

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 9 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23560724

研究課題名(和文)総合的計画管理のための景観 - 環境系アプローチによる空間計画の課題分析

研究課題名(英文) Spatial planning system for comprehensive development management by landscape-environment approach

研究代表者

小浦 久子 (KOURA, HISAKO)

大阪大学・工学(系)研究科(研究院)・准教授

研究者番号：30243174

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円、(間接経費) 900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、持続可能な市街地への再編再生のための開発マネジメント型計画制度の論点を明らかにすることをめざしたものである。開発や土地利用の変化は景観の変化となって現れることに着目し、地域環境の変化を総合的にとらえる手法として“景観 - 環境系アプローチ”を設定した。土地利用基本計画の区分を超えて総合的計画が可能な景観計画の運用実態の検証にもとづき、景観 - 環境系アプローチの観点から、地域を統合的に計画するしくみと開発のモニタリングが地域の変化の調整する開発管理の基本となることを確認した。これと合わせてEUにおける空間計画の考え方の検討から、計画制度の論点を検討した。

研究成果の概要(英文)： This study aimed to clarify the discussing issues of development management in the planning system to deliver the sustainable development in the shrinking period. Regarding that the landscape reflect the regional spatial conditions, practices of the Landscape Plans in Japan were examined, which made it clear that 1)the integrated land use planning and monitoring potential of development notification system in the Landscape Plan are essential for the development management. Spatial planning systems in EU were also studied to examine the perspective of planning concept for development management, and it is understood that 2)planning governance and 3)some responsive guideline for the each development to fit in the local environment are significant in the shrinking period. These 3 points that are clarified in the research should be discussed in the reformation of the planning system in Japan.

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学、都市計画・建築計画

キーワード：空間計画 景観計画 開発マネジメント 土地利用 景観 - 環境系 持続可能性

1. 研究開始当初の背景

成長期とは異なる人口減少期の社会経済状況においては、持続可能な市街地へ再編・再生することが主要な計画課題となり、そのための計画制度の検討が求められている。

EU では、都市マネジメントの必要を都市戦略に位置づけ、環境・社会文化・経済をバランスよく統合する視点をもつ空間計画の重要性が認識されている。一方、日本では土地利用基本計画にもとづく土地利用類型ごとの計画制度が基本であるが、2004年に施行された景観法の景観計画では、市町村が全ての土地を一元的に計画対象とすることが可能となった。また「良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和によって形成されることから、これらが調和した土地利用を通じて整備される」と位置づけられ、景観を指標として行政区域全域を対象に、一体的に土地利用を計画管理する可能性が開かれた。

地域の歴史文化や経済社会的要因などによる土地利用の変化は、景観として認識されるが同時に、地域環境の質的持続可能性を左右するものでもある。この変化の認識を環境管理につなぐ考え方を「景観-環境系アプローチ」と設定した。地域の持続可能性を実現するためには、この景観-環境系アプローチにもとづき、開発等による地域における変化をマネジメントする計画制度が有効なのではないかと考えた

2. 研究の目的

地域における変化をマネジメントする総合的な環境管理の可能性を景観計画の実践事例と空間計画の制度調査にもとづき検討し、制度設計につながる知見を得ることを目指した。

土地利用や環境管理を意識した景観計画の活用を行っている事例に着目し、その計画運用の実態から景観-環境系アプローチの有効性を検証し、変化のマネジメントに関する課題の検討に取り組む。さらにEUおよび英国の空間計画の実践と展開について調査することにより、開発管理の考え方についての知見を深め、日本における総合的計画管理の役割と計画課題を明らかにしていく。

3. 研究の方法

景観計画の活用事例については2011年時点で景観計画を策定していた自治体に対してアンケート調査を行い、地域環境の変化をマネジメントする観点をもつ計画運用事例を抽出する。事例対象自治体に対してヒアリング調査を行い、アンケート調査を合わせて、景観計画の運用実態と地域環境の計画管理の必要性とその課題について分析する。あわせて変化のインパクトをとらえる手法としての景観-環境系アプローチの妥当性を検証する。

当初は、景観-環境系アプローチの有効性

の検証を英国制度との比較調査で行う予定であったが、2010年の保守党への政権交代により調査対象予定のCABEが改組され、計画制度の運用方針が大きく変更される状況になった。このため、EUにおける空間計画の考え方との比較調査を中心に研究を進めることとした。

EUの空間計画は主に広域を対象とすることに留意し、その考え方やEU内の空間計画制度の実践的事例について、デルフト大・ドルトムント大の専門家へのヒアリング調査、オランダ・ハーグ市およびハーグ広域圏の実践事例調査、およびルール広域連合の地域計画の実践について調査を行った。調査で得られた知見のなかから、計画主体のガバナンスと地域における開発管理および計画単位の考え方に着目し、日本における開発管理型の計画制度の可能性について考察を進めることとした。

4. 研究成果

(1) 景観計画の実践にみる開発管理

1) 景観による地域づくり

景観計画の運用について実施したアンケート調査(2011年)では、252団体(有効回収率85.1%)から回答を得た。

景観計画を策定するきっかけとしては「地域づくりのために景観に着目した」が52%と最も多く、良好な景観を単なる建築物等の形態の問題とするのではなく、継続的な地域づくりによって形成されるとするところが多かった。

また、景観計画で重点的に対応を図りたい課題としては、「大規模開発の制御」が43%と最も多く、「生活環境の地域らしさの保全形成」が42.5%と同程度となっていた(図1)。景観計画は、制度上は個別の建築物や開発等に対する基準をつくる計画であるが、目標レベルでは「生活環境」の地域らしさを求めており、地域の変化に関わる行為をどのように評価するか、その判断の積み重ねが地域づくりにつながる。

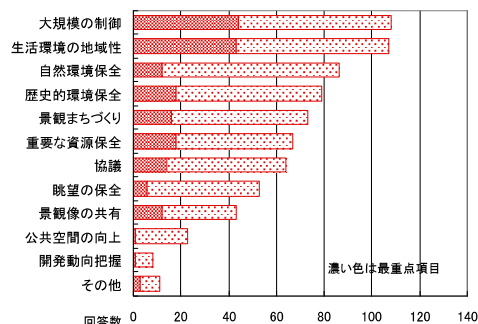


図1. 景観計画で対応を図りたい課題

2) 計画の総合性とモニタリング機能

252団体のうち89%では、景観計画区域は市町村域の全域を対象としており、58%は都市計画区域外を含んでいる。これまで建築行為や開発について十分把握できていなかった

た都市計画区域外を含むところが多く、全ての土地を対象に一体的に計画区域とすることができるという景観計画の特性が活かされている。

計画区域を区分して方針や基準を決めるときに、都市計画や土地利用・開発に関する計画・条例と連動させている団体は37.6%であり、その45%が都市計画区域外を含むところであった。また、都市計画区域外を含む景観計画では、土地の形質変更、屋外での土石・廃棄物他物件の堆積、木竹の伐採を届出対象としているところが多い(表1)。建築行為だけでなく、届出という制度により、こうした何らかの土地利用の変化おこす行為をモニタリングし、規制調整することが可能となる。

表1. 計画区域類型別の届出対象

	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	夜間証明	火入れ
都計区域外	13	84.6%	76.9%	0.0%	23.1%	84.6%	7.7%	7.7%
都計外含む(非線引き)	61	77.0%	42.6%	0.0%	16.4%	67.2%	11.5%	0.0%
都計外含む(線引き)	72	63.9%	29.2%	0.0%	19.4%	45.8%	8.3%	0.0%
都計(全て用途)	14	28.6%	14.3%	0.0%	21.4%	35.7%	0.0%	0.0%
都計(調整区域含)	72	36.1%	27.8%	1.4%	8.3%	37.5%	6.9%	1.4%
都計(白地用途)	1	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
都計(非線引き)	18	61.1%	33.3%	0.0%	5.6%	44.4%	16.7%	0.0%
計	251	58.2%	33.9%	0.4%	14.7%	49.8%	8.8%	0.8%

東川町(北海道)は全域都市計画区域外の町域を対象とする景観計画であり、50㎡の樹林地・並木の皆伐の届出を定めている。これは地域森林計画では把握しにくい小規模な伐採を把握し、飲用に使っている地下水の水質に影響する開発の管理を意図するものである。景観は地域環境の視覚的認識ではあるが土地利用の変化を映し出すことから、景観計画に位置づける届出と環境管理とを連動させることができる。

3) 土地利用・開発管理との連動

アンケート調査と公開されている景観計画の検証から、長野県高山村・小布施町・安曇野市・松本市をヒアリング対象とし、開発管理型運用の論点を明らかにすることとした。

松本市は合併により市域が広大となり、都市計画区域外を含む市域について、土地利用のまとまりを単位にした高さ規制を景観計画で行うことにより、一元的に各地域の空間特性の考え方を示している。高山村は全域都市計画区域外における生業の持続、小布施町は市街化調整区域の集落地での適切な住宅開発の誘導、安曇野市は条例で示す土地利用基本計画のもとづく開発管理が地域課題となっており、いずれも景観計画の運用を開発許可や自主条例と連動させて独自の対応を工夫していた。

森林、農地、市街地、建築、河川など、それぞれに異なる法制度で管理されている現状において、地域環境はそうした多様な土地利用や空間要素が総合されたものであり、その総合された状況が景観となって認識され

る。開発と土地利用をつなぐところに景観計画活用の工夫が見られる。

4) 開発管理の可能性と課題

しかし、景観計画で開発管理をめざす発想はまだ一般的ではない。事例調査では開発管理につながる制度運用の使い方や工夫が見られたが、目的意識を明確にしないと使いこなしは難しいこともわかった。

都市計画の枠組みや土地利用基本計画の地域区分を超えて行政区域を総合的に計画できること、および地域ニーズに応じた基準の組み立てと表現を工夫できることは景観計画制度の特性であり、東川町のような既存制度では対応できない土地利用管理の課題への対応や小布施町や高山村など適切な開発となるよう総合的に調整するしくみづくりが必要となるところにおいては、その有効性が確認できる。

(2) EUの空間計画

1) Spatial Planning から Territorial Cohesion へ

EU内の各国はそれぞれの国内法によって異なる空間計画制度をもつが、一般的には、広域を対象とし、地域の空間構成につながるマスタープランの機能をもつことが多い。個別の開発管理については、都市計画制度が対応する。ドイツであれば、地域空間計画との相互調整による各自治体が策定するFプランが公共セクターを規定し、Bプランが個別の開発行為を規定する。

ESDP(1999)は、EUレベルでの機能ネットワーク型の空間開発の方向性を提示し、各国はこれを空間計画に反映することが可能となった。しかし一方で、空間計画は構造基金などEUの補助金制度とのリンクを強めており、それがTerritorial Cohesion政策への移行とみることができる。補助金による政策誘導の影響力が大きくなるなかで、計画の位置づけが流動している。ESDPでは既存の都市が連携するシティ・リージョンの育成による拠点性の向上とそれらをネットワークする地域空間の方針が確認できるが、Territorial Cohesionにおいては、その空間的まとまりの意味がわかりにくくなっている。

2) 計画におけるガバナンス

地域空間計画の対象となる「地域」は、歴史的に基礎自治体の規模が小さいEU圏では、生活経済圏や環境のまとまりをベースに複数の自治体から構成される。ドイツでは、制度上の広域行政区とは別に、地域連合が計画主体となり、その区域を計画対象区域とする考え方がある。ルール地域は、広域連合(RVR)としての地域のまとまりが認定されている地域であり、州計画法の改正により2009年から法定の地域計画主体となっている。

近代工業化の過程で成立したルール地域は、プロシアの歴史的な地域区分を引きつぐノルトライン・ヴェストファーレン州の地域区分には合わない。1929年からルール地域で

は、独自のインフォーマル・プランによる地域整備を行ってきた(表2)。インフォーマル・プランは、テーマごとに自治体は関与するかどうかを決めている。計画によって関わる自治体は異なるが、いずれも各自治体の議会の議決により計画が有効となる。「インフォーマル」とはいうものの、関わっている自治体においては、その内容は議決されており、法定ではないが、計画は公式見解とみることができる。ガバナンス型の空間計画と開発管理が行われてきた。

表2. RVRによるインフォーマル・プラン

年度	RVRによる計画	
2005	エムシャー・ランドシャフト・パーク計画 2010	
2006		
2007	フィージビリティ・スタディ: 大気汚染規制 イノベーション・レポート 2006	ルール・コンセプト (2007-2013)
2008	Kemnader湖マスタープラン	
2009	再都市化の背景 人口動態の変化の背景 文化マスタープラン	
2010	開発コンセプト: リッペ川・ハード地区	欧州文化首都
2011	エムシャーバレー鉄道アクションプラン 空間構造と住宅地構造の分析	
2012	スポーツ・マスタープラン: ルール 2020	
2013	ルール・イベント: 計画と実施コンセプト	

計画のガバナンスは、計画を協同して考えることに合意するところから始まる。計画区域の設定を地域主体の条件(認定等)から規定するアプローチは、既存制度におけるガバナンス型空間計画の可能性を開く。

地域的まとまりに対応する計画主体や計画区域は、必ずしも既存制度上の区分が適切とは限らない。日本では、一体の都市の概念にもとづく都市計画区域において、複数の自治体に関わる広域都市計画区域を設定する考え方がある。しかし、社会産業構造の変化や生活圏の多層化、加えて平成の合併により、自治体の区域が、生活や地域経済、歴史文化や地形風土などにもとづく地域のまとまりと乖離している状況もある。自治体の区域が巨大化した日本では、複数の自治体が連合する計画区域設定の発想は難しい。民主的手続き(議会の議決など)をベースにしたガバナンスの観点からは、自治体を分割する連合は現実的でない。

3) 開発管理

イングランドは、地域の開発計画にもとづく計画許可が計画制度の基本であるが、これまでは開発計画の改定に時間がかかり、社会経済状況の変化に迅速に対応しにくいことが批判の対象となっていた。2004年の計画制度の改正では、社会経済の変化に対応できるようコアストラテジーによるプロジェクト対応を可能とした。2011年のヒアリング調査では、計画許可の基本となるデベロップメント・プランが、開発管理計画(Development management plan)へと移行しつつあった。新しい計画制度では、計画のモニタリングが求められており、それが開発管理計画の策定への移行の背景にある。

計画許可の過程における協議による開発調整に加え、計画のモニタリングにどのような効果が期待できるのか、計画許可の運用が変わるのか等に関心があったが、具体的運用が調査できる状況になる前に政権交代により大きく変化してしまった。

一方、ルール地域では、住宅不足は続き開発圧力が高いロンドン都市圏と異なり、人口減少と産業構造の転換が求められ、縮退期の計画のあり方が模索されていた。そこでは目標設定型の「大きな計画」はなく、地域を構成する生活地区の多様性を保全しつつネットワークし、時限的試みやシェアエコノミーなど地域経済の多様な可能性を空間化すること等、ときどきの最適化を求めるガイドライン型の計画も検討されていた。人口動態の変動が地域環境を大きく左右するとの認識があるなかで、ルール地域の空間計画では、将来像を描くというよりも、ガイドライン型の開発最適化というマネジメント型の発想が見られた。

(3) まとめ

景観-環境系アプローチによる景観計画の実践からの開発管理の計画課題の検討、EUの空間計画に関して得られた知見および、その他これまでに蓄積してきた調査結果の分析などを総合して、日本における開発管理型の計画制度の検討の論点として、以下の3点が指摘できる。

1) 景観-環境系アプローチ

多くの市町村で景観は地域づくりととらえられており、景観計画の実践からは、地域環境の表出である「景観」に現れる変化を調整する拠り所として、景観計画の特性を活用して、地域「環境」のあり方を統合的に計画することが試みられている状況が確認できた。現行の土地利用類型別の計画制度による日本では、開発管理のための計画的アプローチとして景観-環境系アプローチの有効性が確認できた。このとき、変化を調整する手法の開発が必要である。現状は、モニタリングで把握した変化を適正化するしくみが十分でない。

2) 地域のまとまりと計画ガバナンス

景観計画は、自治体区域を一体的に計画し開発管理する可能性を開いたが、開発管理の目標を共有する地域環境のまとまりと制度上の計画区域の関係の適合性については十分検討できていない。地域課題を共有することから計画を協働して考えることに合意する主体によるガバナンス型計画は、地域のまとまりに応じた計画区域を設定する考え方となりうる。

3) 縮退期の開発の最適化協議

成長期の開発規制とは異なり、縮退期の開発管理では既に土地利用されているところでの開発を調整し、既存の生活空間を再編しつつ、持続可能な地域の実現が求められる。そこでは、機能配置やネットワーク、集住地

とオープンスペースの構成など、地域空間の構成方針を明確にしつつ、個々の開発を最適化していくしくみが必要である。そのとき、景観計画の実践で確認できるように地域の固有性の特定と保全創出を前提に開発の最適化の条件を設定するために、これまでの基盤施設と土地利用に変わる計画表現の開発が必要となる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計6件)

1) 小浦久子「景観計画の計画制度としての可能性」(査読無) 新都市第68巻第2号, p3-6, 2014

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(査読有) Vol.48 No.3, pp585-590, 2013

2) 小浦久子「地域環境価値の評価を創出する開発調整のための基準とその運用」(査読無) 日本不動産学会誌第27号第3号, pp44-48, 2013

3) 小浦久子「景観計画の課題と可能性」(査読無) 日本建築学会大会都市計画部門研究懇談会資料(景観法10年の検証), pp15-20, 2013

4) 小浦久子「京都市旧市街地美観地区における基準の運用と景観形成課題」日本都市計画学会都市計画論文集(査読有) No.47-3, pp217-222, 2012

5) 中村太一・小浦久子「京都市景観地区内における戸建住宅の通り面構成に関する研究 - 初期認定建物の形態意匠の実態より」(査読有), 日本建築学会住宅系研究報告会論文集 No.6, pp133-138, 2011

6) 小浦久子「生活環境の景観利益をめぐって - 地域で共有される環境価値が心地よい生活風景を生み出す」(査読無) 公営企業・第43巻第3号, pp9-16, 2011

〔学会発表〕(計4件)

1) Aleksandra KRSTIKJ, Hisako KOURA, "TRANSFORMATION OF THE POSITION OF HISTORIC CENTER IN MODERNIZATION - Case study: Skopje Old Bazaar, R. Macedonia", ISUF (International Seminar on Urban Form) Conference, 2013 Brisbane, Australia

2) 小浦久子「景観への取り組みと持続可能な地域づくりをつなぐ」兵庫自治学会、2012、神戸市

3) Hisako Koura "Potential of Landscape Plan for Development Management in Japan in Coordination with Land Use Planning

System" Japan-German Bio Web City/Region Symposium -New Trend of Landscape Design- 2012, Nagoya, Japan

3) Hisako KOURA "Planning Based on Local Context within Landscape -Three Cases of Local Government Achievements of Landscape Planning" Proceeding of Korea-Japan Urban-scape Symposium, pp107-118 2011 Seoul, Korea

〔図書〕(計4件)

1) Hisako Koura, (Edited by Kota Asano, Mitsuo Takada) "Landscape Planning and Local Governance to deliver Sustainable Development", pp208-215, in the "Rural and Urban Sustainability Governance", United Nations University Press, 2014

2) Hisako Koura, (Edited by Hiroyuki Shimizu, Akito Murayama) "Strategic Practice of Landscape Plan for Development Management with Local Governance in Japan (chapter 4), pp57-70, Springer 2013

3) 小浦久子(日本建築学会編)「成熟社会における開発・建築規制のあり方」のうち「3.2 芦屋市景観地区における協議調整の実態」 「5.2 協議型基準と判断の合理性」, 技報堂出版、2013

4) 神吉紀世子・小浦久子・工藤和美・宮川智子他、日本建築学会編「未来の景を育てる挑戦 - 地域づくりと文化的景観の保全」, 技報堂出版、2011pp.2011

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小浦 久子 (KOURA, HISAKO)
大阪大学・工学研究科・准教授
研究者番号: 30243174

(3) 連携研究者

中井 検裕 (NAKAI, NORIHIRO)
東京工業大学・社会理工学研究科・教授
研究者番号: 80207711

荻原 明則 (EBARA, AKINORI)

関西学院大学・司法研究科・教授
研究者番号: 40140397