

文化的景観を土台とした景観まちづくりについての考察

A study on making it a scenery town based on cultural landscape design.

西嶋啓一郎*

Keiichiro Nishijima*

キーワード：文化的景観、景観まちづくり、景観法、霧島市、景観整備機構

1. はじめに

景観は、行政だけではつくりえない。市民、企業、団体の手でつくられる部分が圧倒的だからである。「景観まちづくり」の目標は、簡単にいえば、景観づくりを通じて、よりよい居住環境をつくること、誇りや愛着、ふるさと意識を持つことのできるまちをつくるということである。そのためには、景観はみんなのものであり、同時に自分のものでもあるということに気づくことが重要である。自分のものであると思うことで、はじめてそれを大切にすることが可能となる。

景観や環境は時間的連続性の中にあるので、過去を継承しながら未来に向かって発展させなければならない。近年特に、町家など日本の伝統を継承している建造物が世代交代に伴って急速に失われつつある状況にある。このような時期、まちや地域の記憶をつなぎとめる歴史的な資産を継承するような意識改革を促すことは、景観まちづくり教育の主要な意義と言える。

本研究では、「景観まちづくり」の考え方が現れた背景として、第2章では、地域をめぐる状況を検証し、人口減少・高齢化の進展と環境・資源の制約下で、蓄積されたストックの利活用、自然の回復、既存集積地の再開発および利用・保全による「国土管理」という考え方を評価する。第3章では「文化的景観」に考え方が生じたことを述べる。第4章では、2004年に成立した景観法の枠組みを概観する。そして、第5章で文化的景観の社会的価値を明らかにすることで、第6章で「景観まちづくり」を、21世紀のまちづくりの在り方として制度化を促すことを提言する。そして、第7章では、霧島市で取り組む景観まちづくりの事例を報告する。

2. 地域をめぐる状況

1970年代後半から1980年代にかけての「地方の時代」、「文化の時代」を経て、首都圏や近畿圏の大都市圏をはじめとして、文化に対する地域住民の関心が高まった。その背景には、所得の向上や自由時間の増大があったが、その根底には住民の生活の質の向上を求める動きが大きく働いている。その結果、地方公共団体では、文化に対する行政が生活空間の快適性を求めるアメニティ・環境政策、都市計画とも関連づけられ、「まちづくり」「地域づくり」の観点から総合的に推進されるようになった。

*日本経済大学経営学部経営学科

現在では、地方公共団体は、地域における固有の文化ないし文化財を文化資源（文化資本）として、それへの投資を積極的に行い、地域社会全体を活性化し、魅力ある地域づくりを目指そうとしている。このような文化が果たす機能を「文化力」としてとらえ、文化が観光資源としてのみならず、農産物・海産物・伝統工芸・食品といった産業から情報産業など幅広い分野を含む地域経済に寄与し、また教育・福祉に至るまで少なからぬ効果を与えているとの認識もされつつある。

現在の地域の置かれている状況の特徴は、少子高齢化、生産者人口の減少、過疎化である。都市部においても、単身世帯の増加と地域社会の機能低下が指摘されている。さらに、地方公共団体が合併して大規模市町村が生じ、従来の地域社会単位での住民活動が変化しつつある。

こういった状況を見据え、政府は第四次全国総合開発計画（四前総）に代わって「21世紀の国土ブランドデザイン」に基づく新たな国土形成計画に沿い、2010年から2015年までの計画期間中に「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」等の基本課題を設定し、課題解決に向けて各施策を実施している。今までの全国総合開発計画は、経済復興から欧米へのキャッチアップの過程において国民生活の豊かさや利便性の向上のための「国土開発」に重点が置かれた。新計画においては、人口減少・高齢化の進展と環境・資源の制約下で、蓄積されたストックの利活用、自然の回復、既存集積地の再開発および利用・保全による「国土管理」という考え方を重視する。そして地域の活力を再生・伸長し、地域の自立性を促進することや地域の生活・文化・自然等の活用と持続可能な国土の形成が提唱されている。工業地の開発と工場立地およびその基盤となるインフラストラクチャの整備の段階から、地域独自の魅力・個性をつくり出すソフト戦略へと方向転換が必要となってくる。個性ある地域づくりのため、地域固有の歴史的・文化的資源、景観、自然環境を活用する視点があげられている。

3. 文化的景観

近年、前節でキーワードとして示した地域の個性、すなわち地域特性が都市化と開発の進展によって急速に失われていく中、地域資源としての地域景観、地域生態系などに注目が集まるようになった。日本語の「景観」は、ドイツ語の *landschaft* に対する訳語であるとされる⁽¹⁾。この景観概念は、「目に映ずる景色の特性」であり、かつては形象あるいは空間に着目するものであり、その「全体性」と有機的に結合する「統合性」に重点が置かれ、景観は系統的に進化するものであると考えられた。

その後、景観は自然景観と文化景観の対比の中で考察されるようになった。景観は気候や土地の性質などの自然の状態により発達し、例えば、原始林に人が加わって創り出される農耕景観といったように、多くの文化景観が形成される。文化景観は、都市景観、交通景観、工業景観など、一般に複雑な外観を示すが、自然景観とは異なるものとして概念化される。そして、自然景観から文化景観を創り出す原動力は人間の生活や行動であり、文化景観の変化は、自然環境の制約のみならず、特に経済生活がその根底を創る主たる原因であるとの認識から、文化景観をそのまま経済景観として扱うことが多かった。一方、文化景観の創出には、当然、社会制度、政治組織、歴史や伝統に支配された宗教、

(1) 篠原修編「景観用語辞典」彰国社、1998、pp12～13

学問、風俗、儀礼などといった文化力が働くことから、次第に精神文化に注目した精神景観や文化の衰退によって遺跡のみが残存する遺跡景観なども文化景観として提唱されるようになった。とりわけ、自然と社会との関係を研究対象とする地理学大系の中では、この文化景観が重要な位置を占めるに至っている⁽²⁾。

さらに、歴史的景観の概念の導入により、現在を過去から切り離すことなく、過去と現在の連続に焦点が当てられるようになった。景観は、単に空間とその構成要素というだけではなく、「それぞれの時代における人々の必死の生き様の結果として、時代の産物」として創られてきたと考えられている。この考え方の基本は、往々にして前の時代を否定し、前の時代の景観を破壊して、現在の景観は存在し、現在の景観も将来の破壊を待つものであるからこそ、無原則な景観破壊は容認されないとすることだといえる。

文化的景観の議論は、戦前の郷土風景に関する研究などに始まり、歴史的な意義を有する農業土木施設に関する研究や、現有農地の畦畔などの地形から荘園関連の遺跡等を判読する研究など、農業土木、歴史、地理学等の分野で大きく進展し、その一部は史跡に指定されている。また、生態系保持の観点から人間の営為と自然が関わる農山漁村等の文化的景観地域への関心が高まり、当該地域に生息、繁殖、自生する動植物が天然記念物に指定された。

世界遺産の分野でのコルディレラの棚田の登録⁽³⁾を契機として、農林水産業に関連する文化的景観が注目されてきたことや、棚田や里山の国土保全機能、環境保全機能、文化的機能や観光資源としての潜在力などの再認識に基づき、景観法導入に先立って、文化庁では、農村景観の多面的機能保護に乗り出した農林水産行政と協力して、棚田や里山などの農林水産業に関連する文化的景観に関して調査してきた。従前の文化財保護体系のもとでも、長野県千曲市にある千枚田「姨捨（田毎の月）」（1999年）、石川県輪島市の千枚田「白米の千枚田」（2001年）がそれぞれ名勝に指定されたが、棚田に限らず、地域固有の歴史と風土との関連の中から生まれてきた文化的景観は、伝統的産業および生活を基盤とする成り立ち、豊かな地域性、一定の周期に基づく変化、多様な構成要素とその有機的な関係、景観構造における多様性、多様な生物種とその生息地の維持といった性質を持つ。また、文化的景観には、それ自体極めて高い価値を持つものと、他の記念物等と一体になって展開することで価値を有するものの二種類があるとされている⁽⁴⁾。そして、このような多様な文化景観の保護は、従来の指定制度では対応しきれない部分があり、産業と伝統文化との適切な調和および地域住民をはじめ関係者間の合意形成に基づき、時間による変容を視野に入れ、有形・無形の構成要素の有機的關係、景観構造の多様性、生物多様性維持などに配慮した総括的な保護が新たに図られるべきであるとされた⁽⁵⁾。

こうして、国際的な動きおよび景観法の法制度の整備に合わせ、文化的景観が文化財として新たに

(2) 浅香勝輔他「歴史が創った景観」古今書院、1997

(3) 所在地：フィリピン、登録年：1995年 世界遺産には世界文化遺産と世界自然遺産の二種類があり、それぞれに種別と登録基準などが設けられている。コルディレラの棚田は文化遺産で、種別は文化的景観となっている。

(4) 文化庁文化財部記念物課監修「日本の文化的景観」同成社、2005

(5) 文化庁「重要文化的景観保護制度」パンフレット

設けられた。文化的景観は、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で、我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」と定義された⁽⁶⁾。これは、名勝地のような国レベルで高い評価を得ているということだけではなく、地域に残された固有の景観地に着目した概念であると説明されている。

4. 景観法の誕生とその枠組

2004年、急速な都市課の進展、経済性重視のまちづくりからの転換を図り、美しい街並みなど良好な景観に関する国民のニーズに応えるため、景観緑三法が制定された。このうち「景観法」は、日本で初めての景観に関する総合的な法律であり、良好な景観形成の基本理念や国、地方公共団体、事業者、住民の責務を明示するとともに、自治体の条例に基づく規制では限界のある強制力を伴う法的規制の枠組みを用意するものである。

同法は、「都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため……美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現」を図り、国民生活の向上、国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする⁽⁷⁾。なお、「良好な景観」は地域によって異なるため、定義を置かずに、各地域、そして住民の判断に委ねることとした。

景観は、国民共通の財産として、現在だけでなく将来の国民も楽しむものである。また、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等とが調和するように、土地利用に適正な制限が必要である。このため同法では、景観計画と景観地区制度を盛り込んだ。

原則として市町村から構成される景観行政団体⁽⁸⁾によって策定される景観計画では、建築物の建築等に対する届出・勧告を基本とする緩やかな規制がなされ、必要な場合には形態、色彩、意匠等に関する変更命令が可能であり、優れた景観を保全するだけでなく、新たに良好な景観を創出することにまで踏み込んだ。景観計画には以下のような事項が定められることになる。

【必須事項】

- 景観計画区域
- 景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針
- 良好な形成のための行為の制限に関する事項
- 景観重要建造物または景観重要樹木の指定の方針

【選択事項】

- 屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項
- 景観重要公共施設の整備に関する事項
- 景観重要公共施設の占用等の基準

(6) 改正文化財保護法第2条

(7) 景観法第1条

(8) 景観法に基づき、景観に配慮したまちづくりを行うための基本的な計画をつくり、まちづくりを推進する自治体で、都道府県・政令指定都市・中核市は自動的に、市町村は都道府県の同意を受ければ景観行政団体になれる。

○景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項

○自然公園法の許可の基準

この中で、景観上重要な建築物・工作物・樹木を「景観重要建造物」「景観重要樹木」として指定を行う場合は、建ぺい率や高さ制限といった建築基準法の形態制限に関して一定の規制緩和処置をとるなど、積極的に景観の保全に取り組むものになっている。

また、良好な景観は地域固有の特性と密着に関連し、各地域の個性や特色を伸ばしていく必要がある。したがって、景観保全や創出に当たって、行政と住民等が協働して取り組む場としての「景観協議会」の設置や、住民の合意により法の一般的な基準を超えて景観上のきめ細かなルールを策定する「景観協定」、「景観整備機構」としてのNPO法人や公益法人を指定して、住民の取り組みを支援することも盛り込まれた。

さらに、従来、市街地の美観を維持するための美観地区が都市計画に規定されていたが、これに代えて、良好な景観の形成のためのより多様な取組みを支援する目的で、新たに都市計画法の地域地区の一つとして設けられたのが「景観地区」である⁽⁹⁾。これは、より積極的に景観形成を図る地区について指定するもので、建築物や工作物のデザイン、色彩等の形態意匠について初めて規制を設けた。

なお、景観行政に関しては、まちづくりだけではなくさまざまな行政分野に関わることから、景観農業振興地域整備計画の策定（農水省）、自然公園法の特例（環境省）、重要文化的景観（文化庁）など他の省庁との連携も図られている。現行制度では、景観法が規定する制度と連動し、都道府県または市町村の申し出に基づき、景観法に規定する景観計画区域または景観地区内にある文化的景観であって、特に重要なものを「重要文化的景観」として選定することができることとされており、伝統建造物群⁽¹⁰⁾と同様に市町村等のイニシアティブに基づく仕組みが応用されている。この選定に当たっては、農耕、放牧、森林利用、漁労、水利、採掘、交通、居住の各分野における基盤的な生活や生業の特色を示す典型的なものまたは独特なものとする選定基準が設けられている。

5. 文化的景観の社会的価値

文化的景観は、緩やかな規制と地元の主導で運用する制度であり、指定文化財を凍結保存するあり方とは大きく異なる。伝統的建造物群保存地区制度と同様に、あるいはそれ以上に、地域や人々の生業、生活に密接に関わるようになった点で、文化財が当該地域における経済社会の不可欠な一部に組み込まれたとあってよい。

このような文化的景観は、歴史的な時間の積み重ねによってもたらされた独自の美しさを持ち、地域のアイデンティティの拠り所であり、豊かな文化的価値を備えている。例えば棚田について考えてみると、悠久の時間をかけて、名もない人々によって築かれた「農民のピラミッド」とも評され、労働の集積・遺産であるとともに日本の美そのものであるといわれている。さらに、近年では、その豊かな生態系や水源保全、治水、利水のうえからも重要な機能を担っていることが認識されるようになって

(9) 都市計画法第8条1項六号、景観法第61条

(10) 文化財保護法による

た。そして、棚田の水は水温が低いために農薬をあまり使用しなくてもよいことから、その米はより安全な食品としての地位も認められつつある。しかしながら、米作の観点からのみ棚田を考えれば、その生産性に限界があり、市場に委ねていればそのほとんどが失われる可能性が高い。また、経済社会の変化は、棚田のある中山間地にも過疎化、高齢化をもたらした。こうした中で棚田を維持するために、生業としての米作と農村それ自体の存続をどのように確保するのかという課題がある。

今後、棚田の維持管理を含めた多様な保護施策を実施するに当たっては、棚田のさまざまな価値を保護することが、誰にとってどのような意味を持っているのかについて知ることも重要であろう。棚田に限らず、おおよそ財やサービスの総価値を考えると、市場で現れやすい利用価値の他に、市場で取引されにくい非利用価値があると想定される。特に文化的景観をはじめとする文化財については、例えば存在価値⁽¹¹⁾、遺贈価値⁽¹²⁾、オプション価値⁽¹³⁾などの非利用価値が大きいと考えられるが、こういった価値は市場で直接取引されないために明示されることは稀である。このような貨幣価値への換算が難しい財やサービスの場合、過小供給につながりやすい。

文化的景観は地域の人々のアイデンティティの拠り所であり、遺贈価値や存在価値といった市場では取引されない価値を有し、さらには集落への雇用の創出や観光消費による経済効果などをもたらす、まさに地域資本といえる。このようにさまざまな価値を生み出す資本であれば、当然その価値を維持し高めるための管理、保存、適切な活用が重要である。人間の生活の証として位置づけられる文化的景観は、当然、絶えず変化する存在であり、地域住民の参加による生活向上のための基盤整備や、伝統芸能、習俗、地域コミュニティの保全も含めた具体的かつ総合的な文化資本としての保護が必要である。

文化的景観は、地域コミュニティ、そこに住んで生活を営む人々の有形無形の活動の総体であり、地域伝統によって立つところとして大きな価値を持っている。したがって、一義的には地域の人々のイニシアティブと責任により守り、育てていくものであるが、文化的景観はかの地を訪れる人々、さらには自ら訪れることがない人々にまでさまざまな便益をもたらす、社会的に大きな価値を有するものでもある。ある意味では、地域の資産であると同時に、他の地域の人々あるいは将来世代といった時空を超えた価値を有するものともいえよう。適切な維持管理があれば、減価償却しただけでなく、むしろ時間の経過とともにその価値が高まるものでもある。そして、このような便益の受益者を代表する国や地方公共団体などの公的機関、訪問者や関心を有する人々など、多くの主体が地域住民と一体となって文化的景観の価値を高め維持していく必要がある。地域づくりの全体設計の中に文化的景観を組み込んだ積極的な活用の戦略とマネジメントが必要であり、その際には、市民、住民のイニシアティブがまず優先されるべきであろう。このための基盤づくりや条件整備が重要になる。

(11) existence value：それが存在しているというだけで満足を得る場合

(12) bequest value：次世代の人々に引き継ぐ努力をしないと断絶してしまう便益を感じる場合

(13) option value：現在は使用しないが、将来ある時期にその財やサービスが供給されるための権利や可能性を保留したいと思う場合

6. 文化的景観とまちづくり

文化的景観の概念が示すように、日本における文化財保護と地域開発の関係は、対立から補完、共存へと変化した。21世紀を迎え、日本では、町並みや住宅など、社会資本の質は依然として必ずしも十分でないまま、少子高齢化による人口減少、市街地の空洞化が進んでいる。右肩上がりの経済の枠組みを離れ、それぞれの地域が経済・文化の蓄積の上に自らの知恵と個性を競い合い、「喜びのある」かつ「住み良い」地域づくりを進めることが求められている。緩やかな経済成長と成熟社会の中で、生き生きとした生活、豊かな歴史・文化が凝縮された緑豊かで風格のある美しい景観を創出していくことは、人々がその地で快適な生活を営むだけでなく、他の地域からも人々が訪れ、さらには伝統の上に新たな産業・文化・地域づくりにつながる可能性があると考えられる。

全国的によく知られた特別な景観やまちなみを持ったまちだけでなく、どこにでもあるふつうの住宅地や集落も景観まちづくりにとっては重要な舞台である。あらゆる時間が景観を形づくっているのと同様、あらゆる場所にその場所の特性を踏まえた景観が形づくられているからだ。その景観は、どれだけ平凡なものに見えようとも、その場所の個性を生み出しているものであり、それをよりよい方向に導くための、その場所にふさわしい景観まちづくりが存在する。

景観は、今日に至るまでのあらゆる時間が刻み込まれているものである。現在目にしている景観は、地域の自然条件、気候風土などが反映されているとともに、意識的であるか否かにかかわらず、そのときどきの時代の価値観や社会情勢などを背景とした人々の考え方や営みが積み重ねられた結果として形づくられている。深い背景があり、意味を持っていることになる。地域の資産となるような優れた景観は、長い時間の中で、少しずつ変化しながら、独自の風景に成長し、味わい深いものになっていくのである。

人口減少社会に突入した我が国において、誇りある故郷を築いていくことは企業誘致や産業振興による経済発展優先の地方創生では賄いきれないことは誰しもが一致する考えではないだろうか。地方の豊かさをGDPで示すのではなく、文化の豊かさで表すことが可能であれば、「限界集落」「高齢社会」といったネガティブな表現も論外になるのではないだろうか。文化経済学の研究が盛んになり地方の豊かさを、文化の豊かさで表すことができる指標が制度化されることが望ましい。景観まちづくりはその指標に含まれるものである。

7. 霧島市の景観計画

2005年に景観法が施行され、霧島市は2006年12月に景観行政団体となった。霧島市では、錦江湾から北部の霧島連山をはじめとした山々まで、多様な景観特性を有していることを踏まえ、市全域を景観法に基づく景観計画区域とすることになった。そこで2010年10月から霧島市景観計画に関する住民アンケートを実施し、11月からは景観ガイドマップ作成のために地域別懇談会を開始した。

2011年1月からは第1回霧島市景観計画策定協議会を立ち上げ11月の第5回会議において景観計画(案)をまとめた。途中、8月の第4回会議において素案を提示しパブリックコメントが実施された。



景観計画区域	霧島市全域（地先公有水面を含む）
一般地域	景観計画区域のうち、「育成地区」に指定された区域を除く地域の全部
育成地区	特徴的な景観を有している地域・地区のうち、特にきめ細やかな景観形成を推進する必要がある区域
候補地	<ul style="list-style-type: none"> ○霧島温泉郷地区（丸尾温泉を中心とした、街なみ環境整備事業*・整備促進区域に指定されている地域） ○新川渓谷温泉郷地区（妙見温泉、安楽温泉を中心とした地域） ○日当山温泉郷地区（日当山温泉を中心とした地域） ○鹿兒島神宮前地区（鹿兒島神宮を中心とした地域） ○舞鶴城下町地区（舞鶴城跡を中心とした城下町の町割の残る地域） ○霧島神宮周辺地区（霧島神宮を中心とした地域） ○大隅横川駅周辺地区（JR 大隅横川駅*を中心とした地域） ○山ヶ野金山跡地区（山ヶ野金山跡を中心とした地域）

図1 霧島市景観計画区域

そして2012年7月に景観条例を、9月に霧島市景観計画を策定し、2013年4月1日から、市の全域において大きな影響を与えることが想定される行為について、景観法及び景観条例に基づく届け出制度を開始した。

霧島市では今後、景観計画の制度の運用にあたって、住民、事業者と行政が連携して、地域の特徴のある景観を活かすために、きめ細やかな規制・誘導を進めていく「育成地区」というエリアが指定される（図1参照）。

また、霧島市で活動を展開している一般社団法人鹿兒島県建築士会霧島・始良支部は、景観まちづくりについて景観行政団体と連携して地域住民の景観まちづくりに対するアドバイザーとして、2014年3月に霧島市から景観整備機構として指定を受け、2014年度から活動を実施することとなった。

活動の概要は、次の二つがあげられる。

- 1) 景観まちづくりについて、「景観審議会」において景観行政団体と意見交換などを行うこと。
- 2) 「まちなみウォッチング」において地域住民の景観まちづくり活動に対するアドバイザーとしての景観に関する情報等の蓄積を行うこと。

1)の目的は、良好な景観形成を促進するため、県・市町村・景観整備機構が情報交換や意見交換を行い、相互の連携を図ることである。2)は、2014年8月22日に大隅横川駅周辺地区における「まちなみウォッチング」が開催された（図2、3参照）。「まちなみウォッチング」では、地域の景観資源を子供たちと一緒に見学し、意見交換が行われた。これは、子供たちがまちの景観資源に触れ、郷



図2 まちなみウォッチングで説明する鹿児島県建築士会のメンバーと話を聞く小学生（2014年8月22日撮影）



図3 大隅横川駅周辺での「まちなみウォッチング」の様子（2014年8月22日撮影）

土の文化や歴史を学び、郷土愛を育てることで、将来の景観資源の保全や地域発展につながることを期待される。

鹿児島県建築士会では、今後、年に1～2回の予定で霧島市の景観育成地区において「まちなみウォッチング」を開催していく計画である。

景観まちづくりを推進するには、国民ひとりひとりが景観及び景観まちづくりについて基礎的な知識や見方を教養として身につけ、実際の景観まちづくりの場において、それぞれの立場にふさわしい適切な役割を認識し、果たしていく必要がある。このような基礎的な知識の習得等のために、一種の公民教育として、景観まちづくり教育を行う意義がある。景観まちづくり教育は、景観を社会的な価値として共有するための手段だと言える。

鹿児島県建築士会では、今後、子供たちの景観まちづくり教育のほか、行政や地域住民との「ワークショップ」に実施等の開催を計画している。これは、地域住民による主体的な景観まちづくり活動に対する専門家の派遣や情報提供を行うことで、地域の景観資源への理解と意識の高揚を図り、行政や住民との協働の景観まちづくりを行うことが目的である。

霧島市は、2030年には中心の国分地域を除くほぼ全域が65歳以上の人口が占める割合が半数以上を占める地域となる。より長期的に見れば、景観まちづくり教育が、これからの調和や共生、成長管理の時代に即した価値観を醸成するきっかけの一つとなることが期待される。

参考文献

- 1) 篠原修編「景観用語辞典」彰国社、1998
- 2) 浅香勝輔他「歴史が創った景観」古今書院、1997
- 3) 文化庁文化財部記念物課監修「日本の文化的景観」同成社、2005