



景観を活かしたまちづくり



鍋冠山から見る長崎港

【目 次】

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| はじめに | 3. 先進事例にみる景観形成のまちづくり |
| 1. 景観条例と景観法 | 4. 景観を活かしたまちづくりの今後の展望 |
| 2. 県内における景観に対する取り組み | おわりに |

はじめに

高度経済成長期におけるわが国の社会資本整備においては、効率性や経済性を重視した結果都市化が進み、ビルやマンション等新たな建築物や看板・標識が雑然と立ち並び、古くから受け継がれてきた地域固有の歴史的景観や自然景観が失われてきた。

こうしたなか、各地で地域資源としての景観の重要性が認識され始め、地方公共団体における景観条例の制定や地域住民による取り決めなどによって景観の保全・整備が進められてきた。また、2003年7月に国土交通省による「美しい国づくり政策大綱」が策定されるとともに、観光立国関係閣僚会議による「観光立国行動計画」が決定されるなど、良好な景観の形成が地域活性化や観光立国の推進に重要な役割を担うとの認識が国レベルでも高まってきた。こうして、わが国最初の景観に関する総合的な法律である「景観法」が2004年6月に公布、同12月に施行された（景観地区制度は2005年6月までに施行）。

本稿では、景観を活かしたまちづくりの現状と今後の展望について概観する。

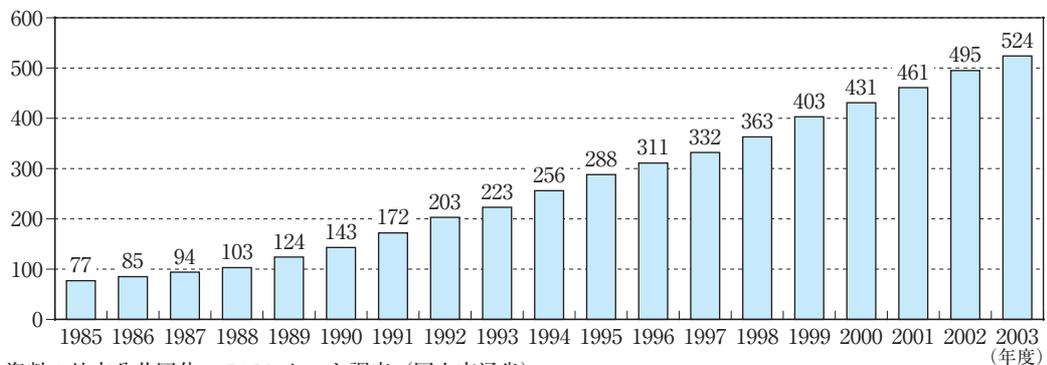


1. 景観条例と景観法

(1) 景観条例の施行状況

行政による景観の保全・整備は、これまでは根拠法がないなかで、現実の必要性から地方公共団体の自主的な条例等による建築物の高さ制限や屋外広告物などの規制を設けることで支えられてきた。市町村における景観に関する条例数の推移をみると、1988年度に100を超えた後、90年代以降急速に増加し、2004年3月末現在、470市町村で524の景観条例が制定されている（図表1）。

図表1 市町村景観条例の制定数の推移（累積）



(2) 景観条例の限界

しかし、景観条例の多くは、所有者の財産権との関係などから、建築物の届出制度による事前協議や違反建築物等に対する指導・勧告など緩やかな規制が中心となっている。このことは、景観の観点から建築物の制限を規定しても、建築基準法による建築確認制度に直接反映させることができない、また、仮に条例に罰則規定を設けたとしても実際の行使には慎重にならざるを得ないなど悩ましい状況にあった。

このように、条例による景観保全・整備には一定の限界があったため、これらの弱点を法的にカバーしバックアップすることを目的に景観法が制定された。

(3) 景観法の概要

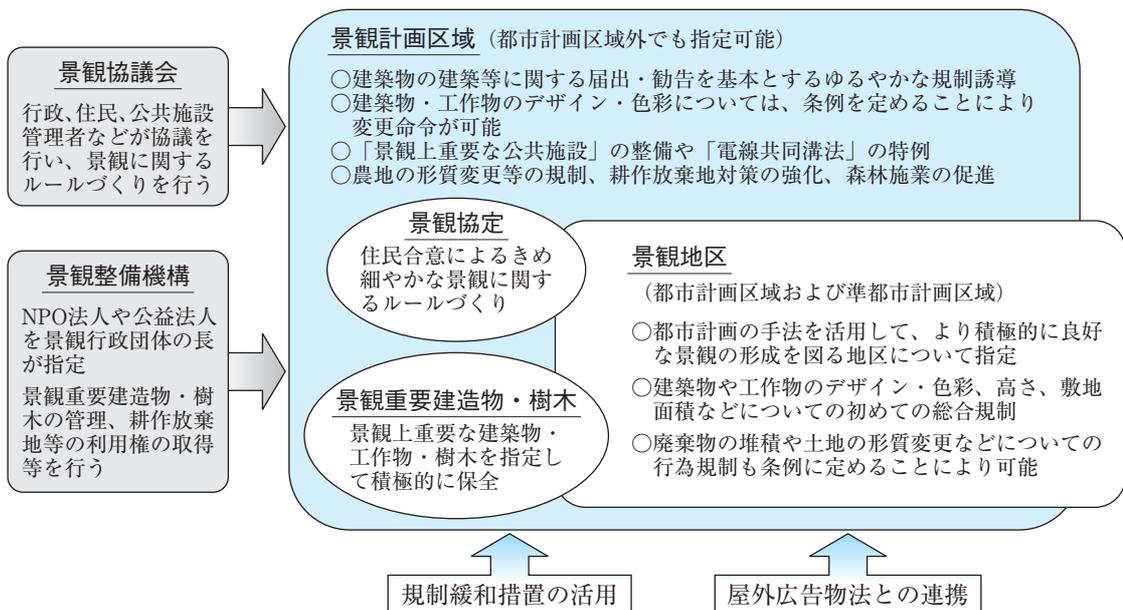
今回施行された景観法では、政令指定都市、中核市、都道府県およびその同意を得た市町村が**景観行政団体**となり、良好な景観を保全する必要がある地域を対象に**景観計画**を策定し、**景観計画区域**を定めることで、区域内での建築行為等は事前に届け出る義務が生じる。また、景観計画区域内における**景観重要建築物・樹木**を指定し、その適切な管理を義務づけることができるようになった。さらに、景観計画の策定・変

更については土地所有者などの3分の2以上の同意があれば住民やNPO法人等からの提案も可能となっている。

都市計画区域および準都市計画区域においては、より積極的に良好な景観形成を図る地区を市町村が**景観地区**と定めることができ、建築物のデザインや高さ・壁面位置等の規制を定め、あらかじめ市町村長の認定を受けなければ工事に着手できない仕組みとなっている。上記に違反した建築物に対しては、変更命令や罰則の適用も可能である。

また、これらを支援する体制として、行政と住民との協議を行う場である**景観協議会**の設置や、地域で活動するNPO法人や公益法人を**景観整備機構**に指定し景観重要建造物・樹木の管理・運営等を行うことができるようになってきている。また、住民合意による景観に関するルールづくりを、ソフト面まで含めてきめ細かく定める**景観協定**を結ぶことが可能となった。さらに予算や税制面での支援も盛り込まれている(図表2)。

図表2 景観法の行為規制と支援の仕組み



資料：国土交通省資料を基に当研究所にて作成

2. 県内における景観に対する取組み

次に、県内の状況について、長崎市と長崎県の条例を例にとって、景観保全・整備に対する取組み状況をみてみる。

(1) 長崎市の現状

長崎市では、全国的な景観問題への関心の高まりや、長崎市内に点在する歴史的建



造物の保存に対する気運の高まりから景観保全・整備の取組みが始まり、1988年12月に「長崎市都市景観条例」が制定された。また、1990年4月には「長崎市都市景観基本計画」が告示され、長崎市内の代表的な地区を「重要8地区」と位置

付け、これらの地区を順次「景観形成地区」として指定することを進めている（図表3）。現在までに景観形成地区の指定を受けた地区は、東山手・南山手地区、中島川・寺町地区、平和公園地区の3地区となっており、これらの地区では、それぞれの地区が持つ特徴的な街並みを保存するために新たに建築行為を行う場合には、事前に景観協議を行うよう指導している。また、これらの地区をさらにゾーン毎に区分けし、建築物の高さや屋根の形状、色彩、広告物などについて細かな基準が設けられている。

このほか、都市景観の形成上重要な価値があると認める建築物については、「景観形成対象物」に指定し、大規模な修繕等に係る費用の助成や、所有者が維持困難な場合には市が買い取ることができるとしている。また、景観形成の推進のために活動している団体を「景観まちづくり地域団体」に認定し活動経費に対する助成を行っており、現在では12団体が認定を受け、活発な活動を行っている。

以上のように、長崎市では都市景観条例に沿って景観の保全・整備を行っているが、景観形成地区外の地域では高層マンション建設をめぐる住民訴訟や景観保護を求める建設反対運動などが起こっている。このため、市では施工主に対して中高層建築物を建設する際の事前届出や住民説明を義務付ける「中高層建築物等の建築紛争の予防に関する条例」を2005年3月25日に制定、同年7月1日より施行予定である。また、現在は都市景観に限定した景観条例であるが、今回の市町村合併により都市景観のみならず自然景観等に対する取組みも重要性を増しており、景観法施行に絡めて今後検討していく方針である。

（2）長崎県の取組み

長崎県は、市街地や集落の個性的で魅力ある景観を保全・創造する活動を「美しいまちづくり」と定義し、2003年4月に「長崎県美しいまちづくり推進条例」を施行した。景観条例といえば、建物の形態などを規制するものが一般的であるが、この条例は、規制については地域の状況を踏まえて市町村で定めることが望ましいとの考えか

図表3 都市景観基本計画に定める重要8地区

○東山手・南山手地区	○中島川・寺町地区
○平和公園地区	出島および出島周辺地区
館内・新地地区	春雨通り地区
駅前地区	市役所～県庁通り地区

資料：長崎市都市景観課
（注）○印が景観形成地区に指定済み



ら規制的事項を一切含まず、市町村や住民の取組みを総合的に支援する内容となっている。こうした条例は全国でも他に例を見ず、そこに盛り込まれた施策も目新しいものが多い（図表4）。

このうち、美しいまちづくり重点支援地区制度（施策1）では、対象を10地区に限定して、補助金の支給やアドバイザーの派遣などを重点的に行うこととしており、これまでに、島原市・対馬市・大村市・平戸市・国見町の5地区を認定したほか、佐世保市や壱岐市でも認定に向けた計画づくりが進んでいる（図表5）。また、まちづくり景観資産登録制度（施策3）では、これまでに、まちなみ21件と建造物75件を登録し、その保全・活用に対する補助も行っているが、潜在的な景観資産は県内に数多くあることから、今後ますます登録が増えていくものと思われる。

長崎県は、「美しいまちづくり」を強く推進することにより、住民が誇りと愛着を持つことができ、多くの観光客に訪れてもらえるような、魅力ある県土づくりに努めていく考えである。

3. 先進事例にみる景観形成のまちづくり

ここでは、従来から景観を活かすまちづくりに取り組み、成功をおさめている2つの事例についてみる。

図表4 美しいまちづくり推進施策の内容

施策1	美しいまちづくり重点支援地区制度 美しいまちづくりの必要性和実効性の高い地区を対象として、市町村が住民の協力を得て実施するまちなみ整備を重点的に支援
施策2	美しいまちづくり住民協定支援制度 美しいまちづくりに関する自主的な住民協定の締結を促進し、協定団体が実施するまちなみ整備を市町村と共同で支援
施策3	まちづくり景観資産登録・保全制度 個性的で魅力ある景観を形成しているまちなみや建造物を登録し、その所有者が実施する保全・修景を市町村と共同で支援
施策4	県営公共事業等デザイン評価制度 県営公共施設等の整備事業で景観に大きな影響を及ぼすものについて、専門家や住民の意見を反映させながら事前にデザインを評価
施策5	広告景観モデル地区支援制度 特に良好な広告景観を形成すべき区域を指定し、地区毎の基準に即した屋外広告物の設置・改修を市町村と共同で支援
施策6	屋外広告物集合化支援制度 主要観光ルート沿線等で景観を著しく阻害している多くの屋外広告物について、市町村が実施する集合化を支援
施策7	美しいまちづくりアドバイザー派遣制度 上記の各施策を実施するに当たり、事業者の求めに応じて関係分野の専門家を派遣し、技術的なアドバイスを実施

資料：長崎県都心整備室
（注）施策5、施策6は長崎県屋外広告物条例を根拠とする。

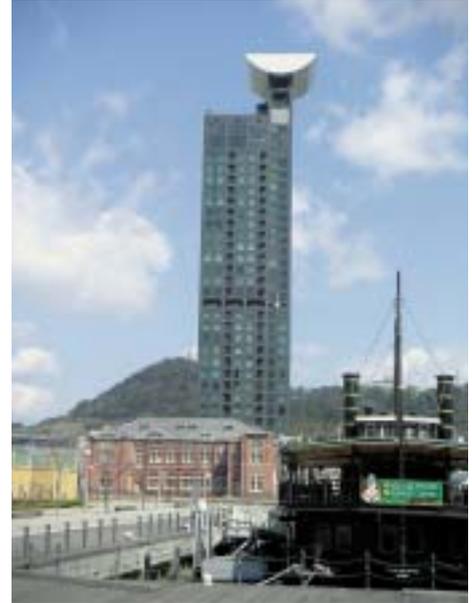
図表5 重点支援地区（2005年3月末現在）

地区の名称	地区の面積	認定年月日
島原中心部商店街地区	約35.2ヘクタール	2003年8月26日
対馬市厳原城下町地区	約65.7ヘクタール	2003年8月26日
大村市上小路周辺地区	約80.2ヘクタール	2004年4月9日
平戸城下旧町地区	約22.5ヘクタール	2004年8月17日
国見町神代小路地区	約9.8ヘクタール	2005年3月29日

資料：長崎県都心整備室

(1) 門司港地区

北九州市の北東端に位置する門司港地区は、1889年（明治22年）の開港以来、大陸との定期航路や多くの外国貿易で賑わいをみせ、往時をしのばせる歴史的建造物が数多く残されており、大正ロマン溢れる街並みを形成していた。また、眼前には関門海峡が広がり、変化に富んだ海岸線と美しい自然など魅力ある資源を有していた。北九州市は1988年にこれらを活かしたまちづくりを進めようと、「門司港レトロめぐり海峡めぐり推進計画」を策定し、当地区を歴史と自然、文化が融合した「都市型観光拠点」と位置付け門司港レトロ事業への取組みが始まった。



大正ロマン溢れる門司港レトロ地区

第1期事業（1988年度～1994年度）では、旧門司三井倶楽部など歴史的建造物の保存・活用事業や、観光施設などの案内板の設置、電線の地中化などのインフラ整備を実施、1995年3月に「門司港レトロ」としてグランドオープンした。

第2期事業（1997年度～）からは、これまでの成果や課題を踏まえ、回遊性の向上や滞在時間の延長を目的に、各種施設のほかサイクリングロード・遊歩道、駐車場の整備や夜間のライトアップなどに取り組んでいる。

こうしたハード面の整備に加えソフト面では、1995年12月に当地区の観光振興と地域の活性化を目的に「門司港レトロ倶楽部」を設立し、門司港レトロ地区で開催するイベントの企画・運営、PR活動などを地元、民間、行政が連携して推進している。また、同倶楽部では、地域住民とともにレトロ地区周辺の住宅地に数多く残されている歴史的建造物の発掘・開発も進めている。こうした活動により、街並み景観に対する住民意識の醸成を図るとともに、当地区独自の景観ルールの策定を計画している。

これらが一体となった取組みによって、オープン前の1994年には25万人であった観光客が翌95年には107万人、2003年度には255万人に増加するなど様々な成果

図表6 門司港レトロのこれまでの成果

	1995年度	2003年度
観光客数	107万人	255万人
(内) 宿泊観光客数	12万人	36万人
駐車台数 (普通)	4万台	15万台
(バス)	3千台	1万8百台
レトロ地区店舗数	3店舗	60店舗
売上高	約3億円	約47億円
雇用者数	約30人	約670人

資料：北九州市門司港レトロ室

が上がっている（図表6）。

また、当地区だけの景観形成にとどまらず、関門海峡を挟み対岸にある下関市と一体となった関門景観形成に取り組んでおり、北九州市と下関市の間で1998年に「関門景観協定」を締結、2001年に「関門景観条例」を制定し県域を超えた連携により観光ルートの開発等が行われている。

（2）湯布院町

観光客に絶大な支持を得ている湯布院町の人気の秘訣は、温泉地としての魅力だけでなく、豊かな自然に恵まれたこの地域独特の環境によるところが大きい。こうした自然景観は、単に同地域が時代に取り残されたからではなく、古くから住民の手によって守り続けられ、自治体によって支えられてきたものである。

1970年（昭和45年）、町内でゴルフ場建設計画が持ち上がったことに端を発し、住民の自主的組織により「由布院の自然を守る会」が発足（1970年）し自然保護運動を展開するなど、住民が主体となって自然環境の保護に努めてきた。

こうした住民運動が契機となって、町では「自然環境保護条例」（1972年）を制定。また、娯楽施設を備えた9階建ての会員制ホテルの建設計画が持ち上がったときも住民との話し合いのなかで娯楽施設を外した4階建てに変更され、その後「住環境保全条例」（1984年）ができるなど、住民主体の活動を後押しするように条例がつくられてきた。さらに、バブル期に全国的に広がってきたレジャー開発の波が当地にも及んできたことから、1990年に「潤いのある町づくり条例」を制定した。この条例では、一定規模以上の開発行為や建築行為、屋外広告物の設置等については町に対して事前協議を求め、近隣関係者等への周知や説明会を開催するなど地域住民の十分な理解を得ることを義務づけている。

しかし、年間約400万人の観光客が訪れる観光地に成長した湯布院町は、交通渋滞や観光客が残していくゴミ問題など、少なからず地域住民の生活に支障がでていない。また、条例で規制できない小規模なものに対して、県外資本の進出等に



豊かな自然に恵まれた湯布院町



より住民の間で長い間守られていた景観に関するルールが破られてきたと懸念する声も大きい。

こうしたことから、民間の観光協会や旅館組合で組織されている観光総合事務所が湯布院らしい景観形成のための心得として、「ゆふいん建築・環境デザインブック」を作成（2000年）している。この冊子は、建築業者等が建築等を行う際の目安として利用されるだけでなく、住民も含めて建築や環境に対する意識向上を目的としている。また、湯布院町では2002年に交通規制による渋滞解消の効果を測定するための交通社会実験を実施。さらに、一部地域では住民による景観協定づくりが検討されている。



統一された案内板

このように、湯布院町のまちづくりは、自然環境保護に重点を置きながら、西ドイツの伝統的保養温泉地のように温泉、スポーツ、芸術、文化、自然景観といった生活環境を整え、住民の暮らしをより充実し落ち着いたものにする生活型観光地づくりに取り組んでいる。

4. 景観を活かしたまちづくりの今後の展望

以上、県内および先進地の現状をみてきたが、今後の景観を活かしたまちづくりの方向性とはどのようなものであろうか。

（1）住民主体の景観づくり

景観を活かしたまちづくりを進めるうえで最も重要なことは、やはり地域住民が主体的に行動することである。行政主導で景観形成を推進してもそこに暮らす住民の意向が反映されていなければ単なる作り物のテーマパークのようになってしまう。また、景観形成に対する取組みは、住居などの私有財産に対する制約が生じるなど地域住民にとって必ずしもメリットばかりではない。しかしながら、住民が主体となりその意向が十分に反映されるような形で進めていけば、そうしたデメリットも比較的うまく調整しうることとなる。いずれにしても、住民が地域の景観についてその良さを再認識し、それを大切に、誇りに思うことが重要である。こうした住民の景観に対す



る意識の向上がひいては来訪者に対するホスピタリティ（もてなしの心）の醸成にも通じるといえよう。

先にみた湯布院町のように、住民が主体となって頑なに守り続けてきた自然景観が来訪者にとっても素晴らしいものとして映り、多くの観光客を惹きつけている。そのために交通渋滞など新たな問題点が生じてきているものの、それらに対しても、住民と自治体が連携しながら解決に向けて積極的な活動を続けている。

このように、住民主体の取組みのなかで景観法や景観条例を有効活用すること、とりわけ、景観法などで定められているような住民参加の景観協議会や景観協定、アドバイザー派遣制度など有識者の活用等によって、自分たちに合った地域独自の景観形成を行っていく必要がある。

（２）普通の街並みなども対象

従来までの景観に対する取組みは、どちらかというとも歴史的・文化的資源を有する地域に限定しており、主に観光地として観光客を呼び込むためのものであった。しかし、本来の景観とは、歴史的街並みや自然景観のみならず、普段何気なく暮らす普通の街並みも対象となるものであり、住民が日頃からその地域に誇りを持ち、住み続けたいと思えるような景観形成が重要である。その点、今回の景観法はこうした普通の街並みに対する取組みにも対応している。

また、従来までは景観に対する取組みが進んでいなかった農村等の景観についても、景観法に定められた「景観農業振興地域整備計画」を活用することにより耕作放棄地に対する勧告や景観整備機構による農地の利用権取得が可能となっており、田園景観等の保全にも効果があると考えられる。こうした農村地域における景観に対する取組みは、近年のグリーンツーリズムに対する参加意識の高まりと相俟って、地域の活性化や交流人口の増加などの効果が期待できる。

（３）広がりのある景観形成

景観は1つの建物や狭い地域だけで成り立つものではなく、目の前に広がる一体となった風景として捉えられることから、広域的な景観形成が求められる。

こうしたことから、市内全域あるいは隣接市と連携して、景観法による景観計画区域に指定することも考えられよう。

さらに、関門海峡を挟んだ北九州市と下関市のように県域を越えた広域連携や、現



在国土交通省が北海道で推進している「シーニックバイウェイ制度（注）」の導入により、各地を結ぶ道路を介した形での広域的な景観の保全・整備なども今後進展することが予想される。

（注）シーニックバイウェイは、みちをきっかけに地域住民と行政とが連携し、景観をはじめとした地域資源の保全・改善の取組みを進めることにより、美しい景観づくり、魅力ある観光空間づくり、活力ある地域づくりを図るものである。現在、北海道において「千歳～ニセコルート」、「旭川～占冠ルート」の2ルートでモデル的取組みが進められ、民間活動団体が、沿道の植栽、清掃活動、コンサートやバスツアーの開催、地域の魅力やイベント情報の提供など多彩な活動を実施するとともに、行政も沿道景観診断をはじめ様々な形で地域住民と連携した取組みを進めている。

おわりに

上述のような景観を活かした今後のまちづくりの方向性を踏まえて、当地長崎市の現況に目を向けてみると、前述したように、全国的にも早い時期に条例が制定され、景観形成地区などでは貴重な歴史的建造物の保存などを中心に個々の観光施設の整備が進められている。しかしながら、街中に数多くの歴史的建造物や史跡など多様な観光資源が混在する市内中心部を見渡してみると、必ずしも全体として調和のとれた景観が整備・形成されているとは言い難く、雑然とした屋外広告物、案内板、電柱や殺風景な暗渠、そして斜面地等に点在する荒廃した空き家など、一流の観光地としては似つかわしくない風景が次々と目に映る。

こうしたことから、今後とも観光都市として存続し発展していくためには、個々の観光施設の整備だけでなく、観光施設までの道のりや住宅地も含めたより広がりのある景観整備が必要である。そのためにも、行政による景観を意識したインフラ整備と併せ、住民の景観に対する意識そのものを高めることが極めて重要であろう。この点、「長崎さるく博'06」は、まち歩きを通じ地域住民が自分たちの住むまちの魅力をさらに高め磨いていく上で、いかに全体として調和のとれた景観が重要な意味を持つかを認識する絶好の機会となろう。

ただ、「景観は1日にして成らず」というように息の長い粘り強い取組みを要することも事実である。観光客が、「長崎のまちは年毎に良くなっていく。来年はまたどのように変わっているかぜひ見に来たい」と思わせることができるよう、そしてまた、地域住民が愛着と誇りの持てる景観を後世に残していくことができるよう、行政と住民が一体となって着実に、計画的に街並み景観の整備に取り組んでいくことが望まれる。

（岡本 裕志）