

## ●第Ⅱ章 箕面市の景観のなりたちと課題

この章では、箕面市の景観のなりたちについて、自然・地形、市街地形成の経緯と、これまでの取り組みの歩みという3つの側面からひとといた上で、箕面市における景観上の課題について記しています。

景観は、その地域で積み重ねられてきた生活や歴史・文化が表れたものです。現在私たちが目にしている景観も、箕面市をとりまく自然・地形条件に加え、その中で営まれてきたライフスタイルや市街地の発展の経緯、そして景観づくりの取り組みなど、私たちの暮らしに関わるさまざまな背景があり、結果として目に見える形で表ってきたものだと考えることができます。

そのため、まずはそのなりたちを、十分理解した上で、今後の目指すべき方向を考えていくことが重要です。

### 1 景観のなりたち

#### (1) 自然・地形から見た景観

箕面市は、北部から中央部にかけて北摂山系の山々が広がり、市域の3分の2を森林が占めています。北部には余野川が流れ、山々に囲まれた、切り立った地形が形成されました。北摂山系より南側では、北摂山系に源流を発する河川が流れ、堆積した土砂によって平野部の地形が形成されました。また、南部は丘陵の地形となっているため、平野部から北方向には北摂山系の山なみが、南方向には千里丘陵(南部丘陵)が借景として映える景観構造となっています。

特に、北摂山系の山なみは豊かな自然をたたえた北摂地域の重要な緑の骨格です。箕面市においても景観を構成する最も重要な要素として、その存在は非常に大きく、山なみに抱かれた緑豊かなまちというイメージを与えてくれています。

## 地形により形成された景観

### 【箕面市の骨格となる北摂山系、千里丘陵(南部丘陵)、河川】

北摂山系及び千里丘陵(南部丘陵)にはさまれ、北摂山系から注がれる河川によって生まれた平野部という地形構造が、箕面市の景観の骨格を形づくっています。



(山なみと市街地)



(箕面川)

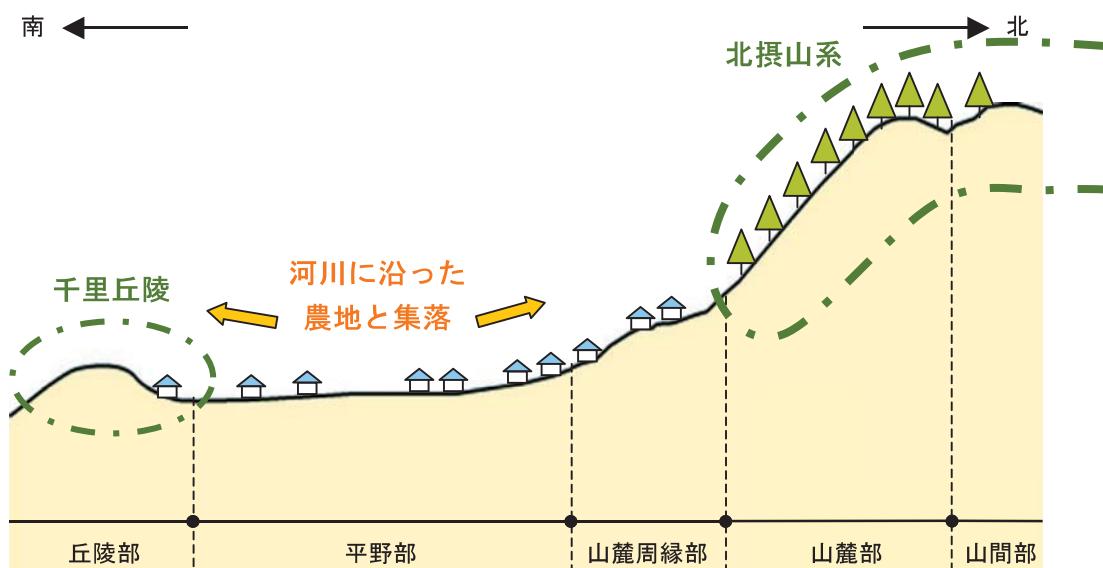


図2-1 箕面市の地形の断面模式図

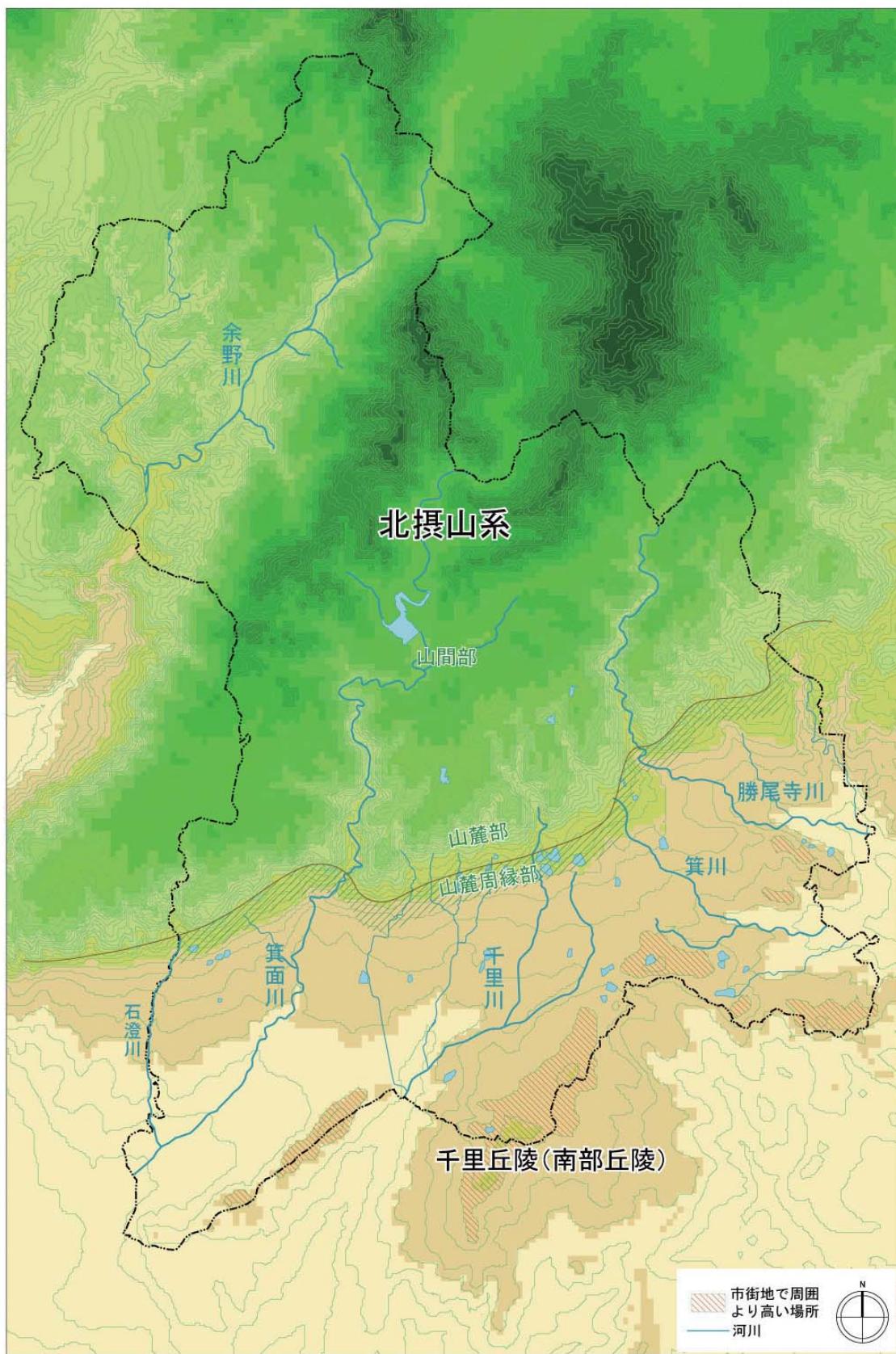


図2-2 箕面市の景観を形づくる地形の特性 『数値地図 50m メッシュ』(国土地理院) より作成

## (2) 市街地形成の経緯から見た景観

箕面市を市街地形成の経緯から見ると、大きく以下の4つの時期に分けられます。

### ○明治中期以前

河川沿いの農村集落や、街道沿いの集落を中心とした時期

### ○明治後期～大正～昭和初期

鉄道開通などの近代化を経て、郊外住宅地開発が進行した時期

### ○昭和中期～後期

計画的な住宅地開発や、モータリゼーションの進展により市街化が進行した時期

### ○平成以降

ライフスタイルの変化に対応した新たなまちづくりが進行しつつある時期

### 1) 明治中期以前

弥生時代には、河川に沿って農村集落が形成されており、その水利を活かした農業が永く営まれてきました。集落の周辺には農地やため池、畑地が広がり、傾斜地であることや透水性の高い砂れき層の地質であることから、農業用水のためのため池も造られました。

平安時代頃からは、平野部を東西に貫く西国街道や、勝尾寺、瀧安寺などの古代山岳寺院等をつなぐ巡礼道や参詣道等が整備され、その道筋に集落が形成されました。

現在でも、街道沿いのまちなみには、その名残を感じることができます。

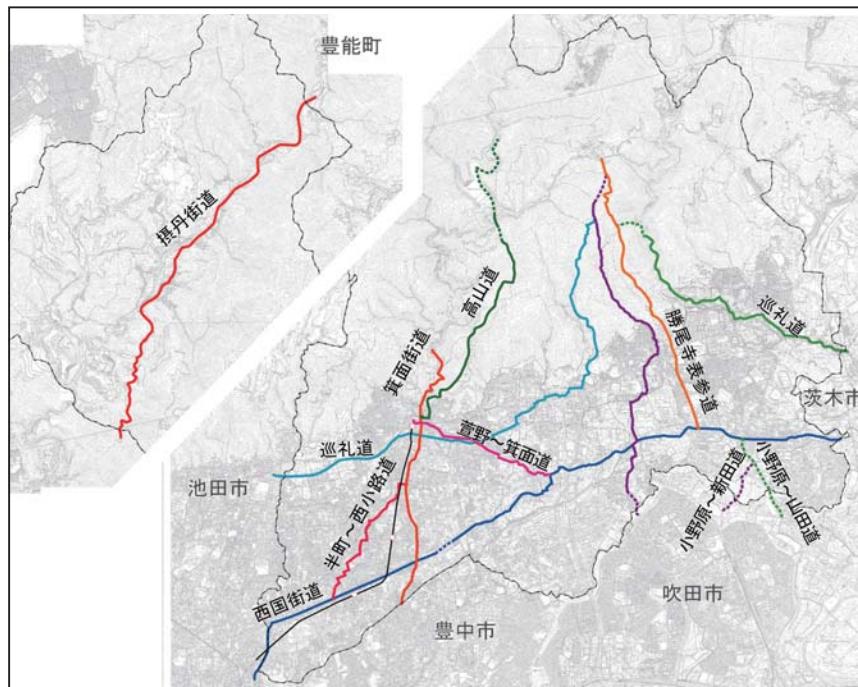


図2-3 箕面市の古道・街道

## この時期に形成された景観

### 【歴史的・文化的な趣のある地区】

東西を貫く西国街道や、名勝地としての箕面山を訪れるルートとしての箕面街道、巡礼道、また宿駅として発展したルーツを持つ街道沿いの集落（瀬川など）や河川沿いに発達した農村集落、かつての人々の往来や歴史・文化などの蓄積によって、歴史的・文化的な趣のある地区が形成されました。



(栗生新家)



(小野原東)

明治期の地図を見ると、<sup>さくら</sup>櫻村、西小路村、西坊嶋村、東坊嶋村など河川に沿って周辺に農地・畠地持った集落が確認できます。また、瀬川村、半町村、稻村、芝村、小野原村など、街道沿いを中心に集落が形成されている様子が分かります。



図2-4 明治18~19年頃（1885~1886年頃）の箕面市（南部）

出典：『明治前期関西地誌図集成』（柏書房）  
なお、地名については箕面市加筆。

## この時期に形成された景観

### 【農地・ため池、昔からの集落地区】

北摂山系と千里丘陵（南部丘陵）に囲まれた平野部において、河川沿いに集落が立地し、周辺に農地・ため池が広がった農村景観が育まれました。現在においてもそうした景観が残されています（新稻、外院、粟生間谷東、止々呂美など）。



(萱野)



(止々呂美)

## 2) 明治後期～大正～昭和初期

東京の高尾山と並んで、我が国最初の公園地となり、名勝地として古くから知られていた箕面公園が明治 31 年(1898 年)に開園、また明治 43 年(1910 年)には箕面有馬電気軌道（現在の阪急電鉄箕面線）が開通し、箕面公園を中心とした観光地の整備、及び桜井、桜ヶ丘、百楽荘、箕面四・五丁目などといった沿線の住宅地開発が進められました。

特に鉄道開通の翌年、明治 44 年(1911 年)から分譲された「桜井住宅」は、日本で最初の建て売り分譲住宅といわれる池田市の「室町住宅」に次ぐもので、最も初期の郊外住宅地開発です。

また、大正 11 年(1922 年)に桜ヶ丘で開催された「桜ヶ丘住宅改造博覧会」は、生活改善、住宅改良を志向していた日本建築協会によって東京・上野公園と箕面・桜ヶ丘において企画されたのですが、当時最新の住宅が出品され、郊外住宅地開発のモデルケースとして脚光を浴びました。関西における郊外住宅運動の中でもこの博覧会は大きな契機となり、これに端を発した郊外住宅地開発は、その後の箕面市の住宅地の形成に大きな影響を与えました。

昭和 23 年(1948 年)の箕面市の地図を見ると、阪急電鉄箕面線の沿線に、整った街区の計画的住宅地が形成されている様子が分かります。

それでも市制が施行された昭和 31 年(1956 年)の時点では、就業者の 4 分の 1 が農業を営んでおり（昭和 30 年(1955 年)国勢調査）、まだまだ田園が多く残っていました。

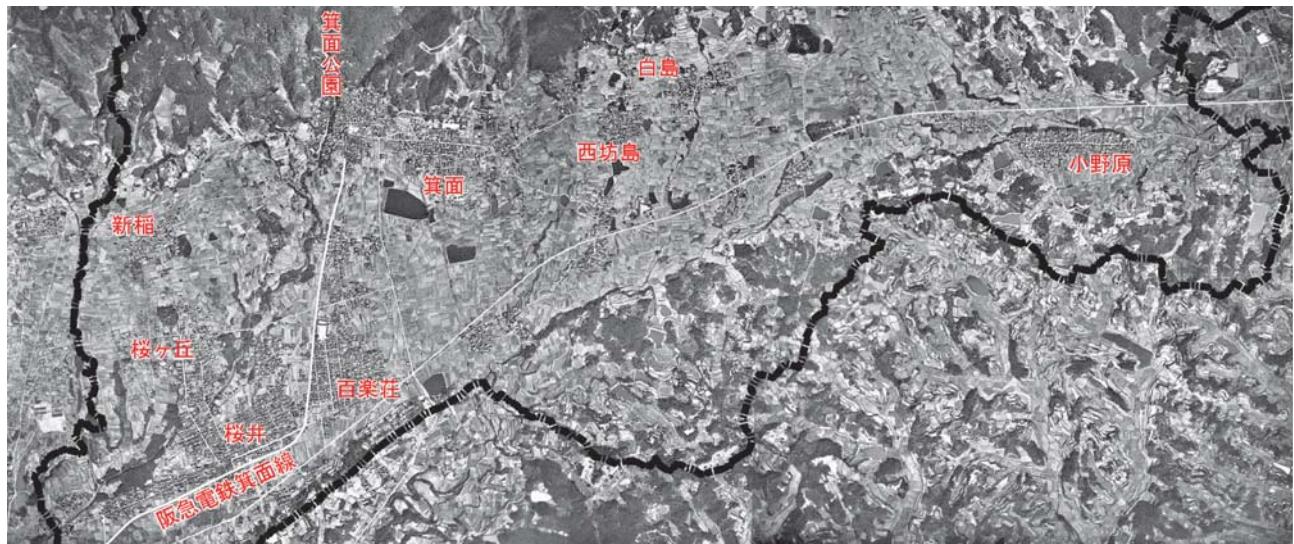


図2-5 昭和23年(1948年)の箕面市(南部)

### この時期に形成された景観

#### 【古くからの計画的住宅地区】

桜井、桜ヶ丘、百楽荘、箕面四・五丁目など、箕面有馬電気軌道の開通によって生まれた古くからの計画的住宅地区は、現在においても、ゆったりとした敷地や緑豊かな生け垣などの特徴を持った良好な郊外住宅地の景観を有しています。



(桜ヶ丘)



(百楽荘)

### 3) 昭和中期～後期

昭和 40 年(1965 年) 以降、千里丘陵(南部丘陵) の開発や万国博覧会の開催、大阪国際空港の開港等に伴う交通施設の整備により、特に中部、東部地域において市街化が進行しました。

東部地域は、集落と丘陵地の縁で構成されていましたが、昭和 45 年(1970 年) 頃から、主に民間企業や住宅・都市整備公団(現在のUR都市機構) により、また土地区画整理事業などにより、道路や公園など基盤整備と一体となった計画的な開発が行われました。

中部地域は、集落とその周辺のまとまった農地を中心に構成されており、国道 171 号の拡幅整備や、昭和 45 年(1970 年) の国道 423 号(新御堂筋) の開通等に伴い、交通利便性が向上した地域や、新しく開発された住宅地周辺の山林や農地などが、徐々に市街化されていきました。

また、駅前周辺では、商業施設や、公共施設の集積など、市民の暮らしを支える都市空間が計画的に整備されました。

昭和中期頃に計画的に開発された地域では、建築物の老朽化や居住者の高齢化が進行するなど、良好な景観を維持していく上での新たな課題も生まれています。

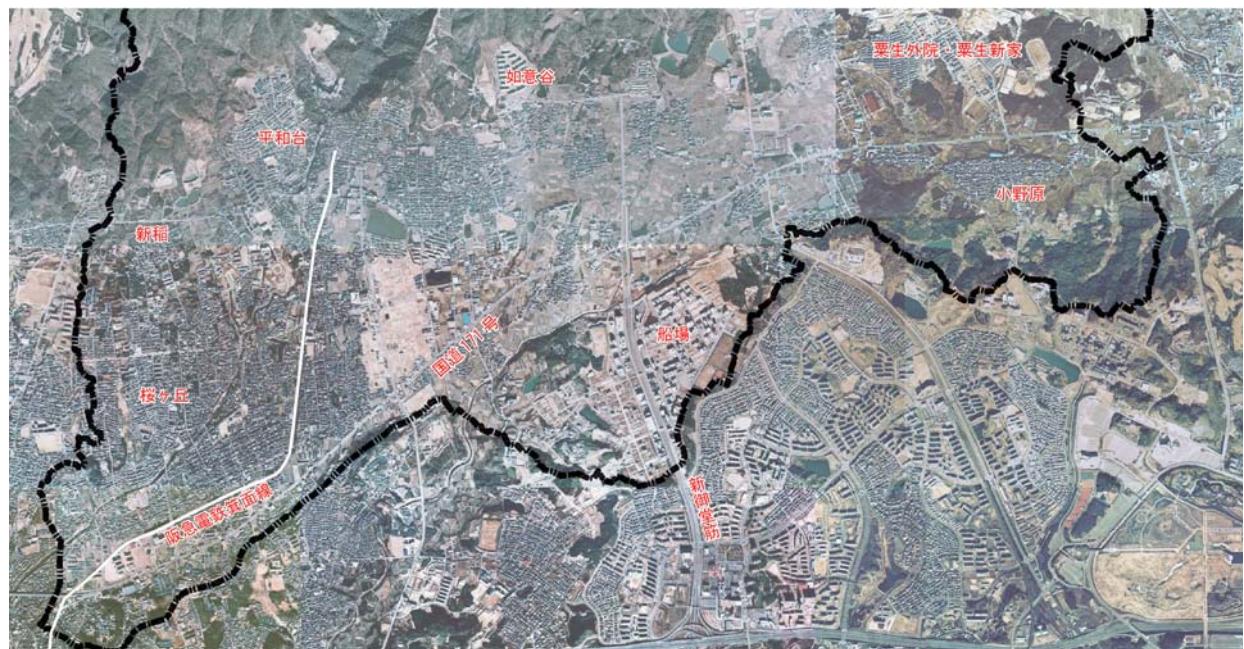


図 2-6 昭和 49 年(1974 年) の箕面市(南部)

## この時期に形成された景観

### 【幹線道路及び沿道】

国道 171 号や国道 423 号(新御堂筋)、府道豊中亀岡線などの道路整備が進められ、沿道の市街化が進行しました。

### 【計画的住宅地区（戸建て住宅地区・中高層住宅地区）】

栗生間谷、箕面八丁目、石丸、栗生新家、小野原などでは、昭和中期以降、戦後の高度経済成長を原動力としながら、民間企業や住宅・都市整備公団により、基盤整備と一体となった計画的な戸建て住宅地開発が進めされました。

また、如意谷、船場などにおいては、丘陵など地形の特性を活かした中高層住宅も建設されています。



(栗生外院)



(如意谷)

### 【箕面の核となる地区】

生活を支える商業施設や、公共施設の集まった地区など、箕面市の核となる地区が計画的に整備されました。箕面駅前や桜井駅前を中心に商業施設が、また、中央図書館や中央生涯学習センター、メイプルホールなどの文教公共施設の周辺に警察署、消防署などが整備されました。



(箕面駅前)

### 【その他の地区】

主に道路整備などに伴い、利便性の向上した地域や、新しく開発された住宅地周辺の山林や農地などが徐々に市街化されました。



#### 4) 平成以降

昭和中期以降、都市基盤整備も着々と進められ、市街化が進みました。平成に入つてからは、機能的な側面だけでなく、美しさや空間のゆとり、潤い、親しみやすさといったものが都市空間に求められるようになってきたことから、前述した都市景観基本計画が策定され、都市景観条例の制定を経て、良好な景観形成に向けた取り組みが本格的に進められてきました。

また、時代の変化に対応するため、新市街地の開発も進行しています。計画段階から、地域住民や地権者と事業者、行政が一緒になって将来のまちの姿を話し合い、共有しながら、将来像の実現に向けて、地区計画や都市景観形成地区などのルールづくりに取り組むなど、景観まちづくりの取り組みが進みつつあります。



図2-7 平成11年（1999年）の箕面市（南部）

#### この時期に形成された景観

##### 【箕面の核となる地区】

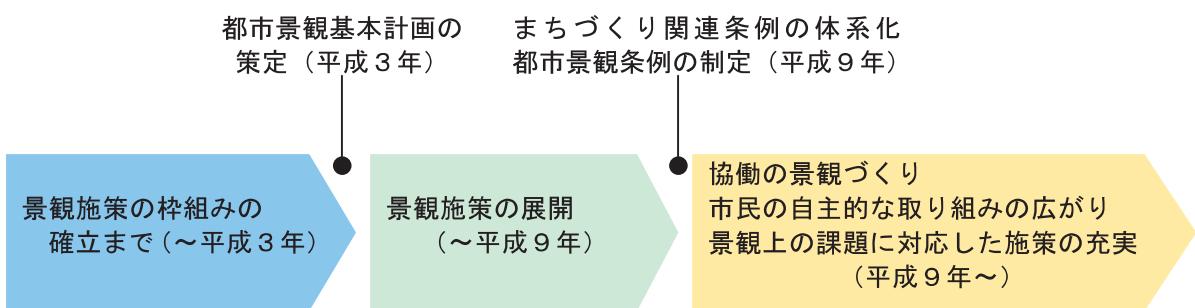
新しい箕面市の核として「かやの中央」が整備され、人が集まるいきいきとした景観を生み出しています。

##### 【新規開発地区】

箕面森町（水と緑の健康都市）、彩都（国際文化公園都市）の開発や、小野原西の特定土地区画整理事業など、平成に入って以降、新市街地の開発が進行しています。

### (3) 取り組みから見た景観

箕面市の景観の取り組みについては、平成3年(1991年)の「都市景観基本計画」の策定と、平成9年(1997年)の都市景観条例の制定が大きな節目となっており、以下のような歩みを進めてきました。



#### 1) 景観施策の枠組みの確立まで—都市計画による誘導から「都市景観基本計画」の策定へ

箕面市は、昭和中期以降、都市計画による計画的な誘導と合わせて、土地区画整理事業や再開発事業等の市街地開発事業の取り組みを進めてきました。昭和32年(1957年)に市域全域を箕面都市計画区域に指定したのち、用途地域の決定、市街化区域・市街化調整区域(線引き)の決定などの取り組みを進めるとともに、箕面駅前地区第一種市街地再開発事業や小野原土地区画整理事業などといった計画的な市街地開発を進めてきました。

さらに、昭和39年(1964年)に風致地区が定められ、昭和43～44年(1968～1969年)にかけては北摂連山近郊緑地保全区域が定められ、山間山麓部の保全が図られてきました。

当時は、高度成長期の人口増加に対応して、計画的に市街地を整備する取り組みが進められるとともに、自然環境を維持することによって都市の風致を保全するという考え方方が基礎となっていました。

高度成長期を経て都市基盤の整備が一定充足し、より快適で魅力ある暮らしを求めるといった、質的な側面が重視されるようになってきたことから、「第三次箕面市総合計画」に則して、人間性あふれる文化豊かなまちづくりへと歩みを進めてきました。箕面らしさが感じられる質の高い施設の建設を行うほか、市街地の拡大に対応して昭和53年(1978年)に生活環境、自然環境及び文化歴史環境の保全と育成を推進するため、「箕面市環境保全条例」を制定するなど、いち早く時代の流れに対応した取り組みを進めて

きました。

このような流れの中で、これまで個別に取り組んできた整備計画等の施策を受け継ぎながら、景観という共通の目標を打ちたて、良好な景観形成に向けた指針を示すため、平成3年(1991年)に「箕面市都市景観基本計画」を策定しました。これは、まちづくりの一環として、地域特性を活かした、より良い都市環境を創造するための景観のありかたや、その実現に向けた取り組みの基本的な方向を示すもので、

「山なみと一体となった緑豊かなまちをつくる」

「自然と文化のあふれる良好な住宅地を育む」

の2つを基本目標に掲げています。

この基本計画の策定を受け、それを実現していくための仕組みとして平成4年(1992年)に「箕面市都市景観形成要綱」が一部施行、翌年には全面施行されました。合わせて「都市景観誘導マニュアルー公共施設編」を作成し、良好な景観形成に向けてふさわしい公共施設となるよう、建築物や工作物等のデザインの配慮事項をまとめました。次いで平成5年(1993年)には「都市景観誘導マニュアルー民間施設編」を作成し、景観への配慮の手引きとして普及啓発を行ってきました。

## 2) 景観施策の展開ーまちづくりに関連する条例の体系化と「都市景観条例」の制定

平成8年(1996年)の「箕面市都市計画マスタープラン」の策定を契機に、その実現に向けて、市民参加のまちづくりをどのように展開するのかが大きな課題となりました。合わせて地球環境問題への関心の高まりを受けて、箕面市環境保全条例も見直すべきとの機運が高まっていました。

こうした背景の中で、平成9年(1997年)には、市民参加や地球環境問題への対応、そして文化や景観など時代に即した内容を盛り込んで、まちづくりに関連する条例を体系化する取り組みがなされました。

まず、箕面市環境保全条例の改正を行い、環境問題への取り組みを拡充するとともに、計画的な土地利用の誘導に関わる内容を「箕面市まちづくり推進条例」として定め、合わせて市民参加によるまちづくりを推進するための仕組みを整えました。また、文化財の保護についても「箕面市文化財保護条例」として独立させました。

さらに、要綱という形での蓄積を発展させ、より積極的に都市景観基本計画の推進を図るため、「箕面市都市景観条例」を制定しました。箕面市都市景観条例では、良好な景観の形成に向けて市民、事業者、市の責務を明記するとともに、「山なみ景観保全地区」や「都市景観形成地区」、「大規模現状変更行為」や「大規模建築物等」の誘導の仕組みを整えました。また、景観形成に寄与する市民活動や建設行為に対し、支援や助成の仕組みを整えました。

平成10年(1998年)には箕面市の景観を構成する最も重要な要素である山なみ景観を保全するため、山なみ景観保全地区を指定しました。近畿圏整備法における近郊緑地

保全区域、自然公園法と合わせて、適切な保全を図っています。

このように、時代の変化に応じて、まちづくりに関連する条例を体系化し、さらに市民の参加による質の高いまちづくりを目指して歩んでいます。

### 3) 協働の景観づくり市民、事業者、行政の協働による取り組みの広がり

市民の景観への関心が高まり、これを受け、景観づくりの具体的な取り組みが広がりを見せ始めました。条例等で整えられた仕組みを、地域で考えながら創造的に使いこなしていこうという動きが生まれてきました。

山なみ景観保全地区の指定の過程で、山林所有者の負担や、保全活動のための資金などの山麓部の保全についてさまざまな課題を乗り越えるため、山林所有者、市民、行政の三者が協働で山麓の保全・活用に取り組むための指針となる「山麓保全アクションプログラム」を策定しました。これは山麓の保全と活用を考える中間支援組織の設立や、山麓保全の資金を循環させるシステムである公益信託「みのお山麓保全ファンド」の創設へつながりました。

市街地においてもさまざまな取り組みが進められました。土地区画整理事業の活用により整備が進められたかやの中央では、地権者や公募市民の参画のもと、それぞれの立場からまちの魅力について考え、まちのデザインやルールづくりを進めました。その中でまとめられた「みんなが得するまちづくり作法集」は、地区に適用される基準として都市景観条例にも位置づけられ、その後のまちづくりに活用されています。

桜ヶ丘二丁目では、大正時代に日本で二番目の住宅博覧会である桜ヶ丘住宅改造博覧会が開催され、往時をしのぶ側溝や沿道に連なる石積み、生け垣などが良好な景観を形成しています。博覧会の出品住宅の一部は、住まい手の日々の暮らしの中での協力や「都市景観形成建築物」制度の活用によって保全されてきました。また、桜ヶ丘二丁目では、平成14年(2002年)から桜ヶ丘まちづくり協議会が中心となって、自分たちの暮らす地区の環境や特性を良好に保ち、また育成していくためのルールがまとめられ、平成17年(2005年)8月に「都市景観形成地区」の指定を受けています。

今宮三丁目東急不動産開発地区や上記のかやの中央(箕面新都心地区)、彩都栗生地区、外院二丁目地区などにおいても、良好な景観まちづくりを行うため、住民や地権者、開発業者などが自らルール案づくりを行い、地域で合意を得て、「都市景観形成地区」に指定されています。

このほか、地域にふさわしい良好な市街地の整備・保全を図るため、地区計画の策定(7地区)や建築協定の認可(8地区)、地区まちづくり計画の策定(14地区)が行われています。

#### 4) 市民の自主的な活動の広がり

協働の取り組みと合わせて、市民活動団体による啓発活動も継続されました。まちなみパネル展や、箕面市内のまちなみを観察しながら歩くタウンウォッチングの開催、また定期的に発行される通信などが、多くの人に景観について考える機会を提供してきました。

また、市民による公園や道路といった公共空間における美化・緑化の活動は、自らがまちに関わり、そして育てる「アドプト活動」として、市内のあちらこちらで広がりを見せてています。

「箕面市市民参加条例」や「箕面市非営利公益市民活動促進条例」の制定などの流れを受けて、市民の自主的な取り組みを支える枠組みも整い、助成制度や専門家による助言などさまざまな支援も行われてきました。

#### 5) 景観上の課題に関する施策の充実

このような取り組みが広がる中、社会情勢の変化に伴い、箕面市内でも中高層住宅の建設が多く見られるようになりました。低層住宅地の中に、中高層住宅が建設されるといった、高さに極端な差のある建築物の混在が心配され、箕面市の良好な住環境の形成に問題が生じるおそれが出てきました。一方でまちの活気を維持していくためには、戸建て住宅だけでなく良好で多様な住宅を供給していく必要があります。そこで平成12年(2000年)の都市計画法改正により、高度地区などの決定権限が実質的に市に委譲されたことを受け、平成15年(2003年)に良好な住環境の保全と適切な市街地の誘導を目的として、市街化区域全域において大阪府下初となる高度地区の見直しを行い、斜線及び絶対高さによる箕面市独自の建築物高さの制限を導入しました。また、市街化調整区域においては、平成16年(2004年)にまちづくり推進条例で建築物の高さの基準を定めています。

さらに、景観に関する取り組みは、さまざまな分野で進められています。平成16年(2004年)には景観を形成する上で欠かせない要素である緑について、検討が進められました。単に緑の量を確保するだけでなく、人々が生活の中で愛着を持って緑と関わることを目指して、「箕面市みどりの基本計画」が策定されるなど、景観というテーマが箕面市の施策の中でも大きな位置づけを占めるに至っています。

## 2 景観の課題

このような箕面市の景観のなりたちを踏まえた上で、箕面市の景観の課題は以下のように整理されます。

### ○ライフスタイルや価値観の多様化に伴う箕面市の地域性（箕面らしさ）の喪失

快適で魅力のある暮らしが重視されるに従い、箕面市の地域性を大切にする、まちづくりの観点が重視されるようになった一方で、ライフスタイルや価値観の多様化、建設技術の進歩に伴い、生活を映し出す景観も多様なものへと変わり、さまざまな課題が生じています。

例えば、建設技術の進歩によって、地形・地盤そのものが大きく改変されたり、高層住宅の建設により景観や眺望への影響、低層住宅との混在から生じる景観上の不調和に加え、日照やプライバシーなどの問題も増えてきています。相続や世代交代に伴う敷地の細分化や、成熟した緑の喪失、建て替えの増加といった非常に身近なところでの変化も増えつつあります。

また、モータリゼーションの進展により、車利用者を対象としたロードサイドショップ等の建設が進み、遠方からの視認性を確保するための派手な色使いの外壁や大型の広告物など、箕面市の地域性や生活への配慮に欠ける景観が増加しています。中でも、チェーン店にあっては、全国展開されている意匠をそのまま用いることにより没個性化につながっています。

さらに、地域との関わりを持たない事業者の中には、地域の持つ個性や、長い時間をかけて周囲になじみ親しまれてきた景観資源、あるいはコミュニティなどへの理解や配慮に欠けることがあり、景観上の調和が十分に図られないだけでなく、地域住民と摩擦が生じるケースも増えています。

景観は日々変化していくものですが、変化そのものを悪いとするのではなく、箕面市が歩んできた景観のなりたちを深く理解し、箕面市の地域性を取り入れた景観を創造し、育んでいくことが大切です。

### ○主体的な取り組みを広げ、思いを共有することの難しさ

まちなみを形成する要素の大半は住宅地の緑、事業所や広告物であることからもわかるように行政だけではなく、市民や事業者も景観形成の主体として非常に重要な役割を担っています。さまざまな課題に対応し、良好な景観を形成するためには、それぞれの主体が協働し、日頃から地域でどのようなまちを目指していくのか考え、多くの人と思いを共有することが欠かせません。

一方、立場の違いやライフスタイルや価値観の多様化に伴い、景観に対する思いを共有することは容易なことではなくなっています。思いを共有するために、まずは景観に興味や関心を持ってもらったり、対話の場をもつことが必要となっています。

また、消費行動なども含めたライフスタイル、つまり日々の暮らしかたそのものについても意識していく必要があります。例えば、住宅を建てるこことにより景観ができるありますが、その住宅などは住まい手の生活に合わせてできあがっているはずです。暮らしに合わせて建築物が建ち、事業に合わせて広告物が掲出され、それが集まって景観が創られています。良好な景観といえば、古都が連想されたり、単に費用をかけて見栄えを整えることで、身近でないことだと思われがちですが、日々の積み重ねこそが大切で、日常的にまちの姿を磨き込んでこそ、良好な景観は創られます。

最近では公共空間の維持管理に地域住民が関わるアドプロト活動が広がったり、市民と事業者とが協働で景観づくりに取り組んだりと、良好な景観への理解や意識の高まり、活動の幅広い連携が見られ、市民、事業者、行政が手を携えて良好な景観形成に向け努力していこう、という動きが芽生えつつあります。

それぞれの主体が意識を高めて、より良い景観づくりに取り組んでいくことが何よりも重要になっています。