

## 景観形成ガイドラインで解説されるべき景観形成基準の特徴と参照すべき他地域事例の選定手法 —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 2—

准会員○ 長弘 颯太郎\*1 正会員 姫野 由香\*2 同 轟木 龍介\*3 同 横田 彩夏\*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。定性的又は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判断や、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が懸念される。また、景観担当職員の異動も、適合判断や、指導内容に差を生じる可能性がある。

このような課題を改善するには、まず地域固有の景観特性を見出す必要がある。

高橋らの研究<sup>2)</sup>では、地域固有の景観特性を捉えた、工夫のみられる景観形成基準を定めている全国事例の存在が明らかとなっている。一方で、画一的な基準に留まり、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>3)</sup>。

栗山らの研究<sup>4)</sup>によると、全国の 8 割以上の地方公共団体で、計画の内容の解説や、具体的な事例を景観形成ガイドライン(以下、GL)として示し、景観形成手法を選択できるよう促していることが明らかとなっている。つまり、適合判断や、指導内容に幅を生まないための策として GL が機能していることが理解できる。

以上より、行政と開発事業者間の景観形成基準への理解の一致を助ける手段として、景観形成基準を設定した背景などの詳細な記述や、図示による解説が試みられていることがわかる。

このような観点から、本研究は①GL により解説が必要と考えられる基準の特徴と、②地域固有の景観特性を支える GL を策定する上で、参照すべき他地域事例の選定方法の二点を明らかにする。

### 2 研究の方法

本稿では、まず佐伯市景観デザイン審査会における

審議の内容を収集する。これにより審議結果と、景観形成基準の種別<sup>注 1)</sup>または努力義務表現<sup>注 2)</sup>の有無を把握し、GL 策定の際に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、市史や景観計画から景観特性を抽出し、佐伯市の景観特性と類似した特性を持つ他地域事例を選定する。選定の対象は、より優れた景観を維持していると考えられる<sup>注 3)</sup>重要伝統的建造物群保存地区(以下、重伝建)とした(4 章)。

### 3 佐伯市景観デザイン審査会で審議された景観形成基準の特徴

#### 3-1 届出の件数の傾向

佐伯市における届出件数を表 1 に示す。2020 年度 4 月から 2022 年度 9 月までに合計で 141 件の届出が確認された。うち一般地域内の届出は 124 件であり大部分を占める。さらに、124 件のうち 91 件(73.4%)が工作物に関わる届出であった。一方で、景観形成重点地区(以下、重点地区)内の届出は 17 件にとどまっている。また、17 件のうち 15 件(88.2%)が建築物に関わる届出であった。

表 1 佐伯市における届出件数と割合

行為種別(A)	一般地域		景観形成重点地区		計 件数(件)
	件数(件)	割合(%)	件数(件)	割合(%)	
建築物の建築等	29	23.4	15	88.2	44
工作物の新設等	91	73.4	2	11.8	93
開発行為、土地の形質の変更	3	2.4	0	0	3
木竹の伐採	1	0.8	0	0	1
計	124	100	17	100	141

#### 3-2 景観形成基準の種別と審議結果の関係

141 件の届出のうち、佐伯市景観デザイン審査会により審議された届出について、表 2 にまとめる。なお、「審議された景観形成基準」「審議結果」の項目については、審議された基準のみを抜粋し記載した。

審議にかけられた A-E の 5 件の案件のうち、案件 C は、そもそも届出自体が届出対象行為に該当するかの判断を問うものであった。残りの 4 件は、景観形成基準に対する適合についての審議であった。

Characteristics of landscape control standards to be explained in the landscape guidelines and methods of selecting cases from other regions to be referenced.  
A study on the Formulation of Landscape Guidelines in Saiki City, Oita Prefecture —Part 2

案件 ABDE の 4 件について、審議の対象となった景観形成基準のうち、具体的基準は計 6 項目であった。これらの審議結果に着目すると、配慮内容に不足があるとされ、6 項目すべてが条件付きの適合である「△」となっている。

一方で、抽象的基準は計 3 項目であった。このうち、1 項目が適合「○」、2 項目が不適合「×」となっている。また、不適合となった項目の 1 つは、建物の壁面の位置は通りの壁面線に揃えるという基準に対し、樹木を配置したとしている。もう 1 つは、通りから容易に見える位置に駐車場を設置しないという基準に対し、樹木を配置したとしている。つまり、2 つの基準の配慮として、樹木配置では不適合「×」であると判断されていた。

このように、抽象的基準については、提案された行為そのものが不適合となるなど、行政と開発事業者間における基準を満たす行為の認識に乖離が起きていることがわかる。したがって、GL において抽象的基準については、特に丁寧な解説が求められると考えられる。

### 3-3 努力義務表現の有無と審議結果の関係

本節では、審議の対象となった景観形成基準の考察のため、基準の種別の他に、努力義務表現による、更なる分類が必要であると仮定した。そこで、努力義務表現の有無を表 2 に示す。努力義務表現を含む基準(以下、

努力基準)の審議結果は、6 項目が条件付きの適合「△」、1 項目が適合「○」となっている。このように、努力基準の大部分が条件付きの適合「△」となっていることがわかる。また、適合判断が「△」となった基準 6 項目の指導内容<sup>注4)</sup>に注目すると、配慮内容の補足となっている基準は 6 項目中 5 項目にのぼる。つまり、努力基準による配慮内容の補足を GL に示すことで、景観担当職員による明確な適合判断を助ける効果が期待できる。

一方で、努力義務表現を含まない基準(以下、非努力基準)の結果については全て「×」となっており、行政と開発事業者間における基準を満たす行為の認識に乖離が起きていることがわかる。したがって、GL において非努力基準についても、特に丁寧な解説が求められると考えられる。

本節では、努力義務表現の有無による基準の分類によって、GL における解説や例示の必要性に差があることを仮定した。しかし、佐伯市景観デザイン審査会の実態においては、必要性に差が無いことが考えられる。

## 4 佐伯市の景観特性に類似した地域の選定方法

### 4-1 選定方法

景観形成基準の解説を目的とした GL 策定において、参照すべき他地域事例の選定を行う。選定の対象は重伝建 126 地区<sup>注5)</sup>から定めることとした。また、選定方

表 2 佐伯市景観デザイン審査会の審議の対象となった基準と審議結果

案件	件名	計画概要			審議の対象となった景観形成基準				審議結果			
		行為種別	用途・種類	地区・地域	事項	景観形成基準の文章	基準の種類	努力義務表現	適合判断	指導内容		
										詳細	種別	
A	通りを面して駐車スペース等を確保する場合の取扱いについて	建築物(新築・新設)	併存住宅	船頭町地区	配置	京町通りや本町通り、札幌通り、横丁通りに面する建物の壁面の位置は、通りの壁面線に揃える。	抽象的基準	無	×	建物配置の変更が望ましい(計画の変更が現実可能なラインとして生垣や塀による修景)	折衷案の提案	
						やむを得ず駐車スペース等を確保するため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。	具体的基準	有	△	塀などの設置による物理的な壁面の連続性が望ましい※	折衷案の提案	
						外構・緑化	駐車場及びカーポートは、京町通りや本町通り、札幌通り、横丁通りから容易に見える位置に設置しないものとする。	抽象的基準	無	×	樹木配置だけでは駐車場及びカーポートを容易に見える位置とすることが叶っていない	配慮内容の補足
B	通りから直接見えない行為に対する取扱い	建築物	自動車車庫	山際周辺地区(二種)	外構・緑化	駐車場を設置する場合は、生垣で修景するなど、周辺の歴史的景観を損なわないよう努める。	具体的基準	有	△	駐車スペースとなる路面についても自然石舗装等を使うなどの配慮を求	配慮内容の補足	
						形態意匠・色彩(形状)	歴史的な街並みや伝統的建造物に配慮した形状とする。	抽象的基準	有	○	-	-
C	一時的に設置される現場事務所棟の仮設建築物の取扱い	建築物	仮設建築物	山際周辺地区(一種)	適用除外とし、除外とする旨の文言は審査当時未定である。運用指針又はガイドラインの記載を検討中である。							
D	太陽光発電設備設置にかかる取扱いについて	その他	太陽光発電設備	一般地域	太陽光発電設備・風力発電設備類(配)	道路や周囲からの見え方、周辺の景観との調和に配慮し、敷地境界からできるだけ後退させ、必要に応じ植栽などによる修景を施す。	具体的基準	有	△	道路沿いの部分だけでも樹木を設置する	配慮内容の補足	
E	街並みの連続性の維持及び敷地内の緑化のあり方について	建築物(新築・新設)	一戸建ての住宅	山際周辺地区(二種)	配置	建物の壁面や塀・門扉・生垣などを隣接する建物の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。	具体的基準	有	△	跳ね上げ門扉の設置位置を可能な限りフェンスの設置ラインに揃える	配慮内容の補足	
						外構・緑化	駐車場を設置する場合は、生垣で修景するなど、周辺の歴史的景観を損なわないよう努める。	具体的基準	有	△	フェンスと跳ね上げ門扉の意匠を統一感のあるものに調整	配慮内容の補足
						外構・緑化	通りからの見え方に配慮し、既存樹木の保全及び生垣の設置など敷地内の緑化に努める。	具体的基準	有	△	低木の配置や舗装目地に植栽を施すなどの緑化	配慮内容の補足
凡例		○…努力基準に含まれる文言					○：適合 △：条件付き適合 ×：不適合		※本案件の審議過程で、連続性という言葉のうちには、雰囲気連続性というものも存在することを認識すべきという審査会での意見があった			

法と流れを図1に示す。

まず、佐伯市景観計画と佐伯市史<sup>5)</sup>から、大分県佐伯における3つのエリア区分(街エリア/里エリア/浦エリア)ごとに、景観特性を表すキーワードを抽出する。(図1中A)。

次に、Aで抽出したキーワードのうち、「生業・産業」に分類されたキーワードに該当する重伝建を83地区に絞り込んだ<sup>③</sup>。その種別に該当する重伝建83地区の伝建台帳内に記載された概要<sup>注9)</sup>に、抽出した景観特性を表すキーワード(A)が、何種類含まれているかを数えた。景観要素を数える際には、完全な語句一致としてとはせず、表3中に示す単語をそれぞれ佐伯市の

景観要素と同意義であるとした<sup>注7)</sup>。佐伯市の景観特性を表すキーワードを3種類以上<sup>注8)</sup>含む21地区を、各エリアの類似地区として選定した<sup>⑤</sup>。

#### 4-2 選定結果

選定された、計83地区のうち(街エリアの類似地区は49地区、里エリアの類似地区は19地区、浦エリアの類似地区は15地区)であった。さらに伝建台帳に含まれる景観特性を表すキーワードによる選定では、街エリアの類似地区は13地区、里エリアは3地区、浦エリアは5地区が選定された。

3エリアごとに選定の変化をみると(表4)、街エリアは約4分の1(26.5%)に、里エリアは約6分の1(15.8%)

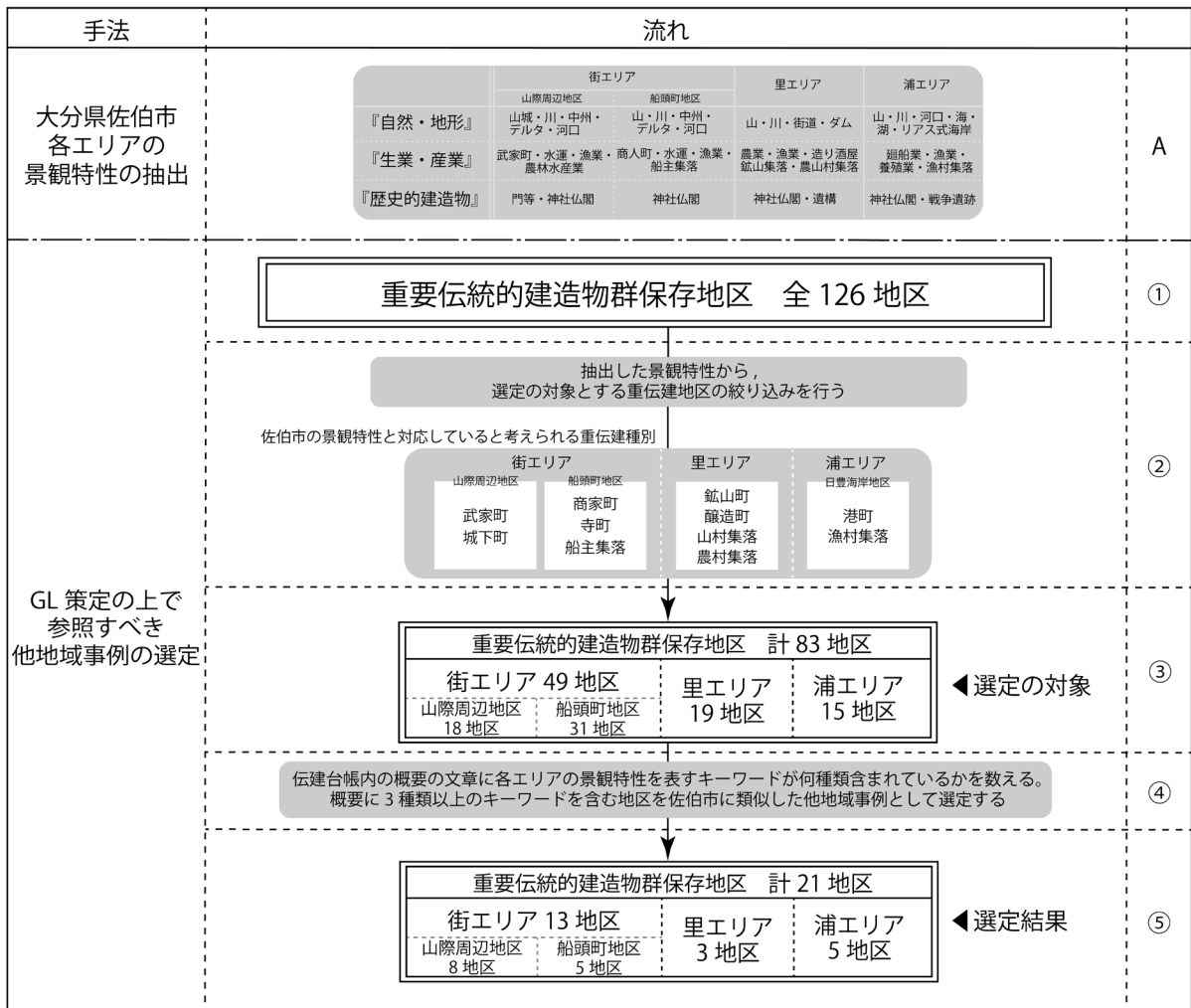


図1 佐伯市に類似する地域の抽出手法に関するフローチャート

表3 伝建台帳の概要内で佐伯市の景観特性と同意義として扱った単語

	佐伯市に類似した景観特性																		
	自然と地形					生業と産業					歴史的建造物								
	山	川	河口	デルタ	海	その他	漁業	廻船業	河川水運	鉱山業	醸造業	武家町	商家町	農山村集落	船主集落	山城	神社仏閣	門	遺跡
街エリア			下流								小規模な城下町	経済の中心地、経済的活力、町家、商人、職人、多様な生業					社寺等	長屋門、武家門、腕木門、惣門、その他の門	
里エリア			下流域					物資輸送				商業都市		農地、畑、棚田	船主や船員		寺、神社、神社群、寺院群		
浦エリア			下流				水産業	千石船稼業							船乗り		寺社、社寺		

へ、浦エリアは3分の1(33.3%)と絞り込まれている。

つまり、重点地区をもつエリアの選定結果件数は、その他のエリアの選定結果件数に比べて多くなる傾向にあると考えられる。一方で、里エリアの選定結果件数が他のエリアに比べ大きく減少した原因として、選定の対象を重伝建としたことが考えられる。これは、里エリアの景観特性が、重伝建よりも重要文化的景観の選定を受けた地域の景観特性に近いのではないかと考えられる<sup>注9)</sup>。今後は重要文化的景観も検討する必要があると考えられる。

表4 選定結果とその変化率

	式	エリア区分			小計
		街	里	浦	
選定結果①(件)	A	49	19	15	83
選定結果②(件)	B	13	3	5	21
変化率(%)	(B/A)*100	26.5	15.8	33.3	

## 5 総括

本研究では、GLにより解説が必要と考えられる景観形成基準の特徴と、地域固有性を支えるGLを策定する上で、参照すべき他地域事例の選定方法の二点を明らかにした。

【景観形成基準の特徴】佐伯市景観デザイン審査会で審議の対象となった景観形成基準のうち、抽象的基準については、行政と開発事業者間で認識に乖離が起こっていた。また、努力義務表現の有無による基準の分類によって、GLにおける解説や例示の必要性に差があることを仮定した。しかし、佐伯市景観デザイン審査会の現状からは、必要性に差が無いことがわかった。

以上より、「GLでは抽象的基準が重点的に解説されるべき」であることと、「努力義務表現の有無は、重点的に解説されるべきか否かに関係しないこと」が明らかとなった。

【他地域事例の選定方法】まず、市史や景観計画から佐伯市の景観特性を抽出した。次に、伝建台帳内に記載された概要のうち、抽出した景観特性を表すキーワードが、何種類含まれているかを数えた。その結果、佐伯市の類似地域として21地区(街エリアの類似地区:13地区/里エリア:3地区/浦エリア:5地区)の重伝建地区が選定された。

以上より、「重点地区をもつエリアの方が、そうでないエリアに比べ、より多くの類似地区を得る傾向にあること」と「対象を重伝建に限ったため、象徴的なまちなみ景観を有する重点地区に選定結果が集中したこと」が明らかになった。

一方で、GL内において、景観形成基準を設けた背景などのより詳細な記述、または図示のいずれが、各景観形成基準の解説手法として有効な手法であるかは明らかとなっていない。したがって、地域固有性を支える計画やGL内で行われる各基準<sup>注10)</sup>の解説手法について、景観形成基準の分類との関係性を明らかにすることを今後の課題としたい。

### 【補注】

- 注1)基準の種別とは前稿その1において定義した定量的基準/具体的基準/抽象的基準の3タイプである。
- 注2)努力義務表現とは、景観形成基準内に存在する「配慮」「努める」「できるだけ」という記述のことを指す。
- 注3)景観法により景観計画が定める必須事項として「景観計画の区域」、「良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項」、「景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針」を持つ。文化財保護法により保存活用計画が定める必須事項は「当該市町村の区域における文化財の保存及び活用に関する基本的な方針」、「当該市町村の区域における文化財の保存及び活用を図るために当該市町村が講ずる措置の内容」、「当該市町村の区域における文化財を把握するための調査に関する事項」、「計画期間」、「その他文部科学省令で定める事項」を持つ。計画の必須策定事項について、文化財保護法に基づく事項は景観法に基づく事項に加えて「文化財保存活用に関する課題」や「推進体制」に関する事項を定めるものとしていることから、重伝建がより優れた景観を維持しているとした。
- 注4)配慮内容の補足とは、事業者の配慮事項に不足した点を指導したもの。折衷案の提案とは、事業者の配慮事項が基準に不適合である点を指導しながらも、折衷案を提案することで計画の改善を図ろうとしていたもの。
- 注5)2021年8月時点
- 注6)全国伝統的建造物群保存地区協議会HPで公開されている、地区の概要や
- 注7)伝建台帳概要の文章内に書かれた「下流」という単語を自然と地形の分類「河口」と同意義ととらえ数えていることなどを指す。また、佐伯市の景観特性と対応していると考えられる重伝建種別(②)に含まれる種別名は、景観特性を表すキーワードとして数えないものとする。
- 注8)伝建台帳とは、全国伝統的建造物群保存地区協議会HPで公開される資料である。そのうち、地区の概要を記述したものを伝建台帳内に記載された概要という。
- 注9)抽出結果①において得られた83件の地区において伝建台帳の概要欄が空欄であった2件を除き、計81件の計数結果について第3四分位数を求めたところ『3』となった。したがって景観要素を含む数として3以上を類似地区として抽出した。
- 注10)文化財保護法に示された重要文化的景観選定基準(一)のうち里エリアの景観特性と同一・類似した基準に該当する件数が全180件中119件(66%)であるのに対し、重伝建の種別里エリアの景観特性と同一・類似した種別の地区数が126件中19件(15%)である。したがって里エリアの景観特性は重伝建よりも重要文化的景観の選定を受けた地域のものに近しいとした。
- 注11)景観計画に定められる景観形成基準の他、保存活用計画に定められる修景基準/修景基準といった文化財保存・活用に関する措置の内容のこと

### 【参考文献】

- 国土交通省HP 景観法の施行状況(2022年3月31日)
- 高橋梢内村雄二(2009)『景観計画における地域の固有性と内発性を生かした景観形成基準に係る一考察-敦賀市舟溜まり地区における景観まちづくりワークショップを通して-』、日本都市計画学会都市計画報告集
- 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-PIより
- 栗山尚子、三輪康一(2014.10)『景観行政における景観ガイドラインの実態と役割に関する研究』、日本都市計画学会都市計画論文集、vol.49、No.3
- 佐伯市『佐伯市史』1974年編集発行/佐伯市

\*1 大分大学理工学部創生工学科建築学コース 学部生

\*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 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生

\*1 Undergraduate Student, Oita Univ.

\*2 Associate Professor, Faculty of Science and Technology, Oita Univ., Ph.D

\*3 Graduate Student, Oita Univ.