

地域の個性ある街並みの創出に向けた景観計画策定に関する一考察 — 既往景観形成基準の検証および敦賀市舟溜まり地区におけるケーススタディを通して —

高橋 梢*・内村 雄二**

A study on decision of townscape planning for creation of townscape in region with individuality

Kozue TAKAHASHI *・Yuji UCHIMURA **

We classify the process and the mechanism of the planning to create the townscape with individuality.

In the process of the townscape planning decision, it is important to creation of peculiar motif, sharing of image of the future by visualization, role that facilitator cooperated.

It is important that the image of the future by creating of a peculiar townscape motif and the record score making and the role sharing that the facilitator cooperated and effectiveness is improved, a standard making that reflects resident's agreement enough and enhancement of support environment like location done by another system and subsidy promotion, etc.

Keywords: Peculiarity in region, Resident autonomous, A standard to promote townscape, Inducement on endogenous

1. 研究の背景と目的

景観法が施行されてから、景観に関する条例や協定において、多くの自治体で景観法への移行の動きが活発になっている。今日各地域の自主性に委ねられている景観計画は、法令に基づく実効性の高さを担保することはもちろんであるが、地域の個性ある景観を向上するための能動的な役割を果たすことが期待されている^{注1)}。

景観計画に関する研究には、全国の景観計画の構成や運用実態を分析した研究^{2) 3)}や、特に景観形成基準の設定状況を調査分析した研究⁴⁾があり、地域景観の特徴に基づく様々な工夫や、運用について報告されている。しかし、計画の実効性への期待や運用を重視することから、景観形成基準には色彩等の数値的基準の採用が多く見られる。さらなる良好な景観づくりに向けては、全国的にほぼ共通に見られる数値的基準等の規制によって景観整備を図るだけでなく、住民主体の景観形成を通して、いかに地域の個性や独自性をつくっていくかが重要な課題となっている。歴史的な町並みや特異な地域においては、住民参加による景観形成制度の過程を明らかにした岐阜県古川町の事例⁵⁾等、これまで多くの報告が見られるが、伝統的建築物の保全と継承の手法にとどまらず、住民の記憶や生活が作り出してきた事象を地域独自の項目によって景観形成へと展開する、具体的なデザイン基準のあり方が課題として残っている。特に、特定の建築形態を持

* 福井工業大学大学院工学研究科博士後期課程2年

** 福井工業大学工学部 教授

たない一般的な市街地では、街並みの明確な目標像が見出しにくいとともに、住民間の意識の差異が生じやすく合意形成の難易度も高いといえ、その取り組みの必要性が高まっている。

そこで本考察では、地域固有の景観づくりといった視点から、まず既往の景観条例や景観計画の景観形成基準項目を調査分析し、特に工夫の見られる項目を抽出したうえで、その内容や活用経緯、課題等を検証する。さらに筆者らが行政側の依頼により専門家として関わった、景観形成推進計画の策定におけるまちづくりワークショップ（以後WSと表記）の事例から、実践的な分析を行う。これら2つの検証を通して、景観計画が個性ある街並み創出の有効な手段となり得るためのプロセスや仕組みを析出し、今後の計画策定のあり方を考察することを目的とする。

2. 研究方法

2-1. 既往の景観計画の調査対象と方法

まず、景観計画における自治体の独自性ある取り組みの検証を行うため、(財)都市づくりパブリックセンターが調査した景観に関する条例を制定している市町村において、平成20年度末までに策定された202件の景観計画（内、景観法に基づく景観計画は127件）を調査対象とした。このうち景観形成基準に見られる地域固有の項目について、12自治体の景観形成基準の項目を抽出し、策定までの経緯や合意形成のあり方などについて郵送によるアンケート調査を行い、11の自治体から回答があった（2009年10月）。また、抽出した項目に関して実際の届出の有無や補助金による支援体制について、電話によるヒアリングを行い（2009年12月）、その内容を把握した。

2-2. 実践的な分析の事例地と方法

一般既成市街地における景観計画策定事例は、人口約68,000人で、福井県嶺南地方の主要都市である敦賀市の舟溜まり地区を対象とする。北前船の寄港地として栄えた地区であり、現在もその面影を一部残してはいるものの、歴史的建築物と一般住宅地が共存し、海産物問屋等の漁業に関する建物が多く立地するなど、多様な景観要素や課題を抱える地区である。本地区の景観まちづくりWSを通して、運営方法や役割・進行のあり方、計画内容・景観形成基準の検証を行い、地域固有の景観を保全・活用・創造していくための計画策定プロセスを整理することとした。

3. 既往の景観計画にみる知見

3-1. 地域性を考慮した景観形成基準の内容

各自治体の制度はそれぞれ独自の条例・規制等に基づくものであり、単純に比較することは困難であるが、どの地域においても良好な景観を創出するために、ほぼ同様に設定されている色彩や高さ、緑化に関する一般的な項目以外で、主に地域環境の特徴をとらえて設定されている項目についてまず検証した。特に多く見られる基準が、「～と調和した」や「～に配慮した」といった定性的な表現であり、ほとんどの自治体で指定している。その中で、ガイドラインの基調となるような歴史的建造物が存在する地域では、「歴史的建造物の色彩を基調とすること」等のように、歴史的建造物を基準として意匠・形態や高さ、色彩を制限する具体的な項目を設定している。本

考察は、一般的な市街地における地域固有の景観づくりに視点を置いているため、さらに、特に個別の歴史的建造物を基調にせず、より具体的な内容による地域性を創出する工夫ある項目として、表1に示す13自治体の景観形成基準の項目を抽出した。これらの地域環境の特徴や独自の景観課題に応じた基準項目は、市域全体といった広い範囲を対象とするよりも、重点地区や特定の地域を指定している指定区域といった、積極的に景観形成を図りたい地区に集中している。基準内容については、伊賀市の漆喰塗りの土塀や、宇部市の屋根材の勾配といった建築の工法を指定したものや、別府市の別府石や竹垣などのように、地域特有の素材を指定するものが注目できる。

3-2. 景観形成基準の設定プロセスと課題

上記の12自治体に対して行ったアンケート調査から、回答のなかった1自治体を除く11自治体の結果^{注2)}を表2に示す。さらに、11自治体に対して、助成支援の有無や届出の有無についてヒアリングを行い(表3)、景観計画において景観形成基準が策定された経緯や、策定に際して行った住民との協議内容、課題等を検証する。

(1) 景観形成基準策定の経緯

「街並み環境整備事業」において策定したまちづくり協定書の基準を、そのまま景観計画に移行した松本市と鳥取市以外の自治体では、既往の基準を改正する場合においても住民との協議をワークショップ形式、または説明会の形で実施している。基準の内容においては、景観計画の策定前に計画区域内で適用されていた、条例に基づく規制内容を活用している自治体が多くみられ、それが基準策定を円滑に進める一因となっている。

(2) 景観形成基準の発案に至る住民との協議方法

多くの自治体は、WS等での事務局と住民との話し合いの中から項目を発案し、基準に反映している。一方小樽市、金沢市、尾道市、山鹿市では、住民との話し合いにおいて、まず基準内容に対して行政等による事務局側が提案を行い、その後住民との合意を図り基準に反映している。その中で市民全体を対象にして意見を募った、小樽市と尾道市、山鹿市においては、その際特に「まちの調査を入念に行ったこと」が基準策定に対して重要であったと回答している。表1に示した様な地域性を生かした基準は、行政界全域を景観計画区域とするものよりも対象範囲が絞ら

表1. 地域性を意識した工夫のみられる主な項目

景観計画名称	地域・地区	事項	基準内容	特徴
小樽市 景観計画 (H21.2)	小樽歴史 景観区域	屋根	運河沿いの屋根勾配は、運河側への流れとするよう努める	工法
		軒	市道浅草線や本通線沿いでは、歴史的建造物にある蛇腹を設けるなど単調な軒とならないよう努める。	仕上げ
松本市景観計画 (H20.4)	重点地区 お城南地区	意匠	中町については蔵を意識した外観にする。	仕上げ
		配置	お城地区:生活に不便を感じぬ程度に旧設備を保存(井戸、水洗場、石垣等)できるよう、配置を工夫する。	配置
金沢市景観計画 (H21.10)	旧観音町 区域	広告物	のれん等伝統的意匠・素材を基調とする	素材
静岡市 景観計画 (H20.4)	重点地区 宇津ノ谷地区	擁壁	擁壁は、野面石積みとする	工法
		工作物	郵便受・牛乳入等は、建物の外壁と調和した色彩や木製のルーバー等で修景する	仕上げ
伊賀市景観計画 (H20.4)	伊賀市 寺町地区	塀・垣根等	白壁が連続する落ち着いた寺院景観が印象深い地区であり、原則として白の漆喰塗りの土塀または垣根とする	工法
近江八幡市 水郷風景計画 (H17.9)	旧集落地区	その他 工作物	船、ボートなどは、和風のデザインを原則とし、光沢のある仕上げを避け落ち着いた色調とすること	仕上げ
鳥取市 景観計画 (H20.3)	鹿野城下町 景観形成 重点区域	外観	・郵便受は、金属製(赤色の既製品)を廃止し、地区で統一されたものを極力工夫すること ・表札は金属製を廃止し、自然素材(石・木・竹等)を用い、形態等を工夫すること ・行灯は自然素材(石・木・竹等)を用い、地区で統一されたもので極力形態等を工夫すること	素材
尾道市 景観計画 (H19.4)	尾道市 景観地区	低層部の 形態	海辺市街地ゾーンにおいては、隣地からの外壁の後退や1階部分へのビロティ構造の導入、窓面などを通して海が見えるようにするなど、市街地側から尾道水道への透視性を確保すること	工法
宇部市 景観計画 (H19.4)	重点地区	屋根	屋根は調和のとれた美しい屋根並みを作り出すため、屋根材は同一の瓦製品を使用し、形状は3.5寸勾配の北下がり片流れで、できるだけシンプルな意匠とする	工法
山鹿市景観計画 (H20.12)	豊前街道 山鹿地区	外観・ 意匠	江戸末期～大正年間に建てられた建築物の様式を参考とし、そのデザインを判りやすく継承したものとする	仕上げ
別府市景観計画 (H20.3)	温泉市街地 景観地域	外構・ 緑化	塀などを設ける場合は、別府石や竹垣など地域の特性を活かした素材を使用するよう努める	素材
浦添市景観まちづくり計画 (H20.12)	仲間 重点地区	素材	赤瓦や琉球石灰岩など地域性をあらわす素材を効果的に活用し、浦添グスク周辺にふさわしい素材の活用が心げることとする	素材

れているため、まちの調査が入念に行えることや、住民との協議が充実し、明確な将来像を持ちえることが背景にあるといえる。また、同じく事務局側がまず提案を行った場合でも、対象区域の10名弱の住民との協議を行った金沢市では、11の自治体のうち唯一、住民の合意を得ることが容易ではなかったと回答している。合意形成において、ファシリテーターの充実や説明資料の工夫、先進地の視察と事例の情報の提示等、多数の事項を重要視しているのが特徴である。このことから、少人数の区域の住民のみを対象にしたWSにおいては、住民の意見が出やすい一方で、まず基準内容の提案ありきの場合には、合意に向けて困難を伴うことが伺える。

(3) ファシリテーターの重要性

「基準が発案された背景として、特に重要だったと考えられること、力を入れたこと」に対して、「ファシリテーターが充実していたこと」を回答した自治体は、いずれもWSの事務局側として行政やコンサルタントの他に、学識者や建築士を含めていた3自治体である。その他の自治体では、事務局側は行政とコンサルタントのみであった。

実際にファシリテーター（行政・コンサルタント・専門家・学識者）が連携して協議を行った自治体では、その役割の重要性を特に認識する傾向にあるということが伺える。

(4) 他制度による支援環境

静岡市以外ではいずれの自治体においても、表1に掲げた景観区域・地区において、景観計画による整備の他に中心市街地活性化計画や、街並み環境整備事業などの制度において位置づけを行うことで、主に行政による公共のハード整備を伴う支援を行っている。

3-3. 助成制度による支援と運用実態

補助金助成の実態と届出の関係を表3に示す。建物の規模や種類に関わらず、補助金助成によ

表2. 景観形成基準策定の経緯と住民との協議概要

景観計画 名称	景観形成基準策定の経緯	位置づけ	住民との協議内容									他制度の支援環境
			開催回数	開催期間	参加人数	事務局				発案経緯※	重要点※	
						行政	学識者	コンサル	その他			
1 小樽市 景観計画	H18.11景観行政団体となり、景観法に基づく景観計画において策定	新	学識者や建築士等によるWGと景観審議会において作成し、パブリックコメントや建設関係団体への説明会などを通じて、住民の意思を反映									中心市街地活性化計画 地区計画の位置づけ
2 松本市 景観計画	平成元年に「まちづくり協定」「松本市都市景観形成計画」等において景観形成基準を策定し、景観法に基づく景観計画に編入	編入・踏襲										街並み環境整備事業
3 金沢市 景観計画	文化財や保存建造物において、修繕等の助成施策を講じてきたが、さらに無指定の古い建物を保存再生するため指定区域を設置し策定	新	6回	8ヶ月	14人	2	2	2		事	②⑥⑦	文化財や保存建築物
4 静岡市 景観計画	H13「美しいまちづくり整備計画」で景観形成基準を策定。景観計画重点地区として指定し、目標や方針等を加え編入	編入・改正	3回	8ヶ月	43世帯	4		2	3(内2名建築士)	住	②	なし
5 伊賀市 景観計画	H16高層マンション建築計画を機に景観法に基づく景観計画において策定	新	5回	約2年	10～30人	2		2		事住	③	中心市街地活性化計画
6 近江八幡市 水郷風景計画	景観条例の制定に取り組んできたなか、景観法に基づく景観計画において策定	新	4回	2ヶ月	27人	3		1		事住	⑥	重要文化的景観 景観農振
7 鳥取市 景観計画	H18「街並み環境整備事業」にて街づくり協定書を策定し、景観法に基づく景観計画に編入	編入・踏襲										街並み環境整備事業
8 尾道市 景観計画	H3「尾道市景観形成基本計画」を策定。H17マンション抗争がおこり、景観法に基づく景観計画において策定	改正	6回	2ヶ月	180人	策定委員会公開 住民との合意点まで修正					③	中心市街地活性化計画
9 山鹿市 景観計画	山鹿地区において景観条例において策定。H17の合併を機に、景観法に基づく景観計画に編入	編入	5回	約2年	100人	5		2		事	③	中心市街地活性化計画 歴史的風致維持向上計画
10 別府市 景観計画	H5「別府市都市景観形成基本計画」において策定し、景観法に基づく景観計画において見直しを行う	編入・改正	5回	10ヶ月	20～35人	12		2		事住	④⑦	都市再生整備計画
11 浦添市景観まちづくり計画	S63景観形成基本計画を制定、H12より地区住民と共にまちづくり勉強会や議論を重ね、景観法に基づく景観計画において策定	新	20回	9ヶ月	21人	3	1	3		事住	すべて	地区計画の位置づけ

※「景観形成基準の発案経緯」 ※「基準が発案された背景として、特に重要だったこと」

- 住 : 純粋に住民の案から
事住 : 事務局と住民の話し合い
事 : 事務局側の提案に対して、住民側が同意
- ① 元々住民活動が盛んな地域だったこと
② ファシリテーター（行政・専門家・コンサルタント）が充実していたこと
③ まちの調査を入念に行ったこと
④ ワークショップの回数を増やしたこと
⑤ 個別の建築物に対して説明会や勉強会を開催したこと
⑥ 説明資料に工夫を凝らしたこと（将来イメージの図案化等（模型やパース等）
⑦ 地域外の情報の提示、先進地視察等を行ったこと
⑧ 特になし ⑨ その他

表3. 補助金助成と届出の関係

基準項目に対する補助金交付	自治体数	届出	自治体数
なし	6	届出なし（補助金交付なし）	4
（重要歴史的建造物のみ）	(2)	届出なし（補助金交付あり）	0
（屋外広告物のみ）	(2)	届出あり（補助金交付なし）	2
（活動助成のみ）	(1)	届出あり（補助金交付あり）	5
あり	5	平成21年12月末時点	
（設計費にも交付）	(1)		

る支援を行っている自治体は 11 自治体中 5 自治体で、その中で金沢市では特に、新築や改修に伴う工事費用のみでなく、設計費についても補助の対象としている。

景観計画の施行が H19.4～H21.2 と差があるものの^{注 3)}、H21.12 までに表 1 に掲げた項目について、実際に行われた事例があるかを調査した結果、新築や改修などによる整備の届出があった地区は、11 地区中 7 地区であった。その内補助金の交付による支援を行っていない自治体において届出があったものは 2 地区あるが、どちらも街並み環境整備事業における整備である。届出がない地区には、近江八幡市の「船、ボートなど」や、別府市の「塀など」といった、特殊な基準内容であることも考えられるが、補助金の交付を行っている自治体で、実際の活用が見られない地区はなく、補助金の交付による支援制度が積極的な街並み整備につながっているといえる。

4. 敦賀市舟溜まり地区の事例研究

4-1. 舟溜まり地区の概況と計画策定の経緯

本事例地区は敦賀駅から約 1.5km で敦賀港の内港に位置し、中心市街地活性化法に基づく基本計画において、新たな集客エリアとしての位置づけがなされている^{注 4)}。魚市場や越前ガニ由来の海産物問屋等の漁業に関する建物が立地する蓬萊地区と、その時代の特徴が結集した建物として、近代建築の敦賀市立博物館（旧大和田銀行）と敦賀酒蔵を代表とする木造和風建築、および一般的な建物が共存する相生地区の 2 地区からなる（図 1）。

平成 14 年からまちづくりに向けた住民 WS の実施、平成 18 年 6 月には敦賀市景観条例が制定され、本地区では景観計画・景観形成協定の検討がされてきたが、地区内関係者の合意形成が図れず見送られた。その後平成 18 年 7 月から魚市場の改築を契機として舟溜まり周辺景観 WS を開催し、様々な組織の境界を瓦解

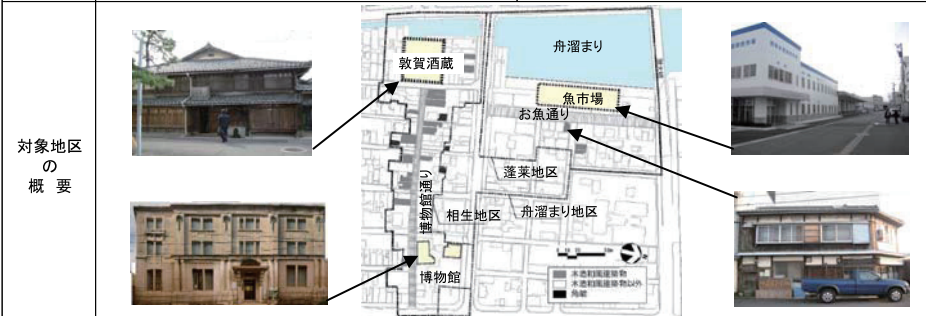
	相生地区	蓬萊地区
WS参加者	地区住民や周辺住民、自治会長等毎回10名程度参加し、特に女性住民は自ら呼びかけを行い、多数の参加があった。	自治会長、魚商協同組合、地区住民等で、第1回WSは15名、その後は魚商協同組合5.6名が中心になって進めた。
対象地区の概要		
地区特性	<ul style="list-style-type: none"> 近代建築の敦賀市立博物館（旧大和田銀行）と和風木造建築物の敦賀酒蔵が存在 敦賀市随一の商店街であったが現在は衰退気味 月1で「晴明の朝市」を開催 町家風建物が一部残るが近年建替の住宅が多い 	<ul style="list-style-type: none"> 魚市場や越前ガニ由来の海産物問屋等の漁業に関する建物が立地 伝統的な面影の残る木造店舗はほとんど残っていない 更新時期にある建物が多い
課題	<ul style="list-style-type: none"> 博物館通り周辺と魚市場周辺とを回遊できる動線を確保し、地区が相互に連携して賑わいを創出 周辺の住宅地の居住環境への配慮 歴史的建造物の保存、再生 ・町家等の活用 	<ul style="list-style-type: none"> 古くからの魚まちの継承 魚の普及活動への波及

図 1. 対象地区の概要

して共通基盤を構築し、舟溜まり地区一帯の整備計画を取りまとめた^{注 5)}。その効果として、平成 20 年 3 月には敦賀駅周辺から敦賀港までを含めた総合的な整備による、「港都敦賀賑わい交流地区」において、「都市再生整備計画」が策定され、事業的裏付けを獲得できた。以降、共有した空間像の実現のための推進主体の構築と継続した活動が課題となっており、景観計画の策定の必要性が高まり本 WS へとつながった。本 WS は、コミュニティの結びつきのより強い単位として、

舟溜まり地区を相生地区と蓬萊地区の2地区に分けて個別に進められた。WSの行われた期間は、平成20年8月～平成21年3月にかけて、両地区各4回ずつの計8回である。

4-2. 舟溜まり地区の景観計画策定の立案過程

本WSの流れと段階毎の検討課題、実施内容を図2に示す。

(1) 相生地区（博物館通り）

相生地区は、かつては敦賀市随一の商店街であったが、現在は住宅地が多く存在する地区である。そのためWS初期には、賑わいよりも道路や融雪装置の整備といった要望や、生活環境の固持・改善を主張していた。しかし、お祭りには山車が通るなど歴史文化を伝える地区の特性の確認や、身近な取り組みからのまちづくりの重要性等、段階的なWSや個別のヒアリングを重ねた結果、住民に共有されている当時の商店街としての追想や、来訪者を迎え入れる気持ちを持っていることが確認できた。特に、意見しやすい様に新たに話し合いの場を設けたことで女性住民の気運が高まり、独自に写真や資料を持ち寄るなど、積極的な姿勢へと変化し最終的に「まちづくりを考える女性の会」を発足するに至った^{注6)}。

(2) 蓬萊地区（お魚通り）

蓬萊地区は、カニの釜茹での風景が季節の風物詩として伝えられるなど、「魚まち」として来訪者を意識したまちづくりについては気運が高まっていたが、相生地区と比べて際立った歴史的建造物がなく、景観としては残すべき地区ではないし、その要素がないというのが当初の意見であった。また景観計画が規制として強く捉えられており、一部反発が見られた。しかし、建て替わっている建物にも通り沿いに設けられた長いスパンの庇や茶系の壁面など、地区の随所に継承されている古くからの魚まちの要素を再度調査することによって抽出したこと、さらにその共有財産を基調にした将来像を提示することで、今から魚まちとしての魅力を創っていこうという意識が芽生えたのが特徴である。また、建替を計画中の案件に対して、プランの検討や外観イメージ

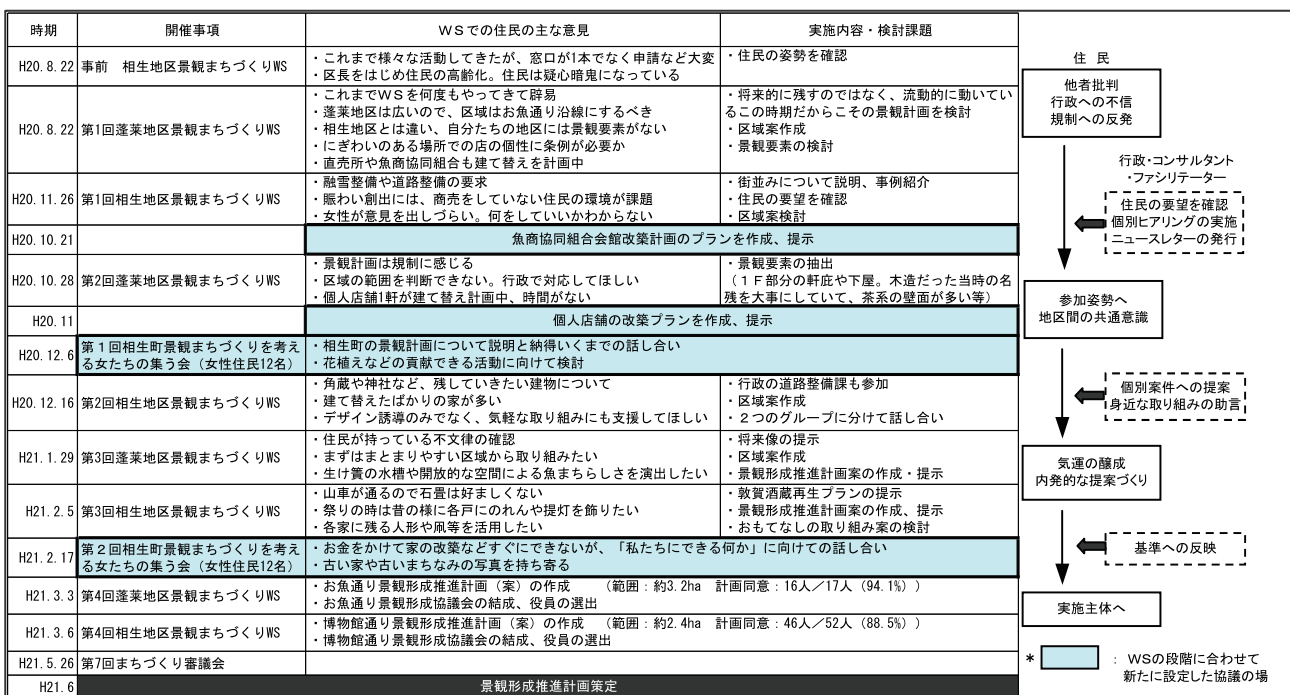


図2. 「景観形成推進計画」策定プロセス

図の提示等を行い、具体的に図案化し議論することで、底を揃えて人の集う空間を創出することや、魚の加工風景の見せ方など、住民からの具体的な提案が見られた。

(3) 2地区間の連携と周辺住民への対応

WSが開催された回毎に、両地区の状況をまちづくりトピックスとしてニュースレターを作成して地区内全戸に配布し、自治会への説明等を通じて舟溜まり地区の周辺住民にも制度の周知を図っている。また舟溜まり地区においては、全体の統一を図るための情報発信という役割はもちろんであるが、同時期にWSが進められた相生地区・蓬萊地区の両地区にとって、お互いに計画内容や展開状況を意識し合うことにつながり、計画策定に向けて良い意味での競争意識が芽生えるなどの効果も見られた^{注7)}。

(4) 行政と住民の取り組みの協調

参加者の建物に関する課題点や要望といった個別の相談にのるとともに、酒蔵再生など行政が率先して整備を行う施設に対しても、具体的でわかりやすいイメージ（スケッチや図、事例等）により併せて提案を行った。これらの取り組みにより、計画策定に向けた確かなプロセス（プログラムづくり）と、空間イメージや将来像を明確にし、規制を伴う景観計画に対して理解を求めるとともに、行政の取り組みと住民の景観への積極的な取り組みの協調を図った。この結果、図3に示した様に、住民の行政依存といった姿勢から参加へ、参加から提案づくりのメンバー、協議会結成といった実施主体へ、といった体制を構築し合意形成を実現できた。

4-3. 舟溜まり地区の景観形成基準の特徴

2地区の特徴的な景観形成基準項目と、その基準設定に関連する項目について図3に示す。

(1) 2地区間の景観形成基準の違い

相生地区と蓬萊地区は舟溜まり地区として、敦賀市においてその立地上の意義や位置特性は同様である。しかし、現在の生活上の環境要素や、住民の思いなどの違いによって、基準に反映さ

れたデザイン的な方向性には地区の個性が表れている。

(2) 景観形成基準への具現化

地区の個性ある景観づくりに向けては、両地区の固有の景観資源を丁寧に抽出・評価することから、さらに住民の日常的な感覚や提案を把握し、具体的施策として景観形成基準への基準化を図り、助成対象として積極的に位置づけを行った。特徴的なものとしては、相生地区では、地区固有のモチーフとして前掛けや風等を活用した意匠や一輪挿し等の身

	相生地区	蓬萊地区
基準に関わる主な要因	・建替を終えたばかりの家が多いため志気があるが、女性住民のやる気はあるが、何をしたらいいかわからない	・景観計画の策定は、規制に感じ反発が大きい ・残すような景観要素がない ・建替を計画中の案件がある
基準に反映した住民の思い・意見（内発的な提案）	<ul style="list-style-type: none"> ・持ち寄られた昔のまちや祭りの写真 ・祭りの時は昔の様に提灯や暖簾を復活させたい ・人を暖かく迎えるもてなしの雰囲気をつくりたい ・花を飾るなどの身近なことなら今からでもできる  <p>住民の持ち寄った写真 山車の運行</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・建替えられた建物にも昔の魚まちの面影を発見 ・建替を計画中の案件に対して具体的な話し合い ・建物の化粧的な要素だけでなく、魚まちらしい開放的な空間や生簀など魚の見せ方を大事にしたい ・魚市場に対してヒューマンスケールを大事にして活気を出したい  <p>魚屋の開放的な空間 魚まちの面</p>
景観まちづくりの方針	「暮らしと賑わいが調和する演出」 「山車の似合うまちの演出」	「来訪者をもてなすまちの演出」 「古くからの魚まちとしての魅力の演出」
反映した修景基準内容（景観形成基準から概要抜粋、助成対象）	「広告物・その他」 ・通りの見通しを遮る看板は設置しない（祭りの時の山車の運行に支障ない様） ・古くからの港町の雰囲気を出し出す固有の景観物（前掛け・風等）の活用や、来訪者に向けた演出（一輪挿し・暖簾等）を行うよう努める	「開口部」 ・店舗や加工場の店頭部では、ジョウロ（魚を見せる水槽、ジョークス含む）や、ガラスの大きな建具を設置するように努める 「広告物・その他」 ・卸売事業所の建物の壁面等に、地区内共通のサイン（お魚プレート等）を設置する様努める ・お魚通りの固有の景観として、通りから見える作業場の内装については、板張の腰壁や漆喰壁など、古くからの面影を留めるように努める

図3. 舟溜まり地区の特徴的な景観形成基準と関連項目

近な取り組みに対して、また山車の通りに支障のない様に袖看板を規制した基準があげられる。蓬萊地区では魚を見せる水槽の設置等による「魚まち」独特のもてなしの演出や、特にカニの釜ゆでや魚の加工風景といった、独自の景観となりうる作業場の内装に対しても基準化することで、舟溜まり地区らしい景観の創出を図っている。かつ、居住者の日常行為自体を基準に組み込むことで、個人による自主的な景観形成の誘導を目指している。特に相生地区では、建築物の建替を近年終えたものが多く、即効性のある建築物の改修といった自立的な更新が多くは望めないこと、蓬萊地区では、WS初期段階において多くの住民が基準づくりを景観形成のための規制だと捉えていることがあり、その様な住民にとってもより関心を高め、恒常的に街並みを向上させることを可能にするため、このような住民からの内発的な案を重視した。

(3) 個別案件への対応

個別案件の1事例を図4に示す。実践レベルでの検討は、計画策定の上で住民の理解熟度や気運を高めるだけでなく、事務局側にとっても、運用に重点を置いた具体的な案の導入につながっている。

このような全体WSのみでは対処しきれない個別対応を通して、本事例を含めて2つの案件が完成している。現在地区のモデルとなり訴求力を高め、WSに参加していなかった周辺住民からも改築の相談が出ており、継続的な景観づくりにつながっている。

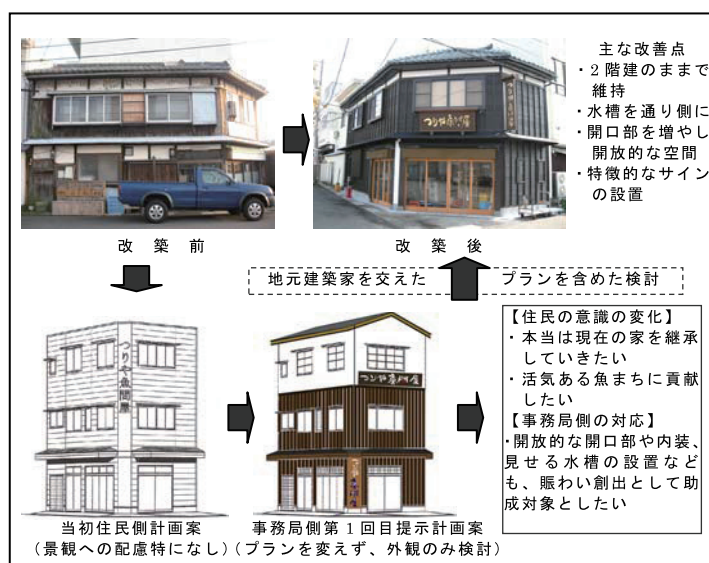


図4. 個別案件の改築プロセス

5. まとめ

景観計画の策定は、景観づくりを通して地区のコミュニティを再生すること、自分たちのまちを自分たちでつくることであり、住民による内発的な基準づくりが重要である。全国で策定されている景観計画のガイドライン事項において、近年では地域環境の特徴を活かした多様な基準内容が見られ、地域の固有性の創出に向けた能動的な取り組みが伺える。しかし、依然一部の地域に限られており、今後さらに、地区の個性ある街並みを推進するための景観計画の策定が望まれる。全国の固有な景観形成基準を持つ自治体の取り組みの検証や、本WSを通して得られた知見として、地域固有の景観創出に向けて重要な事項について、景観計画策定のプロセスと実効性を高めるための仕組みという2つの観点から以下にまとめる。

5-1. 景観計画策定プロセスのあり方について

(1) 固有の景観モチーフの抽出

地域独自の基準の策定に関する重要事項として、多くの自治体が、まず「まちの入念な調査」による建築の技術や素材の固定化といった、形態学的なデザイン手法が有効であったと認識して

いる。一方それら建築物の特性の把握に留まらず、本WSの様に、住民の要求からなされた日常的感觉や内発的な提案（それが風情や演出といった定量化しにくい曖昧なものであったとしても）を丹念に把握することは、住民の生活の慣習まで捉えることであり、その地区に根ざす生活景を創出する有効な手だてとなると考える。

（２）記譜化による共有

地区全体の将来像について、できるだけ具体的にビジュアルで表現する等の工夫について重要視した自治体は多くはなかった。しかし本事例の様に、目標となる歴史的建造物の少ない市街地においては、目標像を共有しやすくするとともに、景観への理解を身近なものとして住民の気運を高めることに寄与し、特に重要であった。

（３）個人レベルの対応

景観づくりは個別の住まいづくりや個々の活動が大きく作用するものであり、全体のWSのみでは、個人の参加意欲や実践段階への訴求力には不十分である。WSの進捗状況に柔軟に対応し、役割を発揮できる場や方法を生み出すこと、また課題に対して個別に把握し対処しながら、全体と個別のプログラムを相互に展開していくプログラムが必要である。

（４）計画策定へのインセンティブ

以上のような住民の内発的な思いを形にし、さらに景観形成基準として反映・活用を図るには、住民を主体とした事前協議の充実と、ファシリテーター機能（行政・専門家・コンサルタント・学識者）の連携した役割が必要で、このような各自治体における仕組みを確立することが、地域の個性を尊重した景観を創出する上で重要な課題であると考ええる。

５－２．景観計画策定の仕組みについて

（１）住民の合意内容を十分反映した基準づくり

高さや色彩に多く見られる数値基準は、あくまで望ましくない景観を規制するための最低基準としての役割であり、また「～と調和した」等の定性的基準も、佐藤ら³⁾によると審査の過程で判断に困る自治体が多く、運用がむずかしいことが明らかにされている^{注8)}。

固有の景観づくりに向けては、本事例の相生地区と蓬萊地区の基準の違いにも現れている様に、できる限りきめ細かく区域を設定し、住民の共有した将来像である方針の内容を、地域により即した具体的な修景基準として反映することで、基準を守ると共に活用しやすくすることが必要である。これにより内発的な景観形成へと誘導し、実効性を高めていく様な取り組みが求められる。

（２）計画の位置づけ、制度の支援環境の充実

現在多くの市町村で策定されている景観計画は、景観への理解を高める契機として機能している点もあるが、私権の制限を伴う景観規制だけでは、住民の志気は不十分であり理解が得られない場合が多い。そのため中心市街地活性化計画や地区計画等と一体的に進めていくことで、多くの自治体が住民と協働で景観整備を図っている。本WSにおいても、都市再生整備計画における中心市街地活性化計画の位置づけが、街の将来像を明確にして、住民の景観整備への参加意欲を高めていくことに寄与した。

（３）行政による助成制度

実際の運用においては、補助金の交付による支援制度が積極的な街並み整備につながっていることが明らかであった。さらに敦賀市においては金沢市と同様に、個人による景観誘導には、まず具体的な形で示すことが重要であるとの考えから、工事にかかる費用のみでなく建築物等の設計に係る費用も補助対象としている。このことは、補助金申請の際の詳細な工事費内訳の提出など、担当者にかかる負担に対しての支援にもつながり、運用面における工夫と協力体制を構築し、活用しやすい体制が整えられている。

今後は、本制度が継続的に活用・普及し、さらに周辺地域の景観形成・推進に展開していくための、デザイン誘導や制度の運用について、引き続き検証を重ねたい。また、他自治体の事例においても景観計画の運用が積み重ねられ、景観形成基準に位置づけられた項目が、実際の景観形成に機能しているかどうかの検証や、その効果や課題について今後の研究課題としたい。

〈謝辞〉

景観形成推進計画策定事業および景観まちづくりワークショップに共同であった、地区住民、敦賀市職員、（独）都市再生機構・地元コンサルタントの皆様に厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 高橋梢・内村雄二「地域の固有性を重視した内発的な景観形成推進計画に関する考察 敦賀市舟溜まり地区における景観まちづくりワークショップを通して」、日本建築学会大会学術講演・建築デザイン発表梗概集 2009.F-1 分冊, p. 1009
- 2) 小浦久子「景観法における景観計画の構成と運用実態に関する研究」日本都市計画学会論文集, No43-3, pp211-216, 2008. 10
- 3) 佐藤貴彦・堀祐典・小泉秀樹・大方潤一郎「景観法下の建築物規制の運用実態と課題」日本都市計画学会論文集, No43-3, pp217-222, 2008. 10
- 4) 室田昌子「景観法に基づく景観計画における建築物等の景観形成基準に関する考察」日本都市計画学会論文集, No43-3, pp655-660, 2008. 10
- 5) 岡崎篤行・西村幸夫「立案初期段階からの住民参加による景観形成制度の策定」日本建築学会計画系論文集 第 537 号, pp211-218, 2000
- 6) 高橋梢・内村雄二「魚市場・卸小売空間と地域が一体となった内発的なまちづくりに関する考察」都市計画学会第 6 回関西支部講演概要集.No6, pp53-56, 2008. 7

補注

- 注 1) 「景観法を活かす」（景観まちづくり研究会編、学芸出版社、2004）や「景観まちづくり最前線」（自治体景観政策研究会編、学芸出版社、2009）などに詳しい。
- 注 2) 表 2 に示した 12 自治体の内、宇部市以外の 11 自治体から回答を得た。
- 注 3) 金沢市の場合は、景観計画の施行が H21. 10 であるため、H6 のまちなみ条例施行日からの実績に基づいた。小樽市については、H21. 2 の施行であり、ヒアリング時に唯一 1 年未満であるため、届出はまだ見られなかった。
- 注 4) H9. 12 に中心市街地活性化協議会が設立され、港周辺部会を中心に、舟溜まり地区周辺を核としたまちづくりが進められている。敦賀市中心市街地活性化基本計画は、平成 21 年 12 月 7 日に認定を受けた。
- 注 5) 平成 18 年 7 月から平成 19 年 8 月にかけて、蓬萊町自治会・相生町自治会・漁業協同組合・魚商協同組合による、舟溜まり周辺景観 WS を開催し（WS3 回、分科会 4 回）、筆者らは行政の依頼により専門家として関わった。これまでの経緯について詳しくは、参考文献 6) に記述されている。
- 注 6) 本 WS で初めて地区の WS に参加した女性が多く、また WS 時にはなかなか発言できない等の理由から、女性住民からなる、行政を含めた個別の話し合いの場を 2 回設けた。
- 注 7) 例えば、相生地区で「地区の歴史を紹介する案内板を共通に設置する」といったことに対して、ならば蓬萊地区では、「共通でお魚プレートを設置しよう」といった動きがあった。
- 注 8) 参考文献 3) によると、「審査の過程で定性的な基準に対する判断に困ることがあるか」という設問に対して、「困ることがある」と回答した自治体は、半分以上の 54%であった。

（平成 22 年 3 月 31 日受理）