

小国町の景観まちづくりにおける景観法の適用と課題について

熊本大学工学部 学生会員 ○坂本 哲治 熊本大学工学部 正会員 星野 裕司
 熊本大学工学部 正会員 小林 一郎 九州大学大学院 正会員 高尾 忠志

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

景観法をはじめとする景観緑三法^(注)が2004年6月に国会を通過し、成立した。同法は2004年の12月17日に施行されたが(ただし、景観法第3章<景観地区等>は2005年6月までに施行予定)、同時に法の運用に関する政令・省令も制定され、また、国土交通省による景観法運用指針も提示された。これらの動きに合わせ、地方公共団体は新たな制度に基づく景観行政に取り組んでいくことになる。景観法は、良好な景観を「国民共通の資産」として位置づけた初の基本法である。地方公共団体が独自に規制を設けてきた景観条例に、基本理念や規制などの法的根拠を与えるという意味でも、重要かつ包括的な法律であるといえる。

一方、熊本県小国町では、1986年に町の総合計画である「悠木の里づくりシナリオ」を策定し、その後活発な地域づくりを展開した。また、1996年には「小国まちづくり条例」を制定し、制度面からもまちづくりを支援しようとする動きがある。

本研究では、小国町の景観計画を考える上で、景観法を適用する場合の景観コントロール手法を提案し、その際生じる景観法の課題・問題点を示すことを目的とする。

(2) 研究の流れ

まず、景観法が成立するに至った過程を、都市計画制度や景観条例といった制度面から考察する。次に景観法が成立したことによって何ができるようになったのかを分析する。並行して、小国町のまちづくりの経緯と今後の方向性を整理し、同時に小国町の景観や風景を形づくっているものを分析する。最後に、ケーススタディ研究として小国町への景観法の適用方法を検討し、景観法の課題・問題点を指摘する。

2. 景観法成立の背景と景観法の概要

(1) これまでの景観コントロールの手法

日本の都市計画制度の根幹は、1919年の都市計画法・市街地建築物法(現在の建築基準法)による。このとき既に、都市計画法で風致地区が規定され、市街地建築物法で美観地区が規定されており、都市計画制度が都市の風景や景観と結びついていたことがわかる。

しかし、1960年代後半から高度経済成長等の社会的要因を受け、「保存」ではなく「開発」することを選択したため、都市の姿は必ずしも美しいものとはならなかった。

1990年前後になり、景観条例が活発に制定される時期を迎えた。景観条例は景観法が成立するまでは自主条例であり、法律による根拠を持たなかった。そのため、建築行為や開発行為に対する判断において、条例よりも国による法制度が優先される可能性があった。国立市のマンション訴訟事件などがその例である。西村らは著書¹⁾の中で、景観における基本法を制定し、国と地方公共団体の責務を明記すべきだと提言しており、景観法の必要性を問うていた。

(2) 景観法の概要

景観法は景観に関する初の総合的な法律である。景観を整備・保存するための基本理念と、行政、事業者、住民の責務を明記している。そこでは、良好な景観は現在及び将来の国民の資産であり、地域の自然、歴史、文化、風土等によって多様であることから、その地域の個性を伸ばすよう多用な形成を図るべきである、としている。行政は良好な景観形成のための施策を策定、実施し、さらに国民への啓発を責務とし、事業者、住民は行政の施策に協力することを責務としている。

さらに、「景観計画」制度、「景観地区」制度を柱とした、景観形成のための行為・規制を行う仕組みや支援の仕組みを備え、根拠法としての役割と共に、実効法としての側面が大きくなっている。

3. 小国町の概要

熊本県阿蘇郡小国町は、九州のほぼ中央、熊本県の最北端、阿蘇外輪山の外側に位置している。人口9,240人（平成15年統計）、産業は農業、林業の他に、町内に温泉があるため観光業が盛んである。

1985年以来、「悠木の里づくり」という地域づくりに取り組んできた。地元の特産の小国杉を活かした新しい構法による木造建築群を柱に、人材育成事業、特産品の開発、シンポジウムやイベントの開催、大字ごとのコミュニティプランづくりを通して、従来の山村の発想の枠を越え、新たな知恵や感覚を創り出すことを目指している。

4. ケーススタディ

景観法の第2章にあたる景観計画制度では、景観計画、景観重要建造物・樹木、景観重要公共施設、景観農業振興地域整備計画等を定めることができる。また、第3章の景観地区制度では、都市計画の中で景観地区を定めることにより（小国町のような都市計画区域外では準景観地区を定めることができる）、地区内の建造物建設行為に対して、形態意匠の制限等の認定制度を設けることができる。

小国町への景観法の適用方法は検討中であるが、現段階では2パターンを考えている。

一つは、まちづくり条例の位置づけや農山村風景の保全といった構想を基に、景観法の大枠を適用するパターンである（以下「全体的適用」と記す）。全体的適用では、景観計画及び景観地区の内容として考えられる施策をピックアップし、考察を加える。もう一つは、いくつかの対象を事例として挙げ、そこでの問題解決の方法として景観法の手法を適用するパターンである（以下「個別的適用」と記す）。個別的適用では、どの手法をどのように適用したらよいか、具体的な流れを示す。

a. 全体的適用

以下の点に留意してケーススタディを行う。

小国町が景観行政団体となり、景観計画区域を町内全域に定め、必要な景観計画を定める事とする。主な産業は農林業であり、農山村風景が広く見られる。小国町にある良好な景観が、長年にわたり継承されるような計画となるようにする。

豊かな自然資源や温泉地があるが、観光地として趣のある風景を保全、又は創出する。

2001年に策定された「小国21世紀シナリオ」のポリシーに即した計画となるようにする。

「小国町まちづくり条例」を景観法の委任条例として運用しやすい計画となるようにする。

b. 個別的適用

小国町が特に保全、又は創出すべき景観の対象を分析し、具体的なケーススタディを行う。以下に、ケーススタディのイメージを簡単に示す。

< 農山村風景 >

棚田のある田園風景の保全、農林業を補完するためのグリーンツーリズムの振興等が考えられる。景観農業振興地域整備計画を定め、景観と調和の取れた農業利用に関する事項を定める。また、地域コミュニティであるNPO法人等を景観整備機構に指定し、行政と連携して景観農業の振興に努める。

< 歴史的建造物のある景観 >

小国町にはかつて国鉄宮原線が通っており、1984年に廃止されている。その廃線跡地にかかる7つの橋梁が登録文化財として残されている。この橋梁群を景観重要建造物に指定し、趣のある風景を保存する。

5. おわりに

前述したように小国町には棚田が残っており、また自然も豊かで、湧蓋山を背景にした田園風景などは非常に美しい。一方で近年、町の東側を通る主要幹線道路が一部を除き完成する等の整備も進められている。小国町には「保存」されてきた良好な景観が多く存在するが、それが「開発」によって姿を消さないという保証はない。

今後は、本概要では詳細に示せなかったケーススタディについて、さらに分析を続け、景観法の課題・問題点を講演時に報告する予定である。

（注）景観法と同時に制定された「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」及び「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」の二つの法律と「景観法」とを併せて「景観緑三法」と総称している。
【参考文献】1) 西村幸夫 他編著：日本の風景計画 - 都市の景観コントロール 到達点と将来展望 - , pp.191-195 , 学芸出版社 , 2003