

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)滋賀県近江八幡市「水郷風景計画」を対象として—

指導：教授 横内憲久，専任講師 岡田智秀

2089 照沼博康，4811 小林久峻

1. 研究目的—前稿では、全国で初めての景観法に基づく景観計画^{*1}である、滋賀県近江八幡市「水郷風景計画」(以下「風景計画」)を対象とし、その策定までに行われた組織編成と行政間の手続について考察した結果、「風景計画」の策定に伴い編成した組織の存在を捉えた。そこで本稿では、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ことを目的とする。

2. 研究方法—景観計画は、景観法第八条第2項により、景観計画区域、景観形成の方針、行為の制限、景観重要建造物・樹木の指定方針という4つの事項を定めることとされている。そこで、これら景観計画の基本的な4つの事項に着目し、「風景計画」の「水郷風景計画区域」(以下『区域』)「良好な風景の形成に関する方針」(以下『方針』)「風景形成基準」(以下『基準』)「景観重要建造物・樹木の指定の方針」(以下『指定方針』)について、文献調査^{1)~5)}およびヒアリング調査により、それらが作成されていくプロセスを明らかにする(表-1)。

3. 結果および考察—表-2は、「風景計画」の策定にあたる「中心事項」^{*2}と「関連事項」^{*2}について、各々の「実施内容」と、それにより「作成された案」について示したものである。以降は、景観計画で定める4つの事項について、「風景計画」策定の段階ごとに述べていく。

(1) 原案作成段階—市は、「風景計画」策定開始前より、自主条例としての「風景づくり条例」を策定するために、学識者を中心に構成される「風景づくり条例策定懇話会」を設置し、表-2「実施内容」に示すように、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に区分している。この区分をもとに、市は道路界・町界・稜線界・河川界といった明確に区分できる箇所を『区域』を設定している。

『区域』が定まると、市は『区域』内の住民の代表からなる「水郷風景計画策定委員会」(以下「策定委員会」)を設置した。そして「策定委員会」では、表-2「実施内容」に示すように、始めに『区域』内の残しておきたい風景等の風景の特徴について委員の意見を聴取し、さらに、

ワークショップを通じて、良い風景を眺めることができる視点場と視線方向、その風景の特徴について意見を抽出している。その結果、『区域』内の風景の特徴は、集落内の通りや生業の場であるヨシ地からの眺めといった、日常生活の視点からみた風景である傾向が得られている。

またワークショップでは、『区域』内に住宅や倉庫を建てる際の形態・意匠や色彩等の決まりごとについても委員から意見を抽出している。

そして市は、住民からの意見をもとに『区域』内の良い眺めの特性、風景を構成する資源の特性をまとめ、それらの風景特性と『区域』内の変遷、法規制、自然環境、土地利用・建物の状況を踏まえて『方針』を作成している。また、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、『指定方針』を作成した。

さらに、住宅や倉庫を建てる際の決まりごとについての意見をもとにして『基準』を作成している。このときに、「風景計画」の策定前に『区域』内で適用されていた、県の「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」に基づく規制内容を『基準』の表現の参考にしたことが、『基準』策定を円滑に進める一因となった。

このように、景観計画で定めることとされている事項は、「風景計画」策定の初期の段階で原案が作成されている。このときに、「風景計画」のもととなる『区域』内の風景特性を住民の意見から把握することは、日常生活の視点を計画に反映させる手立てとなると考えられる。

(2) 素案作成段階—市は、原案を作成すると、「策定委員会」において、『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。その中で、『基準』について、農業用倉庫に規制をかけることで発生する金銭的な負担に対して反発が起きた。つまり、景観形成のための規制を遵守することにより、金銭的な不利益を及ぼすことが問題とされた。このことをきっかけに、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。

そして市は、「策定委員会」での原案の検討の際に出された意見を踏まえて素案を作成している。

素案での主な変更点として、原案での『方針』や『基準』は、一部を除いて『区域』内で共通のものとしていたが、表-2「作成された案」で示すように、素案では

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8月17日~12月28日	2005年9月15日、2006年1月6日
調査対象	・各委員会会議録 ・「風景計画」関連資料	・近江八幡市建設部風景づくり推進室 ・近江八幡市文化政策部文化振興課
調査項目	○「風景計画」の内容 ○「風景計画」策定の実行手順	○「風景計画」策定の実行手順

表-2 「風景計画」策定プロセス(文献1~5、ヒアリング調査に基づいて筆者作成)

段階	時期	中心事項※2	関連事項※2	実施内容	作成された案
原案作成	2004年11月		風景づくり条例策定懇話会	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。	『区域』案作成
	2005年4月26日	第1回「策定委員会」		『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。 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『基準』のもととなる意見を抽出。	『方針』案作成 『基準』案作成 『指定方針』案作成
作業完成	5月17日	第2回「策定委員会」		『区域』内の風景特性と、『方針』について検討。 『基準』について妥当性の検討、改善・追加提案を抽出。	1 2 3
	6月2日	第3回「策定委員会」		『基準』の妥当性の検討、改善・追加提案についての結果報告。 『風景計画』素案について検討。	
	6月8日	第1回「風景づくり委員会」		『風景計画』素案の説明。	
公開案作成	6月8日		第1回都市計画審議会	『風景計画』素案の説明。	
	6月29日	第4回「策定委員会」		『基準』について確認。	
	7月1-11日		パブリックコメント募集	『区域』、『方針』、『基準』についての案を公開。 『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『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。	4 5 6
最終案作成	7月12日	第2回「風景づくり委員会」		『区域』内の重要なゾーンと『基準』の繋がりについて審議。 『基準』について審査、『基準』適用の例外について検討。 補助金制度の検討。 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」		『区域』内の重要なゾーンの説明と位置づけについて審議。 『基準』について審査。	
	7月22日		第2回都市計画審議会	『区域』、『方針』、『基準』、『指定方針』、景観農業振興地域整備計画について審議。 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	最終案

『区域』内を土地利用や集落のまとまりにより5つに区分けし、それぞれの区分ごとに異なる『方針』や『基準』を作成している。また、『基準』に風致地区基準や『区域』内に適用されている自然公園法といった関連法規の規制を追加している。ここで、集落を区分けの単位とした理由は、『区域』内の各集落ともコミュニティ意識が強く、集落単位で規制をかけた方が、『基準』が守られやすいと考えたためである。

このように、素案は「策定委員会」での意見や地域性を踏まえて、より地域に即した計画案とされている。

(3) 公開案作成段階—市は、素案を「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」に対しても説明している。

その後、表-2「作成された案」に示すように、原案作成段階でまとめた良い眺めの特性から、『区域』内で6つの景域を設定し、それをもとに『区域』内を4つの地域のまとまりに分類した。そして各地域について、地域の成り立ちや集落形態の特性を踏まえて『方針』を作成し、『基準』についても、分類された地域のなかで景観形成の重要性が高い地域については、規制を強化している。

さらに、『方針』や『基準』には、新たに景観形成の目標イメージ図が追加された。このように、案をビジュアルで表現することにより、景観形成の目標像が認識されやすくなると考えられる。

こうして作成した公開案について、パブリックコメントの実施前に「策定委員会」で確認を行っている。

(4) 最終案作成段階—市は、『区域』『方針』『基準』からなる公開案を市民に公開し、パブリックコメントを募集している。その結果、表-2「実施内容」に示すように、19件の意見が寄せられ、その内、規模や形態・意匠等の『基準』についての反対意見や質問、また『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。これらの意見に対して市は、一部を『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、市の考えが求められる意見に対しては、「風景づくり委員会」で審議された後に回答している。このように「風景づくり委員会」では、住民との合意が得られるよう、主として「風景計画」案をいかに解りやすく、客観的に説明するかに主眼が置かれている。例えば『区域』内を区分けする方法等、これまでに作成した案について、なぜそのような結果になったのか、その結果に至るまでの過程についての説明が加えられた。さらに『基準』についての軽微な変更も行っている。

そして「都市計画審議会」において、「風景計画」に定める事項について審議し、市民への啓発、市の基幹産業との連携等を求める意見が出された後、市長の決定により「風景計画」は策定された。

4. まとめ—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となると考える。その点で、市が住民の意見を風景特性の把握に活用したことは、文献等からは把握することが困難な、住民の慣習までを捉えることから、その土地に根ざす生活景を守るための計画策定に有効な手立てとなるだろう。

【謝辞】

ヒアリング調査、資料提供等ご協力いただいた、近江八幡市建設部風景づくり推進室・深尾基一郎氏、同市文化政策部文化振興課・奈良俊哉氏、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します。

【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(文献6)。
※2 「中心事項」とは、市が「風景計画」策定に伴い組織した委員会が実施する会のことで、策定の中心となった事項。「関連事項」とは、「風景計画」の計画内容に影響を与えた事項。

【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) 近江八幡市：「近江八幡市風景計画(水郷風景計画編)」、近江八幡市建設部風景づくり推進室、2005、8
- 3) 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、9
- 4) 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
- 5) 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
- 6) 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.9、2005、9