

景観とまちづくり (1)

米 田 公 則*

Landscape and Machizukuri

Kiminori KOMEDA

本論文は、景観を巡る議論や景観形成の取り組みを軸としたまちづくりがどのようにおこなわれ、何が問題とされ、今後どのような展開が可能なのかを明らかにすることを目的としている。もちろん景観とまちづくりの問題は、完全に重なりあう領域ではない。景観には、まちづくりとは直接的に関わらない自然景観の問題なども含まれる。しかし、そのような場合においても、景観保護運動などの展開は地域の環境保全の運動であり、広義の「まちづくり」ととらえることができる。

さらに近年では、都市景観が問題とされ、景観法が整備されるなど、まちづくりにとって「景観形成」が重要な課題となってきた。この論文では、景観とまちづくりの両者の関係の検討も対象としながら、まちづくりの今後の可能性を展望したい。

1. まちづくりとは何か

1.1 まちづくりとは

まちづくりという用語は近年日常的に使われるようになってきた。しかし、「まちづくり」という言葉の歴史は意外にも古い。澤村によるとすでに1947年の「日本計画士会」において、基盤整備など、都市計画的な分野の果たすべき役割を「街造り」「村造り」とした。

また、1962年に名古屋市「栄東地区都市再開発運動」の中から「まちづくり」という言葉が登場してきたとも言われる。こちらは「農村生活運動などでのむらづくりからの転用」というものである。すでに言葉の由来の時点で、建築関係、都市計画関係のいわばハード面での整備を重点に置いたものと、運動論的視点からのソフトな面に重点をおいたものがあつたことは興味深い。

渡辺俊一は、1945年から59年における用語の用法を、社会福祉協議会系、市町村合併

* 文化情報学部 文化情報学科

系、新生活運動系、住民運動系、都市計画系、社会科学系の6つの系統に分類した。しかしここでもその中身を検討すると、実質的には都市計画の関わるハード面での「街づくり」に重点を置いているものと、運動を含めたソフト面に重点を置いたものがあることがわかる。

田村明によると「まちづくりとは、一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、べんりに、より人間らしく生活してゆくための共同の場をいかにつくるかということ」と述べている¹⁾。

また、都市計画用語辞典では、まちづくりを「地域住民が共同して、あるいは地方自治体と協力して、自らが住み、生活する場を、地域にあった住みよい魅力あるものにしていく諸活動」とし、地域性により、都市づくり、地域づくり（おこし）、村づくり（おこし）等が同義語として用いられていると述べている。

また、活動内容により、次のような多様なまちづくりがあるとされている。

- ① 道路、建築物、緑など「物的施設づくり」、保存を目的とするもの。
- ② 特産物、観光資源、地場産業の開発など「生業づくり」を目的とするもの。
- ③ 祭り、博覧会など、「イベントづくり」を目的とするもの。
- ④ 生涯学習、医療・健康など「人づくり」を目的とするもの。

詳細は、澤村の文献にゆずるが、②、③は、「まちおこし」といわれるものである。

山崎丈夫は、これまでの「街づくり」を「もっぱら自治体の政策に基づいて都市計画や住宅・街路などの建設をもとに行われるハード（物的）な面の充実が基調とされてきたが、『まちづくり』は、地域住民の生活に関わるソフト（非物的）面を含んだ総合的・住民自治的な取り組みの意味を含む」ものとして、「まちづくりは、住民の生活における『土地の共同』利用とその上に成り立つ共同生活の整備を目的とし、生活の必要性に基づいて地域問題を解決し、めざすべき地域像を達成していく取り組み」だと述べている²⁾。

澤村は、建築行政・建築業的な分野を意味する場合を「狭義のまちづくり」、「地域を魅力あるものにしていく諸活動」を「広義のまちづくり」と分類した。

このようにみていくと、「まちづくり」という用語に多様な中身があることがわかる。しかし、それらに関連性がないということではない。本来「まちづくり」は地域住民の生活の向上のために、個人的努力を超え、共同的に進められる活動、運動である。よって、地域住民が共同で営む活動は「広義のまちづくり」に含むことが可能ということになる。

しかし、地域住民が共同で営む、例えば清掃活動などを「まちづくり」と捉えることは少ない。「まちづくり」とあえていうときには、そこに何らかの新規的で「創造的な側面」がニュアンスとして含まれている。この新規性、創造性が地域社会に認知され、地域的活動として取り組みられ、その後地域外においても認知されるというプロセスが重要であるために、運動という捉え方が出てくることがわかる。ここでは従来からの地域住民による共同的活動を「広義のまちづくり活動」と定義し、何らかの新規性、創造性を含み、新たな運動として展開されてきたものと「広義のまちづくり運動」と捉えたい。

それでは、澤村が言う建築行政・建築業などでいう「狭義のまちづくり」とはどのように捉えられるのか。本来、物的な形で結晶されるもの、運動が実を結んだものが物的施設である（あるいは保存運動の結実としての物的施設の保存・保全）。よって、「狭義のまちづくり」は「広義のまちづくり運動」の結実としてあるものである。

しかし、現実はそのようになっていない。「都市計画」というとき、一般に計画主体は、国や地方自治体である。都市計画の目的は、「住民一般の公共の福祉と安寧を維持するため」であり、都市計画の中身は、住宅、道路・交通、衛生、保安、経済等多様であるが、計画行政といわれるように、そこでの主体は、国や地方自治体であり、直接的に地域住民は登場しない。

もちろん、国や地方自治体は、地域住民の代表者から構成された議会や首長を通じて行政が行われ、地域住民（国民）の代表が行政を担っているということができる。ここに国や地方自治体が行う事業の「公共性」が主張される根拠がある。しかし、近年の「公共性」をめぐる議論では、「国家的公共性」のみが「公共性」ではないという議論が多く主張され始めている。

ところで、「まちづくり」をめぐる問題の本質はどこにあるのであろうか。それは本来「まちづくり」の中で統一的に進むべき「ハードな側面」と「ソフトな側面」が分離してきたところにあったのではなかろうか。ハードな側面は、都市計画という形で、国や地方自治体のいわゆる公的な機関が担い、しかもこの公的機関は、公共性を有するものを重点に整備、充実を図り、それ以外は実質的には私的所有権にもとづく使用権を最大限保障してきたのである。

他方で、ソフトな側面での「まちづくり」は、本来その基盤である地域住民に基づいた公共的位置づけがなされるべきであるにもかかわらず、現実的には私的な活動や一部住民の運動として捉えられ、私的領域のものとされてきたのである。実は、「まちづくり」をめぐる最大の問題は、この両側面の分離にあったのである。

1.2 近年のまちづくりの特徴とその背景

それでは、近年のまちづくりはどのような特徴を持っているのであろうか。それを考える前に、まちづくりを進めている地方（地域）がどのような現状に置かれているのかを考える必要がある。そこで最も注目しなければならない点は、中央と地方の関係の変化である。

本来、「まちづくり」は一定の地域性を持った中でしか進めることができない。よって地方、地域に一定の自主的権限がなければ進めることができないものである。しかし、従来の地方と国との関係をみると、財政面をはじめさまざまな側面で主従的關係であったことがわかる。都市計画の分野でも都市計画法は全国一律の規制を中心とした法律であったことがわかる。

だが、この関係にも近年変化がみられる。2000年に「地方分権一括法」が施行され、自治体が地域行政の主要な担い手として権限と責任を負うことがより明確になった。この法により、国と地方自治体の役割が明確にされ、機関委任事務制度は廃止され、規制措置の一部が見直され、地方に一定の権限が委譲された。

では、なぜそのような国と地方との関係の見直しが進められることになったのであろうか。その背景のひとつには国家の財政危機という問題がある。つまり、国家財政の危機的状況を改善するためには、これまでの地方交付金やさまざまな助成金等を全国一律に回すことは不可能になったのである。

そのために、一方で先進的な展開・活動を進めようとする地方には一定の助成金などの

財政的援助、税制面での優遇を進め、さまざまな特区の制度の導入、規制の緩和や一定の権限の委譲にみられるように、地方に自主的活動を可能にする条件を整備したのである。このことは別の見方をすれば、地方に、地域間競争、都市間競争を強いることを意味する。この流れの中で、都市再開発の動きなどもとらえることが必要である。

だがこのことは、地方自治体が自ら地域のまちづくりを主導することができるようになったということではない。都市計画法や建築基準法など、制度の骨格は変化がない。もちろん、一部の改正により条例への委任など拡大した側面は重要な部分であるが。

1.3 都市計画法・建築基準法の限界

都市計画法は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること」を目的とし、そのために「都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めること」ができる法律である。市町村のレベルにおいては、市街地の用途指定を行ない（例えば、工業地域、準工業地域、第一種住居専用地域など）、これによって、既存の施設（工場、住宅、商店等）を改善・改修しようというのではなく、新たな施設の建設に際して、用途指定によって制限を加え、土地利用を制限することにより、緩やかにその地域が意図した（計画した）地域になることを志向するというものである。

建築基準法は、都市計画法と連動し、防災などの観点を加味して、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とするものであり、そのため施設等に一定の付属的施設を追加するなどを義務づける内容になっている。

これらの法律は、いずれも基本的に土地利用の私的所有、私的利用を最大限保障しながらも、一定の制限を加えることによって、公共の福祉の増進を目的とすることを謳っている規制的法律である。

これらの特色のひとつは、公共性を原則にするために、全国一律が原則であり、地方の実情に合わせて法律を変更したりすることはできない。

また、これらの法律は土地利用の制限に関わる側面を含むものであるために、その権限は国家的事項であるということが前提にされている。つまり、これまでの地方における土地利用の制限は国家的裏付けとなる法律が求められる。そのため、地方自治体が自主的に定めた「まちづくり条例」などに含まれる土地や建物の利用制限は、法的には微妙な問題をはらむものといわざるを得なかったのである。

2. 景観とまちづくり

2.1 景観とは

私的所有権を前提とする現行の法制度においては、公共の名において土地の私的利用を制限することが可能なのは都市計画法と建築基準法以外にはない。そのために、「まちづくり」という課題が、国や地方公共団体が担い手である都市計画に矮小化されてきた側面は否定できない。

しかし、本来「まちづくり」は、地域住民の主体的活動をも含むものであるので、都市

計画に矮小化することは必然的に何らかの問題を生じさせる。問題発生の局面が、「景観」問題なのである。

「景観」とは一般的にいうならば「風景外観。景色。眺め。その美しさ」ということになろう。しかし、「景観」は、単なる自然的、あるいは人工的な物質ではなく、語源として、眺められるものの姿としての「景」と、眺める主体（人間）の心としての「観」との関係を表しているのであり、よって、そこには人間の側の自然や人工物への共感・感動が存在しなければならない。岸田はこの点を「景観は、端に景色として事実上存在しているだけでなく、それを「観る」「観られる」という行為（人間の存在）が前提となっている」と述べている³⁾。

人々へ感動を与える自然が、自然景観、景勝地であり、一定の歴史・伝統・文化・生活様式において蓄積された景観が街並み景観であり、都市において人工的に蓄積された景観が都市景観である。

もちろん、共感・感動は主観的なものということができるが、そうであれば、なぜ何十万人という人が訪れる景勝地が存在しうるのか。共感・感動は確かに主観的、個人的なものであるが、一方では個人を超えた共通に感動を与える、つまり共感という側面を持つものなのである。

2.2 景観とまちづくり

ここでは、景観とまちづくりはどのような関係にあるのかを検討したい。本来景観とまちづくりは直接的に結びつくものではない。しかし、自然的景観は自然の中で形成されたものであり、歴史的景観、都市景観などは人間の営みの蓄積によって形成された人工的なものであることを考えると、自然的景観は人間の営みによって破壊されることもあれば、歴史的景観、都市景観も人間の営みによって大きく変化・破壊される可能性が高い。自然的景観は、その景観が美しければ、美しいほどその景観を享受しようという人間が増え、必然的に自然との関係が増大し、景観に変更を加えることとなる。かつてその景観によって観光地として栄えた場所（いわゆる「風光明媚」な場所）が無秩序な観光開発・ホテルの乱立などによって、逆に人気を喪失した例は数え切れない。逆に地域が一定の秩序ある観光資源開発を行っているところは人気を維持している。（たとえば、大分県湯布院など）

都市景観については、自然的景観・景勝地以上に、企業などの個人的利益追求が優先される場であり、むしろ景観ということが無視されがちであることは必然であり、それ自体としては自然に維持されることはあり得ない。先にふれたように、都市計画に、景観美という発想はない。よって、景観を保全していくためには、何ら規制されることなく、私的利用に任せるわけにはいかないのであり、必然的に公的な規制が求められる。

公的規制は、国立公園など国が直接的に管理するものもあるが、この場合、まちづくりとは関わりを持たない。もちろん、自然的景観保存の運動は活発に行われている。これが地域の観光資源として活用され、「まちおこし」が展開する場合はあるが、ほとんどはソフトな「まちづくり」にとどまる。

これに対して、歴史的景観、都市景観は、その景観内にその地域住民の生活が営まれていることを考えると、様々な問題をはらむことになる。

その第一は、歴史的景観、都市景観の対象となる場合は、地域住民の生活の場でもあると

いう点である。このことは何を意味するかというと、対象となる景観が生活の場として利用（使用）され、地域住民の有するその場（＝土地）の使用権が、景観の保全によって制限されるという問題が当然発生することとなる。そのために、一方では自分たちの街並みを保存したいという気持ちがあっても、他方では、自宅の改修に制限が加えられることを考えると安易に景観保存の対象とされたくないという矛盾した気持ちが生じることになる。これは、個人のレベルでも、集団のレベルでも生じる問題である。

第二は、自然的景観と違って、歴史景観、都市景観は、その対象に生活者としての住民が存在するということであるから、当然直接的に担い手となる主体が必然的に存在をするということになる。

それに対して、自然的景観はその景観を保全しようとする主体が直接的な利害関係者ではないことが多い。そのために、環境保護団体などの運動が地権者などの直接的利害の対象者と対立するということが生じる場合がある。

しかし、景観保全の直接的利害関係者がそこに存在するということは、利害関係者が直ちに担い手になるということではない。多様な職業、多様な背景を持った「地域住民」の中には、当然、様々な利害対立、意見の相違が存在する。そこでいかに、担い手としての「地域住民」が集合的行為の主体として、登場しうるかということが、運動論的に重要な問題となる。

2.3 景観まちづくりの歴史

景観とまちづくりの歴史を振り返ってみよう。我が国では、自然的景観は、戦前から国立公園や景勝地指定などで一定の保護の対象であった。それに対し、人工的景観、都市景観は明確な法的保護の対象とならなかった。特に都市景観はそうであった。しかし、このことは都市景観に対する意識が低かったということ意味しない。我が国の近代的都市づくりにおいて、「欧風美観」が理想とされ、都市の美観思想の啓蒙的活動も存在した。

だが、都市計画と美観というものを直接的に結び付けるものではなかった。1910年代の都市計画制度の制定に際して、時の内務省都市計画課と大蔵省との間のやりとりの中で、美観は、都市計画の視野の外に置かれた。その代わり、地域固有の史蹟や名勝の保存を求める運動が高まりを背景として、史蹟名勝天然紀念物法が制定された。

都市計画法の中には美観という視点は欠落したが、風致地区という形式で、神苑や公園を中心にした景観保全がなされることとなった。1926年、東京府で全国最初の風致地区として、明治神宮周辺が指定されたのを皮切りに、1930年までに全国で464地区が風致地区として指定を受けている。

風致地区の指定は、都市部などの景観を保全するという点でいえば、一定の成果をみたことはいままでのない。しかし、風致地区などが地区全体を対象にするものではあるが、「景観」という視点が欠けていることは否定できない。この問題点を最初に顕在化させたのが1929年の警視庁庁舎新築計画問題である。この問題は、警視庁が庁舎を高層に建築するという計画に端を発し、それに対してさまざまなところから反対意見が出され、最終的には高さが制限された、というものであった。

反対の中心であった宮内省と民間団体である都市美協会から要請と誓願が出されたのであるが、そこでの主な理由は建物が周囲の建築物との調和を乱すということ、皇居を見下

ろすことになるという二つの理由であった。その後、皇居周辺は美観地区に指定され、建築物の高さ規制が法的に整備された。法制度的には、すでに戦前に風致地区、美観地区が制定され、景観保護への一定の準備ができていたといえることができる。しかし、実際はその運用も限定的なものであった。

戦後にはいると、高度経済成長という経済功利主義偏重の政策が進められる中で、さまざまな都市整備計画、高速道路計画が立案、実施され、国のレベルでは景観という視点はほとんど欠落していたといってもいい状況であった。

そのような中で、「景観」問題が争点になったのが、1964年の鎌倉市の鶴岡八幡宮裏山開発問題、さらには京都タワー建設をめぐる反対運動であった。鎌倉市・鶴岡八幡宮の裏山開発問題とは、建築規制のかかっていない鶴岡八幡宮裏山への高層マンション建設計画に対して、地元住民や文化人などが積極的に反対運動を展開し、全国的にも注目された。この反対運動の中心となった組織「鎌倉古都保存会」はその後開発反対運動から緑地の保全、さらには制度化の模索へと展開することとなる。この問題を契機に1966年、国のレベルでも「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（通称「古都保存法」）が議員立法によって成立した。

これは、「歴史的風土の保存」という名称であるが、実質的には「歴史的景観」保全という内容のものであった。しかし、この法は古都を対象とするものであり、必然的に奈良、京都、鎌倉に限られ、極めて限定的なものであった。

60年代の景観をめぐる動きを見ると、地方において活発な運動が展開されたことがわかる。その先駆的役割を果たしたものの一つが、倉敷市の街並み保全・まちづくり運動である。

倉敷市は、1949年に全国初の街並み保存団体といえる「倉敷都市美協会」が立ち上がり、1968年に「倉敷市伝統美観条例」を制定し、全国的な「街並み保存」運動の先駆的な役割を担った。全国ではその他多くのところで、「町並み保存運動」が発生し、1978年には「全国町並み保存連盟」が設立された。当初のスローガンは、「町並みはみんなのもの」というもので、地域住民が主体的に「町並み保存」の担い手となり、しかも町並みが個人のものではなく、「みんな」＝地域住民全体のものであるから、ある程度の不便さを感じたとしてもそれを地域の財産として保全しようという意図が伺える。

国も、このような動きに対し「歴史の町並み保存形成事業」を行い支援した。この動きは、後に「伝統的建造物群保存地区指定制度」として法的に整備され、1979年には伝統的建造物群保存地区を有する市町村が集まり「伝統的建造物群保存地区協議会」を立ち上げ、2006年には68市町村がこれに加盟している。

このように、全国で「歴史的町並み」＝歴史的景観が注目され、景観保全の運動が活発化し、2006年には、景観に関するルールを制定した地方自治体が全国で500件、約15%に及んでいる。このことは、景観が地方の現場において重要な課題となりつつあることを意味している。

しかし、残念なことに景観に関する条例は、都市計画や建築基準に関わる法的な根拠を持たない、いわば自主条例である。他でも指摘されているように、自主条例の最大の課題は、財産権、私的所有権、そしてその使用権をどこまで制約することができるかという点である。よって「景観条例は、志は高いものの、実際には有効な規制力を持たないお願い

条例」だという限界を持っている⁴⁾。

(続く)

注

- 1) 田村明 『まちづくりと景観』 岩波新書 2005年
- 2) 山崎丈夫 『まちづくり政策論入門』 自治体研究社 2000年
- 3) 岸田理佳子 『景観法を活かす』 景観まちづくり研究会 学芸出版会 2004年 1頁
- 4) 『景観法と景観まちづくり』 日本建築学会 学芸出版社 2005年 7頁

参考文献

- 相原賢一編著 『にぎわい文化と地域ビジネス』 春風社 2004年
井口貢編 『まちづくり・観光と地域文化の創造』 学文社 2005年
岸田理香子・景観まちづくり研究会 『景観法を活かす』 学芸出版会 2004年
環境とまちづくり研究会編 『環境とまちづくり』 風土社 1999年
坂田期雄 『これからの新しいまちづくり』 ぎょうせい 2004年
澤村明 『まちづくり NPO の理論と課題』 溪水社 2004年
庄司興吉 『地域社会計画と住民自治』 梓出版社 1985年
瀧本佳史 『地域計画の社会学』 昭和堂 2005年
武川正吾 『地域社会計画と住民生活』 中央大学出版部 1992年
田村明 『まちづくりと景観』 岩波新書 2005年
端伸行・中谷武雄編 『文化によるまちづくりと文化経済』 晃洋書房 2006年
坪郷実 『新しい公共空間をつくる』 日本評論社 2003年
日高昭夫 『地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命』 イマジン出版 2004年
西村幸夫 『都市論ノート』 鹿島出版会 2000年
西村幸夫 『日本の風景計画』 学芸出版社 2003年
日本建築学会編 『景観法と景観まちづくり』 学芸出版社 2005年
日本建築学会編 『景観まちづくり』 丸善 2005年
三沢謙一編 『共生型まちづくりの構想と現実』 晃洋書房 2006年
三村浩史 『地域共生の都市計画』 学芸出版社 1997年
三村浩史 『地域共生のまちづくり』 学芸出版社 1998年
松本昭 『まちづくり条例の設計思想』 第一法規 2005年
山崎丈夫 『まちづくり政策論入門』 自治体研究社 2000年
山田晴義 『地域再生のまちづくり・むらづくり』 ぎょうせい 2003年
吉田民雄・杉山知子・横山恵子 『新しい公共空間のデザイン』 東海大学出版会 2006年