

岡山県倉敷市における景観の保全とまちづくりの展開

宮崎 幹朗

1 はじめに

2004年に制定され、翌年6月に施行された景観法を大きな契機として、景観保全や景観まちづくりに向けた行政の動きは全国で徐々に広がりつつある。景観法施行後1年足らずのうちに、景観行政を担う景観行政団体の登録は98にのぼり、景観行政団体を目指して国や都道府県との協議を終えた市町村数も116に達していた。また、その時点でそれ以外にも景観行政団体となる意向を有する市町村を含めると、約330の自治体が景観に大きな関心を寄せていることが指摘されていた⁽¹⁾。2006年4月1日時点における景観行政団体数は、国土交通省の調べでは214団体となっていたが、その後、景観行政団体への移行はさらに進み、2009年12月1日現在、428団体となっている。

愛媛県においてもその傾向は例外ではなく、愛媛県の積極的な推奨もあって、中核市である松山市のほか、鬼北町および松野町を除くすべての市町村が景観行政団体となっており、全国的に見てもかなり高い割合を示す都道府県の1つとなっている⁽²⁾。2005年5月2日の大洲市を筆頭に、同年10月17日には四国中央市、新居浜市、西条市、今治市、東温市、伊予市、八幡浜市、西予市、宇和島市、上島町、松前町、内子町、伊方町の各市町村が景観行政団体として指定公示されており、2006年10月2日には久万高原町、愛南町、10月10日には砥部町が景観行政団体となり、愛媛県内各自治

体が景観保全ないし景観まちづくりに強い関心を持っていることがうかがえる。愛媛県内における景観計画については、2007年4月2日に策定・公示された「宇和島市遊子水荷浦地区景観計画」をはじめとして、「上島町景観計画」（2008年10月1日）、「内子町景観まちづくり計画」（2008年9月16日）、「大洲市景観計画」（2009年3月21日）が策定されている。大洲市については、2009年7月1日に「大洲市景観条例」も施行されている。なお、愛媛県において注目されるのは、愛媛県が2005年11月に策定した「えひめ景観計画ガイドライン」である。多くの都道府県のガイドラインが事業者に対する景観配慮事項をまとめたものであるのに対して、愛媛県のガイドラインは市町村が景観計画を策定するためのものとして作られている。景観行政の主体は市町村自治体であり、県はその支援をおこなうものというスタンスを明確に示しており、景観法の制定趣旨が活かされていると指摘されている⁽³⁾。

本稿では、景観保全に関する行政の動きを検討し、いわゆる「美観地区」を有し、早くから地域の景観保全に取り組んできた岡山県倉敷市を素材にして、景観保護行政の進展と町並み保全に関わる住民の取組みについて検討することとしたい。

2 日本における景観保全の動き

わが国において景観の保全という問題が本格的

(1) 岸田里佳子「景観法の制定と現在の施行状況」ジュリスト1314号（2006年）4頁。景観法が定める景観行政団体については、政令指定都市および中核市は自動的に、その他の市町村は都道府県との協議・同意によってなることができるものとされている。市町村が景

観行政団体とならない地域については、都道府県がなることとなっている。

(2) 西村幸夫『風景論ノート～景観法・町並み・再生』（鹿島出版会、2008年）58頁以下。

(3) 前掲・西村『風景論ノート』62頁参照。

に議論されるようになったのは、1960年代後半以降である。高度経済成長政策の進展の中で進められた大規模地域開発によって、自然環境の荒廃が全国的規模で進行したという背景があげられる。この時期の議論の中で、開発がストップした例はほとんどなかったが、全国各地で景観・環境保存と開発の問題が深刻化し、さまざまな議論が起こり、開発行為に対する地域住民の反対運動なども起こってきた。1964年の京都タワー建設をめぐる京都市での議論をはじめとして、鎌倉や奈良など文化的遺産を多く有する地域では歴史的環境の保存が大きな問題となっていくた。その結果、1966年にはいわゆる古都保存法が制定され⁽⁴⁾、自治体による景観保全の動きが進み始めた。そのような動きは、全国各地に広がり、金沢市の伝統環境保存条例（1968年）、倉敷市の伝統美観保存条例（1968年）、高山市の市街地景観保存条例（1972年）、萩市の歴史的景観保存条例（1972年）、京都市の市街地景観条例（1972年）、神戸市都市景観条例（1978年）のほか、妻籠、柳川、高梁、津和野、松江などでも条例が制定されていった⁽⁵⁾。ただし、これらの条例の多くは市町村の自主条例であり、条例の規定の多くは努力規定や協力要請規定であった。したがって、法的根拠を有しておらず、法的効力の点では弱いものが大半であった。

国のレベルでは、1975年には、文化財保護法が改正され、重要伝統的建造物群の保存制度が導入された。これに基づく伝統的建造物群保存地区を定めた市町村の条例は委任条例として法的効力を有するものとして位置づけられ、秋田県角館や宮

崎県日南市などで歴史的町並み保存が進められた。2000年段階で、景観に関する条例ないし要綱を定めているか定める予定の市区町村の数は522あり、景観法が施行される前の2004年3月の時点で、景観条例を制定している市区町村は470にのぼっていた⁽⁶⁾。多くの自治体が景観保全に関する取組みを行政の重要な施策の1つとして認識していたことがわかる。

しかし、景観の保全ないし保護という問題は必ずしも十分な認識を持って受け止められていたのではないことは、開発をめぐるさまざまなトラブルを思い起こせば明らかである。そのような典型例として、しばしば引用されるのが、東京都国立市のマンション訴訟である⁽⁷⁾。JR国立駅から一橋大学へと向かう「大学通り」は、高さのそろった閑静な住宅街へと通じ、広い歩道に桜と銀杏の街路樹が並び、電線も地中化され、良質な都市のたたずまいが続いている。国立市が、住環境と教育環境を守るという目的で10～20メートルの高さ規制をおこなってきた成果である。このような状況の中で、高さ44メートルの14階建高層マンションの建設が計画され、地域住民の反対の中で建設が強行された。そのため、地域住民がマンションの建設中止を求めて裁判を起こし、大きな社会問題として取り上げられることとなった。第1審の東京地裁平成14（2002）年12月18日判決は、一定の範囲内の土地所有権者に「景観利益」が存することを認め、通りに面した棟の20メートルを超える部分（7階以上）の撤去が命じられた⁽⁸⁾。しかし、第2審の東京高裁平成16（2004）年10月27

(4) 古都保存法の正式名称は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」であり、この法律は議員立法として制定された。この法律によって、歴史的風土保存区域などの指定によって緑地保全を図ることができるようになり、その後、都市計画に緑地保全を取り入れるきっかけとなった。しかし、この法律の主たる目的は、古都の郊外スプロール開発化を防ぐことにあり、市街地内部の保全対策を促す施策にはかけていたと評価されている。前掲・西村『風景論ノート』180頁、田村明『まちづくりと景観』（岩波新書、2005年）103頁参照。

(5) 土岐寛『景観行政とまちづくり』（時事通信社、2005年）38頁以下参照。

(6) 前掲・土岐『景観行政とまちづくり』45頁。

(7) これに関する書籍・論文・批評は多い。その中で、石原一子『景観にかける～国立マンション訴訟を闘って』（新評論、2007年）は原告側市民の立場から裁判を振り返ったものである。その他、首都大学東京都市教養学部都市政策コース監修『景観形成とまちづくり～「国立市」を事例として』（公人の友社、2008年）など参照。

(8) 判例時報1829号36頁、判例タイムズ1129号100頁。

日判決では、地域住民には景観の維持を求める具体的な利益（景観利益）はないとして、第1審判決は取り消され、住民側敗訴となった⁽⁹⁾。上告審である最高裁は平成18（2006）年3月30日判決において、結論として住民側の請求は棄却したものの、一定の要件の下で地域住民に「景観利益」が存することを認める旨を明らかにした⁽¹⁰⁾。裁判所の判断については、この裁判の継続中に、景観法が制定されるなどの動きもあり、景観に対する意識が高まったという背景もあると思われる。最高裁判決は、地域の有する景観が「良好な風景として、人々に歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである」として、景観利益の存在そのものは肯定したものであった。

しかし、一般論として、景観が保護されるべき法的利益の1つであると認識されていても、なお、開発と景観という対立は生じている⁽¹¹⁾。

3 倉敷市における景観保全の展開

(1) 町並み保存への動き

岡山県倉敷市は、面積約350平方km、人口約47万人を有する中核市である。1967年に倉敷市、児島市、玉島市が合併し、その後、1971年に庄村、翌年茶屋町を編入し、さらに2005年に隣接する船穂町および真備町を編入し、現在の倉敷市となっている。

倉敷市の美観地区保存行政は全国的に有名となっているが、その取組みは倉敷・児島・玉島の合併による新しい倉敷市発足直後の「倉敷市伝統美観地区保存条例」の制定から始まるとされる。

しかし、言うまでもなく、いわゆる「美観地区」の町並み保存運動はそれ以前から存在していた。倉敷の人々の説明によれば、倉敷の町並み保存ないしまちづくりの構想と取組みは、天領時代に培われた住民の自主的な気質に端を発していることが強調される⁽¹²⁾。江戸時代の天領としての倉敷は問屋町として発達し、多くの蔵屋敷が建てられ、そこから「倉敷」という名がついたともいわれている。倉敷の住民は町の自治を営み、「町衆」や「クラシキ者」として、さまざまな活動を通して倉敷の町を作り、文化を創造していったという⁽¹³⁾。このような自主的な住民の活動に見られるように、伝統的に形成されてきた気質と風土が倉敷の文化と社会を守るという意識となってあらわれた一つが美観地区保存だったというのである⁽¹⁴⁾。

「美観地区」保存について果たした影響力の大きさという点では、大原家の存在はきわめて大きいものといえる。大原家、特に大原総一郎と浦辺鎮太郎による「元倉敷」という考え方が美観地区保全に大きな影響を与えているといわれている⁽¹⁵⁾。しかし、それとは別に、自主的な意識を持つ住民の活動が「美観地区」エリアに与えた影響も大きいと評価されている。特に、倉敷都市美

(9) 判例時報1877号40頁。

(10) 最高裁判集60巻3号948頁、判例時報1931号3頁、判例タイムズ1209号87頁。

(11) 富井利安「眺望・景観の保護と裁判事例の道標」修道法学31巻1号（2008年）1頁以下では、眺望および景観の保護が問題となった訴訟を整理し、分析している。その件数は68にのぼっている。この中には、株園かずお邸新築事件や福山市鞆の浦埋め立て事件なども含まれている。

(12) 筆者は、2009年9月29日および30日の両日、法文学部総合政策学科地域コースおよび観光まちづくりコース（観光政策系）の学生を引率し、倉敷市を訪れ、倉敷町家トラスト代表の中村泰典氏、倉敷商工会議所副

会頭岡庄一郎氏、倉敷市都市計画課都市景観室室長仁科隆晴氏らの話を聞いたが、いずれの方からも天領時代からの住民気質を指摘していたことが印象に残っている。

(13) たとえば、金井俊之・嶋田暁文・光本伸江・今村都南雄「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号5頁参照。

(14) 倉敷市都市景観室の仁科課長によれば、「倉敷を日本のローテンブルグに」というスローガンのもとに、先覚者たちが美観地区保全に取り組んでいたという。

(15) 倉敷駅前、倉敷中央病院、倉敷市民会館、旧倉敷市庁舎を「四方槽」と見立てて、これらに囲まれた区域を「元倉敷」として守ろうという考えであった。

協会の存在が指摘されている。倉敷都市美協会は、1949年に倉敷市の地元有志が集まって設立された団体である。「民家」および「民芸」を倉敷の「都市美」を形成する核として位置づけ、これらの保存に対する庶民の自覚的活動の重要性を訴えたことにより、住民主導の町並み保存運動および古民家再生活動が始まったとされる⁽¹⁶⁾。その代表的な建造物として、米蔵を改造した「倉敷民芸館」や「倉敷考古館」が開設された。この都市美協会の活動として、住民の建築協定案づくりが注目される。倉敷市の「建物」の乱れを自主的に防ぐために、住民の間で協定を結ぼうという取組みであった。この活動に行政を巻き込もうとした結果、直接この活動と結びついたわけではないが、倉敷市が条例を作ろうとする流れにつながったといわれている。

(2) 美観地区保存への行政の動き

倉敷市の美観地区保存への動きが表面化してくるのは、前述のように、1967年の倉敷・児島・玉島の3市合併以降である。合併前の1965年に「倉敷の将来像に関する懇話会」が設けられ、合併時に、倉敷における美観地区の歴史的町並みの重要性を指摘する報告書が提出された。ここから、戦災を免れた「洋風・和風渾然一体となった美観地区」を観光の目玉として観光客の誘致を図る構想が生まれたとされる⁽¹⁷⁾。つまり、倉敷の美観地区保存行政は「観光都市倉敷」を位置づけていく市の施策の一つとして打ち出されたものであっ

た⁽¹⁸⁾。そして、1968年に倉敷市は「倉敷市伝統美観保存条例」を制定し、その翌年、倉敷川畔を「美観地区」として指定し、その保存活動を進めていくこととなる⁽¹⁹⁾。これが行政主導の町並み保存の始まりとなった。この条例の目的は倉敷市「固有の歴史的な伝統美観を保存し、後世に継承すること」であり、そのことによって「郷土愛の高揚をはかるとともに、わが国文化の向上発展と観光に寄与する」ことであった。この目的は、美観地区の保存が、単に観光客誘致という面のみあるのではなく、倉敷市の教育・文化政策の一環として位置づけられていたことを明確に示している。

この流れは、1975年の文化財保護法の改正によって新たに創設された「伝統的建造物群保存地区制度」を活用して、1978年に制定された「倉敷市伝統建造物群保存地区条例」にもつながっている。倉敷市は、条例の効力を強める必要性を感じており、文化財保護法という法的根拠を持った条例への改正を検討し、住民へのアンケート調査の結果も踏まえて、新たな条例の制定を図った⁽²⁰⁾。翌年、いわゆる「重伝建地区」の選定を受け、伝統的な町並みが「文化財」として認められ、固定資産税の減免措置や建築基準法の緩和措置などの優遇策が盛り込まれた。また、電線・電柱の地中埋設や掘割道路の整備などが進められ、通行者や観光客にとって歩きやすい環境整備も進んでいった。

その後、1974年に倉敷の景観保全に対して危機

(16) 倉敷都市美協会の活動については、倉敷都市美協会編『実録倉敷町並物語』（手帖社、1990年）参照。なお、前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号6頁以下に詳しい。

(17) 倉敷都市美協会においては、都市美とは「伝統的和風」建築である「民家」にあり、荒廃した民家の保存が活動の中心であった。この点において、和洋渾然となった町並み保存をめざす倉敷市の方向性とは異なっていた。

(18) 前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号9頁、倉敷市史研究会『新修倉敷市史第7巻現代』（山陽新聞社、2005年）496頁以下

参照。

(19) 「美観地区」は主に市街地の建築美を維持するために定められるもので、1919年に制定された市街地建築物法以来の制度である。その後、現在の建築基準法に定められ、市町村が都市計画で定める地区で、地区内の建築物の敷地、構造または建築設備に関する制限を条例によって定めることができることとなっている。

(20) 倉敷市都市景観室の仁科課長の話では、1976年に住民アンケートがおこなわれ、「倉敷らしさを残す必要がある」という意見に賛成の回答が88.8%、「伝建制度へ移行する」という意見に賛成の回答が62.7%であったという。

的な状況が生じることとなった。美観地区の南側に位置する向山にホテル建設計画が持ち上がった。向山の頂上付近に10階建てのホテルを建設する計画が市の土地利用審査会議に申請されたことにより、美観地区の保全是新たな問題を抱えることとなった。この申請に対して、市の担当者が美観地区からの景観をこわすことを理由として、開発業者に計画の変更を求めたが、業者はこれに従わなかった。伝統美観保存条例は建築計画の届出制を定めたもので、強制力のない行政指導を定めたものにすぎず、市としてもこの計画を止める法的根拠を持っていなかった。結果的に、高層ホテルの建設は他の理由によって断念されたが、この問題は倉敷市にとって重要な課題を突きつけたこととなった⁽²¹⁾。そのような問題を抱えた中、バブル経済の影響の下で、美観地区周辺にホテルなどの高層建築物の建設計画が相次いで出てくることとなった。

もともと美観地区は、倉敷駅に近く、中心市街地に隣接していたために、このような高層建築物の建設は不可避であった。しかし、この問題を放置しては、伝統的な町並みの「背景」に商業ビルが林立することにもなりかねなかった。そこで、美観地区の内部からの見え方がどうかについての「背景調査」をおこない、高層建築物が歴史的景観を妨げる脅威となることが明らかになったとして、倉敷市は1990年に「倉敷市倉敷川畔伝統的建造物群保存地区背景保全条例」を制定した⁽²²⁾。この条例によって、高さ15メートル以上の空間の使用について制限が設けられ、この制限について市が補償をおこなうことが規定された。美観地区の背景となる地区にある高層の建物について、屋根瓦や漆喰等を用いて美観地区との同化

を図り、倉敷川畔から見える部分に施設名やネオンを取り付けないなどの協力を依頼し、美観地区内の保全とともに、美観地区からの景観の保全にも取り組む姿勢を強めていった。

さらに、1998年には、美観地区内でビル建築計画が持ち上がった。倉敷市が建築確認を保留したため損害を被ったとして、建築主である業者が倉敷市を相手取って約2億7千万円の損害賠償を求める訴訟を提起するという事態に発展した。この訴訟では、第1審判決は市の建築主事の行為は違法としながら、建築主に損害はなかったとして請求を棄却したが、控訴審判決では市に1千万円の賠償金の支払いが命じられた。また、市の建築主事が伝統美観保存条例に基づく書類の添付がないことを理由に建築確認申請を認めなかったことについて、業者がこれを不服として最終的に建設大臣に再審査請求をおこなった結果、市は建築確認済書を交付せざるを得なくなった。この問題は、伝統美観保存条例が自主条例であり、強制力を持たず、あくまでも建築主にお願いするしかない協力要請条例にすぎなかったことを浮き彫りにした⁽²³⁾。

この問題を教訓にして、倉敷市は、2000年に「倉敷市美観地区景観条例」を制定した。この条例は、都市計画法および建築基準法に基づくものであり、従来の条例に比べると、法律の根拠を有するものとなった。これによって、従来の都市計画法上の「美観地区」として、保存区域全体を都市計画決定し、「伝統美観保存地区」に名称変更がおこなわれた。この結果、文化財保護法に基づく「伝建地区」(15.0ha)を「第一種美観地区」、その周囲の「伝美地区」(6.0ha)を「第二種美観地区」とし、さらにその周囲に背景条例に基づく

(21) 当時の企画部次長であった室山貴義によれば、ホテルの建設計画は、建設現場に通じる唯一のルートに架かる橋の重量制限との関係から大型クレーン車の通行が困難であることが分かり、業者が計画を断念したと回想している。室山貴義・金井和之『倉敷の町並み保存と助役・室山孝義』(公人社、2008年)17頁参照。

(22) この条例の制定については、賛否両論があったことが指摘されている。前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号13頁。

(23) この間の経過については、前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号14頁以下参照。

「背景地区」(2.2ha)を抱える地域の保全が図られることとなった。建物に対する補助制度も充実させ、修理・修景に対する補助も進んだ⁽²⁴⁾。

このような美観地区保全・景観保全を進めようとする市の施策は、市の裕福な財政事情を背景にして、いくつかの公有化事例を生み出すこととなった。1990年6月には、8階建て高さ31メートルのビルの建設計画に対して、美観地区内からのアドバルーンによる見え方調査を実施し、業者と協議を進めたが、高さを低くすると事業採算が合わないとして、業者が建設計画を取りやめ、救済を求めた結果、市がこの土地を購入することとなった。この事案が、背景保全条例による損失補償制度の適用第1号となった⁽²⁵⁾。さらに、2001年10月には、美観地区内にある建物および土地の保存問題が発生した。持ち主が死亡した後の相続問題で、相続税の負担から相続人が第三者への売却を検討していたことが分かり、市が緊急避難的にこの土地を取得し、建物は相続人が市に寄付するという形で決着した事案が起こった⁽²⁶⁾。これらの問題については、金にもものをいわせる政策を採ったとして、議会でも賛否の議論を呼んだ。

(3) 景観法制定後の行政の動き

2004年に景観法が制定され、倉敷市ではまず美観地区を廃止し、これを景観地区と読み替える措置が採られた。都市計画法附則に規定された経過措置によって、美観地区を「景観地区」とみなすこととし、条例による形態および意匠等に関する規制内容を都市計画決定とみなす措置を採った。その上で、2005年に「倉敷市美観地区景観条例」の改正をおこなった。従来ならば、いわゆる美観地区は伝統的建造物群保存地区と伝統美観地区の2つの地区指定にかかわることになるため、従来

の2つの条例の規制に関わることになるはずである。しかし、国土交通省の指導では、景観法に2つの規制に関わることに消極的であったため、伝建地区の建造物のうち既存の建築物については景観条例の適用除外とし、従来の伝統建造物群保存条例の基準が適用されることとし、新たな建物について景観条例を適用するという方策が採られることとなった。

倉敷市では、2009年3月に「倉敷市景観計画」を策定し、同年9月30日に「倉敷市都市景観条例」が制定され、指定公示された。倉敷市景観計画においては、市域全体が景観計画区域とされており、他の地域の景観計画とは違いがある。景観計画区域においては、建物の建設などの建築・開発行為については届出および勧告による緩やかな規制が図られることとなっている。これに対して、都市計画で定められた「景観地区」であるいわゆる「美観地区」については、積極的に良好な景観形成を誘導する地区として行政が建物の形態や色彩その他の意匠等について認定制度を導入し、良好な景観の確保を図ることとされ、これらの詳細は景観条例に委ねられている。

倉敷市景観計画は、序章「自然と文化に恵まれた倉敷らしい都市景観形成を目指して」と五つの章からなっている。第1章「都市景観形成の基本的考え方」、第2章「都市景観形成の基本方針」の基本的な考え方を受けて、その施策と進め方について第3章以下が構成されている。すなわち、第3章「景観資源等の保全・活用・整備に関する事項」、第4章「良好な景観形成のための行為の制限」、第5章「都市景観形成推進のしくみ」である。景観形成の基本方針として、類型別の方針と地域別の方針が示されている。類型別として、「自然的景観」、「歴史・文化的景観」、「市街地景

(24) 一方で、この条例による補助制度が主として江戸期の和風建物の保存・修理を目的としていたこともあり、明治以降の洋風建物の修理については和風の建物への改修・修景という手法を採らざるを得ないケースもあったという。倉敷市仁科課長の話である。

(25) この土地はその後ポケットパークとなり、現在も活用されているということである。倉敷市仁科課長の話による。

(26) 現在、この土地上に「倉敷物語館」が建てられている。

観」があげられ、施設景観および眺望景観という2つの視点が示されている。また、地域別については、美観地区を含む「倉敷地域」のほか、「児島地域」、「玉島地域」、「水島地域」、「庄地域」、「茶屋町地域」、「船穂地域」、「真備地域」に分けられ、それぞれについて、景観軸を指定し、景観拠点を定め、その区域を中心として景観の保全・整備を進めることが盛り込まれている。たとえば、倉敷駅周辺の美観地区については、主として「歴史・文化景観拠点」として景観形成を進める地域ということになる。また、大きなコンビナートを抱える水島地区は「産業景観拠点」として整備する地域とされるなどである。また、具体的施策として、景観法に基づく「景観重要建造物」や「景観重要樹木」の指定制度を活用して、建築基準法の規制緩和を図り、税制等の支援措置を適用して、景観保全を図ることとされている。海岸・河川、道路、公園など景観形成のうえで特に重要な公共施設についても、景観法に基づく「景観重要公共施設」として指定し、補修・改修時際に地域特性に応じた景観デザインを取り入れてもらうように所有者や管理者と協議をすることが盛り込まれている。

今後の重点的な景観保全・形成への取り組みをおこなう地域として、倉敷市景観計画では、美観地区を含む「倉敷駅周辺地区」のほか、古い町並みが残る「下津井周辺地区」および「旧玉島港周辺地区」、祐安の水車群や酒津公園に代表される自然環境が残る「酒津地区」の4つの地区を第一次選定地区として指定している。美観地区の景観保全については、特に背景保全条例に顕著に示されるように美観地区の背景保全まで進めてきたこれまでの取り組みを評価した上で、美観地区内の歴史的町並みの維持や保全に関して、建築物のほか付属施設、屋外広告物などの形態・色彩・規模等について美しい町並みとの調和をはかるように積極的に誘導し、道路や河川等の公共施設をより

質の高いものとして整備・保全していくものとされている。文化財や町並み、自然環境などの市民が共有すべき普遍的な価値を持つ区域を「コアゾーン」とし、このコアゾーンの景観保護のため、その周辺に設けられた区域を「バッファゾーン」として、これまでの取り組みをさらに強化していくことが計画中に示されている⁽²⁷⁾。

倉敷市都市景観条例においては、届出の必要な建築行為等について定めているほか、景観形成の基準を定めている。届出は建築面積が100平方メートルまたは高さ13メートルを超える場合とされ、主として大規模な開発・建築行為を想定している。景観形成の基準については「周囲の環境との調和」が共通の基準とされた上で、自然的景観や市街地景観について、規模・位置、形態・意匠、素材・材料、色彩、敷地の緑化・外構部のしつらえという個別基準をそれぞれの景観の種類に応じて定めている。建築物の高さ制限については、市街地調整区域では13メートル、低層住宅専用地域では10メートル、中高層住居専用地域では20メートル、商業地域では31メートル、準工業地域では20メートルというような制限を設けている。そのほか、よう壁や土石等の堆積の高さについても周辺との調和を求める内容となっている。届出の手続については、市の担当部局との事前協議をおこない、都市景観審議会のアドバイスを受けた上で届出書を提出するものとされている。申請後も、審議会での審議に基づき、指導・助言をおこない、届出書の受理通知書を発行した後、建築確認等の手続に入ることとなる。指導・助言をおこなったにもかかわらず、計画の変更がされない場合には勧告や変更命令が出されることが認められている。したがって、建築主にとっては、従来よりも手続に時間がかかる上、建築基準法や都市計画法による規制以上の規制を受けることとなり、不便な点はぬぐえない。

(27) 「倉敷市景観計画」33頁参照。

4 地域住民の町並み保全への取り組み

(1) 大原家の存在と意義

倉敷の町並みの保存や美観地区の整備について、大きなきっかけを与えたのは、すでに指摘したように、大原総一郎の「倉敷を日本のローテンプルグに！」という思いであったといえる⁽²⁸⁾。現実には、倉敷市が美観地区の保存に乗り出すのは、総一郎の死後のこととなるが、総一郎が建築家浦辺鎮太郎の協力を得て進めていった建物の増改築の成果が影響を与えたことは否定できないし、当時の倉敷市長であった大山茂樹の尽力をあげることとなる。

総一郎の父である大原孫三郎は、経営者としてだけではなく、工場労働者や倉敷市民に対するさまざまな公益的施策をおこなっている。大原社会問題研究所や倉敷労働科学研究所、大原農業研究所の設立、倉敷中央病院の設立、石井十次の孤児院事業への貢献、24年間で合計76回開催された日曜講演会など、多様な社会貢献活動を進めてきた⁽²⁹⁾。文化的な取組みとして、特に大原美術館や倉紡中央病院（倉敷中央病院）を建設し、いわゆる元倉敷の中核となる建築物を建てたほか、児島虎次郎に数々の西洋絵画を収集させ、柳宗悦らの民藝活動へも高い関心を示し、教育文化活動にも熱心に取り組んでいたことは知られている。孫三郎の影響も受けて、総一郎も文化政策としての民藝活動と大原美術館の活動には力を入れていたとされる⁽³⁰⁾。大原美術館建設のきっかけとして、指摘されるのが、前述の児島虎次郎の存在である。児島は大原奨学金を受け、東京美術学校で学んだ後、孫三郎の援助によって2度にわたるヨーロッパ留学に出かけている。その際、児島は孫三

郎に絵画の購入を求め、この絵画27点を小学校に展示したところ、思いがけないほど多くの見物客が訪れたことがきっかけで大原美術館の建設が考えられ始めたといわれている。その結果、1930(昭和5)年に大原美術館が開館する。ここには、孫三郎に「本物を見てほしい」という思いがあったと指摘され、その思いを総一郎も受け継いでいる⁽³¹⁾。この大原美術館から倉敷の町並み保存への方向性が生まれている。その意味では、大原美術館から発展した倉敷の町並み保存のあり方は、大原家の総合的な方針の反映であったともいえるという指摘もある⁽³²⁾。

美観地区には、孫三郎が建てた大原美術館や倉敷中央病院のほか、多くの大原家の遺産ともいえるべき建築物が残されている。孫三郎の倉敷のまちづくりは自分の工場である紡績工場を中心とした町の構想であったといわれている。その構想の一環として、倉敷市鶴形一帯の買収と開発計画があったと指摘されている。そして、病院のほか、天文台、学校、教会、税務署、倉紡事務所などを建設し、鶴形山を南北に挟んで南の市街地とは別に、倉紡の関連施設を中心とする工業都市を具体化していったこととなる⁽³³⁾。その結果、美観地区周辺には、古い町並みと新しい町並みが併存し、いくつもの歴史の層を併せ持つ町並みが残されることとなった。

総一郎の時代になると、前述のように元倉敷の町並み保存に力を注ぐことになる。建築家の浦辺は総一郎の考えに共鳴して、その考えを具体化する建物を設計していった。倉敷考古館、倉敷国際ホテル、旅館くらしき、倉敷アイビー・スクエア、倉敷市民会館、倉敷市新市庁舎などがそれである。しかし、総一郎の倉敷のまちづくりに直接

(28) 井上太郎『大原総一郎～へこたれない理想主義者』（中公文庫、1998年）292頁。原著は講談社刊（1993年）。

(29) これらについては、城山三郎『わしの目は十年先が見える～大原孫三郎の生涯』（新潮文庫、1997年）参照。原著は飛鳥新社刊（1994年）。

(30) 総一郎は、柳宗悦の死に際して葬儀委員長を務め

（1964年）、その後日本民藝協会会長にもなっている。

(31) 前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号33頁以下参照。

(32) 前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号34頁以下。

(33) 前掲・井上『大原総一郎』209頁以下参照。

関わって指導力を発揮したわけではなく、彼の死後に至って、倉敷の美観地区保存・整備への取組みが本格化していったことを見ても、直接の影響力が行使されているわけではなく、一切の政治色を有していないことは明らかである。大原家は「観念的に存在する」お目付け役のようなものであるという評がある⁽³⁴⁾。いずれにしても、大原家の文化の伝承が美観地区の形成に与えた影響は大きなものであったことは明らかである。

(2) 倉敷都市美協会の活動

住民の景観保全への取組みとしては、前述のように、倉敷都市美協会の存在と活動を抜きにすることはできない。倉敷都市美協会は、1949年に建築家である佐藤重夫氏らによって設立された団体である⁽³⁵⁾。すでに指摘したように、倉敷の美を形成する核として、「民家」と「民芸」を位置づけ、これに基づく伝統的な町並み保存の重要性を強調した。そして、そのために、庶民(地域住民)の「自覚的活動」の重要性を訴えたものであった。この活動が、住民主導の古民家再生活動につながり、町並み保存への取組みとして広がっていったことになる。

この団体は初期の段階において、倉敷市自体の都市計画とは別に、住民同士の自主協定づくりを進め、建物の乱れを自主的に防ごうとしたことが注目される。住民の「建築協定案」づくりである。住民間で協定を締結することを進めようという取組みであり、市の職員らとも交流して座談会などを開くなどして、市の協力を得ようと努力していたことがうかがえる。この活動自体については、倉敷市の協力は得られなかったものの、市が伝統美観保存条例を制定しようとする動きを誘発したものと指摘されている⁽³⁶⁾。

都市美協会の問題意識は、倉敷の町並みの中に西洋建築への憧れが進み、伝統的な和風建築を捨てる風潮が市民の心を支配するようになったという点にあった。その点において、和洋渾然となった町並み保存を図ろうとする倉敷市の姿勢や大原美術館のような洋風建築を進める大原家とは一線を画すものとなっていた。旧倉敷町役場や大原美術館のような洋風建築物が美観地区の町並みの中に存在することを良しとはしていなかった。あくまでも、倉敷の都市美は「伝統的和風建築」の代表である「民家」にあり、住民自身の手になる民家の保存こそが求められていた。

(3) 倉敷町家トラストの活動

伝建地区内にとどまらず、市街地に長年修理もされず放置されたままの民家が点在している状況を憂う地域住民が集まり、取り残された民家(町家)を修復再生することを目的とした活動を続ける組織が生まれている。「倉敷町家トラスト」がそれである⁽³⁷⁾。平成17(2005)年秋から準備が始まり、翌年5月31日に倉敷町家トラストが設立され、9月にMPO法人としての認証を受けている。団体の活動として、コミュニティ再生講座の開催、市街地の町家調査、古い町家の修復をおこなっている。現在では、会員は約300人を数え、町家の修復費用については会員の会費のほか、倉敷市の補助金や地元金融機関の助成金などをあてている。2006年12月には、第1回目の中心市街地の町家調査をおこない、その後3ヶ月に1回程度の割合で調査をおこなっている。町家の修復事業として、2006年4月末から第1号物件の修理・改修作業が開始され、同年11月に「御坂の家」として完成した⁽³⁸⁾。修理・改修作業はトラストのメンバー自身やボランティアの手も使っておこなわ

(34) 前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」自治総研2007年4月号36頁。

(35) 倉敷都市美協会のメンバーにとっての「都市美」の象徴は和風建築である「民家」にあることが重要であった。

(36) 前掲・金井ほか「倉敷市『美観地区』の文化と伝承」

自治総研2007年4月号6頁。

(37) すでに指摘したように、2009年9月29日、筆者は、学生を引率し、倉敷町家トラスト代表理事の中村泰典氏から話を聞いた。その場所は、トラストが現在修復作業を手がけている民家の一室であった。

れている。改修費用約1,000万円のうち、半額程度は倉敷市の補助を受けたほか、市民の寄付や玉島信用金庫の助成金も受けて、改修がおこなわれた。この家は、本町の高台にある家で、昭和初期に建てられた木造平屋約33平方メートルの家で、約8年ほどの間空き家となっていたもので、町家トラストが家主と30年間の定期借地契約を締結し、現在、1日1組の宿泊施設として貸し出されている⁽³⁹⁾。現在では、そのほか、4軒についての利用や活用の話が来ているという。「御坂の家」のように宿泊施設として活用するほか、トラストが家主から借り受け、トラストが管理し、借主に貸すという方法での借家方式もおこなわれている。

倉敷町家トラストの活動は、設立時に平成18年度の内閣府全国都市再生モデル調査事業に選ばれ、約600万円の資金を得ており、当初から注目されたものであったといえる。トラストでは、まず、リーフレットの作成や地域住民向けの「コミュニティ再生講座」を開催し、地域住民からの活動への理解を求める啓発活動に力を入れた。コミュニティ講座の講演者として、NPO法人ベップ・ハットウ・オンパク代表理事の鶴田浩一郎氏や日本政策投資銀行の藻谷浩介氏などを招いている。これらの啓発活動と並んで、美観地区周辺の市街地における町家の現状調査を実施していった。その結果、調査対象となった町家734戸のうち、1割近い68戸が空き家となっていることが分かった。これらの中には、すでに建物が取り壊され、

空き地となっている所もあったという⁽⁴⁰⁾。

倉敷町家トラストの中村代表理事の話では、このような活動に取り組んだきっかけとしては、美しい町並みを見ながら誰でも自由にお茶を飲んだり、ゆっくり本を読んだりできる場所が欲しいということであったという。美観地区においても高齢化と少子化が進み、本町には子供会もなくなっていることから、この地域のコミュニティの崩壊が危惧されるということを描き、空き家に若い人が入居できるような仕組みが必要だと感じていたとも述べている。また、空き家となった民家には灯りがともらず、町並みが寂しいと同時に、夜間の防犯という面からも望ましくないのではという思いから、「町に灯りをとます」という言葉をスローガンにして、コミュニティの再生にもつなげられる活動を進めているということであった。そして、町家トラストは美観地区内のまちづくり団体である「倉敷伝建地区をまもり・育てる会」と協力して、民家の門灯や商店の看板などの夜間点灯を呼びかけている。その意味で、町家トラストの活動は、単に倉敷の伝統美観・景観を守るという点のみにあるのではなく、地域コミュニティの再生・維持という面にも目が向けられている⁽⁴¹⁾。

町家トラストのもう一つの特徴は、再生する民家の種類や年代を選ばないということである。倉敷の町並みの中には、江戸時代から明治以降の建物もさまざまに混在しており、古い建物が後の時代に改修されたものもあり、それが倉敷の町並み

(38) 朝日新聞2007年11月25日付け記事、中国新聞2007年11月27日付け記事、デイリースポーツ2007年12月28日付け記事など参照。

(39) 利用は倉敷町家トラストの会員か準会員に限り、1日の料金は1人の場合1万円、2人の場合は2人で1万1千円、3人の場合は3人で1万2千円となっている。

(40) 上甲いずみ「西日本レポート 町家を活かしてコミュニティの再生を図る倉敷のまちづくり～倉敷町家トラストとくらしきTMOの活動から」いよぎん地域経済研究センター調査月報IRC2007年6月号34頁参照。

(41) 以前から民家再生の活動に取り組んできたトラストの副代表理事でもある榎村徹氏は、その著書の中で「まちづくりという言葉には私は何故か拒否反応を覚える」と書かれており、中村氏とは距離があるとも思わせる記述がある。榎村徹「倉敷からの発信～古民家再生からまちづくり」(秋山書店、2008年)148頁参照。しかし、その後、倉敷町家トラストに触れ、「少しでも若い人が戻り、旧町に賑わいが甦り、魅力的な町になればと望んでいる」(同書153頁)と記され、多くの町の人を巻き込んだ全市民的な運動になればいいという考えも示している。

の特徴ともなっている。したがって、行政のように一定の基準を設けて重要な建物を保存していくというのではなく、一般的な建物でも再生し活性化させていくことによって、町並み自体を持続可能なシステムとして構築していくことを目指している点にある。新建材等を用いた耐用年数の短い洋風建築に比べて、古い和風建物は木材を活用したものであり、再生可能な建築物であるということに注目している。今、時代はエコロジーの時代となり、建物もまたエコロジーを問われる時代へと変化しなければならないのであろう。

5 倉敷市街地の活性化について

倉敷の美観地区は、倉敷駅から中央通り沿いに南下した地区にあり、市街地の中に存在している。したがって、美観地区に隣接して、駅前からえびす通と本町通の商店街が続いている。この中心商店街が次第に廃れてきているのは全国的な状況と同じである。郊外に大型ショッピングセンターができることによって、中心商店街への客足が鈍り、店主の高齢化と後継者難によって、個々の商店の閉鎖も続き、いわゆるシャッター通りに近づいている状況は全国と同じである。さらに、倉敷市においては、倉敷駅北側に建設されていたチボリ公園の閉鎖が一層中心市街地の空洞化に拍車をかけている。

倉敷市においても、商店街の活性化に向けて、倉敷商工会議所が1999（平成11）年に「倉敷まちづくり協議会」を設置し、その提案に基づき、2002（平成14）年に「くらしきTMO」を設立し、さまざまな取組みを進めている。2003（平成15）年10月には、「芸術・文化の香りのする街」、「賑わいと活気のある街」、「美しく住みよい街」という3つの目標を定めた「くらしきTMO構想」を

まとめ、独自の事業を推進している。

10月におこなわれる「倉敷屏風祭」や「倉敷フォトミューラル」などのイベント事業によって中心市街地の活性化につながる事業を開催している。その他に、毎月第3日曜日に商店街で朝市「三齋市」を開催するなどして、中心市街地への集客につながる事業を開催している。「倉敷屏風祭」は美観地区の近くの本町通と東町通の各家に協力してもらい、さまざまな屏風を飾り、人々にみてもらおうというもので、2008（平成20）年には約6万5千人が集まっている。「三齋市」には、毎月3万人を超える人が集まっており、2008年度には、計約35万人の人が来訪している⁽⁴²⁾。また、2006（平成18）年には、商店街の一角の空きビルに「倉敷まちづくりセンター」を設けて、買い物客のための無料休憩所を設置しているほか、市民のための講座の開催、市民の会合のための会議室や研修室の利用、地域住民の音楽会や地元幼稚園児の似顔絵展示、チャレンジショップの募集など、商店街の活性化につながる取組みをおこなっている。しかし、これらの取組みの主体は、倉敷商工会議所が母体となるくらしきTMOであり、商店街の人々自身の積極的な取組みというのではないという点に今後の課題が残されている⁽⁴³⁾。商店街自身も、行政の支援を受けながら、歩道整備やアーケード整備などにも取組み始めており、美観地区との連携による活性化への取組みが期待されるところである。

6 おわりに

本稿では、倉敷市の美観地区保存への取組みと景観保全への動きについて、行政としての倉敷市の取組み状況の変化および住民の取組みを中心として検討した。単に、行政が一種の観光政策とし

(42) これらのデータについては、2009年9月29日の倉敷商工会議所への訪問の際にいただいた資料に基づいている。

(43) 倉敷商工会議所における聞き取り調査の際に聞いた

ことによると、たとえば、三齋市の開催についても、当初は自分の店先の道路に市が出されることに対する抵抗があったという。現在では、次第に協力的な店も増えてきているという話であった。

て美観地区を整備しようとしたものではなかったことや、住民が時には行政に協力しながら活動を続けてきた点に倉敷の美観地区保存活動の焦点があったことが分かる。景観を守るという住民の意識の背景には、長い間に培われてきた地域の歴史や文化・風土への愛着が存在している。地域の住民が互いに協力して良い景観を残していくためには、共通の考えや価値観を共有する必要がある⁽⁴⁴⁾。行政からの一方的な押し付けでは決して景観の保全も町並みの保全もうまくいかないはずである。倉敷市の取組みはそのことをはっきりと示している。たとえば、高層のビルに瓦を用いて屋根を和風にしたたり、屋上の広告物を廃したりという業者の取組みは、単に倉敷市の規制に不本意ながら従っているということではないはずである。道幅も狭い市街地に生活しながら、場合によっては不便さも感じながら、地域に残されている町並みを地元の歴史的・文化的遺産として尊重し、愛着を持って町を作ろうという住民の意識こそが景観を守るために不可欠である。美観地区を有する倉敷における地域共同体の一員としてともに町並みを守っていこうという気持ちを有しているということではないだろうか。

また、景観保全に取り組む際の自治体と住民との協力が不可欠であることとともに、景観保全に対する責任主体が自治体であることは景観法が示す景観行政団体を通しての景観計画の策定に明確にあらわれている。その点では、行政としての姿勢が問われることになる。岡山県の隣県である広島県福山市では、鞆の浦埋め立て架橋事業をめぐる訴訟が提起されている⁽⁴⁵⁾。埋め立てを承認した県に対して、事業への反対を訴える住民が埋立免許の取消しを求めた訴訟で、広島地裁は平成21（2009）年10月1日に住民の請求を認める判決を出した。もちろん住民の間でも、道路の拡張などによって防災面での利便性を重視して事業へ

賛成する住民もおり、賛否は分かれている。判決は、鞆の浦の景観が私法上保護されるべき利益にとどまらず、瀬戸内海における美的景観を構成するものとして、歴史的・文化的価値を有していることを指摘している。この判決に対して、県および市は控訴しており、今後の対応に注目が集まっている。県や市が主張するように、住民の生活道路の整備の必要性や観光客のための交通の利便性の確保は必要であるにしても、どのような方法によるのが最適かについて十分な検討をおこなうことが求められている。ここでは、景観利益の保護と住民生活の利便性や観光客確保への対策という2つの利益が対立しているように見える。しかし、これを調整するための方法を検証することが必要であろう。このような点を考慮すると、行政の責任は大きいものといわざるをえない。

町並みは時代とともに移り変わり、刻々と変化していく。しかし、その町並みの変化は町の歴史の産物でもある。町並みに連なる建物の連続が次第に町の歴史的産物として残されていくことになる。第二次大戦後の日本の都市計画は町並みとして残されていた街路を拡張し、街路沿いの建物を画一的なコンクリートの箱物へと変貌させることへとつながってきた。しかし、日本にはまだこのような画一的な都市計画とは別に、古い街路・道路が残され、その両側に時代を異にする昔ながらの建物が残され、街並みを形作っている場所が残されている。今、そのような町並みに注目が集まっている。長野県小布施町、妻籠、秋田県角館などがそれである。倉敷もまたそういう町の一つとして注目されていることは疑いがない。

(44) たとえば、前掲・田村『まちづくりと景観』93頁参照。

(45) たとえば、毛利和雄「世界遺産をめざすまちづくり

～埋め立て道路橋を乗り越えて鞆の発展をめざそう」季刊まちづくり2007年10月号68頁以下参照。