

## 適合審査における景観形成基準の明瞭性と景観ガイドラインの策定要件

正会員 ○長弘 颯太郎\* 同 姫野 由香\*\*

景観法 景観計画 景観形成基準 景観形成ガイドライン  
重要伝統的建造物群保存地区

同 横田 彩夏\*

## 1. 研究の背景と目的

景観法の施行から18年、799の自治体が景観行政団体となり、うち646の自治体が景観計画を策定している<sup>1)</sup>。景観法に基づく景観計画の策定内容は自由度が高く、景観形成基準の表現にも幅がある一方で、地域固有の景観特性を十分に反映できていない計画もみられる<sup>2)</sup>。また、抽象的な景観形成基準は、届出に対する景観担当職員と景観審議会の適合審査や、指導内容に幅を持たせ、それが地域の景観に少なからず影響を与えることも懸念される<sup>3)</sup>。

大分県佐伯市は2023年現在、景観計画の運用3年目であり、住民や事業者、行政が景観配慮に関する共通認識をもった景観形成の促進を目指し、景観形成ガイドライン(以下、GL)の策定を検討している。

そこで、本研究では佐伯市景観計画において、①解説されるべき景観形成基準の特徴と、佐伯市の景観特性に類似した特性を持つ重要伝統的建造物群保存地区(以下、重伝建地区)に定められたGLの内容から、②地域固有の景観特性を支えるGLに示す景観形成基準の解説方法の二点を明らかにすることを目的とする。

## 2. 研究の方法

本研究では、佐伯市における景観行政において、どのような開発行為の審査が困難であるかを把握する為に、景観形成基準を明瞭さごとに分類(図2)し、佐伯市GLにおいて重点的に解説されるべき基準の特徴を明らかにする(3章)。次に、景観形成基準の分類に応じたGLによる解説方法を検討する為に、佐伯市に類似した景観特性を持つ重伝建地区を選定する。続いて、選定された地区のうちGLを策定している事例について、GLの解説方法を調査する。さらに、GLの活用実態について調査を行うことで、景観形成基準の解説要件を明らかにする(4章)。

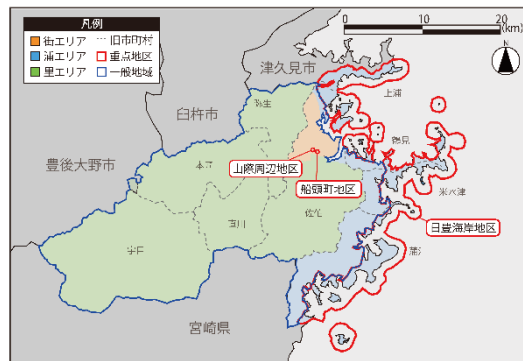


図1 大分県佐伯市地図

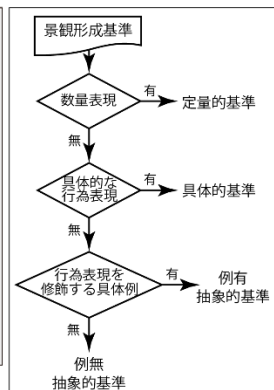


図2 景観形成基準分類のフローチャート

## 3. 佐伯市景観計画の実態把握

大分県佐伯市地図を図1に示す。佐伯市景観計画は、豊後佐伯城の城下町であった山際周辺地区、商人の町として栄えた船頭町地区、国立公園がある日豊海岸地区の3地区を景観形成重点地区<sup>注2)</sup>(以下、重点地区)としている。また、重点地区以外の市域を一般地域として定め、地域の特性に合わせた景観づくりを推進している。また、佐伯市における届出件数を表1に示す<sup>注3)</sup>。

表1 佐伯市における届出件数

行為種別	一般地域	重点地区	計
建築物の建築等	29	15(1)	44
工作物の新設等	91(1)	2	93
開発行為、その他	4	0	4
計	124	17	141
審議会において届出不要、または未受理となった案件	0	3	3

【重点的に解説すべき行為種別】表1から、一般地域と重点地区においては、届出件数の大部分を占める工作物と建築物についてそれぞれ重点的に解説することとした。

続いて、佐伯市GLにおいて重点的に解説されるべき基準の特徴を明らかにするため、景観形成基準を明瞭さ<sup>注4)</sup>ごとに分類するフローチャートを作成し(図2)、分類結果を表2に示す。

【一般地域のGL策定において配慮すべき基準】工作物に関する19の基準は、例有/例無抽象的基準のみで構成されており、適合審査や、事前協議の指導において課題を抱えていると推察することができる。

【重点地区のGL策定において配慮すべき事柄】建築物に関する59項目の基準のうち、例有/例無抽象的基準が合わせて52項目と8割を超えていた。重点地区においては事前協議による指導を重要視している側面もあり、協議に必要な情報をGLで示すことが効果的であると考えられる。

## 4. 重要伝統的建造物群保存地区のガイドライン

まず、佐伯市景観計画と佐伯市史<sup>3)</sup>から、佐伯の景観特性に類似する重伝建地区の選定<sup>注5)</sup>を行った。選定した27地

表2 佐伯市景観形成基準の分類結果

区域	一般地域				景観形成重点地区				計	
	定量的	具体的	例有抽象的	例無抽象的	定量的	具体的	例有抽象的	例無抽象的		
景観形成基準の分類	0	0	2	12	14	3	4	22	30	59
建築物の新設等	0	0	3	16	19	0	11	2	27	40
工作物の新設等	0	1	1	12	14	0	4	0	9	13
開発行為・その他	0	1	6	40	47	3	19	24	66	112
計[項目]	0	1	6	40	47	3	19	24	66	112
景観形成基準の割合 [%]										
凡例	■ 建築物	■ 工作物	■ 開発行為・その他	■ 定量的基準	■ 具体的基準	■ 例有抽象的基準	■ 例無抽象的基準			

Clarity of Landscape Standards in Conformity Examination and Requirements for Formulating Landscape Guidelines

NAGAIRO Sotaro, HIMENO Yuka, YOKOTA Ayaka

区のうち、GL を策定している 7 地区を対象として、許可基準及び修景基準の分類を行い、GL の解説内容を精査した。その結果を佐伯市重点地区と合わせて表 3 に示す。

【基準の分類による各地区の特徴】文化財であり、象徴的な町並みを有する重伝建地区の建築物に関する基準は、佐伯市重点地区の景観形成基準に比べ、定量的基準と具体的基準が多い傾向にある。また、朝倉市秋月地区は、具体的基準の割合が多い点(72 項目中 44 項目)が特徴的である。

【GL の解説方法の特徴】GL 内での解説方法について、7 地区すべてにおいて①図、写真による解説が見られる。②文章による解説は、地区の全体像に関しては 5 地区と多くみられるも、各基準に関しては、豊岡市出石及び香取市佐原の 2 地区でしか確認できず特徴的であった。

【GL の活用実態】前節の調査内容から、基準と GL の解説方法について特徴的であった「朝倉市秋月」、「豊岡市出石」、「香取市佐原」の 3 地区を対象とし、GL の運用実態に関するヒアリング調査を実施した。また、3 地区の許可/修景基準の分類結果と GL の運用実態を表 4 に示す。

豊岡市出石は、許可/修景基準のうち 56%が例無抽象的基準である。また、GL の解説方法として目安の値や具体的行為の明示を含む細則を設けており、適合審査時の GL の活用実態が確認できた。

朝倉市秋月は、許可/修景基準のうち 47%が具体的基準である。また、GL の解説方法として意匠に関する例示を図、写真を用いており、適合審査時の GL の活用実態が確認できた。

香取市佐原は、許可/修景基準の 70%が例無抽象的基準であった。また、GL の文章による解説内容として目安の値や具体的行為の明示は見られず、適合審査時の GL の活用実態もないことがわかった。

表 3 佐伯市重点地区および GL 策定済みの重伝建地区の基準分類と GL 内の解説方法

GL策定済みの地区	重伝建地区の基準分類と GL 内の解説方法									
	白山市白峰	丹波篠山市篠山	豊岡市出石	朝倉市秋月	香取市佐原	津山市城東	豊田市足助			
許可/修景基準の分類とその件数	建築物	定量的	14	2	10	5	2	6	3	
		具体的	17	11	11	44	3	14	14	4
		例有抽象的	2	7	5	4	2	3	4	22
		例無抽象的	12	14	17	14	13	14	9	30
		小計	45	33	35	72	23	33	33	59
		小計	0	0	0	0	0	0	0	0
	工作物	定量的	0	0	0	0	0	0	0	0
		具体的	4	2	0	3	0	0	1	11
		例有抽象的	2	1	0	3	0	0	0	2
		例無抽象的	4	4	4	5	10	1	2	27
		小計	10	7	4	11	10	1	4	40
		小計	0	0	0	0	0	0	0	0
開発行為その他	定量的	0	0	0	0	0	0	0	0	
	具体的	0	0	0	0	0	0	0	4	
	例有抽象的	0	0	0	0	0	0	0	0	
	例無抽象的	4	4	4	5	0	3	2	9	
	小計	4	4	4	5	0	3	2	13	
	小計	0	0	0	0	0	0	0	0	
GLの解説方法	①図、写真	○	○	○	○	○	○	○	○	
	②文章	○	○	○	○	○	○	○	○	
	①図、写真	○	○	○	○	○	○	○	○	
	②文章									
	①図、写真									
	②文章									

表 4 ヒアリング対象とした重伝建地区の基準分類結果とガイドラインの運用実態

	選定対象のうちGLを定めている重伝建地区		
	豊岡市 出石	朝倉市 秋月	香取市 佐原
選定年月日	2007年12月	1998年4月	1996年12月
面積[ha]	23.1	58.6	7.1
許可/修景基準の分類と割合 [%]			
凡例	<span style="color:red">■</span> 定量的基準 <span style="color:blue">■</span> 具体的基準 <span style="color:orange">■</span> 例有抽象的基準 <span style="color:green">■</span> 例無抽象的基準		
景観行政担当歴	不明(現在2人目)	1年未満	10年以上1名,5年以上1名
策定内容の特徴	ほぼ全ての修景基準に細則を設け、抽象的基準に対しても具体的な理解が可能である	地区内のエリア毎、建物種別毎に目標とする意匠の例示が描かれている	目指す町並みを町並みの原則として示すが、数値化や具体的行為の明示は少ない
指導時の活用実態	部分的な活用(細則を参照)	活用有	活用無

以上より、文章による解説は、目安の値や具体的行為の明示を含むことで、適合審査時に抽象的基準の理解を助けていると考えられる。一方で、目安の値や具体的行為の明示を含まない GL は、適合審査時に抽象的基準の理解を助けてはいないと推察される。図、写真による解説は、模式図や現況写真の例示を含むことで、適合審査時に具体的基準の理解を助けていることがわかった。

また、各基準の明瞭度に対し、GL の解説方法が的確であることで、景観行政担当歴による知識や経験の蓄積に頼らない適合審査を可能とすることが期待できる。

## 5. 総括

本研究では、景観形成基準の明瞭さごとの分類と、重伝建地区の定める GL の内容から、重点的に解説されるべき基準の特徴と基準の解説要件を以下に示すようにした。

【解説が急がれる佐伯市景観形成基準の特徴】一般地域においては工作物に関する例無抽象的基準を、重点地区においては、建築物に関する例有/例無抽象的基準を GL に優先的に解説する必要がある。

【GL に示す景観形成基準の解説方法】具体的基準に対しては①「模式図や現況写真の例示」、例有/例無抽象的基準に対しては②「数値化や具体的行為の明示を含む文章の提示」を行うことが効果的であると考えられる。

### 【補注】

- 注 1) 理解し幅を持たせる抽象的な景観形成基準は、事前協議や指導により良好な景観形成に効果的に機能する側面もある。
  - 注 2) 佐伯市が景観計画内で独自に定める地区の名称。
  - 注 3) 2020 年度 4 月から 2022 年度 9 月までの件数
  - 注 4) 景観形成基準分類における 4 つの名称の定義(表 3)に示すとおりとした。目安となる値の記載があり、審査がし易いと考えられる基準を「定量的基準」、定性的な表現であるが具体的な行為を記載することにより、理解を助けている基準を「具体的基準」、具体的ではないが行為の例が示されている基準を「例有抽象的基準」、例が示されていない基準を「例無抽象的基準」とした。
  - 注 5) 重伝建地区 126 地区のうち、佐伯市の景観特性に一致する重伝建種別に該当する 83 地区を対象とする。83 地区のうち景観要素を含む数として 3 以上の地区を類似地区として選定した。
- 【参考文献】
- 1) 国土交通省 HP 景観法の施行状況(2022 年 3 月 31 日)
  - 2) 国土交通省 都市局 公園緑地・景観課 景観計画策定・改定の手引き「改定編」P1 より
  - 3) 佐伯市「佐伯市史」1974 年、編集発行:佐伯市

\* 大分大学大学院工学研究科博士前期課程

\*\* 大分大学理工学部創生工学科建築学コース・准教授 博士(工学)

\* Graduate Student, Oita Univ.

\*\* Associate Professor, Div. of Architecture, Dept. of Innovative Engineering, Fac. of Science and Technology, Oita University, Ph.D