近年の社会状況と景観問題

鈴木 誠* 進士五十八*
木原 啓吉** 五十嵐康之***

Social Condition and the problems of Landscape in Recent Years

Makoto SUZUKI, Isoya SHINJI,
Keikichi KIHARA, Yasuyuki IGARASHI

摘要：“景観”については町並み景観、歴史的景観、都市景観、自然景観等の用い方が一般化し、その社会的意味が多様化している。本研究ではその景観のもつ社会的意味を自治体の景観施策よりみた。具体的には、282の自治体から回収した調査票と、868点の添付資料をもとに、①行政の部局体制、②実施目的、③景観行政の目標、④景観に係わる行政対応、⑤景観行政の動向、⑥実施上の問題等を分析し、“景観”をとりまく社会状況を考察した。

1. はじめに

経済協力開発機構（OECD）の「都市グループ」が、日本の町づくりに対して「極めて単調であり、景観やデザインに配慮し、伝統的な建築美を導入することで潤いと活力を与えるべきだ」（朝日新聞、1985. 5. 13）と指摘したことは記憶に新しい。1986年春にはこうした見解をもとにレポートが作成される由だが、この指摘をまっまでもなく、既に全国自治体行政における景観施策は様々なレベルでの展開をみせ、国レベルにおいても、「街なみ景観総合事業」（仮称）が計画されている。こうした状況を理解した上、景観に係わる行政の動きをふり返ってみると、それぞれが行政の現場である自治体レベルの施策に反映された住民の意志、及び社会状況への対応と考えられる。

さて、OECDでは先に「日本における環境政策（1977年）」というレポートで、わが国における環境汚染の減少を評価しながらも、全体的な環境の質の低下、即ちアメニティの欠如を指摘した。この指摘に係わる社会状況と冒頭にあげた指摘に象徴されるわが国の都市の現状とを考え合わせてみると、この8年間の環境に対する考え方の変化がみてとれる。つまり、快適環境を実現するための中心的課題として景観問題が位置づけられてきた事実であり、景観の向上がもたらす環境の質の改善効果に対する再認識である。こうした景観に係わる動きは、各学会や国、公団の調査報告や、雑誌の特集記事にうかがえ、近年特にその数が目立っている（表1参照）。そして、このような事実が背景となって、全国の自治体で景観施策が講じられているのである。

具体的に自治体の景観関連施策をみると、盛岡、仙台、横浜、京都、神戸などにおいて10年以上にわたり実績を

あげ、それぞれの地域特性を活かした景観事業を実施している。これら先進自治体の影響と、昨今の社会状況もあって、“景観”を行政課題の中心にすえる自治体も出は始めている。そこで本研究では、全国自治体における景観施策の現況と展望などの動向を調査し、現代社会における“景観”課題の意義を考察することとした。

2. 調査概要

（1）調査対象と方法

調査対象とした自治体は表2のとおり385自治体だが、県・市・町については、まず各種文献にその事業が報告されることの多い特定の自治体を選び、次に全国の市の半数を、『全国市町村要覧59年版』（自治省1984）をもとに表中の団体の一つおきに系統抽出して加えた。調査方法は、調査票を用いた郵送法による。その際調査のねらいを回答者に十分把握してもらうため、調査主旨及び景観行政の範囲を具体的に示して、共通の枠組理解を得るようにした。調査期間は1985年7～8月。回収率は73.2%（表2）であった。

なお、本調査は（財）日本都市センター・都市景観研究会が実施したもので、筆者らは調査票の設計並びに分析を担当した。

（2）調査内容

調査は、現在までに各自治体で実施されている景観関連施策、並びに今後予定している施策を中心にして、その他行政側の態勢などについて明らかにするものである。具体的な調査票の内容を列記すると次のとおりである。

①回答担当部局、②景観行政の担当者数、③景観に関連する施策と実施年、④実施の契機、⑤実施の経緯、⑥今後予定の施策、⑦景観行政の目標、⑧事業実施上の問題点、⑨景観行政に必要な情報。

* 東京農業大学農学部造園学科 ** 千葉大学教養部 *** 建設省九州地方建設局

3. 調査結果及び考察

分析と考察は、回収された調査票から考察のレベルを
そろえるため、県レベル7票は参考事例として別途とり

表一 雑誌・研究報告書等における景観問題の推移

年 月	研究報告書・雑誌特集名
1967. 3	●『都市景観構成因子の分析と図化方式に関する研究』日本造園学会
1968. 7	●『樹木を主体とした都市の景観構成に関する研究』日本造園学会
1973. 11	●『都市と景観』新建築家技術者集団兵庫支部
1975. 5	●『景観論』都市計画 (83) / 『都市の景観と施設』建築と社会 vol.56 (6)
1976. 3	●『筑波研究学園都市における景観・環境等の整備基準の作成に関する調査報告書』都市計画設計研究所 / 『市民生活と都市景観』都市問題 (8)
1978. 3	●『筑波研究学園都市における景観・環境の整備計画に関する調査報告書』都市計画学会 / 『都市空間における美的価値の導入に関する研究 (1)』総合研究開発機構
1980. 1	●『美の創造—新たな土木の方』土木学会誌 vol.65 (1)
2	●『都市の景観と美化』都市問題研究 (2)
7	●『都市景観とアメニティ』建築と社会 vol.61 (7)
9	●『宅地開発地区における景観保全手法に関する研究 (その1)』都市計画学会
1981. 3	●『宅地開発地区における景観保全手法に関する研究 (その2)』都市計画学会 / 『都市景観の整備保全方策の検討調査』都市計画学会 / 『地方都市のまちづくりと景観に関する調査』日本文化会誌 / 『盛岡市都市景観対策調査報告書』盛岡市 / 『かながわ風景づくり』神奈川県景観政策調査報告書 / 『大阪府における文化景観創出システムの導入のための基礎調査』大阪府企画部府民文化室 / 『広島市都市景観づくり』広島市
8	●『都市景観整備の現状と課題』名古屋市都市景観懇談会
12	●『札幌の都市景観を考える』札幌市
1982. 3	●『都市景観の整備保全方策の検討調査』建設省都市局都市計画課 / 『川崎都心のアーバンデザイン』川崎市 / 『名古屋の魅力ある都市景観を求めて』名古屋市景観懇談会 / 『神戸市都市景観形成基本計画』神戸市 / 『都市美と都市計画』新都市 (3)
4	●『美しい都市景観の創造をめざして』北九州市
5	●『都市景観』建築と社会 vol.63 (5)
6	●『景観整備とまちづくり』都市計画学会 / 『都市の魅力』ジュリスト総合特集 27
11	●『東京都市景観懇談会報告書』東京都
12	●『住宅地景観設計マニュアル 82』住宅・都市整備公団
1983. 1	●『都市美—日本の都市美について考える』建築雑誌 vol.98 (1202) / 『都市と景観』都市政策 vol.30
2	●『都市の景観—まちを美しく創る』環境文化 vol.57
3	●『風景づくりの手びき』日本観光協会
9	●『都市計画の手引』都市景観論 都市計画学会
11	●『快適で魅力ある道路づくり』トヨタ交通環境委員会
	●『都市景観マスタープラン策定マニュアル』建設省
	●『神戸らしい都市景観をめざして』神戸市
	●『魅力ある都市へ』横浜市
1984. 3	●『景観の整備原則に関する調査』建設省 / 『都市景観—わたしのまち北九州市』北九州市
8	●『都市美創出のためのデザインコントロール手法』総合研究開発機構 / 『日本の都市デザインの現在』都市住宅 (8408)
10	●『都市景観と公園緑地』公園緑地 (10) / 『入門街並みの美学—北九州レディスフォーラム 84報告書』北九州市
11	●『東京の景観に関する基礎的調査研究』東京都生活文化局企画部 / 『都市の復興と都市美の再発見』法政大学出版局
12	●『まちづくりと景観整備』都市計画 vol.134 (12)
1985. 3	●『田園景観の将来のあり方』埼玉県自治文化振興課 / 『燎原の火』第1号 / 『自治体の都市景観行政』日経アーキテクチャ vol.235
8	●『建設省所管施設における景観整備マニュアル (案)』建設大臣官房技術調査室
	●『続・まちづくりと景観整備』都市計画 vol.138 (2)

あつかい、275市町村の回答を分母とした。集計の結果
景観施策の実施団体177 (64.4%)、特になし43 (15.6%)
不明55 (20.0%)であった。以下その調査結果の
内容を6項目に分けて述べる。但し、現在までになされ
てきた各自治体の景観施策の実態並びに、その契機や経
緯などについては、詳細な検討を要するので、別途報告
することとして、ここでは省略した。

(1) 景観行政の実施部局態勢

如何なる施策であっても行政ベースで考えると、その
実行態勢 (組織・人員など) が第一のポイントとなる。
担当部局として最も多いのは「都市計画課」の104件で
都市計画課類似部局を合計すると、118件、全体の42.9%
となる (表3)。これは景観に関する施策が都市計画や
建設に係わる側面をもつことによるようである。次に多い
のが「企画課 (室)」77件28.0%で、企画課類似のものを
合わせると100件36.4%となる。これは、横の連絡のと
り易い企画調整部局が担当することにより、景観課題の
総合性に対応している現れと考えられる。

景観施策の担当者数では152 (55.3%)の回答を得た。

(図1) 1~5人という担当者数が最も多く、次いで6
~10人であった。但し回答していない自治体が123あり、
全体の44.7%にあたることから、担当0という自治体27
を含め、行政内部に対応できる態勢を用意していない自
治体が意外に多いこともわかった。

因みに、人数としては神戸市の「多数」、京都市の27名
が多い。また、担当者配置の具体例を盛岡市にみると建
築指導課指導係8、環境保全課保全係5、公園緑地計画
係2、地域活動推進室1の合計16名である。人数ばかり
でなく、係の持ち方や職務分掌なども検討すべき課題と
いえそうである。

(2) 景観施策実施のねらい

施策の具体名、実施の契機、経緯について調査したが
ここではこれらを総合化し、景観あるいは環境の質の向
上の視点から、そのねらいを図2の4区分により分析し
た。

調査表を読みくだしながらの判断によるが、施策実施
の177 (64.4%)の自治体は、図2の基準で「0→+」
63.3%「0→0+」24.3%となり、現状の景観を良好
なものへ導きこうという施策の性格がわかる。これは、
現行施策の多くが、規制・誘導という側面をもつことに

表二 調査票回収結果

自治体の種別	回収率 73.2%				
	県	政令市	市	特別区	町
調査依頼数	8	10	321	23	23
回収票数	7	9	229	17	20
資料添付自治体数	6	9	166	13	17
添付資料数	48	92	615	72	52
					合計
					385
					282
					211
					868

よるとも考えられる。また、国の事業指定を受けるのを契機に景観施策を講じる例も多くある。この場合当該地の歴史的景観をよりよいものへと保全・再生しようという状況（パイロット事業等）で指定される傾向がある。しかし、最終的に景観施策がねらうべきところは、「+→++」であることや、生活環境におけるディスマニティの排除「-→0」が、環境質の向上に大きく貢献する事実を考えると、ミニマム、オプティマムの両方を指向する総合的な景観施策の展開が、自治体及び国の両レベルで望まれよう。

(3) 景観行政の目標

景観に係わる施策を通じての自治体行政の目標を、図3のような7つの表現で調査した。結果として「住みよいまちづくり」41.6%、「アメニティの向上」18.0%、などが多く回答され、景観施策が、生活環境の質の向上に寄与すべく実施されていることがわかる。一方、景観資源の保全、観光的魅力づくり、町並み整備といった施策の直接的効果をあげている自治体も25%ほどあり、景観の意味が生活環境の質を表すと解する広義の考えと、町並みや歴史的遺産として、いわゆる良い景色と解する

表-3 調査回答の担当部局

市長 公室	113 (40.9%)	市民文化室2、文化室2、/以下1 市長公室、秘書対話室
		総務課4、/以下1 行政課、広報課、管理課
企画 調整 関係	146 (52.9%)	企画課(室)77、企画財政課4、企画調整課(室)4、企画調査課2、企画広報課(係)2、秘書
		企画課(室)2、/以下1 企画政策課、企画総務課、企画振興課、企画開発室、人事企画課、都市
		政策課、まちづくり対策課、調整室、都市企画室
都市 計画 建設 公園 緑地 関係	6 (2.2%)	都市計画課104、都市整備部(室)7、都市開発課(担当)5、/以下1 都市整備調整室、都市デザイン室
		計画課5、地域振興課2、/以下1 地域計画課、開発課、総合開発室
		建設課8、建築課1
		公園緑地課5、緑地街路課2、/以下1 公園みどり課、都市計画公園課
商工 観光関係	11 (4.0%)	商工観光課2、/以下1 観光商工課、商工労働課、水産商工課、商工課
		社会教育課3、生活環境課2、/以下1 景観保全課、西口再開発事務所、教育委員会、合同で
そ の 他	2	不明

注 N=276、厚木市から市民文化室と都市計画課の2通の回答があったため。

図-1 自治体の景観施策担当者数

図-3 景観行政の目標

- ① -→0 悪影響を受けた景観の回復及び良好な景観の形成。(回復・再生)
- ② 0→0+ 景観の破壊を未然に予測し、防止及び良好なものへと誘導すること。(規制・誘導)
- ③ 0→+ 現状をもとに良好な景観をつくろうとすること。(創造・育成)
- ④ ++→++ ある程度良好な景観をもとに、さらに積極的、または総合的に景観施策にとりくむこと。(積極的・総合的育成)

図-2 景観行政のねらい

狭義の概念を第一義としてとらえる自治体とに二分されることがわかる。

また、自治体のスローガン、キャッチフレーズを同時に調査し、その中に「景観」に係わるキーワードを探してみた。「うるおい」、「健康」、「文化」、「活力」、「快適」、「人間都市」、「緑豊か」、「自然と調和」などが多くみられるなか、「景観」と関係深いものが8事例得られた。それらは北から「日本一住みよい美しい都市をめざして(静岡市)」、「魅力ある快適なまちづくり(岡崎市)」、「活力に満ちた風格のあるまち(長浜市)」、「町いきいき美しい町は大阪の誇りです(大阪市)」、「調和と風格のある都市(堺市)」、「経済的活力のある美しい文教都市(直方市)」、「風光とやすらぎのまち(島原市)」、「日本の南の起点風格と活力ある市民都市(鹿児島市)」である。

ここで明らかなことは、これらの自治体の全てが静岡より西に位置することである、「景観形成に関する条例や要綱、規則などをもつ自治体は圧倒的に西日本に集中している」(日経アーキテクチャ、1985.3.25号、62)という指摘があるが、それが自治体のスローガン、キャッチフレーズにまで反映しているのかもしれない。

図-4 景観関連施策に係わる行政内部の対応

(4) 景観に係わる行政の対応状況

標記内容については①景観関連施策に係わる行政内部の対応(図4)、②市民や民間企業への景観問題に対する啓発(図5)の2つに区分し、それぞれ図中に記した7つづつの選択項目により調査した。

図4と5の上部の表は複数の対応をしている場合の数と、その実施団体数を表すが、行政内部で対応しているのは197(71.6%)団体、していないのは78(28.4%)団体であった。対応策の数は1~3という団体が、実施団体の半数余りを占め、4つ以上は28(17.5%)であった。また、7項目全てについて横浜市と神戸市で実施していた。具体的には基本構想・計画での位置づけ127(46.2%)、審議会・委員会等の設置98(36.5%)、景観関連調査の実施95(34.5%)などに重点がおかれている。また、景観を担当することが明確に定まっている課・係をもつ自治体は83(30.2%)であった。

次に図5をみると、景観に関連した市民団体の育成が98(35.6%)と最も多く、意識調査の実施68(24.7%)、パンフ等の作成64(23.4%)などが多い。ここで以上の結果を図4と5の分母を自治体数275にそろえ、同じレ

図-5 市民や民間企業への景観問題に対する啓発

ベルとして全体の順位をみると（図4・5中の白棒グラフ参照）①基本構想・計画での位置づけ46.2%，②審議会・委員会等の設置35.6%，③市民団体の育成35.6%，④景観関連調査の実施34.5%，⑤景観担当スタッフの配置30.2%，⑥意識調査の実施24.7%の順となり，現行における行政の対応状況と共に，対応措置の重要な順位をも表わしていると考えられる。

(5) 既往の施策と将来の施策にみる景観行政の動向
既に実施した施策と，今後予定している施策の内容記述を分析した。前者は177（64.4%）の自治体の374件，後者は121（44.0%）の自治体の186件である。結果として，施策内容は9つに類型化してとらえることができた。表4に示したが，現在まで，将来共に個別事業による施策が最も多く，それぞれ1/4程度を占める。次に多い

表－4 既往の施策と将来の施策にみる景観行政の動向

施策類型	件数 (例)	既往の施策事例	件数 (例)	将来の施策事例
1. 行政における景観施策の位置づけ	5 (1.3)	都市美基本構想・計画（広島市など3） 都市景観整備計画（那覇市）	16 (8.9)	都市景観形成基本構想・計画（札幌市など5） 都市景観形成マスタープラン（別府市）
2. 各種計画による景観施策	48 (12.1)	緑のマスタープラン（唐津市など5） 市街地整備基本構想（上野市）	18 (10.0)	快適環境整備事業・計画（高岡市など5） メインストリート地区景観モデル基本計画（西尾市）
3. 条例・要綱・協定・手引による規制・誘導	92 (23.2)	緑化条例（高崎市など7） 建築協定（柏市など12）	24 (13.4)	都市景観条例（函館市など4） 景観指導要綱（呉市など3）
4. 景観形成に対する予算措置	32 (8.1)	生垣設置奨励補助金制度（上山市など14） 保存樹木等補助（鉾田市他1）	12 (6.2)	生垣設置奨励金交付要綱（市原市など6） 都市景観対策基金（亀岡市）
5. 専門委員会や行政内部での対応	25 (6.3)	都市景観懇談会（名古屋市） アーバンデザイン委員会（川崎市）	11 (6.1)	景観委員会（呉市） 都市デザイン委員会（四日市）
6. 景観に関する調査	16 (4.0)	都市景観整備策定調査（熊本市） 都市デザイン調査（横浜市）	8 (4.5)	都市景観計画調査（新潟市） 歴史的景観の保全活用に関する調査（堺市）
7. 市民や民間組織に対する啓発	72 (18.1)	都市景観賞（帯広市など4） 花いっぱい運動（高岡市など7）	26 (14.5)	都市美に関する表彰（水戸市など3） シンポジウム（八千代市など3）
8. 景観の保全・形成・モデル地区等の指定	14 (3.5)	風致地区（芦屋市など3） 伝統的建造物群保存地区（柳井市など3）	13 (7.3)	地区整備モデル事業（彦根市） 緑地景観保全地区（堺市）
9. 景観形成効果を含む個別事業	93 (23.4)	彫刻のまちづくり（宇部市など3） 公共施設の文化的景観創造（尼崎市）	51 (28.5)	歴史的町並み保全（武生市など3） まちかど整備（土浦市など2）
合計		397		179

表－5 景観施策実施上の問題点

問題の類型	件数 (例)	問題の主な内容
市民意識	55 (33.3)	市民意識の高揚，啓発 住民の理解・合意・協力・参加
予算	31 (18.8)	資金不足，予算確保
行政の態勢	26 (15.8)	組織全体・関係課係のオーガナイズ 全庁的取り組み態勢の確立・強化 内部認識の高揚，上位組織との調整 道路法・河川法・既定制度・文化財保護・ 新規開発行為などとの調整 事業補助制度の確立・充実 専門担当課の欠如・組織整備 専門家不足，担当スタッフの研修不足
民間と行政との関係	10 (6.1)	役割分担をとしてのシステムづくり
私権	7 (4.2)	私権抑制的であること
民間の態勢	4 (2.4)	育成，自主性配慮，行政による経費負担
その他	32 (19.4)	用地取得，街路樹，景観評価規準，etc.

のが、「条例・要綱・協定・手引による規制誘導」と「市民や民間組織に対する啓発」である。それぞれ23.2%、18.1%の実施がみられるが、今後の予定では13.4%、14.5%と共にその占める割合が減少する。しかし今まで緑化条例、建築協定にたよっていたものが、「都市景観条例」など景観を正面から扱う条例・要綱の設置へと向う傾向がみられ、行政的な強化がうかがわれる。また市民への啓発内容も、景観に直接係わる表彰、コンクール、シンポジウム、パンフレット・ビデオ製作などがその内容となっている。

次に、「行政における景観施策の位置づけ」に当たる構想などは、4件から16件へとになっている。このことより、景観施策を自治体行政のなかで基本的に位置づけ、その展開を図ろうという動きがみてとれる。同様に「景観の保全・形成・モデル地区等の指定」でも割合が増すが、内容的にも、伝統的な景観の保全を目的とした指定から、都市景観の形成や保全を目ざした動きもみられ、“古くて美しい景観”だけでなく“新しい身近な景観”をも保全、育成しようとする傾向がうかがえる。

この他では、表4より大幅な割合の変化はみられないが、内容的に②で国の助成事業内容に伴う変化、④では「都市景観対策基金」(亀岡市)という新しいタイプの基金設置の動き、⑤では大都市だけでなく地方中小都市にも都市景観に関する委員会が設置される傾向、⑨では将来的事業として新しいものを期待したが、名称としては既往のものとはほぼ同内容のものが回答された。

(6) 景観に関連した事業実施上の問題点

景観施策の具体的事業実施にあたり、問題となる点等を具体的な記述により調べた。その結果111(40.4%)

の自治体担当者から、165の問題点の指摘がなされた。分析は、回答文中の問題点の記述箇所をそれぞれ項目としてピックアップし、整理類型化することにより行った。結果は表5のとおりだが、①市民意識33.3%、②予算18.8%、③行政の態勢15.8%、④民間と行政の態勢6.1%、⑤私権、4.2%、⑥民間の態勢2.4%、⑦その他19.4%という順位が得られ、①②③で67.9%と7割近くを占めることがわかる。住民を主体として、財政と組織体制が重要な施策上のポイントとなることは、景観施策に係わる自治体の態勢づくりに深く係わることと考えられる。

4. まとめ

自治体における景観関連施策の動向を調査した結果、それが自治体行政の中心的課題となりつつある現状が把握された。この事実は、とりもなおさず景観に対する社会認識の向上の結果と考えられ、より良好な生活環境の具体的イメージとして“良い景観”が据えられ、その実現の方策として“景観施策”が講じられている状況がわかる。他方、施策実施態勢上の問題も数多く、特に市民とのコンセンサスや、自治体の組織体制にそれがみられ、景観課題のもつ幅広さ、あるいは総合性といったものを如実に表わしている。各種啓発事業による市民意識の向上もさることながら、今後は景観施策の推進にあたり、現行の縦割型の行政と違った、総合性のあるもうひとつの行政対応が問われよう。

なお、本研究をまとめるにあたり、都市景観研究会の竹村保治委員長をはじめとする委員各位、並びに(財)日本都市センター研究室の上下仁士、秋元伸之の両氏にお世話になった。記して謝意を表する次第である。

Summary : Through the survey on the policy concerned with landscapes for municipalities some observations are gained. There are a lot of various policies going on the whole country. And the policy is considered to be getting on an important problem by which the municipality is confronted. A reason for it consists in the change of peoples' values from landscape as itself to landscape as an important element of our environment. Besides them some difficulties on the municipal landscape policy are observed. They are problems on the civil consensus and the municipal inside-system concerned with the landscape policies.