jtk2003009

住民による景観づくりと行政の関与

山梨県景観条例に基づく景観形成住民協定を事例に

箕浦 一哉
山梨県立女子短期大学　生活科学科

Landscape development by community and participation of local government: A case study of residents agreement on landscape development based on Yamanashi Prefecture Landscape Ordinance

Kazuya MINOURA
Yamanashi Women's Junior College

Keywords：residents agreement 住民協定、 landscape ordinance 景観条例、 public involvement 住民参加、community development まちづくり

Abstract

The residents agreement system has been established in the landscape ordinances of many prefectures in Japan in order to promote the activity of the landscape development by residents. The present author investigated the process of conclusion of the 12 agreements based on Yamanashi Prefecture Landscape Ordinance so as to discuss the effectiveness the residents agreement on the landscape development, especially on the improvement of residents' awareness. According to the results, the residents agreement is to some extent effective to improve the awareness for the residents living in the areas where the agreements have been concluded, but not sufficiently effective for the residents other than those areas. Another policy is required in order to make residents agreement system more effective.

1. はじめに

私たちは自然や町並みの美しさに心を慰められることがある。こうした景観は、地域における共有資源・共有財産であると位置づけられる。しかしながら、日本における景観保全についての制度は十分に整備されているとはいえない。

景観保全の制度が整備されない理由は、それが私権の制限の側面を持つことと関係している。たとえば町並みは、地域の共有資源であるとともに、個々の建築物についてはその所有者が権利を持つ。そのため、町並みを保存しようとすると、建築物を改変する個人の権利が侵害されることになる。日本では特に、欧米諸国と比較して、土地所有の権利がたいへん強固であり、その権利に公的な制限を加えることが難しいとされる[1]。日本では都市計画における土地利用規制においても困難があるといわれており、まして景観を理由にした私権の制限はいっそう困難であることが想像されよう。

公的な規制について十分なコンセンサスが得られない場合に用いられる手法として、協定制度がある。協定とは、当事者が共同して特定の行政目的の達成を目指すことを意識しているものをいう[2]。制定法上の定めがある協定は、建築協定(建築基準法)、緑化協定(都市緑地保全法)の２つのみであり、公害防止協定、環境保全協定、まちづくり協定などは制定法上の根拠を持たない協定である。中井[3]は、まちづくり協定制度について、法的にはあやうい制度であるが、だからこそ逆に、柔軟性、機動性という利点がある、と指摘している。

景観づくりに関する住民協定制度は、まちづくり協定の一種であると位置づけることができるものである。この制度は、法律による規定はないが、多くの地方自治体の景観関連条例によって制度化されている。本稿では、この住民協定制度に着目し、景観行政と住民主体の景観づくりとの関係について考察する。

2. 景観づくりにおける住民協定制度

都道府県レベルでの景観条例としては全国で最初[4]のものである「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」(1984年)では、住民と行政が一体となった景観整備の手法として「近隣景観形成協定」の制度が定められている[5]。条例には、次のようにある。

> 県民等は、相互に協力し、美しく住みよいまちづくりを進めるため、その所有し、または管理する土地(道路、河川、公園等公共の用に供する土地を除く。)または建築物等について、一定の区域を定め、その区域における景観形成に関する協定を締結することができる。(条例第29条)

このように、協定制度は、地域住民が主体となって景観づくりを進めるための制度と位置づけられている。その後に制定された他県の条例においても同様の制度が盛り込まれているケースが多い。

表1に、都道府県が定めた景観条例の一覧を示す[6]。2002年11月現在で、25の都道府県で景観条例が制定されており、そのうち15県の条例で住民協定制度が定められている。

このような制度が導入されている理由は、地域の景観形成においては規制や指導等の行政主導の方法には限界があり、住民が主体となった取り組みが必要であると認識されているためであると考えられる。もとより、地域によってはこのような制度がなくとも自主的な景観づくりの取り組みは行われるだろうが、制度を作ることで、地域住民の取り組みが増加し、また活性化されることが期待されているとみられる。

表1　都道府県レベルの景観に関する条例と住民協定制度の有無
(進士ら(1999) p.53を参考に筆者作成)

	都道府県名	制定年	条例名	住民協定制度
1	宮　崎	1969	宮崎県沿道修景美化条例	×
2	滋　賀	1984	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例	○
3	兵　庫	1985	兵庫県景観の形成等に関する条例	○
4	熊　本	1987	熊本県景観条例	○
5	岡　山	1988	岡山県景観条例	○
6	大　分	1988	大分県沿道の景観保全等に関する条例	×
7	埼　玉	1989	埼玉県景観条例	×
8	山　梨	1990	山梨県景観条例	○
9	島　根	1991	ふるさと島根の景観づくり条例	○
10	広　島	1991	ふるさと広島の景観の保全と創造に関する条例	○
11	長　野	1992	長野県景観条例	○
12	岩　手	1993	岩手の景観の保全と創造に関する条例	○
13	秋　田	1993	秋田県の景観を守る条例	×
14	群　馬	1993	群馬県景観条例	○
15	石　川	1993	石川県景観条例	○
16	鳥　取	1993	鳥取県景観形成条例	×
17	茨　城	1994	茨城県景観形成条例	○
18	沖　縄	1994	沖縄県景観形成条例	×
19	青　森	1996	青森県景観条例	○
20	東　京	1997	東京都景観条例	×
21	福　島	1998	福島県景観条例	○
22	大　阪	1998	大阪府景観条例	×
23	福　岡	2000	福岡県美しいまちづくり条例	×
24	北海道	2001	北海道美しい景観のくにづくり条例	×
25	富　山	2002	富山県景観条例	○

3. 山梨県における景観形成住民協定制度の概要

3-1　景観形成住民協定制度の規定

山梨県の景観形成住民協定制度については、1990年に制定された山梨県景観条例[7]の第20条に、手続きおよび協定内容が定められている。また、景観条例施行規則[8]に協定の認定の要件が定められている。

住民協定の手続きは、(1) 住民による協定の締結、(2) 市町村長による県への推薦、(3) 知事による認定・公表、というステップを踏むこととなっており、住民が主体となって締結した協定を行政が認定するという形式をとっている。もっとも実際には、後述するように、(1)のプロセスに市町村が大なり小なり関与している場合がほとんどである。

協定には、次の事項を定めることとなっている。

(1) 協定の目的となる土地の区域に関する事項
(2) 建築物等の位置、形態、色彩、意匠及び材料並びに敷地の緑化に関する事項
(3) 協定の有効期間に関する事項
(4) 協定の変更及び廃止に関する事項

協定が認定されるための要件としては、当該区域の土地・建物等の権利者の3分の2以上の住民の同意が得られていることと、協定の有効期間が5年以上であることが必要とされている。

3-2　締結地区への財政支援

協定締結地区は、「ふるさと景観保全･創造事業費補助金」交付制度に基づき財政支援を受けることができる[9]。この事業は市町村が市民と一体となって実施するものとされ、県は市町村が支出する経費の一部を補助する形になっている。

事業は景観形成推進事業と住民活動推進事業の2つに区分されており、それぞれ補助金の額や受けられる回数などが決められている。

景観形成推進事業は、景観づくりに関するハード整備が想定されているものである。住民協定締結地域に関する補助金としては、「補助対象経費の2分の1以内とし、200万円を限度とし、かつ、1地域1回、1年限りとする」と定められている。

住民活動推進事業としては、協定を締結するための学習会、講演会、先進地研修などの活動が想定されている。住民協定締結地域だけでなく協定締結に取り組んでいる地域も対象となり、その補助金は「補助対象経費の2分の1以内とし、1協定に対し2年かつ、1年につき25万円を限度とする」と定められている。

3-3　想定されるケース

県が作成したパンフレット[10]では、住民協定の例として次の3つのケースが挙げられている。

【ケース1】
○○地区美しいまち並み協定
特徴：新しい住宅地において、特に緑化に力を入れて、明るく、しかも落ち着きのある美しいまち並みをつくることを目指していきます。

【ケース2】
□□町歴史のある風景を守り育てる協定
特徴：街道に隣接する伝統的なまち並みの景観を守り、育てることにより、誇りと愛着を持って住める美しいまちづくりを推進する。

【ケース3】
☆☆商店街うるおいと活気あるまちづくり協定
特徴：店先や店内にフラワーポット等を設置し、花や緑により、うるおいのある商店街として、イメージアップを図る。

ここから、景観形成住民協定は、歴史的な街並みなどの景観資源がある地域だけでなく、必ずしも守るべき景観資源が存在しない地域においても、生活環境の保全や地域の活性化の一環として活用される可能性が想定されていることがうかがわれる。

4. 住民協定締結の経緯と締結地区での活動

4-1　締結地区

山梨県景観条例に基づく景観形成住民協定は、1992年の早川町赤沢地区を始めとして、2002年11月現在までに県内12地区で締結・認定されている。表2は住民協定地区および協定名称の一覧である。4地区では、協定期限が切れた後、再締結されていない。また、櫛形町あやめヶ丘地区では、1993年3月11日に81名で締結された第1回協定の5年の期限が切れた後に、1999年に再締結されている。

協定地区は、(a) 歴史的町並みなどすでに守るべき対象がある地域と、(b) 新しく景観づくりを

していこうとする地域とに大きく分かれる[11]。表2に示すように、(a)に相当するものが5地区、(b)に相当するものが7地区である。

4-2　締結地区における景観形成の取り組み

町村役場担当者と締結地区の住民代表に聞き取りを行った結果によれば、締結地区での景観づくりの取り組みはいくつかに分類できる。

(1) 個人の取り組みの範囲を超える、比較的規模の大きい修景事業。公共的な場所(たとえば道路、公園など)に集中的に補助金を投入し、地域の景観づくりのシンボルとする。もっとも、住民協定の枠組みでの補助金には限界があり、電線の地中化などの大規模な事業は不可能である。

(2) 比較的規模の小さい修景事業。植栽や個人の建築物の修景など。個人レベルで取り組みが可能で、住民が一体となって取り組むと効果的である。補助金は少額を分配する形になる。

(3) 勉強会、見学会などのソフト事業。住民の意識向上に寄与する。

これらの取り組みがうまく組み合わされると効果が高いと考えられる。地域全体が面的に景観整備されていくためには(2)が重要だが、住民全体の協力が必要であり最も難しい取り組みでもある。特に、建築物に関する取り組みは効果が現れるまで時間がかかるものであるので、協定締結後数年程度では結果が目に見えて現れないものと思われる。継続的な景観形成をおこなうためにも、(3)のソフト事業によって意識向上に努めることが必要であろう。

表2　山梨県景観条例に基づく景観形成住民協定締結地区

締結順	地区	協定名	認定日	締結日	協定者数	類型***
1	早川町 赤沢地区	赤沢の伝統的なまちなみを守り育てる協定*	1992.01.23	1991.12.15	28	a
2	足和田村 西湖南地区	西湖民宿村美しいまちづくり協定*	1992.02.19	1991.12.21	88	b
3	櫛形町 あやめヶ丘地区	櫛形あやめヶ丘美しい街づくり協定**	1999.09.20	1999.08.01	128	b
4	勝山村 旭南町地区	富士山のふもと・河口湖のほとり，いちいの里づくりをすすめる旭南地区まちづくり協定*	1994.12.26	1994.12.08	41	b
5	白州町 台ヶ原地区	甲州台ヶ原宿の歴史的景観を守り育てる協定*	1994.12.26	1994.12.12	74	a
6	増穂町 大椚地区	大椚地区生け垣設置協定	1995.03.16	1995.01.24	18	b
7	勝沼町 等々力地区	等々力地区をより美しく歴史ある風景を守り育てる住民協定	1997.03.24	1997.03.10	142	a
8	芦川村 新井原地区	石垣文化住民協定	1997.03.24	1997.03.07	37	a
9	増穂町 長沢地区	長沢地区生け垣設置協定	1997.03.24	1997.03.07	14	b
10	勝山村浜町地区	富士山のふもと・河口湖のほとり，いちいの里づくりをすすめる浜町地区まちづくり協定	1997.03.24	1994.11.11	9	b
11	八代町 奈良原地区	若彦路と清流の奈良原里づくり協定	1999.03.18	1999.03.04	71	a
12	下部町 湯町地区	湯の香下部・潤いの町づくり協定	2000.11.27	2000.08.08	111	b

* 現在、期限切れ。
** 第1回締結は1993年3月11日、81名。
*** 類型は、(a) すでに守るべき対象がある地域、(b) 新しく景観づくりをしていこうとする地域、である。

4-3　協定導入の経緯の事例

以下では、3つの地区を事例として、住民協定導入の経緯を町村役場担当者および住民への聞き取りに基づいて記す。

事例1：地区活性化への景観形成住民協定の利用

A地区は、もともと甲州街道の宿場町であり、公民館活動を基盤として、地区の活性化のために伝統文化の保存運動などが展開されていた。そこに、行政から景観形成住民協定制度についての話がもたらされた。区長を中心として協議する中で、補助金が得られることも判断材料となって、協定の締結に至った。

地区では協定締結前に地区住民を対象としたアンケート調査を実施した。アンケートは建物や塀などの修景に関するもので、この調査結果に基づいて統一規定が決定された。協定締結後、補助金を利用した修景事業が実施された。街灯、看板等の設置がおこなわれたほか、住宅の塀・生垣の設置にも補助金が利用された。

A地区の事例は、区の活性化のひとつの手段として、景観形成住民協定制度が利用されたものだといえる。導入の契機は行政からもたらされたが、地区側に景観形成の動機が存在して協定が締結された事例である。

事例2：外部からの提案をきっかけとした景観形成住民協定の利用

B地区の住民協定は、集落・農地の特色ある伝統的景観とそれを形作ってきた文化を守ろうとするものであるが、地元ではこの見慣れた景観について特に保存の気運があったわけではなかった。ある県職員が地域を訪れた際に、地域の景観が美しく貴重なものであることを指摘し、県の景観形成住民制度の利用を村役場に進言したことがきっかけであった。このように、伝統的景観を保全するという視点は、外部からもたらされたものであった。

この提案を受け、役場から住民に協定の締結が呼びかけられ、B地区がその呼びかけに応じた。当時のB地区の区長は、地区には高齢者世帯が多く、地区の将来に不安を感じていたところであり、住民協定によって伝統的な景観を残すために補助金を利用できることを知り喜んだ、という。地区住民に協定締結を持ちかけたところ、全世帯が協定締結に賛成であったことから、協定締結に至った。

住民締結後、補助金を利用して伝統的な景観を保全するための取り組みが行われるようになった。このことによって、住民間に伝統的な景観を大切にする意識が高まってきた、と地区の中心者はみている。

また、この伝統的景観は地区内の土地利用と密接な関係にあり、景観を保全することが農地を保全することと直結している。B地区は過疎化が進む地域であるが、景観保全の助成制度を利用することが、結果的に生業を維持する上での助けになっているといえる。

事例3：行政の景観づくり施策への景観形成住民協定の利用

C地区は、新たに開通した道路の沿道にあたる地区である。道路の開通前は農地であった。この地区での住民協定は、沿道の住宅に生垣を設置し、住民主体の沿道景観形成をおこなうことを目的としたものである。生垣の設置にかかる費用については町からの助成制度がある。もっとも、現時点では沿道にはまだ住宅が少なく、景観形成はこれから時間をかけておこなわれることになる。

この住民協定は、町側から地区に持ちかけられ、住民がそれに賛同する形で実現したものである。すなわち、行政側に沿道景観を整備したいという意図があり、そのための手段として、景観形成住民協定制度が利用された事例といえる。

C地区での協定締結に先立って、同じ道路の沿道である隣接地区でも同様の協定がすでに締結されている。C地区での協定内容を決定する際には、協定者による先進地域(東京・向島)の視察がおこなわれたが、実際には連続した沿道景観の整備を目指す町側の意向が強く働いたものと考えられる。

5. 考察

5-1　住民の主体性と行政の関与

景観形成住民協定は本来、住民相互の合意によって地域の景観形成をおこなう制度である。したがって、住民協定を締結するか否かの意思決定や、協定内容の決定は、地域住民の話し合いで決められる。しかし、4-3の3事例でみたように、景観形成住民協定の締結のプロセスには、多かれ少なかれ行政(当該市町村役場)の関与がみとめられる。

行政が導入に関与する背景としては、まず、景観形成住民協定制度が住民にそれほど知られていないことが挙げられる。そのため、行政側が適当と考える地区に導入を持ちかける形で協定締結の

プロセスが始まる場合がほとんどである。

また、協定書の作成においてもかなりの程度行政が関与している。これは、認定の条件に合致する協定書を作成することは住民のみでは難しい場合が多いからである。

導入への関与においては、もともと景観づくりに関心がある地域に導入を持ちかける場合と、あまり景観づくりに関心がない地域に導入を持ちかける場合とがある。前者では比較的住民の主体性が発揮されるが、後者においては協定の内容やその後の取り組みにまで行政が強く関与することとなる。

4-3で示した事例でみると、事例1では、行政から制度の存在が知らされたことが導入のきっかけになったものの、協定締結は住民の主体性がみとめられる。その背景としては、以前からの地域活性化のための住民活動の存在が挙げられる。事例2では、行政主導での導入ではあるが、行政側のイニシアチブは必ずしも強力ではなく、行政の提案を住民が受け止める形で共同作業が行われたようにみられる。事例3では、行政の景観づくり施策が先行し、住民協定制度がそれに利用された形であり、3事例のなかでは行政のイニシアチブが最も強いものと考えられる。

ここで、住民の主体性が最も発揮されたのは、「住民による地域活性化への住民協定の利用」と位置づけられるケースであった。すなわち、景観づくりそのものが目的であるというよりは、この制度を利用して地域活性化に結びつけようとしたケースである。逆に、行政のイニシアチブが最も強かったのは、「行政による景観づくりへの住民協定の利用」と位置づけられるケースであった。住民協定制度のが意図する「住民主体の景観づくり」を字義通りに捉えるならば、これらのケースはいずれも当初の意図から外れているものと解釈することも可能である。

このことは、住民協定制度の目的が結果的に達成されるのであるならば、特に問題にはならないであろう。つまり、導入時点では「住民主体の景観づくり」とは言えないが、導入後、取り組みが実施された結果として「住民主体の景観づくり」が促進されていたならば、制度の目的が達せられたとみることができる。

ここで、制度の目的である「住民主体の景観づくり」には2つの意味があると考えられる。1つは具体的に景観形成が実施されること、もう1つは住民による景観づくりの主体意識が高まることである。ここでは特に後者に焦点を絞り、項を改めて考察を進めたい。

5-2　住民意識の向上への住民協定制度の寄与

住民協定制度の目的は、地域住民による自主的な景観づくりを広く推進していくところにあるだろう。その肝要は景観づくりに関する住民意識の向上であると考えられる。その目的はどのていど果たされているだろうか。

聞き取りによれば、多くの地域では住民協定によって景観づくりの話し合いの場が設けられ、住民主体または住民参加によって事業の計画がなされていた。住民活動への補助金制度を利用し、先進地視察を精力的に実施した地域もあった。このようなプロセスをとったことは、単に行政が修景のハード事業を実施した場合と比べれば、住民意識の向上に一定の効果があったであろう。

また、補助金による修景事業が実施され、具体的に目に見える効果があったことで、景観づくりが地域の魅力を増加させることに気づく住民が増加したことも想像される。

このように、締結地区の住民が景観づくりの意識を高める上で、住民協定制度は、ある程度の効果があったであろうと考えられる。少なくとも、意識向上のきっかけとしての機能はあったものと評価することができる。

ただし、多くの場合、住民協定の締結が地区で合意された理由に、補助金が導入できることが挙げられていたことには注意しておく必要がある。仮に住民協定が単に補助金導入のためのものと捉えられていたとすれば、補助金事業の終了と共に取り組みがストップしかねない。向上した意識を維持するために、地域の中での組織的な取り組みを継続することが次の課題となるだろう。身近なレベルでの目標や取り組みを定着させることも、重要であろう。

以上での考察は、住民協定が導入された場合における住民意識の向上について検討したものである。住民協定が締結されれば、ある程度の住民意識の向上は期待されると考えられる。しかしながら、山梨県内での住民協定締結地区は、条例制定後10年あまりを経過して12地区にすぎず、制度を定めたにもかかわらずその利用が進んでいない状況である[12]。このことをどう考えればよいだろうか。

住民協定が締結されるのは、5-1で見たとおり、住民側に地域づくりへの意欲がある場合か、行政(市町村)側に景観づくりの意図が強くある場合であった。また、4-3の事例2では、もともとは住民にも行政にも景観形成の発想は乏しかったが、外部からの視点によって守るべき景観が再発見され、行政および住民の景観づくりへの意識が高まった。これらの事例からわかることは、いずれの場合も、制度導入以前に住民か行政のいずれかに景観づくりへの動機が存在していることである。このことは当然のことのようであるが、裏を返せば、住民協定制度自体が景観づくりへの動機をもたらしたわけではない、ということを示しているといえる。

すなわち、景観形成住民協定制度は、それ単体としては、住民主体の景観形成を多くの地域に広げていくための施策としての効果が小さく、行政の政策意図は十分に果たされていないとみられる。住民協定制度の効果を十全に発揮させるためには、住民側に景観づくりの動機をもたらすための何らかの施策が必要であると考えられる。

6. まとめ

景観形成住民協定制度は、住民の主体的な景観づくりを促進する施策であるが、事例を検討した結果、住民協定の導入にはかなりの程度の行政(市町村)の関与が存在することが知られた。これは、住民に景観づくりの主体意識が低い、制度の存在があまり知られていない、制度を利用する上で行政の専門的知識が必要となる、等の理由によるものである。結果として、住民協定が締結されるかどうかは、行政の意向に左右されているのが現実といえる。

この、住民主体の景観づくりに行政の意向が大きく働くという事実は、やや矛盾しているようにも感じられる。制度導入の初期段階であるならばやむを得ないことであろうが、山梨県では制度が導入されて10年あまりが経過した現在でも、状況はあまり変化していないようである。そのひとつの理由は、締結地区の取り組みがその地区内のみで完結しており、外部への波及効果がもたらされていない、という点にあるように思われる。山梨県における景観形成住民協定制度は、少なくとも現時点では、何らかの動機が存在した地域においてのみ制度が利用されているにすぎず、多くの県民の景観づくりの主体意識を向上させることには成功していないと考えられる。

住民協定制度をより活用するためには、住民協定締結地区での取り組みが他の地域へ刺激を与えるような工夫が求められる。同時に、住民協定を締結していないが景観づくりに取り組んでいる地域も存在すると考えられるので、そうした地域も含めたネットワーク作りも考えられてよいだろう。

謝辞

本稿は主として山梨県立女子短期大学生活科学科における「環境社会学演習」(2002年度前期)での調査に基づくものである。調査にご協力いただいた町村職員ならびに住民の方々に感謝の意を表します。

注

1) 寺田美子(1999)：「都市計画における公共性・法・参加－「強い」土地所有の克服に向けて」,『都市問題』90(6), pp.19-34.
2) 金子宏・新堂幸司・平井宜雄編集代表(1999)：『法律学小辞典』第3版, 有斐閣.
3) 中井検裕(1999)：「まちづくり協定の法制度的考察」,『都市問題』90 (6), pp.35-50.
4) 滋賀県の条例以前のものとして, 宮崎県の沿道修景美化条例(1969年)があるが, 包括的な景観作りに関するものではない.
5) 久隆浩(1988)：「近隣景観形成協定によるまちづくり」, 鳴海邦碩『景観からのまちづくり』, 学芸出版社, pp.223-230.
6) 進士五十八ら(1999)：『風景デザイン』, 学芸出版社, p.53を参考にして作成した.
7) 山梨県(1990)：「山梨県景観条例」.
8) 山梨県(1990)：「山梨県景観条例施行規則」.
9) 山梨県(1990)：「ふるさと景観保全・創造事業費補助金交付要綱」.
10) 山梨県(1990)：「山梨県景観条例に基づく景観形成住民協定のあらまし」(パンフレット).
11) もっとも, 守るべき対象がある地域においても, それを利用しながら新たな景観づくりを行おうとする場合がほとんどである.
12) 山梨県より2年遅れて1992年に景観条例が制定された長野県では, 129地区で住民協定が締結されている(2002年7月現在).

(2002年12月2日受理)