

# 離島自治体の非都市部における景観計画の策定 -長崎県五島市を事例として-

竹森 祐輔<sup>1</sup>・高尾 忠志<sup>2</sup>・柴田 久<sup>3</sup>・石橋 知也<sup>4</sup>

<sup>1</sup>正会員 工修 五島市文化推進室

(〒853-8501 長崎県五島市福江町1番1号, E-mail:takemori@city.goto.lg.jp)

<sup>2</sup>正会員 工博 九州大学大学院工学研究院建設デザイン部門

(〒819-0395 福岡市西区元岡744, E-mail:takao@doc.kyushu-u.ac.jp)

<sup>3</sup>正会員 工博 福岡大学工学部社会デザイン工学科

(〒814-0180 福岡市城南区七隈8-19-1, E-mail:hisashi@fukuoka-u.ac.jp)

<sup>4</sup>正会員 工修 福岡大学工学部社会デザイン工学科

(〒814-0180 福岡市城南区七隈8-19-1, E-mail:tomoya@fukuoka-u.ac.jp)

本論は、離島自治体の非都市部における景観計画策定の取り組み事例として「五島市景観計画」、「久賀島地区景観計画」、「久賀島景観まちづくり計画」の内容とその策定プロセスを報告するものである。その中で筆者らが考えた離島自治体の非都市部における景観計画策定のポイントは、①アクションプランとしての役割を持った景観計画の策定、②施策プログラム実行に向けた法定計画と任意計画の組み合わせ、③施策実行単位としてのゾーニング設定、である。

**Key Words** :the Landscape act, Landscape Planning, remote islands, Goto City

## 1. はじめに

わが国の地方自治体においては、人口減少、過疎化、少子高齢化の進行が深刻な問題となっている。特に離島地域や中山間地域におけるそれらの問題は深刻である。

一方、平成17(2005)年に文化財保護法が一部改正され、「文化的景観」が文化財の新しいカテゴリーとして制定された。これにより、離島地域や中山間地域に残る集落景観や棚田・段畑等の農地景観に対する社会的関心が高まり、これらを対象とした景観計画の策定が全国各地で取り組まれている。

しかし、開発行為や建築行為等が少ない離島地域や中山間地域の非都市部において、建築物や工作物の形態意匠に対する規制を主体とした景観計画の地域景観の持続に対する実質的な効果は限定的である。

筆者らはこうした問題意識を持ちながら、長崎県五島市における景観計画の策定に参加した。五島市は市内に残る集落景観や農耕景観の重要文化的景観選定を目指して、平成20年度に「五島市景観計画」、平成21年度に「久賀島地区景観計画」と「久賀島地区景観まちづくり計画」を策定した。策定は五島市、九州大学、福岡大学を中心として行った。本論では、これら一連の計画内容と策定プロセスを報告する。

## 2. 離島自治体における景観計画の傾向

離島は、地域の隔絶性に特徴があることから、ここでは行政区域全域が本土から分離している自治体を離島自治体とした。うち、過疎法により過疎市町村と位置づけられ、なおかつ景観計画を策定している自治体は、表-1に示す4自治体であった。

これら4自治体の景観計画を対象に、景観特性、景観形成上の課題、景観形成方針、計画区域内のゾーニングを分析した。

各自自治体の景観計画に述べられている景観特性を表-2に示す。海や山などの自然景観、神社や遺跡などの歴史景観、田園や棚田などの農地景観、集落景観、文化的景観等が挙げられ、都市景観はその中心課題ではないことがわかる。

4自治体の景観特性において中心的な課題である農地景観や集落景観、文化的景観は、連続と引き継がれてきた暮らしの結果として形成された景観であり、地域での暮らしの成立が、景観保全上の重要な課題であると考えられる。しかし、表-3に示すように、各自自治体の景観計画では、暮らしの成立を課題として指摘する傾向は見られず、景観阻害要因や関係者の意識を指摘するにとどまっている。

一方で、表-4に示すように、各自治体の景観形成方針には、「身近な暮らしやさまざまな活動の中で」（佐渡市）や「人々の営み景観を保全する」（新上五島町）等の記載が見られ、生業や住民の暮らしにアプローチしようとする方針がうかがえる。

景観計画区域については、表-5に示すように、4自治体ともに行政区全域としており、景観特性や合併前の旧町村単位によりゾーニングを行い、景観形成基準を定めている。さらに、上島町を除く3自治体では重点地区を位置づけ、より良好な景観形成を促進させるための基準を設けているが、こうしたゾーニングや重点地区の設定から地域づくり上の戦略は読み取れなかった。

4自治体の景観計画では、いずれも農地景観や集落景観、文化的景観を景観特性として挙げている。景観の持続とそこでの住民の暮らしがより密接に関わるこうした地域においては、住民合意形成や暮らしへの影響を考慮したより戦略的なゾーニングが必要ではないかと筆者らは考えた。また、単なる規制誘導型の景観計画にとどまらず、地域の暮らしの成立を目標とした地域づくりの方向性を示すような計画策定が必要であると考えた。

表-1 景観計画を策定している離島自治体

自治体名	新潟県	愛媛県	長崎県	長崎県
	佐渡市	上島町	新上五島町	小値賀町
策定(公示)年月日	2009/1/28	2008/10/1	2009/10/30	2009/12/21
人口(2010.12現在)	63,909	7,558	23,111	2,916
面積(km <sup>2</sup> )	855.27	30.41	213.97	25.46

表-2 離島自治体の景観計画で挙げられている景観特性

自治体	景観特性
佐渡市	<ul style="list-style-type: none"> <li>外海府の景勝地</li> <li>大佐渡山脈の高山性植物・原生林などの自然景観</li> <li>内海府の漁業景観</li> <li>小佐渡の棚田と山村集落の景観など</li> </ul> 具体的な地名とその地の景観特性を26パターンに整理して記述している。
上島町	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然景観</li> <li>まちなみ(集落)景観</li> <li>港の景観</li> <li>歴史的景観</li> <li>公共施設(橋、公園、集落内道)</li> <li>その他(造船所、漁具、灯台)</li> </ul>
新上五島町	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然景観</li> <li>歴史的・文化的景観</li> <li>公共施設(旅客船ターミナル、国道、橋)</li> <li>街並景観</li> <li>集落景観</li> <li>教会</li> </ul>
小値賀町	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然・田園景観</li> <li>歴史景観</li> <li>集落景観</li> <li>文化的景観</li> </ul>

### 3. 五島市の景観形成上の課題

#### (1) 五島市の概要

長崎県五島市は、図-1に示すように、九州の西方沖に連なる五島列島の南西部に位置する。平成16(2004)年8月に1市5町(福江市、岐宿町、三井楽町、玉之浦町、富江町、奈留町)の合併により設立し

表-3 離島自治体の景観計画で挙げられている課題

景観形成上の課題	
佐渡市	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然と調和しない構造物</li> <li>野積みされた廃材や残土</li> <li>管理されない竹林</li> <li>耕作放棄地</li> <li>統一感のない看板や建物</li> <li>廃屋や空家の放置</li> </ul>
上島町	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の景観意識の醸成</li> <li>地域人口の減少</li> <li>自然環境の変化</li> </ul>
新上五島町	<ul style="list-style-type: none"> <li>殺風景なコンクリート護岸や消波ブロック</li> <li>派手な建築物、看板</li> <li>舗装やガードレール、サインなどの不統一</li> <li>漂着ゴミ</li> <li>森林の管理不足</li> <li>山上の鉄塔やアンテナ</li> <li>コンクリート法面</li> <li>廃屋や空屋の放置</li> <li>耕作放棄地</li> </ul>
小値賀町	<ul style="list-style-type: none"> <li>町民の原風景を形成する地形の保全・継承</li> <li>田園風景の保全・再生・継承</li> <li>集落景観の保全・修復・継承</li> <li>文化的景観の保全・再生・継承</li> </ul>

表-4 離島自治体の景観計画の景観形成方針

景観形成方針	
佐渡市	<ul style="list-style-type: none"> <li>【基本理念】「市民・事業者・行政が来訪者とともに島ぐるみで、身近な暮らしやさまざまな活動の中で、島特有の自然や歴史を守り、愛で、育て、楽しみながら、佐渡島らしい景観を子ども達に伝えていきます。」</li> <li>【方針】               <ul style="list-style-type: none"> <li>歴史文化を大切にしたい景観づくり</li> <li>農業、漁業景観の保全・継承</li> <li>自然環境の保護とあわせて自然景観の保全</li> <li>来島者、近隣住民へのおもいやり・もてなしの景観づくり</li> <li>子供からお年寄りまで関われる持続可能な景観の担い手育て</li> </ul> </li> <li>【目標】「美しい瀬戸内の島の景観の保全・育成と眺望景観の活用」</li> <li>【方針】               <ul style="list-style-type: none"> <li>自然景観の保全・修復・育成による良好な眺望景観の形成</li> <li>つながりのある景観形成の推進</li> <li>身近な景観づくりの推進</li> <li>島らしさのあるまちなみ景観の保全</li> </ul> </li> </ul>
新上五島町	<ul style="list-style-type: none"> <li>【基本理念】「新上五島町の豊かな自然景観と人々の営み景観を保全する方針をしめしつづ、同時に将来へ継承しまたは発展していくための景観づくりの仕組みを用意することによって、町民と行政が連携し、町民や本町を訪れる人が潤いと安らぎを感じることができ、新たな出会いと文化を創造していくこと」</li> <li>【基本目標】「海と山、歴史と文化を基に、潤いと安らぎを与える景観を育てる」</li> <li>【方針】               <ul style="list-style-type: none"> <li>自然豊かな海や山を保全し、町民や来訪者が季節や和みを感じる景観をつくります</li> <li>新上五島町が培ってきた歴史や文化を活かし、町民に愛され誇りを育てる景観をつくります</li> <li>来訪者に町の良さを感じてもらい、賑わいと交流を育むことができる景観をつくります</li> <li>町民と行政が連携し、後世に受け継がれていくことができる景観をつくります</li> </ul> </li> </ul>
小値賀町	<ul style="list-style-type: none"> <li>【理念】「穏やかなる豊饒の島で育まれた絆による景観づくり」</li> <li>【目標】               <ul style="list-style-type: none"> <li>原風景としての豊かな自然を守り、育てる「地」の絆づくり</li> <li>住民が営んできた歴史・文化を守り、育てる「時」の絆づくり</li> <li>交流や文化を形成する人と人をつなぎ、様々な人が関わる「人」の絆づくり</li> </ul> </li> <li>【基本方針】               <ul style="list-style-type: none"> <li>小値賀らしさを印象づける、文化的景観の保全・再生を推進します</li> <li>歴史的、文化的景観を保全継承するため、建築物や屋外広告物を誘導します</li> <li>良好な景観づくりを先導する公共空間の質を向上します</li> <li>地域の個性の創出と住民等による主体的な景観形成を推進する仕組みを作ります</li> </ul> </li> </ul>

表-5 離島自治体の景観計画のゾーニング

自治体	計画対象区域	
	全域	重点地区
佐渡市	景観特性として整理された26のパターンを特徴や歴史性などから、6つに分類 <ul style="list-style-type: none"> <li>一般市街化区域・歴史的市街地</li> <li>商業、賑わい区域・山村と森林区域</li> <li>農村と平野区域・漁村と海岸区域</li> </ul>	【特別区域】景観的に重要かつ、左欄の6区域よりも更に地域に則した具体的な基準が必要な区域
上島町	旧町村単位で4つに分類 <ul style="list-style-type: none"> <li>弓削地区・生名地区・岩城地区・魚島地区</li> </ul>	-
新上五島町	「街・海・山・集落」の4つに分類	【重要景観計画区域】具体的な記述はなし
小値賀町	小値賀町全域及び汀線から1kmの海域を対象とし、自然景観・田園景観・集落景観の3つに分類	【重点景観計画区域】特に良好な景観の形成、文化的景観の保全を図る必要がある区域

た。面積は420.7km<sup>2</sup>、人口は40,621人(平成22年度国勢調査より)である。福江島、久賀島、奈留島等11の有人島と52の無人島により構成される。

各島が山がち且つ入り組んだ地形であることから、写真-1 のような山と島が海を挟んで幾重にも連なった美しい風景を望むことができる。このように豊かな自然が色濃く残る五島市はその一部が西海国立公園に指定されている。

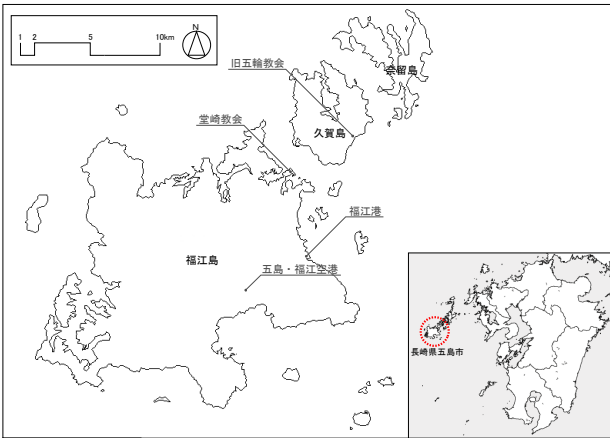


図-1 五島市の位置



写真-1 島が幾重にも連なった自然景観

一方で図-2 および図-3 からわかるように人口減少と高齢化が急速に進んでいる。高校卒業後の子供たちはそのほとんどが市外へ転出し、再び戻ってくる者はわずかである。さらに医療施設や福祉施設などの充実を求めて、市外へと転出する年配者も増加している。こうした状況であるため人口流出に歯止めが効かず、年々深刻さを増している。

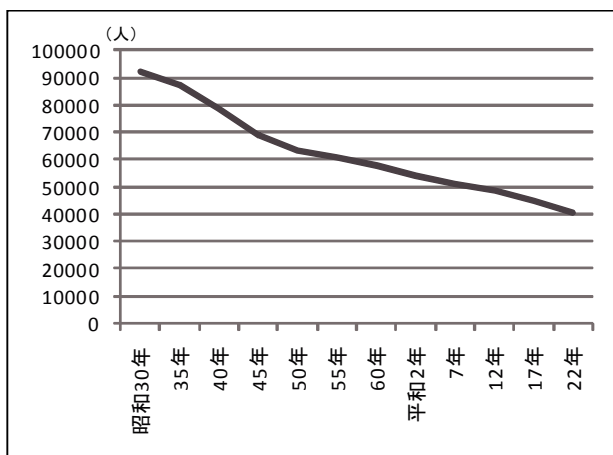


図-2 五島市人口推移 (国勢調査より)

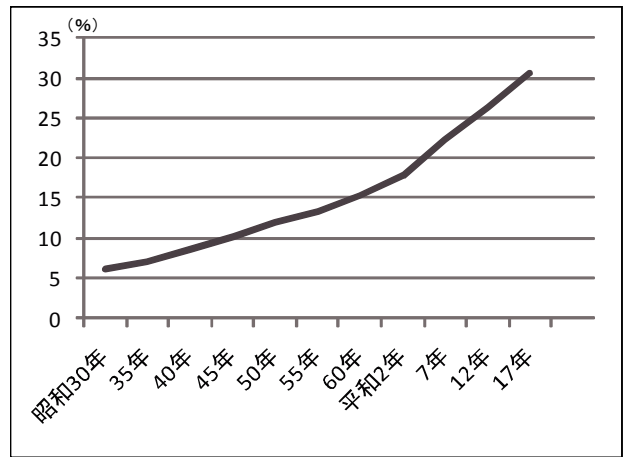


図-3 五島市高齢化率推移 (国勢調査より)

(2) 五島市の景観形成上の課題

a) 景観資源の維持管理者不足

深刻な人口減少や少子高齢化により景観資源の維持管理者の不足が問題となっている。集落の持続が困難となっている場所は増加傾向にあり、写真-2 に示す福江島北東部の間伏集落のように無人となった集落も少なくない。



写真-2 無人となった間伏集落

b) 第一次産業の衰退と雇用不足

前述した過疎化や少子高齢化問題に拍車をかけているのが、これまで五島市の主幹産業であった第一次産業の衰退である。米や野菜等が生活を続ける上で十分な値で取引されず、漁獲高も減少しており、図-4 および図-5 に示すように深刻な農家・漁師離れが起きている。住民には、先祖代々引き継いできた農地も自分の代で終わらせ、子や孫には十分に生活ができる職業に従事させる考えが強い。その結果、耕作放棄地の数が年々増加している。

c) 観光客による弊害

現在、五島市には年間約20万人の観光客が訪れている。近年、市内の堂崎教会、旧五輪教会堂、江上天主堂が世界遺産暫定リストに登録された影響で、これまで観光客が少なかった集落を訪れる観光客数が増加し

ている。こうした地域では、観光受け入れ体制は不十分で、トイレ不足やゴミのポイ捨、住民プライバシーの侵害、教会におけるお賽銭の盗難、信徒宅のトイレ利用、教会周辺での野宿等、課題は多い。

また、地域には宿泊施設や商店がなく、観光客増加の地域に対する経済効果は、五島市全体では一定程度想定されるが、各集落に対するものは現状ではほとんどゼロに等しい。

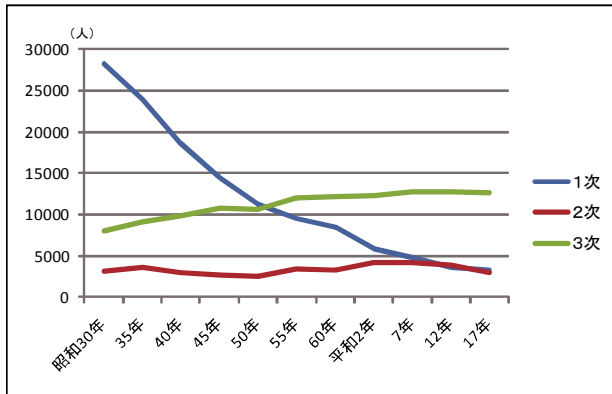


図-4 五島市産業別従事者人口推移 (国勢調査より)

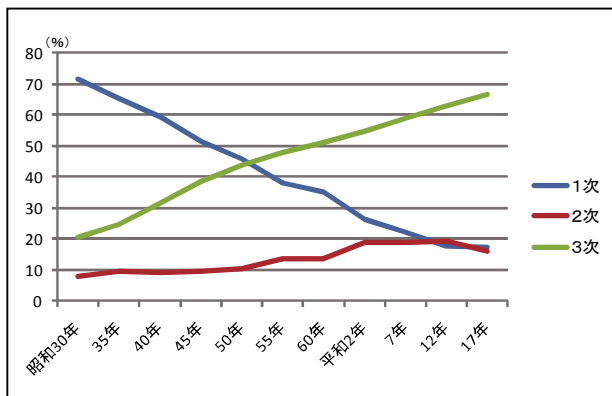


図-5 五島市産業別従事者率推移 (国勢調査より)

### (3) 目標設定

以上のような離島自治体の非都市部における景観計画に関する問題意識や、五島市の現状調査結果、ヒアリング調査結果を受けて、筆者らは五島市における景観計画策定の目標を以下のように設定した。

- ・五島市民、特に過疎化や少子高齢化の進む集落の住民の暮らしの成立に向けた地域づくりの方向性、戦略を示す計画とする。
- ・具体的には、景観計画区域のゾーニング、景観形成方針の内容、策定プロセスに創意工夫を行い、さらに任意計画や他事業との組み合わせ・連携した総合的な計画策定を進める。

こうした目標設定に基づき、平成20年度に五島市全域を対象とした「五島市景観計画」、平成21年度の久賀島を対象とした「久賀島地区景観計画」、さらに任意計画として「久賀島景観まちづくり計画」を策

定した。以下、順に策定プロセスと内容を報告する。

## 4. 五島市景観計画の策定

### (1) 策定プロセス

#### a) 検討体制

五島市景観計画の策定にあたっては、住民説明会の開催、関係者との調整等を五島市が、住民アンケートや委員会運営をコンサルタント、計画策定を筆者らが行った。

#### b) 現地調査

まず、五島市の景観資源や景観阻害要因等を把握するために、写真-3のように、五島市職員と筆者らで現地調査を実施した。その際には地元住民に対して、景観の変遷や景観形成活動、観光客のマナーに関するヒアリング調査を行った。

#### c) 市民アンケート

平成20(2008)年6月には、市民の景観に対する意識や求める五島市の将来像の把握を目的とし、18歳以上の市民1000名と市職員120名を対象とした地域における景観特性および課題に関するアンケート調査を行った。

#### d) 景観計画策定委員会

住民の意見を反映させた景観計画を作成することを目的に、市広報誌により公募した計画区域内の住民および行政関係者等20名から構成される景観計画策定委員会を設立し、全4回の委員会を開催した(写真-4)。なお、筆者らはアドバイザーとして参加した。

#### e) 地区別住民説明会

より詳細な島の実態を把握するために旧市町別の住民説明会を実施し、町内会単位で抱える問題点などを把握した。説明会を地区別に行うことで、より多くの市民の参加を促し、官民協同の計画策定であることを幅広く周知し、市民の景観計画に対する意識づけに繋がったといえる。



写真-3 現地調査の様子



写真-4 景観計画策定委員会

## (2) 計画内容における工夫点

景観計画には「ルール」としての機能だけでなく、「プラン」としての性格がある。筆者らはこの「プラン」としての性格を利用し、住民の暮らしを成立させる仕組みについて、建設、農政、水産、観光、文化財、企画などの多分野からなる総合的な施策プログラムを提案することとした。

具体的には、景観計画の「景観形成方針」の柔軟性に着目し、これをフルに活用することとした。景観形成方針は景観計画区域内における良好な景観を形成するために記載するものであり、その記述内容については景観法には規定がなく、策定自治体に委ねられている。筆者らは、景観形成方針に「景観の持続に繋がる多様な要素」を組み込み、それを自主条例や任意計画により具体的な施策としていくことを提案した。

### a) 景観を暮らしの結果とうたう基本理念

景観形成方針に記載された基本理念・基本方針について記す。五島市の景観を「暮らしとその歴史の結果により形成されたもの」と位置づけ、「これらの景観を後世の子孫に引き継いでいくためには、住民の暮らしを支える自然環境、生活環境、生業を守る必要がある」とした。このことから、基本理念は『自然とともにある暮らしとその歴史を守り、五島市の美しい景観を後世に引き継いでいく』とした。

これを踏まえ、基本方針は『①五島市の自然景観を守る、②暮らしの結果としての景観を持続させる仕組みをつくる、③自然景観や暮らしによって形成された景観に調和した景観整備を推進する、④市民と来訪者による景観形成活動を推進する、⑤来訪者の受け入れ体制を構築する、⑥景観・環境に関する市民意識の啓発に向けた情報発信、教育、人材育成を促進する』と設定した。

### b) 階層的なゾーニングと施策プログラムの設定

基本理念と基本方針を受けて、景観計画区域のゾーニングと各ゾーンにおける施策プログラムについて

景観形成方針に記載した。

区域のゾーニングは、景観特性と景観保全のための施策プログラムの必要性や実現性、住民合意形成を意識して、図-6に示すように「市全域」「文化的景観地区」「景観重要地区」の3層に階層的に設定した。各ゾーンが抱える課題を整理した上で、その解決に向けた施策を記載している。なお、「文化的景観地区」は必ずしも重要文化的景観地区とは一致しない、市独自でエリア設定したものである。

ここで、「文化的景観地区」に指定した久賀島、「景観重要地区」に指定した旧五輪教会周辺地区については、五島市の中でも特に質の高い自然景観や集落景観等の景観資源を有しながら、深刻な過疎化・少子高齢化問題を抱えており、さらに国の重要文化的景観への申請を予定していたため、他地域に先行して景観を活かしたまちづくりを進めるモデル地区として位置づけた。筆者らは、この久賀島について、翌年度に景観法に基づく「久賀島地区景観計画」と任意計画としての「久賀島景観まちづくり計画」を策定するよう提案した。

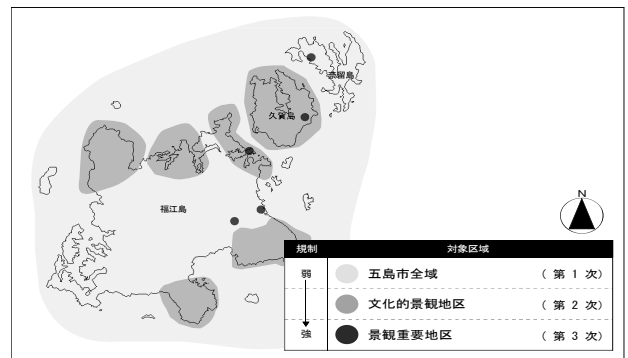


図-6 五島市景観計画におけるゾーニング

## 5. 久賀島景観計画・景観まちづくり計画の策定

五島市は、筆者らからの提案を受けて、平成21年度に久賀島を対象として「久賀島景観計画」および「久賀島景観まちづくり計画」を策定することとした。本章では、本計画の策定プロセス及び計画内容について詳述する。

### (1) 久賀島の概要

久賀島は五島市の中心部に位置する馬蹄形の島である。面積は3,7.35km<sup>2</sup>であり、人口は昭和30年頃には約4,000人が生活をしていましたが、現在は450人を下回っている（平成22年度国勢調査より）。

島内の小中学校は少子化により次々と廃校となっており、現在では小中一貫の学校が一枚あるのみであ

る。高校はなく、中学校卒業後は福江島や長崎市へと移住する人がほとんどである。そのため若者の流出に歯止めがかからず、高齢化率54%という深刻な状況にある。

その一方で、島内には極めて優れた景観が多く見られる。山に囲まれ湖のような静けさを持つ久賀湾（写真-5）、激しく切り立った断崖、なだらかに連なる山々などの自然景観。斜面に築かれた棚田などの農地景観、漁船や牡蠣打ちなどの漁業景観、芋や野菜などを干すかんころ棚といった生業の景観。地形に合わせ多様な形状を見ることができる集落景観（写真-6）、教会などのキリシタン関連施設や迫害を受けながら信仰を守り続けてきた信徒達の生活・催事などにより形成される景観と、その景観特性は実に多様である。

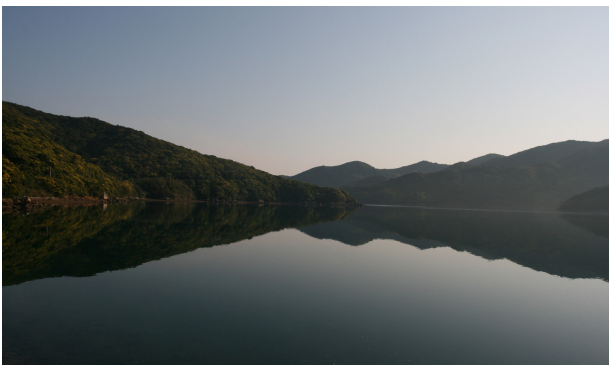


写真-5 湖のように穏やかな久賀湾



写真-6 外海に開かれた蔵集落

## (2) 策定プロセスについて

### a) 検討体制

筆者らは五島市に対し、島民と行政が意見交換をしながら計画内容を検討する場として、島民・行政・筆者ら専門家により構成される「久賀島まちづくり協議会（以下、協議会）」の設置を提案した。五島市は久賀島の地区町内会長に相談しながら人選や開催時間帯を検討し、協議会を設置した。

協議会での議題については、筆者らから以下の5つの項目とすることと、開催回数は6回とすることを提案した。

#### ① 観光客の受け入れ

- ② 農地景観の維持・移住者の受け入れ
- ③ 教会とその周辺の維持管理
- ④ 道路の維持管理と整備
- ⑤ 建築物や工作物の建て方のルール

### b) 地区別住民説明会

より詳細な島の実態を把握すること及び文化的景観の価値や本計画策定に向けた取り組みを住民に対し十分に説明をすることを目的とし、島内の全集落を対象とした地区別住民説明会（全14地区）を実施した。また、同説明会は計画策定後にも再度実施し、計画内容の説明を行った。

このように時間と労力をかけ丁寧に説明することで、これまでの行政に対する不信感を緩和し、計画策定に対する協力を得ることにつながったと感じている。

### c) 全戸調査による建築行為のルール検討

建築物や工作物、屋外広告物等に関する基準を検討するため、島内に建つ全建物691件の高さ及び色彩を調査し、その結果から建築行為のルールを設定した。

その後、調査結果及び検討したルール内容を協議会にて提示した。全戸調査により得られた具体的な数値を用いて説明したことで、島民からの反対意見は特になくスムーズに合意を得ることができた。

### (3) 計画内容について

久賀島景観まちづくり計画と久賀島景観計画の策定にあたっては、図-7に示すように、建築行為等の規制をかける「久賀島地区景観計画」と島民の生活を持続させるための任意計画である「景観まちづくり計画」にあわせてひとつの計画として策定した。

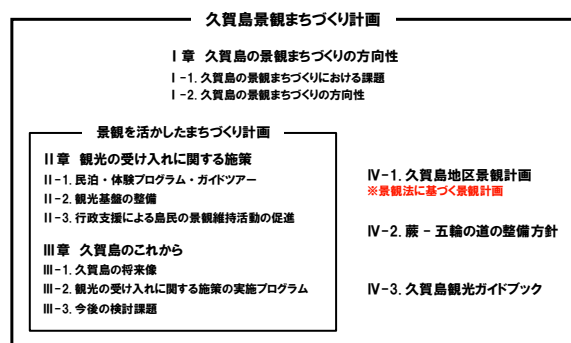


図-7 久賀島景観まちづくり計画の構成

### a) 久賀島景観まちづくり計画の内容

#### ① 民泊・体験プログラム・ガイドツアーの導入

島内の基幹産業である農業・漁業の維持に向けた施策として、民泊・体験プログラム・ガイドツアーを導入することを提案した。これにより、観光客の島内滞在時間を伸ばし、島内への観光収入の増加が期待される。島民にとっては、農業や漁業を続けながら現金副収入を得ることができるとともに、島外の人々との交流により生きがいを得ることも期待され、協議会メン

バーからは強い支持を得た。さらに観光客に対し久賀島の歴史や景観の魅力を十分に伝えることにも繋がる施策であると考えている。

## ②観光基盤の整備

狭幅員・未舗装道路などの環境改善，レンタサイクルなどを取り入れた島内移動手段の改善，観光スポットへのトイレ設置等を提案した。

また観光情報基盤を充実させるために，観光案内所や休憩施設として，定期船待合所を活用したインフォメーションセンターの設置を提案するとともに，島の魅力や観光情報，観光ルール・マナーを掲載したガイドブックを作成した。

## ③島民の景観維持活動の促進

景観維持活動は主な担い手としては島民を想定し，それに対し行政が委託・支援を行うことを提案した。島民からも行政委託は自分たちにしてほしいとの意見が強かった。しかし，集落ごとに活動を設定すると，人口が少なく現実的でない集落が存在していたため，集落間連携が必要であった。筆者らは，久賀島の集落間の関係に関する歴史的経緯も踏まえて，島内を図-8のように4つにゾーニングし，各ゾーンに対して維持管理の対象を具体的に設定した。

なお，五島市では，この計画内容を受けて，平成23年度から住民団体による景観維持活動を支援する補助金の仕組みを設立し，運用を開始している。

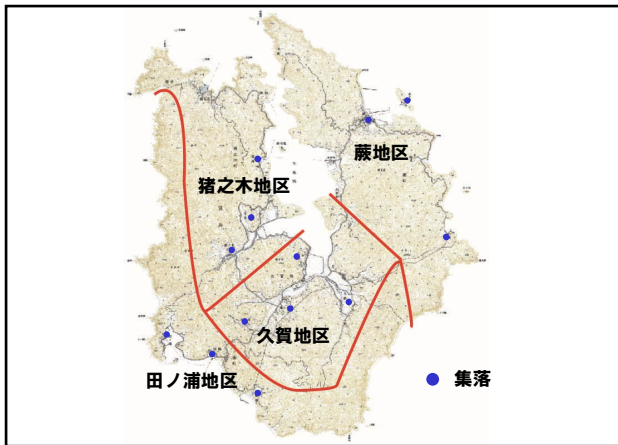


図-8 集落の関係性を考慮したゾーニング

## ④島外の人々の協力による維持管理の持続

計画策定と並行して行った久賀島を訪れる観光客を対象としたアンケートでは，椿林・道路・教会の維持管理への協力に対し，対象者135人のうち約半数が肯定的であることが把握された。また，協力金の導入については，回答者99名中93名が賛成であった。以上の結果を受けて，農地や椿林，教会の維持管理について，島外の人々からの協力を得ることを提案した。協力方法は，協力金や基金といった金銭的支援と清掃活

動への参加などの人材的支援が考えられ，今後具体的な協力体制の検討を行なっていくこととしている。

## b)久賀島地区景観計画の内容

全戸調査の結果から，久賀島における建築行為の基準を「高さ10m以下」，「屋根及び壁面の基調色をマンセル表色系において全色相について6以下」等と設定した。これらの基準は計画策定後に新築，増築，改築，移転などを行う際に適用することとし，さらに寺社仏閣や教会，学校等の公共施設を適用対象外とした。

## 6. さいごに

本論では，五島市の景観に関わる計画の内容と策定プロセスを報告した。その中で筆者らが考えた，離島自治体の非都市部における景観計画策定のポイントは以下の通りである。

### ①アクションプランとしての景観計画の役割

建築行為や開発行為が少なく，過疎化や高齢化が進む離島自治体の非都市部においては，建築物や工作物の形態意匠をコントロールする「ルール」としての景観計画の役割は限定的である。むしろ，景観形成方針の柔軟性を活かして，景観保全・形成に向けた総合的な施策プログラムを策定することが効果的であると考えた。

### ②法定計画と任意計画の組み合わせ

景観計画の景観形成方針に記載した総合的な施策プログラムを実行していくために，「文化的景観地区」として指定した久賀島地区において，景観形成基準を定める重点地区景観計画と，島づくりのための施策と行政と住民の役割分担を記載したまちづくり計画を策定した。総合的な施策プログラムを実行するために法定計画と任意計画を適切に組み合わせることが有効であると考えた。

### ③施策実行単位としてのゾーニング

従来の景観計画では景観特性や地理的条件に基づいてゾーニングされることが多いが，五島市では，こうした観点に加えて，施策プログラムの実行性や，地域での合意形成が可能な単位としてゾーニングを設定した。人口が少なく，人間関係が固定的な離島の非都市部においては，こうした地域事情を考慮した計画策定が実効性に大きく影響すると考えた。