

## 地方都市における景観ガイドライン作成に関する実践的研究 —基礎自治体における公共事業効率化と景観行政推進との調整—

日大生産工 ○永村 景子

### 1. はじめに

予算や時間の制約の中、多くの基礎自治体職員にとって、公共事業における景観への配慮が難しいことは、想像に難くない。福岡県柳川市役所にも、そうした悩みを抱える技術職員が多数存在していた。市全域に張り巡らされた掘割や城下町を巡る川下り舟が印象的な柳川は、水郷として一般に知られている。このような柳川らしい風景を守り、将来に引き継がなければならない、との思いは市民・行政ともに強い。市技術職員の多くは、行政は市民の規範となる公共事業を行わなければならない、と景観保全に対する意識が高い。一方で大小様々な事業を多数実施する必要があり、公共事業の効率化は、市技術職員にとって業務上の大きな課題となっている。景観行政を推進しなければならないという高い意識と、円滑に公共事業を進めなければならないという葛藤を、多くの技術職員が抱えていることは、後に示すアンケート結果からも明白である。本稿はこうした状況の調整に向け、筆者らが携わった柳川市公共事業景観ガイドライン(以下、ガイドライン)の作成について報告するものである。

筆者らは、柳川市まちづくり課(景観を分掌)とともに事務局として、ガイドラインの作成を行った。平成24年度の景観計画策定および柳川市景観条例制定・施行後、市内で公共事業を行う際は、それぞれの現場において景観に配慮した対応が個別に行われていた。各課とも景観への配慮に試行錯誤していたものの、それらの課からまちづくり課に対し、具体的にどうすれば良いかわからない、担当者により判断基準が異なるのは問題である、といった問い合わせが多かったのも事実である。こうした状況を鑑み、①職員参加型による検討プロセス、②運用しやすいガイドライン内容の検討、③柳川市特有の課題である水路への対応、の3点に留意しガイドラインを作成した。

### 2. 柳川市における景観行政

本章では柳川市の概要と、景観計画・景観条例が制定されるまでの取り組み経緯を示す。さらに景観計画の概要(基本理念、方針、景観計画区域)を記す。

#### (1) 柳川市の概要と景観に関する取り組みの経緯

柳川市は福岡県南部、筑後地方に位置する人口約68,000人の地方都市である。福岡市から西鉄大牟田線

で約45分という立地環境は、福岡都市圏の通勤圏や日帰り観光圏となっている。網の目のように巡る大小の掘割は、総延長が約930キロメートルにも及び、独特な水郷風景を形成している。城下町を巡る川下りは、市の代表的な観光資源である。

柳川市の景観に関する取り組みは、昭和46年の柳川市伝統美観条例の制定から始まる。こののち、一時ドブ川と化した掘割の埋め立て暗渠計画に端を発し、行政と市民が一丸となり掘割再生の取り組みが行われた。その後、通称「水の憲法」と呼ばれる柳川市掘割を守り育てる条例が平成11年に制定される。平成16年にはマンション立地対策を主眼とした柳川市建築指導条例が制定された。翌平成17年には全国都市再生モデル調査として、「歴史的地区文化的掘割(クリーク)景観を活かした賑わい交流のまちづくり計画」が作成されている。こうした経緯を経て、市は柳川市景観計画と柳川市景観条例を制定し、平成24年10月1日から施行している。

#### (2) 柳川市景観計画について

柳川市景観計画は、「『ゆつら〜っと』柳川時間の流れる風景づくり」を基本理念としている。

市全域を景観計画区域とし、まちの原型である旧城下町の風景と玄関口である西鉄柳川駅周辺の風景を「中心市街地エリア」、主に自然に陸化した農村風景

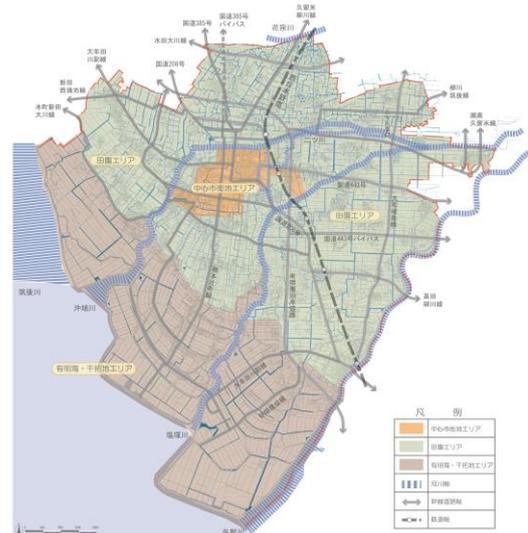


図-1 柳川市景観計画のエリア設定(文献1)より抜粋)

Creation of Landscape Guidelines toward Efficiency of Public Works Projects  
on Local Government

Keiko NAGAMURA

を「田園エリア」、大規模な干拓事業として広がった風景を「有明海・干拓地エリア」の3つに分類して景観形成を図っている(図-1)。さらに「中心市街地エリア」を景観重要地区と定め、城堀周辺地区、旧城下町地区、西鉄柳川市駅周辺地区、の3地区に分けている。

### 3. 技術職員の景観に対する意識

ガイドライン作成にあたって、公共事業における景観検討の実態を把握するため、まず「景観と公共事業に関するアンケート」を実施した。アンケートは平成25年9月10日～9月20日の期間に配布・回収、柳川市技術職員全員、柳川みやま土木組合、花宗太田土木組合の計78名に配布、53名から回答を得た。設問は全11問で、景観を学んだ経験の有無や景観への配慮に対する認識や悩み、柳川市景観計画や条例の認知度について質問した。本章ではアンケートから得た結果のうち、ガイドライン作成時に特に参考とした、(1)景観への配慮に対する意識、(2)景観に関する業務上の問題点、について示す。

#### (1) 景観への配慮に対する意識

公共事業における景観への配慮の必要性について、必要であるとの回答は96%(51人)であり、景観への配慮に対する意識は非常に高い(図-2)。配慮が必要な理由としては、周辺との調和を保つため・地域の特徴を活かすためとの回答が多かった。具体的には観光地形成や歴史性への配慮、自然環境への配慮といったキーワードが挙げられた。また公共事業を通じて市民への規範を示すためとの回答も多く見受けられた。

続いて景観への配慮とは具体的に何をすることと考えるかとの問いに対し、最も多かったのは、周辺や歴史等との調和を図る、との回答であった。

さらに景観に配慮した公共事業を行うことの影響について尋ねたところ、b.自然風景や田園風景との調和が保たれる(32人)、d.市民の美化意識が高まる(27人)、e.魅力的な観光地や商店街の形成につながる(29人)、との回答がいずれも半数を超えた(図-3)。一方、f.その他として挙げられた意見には、市民の要望を一手に引き受けなければならない、事業費が増加する、といった事業者の負担がかさむとの印象が見取れた。

以上のとおり、景観への配慮が必要との認識は、既に多くの技術職員らに浸透していることがうかがえた。また景観に配慮した公共事業を行うことにより、風景の保全のみでなく、市民意識の高まりや観光地・商店街など地域の活性化など、波及効果を期待していることが見て取れた。しかし理念的、概念的には理解しているものの、景観への配慮とは具体的に何をどうすれば良いかわからない、というのが実情である。これらの結果を見ると、技術職員らが公共事業において景観への配慮に少なからず苦心していることが容易に想像できる。次節では景観への取組みについて業務の実態に関する結果を抜粋して示す。

Q5. 公共事業に景観への配慮が必要であると考えますか。はいと答えた方は、その理由もお答え下さい。



図-2 公共事業における景観への配慮の必要性

Q7. 景観に配慮した公共事業を行うと、どのような影響があると考えますか。(N=53、複数選択可)

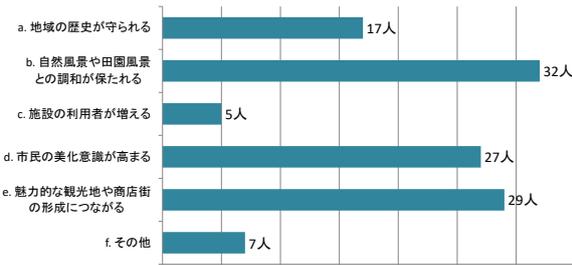


図-3 景観に配慮した公共事業の影響

Q9. 景観に配慮した公共事業を行うと、どのような影響があると考えますか。(N=53、複数選択可)

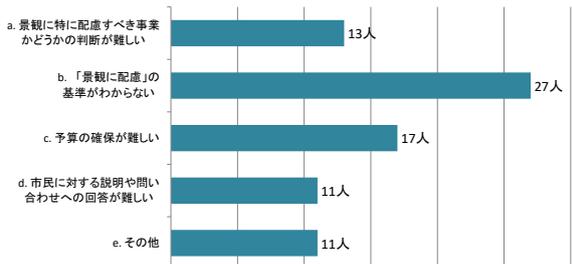


図-4 景観に関する業務上の悩み

#### (2) 景観に関する業務上の問題点

現在の所属部署における景観に関係ある仕事に関する問いには、ほぼすべての技術職員らが何らかの業務を挙げた。特に柳川市の特徴である水路課の業務は護岸整備が主であり、柳川市役所が事業主体となって整備する場合、あるいはその他の主体(県、土木組合、個人、等)が事業主体となって整備する場合の対応が挙げられた。

さらに業務上、景観に関して困っていることや悩んでいることとして、最も多かった回答は、b.「景観に配慮」の基準がわからない(27人)、次いでc.予算の確保が難しい(17人)であった(図-4)。

アンケートにより、「景観に配慮」を判断するために示す必要のある基準は、A.景観に配慮すべき事業かどうか、B.具体的に何をすれば景観に配慮したことになるのか、の2点であることが分かった。そこでガイドラインは、この2つの判断基準を明確にすることを目標とした。次章ではガイドラインの要点やガイドライン作成の過程を示す。

#### 4. 柳川市公共事業景観ガイドラインの作成

ガイドラインは、公共事業において景観に配慮する際の判断基準を明示することが目標であった。一方、アンケート調査では、技術職員らの大半が柳川市景観計画及び景観条例の名前は知っているにも関わらず、その内容はほとんど知らない実情も明らかとなった。筆者ら事務局はこの状況を鑑み、ガイドラインは作成するだけでなく、それを関係者に広める必要があること、さらに担当職員がガイドラインを運用することができる(使いこなす)ことが重要であると考えた。そこでガイドラインは関係職員参加型の勉強会を行いながら、段階的に作成を進めることとした。

##### (1) 意識調査をふまえたガイドライン作成プロセス

柳川市技術職員全員、柳川みやま土木組合、花宗太田土木組合、南筑後県土整備事務所を対象として、柳川市公共事業景観ガイドラインに関する勉強会を計3回、実施した。庁内勉強会は各回とも2回(第3回のみ1回)ずつ実施し、柳川市内で公共事業に関わる公的機関の関係者全員が出来る限り参加できるよう配慮した。

第1回勉強会(平成25年10月25日実施、約60名参加)はアンケート結果の報告を行うとともに、景観の基本的な考え方や景観に配慮した公共事業の事例について話題提供を行い、景観に対する意識の共有に努めた。

第2回勉強会(平成25年11月26日実施、約40名参加)では、アンケートにて各課から上がった景観に関係ある仕事について、事業の内容、対象エリアなどにより、景観検討の要否を振り分けた。なお水路についてはより詳細な検討を要したため、補足調査・追加検討および関係課による協議・調整(水路に関する関係課協議)を行った。

計2回の勉強会と水路に関する関係課協議の内容を整理し、事務局においてガイドライン素案を作成、第3回勉強会(平成26年3月10日、約20名参加)にて提示し、内容の過不足について意見交換を行った。

以上のとおり、勉強会全3回と水路に関する関係課協議を実施し、最終的に事務局にてガイドライン(案)を取りまとめた。勉強会の際には参加者自身が悩んでいる現場の写真を持参して事務局と相談するなど、当ガイドライン作成プロセスには、景観担当課と他の事業課との距離が縮まるという副次的な効果の兆しも見て取れた。

##### (2) ガイドライン案の要点

ガイドライン案は、「1章.特に景観への配慮が必要な公共事業の設定」と「2章.景観への配慮事項の設定」の2部構成となっている(図-5)。

「1章.特に景観への配慮が必要な公共事業の設定」では、基本的な考え方と、景観検討が必要な事業の絞り込みを示し、A.景観に配慮すべき事業かどうかという悩みに答えている。なおガイドラインには事業のみでなく、事業主体(担当課)を明記している。

「2章.景観への配慮事項の設定」では、道路・河川・上下水道・水路に関する事業について、II.担当課直轄型で行う場合の配慮事項や色彩基準を中心に明示し、B.具体的に何をすれば景観に配慮したことになるのかとの疑問に答えている。また各事業について他に参照すべき指針等があれば、その旨を記載している。

当ガイドライン案の特徴は以下の3点である。

目次	
<b>1章 特に景観への配慮が必要な公共事業の設定</b>	
1.1 基本的な考え方	
1.2 事業の内容に基づく設定	
1.3 事業の実施場所に基づく設定	
1.3.1 景観重要公共施設の設定	
1.3.2 景観計画のエリアに基づく対象事業の設定	
1.3.3 事業の内容と実施場所に基づく設定	
1.4 公共事業における検討体制やプロセスの整理	
◆景観アドバイザー制度の活用について	
1.5 特に景観への配慮が必要な公共事業とその検討体制	
<b>2章 景観への配慮事項の設定</b>	
2.1 道路に関する事業	
2.2 河川に関する事業	
2.3 上下水道に関する事業	
2.4 水路に関する事業	

図-5 柳川市公共事業景観ガイドラインの目次

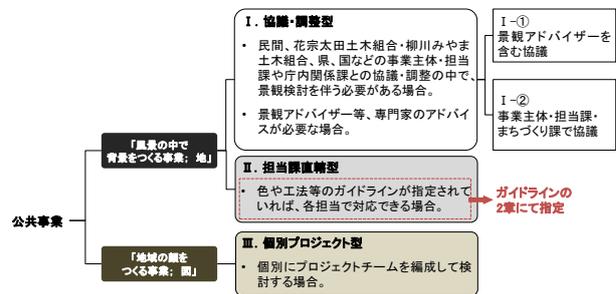


図-6 景観形成における公共事業の役割と検討体制

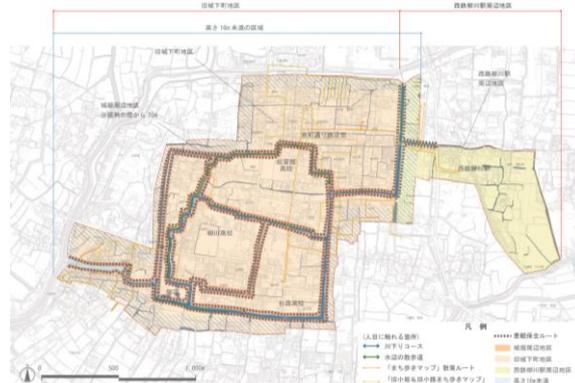


図-7 中心市街地エリアにおける「景観保全ルート」の設定

- ① 特に景観への配慮が必要な公共事業かどうか、絞り込みの考え方を丁寧に説明した。
- ② 景観形成における事業の役割と実施主体に応じて、Ⅰ.協議・調整型、Ⅱ.担当課直轄型、Ⅲ.個別プロジェクト型、という検討体制を明示した(図-6)。
- ③ 景観重要地区の中でも多くの人の目に触れる箇所を「景観保全ルート」に設定し、景観への配慮の濃淡を明示した(図-7)。

これらは技術職員らの参加型プロセスにより、円滑な業務遂行の妨げとなっている点を紐解いて導いた判断基準である。この判断基準の整理を、次節で概説する。

### (3) 職員参加型での判断基準の整理

景観への配慮を判断するための基準は、技術職員の業務状況を以下の4段階で仕分け、整理した。

#### i. 特に景観への配慮が必要な事業かどうか

アンケートで挙げた各課の景観に係る事業(道路・河川・海岸・上下水道・水路・建築・駅周辺整備に関する事業、その他)について、事業の内容に基づき、特に景観への配慮が必要かどうか、勉強会にて精査した。景観検討の余地がない、景観計画に従えば検討可能、などはガイドラインの対象から外した。

#### ii. 景観形成における公共事業の役割の仕分け

約20種類の対象事業に対し、各事業の景観形成における役割に着目し、「風景の中で背景をつくる事業：地」と「地域の顔をつくる事業：図」の2つに仕分けた。

#### iii. 事業における景観検討の体制による仕分け

「風景の中で背景をつくる事業：地」は、Ⅰ. 協議・調整型とⅡ. 担当課直轄型がある。専門家のアドバイスや、事業主体や庁内関係課との協議・調整の中で景観検討を伴う場合は、Ⅰ. 協議・調整型に相当するため、担当職員が独自に、専門的知識を要する景観検討を行う必要はない。色や工法等が指定されていれば、各担当で対応できるものは、Ⅱ. 担当課直轄型として、ガイドラインに沿った景観検討を行えばよい。

#### iv. 事業実施場所による仕分け

**景観重要公共施設の場合**；事業主体や管理者とまちづくり課が協議・調整を行った上で景観検討を行う(Ⅰ. 協議・調整型)。ただし、景観重要道路の道路附属物の色彩については、当ガイドラインの2章に従う(Ⅱ. 担当課直轄型)。また景観重要河川は、河川整備基本方針ならびに河川整備計画に基づき、整備を行うとともに、景観検討には、国等が発行しているガイドラインや技術指針を参照する。

**景観保全ルートの場合**；城堀沿いや川下りコース、散策コース等多くの人の目に触れる箇所であり、高い目標のもとで重点的に景観形成を図る必要がある。特に上下水道・水路に関する事業の景観保全ルートにおける検討は、事業主体や管理者とまちづくり課が協議・調整を行った上で景観検討を行う(Ⅰ. 協議・調整型)。

**景観保全ルート外の場合**；工法や色彩について、当ガイドラインの2章に従う(Ⅱ. 担当課直轄型)。

ここに紹介したような職員参加型でのガイドライン作成プロセスによって、柳川市において景観行政を推進しつつ公共事業の効率化を図るには、不要な景観検討事項をあらかじめ排する必要があることが分かった。このように職員の業務状況に寄り添った形でガイドラインを作成することで、職員自身が運用しやすい内容のガイドラインが実現したといえる。

柳川市内の公共事業における景観検討で最も頭を悩ませていたのは、水路に関する事業である。市内では毎年度、相当数の公共事業が実施されている。「景観保全ルート」は、水路に関する事業が、ほとんど目に触れることがなく景観検討を要しない場合が多数ある実態を踏まえて設定した。これにより、水路に関する事業において、担当課が景観検討に要する労力は大幅に減じることが予想できる。

このように、景観行政の推進には地域特有の課題や、円滑な業務の妨げとなっている景観検討の実態把握、それを解消するための状況整理が重要といえる。

## 5. おわりに

柳川市公共事業景観ガイドラインは、公共事業の効率化と景観行政推進の両立に重点を置き、考え方を関係者で共有することに努め、作成した。その特徴は、以下の3点である。

- ① 職員参加型による判断基準の統一；景観に配慮する際の考え方を共有するため、ガイドライン作成のプロセスを重視した。
- ② 使いやすいガイドラインの作成；事業の規模や予算額ではなく、事業実施場所に応じて景観への配慮の濃淡をつけた。該当事業や担当課を明示した。
- ③ 地域特有の課題(水路)への対応；特に景観への配慮が必要な「景観保全ルート」を設定した。

これらの判断基準は、現時点での良好な景観を邪魔しない、現状維持のための判断基準である。今日、景観検討の必要性は広く認識されるようになった。また景観に関するガイドラインは既に、国や県、その他公的機関がそれぞれ、道路・河川・港湾などあらゆる分野において整備している。これらのガイドラインには、良好な景観形成に向け取り組むべき理想的な景観検討策は示されているものの、景観検討における選択と集中の視点はほとんど見られない。柳川市公共事業景観ガイドラインは、職員参加型のプロセスで作成することにより、公共事業の効率化と景観行政の調整に配慮した、極めて現実的なガイドラインである。ただし多くの基礎自治体職員が抱える「景観への配慮」の悩みに明快に応えた点は、意義深いと考えている。

#### 「参考文献」

- 1)柳川市、柳川市景観計画「ゆつら〜っと」柳川時間の流れる風景づくり、平成24年3月