

令和 6 年 4 月 29 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K04869

研究課題名（和文）政令市・中核市における景観計画の誘導手法に関する研究

研究課題名（英文）Guidance Methods for Landscape Planning in Government-Designated Cities and Core Cities

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） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：景観計画を実施するときの景観誘導手法の運用実態の全国的傾向と課題、都市の景観形成に与える効果を明らかにすることを目的としている。政令市と中核市を対象として、アンケートとヒアリングを実施し、自治体と民間企業との間で定性的基準に関する認識のずれが生じていること、事業者へ景観アドバイザーを派遣する制度や、相談窓口を設けているが、多くの自治体では、これらの制度が必ずしも効果的に実施されるとはいえないことなどを示した。これをふまえて、企業が景観形成に取り組みやすくするために、景観の理念・意義の企業への周知、景観特性、景観目標像の明確化、事前協議の2段階制度の必要性などを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

都市を形成するうえで重要な景観計画を持たない自治体は未だ多いことから、すでに景観計画を策定し運用している政令市及び中核市を対象として、景観計画を実施するときの景観誘導手法の運用実態の全国的傾向と課題、都市の景観形成に与える効果を明らかにすることを目的とする。63自治体へのアンケート、企業へのヒアリングを実施し、自治体と民間企業との間で定性的基準に関する認識のずれが生じていること等を示し、企業が景観形成に取り組みやすくするために、景観の理念・意義の企業への周知、景観特性、景観目標像の明確化、事前協議の2段階制度の必要性などを明らかにしており、景観計画を運用し誘導するための有益な知見を得ている。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to clarify the nationwide trends and issues in the actual operation of landscape guidance methods when implementing landscape plans, and their effects on urban landscape formation. Questionnaires and interviews were conducted with ordinance-designated cities and core cities, and the results showed that (1) there is a gap in perception of qualitative standards between local governments and private companies, (2) although there are systems to dispatch landscape advisors to businesses and consultation services, many local governments are not aware that these (3) In order to make it easier for companies to engage in landscape development, it is necessary to inform companies of the philosophy and significance of landscape, clarify landscape characteristics and target landscape images, and establish a two-step system for prior consultation.

研究分野：都市計画

キーワード：自治体 景観 中核市 住民 誘導 政令市 行政 景観計画

様式 C-19、F-19-1 (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、2019年3月までに景観行政団体となった737自治体のうち、78.4%にあたる578自治体が景観計画を策定した。しかしながら、その他の景観行政団体159自治体とそれ以外の1,034自治体は景観計画を持たない。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。景観法第7条で景観行政団体となった政令市、中核市等の自治体は、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た。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「誘導手法」がより重要性を帯びている。

本研究グループは、基盤研究C「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」(2017-2019年度)において、景観計画の策定過程における住民参加、会議タイプ別にみる計画の特徴を示した。また、日本建築学会編「景観計画の実践」(申請者共著、森北出版株式会社、2017)において、全国の取り組み状況を調査し、運用の実態と問題点を整理し今後の運用の方針を示したが、景観計画の誘導手法は自治体によって様々であり、計画を実施するときの誘導手法の運用実態の全国的傾向と課題は把握できていない。

全国の自治体が採用している誘導手法の概要を把握することは、未だ景観計画を策定していない自治体のみならず、既に景観計画を策定している自治体における誘導施策の見直しにも有用であり、策定する他の諸計画の誘導手法にも敷衍できる。

2. 研究の目的

本研究は、景観行政団体の中でも先導的に景観計画を策定し、参考にできる事例が多い政令市・中核市の景観行政団体を対象とし、景観計画を実施するときの誘導手法を明らかにすることを目的とする。具体的には次の3点である。

- (1) 政令市・中核市の景観計画の誘導手法の運用実態と課題等を明らかにする。
 - (2) 先進的都市の景観アドバイザー会議の指導の特徴を明らかにする。
 - (3) 特徴的な景観誘導を行う都市における住民、学識者等の貢献内容を明らかにする。
- 景観計画の誘導手法は自治体によって様々であり、計画を実施するときの誘導手法としての運用実態の全国的な傾向を統計的に解明することにより、都市景観分野の発展に寄与する。

なお、「景観アドバイザー」は、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から任命し、事業への助言・指導を行う制度である。景観アドバイザーを事業者や個人に派遣もしくは相談窓口を設けている自治体と、景観アドバイザー会議を設けている自治体に分けられる。

3. 研究の方法

1) 政令市・中核市の景観計画の誘導手法の内容	74政令市中核市へのアンケート調査(制度・手法・組合せ・課題・効果等) 4政令市・中核市の景観誘導に関する先行ヒアリング
2) 先進的都市の景観アドバイザー会議の指導の特徴	10政令市・中核市の担当課訪問調査(景観アドバイザー会議録指摘事項)
3) 特徴的な景観誘導を行う都市の住民、学識者等の貢献内容	10政令市・中核市の学識者、キーパーソン、自治体担当者ヒアリング・意見交換 考察内容及び意見交換で得られた結論の総括、指針と課題の整理

図1 研究のフロー

4. 研究成果

(1) 政令市・中核市の景観計画の誘導手法の内容

まず、政令市及び中核市67団体へのアンケート調査により、景観計画を策定した政令市及び中核市を対象としてアンケート調査を送付し、回答を基に景観誘導制度と手法の分類(「景観条例」「事前相談」「行為の届出」の3制度、「住民参加による協議会」「景観審議会」「景観アドバイザー会議」の3手法)、景観誘導制度と手法の組合せ、景観誘導の課題と効果に関して、以下を明らかにした。

- ① 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。
- ② 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・景観アドバイザー会議を有している団体はない。さらに、多くの団体は景観条例・事前相談・行為の届出の全てを取り入れてはいない。
- ③ 景観アドバイザー会議は景観審議会と比較すると少人数の構成となっているが、景観審議会と比較すると専門家の比率が高くなっている。また、いずれの手法においても色彩・外装を重視しており、緑化に対する意識は専門家の多い景観アドバイザー会議が特に顕著である。

つぎに、景観計画誘導のよりどころとなる景観計画自体の全体構成を把握するため、2022年5月までに景観計画を策定している17政令市及び46中核市、計79団体の景観計画を対象として、各都市の内容を章立て(章・タイトル)、項目及び該当項目のページ数をデータ化し、国土交通省「景観計画策定・改定の手引き」(2022年、以下「国交省の手引き」と照らし、全体に占

表 2 政令市・中核市の景観計画の項目 (単位：団体数)

項目	政令市	中核市	合計	全ページに対する割合		
				25～35%	35～50%	50%～
景観形成の目標・方針	4 20.0%	13 22.0%	17 21.5%	12 70.6%	1 5.9%	4 23.5%
届出等に基づく景観形成等	0 0%	5 8.5%	5 6.3%	3 60.0%	1 20.0%	1 20.0%
景観重点地区等に関する計画	11 55.0%	21 35.6%	32 40.5%	12 37.5%	17 53.1%	3 9.4%
ばらつきがある(該当なし)	5 25.0%	20 33.9%	25 31.7%	/	/	/
合計	20	59	79	27	19	8

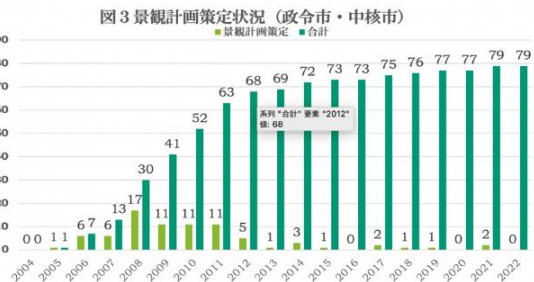


図 4 政令市・中核市の景観計画策定年別団体数と累計

める頁数の割合を指標として、「国交省の手引き」との関係、策定期間による特徴、人口規模による特徴について傾向をみた。

④ 景観計画区域や景観形成方針などの「国交省の手引き」に示された必須事項・望ましい事項は 95%以上の団体が反映し、景観重点地区等の計画と屋外広告物に関する規則・誘導を 80%以上の団体が反映しており、他の項目と比べて景観計画への反映度が高い。景観計画全ページに対する割合が最も高い項目は、政令市・中核市では、「景観重点地区等の計画」が 32 団体 (40.5%)、中小都市では「景観形成の目標と方針」が 21 団体 (34.4%) であった。

⑤ 策定期間が 2009 年よりも後の 49 団体では 51.0%の 25 団体が「国交省手引き」の内容を全て反映している。人口 100 万人未満の団体では、届出を要しない配慮事項を記載している団体が 8 団体 (11.7%) あり、これは人口 100 万人以上の団体にはみられない。

⑥ 人口規模を基準に 3 つのグループ (50 万人未満、50 万人以上 100 万人未満、100 万人以上に 3 分類したところ、人口が 100 万人以上の地域は、6 団体 (55%) が景観重点地区等に関する計画のページ数の割合が高い。また、人口が 50 万人未満の地域で届出等に基づく景観形成等のページ数の割合の高い団体がみられた (5 団体, 10%)。

(2) 先進的都市の景観誘導の特徴

まず、担当課が協力可能であり資料の入手が可能な福岡市、神戸市等を選定し、担当課より景観アドバイザー会議における会議録を入手した。福岡市では 2013 年から 5 年間に行われた 55 回の景観アドバイザー会議より 64 件の会議録を、神戸市では 2014 年度から 5 年分の景観アドバイザー会議より 154 件の会議録を確認している。景観アドバイザー会議において事業者に調整・改善を求めた事項を抽出し指摘内容を抽出した。

① 福岡市と神戸市における景観アドバイザーによる指導は、低層部のデザインやランドマーク性を意識する等の共通点が見られた。また、福岡市では季節感の演出のため具体的な樹種の指定を行っており、神戸市では歴史背景や夜間景観に対する指導の頻度が高い等、詳細な指導内容に関してはそれぞれの地域の特徴を反映した内容となっている。

② 景観アドバイザー会議の会議録は、議事録ではなく、意見書としてまとまっている点、個人相談ではなく複数人での会議である点、ガイドラインや工作物ではなく建築を対象としている点で共通している。たとえば、福岡市では、公共性が高く地域の中核となる施設、アイストップとなる立地や超高層建物など地域のランドマークとなる施設、数次に亘る継続的開発行為等を、神戸市では、高さ 45m を超える建築物、総合設計制度の適用を受けようとする建築物等を対象とするなど、都市の実情に応じて会議に諮る建築物の選定は様々である。

つぎに、景観計画を策定している 17 政令指定都市及び 46 中核市、計 79 団体に対して届出行為、事前相談/協議、地域資源に関するアンケートを実施し、63 団体から回答を得た。そのうえで、政令市に対するヒアリングを遠隔対面により実施した。

③ 確認申請前に届出を行うように規定している自治体は 36 団体であった。届出の期日を景観法の規定と同様「行為着手の 30 日前」と設定しているが、届出の期日が守られない事例が多く、その理由として景観法の周知不足が考えられる。

④ 政令市における 2016 年度から 2021 年度の 6 年間の届出件数を集計したところ、京都市が 11,971 件あり、名古屋市 3,319 件、広島市 2,798 件、福岡市 2,072 件体に比べて多い。これは、京都市域のほとんどが歴史重点地区に含まれていることによるものと考えられる。

⑤ 事前相談・協議を「任意」で実施している自治体は、「義務化」の意向を持つ自治体と、「義務化する必要性がない」との自治体に分かれる。事前相談・事前協議を任意で行っている自治体(札幌市、仙台市、名古屋市、静岡市、京都市、金沢市、広島市、堺市、千葉市、福岡市)は、任意で協議を行う理由として、人員の限界があること、本協議で協議できることを挙げている。

⑥ 届出物件の審査や運用を担当する職種は、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ある。一方、事務職も採用している自治体(札幌市、名古屋市、神戸市、八王子市、広島市、相模原市)は、主に届出対応や イベント等のために事務職を採用し仕事を分担している。

⑦ 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の実施回数は少ない。一方、景観アドバイザー会議を設けている自治体は、会議の効果がみられるものの、案件によっては必ずしも反映されないケースがみられる。

⑧ 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。

(3)民間企業からみた景観計画の運用実態

まず、79 団体の景観担当課へ民間企業の景観形成への取組みについて、自由回答方式のアンケート調査を実施し、63 団体からの回答が得られた (2022 年 8 月)。

①自治体の回答では、民間企業との関係で 41 団体 (65%) が認識のずれが生じていると回答している。そのなかでも、13 団体 (21%) が「緑化」に関する理解に認識のずれが生じると回答しており最も多い。事前協議・相談において民間企業と自治体との間に生じている課題について尋ねたところ、21 団体 (33%) では課題は生じていない一方で、18 団体 (29%) では、「指摘に応じてもらえない」と回答しており、その理由に、事前協議、相談 の実施時期が遅いことを挙げている。

②各自治体のホームページを検索したところ、79 団体中 25 団体 (31.6%) が景観計画全域に対するデザインガイドラインを作成している。28 団体 (35.4%) が重点地区などの一部区域のみのデザインガイドラインを作成しており、17 団体 (21.5%) は作成していない。さらに、特定の項目に関するデザインガイドラインを作成しているのは 28 団体 (35.4%) であり、そのうち 10 団体 (12.6%) が色彩に関するガイドラインを作成している。

③自治体 15 団体にヒアリングを行ったところ、景観に協力的でない企業に企業規模、事業形態などの特徴はみられないと 14 団体 (93%) が回答した。事業、予算規模が小さい事業では、景観への協力度が低い傾向にある。

つぎに、開発事業者 (発注者) 4 社、設計企業 4 社に対して、企業での景観計画に対する意識、自治体の景観施策に対する考えに関するヒアリングを行った。

④ 景観計画をどの程度意識するか：開発事業者は、景観計画を意識する企業と、設計事務所棟にすべてを任せる企業に別れ、意識すると回答した C 社も全ての項目は意識していない。一方、設計事務所を 4 社とも意識しており、全ての項目を意識するかどうかについては、E、F、H 社が「協議の対象になる案件かどうかで変わる」と回答している。次に、「自治体との協議における指摘事項に応じられない時の理由のはコストにある」と A、C、E、H 社の 4 社が回答し、A、C、E、F、H 社の 5 社は、「スケジュールにある」と回答している。G 社は「企業に景観を意識するメリットがないため基本的に応じられない」と回答し、また、B 社は「容積率緩和取得というメリットがあるため、指摘に応じる」と回答している。E、F、G 社は「主観的な指摘には納得感が得られない」と回答している。また、8 社のうち 6 社が「自治体との景観に関する協議を妨げと感じたことがある」と回答し、A、C、F、G 社は、「有識者会議における指摘の対応が妨げと感じている」。さらに、「景観に関する協議の影響でスケジュールにずれが生じることはあるものの、着工日がずれることはない」と全ての企業が回答している。多くの企業は、「自治体の景観施策を企業が納得出来るよう、明確化すること」を望んでいる。A 社は、「自治体によって景観計画に差がないため自治体の景観に対する意欲を感じられず、企業が景観に取り組む意義を感じにくい」という意見を持つ。自治体の景観協議については、E 社が現状の届出の期日や協議の開催時期では、どこの企業も指摘に応じることが難しく、G、H 社は、「協議の開催時期を早くすることで企業は指摘に応じやすくなる」と回答している。

さらに、民間企業へのヒアリングにおいて、事業の妨げになると感じる協議として景観アドバイザー会議が挙げられたことから、福岡市都市景観アドバイザー制度に基づく都市景観アドバイザーを務めている 3 名 (都市計画、造園、照明) にヒアリングを行った。

⑤ 企業が指摘していた有識者の主観的な指摘という点に関して、A 氏は「主観的なアドバイスをを行うからこそ会議を開く意義がある」と回答し、B 氏は「客観的な指摘を心がけてはいるが、短い会議の中では客観的なアドバイスになってしまう」としている。さらに、C 氏は「教科書や論文を基にした指摘を行うため、主観的になることはない」と回答している。3 者とも共通して、「アドバイザー会議はあくまでアドバイスする場であるため、企業が応じてくれないことも理解した上でアドバイスをを行っている」としている。

⑥ 現状の会議の開催時期に関して尋ねたところ、都市計画が専門の A 氏は、「計画初期段階で会議を開催して欲しい」と回答し、緑化が専門の B 氏は、「竣工後に緑化が行われるのが基本なので現状の開催時期で問題ない」とし、照明が専門の C 氏は、「初期段階から指摘

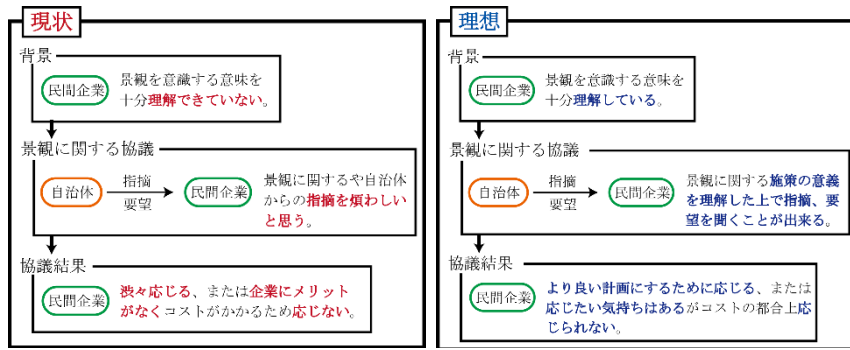


図 6 民間企業の景観に対する姿勢

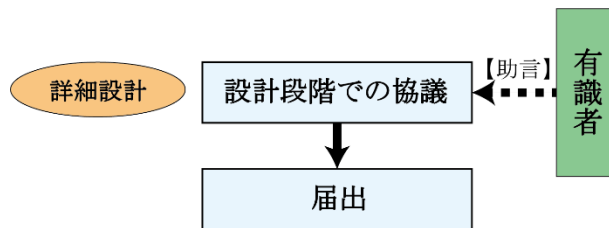


図 7 現状の事前協議のフロー

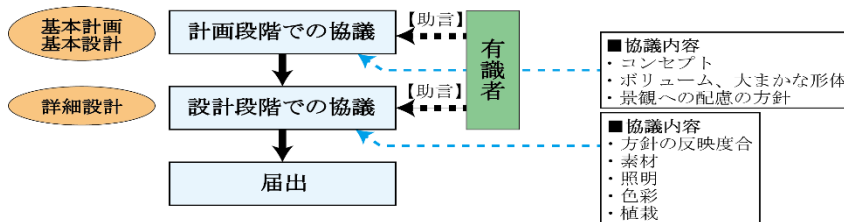


図 8 2段階制度の事前協議のフロー

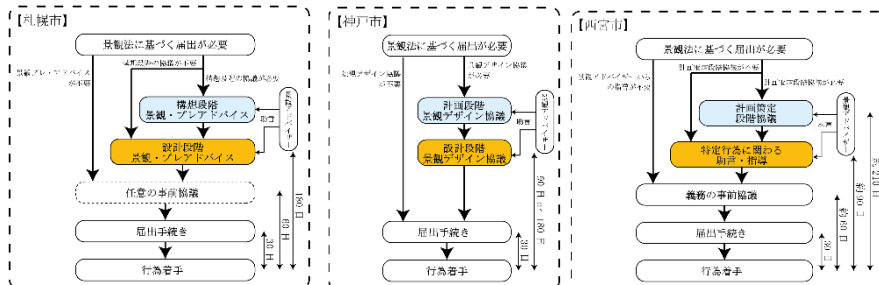


図 9 段階の協議を設けている自治体の景観手続きのフロー

をする方がよいが、照明の話が出てこないことには指摘を行えない」と回答している。

(4) 景観施策の改善に関する考察

これまでの調査を基に民間企業がより景観形成に取り組みやすくするための3点を示す。

- ① 景観の理念・意義の企業への周知：企業に対する景観の基本理念、そして企業が果たすべき責務の周知が必要である。これにより、自治体との協議に対する考えや指摘への対応の仕方が変わる。
- ② 景観特性、景観目標像の明確化：景観計画の多くで「〇〇らしさ」という言葉が使われているが、特性や目指すべき目標像を具体的に住民や企業に示している自治体は少ない。自治体は、計画区域の景観特性を詳細に把握し、他団体の景観特性にはない「〇〇らしさ」を具体的に提示することが望ましい。景観施策への企業の取組み意欲を向上させるためにも、目指すべき景観像に関するデザインガイドラインによって具体的に示す必要がある。
- ③ 事前協議の2段階制度：多くの自治体で行っている一般的な事前協議の開催時期が設計終盤の1回のみのため、企業にとって自治体からの意見を計画に反映するのが難しい。これは、景観アドバイザー会議でも同様の課題があげられている。そこで、景観の協議を計画段階、設計段階の2回行うことで、自治体側にとっては早くから企業に対し助言を行える。企業側にとっては自治体、有識者からの助言に対して検討の余地を持つことができる。また、有識者を交えた協議を行う際は、計画の段階に合わせ、助言できる専門家を選択することで、密度の濃い有効な議論が行える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 兵頭竜太郎, 坂井猛
2. 発表標題 景観計画の構成と都市の地域性に関する研究
3. 学会等名 アジア景観デザイン学会2022福岡大会紀要
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 宇野薫子, 坂井猛
2. 発表標題 景観計画の運用手法に関する研究
3. 学会等名 アジア景観デザイン学会2022福岡大会紀要
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 萩原望, 坂井猛, 杜文茹
2. 発表標題 景観計画の構成内容と運用実態に関する研究
3. 学会等名 アジア景観デザイン学会2022福岡大会紀要
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 孟柱燦, 坂井猛, 洪銅基
2. 発表標題 韓国における景観計画の構成と内容に関する研究
3. 学会等名 アジア景観デザイン学会2022福岡大会紀要
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 杜文茹, 王成康, 坂井猛, DIVIGALPITIYA Prasanna
2. 発表標題 日本と中国の景観政策に関する比較研究
3. 学会等名 日本建築学会大会学術講演梗概集
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 坂井猛他共著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 花書院	5. 総ページ数 159
3. 書名 都市と大学のデザイン	

1. 著者名 T.SAKAI, Prasanna Divigalpitiya et al.	4. 発行年 2021年
2. 出版社 Kijima Inc. Fukuoka	5. 総ページ数 162
3. 書名 Sustainable Design Camp 2021	

1. 著者名 坂井猛他	4. 発行年 2024年
2. 出版社 花書院	5. 総ページ数 168
3. 書名 アジアの都市景観	

〔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)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関