

広域的景観形成について

国土交通省都市局

公園緑地・景観課

目次

はじめに	1
第1章 広域的景観について	2
1-1 広域的景観とその価値について	
1-2 広域的景観形成の意義と目的等	
1-3 広域的景観と景観形成の取組の概況	
第2章 広域的景観形成について	
2-1 広域的景観形成における主な論点	15
2-2 広域的景観形成の取組方策	16
2-2-1 連携協調の方策	
2-2-2 都道府県の役割	
むすび	24
【資料編】	
1. 良好な景観形成検討懇談会委員名簿	資-1
2. 広域的景観形成の取組方策事例	資-2
3. 広域的景観形成に関する地方公共団体アンケート概要	資-26

はじめに

良好な景観の形成は、居住環境の向上等住民の生活に密接に関係する課題であること、地域の特色に応じたきめ細かな規制誘導方策が有効であることから、基礎的地方公共団体である市町村が中心的な役割を担うことが望ましい。景観法においては、一の行政区域について景観行政に責任を持つ地方公共団体を定める仕組みとして「景観行政団体」という概念を設け、都道府県や指定都市及び中核市を景観行政団体とするとともに、それ以外の市町村も都道府県との協議を経て景観行政団体になることができることとしている。

一方、優れた景観のなかには、複数の地方公共団体の行政区域間にわたる広域的景観も存在するが、景観法上は、景観協議会といった制度の用意はあるものの、景観行政団体の性格上、このような広域的景観の形成のみに限った制度上の措置はない。

このため、このような優れた広域的景観の現状と景観形成の取組実態を把握するとともに、良好な広域的景観の形成にあたって、関係する地方公共団体間の役割分担や連携協調のあり方等について、今後の取組の参考となるよう、整理を行うことを目的として、平成 22～23 年度にわたって検討を行った。

検討にあたっては、全地方公共団体を対象にアンケート調査を行うとともに、先行して広域的景観の形成に取り組む地方公共団体の取組状況を把握しつつ、学識経験者及び地方公共団体の景観行政担当者で構成される懇談会において議論を行った。

検討結果については、複数地方公共団体が関係する広域的景観形成であるがゆえの課題について、以下の 2 点を主要な論点として抽出し、どのような対応方策が考えられるかについて、先進事例等をもとに整理している。

- ・広域的景観に関連する複数の地方公共団体間でいかに連携協調を図るか（p 16 参照）
- ・都道府県がいかに適切にその役割を果たすか（p 23 参照）

広域的景観の形成については、前述のアンケート結果によれば、優れた広域的な景観が存在していると認識している地方公共団体（510 団体）のうち、実際に景観形成に取り組んでいると回答したのは 3 割（152 団体）に満たず、その取組はまだこれからの段階である。

本検討結果が、優れた広域的景観の存在の認識や取組への着手、又は、実施段階にある広域的な景観形成の取組の充実にあたっての参考に資することを期待している。

第1章. 広域的景観について

◆1-1 広域的景観とその価値について

広域的景観には、山・山並み、河川、湖、海岸線、田園風景、歴史的な街道等があげられ、当該景観に係わる複数の地域では、固有の地形、気候等の自然環境、歴史や生活・文化等に共通性を持つ場合が多い。

例えば、筑後川の流域では、豊富な水資源を背景とし、上流・中流・下流ごとの地形を活かした田園地域が形成され、また、稲作を活用した酒造業が流域に広がっている。また、シンボルとなる山や海辺がよく見える場所には、富士見台や富士見坂、汐見台等と呼ばれる地名が付けられたり、街路の延長線上に信仰の対象となる山がくるような象徴的な街路空間とする「山アテ」の設計手法が用いられたりする。さらには、シンボルとなる山を眺めて、心を落ち着けたり、明日の天気を予測するなど、広域的景観と日常生活の接点は少なくない。

このような景観は、その影響の範囲や程度が大きく、それに応じた重要な価値を有している。なお、以下のように広域的景観の有する価値を明文化した事例も見られる。

図表1 広域的景観の価値を示した例

地方公共団体名	該当部分
石川県	<p>いしかわの山や海の風景は、一人一人の心に焼きつくふるさとの原風景である。いしかわには、古の時代から、崇敬され、親しまれてきた白山とそれに連なる山並み、加賀から能登にわたる日本海の海岸線など多彩な地形が織りなす豊かな自然景観や、人々の生活の営みが息づくのどかな里山や田園、落ち着いた風情を醸し出す伝統的な街並みなどの文化的な景観がある。</p> <p>これらは、いしかわ固有の自然と歴史や文化に培われた風土の中で、永々と人々の生活や生業が積み重ねられて形づくられた美しく個性的な景観となっており、まさに、かけがえのない県民共通の誇るべき財産である。(いしかわ景観総合条例抜粋)</p>
滋賀県	<p>わたしたちのふるさと滋賀は、美しい琵琶湖、そのまわりに広がる田園、これらを取りまく山々、その中に点在するまちや集落の落ちついたたずまいや多数の歴史的文化遺産など水と緑がおりなす悠久の自然と、そこで営々と営まれてきた人々の生活とが一体となって、うるおいのある湖国の風景が形づくられてきた。</p> <p>これらの風景は、わたしたちにこころのよりどころと安らぎを与え、ふるさととしての愛着をはぐくんでくれたものであり、先人がわたしたちに守り育て、伝えてきてくれた滋賀の貴重な資産であるとともに、未来からのあずかりものである。(ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例抜粋)</p>

図表 2 広域的景観の例

山・山並み



白山
(出典：いしかわ景観づくりガイドブック)



比良山 (出典：滋賀県景観計画)

海岸、湖



千里浜海岸
(出典：いしかわ景観づくりガイドブック)



琵琶湖 (出典：滋賀県景観計画)

田園風景



田園風景 (出典：滋賀県景観計画)

街道等



旧東海道土山宿 (出典：滋賀県景観計画)

◆1-2 広域的景観形成の意義と目的等

(1) 広域的景観形成の意義等

前述のような価値を有する優れた広域的景観を見いだすとともに、その景観を保全し、また価値を高めるため、良好な景観形成に取り組むことが重要である。

なお、複数の地方公共団体が関係する広域的景観形成であるがゆえの意義は、以下のように整理ができる。

○単独の地方公共団体の取組だけでは意味がないまたは解決できない課題への対応

→複数の地方公共団体が連携協調することによって実現が期待できる。

例：河川や湖の水質の保全による景観形成や行政界をまたぐ眺望景観形成

○地方公共団体ごとにバラバラに取り組んでは非効率または効果が限定的な課題への対応

→複数の地方公共団体が連携協調することによって相乗効果が期待できる。

例：観光資源である優れた景観を有する山を案内する統一したサイン等の整備による景観形成

(2) 広域的景観形成の効果や目的意識の共有等

広域的景観は、複数の景観行政団体が関わる広がりのある景観であり、その景観に関わる複数の地域においては地形、気候、歴史や生活・文化等に共通性はあるものの、それぞれの地域と広域的景観との関係は(眺望場所と眺望対象との関係や広がりの中での位置などから)、多様である。

そのため、広域的景観形成の取り組みは、まず、広域的景観の歴史的社会的に認識されてきた価値や、新たに地域で見出した価値を確認し、それらに関係する地方公共団体や住民等で共有することから始めることが大切である。

広域的景観の価値を共有することによって、関係する地方公共団体等は、その保全の取組を将来的な地域の活性化や観光促進といった共通課題への対応につながる取組と位置づけ、協調して取り組むことができるようになると考えられる。

また、広域的景観に関わる複数の地域においては、それぞれの地域に見る立場と見られる立場が生まれる。そのとき、それらの共通課題を共有することにより、それぞれの地域での取組を広域的景観の価値からとらえ直したり、地域の新たな景観の価値創出につなげたりできるようになることが期待される。

(3) 広域的景観形成の目的

実際に広域的景観形成に取り組んでいる地方公共団体の当該広域的景観形成に関する構想や計画、条例等から、景観形成以外に掲げられた目的を抽出すると、次に示すように類型化することができる。

- 自然環境（山、水面等）の保全
- 生活や文化の向上
- 地域の活性化

図表3 広域的景観形成の目的

事例	目的	備考
関門海峡	関門地域は、 <u>海峡のダイナミックな潮流や変化に富んだ海岸線、緑豊かな山々などの素晴らしい自然、そして歴史や文化が薫る美しい街並みが一体となって、対岸や海からの魅力的な景観をつくっています。</u> (中略) わたしたちは、この関門景観を愛し両市民が共に力を合わせてその保全と創出に取り組み、さらに魅力あるものとして後世に引き継いでいくことを、共同でここに宣言します。(関門景観共同宣言抜粋)	福岡県北九州市と山口県下関市が主導的に取り組んでいる
木曾川中流域	<u>木曾川景観の保全・創造を図り、美しい木曾川景観を後世に継承する。</u> (木曾川景観基本計画抜粋)	愛知県犬山市と岐阜県各務原市が主導的に取り組んでいる
矢部川流域	故郷の原風景、心象風景として北原白秋や坂本繁二郎など芸術家らが愛した <u>景観を守り、地域振興や観光まちづくりの資源として活かしながら、新たな魅力ある「素晴らしい景観」を協働して育てていきます。</u> (矢部川流域景観テーマ協定抜粋)	福岡県が主導的に取り組んでいる
四万十川流域	第1条 この条例は、四万十川の保全及び流域の振興について、基本理念を定め、並びに県、流域市町、事業者、県民及び旅行者等の役割を明らかにするとともに、四万十川の保全及び流域の振興に関する方策を定め、 <u>流域において、多様な生態系及び景観の保全を基礎とした生活、文化及び歴史の豊かさの確保並びに持続的な発展を目指した振興を図り、もって四万十川を県民・国民共有の財産として、後世に引き継ぐことを目的とする。</u> (高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例抜粋)	高知県及び流域5市町が連携して取り組んでいる

注：上記は広域的景観形成に取り組んでいる事例のうち、都道府県又は市町村が主導的に若しくは都道府県及び市町村が連携して取り組んでいる事例を、それぞれ例示したもの。

(4) 広域的景観の捉え方

広域的景観の捉え方は様々であり、都道府県においては、自身が景観形成に取り組む対象範囲を明確にする観点等から、下記のように整理されている事例がある。

○広域的景観の捉え方の例（北海道）

- 北海道では、「美しい景観のくに、北海道」をめざし、北海道景観計画における良好な景観形成の方針として「一体性と連続性のある広域景観づくり」を位置づけた。この広域景観づくりを推進するため、広域的景観とは、複数の市町村にまたがる景観であることに加え、気候や風土の一体性、山並み等の地形の骨格の共有、歴史・文化等による一体性・共通性のいずれかの条件を備えた景観と定義し、これを道として取り組むべき対象と位置づけ、広域景観推進地域の指定や関係市町村で構成する協議会の設置等に取り組んでいる。



出典：北海道景観づくりポータルサイト

○広域的景観の捉え方の例（石川県）

- 石川県では、いしかわ景観総合条例に基づくいしかわ景観総合計画において、市町を超えた広域的な景観づくりを位置づけ、景観法に基づく石川県景観計画では「複数の市町にまたがる広域幹線道路や海岸線など広域的・連続的な景観の形成を図るべき地域」を景観形成重要地域として指定している。また景観計画と別に独自の「石川県眺望計画」を定め、「山並みや海岸線等の重要な眺望景観として特に広域的な景観の形成を図るべき地域」を眺望保全地域として指定し、広域的観点から保全が必要な眺望景観に取り組んでいる。

図 石川県の景観に関する取組

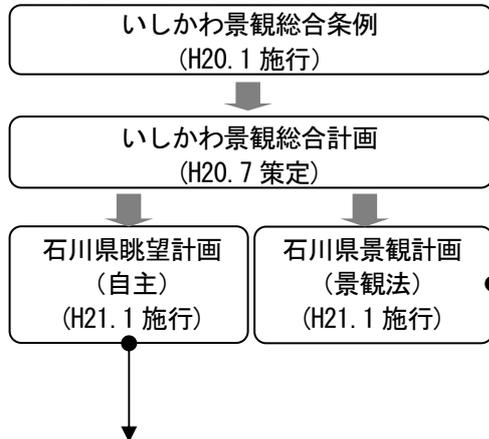


図 景観形成重要地域（石川県景観計画での位置づけ）



景観形成重要地域は、「複数の市町にまたがる広域幹線道路や海岸線など広域的・連続的な景観の形成を図るべき地域」が指定されている。

図 木場潟から白山の眺望（石川県眺望計画での位置づけ）



出典：石川県ホームページ

○広域的景観の捉え方の例（福岡県）

- ・福岡県は、筑後川流域において、景観法に基づく事項を規定し、「市町の境界を超え相互に連携しながら調和と整合を図る計画」として「筑後川流域景観計画」を策定し、広域的景観に取り組んでいる。本計画では、「美しい大河に抱かれた実りと彩りをつなぐ景観まちづくり」をテーマに景観形成を推進することとし、地域で景観形成に取り組むことの効果が示されている。

図 対象区域



●景観形成の効果

- ・地域の個性を活かした「魅力」を育む
- ・快適な「生活環境」を生み出す
- ・地域への愛着や誇りを育み、「地域力」を高める
- ・観光・交流による地域の「活力」を創出する
- ・地域の魅力が固有の「価値」を高める

出典：福岡県ホームページ

景観法には、広域的景観の定義はない。しかし、地形や歴史、生活・文化等の共通性を有するものとして一体的に取り扱うことが合理的と考えられる複数の地方公共団体に関わる広域的景観は存在している。

「山や河川など、それ自体が広域的に広がっている景観」

「前景となる市街地や集落、田園などと背景にある山並みなどが一体となって形成される景観」

「シンボルとなる眺望対象が遠方にあるなど、眺望が広域にわたる景観」 など
多様な広域的景観のとらえ方がある。

こうした広域的景観は、地方公共団体の立場からは、

- ・広域に広がる景観は、その景観そのものが行政界をまたぎ、関係する地方公共団体はそれぞれ景観を保全する立場となる
- ・前景が背景と一体となる景観は、行政界をまたいで景観が構成されている場合と眺望が行政界をまたぐ場合の両方があり、関係する地方公共団体は景観を保全する立場や眺望したりされたりする地域を考える立場となる
- ・広域の眺望景観は、眺望が行政界をまたぎ、関係する地方公共団体は眺望したりされたりする地域を考える立場となる

といったとらえ方で広域的景観を考えることになる。

ところで、景観法における景観行政団体は、一の区域に対する景観行政についての責任を持つ地方公共団体を定める仕組みであるが、景観法上は、景観協議会といった制度の用意はあるものの、複数の地方公共団体に関係する広域的景観の形成のみに限った制度上の措置はない。

そこで、この景観行政団体の制度的性格等を踏まえ、ここでは、複数の地方公共団体に関係する景観形成であることに着目し、広域的景観についての議論を展開する。

(参考) 広域的景観に関する景観法等における取り扱いについて

- ・景観行政団体の制度は、一の行政区域について景観行政に責任を持つ地方公共団体を定める仕組みである。
- ・従って、都道府県が広域的な景観形成の観点から、複数の市町村の区域にわたって景観計画を策定している場合に、ある市町村が景観行政団体になり、景観計画を策定した場合は、都道府県はその区域に対する景観行政団体としての権限を有しないこととなる。
- ・このため、景観法運用指針では、広域的な景観形成にあたって、協議による景観施策の整合性の確保や、景観協議会制度の有効活用を提示している。

■景観法運用指針（抜粋）

(3) 広域的な景観形成の推進の仕組み

景観行政団体は、一の行政区域について景観行政に責任を持つ地方公共団体を定める仕組みであるが、例えば、河川の両岸、海峡間、山岳の眺望、連坦した市街地等複数の景観行政団体の行政区域間にわたる広域的な景観の形成について、各景観行政団体間の連携により、調和のとれた規制誘導を実施する必要がある場合も想定される。

広域的な景観形成の取組が、支障なく整合的に行われるよう、関係する景観行政団体が互いに協議し、又は、必要に応じて、関係する地方公共団体の意見を聴く等して、その適切な推進が図られるよう、十分配慮することが望ましい。例えば、河川の両岸や海峡間等において広域的な景観の形成を検討する場合に、複数の景観行政団体が、それぞれの景観計画において、当該景観計画区域における良好な景観形成に関する方針や良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項等のうち、当該広域的な景観の形成に関する部分について、統一的又は整合的な内容を定めることが望ましい。

このような場合、各景観行政団体間の規制誘導策の連携・調整の場として、法第15条第1項に基づく景観協議会を活用することが望ましい。例えば、互いの景観協議会に関係行政機関として参加し、共同で一つの景観協議会として運用すること等が考えられる。

また、景観計画を策定する段階においても、法定外の任意の協議会を組織して、景観行政団体間等で共同で景観計画の案の検討等を行うことも考えられる。

◆ 1-3 広域的景観と取組概況

現時点において、全国に広域的景観といえるものがどれほど存在しているのか、その景観形成の取組実態はどうなっているのか等について、アンケート結果をもとに整理した。

なお、本アンケートでは、『広域的景観』を「区域が行政界をまたぐか、行政界をまたいで眺望される景観」と定義して実施した。

○アンケートの実施概要

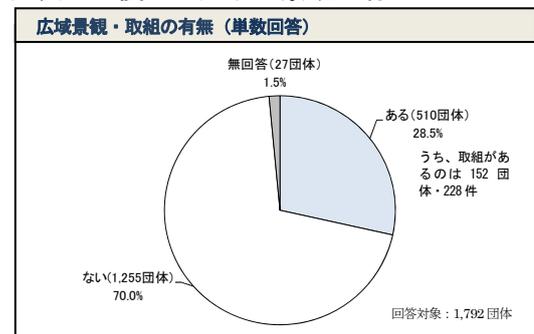
- ・対象：全国の全ての地方公共団体（1,792 団体）
- ・時期：平成 23 年 9 月
- ・回答：1,765 団体（回答率 98.5%）

1) 広域的景観の概況

○優れた広域景観の有無

優れた広域的景観があると回答した地方公共団体は 510 団体・803 件であった。

図表 4 優れた広域的景観の有無

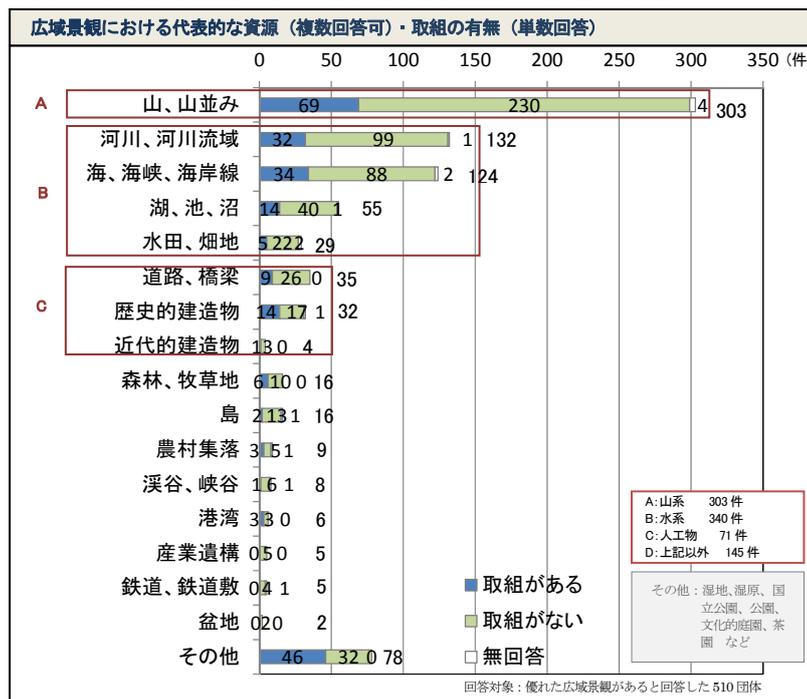


○広域的景観を構成する資源の種類

広域的景観資源の種類は、山・山並みが多くなり、次いで河川・河川流域、海・海峡・海岸線となっている。これらをさらに類型化すると、山系 303 件、水系 340 件、人工物 71 件、それ以外 145 件となる。

これらから、広域的景観の種類は、地形の大きな骨格となる自然的な要素を対象とする取組が多いことがわかる。

図表 5 広域的景観における代表的な資源・取組の有無



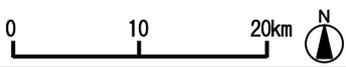
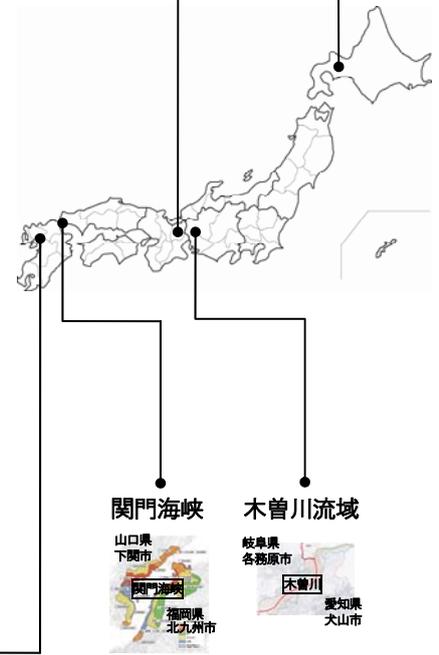
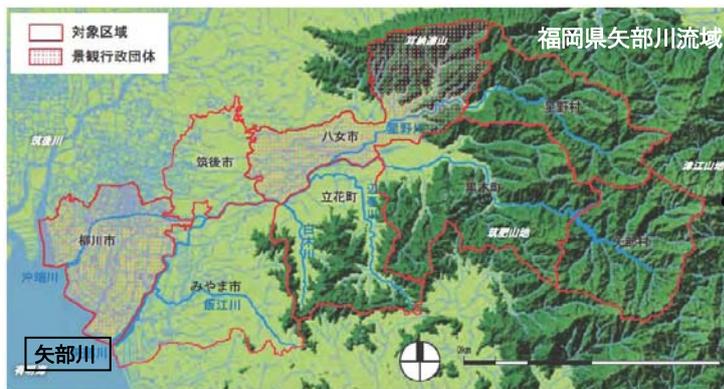
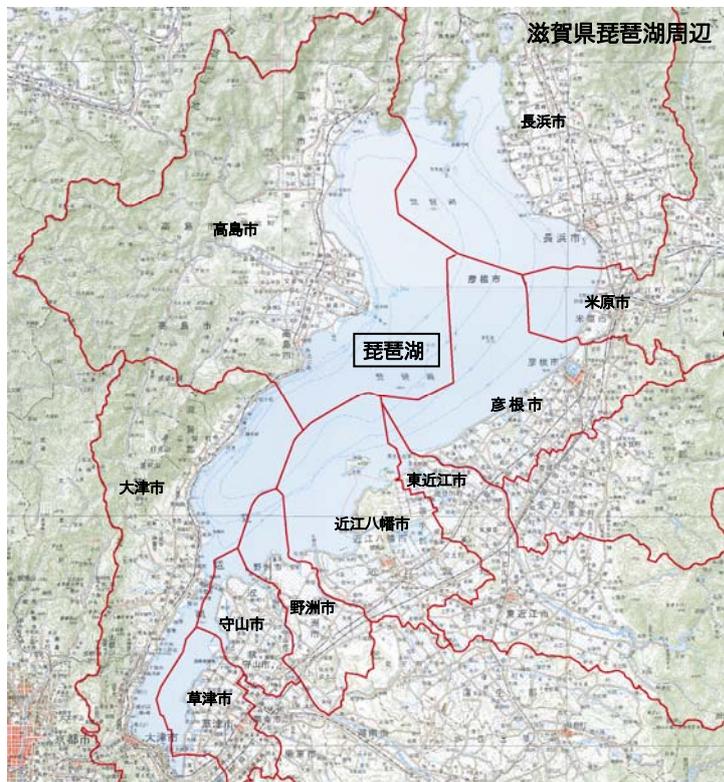
(参考1) 広域的景観の類型と概要

	資源	概念図	特徴	取組事例
A：山系 303件	山・山並み (303件)		眺望は、山頂への見通しと、山並みを背景としたパノラマの2種類があり、いずれも眺望対象までの距離があり、中～遠景となるケースが多い。	<p>白河市：南湖から那須連山への眺望</p> <p>北海道：羊蹄山麓等の自然景観</p>
B：水系 340件 (右記の他、水田、田畑29件を含む)	河川、河川流域 (132件) 海、海峡、海岸線 (124件) 湖、池、沼 (55件)		眺望は、水辺・水面への見通しと、水面・後背の市街地・山並みの一体的なパノラマの2種類がある。いずれも眺望対象までの距離が長く、中～遠景となるケースが多い	<p>各務原市、犬山市：木曾川流域</p> <p>北九州市、下関市：関門海峡</p> <p>福岡県：矢部川流域</p> <p>滋賀県：琵琶湖周辺</p>
C：人工物 71件	道路、橋梁 (35件) 歴史的建造物等 (36件)		<p>道路等と沿道の街なみによる一体的な眺めで、近～中景となるケースが多い。</p> <p>眺望は対象施設への見通しと、周辺の街並みと一体となったパノラマがあり、近～中景のケースが多い。</p>	<p>北海道：シーニックバイウェイ※</p> <p>東京都：国会議事堂等への眺望</p>

※件数は図表5から引用

※シーニックバイウェイとは、みちをきっかけに地域住民と行政とが連携し、景観をはじめとした地域資源の保全・改善の取組を進めることにより、美しい景観づくり、魅力ある観光空間づくり、活力ある地域づくりを図る取組。

(参考2) 広域的景観の同一縮尺比較

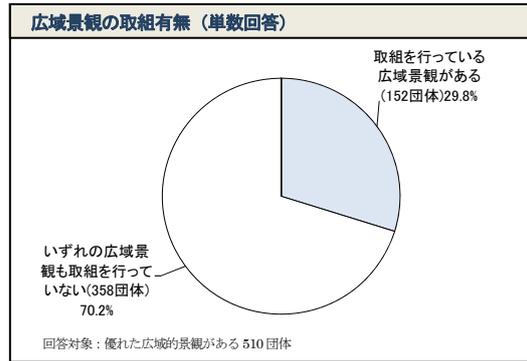


2) 広域的景観形成の取組概況

○広域的景観形成の取組の有無

広域的景観があると回答したうち、取組があるのは152団体・228件となっている。

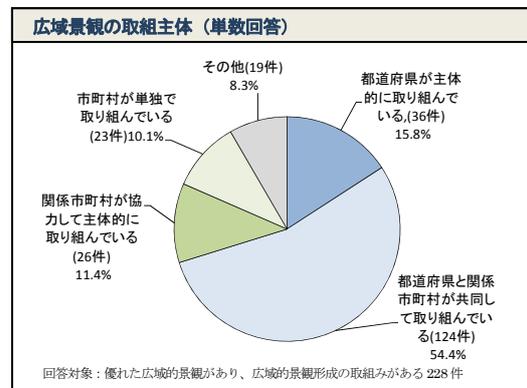
図表6 広域的景観形成の取組有無



○広域的景観形成の取組の主体

広域的景観形成に取り組んでいる事例のうち、その主体は、都道府県と市町村が共同で取り組んでいる例が54.4%と最も多く、次いで都道府県主体が15.8%、関係市町村の協力が11.4%となっており、都道府県が関与しているケースが比較的多いことが伺える。

図表7 広域的景観形成の取組主体



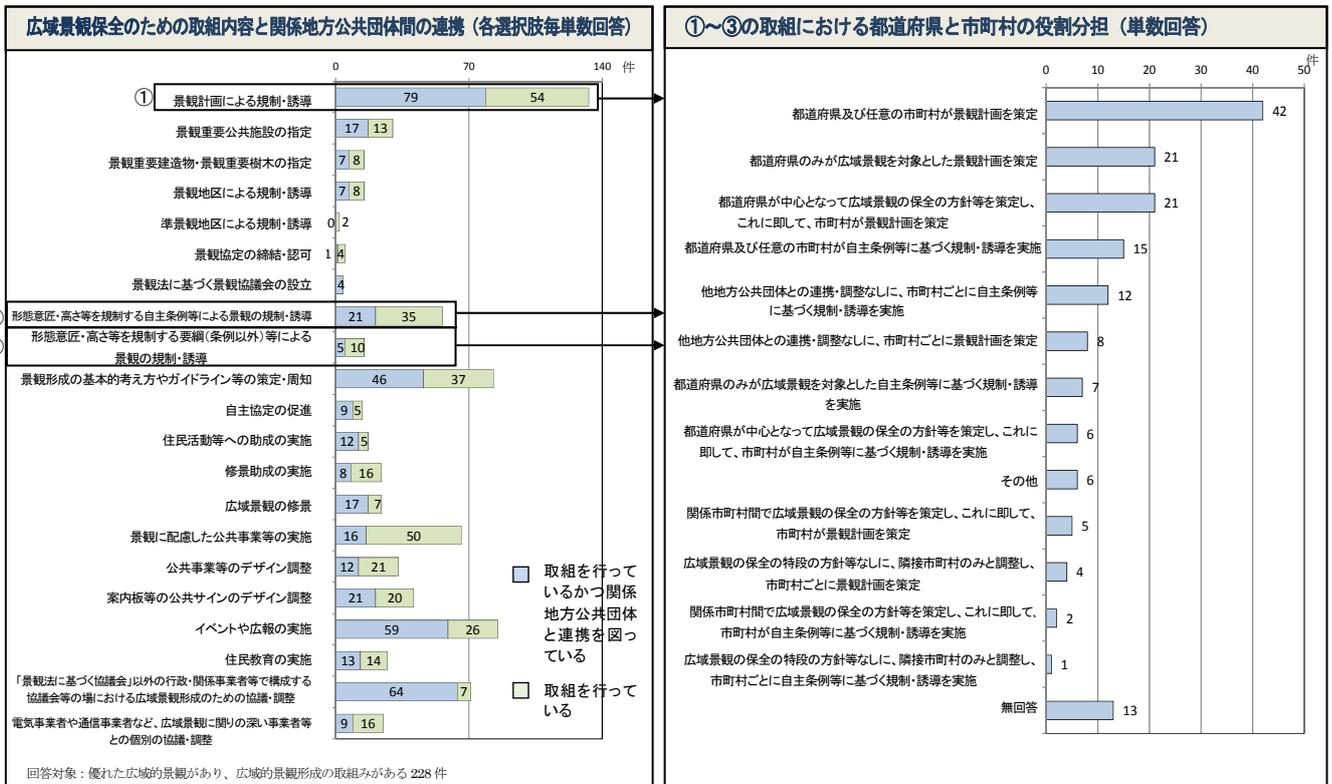
○広域的景観形成のための取組内容と関係地方公共団体間の連携状況

広域的景観形成の取組は、景観計画による規制・誘導がもっとも多く、その半数以上において地方公共団体間で連携が図られている。また景観形成の基本的考え方やガイドライン等の策定・周知も多く、連携状況も同様である。取組の形態としては、規制・誘導の取組が多く、連携も一定程度図られているといえる。

その他、イベントや広報の実施、広域的景観形成のための協議・調整の取組が比較的多く、当然ながら連携の割合が高い。

一方、景観に配慮した公共事業等の実施や公共サインのデザイン調整等の公共事業の取組も比較的多いが、連携の割合は比較的低い。連携の割合については、個々の事業自体のスケール等にも左右されるものと考えられるため、一概には比較できない。

図表 8 広域的景観形成の地方公共団体間の連携・役割分担

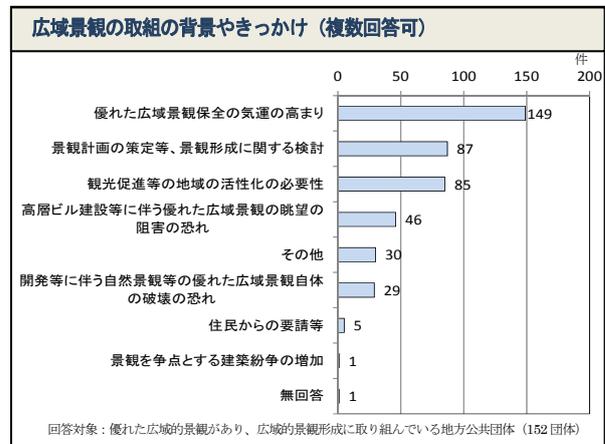


3) 広域的景観形成に取り組むきっかけ、必要と考えられること、取り組めない理由

○広域的景観形成に取り組むきっかけ

優れた広域景観保全の機運の高まりが最も多い。

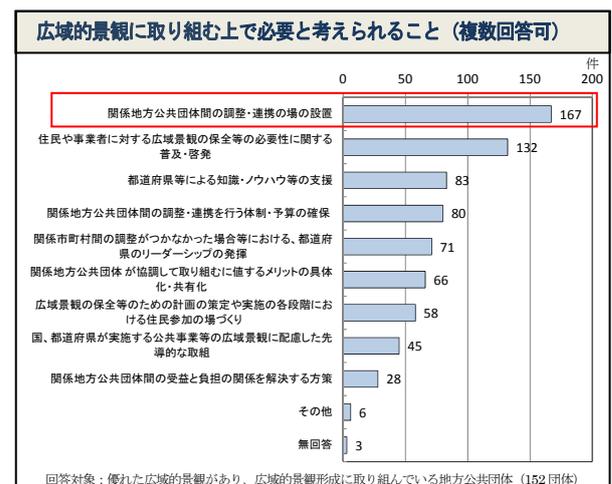
図表9 広域的景観の取組の背景やきっかけ



○広域的景観に取り組む上で必要と考えられること

関係地方公共団体間の調整・連携の場の設置が最も多い。これは、複数の地方公共団体が関係するがゆえの事項でもある。

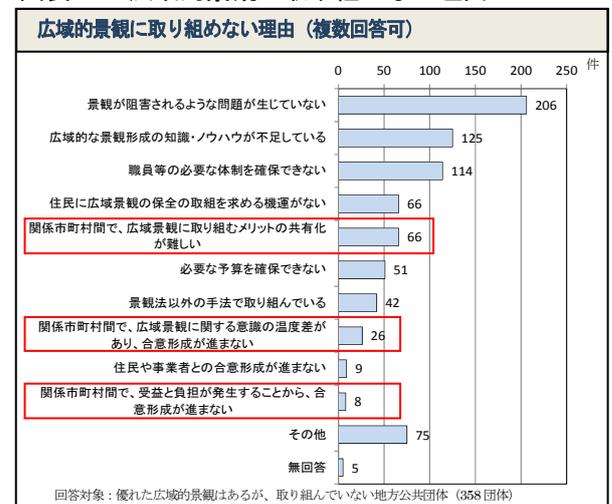
図表10 広域的景観に取り組む上で必要と考えられること



○広域的景観に取り組めない理由

「問題が生じていない」が最も多く、次いで「知識・ノウハウの不足」となっており、複数の地方公共団体が関係しているがゆえの事項は多くないが、その中では、関係地方公共団体間で広域的景観に取り組むメリットの共有化が困難との回答が最も多い。

図表11 広域的景観に取り組めない理由



第2章 広域的景観形成について

◆ 2-1 広域的景観形成における主な論点

広域的景観形成に取り組む地方公共団体へのヒアリング、地方公共団体アンケート結果や有識者の指摘等を踏まえ、複数の地方公共団体に関係するがゆえの課題について、次の2点を主な論点として整理した。

①広域的景観に関係する複数の地方公共団体間で、いかに連携協調を図るか

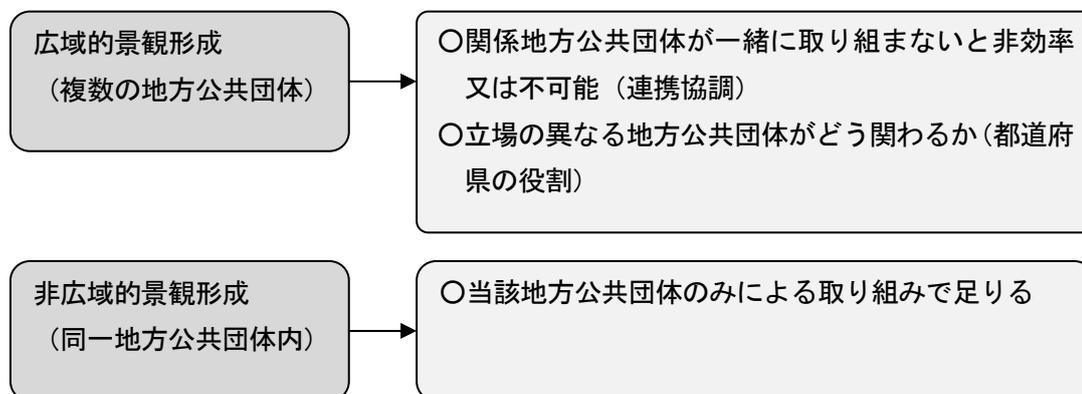
(地方公共団体間の連携協調方策)

- 多くの場合に広域景観に関係する地方公共団体が連携協調を図らないと景観形成の取組ができない、又は非効率となるため。

②都道府県がいかに適切にその役割を果たすか(都道府県の役割)

- 都道府県の景観行政に対するスタンスや、広域的景観の価値や規模、市町村間の調整状況に応じ、都道府県がいつどのようにその役割を果たすかが広域的景観形成の取組の成否や円滑な推進に大きくかかわるため。

図表 12 同一地方公共団体内で景観形成に取り組む場合との対比



◆2-2 広域的景観形成の取組方策

◆2-2-1 連携協調の方策

同じ広域的景観を有する複数の地方公共団体間における連携協調の方策について、先行する具体的取組事例をもとに、以下の通り有効と考えられる方策等をまとめた。

【段階別の取組ポイント】

<初動段階>

1. 広域的景観形成着手の意思決定に向けた取組

→広域的景観の有する価値の評価・共有及び広域的景観形成の意義・目的の整理、関係地方公共団体への連携協調の働きかけ及び問題意識の共有、連携協調の意思決定

<実施段階>

2. 広域的景観形成の実施体制の整備の取組

→連携協調や施策実施の体制の整備

3. 広域的景観形成の基本的方針の決定の取組

→広域的景観形成の方針の整理・共有・決定

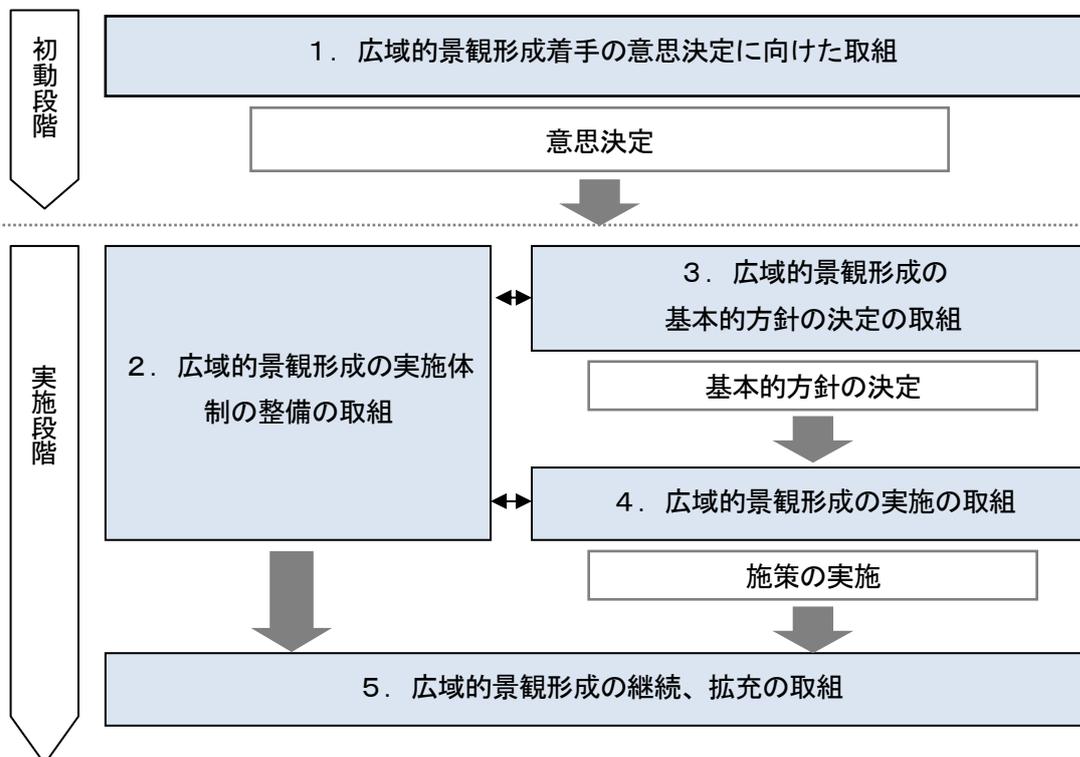
4. 広域的景観形成の実施の取組

→具体的施策の実施

5. 広域的景観形成の継続、拡充の取組

→施策内容・体制等の拡充

図表 13 取組の段階



【具体的な方策】

1. 広域的景観形成着手の意思決定に向けた取組

(1) 広域的景観の有する価値の評価・共有

広域的景観がどれだけ優れた価値を有しているのか、広域的景観を失うことがどのような影響を及ぼすことになるのかの把握・整理を行う。

<事例4> 矢部川流域（p 資 21、資 22）

福岡県が主導し、関係市町村、地域住民と連携し、筑後地域における景観づくりの基本理念や基本的な考えを筑後景観憲章として制定することによって、地域の良さを具体化して共有している。憲章を方言で記載することによって、地域のアイデンティティも示されているといえる。

<その他の事例>

「いしかわ景観総合条例」、「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」(P.2)

(2) 広域的景観形成の意義・目的の整理

広域的景観形成が関係地方公共団体にとってどのような意義を持つのか、なぜ複数の地方公共団体が連携協調した取組が必要なのか、連携協調した取組によってどのような成果がもたらされることが期待できるのかの把握・整理を行う。

その際、1-2(2)に示したように、景観形成のみにとどまらない、地域の活性化や観光促進など、より上位の目的や他の政策目的の達成の手段として取り組むものであることを意識した整理を行い、関係者の理解を得やすいよう工夫することが効果的と考えられる。

<事例1> 羊蹄山麓（p 資 4～資 6）

羊蹄山麓7町村と北海道によるワーキング等で羊蹄山を地域の共有シンボルとして保全することによって地域ブランドの印象づけの強化が期待できるなどの広域的景観の取組意義について確認した。さらに同ワーキングから移行した協議会と地元住民等が共同で広域的景観形成のあり方を検討し、共通認識が得られた事項を羊蹄山麓広域景観づくり指針としてまとめた。

<事例4> 矢部川流域（p 資 21、資 22）

福岡県と関係市町村、地域住民等が協議し景観資源や景観形成の方向をまとめたマスタープランである「テーマ協定」を締結し、協働で矢部川流域の景観を守り育て、地域振興や観光まちづくりの資源として景観を活かすことを目的として定めた。

(3) 関係地方公共団体への連携協調の働きかけ及び問題意識の共有

上記で整理を行った広域的景観の有する価値や広域的景観形成の意義・目的をもとに、関係する地方公共団体に広域的景観形成の連携協調を働きかけるとともに、問題意識の共有を図る。

このプロセスの手法として、広域的景観保全の必要性・重要性の共有の働きかけ（ボトムアップ）や首長から首長への働きかけ（トップダウン）があげられる。

ボトムアップについては、地方公共団体同士の協議の積み上げによる場合のほか、住民運動の展開による場合も想定される。前者の場合、市町村の要請などから、都道府県が仲介し、関係市町村を取りまとめるケースも考えられる。

<事例1>羊蹄山麓 (p 資 2)

羊蹄山麓では、土地開発の活発化等に対し、地元町村に景観保全の必要性の問題意識が共有されはじめたことを受け、北海道が関係市町村に呼びかけ、関係地方公共団体で構成される任意の羊蹄山麓広域景観づくり推進協議会を設置した。

<事例3>関門海峡 (p 資 14)

後述 (P. 20 参照)

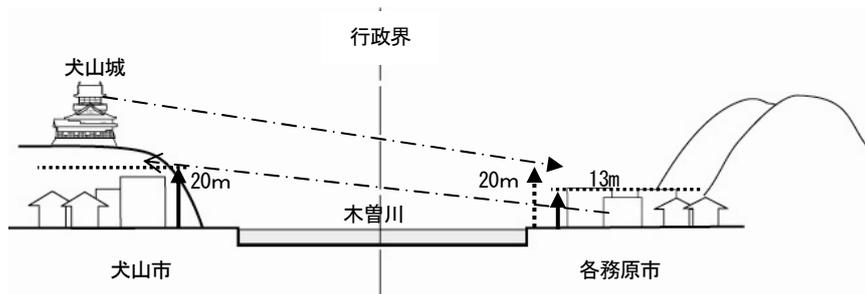
<事例5>天橋立周辺 (p 資 24)

日本三景である天橋立は、景観資源として重要であり、複数の市町にまたがる景観でもあることから、京都府が関係市町に呼びかけ、天橋立とその周辺のまちづくりと景観形成について検討するため、行政、観光協会等の地元関係者、有識者等からなる天橋立周辺景観まちづくり検討会を設置した。検討会において、住民・事業者・行政が一体となって天橋立周辺地域の魅力を向上させる景観まちづくりを進めていくためには、全ての立場の人が共有できる天橋立のあるべき姿や目標像を明らかにしていくことが必要であるとの問題意識を共有し、天橋立周辺景観まちづくり計画の検討を行った。

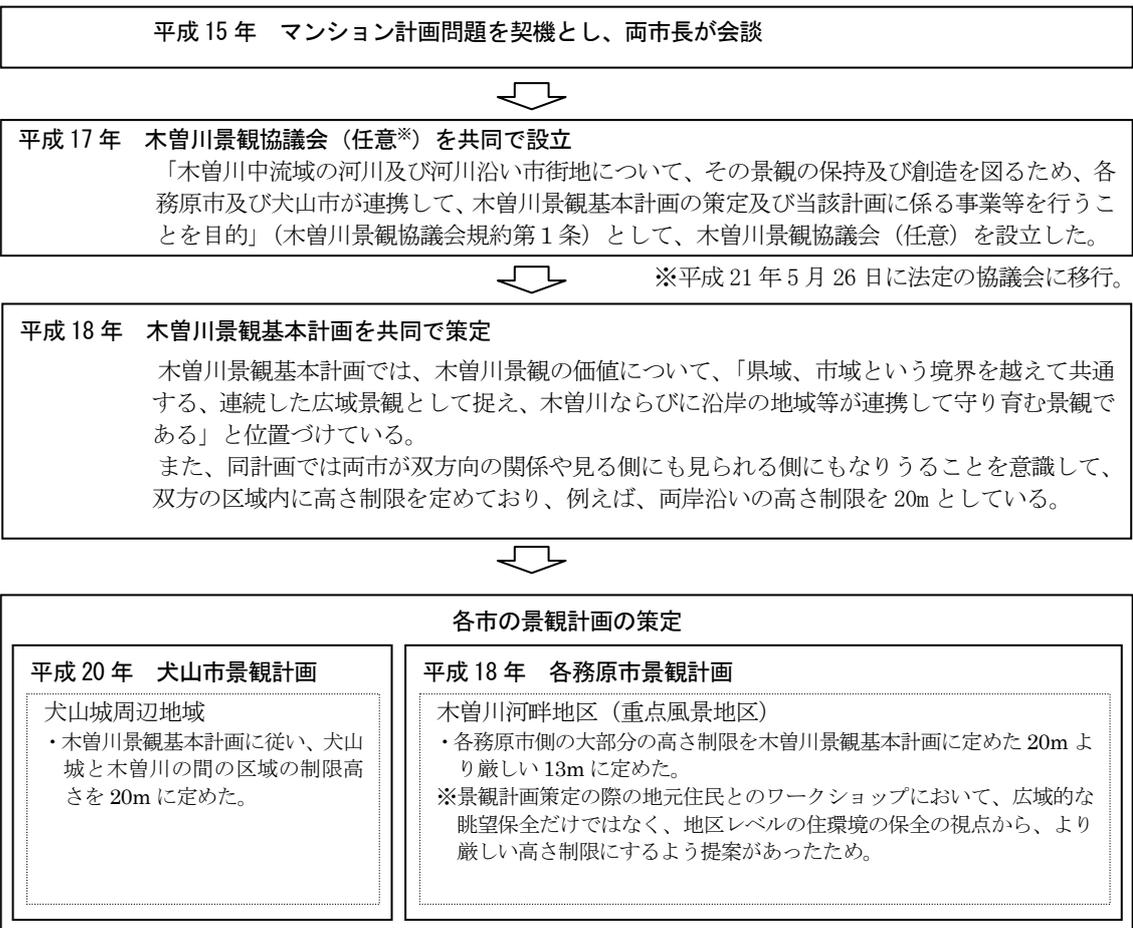
眺望確保の調整事例（＜事例2＞木曽川流域（p 資9））

行政界をまたぐ眺望を確保する場合には、ある一面だけをとらえれば、眺望を享受する側と眺望を提供する側といった、一見一方向的な見方がなされる場合があるため、初期の段階より、1-1に示した広域的景観の有する価値と1-2に示した広域的景観形成の意義等を共有することによって、双方にもたらされうる効果や双方向の関係等を十分に意識し、広域的景観形成に連携協調して取り組むことが重要である。各務原市と犬山市においては、このような取組を下記のように実践している。

図表 14 木曽川流域の概念図



図表 15 経緯



(4) 連携協調の意思決定

上記の取組をもとに関係地方公共団体において連携協調の意思決定を行う。

<事例3> 関門海峡 (p 資 14, 資 17)

両市長の会談をきっかけに地域間連携の下地づくりがされた中で、北九州市長が名誉塾長を務める官民連携のまちづくりに関する自己啓発講座において、対岸の下関市と共同で景観向上のための取組を行うことについて提案があったことをきっかけに、両市が協定を締結し連携協調の意思決定を行った。

2. 広域的景観形成の実施体制の整備の取組

(1) 連携協調や施策実施の体制の整備

複数の地方公共団体が関係する広域的景観形成においては、連携協調した施策の実施、また、各種施策実施後の統一した制度運用、施策効果の検証等のため、意思疎通を図る場の構築が必要である。このため、景観協議会の設置等、連携協調や施策実施の体制を整備する。

<事例1> 羊蹄山麓 (p 資 7)

羊蹄山麓では、広域的景観形成のため、関係7町村及び北海道で構成する任意の羊蹄山麓広域景観づくり推進協議会を設置した。特定テーマを検討する下部組織の設置等を行い、シーニックバイウェイなど関係施策との連携やNPO等の関係団体との連携を図り、継続的な活動を行っている。

<事例2> 木曾川流域 (p 資 10)

各務原市と犬山市では、共同で任意の木曾川景観協議会を設置し、景観計画策定後は、両市長と、重要な景観資源であり、景観重要公共施設である木曾川の管理者である国や支流等の水系、その他の公共施設の管理者である県等で構成される任意の木曾川景観協議会を設置し、両市の景観計画策定後に法定の協議会に移行した。

3. 広域的景観形成の基本的方針の決定の取組

(1) 広域的景観形成の方針の整理・共有・決定

関係する地方公共団体が共同して具体的な広域的景観形成の方針や景観形成基準等を検討し、各地方公共団体の景観計画などへ位置づけ、これに即して広域的景観形成のための具体的施策の展開を図る。

<事例2> 木曾川流域 (p 資 10)

各務原市と犬山市が共同で設置した任意の木曾川景観協議会において、木曾川の景観形成の基本的な考え方を示した木曾川景観基本計画を策定した。両市がそれぞれ同計画との整合を図り、景観計画を策定した。

<事例3> 関門海峡 (p 資 18)

下関市と北九州市が共同で設置した地方自治法に基づく関門景観協議会

において、関門景観基本構想を策定した。両市がそれぞれ同構想との整合を図り、景観計画を策定した。

4. 広域的景観形成の実施の取組

(1) 具体的施策の実施

連携協調を図り、以下に示すような施策を実施する。

- ・ 基準内容の統一化を図った建築物等の規制・誘導
- ・ 公共施設が広域的景観である場合、関係する複数の地方公共団体による同一の公共施設に対する景観重要公共施設の設定
- ・ 景観形成の基本的な考え方やガイドライン等の設定・周知
- ・ 法定の協議会以外の行政・関係事業者で構成する協議会等の場における広域景観形成のための協議・調整
- ・ 案内板等の公共サインのデザイン調整
- ・ イベントや広報の実施による普及・啓発活動の実施の設定 等

<事例1>羊蹄山麓 (p 資 3,7)

北海道景観計画では、広域的景観を推進すべき地域を示し、主要な道路、河川を景観重要公共施設に位置づけ、整備の際には周辺景観に配慮するよう求めている。

また、任意の羊蹄山麓広域景観づくり推進協議会において、羊蹄山麓景観広告ガイドラインを策定し、共通サインによる地域の一体性の創出に取り組んでいる。

同協議会活動の一環として、住民や事業者も参加する懇談会を年1回開催し、協議会活動の報告、他地域における取組事例の紹介などを通じ、広域的景観形成の普及啓発に取り組んでいる。

<事例2>木曾川流域 (p 資 11、12)

各務原市と犬山市では両市の景観計画において、共通して木曾川を景観重要公共施設として位置づけている。景観重要公共施設の整備の際の各市に対する任意の協議内容・結果について景観協議会に報告することにより情報の共有化を図っている。

<事例3>関門海峡 (p 資 18,19)

下関市と北九州市は共同で景観形成の基本的な考え方を示した関門景観基本構想を策定し、両市がそれぞれ同構想との整合を図り、景観計画を策定した。また両市において同一名称、同一条文の関門景観条例を制定するなど、徹底して一体的取組を行っている。また、両市の建築士会が共同で景観形成の意識啓発に関するイベントを実施している。

<事例5>天橋立周辺 (p 資 24)

日本三景である天橋立においては当初、京都府が当該地域のみを対象に天橋立周辺地域景観計画を策定し、当該景観計画区域に属する宮津市は景観行政団体への移行に伴い、同計画の同市域分をそのまま継承した計画を同市の景観計画とした。

5. 広域的景観形成の継続、拡充の取組

(1) 施策内容・体制等の拡充

広域的景観形成の取組効果を検証し、継続的な取組を行うため、施策対象や内容の充実や体制の強化等の検討を行う。

<事例1>羊蹄山麓 (p 資 7)

羊蹄山麓広域景観づくり推進協議会の下部組織である景観広告推進部会において羊蹄山麓景観広告ガイドラインを策定した。さらに、スキーリゾート地であるひらふ坂地区では、住民、事業者、行政が一体となって、このガイドラインよりきめの細かい地区独自のルールづくりを検討し、協議会がこの取組を支援するなど、施策の充実や取組の発展がなされている。

<事例2>木曾川流域 (p 資 12)

地元住民が参加する木曾川景観協議会意見交換会で出された意見をもとに各務原市では木曾川及び大安寺川沿いの遊歩道の整備の計画を策定した。また、木曾川景観協議会を契機に、木曾川や両市の歴史遺産を活かした都市づくりを行う「まちづくり盟約」を締結し、ウォーキングコースの整備やイベントの共催を検討するなど、施策内容の拡充を図っている。

事例目次

<事例1>羊蹄山麓	… p 資-2	<事例4>矢部川流域	… p 資-20
<事例2>木曾川流域	… p 資-9	<事例5>天橋立周辺	… p 資-23
<事例3>関門海峡	… p 資-14		

◆2-2-2 都道府県の役割

広域行政の主体者である都道府県は、広域的景観に対するスタンスを明確化することが大切であり、それに応じて、自主条例に基づく広域的景観形成に関する方針や計画立案や、景観協議会等を活用した直接的な関与、景観に関するビジョンや都道府県景観計画に基づき市町村景観計画への趣旨の反映を図る等の間接的な関与、市町村間の調整状況に応じた調整機能を担うなど、様々な役割が想定しうる。いずれにしても、広域的な景観形成を進める上では、果たすべき役割は小さくないと考えられる。

景観行政に対するスタンスは都道府県によって異なっており、そのスタンスに応じて、都道府県がどのような役割を果たしうるかについて、以下に整理した。

1) 景観行政に対するスタンスに応じた役割

①自ら景観計画を策定する場合

都道府県景観計画の区域内では、景観計画による規制・誘導等の実施が想定される。一方、景観行政団体となった市町村の区域は都道府県景観計画では措置できないため、都道府県が積極的に広域的景観形成に関与する意向がある場合は、自主条例を活用した対応を行うことも考えられる。

②自らは景観計画を策定せず、市町村の景観計画策定を支援する場合

都道府県は、広域的景観形成のビジョンを提示し、市町村による取組を促進することが想定される。

この場合であっても、道路や河川等が広域的景観の資源である場合に、都道府県が主体となり景観協議会を設置し、関係地方公共団体間の連絡調整の場づくりを行ったり、景観重要公共施設の設定の協力や公共施設管理者間の調整を行うことが期待される。

③共通

必要に応じ都道府県が主体的に景観協議会等の場づくりや、市町村に対する景観形成に関する情報・ノウハウの提供、技術支援の実施等を行うことが考えられる。

また、市町村が主体的に関係市町村間の調整に取り組む場合は、都道府県の景観関連施策への位置づけや適時適切な情報・ノウハウの提供、技術支援の実施等が想定できる。

2) 都道府県の景観計画への広域的景観形成の位置づけ後の留意点

景観行政団体となった市町村の景観計画区域が都道府県景観計画の区域外になる場合、次の点に留意が必要であると考えられる。

- ・都道府県が景観計画等に示した目的や景観形成の方針及び基準を、市町村の景観計画で十分に受け止め、都道府県景観計画等との整合を図ること
- ・市町村間で景観形成基準等の運用にばらつきが生じないように、都道府県及び市町村間において意見や情報の交換の場を設置し、制度運用の統一を図ること
- ・関係する市町村間において広域的景観の価値を共有する過程において、都道府県が調整機能を果たす必要がある場合があること

むすび

今回の検討は、現行の景観法の仕組みを踏まえ、複数の地方公共団体が関係するという観点から広域的景観であるがゆえの課題に着目し、まずは現時点における先進的取組をもとに、優れた広域的景観を有するそれ以外の地方公共団体の今後の取組に資すると思われる事項について整理を行った。

全国的に広域的な景観形成の取組はまだこれからの段階であるが、広域的な観点から地域の潜在的な自然景観資源を生かした第一次産業の振興や観光事業の推進によって、地域の魅力を総合的に可視化すると共にブランド化し、景観による地域の活性化を図ることは、日本全国でまだ十分な可能性があると思われる。そのためにも、都道府県や関係市町村による景観資源の発掘と景観形成の推進及び一層の緊密な連携と協調が期待される。このため、引き続き、先行的な取組の状況を踏まえつつ、より効果的な対応方策等の検討を深め、得られた知見の周知に努めるとともに、検討過程において明らかになった法制度的課題の解決に努めることが求められる。

特に、一般市が、景観行政団体となって都道府県景観計画の区域外となることに対し、現行制度を前提とすれば、景観行政の一貫性を保つツールとして景観協議会等の制度を任意に活用することは可能である。しかし、都道府県として果たすべき役割を円滑に実施するためには明示的根拠が必要であるとの議論もあることから、引き続き都道府県による景観行政の支援に資する制度的枠組みの充実方策の検討も継続していく必要がある。