

令和 2 年 6 月 23 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：17K06709

研究課題名（和文）中小自治体の景観計画策定過程における住民参加と計画内容に関する研究

研究課題名（英文）Community Development and Implementing System of Landscape Plans in Japanese Local Government Areas

研究代表者

坂井 猛（Sakai, Takeru）

九州大学・キャンパス計画室・教授

研究者番号：30253496

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：景観計画を策定するに当たり、全国の中小自治体は、構成員別に学識経験者等からなる景観計画策定委員会、構成員の半数以上が公募住民からなるワークショップ、庁内関係部署の職員等からなる庁内会議等の3つのタイプの会議を組合せている。また、上記の3つの会議及びそれらの組合せによって策定体制を、住民参加の手立てがない「庁内型」、住民参加の手立てがある中で、会議Bを開催せず、構成員が多様な分野の委員からなる「多様型」、会議Bを開催した「公募住民主体型」に分類し、「移行自治体」よりも「新規自治体」の方が、公募住民主体型となる割合が高いこと、会議の開催回数も多くなること等を把握した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究により、景観特性の把握、目標とする景観像、景観形成の基本理念、重点的に景観形成を図る地区、良好な景観の形成に関する方針、景観形成基準等、計画の内容に住民の意見が多く反映されていることを示した。また、景観計画の策定体制、住民参加の手立てと計画内容との関係を分析した結果、公募住民主体型の自治体、新規自治体、公募住民の参加する会議の開催回数が多い自治体は、住民参加の手立ての実施回数が多く、計画内容への住民の意見反映の度合いも高い。さらに、公募住民主体型の自治体は、策定過程において公共性の高い重点区域を多く指定し、自治体あたりの指定数も多いこと等、未策定自治体の参考になる傾向を示すことができた。

研究成果の概要（英文）：1) It was observed that the program framework of planning process constituted by 3 types of meetings, a committee meeting that the members are from many professions, a workshop that half or more of the members are inhabitants, and the internal meeting of the government. Then, the program framework was divided into 3 types based on the degree of public participation. 2) It was observed that the content of the landscape plan such as landscape characteristic, landscape image, could reflect opinion of inhabitants by public participation measures such as public comment or briefing sessions etc. 3) After analyzing the relationships between content of the landscape plan developed with public participation and the program framework, it was observed that the program framework with high degree of the public participation, carried out multiple measures of public participation, and the plan contained higher degree of public opinion.

研究分野：都市計画

キーワード：景観 計画 計画行政団体 自治体 策定 住民参加 計画内容 景観計画

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

景観の保全・形成における計画の実効性を高めることが期待され、2005年6月に全面施行した景観法のもとで、2016年3月時点で681自治体が景観行政団体となり、このうち523自治体(20都道府県20、政令市20、中核市42、その他市町村441)が景観計画を策定した。その中でも景観法の施行以前から自主条例等による景観施策に取り組んできた自治体には、歴史的・文化的に価値の高い景観を有するものが多い。

しかし、全ての自治体がそのような特徴的な景観を有しているわけではなく、住民や事業者等と目指すべき将来像を共有することに腐心する自治体は少なくない。特に、景観法第7条で自動的に景観行政団体となった人口規模の大きい政令指定都市等の自治体は、人材や財源を確保して計画の策定を進めているが、自主的に景観行政団体となった中小自治体は、景観計画を未だ策定していない自治体も多く、住民参加によって、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に基づく計画がより重要性を帯びる。

また、景観計画は策定主体である自治体の自主性に委ねられるところが大きく、地域の実情にあわせた景観施策を講じることができる点で、個性ある街づくりに向けた施策として期待されているが、検討体制や策定方法が確立していないなどの課題を抱えている。

### 2. 研究の目的

本研究は、全国の中小自治体の景観計画の策定過程における体制と住民参加の活動の実態及び、策定過程が景観計画の内容に与える効果を明らかにすることを目的とする。

### 3. 研究の方法

アンケート調査を2回実施した。まず、第1次アンケート調査では、45都道府県、20政令市、48中核市、600市町村のうち、中小規模の景観行政団体115自治体の景観行政担当課にアンケートを送付し、95自治体からの回答をもとに、策定過程における体制と住民参加の実態を把握し、ホームページより取得した景観計画等の資料とあわせて、住民参加が計画内容に与えた効果について考察を加えた。さらに、第2次アンケート調査では、政令市と中核市の合計68自治体の景観行政担当課へのアンケート調査を実施し、67自治体からの回答をもとに、景観誘導の取り組みと活動内容を把握し考察を加えた(図1)。

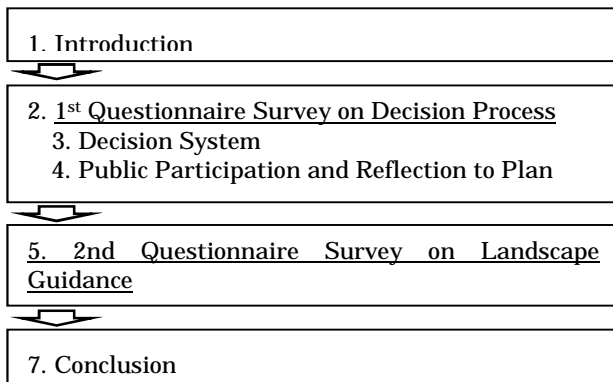


Fig 1. Flow of this Research

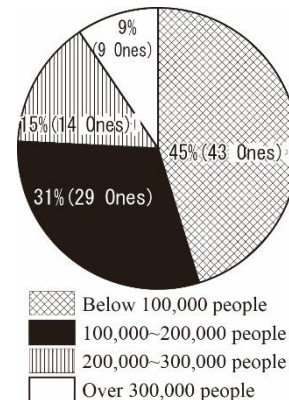


Fig 2. Population of Local Government

### 4. 研究成果

#### (1) 策定過程

##### 第1次アンケートの対象

第1次アンケート調査では、景観行政団体となった中小自治体の策定過程に着目し中小規模の115自治体へ調査票を郵送し、95自治体(80市、14町、1村)からの回答を得た(注1)。アンケートは、景観計画の策定過程における「体制」と「住民参加」に着目し、策定にあたった会議の構成や開催期間、頻度、住民参加の手立てとそれらの景観計画への反映等の実態に関する11の設問からなる(図2、表1)。

##### 策定過程における体制

回答のあった95自治体は、景観法施行以前から自主条例等による景観施策を講じていた25自治体(移行自治体、26%)と、景観法の施行後に新たに景観行政団体として景観施策に着手した70自治体(新規自治体、74%)からなる。

##### 策定体制の分類

各自治体の景観計画等資料に対する文献調査、およびアンケート調査の結果から景観計画を策定するための検討体制には、景観計画策定委員会等、ワークショップ等、庁内会等の3種類の会議が存在する。

景観計画策定委員会等(会議A): 主に学識経験者、議員、関係行政機関、関係自治体、事業者、公募住民等多分野の委員より構成される。

ワークショップ等(会議B): 構成員は会議を取りまとめることを担当する進行役以外、半数以上が公募住民からなり、策定委員会に諮る案をまとめ、地域別等で意見を収集する機能を持つ(表3)。

庁内会議(会議C): 景観計画の策定を主な目的とする庁内関係部署の職員等からなる会議を開催した自治体は50団体であり、半数以上を占める。

また、上記のどの会議も開催しなかった自治体が2件あり、景観担当課が主体となって策定している。

Table 1. 1st Questionnaire

No.	Main Questions
Basic Information about Landscape Plan	
Q1	Basic information about local government
Q2	Date of transition to LAO
Q3	Date of landscape plan
Question about system until plan making	
Q4	Meeting system, period and frequency of plan making
Q5	If Q4 has 1 or 2 answers, tell us meeting's name, members' field and number
Q6	If Q4 has 3 answers, tell us meeting's name, members' field and number, selection criteria and aid of public offering residents.
Q7	If Q4 has 4 answers, tell us meeting's name, members' affiliation and number
Question about public participation until plan making	
Q8	Answer the frequency of the following public participation methods
Q9	Answer methods besides those in Q8 if you have
Q10	Answer where and how much it reflected contents of public participation methods in Q8, Q9
Q11	Among 'Reflected', 'Slightly Reflected' in Q10, answer independent item, point of concern if you have

Table 2. Decision Period and Number of Meetings

System	Combination	Number	Decision Period (Year)		Frequency	
			Average	Longest	Average	Most
Public Offering Residents Type		19	2.0	3.8	16.0	48
	ABC	12	2.1	3.8	22.4	48
	AB	6	2.3	3.2	16.5	37
Diversified Type		71	2.0	7.6	10.4	51
	AC	35	2.3	5.4	14.3	51
	A	36	1.7	7.6	6.6	28
Internal Meeting Type		5	—	1.4	—	8
	C	3	1.1	1.4	5.3	8
	None	2	—	—	—	—

住民の参加度合

住民(注2)の参加度合に着目し、上記の3つの会議及びそれらの組合せによって策定体制を分類する。まず、住民参加の手立てがなく、会議 A,B を開催しなかった場合は「庁内型」(5自治体)となる。次に、住民参加の手立てを有する場合、公募住民の割合が半数以下であり、多様な分野の委員より構成されている場合を「多様型」(71自治体)とし、半数以上が公募住民からなる会議 B を開催した場合を「公募住民主体型」(19自治体)とする(表2)。

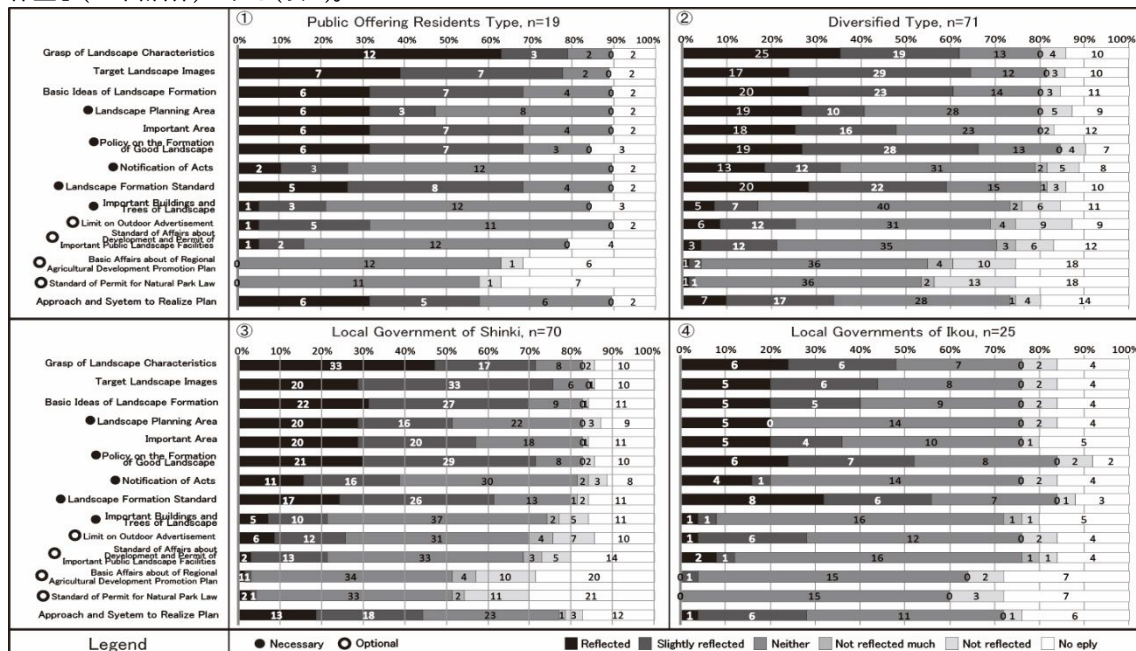


Fig 3. Reflection to Plan According to Public Participation Methods

策定過程における住民参加と計画への反映

住民参加の実態を見ると、公募住民主体型と多様型に分けることができる。公募住民主体型は、「反映された」、「やや反映された」の合計値に着目すると、「景観特性の把握」、「目標とする景観像」で約80%、「景観形成の基本理念」、「重点区域」、「良好な景観の形成に関する方針」、「景観形成基準」で約70%、「計画の実現に向けた取組・体制」で約60%を示し、他の科目においても全体と比べ、回答数が多い傾向がある。総じて、公募住民主体型は、景観計画の内容に反映される割合が高い(図3- )。一方、多様型は、「反映された」、「やや反映された」の合計値が「景観特性の把握」、「目標とする景観像」、「景観形成の基本理念」、「良好な景観の形成に関する方針」、「景観形成基準」で50%以上の回答があるが、公募住民主体型と比べ、全体的に5%~10%下がる傾向がある(図3- )。

移行自治体の計画構成への反映について、「反映された」、「やや反映された」の合計値に着目すると、「良好な景観の形成に関する方針」、「景観形成基準」で50%を超える。一方、新規自治体の計画構成への反映について、「反映された」、「やや反映された」の合計は、「景観特性の把握」、「目標とする景観像」、「景観形成の基本理念」、「良好な景観の形成に関する方針」で70%を、「景観計画区域」、「重点区域」で50%を超える高い値を示し、住民参加の手立てにより計画への反映度合いが移行自治体より高い傾向が見られる(図3- )、④)。

(2) 景観誘導制度に関するアンケート調査

策定過程に関する第1次アンケートを踏まえ、景観行政団体 713 団体のうち、20 政令市、48 中核市を対象として、景観誘導体制と施策に関するアンケートを 2018 年 11 月に送付し、67 団体から回答が得られた(表 3)

景観誘導制度

文献調査と行政団体へのヒアリングから、景観誘導のための主要な制度として景観条例、事前相談、行為の届出を抽出し、手法として住民参加による協議会、景観審議会、景観アドバイザー部会を抽出した。

景観条例と行為の届出を行っているのは 66 団体 (98.5%) が最も多く、事前相談が 54 団体 (80.6%) であり、手法に関しては、景観審議会 61 団体 (91.0%) が最も多く、景観アドバイザー部会 35 団体 (52.2%)、住民参加の審議会 13 団体 (19.4%) である。「景観条例」、「事前相談」、「行為の届出」の制度を持たずに、景観誘導手法としての「住民参加による協議会」、「景観審議会」、「景観アドバイザー部会」を有する団体はない(図 4)

Table 3. 2nd Questionnaire

Q1	Please answer about the person who answers.
About landscape guidance method	
Q2	Answer the number of following items which you have set. (Mul)
Q3	Choose items which you attach great importance to. (Mul)
Q4	Answer number in sequence of frequency of content of prior consultation. (Mul)
About actual condition of activities	
Q5	Please answer the number on selection criteria of the subject matter of the meeting. (Mul)
Q6	Please answer the number on the role required for the meeting. (Mul)
Q7	Answer number of the process related to the meeting. (Mul)
Q8	Answer number in sequence of frequency of indication related to the meeting. (Mul)
Q9	Answer number in sequence of frequency of architectural uses related to the meeting. (Mul)
Q10	Answer the average number of meetings in a year.
Q11	Answer the member composition of meeting.
Q12	Answer the issue or expectation about system of landscape guidance and advisor if you have.
(Mul) : Multiple answer is allowed.	

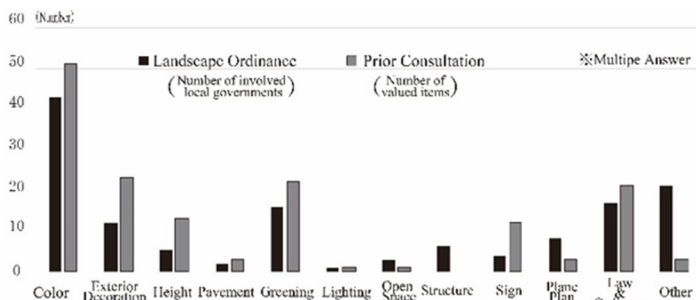


Fig 4. Combinations and Guidance Systems

景観誘導制度の組合せ

景観誘導の制度として、53 団体 (79.1%) が景観条例・事前相談・行為の届出の全てを取り入れており、単一の制度のみの団体はない。景観誘導の手法として、(A)住民参加の協議会、(B)景観審議会、(C)景観アドバイザー部会の組み合わせから、主要なパターンとして「B」(37.3%)・「BC」(35.8%)・「ABC」(13.4%)がある(図 5)

景観条例

景観条例で特に重視される項目としては、「色彩」と回答した団体が最も多く 43 団体 (63.1%)、次いで緑化 17 団体 (24.6%)、高さ 16 団体 (23.1%)、外装 12 団体 (18.5%) である(図 5)。項目としては「色彩」が最も重視されているという結果が得られ、自由記述等から、景観条例において多くの自治体が重視しているのは「総合的な判断性」であり、あくまで条例は総合的な判断を可能とするための既存計画の遵守や基本的な決まりごとの網羅性が求められている。

事前相談

事前相談における相談内容としては、最も多いと感じられる項目に「色彩」と回答した団体が最も多く、次いで「法律・条令」、「外装」、「緑化」も多く挙げられる。建築行為の事前相談として、基礎的な法令適合への確認と周辺との調和に大きく関係する俯瞰的な外観である色彩、外装、緑化が重視されている(図 5)。

景観誘導手法

景観誘導の手法は以下の住民参加の協議会、景観審議会、景観アドバイザー部会がある(表 4)。

(1) 住民参加の協議会

住民参加の協議会は、「区域」を基準に開催されており、行政・事業者・住民間での意見共有や合意形成が行われており、「色彩」や「外装」などの主要な外観についての議論がなされ、特に住民との綿密な調整が必要となる景観形成重点地区や歴史的な特性を持つ地区等において協議会が開かれている。

(2) 景観審議会

景観審議会は、周辺への影響が大きい「規模」や「立地」を基準に開催されており、計画内容へのアドバイが行われ、「色彩」や「外装」といった主要な外観に加え、「緑化」のように地域の魅力に寄与する要素も加わっている。また、その他の回答等から、個別案件にはかかわらず、景観計画の変更や景観重点地区の指定、市長への諮問機関としての機能等、行政活動のみを主に行っている団体も多い。

(3) 景観アドバイザー部会

景観アドバイザー部会は、会議対象の選定基準、役割、指摘内容のいずれも景観審議会と共通している。異なる点として、景観審議会は、個別案件を取り扱わずに行政活動等を行う団体の割合が高いことに対し、景観アドバイザー部会を選択している団体は、すべての団体が個別案件の計画内容へのアドバイスを選択している。

景観誘導の課題

景観誘導における課題として、「制度の活用」、「景観誘導のしにくさ」、「景観意識の醸成」が挙げられる。制度の活用上の課題として、景観ガイドライン・条例・届出等の認識欠如とわかりにくさ、任意であることによる制度の不活用、制度の未整備等が挙げられる。景観誘導の課題として、基準が定性的であること、アドバイザーの指摘に強制力がないこと、アドバイザーの開拓ができていないこと、事業者からの任意相談の時期が遅すぎること等が挙げられる。景観意識の醸成上の課題として、地域住民や行政職員の景観に関する知識が少ないこと、住民と行政のさらなる協働が必要であること等が挙げられる。

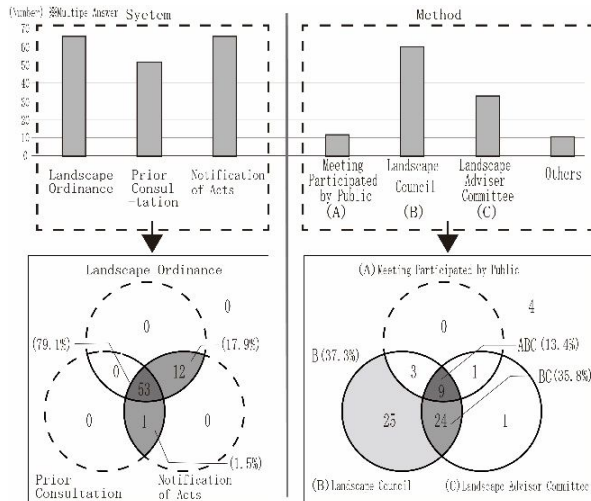


Fig 5. Landscape Ordinance and Important Items of Prior Consultation

Table 4. Acts of Landscape Guidance

Standard	Method		All as Subjects	Area	Building Scale	Publicity	Landmark	Long-term of Architectural Behavior	Peripheral incompatibility	Heritage Preservation	Others															
	Number																									
Standard	Committee Participated by Public	12	3 (10.7%)	9 (32.1%)	4 (14.3%)	1 (3.6%)	2 (7.1%)	0	3 (10.7%)	3 (10.7%)	3 (10.7%)															
	Landscape Council	57	7 (7.1%)	11 (11.2%)	18 (18.4%)	6 (6.1%)	7 (7.1%)	0	11 (11.2%)	6 (6.1%)	32 (32.7%)															
	Landscape Adviser Committee	34	11 (14.7%)	7 (9.3%)	17 (22.7%)	8 (10.7%)	8 (10.7%)	1 (1.3%)	8 (10.7%)	5 (6.7%)	10 (14.3%)															
Role	Method		Number	Advice to Plan			Landscape awareness education for entrepreneur and public		Landscape awareness education for administration		Others															
	Committee Participated by Public	12		6 (31.6%)			7 (36.8%)		1 (5.3%)			5 (26.3%)														
	Landscape Council	57		24 (30.8%)			12 (15.4%)		11 (14.1%)			31 (39.7%)														
Guidance	Method		Number	Color	Exterior Decoration	Height	Pavement	Greening	Lighting	Open Space	Structure	Sign	Plane Plan	Law・Ordinance	Others											
	Committee Participated by Public	12														6 (24.0%)	6 (24.0%)	3 (12.0%)	0	1 (4.0%)	0	1 (4.0%)	3 (12.0%)	2 (8.0%)	0	3 (12.0%)
	Landscape Council	57														19 (30.2%)	12 (19.0%)	6 (9.5%)	0	10 (15.9%)	2 (3.2%)	0	1 (1.6%)	2 (3.2%)	1 (1.6%)	6 (9.5%)
Landscape Adviser Committee	34	29 (31.9%)	18 (19.8%)	2 (2.2%)	2 (2.2%)	21 (23.1%)	2 (2.2%)	2 (2.2%)	0	9 (9.9%)	5 (5.5%)	1 (1.1%)	0													

(3) おわりに

景観計画を策定している中小自治体を対象とした2回のアンケート調査を行い、以下を明らかにした。

景観計画を策定するに当たり、全国の中小自治体は、A. 構成員別に学識経験者、議員、関係行政機関、関係自治体、事業者、公募住民等からなる景観計画策定委員会等、B. 構成員の半数以上が公募住民からなるワークショップ等、C. 庁内関係部署の職員等からなる庁内会議等の3つのタイプの会議を組合せている。また、上記の3つの会議及びそれらの組合せによって策定体制を、住民参加の手立てがない「庁内型」、住民参加の手立てがある中で、会議Bを開催せず、構成員が多様な分野の委員からなる「多様型」、会議Bを開催した「公募住民主体型」に分類し、公募住民主体型の自治体が計画の策定期間が長く、会議の開催回数が多くなること、「移行自治体」よりも「新規自治体」の方が、公募住民主体型となる割合が高いこと、会議の開催回数も多くなること等を把握した。

景観計画の策定過程における住民参加の手立てのうち、アンケート調査、パブリックコメント、ワークショップ、説明会、広報誌・回覧板による周知を実施している自治体が多い。また、これらにより、景観特性の把握、目標とする景観像、景観形成の基本理念、重点的に景観形成を図る地区、良好な景観の形成に関する方針、景観形成基準等、計画の内容に住民の意見が多く反映されていることを示した。

景観計画の策定体制、住民参加の手立てと計画内容との関係を分析した結果、公募住民主体型の自治体、新規自治体、公募住民の参加する会議の開催回数が多い自治体は、住民参加の手立ての実施回数も多く、計画内容への住民の意見反映の度合いも高い。さらに、公募住民主体型の自治体は、策定過程において公共性の高い重点区域を多く指定し、自治体あたりの指定数も多いことを示した。

景観誘導の体制として、(A) 住民参加の協議会、(B) 景観審議会、(C) 景観アドバイザー部会の組み合わせから、主要なパターンとして「B」(37.3%)・「BC」(35.8%)・「ABC」(13.4%)がある。景観アドバイザー部会は、景観審議会と比較すると少人数で構成されるが、専門家の比率が高い。

自治体への事前相談内容として、最も多いと感じられる項目に「色彩」と回答した団体が最も多く、基礎的な法令適合への確認、周辺との調和に大きく関係する俯瞰的な外観である色彩、外装、緑化が多い。専門家の多い景観アドバイザー部会では、他の制度よりも緑化に対する指摘事項が多い。

注釈

注1) 国が指定する9種類の歴史的市街地や景勝地等は、都市のランドマーク、シンボルとして共有されやすいことから、これらを有しない一般的な都市を研究対象とした。

注2) 「住民」とは、対象自治体内に存在する「公募住民」「関係自治体」「事業者」を指す。また、「関係自治体」とは非営利の法人または組織を指す。

参考文献

- 1) 日本建築学会編、浅野聡、坂井猛他14名、景観計画の実践、森北出版、2017
- 2) 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, 2013

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 王成康, 坂井猛, 進藤卓也	4. 巻 26 巻 62 号
2. 論文標題 景観行政団体による景観誘導手法の運用実態に関する研究 - 政令市と中核市に着目して -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本建築学会技術報告	6. 最初と最後の頁 pp.331-334,
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) <a href="https://doi.org/10.3130/aijt.26.331">https://doi.org/10.3130/aijt.26.331</a>	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 該当する

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 金スルギ, 坂井猛, プラサンナ・ディビガルティピヤ, 鄧磊
2. 発表標題 景観行政団体による景観誘導の運用実態に関する研究 (その1)
3. 学会等名 日本建築学会大会学術講演
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 鄧磊, 坂井猛, プラサンナ・ディビガルティピヤ, 金スルギ
2. 発表標題 景観行政団体による景観誘導の運用実態に関する研究 (その2)
3. 学会等名 日本建築学会大会学術講演
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Sueiki KIM, Takeru SAKAI, Prasana DIVIGALPITIYA, Chengkang WANG and Yifan ZHU
2. 発表標題 Developing and Implementing System of Landscape Plans in Japanese Local Government Areas
3. 学会等名 Asian Urban Research Group, Proceedings of 12th International Symposium on City Planning and Environmental Management in Asian Countries, Seoul, (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	有馬 隆文  (ARIMA Takafumi)  (00232067)	佐賀大学・芸術地域デザイン学部・教授   (17201)	
研究 分担者	Prasanna Divigal  (PRASANNA Divigalpitiya)  (70597997)	九州大学・人間環境学研究院・准教授   (17102)	