

景観政策の基本的進め方(案)について

平成 17 年 8 月 29 日

都 市 整 備 部

1 まえがき

この「景観政策の基本的進め方(案)」は、景観法(以下「法」と言う。)の施行を契機に、盛岡市が今後概ね5年間にわたって取り組もうとする景観政策の進め方について、基本方針、基本的進め方そして概略スケジュールとしてまとめたものです。

これをもとに、市民や議会のご意見を伺いつつ岩手県と協議を進め、平成17年度中に法第7条の規定による「景観行政団体」に移行いたします。

2 景観政策の3つの基本方針

- ・ その1「検証と継承」～ これまで20年を超える盛岡方式と呼ばれる先進的な取り組みについて一つ一つ検証を加え、改めるべき点、継承すべき点を整理したうえで、法の目的と理念、計画の目指す将来像に添った取り組みをおこないます。
- ・ その2「情報発信と市民協働」～ 計画づくりのため、ホームページへの情報発信、パブリック・コメントの実施、住民説明会の開催などを通じ、より多くの行政情報の提供を図り、地域住民の合意形成のため協働作業を積み重ねます。
- ・ その3「広域合併による新市としての展開」～ 平成18年1月10日に盛岡市と玉山村が合併します。「新市建設計画」に添って、玉山村の特性もとり入れた新しい制度に再編し、移行します。

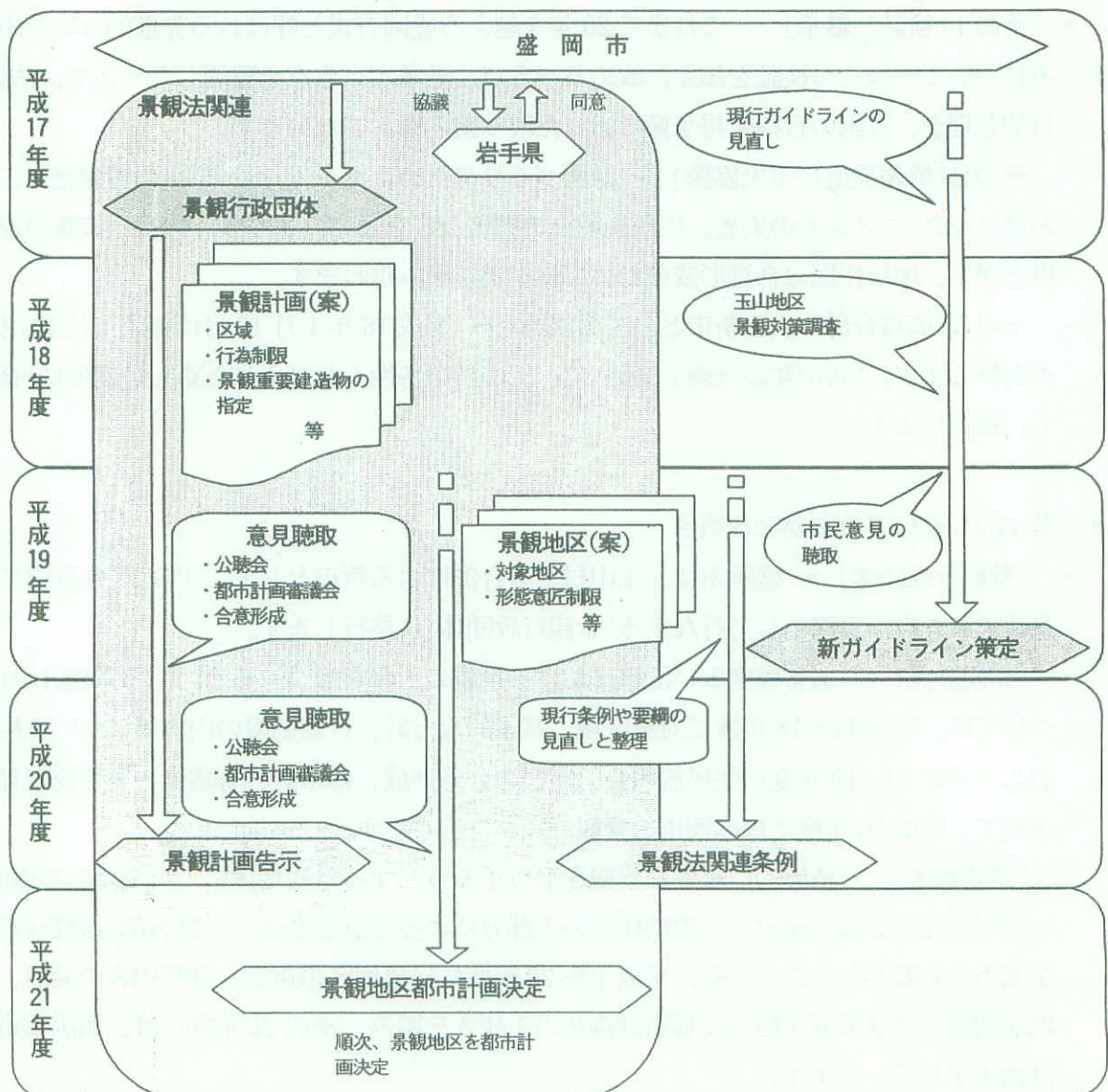
3 基本的な進め方の主要な5項目

- ・ 「景観行政団体」～ 盛岡市は、玉山村との合併による新市として、平成17年度中に景観政策を自治事務として行なえる「景観行政団体」に移行します。
- ・ 「景観計画」～ ある程度広い区域における景観の土台を形づくろうとする景観計画については、平成17～18年度に対象区域、基本的な方針、行為制限の内容等について検討し、平成18～19年度に住民説明会、市民の合意形成、都市計画審議会の意見聴取等を経て、平成20年度には盛岡市の景観計画を告示します。
- ・ 「景観地区」～ 積極的に良好な景観を形づくろうとする景観地区については、多面的な制限内容の詳細な検討と、地域住民の大部分による合意をもとに、総合的な景観政策を進める必要があることから、平成19～20年度に対象地区の選定、制限内容の検討、地元説明、合意形成を経て、都市計画法の手続きを踏み、平成21年度以降、順次都市計画決定していきます。

- ・ 「都市景観形成ガイドライン」～ 平成18年度中に「玉山地区景観対策基礎調査」を実施するとともに、現行ガイドラインの見直し、補完調査等を行ない、平成19年度には「新・ガイドライン」を策定します。
- ・ 「景観法関連条例」～ 法制度への移行に際し、計画策定や制限の付加、届出の手続き等について、明文化を図り、現行の条例や要綱の整理、見直しをおこないます。

なお、執行体制の充実として、庁内景観施策検討会議における協議を重ね、都市景観形成推進委員会等の充実を図り、移行事務を管理します。また、基本方針をスケジュールどおり施策化していくため、事務局体制を強化します。

4 概略スケジュール



An aerial photograph of a city, likely Sendai, Japan, showing a dense urban area with a river or canal winding through it. In the background, there are large, forested mountains under a clear sky. The image has a slightly grainy texture.

景観政策の基本的進め方(案)

平成17年7月

盛岡市都市整備部都市計画課 景観政策推進事務局

目次

まえがき	2
I 盛岡の景観	3
II これまでの歩み	4
III 景観法	5
IV 基本方針	7
V 基本的な進め方	9
VI 体制の充実	11
スケジュール	12

まえがき

この「景観政策の基本的進め方」は、盛岡市が今後概ね5年間にわたって取り組もうとする景観政策の概要と、その進め方をまとめたものです。

きっかけとなったのは、近年の盛岡の街並みに変化していることによって、市民の間に景観への関心が高まり、都市問題全般へ積極的に参加して行こうという動きが広がってきていることです。

そしてこの動きを後押ししたのは、「良好な景観は国民共通の資産」と位置づけた「景観法(平成16年法律第110号)」の制定と、昨年末から今春にかけてあいついで策定された、「盛岡市総合計画～共に創る元気なまち県都盛岡～」と、「盛岡市・玉山村新市建設計画～活力に満ち、詩情あふれる新県都」です。

二つの計画は、いずれも都市化の進展、急速な少子・高齢化、財政状況の悪化など、自治体と住民とをとりまく厳しい状況のなかにおいて、地方分権を推進しつつ効果的な行財政運営をおこない、特色のある地域づくりとまちの将来像を実現していくための取り組みについて、今後10年間の計画をまとめたものです。

盛岡市は、こうした市民の声と法の制定や計画の策定を受け、景観政策推進事務局を設置し、景観法の規定による「景観行政団体」に移行したうえで、総合的な景観政策を企画・立案し、実施していくこととしました。

これまでのさまざまな取り組みについて一つ一つ検証を加え、改めるべき点、継承すべき点を整理したうえで、法の目的と理念、計画の目指す将来像に添った取り組みをおこないます。

取り組みにあたっては、「まちづくりは地域の特性を生かして」という原点に立ち帰り、「地域住民との協働」を合い言葉にします。

I 盛岡の景観

1 蔵風得水

盛岡は、東に北上山地の裾野の緑豊かな丘陵地、北には姫神山と岩手山が聳え立ち、西には田園地帯を前景とした奥羽山脈を望み、その間を流れ下って集う中津川、北上川、雫石川の三川合流点に築かれたまちです。

このような地形の構造は、蔵風得水(ぞうふうとくすい)型と呼ばれます。

すなわち、北側の高い山と東西の山並みがある中を流れる河川を包み込み、南面は明るく開けているため、三方が季節風をさえぎり、一方は豊かな陽光と薫風を取り込むことができるという、四季折々の豊かな自然を身近に感じることができる地形なのです。

およそ四百年前、盛岡のまちづくりはこの地において始められました。

市民意識調査においても、盛岡のまちのイメージとして、「まわりの山並みがきれい」、「自然が豊か」、「まちのなかの川(水)がきれい」、「季節感がある」といった声が聞かれており、山並みの眺望や川に対する親水性についても、繊細な意識が育っているとと言えます。

また、城下町としての歴史性も豊かで、城址岩手公園や、往時の姿を今に伝えるかつての街並みや建物も多く残されています。

2 失ってはじめて

昭和40(60)年代の高度経済成長の時代を迎えるとともに、みちのくの古都盛岡にも都市化の波が押し寄せ、高層建物の建設ラッシュが始まり、その中のひとつによって城址岩手公園から望む岩手山が、それまでのように一望できなくなってしまいました。

昼下がりの学校を抜け出し、城址公園の草むらに寝転んで空を見上げていた少年を見下ろすように、高いビルが建ち始めるようになってしまったのです。

夢中になってカジカを突いた中津川の川原、石組み護岸もすっかりコンクリートで覆われてしまいました……。

「失ってはじめて、その大切さに気づいた」のです。

景観は、単に実態としてそこにある町並みや風景だけではなく、そこに住む人々の日常生活の中から表出する思い、心情的なものも含みます。

山そのものの美しさ以上に、日々折々に山を眺めながら暮らす人々の“お山へ寄せる思い”であるといって差し支えありません。

生れ育った土地を取り替えることはできません。それは“掛け替えのない”ものなのですから。

II これまでの歩み

1 市民意識の高揚

昭和 45(1970)年、第 25 回国民体育大会の岩手開催を契機に高揚した市民運動(意識)は、当時全国的にも珍しかった環境政策への取り組みを促し、翌昭和 46(1971)年には「盛岡市自然環境及び歴史的環境保全条例」の制定(昭和 51 年改正)に結びつきました。

そして昭和 50(70)年代を迎え、高速道路と新幹線が北へと延伸され、その植音が盛岡に響いてくるころ、まちの美しさを求める声が高まってきました。

昭和 55(1980)年、「盛岡市市勢発展計画・後期実施計画」に、『都市全体の美しさと調和という観点に立って、まち全体を美しくデザインし、イメージを高めるため、建築物に対する特別な配慮が望まれる』と明記され、この年「盛岡市都市景観対策調査」に着手しました。

併せて、市民とともに盛岡らしい景観のあり方を話し合うため、「都市景観シンポジウム」も開催され、昭和 59(1984)年には、豊かな自然や長い歴史と伝統に調和した、潤いのある都市環境を創出することを目的とする、「盛岡市都市景観形成ガイドライン」が策定されました。

2 都市景観形成ガイドライン

このガイドラインは、全市域を対象として、盛岡の景観を「まもり」、「つくり」、そして総合的な住み心地よさに「そだてる」ため、地域の特性に配慮することを通じ、その地域について学び、その地域を育てていくことができるよう構成されています。

以来、改訂と増補を経て現在に至っており、ガイドラインが持つ創造的な姿勢は、今後も将来に向けて盛岡の景観形成の基本指針であり続けます。

昭和 61(1986)年からは「盛岡市都市景観形成建築等指導要領」に基づき、建築物や工作物の景観計画に関する事前協議制度がスタートし、平成 6(1994)年には「岩手の景観の保全と創造に関する条例」の制定を受け、それまでの指導実績を踏まえ、県条例の内容を取り込んだ「盛岡市都市景観形成建築等指導要綱」を制定して、現在に至っています。

3 近年における景観問題

高速道路の開通や東北新幹線の開業など高速交通網の整備を契機に、中央資本の進出が相次ぎ、新しいビルが次々と建設されるなど、近年のまちなみは大きく様変わりし、山や川沿いの眺めに加え、町並み景観への市民の関心も、これまで以上に高くなってきています。

また市議会などからも、マンション等の建設による街並み景観の急激な変化と、その周辺に発生するさまざまな住環境問題防止の観点から、条例の制定を求める意見や要望等が提出されているところでもあります。

III 景観法

1 景観法の成立

こういった流れのなか、平成 16 年 6 月に「景観法」が制定され、平成 17 年 6 月 1 日には全面施行されました。

この法律は、「都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び个性的で活力のある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与すること(法第 1 条)」を目的としています。

また、「良好な景観は国民共通の資産として、現在及び将来の国民が齊しくその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない(法第 2 条)」と明確に位置づけ、景観そのものと真正面から向き合おうとする、わが国で初めての法律です。

2 盛岡市の施策の体系

現在、盛岡のまちづくりに関する施策における景観施策の位置づけは、下図のようになっています。

最も重要なものが「盛岡市総合計画」と「盛岡市都市計画マスタープラン」です。

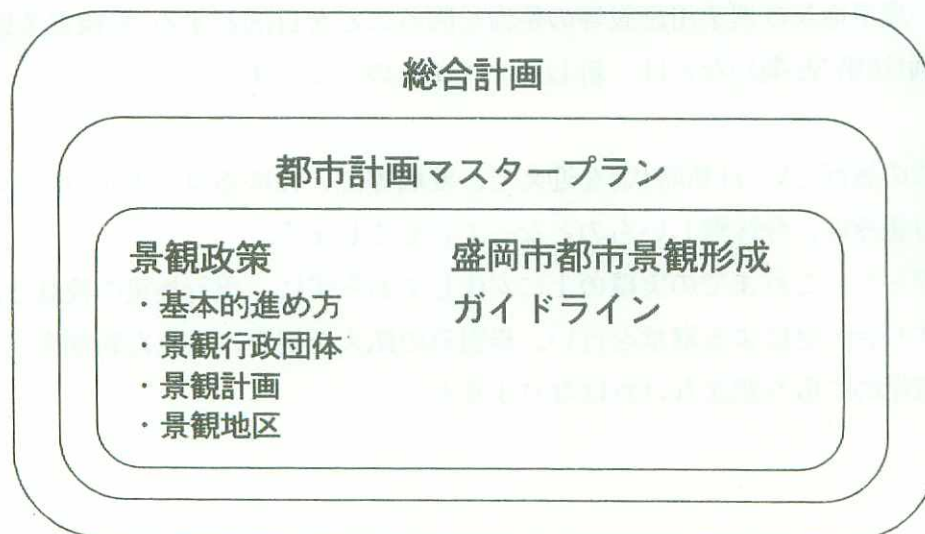
「盛岡市総合計画～共に創る元気なまち県都盛岡～」は、平成26年度までの盛岡市の行政の推進に係る全体計画です。

「目標に向けた施策の体系」7. 快適な都市機能、(2) 魅力ある都市景観の形成には、『市民との協働のもとに、主体性と計画性を持ちながら、周囲を山々に囲まれた地形や東西丘陵地の風景、市街地周辺の田園地帯、市内を流れる河川、城下町としての歴史性などの地域特性を生かし、快適で美しく、活気のあるまちなみを持つ盛岡らしい魅力ある都市景観を形成します』と記述されています。

また盛岡のまちづくりの基本的な考え方をまとめた「都市計画マスタープラン」の「歴史と風土を生かした盛岡らしいまちづくり」の項には、以下の三つの方針があげられています。

- ・ 市街地から見た山並みの眺望を確保します。
- ・ 歴史的環境と調和した街並みを誘導していきます。
- ・ 河川空間の魅力を向上させるとともに、河川と調和した建築物の誘導を図っていきます。

盛岡市はこれらの上位計画のもと、景観法の制度に移行します。



IV 基本方針

盛岡市における景観政策の歴史、市民意識の高揚、広域行政の推進そして景観法の制定などを踏まえ、今後の景観政策を進めるための基本となる3つの方針を定めます。

基本方針その1「検証と継承」

「盛岡市自然環境及び歴史的環境保全条例」、「盛岡市都市景観形成ガイドライン」等昭和40(’60)年代以降の盛岡市の施策をふりかえってみると、その制度の内容、取り組みの方向、積み上げられてきた実績等いずれを見ても、景観法の理念及びその骨子に共通するものがあり、盛岡市の姿勢の先進性がうかがわれます。

これまでは、ガイドライン、要綱、条例等に基づいた取り組みに、いわゆる盛岡方式と呼ばれる市民との話し合いによる合意形成によって実績を積み上げてきましたが、近年では地権者や事業者の方々の諸々の事情により、理解を得られにくいケースも増えてきています。

話し合いによる行政指導の段階から“もう一歩”を踏み出した規制についても、今後の課題となります。

景観法は、その対象が建築物、工作物、樹木から、屋外広告物、道路や河川等の各種公共施設や里山の保全策などという具合に、広い範囲となっていますが、このなかには盛岡市がこれまであまり取り組んでこなかった分野も含まれています。

たとえば、農業振興地域の景観と良好な営農条件を確保するため、地域の特性にふさわしい農用地及び農業用施設等の整備を図ることを目的とする「景観農業振興地域整備計画(法第55条)」などは、新しいメニューの一つです。

景観法の施行という「新時代」を迎えて、要綱等のいわゆるローカル・ルールだけによる取り組みは、今後難しいものとなっていくでしょう。

したがって、これまでの実績の上に安住しておらずに、現行施策の検証と評価、見直し、すり合わせによる継承を行い、枠組みの拡大を視野に入れた新制度への移行作業に、段階的に取り組まなければなりません。

基本方針その2「情報発信と市民協働」

近年、景観や都市問題全般に対する住民の関心が非常に高まってきており、景観形成に関して積極的に参加していこうという動きも広がってきています。

目指すべき将来の姿として、地域住民の暮らしに密接な関わりをもち続け、各地域ごとに長く共有される計画づくりが必要となります。

また、行政一般に対して基準の明確化、手続きの透明化、情報公開、説明責任などが求められてきていますので、計画の策定のため、ホームページへの情報発信、パブリック・コメントの実施、地域単位の住民説明会の開催など、多面的な取り組みによって、より多くの行政情報の提供を図ります。

盛岡市の景観行政は、つねに市民協働の積み上げによる合意形成を図ってきた歴史があり、この経験と仕組みを生かし、将来へと継続させてゆかなければなりません。

将来各種事務が県から盛岡市へ委譲されることも予定されています。市民、各種団体等への情報の発信、説明会と協力要請、地域住民の合意形成といった協働作業がなによりも重要となります。

基本方針その3「広域合併による新市としての展開」

平成18年1月10日、盛岡市と玉山村が合併します。

平成17年2月に発表された「新市建設計画」では、「景観の保全と創出」の項に、『周辺の山並みや河川などの自然環境との調和や、ゆとりある道路空間の形成、諸制度を活用した建築デザインの誘導等により、良好な景観の保全と望ましい景観の創出を図ります』とその姿勢を打ち出しています。

現在盛岡市においては、「盛岡市都市景観形成建築等指導要綱」に届出の範囲を定め、審査・指導を行っているところです。

玉山村では「岩手の景観の保全と創造に関する条例」による「大規模建築等行為」に該当するものについて、盛岡地方振興局に届出が行われ、審査・指導がおこなわれています。

今後は、玉山村の特色も取り入れた新しい制度に再編のうえ、移行していくこととなります。

行政区域界には一本の線が引かれていますが、景観は連続的で一体的なものです。

太古からの伝説を今に伝える岩手山と姫神山のその秀麗な容姿は、盛岡市と玉山村のそれぞれからは多少異なって見えますが、単なるランド・マークにとどまらず、ともに地域を特徴づけている大切な資産であり、両地域を結びつける大いなる郷土の誇りとなっています。

V 基本的な進め方

IVの基本方針に基づき、主要な5項目について、以下のように取り進めます。

1 景観行政団体

景観行政団体は、その地域における景観行政を、主体的に執り行う団体です。

盛岡市は、団体移行後実施する景観形成施策の方向性、従前施策との整合性、移行後の施策展開スケジュール等をまとめ、県協議を行い、平成17年度中には新市として景観行政団体に移行します。

2 景観計画

景観計画は、景観行政団体が区域の良好な景観の形成を図るため、基本的な方針を示すものであり、ある程度広い区域を対象とし、比較的緩い形成(規制)指針によって、区域の景観の土台を形づくろうとする仕組みです。

平成17～18年度は対象区域、景観形成に関する基本的な方針、行為制限の内容、景観重要建造物と景観重要樹木、屋外広告物や公共施設等について検討し、平成18～19年度には住民説明会、関係団体への周知、市民の合意形成、都市計画審議会の意見聴取等を経て、平成20年度には計画を告示します。

3 景観地区

景観地区は、景観法の骨格の一つをなすもので、これまでは都市計画法の地域地区であった「美観地区」を母体とし、その目的と規制方法を大幅に拡充し発展させたもので、将来に向けて積極的に良好な景観の形成を図っていかうとする制度です。

景観地区内に定める事項は建築物の形態意匠の制限が主であり、さらに必要に応じて高さの制限、壁面の位置の制限、敷地面積の最低限度などを加えることができます。

また開発行為、木竹の伐採、廃棄物の堆積等さまざまな事項を追加することもでき、地区を多面的に、総合的に規制誘導することが可能な仕組みです。

いずれもその形成方針と制限の内容によっては、地区内にある土地の利用形態が大きな制限を受ける場合もあると想定されますので、制限内容についての詳細な検討と、地域住民の大部分による合意形成が図られることが前提となります。

平成 19～20 年度には、対象地区の選定、制限内容の検討、地元説明、地域住民の合意形成を経て、公聴会、都市計画審議会等都市計画法の手続きを踏み、平成 21 年度以降、順次景観地区を都市計画決定していきます。

4 新しい都市景観形成ガイドライン

平成 18 年 1 月に合併し新市となる玉山地区へ、盛岡市の現行制度の説明会を開催し、平成 18 年度中には「玉山地区景観対策基礎調査」を実施します。

景観資源の調査・収集、隠れて意識されてない資産の発掘を行い、玉山地区市民ワーク・ショップ、住民合意の形成を経て「玉山地区ガイドライン」を策定します。

また、並行して現行ガイドラインの見直し、補完調査、すり合わせ作業を行なったうえ、平成 19 年度には、パブリック・コメント等を経て「新・ガイドライン」を策定します。

5 景観法関連条例

景観法の制度への移行に際し、景観行政団体として計画策定(変更)に至る各種手続き、制限の付加(あるいは適用除外)、届出等の手続き等について、明文化を図っておく必要があることから、現行の条例や要綱の整理、見直しをおこないます。

VI 体制の充実

新分野への取り組みにあたっては、まず「まちづくりは地域の特性を生かして」という原点に立ち帰り、広く市民の声を聞き、地域住民と協働することから取り組みます。

Ⅳの3つの基本方針を実施するため、十分な調査、検討をおこないます。

また、対象範囲が広いことから、庁内の環境部門、公共施設建設部門、農政部門等と強く連携するとともに、関係官庁、各種団体との協議を積み重ねます。

景観施策検討会議、都市景観形成推進委員会等の充実を図り、一体となって移行事務の進行を管理していきます。

基本方針をスケジュールどおり施策化していくため、事務局体制を強化します。

この「景観政策の基本的進め方」は、今後市民の声を取り入れ、社会経済状況の変化、進捗状況等を勘案して随時見直しを行い、改正、追加及び可能な限りスケジュールの前倒しを図っていきます。

◇ 概略スケジュール

