

景観とまちづくり(3)

米 田 公 則*

Landscape and Machizukuri

Kiminori KOMEDA

1. まちづくりとは何か
2. 景観とまちづくり
3. ヨーロッパにおける景観, 都市計画, まちづくり (以上, 前号)

4. 景観法

4.1 景観法成立の背景

2004年6月, 我が国初の景観に関する総合的な法律「景観法」が成立した。前章でも明らかのように, 我が国はヨーロッパの景観保全の活動や法律に比べて大きく立ち後れていた。21世紀に入り, ようやく景観に焦点を当てた総合的な法律と政策をもって動き出したのである。

景観法成立の出発点となっているのは, 2003年当時「ポスト小泉」の一人であった安倍晋三内閣官房副長官の主導の下で発表された「美しい国づくり政策大綱」にあった。この大綱の詳細な検討は後に譲るが, ここではじめて「美しい国づくり」ためには景観が重要であることが指摘された。

また, 同年「住んでよし, 訪ねてよしの国づくり」戦略行動計画というサブタイトルのもと, 「観光立国行動計画」が出され, 景観法成立の背景となる議論がなされた。ここでは, まずその点について触れる。

4.2 「美しい国づくり政策大綱」と景観・住民の位置付け

「大綱」の前文では, 我が国が戦後奇跡的な経済発展を成し遂げ, その経済発展の基盤づくりが進められてきたことにふれた後, 「社会資本はある程度量的に充足されたが, 我が国は, 国民一人一人にとって, 本当に魅力あるものとなったのであろうか」と自問している。そして, 我が国の自然の美に比べ, 人工景観が著しく見劣りすると指摘する¹⁾。

「美しさは心のありようとも深く結びついている」とかなり観念的な主張を述べた後「私

* 文化情報学部 文化情報学科

たちは、社会資本の整備を目的ではなく手段であることをはっきり認識していたか。量的充足を追求するあまり、質の面でおろそかな部分がなかったか」など社会資本整備のあり方に質的視点からの反省を行っている²⁾。

「現状に対する認識と課題」では、我が国の美しい自然景観・風景、歴史的景観・建造物にふれた後、「国土づくり、まちづくりにおいて、経済性や効率性、機能性を重視したために美しさへの配慮を欠いた雑然とした景観、無個性・画一的景観」が各地で見られることを指摘している³⁾。

これまでの景観形成の取り組みにふれた後、「美しい国づくりのための取り組みの基本的考え方」が、1. 基本姿勢、2. 考え方、3. 各主体の役割と連携に分けて、示されている。

取り組みの基本姿勢として「地域の個性重視」「美しさの内部目的化」「良好な景観を守るための先行的、明示的な措置」「持続的な取り組み」「市場機能の積極的な活用」「良質なものを永く使う姿勢と環境整備」があげられているが、中でも注目される点は、「地域の個性重視」と「良好な景観を守るための先行的、明示的な措置」に表れている³⁾。

「地域の個性重視」という点は、「歴史、文化、風土など地域の特性に根ざし、自然と人との営みの調和のもとで地域の個性ある美しさを重視していくこと」の重要性が指摘されている。

「良好な景観を守るための先行的、明示的な措置」では、「良好な景観を守るためには、地域住民自らの評価、自覚の上に立って、損なわれる前に法規制をかける等先行的、明示的な措置を講ずることが重要」と指摘している。ここで「地域住民」が景観を守るための主体として位置づけられている点、法規制などについて触れている点は重要な点である。

さらに「地域ごとの状況に応じた取り組みの考え方」についてふれ、「美しさに関するコンセンサスの状況に応じた施策展開」が必要で、コンセンサスの形成を図ることの重要性も指摘している。ここでは「悪い景観と誰もが認めるものへの対応」と「優れた景観と誰もが認めるものへの対応」のほかに、「普通の地域（コンセンサスがないところ）での対応」もふれられ、歴史性、風土性、文化性などの地域の個性を規制するものが明確でなく、コンセンサスが形成されにくい地域では、「コンセンサスを形成するプロセスを経る住民主体の地道な取り組みが重要である」と住民が主体であることが明確に指摘されている。

このような地域住民への期待の大きさは、「各主体の役割と連携」においても、示されている。役割と連携の第一に「住民、NPOの参画と主体的取り組み」が指摘され、「美しい地域づくりのためには地域住民等個々人の自覚と身近な取り組みが必要」とのべ、公共事業、公共施設の管理などの美しさの質を上げるためには、「住民、NPOなどの力に期待できるところは大きく、一層の参画、さらには住民等が責任を持ち主体的に取り組むことを推進することが重要」と述べている。

もちろんここでは住民参画のあり方など述べられておらず、理念的なものにとどまっているということもできる。また、住民参加は、行政の責任を軽減するための方便ということもできよう。しかし、景観形成へ地域住民が深く関わることを明確にした点は、これまでのあり方とは異なるものということできよう。

大綱では、最後に「Ⅲ 美しい国づくりのための施策展開」として15の具体的施策が示されている。ここで景観形成の原則化、景観アセスメントシステムの確立、景観形成ガイド

ラインの策定などとともに、「景観に関する基本法制の策定」が具体的施策として位置づけられた⁴⁾。これが後に「景観法」として結実することになる。

次に施策展開の中での住民の位置づけに関する部分を見ていこう。住民に関わる部分としては施策の⑨「地域住民、NPO による公共施設管理の制度的枠組みの検討」と⑩「多様な担い手の育成と参画推進」⑫「地域景観の点検促進」⑭「各主体の取り組みに資する情報の収集・蓄積と提供・公開」などで地域住民、NPO が景観の保全などに積極的に参画することや公共施設の管理の担い手として期待することが述べられている。

以上のように、「美しい国づくり政策大綱」において景観の重要性が強調され、その中で住民の積極的な役割が位置づけられたのである。

4.3 「観光立国行動計画」における景観の位置

「観光立国行動計画」は、直接的に景観を問題にするものではない。しかし、21 世紀の国家戦略の一つとして「観光立国」が位置づけられ、その中で地域の「魅力」が問題にされるという点で地域景観を考える上で重要な意味を持つ。ここでは「観光立国行動計画」での景観の位置づけとそこでの住民の役割に注目をしたい。

行動計画でははじめに、「観光」の意義を述べている。「観光」は「自国の国力を高め、文化を諸外国に発信する有力な手段」ととらえ、経済への刺激、教育の充実、国民の国際性の向上につながり、「国の将来、地域の未来」を切りひらく有力な手段であると指摘している。そして、「観光の原点」に言及し、単に名所、風景などの「光を見る」だけではなく、「地域に住む人々がその地に住むことに誇りを持つことができ、幸せを感じられること」によって、その地域が「光を示す」ことにあると述べている。

経済への刺激、文化の諸外国への情報発信という点では、たとえばイタリアなどを考えるとわかりやすい。イタリアはローマ時代からの遺跡、文化財、ルネッサンスの美術品など多数あり、毎年多数の人々がイタリアを訪れ、それが重要な産業として成り立っている。計画では「工業立国や貿易立国などへの一辺倒からの脱却」「国民の価値観の転換」などにもふれているが、将来的な経済成長を考えると中国、インドを始めアジア諸国の成長予想の比べ、我が国が「成長から成熟へ」という時代を迎えることは明らかである。この点からも新たな国家戦略の一つとして「観光」が重要視されることはある面で必然だということができる。

また見逃してならないのは、単なる国家戦略という位置づけだけでなく、「地域に住む人々がその地に住むことに誇りを持つことができ、幸せを感じられること」という位置づけである。これは先の「美しい国づくり政策大綱」での我が国の「美しさ」を協調する情緒的な主張とも重なる発想ではあるが、地域住民が自らの地域の良さを再認識し、誇りを持つことは今後の地域づくりにとって重要なファクターであることはいうまでもない。

行動計画では、5つの項目に大別して、検討されているが、まちづくり、地域づくりの観点から特に注目すべきは「Ⅱ日本の魅力・地域の魅力の確立」で言及されている部分である。

「日本の魅力・地域の魅力の確立」では、「1日本の魅力の維持、向上、創造」「2『一地域一観光』国民運動の展開」「3地域の輝く個性を発揮する『一地域一観光』の推進」という三つの課題が挙げられている。

第一の課題の「日本の魅力の維持、向上、創造」については、魅力①として「自然との共生、美の追究」に言及し、水辺・海辺空間の整備、保全、再生などをあげている。魅力②として「伝統的なもの」にふれ、世界文化遺産などの建造物や文化財に加え、伝統芸能・文化など継承・発展がうたわれ、魅力③として「産業観光」の振興に言及されている。これらを実現するための具体的な政策の多くは平成15年度、行動計画が作成された年より実施されることになっており、具体的な方策が実施され始めている。

第二の課題の「一地域一観光」国民運動の展開は、「地域の魅力の発見、理解、再評価」の活動や地域の魅力発見、理解のための休暇取得の促進、「一地域一観光」運動体制の整備などに言及されている。

最も注目されるのは第三の課題である。「『一地域一観光』に磨きをかける良好な景観の維持、向上、創造」の中に「美しい国づくり」の推進が位置づけられ、先の「政策大綱」が網羅されている。また、「身の回りの良好な景観形成」についても第三の課題とされている。

さらに、「魅力のあるまちづくり・村づくりの取り組み支援」の第一として「地域自らの取り組みの総合的支援」として魅力ある地域づくりのために活動しているNPOやまちづくり団体に対して様々な支援が行い、モデル地域を選定して先進的な事例を作る事業を進めようとしている。

第二には「魅力あるまち・むらを演出する良好な空間の形成支援」を、「まち」「水辺・海辺」「田園」「森林」の各領域で行うとしている。

注目されるものとしては「まち」の領域においては「地域の歴史・文化・自然を活かした観光振興に資する都市公園の形成」「歴史的街並みの景観を活かした身近な街路整備」「水辺・海辺」の領域では河川との親水性を高めるほか、「みなと」を活用した快適空間の形成支援」などがあげられている。これらは「景観形成」が目的とされるものであることは言うまでもない。

そのほか、「田園」や「森林」の領域においても、「自然環境や農村景観に配慮した個性あるむらづくり」「景観や環境に配慮した多様な樹種で構成される森林づくり」というように記述されていることから、景観という視点が常にある点は注目される。

最後になるが、これらの多くはハード的な整備に重点が置かれているきらいがあることは否定できない。しかし、これらの支援が全国一律に行われるのではなく、まさに「地域自らの取り組みの支援」という形をとっている点に注目しなければならない。いわば、地域的な合意が形成され、運動が進められている地域に対しては先進事例となるべく、支援が行われるという、いわば地域間競争の原理を導入しながら進められているのである。

このような手法をとりながら、「美しい国づくり」と連動しながら、「観光立国」づくりが進められようとしているのである。

4.4 景観法の特徴と意義

景観法はこのような国づくり政策、観光立国政策という一連の政策の流れのなかで、その必要性が説かれ、生まれてきたのである。景観法の概要では、必要性について景観を正面から捉えた基本法制的整備により「景観を整備・保全するための基本理念の明確化」「国民・事業者・行政の責務の明確化」「景観形成のための行為規制を行う仕組みの創設」「景

観形成のための支援措置の創設」が述べられている。

景観法では基本理念として次の5点が述べられている。第一は、良好な景観は、「美しく風格のある国土の形成とうるおいのある豊かな生活環境の創造に不可欠なもの」で、「国民共通の資産」であるということ。第二は、良好な景観は、「地域の自然、歴史、文化等の人々の生活、経済活動等との調和により形成されたものであること」にかんがみ、「適切な制限のもとに」これらが調和した土地利用がなされるということ。つまり、景観を理由に一定の制限を設けることが可能であると明確に述べている。

第三は、良好な景観は、「地域の固有の特性」に密接に関連しているので、「地域住民の意向」をふまえ、「地域の個性および特色の伸長」に寄与するものであることが述べられている。

第四は、良好な景観は、「観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割」を担い、地域間交流、観光立国の視点からも、美しい景観づくりが、地方公共団体、事業者、住民の三者による「地域の活性化」のためにも重要なことが述べられている。

第五として、良好な景観は、既存のものだけではなく「新たに良好な景観」を創出する取り組みに寄与することを含んでいる。

景観法の特徴については、次の8つがあげられている。それは、第1に「基本理念等の基本法の性格と景観計画、景観整備機構等具体的な規制や支援措置が定められていること」、第2に「都市部だけでなく農村部、自然公園なども対象としていること」、第3に「地域の個性が反映できるよう、条例で規制内容を柔軟に決めることができること」、第4に「景観計画区域の変更命令等いざという時に強制力を発揮できる措置を付与していること」、第5に「景観区域の策定の提案などNPOや住民の参加がしやすいように措置していること」、第6に「景観地区等において建築物や工作物の形態意匠に係る認定制度を創設されたこと」、第7に「景観協議会、景観協定等ソフトな手法による景観整備・保全手法をもうけていること」、第8に「景観重要建造物に関する建築基準法の規制緩和、予算、税制など景観整備・保全のための支援措置をあわせて講じられていること」というものである。

次に景観法3条から6条まで、国、地方公共団体、事業者、住民の責務が明記されている。地方公共団体の責務としては、「国との適切な役割分担をふまえて、その地域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定し、および実施する責務」があるとし、主要な役割を担うことが明記されている。住民の責務については「良好な景観の形成に関する理解を深め、良好な景観の形成に積極的な役割」（傍点筆者）を果たし、国、地方公共団体の景観形成施策に協力をしなければならないものとされている。

景観法の制定により、まずは何より景観についての基本法が整備されたことにより、景観を中心に据えたまちづくり・地域づくりが可能になったということに注目しなければならない。このことをふまえて私たちがここで詳細に検討しなければならないのは第四の「景観計画区域の変更命令等いざというときに強制力を持つ」ということの中身と、第五の「景観計画区域の策定の提案等NPOや住民の参加がしやすいように措置している」ということの中身、これと関連して、第七の「景観協議会、景観協定等ソフトな手法による景観整備・保全手法をもうけていること」の内容であろう。なぜなら、第四の特徴は、個人の財産権に関わる内容を含むものであり、第五の特徴は、住民参加・地域形成に関わる重要な特徴であるからである。

4.5 景観法の積極的意義

まず景観法が景観形成にどのような積極的役割を果たすと考えられるかについて検討したい。積極的役割の第一は、まず景観法そのものができたということである。これまで景観に関わる法は、大正時代にさかのぼる「風致地区」「美観地区」制度、戦後では昭和41年の「歴史的風土保全地域」昭和50年の「伝統的建造物保存地区」などがあったが、全国を対象とした法がなかった。個人の財産の利用権を一定制限する可能性がある場合には、国の法的裏付けが必要となるが、この景観法整備により、それが可能になったのである。

具体的中身においても、景観行政団体が決める景観計画区域以外にも「景観地区」を定め、より積極的に、良好な景観形成を誘導することが可能となった。これは、都市計画法において定められていた美観地区を母体とするものであるが、既存の美観地区のみならず、今後良好な景観形成を目指す地区においても幅広く活用が可能であり、同時に建築物、広告物の形態意匠に対して認定制度を整備することができ、違反者に対しても建築業の欠格事項に該当するものとして罰することができ、地域の景観を強制力を持って誘導することが可能となったのである。これまで法的根拠の弱かった景観条例の弱点を克服するものとなっている。

さらに景観計画区域、景観地区の指定以外にも住民合意により「景観協定」を結ぶことができる。これは土地所有者等の合意による協定で、建築物や広告物、看板などの色や形状、素材、高さなどを自主的に定めるものであるが、この協定が景観法のなかに位置づけられたことにより、協定に法的根拠ができ、強制力を持つものとなっている。

この他、景観行政団体が、NPO法人や公益法人を景観整備機構と位置づけ、景観の整備、管理などを行う住民主導の持続的な取り組みを支援する内容になっており、すべて景観行政団体＝地方自治体が担うのではなく、住民の力を活用する方策が練られている。

4.6 景観法における景観形成主体について

それでは、景観形成の主体、担い手はどのように考えられているのであろうか。景観法では「景観行政団体」が定義されている。景観行政団体とは、景観行政を担う主体であり、政令市、中核市、都道府県は自動的に景観行政団体となる。しかし、その他の市町村であっても、都道府県知事との協議・同意により景観行政団体となることが可能としている。都道府県が景観行政の主体に自動的に位置づけたことにより、全国すべてが地方公共団体による景観行政の対象となる。しかし、現実には都道府県が景観行政を進めるのでは「地域固有の特性」「地域住民の意向」を尊重することなど不可能である。

運用指針においても、「良好な景観の形成は、居住環境の向上等住民の生活に密接に関係し」「地域の特色に応じたきめ細かな規制誘導方策が有効」であり、そのために「基礎的自治体である市町村が中心的な役割を担うことが望ましい」とされており、国としては市町村単位での景観行政団体が作られることが望ましいが、現実には「やる気のある市町村」に対してのみ、その権限を与えようと考えていることが分かる。

景観行政を行う主体はやはり行政団体つまり市町村が担い手ということになる。では、住民はどのように関わるのであろうか。住民が景観行政に関わるのは、まず第一に景観計画の策定の段階においてである。策定手続きの条文である第9条では、その冒頭に「景観行政団体は、景観計画を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見

を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とある。

この条文をどのように評価するかは意見の分かれるところであろう。「住民の意見を反映させるための必要な措置を講ずる」ということをよく解釈すれば、計画策定の段階に住民参加が保障されているということもできる。しかし、「公聴会」という形式を考えると、現実には多くの「公聴会」が住民参加の形式を整えるためにだけ利用されていることは否定できない。その意味では、「住民参加」が形式的にのみ保障されているといわなければならない。

しかし、これは「住民参加」を形式のみにとどめるということではない。9条の7項には「前各項の規定は、景観行政団体が、景観計画を定める手続きに関する事項（前各項の規定に反しないものに限る）について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」としている。つまり、景観行政団体が、景観計画を定める手続きのなかに「住民参加」を積極的に進める規定を定めることは可能なのである。言い換えれば「住民参加の仕組み」づくりは、景観行政団体つまり市町村に任されているということになる。ここで、住民参加の仕組みづくりを「やる気のある市町村」に対しては、それを保障するが、一般的に制度化するというものではないということが分かる。

住民参加に関しては、第11条で「住民等による提案」について言及している。最初の項は、良好な景観を保全する必要があると認められた土地の所有者が、景観行政団体に対し、景観計画の策定、変更を提案することができるというものであり、これは、土地所有者等が積極的に景観保全のための計画を求めることは可能であるが、現実的に考えれば、景観計画により土地の利用を制限される可能性のある土地所有者の提案は景観計画の保全よりを、より自らの利益のための提案がなされる可能性が高いといわざるを得ない。

これよりも注目されるのは、2項である。「まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的として設立された特定非営利活動法第2条第2項の特定非営利活動法人」や公益法人が、「景観行政団体に対し、景観計画の策定または変更を提案することができる」というものである。つまり、まちづくりの推進に関わるNPO法人は、景観計画の策定、変更の担い手となることができるというものであり、かなり画期的なものだといえることができる。

ここでもう一度景観計画段階における住民参加について検討してみよう。「住民等による提案」において言及されている主体は、「土地所有者等」と「まちづくりNPO法人」「公益法人」である。このうち「まちづくりNPO法人」「公益法人」は必ずしも住民のすべてが参加しているものではない。もちろん「まちづくりNPO法人」は、まちづくりに関して積極的に関わっている住民が多く参加していることはいうまでもない。しかし、住民の代表ということにはならない。

土地所有者等についてはどうかといえば、彼らは直接的に利害関係者であるが、彼らは「一人で、または数人が共同して」、景観行政団体に対し、景観計画の策定または変更を提案することができる」とされている。もし、一人で提案をすると考えると、これは住民の意見ではあるが、住民全体の総意であるとはとうてい言い難い。たとえば町内会、自治会など地域において一定の役割を果たしている団体、地域管理的機能を果たしている団体については残念ながら言及をされていないのである。これは「共同」のあり方に関わる問題ということになるだろうが、地域管理団体、地域住民組織について、どのような位置づけをしていくかは今後の課題となるだろう。

この点を補うことが可能なのが第15条の「景観協議会」に関する条文であろう。これは景観行政団体などが、景観形成を図るために、景観協議会を組織できるというものである。しかし、これはできるというものであり、協議会の設置が義務づけられているというものではない。(つまり、協議会ができない場合もある)

協議会は景観行政団体、景観重要公共施設管理者、景観整備機構が組織できるものとされている。これに加えて、「関係行政機関および観光関係団体、商工関係団体、農林漁業団体、電気事業、電気通信事業、鉄道事業などの公益事業を営む者、住民その他良好な景観の形成の促進のための活動を行う者」をメンバーに加えることができるとしており、必ずしもこれらの諸団体、住民などを協議会に加えるという義務はない。この点においても、景観形成主体としての住民の位置づけは弱いといわざるを得ない。

住民の位置づけは弱いですが、景観行政の主体として位置づけられた団体は、景観計画を策定し、景観行政を進めることができるのである。景観計画では、景観計画区域、その区域における良好な景観を形成するための方針、景観形成のための制限、景観重要建造物、景観重要樹木などの指定を行い、そのほか、必要に応じ屋外広告物の制限や景観重要公共施設の整備、などを計画のなかに盛ることができる。この内容は景観形成に新たな可能性を開くものと言うことができよう。

注

- 1) 「美しい国づくり政策大綱」平成15年7月 国土交通省 前文
- 2) 同上
- 3) 同上 II 美しい国づくりのための取り組みの基本的考え方 8頁
- 4) 同上 III 美しい国づくりための施策展開 11頁

参考文献

- 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
中田実編『世界の住民組織』自治体研究社 2000年
西村幸夫『都市論ノート』鹿島出版会 2000年
西村幸夫編『都市の風景計画』学芸出版社 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

景観とまちづくり(3)

- 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
クラビエ・グレフ『フランスの文化政策』水曜社 2007 年
松田 雅央『ドイツ 人が主役のまちづくり』学芸出版社 2007 年
住田昌二『西山卯三の住宅都市論』日本経済評論社 2007 年
都市計画協会『コンパクトなまちづくり』ぎょうせい 2007 年