

2.3 課題の整理

■四国への観光入れ込み客数の動向

- ・本四架橋の整備効果によって、一時的に観光客が増加したが、その後は横ばい状況
- ・魅力ある施設整備や街並み景観整備などで地域の魅力が上がっている地区などは、入れ込み客数が増加している。

■景観保全・活用等に関する新たな動向

- 別子銅山周辺の近代化遺産の保全に向けた活動が行われている。
- 重要文化的景観などに指定された遊子地区などが、景観による経済効果が出てきている。
- 四万十川条例や流域一体での重要文化的景観指定など、広域的な取組みで観光客誘致や地域活力の進展に努力している。
- 直島の現代アートと結びついた取組みや企業との連携など大幅な活性化効果をあげている。

■住民側の要因

《プロセス》

- 地域の価値に気付いていない
 - ・当たり前の風景であり、特に地域への愛着や誇りといったものがない
 - ・地域資源、景観資源の価値を理解しない
 - ・町並み保存の意義や伝建地区を目指すことの意味など理解されていない
- 景観計画等の内容が浸透していない
 - ・それが「規制」ではなく、ゆるやかなルールづくりとして必要なものであることを地元に分かってもらえていない

《意識》

- 少子高齢化等、活力低下による地域への愛着が薄まっている
 - ・地域住民の地域への愛着も小さい
 - ・農業の担い手がいない。若者が少ない
- 公共空間に対する住民の意識は低い
 - ・景観整備など、整備に対する必要性の意識が低い
- 観光に結びついているところは、住民の理解と協力が得られつつある
 - ・観光客が来るかどうかというのがわかりやすい
- 住民の意識は行政に依存
- 特定の人だけが活動
 - ・特定メンバーに限られて、モチベーションの問題がある
- 意識を持った人もいる 地域の人の関心を高めていく
 - ・婦人会の活動が支えている地区もある
 - ・お接待のこころを持って地域づくりを進めている地域がある

《取組み》

- 整備や事業に関する負担の問題
 - ・維持管理も大変なので、地元からの抵抗感はある。
 - ・狭小宅地での建て替えが難しい
 - ・事業地区での温度差がある
- 民間活動団体が少ない
 - ・県庁所在地でも景観づくり等に関する活動を行っている民間団体が皆無の都市も存在

■問題点

□顕在化している問題

- 田圃の耕作放棄地が目立つ
- 山林の荒廃が進んでいる
 - ・地域特有の山村集落の景観が失われつつある
- 建物の空洞化が進んでいるが活用が進んでいない
 - ・町並みの中の建物が空き家になるケースが増えてきている
 - ・商店なども空き家・空き店舗を利用しようとする動きがない
- 海岸線にはゴミが多い
- 眺望景観が阻害されている
 - ・マンションの乱立が温泉街を台無しにする
 - ・お城の眺望景観が損なわれるおそれがある
- 道路沿道における屋外広告物の問題が生じている

□潜在的な問題

- ・今のところ遍路道沿いには目立った看板や近代的な建物などもなく、原風景が残されているが、このまま存続する保証はない
- ・改修の必要な歴史的建造物が数多くあるが、補修費用の補助額が限られており改修が進まない。
- ・地区の空き屋化も進んでおり、建造物の老朽化を早める要因となっている。

■行政側の要因

□行政の内部の要因

- スタッフ不足・人材不足
 - ・行政、地域ともにスタッフが不足している
 - ・小規模自治体での人材不足
 - ・専門的技術力を持ったスタッフがいらない
 - ・外部からの専門的アドバイスが必要
 - ・国や県などの外部の立場からの助言はサポートとしてありがたい
- 内部での理解不足
 - ・単に町並みを保存するということでは、行政の内部も含めてなかなか理解が深まらない
- 住民と行政との連携不足
 - ・まちづくり、景観づくりは、行政単独では無理。地域を巻き込んで取り組む必要がある
- 都市計画行政としての対応の方向性が見出せない
 - ・良い制度があっても、使いこなせない(人材不足・技術力不足)
 - ・制度が当てはめにくい
 - ・補助金も自治体負担が多く、使いにくい

■景観行政制度等の要因

□多様な法制度、支援事業が充実している

- ・景観法による景観計画
- ・重要文化的景観
- ・歴史まちづくり法など
- 自治体景観整備の2つの方向性
 - ⇒自然的な景観資源の保全や再生など
 - ⇒歴史的な景観資源の保全や再生など

□活用したくてもできないメニューもある

- ・補助制度の問題
- ・自治体の単費による負担が大きい
- ・適用範囲がわかりにくい

■住民側の要因

《プロセス》

○地域の価値に気付いていない

■当たり前の風景であり、特に地域への愛着や誇りといったものがない。

住民にとっては、日々目にする風景や景色であって、生活の中に埋もれているのが実態である。そのため、特に風景や景観を守ろうという愛着や地域の誇りに結びついていないのが現状である。また、利便性や快適性を求めるあまり、開発整備していくことが優先され自然の風景や整った町並み、昔の風情を残す景観に意識が向きにくくなっている。

■地域資源、景観資源の価値を理解しない。

前述のように、日々の生活の中に風景があり、地域資源が当たり前のように、目の前にあるため、その資源の持つすばらしい価値に気付いていないのが現状である。

■町並み保存の意義や伝建地区を目指すことの意味など理解されていない。

前述のように、価値に気付かず、利便性や快適性を求める側にあつては、日々の生活や修繕・建替えなどに一定の制限がかかるような規制・ルールの導入には後ろ向きになる場合が多い。

○景観計画等の内容が浸透していない

■「規制」ではなく、ゆるやかなルールづくりとして必要なものであることを地元に分かってもらえていない

景観計画が住民生活を縛り、生活に不便をもたらすものであったり、面倒なルールづくりにしか見えないとの認識を持たれる場合が往々にしてある。規制・誘導するための面もあるが、地域住民にとって、豊かな生活をより引き上げていくためのゆるやかなルールとすることも可能である等の説明や理解が乏しい場合がある。身近に成功例が少なく、どうしても規制して不便となるという思いこみが先立つことや、行政側の規制と捉えられたしまうことが多い。

《意識》

○少子高齢化等、活力低下による地域への愛着が薄まっている

■地域住民の地域への愛着も小さい

少子高齢化や核家族化が進行することによって、地域に対する意識が変化してきている。地域外に出て行くことも多くなることによって、地域に目を向けることが少なくなり、その結果、地域への愛着も薄くなってきているのが現状である。

住民の高齢化や住まい手の流出により貴重な歴史的な建物の老朽化、喪失が深刻な問題となっている。これによりますます地域の魅力が失われ、地域の愛着もいっそう無くなっていくという悪循環に陥っている。

■農業の担い手がいない。若者が少ない

地域や集落を維持していただくの人がおらず、農業そのものを生業として続けていける素地がない。少子高齢化で地元で若者がいないだけでなく、外部からの流入もない地域がほとんどである。

○公共空間に対する住民の意識は低い

■景観整備など、整備に対する必要性の意識が低い

町並みを統一するために、協働・協調する意識の低さに加えて、居宅の前の道路や広場、公園等、公共空間をより良いものにする意識が低いほか、それ以前に、居宅前の道路空間が公共空間であるとの認識を持ち、そのために公の空間として地域が一体となって整備していこうとする意識が低い。気付いていない地域が多い。

建物を資産と捉えるか、景観を構成するパブリックなものかというせめぎあい大きいものとなっている。

○観光に結びついているところは、住民の理解と協力が得られつつある

■観光客が来るかどうかというのがわかりやすい

良好な町並み整備やより良い公共空間整備が功を奏して、観光スポットとなったり、入れ込み客が多くなっている地域など、景観整備の理解や協力が得やすくなってきているところがある。「景観で飯が食えるのか？」と揶揄された地域においても、景観による観光や農産物販売への効果が出始めている地域においては、理解が示されつつあるところが増えている。

○住民の意識は行政に依存

公共空間整備であるという認識が低い一方で、景観整備は行政が実施するものとの意識が強く、行政の施策頼みになっている。整備の必要性の認識が低いため、やるなら行政主体でという意識があるものと想定されるが、町並み整備に対するファースト整備ひとつにしても、それなりの費用負担が生じるため、一定の補助等の行政の支援を望む場合もある。自然素材にすることによる工事費用のアップなども無視できないものとなっている。

このように、総じて景観整備、風景づくりについての意識は行政に依存したものが多いものとなっている。

○特定の人だけが活動

■特定メンバーに限られて、モチベーションの問題がある

地域住民の多くが、無関心で、行政依存体質であっても、やる気のある人や景観整備に思い入れの強い人が存在する。しかし、そのような地域であっても、そのような人は特定人や特定のグループに限られ、地域全体に波及している例はまれである。そして、そのようなやる気のある人物が精力的に活動をしていても、いつまでも地域内の多くの人がついてこない状況が続いたり、外部からの支援や評価がないと、それらの人物やグループにおいてもモチベーションが低下し、ついには活動

が停止してしまう場合も散見される。

○意識を持った人もいる 地域の人に関心を高めていく

■婦人会の活動が支えている地区もある

区長会等、通常の自治会活動だけでは、地域への愛着を高めたり、町並み整備や景観づくりを進めていくなどのまちづくりに発展していくことが難しい場合があるが、ある組織の活動や地域への思い入れを持った組織の活動がまちづくりや景観づくりへの発展していく例もある。意識を持った人がどのように周りの人へ波及効果を与えていくのかが重要であり、婦人会のように、女性の視点や子どもたちに地域の資産を残す、継承するという意識のもと活動を続けていくなど、多様な組織と参加者の活動が地域を支えている例もある。

■お接待のこころを持って地域づくりを進めている地域がある

町並みづくりや景観づくり、公共空間整備という新しい概念や考え方のように捉えられ、地域の活動としては、身構えてしまい勝ちであるが、遍路文化が浸透している四国においては、お接待のこころを持って地域づくりに取り組んでいる地域が堅実なまちづくりを成功させている例が見られる。

《取組み》

○整備や事業に関する負担の問題

■維持管理も大変なので、地元からの抵抗感はでている。

身近な道路や河川などにおいて、アドプト制度などによって、地域住民に維持・管理をお願いする例が増えてきているが、継続的に維持管理することに対する抵抗が地域もある。少子高齢化で地域の担い手がいないことに起因している面もあるが、地域にとって必要な事業、整備であっても、その後の維持管理に対する問題から地元からの抵抗感を感じるようになって

■狭小宅地での建て替えが難しい

実際の整備を進める段階においては、町並み景観への理解とやる気があっても、狭小宅地の問題や建築基準法上の問題などがあり、事業や整備を進めていく上での数々のハードルが出てくる場合がある。

狭い宅地で、条例に即した建物を建てようすると、軒を出すために壁を少しひかなければならず、建物内部が圧迫されるという問題がある。

また、プロティ形式で駐車場を導入する場合にも、前面道路からのセットバックや、木造にすることによる空間デザインの難しさなどの問題も生じてくる。

■事業地区での温度差がある

事業実施にあたっては、土地の増進率の問題や狭小宅地率の多寡などによって、事業実施の効果や事業負担が大きく異なる場合があり、事業地区によって、参加意欲等大きな温度差が生じることになる。

○民間活動団体が少ない

■県庁所在地でも景観づくり等に関する活動を行っている民間団体が皆無の都市も存在

全国的には、NPO等の活動団体が数多く存在し、四国地域においても、同様な傾向であるが、景観まちづくりという分野での民間活動団体は非常に少ないのが現状である。

環境や福祉分野における活動団体は枚挙に暇がないが、県庁所在都市でも、景観づくり等に関する活動団体が皆無であるという状況もある。

■行政側の要因

《行政の内部の要因》

○スタッフ不足・人材不足

■行政、地域ともにスタッフが不足している

地域での担い手不足だけでなく、行政においても地域づくりや景観づくりに回せる人材を確保することが難しい状況である。

■小規模自治体での人材不足

小規模自治体では、窓口業務をはじめ、基本的な行政事務や複数の行政分野を掛け持ちして業務をこなす必要があり、差し迫った事業や課題がない場合に、景観まちづくり等へ人材を裂くことが物理的に困難な場合が多い。

■専門的技術力を持ったスタッフがいない

景観法や景観デザインといった一部専門領域について技術を習得した人材や高等教育を終了した人材が地方都市、ましてや小規模自治体には少ない状況である。

団塊世代層の技術料を持った人材が定年退職を迎える一方で、技術や知識を持った新卒や中途の人材採用も、財政緊縮の行政にあっては困難な状況である。

■外部からの専門的アドバイスが必要

上述したような人材不足、専門技術力不足の状況においては、地域内・行政内部での試行錯誤にも限界があり、外部からの専門的アドバイスに頼らざるを得ない状況である。

■国や県などの外部の立場からの助言はサポートとしてありがたい

上述のように、国や県などの外部からの助言、支援を望んでいる。また、人材や技術力不足の問題だけでなく、外部からの視点や助言が地域に内部においては新鮮であったり、指摘・評価されることが、地域活動のモチベーションアップにつながることから、助言・サポートはどのように小さなものでもありがたいと感じるものである。

町村レベルでは、都市計画や景観整備の専門部署がなく、また人材的にも対応が難しいため、外部からの専門的なアドバイスなど支援が欲しい状況である

また、学識経験者や国から首長をはじめとするトップに働きかけるなども求められている。

○内部での理解不足

■単に町並みを保存するというだけでは、行政の内部も含めてなかなか理解が深まらない

町並み保存が目的ではなく、町並み保存を通じていかに地域が活性化していくか、また、観光振興に結びついていくのかを明らかにしておく必要があり、住民だけではなく、行政内部においても理解を深めることが求められている。

○住民と行政との連携不足

■まちづくり、景観づくりは、行政単独では無理。地域を巻き込んで取り組む必要がある

行政依存体質のままに事業を進めていっても、決して地域づくりや景観づくりはうまく回っていかない。個人個人の住民の理解と協力、連携がなければ、地域は変わっていかないのが現状である。また、住民だけでも活動の限界があるため、住民と行政の密な連携が不可欠となっている。

○都市計画行政としての対応の方向性が見出せない

■良い制度があっても、使いこなせない(人材不足・技術力不足)

国・県において、種々の支援制度があるが、どのように活用していくのかについて、知識や技術力が不足しているだけでなく、実際に事業や制度の担当としてやりくりしていただくだけの人材がないのが現状である。

■制度が当てはめにくい

有用な補助事業制度であっても、地域状況が異なり、そのままの形で制度に当てはめにくい場合が多い。また、制度を活用する行政側の知識や技術力が伴っておらず、十分活用できていない場合もある。

■補助金も自治体負担が多く、使いにくい

受益者負担としての地元と行政の負担は当然であるが、行政の負担に対して、行政内部での理解が得られにくいことや、実際に予算を支出するにも限界があるのが実情である。

《景観行政制度等の要因》

○多様な法制度、支援事業が充実している

■景観法による景観計画

これまで各自治体の策定する景観条例には強制力がなかったが、景観法制定によって、強制力のある景観規制の導入が可能になった。わが国の景観規制の不備を補ったという点で大きな意義があった。また、景観法に規定される景観計画区域又は景観地区の規制は選択制であるため、景観計画の中で規制の粗密をつくることができる。このため、強制力だけでなく、地域の創意工夫によって地域の合意形成を得られやすいものや地域の魅力づくりにつながるゆるやかなルールづくりなどの仕組みも備えており、活用の意義は大きい。

■重要文化的景観

名勝地のように国のレベルで高い評価を得ているということだけではなく、地域に残された固有のものを積極的に保護対象にしていこうとするものである。

申出をする意思は市町村や都道府県などの地元「地域」にあつて、地域が自らこの場所を保護したいと希望する場合に、国に対して「申出」を行うという形をとっており、従来の文化財保護法の中でも、地域に主体性のある制度となっている。

■歴史まちづくり法など

「古都保存法は、その対象を京都、奈良、鎌倉など 10 都市のみの古都に限定され、さらにその周辺における自然的環境に限定していること」、「文化財保護法は、文化財の保存・活用を図るものであり、文化財の周辺環境の整備を直接の目的としているものでないこと」、「景観法や都市計画法は、規制措置を中心としており、歴史的な建造物の復元などの歴史的な資産を活用したまちづくりへの積極的な支援措置がないこと」という限界があった。このため、歴史まちづくりの実施に携わる「まちづくり行政」と「文化的行政」の連携により、歴史的風致」を構成に継承するまちづくりを進めようとする取組みを国が支援する新たな制度として意義がある。

○自治体景観整備の2つの方向性

- ⇒自然的な景観資源の保全や再生など
- ⇒歴史的な景観資源の保全や再生など

○活用したくてもできないメニューもある

■補助制度の問題

- ・前述のとおり

■自治体の単費による負担が大きい

- ・前述のとおり

■適用範囲がわかりにくい

- ・前述のとおり

■問題点

《顕在化している問題》

○田園の耕作放棄地が目立つ

田園の耕作放棄地が年々増加してきており、花を植えたり、米を植えたりして活用を図っているところは良いが、今後増加に追いつかず、地域全体が荒廃していく可能性がある。

○山林の荒廃が進んでいる

林業の担い手不足、後継者不足により、間伐が十分に行われておらず、植えたら植えっぱなしの状況がみられ、木は細ってしまっている。竹林の増殖も見られ、里山の植生や景観が大きく変化している。このため、地域特有の山村集落の景観が失われつつある。

○建物の空洞化が進んでいるが活用が進んでいない

- 町並みの中の建物が空き家になるケースが増えてきている
- 商店なども空き家・空き店舗を利用しようとする動きがない

○海岸線にはゴミが多い

海岸線には漂着ゴミや道路から捨てられるゴミが多く、景観的にも環境的にも課題が大きいものとなっている。

○眺望景観が阻害されている

■ マンションの乱立が温泉街を台無しにする

地域が良くなり、ポテンシャルが高まるとマンションが増えるという問題も生じてくる。温泉街のように、風情を体制にするところにマンションが乱立することによって、地域全体のイメージダウンにつながることや、眺望景観を阻害する問題も生じてきている。

■ お城の眺望景観が損なわれるおそれがある

四国にはお城が多く、貴重な眺望景観として地域に親しまれているが、従来の高さ規制だけでは、高層化するマンションや商業ビルによって、その眺望景観が失われつつあるところが増加してきている。

○道路沿道における屋外広告物の問題が生じている

幹線道路沿道において、屋外広告物の氾濫し、沿道景観を著しく阻害している地域が多くある。幹線道路沿道の屋外広告物は、歩く人の視点ではなく、走る車の視点で目立つようにデザインされているため、派手な色彩や大きな文字、大きな看板が使用されるため、歴史ある地域の風景や景観を著しく阻害することとなる。

《潜在的な問題》

■ 今のところ遍路道沿いには目立った看板や近代的な建物などもなく、原風景が残されているが、このまま存続する保証はない

地域のポテンシャルが小さい地域や、何らかの理由で、原風景が残されている地域であっても、明確な規制ルールや、保全のための仕組みがない限りは、現状のままで保全存続される保証がないのが実情である。

■改修の必要な歴史的建造物が数多くあるが、補修費用の補助額が限られており改修が進まない。

保全・改修のための事業を進めるにあたっては、資金的な問題を避けて通ることはできず、補助事業であっても、補修費用の補助額が限られており、地元や行政としても補填等の手当てが出来ない場合は、改修が進まない可能性が高い。

■地区の空き家化も進んでおり、建造物の老朽化を早める要因となっている。

建築物は、居住・利用されることによって、手入れが行き届くが、地区の空家化が進むことによって老朽化が進行してしまう問題が生じることになる。