

景観法による景観計画策定手法に関する研究
ー近江八幡市とイタリアにおける風景計画の比較分析を通してー

日大生産工（院） ○本多正治
日大生産工 坪井善道

1. 研究の背景

我が国における景観の整備・保全の取組みは、500弱の地方公共団体が自主条例として景観条例を制定するなど、地方公共団体において積極的に行ってきた。

しかし、景観を整備・保全するための国民共通の基本理念が未確立であること、自主条例に基づく行為の届出・勧告等の緩やかな手法に限界があること、地方公共団体の自主的取組みに対する国としての税制・財政上の支援が十分ではないことなどの問題があった。平成16年6月に、我が国初めての景観についての総合的な法律「景観法」が制定され、同年12月に施行された。

「景観法」では、「景観行政団体」が「景観計画」を策定し、その考え方を示し、区域を定めて一定の行為に対して景観形成上の基準を設けていく。「景観法」による「景観計画」で定めなければならない事項として、景観計画の区域、景観計画区域における良好な景観計画に関する方針、良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項、景観重要建造物・樹木の指定の方針、屋外広告物の表示及び掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項、景観重要公共施設の整備に関する事項、景観重要公共施設の整備に関する事項、景観重要公共施設の占用の許可の基準、景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項、自然公園法の特例に関する事項等がある。

滋賀県近江八幡市は、平成17年3月に滋賀県の同意を得て、国から「景観行政団体」の指定を受け、全国初の「景観法」による景観計画「水郷風景計画」を策定し、平成17年9月1日に施行した。

2. 研究の目的

本研究では、近江八幡市の風景計画と、保全型景観計画の先進国であるイタリアの風景計画との比較を行い、「景観法」による保全型の景観計画の策定方法、計画の内容についての今後のあり方について検討することを目的としている。

3. 比較分析の方法

近江八幡市とイタリアにおける風景計画の比較分析を行うため、まず以下の事項について計画資料・文献を基に整理し、比較分析していく。

- 1) 風景保全に関する法制度
- 2) 風景計画
- 3) 風景計画策定の流れ

4. 比較分析

4-1 風景保全に関する法制度

イタリアの風景保全制度は、都市・農村の区別なく国土全域を対象とした一元的かつ厳格な土地利用規則、国土全土を対象とした風景保全に関する制度的枠組みがあり、土地利用計画・規制を通じた風景保全が官庁の主導

による風景保全が積極的に行われている。

風景保全に関連する法制度は、1939年の文化財保護法、自然美保護法による単体としての文化財や歴史的地区といった面的対象から、1985年のガラッソ法ではその範囲を広域へと広げている。ガラッソ法では、州（日本の都道府県に相当する）単位での風景計画策定が義務付けられており、州が風景計画と州域都市計画を策定する。イタリアは、連邦制ではないものの州には独自の州法を定める立法権があり、州の事情に合わせて州域都市計画の法律を定めている。また、風景計画が県や自治体の都市計画の上位計画となり計画内容に規制力がある。

イタリアの土地利用規制は、国家都市計画法及び橋渡し法に基づき、地域調整計画（PTC）・都市基本計画（PRG）・地区計画（PP）の三層構成の土地利用計画と建築規定により実施されている。これらの制度は、都市部・農村部の区別なく広く国土全域を対象とした土地利用の規則である。A 歴史都心、B 既成市街地、C スプロール、D 工業、E 農地、F 公共整備（自治体がこれを基本的な考えとしながらも、独自に再分類したゾーニングをかけている）に線引きし、歴史都心では建築行為に対する規制による保全がなされる一方、農地では、田園や自然環境に資源としての価値を認め、残存農地を公園に指定する等、都市の内外を問わず厳しい規制がおこなわれている。

厳しい規制を可能とする背景には、自然美保護法により、私的財産権を制限し、それを害したときには罰則を設けるという、「風景の公共性」なる考え方の定着がある。

それに比べ、日本の土地利用制度は、都市計画法による地域地区制を基本とし、用途地域では、それぞれの地域の特性に応じて建築物の機能用途、建ぺい率、容積率、高さなどを規制することにより、住環境の保護や商業・工業等の都市の機能の維持増進を図るた

めに定められている。景観・環境保全地区の指定でもない限り、風景保全に対する規制は行なわれない。また、所有者に土地に対する私的財産権を認めているため、自らの土地では何をしてでも許されるという建築自由の考えがあり、経済効率性を重視した土地利用が行われきた。「景観法」により、ようやく景観に対する基本理念、責務が示され、景観計画地域・景観地区を指定し、都市計画法では規制できない部分への規制、都市計画法の用途地域に地域特性にあった厳しい基準の上乗せを行い、景観条例にはない強制力をもって規制を行なえるようになった。

4-2 風景計画

近江八幡市は、滋賀県の東南部、琵琶湖の東岸に位置し、整然と区画された広大な田園と点在する伝統的な田園風景、城下町の風情を残す伝建地区などがある中核都市である。

近江八幡市では、風景づくり条例と景観法を活用し市域全域を対象とした風景づくりを推進している。

風景計画の枠組みは、市域全体をお互いに異なった6つ特性を持つ風景に区域（ゾーン）水郷風景ゾーン、湖畔風景ゾーン、伝統的風景ゾーン、市街地風景ゾーン、田園風景ゾーンの区分を行い、さらにゾーン内でA 旧集落地区、B 新住宅地・市街地地区、C 農用地地区、D 自然地区などのタイプ別に風景形成基準による形態、意匠、素材などの規制を行っている（図-1）。

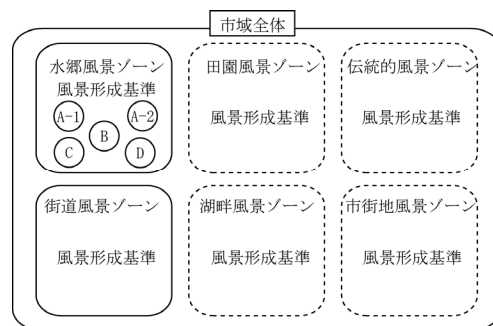


図-1 近江八幡市風景計画概念図

現在、計画された水郷風景計画区域は、水、ヨシ、水田、山辺の集落、里山という風景要素ある 1,566 h a の地域を線引きしている。風景形成基準は、水郷から見える現存している集落を基準が若干厳しい A-1 とし、かつての水郷や水際の集落であり、今はおもむきが僅かに残っているところを A-2 とするなど、市街化区域、市街化調整区域を問わず、細かい分類が行われている。

4-3 風景計画策定の流れ

風景保全の取り組みは、昭和 40 年代の八幡堀の修景保存運動に始まり、「八幡堀しょうぶの会」、「八幡堀を守る会」などの住民組織が発足、八幡堀の除草作業など、住民による保全活動が積極的に行なわれている。その他に、滋賀県の風景条例による取り組み、平成 3 年には重要伝統的建造物群保存地区の選定などが行なわれている。

平成 15 年 12 月に、近江八幡市風景づくり条例案を、公募市民や関連市職員などで構成するワーキング委員会と、学識経験者等で構成する懇話会において策定を始める。

平成 17 年 3 月に景観行政団体となり、近江八幡市風景づくり条例を制定し、区域内住民でのワークショップでの情報などを基に、景観法に基づく風景計画の策定をはじめ、学識経験者らによって構成される風景づくり条例に基づく風景づくり委員会、水郷風景計画(案)に対するパブリックコメント、近江八幡市都市計画審議会への意見聴取を経て、近江八幡市風景計画(水郷風景計画編)の決定し、同年 9 月 1 日に施行した。

住民参加の取り組みとしては、基準策定のための策定委員会への区域内住民の参加、パブリックコメントの募集がある。風景計画案は、全戸に配布する風景だよりにおいて中間報告を行い、最終段階でパブリックコメントの募集が行なわれ、個人・団体をあわせて 19

件寄せられている。意見の内容では、形態・意匠の基準に対する意見が最も多く、原則としていぶし瓦葺きとするなど伝統的建築物へ意匠・形態を誘導する基準に対して、「プレハブ住宅が建てられなくなる」、「ヴォーリズ建築(近江八幡市を代表する近代建築物)もあるのだから、一概にこの基準はいえないのではないか」という意見などが出ている。これに関連して、在来工法はプレハブ住宅に比べコストや工期がかかる為、補助金を求める意見があり、住民の中には風景づくりへの経済的な自己負担を拒む意見がある。その他には、スクリー付きの観光船の規制や、農業を含めた産業への施策を求める意見もあり、建築の外観だけの規制でなく、人の営みから生まれる風景を守るための施策が、求められている(表 1)。

一方イタリアでは、自然保護活動などを行なう市民団体組織イタリア・ノストラによる行政との対話や計画策定の際に学識経験者を派遣するなどの取り組みがあるが、風景計画の策定が自治体レベルの上位である州レベルで策定されていることがあり、住民参加の取り組みが十分とはいえない。しかし、風景の公共性からなる土地に関する私的財産権の制限、国民の歴史に対する関心の高さなどが、計画を比較的容易に進められる要因だと考えられる。

表 1 パブリックコメントの内訳

意見の内容	件数
形態・意匠の基準	8
事業提案	5
プレハブ住宅の建築	3
緑化措置	2
補助金	2
その他	2
規模	1
除外	1

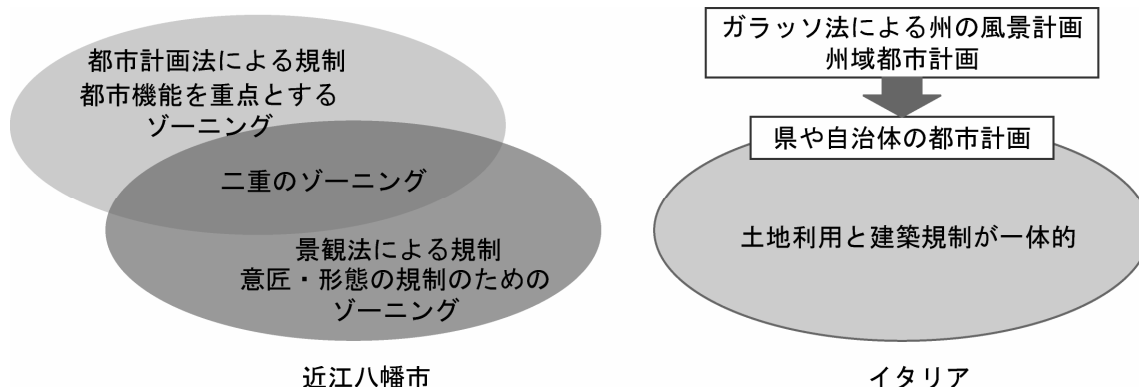


図-2 近江八幡市とイタリアの風景計画

5. まとめ

イタリアの風景計画は、県や自治体の都市計画の上位計画に位置し、土地利用と一体となった建築規制を行なう都市計画網羅型の制度といえるのに対して、近江八幡市の風景計画は、都市計画法による土地利用計画とは別に、景観法による風景特性格別の区域を分け、規制を行なっており、二重構造の制度となり複雑化している（図-2）。地方分権により地方独自の風景特性にあった細やかな土地利用計画が立案できるようにし、イタリアのような都市計画網羅型にしていく方が好ましいと考えられる。

また、イタリアでは、風景の公共性からなる土地に関する私的財産権の制限、国民の歴史に対する関心の高さなどが、計画策定への住民参加が行ないにくい州レベルでの風景計画策定を可能にしている。それに対し、我が国では土地に関する私的財産権を認めているため、住民の風景に対する意識を高めながら、計画を進める必要があり、住民参加の行いやすい市町村レベルでの風景計画策定が好ましいと考えられる。

しかし、近江八幡市のように、琵琶湖や里山といった市域を越えた景観資源をもつ市町村では、県レベルでの広域にわたる風景計画も必要であり、県と関連市町村との調整が重要になってくる。さらには、建築物の形態規制以外にも、人の営みから生まれる風景を保全する施策についても検討する必要がある。

■参考文献・資料

- 1) 「景観法を活かすどこでもできるまちづくり」 景観まちづくり研究会編著 2004.12 学芸出版社
- 2) 宮脇勝, 西村幸夫 「イタリアにおける風景計画の展開-イタリアにおける歴史的環境保全計画に関する研究その1-」日本建築学会計画系論文集 第466号 pp.123-132
- 3) 宮脇勝, 西村幸夫「風景計画と歴史的景観コントロールの研究-イタリアの風景計画モデルを対象として-」 1996年度第31回日本建築学会計画学術研究論文集 pp.631-636
- 4) 辻保人, 森田康夫, 山田直也, 鈴木学 「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究-欧州の国土計画・土地利用規則と風景保全」 2000.6 建設省建設政策センター
- 5) 小嶋勝衛 監修 「都市の計画と設計」 2002.4 共栄出版株式会社
- 6) 宗田好史 「イタリア・ガラッソ法の景観計画」 公害研究7月1988
- 7) 西村幸夫 「都市保全計画」 2004.9 東京大学出版会
- 8) 宗田好文 「にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり」 2000.1 学芸出版社
- 9) 西村幸夫「都市の風景計画 欧米の景観コントロール手法と実践」 2000.2 学芸出版社
- 10) 三浦金作 「イタリアにおける景観保護行政」 「景観」 pp.999.3-1000 ぎょうせい
- 11) 近江八幡市ホームページ
<http://www.city.omihachiman.shiga.jp>