

1 景観形成区域の定義付けと区域の保全手法

鏡川清流保全条例

市長は、鏡川の歴史的・文化的・伝統的な特性を生かした個性ある河川景観を形成するため、景観形成区域を指定することができる。(第15条第2項)

審議会提言 (H31.3)

区域の定義	鏡川流域を特徴づけている美しい農村景観で、川と共生した暮らし及び地域主体の活動によって守り活かされている区域 ※「 景観 」の定義を現行条例の「 河川景観 」の範囲から「 農村景観 」へと拡大
保全手法	景観形成の担い手である住民が地域でいきいきと暮らし続けられることを重要視し、人口減少に伴って暮らしの存続が心配されるなか、農村景観の「 保全と活用のサイクル 」が将来も回り続けるよう、必要なしくみを住民と一緒に検討する。
候補地	久礼野、坂口、領家

2 景観形成区域候補地調査

令和元年度より、景観形成区域候補地において、区域の保全手法に係る住民ヒアリングを実施した。

久礼野 (景観形成区域候補地)

<地域の現状・活動等>

- ・ 地域住民のまちづくりに対する意識が高く、里山を活用した積極的な地域活動を行っている。
- ・ イベント等を通じた地域外との交流が盛ん。

<ヒアリング対象>

久重地域連携協議会里山部会

<区域指定に対する反応>

- ・ 指定により、地域にメリットがあるのならば喜ばしい。
- ・ 久重地域のなかには候補地以外にも美しい景観を有する場所があるため、指定を受けるならば他にも指定の可能性がないかを検討したい。
- ・ 久重地域一丸となって地域を盛り上げようとしているなかで、地域の一部分のみを指定することで地域の雰囲気や崩れてしまうことを危惧している。



坂口 (景観形成区域候補地)

<地域の現状・活動等>

- ・ 12世帯の集落
- ・ 営農の継続が厳しくなるなか、手入れされた美しい農村景観が保たれている。
- ・ 沢沿いに繁茂した雑木が沢への見通しを阻害している。
- ・ 成長した植林が圧迫感と日照阻害をもたらしている。

<ヒアリング対象>

地区定例会、区長等

<区域指定に対する反応>

- ・ 20年前であれば前向きに取組めたかもしれないが、現在の地域の状況では前向きになれない。
- ・ 景観形成区域に指定するだけというのなら構わないが、それに伴って何かをしなくてはならないとなると負担になる。
- ・ 地域の重要課題は景観保全ではなく、山の手入れが行き届かなくなったことに伴う山のリスク化である。(土砂災害の危険性向上、支障木による日照時間の減少等)



領家 (景観形成区域候補地)

<地域の現状・活動等>

- ・ 領家地区全体は、約35世帯の集落で、そのうち約30世帯が定期的に公民館に集まって活動をしている。行川地区のなかでも比較的まとまりのある地区。
- ・ 高齢化による農業の担い手の減少やイノシシによる農作物の被害により、農業を営み、棚田の景観を維持していくのが難しくなっている。

<ヒアリング対象>

領家公民館

<区域指定に対する反応>

- ・ 指定されることは誇らしいことだが、指定区域を保全するための取組の実施は負担である。
- ・ 生活のための農業が結果的に美しい景観につながってきた。しかし、これから景観形成のために新たな取組を行うのは難しい。



中川地区 (中切地区、久万川地区、東川地区の総称、景観形成区域候補地外)

※ 鏡川流域で地域の自然や景観を活用した地域活動を活発に行っている優良事例として調査を実施

<地域の現状・活動等>

- ・ 地域住民が、オーベルジュ土佐山を拠点に、ホタル祭り、彼岸花祭り、梅まつり、棚田キャンドルなど住民主体の活動を活発に行っている。
- ・ 高知大学地域協働学部の実習生を受け入れている。
- ・ 地域外の人に地域を訪れて魅力を感じてもらうために地域資源の掘り起こしや整備を行っている。

<ヒアリング対象>

中川をよくする会

<区域指定や今後の地域活動に対する考え>

- ・ 条例に基づく指定となると、重荷に感じる住民もいる。
- ・ これまで地域主体の活動を活発に行っており、指定を受けなくとも、今後も地域のために継続していく。行政には、地域が望んでいる活動を応援する立場として関わってもらいたい。
- ・ 地域が鏡川流域の美しい場所として認められ、冊子に掲載されたり、補助を受けることは地域にとってプラスになる。



【候補地等への調査により明らかとなったこと】

- ・ 地域活動が活発な久礼野は、指定を受けること自体は前向きだが、地域の一部分のみを指定することに対して否定的である。
- ・ 領家や坂口は、指定後の区域の保全・活用への負担感から、指定に消極的である。
- ・ 候補地等では、美しい景観を保全するために活動を行っていたわけではなく、日々の暮らしの結果、美しい景観が形成されてきたケースが多く、景観形成を目的として新たに活動を実施することに対しては、住民の意欲が高まらない傾向にある。
- ・ これまで地域住民を中心とした自然と共生した暮らしによって美しい景観が形成されていたが、現在は、自然が地域住民に不安を与える存在になっている。
- ・ 地域が望む活動を後押しすることが、美しい景観形成につながる。

3 条例に基づく区域指定による効果の検証

候補地等調査を踏まえ、改めて鏡川流域における区域指定の効果について検証するため、条例に基づく指定済み区域への調査及び有識者へのヒアリング調査を行った。

(1) 指定済み区域の調査

①自然環境保全区域（鏡川清流保全条例第16条）の例

根拠法令	鏡川清流保全条例
指定状況	7カ所（筆山、山内神社の森、石立八幡宮の森、朝倉神社の森及びその裏山、岩ヶ淵及びその裏山、川上不動尊の森及びその周辺の森林、七ツ淵の森及びその周辺の森林）
規制内容	届出（特定の開発行為を行う際に市長への事前届出が必要）
区域保全に係る施策・取組	鏡川清流保全対策事業費補助金

<調査結果> ※H28・29年に現地調査を実施，R4年に管理者へのヒアリング調査を実施

指定地	管理者	区域の現状，管理	指定の効果，影響等
山内神社	山内神社	(H28・29調査) ・良好な状態で維持管理されていると推察される。 (管理者ヒアリング) ・毎年、枯れた木の除去や伸びすぎた枝の伐採を行っている。	(管理者の意見等) ・指定を受けていることで、区域の自然環境を極力そのままの状態を残す管理方法に対し、対外的な説明がしやすい。 ・毎年、松くい虫防除事業の実施に補助金を活用している。
石立八幡宮の森	石立八幡宮	(H28・29調査) ・良好な状態で維持管理されていると推察される。 (管理者ヒアリング) ・生息する蟬の種類が変化したり、タヌキやハクビシンが出現するようになったりと、生態系の変化が生じている。 ・鎮守の森を守る立場として、適正な管理を心がけてきた。	(管理者の意見等) ・区域指定の効果及び影響は感じていない。 ・区域指定を受けているか否かによらず、鎮守も森を守る立場として、適正な管理を行ってきた。
朝倉神社の森及びその裏山	朝倉神社	(H28・29調査) ・良好な状態で維持管理されていると推察される。 (管理者ヒアリング) ・指定当時から自然環境に大きな変化はない。	(管理者の意見等) ・指定による効果や影響は感じていない。 ・指定を受けていることで、区域の自然環境を極力そのままの状態を残そうとすることについて、対外的な説明がしやすい。
川上不動尊の森及びその周辺の森	川上不動尊の森：宗安禅寺 周辺の森：土地所有者	(H28・29調査) ・社寺林、周辺の森林ともに良好な状態にあると推察される。 (宗安禅寺ヒアリング) ・指定当時から大きな変化はない。 ・鎮守の森を守る立場として、適正な管理を心がけてきた。	(宗安禅寺の意見等) ・指定による効果や影響は感じていない。

②里山保全地区（高知市里山保全条例第6条）の例

根拠法令	高知市里山保全条例 ※無秩序な乱開発が行われたことや、'98豪雨の土砂災害が開発区域に集中したこと等を理由に、過度な開発から市街化区域の山を守るため、平成12年に制定された。
指定状況	3カ所（葛島山、ノツゴ山、秦山）
規制内容	届出（特定の開発行為を行う際に市長への事前届出が必要）
指定区域保全に向けた施策・取組	里山保全協定協力助成金 里山保全事業補助金

<調査結果>

指定地	管理者	区域の現状，管理	指定の効果，影響等
葛島山	葛島山保善会	・毎年、補助金を活用し、支障木の伐採等を行っている。 (管理者の意見) ・指定当時から大きな変化はない。	(管理者の意見等) ・指定による大きな効果や影響は感じていない。 ・指定をきっかけに、行政等とともに区域の保全や活用方法について検討出来ることは地域にプラスとなる。
ノツゴ山	梶ヶ浦防災会	・毎年、補助金を活用し、支障木の伐採等を行っている。	(管理者等の意見) ・管理者の高齢化及び担い手不足により、地域住民だけで里山の維持管理を担うことが難しくなっている。
秦山	地権者	・地域住民の秦山に関心が低い。 ・秦山を管理するコミュニティがなく、地権者各々が各土地を管理している。	(地域住民等の意見) ・秦山には、武士の墓が多く残っており、歴史的価値があるため、過度な開発が行われる可能性は低い。 ・地域住民の中でも、秦山が里山保全地区に指定されている認識が薄い。

【指定済み区域への調査により明らかとなったこと】

◎区域指定のみでは、区域の保全に大きな影響を与えることができず、区域のより良い保全にはつながりにくい。

里山保全地区は、開発から市街化区域の山を守るという条例制定当時の役割を一定果たしてきた。しかし、指定区域の保全に関わる担い手が減少している現在においては、条例による規制や補助金交付のみでは十分な里山保全につながりにくく、地域外からの里山への関わりや利活用が求められている。

自然環境保全区域のうち、神社にある森は、鎮守の森として管理者や周辺住民の保全意識が高く、開発の可能性も小さいことから、区域指定がされていなくとも良好な状態が保たれていたと考えられ、良くも悪くも指定による大きな影響を受けていない。

(2) 有識者へのヒアリング調査

本市の自然環境や景観を保全・活用を推進する手法について、里山審議会委員、環境・生態系の専門家等にヒアリング調査を実施した。

(ヒアリング調査にご協力いただいた有識者)

- ・ 文化的景観専門：高知市里山保全審議会 北山めぐみ委員
- ・ 森林経営学専門：高知市里山保全審議会 松本美香委員
- ・ 地域環境工学専門：慶應義塾大学環境情報学部 一ノ瀬友博学部長
- ・ 景観生態学専門：慶應義塾大学総合政策学部 井本郁子講師
- ・ 景観生態学専門：徳島大学大学院社会産業理工学研究部 鎌田磨人教授
- ・ 環境デザイン専門：信州大学農学部 上原三知准教授
- ・ 地域社会デザイン専門：株式会社日本研究所 井上岳一シニアスペシャリスト

(いただいた主な意見)

- ・ 区域指定することでのメリットが低いのであれば、区域指定ではなく、活動のプランを認定することで活動を後押しする方法もある。
- ・ 景観法及び景観条例は、人の営みや関わりを重視した農村景観も含めた総合的な景観を対象としており、鏡川清流保全条例で目指す景観形成を景観法で達成することも可能ではないか。
- ・ 景観の保全・形成に向けた検討にあたっては、各条例や各部署が個別に景観施策に取り組むのではなく、高知市全体の景観形成に係る整理を行ったうえで、関係部署が連携した景観施策に取り組む必要がある。
- ・ 高知市全体の景観形成に向けては、一部の特定の区域を対象とした補助制度ではなく、対象者を広げた仕組みが必要ではないか。
- ・ 良好な景観は、地域住民による自発的な活動によって形成されるため、自発的な活動を後押しするための支援として、住民主体の活動を認定することはできないか。
- ・ 流域単位での相互連携・相互作用の関係作りが必要である。
- ・ 国では、生物多様性に関する国家目標として「30by30」を掲げ、その達成を目指す手法となる OECM の取組が進められている。そのことを踏まえると、自然環境保全のための一定の区域を指定することは意義がある。しかし、指定後に区域を誰がマネジメントするかが重要である。
- ・ 鏡川流域の自然への関心を高めるためには、流域の環境ブランドを高める必要がある。

【有識者の意見まとめ】

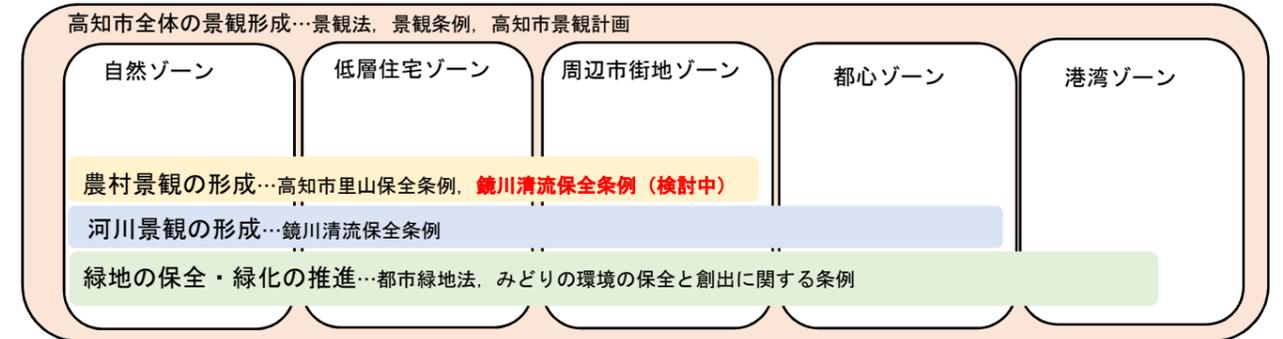
- ◎ 地域の活動を後押しする手法として、活動を認定する手法もある
- ◎ 高知市全体の景観形成について整理し、役割を確認する必要がある
- ◎ 補助制度の対象者拡大が必要
- ◎ 流域単位での相互連携・相互作用の関係作りが必要である。
- ◎ ケースによっては区域指定が有効となる（「30by30」）
- ◎ 鏡川流域の自然への関心を高めるためには、流域の環境ブランドを高める必要がある。

条例に基づく区域指定による効果の検証結果 (候補地等調査, 指定済み区域調査, 有識者ヒアリングを踏まえた結果)

- ◎ 地域が抱えている課題や地域に求められていることと、区域指定の手法とがアンマッチ
- ◎ 区域指定は、区域の調査や住民合意 (場合によっては合意に至らない) など、多大な労力を要するが、区域を指定するだけでは高い効果を得ることが難しい。
- ◎ 流域の「景観」の保全・形成に向けては、地域住民や地域外の人による自発的な活動が求められるが、活動を後押しする手法として、区域指定ではなく、活動自体を評価し認定するなどの手法の方が適している可能性がある。

4 本市の景観施策に係る役割分担

(1)本市の景観形成に係る法令等の役割



本市では、景観に関する総合的な法律である「景観法」と景観法に基づく景観計画により、本市全体の良好な景観形成を推進している。

景観計画においては、本市を「自然ゾーン」、「低層住宅ゾーン」、「周辺市街地ゾーン」、「都心ゾーン」、「港湾ゾーン」の5つにゾーニングし、それぞれの地域が有する景観の特徴を的確に捉えて、目標や基準を設定することで、より良い景観形成を図っている。

そのなかで、高知市里山保全条例や鏡川清流保全条例等は、それぞれの強みを生かした景観形成を推進することで、本市全体の景観形成に寄与している。

提言を受け、景観形成区域の定義を「鏡川流域を特徴づけている美しい農村景観で、川と共生した暮らし及び地域主体の活動によって守り活かされている区域」とした場合、景観形成区域で扱う「景観」が現行条例の「河川景観」の範囲から「農村景観」へと拡大することとなる。

(2)里山保全条例との重複

一方、高知市里山保全条例は、市内全域における里山の保全・活用を目指しており、鏡川清流保全条例の景観形成区域が対応する景観を農村景観まで拡大することで、里山保全の取組の内容及び効果が重複することとなる。

	鏡川清流保全条例	高知市里山保全条例	
	景観形成区域	里山	里山保全地区
区域等の定義	(現行) 鏡川の歴史的・文化的・伝統的な特性を生かした個性ある河川景観を形成するために市長が指定する区域 (H31.3 審議会提言) 鏡川流域を特徴づけている美しい農村景観で、川と共生した暮らし及び地域主体の活動によって守り活かされている区域	市街地、集落地及び農地周辺の山地斜面に成立している樹林の区域又は樹林と草地、農地、水辺地等が一体となつて健全な生態系を構成している区域	(1) 防災機能を確保するために保全することが必要な里山 (2) 潤いと安らぎのある都市環境を形成するために保全することが必要な里山 (3) 健全な生態系を保持するために保全することが必要な里山 (4) 人と自然の豊かな触れ合いを確保するために保全することが必要な里山 (5) 歴史及び文化を伝承するために保全することが必要な里山
保全手法	農村景観の「保全と活用のサイクル」が回り続けるよう、高知市が地域の主体性を重んじた公助を実施する	条例制定当時の開発抑制を目的とした「残す里山」から、里山の公益的かつ多面的機能を活用する「活かす里山」への転換	

(3)高知市里山保全条例と鏡川清流保全条例の景観形成に係る役割分担

①農村景観の形成

<鏡川清流保全条例（景観形成区域）で農村景観の形成を促進するデメリット>

- ・ 範囲が鏡川流域に限られ、市内の流域外の農村景観は対象とならない。
- ・ 景観形成区域の定義を改める必要があり、条例改正に向けた調整が必要となるが、条例改正後に実際に区域指定に至る見込みがない
- ・ 景観形成区域候補地等での調査から、地域住民は「鏡川流域の景観形成」を目的とした活動に消極的

<高知市里山保全条例で農村景観の形成を促進するメリット>

- ・ 高知市全域の農村景観を対象とすることができる
- ・ 条例改正が不要で、条例に基づく運用を強化することで目的を達成できる。また、現在、里山保全に向けた新たな取組を推進しているところである。

【本市の景観施策に係る役割分担】

- ◎ 景観法や景観計画によって本市全体の景観施策を推進するなかで、鏡川清流保全条例及び高知市里山保全条例は農村景観や河川景観の形成に寄与していく。
 - ・ 農村景観：高知市里山保全条例を活用した里山保全の取組を推進する。（高知市里山保全条例の推進により、景観形成区域の目的の達成を目指す。）
 - ・ 河川景観：鏡川清流保全条例（景観形成区域）により、鏡川の歴史的・文化的・伝統的な特性を生かした個性ある河川景観の形成を推進する。

5 景観形成区域に係る今後の取組

農村景観の保全・形成は、高知市里山保全条例の取組に委ね、鏡川清流保全条例（景観形成区域）としては、現行条例の指定目的にあるとおり、鏡川の歴史的・文化的・伝統的な特性を生かした個性ある河川景観の形成に向けた取組に注力することとし、具体的取組内容について検討する。