

北海道の広域景観づくり

～イタリア・シエナの地域計画を通して～



ITAL都市建築研究所 代表

山岸 加奈

1 はじめに

北海道は雄大な自然の中に、都市と農村、農地や牧草地などが広域な風景として展開しています。そこでは、人々が生活を営み、産業を築き上げています。

自給自足で産業経済が成り立ち、地域が自立していた時代には、効率的な資本投資をする必要はありませんでしたが、戦後は、工業化の進展による産業構造の変化により、農村部でも利便的な農業形態の定着や、工業用地や宅地への農地転用が行われ、北海道本来の美しい風景の秩序が乱れました。この状況は地方小都市が点在するイタリアのトスカーナ地域の産業構造の動向と似ています。

本レポートは、トスカーナ州シエナ県（人口約23万人・敷地面積38万ha：札幌市程度の規模）における地域計画（PTCP）を事例とし、今後の北海道の広域景観づくりの方向性について考察するものです。

2 北海道の広域景観づくりの可能性

近年の少子化に伴い、北海道の地方都市や農村では農業人口が一貫して減少し、高齢化が地域社会の維持を困難なものにしています。過疎化のため、耕作放棄地、低利用地が著しく増加し、また、バブル期のリゾート開発により不揃いな風景の傷跡が残りました。

このような状況の中で、北海道の広域風景を形成・保全していくためには、景観の評価基準の指標といったようなものではなく、地域の産業・生産や観光の条件でのランドシャフト*の展開と、地域環境整備が求められます。つまり、それぞれの地域の生業に適した広域景観づくりや公共事業を行うことが大事であり、このためには、北海道民と、行政、事業者、専門家の役割分担と連携、さらに都市計画、土木計画、土地利用、農業政策、地域経済、環境政策などさまざまな角度からの検討が必要です。

※ランドシャフト（景域）
風景そのものを単体と考えず、集落、歴史、産業、地域固有の文化やそれを取り巻く環境を風景全体ととらえたもの



3 風景は国民の財産

「風景」をとらえるイタリアの視点は、1947年に制定されたイタリア共和国憲法9条の「風景は国民の財産である」というスローガンから、文化財保全の概念に始まり国土の隅々まで余すことなく国土を風景として再評価する地域環境整備まで育まれています。景観規制は憲法制定以前からあり、1939年の文化財保護法と自然美保護法に、比較的限られた文化財と自然環境をそれぞれ別に定めており、行政法上の取扱いを分けていました。国立公園内部や、歴史的建造物、遺跡に接する地域での構築物がその保護対象の景観の一部を構成するという理由で規制されました。

'80年代には、都市計画家が環境問題を議論し始めましたが、広域の土地利用計画が定められただけで、地方自治体の都市計画との整合性は図られていませんでした。その当時、歴史的地区には、具体的な詳細計画が適用され、土地の建築可能性を規制する手法が形成されたのに対して、広域での環境規定や風景計画は具体的な計画として適用されていませんでした。

国土全体を覆う風景計画という考えは、近年まで具体的に組み込まれていませんでした。この規定に踏み込んだのが、1985年のガラッソ法です。この背景には、国民生活の質的向上に伴う、環境意識の変化があります。

ガラッソ法は、自治体の具体的な計画作成の手法と計画対象地域や規定枠組みの推進が目的で

す。同法第1条2項で、各州政府は景観および環境価値を具体的に考慮した「景観規制」を整備するか、もしくは、既存の法定「市町村の都市計画・県の地域計画」の作成を通して、地域の土地利用とその環境価値の評価、取り扱いに関する詳細な規制を作成することを定めており、法的景観規制をより実効力のあるものにしていきます。規制の対象は、自然環境から歴史文化・伝統・産業へと範囲を広げ、景観形成・環境保全に大きな役割を果たしています。この法律の制定によって、ついに国土全体が整備され、土地利用規制によって覆われることになったのです。

日本の都市計画・環境制度や基本法の体制では、イタリアの風景に関する計画体制が異なり、計画策定を安易に参考にするのは難しいでしょう。むしろ、基本理念が展開され、豊かな生活が持続できる環境を求めて、どのように計画を実現化させていくかというプロセス・しくみを理解することや、38市町村あるシエナ県の計画者と住民の思いを知ることが、北海道での地域計画や広域景観づくりにおいて重要な視点でしょう。以下、ガラッソ法制定後の、現在のシエナ県の生活や取り組みなどをご紹介します。

4 シエナの風景形成

イタリアの余暇の楽しみ方の定番に、ドライブが挙げられます。ヨーロッパ中から車でこのトスカーナ地域に余暇を過ごしに人々が集まります。イタリアの地図には「美しい眺めを持つ道」として、道路上に太い緑の線が印されています。シエナ地域は特に起伏のある田園風景と丘陵小都市が特徴です。人工的に開墾された歴史的田園風景には、ゆったりとした起伏の連なる丘陵や土が侵食された地形があります。

シエナ南東近郊のタベルネ・ダルビアという町



シエナ地域特有の粘土質の侵食丘とアクセントになる糸杉がある。



国道451号線沿いに人里離れて、モンテ・オルヴェート・マッジョーレ修道院があり、谷の地形との調和がある。

からアシアーノの町までのシエナ国道438号線沿いは、春は緑に生い茂りますが、それ以外の季節には樹木もほとんど生えない乾いた不毛の地となります。その起伏のある道を行くと、農家は数えるほどしかなく、少し緑を帯びる牧草と麦畑、農地が目に入ります。そして、ところどころにクレアテ・セネージ（シエナ地方特有の粘土質）と呼ばれる侵食性の小山があり、侵食の進んだ粘土質の丘陵地帯があります。

国道451号線沿いには、人里離れた場所に糸杉が取り囲んでいるモンテ・オルヴェート・マッジョーレの修道院が出現し、その鐘楼がランドマークとなり風景を引き締めています。このアシアーノからボンコンヴェントへ向かう道には、丘の尾根上にチェントロ・ミノレと呼ばれる小さな町々が次々に現れます。その周辺の谷を見下ろすと、丘の斜面にオリーブ畑とブドウ畑が交互に姿を見せています。

このような街道を通りながら、ハイキングやバードウォッチングのスポットに行き、また近くの歴史的街なみを訪れます。ドライブの拠点として訪れる街、修復される教会や修道院、農家などの要素はそれぞれが点です。これらの風景を楽しむ道が点と点を結ぶ線となり、これらの線をつむぐことが訪れる者を魅了することになります。これが点在する文化や市民の生活によって形づくられた面であり、風景として形成されます。

5 カンパニリズム精神と地産地消

シエナ地域は地中海性気候であり、通年豊かな食材に恵まれて生活を営むことができます。3月にはすでに初夏の乾燥した空気で気温25度ぐらいいまで上がり、天気の良い日が続きます。乾いたそよ風が心地よく頬を撫で、太陽がじりじりと肌



丘の上のサンジミニャーノ市周縁部では、風景保全のため作付けが規制され、集約型耕作農業が営まれている。

を焼きます。5月から9月までは緑が生い茂り、さまざまな種類の野菜や果物が生産されます。そして、ブドウの収穫時期を終えた11月も秋の味覚のトリュフ（キノコ）といった食材が手に入ります。また、歴史的な街並の商店では、キャンテイ地方やモンタルチーノ地方のワインや羊のチーズ、猪のサラミ、さらにお菓子や野菜などの特産物が店先に並びます。地元のパンやチーズ、ワインを造っている場所を見学し、地元で美味しいと言われているレストランを訪問し、さらに週末に郊外のレストランへ出かけ、無農薬有機農法の郷土料理をいただきます。

このような地域の農業政策・環境管理とその仕組みはイタリア人特有のカンパニリズム精神*で成り立っているともいえます。この地域の支援制度についても地元企業家のリーダーシップによって設立され、地縁関係で運営される場合があります。また、地方自治体が補助金に特定作物奨励金を上乗せし農家・事業者の経営を支援する取り組みもされています。さらに人材育成がさまざまなレベルで実施されています。つまり、この地域の環境管理への市民参加には、自治体の直接的援助と、都市民の余暇活動や日々の消費などさまざまな機会を通じての取り組みがあります。同時に農家の他に自治体や農協等の農業団体が遊休農地を管理する仕組みを作り、新しい参加が実現されています。

近年では、北海道でもスローフードをスローガンにし、地産地消を奨励したレストランや農村観光があり、付加価値がついた地域特産農産物・加工品を誘導した産業が盛んであり、北海道もトスカーナ地域の現状に似ている点があります。

*カンパニリズム精神
常に自分の地域自慢が始まるほど強い地域主義や郷土意識



牧草地と調整池の粗放耕作農地であり、自然環境を保全された丘陵の風景である。

6 観光を豊かに演出する

シエナ県の農業は自給自足型で独立し、生活を営んできました。しかし、時代の変遷と共に、かつての生活は歴史の一部を構成する重要な要素となりました。以前の農作物が観光資源になり、地域住民は収入を得て、成功した例も数多いようです。それは、観光客の行動範囲が広まり、滞在期間の短い通過型から滞在型へ、街の歴史的遺産を見る観光型から郊外へ、地域資源を楽しむ形になり、見るだけから体験、参加する形へと変化を遂げました。それに伴い、大量生産・出荷の農業形式から多品目少量生産に対応した農家経営を進め、農村観光を行う事業者が多くなったことでもあります。農業を体験し、農業加工品をつくるプロセスを楽しむことで、農村観光の間口を広げています。ここを拠点として、車でドライブを楽しみながら、いくつかの歴史的都市を訪れたり、長期に農村の観光施設に宿泊します。テニスコートやプールなど都会的なレクリエーション施設も整備されています。

土地利用面の具体的な取り組みとしては、農村活性化政策や農業環境改善プログラムがあります。その手段として環境と農業を観光に位置付け、都市と農村間のネットワークを形成し、新たな楽しみ方を生み出しています。それぞれの自治体が、経済活力の再生を目指して、さまざまな観光やレクリエーションの機会を積極的に増やし、農家経営者、事業者を支援しています。

7 シエナ地域の生活と観光

この地域の生活が気に入り、シエナ地域に別荘を購入する人は少なくありません。外国人を含め人口が10%弱の割合で増えています。地域住民



この地域の田園風景の大切な要素に、あぜ道・林・ブドウ・オリーブ畑・牧草地がある。

の生活の営みは農業・観光・手工業などの中小産業に支えられています。季節の食材で郷土料理を食べること、観光者との出会い、人とのつながりは、ここでは日常的な習慣です。この地域に対するカンパニリズム精神を、地域住民も観光客も共有しているのです。その地域の生活に輝きがあることや、意識的に生活の文化に価値を与えることが、来る者を魅了し、人々の暮らしに豊かさや安定をもたらすことが持続されています。

8 地域計画の抱える課題

シエナ県の地域計画は、トスカーナ州の方針に基づき、1995年に州法5号で制定されました。生態系自然環境の資源保全、風景と居住系システム、産業ネットワークの3本柱がテーマです。イタリアの大きな課題でもある、観光活動による地域資源への悪影響と地域社会の諸問題が、当然この地域でも生じており、下記の4つの視点から、計画の方向性を検討しています。

1) 自然資源の保全

シエナ県の市街地は、別荘、教会、農家を含めて敷地全体の3%程度である。その他の97%は、農地、牧草地、森林、河川、荒れ地の自然環境です。産業構造の変化により大気・水質などの汚染、騒音公害、風景破壊などが発生するため、自然資源の保全が求められています。

2) 風景と居住系システム

中世時期に開拓された農地や牧草地、ルネッサンス時期の田園生活において流行した民家や集落が丘陵上に点在しており、美しい風景が形成されているのがこの地域の特徴です。しかし、農地転用・効率的な農業化・団体観光者の流入で、歴史的な田園風景の喪失、居住環境と文化遺産・文化的景観の質の低下や破壊が起こりえます。むやみ

な住宅開発や農・観光業の促進でその風景の秩序が乱れることを制御するためにも、居住区域とその周辺の風景や環境の関連性を導き出すシステムと田園風景保全の必要性和農業生産向上のルールづくり、解決策が必要です。

3) 経済的社会的産業システム

この地域の地場産業は農・手工業・金融業であり、近年観光業が急激に盛んになりました。この地域の産業、それを支えるカンパニズモの精神が、地方小都市の収入源と生活を支えています。しかし、毎年欧米から大勢の人をこの地へ受け入れるための整備、つまり、観光促進の方向が大幅な都市構造の変化を生みました。その結果、地域住民の都市内での移動が困難になり、インフラストラクチャーが不便になり、生活の質が悪化してしまいました。土地利用の変化、諸物価の上昇、土地価格の増大、人口動態の変化が生じる危険性があります。このような状況を改めて制御するためにも、環境管理の取り組み、産業と経済のシステム、交通整備が必要です。各地域の条件と法的規制・計画規定に基づいて、各市町村の都市計画は計画内容の方向性と役割を位置づける必要があります。

9 地域計画における方策

取り上げたシエナの地域計画は、ガラッソ法で誘導された手法（前述）を用いています。さらに、具体的な計画規定や、実現化の方策は、農業・環境・経済分野の連動を考慮しながら、課題を展開させています。これは、風景全体を地域環境ととらえた計画であり、この地域を形成する広域景観づくりでもあります。土地利用規制の法的根拠が整っただけでなく、風景の素材と生業の条件を見直し生活の豊かさを求めようと下記の具体的な方策を検討しています。

1) 自然資源の利用

地形、基盤、土壌、植生、河川の氾濫、活断層などエコシステムの機能の保全、水資源の自然・生活環境の保護を考慮した開発行為・自然資源の保全の指標を定めています。田園風景の農業側面と環境側面を検討できる農業環境改善プログラムが策定されています。

2) 文化的風景の保全

歴史的建造物の保全・農村・田園風景の維持を



トスカナ地方特有なオリーブ木とブドウ畑、糸杉を含む集約型耕作の形態である。

念頭にし、農業生産・農業観光を振興する整備や農業環境改善プログラムを策定しています。各市町村の都市計画の規定と役割の裏付けになるような風景の指針と各地域の条件を導いています。

3) インフラストラクチャーの利用

住宅需要供給動向、生産地域の動向、都市の再編などの現状を把握し、地域資源のネットワークに盛り込み、観光・文化活動のアクションプランを策定します。また、農村活性化政策や都市・農村間のネットワークの形成を組み込んだ市町村の都市計画を展開しています。

4) 法的制度適用

ガラッソ法・自然美保護法・州法における景観規制範囲外での風景を配慮し、歴史的集約型農業を営む風景や地形・建物と農地の周辺環境・田園風景の重要な要素・地域特有の地質や風景などをさまざまな視点で規定しています。

以上、シエナ県の生活と取り組みをご紹介します。23万人が居住するシエナ県で上記の方策が練られています。次章で今後の北海道の市町村の取り組みについて検討します。

10 北海道の広域景観づくりの方向性

今年「美しい国づくり政策大綱」に基づいて景観に関する基本理念が策定され、基本法制定がうたわれています。この基本法が、いままでの歴史的文化的財、建築基準法、都市計画法、農地法、環境などの基本条例や法的規制と同様の位置づけであれば、たとえ、ガラッソ法のような景観法的規制をわが国で制定しても、法的規制を切り抜けて、農地転用や個別開発が行われる可能性があります。北海道の地域計画・まちづくりの一助になるよう法的根拠を明解にし、北海道本来の美しい風景を形成する拠り所が必要でしょう。

シエナの地域計画は、観光客と地域住民との間に発生する矛盾や地域経済・大規模開発の課題を予め調整する方策を生み出していくからこそ、生活の質や魅力を、持続的に保持していけるでしょう。シエナの「美しい眺めを持つ道」は沿道景観保全や田園風景保全だけでは成り立ちません。広域単位の周辺環境には、地産地消の活性化の農村観光が行われ、基幹産業が築きあげた地域の文化があり、生活が営まれています。そして、市町村の境界線を越えた方策が魅力ある周辺環境を形成していきます。北海道ではシーニックバイウエイ制度によりモデルルートを選定し、沿道景観を保全する取り組みがなされていますが、それだけでは、持続的な周辺環境の魅力を形成しているといえないでしょう。地域の生業を広域景観づくりにきちんと位置づけ、広域単位の自治体と市民の連携された協同的な地域経営が必要です。その後にはじめて、地域固有の自然環境や風景として「美しい眺めを持つ道」が形成されていくでしょう。

近年北海道では、景観の基本計画・条例が制定され、広域景観の形成・保全を進めるための基本的方針・公共事業の方策が定められています。例えば、シエナでの地域計画の方策として、農業環境改善プログラム、各市町村の都市計画の計画規制と役割、地域資源のネットワーク、環境・文化活動のアクションプランがアウトプットとして出されていますが、この方策を実現するには、都市計画・農業・環境・観光・経済などの分野の連動・連携作業を必要としています。また、北海道の広域景観づくりを地域計画と位置づけて考えれば、地域の課題や方向性を抽出する意識統一を図る必要があります。その地域の市民・事業者・NPOの意見・提言を集約、ガイドラインとルールづくりを行うことです。これらが行政のセクショナルリズムな体制をつなぎ合わせ、実現可能な方策を策定することや、民間企業・団体、地元実業家が支援できる取り組みを立ち上げることにつながるでしょう。

イタリアでは、憲法で風景を国民の財産であると位置づけた基本理念がすでに根付いて、計画が策定されていますが、わが国ではこれから基本理念を展開する段階です。イタリアの風景の語源はランドシャフトという概念から由来するといわれています。イタリアでの景観に関する基本法は、

主に手法論がうたわれており、シエナの地域計画はその法律に誘導された手法を用いていました。また、北海道の「美しい景観のくにづくり基本計画・条例」もランドシャフトの概念に基づいて生活の豊かさを求めて展開されています。今後、生活環境に対する意識を向上する方策が求められるでしょう。例えば、「田園風景が美しい」が、その土地は私有地であり、私益な土地を公益な風景と位置づけることは大変難しいです。このとき、たくさんの人たちが「田園風景が美しい」と共有できる価値を見出し、人とのつながりを築き、農業経営者や農協の立場での農業生産・収入が低下する現状から「公益な風景の位置づけ、新しい産業の創出、そして生活の質的向上」の取り組みができる可能性は大きく広がります。

11 最後に

つまり、このような地域の課題や方向性を抽出することが広域景観づくりの始まりです。そして、組織づくり、田園風景の管理、地域主義や郷土意識をもった公共事業管理の担い手育成が必要です。そして、協同的な地域経営・地域づくり、自治体が支援すべき土地利用計画の策定、行政・民間企業からの景観保全の財源確保がすすめられるべきです。

また、景観に関する基本理念を展開するには、地方条例に法的根拠を与えることと、地方自治体の責務、住民・NPO・民間企業の参画といった取り組みの役割分担が必要であり、生活の質的向上を伴う環境意識の変化が求められています。

profile 山岸 加奈 やまぎし かな

1972年札幌市生れ。北海学園大学工学部建築学科卒業後、奨学金を得て渡伊。4年間イタリア国立フェラーラ大学建築学部で都市計画、建築計画を学ぶ。帰国後、'01年北海学園大学工学部建築学科非常勤講師、都市計画家協会会員の活動などを経て、ITAL都市建築研究所を設立し、「地域づくりルネッサンス」(北海道建設新聞)「イタリア・トスカナ地域のルール・ランドスケープ」(BIO-CITY)の掲載、講演会、「イタリア建築フォーラム札幌セミナー」のコーディネータをする。'02年北海道大学大学院工学研究科都市空間計画学分野博士課程に入学、イタリアでの知見から北海道の景観づくり形成や展開の提案、市民参加を検討する。
