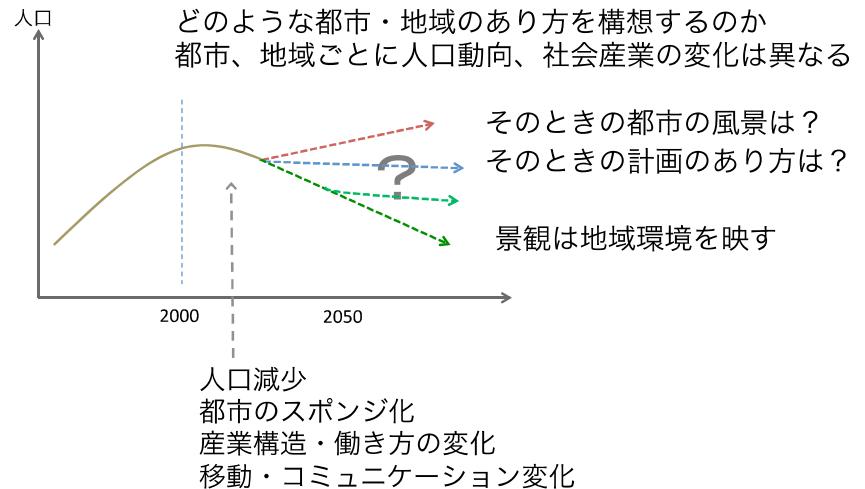


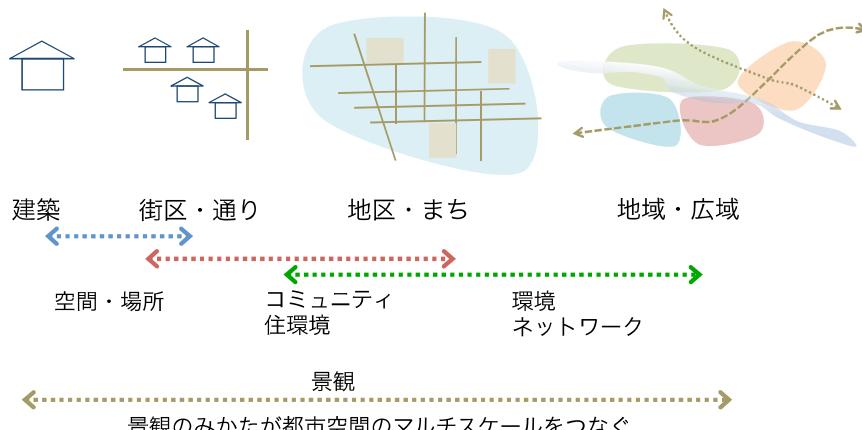
## 開発とスポンジ化が偏在する都市 における景観政策

神戸芸術工科大学環境デザイン学科  
小浦久子 (koura-h@kobe-du.ac.jp)

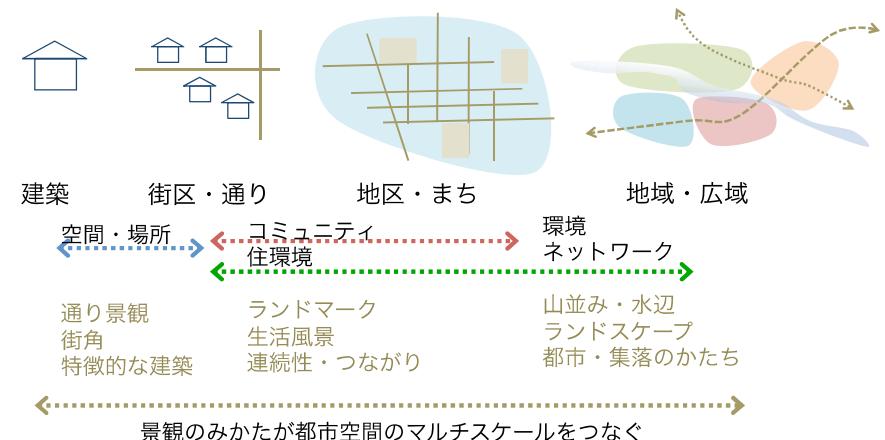
### ● 地域のあり方を構想する



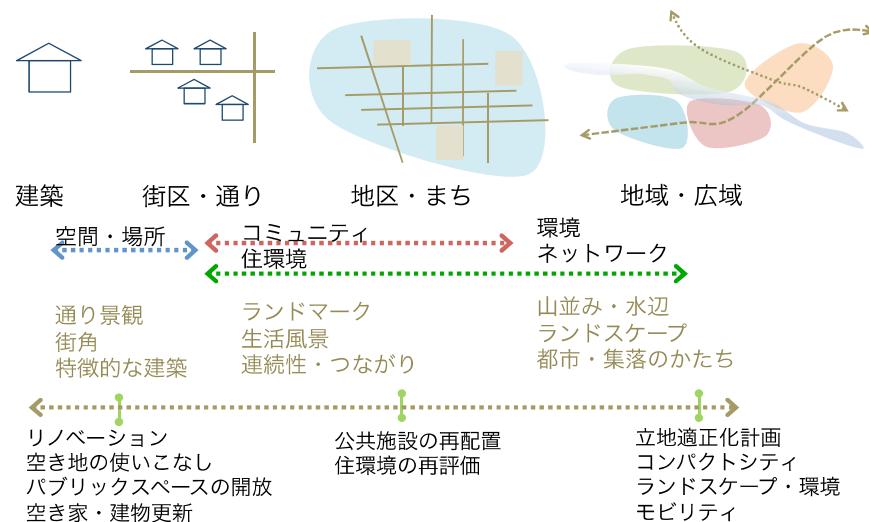
### ● 景観のみかた：マルチスケールをつなぐ



### ● 景観のみかた：マルチスケールをつなぐ



## ● 景観のみかた：マルチスケールをつなぐ



4

## ● 集約型都市構造への都市空間の再編と景観

「日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会」 (H26~27)

### <創出部門>

- 1 : 都市を象徴する『風景』を形成するにはどうすればよいか
- 2 : **集約型都市構造への転換にあわせて景観施策をどう展開すべきか**

### <保全部門>

- 3 : まち並み景観を『生きた資源』として保全するにはどうすればよいか
- 4 : 富士山等の広域的景観資源の保全施策をどう展開すべきか

報告書 (H27.7)

<http://www.mlit.go.jp/common/001100651.pdf>

## ● 集約型都市構造への都市空間の再編と景観

景観法運用指針の改正 (H28.3)

- ・**広域景観**
  - 関係地方公共団体が目標とする広域景観形成のためのマスタープランを作成
  - 市町村・都道府県が連携 → H30 の改正で、「共同して一の景観協議会を組織」
- ・コンパクトシティ
  - 関係部局との連携による**集約地域の外側での景観配慮** (空地の緑化など)
- ・地域の景観特性
  - 地域の景観特性**に関する情報の共有
    - (景観を成り立たせている地形・自然・歴史・文化など)
- ・景観上支障となる工作物 (太陽光パネルなど) への対応
  - 景観とそれ以外の公益の比較衡量**により、適宜届出対象行為の追加及び適用除外
- ・**創造的な景観協議**
  - 景観形成基準の作成の背景や設定根拠等、定性的な基準の解釈や運用の考え方について関係者間で共有
  - 適合判断では、事業者の負担に留意しつつ、景観審議会での専門家による検討、景観ミュレーションの実施、市民等の参画等が有効
  - 早期に調整を始める

6

## ● 都市空間の再編と景観

なぜ景観と集約型都市構造が課題になったのか

地域再編では、土地利用密度の低下・偏在化と地域環境のあり方  
景観は地域環境を映す

↓

- 1) 景観からの開発マネジメントの考え方
  - 景観は土地利用の現れ (法第2条2項) = 総合管理の可能性
    - 都市計画・開発許可・土地利用施策などの連携

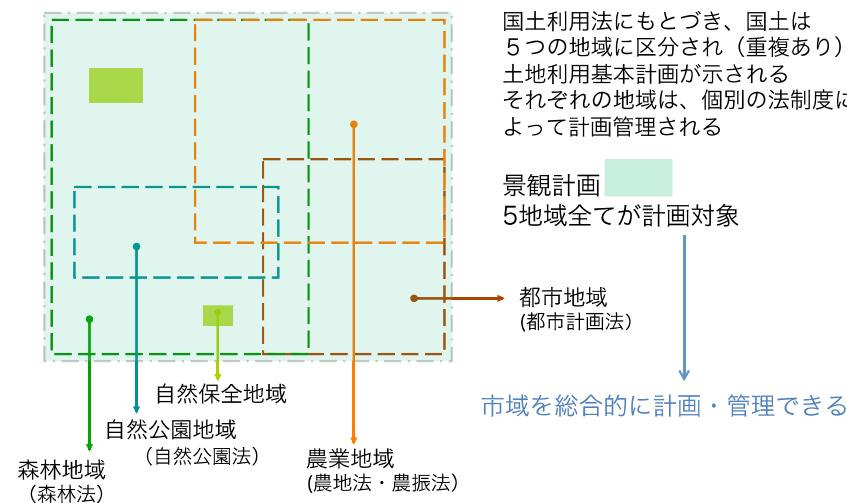
- 2) 景観に地域環境の価値の再生・創出

景観は地域固有の特性 (法第2条3項)

- 文化的景観
- 条例による地域環境の保全活用

7

## ● 都市空間の再編と景観



## 総合的土地利用管理

8

## ● 都市空間の再編と景観

## 総合的土地利用管理

届出=計画管理（規制から土地利用チェックへ）

（独立する多様な制度による都市空間の変化をとらえる）

全域都市計画区域外・都市計画区域外を含む（非線引き都計）

・ 土地の形質の変更／木竹の伐採／屋外での土石・廃棄物他の物件の堆積

景観計画区域の構成	団体数	土地形質変更	木竹伐採	さんご採取	埋立干拓	屋外堆積	夜間照明	火入れ
都計区域外	13	11 84.6%	10 76.9%	0 0.0%	3 23.1%	11 84.6%	1 7.7%	1 7.7%
都計外含む（非線引）	61	47 77.0%	26 42.6%	0 0.0%	10 16.4%	41 67.2%	7 11.5%	0 0.0%
都計外含（線引・混在）	72	46 63.9%	21 29.2%	0 0.0%	14 19.4%	33 45.8%	6 8.3%	0 0.0%
都計（全て用途）	14	4 28.6%	2 14.3%	0 0.0%	3 21.4%	35.7%	0 0.0%	0 0.0%
都計（調整区域含）	72	26 36.1%	20 27.8%	1 1.4%	6 8.3%	27 37.5%	5 6.3%	1 1.4%
都計（白地用途）	1	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
都計（非線引）	18	11 61.1%	6 33.3%	0 0.0%	1 5.6%	8 44.4%	3 16.7%	0 0.0%
計	251	146 58.2%	85 33.9%	1 0.4%	37 14.7%	125 49.8%	22 8.8%	2 0.8%

2011年5月1日時点で景観計画を策定していた団体（296）へのアンケート調査（小浦2013）、回答252団体・91.5%が全域旅游指定

## ● 都市空間の再編と景観

## 届出による計画管理

東川町（北海道）の場合：

### ■ 開発を調整し生活環境をまもる

無秩序な山林の伐採と開発を管理する

（50m<sup>2</sup>以上の樹林地・並木の皆伐の届出）

+ 新しい人を受け入れながら調整する

東川町らしい家づくりから地域の個性をつくる  
(町・景観住宅建築支援事業)

→ 景観計画の届出制による開発等の行為の把握と管理

都市計画区域外での開発の届出のしくみとして景観計画

景観計画は縦割りの土地利用管理のしくみを超える

10

## ● 都市空間の再編と景観

## 都市計画

都市の社会経済状況がこれまでと異なる方向へ変化するとき

個別の更新や放棄が偏在する

個別の土地利用や機能の更新が予測しにくい

→ 都市や地域のあり方が共有できない

景観で計画管理をする前提として

1) 都市計画による空間のフレームや都市のあり方の意思表示

都市計画マスタープラン

都市計画

2) 2000年の地方分権一括法以降の地方自治

条例と法定計画の役割分担

将来像を示す計画と開発による成長への期待が有効性を喪失

景観は、個々の動きと地域環境をつなぐ役割をもつ

9

11

## 都市計画（高度地区＋特別用途地区）＋景観地区

12



14

### ● 都市計画による空間フレーム

京都職住共存地区

伝統的市街地

近代の建築・都市法制の考え方には合わない

- ・歴史的中心市街地は、どこも用途混在＝商業地域  
しかし、木造2階の町家の街並み

- ・歴史的市街地は、両側町で狭い幅員の道路に面して  
間口が狭く、奥行のある宅地割が基本  
これに対して、セットバック緩和（1987）  
共同住宅の共用床の容積率不算入（1997）

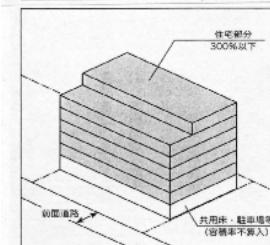
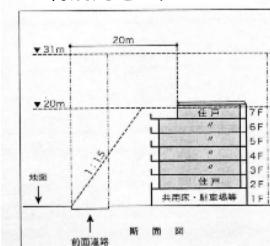
→ 歴史的空間特性に合わない制度により  
個別建物の更新が市街地環境を混乱させる

13

### ● 景観の基礎となる空間フレーム

京都職住共存地区

特別用途地区

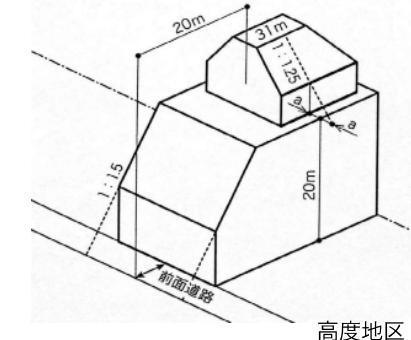


2003年 職住共存地区的都市計画

- ・高度地区／美観地区／特別用途地区

これが現在の高度のダウンゾーニングにつながる

【建築できる範囲】



高度地区

15

## 都市計画（開発許可）+ 景観計画

### ● 景観計画による開発管理

小布施町

小布施らしい田園居住

人口規模の維持＝田園部での適切な住宅立地誘導

– 市街化調整区域内の8カ所に3411地区の指定

(分家住宅以外の住宅立地を可・開発要件)

+

– 景観計画で重点地区指定

(規模：第1種低層住居専用地域の基準(50／80)に準ずる

壁面位置・最低敷地規模・高さ・屋根・壁面構成・色彩

緑地面積(15%以上)・植栽)

→ 景観計画が用途地域(規模・配置・形態+緑化)

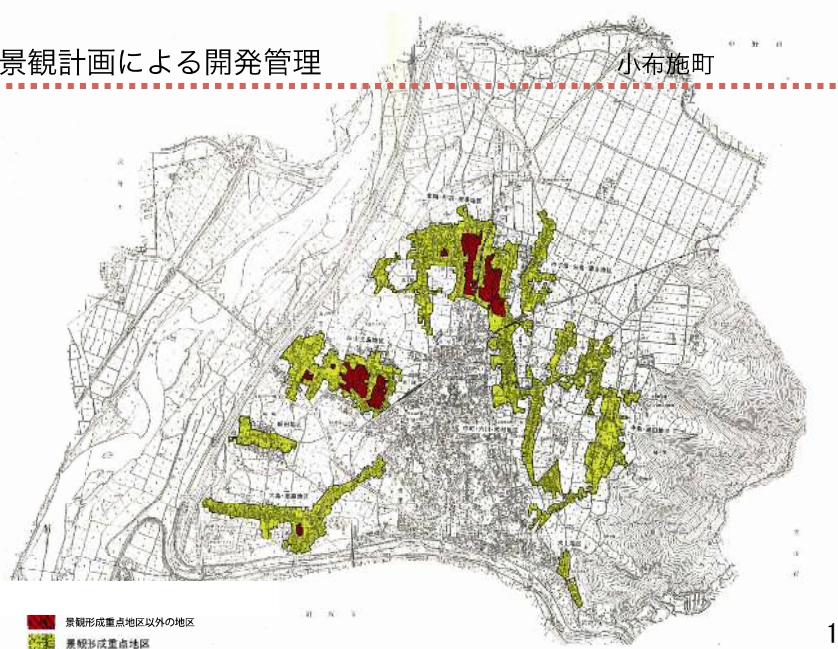
景観の届出が開発許可申請の前

住まいづくり相談の義務化(事前協議の役割)

16

17

### ● 景観計画による開発管理

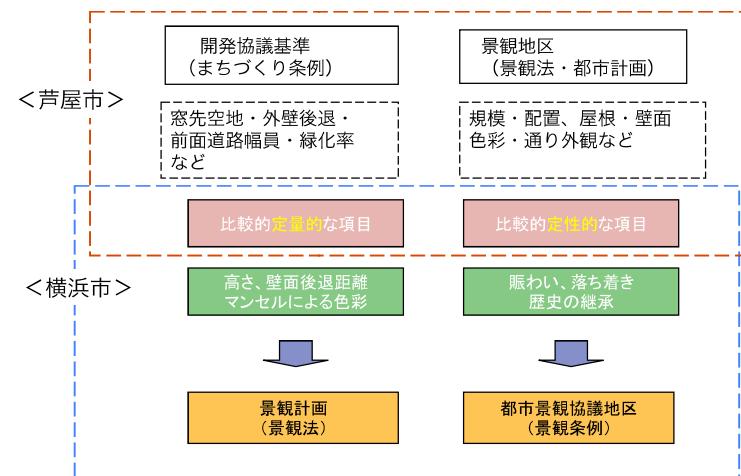


18



## ● 景観条例と法定計画の役割分担

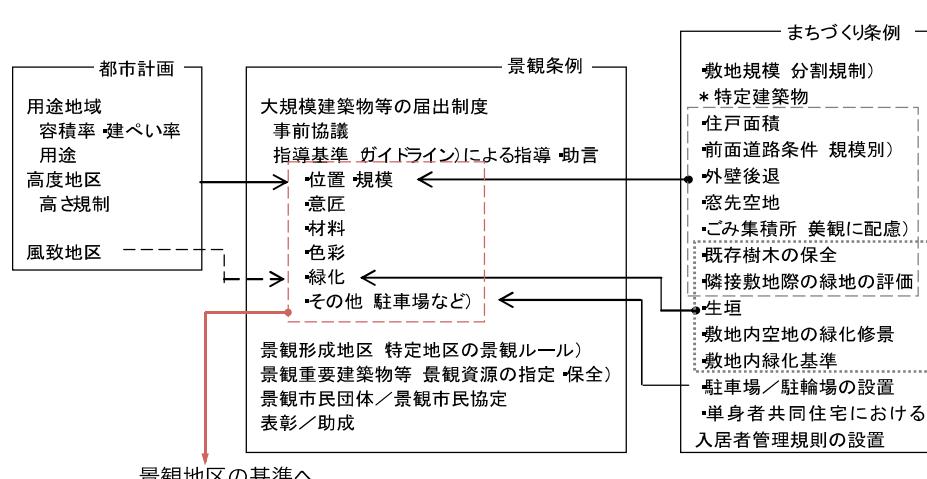
条例+景観法



20

21

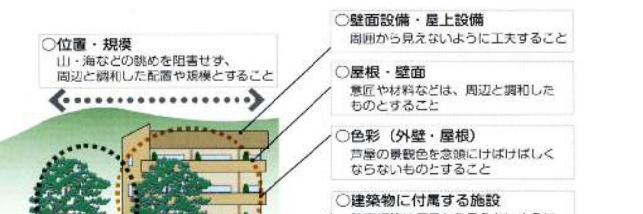
## ● 景観条例と法定計画の役割分担



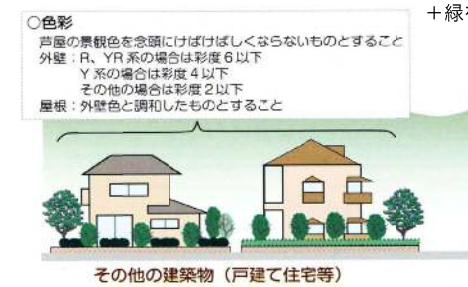
22

## 基準の考え方

大規模建築物

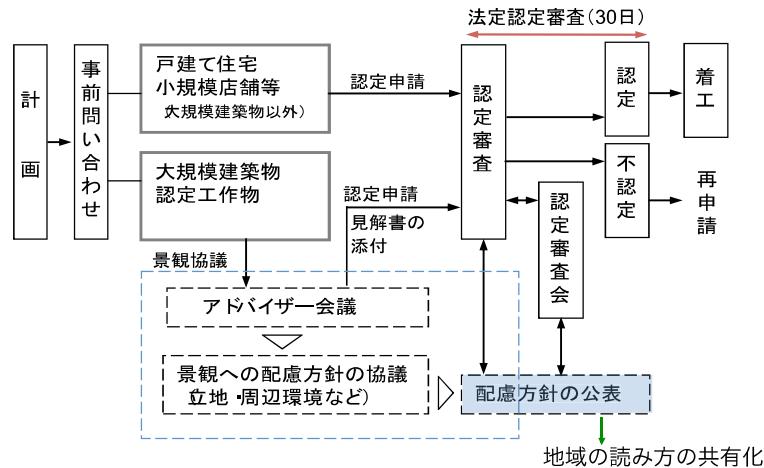


その他



23

## ● 景観条例と法定計画の役割分担



24

## 英国の都市計画制度における「Design and Access Statement」

2004年 都市計画制度の大改正

+

(PPS1)持続可能な開発において

「空間計画」「デザイン」「コミュニティの関与」を重視

↓

計画許可の必須ドキュメントとして

「Design and Access Statement」

(用途・容量・配置・規模・ランドスケープ・外観の妥当性)

\*Good Designを実現するために、計画におけるデザインの妥当性の説明を要求

\*開発計画のデザインに地域のコンテクストがどのように反映されているかを説明

\*自治体にとっては、デザインの質を高めるよう協議・意思決定を行うときの参考

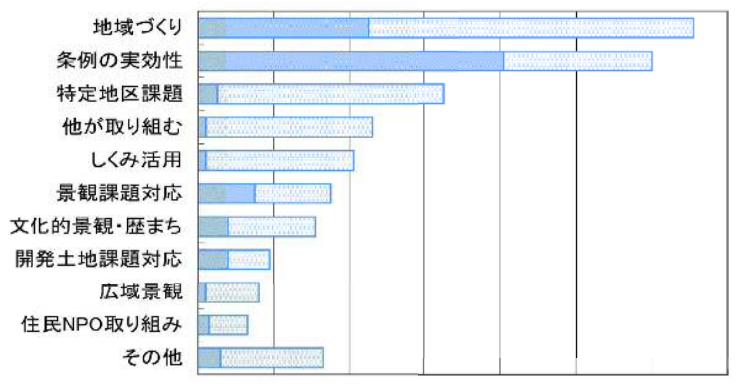
\*コミュニティや関係者の計画過程への関与にあたって、技術的でわかりにくい計画書を読みこなさなければ関与できないという状況を改善

25

## ● 景観計画と地域づくり

### 景観計画へのとりくみのきっかけ

景観からの地域づくり+条例の実効性を高める



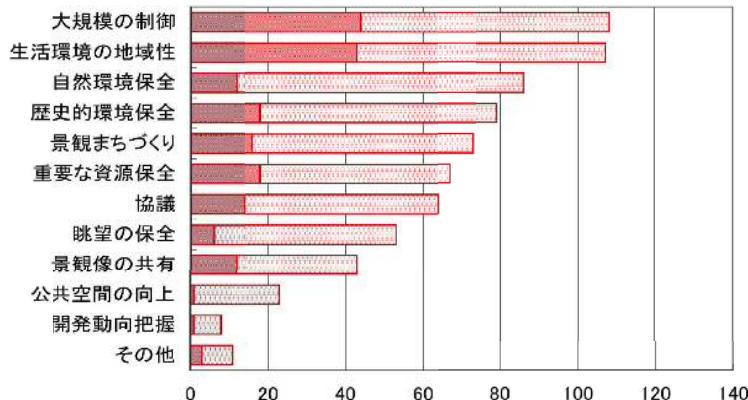
景観調査2011 回答数252 (2011年5月1日時点 景観計画策定団体 296団体)

26

## ● 景観計画と地域づくり

### 景観計画をつくる目的

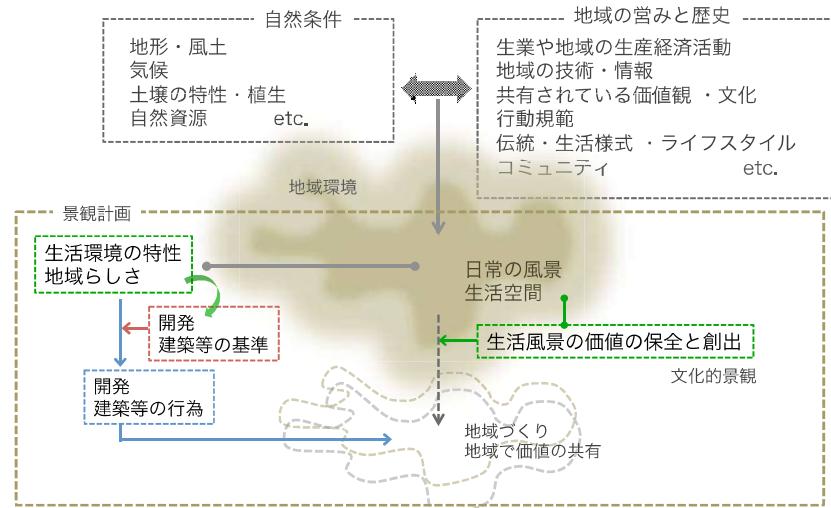
地域環境の激変緩和+生活環境の地域性の保全



景観調査2011 回答数252 (2011年5月1日時点 景観計画策定団体 296団体)

27

## ● 景観計画と地域性（固有の価値）



28

前橋市

## ● 景観計画と地域づくり

- ・テーマ 「振り返りたくなる風景がある」

### ・地区の目カルテ

市を16地区に区分

地区の景観カルテ = 現況図 + 体感・体験図

↑文献調査等 ↑「ふるさと自慢を語る会」

- ・地区的1コマ (地区を代表する景観構成要素・色など)
- ・ふるさと自慢 (語る会でのキーワード)
- ・現況図
- ・地区的課題・方針
- ・景観形成重点地区候補地

\* 景観計画は啓蒙型：地区の目カルテはその一步

29



30

前橋市

## ● 景観計画と地域づくり

### <方針>

- ・景観形成方針 (7) → <方針>を実現するために
- ・体制整備方針 (5) 「行動計画」 + 「景観形成基準」
- ・観光戦略方針 (4)

### 景観形成方針

- ・赤城山等が創り出す眺めの保全
- ・地形によって造形された田園風景の継承
- ・異風景が創り出す、多種多様な景観の継承
- ・無数の河川景観と湖沼景観の保全及び川と橋のある風景の創出
- ・ランドマークとなる樹木群や大木の保全
- ・中心市街地の再評価・現在価値化
- ・進化するまちにおける景観形成の誘導

31

## ● 景観計画と地域づくり

<景観形成方針に関する行動メニューと行動計画>

方針1 赤城山等が創り出す眺めの保全



行動メニュー1 ●地域住民とともに、愛される赤城山を子どもたちに受け継いでいくための「赤城山百景」づくり

〔想定される活動主体：地域住民、市〕

- 府内有志、地域住民、商工会議所、農協、地元企業、赤城山を愛するその他の有志からなる「赤城山百景」チームの立ち上げ
- 各地の赤城山と言伝えの情報蓄積・発信による日本の自然崇拜文化の伝承
- 「赤城山百景」のネットワーキング（各ポイントのネットワーク化、各地域有志のネットワーク化）

「前橋市景観計画－振り返りたくなる風景がある」より

32

前橋市

<体制整備方針による行動メニューの例>

方針1 地域資源を育てる体制づくり

行動メニュー1 ●多種多様な活動主体が景観づくりに取り組めるよう、景観資源のデータ化と、誰でもアクセスできる情報検索システムの構築

〔想定される活動主体：市〕

○文化財的価値・自然資源として価値のある景観資源データとともに、前橋独自の景観資源データとして「美田・里山・棚田データ」「異風景データ」「川と橋のある風景データ」「ランドマークとなる樹木データ」「前橋近代化建築物・データ」を収集、多種多様な活動主体が利用できる情報として整理

○上記の資源情報とともに、景観に係る制度、団体、活動、ニュース、イベントなどあらゆる情報について、誰でも簡単に利用できる情報検索システムの構築

<観光戦略方針による行動メニューの例>

方針2 前橋ブランド観光戦略

行動メニュー1 ●都市生活への河川資源の取り込み（再掲）

〔想定される活動主体：地域住民、市〕

○広瀬川及び馬場川河畔に整備されてきた無数の施設（ストリートファニチャ、休憩施設、植栽など）を再整理し、統一感のある風景を再創出。周辺の空き地などの有効活用と合わせて、季節感のあるイベントを開催

○市街地内に流れる河川は、まちと川の空間的つながりを強化（河川側からみたまちの眺めを意識した建築物などのしつらえなど）

「前橋市景観計画－振り返りたくなる風景がある」より

33

## ● 景観計画と文化的景観

文化的景観：文化財保護法 第二条五

地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの

+

景観計画内の文化的景観のうち自治体からの重要文化的景観の申出を選定

文化的景観保存活用計画

本質的な価値を特定し、その保存と活用の計画を策定

景観計画

文化的景観を位置づけ、価値を保全し良い変化となるようルールと管理

文化的景観の価値を伝える = 適切なルールづくりと啓発

価値を維持するよう変化の管理 = 地域が元気になるための「良い変化」

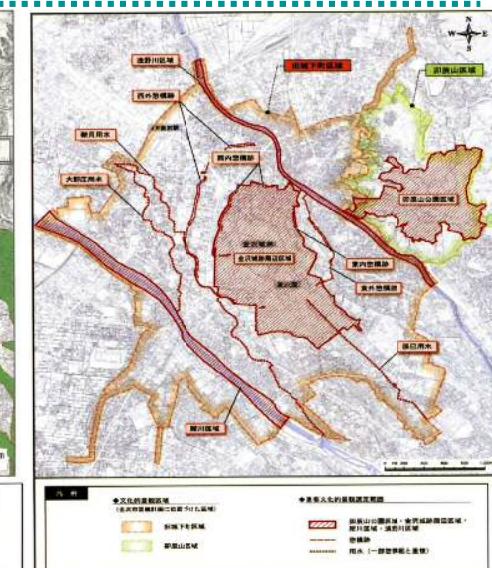
風景のまとまりを保全する = 地域の人々が認識する環境のまとまりを保全する（重要文化的景観+α）

→景観は地域固有の特性（法第2条3項）と考え方は同じ

34

## ● 景観計画と文化的景観

金沢



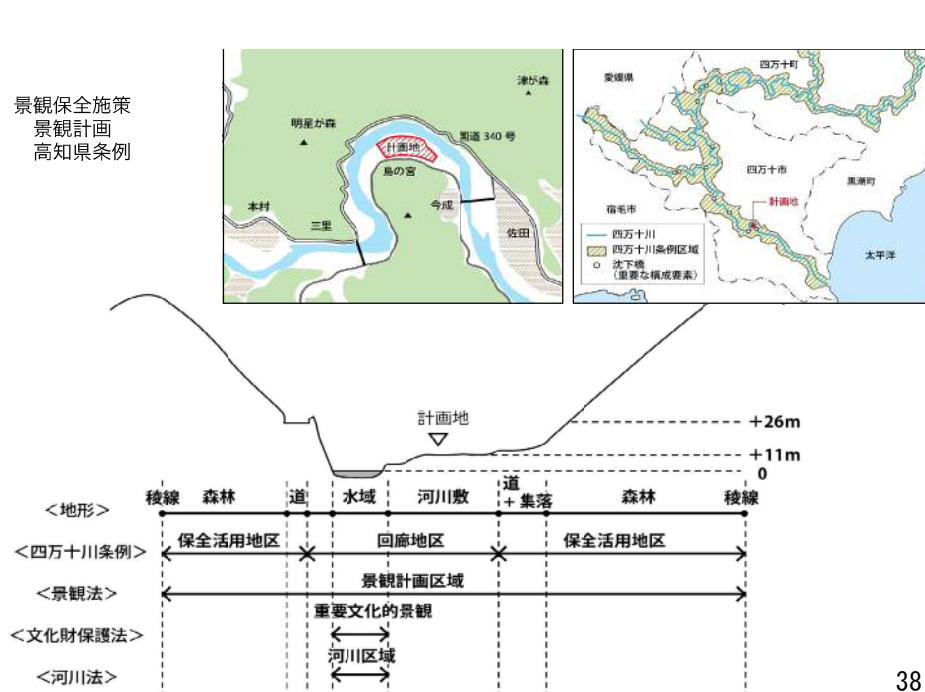
35

## 景観価値+その他の公益

36



37



38

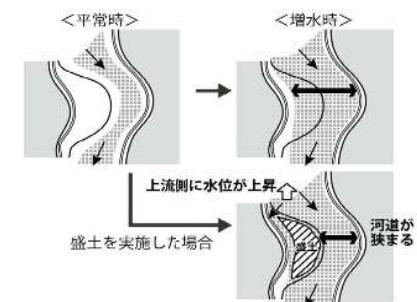
## 四万十の大規模太陽光発電施設

四万十川条例（第13条1に不適合）→不許可

- ・災害を発生させるおそれ+水害を発生させるおそれ  
　　浸水常襲地に約2~7mの盛土（洪水時に流水路となる区域の埋立）  
　　→増水時に河道が狭くなり、上流へのせきあげの発生、  
　　下流の流速が増加することによる河床の掘削  
　　→洪水への影響+下流の沈下橋への影響
- ・生態系および景観の悪化  
・景観への支障

### 景観計画

- ・形態意匠基準に不適合 → 励告



39

## ● 景観と地域づくりへ

- 開発インパクトが都市を動かす場所は限定的  
そこでは、ビジョンを描くべき
- 市街地の更新が個別に散在的に動くとき  
都市や地域がその動きの方向性が見えないとき  
最低限の変化のマネジメントとして、場所の特性を守ること
- 必要に応じて、景観による空間管理のベースとなる  
都市計画や独自の条例を組み合わせる
- 拡大型成長から持続可能な成長へ  
全国一律の最低基準型から、地域の特性を活かす最適化へ
- 景観法は結果的に行行為単位の基準である。  
その行為を地域特性や空間コンテクストとつなぐ運用の工夫が必要

## ● 景観と地域づくりへ

- 制度が地域をつくるのではない  
制度がないから地域づくりができるないというものではない
- 「どのような地域でありたいか」がまずあって、  
そのために必要な地域に合ったしくみと計画制度を組み立てる
- 全国一律に成果を出す時代は終わっている  
だからこそ、全国一律の法制度で地域課題は解決できない  
公共事業で地域づくりができる時代は終わっている  
限られた財源を有効に使う必要がある
- 公共主体の自主性と責任が求められている  
景観計画（景観法）の総合性と自由設計の運用はその実験  
地域の人々と地域のあり方を共有する取り組み