

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)滋賀県近江八幡市「水郷風景計画」策定における組織編成と行政間の手続について—

指導：教授 横内憲久，専任講師 岡田智秀

4811 小林久峻，2089 照沼博康

1. 研究目的—2005年6月に、景観に関する総合的な法律である景観法が全面施行を迎えた。そのため、今後全国各地の地方公共団体が、景観法に基づく景観計画^{*1}を策定していくと考えられる。そして、当該計画の実効性を高めていくうえで、景観形成の目標像を共有し、規制に対する合意形成を図るには、計画策定プロセスが重要となろう。これについて、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。これに対して多くの地方公共団体は、そのプロセスを模索している段階にあるため、先進事例から得られる有用知見の集積が、この状況の進展を促すことに寄与しよう¹⁾²⁾。

そこで本研究では、景観計画策定の実施事例を対象に、その策定プロセスを明らかにすることを目的とし、本稿では、先行研究³⁾で明らかにした景観計画策定における長期的経緯の中でも、特に計画策定において編成した組織と行政間の手続について把握する。

2. 研究方法—本研究は、全国初の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」(以下「風景計画」)を調査対象とし、文献調査およびヒアリング調査により、先行研究で把握した計画策定までの手続の中でも、組織編成と行政間の手続を捉える(図-1)。

3. 結果および考察—表-1は「風景計画」策定までの手続を「策定の中心手続」「編成した組織」「行政間の手続」および各手続の「目的・結果」について示したものである。

以降は、表-1をもとに、策定の中心となった手続に関連する取り組みについて特徴を述べる。

(1)景観法公布前後の庁内の組織編成—近江八幡市では、景観に関する取り組みを進めるにあたり、まず景観条例「風景づくり条例」(以下「条例」)の策定を開始する。そして市は、2004年度からの方針として、市長の考えに基づき文化政策を行政の根底に位置づけた。そこで、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に、市は文化政策部を創設し、市の重要施策を文化政策部がリードする運びとなった。これに伴い、「条例」策定の手続は企画部から文化政策部へと移管された。

しかし、「条例」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計画策定の要望を受けたため、市は法に基づく「風景計画」を策定するに至る。

その後、市は「風景計画」を定めるにあたり、景観行政団体に認定される必要性から、同年12月に滋賀県と協議を行った。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」を策定することになる。

まず市は、2005年4月1日に庁内の景観に関する考えを一元化するため、建設部に「風景づくり推進室」を創設した。これは、建物に対し規制をかける「風景計画」の詳細な基準策定にあたり、関連する建築基準法や都市計画法等との調整を図りやすくするとともに、景観法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である。

これらのように、市では「風景計画」の策定のために、市長の方針に基づき庁内の組織編成を行っている。通常、地方自治体の既存の枠組みでは、景観行政は都市計画の担当課が行うことが多いとされているが、市は景観専門の所管課を創設した。上述したように、景観に関する法規制および庁内の関連計画に対し、横断的に調整できる組織を整備した市は、景観を組織の壁を越えた庁内全域の課題として受け止めているといえ、評価できよう。

(2)住民・学識者による組織の設置—市は、表-1の「編成した組織」に示すように、「風景計画」の策定にあたり、景観法と「条例」に基づき、住民の意見を「風景計画」に反映させるため、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」(以下「策定委員会」)を設置した。

このように、市はまず住民から意見を聴取し、その意見を踏まえて計画案を作成していることがわかる。

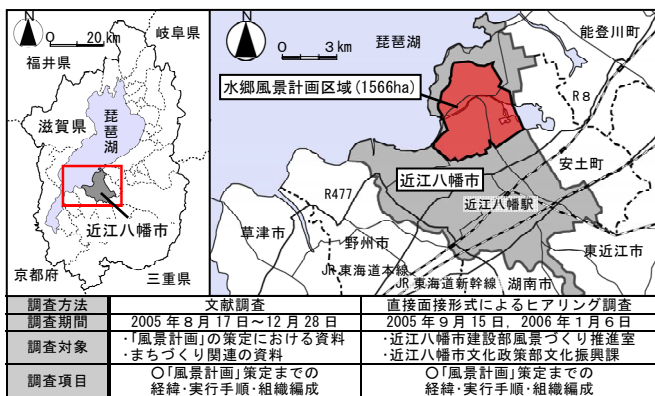


図-1 調査対象地および調査概要

A Study on the Process to Establish the Landscape Planning Based on the Landscape Law

—(Part.1)About the Organization and the Administrative Procedure to Establish "SUIGOU-FUUKUKEI KEIKAKU" in Shiga Pref. Oumi-hachiman City—

KOBAYASHI Hisataka, TERUNUMA Hiroyasu

表-1 「風景計画」策定における組織編成と行政間の手続（文献4～6、ヒアリング調査に基づき筆者作成）

担当	時期	策定の中心手続	編成した組織	行政間の手続	計画案	目的・結果	参加・構成メンバー
文化政策部	2004年4月		企画部を廃止 文化政策部を創設			・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底に位置づけ、それを実行するために、既存の企画部を廃止し文化政策部を創設した。	
	6月18日		景観法公布				
企画課	12月		景観行政団体について 県と協議を実施(注1)			・県から景観行政団体の同意を得るために実施した。 ・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にまとめて協議を行った。県から「県条例から規制を緩めないでほしい」という意見が出た。	
	2005年3月30日		「条例」を公布			・「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」を条例に位置づけ、「風景計画」策定の際は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			・市内の景観に関する考えを一元化するために設置した。 ・「風景計画」を策定する際、関連する建築基準法等との整合が図りやすく、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に創設した。 ・「条例」の運用も文化政策部から風景づくり推進室へ移管した。	・以前に近隣景観形成協定への取り組みや風景条例の策定等に関連した5名。
	4月26日	第1回 「策定委員会」	「策定委員会」 を設置(注2,3)			・「風景計画」に住民の意見を反映させるために設置した。 ・1個人としての意見ではなく、自治会・集落全体の意見とするために、各自治会等の代表を委員に選定した。	・風景計画区域内の自治会や関連団体の代表27名。
	5月17日	第2回 「策定委員会」		素案			
	5月30日			庁内関係課説明会 を開催		・「風景計画」について、庁内職員全員の説明会の前に、関係課同士で情報を共有するために開催した。 ・法律や庁内での関連計画等との問題を事前に把握するために開催した。	・市内の関係課(文化振興・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 「策定委員会」					
	6月6-7日			風景条例職員説明会 を開催		・「風景計画」の宣伝と、庁内職員から「風景計画」について意見を聴取するために開催した。 ・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た。	・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(注3)			・専門的見地から「風景計画」の計画案を審議するために設置した。 ・第三者の介入により公平性を担保するために設置した。	・景観工学や修景保存等を専門とする学識者等を中心とする10名。
	6月9日			風景条例部長会報告		・「風景計画」の内容について説明するために実施した。	・各部長や次長等。
	6月13日			県関係課への説明会 を開催		・県の条例や関連計画との調整、計画案の問題を把握するために開催した。 ・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。県のヨシ条例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」等の意見が出た。	・県の関係課(都市計画・建築・道路・河港・砂防・林務緑政・農政・自然環境保全・東近江地域振興局環境)。
	6月22日			風景条例議員説明会 を開催		・主に「条例」について説明するために開催した。 ・主に「条例」についての説明会であったが、「風景計画」の説明も行っている。	・市議会の全議員。
	6月24日			政策会議に諮る		・「風景計画」の内容について議論するために実施した。	・市長・助役・収入役・教育長・各部長。
	6月29日	第4回 「策定委員会」			公開案	【凡例】	
	7月12日	第2回 風景づくり委員会			関係	【補注】(注)は、手続に対応する景観法の根拠条文。 (注1)：第七条第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」 (注2)：第九条第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」 (注3)：第九条第7項「前各項の規定は、景観行政団体が景観計画を定める手続に関する事項(前各項の規定に反しないものに限る)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」	
	7月21日	第3回 風景づくり委員会			最終案		
7月29日							「風景計画」策定

そして、「策定委員会」の意見を踏まえた計画案を専門的見地から審議し、さらに、第三者の意見を聴き公平性を確保するために、市は景観法と「条例」に基づき、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」を同年6月8日に設置している。

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、二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いう懸念があったためである。

これらのことから、市は最初に住民が構成する委員会の意見をもとに「風景計画」の原案を策定したことで、「行政が一方向的に策定した計画」という、住民からの反発を防ぐ対処策となったと考えられる。さらに、この策定した計画案を学識者により審議することで、より具体的な内容についての意見を得ることができたといえよう。

(3) 行政間の手続—市は、表-1の「計画案」に示す素案を策定した後の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。同表の「参加・構成メンバー」を見ると、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、市が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」を円滑に運用できると考えたためである。

さらに市は、同年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、県の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。この説明会では、以前に県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、県により基準案の評価がなされている。また、「風景計画」の区域内には、県条例や自然公園法等、多様な規制が重なるため、住民にとって届出制度が複雑になるという意見が出た。さらに、この届出に対する県と市の許可基準に、相違が生じる可能性があるという懸念もあった。そのため、市はそのような場合、県と協議を行い届出制度の許可基準について調整を図る次第となった。

このように、庁内や県と連携を取っていたため、庁内外で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。

4. まとめ—近江八幡市は「風景計画」の策定にあたって、まず市の景観形成に関する庁内の考えを一元化できる所管課を創設している。そして、住民による日常の視点からの意見と、学識者による専門性のある意見を聴取し「風景計画」に反映させるために、市は二者が中心となって構成する委員会を個々に設置した。さらに、これらの委員会の意見を踏まえた計画案の策定に並行し、所管課を中心にして、庁内外で計画案について情報を共有し、また計画の課題についても調整を行っていたことを捉えた。

【補注】
※1 景観計画とは、景観行政団体は、景観行政を進める場として定める基本的な計画(文献2)。
【参考文献】
1) 岡崎篤行ほか1名：「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」、日本建築学会計画系論文集 第537号, pp. 211~218, 2000, 11
2) 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, p14, p19, 2005, 9
3) 小林久峻ほか4名：「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)」、日本大学理工学部学術講演会論文集, pp. 492~493, 2005, 11, 16
4) 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
5) 京極迪宏：「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