

景観形成基準の分類手法に関する研究

—大分県佐伯市における景観形成ガイドライン策定に関する研究 その1—

正会員○横田 彩夏*1 同 姫野 由香*2 同 轟木 龍介*1 準会員 長弘 颯太郎*3

7.都市計画—6.景観と都市デザイン—d.景観計画・景観整備

景観法 景観計画 景観形成基準

1 研究の背景と目的

景観法が2004年に施行され、約20年間に全国で658の景観計画が策定されてきた^{注1)}。景観は地域固有性に密接に関わるため、景観法では景観計画の枠組みは提示されているが、景観行政団体による策定内容の自由度は高く、景観形成基準の表現の幅も様々である。そのため、計画の中で示される目指す景観像と、開発事業者や住民の想定する景観像が乖離する場合もある。しかし、景観計画の運用にあたっては、景観形成基準への理解が一致することが必要不可欠である。

景観形成基準の適合判断は、主に景観担当職員が行うが、景観担当職員と住民、開発事業者との間で、景観形成基準への理解の共有が課題となっている。この対策として、一部の景観行政団体では、図や写真等を用いてガイドラインを策定するなどして、景観形成基準の理解を助けるなどの工夫が図られている。

小浦¹⁾の研究では、景観形成基準の定量的表現の表現方法や、定性的基準の不明瞭さを明らかにしている。また、室田²⁾の研究では、景観形成の方針と景観形成基準の関係性によって、複数の景観計画をいくつかのタイプに分け、景観形成基準の明示性と総合性のバランスの重要性を明らかにしている。

一方、実際の適合判断においては、総合的な景観の目標像に加え、1つ1つの景観形成基準に対して、検討が加えられることが多く、景観担当職員や住民、開発事業者の理解の一致を図るためにも、明示性を明らかにする必要があると考えられる。しかし、景観形成基準の1つ1つの明示性を検討する手法を明らかにした研究や報告はみられない。

大分県佐伯市は、九州で最も広大な面積を有する地方自治体であり、ユネスコエコパークをはじめとする自然景観、国定公園に広がる漁業集落の景観、城下町などの歴史的景観といった多様な景観がある。同市は、2017年に景観行政団体となり、2020年に景観計画を

策定し、運用を始めて3年目となる。2022年現在は、住民と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、ガイドラインの策定を検討している。

そこで本研究では、佐伯市景観形成基準をケーススタディとし、適合判断時に配慮すべき景観形成基準を判別するためのフローチャートを検討する。また、佐伯市景観形成基準を用いた適合判断アンケートによって適合不適合の判断と、その確信度を基準ごとに明らかにする。その上で、フローチャートによる分類結果と、アンケート結果の比較から、景観形成基準を運用する際の課題と提案するフローチャートの有効性を明らかにする。

2 研究の方法

本稿その1では、景観形成基準を内容の明瞭さごとにフローチャートによって分類するための方策を提案する(3章)。また、景観計画に一定の知識がある者を対象に、佐伯市景観形成基準の適合判断アンケートを実施し、判断の結果とその確信度を調査する。これによって、佐伯市景観形成基準を運用する際の課題を分析するとともに、景観形成基準の明瞭さを判別する手法の検証を行う(4章)。

3 分類による佐伯市景観形成基準の実態把握

3-1 佐伯市景観計画の概要

佐伯市の地理的概要を図1に示す。佐伯市景観計画では、地形や土地利用、景観資源によって市内を3つの

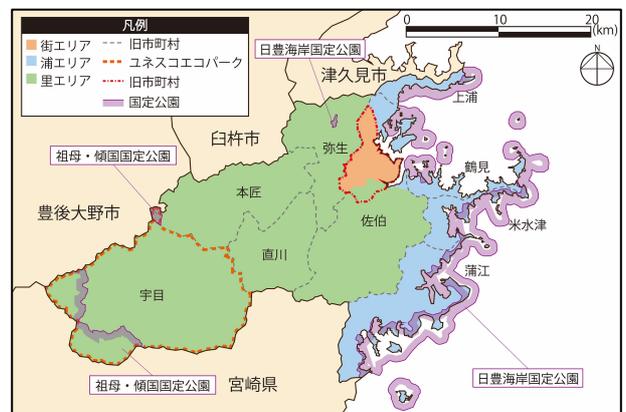


図1 大分県佐伯市地図

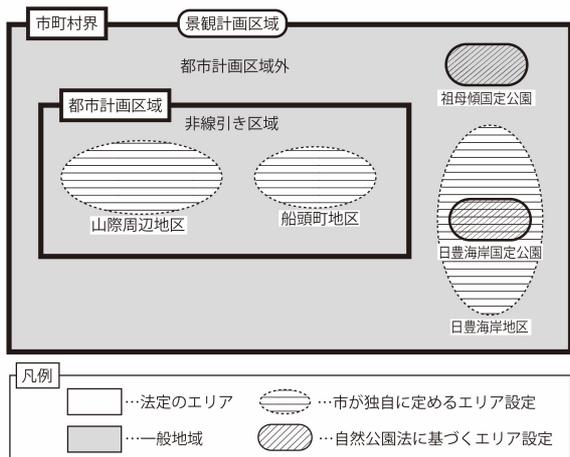


図2 佐伯市の都市計画関連法による概略図



図3 山際周辺地区 (街エリア)



図4 船頭町地区 (街エリア)



図5 里エリア³⁾



図6 浦エリア

エリアに分けている。

街エリア(図3,4)は市街地と歴史的な街並みなどによって形成され、里エリア(図5)は農地や集落、ユネスコエコパーク、祖母・傾国国定公園などによって形成される。また、浦エリア(図6)は、国定公園であるリアス式海岸や漁村集落によって形成され、多様な景観がある。

また、佐伯市の景観計画区域と都市計画関連法に基づく概略図を図2に示す。佐伯市では、市全域を景観計画区域としている。なかでも、豊後佐伯城の城下町であった山際周辺地区(図3)、商人の町として栄えた船頭町地区(図4)、国定公園がある日豊海岸地区の3地区を景観形成

重点地区^{注2)}(以下、重点地区)とし、地域ごとの特性に合わせた景観づくりを推進している。

重点地区中でも山際周辺地区は、良好な歴史的街並みを維持すべき程度によって、1種、2種、国道217号に分けている。同じく重点地区である船頭町地区、その他地域が対象である一般地域の計5つのエリアそれぞれに、景観形成基準が示されている。

3-2 景観形成基準の分類方法の提案

適合判断時に配慮すべき基準を明らかにするため、景観形成基準の明瞭さを分類するフローチャート作成した(図7)。数量の記載があり、判断が明確だと考えられる

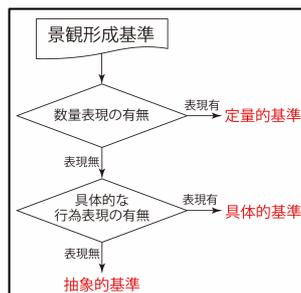


図7 景観形成基準分類のフローチャート

基準を「定量的基準」とした。また、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」、定性的表現にとどまる基準を「抽象的基準」とし、計3つに分類をした。

3-3 分類結果からみる佐伯市景観形成基準の実態

景観形成基準全158項目を、フローチャートによって分類した結果を表1に示す。

分類ごとの基準数をみると、定量的基準は3項目にとどまり、いずれも重点地区内の建築物の階数に関する基準であった。具体的基準が70項目(44.3%)、抽象的基準が85項目(53.8%)と、二つの基準の割合に大きな差はなく、半分程度が抽象的基準であることがわかる。また、佐伯市景観形成基準では、明確に値を用いた基準は少ないことがわかる。

行為種別に着目すると、建築物と工作物では、建築物の一般地域を除いて、具体的基準と抽象的基準の割合が40～50%台と、同程度である。一方で、開発行為・その他では、抽象的基準の割合が重点地区で84.6%、一般地域で69.2%とどちらも具体的基準を大幅に上回る結果となっている。開発行為・その他では、土地の形質変更や木竹の伐採といった、多岐にわたる行為を対象としているため、具体的な基準の記載が困難であることが原因と考えられる。また、曖昧な表現によって適合判断に幅を持たせることで、協議や指導の幅を広げていると考えることもできる^{注3)}。

さらに、重点地区における建築物では、具体的基準が一般地域の35.7%より44.1%と割合が高い結果となった。また、重点地区には、定量的基準があることや、項目数も59項目と一般地域よりも多いことから、歴史的な街並みを守ることをより詳細な基準によって促していると考えられる。

工作物に関しても建築物と同様に、具体的基準の割合が、重点地区55%、一般地域57.9%と、どちらも抽象的基準よりも高い。特に工作物は、広告物やごみ集積所といった特定工作物を含んでおり、禁止事項を示すなど具体的な行為の提示がより多く設けられているためだと考えられる。

表1 佐伯市景観形成基準の分類結果

(n=158)	建築物				工作物				開発行為・その他				小計	
	景観形成重点地区		一般地域		景観形成重点地区		一般地域		景観形成重点地区		一般地域			
	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)
定量的基準	3	5.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	1.9
具体的基準	26	44.1	5	35.7	22	55.0	11	57.9	2	15.4	4	30.8	70	44.3
抽象的基準	30	50.8	9	64.3	18	45.0	8	42.1	11	84.6	9	69.2	85	53.8
小計	59	100	14	100	40	100	19	100	13	100	13	100	158	100

4 アンケートによる佐伯市景観形成基準の評価

4-1 アンケート調査の概要

フローチャートの有効性を確認し、佐伯市景観形成基準の適合判断時の課題を明らかにするため、アンケートによる調査を行った。調査は、各地区の街並みを描いたイラスト(図8)を参照しながら、図9に示すアンケート調査用紙を用いて、①基準への適合判断と、②その判断への確信度を4段階で評価する。基準適合の場合は「○」、不適合の場合は「×」とし、確信度は「4pt」を自信あり、「1pt」を自信なしとした。調査対象者は建築分野の教育を受け、景観計画に一定の知識を持つ、都市計画を専攻する大学生5名とした。



図8 アンケートに使用したイラスト画像の例(山際周辺地区)注4)

調査日時 2022/mm/dd

問1.【建築物】について前ページの図2を参照し基準適合を判断(○か×を記入)し、判断に対する自信を選択してください。(いずれかの数字1つに○)

景観形成基準	① 基準への適合		② 適合判断についての自信	
	○	×	4	3
現在の街並みの壁面線を原則とする。			4	3
配置 駐車スペース等を確保するため、やむを得ず建築物を後退させる場合は、塀・門扉・生垣などを壁面の位置に揃えて設置するなど、街並みの連続性を保つよう努める。			4	3
高さ 原則として2階以下とする。			4	3
形 和風建築を基本とし、歴史的街並みや伝統的建造物に配慮した形状とする。			4	3

図9 アンケート調査用紙の一部抜粋

4-2 アンケート調査による適合判断時の課題の考察

フローチャートによる佐伯市景観形成基準の分類と、アンケート調査の結果を表2に示す。

適合判断結果の全体平均をみると、定量基準は「○」と判断されていた項目が100%と適合判断が割れず、判断に対する確信度の平均値が3.93ptと高い値であった。

このことから基準に数量の記載があると、適合判断に個人差がなく、個人での判断が容易であることがわかる。

また、具体的基準と抽象的基準で「○」47.6%、47.4%、「×」52.4%、52.6%と判断が割れていることから、適合判断には個人差が生じていた。また、具体的基準の確信度の平均3.21pt、抽象的基準は2.74ptと約0.5ptの差があり、抽象的基準は具体的基準より、一層個人での判断が難しいと考えられる。

また、地区ごとにみると、重点地区の具体的基準は全ての行為種別で、確信度の平均値が3pt以上であり、3または4ptを選んだ回答者が78.5%以上である。これは、表2 フローチャートによる分類と適合判断のアンケート結果

(n=5)			適合判断の結果		平均値 (pt)	適合判断の確信度			
			○の 割合(%)	×の 割合(%)		割合(%)			
						4pt	3pt	2pt	1pt
建築物	景観形成重点地区	定量的基準	100.0	0.0	3.93	93.3	6.7	0.0	0.0
		具体的基準	68.5	31.5	3.12	38.5	40.0	17.7	3.8
		抽象的基準	75.3	24.7	3.03	78.5	21.5	—	—
	一般地域	定量的基準	—	—	—	—	—	—	—
		具体的基準	64.0	36.0	3.12	36.0	44.0	16.0	4.0
		抽象的基準	48.9	51.1	2.49	6.7	51.1	26.7	15.6
工作物	景観形成重点地区	定量的基準	—	—	—	—	—	—	—
		具体的基準	52.7	47.3	3.48	59.1	31.8	7.3	1.8
		抽象的基準	52.2	47.8	2.95	30.0	42.2	22.2	5.6
	一般地域	定量的基準	—	—	—	—	—	—	—
		具体的基準	45.5	54.5	2.95	29.1	38.2	30.9	1.8
		抽象的基準	37.5	62.5	2.63	17.5	40.0	30.0	12.5
開発行為・その他	景観形成重点地区	定量的基準	—	—	—	—	—	—	—
		具体的基準	0.0	100.0	3.70	70.0	30.0	0.0	0.0
		抽象的基準	21.8	78.2	2.88	21.8	52.7	20.0	5.5
	一般地域	定量的基準	—	—	—	—	—	—	—
		具体的基準	55.0	45.0	2.90	30.0	40.0	20.0	10.0
		抽象的基準	48.9	51.1	2.49	22.2	28.9	24.4	24.4
全体平均	定量的基準	100	0	3.93	93.3	6.7	0.0	0.0	
	具体的基準	47.6	52.4	3.21	43.8	37.3	15.3	3.6	
	抽象的基準	47.4	52.6	2.74	22.0	42.9	23.4	11.6	

重点地区の基準には、具体的な行為の記載に加え、「歴史的景観を損なわないもの」や、「街並みの連続性」といった基準の理解を深める記述があり、適合判断を助けているためであると考えられる。

また、一般地域の抽象的基準に着目すると、建築物に関する判断は「○」が48.9%、開発行為・その他でも48.9%と、適合判断が割れており、どちらも確信度が1または2ptで合計40%を超えている。つまり、適合判断を個人で行うことが容易でないと推察される。一般地域は街、里、浦の3エリアを含む広い範囲を対象としているため、幅を持たせた基準の表現になっていることにより、それぞれのエリアの良好な景観に対応していると考えられる。しかし、このような景観形成基準を景観担当職員が適合判断する場合は個人差が懸念されることから、景観形成基準運用時の課題となると考えられる。

4-3 フローチャートの手法の検証

表2に示すアンケート調査による適合判断の結果と確信度の結果を用いて、景観形成基準を明瞭さによって判断するフローチャートを用いた手法の検証を行う。フローチャートによって定量基準とした基準は、適合判断において、「○」が100%であった。また、判断への確信度の平均値も3.93ptと高いことから、適合判断の明瞭さが高い基準であることがわかった。

次に、具体的基準とした基準は、基準判断の確信度の平均が3.21ptであるものの、適合判断にて、「○」が47.6%であり、判断が割れる結果となった。具体的な行為の記載があることで、基準内容は明瞭であるが適合判断が個人によって異なる可能性の高い基準であることがわかった。

また、抽象的基準とした基準も、適合判断にて「○」が47.4%であり、具体的基準と同様に判断が割れる結果となった。しかし、判断への自信が2.74ptと3つの基準の中で最も低い結果となった。このことから、個人での判断は難しく、明瞭さの低い基準であるといえる。

以上より、具体的基準と抽象的基準の適合判断は、審議会や複数名で判断をするなど、慎重な判断をする配慮が必要であることが考えられる。

また、提案したフローチャートによって、景観形成基準を内容の明瞭さごとに分類し、適合判断時に配慮すべき基準を判断することができたと考えることができる。

5 総括

本研究では、適合判断時に配慮すべき景観形成基準を判断するためのフローチャートの提案を行なった。また、ガイドラインの策定を検討している大分県佐伯市の景観形成基準にこのフローチャートを適用し、適合判断アンケート調査を実施した。その結果、景観形成基準運用時の課題を明らかにし、提案したフローチャートの有効性を検証した。詳細を以下に述べる。

【形成基準運用時の課題】 フローチャートによる分類結果と、適合判断のアンケート結果から、佐伯市の景観形成基準には、定量的基準は少ないが、それらの適合判断には個人差がなく、わかりやすい基準であることが分かった。また、具体的基準と抽象的基準の割合には大差がなく、どちらも適合判断が個人によって異なるといった課題があることがわかった。しかし、抽象的基準には、一般地域など幅広い特徴を有するエリアの行為の方向性を示すことが可能といった側面もあることが考えられる。

【フローチャートの有効性】 提案したフローチャートによって分類された「定量的基準」は、明瞭さの高い基準であった。「具体的基準」の基準内容は明瞭であるが、判断が個人によって分かれやすい基準であった。「抽象的基準」は、明瞭さの低い基準であり、「具体的基準」と「抽象的基準」の適合判断には慎重な判断を行うといった配慮が必要であることが分かった。

今回、適合判断を5名へのアンケート調査によって、フローチャートの有効性の検証を行なった。今後はその有効性向上のため、フローチャートの判断により明確な基準を設けて精査することや回答者に建築技師なども加え検証するなどの工夫が必要であると考えられる。

【補注】

- 注1)2022年11月22日時点の件数。
注2)都市計画法に定める景観地区ではなく、佐伯市が景観計画によって独自に定める景観形成重点地区である。
注3)具体例として、山際周辺地区1種2種の景観形成基準に「土地の形質変更を行うときは変更後の状態が歴史的景観を著しく損なわないものとする。」とあり、この基準に適合する行為は限定されていないことを指す。
注4)佐伯市景観計画内の山際周辺地区で目指す景観像として示されていたイラスト(p.81)を参考に作成したものである。

【参考文献】

- 1) 小浦久子(2008,10)『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』(社)日本都市計画学会都市計画論文集, No.43-3, pp211-216
- 2) 室田昌子(2008,10)『景観法に基づく景観計画における建築物等の景観形成基準に関する考察-神奈川県景観行政団体を対象として』(社)日本都市計画学会都市計画論文集, No.43-3, pp660-655
- 3) 佐伯市(2020,3)『佐伯市景観計画』, p.27

*1 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生
*2 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)
*3 大分大学理工学部創生工学科建築学コース 学部生

*1 Graduate Student, Oita Univ.
*2 Associate Professor, Faculty of Science and Technology, Oita Univ., Ph.D
*3 Undergraduate Student, Oita Univ.