

景観形成における計画協議に関する研究

(株) WRC ホールディングス 松本 依子
(株) ジューン計画研究所 後藤 祐介
兵庫県立大学環境人間学部 福島 徹

1. 研究の目的と背景

日本では、景観形成を行なうことが広く求められる地域においては、美観地区指定等により景観形成を行ってきたが、2004年の景観緑三法の制定により、日本全土での景観形成への取り組みが明確に位置づけられ、今後は、建築・開発行為が常に行われるような一般的な地域の景観形成を行うための実効性のある手法の検討が課題であると考えられる。既存の景観誘導手法には、地区計画や建築協定による建築物の形態規制があるが、より細かな地域に密着したデザイン誘導を行っていくための手法が必要である。そこで本研究では地域住民、事業者との協議を「計画協議」とし、景観形成における計画協議の有効性、実効性を神戸市新在家南地区の事例研究を通して明らかにすることを目的とする。

2. 計画協議の定義と手法事例について

2.1 計画協議の定義

今までは「計画協議」という言葉は、主に、ある一定規模の開発行為における事業者と行政との事前協議において使われることが多かった。しかし、本研究においては住民組織と建築、開発行為を行なう事業者との協議と位置づける。

2.2 神戸市まちづくり条例に基づく計画協議の仕組みについて

神戸市まちづくり条例は正式には「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（昭和56年制定、平成元年改正）」という。平成16年6月までのまちづくり協定の締結地区は10地区であり、まちづくり条例に基づく計画協議が行なわれているのはそのうち9地区である。9地区の中で、特に景観形成に関し協定の運用に力をいれている新在家南地区を事例として取り上げる。

3. 景観形成における計画協議の有効性について

3.1 新在家南地区について

(1) まちづくりの推進

地域の問題を解決すべく、平成3年7月に新在家まちづくり委員会を設立し、平成8年6月26日にまちづくり協定を締結した。「建築物の用途の制限（第6条）」「荷さばき等の駐車に供される用地の設置（第9条）」「ファミリー形式住戸の推奨（第8条）」「建築物等意匠のまち並みへの配慮（第9条）」「周辺環境への配慮（第10条）」の5項目を定め、第9条において景観形成に取り組むことを明確に位置づけている。

(2) まちづくり協定による景観形成

地区内の道路において意匠配慮道路を指定し、その沿道に面する敷地や4階建て以上の建物、10戸以上の共同住宅、非住宅の条件にあてはまる建築行為¹⁾は、計画協議の対象となる。

計画協議は事業者の計画に基づき行なわれるが、景観形成の誘導の基準として意匠配慮道路沿道のイメージが図1に示すように決められており、事業者もこれに配慮し、計画を行なうこととなっている。

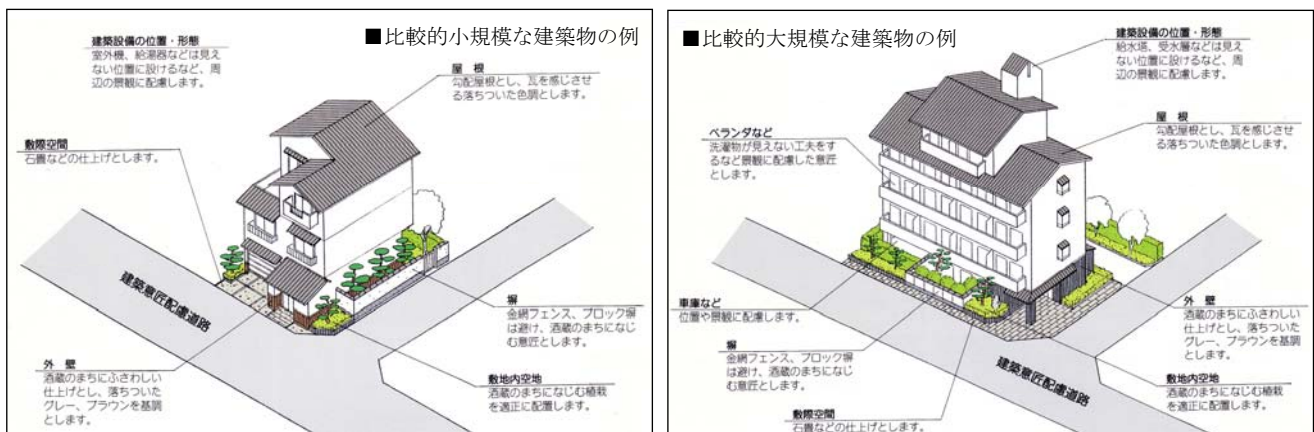


図1 意匠配慮道路沿道の意匠の参考事例（新在家南地区まちづくり協定リーフレットより抜粋）

3.2 神戸市まちづくり条例に基づく事前届出制度について

建築行為を事前に把握するためのしくみの運用方法、課題等を明らかにするため、新在家南地区において協定が締結された平成8年6月28日から平成16年3月末までの新在家南地区における建築確認申請と条例に基づく届出数の比較を行なった。

調査の結果、建築確認申請数は104件、条例に基づく届出数は113件であり、建築確認申請のあった建築行為は全て条例に基づく届出が行われており、また、まちづくり協議会への説明が必要な案件については全て実施されていた。その他9件は、まちづくり条例届出後の計画変更により確認申請を行わなかったもの、外構工事のみや塗装工事等の建築確認申請の必要のないものであった。

以上の結果から、神戸市まちづくり条例に基づく事前届出制度は、確実に運用されており、また、まちづくり協議会での計画協議も必要な案件については全て実施されていた。これは、神戸市において条例に基づく事前届出制度の運用システムが確立されていることによるものであり、建築行為を事前に把握するためには、行政の協力が重要であるといえる。また、建築確認申請の必要のない行為についてもまちづくり協議会において事前説明、協議が行われていたが、これらの行為は行政側で把握することが難しく、新在家南地区においても、まちづくりへの協力から自主的に申請があったものである。

つまり、事前届出制度の運用システムの確立だけでなく、地域におけるまちづくり意識の啓発、事前届出制度のしくみに対する周知等、住民側の努力も重要であるといえる。

3.3 景観形成における計画協議の有効性について

景観形成における計画協議の有効性を明らかにするために、神戸市まちづくり条例に基づき新在家南地区で計画協議の対象となった59件（以下、「審議案件」という）について分類を行なった。協議内容は議事録、ヒアリング等により把握した。

(1) 協議前の事業者配慮事項の割合

まず、事業者が自主的にまちづくり協定に配慮し、計画した内容（以下、「事業者配慮事項」という）について分類を行なった。方法は、審議案件ごとの事業者配慮事項を建物に関する内容と外構に関する内容に分類し、項目ごとに全審議案件に対する事業者配慮事項の割合を出した。分類の結果を表1に示す。

分類の結果を見ると、外壁の意匠について配慮を行なったとする審議案件が他の項目に比べ低い数値となっている。これは、まちづくり委員会では、酒蔵のまちにふさわしい仕上げとして腰を設け、色彩

を上下2色とする外壁の意匠を推奨しているが、戸建住宅においては、このような意匠配慮を行うことは難しく、まちづくり委員会としても戸建住宅に対し、意匠提案は行っていない。そのため、事業者配慮のない審議案件の割合が高くなっている。また、塀では土地の暫定利用等の理由によりメッシュフェンス等、意匠ではまちづくり協定に配慮していない審議案件は、色彩で配慮を行っていた。植栽については、全審議案件59件のうち、32件（55%）において設置が計画されていた。以上、各項目とも高い割合で、事業者はまちづくり協定に配慮し計画を行っていた。

(2) 住民提案内容

事業者からの計画説明を受けた結果、まちづくり協議会から事業者の計画に対し、審議案件59件のうち、25件について提案を行なっている。その提案数は合計52提案になり、事業者配慮事項に対し提案を行っているものが全提案数の6割であった。事業者においてもまちづくり協定に配慮し計画を行なっているが、まちづくり委員会からもより地域に合う、地域が考える計画となるよう意匠の参考事例に基づき提案が行われている。そして、まちづくり委員会から提案を行なった後、事業者において計画変更が行なわれたかどうか調べたところ、まちづくり委員会が事業者に対し行なった全52提案のうち、46提案、約9割において計画変更が行われていた。

以上のことから、住民側の提案も常識を逸脱したものではなく、可能な範囲のものであり、また、事業者配慮事項である、ないにかかわらず、計画変更が高い割合で行われており、計画協議の結果、より地域が目指すものへと計画誘導が行われたといえる。

表-1 協議前の事業者配慮事項の割合（単位：件）

	建築			
	屋根（全数：56） ²⁾		外壁（全数：57）	
	意匠	色彩	意匠	色彩
配慮あり	44 (79%)	45 (80%)	25 (44%)	57 (100%)
配慮なし	12 (21%)	11 (20%)	32 (56%)	0 (0%)
	外構			
	塀（全数：27）		塀以外の外構 ³⁾ （全数：28）	
	意匠	色彩	意匠	色彩
配慮あり	18 (67%)	22 (81%)	28 (100%)	18 (64%)
配慮なし	9 (33%)	5 (19%)	0 (0%)	10 (36%)

(3) 協議後の事業者配慮事項の割合

計画協議が事業者の計画にどう反映されたのかをみるため、協議前後の全審議案件における事業者配慮事項を持つ審議案件の割合の比較を行い、その結果を図2にまとめる。

屋根の意匠、色彩に協議前後で事業者配慮事項の割合に変化はないが、色彩についてはまちづくり委員会から事業者配慮事項11件に対し提案が行われ、10件について計画変更が行われた。また、植栽についても審議案件4件の事業者配慮事項に対し、まちづくり委員会から提案を行い、全て事業者に受け入れられ計画変更が行われている。つまり、事業者配慮事項についても協議を行ったことにより、より地域が考える色彩に近づけることができたといえる。

塀の意匠については土地の暫定利用によりフェンス等の簡易なものを使用する審議案件もあり、事業者配慮事項を持つ審議案件は20件にとどまっているが、意匠で配慮できない審議案件は色彩でまちづくり協定に配慮されることとなった。このようにいかにまちづくり協定に配慮するかを話し合うという意味でも協議の重要性があげられる。

塀以外の外構については設置数が4件増え、事業者配慮事項を計画内容に持つ審議案件が意匠、色彩共に4件増えた。この4件は、事業者の当初計画になかったもので、まちづくり委員会から提案し、協議を行うことにより、事業者の計画をまちづくり協定に配慮したものへと近づけることができたといえる。

(4) 考察

新在家南地区における計画協議の内容の分析を通し、次の視点から景観形成における計画協議の有効性が明らかになった。

① 事業者配慮事項に対する計画誘導による景観形成

新在家南地区において事業者は、計画段階からまちづくり協定に配慮していたが、その事業者配慮事項に対し、具体的な地域の考える意匠、色彩を伝え協議を行うことにより、より地域の考える色彩、意匠に近づけることができていた。このことは多様な素材、デザインを調和させることが必要な一般的な地域における景観形成において具体的、詳細なデザイン誘導を計画協議により行なうことができることを示すといえる。

② より良好な計画への誘導による景観形成

事業者の計画にはなかったことについてまちづくり委員会から提案を行い、協議を行うことにより、事業者の計画を全体的によりまちづくり協定に配慮したものへと近づけることができていた。

このように、より良好な景観形成を行うためには計画協議が重要な役割を果たすと考えられる。

③ 協働による景観形成

計画協議を行うことにより、常に関係者の意向を集約し、共通認識を持つことができ、そして、それぞれの立場において景観形成に対し協力することができる。多様な価値観、良好な景観に対する基準の多様性など、一般的な、人々が住み、働くまちにおける景観形成においては、良好な景観に対する共通認識を持つことが重要であり、そのような一般的な地域において景観形成を行うための共通認識の形成には、計画協議が重要な役割を果たすと考えられる。

3.4 計画協議の実効性について

景観形成における協議の実行性をみるために、計画協議の結果、計画変更を行った内容も含め最終的に決定した計画内容が、実際に行われているかどうか、現地踏査及びヒアリング等により調査を行った。

塀の意匠について協議内容通りに施工されなかった2件については、瓦をのせる和風のデザインが計画されていたが、異なる意匠となっていた。色彩について協議内容通りに施工されなかった1件については、

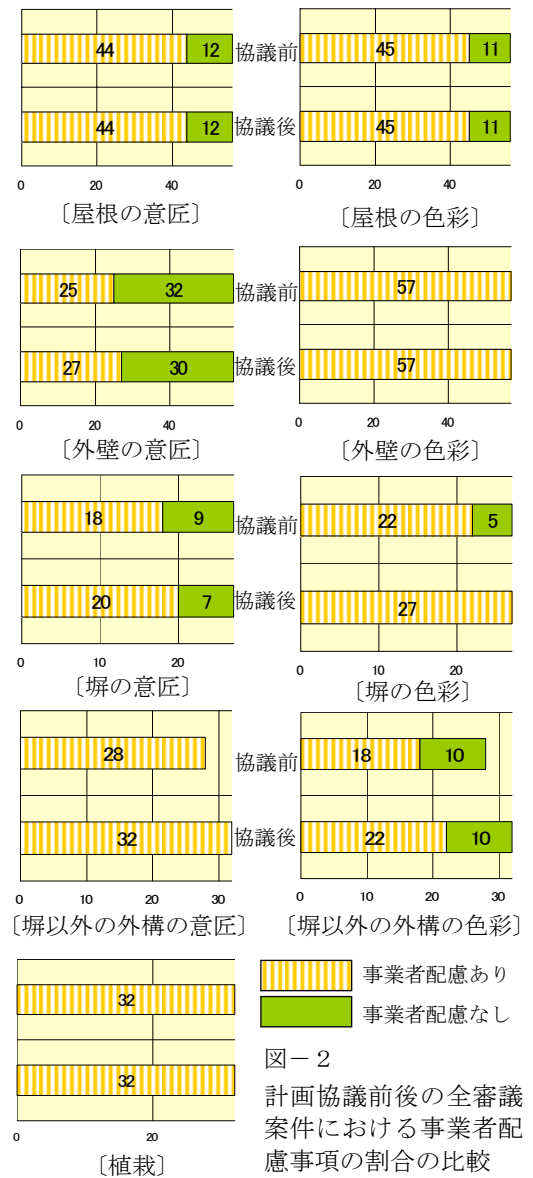


図-2 計画協議前後の全審議案件における事業者配慮事項の割合の比較

協議内容と全く異なる色彩となっていた。塀以外の外構の意匠について協議内容通りに施工されなかった4件については、ポーチ等の仕上げを協議通りに行なっていなかった。植栽について協議内容通りに施工されなかった5件については、植栽枘等の植栽スペース自体が設置されていない審議案件が4件、植栽枘は設置されているが樹木が植えられていないものが1件であった。

4) 考察

協議内容通りに施工されない審議案件もあるが、その割合は1割前後であり、法的拘束力のない協議であるにもかかわらず、ほぼ協議内容通りに施工されているといえ、計画協議の実効性が明らかとなった。

3.5 考察

新在家南地区における神戸市まちづくり協定に基づく計画協議の事例を通し、計画協議について調査、分析を行なった結果、下記の点について明らかにすることができた。

1) 事前協議を行なうための課題

神戸市まちづくり協定にもとづく事前届出制度について事例研究を行なった結果、新在家南地区における建築行為の事前届出は確実に運用されており、また、外壁の塗り替え工事という建築確認申請には届出の必要のない行為についても事前に計画協議が行なわれていた。しかし、事前届出及び計画協議は、行政における仕組みの確立が大きな役割を果たしており、また、建築確認申請の届出の必要のない行為についてはまちづくりに対する協力の意識によるものである。つまり、事前協議を行なうためには地域の日頃からのまちづくりに対する取り組み、行政との連携、協働が重要であるといえる。

2) 景観形成における計画協議の有効性

計画協議の有効性については、事業者配慮事項に対する計画誘導による景観形成、より良好な計画への誘導による景観形成、協働による景観形成という3つの視点からその有効性を明らかにすることができた。そしてこのようなデザイン、意匠の誘導については地区計画等の既存の都市計画手法で行なうことができない点であり、多様な素材、デザインを調和させることが必要な一般的な地域において、計画協議が景観形成においては重要な役割を果たすことが明らかになったといえる。

3) 景観形成における計画協議の実効性

法的拘束力のない協議内容であるにもかかわらず、新在家南地区では高い割合で、協議内容通りに建築行為が実施されていた。つまり、協議の段階で地域の目指す景観へと寄与する計画を誘導できていれば、協議内容通りに建築行為が行われ、地域の目指す景観に寄与する建築物ができあがるといえる。

4. まとめ：景観形成における計画協議の有効な手法について

－神戸市まちづくり条例に基づく計画協議手法－

神戸市まちづくり条例に基づく計画協議の事例として新在家南地区を取り上げ、景観形成における計画協議の有効性、実効性について明らかにすることができた。しかし、それらは神戸市による事前届出システムの確立、運用があることにより、事業者が計画変更できる段階で地域との協議を行なうことができるという点が大きい。地域住民が地域内の建築行為を事前に把握することは自治会等への工事の挨拶等の段階では把握することができても、計画が変更可能な段階で把握することは一般的には難しく、行政の協力が重要であるといえる。

そして、自分たちが考え、作成したまちづくり構想に基づき協定運用に継続的に取り組んできた地域住民や計画協議の結果に対し柔軟に対応する事業者の姿勢等も計画協議を有効性、実効性のあるものにするためには重要な要素であるといえる。つまり、計画協議も含めた日頃からのまちづくりに取り組み、啓発活動も計画協議を有効性、実効性のあるものにする要素なのである。

景観形成における計画協議の実効性、有効性について明らかにすることができたが、他地区で景観形成において計画協議を行なう場合には、計画協議のみを導入するのではなく、地域住民における景観形成の基準となる一定のガイドラインの作成とそれらに対する地域内でのコンセンサスの形成、周知活動、そして地域住民が建築行為に関する情報を事前に把握することができるような行政との連携の仕組みをいかにつくるかが大きな課題となると考えられる。

【補注】

- 1) 新築、増築、改築、移転、建築物の用途の変更、工作物の建設、土地の区画形質の変更
- 2) 外構工事のみや外構の既設利用など審議案件ごとに条件が異なるため、各項目の全数が異なる。
- 3) 塀以外の外構としては、主にポーチやアプローチ部分へのタイル貼りが施工されている。