

1 はじめに～景観とは

景観とは、「風景外観。景色。眺め。また、その美しさ。」を意味し、長い時間の中で生活や産業といった人々の営みが周りの自然や風景と相まって、その表情として私たちの目に映し出される光景を言います。それは、地域の歴史をものがたり、文化の積み重ねを通じて人々の暮らしを反映し、環境と地域社会との度合いを客観的に把握できるものです。

北海道は広大な土地と身近な大自然、それを活かした農業景観など他都府県にはない優位性を持っています。その優位性を活かし景観づくりを進めることで、観光や地域間交流を促進させることが期待されます。

また、地域の活性化を図るため、地方公共団体、事業者、住民が協働で同じ目標にむかい景観づくりを進める必要があります。

各地域においては、景観づくりに参加している住民の方々は多数おられます。しかし、その多くは住民同士のコミュニケーション形成のために行っていることが多く、景観づくりを行っているという認識はありません。その意識の改善を行うことで地域住民の景観に対する意識が高まり、それが全道各地に展開していくことで、北海道全体の景観に対するさらなる機運の醸成につながっていきます。

さらに北海道の景観特性である自然景観が、北海道の基幹産業である農業と調和し、自然景観と農業景観とが相まって北海道ならではのすばらしい景観をつくっています。農業景観をつくっているのは農業生産者であり、生産者がそのことを認識すること、また、その農作物を消費しているのは都市部に住んでいる方であり、お互いが理解することも大事な視点であります。

景観は都市のため、いわゆるまちづくり的なものに思われがちです。しかし景観は都市計画よりはるかに広く、自然地域、郊外地、市街地も入ります。北海道の景観計画区域は北海道全域であるのもこのことによるものです。

北海道には、自然景観、農村景観、漁村景観等、様々な良好な景観がたくさんあります。すなわち、それぞれの地域には必ず良好な景観、保全しなければならない景観が存在しているということです。そのことを道民すべての方が認識し、関心をもち、一人ひとりが、景観づくりを意識しながら、景観づくりの身近な活動を行うことが大切です。

そして、身近な活動を継続することにより、時を経て成熟し、地域の価値を高め、それぞれの個性を生み出し、そこに住んでいる人たちが自分たちのまちに愛着をもち続け、住み続けたいまちになっていきます。また、そこを訪れる人たちにとって再び訪れたいまち、住んでみたい町へと発展していきます。

景観は、身近なものでありながらあまり意識されていないのが現状です。景観に対する道民みんなの意識、関心が高まれば、北海道の景観はさらに素晴らしいものになるはずです。

2 北海道の景観特性

(1) 北海道の景観の構造

北海道には広大な土地と恵まれた自然環境、なだらかな丘陵の農村地帯、格子状の田園、多様な風景の海岸線などを有し、主に下記の様な構造と言えます。



(2) 景観特性の把握方法

北海道における景観特性は、各地域によって気候や風土、歴史的成り立ちは異なります。地域において未来の子どもたちへ引き継ぐ景観は、どの様なものでしょうか。現在、私たちが目にしている景観も先人達が私たちのために残してくれた景観です。先人達は、私たちに何を残そうとしていたのでしょうか。その地域における景観特性を調べることによって、より景観を身近に感じることができ、子どもたちへ伝えやすくなると考えられます。

また、それぞれの地域においては、次に示した事項を参考として地域の景観特性を把握し住民や事業者の景観に対する共通認識を持つ必要があります。

①地名

自分たちの住むまちや地区の名前にどんな由来があるか、どんな思いが込められているのかを考えることが重要です。特に北海道の地名はアイヌ語地名が多く、地形や自然の特色をうかがい知ることができます。

■アイヌ語地名の例（由来について、諸説ある市町村があります）

遠軽町 ・アイヌ語「インガルシ」見張りをす るところ	利尻町 ・アイヌ語「リイ・シ リ」高い島	芽室町 ・アイヌ語「メモオ ロッパ」泉沼より 来る川	栗山町 ・アイヌ語「ヤム・ニ・ウシ」栗・木・多い、付近の山に栗の木が多いことにちなむ
----------------------------------	----------------------------	-------------------------------------	-----------------------------------------------

②カントリーサイン

各市町村にある「カントリーサイン」は、それぞれのまちに宝物（自然、歴史、産業など）があることを気付かせてくれます。また、どうしてこのようなデザインなのかを考えることによって地域の景観を考えるきっかけになります。

■道内景観行政団体のカントリーサイン（平成29年9月1日現在17団体）



資料：北の道ナビ

(国土交通省北海道開発局道路維持課)

<http://northern-road.jp/discover/index-cs.htm>

(3) 地形と自然

①独立性の高い北の大きな島

北海道は、性格を大きく異にする3つの海（太平洋、日本海、オホーツク海）に囲まれた、独立性の高い日本北端の大きな島です。地形は、島の中央を2列の山並みが南北に平行して走り、東西両側に向かって高度が低下しています。

中央部には大雪山系が位置し、東に向かって千島火山帯が延び、カルデラ湖が点在しています。また、渡島半島部は、本州につながる那須火山帯が貫かれ、多くの火山と湖沼が点在し、支笏カルデラの噴出物によって本島とつながったと考えられています。

このことから、自然の有り様や気候や動植物を含めた生態系は、本州とは明らかに異なっています。



②身近にある、限りなく純度の高い自然

北海道には、6つの国立公園と5つの国定公園、そして12もの道立自然公園をはじめ、大自然が広く分布しています。

しかも、限りなく手つかずの自然が、街の郊外に広がっているのが大きな特徴です。世界に誇れる自然資源が、日常生活のすぐ身近にある豊かさ。さらに、高緯度の北の島であることから、独特の針広混交林が広がり、季節ごとの色彩は変化に富み、ひときわ見事です。

前景に広がる防風林や畑地や海岸線とあいまって、悠然と構える単独峰や山脈。限りなく遠くの街や、様々な地点から目にすることができるのは、雄大さもさることながら、北海道の澄んだ空気もその一因になっています。

■ 主な山岳・河川・湖沼

山岳	標高 (m)	河川	流路延長 (km)	湖沼	面積 (km ²)
旭岳	2,291	石狩川	268	サロマ湖	151.6
十勝岳	2,077	天塩川	256	屈斜路湖	79.5
幌尻岳	2,052	十勝川	156	支笏湖	78.5
石狩岳	1,967	釧路川	154	洞爺湖	70.7
羊蹄山	1,898	鹉川	135	能取湖	58.2
利尻山	1,721	尻別川	126	風蓮湖	59.0
夕張岳	1,668	常呂川	120	厚岸湖	32.3
羅臼岳	1,661	網走川	115	網走湖	32.3
暑寒別岳	1,492	沙流川	104	摩周湖	19.2
駒ヶ岳	1,131	阿寒川	94	クツチャロ湖	13.4

[資料]

山岳：国土交通省国土地理院「日本の山岳標高一覧-1003山-」(平成26年4月現在)

河川：北海道建設部

湖沼：国土交通省国土地理院「平成26年全国都道府県市区町村別面積調」

(4) 自然の中での土地利用

① 北海道は、森と田園の国

北海道の面積は830万ヘクタール(北方領土50万ヘクタールを含む)、国土の22%を占め、その広さは東京都の約38倍、オーストリアに匹敵しています。

土地利用基本計画図地域区分別面積では、森林地域が全面積の72.6%を占め、農業地域は37.0%であり、都市地域は著しく少なくなっています。また、丘陵や山麓、台地が島の3分の1に達し、その多くが畑や牧草地に利用されています。

したがって、一歩まちを出ると田園と自然とが一気に視覚的に広がるというのが、北海道の特徴の一つになっています。

■土地利用基本計画図地域区分別面積

区分		面積 (ha)	割合 (%)
五 地 域	都市地域	647,707	8.3
	農業地域	2,903,538	37.0
	森林地域	5,693,115	72.6
	自然公園地域	871,002	11.1
	自然保全地域	9,662	0.1
計		10,125,024	129.1
白地地域		62,212	0.8
合 計		10,187,236	129.9
道土面積		8,342,431 (7,842,126)	— (北方領土面積を差し引いた面積)
(参考) 北方領土面積		500,305	—

※五地域等の面積は、道総合政策部調べ（H21. 3. 31）、北海道土地利用基本計画より
道土面積は、国土地理院ホームページ（H27. 10. 1）

※地域等の割合は、道土面積から北方領土面積を差し引いた面積を基礎としている。

※合計面積と道土面積は、重複があるため一致しない。

②大地のシンボルと田園に囲まれたまち

道内には、市街地の背景となっている象徴的な山並みなどや、間近な自然と農地に囲まれた独立性の高い集落など、まちとまちの間には大自然と田園が大きく広がっています。

③幾何学模様の農地

広々とした北の大地の上に整然と広がる幾何学模様の農地は、北海道を代表する景観のひとつとなっています。開拓時代の道庁が、アメリカやカナダをお手本に300間（540m）ごとの号線道路で地域を区切り耕地をつくったことが、その発端と言われています。現在でも、270mの長辺を基準に短辺を90mや45mに区切った畑が多く、また区画に沿って一直線に立ち並ぶ防風林が独特な人工的表情をつくっています。

④広々とした丘陵・牧草地帯

北海道の特徴のひとつにあげられるのは、見通しのきく広大な大地です。その理由として、火山噴出物が作ったなだらかな裾野や丘陵、台地と河川流域の盆地や海岸平野の広がりがあります。しかもその土地の多くは、牧草地や畑地などが大きく連続していることで、広大さのイメージを協調しています。

⑤ 広々とした水田地帯

北海道は関東平野に次いで平地や台地の占める割合が高い地域です。中でも河川による洪積地や沖積地に広がる水田地帯の広大さは、北海道らしい景観の一つです。しかも遠景の山並みと農地の構成からくるスケールの雄大さや耕作時期による四季の彩りは、田園風景を際立たせています。

(5) 新しくて古い、息づく歴史

① 北海道の市街地

北海道は、雪の降る北の自然豊かな大きな島で、先住の人々の長い歴史があります。また、明治以降急速に開発が進み、生活空間が広がったことにより、現在では、約 540 万人の人々が住む、計画的かつ短期間に地域開発が進められた特徴ある地域です。明治以降に形成された市街地が 90% 以上もあること、時代の意志としてつくられた産業都市や近代都市機能を計画的に配置した都市など、計画的につくられた市街地が 4 分の 1 を占めていること、また産業の発展に付随してできた市街地、交通の要衝などが自然発展的に成立した市街地が点在することなど様々な成り立ちが特徴となり、まち独特の表情に反映しています。

② 計画的市街地

北海道の計画的市街地は、明治以降につくられ格子型の街区によって構成されています。札幌市を例にとれば、市街地のほぼ全域が幅 12 間（約 22m）の直交街路によって、一辺 60 間（約 109m）の正方形ブロックで構成され、その中央に幅 6 間（約 11m）の中通りが補助街路として設けられています。こうした市街地は、整然とした印象を受ける一方で、まちなみに変化が乏しく単調となる傾向も指摘されています。

③ 殖民区画測設事業

北海道の農地開拓は、道路を格子状に配置する手法が採用され、300 間（540m）ごとの号線道路で地域を区切り耕地をつくったといわれています。当時はこの 300 間四方を一単位に 6 等分し、そのうち一つを薪炭備林地として原始林のまま残し、あとを 5 戸で耕作したといえます。こうした歴史が大規模な営農形態や屋敷構えのない農家住宅・散居形態、また直線道路や防風林などに引き継がれ、農村景観の下地の一つになっているのです。

④ 様々な歴史を伝える市街地

明治以降に開拓された地域は、道南・道央の海岸部分に集中しています。その多くは場所請負集落と考えられていますが、松前や江差に代表される自然発生的に市街地を形成した例も見受けられます。江差では地形に合わせて道路がつくられ、歴史的建築物の集中も

見られます。また、時代の意志として造られた産業や、経済の活動の集積により発展した市街地もあります。

(6) 暮らしと営み

①産業と生活がつくる北国の風景

北海道の各地で見かける風景の中にも「北海道らしい」と感じさせてくれる様々な要素があります。それらの多くは、地域の人々の暮らしや営み、地域に根ざした経済活動、冬の雪や寒さへの暮らしの知恵から生まれてきたものです。

②馬の王国

日高山脈の山裾に広がる牧場に点々と草をはむサラブレットの姿。春から初夏にかけては、産まれたばかりの子馬が母馬とたわむれています。冬も温暖で積雪がほとんどなく、その上広い牧草地に恵まれている日高地方は、日本を代表する競走馬の産地になっているのです。また近年、こうした牧場景観が注目され、新たな観光産業としての取組みも始まっています。

③昆布の海

かつてニシン漁で栄えた名残がいたるところに見受けられる日本海岸に対して、太平洋の渡島東部や日高の海岸は、今も昆布の海となっています。日高の昆布の歴史は古く、万延元年（1860年）に場所請負人が山から石を切り出して海に沈め、昆布礁をつくったことから始まっているといわれています。地域の産業の歴史と結び付いた景観は、独特の風情を持っています。

④北国のリゾート

北海道には限りなく純度の高い自然が残っていることから、本格的なアウトドア活動に適した地域でもあり、多くの人々が登山、カヌー、ホーストレッキングなどを体験しています。こうした自然を貴重な観光資源として、数多くの観光地やリゾート地が形成されています。とりわけ、北海道の冬と結び付いたスキー場は道内各地に点在し、観光産業の大きな柱となっています。

⑤直線道路

北海道の道路は幅が広く、交通量が少なく真っ直ぐに延びる直線道路が多いといわれています。広大な自然の中に点在している田園やまち。直線道路は、こうしたまちとまちを結ぶ大切な動脈としてはもちろん、北海道の広大さを実感できる重要な視点場となっています。また、防雪柵など、風雪に対応した独特の景観が見られます。

⑥北国の住まい

約半年は雪でおおわれている北海道。雪や寒さは日常的風景ともいえます。景観的には景観要素の輪郭をぼかし、地表面の質感を均質化することによって風景を和らげる特徴を持っています。寒冷地に対応した三角屋根や無落雪屋根といった独特の住宅が北海道らしい街並みを生み出しています。

3 北海道の景観の現状と課題

(1) これまでの取組

道では、平成21年3月に策定した北海道景観形成ビジョンを基に北海道の良好な景観づくりに向けた取組を行ってきました。

現ビジョンでは、一体性と連続性のある広域景観づくり、協働による多様な景観づくり、戦略的な活用を図る景観づくり、地域の総合的な質を高める景観づくり、景観づくりを支える人づくりの5つの基本方針を定め、北海道の景観施策を推進してきました。

広域景観づくりについては、北海道は広大な土地とその素晴らしい自然環境がおりなす山並み、湖沼、河川等、市町村間をまたぐような連続する景観を地域がともに共通の認識のもと保全していき次世代に引き継いでいく必要があります。

現在は、羊蹄山麓において5町2村により広域景観形成を推進しております。しかし、北海道には他の地域においても広域で取り組むべき場所はあるため、関係市町村とともに協議を重ねてきたことや、広く説明会等においてその必要性と地域のメリットを示してきました。

協働による多様な景観づくりでは、市町村の景観行政団体移行への技術的助言や地域性を重視した景観づくりのメリットを説明するなどし、緩やかではあるが増加してきています。また、景観行政団体の中には、景観法に基づく「景観協定」や「景観協議会」を活用し、また、携帯電話基地局等の電波塔は、高さや規模、設置位置などにより景観に与える影響が大きいことから、市街地中心部や郊外の集落地及び幹線道路の概ね両側100mを禁止地区に設定するなど、地域の実情に応じた景観づくりを行っている自治体もあります。



指針を策定し、幹線道路から100mセットバックしている携帯電話基地局：中標津町
写真提供：中標津町

道としても、平成27年に、民間団体や市民による自発的な景観保全・整備の一層の推進を図るため、一般社団法人北海道建築士会を「景観整備機構」として指定し、「まちづくり塾」等の開催など景観に対する普及・啓発活動を行っています。

戦略的な活用を図るための景観づくりでは、「エコアイランド北海道」「食のブランド北海道」「感動のくに・北海道」につながる景観づくりとして、国立、国定、道立自然公園の施設整備や、農業・農村の有する多目的機能の維持・発揮を図るため農地や水路など、地域資源の適切な保全管理に取り組む地域の協働活動の支援などを行ってきました。また、知床及び周辺地域における広域的エコツーリズムやグリーンツーリズムなどに関する地域資源の情報発信を行ってきました。

地域の総合的な質を高めるための景観づくりでは、景観法に基づく届出制度を平成21年4月より実施し大規模な建築物、工作物、開発行為に関し届出を義務づけ、地域の景観保全を進めてきました。また、良好な景観形成と風致の維持のため、屋外広告物ク

リーン強調月間を定め、関係機関と連携し官民連携パトロールなど行っています。また、公共事業景観形成指針に沿った公共事業の実施により、まちなかでの公営住宅整備、景観に配慮した道路事業の実施、電線地中化などの良好な景観に資する事業を行ってきました。

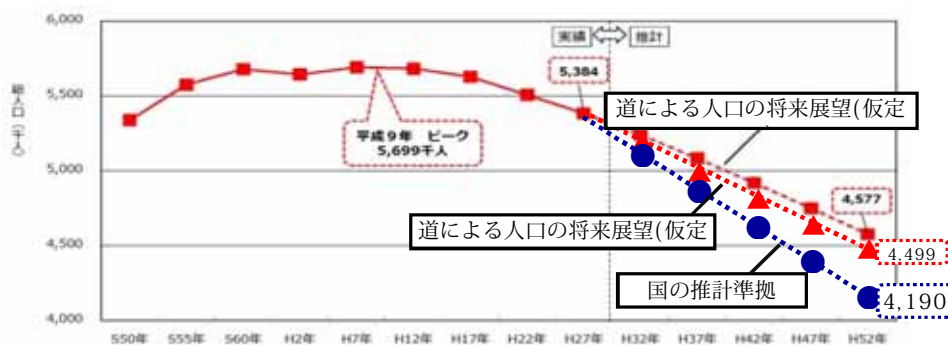
景観づくりを支える人づくりでは、北海道のホームページやブログ（ほっかいどう景観だより）や、毎年6月1日の「景観の日」に合わせ景観パネル展を開催し、道と景観行政団体の景観づくりの取組を紹介するなど景観に対する情報発信を継続して行っています。

さらに、景観行政団体と賛同する市町村で構成する景観行政団体連絡協議会を毎年、国と共同で開催し取組事例の紹介など情報共有をするなど、ネットワークの構築体制を整備し、各振興局においては、市町村と協働でセミナーやフォーラムなどを開催し地域の景観に対する機運の醸成に努めてきました。

(2) 社会経済情勢の変化

①人口減少・少子高齢化

北海道の総人口は、平成9年をピークに減少に転じており、国立社会保障・人口問題研究所の推計（平成25年）では、平成52年にはピーク時の529万人から419万人に減少するとされています。高齢化率は平成27年29.2%であるものが、北海道の人口の仮定による場合で、平成57年には37.1%になると想定されています。



本道の総人口の推移及び将来推計

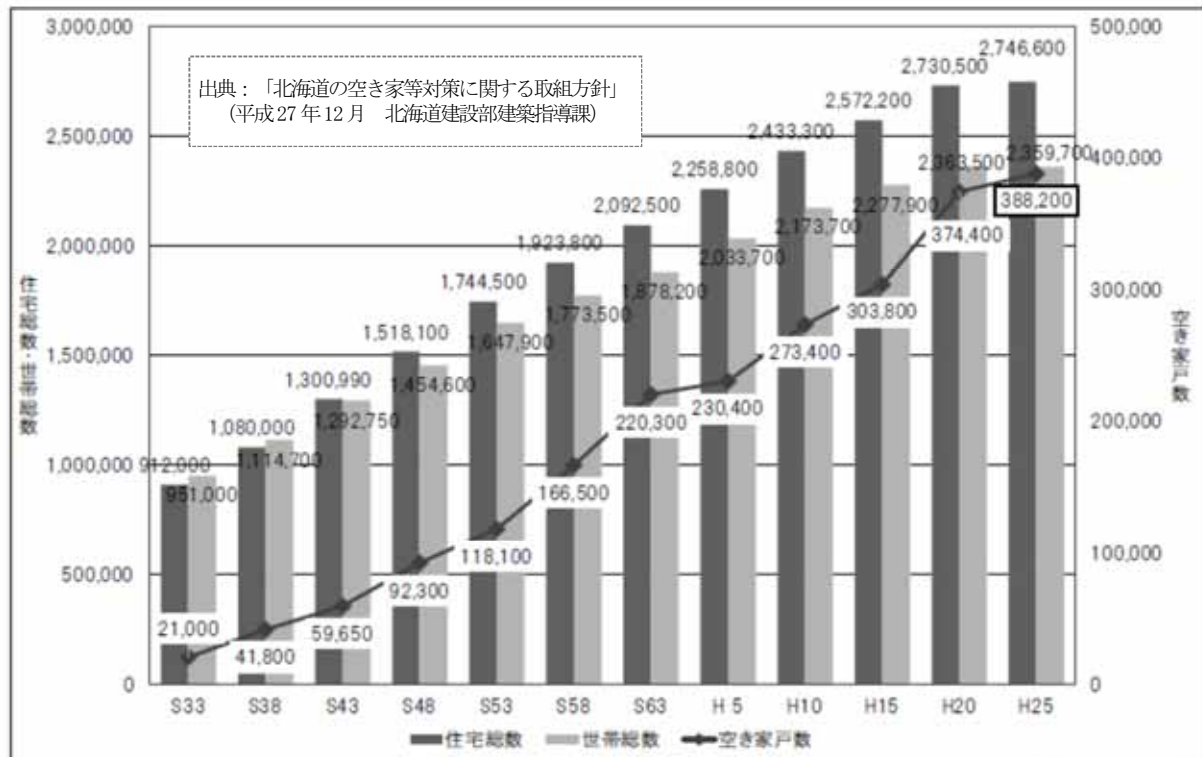
出典：「北海道における今後の住宅施策のあり方について」の答申
(平成28年8月
北海道住宅対策審議会)



高齢者人口割合の推移

②空き家、空き地の増加

道内の空き家戸数、空き家率は年々増加し、平成25年では約38万8千戸、14.1%となっており民間シンクタンクの予想では今後全国的に急速に空き家が増えていくことが見込まれ、景観阻害要因となる廃屋空き家の増加が懸念されます。



道内の住宅総数・世帯総数・空き家戸数の推移（総務省「住宅・土地統計調査」）

③ 地方公共団体の行財政構造の変化

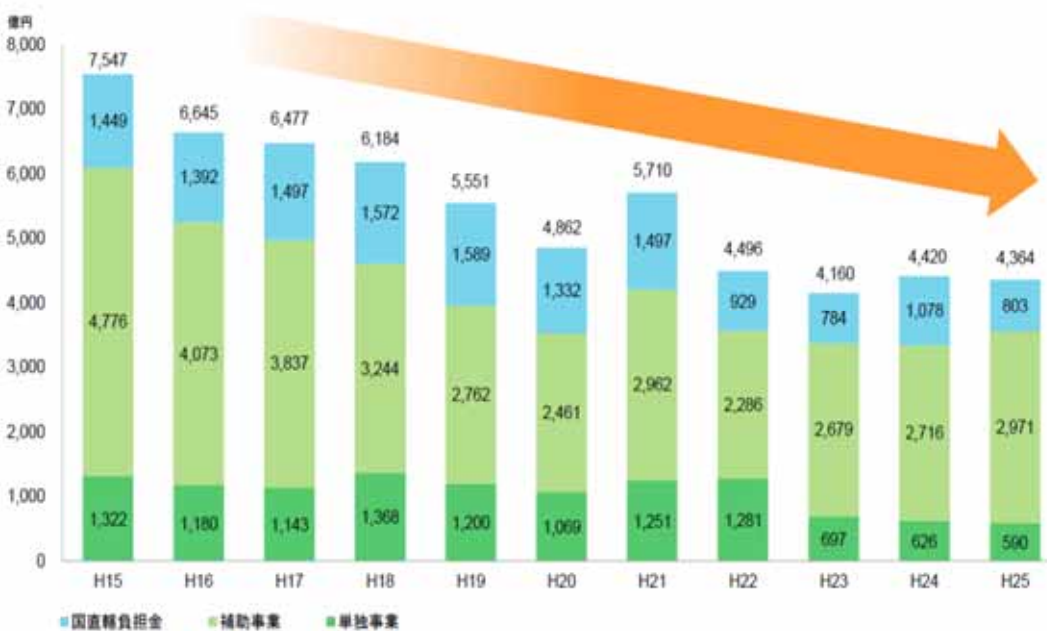
道内市町村等の一般行政部門の職員数（札幌市を除く）は、平成13年の33,634人から平成28年には26,038人となり、率で22.6%、実数で7,596人減少している。また、道の投資的経費は、国の景気・経済対策に沿って積極的に公共事業や投資単独事業を行ってきた結果、平成10年度には1兆2,022億円（ピーク）に達したものが、その後、段階的に抑制し減少傾向にあります。（平成25年度決算では平成15年度対比42.2%）

（単位：人）

道内市町村等の部門別職員数の推移



道の投資的経費の推移



④ 観光入込客・来道観光客の増加

北海道の観光入込客（実人数）（*1）は、平成23年度は東日本大震災の影響などにより落ち込んだが、翌年度以降回復基調に転じ、国内外の観光需要が堅調に推移したほか、高速道路の延伸や航空路線の新規就航など交通アクセスの向上などにより、平成27年度は5,477万人（前年度比1.9%増）と過去最高を更新した。

また、来道観光客数（実数）（*2）は平成22年度までに600万人前後で推移し、東日本大震災の影響などに落ち込んだ後、訪日外国人来道者の増加により平成27年度は800万人近くまで増加している。また、平成28年3月の北海道新幹線開業によりさらなる増加が見込まれます。

（*1）観光入込客数（実数）：北海道の観光地を訪れた道内、道外観光客の実人数

（*2）来道観光客数（実数）：交通機関の利用客数から推計した道外の観光客の実人数

