

# 神戸市・塩屋地区における住民主導による景観保全の実践構造

神戸市立工業高等専門学校専攻科 都市工学専攻 松浦 夏広  
神戸市立工業高等専門学校 都市工学科 高田 知紀

## 1. 研究の目的と背景

本研究の目的は、「住民主導によりまちの伝統的景観を保全することは可能か」という問いに答えることである。この問いに対して、実際に住民主導による景観保全活動を展開している神戸市・塩屋地区の取り組みを分析し、「可能である」という答えを導き出すための景観保全の実践構造概念モデルを提案する。

平成16年に公布された景観法により地方自治体が定める景観条例に実効性が持たされ、地域独特の景観や風土の保存を目指したまちづくりの動きが推進されていった。一方で各自治体におけるまちづくりの手法としては、行政が主体となって提案、計画を行うのが通常である。そのため、保存の対象となる地区の住民の意見が十分に反映されない状況が存在し、合意を得られず計画が進められてしまう事態が発生する場合もある。

このような状況に対して現在は住民が主導となるまちづくりを進めている地域が増加しており、これらの制度を活用しながらどのように地域の景観保全を行っていくかが問題となっている。

本研究では神戸市垂水区塩屋地区を対象に景観保全に関する活動について調査を行う。塩屋地区は細い路地や坂道が多い地形、神戸港開港後に貿易商の別荘地となった影響による異人館群などが景観的な特徴として挙げられ、2006年より地域の文化・歴史資源の掘り起こしと共有などを目的とした住民主導によるまちづくり団体「塩屋まちづくり推進会(以下、推進会とする)」が地域の景観保全に貢献している。

## 2. 既往研究と本研究の位置づけ

住民主導による景観保全を対象とした研究では、久保らの住民主導によるまち並みルール作りの機能と行政の支援のあり方について述べたもの<sup>1)</sup>や藤本の景観行政を中心とした景観づくりの現場の問題点とその解決策を考察し、住民と行政が一体となった住民主導型の「景観プロデュース」を提案しているもの<sup>2)</sup>などがある。

本研究では以上の先行研究をふまえながら、2006年より住民主導型の景観保全活動が行われてきた塩屋地区を対象地とし、その手法を明らかにすることによって住民主導による景観保全活動の新たな知見を得ようとするものである。

## 3. 研究の方法

研究の方法としては、塩屋地区を研究の対象地として文献調査により推進会の設立の背景や現在までの活動、地形・歴史的背景などから現在の景観特性の成り立ちについて考察する。また、他の地区との比較を行い塩屋地区のまちづ

くりの特性も調査する。さらに、実際にまちづくり活動が行われているイベントや話し合いの場に参加し、関係者にヒアリングを行うことで、これからの塩屋地区での景観保全の取り組みについて考察し、そのプロセスや仕組みを理論化する。

### (1) 文献調査

はじめに塩屋地区のまちづくりの特性を調査するために神戸市内で同じ異人館街を持つ北野町・山本通地区との比較を行う。比較を行うための資料としては「異人館街のある町並み北野・山本：神戸市北野町山本通重要伝統的建造物群保存地区・20周年記念<sup>3)</sup>」を用い、塩屋地区と北野町・山本通地区においての行政の働き、住民団体の働き、まちづくりに関する補助金、建築制限の面から比較を行い、両者の違いから塩屋地区のまちづくりの特徴を考察する。

次に、神戸市垂水区の郷土史である「垂水百年のあゆみ<sup>4)</sup>」と「垂水郷土史<sup>5)</sup>」、推進会より発行されている「塩屋見聞録 1995-2015<sup>6)</sup>」、推進会のHPより公開されているニュースレターを用いて塩屋地区の歴史的背景や地理的特性、住民主導によるまちづくり活動の取り組みや意義などのフィールドとしての特性についての調査を行う。なお、「塩屋見聞録 1995-2015」とは昔の塩屋地区を知る住民をゲストに迎え当時の暮らしや文化を語り合うトークイベント「徹公の部屋」や、昔の塩屋地区の様子を語ってもらいながらまちの散策を行う「徹公の部屋」の連載ウォーキング企画である「塩屋マチアルキ」の記録を基に、かつてのまちの姿を記録し地域資産として活用する運動を資料化し2016年3月に推進会より発行されたものである。塩屋地区の歴史、地形図から見た移り変わりや、1995年の地図と2015年の地図の比較を行うなど地域内での継承すべきまちの将来像の共有のための基礎資料として活用されている。

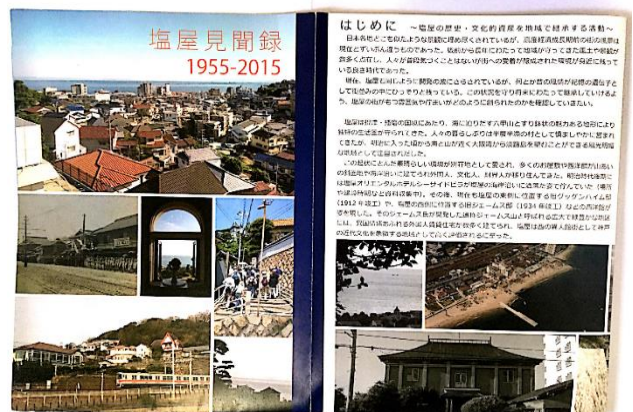


図-1 塩屋見聞録 1995-2015

## (2) ヒアリング調査

本研究ではヒアリング調査として2016年7月から2017年2月までの8か月間で行われた12回(7月21日, 8月4日, 9月1日, 21日, 10月6日, 19日, 11月2日, 16日, 12月1日, 21日, 1月18日, 2月15日)の推進会が行っている勉強会に筆者自身が参加し, 会議の進め方や議題内容について調査を行った。その中で, 現在進められている景観保全のための計画に携わり, その効果や役割についても調査を進めた。また, 平成27年11月19日に行われた推進会によるまち歩きイベント「塩屋マチアルキ」に参加し推進会のまちづくりへの関わり方や住民による景観価値の掘り起こしと共有プロセス, 景観保全における推進会の役割について考察を行った。

## 4. 塩屋地区の特性と景観保全活動

### (1) 本研究のフィールドとしての塩屋地区の特性

塩屋地区の地理的な特徴の1つとして多くの坂道や階段でまちが形成されていることが挙げられる。塩屋地区を含む垂水区一帯は明治時代の地形図より海岸沿いに発達する台地状または階段状の地形とされる海岸段丘となっていることが分かっており, 塩屋地区の西方に位置する現在の霞ヶ丘や舞子台付近では等高線がまばらで平らな土地が多く広がっていることから, これらの土地は単に坂道の多いまちではなく崖と平らな土地の組み合わせでできた土地だと示されている。

「垂水百年のあゆみ」によると垂水区は50万年前「古明石湖」とよばれる湖の底であったとされており, 地層の最下部には塩分を含まない青緑色の粘土層が広がっている。その後, 海水面の上昇により海が侵入してきたが, この湖の周囲の丘陵から流れ込んだ土砂により埋められていき, 海岸から三角州へ変わっていった。そして海水面は下がり, 海は退いていくとともに, この地は川が礫を運び込んでくる扇状地になっていき, その後再び海が侵入してくることはなかった<sup>9)</sup>とされている。こうした過程で海岸段丘になり, 現在もその地形が引き継がれている。

また, 塩屋地区は1686年の神戸港開港以降, 山との距離が近く大阪湾から淡路島まで見渡すことのできる海側の景色などの起伏に富んだ環境が貿易商人として来日した外国人に評価され, 別荘地として多くの洋館が立ち並び外国人, 文化人などが移り住んだ。1932年にはカメロン紹介を営んでいたジェームス氏が自邸の新築を皮切りに山麓部一帯の開発に乗り出し英人専用の貸家を建設していった。

後に, この地区はジェームス山と呼ばれ塩屋地区の東側に位置する旧グッゲンハイム邸や旧後藤邸と並んで塩屋地区を代表する異人館群として保存・運用されている。

塩屋地区の住宅環境の歴史としては, この地の周辺は古くから天災の少ない気候に恵まれており, 西舞子の北部大歳山遺跡や西垂水の五色塚古墳, 国道2号線北側にある延喜式内社海神社など古墳時代から多くの住居, 古墳, 神社が建てられていたことが分かっている。



図-2 塩屋地区に立ち並ぶ異人館

また, 戦時中は上に記したようにジェームス氏による外国人専用住宅が多く存在していたために空爆などによる被害が少なく戦後は住宅を求めて各地からの移住者が増大し住宅の数も増えていった。したがって現在の込み入った住宅環境や細い路地を形成しているのはそのような古くから続く天候的な面や戦時中の事情が背景にあると考えられる。

### (2) 塩屋地区における景観保全の取り組みと意義

塩屋地区では推進会の活動により様々なアンケート調査, イベントを通してまちづくりが行われてきた。その中でも, 景観に関わるものとしては, 特に「塩屋百人百景」, 「徹公の部屋」などがあげられる。「塩屋百人百景」, 120人の参加者がインスタントカメラを持ちながらまち歩きを行い各々の気に入った風景を撮影するという個別自由散策型まち歩き撮影会である。「徹公の部屋」は, 昔の塩屋地区を知る住民によるトークイベントである。このような地域の魅力を伝承していこうとするイベントが塩屋地区では多く開催されている。

その他にもまちあるきや河川・山道の清掃活動, まち全体を活用して行う祭りなど, 塩屋地区ではまちの魅力を伝えるために様々なアイデアが共有され, 開催に至っている。その過程には推進会が中心となって行う勉強会の存在があり, その推進会の運営を行っているのはまちの魅力を深く理解した住民である。このような, 将来に受け継いでいくべき風景を広く地域の内外に発信していこうとする志を持った住民の存在が, 独自の景観保全活動を通して他の住民に大きな影響を与え, 景観価値の掘り起こしとその共有を行ってきたことが分かる。

また, 建築ルールの方では独自の「塩屋まちづくり構想」がつくられており, アンケート, ワークショップを通して住民に望まれるまちの将来像やそれに向けてまちづくりの方針や目標, さらにその目標を実現していくための方策, 住民・行政の役割分担, 事業推進のスケジュールが盛り込まれている。現在もそれに基づいて建築が行われており, この「塩屋まちづくり構想」を推進会の設立の直後から行ったことにより住民や行政, 専門家とのまちづくりに関する基本的な考え方の共有が初期の段階から行われ, 今後の推進会によるまちづくり活動の基盤となっていく。



表-1 推進会のまちづくり活動の一部

2006年	塩屋まちづくり推進会発足
	まちの将来像を描くアンケート
2007年	まちの将来像を描くワークショップ
	「塩屋百人百景」開催
2008年	「まちづくり構想(案)」が完成
	神戸市にまちづくり構想を提出
2010年	写真集「塩屋百年百景」発売
	里山と史跡ウォーキング
2014年	第1回 徹公の部屋
2015年	しおや景観ガイドライン作成開始
	「しおやコミュニティバスを走らせる会」発足



図-3 塩屋百人百景 展覧会

### (3) しおや景観ガイドライン

現在塩屋地区では他地区からの移住者が増加しておりそれに伴い新たな建築を行う機会も増加している。このような状況から推進会は新たな建築ルールとして「しおや景観ガイドライン」の作成を行っている。

「しおや景観ガイドライン」とは自然・眺望・歴史を引き継ぎ地域特有の文化・魅力を育むことを基本目標とし、「塩屋らしい風景」を特定するとともに、それらを次代に継承していくための指針としている。特徴としては建築協定などを結ばないことから法的な拘束力を持っていない点と、数値ではなく言葉で建築行為を誘導する点が挙げられる。これらの特徴の効果として、数値ではなくあえて文学的な表現をすることや強い拘束力を持っていないことは地域内の住民にガイドラインを親しみやすくさせる効果があり、ルールの運用に参加しやすくなると考えられている。また、数値による固定的な拘束ではないことは新たな建築を行う際、建築者と推進会の間で負担の大きい議論が必要となるとされているが、数値による規制よりも建築物の様々な面できめ細やか対応が可能となり、また、その協議のなかで塩屋らしさをより深く考える機会となり、それらの作業を通じた人づくりや文化づくりに貢献することができると考えられている。

これらの特徴は塩屋地区と似た景観を持ち独自の景観保全活動を行ってきた神奈川県真鶴町の「美の基準<sup>7)</sup>」を参考にしたもので、現在も真鶴町と交流を行いガイドラインの制作が行われている。

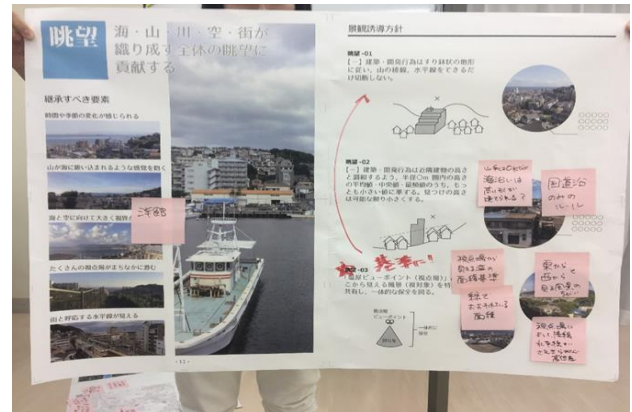


図-4 ガイドラインの素案

## 5. 塩屋地区における景観保全の実践構造

本研究ではこれらの調査結果より塩屋地区における住民主導による景観保全活動はなぜここまで塩屋地区のまちを支える重要な活動となったのか考察を行った。その結果、それらの活動は次の3つの要素が互いに影響し合うことによって成り立ってきたためだと考えることができる。

### (1) 多様な人々の巻き込み

塩屋地区の推進会によるまちづくり活動は2006年の推進会の設立前後からのものだが、設立した直後から行った「まちづくり構想」をまとめる中で地域の魅力や課題を深く理解し多くの住民と共有を図ってきた。その過程で地域住民をはじめとし、市役所・区役所などの行政、まちづくりの専門家や建築家などの様々な人間関係が構築されていき、日ごろからまちづくりに関わっている人々のネットワークが広がっていった。また、調査を進めていく中で塩屋地区での景観保全活動は、ガイドラインを始め、新しい手法を次々に取り入れていく姿勢が数多く見られた。このような積極性が多様な人々を巻き込んでいき、景観保全を行うにあたって、その活動を地域の内外に発信していく力へと繋がっていると考えられる。

### (2) 推進会によるイベント

上記で示したように塩屋地区では推進会によるイベントが数多く行われている。この多種多様なイベントは塩屋地区内の住民に限らず、塩屋地区に興味を持つ他の地域の人々がまちに関わりやすい環境を作り出しており地域コミュニティの活性化に直結している。その多くのイベントの中でも、まちの文化的な魅力や歴史を継承していこうとするイベントが数多く行われており、塩屋地区の歴史を知る人々が次代に当時の暮らしの雰囲気を引き継いでいこうとする姿勢が見られる。また、「塩屋百人百景」や「百年百景」などの塩屋地区独自の風景を住民の間で共有し継承していこうとする独自の活動も多く見られ、地域内外を問わず数々の人に地域の魅力を伝えてきていることなどから、それらの活動は景観保全に多大な影響を与えていると考えられる。

### (3) 勉強会の環境

本研究では前項でも述べたようにヒアリング調査として8ヶ月間にわたり推進会の勉強会に参加した。勉強会の中では地域住民が中心となって会議が進められ、市役所や区役所などの行政やまちづくりの専門家などは住民の提案に対してアドバイスをするという形が多く見られた。このように勉強会は住民の意見を反映し意思決定を行う場であると同時に行政との間で議論を行うための橋渡しとしての役割も持っていることが明らかとなった。

また、勉強会の参加者の中には地域内に住む学生や地域外からの塩屋地区に興味を持つ人の参加もあり、勉強会での議論は様々な立場からの意見が含まれていると考えられる。その議論の中では常に地域内から県外に至るまでの幅広い地域のまちづくりに関する情報が伝えられており、地域内の課題に対応するべくその情報を参考に活動の計画が練られる場合もあった。推進会の中心となる人々の周囲の様々な情報を得ることのできるアンテナの大きさや周りとのつながりは景観保全だけでなくまちづくりを行う上で大きな影響を与えていると推察され、特にガイドラインの制作を真鶴町からの情報によって制作している塩屋地区では周りとのつながりは特に重要なものであると考えられる。

塩屋地区における住民主導による景観保全活動は主に上の3つの要素によって成り立っていると考えられ、これらを参考にしてその活動を概念モデルとして表したものが図-5である。この図では調査結果より、塩屋地区における住民主導による景観保全活動が成果を残すまでのプロセスを表している。また、それを支える3つの要素がまちづくり情報の多様なメディアによる地域内外への発信や行政、専門家との良好な関係によって成り立っていることを示しており、さらに、それらの根源となるものは地域の魅力を理解し、継承していく意思をもった住民であるとしている。

塩屋地区では推進会の中心となる人々によってまちの継承していくべき点と、改善すべき点との区別がはっきりと行われ、他の地域住民との考え方の共有を行ってきた。継承していくべき点に関してはイベントや写真集、ウェブサイトなどのメディアを通じてその魅力を多くの人々に発信し、その保全を図っており、改善すべき要素についても勉強会による数多くの議論を重ね、問題点をはっきりとさせたうえで解決に取り組んでいる。

また、推進会の中心となる人々は「塩屋見聞録 1995-2015」に加えて自主的に塩屋地区の魅力を伝えるマップの制作を行い配布したり、地域外のまちづくりイベントに積極的に参加したりするなど、塩屋地区のまちを守るために個人的にも様々な活動をしている。図-5で示したように、このようにまちの魅力を深く理解し地域内外にそれを発信していこうとする住民が景観保全活動のすべての根幹にあたる重要な要素であるといえ、塩屋地区においてはそのような人々が集まり、行政などの周囲との良好な関係の上でまちづくりを行えていることが現在までの成果に繋がっているのだと考えられる。

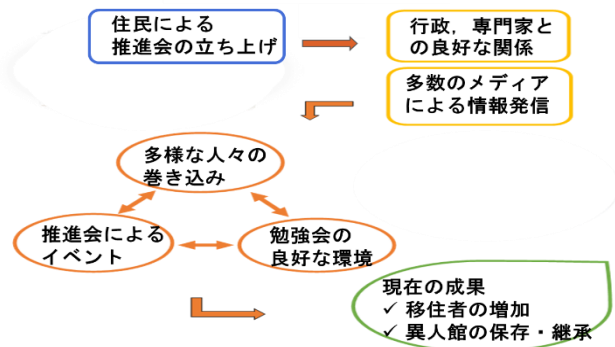


図-5 住民主導による景観保全活動の概念モデル

### 6. 今後の展望

今回の研究では主に現在における塩屋地区の景観特性や景観保全活動に重点を置いて調査を進めてきた。しかし、景観には今現在の形を表す空間的な要素に加えて、それらのものを形成してきた歴史という時間的な要素も持ち合わされている。この景観形成の歴史の違いによって観測者の景観の見え方、捉え方は異なることより、景観に関する研究を進めるにあたっては現在に至るまでの歴史や成り立ちを深く調査することが重要である。

このような理由から今後は文献調査、ヒアリング調査を行い、塩屋地区のさらに詳細な地形、暮らし、文化、気象、伝承などを明らかにし、これらの構造を理解することによって新たな景観の捉え方を模索していく。

#### 参考文献

- 1) 久保光弘, 土井幸平(2002)「まちづくりにおける住民主導「町並みルールづくり」の機能についての考察 : 震災復興神戸市新長田駅北地区東部の「いえなみ基準」を事例として」, 日本建築学会計画系論文集, vol. 67, No. 562, pp. 201-208, 日本建築学会
- 2) 藤本英子(2007)「地域景観行政の現状分析と住民主導型景観プロデュースの提案 : 全国 47 都道府県及び 192 市町村アンケート調査と滋賀県長浜市及び長野県小布施町フィールド調査をベースにして」, 九州産業大学芸術学部研究報告 38, pp. 261-277.
- 3) 神戸市教育委員会(2003)「異人館のある町並み北野・山本 : 神戸市北野町山本通重要伝統的建造物群保存地区・20周年記念」, 神戸市教育委員会
- 4) 垂水郷土史研究会(1994)「垂水百年のあゆみ」, 垂水郷土史研究会
- 5) 川口陽之(1991)「垂水郷土史」, 神戸市垂水区まちづくり推進課
- 6) 塩屋まちづくり推進会(2016)「塩屋見聞録 1995-2015」, 塩屋まちづくり推進会
- 7) 真鶴町(1992)「真鶴町まちづくり条例 美の基準 Design Code」, 真鶴町