

景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究

加瀬 靖子¹・横内 憲久²・岡田 智秀³

¹学生会員 日本大学大学院理工学研究科不動産科学専攻（〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台1-8-14, E-mail:mr5001@i.arch.cst.nihon-u.ac.jp）

²正会員 工博 日本大学理工学部海洋建築工学科（〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1, E-mail:yokouchi@ocean.cst.nihon-u.ac.jp）

³正会員 工博 日本大学理工学部海洋建築工学科（〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1, E-mail:t-okada@ocean.cst.nihon-u.ac.jp）

景観法の制定をうけ、近年では景観法に基づく景観計画の活用意向が高まっている。しかしながら、景観計画が真に活用され、景観形成の羅針盤として発現するためには、市民の暮らしにおける本質的な課題を見据え、景観計画をまち全体としての目標像と位置づける必要がある。

そこで本研究では、全国で初めて景観計画を策定した、滋賀県近江八幡市の「水郷風景計画」を対象に、近江八幡市において景観計画策定に至るまでどのような対応を行ったのか、その策定プロセスを明らかにするとともに、対象区域内における課題に対して、景観計画はどのように対応しているのか、基準内容の実効性を捉え、その策定プロセスの有用性を検証することとする。

キーワード: 景観法, 景観計画, 水郷風景計画, 策定プロセス, 近江八幡市

1. 研究背景および目的

2005 年 6 月に、景観に関する総合的な法律である景観法が全面施行を迎えてから 1 年が経過した。この景観法は、良好な景観を国民共通の資産として位置づけ、景観形成において地域に最も密着した地方公共団体が主導的な役割を果たせるよう一定の強制力を持たせた、いわば景観保護法である。そのため、こうした法的枠組みの整備を契機として、これまで景観行政に取り組んできた地方公共団体に比べ、全国各地の地方公共団体が景観法に基づく景観計画⁽¹⁾の策定を予定しており、景観計画の活用意向は高まりつつある⁽²⁾。

こうした一連の動きは、これまで都市計画法や建築基準法といった法の枠内であればどのような建築物であっても容認する「夜警国家」であった日本が、行政が関与することで質の高い空間を提供するといった、景観における「福祉国家」へと変容をとげた片鱗であるといえよう。国を挙げて美しい国づくりという航海に乗り出した以上、景観計画はその羅針盤としての役割を十分に果たしていなければならない。

そのためには、景観計画の策定に際し景観形成の目標像を共有し、規制に対する合意形成を図るための、計画策定プロセスが重要となろう。これについて、国土交通

省は景観計画の策定手続を示しているものの、その内容は、地方公共団体に対して地域に即した取り組みを求めているため、手続の大枠を示すに留めている¹⁾(図-1)。これに対して多くの地方公共団体は、そのプロセスを模索している段階にあることから、景観法に基づく景観計画策定の先進事例における計画策定プロセスを示し、策定における評価すべき事項や課題を導き出すことは、今後、景観計画を策定する地方公共団体に対して、ひとつの拠り所を与えることとなると考えられる。

そこで本研究では、景観計画の策定プロセスに着目し、景観計画策定の実施事例を対象に、その策定プロセスを明らかにするとともに、策定された景観計画の内容の特徴を捉えることで、その策定プロセスの有用性を検証することを目的とする。

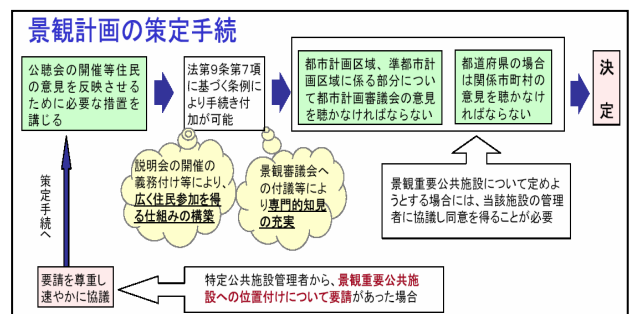


図-1 国土交通省の示す景観計画の策定プロセス(文献1より抜粋)

2. 先行研究の整理と本研究の位置づけ

景観計画の策定プロセスを対象とした既往研究として、岡崎ら²⁾は住民参加による景観条例の策定経緯を明らかにし、嶋田ら³⁾は都市景観を形成するにあたっての留意点を計画参画者の観点から明らかにしている。大森ら⁴⁾は、文化的景観に着目し、町並み保存を促す景観条例の策定経緯を提示している。また、景観計画の運用に関する研究として、高田ら⁵⁾は景観条例における景観形成地区での届出制度に着目し、景観誘導の実態を明らかにしており、原田⁶⁾は景観アドバイザー制度に着目し、届出制度における問題点を提示している。しかし、本研究が意図するような、景観法に基づく景観計画内容の特徴から策定プロセスの有用性を捉えた研究はみられない。

3. 研究方法

本研究は、全国初の景観法に基づく景観計画を策定した、滋賀県近江八幡市の「水郷風景計画」(以下「風景計画」)を調査対象とし(図-2)、計画の策定プロセスと策定された計画内容の特徴から導き出した望ましい計画策定プロセスを示唆するため、以下の研究項目を設定した。

(1)「風景計画」の策定プロセス

表-1に示す文献調査^{7)~13)}およびヒアリング調査により、計画策定における組織編成と行政間の手続を捉えるとともに、それらの組織を中心にどのように「風景計画」が策定されたのか、そのプロセスを明らかにする。

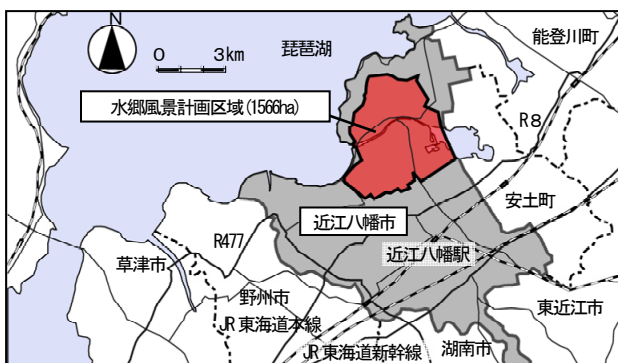


図-2 調査対象地

表-1 調査概要

調査方法	文献調査	直接面接形式によるヒアリング調査
調査期間	2005年8月17日~12月28日	2005年9月15日、2006年1月6日
調査対象	・「風景計画」関連資料 ・各委員会会議録 ・まちづくり関連の資料 ・風景形成基準 ・琵琶湖景観形成基準	・近江八幡市建設部風景づくり推進室 ・近江八幡市文化政策部文化振興課
調査項目	○「風景計画」策定までの経緯・実行手続・組織編成 ○「風景計画」の内容 ○風景形成基準と琵琶湖景観形成基準の内容の比較	○「風景計画」策定までの経緯・実行手続・組織編成 ○風景形成基準作成の考え方

(2)「風景計画」の内容の特徴

「風景計画」の策定により、今後近江八幡市の景観がどのように形成されるのか、「風景計画」の内容の特徴を文献調査^{14)~17)}およびヒアリング調査より捉え、(1)により明らかにした策定プロセスにおける有用性を捉える。

4. 計画策定における組織編成と行政間の手続

表-2は「風景計画」策定までの手続を「策定の中心手続」「編成した組織」「行政間の手続」および各手続の「目的・結果」と「参加・構成メンバー」について示したものである。以降は表-2をもとに、策定の中心となった手続に関連する取り組みについて特徴を述べる。

(1)景観法公布前後の庁内の組織編成

近江八幡市では、景観に関する取り組みを進めるにあたり、まず景観条例として「風景づくり条例」(以下「条例」)の策定を開始する。そして市は、2004年度からの方針として、市長の考えに基づき文化政策を行政の根底に位置づけた。そこで、庁内の各分野において文化政策を横断的に展開するために、市は文化政策部を創設し、市の重要施策を文化政策部がリードする運びとなった。これに伴い、「条例」策定の手続は企画部から文化政策部へと移管された。

しかし、「条例」策定段階において景観法が公布され、国土交通省から景観計画策定の要望を受けたため、市は法に基づく「風景計画」の策定を開始する。

そのため、市は景観行政団体に認定される必要性から、同年12月に景観法の手続にのっとり滋賀県と協議を行った。その結果、“現行の県条例から規制を緩めない”という条件の下、市は県の同意を得て景観行政団体となり、本格的に「風景計画」の策定に取り組むことになる。

まず市は、2005年4月1日に庁内の景観に関する考えを一元化するため、建設部に「風景づくり推進室」を創設した。これは、建物に対し規制をかける「風景計画」の詳細な基準策定にあたり、関連する建築基準法や都市計画法等との調整を図りやすくするとともに、景観法担当省庁の国土交通省との連絡を容易にするためである。

これらのように、市では「風景計画」の策定のために、市長の方針に基づき庁内の組織編成を行っている。通常、地方自治体の既存の枠組みでは、景観行政は都市計画の担当課が行うことが多いとされているが、市は景観専門の所管課を創設した。上述したように、景観に関する法規制および庁内の関連計画に対し、横断的に調整できる組織を整備した市は、景観を組織の壁を越えた庁内全域の課題として受け止めているといえ、評価できよう。

担当	時期	策定の中心手続	編成した組織	行政間の手続	計画案	目的・結果	参加・構成メンバー
文化政策部 企画課	2004年4月		企画部を廃止 文化政策部を創設			・市長の意向である「行政の文化化」に基づき、文化政策を行政の根拠に位置づけ、それを実行するために、既存の企画部を廃止し文化政策部を創設した。	
	6月18日		景観法公布				
	12月			景観行政団体について 県と協議を実施(※1)		・県から景観行政団体の同意を得るために実施した。 ・市内の体制や市全体の景観計画策定のスケジュール、県条例との調整等について要綱にまとめて協議を行った。県から「県条例から規制を緩めないでほしい」という意見が出た。	
	2005年3月30日		「条例」を公布			・「風景計画」の検討にあたり、幅広い市民の参画を得ることが明記された(第10条)。市の景観行政に関する調査審議機関として、学識者を中心に構成される「風景づくり委員会」を条例に位置づけ、「風景計画」策定の際は委員会への意見聴取が義務づけられた(第11条)。	
建設部 風景づくり推進室	4月1日		風景づくり推進室 を建設部に創設			・市内の景観に関する考えを一元化するために設置した。 ・「風景計画」を策定する際、関連する建築基準法等との整合が図りやすく、また景観計画の担当省庁である国土交通省との連絡を容易にするために建設部に創設した。 ・条例の運用も文化政策部から風景づくり推進室へ移管した。	・以前に近隣景観形成協定への取り組みや風景条例の策定等に関連した5名。
	4月26日	第1回 「策定委員会」	「策定委員会」 を設置(※2、3)			・「風景計画」に住民の意見を反映させるために設置した。 ・一個人としての意見ではなく、自治会・集落全体の意見とするために、各自治会等の代表を委員に選定した。	・風景計画区域内の自治会や関連団体の代表27名。
	5月17日	第2回 「策定委員会」			素案		
	5月30日			庁内関係課説明会 を開催		・「風景計画」について、庁内職員全員の説明会の前に、関係課同士で情報を共有するために開催した。 ・法律や市内での関連計画等との問題を事前に把握するために開催した。	・庁内の関係課(文化振興・企画・文化政策・道路河川・都市整備・開発調整センター・農政・農業委員会・田園整備・商業観光・環境・総務・生涯学習・学校教育・福祉)。
	6月2日	第3回 「策定委員会」					
	6月6～7日			風景条例職員説明会 を開催		・「風景計画」の宣伝と、庁内職員から「風景計画」について意見を聴取するために開催した。 ・2日間に分けて開催し、職員から「風景計画」の啓発方法について、市全体での「風景計画」策定スケジュールについて、届出制度と建築確認のシステムについて」等の意見が出た。	・庁内の職員ほぼ全員。
	6月8日	第1回 風景づくり委員会	風景づくり委員会 を設置(※3)			・専門的見地から「風景計画」の計画案を審議するために設置した。 ・第三者の介入により公平性を担保するために設置した。	・景観工学や修景保存等を専門とする学識者等を中心とする10名。
	6月9日			風景条例部長会報告		・「風景計画」の内容について説明するために実施した。	・各部長や次長等。
	6月13日			県関係課への説明会 を開催		・県の条例や関連計画との調整、計画案の問題を把握するために開催した。 ・県から「風景計画」の基準案の評価を受ける。また、「規制の具体的なイメージを提示してほしい。県のヨシ条や自然公園法の届出制度と、「風景計画」の届出制度で調整を図るよう」等の意見が出た。	・県の関係課(都市計画・建築・道路・河港・砂防・林務緑政・農政・自然環境保全・東近江地域振興局環境)。
	6月22日			風景条例職員説明会 を開催		・主に「条例」について説明するために開催した。	・市議会の全議員。
	6月24日			政策会議に諮る		・主に「条例」についての説明会であったが、「風景計画」の説明も行っている。 ・「風景計画」の内容について議論するために実施した。	・市長・助役・収入役・教育長・各部長。
	6月29日	第4回 「策定委員会」				公開案	
	7月12日	第2回 風景づくり委員会				【凡例】	【補注】※1-3の条項は、手続に対応する景観法の根拠条文。 ※1: 第七条第1項「指定都市及び中核市以外の市町村であって、都道府県に代わって規定に基づく事務を処理することにつき、あらかじめその長が都道府県知事と協議し、その同意を得る」 ※2: 第九条第1項「景観行政団体は、景観計画を定めようとするときは、あらかじめ公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」 ※3: 第九条第7項「前各項の規定は、景観行政団体が景観計画を定める手続に関する事項(前各項の規定に反しないものに限り)について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」
	7月21日	第3回 風景づくり委員会				← 関係 ← 結果	
	7月29日			「風景計画」策定			

市は、表－２の「編成した組織」に示すように、「風景計画」の策定にあたり、景観法と「条例」に基づき、住民の意見を「風景計画」に反映させるため、策定期初（２００５年４月２６日）に計画区域内の自治会や関係団体の代表２７名で構成される「水郷風景計画策定委員会」（以下「策定委員会」）を設置した。こうして、市はまず住民から意見を聴取し、その意見を踏まえて計画案を作成している。

このように市は、「風景計画」の策定にあたり意見を聴取する場を、住民中心と学識者中心の2つの委員会に分けている。この理由としては、二者が同一の場で議論すると、学識者に発言が偏ってしまい、住民の意見を聴取しにくくなるという懸念があったためである。

景計画」は、より生活者の声が反映された計画となった。また、このことは後の住民との合意形成においても有効に働き、“行政が一方的に策定した計画”という、住民からの反発を防ぐ対処策になったと考えられる。

(3) 行政間の手続

市は、表－２の「計画案」に示す素案を策定した後の 2005 年 5 月 30 日に、景観法では定められていない市独自の取り組みとして、庁内の関連計画との調整や職員間での情報共有のために、庁内の関係課を集めた説明会を開催している。同表の「参加・構成メンバー」を見ると、この説明会には、まちづくりに関連する都市整備課以外にも、生涯学習課や学校教育課等が参加していたことがわかる。これは、市が景観についての教育を促し、市民の景観に対する意識向上を図ることで、今後「風景計画」を円滑に運用できると考えたためである。

さらに市は、同年6月13日に県の都市計画課や建築課等の関係課に対して、県の条例や関連計画との整合を

図るための説明会を開催している。この説明会では、以前に県の基準から規制を緩めないよう要請されたことを受けて、県による基準案の評価がなされている。また、「風景計画」の区域内には、県条例や自然公園法等、多様な規制が重なるため、住民にとって届出制度が複雑になるという意見が出た。これに加え、この届出に対する県と市の許可基準に、相違が生じる可能性があるという懸念もあったため、市はそうした場合には、県と協議を行い届出制度の許可基準について調整を図ることとした。

このように、市内や県と連携を取っていたため、市内外で計画内容を共有でき、さらに、策定や運用段階での具体的な課題について、意見を聴取できたといえよう。

5. 「風景計画」の策定プロセス

前章では、「風景計画」の策定に伴い編成した組織の存在を捉えた。そこで本章では、それらの組織を中心とした「風景計画」の策定プロセスを明らかにする。

景観計画は、景観法第八条第2項により、景観計画区域、景観形成の方針、行為の制限、景観重要建造物・樹木の指定方針という4つの事項を定めることとされている⁷⁾。そこで、これら景観計画の基本的な4つの事項に対応する、「風景計画」の「水郷風景計画区域」(以下『区域』)「良好な風景の形成に関する方針」(以下『方針』)「風景形成基準」(以下『基準』)「景観重要建造物・樹木の指定の方針」(以下『指定方針』)について、それらが作成されていくプロセスに着目する。表-3は、「風景計画」

段階	時期	策定の中心手続	関連手続	作成された案		実施内容
				各案ごとの経過	主な変更点	
原案作成	2004年11月		風景づくり条例策定懇話会	『区域』案		市内を自然特性・社会空間特性・歴史文化特性・眺望特性により、風景の特性ごとに区分。
	2005年4月26日	第1回「策定委員会」		『方針』案 『基準』案 『指定方針』案		『区域』内の風景の特徴、残しておきたい風景、なくなってしまった風景、好ましくない風景、残していきたい建物・樹木について、事前に聴取した委員の意見を報告。 ワークショップにより、良い風景を眺める視点場・視線方向と、その風景の特徴について、また形態・意匠、色彩、材料等について『基準』のもととなる意見を抽出。
素案作成	5月17日	第2回「策定委員会」		●『区域』内を土地利用、集落のまとまりを踏まえて5区分し、区分ごとに『方針』・『基準』作成 ●『基準』に風致地区基準、自然公園法施行規則等の関連法規の規制を追加		『区域』内の風景特性と、『方針』について検討。 『基準』について妥当性の検討、改善・追加提案を抽出。
	6月2日	第3回「策定委員会」		素案		『基準』の妥当性の検討、改善・追加提案についての結果報告。 『風景計画』素案について検討。
公開案作成	6月8日	第1回風景づくり委員会		●『区域』内を6つの景域(風景のまとまり)から4つに分類 →各々の地域の成り立ち・集落形態の特性より『方針』作成 →重要地域の『基準』強化 ●『方針』・『基準』に景観形成の目標イメージ追加		『風景計画』素案の説明
		第1回都市計画審議会				『風景計画』素案の説明
	6月29日	第4回「策定委員会」				『基準』について確認
最終案作成	7月1～11日		パブリックコメント募集	公開案		『区域』・『方針』・『基準』についての案を公開。 『基準』の規模、形態・意匠、素材、敷地の緑化措置についての反対意見・質問、また『基準』適用の例外、補助金を求める意見13件、その他の意見が6件寄せられる。 規模、敷地の緑化措置についての意見を『風景計画』に反映。
	7月12日	第2回風景づくり委員会				『区域』内の重要なゾーンと『基準』の繋がりに関して審議。 『基準』について審査、『基準』適用の例外について検討。 補助金制度の検討。 パブリックコメントの意見について審議。
	7月21日	第3回風景づくり委員会		最終案		『区域』内の重要なゾーンの説明と位置づけについて審議。 『基準』について審査。
	7月22日	第2回都市計画審議会				『区域』・『方針』・『基準』・『指定方針』・景観親農振興地域整備計画について審議。 審議会から、市民への啓発、自然環境保全の仕組みづくり、基幹産業との連携、地域経済への波及、市民によるアドバイザー制度を求める意見が出される。
	7月29日				風景計画策定	

画」の「策定の中心手続」と「関連手続」について、各々の「実施内容」とそれにより「作成された案」について示したものである。以降は表-3を用いて、景観計画で定める4つの事項について「風景計画」策定の段階ごとに述べる。

(1) 原案作成段階

市は、「風景計画」策定開始前より、自主条例として「条例」を策定するために、学識者を中心とする「風景づくり条例策定懇話会」を設置し、表-3「実施内容」に示すように、自然特性・社会空間特性・歴史文化特性・眺望特性の4つの観点から市内を風景の特性ごとに大まかに区分している。この区分をもとに、市は道路界・町界・稜線界・河川界といった明確に区分できる箇所『区域』を設定している。

『区域』が定まると、市は『区域』内の住民の代表からなる「策定委員会」を設置した。そして「策定委員会」では、表-3「実施内容」に示すように、始めに『区域』内の残しておきたい風景等の風景の特徴について委員の意見を聴取し、さらに、ワークショップを通じて、良い風景を眺めることができる視点場と視線方向、その風景の特徴について意見を抽出している。その結果、『区域』内の風景の特徴は、日常生活の中で見る、集落や生業の場であるヨシ地の眺めといった、人々の営みにより形づくられる風景である傾向が得られている。またワークショップでは、『区域』内に住宅や倉庫を建てる際の形態・意匠や色彩等の決まりごとについても委員から意見を抽出している。そして市は、住民からの意見をもとに『区域』内の良い眺めの特性、風景を構成する資源の特

性をまとめ、それらの風景特性と『区域』内の変遷、法規制、自然環境、土地利用、建物の状況を踏まえて『方針』を作成している。また、風景を構成する資源の特性と景観法施行規則に定められている景観重要建造物・樹木の指定基準を参考に、『指定方針』を作成した。

さらに、住宅や倉庫を建てる際の決まりごとについての意見をもとにして『基準』を作成している。このときに、「風景計画」の策定前に『区域』内で適用されていた、滋賀県の「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」に基づく規制内容を『基準』に活用できたことが、『基準』策定を円滑に進める一因となった。

このように「風景計画」策定のなかで、景観計画で定める事項は主に住民の意見をもとに原案が作成されている。

(2) 素案作成段階

市は、原案を作成すると、「策定委員会」において、『基準』を中心に案の妥当性や改善・追加提案を検討している。その中で、『基準』について、農業用倉庫に規制をかけることで発生する金銭的な負担に対して反発が起きている。すなわち、景観形成のための規制を遵守することにより、金銭的な不利益を及ぼすことが問題とされたのである。このことをきっかけに、市は景観に配慮することにより金銭的利益を生む仕組みを検討している。

そして市は、「策定委員会」での原案の検討の際に出された意見を踏まえて素案を作成している。

素案での主な変更点として、原案での『方針』や『基準』は、一部を除いて『区域』内で共通のものとされていたが、表－3「作成された案」で示すように、素案では『区域』内を土地利用や集落のまとまりにより5つに区分けし、それぞれの区分ごとに異なる『方針』や『基準』を作成している。また、『基準』に風致地区基準や『区域』内に適用されている自然公園法といった関連法規の規制を追加している。ここで、集落を区分けの単位とした理由は、『区域』内の各集落ともコミュニティ意識が強く、集落単位で規制をかけた方が、『基準』が守られやすいと考えたためである。

このように素案は住民の意見や地域性を踏まえて、より地域に即した計画案とされている。

(3) 公開案作成段階

市は、素案を「策定委員会」で検討した後、学識者を中心に構成される「風景づくり委員会」や「都市計画審議会」に対しても説明を行っている。

その後、表－3「作成された案」に示すように、原案作成段階でまとめた良い眺めの特性から、『区域』内で6つの景域を設定し、それをもとに『区域』内を4つの地域のまとまりに分類した。そして各地域について、地域

の成り立ちや集落形態の特性を踏まえて『方針』を作成し、『基準』についても、分類された地域のなかで景観形成の重要性が高い地域については、規制を強化した。

こうした景観的なまとまりに着目した分類により、住民は住み込んできた居住の場がどのような景観を有するのか、鮮明なイメージを思い浮かべることができるため¹⁸⁾、より計画内容を共有しやすくなったといえよう。さらに、『方針』や『基準』には、新たに景観形成の目標イメージ図を追加し、案をビジュアルで表現することにより、景観形成の目標像を認識しやすくしている。

こうして作成した公開案について、パブリックコメントの実施前に「策定委員会」で確認を行っている。

(4) 最終案作成段階

市は、『区域』『方針』『基準』からなる公開案を、役所内の関連部署や市役所ホームページ、及び市内8箇所の公民館において公表し、閲覧可能としている。さらに、公開案に対する意見募集として、市民からの電子メール・ファクシミリ・直接提出・郵送による提出を通じて、パブリックコメントを募集した。その結果、表－3「実施内容」に示すように、19件の意見が寄せられ、その内、規模や形態・意匠等の『基準』についての反対意見や質問、また『基準』適用の例外や補助金を求める意見が13件寄せられた(表－4)。これらの意見に対して市は、一部を『基準』に反映させ、反対意見に対しては、原案作成段階で住民の意見を反映させており、行政による一方的な案ではないことを主張している。また、反対意見に対しては、より説得力のある回答をするために「風景づくり委員会」で審議した後に回答している。

そして「都市計画審議会」において「風景計画」に定める事項について審議し、市民への啓発を求める等の意見が出された後、市長の決定により「風景計画」は策定した。

このように「風景づくり委員会」では、『基準』等の計画内容についてのみならず、住民との合意が得られるよう、「風景計画」案をいかに解りやすく、客観的に説明するかについても審議している。この学識者による計画案の理論づけは、「住民に対する計画案の論理的かつ簡潔な説明は困難である」という市の見解からも、住民との合意形成上有用であるといえよう。

6. 「風景計画」の内容の特徴

滋賀県では、1985年に施行された「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」に基づき、琵琶湖やその湖辺という広域景観を対象とする「琵琶湖景観形成基本計画」を策定している。この「琵琶湖景観形成基本計画」と「風景計

表-4 パブリックコメントに寄せられた意見と市の回答

意見数	パブリックコメントに寄せられた質問・反対意見	市の回答
	木造2階建瓦葺を原則とする基準について、住民を大事にしないお上の考えにしか思えない。	・水郷風景計画の基準案は、行政の一方的な押し付けではなく、地域を代表される27名の策定委員の方に、「残したい風景や自慢したい風景、地域にそぐわない建物」を抽出頂き、それらを基にこの地の歴史・特性を考慮しながら具体的に明文化したものです。
1	プレハブ住宅は安価であり、自由度も高いのに対し、木造の瓦葺は耐震的に不利である。	・2階建瓦葺を原則にすることについては、基準項目を満足するには木造の在来工法が一番です。しかし、プレハブ住宅であっても、ご意見のとおり自由度が高く、基準項目に見合う仕様の対応が可能であると思います。基準項目に見合う仕様となるよう、風景アドバイザーの助言さらに風景づくり委員会の意見を求め、市民の意見に添うよう工夫をしながら対応していきます。また、外観の素材は自然素材を用いることとしていますが、自然素材を用いることが出来ない場合は、和風建築の様式を継承した意匠で自然素材がもつ色を基調とした落ち着いた色合いとすることも可能です。このように、内部機能を規制する基準は設けておりません。
	このことから、プレハブ住宅を建築できない基準はますます若人が住まなくなると危惧する。	・建物の耐震性については、屋根材だけの問題ではなく、様々な要因が重なりその建物固有の耐震性が決められるものと考えられます。地域の良好な風景を保全・創出するための基準は、地域の住み良さをより高めていくものであり、決して地域住民の安全・安心を脅かすものではありません。
2	木造和風の建設にはプレハブ住宅に比べ、コストや工期が多くなるため、住民の負担が多くなる基準には補助してほしい。	・風景計画は、地域に対する誇りを持っていただくことに繋がりますので、直接、若人が住まなくなることには繋がらないのではと考えています。
3	建替の際、プレハブ建築にしたいと考えている。理由は、工期、住みやすさ、24時間空調、太陽電池パネル使用による温暖負荷の軽減、デザインである。また、ガーデニング、屋外デッキでのバーベキューも夢である。このような勝手な風景計画(案)では、私の夢は叶わず補助金も出ない。	・伝統的木造建築とプレハブ建築を比較すると工期に関しては、プレハブ建築の方が短期間で完成します。しかし、住みやすさや24時間空調、太陽電池パネルの使用は、伝統的木造建築でも設計段階から検討しますと、思い描いておられる建物と建築すること、郷土種を考慮した緑あふれるガーデニングも可能です。プレハブ建築をご希望であれば、基準項目に見合う仕様となるよう、風景アドバイザーの助言さらに風景づくり委員会の意見を求め、市民の意見に添うよう工夫をしながら対応していきます。
	パブリックコメントの期間も短く、皆の意見を聴くには無理があるのではないのか。	・風景の基準は、行政の勝手な押し付けではなく、地域を代表される27名の策定委員と学識経験者の意見を基に提案しているものです。また、補助金に関しては、「一人ひとりの参画と協働により風景づくりを進めていくこと」を趣旨としていることから、個人に対しては今のところ考えておりません。
4	統一した意匠の基準であるが、ヴォーリズの赤い屋根は今ではシンボリックなものとして保存運動まで起こっている。一概にいびし銀瓦葺を原則とは出来ないのではないのか。	・パブリックコメントの期間に関しては、中間報告として風景だよりを全戸配布しています。最終段階においてパブリックコメントの募集を行いました。
5	旧集落地域の基準A-1に、2階を後退させるとあるが、どういことか。	・ご意見のとおり、集団の中の一点の異質は風景を壊さないようです。しかし、ヴォーリズ建築に関しては、赤い屋根を含めて建物全体の良さ、つまり建築思想が今日、地域の宝となり、皆さんの心に感動を与えているものと考えます。このため、基準に適合しないものであっても、そのデザインの質や周辺との調和しているものについては、風景アドバイザーの助言等を受けながら風景づくり委員会の意見を求め検討していきます。
6	旧集落地域の基準A-1に記されているヨシ葺き屋根は、建築基準法第22条に抵触しないのか。(建基法第22条…指定する区域内においては、屋根は不燃材料で造り、又はふくまなければならない。)	・この集落内の伝統様式として、大屋根と庇が見える二重屋根の様式を具体的に明記したものです。
7	敷地の緑化措置の項目に「敷地内の空地には多くの緑を確保のこと」とあるが、多ければよいというものではないのではないのか。	・平成16年1月、市都市計画審議会において、市街化調整区域は全域22条区域外と決定されましたので抵触しません。
8	敷地の緑化措置の項目に「自然植生を考慮し、周辺環境と調和した樹種及び配置とすること」とあるが、調和した配置とは具体的にどのような配置か。	・区域内の敷地内緑化を調査したところ、堀越しに見られる適度な緑が特徴として見受けられました。ご意見のとおり、この表現は不適切と判断しました。「敷地内の前庭には、堀越し等の適度な緑を確保のこと。」と変更します。
9	納屋・倉庫に関しては規模により基準が分けられているが、延床面積150㎡は何を根拠に出されてきた数値か。	・敷地内の緑地は、庭先、道路際、隣地際と限定されることから、「配置」は基準とする必要が無いと判断しました。また、地域の特性を出す意味から「自然植生」を「郷土種」と変更します。よって、「郷土種を考慮し、周辺環境と調和した樹種とすること」と変更します。
10	農業倉庫に関して、鉄骨造で折板片流れの形態は建築できないのか。	・農地転用の軽微変更で取り扱われる敷地面積は200㎡以下です。作業スペースとなる外部空間を併せ持った標準的な倉庫規模として、延べ率50%を想定し、1階100㎡、2階を半分の50㎡、合計150㎡としています。
11	基準Cの農用地地域、及び建築物を後退しなければならない水際を明確にして欲しい。	・鉄骨造は可能です。しかし、外壁は自然素材を使うのが望ましく、色彩は自然素材のもつ落ち着いた色合いとすることとなります。屋根形状については、農業倉庫の建設場所・規模によって考え方が変わりますので、以下のとおりまとめます。
12	基準Dの水・緑地地域の建築物の規模ですが、自然地域の中で「延べ率40%以下」は甘すぎる。	・集落内の延床面積150㎡以下の場合・・・基準なし。折板片流れも可。 150㎡を超える場合・・・勾配屋根とする。 農用地地域の延床面積150㎡以下の場合・・・勾配屋根が望ましい。 150㎡を超える場合・・・勾配屋根とする。
13	農用地区域に建築する農家住宅等には、どのような規制がかかるのか。基準Cの建築物にかかる規制でいいのか。	・1/2500の図面に明示しています。図面は風景づくり推進室で閲覧に供しています。

画」が同一の地域を対象としていることから(図-3)、本章では、滋賀県の「琵琶湖景観形成基本計画」と近江八幡市「風景計画」、各々の景観形成基準を照らし合わせ、県と市が展開する計画間の関連性を捉えると同時に、上記に示した策定プロセスをたどったことで「風景計画」の内容がどのような特徴を有するようになったのか、計画の実効性について言及する。

表-5は、「風景計画」において定められている『風景形成基準』と、「琵琶湖景観形成基本計画」における「琵琶湖景観形成基準」(以下『県基準』)の内容を、対応する適用地区ごとに比較したものである。以降では、表-5を用いて、基準間にみられた特徴について述べていく。

(1) 基準間の重複事項

表-5より、『風景形成基準』全66項目中、「変更のない基準」は9項目、「一部変更した基準」は46項目となっている。このように、『風景形成基準』の多くに『県

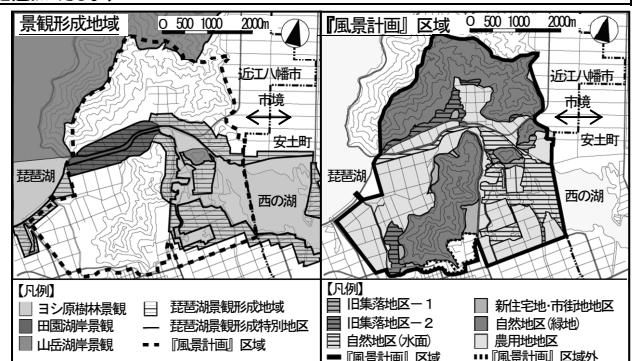


図-3 滋賀県景観形成地域と近江八幡市の『風景計画』区域基準」と重複する箇所がみられた。この要因は、市が景観行政団体となる際に行われた県との協議において、県が「風景計画」区域での『県基準』と『風景形成基準』による二重規制を避け、さらに広域景観との調和を図るため、市に対して先行する『県基準』から規制を緩めないよう要請したことにある。これを受けて、市では『県基準』を土台に『風景形成基準』を作成している。

行為および項目		市の風景形成基準	市の風景形成基準の適用地区の類型									
			旧集落地区—1		旧集落地区—2		新住宅地市街地地区		農用地地区*13		自然(緑地・水面)地区	
			県の琵琶湖景観形成基準の適用地区の類型									
			ヨシ原 樹林景観	田園 湖岸景観	田園 湖岸景観	ヨシ原 樹林景観	田園 湖岸景観	ヨシ原 樹林景観	山岳 湖岸景観			
関連法との整合		自然公園特別区域は、自然公園法施行規則第11条ならびに滋賀県自然公園管理計画書の各種行為に対する取り扱い指針に定める基準に適合	—	—	—	—	—	◎	◎			
建築物の新築、増築、改善若しくは移転、外観を変更する修繕、模様替え、色彩の変更	規模	・建ぺい率20%以下	—	—	—	—	—	◎	◎			
	位置	・外壁を敷地境界線から2m以上離す	—	—	—	—	—	○	○			
		・規模を勘案して釣り合いよく配置	○	○	○	○	○	—	—			
		・湖岸等の水際から20m以内の敷地では、水際から10m以上後退	—	—	—	○	○	—	—			
	高さ	・10m以下	◎*1)	◎*1)	◎	◎*2)	◎*2)	◎*1)	◎*1)			
	形態・意匠	・周辺景観と調和したまとまりのある形態	●	●	○*3)	●	●	—	—			
		・母屋の向きは山に対して平行	◎	—	—	—	—	—	—			
		・地上2階以下	◎*1)	◎*1)	◎	◎	◎	◎*1)	◎*1)			
		・勾配屋根を設け、適度な軒の出を有する	○*4)	○*4)	○*4)	—	—	○	○			
		・勾配屋根を設ける	—	—	—	○*4)	○*4)	—	—			
		・2階壁面の後退と瓦葺の軒庇の設置	○	—	—	—	—	—	—			
		・和風建築の様式を継承した意匠	○*5)	○	—	—	—	○*6)	○*6)			
	色彩	・田園景観と調和した意匠	—	—	—	○	○	—	—			
		・威圧感、圧迫感、違和感を与えない意匠	○	○	○	○	○	○	○			
		・室外設備は公共空間から目立たない位置、又は修景措置を工夫	○	○	○	○	○	○	○			
・基調は自然素材の色		○	○	—	○	○	○	○				
・伝統的な建築物の色彩、落ち着いた色合いの低彩度色		○	○	—	—	—	—	—				
・周辺の自然景観に馴染む色合いの低彩度色		—	—	○*6)	○	○	○	○				
・色彩を組み合わせる場合は、落ち着いた色合いの低彩度色		—	—	●	●	●	●	●				
・屋根はいぶし瓦葺き又はヨシ葺き		○	○*7)	—	—	—	○	○				
・屋根は和風感のある瓦又はそれに準ずるもの		—	—	○	—	—	—	—				
・外観部は周辺の伝統的な建物と同様の自然素材、出来ない場合は周辺景観と調和		○	○	○	○	○	○	○				
敷地の緑化措置	・冷たさを感じる素材、反射光のある素材を大部分に使用しない	●	●	●	●	●	●	●				
	・敷地内の空地に適度な緑を確保	○*8)	○*8)	○*8)	○	○	○	○				
工作物(垣根、さく、塀、門)の新築、増築、改善若しくは移転、外観を変更する修繕	・郷土種を考慮し、周辺環境と調和した樹種	○	○	○	○	○	○*9)	○*9)				
	・生垣又は自然素材を用いた地域の伝統的な垣根	○	○	—	—	—	—	—				
	・塀は地域の伝統的な形式	◎	◎	—	—	—	—	—				
	・門は地域の伝統的な形式	◎	◎	—	—	—	—	—				
	・外観部は自然素材	—	—	○	○	○	○	○				
	・周辺景観に威圧感、圧迫感を与えない高さ・意匠	—	—	○	○	○	○	○				
	・落ち着いた色彩で周辺景観及び建物と調和	○	○	○	○	○	○	○				
	・金属製・光沢性のものは、公共空間から目立たない位置、又は修景措置	○	○	○	○	○	—	—				
	・周辺景観に威圧感、圧迫感を与えない高さ・意匠	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎				
	・すっきりとした形態・意匠、周辺景観に馴染む色合いの低彩度色	○	○	○	○	○	○	○				
その他の工作物の新築、増築、改善若しくは移転、外観を変更する修繕	・必要に応じ修景緑化	○	○	○	○	○	○	○				
	・船等は和風のデザイン、光沢の仕上げを避けた落ち着いた色調	○	○	—	—	—	—	—				
	・植栽・伐採は周辺景観への影響に配慮して検討	○	○	○	○	○	○	○				
	・伐採は樹木の樹種、樹齢、樹形等の価値を調査して検討	○	○	○	○	○	○	○				
	・樹樹は、地方に元来ある樹種	○	○	○	○	○	○	○				
	・高さ又は樹冠幅が10m以上の樹木は伐採しない	●	●	●	●	●	●	●				
	・伐採に伴う、周辺景観を良好に維持する代替措置											

は、若し湖景観形成基準と内容が同一な基準を変更しない基準、内容が同一な部分を有するが、部分的に異なる記載がみられる基準を「一部変更した基準」、同一な記載がなく、新たな見地から判断される基準を「新設された基準」とした。	【凡例】 ◎ 新設された基準 ● 変更のない基準 ○ 一部変更した基準 ー 基準の定めなし
【補注】 * 1) ~ 12) は地域特性に応じて基準に付加された内容 * 1) 現存する社寺の改築は適用除外 * 2) 湖岸等の水際から 20m 以内の敷地では、5m を越えない、地上 1 階以下 * 3) 長大・単調な壁面としない * 4) 勾配屋根→4～5 寸勾配の勾配屋根 * 5) 和風建築→真壁づくり又はそれに準ずる和風建築様式 * 6) 和風建築→自然景観や和風建築 * 7) 難しい場合は和風建築に馴染む素材 * 8) 空地・前庭 * 9) 樹種→樹種と配置 * 10) 公共の場→主要な視点場 * 11) 湖岸等の水際から 10m 以内の敷地では、5m を越えない、地上 1 階以下 * 12) 形態→簡素形態 * 13) 農用地地区に住宅を建築する場合は、この地区の基準の他に、旧集落地域の建築物基準を適用とする * 14) 自然(緑地・水面)地区の一部でのみ適用されていいた行為 * 15) 県の地区における類似の項目と比較した	

(2)新設された基準の特徴

表－５の「新設された基準」をみると、高さに関する基準が定められていることがわかる。これは、地域の風景の特色である「瓦屋根が敷かれた二階建ての家並み」を保全するためである。なお、10mという数値は、地上3階建ての建物の建築を抑止することを意図して設定されている。一方、『県基準』において、高さを規制するための基準が設けられていない理由は、基準の適用対象が広域にわたり、多様な景観を有するため、一概に高さを決定できないためである¹⁵⁾。このことから、地域の空間状況に精通する市が、基準作成の中で景観形成の方針を明確に打ち出したことで、高さに関する規制を新たに設けることができたといえよう。

また、これまで建築物に関しては、規模に関係なく規制が定められていたが、新たに「延床面積 150 m²以下の納屋・倉庫等の新築等」の項目が定められた。これは、近年の農業の集約化に伴う大規模な農業施設の増加が、地域の風景を乱すとして問題視されていることに起因する。そのため、小規模な倉庫等の建設に対する規制を緩和することで、農業施設の小規模化を図ることをねらいとしている。

これより、新たに高さや規模の項目が創設されていることが把握できた。これは、水面やヨシ地を視点場としたときの水面、ヨシ、水田、集落、里山が一体となった眺めを保全するための具体的措置である。市における水面やヨシ地は、生業や産業の場であり、また文化が育まれた場所でもあることから、県から景観行政が委譲されたことで、「生活景」という地域の守るべき風景が制度として担保されたといえよう。

7. まとめと今後の展開

以上より、「風景計画」は、計画策定の初期段階での住民の意見をもとに骨子案が作成され、さらに学識者により計画案の理論づけが行われるという一連の流れで策定されたことを捉えた。その中で、風景特性をもとに計画案が作成・改正されていることを踏まえると、計画策定において、いかにして地域の風景特性を把握するかが重要になると考える。その点で、市が住民の意見を風景特性の把握に活用したことは、文献等からは把握することが困難な、住民の慣習までを捉えることが望めることから、その土地に根ざす「生活景」を守るための計画策定に有効な手立てになるといえよう。

今後は、建築届出制度等から短期的な運用の実態を捉え、景観法運用における評価要因や課題点を抽出することで、景観計画の望ましい策定プロセスを検討していく。

謝辞：ヒアリング調査、資料提供等でご協力いただいた、近江八幡市建設部風景づくり推進室・深尾甚一郎氏、同市文化政策部文化振興課・奈良俊哉氏、西川嘉右衛門商店会長・西川嘉廣氏ならびに八幡堀を守る会事務局長・西村恵美子氏に感謝の意を表します。

【補注】

- (1) 景観計画とは、景観行政団体が、景観行政を進める場として定める基本的な計画(文献1)。
- (2) 景観法に基づく景観計画の策定や景観計画に伴う措置などの景観法全般の行政を担う地方公共団体のことを景観行政団体といい、238 団体が景観行政団体として認定されている(2006年9月1日現在)(国土交通省ホームページ)。

【引用・参考文献】

- 1) 国土交通省都市・地域整備局都市計画課：「景観法の概要」, p14, p19, 国土交通省都市・地域整備局都市計画課, 2005. 9
- 2) 岡崎篤行・西村幸夫：「立案初期段階からの住民参加による景観形成制度の策定」, 日本建築学会計画系論文集第 537号, pp. 211-218, 2000. 11
- 3) 嶋田勝次・安田丑作・三輪康一：「都市景観形成基本計画の立案と運用に関する研究—神戸市都市景観形成基本計画の策定を通じて—」, 第 17 回日本都市計画学会学術研究発表会論文集, pp505-510, 1982
- 4) 大森洋子・高口愛・西山徳明：「文化的景観条例による町並み保存と景観形成の手法—福岡県八女市における事例報告—」, 都市計画論文集 No. 38-3, pp. 565-570, 2003. 10
- 5) 高田真・中井検裕：「景観条例による景観誘導の実態と効果に関する研究—景観形成地区での届出制度に着目して—」, 第 37 回日本都市計画学会学術研究発表会論文集, pp349-354, 2002
- 6) 原田敬美：「景観アドバイザー制度による景観行政の実態—東京都北区の事例研究—」, 第 33 回日本都市計画学会学術研究発表会論文集, pp649-654, 1998
- 7) 国土交通省・農林水産省・環境省：「景観法」, 国土交通省・農林水産省・環境省, 2004. 6
- 8) 近江八幡市：「近江八幡市風景計画(水郷風景計画編)」, 近江八幡市建設部風景づくり推進室, 2005. 8
- 9) 近江八幡市建設部風景づくり推進室：「景観施策の経過とスケジュール」, 近江八幡市, 2005. 9
- 10) 近江八幡市：「近江八幡市風景づくり委員会会議録」, 第一回 2005. 6, 第二回 2005. 7, 第三回 2005. 7
- 11) 近江八幡市：「近江八幡市都市計画審議会会議録」, 第一回 2005. 6, 第二回 2005. 7, 第三回 2005. 8
- 12) 近江八幡市建設部風景づくり推進室：「近江八幡市水郷風景計画の基準(案)に対して出された意見・情報とそれに対する近江八幡市の考え方について」, 近江八幡市, 2005. 7
- 13) 京極迪宏：「季刊 7 まちづくり」, pp. 26-30, 学芸出版社, 2005. 6
- 14) 滋賀県琵琶湖環境部自然保護課：「景観形成地域・地区 指定区域図」, 滋賀県琵琶湖環境部自然保護課, 2001. 3
- 15) 滋賀県：「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例の一部を改正する条例要綱案に対して出された意見・情報とそれに対する滋賀県の考え方」, p4, 滋賀県, 2001. 9
- 16) 近江八幡市建設部風景づくり推進室：「水郷風景計画風景形成基準」, 近江八幡市建設部風景づくり推進室, pp. 2-15, 2005. 8
- 17) 滋賀県：「琵琶湖景観形成地域における景観形成基準」, pp. 1-10, 滋賀県, 2002. 9
- 18) 樋口忠彦：「日本の景観」, p66, ちくま学芸文庫, 1993. 1