

近江八幡市における景観法に基づく景観計画の 策定プロセスと運用実態に関する研究

加瀬 靖子¹・横内 憲久²・岡田 智秀³

¹正会員 修士(工) 千葉市役所(〒260-8722 千葉県千葉市中央区千葉港1番1号)
E-mail:yasuko-kase@city.chiba.jp

²正会員 博士(工) 日本大学教授 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 博士(工) 日本大学専任講師 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策定の機運が高まっている。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」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、計画施行1年後の運用実態より実効性を捉え、策定プロセスを検証することとする。

Key Words : Landscape Act, Landscape Planning, “SUIGO-FUKEI Plan”, Omi-Hachiman City

1. 研究背景および目的

わが国において景観形成のあり方を初めて法的に位置づけた景観法が2004年12月に施行され、それから早2年が経過した。こうした法的枠組みの整備を契機として、全国各地の地方公共団体において景観法に基づく景観計画⁽¹⁾策定の機運が高まっている⁽²⁾。

このような機運の高まりは大いに歓迎すべきと考えるが、景観計画が真に景観形成の羅針盤として発現するためには、まず、その策定に際し景観形成の目標像を市民とともに共有し⁽¹⁾、規制に対する合意形成を図るといった計画策定プロセスが重要となろう。しかし、この策定プロセスについて、国土交通省は景観計画の策定手続を示してはいるものの、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⁽²⁾(図-1)。

これに対して多くの地方公共団体は、そのプロセスの具体的な取り組みを模索している段階にあることから、景観計画策定の先進事例の運用実態をふまえた策定プロセスや課題点を導き出すことは、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になると考えられる。

そこで本研究では、景観計画策定事例を対象に、その

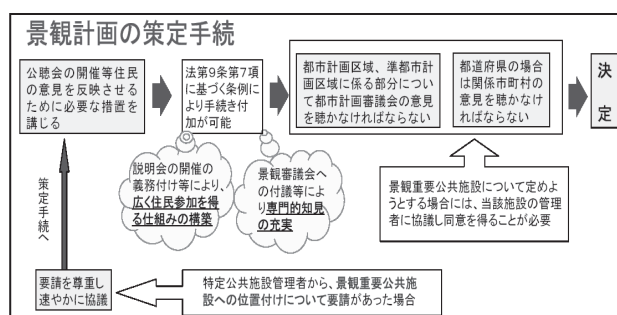


図-1 国土交通省の示す景観計画の策定プロセス(文献2より抜粋)

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短期的な運用実態より景観計画の実効性と課題点を分析することを目的とする。

なお、本研究が対象とする事例は、景観法に基づく景観計画を全国で初めて2005年7月29日に策定し、同年9月1日に施行した滋賀県近江八幡市の「水郷風景計画」(以下「風景計画」)を調査対象とする(図-2)。この「風景計画」は、琵琶湖八景「春色安土・八幡の水郷」とうたわれる西の湖を含む水郷地帯を中心とした1566ha(世帯数約1500戸、人口約4800人)を計画区域としており(写真-1)、区域内の約9割を市街化調整区域が占める。また、かつて市の産業基盤であったヨシが現在も繁茂する等、地域の生業を色濃く残す地域である。

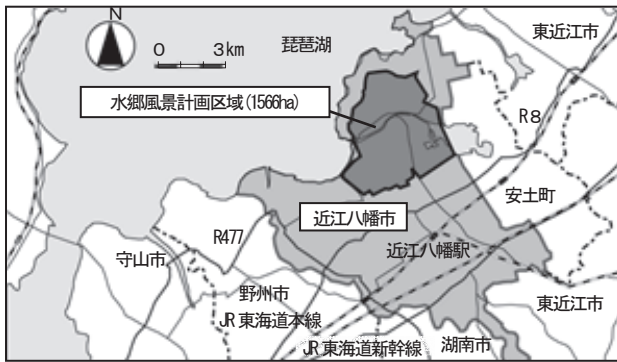


図-2 調査対象地



写真-1 「風景計画」計画区域の現状

2. 先行研究の整理と本研究の位置づけ

景観施策における策定プロセスに着目した先行研究として、都市景観・歴史的町並み・文化的景観形成の景観条例の策定経緯を計画参画者の観点から明らかにした研究^{3)~5)}がある。また、景観施策の運用に関する研究として、都市景観・歴史的町並み・既成市街地を対象に建築デザイン誘導制度の運用実態を分析した研究^{6)~11)}や景観施策において景観アドバイザーを活用した届出制度の運用実態と課題を示した研究¹²⁾¹³⁾等がある。

これらに対して、本研究の特徴は、わが国で初めての景観法制度に基づく景観計画の策定プロセスとその特徴を捉えている点、また、景観計画施行後の空間的変化を通じてその実効性の観点から課題を捉えている点にある。

3. 研究方法

本研究では、わが国初の景観法に基づく景観計画策定プロセスと策定後1年という短期的運用実態を把握するため、以下の3つの研究項目を設定した。

(1)「風景計画」の策定プロセスの把握

表-1①に示す調査^{14)~21)}より、景観行政団体⁽³⁾に至るまでの経緯と組織編成を捉え(4章)、それら組織を中心とした「風景計画」の策定プロセスを明らかにする(5章)。

表-1 調査概要

①「風景計画」の策定プロセスの把握			
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、9月29日	
調査対象	・風景づくり委員会議事録 ・近江八幡市都市計画審議会会議録 ・「風景計画」策定委員会資料 ・まちづくり関連の資料	・近江八幡市建設部 風景づくり推進室(当時) ・近江八幡市文化政策部文化振興課 ・八千代エンジニアリング㈱ ・ヨシ博物館館長	
調査項目	○「風景計画」策定までの経緯・実行 手順・組織編成 ○「風景計画」の内容	○「風景計画」策定までの経緯・実行手順・ 組織編成	
②「風景計画」の内容の特徴			
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18日～9月14日	2005年9月15日	
調査対象	・景観形成基準 ・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(当時) ・近江八幡市文化政策部文化振興課	
調査項目	○景観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 ○景観形成基準作成の考え方	
③「風景計画」策定後の開発案件の実態把握			
調査方法	文献調査	現地踏査	直接面接形式・電話による ヒアリング調査
調査期間	2006年8月16日 ～2007年1月11日	2006年9月19日～21日、 2006年10月11日 2007年1月9日、10日	2006年9月19日、27日 2007年1月10日
調査対象	・風景づくり条例・施行規則 ・アドバイザー協議資料 ・風景づくり委員会資料 ・建築基準法	・届出案件の現況と改善 状況	・近江八幡市建設部 都市・風景づくり課 ・近江八幡市建設部 都市開発センター
調査項目	○「風景計画」の届出制度 ○アドバイザーとの協議 内容 ○委員会協議内容 ○建築確認申請の流れ	○現況の把握	○「風景計画」の運用状況・ 実行手順 ○今後の展開 ○届出制度と建築確認 申請との関連性

(2)「風景計画」の内容の特徴

「風景計画」策定以前より、計画区域を含む広域を対象に規制していた滋賀県景観条例「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」(以下「県条例」)の内容が、「風景計画」にどのように反映されたか、その具体を捉えるため、表-1②の調査^{21)~25)}より「県条例」の基準内容と「風景計画」の基準内容を照合し(6章)、「風景計画」と上位計画との関連性や「風景計画」そのものの特徴を明らかにする。

(3)「風景計画」策定後の開発案件の実態把握

「風景計画」がかかる区域内の空間的変化から実効性を捉えるため、表-1③に示す文献調査^{25)~31)}、現地踏査およびヒアリング調査より、「風景計画」施行1年後における届出手続が取られた開発案件の内容を分析する(7章)。

なお、本研究では研究目的に掲げたように、近江八幡市の景観計画の策定プロセスや運用実態を捉えたいことから、後述するように当該市でその中心的役割を担ったという観点から行政担当者へのヒアリング調査を中心とした。その主な回答内容と回答者を表-2に示す。

4. 景観行政団体に至るまでの経緯と組織編成

表-3は「風景計画」策定までの取り組みと、それにより作成された計画案の策定プロセスを示したものである。以降は表-3をもとに、これらの特徴を述べていく。

(1)景観行政団体になるための県との協議

近江八幡市では、景観に関する取り組みを進めるにあ

表-2 ヒアリング調査より得られた回答とその回答者

章 節	ヒアリング項目	回 答	回 答 者
4 章	(1) 景観計画策定のきっかけ 県との協議の際の内容 「風景づくり推進室」の創設理由 建設後に設置した理由	・「風景づくり条例」策定中に景観法が公布されたため、国土交通省近畿地方整備局から景観計画策定の要望をうけ、自主条例と景観計画の2本立てとした。 ・「現行の県条例から規制を緩めない」ことが条件であった。 ・景観は多くの部署が関わり、各々の課で景観を考えるとバラバラとなりやすい、景観という観点でまとめるため創設した。 ・主に建築物に規制をかける景観計画を策定するには関連する建築基準法等と都市計画法等との整合が必要となり、建築部であればやりやすい、また、国土交通省との連絡が取りやすいため。	近江八幡市 都市・風景づくり課
	(2) 運用後の問題と対応 策定後に「風景づくり推進室」と都市整備課を合併した理由	・以前は、許認可権を扱う部署がバラバラに配置されていたが、建築確認する都市開発センター、文化財の許認可を担当する文化振興課、その他道路関係、農業委員会、農政課関係など全て同じ2階フロアに集めた。 ・数十年前に文化的な側面を無視してつくられた計画用途変更や都市計画道路の街路変更などを見直し、大きく変更していくためには、風景の視点を加えていかねばならない。そのため、都市計画担当者にも風景づくりの意味合いを知ってもらうとともに、合併により円滑な取り組みを行っていく。	近江八幡市 都市・風景づくり課
	(3) 住民中心と学識者中心の2つの委員会に分割した理由 分割したことによる影響	・住民と学識者が同一の場で議論をすると、学識者の意見ばかりで住民の意見が押し出さにくくなるため。 ・住民委員会の内容を学識者に書面での報告でできるが、その場の雰囲気は伝わらない。そのため、他ゾーンでの策定でも、一度は住民委員会の中に学識者を何らかの形で招き入れて開催しようと考えている。そうすることで、合意形成を行っていく上でも進めやすくなる。 ・進めやすさから言うと、分けた方が会議としては上手い、中身の濃い議論ができるため良かった。 ・しかし、事務局が間に入って互いの意見を伝えているため、上手い想いを伝えられないこともあった。そのため、全部の会議を一括にする必要はないと思うが、互いに互いの意見を聞く場を持つことも必要であろう。	近江八幡市 都市・風景づくり課 八千代 エンジニアリング ㈱
	(4) 庁内関係課説明会のメンバー 生涯学習課・学校教育課が説明会に参加した理由	・文化振興課・企画課・文化政策課・道路河川課・都市整備課・開発調整センター(後の都市開発センター)・農政課・農業委員会・田園整備課・商業観光課・環境課・総務課・生涯学習課・学校教育課・福祉課 ・市民の景観意識の向上をわかり、「風景計画」を円滑に運用するため。	近江八幡市 都市・風景づくり課 近江八幡市 都市・風景づくり課
	(5) 景観計画策定の趣旨 説明会で懸念された問題点 県との対応	・「景観計画」の宣伝と基準内容の評価。 ・「県条例」などの整合性。 ・水郷風景計画区域は、県のヨシ群落保全条例や国定公園法等が重複に重なるが、その重複した部分における県と市の見解が異なった場合に調整の場が設けられる。	近江八幡市 都市・風景づくり課
	(6) 6ゾーン区分までの経緯 区域の境界線の決定根拠 「県条例」基準との類似理由	・平成17年度、景観条例をワークショップ形式で作るという取り組みをやっていた。 ・その市民ワークショップで景観資源を抽出する等の作業をしていく中で、資源の分布や種類の特徴、都市計画的な特徴、歴史的特徴が抽出された。それより近江八幡市は、それぞれ特徴のあるタイプの風景を持っているということが抽出でき、合計すると6つに分かれたというのが経緯である。成り立ちも違えば考え方も違うので、あえてゾーンごとに景観計画を作成し、将来的には地域全体を景観計画区域とするという目標をかかげた。 ・水系を中心に、水面・ヨシ地・水田・集落・里山が重なり合う風景を享受できるラインから天まかな区域を決め、詳細な線引きは道路界・河川界・町界・林境界(法規制区域)で決定。 ・「県条例」の基準をもとに策定しているため。	八千代 エンジニアリング ㈱ 近江八幡市 都市・風景づくり課
	(7) 策定の際に生じた問題 水郷風景計画区域内の境界線決定根拠 高さの基準の追加理由	・大規模化した農業機器を収納する大きな倉庫などは基準に合わせると経費がゆがる。市では補助金が出すべきではないと考えているため、市では農水省や県に対して、補助金や景観に配慮した地帯の農作物には出荷費をいくらか加算される等、新たな仕組みづくりを要望している。さらに、今後景観農産物を策定する意向。 ・景観計画の区域境を決める際、近江八幡では自治会区や小学校区のみでまわりが強く、自治会組織やコミュニティが発達しているため、これらをまたぐような区域境は避けていく事を考えていた。 ・風景を壊すような一つだけ飛び出た建築物を規制するため、高さ10mについては原則3階を規制することを目的としている。	近江八幡市 都市・風景づくり課
	(8) 「延床面積150㎡以下の納屋・倉庫等の新築等」の追加理由 (9) 風景づくりアドバイザーの活動内容	・農業用の納屋・倉庫への規制に対して反対意見が出たため、小規模な倉庫等に対して規制を緩和することで、小規模化を狙った。 ・活動の仕方としては、「行政の仲介で関係的に聞きたい」とも、「行政とアドバイザーと施主の3者が一堂にそろうて話す」ものの2つのパターンがある。	近江八幡市 都市・風景づくり課
	(10) 「船木町専用住宅改築①」に対する対応 (11) 「船木町専用住宅改築②」に対する対応 風景づくり委員会の要望の伝達の対応	・住民が「高層屋根は好きではない」との理由で断固譲らなかつたため、4者(施主・業者・風景づくりアドバイザー・市担当者)で話し合った。しかし、住宅の後背地に竹林があり、その落ち葉の管理が高層屋根だと不都合が出るとの理由により、フラット屋根で施工された。そこで植栽などによる修景は要望し、現場が水郷地帯周辺ではないので仕方ないということで、景観計画の趣旨などを十分に行って頂いた上で、市が折れる形で決着をつけた。 ・船木町専用住宅改築①と設計・施工業者が同じで、同じようなところに同じような家が建つ案件。過去に受理した事例があったので、問題なしと判断した。 ・当初は設計担当者に後に要望を伝達していたが、最近で伝えていない。その理由は、届出制なので一旦受理した場合、認めたという意味合いが入っている、その後に変更しないといふは時期的事項ともいえない。ここをこうしてほしいという意見が出ていたということだけ、実施されているかどうかの確認は行っていない。	近江八幡市 都市・風景づくり課
	(12) 勧告等の権限を行使しない理由 (13) 景観計画区域内で建築行為を実施する際の手続の流れ (14) 届出と確認申請を同時に提出してきた際の対応 (15) 民間に確認申請が提出された際の対応	・基準内で原則という書き方しているため、そこまでの執行権を行使できなかった。現在までに変更命令を出した事例はない。 ・理想的な順習は、都市・風景づくり課で協議した後、確認申請を出していただく。景観法の規定では、届出は着工の30日以前に出せばよいが、現場の意見としてはもっと前の方がいいと感じている。 ・2つは別法ではないので、連動した取り組みができない。手続きについては、建築確認申請が出された場合、建築確認済証を発行する前に、景観の届出が出されているかを照らし合わせ、出されていないものについては、都市・風景づくり課の方で伝えられ、施主の方にも届出制度のことが伝えられる。そこから、景観形成基準に則した計画内容への変更が協議された後、建築確認済証が発行される。先に、確認申請だけが通るとはならず、着工もされない。 ・確認申請が出される際には、既に計画が決定しているため、その時点での改善・変更の指導・要望を行っていく。主に、大きな構造上の変更といったことは無理なため、その際も、確認申請で問題ない点についての指導を行う。 ・例えば、敷地の配置や、棟木、外壁の色彩計画等のデザイン、外構の植栽の樹種やその配置については確認していく。また全国ではこれまで確認していなかったような景観上の確認を行っている。 ・民間による確認申請の場合、都市・風景づくり課はほとんど感知することができないが、確認申請の内容が行政と連絡がくるので、そこから、同様の協議が行われる。課としては、景観計画区域内における行為の場合は、何らかの形で施主に届出制度のことを伝えてもらえるよう希望しているが、忘れられる、知らないなどの問題は起きている。	近江八幡市 都市・風景づくり課 近江八幡市 都市・風景づくり課 近江八幡市 都市・風景づくり課 近江八幡市 都市・風景づくり課

たり、まず景観条例として「風景づくり条例」の策定を開始する。その後、市は2004年度からの方針として、文化政策を行政の根底に位置づけ、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、文化政策部を創設し、重要施策を文化政策部が牽引する運びとなった¹⁴⁾。

こうした中、「風景づくり条例」の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法に基づく景観計画策定の要望を受けたため、市は法に基づく景観計画としての「風景計画」の策定を開始することになった¹⁴⁾。ここでまず、制度運用の権限をもつために、市は景観行政団体になる必要があるが、法では都道府県・指定都市・中核市が自動的に景観行政団体になるものの、それ以外の市町村では各都道府県との協議が必要とされる(法第7条第1項)ため、2004年12月に景観法の手続のつと

り滋賀県と景観行政団体認定のための協議を行った¹⁵⁾。

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。

(2) 景観法公布後の庁内の組織編成

市は、2005年4月1日に庁内において市内の風景づくりに関する意思を統一するとともに、建築物に対し規制をかける「風景計画」の基準策定に際し、関連する建築基準法等と都市計画法等との調整を図りやすくするため、建設部に「風景づくり推進室」を創設した¹⁵⁾。これにより、庁内での景観窓口の一本化が図られたが、運用段階において、許認可権を扱う部署が散在していたため、横断的な調整が行いにくいという問題が発生した。そのため、

表-3 「風景計画」の策定プロセス(文献14~21, ヒアリング調査をもとに筆者作成)

担当	時期	策定の 中心手続	編成した組織	行政間の手続	関連手続	計画案の策定プロセス		実施内容
						各案の経過	主な変更点	
文化政策部 企画課	2014年4月		企画部を廃止 文化政策部創設			『計画区域』案		1)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と位置づけ、その実現のため、既存の企画部を廃止し文化政策部を創設
	6月18日		景観法公布					景観法公布
	11月				風景づくり条例 策定懇話会			2)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
	12月				景観行政団体 について県と 協議(※1)			3)県から景観行政団体の同意を得るために実施 4)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をまとめて協議を実施。県から“「県条例」 から規制を緩めないでほしい”という意見が出る。
	2015年3月30日		『風景づくり条例』を公布					5)「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」を位置づけ、「風景計画」策 定の諮問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			『景観形成方針』案 『景観形成基準』案 『景観重要建造物 樹木の指定方針』案		6)市内において風景づくりに関する意思を一元化するために設置 7)「風景計画」を策定する際、関連する建築基準法等との整合を図 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へ創設 8)「風景づくり条例」運用を文化政策部から「風景づくり推進室」へ移管。 【構成メンバー】以前に近隣景観形成協定への取り組みや「風景づく り条例」の策定等に関連した5名。
	4月26日	第1回 水郷風景計画 策定委員会	水郷風景計画 策定委員会を 設置(※2)					9)「風景計画」に住民の意見を反映させるために設置 10)一個人としての意見でなく自治会・集落全体の意見とするため、各 自治会等の代表を委員選定 11)『計画区域』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 12)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 『景観形成基準』のもととなる意見を抽出 【構成メンバー】風景計画区域内の自治会や町会連合体の代表27名。
	5月17日	第2回 水郷風景計画 策定委員会						13)『計画区域』内の風景特性と、『景観形成方針』について検討 14)『景観形成基準』について妥当性の検討、改善・追加提案を抽出。
	5月30日				庁内関係課 説明会を開催			15)「風景計画」について、市内職員全員の説明会の前日、関係課同士で 情報を共有するために開催 16)法律や市内での関連計画等との相違を事前に把握するために開催 【構成メンバー】市内の関係課 (文化政策・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 水郷風景計画 策定委員会					素案	17)「景観形成基準」の妥当性の検討、改善・追加提案について結果報告。 18)「風景計画」素案について検討。
	6月6~7日				風景づくり条例 職員説明会を 開催			19)「風景計画」の宣伝と、市内職員から「風景計画」について意見を聴取 するために開催 20)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”等の意見が出る。 【構成メンバー】市内の職員(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)				●『計画区域』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『景観形成方針』作成 →重要地域の『景観形成基準』強化	
	6月8日					第1回 都市計画審議会		24)『風景計画』素案の説明
	6月9日				風景づくり条例 部長会報告			25)「風景計画」の内容について説明するために実施 【構成メンバー】各部長や次長等。
	6月13日				県関係課への 説明会を開催		●『景観形成方針』・『景観形成 基準』に景観形成の目標イメージ 追加	26)「県条例」や「景観形成方針」の調整、計画案の問題点把握のために開催 27)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、県のヨシ金法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に”等の意見が出る。 【構成メンバー】県の関係課(都市計画・建築・道路河川・河防・林務・緑政・ 農政・自然環境保全・東部工務部・環境課・環境局)
	6月22日				風景づくり条例 議員説明会を 開催			28)主に「風景づくり条例」について説明するために開催 29)「風景づくり条例」についての説明と共に「風景計画」の説明も行う。 【構成メンバー】市議会の全議員
	6月24日				政策会議に 諮る			30)「風景計画」の内容について議論するために実施 【構成メンバー】市長・助役・収入役・教育長・各部長
	6月29日	第4回 水郷風景計画 策定委員会						31)『景観形成基準』について確認
	7月1~11日					パブリック コメント募集	公開案	32)『計画区域』・『景観形成方針』・『景観形成基準』についての案を公開 33)『景観形成基準』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『景観形成基準』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						34)『計画区域』内の重要なゾーンと『景観形成基準』のつながりを審議 35)『景観形成基準』の審査「景観形成基準」適用の例外について検討 36)補助金制度の検討 37)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						38)『計画区域』内の重要なゾーンの説明と位置づけについて審議 39)『景観形成基準』について審査
	7月22日					第2回 都市計画審議会		40)『計画区域』・『景観形成方針』・『景観形成基準』・「景観重要建造 物・樹木の指定方針」・「景観重要建造物・樹木の指定方針」について審議 41)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	42)告示・縦覧
【凡例】 ← --- 関係 ← --- 変更 【補注】 ※1~3の条項は、手続に対応する景観法の根拠条文である。また、「実施内容」は斜体字以外すべてヒアリング調査より把握した。 ※1:第7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9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15条第1項 「景観計画区域における良好な景観の形成を図るために必要な協議を行うため、景観行政団体、景観計画で定められた景観重要公共施設の管理者及び景観整備機構は景観協議会を組織できる」								

関連部署を同じフロアに集約する等の対応を行っている。

また、2006年4月より都市計画を風景の観点から見直すため、「風景づくり推進室」と都市整備課とを合併し、「都市・風景づくり課」を設けた。こうした組織編成は、景観法の実効性を高める一手段として、都市計画マスタープランとの計画目標の整合により、景観形成の目標像の共有を図ることが可能であるため、有意義と考える。

(3) 住民・学識者による組織の設置

市は「風景計画」策定にあたり、住民の意見を反映させるため、策定初期(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」を設置した¹⁶⁾。さらに、計画案を専門的見地から審議し、計画の公平性を確保するため、景観工学や修景保存等に関する学識者10名で構成される「風景づくり委員会」を景観法で定められる景観協議会⁽⁵⁾として同年6月8日に設置している¹⁷⁾。

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、両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の見解であった。しかし、協議内容を報告する際、場の雰囲気や発言者の想いが書面では伝わりにくいという意見が生じたことから、今後、市内の他の区域での景観計画策定の際には、住民中心の委員会に学識者を参加させる等の連携が必要であろうとの見解が示されている。

(4) 行政間の手続

市は、素案作成中の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¹⁸⁾。表-3「実施内容」(15)の「構成メンバー」をみると、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、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」を長期的かつ円滑に運用できると考えたためである。その後、実際に2006年8月には体験学習の一環として水郷地帯での船上見学会を実施しており、また、2007年度からは小中学校の教育カリキュラムに景観学習を組み込む等の働きかけを行っていることから、今後の意識啓発の効果が期待できよう。

さらに市は、2005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¹⁹⁾。この説明会では、以前に「県条例」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。

この際、「風景計画」の区域内には、「ヨシ群落保全条例」や自然公園法等、多くの規制が重なるため、住民にとって「届出制度」が複雑になるという意見が出た。また、「風景計画」に基づく市への届出と「ヨシ群落保全条例」等に基づく県への届出が必要な区域の場合、市と県による見解の相違も懸念された。そこで、景観法の通常の「届出制度」では、届出の受理に関する調整までは求められていないが、市では、そうした場合には市と県で協議を行い、届出の受理についての調整を図ることとした。

このように、庁内や県と連携を取ることによって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考えられる。

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8条第2項により、「景観計画の区域」(以下『計画区域』)、「良好な景観の形成に関する方針」(以下『景観形成方針⁽⁶⁾』)、「良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項」(以下『景観形成基準』)、「景観重要建造物・樹木の指定方針」の4つの事項を必ず定めることとされている²⁰⁾。そのため本研究では、これら4つの事項に着目し、作成までのプロセスを表-3「計画案の策定プロセス」より考察する。

(1) 原案作成段階

a) 『計画区域』案作成

計画策定にあたり、決定しなければならないことに『計画区域』の設定がある。設定に際し、市は「風景計画」策定開始前より「風景づくり条例」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、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な6ゾーンに区分していた(図-3)。そこで市は、市内全域において景観計画を順次策定する予定であるが、まず各区域の中でも景観上最も重要度の高い水郷地帯を有するゾーンを『計画区域』に定めた。この境界線設定に際しては、道路界・河川界・町界・稜線界(法規制区域)といった明確に区分できる箇所決定しているとのことであった。

b) 『景観形成方針』案作成

『計画区域』が定まると、市は『計画区域』内の住民の代表(計画区域内の11自治会会長、まちづくり財団法人・NPO法人・自治協議会・和船観光業者等の代表、総

勢 27 名)からなる「水郷風景計画策定委員会」を設置している¹⁶⁾。

この「水郷風景計画策定委員会」では、表-3「実施内容」(11)から、まず『計画区域』内の「残しておきたい風景」等の風景の特徴について意見を聴取していることがわかる。このとき、「まちを訪れた人に案内したい、自慢したい眺め」と題し実施したワークショップにより、市は「視点場と視線方向」を把握した。その結果、「県道からのヨシ地の眺め」や「橋の下からの集落の眺め」といった回答が寄せられ¹⁷⁾、住民は集落や生業の場であるヨシ地といった(写真-2)、人々の営みにより形づくられる風景を特徴と捉えていた。そこで市は、こうした風景特性と『計画区域』内の変遷、法規制、自然環境、土地利用、建築物の状況をふまえ『景観形成方針』を作成している。

c) 『景観形成基準』案作成

『景観形成基準』は、ワークショップで抽出した「住宅や倉庫を建てる際の決まりごと」への意見をもとに作成している。例えば、推奨したい「形・デザイン」として「勾配・瓦葺屋根」や「和風建築」という意見が多数寄せられる一方、遠慮してほしいものとして「3階以上の建物」や「鉄筋コンクリート造」が寄せられた。これらをもとに、「建物の高さは10mを越えない、2階以下とすること」、「勾配屋根を設け、適度な軒の出を有すること」といった形態に関する基準案が作成され、意匠では「伝統的な和風建築の様式を継承した意匠とすること」、「屋根は瓦葺き又はヨシ葺きを原則とする」などの基準案が作成された¹⁸⁾。また、策定前に『計画区域』内に適用されていた「県条例」の規制内容を援用したことが『景観形成基準』策定を円滑に進める一因となったと考えられる。

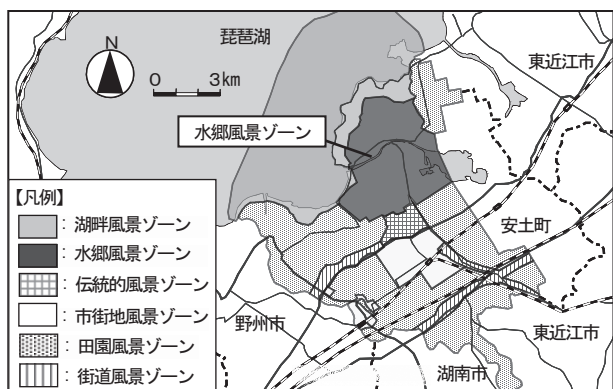


図-3 市内を6つに区分した各ゾーンの地理的位置



写真-2 生業であるヨシ産業(文献19参照)

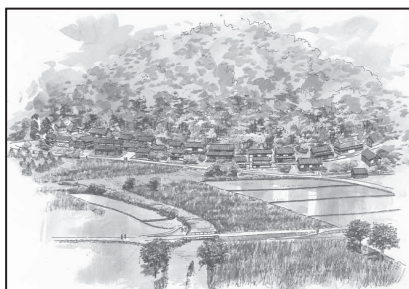


図-4 『景観形成方針』の目標イメージ図

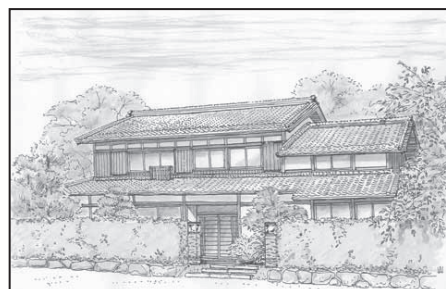


図-5 『景観形成基準』の目標イメージ図

d) 「景観重要建造物・樹木の指定方針」案作成

「景観重要建造物・樹木の指定方針」は、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作成されている。

(2) 素案作成段階

市は原案を作成すると、「水郷風景計画策定委員会」において『景観形成基準』を中心に案の妥当性や改善・追加提案を検討している¹⁹⁾。このとき『景観形成基準』について、農業用倉庫に対する規制により発生する金銭的な負担に対して反発が起きたため、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⁽⁷⁾。

そして市は、「水郷風景計画策定委員会」での原案の検討の際に出された意見をふまえて素案を作成している。素案での主な変更点としては、景観特性や土地利用をベースに『計画区域』内をさらに5ゾーンに細分化し、自治会区や小学校区の観点から境界部分の微調整を行っていることが挙げられる。これは、原案で検討されていた景観特性のみによる区分では住民の合意を得にくいことや、区域内の各集落ともコミュニティ意識が強いため集落単位による規制の方が『景観形成基準』は守られやすいと考えたからである。これにより、5ゾーンごとに異なる『景観形成方針』や『景観形成基準』が作成された。

(3) 公開案作成段階

市は、素案を「水郷風景計画策定委員会」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」に対して説明を行っている。

公開案での主な変更点は、各地域の『景観形成方針』や『景観形成基準』に、新たに景観形成の目標イメージ図を追加し(図-4、図-5)、案をビジュアルに表現することで、景観形成の目標像を認識しやすくしている。また、景観形成の重要性が高い地域については、規制の強化を図っている。こうして作成した公開案について、市はパブリックコメントの実施前に「水郷風景計画策定委員会」で最終確認を行っている。

(4) 最終案作成段階

市は、『計画区域』『景観形成方針』『景観形成基

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」(33)に示すように、19件の意見が寄せられ¹⁸⁾、そのうち、規模や形態・意匠等の『景観形成基準』についての反対意見や質問、また『景観形成基準』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『景観形成基準』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示すために「風景づくり委員会」で審議した後に回答している¹⁹⁾。

その後「都市計画審議会」において「風景計画」に定める事項を審議し、“市民への啓発を求める”等の意見が出された後¹⁹⁾、市長の決定により「風景計画」は策定された。

表-4 パブリックコメントに寄せられた意見と市の回答(文献18をもとに筆者作成)

件数	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的な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、それらをもとにこの地の歴史・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。地域の良い風景を保全・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	木造和風の建築にはプレハブ住宅に比べ、コストや工期が多くかかるため、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。
	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化の軽減、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、私の夢が叶わず補助金も出ない。	・風景の基準は、あくまでも地域の住み良さを高めるためのものであり、風景はその地域の共有財産です。「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、個人に対する補助については今のところ考えておりません。
3	バブル景観の期間も短く、皆の意見を聴くには無理があるのではないのか。	・伝統的な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、伝統的な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を建築すること、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。
4	統一した意匠の基準であるが、ヴォーリスの赤い屋根は今ではシンボリックとなり保存運動まで起こっている。一概にいえば銀瓦葺を原則とは出来ないのではないのか。	・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もと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。
5	旧集落地域の基準A-1に、2階を後退させるとあるが、どういうことか。	・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。
6	旧集落地域の基準A-1に記されているヨシ書き屋根は、建築基準法第22条に抵触しないのか。(建築基準法第22条…指定する区域内においては、屋根は不燃材料で造り、又はふみかけなければならない。)	・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、ヴォーリス建築に関しては、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。
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か。	・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。
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。	・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。
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。	・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。
10	農業倉庫に関して、鉄骨造で折版片流れの形態は建築できないのか。	・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。
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たい。	・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の水面・緑地地域の建築物の規模ですが、自然地域の中心で「建ぺい率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。折版片流れも可。 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についても。	・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。
		・自然公園法指定公園内では建ぺい率20%以下と定められています。ご意見のとおり、自然地域の中で建ぺい率40%の建物は相当大規模であると判断しました。「建ぺい率20%以下を原則とする」と変更します。
		・基準Cの建築物は農業用倉庫を基準に考えておりました。今後既存集落周辺の農用地に農家住宅等の建築が行われることも想定されます。その場合、既存集落との調和を図るためには、集落地域と同程度の基準が必要と考えられますので、但し書きとなりますが、「但し、この地域に住宅を建築する場合は、この表の建築物基準の他、旧集落地域の建築物基準を原則とする。」と追加いたします。

6. 「風景計画」の内容の特徴

滋賀県では、1985年に施行された「県条例」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「風景計画」が同一の地域を対象としていることから²⁰⁾(図-6)、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、既存の「県条例」に対して「風景計画」がどのように反映されたかについて言及する。

表-5は、「風景計画」において定められている『景観形成基準』66項目と、その基準が適用される地区に対応する、「琵琶湖景観形成基本計画」に定められた既存の「琵琶湖景観形成基準」(以下『県基準』)を比較している。

以降は、表-5を用いて基準間にみられた特徴を述べる。

表-5 『景観形成基準』と『県基準』との関連性(文献21～25をもとに筆者作成)

行為および項目		市の『景観形成基準』の内容(全66項目)	市の『景観形成基準』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『県基準』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	○	○	○	○	○	—	—	
	高さ	・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	—	—	—	○	○	—	—	
		・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)	—	—	
旧集落地区—1・2、農用地地区においては、延床面積150㎡以下の納屋・倉庫は除く	形態・意匠	・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)	
	形態・意匠	・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	○	○	○	○	○	○	○	
	色彩	・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	○	○	—	○	○	○	○	
	色彩	・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)	○	○	○	○	
	工作物(垣根、さく、堀、門)の新築・増築・改善若しくは移転・外観を変更する修繕	色彩	・色彩を組み合わせる場合は、落ち着いた色を持たせる	—	—	●	●	●	●	●
			・屋根は、瓦葺き又はヨシ葺き	○	○＊7)	—	—	—	○	○
素材		・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)	○	○	○	○	
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		敷地の緑化措置	・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	○	○	—	—	—	—	—
		形態・意匠	・堀は地域の伝統的な形式	◎	◎	—	—	—	—	—
			・門は地域の伝統的な形式	◎	◎	—	—	—	—	—
	・外観部には自然素材		—	—	○	○	○	○	○	
木竹の植栽又は伐採(森林の除間伐・整枝や自家の生活の用に充てるために必要な木竹の伐採など、通常の管理行為・林業行為、軽易な行為等は対象外)	形態・意匠	・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	○	○	○	○	○	○	○	
	色彩	・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	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
	素材	・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	○	○	○	○	○	○	○	
		・必要に応じ修景緑化	○	○	○	○	○	○	○	
	敷地の緑化措置	・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	○	○	○	○	○	○	○	
	屋外における物品の集積・貯蔵	敷地の緑化措置	・伐採は樹木の樹種、樹齢、樹形等の価値を調査して検討	○						

【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→自然景観と和風建築
 *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た行為
 *15) 県の基準における類似の項目と比較した

【凡例】
 ◎ 新設された基準 ● 変更のない基準 ○ 一部変更した基準 — 基準の定めなし

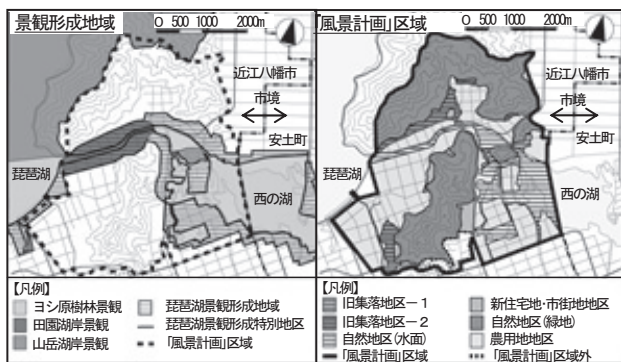


図-6 滋賀県景観形成地域と近江八幡市の「風景計画」区域

(1) 基準間の重複事項

表-5 より、『景観形成基準』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、『景観形成基準』の多くに『県基準』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、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『景観形成基準』を作成している。

(2) 新設された基準の特徴

表-5 より「新設された基準」は 11 項目みられた。これらを見ると、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 2 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 階建ての建築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²⁹⁾。

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設できたと考えられる。

また、これまで建築行為に関しては、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緩和により、農業施設の小規模化を図ることを狙っている。

これらより、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、日常の「生活景」という、ともすると見過されがちな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。

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『景観形成方針』案作成段階でワークショップにより「視点場と視点方向」を把握したことは一定の効果があったと考える。なぜなら、そこに寄せられた「橋の下からの集落の眺め」や「ヨシ地、円山、お寺を重ねた眺め」といった、その土地に根ざした日常的な風景を挙げた回答が、「水面を視点場とした眺め」や「風景要素の重なり」を意識づけるキーワードとなり²⁹⁾、それにより「生活景」の保全意識が高まったと考えられるからである。

7. 「風景計画」の運用実態

景観計画運用の際は、景観法第 16 条第 1 項に基づき、計画区域内の建築・建設行為や都市計画法に規定する開発行為等⁽⁸⁾を行う場合、その内容を法第 8 条第 2 項に基づく『景観形成基準』に則したものとし、規定事項について景観行政団体の長に届け出る必要がある³⁰⁾(以下「届出対象行為」)。そこで、実質的に景観を形成する建築・建設行為を対象に、「風景計画」施行 1 年後における届出手続が取られた案件を『景観形成基準』と照合し、「風景計画」による景観形成の実態を捉える。

(1) 届出手続の流れ

「風景計画」施行に伴う必要な手続きは、景観形成にあたり併用している「風景づくり条例」に規定されており³⁰⁾、『景観形成基準』にかかる景観形成上の問題が認められた場合、随時助言が求められるよう学識者 2 名により構成される「風景づくりアドバイザー」が設けられている³⁰⁾。

主な届出手続の流れは、まず、『計画区域』内で「届出対象行為」を行う場合、施主もしくは事業者が「風景計画」の主管である「都市・風景づくり課」と事前相談を行う。その後、施主から行為の届出が行われると、市担当者が当該行為による景観形成上の問題の有無を判断する。このとき、問題があると判断されると「風景づくり条例」に基づき市担当者はアドバイザーへの相談を行い、再度施主とアドバイザーも含めた 3 者で協議を重ねる等の対応を行っている³⁰⁾。

その後、施主・市担当者の相互理解の上で届出が受理される。さらに、届出内容は「風景づくり委員会」へ報告されているが、後述するb)のような問題も生じている。

(2)届出状況

表-6 は「風景計画」が施行された 2005 年 9 月 1 日から 2006 年 9 月 30 日までの 13 箇月間において提出された「届出対象行為」全 25 件の内容である。以降は、表-6 をもとに特徴を述べる。

a) アドバイザー協議の案件

「風景づくり条例」に基づき、「届出対象行為」全 25 件中 4 件でアドバイザー協議が行われていた。このうち「船木町専用住宅改築①」は、建築物の屋根の形状や外構計画が『景観形成基準』に著しくそぐわない届出内容であったため、市担当者はアドバイザーに助言を求め、施主や施工業者も含めた 4 者で協議が行われた。しかし、施主の好みや機能性、金銭的負担の有無を理由に施主の最終的な合意が得られなかったため、改善されることなく施工された²⁹⁾³⁰⁾。

その結果、のちに同業者による同様の内容で届け出された「船木町専用住宅改築②」では、事前協議の際、市担当者から変更の要望が出されたが、前例を理由に、内容が変更されることなく届出が受理されている。

b) 委員会による意見

「届出対象行為」全 25 件中、アドバイザー協議が行われた 4 件を除く 21 件は、市担当者により景観形成上問題ないと判断されているが、その後の委員会での対応により以下の 3 点に分類できる。

i) 委員会においても問題とされなかった 9 件

ii) 委員会において景観上問題があるとされた 11 件

iii) 案件をもとに制度について提案がなされた 1 件

ii) は、委員会への報告時にはすでに届出が受理され、多くの案件は着工もしくは完成している^{28)~30)}。そのため、委員会では現状をふまえた上で、景観上比較的改善しやすい緑化措置や色彩変更といった修景措置を要望している。しかし、市担当者は施主に対して委員会の要望を伝達するにとどめており、実空間に反映されていない状況にある(表-6「施主の対応」)。また、「島町専用住宅離れ増築」の案件では、完成後の意匠が届出内容の色彩から上下反転して仕上げられてしまっており(図-7)、委員会において虚偽の届出の疑いが指摘されている³⁰⁾。

iii) の案件は、「風景計画」区域内において計画施行後初の大型建築物であるが、大規模な行為⁽⁹⁾に関しては基準が策定されていなかったため、『景観形成基準』に則した言及はされなかった。しかし、届出時の書式に関する内容、重要な景域における届出制から許可制への移行等の提案がなされ、現在対応を検討している²⁹⁾。

表-6 「風景計画」施行後の届出案件(文献 28~30 をもとに筆者作成)

届出件数	届出行為の内容	風景づくり委員会での議論内容	施主の対応(現状)
アドバイザーによる協議 4 件	船木町専用住宅改築①	・形態: 勾配屋根への計画変更を要望 ・改善: ブロック塀の改修を要望 ・制度: 違反等の対応策の検討	・好み・機能性・金銭的負担理由に拒否 ・変更なし(完成)
	北之庄町分譲住宅新築	・素材: 屋根材の変更を希望	・変更なし(完成)
	北之庄町農小居新築	・修景: 駐車区域、ビニールハウスの修景計画の要望 ・素材: 屋根材のヨシの継続性の問題 ・制度: 農作業のガイドラインの作成を提案	・当初 5 棟の計画を 1 棟に変更 ・駐車区域に生垣を配し修景(完成)
	白王町専用住宅改築	・意匠: 外壁のデザインの提案	・変更(工事中)
全届出 25 件 市風景づくり課で判断した案件 11 件 委員会にて問題とされた案件 9 件 その他 5 件	船木町住宅離れ増築	・言及なし	(完成)
	北之庄町専用住宅改築	・言及なし	(完成)
	南津田町専用住宅改築	・言及なし	(完成)
	南津田町住宅用物置増築	・言及なし	(完成)
	船木町電柱新設	・言及なし	(完成)
	北津田町専用住宅改築	・言及なし	(工事中)
	船木町専用住宅改築②	・言及なし	(完成)
	島町寺沼増築	・言及なし	(完成)
	津田町農業倉庫新築	・言及なし	(着手前)
	中之庄町自治会館増築	・形態: 風景にそぐわない形状(意見) ・緑化措置: 樹木による修景を希望 ・色彩: 外観を風景に合うように要望	・変更・改善なし(完成)
	船木町自治会館新築	・意匠: 壁の目地を付け柱で隠す要望 ・緑化措置: 植樹による修景を要望	・変更・改善なし(完成)
	北之庄町専用住宅改築	・形態: 屋根の形状、2 階のセットバックを要望 ・色彩: 低彩度に変更を要望 ・制度: 事務局だけで判断しないように要望	・変更・改善なし ・屋根の向きは変更(完成)
	津田町電柱新設	・形態: 電柱の本数の必然性及び形状 ・計画: 景観農振を策定する際、風景との連携を要望 ・計画: 景観計画の中において電柱・電線の規定を要望 ・制度: 事務局だけで判断しないように要望	・変更なし(完成)
	円山町橋の欄干色彩変更	・改善: 着付のタイヤの除去を要望	・撤去済(完成)
	島町専用住宅離れ増築	・制度: 届出時の明確化 ・制度: 事業者の意識啓発及び情報網の整備 ・事務: 事業者に対し再度情報提供	・届出内容と異なる施工(完成)
	円山町開発行為及び農産物販売所新築	・緑化措置: 地蔵にあった植栽を希望 ・建築: 移築の際の雨風補強を要望	・変更なし(6 月完成)
	船木町山の手自治会館改築	・形態: 意匠・軒の出に対する指摘	・変更なし(工事中)
	船木町山の手自治会車庫移築	・色彩: 外観の明度を落とすよう要望	・変更なし(完成)
	中之庄町農業倉庫新築	・素材: 外壁を板張りに変更するよう希望	・変更なし(完成)
	船木町専用住宅改築③	・意匠: 建物全体と軒の出のバランス ・制度: 届出時の添付図面の追加を提案 ・制度: 一定規模以上に 2 段階届出を提案 ・制度: 重要な景域を届出制から許可制へ移行を提案 ・制度: 全地域対象の新規大規模建築物基準の策定提案 ・制度: 屋外広告物の基準の見直しの提案	・変更なし(工事中)
	ヴォーリス記念病院緩和ケア棟増築		(完成)

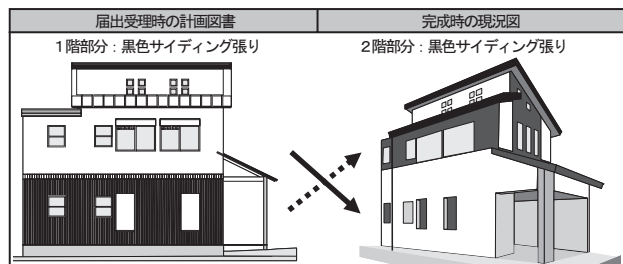


図-7 届出受理時と完成時の外壁色彩が異なる案件

(3)届出制度上の課題

a) 近江八幡市における課題

届出状況をふまえると、担当課のみで判断した 21 件のうち約半数にのぼる 11 件が、のちの「風景づくり委員会」において問題とされたことが捉えられた。これは、市担当者が景観形成上の問題の有無(上記 i か ii)を判断する際の基準が不明確であることが一因と考えられる。例えば、『景観形成基準』の内容は「釣り合いよく配置する」、「全体的にまとまりのある形態」といったように、その捉え方が受け取り手により異なってしまうがちな基準となっている。そのため、『景観形成基準』はその照合だけでなく、周囲との調和を含めた判断を必要とする

ため、景観に対する価値観の差が市担当者と委員である学識者との間に裁量の幅をもたらしたといえよう。そのため、今後は判断する際の基準を明確化し、専門的な見識を最大限景観形成に活用することが課題と考えられる。

次に、「船木町専用住宅改築①」や「島町専用住宅離れ増築」といった、『景観形成基準』に著しくそぐわない案件や、届出内容とは異なる施工が行われた案件等、「風景計画」の内容に適合しない行為に対しては、景観法により勧告や変更命令を行うことが可能となっている⁽⁴⁰⁾。

しかし、『景観形成基準』内において、「原則」という表現で規制していることに加え、すでに届出を受理しているため、これらの強制力は行使されていないとのことであった。このように、問題を有しているにもかかわらず届出が受理されていることや、受理後の変更に伴う問題や届出の遅延等がなかば容認されていることから、法的執行力に乏しい現状にあるといえよう。

こうした状況は、今後、届け出される案件に対して基準の規制力が効果的に機能しなくなると懸念される。そのため、良好な景観を形成するためには、不適切な行為に対しては厳格な対応を行う必要があり、また、行為の責任の所在を明確にしていくことも今後の課題であろう。

b) 景観法制度における課題

上述した届出制度において、建築確認申請との手続上の齟齬が現状のもうひとつの課題として捉えられた。すなわち、建築確認申請は提出から7日以内あるいは21日以内に確認済証を交付しなければならない⁽⁴¹⁾一方、「風景計画」に基づく行為の届出が建築確認申請とほぼ同時、もしくは後に行われた場合、景観形成を図る協議に当てられる時間は限られてしまう。本来、届出においては最大30日間ほどかけて内容を精査することが可能であるが⁽⁴²⁾、施主から受理を早める声もあがっているため、内容の吟味に対し十分に時間がかけられない状況にある。

特に、民間の指定確認検査機関で建築確認申請が行われた場合、民間から特定行政庁である近江八幡市への確認済証交付後の報告によって、ようやく「都市・風景づくり課」は申請内容を認知するため、さらに協議・精査する際の障害となっている。このような確認済証交付後の届出では、すでに建築計画もほぼ完成しているため、そこから建築構造上の変更も含めた『景観形成基準』に則した計画内容とすることは困難であるといえよう。

8. まとめ

以上より、近江八幡市において「風景計画」策定直後(初動期1年目)に直面している課題として、①市担当者が景観形成上の問題の有無を判断する際の基準が不明確

である点、②違反建築物に対する法的執行力が弱い点、③建築基準法に基づく建築確認申請と景観法に基づく届出制度との連携が図られていない点が浮き彫りとなった。

本事例は、計画区域が主に市街化調整区域であるため、地権者も比較的少なく、住民相互のコミュニティ意識が高いこと、また、「風景計画」策定後、景観法制定に伴い、新たに文化財保護法に創設された「重要文化的景観」の第1号として選定されるなど、景観が国民の財産としての価値をもつといった特殊性を有している。

そのため、4章・5章で提示した策定プロセスを応用する際は、地域個別の事情を勘案すべきと考えるが、7章で提示した運用段階における課題点は、一般的に広く生じやすい制度上の課題と考えられる。この点につき、策定段階において①判断基準の明確化、②届出手続において当該物件を判断する市担当者と有識者との意見調整、③違反物件への法的強制力をもつ景観地区の活用、④法制度間の連携、⑤周知の徹底、等の手だての検討が必要といえよう。

謝辞：ヒアリング調査、資料提供等でご協力いただいた、近江八幡市建設部都市・風景づくり課・深尾甚一郎氏、同市文化政策部文化政策課・奈良俊哉氏、八千代エンジニアリング株式会社・石塚裕子氏、同社・山田謙一氏、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する。

本研究成果の一部は平成18年度日本大学学術研究助成金「わが国の美しい国土づくりに向けた景観法運用の課題と促進方策に関する研究」による。

付録

- (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32)。
- (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等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、301団体が景観行政団体として認定されている(2007年10月1日現在)(国土交通省ホームページ)。
- (3) 景観法に基づく景観計画の策定や景観計画に伴う措置等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う(文献32)。
- (4) なお、当初策定を予定していた「風景づくり条例」は自主条例として位置づけ、景観協定や活動支援等の独自の景観形成事業を規定している。
- (5) 景観協議会とは、景観行政団体等により組織された協議会で、景観計画区域における良好な景観の形成のために必要な協議を行うとしている(文献32)。
- (6) 『景観形成方針』とは「景観のマスタープラン」であり、景観行政団体が景観形成の目標像を自由に提示することが可能であるため(文献32)、近江八幡市では目標像を達成させるための手段として言語と目標イメージ図を用いている。
- (7) 観光業者や観光駐車場からの収益の一部を景観維持のための資金に充て、観光客の来訪により、さらに良好な景観を創出するといった「資金運用の仕組み」

を考案している。

- (8)以下の行為を行う場合、事業者は行為前に届け出る必要がある。Ⅱ建築物の新築、増築、改築もしくは移転、外観を変更することとなる修繕もしくは模様替又は色彩の変更、Ⅲ工作物の新設、増築、改築もしくは移転、外観を変更することとなる修繕もしくは模様替又は色彩の変更、Ⅳ都市計画法第4条第12項に規定する開発行為(文献25)。
- (9)地上3階、延床面積1000㎡を超える建築物を大規模建築物とする(文献29)。
- (10)景観法第16条第3項において、届出にかかる行為が景観計画に定められた当該行為についての制限に適合しない場合は勧告を行うことができる。また景観法第17条により、特定の行為に対し、建築物又は工作物の形態意匠の制限に適合しない場合は変更命令を行うことができる(文献20)。
- (11)建築基準法第6条第4項において、一般建築物は受理した日から7日以内、特殊建築物は21日以内に審査し、確認したときには当該申請者に確認済証を交付しなければならない(文献31)。

引用・参考文献

- 1) 篠原修:篠原修が語る日本の都市 その伝統と近代, p27, 彰国社, 2006. 3
- 2) 国土交通省:景観法の概要, p14, 国土交通省, 2005. 9
- 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, 昭和57年度第17回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 85, pp. 505-510, 1982
- 4) 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—岐阜県古川町における伝統的様式を継承した町並み形成を対象として—, 日本建築学会計画系論文集 第537号, pp. 211-218, 2000. 11
- 5) 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
- 6) 安田丑作・嶋田勝次・三輪康一:建築デザイン誘導による都市景観形成手法とその評価に関する研究—神戸市における建築デザイン誘導事例を通じて—, 昭和61年度第21回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 78, pp. 463-468, 1986
- 7) 中村和宏・川上光彦:金沢市における条例に基づく景観行政施策に関する調査研究, 1994年度第29回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 24, pp. 139-144, 1994
- 8) 李政炯・西村幸夫:既成市街地を対象とした自治体の条例策定による景観コントロール施策の展開—東京都豊島区と新宿区を事例として—, 日本建築学会計画系論文集 第504号, pp. 147-153, 1998. 2
- 9) 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—, 2002年度第37回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 59, pp. 349-354, 2002
- 10) 佐野雄二・岡崎篤行・高見沢邦郎・西村幸夫:景観条例に基づくデザイン誘導制度の運用実態と課題—岐阜県古川町の歴史的景観地区を対象として—, 日本建築学会計画系論文集 第551号, pp. 205-212, 2002. 1
- 11) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎:個別協議方式による開発コントロールの実態と課題—真鶴町まちづくり条例の美的リクエスト方式を事例として—, 2003年度第38回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 34, pp. 199-204, 2003. 10
- 12) 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—, 1998年度第33回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 109, pp. 649-654, 1998
- 13) 瀬口哲夫・河合正吉:景観行政における景観アドバイザー制度の運用と実態/助言内容と受容状況からの分析—愛知県半田市の事例—, 1999年度第34回日本都市計画学会学術研究論文集, No. 77, pp. 457-462, 1998
- 14) 深尾甚一郎・奈良俊哉:水辺景観を活かしたまちづくり—近江八幡市, 季刊まちづくり7号, pp. 26-30, 学芸出版社, 2005. 6
- 15) 近江八幡市:景観施策の経過とスケジュール, 近江八幡市, 2005. 9
- 16) 近江八幡市:近江八幡市水郷風景計画策定委員会次第・資料, 第一回2005. 4, 第二回2005. 5, 第三回2005. 6, 第四回2005. 6
- 17) 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
- 18) 近江八幡市: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
- 19) 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
- 20) 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
- 21) 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, 2005. 8
- 22) 滋賀県:景観形成地域・地区指定区域図, 滋賀県, 2001. 3
- 23) 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
- 24) 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
- 25) 近江八幡市:水郷風景計画風景形成基準, pp. 2-15, 近江八幡市, 2005. 8
- 26) 近江八幡市:近江八幡市風景づくり条例, 近江八幡市, 2005. 3
- 27) 近江八幡市:近江八幡市風景づくり条例施行規則, 近江八幡市, 2005. 5
- 28) 近江八幡市:第4回風景づくり委員会資料, 近江八幡市, 2005. 12
- 29) 近江八幡市:第5回風景づくり委員会資料, 近江八幡市, 2006. 3
- 30) 近江八幡市:第1回風景づくり委員会資料, 近江八幡市, 2006. 10
- 31) オーム社:2006年度版建築基準法令集, pp. 9-11, オーム社, 2005. 11
- 32) 景観まちづくり研究会:景観法を活かす どこでもできる景観まちづくり, pp. 13-15, pp. 27-28, 学芸出版社, 2004. 12

(2007.4.13 受付)

A Study on the Process to Establish the Landscape Planning and the Operative Actual Situation Based on the Landscape Act in Omi-Hachiman City

Yasuko KASE, Norihisa YOKOUCHI and Tomohide OKADA

This study is to examine the formulation process of the “SUIGO-FUKEI Plan” in Omi-Hachiman City (in Shiga Prefecture). “SUIGO-FUKEI Plan” is a Landscape Plan was drawn under the Landscape Act for the first time in Japan. This study also evaluates the effectiveness of the plan in view of its operational state one year after its enforcement, and clarifies problems in landscape planning.