

景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究

—(その2)近江八幡市「水郷風景計画」からみる景観計画の策定プロセスについて—

A Study on the Establishment Process of the Landscape Planning Based on the Landscape Law

—(Part2) About the Establishment Process of the Landscape Planning seen from OUMI-HACHIMAN City "SUIGOU-FUKEI Plan"—

○加瀬靖子¹，横内憲久²，岡田智秀²，照沼博康³，小林久峻³

1. 研究目的—前稿では、近江八幡市「水郷風景計画」(以下『風景計画』)策定に至る経緯を捉えた。そこで本稿では、この経緯を景観法¹⁾および景観法運用指針²⁾(以下『指針』)に照らし合せ、景観法に基づく景観計画の策定を促すプロセスを近江八幡市『風景計画』の事例から明確化することを目的とする。

2. 研究方法—文献調査^{1)~6)}より、『風景計画』の経緯および景観法の運用実態を把握し、その運用の際の問題点・対処策を、関係課へのヒアリング調査(表-1)より明らかにする。

3. 結果および考察—表-2は前稿より捉えられた『風景計画』策定までの手続と、その手続に該当する景観法の根拠条文、『指針』等で想定される具体的措置に着目し、景観法に基づく景観計画を策定する際のプロセスをまとめたものである。以降は、表-2の「策定プロセス」を中心に各手順について述べる。

(1) アンケート等の実施—市は、景観条例の策定にあたり、景観条例アンケートを実施し、民意を聴取していた。当時、景観法は公示されていないため、この手続は景観法に基づいた手続ではないが、結果として、『指針』等で想定されている「民意の反映」(法第九条第1項)に基づく「まちづくりの方向・内容等に関するアンケートの実施」手続と一致していた。

(2) 景観行政団体についての協議—市は、景観法に基づいた景観計画を策定するため、「景観行政団体についての協議」(法第七条第1項)を県と行った。

『指針』では、同市のように、従来から都道府県が

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9月18日~9月26日	2005年9月15日
調査対象	・景観法 ・景観法運用指針 ・『風景計画』関連資料	・近江八幡市建設部風景づくり推進室 ・近江八幡市教育委員会文化振興課
調査項目	○実行手順に対応する根拠となる条文 ○『風景計画』策定までの経緯 ○『風景計画』の実行手順	○『風景計画』策定までの経緯 ○『風景計画』の実行手順 ○問題点と問題点への対処策

景観施策を講じている場合において、市町村が実施する景観形成施策の方向性を示す内容やスケジュール等を示し、従前の施策との整合等についても協議することが示されている。しかし、当時は景観法の公示直後であり、県が景観法について認識不足であったため、市が景観行政団体になることへの同意に、積極的でないという問題が生じていた。そのため市では、県の景観法への認識が深まるよう、上記の内容に加え、市内の体制や景観行政団体になる際の権限委譲についての調整も図っている。このように『指針』の内容のみならず、双方の意思疎通を図ることが重要であった。

(3) 公聴会・説明会の開催—市では景観条例の策定にあたって、風景特性の分類を目的に、住民・学識経験者を対象とした公聴会を開催している。さらに、『風景計画』の策定を開始する際に、市は住民に対し、事前説明会を行っていた。これらの行為は、法第九条第1項に基づく「公聴会等の開催」に該当しており、市民参加を促す意味で重要な事項であった。これは、市には結束力のある自治会・集落があったため、このようなコミュニティを勘案せずに風景特性の分類を行うと問題が生じる恐れがあるという理由からである。また、景観形成と産業振興との間でせめぎあいがあり、一部の住民は、景観が金銭的利益に結びつかないという理由から、『風景計画』に対して意識が低かった。このため、市では現在、補助金制度以外の方法を検討中である。

(4) 条例による手続付加—市では、『風景計画』の原案を自治会や NPO の代表で構成した「水郷風景計画策定委員会」(以下『策定委員会』)において作成している。この『策定委員会』は、自主条例内において「風景計画検討に当たっての市民参加」として義務づけ

1 : 日大理工・院・不動産 2 : 日大理工・教員・海建 3 : 日大理工・学部・海建

表-2 近江八幡市からみる景観計画の策定プロセス(文献1~6)

近江八幡市の取り組み	景観法根拠条文	具体的内容*	関係者間の調整を中心とした策定プロセス	
			景観法に基づいた策定フロー	近江八幡市により行われた具体的な事項
景観条例アンケート等の実施	第九条第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	まちづくりの方向・内容等に関するアンケートの実施	●アンケートの実施
景観条例策定懇話会ワーキング委員会設置	第九条第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	公聴会の開催	●公聴会の開催
景観法公布				
景観条例策定懇話会により、風景特性分類の方針案(6ゾーン)の決定	第九条第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	公聴会の開催	●公聴会の開催
景観行政団体について県と協議開始	第七條第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景観計画を行う際には、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	施策の方向性を示す内容やスケジュール、従前施策との整合性について	■景観計画策定のスケジュール ■県の景観施策との整合 ■庁内の体制 ■共通課題の検討 ■広域的な課題の調整
県より同意を得て、景観行政団体になる	第九條第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	説明会の開催	●住民への説明会
近江八幡市風景づくり条例制定				
第1回:第2回水郷風景計画策定委員会(自慢できる風景の選出)	第九條第7項	景観計画を定める手続に関する事項について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない	景観審議会等の第三者機関から意見聴取・協議会	●景観計画策定の目的 ●今後の予定 ●景観価値の認識 ●風景特性 ●景観形成基準づくり ●良好な景観を守るための規制 ●視点場と視線方向 ●景観計画素案の作成
「水郷風景づくりだより」配布	第九條第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	広報誌による案の公開と意見募集	●広報誌による意見募集
第3回水郷風景計画策定委員会(水郷風景計画素案の検討)	第九條第7項	景観計画を定める手続に関する事項について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない	景観審議会等の第三者機関から意見聴取・協議会	▲景観計画区域内のゾーンわけ ▲補助金制度の検討 ▲景観計画素案の審査 ▲規制内容の審査
第1回風景づくり委員会(風景づくりの概要説明)	第九條第7項	景観計画を定める手続に関する事項について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない	広報誌による意見聴取・協議会	●広報誌による意見募集
第1回都市計画審議会(風景づくりの概要説明)	第九條第2項	都市計画区域又は準都市計画区域に係る部分について、都市計画審議会の意見を聴かなければならない	都市計画審議会から意見聴取	▲都市計画審議会の審査
第4回水郷風景計画策定委員会(水郷風景計画案の策定)	第九條第7項	景観計画を定める手続に関する事項について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない	景観審議会等の第三者機関から意見聴取・協議会	●景観計画策定の目的 ●今後の予定 ●景観価値の認識 ●風景特性 ●景観形成基準づくり ●良好な景観を守るための規制 ●視点場と視線方向 ●景観計画素案の作成
「水郷風景計画の基準(案)」に関するパブリックコメントの募集	第九條第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	インターネット等による案の公開と意見募集	●インターネットによる意見募集
第2回:第3回風景づくり委員会(水郷風景計画案の審査)	第九條第7項	景観計画を定める手続に関する事項について、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない	景観審議会等の第三者機関から意見聴取・協議会	▲景観計画素案の審査
第2回都市計画審議会(水郷風景計画案の審議)	第九條第2項	都市計画区域又は準都市計画区域に係る部分について、都市計画審議会の意見を聴かなければならない	都市計画審議会から意見聴取	▲都市計画審議会の審査
パブリックコメントに対する答申	第九條第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	インターネット等による案の公開と意見募集	●インターネットによる意見募集
水郷風景計画の制定				
告示・縦覧、自治会等への説明会等	第九條第6項	景観計画を定めるときは、その旨を告示し、これを当該景観行政団体の事務所において公衆の縦覧に供しなければならない	告示・縦覧	●住民への説明会
第3回都市計画審議会(水郷風景計画案)の審議	第九條第2項	都市計画区域又は準都市計画区域に係る部分について、都市計画審議会の意見を聴かなければならない	都市計画審議会から意見聴取	▲都市計画審議会の審査
水郷風景策定委員を対象とした意見交流会	第九條第1項	住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる	公聴会の開催	●公聴会の開催
水郷風景計画の施行				
			景観計画の制定	●景観計画の制定
			(10)告示・縦覧	●住民への説明会
			民意の反映措置※	●公聴会の開催
			景観計画の施行	●景観計画の施行

られているため、「条例による手続付加」(法第九条第7項)に該当している。また市では、自主条例により学識経験者で組織した「風景づくり委員会」において、計画案を専門的見解から審議していることを捉えた。

(5) 広報誌による意見募集—市では、法第九条第1項に基づく「広報誌による案の公開と意見募集」により、『策定委員会』にて提案された計画案を、広報誌「水郷風景づくりだより」に掲載し、意見募集を行っていた。このように『風景計画』策定途中においても、住民から意見を抽出していたことが捉えられた。

(6) 都市計画審議会の意見—市では、計画案をもとに、計3回にわたって「都市計画審議会の意見聴取」(法第九条第2項)を行っている。これは、土地利用に関する一般的な制限の都市計画制限と景観計画に基づく制限のバランスを勘案することを目的としている⁴⁾。しかし、実際には『風景計画』において、前稿3-③のような市民への働きかけや景観アドバイザー制度等、内容についても審査を行っている。

(7) 関係市町村の意見聴取—景観行政団体が都道府県の場合は、「関係市町村の意見聴取」(法第九条3

項)に基づき、景観計画区域となる関係市町村に意見を聴かなければならないとされているが、近江八幡市は市町村に該当するため、手続は行われなかった。

(8) 景観重要公共施設管理者との協議—景観重要公共施設を有している場合は、「景観重要公共施設管理者と協議・同意」(法第九条第4項)を行うことで、景観重要公共施設として景観計画に定めることができる。しかし、近江八幡市では景観重要公共施設を定めなかったため、協議は行われなかった。

(9) インターネットによる意見募集—都市計画審議会の承認後、市は法第九条第1項に基づく「インターネットによる案の公開・意見募集」により、計画案を公開し、パブリックコメントの募集を行っていた。

(10) 告示・縦覧—市においては『風景計画』制定後、「告示・縦覧」(法第九条第6項)と同時に、自治会への説明会やシンポジウム等を行い、市民の景観への意識向上をねらいとした、景観計画の積極的な意識づけを行っていたことを把握した。

[凡例] ※行う時期は任意 * 国土交通省の示す策定プロセスおよび運用指針に記載されている事項 ■ 必須事項 □ 該当する場合行う事項 ● 市と住民の行為内容 ■ 市と県の協議内容 ▲ 専門家による審議内容

[引用・参考文献]
 1) 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
 2) 国土交通省、農林水産省、環境省「景観法運用指針」国土交通省、農林水産省、環境省、p.5、p.18、p.19、2005、9
 3) 国土交通省都市・地域整備局、都市計画課「景観法の概要」国土交通省都市・地域整備局、p.19、2005、9
 4) 岸田里佳子他9名「景観法を活かす」学芸出版社、p.20、2005、6
 5) 京極浩宏「季刊7まちづくり」学芸出版社、pp.26-30、2005、6
 6) 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、9