

住宅まちづくりにおける景観コントロールとその効果に関する研究

—日英の景観まちづくりに着目して—

主査 村木 美貴¹⁾
委員 中山 和美²⁾

本研究は、良好な住環境を確保するためのコントロール手法について明らかにすることを目的として、特に、白地地域、都市計画区域外を持つ自治体の景観コントロールの在り方と規制手段、英国の景観規制方法との比較を通して今後の日本の景観コントロールを考えている。日英の比較分析を通して、明確な都市ビジョンの構築の必要性、その上で、景観コントロールを行う上で、色彩、形態等を導くためのガイドラインづくり、特に、日本では、都市計画規制が英国に比較して弱いことから、まちづくり条例での罰則規定等の、景観コントロールを担保するための仕組みが必要なことを提言した。

キーワード：1) 景観条例、2) 都市計画区域外、3) 都市計画白地、4) 市街地像、
5) 開発規制

DESIGN CONTROL FOR BETTER TOWNSCAPE MAKING

- A Comparative Study of Development Control in U.K. and Japan -

Ch. Miki Muraki

Mem.: Kazumi Nakayama

This paper deals with the design control for better townscape making in Japan and UK, and attempts to clarify how planning ordinances can control new developments. From the comparative analysis between Japan and UK, the problems of our planning system are summarised as follows; 1) great number of vision-less areas are existed; 2) weak planning control and 3) limited number of penal regulations in the planning ordinances. Therefore, vision making, cooperation with citizens is highly important, and should establish development guideline including colour, shape and volume regulations.

1. はじめに

1990年代から住民参加の方法によって都市計画の仕組みづくりを行うことが多くなり、市民はそれぞれの街の将来像と、実現ためのルールづくりを考えるようになってきた。実際、1992年の都市計画法の改正によって誕生した都市計画マスタープランの策定では、多くの自治体がワークショップ等の住民参加の方法を採用し、市民と共に住宅まちづくりを考えてきている¹⁾。都市計画マスタープランでは、街の将来像の共通イメージを持ち、それに向けた整備の方向性を構築していることが必要となるが、そのための手法として地区計画が想定されているものの、とりわけ密集市街地等では、最低敷地規模等の用件を規定することで、住環境の改善を目指す場合がほとんどであり、また、実現への合意形成、手続き等の問題から早急な実現にはつなげていない²⁾。

また、景観まちづくりという観点では、景観まちづくり条例により一定程度の枠組みを提示することが可能

となっている。景観まちづくりという言葉が聞かれるようになるのは、1970年代に入ってからのものであるが、当初は伝建地区等の保全・整備を目的とした歴史的街並み維持を目的として、建物の形態、色彩に至るまで詳細な計画コントロールが作成されている。近年になって、一般市街地の街並み景観を対象とした条例もみられるようになった³⁾。その内容は建物の形態コントロールが主流であり、色彩にまで踏み込んだ詳細なコントロールを定めるケースは限られている。また一方で、市街地のイメージが見えにくい、いわゆる白地地域、都市計画区域外では、開発規制と景観誘導は密接に結びついており、こうした地域で良好な田園景観を維持・形成していくかは、大きな課題として残されている。翻って諸外国の景観規制を見れば、開発コントロールが詳細に位置づけられているという我が国との大きな差がある⁴⁾。

そこで、本研究は景観まちづくり、形態・色彩の規制方法について詳細に調査することで、良好な住環境を確

¹⁾ 千葉大学工学部都市環境システム学科 助教授

²⁾ 東京電力株式会社技術開発研究所 主任

保するための、住宅まちづくりにおける住環境確保のためのコントロール手法について明らかにすることを目的とする。具体的には特に白地地域、都市計画区域外を持つ自治体での景観コントロール手法に着目し、地区イメージの位置づけとその実現方法、規制手段を明らかにすること、英国の景観規制方法と比較することで、今後の我が国の景観規制のあり方について考えるものである。

本研究の構成は以下の通りである。まず、景観条例の全体像を把握する、次に、白地地域・都市計画区域外を持つ自治体の開発コントロールと景観規制の状況について明らかにした上で、日本の先進事例の分析を行う。さらに、英国の景観規制方法について明らかにし、両国の比較検討を行い、景観コントロールの在り方について議論する。

2. 日本の景観コントロールの実際

2.1. 日本における景観条例の現状

日本の景観の維持や形成を目的とした条例の内容は、自治体によって異なるが、都市景観を対象とする場合、大規模建築物への規制と景観形成地区が直接景観誘導に関わる。景観形成地区の指定は、1989年以降急増した。景観に関する施策メニューを概観してみると、その多くは、既成市街地を対象としている。

既成市街地における景観施策については様々な分析がなされている。一方、既成市街地以外での景観誘導は、開発行為の規制・コントロールと密接に結びついており、いわゆる白地地域、都市計画区域外での開発抑制・土地利用規制と合わせて議論していく必要がある。バブル期以降、郊外における大規模開発事業は沈静化したものの、スプロール開発はいまだ続いていることが予想され、良好な田園景観を維持・形成していくのが重要な課題となっている。

2.2 都市計画区域外・白地地域における開発の現状

景観条例を持つ自治体区域における都市計画区域外と白地地域の開発の状況を明らかにするために、都市計画区域外もしくは白地地域を含む市町村で、かつ景観条例を策定した全国255市町村に対してアンケート調査を実施した(2002年4月15日～26日、郵送配布、郵送回収。回収率47%)。

1) 都市計画区域外・白地地域の開発実態

都市計画区域外や白地地域では、形態制限が緩いこと、開発許可申請が大規模開発にのみ必要^{※9)}となることから、これまで多くの開発が行われてきている。まず、用途地域の外側で、どのような開発が多く行われているのか、アンケート調査より、明らかにしたものが表2-1である。これより、景観コントロールを主目的としている

景観条例を持つ市町村においても、本来であれば開発を抑制すべき地域で、多くの開発が行われていること、それが市街化のスプロールと理解できる住宅が最も多いことがわかる。ただし、公共・公益施設も市街化調整区域に比較的多く開発されていることが明らかとなった。これは用途地域内に立地していた公共公益施設が、施設床や駐車場面積の確保を目的としてよりまとまった敷地が確保できる郊外部へ流出したことが原因と理解できる^{※7)}。

表 2-1 市街化調整区域・白地区域での開発種類

開発種類	回答数(割合)
住宅	67 (57%)
商業小売	44 (38%)
公共・公益施設	44 (38%)
工場	37 (32%)
道路	35 (30%)
公園広場	31 (26%)

次に、こうした開発の立地場所をアンケート調査に見ると(表2-2)、白地地域では、①平坦な農用地からの転用(51市町村)、②広幅員道路沿い(33市町村)、既成市街地に隣接した地域(33市町村)が多く、農地からの転用による新たな開発事例が最も多いことがわかる。実際、国土交通省によれば、2000年の白地地域、都市

表 2-2 白地地域・都市計画区域外での開発場所

	白地地域を持つ市町村 (101)	都計外を持つ市町村 (50)
農地からの転用	51 (50%)	24 (40%)
広幅員道路沿い	33 (33%)	16 (27%)
既成市街地に隣接した所	33 (33%)	11 (18%)
ほとんど開発なし	16 (16%)	41 (68%)
林地からの転用	28 (28%)	28 (47%)

計画区域外の農地の転用は27,270haであり、転用割合は2001年の55%であるものの依然大きな割合を占めている^{※8)}。一方、都市計画区域外では、「ほとんど開発がない」とする自治体が多いものの、農地(24市町村)、林地(28市町村)での開発が多く、用途転換による開発は、白地・都市計画区域外においても同様な傾向として見られる。

つまり、都市計画区域外、白地地域では、市街地像が明確にされていない、従来開発が存在しなかった農地からの転用による開発が多いことがわかる。

2) 開発コントロールの実際

次に、白地地域・都市計画区域外での開発コントロールに着目する。2000年の都市計画法の改正に伴い、白地地域における建坪率、容積率の設定、特定用途制限、都

市計画区域外における準都市計画区域、開発許可制度の導入により開発コントロールが可能となってきた。しかしながら、それまでは開発コントロール自体は、要綱や自主条例を制定し、開発許可制度をはじめとする開発基準の上乗せや横だしによって行ってきたのが通例である。こうした市町村独自の開発コントロールがこれらの地域で行われているのかを見ると、都市計画区域外で開発コントロールを行っているのが39市町村（65%）、市街化調整区域、白地地域で行っているところは36市町村（36%）であった。

以上のことから考えれば、基本的には一定程度の開発コントロールを行える都市計画区域内よりも、開発圧力の高まりとともに都市計画区域外での開発コントロールの必要性が相対的に高まってきたといえる。

3) 準都市計画区域による開発コントロールの必要性

開発規制を一定程度行っていないながらも、都市計画区域外、白地地域での農地からの用途転換は大きい。そこで、都市計画法改正により創設された準都市計画区域の指定の方針を見ると、都市計画区域外を持つ82市町村のうち90%は準都市計画区域の指定を行うかどうか「わからない」と回答しており、必ずしも多くの自治体に関心を持っているわけではないことが明らかとなった。これは、開発規制を行い、望ましい市街地コントロールを行う方針にある景観条例を持つ市町村においても、①準都市計画区域の効果が不確定であること、②業務を担当する職員が小都市である程限られるため、困難であること、③開発圧力自体が低下している現在、準都市計画区域の指定を積極的に行う必要性の低いことが理由に考えられる。区域区分は基本的ツールとして開発規制の土台となるもので、景観誘導を考える上でも非常に重要だが、現段階では新しい都市計画ツールの利用に慎重な姿勢がうかがえる。

2.3 景観条例の実態把握

1) 景観条例の策定目的による分類

まず、条例の目的によって、その景観コントロールにどのような違いがあるのかを把握する。条例制定の目的として、「良好な自然景観の保全」を挙げた市町村が77%と最も多い。次いで「歴史的資産の維持」が58%に上り、「新規開発に対する景観誘導」が38%を占める。また、「観光地の維持、形成」を挙げた市町村が33%あり、良好な景観づくりを行うことで観光地としての魅力向上、産業振興を狙う市町村も少なからずあることに注目したい。

次に、アンケートにおいて景観条例策定の目的11カテゴリの回答（複数選択）があった92サンプルについて、数量化理論第Ⅲ類分析よりタイプ分類を行った。カ

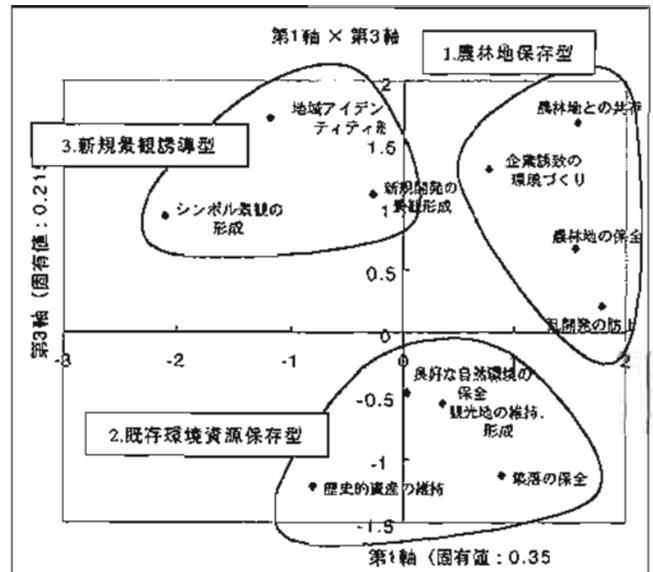


図 2-1 条例目的のタイプ分類プロット

テゴリの付置状況から、第1軸は「維持-形成」、第3軸は「新規開発-歴史的」と解釈することができる。また、数量化Ⅲ類分析で算出したサンプルスコアに対してクラスター分析（ウォード法）を施すと3タイプに分類され、「1.農林地保全型」、「2.既存環境・資源保存型」、「3.新規景観誘導型」とした（図2-1）。それぞれのタイプに属するサンプル数は32、22、38となった。

2) 条例の目的別にみる規制の有無

まず、白地地域、都市計画区域外における景観条例の具体的な規制実態を明らかにする。表2-3より、条例において具体的な規制にまで踏み込んでいるのは半数であり、条例の目的タイプ別には大きな差は見られないことがわかる。規制項目としては、色彩(38%)、屋外広告物(34%)、土地形質(24%)、高さ(22%)等が白地地域、都市計画区域外で多く規制されている。表2-1からも分かるようにこうした地域では幹線道路沿いの商業小売店舗の開発が多く、全国チェーンの店舗等の場合、外壁色彩や屋外広告物の内容が企業色で施工されるため景観誘導について問題となっているが、これらに対処しようとした結果であると分かる。

表 2-3 白地地域・都市計画区域外での開発場所

条例分類	景観条例による規制の有無		総計
	規制あり	規制なし	
1. 農林地保全型	18	14	32
2. 既存環境・資源保存型	12	10	22
3. 新規景観誘導型	18	20	38
非回答	2	6	8
総計	50	50	100

3) 条例の目的別にみる開発コントロール上の問題点

景観誘導のための開発規制を行う上で、どのような問

表 2-4 条例による景観コントロールの問題点

条例タイプ		問題	
I	農林地保全型	1	法的強制力がない (59%)
		2	市民合意が得にくい (50%)
		3	地区イメージがない (25%)
II	既存環境・資源保存型	1	法的強制力がない (41%)
		2	ガイドラインがない (23%)
		3	発展の妨げになる (23%)
III	新規景観誘導型	1	法的強制力がない (53%)
		2	市民合意が得にくい (24%)
		3	スタッフ・有識者不足 (24%)

題があるか、条例目的タイプ毎にまとめたものが表 2-4 である。タイプにかかわらず景観条例に法的強制力を持たせることが難しいことが最大の問題点として挙げられている。つまり、条例において具体的規制を設けても、罰則規定がないため実効力のある指導ができないのである。条例規定に強制力を持たすことができない理由として、①共有できる明確な地域イメージがないため、明確な基準を設けることができない。②予算の不足。(事業者)に金銭的負担を強いる場合の補助金等) ③土地利用規制の場合、財産権への抵触。などが考えられる。それ以外の問題点としては、「市民の協力が得られない」(全体 31%)、「明確な市街地像がない」(全体 19%) が挙げられている。

これらの問題点相互の関係構造を考えると、条例に強制力を持たせることができないのは、景観行政に対する住民の支持を得られていないことに起因するだろう。さらに、住民間のコンセンサス形成には共有できる地域ビジョンが必要であり、つまり、「明確な市街地像がない」ことが「市民の協力」、「条例の強制力」を持っていない要因であるといえるだろう。条例による実効的な景観コントロールを行うためには、いかに地区イメージを共有できるように位置付けていくかが重要であると考えられる。

4) 地域特性による分類

行政区域の一部に都市計画区域外又は市街化調整区域を持つ市町村といっても、その市街化の進展具合は大きなばらつきがあり、また景観コントロールの施策展開もその市町村の地域特性に大きく依存することが予想される。そこで、ここでは地域特性に応じて景観コントロールにいかなる相違があるのか把握する。

そのために地域特性を示す 12 指標²⁾によって主成分分析を行い、アンケートに回答のあった 100 市町村を分類した。主成分分析の結果、第一主成分は「自然-都市」という市街化の進展度合い、第二主成分は「農-工」という産業の発達度合いと解釈できた。(表 2-5)

それぞれの因子負荷量にクラスター分析(ウォード

表 2-5 地域特性分類に用いたアイテム・カテゴリと固有値

アイテム	カテゴリ	主成分No.1	主成分No.2
土地利用環境	都市計画区域面積比率	0.3892	0.0300
	用途地域面積比率	0.3188	-0.1367
	白地地域面積比率	0.3304	-0.0010
人的環境	人口増減率(平成7~12年)	0.1886	0.2204
	高齢人口比率	-0.3420	0.2021
地形環境	可住地面積比率	0.3539	0.3529
	耕地面積比率	0.2203	0.4909
	林野面積比率	-0.2704	-0.3653
産業環境	第1次産業就業人口比率	-0.2753	0.4037
	第2次産業就業人口比率	-0.0671	0.0738
	第3次産業就業人口比率	0.1463	-0.3899
財政環境	財政力指数(財政収入額/財政需要額)	0.3695	-0.2676

固有値 4.7699 2.5325
 は、寄与率 39.67% 21.10%
 正で高い値を示したものを、積寄与率 39.67% 60.77%

法)を施すと4つに分類され、それぞれ「I. 観光地型」、「II. 山村型」、「III. 農村型」、「IV. 都市型」とする。それぞれのサンプル数は、21, 37, 18, 24 であり、その特徴を表 2-6 に記す。以下、この分類を元にアンケートの分析を進めていく。

表 2-6 地域特性タイプと内容

タイプ	内容
I. 観光地型	観光地多、人口減少、耕地面積最低、第3次産業最大、財政力高
II. 山村型	ほぼ都市計画区域外、人口減少、林野面積大、第1次産業最大、財政力低
III. 農村型	都市計画区域面積大、耕地面積大、林野面積低、第1次産業大
IV. 都市型	市街化区域面積大、第1次産業低、財政力高

5) 地域特性と条例目的

地域タイプ毎に条例の制定目的を見ると(図 2-2)、「IV.都市型」や「I.観光地型」といった市街化のある程度進展している地域ほど、農林地の保護を目的とした景観条例が多く策定されている。市街地の拡大とともに自然環境の重要性が強く認識されたことの現れだと考えられる。また逆に「II.山村型」、「III.農村型」といった

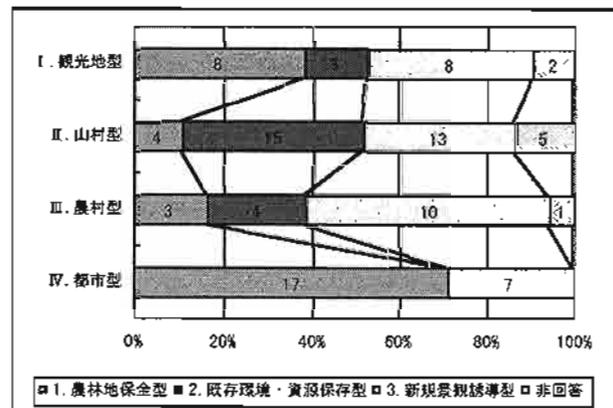


図 2-2 地域特性タイプと条例目的寄与率

田園地域は、現状の豊かな生活環境の維持、新規開発圧力に対応するための条例が多いことがわかる。また全体的に「3.新規景観誘導型」が多いのは、白地地域・都市計画区域外を持つ地域において維持していくべき明確な市街地目標が存在しないことが影響していると考えられる。

6) 経験誘導のための開発規制への意識

表 2-7 は、景観誘導のために白地地域、都市計画区域

表 2-7 地域特性タイプ別にみた開発規制への姿勢

地域分類	景観誘導のための開発コントロール			総計
	必要である	どちらとも言えない	必要である	
I. 観光地型	10	1	10	21
II. 山村型	17	11	9	37
III. 農村型	9	3	6	18
IV. 都市型	11	4	9	24
総計	47	19	34	100

外において開発規制を強いることに対する市町村の意見を地域タイプ毎にまとめたものである。全体で見ると、約半数の市町村(47%)が開発規制に対して積極的な姿勢を示しており、景観への意識の高まりがうかがえる。特に、4つの地域タイプの中でも、最も市街化が進展していない「II.山村型」の市町村において開発規制の必要性が強く認識されている。「II.山村型」にあたる37市町村のうち、新規開発はほとんどないと回答したのは

表 2-8 地域特性タイプ別にみた地区イメージの有無

地域分類	地区イメージの位置付け		総計
	イメージあり	イメージなし	
I. 観光地型	18	3	21
II. 山村型	21	16	37
III. 農村型	11	7	18
IV. 都市型	23	1	24
総計	73	27	100

3市町村にとどまり、以前まで良好な自然環境が保持されていた地域であればあるほど、景観保護・開発規制という強い危機感のもとにあることが明らかとなった。

7) 地域特性と地区イメージ

先に述べたように、条例で開発規制をして景観誘導するにはまず住民全体で共有できる地区イメージを明示することが重要であると考えられる。地域特性タイプと条例における地区イメージの有無をアンケート結果からまとめたものが表 2-8 である。

全体では、白地地域、都市計画区域外であっても何らかの地区イメージを定めている市町村が7割以上をしめている。しかし、地域タイプ別に見ると、「II.山村型」、「III.農村型」で地区イメージを位置付けていない市町

村が他のタイプに比べて多くなっていることが分かる。こうした農山村地域で地区イメージを位置付けられない理由として、「明確な市街地像がない」(59%)、「市民の関心が低い」(33%)が挙げられている。ここでも、農山村地域で市街地像を描きにくい実情が浮き彫りとなった。しかしアンケートの中から「他の上位計画の地区イメージに適合させた」(3市町村)というケースも見受けられた。そこで景観条例と他の計画との地区イメージにおける関連性についてみると、地区イメージに関して景観条例と最も関連性が深いと回答されたのは、総合計画(48%)である。これは全行政区域の上位計画として10~20年の長期的目標を定めるという、この計画の性質からしても関係性が高いと見ることができよう。

次に、市町村マスタープラン(35%)であり、これは近年、都市計画区域を越えたまちづくりや市街地像の構築をマスタープランのなかで位置付けていく自治体が増加傾向にあることに反映している²⁴⁾。本アンケート調査の回答においても、今後都市計画区域の外側も含めて、全域の将来像を描く方針にある市町村が31なのに対し、今後とも都市計画区域内に限定する方針の市町村は20にとどまる。市町村マスタープランにおいて都市計画区域外の将来像を市民参加のもとで定めることができ、それに基づいて地区の景観イメージを条例で位置付けることができるような法システムは、ビジョンの共有化、計画相互の機能・役割分担の観点から望ましいといえる。そこで、現在の計画体系の中で、地区イメージはいかに位置付けられ、他の計画との共有化されているかみる。

表 2-9 他計画の地区イメージとの関連性

関連パターン	総数	景観条例の地区イメージと関連性のある計画					
		総合計画	県条例	緑の輝	市町村MP	国土利用計画	その他
他の計画にある地区イメージに適合させた	29	18	6	8	14	6	5
条例で独自の地区イメージを作り、他計画に反映させた	15	9	0	1	6	5	1
条例で独自の地区イメージを作ったが、方向性は同一	10	5	2	4	4	3	0

(表 2-9)最も多いパターンは総合計画や市町村マスタープランにある市街地像に適合する形で定められるケースである。(29市町村)しかしながら、他の計画と関連付けるか否かを抜きにして考えると、景観条例で独自に地区イメージを定めるケースもほぼ同数あることが明らかとなった。(25市町村)都市計画区域の外側の市街地像についてどの計画で描くのか定かではない現状では、現場レベルで個別の計画が定められ、それを束ねる形で総合的・広域的なビジョンが定められるというケースも少なからずあることが明らかとなった。

2.4 地区イメージを位置付けるための手法

これまでの景観条例の実態把握を踏まえて、いかに条例の中で地区イメージを位置付け、コントロールしていくか、その方法論に触れる。先の観光地型、都市型、山村型、農村型の区分に従い、地区ビジョンを描くための手法と実現のためのコントロール手法について明らかにしたい。表 2-10 は、区分別に該当する市町村の条例に、地区ビジョンの提示方法を示したものである。

1) 地区区分のあり方

まず、地域特性を提示する方法として、いかに地区区分を行っているかがあげられる。ここで取り上げた5つの条例では、松尾村を除く4都市小樽市、有田町、米子市、都城市が都市計画区域を持っており、これらの自治体では行政区域全体を数ブロックに分割して地区特性を描いている。こうしたことから考えれば、全域都市計画区域外の小都市では、市街地イメージが見えにくいため、地区イメージが明確なところに対してのみ市街地イメージを位置付け、景観コントロールを行っていることが考えられる。さらに、区域の分割方法は、地形、地区の性格を用いるものが多いことが明らかとなった。

2) 地区ビジョンを描くための手法

次に、地区ビジョンを描くための方法は、①地区のイメージを他地区との相違という観点で指標化、相対化して示す方法と、②地区の特徴・固有性を文章で表現する方法の2種類が見られた。前者は小樽市でのみ見られたもので、地域景観、都市構造の概念図、拠点景観の3パターンで、各要素が地区にとってどれだけ特徴があるかを同じ要素を用いて示している。指標の度合いは、あくまでも行政による主観が大きいものの、具体化するためにも、写真等を用いて客観的に示す試みを行っている。

後者の文章による表現は、全ての自治体で用いられており、地区の特徴を文章で表現している。地区の特徴自体は、特定の建築物、自然環境の状況を用いることで、地区のイメージを表現していた。

こうしたことから考えれば、特定地区の地区イメージを明確にするためには、他地区との比較という方法を用いることが望ましいものの、それをいかに客観化するかが難しいため、必ずしも多くの自治体で用いられている訳ではないと想定できる。実際、小樽は海に面して細長く広がる自治体であり、地理的特徴が地区イメージに大きく影響しているため、地区イメージを相対化しやすかったことが理由に考えられる。さらに、イメージを明確化するために、写真、図を利用するケースの多いこと、地図で特に重点的に整備すべきところ、市街地イメージを示すなどの方法が採られていた。

3) コントロールの方法

市街地ビジョンが明確になったところで、その実現方法として、いかなる規制手段が位置付けられているのだろうか。これも、①文章によるコントロールの説明、②具体的な規制内容の提示、の2種類が存在した。前者は、文章目標にすぎないため、たとえば「威圧感のない開発」「地域と調和した開発」といった抽象的な表現で指導されている。これらは全ての市町村で用いられている手法であるが、計画者各自が、この言葉の意味をいかに捉えるかがこの基準からは明らかではない。後者は、色彩、建築材料、植栽の種類、建物の高さなどを明確に指定することで、ビジョンの実現化を図るものと理解できよう。景観はその理想とするものが個人によって大きく異なるものであり、いずれの手法にせよ、目指す地区イメージを的確に伝えることが非常に重要である。

そのためには、地域のコンテキストに適応した地域区分、

表 2-10 ケーススタディ 5 市町村における地区区分法、ビジョン提示法、コントロール手法の違い

地域特性タイプ	市町村名	地区区分		地区ビジョンを描くための手法				コントロール方法																	
		地区数	対象	区分方法	ビジョン		ツール		コントロールの説明					具体的な規制											
					相対評価	地区の固有性の表現	図	写真	文章表現の有無	威圧感がない	眺望を損なわない	地味と調和	自然環境と調和	一体感がある	魅力的な	良好な	品格ある	その他	色彩	材料	植栽	建物高さ	電圧	建築等の協定	土地用途管理事業
観光地型	小樽市	8	行政区域全域	地形、地区のまとまり	○	地区特性3類型による指標化 ①地味景観(原真、山、茶畑、通り、港、入り江、岬、岬、ウォーターフロント、河川)の8要素、②都市構造の概念図、③拠点景観(公園、樹木・花、街角・ピスタ、公共建築物等、歴史建物、神社・史跡、ランドマーク、工作物・その他)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
観光地型	有田町	8	行政区域全域	地区の性格	○	現状と課題を、①個別建物の状況、②自然環境の特徴により地区イメージを説明			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
都市型	米子市	5	行政区域全域	地形、土地利用、町の骨格、歴史	○	景観特性と課題を、①自然環境の特徴、②公共施設などの建築物の立地状況について、地区イメージを説明する形態で表現	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
山村型	松尾村	3	一部	景観形成を回る地区	○	景観特性を①自然環境の特徴、②集積している建築物の種類について、地区イメージを説明	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
農村型	都城市	11	行政区域全域		○	景観特性を①自然環境の特徴、②歴史環境の特徴、③建築物等の景観上の特徴のある物で説明	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

その地域が他に比べてどのような特色を持っているか、相対的に差別化し目標を定めること、そしてコントロール手法について分かりやすく適切な表現方法がとられるべきであろう。

2.5 小樽市にみる景観コントロールの実際

ここでは、前節で取り上げた小樽市の計画を例に、景観コントロールにおける、形態・色彩の具体的な規制の現状を明らかにする。

1) 小樽市の地区景観形成基準

小樽市の景観に対する取り組みは1979年以降であり、現在の「小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例」^{×11)}は、1992年に制定された。市内8箇所を特別景観形成地区に制定し、地区別にデザインの方角性が示され、景観形成における地区イメージの統一化が図られている。

地区景観形成基準に制定されている8地区とは、①入船七叉路地区、②堺町本通地区、③色内大通・緑山手通地区、④小樽運河周辺地区、⑤色内本通地区、⑥旧日本郵船(株)小樽支店地区、⑦小樽築港地区、⑧小樽駅前及び中央通地区である。地区ごとに、地区景観形成計画と地区景観形成基準が定められて、写真、図を多数利用して、地区景観形成基準を解説している。

景観形成基準は、⑥小樽駅前及び中央通地区以外の7地区では同じ構成であり、工作物など、広告物、敷地、樹木、建築物(最高の高さ、屋根、軒、外壁、建築設備など)について、記載されている。建築物については、地区ごとにファサード立面図を用いて、記載項目の詳細が述べられている。建築物の形態については、最高の高

さ、軒の高さ、屋根の形態が具体的な数値等で述べられているのに対し、外壁の仕様は、周辺の歴史的建造物の外壁形態に調和するものとする、自然石・レンガなど周辺の建物と調和する材料及び色彩とすること、といった表現にとどまっている。

2) 小樽駅前及び中央通地区の景観コントロールの実際

小樽駅前及び中央地区は、湾曲した港湾と放射状にのびる市街地に、人口・産業の集積がすすみ、都市部として発展している地域である。小樽の景観を象徴する運河とそれをとりまく歴史的建造物により、新旧調和のとれた街並み形成が進められている地域である^{×12)}。

地区景観形成計画7項目が示され、具体的方策として、地区景観形成基準として、表2-11に示す項目が示されている^{×12)}。

色彩については、小樽の他の7地区だけでなく、調査を行った他の地域と比較しても、非常に詳細の設定がなされている。第一に、地域のテーマ色が決められている。「小樽アンバー」と呼ばれる小樽の街固有の琥珀色かかった暖かみのある色を「基準色」として、小樽駅及び中央地区の建物の色を決める際、指針となる色としている。その色は、日本工業規格による標準色票で、5Y、明度が6～8、彩度が1～3、の範囲で具体的に示されている。第二に、このテーマ色を中心に準基準色を設定し、基準色と合わせて、建物の基調色と定めている。準基準色では、色相幅を7.5YRから2.5Yまでと範囲を広げ、明度は6～8、彩度が2～4で示されている。実際、基準色だけを建物の基調色とするのは、色彩を自由に指定できない自然素材を使う場合には難しい。また、色相がある程度の範囲内に納めるのは、同系類似の調和をもたらすので効果的であるが、同一色相のみで構成される壁面が続くと、調和する一方で単調にもなる。色相に幅をもたせることで、多少の変化を許容している。また、明度と彩度は、歴史的建造物の外壁面である石材の色範囲の合わせていると考えられる。

さらに、適切なアクセントカラーを配色することによりコントラストをつけ、全体として落ち着きの中にも活気のある景観形成をしようとしている。

形態についても、細かいデザインの制約を行っている。屋根については、破風(勾配屋根の端部外壁の三角形をした上部)、ドーマー(屋根裏部屋等を採光するために屋根から突出して取り付けられている窓)を示し、小樽の歴史的建造物の形態を踏まえ、デザインに工夫をこらすように示している。開口部については、アーチ窓を配するように指導している。

広告物やサインについては、必要最低限とし、品位ある街並みにふさわしい形態や色彩にすることとしている。色彩や形態を指定する随所に、小樽の歴史的建造物を

表 2-11 小樽駅前及び中央通地区の地区景観形成基準

建築物	屋根	小樽の歴史的建造物の形態を踏まえ、破風やドーマー等のデザインに工夫をこらし、仕上げ材にも配慮する。	
	ファサード	形態	壁面構成は、小樽の建築スケールに合わせて、水平方向や垂直方向の分割化に努め、相互の調和に配慮する。
		色彩	建物の基調色は、小樽の山や海と調和し、街の雰囲気等を踏まえた、中央通の基準色(小樽アンバー等)を基に、適切なアクセントカラーを配することによりコントラストをつけ、全体として落ち着きの中にも活気のある景観を形成する。
		素材	1階もしくは2階は、軟石をはじめとする自然石等を原則とする。 2階以上の壁面は全面ガラス及びメタリック仕上げの金属パネルによるものは避ける。
	開口部	窓及び出入口等の開口部は小樽の歴史的建造物に見られるアーチ窓等を配し、小樽らしい表情の創出を図る。	
照明	器具及び明かりの質等のデザインは、街路空間との調和を図り品位を損なわないものとし、ウィンドー及び壁面を利用した光の演出に努める。		
付属工作物等	建築設備等の付属工作物(自動販売機を含む)は、建物や周辺の環境との調和を図り、違和感のある設置を避ける。		
広告物及びサイン	掲出する広告物及びサインの数・大きさは必要最低限とし、品位ある街並みにふさわしい形態や色彩にする。 使用する素材は、汚れが目立たなくて、退色、破壊等のしにくい材料とする。		

踏まえた計画になっているのは、小樽は景観資源が豊かであり、デザインとして具体的に取り入れやすい要素であったことを示している。小樽駅前及び中央通地区の景観を重視していることが、色彩に至るまで、他に無い詳細な基準を設けたと考えられ、非常に特徴的な例であるといえよう。

3. 英国にみる景観コントロールの実際

次にイギリスの景観規制がどのように行われているのかを明らかにしたい。イギリス都市計画の特徴は、個別計画を都市計画が大きく規制することにあるが、ここでは、都市の景観づくりという観点から、どのような方法が望ましいのかについて議論したい。

3.1 景観コントロールの方法

まずは、景観コントロールがどのような方法で行われているのかから説明したい。

イギリスにおける景観コントロールは、①「デベロップメントプラン—計画許可制度」によるもの、②都市内の長距離眺望の保全、③歴史的に価値ある地区環境の保全を目的とした、保全区域（Conservation area）の指定、④歴史的に価値ある建造物の保全を目的とした登録建造物保全制度（Listed buildings）の4つに分類される¹³⁾。

なかでもイギリス都市計画の特徴と言われているものが、個別計画の開発規制を、都市計画の基本文書であるデベロップメントプランを元に行うという点で、大きな特徴がある。これは、自治体都市計画部局とのネゴシエーションを通して実現するという点で、自治体に大きな裁量性が認められている。デベロップメントプラン自体は、文書と付図で策定されることから、景観誘導という観点では、文書だけの表記方法ではイメージが伝わりにくいことから、多くの自治体では、景観コントロールの意味するところを、デベロップメントプランを補完することを目的としたガイダンス（supplement guidance）として図・写真等を用いて説明するなどの方法が採られている。

3.2 建築物の外観コントロール

次に、景観コントロールの観点からどのような点が規制対象となるのかについて見ると、建物の大きさ、形状は当然景観を作り出す大きな要素として捉えられてきたものの、建築の外観は審査を行うプランナーの特定の美的価値を押しつけることにもつながる。どのような景観が望ましいかは景観コントロール上の大きな課題である。そこで、景観コントロールの考え方を、都市再生プロジェクトが多数進むグラスゴー市と、景観コントロールのあり方を明確に打ち出したウェストミンスター区を対象に明らかにしたい。

1) グラスゴー市における都市景観

グラスゴーにおける都市景観づくりは、ここでは、再開発における都市デザインの在り方とインフィル型の都市開発の2つに焦点を絞り明らかにしたい。

① 再開発における景観コントロール

グラスゴーでは多くの都市再開発が進められているが、19世紀中頃から居住環境が問題視されたグラスゴー市の中心市街地東側に位置するクラウンストリートの再開発に着目し、都市のビジョンづくりと景観コントロールの方法を見たい。

当該地区は低所得者が多く住むことから、①多くの人が住みたいと思う環境の確保、②新しい、ポジティブなイメージが持てるデザインにすること、③地域経済の再生の支援、④既存コミュニティと共に物理的、社会的、経済的に新たな開発を誘導すること、という目的を持っていた¹⁴⁾。

1990年の設計競技により選出された地区再生計画でのデザインコンセプトは表3-1に示した通りであり、大きな特徴として、①色、形等の詳細なデザイン規制が提示されていないこと、②道路計画等の大枠での都市づくりが描かれているものの、詳細な建築計画については、開発時期に合わせて建築家チームとのネゴシエーションにより定めること、③デベロップメントプランと同じく

表3-1 クラウンストリート再開発におけるデザイン上のキーコンセプト

住みたくなる街	プライバシーの重視
	都市空間としての道路の創出
	コミュニティ創出のための施設の共有
	グラスゴーの特徴の一つになる
グリッド	住宅地区の周囲をグリッドにする
	従来からの直線道路は場合によっては円形、円弧状の形態にする
	民間住宅地では大規模なグリッドを設ける
ブロック	全ての住宅は、公的空間、私的空間の両側に接する
	街区の中央部分は、共有庭とする
	地上階の住戸は庭付きとする
街路	建築をつなく
	道路のヒエラルキーを逆にする（住宅地の道路を広くする）
	軽微用の車を中央の道路沿いに置く
	全面道路から店舗への物品の搬入を行う
	商店街沿いに公共交通を置く
	商業、コミュニティ活動をクラウンストリートに集約させる
住宅	典型的なグラスゴーの住宅タイプとする
	強い都市的なイメージを作る
	家族向け住宅の供給

文章表現によるビジョンの提示の多いことがあげられる。つまり、大規模再開発とはいっても、形態、色彩は詳細に規定されていない。これは、マスターアーキテクトが存在して、一定程度のデザインコントロールをプロジェクトを通じてできること、イギリス都市計画の特徴であ

る自治体の裁量性により、デザイン面での規制を最終的に自治体ができることが、こうした文章表現での規制に表れていると言えよう。

②インフィル型開発におけるデザインコントロール

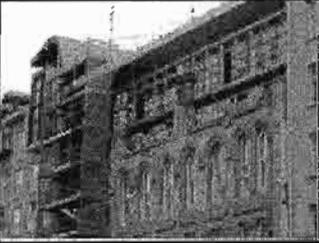
イギリスにおけるデザインコントロールは前述の通り、既存建物との関係、地区の持つ特性を壊さないことが大きく影響している。グラスゴー市は歴史的な建物が多く存在することから、新規建築物でのデザインコントロールは、①地区のコンテキストにあわせること、②既存建物のデザインにあわせることが重視されている。

開発コントロールの多くは、計画申請時の都市計画局と申請者とのネゴシエーションの上に成り立つが、その特徴は、表3-2に示したように理解することができる。

まず、周囲のデザインとの共存については、歴史的な建物が集積する保全区域内にあっても、周囲の建物の色、形に合わせていけば、必ずしも現代建築が排除される訳ではないことを示している。一方、周囲のデザインに合わせ、歴史的な建物を擬似的に再現する方法も一方で採られている。この図における開発は、背後の住宅開発が広場中央に位置する教会に併せてデザインが決定されている。これは、自治体内部においても現代デザインを優先すべきか、歴史的な街並みを再現すべきか議論になったという³³⁾。

次に、増築タイプでは、建築様式と増築の関係が自治体内で大きな議論となっていることがわかる。建築様式を重視すると、ペントハウスを設置することはできない

表3-2 グラスゴー市におけるインフィル型景観コントロール

周囲のデザインとの共存 アーバンデザインの採用	増築 ペントハウスの増築①
	
周囲のデザインに合わせる	ペントハウスの増築②
	

ものの、建築床面積の確保という観点からニーズが高い。そこで、最初の事例は、隣接する建物との水平線の維持を確保しており、二つ目の事例は、同じ様式のペントハウスを設置すること、設置場所を壁面線よりも後退することで目立たないように工夫している。こうしたことか

ら考えると、歴史的な建築物が集積する地区では、地区のイメージが持ちやすいものの、いかに新しいデザインを地区に挿入していくかが議論の中心になるものと理解できる。さらに、①新たなインフィル型開発の判断基準としてそれ以前の開発を元に用いる建築活動の指導の積み重ねと、②周囲の建築の状況により判断するという二つの仕組みで都市景観を創り上げているものと理解できる。いずれにしても、景観を創出する力量が自治体プランナーに大きく求められていること、それが開発活動の活発な都市では多いことが景観コントロールと密接に関係しているものと言えよう。

2) ウェストミンスター区における景観コントロール

イギリスの開発規制は、デベロップメントプランの政策に従い、個別ケースが審査されるものの、審査自体は計画申請者と自治体都市計画部局とのネゴシエーションに基づいている。どのような点が協議されるかは、一定程度明らかなものの、最終的な判断は個別ケースによる。「質の高いデザイン」を求めるという点では、どこから「質が高い」と判断されるのか、自治体の求める良好なデザインのあり方はきわめて不明確である。

こうした点を改良するためにも、2002年、ウェストミンスター区では区の考える良好な建築ガイドを策定した。これはあくまでも計画書の付録であるものの、自治体の考える良好デザインを理解する上では有効であり、評価されているという³⁴⁾。

このガイダンスによれば、都市内におけるデザインは、①広域の観点でのデザインコンテキスト、②地域性、③地域の文脈、④敷地、⑤建物の機能と印象、⑥立面のデザイン、⑦建築構造と印象、⑧サステナビリティとアクセスのしやすさ、⑨材料、美、工芸、装飾、⑩デザイン表現により表されている。特に重要な点は、その場所に合ったものを作ること、つまり街並みのコンテキストの中でいかに新しい建築物を造るかということであるという。そこに住む人々にどれだけ新たなものが受け入れられるかという点も大きな課題である。地域によっては現代建築に対する強い反発のある所もあり、地域のコンテキストを、当該地域の中で共有していく必要性も高い。つまり、イギリスにおいても、①地域コンテキストの行政、市民、民間の共有、②質の高いデザインの共有がきわめて重要であり、そのためにも、こうしたデザインガイダンスを作成したものと理解できる。建築活動が活発であるからこそ、こうしたデザイン規制の必要性が高まっているものと考えられよう。さらに、このガイダンスの重要性は、文章表現のみならず、都市計画部局の考えるウェストミンスターにおける望ましい建築デザインの写真を貼付することで計画申請者にわかりやすく説明するという点にある。

3.3 都市デザイン規制と支援の必要性

最後に、イギリスの都市デザインコントロール上、政府に意見等を述べる組織である Commission for Architecture and Build Environment(CABE)の取り組みから、都市デザインコントロールの必要性について明らかにしたい。

CABE によれば、基礎自治体の都市計画部局の 48%のみが、有資格のデザイナーをスタッフに持ち、38%のみが有資格の建築家を抱え、23%のみが計画審査にデザインの質を討議する委員会を持つということを指摘している¹⁵⁾。つまり、イギリスにおいても、デザインコントロールを十分に行えるスタッフを多くの都市計画部局が抱える訳ではないといえる。前述したウェストミンスターにおいても、デザイナー、建築家を抱えながらも、より質の高い建築物を都市の中で実現するために、こうしたデザイン指導書を策定しているものの、指導書自体を作成できるスタッフがいないければ、デザインコントロール自体が困難なものとなる。

では、デザインスタッフが十分ではないところ、並びに、都市デザインに関心の薄いところに対してどのような方法を探るべきであろうか。中央政府は 2001 年、CABE と共に、計画指導ガイダンス PPG3 住宅の付属ガイダンスとして、「質の高い住宅 Better Places to Live」を発行した¹⁶⁾。これは、質の高い住宅建設の必要性、建築アクセスの在り方、階層混合の必要性と近隣との関係、住宅のレイアウト、住宅の周囲の空間デザイン、通路、街路空間といった項目について望ましい形態、デザインの在り方を文章、写真を用いることで指導している。こうした指導書の役割は、①十分なデザインスタッフを持たない自治体への支援、②都市デザインの重要性の啓蒙といった意味を持つものといえる。とりわけ建築デザインが「質の高いデザイン」だけを求めているのではなく、いかに建物にアクセスするか、安全性も踏まえた上でのデザインの在り方を提示するなど、都市計画部局のみならず、建築・都市デザインを行う主体に対するガイドラインとしての役割を大きく持っているものといえる。

4. おわりに

最後に、日英の景観まちづくりの比較を行うことで、今後の日本の景観コントロールの在り方について示唆を提示したい。

4.1 日英の景観まちづくり規制の相違

まず、日英のまちづくりにみる景観規制の相違としては、以下の点があげられる。

- 英国ではデザインコントロールが計画許可判断の一要素として機能しているのに対し、我が国では景観条

例によるコントロールがある一方で、景観規制自体が極めて困難であること。

- 都市・建築物のデザインイメージ、将来のビジョンが見えにくいことと関連していること
- 一方で、小樽市に代表されるように、一部の自治体では、極めて詳細な景観コントロールのための方法を具体的に提示していること。これは、英国に比較しても詳細であるといえる。英国の基準が必ずしも明確に提示されていないのは、①都市計画部局の裁量性が高く認められていること、②慣習法に基づく仕組み上、必ずしも詳細化が必要ではないこと、が理由に考えられる。
- 都市計画権限が英国に比べて日本では限られていることから、我が国では市民の理解の上に、明確な都市ビジョンを実現するための合意形成をする必要の高いこと

4.2 日本の景観コントロールに向けて

以上を踏まえ、今後の日本の景観コントロールは以下のことを行う必要があるものと考ええる。

第一に、明確な都市ビジョンを構築する必要がある。日本の市街地では建て替えのサイクルが早いこと、英国に比較して安定した都市のイメージを持ちにくい。しかしながら、とりわけ地方都市では、自然資源、歴史資源に代表されるその都市、土地の固有性が存在する場合もある。地域資源を中心にどのような都市デザインが望ましいのか、都市のビジョンを明確にした上で、市民の間でコンセンサスを作り、それに基づく景観コントロールを行うことが大切である。その場合、ウェストミンスター区に見られたように、その都市が目指す建築のあり方を写真等を用いて視覚的にまとめることが必要と考える。

第二に、景観コントロールを行う上でのガイドラインは、基準等を明確に提示する必要がある。まちづくり条例は、必ずしも全てがデザインガイダンスを持つ訳ではない。条例が罰則規定を持たない限り、都市計画が個別開発デザインを強制することは困難である。従って、その都市の市民とのビジョンの共有の上に、ビジョンの明確化の上に、共有し、それに基づく色彩、形態のガイドラインを提示する必要がある。

日本の景観コントロールは、景観のイメージが見えにくいことから、英国に比較して難しいものとなっていた。しかし、先進的な自治体、並びにビジョンが見えやすい自治体では既に計画づくりが進められ、それに基づき規制が行われている。英国の方法に代表されたように、都市計画部局のスタッフが不足しているところに対して、どのような規制の在り方が望ましいのか、それが都市づくりにいかに関係していくのか、ガイドラインを作り、提示することも併せて必要と考える。

第三に、景観コントロールを行うためには、ビジョンとルールを担保するための仕組みを作る必要がある。それは、罰則規定を持った条例づくりや、規制指標を詳細化した地区計画等を作ることが必要である。

<注>

- 1) 分析に用いた 12 指標の出典は以下の通りである。人口、人口増減、高齢人口は、総務省統計局「平成 12 年国勢調査」。都市計画区域、市街化区域面積は、建設省都市局『平成 11 年都市計画年報』。注：可住地面積は、総土地－（林野面積＋湖沼面積）である。耕地面積は、農林水産省「平成 12 年作物統計調査」。林野面積、農林水産省『2000 年世界農林業センサス 第 1 巻 都道府県別統計書（林業編）』。就業人口は、総務庁統計局「平成 7 年国勢調査」。市町村財政は、総務省自治財政局「平成 12 年度地方財政状況調査」（都道府県値等は、管内市町村の累積値）。
- 2) 1998 年の建設省の「市町村マスタープランの策定状況等に関するアンケート調査」によれば、市町村マスタープランを策定した 525 の一部都市計画区域を持つ市町村のうち、46.9%が都市計画区域をこえて、土地利用方針を描いているという。
- 3) 2002 年 9 月グラスゴー市へのインタビュー調査による。
- 4) 2002 年 9 月、ウェストミンスター区へのインタビュー調査による。

<参考文献>

- 1) 吉村輝彦，原科幸彦：都市マスタープラン策定プロセスへの市民参加の現状分析，都市計画論文集，No.29，pp.13-18，日本都市計画学会，1994.11
- 2) 錦沢滋雄，吉村輝彦，原科幸彦：都市計画マスタープラン策定プロセスにおけるまちづくりワークショップの現状－鎌倉市を事例として－，都市計画論文集 No.32，pp.253-258，日本都市計画学会，1997.11
- 3) 村木美貴，野澤康：都市計画マスタープランの地域別市街地像とその実現方法のための協議に関する研究－東京都中野区の市民参加による地域案と行政案の関係に着目して－，都市計画論文集，日本都市計画学会学術研究論文集，No. 34，pp. 481-486，日本都市計画学会，1999.11
- 4) 小出和郎（小林重敬編）：地方分権時代のまちづくり条例，学芸出版社，1999.9
- 5) 西村幸夫編：都市の風景計画，学芸出版社，2000.2
- 6) 和多治：白地地域・都市計画区域外における小規模開発のコントロールに関する研究 1992 年都市計画法・建築基準法改正に伴う形態制限の適用事例を中心に，都市計画論文集 No.33，pp.517-522，日本都

市計画学会，1998.11

- 7) 国谷航介：地方都市における医療施設移転の実態と行政による中心市街地への影響評価に関する研究，都市計画論文集 No.36，pp.331-335，日本都市計画学会，2001.11
- 8) 国土交通省，平成 13 年度，土地白書，<http://www2.tochi.mlit.go.jp>
- 9) 小樽市：小樽の歴史と自然を生かしたまちづくり景観条例のあらまし
- 10) 小樽市：小樽駅前及び中央通地区景観形成計画及び景観形成基準解説
- 11) 中井検裕，西村幸夫，五本幸幸（西村幸夫編「都市の風景計画」）：眺望の確保と保全計画，学芸出版社，pp.24-25，2000.2
- 12) Glasgow City Council: Crown Street regeneration Project, the Story so far,
- 13) Cabe, Better Civic Buildings and Spaces
- 14) DTLR, Cabe, Better Places to Live, 2001

<研究協力者>

国谷航介 東京工業大学大学院社会理工学研究科修士課程