

A Study on the Capacity Building for Landscape Management by Local Community in Traditional Village and town-scape Conservation

高口, 愛
八女市役所

<https://doi.org/10.15017/18256>

出版情報 : 九州大学, 2009, 博士 (芸術工学), 論文博士
バージョン :
権利関係 :

結 章

これまで、伝統的集落景観の保全に取り組む荻町、竹富島の2地区を事例に、伝統的景観管理のあり方とその変遷、および保存の取り組みのプロセスを分析することで、地域の景観管理能力とそれらが発展した条件を明らかにし、これを立地条件や保存の経緯の異なる八女福島地区において検証した。

本章では、得られた知見をもとに、伝統的景観を有する地域が主体的にこれを継承していくために備えるべき景観管理能力について提言し結論とする。

1. 景観管理能力の発展条件

本論文では、事例研究から、次項に示すような景観管理能力を捉える枠組みとそれらを発展させるための条件があることを示すことができた。この発展条件は、大きく、地域の住民や地縁組織および保存団体が持つ「内的条件」と、外部からの支援や制度的環境の整備、景観を資源とした観光業による地域活性化という「外的条件」に分けられる。

そのうちの内的条件は、(a)景観管理主体となるコミュニティとこれをサポートする仕組みがあること、(b)地域・自治体・支援する市民が町並み保存に意義を見出すこと、(c)問題に対応しうる主体であることであり、外的条件は(d)外部からの評価および支援があること、(e)制度的環境が整っていること、(f)町並み保存が地域経済活性化につながることである。おおむね取り組みの段階が進むごとに、内的条件では(a)から(b)そして(c)、外的条件では(d)から(e)そして(f)の条件が地域に求められるようになる。そしてそれぞれの条件が備わることによって発現可能となる景観管理能力があることがわかった(図5-1参照)。

以下に、結論として、これらの発展条件と景観管理能力をまとめる。

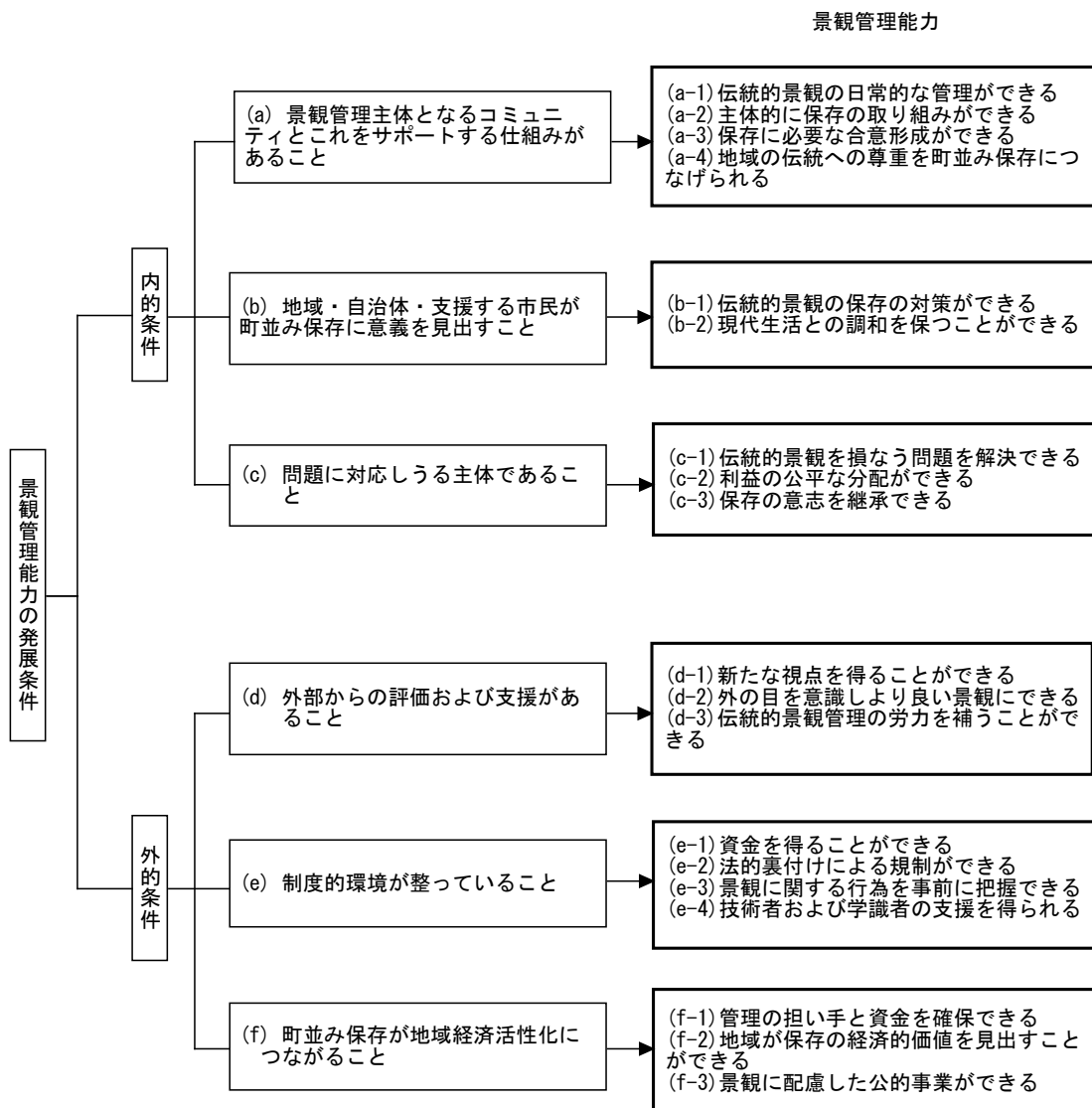


図 5-1 伝統的景観を継承する地域における景観管理能力と発展条件

2. 「景観管理能力の発展条件」と「景観管理能力」の枠組み

条件 a：景観管理主体となるコミュニティとこれをサポートする仕組みがあること

景観管理の主体となるのは地域コミュニティである。伝統的景観を継承してきた伝統的コミュニティには、伝統的景観を形成・管理してきた技術があり、地域運営への主体的姿勢、地域の合意形成システム、祖先・先代の功績・蓄積を尊重する気持ちが備わっているといえる。また、伝統的コミュニティが濃密に残っているというわけではない都市部においては、多様な立場の人材や組織、専門的技術者や行政がサポートすることで、補うことができる。

この条件によって発展する景観管理能力は、(a-1)伝統的景観の日常的な管理ができる、(a-2)主体的に保存の取り組みができる、(a-3)保存に必要な合意形成ができる、(a-4)地域の伝統を尊重する気持ちを町並み保存につなげられる、である。

(a-1) 伝統的景観の日常的な管理ができる

伝統的景観の維持にとって重要な要素として、地元住民が担っている農地や水路、寺社の維持管理、集落の公共空間の清掃など保存の施策に該当しない日常的な管理がある。これは住民による共同作業が多く、生産空間を身近に持つ農村集落では比重が大きく、農地のない市街地では小さい。この日常的管理の継続が困難となったとき、それが伝統的景観の維持に必要であると認識されれば、代替措置が必要となる。

(a-2) 主体的に保存の取り組みができる

伝統的景観の残る地区の伝統的コミュニティには、本来、地域の問題に自分たちで取り組むという自治の姿勢、主体性が備わっていると言える。こうしたコミュニティが、伝統的景観を資源とした観光やI・Uターン促進による地域活性化、あるいは地域の美しい景観や栄えた時代の財産を地域の誇りとして認識し守り継承するといった地域共通の目的を持つことで、主体的に保存に取り組むことができる。地域が保存に対して主体的であれば、地元住民側から行政に事業や制度の導入を働きかけることができる。

保存の取り組みに対する主体性が住民や住民組織に不足する場合は、伝統的景観を観光資源や市民共有の財産である文化財として認識した行政によるサポートが必要となる。

(a-3) 保存に必要な合意形成ができる

保存にあたっては地域全体で保存の合意ができ、町並み保存を地域全体で取り組むべき課題として地域が認識できることが必要である。そのため、保存組織が地域全体

の意志を代表できる組織であること、あるいは地域コミュニティの運営組織の中に位置づけられていることが望ましい。

しかしながら行政主導の取り組みの場合は、地域コミュニティの代表者を通して個々に合意を取り付け、地域コミュニティとは別の保存を目的とした組織を結成することでも保存は可能である。

(a-4) 地域の伝統への尊重を町並み保存につなげられる

見慣れた景観を美しいもの、かけがえのない価値あるものと認識することは難しい場合があるが、外部からの評価があることによって認識が変わり、価値に確信を得るようになる。また、すでに価値を感じている伝統芸能や信仰と結びつけることで、その舞台・背景である町並みへの尊重へとつながり、また先代への尊敬と結びつけることでその先代が築き上げたものへの尊重へとつながる。

条件 b：地域・自治体・支援する市民が町並み保存に意義を見出すこと

見慣れた景観が、自分たちにとって誇れる伝統的景観であり、同時に広く普遍的価値のある文化財で、観光資源になりうると意識を転換し保存の意義を自ら見出す必要がある。

この条件によって発展する景観管理能力は、(b-1) 伝統的景観の保存の対策ができる、(b-2) 現代的な生活との調和を保つことができる、である。

(b-1) 伝統的景観の保存の対策ができる

伝統的景観を構成する建造物等を維持するために、資金、建材、技術者を継続的に確保し、正確に価値を守り伝えるために専門家の指導を受ける必要がある。

(b-2) 現代的な生活との調和を保つことができる

伝統的景観の保全という目的のために現代的な生活欲求を調整する必要がある局面は、建造物の増改築と屋外広告物の設置の他、駐車場や自動車交通、都市計画道路など車社会に関することである。

建造物の増改築と屋外広告物の設置については伝建地区の保存計画や具体的な数値を明示した景観マニュアルで基準を設ける他、地域の申し合わせで対応することもできる。基準を満たした現状変更行為は、補助金制度を活用して誘導することができる。

一方で、伝統的景観の要素が保存の対象として意識されていないと現代的な生活の中で資源が失われ、既得権が発生した後では伝統的景観の回復が困難になる。

条件 c：問題に対応しうる主体であること

町並み保存の制度を導入した後も、その制度だけでは補えない種々の困難を乗り越えていくには、住民組織のあり方や、行政や NPO 法人等による住民組織のサポート体制によって、地域が問題に対応できる主体であることが重要となる。

この条件によって発展する景観管理能力は、(c-1)伝統的景観を損なう問題を解決できる、(c-2)利益の公平な分配ができる、(c-3)保存の意志を継承できる、である。

(c-1) 伝統的景観を損なう問題を解決できる

伝統的景観を損なう問題としては、伝統家屋の損失、屋外広告物の乱立、非伝統的家屋の建て詰め、水田の粗放化、観光車両の過多による交通問題や道の損傷等があげられる。

これらを解決するためには、保存組織による伝統家屋の維持の支援、地域住民や保存に関わる NPO 法人等の外部団体による買い取りまたは管理委託により、守り活用していくことができる。この際に、修理の補助金や自治体に伝統家屋の解体を差し止める根拠となる保存条例があると大いに支えとなる。

(c-2) 利益の公平な分配ができる

地域全体が利益を得ることができれば、観光利益や保存制度による不平等感を緩和できる。

観光利益の地域への還元、非観光業者の修理・修景費用の負担軽減、道路管理に関する受益者負担の仕組み、所有家屋の違いによる不平等感の緩和の措置などにより地域全体が利益を得られる仕組みにより、地域内での生業や所有家屋の違いによる住民間の意識の違いが大きくならないようにできる。

(c-3) 保存の意志を継承できる

保存運動の開始や伝建制度導入から時間が経過し当初のメンバーが世代交代したあとも保存の意志を継承するための仕組みが必要である。

そのために、保存組織の役員の研修、地域全体で取り組む記念行事、より広い層への学習会、子供への継承の働きかけが必要である。また当初の地域の決意を再確認し継承していくにあたって、保存に関する住民憲章が重要な役割を果たす。

条件 d : 外部からの評価および支援があること

町並み保存を目指す地域にとって、先進地との交流、地域を訪れる観光客、学術的評価、マスコミ報道がその取り組みの推進力に大きな影響を与える。

この条件によって発展する景観管理能力は、(d-1) 新たな視点を得ることができる、(d-2) 外の目を意識しより良い景観にできる、(d-3) 伝統的景観管理の労力を補うことができる、である。

(d-1) 新たな視点を得ることができる

地域に保存という新たな概念をもたらす外部からの評価や支援として、学識者や観光客等の来訪者からの評価、先進地の支援、マスコミの報道が揚げられる。地域にこれらを受け入れる素地があるときは新たな視点を得る契機となる。

また、まちづくりに外部者を受け入れ活躍の場を与える姿勢が地区のまちづくりの推進に活力を与える。

(d-2) 外の目を意識しより良い景観にできる

観光客等の視線を意識することで、より良い景観にしようという意識が働き、景観向上につなげることができる。

展望台のような集落全体の印象的な景観を望むことができる場所があると、伝統家屋だけでない水田や周辺の山林等も含めた集落景観の構成要素の重要性についても認識でき、地域にとって保存の目的、目標像が明確になり、整備効果も確認しやすい。

ただし、観光客の数が少ないうちはあまり強い動機として働かないので、ある程度の観光客数が必要である。

(d-3) 伝統的景観管理の労力を補うことができる

外部者でも地域文化の継承に貢献できる、子供が地元の地域文化を体験できるというメリットを示すことで、簡単な労力提供でできることであれば、外部者や地域の子供がボランティアで援助し、労力が不足する地域を支援できる。

条件 e : 制度的環境が整っていること

制度的環境としては、伝統的建造物群保存地区制度や街なみ環境整備事業などの助成制度がある。条例に基づいて補助制度や規制の制定、財団の設立等が可能となり、予算措置があることで専門家の指導・支援を受けることができる。

この条件によって発展する景観管理能力は、(e-1)資金を得ることができる、(e-2)法的裏付けによる規制ができる、(e-3)景観に関する行為を事前に把握できる、(e-4)技術者および学識者の支援を得られる、である。

(e-1) 資金を得ることができる

伝建制度やその他の補助事業によって、個人が行う建造物等の修理・修景に対して、自治体から補助金を得ることができる。また、自治体として直接補助できない場合も財団等の別の仕組みにより寄付金の受入やその他の収益から保存のための資金を得ることが出来る。自治体の事業費に対しても国・県からの補助金がある場合があり、重伝建地区の場合は国からの地方特別交付税措置がある。

しかしながら、特に空き家では修理費用の自己負担分を負担できない場合があり、このような場合に補助率や限度額を上げる措置や、保存のための NPO 法人等に低利長期返済の融資制度の整備などが必要である。

(e-2) 法的裏付けによる規制ができる

伝建制度によって、条例に基づく保存計画の中に定められる基準により、建造物の新築・改築・解体や地形等の変更などの行為に対して許可制となっており、保存のための規制・誘導ができる。これらは景観法の制度によっても形態意匠の誘導等は可能となっている。

しかしながら、未特定の伝統的建造物の取り壊しや敷地の用途など、伝建制度の規制だけでは解決できない問題もある。

(e-3) 景観に関する行為を事前に把握できる

伝建制度によって伝建地区内の建設行為等については事前に自治体へ許可申請し許可を得る必要がある。これによって、保存整備の方針に沿って伝統的景観を守り、景観形成を誘導していくことができる。

住民組織にこの行為について協議し、自分たちの意見を自治体に伝える仕組みがあると、地域の主体性が向上する。

(e-4) 技術者および学識者の支援を得られる

家屋等の修理や修景、各種調査や計画策定、重要事項を審議する自治体の審議会に

において学識者や専門技術者が携わり支援を行うことにより、地域や地元自治体職員のみでは対処できない問題解決が可能となっている。

このように制度の導入によって、技術者、学識者等の支援を受けられ、より効率的で質の高い保存が可能となる。

条件 f：町並み保存が地域活性化につながる

町並み保存に取り組む地域の多くが、コミュニティの維持や伝統文化の継承、地域への誇りと愛着を持つためにも、保存が地域活性化につながることを望んでいる。この条件によって発展する景観管理能力は、(f-1) 景観管理の担い手と資金を確保できる、(f-2) 地域が保存の意義を見出すことができる、(f-3) 景観に配慮した公的事業ができる、である。

(f-1) 管理の担い手と資金を確保できる

人口が減少傾向にある地域にとって、町並みを資源とした観光業は、I・U ターン促進の要因となり地域コミュニティと景観管理の担い手である住民と、修理・修景の自己資金の確保に重要な役割を果たす。また伝統家屋での営業や賃借料の収益が伝統家屋の維持費の一部となる。

(f-2) 地域が保存の経済的価値を見出すことができる

町並み保存が地域活性化につながり経済効果を実感すると、文化財的価値だけでは保存の意義を感じられなかった住民が保存に協力的になる。

また、自治体にとって重要な観光資源として位置づけられると、公的資金がその地域の整備などに集中的に投入される。

(f-3) 景観に配慮した公的事業ができる

地域経済の要の観光地として位置づけられる保存地区では、整備効果が高いため、公共事業として公費を投入して道路や水路、街路灯等が町並み景観に配慮して整備され、地域全体の公共空間の快適性、魅力を向上することができる。

3. 一般地区への適応の可能性に関する考察

以上の枠組みは、伝建地区3地区から抽出した枠組みであるため、伝建地区ではない一般地区への摘要の可能性について考察する。

ここで抽出した景観管理能力は、伝建制度とは関係ない能力で「一般地区に摘要可能なもの」、他の制度や事業の導入でも得られるが伝建地区であることで得ることが容易になる「伝建地区が有利なもの」、現段階の制度環境では伝建地区にならなければほぼ獲得ができない「伝建地区に限定される能力」に分けられる。

一般地区に摘要可能なものとして、能力 a-1「伝統的景観の日常的な管理ができる」は保存と関係なくなされる営みである。能力 a-2「主体的に保存の取り組みができる」は、伝建地区になることが保存の前提である場合もあるが、他の制度、事業でも保存にむけた取り組みは可能である。能力 a-3「保存に必要な合意形成ができる」、能力 a-4「地域の伝統を尊重する気持ちを町並み保存につなげられる」も同様である。条件 a の行政のサポートは、伝建制度には限らないが、何らかの事業の導入が前提となる。能力 c-2「利益の公平な分配ができる」については、反対に伝建制度が非伝統家屋の所有者には規制による抑制が大きく補助金を受けられる機会が少ないという制度であるため、この不平等感を緩和する措置が必要になっている。一方、観光利益の配分については地域の仕組みで対応できる。能力 c-3「保存の意志を継承できる」は、伝建制度とは直接は関係なく、一般に適応可能である。能力 d-1「新たな視点を得ることができる」、能力 d-2「外の目を意識しより良い景観にできる」、能力 d-3「伝統的景観管理の労力を補うことができる」も同様である。能力 f-1「景観管理の担い手と資金を確保できる」、能力 f-2「地域が保存の意義を見出すことができる」、能力 f-3「景観に配慮した公的事业ができる」については、どれも伝建地区に限らず、一般地区に摘要可能である。

伝建地区が有利なものとしては、能力 b-1「伝統的景観の保存の対策ができる」について、対象事例の地区では、伝建制度導入以前からの取り組みもあるので、必ずしも伝建地区でなければできないことばかりではない。しかしながら、建造物の修理・修景の補助事業は他の制度でもあるが、伝建事業より補助率が高い事業は重要文化財を除いて現在のところはなく、また、文化財的価値を守ることを目的とする制度も他にはないため、伝建事業以外で伝統的景観を継承することは困難が大きいといえる。能力 b-2「現代的生活との調和を保つことができる」については、住民同士の申し合わせ事項や他の事業で対応できる部分もあるが、現状変更の実行性のある規制は、伝建制度に限らないが、法的根拠が必要になる。能力 c-1「伝統的景観を損なう問題を解決できる」についても同様で、伝統家屋の除却をくい止めるには、いまところ伝建制度でしかできないことであるが、それ以外は地域内の申し合わせや他の事業で対応していることが多い。能力 e-1「資金を得ることができる」については、能力 b-1 と

同様に、他にも補助金の制度はあるが、伝建制度が今のところ最も手厚い制度である。能力 e-4「技術者および学識者の支援を得られる」については、伝建地区であることで得られる専門的な支援は多いが、他の事業により予算措置があれば、伝建地区でなくとも専門家の指導を得ることはできる。

伝建地区にしか該当しないものとしては、能力 e-2「法的裏付けによる規制ができる」については、伝建地区の他に景観法による景観地区でも可能ではあるが、補助金の制度が伴わないこともあり合意形成のハードルは高く、また伝統家屋の除却を防ぐことは難しく、やはり現段階では伝建地区でなければ得られない能力である。能力 e-3「景観に関する行為を事前に把握できる」伝建制度や景観法による許可制、届け出制によって自治体が事前に把握することは可能となるが、これを地域で協議し自治体に意見するという仕組みは伝建制度にもとづくものではない。そのため、伝建地区であれば得られる能力というわけではないが、現段階では伝建制度を前提とした仕組みとしてここに位置づける。

以上のように整理でき、「一般地区に摘要可能なもの」と「伝建地区が有利なもの」については、伝建地区ほどの伝統的建造物の集積した残存がない地区においても適応できると考える。

4. まとめと今後の課題

本論文では、荻町、竹富島、八女福島の事例研究を通して、伝統的景観の保全に取り組む上で地域が備えるべき景観管理能力とそれらを発展させるための条件を見出し、それらを多様な地域が実践に役立つ有効な理論として活用できるよう一般化を試みた。

その中でも特に、地域住民の伝統的景観の保全への関わり方や意識の向上、行政との協働のあり方も含めて、地域の景観管理能力向上のために有効な手段を明かにできた。本論の結論として提示した、地域が伝統的景観を継承するための景観管理能力の枠組みは、町並み保存をこれから始めようとする地域や住民、行政等が導入モデルとして活用すること、あるいは既に取り組みを進めている地域がチェックリストとして活用することを期待するものである。

今後の課題としては、地域の景観管理能力に関して、外部の支援にたよるばかりではなく、地域の人材育成の場である伝統行事や景観管理の共同作業などを通じた住民の関わり方の見直しなどによる地域自体が備える景観管理能力の再構築や強化のための方策に関する検討が必要である。

一方、これまで日本国内の町並み保存運動のなかで培われてきた優れたまちづくり手法は、近年、海外の都市や地域からも技術移転を求められているものであるが、状況の異なる海外においても本論で提示した枠組みを適用しようとするれば、その可能性についての検証が必要である。

また、伝統的景観を継承していくことは、伝建地区ほどには資源の集積がない多くの地域にとっても、住民の生活の質の向上に有効であることを実証していくことが必要である。そのことによって、伝統的景観の保全が特別な地域のみのものでなく、空間に関わる計画策定の際には当然配慮されるべきものであるという世論形成と施策実現に貢献できるだろう。

さらに、地域全体の景観の質を向上させていくためには、伝統的景観の残る区域から離れた場所であっても同様の性質の土地柄であれば、新たな建設行為を行う際には伝統的景観のあり方を規範としていくことが有効であると考えられる。今後は、そのような規範の抽出手法を開発する研究を進めるとともに、実現に向けて取り組んでいきたい。