研究助成実施報告書

助成実施年度	2021 年度
研究課題（タイトル）	景観計画の見直しに関する全国調査・市民意見の反映に着目して・
研究者名※	堀 裕典
所属組織※	岡山大学 学術研究院 環境生命科学学域 准教授 (岡山大学 学術研究院 環境生命自然科学学域 准教授)
研究種別	研究助成
研究分野	都市計画、都市景観
助成金額	150 万円
発表論文等	

※研究者名、所属組織は申請当時の名称となります。

() は、報告書提出時所属先。

大林財団 2021 年度研究助成実施報告書

所属機関名 岡山大学
申請者氏名 堀 裕典

研究課題	景観計画の見直しに関する全国調査 -市民意見の反映に着目して-
<p>(概要) ※最大 10 行まで</p> <p>景観法が施行された 2005 年から約 18 年が経過し、景観計画の変更を行う景観行政団体がみられるようになってきた。そこで本研究では、景観計画を策定している全国の景観行政団体 646 団体を対象にアンケートを行い、景観計画の見直しの実態を明らかにした。その上で、地域特有の景観を形成する上で重要であると考えられる重点地区に着目し、事例調査から、重点地区の変更や景観形成の実態を明らかにした。その結果、景観計画変更の内容として重点地区に関する変更が最も多くその次に景観形成基準に関する変更が多いことが明らかになった。景観計画変更の理由に関しては、景観計画策定時に変更の契機を定めているものも見られたが、協議会や地域団体等からの提案によるものも見られた。景観計画変更に関する課題に関しては、住民の認知の低さや市民との合意形成が課題と感じていることが明らかになった。対応策として住民説明会やワークショップの開催が挙げられ、予算の不足に関しては景観改善事業等の活用が挙げられた。</p>	

1. 研究の目的	(注) 必要なページ数をご使用ください。
<p>2005 年に景観法が施行されてから約 18 年が経過し、景観計画を策定した景観行政団体の中には景観計画の内容の変更を行った団体が多くみられる。これは、各自治体が景観計画を運用していく上で何らかの問題が生じたことにより、景観計画の変更に至ったと考えられる。景観計画に関する既往研究を見ると、小浦ら(2008)の研究¹⁾では数値基準の有効性や定性基準の効果、事前協議の位置づけと運用方法を検証する必要があるとしている。佐藤ら(2008)の研究²⁾では自治体は色彩を特に重視している傾向があり、壁面の形態意匠や高さなどは事前協相談や届出後の行政指導の際にはあまり協議が為されていなかったとしている。江崎ら(2017)の研究³⁾では計画変更の内容は積極的な場合が多いが、規制の緩和といった消極的な内容もあったとしている。景観計画に関する研究のうち、策定初期の景観計画や中国地方の景観行政団体を対象にしたものはあるが、全国的な景観計画の変更に関する研究は見当たらない。そこで本研究では、景観計画を策定している景観行政団体 646 団体を対象にアンケートを行い、景観計画の見直しの実態を全国的に明らかにした。また、各自治体が独自の施策を行い地域特有の景観を形成する上で重要であると考えられる重点地区に着目し、事例調査から、重点地区の変更や重点地区での景観形成の実態を明らかにすることを目的とした。</p> <p>【参考文献】</p> <p>1) 小浦久子. 景観法における景観計画の構成と運用実態に関する研究-初期に策定された景観計画を事例として-. 都市計画論文, 43.3 巻, pp. 211-216, 2008.</p>	

2) 佐藤貴彦、堀裕典、小泉秀樹、大方潤一郎. 景観法下の建築物規制の運用実態と課題-景観計画に基づく届出制度に着目して-. 日本都市計画学会、都市計画論文集、43.3 巻、pp. 217-222、2008.

3) 江崎卓、鶴心治、小林 剛士. 景観計画の届出運用の課題と計画変更に関する研究. 日本建築学会中国支部研究報告集、40 巻、pp. 709-802、2017.

2. 研究の経過

(注) 必要なページ数をご使用ください。

景観計画見直しの実態を明らかにするために全国の景観計画を策定している景観行政団体を対象にアンケート調査を行った。国土交通省景観法の施行状況⁴⁾に記載のあった景観行政団体のうち、景観計画策定団体を対象とした。アンケート調査の概要を表1に示す。

次に、アンケート調査結果より、景観計画変更の内容として最も多く挙げられ、自治体が地域特有の景観を形成する上で重要だと考えられる重点地区の変更に着目し、どのような地区が重点地区として変更されているかを明らかにするため、景観計画内に記載の区域の景観特性や地区の目標、現地写真等を用いて重点地区の景観特性の分類化を行った。本研究での重点地区とは景観計画で定める景観計画区域内で重点的に別途景観規制誘導を行っている区域を指す。その上で、特徴ある宇都宮市、姫路市、宮崎市へヒアリング調査を行い、ケーススタディとして重点地区における景観計画運用の実態を明らかにした。

表 1

調査名	景観計画変更と景観ガイドラインの実態に関するアンケート調査
調査方法	郵送による記述式アンケート
調査時期	2022年8月25日～2022年9月31日
調査対象者	景観計画を策定している景観行政団体
アンケート回答者数	646団体中483団体回収(回収率74.8%)
主な調査項目	<ul style="list-style-type: none">●自治体の属性●景観計画の変更内容●景観計画の変更理由●景観計画変更の際の手順●景観計画変更の際に時間の要したこと●景観計画変更に関する課題●景観計画変更に伴い景観規制に関して変化したと感じる点

【参考文献】

4) 国土交通省景観法の施行状況 <http://www.mlit.go.jp/common/001489144.pdf> (2023年5月31日最終閲覧)

3. 研究の成果

(注) 必要なページ数をご使用ください。

3-1. アンケート調査結果

(1) 各自治体の景観計画変更状況

景観行政団体 646 団体のうち 483 団体から回答が得られ、206 団体が景観計画策定から現在までに変更を行っており、277 団体が変更を行っていなかった。

(2) 各自治体の景観計画変更内容

景観計画の中でもより積極的な景観形成を図る地域である重点地区に関する変更が最も多く見られた。次に多く挙げられたのが景観計画区域内で良好な景観の形成のための行為の制限の基準である景観形成基準に関する変更で、その次に景観計画区域に関する変更であった。その他

のうち特徴的なものとして、10年間の運用実績を検証し時点修正したもの（鎌倉市）や景観計画の運用期間を変更したもの（薩摩川内市）等が挙げられた。

（3）各自治体の景観計画変更理由

景観計画変更の理由として他の計画や他の方針の変更によるものや景観計画・ガイドラインの策定から一定の期間が経ったためといったように策定時点で変更の契機を定めた事例が多く見られた。また他には、協議会からの提案や景観審議委員からの提案、地域団体からの提案、事業者（民間企業）からの提案といったように自治体に対して提案を行い景観計画変更に至ったケースも多く見られた一方で、自治体から該当地区に提案を行った事例も挙げられた。その他のうち特徴的な事例としては2025年に開催される大阪・関西万博や御堂筋での空間再編事業、LEDなどの照明技術の急速な進歩に対応するため（大阪市）といったように今後起きうる可能性のある課題に対応するために前もって景観計画の変更を行っている事例も見られた。

（4）景観計画の変更の際の時間の要したこと

多くの自治体(37%)で変更の際に時間の要したことは無かったとしているが、基準等の具体的な数値や文言の決定を挙げる自治体も多くあった。その他の内容として、新型コロナウイルス感染症拡大のため景観計画変更に時間の要した（伊勢崎市）等が挙げられた。時間は、6か月～1年を要する場合が多いことが明らかになった。

（5）景観計画の変更に関する課題とその解決策について

景観計画が運用されていることに対する住民の認知の低さが最も多く見られ、次に市民との合意形成が挙げられた。上記の課題に対する対処については、地域住民への説明会やワークショップやシンポジウムの開催の他、コンサルタントを地元へ派遣する、チラシやパンフレットの配布といった対処方法が挙げられた。また、景観計画を変更する予算の不足といった課題も挙げられたが景観改善推進事業の活用で解決している自治体もあった。一方で予算の不足により様々な施策を実施することが出来ない（一関市）や認知に関して課題として残っている（勝山市）といった問題点も残っていることが明らかになった。

（6）景観計画の変更前後で景観規制に関して変化した点

景観計画の変更前後を比較し、事業者や住民の景観に対する意識が向上したという意見が最も多く見られ、他には届出件数の増加、反対に届出件数の減少が挙げられた。また、地域の特性を活かした景観形成を誘導できるようになったといったことから景観計画の変更により、より良い景観誘導景観規制が行えるようになると考えられる。一方で届出件数が増加したことにより自治体の負担が増加したという回答や事業者から規制が厳しすぎるといった意見が増加したという問題点も生じている。

（7）景観計画変更への検討の結果、変更に至らなかった理由

変更まで至らなかった理由として、検討の結果、変更の必要無しと判断した自治体が3自治体挙げられた一方で、景観計画に当てる予算がないのが8自治体、住民の理解が得られないといった変更する必要性がある一方で変更への障害がある事例も明らかになった。

(8) 景観計画策定から現在まで計画変更の検討を行っていない理由

景観計画変更に向けた検討を行っていない理由として「景観に関して問題がないため」や「景観計画変更に関する要望がないため」、「見直しが必要なほど土地利用に変化がないため」といった景観計画を変更する必要があるといった回答が多く挙げられた。一方で「景観計画の変更にあてる予算がない」といった景観計画変更の必要性があるにも関わらず変更できない理由も挙げられた。これは、(5)で示した通り景観改善推進事業の活用等により解決できる可能性があると考えられる。

3-2. 重点地区における景観規制・誘導

(1) 重点地区の景観特性分類

重点地区内の景観特性を歴史的町並みや寺社等の歴史的価値のある遺産を要する「歴史景観」、農村景観や田園景観の広がる「農村田園景観」、自然の広がる「自然景観」、上記以外の市民が生活する「市街地景観」、温泉等の観光地や眺望景観等「その他」に分類を行った。その後最も多く該当した市街地景観においても分類を行った。駅周辺に区域指定されている「駅周辺系」、市のシンボルロードや沿道に沿って区域指定されている「シンボルロード沿道系」、人々の生活の中心であり高層ビルが立ち並ぶ「中心市街地系」、住宅地や居住範囲に区域指定されている「住宅地系」、人々が生活するために必要な施設が集まっている「生活系」、川に沿って区域指定されている「沿川系」、今後の開発予定地の区域を前もって指定している「開発予定地系」、上記の系列を複数区域内に含んでいる「複合系」、眺望景観保全や農地等が該当する「その他」に分類できることが明らかになった。

(2) 市街地系シンボルロード沿道系、駅周辺系重点地区における実態調査

ここでは、市街地景観における系統分析において多く挙げられたシンボルロード沿道系、駅周辺系の重点地区変更を行っている自治体である宇都宮市、景観計画変更の課題として予算の不足をあげ景観改善推進事業を活用予定の姫路市、市民が積極的に景観活動に参加していると考えられる宮崎市と協議会にヒアリングを行った。

①宇都宮市

重点地区のうち大通り地区では、重点地区内に4つの区域が定められているが、その中でも池上町地区が先行して重点地区に指定され、その後残りの3つの地区が重点地区へ追加指定されたという経緯がある。この理由としては各協議会との合意形成の際に池上町地区のみ重点地区への指定に対して早く合意が得られたためである。また、4つの区域を1つの重点地区として定めることで一体性を持たせた景観形成ができるとしている。

また、宇都宮市では重点地区指定の際(H20)に協議会を設立しており花植え活動等を行っていたが、世代の代替わりにより活動を継続することが難しい実情がある。加えて、重点地区新規指

定の際には合意が得られたが、該当地域の住民や関係者が代替わりをして、景観への理解が得られなくなる等の課題がある。

②姫路市

重点地区のうち大手町通りでは、昭和 61 年に策定された景観条例の基準を用いており、現状に合っているか問題提起は出てきていたが、地元の百貨店の閉店が契機となり重点地区の区域の見直しに至った。

景観計画変更への予算の不足に対する解決策として景観改善事業を挙げている。景観改善推進事業においては令和 2 年から事業が始まっており国も自治体へ積極的に周知をしている最中である。また、届出や屋外広告物の業務多忙により景観啓発をなかなか行えていない現状だが重要性は認知しており、今後は地域の学校へ景観に関する講義を行う出前講座等に力を入れていきたいとしている。

③宮崎市

四季通り地区は、商店街を作る際に市主導ではなく地域住民が主体となり道路の煉瓦等を市に提案し作成した特徴がある。また、宮崎市では地域の多様なまちづくりのニーズに対応することを目的として地域住民自らが作成した景観ルールを市長が認定する景観まちづくり協定を活用しており、四季通りにおけるまちづくり協定は第 1 号である。

まちづくり協定の作成理由に関して、看板等の景観に対して問題が生じた際に当初は景観条例を作ると地域住民から市に提案があったが、景観条例を作成する際に当時の市の担当者に条例の違反者への景観指導を行う事が不可能と判断され任意の計画への作成へと移行した。一部を景観計画に記載しているが他の項目については協定のままであり、任意計画のため罰則等強制力や拘束力がないことから規制に対して守られないという問題点が生じている。また行政に臨機応変に対応してもらえない現状があり、今後は上記の問題への対策として商店街の物件を協議会が一括で管理するマスターリース方式への移行を検討しているとしている。

3-3. 結論

(1) 各自治体の景観計画変更状況について

景観行政団体で回答の得られた 483 団体のうち、景観計画を変更していない団体は 277 団体、変更している団体は 206 団体であった。また、景観計画変更の内容として重点地区に関する変更が最も多くその次に景観形成基準に関する変更が多いことが明らかになった。景観計画変更理由に関しては、景観計画策定時に変更の契機を定めているものも見られたが、協議会や地域団体等からの提案によるものも見られた。計画変更の際に時間の要したことは「無い」と答えた団体が多く見られたが、景観形成具体的な数値や文言を挙げる団体も同数見られた。景観計画変更に関する課題に関しては、住民の認知の低さや市民との合意形成が課題と感じていることが明らかになった。対応策として住民説明会やワークショップの開催が挙げられた。また予算の不足に関しては景観改善事業等の活用が挙げられる。しかしこれらの課題に対して対応できていない自治体も存在する。

(2) 景観計画の変更を行っていない事例について

景観計画変更の検討を行っていない理由として「景観に関する問題がない」や「景観計画変更の要望がない」など計画変更の必要性の無さが多く挙げられた一方、「景観計画変更の予算の不足」や「といった景観計画変更の必要性があるにも関わらず変更へ踏み切れない要因が明らかになった。この問題に関しては景観改善推進事業等の活用により解決できると考えられる。

(3) 重点地区における景観規制誘導

重点地区に関しては人々の生活に関わる市街地に関わる区域が指定されるケースが多いことが分かった。宇都宮市、姫路市においては景観啓発活動の重要性を感じており、若い世代に向け出前講座等を継続して行う事で地区の世代交代等の課題に対応でき、市民や地権者と合意が得られ一体となり景観誘導できると考えられる。また、宮崎市の様に地域の協議会が届出に対応する等の制度を活用することで自治体の業務過多による他の方策を行えないという課題を解決できると考える。

(4) まとめ

以上より、景観計画変更に関しては、重点地区に関する変更や景観形成基準に関する変更が多いことが分かった。景観計画変更における課題では予算の不足が挙げられ、国が景観改善推進事業の周知を行っている最中であり今後活用する自治体が増えると考えられる。重点地区においては協議会や住民の代替わりに関わる問題が生じている。この問題に関しては景観啓発活動等により解決できる可能性があると考えられる。

4. 今後の課題

(注) 必要なページ数をご使用ください。

本研究では景観計画変更のうち重点地区に関する景観規制の実態に着目し調査を行ったが、景観形成基準の変更や景観計画区域の変更にも着目し、調査を進める必要がある。また、景観規制を行う立場である自治体からの視点で景観規制の実情や課題を明らかにできたが、景観規制を受ける立場である事業者や市民などの立場からの視点での調査は行っていない。そのため、事業者や市民へ現在の景観規制の在り方に対するアンケートやヒアリング等を行う必要がある。