

歓楽街および中心商店街における景観協定の課題*

～ 大阪ミナミの取り組みから ～

A problem of a regional agreement in an amusement district and a central shopping district

～It is from an action of Osaka Minami～*

横山／あおい**・上月／康則***・山中／英生****・山中／亮一*****

By Aoi YOKOYAMA**・Yasunori KOKUZUKI*** Hideo YAMANAKA****・Ryouichi YAMANAKA*****

1. はじめに

古い歴史を持つ繁華街では、貸しビル化等によるコミュニティの崩壊^{1) 2)}や景気の低迷などから、街の無秩序化や均一化を起している。この現象は、繁華街としての魅力を失い、さらに街の安心安全の喪失や衰退を招くといった危機意識が高め、さまざまな対策が講じられている。その一つに法制度の整備があり、商業活性化から観光都市化へ向かう時代の中で、中心市街地活性化のための三法改正³⁾、「美しい国づくり政策大綱」、「観光立国行動計画」を受けた景観法の制定など活力向上を視野に入れた法制度などが次々と施行されている。^{4) -6)}また、自立的な地域主体となったまちづくりも進み、支援策や緩和策など様々な主体が、取組める環境も整い始めている。そのような中、今後の景観協定（景観法）の活用への期待も高まっており、5年間で各務原市と府中市における4地区で景観協定の締結⁹⁾がなされた。

本研究では、景観協定の先行地域で景観協定締結条件（権利関係）について実態調査を行い、古い歴史を持つ繁華街の課題解決や活性化策としての景観協定の有効性、活用方法などについて検討したものである。

2. 繁華街における景観上の課題

経済活動の場としての繁華街では、景気の低迷とコミュニティ力の低下の影響を受け、街の無秩序化は深刻

な状況になり始めている。図-1 に示すように、景気の低迷は、経営不振に拍車をかけ、後継者の不在や高齢化による事業の継続に頭を抱えている経営者を不動産業（貸しビル業など）への転身や土地建物の転売へと駆り立てている。^{10) 11)}このことはコミュニティ力の低下が促進させ、さらに街を単なる利益を生む場へと、その価値観を変化させていく。コミュニティ力の低下や愛着、関心の薄れた街では、短絡的な目的行動が優先され、儲けるためだけといった無秩序化が始まる。そのような街は、従来からある街の規範や特徴、街がかもし出す空気感や秩序など気にも留めず、低俗な景観をつくり出すようになる。

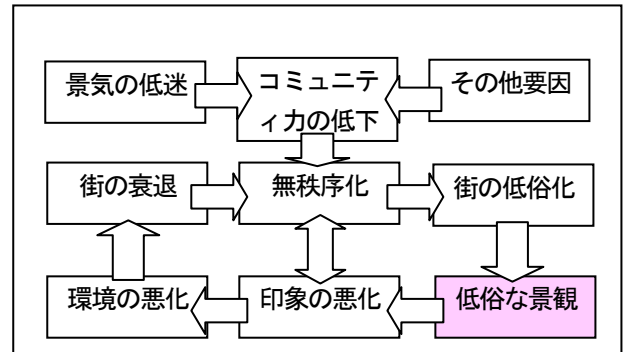


図-1 繁華街 負の連鎖

例えば、路上には、置き看板や商品、店舗そのものまでがはみ出し、目立つことだけを目的とした派手な“看板”や周囲とは異質な“奇をてらう建物”が街にあふれ、そのほとんどが、違法もしくは、“法すれすれ”のものである。特に、商店が連なる繁華街では、猥雑さや奇をてらう積極的なアプローチの醸し出すエネルギーは、活気を創出する以上に迷惑行為であり、経済活動に影響を及ぼしている。繁華街の景観阻害要因には、単なる屋外広告物や建物といったハードにおける形状やデザインだけではなく、ごみの出し方や荷捌き、呼び込みの方法などの行為、すし屋の横にあるペットショップなど感覚的に不快な景観、さらに音（サウンドスケープ）や

*キーワードズ：景観、計画手法論、市街地整備、

**正員、徳島大学大学院先端技術科学教育部環境創生工学科
(徳島市南常三島2丁目1番地、TEL 088-656-7304)

***正員、博(工)、徳島大学大学院リサーチイノベーション研究部教授
(徳島市南常三島2丁目1番地、TEL 088-656-7304)

****正員、工博、徳島大学大学院リサーチイノベーション研究部教授
(徳島市南常三島2丁目1番地、TEL 088-656-7304)

*****正員、博(工)、徳島大学大学院リサーチイノベーション研究部講師
(徳島市南常三島2丁目1番地、TEL 088-656-7304)

臭い（アロマスケープ）など直接的、間接的にさまざまなものがある。これら迷惑行為とも言える景観阻害要因は、街としてあるべき“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”、“個性的で活力ある地域社会の実現”にはほど遠く、調和のない低俗化した景観を作り出す。この景観は、安心安全感を損なわせ、さらなる無秩序化を誘い、犯罪が起りやすい環境を作りだし、繁華街の衰退が加速する現象を起こしている。^{12) 13)}

3. 景観協定検討の背景

宗右衛門町は、大阪みなみの歓楽街を代表する街で、街にはキャッチセールスやナショナルチェーンがあふれ、街の中心であり、街の特長となっていた老舗が次々に店を閉めている。それと引き換えに、空地や空ビルが増え、またいかわしい装飾で飾られた風俗店や値段や商品の露出が多い低俗店、内装や外装に金をかけない倉庫のような店舗等で街が埋め尽くされている。危険な場所と言われ始めた街では、「景気が悪いせいだ」「時代の流れがめぐると街が元気になる」という楽観した意識を持つ者がある一方で、街に愛着を持つ土地建物所有者を中心に加速度的に衰退していく街の衰退に危機意識を高め、まちづくり活動が始まった。まちづくり当初の街の課題には、キャッチセールスや迷惑行為等、さまざまな事柄があげられ、課題整理をする過程の中で、「街が望まない店が入らないようにしたい」「迷惑行為をなくしたい」、「安物屋でも下品に見えない街に似合う“店構え”でなければ良い」などの議論が交わされた。さらには、街の将来像を明確化し、本当に使える街のルール化と維持管理の費用を含めた自分達が運用できる仕組みづくりへと発展していった。

高度成長期¹⁴⁾には主流であった「街の活性化は、活力を活かすための緩和措置が有効である」といった考え方から、成熟期に入った現在、繁華街はその生き残りをかけて街の特徴を明確にした将来像を作り、時代に相応しい街の充実に向けて、街を守る仕組みを求めはじめていく。街のルールは、景観協定だけではなく、いくつものルールを組み合わせることを検討されている。緩和措置の取られている繁華街では、街を守るための街のルールには、いくつものハードルを立て、単なる儲けるためだけに店出しようとするものに対して、「手間がかかりそうで簡単にはいかない」「手間がかかると採算が合わない」場所として印象付けようとし、最終的には、コミュニティ力による「うるさい街」を作ることを目指している。

地区計画の検討も、街のルールの大きな柱となり、細やかな対応が難しいところを、景観協定などで補完す

る。その背景には、法的な裏づけのない商店街規約などでは、商店街振興組合法の加入の自由（第二十四条）と自由脱退（第二十八条）の原則から実質的な街のルールは、手続きの手間をかけても法的な効力を必要とする。

景観協定における具体的な取り決め内容としては、遵守義務や協定の運用（景観まちづくりの推進、委員会）、手続き（土地所有者の建築物の所有を目的とする地上権及び借地権の変更の届出、委員会の承認内容）、違反措置についてと景観基準（建築用途、建物形態・意匠、看板・広告物・工作物形態意匠、建築工事及び改装、道路・歩道などの利用、道路及び建物の管理、道路及び建物の美化、音（サウンドスケープ）・臭い（アロマスケープ））を定めようとしている。運用のできないルールは無駄であるということから、運用の仕組みを視野に入れ、ルールの詳細を取り決める。その検討内容は、具体的であり、商売上の将来性や限界など様々な側面での議論がされている。基本的には、違法行為や迷惑行為に対する規制や屋外広告物をはじめとした景観阻害要因の内容である。街の衰退を避けるには、誘引要素である街の無秩序化に着目し、その印象を作っている景観の秩序を取り戻すことが、重要であると議論されている。従来、景観形成が活性化策として位置づけられていたのに対して、ここでは景観形成が、街の課題対策の役割を担うと考え議論されている。

4. 合意形成上の課題

都心の大規模な繁華街には、大きく歓楽街タイプと物販を中心とした商店街にわかれる。2つのタイプについて実態調査をもとに合意形成上の課題を分析すると歓楽街では、雑居ビルが集まっているという構造的な特長があり、土地建物所有者数（借地権者を含む）に対して部屋を借りている借主が何倍にもなる等、活動の努力に見合わない合意形成の難しさがある。

物販を中心とした商店街では、デベロッパーが関わるビルもしくは、1～2階に店舗のある小規模の建物が並ぶ（特にアーケードのかかっている商店街では、3階から5階建のビルが多い）特徴があり、比較的合意形成がとりやすい環境にある。

具体的な歓楽街の特長をあげると次のようなことがある、

- ・ 借主を含むと合意形成の対象者が膨大になる。
- ・ 敷地面積の狭い建物が多いため、3階以上に空き室が多い。（空き室が多い）
- ・ 飲食店が多いため、不況の影響を受け、テナントが入っても3ヶ月で出て行くケースが多い。
- ・ 違法店の摘発や規制条例など、街の風俗化を阻止する様々な取り組みが行われ、退店や閉店が

相次いで起こっている。

- ・ 風俗化や街の衰退などの影響を受け借主などの流動が激しい。

このような状況で協定等の締結活動を行うと以下の困難な状況が想定される。

- ① 土地所有者等が協定手続きを終了し、建物借主1件を除く全てが協定手続きを締結してもその建物は、協定区域には含まれない。
- ② 土地所有者等が協定手続きを終了し、建物借主と協定手続きを始めても成立するまでに建物借主が入替わり、取り直しが続く可能性がある。
- ③ 空室のある建物において、土地所有者等が協定手続きを終了するまでに、全ての建物借主と協定手続きを終了していても、空き室が、その間に埋まれば協定手続きを行う必要が出てくる。
- ④ 土地所有者等が協定手続きを終了するまでに、全ての建物借主と協定手続きを終了していても、建替えが発生すれば、協定手続きが振り出しに戻る。
- ⑤ 風俗化し始めている地区の低俗化、風俗化を抑制するために協定内で風俗店などの用途制限を行う内容に、土地所有者等が協定手続きを終了していても、その建物内で1件でも建物借主が、風俗店であれば、協定区域には含まれない。

一方、物販店を中心とした商店街では、1建物に対して数多くの土地所有者がいる土地がある。登記簿によるとその多くは、個人所有の土地が、相続などにより分筆

されている。このことから、今後も付加価値の高い地区では、個人所有の土地に関して、さらに細分化される可能性がある。この1建物に対する多数いる権利者について、借地権者のほとんどは、「土地所有者の全員を把握していない」とヒアリングで答えている。また、土地所有者には、海外在住の外国人所有などもあることがわかった。

登記簿上の権利関係以外に、街の実態的な責任主体をつかむ手段として、街の設備費用や会費などの支払いなどがある。高額なアーケード負担金や道路整備などの整備費負担金の支払いについては、借地権者等の責任で支払われているケースがほとんどである。実際に負担をしているのが借主であるケースもあるが、それは、借地権者と借主の話し合いや賃貸借契約に基づき支払われている。振興組合費などの場合は、歓楽街においては、借地権者が主となり、借主等も会費を納めており、町会費の場合は、アーケード整備の費用の支払い方法とほぼ同等である。そこには、土地所有者（借地権者がいないケースは除く）の関与はほとんど見られない。

5. 景観法適用上の課題

2004年6月に公布された景観法における景観協定の締結（第81条第1項）条件は、景観協定に定める事項の特長が土地の利用者である借地権者の権限の範囲内の事項がほとんどであり、借地権者による合意が基本とさ

表一 1 地区特徴一覧表（登記簿調査）

	歓楽街地区	物販地区
実存建物数	107棟（現地調査）	228棟（現地調査）
土地分筆数	303筆	464筆
1敷地に対する権利者数（持分）数	平均権利者数 1.158人 最多権利者数 1人 最大権利者数 5人	平均権利者数 1.267人 最多権利者数 1人 最大権利者数 10人
1建物に対する土地所有者（権利者）数	平均権利者数 1.427人 最多権利者数 1人 最大権利者数 5人	平均権利者数 1.567人 最多権利者数 1人 最大権利者数 18人
1建物に対する建物所有者（権利者）数	平均権利者数 1.133人 最多権利者数 1人 最大権利者数 4人	平均権利者数 1.213人 最多権利者数 1人 最大権利者数 10人
空地空ビル数	17箇所	0箇所
部屋数（概数）	約900室（確認884室）	（アーケードに面した通り137棟）162室
建物権利形態別	AACが最も多く60%	AACが最も多く48%。 次いでABCが多く全体の18%
ファンド等運用建物	3件	（アーケードに面した通り137棟）7件
振興組合会員状況（重なっている場合は全てにカウント）	土地所有者 70件 建物所有者 70件 テナント 41件 管理会社など 0件	土地所有者 79件 建物所有者 95件 テナント 13件 管理会社など 36件

れ、繁華街における実体などと検証してみてもまちづくりの中で協定を結ぶ上では有効な締結対象者であるといえる。

繁華街での景観協定は、地区の悪い印象を払拭し、景観の秩序を取り戻すために締結することを目的としている。取り組みの目的から、景観協定に想定されている一人協定など小規模な範囲の景観協定では、その目的を果たすことが難しく、地区全体で、協定締結を目指す必要がある。しかし、繁華街における景観協定に定める事項が、屋外広告物などの工作物に及ぶものや営業方法など借主に対する者が多く、景観法第91条第1項においては、『建築物又は工作物の借主の権限に係る場合においては、その景観協定については、当該建築物又は工作物の借主を土地所有者等とみなす』こととし、締結の対象者に位置づけることとなる。街での実態は、借地権者が借主に対して、賃貸借契約上その権利を明らかにしたものは少なく、借主が勝手にもしくは、看板使用料などの費用を支払うなど、借地権者の許可を得て掲出していることがほとんどで、借地権者と借主の間での取決めで行われている内容である。実際、借主の地位を認めた場合、土地所有者等全員が協定締結を行っても、景観協定締結は、困難であり、自主的な景観形成への活動は、その入口で進めなくなる。景観法の制定要因の1つである法的裏づけのない自主協定に戻らざるを得ない。

地区が主体となって取り組むまちづくり活動⁷⁾には、コミュニティ力が低下しても、地区ならではの話し合いの手法があり、借地権者と借主の間には、基本的には、契約行為が行われている。景観形成を促進するためには、この実態を踏まえ、十分な話し合いのもと、不適格事項のある借主の権利に対しては、経過措置などにより緩やかに対応し、協定締結以後の借主に対しては、契約時に重要事項として説明を行うなど、緩やかな運用の仕組みをあわせることが可能である。この借地権者の責任のもとで、協定締結を行う行為は、責任の所在を明確にし、これからの街管理を体系的に行っていく上では、重要なコアとなり、新たなテナントをオペレーションする会社や、ファンドや特定目的会社、運用会社といった形態に対しても有効となる。

6. おわりに

既存の繁華街での課題解決と活性化策を目的として作る景観協定は、締結の範囲が広いほど効果は高く、協定作りを通して、住民主体の動きは、街のマネージメント活動へと変化する。管理が難しい歓楽街では、借主全てを対象とした、一元管理体制は、借地権者の何倍にもその管理対象が増え、法的裏づけのある景観協定の締結

が困難になる原因となるだけでなく、一元管理をめざす街のマネージメントは不可能となる。しかし、従来、責任の所在がはっきりせず、無秩序化が広がる状況に対して、責任の所在を明らかにし、街管理の体制を整理していくことは重要であり、数多くの構成員がいる繁華街では、整理された管理体制の存在は、街のマネージメントの可能性を作り出す。単にルールを作るだけでなく、ルール運営を含めた街のマネージメントを視野に入れ、景観協定を考えた時、借主と借地権者を同等に扱うことは、現状の街の実態とも異なり、今後必要となる街管理の体制を混乱させる。

景観法に位置づけられていた景観協定の意義に立ち返り、街の課題解決策としても有効な景観協定の締結促進を図るため、繁華街においては、借主の権利保護を主体とした借主の地位を認めることを協定締結の必要絶対条件とするのではなく、借主などの権利については、デベロッパーが運営する商業施設と同様に、借地権者の責任の範囲とし、借主と借地権者等との十分な話し合いや、経過処置など対応での工夫を条件にすべきであり、借地権者等を締結主体とする協定締結とすべきである。

参考文献

- 1) 岩崎信彦：地域社会の政策とガバナンス, 東信堂, 2006
- 2) 日本建築学会：中心市街地活性化とまちづくり会社：丸善, 2005
- 3) 矢作弘：中心市街地活性化三法改正とまちづくり：学芸出版社, 2006
- 4) 小林重敬：都市計画はどう変わるか, 学芸出版社, 2008.
- 5) 中井検裕：景観法その概要と課題, 季刊まちづくり, 学芸出版社, 2004.
- 6) 社団法人日本建築学会：景観法と景観まちづくり, 学芸出版社, 2005.
- 7) 土田旭：日本の街を美しくする, 学芸出版社, 2006.
- 8) 景観法制研究会：景観法, ぎょうせい, 2004.
- 9) 都市計画学会堀崎真一：法施行後4年を迎えた景観行政の現状と課題, 都市計画vol158, 2009.
- 10) 住民主体のまちづくり研究ネットワーク：住民主体の都市計画, 学芸出版社, 2009.
- 11) アルノーマン：スラムダンキングウォールマート仙台 経済界, 2002
- 12) G.L.ケリング：割れ窓理論による犯罪防止—コミュニティの安全をどう確保するか, 文化書房博文社, 2004.
- 13) 谷岡 一郎：こうすれば犯罪は防げる 環境犯罪学入門, 新潮選書, 2004
- 14) 小村智宏：日本経済「成熟期」の迎え方—新局面で求められる「常識」の転換, 読売ADリポートojo読売新聞社広告局, 2006