

令和7年度 産業建設委員会 行政視察報告書

1. 観察日

令和7年1月4日（火）

2. 観察先

京都府京都市



3. 観察項目

景観政策による歴史的な町並み進出に対する規制について

4. 観察の目的

京都市は以前より世界に誇ることのできる豊かな自然と数多くの歴史的資産や風情ある町並みを保全するために先進的な取組をすすめている。

京都市を訪れる観光客は令和6年には5,600万人でそのうち外国人は1,000万人を超えてい

京都の歴史的景観の保全は高い評価を得ている。こうした京都市の景観の保全に関する取組について観察を行い、高山市における景観保全の取組の参考としたい。



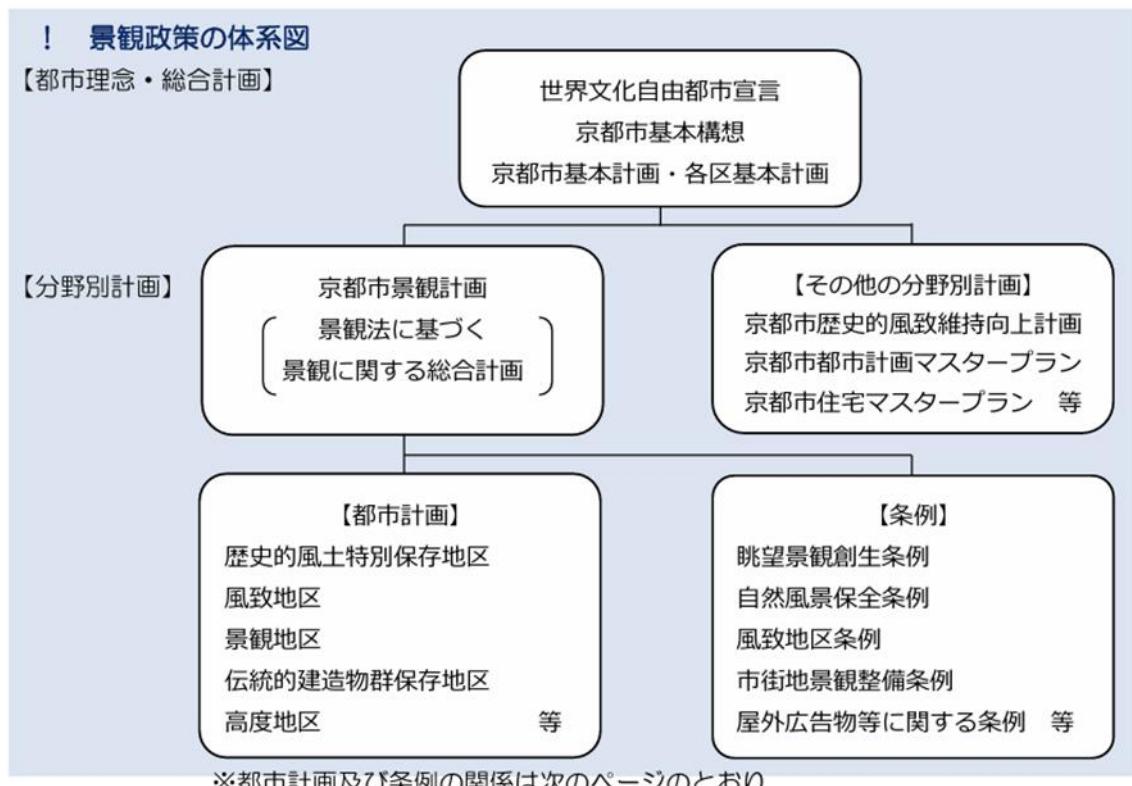
5. 観察内容

・京都市の概要

人口	約138万人
世帯数	約734万世帯
面積	827.83 km ²
高齢化率	28.44%

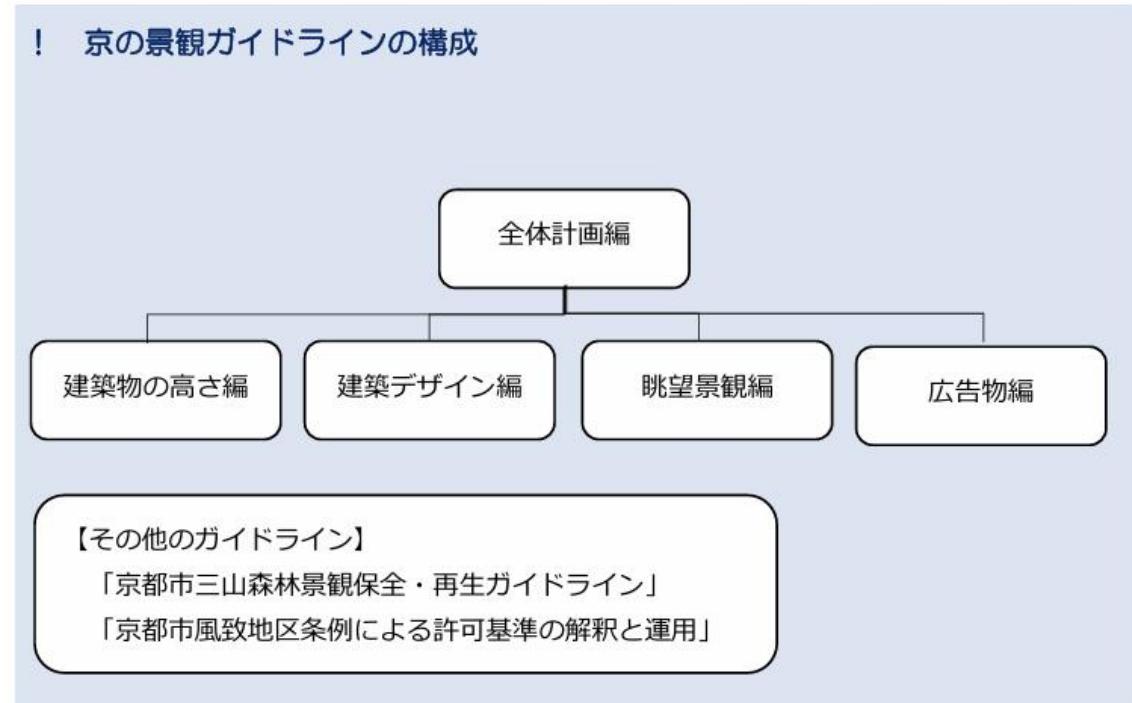
○京の景観ガイドライン

景観法の施行を受け、京都市では、市民とともに、歴史都市・京都の優れた景観を守り、育て、つくり、そしてこれらを生かしていくため、これまでの京都の景観に関する制度や取組等を盛り込んだ景観づくりに関する総合的な計画として、平成17年12月に京都市景観計画を策定して以降、政策の充実と共に改訂している。



○京の景観ガイドラインの位置づけ

「京の景観ガイドライン」は、京都の景観政策の全体の枠組みをまとめた「全体計画編」（本ガイドライン）とそれぞれの基準等を分かりやすくまとめた「建築物の高さ編」、「建築デザイン編」、「眺望景観編」、「広告物編」の4つで構成されている。



○京都市の景観保全の取組の経緯

- ・1900年初代京都市長が都市構想を市議会に打ち出した。
- ・昭和5年 風致地区の指定
景観論争が頻繁に発生してきた。
(双ヶ岡の開発問題は古都保存法制定の契機の一つになったとされている)
- ・昭和47年 市街地景観条例の制定 (全国に先駆けて)
国において景観法が2004年に制定された。国に、約30年先んじて独自のルールを作った。
- ・昭和48年 高度地区の指定
住環境の保全と伝統的な市街地景観を保全するため、将来の土地利用計画を勘案して指定
6種類の高度地区を市街地の大半に指定 (10m、20m、31m、45m)
- ・昭和51年 伝統的建造物群保存地区の指定
京都市は4地区指定
- ・平成7年 市街地景観整備条例、自然風景保全条例の制定
- ・平成8年 景観規制区域の拡大 (美観地区拡大、屋外広告物対策の強化)
- ・平成17年 景観法施行 (条例に基づくものから景観法の制度へ移行)
- ・平成19年 「新景観政策」の実施
新景観政策5つの柱と支援策
 - ①建物の高さ規制の見直し
 - ②建物等のデザイン基準や規制区域の見直し
 - ③眺望景観や借景の保全の取組
 - ④屋外広告物対策の強化
 - ⑤京町家などの歴史的建造物の保全・再生

○新景観基準に基づく取組

①建物の高さ規制の見直し

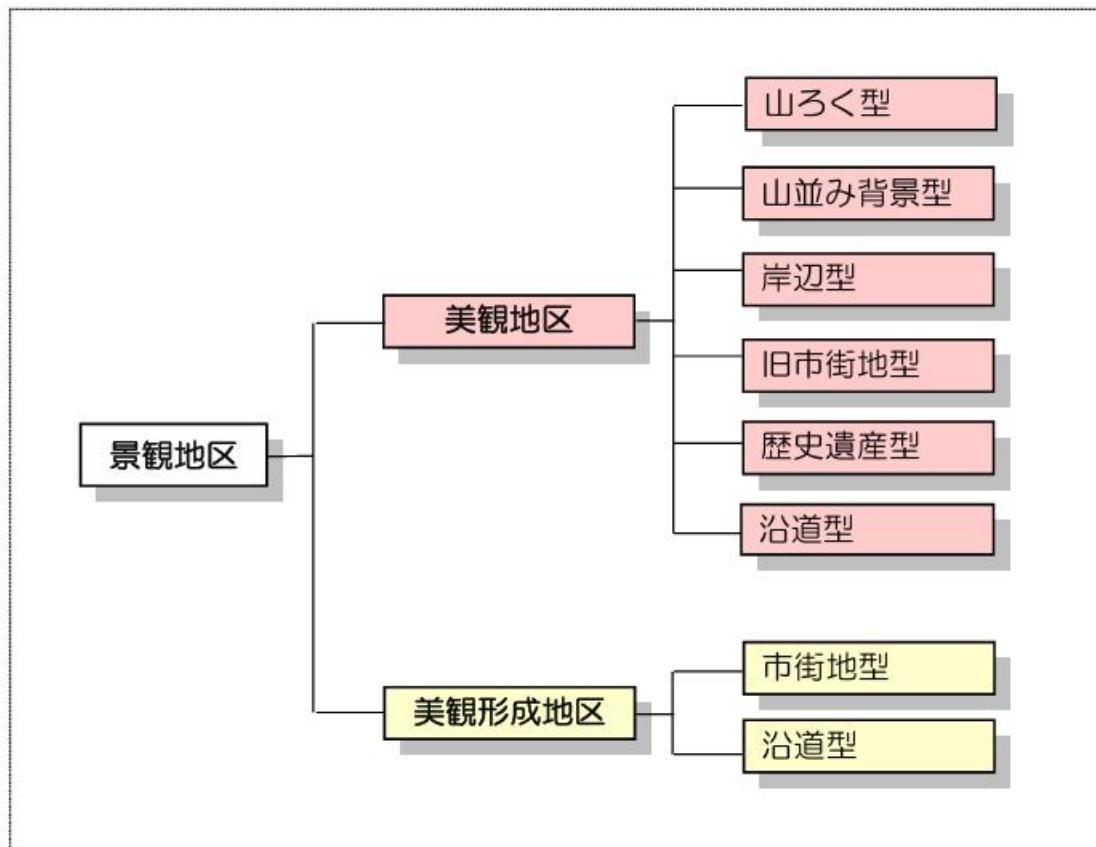
都市計画で定める高度地区では、三方の山々との調和を図る低層の市街地においては10m、京町家との調和を図る市街地においては、都市空間として違和感のない高さである15m、商業・業務の中心地区である都心部の幹線道路沿道においては31mといった高さの最高限度を地域の特性を踏まえ、6段階で定めている。

②建物等のデザイン基準や規制区域の見直し

京都市では、従来の美観地区に指定していた地域に加え、おおむね昭和初期には市街化していた北大路通、東大路通、九条通、西大路通に囲まれた地域

などを、50年後、100年後の京都の将来を見据えた歴史都市・京都の景観づくりの重点地区と定め、景観地区としている。

京都市の場合は、景観地区を美観地区と美観形成地区に分け、地域の特性に合わせて、山ろく型など地区類型別に6つの美観地区と2つの美観形成地区を指定している。



③眺望景観や借景の保全の取組

・京都市眺望景観創生条例

京都市眺望景観創生条例は、平成19年9月の『新景観政策』の実施に際して、京都市の独自条例として、全国で初となる眺望景観に関する総合的な仕組みを持つ条例として制定された。

・眺望景観とは

特に、京都市においては、視対象となる歴史的資産が市内各所に多数あるとともに、広大な自然景観そのものが視対象となるなど、視対象自体が多岐にわっている。更にそれらを

～眺望景観創生条例における用語の定義（第5条）～

■「視点場」

神社、寺院、城、御所その他の歴史的な建造物又は公園、河川、橋りょう、道路その他の公共性の高い場所で、優れた眺望景観を享受することができる場所

■「視対象」

優れた眺めの対象となるもので、山並み、河川、歴史的な建造物、趣のある町並み、自然と一体となった伝統文化を象徴する目印その他優れた眺望景観の要素

■「眺望空間」

視点場から視対象を眺めるときに視界に入る空間

■「眺望景観」

視点場から眺めることができる視対象及び眺望空間から構成される景観

眺める視点場は、社寺などの境内のほか、公園や河川敷など、連続的に広がりを持つものが多く、視点場、視対象の組合せは無数に広がるだけでなく、それらが重層的に景観全体を構成していることが京都の眺望景観や借景の視点場、視対象の特性となっている。

④屋外広告物対策の強化

京都市では、屋外広告物を都市の景観をかたちづくる重要な要素として位置付け、昭和31年から屋外広告物法に基づいて屋外広告物条例を制定し、屋外広告物を表示する際に市長の許可を義務付け、位置、規模、形態を規制するとともに意匠について、全国的な企業のコーポレートカラーであっても、京都にふさわしいデザインに変えるよう指導するなど、きめ細かい規制と誘導を行ってきた。平成19年9月1日に新景観政策が実施され、建築物の高さやデザインの規制の強化と合わせて、屋外広告物の制度についても大幅に見直しを行い、歴史都市・京都の良好な景観の創出を図っている。

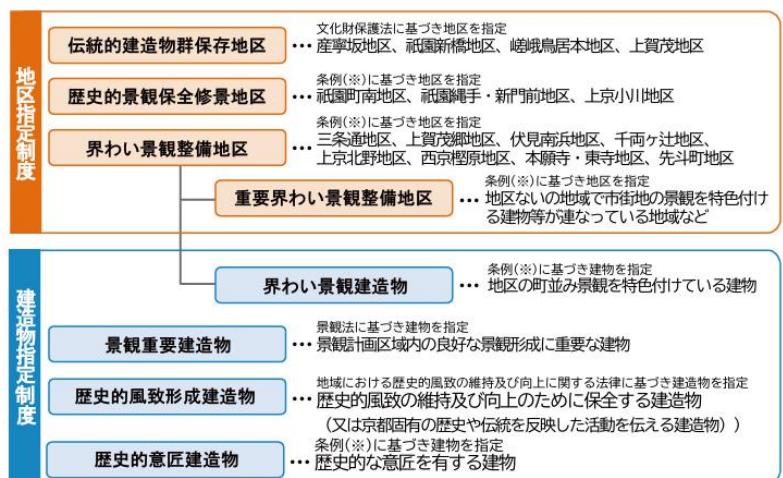
京都市においては、地域ごとの景観特性や建築物の高さ規制の見直し等に対応した規制となるよう、京都市内全域を21種類の規制区域に指定している（この他、伝統的建造物群保存地区等においては、これらの地区の特性に鑑み、屋外広告物等特別規制地区に指定している）。

※平成19年から徹底的に違反指導を行い、現在適正化率が99%まできている。

⑤京町家などの歴史的建造物の保全・再生

京都市では、歴史的町並みや特色ある市街地景観が形成されている地域については、地区を指定し、それぞれの地区ごとに景観特性を守り、活かすための詳細な計画等を定めることで、町並み全体の保全・再生を図っている。また、これらの地区の建物の外観に係る修理・修景工事に必要な費用の一部を補助し、町並みの保全・再生に努めている。

＜歴史的町並み景観の保存・再生に向けて活用する各種指定制度＞



※条例：京都市市街地景観整備条例

※景観重要建造物については今の京都市では、132件指定されている（高山市17件）が、国全体で800件少しであることから、6分の1が京都市にあるというような状況となっている。京都市では日本の6分の1が集中する景観重要建造物132件を、近いうちに2,000件ぐらいに上げようという取組もすすめられている。

また、歴史まちづくり法に基づく歴史的風致形成建造物は京都市で243件指定されている。

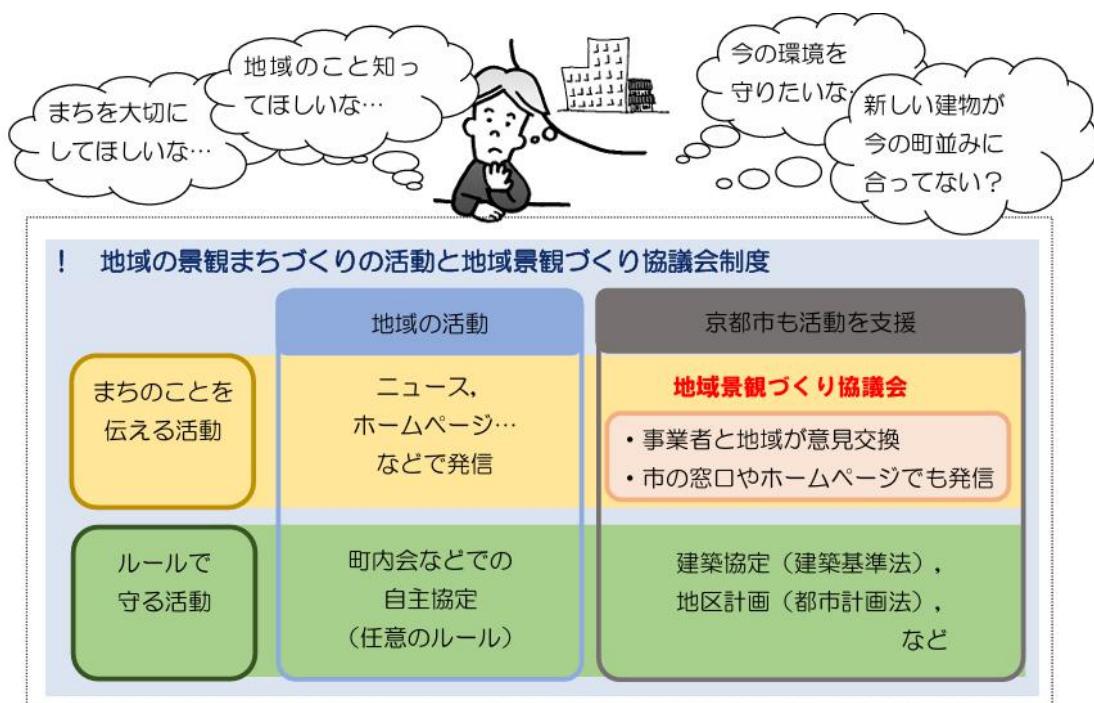
○地域のまちづくりの推進・協働による景観づくり

・地域のまちづくりの推進

京都がこれからも魅力的なまちであり続けるためには、地域ごとに将来像やまちづくりの方針等をビジョンとしてまとめ、共有し、ビジョンの実現に向けた取組を推進していくことが重要であるとして、建物や看板の色や形を規制するだけでなく、まち全体を活き活きとした場とするため、地域ごとにビジョンを創り、実現していくまちづくりのプロセスを景観政策としても支援している。

・地域景観づくり協議会制度

特定の個人ではなく、地域みんなの「組織」であることが大切です。このため、以下の要件等を満たした地域の組織を、京都市が「地域景観づくり協議会」として認定している。



※現在 16 地区で設立されており、行政の手続きをする前に地域の協議会と意見交換をしなければならないと定められている。

6. 事前質問事項、質疑等の中から

マンションを建設させない規制は設けることはできないかとの質疑に対し、都市計画の建築基準法の中で用途制限というのがすでにあるので、「マンションは禁止です」というのは法律的に無理であることから、京都市では一つとして高さ制限で規制している。独自条例で、1階部分に賑わい施設をつくった場合には、ある程度その容積を認めるというようなルールをつくって、マンション建設で財産収入が得にくい部分を別条例で行っている。

借景に関する取組について、平成 19 年に新景観政策として眺望景観創生条例を制定し、取組をすすめている。

視点場を設定するにあたって、当時 500 くらいの候補地を抽出し、49 の視点場を設定している。パブリックコメント等市民の意見もふまえた上でこれだけに絞られてきた。

眺望景観創生条例の目的が特定の視点から、特定の視対象を見たときにその視界に入る建築物等の高さや意匠形態を整理する条例であり、そうやって眺望景観や借景を将来にわたって引き継いでいくこととしている。

将来の世代にわたって引き継いでいくべき眺望景観や借景について市民や専門家の意見も聞きながら、慎重に判断していく。

広告看板の規制について、企業が進出する際に企業のデザインがそぐわないといった問題が多々あるが、京都市では 20 年来取り組んできており、問題はなくなっている。

看板広告の適正率を 30 % から 99 % にするまでには大変であったが、職員が頑張ってきた。

今後の課題として、一つ目は、経済合理性の問題があり、最近国の方でもマンション管理法が改正されたが、既存不適格のマンションの数が京都は多いことや、高さ規制が厳しいことから、そういったものを今後どうしていくのかが課題となっている。

二つ目は、平成 19 年にある種強引にきめ細やかな基準を設けたことによって、規制が厳しすぎるといった議論もある。

三つ目は、デザイン基準を事細かに作ることによって変な建築になってしまふのではないか等、色々な意見がある中で、市としては基準を設けないとめちゃくちゃになることを心配しているが、このことが本当に京都の良さに繋がっているのか今後も検証していく必要がある。

京都市の空き家率は12.4%で、この10年間で減ってる珍しい自治体となっている。全国に先駆けて、空き家条例を空き家法より先に制定している。そうした中で、空き家法に基づいて、年間100件、200件に勧告メールを出し、強制代執行も行っている。京都市は本気でやるという、空気を作ったことにより現在は減っている。

また、除却助成金もあり、京町家は逆に残していく必要があるので、京町家はしっかりとケアしていくといった二重三重の取組をしている。

こうした取組により、空き家が京都市内の景観を壊すといったところまで深刻な状況とはなっていない。空き家法でも空き家条例でも執行でき、景観法でも指導できることとなっている。

また、近いうちに京都市は空き家税を全国に先駆けて導入する予定である。

7. 考察

京都市の景観保全に関する取組の歴史と熱意に感銘を受けた。町並みや景観を保全していくためには、様々な規制が必要とされ、規制に対する理解と協力が不可欠であり、行政の強い姿勢によって推進されていると感じた。

また、地域景観づくり協議会制度によって、地域住民による景観保全の取組についても住民自治を行っていく上で重要な取組である。

高山市においても、京都市と同じように、自然景観や、歴史的景観、また町並みといった優れた景観を継承していくことは我々にとって重要な責務である。

今回の視察で得ることのできた京都市の取組を参考に今後の景観保全施策について更なる検討の必要性を感じた。

京都市の景観条例は、他県から引っ越してくる人からすると厳しいと感じることがあるかもしれないが、京都市ではコンビニエンスストアや配達業者なども、外観を京都の町並みに合わせている。

寺院風のコンビニエンスストアや、時代劇のセットのような運送会社の外観など、観光地以外にも見どころがたくさんあり、見つけると楽しい気持ちにもなる。

今後の高山市が高山市であり続けるために、「忍び寄る景観破壊」がスピードを上げて進みだしている昨今の本市において、このままでいいのか。いや、今できることをしておかないと後悔する。という気迫で京都市の新景観政策から学び、100年先の高山市の新景観政策にスピードをもって取り組まなければいけないことを痛感した。

令和7年度 産業建設委員会行政視察報告書

1. 観察期間

令和7年11月5日（水）13：30～15：00

2. 観察先

福岡県柳川市



3. 観察項目

地域DMOについて

持続可能な観光施策について

4. 観察の目的

地域DMOについての経緯や目的など

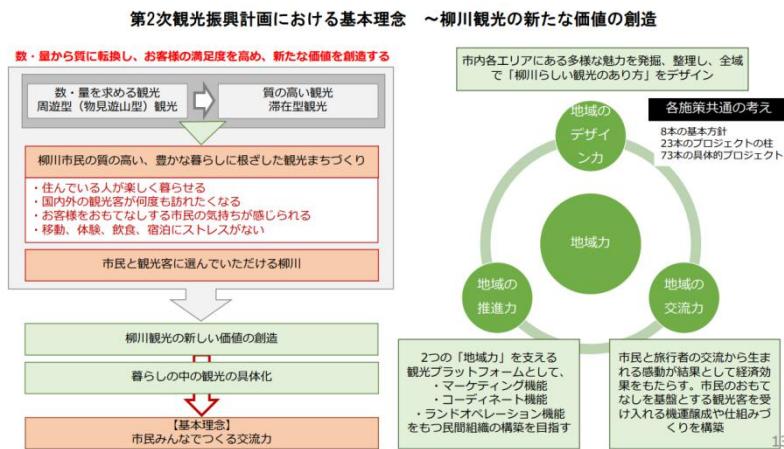
持続可能な観光施策「市民挙げでおもてなしの心日本一」

住んでよし、訪れてよし、働いてよしのまちづくりのために

5. 観察内容

(1) 概要

「柳川観光2025指針」について



柳川市提供資料

柳川観光2025指針の策定

※柳川観光2025指針（2024.3策定）

ポストコロナに、市民・観光客・事業者三方よしの持続可能な観光まちづくりを実現することを目的に策定した2か年計画です。策定にあたっては、九州産業大学の千副学長を委員長とする、「柳川市観光まちづくり推進委員会」において議論を重ねた結果に提出された提言書を基にしています。

課題解決のための施策 <5つの重点課題と13の施策整理>



14

柳川市提供資料

①城下町水路の形成

柳川「まち」の形成は、戦国時代この地方の豪族であった蒲池氏が城を築き、1587年立花宗茂公、次いで1601年田中吉政公が入城。吉政公は、豊富な土木経験を活かし、海岸堤防の築造に着手し、筑後川等分水工事・用水路の開削など治水・利水事業を大々的に行なった。現在見られるような民家の表に道路、裏には水路に面した柳川独特の街の骨格の基礎、矢部川からの水を確保する水利体系が整えられた。

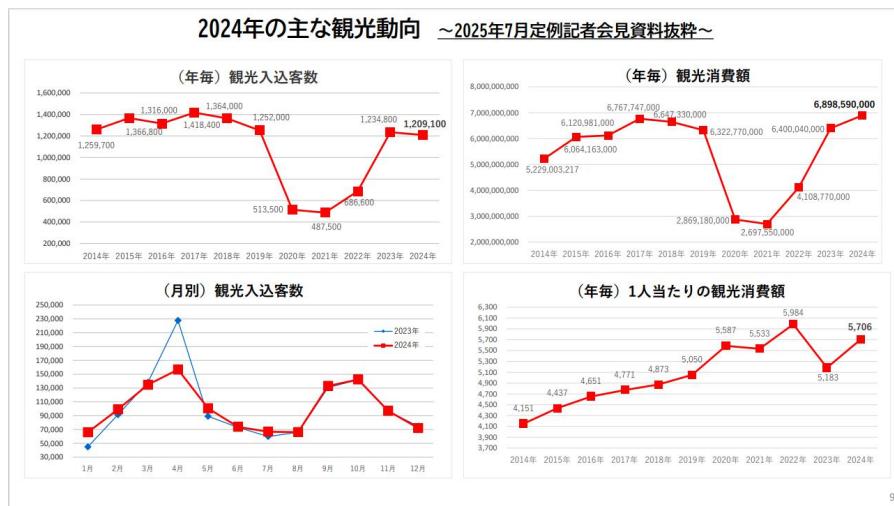
②柳川観光のおこり（川下りのはじまり）

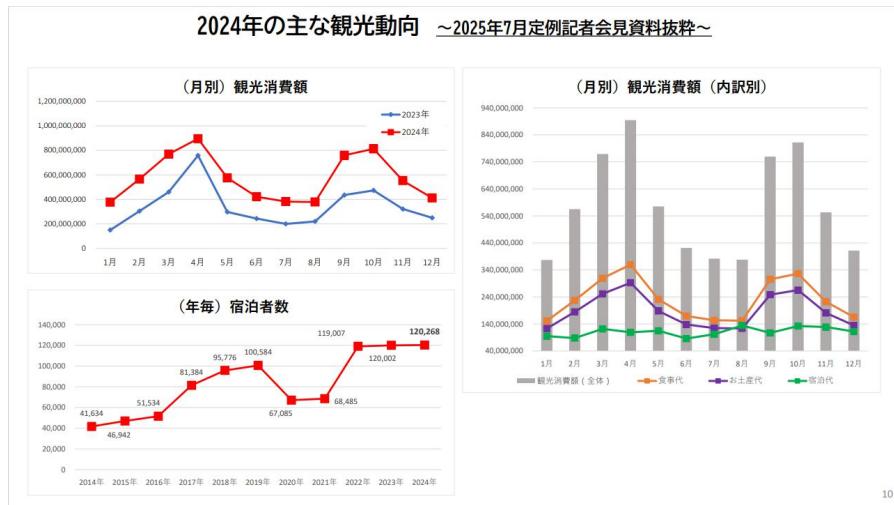
昭和29年、北原白秋の少年時代を描いた、長谷健原作「からたちの花」が映画化され、柳川でのロケは市民に熱狂的に歓迎された。昭和30年柳川商工会議所は「水郷柳川の観光美を外来客に満喫させるため、川下り観光ルートを国道橋から沖端まで設定し、専用遊覧船を柳川造船所に発注したことが川下りのはじまりとなった。

（2）効果

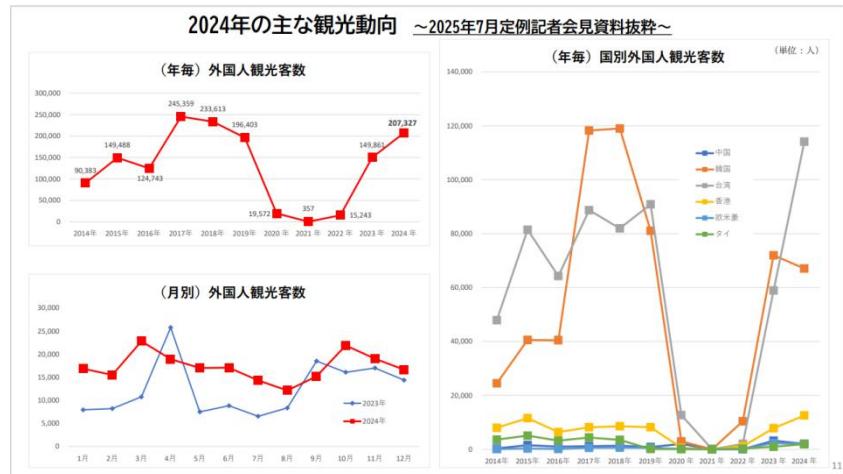
観光客数・消費額の回復・成長：説明資料によれば、令和6年度までには観光消費額が過去最高を記録し、1人あたり観光消費額も上昇している。

滞在・回遊の改善について例としては、まち歩きコンテンツの導入により地域内回遊や消費機会の創出が進んでいるとみられる。地域産業との連携強化としブランド認定品（地元農産・水産・工業）等の取組が、観光と地域資源を結び付ける動きを生んでいる。受入環境の強化には多言語アプリや地域おこし協力隊（インバウンド対応）等により、「訪れてよし」の環境整備が進んでいる。見えてきた“持続可能性”の観点「住んでよし」「働いてよし」も視野に入れており、観光だけでなく地域住民・産業の視点を含む形で観光振興を図っている点が特徴である。質を高める観光（高付加価値化）を志向しており、単なる観光客数の追求ではなく、一人あたりの消費拡大・滞在延長を狙っている。地域資源・生活環境・観光が共生する仕組みを検討しており、水路景観保全・まち歩き整備・景観分析（「歩いて楽しい指標」の研究）など、観光と暮らし・地域環境を両立させようという動きがある。





10



11

柳川市提供資料

(3) 課題

- ・受入環境の整備について（多言語対応、アクセス・移動・二次交通等）改善の余地ありとの認識であった。高山市でも見受けられる、インバウンド等来訪者によるレンタカーについての問題も共通した課題である。
- ・働いてよし（観光産業の雇用・収益性や担い手の確保）の観点、観光業が地域の安定的な産業として機能するには、労働環境・賃金・専門性・キャリアなど更なる向上が重要となる。
- ・住んでよし訪れてよし（観光と生活環境・景観等との調和）の観点 水路など自然・景観など地域資源の保全と観光利用のバランスが重要。
- ・観光DXへの取組（予約・決済・行動分析等）とデータの活用 観光の稼ぐ力や、滞在型・周遊型観光を更に高めていく必要がある。

- ・地域間連携（広域観光・近隣自治体や交通アクセス等）の強化、インフラ・移動手段・宿泊滞留の整備も引き続きの課題となる。

6. 考察

この度の柳川市の視察を踏まえ、高山市の観光施策の観点については「量（入込数）ではなく質（滞在価値・地域還元・住民との共生）をさらに高めていく事であり、そこにはDMO機能強化（地域全体をマネジメントする仕組み）+観光DX+受入環境整備+住民との共創に注力していく事が合理的であり、持続可能な国際観光都市としての歩みと捉える。柳川市のように観光資源の磨き上げ、北原白秋との関連による物語化・吉政公による水路整備の歴史や文化を活かした体験化・インバウンド対応となる観光DXの取組等と、働いてよしの観点、地域資源を活用した観光産業の進展（柳川例：川下り運営事業者など）と、観光で得た収益を地域に還元する仕組み（宿泊税の使途など）をセットで推進していく事で効果が高まるとも捉える。今後高山市においても、観光による更なる投資案件の増加も考えられることからも、グローバルとローカルとの調和を基軸に捉え、オーバーツーリズムへの対応とし二次交通も含めたインフラの在り方、市域全体で捉えた周遊型観光への整備や、空き家などを活用した民泊事業の在り方など、インバウンド増加に伴うトラブル防止、住民生活との調和確保が喫緊の課題である。柳川市では「市民挙げてのおもてなしの心日本一」を掲げ、住んでよし訪れてよしのまちづくりを推進しており、市民に対してのおもてなしの心の醸成は、行政主導ではなく民間主導の中から育まれている。高山市においても広域性の課題はあるが、広域性を地域資源として捉え各支所地域においても、住んでよし・訪れてよし・働いてよしの仕組みを地域住民と共に構築し、観光施策の意識の醸成を育むことで、地域資源の掘り起こしから愛着の醸成、更には持続可能な高山市全体のかたちが導き示される切り口となる事、「観光」への期待値と致します。

産業建設委員会 行政視察報告書

1. 観察期間

令和7年11月6日（木）10時～12時

2. 観察先

熊本県山鹿市

菊鹿さきもり隊（熊本県山鹿市菊鹿町番所地区）



3. 観察項目

農村RMO（Region Management Organization）の形成に向けて

4. 観察目的について

産業建設委員会では農用地の保全・地域資源の活用・生活支援を包摂し、地域課題の解決に向けた取組として注目を集めている農村型地域運営組織（農村RMO）を研究し、政策提言につなげるべく、先駆的取組を実施している熊本県山鹿市を観察した。

5. 観察内容

(1) 菊鹿さきもり隊事務局長であり、市の職員でもある富田氏による山鹿市菊鹿町番所地区の現状とR5年からR7年の農村RMO形成推進事業への取組の説明及び質疑応答

(2) 番所地区の棚田の現地観察

【質疑応答】

①地域の団体を設立するためには強力なリーダーシップが求められるが、H7年に設立された菊鹿さきもり隊の中心となった個人や団体はどのような思いだったのか。

菊鹿さきもり隊設立の経緯としては当時（旧菊鹿町）新たに就任した40代の町長のリーダーシップにより、町の良さを知ってもらうための魅力あるイベントを開催することで知名度の向上、地域の活力向上につなげたいとの想いから設立された。夏祭りは工藤静香や前川清、さだまさしを呼ぶなど盛況で、現在もその名残を受けて行政（菊鹿市民センター）が事務局を務めている。

②農村RMOの活動に対して行政からはどのような支援が行われているか。

市からの支援は地域づくり補助金（10万円程度）のみ。（基本は国の補助金）今後、農村RMOの形成に向けては、農政・地域生活・観光・福祉と取組が多岐にわたるため、縦割りを廃した横展開の推進体制が求められる。

③高山市においても耕作放棄地や後継者不足は大きな課題となっているが、山鹿市の現状は。高齢化と遊休農地の推移は10年前の予想と比べてどうなのか。また、RMOでは耕作放棄地を減らすためにどのような取組を進めているのか。

山鹿市の現状

- ・総農家数 2010年4,221戸、2020年3,090戸（27%減少）
- ・年齢別就業人口（65歳未満）2010年4,455人、2020年2,168人（51%減少）
(65歳以上) 2010年2,830人、2020年3,492人（19%増加）
- ・経営耕地 2010年4,869ha、2020年4,503ha（8%減少）

人口の減少に比し、耕地は減っておらず、一人当たりの面積は増えているが、総じて就農は少なく高齢化が進んでいる現状である。

RMOでの取組

農地の意向調査実施（現状と今後の見通し）、遊休農地を活用した農作物の試験作付け、保全管理（約2ha）、中山間直払・多面的機能交付金の事務請負、共同活動参加、ブロック別管理計画策定（予定）

※このエリアは米、というふうにブロックで考えていく予定である。

④地域活動に積極的に取り組まれているが、今後活動を進めていく上で課題は。

自走していく上でマネタイズ化の確立と農業参入への条件整理（法人格）が必要である。不足するマンパワー対策としては、多様な人材を巻き込み、体系化し、活動人数の分母（仲間）を増やしていくことが課題である。

⑤活動の中でみどりの食料システム戦略は組み込まれているか。

意識しているわけではないが、番所地区は渓谷を有しており、水源地にあたるため、環境に考慮し、スタート時から無肥料・無農薬（自然栽培）で行っている。有機農業はメンバーの総意でもあるので土づくりを基本とした収穫量を増やす工夫をしていく必要がある。



【考察】

遊休農地の増大や集落の人口減少が全国的に深刻化する中、中山間地の農業政策として注目されているのが農村RMOである。先駆自治体である熊本県山鹿市は人口47,000人、高齢化率39%の農業・観光業が主幹産業の自治体であり、今回、山鹿市菊鹿町番所地区で菊鹿さきもり隊が取組む農村RMO形成推進事業を視察した。番所地区は日本の棚田100選の棚田と畔に植えられた彼岸花の美しいコントラストが名物であるが、人口減少による景観の変化を憂い、「棚田を地域資源として再生し、ここを中心に集落を維持していきたい」

という将来ビジョンを基に活動が発足したという。（番所地区は現在、44戸、人口89人、独居13世帯33%、空き家数20戸、高齢化率66%）農村RMOは農用地保全・地域資源の活用・生活支援を包摂した取組であるが、伴走している富田事務局長の所感として、RMOに取り組むこと自体、ハードルが高いことなので、「とりあえずやってみよう、ダメなら補助金は返せばいい」「自分たちができることをできる範囲でできることからやろう」「失敗してもいい、楽しんでやろう」という開き直り・挑戦の気持ちが大事とのことであった。行政はとかく無謬性の病理があり、失敗はゆるされないと考えがちであるが、前例が通用しないVUCAの時代に難易度が高い課題に向かう際、より柔軟な心構えや精神性が問われるであろう。また、農村RMOの農用地保全・地域資源の活用・生活支援のそれぞれの規模感はイコールではなく、農地保全は番所地区で完結しやすいサイズ感である一方、生活支援は番所地区だけでは少人数で非効率的とのことであった。福祉はRMOより大きな規模の方がやりやすいため、農地保全と生活支援は分離して考えた方が現実的との示唆であった。RMOは特技がある人が集まることでより多機能的となり、コミュニティや人を健康にしていく事業である。人がその地域に住む仕組みづくりであり、当然、集落ごとの個性が尊重される。概して、農や文化は狭い規模で考え、福祉は少し広い規模で考えるなど柔軟な視点が重要であろう。