

みやぎの未来

## 地方分権時代のまちづくり

～地域の特色を活かした景観の創造～

東京大学教授

西村 幸夫

東京大学大学院工学研究科

永瀬 節治

### 1. 地方分権時代のまちづくりとは

そもそも「まちづくり」とはボトムアップでおこなう運動なのであるから、まちづくりが地方分権を進めてきたということはあっても、まちづくりの傾向を地方分権の趨勢の中で論じるというのはやや本末転倒のきらいがあるが、編集者からの依頼であるのですこし立ち止まって考えてみたい。

地方分権が推し進められる中で地方自治体にもっとも大きな影響を与えていているのは補助金の交付金化によって自治体の裁量権が格段に増大したことであろう。加えて、自治体の独自条例や法定外目的税などの選択の幅が拡がり、まちづくりに資する多様なツールがもたらされた。

これまで機関委任事務の仕組みに代表されるように地方議会ですら関与できない法制度の領域が都市計画を中心にして網の目のように張り巡らされており、法令解釈の自主権もないところでは、地方行政は住民の側を向くよりも、県や国といったより上位の行政組織の意向を気にしながら、実務をこなしてきたといわざるを得ない。少なくとも、優等生の行政マンはそのように立ち居振る舞ってきたのである。

それがまちづくりにかかわる多くの行政実務が自治事務となり、みずからの足元を見ながら地域に関与する実践を積み重ねることが強調されるようになってきたのである。これまで地道に現場の声に耳を傾けてきた行政担当者の出番が増えることになる。また、仕事の内容もいわゆる法定都市計画の域を出て、より幅の広い、地域のニーズから生まれてくるような多様な姿をとることになる。加えて財政事情の悪化がばらまき型の公共事業や補助金行政を許さなくなってきた。地域と共に育つ

ていくような新しい形の公益事業が求められるようにある。これこそ「まちづくり」の姿なのである。

つまり、まちづくりの自発性と多様性を支えるような制度的なインフラが、地方分権の中で、ようやく自治体のうちにも整えられつつあるといえる。これに財政面での地方分権が進むと、事態は大きく展開するだろうが、それにはまだ、いささかの時間が必要のようである。

### 2. 地方の特色を活かした景観の創造とは

さて、テーマを景観問題に絞ると、どのようなことがいえるだろうか。各地の風景は、地形や気候風土、地域の社会経済状況などを反映しているので、当然ながら各地域ごとに多様であり、その整備や創造のあり方を一律に論じることはできない。一律に論じないからこそ画一的な景観を生み出すことから免れることができるのである。

一律の採択基準や設計標準に依存することなく、独自のディテールやローカルルールを確立する必要がある。地方分権の中でおかみの縛りが少なくなり、補助金行政の縮減によって自治体の独自施策の領分がひろがった分、地方の特色が活かせる足場は固まってきた。権限の改革と並ぶ財源の改革が今後進むとすると、地域の独自性はさらに高まるといえる。

しかし、選択の自由度が高まることは必ずしも結果の自由度の高まりを意味するわけではない。ツールの拡がりに見合った人材の能力の深化がない限り、景観の向上は期待できない。むしろ、下手なデザインがせっかくのまちづくりの気運をぶ

ちこわしにするようなことも起きかねない。地方の独自性にまかされるということは、質の低下を招く自由をも含んでいるのである。こころして人材育成に努めなければならないというのがここから得られる教訓なのである。

### 3. 宮城の景観とまちづくり

さて、ここからは宮城の地域性に視点を移し、景観とまちづくりの関係について検討してみたい。

宮城県には、仙台に代表される歴史ある都市の文化、南三陸や石巻、塩竈等に見られるような海の文化、北上川、阿武隈川流域の豊かな穀倉地帯、また西には栗駒、蔵王をはじめとした山岳地帯が控え、実にユニークな風土が形成されている。ここで育まれた生活文化の現れが、取りも直さず宮城の「景観」である。このように述べると、郷愁漂うある種のイメージを誰しも抱きがちだが、翻つて現状を直視したとき、このような地域性は現在の景観に反映されているだろうか。これは何も宮城に限った問い合わせではない。日本中が、従来の開発一辺倒の姿勢を転換し、より良質な独自の地域環境を磨き上げる次世代のフェーズに入らねばならない。そのような時代の要請が、景観に関する基本法制としての「景観法」を成立させたと言える。

もちろん、景観法成立の背景には各地域で積み重ねられてきた言わば草の根的な取り組みがある。これは宮城においても同様であり、このような流れを持続的に発展させることが求められる。以下、私たちの把握する範囲でそのような宮城のまちづくり、地域づくりの事例と可能性に触れてみたい。

### 4. 市民主体のまちづくり

景観まちづくりに取り組む上で、まずは身近な風景に対する市民の意識を高め、価値を共有していくかねばならない。それらを皮切りに、徐々に多様な主体を巻き込みながら具体的な対象の保全・創出施策へつなげていくボトムアップのプロセスが必要不可欠である。宮城県はNPOや市民主体の活動がとりわけ盛んな土地柄であると伺って

いるが、このような動きは個性ある景観を育む上でも大いに可能性を秘めている。

例えば広瀬川や北上川等の河川で繰り広げられている環境系の活動は、地域住民に自然環境への関心を喚起すると同時に、身近な風景の「再発見」を促す。これは地域景観を保全・創出する上で重要な出発点でもある。活動への参加が景観への意識を育むことは、何もこのような事例に限らない。例えば「ハレの場」としての都市空間を演出する上で、個性ある祭典は重要な役割を果たす。

仙台中心部の街路を舞台に繰り広げられる定禅寺ストリートジャズフェスティバルは、今や全国的なネームバリューを獲得しているが、舞台装置としての街路空間を最大限に活かしながら、そこに適合するソフトな仕掛けを民間主導で柔軟に組み込み得たからこそ、ここまで成功を導いたとも言えよう。

歩行者に開放され、祭典空間となった定禅寺通りがあれほど映える瞬間は他にあるだろうか。このような場面における街路の風景は、最も魅力的なまちのアイデンティティとなり、同時に都市景観への意識を喚起するきっかけにもなり得る。まちの環境を舞台にした市民のアクティビティの潜在力を、まず強調しておきたい。

さて、NPOや市民主体の活動が景観まちづくりに密接に関わり得ることに触れたが、近年はまちづくりを専門分野とするNPOも各地で活躍しつつある。仙台を拠点に活動するNPO都市デザインワークス(以下UDW)は、仙台の歴史的な空間構造、生活文化を検証しつつ、次世代にふさわしい仙台の空間像を実現するため、市民や行政、専門家等を巻き込みながら様々な活動を展開している。



UDWによるガイドツアー  
(NPO法人都市デザインワークス提供)

その代表的プロジェクトが「せんだいセントラルパーク（以下SCP）構想」である。これは城下町仙台の原点とも言うべき広瀬川周辺を、再びまちの顔として位置づけ、関係主体のデザイン協調により緑豊かな「セントラルパーク」として再構築しようという試みである。UDWではSCPの既存のボテンシャルを発掘し、まちづくりを取り巻く主体と提案を共有するため、現地調査や市民を対象としたガイドツアーの実施、さらに議論を深めるためのフォーラムの開催等、様々な取り組みを行っている。

たしかに杜の都として名高い仙台であるが、林立するオフィスビルとアーケード街に代表される中心部において、その歴史性や仙台らしさを感じる空間がどのくらい存在しているだろうか。SCP構想は仙台の原風景を再構築する試みとも言え、今後の展開が大いに注目される。

例えば今後このエリアの景観計画を策定するに際し、UDWが主体的な役割を果たすことも十分にあり得るだろう。これから行政側にはNPO等の地域の主体とより緊密な連携を図ることが求められるが、単に事業を委託するのではなく、地域の主体が提案する計画や提言を積極的に議論するテーブルを設け、具体的な政策に反映するシステムを構築する必要があるだろう。景観法において住民・NPOの側から景観計画の提案や、多様な主体による景観協議会の設置が可能となっていることは、このような展開を意図している。

## 5. 歴史的資源の活用

近年のまちづくりを取り巻くテーマの中で、既存ストックの活用はとりわけ重要な位置を占めている。これは景観まちづくりにおいても同様であり、まちの歴史が刻印された歴史的建造物は、地域のアイデンティティを明瞭に訴えかける貴重な遺産である。確かにこれらを保全・活用するためには、制度的にも社会的にも新規建設以上に多くの課題をクリアしなければならない。しかしそりクリエイティブな発想が求められるだけに、優れた施策が総合的に投入されるならば、その効果は極めて大きいと言えよう。

宮城県内においては、白石市の壽丸屋敷、村田町の蔵の街並み、さらに古川市（市町村合併によ

り平成18年3月31日から大崎市）の緒絶橋周辺のまちづくりも、このような事例に含まれよう。初期段階においては消失を免れた歴史的建造物を「資源」として位置づけ、その価値を共有することが肝心であるが、更なるステップとしては、まちの歴史的な空間構造を読み解きながら周辺の資源と有機的に結びつけ、現代の文脈の中で面向的な市街地の再生に繋げ得るかが鍵となる。

古川の事例においてはまさに後者が展開されつつある。そこでは緒絶川おだえがわという由緒ある空間資源が基調として存在しており、河川の再生とともに、付近の建造物がそのような空間の歴史性を補完するものとして位置づけられた事が幸運であった。既存の蔵を活用した市民ギャラリー「緒絶の館」に加え、昨年には老舗酒店の建造物群が、多彩な飲食店を含む商業施設「醸室（かむろ）」として生まれ変わり、一帯は徐々に賑わいを取り戻しつつあるようだ。

このような歴史性を手がかりとした風景は、例えば開発・更新の極めて進んだ仙台では数多く失われてしまったことだろう。大都市にない価値ある風景が再発見され、磨き上げられ、人々を呼び寄せる。川越や長浜の例を挙げるまでもなく、このような景観資源を活用したまちづくりは、大いなる可能性を秘めている。

一方で市街地活性化に際しては、来訪者と地元住民の双方に対する視点を持たねばならない。優れた景観資源が存在しても、まず地元が誇りを持てる生活環境を描けなければ、それを磨くことはできない。経済的自立や高齢化社会への対応等もプログラムに結びつける必要がある。

これらの調和を図りつつ、生活環境に良い意味での刺激を与えながら持続可能な環境を構築し得るかが、まちの将来を左右する。官民の枠を超えて総合的な施策を先導するTWOの創造力に期待したい。



酒造店の建造物群を活用した商業施設「醸室」  
(筆者撮影)

## 6. 農村景観の保全

ここまででは主に都市部の事例を取り上げてきたが、豊かな食材をアピールする宮城であればこそ、農山漁村の景観も保全すべき大切な原風景のひとつである。また「杜の都」のルーツは仙台城下を覆う屋敷林の緑であったというが、現在も仙台平野に点在する屋敷林（いぐね）は、かつての生活の知恵を伝え、継承すべき大切な遺産である。

もちろんこのような景観は、その背後にある一次産業自体を担保する仕組みがなければ成立し得ないのは言うまでもない。このような地域においては高齢化と後継者不足は深刻な課題であるが、近年はNPO等の地域組織が荒廃の危機に晒される里山や棚田を再生させる事例も見られるようになってきた。また環境教育やグリーンツーリズムに関心が集まる中、都市と農村の交流を促進する試みにも可能性が見出される。

例えば丸森町で実施されている棚田の保全活動においては、都市住民を対象とした「農業体験ツアー」を取り入れており、環境保全を行いつつ地域を活性化する好例の一つと言えよう。景観法の観点からこれを押し進めれば、そのような区域にも景観計画を策定し、棚田の保全を先導する組織を景観整備機構として指定することで、周辺の風景づくりを一体的に押し進めることも可能である。付近の古民家の利活用をそのような枠組みの中に位置づけることもできるだろう。さらに行政の計画レベルでは、沿道の野立て看板の規制や、場合によっては、区域内に

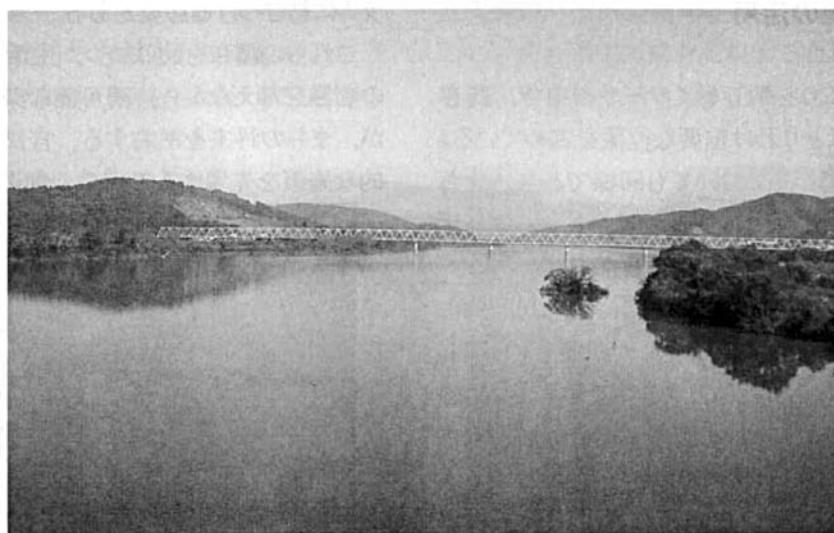
計画されている幹線道路の整備内容を見直すという選択肢があるかもしれない。

ただし、このような包括的な施策を実現する上では、従来の部局間の縦割りを解消し、相互に連携する仕組みへと変えて行かねばならない。これは地域に依らず行政全般に言えることでもあるが、自治体が本腰を据えて取り組むならば、潜在的な景観資源を積極的に活かす様々な方策を導き出すことができる。

## 7. 広域的な景観形成

最後に、より広域的な視点からの景観形成の可能性に触れてみたい。取り上げるのは東北随一の大河である北上川である。執筆対象である宮城県の範囲を超えるのは承知の上で、敢えて考察を加えてみたい。

北上川が古来より交通路として流域の文化形成に重要な役割を果たして来たことは周知の事実であり、また近年においては宮城・岩手の県境を越えた流域連携の動きが注目されている。ここでも中心的な役割を担っているのはNPO北上川流域連携交流会（以下、交流会）であり、元来の圏域に立ち返って地域づくりを行おうという試みは大変興味深い。この流れに一層の期待を寄せつつ提案したいのが、北上川を軸とした広域的な景観計画の策定である。類似の景観計画（条例による広域的な景観誘導・規制）は島根県（宍道湖畔）や滋賀県（琵



北上川（柳津付近）（筆者撮影）

琶湖畔）に先例があるが、このような大河を軸に、それも県境を超えて策定されるとすれば極めて画期的である。

念のために強調しておくが、これは地域性の異なる広範囲に統一的な基準を設けようということではない。河岸の景観は地勢や沿川の土地利用に応じて極めて多様に存在するはずである。まずはそれらの地域ごとの特性を認識した上で、北上川全体の景観保全に関する趣旨を共有し、その方針について一体的に議論する場を設けてはどうだろうか。その上で広域的な景観マスターplanを策定し、各自治体の景観計画に反映させていく。

もちろん制度的には、計画を担う景観行政団体をどのように位置づけるか、県と市町村の関係や、市町村、県相互の連携をどのように図るかなど、検討すべき課題は少なくない。だが、より具体的な流域の地域像を描く上で、景観計画は包括的な指針を示し得る。計画の策定に際しては、交流会をはじめとしたNPOも参画し、より幅広い議論を交わすべきであろう。何より、このような議論を機に連帶的な地域づくりが一層進展するのではないかと思われるが、いかがだろうか。

「景観」は既存のまちづくりの枠組みを乗り越えるツールでもある。既存の枠組みとは、従来の社会がその時代の要請を受けて、便宜的に設けた枠組みである。既に触れた行政の縦割りも然りであるが、地方分権の時代と言われ、さらに市町村合併が進む現在において必要なのは、地域の独自性を明確にしながらも、周囲との関係性をデザインするための枠組みだろう。その意味で広域的な視点は極めて重要である。本来、景観の対象は幅広く、当然ながら、地区や自治体の範囲を超えてすべて繋がっている。河川を取り巻く景観はそれを明瞭に示している。

## 8. これからの宮城の景観まちづくりに向けて

ここまで、いくつかの観点から宮城における景観まちづくりの可能性について述べてみた。取り上げた事例は限られたものではあるが、いずれにしても言えることは、地域の歴史性や自然環境、さらにそこで培われた土地の文化を手がかりにしながら、生活環境を再構築する道が開かれているということである。

地域の価値を継承しつつ、現代に必要なものを見極め、少しずつ風景に手を加えていく。新規に付け加える要素も、地域の文脈に照らし合わせた良質なデザインが伴うならば、後世の誇りとなるだろう。そのためには幅広い議論の中で既存の枠組みを積極的に見直し、長期を見据えて取り組む姿勢が求められる。

裏を返せば、流行的、表層的、対症療法的な「整備」をいくら繰り返しても、真に地域性を伴った「景観」は育まれないのである。景観の背後にあら地域構造、生活環境を包括する「まちづくり」の視点こそ重要であり、その良否が最も端的に表れるのが「景観」なのである。宮城ならではの優れた景観が育まれることを期待したい。



西村 幸夫  
(にしむら・ゆきお)

東京大学大学院工学系研究科教授（都市工学専攻）。工学博士。1952年生まれ。東京大学工学部都市工学科卒業、同大学院修了。

明治大学助手、東京大学助教授を経て、1996年より現職。著書に「都市保全計画」（東大出版会、2004年）、「西村幸夫都市論ノート」（鹿島出版会、2000年）、「都市美—都市景観施策の源流とその展開（編著）」（学芸出版社、2005年）、「日本の風景計画（編著）」（学芸出版社、2003年）など多数。

専門は都市計画、都市保全計画、市民主体のまちづくり論など。



永瀬 節治  
(ながせ・せつじ)

1981年生まれ。2003年、東北大学工学部建築学科卒業。

2005年、同大学院工学研究科都市・建築学専攻博士前期課程修了。現在、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程在籍中。