

滋 計 審 第 7 号
滋 景 審 第 6 号
平成 19 年(2007 年)11 月 9 日

滋賀県知事 嘉田由紀子様

滋賀県都市計画審議会

会 長 山 崎 一 眞

滋賀県景観審議会

会 長 山 崎 正 史

滋賀県景観計画の策定に関する考え方について(答申)

平成 19 年 7 月 11 日付け滋都計第 676 号および平成 19 年 7 月 25 日付け滋都計第 740 号をもって諮問のあった案件について、別紙のとおり答申します。

はじめに

滋賀の風景は、広大な水面やこれと一体となった松林やヨシ原などの琵琶湖周辺の自然の風景、街道周辺の社寺や古い屋敷などの歴史的な風景、賑わいのある市街地の風景、実り豊かな農地と落ち着いたたたずまいが一体となった農村風景など自然と歴史と日々の営みによって築かれてきた特徴ある風景が見られ、県民や訪れる人々に安らぎを与えている。

県を取り囲む山々から琵琶湖を見下ろすと、眼前に緑なす田園やまちなみに続いて雄大な琵琶湖がひろがり、また、湖上から周囲を見渡せば田園や市街地の向こうに、鈴鹿山脈や滋賀県の最高峰である伊吹山、比良山系の山々、比叡山等の山並みが四囲を取り囲んでいる。

離れた市町間においても互いの風景を望むことが出来る伸びやかな風景がひろがり、県全体が一つのまとまりのある風景を形づくっているところは全国に例がなく、湖国ならではの特色ある風景といえる。

このような風景を守り育てるため、県では平成18年10月にふるさと滋賀の風景づくりマスタープランとして「湖国風景づくり宣言」を策定したところである。

こうした状況の中、滋賀県景観審議会および滋賀県都市計画審議会では、平成19年7月に滋賀県知事より、「滋賀県景観計画の策定に関する考え方について」の諮問を受けたところであり、審議を集中的に行うため、景観審議会専門部会と都市計画審議会専門委員会との合同の委員会で検討を行ってきた。

本答申においては、速やかな景観計画の策定を提案するとともに、県全体として調和のとれた景観形成を図る必要があるとの観点から以下の提言を行う。

1. これまでの景観行政と課題について

(1) 「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」(風景条例)による 景観形成

滋賀県では、美しい琵琶湖、そのまわりに広がる田園、これらを取りまく山々、その中に点在するまちや集落の落ちついたたたずまいや多数の歴史的文化遺産など水と緑がおりなす悠久の自然と、そこで連綿と営まれてきた人々の生活とが一体となって、うるおいのある湖国の風景が形づくられてきた。「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」(風景条例)は、こうした湖国の風景を広域的な観点から一体のものとして保全し、修復し、創造していくことを目的に、全国でも先駆的な条例として昭和59年に制定されたものである。

風景条例の具体的な取組としては、琵琶湖周辺ならびに主要な道路や河川については、計9地区を景観形成地域・地区に指定し、建築行為等について良好な景観形成を進めるという観点から指導・助言を行ってきたところであり、またこれらの地域・地区以外の大規模な建築物や工作物(13メートル以上若しくは4階建て以上の建築物・工作物、以下「大規模建築物等」という)に対しても指導・助言を行ってきた。

また近隣景観形成協定については80地区もの自治会が建物の色彩や形態、緑化などについてお互いに取り決めを結び、まちづくり活動を推進している。このように風景条例は県土の景観形成に大きな役割を果たしている。

しかし、一方で平成18年度における風景条例に基づく届出件数376件に対し、指導・助言の件数は38件と約1割が風景条例の景観形成基準に適合できていない状況にある。

また、全県を対象として大規模建築物等の届出を義務づけてはいるものの、用途地域内を届出除外としていることから、住民の目に触れる機会が多い市街地での好ましくない建築物等に対し、指導がなされていないという制度上の不備も見受けられる。

(2) 湖国風景づくり宣言の策定

平成16年6月に制定された景観法では、各自治体が景観行政団体となることによりそれぞれの地域の特色ある景観形成を図ることができる仕組みとなっているが、一方で市町の区域を越えた広域的な景観形成の推進については、有効な枠組みが存在しない。

しかし、全国に例を見ない、県全域が1つのまとまりのある風景を形づくっている湖国ならではのひろがりつつながりのある風景を守り育てるためには、広域的な観点からの風景づくりの取り組みを今後ともより積極的に行っていくことが求められるところである。

こうしたことから平成18年10月には、ふるさと滋賀の風景づくりマスタープランとして「湖国風景づくり宣言」が策定され、今後の滋賀の風景のあり方が示された。

(3) 市町による景観法の活用

景観行政は、住民に身近な基礎的自治体である市町が中心的な役割をになうことが望ましいことから、県としても、県内の市町が景観行政団体となるよう積極的にその取組を後押しすることが望まれる。既に近江八幡市を始め、大津市、彦根市、高島市、守山市の5市が景観法を活用できる景観行政団体となり、独自の景観行政を推進するための取組を始めているところであり、今後とも多くの市町が景観行政団体となるよう働きかけることが求められる。

一方、県全域としてまとまりのある風景を守り育てることが重要であることから、市町独自の取り組みとは別に、県と景観行政団体である市町が協力し、県全体の風景づくりを調整する仕組みが求められる。

2. 景観施策の基本的方針について

風景づくりのマスタープランである「湖国風景づくり宣言」では、風景条例に基づくこれまでの取り組み成果を踏まえ、さらに積極的に風景づくりを推進するために、風景条例独自の取り組みを継承するとともに、市町が景観行政団体になるまでの間は、県が景観法の枠組みを活用して当該区域の風景づくりが進められるよう「風景条例」を改正し、風景条例と景観法の強みを最大限に活かした取り組みを推進することとされている。

このことから、景観法の活用にあたっては、次のような基本方針をもとに策定する必要がある。

(1) 風景条例の継承と新たな施策の推進について

風景条例に基づくこれまでの取り組みは、琵琶湖周辺の景観形成をはじめ、ひろがりつつながりのある湖国ならではの風景づくりに大きな役割を果たすとともに、県民や事業者の滋賀の風景を守り育てようとする意識の醸成に寄与してきた。

このことから、これまでに景観行政団体になった市の景観計画においては、風景条例に基づく施策の継承が図られてきたところであるが、今後新たに景観行政団体になるようとする市町においても、風景条例や湖国風景づくり宣言に基づく理念や施策が確実に継承されるとともに、地域の景観特性や新たな課題について見直しや強化を行いながらさらに発展させていくことが期待される。

なお、県の景観計画の策定にあたっては、風景条例の継承を図るとともに、これまでの課題と県土全体の景観形成の観点から必要な措置を見直し、新たな施策として再構築を図ることが必要である。

(2) 広域的な視点での景観計画策定について

広域行政を担う公共団体である県の景観計画は、県全体の風景づくりの目標と基本方針を示し、長期的かつ広域的な視点からの方向付けを行うものとするべきである。特に、滋賀県の風景の大きな特色は、琵琶湖を中心として周辺にまちや集落、田園、里山などが渾然一体となった風景を醸しだし、ひろがりつつながりのある1つのまとまった風景を形成していることであり、県や市町が連携した取り組みを進めることが重要である。

(3) 市町の取り組みへの支援について

地域の特性を生かした景観形成の推進は市町の役割である。

県は市町が独自の景観行政を進めるために、景観行政団体となることを積極的に後押しするとともに、市町の景観計画を策定する際には県の景観施策を引き継いだ上で、さらに独自の景観行政を推進することができるよう、必要な技術的支援を行うべきである。

(4) 県民の取り組みへの支援について

美しい風景は、長い歴史の中で県民の暮らしとともに守り育て、継承されてきたことに見られるように、県民一人ひとりが風景づくりの主役である。県は県民が風景づくりに積極的に取り組むことができるよう、例えば優れた風景づくりの取り組みを顕彰する制度の創設や地域と大学などとの連携の仕組みなど、新たな風景づくりの枠組みを検討していくことが望まれる。

(5) 景観上重要な区域の見直しおよび新たな指定について

県では風景条例に基づく景観形成地域・地区として琵琶湖景観形成地域をはじめ、3つの沿道景観形成地区、5つの河川景観形成地区を指定し、積極的な取り組みを進められている。

一方、滋賀県には歴史街道を始め、道路や河川など現在の景観形成地域・地区以外にも景観上重要な区域があり、近代化と共に徐々に周辺の風景が変貌し、その良さが失われつつある場所も見受けられる。

景観計画は基本的には市町がその活用を図るべきであるが、複数の市町にまたがるような広域的な景観形成の推進にあっては、県と景観行政団体である市町とが協力し、連携した取り組みを進める必要があることから、景観上重要な区域のあり方については新たな区域の指定や既存の地域・地区の見直しの必要性も含めて、景観行政団体間で協議を行うことが望ましい。

(6) 景観計画の策定期間について

滋賀県では、近江八幡市が県内第 1 号の景観行政団体になったのをかわきりに、大津市、彦根市、守山市、高島市の 5 市が景観行政団体になったところである。また他の市町においても景観行政団体になることを前提に取り組みを進めているところも見受けられる。しかし現在、県が景観計画の策定を進めていることから、県と市町との景観計画に不整合が生じるのを避けるためには、県が景観計画を策定した後、それを市町が引き継ぎ、さらに市町の特性に応じた独自の計画を盛り込むことが望まれる。このことから、可及的速やかに県の景観計画を策定すべきである。

3 . ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例の改正について

県は景観法の制定と風景条例に基づくこれまでの取り組みの成果を踏まえ、さらに積極的に風景づくりを推進するため、次の項目についての取り組みを進めると共に、併せて風景条例の改正を図るべきである。

(1) 景観行政団体間で協議する機関の設置について

景観行政は、住民に身近な市町が中心的な役割を担うことが望ましいことから、県としても、できるだけ多くの市町が景観行政団体となるよう積極的にその取組の後押しを行っていくことが必要である。

一方、景観法においては、県または景観行政団体となった市町のいずれか一方が景観法の活用を図ることとされており、県土全体で調和のとれた景観形成を進めるといふ広域的な観点からは、県と景観行政団体となった市町とが連携・協力を図ることが不可欠である。

このことから、県土全体の風景づくりを協議する場として、両者で構成される機関(協議会)を設置することが重要である。

なお、設置にあたっては県全体での広域的な景観形成を図るという観点から風景条例を改正し、協議会を条例に位置づけることが望ましい。

なお、当協議会で特に協議を行う必要がある事項としては、次のようなものが考えられる。

- ・ 県全体の広域的な景観形成の推進
- ・ 各景観行政団体間の施策の調整
- ・ 景観計画区域の拡大や景観形成基準の見直し
- ・ 専門的知識や技能をもつ人材の養成
- ・ 住民の景観づくりリーダーの養成
- ・ 大学等の研究機関や専門家との連携
- ・ 優れた風景づくりの取り組み等に対する顕彰制度の創設
- ・ その他、景観行政団体間で特に調整、連絡が必要なこと

(2) 変更命令の活用について

風景条例においては、指定地域・地区内の届出行為に対して、指導・助言および勧告を行うのが限界であるのに対し、景観法においては、景観行政団体の長は、必要な場合に建築物等の形態や色彩その他の意匠（形態意匠）に関する変更命令を出すことが条例を定めることによって可能とされており、風景条例と比べてより強力に景観形成を推し進めることができる法的枠組みが整備されている。

このことから、湖国の風景を著しく阻害するような建築物等に対し、一定の規制を加えることが可能となるよう、風景条例に位置づけることが必要である。

なお、変更命令は強制力を伴うことから、景観審議会等による専門的知見を踏まえて、その活用を図る必要がある。

4 . 滋賀県景観計画について

県の景観計画は、「2 . 景観施策の基本方針」に基づき策定を進めるとともに、次に掲げる項目について策定することが望ましい。

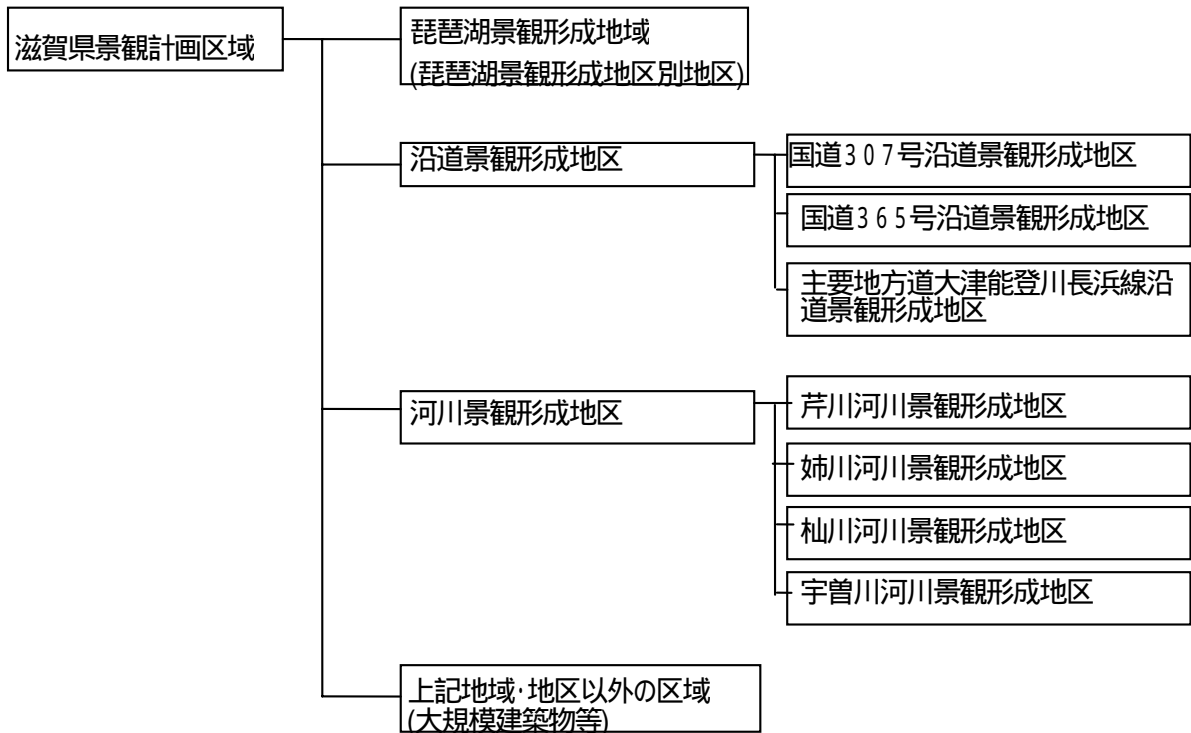
(1) 景観計画区域の指定について

風景条例では、広域的な景観形成を推進するため、景観形成地域・地区以外の区域においても、県全域を対象に、大規模建築物等の新增改築等を行う場合には届出が必要(ただし用途地域、自然公園区域、風致地区等は届出は不要)とされており、配置、色彩、植栽等の指導を通して県土の景観形成に大きな成果を上げてきたものと考えられる。

このことから、これまでの実績を踏まえ、今後とも広域的な景観形成を進める必要があることから、当制度の活用を図れるよう滋賀県全域を景観計画区域とすることが適当と考えられる。(ただし、景観法の規定上、景観行政団体になった市町を除く。)

なお、風景条例で景観上重要な地域として位置づけ、地域指定を行っている「琵琶湖景観形成地域(琵琶湖景観形成特別地区)」、「沿道景観形成地区」、「河川景観形成地区」(以下、「重点区域」という)を特に重要な区域として位置づけることが妥当である。

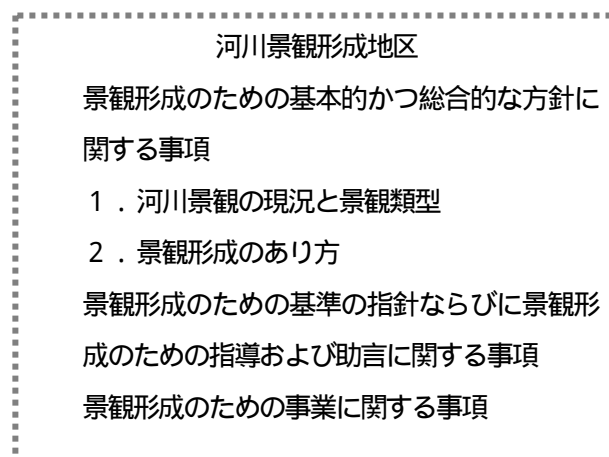
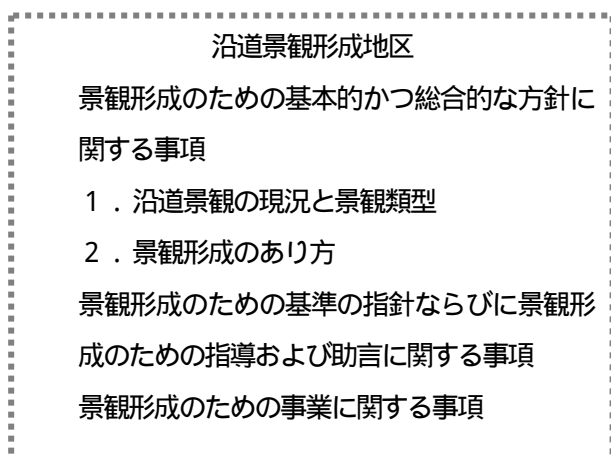
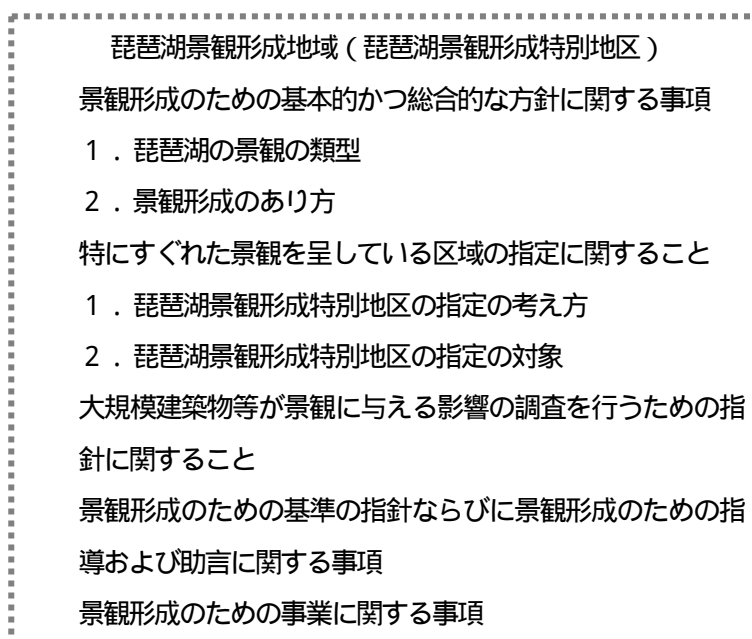
(参考) 滋賀県景観計画関係図



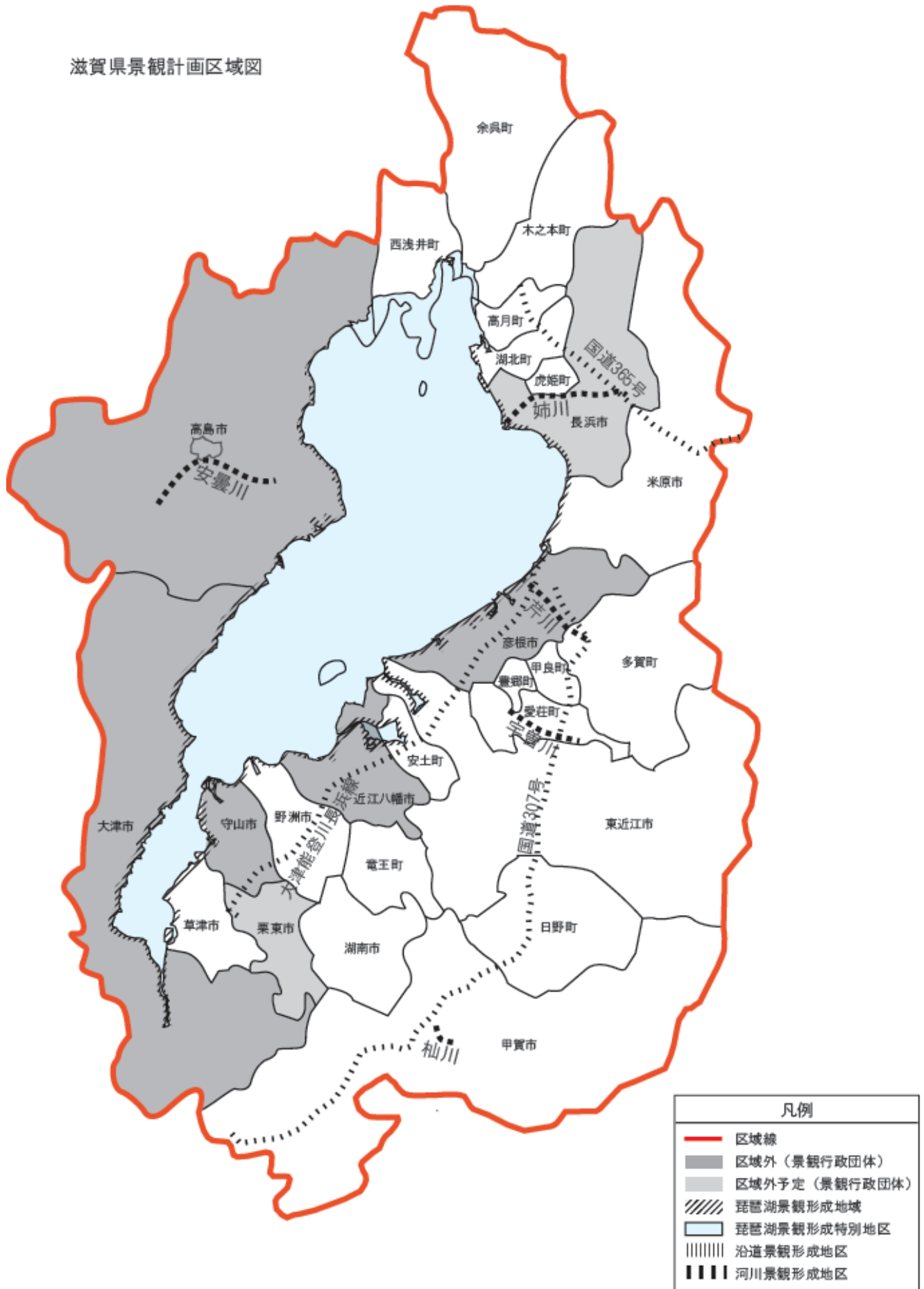
(2) 良好な景観の形成に関する方針について

景観法に基づく景観計画で定める必要がある事項として、「景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針」があることから、風景づくりのマスタープランである「湖国風景づくり宣言」を位置づけるとともに、風景条例に基づく琵琶湖景観形成地域における琵琶湖景観形成基本計画をはじめ、沿道および河川景観形成地区における景観形成基本計画を景観法との整合および現状にあわせた整理を図りながら、改めてその内容を位置づけることが必要である。

(参考) 風景条例の景観形成基本計画に定めている事項の概要図



滋賀県景観計画区域図



景観行政団体の市町の区域は除く。なお現在、長浜市および栗東市は景観行政団体になることを前提に景観計画を策定中であり、当景観計画までに景観行政団体となった場合は、当区域から除く。

(3) 琵琶湖の広がりの風景を阻害する高層建築物の高さ規制について

近年、高層マンションを初めとする高い建築物や対岸の山並みの稜線を阻害するような建築物が琵琶湖周辺に林立してきている。また、市街地以外でも周辺の景観にそぐわない高い建築物が出現するなど、琵琶湖の眺望景観やひろがりの風景に大きな影響を与えている。

琵琶湖は県民はもとより国民共有の宝であり、全ての人々が容易にその水辺や風景を身近に楽しむことが重要であることから、この風景を阻害するような高層建築物については一定の制限が加えられるべきである。

高さについての具体的な基準については、琵琶湖全域とその周辺が琵琶湖国定公園特別地域に指定されており、そこでの建築物の高さが13mで規制されていること、また風景条例では琵琶湖周辺において13mを超える建築物等においては景観影響調査を義務づけていることから、用途地域を除く区域では建築物の最高高さは原則13m以下とすることが望ましい。

なお、高さ基準の運用に当たっては、勾配屋根の建物や優れた意匠の建物については、眺望景観や周辺景観との調和の観点からその適否を判断する等、適切な運用を行うよう配慮することも必要である。

一方、湖辺においても商業地域など都市計画の観点から土地の高度利用を図るべき地域が存在することや、市町が総合的なまちづくりの観点から高度な土地利用を推進している地域等も存在することから、用途地域内での建築物の高さのあり方については、都市計画との整合性について勘案しながら、市町によって十分な議論がなされ、地域の特性に応じた望ましい高さのあり方について、その考え方を示することが期待される。

(4) 色彩基準の明確化について

風景条例に基づく景観形成基準では色彩の基準として「できるだけけばけばしい色彩とせず」など、定性的で不明確な基準となっている。このことは、風景条例の基準の適用範囲が広範におよぶことから、色彩の種類を決めずに表現することにより、地域の特性に応じた柔軟で幅広い選択が可能で、特色ある景観形成を図ることが出来るなど、一定評価できる基準となっているものと考えられる。

一方、景観法においては、好ましくない色彩について変更命令を行うことが可能なことを勘案すると、色彩の基準についてはだれもが容易にわかる数値による基準が望ましい。このことから、少なくとも好ましくない色彩については、基準値としてマンセル値で表示するべきである。

具体的には、外壁および屋根の基調色としては、使用することが好ましくない範囲をマンセル値で表示することとし、景観形成基準に次の基準を追加することが望ましい。

有彩色	彩 度	明 度
	上限値	下限値
0.1R～10G	6 以下	3 以上
10G～10RP	3 以下	3 以上

屋根の色彩については彩度のみの規制とする

ただし、漆喰、べんがら等の自然素材を使用する場合や、周辺景観と調和すると認められる場合においてはこの限りでない。

(5) 広域的な景観規制の強化(大規模建築物等の届出)について

風景条例では、広域的な観点から景観形成地域・地区以外においても大規模建築物等の届出を義務づけているが、都市計画法による用途地域内は届出除外となっている。

しかし、広域的な景観形成の観点から考えると、用途地域内においても周辺に与える影響が大きいことや、大規模な建築物の建築件数は用途地域内が中心であり、また多く住民の目に触れる機会も多いことから新たに届出対象とし、より広域的な景観形成を図ることが望ましい。

(6) 屋外広告物の規制強化について

屋外広告物については景観上の影響が大きいことから、景観計画に屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項について定めることが出来ることとなった。

景観計画の策定に当たっては、琵琶湖周辺において、従来風景条例に基づき行ってきた建築物等に対する規制の内容を強化することに伴い、琵琶湖の一体的な景観保全の観点から、屋外広告物の許可基準等についても、連携した見直しを図るべきである。

このことから、風景条例に定められた琵琶湖景観形成地域については、屋外広告物の設置に対する制限の強化を図るとともに、屋外広告物の高さについては、景観計画等に定める建築物の高さ規制と整合を図ることが重要である。なお、規制強化に当たっては、実情を踏まえた上で、地域の状況や敷地の大きさ等に応じた適切な規模となるよう基準の改正を図ることが必要である。

(7) 景観重要建造物、景観重要樹木の指定の考え方について

景観法では景観計画において、景観重要建造物または景観重要樹木の指定の方針を定めることとされている。

このことから、景観上重要な建造物や樹木が存在する場合、有効に保存を図ることが出来るよう指定を行う対象についてその考え方を示しておくことが望ましい。なお、指定する対象としては次のようなものが考えられる。

景観重要建造物	景観重要樹木
登録有形文化財である建造物	健全で樹形が景観上優れているもの
歴史的、文化的価値を有する建造物	地域の固有の自生種で希少品種のもの
歴史的な様式や地域固有の様式を継承する建造物	地域に元来ある樹種で樹齢が高いもの
県民に親しまれ、周辺景観のシンボルとなっている建造物	景観上シンボリックな場所に位置しているもの
県民、市町による推薦があった建造物	県民、市町による推薦があった樹木

(8) 景観重要公共施設の指定について

景観法においては、道路や河川、公園など公共用に供する施設のうち重要なものについては、その管理者との協議、同意に基づき、景観重要公共施設として位置づけ、景観上必要な整備に関する事項や占用の許可の基準に良好な景観の形成に必要な事項を定められることとなっている。このことから、琵琶湖景観形成地域や沿道・河川景観形成地区内で核となる琵琶湖、河川、道路、都市公園等については、その管理者と協議を行い、順次景観重要公共施設として位置づけることが望まれる。

(9) 関連施策との連携による景観形成の推進について

自然の地形や気候風土と調和した姿で造形され、今に伝え残されてきた美しい農地、里地・里山の農村風景や人々の生活や生業によって支えられてきた文化的景観は滋賀県の貴重な財産の一つである。

また、都市の中の緑は生活環境の向上に寄与するほか、景観形成上も大変重要な要素であり、それらを保全・創出することは大変重要である。

一方、林立する電柱や張りめぐらされた電線、殺風景な駅前の駐車場等、都市の景観を阻害している要因は多く見られ、これらの改善を図ることも大切である。

これら農村風景や文化的景観及び都市の中の緑の保全・創出はもとより、景観阻害要因の改善を図るためには、関連する施策との連携や、他の景観行政団体をはじめとする全ての市町との協働により、これまで以上に積極的な景観形成を推進することが望まれる。

おわりに

「滋賀県景観計画の策定に関する考え方について」はこれまでに合同の専門委員会を設け集中的に検討してきた。

滋賀県では、風景条例に基づきこれまで全国に先駆けて景観形成に取り組んできたが、景観法の制定を契機として、景観行政は基本的には住民に一番身近な基礎的自治体である市町の役割が重要なものとして位置づけられたところある。このことから県内ではすでに5市が景観行政団体として、独自の景観行政の取り組みを始めたところである。

一方、琵琶湖を中心とするひろがりつつながりのある滋賀県ならではの風景を守り育てるためには、今後とも県と景観行政団体である市町との協力と連携が不可欠である。

このことから県全体の風景づくりを協議する場として、景観行政団体で構成される協議会を出来るだけ速やかに設置し、県全体の景観に関する共通の問題点について同じテーブルで協議を行うことが肝要である。

なお、今後の県の役割のもっとも重要なことは、広域的自治体として複数市町にまたがる広域的な風景を守り育てることであり、県には景観行政団体である市をはじめ他の市町との連携の下に、琵琶湖を中心とした県全体の景観形成を先導するリーダーとしての役割を果たすことを強く期待するものである。

