

# 大垣市景観アドバイス制度に関する実証的検討

Advice system for urban landscape in Ogaki city\*

秋山孝正\*\*・田中尚人\*\*\*・小島弘子\*\*\*\*

by Takamasa AKIYAMA, Naoto TANAKA and Hiroko KOJIMA

## 1. はじめに

景観法が2004年(平成16)12月に施行され、地域の歴史・文化に配慮するとともに、個性や風土を活かした景観形成が求められている。このような背景の中で、景観形成での地方自治体の役割は一層重要なものとなっている。岐阜県大垣市では、1997年(平成9)9月、景観行政に関して「大垣市都市景観条例」を制定し、「景観基本計画」<sup>1)2)</sup>を策定した。景観アドバイス制度(以降、景観AD制度と略す)はこの景観基本計画に基づき、大規模建築物、工作物、屋外広告物に関する届け出に対し、専門家がアドバイスを提供する制度である。

本研究では、1998年(平成10)から実施されている景観AD制度の運用経過を報告するとともに、本制度の実施効果や課題について実証的に検討を行う。具体的には、景観AD制度の運用過程を施行当初～現在まで再考し、具体的な課題、問題点を整理する。さらに運用状況の分析から条例、制度の有効性、今後の運営方法の改良点について検討を行う。

## 2. 景観アドバイス制度の概要

### (1) 景観条例と景観基本計画

大垣市では、1997年(平成9)9月に景観行政に関して7章27条からなる「大垣市都市景観条例(条例第23号)」<sup>3)</sup>を制定した。この条例では、図-1のように大垣市を特徴づける道路や鉄道、河川などのインフラストラクチャーに基づく都市景観軸を設定している。条例制定の目的には「大垣らしいまちの

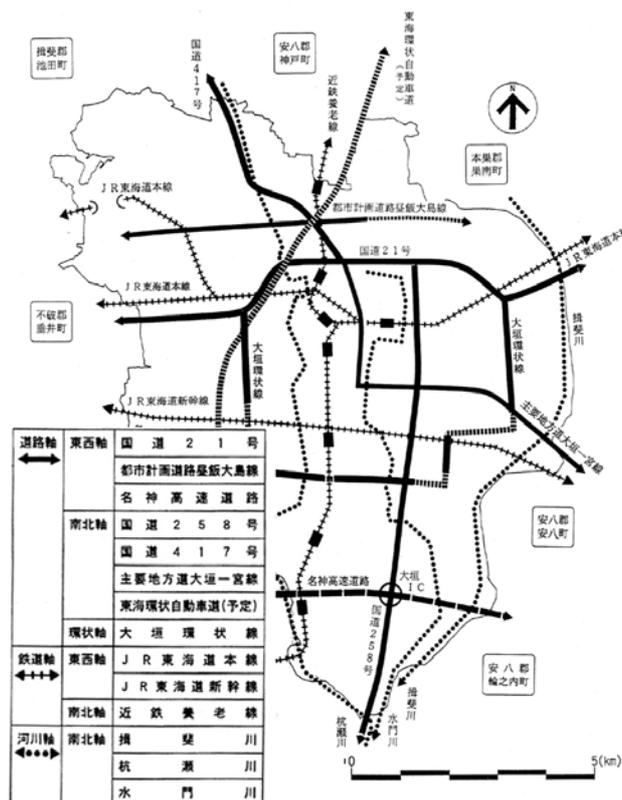


図-1 大垣市の景観軸

表-1 景観形成方針

ゾーニング「サブテーマ」	景観形成方針
<b>商業の情景</b> 「時代を超えたにぎわい景観の形成」	駅前商店街の賑わいの形成 歴史的要素を活かした景観形成 面的に広がる歩行者のネットワーク 公共空間と民有空間との調和
<b>工業の情景</b> 「産業の活力を示す大規模建築物景観の形成」	工場周辺のうるおいづくり 工場の施設景観への配慮
<b>市街地の情景</b> 「シルエットの整った遠景景観の形成」	落ち着いた住宅地景観の形成 住宅地にふさわしい公共空間の形成 統一性のある市街地景観の形成 幹線道路沿道の景観形成
<b>田園(輪中)の情景</b> 「広がり」の保たれた景観形成	広がる田園風景の保全 集落の屋根並みと歴史性の活用 輪中景観の活用
<b>宿場の情景</b> 「山並みと一体となった歴史景観の形成」	古い宿場の景観的な保全散策空間の確保 山並みの保全と緑の広がり
<b>水辺の情景</b> 「水都を引き立てる水辺景観の形成」	河川空間の修景と自然的要素の保全 橋梁のイメージアップによる河川空間の景観形成 市街地における水景の多用による身近な水辺の形成 文化的価値の高い水辺の保全・再生

景観を守り、育て、創り上げる」ために、「都市景観の形成・保全」「歴史的景観の保全」「自然環境の保全」「住民参加の促進」の4項目を挙げている。また同年「水都大垣 - 風情あふれる情景都市 - 」として「大垣市都市景観基本計画」を策定している。この景観形成方針では、表-1 に示した景観整備

キーワード：空間整備・設計、都市計画、大垣市  
 正員 博士(工学) 岐阜大学工学部社会基盤工学科 教授  
 〒501-1193 岐阜市柳戸1-1 takamasa@cc.gifu-u.ac.jp  
 Tel : 058-293-2443 Fax : 058-230-1528  
 正員 博士(工学) 岐阜大学工学部社会基盤工学科 講師  
 学生員 学士(工学) 岐阜大学大学院工学研究科

方針に関連する6種類のゾーニング(商業・工業・市街地・田園・宿場・水辺)とサブテーマ及び理念的な意味から景観整備方針を設定している。

また、「大垣らしいまちの景観を形成している/していく必要がある地域」を「都市景観形成重点地域」として指定している。この都市景観形成重点地域では、都市景観基本計画の趣旨に基づき「建築物の規模、位置、形態(工作物、広告物は数量)、意匠及び色彩に関する事項に関する地域景観形成基準を設ける」としている。

#### (2) 景観アドバイス制度の運用過程(施行当初)

大垣市では景観行政施策の一つとして、1998年(平成10)から景観AD制度を実施している。これは大垣市景観条例に従い、都市景観形成重点地域以外に大規模(中高層)建築物の景観形成を図るものである。具体的には「建築物であれば高さ15m又は延べ面積1,500㎡から、工作物であれば高さ5mから、広告物であれば高さ20mかつ表示面積が30㎡から(建設地の都市計画区域や構造物の種別により基準は変わる)」に該当する建築物の建築行為を行う者は事前(事業着手3週間前まで)に市に届出を行い、これに対して選任された専門家が都市景観形成に資する指導・助言などを提供する制度である。助言は、届け出の翌日から2週間以内に提供される。

届け出書類の内容は、都市景観条例施行規則<sup>4)</sup>により、a)行為地の所在地/b)都市景観形成重点地域の名称(都市計画の区域)/c)設計者/d)工事施工者/e)行為の種類/f)建築物(工作物、広告物)の概要/及び、以下の項目を含んだ図書(付近見取図/配置図/平面図/立面図(完成予想図)/現況写真)と規定されている。

当初の景観AD制度に関して、運用面では、特定日時にアドバイザーが相談窓口にて、建築物設計者が色彩・形状・配慮項目などの相談に来訪する形式を想定していた。月2回程度の景観ADを想定してADは2名と規定された。また助言内容に関して、提出書類のみで議論をできるという前提で検討された。さらに、都市景観は単独の構造物の色彩・形状から形成できるという理解から実施された。また専門家は即時的に助言をできるという前提から助言回答期間は2週間とされた。

表-2 景観AD制度の運用状況

年度	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	小計
共同住宅	9	6	4	6	3	2	3	33
工場・施設	1	1	2	4		3	5	16
携帯電話鉄塔	4	1	1	2	1		6	15
大型商業店舗	1				1	1	2	5
遊興娯楽施設			1	1	1		2	5
事務所			1	1	2	1		5
病院・養護施設			1		1	1		3
その他	3	1		1	2	1	2	10
小計	18	9	10	15	11	9	20	92

#### (3) 景観AD制度の運用経緯

景観AD制度を運用開始するとともに、現実的なアドバイスに関する問題点が顕在化した。具体的には、都市景観的側面が整理されておらず、個別の構造物の議論では、景観形成への貢献が少ない。一級建築士の設計した構造物であり建築的意匠の配慮に加えて、構造デザインに関するコメントの付与は難しい。また、構造物の申請事項では、公園緑地や建築申請部門での行政指導と重複コメントが多数あり助言範囲が規定しにくい。また現実的問題として、実際には、指定日に相談に来訪する設計者は皆無であり、建築申請済みの構造物であり大きな設計変更は望めない。現地の状況が添付写真では容易に理解できない。さらにアドバイスの実効的意味という点では、景観条例に基づく助言であり行政指導の効力は持たないため効果が不明である。また標準的デザインと個性的デザイン等の判断基準は不明確であるという点が挙げられる。

景観AD制度の運用後の約1年間は、上記の問題点の解決を目指して運用面の改良を行った。具体的には、基本的に相談窓口は休止し、書類提出後のアドバイスに変更した。建築関係、公園関係の担当者との議論をして「都市景観」面の課題を抽出した。

現地精査の必要性から基本的にアドバイス作成時に現場調査を実施することにした。また、都市景観評価面で、対象物ごとに助言対象とする基本的ポイントを整理した。申請者の書類提出時に景観面での留意点を示した(配布文書の作成)。また、助言の実効性確認のため、助言済み構造物の建築後に対応状況に関する事後評価を行うこととした。

#### (4) 景観アドバイス制度運用状況の分析

上記に示した運用面の改良を推進しつつ、7年間の運用を行った。実際には表-2に示すようにH10~H16年度の間計92件の都市景観ADが実施された。本表は構造物種別ごとに整理したものである。

具体的な構造物の種別では、「共同住宅」が多数であり 35.9% (33 件) を占める。つづいて「工場・施設」が 17.4% (16 件)、「携帯電話鉄塔」が 16.3% (15 件) である。経年的には、共同住宅の割合が当初から漸減している。また携帯電話鉄塔は平成 10 年から急減し、平成 16 年に再度急増した点が特徴的である。これは携帯電話の急激な普及と機能拡充の状況を反映した結果であると推測される。また少数ではあるが、近年大型商業施設や遊興娯楽施設が増加している点も特徴的である。

### 3. 景観アドバイス制度の運用結果

ここでは、7 年間・92 物件に対する景観 A D の具体的な運用結果の詳細を検討するとともに、今後の都市景観形成に関する運用面の課題を整理する。

#### (1) 景観アドバイス内容の分析

景観 A D 制度の運用物件に対して、構造物の件数で上位 3 種類 (共同住宅、工場・施設、携帯電話鉄塔) の立地を図-2 に示す。立地状況と併せて関連する景観アドバイスの内容を整理できる。

共同住宅に関して：名古屋の通勤圏域であることから大垣市では多数の共同住宅が建設される。しかしながら地方都市の田園的風景との不整合が大きい対象物である。また、歴史的地域もあり生活空間と公共空間のバランスは重要な課題である。このため、助言内容面で共同住宅に関する景観上の留意点を明確化した。すなわち、H14 年度以降は、a) 構造物の形式・色彩など、b) 構造物の地域での意味づけ、c) 用途地域との関係、d) 生活空間としての設計、e) 周辺環境との調和、の 5 項目の基本的助言ポイントを統一し、都市景観の視点として整理した。

また立地状況では、当初 2 年間 (H10、11) に 15 件の申請があり、このうち 10 件は大垣市都心 (南北を J R 東海道新幹線と J R 東海道本線、東西を国道 258 号と近鉄養老線で囲まれる地域) 以外 (いわゆる郊外) の立地である。一方で、最近 2 年間 (H15、16) では 5 件中 4 件が大垣市都心地区に立地している。すなわち共同住宅の立地は、都心部での集中傾向が見られる。同様に図-2 から、当初の郊外部の孤立的な共同住宅から、近年の都心部での近接した共同住宅建設の傾向が見られる。この傾向を踏まえて、近年では助言内容に地域内の「複数の共同住

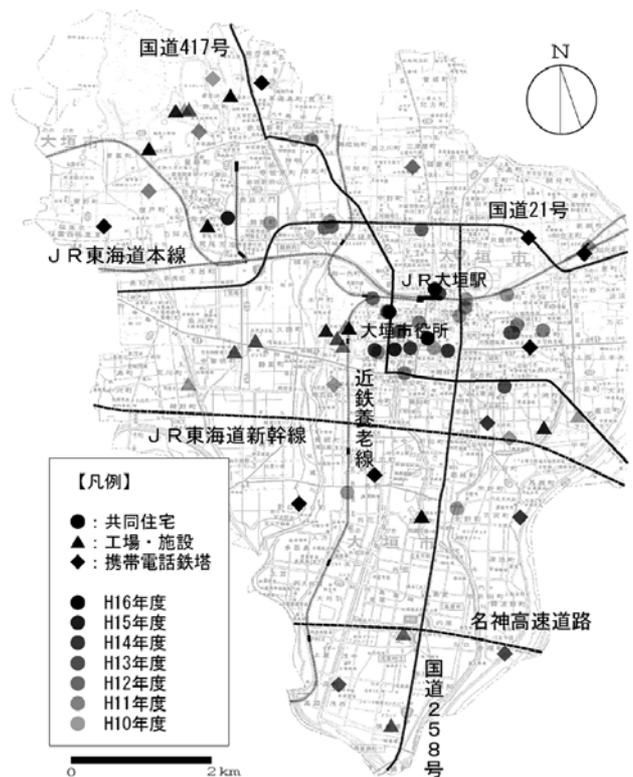


図-2 景観 A D 制度の運用構造物の立地

宅群」としての、景観面の整合性 (まとめり)に関する議論が付加される場合が増加している。

工場・施設に関して：工場やプラントの施設は 7 年間で、大垣市都心には皆無である。一方で北西部 (金生山周辺)、西部 (近鉄西大垣駅以西の地域)、南部 (名神高速道路周辺) などに集中している。

工場・施設は敷地が広大で景観 A D 制度の運用対象となる。現実には工場付属施設、事務所などで全体の敷地内で完結する事例が多い。したがって助言では「全体的統一性」を中心に議論する機会が多い。

携帯電話鉄塔に関して：工場・施設と同様に多く郊外部に立地する。携帯電話鉄塔は住宅開発地域に関連して同時期に均等な配置で立地する傾向がある。情報通信の進展に伴う近年の象徴的構造物であるが、単発的に集中して建設される傾向にある。本来画一的な構造形態であり助言も定型化している。しかしながら、今後も広範囲に建設され、都市域でいわゆる鉄塔「群」を形成する可能性が高く全体的な景観的配慮の必要性が感じられる。

大型商業店舗・遊興娯楽施設に関して：郊外立地型の飲食店や物販店など大規模施設の多くは、チェーン展開される。したがって、通常建物や工作物は、規格化され統一されたデザインが使用される。

これら建築物の商業的デザインに関しては、色彩や形状の若干の配慮を求める場合が多く、実効性では問題が残る。このようなロードサイドの景観問題は、地方都市における基本的課題であり、「大垣市らしい個性的な景観形成」という意味で、具体的な方針を早急に検討すべきであると思われる。

#### (2) 景観A D制度の運用に関する検討

これらの検討結果を踏まえて、大垣市景観条例との関係性、あるいは景観A D制度の運用方法に関する、今後方向性に関して必要事項を整理する。

景観A D運用手順に関して：現実的制約は配慮する必要があるが、都市景観形成を検討では関連分野（土木、建築、造園、歴史、文化など）の議論に基づく助言内容を構成する必要がある（審議会に類似する組織・事務局の必要性）と考えられる。

景観A D情報の蓄積利用に関して：都市景観形成は実際の経験的知識から進展するものと考えられる。このため、景観A D実施結果の情報蓄積と検索可能な「データベース」構築が必要である。特に関連事例に対する助言検索、助言の事後評価による実効性の検証結果は有効性が高いと考えられる。

申請書類の形式に関して：現行の提出書類群には都市景観の検討が困難なものが多く含まれる。特に設計者の「景観面への配慮」を把握する方法がないため、助言自体が有効に機能しない場合が見られる。したがって、構造物の都市景観からみた設計理念を簡潔に記載する提出書類（アンケート調査形式）を検討する必要があるものと考えている。

現地写真・関連図面に関して：現行の提出書類に添付される現地写真は、建設予定地の状況（空き地、建かえ前の建築物）を撮影したものである。近年の計算機技術の進展を考慮すると、建築物の都市景観的影響を把握するためには、「写真モンタージュ」（PCレベルの合成写真）あるいはCG図面（パース形式）の導入が期待される。

都市景観シミュレーションに関して：現場での景観調査は助言作成面で大きな意味を持つが、構造物建設後のイメージ形成には十分ではない。したがって、都市景観形成の意味から、大垣市域を「三次元GIS」などでデータ化し、いわゆる都市景観シミュレーションを構成することは有効であると思われる。特に地域レベルの景観形成を議論するうえで

の有用性が高いものと考えられる。

景観整備案のフィードバックに関して：現行制度においては、景観アドバイスは基本的に問題点・疑問点の提示が中心的な内容である。本来の景観形成を進めるためには助言内容に代替案の提示を含めるべきである。具体的には都市景観評価の基本的知識を整理し、問題点の指摘に加えて代替的設計案を提示できる評価システムの構築が求められる<sup>5) 6)</sup>。

#### 4. おわりに

本稿では、大垣市における都市景観基本計画、都市景観条例とこれらを踏まえた「景観A D制度」の運用経緯を整理した。これまでの具体的な景観A D事例に関して経年的に考察した。この結果、実際の景観A Dの有効性を検証するとともに、今後の景観A D制度の運用に対する方向性を示した。

大垣市の景観A D施行から7年間の助言の実行に基づく種々の運用面の改良から、実効的な制度として整備されてきたといえる。助言形式ではあるが構造物建設後の検証からは設計者の景観面への配慮により周辺環境との整合・調和が増大した判断できる事例が多数見られるようになっている。

さらに、大垣市などの地方都市における景観行政面では、景観法の施行にともなう景観条例の見直し、市町村合併にともなう市域の拡大にともなう対象地域の再検討が課題となっている。地方都市の個性ある景観形成のためには景観A D制度の今後の有効活用方法を検討することが必要である。

謝辞：本研究の遂行にあたり、大垣市都市計画課景観整備係の諸氏には資料収集に御協力いただき、また実際の議論をいただいた。ここに記し感謝の意を表する次第です。

参考文献：

- 1)大垣市：都市景観基礎調査報告書，1994.
- 2)大垣市都市計画課：大垣市都市景観基本計画，1997.
- 3)大垣市：大垣市都市景観条例，1997.
- 4)大垣市：大垣市都市景観条例施行規則，1998.
- 5)田中尚人・秋山孝正：地方都市を対象とした都市景観評価へのエキスパートシステムの導入，都市計画論文集，No.39-3，pp.163-168，2004.
- 6)小島弘子・田中尚人・奥嶋政嗣・秋山孝正：都市景観評価のためのエキスパートシステムの構築，土木計画学研究・講演集，第30号，CD-ROM，74，2004.