

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1)近江八幡市における景観計画の策定経緯と各主体の関連性について—

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

—(Part1)About the Establishment Progress of Landscape Planning and Each Subjects Relationships in OUMI-HATIMAN City—

○小林久峻¹, 横内憲久², 岡田智秀², 加瀬靖子³, 照沼博康¹

1. 研究目的—2004年6月に良好な景観を形成するための総合的な法律として景観法が制定され、以前に比べ、より景観の形成を推し進めることが可能な法的枠組みが整備された。これにより、今後、全国で新たに景観法に基づく景観計画^{*1}の策定が展開されることになろう¹⁾。こうした中、円滑に景観計画を策定するため、国土交通省は計画策定プロセスを明示した。しかし、同省が推進する計画策定段階からの関係者・関係機関の調整や合意形成は、地域の実情が大きく影響するため、その具体的なプロセスまでは示されていない²⁾³⁾。

そこで本研究では、景観法に基づく景観計画の策定を促すため、そのプロセスを実施事例から明確化することを目的とし、本稿では、全国ではじめて本法に基づく景観計画を策定した滋賀県近江八幡市(図-1)を対象に、計画の策定に至る長期的経緯を捉え、策定に関与した各主体の関連性を把握する。

2. 研究方法—近江八幡市の景観法に基づく景観計画である「水郷風景計画」(以下『風景計画』)の、策定における関係者へのヒアリング調査および文献調査(表-1)を行い、『風景計画』の策定経緯を把握し、

各主体の関連性について考察する。

3. 結果および考察—表-2は、近江八幡市の『風景計画』の策定に至る長期的経緯について、関与した各主体の主たる行動を示したものである。

以降は、その内容について特徴的な事項を述べる。

(1)社会的背景—近江八幡市における景観施策は、当時、青年会議所のメンバーであった現市長を中心とする住民が、1970年代に起こした八幡堀修景保存運動から始まる。これは、埋立が推進されていた八

表-2 近江八幡市における『風景計画』策定までの経緯(文献4~8)

年代	月	主な取り組み	関連主体		
			県	市	住民
1972	9	八幡堀の修景保存運動が開始(初めて「景観」の視点によるまちづくり)			●
1976	1	近江八幡東部ほ場整備事業計画が実行			●
	7	よみがえる近江八幡の会・市・農家代表が、初の水郷問題協議会を開催			●
1980	3	西ノ湖西部かんがい排水整備事業を公告	●		●
	4	市民団体「滋賀環境会議」が、県営ほ場整備事業に対し知事に異議申し立て、却下	●		●
	6	近江八幡東部ほ場整備事業に対し、再び異議申し立て、却下	●		●
	9	近江八幡東部ほ場整備事業に着手	●		●
1984	7	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例制定	●		
1989	2	八幡堀 近隣景観形成協定を締結			●
1990	6	浅小井町 駅前通り 近隣景観形成協定を締結			●
1991	7-8	大中町 長田町 近隣景観形成協定を締結			●
1992	6-8	金剛寺町 池田本町 近隣景観形成協定を締結			●
	7	「ヨシ群落保全条例」制定	●		
1993	7	長福寺町 近隣景観形成協定を締結			●
1994	6	はちまんチャペル通り 近隣景観形成協定を締結			●
1995	8-9	野田町 北津田町 加茂町 近隣景観形成協定を締結			●
1996	11	牧町 近隣景観形成協定を締結			●
1998	12	馬淵岩倉 近隣景観形成協定を締結			●
1999	6	倉橋部町 近隣景観形成協定を締結			●
2000	3	滋賀県全域の景観指針「淡水風景プラン 水と緑とまちの景観回廊づくり」策定	●		
	7	景観条例アンケートを実施			●
2003	11	近江八幡市風景づくり条例の策定開始			●
	12	景観条例策定懇話会・ワーキング委員会を設置			●
	6	景観法公布			●
2004	11	景観条例策定懇話会より風景特性の分類の方針案(6ゾーン)の決定			●
	12	景観行政団体について県と協議開始	●		●
	2	県より同意を得る(同日告示)	●		●
	3	住民対象の水郷風景計画策定に関する説明会	●		●
	3	景観行政団体となる	●		●
	3	近江八幡市風景づくり条例制定	●		●
	4	風景づくり推進室設置	●		●
	4	景観法制定を受けた県景観条例のあり方、景観法の活用方策に関する考え方について	●		●
	5	第1回水郷風景計画策定委員会(自慢できる風景の選出)	●		●
	5	第2回水郷風景計画策定委員会(自慢できる風景基準の評価)	●		●
	5	「水郷風景づくりだより」配布(意見募集)	●		●
	5	市内関係課説明会	●		●
	5	第3回水郷風景計画策定委員会(水郷風景計画案の検討)	●		●
	5	風景条例職員説明会	●		●
	5	第1回風景づくり委員会(風景づくりの概要説明)	●		●
	5	第1回都市計画審議会(風景づくりの概要説明)	●		●
	5	風景づくり条例の部長会報告	●		●
	5	風景計画策定について、県の関係者向けの説明会を開催	●		●
	5	法に基づく「風景計画」に関する条例の可決成立、風景づくり条例の議員説明	●		●
	5	水郷風景計画(案)の政策会議に諮る	●		●
	5	第4回水郷風景計画策定委員会(水郷風景計画案の策定)	●		●
	5	「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	●		●
	5	第2回風景づくり委員会(水郷風景計画案の審査)	●		●
	5	第3回風景づくり委員会(水郷風景計画案の審査)	●		●
	5	第2回都市計画審議会(水郷風景計画案の審査)	●		●
	5	風景づくり委員会の審議をうけ、風景計画(案)の改訂版作成	●		●
	5	風景づくり委員から追加意見等の聴取	●		●
	5	パブリックコメントに対する答申	●		●
	5	水郷風景計画(案)の最終調整、風景づくり委員長に最終確認	●		●
	5	水郷風景計画の決定	●		●
	5	告示・縦覧、自治会などへの説明会	●		●
	5	第3回都市計画審議会(水郷風景計画(案)の審議)	●		●
	5	水郷風景計画策定委員を対象とした意見交流会	●		●
	5	水郷風景計画の施行	●		●
	5	ミニシンポジウム(重要な文化的景観制定に向けての勉強会)	●		●
	5	公共事業における風景づくり指針の検討	●		●

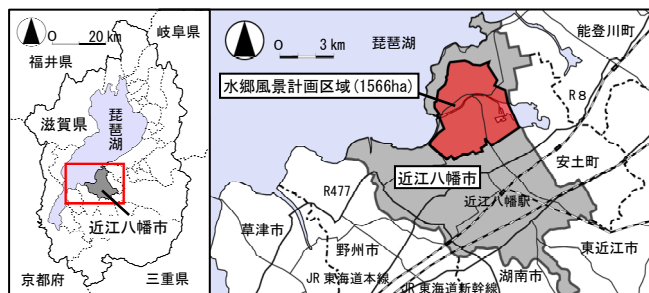


図-1 調査対象地

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	各委員会議事録 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 近江八幡市教育委員会文化振興課
調査項目	○『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 ○今後の『風景計画』の展開

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

幡堀を、市の歴史を伝える地域のシンボルとして修景保存させようとした、住民による近江八幡市で初めての景観まちづくり^{※2}である。この運動をきっかけに、住民の景観に対する意識は高まりをみせた。

しかし、その一方で県や市は、農業の機械化を目的とした内湖干拓事業の計画を進めていくことになる。そこで、この計画主体である県に対して、住民は近江八景の一つに挙げられる水郷を守ろうと、二度にわたり計画中止を申し立てている。この異議申し立ては却下されたものの、この行動は、後の県による「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」制定の一要因となる。この条例においても、住民は市内の全 15 ヶ所で「近隣景観形成協定^{※3}」を結ぶなど、景観施策に対して積極的な働きかけを行っている。

(2) 景観条例の策定—市は、こうした住民の行動を受けアンケート調査^{※4}を行った。そして、この結果を踏まえ、2003 年 11 月に「風景づくり条例」(以下『条例』)の策定を開始した。しかし、その策定中に景観法が公布されたため、市は『条例』を自主条例として位置づけ、それに加え、景観行政団体となり、新たに景観法に基づく景観計画の策定を決定した⁴⁾。

この『条例』の条文には、「風景計画を検討するに当たって、幅広い市民の参画を得るよう配慮するもの」(第 10 条)と、市民参画が明文化されている。これにより、住民は『条例』に基づき、市と連携して景観施策に参画することが可能となった。

(3) 市を中心とした景観計画の策定

① 県との協議—市では、景観法に基づく景観計画により景観規制を行うため、2004 年 12 月から県に対して景観行政団体になる際の、権限委譲や計画策定プランの要綱等を備えて協議を行った。その結果、

“現在の県条例から基準を下げない”という県からの条件の下、2005 年 3 月、市は県の同意を得て景観行政団体となった。

② 住民との協議—まず市は、人々の営みの原風景であり、かつ消失する危険性の高い水郷を中心とした地域を「風景計画区域」とした。その後、市は『条例』に基づき、『風景計画』に民意を反映させるため、区

域内の自治会や NPO 等の代表者 27 名による「水郷風景計画策定委員会」(以下『策定委員会』)を設けた。

この『策定委員会』は『風景計画』の策定までに、『風景計画』の方向性や継承すべき風景像、具体的な基準や計画の運用等について討議を行った。特に、継承されるべき風景像等については、『策定委員会』に対する事前のヒアリングやワークショップ等を通じ、委員自らが抽出した視点場や視線方向、重要景観建造物等をもとに決められた。また、行為の規制を伴う「風景形成基準」の計画案については、委員自らの意見と共に、風致地区基準や滋賀県自然公園管理計画書の行為規制を参考にして策定した。

また、市は計画区域外の住民に対しても広報誌等による計画案の公開やパブリックコメントの募集等を行い、計画案の検討を広く住民に働きかけている。

③ 専門家の協議—さらに、市は『条例』に基づき、景観工学や修景保存等に関する学識経験者を中心とした 10 名により構成される「風景づくり委員会」を設置し、計画案を専門的見地から検討した⁹⁾。

その後、計画案は景観法に規定される「都市計画審議会」の承認を経て、さらに、住民への働きかけや地域経済への波及効果、景観アドバイザー制度等の『風景計画』の運用についても検討している¹⁰⁾。

④ 住民への意識付け—『風景計画』決定後、市では告示・縦覧を行い、さらに、自治会に対しての説明会や、『策定委員会』を対象とした意見交流会を行うなど、住民へ『風景計画』の理解を深めさせていった。

以上より、近江八幡市は『風景計画』の制定にあたり、計画の策定段階から住民との交流機会を設け、基準の検討等に広く住民の意見を取り入れていることが捉えられた。

【補注】

- ※1 景観計画とは、景観行政団体が、景観行政を進めるために定める基本的な計画(文獻3)。
- ※2 景観まちづくりとは、地域の景観の価値を模索しつつ、まちぐるみで景観を育てる計画(文獻11)。
- ※3 近隣景観形成協定とは、住民が相互に協力し、美しく住みよいまちづくりを進めるため、一定の区域を定め、景観形成に関する建築物等の形態、意匠等の事項を定めることができる協定(文獻12)。
- ※4 2003 年 7 月に、近江八幡市が行った住民に対する景観条例についてのアンケート。住民の 91%が“景観を守るための決まり事をつくるべき”という結果を示した(文獻4)。

【参考文献】

- 1) 滋賀県都市計画審議会「滋賀県都市計画審議会」第 142 回議事録 2005. 3
- 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.18, 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 地域整備局都市計画課 p.19, 2005. 9
- 4) 京極道宏「季刊7 まちづくり」学芸出版社 pp. 26~30, 2005. 6
- 5) 近江八幡市長 川端五兵衛「近江八幡の歴史 第一巻 街道と町なみ」近江八幡市 2004. 10
- 6) 近江八幡市建設部風景づくり推進室「水郷風景計画概要版」近江八幡市建設部風景づくり推進室 p.2, 2005. 8
- 7) 近江八幡市建設部風景づくり推進室「景観施策の経過とスケジュール」近江八幡市 2005. 8
- 8) かわばた ことへ「まちづくりはノーサイド」ぎょうせい pp. 265~278, 1991. 5
- 9) 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
- 10) 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
- 11) 社団法人日本建築学会「景観法と景観まちづくり」学芸出版社 p.18, 2005. 5
- 12) 滋賀県「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」滋賀県 1984. 7