

해외출장
보고서

국토경관 향상을 위한 농촌 경관관리체계 개선 연구

일본 중앙부처 및 지자체의 협력적인 농촌경관 관리체계 운영사례

2016. 8. 31 - 9. 3
일본 (고베, 동경)

심경미 부연구위원, 이여경 부연구위원

(auri) 건축도시공간연구소

목 차

I. 출장개요 및 세부일정	1
1. 출장개요	1
2. 세부 일정	1
II. 기관방문 및 회의	2
1. 고베시 경제관광국 농정부계획과	2
2. 국토교통성 도시국 공원녹지·경관과	7
3. 농림수산성 농촌진흥국 농촌정책부 농촌계획과	9
III. 주요 사례지 답사	11
1. 고베시 카미츠바시 농촌경관보전형성지역	11
2. 동경 인근 농촌마을 (카시와시 농촌지역)	14
IV. 출장 성과	18

I. 출장개요 및 세부일정

1. 출장개요

■ 출장기간	2016년 8월 31일(수) ~ 9월 3일(토) (3박 4일)
■ 출장자	심경미 부연구위원, 이여경 부연구위원
■ 출장지역	일본 고베, 동경
■ 출장목적	다부처·다부서 간 협력적 경관관리체계를 구축하고 있는 일본의 농촌 경관 관련 중앙부처 및 지자체 면담조사 및 현장답사 - 동경: 국토교통성 및 농림수산업성 담당자 면담조사, 동경 인근 농촌지역 현장답사 - 고베: 고베시 농촌경관관리 업무 담당자 면담조사, 고베시 농촌경관보전형성지역 현장답사

2. 세부 일정

일자	현지시간	출발지	도착지	일 정	기타
8월31일 (수)	08:30 -10:10	김포	오사카	김포 출발 → 오사카 도착 (OZ1145)	간사이 공항
	15:00 - 18:00	고베		[회의 1] 고베시 농정부계획과 담당자 면담 (후나비키 계장, 사토 계장)	
9월1일 (목)	09:00 -16:00	고베		[답사 1] 고베시 농촌경관보전형성지역 현장답사	
	17:00 -20:00	고베	동경	고베 → 동경 (신고베역) → (동경역)	신칸센 이동
9월2일 (금)	09:00 -12:00	동경		[회의 2] 중앙부처1. 국토교통성 담당자 면담 (카츠미 나옴츠 계장)	
	14:00 -17:00			[회의 3] 중앙부처2. 농림수산업성 담당자 면담 (시미즈 계장, 쿠보 과장보좌)	
9월3일 (토)	09:00 -15:00	동경		[답사 2] 동경 인근 농촌마을 현장답사 (카시와시 농촌마을)	
	19:00 21:30	동경	인천	동경 출발 → 인천 도착 (OZ105)	나리타 공항

II. 기관방문 및 회의

1. 고베시 경제관광국 농정부 계획과

1) 면담 개요

■ 일시	2016년 8월 31일(수) 15:00 ~ 18:00
■ 장소	고베시 농정부계획과 회의실
■ 면담 대상자	후나비키 노리토시 계장 (경제관광국 농정부계획과 토지이용계) 사토 다이스케 계장 (경제관광국 농정부계획과 지역정비계)
■ 면담내용	고베시의 농촌경관 관리 정책 및 제도, 다부서 간 협력체계

2) 면담 내용

■ 농촌경관 관리를 위한 제도 운영 현황

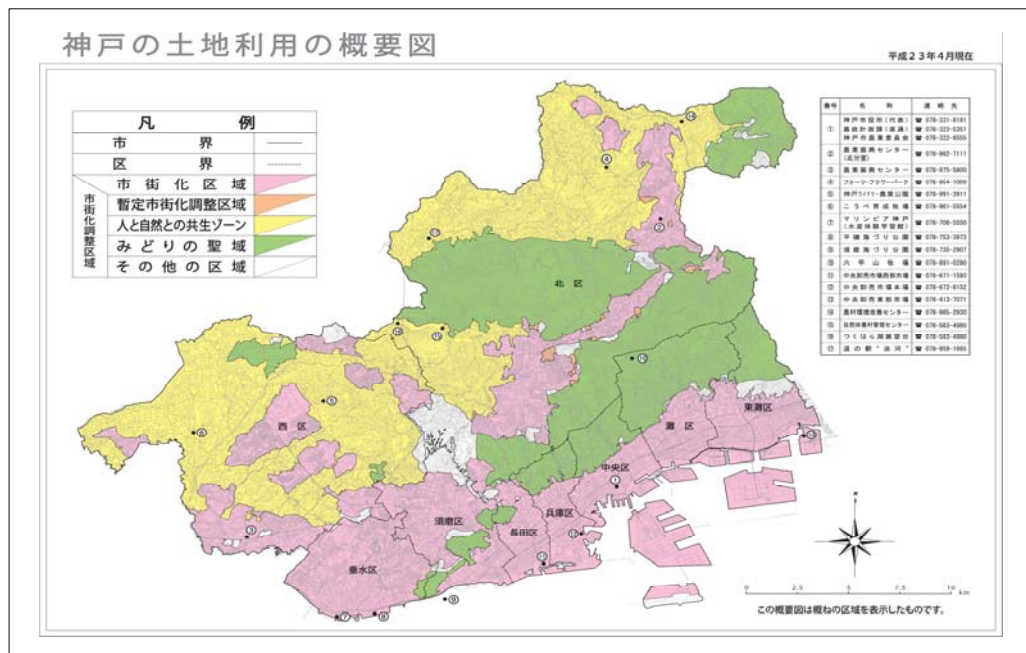
- 고베시 「인간과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례」를 제정
 - 고베시 경관관리를 위해 도시부에 적용되는 「고베시 도시경관조례」는 1970년대 후반부터 운영하였음
 - 1990년대부터 시가화조정구역 내 공장 등이 급속히 건립됨에 따라 농촌경관 관리에 대한 필요성을 인식하고, 1996년 4월 「인간과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례」를 제정함
 - 활력과 매력이 넘치는 쾌적한 농촌공간의 형성을 목표로 농업·농촌지역을 ‘인간과 자연의 공생존’으로 설정하고, 농업 진흥과 농촌 활성화를 위해 관리 중임
 - 조례 운영을 통해 질서 있는 토지이용 유도 농촌다운 경관의 보전·형성, 마을만들기 협의회에 의한 향토마을만들기계획 작성, 농촌환경정비의 실시 등을 추진 중에 있음
- 질서있는 토지이용을 유도하기 위한 농촌용도지역의 지정
 - 고베시는 ‘인간과 자연의 공생존’을 총 4개의 농촌용도구역으로 지정하였음
(※ 「인간과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례」 제8조~제14조에서 농촌용도구역에 관해 규정하고 있음)
 - 각 구역 내에서 새로운 토지이용을 행하는 경우에는 시장에게 신고를 하도록 하였음

- 일반적인 건축행위만이 아니라 타 법령에서는 컨트롤하기 곤란한 형질 변경이 따르지 않는 토지이용 등에 대해서도 신고대상으로 포함시킴 (예: 건축물, 공작물의 신축, 증축, 개축 또는 용도 변경, 택지 조성, 목재 벌채, 토석 채취 등의 행위)

공생존 내 4개 농촌용도				구역 특성	면적(ha) (2015.12 기준)
1. 환경보전구역	농 업 진 흥 지 역	공 생 존	시가화 조정 구역	양호한 영농환경 및 생활환경을 배려하면서 기본적으로 양호한 자연환경의 정비, 보전 및 활용을 목적으로 토지이용 용도를 제공하는 구역	8,459
2. 농업보전구역				기본적으로 농업의 진흥 및 양호한 영농환경의 정비, 보전 및 활용을 목적으로 한 토지이용 용도를 제공하는 구역	8,865
3. 집락거주구역				기본적으로 양호한 생활환경의 정비, 보전 및 활용을 목적으로 한 토지이용 용도를 제공하는 구역	402
4. 특정용도구역 (A구역, B구역)				기본적으로 타 농촌용도구역의 토지이용 이외의 토지이용 용도를 제공하는 구역	A: 157 B: 109

○ 농촌경관의 보전 및 형성을 위해 농촌경관보전형성지역 지정 현황

- 고베시는 2003년 3월 최초로 농촌경관보전형정지역을 테라타 지역(西区 榎谷町 寺谷)에 지정하였음
- 이후 2004년 히사이하라 지역(北区 大沢町 日西原), 2006년 카미즈바시 지역(西区 平野町 上津橋), 2010년 토치기나시 지역(西区 榎谷町 栃木西)에 추가로 지정



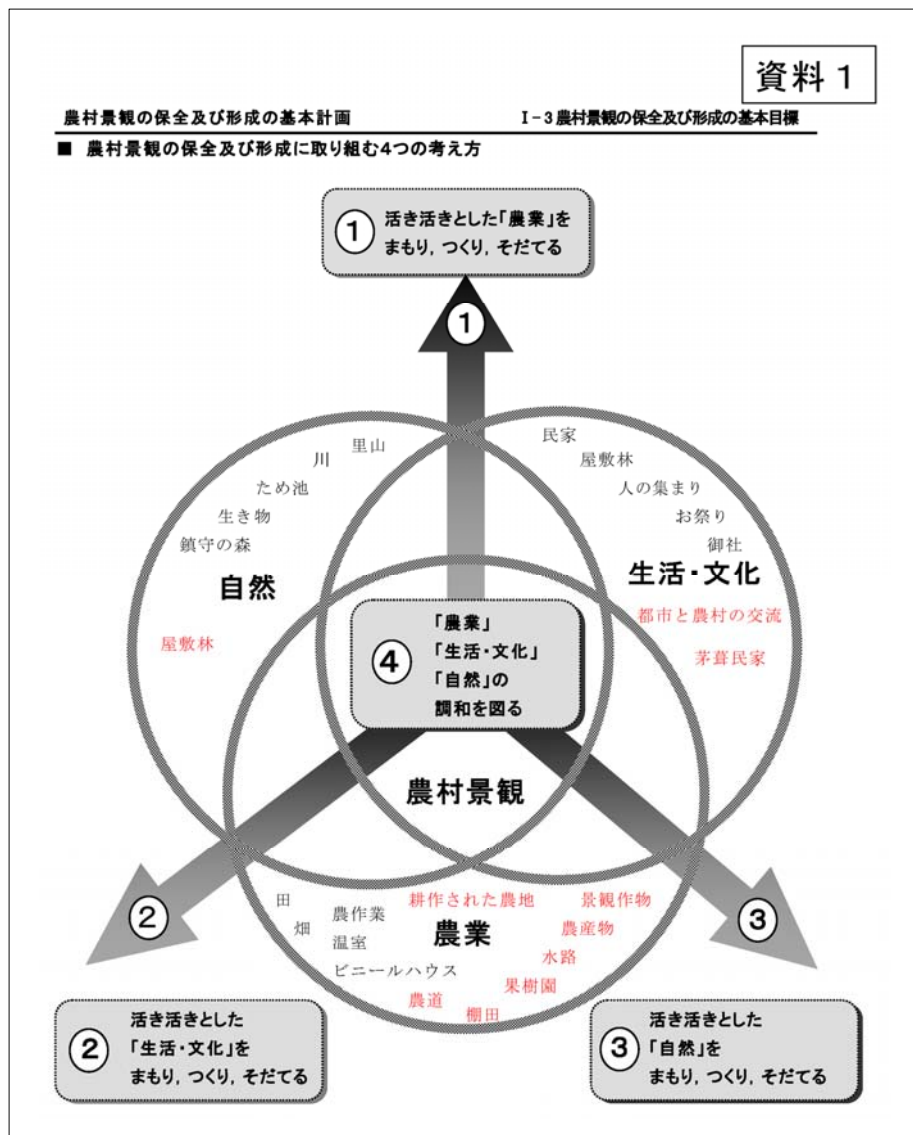
[그림 1] 인간과 자연의 공생존 (노란색 부분)

출처: 고베시 내부자료

■ 농촌경관을 관리하기 위한 계획 수립 현황

○ 농촌경관 보전 및 형성 기본계획

- 고베시에서 농촌경관을 재발견하여 개성있게 만들어 가고자 “농촌경관 보전 및 형성 기본계획”을 수립함
- 1부에서는 고베다운 농촌경관을 지키고, 만들고, 발전시키기 위한 방향을 설정하였으며, 2부에서는 농촌경관을 재발견하여 개성있는 농촌경관을 지키고 만들어가기 위한 방안을 제시함



[그림 2] 「농촌경관 보전 및 형성 기본계획」에서 설정한
농촌경관 보전 및 형성에 대한 기본목표
출처: 고베시 내부자료

○ 농촌경관보전형성지역별 계획

[카미츠바시 향토마을만들기계획 사례]	
<p>제1장 계획의 목적 및 대상지구의 위치 · 범위</p> <p>1-1 계획의 목적</p> <p>1-2 대상지구의 위치 · 범위</p> <p>제2장 대상지구의 개요</p> <p>2-1 인구</p> <p>2-2 산업 · 경제</p> <p>2-3 기후조건</p> <p>2-4 지구 주변의 교통조건</p> <p>2-5 역사</p> <p>2-6 지구조직</p> <p>제3장 조사 · 분석</p> <p>3-1 영농현황</p> <p>3-2 토지이용</p> <p>3-3 산업생산기반</p> <p>3-4 생활환경</p> <p>3-5 자연환경</p> <p>3-6 집락점검도</p> <p>3-7 건축물</p>	<p>제4장 향토마을만들기의 과제</p> <p>4-1 토지이용의 과제</p> <p>4-2 기반정비 후의 과제</p> <p>4-3 생활환경정비의 과제</p> <p>4-4 자연환경 · 경관보전의 과제</p> <p>4-5 커뮤니티의 과제</p> <p>제5장 향토마을만들기 계획</p> <p>5-1 기본방침</p> <p>5-2 토지의 이용에 관한 계획</p> <p>5-3 농업의 진흥에 관한 계획</p> <p>5-4 생산기반의 정비에 관한 계획</p> <p>5-5 생활환경의 정비에 관한 계획</p> <p>5-6 자연환경 · 경관의 보전에 관한 계획</p> <p>5-7 시가지와의 교류에 관한 계획</p> <p>5-8 신전원커뮤니티계획</p> <p>제6장 참고자료</p> <p>6-1 카미츠바시 향토마을만들기협의회 규약</p>

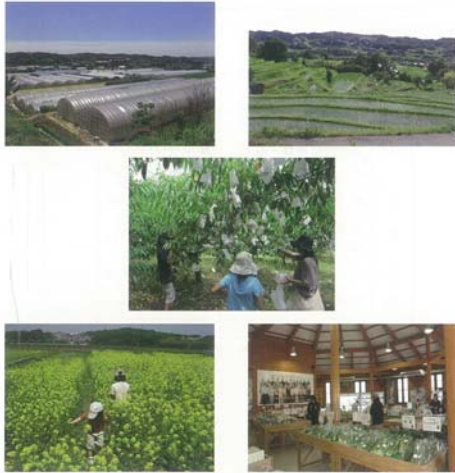
■ 농촌경관 관리를 위한 관련 부서 간 역할 분담

- 경관부서와 농업·농촌부서에서 각각 건축물과 농지에 대해 관리
 - 고베시에서 농촌경관 관리에 관여하는 부서로는 경관담당부서인 ‘주택도시국 마찌디자인과’와 농업·농촌담당부서인 ‘농촌진흥국 농정부계획과’가 있음
 - 각 부서의 전문성을 감안하여 마찌디자인과에서는 농촌지역 내 건축물 등에 대한 경관관리를 하고, 농정부계획과에서는 농지에 대한 경관관리를 하고 있음



[그림 3] 고베시청 면담 현장

神戸の農業・農村



平成28年3月
神戸市産業振興局

農村景観の保全及び形成の基本計画

農村景観の保全及び形成の基本計画は、農村の景観を保全し、農村の魅力を高め、農村の発展を促進することを目的とする。本計画は、農村の景観を保全するための基本となるものであり、農村の景観を保全するための具体的な施策を定めることとする。

神戸市の景観施策

神戸市では、昭和53年10月に「神戸市都市景観条例」を制定し、神戸らしい都市景観をまもり、そだて、つくるための施策を推進してきました。この条例は、神戸の恵まれた自然と海・山・川という恵みに富んだ地形を活かしながら、美しいまちの形成を図り、すべての人が住み続けたい、また訪れてみたい魅力あふれる都市の実現をめざすものです。

また、平成16年6月に「景観法」が制定されて、神戸市でも景観法を活用するために必要な条例の一部改正等を行いました。

この条例と景観法に基づき、神戸市では次のような都市景観施策に取り組んでいます。

詳しくは、神戸市ホームページにも掲載していますのでご覧ください。
<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/scene/index.html>

1. 地域・地区指定による景観形成

都市景観の形成の上で、特に重要な地域・地区を「景観計画区域」、「都市景観形成地域等」、「伝統的建造物群保存地区」などに指定し、重点的に景観整備を図っています。

また、神戸市全域を「景観形成指定建築物等指定地域」に指定しています。

1-1 景観計画区域

景観法に基づき、良好な景観の形成に関する計画を定める区域で、現在、以下の7つの区域を景観計画区域として指定しています。

地区名	都市景観形成地域 指定年月日(年)	景観計画区域 移行日	面積
北野町山本通	S54.10.30	H18.2.1	約 32 ha
祝園緑道	S56.6.30		約 36 ha
旧居留地	S58.6.1		約 22 ha
神戸駅・大倉山	S60.3.20		約 60 ha
須磨・舞子海岸	S63.9.10		約 179 ha
岡本駅南	H2.10.15		約 11 ha
南宮町	H2.10.15		約 4 ha

(注) 条例に基づく「都市景観形成地域等」として指定後、景観法の制定に伴い、景観計画区域に移行しました。



北野町山本通のまちなみ 旧居留地のまちなみ

神戸市都市景観条例 景観デザイン協議制度の手引き

神戸市 住宅都市部 まちのデザイン課
TEL: 078-322-5490

1. 趣旨

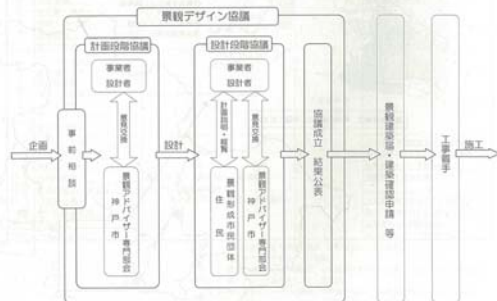
神戸市では、美しい海、緑豊かな六甲山という恵まれた自然環境を背景に、変化に富んだ個性ある美しい都市景観が形づくられています。

この神戸らしい都市景観をまもり、そだて、つくるため、景観に与える影響が特に大きい建築行為については、計画の早い時期から良好な景観の形成に関する協議を行い、市民に広く情報提供する制度を平成25年4月から開始しました。

すべての人が住み続けたい、また訪れてみたい魅力あふれる都市・神戸の実現に向けて、ご理解とご協力をお願いいたします。

(制度の概要)

- ・法令の規定に基づく景観届出等の手続きに先立ち、①計画段階、②設計段階の2段階で、神戸市と良好な景観の形成に関する協議（以下、「景観デザイン協議」という。）を行います。
- ・景観デザイン協議では、神戸市都市景観審議会に設置した専門家による部会（景観アドバイザー専門部会）で意見交換を実施します。神戸市は、その結果を踏まえて意見を通知しますので、計画への反映を検討してください。
- ・協議の透明性を確保するため、②設計段階の協議では図面等が公開され、景観アドバイザー専門部会は公開の場で開催されるとともに、協議経過の公表など、市民への情報提供が行われます。また地域の意見を反映するため、計画地周辺住民・関係への計画説明が必要な場合があります。



[그림 4] 고베시 농촌경관 관련 구득 자료

2. 중앙부처 1: 국토교통성 도시국 공원녹지·경관과

1) 면담 개요

■ 일시	2016년 9월 2일(금) 09:00 ~ 12:00
■ 장소	국토교통성 회의실
■ 면담 대상자	카미츠 나옴츠 계장 (도시국 공원녹지·경관과 경관기획계)
■ 면담내용	농촌경관 관리에 있어 국토교통성의 역할, 농림수산성과의 협력 관계

2) 면담 내용

■ 농촌경관을 관리하기 위한 국토교통성의 역할

- 국토경관 관리를 위한 방향은 국토교통성에서 제시
- 경관지구, 준경관지구 등에 대한 지정·관리
 - 경관지구: 도시계획구역 내 지정, 건축확인 심사 시행
 - 준경관지구: 도시계획구역 외 지정, 농촌부에도 설정
- 시가화구역 내에서는 시가지 조성을 촉진, 시가화조정구역에서는 시가화 억제 (시가화조정구역 내 농촌지역 분포)
- 농촌지역 내에서 집락지구 등에 대한 계획 및 규제는 경관담당부서에서 담당하고 있으며, 이러한 지역에 대한 지원사업비는 국토교통성에서 교부

■ 국토교통성과 농림수산성과의 협력 관계

- 국토교통성에서는 국토경관 관리에 대한 정책과 제도를 총괄하고, 농촌지역에 대해서는 건축물, 경관중요건조물 등을 관리하는 역할을 담당하고 있음
- 그 외에 농경지 보전, 농업기반시설 정비 등 농지와 관련 사항은 농림수산성에서 담당함
- 즉, 농촌경관과 관련된 2개 부처에서 부처별 전문성을 살려 국토교통성에서는 건조물 등을 중심으로 관리하고, 농림수산성에서는 농지 및 농업생산시설을 중심으로 관리하는 방식으로 역할 분담을 하고 있음

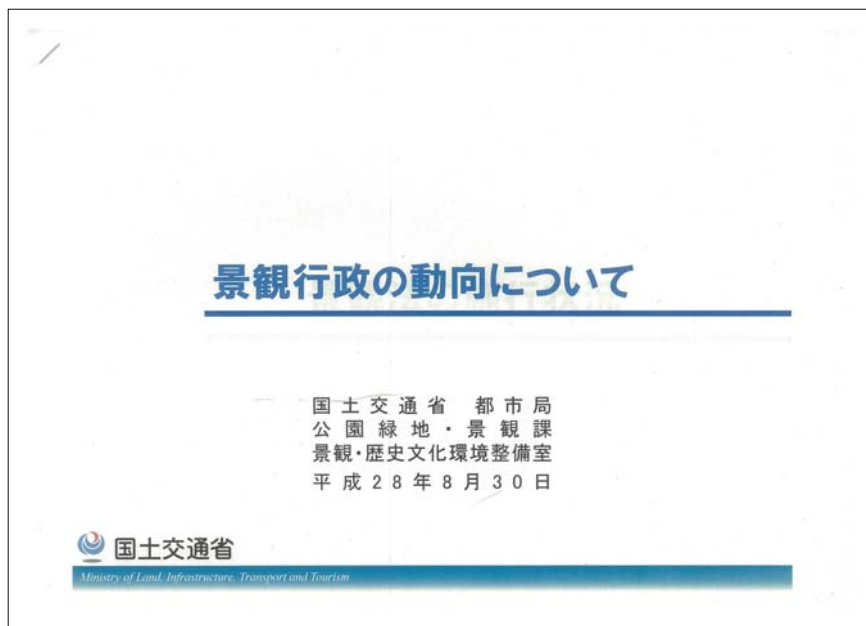
- 이러한 역할 분담을 위해 사전에 각 부처별로 별도의 협의 절차를 거치지는 않았으며, 부처별 업무 내용에 따라 자연스럽게 역할을 나누었음



[그림 5] 일본 경관농업진흥지역정비계획구역도 내 국토교통성과 농림수산성의 업무 분담

■ 경관정책 및 제도 운영을 통한 효과

- 국토교통성에서는 현재 추진하고 있는 경관정책 및 제도를 운영함으로 인해 국토경관 관리에 어느 정도 효과가 있다고 판단하고 있음
- 실제 중소도시 및 농촌지역에서 관광·교류촉진, 생활환경 매력 향상, 지역산업 진흥 등에 효과가 있는 것으로 파악되었음



[그림 6] 국토교통성 경관행정 동향 자료

3. 중앙부처 2: 농림수산성 농촌진흥국 농촌정책부 농촌계획과

1) 면담 개요

■ 일시	2016년 9월 2일(금) 14:00 ~ 17:00
■ 장소	농림수산성 회의실
■ 면담 대상자	시미즈 계장 (농촌진흥국 농촌정책부 농촌계획과 계장) 쿠보 계장 (농촌진흥국 농촌정책부 농촌계획과 계장)
■ 면담내용	농촌경관 관리를 위한 농림수산성의 정책 및 제도 운영 실태

2) 면담 내용

■ 농촌경관을 관리하기 위한 정책 수립 현황

- 농림수산성에서는 2003년부터 농촌경관 관리를 위한 국가 차원의 정책방향을 설정하여 실행하고 있음
 - 2003년에는 「아름다운 농촌마을 플랜 21」을 수립하였으며, 이 계획과 연계하여 2004년에 「아름다운 농촌마을 가이드라인」을 수립함
- 농촌지역 내 추진되는 사업에 대한 경관관리를 위한 다양한 매뉴얼을 수립하여 운영함
 - 2004년 「경관법」 제정을 계기로 농촌지역에서 시행되는 각 종 사업에 대한 경관 고려 매뉴얼을 수립하였음
 - 2007년에는 「농업농촌정비사업에 있어서의 경관배려 입문서」, 2008년에는 「농촌에 있어서의 경관배려 실무 매뉴얼」, 2010년에는 「농촌에 있어서의 경관배려 기술 매뉴얼」을 마련하였으며, 지자체에서는 이러한 매뉴얼을 실제 운영함으로써 농촌지역 내 사업에 대한 경관관리를 하고 있음

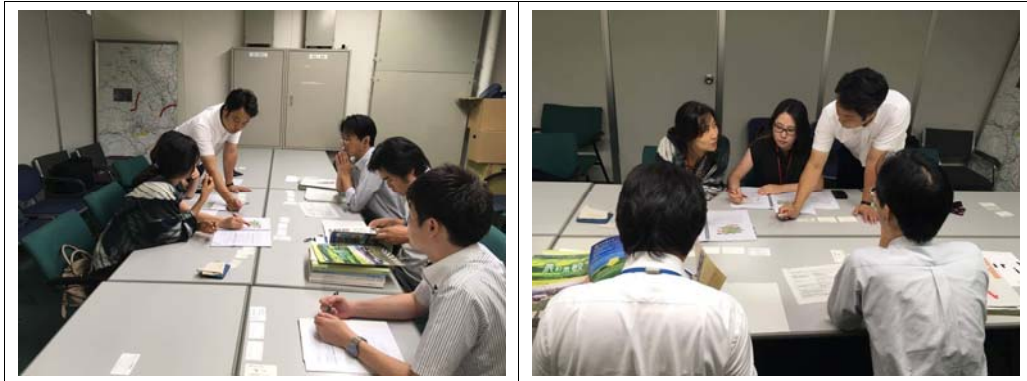
■ 경관농업진흥지역 정비계획구역의 지정 및 운영 현황

- 「경관법」에서는 농촌지역 내 경관적으로 관리가 필요한 지역에 대해 “경관농업진흥지역 정비계획구역”을 설정하여 체계적으로 관리하도록 함
 - 2016년 8월 현재 전국에 총 9개의 경관농업진흥지역을 지정하여 운영 중임
- 경관농업진흥지역 정비계획을 통해 농경지 등의 경관관리를 하고 있으며, 이를 통해 궁극적으로 해당 구역 내 지속적인 농업생산을 유도

- 경관농업진흥지역 정비계획을 통해 농지 소유자가 농경지를 방치하거나 이상한 작물을 재배하지 않도록 관리

■ 농촌경관 관리를 위해 농림수산성에서 추진하는 지원사업 현황

- 정부에서 일방적으로 지원사업을 결정하여 지자체에 지원하는 체계가 아님
- 농림수산성에서 현 단위 지자체로부터 필요한 수요조사를 한 이후 지자체를 지원하는 시스템으로 운영됨
- 농림수산성에서 지원할 수 있는 예산과 방식을 결정한 후 지자체에서 직접 지원 요청
- 지원사업의 종류로는 계획 책정을 위한 보조금 지급, 전문가 파견 등이 있음



[그림 7] 농림수산성 면담 현장



[그림 8] 농림수산성 농촌경관 관련 구득 자료

Ⅲ. 주요 사례지 답사

1. 고베시 카미츠바시 농촌경관보전형성지역

1) 사례지 개요

- 위치: 西区 平野町 上津橋
- 지구 지정: 카미츠바시 경관보전형성기준 제3조에서 카미츠바시 지구 전역으로 농촌경관보전형성지역으로 지정

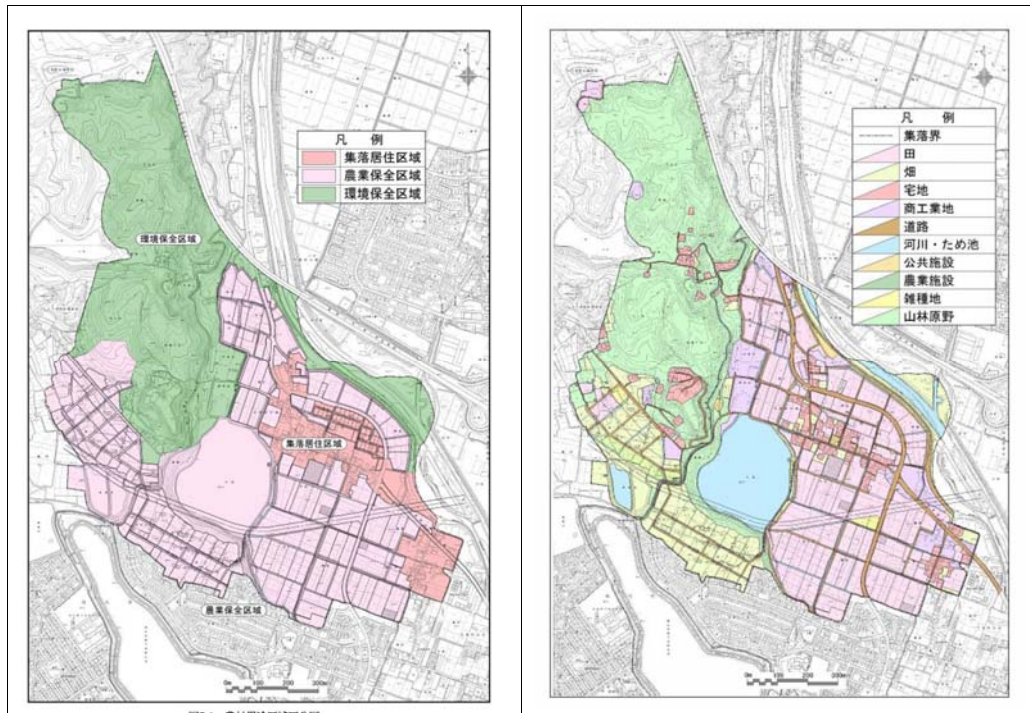


[그림 9] 카미츠바시 농촌경관보전형성지역의
공간적 범위
출처: 고베시 내부자료

2) 카미츠바시 내 농촌용도구역

■ 특성에 따라 3개의 구역으로 구분

- 농업보전구역은 농경지, 저수지 등 농업활동을 위한 공간
- 집락거주구역은 주택, 공공시설 등 농촌주민들의 생활공간
- 환경보전구역은 마을산, 구릉지 등의 녹지공간



[그림 10] 카미츠바시 농촌용도구역도 및 토지이용도

3) 농촌용도구역별 현황

■ 농업보전구역



[그림 11] 카미츠바시 집락거주구역 현황

■ 집락거주구역



[그림 12] 카미츠바시 집락거주구역 현황

■ 환경보전구역

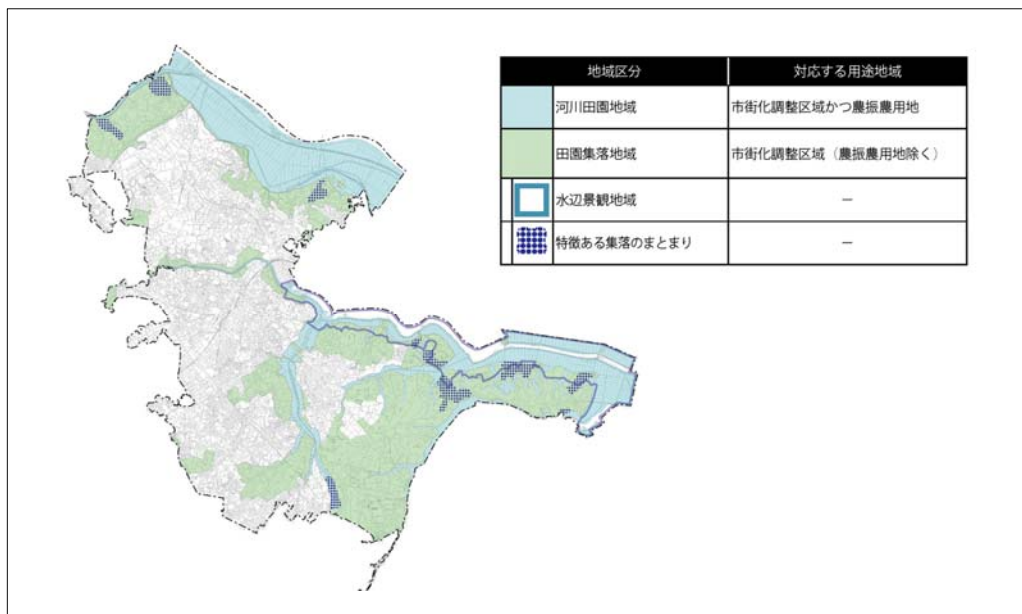


[그림 15] 카미츠바시 집락거주구역 현황

2. 동경 인근 카시와시 농촌마을

1) 사례지 개요

- 「카시와시 경관계획」에서 농촌마을의 특성을 가지는 지역을 자연·전원계 지역으로 설정하였으며, 세부적으로는 다음과 같은 4개 지역으로 세분
 - 하천전원지역
 - 전원집락지역
 - 수변경관지역
 - 특징있는 집락



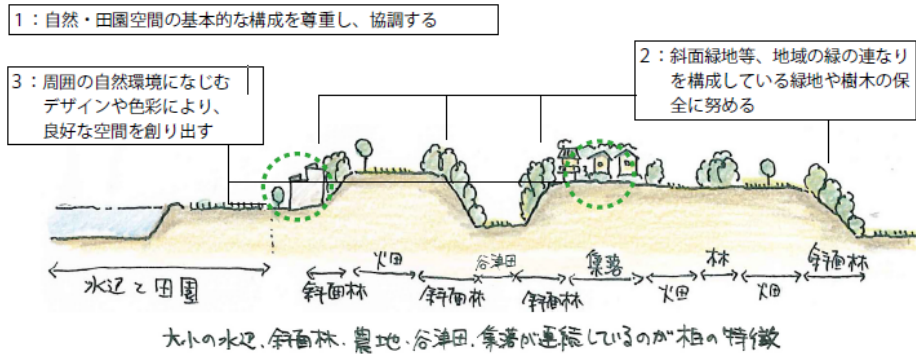
[그림 18] 카시와시 경관계획에서 설정한 자연·전원계지역
출처: 카시와시 경관계획

2) 카시와시 자연·전원계지역의 주요 특징

- 토네가와(利根川)나 데가누마(手賀沼) 등은 카시와시의 골격적인 물과 녹지를 형성하고 있음
- 정리하고 확대한 전원이나 밭 주변에 집락(마을)이 남아 있음
- 옛 길을 따라 분포해 있는 집락(마을) 내 역사적인 경관자원이 산재
- 종래 볼 수 없었던 다양한 토지이용 행위가 나타나고 있는 상황

3) 카시와시 자연·전원계지역에 대한 경관관리방향

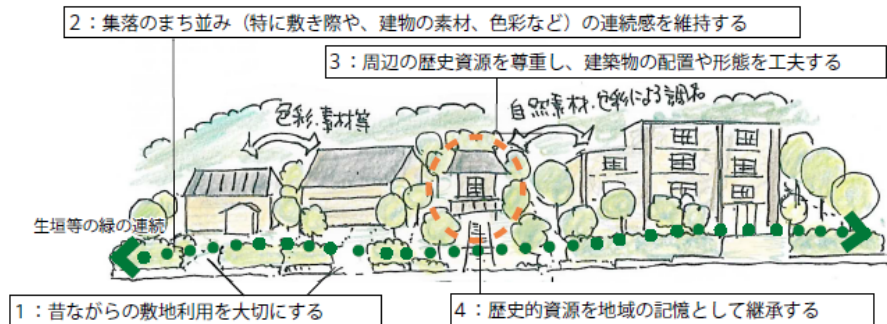
■ 지형이나 자연조건 보다 형성되는 공간의 기본구성을 소중히 하라



[그림 19] 경관관리 원칙 1

출처: 카시와시 경관계획

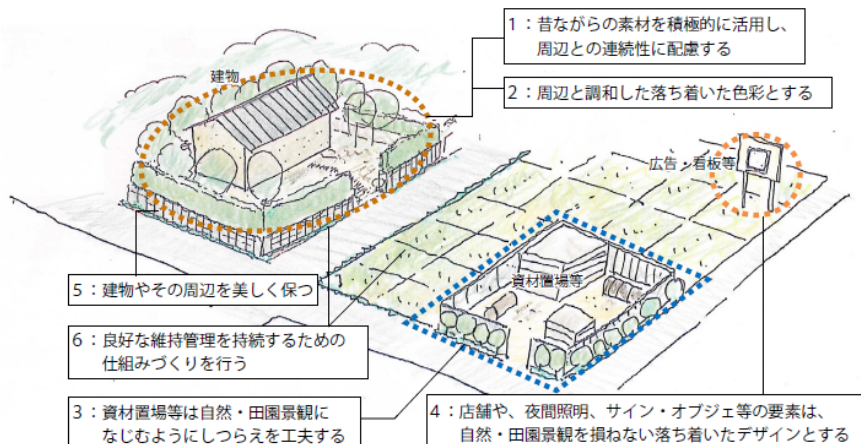
■ 아름다운 집락(마을)경관의 유지 및 역사적 자원을 활용한 경관만들기



[그림 20] 경관관리 원칙 2

출처: 카시와시 경관계획

■ 개인으로부터 시작하는 경관만들기



[그림 21] 경관관리 원칙 3

출처: 카시와시 경관계획

4) 카시와시 농촌마을 현황

■ 신카시와 전원집락지역



[그림 22] 신카시와 전원집락지역

■ 신카시와 하천전원지역



[그림 27] 신카시와 하천전원지역

■ 키타카시와 전원집락지역



[그림 32] 키타카시와 전원집락지역

■ 타카야나기 특징있는 집락



[그림 37] 타카야나기 특징있는 집락

IV. 출장 성과

1. 일본 중앙부처 차원의 협력적 경관관리 운영체계에 대한 심층 이해

- 일본은 「경관법」을 국토교통성, 농림수산성, 환경성에서 공동으로 소관하며, 이 중에서 국토교통성이 경관법과 경관정책을 총괄하고, 농림수산성에서는 농업진흥구역, 환경성에서는 국립·국정공원 관련 경관관리 제도를 담당
- 특히, 농촌지역에 있어서는 「농업진흥지역 정비에 관한 법률(제6조제1항)」에 의해 지정되는 농업진흥지역과 「경관법」에 근거한 경관농업진흥지역을 연계하여 지정하도록 하였으며, 경관농업지역을 관리하기 위해 경관농업진흥지역정비계획을 수립하도록 함
- 경관농업진흥지역 정비계획의 주요 내용은 농경지 등에 대한 경관관리로 구성되어 농업·농촌 관련 부처인 농림수산성에서 소관 하지만, 그 외의 사항에 대해서는 국토경관을 총괄적으로 관리하는 국토교통성에서 담당하도록 하여 역할 분담을 하면서도 합리적인 협력 체계를 구축하고 있음
- 「경관법」을 공동으로 소관하는 농촌경관 관리 관련 유관부서인 국토교통성과 농림수산성의 관계자 면담을 통해 협력적 농촌경관 관리체계 구축의 배경 및 운영 실태에 대한 실질적 내용 파악하였으며, 이를 통해 국내의 협력적인 농촌경관 관리체계 구축방안에 대한 시사점을 도출

2. 일본 지자체 차원의 농촌경관 관리 운영사례 파악

- 지자체 조례를 적극적으로 활용하여 체계적·효과적으로 농촌경관을 관리하고 있는 고베시의 경제관광국 농정부 계획과 담당자와의 면담을 통해, 농촌경관 관리를 시작하게 된 배경 및 농촌경관 관련 부서인 주택도시국과 농촌진흥국 간의 역할 분담 및 협력 체계를 파악함
- 또한 농촌 경관관리를 위한 구체적인 제도 마련 및 운영 현황, 계획 수립 및 운영 현황 등을 파악함으로써 우리나라 지자체 농촌경관 관리체계 개선에 대한 시사점을 도출하는데 참고가 될 것으로 판단됨