景観条例に基づくデザイン誘導制度の運用実態と課題

—岐阜県古川町の歴史的景観地区を対象として—

DESIGN REVIEW BY ORDINANCE TO CONTROL TOWNSCAPE

A case of historic district in Furukawa-cho, Gifu prefecture

佐野雄二*, 岡崎篤行**, 高見沢 邦郎***, 西村幸夫****

Yuji SANO, Atsuyuki OKAZAKI, Kunio TAKAMIZAWA
and Yukio NISHIMURA

The purpose of this study is to realize design review by ordinance to control townscape in Furukawa-cho, Gifu prefecture. And we also aim to acquire the challenge after this. Based on field survey and hearing, we analyze actual condition of the procedure and details of advice by the ordinance and clear up the tendencies of a grant used as method to review. As a result, there are six problems of the management. These causes are closely related with system of the ordinance. It is necessary to improve details of the procedure and to keep fairness of the ordinance.

Keywords: *Historic District, Ordinance to Control Townscape, Design Review, Furukawa-cho*

歴史的景観地区, 景観条例, デザイン誘導, 古川町

1 研究の背景と目的

景観条例等によるデザイン誘導制度では、景観形成地区を指定し、建築物の一定の行為について届出を義務づけ、協議・指導等を行い地域の目標とする景観へ誘導を図ることが一般的である。

このようなデザイン誘導制度が有効に機能を果たすためには、①届出手続きの過程で生ずる課題と、②デザイン誘導内容に関係する課題があろう。具体的には、①では協議・指導等の具体的なデザイン誘導を行う前提として、制度によって義務づけられた届出やその期間が等しく守られるか、に注目する必要がある、②では個々の建築物がデザイン誘導の目標となる建築物像（以下、目標建築物像）に近づくために行われる、協議・指導等の内容や助成制度等の手法が、結果として建築物にどのように影響しているかを考察することが重要であると考ええる。

本研究の対象地である岐阜県吉城郡古川町の中心市街地は、文化財的価値の高い建築物は少ないが、地域の伝統的様式を継承した新しい建築物により統一感のある町並みが形成されつつある。そのような地域の特性を活かすため、新築される建築物のデザイン誘導を主な目的とした「飛騨古川ふるさと景観条例（以下、景観条例）」が平成8年に施行された。

筆者らはこれまでに、同町での住民参加による景観条例の策定に関わり¹⁾、また伝統的様式を継承した建築物の変遷過程や町並みの変

容、近年の新しい外観デザインの生成について、同町の町並み景観形成の現在に至るまでを明らかにしてきた。そして景観条例の施行によりデザイン誘導が制度化されたことが、町並み景観の形成に与える影響についての検証を今後の課題としてきた¹⁾。

そこで本研究は、前記①②のデザイン誘導制度の課題について調査・分析を行う。同町の「飛騨古川ふるさと景観条例」における「歴史的景観地区」を対象として、景観条例施行後に改修²⁾された建築物に着目する。まず2章で同町のデザイン誘導制度の概要と特徴を示し、3章では①の課題に対して届出の傾向と届出時期の実態を把握する。4章では②の課題に対して外観デザインの類型化により、その多様化の実態と助成制度を活用した建築物の傾向を明らかにする。5章では関係者によるヒアリングを通じて3・4章で明らかにした運用実態の問題点の要因を明らかにする。最後に6章で課題の整理、改善策を検討する。なお現地での調査期間は平成12年7月～13年3月にかけて、延べ18日間である。

本稿と類似する研究としてはこれまでに、神戸市を対象とした建築デザイン誘導制度を建築主・設計者へのアンケートにより制度への対応状況、評価構造を分析する研究²⁾や、金沢市において条例に基づく景観行政施策を対象とした研究³⁾、一般的市街地における大規模建築物等を対象とした建築デザインの誘導的施策を分析する研究¹⁾がある。また伝統的建造物群保存地区を対象として景観変容とその要因を

* フリーランス・修士(工学)

** 新潟大学工学部建設学科 助教授・博士(工学)

*** 東京都立大学大学院工学研究科建築学専攻 教授・工博

**** 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 教授・工博

Freelance, M. Eng.

Assoc. Prof., Dept. of Civil Eng. and Arch., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr. Eng.

Prof., Dept. of Arch., Graduate School of Eng., Tokyo Metropolitan Univ., Dr. Eng.

Prof., Dept. of Urban Engineering, Graduate School of Eng., Univ. of Tokyo, Dr. Eng.

そして、その新町家の原型となった地域の伝統的な建築物＜伝統町家＞と、町並みの特徴のひとつである＜土蔵＞である。^{注10)} またこれら以外に目標建築物像とは異なるデザインの建築物であっても都市景観審議会で認めるものは優良なデザインとして奨励している。

このように同町のデザイン誘導は3種類の明確な目標建築物像を中心とし、それ以外にも優良なデザインを積極的に取り入れることを特徴としている。それらは特に助成基準の項目に反映されている(表1)。

3 建築物の改修状況と行為届出の提出傾向

3-1 歴史的景観地区内での建築物の改修の状況(表2)

歴史的景観地区内での建築物の改修状況を把握するため、建築確認概要書と行為届出から現地にて改修の現状を調査した。双方から把握された改修は「確認申請のみ」「確認申請及び行為届出」「行為届出のみ」の3種類に分類することができる。景観条例施行後の4年間に、歴史的景観地区内の改修は全体で142件である。そのうち2件は門及び塀、看板の設置であり、建築物では140件となる。工事種別では増築が最も多く(68件)、次いで新築(62件)、ファサード改修^{注11)}(5件)、改築(3件)移転(2件)である。

3-2 望見性からみた改修類型と行為届出の提出傾向

同地区において建築確認の必要な行為には、基本的に景観条例における行為届出も必要とされる。表2の「確認申請のみ」の建築物50件については、行為届出が無く協議・指導を経ないが、これらが全て問題というわけではない。行為届出には景観上の望見性^{注12)}が考慮されるため、その全てが協議・指導を経るべき行為とは限らないからである。そこで、改修のあった140件の建築物について、改修部分の望見性を指標としてA～Dの4種類に類型化し、類型ごとの届出状況について分析を行った。

「A: 主な通りに面した部分の改修」は、車両の通行が可能な幅員を持つ道(以下、主な通り)に面した部分の改修であり、望見性が最も高く町並み景観上の重要度も高い。140件中113件がこの類型に当たる。しかし113件中28件は行為届出のない(無届け)改修である。それら無届けの改修について改修部分の主な用途をみると「専用住宅」が14件と最も多く、また「車庫・倉庫」及び「店舗(併用・専用)」に多い。(表3)

「B: 路地等に面した部分の改修」は、幅員は狭いが不特定の人が使用する公共性のある路地に面した部分の改修である。建築物の側面が望見対象となることが多く、Aに比べ望見性は低くなる。これに該当する5件は全て届出られていない。

「C: 周囲に空地がある改修」は、通りに面さない敷地の奥での改修であるが、周辺敷地が駐車場等の空地であったり改修部分が周囲の建築物よりも大きく、当該建物の望見が可能な場合で、望見性は周辺敷地の今後の状況に左右される。10件中5件が無届けである。

「D: 周囲に建物が建ち込んでいる改修」は、改修部分が敷地奥にあり、周囲には建物が建ち込み、通りからは望見できない改修で望見性は無い。このようなタイプの12件は全て届出られていない。

同条例では、歴史的景観地区内で届出を必要とする行為が行われる場合には、「行為部分が道路、公園等の公共施設から見えない部分に関する行為については届出対象及び助成対象としない」という内規がある。つまり内規に従えば、Dは行為届出の対象外としてもABCは届出対象となるものである。しかし、現状ではABC128件中38件

図2 デザイン誘導における目標建築物像の事例

表2 工事種別からみた改修状況

行為対象	工事種別	確認申請のみ	確認申請及び行為届出	行為届出のみ	合計
建築物	新築	15	47	0	62
	増築	35	33	0	68
	改築	0	3	0	3
	移転	0	2	0	2
	ファサード改修	0	0	5	5
	小計	50	85	5	140
工作物	門・塀	0	0	1	1
	看板	0	0	1	1
合計(件)		50	85	7	142

(数値は件数を表す)

改修類型(無届/件数)	現況事例	望見性
A: 主な通りに面した部分の改修 (28/113)		主な通りからの望見可。建物の正面の改修が望見対象となる。
B: 路地等に面した部分の改修 (5/5)		路地等からの望見可。建物の側面が通りに面することが多い
C: 周囲に空地がある改修 (5/10)		現状では主な通りから望見可。今後の空地の利用状況により見えなくなることあり得る。
D: 周囲に建物が建ち込んでいる改修 (12/12)		敷地奥の改修のため通りからの望見が不可。

図3 改修部分の望見性からみた改修類型

表3 改修類型と改修部分の用途

改修類型	改修部分の用途	件数(%)	無届(%)
A	専用住宅	66 (47.1)	14 (28.0)
	併用住宅	12 (8.6)	3 (6.0)
	店舗	13 (9.3)	4 (8.0)
	車庫・倉庫	19 (13.6)	6 (12.0)
	公的施設(集会所等)	3 (2.1)	1 (2.0)
B	専用住宅	4 (2.9)	4 (8.0)
	店舗	1 (0.7)	1 (2.0)
C	専用住宅	5 (3.6)	4 (8.0)
	併用住宅	1 (0.7)	0 (0.0)
	店舗	2 (1.4)	0 (0.0)
	車庫・倉庫	2 (1.4)	1 (2.0)
D	専用住宅	7 (5.0)	7 (14.0)
	不明	5 (3.6)	5 (10.0)
合計		140 (100.0)	50 (100.0)

(29.7%)は届出られていない。望見性の高いAの改修においても28件(24.8%)が届出を行っておらず、中でも「専用住宅」「店舗(併用・専用)」「車庫・倉庫」に多い傾向にある。また、Aに比べ「望見性の低い改修」のB・Cについても届出が少ない。

3-3 行為届出の提出時期

表4は行為届出の提出日から建築確認申請の提出日までの期間を表している。前述のように、行為届出は確認申請等の手続きに入る4週間前に届出を行い、協議・指導の期間を確保することとされている¹³⁾。しかし、1週間以内及び同日に建築確認申請を提出する事例が19件ずつと最も多い。また行為届出が建築確認申請よりも遅れて提出されるケースも33件と多くなっている。

行為届出が確認申請の提出に対して大幅に遅れている事例の中には、景観条例施行以前に確認申請が提出され、施行後に行為届出が出された景観条例施行当初の例外的事例が7件含まれている。それらを除いても、同日及び建築確認申請が行為届出よりも先に提出されている事例では、景観条例において想定されている協議・指導の期間が十分に確保されていないと考えられる。

4 外観デザインの多様化と助成対象の範囲

4-1 建築物外観デザインの類型化(図4)

改修が行われた個々の建築物がデザイン誘導の目標建築物像(図2)と、どのような関係にあるのかを分析するために、2つの視点から分類を行った。ひとつは助成基準の各項目を指標として、個々の改修を分析する「助成基準項目による分類」である。そしてもうひとつは改修を全体的に見たときの「デザインの類似性による分類」である¹⁴⁾。分析対象は望見性が高く建築物正面の改修の多い、すなわち重要度の高い「A:主な通りに面した部分の改修」の113件である。

(1) 助成基準項目による分類(図4の下、表部分参照)

助成基準の各項目のうち外観デザインの傾向を捉えやすい「高さ」「色彩」「設備機器」「外構」「開口部」「構造」「壁面線」「屋根」「軒先・軒裏」「外壁」「車庫・駐車場」の11項目を用い、個々の改修を各項目の内容と比較し、それへの適合・不適合から4段階に分類した。項目のうち「高さ」「色彩」「設備機器」「外構」「開口部」「構造」「壁面線」「車庫・駐車場」では改修の差異は大きくあらわれないが、「屋根」「軒先・軒裏」「外壁」との関係で改修の類型が可能である。そのため各類型は以下のような特徴になる。

＜Ⅰ:助成基準を全て満たす改修(27件)＞「高さ」を始め11の助成基準項目を全て満たす改修。

＜Ⅱ:助成基準を概ね満たす改修(35件)＞「開口部」や「壁面線」等一部の項目を満たさないが、目標建築物像の特徴が顕著に表れる「外壁」「軒先・軒裏」「屋根」は全て満たす改修。

＜Ⅲ:助成基準の一部を満たさない改修(18件)＞目標建築物像の特徴が顕著に表れる「外壁」「軒先・軒裏」「屋根」の項目のうち「外壁」を満たさず「屋根」「軒先・軒裏」の両方又はいずれかを満たす改修¹⁵⁾。

＜Ⅳ:助成基準を満たさない改修(33件)＞「外壁」「屋根」「軒先・軒裏」の項目のいずれも満たさない改修。

(2) デザインの類似性による分類(図4の上、写真部分参照)

＜a:伝統町家(6件)＞建設年代も古く地域の伝統的な様式の建築物ではあるが、これまでに外観に手が加えられていたり又は老朽

表4 行為届出受付から確認申請提出までの期間

行為届出提出から確認申請提出までの期間		望見性からみた改修類型				合計
		A	B	C	D	
行為届出 ↓ 確認申請	29日以上	4	0	0	0	4
	22～28日(4週間)	3	0	0	0	3
行為届出=確認申請	15～21日(3週間)	0	0	1	0	1
	8～14日(2週間)	5	0	1	0	6
確認申請 ↓ 行為届出	1～7日(1週間)	18	0	1	0	19
	0日(同日)	19	0	0	0	19
行為届出のみ(確認申請なし)	-1～-7日(-1週間)	4	0	1	0	5
	-8～-14日(-2週間)	7	0	0	0	7
確認申請のみ(行為届出なし)	-15～-21日(-3週間)	3	0	1	0	4
	-22日以上	17	0	0	0	17
合計(件)		113	5	10	12	140

(数値は件数を表す)

化していたものを用途変更などの契機に復元的に改修したもの。

＜b:新町家(54件)＞切妻平入りの伝統的様式を基調とした真壁造りで出桁の庇を持つ目標建築物像の新町家の外観をした建築。
＜c:土蔵風の外観(4件)＞ほぼ完全に土蔵を模したものや白い壁面を基調とし小さな開口部を設けるなど全体的に土蔵をイメージした外観の建築物。

＜d:新町家風の外観(14件)＞伝統的な真壁造りではなく、全体的な印象は異なるが、軒先・軒裏の意匠や擬似的な柱を取付け真壁造りを模したもの等、部分的に新町家の特徴を取入れた外観。

＜e:和風の外観(2件)＞3種類の目標建築物像とは異なるが、切妻屋根を強調するなど和風の外観とした建築物¹⁶⁾。

＜f:目標建築物像の特徴のない外観(33件)＞目標建築物像を意識せずに建てられた外観の建築物。

「デザインの類似性による分類」では、目標建築物像と同等の＜伝統町家＞、＜新町家＞や、目標建築物像の特徴を取入れた＜土蔵風＞＜新町家風＞＜和風＞の建築物、＜目標建築物像の特徴のない外観＞の建築物の6種類に分けられる。なかでも新町家は、全体の約半数(54件、47.8%)を占めている。その反面、約3割は＜目標建築物像の特徴のない外観＞である。

そして「助成基準項目による分類」と「デザインの類似性による分類」を重ね合わせると10種類となり多様である。

4-2 助成対象となった建築物の外観傾向(表5)

同町では助成制度をデザイン誘導の手法として用いている。これまでに望見性の高い「A:主な通りに面した部分の改修」では、113件中54件が助成対象となっている。助成対象となった建築物の改修を「助成基準の項目による分類」からみると、「Ⅰ:助成基準を全て満たす改修」の21件(77.8%)や「Ⅱ:助成基準を概ね満たす改修」の26件(74.3%)が助成対象となっており、「外壁」「屋根」「軒先・軒裏」の項目を満たしている目標建築物像と同等の改修であれば、ほぼ助成対象となっている¹⁷⁾。また、「外壁」「屋根」「軒先・軒裏」の項目を満たさない「Ⅳ:助成基準を満たさない改修」は、助成対象となっていない。

しかし、「Ⅲ:助成基準の一部を満たさない改修」において、特にⅢ-dにあたる「新町家風の外観」では、助成を受けた改修が約1/3である。これら目標建築物像と同等とは言えないが、目標建築物像の特徴を取入れ、町並みに対して配慮がみられる建築物に対しての助成の有無が、助成基準という外観上の指標のみでは判断できないことを示しており、客観的な公平性が見出しにくくなっている。

図4 景観の評価と外観デザインの類型

表5 助成対象となった建築物の件数別の傾向

		助成基準項目による分類				合計
		I	II	III	IV	
デザインの類似性による分類	a: 伝統町家	5 (3)		1 (0)		6 (3)
	b: 新町家	21 (17)	33 (24)			54 (41)
	c: 土蔵風の外観	1 (1)	2 (2)	1 (1)		4 (4)
	d: 新町家風の外観			14 (5)		14 (5)
	e: 和風の外観			2 (1)		2 (1)
	f: 目標建築物像の特徴のない外観				33 (0)	33 (0)
合計		27 (21)	35 (26)	18 (7)	33 (0)	113 (54)

数値は件数を表す。また () 内は助成対象件数

5 生じている問題点の要因と関係性

3・4章の分析により、以下の3点が問題点として考えられる。①景観条例によって義務づけられている行為届出に対して、届出のない改修があり、それらにはある傾向がみられること。(5-1で分析) ②景観条例が想定している協議・指導の期間が十分に確保されていないこと。(5-2で分析) ③目標建築物像の特徴を取入れた建築物に対して、助成の有無が外観による客観的な視点からは明確に判断できず、公平性が見出しにくいこと。(5-3で分析)

ここでは、それら①②③の問題点の要因を明らかにするために、a) 届出手続きとデザイン誘導・助成制度を関連づけた分析を行うとともに、b) 建築主19人、設計者5人、施工者3人より合計46件の改修に至る経緯をヒアリングによって把握、またc) 都市景観審議会委員5人、行政担当者3人から協議・指導の内容をヒアリングした。以上a) b) c) の作業から問題点が生じている要因を考察する。

5-1 届出の行われない要因（図5）

行為届出を提出せずに改修を行う傾向のある「専用住宅」「店舗（専用・併用）」「車庫・倉庫」「望見性の低い改修」について、届出の行われない要因^{注18)}を整理した。

「専用住宅」「店舗（専用・併用）」では、目標建築物像とは異なる外観としたい、又は店舗のイメージと目標建築物像がつくる和風のイメージが合わない等、歴史的景観地区内であっても景観条例に左右されず自由に造りたい、という建築主のデザインに対する指向が目標建築物像と異なるデザインとしてあらわれる＜意識面の問題＞がある。「車庫・倉庫」は、低予算での建築を求められることが多い。また屋根の雪下ろし等の作業の軽減を含めた維持・管理の容易さを求められ、鉄骨造を選択する。双方の要求に対応すると、目標建築物像にはなりにくい＜コスト・技術面の問題＞がある。さらに、「望見性の低い改修」では、景観上重要ではないと建築主、設計者が判断して目標建築物像に沿った改修を行う必要性を感じていない＜制度認識の問題＞がある。

これらの要因は全て目標建築物像と異なる改修へとつながっている。以上のような＜意識面の問題＞＜コスト・技術面の問題＞＜制度認識の問題＞が、デザイン誘導の行われる協議・指導を回避する要因とされよう。

また歴史的景観地区内で建築物の行為届出を行う場合には「景観形成地区内行為届出書」^{注19)}を必要とし、また助成金を申請する場合には「景観形成地区建築物等助成金交付申請書」等を提出する^{注20)}。多くの場合、設計者（建築士）がこれらの手続き書類の作成を担当し、建築主がその費用を負担する^{注21)}。助成対象にならないことが明らかな「目標建築物像の特徴のない外観」の建築物、特に低予算で行われる改修にとっては大きい負担となり、無届けにつながるもうひとつの要因となっている^{注22)}。

5-2 協議・指導期間とデザイン誘導の対応

景観条例で想定されている協議・指導期間の不足の要因については、以下を確認することができる。

行為届出に必要な書類には、着色立面図（外部仕上明記）等が含まれており、行為届出提出時には建築確認申請時とほぼ同様の設計段階であることが必要となる。建築主による工事期間の指定により建築確認申請の提出が優先となり、それ以前に求められる行為届出に対する十分な期間が確保できない。

また、歴史的景観地区内の建築物は同町内の設計者及び施工者によ

ることが多いため^{注23)}、景観条例の意図に沿ったデザインについては広く認識されている。目標建築物像に近い改修であれば、協議内容の予測もつき、指導、助言がなく順調に工事に入れることが予想されるため、求められる期間を確保しなくても支障がない、という判断が設計者・施工者側にある。これらが要因となり、景観条例で想定している協議・指導期間が十分に確保されていない。

このような現状に対して行政と都市景観審議会では、事前協議や行為届出の提出、或いは直接工事を発見すること等によって、建築物の改修が明らかになった時点から、工事着手あるいは外観工事の着手に至る期間までを、実際の協議・指導期間として活用している（図6）。その際、都市景観審議会を開催するか或いは都市景観審議会を開催する十分な期間が確保できない件については、担当課職員と都市景観審議会委員の数人が建築主側と直接話し合いを設ける等で協議・指導の機会を設けて対応している。

既に建築確認が申請されている建築物であっても、変更届けの必要のない範囲での外観の改善を求めており、協議・指導は可能である。

このように景観条例において想定された協議・指導期間と実際の協議・指導期間では異なるが、行政・都市景観審議会の柔軟な対応により事前に改修が明らかになった件については協議が行われている。

表6からもわかるように、行為届出が提出され協議・指導の機会のあった改修の多くは町並み景観への配慮がみられる。「Ⅳ：助成基準を満たさない改修」、いわゆる町並みに調和しない建築物は、行為届出の提出されない改修に最も多い。

5-3 デザイン誘導内容と助成対象の決定過程

都市景観審議会でも個々の改修について協議が行われる際、その内容は協議基準を踏まえたものとなるが、議論はより具体的になり、目標建築物像の外観構成について、より詳細に明文化されている助成基準

図6 景観条例の想定する協議・指導期間と実際の協議・指導期間

図5 届出の行われない要因

表6 行為届出の有無と助成基準項目による分類

	助成基準項目による分類				合 計
	I	II	III	IV	
建築確認のみ	2	2	5	19	28
建築確認 + 行為届出	23	32	11	14	80
行為届出のみ	2	1	2	0	5
合 計	27	35	18	33	113

（数値は件数を表す）

や、助成対象基準例^{注24)}にかなうように変更点の話し合いが行われる。委員には設計者（建築士）や施工者もいるため、改善にあたって材質や施工方法の提案に及ぶことがある。

例えば助成基準による分類で協議前から目標建築物像に近い「Ⅰ：助成基準を全て満たす改修」であれば、変更を求める要望は出されないが、目標建築物像の特徴を持たない大壁造りの外観をした「Ⅳ：助成基準を満たさない改修」に対しては、特に新町家の特徴である「外壁」「軒先・軒裏」に対して、擬似的な柱を付け真壁造りに見えるようにすることや、軒先・軒裏の意匠について変更の要望が出される。計画段階ではあるが、建築物の大幅な変更を求めることは実現性が無いという認識もあり、町並み景観に出来る限り調和するよう部分的な改善を求めている。その結果、変更の要望が反映されたものは目標建築物像と同等とはいかないが、「c：土蔵風の外観」「d：新町家風の外観」「e：和風の外観」など、目標建築物像の特徴を取入れた外観となるものが多い^{注25)}。このようにデザイン誘導によって、目標建築物像へ少しでも近づけるようにすることで、目標建築物像と同等ではないが、目標建築物像の特徴を持った多様な外観の建築物が生成される要因のひとつとなる。

そして、助成の有無についての決定は、工事完了後の建築物から判断されるが、助成基準項目との適合・不適合の判断のみではなく、協議・指導段階での改善要望が工事完了後の外観にどれだけ反映させようとしたか、建築主側の努力も考慮される傾向にある。このように、デザイン誘導内容と助成制度が密接に関係しているため、助成基準項目のみから助成対象の判断が出来ない。

6 結論

以下に本研究において明らかになったことの要点をまとめ、飛騨古川ふるさと景観条例に基づくデザイン誘導制度について、届出手続きとデザイン誘導内容の課題について述べることにする。

6-1 調査・分析結果の整理

- 1) 歴史的景観地区内における改修を「望見性からみた改修類型」によって類型化すると、望見可能な改修のうち約3割は行為届出が提出されていない。そのうち「専用住宅」「店舗（専用・併用）」「車庫・倉庫」「望見性の低い改修」で無届けの傾向が強い。
- 2) それらは、＜意識面の問題＞＜コスト・技術面の問題＞＜制度認識の問題＞により、デザイン誘導の目標建築物像と異なる外観の改修となるため、協議・指導の回避を目的として無届けとなる。また届出手続きの費用の負担も無届けにつながる要因のひとつとなっている。
- 3) 景観条例で想定されている協議・指導期間は、届出手続きに必要な書類の内容による問題と、設計者・施工者側の判断により、十分に確保されていない。しかし行政や都市景観審議会の柔軟な対応により、改修が明らかになった時点から工事着手又は外観工事着手までを協議・指導期間として活用することで、協議・指導の機会が設けられている。
- 4) 協議・指導の機会があった改修の多くは町並み景観への配慮がみられる。町並みに調和しない「Ⅳ：助成基準を満たさない改修」は、行為届出の提出されない改修に最も多い。
- 5) デザイン誘導によって目標建築物像へ少しでも近づけるようにすることにより、目標建築物像の特徴を持った多様な外観の建築物

が生成される。これらはデザイン誘導の効果といえる。

- 6) 目標建築物像の特徴を取入れた建築物に対して助成の有無が、外観による客観的な視点からは明確に判断できず、公平性が見出しにくい。これは、助成の有無の決定が、助成基準項目との適合・不適合の判断のみではなく、協議・指導段階での改善要望が工事完了後の外観にどれだけ反映させようとしたか、建築主側の努力も考慮される傾向にあるためである。

6-2 デザイン誘導制度の課題と解決の方向性

①届出手続きの課題について

景観条例に基づくデザイン誘導制度を効果的に運用していくためにも、その入口部分に当たる行為届出の徹底が必要であろう。同町では建築確認の申請時に、景観条例における届出手続きの有無について、チェックが十分ではなかったことが、行為届出を徹底出来なかった要因のひとつと考えられる。^{注26)} 解決策としては、確認申請時に景観条例の届出手続きが行われているかのチェックを行うことと、またそれらを円滑に行うために担当官同士の情報交換が必要となろう。^{注27)}

行為届出を徹底する手段としては、罰則規定の適用も考えられる。しかし、一般的に景観条例では法的な根拠の曖昧さもあり、厳しい罰則規定を設けている例は少なく、氏名の公表等では対応している事例がある^{注28)}。同町においても、行為届出の申請者である建築主の氏名の公表等が考えられるが、地域住民は氏名の公表をせずとも建築主が解っており、罰則の効果は明確でない。^{注29)}

そして行為届出の際に問題となるのは、届出対象行為の範囲について、景観条例と住民の判断に多少の相違があると思われる点がある。すなわち古川町の特徴でもある路地景観や、寺院等の半公的な私有地を取り囲む景観の重要性を考慮すれば、望見性の高い「A：主な通りに面した部分の改修」だけでなく「B：路地等に面した部分の改修」及び「C：周囲に空地がある改修」についても届出や協議が考慮されてよい類型であると考えられる。これら「届出の範囲」については、どこまでを町並み景観整備の目標とし、何を重要視するかについて、住民、行政の共通認識が必要であろう。

また、届出手続きの書類については、建築確認申請以前に提出が可能となるように、改修内容の基本方針やコンセプト時点で提出が可能に内容に改善することが考えられる。手続き費用の負担についても、手続き書類を減らす、書類作成の費用に対して助成を行うなどによって軽減を図ることが必要であろう。

②デザイン誘導内容の課題について

同町のデザイン誘導には、誘導の目標となる目標建築物像が、＜伝統町家＞＜新町家＞＜土蔵＞として明確に示されており、助成基準や助成対象基準例で具体的な項目が定められている。そのため目標建築物像の特徴を持たない建築物に対して、部分的であっても変更の要望が具体的に指摘できている。結果としては目標建築物像と同等の外観にはならないが、目標建築物像の特徴を有した外観となる。これら全てが、町並みに調和した建築物であるとは必ずしも言えないため、どの程度までの建築物が奨励されるべきであるかは議論が必要である。ただし、計画・設計が進行した段階で行われるデザイン誘導によって、このような建築物は実質的な効果であると言える。

助成対象の判断については、最終的な改修状況からのみ判断するか、指導・助言により改善が得られたことも含めて判断するか、2段階であろう。奨励的意義を考慮すれば後者の判断基準も妥当性がある。

しかし、客観的な公平性は曖昧になるおそれがある。古川ではデザイン誘導の協議機関として都市景観審議会があり、構成員が被誘導側にもなりうる地域住民であるという点で、助成対象の判断に対しての透明性と合意が内包されていることに、大きな意義がある。しかし時系列的に捉えた場合、審議委員の任期による人材の変動、審議を重ねることによる議論の熟練により、時系列における判断の公平性には疑問が生ずる。判断基準が変化することは、変化を許容する景観条例の主旨においても否定されるべきものではないが、都市景観審議会の自覚に基づくものでなければならない。その対策としては、助成対象となった建築物について定期的に、その基準を検証する機会を設けること等があらう。

以上、古川町の景観条例に基づくデザイン誘導制度について、その実状の把握から問題点を整理し、届出手続き及び、デザイン誘導内容の課題とその解決の方向性について述べてきた。本研究の成果を踏まえて、デザイン誘導制度の運用や制度内容の具動的な改善策については、行政や都市景観審議会を中心に、地域住民を含めて、今後さらに議論を深めていくことが課題である。

また本研究の成果は、文化財的価値の高い建築物は少ないが、地域の伝統的様式を継承した新しい建築物により統一感のある町並みを形成しようとする地域において、デザイン誘導制度を検討する際にも役立つ知見を含んでいるものと考えている。

<謝辞>

本研究は「飛騨古川町並み研究会」として公益信託大成自然・歴史環境基金による助成を得て行った活動の一部である。本稿をまとめるにあたり、研究会メンバーの駒氏、田之下氏、直井氏、竹林氏、加藤氏、及び古川町町づくり振興課の野村氏、忍氏、建設課の沖村氏、また調査に御協力頂いた同町の方々にして深く謝意を表す。

<補注>

- 注1) 景観条例制定までの経緯は、参考文献7)に詳しく記述されている。
- 注2) 本稿では、新築、増築、改築、移転、ファサード改修をまとめて改修と呼ぶ。
- 注3) 建物数は地図上より計測し、人口は平成7年国勢調査を基に集計した。
- 注4) 歴史的景観地区における建築物の届出対象行為は「延べ床面積10㎡を越える新築、増築、改築、移転、大規模の修繕、特殊建築物の用途変更、外観の模様替え、色彩の変更」である。これは建築確認(建築物)の必要な行為を包括し、更に景観整備上重要な「外観の模様替え」「色彩の変更」を含めた構成となっている。また、届出の対象は他に「景観重要建築物(全町)」「大規模建築物(都市計画区域)」「屋外広告物(歴史的景観地区)」「景観樹木(歴史的景観地区)」「屋外広告物(歴史的景観地区)」等がある。助成対象行為には、「景観重要建築物(全町)」「景観樹木(歴史的景観地区)」「屋外広告物(歴史的景観地区)」「まちづくり景観組織(全町)」等がある。
- 注5) 平成9年度までは、確認申請と共に景観条例の手続き窓口も同町の建設課が行っていたが、平成10年度以降は、役場内の組織の変更により景観条例は、まちづくり振興課が担当となり、窓口が別れた。
- 注6) 都市景観審議会は届出の数に応じ、数件の提出があり次第不定期に召集され開催される。
- 注7) 法令上の手続きを要しない行為にあっては、当該行為に着手する日の4週間前の期間に相当する。
- 注8) 所在地は古川町から離れた岐阜県高山市内にある。
- 注9) 都市景観審議会の委員の任期は1年で、再任も認められている。
- 注10) 「雲」については、参考文献1)で詳しく説明を加えている。また<新町家><伝統町家><土蔵>は、同じく参考文献1)において定義したものである。
- 注11) 「ファサード改修」は建築物外観の軽微な改修、模様替え、色彩の変更であり概ね建築確認の必要はないもの。
- 注12) 「町並みをみる」人が自由に通行できる道路、公園等の公共施設(空間)から改修部分の見え方をここでは望見性と称することにする。
- 注13) ただし、協議・指導が順調に行われれば、工事が可能になるため、必ずしも行為届出提出と確認申請提出までの期間が長ければならないわけではない。
- 注14) 参考文献1)において、筆者らは古川町内の建築物を歴史的な経緯も含め6種類の様式に分類している。本研究では近年の外観デザインの傾向を更に

詳細に分析するために、参考文献1)では「その他」としてまとめていたものを「c:土蔵風の外観」「d:新町家風の外観」「e:和風の外観」「f:目標建築物像の特徴のない外観」に細分類している。

注15) 「外壁」の要件である伝統様式を基調とした真壁造り、土蔵造りは目標建築物像の大きな特徴であり、この要件を満たさない改修は目標建築物像と大きく異なる外観となるため、この類型の選別項目とした。

注16) 古川住民はこの分類にあたる建築物を「数寄屋風」と呼んでいる。これは建築主側のデザイン意図が目標建築物像とは異なる建築物であるが、町並み景観上は和風建築物ということでの配慮がみられる建築物として「和風の外観」として扱う。

注17) 助成を受けることについては、建築主の判断であるため目標建築物像に近い改修であっても申請せずに助成の行われていない改修もある。

注18) 届出の行われない主な要因としては、景観条例の存在を知らないことも考えられる。しかし同町の「飛騨古川ふるさと景観条例」は、策定段階から住民参加によって進められてきている(参考文献7参照)こともあり、同条例に認知度は高い。本調査における建築主へのヒアリングにおいても、同条例を認識していない人は19人中1人であった。そして歴史的景観地区内の建築物は同町内の設計者及び施工者によることが多く、同条例の存在を知らずに建築することはほとんど無く、条例の存在を知らないことが主な要因とはなっていない。

注19) 添付書類として、位置図、着色立面図(外部仕上明記)がある。

注20) 添付書類として、位置図、配置図兼外構平面図、立面図(外部仕上明記)、数量計算書、必要に応じて詳細図、現況カラー写真、助成金算定書、積算根拠書、申請費見積書等を要し、工事完了後に助成金実績報告書、助成金交付請求書を提出する。

注21) 設計のみを行う場合は、行為届出にかかる費用は10~15万円。確認申請の手続きも併せて行う場合は、一部の書類が重複するために簡略化出来るので10万円以内。設計・施工の場合は行為届出及び確認申請等の書類作成費用は工事費に含めよう。感覚としてはサービスとなる。

注22) 同条例の内規には、建築物の建築及び全面改修等において各申請に必要な費用について助成対象となる(かかる費用の1/3上限50千円)と記しているが、予算の関係上現在はこの件については運用されていない。

注23) ほぼ8割以上が古川町内の設計者による。次いで高山市、名古屋、(東京、大阪は1件ずつ)

注24) 助成対象基準例とは、改修が助成対象となるか、行為を項目ごとに例示して明確に言及したものの。例えば、「外壁」では京塗壁、プラスター、下見板張等。「軒先・庇」では、雁桁造り、化粧垂木表し、箱庇、霧除け等を例示している。

注25) ヒアリングで明らかになったものだけでも、「c:土蔵風の外観」「d:新町家風の外観」「e:和風の外観」のうち、要望が開き入れられ、改善が図られた改修は5件確認された。

注26) 具体的には、確認申請の受付のみを行う課と、景観条例における届出手続きを扱う担当課・担当官とも異なり、双方の十分な情報交換やチェックがなされていなかったことが要因のひとつであると考えられる。尚、平成13年度より建築確認と景観条例の業務を担当する課が同一になり、今後の改善が期待される。

注27) 原則としては、景観条例によるデザイン誘導の協議が終了した後に、建築確認の手続きに入るとされている。建築確認時に景観条例の届出手続きについてチェックするのでは順番が逆になるが、この建築確認の申請時点以前でのチェックは難しい。行為届出の徹底という点について考えれば、この時点でのチェックであっても効果があると考えられる。

注28) 罰則としての氏名の公表には、行政側の違反行為に対する意思表示と、氏名が公表されることにより、地域に周知されることで、それ以降の活動が行いにくくなる、と言う意味が含まれる。

注29) 例えば現行法制度の枠組みの中では、地区計画を定めて行為届出の内容を建築確認へ組み入れ、届出の徹底を図ることも一つの案であると思われる。

また、現状の変更が許可制となる伝統的建造物群保存地区制度の導入もある。

<参考文献>

- 1) 佐野雄二、岡崎篤行、高見沢邦郎：伝統的様式を継承した新たな町並み景観の形成過程と計画的課題-岐阜県古川町の歴史的市街地を対象として-、日本建築学会計画系論文集、第531号、pp.179-185,2000.5
- 2) 安田丑作、嶋田勝次、三輪康一：建築デザイン誘導による都市景観形成手法とその評価に関する研究-神戸市における建築デザイン誘導事例を通じて-、昭和61年度第21回日本都市計画学会学術研究論文集、No.78、pp.463-468,1986
- 3) 中村和宏、川上光彦：金沢市における条例に基づく景観行政施策に関する調査研究、1994年度第29回日本都市計画学会学術研究論文集、No.24、pp.139-144,1994
- 4) 李政炯、西村幸夫：既成市街地を対象とした自治体の条例策定による景観コントロール施策の展開-東京都豊島区と新宿区を事例として-、日本建築学会計画系論文集、第504号、pp.147-153,1998.2
- 5) 金弘己、宗本順三：伝建地区の現状変更行為における住民の建築希望内容と町並み変容の研究-近江八幡市を事例として-、日本建築学会計画系論文集、第518号、pp.229-236,1999
- 6) 西山徳明、三村浩史：伝統的建造物群保存地区選定後の集落景観の変容と維持に関する研究-白川郷荻町合掌集落を事例として-、日本建築学会計画系論文集、第474号、pp.151-160,1995
- 7) 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-岐阜県古川町における伝統的様式を継承した町並み形成を対象として-、日本建築学会計画系論文集、第537号、pp.211-218,2000

(2001年4月10日原稿受理、2001年9月5日採用決定)