

# 地域づくりへの内在的展開力を有する 景観政策の実施過程に関する事例分析

～長野県・旧開田村を対象として～

山田 圭二郎<sup>1</sup>・藤倉 英世<sup>2</sup>

<sup>1</sup>正会員 博士（工学） （株）オリエンタルコンサルタンツ社会環境事業部（〒151-0071 東京都渋谷区本町3-12-1住友不動産西新宿ビル6号館, E-mail:yamada-ki@oriconsul.co.jp）

<sup>2</sup>正会員 公共経営修士（専門職）  
（〒110-0001 東京都台東区谷中3-8-8, E-mail:hideyo1@ba3.so-net.ne.jp）

景観に関わる取り組みには、単に良好な景観の保全・創出のみならず、様々な成果と波及効果により地域づくりに資する可能性が認められる。こうした景観に係わる様々な取り組みを政策として地域づくりに積極的に活用するためには、景観政策の本質的構造を捉え、地域における景観マネジメントのあり方を再構築していく必要がある。本研究は、約40年にもわたり独自に景観政策を実施し続け、地域づくりへの様々な成果を達成している旧開田村（現・長野県木曾町）を対象とし、景観政策の実施過程の詳細な分析を通じ、景観政策の成果を地域づくり展開させる手順・工夫を抽出するとともに、景観政策の概念構造モデルを用い、それらの手順・工夫が景観政策の持つ本質的構造に由来することを示した。

キーワード: 地域づくり, 景観政策, 実施過程, 手順, 事例分析, 旧開田村

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

わが国では、「美しい国づくり政策大綱」（国土交通省、2003（平成15）年7月）以来、景観に関して積極的な政策的取り組みがなされ、景観法の制定、景観アセスメントシステムの構築等により、良好な景観形成のための制度的な基礎が確立されつつある。

一方で、景観に関わる様々な取り組みには、従来から、単に良好な景観の保全・創出を成果とするだけでなく、様々な波及効果により結果的に地域づくりに資する可能性が認められてきた<sup>1)3)</sup>。こうした景観に関わる様々な取り組みを、景観的な荒廃も含め、現在、衰退・疲弊が指摘されてはいるものの解決策を見出せずにいる各地の景観づくり、地域づくりに積極的に活用していくためには、景観政策の本質的構造を捉え、地域における景観マネジメントのあり方を再構築していく必要がある。

### (2) 研究の目的

本研究では、典型的な中山間地の小村でありながら、40年にもわたり独自の景観政策を続け、村内全域での野立て屋外広告物の掲出禁止、村の入口となるトンネル沿道の私有地借り上げによる景観保全等、全国に知れたユニークな活動により、Iターン者が268人（2006（平成18）年現在）を数えた旧開田村（現・長野県木曾

町）の景観政策を対象とし、特に、その実施過程に焦点を当て、詳細な分析を加える。これを通じ、地域づくりへの展開を見据えた景観政策の実施手順・工夫を抽出する。さらに、その手順が景観政策の持つ本質的構造に由来し、工夫が理にかなったものであることを、景観政策の概念構造モデルを用いて示す。これにより、旧開田村以外の各地域への適用の可能性を示唆し、地域における景観マネジメントの再構築に資するものである。

## 2. 旧開田村の景観政策の概要

### (1) 旧開田村の概要

旧開田村は、木曾御嶽山の東方に位置し、標高約1,100mの高原地帯で、土地利用は山林57%、原野23%、田畑4%、宅地1%と自然的景観が圧倒的優位である。年平均気温は8℃と極めて低く、冬期最低気温が-20℃を下回ることもある厳しい寒冷な気象条件である。村の総人口は2005（平成17）年（合併時）で約2,000人弱、主要産業は、高原野菜や特産のそばの生産、肉牛の飼育等を中心とした畜産、豊かな自然環境を活かした観光等がある。

このように、旧開田村は全国的に地域衰退が問題となっている中山間地の典型的な小規模基礎自治体であった。

表-1 旧開田村の景観事業（～2003年）

実施開始年	景観政策・事業
1972（昭和47年）～	開田高原開発基本条例
1979（昭和54年）～	屋外広告物の撤去・案内サインシステム構築事業
1988（昭和63年）～	銘木百選事業
1989（昭和64年）～	沿道景観整備事業
1989（平成元年）～	集落内景観整備事業
1990（平成2年）～	ペンキ代助成事業
1993（平成5年）～	各種の住民の主体的取り組み
1994（平成6年）～	村外機関へ協力要請
2003（平成15年）～	ゴミステーション事業

## (2) 旧開田村の景観政策

旧開田村の景観政策は1972（昭和47）年に始まり、様々な景観施策に取り組んで来た（表-1）。これらの施策のうちには、前述の通り、ユニークな施策、制度、他の自治体では例を見ない先進的な景観施策が多い<sup>(4)-(6)</sup>。

## (3) 旧開田村の景観政策の成果

旧開田村の景観政策のロジック分析等による詳細な把握<sup>7-9)</sup>を踏まえ、景観政策の成果及びその波及効果による地域づくりへの展開を、以下の通り整理した。

### a) 地域社会の充実

全国に先駆けた景観政策の企画、景観を通じた各関係機関、関連企業等との行政的な連携、広報の充実、外部スタッフ充実等の行政能力の向上、役場と行政区（自治会）・観光協会連携、行政区の自主的公共活動の充実、役所依存脱却等の地域の公共的な力の向上、自主的なコミュニティ活動活性化、Iターン者の増加による人口減少の歯止め等の波及効果が上げられる。

### b) 地域に対する精神的誇りの醸成

景観に関する受賞多数、新聞にも多く取り上げられている。また、旧開田村地域を題材とした書籍の数は20冊を越えている。こうしたことが、住民の地域に対する誇りを醸成する材料となることが想定される。

### c) 地域基盤となる自然景観の充実

「開田高原開発基本条例」により宅地造成、土地の開墾その他形質の変更、鉱物または土石の採取、建物の高さ等に及ぶ様々な規制が担保されており、自然環境が良好な状態で保全されていくシステムが成り立っている。

## 3. 旧開田村の景観政策の実施過程の詳細分析

### (1) 景観政策の調査諸元

長く旧開田村の景観政策の行政側担当者であった大目富美雄氏を中心に、末川行政区<sup>10)</sup>で区長の経験があり住民組織側としての景観政策の実践者だった林俊秀氏、また、民間側で景観政策の実践に協力した木曾観光協会の

表-2 ヒアリング調査諸元

日時・場所	対象者	ヒアリング方法
○第1回ヒアリング [日時] 2006（平成18）年 11月14日 13時～15時まで [場所] 木曾町役場	・木曾町役場 企画調整課 課長補佐 大目富美雄氏	・屋外広告物の撤去・案内サインシステム構築事業に関し、事前にヒアリング票をメール送付の上、ヒアリング票の順番にしたがって聞き取りを実施した。
○第2回ヒアリング [日時] 2007（平成19）年 11月27日 13時～17時まで [場所] 木曾町役場	・木曾町役場 企画調整課 課長補佐 大目富美雄氏	・景観政策の実施手順、波及効果について、事前にヒアリング票をメール送付の上、概ねヒアリング票の順番にしたがって聞き取りを実施した。
○第3回ヒアリング [日時] 2007（平成19）年 12月20～21日 [場所] 木曾町役場 開田母子健康センター 旅館「やまかの湯」	・木曾町役場 企画調整課 課長補佐 大目富美雄氏 ・元末川行政区長 林俊秀氏 ・木曾町観光協会副会長 千村孝男氏	・大目氏には、第1回ヒアリングで収集した内容を踏まえ、付加的なヒアリング調査を実施した。 ・林氏、千村氏には、ヒアリング票は提示せず、聞き取り調査を行った。

現副会長（開田地区の支部長）千村孝男氏へのヒアリング調査を実施し（表-2）、景観政策の詳細を把握した。

### (2) 景観政策の実施過程の詳細分析

調査結果を踏まえ、旧開田村における景観政策のきっかけ、景観政策の企画方法と場の設定、景観政策の実施における工夫、景観政策の地域づくりへの展開等、旧開田村の景観政策の実施過程の詳細を分析・整理した。

#### a) 景観政策のきっかけ

##### ①景観政策実施以前の状況

旧開田村は、1972（昭和47）年の「開田高原開発基本条例」の制定以前は、特に景観に関する政策を実施していたわけではなかった。同条例は、長野県企画局が開発した保険休養地やその周辺の乱開発を規制する目的で制定されたが、長野県の担当局から条例のひな型の提供を受け、それを大きく逸脱しない形で策定されたというのが実際のところであったらしい。こうした点を考慮すると、当時の開田村には、まだ、現在のような景観政策に関する卓越したノウハウや独創性は芽生えていなかったと想定される。しかし、開田高原の景色に関しては、地域やその近隣では一定の思いがあり、木曾御嶽山の美しさが話題になることが多かった。また、農業牧畜等により、自然環境への手入れが行き届いていた地域であった。

##### ②景観政策のきっかけ

旧開田村が景観政策の実践に乗り出した「きっかけ」は、自然や文化遺産の保全と観光利用の適正化を進める

ことを目的とした旧運輸省所管の公益法人、財団法人観光資源保護財団による報告書「木曾開田高原 農村景観の保全と再生(1982)」<sup>14)</sup> (自主事業)であったという。

同報告書が「きっかけ」となり得た理由は、

- i) 地域特性が的確に把握されていたこと
  - ii) 地域特性を阻害する要因に対する厳しい指摘があったこと
  - iii) 改善のための具体的施策が論理的且つ実践的に明記されていたこと
  - iv) 報告書をまとめたのが専門家であったこと
- したがって、景観政策を実行に移す場合に、
- v) 役場内部や住民に説得できる条件が揃っていたこと
- の5点であった。

同報告書では、開田高原の自然的・社会的特性を、旧開田村役場職員も再認識する深度で、且つ優れた景観を再認識させる形で整理するとともに、その優れた景観を阻害する要因である屋外広告物等への厳しい指摘がなされていた。また、その改善策が、屋外広告物の改善や、地域の伝統的建築様式の保全という、誰にでも理解しやすい実践な形で明記されていた。こうした指摘が専門家によるものであることが、説得力を高めており、行政が景観政策に進むきっかけとなった(表-3)。

上記の旧開田村での景観政策への「きっかけ」を一般化すると、概ね以下のような構成が抽出される。

- 「地域の分析により日常的風景の価値が発見される」
- 「その価値は、外部の専門家により保証されている」
- 「その価値が阻害されている具体的現場を、日常景観の中で実感を持って説明される」
- 「阻害の改善方法が、具体的に示される」
- 「景観政策を実施する気になる」

この手順には、確かに、景観政策を実施する「きっかけ」を作り出す有効性が感じられる。しかし、地域の基調となる景観を対象とする政策の場合、景観政策の実施は行政以上に、むしろ民間、住民が大きな役割を果たすことになる。そうした場合には、景観政策により住民や企業等に「権限の制限」、「作業の負荷」が生じることが一般的である。この点を解消するためには、「景観という地域みんなの価値＝新たな公共性の枠組み」と「個人的価値＝権限等」をすり合わせる必要が生じるはずである。このすり合わせが、旧開田村では議論の場を設定することにより、巧みに実践されている。

以下、その手順を分析・整理した。

#### b) 景観政策の企画方法と議論の場の設定

景観政策を実際に企画し、「議論の場」を設定するまでの経過を、「案内サインシステム事業」と「銘木百選事業」の二つの施策を対象として把握した。また、前述のきっかけがどのように企画・議論へ導かれたかを、

表-3 報告書がきっかけになった理由

理由	内容
i 報告書では地域特性が的確に把握されていたこと	報告書では、旧開田村の地域特性が、自然的環境、社会的環境等に関し詳細且つ深度をもって取りまとめられており、開田村の役場職員としても、開田村を再認識させられるものであった。特に、開田村の景観を非常に優れたものとして捉えていた点に説得力があった。
ii 地域特性を阻害する要因に対する厳しい指摘があったこと	開田村の優れた特性や景観を阻害している事項を非常に具体的に且つ厳しく指摘していた。特に、民俗資料館が開田村の伝統的建築様式でない点の指摘は、基本的に先輩の実施した政策を否定できない雰囲気がある中で、的確で手厳しい指摘として真剣に受け止められた。
iii 改善のための具体的施策が、論理的、且つ実践的に明記されていたこと	屋外広告物に関しても、開田村の美しい景観を阻害するものとして厳しく指摘されていた。且つ、それは単なる指摘にとどまらず、解決策としての提案が論理的且つ実践的に示されているものであった。
iv 報告書をまとめたのが専門家であったこと	報告書をまとめた財団法人観光資源保護財団のメンバーが学術的専門家であったため、報告書の内容が、行政・住民にとって、説得力且つ信頼があり、納得の得られるものだった。
v 景観政策を実行に移す場合の、役場内部や住民に説得できる条件が揃ったこと	i～ivの要因により、旧開田村としては、まずiiに指摘されている課題に対する解決策としての政策を実施することが可能となったし、そのための合意形成のためのツールとしても報告書が使えたため、政策の実施に結びついた。

「銘木百選事業」で把握した。

#### ① 景観政策の企画方法と議論の場の設定

##### i. 「案内サインシステム事業」

同事業は、村役場における観光・地域づくり担当課と、観光協会内に設立された「看板統一委員会」(委員構成は、役場関係者、旅館や商業施設等の屋外広告物の掲出関係者)が企画主体となって実施された事業であった。当時の村長が、観光協会の会長を兼務していたことから、「看板統一委員会」という「官民の議論の場」がスムーズに設定された。ここでの議論を受けて、観光・地域づくり担当課が大規模な屋外広告物の撤去や、案内サインシステムの構築に対する行政的支援を検討し、観光協会の会員である旅館や商業施設の経営者が、掲出している屋外広告物を自ら撤去した。

##### ii. 「銘木百選事業」

同事業は、役場の担当課に届いた手紙がきっかけとなって、担当課が企画し、旧開田村の自治活動の核となっている区長会を「議論の場」として活用した。区長会は、旧開田村の自治において役場が住民と交流・議論する最も重要な定例的「議論の場」である。

「銘木百選事業」の場合、制度自体は行政側からの提案であったが、銘木の選定やその管理方法等は区長会や

区民に一任されており、行政は区長会で決まった内容をそのまま受け入れて制度化している。

### iii. 行政内の事業

その他、行政内だけで決定・実施できる案件に関しては、企画課が企画を行い、総務課内に設置されていた企画のための委員会を議論の場として検討している。

上記の i～iii の例から、旧開田村の景観政策の企画では行政が中心的役割を果たし、その実施に向けて、まず、関係者による「議論の場」を素早く設定していたことがわかる。また、「議論の場」の設定においては、既存の組織を十分に活用していることが見て取れる。

「議論の場」は、政策毎に対象となる利害関係者（ステークホルダー）と協働する形で設置され、いずれも役場の担当部署と連携を図っている。また、役場では企画内容、制度内容等の政策運営を意識し、施策の具体的実施内容に関しては民間側、住民側が主導して検討していることが特徴的である。

ここでの行政側の役割は、以下の通り整理できる。

○「行政内企画」→「早急な議論の場の設定」（関係者の絞り込みと協働、既存の場の有効活用）→「議論」（行政は運営補助程度）→「議論の結果を受けて制度を用いて指定」

景観政策の場合、多くが行政単独では実施できないため、議論の場の設定とその運用は非常に重要となる。

### ②「きっかけ」から「企画・議論の場」への連続性

旧開田村の景観施策には、必ずと言っていいほど、「人の心が動くきっかけ」があり、その「きっかけ」を大切に扱っている点が特に象徴的であった。ここでは、「銘木百選事業」で、その「きっかけ」から「企画・議論の場」への連続的な流れを把握・分析した。

この事業は、ある地主がコブシの木を切って薪にしまったことから始まる。そのコブシを目当てに毎年遠方から訪れていた来訪者が、コブシが伐採されてしまったことを惜む気持ちを村役場に手紙で伝えた。その手紙を読み、役場の担当者は「自分たちの価値と、それに気付かない失敗」を思い知らされたという。

このことを「きっかけ」に、行政は自分たちの価値である樹木を守ることを思い立ち、「銘木百選事業」を企画し、その内容を「区長会」に報告し、議論を行った。

「区長会」では、区民に銘木として指定すべき樹木を推薦してもらい、役場に報告し、役場は推薦樹木をそのまま銘木として登録、銘木の記念盾を作って地主に渡した。

ここで最も重要な気づきは、「自分たちには何でもないものが、他の地域の人にとっては貴重なのだ」という実感である。そして、その話を行政が住民の自治組織である「区長会」という「議論の場」に持ち込んだことが、その後の展開に貢献している。

さらに、銘木の選定は、生活環境をよく知っている区長が住民と話し、自分たちで「公共性＝地域を代表する樹木」と「生活＝樹木の所有管理」の接点を見つけて、自己申告したこと、また、自己申告した内容に対して、行政はそれを制度化しただけでその選定における価値基準について口出しをしなかったことが重要である。

これに加え、行政は、銘木を「貴重なもの」として盾を贈与し、地域の誇りを地域住民全員と共有したことが、展開をスムーズに導いている。また、生活との折り合いがつかない場合（木が非常に大きくなり、生活空間を脅かす場合もある）は、銘木指定を解除することができる等、現実的な住民生活を充分考慮することを前提とした上で合意していることも成功要因となっている。

以上の行政側の流れを整理して一般化すると、以下の通りとなる。

○「自分たちの価値に気付く」→「住民の心が動く瞬間を捉える」→「議論の場に乗せる」→「枠組みを定め、内容は自治的な議論の結果に任せる」→「枠組みと議論の結果を行政が制度で保証し、政策の実施に主体的役割を果たす人間を、行政が誇りとしてアナウンスし、無理をかけない」→「いつでも見直しの機会を維持する」

### c) 景観政策の実施における工夫

以下、企画の後、議論の場ができ上がり、景観政策の内容を決定した後、あるいは決定段階で、どのような工夫がなされたかを把握・分析した。

#### ①景観政策の実施促進のための活動

景観政策の大半では、実施者が行政以外の地域住民や商業活動者等の企業である場合が多い。こうした場合、景観政策は、実利が得られないにもかかわらず「個人的な権限が制約されるものや、個人的負担がかかるもの」が多く含まれている。行政側は、景観政策を実施に移す段階でこの点を説得する必要がある。

この点について、ヒアリングによれば、景観政策の実施過程において、旧開田村の行政担当者が日常から重視している活動は、以下の通りであった。

- i) 景観の重要性に対する担当者の熱意ある説得
- ii) 説得のための資料
- iii) 啓蒙のための講演や講習会の開催
- iv) 他の先進地域との積極的な交流活動
- v) 景観の波及効果の説明等

担当者の熱意がなければ地域住民や関係者を説得できないことは言うまでもないが、それ以上に、説得のための資料が重要となる。資料においては、報告書が景観政策実施のきっかけになった教訓（表-3）を活かし、同報告書で示されていた、地域特性及びその阻害要因の明確化、改善のための具体的施策の提示、専門家・世論等による

表4 景観政策の実施促進のための方策

重視した項目	ヒアリング内容
i 景観への熱意	<ul style="list-style-type: none"> <li>景観を良くする必要性に対しての行政担当者の熱意が無ければ、政策の意義が伝わらず、合意は得られない。</li> <li>あらゆる機会を使って、景観向上活動を続ける。</li> </ul>
ii 説得のための資料	<ul style="list-style-type: none"> <li>説得のため、以下の特徴を有す資料は、熱意以上に大切なものである。               <ol style="list-style-type: none"> <li>①地域特性・魅力が的確に伝えられること。</li> <li>②地域特性を阻害する要因が明確に示していること。</li> <li>③改善のための具体的施策が、論理的・実践的に示していること</li> <li>④それらの提言に専門家や報道等の世論が合意していること。</li> </ol> </li> <li>なお、資料は「目に見える写真等でわかりやすい」ことが重要である。</li> </ul>
iii 講演や討議会等	<ul style="list-style-type: none"> <li>講師を積極的に呼び、区長会や一般の集まりで景観に関する講習を行う。</li> <li>視察、ベンチマークを行った場合、その内容を公表する。</li> <li>講習等の機会に、積極的に講師や発表者が一体となった討論を行う。また親睦会等も積極的に行う。</li> </ul>
iv 他地域との積極的な交流	<ul style="list-style-type: none"> <li>景観づくりや地域づくりに熱心な他地域と積極的に交流の機会をつくる。</li> <li>様々な景観先進地域との交流会を実施する。</li> </ul>
v 将来展望（アウトカムの波及効果）	<ul style="list-style-type: none"> <li>景観形成は、巡り巡って自分達に良好な成果を与えることを意識してもらうことが重要である。</li> <li>例えば、最近、道ばたで絵を描く人や写真を撮る来訪者が多くなった等、住民誰もが意識し始めている変化を示し、それが景観による効果であることを指摘するといった行為が重要であった。</li> </ul>

後押し等を重視した資料の作成を行っている。

さらに、こうした行政の試みをより深く住民自身が納得しながら選択できるようにしていくために、専門家等による講演や講習会を定期的、日常的に実施するとともに、景観政策の大切さを実感してもらうために他の先進地域のベンチマークも行っている。また、例えば、景観を目的とした来訪者が実際に増えていること等、住民が日常で実感できている景観政策の波及効果を説明することも重要である。

以上、旧開田村の行政が重視している活動の詳細を、表4に取りまとめた。

## ②景観政策における目標像の設定と意義

ヒアリングによれば、旧開田村の景観政策の実施の中で、共通の目標像を共有することは、特に重要である。ここでは、旧開田村における目標像の設定方法と、目標像の設定効果を把握・分析した。

旧開田村では、各景観政策別に目標像を決めている訳ではないが、景観政策を行う際には、良い景観（目標となる景観）と、阻害されている景観（現状景観）を、写真等の視覚化資料でわかりやすく実施者（観光関係者、

表5 目標像の設定に関するヒアリング結果

項目	ヒアリング内容
i 目標像の設定方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>最初は、良い景観の写真と課題がある写真を見せて説明するだけでも良い。一気に理念を強要する必要はない。具体的な写真等が段々と、目標に展開していく。そのようになると、地域の共有感が明確になっていく。</li> </ul>
ii 目標像の共有による変化	<ul style="list-style-type: none"> <li>例えば、屋外広告物に関し、業者がある地主に契約を求めてきた。その時、行政がその事実を知らなければ、契約後は止められない。しかし、地主が役場に電話をかけて、違反かどうかの確認をしてくれたので、契約にストップがかけられた。</li> <li>目標像が共有されると、自分から率先して自身の行為をチェックするようになる。また、役所に景観に関する相談事が多くなるという具合に変わっていく。</li> </ul>

住民、企業、その他)に説明している。これが、徐々に浸透し、目標として確立していった経過がヒアリング結果から読み取れた。

各目標を背景から支える「景観の理念」は、旧開田村の場合その景観政策の「契機」となった財団法人観光資源保護財団による報告書「木曾開田高原 農村景観の保全と再生(1982)」で示された詳細な地域分析を軸とし、その後の様々な景観政策の実施過程で関係者の中に積み重ねられていった。

目標像の設定は、それが地域で共有された場合に大きな効果を発揮する。

屋外広告物を例にとると、屋外広告物を撤去した写真を見せて、風景が一変する様子を実感してもらうことで共通の目標像が設定される。具体性を持った目標が地域全域に共有されると、屋外広告物業者が役場に無断で地主に契約を持ちかけた場合でも、契約が条例等に違反しないかどうか地主から役場に確認の電話が入るようになるという。目標が共有されると役場に対する景観への相談事が増え、「ごく自然」に景観が改善される良循環に変わる。

以上の内容を取りまとめて、表5に示した。

## d) 景観政策の地域づくりへの展開

ここでは、旧開田村の様々の景観政策が実施されていく過程で、景観に関する共同の意識が共有され、それがやがて地域づくりへと展開していく過程をヒアリング結果から把握・分析した。

旧開田村では、特に屋外広告物と建物・屋根・道路付属施設等の色彩を象徴的対象として、その改善を目標として共有していた。景観政策を実施し始めて15年ほどが経ち、1995（平成7）年前後からそのことが関係者に浸透した。やがて、屋外広告物設置の不正な設置の売り込みを役場に連絡してくる、中部電力が依頼していないのに茶系の電柱を設置する、区長会が景観に関する自主的

な作業を行う等の地域づくりへの発展が見られた。

こうした発展を最も強く実感したのは、Iターン者の増加だったという。Iターン者に直接面会して、旧開田村の定住を決めた理由を尋ねると、美しい景観に引かれたという方が多いのに驚くという<sup>12)</sup>。

ここまですべてを整理すると、次のような展開が見て取れる。

○「景観政策の実施」→「目標像の共有」→「住民の景観に関する問い合わせの増加」→「住民の自主的な景観活動の発生」→「関係団体が自主的に景観的に優れたものを設置」→「来訪者の好感・共感を得る」→「Iターン者の増加」→「更なる景観政策の展開」

それでは、展開段階において、行政はどのような点に留意すべきなのだろうか。

旧開田村では次の点に留意しているという。

- ・社会状況の変化に応じ、どんどん良くしていく工夫を絶やさないこと。
- ・景観（見えるもの）の基盤にある自然環境自体に配慮したエコサイクルを目指すこと。
- ・行政内での意識の共有を重視すること。

旧開田村では、これらの事項をプラグマティックに実践していることが特徴的である。

例えば、行政担当者が実際に旧村内地区を現地調査し、景観的に問題がある箇所をチェックする。その上で現場の写真を撮影し、対象箇所や対象物の持ち主や地主、行政の担当部署等を一覧表にして各箇所の改善方を示す。そしてこの内容を区長会に報告するという手順である。2007（平成19）年には46箇所が指摘されている。また、環境重視の姿勢を強化するため、ゴミステーションの改善に特に力を入れたという。

景観に関する目標・活動の深化が、具体的・実践的に示されていることが、地域づくりへの展開をさらに加速させていると分析できる。

### (3) その他景観政策に関する旧開田村行政の考え方

景観政策の経過以外で、今後、任意の基礎自治体や地域が景観政策を実施する際、特に重要と考えられる点に関して、旧開田村の行政担当者の考え方等を把握した。

#### a) コストの考え方

景観政策を実施する上で常に問題とされる費用対効果の関係については、景観事業は、コンパクトに継続的に実施すれば極端に大きなコストは必要としない、且つ、広報的効果だけでも相当な成果となると担当者は分析している。例えば、「日本でもっとも美しい村」に選ばれた時、全国的な雑誌等の取材が複数あったという。

#### b) 第三者の視点の重要性

実際に景観政策を進める際、最初に行うべき事とはという質問に関しては、地域の自然・文化・歴史、そして地

域の思いをまず見つめ直すことの重要性と、第三者からの見え方が非常に参考になるとの回答を得た。例えば、旧開田村は高原地帯で、他の木曾地域に比較して空が広く、美しい星を眺めに来る来訪者がいるため、防犯灯を設置する場合でも注意が必要とのことである。

#### c) 国・県の公共事業における地域景観との整合

国や県への要望としては、地域の中では所管の公共施設が大規模且つシンボリックな建築物となることが多いことに留意し、特に地域景観との整合を図る必要性を認識してほしいとのことであった。

#### d) 市町村合併との関係

旧開田村等の4町村が木曾町として合併したことに対しては、旧開田村の景観政策を木曾町の中でも残しつつ、その良い部分を広げていくため、景観活動に他の合併自治体の住民を積極的に参加させる試みを展開しているとのことであった。

#### e) 今後のビジョン

今後のビジョンに関して、景観行政を「心の通う」ものに深化させていくことの大切さが指摘された。例えば、不法投棄や山菜の不法採取を防止するための「立ち入り禁止」の立て札が、旧開田村には似合わないとの指摘を受け、現在専門家を交えた検討を準備しているという。

旧開田村の景観政策に関する考え方に通底しているのは、景観づくりや地域づくりが、実は、地域の持つ共通の価値への「自主的な参加者」をいかにして増やしていくかという根本的な問いであるとも分析できる。それはまた、いかにして地域の持つ共通の価値への「参加意識」（参加しているという感覚）を、ごく自然な形で育ていけるかという問いでもある。

地域の価値は、その価値を認め、その価値の保全・有効活用に自主的に参加している地域住民だけでなく、来訪者の参加を得て初めて達成される。それゆえ、星を眺めに来る人や、立ち入り禁止の立て札に敏感に反応する来訪者が、地域の価値への参加を拒まれた印象を持つことを重大問題として捉えているのである。

### (4) 住民や観光協会等の景観に関する意識

本章ではここまで、旧開田村の景観政策を、主に行政側の目富美雄氏へのヒアリング結果をもとに把握・分析してきた。

ここでは、住民側、企業側ではどのような意識変化が生じ、合意形成から景観政策への参加につながったのかを分析した。

具体的には、旧開田村の区長として「村内景観整備事業」等に携わった経験を有する林俊秀氏と、観光協会の役員として景観政策に携わって経験を有する千村孝男氏（現在観光協会の開田支所長）へのヒアリングを実施



し、その結果を分析・整理した。

#### a) 地域住民の意識

##### ①従来の活動・意識との連続性

林氏の行政区では、親の世代に区民が整備した林道を保守管理するため、毎年2回、草刈りを行う等の共同作業の機会が以前からあった。前の世代がつくった施設を大切にするという意識が働いていたという。また、子供の頃に見た開田高原の風景のイメージに、林氏は愛着を感じていた。

行政区で「村内集落景観整備」を行うことが決まった時、まず「花いっぱい運動」のような花壇づくりや河川等の清掃作業から事業を始めた。これらの作業は、従来、行政区で行っていた共同作業から逸脱しておらず違和感はなかったという。また、自主的な景観配慮に対しても、「ペンキ助成事業」等の補助金制度があり、わずかな金額でもやる気が出たという。

##### ②I ターン者の地域活動が与える刺激

I ターン者の景観に関する活動も刺激になったとのことだった。

##### ③景観に対する意識の変化

「日常的には、特に景観を意識していない」と語る林氏は、10年ほど前、川越市に私用で訪れた折に自動販売機に茶色系統の色彩が用いられているのを見て、こうした景観的配慮を旧開田村でも是非行いたいと思ったという。

#### b) 民間団体（観光協会）の意識

##### ①「開田高原開発基本条例」に対する意識

千村氏は、旧開田村で「開田高原開発基本条例」を制定した折、村の乱開発防止のための条例は非常に重要だと感じたという。「開田村には高層のマンションはそぐわない」という思いは、住民の中にそれとなく存在していたのではと当時を振り返る。

##### ②野立て看板撤去・屋外広告物掲出禁止に対する意識

「看板統一委員会」を設置しての屋外広告物の撤去事業に関しては、行政主導で、観光協会はどちらかと言うと追従した形であった。しかし、看板が風景を阻害するという気持ちは当時から持っており、屋外広告部分を分離し、案内サインを公的なシステムで残すという考え方に、観光協会として商売上の違和感はなかった。また、地酒の大規模看板を撤去したことが象徴的で、村内の全ての野立て屋外広告物を撤去することへの住民の意識が高まったという。観光協会の役員の立場にありながら、千村氏は、景観を観光の手段とする考えはなく、日常生活の場面の中で景観を考えていることが印象的であった。

##### c) 住民や観光協会等の景観に対する意識変化の特徴

住民側、企業側から旧開田村の景観政策を支えてい

る二人からは、開田村の景観政策は、行政主導でごく自然な印象のまま村内の日常生活に浸透していったことが見て取れる。林氏が、景観に配慮された色彩の自動販売機の存在に気付くことや、千村氏が、景観と観光事業を直接的な関連で捉えていない点は象徴的である。

旧開田村の景観政策を住民側、企業側から眺めた場合、その実施の直前直後で意識変化が起きるのではない。むしろ、意識されずに日常生活内に存在していた活動や心情を、景観という新たな枠組みを与えることで顕在化させていった側面があると分析できる。

## 4. 地域づくりへの内在的展開力を有する景観政策の実施過程の考察

### (1) 景観政策の概念構造モデルによる実施過程の考察

#### a) 景観政策の概念構造モデル

景観の概念に関する既往の定義<sup>13)-16)</sup>を踏まえ、景観政策の概念構造をモデル化した(図-1)。

同モデルにおいて、地域の景観政策の主体である(A)(行政・住民・その他の関係者等)は、外的環境から長年の間、絶えず影響(D)を受け続けており、それが(A)の内に外的環境に対する「共通の感覚」を内在させる。この「共通の感覚」が外的環境に対する(A)の評価を支えている。

ここで、地域の景観政策の主体(A)が地域の代表者の集まりであると仮定できれば、(A)の評価を受けた外的環境の眺めが「現在の地域景観」と定義できる。

他方、個人は、その属性(履歴・職業・年齢・性別・性格等)により外的環境の眺めに対して独自の評価基準を有しているが、その一方で、当該地域に「共通する感覚」を個人としても内在させている。つまり地域の景観政策の主体(A)と個人は、景観(環境の眺めの評価)に関して一側面ではあるが感覚を共有している。

#### b) 景観政策の立案・実施の想定

当該モデルに内在している上記 a) の関係性を踏まえつつ、(A)に属する行政機関が主体となって景観政策(C)を企画・実施すると仮定し、そこに生じる実体作業

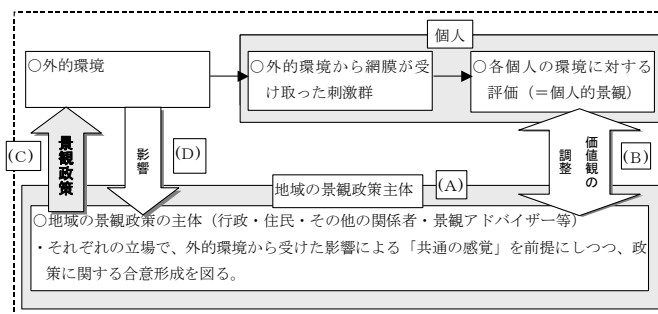


図-1 景観政策の概念構造モデル

を想定・整理すると以下の通りとなる。

#### ①手順1：景観政策の企画（企画担当者）

・(A)に属する行政機関の企画担当者により「政策企画」が行われる場合、その政策目的の設定において、企画者自身が、外的環境の眺めに対する「共通に感覚」を踏まえて、その感覚を形作っている地域特性を分析し「共通の感覚」の意味を理解する必要がある。さらに、これを(A)の共通の理念とするためには、(A)の構成者全体で合意形成を図る議論の場の設定が不可欠となる。

#### ②手順2：議論の場の設定（関係者による、共通理念を踏まえた合意形成の推進）

議論の場においては、景観政策(C)（ここでは、仮に「外的環境の眺めに対して△△の状態を創出する」という政策を想定する）に関して(A)内部での「合意形成」を図る必要がある。このとき、まず手順1で示したように「共通の感覚」から外的環境の眺めに対する「共通理念」が抽出合意され、その上で、景観政策(C)（外的環境の眺めに対して△△の状態を創出する）が「共通理念」に整合するかが議論されることとなる。この「議論の場」は、各関係者と行政の連携を複合的に交錯させ、地域における新たな関係性の育成に資することになる。

#### ③手順3：景観政策の実施（地域住民等の利害関係者とのすり合わせ、共通の目標像）

手順1,2を通じて企画立案された景観政策(C)を実施に移す場合、企画内部で合意形成された「共通理念」と個人（地域住民等の景観の利害関係者各位）の環境の眺めに対する評価の間で、価値観の調整(B)、いわば価値のすり合わせが行われる。ただし、個人（地域住民等の景観の利害関係者各位）も「共通理念」を構築した土壌として(A)と同じ「共通の感覚」を内在させている。景観政策の中である種の制度設計が目指されるとき、この「共通の感覚」が価値観の調整(B)を通じて「地域の公共性の枠組みに関する意識」として顕在化する。このとき、個人（地域住民等の景観の利害関係者各位）は各々、日常生活の目的を異にしているため、「目標像」として「共通理念」が目に見える分かり易い形で設定されることが顕在化を促進する。

#### ④手順4：政策成果の評価（地域づくりへの展開）

こうして実施された景観政策(C)（外的環境の眺めに対して△△の状態を創出する）により外的環境の眺めが変化し、その変化が(D)として地域の景観政策主体(A)に影響を与えつつ、個人にも直接の刺激として影響を還元していく。

この還元的影響は、個人の側にとっては、自身の「外的環境の眺め」に対する価値観が、共通理念と協調しつつ地域の景観政策主体(A)を通して外的環境に反映され

た成果であると受け止められる。従って、その集積である地域景観を外部（来訪者等）から評価された（褒められた）場合、自分が評価された（褒められた）印象が喚起され、「地域の誇りと個人の誇り」が共有される。こうして、景観政策は地域づくりの良循環を後押しすることとなる。

#### c) 旧開田村の景観政策の実施手順との比較

理論的には、上記の景観政策の概念構造モデルから想定される実体作業は、景観政策の本質的特性として定位される。そして、この実体作業と、旧開田村の景観政策の実施過程の詳細な分析で把握した特性との間には、以下のような強い類似性が見られる。

b)の手順1で想定される「共通の感覚」の意味の理解は、旧開田村では、報告書「木曽開田高原 農村景観の保全と再生(1982)」を基礎として成され、現在まで引き継がれてきている。

また、手順2で想定された「議論の場の設置」は、政策の内容に応じ、「看板統一委員会」の設置や「区長会」の活用等を通じて設定された。結果として、役場と旅館や商業施設等の屋外広告物掲出者との関係、区長会を通じた地域住民コミュニティの新たな課題への対応による刷新・活性化、関連機関（電力会社、警察、NTT等）との連携、関係性が複合的に育成された。

さらに、地域住民等の利害関係者とのすり合わせでは、高層住宅の規制（開田高原開発基本条例）、屋外広告物の全面撤去（屋外広告物の撤去・案内サインシステム構築事業）、村内の屋根の色の茶色系への統一（ペンキ代助成事業）等の目に見える目標を通じて共通の目標像が共有され、定収入が見込めても条例違反となる屋外広告物掲出には契約しないという村民の自主性が高まり、前述のヒアリング結果（林氏）の例に見るように、自動販売機の色彩にまで自然に目が向けられるようになった。

こうした景観的な成果は、「成果が目に見える」という景観の特性により、マスコミや来訪者の共感を得るに至り、やがては、Iターン者が住民の1割を占めるほど、地域外にもその魅力が評価されるに至った。こうした評価は、住民の地域への誇りや愛着をより強いものへと醸成した。また、Iターン者の積極的な地域活動が、既存の住民に影響を与える好循環を招いている。

以上のように、旧開田村の景観政策の実施過程の特性、及び地域づくりへの展開力は、景観政策の持つ概念構造に由来しており、基本的には他地域においても、景観政策によって同様の達成が得られるとの考察が成り立つ。

#### (2) 地域づくりへの内在的展開力を有する景観政策の実施手順等の考察

景観政策の概念構造モデルを用いた考察を踏まえ、旧



開田村の景観政策の実施手順及び工夫を、地域における景観マネジメントのために、再整理した(表-6)。

**a) 景観政策の持つ特性と地域づくりへの展開力の考察**

表-6に示した景観政策の実施手順(政策の企画→議論の場の設定→政策の実施→地域づくりへの展開)は、特に景観を対象とした政策でなくても、同様の過程は想定できる。しかし、各実施過程の具体的な作業を見てみると、そこには、既に見たように景観政策特有の内容が含まれている。

実は、これらの特性が、景観政策の成果がごく自然に地域づくりに波及・発展していく要因となっている。

「i 景観政策の企画」では、地域の価値が目に見える景観と意識的に結びつけられることが、景観政策が地域の魅力を拡大し、誇りを醸成する要因を構成すると考察される。

「ii 議論の場の設定」では、立場の違いから価値基準を異にする関係者が議論することにより、行政に刺激を与え、行政能力を向上させ、連携力を強化し、やがてはガバナンスの構築の基礎になると想定される。

「iii 景観政策の実施」では、景観のために個人・企業の権限の制限や負担増加を受け入れることにより地域独

自の公共性が養われ、ガバナンス構築や地域コミュニティ再生の要因になると考察される。また、実施過程では、目に見える具体的な目標像の設定が、意識化された公共性を広く普及・共有する要因になると考察される。

「iv 地域づくりへの展開」では、目標が共有され、景観活動がごく自然に進み、それが視覚を通じて来訪者の共感を獲得する。

以上より、景観政策は、景観概念の持つ「目に見える」という特性により波及し、「環境に関する評価」により地域の公共性の枠組みを更新していくと考察される。

**b) 景観政策の展開を促進させる工夫の考察**

旧開田村の景観政策の展開を促進するための工夫には、次に2点が通底しており、それが景観政策を展開させる触媒的役割を果たしていると考えられる。

まず、旧開田村の工夫は、徹底的に地域住民の日常生活に密着した意識から出発している点が注目される。

企画段階で、地域分析により日常的風景の価値を再認識することから始まり、議論の場でも、日常生活内で価値に気付いた瞬間を重視した議論を展開している。また、景観に関わる制度化の場面でも、日常生活内で無理なく制度が活用できることに気を配っている。さらには、景

表-6 景観政策の特性・工夫内容と地域づくりに展開する要因

実施過程	景観政策の特性	工夫内容	地域づくりに展開する要因
景観政策の企画	・地域の分析・評価が行われ、地域の価値が意識される必要がある。	①地域分析による日常的風景の価値の発見→②価値の外部専門家等による保証→③価値の阻害の明確化→④具体的改善方法提示 ⇒景観政策を実施する気になる。	→景観向上が単に、景観が美しくなるだけでなく、地域分析により、景観と地域価値が意識的に結びつけられていることが、景観整備が、地域の魅力や地域の誇りにプロセス展開する要因となる。
議論の場の設定	・実施過程で行政と住民、民間企業等との議論の場が必要となる。	①自分たちの価値に気付く→②住民の心が動く瞬間を捉える→③関係者(ステークホルダー)による議論の場にさせる→④制度の枠組みを定め、内容は自治的な議論の結果に任せる→⑤枠組みと議論の結果を行政が制度で保証し、実施者を行政が守る(地域の誇りとしてアナウンスし決して無理をかけない)→⑥いつでも見直しの機会を維持する ⇒政策実施に向けての合意形成に導かれる。	→議論の場でのやりとりが、行政に様々な刺激を与え、行政能力を養う要因になる。 →立場が異なり、価値基準が異なる関係者が議論することで、連携力が高まる要因になる。
景観政策の実施 ・実施の促進 ・目標像の共有化	・実施推進のためには、景観(ある種の公共性)と個人権限とのすりあわせが必要となる。  ・景観の具体的目標像が必要であり、その目標像が関係者の共有感を高めていく。	①熱意、②説得のための資料、③専門家による講演や討議会、④先進地域との積極的な交流、⑤アウトカムの波及効果の提示 (上記の資料は、「地域特性・魅力が的確に伝えられること」、「地域特性を阻害する要因が明確に示していること」、「改善のための具体的施策が、論理的・実践的に示していること」、「それらの提言に専門家や報道等の世論が合意していること」が重要。) ⇒政策実施の促進に資する。	→景観のための個人権限の制限や負担増加を受け入れることは、関係者が支える地域独自の公共性を養うことになり、ガバナンス構築や、地域コミュニティ再生に結びつく要因となる。 →公共性の意識化、地域コミュニティ再生等様々なプロセス展開の要因となる。
地域づくりへの展開	・目標が共有されると、関係者や来訪者がごく自然に景観活動を進めていく。	①景観政策の実施→②目標像の共有→③住民の景観に関する問い合わせの増加→④住民の自主的な景観活動の発生→⑤関係団体が自主的に景観的に優れたものを設置→⑥来訪者の増加→⑦Iターン者の増加 (この間、行政は景観に関する目標を深化させ、その内容が具体的、実践的に示せるように準備を怠らない。) ⇒景観政策が地域づくりへ展開	→目標像を共有することで、自主的活動の活発化、来訪者の増加等、様々な良循環の要因となる。

観政策の目標像を示す場合でも、日常生活空間内の景観阻害事例と解決例を示すなどすることにより、決して概念的にはならない生活実感を伴う目標像を設定することに成功している。

この点は、景観政策に参加している住民、企業側へのヒアリング結果に、その成果がよく現れている。既に見たように、行政区内で「村内集落景観整備事業」が、従来から行っていた花壇づくりや河川の清掃作業等から始められたこと等は、景観政策と日常生活との関係を良く現している。こうして、意識されずに日常生活内に存在していた活動や心情を、景観という新たな枠組みを与えることで顕在化させていくような印象が地域住民側には残っていく。

もう一つ着目すべき点として、旧開田村では村外からの様々な意見・努力を確実に受け止め、地域住民にわかりやすく伝えていることが挙げられる。景観の専門家の意見はもとより、役場に届いた観光客からの手紙、先進地域との交流、Iターン者の意見を聞く等の機会を通して、絶えず外部の意見を景観政策に反映させている。

このことが、旧開田村の景観政策が時として古い共同体的に見られがちな排他的傾向に陥らない理由でもあり、また、外部の意見を取り込みつつ、目に見える地域景観を通じて、常に自分たちの活動やその背景にある地域共有の価値観を問い直し、更新していくという繰り返しの作業によって、景観や地域の価値への思いを深化させ続けていくことができる要因でもあると考察される。

## 5. まとめ（今後の展望として）

本研究では、旧開田村の景観政策の実施過程に焦点を当てて詳細な分析を加え、景観政策の概念構造モデルを用いて考察することにより、景観政策が地域づくりに展開する本質的構造を内在させていることを示唆するとともに、その実施手順・工夫等を一般化して示した。

本研究は、筆者らが先行研究<sup>10)</sup>で示した景観政策の再構築に関するビジョンのうち、景観政策の実施過程について、より詳細に分析・考察したものである。

今後は、上記の先行研究で示した景観政策の結果が地域づくりに波及・展開していく過程に関して、さらに詳細な事例調査を行い、ロジックモデルを応用したより緻密な検討、照査を実施していきたい。

また、このようにしてより実証性を得た景観政策の本質的構造を、景観法による景観計画や景観アセスメントシステムなどの既往制度に組み込む方策を考察することも今後の研究課題となる。

最終的には、目に見える地域景観の構造とそれを支えている地域社会の構造の関係をより実証的に考察し、景観工学的視点と公共経営的視点を地域の景観マネジメントの中で結晶させることが、今後の大きな研究テーマとなる。

**謝辞：**本研究の資料調査・ヒアリング等において、木曾町役場教育委員会・大目富美雄氏、末川行政区の元区長・林俊秀氏、木曾観光協会副会長（開田地区支部長）・千村孝男氏には多大なご協力を頂いた。厚く謝意を表する。

## 参考文献・脚注

- 1) 西村幸夫+町並み研究会編著：日本の風景計画—都市の景観コントロール 到達点と将来展望—, 学芸出版社, 2003
- 2) 曾根真理, 山田圭二郎, 藤倉英世, 太田啓介, 足立文玄：屋外広告物の除却・改善の取組みと地域の景観づくりへの展開に係る調査分析, 景観・デザイン研究講演集, 184-195, 土木学会景観・デザイン委員会, 2007
- 3) 藤倉英世, 山田圭二郎：景観政策の内在的展開力による地域づくりに関する考察, 土木計画学研究・講演集Vol. 37, 論文番号284, 土木学会, 2008
- 4) 長野県開田村：景観を生かした村づくり—新聞報道から—, 長野県開田村, 2004
- 5) 長野県開田村：心安らぐふるさと目指して～景観を生かした村づくり～, 長野県開田村, 2004
- 6) 並河良治, 曾根真理, 足立文玄：[実践]道路景観を阻害する屋外広告物等の除却・改善と地域の景観づくりに関する事例集, 国土技術政策総合研究所資料, No. 413, 国土交通省国土技術政策総合研究所, 2007
- 7) 大目富美雄：Iターン者と地域活性化についての一考察, 信州大学大学院経済・社会政策科学研究科 修士論文（特定課題研究論文）, 2006
- 8) 藤倉英世：景観政策の新たな射程とその実践—景観政策の内在的展開力による地域づくりの可能性—, 早稲田大学大学院公共経営研究科修士論文, 2008.
- 9) 前掲3)
- 10) 旧開田村には15の行政区があり、15の自治組織が存在していた。末川行政区はその一つである。
- 11) 財団法人観光資源保護財団：木曾開田高原 農村景観の保全と再生, 1982
- 12) 文献7), pp. 34-35. 大目富美雄氏のアンケートによると、Iターン者の転入動機の41%が「美しい自然環境」であったという。
- 13) 中村良夫他：土木工学体系13 景観論, 彰国社, 1977
- 14) 篠原修他：新体系土木工学59 土木景観工学, 技報堂出版, 1982
- 15) 篠原修編：景観用語辞典, 彰国社, 1998
- 16) 前掲1)
- 17) 前掲3)