

社会資本整備における良好な景観形成の 社会的効果について（第1報）

(独) 土木研究所 寒地土木研究所 地域景観ユニット
地域景観ユニット

○三好 達夫
松田 泰明

現在、「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針」が H19.3 に発出され、道路事業においても、計画・設計から維持管理段階まで景観検討することとなった。そのため今後、景観向上のための投資に対する効果をどのように評価していくかが課題となっている。

そこで、一例として公共事業整備による良好な景観形成の直接／間接効果を、統計データや地域への社会的影響等から把握を試みた。その結果、小樽臨港線では観光客の増加や地域ブランド力の向上等が見られ、ニセコ綺羅街道では住民活動の活発化や地域の愛着が高まる等の社会的効果について確認した。併せて今後の景観の社会的便益の評価について検討した。

キーワード：景観・観光、地域活性化、事業評価、道路

1. はじめに

近年、良好な景観形成に対する社会的要請の高まりから、国土交通省では、「美しい国づくり政策大綱」に基づく「景観法」や「観光立国推進基本法」における観光地での景観保全などの法制化、シーニックバイウェイ北海道などの施策の展開などを進めてきた。

さらに、「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針」が H19.3 に発出され、ほぼ全ての公共事業において景観検討が必要となり、道路事業では構想・計画・設計段階から施工段階、維持管理段階に至るまで一貫して景観検討することになった。

また、北海道では、自然景観や農村景観が、観光や農産物のブランド化、地域の人々の誇りと愛着の醸成などに大きく貢献している。

これらのことから、今後、景観向上のための投資に対する効果をどのように評価していくかが今まで以上に重要となる。

しかし、魅力的な景観や公共事業における景観改善によってもたらされる社会的効果や価値の向上などを把握することは難しく、国土交通省技術調査課・公共事業調査室において「公共事業における景観整備に関する事後評価の手引き（案）」がまとめられているものの、そのなかでは「景観向上効果については、その考え方の整理、把握手法がいずれも十分に蓄積されていない」¹⁾と述べられ、「暫定的に事例をまとめたもの」としている。そのため良好な景観創出による効果の把握や合意形成等を図る手法の研究開発が求められている。

本報では、北海道内における公共事業で景観形成に取り組んだ事例から、良好な景観形成による効果の一部について、統計データやアンケート調査から把握した。また、景観の社会的便益の評価について、今回の調査を通じた知見をもとに沿道景観の効果の関係性を検討した。

2. 景観の価値に関する現状と課題

魅力的な景観に対しては、多くの国民が何らかの価値や効果を見いだしていると考えられる。例えば、札幌の大通り公園（写真-1）は、現在、都心のビル群の中、沢山の木々に囲まれた広い開放空間を有しており、空と緑と水があるオアシス的な景観が形成され、市民や観光客の憩いの場になっているだけでなく、ピヤガーデンや雪まつりなど様々なイベント会場として活用され、地域経済にも大きく貢献しており、その価値は誰もが認めるものとなっている。

また、最近では広島県の鞆の浦（写真-2）において「鞆港埋立・架橋差し止め訴訟」が行われ、2009年10月



写真-1 札幌市の大通り公園



写真-2 広島県福山市の鞆の浦²⁾

に広島地裁が一番で、「鞆の景観の価値は、私法上保護されるべき利益であるだけでなく、瀬戸内海における美的景観を構成するものとして、いわば国民の財産ともいうべき公益」と景観の価値を認めた公共事業の差止めの判決を日本で初めて出している。

一方、前述のとおり国交省では公共事業において景観検討を行うこととなっているが、景観配慮にはある程度のコストを伴う場合もあるため、公共事業削減の状況下では、それによる視覚的な景観改善効果だけではなく良好な景観形成による社会的効果や便益向上の評価が、今まで以上に必要とされている。

従って、この研究によって、景観の社会的効果について、ある程度合意を得られるような評価が可能となれば、景観形成に対するコスト負担への国民の理解向上や景観形成の際の住民等との合意形成に寄与することが出来る。さらに、地方自治体の景観計画策定にも寄与することが期待され、結果として我が国全体の景観向上と地域振興に繋がると考えられる。

このような状況のもと、国交省の都市・地域整備局では、景観形成の効果として都市部の住宅地や商業地、庭園における経済的価値分析によって把握を試みている³⁾。なお課題として、経済的効果の出にくい郊外や農山漁村の地方部においては、景観価値分析や存在価値、社会的価値などの数値化が困難であり、多様な手法による分析の必要性を指摘している。

3. 景観の価値の分類の検討

2章で示したとおり、魅力的な景観には様々な価値があると一般的に考えられているが、それらは漠然としており、さらに明確かつ定量的に示すことは極めて難しい。そこで、既存文献等^{4) 5)}を参考に景観の価値について、図-1のように分類を試みた。

景観の価値は、利用価値と非利用価値に分けられる。利用価値は、何らかの方法で景観から経済的利益を得る価値で、さらに直接的利用価値と間接的利用価値やオプション価値に分けられる。また、非利用価値は、経済的利益につながらない心理的・文化的価値で、存在価値や遺産価値、オプション価値などがあると考えられる。

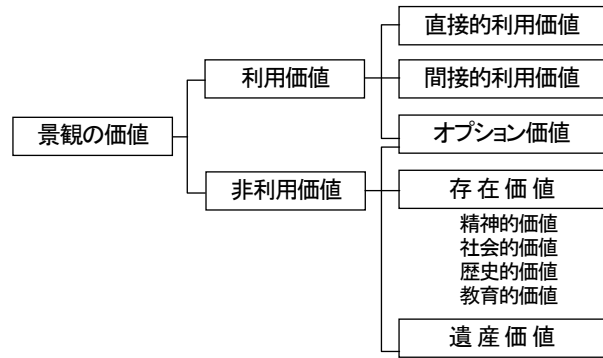


図-1 景観の価値に関する分類の検討

(1) 利用価値

景観に関してそれぞれの価値を考えると、直接的利用価値には、例えば、函館の西部地区における歴史的景観の保全による観光客や交流人口の増加に伴う消費支出（有効需要）の新たな発生や、山形県金山町における地場の杉を活用した景観街づくりによる地域産業（金山型住宅）の生産誘発などといった経済効果がある。

また、間接的利用価値としては、自然景観や農村景観、夜景などを展望台から眺め楽しむことや、良好な景観の保全による農産物等の地域ブランドの創出などの多くの事例がある。また、魅力的街並み景観の形成による地域アメニティの向上によってもたらされる土地や、建物といった不動産価値の増加とこれに伴う税収の増加などもある。

(2) 非利用価値

景観に関する非利用価値として、まず存在価値があげられる。存在価値とは、例えば、山並みや田園、街並みなどの景観が、しっかりと残されて存在していることに価値を見いだすもので、そこに住む地域の人々の愛着やふるさとを思う人々の意識といった精神的な価値や地域の人々のコミュニティーをつくる社会的な価値、子供たちに文化を伝える教育的な価値、地域の記憶としての歴史的な価値などが含まれる。

また、遺産価値は、現在の魅力的な景観などを未来に残すことで将来世代が知識を通じて得る価値である。とによって将来の世代では価値が出てくることなどである。

(3) オプション価値

現在は、価値を見いだせない地域資源であっても、保全することによって、何らかの利用価値や非利用価値を次の世代の人々が得る可能性のある価値のことである。

4. 景観形成による効果の把握

ここでは、ニセコ綺羅街道と小樽臨港線の事例をもとに、魅力的な景観創出による社会的効果について、その効果と考えられる事象をいくつか取り上げ把握した。また、その結果について、図-1の景観の価値に関する分類との関連性を考察した。



写真-3 統一感のある沿道と植栽による景観改善

(1) ニセコ綺羅街道

ニセコ綺羅街道は、道道 66 号岩内洞爺線におけるニセコ町字本通地区の道路改良事業で、ニセコ町商工会が基本構想や基本計画を作成し、町に具申した結果として、平成 5 年から平成 13 年に実施された事業である⁵⁾。この事業では、道路拡幅と電線類地中化を行うとともに、ニセコの優れた自然環境と調和し、四季を感じさせる色彩計画や材料を用いることを決め、道路付属施設とストリートファニチャーのデザイン統一や沿道の建築物の修景を行い、魅力的な街並み整備を図った⁶⁾。写真-3 は、綺羅街道の現在の状況である。

以下、綺羅街道の整備による景観効果について、住民へのアンケート調査や商業統計データ調査等からその把握を試みた。

a) 住民の意識や活動に見る効果

アンケート調査の概要は次のとおりである。

- ・実施日：平成 19 年 11 月
- ・方法：綺羅街道の沿道住民と周辺住民、町役場、商工会、観光協会、建設協会に配布
- ・配布数：379 通
- ・回収数：152 通（回収率は 40.1%）
（うち綺羅街道沿道の方は 37 通）

以下、結果について述べると、図-2 は、「綺羅街道を地域の“誇り”に感じますか？」という問いに対する回答で、全体及び綺羅街道沿道では「誇りに感じる」が 6 割以上の高い割合となり、逆に「誇りに感じない」は全体が 7.2%、綺羅街道沿道が 2.7%と少なかった。

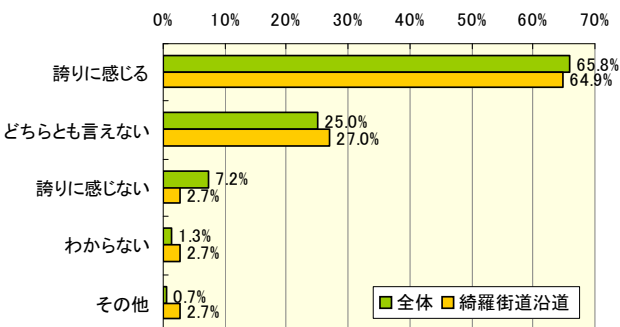


図-2 地域の誇りに感じるか

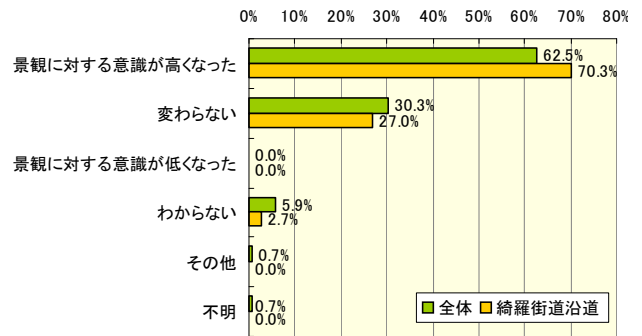


図-3 景観に対する意識の変化

図-3 は、綺羅街道の景観形成による、景観に対する意識の変化について聞いたもので、「景観に対する意識が高くなった」と回答した住民は、全体で約 6 割であったが、綺羅街道沿道の住民では 7 割とより高い割合となった。また、景観に関する活動への参加や実践について複数で選択回答してもらったところ、綺羅街道沿道の住民の 8 割以上が、「家の前などを清掃している」、「家の周りに花を植えている」と回答した。さらに、7 割の住民が「建物のデザインを気にするようになった」、3 割以上の住民が「景観の勉強会に参加」や「街並み見学に参加」と回答しており、町全体の割合と比べると綺羅街道沿道の住民が 2 割程度高い値となっている。

次に、図-4 は綺羅街道の景観形成が行われて、良かったと感じたことを複数(5 つ以内)で選択回答してもらったグラフである。これを見ると、比較的割合が高いのは、順に「ニセコ町のイメージがよくなった」、「他の地域に自慢できる道路になった」、「まちの中心部がはっきりした」であった。その他、「やすらぎを感じるようになった」

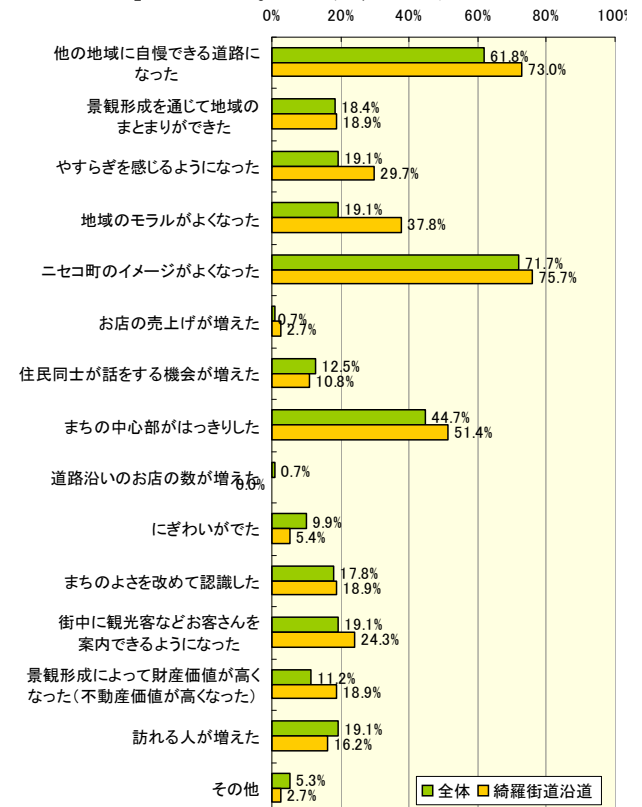


図-4 景観形成で良かったと感じたこと

うになった」、「地域のモラルがよくなった」が全体に比べ、綺羅街道沿道の住民の割合が高かった。一方、「お店の売上げが増えた」や「道路沿いのお店が増えた」、「にぎわいがでた」という回答は少なかった。

これらから、綺羅街道の整備による魅力的な街づくりの効果として、住民の心理的な面では、誇りを感じたり、景観への意識が向上している。また、活動面では、景観改善の実践がなされたり、まちの中心部が明確かつ魅力的になっている。その結果としてニセコ町のイメージが向上したという効果が見られた。これを図-1 で分類すると、非利用価値の存在価値にあたると思われる。

b) 卸売業・小売業の売上に見る効果

図-5 は、北海道が実施した商業統計調査のデータをもとに作成したグラフで、ニセコ町と周辺町村における卸売業・小売業の売上を、平成 11 年を基準（整備完了年(平成 13 年)の直前データ）として、その増減の割合を示したグラフである。これを見ると、ニセコ町は、平成 11 年と平成 19 年を比べると 45%増加している。また、他の周辺町村では、真狩村が僅かに増加している以外は、横ばいもしくは減少傾向となっている。

このように、ニセコ町では綺羅街道の事業完了以降に卸売業・小売業の売上高上昇の効果が見られる。ただし、この値はあくまで、町全体での推移であり、綺羅街道の沿線の事業者のみで売上が伸びているかどうかは分からないことから、直接的な効果とは言い切れない。

しかしながら、図-4 を踏まえると、綺羅街道の整備によって生まれた魅力的な街並みが、ニセコ町の玄関口としての役割を担い、ニセコ町全体のイメージを向上させていることから、町全体の卸売業・小売業の売上向上に寄与していることは考えられる。

従って、綺羅街道では、住民の意識や活動にみる存在価値だけではなく間接的利用価値もあると言える。

(2) 小樽臨港線と小樽運河

小樽臨港線は、道道 17 号小樽港線の通称で、国道 5 号のバイパス機能を担う道路として昭和 61 年に開通し、

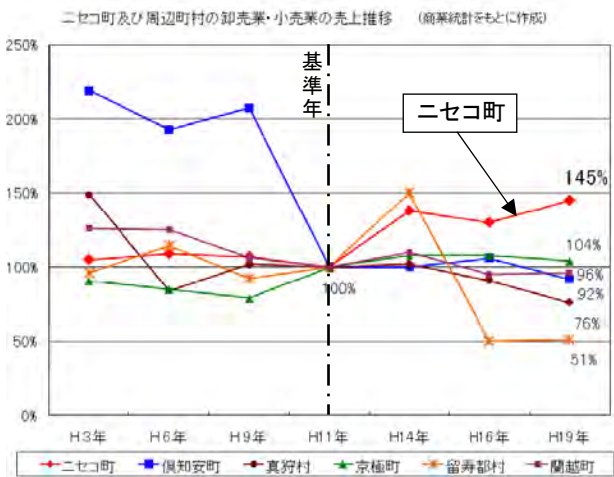


図-5 卸売業・小売業の売上推移 (出典：商業統計調査)



写真-4 小樽臨港線と小樽運河の景観

現在は全国的にも有名な小樽運河に隣接する道路である。この運河は、埋め立てか保存かの論争の末、運河の半分が埋め立てられたが、運河沿いに散策路やガス灯が整備され、レンガ倉庫や石造り倉庫も残されたことによって現在の姿に至っている。1996年には都市景観 100 選に表彰され、小樽を代表する観光スポットとなっている。写真-4 は小樽臨港線の車道からの景観および隣接する小樽運河である。

以下、小樽臨港線と小樽運河による景観効果について観光入り込み客数や地価のデータから調査を試みた。

a) 観光入り込みに見る効果

図-6 は、北海道が実施した観光入込客数調査報告書のデータをもとに作成したグラフで、小樽市と道内他市の観光入り込み客数である。これを見ると、小樽臨港線が整備された昭和 61 年の翌年から増加傾向を辿り、マイカル小樽がオープンした平成 11 年にピークとなりその後、減少傾向となっているが、平成 20 年(7,145 千人)と昭和 61 年と比較し 261%となっている。その他の市で昭和 61 年と平成 20 年を比較してみると、旭山動物園で飛躍的に増加した旭川市が 279%あるものの、帯広市

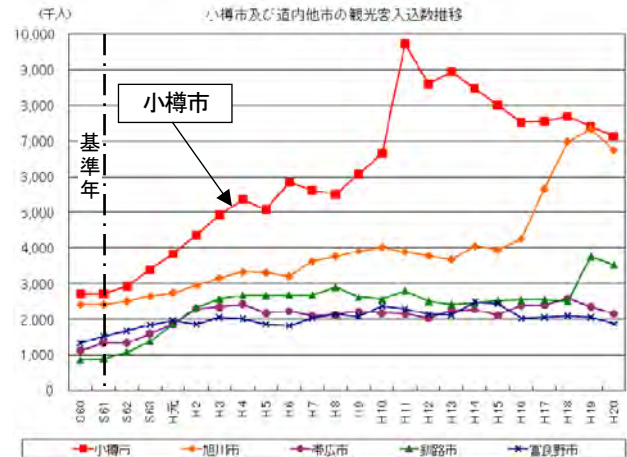


図-6 小樽市他の観光入り込みの変動 (出典：北海道観光入込客数調査報告書)

表-1 地価変動の概要

市名等	S61 基準	ピーク	H21 年	対 S61 比
小樽市 色内1丁目	85,000	585,000 (H3)	83,000	98%
帯広市 西1条南10丁目	700,000	1,100,000 (H3)	120,000	17%
北見市 北4条西3丁目	260,000	262,000 (H4)	69,000	27%
釧路市 北大通11丁目1	500,000	800,000 (H3)	73,700	15%
富良野市 幸町7番5	79,000	79,000 (S61~H5)	41,000	52%
北海道平均 (商業地)	95,700	241,800 (H3)	68,300	71%

出典：北海道地価調査書、地価の単位：円

が162%、富良野市は123%となっている。なお、釧路市の392%は、阿寒町との合併による影響が大きい。

このことから、小樽臨港線及び小樽運河の景観形成によって直接的利用価値が向上していると考えられる。

b) 路線地価に見る効果

表-1は、北海道が実施した北海道地価調査書のデータをもとに作成した、小樽市及び道内の他都市の地価変動の概要である。これを見ると、何れの都市もバブル期頃に地価がピークとなり、その後は下落していき、現在の地価となっている。

そこで小樽臨港線が整備された昭和61年を基準とし、平成21年と比較すると、小樽市は98%と僅かに地価が低下しているが、他都市と比べるとその下落率は低く、地価が維持されていることが分かる。また、北海道全体の平均値の昭和61年と平成21年との比較の71%と比べても小樽市の方が低減率は小さい。

このことから、小樽臨港線と小樽運河の景観形成によって魅力ある街並みがつくられ、多くの人々が訪れる観光地となり、それが持続されていることが結果的に土地の価値を高め、あるいは維持することに繋がっていると考える。これは、図-1の間接的利用価値にあたると言える。

c) その他の効果

小樽臨港線と小樽運河の整備による効果として考えられる事例は、その他にも多く見られる。まず、小樽市を紹介するホームページや観光パンフレット、ガイドブックなどには必ず小樽運河の写真が掲載されている。つまり、小樽臨港線と小樽運河が、小樽市をイメージさせるものとなっている。また、住民の憩いの場として、散策や休憩、創作などに利用されたり、市民団体による清掃活動など親しみを持たれている。さらに、イベントとして、平成11年から毎年2月に開催されている「小樽雪あかりの路」のメイン会場となっており、期間中約50万人が来訪し、これによる移動や様々な消費といった経済活動を誘発したり、テレビや映画のロケ地となることによって広く宣伝され、これらを視た人々に訪れたいという思いを起こさせたりする効果がある。

ここで仮に、当初の計画とおりの小樽運河が全て埋め込

てられていたとした場合、現在のような観光入り込み数であったか、また、小樽の地域ブランドのイメージ形成につながっていたかと考えてみても、やはり運河周辺の景観形成と良好な視点場の創出による効果は大きかったのではないと言える。

5. 良好な景観形成による効果のイメージ

4章では、魅力的な景観の創出による効果として、「地域を訪れる観光客の増加」や「土地の資産価値を維持」、「イベント開催による経済活動の誘発」といった間接的利用価値の存在、および心理的な効果として、「地域住民が街並みを誇りに感じ」、「景観改善に対する意識が向上」したり、テレビや雑誌など「様々な媒体を通じて街の魅力が宣伝される」ことによって「人々に訪れたいと思わせたりする」ような非利用価値が存在することを示した。

本章では、これらの結果を踏まえて、景観による効果を俯瞰的に把握することを目的に、魅力的な沿道景観が形成されることによる効果について、図-7のとおり、効果の関連性を模式的に解りやすく表現することを試みた。

また、波及効果の一例として点線で囲んだ所について説明すると、①景観形成により、魅力的な沿道景観が存在することによって、地域のイメージが向上する。②それがテレビや旅行雑誌などを通じて人々が目にする事により、訪れてみたいと思われる。③そして来訪者が増えることにより、観光地として定着する。④-1 これらがきっかけで、交流人口が増加し、観光関連産業も活発化する。④-2 また、自然環境保全や景観改善の活動がもとで、地域ブランドが形成されたり、コミュニティビジネスが生まれたりする。⑤結果として、地域の活性化に結びつく。などとなる。

なお、図-7で、網掛けによって示した項目は4章の調査結果のなかで、心理的效果と地域社会・活動への効果、地域経済効果に該当するものとする。

6. まとめ

良好な景観形成による社会的効果に関して、本論をまとめると次のとおりである。

- ①景観に関する社会的な要請や法制化などにより、公共事業における景観配慮と同時に、極めて難しいとされる景観の効果や便益をより適切に評価する必要性が、これまで以上に高まっている。
- ②そこで、環境分野の研究事例なども参考に景観価値に関する分類を試み、利用価値だけでなく非利用価値などについて、その概要を示した(図-1)。

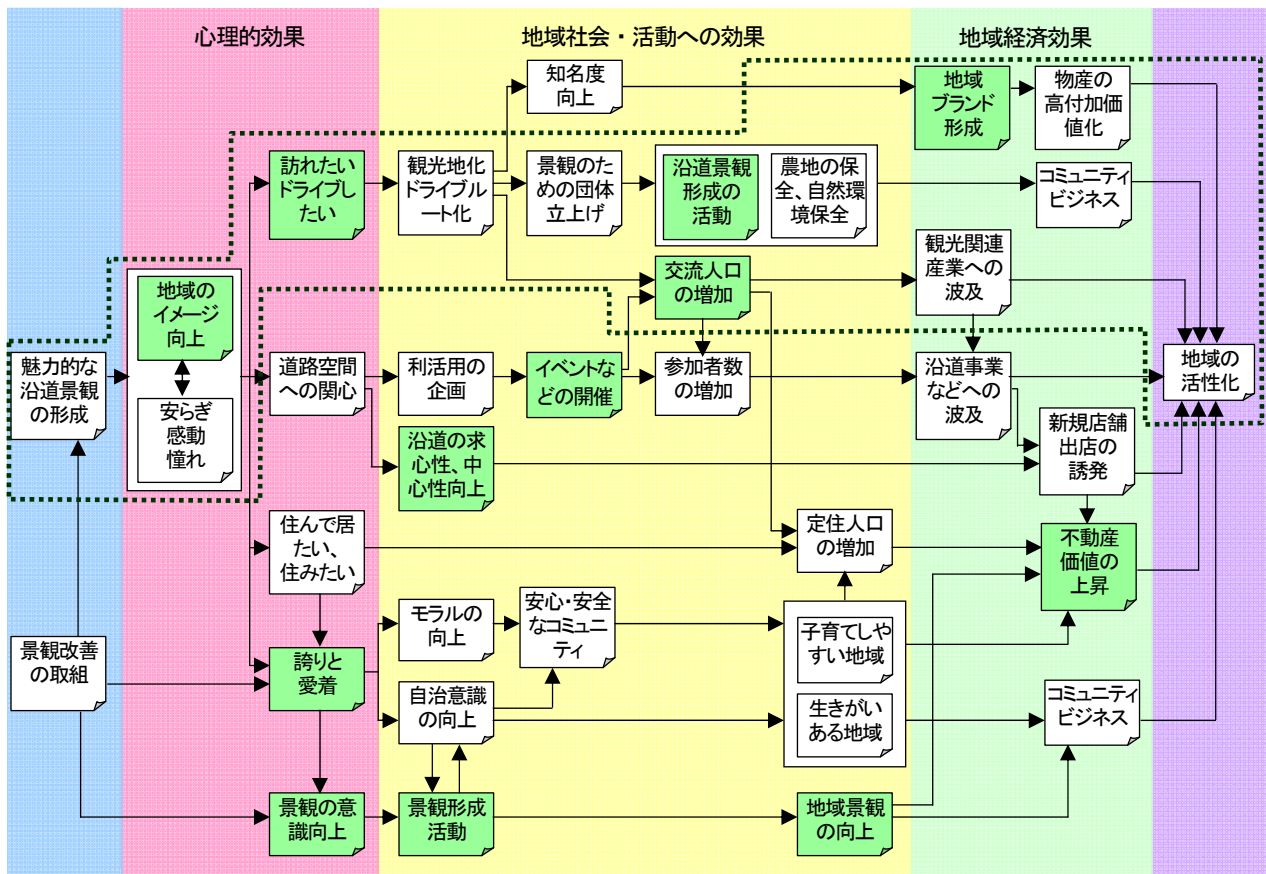


図-7 良好な景観形成による効果の関連図

③ これらをもとに、北海道内の公共事業を事例に、良好な景観形成による効果や価値の向上の把握を試みた。その結果、以下のことを把握した。

- イ) ニセコ綺羅街道の景観形成により、多くの地域住民が、景観への意識を向上させ、景観改善を実践し、結果として経済効果をもたらしている。
- ロ) 小樽臨港線と小樽運河の景観形成が、観光入り込み客数の増加させ、また魅力的な景観と観光地を持続させることが、土地の資産価値の維持に繋がっている。

④ ニセコや小樽の事例調査／検討を通じて得られた知見をもとに、時間効果も考慮した景観の効果の全体の関連性を模式的に分かりやすく整理した。

7. おわりに

今回の結果から、良好な景観における多様な価値や効果について、一部ではあるが、見いだすことができた。しかし、更に具体的かつ定量的な景観の価値や効果の把握が必要である。加えて、景観の価値や効果を評価する有効な指標や手法は、十分に把握されておらず、特に、経済効果の出にくい郊外部における景観効果については、課題は多く残されている。

今後は、国内および諸外国における景観の価値・効果

に関する事例研究や、フィールドにおける価値・効果の実態の把握調査を行うとともに、既存の手法に囚われない形で、景観の価値（定量的、定性的）の評価指標と手法を研究する予定である。

謝辞：

最後に、アンケート調査にご協力頂いたニセコ町の皆様と関係機関の皆様に深く感謝致します。

参考文献

- 1) 国土交通省大臣官房技術調査課・公共事業調査室：公共事業における景観整備に関する事後評価の手引き（案）～市民の目線に立った良質な空間形成に向けて、2009.3
- 2) 663highland 投稿画像メニュー：Tomonoura01s1920.jpg (GFDL+creative commons2.5)、フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』
- 3) 国土交通省都市・地域整備局：景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書、2007.6
- 4) 栗山浩一著：環境の価値と評価手法 -CVMによる経済評価、北海道大学図書刊行会、1998
- 5) ディヴィッド・スロスビー著 中谷武雄・後藤和子監訳：文化経済学入門、日本経済新聞出版社、2002
- 6) ニセコ町商工会青年部ホームページ：綺羅街道整備概要、<http://www.ni.bekkoame.ne.jp/kyuzo/index.html>