景観施策の実践過程における協議・調整プロセスに関する考察

— 府中市都市景観審議会の運用事例を中心として —

A CONSIDERATION ON PROCESS OF CONSULTATION AND COORDINATION DURING PRACTICE OF LANDSCAPE POLICIES

— Focusing on examples in Urban Landscape Committee of Fuchu City —

田中友章 — * 1

キーワード:

景観法, 景観審議会, 制度運用, 審議プロセス

Keywords:

Landscape Act, Landscape Committee, System operation, Examination process

Tomoaki TANAKA — * 1

Developments of landscape related policies in Fuchu City are reported in this study. Eleven examples that were examined by the Urban Landscape Committee are analyzed. The followings are found important.

1. Process of consultation and coordination was executed in two related committees in Fuchu City. 2. When the new system under the Landscape Act was introduced, projects subject to the examination were limited to smaller ones in spite of unification of the systems. 3. Effective areas and ineffective areas were found according to the types of regulated elements. It is important to improve the system more effectively.

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

近年進行する社会状況の変化、地域や環境に対するニーズの変容とともに、居住者からの住環境への要請は多様化しており、これらに対応するための整備・更新のあり方が求められている。このような状況の中、従来からある都市計画法や建築基準法が対象とした規制要素に留まらず、多様な要素を包括的かつ総合的に扱うことで、場所の特性に应答した整備のあり方を考える必要が生まれている。

このような課題に対応するためには、地域の特性に応じて規制を追加・変更できる制度に一定の可能性をみることができると考えられる。これらの制度には、地区計画、建築協定等の制度が従来からあるほか、まちづくり協定などの自主規範も各地で運用され、それらを条例により位置づけて運用する自治体も多く見られる。また、景観法の制定により、景観協定の活用が可能になったほか、景観行政団体が景観計画で基準を設定し、届出に基づく事前協議等を運用することが可能になった。従って、今後は景観法を活用した景観施策の実践が、前述の要請に応ずる制御手法の一翼を担っていくと考えられる。

従来からある地区計画や建築協定については、高見澤ら¹⁾の研究により運用実態や制度の特性が明らかになり、中井^{2) 3)}が、一連の研究において地区計画から自主ルールまでを網羅的に「まちづくり協定」と定義して、理論的な枠組みの考察を行なっている。まちづくり協定を用いた協議・調整については、野澤ら⁴⁾の計画協議の実態を詳細に分析した研究があり、川原ら⁵⁾が、自主規範を用いた段階的で選択的なルールづくりの方法や地区計画との併用の意義について考察している。藤井⁶⁾は、これらの既往研究を発展させ、地区計画

と自主ルールの関係を制度連携の観点から捉えて、理念的枠組みを検討した上で、運用実態の分析を通して要点を考察している。

これらの研究から、まちづくり協定の役割分担や段階的移行など効果的な運用の重要性が明らかになっている。一方で実践の場面では、基準内容のみならず、運用の方法やプロセスが重要であることは言うまでもない。だが、運用実態やその効果を明らかにした研究は少なく^{注1)}、景観施策関係の具体の運用実態を扱ったものはほとんどない。よって、本報では、その実践過程における協議・調整プロセスに着目し、事例を通して運用実態を実証的に明らかにし、運用過程を分析し、その効果や課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 研究の対象

本報の研究対象は東京都府中市とし、景観施策の実践過程で協議・調整の対象として運用された事例を研究の対象とする。

府中市は、けやき並木や多摩川などの自然や武蔵国府からの歴史を受け継ぐ寺社などの景観資源に恵まれ、従前より景観に関する取組みを積極的に進めてきた。1997年3月に府中市都市景観基本計画を策定し、1998年6月には府中市都市景観条例を制定して、一定規模の特定行為に対する協議を行なってきた。2003年9月には府中市地域まちづくり条例を制定し、大規模な土地取引に伴う土地利用構想の協議の仕組みを構築している。2008年1月に景観法に基づく景観行政団体となったのに伴い、景観施策を発展的に再構築している。

本報では、このような景観施策の発展経緯で形成・変更された協議・調整プロセスの仕組みとその運用実態を研究の対象とし、主に府中市都市景観審議会における協議・調整プロセスで、2006年12月から2008年4月の期間に運用された一群の事例を研究の対象とする。

本稿は文献9)の第2章4節を再構成し、修正・加筆したものである。

¹⁾ 明治大学理工学部建築学科 准教授・博士(建築学)
(〒214-8571 神奈川県川崎市多摩区東三田1-1-1)

¹⁾ Assoc. Prof., Dept. of Architecture, School of Science and Technology, Meiji Univ., Dr. Arch.

置等を行なった。景観条例は2008年4月に施行され、都市景観条例で定める都市景観基本計画、特定行為の届出等の一連の仕組みは、景観条例で新たに定める景観計画、景観計画区域内での大規模開発事業の届出と景観構想の提出・協議等の仕組みへと移行した。

届出による事前協議の対象となる大規模開発事業の基準は、①土地面積5,000㎡以上、②100戸以上の集合住宅、又は③延べ面積10,000㎡以上の建築物の建築であり、地域まちづくり条例の大規模開発事業の基準と共通化されることとなった。また、届出対象となる行為はより広範に設定され、従前より小規模の行為も届出対象行為となった。届出行為の規模は、一般地区と5地区が設定されている景観形成推進地区では異なる基準が設定されている。しかし、低層系の住宅地に隣接するため小規模な基準を設定している国分寺崖線景観形成推進地区を除くと、主要な基準はほぼ共通であり、①高さ20M以上、②延べ面積3,000㎡以上、③開発行為について区域面積3,000㎡以上、などとなっている。従前の特定行為と比較すると、届出対象となる行為はより広範に設定されたが、特定行為は都市景観審議会での協議・調整プロセスに持ち込まれるのに比べて、景観条例による届出行為は、大規模開発事業に該当しない限りは窓口対応での協議・調整の扱いとなる。これらのことから、審議会における協議・調整の対象となる行為の基準は、より大規模なものに限定されるという変更がなされたと理解できる。

2-5. 協議・調整システムの発展経緯に関する考察

府中市都市景観条例のみによる運用時期から、地域まちづくり条例の導入、府中市景観条例への移行という2回の変化を経た協議・調整システムについて、その対象行為の主な種別と規模を、図2にまとめた。1999年11月～2003年8月の期間は、都市景観条例の特定行為に該当する規模・種別の事例に対する運用のみが行われていた。地域まちづくり条例の導入後の2003年9月～2008年3月の期間は、上述の特定行為に対する都市景観審議会での審議に加えて、より大規模な開発事業に対して土地利用調整審査会の審議が追加され、複層的な対象設定による協議・調整プロセスの運用が行われた。府中市景観条例への移行後の2008年4月からは、大規模開発事業の基準の共通化が図られたため、両者間の制度的整合性は増した。しかし、窓口対応となる届出行為の範囲は広ったが、実質的な審議対象範囲は特定行為に比べてむしろ狭まり、大規模事業に限定されることとなった。結果として、審議プロセスの協議の性格は影響の大きい大規模事業の対応へと変化し、比較的小規模な事業を丁寧に協議・調整するという従前の性格は弱まったといえる^{注4)}。

図2：協議・調整の対象となる主な行為の種別と規模

3. 都市景観条例の運用実態

3-1. 都市景観審議会による審議プロセスの概要

景観計画やガイドラインにおける規範は、数量的な制限事項が限定的にしか基準として設定されないことが多いため、景観施策の実効性を高める上では、協議プロセスにおける実効性の発現が重要になると考えられる。そこで本章では、一定数の事例の協議が行われた実績を持つ都市景観審議会の特定行為の審議プロセスを対象として、その運用実態を調査し、その志向性や実効性を考察する。

本章では、2006年12月からの第5期都市景観審議会（以下「審議会」という）について、景観審議会へ移行する直前の2008年2月までの約1年半の期間に、審議対象となり答申を提出するに至った11件の特定行為の事例を研究対象とする^{注5)}。研究対象とした11事例の審議スケジュールを図3に示した。審議会は、特定行為の審議を主たる議題としてほぼ月1回のペースで開催されており、特定行為の審議に要した期間はほとんどの事例について2～4ヶ月で、その期間に2～4回の審議会が開催され答申に至っていることがわかる。

次に、対象事例について、審議会でも出された主な意見およびそれらに対する事業者の対応など、審議経過の概要を表1にまとめた。本表の作成にあたっては、審議会の議事録、各回に提出された資料の変遷、審議の過程から得られた知見などを用いた^{注6)}。この審議経過を見ると、各事例について審議会での指摘事項を受けて、事業者による検討が行われ、一定の計画案の変更を行った上で再度審議がなされるという定型的フローが繰り返されていることがわかる。

図3：対象事例の審議スケジュール

3-2. 審議プロセスの運用実態

審議会における審議の有効性と助言等の効果を検討するために、各事例ごとに審議で出された意見と計画案の変化や答申における記述がまとめられた表1を詳細に検討する。協議の対象となった事項を規範要素の項目別に整理し、審議の過程で変更が行なわれたかを計画案の変化の度合いに基づいて評価して表2にまとめた。

この分析から、審議会での意見は多岐にわたるものの、変更が行われた規範要素や度合いに共通した傾向がみられることがわかった。すなわち、規範要素の種別によって、計画案の変更が行われた領域や変更の度合いの高い領域に関して一定の共通性が認められ、その傾向は審議会での意見数の多少とは直接的な関係がないことが明らかになった。加えて、これらの指摘事項や意見についての答申への反映の度合いについても、規範要素の種別によって違いがあること、答申におけるガイドラインへの準拠について定型的な記述がみられるなど、一定の傾向があることが確認できた。

表 1：対象事例の審議経過（その 1）

凡例 ・：指摘事項 →事業者の対応 ⇒追加の指摘事項

件名	計画概要 <small>（注7）</small>	審議された項目と対応			計画への 実現	答申への 反映
		1 回目	2 回目	3 回目		
A	・高さ：24.98m ・階数：地上 8 階 ・延床面積：6,555.16㎡ ・用途：共同住宅（分譲）75戸	・多摩川からの景観に配慮した建築物の配置を再検討すること。 ・植栽計画について、維持管理が不適当な樹木を変更すること。 ・北側隣地境界部分にも植栽を施すこと。 ・外壁の色相を変える部分を再検討すること。	→壁面を境界よりできるだけ後退した当初の配棟計画に問題ない。 ⇒不十分であるため再検討すること。 →生垣の樹種を変更する。 →低木の樹木を配植する。 ⇒範囲を拡大すること。 →2,3階のスラブ位置で色彩を変える。 ⇒意匠上不自然であるため再検討すること。	→植栽帯の幅と植樹を増やす。 →範囲は変えずに、フェンスとツタを追加する。 →指摘通り修正する。	×：配置計画は変更されず ○ ○ ○	△：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） ○（緑化） ○（色彩）
B	・高さ：24.68m ・階数：地上 8 階 ・延床面積：19,751.87㎡ ・用途：共同住宅（分譲）226戸	・低層住宅地との調和をするよう、高さを下げること。 →近隣と協議済みであるため問題ない。 ⇒低層部と高層部の壁面位置を切替えること。 ⇒立面が単調なため、スケールが誇張されて見える。 ⇒周辺の建物を含めた立面図で検討すること。 ・植栽について、地祇から中低木に変更すること。	→一部住戸を減らし、部分的に高さを下げた。 →分節化を行う。 →（都合の良い建物のみ表現） ⇒不十分であるため再検討すること。 ・外壁の色彩が濃く、圧迫感がある。 →指摘通り変更する。	→提出する。（図面の修正のみ行った） →淡い色に変更する。	△：高さが部分的に変更 ○ ×：高さは変更されず ○ ○	△：ガイドライン準拠への努力 ○（色彩） ○（緑化）
C	・高さ：48.89m ・階数：地上10階 ・地下 1 階 ・延床面積：19,136.26㎡ ・用途：電算センター	・建築物の形態を南側の建築物との調和を図ること。 ・周辺環境に与える圧迫感を軽減させるための工夫をすること。 ・建築物に施す壁面緑化について再検討すること。 ・室外機の周辺に与える騒音に関するデータを提出すること。	→自主的にセットバックしているので、問題ない。 →低層部のルーバーを変更するなど分節化して全体を 3 層構成とする。 ⇒不十分であるため再検討すること。 →計画変更する。 ⇒維持管理について、考慮すること。 →データを提出する。 ⇒計画建築物のどの部分が示すこと。 ・照明計画について、詳細を示すこと。	→建築物の頂部及び中・高層との間に庇をつけ、色彩を変えることで分節化を強調する。 →壁面緑化の個数を増やし、自動灌水設備により維持保全する。 →図面にて明示する。 →大きな暗い面とならないよう庇と照明を組み合わせて配慮する。	×：建物形態は変更されず ○ ○ ○ ○ ○	△：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） × ×
D	・高さ：23.20m（広告塔を含む高さ：33.05m） ・階数：地上 4 階 ・延床面積：30,485.92㎡ ・用途：物販店舗、診療所、他	・周辺環境との調和すること。 ・駅からの主要な動線となる貫通通路について、工夫をすること。 ・周囲の公園をつなぐ緑のネットワークについて、緑化計画を再検討すること。 ・2 階及び 3 階の南側通路と駐車場から周辺地域に与える影響について、工夫をすること。 ・2ヶ所の屋上広告塔と壁面看板について、南側住宅地へ配慮すること。 ・建築物の長さが周辺環境に与える圧迫感を軽減すること。 ・建築物の裏側が恐怖感を与えないよう配慮すること。 ・建築物の西側壁面について、工夫すること。	→高さについては、配慮済みであるため問題ない。一部色彩を再検討する。 →駅側のデットと位置づけし、木調のデザイン的配慮をする。 →南側の銀杏並木を残し、敷地内の銀杏も移設する。店舗デザインで努力すること。 →北側駐車場付近などに緑化を施す工夫をすること。 →駐車場部分は手摺を腰壁に変更し、通路部分は物販や造型看板などは禁止する。 ⇒不十分であるため再検討すること。 →1ヶ所を取り止める。できる限り文字型看板とし、照明の時間帯に十分考慮する。 ⇒屋上広告塔は、彩度を抑えサイズを小さくし建築物と一体化させ、時間や照度を工夫すること。 →分節デザインとしているため問題ない。 →ゲート性や色彩の濃度を加味したデザインとする。 ⇒照明計画等を工夫して、単調とならないようにすること。 →北側と連続するデザインとし、一部開口部を設ける。	→通路側には植栽ボックスを設ける。 →手摺から腰壁に全て変更し、上部は木調の堅ルーバーとする。 →サイズを縮小し高さを1m低くする。企業のCIは変更できない。時間や照度は必要最低限に制御する。 →明るめの照明に変更する。	×：建物形態は変更されず △：色彩の変更で対応 ○ ○ △：サイズの縮小まで ×：建物形態は変更されず ○ ○ ○	△：ガイドライン準拠への努力 × ○（緑化） △：ガイドライン準拠への努力 ○（広告） △：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力
E	・高さ：44.90m ・階数：地上15階 ・延床面積：4,881.49㎡ ・用途：共同住宅（分譲）65戸	・機械式駐車場について、隣地への配慮をすること。 ・緑化計画について、立面上の工夫をすること。 ・通りに面した駐車場部分は、緑化をするなどして緑化面積の適切な化を行うこと。 ・分散したこみ置場を集約化すること。 ・甲州街道沿いの景観が単調であるので、工夫をすること。	→昇降ビット式に変更する。 →駐車場設備まわりを壁面緑化をする。 →駐車場を 1 台取りやめ、連続した緑を確保すること。 →こみ保管小屋を設置する。 →下層部と上層部で分節化をして、手摺の形状を変更する。	→法改正によりトップライトを設けることができなかった。 →配座する。 →周辺の建物に蹴られるため、目立つことはない。	×：物理的に不可能 ×：建物形態は変更されず ○ ○ ○ ○	× △：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） ○（緑化） △：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力
F	・高さ：38.00m ・階数：地上12階 ・延床面積：2,250.00㎡ ・用途：共同住宅（分譲）33戸	・店舗の設置について再検討し、周辺との連続性及び賑わいを形成すること。 ・交差点からの景観が重要であるため、上層部のデザインに配慮すること。 ・駐輪場部分の外壁の黒色タイルの色調を変更するなどして、歩行者に配慮すること。 ・周辺の街並に対して、コントラストが強いので、調和するようにすること。	→敷地規模と駐車場の付置義務により1階での店舗設置は不可能。 →パース参照。 ⇒不十分であるため再検討すること。 →周囲の白色タイルにし、植栽を配置する。 →下層部の黒色を取りやめ、白色に統一することも可能。 ⇒周囲になじむよう配慮がすること。 ⇒階段室部分が目立つため再検討すること。	→法改正によりトップライトを設けることができなかった。 →配座する。 →周辺の建物に蹴られるため、目立つことはない。	×：物理的に不可能 ×：建物形態は変更されず ○ ○ ○ ○	× △：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） ○（色彩） ×
G	・区域面積：6,998.46㎡ ・用途：戸建住宅（分譲）40戸、公園	・電柱の地中化について、再検討すること。 ・ごみ置き場について、周囲に配慮すること。 ・街並みの連続性について、景観のポイントを提示し、見え方を検討すること。 ・フットパスを設ける等して、区域のネットワークや避難路の確保をすること。	→事業的に厳しいため見送るが、濃茶色の電柱とすることで景観に配慮する。 →周囲に生垣を配置する。 →片流れ屋根として連続性のあるものとし、アイストップとなる部分にシンボリックな高木を設けるなどとする。 →事業上受け入れられない。	→法改正によりトップライトを設けることができなかった。 →配座する。 →周辺の建物に蹴られるため、目立つことはない。	×：色彩の変更で対応 ○ ○ ×：敷地形状は変更されず	× △：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力 ×
H	・高さ：19.99m ・階数：地上 7 階 ・延床面積：9,925.17㎡ ・用途：共同住宅（分譲）73戸、生活利便施設 4 戸	・崖線の緑が連続するよう、建物を移動させ緑地帯を大きくする配慮をすること。 ・崖下周辺から緑の見え方を検討すること。 ・公園と緑が連続するよう、隣接する施設と公園に配慮した植栽方法を検討すること。 ・屋上緑化は地床類ではなく、中低木を検討すること。 ・崖線に生息している樹木等を敷地内への移植を検討すること。 ・照明計画の考え方を提示すること。 ・水脈調査等を行い、湧水の保全を検討すること。	→配棟計画に問題はない。 ⇒市と協議し道路内の緑地帯に植栽を検討すること。 →バルコニー内への緑化は管理上困難で、屋上緑化は安全上の問題が発生しやすく困難。 ⇒居住者用の植栽設備を設けること。 →機械式駐車場部分には化粧パネルを、その端部は目隠しフェンスを設置し、緑化による受水層まわりにも緑化を施し配慮すること。 →構造上問題があるため、変更しない。 →植樹できる樹種を取り入れる計画とする。 →廊下側は電球色とすることで、景観づくりに配慮する。 →湧水調査団体のヒアリングにより、影響ない。 ⇒杭打ち等による影響を再度調査し、議事録を提出すること。 ・北側の植栽は道路沿いにツリーサークルを設け、店舗側を歩行できるよう検討すること。	→苗木を植樹する。 →プランターを置くようにして、崖線の景観に配慮する。 →緑化による配慮をする。 →提出する。 ⇒議事録は、承認が得られたものとする。 →道路沿いに高木を設置する。 →（4 回目以降省略）	×：植栽の変更で対応 △：管理規約で対応 ○ ○ ○ ○ ○	△：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） △：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） △：ガイドライン準拠への努力 × ○（緑化）

表 1：対象事例の審議経過（その2）

I	・高さ：42.60m ・階数：地上14階 ・延床面積：3,473.13㎡ ・用途：共同住宅（分譲）48戸	・緑道沿いおよび敷地北側の緑化について、緑の連続性に配慮し緑化を行うこと。 ・周辺のまち並みの色彩について考慮すること。 ・外壁を分節化する等して、まち並みを考慮すること。	→駐車場を3台分取り止め、できる範囲内で緑化を検討する。 →色彩を変更し、より淡いグレー系で検討する。 →下層部を分節化して、開口部のサイズを変更すること。	○ ○ ○	○（緑化） ○（色彩） △：ガイドライン準拠への努力	
J	・高さ：44.90m ・階数：地上15階 ・延床面積：4,314.74㎡ ・用途：共同住宅（分譲）46戸、事務所2戸、店舗1戸	・緑化計画を指針に基づき再検討すること。特に、ごみ置場周辺や沿道緑化を工夫すること。 ・低層部と高層部の色の切替位置の意図を周辺の建物と調和させること。 ・北側の開口部のデザインを工夫すること。 ・ごみ置場の位置をエントランス前から移動させること。	→沿道緑化を行い、屋上緑化も極力外部から見えるよう計画する。 →建物全体のバランスを考慮しているので、問題ない。 →外壁タイルの目地を濃くすることで、高層棟の単調さを和らげる。 →階段下や植栽帯の裏側に配置する。	○ ×：分節位置は変更されず △：建物形態は変更されず ○	○（緑化） △：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力 ○（その他）	
K	・高さ：32.86m ・階数：地上11階 ・延床面積：2,208.03㎡ ・用途：共同住宅（分譲）31戸	・周辺との街並みに配慮すること。 ・甲州街道から見える北東側と歩道橋からの見え方に配慮すること。 ・歩道及び緑化部分の詳細を示すこと。 ・アプローチ部分とごみ置場は、連続した緑化を検討すること。	→建物規模に問題はなく、通行者・近隣住民への配慮として、緑地帯を設けた。 →配慮している。 ⇒不十分であるため再検討すること。 →生垣を設け、所々に独立木を植栽した。 ⇒北側の植栽は街路樹とのバランスに配慮すること。 →ごみ置場は、フェンス緑化を設ける。 ⇒不十分であり、車路に面した緑地帯をもう少し広げる検討をすること。	→スリット状の分節を行い、外部階段はアルミパーで1つの面に整理した。 →高木を街路樹の中間に配置し、歩道側のフェンス緑化の手前に低木を植える。 →植栽の本数を増やし、建物側は1m程度壁面緑化し、一部地被類を植える。	×：建物形態は変更されず ×：建物形態は変更されず ○ ○	△：ガイドライン準拠への努力 △：ガイドライン準拠への努力 ○（緑化） ○（緑化）

規範要素の種別による分析結果を表3に示した。これから素材・色彩、外構、緑化などについては、かなり高い割合で意見に準じた対応が行なわれていることがわかった。他方で、建築物の配置・配棟については意見に関わらずほとんど変更がなされていないこと、建物の高さや形態については一定の割合で低減を行なうなどの変更がされたが、あくまで部分的変更の範囲に留まることがわかった。

結果を詳しく見ると、素材・色彩、外構、緑化などの規範要素については、かなりの割合で審議会の意見に対応した変更が行われており、特に緑化については変更が行われた割合も9割以上で、事例数も最も多くなっている。よって、これらの規範要素は事業者の柔軟な対応が得られやすい領域と考えられる。これは、配置・配棟や形態などと比較して、協議・調整が行われた時点で審議会の意見に沿った変更を行った場合に、計画全体に与える影響が比較的小さいことがその理由と推定される。従って、これらの領域は、協議プロセスが一定程度効果的に機能しうる領域と位置づけられる。よって今後は、景観計画で具体的な基準を明示する、ガイドラインで詳細かつ具体的な基準を示すなど、誘導方針を事前に明示することで、協議・調整プロセスを効果的に運用できると考えられる^{注9)}。

一方で、配置・配棟や建物の形態も、景観形成上は重要な要素と
表2：規範要素と変更の有無との関係

分類	項目	変更が行われた	変更が行われなかった	備考
建物本体	配置・配棟	・自然景観に配慮した配置とする。0 ・まち並みと調和した配置とする。0 ・周囲のネットワークを確保した配置とする。0 小計0	2 2 1 5	答申では、ガイドライン準拠への努力義務が定型。
	形態	・周辺の住宅地や自然景観に配慮した高さ、形態とする。2 ・周辺環境に与える圧迫感を軽減すること。1 ・長大な形態を控え、分節化すること。4 ・遠方から見た見たまに調和すること。0 小計7	4 1 2 2 9	答申では、ガイドライン準拠への努力義務が定型。
	色彩	・周辺環境との調和やつながりに配慮した色彩とすること。4 小計4	0 0	
	付属物	・広告物は最小限にとどめ、集約化すること。1 小計1	0 0	企業のCIは変更できない。
外構その他	外構	・駐車場は周辺環境に配慮すること。1 ・ごみ置場は目立たないように配慮すること。3 ・電柱は目立たないように地中化等すること。0 小計4	0 0 1 1	
	緑化	・地域の自然植生に適した樹種の選定をすること。1 ・敷地境界部の緑化をすること。3 ・周囲の緑との連続性を確保すること。8 ・屋上、ベランダ、駐車場の緑化をすること。1 小計13	0 0 1 1	
	その他	・室外機周辺の与える騒音に配慮すること。1 ・商業地域では周辺との連続性や賑わいを形成すること。0 ・照明計画は周辺環境に配慮すること。1 ・湧水の保全を検討すること。0 小計2	0 1 0 1 2	

考えられるが、配置・配棟については変更が行われた事例は一つもなかった。形態については、半数以上は変更が行われておらず、変更がなされた事例も若干の高さ低減や壁面セツバック、壁面の分節化など部分的な変更にとどまるという実態が明らかになった。これらの規範要素の領域における変更は土地利用あり方や事業性への影響が大きいことが、変更を阻んでいる要因と推定される。研究対象とした協議・調整プロセスは、条例に基づく事前協議なので、限定的な法的拘束力しか持ち得ない。また、審議は、確認申請等に先立つ時点の実施で、審議会の助言等は計画がかなり進行した時点での要請となるので、工程的に可能な変更が極めて限定的であることが推定される。提出された答申では、ガイドライン準拠への努力義務がほぼ定型的に記載されているが、以降の段階での変更は極めて限定的と考えられる。これらのことから、この領域での運用効果は、限定的な範囲に留まっていると位置づけられる。改善の方向性として、これらの領域について、景観計画やガイドライン等に数値目標も含めた誘導方針を可能な限り具体的かつ明確に示し、事前明示性を高めて事業者の計画準備段階での対応を促すとともに、協議・調整プロセスにおける審議の時期についても計画変更が可能な段階に早期化するなど仕組みを整えることが重要と考えられる。

審議過程においては、建物形態について高さに関する議論にかなりの時間を費やしている事例も複数みられた。本来、これらの事項について適切な制御を行なおうと考えるならば、都市計画など強い法的拘束力を持ち、かつ数値的にも事前確定性を持たせうの方法がよりふさわしいと考えられる。そして、もし仮に都市計画がこれらの制御の役割を十分に果たし、景観関係の審議と役割分担がなされるのであれば、各要素間の相互関係の適切化など景観に関わる審議においてのみ扱えるような主題に、より多くの時間を振り当てて審議できたと考えられる^{注10)}。景観に関わる項目は広範なので、都市計画

表3：規範要素別の協議・調整による効果

分類	規範要素	協議プロセスで変更が行われた事例の割合		備考
建物本体	配置・配棟	0	5	都市計画や土地利用の仕組みと役割分担により緊密な連携が必要であると考えられる領域
	形態	7	9	
	素材・色彩	4	0	景観施策における協議プロセスが一定程度効果的に作用していると考えられる領域
	付属物	1	0	
外構その他	外構	4	1	
	緑化	13	1	
	その他	2	2	

で扱う領域と一定程度オーバーラップするにせよ、両者が中心的に扱うべき領域を明確にして役割分担を行なうことにより、より効果的な運用がなされることが考えられる。この観点からは、対象事例では建物形態に関わる項目について力点を置いた審議が行われた割には、計画案の変更に繋がっておらず、運用の効果は限定的だったと位置づけられる。前述のように、府中市においては景観審議会と土地利用調整審査会の審議が並走することが制度的に特色のある部分といえる。従って、事前明示性と法的拘束力が高い都市計画の適正化を推進した上で、2つの制度の並走的運用を前提として、相互の役割分担の明確化やより緊密な連携のあり方を検討し、改善を図っていくことが、効果的な制度運用には重要と考えられる。

4. 景観関係施策の運用に関する成果と課題

本報により、府中市における協議・調整プロセスの導入・展開の経緯、審議対象行為と運用の変遷、そして、都市景観審議会の審議過程における協議・調整プロセスの運用実態が明らかになった。これらを考察すると、特徴および課題と可能性は以下のとおりである。

第一に、府中市における協議・調整プロセスは、都市景観審議会による特定行為の審議が導入された後に、土地利用調整審査会による大規模開発事業の審議が追加され、府中市が景観法に基づく景観行政団体になったのに伴って、前者が景観審議会による大規模開発事業の審議と届出行為に対する窓口での協議に移行したという経緯がある。このことから2つの協議・調整のプロセスが並走することで、役割分担と相互補完を目指しているという特徴を持つ。

第二に、上記の変遷に伴って審議対象となる行為の種別と規模、協議・調整の仕組みが変化してきた。都市景観審議会による特定行為と土地利用調整審査会による大規模開発事業の審議が平行して行なわれていた時期には、2種類の基準で対象が設定され、重層的な審議が行なわれていた。その後、前者が景観審議会による審議に移行した際に、大規模開発事業の審議対象は双方で共通化が図られた。従前の特定行為に比べて、届出行為の対象は拡大したが、審議会の協議対象となる範囲は逆に限定されることとなった。2つの協議・調整の仕組みの連携や届出行為の窓口での協議については、検証がまだ不十分であり、効果的な方法を引き続き検討する必要がある。

第三に、都市景観審議会における11事例の特定行為の審議過程の分析・考察から、規範要素の種別に依存するかたちで、効果的に変更が誘導できた領域とできなかった領域が明かになった。色彩・外構・緑化などは柔軟に変更がなされており、協議・調整プロセスが効果的に作用している領域と考えられ、今後はガイドラインの整備により適確な誘導をはかるべき領域と位置づけられる。他方で、建築物の配置・配棟や高さ・形態は、部分的な変更はなされたものの変更は極めて限定的であった。この点は、事業性とのせめぎ合いの中で協議・調整プロセスの限界を示したものととも考えられる。しかし、審議の効用が色彩・外構・緑化など一部の規範要素の領域のみに限定されるのは本来あるべき姿とはいえず、改善が必要と考えられる。これらの点については、都市計画規制や並走する土地利用調整審査会の運用の適正化も含めて、役割分担と連携のあり方の検討が求められる。府中市のように首都圏郊外に立地し、住宅中心の開発圧力を受けている地域では、大規模開発事業だけでなく、やや小規模な計画の協議・調整を丁寧に実施する効用も認められる。従って、窓口対応となる届出行為への指導・助言も含めた効果的な運用方法の構築が望まれる。

本報で中心的に分析した事例は、景観法に基づく景観審議会による審議に移行する前のものであり、移行後を含めた協議・調整プロセスの実態の全容を示すにはまだ至っていない。従って、研究を引き続き継続し、移行後の運用実態や、両者の仕組みの変更・改善について研究することで、より効果的な協議・調整プロセスのあり方についての考察を発展させていくことが重要と考えられる。

謝辞 本研究は科研費（0880110028）の助成を受けたものである。

注

- 注1) 景観に関わるデザイン審査や協議・調整プロセスの運用実態については、文献7) にアムステルダムの景観委員会の事例が報告されているが、日本国内の同種の仕組みについての研究や報告はほとんどない。
- 注2) 府中市都市景観計画、府中市景観計画、府中市都市景観ガイドライン中高層建物編、同住宅地開発編、府中市景観ガイドライン色彩編、同屋外広告物編、同緑化編などを参照した。
- 注3) 府中市地域まちづくり条例の運用については、文献8) に詳しい。
- 注4) 2008年4月の景観審議会への移行時に審議対象が変化したのに加えて、審議体制は専門部会を併設した仕組みとなり、その後2010年6月より専門委員を柔軟に活用する仕組みへ再度移行している。2008年4月以降の事例は本報の分析対象としていないため、今後の研究で運用実態や変更の効果を検証していく必要がある。
- 注5) 研究対象は、第5期の開始以降に審議が開始され第5期のうちに答申を提出するに至った11件である。第5期の審議対象事例は12件だが、1件は第4期からの継続審査案件であり、景観条例に移行する前提で試行として審議された事例も1件あったが、これらは対象から除外した。
- 注6) 筆者は、2006年12月より都市景観審議会委員を、2008年4月より引き続き現在まで景観審議会委員および同専門部会委員をつとめており、経緯や審議過程は、審議会等の資料等を合わせて参照して記述した。
- 注7) 計画概要は「特定行為に関わる届出の概要」に記載された内容とした。
- 注8) 事例Hについては、第2回の審議会での意見に応じて提出された議事録について、承認が得られたと報告されたものについて疑義が生じたため6回の審議を要することとなった。4回目以降は当該問題の扱いのみが報告・協議され、本報の目的と直接関係ないため省略した。
- 注9) 以降に策定された景観計画、色彩ガイドラインおよび緑化ガイドラインでは、審議プロセスで効果をフィードバックするかたちで、記述が詳細化されるなどの改訂がされていることが確認できた。
- 注10) 都市景観審議会の委員間で、計画に関する境界条件についての専門的知識や知見のレベルが異なることも、建物形態に関して高さなど分かりやすい領域の議論に注力してしまった要因の一つと考えられる。

参考文献

- 1) 高見澤邦郎；建築協定と地区計画の使われ方の比較：住環境保全型を中心に、日本建築学会計画系論文集(466)，19941230，P113-121
- 2) 中井検裕；まちづくり協定の法制度的考察，都市問題 90(6)，1999，P35-50
- 3) 中井検裕；まちづくり協定，その理論と実際，総合都市研究 65，1998，P70-83
- 4) 野澤千絵，熊谷かな子，小泉秀樹，大方潤一郎；まちづくり協定に基づく計画協議の実効性と課題：神戸市深江地区を対象に，都市計画論文集 38(3)，20031025，P115-120
- 5) 川原晋，佐藤滋；地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究：行政と住民の協働による地区環境マネジメントの実現のための段階的なルール作りのプロセスデザイン，日本建築学会計画系論文集(598)，20051230，P71-78
- 6) 藤井さやか；住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールを活用方策に関する研究，日本建築学会計画系論文集，20091230，P71-78
- 7) 吉良森子；アムステルダムの景観委員会の仕組み・背景・審査，国際シンポジウム「歴史地区における建築設計とデザインマネジメント」資料，京都女子大学家政学部・齋藤英俊研究室，2010.11
- 8) 野澤康；大規模土地取引行為と土地利用構想の審査・協議の仕組み：府中市地域まちづくり条例に基づくトライアル，日本都市計画学会，都市計画，2006.6，P21-24
- 9) 田中友章；場所に応答する集住体デザイン手法に関する研究，早稲田大学大学院創造理工学研究科，2010.4

[2011年2月17日原稿受理 2011年5月10日採用決定]