

景観計画策定過程における

合意形成のあり方に関する研究

— 近江八幡市 水郷風景計画策定過程に着目して—

北川 大介

環境計画学科環境社会計画専攻において学士(環境科学)の学位授与の資格の
一部として滋賀県立大学環境科学部に提出した研究報告書

2006 年度

承認

指導教員

景観計画策定過程における合意形成のあり方に関する研究

—近江八幡市 水郷風景計画策定過程に着目して—

秋山研究室 0212011 北川大介

1. 研究の背景

2004年6月に景観法(以下、法)が成立し、景観計画を策定する地方公共団体を散見することができる。景観計画の策定手続きは法第九条に示され、第1項には「住民の意見を反映される措置を講ずる」と謳われている。この規定により一定の住民参加措置が望まれることになるが、『景観法運用指針』では枠組みを示すにとどまり、具体的な方法までは示されていない。したがって、景観計画の策定手続きを模索する地方公共団体も多く、策定手続きを構築するうえで、行政と住民との合意形成が1つの論点となっていると考えられる。

こうした状況のもと、近江八幡市行政(以下、市行政)は全国初の景観計画である水郷風景計画(以下、風景計画)を策定した。風景計画の策定では地元自治会の住民代表を中心とする「水郷風景計画策定委員会」(以下、策定委員会)において、風景計画案が策定された。先行研究では市の取り組み内容は明らかにされているが、地元住民が風景計画を受容するプロセスは十分に明らかになっていない。

2. 研究の目的と意義

そこで、本研究では水郷風景計画策定過程における合意形成に着目し、策定委員会での合意形成と地元自治会での合意形成を明らかにした上で、風景計画策定をめぐる合意形成の特質と課題点を考察することを目的とする。こうした目的を果たすことで、今後も増加することが予想される景観計画策定をより効果的な住民参加に基づいて遂行するために役立つ知見を得ることができると考えられる。

3. 研究の方法

以上に述べた目的を果たすために、本研究では以下の方法をとる。

- (1) 水郷風景計画策定に至る過程を(ア)目標とする景観像(以下、目標像)の形成と決定(イ)合意形成の2つの観点から5期に区分する
- (2) 特に策定委員会の開催時期と閉会后に着目し、策定体制と合意形成の場を明らかにした上で、合意形成上の論点(以下、論点)を抽出する。
- (3) 合意形成の場に関与した主体の行動と発言から、論点についての合意形成の実態を記述する
- (4) (3)から水郷風景計画策定における合意形成の促進要因と阻害要因を抽出し、最後に水郷風景計画策定における合意形成の特質と課題点を整理する。

4. 研究の成果

近江八幡市水郷風景計画の概要

市行政では、2005年4月に「近江八幡市 風景づくり条例」(以下、条例)を施行した。条例は、景観施策の枠組みを示したものであり、規制項目は風景計画で定められることになった。条例では市域全体が6つに区分され、その内の水郷風景ゾーンにおいて風景計画が策定された。風景計画の骨格は①水郷風景計画区域(以下、区域)②風景の形成に関する方針(以下、『方針』)③行為の制限に関する事項(以下、事項)④景観形成上、重要な建物と樹木の指定方針、の4つで作られている。①は風景計画が適用される地域を示し、②は風景計画によって目指される景観像を明文化している。③は求める風景を作り出すための規制を示し、④は良好な景観を維持するのに欠かせない建物と樹木の定め方を表す。水郷風景ゾーンを図1に示し、区域を図2に示す。



図1 水郷風景ゾーン

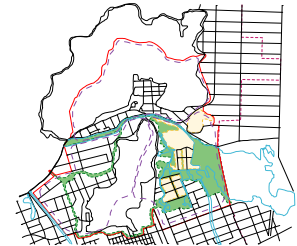


図2 区域

4-2. 風景形成基準

風景計画における規制項目(以下、項目)は、風景形成基準(以下、『基準』)と呼称されている。『基準』は家屋や農業施設(以下、施設)の形態・意匠・色彩・高さ等を規制することで建築行為に制限を与えている。『基準』は、旧集落地、新住宅地・市街地、農用地、自然地区に分けて設定されている。旧集落地では、伝統的な和風建築が重視される。農用地区では、延べ床面積が150㎡以上の施設には、伝統的な和風様式を重視した項目が与えられ、延べ床面積150㎡以下の施設にはそれに準ずる項目が設定されている。

5. 水郷風景計画策定過程と策定体制からみた論点

策定体制と策定過程から合意形成上の論点を明らかにする。

5-1. 策定過程

風景計画策定にいたる過程は(1)目標像原型形成期 / 問題意識形成期(第1期)、(2)目標像形成期 / 住民運動拡大期(第2期)、(3)条例策定期 / 目標像決

定期（第3期）、(4) 計画案策定期 / 目標像具体化期・意見調整期（第4期）、(5) 計画の周知・決定期 / 意思決定期（第5期）の5期に区分することが出来る。

(1) 第1期～第3期

1960年代後半～1980年の第1期では、八幡堀の修景保全運動をきっかけに、「歴史的な遺産の保全と形成」という目標像の原形と「自然環境の保全」に対する問題意識が形成される。1980年代初頭～2000年の第2期では、伝統的建造物群保存地区の取り組みにより、「伝統的な建造物の保全と形成」という目標像が形成されるとともに、自然環境を視野にいれた住民運動も展開し「自然環境の保全」も目標像として定着しはじめる。2001年～2005年3月の第3期には、法の成立、文化財保護法の一部改正などの影響を受けながら、2005年3月に「近江八幡市 風景づくり条例」が策定されている。「伝統的な建造物の保全と形成」と「自然環境の保全」を核に「文化的景観の保全と形成」という目標像が決定されている。

(2) 第4期～第5期

本研究では、この第4期、第5期に着目し、風景計画策定過程（以下、策定過程）と見なす。

2005年4月～2005年6月の第4期には、策定委員会において風景計画案（以下、計画案）が策定される。風景計画案では、『方針』案で目標像が水郷に適用され明文化される。『方針』案を実現する手段として『基準』案が定められ、建築物に規制をかけるという形で目標像が具体化されている。

2005年7月の第5期では、計画案冊子の全戸配布、市行政による地元自治会対象の説明会開催、パブリック・コメント、風景づくり委員会からの意見聴取などの手続きを経て2005年7月29日に風景計画が決定されている。

5-2 策定体制

策定過程における策定体制を図2に示す。

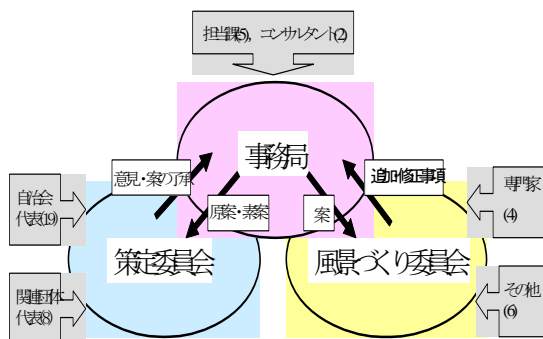


図2 策定体制

(1) 事務局

事務局は市職員5名、コンサルタント2名の計7名で編成されている。市職員は全員、2005年4月に設置

された景観施策の専門課所属だった。事務局は策定委員会の運営など庶務一般をこなしたほか、区域内の各自治会対象の説明会を行った。

(2) 策定委員会

市民参画の場として設置された。委員は地元自治会代表者及び関連団体代表者の計27名で編成されている。会合は計4回の開かれた。委員は各自治会及び各関連団体が選出した。策定委員会では『基準』案が主に検討され、委員の了承のもと風景計画案が策定されている。

(3) 風景づくり委員会

風景づくり委員会は、学識経験者を中心とする10名で編成され、会合は計3回開催された。学識経験者は景観工学、修景保存などを専門分野としている。風景づくり委員会では、専門的な見地から、風景計画案についての審査が行われた。

5-3. 合意形成の場と合意形成上の論点

第4期、第5期における合意形成の場は策定委員会と地元自治会であった。

(1) 策定委員会での論点

① 目標像の受容

委員会における一つの論点は目標像が委員に受容されるかどうかである。なぜなら、水郷風景計画の目指す風景と住民の望む風景が齟齬するならば、風景計画が棄却されてしまう可能性があるからだ。

② 規制項目の受容

委員会における最大の論点は、『基準』案が委員に受け入れられるかどうかである。なぜなら、『基準』案に含まれる規制項目は、建築行為区域内の住民生活を拘束するからだ。伝統的な和風様式での建築は、必ずしも現代の主流ではない。

(2) 地元自治会における論点

① 周知の有無

地元自治会における論点一つは、地元自治会代表者（以下、地元代表）によって、計画内容について周知がなされていたかどうかである。なぜなら、地元代表が周知を行わなければ、第4期において委員以外の住民は計画案について知る術がなく、議論の余地がないからだ。

② 目標像の受容

委員会の場合と基本的には、同様であるが、合意形成に関わる主体の年代が広がる。つまり、20代後半、30代前半といったこれから世帯を持つだろう世代にまで目標像が受容される必要が生じる。

③ 規制項目の受容

委員会の場合と基本的には同様であるが、特に『基準』案に示される「伝統的な建造物」への志向が地元住民一般に受容される必要が生じる。

6. 策定委員会での合意形成

策定委員会では、表1に示す過程で風景計画案が策定されている。委員会全体での出席率は69%(延べ108名中75名が出席)となっており、平日開催の委員会としては高い出席率だったと考えられる。

表1 計画案の策定過程

	2005年4月26日(水)	2005年5月17日(水)	2005年6月2日(水)	2005年6月29日(水)	2005年7月1日(公)
事務局	<ul style="list-style-type: none"> 【原案】の作成 ①『方針』案 ②『基本方針』案 ③『基準』案 	<ul style="list-style-type: none"> 【原案】の作成 ①『方針』が土地利用、集落形態、眺め、からぶつに区分される ②『基準』に示すのは種々の開閉方針(※) ③開閉方針との調整 ④種々の『基準』(農用地の『基準』の追加) ⑤重要景観建築物・樹木の指定の考え方 	<ul style="list-style-type: none"> 【原案】の作成 ①開閉方針は、文化的景観の集落、里山の眺め、集落、かつて水郷であった集落、水郷、田ついで区分される ②『基準』がA-I, A-J, A-K, Dの幅幅区分される ③農用地の建築物規模が50㎡以上以下に区分される。町集落は50㎡以下とする 	<ul style="list-style-type: none"> 【了済】事項 ①大きな変更ではない ②内容変更では、事柄については、事務局に委任する 	水郷風景計画策定
事務局とアライアンス	<ul style="list-style-type: none"> 事前ヒアリングのため 提示 意見提出 原案提示 意見収集 案提示 了承 	<ul style="list-style-type: none"> 第1回策定委員会 第2回策定委員会 第3回策定委員会 第4回策定委員会 	<ul style="list-style-type: none"> 第1回策定委員会 第2回策定委員会 第3回策定委員会 第4回策定委員会 	<ul style="list-style-type: none"> 第1回策定委員会 第2回策定委員会 第3回策定委員会 第4回策定委員会 	
策定委員会	<ul style="list-style-type: none"> 事前ヒアリング結果の報告、残しておきたい風景、好ましくない風景、残しておきたい建築物と樹木 良し風景を眺める視点場と眺望方向とその風景の特性を把握 建築物の形態・意匠・色彩・素材等について 景観上の注意となる取組を収集 	<ul style="list-style-type: none"> 計画区域外の風景の特性を把握 意見から抽出された風景とその視点場・眺望方向の存在確認 『方針』(※)の検討 抽出された意見『基準』案との関係性の確認 『基準』(※)の妥当性の検討 	<ul style="list-style-type: none"> 水郷風景計画の適用方法の説明 『基準』案の再検討 水郷風景計画(素案)の説明 	<ul style="list-style-type: none"> 『水郷風景計画(※)』について説明 『基準』について確認 	

(1) 目標像についての合意形成

目標像は『方針』で明文化される。『方針』原案で示された「ふるさとの美しい眺めとその視点場を保全し・活用する」という文言が「五感で感じるふるさとの風景を保全・再生する」に変更され、「重要文化的景観の保全・再生」という項目が設けられたものの、内容変更はない。策定委員は、「今の風景が残ることに問題はない」「今の風景を残していこうという方針に対しては賛成であるし、良いことだと思う。」と述べるなど積極的な評価をしている。

(2) 規制項目についての合意形成

規制項目は『基準』に示される。『基準』原案は第2回委員会で○、×、△でチェックが行われ、第3回委員会では○が60%に満たない項目は事務局の意向により再検討された。再検討された項目についても、委員の同意の下、『基準』に取り込まれている。『基準』は『基準』原案を細分化・具体化したものである。『基準』案が大きく変更された点は、農業施設に対する規制基準が盛り込まれたことだ。これは、当初、農業施設にも一般家屋並みの規制をかけることになっていたのが、委員会での協議によって修正された点だった。

7. 地元自治会における合意形成

地元代表者と地元住民に対するヒアリング調査に基づいて述べる。ヒアリング対象者は、A氏、Y.I氏、Y.Y氏(A自治会)、B氏(B自治会)、K.N氏(C自治会)、T.K氏(D自治会)、O.N氏(E自治会)、J.H氏(市職員)である。

7-1. 論点ごとの合意形成

①周知の有無

委員会の開催期間に風景計画について周知を行って

いたのはA氏、B氏、TK氏、ON氏の4名である。C自治会では周知が一切行われなかった。どの自治会も計画内容に踏み込んだ議論はなされていない。つまり、策定委員会で示されていた原案や素案について項目ごとの議論を行っていない。策定委員会の開催期間に風景計画に対する反発が確認された自治会はなかった。

②計画内容についての合意形成

風景計画の内容についての議論は、地元自治会対象の説明会においてなされた。目標像が争点となることはなかった。計画内容のうち説明会で論点となったのは、集落内の既存家屋の適正・不適正と家屋の形態・意匠・色彩であった。既存家屋については、規制の対象とはならないという説明により同意が取り付けられ、家屋の形態・意匠・色彩については「伝統的な家屋でなくてもよい。派手な色だけは避けて欲しい」という説明で同意が取り付けられた。

③その他の合意形成

その他に合意形成が必要になった問題として、補助金の問題があった。この点については、「個々の家屋の建替えには一切、補助金が出ない」という説明が貫かれ、市行政の説得により同意が取り付けられている。

7-2. 周知の不在と地域で生じた問題

7-1. ①で述べたように地元自治会では、十分な周知活動が行われなかった。このことを周知の不在と呼ぶ。周知の不在に起因して、委員会閉会后にA自治会、C自治会で風景計画の受容をめぐる問題が生じた。

(1) A自治会で生じた問題

A自治会では風景計画に対する同意書を提出する必要があるが、三役のみの判断で同意書を提出した。そのため、A自治会住民から、役員会での了承を得ることなく同意書を提出したことに対する反論が起こった。この反発については、A氏が理由説明と謝罪を行い一応の解決を見ており、水郷風景計画に対する反発が起こることはなかった。

(2) C自治会で生じた問題

C自治会では、風景計画に対する反発が起こった。C自治会では、説明会の開催が遅れていたため、C自治会住民が他町の住民から「好きな家を建てるのが出来なくなる」という話を聞き、反対意見が生じた。反対した住民は「白壁、瓦屋根以外の家屋は建てられない」と認識していた。さらに、周知が行われなかったため、町民に何の相談もなく水郷風景計画の策定が行われたことに対する反発、風景計画自体を市行政が勝手に作ったのではないかとという反発も生じた。これらの反対意見に対し、K.N氏は個人で釈明を行ったが、さらなる反発を危惧し市行政に説明会の開催を依頼した。

8. 合意形成の促進要因と阻害要因

ここでは、(ア) 計画内容 (イ) 策定体制の二つの観点から風景計画策定における合意形成が促進された要因と阻害された要因を分析する

8-1. 合意形成の促進要因

風景計画策定における合意形成の促進要因は、以下の3点にまとめられると考えられる。

(1) 計画案の設定

計画案が地域の実情を踏まえていた要因として、長期にわたる目標像の形成・決定過程と近江八幡市行政の職員として計画区域住民であるJ.H氏が関与していたことを把握した。目標像の長期的な形成・決定過程では、規制の必要性について地元住民の意見を確認した上で、第三期に目標像の形成・決定が行われていた。次に、J.H氏が関与したことにより、計画策定全体の見通しが得られていた。J.H氏は、長年にわたり計画区域内で生活を送ってきたことで、計画が区域内の建築状況や生活習慣の継続に支障をきたさないことを把握しており、委員会を中心とする簡潔な議論過程を描くことができ議論の拡散と紛糾を避けられたと考えられる。

(2) 計画案の修正

委員会での議論により、農業施設についての規制項目が修正されたことを把握できた。農業施設に対する規制は、計画区域内の産業と利害対立を引き起こす可能性があった。また、委員会では景観シミュレーションやチェックシートが用いられ、委員同士の意見やイメージを共有できる仕組みを備えていることを把握した。この仕組みは、地域住民代表である策定委員に計画内容に対する明確なイメージをもたらし、地域にとって不利益がないことを確信させる働きをしている。

(3) 説明の一貫性

計画内容の詳細な説明は、近江八幡市行政によってなされていたことを把握した。このことは、定性的な内容を多く含む規制内容についての説明や補助金制度についての説明に一貫性を持たせている。このことにより、特に規制内容について、誤解が生じることを最小限に抑え、地元住民の規制に対する不安を取り除き、スムーズな計画受容を推し進めることができたと考えられる。

8-2. 合意形成の阻害要因

風景計画策定における合意形成の阻害要因は以下の3点にまとめられると考える。

(1) 周知の不在

委員会開催中に、地元代表者も市行政も水郷風景計画について地元住民に対し十分な周知活動を行っていなかったことを把握した。このことは、特にC自治会で計画策定体制に対する不信感や計画そのものに対する不信感を引き起こしていた。

(2) 誤解の伝播

C自治会のメンバーが他の自治会メンバーから「好きな家を建てることができない」と伝え聞いていたことが反対意見を生んでいたことを把握した。伝え聞いた内容は、「白壁、瓦屋根の家屋以外は建てられない」という認識につながった。これは、水郷風景計画の内容に対する「誤解」である。実際の規制項目は「伝統的な和風様式」を「原則」とするのみで、「禁止」してはいない。しかし、このような誤解はC自治会メンバーへと広まり、水郷風景計画に対する反発を生んでいた。

(3) 支援体制の未確立

A自治会、C自治会ともに生じた問題に対して地元代表者であったA氏とK.N氏が個人で問題に対処していたことを把握した。A自治会、C自治会では、A氏やK.N氏の意見を擁護する動きは確認されなかった。このことは、地元自治会内で合意形成の支援体制が確立されていなかったことを意味している。

9. 結論

水郷風景計画策定過程における合意形成の特質及び課題点として次の3点を挙げるができる。

(1) 行政主導

風景計画策定にいたる合意形成では、行政主導で図られていた。計画内容の作成から策定体制の運営に至るまで、風景づくり推進室が主導していた。風景づくり推進室が計画策定を一貫して主導することで、地域内の合意形成状況を常に把握しながら、水郷風景計画策定業務を進めることができたと考えられる。

(2) 長期的な景観形成の取り組みとの結びつき

風景計画策定における合意形成は、近江八幡市で長期的に継承されてきた取り組みとの結びつきについていた。具体的には、八幡堀の修景保存運動以来、継承されてきた景観形成が水郷風景計画に目標像を与えている。この目標像は、長期的な取り組みのなかで計画区域内の住民にも知られていたと考えられる。

(3) 課題点

風景計画策定における合意形成の課題点として、次の2点が挙げられる。すなわち、①策定委員による周知活動が必ずしも行われていなかったこと、②地域住民同士で風景計画についての議論が行われなかったことである。①については、A自治会やC自治会で風景計画策定にまつわる問題を引き起こしている。②については、議論がなかったことで、「昭和40年代の風景」と明言される目標像を知らない住民と知っている住民がお互いの認識を確認し合えないまま計画が策定されている。これらの課題点は、行政主導で合意形成が図られたことの弊害であると考えられる。

**A Study on the ideal way of consensus building in the process to establish
a landscape planning based on the Landscape Law**

— About the process to establish the “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”

in Shiga Pref. Oumihatiman city —

0212011 Daisuke Kitagawa

1. Background of research

The Landscape law (hereafter, the law) is approved in June, 2004. And the local government that settles on the landscape planning can be seen here and there. The decision procedure of the landscape planning is shown in Article 9 of the law. According to the provision, it needs for some participation of residents who live in the district where the plan come into force. Therefore, if the local government would like to decide the landscape planning, there is a need for building a consensus with residents. But, how can we build it?

2. Purpose of the research and meaning

Then, it aims to consider the characteristic and the problem point of the consensus building over the landscape planning decision. To achieve this purpose, take the “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” (which is the landscape planning decided by Oumihatiman city in 2005, July) as an object to study. By accomplishing this goal, we can get a useful knowledge to build consensus efficiently in the process to establish the landscape planning.

3. Research method

The following methods are adopted in this research.

(1) It divides the process to establish the landscape planning into five terms from following two viewpoints. (I) The formation and decision of the landscape image (hereafter, target image) which “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” aims for. (II) The consensus building to draw up “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”.

(2) Especially, it pays attention to two terms; the holding time and after the closing of the decision committee. And it makes the place where the interested parties discussed “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” clear, and it also throw light on the point under discussion (hereafter, point under discussion) which needs for consensus building.

(3) From some remarks and actions which the interested parties put into practice, I will try to describe how the consensus was built.

(4) It makes clear the characteristic and the problem point of the consensus building to decide “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”. Before maintaining these conclusion, I analyze the promotion factor and the obstruction factor of the consensus building in “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”.

4. The promotion factor and the obstruction factor of consensus building

(1) The promotion factor

(i) Setting of project plan

Through daily lives, staffs of the Administration of Oumihatiman City well understood the situation in the region where “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” drew up. They can make a fair evaluation, whether “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” is suitable for lives in the region or not.

(ii) Correction of project plan

By discussing “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” with representatives, unsuitable passages are corrected. Especially, the modification of a regulation for a farm warehouse is meaningful. Because it reduces the possibility that farmers are opposed to the plan.

(iii) Consistency of explanation

The explanation of “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU” is unified, because the Administration of Oumihatiman City consistently performs their mission of explaining the plan. It is useful for controlling the information which is concerned in a system of the plan.

(2) The obstruction factor

(i) Absence of well-known and spread of misunderstanding

Misunderstanding of the plan gets around, because the Administration of Oumihatiman City and most of representatives leave inhabitants uninformed about details of “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”. It is obstruction factor to build consensus about “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”.

(ii) Unestablishment of system to support representatives in the community

Some of representatives have to cope with some problems in the community which they belong to. They need to take measure to meet the situation by their own, because there aren't any people who support them.

5. Conclusion

(A) The characteristic point

The Administration of Oumihatiman City plays a leading role to build consensus about “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”. So, they can grasp whether habitants oppose to the plan or not, and they also can keep consistency with landscape policy which has been adopted in Oumihatiman City.

(B) The problem point

There are two problem points in the process to establish the “SUIGOU HUKUKEI KEIKAKU”. One is the absence of well-known. This problem causes opposition to the plan. Secondly, there isn't any discussion about the plan in the community which belongs to the region. So, people can't share their opinions each other. Both of two are caused by the Administration's role., that is, there isn't movement which inhabitants take the lead in.

目次

第一章	はじめに	
1.1	研究の背景	1
1.1.1	景観法の成立と地方公共団体の動向	1
1.1.2	景観計画の策定手続き	1
1.1.3	滋賀県近江八幡市	1
1.1.4	先行研究	2
1.2	研究の目的と意義	2
第二章	研究方法と調査方法	
2.1	先行研究の整理	5
2.2	研究方法	5
2.3	研究の手順	5
2.4	調査の手順	6
2.5	文献調査	6
2.6	事前調査	7
2.7	事前調査の内容と調査結果	7
2.8	事前調査のまとめ	8
2.9	ヒアリング調査	9
2.10	対象者の選出	9
2.11	調査項目	10
第三章	水郷風景計画について	
3.1	滋賀県近江八幡市の概況	13
3.2	水郷風景計画の定義	13
3.3	景観法と水郷風景計画の概要	14
3.4	水郷風景計画区域	15
3.5	計画区域における良好な風景の形成に関する方針	15
3.6	良好な風景形成のための行為の制限に関する事項	16
第四章	策定体制と策定過程からみた合意形成上の論点の抽出	
4.1	策定体制	20
4.1.1	事務局	20
4.1.2	策定委員会	21
4.1.3	風景づくり委員会	21
4.2	自治会	21

4.3	策定過程	22
4.4	第1期：目標像原型形成期 / 問題意識形成期	25
4.5	第2期：目標像形成期 / 住民活動拡大期	26
4.6	第3期：条例策定段階 / 目標像決定期	27
4.7	第4期：計画案策定期 / 目標像具体化期	29
4.8	第5期：計画の周知・決定期	30
4.9	合意形成の場	30
4.10	合意形成上の論点	31
第五章	策定委員会における合意形成	
5.1	策定委員会の出席率	36
5.2	計画案の策定過程	36
5.3	策定委員会での議論概要	37
5.4	目標像についての合意形成	39
5.5	規制項目についての合意形成	40
5.6	五章のまとめ	42
第六章	地元自治会における合意形成	
6.1	周知の有無	43
6.2	周知の不在と地域で生じた問題	44
6.3	計画内容についての合意形成	45
6.4	六章のまとめ	46
第七章	合意形成の促進要因と阻害要因	
7.1	合意形成の促進要因	48
7.2	合意形成の阻害要因	49
第八章	結論	
8.1	水郷風景計画策定過程における合意形成の特質	51
8.2	水郷風景計画策定過程における合意形成の課題点	52
8.3	おわりに	52
	謝辞	

図表目次

【図】

図 3-1	滋賀県近江八幡市の位置	13
図 3-2	近江八幡市市域	13
図 3-3	水郷風景ゾーン	15
図 3-4	計画区域	15
図 4-1	水郷風景計画策定体制の概念図	20

【表】

表 2-1	ヒアリング対象者	9
表 2-2	調査項目	10
表 3-1	景観法条文と水郷風景計画の概要	14
表 3-2	風景づくりの理念と方針	16
表 3-3	『届出』内容	16
表 3-4	『基準』内容	18
表 4-1	近江八幡市における景観形成の経緯	22
表 5-1	計画案の策定過程	36
表 5-2	事前ヒアリングで収集された意見	37
表 5-3	『基準』原案	38

第一章 はじめに

1.1 研究の背景

1.1.1 景観法の成立と地方公共団体の動向

2004年6月に景観法(以下、法)が成立した。法の成立以来、日本建築学会、土木学会、日本都市計画学会の機関誌で特集が組まれるなど、景観に関する議論が活発化している¹⁾。法を活用しようとする地方公共団体は景観行政団体²⁾となり、景観計画を定めねばならない。景観計画とは、「良好な景観の形成に関する計画」³⁾である。景観計画では、大きく見れば、①景観計画を策定する区域を定め②景観形成に関する方針と行為の基準を定め③区域内の建築等の行為に届出制や勧告制を適用することで良好な景観形成が目指される⁴⁾。現在23の景観計画が策定されており、この数は今後とも増加することが予想される⁵⁾。しかし、景観計画の策定手続きを構築することができず、周囲の動向を伺うにとどまる地方公共団体も多いのが現状である⁷⁾。

1.1.2 景観計画の策定手続き

景観計画の策定手続きは、法第九条に定められている。その第一項では、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」⁸⁾と規定されている。『景観法運用指針』⁹⁾(以下、『指針』)によれば、この規定は、「景観計画の案の作成段階から、住民の意見を出来るだけ反映させるための規定」¹⁰⁾である。このことから、景観計画策定業務において一定の市民参加措置を講じることが求められていることが分かる。しかし、『指針』は法の運用について大枠を提示するものであり、具体的な景観計画策定手続きまでは明示していない¹¹⁾。つまり、景観行政団体には、地域の実情に鑑みた独自の景観計画策定手続きが求められており、そこでは「どのような合意形成過程を構築すべきか」が論点の一つとなっている¹²⁾¹³⁾。

1.1.3 滋賀県近江八幡市

こうした状況の中、滋賀県近江八幡市は、2005年9月に全国初となる景観計画を策定している。この計画は『近江八幡市風景計画～水郷風景計画編～』¹⁴⁾(以下、水郷風景計画)としてまとめられている。水郷風景計画策定は2005年4月から2005年7月に行われている¹⁵⁾。水郷風景計画策定では、地域住民との合意形成を目的に地元自治会代表者を中心とした「水郷風景計画策定委員会」(以下、策定委員会)が運用され、ここでの議論をもとに「水郷風景計画(案)」¹⁶⁾が策定されている。その後、専門家を中心とした風景づくり委員会における「水郷風景計画(案)」の審査及び地元自治会対象の説明会、水郷風景計画に対するパブリック・コメント、都市計画審議会での審議などの手続きを経て2005年7月29日に決定されている¹⁷⁾。

1.1.4 先行研究

景観施策をめぐる合意形成についての先行研究としては、岡崎・西村(2000)¹⁸⁾などが挙げられる。岡崎・西村(2000)では、岐阜県古川町における景観制度の策定過程を事例に、景観条例の制定に至る経緯、景観計画の立案過程における参加システムのデザインとその実態、住民参加による景観制度の立案過程とその結果について明らかにしており、その研究方法は示唆に富んでいる。

水郷風景計画策定過程での合意形成に関する研究論文は現在のところ存在しない。ただし、水郷風景計画策定についての調査論文はいくつか存在する。この意味での先行研究としては、深尾(2005)¹⁹⁾(2006)²⁰⁾、小林・他(2006)²¹⁾、加瀬・他(2006)²²⁾、照沼・他(2006)²³⁾などが挙げられる。深尾(2005)(2006)では、水郷風景計画策定に携わった近江八幡市職員の立場から計画策定過程が報告・検討され、景観行政に対する取り組みのあり方が論じられている。小林・他(2006)では、文献調査と市職員へのヒアリング調査をもとに水郷風景計画策定の経緯と、これまでに市で行われてきた景観施策に関与した主体が明らかにされている。加瀬・他(2006)では、水郷風景計画策定過程における市の業務と景観法条文との対応関係が整理されている。照沼・他(2006)では水郷風景計画における規制項目と滋賀県が定めた「琵琶湖景観形成基準」とを比較することで水郷風景計画の特徴が明らかにされている。これらの先行研究は、水郷風景計画の内容、水郷風景計画策定に向けた市の取り組みについて明らかにしており、水郷風景計画策定過程を展望する上で積極的な意義を有している。しかし、策定委員会での「水郷風景計画(案)」が承認される過程及び地域内住民が水郷風景計画を受容していく過程は明らかにされていない。

1.2 研究の目的と意義

そこで、本研究では水郷風景計画策定過程に着目し、策定委員会での合意形成と地元自治会での合意形成を明らかにした上で、水郷風景計画策定をめぐる合意形成の課題点と特質について考察することを目的とする。こうした目的を果たすことで、今後も増加することが予想される景観計画策定をより効果的な住民参加に基づいて遂行するために役立つ知見を得ることができると考えられる。

《脚注と引用》

- 1) 西村幸夫：景観まちづくりの課題と景観法，季刊まちづくり，7，12-15
- 2) 景観行政団体とは，景観計画の策定，景観計画に伴う措置など景観法全般の行政を担う地方公共団体のことである。指定都市又は中核市以外の市町村が景観行政を担当する場合には，都道府県と協議してその同意を得た上で景観行政団体となることができる。
- 3) 景観法第八条
- 4) 社団法人日本建築学会編：景観法と景観まちづくり，16-23，学芸出版社(2005)
- 5) 国土交通省：景観計画<<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/database/plan/index.htm>>，2007-01-12
- 6) 岸田里佳子：景観法の制定と現在の施行状況，ジュリスト，1314，4-14(2006)
- 7) 岸田里佳子：景観計画の現在と景観法の今後の活用可能性について，季刊まちづくり，12，62-68(2006)
- 8) 景観法第九条第1項
- 9) 国土交通省：景観法運用指針<<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/keikan/index.htm>>，2006-3-31
- 10) 国土交通省・他：景観法運用指針，18(2005)，同上
- 11) 国土交通省・他：景観法運用指針，1(2005)，同上
- 12) 国土交通省・他：景観法運用指針，19(2)，同上
- 13) 岸田里佳子：景観計画の現在と景観法の今後の活用可能性について，季刊まちづくり，12，62-68(2006)
- 14) 近江八幡市：近江八幡市風景計画—近江八幡市風景づくり条例及び景観法に基づく風景計画—(水郷風景計画編)，表紙，近江八幡市(2005)
- 15) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール，p4，近江八幡市(2005)
- 16) 近江八幡市：近江八幡市風景づくり—水郷風景計画(案)に関する意見の募集について—，近江八幡市(2005)
- 17) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール，p4，近江八幡市(2005)
- 18) 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—，日本建築学会計画形論文集，537，211-218(2005)
- 19) 深尾甚一郎：歴史・文化を生かした景観まちづくり，自治体法務研究，2，35-38(2005)
- 20) 深尾甚一郎：景観計画の策定プロセスを振り返る，ジュリスト，1314，90-94(2006)
- 21) 小林久峻・他：景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その1)近江八幡市における景観計画の策定経緯と各主体の関連性について—，平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会集，492-493(2006)
- 22) 加瀬靖子・他：景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その2)近江八幡市「水郷風景計画」からみる景観計画の策定プロセスについて—，平成17年度 日

本大学理工学部 学術講演会集, 494-495(2006)

- 23) 照沼博康・他：景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その3)広域景観形成からみる近江八幡市と滋賀県の関連性について—, 平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会集, 496-497(2006)

《参考文献》

- 1) 景観まちづくり研究会 編著：景観法を活かす どこでもできる景観まちづくり, 学芸出版社 (2004)

第二章 研究方法と調査方法

本章では、本研究の研究方法と調査方法について述べる。

2.1 先行研究の整理

本研究の先行研究として、参考文献 1)~4)に示すものが挙げられる。まず、岡崎・原科 (1994) (1995)、岡崎・西村 (2000) では、まちづくりや景観制度の形成といった具体的な事例について、①事例の経緯を明らかにし、②合意形成過程を時系列に沿って記述した上で、③参加者による評価と参加者の意見がどの程度計画に反映されたのかを分析することで住民参加システムが検証されている。特に②については、合意形成過程を、(1) 目標像原型形成期 (住民活動初動期) (2) 原型普及期 (関係住民拡大期) (3) 目標像形成期 (住民活動活発期) (4) 目標像具体化期 (意見調整期) (5) 目標像実現期 (住民活動成熟期)、の5段階で把握するモデルが提示・応用され、それぞれの段階における合意形成上の論点と合意形成の実態が明らかにされている。錦沢 (2004) では、日野市における都市計画マスタープラン策定を事例に、③都市計画マスタープラン策定過程において市民代表委員が果たした役割を明らかにし、④市民代表委員の役割から合意形成が促進された要因と阻害された要因を分析している。

2.2 研究方法

本研究では、2.1 で整理した先行研究^{文献 1)2)3)4)}に基づきながら、以下の方法によって水郷風景計画策定における合意形成過程の分析を進める。まず、(1) 水郷風景計画策定に至る過程を (ア) 目標とする景観像の形成・決定、(イ) 水郷風景計画案についての合意形成過程という2つの観点から5期に区分する。具体的には①目標像原型形成期 / 問題意識形成期、②目標像形成期 / 住民運動拡大期、③条例策定期 / 目標像決定期、④計画案策定期 / 目標像具体化期・意見調整期、⑤計画の周知・決定期 / 意思決定期の5期に区分する。(2) 特に④⑤に着目し、水郷風景計画策定において合意形成が必要になった論点を明らかにする。(3) それぞれの論点に関して、合意形成の場における関連主体の行動・発言から合意形成の実態を明らかにする。具体的には、合意形成の場を策定委員会と地元自治会に分けた上で、それぞれの場において水郷風景計画に対する合意が形成される過程を明らかにする。(4) (3) から水郷風景計画策定における合意形成の促進要因と阻害要因を分析する。具体的には、(ア) 計画内容 (イ) 策定体制という2つの観点から、地域住民の合意形成を促した要因と阻害した要因とを抽出する。

2.3 研究の手順

2.2 に述べた研究方法を踏まえ、本研究は以下の手順で研究を進めていく。1)水郷風景計画の概要 (三章) と水郷風景計画策定の体制と策定に至る経緯 (四章) を把握し、2)策定委員会における合意形成 (五章) と地域自治会内における合意形成 (六章) を記述した上で、3)水郷風景計画策定過程における合意形成の促進要因と阻害要因を分析し (七章)、4)水郷風景計画策定過程における合意形成の特質と課題点をまとめる (八章)。

2.4 調査の手順

本研究では、最初に近江八幡市水郷風景計画に関する文献を本学図書館と近江八幡市役所において収集した。次に近江八幡市における自治会組織の概要と運用形態を把握するための事前調査として近江八幡市住民にヒアリング調査を行った。

こうした調査によって予備知識を得た後、近江八幡市職員1名、水郷風景計画策定委員9名、地域住民2名の計12名にヒアリング調査を実施した。地元自治会代表者対象のヒアリング調査では水郷風景計画策定期間中の自治会議事録を閲覧し説明会の資料収集した。以下に3.1で示した研究の手順と調査の手順との対応関係を示す。

(1)手順1)について

- STEP1：文献調査にもとづいて、水郷風景計画の概要を把握する。また、事実関係を補足するために、近江八幡市風景づくり課へのヒアリング調査を行う（第三章）。
- STEP2：文献調査と近江八幡市都市風景づくり課へのヒアリング調査により、水郷風景計画策定体制と策定過程を把握する。（第四章）
- STEP3：策定委員会資料の分析と近江八幡市都市風景づくり課へのヒアリング調査により、合意形成上の論点を把握する。（第四章）

(2)手順2)について

- STEP4：近江八幡市都市風景づくり課及び策定委員へのヒアリング調査によりSTEP2で把握された論点が策定委員会内でどのように解決されたのかを明らかにする。（第五章）
- STEP5：策定委員へのヒアリング調査により、水郷風景計画自体が地元自治会住民に受容されていく際に生じた問題とその解決策を明らかにする。（第六章）

(3)手順3)について

- STEP6：STEP3、STEP4、STEP5のまとめとして水郷風景計画策定過程における合意形成の促進要因と阻害要因とを考察する（第七章）

(4)手順4)について

- STEP7：本研究の結論として、水郷風景計画策定過程における合意形成の特質を、①水郷風景計画策定に関与した主体の特徴②策定委員会と地元自治会での議論の違い③地元自治会住民内における合意形成の質の3点から要約した上で、地域指定をめぐる合意形成の課題についてまとめる。（第八章）

2.5 文献調査

文献調査では、水郷風景計画に関する研究論文、調査論文及び事例紹介論文、行政資料を収集し読み込みを進める。第一に水郷風景計画に関する研究論文は収集することが出来なかった。しかし、

近江八幡市における景観形成についての研究論文として、金・他（1999）¹⁾、松元・他（2003）²⁾を収集することができた。第二に水郷風景計画についての調査論文として、小林・他（2006）³⁾、加瀬・他（2006）⁴⁾、照沼・他（2006）⁵⁾を収集することができた。最後に水郷風景計画を景観計画策定の先進事例として紹介している論文として、西村(2006)⁶⁾、深尾（2005a）⁷⁾（2005b）⁸⁾（2006）⁹⁾、深尾・奈良（2005）¹⁰⁾、市川（2005）¹¹⁾、八甫谷（2006）¹²⁾を収集することができた。最後に水郷風景計画に関する行政資料としては、水郷風景計画の報告書及び水郷風景計画を紹介するパンフレット¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾、策定委員会の会議資料¹⁹⁾、風景づくり委員会の会議報告²⁰⁾²¹⁾²²⁾、都市計画審議会の審議結果報告²³⁾²⁴⁾、パブリック・コメントとそれに対する近江八幡市行政の答申をまとめたもの²⁵⁾、を収集することができた。

2.6 事前調査

本研究では、地元自治会代表者を対象とするヒアリング調査の事前ヒアリング調査（以下、事前調査）を行う。事前調査の目的は近江八幡市における自治会組織の議論形態とそこでの合意形成手法を把握することにある。この目的を果たすことで、地元自治会代表者を対象とするヒアリング調査の調査項目（以下、調査項目）の設定を効果的に進めることができると考える。事前調査は2006年10月15日に行った。調査対象者は、近江八幡市I町在住の寺副住職T.O氏である。T.O氏が住まう集落は本研究の調査対象地域から地理的に離れている。しかし、T.O氏が住まう集落も調査対象の集落と同様、長い歴史を持ち、自治会活動も活発に行われている。これらの観点からみて、本研究における事前調査として十分な役割を果たしうると考える。

2.7 事前調査の内容と調査結果

T.O氏への事前ヒアリング調査では、次の4点を調査した。①自治会組織構成の概要②自治会組織での会議開催方法③自治会内での意見調整方法④互いに異なる自治会同士の協議の有無とその協議形式、の4点である。以下に調査結果を示す。

①自治会組織構成

自治会の会員は役員とその他に大別される。役員は自治会長、副自治会長、会計の三役と、組長で構成されている。組とは、町内の各戸が数軒単位で一つにまとまり形成される組織であり、組長はそれぞれの組から選出される代表者のことである。一組に含まれる戸数は必ずしも一定ではない。これは、江戸時代の五人組の名残であり、昔からの風習として組の区分が残っているからだ。

自治会長は町の代表者であり、会議の召集など町内をまとめる役割を担う。その他には、他の町との橋渡し、町内の施設整備時の近江八幡市行政への陳情・請願・補助金の申請などの業務を担う。副自治会長は、自治会長の補佐役を務める。具体的な業務としては、自治会長の代理業務があげられる。例えば、自治会長の代わりに近江八幡市行政との会議に臨む、自治会長に突然の病気など不慮の事態が生じたときに自治会長に代わって自治会運営を取り仕切る、などがその業務となっている。会計は、自治会運営に係る予算を管理する役割を担う。組長は会議内容の各戸への周知と、組

ごとの年中行事の取り仕切りを行う。

②自治会組織での会議形式

自治会での会議形式には、役員会と総会の二つがある。役員会は、月に一度、役員のみが集まり開催される。議題は、自治会における年中行事の日程等の決定などが中心で、町内住民に金銭面で大きな利害を生じないような問題について決定がおこなわれる。役員会での決定は組長を介して全戸に周知され、決定に疑義がある場合には組長を介して再度役員会に諮られる。自治会の総会は年に一度開かれ、役員を選出と年次報告が行われる。その他にも、役員会では決定を下げない問題が生じた場合には臨時総会が開催されることになる。ここで言う、役員会では決定を下げない問題とは、町内住民の全員に利害が生じるような問題だ。例えば、町内の共有施設を修繕する場合などがその代表例となる。共有施設を修繕する場合、全ての自治会員に経済的な負担を要求することになるため、町内住民全体の利害に関わるのである。

③意見調整方法

町内で講じる施策の決定をめぐって自治会会員内で意見が対立した場合には、意見調整のために根回しが行われることが多い。根回しには、大きくみて二つの形式がある。第一に、反対の予防策としての根回しがある。これは、施策の決定に反対しそうな人物に対して行われる。たいていの場合は、自治会長から案件について知らされた自治会長と親交の深い数名の人物が、発言力をもちかつ施策決定に反対しそうな人物のもとを個人的に訪ねる、あるいは会食の場を設定しそこで施策への同意を促すということが行われる。第二には、賛成と反対が鋭く対立した場合の解決策としての根回しがある。この場合には多数派に与する人物が、第一の場合と同様の方法で少数派の人物に同意を促し、多数派の勢力を拡大させる。こうした根回しのおかげで、総会等の協議の場で反対意見が述べられることはほとんどない。つまり、決議を行う時には原則として全会一致のもとスムーズな決定が行われる。

④自治会同士の協議形式

自治会同士で話し合いが行われる場合には、自治会長が話し合う。例えば、河川清掃の地域分担などが話し合われる。その他の場合に自治会長同士が連絡を取り合っているかどうかは分からない。

2.8 事前調査のまとめ

2.7に述べた事前調査の結果より、自治会内の議論形態と合意形成手法について次の2点を把握した。(1)自治会の会議形式を利用して、役員会での協議内容を自治会員に周知しながら議論をすすめる(2)反対意見を述べそうな人物をあらかじめ把握し、事前に自治会での決定に対する合意を促す、の2点である。

2.9 ヒアリング調査

ヒアリング調査では、まず近江八幡市都市風景づくり課へのヒアリング調査を行い、水郷風景計画策定に関する事実関係を確認した。次に地元自治会を代表して策定委員会に参加したメンバー（以下、地元自治会代表者）を対象にヒアリング調査を行い地元自治会で水郷風景計画が受け入れられていく過程を調査する。また、関連団体の代表者として策定委員会に参加したメンバー（以下、関連団体代表者）を対象にヒアリング調査を行い、水郷風景計画策定における合意形成に影響を与えたかどうかを確認する。ヒアリング調査では、調査項目として質問項目を設定し、その質問への回答を求める形式で行った。特に、策定委員へのヒアリング調査ではコミュニケーションの円滑化に配慮して調査を進めるよう努めた。具体的には、まず策定委員が所属する集団（以下、集団）の概要について尋ね、その後に質問を行った。また、策定委員会が閉会して1年以上の時間が経過していることから策定委員の記憶が薄れていることが危惧された。そのため、必要に応じて策定委員会の資料を提示しつつ、できるだけ時系列を辿り正確な記憶を聞き取れるよう努めた。ヒアリング調査については会話内容を全て録音し、必要に応じて電話ヒアリングによって追加調査を行った。

2.10 対象者の選出

対象者を表 2-1 に示す。表 2-1 中の在住年数は計画区域内（3.4 を参照）に居住している年数を意味している。まず、近江八幡市行政からは都市風景づくり課の J.H 氏を選出した。同氏は水郷風景計画策定業務で中心的な役割を果たしていた人物である。次に、策定委員については「水郷風景計画策定委員会名簿」を参照し、次の3つの基準から対象者を選出した。すなわち、①各団体を管理統制する立場にあった人物、②水郷風景計画策定委員会に参加していた人物、を選出した。地元住民は、策定委員から紹介を受けた人物を対象者とした。紹介を受けた際の基準は、③「各集団内で水郷風景計画に関する議論に詳しい人物」、とした。③の基準で選出したのは M.T 氏、Y.Y 氏、Y.I 氏の3名である。

表 2-1 ヒアリング対象者

	氏名	在住年数	所属	当時の役職	委員会出席回数	実施日時	調査時間
市	J.H氏	48年	都市風景づくり課	×	4回	2006.0923	2時間
関連団体	S.S氏	52年	八幡堀を守る会	会長	4回	2006.1211	2時間
	Y.T氏	65年	北之庄沢を守る会	会長	3回	2006.1213	1.5時間
	H.K氏	73年	ハートランド推御材団	理事	4回	2006.1215	2時間
	M.T氏	×	東近江水環境自治協議会	専務理事	×	2006.1221	2時間
自治会関連	A氏	61年	A自治会	自治会長	2回	2006.1213	2時間
	Y.Y氏	69年	A自治会	組長	×	2006.1222	1.5時間
	Y.I氏	69年	A自治会	組長	4回	2007.0119	1.5時間
	B氏	33年	B自治会	自治会長	3回	2006.1228	1時間
	K.N氏	69年	C自治会	自治会長	3回	2006.1212	1時間
	T.K氏	61年	D自治会	自治会長	4回	2006.1213	1時間
	O.N氏	58年	E自治会	自治会長	1回	2007.0105	1.5時間

2.11 調査項目

ここでは、策定委員と地元住民を対象としたヒアリング調査の調査項目について述べる。主要な調査項目は表 2-2 に示す通りである。調査項目は 2.8 に示した事前調査のまとめを踏まえ、①集団内における周知をしながらの議論の有無②集団のメンバーあるいは集団外のメンバーとの個人的な議論の有無③計画を受け入れていく過程で生じた問題の有無、の3つの観点から設定した。また、より詳細に調査するために、時期を策定委員会の開催前、開催期間、閉会后、説明会開催時期に区分して調査項目を設定した。説明会についての調査項目は地元自治会代表者及び地元住民を対象にのみ設定されている。これは、説明会の開催が地元自治会を対象にしたものであったためである。

表 2-2 調査項目

分類	時期区分	番号	調査項目
共通項目	開催前	1	・委員会召集以前の風景計画策定についての認知の有無
		2	・認知段階での態度(賛成・反対)決定についての団体内協議・議論の有無
		3	・水郷風景計画策定委員会の事前準備としての団体内協議・議論の有無
		4	・水郷風景計画策定委員会における態度を決定する協議の有無
		5	・委員会事前段階における態度決定に影響を与えた出来事の有無
	開催期間	6	・水郷風景計画の策定に反対の立場をとりうる団体メンバーの把握の有無
		7	・水郷風景計画の策定に反対の立場をとりうる団体メンバーに対する働きかけの有無
		8	・策定委員会での態度を決定する議論・協議の有無
		9	・策定委員会での審議内容についての報告及びその内容についての協議の有無
		10	・策定委員会開催ごとの態度決定についての協議・議論・話し合いの有無
		11	・策定委員会開催期間において団体内で生じた問題の有無
	閉会后	12	・策定委員会閉会后における団体メンバーの水郷風景計画に対する反発の有無
		13	・策定委員会閉会后における団体メンバーの水郷風景計画策定過程に対する疑問の有無
		14	・策定委員会閉会后における団体メンバーの行為に規制が適用された事例の有無
		15	・策定委員会閉会后における団体内での水郷風景計画についての協議・議論の有無
自治会のみ	説明会	16	・説明会開催に至るまでの団体メンバーの意見把握の有無
		17	・説明会開催の周知の有無
		18	・説明会における団体メンバーからの疑問点の有無
		19	・説明会をうけての団体内部における協議の有無
		20	・説明会を受けた後の団体メンバーからの意見聴取の有無
個人項目	策定全般	21	・水郷風景計画に対する団体内の意見を取りまとめるのに活躍した人物の在・不在
		22	・他団体メンバーとの意見交換・議論の有無
		23	・団体内での態度・意見の形成に強い影響力を持った人物の在・不在
		24	・反対が予想された団体メンバーとの個人的な協議の有無

《脚注・引用文献》

- 1) 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, 518, 229-236(1999)
- 2) 松本清悟・他: 持続的なまちづくりと連動した町並み景観形成に関する研究—滋賀県近江八幡市の事例より—, 日本建築学会計画系論文集, 567, 193-200(2003)
- 3) 小林久峻・他: 景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その1)近江八幡市における景観計画の策定経緯と各主体の関連性について—, 平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会論文集, 492-493(2006)
- 4) 加瀬靖子・他: 景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その2)近江八幡市「水郷風景計画」からみる景観計画の策定プロセスについて—, 平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会論文集, 494-495(2006)
- 5) 照沼博康・他: 景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その3)広域景観形成からみる近江八幡市と滋賀県の関連性について—, 平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会論文集, 496-497(2006)
- 6) 西村幸夫: 景観法をめぐる近年の動き(特集都市と景観), 都市問題研究, 58(3), 35-49(2006)
- 7) 深尾甚一郎: 歴史・文化を生かした景観まちづくり, 自治体法務研究, 2, 35-38(2005a)
- 8) 深尾甚一郎: 景観計画策定の最前線, 新都市, 5, 24-29(2005b)
- 9) 深尾甚一郎: 景観計画の策定プロセスを振り返る—近江八幡市の事例, ジュリスト, 1314, 90-94(2006)
- 10) 深尾甚一郎, 奈良俊哉: 水辺景観を活かしたまちづくり—近江八幡市, 季刊まちづくり, 7, 26-30(2005)
- 11) 市川嘉一: 景観法全面施行 動き出す自治体, 日経グローバル, 33, 8-19(2005)
- 12) 八甫谷邦明: 琵琶湖周辺 水辺と里山の文化的景観, 季刊まちづくり, 11, 11-18(2006)
- 13) 近江八幡市: 景観施策の経過とスケジュール, 近江八幡市(2005)
- 14) 近江八幡市: 近江八幡市水郷風景計画 [概要版], 近江八幡市(2005)
- 15) 近江八幡市: 近江八幡市風景計画(水郷風景計画編), 近江八幡市(2005)
- 16) 近江八幡市: 安土・八幡の文化的景観保存活用事業報告書, 近江八幡市(2005)
- 17) 近江八幡市: 近江八幡市風景づくり—水郷風景計画(案)に関する意見の募集について—, 近江八幡市(2005)
- 18) 近江八幡市: 重要文化的景観にむけて安土・八幡の水郷, 近江八幡市(2005)
- 19) 近江八幡市: 水郷風景計画策定委員会(第一回~第四回)資料, 近江八幡市(2005)
- 20) 近江八幡市: 第1回近江八幡市風景づくり委員会(結果), 近江八幡市(2005)
- 21) 近江八幡市: 第2回近江八幡市風景づくり委員会(報告), 近江八幡市(2005)
- 22) 近江八幡市: 第3回近江八幡市風景づくり委員会(報告), 近江八幡市(2005)
- 23) 近江八幡市: 平成17年度第1回近江八幡市都市計画審議会(会議記録), 近江八幡市(2005)
- 24) 近江八幡市: 平成17年度第2回近江八幡市都市計画審議会(会議記録), 近江八幡市(2005)

- 25) 近江八幡市：近江八幡市水郷風景計画の基準（案）に対して出された意見・情報とそれに対する近江八幡市の考え方について，近江八幡市（2005）

《参考文献》

- 1) 岡崎篤行，西村幸彦：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，537，211-218(2000)
- 2) 岡崎篤行，原科幸彦：歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究—川越一番街周辺地区を対象として—，日本都市計画学会学術研究論文集，29，697-702(1994)
- 3) 岡崎篤行，原科幸彦：歴史的町並みを活かしたまちづくりにおける合意形成過程に関する事例研究—橿原市伊舞町地区の伝建地区指定を対象として—，日本都市計画学会学術研究論文集，30，337-342(1995)
- 4) 錦澤滋雄，原科幸彦：ワークショップによる計画の枠組みづくりにおける市民委員の役割：日野市マスタープラン策定における合意形成支援，都市計画論文集，39，1-6(2004)

第三章 水郷風景計画について

本章では、水郷風景計画の概要についてまとめ、本論を進める上で欠かせない概念の説明を行う。

3.1 滋賀県近江八幡市の概況

滋賀県近江八幡市は琵琶湖の南東部に位置する。市域の北端には琵琶湖に面し、北部から南部にかけて数多くの丘陵地・山を抱え、東部には県内最大の内湖である西の湖を有する自然豊かな土地である。現在、面積 76.97km²、人口約 69200 人(約 25300 世帯)、人口密度 900 人/km²を有する。土地利用の 46.5%が農地で占められるほか、西の湖で産出されるヨシを用いた産業などの伝統産業も立地している。

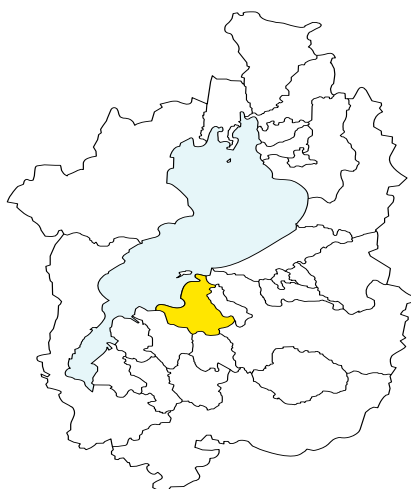


図 3-1 滋賀県近江八幡市の位置

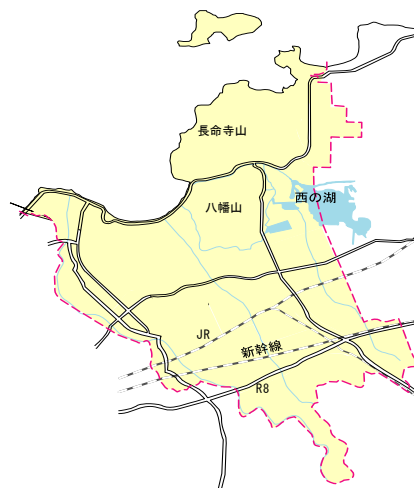


図 3-2 近江八幡市市域

3.2 水郷風景計画の定義

水郷風景計画とは、近江八幡市行政(以下、市行政)によって 2005 年 9 月 1 日に施行された景観法に基づく景観計画である。景観法第八条によれば、景観計画とは景観行政団体が定めることができる「良好な景観の形成に関する計画」である。景観計画を定めることができるのは、「都市、農山漁村等における現にある良好な景観を保全する必要があると認められる区域、地域の自然、歴史、文化等からみて、地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要がある」¹⁾区域においてである。また、水郷風景計画に先立って制定された「近江八幡市 風景づくり条例」(以下、風景条例)によれば、風景とは「自然、建造物、まちなみ、田園及び人々の営みによって形成された景観」²⁾である。つまり、水郷風景計画とは、計画対象区域内に現存する自然・建造物・まちなみ・田園及び人々の営みによって形成された良好な景観を保全・形成するための計画だと言えよう。

3.3 景観法と水郷風景計画の概要

景観法と水郷風景計画の概要との対応を表 3-1 に示す。景観法第八条によれば、景観計画には、①景観計画の区域(景観計画区域)②景観計画区域内の良好な景観の形成に関する方針③良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項④景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針、の4点が定められねばならない。さらに、必要がある場合には、⑤屋外広告物等に関する制限⑥景観重要公共施設の整備に関する事項等⑦景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本事項、の3点を定めることができる³⁾。

水郷風景計画では、以上7点の景観計画に定める事項および定めることができる事項のうち、①・②・③・④・⑦について定められた。水郷風景計画においては、このそれぞれに対して、(1)水郷風景計画区域(2)水郷風景計画区域における良好な風景の形成に関する方針(3)良好な風景の形成のための行為の制限に関する事項(4)景観重要建造物、景観重要樹木の指定の方針(以下、『指定方針』)(5)景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項、という呼称が用いられている。以下では水郷風景計画の骨格をなす(1)、(2)、(3)の内容について説明する。

表 3-1 景観法条文と水郷風景計画の概要 文献3)より筆者作成

	景観法第八条第2項(第一号~五号)	水郷風景計画(第一章~第五章)	内容
1	景観計画の区域	水郷風景計画区域	区域の地理的位置・範囲, 重要文化的景観の申請区域
2	景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針	水郷風景計画区域における良好な風景の形成に関する方針	全体方針, 基本方針, 地域別の目標・展開方針
3	良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項	良好な風景形成のための行為の制限に関する事項	基準の分類と適用地域, 届出対象行為, 届出対象外行為, 規制項目
4	景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針	景観重要建造物, 景観重要樹木の指定の方針	指定方針とその作成過程
5	良好な景観の形成に必要なもの	景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項	農村景観の特色, 農村景観の在所, 保全方針

3.4 水郷風景計画区域

風景条例第九条に規定される水郷風景地域(水郷風景ゾーン)を図3-3に示し、水郷風景画区域(以下、計画区域)を図3-4に示す。計画区域は水郷風景ゾーン全域に設定されている、計画区域とは、水郷風景計画に規定される内容が適用される地理的な範囲を意味する。近江八幡市北部に位置し、計画区域の面積は約1600haとなっている。計画区域内には8町10自治会が存在し、世帯数1561、人口4709人となっている⁴⁾⁵⁾。計画区域内の風景は、西の湖や西の湖と結びつく水面、水面に群生するヨシ、ヨシ産業を生業とする人々が暮らす集落、里山、田畑などによって構成されている。こうした風景が、生活・生業と結びついた風景とみなされ、計画区域全体が「文化的景観を保存していく区域」⁶⁾として位置づけられている。文化的景観とは、文化財保護法第二条第5項に定められる文化財であり、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」⁷⁾と定義されている。文化的景観は2005年4月の文化財保護法の改正により新たに位置づけられた文化財である⁸⁾。計画区域内に存在する風景の中でも、西の湖及び西の湖と一体となった水面、西の湖周辺のヨシ葦の家屋等は特に重要視されている。これらは、「近江八幡の水郷」として重要文化的景観(以下、重文景)として選定されている⁹⁾¹⁰⁾。

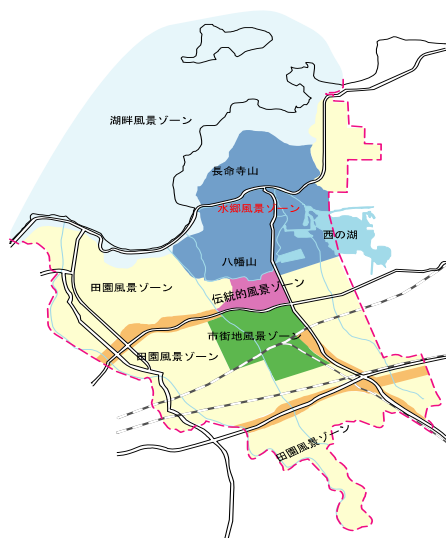


図3-3 水郷風景ゾーン

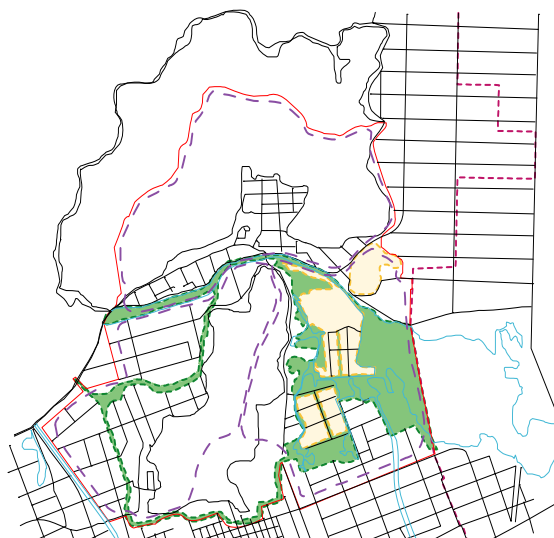


図3-4 計画区域

3.5 計画区域における良好な風景の形成に関する方針

計画区域における良好な風景の景観形成に関する方針(以下、『方針』)を表3-2に示す。『方針』とは、水郷風景計画が念頭に置く保全、再生の対象と計画が目指す景観像を明文化したものである。『方針』は、基本的理念と基本方針で構成される。表3-2に示すように、基本理念には水・緑といった自然環境を意味する言葉の他に、「人々の営み」という言葉が含まれている。また、基本方針に

も、集落風景、眺め、五感、重文景といった言葉が盛り込まれ、人々の営みと結びついた風景を保全、再生の対象とすることが強調されている。このように、『方針』では、計画区域内の風景を文化的景観という観点から保全・再生することを明確に謳われている。

表3-2 風景づくりの理念と方針 文献3)より筆者作成

基本理念	主な内容
水と緑、人々の営みが織り成す美しい水郷風景の保全・再生・創出	水面、ヨシ原・山、集落・産業・行事等
基本方針	主な内容
貴重な自然環境を保全、再生する	ヨシ群落、八幡川、長命寺山、八幡山、鎮守の森等
昔ながらののどかな集落風景を保全・再生	山に沿った家並み、昔ながらののどかな風景、伝統的な建物様式、まちなみ保全
豊かな自然に囲まれた良好な住宅地風景を維持	豊かな自然に馴染んだ良好な住宅地
シンボリックな風景を再生・創出	八幡堀
五感で感じるふるさとの風景を保全・再生	水鳥のさえずり、川のせせらぎ、季節の香り、水郷ブランドの野菜の味
重要文化的景観の保全・再生	水郷地帯、ヨシ地、公有水面、候補地

3.6 良好な風景形成のための行為の制限に関する事項

良好な風景形成のための行為の制限に関する事項(以下、『事項』)とは、計画区域内における景観形成を目的とした規制内容のことである。規制内容は、「行為の届出」(以下、『届出』)と「風景形成基準」(以下、『基準』)から成る。『基準』を表3-4に示す。

(1) 『届出』について

『届出』に規定される内容を表3-3に示す。『届出』では届出対象となる行為、届出の対象外となる行為が規定されている。表3-3に示すように、届出対象となる行為は建築物・工作物などの新築や増改築及び土地の改変がその対象となっている。表3-4に示す『基準』を見れば明らかなように、ここでいう建築物は一般の家屋、農用地における家屋(農舎)、納屋・倉庫などがその具体例となっている。一方、工作物は、例えば車庫、塀などが具体例としてあげられる。

表3-3 『届出』内容 文献1)より筆者作成

届出の必要な項目
・ 建築物の新築、増築、改築、移転、外観を変更する修繕、模様替え、色彩の変更
・ 工作物の新設、増築、改築、移転、外観を変更する修繕、模様替え、色彩の変更
・ 都市計画法第14条第12項に規定する開発行為
・ 土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採、その他土地の形質の変更行為
・ 木竹の植栽又は伐採
・ 屋外における土石、廃棄物、再生資源その他物質の堆積で堆積期間が30日を超える行為
・ 水面の埋め立て又は干拓行為
届出の適用除外行為
・ 建築物の建築等で、道路から容易に見通せない場所での10㎡以下の行為
・ 工作物の建設等で、道路から用意に見通せない場所での行為
・ 通常の管理行為、軽易な行為
・ 地下に設ける建築物の建築物等、仮設の工作物の建設等
・ 木竹の保育目的、自家の生活用に充てるために必要な木竹の伐採行為
・ 建築物のある敷地内で行う屋外における物件の堆積で1.5M以下の行為

(2) 『基準』について

『基準』に規定される内容を表3-4に示す。『基準』では住宅地、農用地、自然地、のそれぞれに対して『基準』が与えられている。『基準』はそれぞれの地区における建築物、工作物の形式及び土地利用の変更に対して制限を与えている。住宅地は旧集落(A-1, A-2)、新住宅地(B)に区分されている。A-1とA-2では共に伝統的な集落に対して与えられる規準である。このことは両基準で「和風建築の様式を継承した意匠を原則とする」という項目が設定されていることから分かる。しかし、A-1とA-2では、特に家屋の形態・意匠について、A-1により細かな制限が与えられている。これは、A-1の基準が適用される集落が重文景選定の対象地域とされているためだと考えられる。その他の特徴としては、農用地において延べ床面積が150㎡以上の建築物と延べ床面積が150㎡以下の納屋・倉庫について『基準』が区別されていることが挙げられる。これらは農舎などの農業用施設に適用される基準であると考えてよい。表3-4に見られるように延べ床面積が150㎡以上の農業施設には、例えば「勾配屋根を設ける」といった制限の厳しい『基準』が設けられている。これに対して、延べ床面積が150㎡以下の農業施設では「勾配屋根を設けることが望ましい」とされ、必ずしも勾配屋根を設けなくても良いことになっている。こうした区別は、大きな農業施設が風景を乱す大きな要因になることを考慮した区別である。つまり、小型農業施設に相対的に緩い基準を適用することで、農業施設の小型化へと誘導しようとするものである。

照沼・他(2006)¹¹⁾では、『基準』と1985年に施行された「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」に基づいて設置された「琵琶湖景観形成基準」とが比較されている。照沼・他(2006)によると、建築物の形態・意匠に含まれる高さ制限と「延べ床面積150㎡以下の納屋・倉庫等の新築等」が『基準』で新たに設置された項目である。高さ制限では、「高さ10mを超えない、地上2階以下」という『基準』が設けられており、計画区域内に古くから存続してきた家並みが続く風景の保全・形成が目指されている。

表 3-4 『基準』内容 文献1)より筆者作成

行為及び項目	風景形成基準	旧集落	新住宅市街地	農用地	自然緑地・水面	
		A-1/A-2	B	C	D	
建築物の新築、増築、改善もしくは移転、外観を変更する修繕、模様替え、色彩変更の場合	規模	・建ぺい率20%以下	-	-	●	
	位置	・外壁が準(地境界線から2m以上離れていること	-	-	-	●
		・敷地内の建物・工作物の規模を勘案して釣り合いよく配置	●	●	●	-
	高さ	・水際から20m以内の敷地では、水際から10m以上後退すること	-	-	●	-
		・敷地内の工作物の規模を勘案し釣り合いよく配置	●	●	-	-
	形態・意匠	・高さ10m以下を原則、社寺の改築を除く	●	●	-	●
		・高さ10m以下を原則、水際から20m以内では高さ5mを超えない地上1F以下	-	-	●	-
		・母屋の向きは山に平行とすることを原則	●	-	-	-
		・壁面を小さくする配慮から2Fは後退させ、瓦葺の軒庇を有することを原則	●	-	-	-
		・真壁づくり又はそれに準ずる和風建築の様式を継承した意匠を原則	●	-	-	-
		・和風建築の様式を継承した意匠を原則	-	●	-	-
		・周辺景観と調和した全体形にまとまりのある形態	●	-	●	-
		・周辺景観と調和した全体的にまとまりのある形態、長大・単調な壁面にならない工夫	-	-	●	-
		・周辺の田園景観と調和した意匠	-	-	●	-
		・周辺の自然景観や和風建築の様式を継承した意匠	-	-	-	●
※旧集落地A-1とA-2、農用地地区においては、延床面積150㎡以下の納屋、倉庫を除く	色彩	・地上2F以下を原則	-	●	-	
		・地上2F以下を原則、社寺の改築を除く	●	●	-	●
	素材	・地上2F以下を原則、水際から20m以内の敷地では高さ5mを超えない地上1F以下	-	-	●	-
		・4寸〜5寸の瓦葺屋根を設ける	-	-	●	-
	敷地の緑化措置	・4寸〜5寸の瓦葺屋根設け、適度な幹の出を有すること	●	-	-	-
		・4寸〜5寸の瓦葺屋根、適度な幹の出を有することを原則とする	-	●	●	-
		・瓦葺屋根を設けることを原則、適度な幹の出を有すること	-	-	-	●
		・屋根、壁面、開口部などの意匠に配慮し、威圧感、圧迫感、違和感を与えない意匠	●	●	●	●
		・空調室外機、ガスボンベ等の室外設備は、目立たない位置に設ける又は修景措置	●	●	●	●
		・伝統的な建築物の色彩とすることを原則、落ち着いた色合いの低彩度色	●	-	-	-
		・自然素材が持つ色を基調	●	-	●	●
		・周辺の自然景観に馴染み、落ち着いた色合いの低彩度色	-	-	-	●
		・周辺の自然景観や和風建築に馴染み、落ち着いた色合いの低彩度色	-	-	●	●
		・色彩を組み合わせる場合、落ち着きをもたせるため、その性質を十分に考慮	-	-	●	●
	位置	・屋根は瓦葺またはヨシ葺を原則	●	-	-	-
・屋根は和風感のある瓦又は、それに準ずるものを原則		-	●	-	-	
高さ	・外観が伝統的な建物同様の自然素材、出来ない場合、周辺景観の素材と調和	●	●	●	●	
	・冷たさを感じる素材、反射光のある素材を大部分に渡って使用することは避ける	●	●	●	●	
形態・意匠	・敷地内の前庭には、塀越しなどに適度な緑を確保	-	-	-	●	
	・敷地内の空き地には、適度の緑を確保	-	-	-	●	
色彩	・郷土種を考慮し、周辺景観と調和した意匠	●	●	●	●	
	・敷地内の建物・工作物の規模を勘案し釣り合いよく配置	●	●	●	-	
素材	・水際から20m以内の敷地では、水際線から10m以上後退する	-	-	●	-	
	・10mを超えない地上2階以下を原則	●	●	-	-	
位置	・10mを超えない地上2階以下を原則、水際から20m以内では高さ5mを超えない地上1F以下を原則	-	-	●	-	
	・周辺の景観と調和した、全体的にまとまりのある形態	●	●	-	-	
形態・意匠	・周辺の和風建築の様式と馴染む意匠	●	-	-	-	
	・周辺の景観と調和した、全体的にまとまりのある簡素形態	-	-	-	-	
色彩	・周辺の田園景観と調和した意匠	-	-	●	-	
	・屋根は瓦葺屋根が望ましい	-	-	●	-	
素材	・自然素材が持つ色を基調	-	-	●	-	
	・自然素材が持つ色を基調、落ち着いた色合いの低彩度色	●	●	-	-	
位置	・周辺の自然景観に馴染み、落ち着いた色合いの低彩度色	-	-	-	●	
	・色彩を組み合わせる場合、落ち着きをもたせるため、その性質を十分に考慮	●	-	●	-	
形態・意匠	・外観が伝統的な建物同様の自然素材を用いることが望ましい	●	-	●	-	
	・生垣又は自然素材を用いた地域の伝統的な垣根	●	-	-	-	
色彩	・板塀又は屋根板などの、地域の伝統的な形式の塀とすること	●	●	-	-	
	・柱門又は屋根門などの、地域の伝統的な形式の門とする	●	●	-	-	
位置	・外観が樹木(生垣)、木材、石垣等の自然素材を用いる	-	●	-	●	
	・周辺景観に威圧感、圧迫感を与えない高さ、意匠	-	●	-	●	
形態・意匠	・落ち着いた色彩で周辺景観・建物との調和が得られるもの	●	●	-	●	
	・船・ボート等は、和風のデザインを原則、光沢のある仕上げを避け、落ち着いた色調	●	-	-	●	
色彩	・周辺景観に威圧感、圧迫感を与えない高さ、意匠	●	●	-	●	
	・すっきりとした形態・意匠とし、周辺景観に馴染み、落ち着いた色合いの低彩度色	-	-	-	●	
位置	・樹木等で必要に応じて修景緑化を図る	●	●	●	●	
	・金属製や光沢のあるものは、目立たない位置に設けるか又は修景措置を行うこと	●	●	●	●	
形態・意匠	・木竹の植栽、伐採に関しては、周辺景観への影響を配慮して検討	●	●	●	●	
	・樹木の樹種、樹齡、樹形等の価値を調査し、木竹の伐採を検討	●	●	●	●	
位置	・植樹する場合、この地方に元来ある樹種を原則	●	-	-	●	
	・高さ10m以上または樹冠幅が10m以上の大きな樹木は、原則として伐採しない	●	●	●	●	
形態・意匠	・伐採を行った場合、周辺景観が良好に維持できるように代替措置	●	●	●	●	
	・公共の場から用意に望見できない位置、又は修景措置	●	-	-	●	
位置	・物品を整然と集積または隠蔽すること、必要に応じて修景措置	●	●	-	●	
	・敷地境界線からできるだけ多く後退	-	-	-	●	
形態・意匠	・公共の場から容易に望見できないように遮へい措置	●	●	●	-	
	・跡地の整正、緑化措置	●	●	●	●	
位置	・主要な視点場から望見できないように遮へい措置	-	-	-	●	
	・護岸はできるだけ自然素材を用いる	●	●	●	●	
形態・意匠	・必要に応じて親水性のある形態になるように配慮	●	●	●	●	
	・のり面が生じる場合、緑化措置	●	●	●	●	
位置	・跡地の整正、緑化措置	-	-	-	●	
	・切土、盛り土は少量、のり面の整正は土羽、構築物を設ける場合は必要最小限	●	●	●	●	
形態・意匠	・のり面が生じる場合は周辺景観を配慮し緑化措置	●	●	●	●	
	・駐車場は車を望見できないように、また単調な空間とならないように修景緑化	●	●	●	●	

《脚注・引用文献》

- 1) 景観法要綱 第五
- 2) 近江八幡市 風景づくり条例 第2条第(1)項
- 3) 景観まちづくり研究会 編著：景観法を活かす どこでもできる景観まちづくり, pp.185-186 学芸出版社(2004)
- 4) 近江八幡市：住民基本台帳動態統計表<町別>, 平成18年
- 5) 近江八幡市：住民基本台帳動態統計表<自治会別>, 平成18年
- 6) 近江八幡市：近江八幡市水郷風景計画（景観法に基づく景観計画）, p2, 近江八幡市（2005）
- 7) 文化庁：文化財保護法の一部を改正する法律,
<http://www.bunka.go.jp/lhogo/frame.asp?ofl=list&id=1000000097&clc=1000000033>
{9.html}, 2006-03-01
- 8) 岩崎理彦：新たな文化財保護行政の展開, 月刊文化財, 500, 13-15 (2005)
- 9) 文化庁文化財部：新選定の文化財, 月刊文化財, 34-35(2006)
- 10) 文化庁記念物課：重要文化的景観「近江八幡の水郷」選定通知書授与式について, 月刊文化財, 510, 44-45(2006)
- 11) 照沼博康・他：景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究―(その3)広域景観形成からみる近江八幡市と滋賀県の関連性について―, 平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会集, 496-497(2006)

《参考文献》

- 1) 近江八幡市：近江八幡市水郷風景計画<概要版>, 近江八幡市建設部風景づくり推進室(2005)
- 2) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール, 近江八幡市(2005)
- 3) 近江八幡市：近江八幡市風景計画～水郷風景編～, 近江八幡市(2005)
- 4) 近江八幡市：安土・八幡の文化的景観保存活用事業報告書, 近江八幡市(2005)

第四章 策定体制と策定過程からみた合意形成上の論点の抽出

本章では、主として文献調査に基づいて水郷風景計画の策定体制と策定過程について述べた上で、水郷風景計画策定における合意形成の場を明確にし、そこでの合意形成上の論点を抽出する。また、策定体制と策定過程に関わる事実関係については近江八幡市都市風景づくり課 J.H 氏へのヒアリング調査によって補い、関連団体の設立時期や活動内容については関連団体代表者へのヒアリング調査によって補足した。

4.1 策定体制

水郷風景計画策定は、図 4-1 に示す体制で策定された。水郷風景計画策定のために設置された組織は、(1)事務局(2)策定委員会(3)風景づくり委員会、の三つである。以下に、組織概要を述べる。

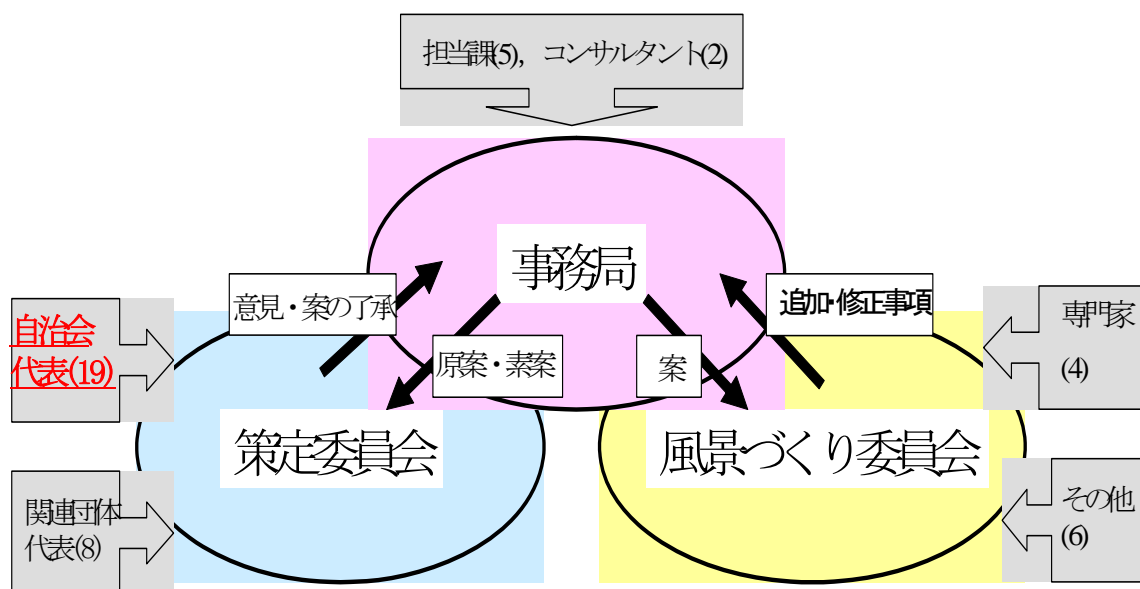


図 4-1 水郷風景計画策定体制の概念図

4.1.1 事務局

事務局は市職員 5 名、コンサルタント 2 名の計 7 名で編成された。市職員 5 名は風景づくり推進室所属の職員である。J.H 氏によれば市職員の内訳は一般行政職員 1 名、建築技師 2 名、土木技師 2 名となっている。事務局の主な業務内容は、水郷風景計画の原案・素案・案の作成、策定委員会の運営及び策定委員からの意見聴取、意見の取りまとめ、庁内への説明、各自治会における説明会の実施、風景づくり委員会の審査を経ての最終的な水郷風景計画の作成、である。また、J.H 氏によれば国土交通省とのやり取りも行っている。これは、景観計画の策定に先行事例がなかったため、必要書類や策定業務内容について、確認を随時行う必要があったからである。

4.1.2 策定委員会

風景条例第10条に従って、水郷風景計画策定における市民参画の場として設置された¹⁾。風景計画区域内の地元自治会代表者及び風景計画区域内で活動を行う関連団体代表者で編成されている。策定委員会は2005年4月29日に発足し、その後およそ月に1度のペースで2005年6月29日まで計4回の会合が開催されている²⁾。各委員は市からの通達を受けて、各自治会及び各関連団体を選出した(自治会については後述の4.2を参照)。策定委員は計27名で、内訳は地元自治会代表者19名、関連団体代表者8名となっている³⁾。地元自治会代表者の内訳は、自治会役員である自治会長8名、副自治会長4名、会計4名、その他3名となっている。すなわち、地元自治会代表者全体の約90%が各自治会の役員で占められている。その他3名の内訳は自治会内の河川管理組織から1名、農地管理組織から1名、計画区域内の学区連合自治会から1名が選出されている。次に関連団体からは会長職が3名、理事職が3名、観光関連会社の職員が2名となっていた。策定委員会では、主として水郷風景計画案の策定が行われているが、その他にもランドマークになりうる樹木などの景観構成要素、好ましい風景が存在する場所やその風景を眺められる場所についての意見収集などが行われている⁴⁾。

4.1.3 風景づくり委員会

風景づくり条例32条に基づき、近江八幡市行政が行う景観施策の審議の場、市長の諮問機関として設置された。風景づくり委員会は、学識経験者を中心とする10名の委員によって編成されている。2005年6月6日に発足し、2005年7月21日まで、計3回の審議が行われた。各委員は近江八幡市行政が選出した。その内訳は、学識経験者4名、住民代表1名、都市計画審議会代表1名、教育関係者1名、農業団体代表者1名、商工団体代表者1名、滋賀県風景協議会1名である。学識経験者はこれまでの近江八幡市における景観施策に関係してきた人物を中心に選出されている。学識経験者の専門分野からみる内訳では、景観工学1名、建築デザイン1名、造園・緑地デザイン1名、修景保存1名となっている。住民代表は、水郷風景計画策定区域内の学区連合自治会長が選出されている。教育関係者は文化面への配慮から選出されている。農業団体関係者は、景観施策に即した新しい農業を進めてもらいたいという近江八幡市八幡市行政側の意図から選出されている。商工関係者は商業・工業との利害調整が必要になった場合に議論を行えるようにとの意図から選出されている。

4.2 自治会

4.1.2で述べたように、策定委員会には地元自治会代表者が数多く参加している。滋賀県(2000)⁵⁾によれば、自治会とは一定に区切られた地域内で生ずる種々の問題に対処することで地域を代表しつつ、地域内の共同管理にあたる住民自治組織である。つまり、自治会組織は地域内の共同管理だけではなく、地域を代表する役割を担う。近江八幡市行政によれば、自治会は「地域を構成する全ての人々の意志を反映するものとして、地域運営や行政との関わりにおいて大きな役割を担う」⁶⁾のである。

自治会組織の運営において、中心的な役割を果たすのが会議である。この会議は、各自治会によって様々な形式がある。しかし、近江八幡市においては概ね、役員会と組長会がこの会議形式の代表であると考えてよい。役員会は、自治会の三役である自治会会長、自治会副会長、自治会会計を中心に開催される会議である。組長会は、各組ごとに開かれる会議であり、役員会での決議事項や議題を各戸に周知するために用いられる。つまり、自治会組織の中心は役員会であると言えよう。役員会を構成する自治会三役は、多くの場合、年に一度の選挙で選ばれたメンバーであり、この意味で各自治会を代表する役割を担うと考えられる。したがって、自治会と行政が議論を行う策定委員会に、自治会三役が代表者として出席するのはきわめて自然なことであると言える。

4.3 策定過程

表4-1は水郷風景計画の策定に至る長期的過程について、関与した主体の行動をまとめたものである。2.2に述べたように、この長期的過程を(1)目標像原型形成期 / 問題意識形成期<第1期> (2)目標像形成期 / 住民活動拡大期<第2期> (3)条例策定段階 / 目標像決定期<第3期> (4)計画案策定期 / 目標像具体化期<第4期> (5)計画の周知・決定期<第5期>に区分する。ここでいう目標像とは、水郷風景計画において目標とされる景観像であり、具体的には「伝統的な建造物によって構成される風景の保全と形成」と「自然環境の保全」を基本とする「文化的景観の保全と形成」のことだ(3.5参照)。その上で、本研究では第4期と第5期に注目し、この2期を水郷風景計画策定過程(以下、策定過程)とみなす。

第4期、第5期に焦点を当てる理由は、1)第1期、第2期の活動は『区域』に隣接する伝統的風景ゾーンを中心とした活動であり『区域』内住民の参加が顕著ではない、2)第3期における風景条例策定と水郷風景計画策定は住民参加の観点では独立した組織を用いて行われた、3)第4期に水郷風景計画案策定の具体的作業が行われた、4)第5期に水郷風景計画の内容について『区域』内住民の確認が取られた上で計画が決定された、の4つである。

表4-1 近江八幡市における景観形成の経緯 文献1)～11)より筆者作成

期	年	市の取り組み	専門家の取り組み	住民等の取り組み	関連事項
第1期	1969			・八幡堀修景保存運動開始	
	1973		・保存修景計画委員会 ※「よみがえる八幡堀」 =保存修景計画策定	・町並み保存委員会 ※「よみがえる八幡堀」 =保存修景計画策定	・八幡堀の修景 ※県の河川環境整備事業 八幡堀の浚渫、川幅縮小、護岸
	1975			・よみがえる近江八幡の会発足 ※町並み保存運動、担い手の育成	
	1976	・八幡堀の修景 ※「よみがえる八幡堀」に沿った修景 ・西の湖湖上座談会 水郷の圃場整備計画変更を訴える ・水郷問題協議会	・伝統的建造物群保存地区 (以下、伝建地区) 保存調査開始	・水郷問題協議会	・西の湖湖上座談会 ※県知事・県行政職員が参加
	1980	・明日の近江八幡を考える研究会 伝統的風景ゾーンの町並みと 新市街地のまちづくりに関する 問題を考える研究会	・明日の近江八幡を考える研究会 発足(同左)	・明日の近江八幡を考える研究会 発足(同左) ・近江八幡東部圃場整備事業への 異議申し立て	・西の湖西部かんがい排水整備 事業公告 ・近江八幡東部圃場整備事業 に対する異議却下 ・圃場整備事業に着手 ※以上3県の動き

第2期	1983			・ハートランド資金会議設立 ※瓦ミュージアム建設資金（寄付）の収集	・水都市モデル整備事業（～1985） ※国土庁選定のモデル事業、八幡堀の水緑環境改善事業、堀や橋の改修、石畳の整備や補修など。
	1984				・「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」（以下、県条例）公布
	1985			・地元の有志五人 発足 ※美化・清掃活動 ＝八幡堀の景観維持	
	1986	・街路整備事業（1989年まで） ※パイロット事業の町並み保存基本方針を基に八幡堀からの散策路を延長			・八幡堀整備事業 ※県による八幡堀の整備
	1987			・八幡菖蒲の会 発足 ※月二回の八幡堀清掃活動	
	1988	・伝統的建造物群保存条例の制定 ※伝統的風景ゾーンの地域対象		・八幡堀を守る会 発足 ※八幡菖蒲の会の活動を拡大、景観保存と水質浄化を目的	
	1989			・八幡堀で近隣景観形成協定締結（以下、協定）	・県条例の制度活用
	1990			・浅小井町、駅前通りで協定締結	・県条例の制度活用
	1991	・重要伝統的建造物群保存地区選定告示 ※伝統的風景ゾーン対象		・大中町、長田町で協定締結	・文化財保護法の活用 ・県条例の制度活用
	1992	・地域づくり推進事業 ※建造物整備（白雲館、瓦ミュージアム） 街路整備（てんびんの道）		・金剛寺町、池田本町で協定締結	・県条例の制度活用 ・県「ヨシ群落保存条例」制定
	1993			・長福寺長で協定締結	・県条例の制度活用
	1994			・チャペル通りで協定締結	・県条例の制度活用
	1995	・まちなみ環境整備事業（～1999） ※伝建地区の町並み景観形成及び生活基盤整備 ・てんびんの道整備事業（～1997） ※地域づくり推進事業の継続事業、散策道（てんびんの道）を延長		・野田町、北津田町、加茂町において協定締結	・県条例の制度活用
	1996	・ハートランド推進財団設立 ※財政面・情報面から市民参画と協力によるまちづくり支援		・ハートランド推進財団設立 同左 ・牧町で協定締結	・県条例の制度活用
	1997			・間の会発足 ※市民主体の研究會、伝統的建造物における住宅のあり方などを研究	
	1998			・馬淵町岩倉で協定締結	・県条例の制度活用
	1999	・市長が西の湖湖中提の見直し提案 ※提案先は国		・倉橋部町で協定締結	・県条例の制度活用
	2000			・津田内湖を考える市民会議設立 ※1971年に干拓された津田内湖の復元を目標にした市民運動 ・北の庄沢を守る会発足 ※北の庄沢の美化清掃活動と自然環境の調査・勉強会が中心 ・東近江水環境自治協議会 ※会員によって運営される小グループ活動を通じてヨシ、西の湖の自然環境の観察、美化・清掃活動などを展開している	・県全域の景観指針「淡水風景プラン 水と緑とまちの景観回廊づくり」策定

第3期	2001	<ul style="list-style-type: none"> ・第2次国土・ハ幡計総合推進計画の策定 (8月) ※景観まちづくりの方針として「自然環境保全の推進、歴史的まちなみの保全・育成の実現化」 ※景観条例制定の位置づけ ・湖中掘代整頓策花表明 (7月) 			
	2002	<ul style="list-style-type: none"> ・西の湖台水文策基本方針の変更 (10月) ※湖中提案から湖周提案へ 			
	2003	<ul style="list-style-type: none"> ・景観条例のアンケート (7月) ・風景条例策定開始 (11月) ・風景条例策定ワーキング委員会設置 (11月) ・風景条例策定懇話会設置 (12月) 	<ul style="list-style-type: none"> ・風景条例策定懇話会 (以下、懇話会) 	<ul style="list-style-type: none"> ・風景条例策定ワーキング委員会 ※公募市民が参加 	<ul style="list-style-type: none"> ・文化庁「農林水産業に関する文化的景観の保護に関する調査研究報告」(8月) ※西の湖重要地域と選定される ・国交省「美しい国づくり政策大綱」 ※景観に関する基本法制定の現記
	2004	<ul style="list-style-type: none"> ・名勝指定に係る庁内準備会議 (6月) ・市議会で市長答弁 (6月) ※景観法に基づき名勝指定と文化的景観の取り組みを進める ・第1回安土・ハ幡の文化的景観保存活用委員会 (以下、保存活用委員会) (9月) ・水網風景計画 (以下、計画) ・策定可能な予算要求の精算準備とその説明 (10月) ・景観法に基づく景観行政基本法について県との協議開始 (12月) 	<ul style="list-style-type: none"> ・懇話会で風景ワーキング案採決定 (11月) ・第1回保存活用委員会 		<ul style="list-style-type: none"> ・景観法成立 (6月)
	2005 (1-3月)	<ul style="list-style-type: none"> ・計画策定、重要文化的景観申出のスケジュール協議 (1月) ・重要文化的景観選定に係る県庁への説明会 (1月) ※「安土・ハ幡の水網」 ・景観行政基本法について県の同意を得て告示 (2月) ・第1回保存活用委員会 (3月) ・景観行政基本法となる (3月) ・風景条例制定 ・計画に基づいて説明会 ※自治会のみで開催 		<ul style="list-style-type: none"> ・A自治会の計画に基づいての説明会の開催を要求 	
第4期	2005 (4-6月)	<ul style="list-style-type: none"> ・風景づくり推進室設置 (4月) ・「水網風景づくりだより」配布 ・庁内関係機関説明会 (6月) ・第1回都市計画審議会 (6月) ※風景づくりの概要説明 ・風景条例に基づいて職員対象説明会 (6月) ・第1回保存活用委員会 (6月) ・景観法に基づく条例成立 (6月) ※「風景計画」に関する条例 ・風景条例の議案説明会 (6月) ・計画案を政策会議で諮る (6月) 	<ul style="list-style-type: none"> ・第1回風景づくり委員会 (6月) ※風景づくりの概要説明 	<ul style="list-style-type: none"> ・「水網風景づくりだより」(5月) ・第1回策定委員会 (4月) ・第1回策定委員会 (5月) ・第1回策定委員会 (6月) ・第1回策定委員会 (6月) ※計画案の策定、説明会の開催要求 	<ul style="list-style-type: none"> ・文化庁「景観法の一部改正」 ※文化的景観の導入

第 5 期	2005 (7-9月)	<ul style="list-style-type: none"> ・計画について ・パブリック・コメント実施(7月) ・『区域』内の全戸へ計画案冊子の配布(7月) ・地元自治会対象の説明会開催(7月～9月) ・第2回都市計画審議会(7月) ・パブリック・コメントへの答申(7月) ・計画案の最終調整(7月) ・風景づくり委員長への確認(7月) ・計画の決定(7月) ・計画の公告・総覧(8月) ・第3回都市計画審議会 ※最終計画案の審議 ・水郷風景計画施行(9月1日) 	<ul style="list-style-type: none"> ・第2回風景づくり委員会 ・第3回風景づくり委員会 ※第2回 第3回とも計画案の審査 ・風景づくり委員長による計画案の最終確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・パブリック・コメントへ参加 ・説明会の開催 ・策定委員の意見交流会への参加 ※策定業務を振り返っての懇談会 	
-------------	----------------	---	--	---	--

4.4 第1期：目標像原型形成期 / 問題意識形成期

第1期は、近江八幡市における景観形成の目標像の原形と問題意識が形成された時期であった。ここでは、「歴史的な遺産の保全と形成」という目標像の原形が与えられるとともに、「自然環境の保全」に対する問題意識が形成されている。

近江八幡市における景観形成は、1969年以降の八幡掘修景保存運動から始まる。この運動は前市長を含む近江八幡青年会議所（以下、JC）メンバーが中心となって推進され、近江八幡市における景観に対する住民活動の始まりとなった⁷⁾。当時の八幡掘は、ヘドロが溜まり、夏には悪臭が漂い、蚊や蠅が大量に発生していた。このため、市民から埋め立て計画が提案され、近江八幡市行政も八幡掘を埋め立て公園や駐車場として利用する計画に着手していた。しかし、1967年に設立されたJCは、「堀は埋め立てられた瞬間から後悔が始まる」というスローガンのもと7841名の署名を集め、八幡掘の復元を目標とする反対運動を展開した⁷⁾。この反対運動を発端とする八幡掘の修景保存運動では、当時、京都大学に所属していた専門家の協力のもと、八幡掘の保存修景計画として『よみがえる八幡掘』⁹⁾が策定されている。『よみがえる八幡掘』において、八幡掘全体は「都市のひろば」として位置づけられ、修景保存にとどまらず散策路の整備、小公園の設置、水面の活用方針が盛り込まれている。すなわち、八幡掘の修景保存運動には、景観形成に対する積極的な働きかけがあり、昔の姿を取り戻すだけの運動として行われていない。この運動は、市民に「新しい価値観を求める」ものであり、「単に懐古的な感情から行っているのではない」のである¹¹⁾。つまり、保存修景運動の目的は、「歴史的な遺産の保全と形成」にあったと考えられる。ここには、「先人から受け継がれ歳月を経て築かれてきた風景」¹²⁾を「守り育み次世代に引き継ぐ」¹³⁾という近江八幡市の景観形成方針の原点を読み取ることができる。

さらに、住民からは、水郷風景計画の核となる西の湖やその周辺に広がる水郷周辺の圃場整備計画の変更に対する要求行われている。圃場整備事業は、西の湖周辺の水面を埋め立てて農地とする事業であった。住民からの異議は却下され、この事業が行われたため、西の湖や水路の形態は大きく変化している¹⁴⁾。つまり、この事業は西の湖周辺の風景を大きく変えるものであった。もちろん、圃場整備事業に対する異議申し立てと近江八幡市における景観形成の取り組みを直接結び付けるこ

とは出来ない。しかし、この取り組みは「水路」や「内湖」といった、自然環境を喪失しないための取り組みだったということは出来るだろう。自然環境が景観を構成する重要な要素であることは言うまでもない。すなわち、こうした取り組みが「自然環境の保全」という問題意識を形成する一つの要因であったことは疑い得ないと考えられる。

4.5 第2期：目標像形成期 / 住民活動拡大期

第2期においては、景観形成に関わる住民運動が活発化しながらその範囲を拡大するとともに、第1期で形成された目標像の原形と問題意識がより具体的な形で実現されていく。具体的には、第1期における「歴史的な遺産の保全と形成」を核とした目標像が「伝統的な建造物によって構成される風景の保全と形成」へと形成されていく。さらに、自然環境の面でも現状維持を基調とする目標像が形成される。

まず、八幡堀周辺の旧市街における町並み保存が図られる。具体的には第1期に含まれる1976年の伝統的建造物群保存地区（以下、伝建地区）調査とその報告¹⁵⁾を踏まえ、1988年に伝建地区条例が制定された上で、1991年には特に重要な地域が文化財保護法に基づく重要伝統的建造物群保存地区に選定されている¹⁶⁾¹⁷⁾。ここでは、歴史的な遺産である個々の伝統的な建造物とその連なりによって形成される町並みに焦点が当てられている。すなわち、第1期と比べれば、風景を構成する具体的な要素と要素の繋がりを保全対象とすることで面的な景観保全と景観形成が図られているということができよう。この意味で、第1期で示された「歴史的な遺産の保全・形成」という目標像が、「伝統的な建造物によって構成される風景の保全と形成」という目標像へと受け継がれている。また、自然環境に関する景観形成に配慮した取り組みも見られる。具体的には、1999年に西の湖における湖中堤案の見直しが提案されている。湖中堤案とは、人工的な水路（湖中提）によって西の湖に流入する河川と西の湖から流出する河川をつぐことで、流入水を通過させ西の湖周辺の治水を図ろうとする計画のことだ。この計画が実行されれば、湖中提によって西の湖の水面が2つに分断されてしまう。したがって、湖中提が建設されれば、西の湖の姿は大きく変化することになる。第1期における圃場整備計画の見直しと同様に、この提案と近江八幡市における景観形成を直接結びつけることは難しいかもしれない。しかし、この提案が「自然環境」の大幅な変容を伴う事業の停止を目論むアプローチであることには違いない。この意味で、「自然環境」についても、「現状維持」あるいは「保全」というより具体的な目標像が形成されている。

住民活動についても、まちづくり、自然環境の保全の両面で積極的な展開が見られる。まず、まちづくりに関する住民運動が拡大している。第1期の景観形成において中心的位置を占めた八幡堀の維持管理には、滋賀県や国も事業を通じて関係してきている。このことに関連して、「八幡堀を守る会」などの美化・清掃活動を通じて八幡堀を維持管理する団体¹⁸⁾が立ち上げられている。伝建地区では「間の会」が立ち上げられ、伝統的建造物における住居のあり方が研究されるなど新たな展開が見られる¹⁹⁾。さらに、1984年に「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」が制定されたことに関連して、八幡堀や旧市街地以外にも近隣景観形成協定（以下、協定）を取り結ぶ住民が数多く現れている。近江八幡市では、1989年に八幡堀で協定が締結されたことを皮切りに、1999年の馬淵町岩

倉における協定まで、15の協定が締結されている。滋賀県全体では現在75の協定が結ばれているが、そのうちの20%が近江八幡市で結ばれていることになり、他の市町村での締結数を上回っている²⁰⁾。協定とは、一定区域内の住民が相互に協力しあい、「建築物などの形態、意匠、色彩、などの調和・緑化、樹木等の保全等景観形成に関し必要な事項」²¹⁾を定めるものであり、協定の締結が市域全体に広がったことは住民運動が拡大した一例ということが出来るだろう。また、まちづくりに関する新たな動きとして、1996年にハートランド推進財団が設立されている²²⁾。この財団は、行政や企業とのパートナーシップを保ちながら、市民参画と協力によるまちづくり活動を財政面・情報面から支援していく団体である²³⁾。これらまちづくりに関わる団体は、第1期には存在しておらず、住民運動が新たな展開を見せていると言えるだろう。

一方、「自然環境」に対する住民運動も現れている。2000年には「北の庄沢を守る会」²⁴⁾、「東近江水環境自治協議会」²⁵⁾が設立される。「北の庄沢を守る会」は、その名に見られるとおり、北の庄沢を活動地域にしており、オイルネットを用いた水面の美化・清掃を通じて自然環境の維持管理を行っている。また、魚釣り大会を開催し、北の庄沢に住む魚類を確認するなど、自然環境に関する勉強の場も提供している。「東近江自治連絡協議会」は、西の湖を共有する安土町の住民と近江八幡市の住民が参加する形で運営されており、西の湖の自然環境と深く結びついた活動を展開している。活動の一例として、西の湖に群生するヨシとその文化についての研究活動、植物・昆虫・魚類・野鳥などの観察、西の湖の美化・清掃活動などをあげることができる。「北の庄沢を守る会」や「東近江水環境自治協議会」のように自然環境に深く関与する団体は、第1期には見られない。この2団体の活動には、北の庄沢や西の湖の自然環境を保全する向きを読み取ることができる。2団体の活動には教育的な側面も読み取れることから、その活動を「自然環境の保全」とまとめることは不適切かもしれない。しかし、その活動内容が「自然環境の保全」に関与していることも事実である。このことから、第1期には萌芽的であった「自然環境の保全」という目標像が活動を伴うことでより具体的に形成されているということができよう。

4.6 第3期：条例策定段階 / 目標像決定期

第3期では、第1期、第2期と過程を経る中で形成されてきた目標像が決定されていく。すなわち、目標像が明文化され、景観施策の枠組みへと反映されていく。より具体的には、文化財保護法に文化的景観が位置づけられたことを受けて、第1期、第2期に形成された「伝統的な建造物の保全と形成」、「自然環境の保全」という目標像が「文化的景観の保全と形成」という目標像として決定されていく。

2001年3月に策定された「第3次近江八幡市総合発展計画」(以下、発展計画)では、景観形成についての方針が「自然環境保全の推進」と「歴史的まちなみの保全・育成」とされている²⁶⁾²⁷⁾。これは、第1期、第2期と継承・発展してきた景観形成への取組みが文言として具現化されたものと言えるだろう。発展計画には景観条例の制定も位置づけられ、より具体的かつ実効的な景観施策の展開が目論まれることになる。

景観条例の策定は2003年11月から着手される²⁸⁾。これに先立ち、2003年7月に近江八幡市行政

は住民を対象としたアンケート調査を実施する。同調査は78件程度に行われ、そのうち72件で「景観条例を策定する必要がある」という回答が得られている²⁹⁾。対象が78件では、決して十全的な調査ということは出来ないが、それでも市民の景観条例に対する積極的な態度を読み取ることができる。2003年11月には公募市民と市職員から成る「風景条例策定ワーキング委員会」（以下、ワーキング委員会）が設置され、翌12月には学識経験者を中心とする「風景条例策定懇話会」（以下、懇話会）が設置されている²⁸⁾³⁰⁾。ワーキング委員会は日常生活者の意見の反映と条例案の基礎資料作りを目的に設置されている。ワーキング委員会は少なくとも2003年11月から2004年4月まで、月1度のペースで計5回開催されている。具体的には、近江八幡らしさについての意見が抽出されたほか、条例内容の確認が行われている。この他にも、ワーキング委員対象に、計2回の景観ウォーキングが開催され、近江八幡市内の風景の確認や地元住民の話の聞き取りなどが行われている。懇話会は学術的な意見やまちづくり活動の視点からの意見を反映しながら条例内容の策定を目的に設置され、2003年12月から2004年5月までに計5回開催されている。具体的には、目的の設定、風景という概念の定義、条例の項目づくり、条例内容・条例案の確認や市長への答申などが行われている³¹⁾³²⁾。また懇話会からは、2004年11月に市域を風景特性から6つのゾーンに区分する方針が打ち出されている²⁸⁾。この方針は、2005年3月に制定²⁸⁾される風景条例の第9条において、「湖畔風景地域」「水郷風景地域」「田園風景地域」「伝統的風景地域」「街道風景地域」「市街地風景地域」として規定されている³³⁾。また、風景条例策定中の2004年6月に景観法が成立したことから、景観計画策定が目論まれることになる。具体的には、当初、風景条例に盛り込まれるはずであった規制項目が景観計画に委ねられ、風景条例には近江八幡市における景観施策の枠組みだけが残されることになる³⁴⁾。

一方で、風景条例に「水郷風景地域」と規定される地域では、文化財保護法の名勝指定を受ける取組みが続けられている。名勝とは、「古来より名所として親しまれ、芸術作品などによって広く知られてきた農林水産業の風致景観を成す地域で鑑賞上の価値が高いもの」³⁵⁾であり、いわば芸術的な観点から景観を理解するものである。「水郷風景地域」には、第1期、第2期でも論点の1つとなった西の湖が含まれている。西の湖は万葉集にも詠われており、文化庁が実施した調査でも名勝の観点からみた文化的景観として位置づけられている³⁶⁾。そして、2005年4月の文化財保護法で文化的景観が文化財の一つとして明示されることになり、これに合わせる形で、「水郷風景地域」を文化的景観として保全・形成していく方針が定められたのである。文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」³⁷⁾である。近江八幡市行政は、この文化的景観という概念に対して「私たちの先祖が、自然とどのようなかかわりをもって生きてきたか、またそれが産業とどのようにつながりを持っているのか」という事であり、その地域の「景観」が、歴史や文化との係わり合いでどのように残っているのかということ³⁸⁾という解釈を与えている。事実、風景条例の前文では「先人から受け継がれ歳月を経て築かれてきた風景は、〈中略〉今や市民の大切な共有財産となっている」¹²⁾、さらに、第二条において、風景とは「長い歴史の中で、人々の五感によってその価値を共有されてきた自然、建造物、まちなみ、田園及び人々の営みによって形成された景観」³⁹⁾と明確に歌わ

れている。景観形成（風景づくり）の目標は「昭和40年代の風景」⁴⁰⁾に定められ、「近江八幡の魅力ある良好な風景を守り、はぐくみ、次世代に受け継ぐこと」³⁹⁾と定義されている。このように、「伝統的な建造物によって構成される風景の保全と形成」、「自然環境の保全」といった目標像は「文化的景観の保全と形成」という枠組みのもとで明文化され、風景条例に組み込まれている。風景条例の策定によって、近江八幡市における景観形成の目標像が決定されているのである。

4.7 第4期：計画案策定期 / 目標像具体化期

第4期では、風景条例に規定される「水郷風景地域」において、重文景選定を念頭に水郷風景計画案（以下、計画案）策定が行われる。計画案には、3.4、3.5、3.6に示す水郷風景計画の骨格が盛り込まれている。すなわち、計画区域案、『方針』案、『事項』案が盛り込まれ、「文化的景観の保全と形成」という目標像が具体化されている。

まず、計画区域案では、「水郷風景地域」が水郷風景計画の対象地域として位置づけられる。次に、『方針』案では「水と緑、人々が織り成す美しい水郷風景の保全・再生・創出」という基本方針が示される。これは、「文化的景観の保全と形成」という目標像を水郷地域に適用したものだと言えるだろう。また、基本方針では①「貴重な自然環境を保全、再生する」、②「昔ながらののどかな集落風景を保全・再生する」、③「豊かな自然に囲まれた良好な住宅地風景を維持する」、④「シンボリックな風景（八幡堀）を再生・創出する」、⑤「五感で感じるふるさとの風景を保全・再生する」、⑤「ふるさとの美しい眺めと、その視点場を保全し活用する」の5つが示されている。①②③では、「自然環境の保全」、「伝統的な建造物によって構成される風景の保全」、「歴史的遺産の保全と形成」という目標像の核が明文化されている。

『事項』案には『基準』案が含まれる。『基準』案において、旧集落では計画区域内に古くから残る和風建築を継承した家屋が推奨され、農業施設もそれに準ずる形での建築が推奨される。新住宅地では、旧集落や農業施設ほど伝統的なスタイルが要求されることはないが、周囲の自然環境が作り出す風景を乱さないようなスタイルが推奨されている。さらに、自然地域における建築行為でも伝統的なスタイルが推奨され、水面を埋め立てて護岸する場合には自然素材を用いることが推奨されている。このように、『基準』案では、基本方針で示された目標像をなす具体的な要素で示しているのである。

4.8 第5期：計画の周知・決定期

計画案が策定された後、2005年7月には、計画案が計画区域内の全戸に配布されるとともに、地元自治会を対象とした説明会が開催されている。地元説明会は自治会からの要請を受けた場合に、事務局が各自治会へ出向き説明会を開催するという形式がとられた。説明会の日時・場所も自治会側が指定している。結果的には計画区域内にある10の自治会全てで説明会が開催された。説明会を全員参加の下に開催するか、役員会で開催するかなどの判断は各自治会に委ねられていた。説明会では、1)計画案の説明、2)『基準』案に示される内容の説明、3)水郷風景計画に対する近江八幡市の方針、が説明され、4)質疑応答、が行われた。

計画区域以外に住まう近江八幡市民に対しては、パブリック・コメントが実施され、インターネットなどを活用し広く意見募集が行われている。パブリック・コメントでは、19件のコメントが寄せられている。コメントに対しては、風景づくり委員会での検討のうえ、近江八幡市行政から答申が出されている。パブリック・コメントの内容は計画案の最終調整時に活用されるものの、計画案に大きな変更はもたらされなかった。パブリック・コメントについてはこのやり取りをもって終結している。

こうした周知活動の一方で、7月12日、22日には相次いで風景づくり委員会が開催され、計画案の審査が行われている。風景づくり委員会では、計画案が全面的に検討され、加筆修正事項などが提示された。これを踏まえた事務局は計画案を修正したうえで風景づくり委員会委員長の確認をとっている。計画案は2005年7月22日の都市計画審議会での審議を経て同7月29日に水郷風景計画として決定されている。2005年8月には、1ヶ月間の公告・縦覧が実施され、2005年9月1日に水郷風景計画が施行に移された。

4.9 合意形成の場

4.1から4.8に見た策定体制と策定過程から、水郷風景計画策定における合意形成の場について整理する。策定過程において合意形成の場として機能したのは、策定委員会と地元自治会である。まず、4.1.2で述べたとおり、策定委員会は市民参画の場として設置され、地元住民代表者と事務局とが水郷風景計画について議論する場であった。このことから、策定委員会が合意形成の場として機能しうることは明らかだろう。

次に、4.1.2で述べたように、策定委員会には地元自治会代表者が参加している。また、地元自治会代表者のほとんどが自治会長、自治会副会長、会計の自治会三役で占められていた。4.2に示したとおり、自治会三役は、役員会の運営者である。そして、自治会内での議論は1)役員会→2)組会議という手続きで周知されることによって遂行される。このことから、地元自治会は議論の場として十分に機能しうる事が分かる。また、4.8で見たように地元自治会対象の説明会が開催されており、議論の場として機能している。したがって、地元自治会も合意形成の場とみなすことができると考える。

この他にも、4.6でみたワーキング委員会も地元住民を対象にした議論の場であり、合意形成の場として捉えられるように思われる。しかし、ワーキング委員会と策定委員会は別々に組織されており、両者の関連性は薄い。また、ワーキング委員会が風景条例策定の準備を目的としたのに対し、策定委員会は水郷風景計画の議論を目的としている。このことは、両委員会での議論内容に継続性がないことを意味している。もちろん、風景条例が水郷風景計画の下地となっている以上、両者は無関係ではない。しかし、策定体制、委員会の目的からみたときに、ワーキング委員会を水郷風景計画についての合意形成の場とみなすことは不相当だと考えられる。最後に、パブリック・コメントが合意形成の場として機能している可能性がある。しかし、パブリック・コメントでは住民が提示した疑問や意見に対して近江八幡市行政の見解が述べられたにとどまっている。つまり、パブリック・コメントを通じて水郷風景計画についての積極的な議論が行われたわけではない。したがっ

て、パブリック・コメントを合意形成の場とみなすこともまた不適當であるとする。

4.10 合意形成上の論点

4.9 に述べたように合意形成の場は策定委員会と地元自治会である。ここでは、4.1 から 4.8 に述べた策定体制と策定過程から水郷風景計画策定における合意形成上の論点を抽出したい。

(1) 策定委員会における合意形成上の論点

①目標像の受容

策定委員会における1つ目の論点は、『方針』案で示される目標像が策定委員に受け入れられるかどうかである。なぜなら、水郷風景計画の目指す風景と住民の望む風景が齟齬するならば、計画内容の議論を待たずに計画が棄却されてしまう可能性があるからだ。4.7 に述べたように『基準』案が提示する目標像は「文化的景観の保全と形成」である。その核心は「伝統的な建造物の保全と形成」による町並み・家並みと「自然環境の保全と形成」にあった。このうち、前者の「伝統的な建造物の保全と形成」は、対立点となる可能性がある。というのも、今日、ハウスメーカーが建てる家屋の多くが洋風様式の家屋やプレハブ系の家屋だからだ。この点で、「伝統的な建造物の保全と形成」は、地域住民の志向と一致しない可能性がある。つまり、『方針』案を策定委員が受容できるかどうか論点となると考えられる。

②規制項目の受容

策定委員会における最大の論点は、『事項』案に含まれている『基準』案が策定委員に受け入れられるかどうかである。なぜなら、『基準』案に含まれる規制項目は、計画区域内の住民生活を拘束する可能性があるからだ。規制項目は建築行為に適用され、1)住居規制と2)農業施設規制が含まれている。したがって、計画区域内では、地域住民の選好を十分に実現する建築行為が妨げられる可能性がある。つまり、計画区域内の生活を大きく制限してしまう可能性がある。4.1.2 で見たように、策定委員会には地域住民代表として地元自治会代表者が参加しており、水郷風景計画に係る規制内容を策定委員が受容できるかどうか最大の論点であると考えられる。

(2) 地元自治会における合意形成上の論点

①周知の有無

地元自治会における1つ目の論点は、計画内容について周知がなされていたかどうかである。4.8 に述べたように、策定委員会で決定された「水郷風景計画(案)」は計画区域内の全戸に配布されている。しかし、第四期までには近江八幡市行政から計画内容について、十分な周知がなされていたとは考えられない。そこで、ここでは地元住民代表者が周知を行っていたかどうか問題となる。仮に、地元住民代表者が所属する自治会で周知活動を行っていないのなら、策定委員会に参加した

メンバー以外は、水郷風景計画の詳細について知る術がない。また、4.2で述べたように、自治会内では役員会での議論が周知されない限り、地元住民の意見は収集されない。したがって、周知の有無は、合意形成上の論点だと考えられる。

②目標像の受容

策定委員会の場合と同様に、『方針』案で示される目標像が地元住民に受け入れられるかどうか論点となる。策定委員が目標像を受容したとしても、地元住民が同じ態度を示すとは限らない。特に、地元住民の中には、20代後半、30代前半の若い世代が生活を送っている。こうした世代にとって、「伝統的な建造物の保全と形成」は容認できない目標ではなかろうか。近江八幡市行政が掲げる「昭和40年代」の風景は、こうした世代にとってよく知られた風景だとは考えられない。つまり、若い世代が価値を認める風景と近江八幡市行政が目標とする風景像が対立する可能性があると考えられる。目標像を受容されないとしたら、計画全体に対する反発が引き起こされる可能性がある。したがって、地元における目標像の受容は、合意形成上の論点であると考えられる。

③規制項目の受容

策定委員会の場合と同様に、『基準』案が地元住民に受容されるかどうか論点となる。1)住居規制と2)農業施設規制が含まれるからだ。特に、1)住居規制に関しては、規制項目が建築の専門用語を用いて記述されているうえ、「伝統的な建造物」を志向したものとなっている。このため、策定委員が『基準』案を受容しても、地元住民が『基準』案を受容するとは限らない。「伝統的な建造物」を建てる場合に経済的な負担を強いられる上、住民自身が望む建物が「伝統的な建造物」であるとは限らないからだ。『基準』案が受容されないならば、「伝統的な建造物の保全と形成」を進めることが困難になる。したがって、『基準』案が地元住民に受容されるかどうかは合意形成上の論点であると考えられる。

《脚注と引用文献》

- 1) 近江八幡市：近江八幡市水郷風景計画策定委員会設置要綱，近江八幡市（2005）
- 2) 近江八幡市：水郷風景計画策定委員会（第一回～第四回）資料，近江八幡市（2005）
- 3) 近江八幡市：水郷風景計画策定委員会 委員出欠表（第一回～第四回），近江八幡市（2005）
- 4) 近江八幡市：水郷風景計画策定委員会（第一回～第四回）資料，近江八幡市（2005）
- 5) （財）滋賀総合研究所：自治会活動ハンドブック，滋賀県（2000）
- 6) 近江八幡市：自治会活動ハンドブック Q&A，
<<http://www.city.omihachiman.shiga.jp/kikakuzaisei/partner/pdf/jiqa.pdf>>，2006-03-31
- 7) 深尾甚一郎：歴史・文化を生かした景観まちづくり，自治体法務研究，2，p36（2005）
- 8) 西村幸夫：町並みづくり最前線 第8回 滋賀県近江八幡市—それはドブ川から始まった，地理，40（8），98-101
- 9) 近江八幡青年会議所：よみがえる八幡堀，近江八幡青年会議所（1974）
- 10) 近江八幡青年会議所：よみがえる八幡堀，p10，近江八幡青年会議所（1974）
- 11) 近江八幡青年会議所：よみがえる八幡堀，p1，近江八幡青年会議所（1974）
- 12) 近江八幡市：近江八幡市風景づくり条例，前文，近江八幡市（2005）
- 13) 近江八幡市：近江八幡市風景づくり条例，第1条，近江八幡市（2005）
- 14) 近江八幡市：近江八幡市風景計画～水郷風景計画編～ 第二編，p5，近江八幡市（2005）
- 15) 近江八幡市教育委員会：近江八幡町並み調査報告，近江八幡市（1977）
- 16) 近江八幡市：安土・八幡の文化的景観保存活用事業報告書 第二部，p3，近江八幡市（2005）
- 17) 伝統的建造物群は文化財保護法第2条第1項第5号に「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの」と規定されている。また伝統的建造物群保存地区については，文化財保護法第83条の2に規定されており，「伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するため，（中略）市町村が定める地区」である。伝統的建造物群保存地区で，市町村が申出を行い，なおかつ，わが国にとって特に価値が高いものと認められるものが重要伝統的建造物群保存地区として選定される。
- 18) 表4-1中に示した，「地元の有志五人」，「八幡菖蒲の会」，「八幡堀を守る会」のことを意味する。
「地元の有志五人」に係わったN氏によると，これらの団体は，「地元の有志五人」→「八幡菖蒲の会」→「八幡堀を守る会」というプロセスでその活動を継承・発展させていった。従って，これら3つの団体を同一視することもできるが，本研究では区別して取り扱った。
- 19) 松本清悟・他：持続的なまちづくりと連動した町並み景観形成に関する研究—滋賀県近江八幡市の事例より—，日本建築学会計画系論文集，567，195（2003）
- 20) 第20回景観づくり草の根のつどい実行委員会：第20回景観づくり草の根のつどい，pp14-15，第20回景観づくり草の根のつどい実行委員会（2005）
- 21) 滋賀県：ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例 第29条第2項，滋賀県（1984）
- 22) 財団法人ハートランド推進財団：HEARTLAND OUMIHATIMAN，p4，財団法人ハートランド推進財団（1996）

- 23) ハートランド推進財団のH.K氏によれば、ハートランド推進財団の明確な設立時期は不詳である。ここでは、17)に示した松元・他(2003)で示された年代について、H.K氏に確認し「ちょうどその頃だった」という回答を得て1996年をハートランド推進財団の設立年度にしている。
- 24) 「北の庄沢を守る会」の活動内容については、Y.T氏へのヒアリング調査に基づいている。
- 25) 「東近江水環境自治協議会」の活動内容については、M.T氏へのヒアリング調査及び、その時にいただいた資料に基づいている。資料については、M.T氏が個人でまとめられたものであり、公刊されているものではない。このため、参考文献として挙げるができない。
- 26) 近江八幡市：第3次近江八幡市総合発展計画，p11，近江八幡市(2005)
- 27) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール，p1，近江八幡市(2005)
- 28) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール，p4，近江八幡市(2005)
- 29) 深尾甚一郎，奈良俊哉：水辺景観を活かしたまちづくり—近江八幡市，季刊まちづくり，7，p27(2005)
- 30) 同上，p28
- 31) 近江八幡市：広報おうみはちまん，519，2-4，近江八幡市(2004)
- 32) ワーキング委員会，懇話会の開催回数と具体内容についての記述は29)に負っている。風景条例が策定されるのが，2005年3月であるので，29)が出版された時期から1年間の取組みが空白となっている。このため，開催回数については正確ではない恐れがある。しかし，懇話会やワーキング委員会の記録は他に入手することができなかった。したがって，ここでは，29)に記載されている内容のみを記述している。
- 33) 近江八幡市：近江八幡市 風景づくり条例，第9条第3項(1)～(6)，近江八幡市(2005)
- 34) 深尾甚一郎：景観計画策定の最前線，新都市，5，p27(2005b)
- 35) 農林水産業に関連する文化的景観の保存・整備・活用に関する検討委員会：農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究(報告)，p50，文化庁(2005)
- 36) 同上，p40
- 37) 文化財保護法，第二条第5項
- 38) 深尾甚一郎，奈良俊哉：水辺景観を活かしたまちづくり—近江八幡市，季刊まちづくり，7，p29(2005)
- 39) 近江八幡市：近江八幡市風景づくり条例，第2条，近江八幡市(2005)
- 40) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール，p3，近江八幡市(2005)
- 41) 近江八幡市：近江八幡市 風景づくり条例，第9条第1項，近江八幡市(2005)

《参考文献》

- 1) 近江八幡市：景観施策の経過とスケジュール，近江八幡市(2005)
- 2) 近江八幡市：安土・八幡の文化的景観保存活用事業報告書，近江八幡市(2005)
- 3) 近江八幡市：水郷風景計画策定委員会(第一回～第四回)資料，近江八幡市(2005)

- 4) 近江八幡市：第1回近江八幡市風景づくり委員会（結果），近江八幡市（2005）
- 5) 近江八幡市：第2回近江八幡市風景づくり委員会（報告），近江八幡市（2005）
- 6) 近江八幡市：第3回近江八幡市風景づくり委員会（報告），近江八幡市（2005）
- 7) 近江八幡市：平成17年度第1回近江八幡市都市計画審議会（会議記録），近江八幡市（2005）
- 8) 近江八幡市：平成17年度第2回近江八幡市都市計画審議会（会議記録），近江八幡市（2005）
- 9) 松本清悟・他：持続的なまちづくりと連動した町並み景観形成に関する研究—滋賀県近江八幡市の事例より—，日本建築学会計画系論文集，567，193-200(2003)
- 10) 小林久峻・他：景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その1)近江八幡市における景観計画の策定経緯と各主体の関連性について—，平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会論文集，492-493(2006)
- 11) 加瀬靖子・他：景観法に基づく景観計画の策定プロセスに関する研究—(その2)近江八幡市「水郷風景計画」からみる景観計画の策定プロセスについて—，平成17年度 日本大学理工学部 学術講演会論文集，494-495(2006)

第五章 策定委員会における合意形成

本章では、策定委員会資料^{文献1)}の分析により策定委員会での議論過程と議論の概要を整理した上で、近江八幡市都市風景づくり課 J.H 氏、地元自治会代表者、関連団体代表者に対するヒアリング調査に基づいて 4.9 (1) で示した論点についての合意形成を記述する。

5.1 策定委員会の出席率

第1回策定委員会では20名、第2回策定委員会では20名が出席、第3回策定委員会では19名が出席、第4回策定委員会では16名が出席となっており、全体の出席率は平均69%(延べ108名中75名が出席)となっている。自治会代表者と関連団体代表者とに区分すれば、自治会代表者の出席率が平均65%(延べ76名中50名が出席)、関連団体代表者の出席率が72%(延べ32名中23名)となっている。策定委員会が平日の夜に開催されていることを勘案すれば、自治会代表者、関連団体代表者ともに高い出席率になっていたと言えるだろう。

5.2 計画案の策定過程

策定委員会は表 5-1 に示す過程で水郷風景計画案についての議論が進められている。具体的には①水郷風景計画の原案②水郷風景計画の素案③水郷風景計画案が順次検討されている。策定委員会は、事務局が作成・提示した原案をたたき台に議論が行われ、素案、案について策定委員が検討を加える形で進められている。

表 5-1 計画案の策定過程、文献 1) 及びヒアリング調査より筆者作成

		2005年4月26日(火)	2005年5月17日(火)	2005年6月2日(木)	2005年6月29日(水)	2005年7月1日公開		
事務局	【原案】の作成 ①『方針』原案 ②『基本方針』原案 ③『基準』原案 ④重要景観建造物・樹木の指定の考え方	【素案】の作成 ①『方針』が土地利用、集落形態、眺め、から5つに区分される ②『方針』に応じた4種類の展開方針(案)関係法制との調整 ③展開方針と一致する4種類の『基準』(農用地の『基準』の追加) ④重要景観建造物・樹木の指定方針(案)	【案】の作成 ①展開方針が、文化的な風景の集落、里山の麓の集落、かつて水郷であった集落、八幡堀、四つに区分される ②『基準』がA-1, A-2, B, C, Dの5種に区分される ③農用地の建築物規制が150㎡以上・以下に区分される、旧集落内には150㎡以下のものが導入される	【了承】 ①大きな変更ではない場合の内容変更については、事務局に委任する。				
	事前ヒアリングのまとめ	提示	意見抽出	原案提示	意見収集	素案提示	意見収集	案提示
策定委員会	事前ヒアリング ・事前ヒアリング結果の報告。残しておきたい風景、なくなってしまう風景、好ましくない風景、残しておきたい建物と樹木 ・良い風景を眺める視点場と視線方向とその風景の特徴の収集 ・建築物の形態・意匠・色彩・素材等について『基準』の土台となる意見を収集	第1回策定委員会 ・計画区域内の風景の特徴を確認 ・意見から抽出された風景とその視点場・視線方向の所在確認 ・『方針』(案)の検討 ・抽出された意見『基準』案との対応関係の確認 ・『基準』(案)の妥当性の検討	第2回策定委員会 ・水郷風景計画の運用方法の説明 ・『基準』案の再検討 ・水郷風景計画(素案)の説明	第3回策定委員会 ・『水郷風景計画(案)』について説明 ・『基準』について確認	第4回策定委員会			
						水郷風景計画案決定		

5.3 策定委員会での議論概要

ここでは、第1回から第4回の策定委員会における議論の概要について述べる。

(1) 第1回策定委員会

第1回策定委員会では、事前ヒアリングの結果報告とワークショップ形式での意見収集が行われている。事前ヒアリングで委員に問われた内容は(1)地域の風景の特徴(2)地域の残しておきたい風景(3)残しておきたかったが無くしてしまった風景(4)気になる(好ましくない)風景(5)地域周辺に残しておきたい建物・樹木の5点である。策定委員から収集された代表的な意見を表5-1にまとめる。(2)残しておきたい風景で現状の風景・集落などが挙げられているのに対し、(4)好ましくない風景で派手な色の建物や洋風の家が挙げられている。ワークショップ形式で「集落のいい所」について、視点場と視線方向、その風景の特徴が収集される。また、「日本を全く知らない外国人の芸術家が、(中略)、家や倉庫を建てるそうです。どんなアドバイスをしますか?」という形で、計画区域内に家屋や倉庫を建てる際の決まりごとについての意見も収集されている。

表5-2 事前ヒアリングで収集された意見

番号	ヒアリングの項目	収集された意見の代表例
1	地域の風景の特徴	山, ヨシのある水郷, ヨシ, 田園, 川, 自然, 「のどか」
2	残しておきたい風景	現状の風景, 現状の集落, ヨシのある水郷, 山頂からの眺め
3	無くしてしまった風景	古い家, 川のたくさんある風景, 水路, 自然のままの八幡掘
4	好ましくない風景	極端に派手な色の建物, 防球ネット, 洋風の家, 看板
5	残しておきたい建物・樹木	神社, 寺, 神社・寺にある木, ヨシ葺屋根, 山の木, 集落の裏山

(2) 第2回策定委員会

第2回策定委員会では、計画区域内の風景特性が確認された上で、景観シュミレーションによって集落にそぐう家屋の形態・意匠・色彩についてイメージが共有され、その後、班別に分かれて『方針』原案と『基準』原案に検討が加えられている。まず、『方針』案では、基本理念として「水と緑、人々の営みが織りなす美しい水郷風景の保全・再生・創出」が掲げられ、基本方針として(1)貴重な自然環境を保全、再生、創出する(2)昔ながらののどかな集落風景を保全、再生、創出する(3)豊かな自然に囲まれた良好な住宅地風景を維持する(4)シンボリックな風景を再生、創出する(5)ふるさとの美しい眺めと、その視点場を保全し、活用する」の5つが挙げられている。次に表5-3に示す『基準』原案が第1回策定委員会で収集された「外国人へのアドバイス」と対応させる形で示された上で、チェックシートを用いて策定委員による評価が行われている。評価は○(案で適切)、△(少し改善が必要)、×(案は不適切)の3段階で行われている。こうした評価が取り入れられた背景には、

①事務局側が策定委員の規制項目に対する反応を把握しておきたかった，②策定委員相互で規制項目に対する意見や判断を共有する，という2つの目論見があった。

表5-3 『基準』原案

		風景形成基準案
建物	位置	・敷地内の建物および工作物の規模を勘案し釣り合いよく配置
	形態	・周辺景観と調和した，全体的にまとまりのある形態
		・建物の高さは10mを超えない，2階以下とする
		・勾配屋根を儲け，適度な軒の出を有すること
	意匠	・伝統的な和風建築の様式を継承した意匠とすること
		・屋根は瓦葺又はヨシ葺を原則とする
	色彩	・周辺の自然景観や和風建築に馴染む低彩度色を用いる ・色彩を組み合わせる場合，その性質を十分に考慮
素材	・周辺の伝統的な様式の建物と同様の素材を用いる	
	・自然素材を用いる．用いれない場合は，周辺景観の素材との調和に配慮 ・冷たさを感じる素材，反射光のある素材の大部分にわたる使用は避ける	
緑化	・敷地内の空地には，多くの緑を確保 ・自然植生を考慮し，周辺環境と調和した樹木及び配置とする	
工作物（垣根，さく，塀，門）	・周辺の景観に威圧的，圧迫感，を与えない高さ，意向 ・樹木（生垣），木材，石材等の自然素材を用いる	
工作物（鉄塔，煙突等）	・落ち着いた色彩で周辺景観及び建物との調和が得られるものとする ・すっきりとした形態及び意匠，周辺景観に馴染む低彩度色を用いる ・常緑の中高木を取り入れた樹木により必要に応じて緑化措置	
材木の伐採	・周辺景観への影響に配慮して，木竹の伐採を検討	
	・樹木の樹種，樹齢，樹形等の価値を調査し，木竹の伐採を検討	
	・伐採は，小規模にとどめる	
	・高さ10m以上または樹冠幅10m以上の大きな樹木は，原則，伐採しない	
	・伐採を行った場合は，周辺景観を良好に維持できるように代替措置	
屋外における物品の集積・貯蔵	・敷地境界線からできるだけ多く後退すること ・事業所における集積/貯蔵にあつては容易に望見できないよう遮へい措置 ・物品を整然と集積または貯蔵すること．必要に応じて修景のための植栽	
鉱物の掘採または土石の採集	・主要な視点場かた望見できないよう遮へい措置 ・跡地の整正を行うと共に，緑化措置を講じる	
水面の埋め立てまたは干拓	・護岸はできるだけ自然素材を用いる	
	・必要に応じ親水性のある形態となるように配慮 ・のり面が生じる場合は緑化を図る	

(3) 第3回策定委員会

第3回策定委員会では第2回策定委員会での『基準』原案に対する3段階評価の集計が報告され，

『基準』原案について再検討がなされている。J.H 氏によれば、再検討時に焦点になったのは、全体で60%未満程度の○しか得られなかった項目であった。この評価基準は策定委員会での議論で決められたのではなく、事務局側の、「あまり賛同が得られなかった項目についても再検討によって理解を得ることで（『基準』に）入れていったほうが良いだろう。」という判断に基づくものだった。再検討の対象となった項目は、①建物の高さは10Mを超えない2階以下とすること②屋根は瓦葺またはヨシ葺とすること、の2つであった。①については、策定委員が「10m」という高さについて難色を示していた。J.H 氏によれば、この点については、例として区域内の建物で10mを少し切るくらいの建物を引き合いに出して説明をしたところ、「それほど高いものは建てないので、問題ない」ということで同意が取り付けられた。②については、策定委員が「ヨシ葺」ということに難色を示していた。J.H 氏によれば、「市としては、他の市で策定される景観計画との違いをはっきり打ち出すためにつけた項目だ。だから、別に瓦葺でもかまわない。」という説明を行ったところ、同意が取り付けられた。さらに事務局が水郷風景計画の素案提示しその内容説明をおこなった。ここで、新たに『指定方針』案についての説明、種々の関連法制と風景づくりの展開方針案の関連についての説明がなされ、策定委員がその内容を確認している。『基準』素案についても、表3-4に示す『基準』とほぼ同様のものが示され、その内容確認が行われている。

(4) 第4回策定委員会

第4回策定委員会では、水郷風景計画案が事務局から提示され、その内容について確認がなされた。ここで、『基準』案に、農用地地区における建築物に対する基準と延べ床面積150㎡以下の納屋・倉庫に対する基準が付け加えられている。水郷風景計画案が確認された後は、大きな変更以外は事務局が単独で引き受けることについての了承と水郷風景計画策定案についての了承とを得て水郷風景計画案が策定されている。

5.4 目標像についての合意形成

ここでは、まず5.3に述べた策定委員会での議論を踏まえ、『方針』案と決定された『方針』を比較する(1)。さらに、策定委員を対象としたヒアリング調査に基づいて『方針』に対する策定委員の評価を記述する(2)。

(1) 『方針』との比較

『方針』原案については、第2回の策定委員会で確認されている。『方針』原案で示された、基本理念は「水と緑、人々の営みが織りなす美しい水郷風景の保全・再生・創出」、基本方針は(1)貴重な自然環境を保全、再生、創出する(2)昔ながらののどかな集落風景を保全、再生、創出する(3)豊かな自然に囲まれた良好な住宅地風景を維持する(4)シンボリックな風景を再生・創出する(5)ふるさとの美しい眺めとその視点場を保全し活用する、であった。これらと、3.6に述べた『方針』とを比較すると、(5)ふるさとの美しい眺めとその視点場を保全し・活用するという文言が「五感で感じるふるさとの風景を保全・再生する」という文言に変更されている。また、『方針』では「重要文化的景観

の保全・再生」が盛り込まれている。これらの変更のうち、大きな変更点は「重要文化的景観の保全・再生」が盛り込まれたことであるが、J.H 氏によれば、この追加は水郷風景計画が重要文化的景観選定を念頭においた追加であり、『方針』原案が大きく変更されたわけではない。

(2) 策定委員の評価

『方針』原案に対する策定委員の意見を挙げる。まず、関連団体代表者からは、「便利なものだけを残すのではなく、残しておいてよかったと思える風景を残していくことが必要だ。」(S.A 氏)、「今ある風景を残していこうという方針には賛成だ」(Y.T 氏)、「水郷風景計画が策定されたことに何の異論もない」(M.T 氏)という意見を聴取できた。次に、地元自治会代表者からは、「今の風景が残ることには問題がない。なぜなら、今ある風景は昔からほとんど変わっておらず、今ある風景を守ることについて反対する者はほとんどいないと考えていた。」(A 氏)、「昔から受け継がれている伝統的なものや風習や建物や風景などを残しておきたいと考えている」(O.N 氏)、「今ある風景をなくした後に無くす前がよかったとか、写真を見て懐かしむということではいけない。」(Y.I 氏)、「今の風景を残していこうという方針に対しては賛成であるし、良いことだと思う。」(B 氏)、「個人的に、白壁、瓦屋根でできた昔からの建物が好きなので残していきたいと考えている」(K.N 氏)、「今ある風景を残すという方針にはアバウトに賛成だった。近隣の地区でマンション計画があり、それを撤回するのが大変だったという話を聞いていた。だから、風景に合わないものが建つとするなら、それはいらぬという感じだった。」(K.T 氏)という意見を聴取できた。

5.5 規制項目についての合意形成

ここでは、まず 5.3 に述べた策定委員会での議論を踏まえ、『基準』原案と決定された『基準』を比較する (1)。さらに、策定委員を対象としたヒアリング調査に基づいて、『基準』案に対する策定委員の評価を記述する (2)。

(1) 『基準』との比較

『基準』については、第 2 回策定委員会で『基準』原案のチェック、第 3 回策定委員会でその再検討が行われた。策定委員が難色を示した項目については、再度説明が行われることで『基準』原案に対する同意が得られている。『基準』と比較すれば、『基準』原案はその大枠を示しているに過ぎない。しかし、表 3-4 に示した『基準』原案と表 5-3 に示した『基準』を比較すれば分かるように、『基準』は『基準』原案をより詳細かつ具体的に記述したに過ぎない。『基準』原案から大きく変更された点は、農用地地区における建築物に対する基準と延べ床面積 150 m²以下の納屋・倉庫に対する基準が付け加えられた点だ。J.H 氏によれば、これは策定委員の意見を勘案した上で施された措置であった。事務局では当初、農用地の建築物に対して、一般住居と同程度の基準を適用することを考えていた。しかし、この基準で統一すると延べ床面積 150 m²以下の小さな倉庫についても、①勾配屋根を設けること②室外設備の修景措置に配慮する③威圧感、圧迫感、違和感を与えない意匠にする、といった規制項目が適用されることになる。このことについて、策定委員から「それは

厳しい」という指摘が挙げられた。そして、この指摘を踏まえる形で大きな倉庫(延べ床面積 150 m²より大きい)には住居並みの厳しい基準、小さな倉庫(延べ床面積 150 m²以下)にはそれよりも緩い基準を適用した。このように、『基準』については、詳細かつ周到な検討が行われた上で、策定委員の意見が反映されていることが分かる。

(2) 策定委員の評価

『基準』に対する策定委員の意見や行動について述べる。まず、関連団体代表者からは、「住んでいる地区の委員会(策定委員会以外の委員会)でも、規制をかけて欲しいという議論をしていた。風景を守るためには、特に高さ規制が重要だと考えていた」(S.A氏)、「個人的に計画区域内の住民と話をした際に、「家を建てるだけで細かいことを言われるのは困る。」という意見を聴いていたが、その際には(計画を受け入れてくれるように)説得をした。」(H.K氏)という意見や行動を把握できた。この他には、「建築物の規制については、会の活動と直接関係がなく、賛成するしかなかった」(Y.T氏)といった意見があった。次に、地元自治会代表者からは、「策定委員会が始まる前には、「好きな家が建てられなくなるぞ」という不安感があった。しかし、家屋に関する規制については、市との協議の中で、(住民側の)希望を通すこともできるということを確認した。」(A氏)、「住居の形態・意匠・色彩にかかる規制がどのようなものであるか心配していた。しかし、形態・意匠については伝統的な造りにするといっても工法までは規制されず、新工法や新素材を用いても外観が保たればよいということが確認できて、同意することができた。色彩については、明度によって規制されることが確認でき、合意することができた。景観シュミレーションによって、赤は赤でも極端に派手な色が駄目だということが明確にイメージできた。」「農舎についても、突っ込んで議論することが出来た。大きな農舎が建てられなくなるのは、厳しいが、小さな農舎なら二棟続けて建てても良いということを確認した。もちろん、風景を守る上ではそんなこと(二棟続けて建てること)は好ましくない。でも、(自分が住まう)地区のことを考えるとはっきり具体的に議論しておく必要があった。」(Y.I氏)、「第3回目あたりの委員会で、具体的な規制内容が明確になって、賛成か反対か割り切れない状況になった。しかし、規制内容について確認したところ、(T.K氏が住んでいる)地区には厳しい規制がかからないということが確認できた。」(T.K氏)、「水郷風景計画で決められている規制は強制ではないから、決められたことを理解してやっていこうという形になった。」(O.N氏)、「水郷風景計画の内容は、(自分が住む)町にとって不利益になることがないと判断した。今回の規制内容は、洋風の家でも、特に派手な色がいけない。景観シュミレーションを見たときに、やっぱり派手な色はおかしいと思った。」(K.N氏)といった意見を聴取できた。この他には、「水郷風景計画の内容を徹底しようとする、家屋の建替え、エアコンの室外機の修景措置、鉄骨でできた小屋の建替えなどにかかる資金面の問題が残っており、このことは問題視せねばならない。」(B氏)といった意見を聴取することができた。

5.6 五章のまとめ

策定委員会では目標像，規制項目ともスムーズに受容されたことが把握された。まず目標像については，策定委員会が始まった当初から，基本的な合意が得られている。このことは，4.6 で述べたような「歴史的遺産」，「伝統的建造物」，「自然環境」といった鍵概念に支えられた「文化的景観の保全と形成」という近江八幡市行政が描く目標像が計画区域の風景とよく合致していたことを表している。事実，計画区域に48年住んでいるJ.H氏は，「水郷風景計画に対して計画区域内の住民から大きな反対や反発が起こるとは考えていなかった。」という。その理由は，「計画区域内の集落のほとんどが伝統的な農村集落で，建替え時にも伝統的な和風建築が選ばれることが多かった」からであり，和風建築が選ばれるのは「葬儀などコミュニティー単位での行事を行っていくには，多くの人があがれる（入れる）家屋形態でなくてはならず，和風建築の方が好都合だから」であるという。つまり，計画区域内の風景と風景を支える生活に齟齬しない目標像が決定されていたといえるだろう。

次に規制項目がスムーズに受け入れられた要因は策定委員が抱いていた規制に対する不安感が取り除かれたことにある。ここでは，議論を進める上で，景観シュミレーションやチェックシートが用いられたことが大きな役割を果たしたと考えられる。景観シュミレーションは規制項目に具体的なイメージを与え，チェックシートは規制項目についての詳細な議論を可能にしているからだ。景観シュミレーションでは，「派手な色」という曖昧で把握しにくい規制基準が画像として具体化されることで策定委員に明確な理解を与えている。チェックシートに基づく議論は，規制項目についてチェックを与えるだけでなく，再検討の場を設けるのに一役買っている。こうした工夫によって進められた議論の中で，当初は策定委員の中にあつた規制に対する不安感が払拭されたと考えられる。

《参考文献》

近江八幡市：水郷風景計画策定委員会（第一回～第四回）資料，近江八幡市（2005）

第六章 地元自治会における合意形成

本章では、地元自治会代表者を対象とするヒアリング調査に基づきながら、4.9 (2) で示した論点に焦点をあて地元自治会内における合意形成について記述する。また、説明会での議論については近江八幡市都市風景づくり課のJ.H氏に対するヒアリング調査によって補った。

6.1 周知の有無

ここでは、地元自治会代表者対象のヒアリング調査に基づきながら、計画内容が地元自治会に周知されていたかどうかを明らかにする。

(1) 計画について周知が行われた自治会

策定委員会の開催期間に水郷風景計画について周知を行っていたのはA氏(A自治会)、B氏(B自治会)、TK氏(D自治会)、O.N氏(E自治会)の4名であった。まず、A自治会では策定委員会の開催期間に近江八幡市行政からその時に貰い受けた『安土・八幡の文化的景観』のパンフレットを各戸に配布している。ところが、各戸への周知を行う組長は、「こんなことを説明するのは無理だ」と述べていた。各戸への周知は組長に一任されているため、計画内容の説明が各戸に行き渡っていない可能性があるという。しかし、周知の段階で、A自治会の住民から計画に対する反対意見が上がってくることはなかった。B氏はB自治会の役員会で水郷風景計画について報告している。役員からは、「そんなことしたら(水郷風景計画を策定したら)家が自由に建てられない。」「若い人たちが住まなくなってしまう。」「家の建直しの際に費用がかかるのではないか」「家の建直しの際に補助金はでないのか」といった意見が寄せられたという。しかし、B自治会の住民から意見は特に挙がらなかった。D自治会では、策定委員会に参加していることを役員会で簡単に報告した程度であり、水郷風景計画について議論をしたり意見を収集したりすることはなかった。E自治会では、「今後は建築に色々な規制がかかってくる」と報告したが、「そこで役員に意見を求めることはなかった」という。E自治会でも計画に対する反対や反発の声は全く挙がらなかった。このように、A自治会、B自治会、D自治会、E自治会ともに策定委員会の開催期間における周知段階では、特に大きな問題が生じることはなかった。ただし、どの自治会も計画内容に踏み入った議論はなされていない。つまり、策定委員会で示されていた原案や素案について項目ごとの議論を行っていない。

(2) 計画について周知が行われなかった自治会

C自治会では、策定委員会の開催期間に、水郷風景計画について「一切、周知を行わなかった。」という。その理由は、「水郷風景計画の内容が(K.N氏が住む)町にとって不利益になることがないと(K.N氏が)判断した」からである。したがって、C自治会では、水郷風景計画について住民から意見が寄せられることも反対意見が上がることもなかった。

6.2 周知の不在と地域で生じた問題

6.1 で示したように、全ての自治会で十分な周知が行われたとは言いがたい。このことを周知の不在と呼びたい。この周知の不在に起因して、地域内で水郷風景計画策定にまつわる問題が生じていた。問題が生じていたのはA自治会とC自治会であった。そこで、ここではA氏、Y.Y氏、YI氏（以上、A自治会）、K.N氏（C自治会）へのヒアリング調査に基づいて、問題の内容を明らかにする。

(1) A自治会で生じた問題

A自治会では水郷風景計画に対する同意書を作成する必要があったが、そこで問題が生じた。同意書には自治会印を押さなければならなかったが、近江八幡市から提示された期間内に役員会を開催してその許可を取ることができなかった。したがって、A自治会三役のみの判断で同意書に自治会印を押し提出した。このことについて、A自治会内の住民から反発が起こった。つまり、役員会での了承を得ることなく同意書を提出したことに対する反発である。この反発については、後日、A氏が理由説明と謝罪を行い一応の解決を見ており、その後、水郷風景計画にまつわる反発が起こることはなかった。しかし、当時、組長としてこの問題に直面したY.Y氏は、「やはり、今でも不満に思っている。」と述べている。一方で、こうした周知が行われなかったことについて、「自治会内の規則もうまく運用されていない状況にある」「前の自治会長さんは、細かいことまで周知してくれる人であったため今回（A氏からも）周知があると思っていた」「（周知しないことについて）問いたださなかった組長にも責任がある」とも述べている。

(2) C自治会で生じた問題とその解決

C自治会では、計画について周知が行われなかったこと起因して水郷風景計画に対する反発が起こった。他の町で説明会が行われているときに、C自治会では説明会を行っていないため、C自治会の住民が他町の住民から「好きな家を建てるのが出来なくなる」という話を聞き、そこから色々な話が行き渡ってしまった。例えば、「今の洋風の家は建てられない」、「ハウスメーカーが建てる家は建てられない」「鉄骨の家は建てられない」といった話が行渡った。こうした反対意見を述べるC自治会住民は、「白壁、瓦屋根以外の家屋は建てられない」という認識になっていた。C自治会では、自治会に対して意見があるときには協議委員を通じて自治会長へと報告することになっている。協議委員を通じてC町内で10名程度が水郷風景計画に反対していることを把握していた。反対の立場をとった住民の主張は大きくわけて3つあった。1つ目に町民に何の相談もなく水郷風景計画の策定が行われたという主張、2つ目には伝統的な建物しか建てることできないという主張、3つ目に水郷風景計画自体を近江八幡市行政が勝手に作ったのではないかという主張だった。こうした反発に対してK.N氏は協議委員を通じて回答を出した。1つ目の主張が一番強かった。この主張に対しては、「自治会長を預かっている以上、住民に不利益なことであれば、住民にきちんと相談して進める。」と答えていた。2つ目の主張に対しては、「C町は田園風景が主となっているから、住宅に対する規制はそれほど厳しくない。派手な色、例えばピンク色とかでなければ建てられ

る。」と答えていた。3 つ目の主張に対しては、「自分達、策定委員がああしたほうがいい、こうしたほうがいいと議論をして決めた。」と答えた。個人(K.N氏)としてこのように説明したが、それでも反対が残るだろうと考え、近江八幡市行政に説明会の開催を求めた。説明会では色々な質問が出たが、「伝統的な家屋しかたてられないのか」という質問がでた。これに対して近江八幡市行政が「新しい洋風の家が建たないわけではない。外観が目立った色でなければ建てられる」と説明した。この説明を聞いて町内住民も納得していた。他には、近江八幡市行政が説明会を開かなかったことに対する指摘が出ていた。例えば、「市の方からも、水郷風景計画の策定を始める前に説明がなかった」と怒っているC自治会住民がいた。しかし、説明会が終わったあとには、反対意見や反発があがることはなくなった。

6.3 計画内容についての合意形成

6.1 で述べたように、策定委員会の開催期間中に、地元自治会内で計画内容について詳細な議論が行われたことはない。ただし、4.8 に述べたように、策定委員会の閉会後には『水郷風景計画(案)』が計画区域内の全戸に配布されている。この冊子には、計画区域、風景づくりの展開方針、規制項目などが明記されており、この限りで地域住民にも計画内容が周知された。そして、冊子の配布後には近江八幡市行政が地元自治会対象の説明会を開いている。したがって、計画内容の詳細については説明会で議論されたと考えられる。以下に、J.H氏、地元自治会メンバーへのヒアリング調査に基づいて、(1) 目標像の受容、(2) 規制項目の受容、(3) その他の合意形成について述べる。

(1) 目標像の受容

J.H氏によれば説明会で、目標像が争点になることはなかった。説明会での地元住民から寄せられた質問は、家屋に関することと補助金に関することに集中していた。また、地元自治会代表者によれば、6.1、6.2 で見たように、策定委員会の開催期間において、水郷風景計画策定に対する反対意見が上がることはなかった。B自治会とC自治会で意見・反発が挙がっているが、これらは規制項目に対する意見・反発であり、目標像そのものを問うものではないと言えるだろう。

(2) 規制項目の受容

J.H氏によれば規制項目について説明会で論点となったのは、集落内の既存家屋の適正・不適正と家屋の形態・意匠についてであった。集落内の既存家屋の適正・不適正については、例えば「あそこに建っている家は基準にそむいていないのか」といった質問が寄せられた。この質問に対しては既に建設された家屋については、「新築、増改築についてのことなので基準にそむいてはいません」という説明がなされた。次に家屋の形態・意匠については「プレハブ系の家屋は立てられないのか」といった質問が多かった。この質問については、「プレハブ系の家屋を選んではいけないということではないので、建ててもらってもかまいません。ただ、派手な色、例えばピンクなどは避けてください。」という形で説明した。こうした説明を行うと、市民の方々も「問題ないだろう」という形で受け入れてもらえたという。実際、A自治会では「規制をかけられたら市の言いなりに家をたてな

なければならないのか」「息子が黄色い家をどうしても建てたいと言い出したら、それは絶対に建ててはいけないのか」という質問が出た。これに対して近江八幡市行政は、「絶対に建たないということはない。建てられる」、「建築申請に出した段階で建築する側になんらかの指導があるはずだが、希望通りの家が建てられないということはまずない」と答えた。

(3) その他の合意形成

J.H 氏によれば、説明会でのもう一つの論点として、補助金についての質問が多く挙がったという。つまり、6.1 でみた B 自治会の場合のように「家屋の建直し等になんらかの補助金はでないのか」という質問が多く述べられた。この点については、個々の家屋には補助金が降りないという説明をしていた。水郷風景計画は、「自分達の力で自分たちの町を良くしていこうというもの」、「究極のボランティア的なもの」というものだとして説明し、個々の家屋を対象とした補助制度の整備は考えていないという説明で通してきた。

しかし、文化財保護法に基づく重要景観構成要素に指定されたものについては、修繕費用の 1/2 が補助金として支給される。このことは、策定委員会でのみ説明されたが、水郷風景計画を受け入れることによってもらえる地域のメリットとして地元住民に理解されている。水郷風景計画区域内の建物計 7 件が重要景観構成要素に指定されており、そのうちの 1 件 (A 自治会内の物件) で実際に補助金が降りている。このことについて、Y.Y 氏、Y.I 氏は「A 町内の寺社が重要景観構成要素に指定されたことで、ようやく補助金を得ることができた。」と述べる。なぜなら、「これまでの制度ではどうしても補助金を得ることが出来ず、何とか補助金を得て改修工事を行いたいと思っていた」からだ。

6.4 六章のまとめ

地元自治会内で、水郷風景計画についての議論が活発に行われなかった。十分な周知活動が行われなかったからだ。策定委員会でも、地元自治会代表者に周知活動が義務付けられることはなかった。J.H 氏によると、周知活動を義務付ければ「自治会代表者の負担になる」、また「地元のことを考えすぎて、自治会代表者が自由な意見を述べにくくなる」という。自治会は、地元の環境整備や年中行事の運営など多くの議題を抱えている。その上、地元の意見まで自治会代表者が責任を持つことになるという負担が多すぎるということである。6.1 に示したように周知活動の状況と内容が必ずしも統一されていない理由はここにあると考えられる。

周知の不在は、A 自治会と C 自治会で問題を引き起こした。A 自治会では同意書の提出について周知が不徹底だったために A 氏と役員会の対応が批判されている。C 自治会では、周知の不在が計画内容とその決め方に対する批判を引き起こしている。特に、C 自治会の問題では、1)計画内容について誤った情報の入手→2)誤解の伝播→3)反発勢力の拡大という過程が見て取れる。また、A 自治会、C 自治会とも、当時の自治会長であった A 氏と K.N 氏が個人で問題に対処している。つまり、地域内で生じた問題への対処法が協議されることもなかった。このことから、A 氏や K.N 氏といった地元自治会代表者を支援する体制が形成されなかったと言えるだろう。

計画内容については、説明会で『基準』と補助金に対する合意形成が図られていたことが確認された。『基準』については、既存家屋も規制に従わねばならないかどうか、伝統的な家屋しか建てられないかが争点となっていた。このことから、『基準』については、各規制項目よりも規制の枠組みが問題になったとすることができるだろう。すなわち、策定委員会での合意形成のように、各項目をチェックし検討した上で合意が形成されたわけではない。補助金については、「個々の家屋には補助金が出ない」ということについて、説得を試みていたことが分かった。また、地域全体の経済的メリットを勘案した重要景観構成要素指定が行われていることが分かった。JH氏によると、重要景観構成要素に指定された物件のほとんどが神社仏閣であり、このことで地域全体の経済的メリットが得られるという。水郷計画区域内の集落に住むほとんどの人が集落内にある神社の氏子であり、集落内にある寺の檀家になっているからだ。このため、集落内の神社仏閣が修繕されると、その費用を地元住民が負担せねばならなくなるのだ。つまり、計画内容については、近江八幡市行政による説明が行われ首尾一貫した説明が行われた上、地域内の生活事情を勘案した制度が準備されていたことが合意形成に大きな影響を与えたということが出来るだろう。

第七章 合意形成の促進要因と阻害要因

本章では、ここまでの議論のまとめとして（ア）計画内容（イ）策定体制の二つの観点から水郷風景計画策定における合意形成が促進された要因と阻害された要因を分析する。

7.1 合意形成の促進要因

水郷風景計画策定における合意形成の促進要因は、(1) 地域の実情に合致した計画案が設定されていたこと（計画案の設定）(2) 策定委員会が計画案の修正・判断の場として機能したこと（策定委員会の機能）(3) 行政主導により首尾一貫した説明がなされたこと（説明の一貫性）、の3点にまとめることができると考える。

(1) 計画案の設定

計画案が地域の実情と合致していた要因として、①長期にわたる目標像の形成・決定に基づいて『方針』が設定されていたこと（『方針』の設定）②近江八幡市行政の職員として計画区域住民であるJ.H氏が関与していたこと、の2点を把握した。

①『方針』の設定

目標像の長期的な形成・決定過程では、第3期に規制の必要性への住民からの要求に基づいて、公募市民を交えた目標像の形成・決定が行われていた。これは、第2期まで八幡堀を中心に行われてきた景観形成の取り組み（以下、景観形成）を近江八幡市全体の景観施策方針へと拡張していくものであった。第2期までの景観形成で「歴史的な遺産」、「伝統的な建造物」、「自然環境」という目標像の核心が形成されていた。このうち、「歴史的な遺産」、「伝統的な建造物」は明らかに文化的な要素である。ここに「自然環境」という一見すると文化的でない要素が盛り込まれるが、計画区域は「水郷」であり、自然環境との結びつきも伝統的に強かった。このことにより、文化的景観という新しい枠組みにも容易に順応することができ、基本方針の明文化が可能になったと考えられる。

②J.H氏の関与

J.H氏が関与したことにより、計画策定全体の見通しが計画策定以前に得られていたことを把握した。J.H氏は、長年にわたり計画区域内で生活を送ってきたことで、定めようとしている計画が計画区域内の現状と合致するかどうかを判断することができた。もちろん、J.H氏の関与以外にも市内の連携など、多くの要因があったと考えられる。しかし、特に計画区域内の生活様式や建替えの現状に鑑みて、建築物に対する規制項目が受容されるかどうかを判断できたことは合意形成の場の設定を容易にしたと言えるだろう。つまり、策定委員会での議論に重点を置き、地元住民への対応は説明会のみで尽くされるという判断を生んだと考えられる。このことにより、短期間での決定が可能となり、議論の拡散や紛糾を避けることができたと考えられる。

(2) 策定委員会の機能

計画案の修正として、農業施設についての規制項目が修正されたことを把握できた。農業施設は、

計画区域内の産業と関連しており、経済的な利害対立を引き起こす可能性があった。しかし、策定委員会での議論により、地元住民代表の意見を踏まえた規制項目を設定することができ、農業施設についても『方針』にそった建築を推奨していくことが確認されていた。このことにより、計画が計画区域内の住民に知れ渡る前に、問題を引き起こしうる要素が取り除かれ、規制項目についての論点を一般家屋に絞った建設的な議論が可能になったと考えられる。また、議論の進行については、5.6にまとめるように、策定委員会では具体的かつ判明な説明手法がとられた上で、策定委員同士で意見やイメージを共有できる仕組みを備えていることを把握した。この仕組みは、地域住民代表である策定委員に計画内容に対する明確なイメージをもたらし地元にとって不利益がないことを確信させるとともに、策定委員が賛成（計画の承認）/ 反対（計画の非承認）を決めるのに積極的な役割を果たしたと考えられる。このことによって、地元自治会代表者は、地域内における議論の紛糾を心配することなく議論に集中でき、策定委員会全体の意見状況を判断しながら計画案を受容することができたと考えられる。

(3) 説明の一貫性

地元自治会に対する計画内容の詳細な説明は、近江八幡市行政によってなされていたことを把握した。このことは、定性的な内容を多く含む規制内容についての説明や補助金制度についての説明に一貫性を持たせている。規制内容については、策定委員会での議論でもあったように、特に色彩について「派手な色がいけない」という説明を行わざるを得ない。定性的な説明を地元自治会代表者が100%再構成することは不可能であるように思われる。つまり、策定委員が各自で説明を行った場合には、決定された計画内容に策定主体以外の主観が紛れ込むと考えられる。しかし、水郷風景計画策定過程では、近江八幡市行政が自治会単位の説明を実施したため、説明を受けた全ての住民に、近江八幡市行政の意向をできる限り正確に伝えることが可能になった。このことにより、特に規制内容と補助金について、誤解や憶測が生じることを最小限に抑えつつ、地元住民の規制に対する不安を取り除き、計画受容を推し進めることができたと考えられる。

7.2 合意形成の阻害要因

水郷風景計画策定における合意形成の阻害要因は(1) 周知の不在(2) 計画内容に関する誤解の伝播(誤解の伝播)(3) 地元自治会における合意形成支援体制の未確立(支援体制の未確立)の3点であると考えられる。以下に、それぞれについて述べる。

(1) 周知の不在

策定委員会開催中に、地元自治会代表者も近江八幡市行政も水郷風景計画について地元自治会内で十分な周知活動を行っていなかったことを把握した。策定体制に自治会役員が多く関わってことに鑑みれば、周知活動が行われてしかるべきであったと考えられる。しかし、実際には、策定委員の判断で周知活動が行われなかった。周知の不在は、特にC自治会で計画策定体制に対する不信任や計画そのものに対する不信任を引き起こしていた。これらのことから、周知の不在は、計画の受

容を妨げられた要因と考えられる

(2) 誤解の伝播

C自治会のメンバーが他の自治会メンバーから「好きな家を建てることができない」と伝え聞いていたことが反対意見を生んでいたことを把握した。伝え聞いた内容は、「白壁、瓦屋根の家屋以外は建てられない」という認識につながった。これは、水郷風景計画の内容に対する「誤解」である。なぜなら、実際の規制項目では好きな家屋の建築を禁止することはないからだ。規制項目は「伝統的な和風様式」を「原則」とするのみで、計画区域内の建築行為を「禁止」することはない。ましてや、家屋の形態・意匠を「白壁、瓦屋根の家屋」に限定するものではない。しかし、このような誤解は他のC自治会メンバーへと広まり、水郷風景計画に対する反発を生んでいる。このことは、計画内容と関連していると考えられる。なぜなら、誤解していたC自治会メンバーは、水郷風景計画案の冊子以外になんの情報も持っていないからだ。『基準』では伝統的な和風様式が前面に押し出されているうえ、精読しなければ理解できないような文言も数多く用いられている(表3-4参照)。したがって、誤解していたC自治会メンバーにとって、自身の認識を正すことは困難であったと思われる。こうして、計画内容に関する誤解の伝播を食い止めることができず、このことは水郷風景計画の受容を妨げていると考えられる。

(3) 支援体制の未確立

A自治会、C自治会ともに生じた問題に対して当時自治会長であったA氏とK.N氏が個人で問題に対処していたことを把握した。A自治会の場合には自治会代表者A氏および自治会内の一部役員の独断に対する批判が問題を引き起こしているため、合意形成とは無関係だとみることできる。しかし、このことはA氏および自治会内の一部役員の判断が地域内の完全な合意とみなされるような体制に至っていなかったということを意味していると考えられる。なぜなら、A自治会内の合意形成支援体制が確立されていたならば、最終的な合意にも問題を生じなかったはずだからだ。C自治会では、K.N氏が個人で水郷風景計画についての反対意見に対して再反論している。K.N氏が行った再反論はどれも事実を述べていた。しかし、K.N氏以外の住民がK.N氏の主張を擁護することはなかった。このこともまた、合意形成の支援体制が確立されていなかったことを意味している。こうした合意形成支援体制の未確立は、地元自治会代表者の孤立を招くとともに、反発意見と地元自治会代表者の意見が混ざることとなり、地元住民を困惑させる原因となる。したがって、合意形成支援体制の未確立は、計画受容を妨げていると考えられる。

第八章 結論

本章では、本研究の結論として、水郷風景計画策定過程における合意形成の特質と課題点を整理する。

8.1 水郷風景計画策定過程における合意形成の特質

水郷風景計画策定過程における合意形成の特質として次の2点を挙げるができる。(1) 行政主導であったこと (2) 長期的に継承されてきた景観形成の取り組みと結びついていること、の2点である。

(1) 行政主導

水郷風景計画策定過程における合意形成の特徴の一つに、行政主導で合意形成が図られていたことが挙げられる。地元自治会代表者が策定委員会に参加していたが、地元自治会内の会議で水郷風景計画について議論されることはほとんどなかった。したがって、計画内容の作成から策定体制の運営まで近江八幡市行政が主導していたことになる。計画内容の作成では、策定委員会での議論が細やかに検討され、説明会は地元自治会の都合に合わせて開催された。行政主導でありながら、このような細やかな対応が可能であった背景には、風景づくり推進室の設置があると考えられる。風景づくり推進室は、水郷風景計画策定の専門課として設置されていた。風景づくり推進室のメンバーが事務局員として策定委員会に携わり、策定委員とのやり取りや説明会での説明も受け持った。すなわち、水郷風景計画策定過程において、地元住民と行政との接点は風景づくり推進室に一元化されていた。このことにより、風景づくり推進室は地元住民と密接に関わることで、地元の合意形成状況を常に把握し、水郷風景計画策定業務を進めることができたと考えられる。

(2) 長期的に継承されてきた景観形成の取り組みとの結びつき

水郷風景計画策定における合意形成のもう一つの特徴として、近江八幡市で長期的に継承されてきた取り組みとの結びつきを挙げるができる。具体的には、第四章で述べたように、近江八幡市で継承されてきた景観形成は水郷風景計画に目標像を与えている。この目標像には既に、近江八幡市における良好な景観が含まれている。本来ならば、この「良好な景観」像を描くのに多大な労力を要すると考えられる。どのような風景が「良好」なのかは、個々人によって異なるからだ。しかし、近江八幡市では、この「良好な景観」像が既に描かれており、それは計画区域内の住民にも広く共有されていたと考えられる。もちろん、全ての住民が共有しているわけではないだろう。しかし、少なくとも水郷風景計画策定における合意形成で、『方針』に対して疑義や反発が呈されることはなかった。このように、景観形成の取り組みの歴史が合意形成に具体的に反映されている点は水郷風景計画策定における合意形成の特質であると考えられる。

8.2 水郷風景計画策定過程における合意形成の課題点

水郷風景計画策定における合意形成の課題点としては、行政主導であったことのデメリットが挙げられる。具体的には、次の2点が挙げられる。すなわち、①策定委員による周知活動が必ずしも行われていなかったこと、②地域住民同士で水郷風景計画についての議論が行われなかったことである。①については、A自治会やC自治会で具体的な問題を引き起こしている。これは、合意形成にとってデメリットであるだけでなく、水郷風景計画の運営上のデメリットともなりうる。なぜなら、議論に関与して計画を受け入れた人物とそうでない人物とで計画受容のあり方が異なってくる恐れがあるからだ。議論に関与していない人物は計画運用に対して懐疑的となり、計画運用に非協力的になる恐れがある。すなわち、一つの地区内に計画運用に協力的な人物とそうでない人物が混在し、将来的な価値対立を引き起こす可能性がある。

②については、議論がなかったことで、とくに20歳代後半から30歳代前半の地域住民と風景づくりの目標像が共有できていないことがデメリットであるといえる。今回、策定委員会に参加した自治会役員は比較的高齢であったと考えられる。ヒアリング調査対象者も50歳代半ばから70歳代前半の方ばかりであった。この方々は近江八幡市における風景づくりの目標である「昭和40年代の風景」についてよく知っておられると言えるが、これから家を建て家庭をもつことが予想される20歳代後半から30歳代前半の世代はその風景を知らないと考えられる。また、近年になって計画区域に居住しだした住民も風景づくりの目標像を判明に知っているわけではないだろう。こうした風景像を知らない住民と知っている住民とが議論を交わしお互いが持っている風景についての認識を相互確認できなかったのは行政主導で合意形成が行われたことの弊害であるといえる。

8.3 おわりに

本研究では、水郷風景計画策定過程を事例に研究を進めてきたが、計画区域内の文化にまで調査を進めることが出来なかった。計画区域内の文化は風景の維持と密接に関わっているはずであり、この観点を研究に盛り込めなかった。例えば、計画区域内の山々は地元集落の信仰と深いかかわりを持っているし、伝統的な集落が維持されてきた背景にも計画区域内に根付く文化があるはずである。文化に目を向ければ、水郷風景計画をまた違った角度から捉えることができたかもしれない。また、地元の文化は合意形成のあり方にも大きな影響を与えている可能性もある。地元の自治会組織は、地元の文化と深く関わりながら運営されており、会議の進め方も地域の文化を色濃く反映している可能性があるからだ。文化的景観の保全を前面に押し出した地域計画を扱う本研究にとって、文化という側面から計画を捉えなおすことは今後の課題であり、目指す方向である。

謝 辞

本稿は、滋賀県立大学環境科学部環境計画学科環境社会計画専攻における研究成果を学位論文としてまとめたものである。

本研究を進めるにあたり、始終適切かつご懇切なご指摘とご指導を賜りました滋賀県立大学環境科学部環境計画学科環境社会計画専攻秋山道雄教授には、心よりお礼申しあげるとともに謹んで深甚なる敬意を表します。また、中間発表会などを通して、貴重なご指摘とご指導を賜りました諸先生方に深く感謝するとともに深甚なる敬意を表します。

また、本研究の核である「近江八幡市 水郷風景計画」について貴重な資料と詳細な内容説明を賜りました近江八幡市都市風景づくり課課長補佐深尾甚一郎氏、並びに、お忙しい中、筆者のヒアリング調査にご協力いただいた水郷風景計画策定委員の皆様には深く感謝いたします。

この一年間、共に研究を進め、常に刺激をいただいた秋山研究室のゼミ生である太田博史氏、新玉拓也氏、地主清太氏、中上洋平氏、水崎陽一氏、水谷佑介氏に深く感謝いたします。また、常に暖かい励ましをくださった、昨年度のゼミ生である安藤香奈子氏、吉本武志氏、筆者の学生生活に大きな実りをもたらしてくれた友人に深く感謝いたします。

最後に、26年間筆者を育て、生活を支え続けてくれた両親に心より感謝いたします。