

第1部 シーニックバイウェイ制度導入の背景と試行の前提条件としての理念および基本方針

第1部では、シーニックバイウェイ制度導入を北海道で試行するに至った経緯、および試行の前提条件となる制度の理念および基本方針について報告する。

1. 北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデル検討の経緯

豊かな自然資源を背景に、観光は北海道経済を支える主要産業と位置づけられているが、自家用車を利用した個人旅行の増加など、新しい旅行形態への対応が求められている。さらに全国的・全道的な景観整備および観光振興に関する関連施策が展開される中、北海道と同様、自動車利用が中心となっている米国におけるシーニックバイウェイ制度への取組などが、北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデルの契機となった。

(1) 全国における景観整備、観光振興に関連した主な動向

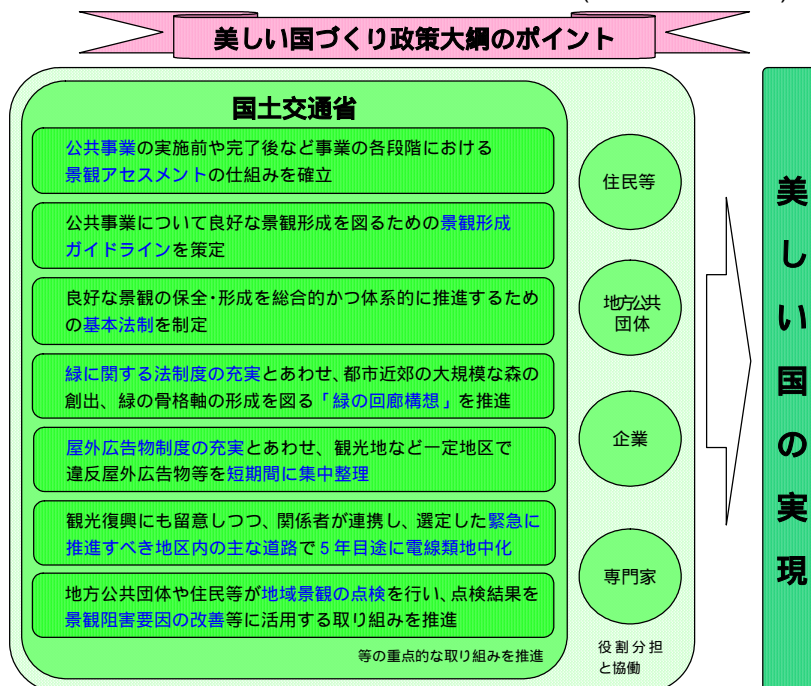
平成14年度国土交通省重点施策（平成13年8月）

平成14年度国土交通省の重点施策において、“都市再生と個性ある地域・美しい国土の形成”をめざし、“知恵と工夫の競争による個性ある地域の活性化”のための重点施策のひとつとして、“優れた景観を有する観光ルート（シーニックバイウェイ）の指定・登録制度の導入”を図るとしている。

美しい国づくり政策大綱の制定（平成15年7月）

美しい国づくりのための基本的考え方と国土交通省のとるべき具体的な施策と各主体の役割と連携のあり方について平成15年7月に公表され、わが国において景観改善や景観整備を進めていく上での環境整備は大きく前進している。

図表 1.1 美しい国づくり政策大綱のポイント(国土交通省資料)



観光立国行動計画の策定（平成 15 年 7 月）

観光懇談会による「住んでよし、訪れてよしの国づくり」の理念を踏まえ、観光立国のための具体的な施策を示した「観光立国行動計画」が平成 15 年 7 月に策定された。本計画においては、“良好な景観形成”をとおした「日本の魅力・地域の魅力の確立」がうたわれており、観光における景観形成の重要性が改めて示されている。

21 世紀の進路「観光立国」の浸透（観光立国の世界へのアピール、ビジットジャパンキャンペーンの国民への周知）

日本の魅力・地域の魅力の確立（1 地域 1 観光、良好な景観形成）

日本ブランドの海外への発信（トップセールス、ビジットジャパンキャンペーン）

観光立国に向けた環境整備（外国人が一人歩きできる環境整備、入国手続きの円滑化、旅行の低コスト化）

観光立国に向けた戦略の推進（観光立国関係閣僚会議、実施施策の評価システム）

景観法制定（平成 16 年 6 月）

美しい国づくり政策大綱の制定を受け、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図るため、良好な景観の形成に関する基本理念および国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等を行うことを目的として平成 16 年 6 月に制定された。

図表 1.2 景観法の全体イメージ（国土交通省資料）

都市、農山漁村等における良好な景観の形成を図るため、良好な景観の形成に関する基本理念及び国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等を行う。

基本理念 国民・事業者・行政の責務の明確化

市町村(*)による景観計画の作成

(*) 広域的な場合等は都道府県 ・ 住民やNPO法人による提案が可能。



(2) 北海道における景観整備、観光振興に関連した主な動向

第 6 期北海道総合開発計画閣議決定（平成 10 年 4 月）

北海道総合開発計画は、北海道開発法に基づいて策定され、現在は平成 10 年から概ね 10 年程度を目標とした第 6 期目の計画となっている。本計画では、北海道の恵まれた自然との共生を基本として、北海道らしい個性的な景観の保全・創出、観光・保養など国民の多様な自己実現や交流の場の形成を図っていくこととしている。

「わが村は美しく - 北海道」運動の推進（平成 13 年 2 月）

国土交通省北海道局では、北海道の農山漁村において、地域の資源を活かし、地域住民が主体的に行っている様々な地域づくりの取組に対して支援している。この運動では、活動をより高めていくためコンクールを開催し、「景観」「地域特産物」「人の交流」の 3 つの部門毎に、優れた取組を行っているグループを表彰し、運動の普及を推進している。

北海道美しい景観のくにづくり条例制定（平成 13 年 10 月）

北海道美しい景観のくにづくり基本計画策定（平成 14 年 12 月）

新たな世紀を迎え、景観に関する関心の高まりつつある中で、北海道では平成 11 年 3 月に策定された「北海道景観形成基本計画」に基づき、平成 13 年 10 月に「北海道美しい景観のくにづくり条例」が制定された。また、平成 14 年 12 月には、その実施計画として「北海道美しい景観のくにづくり基本計画」が策定され、地域主体の景観づくりや道民、事業者、市町村などの協働と連携による景観づくりを進めるとしている。

北海道観光のくにづくり条例策定（平成 13 年 10 月）

北海道観光のくにづくり行動計画策定（平成 14 年 3 月）

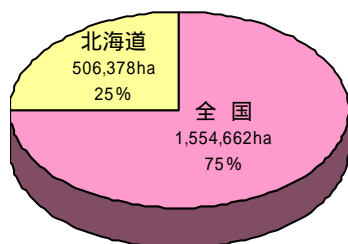
観光産業を北海道経済のリーディング産業とすることを目指し、平成 13 年 10 月に「北海道観光のくにづくり条例」、平成 14 年 3 月に「北海道観光のくにづくり行動計画」が策定された。このように北海道では観光を重点施策として位置づけ、北海道活性化に向けて展開している。

(3) 北海道の地域資源特性および観光特性からみた背景

豊かな自然環境に恵まれた北海道

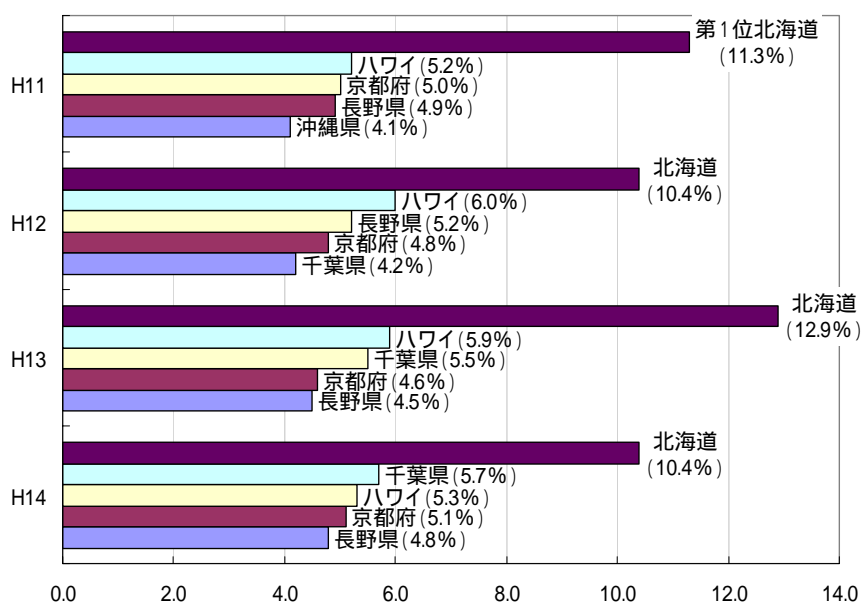
北海道の国立公園の面積は全国の国立公園の約 1/4 のシェアを占め、良質で豊かな自然環境を有している。また、ハワイや京都など有数の観光地に比べても、旅行の希望先の第1位であり、旅行目的地として高い人気を誇っている。

図表 1.3 国立公園の面積 (平成 13 年環境省資料)



北海道の国立公園	面積 (ha)
利尻礼文サロベツ国立公園	24,166
知床国立公園	38,633
阿寒国立公園	90,481
釧路湿原国立公園	26,861
大雪山国立公園	226,764
支笏洞爺国立公園	99,473
計	506,378

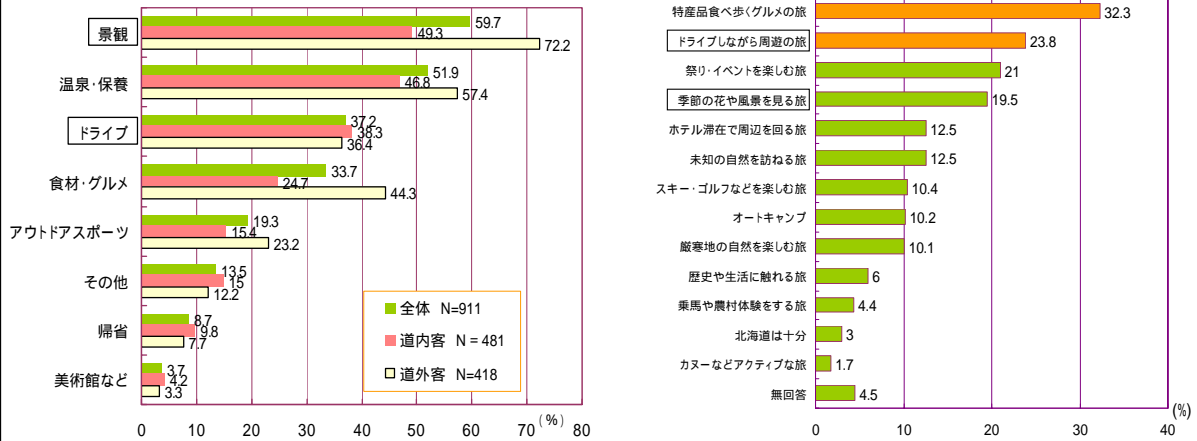
図表 1.4 国民の旅行先ニーズ上位 5 地域の推移 ((財)日本交通公社資料)



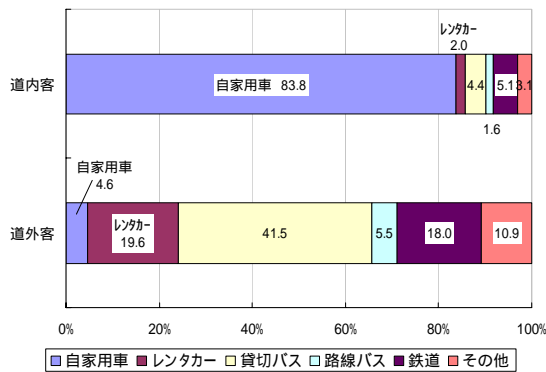
自然景観やドライブ目的の観光が人気

北海道の旅行者の旅行目的は、景観、温泉・保養、ドライブなどが上位を占めている。また、道内周遊の交通手段は道内客の約8割、道外客の約2割が自家用車やレンタカーを利用している。レンタカー事業者や「道の駅スタンプラリー」の参加者の増加にみられるように、自動車周遊型旅行は増加傾向にある。

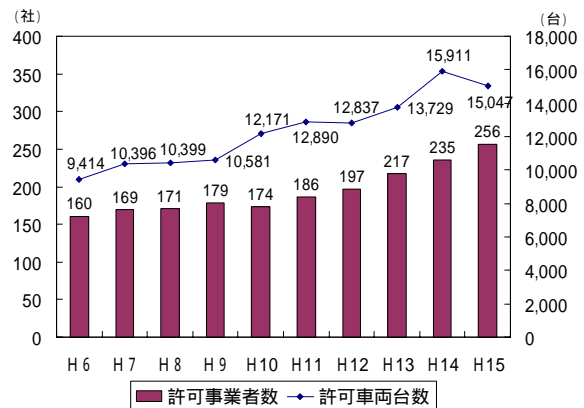
図表 1.5 道内旅行の目的（北海道開発局資料）



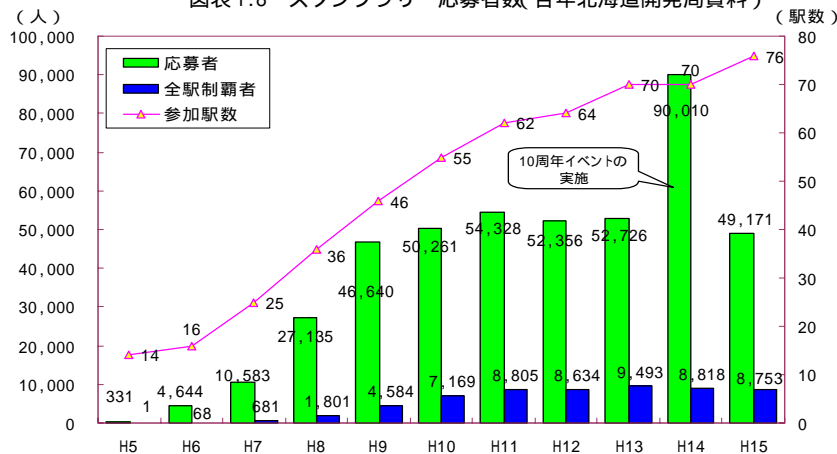
図表 1.6 道内を周遊する観光客の交通手段（H15北海道資料）



図表 1.7 レンタカー許可事業者数（各年北海道運輸局資料）



図表 1.8 スタンプラリー応募者数（各年北海道開発局資料）



北海道の地域資源を活用した観光スタイルの多様化への対応

団体旅行から個人旅行へと旅行形態が変化中、旅行者個人の余暇ニーズの多様化や体験志向・環境志向の高まりへの対応などを反映し、観光スタイルの多様化が顕著となっている。北海道においても地域資源を活用した体験型観光や花観光、歴史観光、産業観光等のテーマ型・学習型観光など様々な形態の観光が顕在化しつつある。

図表 1.9 北海道における体験観光メニュー（北海道資料）

体験型観光分類	体験観光メニュー例
ウォーターレジャー	カヌー、ボート、ラフティング、ダッキー、カヤック、マリンジェット、プレジャーボート、いかだ、釣り、スキューバダイビング、イルカ・ホエールウォッチングなど
フィールドレジャー	ホーストレッキング、登山、キャンプ、山菜・きのこ狩り、トレッキング、アプセILING、スポーツカイト、フリークライミングなど
スカイレジャー	パラグライダー、モーターグライダー、ハンググライダー、ウルトラライトプレーン、遊覧飛行、パラセーリングなど
ネイチャーウォッチング	自然観察、バードウォッチング、イルカ・クジラウォッチング、アザラシウォッチング、天体観測など
ウィンターレジャー	クロスカントリースキー、スノーモービル、犬ぞり、スノーラフティング、スノーチューブ、スノーシュー、かんじき、かまくら作り、ワカサギ釣りなど
農林漁業体験 酪農体験	酪農体験（乳しぼり、哺乳等）収穫体験、羊毛刈り、潮干狩り、地引き網、炭焼きなど
食品加工体験	バター、アイスクリーム、チーズ、ソーセージ、ハム、イカ生干し、しょうゆ漬け、くんせい、パイ、ジャム、パン、ピクルス、うどん、そば、豆腐、味噌など
創作・文化体験	押し花、ドライフラワー、リース、草木染、フラワーアレンジメント、フェルト、糸紡ぎ、ハーブ、トウキビ人形、木工（木彫り等）陶芸、七宝焼、貝細工、版画刷、ガラス工芸（サンドブラスト、ステンドグラス等）カヌー制作、砂金堀（金採取）化石採取など

(4) シーニックバイウェイ制度導入モデルの検討について

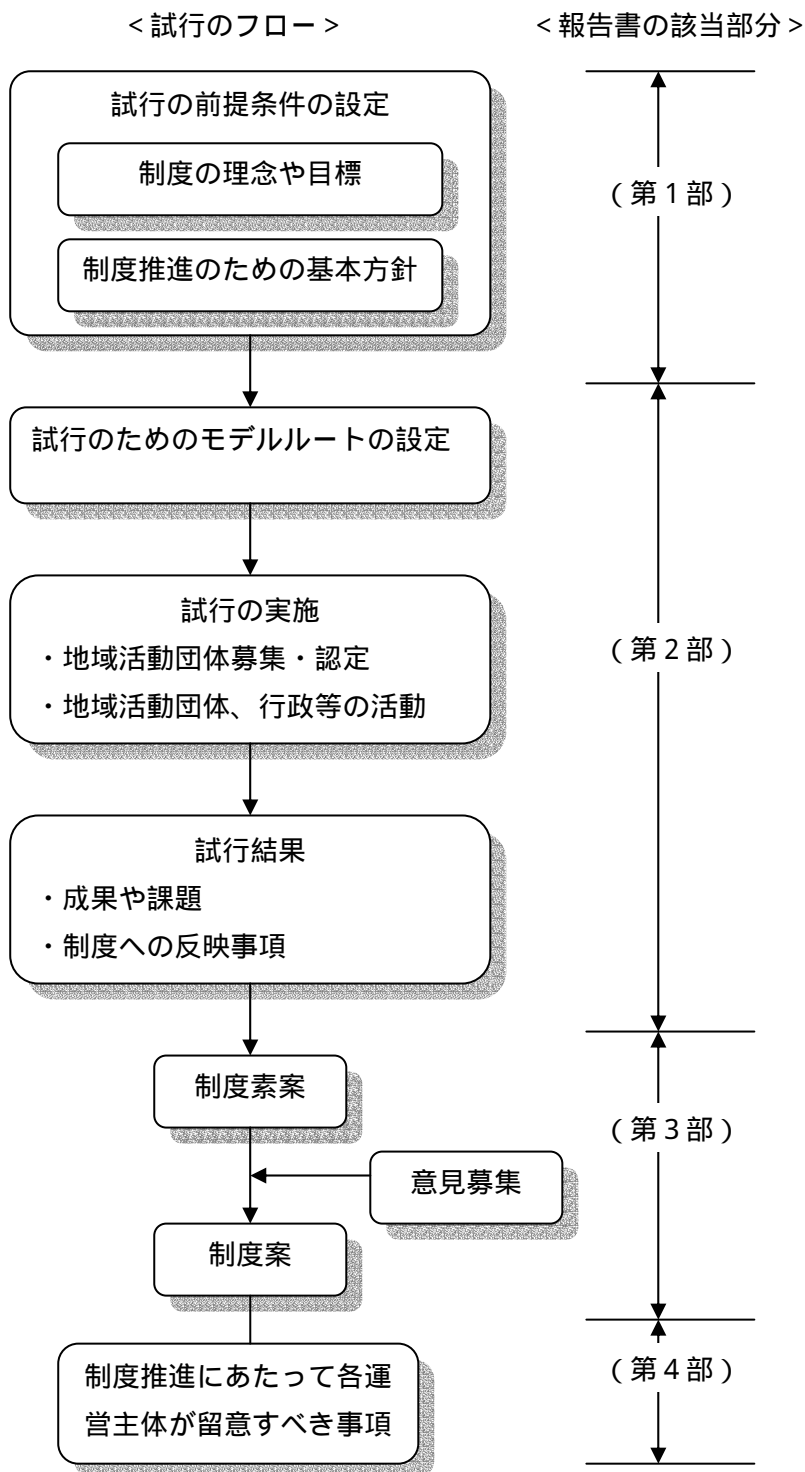
北海道は豊かな自然環境を活かした優れた観光資源を有し、数年来国民の旅行先ニーズ第1位の観光地域として位置づけられ、毎年500万人以上の道外観光客が訪れている。しかし、観光入込み数は、有珠山噴火や経済不況の折、横ばい状況が続いている。こうした観光の量的な低迷の一方、旅行形態は団体型から個人型に移行しつつあり、観光目的の交通も自家用車等の利用が増加するなど、質的に変貌を遂げつつある。今後の北海道における観光振興においては、こうした変化に対応していくことが求められている。

平成10年4月、政府は「第6期北海道総合開発計画」において、自然との共生を基本とし、北海道らしい個性的な景観の保全・創出、観光振興を主要施策のひとつとして打ち出した。また、国土交通省北海道局では「わが村は美しく - 北海道」運動を平成13年2月に開始、北海道においても平成13年10月に「北海道美しい景観のくにづくり条例」および「北海道観光のくにづくり条例」を制定するなど、景観保全・活用や観光振興に対する取り組みが活発に行われるようになってきた。

また、国土交通省においては、平成13年8月、平成14年度の国土交通省重点施策において“優れた景観を有する観光ルート（シーニックバイウェイ）の指定・登録制度の導入”を打ち出した。こうしたことから国土交通省北海道局では、北海道において、米国シーニックバイウェイ制度を参考に、地域住民等と行政が連携し、沿道景観を保全する総合的な施策を展開することによって、北海道独自のドライブ観光の創出・振興、観光資源の充実、観光産業の活性化を図るシーニックバイウェイ制度を導入すべく、そのための検討を行うことを目的に「北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデル検討委員会」を平成15年2月に設置した。

シーニックバイウェイ制度の取組においては、地域の人々が主役となって、景観や自然環境の保全、人材育成、体験メニューの創出などを行うこととなる。このため、本委員会においては、検討にあたり、モデルルートにおける2年間の試行期間を設定し、地域の活動団体相互の連携、活動団体と行政との連携、そうした連携を支える体制構築と運用といった取組を実践する中で、シーニックバイウェイ制度の本格展開に向けた実証的検討を進めることとした。

図表 1.10 モデルルートにおける試行の流れ



2. 北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデル試行の前提条件としての理念と基本方針

本委員会では、まず試行の前提条件として、制度の理念を、以下に示すビジョン(北海道の将来像)および、それを実現していくために必要な戦略的構成要素として2つのゴールを設定した。次にゴールに到達するための進め方の基本的戦略として、3つの基本方針を設定し、具体的な試行はそれぞれの基本方針の検証毎に具体的な活動や事業を実施し、検証するという形で実施することとした。

(1) ビジョン～「シーニックバイウェイ制度がめざす北海道の将来像」

美しい沿道環境形成や北海道の地域資源を見出し、保全・活用することにより、そこに住む人々にとって誇れる地域環境を形成するとともに、訪れる人々にとって安全・快適な観光環境の創造を図り、北海道の豊かな地域資源の中で、地域住民と旅行者、地域産業と観光産業が共生できるような、新しく美しい北海道を実現する。

(2) ゴール～「美しく個性的で居心地の良い北海道づくりをめざして」

沿道景観整備などによる美しいツーリング環境の創造

沿道景観整備を積極的に進めるとともに、交通安全対策、ユニバーサルデザインの導入、歩行者や自転車利用者などにも配慮した、誰もが安全・快適に利用できる美しいツーリング環境づくりをめざす。

地域資源の保全や改善等による個性的で居心地の良い地域環境の創造

四季折々の美しい景観や自然・文化・歴史・レクリエーション資源など、多様な地域資源の保全や改善等を通して、個性的で居心地の良い地域環境づくりをめざす。

(3) 北海道におけるシーニックバイウェイ制度推進のための基本方針

基本方針1 地域住民主体の運営体制づくり

地域住民の主体的参加による横断的推進体制の構築

地域住民やNPO、民間企業等が運営主体として本プログラムに参加し、相互の連携や関係行政機関、民間等との広範な連携・合意形成により創意工夫にあふれた推進体制の構築を図る。

評価システムによる推進・支援体制の構築

地域資源や運営組織および活動の効果に関して評価を行い、問題点や課題を明確にした上で、的確な対応を講じることができるような支援を目的とした評価システムを導入する。

基本方針2 ブランド形成によるコミュニティビジネスの創造

プロモーション推進によるブランド形成

本プログラムの対外的なプロモーションを積極的に推進し、北海道らしく質の高い観光資源としてのブランド形成を図っていく。

新たな地域ビジネス創造の積極的志向

旅行者のニーズに対応した個性的で質の高いサービスを提供していくため、新たな交流ビジネスや地域ビジネスの創造を積極的に志向し、地域の雇用創出に繋げていく。

基本方針 3 持続的サポートのための仕組みづくり

シーニックバイウェイ制度に関する情報の共有化、情報発信等のネットワーク化

シーニックバイウェイに参加する地域内外の多様な主体による協働を支援する情報共有システムの構築を図る。またITの活用など、多様な旅行ニーズに対応できるよう、キメの細かい情報を提供できる情報提供システムの構築を図る。

リソースセンター（支援センター）設置等による持続的サポート体制の構築

シーニックバイウェイモデルルート毎の活動団体への技術的支援や関係機関相互の連携などを持続的に推進していくためのリソースセンター（支援センター）を構築し、プログラムマネジメントに必要な持続的なサポート体制を構築する。

図表 1.11 北海道におけるシーニックバイウェイ制度推進のための全体イメージ

