

高知市景観計画素案の他都市との比較・検討と修正

高知工科大学 社会システム工学科  
 景観デザイン研究室  
 学籍番号 1070526 氏名 新居加奈子

1. 背景

平成 16 年、我が国最初の景観に関する総合的な法律である「景観法」が制定された。これを受け、平成 19 年 1 月 1 日までに 249 の地方公共団体が景観行政団体として位置づけられ、景観計画の策定に取り組んでいる。

この内、平成 19 年 1 月 1 日までに 23 の景観行政団体が景観計画が策定され、運用されている。

高知市では現在、平成 9 年に策定された「高知市都市美形成基本計画」により景観行政が行われている。そのような中で、平成 17 年度、「都市美形成基本計画」を見直し、景観法に基づく景観計画に移行していくために高知工科大学景観デザイン研究室も関わり、「高知市景観計画素案」を作成した。しかし、この段階では他都市の事例は少なく、手探り状態であった。

そこで、平成 18 年度は、策定済みの他の市町村の景観計画を比較・検討すると共に、高知市都市美審議会、高知市景観計画審議会での議論をふまえて、「高知市景観計画素案」の見直し、修正を行う。

2. 比較対象とした都市

今回は策定済みの景観計画 23 計画のうち、<表 1> 中の○をつけた 17 計画を比較しながら高知市景観計画を導き出していく。

なお、県によるもの、ごく最近に策定されたものは除く。

<表 1> 景観計画策定済みの景観行政団体  
 (平成 19 年 1 月 1 日現在)

○	滋賀県近江八幡市	○	神奈川県秦野市
○	神奈川県小田原市	○	千葉県市川市
	長野県	○	神奈川県真鶴町
○	京都府京都市	○	神奈川県横須賀市
○	兵庫県神戸市	○	神奈川県逗子市
○	大阪府大阪市	○	青森県青森市
○	滋賀県大津市		千葉県我孫子市
○	長野県小布施町		北海道東川町
○	岩手県一関市	○	広島県尾道市
○	岐阜県各務原		岐阜県高山市
○	兵庫県伊丹市		神奈川県鎌倉市
	青森県		

○印は今回比較対象とした都市

3. 他都市との比較

高知市景観計画を他都市と比較した際の比較項目は、景観計画区域、目標、ゾーン別方針、届出対象行為、市民参加である。以下にその内容を示す。

3.1 景観計画区域

景観計画を策定するためには、まず景観計画区域を定めなければならない。一般的に景観行政団体の行政区域内であれば、全域でも一部でも自由に設定することができる。そのため、景観計画区域は、<表 2>に示したように全域を対象区域としたものと、一部を対象区域としているものに分類される。

<表 2> 景観計画区域の範囲

景観計画区域			
全域			一部
小田原市	大阪市	真鶴町	近江八幡市
大津市	各務原市	青森市	京都市
伊丹市	秦野市		神戸市
市川市	横須賀市		一関市
逗子市	小布施町		尾道市

3.1.1 景観計画区域を市町村全域とした例の特徴

- ・景観計画を景観に関するマスタープラン的な位置づけとしている。
- ・これまでの各市町村の取組において、市町村の全域を対象に大規模建築物の規制・誘導に取り組んできたため、その継続性を重視している。
- ・景観重要建造物・樹木の指定や景観協議会など、全域を対象としたソフト的な取組を展開予定である。

3.1.2 景観計画区域を市町村の一部とした例の特徴

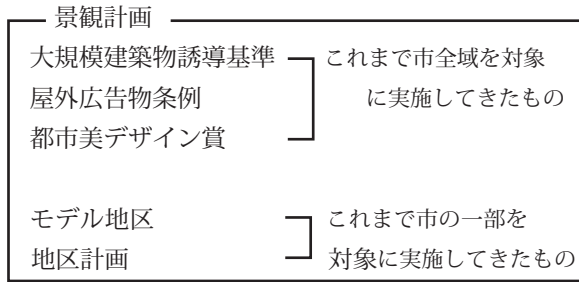
- ・景観計画以前から市の一部について行ってきた景観形成に関する取組みを整理し、景観計画に移行している。
- ・歴史的価値の高い場所などの景観的に重要な地域に狙いを絞り、景観計画を新たに策定している。

3.1.3 高知市の景観計画区域

これまで高知市では、「都市美形成基本計画」や「大規模建築物誘導基準」を市内全域を対象として行ってきた。そして、今後も市内全域で良好な景観形成を推進していく必要があると考えられる。また、市内全域を対象とした方が、今後新たにつくられる建築物や工作物による景観の乱れを抑制することができると考えられる。

さらに、高知市において、景観計画区域を市の一部にすることは、対象区域の特定も難しいと思われる。

以上のことをふまえて、高知市景観計画の対象区域を市内全域と定める。



＜図1＞景観計画区域に含まれる

これまでの高知市の景観行政

### 3.2 目標

#### 3.2.1 他都市の例

景観計画の全体目標において、以下の2項目はほぼ全ての都市の景観計画で示されている。

- ・歴史や文化について
- ・市民参加について

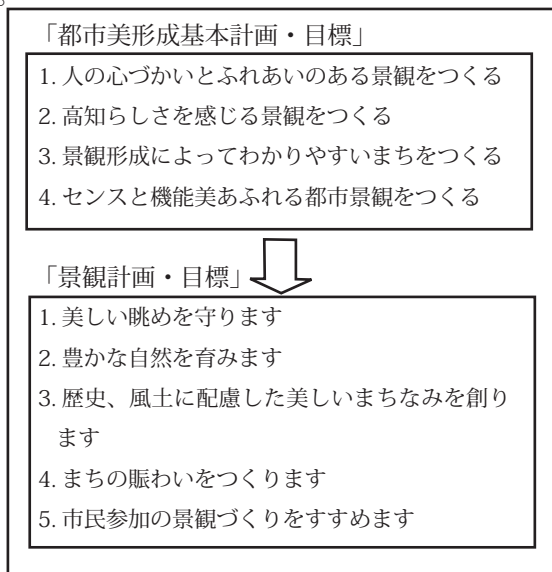
一方、眺望に関しては、特に大切にしたい眺望のある市町村は示しているが、あまり多くない。また、地形についてはあまり触れられていない。

また、他都市では、「広がりのある心地良い景観を大切にしよう」や「魅力ある景観を誇りと心意気でつくるまち」など、抽象的な表現や、美辞麗句が多い。

#### 3.2.2 高知市景観計画の目標

「都市美形成基本計画」での目標は4項目であったが、抽象的な表現であり、目標の意図が分かりにくかった。そこで、景観計画では、具体的な記述を心がけ、5つの目標を示す。

さらに、高知市は美しい山並みや太平洋など、大切にしたい眺望がある。そのため、眺望についての記述も行う。



＜図2＞都市美形成基本計画と景観計画の目標の比較

### 3.3 ゾーン別方針

一般に、景観計画においては、目標を実現するための具体的な方針を定めるが、景観計画区域が広大な場合は、いくつかのゾーンに区分してゾーンごとの特徴に配慮した方針を示している。この場合、ゾーンの分け方は都市によって異なる。

一方、景観計画区域が市町村域の一部の場合、区分分類をせず、比較的狭い範囲に対して方針や基準が細かく定められている。

#### 3.3.1 景観計画区域全体の区分手法

他都市の事例では、ゾーン区分の手法として、次のような3つのパターンがみられる。

##### (1) 用途地域による区分

土地利用の状況より、自然地域や都心地域などに分類している。他都市の事例はこのパターンが多い。

##### (2) 小学校区などによる区分

小学校区などにより地区別に分類し、さらに、用途地域別に分類している。分割が細かくなるので、煩雑になりがちであり、他都市ではこのパターンは少ない。

##### (3) 全域+重点地区の区分

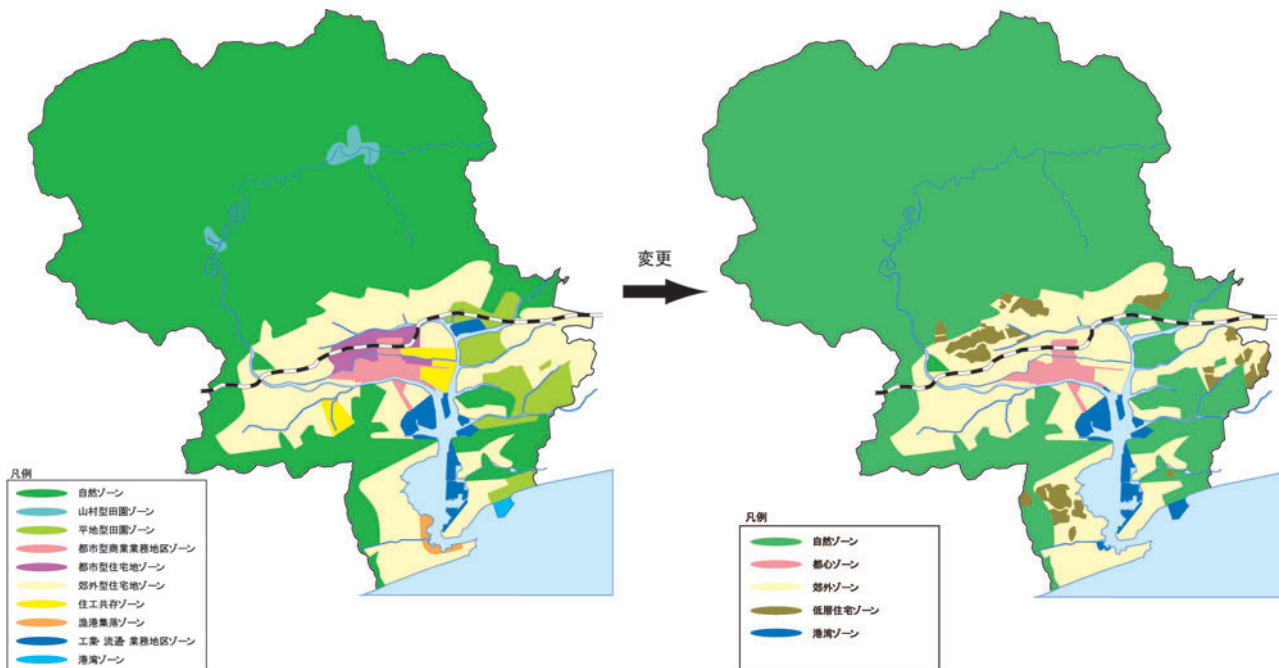
特に区分をせず、全域について景観計画をかけ、大まかな方針を示すと共に、良好な景観形成が特に必要とされる場所を重点地区として定め、詳細な方針を示して重点的に景観形成を行う。

#### 3.3.2 重点地区の扱い

今回比較対象としている17市町村の内、景観上重要な地区を「重点地区」として位置づけている市町村は以下の6市町村である。「重点地区」では、地区の特性に応じて、制限する行為の対象や基準をより具体的に定め、届出・指導・勧告を行っている。

＜表3＞他都市における重点地区の扱い

小田原市	2地区を「景観計画重点地区」に指定し、全市を対象とした景観計画とは別の計画を策定している。また、一般戸建て住宅も届出対象としている。
伊丹市	全市の目標・方針は比較的軽い内容で構成し、5地区の重点地区に景観形成の重点を置いている。
各務原市	「重点風景地区」の候補を29ヶ所選び、景観形成の方針を定め、地区指定に取り組む方針を示している。
逗子市	「歴史的景観保全地区」を含む3地区を重点地区としている。
小布施町	「景観形成重点地区」として、5地区の対応を明示した上で、当面は「歴史と文化が息づく緑豊かな農業集落景観の保全を目指す地区」として、長野県の「都市計画法に基づく開発許可等の基準に関する条例」第5条に基づく8地区を対象とするなどし、他の制度と連携を図っている。
尾道市	重点地区を設けている景観行政団体の中では唯一景観計画を全域にかけていない。景観計画を一部にかけた上で、さらに重要な地区を5つに絞り、方針を示している。



＜図3＞ 高知市景観計画ゾーニング図

### 3.3.3 高知市のゾーン別方針

「高知市都市美形成基本計画」の中では土地利用別に10ゾーンに分類され、さらにそれとは独立した地区別の分類も行っていたので非常に複雑だった。そこで、昨年度作成した「景観計画素案」の中ではゾーン分類を少し変更し、土地利用別に10のゾーン分類を行い、基本方針等を示してきた。

しかし、基本方針に基づく整備方針や整備基準作る際、各ゾーンを見比べてみると、同じ内容を持つゾーンや、基本方針に対応する規制や誘導の対象がないゾーンがあり、全体の見直しを行った。その結果、今回の景観計画では、ゾーンの数を5つに減らした。＜図3＞

### 3.3.4 高知市景観計画での重点地区

高知市では、現在、都市美形成モデル地区として高知城周辺地区、はりまや橋東地区、同西地区の3地区を設け、独自の取組を行ってきた。今回の景観計画の中では、現在のモデル地区を重点地区に位置づけることになるが、そのためにはまず、市民などの意見を聞く必要があるため、短期的には難しい。そこで、各務原市のように重点地区の候補としてモデル地区を位置づけ、今後重点地区として指定していくことを目指す。

### 3.4 届出対象行為

景観法で定める、届出の必要な行為は、建築物の建築等、工作物の建設等、開発行為の3つである。

また、この他にも条例で定めることのできる事項がある。

#### 3.4.1 他都市の例

届出対象の規模についてについては、次のようになっている。

＜表4＞ 他都市の届出対象の規模

市町村名	規模
近江八幡市、一関市、小布施町	ほぼ全て
逗子市、京都市、青森市 小田原市、横須賀市（商業・工業地域以外）等	高さ10m～13m 延べ面積1000㎡
市川市、横須賀市（商業・工業地域）等	高さ14m～20m 延べ面積2000㎡以上

#### 3.4.2 高知市景観計画における届出対象行為

届出対象行為において、高知市における論点は届出対象とする行為の規模をどうするかということである。現在の届出対象の規模は「高さ20m以上又は、延べ面積2000㎡以上のもの」となっている。しかし、この数値に明確な根拠はない。そして、ゾーンによって、地形などのスケール感が異なるため、この数値もゾーンごとに異なるべきであると考えられる。

他都市の事例では「高さ10m以上又は、延べ面積1000㎡以上のもの」となっている例などがある。この根拠は不明だが、1000㎡を超える商業施設は大規模店舗に定められているなどの説明の容易な数値が利用されていると思われる。また、この数値によって届出数が変化するため事務作業量に役所が対応できるかということも判断のポイントである。

以上のことを踏まえて、届出対象の規模について規模を小さくする方向で現在検討中である。

### 3.6 市民参加

#### 3.6.1 他都市の例

景観計画策定にあたり、市民参加のワークショップやアンケート、景観審議会への市民議員の参加等、市民参加がほぼすべての市町村で実施されている。〈表5〉は景観計画策定済みの市町村の市民参加の現状について示している。

〈表5〉 市民参加の状況

都市名	市民ワークショップ	アンケート	市民委員の有無	パブリックコメント
秦野市	○	×	○	未公開
各務原市	○	○	○	○
市川市	○	○	○	○
京都市	×	×	○	○
大阪市	×	×	×	○
神戸市	×	×	○	○
大津市	×	×	○	○
伊丹市	×	×		○
横須賀市	×	×	○	○
青森市	×	○		○

〈表5〉より、

市民ワークショップを行なった市町村は秦野市、各務原市、市川市の3市町村であり、あまり多くない。秦野市は、31回にわたり、市民会議を行い、条例前文(案)を市民の手で作成している。また、市川市では、市民対象のワークショップとは別に小学生を対象に授業の中で景観に関するワークショップを行い、小学生の意見も取り入れている。

ワークショップは有効だが、時間と手間がかかるためワークショップを行っている自治体の景観計画はまだ策定中なのであろう。

また、比較的早い段階で景観計画の策定を行なった市町村ではアンケート調査や市民ワークショップを行っていない場合が多い。これは、以前から景観形成についての取り組みを行っていた市町村が多いため、今回新たにアンケートを実施していないものと思われる。

#### 3.6.2 高知市景観計画策定に関わる市民参加

高知市では、景観計画策定にあたり、アンケート調査を行い、市民の方々に景観計画を理解してもらおうと同時に市民の方々の意見を取り入れ、ゾーン方針等に繋げていく。

ワークショップに関しては、これまでコミュニティ計画や都市マスタープランを作成する際に行ってきたものを景観計画づくりに活用し、新たに、ワークショップは行わない。

また、景観計画原案完成時にはパブリックコメントを実施し市民の意見の募集を行う。

### 4. まとめ

高知市景観計画素案と他都市の事例を比較・検討した結果、現時点では、次のように高知市景観計画の策定を進めていくこととした。

- ・全体の構成はこのままで進める。
- ・景観計画区域を市域全域とし、重要な地区を重点地区として指定することは他の類似した都市でも行われており、正しい方向性と認められるため、このまま進める。
- ・目標については、抽象的な表現が多かった他都市の事例をふまえ、素案を再検討し、具体的な目標になるように修正した。
- ・素案では10に分類していたゾーン分類を基本方針等の見直しにより、5つのゾーンに分類とした。
- ・届出対象行為における大規模建築物の対象規模は他都市の事例を参考にし、規模を小さくする方向でゾーン別に検討中である。
- ・市民参加については、これまでの景観に関するワークショップやパブリックコメント、新たに行うアンケートにより、市民の意見を十分取り入れることができるだろう。

景観計画は、成長型の計画であり、今後のことも含めた計画づくりを行っていく必要があると思われる。