

全国における広域景観計画と景観形成の傾向 —広域景観計画未策定地域における景観維持の方針を対象として—

正会員○松本 彩花*¹ 同 姫野 由香*² 同 牛 苗*¹

準会員 野本 昂*³ 正 佐藤 誠治*⁴

7.都市計画—6.景観と都市設計 都市計画
景観法 景観計画 広域景観 景観維持

1 背景と目的

1998年の特定非営利活動促進法施行、2002年には都市計画法が地域の判断によってまちづくりを行うことを可能とするために改正された。そして、2004年には景観法施行等により、都市計画や景観まちづくりに住民が様々な形態で参画する事例が各地でみられるようになった。なかでも景観は、住民にとっても参加の意義が明確な対象でもあり、多くの事例がみられる。また良好な景観維持には、計画の策定以外にも、その後の注視やまちづくり活動との連携は不可欠である。景観法にも住民と自治体が協力して取り組む場として景観協議会や、住民主導の持続的な取り組みを支援するために景観整備機構の指定が掲げられている（景観法第八十一条第一項、第九十二条一項）。

また、自治体の主たる取り組みは、景観行政団体となり景観法の基本制度である景観計画を策定することであるが、その傾向をみると景観計画を策定している自治体の多くは基礎自治体であり、広域自治体が策定していない都道府県も多いことが既往研究より明らかとなった¹⁾。しかし、広域自治体が景観計画を有していない場合、主に以下のような課題が考えられる。

1) 景観行政団体ではない自治体は、景観上の問題が懸念される開発行為でも届出が受けられず、事前協議さえもできないこと。また、2) 景観上の問題が生じた場合、仮に届出があり事前協議ができたとしても方針がなければ対応することが容易ではないこと。さらに、景観計画を策定しているものの、3) その計画区域が「部分」の場合、区域外で問題が発生した際に対策や対応が困難であること。また、4) 基礎自治体によって、届出対象行為の設定項目や指針の内容が大きく異なる場合、都道府県としての景観維持・保全の方針を統一しにくいこと。そして、5) 景観維持活動を景観まちづくり団体や住民が行う際、景観の全体像が明確でない

め、戦略的なその活動との協働や連携が難しいこと。

これらの課題を改善するためには、広域自治体が景観の将来像を明確にすることや、自治体だけでなく景観まちづくり団体の協力や住民の理解を得ることも、必要不可欠である。

近年の広域景観に関する既往研究には、初期に策定された景観計画の構成から景観課題や他の制度との連携の必要性を指摘した研究¹⁾、行政界を越える眺望景観保全に関する研究²⁾、広域景観計画の策定プロセスに関する研究³⁾、景観計画の構成内容から類型化を行い、全国の運用実態と課題を考察した研究⁴⁾がある。一方で、全国における景観形成のための既存制度に関する計画区域の面積や、広域景観計画未策定地域の景観維持のあり方等について、全国的な傾向を把握した研究は、管見では見当たらない。

そこで本研究では、昨年度の既往研究¹⁾にて明らかにした「広域景観計画の策定区域と重点地区の関係性の類型（タイプⅠ～Ⅵ）^{注1)}」全6タイプごとに、全国における景観法やその関係法令の策定区域の面積率を算出し、国土に対する策定範囲の状況を把握する。さらに、広域景観計画が策定されていないタイプⅦについては、景観形成の方針の有無やその内容等について整理する。その結果により、自治体が抱える課題の傾向を把握し、景観維持・保全活動を支える景観まちづくり団体の今後の活動方針を明示する。

2 研究の対象と方法

本研究では全国の広域自治体を対象に、「①ゾーンの捉え方」、「②ルールの内容」の2つの着眼点に基づき研究を進める。

まず、①では「規制やルール」の適用区域と届出対象行為の項目を把握する。また、景観関係法令についても整理する。その後、それらの法令に基づく計画区域が都道府県土に占める割合を算出する。それらの面

The Tendency of Landscape Planning for Wide-Area and Formation in Japan.

- Focused on Policy of Conservation for Landscape in Area not having Landscape Planning for Wide-Area -

MATSUMOTO Ayaka, HIMENO Yuka, GYU Myo, NOMOTO Subaru, SATO Seiji

積率を用い、各都道府県土に対して、如何なる法令により抑制やコントロールが図られているのか、全国的な傾向を把握する。

そして、②ではタイプVIにおける景観維持・保全の推進方法を探るため、景観に関する条例やガイドラインの有無を把握する。さらに条例やガイドラインがある場合、規制やコントロールについて如何なる記述があるのかを把握し、傾向を整理する。

3 全国の景観計画策定状況の把握

47都道府県を対象に、都道府県土に対する広域景観計画区域及び景観地区（準景観地区）の計画区域の面積率を算出した（図1）。ただし、タイプVIの面積率については、都道府県を含む全ての景観行政団体が策定している景観計画区域の面積の合計を、都道府県土の面積によって除した値とする。

タイプI～III（福島県は除く^{注2)}は広域景観計画を「全域」に策定しているため、面積率が100%である。またタイプIV（大阪府）の場合、広域景観計画を「部分」に策定しているにもかかわらず面積率は100%である。これは、大阪府の全景観行政団体が景観計画を策定しており、景観行政団体である基礎自治体が所管する地域を除く全てを、府が計画区域と定めるためである。また、タイプVは「複数」の広域景観計画が「部分」に策定されていることが影響して面積率が低い。タイプVIでは神奈川県が最も高く、県土の80.8%に市町村の景観計画が策定されていることがわかる（図1）。広域景観計画は策定されていないが、市町村の景観計画による保全率は高いといえる。これは各自治体が景観維持・保全の推進を積極的に行っているためであると考えられる。また、タイプVIのうち

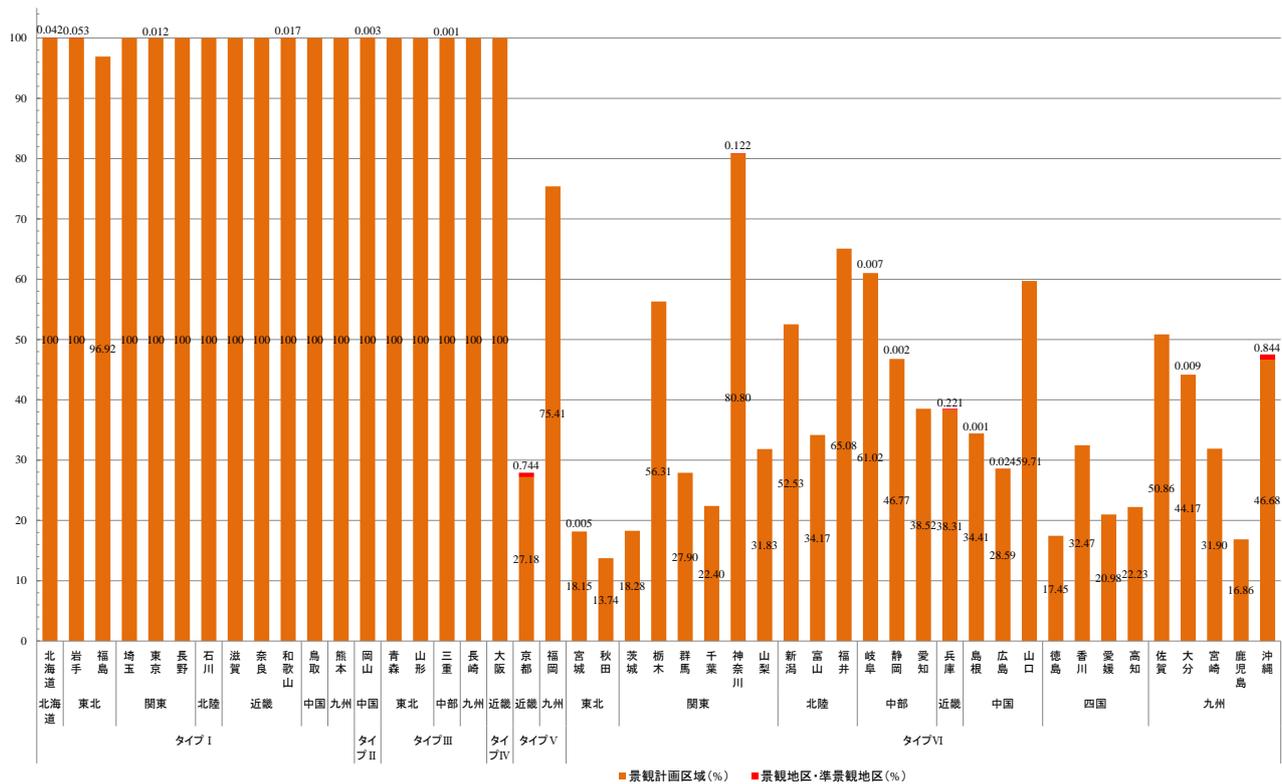


図1 都道府県土における景観計画と景観地区・準景観地区の面積率

表1 景観関係法令

制度名 (根拠法)	届出の内容																				
	必須項目					選択項目															
	建築物 新築、増築、改築若しくは移転	建築物 若しくは構造物 の設置	色彩の 変更	高さ	新設、改築、増築若しくは移転	構造物 若しくは構造物 の設置	色彩の 変更	高さ	開発行為	宅地の造成	土地の開墾	土石の採取	鉱物の掘採	土地の形質	木材の補植	木材の伐採	さごの採取	屋外の堆積	水面の埋立又は干拓	照明	火入れ
農業振興地域整備計画 (農業振興地域の整備に関する法律)	●				●				●				●								
自然公園条例 (自然公園法)					●				●				●	●	●				●		
自然環境保全基本方針 (自然環境保全法)	●				●				●	●	●	●	●	●	●				●		●
森林計画 (森林法)									●				●								
景観計画 (景観法)	●	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
景観地区・準景観地区 (都市計画法、景観法)		●		●				●													
風致地区 (都市計画法)	●		●		●				●	●	●	●	●		●			●	●		

神奈川県以外の都道府県は、都道府県土に対する景観計画区域の面積率が約65%以下となっていることが明らかになった。つまり、約40%近くの都道府県が広域景観計画を策定していないままであることがわかる。

4 広域景観計画未策定地域の景観維持の把握

4-1 国土における既存制度の活用状況の把握

日本の国土を形成しており、景観計画の上位計画である土地利用基本計画に基づく5地域（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）に関連する法令を整理した（表1）。ただし、都市地域は景観法関係法令を対象とし、これらの法令に基づく計画区域の面積率を算出した（図2）。

広域景観計画が「全域」に策定されているタイプⅠ～Ⅲでは、景観計画による保全率が100%と最も高い。次いで農業地域と森林地域による保全率が高く、両地域による保全率はほぼ同値である。

また、広域景観計画が「部分」に策定されているタイプⅣの大阪府では、景観計画による保全率が100%であり、農業地域と森林地域による保全率が約30%となっている。自然公園地域による保全率は約10%であり、風致地区は1%未満である。

さらに、複数の広域景観計画が「部分」に策定されているタイプⅤでは以下のような結果が得られた。景観計画による保全率は、京都府が約27%、福岡県では約75%である。さらに農業地域と森林地域による保全率では、京都府が約74%、福岡県では約45%となっ

ている。自然公園地域による保全率は、京都府が約5%、福岡県では約18%である。これらの結果により、同タイプでも構成比が異なることがわかる。

栃木県、神奈川県、佐賀県を除くタイプⅥは農業地域と森林地域による保全率が最も高い。また宮城県では景観計画よりも自然公園地域による保全率の方が高い。この結果より、景観計画による開発行為の制御が図られていないものの、主に農業地域、森林地域、自然地域によって制御が図られていることがわかる。しかしながら、同範囲には守るべき景観の方針までは示されていない。

4-2 タイプⅦにおける景観維持の方針の把握

本節では、広域景観計画を策定していない広域自治体が、如何なる手段により景観維持・保全を推進しているのか整理した。表2より、広域景観計画を策定していない自治体のうち、景観条例があるのは21件/27件であった。その21件のうち、指定区域が部分的なのは、秋田県と大分県の2件/21件であった。その両条例には届出対象行為についての記述があった。さらに大分県の対象は主要道路沿線に限られており、「趣旨、指定地域、届出行為」についてに留まっている。また、秋田県の対象は沿道・沿線地域や届出行為に加え「指導及び勧告」についても記述があった。

また、指定区域が全域である都道府県は19件/21件であった。そのうち10件/19件（茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、富山県、岐阜県、兵庫県、島根県、広

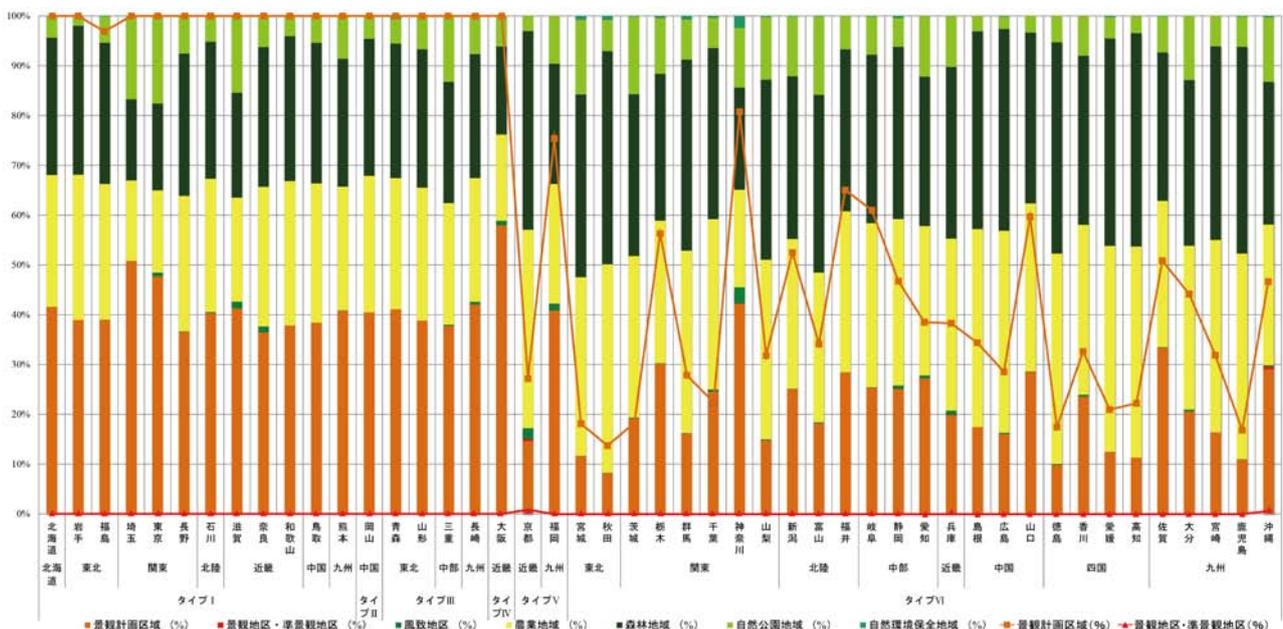


図2 既存制度による保全率

表2 タイプⅦにおける景観条例とその内容

地方	都道府県	景観条例名	内容
東北	宮城	宮城県美しい景観の形成の推進に関する条例	理念、責務、市町村との連携、県民への支援、方針、普及啓発、審議会
	秋田	秋田県の景観を守る条例	責務、方針、行為の届出(沿道)、基準、指導及び勧告、啓発活動、審議会
関東	茨城	茨城県景観形成条例	責務、方針、基準、行為の届出、助言及び指導、指針の作成、住民協定
	栃木	栃木県景観条例	責務、方針、地域、計画、重点地区、行為の届出、指導、大規模行為の届出、住民協定、審議会
	群馬	群馬県景観条例	責務、方針、地域、計画、基準、行為の届出、指導、大規模行為の届出、奨励、住民協定、審議会
	千葉	千葉県良好な景観の形成の推進に関する条例	理念、責務、役割、方針、市町村の支援、景観づくり地域協定、広域景観計画、審議会
	神奈川	神奈川県景観条例	理念、責務、方針、推進体制の整備、支援
北陸	富山	富山県景観条例	理念、責務、方針、施策等との連携、支援、県民等の参加の促進、住民協定、大規模行為の届出、指導又は助言、重点地区、特定行為の届出、屋外広告物、審議会
	福井	-	-
中部	岐阜	岐阜県景観基本条例	理念、責務、方針、指針、市町村との連携等、県民等の参加の促進、助言指導、特定届出対象行為、審議会
	静岡	-	-
近畿	愛知	美しい愛知づくり条例	理念、責務、計画、景観資源の指定、県民等に対する支援、啓発
	兵庫	兵庫県景観の形成等に関する条例	景観形成地区、大規模建築物等、景観影響評価制度、物件の管理、空地の利用及び管理、参画と協働による景観形成
中国	鳥取	ふるさと鳥取の景観づくり条例	責務、地域、計画、基準、行為の届出、指導、大規模行為の届出、奨励及び啓発、住民協定、審議会
	広島	ふるさと広島景観の保全と創造に関する条例	責務、方針、地域、計画、基準、行為の届出、指導、大規模行為の届出、啓発、住民協定、団体、審議会
四国	山口	山口県景観条例	理念、責務、方針、指針
	徳島	-	-
	香川	-	-
	愛媛	-	-
九州	高知	-	-
	佐賀	佐賀県美しい景観づくり条例	責務、計画、遺産、啓発活動、指針、審議会
	大分	大分県沿道の景観保全等に関する条例	趣旨、指定地域(沿道)、行為の届出、届出基準
	宮崎	-	-
沖縄	鹿児島	鹿児島県景観条例	理念、責務、役割、方針、普及啓発(景観形成の必要性)
	沖縄	沖縄県景観形成条例	責務、方針、モデル地区、計画、基準、行為の届出、指導、大規模行為の届出、住民協定、審議会

島県、沖縄県)では、「届出対象行為と指導」の両方が謳われており、岐阜県は届出対象行為についての明示されている。また、千葉県の条例では、県が広域景観計画を策定する場合の方法等が謳われている。条例を持たない全ての都道府県は、基本方針、指針、ガイドラインまたは手引きのいずれかを掲げている。

これらの結果より、広域景観計画が策定されていなくても、条例の中で「届出行為」や「指導」等について謳ってあれば、ある一定の景観維持・推進を図ることができるといえる。しかし、「範囲」が限られていたり、条例で「届出行為」や「指導」について謳っていなかったり、条例をもたない場合は、県土の景観を如何なる方法により維持・保全を推進しているのか、詳細な調査を行う必要がある。

5 総括

本研究では、全国の広域自治体を対象に①ゾーンの捉え方、②ルールの内容について研究を進めた。①では、都道府県土に対する景観計画及び景観地区・準景観地区の計画区域の面積率を算出し、タイプⅠ～Ⅵごとに傾向を把握した。タイプⅠ～Ⅲは広域景観計画が「全域」にかかっているため、面積率が100%である。また、タイプⅥで面積率が最も高い神奈川県は、県土の80.8%に市町村の景観計画が策定されていることが明らかとなり、各自治体が景観維持・保全の推進を積極的に行っているためであると考えられる。また、神奈川県を除くタイプⅥの都道府県では、都道府県土に

対する景観計画区域の面積率が約65%以下となっていることが明らかになった。また、7つの既存制度のうち森林地域の面積率が最も高く、森林法では「開発行為」や「土地の形質等」の行為を届出対象とできる。つまり、これらの行為を最低限度の届出対象として、景観維持・保全を図っていると考えることもできる。

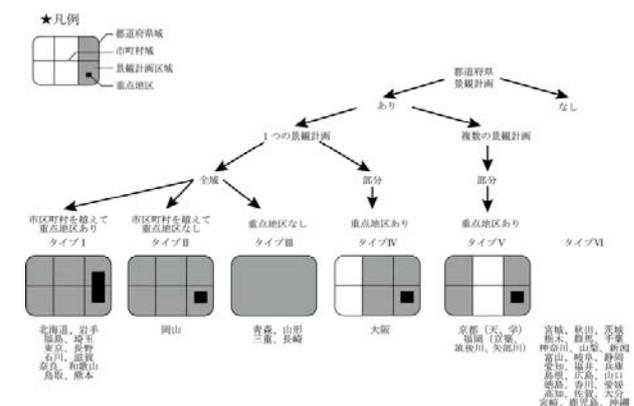
さらに、広域景観計画がなくても条例の中で「届出行為」や「指導」等について謳ってあれば、ある一定の景観維持・推進を図ることができるといえる。しかし、「範囲」が限られていたり、条例で「届出行為」や「指導」について謳っていなかったり、条例をもたない場合は、如何なる方法で景観維持・保全を推進しているのか、さらに詳細な調査を行う必要がある。

【補注】

注1) タイプⅠ～Ⅵの定義について

注2) 広域景観計画のある福島県は計画区域について以下のような記述があるため、面積率は100%となっていない。「景観計画区域は、景観行政団体である市町村(ただし、届出制度を有する景観に関する条例を施行していない市町村の区域を除く。)、二本松市及び大玉村の区域を除く県土全域とします。」

【参考文献】



- 森下 泰敬, 佐藤誠治, 姫野由香, 松本彩花, 牛苗「景観法に基づく景観計画の策定状況に関する研究—全国における広域景観計画の運用実態に着目して—」
- 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 -」日本都市計画学会都市計画論文集 No.43-3, pp.211-216, 2008
- 渋谷和司, 中井裕倫, 中西正彦「行政界を越える眺望景観保全に関する研究—景観法に基づく景観計画および景観条例に着目して—」日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.47 No.1 2012年4月
- 清水李太郎, 出口敦「広域景観計画策定プロセスに関する研究-矢野川流域景観計画を事例として-」日本建築学会大会学術講演梗概集 選抜梗概, pp.197~200, 2009.8
- 宇津可奈子, 小浦久子「景観計画の類型化と運用に関する研究 -平成 18 年度末までに策定された景観計画の分析より-」日本建築学会近畿支部研究報告集 7023, pp.453-456, 2010

*1 大分大学大学院工学研究科博士前期課程
 *2 大分大学工学部福祉環境工学科・助教 博士(工学)
 *3 大分大学工学部福祉環境工学科 学部生
 *4 大分大学工学部福祉環境工学科・教授 工学博士

Graduate Student, Oita Univ.
 Research Associate, Dept. of Architecture, Faculty of Eng., Oita Univ., Dr. Eng.
 Undergraduate Student, Oita Univ.
 Professor, Dept. of Architecture, Faculty of Eng., Oita Univ., Dr. Eng.