

官民連携による良好な景観形成に資する  
今後のあり方検討調査報告書（概要版）

平成 27 年 3 月  
国土交通省都市局  
公園緑地・景観課

# 調査の目的と進め方

平成 23 年に国土交通省が実施した国民アンケートによると、10 年前に比べて道路や公園等の公共空間の景観は良くなったとする回答が多い一方で、商店街や住宅地等の民間行為が中心となって形成されている空間は悪くなったとする回答が少なくなかった。

民間による建築等行為を如何に良好な景観形成に資するものへと誘導するかが景観行政における大きな課題であるが、そのために景観法に基づく景観計画区域内での行為の届出制度の運用にあたって、事前協議を実施する景観行政団体が多数存在する（平成 23 年 9 月 1 日時点で 265 団体）。そのうち半数の団体が事前協議を実施する上での課題として「事前協議の段階では計画がほぼ固まっており、協議できることが限られる」ことを挙げており、良好な景観形成にあたって事前協議の必要性・重要性を感じながらも、民間事業者の理解や協力をどのように得るかを課題としている景観行政団体が多いものと考えられる。

こうしたことから、本業務では平成 25 年～26 年度にかけて、景観が明瞭な地域とそうでない地域を対象として、民間事業者と景観行政団体の協議・調整プロセスを明らかにするとともに、民間事業者が自主的に景観配慮を行うケースとの比較分析等も踏まえ、景観行政団体が民間事業者に景観配慮を求める場合の課題や留意事項、効果的な協議・調整手法の考え方を整理する。

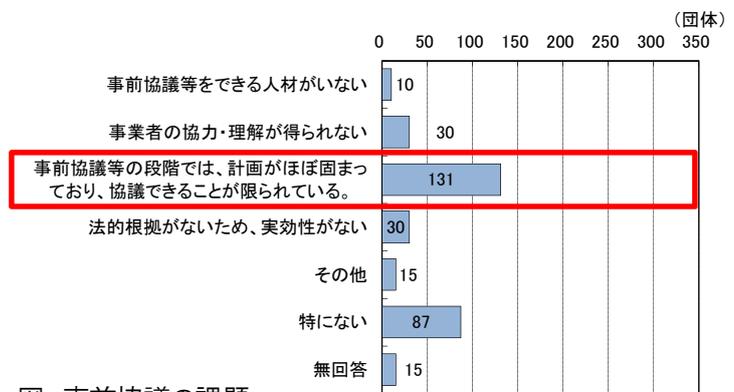
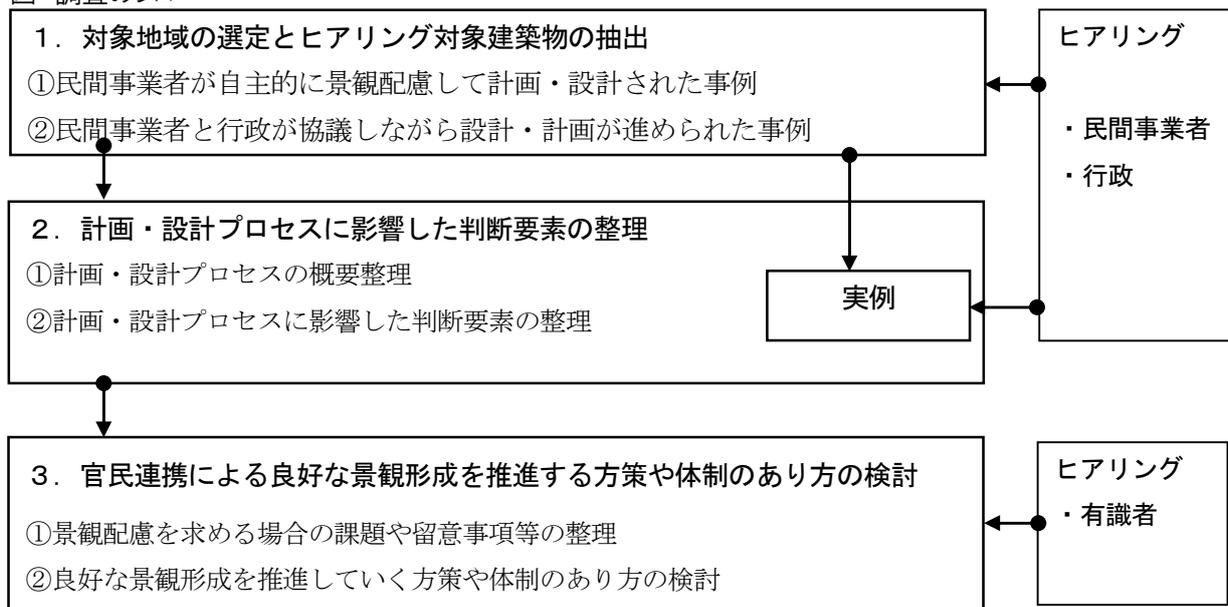


図 事前協議の課題

その上で、民間事業者の理解と協力を得ながら官民連携により望ましい景観配慮を民間事業者から引き出し、有識者の意見を踏まえながら、官民連携による良好な景観形成を推進していく方策や体制の構築を図るとともに、その他良好な景観形成方策のあり方について検討する。

## 図 調査のフロー



# 1. 対象自治体とヒアリング対象建築物の抽出

## 1) 対象自治体の抽出方法

- ①景観法制定以前より、自主的に景観形成に取り組んでおり、景観法を活用し景観協議等により景観誘導に取り組んでいる地区（平成 25 年度、下表 1～4）
- ②過去の自治体アンケート調査結果より、住宅地や商業地の景観が「よくなった」と評価し、事前協議等に課題があると回答した自治体（平成 26 年度、下表 5～13）

## 2) ヒアリング対象建築物の抽出

ヒアリング対象建築物の抽出は、自治体の景観担当課に対して、「①自主的に景観配慮して計画・設計されたと考えられる事例」、「②民間事業者と行政が景観への影響について協議しながら設計・計画が進められたと考えられる事例」についてヒアリングを実施し、ヒアリングを実施することが望ましい建築物を絞り込み、ヒアリング対象建築物として合計 13 件（平成 25 年度 4 件、平成 26 年度 9 件）を抽出した。

表 ヒアリング対象建築物

番号	地区	建物用途	建物の規模
1	鎌倉市由比ガ浜通り地区	店舗併用住宅	低層
2	鎌倉市由比ガ浜通り地区	店舗併用住宅	中層
3	鎌倉市鎌倉景観地区	共同住宅（分譲）	中層
4	奈良市奈良町都市景観形成地区	共同住宅（分譲）	高層
5	板橋区	共同住宅（分譲）	高層
6	板橋区	共同住宅（分譲）	高層
7	杉並区	特別養護老人ホーム	低層
8	茅ヶ崎市	共同住宅（分譲）・店舗	高層
9	茅ヶ崎市	共同住宅（分譲）	中層
10	松本市	社屋	低層
11	各務原市	研修施設	中層
12	箕面市	共同住宅（分譲）	高層
13	岸和田市	商業施設	低層

## 2. 景観配慮の課題や留意事項の整理

### 1) 建築等行為の計画・設計プロセスと景観に関する事前協議の概要

#### ①計画・設計プロセスの概要

- ・設計プロセスの比較的早い段階において、各種デザイン要素を決定していることがわかった。一方、外構や屋外広告物については、実施設計段階や場合によっては、施工時に調整している事例も見られた。
- ・設計期間は、建物のボリューム、配置、高さ等の概形的要素の決定まで、1か月程度で行っている。また、基本設計開始から着工まで7～8か月が多く、概ね外観デザインが確定する基本設計の期間は、2～3か月程度であり、実施設計の初期段階を含めても4～6か月となっている。

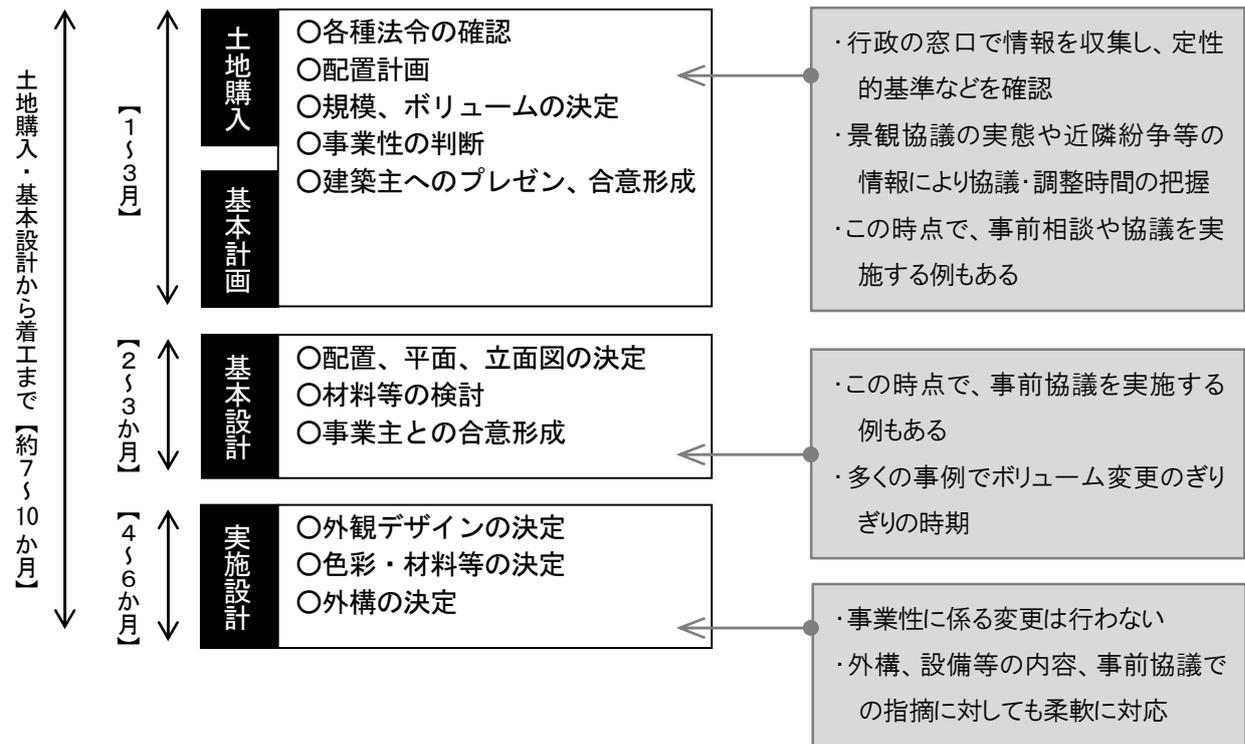
#### ②景観に関する事前協議の時期や設計者の意向

- ・景観に関する事前協議は、必要に応じて基本計画段階で相談・協議を実施する例も見られるが、通常は、基本設計が終了した後に実施しているケースが多く見られた。

#### ③景観に関する事前協議における設計者の意向

- ・この段階では、社内的なデザイン判断も確定していることから、事前協議において、行政から指摘された事項に対する変更は、できるだけ避けたいとの認識を持っている。
- ・景観協議において指摘された内容は、戸数の減少や構造計算の見直しが必要などの事業性への影響や時間的ロスが大きくない事項であれば、柔軟に対応するとする場合が見られる。
- ・景観に関する事前協議や景観審議会等の開催回数が限定的である場合は、会議の開催時期に合わせた資料作成やスケジュール調整を負担と感じている場合が見られた。

図 設計プロセスとデザイン決定の一般的フロー



## 2)建築物の外観等を決定する要因等のまとめ

建築物の外観等を決定する要因として、施主の意思、設計者の意思、建設コスト、景観形成基準等の4つの項目を設定し、とりまとめた。

### ①外観等を決定する要因

#### ○配置・規模・ボリュームの決定

- ・共同住宅の場合、建物の配置や規模・ボリュームは、土地取得の段階での収益計算や建設コストの検討とあわせ、施主の意思により概ね決定される。
- ・コンペ方式により計画・設計された建築物は、デザインコンセプトを含む事業計画がトータルで評価されるケースも見られた。

#### ○外観のデザインや色彩等の決定

- ・外観デザインは、施主から示された地域への想いや明確なコンセプトに基づき設計者が配置や外観のデザインを検討するケース、施主と設計者の協議による決定するケース、施主が設計者に一任するケースに大別できる。また、一部では、景観に関する事前協議により決定するケースも見られた。
- ・色彩・材料や外構は、景観形成基準に基づき基本設計～実施設計を通じて設計者がデザインし、事前協議を通じて決定するケースが多く見られる。

#### ○景観形成基準や景観に関する事前協議による変更・修正

- ・景観形成基準や景観に関する事前協議による決定・変更・修正は、色彩や外構に関わるものが建設コストの範囲内で行われていると考えられるが、一部では、住戸数の変更を行ったケースもある。
- ・景観に関する事前協議において、色彩や外構などの具体的な助言が得られた場合は、設計者が有益であったと感じているケースも見られた。
- ・また、外構については、緑に関する条例を決定要因とする例も見られた。

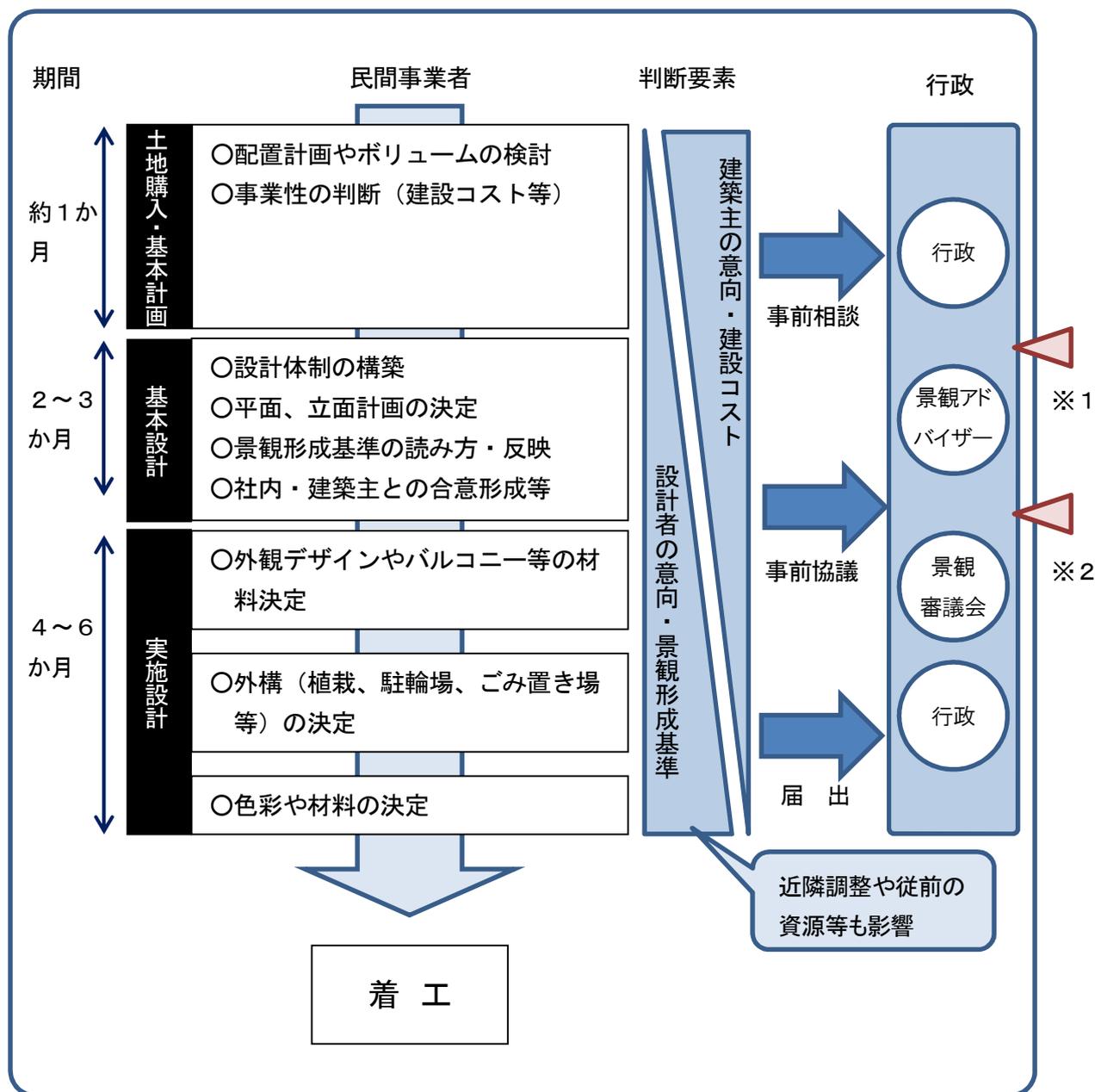
#### ○近隣との調整や従前の建物の外観デザイン等の継承

- ・特に歴史的な地区や低層住宅地において、現在のまち並みと異なる規模の中高層マンションの建設などは、近隣住民との調整により、建物の規模やデザインの変更・修正を行うケースが見られた。
- ・施主または設計者の意思により、従前の建物の外観的な特徴やデザインを継承したり、外構や石等の材料の再利用、既存樹木の保存・活用のケースも見られた。

### ②景観に関する手掛かりの有無と景観に関する事前協議等の関係

- ・自然（山並み、樹林地等）や歴史的な環境や資源を有する地域では、これらとの調和を図るため、設計者・事業者が自主的あるいは行政との協議により配慮し、定性的な景観形成基準が決定の要因となる例が見られる（p 6 一覧表中のタイプA）。
- ・その他の一般地域では、設計者が施主から示された設計コンセプトに基づき、景観形成基準を参考にしながら自主的に周辺のまち並みに配慮した配置・外観のデザインを行う例が見られる（p 6 一覧表中のタイプB）。
- ・また、設計者が周辺の緑や建築物の色彩、前面の通りの性格を意識しつつも、色彩・素材や外構等において、行政との協議により景観に配慮される例も見られた（p 6 一覧表中のタイプC）。

● 計画・設計プロセスと決定に影響した判断要素の概念



※1 景観配慮を求める場合の課題や留意事項

- ・ 景観形成基準等の事前明示
- ・ 将来の地域像との整合等

※2 効果的な協議・調整手法の考え方

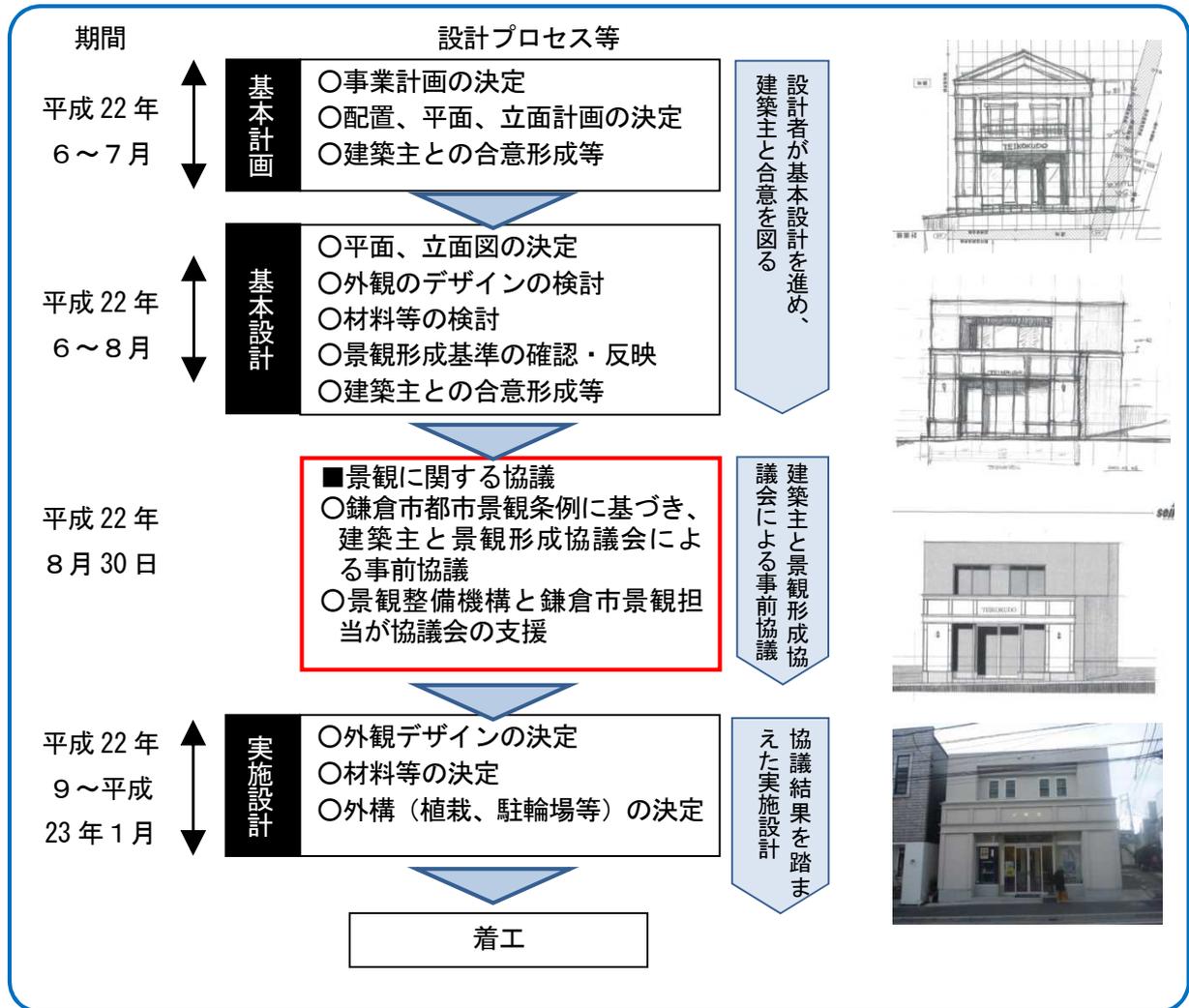
- ・ 事業者への早期情報提供
- ・ 景観形成基準の伝え方の工夫
- ・ 専門家等による協議の場づくり

表 外観等の決定要因

景観の特性	自然(山並み、樹林等)や歴史的な資源がある地域						一般的な地域							決定要因
	協議	協議	協議	協議	協議	自主	自主	自主	自主	自主	自主	協議	協議	
タイプ	A						B			C				
配置・規模・ ボリューム	◎	◎	◎	○	◎	◎	◎	◎	◎	○	△	○	◎	①施主の意思
	◎	◎	○	◎	△	○	◎	◎	○	○	○	○	△	②設計者の意思
	◎	△	◎	◎	◎	◎	○	△	◎	△	◎	△	◎	③建設コスト
	◎	○	○	◎	○	△	△	△	△	○	◎	△	△	④景観形成基準等
外観のデザイン	○	○	○	◎	◎	○	○	○	△	◎	△	○	△	①施主の意思
	○	◎	◎	◎	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	②設計者の意思
	△	△	○	△	△	○	○	△	△	△	△	△	○	③建設コスト
	○	◎	○	○	○	○	○	△	○	△	△	△	△	④景観形成基準等
色彩・材料	○	△	○	◎	○	△	△	○	△	○	△	○	△	①施主の意思
	○	◎	◎	◎	○	◎	◎	◎	◎	○	◎	○	○	②設計者の意思
	△	△	○	△	△	△	○	○	△	△	◎	△	△	③建設コスト
	○	◎	○	○	○	○	◎	△	○	○	○	△	○	④景観形成基準等
外構等	◎	○	○	◎	◎	△	○	◎	△	○	△	○	△	①施主の意思
	◎	◎	◎	◎	○	○	◎	○	○	○	◎	○	○	②設計者の意思
	◎	△	○	◎	△	△	○	△	△	△	◎	△	△	③建設コスト
	◎	◎	△	◎	○	○	◎	△	○	○	△	○	○	④景観形成基準等

凡例：◎：特に影響した要因、○：影響した要因、△：ケースによって影響した要因

●景観協議に係る事例（鎌倉市由比ヶ浜通り地区・店舗併用住宅）



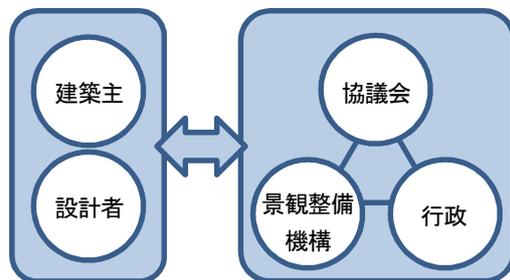
■景観に関する協議の概要

●協議の進め方

・建築主・設計者が、平面図・立面図・模型を準備し、景観形成協議会等に説明を行った。

●協議の体制

・建築主・設計者（3名）と景観形成協議会（2名）に、鎌倉市景観担当（3名）と景観形成協議会の技術的なサポートを行っている景観整備機構「(社)ひと・まち・鎌倉ネットワーク（3名）」が参加した。



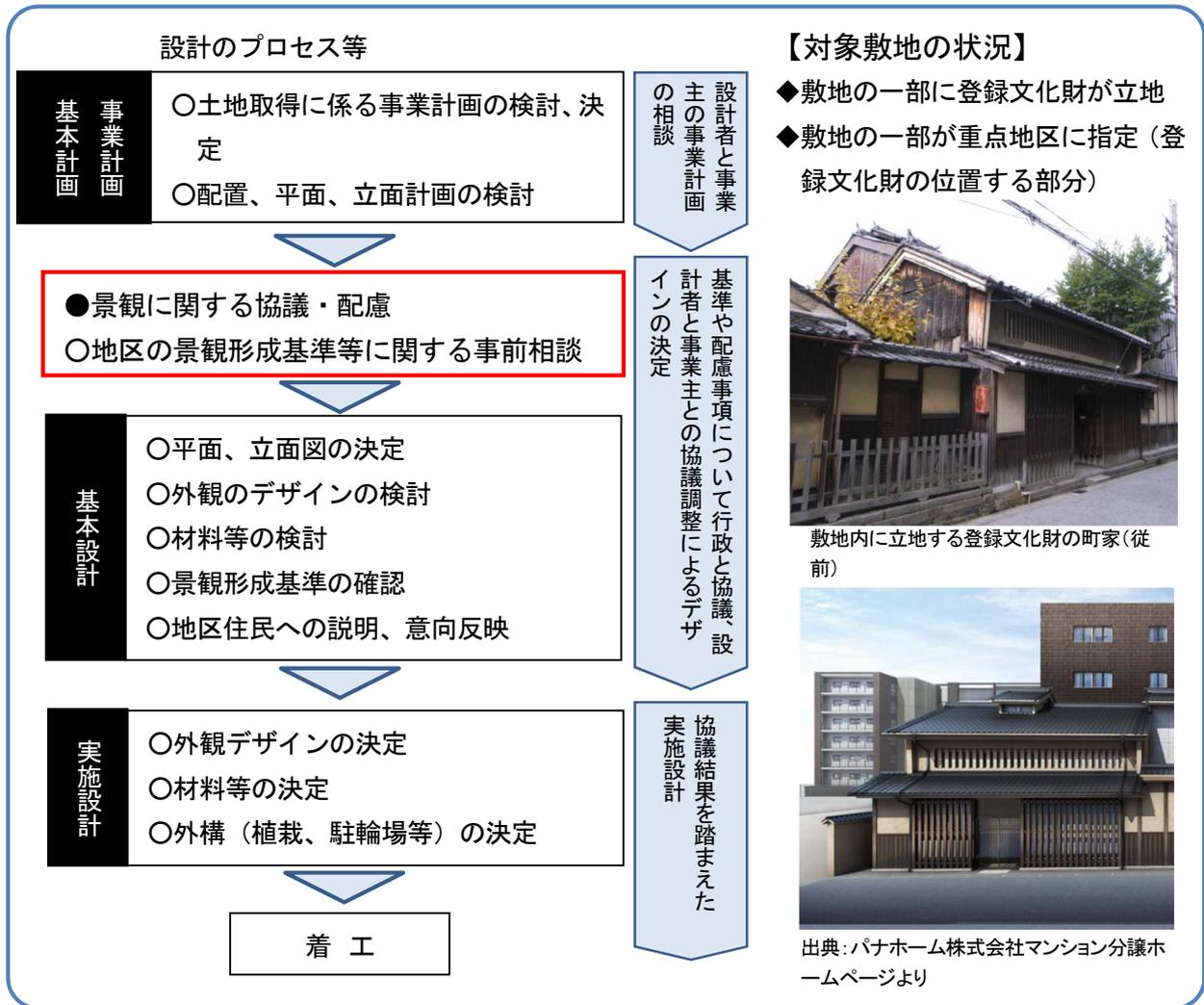
●協議の結果

・景観形成協議会からは特段の意見・注文はなく、景観整備機構より外観のデザインに関するアドバイスを頂き、終了した。



協議の様子

●景観協議に係る事例（奈良市奈良町歴史的景観形成重点地区・共同住宅）



■景観に関する協議・配慮の概要

●景観への配慮について

- ・登録文化財の建造物を残すための検討や、市の文化財指定の可能性など検討・相談をし、様々な事業者と事業計画を行ったが、最終的に登録文化財を残すことが困難となった。
- ・事業者と設計者とで、企業イメージも含めながらデザインの協議検討を行い、設計者は従前の伝統的な形態を残すことをコンセプトに計画・設計を実施した。
- ・事業主が環境配慮型の取り組みを推進していることもあり、伝統的な形態を残すコンセプトについて事業主と設計者とで合意された。
- ・伝統的な形態をエントランスとして活かし、高層部には歴史的町並みに配慮した素材・色彩としている。

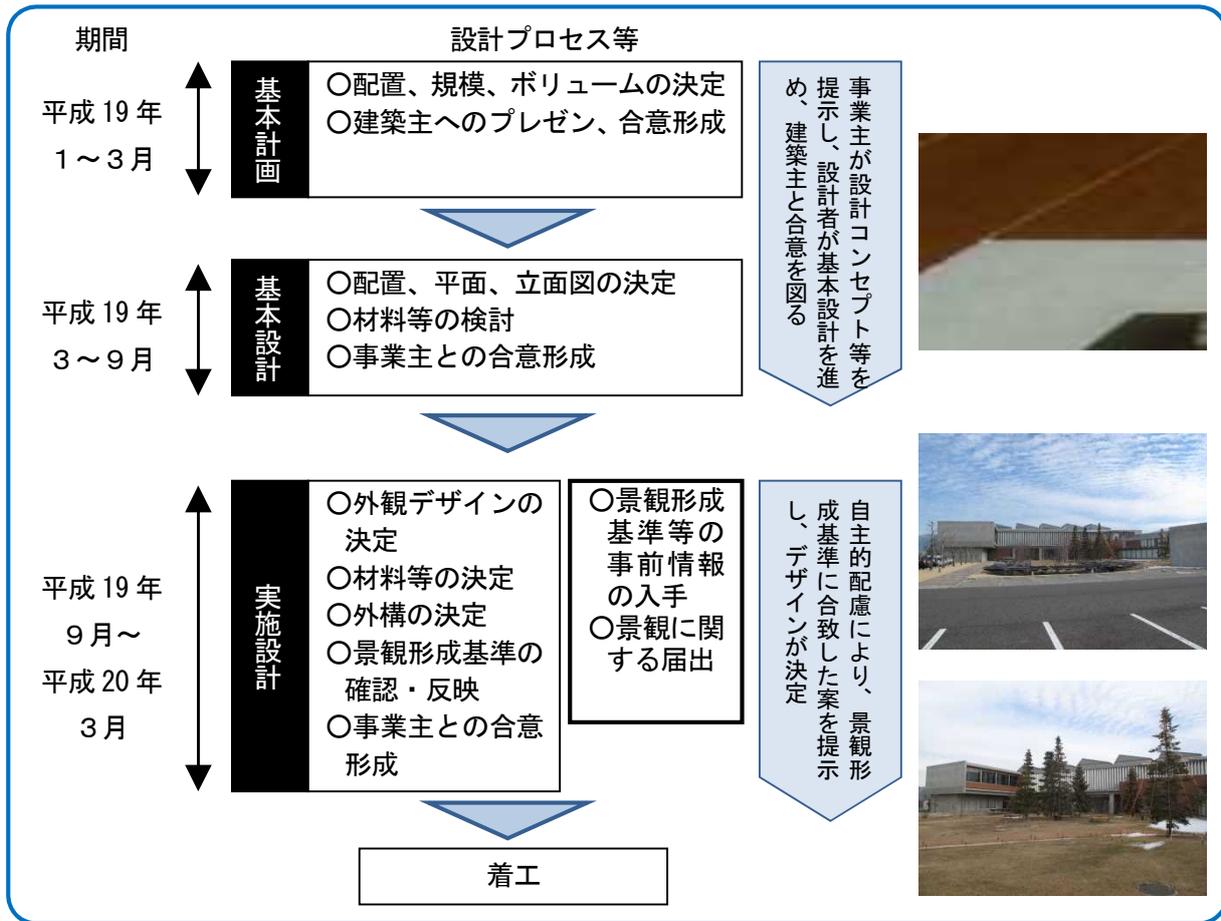
●協議の進め方

- ・景観の協議は、行政と設計者の間で事前相談として景観形成基準の内容や地区での配慮事項の確認を行った。

●協議の結果

- ・行政との協議では、伝統的な形態として特徴的な連子窓と瓦屋根の設置が重視された。これを踏まえたデザインとし、協議を終了した。

●景観協議に係る事例（松本市・社屋）



■景観に関する自主配慮・協議の概要

●景観への自主配慮

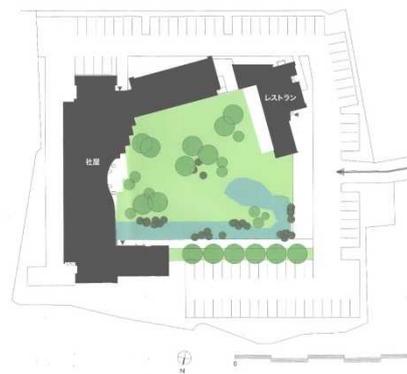
・事業主からは、執務空間ではなく、創造性を掻き立てるような環境を求められ、敷地全体が社員の居場所となり、一日を快適に過ごせるような空間となるよう、ランドスケープも含めた建築設計を提案したところ、評価され、設計を進めた。

●自主協議の進め方、体制

・事業主から提示された設計コンセプトやイメージを踏まえ、設計者がそのコンセプトやイメージを平面図や立面図、模型などを準備しながら具体化し、適宜事業主と設計者によるデザイン協議を行った。

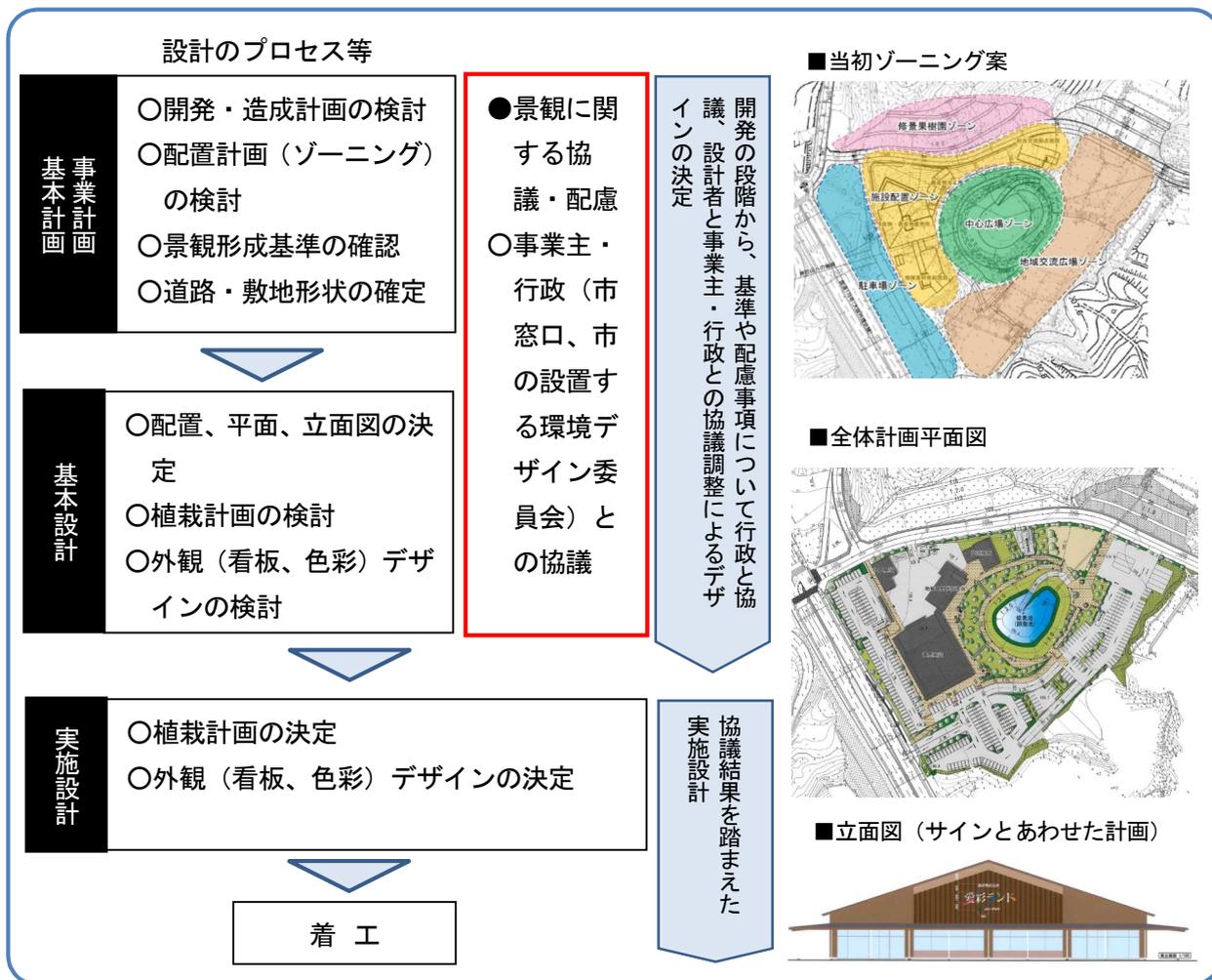
●協議の結果

・事業主と設計者による自主的な景観協議により、景観形成基準に合致した案として市へ提示・届出し、届出が受理されデザインが決定した。



配置・平面図

●景観協議に係る事例（岸和田市・商業施設）



■景観に関する協議・配慮の概要

●景観への配慮について

- ・最初の協議において、周辺の自然環境への配慮やため池の保全について指摘があった。池を残し活用することについては、施設の管理者となる農協及び岸和田市と協議し、修景池（調整池）として保全活用することとなった。
- ・対象地では、神於山への景観や神於山からの眺めへの配慮、建物の外観や看板、造成に伴う法面と周辺環境との調和が重要という指摘を受け、これを踏まえて計画を検討した。

●協議の進め方

- ・景観協議は市の設置する環境デザイン委員会で行った。開発の際の基本構想の段階から基本計画、基本設計、実施設計にかけて計3回協議を実施した。

●協議の結果

- ・上記の他、植栽計画や施設の看板、色彩についてデザイン委員会より配慮事項や留意点等意見を受け、実施設計を行った。



池を中心に建物を配置。周囲の山並みに配慮し施設を分棟化している



背景となる神於山への眺望に配慮し、平屋・勾配屋根としている

### 3. 良好な景観形成を推進する方策や体制のあり方の検討

#### 1) 景観配慮を求める場合の課題や留意事項等の整理

##### ○景観形成基準や協議期間等の事前明示

- ・事業者が情報を入手しやすい状況で景観形成基準やガイドラインを周知すること、景観協議の期間や頻度等、可能な限り明示することが重要である。
- ・景観形成の意図や理由を明確にし、将来の地域の景観形成の方向性、ビジュアル的な将来のイメージ等の提示、景観形成上配慮すべきポイント等を設計者に的確に伝える必要がある。
- ・景観に関する協議に先立ち、相談の機会を設けるなど、事業計画や基本計画に対して景観形成への貢献を促すことが効果的であると考えられる。

##### ○地域から景観形成の手掛かりをつかむ

- ・設計者に対して、設計の手掛かりとなりうる景観資源の存在や地域のまち並みの特長等を、景観資源マップとして情報提供を行う、地域の景観の読み方を伝達するなど、地域から景観形成の手掛かりをつかむことを促すことなども効果的であると考えられる。

##### ○専門家等を交えた有益な協議の場づくり

- ・専門家を交えた有益な協議を行うためには、専門家の役割や位置づけを明確にし、その起用や協議の方法にも、十分な留意が必要であると考えられる。

##### ○総合的な判断等による景観形成基準の運用

- ・景観形成基準の一部には適合しないものの、地域の景観形成への寄与を総合的に判断することで、適合とみなしている事例も見られる。また、景観形成基準を画一的に適用するだけでなく、設計者の提案を受け止めるような仕組みを求める意見も聞かれたことから、総合的な判断等による景観形成基準の運用を検討することも大切であると考えられる。

##### ○行政内部の連携・調整

- ・良好な景観の形成には、開発や道路、公園等の景観に関わる行政内部の連携や調整が可能な体制づくりが重要である。

#### 2) 良好な景観形成を推進する方策や体制のあり方の検討

##### (1) 良好な景観形成の推進の視点の整理

地域の景観の特性や場所、景観形成の目的は多様であり、全ての地域に対応する方策を示すことは困難であることから、標準的と考えられる良好な景観形成を推進する視点を整理する。

##### ■良好な景観形成を推進する方策

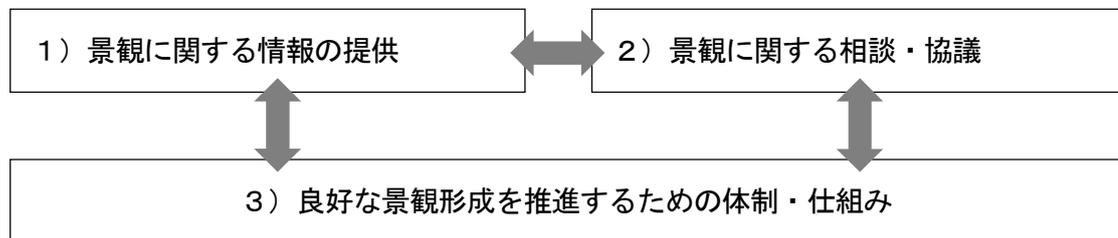
- ・建築物の景観誘導は、行政が示す景観に関する方向性や基準と民間の事業計画をすり合わせることであり、協議という手段を通じ官民が連携しながら実現するプロセスである。このため、1) 景観に関する情報の提供と2) 景観に関する相談・協議があげられる。

##### ■良好な景観形成の推進する体制

- ・前記2) を実現するには、3) 良好な景観形成を推進するための体制づくりが必要である。また、これら1)～3) をより望ましい方向とするためには、基準やガイドラインの運用の安定化や、協

議結果のストックと分析・公表など、官民の相互が景観形成に関する経験や技術・マインドを蓄積する、3) 良好な景観形成を推進するための仕組みが大切である。

図 良好な景観形成を推進する3つの視点



## (2) 良好な景観形成を推進する方策の検討

### 1) 景観に関する情報の提供

#### ○景観に関する情報の提供や活用

- ・景観に関する情報収集の際、地域の資料・史料、景観形成基準やガイドライン・カルテ、地域資源の立地状況、将来のまちづくりのビジョンや方向性等、景観に関する各種情報を提供し、設計者・事業者意思を伝えることが、建築物の建築を契機とした良好な景観を推進する第一歩である。
- ・PFI事業やコンペ方式により事業者を特定するケースでは、予め景観に関する方針や配慮事項等を与条件にすることが効果的であると考えられるため、発注時期に明示することも考えられる。
- ・地域の景観に成り立ちやガイドラインの活用方法に関して設計者・事業者へレクチャーの機会を設けるなど、景観に関する各種情報を活用し、設計者・事業者が地域の景観形成に関する理解を深め、景観形成基準等を建築物の基本計画や基本設計に反映できる状況をつくるのが大切である。

#### ○協議の期間や頻度の事前明示

- ・行政は、建設コストやスケジュールに配慮し、有益な協議の場づくりに努めるのが大切であるため、協議期間や頻度を適切に設定し、設計者・事業者に必要な説明を行うのが大切である。

#### ○地域の景観形成のビジョンの共有

- ・良好な景観形成には、行政、住民、事業者が地域の将来の方向性やビジョンの共有が有益であると考えられる。

### 2) 景観に関する相談・協議

#### ○景観に関する事前相談

- ・景観形成基準は、地域の景観形成の目標や方向性に基づくものが多く、定性的な表現にならざるを得なが、設計者・事業者は、景観形成基準を早期に調査しているものの、どの程度達成すればよいか、判断しにくいとの指摘が多くみられた。一般に、協議時期は基本設計終了前後が多く、既に配置や規模・ボリュームは概ね決定していることが多く、設計の手戻りは困難であるといえる。
- ・このため、景観形成基準の判断や解釈を官民が共有できる機会として、事前相談を積極的に実施し、建築物の配置や規模・形態の検討に影響する要因を、可能な限り早期に取り除くのが大切である。

#### ○景観に関する協議の意味や役割の明確化

- ・景観に関する協議について、行政やアドバイザーからの「指導や助言の場」という認識を持つ事業

者や設計者が少なくない。また、一部では、アドバイザーの主観的な価値観からの強制力を持った指導、と受け取った事業者や設計者も存在している。協議の場は、例えば、関係主体間による「定性的な基準の解釈を共有する場」、地域が良くなるように「相互に知恵やアイデアを出し合う場」、事業や建築や地域をより良くするための「創造的な場」などの意味や役割があると考えられる。

- ・このため、まずは、行政やアドバイザーにおいて協議の意味や役割を明確にし、事業者・設計者と共有することが重要である。

#### ○協議の時期や進め方

- ・協議の時期や進め方は、地域の景観特性や将来の方向性、行政における地域の位置づけの重要性等によって異なると考えられ、適切な方法を選択する必要があるいえる。
- ・例えば、景観が明瞭でない一般的な市街地では、景観上重要なポイントを官民が共有した上で、実施設計中に、外観の色彩や外構・緑化等の協議を行うことが想定できる。また、計画的に整備された市街地や景観形成に取り組んでいる市街地等では、景観形成基準やガイドラインをあらかじめ明示した上で、定性的な内容を解釈しながら、地域の景観の水準を上げるためのアイデアや工夫を1～2回程度の協議で行う、という方法も考えられる。さらに、特に景観上、重要な地区やシンボルとなる場所においては、まずは、地域の将来像を共有しつつ、事業や建築や地域をより良くする創造的な協議を、基本計画、基本設計、実施設計等の各段階で行うなども想定できる。

### 3) 良好な景観形成を推進するための体制・仕組み

#### ○行政の総合的な体制づくり

- ・景観やデザインは総合的なものであり、緑やまちづくりなど部局との連携が必要不可欠であるとの認識から、庁内での調整の場づくりや情報の総合化等の体制づくりを進めることが求められている。

#### ○専門家などの人材の育成と体制づくり

- ・行政の担当者に専門性を有するスタッフや専門家が不足しているとの課題が挙げられた。このため、景観協議に関わる人材の確保や育成に取り組み、充実した協議の場づくりを進める必要がある。

#### ○景観形成基準の運用の安定化

- ・景観形成基準やガイドライン等の運用は、1つ1つの基準の解釈の積み重ねにより、安定化が図られると考えられる。そのため、行政では、定期的に協議の実績を評価・点検し、定性的な景観形成基準の運用を安定化させることが重要である。

#### ○協議結果のストックと分析・公表

- ・行政の景観担当が数年で代わることが多く、協議の持続性が途切れがちである。また、協議で得られた知見や課題をストックしている自治体は限定的であると考えられる。
- ・今後、協議結果を技術、知識、マインドとしてストックさせ、行政の景観担当や景観アドバイザーとの共有を図る等の取組みが効果的であると考えられる。また、協議を通じて良好となった建築物の公表や表彰制度を活用し、広く周知するなどの取組も考えられる。

#### ○国都道府県と市町村との連携

- ・国や都道府県は、有益な情報の伝達や情報交換の場づくり、新たに発生した景観形成上の課題への対応（運用指針の改定やガイドラインの策定）、専門家の人材育成や教育プログラムの実施等、市町村が主体となった良好な景観形成を推進する方策や体制、仕組みづくりの支援が大切である。