



# 1章 景観を守り育てる手段

風景はつねに私たちの眼前にある、あたりまえの存在です。いつの間にか、いろいろな人や経済や歴史の中でかたちづくられてきた、誰の所有物でもない、誰の責任でもない、あいまいなもの。そんなふうを受け止められてきました。

けれど、あたりまえにあると思っていた風景が今、どんどん変わっていています。

私たちの生活とともに移り変わる風景は、ほかでもない、私たちがつくりかえているのです。

先祖たちが築いてきた美しい風景を守るのも壊すのも、私たちです。

いままでは法律上のルールがなくても、先祖や近所への心配りなどによって、それなりに秩序が保たれていました。しかし人や経済のグローバル化、新しい素材や技術の広がりなどにより、暗黙の了解だけではすまなくなってきました。

「景観法」は地域のルールを誰もが尊重できるように明文化し、制度化するためのものです。

これをどう使いこなすかは、地域の主体性と工夫次第です。

2004年に景観法が施行され、5年が経過した現在、県内でも多くの市町村が景観施策づくりに取り組みつつある。

景観法の特色は、国が全国一律の規制を定めるのではなく、地域の主体性、個性を国がバックアップするところにある。法の特性を理解し、地域に合ったまちづくり、景観づくりを実現するためのツールとして使いこなしたい。

#### □景観法の基本理念□

景観法には、5つの基本理念が定められている。

※図：国土交通省HPより引用



これら理念はそのまま、景観法の特徴をも表している。

- ①景観の価値を認めたこと。これまでは経済や土地利用の自由などの論理が優先しがちだったが、景観が国民共通の資産であると明確に位置づけられた。
- ②景観は地域の自然・歴史・文化、人々の生活、経済活動と切り離せないものとしたこと。良好な景観は人々の営みとともにあり、固定化したものではない。
- ③地域の個性・特色を活かすこと。全国一律のものにはせず、むしろ多様性を尊重する。
- ④地域活性化に資する景観形成のため、行政、事業者、住民が一体的に取り組む必要性が強調された。
- ⑤景観は保存だけでなく新たに良好な景観を創出することを含むことが明記された。すなわち、現在これといって特徴のない場所であっても対象となる。

## □景観計画の特徴□

景観法の中核、基本制度となるのが景観計画である。その特徴を次に挙げる。

- ①都市計画区域の内外にかかわらず計画区域とできる。
  - ・市街地でも、農村、離島でも対象となる。
  - ・縦割りの土地利用区分を越え、総合的にまちづくりに取り組むことができる。
  - ・都市計画法に基づく地区計画や高度地区などのルールと違い、都市計画区域に限定されない。
- ②形態意匠の基準が定められる。
  - ・数値によらない基準も基準として認められる。「周囲と調和する」などの基準も可能である。
  - ・反面、それをどのように合理的に判断するか、またどの程度まで厳しく運用するかについて、市町村の工夫が必要となる。
- ③地域らしさを創造できる。
  - ・景観計画として定めるべき必須項目のほか、必要に応じて定められるメニューが用意されている。
  - ・行政、事業者、市民が一体的に取り組むための「しくみ」が用意され、内容は地域が主体になって進めていくことができるようになっている。
- ④計画の内容について市町村の自由度が高い。
  - ・景観計画の構成、内容は市町村の自由裁量に任されている。
  - ・地域全体の景観マスタープランとすることも、特定の課題だけに対応することも可能。
- ⑤計画を運用するしくみに市町村の自由度が高い。
  - ・基準を定めても、許可制や罰則などといった強い規制はせず、緩やかな目標として運用することも可能である。
  - ・逆に条例や協定などを別途定めたり、都市計画にリンクさせることなどにより、実効性を高めることも可能となっている。

## □景観計画で定める必須事項□

- 「区域」
- 「良好な景観の形成に関する方針」
- 「行為の制限に関する事項」
- 「景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針」（必要な場合のみ）

## □景観計画に付加できる選択事項□

- 「屋外広告物の制限に関する事項」
- 「景観重要公共施設に関する基準」
- 「景観農業振興地域整備計画の策定に関する事項」
- 「自然公園法の許可の基準」

## 1

## 景観計画を活用する

## 2)

## 景観計画の活用イメージ

景観計画や景観法制度によって何ができるのか、どういう場面で活用できるのか。

ここでは県内における代表的な課題・テーマを想定し、活用のイメージを描いている。地域の状況に応じ、必要な取り組みを検討してほしい。

なお景観計画、景観法だけではなく、他の法制度も組み合わせながら最適な手法をとることが望ましいため、関連すると思われる制度もあわせて記載している。

テーマ(1) 山並み、美しい海、グスクなどの眺望景を守り、地域のこれぞという眺めを大切にしたい！

## ❖ 課題となる場所の例

- ・地域のシンボルであるグスク山。周囲に高い建物が建ちはだかったり、山腹に鉄塔や派手な広告物が並ぶことがあると、仰ぎ見る景色が台無しになる。
- ・世界遺産とその周辺。高台に立地するグスクは眺望景観も歴史的要素として欠かせない。庭園も、背景にビルや広告が出現しては台無しになる。周辺バッファゾーンも、歴史文化にふさわしいまちなみにしたい。
- ・ダイナミックな自然景が印象的な岬。海と空の雄大な自然の中で、人工物が景観阻害要因にならないようにコントロールする必要がある。
- ・遠方の聖地を拜む「お通し」。沖縄の信仰文化の大切な要素だが、遠く望む先が風景として見えなくなれば人々の意識からも消えていきかねない。

## ❖ 取り組みのイメージ

## ○眺望の妨げとなる建築物等の高さを規制誘導する。

景観法だけでなく、他の都市計画制度によっても可能であるため、現在活用中の制度体系と有効に連動させる。

- 景観計画・景観地区による高さ制限
- 地区計画による高さ制限
- 高度地区による高さの設定

## ○建築物の形態・意匠・色彩等を調和するように誘導する。

景観法が柔軟に活用できるが、地区計画でも景観法との連動でよりきめこまかな対応が可能となっている。

- 景観計画・景観地区による形態意匠等の誘導
- 地区計画による意匠等の誘導



特徴ある岬の周辺は厳しく開発を抑え、湾全体の風景のシンボル性を高めている。(ハワイ)



首里城への絶景ポイント。以前は背景にテレビ塔がそびえ、手前の建物も風景を損ねていた。



首里城からの見晴らし。まちなみを低く抑え、眺望とともに城の存在感を大切にしている。



海をはさんだ桜島への眺望を確保するため、手前の市街地に絶対高さの制限をする空間を設定した例。(鹿児島市)

○屋外広告物の規模・意匠を規制誘導する。

市町村が屋外広告物条例を定め、よりきめ細かに誘導することができるようになっている。

- 屋外広告物条例による指導
- 景観計画において屋外広告物の基準を定める

○シンボル景観を地域資源・観光資源として活用し、景観価値の普及啓発を図る。



自然公園内だが、景色の良い斜面緑地が開発されマンションが林立する。

テーマ(2) 豊かな自然景、農地景、そして自然と調和した集落のたたずまいを守りたい！

❖ 課題となる場所の例

- ・自然公園にも指定されている風光明媚な場所だが、規制は弱く大抵の建造物が建ってしまう。鉄塔、風力発電施設にも指針がない。
- ・崖上の景色の良い場所や低層の集落内に中高層マンションが建ちはじめ、異質な空間となっている。
- ・耕作放棄地や老朽化したハウスが放置されている。農地からの赤土流出が海を汚している。

❖ 取り組みのイメージ

○周囲とかけ離れないよう建築物等の高さおよび意匠等を規制する。

都市計画区域外でも規制可能な景観法の活用が有効である。

- 景観計画・準景観地区による高さ制限

○自然公園における工作物や広告物の設置を規制する。

- 景観計画に位置づけた内容を、自然公園法の許可基準に上乘せする



周囲から浮いてしまっている鉄塔。配置や意匠の指針があれば、重要な景観ポイントに建設してしまうことや不調和な意匠を避けることができる。

○農地の健全な景観づくりを進める。

防風防潮、表土保全機能に優れ、うるおいある風景をつくるグリーンベルトの整備などを推進する。

むらづくりと連携し放棄耕作地の活用をすすめる。

- 景観農業振興地域整備計画の作成
- 景観整備機構と連携し農地を活用する



美しい農地景観を守り、向上させるために指針を作成しておくことが望まれる。

テーマ(3) 伝統的なまちなみを守りたい！地域の顔となる表通りの風格をつくりたい！

❖ 課題となる場所の例

- ・昔からの集落で静かなスーヅグラーや石垣が残っているが、生活環境基盤の整備や駐車場設置、建替などにより、昔ながらのたたずまいが失われつつある。
- ・古民家、屋敷林、拝所などの歴史文化資源が多く存在している。
- ・グスクなど重要な歴史資源や歴史の道に近接し、一体的に景観形成をすすめるべきエリア。
- ・幹線道路やシンボルロード沿線、ウォーターフロントなどで、地域の顔となる風格をつくるべきエリア。
- ・ロードサイドショップの立地や巨大看板の林立により、画一的で乱雑な景観が生じている幹線沿道。

❖ 取り組みのイメージ

○建築物等の規模、配置、および意匠等を規制する。

伝統的な集落にせよ、新しいまちなみにせよ、それぞれの場所の特性に応じたデザイン規範をつくり、調和を図る。

- 景観計画・景観地区・準景観地区による規模、位置、意匠等の規制
- 地区計画による規模、位置、意匠等の規制

○伝統的建造物、樹木、遺跡、道などを保全修復する。周辺のまちや利便施設を調和するかたちで整備する。

- 景観計画において景観重要建造物、景観重要樹木を指定する
- 伝統的建造物群保存地区や文化的景観に指定する
- 歴まち法による歴史的環境形成総合支援事業を活用する
- 関連する道路等を景観重要公共施設に指定する

○屋外広告物の規制誘導、無電柱化により雑多な景観を整理する。

- 景観計画において屋外広告物の基準を定める
- 屋外広告物条例による指導
- すぐれたデザインの屋外広告物を評価、誘導する
- 無電柱化に関する事業を導入する

○地元コミュニティや通り会と連携し景観向上を図る。

- 景観法による景観協議会の設置



屋敷林や石垣が沖縄ならではの集落景観をつくっている。一度失われると再生が困難な歴史文化資源を守り、活かすまちづくりが望まれる。



景観条例に従って伝統産業のまちにふさわしい建物やファサード（外観）をしつらえた例。（壺屋）



派手な色の外壁で建物そのものを広告塔にしている例。しかしまちなみ景観の質は低下する。



まちの「顔」となる重要な交差点だが、乱雑な看板が立ちはだかり景観の質を低下させている。



塀の高さを制限し生垣を義務づけたまちでは、緑豊かな景観が創出されている。(那覇新都心)



商店街の個性の演出と雑多な看板の緩やかな統一を図り、日除けを揃えた通りの例。(国際通り)



シマぐるみで花や彫刻を増やし、やすらぎの風景を創造しつづける集落。(北中城村大城)



通常は占用が許可されにくい公共空間や空地も、景観協議会や景観整備機構が主体になり景観形成活動を展開することができる。

テーマ(4) ふつうのまちのふつうの景観を向上させていきたい！

#### ❖ 課題となる場所の例

- ・ 普通のまちだが、愛着の持てるまちなみを育てたい。
- ・ 地域の商店街に親しみや個性を打ち出したい。
- ・ 違和感のある色づかいや雑然とした看板の乱立が目立ち、景観の質を低下させている。
- ・ まちに緑が少なく、うるおいに欠く。
- ・ 再開発などで新しいまちをつくるにあたり、美しく快適なまちなみを形成したい。
- ・ オープンカフェのように、公共空間を柔軟に活用し、活気あるまちづくりをしたい。

#### ❖ 取り組みのイメージ

○既存のまちのスケールに調和するよう、建築物等の規模や高さ、位置を規制誘導する。

既存市街地では地区計画などは導入しにくいですが、景観計画を活用し基盤的なルールを定められる。

→景観計画による高さ制限

○建築物の色彩、垣柵や駐車場のデザイン、屋外広告物を規制または誘導し、景観を阻害する要素を減らす。

景観計画では地域の特性に応じて柔軟に内容を定められる。最低限、突飛な色づかいを制限するだけでもよい。

新しいまちをつくる際には、地区計画等の導入もより容易であり、景観計画以外の手段も活用する。

→景観計画による建築物・工作物の意匠誘導

→地区計画による規模・意匠の規制誘導

→まちづくりガイドラインや協定による景観形成

○まちなかの緑を増やす、保全する。

緑を増やすには、公共の緑の空間を充実させる以外に、民有の樹林地などを開発されないよう保全すること、個々の敷地の緑を増やすことなどがある。

景観計画で生垣設置誘導や緑化率を設定できるが、実効性を持たせるには都市緑地法の活用や条例化が有効。

→景観計画による生垣設置や建築物緑化の誘導

→都市緑地法による緑化地域制度の導入

→風致地区、地区計画による緑化誘導

○公共空間を柔軟に活用し、まちの賑わいを演出する。

→景観協議会によるオープンカフェや空地活用などの事業展開

## ○住民、地域が主役

景観法では、住民、事業者、地方公共団体、国の責務が定められている。これまでの都市形成に関する法律では、主体は行政であり、住民は施政者に協力するという消極的な役割だったが、景観法では住民や事業者は自ら積極的に景観を形成する主体と位置づけられている。

また法の基本理念にもあるように、景観をつくってきたのは地域の人々の歴史や生活であり、景観を育てていくのも地域にほかならない。

そのため、景観計画も全国一律ではなく、地域がそれぞれ柔軟に計画を定め、実施していくしくみになっている。

いまある「沖縄らしい」「美しい」まちなみの風景も、先祖たちが土地の暮らしの中で営々と建設してきたものであり、その美意識も技術もシマの中で共有されてきたものが基盤となっている。

本ガイドラインでは、景観法を適用して規範を明文化することを想定しているが、それは権力による規制をかけるという上意下達の構図を意味するものではない。むしろ、地域の人々が主役で、地域の培ってきた共通認識を丁寧に拾い上げることが行政の役割といえる。

## ○事業者の責務

法律ではまた、事業者も主体として明記されている。これまでは景観よりも経済論理が優先されがちだったが、「景観権」も重要と認められるようになり、事業者も地域の景観のありようを尊重し、協力することがはっきりと求められている。観光地では往々にして、事業者がまわりの風景を売りにしながら自らは風景を阻害する事態が生じることがあったが（海岸沿いに大規模ホテルが建ち眺望がさえぎられるなど）、事業者も地域の一員として地域のルールに従い、共存共栄を図ることが望まれる。

そのためには地域のルールを明文化し、誰にでもわかるよう整えておくことは必要である。ただここまで見てきたように、ルールはあくまでも地域の個性と主体性を守るための手立てである。

## 景観法第3条～第6条 各主体の責務

※図：国土交通省HPより引用



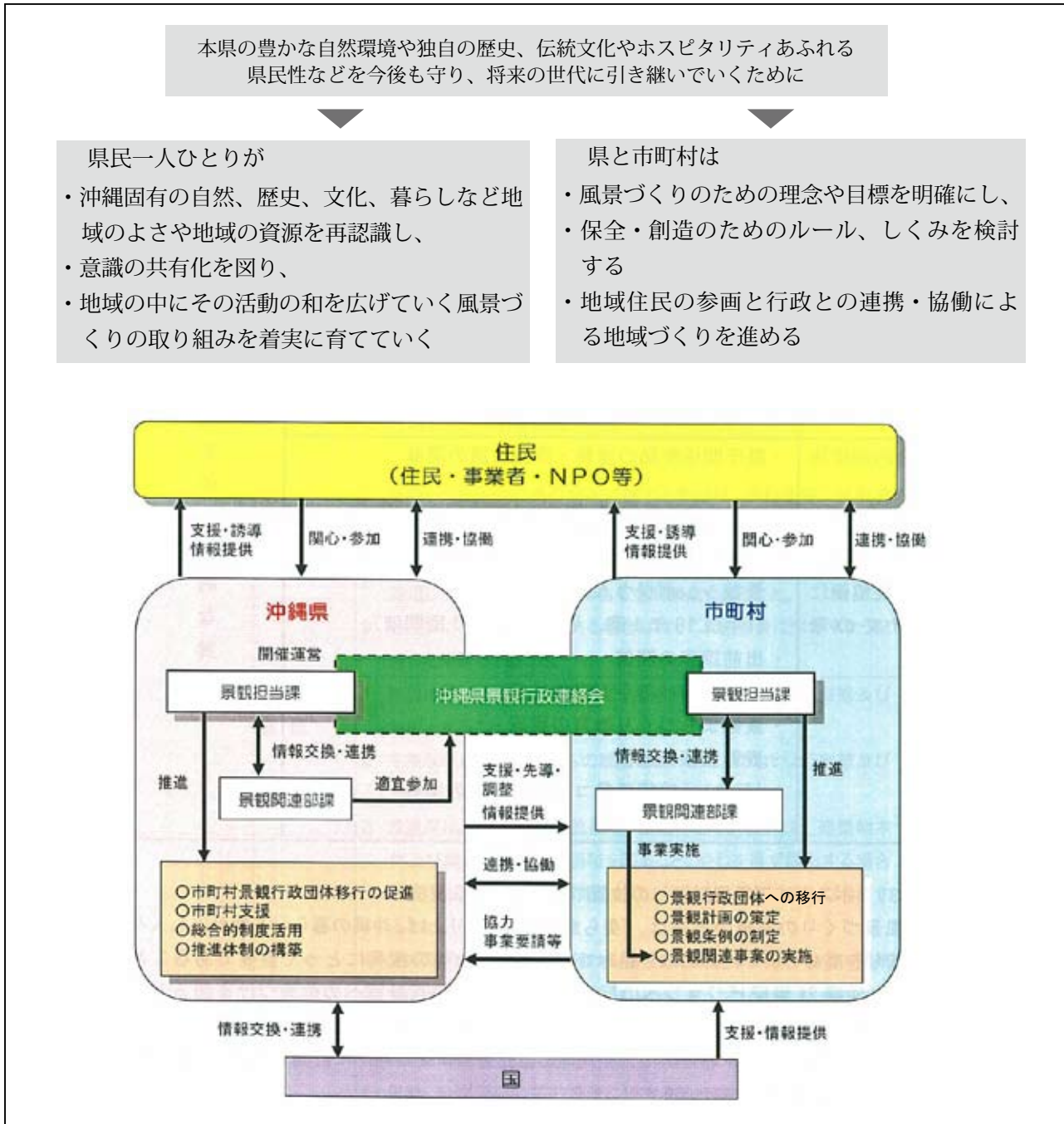
## 景観法第2条 基本理念

- 良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものであることにかんがみ、適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備及び保全が図られなければならない。
- 良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない。
- 良好な景観は、観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割を担うものであることにかんがみ、地域の活性化に資するよう、地方公共団体、事業者及び住民により、その形成に向けて一体的な取組がなされなければならない。
- 良好な景観の形成は、現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであることを旨として、行われなければならない。



○県内における行政の役割

このような認識に立ち、景観行政団体である沖縄県は、自らの役割を「市町村と地域住民が主体となった景観づくりを支援する」と位置づけている。したがって県の統一的な景観計画は作成せず、市町村がそれぞれ独自の景観計画を作成することを推奨している。(本ガイドラインも、市町村の裁量を限定するものではない。)



『「美ら島沖縄」風景づくり計画(素案)』(沖縄県)より

各市町村は、景観計画を作成し施策を実施する役割を担うが、その際には庁内の横の連携も大切である。景観はくらしの営みと切り離せないものであり、幅広い分野に関連する。関連部局には、建築指導、都市計画、環境、まちづくり、観光、農林水産業、歴史文化などが挙げられよう。小規模な自治体では特に、横の結びつきを生かして地域ならではの特色を打ち出すことが望まれる。

#### ❖ 景観形成に向けた各主体の共通認識づくり

前項のような主体意識は、一般的には当初から在るものではなく、地域課題への取り組みや地域の魅力を確認していく作業を通じて、醸成されていくのが普通であろう。

そうした共通認識がない段階でルールだけを先行させると、住民をはじめ各主体の協力も得られにくく、行政としての説明責任も果たしづらくなることが予想される。すなわち、景観づくりの必要性を共通認識とするための工夫が必要となる。

そのひとつは、次章 1.「景観の捉え方と将来像の考え方」に述べるように、景観計画検討のなかで住民とともに地域の魅力や課題を洗い出すプロセスを踏むことである。

また行政としては、景観が公共財であること、景観を向上させることによる効果・利益を提示し、評価に耐えうる政策目的としてきちんと位置づけることも必要といえる。

公共財としての景観の位置づけは、荒井貴史氏「景観保全について～経済学の視点から～」尾道大学経済情報論集 Vol.6 No.2(2006年)等が参考になる。

また景観の価値を経済的に試算した例を巻末に紹介しており、参考にされたい。