

熊本市における景観政策の変遷

柴田 智史¹・星野 裕司²・増山 晃太³

¹学生会員 熊本大学大学院自然科学教育部
(〒860-8555熊本県熊本市中央区黒髪2丁目39番1号, E-mail:187d8357@st.kumamoto-u.ac.jp)

²正会員 熊本大学准教授 くまもと水循環・減災研究教育センター
(〒860-8555熊本県熊本市中央区黒髪2丁目39番1号, E-mail:hoshino@kumamoto-u.ac.jp)

³正会員 風景工房
(〒860-0862熊本県熊本市中央区黒髪2丁目27番2号, E-mail:masuyama@kumamoto-u.ac.jp)

景観法が全面施行され、全国各地で景観への取り組みも活発化してきた。熊本市も景観法に基づいた景観計画の策定などを行ってきた。しかし、熊本地震により各地で大きな被害を受けた。中でも熊本市のシンボルであり、景観を支えてきた熊本城は石垣や天守閣に大きな被害を受けた。また、市街地では、大規模な開発が一時終わり、市役所などの高度経済成長期に建設された建造物の建て替えも控えている。以上のことから、熊本市は求める都市像について改めて吟味する状態であり、そこに景観も含めた議論が必要である。そのため、景観行政の組織、景観政策の変遷を文献調査およびヒアリングを基に明らかにする。

キーワード:熊本市, 景観行政, 景観政策, 景観計画

1. はじめに

(1) 背景

景観法が 2005 年から全面施行され、景観に対する人々の関心は高まり、全国各地の自治体の景観への取り組みも活発化してきた。国土交通省 HP 景観法の施行状況によると、今日では、景観行政団体の数は 698 になり、景観法に基づいた景観計画の策定件数は 538 になり全国各地の特性を生かした取り組みが行われている。

熊本市も景観法に基づいた熊本市景観条例の施行や熊本市景観計画の策定などを行っており、現在に至るまで熊本城周辺地域に建築物の高さ制限を設けるなど、景観への取り組みは盛んに行われてきた。

しかし、熊本市は 2016 年 4 月 14 日および 4 月 16 日未明に起きた最大震度 7 を記録した、熊本地震により各地で大きな被害を受けた。中でも壊滅的な被害を受けたのは、熊本市のシンボルであり、熊本市の景観を支えてきた熊本城である。熊本城は石垣や天守閣に大きな被害を受け、復旧にも多大な時間を要することが予想されている。また、中心市街地では現在進行している花畑地区の再開発が平成 30 年度で終了し、大規模な開発が一時終わることや市役所といった高度経済成長期に建設された建造物の建て替えも控えている。

以上のことから、熊本市は求める都市像について改めて吟味する状態であり、そこに景観も含めた議論が必要であると言える。しかし、未来の景観についての検討を

するには熊本市の景観が如何にして築かれてきたのかを振り返る必要があると考える。

(2) 目的

本研究では、これからの熊本市の景観行政に対する基礎的知見を得ることを目指し、熊本市政において行われてきた景観行政の全体像について明らかにする。そのうえで、以下の3点を明らかにすることを目的とする。

- 1) 熊本市政の景観行政を主体的に行ってきた組織についての文献調査およびヒアリングを行い、組織の変遷について明らかにする。
- 2) これまで行われた景観政策の概要について文献調査およびヒアリングを行い、熊本市政における景観行政の変遷について明らかにする。
- 3) 現在のまちなみの基盤・背景となっていると考えられる景観計画について文献調査をおこない、その変化について明らかにする。

ヒアリング対象者は下記に記す(表-1)。

(3) 研究の位置づけ

地方自治体における景観行政について取り扱った論文

表-1 ヒアリング対象者

名前	日時	関わった計画および条例	当時の所属
豊永信博氏	2017年11月23日	熊本市都市景観計画 熊本市都市景観条例	熊本市
富士川一裕氏	2017年12月20日	熊本市都市景観計画 熊本市都市景観条例	コンサルタント
宮本肇氏	2017年12月15日	熊本市景観計画 熊本市景観条例	熊本市

は多い。景観法に基づいた景観計画における建築物などの景観形成基準に注目し、実態と課題を明らかにしたもの¹⁾や景観条例の届出制に注目し、景観誘導の実態を明らかにしたもの²⁾、景観法が全面施行され、初期に策定された景観計画を事例とし、制度の特徴を生かした計画課題を明らかにしたもの³⁾、景観計画の移行に着目し、進捗状況などから評価を行い、移行の問題点や景観法の課題点を明らかにしたもの⁴⁾などがある。これらの既往研究は、景観計画もしくは景観条例のどちらかに注目し、計画や制度の運用体制における実態や課題を指摘し、運用体制の強化の必要性を明らかにしている。しかし、これまで主体となっている組織を含めて、景観政策について総合的かつ通時的に論じられているものは少ない。そこで本研究では、実際に主体となった組織とこれまで行われた景観政策に注目する。

2. 熊本市政における景観行政および景観計画についての概要

(1) 景観行政の概要

現在景観行政を主管する組織は、都市建設局都市政策部開発景観課である。その起源は1971(昭和46)年における局制採用による建設局の新設であり、建設局管理部計画課調査係が設置され、都市計画に関する業務を行っていた。その後、組織の再編成が何度か行われ、景観に関する業務に変化している。組織とその業務の詳しい変遷については、第3章にて述べる。

(2) 景観計画の概要

a) 熊本市都市景観基本計画(旧計画)の概要

「熊本市都市景観基本計画」(以降、旧計画とする)は1985(昭和60)年度に財団法人熊本開発研究センターにより「熊本市都市景観整備策定調査<現況編報告書>」としてまとめられた。1986(昭和61)年度に株式会社アーバンデザインコンサルタント福岡事務所により「熊本市都市景観基本計画<構想編>」が作成され、翌年1987(昭和62)年度に株式会社高木富士川計画事務所により「熊本市都市景観基本計画<計画編>」として策定された。また、この計画策定には熊本市都市景観研究会や熊本市都市景観幹事会、熊本市都市景観作業部会などの多くの人関わっている。

旧計画の構成⁵⁾を見ていくと、序章で計画の核となる理念が記されており、第1章で計画の方針、景観形成の進め方、重点地域が設定されている(表-2)。理念は、「景観と都市のイメージ」、「景観による都市の活性化」、「景観は共有財産」、「景観は市民の共同作品」と定義されている。第2章の重点地域の計画は67ページ

あり、全体の半分以上を占めている。その中でも熊本城周辺地域は37ページあり第2章の半分を占めている。以上のことより、熊本市にとって熊本城は大切な場所となっていることがわかる。

b) 熊本市景観計画(新計画)の概要

「熊本市景観計画」(以降、新計画とする)は2005(平成17)年度に景観法が全面施行された後の2009(平成21)年度に、熊本市都市建設局開発景観課によって策定された。また、この計画は熊本らしい景観づくり検討部会・作業部会が策定に関わっている。また、計画策定の際には、景観審議会でも議論されている。

新計画の構成⁶⁾を見ていくと、序章の部分で、計画の理念や目標などが定義され、次の章から基本方針、大規模行為届出、屋外広告物、景観重要建造物などについて記載してある(表-3)。

3. 熊本市の景観行政の組織の変遷

(1) 組織の構成についての概要

今回の文献調査で用いた熊本市組織⁷⁾によると、熊本市の事務分掌に「景観整備推進」という単語が初めて現れたのは1987(昭和62)年に都市局計画部都市計画課調査係であった。以下、都市局計画部都市計画課調査係に注目する。表-4は都市局計画部都市計画課調査係の組織構成の変遷について通時的に整理を行ったものである。都市局計画部都市計画課調査係の起源は1971(昭和46)年における局制採用による建設局の新設であり、その際に都市局計画部都市計画課調査係の前身である建設局管理部計画課調査係が設置された。

表-2 旧計画の構成

	熊本市長・熊本市都市景観研究会のあいさつ
序章	計画策定にあたって
第1章	都市景観ガイドプラン
第2章	重点地域景観形成計画
第3章	公共空間の景観整備を中心とした地区景観形成の推進方策
第4章	民活動の支援による景観形成運動の推進方策

表-3 新計画の構成

序章	熊本市がめざす景観形成
第1章	景観計画区域
第2章	良好な景観の形成に関する方針
第3章	良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項
第4章	景観重要建造物、景観重要樹木の指定の方針に関する事項
第5章	屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項
第6章	景観重要公共施設の整備に関する事項
第7章	景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的事項
第8章	市民の協働

1983(昭和58)年には全面的に再編成され、この際都市局が新設された。建設局計画部は新設された都市局への移管が行われ、都市局計画部都市計画課調査係となった。

熊本市が景観整備を始めた発端については、豊永氏は「当時の市長である星子氏が初代局長として松本氏を建設省からスカウトした。そしてその松本氏が日本で初めて「まちづくり」という言葉を広めたとされた田村明氏を熊本市が都市局を作るために講演会をしてほしいと依頼し、実施された。その際に意見交換の場が設けられ、「ランドデザインが大事」「景観行政が大事」ということを田村氏から言われたのが景観整備を熊本市が始めたきっかけだと思われる」と述べており、熊本市における景観行政の発端には、1983(昭和58)年におこなわれた都市局の設置があることが明らかになった。

1992(平成4)年に熊本市は執行体制の全面的再編成を行なった。それに伴い、都市局計画部都市計画課景観整備室となり、熊本市における景観を専門とした初めての部署となった。

1970年代から1990年代初期の期間というのは都市のあり方について考え始め、本格的に都市計画について力を入れ始めた時期と言える。特に、1983(昭和58)年に都市局が当時の市長である星子氏によって設立されたことに顕著に現している。1992(平成4)年になると景観を専門とした部署が初めて設置され、熊本市における景観行政の基礎ができていた。

その後、1996(平成8)年に熊本市は中核市へ移行し、執行体制の全般的改正が行われた。都市局は都市整備局に改称され、都市整備局計画部景観整備課景観整備係が新設され、ここで始めて「景観」という単語が入った課が設置された。都市整備局計画部景観整備課は景観整備係と屋外広告物係で構成されており、屋外広告物に関する業務が熊本市の景観行政に加えられた。また、屋外広告物の業務を専門におこなう部署はこの時に初めて設けられた。2000(平成12)年には景観整備課に計画課開発指導係が統合され、都市整備局計画部都市整備指導課となり、その構成は既存の景観整備係と屋外広告物係に開発指導第一係と開発指導第二係となっており、景観行政に開発に関する業務が加えられた。

熊本市の組織の統合や新設といった動きについては、豊永氏は「課や部の統合は市政形態のスリム化であり、新たな部署ができるのは、国から業務が移管されるためである」と述べており、熊本市の景観整備係に1996(平成8)年には屋外広告物係が加わり、2000(平成12)年に開発指導第一係および第二係が加わった背景としては、市政形態のスリム化がおこなわれていたことが明らかになった。

1990年代後半から2000年代前半のこの期間は熊本市の景観行政が組織の規模を拡張している時期と言える。

1996(平成8)年には屋外広告物係が加わり、2000(平成12)年には開発指導第一係および第二係が加わった。これを機に熊本市の景観を考えるうえで屋外広告物と開発に関する業務が同じ部署で議論できるようになっている。このことから、広告物に関する業務や開発に関する業務との関係性を認識し、景観行政の影響力を高めていることがわかる。

2007(平成19)年に都市整備局と建設局との統合が行われ、都市建設局となり、都市建設局都市整備部開発景観課となる。

2000年代後半から現在にかけてこの期間は熊本市の景観行政における安定期であると言える。先述した期間に比べ、組織における構造の変化が少ない。所属している部の変化はあるが、開発景観課は変化していない。

(2) 組織の業務内容についての概要

表-5は組織の変遷とおこなわれていた業務について通時的に整理したものである。

1971(昭和46)年に創設された建設局管理部計画課調査係の業務内容としては①都市計画事業の調整に関する業務②都市計画審議会に関する業務③庶務とされている。1983(昭和58)年に建設局計画部都市計画課調査係は都市局計画部都市計画課調査係になるが、1986(昭和61)年まで業務内容の変化は見られない。

1987(昭和62)年に景観整備推進が加わり国土利用計画法に関する業務は同課開発指導係に委託されている。

表-4 都市局計画部都市計画課調査係の組織構成の変遷

年代	当時の組織
1971(S46)～1972(S47)	建設局管理部計画課調査係
1973(S48)～1974(S49)	建設局都市開発部計画課調査係
1975(S50)～1982(S57)	建設局計画部都市計画課調査係
1983(S58)～1991(H3)	都市局計画部都市計画課調査係
1992(H4)～1995(H7)	都市局計画部都市計画課景観整備室
1996(H8)～1999(H11)	都市整備局計画部景観整備課景観整備係
2000(H12)	都市整備局計画部都市整備指導課景観整備係
2001(H13)～2004(H15)	都市整備局開発部都市整備指導課景観整備係
2005(H17)～2006(H18)	都市整備局開発公園部開発景観課景観整備係
2007(H19)～2011(H23)	都市建設局都市整備部開発景観課景観整備係
2012(H24)～2015(H27)	都市建設局開発景観課景観整備係
2016(H28)～2017(H29)	都市建設局都市政策部開発景観課景観整備係

1991(平成3)年まで業務内容に変化は見られなかった。

1992(平成4)年に都市局計画部都市計画課景観整備室となると、業務内容も大きく変化が見られた。①都市景観の形成に係る指導および調整に関わる業務②都市景観の形成に係る啓発に関する業務③都市景観審議会に関すること④その他都市景観の形成に関する業務とされている。1995(平成7)年に景観整備係となると業務内容は一括され景観整備に関する業務と記されている。

1996(平成8)年に都市整備局計画部景観整備課景観整備係になると、業務内容は①景観整備に係る総合的企画および調整に関する業務②景観整備に係る調査および研究に関する業務③熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)と大きく変化した。

1999(平成11)年には都市景観審議会に関する業務が加えられている。

ここで業務内容の変遷についてまとめると、最も大きい変化は、1987(昭和62)年における都市景観整備推進業務の追加であると言える。1987(昭和62)年以前は業務内容に一貫性は見られず、主に都市計画事業の調整に関する業務と都市計画に係る調査を行なっている組織であり景観を専門とした業務は確認できなかった。また、1983(昭和58)年には都市局が新設されており、熊本市における景観整備の起源は都市局の新設であると推測できる。その後、1992(平成4)年に都市局計画部都市計画課景観整備室となると業務内容が全て景観に関する業務に変化している。その後、1999(平成11)年になると業務内容は現在のものとほぼ変わらない形になり、その後目立った変化は見られなかった。また業務内容は、組織構成の変化とともに変更されていた。

4. 熊本市の景観政策の変遷

本章では熊本市において行われた景観政策について注目する。また、これまでおこなわれてきた景観政策に関する取り組みについて表-6の通りに整理した。

(1) 景観政策の始まり

熊本市における最初の景観政策は1987(昭和62)年は旧計画であった⁹⁾。以下、旧計画の策定までの経緯について論じる。

旧計画によると旧計画の策定に向けた取り組みが始まったのは1984(昭和59)年であったとされている。1984(昭和59)年には当時の熊本市の景観に係る部局の職員で組織された都市景観問題事務連絡会の設置が行われ、都市景観現況写真展の開催、市政モニターアンケート調査もおこなわれており、当時の熊本市の景観について現状把握が行われていた。

1985(昭和60)年になると都市景観整備策定調査(現況編)が行われ、この調査では熊本市の都市景観の現況把握、景観資源・地区特性の整理、市民意識調査の実施がされていたとされており前年と同様に旧計画の策定に向けた調査を行っていた⁹⁾。またこの年には都市景観研究会の設置と都市景観問題研究班(ワーキンググループ)の設置も行われていた。都市景観研究会は熊本市の職員だけでなく専門家も交えて組織されており、熊本市の景観向上への基本理念を議論していた。熊本市のさまざまな課の主事と技師で構成された都市景観問題研究班は先述した都市景観研究会の下部組織であり、主に公共空間整備に関する指針の決定、先進都市の調査、現況写真集の編集を行っていた。

旧計画における調査について富士川氏は「調査は、地

表-5 組織の変遷と行われていた業務について

年号	組織の変遷	業務の変遷
1971(S46)	建設局管理部計画課調査係	都市計画事業の調整に関する業務 都市計画審議会に関する業務 庶務
1972(S47)	建設局管理部計画課調査係	都市計画事業の調整に関する業務 都市計画審議会に関する業務 都市計画法(昭和43年法律第100号)に基づく開発行為の規制 庶務
1973(S48)	建設局都市開発部計画課調査係	都市計画事業の調整に関する業務 都市計画審議会に関する業務 都市計画法(昭和43年法律第100号)に基づく開発行為の規制 部内事務の連絡調整に関する業務 庶務
1974(S49)	建設局都市開発部計画課調査係	部内事務の連絡調整に関する業務 庶務
1975(S50)～1976(S51)	建設局計画部都市計画課調査係	都市計画に係る調査
1977(S52)～1982(S57)	建設局計画部都市計画課調査係	都市計画に係る調査
1983(S58)～1986(S61)	都市局計画部都市計画課調査係	国土利用計画法に関する業務
1987(S62)	都市局計画部都市計画課調査係	都市景観整備推進 都市計画に係る調査
1988(S63)～1991(H3)	都市局計画部都市計画課調査係	都市景観整備推進 都市計画に係る調査 都市計画事業の調整に関する業務
1992(H4)～1994(H6)	都市局計画部都市計画課景観整備室	都市景観の形成に係る指導及び調整に関する業務 都市景観の形成に係る啓発に関する業務 都市景観審議会に関する業務 その他都市景観の形成に関する業務
1995(H7)	都市局計画部都市計画課景観整備室	景観整備に関すること
1996(H8)～1997(H9)	都市整備局計画部景観整備課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務
1998(H10)	都市整備局計画部景観整備課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務 庶務
1999(H11)	都市整備局計画部景観整備課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務
2000(H12)	都市整備局計画部都市整備指導課景観整備係	都市景観審議会に関する業務
2001(H13)～2003(H15)	都市整備局開発部都市整備指導課景観整備係	都市景観審議会に関する業務 庶務
2004(H16)	都市整備局開発部都市整備指導課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務 景観審議会(景観)に関する業務
2005(H17)～2006(H18)	都市整備局開発公園部開発景観課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 景観法(平成16年法律第110号)及び熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務 景観審議会(景観)に関する業務 庶務
2007(H19)	都市建設局都市整備部開発景観課景観整備係	部内事務の連絡調整に関する業務 景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 景観法(平成16年法律第110号)及び熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務 景観審議会(景観)に関する業務 庶務
2008(H20)	都市建設局都市整備部開発景観課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 景観法(平成16年法律第110号)及び熊本市都市景観条例(平成元年条例第40号)に関する業務 景観審議会(景観)に関する業務 庶務
2009(H21)～2011(H23)	都市建設局都市整備部開発景観課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 景観法(平成16年法律第110号)及び熊本市都市景観条例(平成21年条例第42号)に関する業務 景観審議会(景観)に関する業務 庶務
2012(H24)～2015(H27)	都市建設局開発景観課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 景観法(平成16年法律第110号)及び熊本市都市景観条例(平成21年条例第42号)に関する業務
2016(H28)～2017(H29)	都市建設局都市政策部開発景観課景観整備係	景観整備に係る総合的企画及び調整に関する業務 景観整備に係る調査及び研究に関する業務 景観法(平成16年法律第110号)及び熊本市都市景観条例(平成21年条例第42号)に関する業務 景観審議会(景観)に関する業務

表-6 おこなわれてきた景観政策に関する取り組みについて

年号	おこなった景観政策に関連する取り組み	年号	おこなった景観政策に関連する取り組み
1984(S59)	都市景観問題事務連絡会設置 都市景観現況写真展開催 市政モニターアンケート調査	2001(H13)	第21回都市景観審議会
1985(S60)	都市景観整備策定調査 都市景観問題研究班の設置 都市景観研究会の設置	2002(H14)	熊本市都市景観条例の改正
1986(S61)	都市景観基本計画（構想編）策定	2003(H15)	熊本市景観審議会条例の施行 第22回都市景観審議会 専門委員会（キューデングッドライフ熊本について）
1987(S62)	都市景観基本計画策定	2004(H16)	第1回熊本市景観審議会 第2回熊本市景観審議会 景観法制定
1989(H1)	熊本市都市景観条例施行 熊本市都市景観審議会発足	2005(H17)	景観法施行
1990(H2)	第1回都市景観審議会 第2回都市景観審議会 第3回都市景観審議会	2006(H18)	第3回熊本市景観審議会 第4回熊本市景観審議会 第5回熊本市景観審議会
1991(H3)	大規模建築物等届出制度始まる 熊本市都市景観条例の改正 第4回都市景観審議会 第5回都市景観審議会	2007(H19)	第6回熊本市景観審議会 第7回熊本市景観審議会 第8回熊本市景観審議会
1992(H4)	第7回都市景観審議会	2008(H20)	第9回熊本市景観審議会 第10回熊本市景観審議会 第11回熊本市景観審議会 第12回熊本市景観審議会 第13回熊本市景観審議会
1993(H5)	第8回都市景観審議会	2009(H21)	第14回熊本市景観審議会 熊本市景観条例が施行 熊本市景観計画の策定
1994(H6)	第9回都市景観審議会 第10回都市景観審議会 第11回都市景観審議会 専門委員会（九電跡地再開発計画について）	2010(H22)	第15回熊本市景観審議会
1995(H7)	第12回都市景観審議会	2011(H23)	第16回熊本市景観審議会 第17回熊本市景観審議会
1996(H8)	第13回都市景観審議会 第14回都市景観審議会	2012(H24)	第18回熊本市景観審議会 第19回熊本市景観審議会
1997(H9)	特定施設届出地区制度始まる 熊本市都市景観条例の改正 第15回都市景観審議会	2013(H25)	第20回熊本市景観審議会 第21回熊本市景観審議会
1998(H10)	第16回都市景観審議会 第17回都市景観審議会 第18回都市景観審議会	2014(H26)	第22回熊本市景観審議会
1999(H11)	第19回都市景観審議会 第1回専門委員会（高さの指針について） 第2回専門委員会（高さの指針について）	2016(H28)	熊本市景観条例の改正 第23回熊本市景観審議会
2000(H12)	第3回専門委員会（高さの指針について） 第20回都市景観審議会 大規模建築物制度に地区別配慮事項が加わる		

域別、テーマ別で行なっていた。テーマ別では広告物の調査をしたことを覚えている。当時、看板の大きさが大きすぎるなどの問題があり、あらゆる 広告物や看板の大きさを測り、看板率（その建物のどれくらいを看板が占めているか）などを実際に行政の方と現地に行き、行っていた。地域別の調査では水前寺地域などに行き、マンションなど景観の阻害要因について確認し、景観の構図について議論を行っていた。「景観の構図というのは、軸線の向き、周辺の環境などその地域の固有の景観のこと」「天守閣のからの見え方、天守閣 の見え方など一番議論した」と述べていた。このことから、熊本市

は、旧計画の策定に向けた調査を行った時点において熊本城の眺望が熊本市において一番重要であり、熊本市の景観整備における根幹を担うとした考えがあったということが明らかになった。また、富士川氏は「当時は行政とコンサルが同じ立場で議論でき、一体的であった」と述べており、当時の熊本市の活動について評価する意見が見られた

(2) 旧計画の策定

本項では、1986(昭和61)年に策定された旧計画(構想編)と1987(昭和62)年に策定された旧計画(計画編)それ

それぞれの概要について説明する。

旧計画の策定に向けた熊本市の動きについて、豊永氏は、「当時の旧景観計画のイメージとしては神戸市の条例で規制を行う景観行政と横浜市のランドデザインの要素の二つを混ぜたオリジナルのものである」「旧計画の策定にあたり、「民間の規制」「民間の誘導」「行政の自発的なまちづくり」の三つの要素が噛み合わないと景観整備ができないと考えていた」と述べた。神戸市と横浜市は景観整備において先進的な取り組みをしていたとされており⁸⁾、神戸市は1978(昭和53)年に日本で初の景観条例となる神戸市都市景観条例を施行し、横浜市は1971(昭和46)年に都市デザイン室を設置し、条例は設けずランドデザインを作って景観行政を行っていた。熊本市景観基本計画の考え方は、景観整備について先進的な2都市であるが、全く内容が異なったものを参考にし、融合させて作られたことが明らかになった。

旧計画は1985(昭和60)年に行われた調査を踏まえ、2カ年に渡って作成していくとされている。1986(昭和61)年に策定された旧計画(構想編)は行われた調査を踏まえて抽出された景観資源に基づいて、熊本市の持っている都市景観の特性とそれを支える要素を確認し、市民と行政が目標とすべき都市景観形成の方向性と形成のための指針を明らかにしている⁹⁾。また、旧計画(構想編)は都市景観ガイドプランと誘導計画によって構成されている。(図-1)

都市景観ガイドプランとは都市全体の景観形成のあり方を示すものであり、都市景観形成の基本的方向と都市景観形成の基本方針によって構成されている。都市景観形成の基本的方向の内容は都市景観形成のテーマと都市景観形成の目標が定められている。都市景観形成のテーマは「美しく活力のある森の都 くまもと」と設定されており、都市景観形成の目標は①歴史に育まれた熊本らしさを構成している象徴的な場所の保存、活用②21世紀をめざす活力ある熊本らしさの想像③市民の文化性にささえられた美しい都市景観の想像④市民と共に魅力あふれる地域環境の育成と設定されている。都市景観形成の基本的方針では広域な市域について一律の計画策定が困難なことから、当時の市街地計画にも見られるような市域のゾーニングを行っており、その調査から明らかになった熊本の特性である「シンボル空間」「地域空間」「自然空間」とされている。

誘導計画は、都市景観ガイドプランを実現化していく手立てを示すものである。前述した都市景観基本方針で定めた、ゾーニングされた空間の特性に沿った景観形成の方針を計画的に実現化していく、より具体的な部門計画を、整備を中心としたガイドプランとシステムを基本にした行動プランにまたがる地区景観ガイドプラン、公共空間ガイドプラン、市民活動推進ガイドプラン3つの

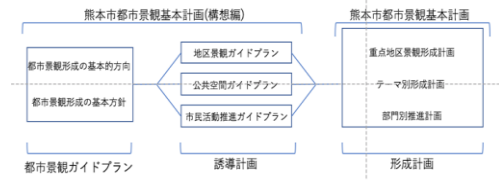


図-1 熊本市都市景観基本計画の構成

誘導方策をまとめている。

1987(昭和62)年に策定された旧計画(計画編)は構想編で明らかにした方向に従い、具体的な対象地区に対する都市景観形成のための基準や、施策として展開していくための計画を策定し、実現化へ向けて、組織や制度の運用のあり方を検討していくものである。図-1で示す通り、形成計画で構成されているが、構想編の内容であった都市景観ガイドプランの都市景観形成の基本方針をより具体的に示しており、変化が見られた。新たに基本方針として①景観核の整備②景観軸の整備③眺望景観の整備④背景景観の継承が設定されている。

形成計画は重点地区景観形成計画、公共空間の景観整備を中心とした地区景観形成の推進方策、市民活動の支援による景観形成運動の推進方策の3部で構成されている。

旧計画の内容については、豊永氏は、「重点地区までにしか力が入っていない」「竜田山と金峰山も重点地区の候補だった」と述べており、策定までに時間が不足していたことおよび竜田山と金峰山が重点地区となる考えがあったことが明らかになった。また、富士川氏は「計画編を作った時に構想編を用いたが、正式に引き継ぎ作業は行われていない」と述べており、コンサルタント間における連携の不足について指摘していた。

(3) 熊本市景観条例の施行

1989(平成元年)に熊本市は自主条例である熊本市都市景観条例を施行した。

熊本市の熊本市都市景観条例検討時の背景について豊永氏は、「条例が民間だけの話になることは避けたかった」「当時は強制力がなかったが、怪しいものができたら審議会に諮るつもりだった」「当事者としては高さ規制の効果については期待していなかった」「当時、設計事務所関係の方から反発を受けた」「同じ都市計画課でも条例について厳しすぎるという声も挙がっていた」と述べており、熊本市都市景観条例の検討時にあたり、高さ規制の効果について当初疑っていたが、行政内と民間から規制力が強すぎるといった指摘があったことが明らかになった。また、富士川氏は、「届出制にすることでデータをストックすることができ、またフィードバックすることで新しいものを作る際の参考にすることができ、それが行政と民間の対話になり、その過程を繰り返すことで熊本にいい景観が作れるはずであると当時は考

えていた」と述べており、熊本市は規制を強めることを求めているのではなく、民間と対話する場を設けようとしていたことが明らかになった。

以下、概要について説明する。熊本市都市景観条例は①総則②景観形成地区③特定施設届出地区制度④大規模建築物等の届出制度⑤景観形成建造物等⑥市民参加の景観形成⑦顕彰、助成等⑧雑則⑨罰則で構成されている。②景観形成地区と⑥市民参加の景観形成といった内容は旧計画の内容と変わらないが、③特定施設届出地区と④大規模建築物等の届出制度、⑤景観形成建造物等、⑦顕彰、助成等といった内容は熊本市都市景観条例で新しく設けられた。

熊本市の熊本市都市景観条例策定後の活動における背景について、宮本氏は「平成元年の条例はあくまで「届出をしましょう」と促しているものであって、指針が出て、初めて協議の場が設けられた」と述べており、熊本市都市景観条例施行当時の大規模建築物届出制度は、規制力がなかったことが明らかになった。その後、大規模建築物届出制度において地域別考慮事項を加えるが、その効果については「平成17年頃には指針の意義を理解していない人が現れてくる。色彩については従ってくれたが、高さは従ってもらえなかった。また協議の場ですら設けてもらえないケースもあった」と述べており、2005(平成17)年には条例の効果について限界が見え始めてきたことが明らかになった。また、宮本氏は「平成19年に水前寺のショッピングセンター跡地に建てられた大規模建築について(写真-7)市議会で話題が上がり、条例の見直しについて指摘されたのが現景観計画の動きが始まるきっかけとなり、市民アンケートが実施された」と述べており、熊本市が新計画の策定および熊本市景観条例の施行に向けた動きに繋がっていったことが明らかになった。

(4) 審議会での議論

都市景観審議会が行なった議題について表-7にまとめた¹⁰⁾。都市景観審議会は1989(平成1)年に設置され、その後2003(平成15)年まで活動が行われており、この期間は都市景観審議会の活動を中心に行われていた。議論の内容としては主に大規模建築物等の届出制度における地域特別指針の運用についてであった。

第2回から第5回では、大規模建築物等届出制度の議論があり、1991(平成3)年、都市景観条例の改正が行われ、大規模建築物等の届出制度は始まったとされている。都市景観条例の施行 当時にも大規模建築物等届出制度は存在していたとされているが、議論された内容が反映されていることから、大規模建築物等の届出制度が本格的な運用が始まりだしたのは1991(平成3)年であると考えられる。また、運用を始めるにあたり、熊本城周辺地域

特別指針については、消極的な表現をするのか積極的な表現をするのかといった議論があり、積極的な表現を選択し、「地域内の建築物等の高さは、熊本城本丸の石垣の高さを超えないこと」と表記された。

第7回、第8回都市景観審議会では、ともに高さに関する議論が行われている。第9回都市景観審議会では、指針の運用については、「京町台は海拔が高いので、ある程度高さ規制の基準(海拔55m)を考慮せざるを得ない」といった意見が見られ、弾力的運用の議論がされている。その後の都市審議会も熊本城の高さを基準にした高さ制限に関する議論が行われており、「地区別に海拔50mの規制の運用の色分けが必要」「高さの評価基準を定めるべき」といったような弾力的運用や規制の強化などの指摘がされている。

2004(平成16)年に都市景観審議会から景観審議会に名前を変え、第1回目がおこなわれた。議題について表-8にまとめた¹¹⁾。景観審議会でも、熊本城を基準にした高さ制限を基本とした議論が進められ、第7回景観審議会から新しい景観計画の策定に関する議論が始まり、その後の審議会でも主な議題となっている。

(5) 新計画と熊本市景観条例

2009(平成21)年熊本市景観条例の施行および新計画の策定がおこなわれた。新計画については、熊本市がこれ

表-7 都市景観審議会が行なった議題について

都市景観審議会(H12-H15)	
開催日	題材
第1回(H12年2月)	都市景観基本計画、都市景観条例説明
第2回(H12年9月)	都市景観条例施行規則案、大規模建築物等景観形成指針案について
第3回(H12年11月)	現地調査
第4回(H13年1月)	都市景観条例施行規則案 大規模建築物等景観形成指針案について(一般指針、地域別指針-建築物の高さ)
第5回(H13年2月)	大規模建築物等景観形成指針案について(地域特別指針-建築物の形態、水前寺・江津湖)
第7回(H14年7月)	大規模建築物等の届出状況と指導状況 改善事例報告 地域特別指針に適合しない建築計画(0生命ビル)の取り扱い 指針による容積損失の研究報告
第8回(H15年2月)	都市デザイン調査中間報告 景観形成地区指定について 景観形成建造物の指定について 大規模建築物指導報告 専門委員の設置について
第9回(H16年2月)	大規模建築物指導報告(京町共同住宅2棟、水前寺3棟) まちづくり協議会認定について イルミネーションについて
第10回(H16年11月)	九州電力熊本支店跡地再開発計画について
専門委員会(H16年11月)	九州電力熊本支店跡地再開発計画について
第11回(H16年12月)	九州電力熊本支店跡地再開発計画について
第12回(H17年11月)	手取本町市街地再開発について
第13回(H18年4月)	手取本町市街地再開発について
第14回(H18年5月)	手取本町市街地再開発についての意見書 藤崎宮前駅ビル新築計画について
第15回(H19年5月)	特定施設届出地区の指定 景観形成指針について
第16回(H10年2月)	上通りA地区第一種市街地再開発事業について
第17回(H10年3月)	上通りA地区第一種市街地再開発事業について
第18回(H10年4月)	上通りA地区第一種市街地再開発事業について
第19回(H11年1月)	景観形成建造物の指定について(旧第一銀行熊本支店) 大規模建築物等届出の報告
専門委員会(H11年6月)	熊本城周辺地域の指針について
専門委員会(H11年12月)	熊本城周辺地域の指針について
専門委員会(H12年4月)	熊本城周辺地域の指針について
第20回(H12年7月)	熊本城周辺地域特別指針一部変更
第21回(H13年10月)	景観形成建造物の指定
第22回(H15年1月)	キューデングッドライフ熊本、審議会の統合
専門委員会(H15年1月)	キューデングッドライフ熊本について

まで実践してきた景観行政を基盤に、熊本らしい景観の形成を推進するための基本的な方針および景観形成のための具体的な制限(景観形成の基準)を明らかにしたものである。以下、概要について説明する。

新計画の構成は第2章で示した通りである。熊本市がめざす景観形成については基本的な考え方の体型は以下の通りである。理念は「水と緑と歴史が育む賑わいと活力が湧く くまもとの景観づくり」としており、目標は①熊本らしさを印象付ける重要な場所での「眺望景観づくり」②市民の文化性、活力が感じられる「沿道景観づくり」③個性と愛着あふれる「地域景観づくり」④多様な主体が参画する「協同の景観づくり」となっている。基本方針は目標に対応する形で設定された。以上のことを踏まえて、5つのゾーンと2つの軸にゾーニングを行い、その中でも重点的に景観形成を推進する地域として6つの地域を重点地域、特定施設届出地区および熊本空港周辺景観形成地区を設定し、それぞれに景観形成方針を定めた。計画の第3種では、大規模建築物等の届出制度および特定施設届出地区、景観形成地区についての説明がされている。第4章では、景観法において可能となった景観重要建造物、景観重要樹木の指定について説明されている。また、熊本市都市景観条例によって指定された景観形成建造物の指定制度とは指定要件や保全のための規制方法が異なるため、景観重要建造物を補完する制度として継続をおこなうとしている。第5章では、屋外広告物に関する行為の制限の方針と基準について説明がされている。第6章・第7章の内容は、景観法に基づいた制度であるが、本計画ではほとんど内容について書かれていない。第8章の市民との協働については、景観形成における市民の役割と行政の役割を示し、協働による景観形成メニューについて挙げている。

新計画の内容について、宮本氏は「委員の選定については各課から選定し、総合的なものとなるようにしていたが、それでも意見が出なかった」「旧景観計画策定時は、理想に燃えていたに違いないが、マンションの問題などで徐々に現実を見てしまい、現計画は今の形となっていった」と述べており、新計画の策定に向けて、行政内では総合的な議論を目指したができなかったこと、規制の難しさと直面していたことが明らかになった。また、宮本氏は、新計画の策定に向けた議論について、「現計画の「地域計画」という項目については当時、時間がなくて力を入れることができなかった」「熊本駅、電車通り、白川についても基準を作ろうとしたが時間がなかった」「現計画は最後まで詰め切れなかった」と時間不足であったことが明らかになった。熊本市景観条例については、熊本市都市景観条例が改正され、施行された。景観法に基づいた景観条例となり、大規模建築物等の届出制度について、基準の数値化および

表-8 景観審議会の議題について

開催日	題材
第1回(H15年10月)	都市景観条例の概要説明、屋外広告物条例の概要説明、
第2回(H16年11月)	花峰館の景観形成建造物認定について 屋外広告物条例の改正について バスや市電の広告について
第3回(H18年1月)	広告物の総量規制基準を超える許可ガイドラインについて 屋外広告物の特例許可について 車椅子対応路線バスの窓ステッカー広告について
第4回(H18年3月)	フローレンス五福グランドアークについて
第5回(H18年6月)	幸島町のホテル及びオフィス棟について 練兵町のマンションについて 屋外広告物の特例許可について
第6回(H19年3月)	景観形成建造物の指定について 水前寺地域の共同住宅(色彩計画)について
第7回(H19年11月)	景観計画の策定について 屋外広告物の特例許可について
第8回(H19年12月)	景観計画の策定について(市民アンケート調査について、現況調査について)
第9回(H20年2月)	特定施設届出地区の指定について 景観計画の策定について(継続審議分) 景観計画策定方針(素案)について
第10回(H20年3月)	景観計画策定について(計画内容の検討方針)について
第11回(H20年8月)	富合町合併に伴う都市景観条例に基づく諮問事項
第12回(H20年10月)	熊本市景観形成建造物の指定について 景観法に基づく景観計画に伴う基本事項
第13回(H20年12月)	熊本市景観計画(案)について 鍛冶屋町共同住宅新築工事について
第14回(H21年2月)	熊本市都市景観条例及び同施行規則改正案について 熊本市屋外広告物条例及び同施行規則改正案について
第15回(H21年2月)	景観法に基づく景観重要建造物の指定について 城南町及び植木町合併に伴う熊本市景観計画の変更について 禁止地域の指定について 城南町及び植木町合併に伴う屋外広告物の規制について 新幹線沿線の屋外広告物の規制について(対象路線の状況と規制案について、既存不適合の特例許可について)
第16回(H21年1月)	景観条例第16条に基づく景観形成建造物の指定について 屋外広告物規制区域の変更について 新町・吉町地区の町並みづくり事業の取り組みについて
第17回(H21年2月)	屋外広告物条例に基づく規制区域の変更について
第18回(H21年5月)	花畑地区の建築計画について
第19回(H21年11月)	景観重要建造物及び景観形成建造物の指定について 屋外広告物の基準の検討について 熊本城の眺望保全の取り組みについて
第20回(H21年11月)	NHK熊本放送会館の建築計画について
第21回(H21年12月)	桜町地区再開発事業について
第22回(H21年6月)	技術的助言を踏まえたNHK熊本放送会館の建築計画について
第23回(H21年3月)	屋外広告物条例に基づく規制区域の変更について

色彩基準の導入、地区区分の明確化がおこなわれ大きく変化した。基準の数値化については、熊本城特別地区については、「海拔 50m(熊本城本丸の石垣の高さ)を超えないこと」と記され、京町台地地区については「海拔 63mを超えないこと」一般地区については「海拔 55m(本妙寺などから中心市街地を眺望した場合に、熊本城周辺の樹木の緑がつくる線)を超えないこと」となっている。また、本条例より、法に基づいた氏名公表制度が用いられ、景観審議会の指導に従わないものへの氏名公表がおこなわれるようになった。

熊本市景観条例の内容について、宮本氏は、「高さの規制については高度地区の導入をしたかったが、都市計画法の領域であり、横との連携が難しく実現はできなかった」「色彩やデザインについては景観法により規制ができるようになったが、高さについてはできなかった」「景観地区の設定についても都市計画の領域に当たり、策定までに2年と時間がなかったため実現はできなかった」と述べており、更なる規制力の強化について構想されていたが、時間や連携不足も有り、できなかったことが明らかになった。

その後の景観審議会では、再開発やNHKの建造物が議

題に挙がり、高さに関する議論だけでなく、色彩などの議論も活発に行われている。

5. 景観計画の比較分析

(1) 旧景観計画

2章で述べたように、この重点地域は旧計画の半分を占めるほど計画において大切なものである。また、その中で半分のページを占める熊本城は熊本市の景観において最も重要な要素の1つだといえる。重点地域は熊本城周辺地域だけでなく水前寺江津湖周辺地域、電車通り沿線地域、白川沿線地域の4つが設定されている。第2章の構成を見ていくと、計画の概要が書かれてある(表-9)。まず計画の意味とねらいの部分で都市景観ガイドにそって都市全域の景観向上を図り、都市をイメージづける個性的な景観を創造していく必要があると述べられている。また、熊本らしさを演出するために、景観上重要だと思われる地域を選定していく必要があると述べられている。これらは市民の景観への関心を高め、自発的、継続的な景観形成へとつなげていくことをねらいとしている。景観上重要だと思われる地域として選ばれたものが重点地域となっており、第1章の基本方針で論じられていた景観核から熊本城周辺と水前寺江津湖周辺地域が選定され、景観軸から電車通り沿線地域と白川沿線地域が選ばれている。熊本城周辺地域と水前寺江津湖周辺地域は、それぞれ11個と5個の詳しい地区に分けられている。

計画の内容を見ていくと、はじめの2つは全体計画と地域別計画に分けられている。全体計画では、範囲が地図を用いて示され、地域全体の景観形成指針が定められ、テーマに基づく景観核・景観軸の整備指針および眺望景観の整備指針が設けられている。次に地域別計画では、細かく分けられた地区別に景観形成の方針を示している。後の2つの重点地域は、同様に全体計画と地区計画に分けられる。地区計画は沿線の中からある一定の区域を選び、その区域のみの方策が示されている。電車通り沿線地域は大甲橋ー辛島町ー日銀前通り、白川沿線地域は子飼橋ー白川橋の区域となっている。

(2) 新景観計画

重点地域についての記述があるのは第2章と第3章である。その構成を表-10に示し、細詳を以下に述べる。

第2章のはじめに景観の全体像で設定された5つのゾーンと2つの軸の景観形成方針について記述がある。ゾーンには、都市型居住景観形成ゾーン(中心部)、都市近郊型居住景観形成ゾーン(周辺部)、郊外型居住景観形成ゾーン(郊外部)、田園景観・既存集落景観保全ゾーン、自然環境景観保全ゾーンがある。軸には、沿道景観形成軸、

表-9 旧計画の重点地域の構成

第2章	重点地域景観形成計画
●	計画の概要
[1]	熊本城周辺地域
(1)	全体計画
1)	範囲
2)	景観形成の基本方針
3)	活力と風格のある沿道計画
4)	歴史とロマンのみちづくり計画
5)	歴史と自然の眺望計画
(2)	地区別計画
1)	地区区分及び地区特性
2)	地区別景観形成のテーマ
3)	地区別景観形成計画
	A 熊本城公園地区
	B 古町地区
	C 新町地区
	D 上熊本地区
	E 京町・内坪井地区
	F 坪井・子飼地区
	G 白川公園地区
	H 上通・下通地区
	I 山崎・紺屋今町地区
	J 桜町地区
	K J R 沿線地区
[2]	水前寺江津湖周辺地域
(1)	全体計画
1)	範囲
2)	景観形成の基本方針
3)	自然と文化の沿道計画
4)	水辺と木陰のみちづくり計画
5)	広がりのある水と緑の眺望計画
(2)	地区別計画
1)	地区区分及び地区特性
2)	地区別景観形成のテーマ
3)	地区別景観形成計画
	A 水前寺公園周辺地区
	B 江津湖周辺地区
	C 市立体育館、県立図書館周辺地区
	D 県庁・競技場周辺地区
	E 錦ヶ丘・健軍地区
[3]	電車通り沿線地域
(1)	全体計画
(2)	地区計画
[4]	白川沿線地域
(1)	全体計画
(2)	地区計画

表-10 新計画の重点地域の構成

第2章	良好な景観の形成に関する方針
1.	ゾーンと軸の景観形成方針
2.	重点地域の景観形成方針
3.	特定施設届出地区の景観形成方針
第3章	良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項
1.	大規模行為届出
2.	特定施設届出地区
3.	景観形成地区

水辺景観形成軸があり、それぞれの特性に合わせた方針が設定されている。次に重点地域の方針が記述されている。新計画では、熊本城周辺地域と水前寺周辺地域、江

津湖周辺地域、熊本駅周辺地域、電車通沿線地域、白川沿線地域の6つが選ばれている。熊本駅が選ばれたのは、九州新幹線鹿児島ルート開業が契機となっている。最後に特定施設届出地区の景観形成方針について記述されている。ここでいう特定施設とは、幹線道路に立地する店舗やガソリンスタンド・飲食店等の沿道施設のことと定義されている。

第3章は第1節が大規模行為届出、第2節特定施設届出地区、第3節景観形成地区となっている。重点地域についての記述があるのは大規模行為届出の節であり、景観形成基準が設定されている、この章のおよそ半分を占めている。この節の景観形成基準では、位置・高さ、形態、色彩・材料、敷地の緑化の4つの項目でそれぞれ基準が設定されている。第2節では、18の道路が特定施設届出地区になっている。次の第3節では景観形成地区について説明がされ、熊本空港周辺が指定されている。当時、計画策定を担当していた宮本氏によると、これは元々県の計画で、県の要請で急遽載せることになったそうだ。

(3) 重点地域の比較

2つの計画の相違を生む最も大きな要因は、法的根拠を持っているかどうかであろう。新計画は景観法が施行された後に作られたものであるため法定景観計画である。そのため、高さや位置、色彩、材料の明確な記述がされている。また、重点地域だけでなく景観重要建造物や景観重要樹木、屋外広告物、などのさまざまな計画が盛り込まれている。

次に、2つの重点地域の計画を見ていく。旧計画の各重点地域の全体計画を表-11に、熊本城周辺地域と水前寺江津湖周辺地域の地域別計画と、電車通り沿線地区と白川沿線地域の地区計画の部分を表-12にまとめた。全体計画は、地域全体の景観形成指針の部分を抜き出し、地域全体の整備指針と、整備対象、留意点でまとめた。

地域別計画は、基本方針、景観形成に向けての課題、モデル地区の特性、整備計画の部分を抽出した。それぞれの地区で“熊本城の見える道空間や広場の創造”、“水辺景観に配慮した遊歩道とサイクリング道路の整備”、“広幅員の道路を活かした眺望景観の確保”、“水辺のアプローチと河川沿いの遊歩道の整備”といったようにその場所の特性にあった計画がされている。

また、地域別計画では、“厩橋、行幸橋等の橋詰や、清爽園入口付近の修景をおこない、熊本城の玄関口にふさわしい雰囲気をつくり出す”や、“県立図書館、市総合体育館隣接地区の街路整備を推進し、公共空間のつながりに配慮したわかりやすく快適な散策道路をつくる”といったように、より具体的な場所を示し、細かい整備計画が立てられている。一方、新計画を見てみると、高さや位置、色彩、材料などで分類され、景観形成基準が立

てられている。地域ごとに大きな違いが見られず、色彩の部分ではほとんどが同じ内容である。

計画において何を大切にすることが異なっていたため、このような違いがみられたと考えられる。計画の内容を見てみると、旧計画は規制することよりも整備・形成することに重きを置いているため、それぞれの地域に個性

表-11 旧計画の全体計画

熊本城周辺地域	
基本方針	指針
	<ul style="list-style-type: none"> ・ ゆったりと歩いた歩行者空間が確保されたわかりやすい街路空間の整備 ・ 多くの人々が集まり交流できる魅力ある商業、文化ゾーンの形成 ・ 貴重な自然環境に触れ、しきを演出して見せる場の創造 ・ 緑と水を活かした地方中枢都市の風格あるまちなみの創造 ・ 熊本城の見える道空間や広場の創造 ・ 熊本城と呼応しあうような新たなシンボル性の創出 ・ 歴史的資源の保全・活用
	対象
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域への導入路 ・ 熊本城への導入路 ・ 熊本城を見渡すオープンスペース ・ 熊本城境界に存在する特色ある景観資源のネットワークルート
	留意点
	<ul style="list-style-type: none"> ・ わかりやすさ ・ 個性 ・ 美しさ
水前寺江津湖周辺地域	
基本方針	指針
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水と緑のネットワークの形成 ・ 建物も含めて景観的に配慮した、一体的なゆとりあるレクリエーション、スポーツカルチャーゾーンの形成 ・ 貴重な水と緑の自然環境の保全、育成と四季の演出 ・ 湧水地点の保全と積極的活用 ・ 親水性の向上 ・ 水前寺公園、江津湖のオープンスペースを生かした眺望景観の確保 ・ 市街地の一つの核としての風格ある道路景観の創造 ・ 水辺景観に配慮した遊歩道とサイクリング道路の整備 ・ イベントの場としての活用
	対象
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域への導入路 ・ 水前寺公園、江津湖への導入路 ・ 水前寺公園、江津湖からの眺望 ・ 水前寺公園、江津湖境界に存在する緑と水を中心とした景観資源のネットワークルート
	留意点
	<ul style="list-style-type: none"> ・ わかりやすさ ・ 個性 ・ 美しさ
電車通り沿線地域	
基本方針	指針
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 魅力と風格のある街並み景観の形成 ・ 電車通りを中心とした道路交通網の整備 ・ 交差点のランドマークとしての演出 ・ 広幅員の道路を生かした眺望景観の確保 ・ 景観に配慮した市電や電停のデザイン
	対象
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 車道及び歩道の路面 ・ 路上施設、整備 ・ 沿道施設及びその付属物 ・ 沿道の空地や駐車場等
	留意点
白川沿線地域	
基本方針	指針
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水辺景観をひきしめる変化のある水上景観の創造 ・ 水上のオープンな空間を生かした眺望景観の確保 ・ 水辺のアプローチと河川沿いの遊歩道の整備 ・ 水辺空間と建築物の調和（水辺に顔を向けた建築のデザイン） ・ 催し物や水辺の自然を生かした四季の演出
	対象
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 橋 ・ 河岸の植栽、建築物 ・ 河川敷、護岸
	留意点

が見られる。新計画は主に規制しかおこなわれておらず、その対象は限られたものとなるため、地域ごとに変化が見られない。旧計画では、“文学の香り豊かな思索の道「漱石の道」、城下町時代を偲ばせる歴史探訪の道「清正の道」を整備する”や、“街灯、案内標識等路上施設、街路樹等の一体的整備を進め、整然とわかりやすい街並みを形成する”といったように新しく整備し、今あるものを新しくしていこうとする計画がされている。実際に「整備」、「形成」といった単語が多く使われ、それに対し規制するような単語は見られない。新計画は旧計画に対し、整備という言葉は一切見られず、“海拔50m(熊本城本丸の石垣の高さ)を超えないこと”や、“建築物等は、地域の雰囲気や損なわない、全体を統一感のある形態意匠となるように配慮すること”、“対比効果の大きい色彩(色相・明度・彩度)の組み合わせは避けるように努めること”など、主に規制しかおこなわれていない。旧計画では整備を中心に、新計画では規制のみをおこなう。これが重点地域の計画で最も異なる点である。

6. 結論

組織の構成については、景観行政の基礎ができる時期、組織規模の拡大期、安定期と大きく3つに分けられることが明らかになった。また、組織の業務内容については、1987年(昭和62年)における都市景観整備推進業務の追加がその後の業務内容大きな変化をもたらしたことが明らかになった。

景観政策については、熊本市における景観行政の中心には熊本城周辺地区における高さ規制が存在していたことが明らかになった。また、旧計画ではランドデザインの要素が大きいものであり、それを実現しようとする最低限の規制をしていたが、整備を中心としたものになった。審議会での議論において、規制の強化などが指摘され、2009年に策定された新計画は、内容自体は規制の色が強く、同年において施行された熊本市景観条例と内容が変わらないようなものになっていたことが明らかになった。

またヒアリングから、熊本市の景観行政の背景には、常に熊本城の眺望を守りたいという理想に向けた動きがあり、そのために、規制の強化を行ってきた結果、現実的な計画になってしまったことが明らかになった。また、旧計画の策定時に、決めていた審議会の役割も徐々に変化していき、今では議論ではなく指導だけを行う場となっていることが明らかになり、熊本市は現在、景観に対しての意識というものが薄れていっている状態にある。

景観計画の比較から、法定景観計画であるかどうかを前提とし、重点地域となっている地域や計画の内容の違いなどから、旧計画では主に整備・形成を、新計画では

規制のみをおこなっている。このことから、理想的な計画から現実的な計画に変化したことが明らかになった。

7. おわりに

熊本市の景観行政の全体像として、景観行政が始まって現在に至るまで熊本市において熊本城の景観の保全が根幹を担っており、旧計画策定時から大規模建築物届出制度における地域別考慮事項の追加が行われた時期が景観行政の活動が一番活発であったことが言える。さらに、景観計画から分かるように、規制を行う業務に偏ってしまっていることが言える。

熊本城が大きな損壊を受けた今、熊本市の景観行政は重要な岐路に立たされていると言える。審議会の取り組みも今では、対話の場を設けるといった本来の役割を果たしているとは言えず、活動をより活発化するべきである。また、新計画の策定から、間も無く10年が経とうとしており、市民が求めるものも変化してきていると考えられる。規制だけではなく、整備を中心とした旧計画に一度立ち返り、整備と規制のバランスを大切にしたい新しい景観計画を策定する動きが今、必要となってきている。

参考文献

- 1) 室田昌子: 景観法に基づく景観計画における建築物等の景観形成基準に関する考察-神奈川県景観行政団体を対象として-都市計画論文集, pp.655-660, 2008.
- 2) 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-都市計画論文集, pp.349-354, 2002.
- 3) 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, No43-3, 2008.
- 4) 松井大輔: 自主条例から移行した法定景観計画における制度内容の進捗状況と課題-全国における景観計画の運用実態に着目して-都市計画論文集, No44-3, 2009.
- 5) 熊本市: 熊本市都市景観基本計画: 熊本市: pp.101: 1988年
- 6) 熊本市: 熊本市景観計画: 2010年
- 7) 熊本市: 昭和43年度-平成28年度: 熊本市組織: 熊本市: 1968年-2016年
- 8) 日本建築学会: 景観まちづくり: 丸善株式会社: pp. 2: 2005年
- 9) 熊本市: 熊本市都市景観基本計画(構想編): 熊本市: pp.2: 1987年
- 10) 熊本市: 都市景観審議会(審議概要): 熊本市: pp.1-6
- 11) 熊本市: 第一回-第二十三回景観審議会意見議事録: 熊本市: 2003年