

景観・歴史まちづくりの原点へ ～近畿地方都市美協議会の取組～

牧野 宏紀¹

¹近畿地方整備局 建政部 計画管理課 (〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前1-5-44)。

景観法、歴史まちづくり法の制定により、地域の景観及び歴史的風致を活かしたまちづくりへの支援体制が整い、地域独自の景観や歴史的風致を活かしたまちづくりを進める自治体が着実に増えてきている。本稿では、まず前段として法の趣旨や制度概要について解説する。また、近畿地方整備局では、近畿地方都市美協議会の研究会やWG活動を通じて自治体に対してその活用支援を行っているところであるが、今後さらに一層取組を発展させていくために、これまでの近畿地方都市美協議会の取組、特に、2014年度の取組を中心に解説するとともに、2015年度以降の取組の方向性についても紹介することとしたい。

キーワード 景観、歴史まちづくり、観光

1. はじめに

2004年（平成16年）に制定された景観法については、景観の意義やその整備・保全の必要性を明確に位置付けるとともに、地方公共団体に対し、一定の強制力を付与し、地方公共団体等における取組を支援している。また、2008年（平成20年）に制定された「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（略称：歴史まちづくり法）」については、地方公共団体等における地域の歴史・文化を活かしたまちづくりの取組を支援している。

項については、具体的な届出対象行為について、景観行政団体が必要に応じて追加し選択することも適用除外を設けることも可能としている（図-1）。



図-1 景観法（平成16年制定）の概要

(1) 景観法・歴史まちづくり法の概要

a) 景観法

景観行政団体（都道府県・政令市・中核市・その他都道府県の同意を得た地方公共団体）は、良好な景観の形成を図るため、その区域、良好な景観の形成に関する基本的な方針、行為制限に関する事項等を定める景観計画を定めることができると規定されている。

景観計画は、景観行政団体の裁量で景観に関する規制内容を選択して定めることができるよう、例えば、景観計画区域内における行為の制限に関する事

b) 歴史まちづくり法

我が国固有の歴史的建造物や伝統的な人々の活動からなる歴史的風致について、国の策定した基本方針を踏まえ、市町村の歴史的風致維持向上計画を国が認定することで、法律上の規制緩和や各種事業（社会資本整備総合交付金等）の支援により市町村の歴史まちづくりを国（農林水産省・文部科学省・国土交通省）が推進することとしている（図-2）。

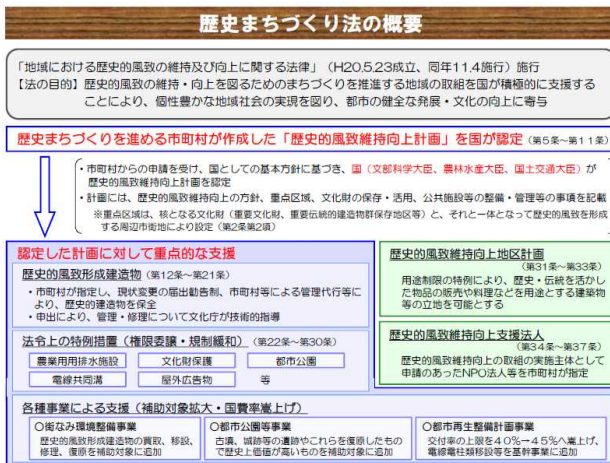


図2 歴史まちづくり法の概要

(2) 現状

a) 景観まちづくりの現状

国土交通省都市局主催の「日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会」において、景観法制定10周年を振り返り、景観施策のあり方を横断的に点検・検証を行っており、本年3月の論点整理において、これまでの景観法の取組の成果と評価について、

- 景観法が制定されて10年が経過。景観施策に取り組む景観行政団体は638団体、景観計画は449団体が策定済みと着実に増加（2014年9月時点）。良好な景観に対する国民の関心が高まっている。
- 実際に、地域が主体的に良好な景観を保全・創出することで、地域ブランドとして観光客増加など地方創生につながる事例のほか、住民の誇りの醸成や地域価値の向上等につながる事例など、「良き循環」による一定の効果が発現（図3）。



図3 良好な景観形成による観光交流人口の増加

- 一方、「良好な景観」の内容は地域により様々。

市街地、郊外、農村など各地域特性やその地域の歴史・文化、また過去の景観形成の取組実績など、地域の状況に応じて具体的な取組方策も効果発現のスピードも異なることから、全国的には発展途上の地域も。

- 今後、本格的な人口減少、2020年オリンピック・パラリンピック、訪日観光客増加、地方創生の流れなど社会経済情勢の変化に対応しつつ、「良き循環」を一層推進するため、当面5年後、10年後を見据えた取組を加速させていくとともに、通常、良好な景観形成には長期間を要することも踏まえ、中長期的な取組を継続していくことも必要とされたところ。

b) 歴史まちづくりの現状

2009年1月19日に、金沢市・高山市・彦根市・萩市・亀山市の5都市が歴史的風致維持向上計画の第1号の認定を受けて以降、年平均約7都市のペースで認定都市が増加しており、2015年4月末の段階で全国49都市が歴史的風致維持向上計画の認定を受けている（図4）。

都道府県別に見ると、岐阜県が5市町、長野県が4市町と認定都市数が多く、地方ブロック別では、関東（9都市）、中部（9都市）が、現状で認定都市数が比較的多くなっている。なお、近畿では、彦根市・京都市等8市町の計画が認定されている。

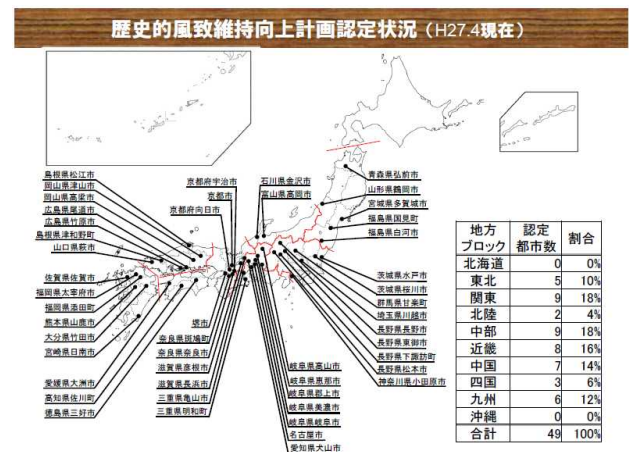


図4 歴史的風致維持向上計画認定状況（H27.4現在）

国土交通省がとりまとめた「歴史まちづくり法に基づく5年間の取組み成果」によると、歴史的風致維持向上計画に基づく取組みは、ハード・ソフトの多様な取組みを集中して一体的に推進していくことで、様々な効果の連鎖や波及効果を生んでいる。

ハード面での整備としては、地域の歴史的風致の核となる歴史資源（文化財等）の修理・復原、その周辺における道路美装化や無電柱化、景観計画や屋

外広告物条例等と連携した景観の規制・誘導により、良好な市街地景観の形成が図られている。さらに、目に見える形で整備の効果が現れることで、地域住民の意識も向上し、自主的な修景等の取組みが展開するなどの波及効果も見られる。また、町並み整備と合わせて、歩行空間やサイン等の整備が行われることで回遊性が向上するとともに、整備した歴史的建造物を展示・交流施設等として有効に活用することで、まちなかを歩く人や交流人口の増加を効果として指摘する声もある（図-5）。



図-5 歴史まちづくりの効果としての観光

(3) 国の役割

景観・歴史まちづくりについては、地域の実情に精通している地方公共団体が専ら行うべき事項であるが、景観法においては、「国は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有し、良好な景観の形成に関する啓発及び知識の普及等を通じて、基本理念に対する国民の理解を深めるよう努めなければならない。」とされている。

また、歴史まちづくり法においては、「国は、地域における歴史的風致の維持及び向上を図るため、歴史的風致維持向上施設の整備に関する事業の実施その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。主務大臣は、地域における歴史的風致維持向上基本方針を定めなければならない。」とされている。

近畿地方においては、景観法の制定前から独自に景観に関する協議会「近畿地方都市美協議会」を設立しており、近畿地方整備局も協会員としてその協議会に加わり、この協議会を通じて景観法歴史まちづくり法の活用支援を行っている。

3. 近畿地方都市美協議会の活動について

(1) 近畿地方都市美協議会

近畿地方の個性豊かな魅力ある都市景観の創造を図るため、関係各市町村が相互に交流を深め、もって職員の研鑽及び施策の推進に資することを目的として1991年（平成3年）に設立された。2015年4月現在、会員である60市町に、協力会員である府県・政令市・当局を加え、計72団体が加入している。活動としては、年に1度の総会のほか、後述の年2回の研究会及びワーキンググループ（WG）を開催している。

(2) 研究会及びWGについて

近畿地方都市美協議会では、景観・歴史まちづくり行政等を推進するにあたり、会員自治体の担当者で構成される3つのWGを組織し、それぞれ景観・歴史文化を活かしたまちづくりを行うための計画や条例の策定を目指して、各WG毎に情報交換及び課題討議を行っている。研究会では、WGの討議内容の確認や進め方、方針等の決定を主に行っており、近畿地方整備局はこの研究会及びWGの事務局として運営にあたっている。WGとその内容は以下のとおり（図-6）。

近畿地方都市美協議会とは

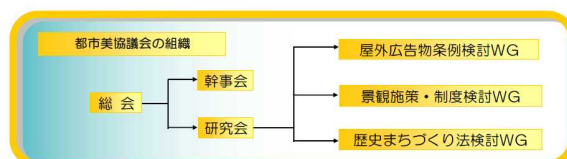


都市景観行政に積極的に取り組んでいる市町村で構成し、各府県・政令指定都市及び近畿地方整備局が協会員として参加し、良好な景観形成を推進することを目的とする協議会です。

近畿地方整備局管内の市町村が相互に交流を深め、個性豊かな魅力ある都市景観の創造を図るため、平成3年に設立しました。

会員は市町村60団体、協力会員として2府5県、政令指定都市4市及び近畿地方整備局の12団体、計72団体が入会しています(平成26年4月現在)。

総会、幹事会の開催とともに、様々な目的達成のために研究会活動を行っています。



平成25年度 近畿地方都市美協議会 総会・都市景観研修会の開催状況



25年度は越前市で開催
有識者による特別講演、地域での取組状況の事例発表や越前和紙の里工リア等の現地視察を実施

都 市 美 協 議 会 研 究 会 の 活 動

近畿都市美研究会は、3つのワーキンググループで構成し、課題解決や制度活用の検討等情報交換を行っています。

- [illegible]

図-6 近畿地方都市美協議会の概要

a) 屋外広告物条例検討WG

条例の策定にあたっての諸問題や、違反広告物の取締りについての諸問題等について、主に屋外広告物条例を制定している都市の担当者を招き、取組の説明や課題の共有を行っている。

b) 景観施策・制度検討WG

景観計画策定段階における問題点や、策定後に景観行政を進めていく上での問題点等について検討している。2013年度までは、主に景観計画を制定している都市の担当者を招き、取組の説明や課題の共有を行っている。

c) 歴史まちづくり法活用等検討WG

歴史的風致維持向上計画策定への諸問題について、既に認定を受けた都市の担当者から計画の内容・認定までの取組体制や申請書の作成等の細かい点や取組の説明や課題の共有を行っている。また、実際にまち歩きを行うなどの現場視察も取り入れている。

d) 研究会

研究会については、近畿管外の地方公共団体の担当者を招聘し、3WGのいずれにも関係する事案について、取組の説明取組の説明や課題の共有を行っている。

4. 近畿地方都市美協議会の2014年度の主な活動について

近畿地方都市美協議会では、近畿地方整備局と共催で景観法制定10周年を記念して「近畿景観シンポジウム」を会長市である枚方市で開催した。京都大学大学院工学研究科の門内輝行教授より「今後の景観行政と景観まちづくりのあり方」と題して基調講演頂き、パネルディスカッションでは「景観まちづくりの取組と今後の展望」をメインテーマに門川大作京都市長、竹内脩枚方市長、田中誓子枚方宿くらわんか五六市部会長に「各地域における景観まちづくりの取組」、「課題」、「今後の展望」を議論頂いた（図-7）。



図-7 近畿景観シンポジウムの概要

(1) 近畿地方都市美協議会研究会及びWGについて

a) 屋外広告物条例検討WG

第1回は、屋外広告物に関する業界団体である近畿屋外広告美術組合連合会（近広連）主催の「SIGN EXPO 2014～第29回広告資機材見本市」を視察し、最新の屋外広告物の状況を確認するとともに、京都大学経営管理大学院 御手洗潤特定教授のセミナー「景観・屋外広告行政の歴史と展開」を聴講した。

第2回は、大阪モノレールサービス株式会社から「大阪モノレールの広告状況と屋外広告物行政について」と題して、大阪モノレールの広告紹介（特に車体広告）と豊中市屋外広告物条例との関わり合いについて説明の後、質疑を行った。

b) 景観施策・制度検討WG

第1回は、京都市立芸術大学の藤本英子教授から、「魅力ある地域を目指して～地域景観イメージの活かし方～」と題して講演頂いた。

第2回は、2014年度（平成26年度）の都市景観大賞を受賞した「篠山城下町地区」について、篠山市及び篠山市教育委員会の担当者から説明の後に、実際に現地視察を行い、質疑を行った（図-8）。



図-8 篠山城下町地区視察の状況

c) 歴史まちづくり法活用等検討WG

第1回は、2014年2月に認定された斑鳩町の歴史的風致維持向上計画について、斑鳩町及び斑鳩町教育委員会の担当者から説明の後に、実際に現地視察を行い、質疑を行った（図-9）。



図-9 斑鳩町法隆寺周辺地区の視察の状況

第2回は、流通科学大学の柏木千春教授から、「「場」の観光デザインー場を舞台とした経験の創造」」と題して講演頂いた。

d) 研究会

第1回は、「観光」をテーマに、観光庁から「観光行政・施策等について」、JR西日本から「地方自治体と連携した当社の観光の取組について」について説明を受けた後、質疑を行った。観光庁では、「広域観光周遊ルート形成」について取組を進めていること（図-10）、JR西日本では、観光需要による「パイ」の拡大、鉄道は移動の「手段」といった視点から、観光開発を考えているといった説明があった。



図-10 魅力ある観光地域づくりとネットワーク化による「広域観光周遊ルート」（骨太な「観光動線」）の形成促進

第2回は、「コンパクト＋ネットワーク」をテーマに、近畿地方整備局から「コンパクトなまちづくりの実現に向けて」、近畿運輸局から「地域公共交通活性化再生法の改正等について」、阪急電鉄株式会社から「阪急電鉄の都市交通事業とまちづくり」について説明を受けた後、質疑を行った(図-11)。まちづくりに関する政策の方向性と景観行政、一見すると関係がないように感じられるかもしれないが、景観もまちづくりの1つの視点であり、まちづくり全体のトレンドを知ることは、景観行政を進める上では非常に重要と考えられる。



図-11 第2回研究会での阪急電鉄の説明状況

5. 近畿地方都市美協議会において2015年度に取り入れた新たな取組

(1) 初任者研修

2015年度は、新たに景観・屋外広告物行政を担当することとなった自治体職員を対象に景観法及び屋外広告物法に関する基礎的な知識の習得させ、当該行政業務の円滑な推進が図られることを目的とする初任者研修を近畿地方都市美協議会として試行的に実施した。

研修では、京都大学経営管理大学院の御手洗潤特定教授に「景観・屋外広告物の近年の展開について」と題して講演頂き、国土交通省都市局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室から「景観法について」、「屋外広告物法について」講義して頂いた。また、大阪屋外広告美術協同組合の北山誉至宗副理事長から「屋外広告物の安全・安心について、業界の取組について」と題して講演頂いた。

会員自治体の職員のみではなく、非会員の自治体職員も受講可能としたところ、100名を超える近畿管内の自治体職員が参加したことから、このような研修への自治体職員のニーズが高いことが分かった。

今回の初任者研修の参加者の約4割は非会員の自治体の職員であったが、今後は近畿地方都市美協議会の活動を積極的に発信することで、近畿地方都市美協議会への会員加入を促し、景観行政への更なる推進が図られることが期待される。

特に、2015年2月に発生した札幌市の広告板落下事故を受けて自治体の間でも屋外広告物の安全対策について関心が高まっており、初任者研修においても業界団体から安全対策の取組について講演頂いたが、屋外広告物法の目的である「公衆に対する危害の防止」について意識を高めることができた。

研修後に行ったアンケートでは、9割以上の職員から研修について「今後の業務に活用したい」との回答を得るなど、景観法等の法整備の歴史的背景や基本理念、景観まちづくりに取り組む意義について、自治体職員に理解を深めてもらう重要な機会であった。

6. 今後の取組について

最後に、古くからの長い歴史があり、地域で多様な文化を継承、あるいは蓄積してきた近畿地方において、よりよい景観や歴史的まちなみを維持発展させていく取組は、他の分野に比べても優先度の高い行政分野として位置付けられている。特に、人口減少、少子高齢化の社会において、景観・歴史まちづくりに関する取組は、地方創生や地域活性化の観点

からもますます重要になってきている。一方、景観・歴史まちづくりは自治事務として、基本的には自治体自身が取り組む必要があるため、国との認識共有や、他自治体との意見交換・課題共有がうまくできていない場合も多く見受けられる。

このような現状を踏まえて、近畿地方整備局はこれまで近畿地方都市美協議会を活用して、自治体に対する景観・歴史まちづくりの制度周知のほか、各自治体が情報交換・課題共有を円滑に行えるような環境整備に努めてきた。今後も、近畿地方都市美協議会への会員加入を促す取組を積極的に進めるとともに、研究会やWGのより一層の充実を図って、景観・歴史まちづくり行政の発展を目指して参りたい。

謝辞：2014年度の近畿地方都市美協議会及び2015年度の近畿地方都市美協議会初任者研修にあたり、京都市立芸術大学の藤本英子教授、流通科学大学の柏木千春教授、J R 西日本の神田課長、阪急電鉄の庄部長、大阪モノレールサービスの松嶋課長、京都大学経営管理大学院の御手洗潤特定教授、大阪屋外広告美術協同組合の北山副理事長、観光庁、近畿運輸局、関係自治体には講師、運営等でご協力頂き、深く感謝いたします。

参考文献

- 1) 日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会：論点まとめ（2015年3月）
- 2) 国土交通省都市局公園緑地・景観課：歴史まちづくり法に基づく5年間の取組み成果（2014年3月）