

景観政策の内在的展開力による地域づくりに関する考察*

A Study on the Extending Effects of Landscape Policy on Regional and Community Improvement*

藤倉英世**・山田圭二郎***

By Hideyo FUJIKURA**・Keijiro YAMADA***

1. はじめに

地方や地域の衰退・疲弊が社会的問題となって久しい。2007年10月には内閣府に「地域活性化統合事務局」が設置され、各省庁の枠を越えた総合的支援施策が展開されているが、支援策を踏み台として自立的な地域づくりへ展開する方策や、それを支えるコミュニティの再生、ガバナンス構築等に関しては模索が続いている。

一方、いくつかの基礎自治体では景観政策が地域づくりに大きく貢献しており、その中には、景観政策を意識的に地域づくりに活用している訳ではないのに、ごく自然に地域づくりにつながっていく、という注目すべき特性を有する事例が見られる。

本研究は、政策分析的観点から、景観政策には他の地域づくり政策に見られないごく自然な展開力が内在し、地域づくり・地域活性化策として優位性を有していることを概念的に考察するとともに、事例研究を通して照査し、優位性の発現条件を特定することを目的とする。研究成果は、景観の研究・実践を通じた地域づくりの有用性・重要性を政策的に後押しし、地域づくりを射程においた景観政策の展望を示すことに資するものである。

2. 現行地域づくり政策の限界と景観政策の内在的展開力

(1) 景観政策の枠組みと内在的展開力

a) 景観の概念構造と価値の共有

景観政策の特性分析の端緒として、景観の概念に関する既往の定義^{1) - 4)}を踏まえて、景観の概念と価値の構造を分析すると、次のように捉えられる(図-1)。

図-1中の集合体(A)は、地域の外的環境等から影響を受けつつ、個人の内的(主観的)システムに価値基準を与えている。他方で、個人(B)は、内的システムに影響を与える集合体に自身の意見を述べることで、集合体自体を変化させる可能性を有している。

このことから、景観の概念構造は「目に見える環境

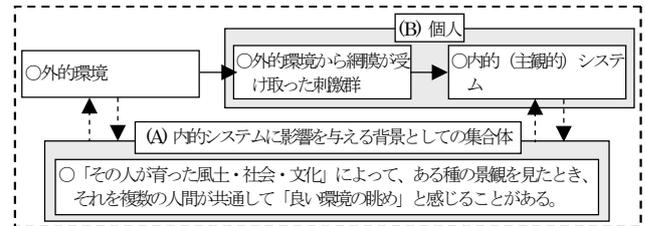


図-1 景観の概念と価値の構造

の眺め)を通じて「地域における価値の共有・評価を行うシステム」を内在させていることが指摘できる。

b) 景観政策の特性と内在的展開力

景観政策は社会的要請と連動しつつ、歴史・文化、自然、生活等の総体としての景観に関する取り組みへとその枠組み拡大してきた。こうした拡大を、a)で指摘した「地域における価値の共有・評価のシステム」と「目に見える環境の眺め」という2つの観点から分析すると、次の特性が導き出される。

「価値の共有・評価のシステム」の観点からは、地域のあり方を含め、価値の共有に関する議論を関係者間に喚起させる特性が示される。この特性は、鎌倉・鶴岡八幡宮裏山の開発問題等に端を発した「古都保存法」(1966)の制定や景観条例の制定(「金沢市環境保全条例」(1968)等)、住民による提案制度(例えば「地区計画制度」(1980))等として政策的に結実していく。

「目に見える環境」という観点からは、その構築に関わる全ての事業等に対象を拡大させていくという特性が示される。この特性は、政策的には、例えば様々な景観関連の支援・モデル事業等にその傾向が確認され、「美しい国土づくり政策大綱」(国土交通省, 2004)で全ての公共事業における景観形成の内部目的化が図られ、「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針」(国土交通省, 2007)に結実する。

一方の特性は、価値の共有に向けた議論を前提に、行政、地域住民のコミュニティやNPO、関連する商業、観光、企業、時には専門家や文化人等を巻き込んで公共性の枠組みを認識・更新し、もう一方の特性は、その結果を歴史・文化、自然、生活等の環境その他あらゆる事業の景観に対し、それらを支える多様な制度・政策・施策やその主体の間に横断的關係を生じさせつつ展開する。

*キーワード: 地域づくり、景観政策、内在的展開力

**非会員、公共経営修士(専門職) (TEL03-3823-0161)

***正員、博士(工学)、(株)オリエンタルコンサルタンツ

(東京都渋谷区南平台町15-28 グラスシティ渋谷、
TEL03-6311-7856、FAX03-6311-8025)

この二つの特性が「地域」という単位の中で合流し掛け算された場合、地域の公共性の枠組みを模索しつつ、その成果をダイナミックに連鎖・波及させていく展開力（以下、これを「内在的展開力」と呼ぶ）が生じ得る。

(2) 現行地域づくり政策の限界と景観政策の優位性

戦後の地域政策は、国土計画と地方公共団体の総合計画を横軸、基礎自治体に策定が義務づけられた行政計画を縦軸として、画一化・肥大化の課題を内包しつつ、全国的均衡と総合性を確保してきた。しかし、1980年代後半から少子・高齢化、国際化、東京一極集中等による地域の衰退の流れが始まり、バブル崩壊による財政悪化がこれを後押しした。現行地域づくり政策は、こうした経緯を踏まえ、施策の集中、ソフト施策重視、地域固有の課題へのきめ細かい対応、様々な主体の連携、地域の主体性重視等の特徴を有し、その特徴は「地域活性化統合事務局」による支援メニュー化として結実している。

しかしながら、メニュー化された支援策には「独自の総合的戦略やサステナビリティ（持続可能性）を確保した戦略が立てづらい」、結果「支援政策の地域づくりへの展開力が脆弱である」という課題が生じている。その主な理由は、地域の公共政策主体として、行政だけでなく住民やNPO、企業等が連携したガバナンス等が求められているが、メニュー的支援策は何らかの支援対象（政策主体）の存在が前提となっており、肝心の「地域における公共性の枠組みを模索する問い」が政策に組み込まれていない、という政策的限界にあると分析できる。

以上本章を総括し、以下の通り結論づけておく。

景観政策には、関係者が「眺め」を媒介として地域の価値を共有し、公共性の枠組みを認識、更新するための問いと、政策成果を連鎖・波及する展開力が内在しており、地域の公共政策主体やその活動の枠組みを明確化しつつ、地域社会の様々な基盤を、ごく自然に構築していく現行地域づくり政策の限界を超える優位性を有する。

3. 景観政策の優位性の構造とその発現条件—旧開田村の事例から—

(1) 旧開田村の景観事業とその成果^{5)~7)}

旧開田村（現・木曾町、長野県）は様々な景観事業に取り組んで来た（表-1）。その成果は次の通りである。

a) 地域社会の充実

全国に先駆ける景観政策の企画、景観を通じた各関係機関、関連企業等との行制の連携、広報充実、外部スタッフ充実等の行政能力向上、役場と行政区（自治会）・観光協会連携、行政区の自主的公共活動充実・役所依存脱却等の地域の公共力の向上、自主的なコミュニティ活動活性化、Iターン者の増加による人口減少の歯止め等の波及効果が上げられる。

b) 地域に対する精神的誇りの醸成

表-1 旧開田村の景観事業（～2003年）

実施開始年	景観政策・事業
1972（昭和47）年～	開田高原開発基本条例
1979（昭和54）年～	屋外広告物の撤去・案内サインシステム構築事業
1988（昭和63）年～	銘木百選事業
1989（昭和64）年～	沿道景観整備事業
1989（平成元）年～	集落内景観整備事業
1990（平成2）年～	ペンキ代助成事業
1993（平成5）年～	各種の住民の主体的取り組み
1994（平成6）年～	村外機関へ協力要請
2003（平成15）年～	ゴミステーション事業

景観に関する受賞多数、新聞にも多く取り上げられている。また、旧開田村地域を題材とした書籍の数は20冊を越えている。こうしたことが、住民の地域に対する誇りを醸成する材料となることが想定される。

c) 地域基盤となる自然景観の充実

「開田高原開発基本条例」により宅地造成、土地の開墾その他形質の変更、鉱物または土石の採取、建物の高さ等に及ぶ様々な規制が担保されており、自然環境が良好な状態で保全されていくシステムが成り立っている。

(2) 景観政策のロジック分析

旧開田村の景観政策が、地域の住民や来訪者に対し、どのような成果（アウトカム）を与え、その成果（アウトカム）の連鎖がどのように地域づくりに到達するのかをロジックモデルを用いて分析した（図-2）。

a) 景観政策の地域づくりへの展開

ロジック展開の特徴的な点はまず、政策実施の各段階で様々な関係者を巻き込んで展開されることである。様々な段階で、様々な関係者間の接触があり、景観に関する具体的議論が生じ、行政能力の向上、地域の自主的な実践力、公共性の共有等に繋がっていく。

次に、景観政策の成果が地域の外部に波及していく点が興味深い。これは、直接的には、景観政策の成果が来訪者への「視覚的」ホスピタリティを向上させ、間接的には、村の景観政策が新聞等で好感を持って受け止められ、活動成果が表彰されること等により評価が高まり、その結果、新たな来訪者が訪れるという展開である。外部からの評価や好感は、地域の原風景を守る喜びや、原風景への思いを深化させ、やがて住民の地域に対する愛着、精神的誇りの醸成を後押し、来訪者の中からIターン者が出る動きにつながっていく場合もある。

図-2中の「矢印」には原因・結果の関係性が示されている。図全体としては、景観政策のアウトプットが地域づくりへごく自然に展開したことが示されており、前章の「内在的展開力」を裏付ける結果となっている。

b) ロジック分析から捉えた内在的展開力の発現条件

図-2の矢印には、地域性・人的要因等、旧開田村固有の条件の影響は見られず、「内在的展開力」は地域の固有条件とは離れて存在すると考察される。

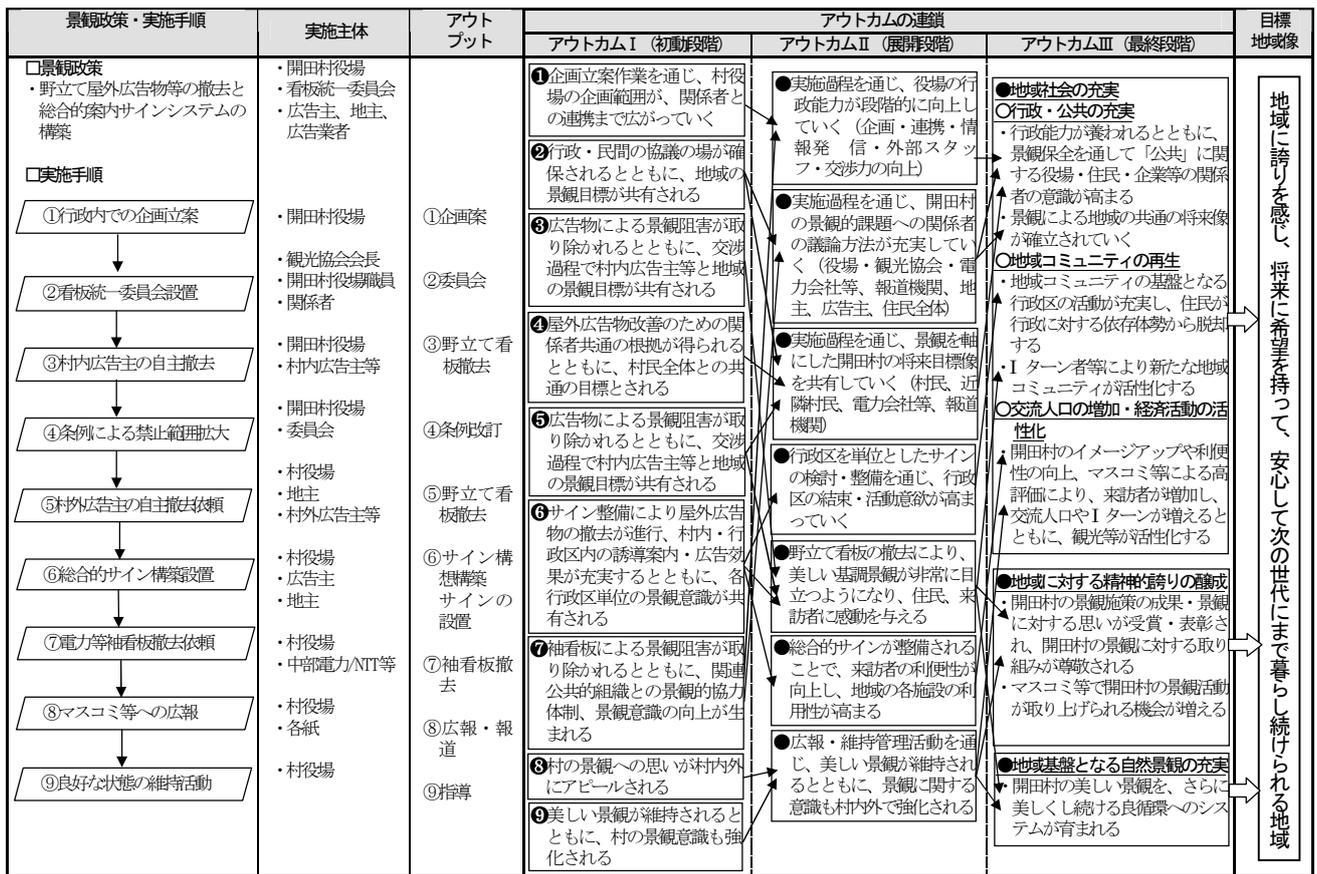


図-2 『屋外広告物の撤去・案内サインシステム構築』のロジック分析

(3) 景観政策の実施過程分析

景観政策の地域づくりへの貢献を、景観政策の実施過程の作業実態として分析した(表-2)。

a) 景観政策の実施過程の特性と展開要因

「i 景観政策の企画」では、地域の価値が景観と意識的に結びつけられることが、景観政策が地域の魅力を拡大し、誇りを醸成する要因を構成すると考察される。

「ii 議論の場の設定」では、立場の違いから価値基準が異なる関係者の議論することが、行政に刺激を与え行政能力を向上させ、連携力を強化すると考察される。

「iii 景観政策の実施」では、景観のために個人・企業の権限の制限や負担増加を受け入れることにより地域独自の公共性が養われ、ガバナンス構築や地域コミュニティ再生の要因になると考察される。また、実施過程では、具体的な目標像の設定が、意識化された公共性を広く普及・共有する要因になると考察される。

「iv 地域づくりへの展開」では、目標が共有され、関係者、来訪者の景観活動がごく自然に進む段階に入る。

b) 景観政策の概念構造モデル

景観政策の実施過程は、実は旧開田村に固有のものではなく、景観政策を行う場合、景観政策の概念構造から、ほぼ類似の過程及び特性が得られる(図-3)。

まず、図-3の(A)に属する行政機関で「i 政策企画」が行われる。その際、政策目的の設定において企画者自身が、外的環境に対する「共通の感覚」を踏まえて地域

表-2 景観政策の実施過程

実施過程	景観政策の特性	旧開田村で実施した内容
i 景観政策の企画	・地域分析・評価が行われ、地域の価値が意識される必要がある	①地域分析による日常的風景の価値の発見→②価値の外部専門家等による保証→③価値の阻害の明確化→④具体的改善方法提示 ⇒景観政策を共有
ii 議論の場の設定	・実施過程で行政と住民、民間との議論の場が必要となる	①自分たちの価値に気付く→②住民の心が動く瞬間を捉える→③関係者(ステークホルダー)による議論の場にさせる→④制度の枠組みを定め、内容は自治的な議論の結果に任せる→⑤枠組みと議論の結果を行政が制度で保証し、実施者を行政が守る(地域の誇りとしてアナウンスし決して無理をかけない)→⑥いつでも見直しの機会を維持する ⇒政策実施に向けての合意形成に導かれる
iii 景観政策の実施 ・実施の促進 ・目標像の共有化	・実施推進のためには、景観(公共性)と個人権限とのすりあわせが必要となる	①熱意、②説得のための資料、③専門家による講演や討議会、④先進地域との積極的な交流、⑤アウトカムの波及効果の提示 ⇒政策実施の促進に資する
iv 地域づくりへの展開	・目標が共有されると、関係者や来訪者がごく自然に景観活動を進めていく	①景観政策の実施→②目標像の共有→③住民の景観に関する問い合わせの増加→④住民の自主的な景観活動の発生→⑤関係団体が自主的に景観的に優れたものを設置→⑥来訪者の増加→⑦I ターン者の増加(この間、行政は景観に関する目標を深化させ、その内容が具体的、実践的に示せるように準備を怠らない) ⇒景観政策が地域づくりへ展開

の価値を分析する必要が生じる。これを(A)に共通の理念とするためには(A)の構成者全員での合意形成を図る場として「ii 議論の場」が不可欠となる。

次に、「iii 景観政策を実施」する場合、「共通理

念」と個人との価値とのすり合わせ(B)が必要となる。但し、個人も「共通理念」を構築した土壌として(A)と同じ「共通の感覚」を内在させており、これが(B)を通じて地域の「公共性の枠組みに関する意識」として顕在化する。個人は各々、日常生活の目的を異にしているため、「目標像」は「共通理念」が目に見えるわかり易い形で設定することが重要となる。

こうして実施された「(C)景観政策」により外的環境が変化し、その変化が(D)として地域主体に影響を与えつつ、個人にも直接の刺激として影響を還元していく。

この、個人と地域の景観政策主体への還元的影響が、個人にとっては共通理念を通じた自らの「環境評価」の価値観の反映として受け止められる。それを外部(来訪者等)から評価された場合、自分が評価された印象が喚起され「地域の誇りと個人の誇り」が共有される。

旧開田村の景観政策の特性と景観政策の概念構造モデルから類推する景観政策の実施過程の類似は、景観政策の概念構造自体が、景観政策の内在的展開力の原理を形作っていることによると考察される。

(4) 景観政策の優位性の発現条件とその原理

(2)、(3)の考察より、景観政策の優位性の発現は地域特性等によるものではなく、景観の概念構造に起因する景観政策固有の内在的展開力によるものといえる。

一方で、景観政策を実施すればどこでも旧開田村と同様の成果が得られる訳ではなく、旧開田村で見られ景観構造モデルで原理が説明された実施過程の手順で実施することが条件となると考察される。また、旧開田村では表-2 に示した通り政策実現を促進する様々な実施プロセス上の工夫を行っており、この工夫が内在的展開力を活性化させる「触媒」としての役割を果たしていた。

4. 景観政策の新たな射程とその実践

今後の景観政策の展望として、各政策の政策目的を従来の景観保全・創出等に限定するのではなく、地域づくりを射程にいれ地域づくりに至る効果のロジックモデルを想定し、連鎖ロジック自体を政策目標に組み込むべきと考えられる。こうしたパラダイム転換により、例えば、景観法の全体運用イメージのプロセス分析図を作成

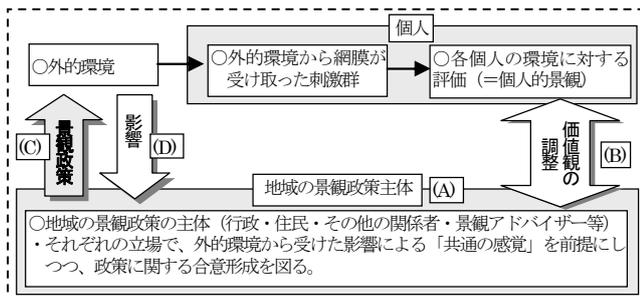


図-3 景観政策の構造

し、その中で景観整備機構や景観協議会を位置付けることでその恒常的活動を可能にし、ガバナンス構築に寄与する、また景観整備機構に BID(Business Improvement District)のような役割を持たせ、収入及び人材を地域単位で確保するといった施策展開が可能となる。

さらに、景観アセスメントシステムに適用した場合、「景観整備方針」を「プロセス分析図」に置き換えて景観施策を検討することにより、「事後評価」における評価対象を明確化出来るメリットがある。また、景観アセスメントシステムに地域の関係団体(基礎自治体、住民自治会、商工会等)を参加させることで、目標像(地域づくりプロセス)の評価者を目標の実践者とする自己評価が可能となる等のメリットが想定される。

5. 結論と今後の展望

景観政策は、地域づくり政策として優位性があり、その優位性は内在的展開力に支えられている。また、景観政策は「地域づくり」という新たな射程を持つことにより、現在の景観法、景観アセスメントシステム等の制度を地域が活用し、大きな財政負担なしに、地域づくりに有効に作用する。それゆえに、景観政策は、地域衰退の危機が叫ばれる現在、全国各地でもっとも一般的に実施されるべき基幹的な政策である。

本研究結果は工学分野と政策分野との協働により、より論理的に照査できると考えられる。特に内在的展開力のあり方に関し、景観構造モデルの現象学的分析、多様な事例による実証、景観政策の評価手法へのプロセス(ロジック)モデル分析の活用等が展望される。

謝辞

本研究は、早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科の塚本壽雄教授、山田治徳教授、そして木曾町役場企画調整課の大目富美雄氏に、指導、助言、情報提供を受けて成立している。ここに、厚く謝意を表する。

参考文献

- 1) 中村良夫他:土木工学体系3景観論, 朝倉社, 1977
- 2) 土木学会編 篠原修著:新体系土木工学59土木景観計画, 技報堂, 1982.
- 3) 篠原修編:景観用語事典, 朝倉社, 1998.
- 4) 西村幸夫+町並み研究会編著:日本の風景計画-都市の景観コントロール 到達点と展望-, 学芸出版社, 2003.
- 5) 大目富美雄: I ターン者と地域活性についての一考察, 信州大学大学院経済・社会政策科学研究科修士論文(特定課題研究論文), 2007.
- 6) 長野県開田村:景観を生かした村づくり-新聞報道から-, 長野県開田村, 2004.
- 7) 長野県開田村:心安らぐふるさと目指して-景観を生かした村づくり-, 長野県開田村, 2004.
- 8) 藤倉英世:景観政策の新たな射程とその実践-景観政策の内在的展開力による地域づくりの可能性-, 早稲田大学大学院公共経営研究科修士論文, 2008.