



景観行政における景観ガイドラインの実態と役割に関する研究

栗山, 尚子
三輪, 康一

(Citation)

都市計画論文集, 49(3):741-746

(Issue Date)

2014

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(Rights)

本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90003101>



90. 景観行政における景観ガイドラインの実態と役割に関する研究

Study on the present use and the role of the landscape guidelines in the landscape administration

栗山尚子*・三輪康一*
Naoko Kuriyama*, Koichi Miwa*

The purpose of this study is to set the role of the landscape guidelines as a tool of maintaining the local landscape smoothly. This study shows the tendency of the guidelines on the basis of the analysis on 209 guidelines of 146 municipalities and the factors of the better use of them by an interview survey. We suggested two types of the guidelines: the handbook on the Landscape Plan, or the proposal or idea book on the management of the local landscape in the local manner. Moreover, we indicated the framework of the landscape administration, landscape resources, community landscape planning, and the process of making the guidelines as four factors of the better use of them.

Keywords: landscape guidelines, landscape administration, role and use of the guidelines
景観ガイドライン、景観行政、役割・運用

1. 研究の背景と目的

日本の景観は、高度経済成長期に開発が優先され、地域特有の街並みが失われていった。街並み保全の動きにおいて、伝統的建造物群保存地区指定等の歴史的な街並み景観保全から、一般的な市街地の景観の育成へと関心が移行していき、1978年に制定された神戸市都市景観条例を契機に、各自治体の自主条例による景観行政が全国的に広まったのち、2004年の景観法の施行により、各自治体が景観法に基づく景観計画や良好な景観形成のための行為の制限に関する事項を定め、景観の目標像の実現することが可能となった。各自治体の自主条例により景観行政を進めていた時期では、景観に関する基本計画を策定し、景観ガイドラインは景観形成の具体的な指針を示すという役割であった。景観ガイドラインは、景観への意識の高まりに伴い各地で策定されてきたが、景観法施行後に景観行政を実施し始めた自治体の景観ガイドラインは、景観計画や条例の内容を具体的に説明し解説するという役割を有しているのではないかと推測できる。また、景観ガイドラインという景観法上で規定されていないものであるからこそ、各自治体の景観形成の指針の実行時の具体的な対応を示すことで、市民や事業者等が景観形成に寄与する方法を選択できるように誘導する役割も持つのではないかと考えられる。

以上の背景をふまえ、本研究⁽¹⁾では全国の行政等が発行する景観ガイドラインを調査・分類し、景観ガイドラインの実態の全国的な傾向と役割を明らかにすると共に、選出した景観ガイドラインの内容と運用実態を把握し、ガイドラインの実効性につながる事項を示すことを目的とする。

景観ガイドラインに関する研究を整理する。堀崎ら⁽²⁾は、山下公園・日本大通周辺地区におけるデザインガイドラインの変遷と運用の分析を通して、ガイドラインの持つ法的

に弱い限界を、地区計画や建築協定等の他の手法で補い、ガイドラインの持つ柔軟な方針によって地区の熟度を高め、徐々に他の手法に引き渡していくことをガイドラインの果たす役割と述べている。また、浦口⁽³⁾は、コンサルタントとしての実務経験をふまえ、景観ガイドラインを①基準タイプ（既成市街地でのガイドライン）、②事業ルールタイプ（新市街地でのガイドライン）、③ノウハウタイプ（デザインのヒントや考え方）、④教養タイプ（景観の考え方のPR）の4つに分類し、特に①事業タイプの景観ガイドラインについて、地区限定の景観ガイドラインは、まちづくりとの連携がなければ景観ガイドラインがほぼ機能しないことと、対象限定の景観ガイドラインは事前協議のために最低基準と町並み形成ガイドの2つの論点を示していると指摘している。以上のように景観ガイドラインに関する研究は、特定の景観ガイドラインに着目した研究や実務経験をふまえた考察がなされているが、景観ガイドラインの内容や実態を網羅的に把握した研究は十分になされていない。本研究の独自性は、国・都道府県・市区町村の景観ガイドラインを網羅的に分析し、景観ガイドラインの全国的な実態を把握するとともに、選出したガイドラインについても実態を把握した点である。

本研究の構成と方法を記す。第1章で研究の背景と目的を述べ、第2章で、自治体のホームページで確認できる国・都道府県・市区町村の景観ガイドラインを選出し、ガイドラインの策定数の推移、ガイドラインの対象者、目的等について把握し、景観ガイドラインの実態の全国的な傾向と役割を明らかにする。第3章では、景観ガイドラインの策定目的で分類したガイドラインから事例を選出し、ガイドラインの構成と策定目的の対応を確認した上で、ガイドラインを策定した行政等へのヒアリング調査を実施し、景観

*正会員 神戸大学大学院工学研究科建築学専攻（Kobe University）

ガイドラインの実効性につながる事項を設定し、考察する。
第4章では、2章、3章で得た分析結果を整理し、今後の研究の展開を述べ、結論とする。

2. 景観ガイドラインの実態に関する全国的な傾向

2. 1 分析対象の選出と景観ガイドラインの構成

景観ガイドライン（以下、ガイドライン）は各自治体で位置づけや様式は様々で、策定は任意であることから、ガイドラインの情報を集約したデータベースは存在しない。本研究ではガイドラインを“自治体において「景観ガイドライン」として公開されているもの”とし、国土交通省及び全国の地方自治体のホームページを調査した結果、146団体・209のガイドラインを分析対象として選出した⁽²⁾（表一1）。ガイドラインの目次の読み取りから、ガイドラインは主に以下の7項目で構成されていることを把握した。

- (i) 景観の理念
- (ii) 位置づけ及び、関連計画・施策との関係
- (iii) 景観の基本目標（将来像）や基本方針
- (iv) 景観特性の把握 (v) 景観形成に関わる行為指針
- (vi) 景観形成を進めるための体制や方法 (vii) 届出制度

2. 2 分析対象の分類

自治体規模、策定期間、ガイドラインの目的、ガイドラインの対象エリア、対象物に着目して分析することにより、ガイドラインの実態を明らかにする。ガイドラインの内容を確認した結果、以下のように分類項目を設定することができた。

○自治体規模による分類

国・都道府県・市区町村に分類する。市区町村は、景観行政団体に移行できる中核都市の人口30万人を起点に、大規模を人口30万人以上、中規模を人口10万人以上、小規模を人口10万人未満と設定し、分類する。

○策定期間による分類

景観法施行前と、法施行の2004年を起点として、5年区切りで時期の分類を設定する。

第一期…2003年以前に策定。

第二期…2004年以降2008年以前に策定。

第三期…2009年以降に策定。

○ガイドラインの目的による分類

ガイドラインの目的を以下のように設定し、分類する。

目的Ⅰ…景観計画や景観条例の解説が目的。

目的Ⅱ…自主ルールによる景観誘導が目的。

目的Ⅲ…Ⅰ及びⅡが目的。

目的Ⅳ…景観計画策定の準備が目的。

目的Ⅴ…その他（目的Ⅰ～Ⅳに該当しない）。

○ガイドラインの対象エリアによる分類

ガイドラインが対象とするエリアを、全体（ガイドライン発行自治体の全域）と部分（ガイドライン発行自治体内の一部の地域）と設定し、分類する。

○ガイドラインの対象物による分類

建築物等（建築物、工作物、地形の変更等の建築に関するもの）、公共物（公共施設等行政がその設置を担うもの）、広告物（看板や屋外広告物）を基本とし、その組合せによ

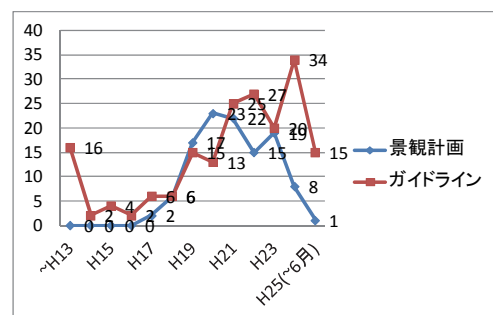
り建築物等、建築物等+広告物、建築物等+公共物+広告物、建築物等+公共物、公共物、広告物、公共物+広告物、その他の8つの分類を設定した。

表一1. 分析対象の景観ガイドラインの数と
ガイドライン策定自治体

■国（9個のガイドライン）
■都道府県（26都道府県、34個のガイドライン）
北海道(1) 青森県(1) 秋田県(1) 東京都(2) 茨城県(1) 富山県(1) 石川県(1) 福井県(2) 山梨県(1) 長野県(2) 岐阜県(1) 静岡県(2) 三重県(2) 京都府(1) 兵庫県(1) 大阪府(2) 奈良県(1) 和歌山県(2) 滋賀県(1) 島根県(1) 山口県(1) 徳島県(1) 香川県(1) 愛媛県(1) 鹿児島県(2) 沖縄県(1)
■市区町村（119市区町村、166個のガイドライン）
北海道札幌市(2) 千歳市*(1) 倶知安町*(1) 旭川市(2) 青森県弘前市(1)、岩手県盛岡市(2)、秋田県秋田市(1)、福島県喜多方市(2) 東京都新宿区(2) 文京区(3) 墨田区(1) 江東区(1) 品川区(1) 世田谷区(2) 杉並区(1) 荒川区(3) 板橋区(2) 練馬区(1) 江戸川区(2) 八王子市(1) 府中市(4) 町田市(2) 稲城市*(1) 渋谷区(1) 青梅市*(2)、千葉県松戸市(2) 流山(1)、神奈川県横浜市(1) 川崎市(3) 相模原市(4) 平塚市(2) 藤沢市(1) 逗子市(3) 大和市(1) 大磯町(1) 箱根町(1)、栃木県宇都宮市(1) 日光市(1) 那須塩原市(1) 高根沢町(1)、茨城県土浦市(2) ひたちなか市*(1) 阿見町*(1)、群馬県高崎市(1) 高山村(1) 板倉町(1)、埼玉県さいたま市(2) 川口市(1) 所沢市(1) 戸田市(3) 八潮市(1) 三郷市(1) 新潟県新潟市(1) 村上市(1) 上越市(1)、富山県高岡市(1)、石川県金沢市(1)、福井県福井市(1) 敦賀市(1) 坂井市(1)、山梨県北杜市(2)、長野県長野市(2)、岐阜県岐阜市(1) 土岐市(1) 各務原市(1)、静岡県静岡市(2) 三島市(1) 富士市(1)、愛知県半田市(1) 常滑市(1) みよし市(1) 三重県松阪市(2) 鈴鹿市(1) 伊賀市(1)、京都府京都市(1) 宇治市(1) 長岡京市(1)、兵庫県神戸市(2) 姫路市(1) 尼崎市(1) 西宮市(1) 芦屋市*(1) 豊岡市(1)、大阪府堺市(2) 岸和田市(2) 豊中市(2) 吹田市(2) 泉佐野市(1)、奈良県橿原市(1)、和歌山県和歌山市(3)、滋賀県大津市(1) 野洲市(1) 東近江市(1) 鳥取県鳥取市(1)、広島県呉市(1)、山口県山口市(1) 下松市(1) 岩国市(1) 周南市(2) 香川県高松市(1) 宇多津町(1)、愛媛県八幡浜市(1) 砥部町(1)、高知県高知市(2) 福岡県久留米市(1) 大野城市*(1) 古賀市*(1)、佐賀県小城市(1)、大分県大分市(1) 別府市(1) 中津市(1) 宇佐市(1)、宮崎県宮崎市(3) 日向市(2)、鹿児島県薩摩川内市(2)、沖縄県那覇市(1) 石垣市(1) うるま市(1) 宜野座村(1)
※県、市区町村のあとのカッコ内の数字は、景観ガイドラインの数。自治体名に*を記した自治体は、景観行政団体ではないことを示す。

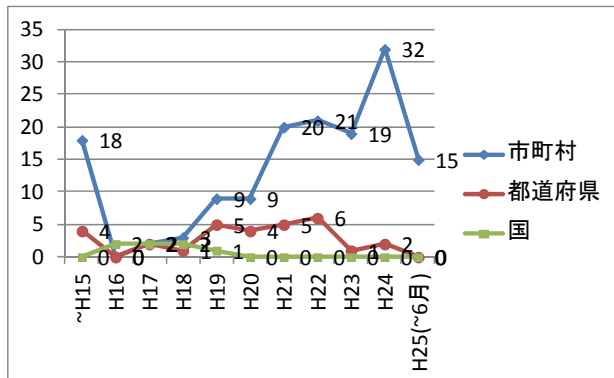
2. 3 分類結果にみる景観ガイドラインの実態

分析対象の146の自治体のうち、136団体が景観行政団体であり、景観意識の高い自治体でガイドラインが策定されていると考えられる（表一1）。景観計画とガイドラインの策定数を比較すると（図一1）、平成16年の景観法施行後の景観計画の策定の増加と共に、ガイドラインも増加の傾向が読みとれる。平成20年をピークに景観計画の策定は落ち着くが、ガイドラインの策定は増加傾向である。



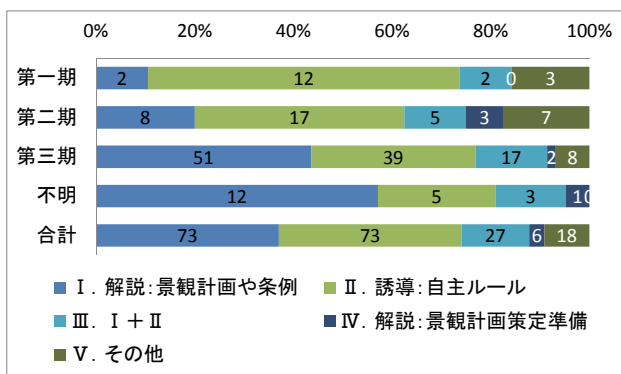
図一1. 景観計画とガイドラインの策定数の推移

自治体規模別のガイドラインの策定数の推移を示す（図－2）。法施行直後の平成16～19年にかけては国によるガイドラインの発行がみられ、都道府県は平成22年まではガイドラインの策定は増加傾向がみられる。平成24年は市区町村による策定が急増しており、現在は主に市区町村によるガイドライン発行の傾向が進んでいることがよみとれる。以上より、ガイドラインの策定主体が国・都道府県から市区町村へと移行しているといえる。



図－2. 自治体規模別のガイドラインの策定数推移

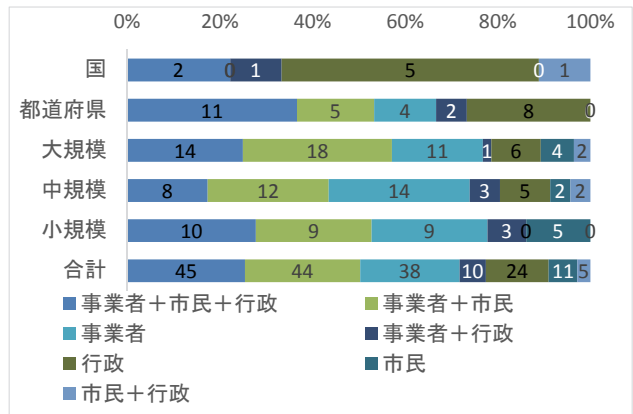
策定期別のガイドラインの目的を示す（図－3）。第一期は、目的Ⅱ（自主ルールによる景観誘導が目的）の割合が多く、第三期に進むにつれ、目的Ⅰ（景観計画や景観条例の解説が目的）が増加傾向であり、景観法の施行を契機にガイドラインの目的の変化が読み取れる。またわずかではあるが、景観計画を策定する前の試行を景観ガイドラインと位置づけている事例（目的Ⅳ）も存在している。



図－3. 策定期別の景観ガイドラインの目的

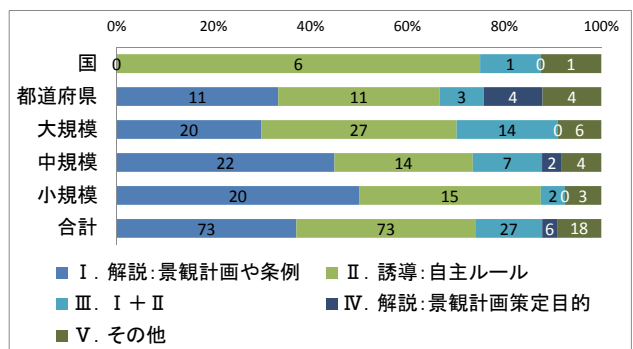
自治体規模別にガイドラインの対象者を分析する（図－4）。事業者^③を含んだ対象者が約80%を占めており、ガイドラインは主に事業者を対象としていることが読み取れる。国や都道府県を含む広域の自治体では主に行政を対象にしたガイドラインを発行し、市区町村では市民^③のみを対象にしたガイドラインがみられることから、市区町村は市民を対象としてガイドラインを策定している傾向が読み取ることができる。図－2で、国、都道府県、市区町村という

ように、策定主体が時期の経過につれ移行していたことを考慮すると、広域自治体では行政を対象としたガイドラインを早期に発行し、景観行政として景観形成を先導するために活用されていると考えられる。



図－4. 自治体規模別のガイドライン対象者

自治体規模別のガイドラインの目的を示す（図－5）。合計では目的Ⅰと目的Ⅱが同数みられ、主要な2つである。よって景観ガイドラインは、目的Ⅰに応じた、景観計画や条例の内容を解説し、景観形成基準の内容の理解を促す役割と、目的Ⅱに応じた、景観形成基準を満たした具体的な事例や対応を示すことにより、景観形成に関して市民や事業者などが景観形成手法を選択できるように誘導する役割の2つがあると考えられる。また、自治体の規模が小規模になるにつれ、目的Ⅰの割合が増加傾向である。都道府県のガイドラインは広域を対象とするため、県下の全ての景観特性に配慮した具体的な内容を示すことが難しいと考えられる。そして、都道府県の景観ガイドラインは、県下の景観計画や条例を策定していない市区町村の景観形成を補助する役割を持つと考えられる。



図－5. 自治体規模別の景観ガイドラインの目的

対象エリア別のガイドラインの目的を示す（図－6）。図－6では、ガイドラインが対象としているエリアが自治体全域でなく、地区を限定するものになると、目的Ⅱ（自主ルールによる景観誘導が目的）の割合が高くなっている。部分には、自治体が積極的に景観形成を図る地区と指定さ

れた景観形成重点地区や駅周辺等の市の拠点エリア等を含んでいる。景観ガイドラインで扱うエリアが狭くなることにより、目的Ⅱに応じた、地域の景観特性や景観形成基準に即した具体的な対応を記述しやすくなると考えられる。

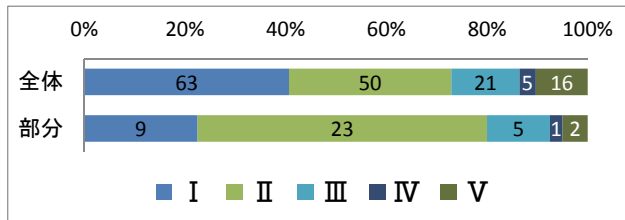


図-6. 対象エリア別のガイドラインの目的

景観ガイドラインの対象物は、建築物等が約35%を占めている（図-7）。その他の項目が、45事例（約22%）あり、その内容は、植栽、照明、眺望景観など、扱う対象を設定しているものもあれば、基本方針のみを示しているものも存在する。以上のように多種多様な景観ガイドラインが策定されていることが確認できる。

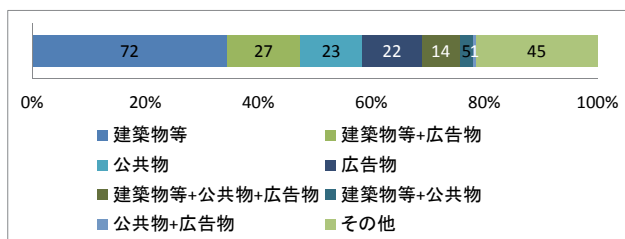


図-7. 景観ガイドラインの対象物

建築物等を含むガイドラインの中には、色彩に関するガイドラインや届出制度に関する内容を含むガイドラインがある。色彩に関するガイドラインは、分析対象である209事例中51事例（約24%）、届出制度に関する内容を含むガイドラインは、40事例（約19%）を占めている。色彩基準の説明のためや、届出制度の詳細の説明のために、ガイドラインが運用される事例が2割前後で存在することが確認できた。

以上より、ガイドラインの全国的な実態を把握した結果、景観ガイドラインの役割は、策定目的Ⅰに応じた景観計画や条例の内容を解説し、景観形成基準の内容の理解を促す役割と、目的Ⅱに応じた景観形成基準を満たした具体的な事例や対応を示すことにより、景観形成に関して市民や事業者などが景観形成手法を選択できるように誘導する役割の2つが主であることが確認できた。

3. 景観ガイドラインの運用実態と実効性に関する考察

3.1 分析方法

本章では、事例を選出して、3.2のガイドラインの構成と策定目的との対応についての分析と、3.3のガイドラインの策定主体へのヒアリング調査データの分析を通して、

ガイドラインの内容と運用実態について考察し、ガイドラインの実効性につながる事項を提示することを目的とする。なお、本研究における景観ガイドラインの実効性とは、「ガイドラインが目的に沿って活用されることで、景観行政の目標達成に寄与すること」と定義する。

2章の分析を通して、策定主体や策定目的によってガイドラインの傾向の違いが特にみられたことから、策定主体と策定目的によりガイドラインの構成や実態が異なると仮定し、ヒアリング対象を選定することにする。第2章での分析対象ガイドラインから目的の記載がないものを除いた合計197個のガイドラインについて、目的と策定主体別に分類した（表-2）。

表-2. ガイドライン策定主体と目的による数の分布

	目的Ⅰ	目的Ⅱ	目的Ⅲ	目的Ⅳ	目的Ⅴ
行政	72	69	27	6	29
地域等	1	4	-	-	1

目的Ⅰ～Ⅲに分類された事例に着目し、目的Ⅰ・Ⅱ・Ⅲから1事例ずつは必ず選出する、策定目的と景観ガイドラインの構成との対応が傾向として現れている、ガイドラインの対象物のバリエーションを示す、ヒアリングの実施が可能であるという観点で、複数の自治体にまたがる景観に着目した目的Ⅰの天橋立周辺地域景観まちづくり計画景観形成ガイドライン（以後、“天橋立”と記す）、公共物を対象とした目的Ⅱの三重県公共事業等景観形成ガイドライン（案）（以後、“三重県”と記す）、目的Ⅲの堺市景観形成ガイドライン（大規模建築物等）（以後“堺市”と記す）という行政が発行している3つのガイドラインと、地域が発行している目的Ⅱの神戸市旧居留地広告物ガイドライン（以後“神戸市”と記す）の計4つをヒアリング調査の対象ガイドラインとして選定した（表-3）。ヒアリング調査の主な質問項目は、ガイドライン策定の経緯、景観施策の中でのガイドラインの位置づけ、運用方法と実績等である。

表-3. 事例分析対象とヒアリング先・日時

	目的Ⅰ（解説）	目的Ⅱ（誘導）	目的Ⅲ（Ⅰ+Ⅱ）
行政	天橋立周辺地域景観まちづくり計画景観形成ガイドライン 京都府 2013/12/9	三重県公共事業等景観形成ガイドライン（案） 三重県 2013/12/6	堺市景観形成ガイドライン（大規模建築物等） 堺市 2013/12/4
地域	—	神戸市旧居留地広告物ガイドライン 神戸市 2013/11/20 コンサルタント 2013/12/9	—

3.2 景観ガイドラインの構成に関する考察

ガイドラインは、表-4に示すⅰ～ⅷの項目が含まれている傾向がある。選出した4つのガイドラインの内容を整理し、その構成との対応関係を示す（表-4）。“天橋立”と“堺市”は、項目ⅲ～ⅷの内容で表現される具体的な景観形成指針について重点的に記載されているのに対して、“三重県”と“神戸市”は、具体的な景観形成指針（項目ⅲ～ⅷ）の記載は重点的ではない。景観計画や条例等の内容の解説

をするためという目的Ⅰの事例として選定した“天橋立”は、基本的な景観形成の考え方（項目ⅰ～ⅲ）と具体的な景観形成指針（項目ⅳ～ⅴ）の両方を含み、解説という目的とガイドラインの構成が合致していることが読み取れる。同様に、目的Ⅱ（自主ルールにより景観誘導のため）の事例として選定した“三重県”と“神戸市”の2事例についても、自主ルールによる景観誘導のために、基本的な景観形成の考え方（項目ⅰ～ⅲ）の記述を重視しており、目的と構成が合致している傾向がみられる。“堺市”は目的Ⅲであり、目的Ⅰと目的Ⅱの両方の策定目的を持つが、内容は目的Ⅰ（解説）を重視しており、目的Ⅰの事例である“天橋立”と類似した構成がみられる。以上より、景観ガイドラインの策定目的とガイドラインの構成には対応関係があるという傾向を確認した。

表－4. 各ガイドラインの構成項目

		天橋立*	三重県*	堺市*	神戸市*
基本的な景観形成の考え方	ⅰ 景観の理念				○
	ⅱ 位置づけ及び、関連計画・施策との関係	○	○	○	○
	ⅲ 景観の基本目標（将来像）や基本方針	○	○	○	○
具体的な景観形成指針	ⅳ 景観特性の把握	○		○	
	ⅴ 景観形成に関わる行為指針	○	○	○	○
	ⅵ 景観形成を進めるための体制や方法			○	
	ⅶ 届出制度について	○		○	
○：ガイドラインに含まれている内容。 天橋立*：天橋立周辺地域景観まちづくり計画景観形成ガイドライン 三重県*：三重県公共事業等景観形成ガイドライン（案） 堺市*：堺市景観形成ガイドライン（大規模建築物等） 神戸市*：神戸市旧居留地広告物ガイドライン					

3. 3 景観ガイドラインの運用実態に関する考察

各ガイドラインの景観行政上の位置づけ等を把握し、景観ガイドラインの運用実態を考察するために、ヒアリング調査を実施した。ヒアリングの結果の要約を表－5に記す。

“天橋立”は、京都府と宮津市の2つの景観行政団体が1つのガイドラインを運用している。内容は、天橋立周辺市域景観まちづくり計画の概要、届出の手続き、景観形成の目標と基準のガイドライン（解説）、色彩や植栽計画等の参考資料で構成されている。「天橋立周辺地域景観まちづくり計画」という特徴的な景観資源に着目して策定された景観計画の解説書であり、京都府内の他市町村のモデルケースとなることを目的として、ガイドラインが位置づけられている。景観計画とガイドラインを1組として活用することが想定されている。計画及びガイドラインの検討段階で、地域団体参加のワークショップを実施し、地域団体との連携をはかっている。ガイドラインは、届出による協議の際に事業者と行政の両方に活用されている。

“三重県”は、2008年策定の三重県景観計画において、公共事業における景観形成が基本方針の1つに定められている。景観法施行以前の1990年に策定された「三重県公共施設景観形成指針」を改訂せず、ガイドラインの運用の仕組みとともに新たなガイドラインを検討したとのことである。ガイドラインの目的等を示した基本的事項と、道路・橋梁・河川等の要素別に公共事業等を実施する際の良好な景観形成に向けての配慮すべき景観形成指針によって構成されている。よって本ガイドラインは、景観計画の解説書という位置づけよりも、景観計画上での公共事業の重要性に基づいて策定され、県が定めた自主的ルールを記載し、景観誘導をはかるという位置づけである。三重県庁が行う公共事業では本ガイドラインが活用されるが、三重県下の市町村が行う公共事業では、本ガイドラインの使用は市町村の判断に委ねられている。

表－5 ヒアリング結果の要約

ガイドラインの対象	目的	景観行政の目標	景観行政施策	ガイドラインの位置づけ	運用実績	成果獲得の要因				
						運用体制	景観資源	まちづくり	策定経緯	その他
天橋立周辺地域景観まちづくり計画景観形成ガイドライン（目的Ⅰ）	事業者＋市民＋行政、建築物等	Ⅰ：解説	・市町村レベルでの景観形成 ・地域への景観まちづくり活動の支援	・景観計画の解説書 ・市町村が景観計画策定する際のモデル	・届出・協議の際に活用 ・地域の景観の意識は高い ・宮津市が景観行政団体に移行	【行政→事業者】 △2つの自治体が各々運用 ○届出時に活用	○天橋立自然景観眺望景観	○地域団体の持続的な活動	○策定段階での地域に対する働きかけ（ワークショップ等）	-
三重県公共事業等景観形成ガイドライン（案）（目的Ⅱ）	行政、公共物	Ⅱ：誘導	・広域的な景観形成 ・市町村レベルでの景観形成	・公共事業の自主ルールによる先導的な景観形成 ・各市町村の景観意識向上	・運用システムの試行中 ・試行段階においては配慮した設計 ・他の市町村の活用は図りづらい	【行政→行政】 ○行政内で運用	-	-	△三重県内での作成	○運用システムの工夫
堺市景観形成ガイドライン（大規模建築物等）（目的Ⅲ）	事業者＋市民＋行政、建築物等＋広告物	Ⅲ：解説＋誘導	・市景観の底上げ ・重点的に景観形成をはかる地域でのガイドラインの作成 ・コミュニティレベルでの自主的なまちづくり活動	・まちづくり活動の支援 ・景観地区でのガイドライン作成 ・景観意識の向上	・景観計画の解説と質を高めるためのヒントを示す（解説に重点を置く） ・景観意識の向上	・届出でチェックシートの活用による景観配慮の確認 ・配慮されていない例も多い	-	-	○ガイドラインの前身の存在	-
神戸市旧居留地広告物ガイドライン（目的Ⅱ）	対象者は明示せず。広告物	Ⅱ：誘導	・地域の骨格形成 ・重点地区での景観形成 ・市民による景観まちづくりの推進	・地域内のルール ・地域内で価値観を同じにするもの	・完全に地域団体が運用 ・8割以上の事例が地域の協議会に提出	【地域団体→事業者】 ○運用主体と対象者が同じ立場	○旧居留地近代建築物群街並み	○地域団体と行政による持続的な活動	○地域団体が作成 ○ガイドラインの前身の存在	○行政と地域の連携

“堺市”は、1994年に策定された「大規模建築物等デザインマニュアル」を、景観法の施行を契機に、更新したものである。目的、景観形成の心得とガイドラインの活用方法、景観マップ、建築物・工作物・屋外広告物の景観形成基準の解説、届出制度の解説で構成される。本ガイドラインは、堺市景観色彩ガイドラインとの並行利用を想定としており、景観計画に基づく景観形成基準の解説とデザインの質を高めるための技法を示したものと位置づけられている。届出・協議の際に、景観ガイドラインを用いて事業者と行政の間の見解の整合をはかるために活用されている。

“神戸市”は、地域団体が主体となって策定されたガイドラインである。阪神大震災後に復興まちづくりの方法を記した「都心（まち）づくりガイドライン」が、1995年4月に策定された。復興がすすむにつれ、風格と賑わいのある旧居留地を演出する観点から神戸市旧居留地屋外広告物ガイドラインが策定され、2013年にその内容が改訂された。内容は、広告物設置の基本的な姿勢や視点、広告物の種類別ガイドライン、広告物掲出のルール、都心（まち）づくりの基準で構成されている。本ガイドラインは、地域団体による策定・運用であるため、行政の立場では“提案書”という位置づけである。景観計画上で“調和のとれたもの”と記載されているものを、本ガイドラインで具体的な事例を示し、補完するという役割を担っている。行政は、助成金や専門家の派遣やガイドラインの周知等、ハード面とソフト面の両方の支援をしている。運用は、地元協議会で広告物の掲出について事前協議をおこなっており、その際のルールブックの役割をはたしている。また事業者は広告物の掲出の際に、行政での景観計画に基づいた確認と地元協議会でのガイドラインによる確認の2回のチェックを受けるようになっている。

3. 4 景観ガイドラインの実効性に関する考察

本研究の4事例の分析から、ガイドラインの実効性につながる事項として、運用体制、景観資源、まちづくり、策定経緯の4点と設定し、考察する。

(1) 運用体制：ガイドラインの策定目的・位置づけに応じた運用体制であること。

目的Ⅰ・Ⅲである“天橋立”と“堺市”は、行政から事業者に対して景観計画の内容を解説するという位置づけのガイドラインで、景観計画に基づく届出制度との連携による運用が為されている。目的Ⅱである“三重県”は公共物を対象とした行政内でのガイドライン、“神戸市”は地域住民から事業者に向けるガイドラインであり、その運用実績は、対象物と対象者によって異なっている。

(2) 景観資源：共感しやすい景観資源を位置づけること。共感が得られやすい景観資源を位置づけることで明確な景観形成の目標が定まり、より円滑な景観形成へつながりやすいと考えられる。

(3) まちづくり：持続的なまちづくり活動があること。景観形成にあたり、地域内のまちづくりや価値観の共有が

出来る必要がある。“天橋立”と“神戸市”は、地域団体の持続的な活動があり、景観行政の目標達成をサポートする大きな要因と考えられる。

(4) 策定経緯：策定後を見据えたガイドラインの策定経緯がとられたこと。

ガイドラインの利用は任意であり、対象者にその存在と意義を根付かせることが重要である。対象者や地域を策定過程から関わってもらうことで、ガイドライン内容の周知と共に景観意識への働きかけにも繋がると考えられる。

4. まとめ

146団体209のガイドラインの分析を通して、ガイドラインは景観法の施行により増加傾向であること、ガイドラインの策定目的は、景観計画や条例の解説という目的と自主的なルールによる景観誘導のためという2つの目的が主流であること、ガイドラインの対象者については、市区町村が策定主体の場合、市民へ向けたガイドラインという傾向がみられること、ガイドラインの対象物については、建築物等、公共物、広告物が約8割を占めるが、植栽・照明等を対象とするガイドラインも存在しており、対象物に自由度があることを確認できた。またヒアリング調査による4事例に関する分析から、ガイドラインの実効性につながる事項として、運用体制、景観資源、まちづくり、策定経緯の4項目を設定し、考察を行なった。

本研究では、全国的な景観ガイドラインの傾向を把握することができたが、4つの事例についてその運用実態の概要を把握した状態である。今後は、目的Ⅱ（自主的なルールによる景観誘導）のガイドライン、もしくは目的Ⅲの中で目的Ⅱを重視したガイドラインに着目して、景観ガイドラインの実効性を高めるためのガイドラインのあり方について、事例研究を蓄積していくことが課題であると考えている。

【補注】

(1) 本論文は、2014年度（平成26年度）日本建築学会近畿支部研究報告会（査読なし）へ投稿した論文に加筆したものである。

(2) 国土交通省及び全国の都道府県と市区町村を含む自治体の計1743団体を第1段階の調査対象とした。調査対象の自治体のホームページの検索フォームで、「景観」「ガイドライン」をキーワードにして検索を行い、ガイドラインの本文がpdfファイルで確認できるものを分析対象とした。その結果、146団体の景観ガイドラインを本研究の分析対象として選出した。

(3) 本研究では、事業者は景観形成との関係がある建築や造園等の専門的な知識を有し、クライアントの希望を実現させる専門家であり、市民はクライアントとなりうる人で、必ずしも建築や造園の専門的な知識を有しているとは限らない立場と設定した。

【参考文献】

- 1) 堀崎真一・北沢猛・西村幸夫（2001年）、「山下公園・日本大通周辺地区におけるデザインガイドラインの変遷と運用に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、36、pp.193-198
- 2) 浦口醇二（1995年）、「景観ガイドライン：「形態ガイド」から「プロセスガイド」へ」、日本都市計画学会、都市計画44(3)、pp.61-64