景観法に基づく景観計画の特徴に関する研究 一重点的に景観形成を図る区域に注目して一

1G05J072-7 三谷 祐一郎**

Yuichiro Mitani

2004 年に景観法が制定されたことにより、景観に関する施策に対し法的拘束力を持たせることができるようになった.本研究では、これまでに策定された景観計画を整理すると共に、重点的に景観形成を図る区域(重点区域)の特性を明らかにする。そして、事例の分析と全体を通しての考察を行い、重点区域を設定する際に関係する要因を明らかにすることが目的である。まず、景観計画を策定している自治体を整理し、重点区域を数量化Ⅲ類とクラスター分析を用いて類型化した。これらの情報と事例分析をもとに考察した結果、区域設定の際にどの様な要因が絡んでいるのか明らかにすることが出来た。

Key words:景観法,景観計画,景観条例

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

2005年6月に景観法が全面施行された。それ以前にも 数多くの自治体で景観条例が制定されていたが、法的拘 束力を持たず街並みを完全にコントロールすることが出 来ず、このことが度々問題に挙げられていた。しかし、 景観法の策定を機に建物の規制などに法的拘束力を持た すことが出来るようになり、景観条例から景観法に基づ く景観計画(以下、景観計画と言う)に移行する自治体、 そして条例を策定していなかった自治体も景観計画を策 定するようになってきた。現在、景観行政団体は363、策 定された景観計画は131の自治体で133件に上る(2008 年10月1日現在)。

景観計画を策定する際には、景観計画区域や景観形成に関する方針(景観マスタープランなど)、規制事項などを定めることとなっている。また、景観計画区域のうち、重点的に計画すべき地域(以下、重点区域と言う。1-2で説明を掲載する。)を設定し、より細かな規制をかけている自治体も多い。だが、重点区域の範囲を設定する際に、範囲の形などの理由を明確に記している地域は少ない

そこで自治体が景観計画を策定する際にどのような理 由から区域を定めたか、またその他の要因も計画にどの ような特徴があるのか調査したいと考えた.

そこで、本研究では国土交通省HPに記載されている 景観計画を整理すると共に、重点区域を設定している事 例を調査し、目的や区域の形、規制事項を整理し類型化 することにより、どの様な特徴があるのか調査し、これ らの情報をもとに、区域設定の際に絡んでいる要因につ いて明らかにすることを目的とする.

1.2. 研究の対象と研究方法

1.2.1 研究の対象

国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課景観まちづくりHPの景観計画一覧に掲載されている景観計画を対象とした. 2008 年 10 月 1 日現在,全国で 133 の景観計画 (14 都道府県で 15 件・117 市町村で 118 件) があるが,都道府県の計画に関しては,市町村の計画とスケールが異なるため除外した.よって今回の研究では市町村の策定した 118 件の景観計画を対象とする.

1.2.2 研究方法

118件の景観計画の基礎情報を整理し、重点区域を設定している計画を明らかにした。次に重点区域を項目ごとに整理し、数量化Ⅲ類とクラスター分析により類型化し、タイプ別に考察を行った。

2. 景観計画の概要と基礎情報の整理

2.1 景観計画の概要

景観計画は景観法の基本となる計画であり、景観行政 団体が区域を定めて一定の行為に対して景観形成上の基準を設ける。都道府県や政令指定都市、中核市は自動的 に景観行政団体となり、その他の市町村は都道府県と の協議・同意により景観行政団体となることが出来る。また、都道府県も景観行政団体となることができ、市町村 が景観行政団体にならない地域に関して管理することが 出来る。

2.2 景観計画の内容

景観計画策定の際の必須事項を以下に示す.

- ①景観計画の区域
- ②景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針 (景観マスタープラン)

2008 年度 都市計画系卒業論文発表会

- :自主条例に基づいて定められている「景観基本方針」 や「景観基本計画」等を用いて置き換えることも可 能である.
- ③良好な景観形成のための行為の制限に関する事項
- ④景観重要構造物・樹木の指定の方針(指定対象となる 建造物・樹木がある場合)

また、必要な場合には以下の事項等について定めることが出来る.

- ⑤屋外広告物の表示及び掲出する物件の設置に関する好 意の制限に関する事項
- ⑥景観重要公共施設の整備に関する事項
- ⑦景観重要公共施設の占用の許可の規準
- ⑧景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的事項
- ⑨自然公園法の特例に関する事項
- ⑩その他国土交通省令・農林水産省令・環境省令で定める事項

景観計画の運用に当たっては、「策定の手続き」や「行為の届出」など、条例と一体となって運用することにより、市独自の景観施策が可能となる.

2.3 計画の対象となる土地の区域

景観計画を定めることができる土地は、都市計画区域外の農地や山林を含めた景観上必要な範囲を指定することが出来る。また、湖沼や河川、海域などの水面等も指定することが出来る。今回の研究対象においては、市町村区域全体を景観計画区域としている場合がほとんどであるが、10件は一部地域を景観計画区域としている。

2.4 重点的に景観形成を図る区域について

市町村は、景観条例で重点区域を設けることを記載した上で、景観計画区域内で特に重点的に景観形成を図りたい区域を重点区域として設定することができる。重点区域の名称は「景観形成重点地区」「特別景観保全地区」「景観重点地区」等、計画ごとに異なっているので本研究ではこれらを総称して「重点区域」と呼ぶことにする。

2.5 基礎情報の整理

2.5.1 景観行政団体について

2008年10月1日現在,景観行政団体は363団体に上る内訳は,都道府県47団体,政令指定都市17団体,中核市39団体,その他の市町村260団体である.全国の市町村の14.6%が景観行政団体になっている.地方別の割合で見ると,北海道,東北などの関東以北は低くなっており,関東以西は高くなっている(図2-1).

2.5.2 景観計画を策定している市町村について

118 件の景観計画について、策定背景を調べると、以前からある景観条例等から移行したものは78 件、新規に策定したものは40 件であることが分かった.

また、これらを市町村毎の人口別に見ると、人口が減

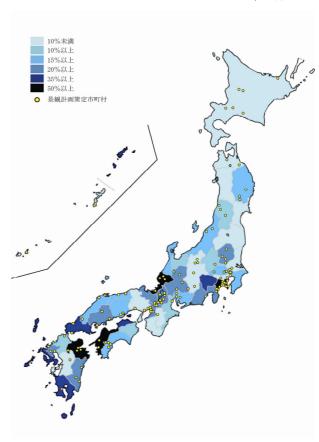


図 2-1 都道府県別の市町村数に対する景観行政団体の割合



図2-2 人口別景観計画策定数

少するに従って、新規に策定された計画の割合が増えているのが分かる(図 2-2).

2.5.3 重点区域

118 件の景観計画のうち、重点区域を設定している計画は 80 件あった. また、条例から移行した計画のうち、約 75%に当たる 58 件の景観計画において重点区域を設けており、対照的に新規に策定した計画で重点区域を設けているものは約 50%の 19 件に留まっていることが分かった (表 2-1).

本研究では、つくば市は景観形成基準が作成されていないことから、また京都市は実質の重点区域は景観地区となっていることから、今後の分類ではこの2地域を除いた77件の景観計画について、考察を行うこととした.

表 2-1 景観計画区域の整理

重点区域あり							
条例等から移行 新規に策定							
エリア別方針あり	重点区域のみ	エリア別方針あり	重点区域のみ				
22	36	8	14				
計:5	58	計:	22				

重点区域なし							
条例等から移行が対抗に策定							
エリア別方針あり全体方針のみ	エリア別方針あり全体方針のみ						
15 4	10 9						
計:19	計:19						

※「エリア別方針あり」とは、景観計画区域を用途や地域などで大まかに区切って方針や基準を設けている計画のことを指す。

表 3-1 重点区域に対する分類項目

大の1 玉が戸がらり	/ D/J/A A H		
重点区域の目的	重点区域の特徴	範囲の形	建築物規制事項
	④観光地	②面的(小整形) の線4	①高さ ②壁面の位置 ③色彩 ④壁面の材質 ⑤形態・衣装

表 3-2 重点区域の策定背景と目的との関係

	歴史的·伝 統的景観保	市街地景観 コントロール	景観コント ロール	田園·自然 景観保全	合計
条例から移行	72	59	45	39	215
新規に策定	14	10	7	39	70
合計	86	69	52	78	285

表 3-3 カテゴリースコア解釈結果

	· /all b elleste						
軸の名前	主に関係する項目						
1軸:目的弁別軸	田園・自然景観保全 ― 市街地景観コントロール						
2軸:時代弁別軸	歴史的景観保全など ― 市街地景観コントロールなど						
3軸:景観要素弁別軸	景観コントロールなど ― 田園・自然景観保全など						
4軸:範囲の形弁別軸	眺望景観 ― 線状						

重点区域の分類

3.1 重点区域の整理方法

第2章で明らかになった重点区域について、上記の項目について調査した(表3-1).目的、特徴、範囲の形については該当するものにチェックし(目的はいずれか1つ、特徴と範囲の形は主に該当するもの(1~3つ)にチェックした)、建築物規制事項は定量的、定性的、規制なしの3段階で該当するものにチェックすることとした.屋外広告物の規制事項など選択事項の項目について今回の整理では除外した.

3.2 重点区域の整理結果

77 件の景観計画において、重点区域の総数は285 区域であった。このうち、条例から移行した景観計画における重点区域は215 区域、新規に策定した景観計画における重点区域は70 区域あることが分かった。

計画毎に区域の設定数を見ると、1つの計画に対して1 区域が最も多く20件、次が2区域の14件となった。最も多く区域を設定している計画は萩市の18区域であった(図3-1).

目的に注目すると、条例から移行した景観計画における重点区域は「歴史的・伝統的景観保全」が幾分多くなっているのに対し、新規に策定した景観計画における重点区域は、「田園・自然景観保全」が39区域と他より多いことが分かる(表 3-2). 地方別との関係では、「歴史的・

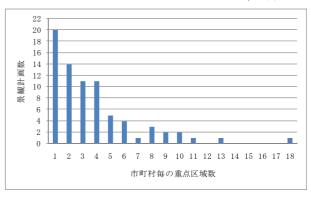


図 3-1 景観計画毎の重点区域数

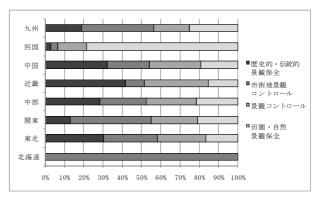


図3-2 地方毎の重点区域数における目的の割合分布

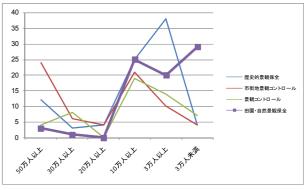


図3-3 重点区域における人口と目的との関係

伝統的景観保全」の区域は近畿地方が,「田園・自然景観 保全」は四国地方で最も割合が大きいことが分かる.

また,目的と人口との関係では,人口が少なくなるほど「田園・自然景観保全」を目的とした重点区域が多くなる傾向がある(図 3-2).

3.3 数量化皿類による解析

3.1 で分類した項目のうち、「重点区域の目的」、「重点区域の特徴」、「範囲の形(面的、線状、眺望景観の3項目)」を用いて数量化Ⅲ類による解析を行った(表 3-3). また、1 軸・2 軸のカテゴリー図を図 3-4 に載せる.

3.4 クラスター分析

数量化Ⅲ類によって抽出されたサンプルスコア(1 軸から4 軸)を用いてクラスター分析を行った.分析の考察は4章で行うこととする.

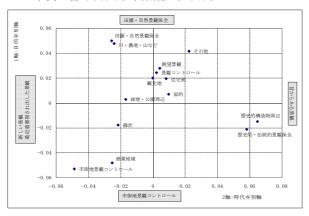


図3-4 カテゴリー図(1軸・2軸)

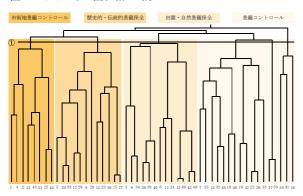


図 4-1 クラスター分析樹形図

表 4-1 タイプ分類表

タイプ名	分類No.	サブタイプ名	サンプ ル数
歴	A-1	城下町景観保全型	28
景的	A-2	歴史的・伝統的町並保全型	19
保人	A-3	歴史的・伝統的街道景観保全 (市街地)型	13
一統	A-4	城下町景観保全(市街地)型	13
的	A-5	歴史的・伝統的街道景観保全型	10
三市	B-1	駅周辺地区景観形成型	30
ン街	B-2	市街地道路沿い景観形成型	26
地景	B-3	市街地における 住宅地景観形成型	6
- 観	B-4	市街地公園周辺(線状)型	5
コ	C-1	住宅地景観形成型	19
ン	C-2	郊外道路沿い景観形成型	15
ト景	C-3	市街地周辺田園・自然景観保全型	10
口観	C-4	観光地景観形成型	6
ル	C-5	眺望景観言及型	5
/-	C-6	眺望景観保全型	3
	D-1	自然景観保全型	28
景園	D-2	農山村・田園集落保全型	21
保工	D-3	水際景観保全(線状)型	13
保 自 全 然	D-4	水際景観保全(眺望)型	8
紒	D-5	緑地・自然公園景観保全型	7
		合計	285

4. 類型化

4.1 解析結果の類型化

図 4-1 において、①のラインで目的別に分類されていることが読み取れ、さらに細かく見ていくと、最終的に20 タイプに分類することが出来た(表 4-1). なお、基本的にはクラスター毎に類型化したが、明らかに異なるタイプの区域は、適切なタイプへ移動させている.

表 4-2 歴史的・伝統的景観保全の主なタイプ

タイプ名	城下町景観保全型
タイプNo.	A-1 区域数 28 代表事例 新発田市、犬山市、萩市
特徴	このタイプの多くは、城郭周辺に残っている城下町の景観を保全するために設定されており、範囲は面的に設定されている。また、城郭以外では寺社などの歴史的構造物周辺に設定されているケースもある。
規制事項	全ての項目において、定量的に厳しく規制されている区域が多い。壁面の位置に関しては一部規制していない区域も見られる。

表 4-3 市街地景観コントロールの主なタイプ

タイプ名	駅周辺地区景観	形成型]	
タイプNo.	B-1 区域	数 30	代表事例	札幌市、小山市
特徴	多い。範囲の形に	は面的に記	要定している と	を設定されているケースが う。 定している市町村も見られ
規制事項	関してはマンセバい。	レ値を用い	いて定量的に	別が目立つが,色彩基準に 規制している区域が多 設定して対応している市町

表 4-4 景観コントロールの主なタイプ

タイプ名	住宅地景	親形成型				
タイプNo.	C-1	区域数	21	代表事例	流山市、	箕面市
特徴		分譲地な	ì٤,	あらかじめ	Eし、良好な景 o整備されてい	
規制事項	全体的に5 規制事項の1				まとんどの区域 いる。	において、

表 4-5 田園・自然景観保全の主なタイプ

タイプ名	自然是	景観保全型					
タイプNo.	D-1	区域数	29	代表事例	高山市、	四万十町、	梼原町
特徴				な自然景観を 内に区域が影			されて
規制事項	域もあれば			よって、緩や い規制を設け			

4.2 各タイプの説明

分類した20 タイプについて目的ごとの主なタイプをまとめた(表4-2 から4-5).

5. 事例の紹介と考察

5.1 本研究の結果の整理

4章までで、景観計画全体の現況や、重点区域の特徴を 把握することが出来た。その結果、条例から移行した景 観計画は都市の人口が10万人以上で多く策定されている 傾向にある。また、重点区域を設定している場合、「歴史 的・伝統的景観保全」や「市街地景観コントロール」を 目的とする区域が多くなっていることが分かった。

一方,新規に策定された景観計画については、人口が少ない市町村で多く策定されていることが分かった。そして、重点区域を設定している場合、「田園・自然景観保全」を目的としている重点区域が他の目的と比べて突出していることも判明した。

この理由としては、景観法が制定されたことにより、 都市計画区域外も規制の幅が広がったため、人口の少ない自然が多く残る市町村が景観計画の策定に乗り出した ためだと考えられる.

そこで本章では、新規に策定された重点区域を設定し

2008 年度 都市計画系卒業論文発表会

ている景観計画について,重点区域数の最も多い「田園・ 自然景観保全」と,二番目に多い「歴史的・伝統的景観 保全」を含む事例を紹介し、考察する.

5.2 滋賀県長浜市 (該当タイプ:A-3, C-2, D-1)

長浜市は、これまで独自の景観施策は無く、滋賀県の 策定した風景づくり条例によって、取組が行われてきた. 広域景観形成重点区域は、風景づくり条例で設定されて いた区域であるが、今回景観計画では市が独自に区域設 定した特定景観形成区域と共に計画に盛り込まれており、 これからは市が主導となって景観づくりに取り組んでい こうという姿勢がうかがえる(図 5-1、5-2).

特定景観形成区域の設定に関しては、始まりは景観計画策定員会主導で行われたが、具体的な取り決めは地元商店会に声かけをして、WSを開催し共同で行った。 区域の範囲については、街路沿いの建物がすべて区域に含まれるよう、線状(長方形型)に設定されている。

また,新規に計画を策定したことや,策定までの期間が短かったこともあってか,景観重要建造物や景観重要樹木,景観重要公共施設の設定はされていない.

今回設定した特定景観形成区域は、市の中心部で、以前から良好な道路景観が整備されていたことや、区域住民が高齢化し、空家も目立って来ていたこともあって、市外から入る資本によって残していくべき景観が損なわれる可能性があった為、今回はこの5区域を指定した経緯がある。しかし、この区域以外に存在する特徴的な景観を有する区域に関しては、これから重点区域に指定していく方向ではあるが、まだ地元住民と合意形成がとれていないのが現状である。

印象としては、この 5 区域に関しては、以前から道路 整備がおこなわれていたことや、先に述べたような緊急 性もあり、景観に対して考える「きっかけ」があったの で、住民合意も取れ、無事に重点区域の設定にまで至っ たと考えられる。しかし、その他のこれまで積極的に誰 もが分かるような、景観に関する取り組みがない区域に 関しては、住民の景観に対する意識の低さから、理解さ れるまで時間がかかっていることが認識できる。

5.3 高知県津野町 (該当タイプ : D-2)

津野町は、「景観」という言葉は無いが、これまでも四万十川などの豊かな自然環境を守るための取り組みを積極的に行ってきた。例えば、環境先進国であるスイスに計60人を派遣し、環境保全に関する勉強を行い、実際に四万十川の近自然工法による川づくりなどに活かしたり、また、トイレの水洗化や生ごみなどを固形化燃料に変える施設を建設するなど、景観保全につながるようなことを行っている。

景観計画策定に至った大きな背景は、四万十川流域を 重要文化的景観に指定する為である.

重点区域は集落単位で指定されており、合計で13区域

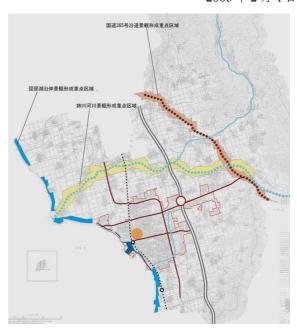


図5-1 長浜市広域景観形成重点区域図(長浜市景観計画より引用)

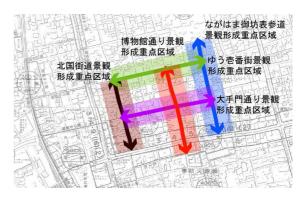


図5-2 長浜市特定景観形成重点区域図(長浜市景観計画より引用) (※沿道から幅20mの範囲を区域に設定している)

に上る. 集落への説明については、重点区域を指定する際に何回も行ったが、住民の景観に対する意識は非常に低く、全員が理解していると言う訳ではないそうだ. この理由としては、町内に歴史的に重要な景観資源が無いから、ということではなく、沈下橋や、川の両岸を結ぶゴンドラ、ほこら、神社など、将来に残していくべきものは数多くあるのだが、山村で暮らしている人の多くは、生まれてからずっと同じ家で暮らしてきた人がほとんどで、これらの景観資源に対し、「当たり前にあるもの」として捉えている為だと考えられる. 行政側は、これから地域活性化を進める中で浸透して行きたいという方針だ.

また,2009年1月の時点で、四万十川流域が重要文化的景観に指定される見込みだが、津野町としては、この指定に続いて、将来は町に残る棚田やほこらなども重要文化的景観の指定を受けたいという考えを持っている.

これは、指定をきっかけに住民の景観に対する意識を 高め、都会にアピールして観光客の呼び込みなどを行い、 集落の活性化を進めていきたいという考えがある.



図 5-3 津野町景観重点区域図

5.4 全体を通しての考察

5.4.1 景観計画(重点区域)を策定する際の要因

重点区域を設定している景観計画の中で、区域を設定する際の一番の要因は、以前にあった計画からの移行か、新規に策定したかであろう。景観計画を作る段階で、景観に関する蓄積の有無は、計画の方針や地域の特性や課題を見出す際、また具体的な方針や規制事項などといった内容の充実度にも関わってくる。但し、計画策定まで多くの時間を費やせば、充実した内容の計画をつくることは十分可能である(例えば伊勢崎市など).

二番目に大きな要因は、景観資源の有無であると考えられる。景観計画を策定する際、多くの自治体が景観要素を探しており、重点区域を設定する際にも、景観資源の有無は重要になってくる。自治体によって度合いは異なるが、景観資源の重要度で重点区域に設定するかどうかが変わってくると考えられる。

しかし、いくら重要だと思われる景観資源があったとしても、住民の合意形成が取れなければ重点区域に設定することは難しく、新規に策定した計画では、合意が取れずに重点区域に設定できていない区域が多数存在する場合もある(例えば各務原市).

例外としては、区画整理事業や新規開発の時に重点区域を定めるケースが挙げられる(例えば箕面市など).この場合、住民と合意形成をとる必要も無いので、自治体の意向をそのまま反映出来る.

5.4.2 今後の展望

前にも述べたが、景観計画を策定することによって、都市計画区域外にも規制対象を広げることが出来るようになった。さらに、重要文化的景観の指定を受けるためには景観計画の策定が必須となっていることもあり、津野町などの様に重要文化的景観の指定を目的とした景観計画の策定が増えてくる可能性も考えられる。

中山間地域をはじめとした過疎地域においては、景観計画の策定や重要文化的景観の指定を受けることで、地域住民の景観保全に対する意識が芽生える可能性がある. 将来的には地域の活性化に結びつける展開も十分考えられるので、このような地域での景観計画の活用を期待したい.

6 まとめと今後の課題

6.1 まとめ

本研究では、全国の景観計画について、現状を整理すると共に、重点区域を設定している計画を対象に、区域を把握し類型化を行った。さらに、新規に策定された計画の事例分析を行ったうえで、区域設定の際の要因や、今後の展望について考察した。

その結果,重点区域はある程度類型化出来ることが判明し,色彩などの規制事項についても何らかのまとまりがあることが分かった. さらに,研究で得られた情報をもとに,区域設定の際にどの様な要因が絡んでいるのか検討をすることが出来た.

6.2 今後の課題

景観計画の特徴をさらに見出すには、本研究で対象外であった景観重要公共施設や景観協議会、各種都市計画、さらに、重要文化的景観との関連性についても調査して行くことが必要であると感じた.

参考文献

- 1. 大音麻子, 佐々木葉 (2005): 景観コントロール地区のサイズと形状, 景観・デザイン講演集 2005 p. 289-293
- 2. 小浦久子: 景観法における景観計画の構成と運用実態に関する研究 - 初期に策定された景観計画を事例として, 都市計画論文集 2008 p. 211-216
- 3. 佐藤尊彦,堀裕典,小泉秀樹,大方潤一郎:景観法下の建築物規制運用実態と課題―景観計画に基づく届出制度に着目して一,都市計画論文集 2008 p. 217-222
- 4. 岸田里佳子: 景観法を活かす、学芸出版社
- 6. 景観法と景観まちづくり: 日本建築学会
- 7. 景観法活用ガイドー市民と自治体による実践的景観づくりのために: 日本建築学会
- 8. 菅民郎: 多変量解析の実践 下,現代数学者
- 9. 国土交通省都市·地域整備局都市計画課景観室 IP

(http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/index.html)

10. その他, 全国の景観行政団体の景観 HP