北海道における広域景観形成の
計画プロセス

—十勝支庁を例とした初動期の課題—

A STUDY ON LANDSCAPE PLANNING
PROCESS OF THE REGION OF
HOKKAIDO—Problems of first stage in Tokachi sub
prefecture—

大柳佳紀 —*1 田村佳愛 —*2

キーワード:
広域景観, 計画プロセス, 体制, 景観意識, 初動期Keywords:
Landscape planning of a large region, Planning process, Promote system,
Landscape opinion, First stage

Yoshinori OYANAGI —*1 Kaai TAMURA —*2

In the Region of Hokkaido, local government has push forward with an original way of landscape administration. But, it is expected to design the territorial landscape plan of a large region with cooperation because landscape of Hokkaido spread beyond administration sphere. The purpose of this study is to show the process of landscape planning of a large region, which will expand in Hokkaido. We research Tokachi sub prefecture, planning landscape of a large region from 2000. We report the process of first stage.

1. 研究の背景

北海道内の景観に対する取り組みは、80年代は地域資源としての歴史的建築や街並みの保存・保全、リゾート開発等からの自然景観保護、90年代は魅力ある市街地の景観形成を目指した取り組み等が中心課題となり、各市町村が独自に進めてきた。しかし、北海道は他の都府県に比べ広大で、自然条件（地形、植生、気候など）や社会条件（歴史、産業、文化など）が地域ごとに異なり、それらにより生み出された北国らしい特有の景観が行政の枠組みを超え大きく広がっている。そのため、同じ景観要素を持つ市町村が連携し、課題に対し取り組むことが景観形成に有効であると考えられるようになってきた。

北海道では平成10年度「北海道景観形成基本計画」（理念：価値の継承、持続可能な地域づくり、地域の主体性、連携・協働と継続性）で全道（14支庁、212市町村）を景観特性に加えて支庁区域、地域生活圏など社会的な地域区分を考慮し10景域（50ゾーンで構成）に分け、その景域計画の立案・策定には複数自治体による広域連携が必要であるとの認識を新たに示した。また、現在検討中の「（仮称）美しい北の国づくり条例（北海道景観条例）」においても、広域景観形成地域指定や指定地域内での広域景観形成基本計画の策定が検討され、従来の自治体行政の枠組みを超えた広域連携が重要視されている。

また、現在の地方分権、新しい都市計画制度、市町村合併推進等の動向などにより、地域が連携・協働しながら計画を推進する意義は大きいものがあるが、複数市町村の連携による広域景観形成の取り組みは他都府県でも極めて例が少なく、主体となるべき市町村の

取り組みや認識の熟度、行政内部での体制などに差がある¹⁾など、広域景観形成計画の立案・策定・推進を初動期から市町村が主体となり連携して進めていくことは様々な困難が予想される。

2. 研究の目的と方法

本報告は、今後北海道において展開されて行くであろう複数市町村が広域連携した景観形成の計画立案から推進の段階に至るまでの初動期において重要であると考えられる体制づくりをはじめとするプロセスの課題を示すことである。

研究対象は平成12年度から道内10景域の中で初めて広域景観形成に取り組んでおり、筆者らが組織づくりや各協議のプログラム構成などに対する支援を行った十勝支庁である。分析は各種協議への参加、資料、各協議の議事録、ヒアリングから行った。

3. 十勝支庁の景観概要

十勝支庁は約11,000 m²（新潟県とほぼ同面積）という広大な面積の中に20市町村が存在する地域である（都市計画策定：12市町）。

「北海道景観形成基本計画」で示された10景域の「十勝景域」はほぼ十勝支庁と重っており、景観特性から5つのゾーンに区分される（表1、図1）。景観に関する取り組みの進んでいる市町村も見られ、住民による活動も道内では活発な地域である（表2）。

4. 十勝支庁における広域景観形成の初動期の取り組み概要

初動期である12年度の取り組みとしては、体制づくりや行政側の景観に対する意識づくりを重点的にを行い、協議の場の設立など今後

*1 北海道立寒地住宅都市研究所居住科学部 主任研究員
（〒063-0804 札幌市西区二十四軒4条1丁目3-36）

*2 北海道立寒地住宅都市研究所居住科学部都市研究科 研究職員

*1 Senior Research Officer, Hokkaido Prefectural Cold Region Housing and Urban Research Institute

*2 Researcher, Hokkaido Prefectural Cold Region Housing and Urban Research Institute

の広域連携による景観形成のための基礎をつくった。

(1) きっかけづくり

農業施設や美しい農村景観の保全・復元を図るなど、広域的・総合的な取り組みを行う「田園空間整備事業」(帯広市、中札内村、芽室町にまたがる「とかち大平原地区」、平成11年～15年)の始動、官民連携したまちづくりに対する気運が高まりによる「グリーンランドワーク」などの始動、そして、「北海道景観形成基本計画」の策定などが契機となり、平成12年度地域政策推進事業として「十勝地域広域景観づくり推進事業」(平成12年度～14年度)を行い、道内10景域の中で初めて広域景観形成に取り組むこととなった。

(2) 体制づくり

広域景観形成の推進体制として、十勝全域に関わる景観形成方針、方策の検討を行う「美しい十勝の国づくり推進委員会」、地域の課題、景観形成方針、推進方法の検討を行う「地域部会」²⁾、管内全市町村で情報交換を行うための「美しい十勝の国づくり市町村連絡会議」、十勝支庁内部の連携を図るための「美しい十勝の国づくり庁内連絡会議」などが設置された。(以下、「美しい十勝の国づくり」を省略)

(3) 初動期の取り組み

広域で連携した景観形成のために、推進委員会、地域部会、連絡会議など様々な協議の場や住民(Iターン、Uターン、Jターンで十勝地域へ移住した住民、地域で景観に関わる活動を行っている住民)の地域景観に対する意見を聞く場が設けられた。

協議内容は議事録作成後、意見や課題の把握を丹念に行い、表など視覚的に伝わりやすい方法でまとめ、次の協議に活かした。

1) 委員会、行政の連携

①推進委員会

委員会は行政(支庁、地域部会幹事6市町村)、有識者、民間、関係機関により構成されている(12年度は2回開催)。

初回の委員会では広域景観形成に取り組む目的や、「北海道景観形成基本計画」の中で示された景観特性と地域住民の認識との相違、委員会で策定されることになる計画の実効性や推進体制、行政(道・

支庁・市町村)の意識や役割、地域の取り組みに対する道の姿勢や支援などに対する意見が出された。これらの意見に基づき、圏域別³⁾広域景観意見交換会や地域景観トークなどを開催し、地域の景観に対する意識をとりまとめた。

第2回の委員会では、再度、広域景観形成の目的について指摘された。また、早急に個別の事業を進めるのではなく、景観意識の醸成を積極的に行っていくべきとの意見や、今後の各種協議の場への委員の積極的な参加を提案する意見が得られた。

②圏域別広域景観意見交換会

地域部会は各ブロック構成市町村の景観担当部局(主に企画担当部局)の担当者と十勝圏複合事務組合など関係機関で構成されている。12年度は、中核都市ブロックを除く5ブロックで、各2回ずつ開催された。

第1回意見交換会では、各ブロックの景観特性に対する認識や各市町村で景観に関わる類似した取り組みや課題があることが明らかになった。また、各ブロックで「住民が十勝の景観の良さを理解することが必要」、「維持管理などは住民と連携して行う必要がある」などの意見が多く出されており、行政と住民の意識のレベル差や住民との連携に関する課題を抱えていることが把握できた。

第2回意見交換会では、今後の景観形成の方向と進め方に対する具体的な意見交換や景観に関わる情報交換などが行われ、「住民意識を醸成」し、「連携・協働」し、「行政としてはできるところから」「長期的な視点で」取り組みを進めていく方向でまとめられた。

当初は広域での景観形成に否定的な意見が多かったものの、取り組みの必要性などに対する共通認識が図られるに従い、次第に積極的な意見交換へと変わっていった。

③市町村連絡会議

管内市町村の景観担当部局で構成された連絡会議で、1回開催された。12年度は事業概要の説明や道の景観施策についての報告のみの内容であったが、今後は、管内全域に関わる取り組み状況などの情報交換を行う場としての活用が期待される。

図1 十勝支庁の景観ゾーン(小景域)

表2 条例・ガイドプランを策定(予定)した市町村

条例を策定	中札内村 (H13.3)	計1村
ガイドプランを策定	帯広市 (H4.3) 音更町 (H9.12) 士幌町 (H7.3) 新得町 (H7.9) 中札内村 (H5.3) 陸別町 (H10.3)	計6市町村
条例を策定予定	帯広市 音更町 鹿追町 (H14.3)	計3市町
ガイドプランを策定予定	清水町 (H13)	計1町

表1 各ゾーンの景観の概要

	利別川流域田園景観ゾーン	十勝平野農村景観ゾーン	十勝太平洋沿岸湾岸景観ゾーン	日高山脈自然景観ゾーン	大雪山国立公園周辺自然景観ゾーン
位置	十勝平野の北東 大雪山と阿寒国立公園の間	日高山脈の東	十勝平野の南部、海岸線沿い	日高山脈より十勝平野へと続く裾野地域一体	北海道の中央部、大雪山国立公園を中心とする地域
要素	・利別川 ・雌阿寒岳 ・足寄高原	・十勝平野 ・日高山脈 ・耕地防風林 ・河岸段丘	・湧洞沼 ・長節沼 ・キモントウ沼	・狩勝峠 ・日勝峠 ・日高山脈	・大雪山 ・十勝岳 ・石狩川 ・層雲峡
特徴	河岸段丘に畑と市街地が連なり、その両脇に原生的自然が広がる	畑・防風林・日高山脈・耕地防風林といった農村景観	ゆるやかな段丘と太平洋などによる豊かな海岸景観	日高山脈の山並みが十勝平野における広域景観のスカイラインとなる	雄大な山々と原生味あふれる自然

庁内連絡会議などで活用された。

討議の中では自然や畑など生活・生産に根ざした景観資源が多くあげられ、現状の課題や保全の必要性についての議論がなされた。その中で、地元住民の十勝の景観の価値への理解の低さの問題点も指摘され、移住者と地元住民との景観に対する視点の違いが明確にされたことが、その後の協議において地元の行政の意識を変える重要な役割を果たしたと考えられる。地域景観トークは今後住民と景観について協議する場への発展が期待される。

②十勝の景観に関するアンケート調査

来訪者の十勝の景観に対する評価の把握を目的に実施した⁴⁾。来訪者の十勝の景観に対する関心の高さや田園景観、自然景観に対する評価の高さ、まちの景観に対する評価の低さが得られる結果となった。地域景観トークと同様、地域住民とは異なる視点からの十勝の景観に対する意見として、その後の取り組みの中で活かしている。

3) 普及啓発

①フォトコンテスト・パネル展の開催

地元景観の写真撮影や景観パネルの鑑賞を通じ、地元景観の良さを再認識し、景観保全等の意識・関心を高めることを目的に開催され、パネルは十勝合同庁舎や帯広市内のデパートでの展示、支庁建設指導課のホームページ⁵⁾での公開など、普及啓発に役立っている。

5. まとめと今後の課題

十勝支庁と管内 20 市町村の取り組みにより得られた広域景観形成初動期のプロセスのあり方と今後の課題について以下にまとめる。

(1) 目的

行政内部では建設、農業、観光など、各部局で景観が持つ意味・必要性・関わり方・関わることでできる範囲が異なり、現在まで総合的に取り組まれて来なかった原因の一つと考えられる。また、景観形成の必要性が理解されていないことにより、経済効果の高い施策を優先し、景観形成の優先順位を低く考えられている場合があり、それが各市町村の景観に対する取り組みの差を生み出している。

したがって、その取り組みの差がある市町村同士が広域で景観形成に取り組む場合、広域で取り組む目的や必要性を初動期の段階で明確化し、それぞれの役割を各自が認識しながら連携して進めていかなければ、取り組みの方向や進め方が曖昧になる。

十勝支庁では広域景観形成の意味や目的などに対する意見交換を重点的に取り組み、その中で、山・川などの自然景観のほか、防風林、農地、道路といった地域の歴史や住民の生産・生活に深く関係してつくりあげられてきた景観が共通の景観資源としてあげられ、それらの保存や廃屋・廃車といった景観阻害要素について共通の課題として検討された。広域的な取り組みの経験が少ないために、「広域連携」とは具体的に何を指し、それに対して支庁や市町村で何を行っていくべきかなどの合意が図られるまでには相当な時間を要したが、今後の進め方を左右する重要な部分であり、初動期において十分に時間を掛けて行わなければならないと考えられる。

(2) きっかけ

広域景観形成の取り組みは地域が主体となり計画の立案・策定・推進を行っていくべきであるが、現在の景観に関わる地域の状況を見ると、そのきっかけづくりから地域独自で行うことは困難である。

そのため、12 年度は支庁建設指導課が中心となり広域景観形成の

きっかけづくりから取り組んできた。その結果、支庁が役割の多くを担い過ぎ、市町村の主体的な取り組みを弱めることとなり、道が半ば強制的に市町村・住民に取り組ませるのではないかと懸念が出された。しかし、初動期においてある程度の範囲で支庁が先導的・触媒的役割を果たすこの方法が有効であったと考えられる。

(3) 体制

広域で景観形成を推進していくためには、全域に関わる検討を行う委員会、具体的な取り組みを検討する地域部会など、効率的に連携が図れる体制づくりを行わなくてはならない。その他、市町村内部の連携、道（本庁と支庁）と市町村の関連部局のつながりを活かし情報提供や支援を行うことも、効率的な推進には欠かせない。

しかし、各市町村の景観に関わる業務は企画部門が担当する事が多く、今回のケースでも企画担当の職員のみで協議が行われたが、具体的な取り組みの検討が始まる場合には専門的知識が要求されるため、今後は各市町村内部でも各部局を交えた話し合いが望まれる。

(4) 意識

支庁内部、各市町村、地域ブロック、移住者と地元住民と各主体において、地域の魅力を認識できるかどうかにより意識レベルの差が生まれており、意識啓発、普及の取り組みが重要である。

連携し、長期的に取り組むためには、他機関や他部局、住民などと協議できる場を設け意見交換、情報交換を行い、その協議内容なども他へ広く周知し、情報を共有化していくことが必要である。

(5) 取り組みの差

既に景観形成の取り組みを行っている市町村の中には、連携することにより独自性が失われることへの懸念もあり、既にある取り組みとの整合性などをどのように図って行くかの検討が必要となる。十勝支庁では、景観に関わる住民の活動が盛んであり、先に始まっている住民の取り組みをより一層支援していく手法も求められる。

(6) 他の計画との整合性

広域景観形成計画については、各市町村の総合計画、都市計画、各種マスタープラン等と関係するところであり、今後の市町村合併議論の下地となることも考えられるが、初動期においてこれらの課題について議論されることは殆どなく、今後必要性の高い課題であると考えられる。

本報告では、広域景観形成計画プロセスの初動期のあり方、特に体制づくりとその運営を中心に十勝支庁管内の広域景観形成の取り組みをもとに課題を検討した。今後も引き続き、各市町村や道の計画や取り組みとの整合を図りながら広域景観形成の計画を策定していく際のような機関や住民との連携、具体的事業やそれを推進して行くまでのプロセスについての検討を行う予定である。

【注釈】

1) 「北海道の景観マネージメントに関する研究」平成 10 年度北海道立寒地住宅都市研究所調査研究報告 No. 90-OR

2) 十勝地域では、以前からパートナーシッププロジェクト「6 つの顔づくりプロジェクト」の中で、各ブロックで地域の顔づくりを目指した取り組みを行い、地域のつながりができていた。「地域部会」はそれを活かしブロック分けを行った。パートナーシッププロジェクトとは第 3 次北海道長期総合計画のうち「地域生活経済圏」を形成するための主な手だての一つとして、地域の特色や創意を生かし、広域的な観点から地域の発展を促す取り組みである。

3) 委員会資料の中でも、「圏域」と「ブロック」が同意語として使用されているため、本報告の中でも「圏域」と「ブロック」を併用した。

4) 宿泊施設での留置き調査(期間 7 月 24 日～8 月 25 日、回答数 291)、帯広空港での聞き取り調査(期間 8 月 2 日～3 日、回答数 257)

5) <http://www.tokachi.pref.hokkaido.jp/to-ksido/shasinten/index.html>

[2001 年 4 月 20 日原稿受理 2001 年 7 月 27 日採用決定]