

福岡県柳川市における景観計画の改定と実効性に関する考察

福岡大学工学部社会デザイン工学科
福岡大学大学院工学研究科建設工学専攻

学生会員 ○野口優音 正会員 柴田久,池田隆太郎
学生会員 柿添公哉

1. はじめに

平成 31 年 3 月時点で景観行政団体は全国で 737 団体にのぼる¹⁾。景観行政団体は景観計画の策定によって目指すべき景観形成を図るための方針や地区を定めることができ、景観形成基準による建築物の高さ、形態・意匠等の規制・誘導が可能となる。一方、多くの景観計画が対象範囲を市域全域とし、一律かつ緩やかな規制をかけるに止まっている状況にあり、近年、景観計画の実効性が問題視されている²⁾。

本研究では、福岡県柳川市の景観計画改定を事例として、改定に向けての検討過程の分析から、実効性ある景観計画の運用を行うための課題を考察することを目的とする。

2. 柳川市景観計画の改定プロセス

柳川市は平成 24 年 3 月に「柳川市景観計画」³⁾ (以下「市計画」とする) を策定し、来年度の改定を目指している。ここでは市計画の改定に向けた検討過程ならびに見直し内容について項目ごとに整理した(表-1)。

表-1 柳川市景観計画の見直し検討項目

課題	具体的問題点	追記・修正内容
田園エリアの 分類の細分化	田園エリアは、景観形成基準がエリア内で全て一律であるが、田園の広がる風景と幹線道路沿いの商業地の風景で地区の特徴に差が見られる。 幹線道路沿いの商業地では外壁のデザインや彩度の際立つものが多く、現在の基準では不整合。 有明海・干拓地エリアは、田園エリアと歴史的要素、土地の形は異なっており、堤防などの遺産も引き継ぐ必要があるが、景観施策としては田園とあまり差がない。	・位置づけの明確化のため、田園エリアを「田園集落・社寺林地区」「幹線道路沿い地区」の2つに分類する。既存の基準を「田園集落・社寺林地区」に適用し、「幹線道路沿い地区」は方針・基準ともに全て新たに設ける。 ・「幹線道路沿い地区」の範囲としては、同エリアを通る国道 208 号線のうち西鉄柳川駅から大川市役所周辺まで(ただし市街地エリアを除く)の沿道 50m とする(沿道施設がはばり込む範囲を予備調査から確認)。 ・違いを残したうえで景観形成基準を等しくするため、有明海・干拓地エリアをエリアから田園エリア内の地区に変更する。(有明海・干拓地地区)の景観形成基準は、「田園集落・社寺林地区」と一律にし、内容が異なる部分は分けるように併記する。
中心市街地 エリアの地区 の基準追加	「城堀周辺地区」と「旧城下町地区」は一律の景観形成基準となっているが、城堀周辺地区を重点地区と捉える必要がある。	「城堀周辺地区」と「旧城下町地区」の景観形成基準を分け、「城堀周辺地区」は方針・基準ともに新たに設ける。「城堀周辺地区」の範囲は「柳川市伝統美観保存条例の区域」に加え「名勝水郷柳河及び予定地及び周辺」とする。
景観形成基準 内の色彩、デ ザイン部分の 見直し	基準では工作物は明度2.5以上としているが、国のガイドラインは明度が2であることが多く不整合。 基準では紫系は認めておらず、内規で一部許容している。基準を設ける必要がある。 各エリア全体の彩度も最適な基準値が必要。 奇抜なデザインとそうでないものについて担当者で迷いがある。デザインの方向性に関する情報をより具体的に伝える必要がある。 基準ではアクセントカラーやコーポレートカラーに関する記述はなく、一部内規で許容している。	各エリアの景観形成基準の項目：色彩において、明度を「2.5以上9以下」から「2以上9以下」に変更する。 ・各エリアの景観形成基準の項目：色彩において、青紫、紫、赤紫の明度を他と同様「2以上9以下」、彩度を「2以下」とする。 ・新たに設ける「幹線道路沿い地区」の色彩における「黄、黄赤、赤」の彩度を、「4以下」から「6以下」に変更する。 各エリアの景観形成基準の項目：デザインに以下を追記する。「なお、デザインの詳細については「柳川市景観計画届出の手引き」を参照し、必要に応じて景観アドバイザー会議において意見を得ること」 各エリアの景観形成基準の項目：色彩に以下を追記する。「外壁に使用されるアクセントカラー等が色彩基準から外れる場合は、見つけ面積の5%以下であれば使用可能」
公共事業にお ける景観協議 の必須化・人 材育成	案件が合った際、依頼方法が不明瞭。定期で開催するなど直接相談しやすい形が必要。 職員の認識不足に対し、勉強会だけでなく直接考える場が必要。	・届出後の審議を景観審議会の主な役割として、事前相談・事前協議時の助言・アドバイス機能を重視した「景観アドバイザー会議」を新たに設置し、審査等の手順に明記する。また職員研修も実施する。 ・行政による先導的な景観形成の項目に以下を追記する。「景観協議等の経過記録の共有や職員研修を通じて、協議における柔軟性と想像力の向上を図り、行政の柳川における景観整備の専門的な人材の育成を行います」
民間事業の届 出における審 査見直し	行為の届出に係る審査等の手順において、審議会とアドバイザーの役割の再確認が必要。	

(1) エリア・地区分類

田園エリアでは、田園の広がる風景と幹線道路沿いの商業地の風景が混在しているにもかかわらず、一律の景観形成基準が設定されているなど問題を孕んでいた。これに対し、田園エリアを「田園集落・社寺林地区」「幹線道路(国道 208 号線)沿い地区」「有明海・干拓地地区」の3つの地区に細分化しそれぞれ基準を設けることとされた。ここで「幹線道路(国道 208 号線)沿い地区」の範囲設定に際し、国道 208 号線(以下「208 号」と記する)沿いの施設分布状況調査を行った結果、208 号から各調査対象施設までの平均距離は 41.064m であることが把握された(図-1)。さらに地区範囲を沿道 50m と仮定した場合、63 の調査対象施設のうち 49 施設(78%) が該当することも明らかとなった。これらの調査結果をもとに、「幹線道路(国道 208 号線)沿い地区」の対象範囲は沿道からの距離 50m とされた。また同地区はロードサイドの商業店舗が多く色彩コントロールが機能していなかった実態をふまえ、壁面や広告物の彩度を抑えたデザインの高質化を念頭に、にぎわいと落ち着きある風景の調和を目指す基準の改定がなされ、イメージ図も新設された(図-2)。



図-1 施設分布状況(一部抜粋)

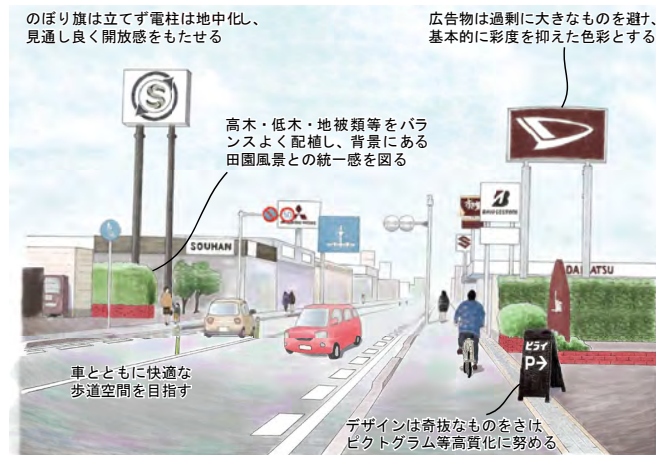


図-2 幹線道路(国道 208 号線)沿い地区イメージ

中心市街地エリアでは、「城堀周辺地区」を最も規制を強化する地区と位置付けていながら、市計画では「旧城下町地区」と等しい基準が設けられていた。こうしたことから、一律であった「城堀周辺地区」と「旧城下町地区」の基準をそれぞれに設ける改定がとられた。また「城堀周辺地区」を最重点地区として捉え、景観アドバイザー会議の運用や新たに市独自の屋外広告物条例を制定するなど、取り組みの強化を図ることとなった。

(2) 景観形成基準の見直し

市計画では、明度に関して公共事業景観ガイドラインと不整合であることや彩度に対する規制基準が全ての地区で一律であった。また前述した「幹線道路（国道 208 号線）沿い地区」の実態及び他市基準の状況をふまえ、明度を「2.5 以上」から「2 以上」へ変更し、「幹線道路（国道 208 号線）沿い地区」における黄、黄赤、赤の彩度を「6 以下」とする規制緩和策がとられた。一方、これまでの市計画の運用において、紫系の色相やアクセントカラーに関する内規での対応が余儀なくされている現状があった。市計画内で許容されていなかったこれらの基準が、紫系は明度「2 以上 9 以下」彩度「2 以下」、アクセントカラーは「各立面の 5% 以下であれば使用可能」と具体的に明記された。デザイン性に関しても、現行では奇抜さや派手さの判断を市担当職員が行っていた。担当者の曖昧な判断を防ぐため、デザインの方向性に関する情報をより詳細に伝える方法として「柳川市景観計画の届出の手引き」を明記し活用することとなった。またその際「景観アドバイザー会議」から意見を得る手続きについて明確化がなされた。

(3) 高質化を促す体制

検討では、運用における体制の機能が脆弱であった現状をふまえ、新たに景観アドバイザー会議を位置づける改定が提案された。景観アドバイザー会議に諮る案件としては、進め方のイメージ共有とともに（図-3）公共

事業と民間事業それぞれの審査手順が確認された。これにより、景観審議会と新たに設置される景観アドバイザー会議の役割について明確化がなされ、「基準外であれば即審議会判断」であったこれまでの体制から「事前協議がある場合には景観アドバイザーとの協議が可能となり、基準外の届け出に対しては定期開催される景観アドバイザー会議にて協議がなされ、さらに不適合であれば景観審議会に諮る」プロセスが明記された。一方、景観アドバイザーの確保や行政担当者の事務量軽減についても重要な課題であることから、職員研修といった人材育成の強化を図る提案もなされた。

3. 考察

市計画の改定プロセスの整理から主要な論点は「区域設定の明確化」「各エリア・地区に最適な景観形成基準の設定」「充実した体制づくり」の3点にまとめられる。また本改定の最大の特徴として、規制基準が漠然としていた田園エリアを、幹線道路の実態に合わせて賑わいを保持しながら景観を保全する最低限の色彩基準と田園風景を阻害しない厳しい色彩基準の2地区に分けて達成させたことが挙げられる。さらにこれまでの内規による基準外の届出対応を、現地調査等を踏まえた実態に即す形で基準を最適化し、市計画に明記したことは評価すべきと考えられよう。

一方で柳川市のように城堀や田園、市街地といった景観構成要素の混在が顕著な街では、すべての案件を規制基準によって一律に保全していくには限界がある。景観計画の根幹である届出制度においても事前協議の重要性が指摘されるが、事前相談の時点から景観アドバイザー等の専門家を効果的に活用することが担当職員の負担軽減や審査手続きの円滑化にも繋がるものと考えられる。またこうしたアドバイザーによる人的支援を活用した景観保全を推進していくためには、会議運営にかかる予算取りやルールづくり、職員の意識喚起などが課題として挙げられる。そうした意味でも、届出審査プロセスに景観アドバイザー会議を戦略的に位置付け明記しておくことは、実効性ある景観計画の運用にむけた課題として重要といえるだろう。

【参考文献】

- 1) 国土交通省：景観法の施行状況，p.1，2019.3
- 2) 高橋梢，内村雄二：一般的市街地の個性ある街並みの創出に向けた景観形成基準のあり方とその運用に関する一考察，日本都市計画学会都市計画論文集，Vol.47，No.2，pp.75-83，2012.
- 3) 柳川市役所，柳川市景観計画：「ゆつら〜っと」柳川時間の流れる風景づくり，2012.

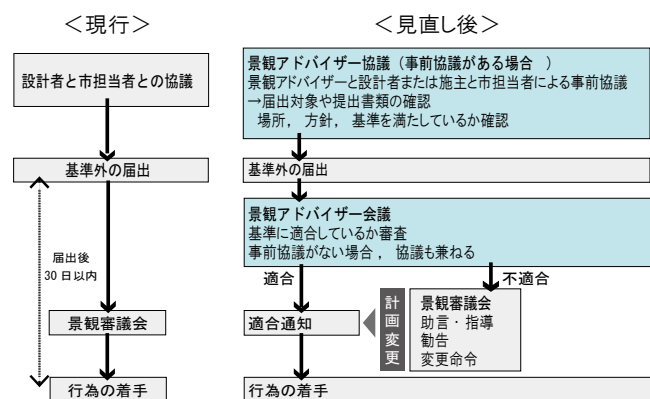


図-3 届出制度における審査イメージ