

美しい地域づくりのための景観管理方策

—韓国・江原道を中心に—

海外招聘客員研究員 柳 鍾 鉉

はじめに

鳥取県は、西日本地方の東北に位置しており、東西に長く伸びた県である。鳥取砂丘や大山を含むすぐれた天然観光資源と数多い温泉が、四季ごとに美しい景色を誇り、まるで県全体が一つの公園のようでもある。鳥取県には、鳥取砂丘、大山、山陰海岸国立公園と田園風景、公園、歴史遺跡など地域固有の景観が残っている。21世紀に受け継がなければならない鳥取県の景観として、平成12年には「伝えたいふるさと鳥取の景観100景」が選定された。選定された景観は、東部地区に45ヶ所、中部地区に20ヶ所、西部地区に35ヶ所となっている。

韓国江原道は、韓国で最も豊かな美しい自然環境を持ち、景観の素晴らしい観光道路を作って全国民から一番住むに値する場所、休息するに値する場所であると選定されている。江原道は、豊かな自然環境及びその景観価値を高めるために、景観の名勝地の持続的保全や管理を目的とした景観の合理的指定制度と管理基準を定め、大規模公共事業景観形成事前審議及び景観形成モデル事業などを推進している。特に、江原道は[美しい江原道作り]を全面的に推進している。この計画は、建物デザイン・色彩など都市景観ガイドラインを設定・施行して、江原道空間管理水準が全国トップを達成するための内容で構成されている。

豊かな自然を活かした景観の創出は、まさに鳥取県と江原道の未来価値を担保するものといえる。したがって、大規模な乱開発による自然景観の破壊をこれ以上、放置しておいてはいけない。なぜならば、両地域にとって

未来価値の危機につながるからである。

このような問題意識の下で、本稿は開発行為許可の指針として用いられている韓国の景観管理制度と江原道景観管理事例などを詳しく検討する。そして、鳥取県と江原道の美しい地域づくりのための景観管理方策に対して、いくつかの案を提示する。

I 景観管理意義と制度

1 景観とは？

景観と言う用語は、英語で‘cityscape’や‘landscape’と建築物などの立地環境を現わす‘setting’、‘眺望’を現わす‘view’などに表現されており、フランス語では、景勝地を意味する‘paysage’、語源が同じイタリア語である風景の‘paesaggio’が使われている。ドイツ語には、景観を示す‘landschaft’があるが、これは目に見える景観に生態的環境を含んでいる（西村幸夫他 2000）。

landscape という概念は、人間と生物の実際の生活が行われる環境実体ではなく、環境から心理的に離脱した因子が一定の距離を置きながら主観的に形成される心象、ないしイメージという共通性を持っている。この概念には、主体と客体が統合されている。すなわち、景観というのは、そこに住む人々の日常生活の積み重ねであり、開発と建築行為による地域変化の現実を投映することで人々がその現実を総合的、直観的に把握する指標である。

このように、景観というのはある対象を人間が眺めて成り立つ現象である。しかし、単一の対象を独立的に見る場合は、景観という用語を使わないで複数の対象、あるいは対象

群を眺めたり、対象群の中の単一対象を眺める場合にのみ景観という用語を使う。すなわち、景観とは、'ある対象を眺めることによって発生する心的思想として、単純に見える姿自体の美しさだけではなく、景観を構成する社会文化的価値、経済的価値、心理的価値、生態的価値など多くの価値が内在している複合的な現象であり、最近には、環境生態的価値が最も優先される先行価値としての条件を持つ'と再定義されている（建設交通部2001）。

2 景観管理制度

日本の景観に関する制度は、都市計画法に基盤を置いて、美観地区、風致地区及び伝統的建造物群保全地区などを含んだ地域地区を対象としている。地区計画制度、古都においては、歴史的風土の保全に関する特別措置法によって個別的な制度化が進められてきた。そして、2004年には景観の整備、保全を目的にする最初の総合的な法律である景観法が制定されて、景観運営指針の作成や制度の主旨、正確な運営が支援されている。

韓国の現行景観管理制度は、2003年から改編された'国土計画法'で制度化された。同法で景観という用語は、土地利用、交通、環境などと合わせて、都市（郡）を管理する基準として提示されている。これを具現化するために、上位計画である広域都市計画から下位の地域単位の計画に至るまでの景観関連計画を樹立するようにしている。また、同法で景観関連用語を導入した条項は、第2条4項16項を含めて15の条文にのぼる。

韓国の景観管理制度は、各種都市計画、すなわち広域都市計画、都市（郡）基本計画、都市（郡）管理計画及び地区単位計画などで一つの部門計画として景観計画を樹立するようになっている。また、景観管理は、大きくマクロ的な景観管理とミクロ的な景観管理に区分されている。第一に、マクロ的な景観管理である。この管理は、広域都市計画と都市（郡）

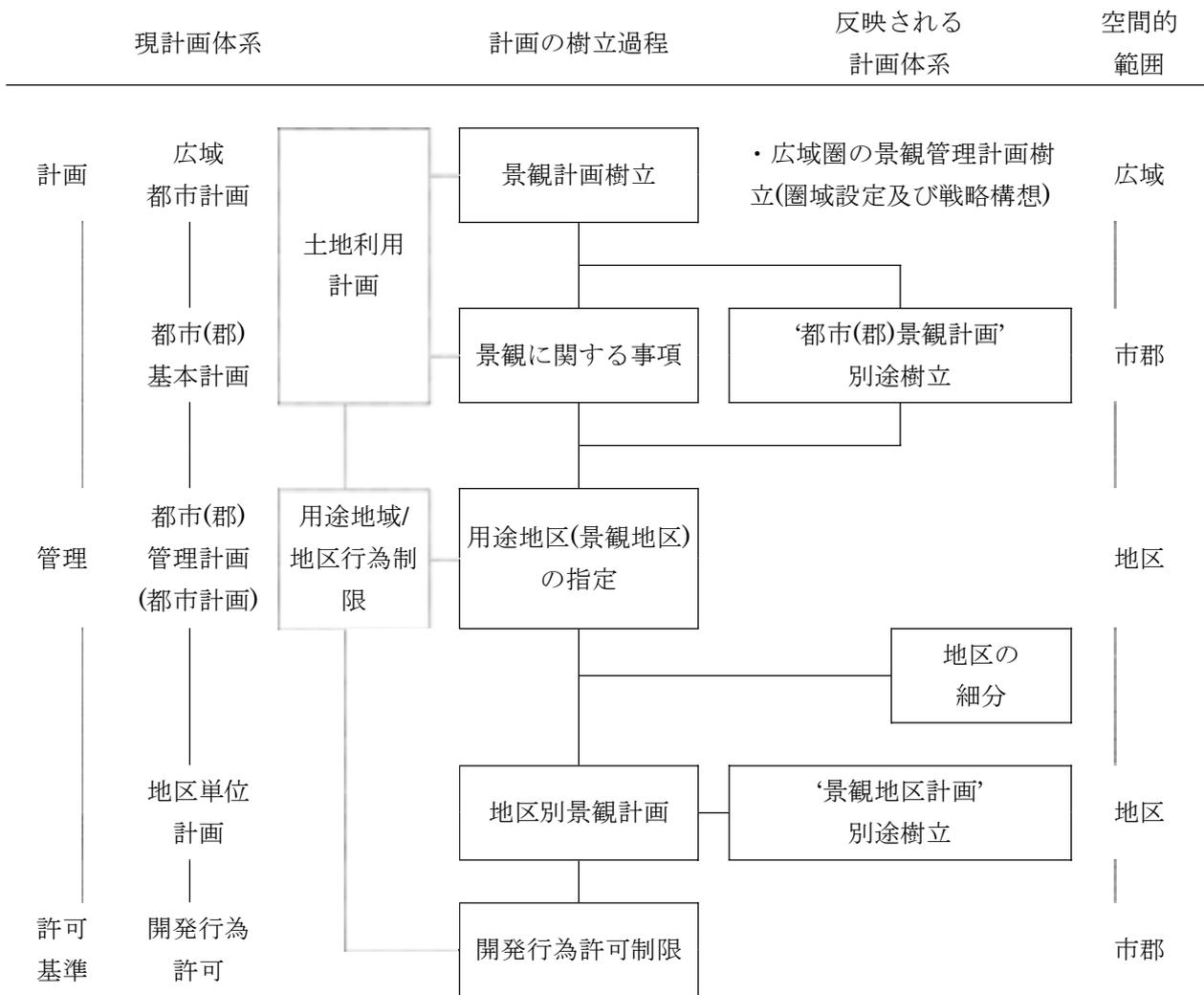
基本計画上の景観計画内容を収容しており、都市（郡）管理計画に反映することができる別途の'都市（郡）景観計画'を樹立しなければならない。第二に、ミクロ的な景観管理である。この管理は、都市（郡）管理計画に反映された景観地区の中の地方自治団体長、あるいは住民たちが、特別に樹立する必要があると判断される景観地区を対象とした地区単位計画のような水準で'景観地区計画'を樹立しなければならない。

図1は、韓国の景観計画関連制度の体系を整理したものである。以上で説明した内容を整理すれば、図1のような体系で整理される。韓国には2つの景観計画、マクロ的な「都市（郡）景観計画」とミクロ的な「景観地区計画」があり、開発行為許可と関連した許可基準に管理されている。そして開発行為許可基準は、「都市（郡）景観計画」と「景観地区計画」の内容、景観地区の細分化による行為制限（施行令）で提示された基準を基礎として、基礎地方自治団体の都市（郡）計画委員会の審議で決まっている。

II 景観管理事例

日本の鳥取県の景観管理事例は、鳥取県景観形成条例、景観作り推進事業、伝えたいふるさと鳥取の景観100景などをあげることができる。鳥取県景観条例は、1993年に9つの章と30条、付則で構成されている。この条例は、鳥取県のすぐれた景観を保全、管理して美しい県土を作るための景観形成の基本方針、景観形成地域、大規模行為に関する景観形成などの内容で構成されている。また、鳥取県内の美しく快適な景観作りを推進する景観作り推進員を設置、運営している。景観作り推進員は県内の182人であり、県や市町村との協力を土台としながら、景観作り運動の普及啓発や美化活動など景観作り活動を支援している。そして、鳥取県には鳥取砂丘、大山、山陰海岸などと共に、県民たちに潤いと平穏

図1 韓国の景観計画関連体系



さを与える田園風景や公園、歴史的遺跡など地域固有の景観が数多く残されている。このような景観は、県の未来価値を新たに創出してくれる資産として保全、継承されていかなければならない。そのために、鳥取県は2000年に、伝えたいふるさと鳥取の景観100景を選定した。選定された景観は東部地区に湖山池、山陰浦富海岸を含めた45景観である。中部地区は、倉吉市の土蔵群、国宝投入堂などの歴史的遺産、建築物を含む20景が選定された。そして、西部地区では中国地方随一の名山である大山とその周辺の景観を多数含んだ35景観が選定された。

韓国江原道は、韓国で最初に景観形成施策を推進した広域自治体である。恵まれた自然資源と美しい自然環境をより美しくきれいに保全するため、美しい自然景観形成の水準を

最大化するガイドライン提示と管理実行方案を作成して「美しい江原道作り」を全面的に推進している。

これを推進するために、法制度的装置を構築した。主要な法制度的装置では景観形成推進指針における「例規」の制定、江原道景観形成基本計画の樹立、江原道景観形成条例の全国初の制定、江原道住宅条例の改訂、「補助金支援根拠」などが挙げられる。そして、美しい自然環境景観類型別管理指針を11分野にわたり推進した。11分野は、開発行為の景観形成便覧、都市街路環境整備改善便覧、景観住宅建築推奨の要領例規、東海岸景観形成の指針、美しい看板飾りモデル集、東海岸モデル景観形成計画、都市景観形成管理便覧、景観住宅優秀事例集の発刊、景観河川形成基準、景観優秀地域保全及び管理指針、トイ

レ整備モデル集などが代表的な推進施策である。これら以外に、景観関連制度と連携して、全国改革博覧会「景観分野優秀改革事例選定」認証碑授与、きれいなトイレ Best10選抜などがある。

韓国江原道の自然価値を高める事業の一環として、景観水準を最大化するガイドライン設定とこれを商品化するための政策が積極的に推進されている。江原道的価値を高めるように恵まれた自然環境を最高化するガイドライン設定、及び実行事業を広げている。原州～横城～平昌～江陵区間の冬季スポーツ競技場の周辺、及び嶺東高速道路周辺冬季スポーツベルト景観ガイドラインの形成、洪川～麟蹄～雪岳圏区間の景観ガイドライン形成、京春街道16kmの開発行為基準、及び景観ガイドラインの形成、最近になって麟蹄寒溪里～竜台里15kmの区間が自然景観特定地域としてようやく開発され、山村型休養団地模範モデル地域として造成された東海岸の6市・郡に海岸景観を計画的・体系的に保存、管理して地中海のように観光資原化するための11事業が推進されている。

これと共に、農漁村地域に江原道的特徴を活かしながら住民たちが好む環境親和型の景観住宅建設のために、景観住宅認証建築物150棟の新築に補助金が支援されてモデル化している。山村・農漁村、観光地周辺村を景観形成模範村に選定して、道路周辺、川、湖、海岸、野生動植物の書式先などの優秀景観眺望地域に景観眺望のための（View Point）憩いの場が造成されて、未来の森の拡大造成、主要道路周辺地域の道を造成、美しい看板飾り事業などが推進されている。

韓国江原道の景観管理基本方針は、3側面で提示されている。すなわち、未来の価値創出のための美しい自然環境景観の比較優位確保、管理水準の最高化のための開発モデル及び制度的装置の構築、施策の早期定着のための世論化、及び全体的推進を基本指針にして

いる。

このように、江原道景観管理制度は、美しい自然環境景観の比較優位を確保するための制度政策だといえる。そして、景観管理水準の最高化モデル、及び指針形成のための施策として地域特性をいかしたイメージ創出のための景観ガイドラインが提示されている。また、景観施策事業の世論化、早期定着のための全面的推進事業を提示している。しかし、このような制度的装置と推進施策、優秀景観認証などにもかかわらず、江原道はまだ景観管理対策が十分でないのが実情である。景観施策の認識不足と規制という否定的解釈で、一部の機関が消極的に対処しており、美しい自然環境景観ガイドラインによる奨励的な施策により、住民と事業者の自律的参加が不足しており、強制的な規制が必要な時期に来たといえる。

Ⅲ 美しい地域づくりのためのいくつかの景観管理方策

鳥取県と韓国の江原道の秀麗な景観資源及び自然生態系、文化資源を保全して無分別な乱開発を防止して周辺景観資源と調和した持続可能な開発を誘導して住民の生活の質を高める景観管理方策をいくつかの側面から提案する。

第一に、鳥取県と江原道は山間部を中心とした地域である。山間部の活用が多く見られる。山間部の丘陵地を活用する時には過度な伐採、盛土を誘発するなど自然地形を無視した画一的な開発を抑制しなければならない。傾斜地を活用して団地を配置して多様な建築形態を開発しなければならない。建築物周辺には緑花を通じて緑地の連続性が維持されなくてはならない。既存の緑地は最大限保全しなければならないし、道路に接する擁壁など構造物全面には緑地帯を設置するとか立木を植栽して緑地の連続性を確保しなければならない。傾斜地の小規模住宅団地建設の時には

山地、丘陵地のスカイラインを保護して、階段型住宅などを混合配置して緑地毀損と伐採、盛土を最小化しなければならない。山林軸の保護と連結を通じて自然生態系を保全しなければならない。山の尾根では、周辺地域に対する開発と景観阻害建築物の設置を最大限抑制しなければならない。

第二に、美しい自然環境を維持して河川や湖周辺の生態系機能を維持するために、自然的な河川形態を保全するよう努力して、水の流れを考慮して河川に自生する樹木類及び葦群落等の保全が成り立つようにしなければならない。河川などに建築物が建てられる場合、これらの建築物によって水辺空間が私有化されることを防止して、河川などに設置される屋外広告物などは自然景観と調和するようしなければならない。河川などの建築物配置は画一性を抑制して、水辺景観と調和するように建築物形態及び色彩の変化をはからなければならない。景観の増進のために緩衝地域を指定、設置する必要がある、人為的な親水空間を構築する場合には、河川景観及び生態的機能を最大限考慮しなければならない。河川や湖の周辺の景観を害するような高い構造物が建てられることを防止するため、河川湖景観地域を設定して建築法などが決める規定によって建築などを制限することができる。

第三に、鳥取県と江原道は長い天然の海岸線を持っている。海岸線周辺に造成される建築物などは形態、色彩などが周辺の自然景観と調和するようしなければならない。海岸道路から海岸までの土地には最大限建築物などの建設を抑制して自然を保全して、海岸内陸とそこから眺望される海岸の景観を保護するようしなければならない。自然な海岸線、白砂浜、砂丘を維持して海岸線の変形を誘発する構造物などの設置は制限しなければならない。公有水面埋め立ては最小化するが、埋め立て地の場合、公害を誘発する工場建築を制限して観光業、水産業及び無公害産業と関

連する施設などが立地するようしなければならない。港湾建設、海岸埋め立ての時には景観毀損を最小化しなければならない。

第四に、鳥取県と江原道の自然景観の美しさは農村地域によく表れている。農村地域に建設される建築物などで考慮しなければならない景観方向は次の通りである。農耕地域の畜舎及び倉庫と農業用工場などの建設の時には最大限集団化するようにして、その形態と色彩など見かけが周辺と調和するようしなければならない。農村地域に分散している多様な便益施設を出来る限り集約化して、団地計画樹立の時には屋根の形態と色彩などを調和させて田園的な農村風景を活かさなければならない。街路周辺の飲食店、宿泊施設、小売店などの商業施設の高さ、外観、色彩、広告などは、周辺農村の景観を阻害しないように設計されなければならない。農村地域の集落に高層アパートを建設することは制限されるようしなければならない。農村地域に建設される構造物や建築物などはその周辺地域の耕作地及び集落景観と調和を成すようしなければならないし、四季の景観変化を考慮しなければならない。

第五に、これら以外に産業施設用地に建設される建築物などは、産業施設用地などと背後住居の間には十分な緩衝緑地を配置して、産業施設用地及び背後住居の快適性を向上して、外観が周辺に露出しないように最大限努力しなければならない。工場倉庫流通施設など産業施設の外観が周辺地域に露出する場合、その形態と材質、色彩は周辺と調和するように選択されなければならない。道路周辺などその他の地域に建設される建築物は周辺集落及び自然景観と調和するようその形態と色彩などを選択しなければならない。そして、主要歴史文化景観資源の保護のために必要な場合、周辺に緩衝地帯を設定して歴史文化景観から見える眺望圏内の周辺建築物や構造物の高さと立地を制限しなければなら

ない。歴史、文化的景観を周辺から眺めやすくする道路などを通じる眺望回廊（Visual Corridor）の設置や夜間照明を通じる景観造成技法などの活用が必要である。歴史文化景観進入区など、周辺の商業施設と看板、材料などが、歴史・文化景観と調和するように選択しなければならない。

第六に、景観優秀地域の保全及び管理のためには、地域内開発規制（立地、埜地造成、建築物関連、基盤施設、景観、環境、総合など）に対しても景観特性及び景観行政方向を考慮して検討、導入する必要がある。特に、江原道は景観優秀地域を点的な景観要素として、江原道の線的な景観要素と面的な景観要素を考慮して江原道の河川及び海岸軸、山岳／緑地軸、道路軸と江原道を代表する山岳地域、海岸地域、都市部、産業地域、農山漁村地域などに対しても景観優秀地域を指定する必要がある。景観施策及び政策を推進する際、国家事業を積極的に活用する必要がある。一方、河川及び道路工事の際、多少の費用が必要であっても自然を残しておいた形態で造成するとか、都市景観も重要だが農村景観を破壊する諸要因に対しては国家的問題として認識し国家に対する要請及び協助事項などを模索する必要がある。

最後に、開発行為がよく行われている非都市地域で各種の建築物、または構造物を設置するとか関連開発事業を施行するとき、自然景観及び農村景観、歴史文化景観などを最大限保護して、土地利用がこれらの景観と調和するようにしなければならない。そして、建築物や工作物の設置を伴う事業の許認可などで景観管理基準が反映されるように誘導しなければならない。同時に、広域地域の骨格を形成する河川、道路、浜辺緑地などの景観軸を保護して、該当地域全体の主要景観が相互に調和を成すようにしなければならない。周辺景観に対する眺望圏が侵害されないようにしなければならない。特に、主要道路で眺め

る自然景観の保護のため、山地での道路開設、開墾などの場合には樹木植栽による緩衝地帯を設けるなどの措置を取らなければならない。

おわりに

鳥取県と韓国江原道は、天然の資源と美しい自然景観をよりきれいに保全しなければならない。そして、美しい自然景観を形成するための水準を最高化するガイドラインを提示して、実践的な方案が模索されなければならない。これらの方策により、未来価値を創出するための国内外に対する比較優位を確保すると同時に、地域特性のイメージを新たに形成し、個性ある景観を形成することができる。

また、美しくて良好な景観は両地域の自然、歴史、文化などと住民たちの生活、経済活動と調和した形で形成されなければならない。このためには、適切な制限を通じて調和している土地利用になるようにする。地域固有の特性と密接な関連がある美しい景観形成は、地域住民の意向を充分に取り入れて、両地域の個性と特性を高めることができる多様な景観形成が目指されなければならない。美しくて良好な景観は、地域観光と地域間交流促進に大きな役目を果たすため、地域活性化、地域づくりの政策とも連携していく必要がある。それだけではなく、美しい景観形成は、現在の良好な景観を保全すると同時に新しい良好な景観をつくって行くことも必要であろう。そして、鳥取県と江原道の農山漁村などにある良好な景観を形成するためには、景観計画と主要施策を総合的に講じて、活力ある豊かな生活環境を創造して個性ある地域社会の実現が目指されなければならない。結論的にいえば、美しい景観形成は地域与件と特性を最大限に活かす方向で推進されなければならない。

（韓国江原発展研究院 研究員）
（とっとり総研海外招聘客員研究員）

< 参考文献 >

(日本語文献)

国土交通省ホームページ：<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/keikan/index/htm>

財団法人21世紀村づくり塾. 199. 『美しいむらづくり地域資源景観形成調査報告書』

鳥取県景観形成条例：<http://db.pref.tottori.jp/bunkakankouhp.nsf>

鳥取県 景観づくり推進員について

鳥取県 『伝えたふるさと鳥取の景について』

鳴海邦碩. 1988. 『景観からのまちづくり』 京都学芸出版社

西村幸夫他編. 2000. 『都市の風景計画』 東京 学芸出版社

(外国語文献)

建設交通部. 2004 : 6. 『開発行為許可運営指針』

江原道. 1997. 『江原道景観管理基本計画』

ソングヒョンチャン. 2001. 『アメリカと日本の景観管理事例』 京畿開発研究院

シムサングウック. 2002. 「日本の都市景観条例に関する研究」大韓国土都市計画学会誌『国土計画』37 (1) ; 107-124