

# 景観計画の運用手法に関する研究

宇野 薫子

## 1. はじめに

### 1-1. 研究の背景

国土交通省によると 2022 年 3 月 31 日現在、景観法第 7 条に基づき景観行政を担う自治体、すなわち景観行政団体は 799 団体であり、このうち景観計画を策定したのは 646 団体(80.6%)である。これらの自治体は、先行的に人材や財源を確保して景観計画を策定し、地域の実情にあわせた誘導手法を講じている。政令市の 100%、中核市の約 95%がすでに景観計画を策定して運用しているが、それ以外の景観行政団体で景観計画を策定したのは約 80%であり、細かく決まりを設けて運用している都市もあれば、広く網羅的に運用している都市もある。各都市の歴史背景や人的リソースは多岐にわたるため、景観誘導に全国共通の手法をとることは難しく、地域独自の手法で求められる。個性あるまちづくりに向けた景観計画の策定と運用は、景観行政団体である自治体の自主性に委ねられるところが大きく、その誘導手法も様々である。どのように緻密で立派な計画も実行が伴わなければ意味をなさないことから、生活環境周辺の景観を発掘し、景観をまもり、つくり、そだてる、いわゆる景観まちづくりの運用、誘導手法がより重要性を帯びている。都市によって、運用面で注力しているポイント、計画の運用方針は様々であり、それぞれの土地の自然や歴史などに影響を受ける。

### 1-2. 研究の目的

本研究は、景観施策を実行する上での地域の個性に応じた運用手法を明らかにすることを目的とする。これから景観計画を策定・改訂しようという市町村に対し、人口規模に相応しい運用、どういった環境の都市がどのような運用形態を有するのが適切かを、すでに景観計画を有する自治体の運用実態の比較から考察して示したい。

### 1-3. 既往の研究

景観計画を題材としている研究の中には運用面に着目した研究<sup>1)</sup>や 2006 年度までに策定された景観計画を

分析した研究がある<sup>2)</sup>。しかしながら、この 10 年間の趨勢を反映しつつ政令指定都市や中核市を対象とした景観計画の運用面の主な項目である「事前協議」「届出行為」「景観重要建造物・景観重要樹木」などに着目した研究は見受けられない。

### 1-4. 研究の方法

景観行政団体となっている自治体へのアンケートとヒアリングを実施した。まず、Web 検索によって各自治体の景観計画の目次から運用に関する項目を抽出し、自治体ごとの景観計画の運用実態を把握した。次に、政令指定都市と中核市に対して Email によるアンケートを行った。さらに、政令指定都市に対するヒアリングを遠隔対面により実施し、運用手法に関する質疑応答を行った。

### 1-5. 研究の対象

景観計画を策定している全国 63 団体(うち政令指定都市 17 団体、中核市 46 団体)を対象とする(表 1)。

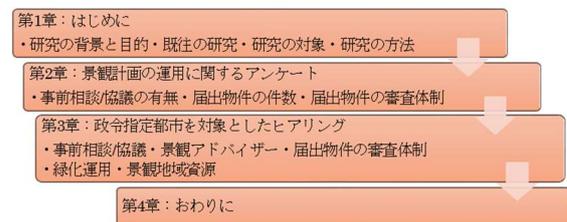


図 1 研究のフロー

表 1 対象自治体(赤字は政令指定都市)

地方	自治体名	
北海道	北海道(旭川市、札幌市、函館市)	3
東北	青森県(八戸市)、山形県(山形市)、岩手県(盛岡市)、宮城県(仙台市)、福島県(福島市)	5
関東	埼玉県(さいたま市)、越谷市、川口市、川越市)、栃木県(宇都宮市)、群馬県(高崎市)、茨城県(水戸市)、神奈川県(横須賀市、川崎市、相模原市)、千葉県(千葉市、船橋市、柏市)、東京都、八王子市)	14
中部	愛知県(一宮市、豊橋市、豊田市、名古屋市)、静岡県(静岡市、浜松市)、石川県(金沢市)、長野県(松本市、長野市)、富山県(富山市)、新潟県(新潟市)、福井県(福井市)	12
近畿	京都府(京都市)、滋賀県(大津市)、大阪府(堺市、大阪市、寝屋川市、豊中市)、奈良県(奈良市)、兵庫県(神戸市、西宮市、尼崎市、姫路市)、和歌山県(和歌山市)	12
中国	岡山県(岡山市)、広島県(呉市、広島市、倉敷市、福山市)、山口県(下関市)、鳥取県(鳥取市)、島根県(松江市)	8
四国	愛媛県(松山市)、香川県(高松市)、高知県(高知市)	3
九州	宮崎県(宮崎市)、鹿児島県(鹿児島市)、大分県(大分市)、長崎県(長崎市)、福岡県(久留米市、福岡市)	6
	合計	63

## 2. 景観計画の運用に関するアンケート

景観計画を策定している 20 政令指定都市及び 59 中核市、計 79 団体に対してアンケートを実施し、回答を得た 63 団体(79.7%)を対象。また、以下の項目を運用面に関するアンケート項目とした(表 2)。

### 2-1. 事前相談・事前協議の有無について

事前相談・事前協議を義務としている自治体、任意としている自治体、実施していない自治体、その他の回答が得られた自治体の 4 つに分類された(図 2)。その他について、「尼崎市都市美形成条例に基づき、都市美形成上重要な地域に該当する計画は尼崎市都市美アドバイザーチームと協議を実施している」(尼崎市)という回答が得られた。

### 2-2. 届出物件の審査体制

届出物件の運用にかかる担当者(技術職と事務職)の人数を回答してもらい、「技術職のみ」「事務職のみ」「両方の採用」に分類した(図 3)。

### 2-3. 政令指定都市における届出物件の件数

2016年度から2021年度の6年間における各自治体の届出件数を集計したところ、京都が約12000件であり、他の自治体に比べて圧倒的に届出件数が多い(表 3, 図 4)。

表 2 景観計画の運用に関するアンケート項目

届出行為	届出物件の審査体制、届出件数、届出行為を要さない物件の問題点と対策
事前相談/協議	実施の有無、実施件数、課題点
地域資源	景観重要建造物・樹木の指定件数、保全制度

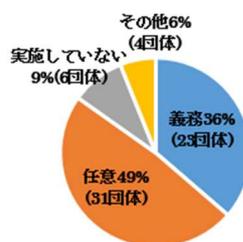


図2 事前相談・協議の実施

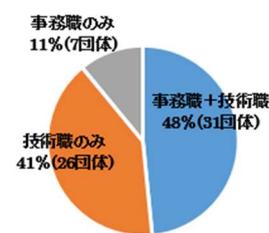


図3 運用担当者の職種

表 3 政令指定都市における届出物件の件数

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
札幌市	113	121	136	131	120	113
仙台市	68	54	81	87	87	64
さいたま市	109	87	104	118	128	99
川崎市	176	171	167	157	118	137
相模原市	73	62	79	75	82	50
千葉市	105	68	73	90	68	71
名古屋市	328	322	731	667	662	609
静岡市	181	252	198	128	134	147
浜松市	214	231	243	258	258	247
新潟市	116	111	116	145	136	107
京都市	1755	1888	1895	1950	2217	2266
堺市	73	64	77	73	98	70
大阪市	186	180	179	140	184	161
神戸市	71	47	85	88	89	なし
岡山市	172	229	194	179	153	141
広島市	471	406	429	466	492	534
福岡市	316	335	354	360	368	339

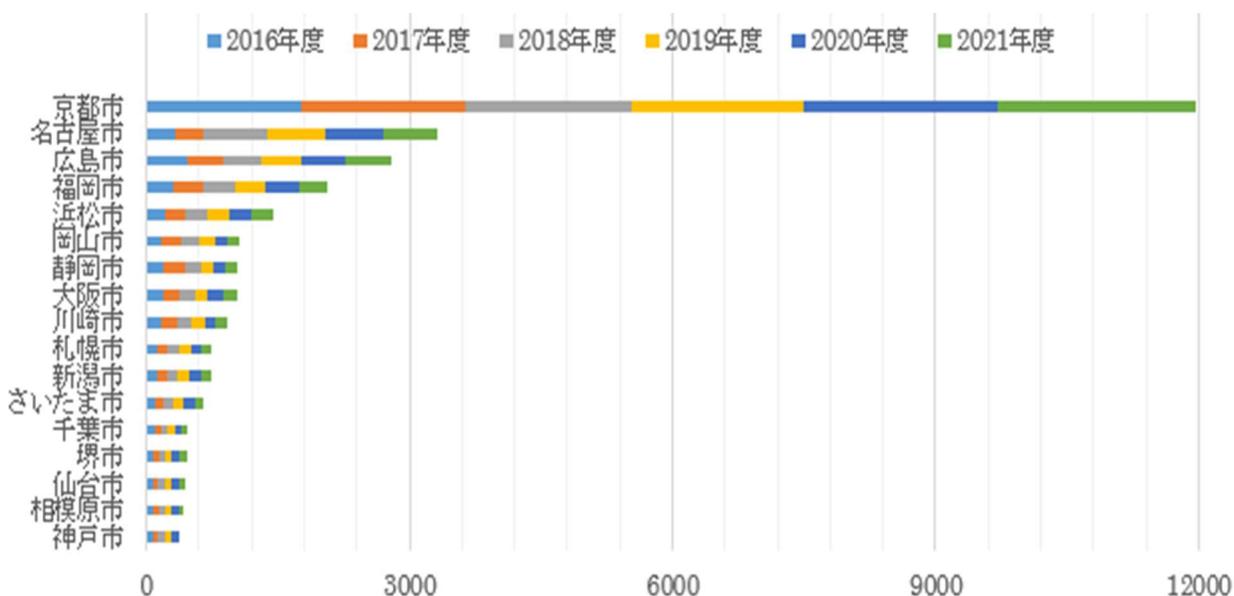


図 4 政令指定都市における届出物件の件数

### 3. 景観計画の運用に関するヒアリング

アンケートに対する回答をした17政令指定都市のうち、14自治体(札幌市、仙台市、千葉市、八王子市、相模原市、静岡市、名古屋市、新潟市、金沢市、京都市、堺市、神戸市、広島市、福岡市)を対象として、zoomを用いた遠隔によるヒアリングを実施した(表4)。

#### 3-1. 事前相談・協議について

まず、事前相談・事前協議を任意で行っている行政が協議を義務化せず任意で行っている理由について聞いたところ、法による義務はなく、人員の限界を理由としている自治体もあること、本協議で協議できていることが挙げられた(表5)。

#### 3-2. 景観アドバイザーについて

行政、事業者等が協働して地域の良好な景観形成を促進するため、都市デザイン、都市景観、建築意匠、緑化計画、広告デザイン等の専門家を景観アドバイザーに任命し、事業への助言・指導を行っている。景観アドバイザーを事業者や個人への派遣もしくは相談窓口を設けている自治体と、景観アドバイザーの専門部会として会議を設けている自治体に分けられる(表6)。

#### 3-3. 届出物件の審査体制について

届出物件の審査や運用にかかる担当の職種について聞いたところ、仙台市、静岡市、京都市、金沢市、堺市、新潟市、千葉市、福岡市は技術職のみで担当している。一方、事務職のみで担当している自治体もあり、届出対応やイベント等では無理なく事務をこなしていることが示された(表7)。

#### 3-4. 地域景観資源について

法に基づく景観重要建造物と各市の条例に基づく地域景観資源の有無について回答が得られた自治体(札幌市、相模原市、静岡市、広島市、堺市、新潟市、神戸市)を対象に、その差別化や保護制度や助成金制度、管理制限の視点についての違いをヒアリングしたところ、景観資源の指定や、助成金により保護する動きは現状ではみられない(表8)。

#### 3-5. 緑化管理について

緑化の管理専門の部署との連携体制、緑化の運用方針をヒアリングし、分類化したところ、ほとんど連携の見られない都市がみられる一方で、緑化基準作り、

緑化の指導、誘導まで連携を取っている都市(新潟市、相模原市など)もみられた(表9)。

表4 ヒアリング質問項目

項目	質問内容
事前相談・協議	(実施を任意としている行政へ)事前協議を任意としている理由
景観アドバイザー	景観アドバイザーを導入しているか、している場合は計画のどの段階で導入しているのか アドバイザーの派遣やアドバイザー会議の開催基準
届出行為	(届出物件の審査体制が技術職のみでない行政への質問)事務職も採用している理由
地域景観資源	法に基づく景観重要建造物と条例に基づく地域景観資源など差別化しているか、保護制度や助成金制度、管理制限の視点から、違いはあるのか。
緑化	緑化部署と景観部署とどのような場面で関わりや連携があるのか
観光	観光部署との連携、関わり

表5 事前相談・協議の実施を任意とする理由

札幌市	協議に時間がかかる
仙台市	人員不足、あくまで届出制度という緩い枠で設定
名古屋市	事務的な手続きが増えてしまう
静岡市	法を超えることはできない
京都市	そもそも義務化する必要性を感じていない。申請があったら対応する。
金沢市	届出が多いため、すべてに協議できない。窓口での対応を重視している
広島市	法的な強制力を持たない。任意とはいえほとんどの建物で協議を実施できている
堺市	景観法に義務付けられていないため、条例が法を超えられない
千葉市	景観法の範囲内で任意としている
福岡市	人員不足

表6 景観アドバイザーの導入

景観アドバイザー(事業者や個人への派遣制度、相談)	
札幌市	案件ごとに対応した有識者の派遣
名古屋市	1週間に1回、事前相談や景観計画をより良くするために行政へアドバイスをもらう制度。事業者からの依頼で開催。
新潟市	月1回の開催で、相談が来たら対応するアドバイザー制度。主に行政からアドバイザーへの相談。市民が相談も可能。
堺市	市とアドバイザーだけの会議は、事業者からしたら信憑性がなかったり会議内容が気になったりすると参加することも。また、大規模建築になると事業者からアドバイザーへの参加(説明)をお願いしている。
千葉市	必要に応じて市からアドバイザーへ相談して、事業者へ返答。会議はない。
京都市	派遣事務として、まちづくり団体への派遣制度。
静岡市	申し込みに応じて派遣。
八王子市	まちづくりアドバイザーとして支援、派遣。
景観アドバイザー会議(専門部会としての催し)	
札幌市	景観プレアドバイス部会。札幌景観審議会の子部会として設置。
神戸市	景観アドバイザー専門部会(デザイン協議)
金沢市	景観審議会の中で専門部会として行う
広島市	市が建てるものを対象とする。民間の建物にアドバイスをするものではない
京都市	事前協議の中で、歴史的景観アドバイザーを交えて景観デザインレビューを行う。
八王子市	八王子市景観審議会の中で景観アドバイザーを設置。
導入していない	
仙台市	地域のまちづくり団体にアドバイザー(景観の専門家)を派遣。建物単体に使う制度ではない。
相模原市	景観アドバイザー制度はない

表7 届出物件の審査体制

事務職も採用	
札幌市	技術職でなくても従事できる業務がある
名古屋市	景観形成基準は基準を理解すれば事務職でも扱える
神戸市	直接届出は受け取れないが、電話対応等事務作業をお願いしている。月1で勉強会を開いて指導を行う
八王子市	運用に関しては建築の知識がなくても業務が行える。事務職もいた方が円滑に行えるだけでなく、啓発イベントなどの業務もある。
広島市	仕事を分けている
相模原市	届出の審査は事務職でもできる。景観の部署が景観届出の審査以外にも技術職とともに行う。屋外広告物も景観部署が担当する。
技術職のみ：仙台市、静岡市、京都市、金沢市、堺市、新潟市、千葉市、福岡市	

表 8 地域景観資源の管理

札幌市	景観重要建造物(法)は許可制：原状回復命令を出せる 札幌景観資産(条例)は届出を行うのみ：必要な措置に助言や指導 ⇒指定内容の差(所有者への制約が異なる)
神戸市	神戸市都市景観条例に基づく形が多い。神戸市指定景観資源から景観重要建造物にしようという動きはない。
静岡市	助成金制度は市でもっていない。法は罰則、条例は勧告
広島市	地域景観資源の管理は努力義務で、保護制度や助成金もない
堺市	景観重要建造物・樹木、地域景観資源の選定はない。文化財で保護することが主であり、景観部門として資源保護するものではない。
新潟市	資源はあるが、把握できていない。今後、選定する動きはない。
相模原市	管理制度の違い。景観重要建造物の変更の命令・勧告が可能で、地域景観資源は前述のような管理はない。

表 9 緑化管理について

連携は見られない	
札幌市	建設局の推進課が、景観形成基準にのっとって整備。
仙台市	100年の杜推進課で緑化計画
千葉市	公園緑地部が緑化協議を実施。審査は景観とは独立して動いている。連携はできていない。緑化部署の基準と景観の基準が合わずに、事業者にとって二度手間になるパターンもある。
神戸市	景観計画の基準(公共施設の緑化等)で推進。 他部署との連携は取れていない。
静岡市	みどり条例を設置し、緑化部局が管理。
福岡市	業者にお願ひする形にしかない
京都市	景観地区・風致地区の規制、景観重要樹木の管理をお願いしている
広島市	緑化推進部が緑化を管理。
連携が見られる	
新潟市	景観計画の見直しの際の緑化基準がこれでよいかどうかの相談。最近では、都心の景観ガイドラインの緑化基準の助言を行う
相模原市	景観の緑化基準と開発調整課の開発基準条例の緑化基準で、直接連携していることは少ないが、互いに基準を満たすように運用。
名古屋市長	緑化率に関しては別の部署が管理。景観面から緑化の指導や誘導を行う。
八王子市	事業者さんから出てきた案件は届出の中で協議を行う。市役所内(八王子市内)で、なにか公園や道路の整備を行うなどの案件は、八王子市公共景観形成マニュアルに基づいて緑化管理。重点区域の中や一定規模以上のものは、緑化協議が発生。
堺市	風致地区などでは、緑地部が面積などの定量的な緑地をしてもらう。それに対して景観部では定量的ではなく緑地の位置を見ているから、緑地化する位置のお願ひ、相談。受け入れられないこともある。
金沢市	市の緑化全体「緑と花の課」で基本計画を設けて保護。その計画の中で景観政策が担う分野(斜面緑地など)に関して条例で管理し、景観形成を図る。

表 10 観光との連携

観光部署との連携が見られる	
名古屋市長	観光客数などのデータの把握はしていないが、観光部局から相談を受けた際に基準の提示や指導を行う
神戸市	夜間景観の強化(ライトアップなど)。専門家等から神戸の取り組み(夜間景観)は先進的であると評価されている。
八王子市	八王子市のまちなみ景観の部署と東京都の連携で駅前の施設に誘客する(おもてなしする)フラッグ事業などしている。
堺市	直接的な連携ではないが、総合計画の変化に連動して計画も改訂する動きがある。今後、堺市として推していきたい場所を設けるなど、観光との連携を取っていく。
現在、連携は見られていない	札幌市、相模原市、京都市、千葉市、広島市、静岡市、福岡市
歴史的観点から自主的な取り組みを行っている	
仙台市	観光地である仙台城からの眺望を守る取り組み
金沢市	観光部署から統計をもらってそのデータで景観計画を動かそうという動きはないが、景観計画から観光へ発展させる動き(1. 冬の風物詩2. 眺望景観)
新潟市	新潟市内だと、歴史的な街並みがあるエリアを誘客地区にしようという市役所全体としての方向性の中で、景観部門として町並み整備を行う。

3-6. 観光産業との関わり

現状の観光部署との連携について聞いたところ、(1)ライトアップ(神戸市)や総合計画に連動した景観計画改訂など、観光部署と連携がみられる自治体、(2)連携がみられない自治体、(3)歴史的観点から景観の自主的な取り組みを行っている自治体の3グループがみられた(表10)。

4. おわりに

政令指定都市と中核市の対象都市にアンケートとヒアリングを行い、景観計画の運用に関して以下の傾向がみられた。

- (1) 事前相談・協議の実施について、「任意」と回答した自治体でも「義務化したいがあくまで条例の枠組みでしかない」という自治体と「義務化する必要性がない」という自治体に分かれる。
- (2) 事業者や個人へ景観アドバイザーを派遣したり、相談窓口を設けたりしている場合、派遣や相談が実施される回数は少ない。一方、景観アドバイザー会議で誘導する自治体は、会議の効果がみられている。案件によっては景観アドバイザー会議の結果が必ずしも反映されないケースもみられる。
- (3) 地域景観資源について、法に基づく景観重要建造物と条例に基づく地域景観資源の両方を持つ自治体では、管理制限に大きな差はみられない。
- (4) 緑化担当部署との連携がほとんどみられない都市がある一方で、緑化基準づくり、緑化の指導、誘導まで連携をとる都市もみられる。景観施策を有効に行っていくためには、他部署との連携が鍵となる。

参考文献

- 1) 小浦久子:景観と土地利用の相互性にもとづく景観計画の開発管理型運用の可能性, 日本都市計画学会 都市計画論文集, Vol.48, No3, pp.585-590, 2013
- 2) 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—, 日本建築学会東北支部研究報告会, 2008
- 3) 鶴田佳子, 海道清信:景観法に基づく景観形成基準への適合性を高めるための届出手続過程の取り組み—景観法の運用実態に関する研究—, 公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集, Vol.48, No3, pp.1041-1046, 2013
- 4) 浅野聡, 坂井猛他, 景観計画の実践, 日本建築学会編, 森北出版株式会社, 2017
- 5) 王成康, 坂井猛, 進藤卓也:景観行政団体による景観誘導の運用実態に関する研究, 日本建築学会技術報告, Vol.26, No.62, pp.331-334, 2020
- 6) 国土交通省, 景観法の施行状況, 2022  
<https://www.mlit.go.jp/common/001489144.pdf>
- 7) 樋口忠彦, 景観の構造, 技法堂出版株式会社, 1975