

大洲市における景観まちづくりと地域の活性化

— 景観計画策定の歩みを振り返って —

大洲市 都市整備課 課長補佐 武田 康秀

1. はじめに

平成16年に日本のまちづくり法制は大きな変革をみた。「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及び個性的で活力ある地域社会の実現」を目標とした「景観法」の制定がそれである（翌年6月に全面施行）。都市景観づくりに独立の法律が制定されたのは、改正屋外広告物法の同時施行とあわせて画期的な出来事である。これにより、自治体独自の取組みによる景観行政展開のツールが整った。

西欧の整った町並みの例を挙げるまでもなく、建築物の高さ、色彩、形態、デザインが都市の良好な景観形成の重要な要素であるが、日本では個人の財産権を尊重する余り「開発・建築の自由」がまかりとおり、街は乱雑で、東京都国立市のマンション訴訟のように、景観・眺望をめぐる論争も多発した。

景観法制定以前の町並みの保全などは、強制力を持たない自治体の自主条例に委ねられる例が多く、町並みを守るには、愛媛県内子町のように文化財としての重要伝統的建造物群保存地区の制度を活用することがほとんど唯一の手段であった。しかし、景観法において初めて「美しい景観の保全」が国民の義務であることが謳われ、市民・行政・事業者の連携によって確保すべきものであるとされたのに伴い、自治体の条例が法のバックアップを得て、「実効性」のある規制を行うことが可能となった

のである。

景観法はまた、「美しい景観とは何か」を定義するのはそれぞれの地域の仕事であり、地域住民が主体となってより良い景観形成に努めていかなければならないとしている。そこで法は、良好な景観形成を図るために規制という手段を持ち込む場合、「景観計画」を策定し、「景観計画区域」を指定するシステムを採用している。

景観計画を策定するためには、都道府県及び指定都市・中核市以外の自治体は、都道府県の同意を得て「景観行政団体」とならなければならない。大洲市は、平成17年5月2日付けで景観行政団体となった。愛媛県では、法施行と同時に自動的に景観行政団体となった松山市に次いで2番目である。平成20年4月1日現在、愛媛県下の景観行政団体は20市町中18市町と9割に達し、神奈川



大洲城

県と並んでトップクラスである。しかしながら、景観計画を策定したのは宇和島市のみ(遊子水荷浦地区を対象)であり、市街地を対象として詳細な景観形成基準を設け景観計画を策定するのは、大洲市が最初である。

以下、本稿では「大洲市における景観まちづくりと地域の活性化」をテーマに、市民による景観計画づくりの歩みを振り返ってみたい。

2. 大洲における景観まちづくりの歩み

大洲市は、古くから「伊予の小京都」として広く親しまれてきた「水郷」、「水と緑の城下町」である。市の中央を貫流する「肱川(ひじかわ)」は、本川延長約103km。その源流を西予市正信(旧宇和町)に置き、大きく蛇行しながら大洲盆地を抜け、河口の長浜地区で瀬戸内海に注ぐ。その構造上、洪水の発生を余儀なくされる宿命を持った河川であり、長い歴史の中で人々に自然の脅威を示威しながらも、その一方で肥沃な土壌と美しい景観をつくり出し、地域の生活と文化を支え育んできた。肱川とそれを取り巻く山々の緑の織り成す景色は観光資源としても活用され、「鶉飼い(うかい)」や「いもたき」などの観光事業もその風情を活かす形で生み出されたものである。



おはなはん通り



おおず赤煉瓦館

平成5年から7年にかけて、肱川の河川景観に新たな魅力を吹き込む「城壁風修景護岸」の整備が、城山下から「臥龍山荘(がりゅうさんそう)」下に至る約800mの区間で実施された。さらに平成16年には市民の永年の宿願であった「大洲城天守閣」が完全木造(4層4階)での復元を終え、約120年ぶりにその雄姿を取り戻した。その天守を仰ぐ城山下に広がる「肱南(こうなん)地区」の町並みは、江戸時代に形成された短冊状の町割りや道路パターンを現代に引き継いでいる。特に、昭和41年に高橋幸治・榎山文枝のコンビで放送されたNHK朝の連続テレビ小説「おはなはん」のロケで全国的に有名になった「おはなはん通り」を中心とするエリアは、明治・大正・昭和初期の建物が混在しながら独特の雰囲気を出している。当地区では、平成11年から平入り切妻のルールに則った葺の波や町並みを保全するための補助制度(限度額1千万円)が創設されて、本格的な町並み保全に取り組み始め、現在24件が実施済みである。

日本の景観は、明治維新と太平洋戦争後の復興・高度成長期の2度にわたり劇的に変化したと言われる。特に明治期の近代日本は、国家をあげて西洋化を目指して日本古来のかたちが捨て去られようとした時代であった。この時期に急速に数を増やした「赤煉瓦建築」は、そのような時代の代弁者であるとも言えるが、当大洲市にも、小ぶりながらもまとまって赤煉瓦建築の残る「おおず赤煉瓦館」がある。製糸・製蠟(ろう)・舟運に沸いた明



臥龍山荘

治から昭和初期にかけての大洲の隆盛期を代表する建築物で、平成3年に外観を保全しリニューアルオープンした。これに対して、明治と言う時代に翻弄され斜陽の時代を迎えていた伝統的日本文化の匠達のひとり千家十職（せんけじっしょく）を大洲の地に招き、金と時間にとめをつけずに建築したのが、臥龍山荘である。

肱南地区の町並みはこうした明治の文化遺産を今に伝えつつ、江戸時代の町割の中に明治・大正・昭和の建物が混在し、そこはかたなく昭和レトロを感じさせる独特の魅力に満ちている。

3. 景観計画の策定へ

景観行政団体の指定を受けて、このような特徴的な町並みを持つ肱南地区を中心とする景観計画づくりが本格的にスタートしたのは、平成18年度に入ってからである。まずは計画策定への住民の参画を促すために、城下町大洲の町並みを散策し、その歴史的背景や文化的価値について認識を深めてもらうための「ワークショップ（町並み散策）」を開催し、あわせて「景観行政」の意義をベーシックに浸透させていくための広報紙「まちのかたち」を毎月発行することから開始した。数少ないながらもワークショップの参加者からは、「改めて町の歴史に触れることができ、自分の町に誇りが持てるようになった」「臥龍山荘の素晴らしさを初めて知った。知人にも伝えていきたい」などの評価をいただいた。

このように少しずつではあるが手ごたえを感じつつ、

本格的な計画策定体制が整ったのは18年度も半ば以降のことである。景観計画をコンサルタントに委託して策定するか、あるいは市民の手づくりで進めるべきか……。財政状況も一因ではあったが、地域ごとに異なる景観特性を計画に反映するためのマニュアルはないことから、景観計画の性格上、その策定は市民の代表で構成された委員会方式によることが一番であるとの結論に達し、平成18年12月、愛媛大学法文学部の本田博利教授を会長とし、市内各種団体から参画いただいた計14名の委員からなる「大洲市景観検討委員会」が設置された（区長会長、公民館長、PTAや婦人会など社会教育団体の代表、その他まちづくり団体の代表などで構成）。

景観計画の内容は私権の制限に密接に関わるものであり、都市計画との連携も重要なまちづくり計画である。このため、最終的な決定は市の責任において市長が主宰し部長以上で構成される「庁議」に委ねることとし、その下に関係部課長14名からなる「景観検討協議会」を置いた。市民の検討委員会は、その諮問機関にあたるものである。また、景観検討協議会の下に、若手職員14名程度からなる「都市再生研究会」をワーキングチームとして置いたのも、当市の特徴の一つである。

4. 計画策定の視点

ご承知のとおり、新大洲市は、平成17年1月11日に旧大洲市を中心とする4市町村が合併してスタートした。約432km²の市域は、古くから肱川を生活・文化の軸として共有し、強く結びついてきた地域である。先に述べた肱南地区以外にも、河辺地区の「浪漫八橋」や、肱川地区の「鹿野川湖」、長浜地区の「長浜大橋」など、個性的な景観要素に恵まれ、豊かな自然景観に囲まれた地域が連たんしている。

今回の景観計画では、肱南地区という際立った個性を核として、これら市域の各所に残る個性的な景観をどう連携づけ、大洲市ならではの景観形成に展開していくかが鍵であった（県が前述のように景観行政団体への名乗りの音頭をとったのも、合併後の新市町にとって求心力のあるまちづくりのテーマとして、「目に見える」「分

かりやすい」「地域の独自性が高い」といった理由から景観づくりに着目したと紹介されている。ジュリスト1314号6ページ)。また、形成・保全された良好な景観を市民共有の財産として、どのように地域の活性化に結び付けていくのかは、市民の大きな関心事である。市域全体を視野に入れながら、肱南地区という求心力の増幅をいかに図っていくのかの視点が欠かせない。このため、計画の構造として目的や方針は市域全体的な見地で調整した後、特に肱南地区を中心とした景観計画区域を設定し、その区域の中での目標・方針を更に絞り込んだ上で、きめ細やかな「景観形成基準」を導入して、規制の方向を具体化させることとした。計画に「規制」という概念を持ち込むのであれば、「徒歩により営まれる生活圏程度のまとまりが適当であり、初期段階での景観計画区域はその程度の範囲に納めるべき」と判断して、計画区域を肱南地区中心にコンパクトに設定したのである。

市では合併とともに新市における総合計画の策定を進め、これと併行して「都市計画マスタープラン」の策定にも着手した。景観計画は当然のことながら、これら上位計画との整合を図りながら策定していかなければならない。本来「景観」という要素は、これら上位計画のベースとして、しっかりと根を張っておくべき要素である。その意味では、今回の計画策定は「都市計画関連業務」の中の一業務として遂行されるに止まり、今後の課題として残された。

5. 景観計画の策定過程

今回の計画策定の検討過程で難しかったのは、前述の全市的な見地からの目標・方針と、肱南地区を中心とした景観計画区域での内容のメリハリとウエイトの置き方であった。最終的には、計画区域の内容に多くの時間を割き、この区域における景観形成の成果を全市的に波及させることで、最終的な計画目的を達成できるよう方針づけた。幸いなことに景観計画は「進化型」の計画であり、エリア拡大や内容の変更を随時行いつつ、完成形にもっていくことができるようなつくりになっている。当然ながら、今回の策定結果が大洲市における景観形成の

在り方のすべてではなく、今後景観計画区域における景観形成のシステムを通じて培われるノウハウが新たな可能性を生み、次のステージの景観計画へと進化していくことになるだろう。

このため、検討委員会の委員構成についても、市内のまちづくり団体や公的団体には肱南地区に詳しい人を中心に派遣を依頼した。「生活者」の視点からの発言が欲しかったからである。「未来に向けてどのような景観を育み、まちをどう元気づけていけばよいのか」を語るには、生活者の視点が基本となる。

検討委員会での議論は、最終目標となる計画素案の策定までに1年3ヶ月余りの計7回に及んだが、手弁当(無報酬)で参加いただいた委員各位からは貴重な意見を多数いただくことができた。多かったのは「町の歴史観を大切にし、住民がそれを認識できる環境を整えること」「今に残る文化遺産や歴史的な建物などをこれ以上喪失することのないよう配慮する」などで、特に「形成・保全された良好な景観を観光振興等と結びつけ地域の活性化につなげていくべきである」は委員共通の認識であった。

また、策定過程に併行して行った説明会・ワークショップなどの意識啓発事業への参加や広報紙「まちのかたち」の認知度もまだまだという中で、地元CATVと提携しての広報番組「景観チャンネル」づくりなど、様々なメディアを使つての周知に取り組んだことは有効であった。特に、愛媛新聞社には、事あるごとに検討委員会の開催状況などを報道していただき感謝している。

6. アンケートに見る市民の「景観」観

では、市民は生活の中で「美しい景観」というものをどうとらえているのだろうか？ここに、平成19年3月に国土交通省の支援を得て行った「景観に関する市民意識調査」の結果がある。最も評価が高かったのは「自然景観の美しさ」であり、次いで「肱川を中心とした河川景観」「田園風景」「眺望景観」などがあげられた。最近良くなってきたと感じている景観では、市の東部に新たに開発された「大規模な商業施設周辺の景観」が第1位と

なった。反面、こうした新しく開発された市街地の風景を美しいと評価する人は1%にも満たない。これは一見矛盾のようであるが、次のように整理すれば納得がいくであろう。通常、市民が「美しい景観」という言葉からイメージするのは「自然景」に代表される美観であり、それに対する「生活景」的要素は、「整備された伝統的な町並み」のようにごく一部の範囲しか意識されない。しかし、「景観の変化」という言葉にプラスのイメージを感じるには、「生活空間における賑わい」の創出という要素が含まれているということではないか。その証拠に、「良くなってきた景観」としてのワーストワンにあったのは「身近な商店街」であった。閉店する店が増え昼間からシャッターが下りたままの店舗が連なる町の姿は、確かに「美しくない風景」ではあるが、それ以上

に、「賑わいを失った」という状況の方がマイナスイメージとして強く作用しているのかもしれない。

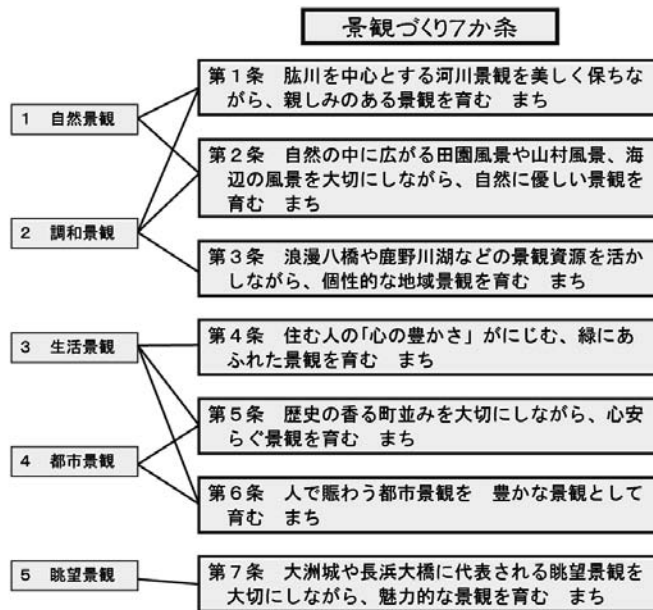
7. 景観計画素案の内容

(1) 景観づくり7か条と全市的方针

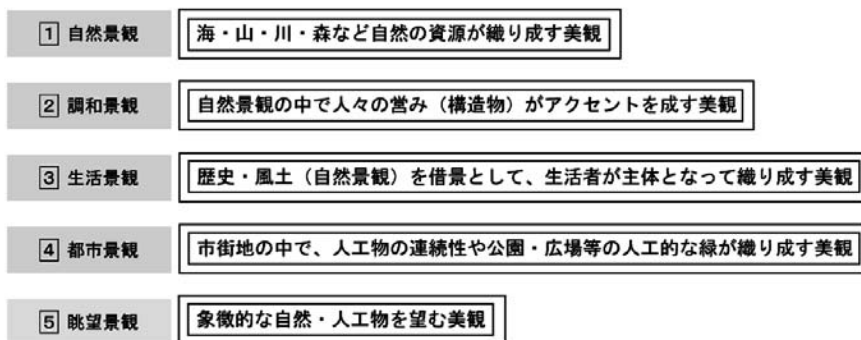
検討委員会が最終的に取りまとめた「大洲市景観計画素案」の内容であるが、まずは計画の目標として、図1に掲げる7つの目標＝「景観づくり7か条」を設定した。その前提となるのが、「景観」の要素を5つに区分した「自然景観」「調和景観」「生活景観」「都市景観」「眺望景観」である(図2)。次に景観計画区域における目標として、「景観づくり7か条」のうち5つの条文をもとに、5項目への絞込みを行った。

更に「良好な景観形成に関する方針」として、全市的

(図1)



(図2)



なものは「景観づくり7か条」に対応して、1条ずつ憲章的な意味合いで読み込んでいくこととした。例えば、第1条の「肱川を中心とする河川景観を美しく保ちながら親しみのある景観を育むまち」に対応して「美しい河川景観を保ち、周辺の緑等との調和に配慮し、親しみのある景観を育む」という方針を示し、「肱川を中心とする河川の水質保全・浄化に努める」など4つの具体的な項目を掲げた。第2条については、「自然環境の適正な保全を実現するためのサポート組織として、民間主体でのボランティア組織の育成に努めると共に、学習機会の拡大に努める」等の具体項目を示し、官・民共同での景観形成体制の確立を目指す内容とした。

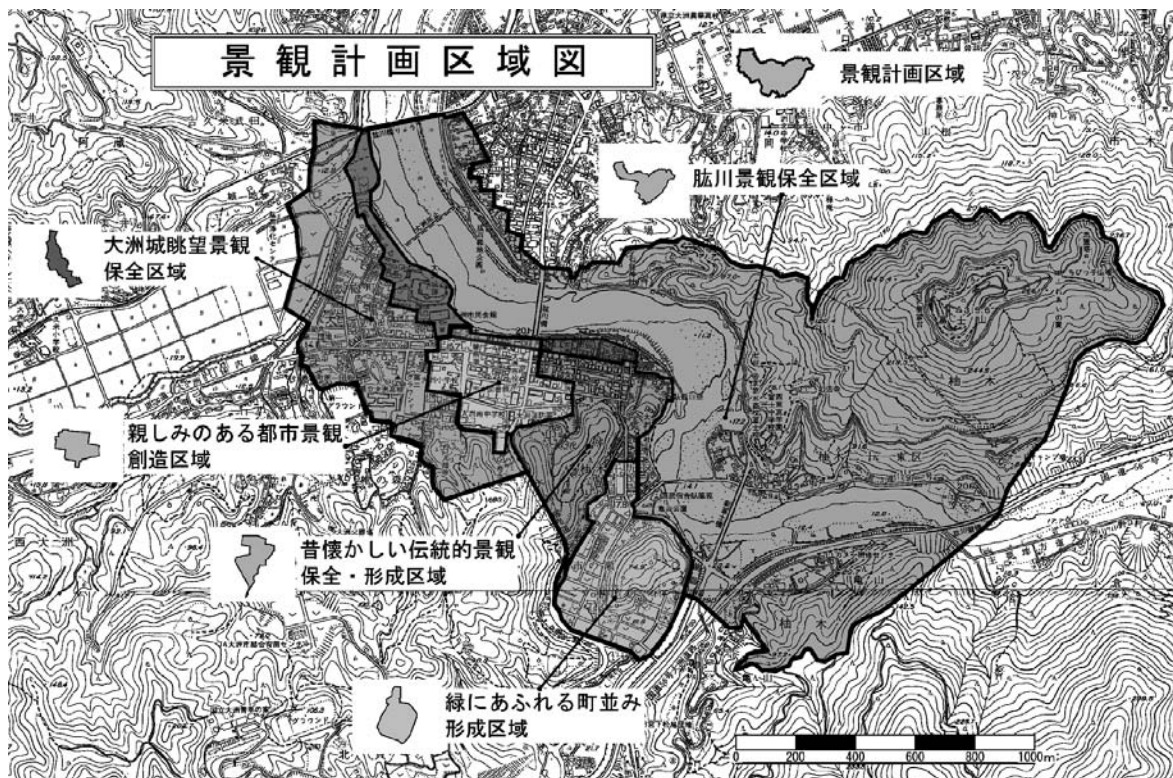
(2) 景観形成基準づくり

以上の全体的な方針に対して、景観計画区域内における方針は具体的な行為規制に踏み込む内容を持つため、性格を異にしている。この素案中、「景観計画区域」の設定と「景観形成の基準」の作成は、愛媛県建築士会大

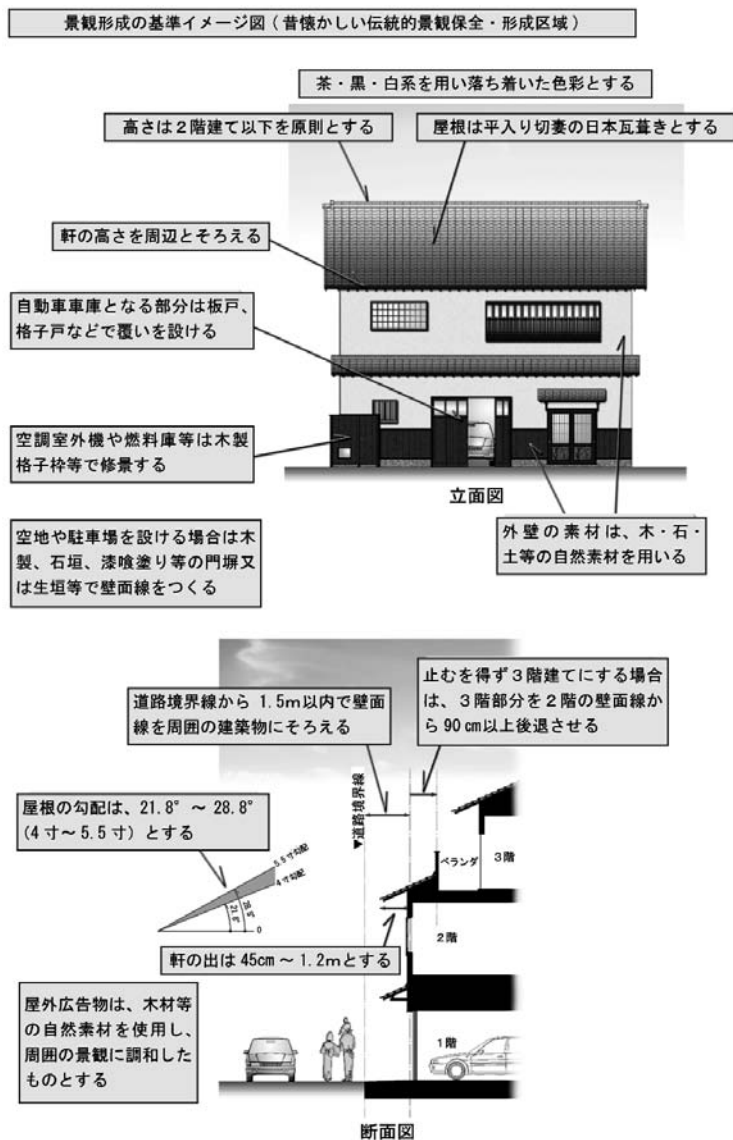
洲支部の全面的な協力を得て行った。良好な景観形成は、地域の風土を背景に論じる必要があるため、大洲の歴史と建築に最も精通したデザイナーたちの協力が不可欠であると考えたからである。建築士会と行政とが協力して景観形成基準づくりに取り組んだ例は、愛媛県下では初めてのことであろう。

メンバー諸氏は、半年という短い期間にもかかわらず、丹念に現場を踏査し、建物の高さ、形態・意匠、色彩など景観形成の基準の検討を行った。その成果として、図3、図4に示したような肱南地区を中心とするエリア約290haの景観計画区域の設定と景観形成の基準イメージ図が完成した。景観計画区域は更に5つの詳細な区域として、①昔懐かしい伝統的景観保全・形成区域、②親しみのある都市景観創造区域、③緑にあふれる町並み形成区域、④肱川景観保全区域、⑤大洲城眺望景観保全区域に区分され、それぞれの区域ごとに景観形成の基準が設定されている。

(図3)



(図4)



(3) 景観重要公共施設等

検討委員会では、「古き良きものの維持・保全」と「生活利便性の追求に伴う開発やインフラ整備」が相反する目標を掲げてしまうことに対する矛盾がたびたび指摘され、景観形成における行政自らの役割が強調された。その意味で有効に機能するのが「景観重要公共施設」の指定や、地域の歴史・風土を反映し景観形成上重要な位置を占める「景観重要建造物・景観重要樹木」の指定である。今後、景観重要公共施設の指定を積極的に行なっていく予定であるが、法的には管理者の同意を前提とすることから、その範囲や整備方針、許可基準の上乗せなどについて更に検討していく必要がある。

8. 規制基準のあり方

今後、検討委員会がまとめた計画素案を市の成案として完成させていく上で、最も議論になるのが景観計画区域内での規制のあり方であることは言うまでもない。特に、おはなはん通りを中心とする「昔懐かしい伝統的景観保全・形成区域」にあつては、外壁等への自然素材の使用や屋根勾配の取り方など、色彩も含めて極めて厳しい景観形成基準が設定されている。これを住民・地権者がどう受け止め判断するか。景観の整った町並みにあつては、ある程度資産価値の高まりが期待される。しかし、自分好みの家は建ちにくい。景観法上は景観計画区域内の制限は勧告止まりとされているが、強制力を持つ変更命令が出せる形態・意匠について、どの程度の範囲まで踏み込んでいくのかも、担当者としての思案のしどころである。

「財産権」までもとは言わないが、せめて「住民の嗜好性に対しては一線を画し、ルールに則った景観形成を行ってほしい」という相互理解までは確立しておきたいところである。しかし、示されたルールの下で画一性ばかりが具現化され、町の中の多

様性が失われるのも良いこととは言えない。ある種の画一化を進める中で、施主と建築士(デザイナー)とが知恵を出し合い、個々の建物づくりの中で「個性」をどう光らせるか。それも景観形成上大切な要素であると思う。

今後も、住民との粘り強い対話を継続しながら大洲ならではの規制のあり方を導き出してゆく中で、目標としては20年度中に成案の策定を完了して3月議会で景観条例を制定し、翌年度はある程度の周知期間を経た上で、早い時期に本格的にスタートさせたいと考えている。さらに、住民の景観に対する認識が深まり、文化遺産を中心とするエリアに対する保存の必要性や、それにつながる各区域の役割分担が明確に意識され始めた段階で、よ

り進んだ規制が可能となる都市計画法上の「景観地区」の導入も視野に入れていきたい。

9. 地域の活性化

大洲、特に肱南地区の活性化のキーワードが「観光」であることは間違いない。良好な景観をどのように活用し、観光を軸にした地域の活性化に結び付けていくか。景観検討委員会で常に議論されたテーマである。まず、イメージされるのが、マストツーリズムの導入である。しかし、マストツーリズムは、同時に地元のコミュニティや景観まちづくりへのやる気に水を差してしまう面があるのも事実である。大型バスで訪れた観光客たちが、否応もなく、大量のゴミと騒音とを撒き散らしていく光景が、国内の景観先進地でも見受けられることも少なくない。むしろ、本当にその地域の景観や風土を愛する観光客は、少数派のリピーターとして、観光の閑散期にその地を訪れることが多いとも聞いている。

肝心なのは、リピーター層に支えられるベーシックな経済活動に少しずつ厚みを持たせながら、一過的な観光客が及ぼす経済効果を巧みに組み合わせ、地域が安定的に潤うシステムを構築することであろう。そこでは、民間の知恵と機動力とが不可欠となる。大洲の地にあってそれを補完しようとしているのが、「まちづくり三セク『(株)おおず街なか再生館』」である。同社は、現在ANA、JAL、JR等のマスコートを有する事業者との提携に基づく、観光企画の充実と着地型観光システムの確立に中心的な役割を担っている。

豊かな自然景や、町並み景観などを「見るもの」として売り込むことはたやすい。しかし、リピーターを創出し、地域の活性化にまで高めていくためには、「感じ、共鳴」してもらわなければならない。「視覚」だけでなく、「五感」に訴える体験、それを提供できるかどうか、地域の活性化につながるかどうかの鍵である。おそらくそこで生きてくるのが、美しい景色の裏に隠れた「歴史性や風土、人々の想い・営み」なのであろう。

このため、景観計画の中では、具体的推進方針として、地域の人々がその風土を受け継ぎ、あるいは独自の賑わ

いの創出を目指して運営している既存のイベントの数々にも光を当て、「景観形成推奨イベント」として指定していくこととしている。また、景観計画の進化を促すうえで、「景観まちづくり」をテーマにした「新たなまちづくり団体」の組織化や支援の必要性についても言及している。美しい風土を背景に、生き活きと活動する人々の姿は大切な景観要素でもある。

10. むすびに代えて

町並み景観や自然景観との調和を軸として、地域の活性化を図るのであれば、個人起業家や中小小売業者などの活力に期待しなければならないのが実情である。しかし、「個」が「個」のまま市場に立ち向かっても限界があり、特に、地方には弱いと言われる「デザイン力」を高め、景観特性を活かした地域デザインのオリジナル性を保持していくことが重要である。そのためにも、「個の能力」を地域で束ね、大きな力としてアウトプットできるシステムを構築しなければならないだろう。新たなまちづくり団体には、そのような隙間にも介入できる能力を備えることが期待される。

地域の個性的かつ美しい景観を形成しつつ、そこに集った多様な「才能」や「力」が出会い、触発しあい、つながり合うことで、新しい文化や価値観を生み出す「個性的集団」として力を発揮した時、初めて「景観まちづくり」は開花する。そして、「美しい景観」の維持・創出に取り組む住民の生活の質も向上し、「美しい景観」はまた「豊かな景観」となるであろう。

[付記] 本稿を成すに当たり、景観検討委員会会長の愛媛大学法文学部・本田博利教授(地方自治法・環境法・都市法)から貴重なご指導・ご助言を得た。ここに記して厚くお礼申し上げます。