

14. 目標都市像を踏まえた景観形成における合意形成過程に関する研究

－函館市における基準遵守建物による高さ問題を事例として－

Study on consensus building in townscape control based on the goal image of cities

-A case of height dispute caused by a building within the standard in Hakodate city-

松井大輔*・岡崎篤行**

Daisuke Matsui and Atsuyuki Okazaki

Townscape ordinance controls height of buildings in Hakodate city. However troubles about buildings which satisfy the height standards occurred. This we think is because the standard is too loose. The same problem can happen not only in Hakodate but also nationwide, so we need to analyze its structure. During our research, we found the obstruction factors of consensus building process; 1) After establishing the ordinance, they missed that the goal image of the city was not fixed, and they stopped the discussion. 2) They had complaints on cities policies, but it didn't become a dispute. From now on, a discussion about the goal image of the city should be started again, and continued.

Keywords: townscape control, consensus building, conflict of condominium, goal image of the city, Hakodate city
景観形成 合意形成 マンション紛争 目標都市像 函館市

1 研究の背景と目的

近年、全国的にマンションの高さが原因の景観論争が多発しており、多くの都市で高度地区などの高さ制限が設定されている¹⁾。しかし函館市や佐賀市では基準値よりも低い建物でさえ論争の原因となっており²⁾、基準の緩さを指摘することができる。このような状況を改善するには地域ごとに目標都市像³⁾を議論し、それを基準値に反映することが有効だと考えられるが、現状では目標都市像が曖昧である。または存在しないという都市がほとんどで、今後も基準を満たした建物による論争が発生する可能性がある。

そこで本研究では、基準値を満たす建物による景観論争を経験し、その後目標都市像の議論が続く函館市を事例に、論争の①経緯②争点③合意形成の促進・阻害要因を明らかにし、④目標都市像を踏まえた景観形成を行うための課題を見出すことを目的とする。

2 研究の位置付け分析枠組み

目標都市像の合意形成に関する研究^{4) 5)}はいくつかあるが、本研究と関連が深い研究としては岐阜県飛騨市古川町を対象として景観条例制定にいたる長期的経緯を目標景観像の形成過程という視点から5期に分類し、住民参加による立案過程とその結果の客観的な検証を行った研究⁶⁾、また研究5)で用いられた時期区分を応用した研究⁷⁾がある。本研究の分析は以上に挙げた先行研究5)6)7)を参考に行っている。しかし具体的施策の決定までだけではなく、施策決定後の目標都市像の合意形成に関する経緯も分析している点、高さ規制に注目している点に特徴がある。

また基準値の正当性に関する研究では用途地域と景観地域区分の整合運用を実証的に検討した研究⁸⁾、全国の最高限高度地区を対象として高さ制限値と現況の町並みや容積

率を比較、即地的な基準設定の必要性を指摘した研究⁹⁾などがある。しかしこれらは目標都市像に関して触れているが、その視点からの分析はない。本研究は目標都市像の形成過程や合意の阻害要因を抽出している点に特徴がある。

以上に基づき本研究では、4章で目標都市像の形成過程・合意形成過程を示し、それぞれの時期区分を行い、5章で主体間関係と争点の変遷から基準値や目標都市像の合意形成の促進阻害要因を分析する。さらに6章では4、5の結果より目標都市像の継続的議論の枠組みを提案する。

3 研究の方法と函館市西部地区の概要

函館市は渡島半島の中心都市で、人口は294,536人(2006年6月)である。西部地区は明治・大正期に中心市街地として栄え、擬洋風建築物や和洋折衷住宅、レンガ造の耐火建築物が建ち並ぶ洋風の町並みが形成された。その後、中心市街地としての機能は五稜郭方面へ移動し、さらに1970年代には北洋漁業と造船業の衰退により西部地区の勢いは失われる。しかし歴史的資源を活かした観光産業に活路を見出し、現在では年間500万人が訪れる観光地となっている。しかし観光地としての成功の一方で、西部地区の人口減少は深刻であり、全市域と比較して2割ほど減少の割合が大きい。また高齢化も激しく、全国平均と比べて10%近く高い。これらの状況に対して函館市は1990年代後半から借上市営住宅制度¹⁰⁾などの西部地区の定住人口確保の施策を展開して人口増加に勤めている。しかし借上市営住宅が原因の景観論争が2000年に発生した。

研究の方法としては借上市営住宅問題時の新聞記事や行政資料、各団体に関する資料による文献調査とヒアリング調査¹¹⁾を行い、それらの結果を文献5)6)7)の手法を参考に目標都市像の合意形成の経緯を分析した。

* 正会員 新潟大学大学院自然科学研究科 (Niigata Univ.)

** 正会員 新潟大学工学部建設学科 (Niigata Univ.)

4 高さに関わる論争と目標都市像の合意形成の経緯

4-1 時期分類の考え方

先行研究 5) 6) 7) では合意形成過程のモデルとして問題意識形成期・住民活動初動期・関係住民拡大期・住民活動活性化期・意見調整期・意思決定期・住民活動成熟期の7つが示されている。また先行研究 5) 7) では地域の目標都市像の形成過程のモデルとして目標都市像原型形成期・目標都市像原型普及期・目標都市像形成期・目標都市像具体化期・目標都市像実現期の5つが示されている。本事例はこれらに対し、合意形成過程及び目標都市像の形成過程初期の動向が類似しており、その時期区分を応用する。一方、目標都市像確立前に議論が停止し、具体的な高さに関する認識に相違が発生・拡大するという特徴があり、新たな時期区分が必要となる。本研究では以上より、目標都市像の形成過程を原型形成期・原型普及期・方向性形成期・方向性決定期・具体像相違形成期・具体像相違潜伏期・具体像相違表面化期・具体像相違拡大期（以下、具体像は略）の8時期に区分している。また事例が長期にわたるため、原型・方向性・具体像（前期・後期）と4段階に整理している。それぞれの段階・時期については4-2以降で各々を説明する。

4-2 原型段階（1970年～1986年）

函館市西部地区では1970年代に入ると、歴史的建造物の再生・活用が始まる。ここで歴史的建造物の解体に対する問題意識や景観保全という意識が芽生え、原型形成期に入る。しかしそれは個人の努力によるものが多く、一般的に受容されてはいなかったと考えられる。ところが1977年に発生した旧北海道庁函館支庁舎の現地保存運動では多くの一般住民が運動に参加した。そのメンバーを中心に函館の歴史的風土を守る会（以下、歴風会）が設立され、景観保全という意識が個人的なものから組織的なものへと広がり、原型普及期となる。

4-3 方向性段階（1986年～1988年）

1980年代後半になると、歴風会の啓蒙活動や元町倶楽部の設立など歴史的景観保全に関係する住民が増加する。このような住民活動に触発される形で、行政も景観条例の検討を開始する。住民と行政が目標都市像を形成していくため方向性形成期と言える。そして方向性決定期である1988年に函館市西部地区歴史的景観条例⁽⁴⁾（以下、景観条例）が制定され、「保全と開発の両立」という地域の方向性が決定する。景観条例では用途地域⁽⁵⁾のゾーニングをもとに4段階の高さ制限⁽⁶⁾が設定され（図1図2）、さらに景観条例をサポートする形で1990年に制定された歴史的景観地域におけるデザインガイドライン（以下、ガイドライン）では景観条例よりも厳しい規制⁽⁷⁾が設定された。しかし景観条例とガイドラインが二重規範となっており、高さに関する認識つまり景観保全においてどこまでの高さを許容するかという認識が、住民間や住民・行政間で共有できず、矛盾が生じる可能性があった。景観条例で地域の方向性は決まったが、目標都市像が確立したとは言えない途中段階であったと指摘できる。

4-4 具体像段階前期（1988年～1999年）

1980年代後半になると高層マンションの建設が目立ち始める。さらに景観条例施行前に歴史的建造物を解体したマンションの駆け込み建設が相次ぐ。1990年には完成したマンションによる景観破壊が表面化し、社会問題となる。その後さらに数棟の計画が明らかになったため、住民によるマンション反対運動が活発化する。住民・市民団体が函館西部地区の高層建築を考える会（以下、考える会）を

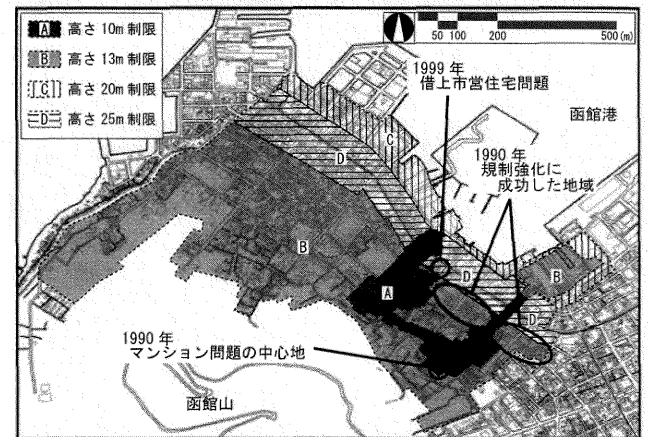


図1：函館市の伝統的建造物群保存地区及び景観形成地域

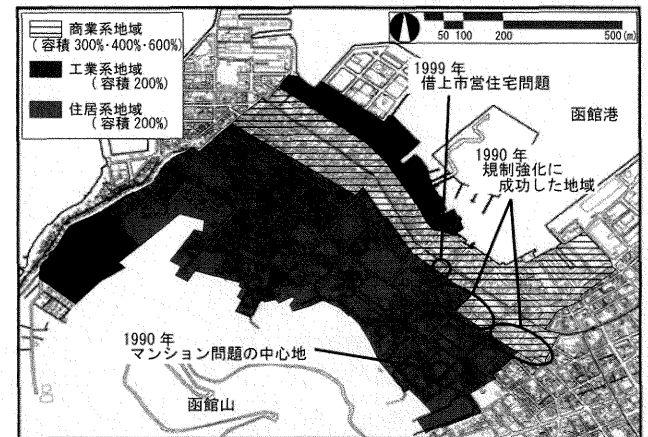


図2：景観形成地域の用途地域

表1：西部地区で活動する組織の概要

名称	設立	構成	属性・活動内容・目的
住民主体の組織	函館の歴史的風土を守る会	1978 地域住民 函館近郊の市民	略称：歴風会。『函館の歴史的風土を学び・知らせ・守る』をモットーに活動。1990年のマンション問題や1999年の借上り住宅問題に参加。
	元町倶楽部	1986 地域住民 函館近郊の市民	ペンキ塗りなど研究でトヨタ財団から助成金を受け、函館からトラストを設立。若手団体を援助。マンション問題・借上り住宅問題に参加。
	函館西部地区の高層建築を考える会	1990 地域住民 上記2団体	ハリストス正教会隣のマンション計画を契機にマンション反対運動の連合組織として設立。活動停止後、借上り住宅問題時に活動を再開。
	伝統的建造物所有者の会	2000 伝統的建造物の所有者	借上り住宅問題において函館市との和解に納得のいかない伝統的建造物保存会のメンバーを中心に設立。現在も伝統的建造物の指定返上願を出すなどして抵抗を続ける。
行政主導の組織	西部地区まちづくり懇話会	2000 市民団体 歴風会 一般市民 土地所有者 商業関係者	借上り住宅問題後に市民団体・土地所有者・町内会などを集め、目標都市像の議論を行う。話し合いは平行線をたどるが、今後も同様の議論を続けるという結論を出す。
	審議会メンバー学識経験者市民団体（歴風会・元町倶楽部以外）	2000	ガイドラインについて議論。ガイドラインの位置付けが不十分との結論から、条例との整合を景観審議会に進言した。まちづくり懇話会の報告後は指定建築物保存のあり方に関して議論。
	西部地区まちの将来像会議	2004 一般住民・行政 商業関係者 学識経験者（都市計画以外）	西部地区の定住促進を目指して設置。地区の将来像を議論してから、それを実現する施策内容も議論する。景観についてはすでに解決済みとして議論なし。
組織	西部地区フォロアップ委員会	2006 将来像会議メンバー（1人） 学識経験者	将来像会議の提言より作成された西部地区のまちづくり構想の実現状況を評価するために設立。持続的に目標都市像議論を行う。

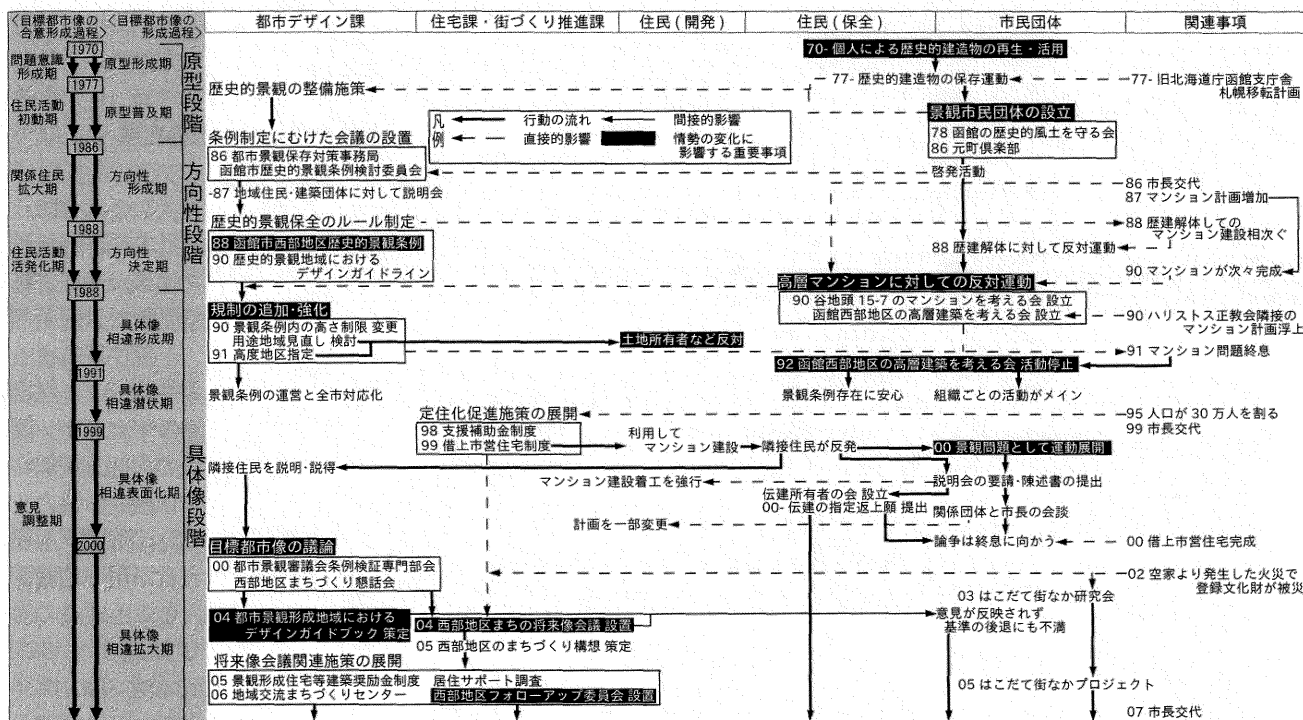


図3：函館市の高さに関わる景観論争の経緯⁽⁸⁾

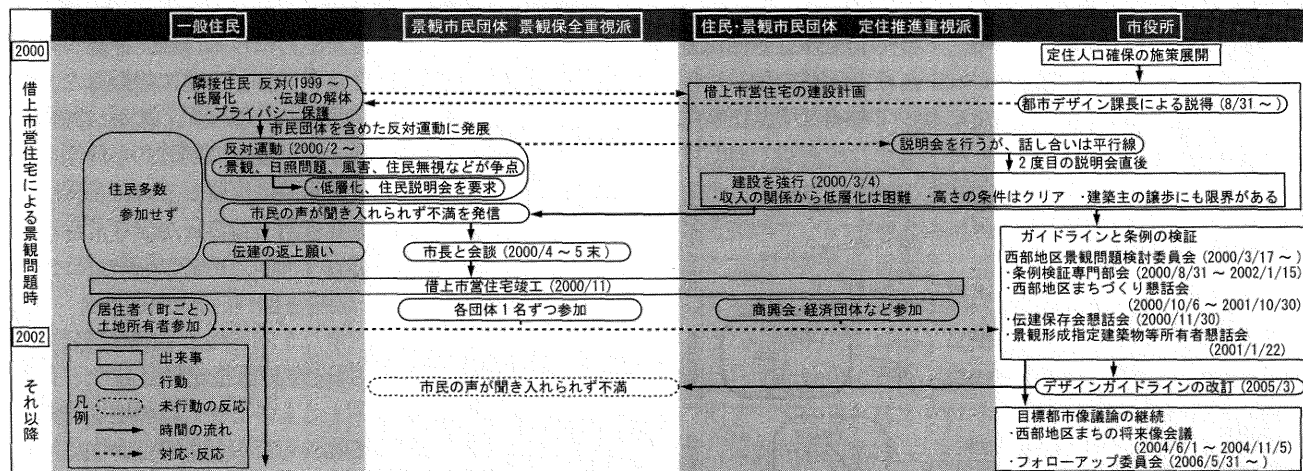


図4：借上市営住宅問題以降の詳細な経緯

結成し、協働でマンションに反対する。また考える会と行政・市長の協力関係も築かれ、計画中止や景観形成地域内の一部地域で高さ制限を25mから13mに変更するなどの規制強化⁽⁹⁾を実現する。しかし高さ制限変更と同時に試みた、商業から第一種住居への用途地域変更に関して土地所有者からの反発があり、断念してしまう。歴史的建造物の解体やマンションの駆け込み建設、用途地域変更の反対から判断すると、この時点で保全と開発のバランス関係において具体像の認識に相違が生じたと考えられるため、相違形成期とする。その後、マンション問題はバブル崩壊とともに収束する。そして住民は強化された景観条例に安心し、行政は景観条例の全市移行に伴う作業に追われ、目標都市像が未確立であることを見逃したまま目標都市像の確立に向けた議論は停止する。ここを相違潜伏期とする。

4-5 具体像段階後期(1999年～)

しかし1999年の借上市営住宅による景観論争で相違表



図5：借上市営住宅の建設前(左)と竣工後(右)

面化期に突入する。借上市営住宅は高さ制限25mの地域に建設された高さ23.6mの建物(図5)で、これに対して隣接住民が反対の声を上げる。2000年2月には隣接住民と行政との対立が周知となり、歴風会や元町倶楽部などの市民団体も反対運動を始める。この論争では行政・計画者側は条例遵守で問題ないと主張し、反対住民・市民団体側はガイドライン違反だ⁽¹⁰⁾と主張した。計画側も反対側も地域の住民であり、地域に潜在していた認識の相違が建物の高さという形で表面化したと言える。2月24日と3月

1日に反対団体に対する説明会が実施されるが、議論は平行線のままで終了する。しかし説明会の直後に着工を踏み切ったため、反対団体の行政不信が高まる。その後も伝統的建造物の指定返上要請や関係団体代表と市長との会談⁽¹¹⁾など反対運動は続くが、2000年11月の借上市営住宅竣工により論争は収束する。行政はその後、西部地区のまちづくり懇話会（以下、まちづくり懇話会）を開催し、目標都市像の意見交換を行い、市民団体からは規制強化を訴える意見が出た。しかし住民の意見を参考に、ガイドラインを改訂するはずの条例検証専門部会は景観審議会の一組織であり、反対団体の代表は直接議論に参加できなかった。そのため住民の意思は間接的に伝わることとなり、ガイドライン改訂では高さに関わる具体的な数値が消され、坂道での斜線制限に関する説明も10数ページ削除されるなど、借上市営住宅を正当化する変更と反対団体に判断されても仕方のない内容となった⁽¹²⁾。これに対して市民団体等からは自分達の意見が反映されていないという意見も出ている。したがって認識の相違は縮まったとは言えず、むしろ新たな対立へと拡大しており、相違拡大期とできる。2004年からはまちづくり懇話会が定住促進の議論にシフトした西部地区まちの将来像会議（以下、将来像会議）が設置され、目標都市像の議論は続いている。しかし将来像会議には景観論争の反対団体は参加していない。反対団体の中には現在でも景観論争時の行政の対応について納得せず、伝統的

建造物の指定返上要請を解除していない人物もいるため、景観論争の合意形成はできていないと考えられる。

5 西部地区における主体間の関係と争点の変遷

5-1 主体間の関係の変遷⁽¹³⁾

西部地区の主体関係は時期ごとに变化している（図6）。1970年から1980年代前半にかけて市民団体の啓蒙活動などにより地域内に市民団体を中心とした連携が形成される。1980年代後半には市民団体と行政が協働で景観条例を作り、多くの住民はこれに賛同するが、一部住民による歴史的建造物解体やマンションの駆け込み建設など、保全派との間に対立関係も発生する。1990年のマンション問題時には市民団体と行政の協力関係に住民の大部分が加わる。さらに景観保全に理解を示した市長や市議会の協力を得ることに成功し、地域の大半がマンションの建設反対運動に参加する。しかしこのときも土地所有者が用途地域変更に対抗するなど、対立関係は存在した。ところがこの対立関係が存在したまま、議論は停止してしまう。

議論停止を経た2000年の借上市営住宅問題では、開発派に借上市営住宅を計画した一部住民・行政・市長が加わる。また市民団体も保全に意見を集約できず、一部が開発派を擁護する立場をとった。さらに以前は保全派だった住民の大部分が「無関係」と運動に加わらずに静観した。以上の理由より、かつては主流だった保全派の比率は減少していると言える。さらに借上市営住宅問題時から静観していた西部地区の住民に加え、当時は反対していた市民団体に属する住民も、現在は意見表明することが少なくなっている。以上より地域の大部分が静観の立場であると言える。

5-2 争点の内容

ヒアリングより得られた争点を内容論と手続論に分類した（図7）。内容論は景観保全や地区指定の是非など具体的な建物の高さや施策に関するものと、人口の増加や商業地としての価値や巨大建築物の可否など目標都市像に関するものにわけられる。また手続論は情報公開や借上市営住宅問題での対応など行政に対するものと、各種議論の参加者のような議論のやり方に対するものに分類できる。

5-3 争点の変遷

以上の争点はいつでも存在している訳ではなく、潜在している場合もある。またそれぞれの争点は単独ではなく、お互いに何らかの関係を持って存在している。したがって

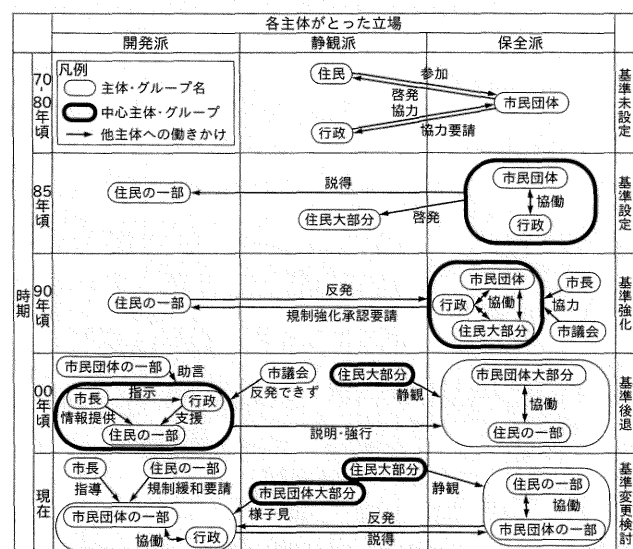


図6：時期別に見た主体間の相互関係

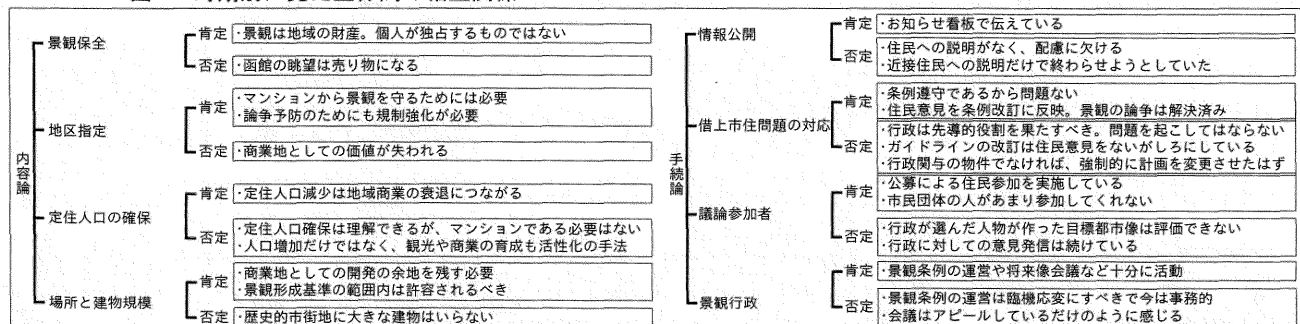


図7：函館市の経緯における争点・不満

図7の争点の変遷や相互関係を分析することで、紛争構造をより理解できると考える(図8)。意見調整期初期の争点は主に建物の高さやその規制が中心だった。相違表面化期になると目標都市像まで掘り下げて議論される。しかし相違拡大期では、議論された目標都市像が政策に活かされず、行政の対応に不満が発生する。また行政主導の議論は続けられるが、参加者が反対団体から見て偏りのある人選で、また反対団体が自由に参加できないなど住民参加が不十分なため、議論方法に対する不満である手続論に争点が移行している。しかし前述のように相違拡大期では、声高に行政批判をすることがはなくなり、不満は論争まで発展せず、若干の意見表明に止まっている。したがって内容・手続論ともに、解決していないにも関わらず議論が停止しており、争点に関する合意形成は停滞していると言える。

5-4 基準値との関係

図6・図8から主体・争点と基準値変化の関係を考察する。相違形成期の論争では住民間に地区指定の是非に関する対立が生じているが、それでも規制の新設・強化に成功している。これは主体の大半が保全・開発の両立という目標都市像の方向性で一致し、高層建築を拒絶するという共通認識を持っていたからだと考えられる。しかし相違表面化期の論争では行政と市民団体との間で定住人口の確保や建物の場所性に関して対立が生じており、客観的に見ても基準値は後退している。保全と開発の両立を踏まえた上で、高さに関する認識に相違が存在したことが基準後退の原因だと考えられる。以上から地区に存在する主体の対立関係の有無よりも、目標都市像を共有しているかどうかということが基準値の変更に与える影響が大きいと考えられる。

5-5 合意形成の促進・阻害要因

(1) 促進要因

マンション問題では市民団体の活動により他主体も触発され、各主体が「マンションより景観が重要」という共通の認識で幅広い議論をできたことが方向性形成と基準値の強化の合意を促したと考えられる。また議論の中心となる対象物(重要文化財:ハリストス正教会)の存在が危機意識を産む結果となり、合意形成を促したと考えられる。

(2) 阻害要因

借上市営住宅問題が発生し、問題解決の合意形成が進まなかった要因として地域が静観派・開発派・保全派に3分裂していたことがあげられる。1990年のマンション問題時に存在した住民・市民団体・行政の協力関係が崩壊した原因として、マンション問題収束以前は頻繁に行われていた各主体協働の景観保全や目標都市像に関する議論が停止したことがあげられ、議論が停止した要因として住民が強化された景観条例に安心してしまったことと、行政が景観条例の全市移行に伴う作業に追われてしまったことがあげられ、目標都市像が方向性段階であることを見逃してしまったことが根本的な合意形成の阻害要因と言える。

また借上市営住宅問題では、行政は反対団体との合意形成前に着工の強行を容認したことや、住民との約束¹⁴⁾に関

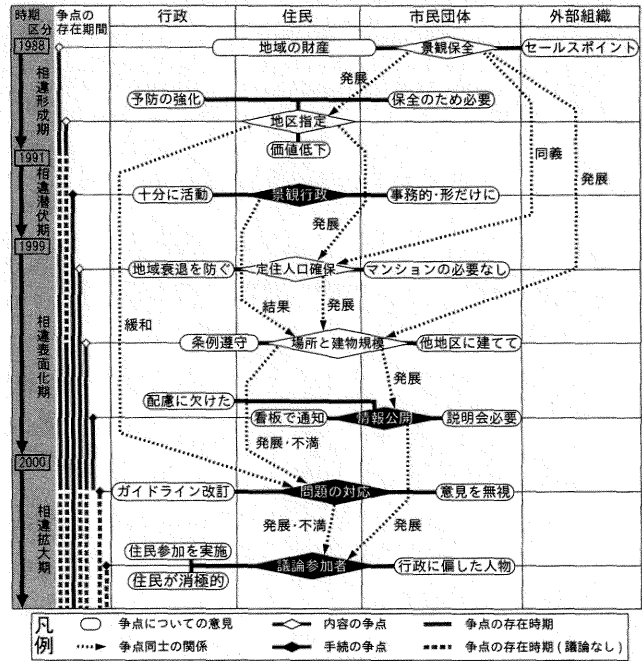


図8: 争点の変遷⁽¹⁴⁾

して、不誠実な対応であると住民に認識されている。またガイドラインに反する建物を計画し、最終的には市民団体代表者の意見を反映せず、かつ借上市営住宅を許容するものと住民に認識させるガイドライン改訂¹⁵⁾を行うなど、行政の立場¹⁶⁾が事業者に偏りすぎて景観を軽視していると反対団体に捉えられたことが、反発を強くする原因となった。以上に加えて、当時の市長¹⁷⁾が借上市営住宅の計画者に建設を勧めたといううわさ¹⁸⁾が、住民の行政不信をさらに強めた要因であると言える。以上から市民団体は行動を起こしても無駄であると消極的になっていると考えられ、このような心情的対立から、反対団体側に不満が存在するにも関わらず、論争に発展しないことも目標都市像の合意形成を阻害していると考えられる。また問題発生時に隣接住民と行政が密かに解決しようとしたこと¹⁹⁾も問題発覚の遅れや行政・住民間不信などで、合意形成を阻害したと考えられる。現在も住民・行政双方の歩み寄りは見られず、また行政主導の目標都市像議論に反対団体が自由に参加できないため、議論の機会がなく、合意が進まない状況である。

6 継続的な目標都市像議論の展開

6-1 現状の目標都市像議論の枠組み

函館の事例より目標都市像の共有・確立を維持するためには継続的な議論を展開する必要があることがわかった。西部地区でも近年継続的な議論の枠組みが形成されつつあるが、前述の通りいくつかの問題点を抱えている。しかしその問題点を解決すると目標都市像の継続的議論が可能になると考えられるため、まず現在の継続的な議論の枠組み(図9の左)を分析する。西部地区の継続的議論は目標都市像の意見交換(まちづくり懇話会)を行った後、景観保全(条例検証専門部会)と定住促進(将来像会議)を分離して議論を行う。さらに定住促進の議論については定

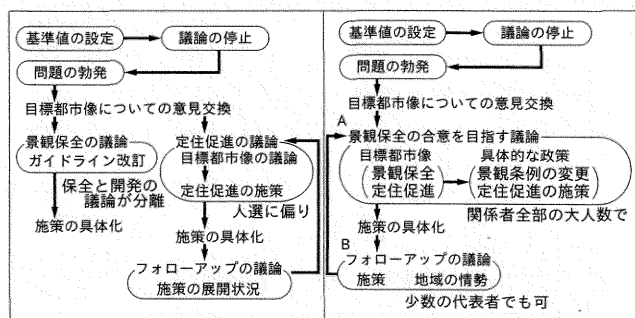


図9：継続的議論の枠組（左：現状 右：理想）

期的にフォローアップ委員会を開催し、議論の継続性を確保した。ここで問題点としてあげられるのは景観保全と定住促進を分離して議論していること。意見交換以降の議論に対して住民が人選に偏りがあると感じていること。将来像会議とフォローアップ委員会の両立参加者が1名で、施策の背景が継承されない可能性があることである。一方、評価できる点としては将来像会議において目標都市像から施策展開まで一貫して議論し、施策と目標都市像が連動していること、さらに少人数ではあるがフォローアップ委員会を設置し議論に継続性を持たせたことが挙げられる。

6-2 目標都市像議論の枠組みの提案

図9の右は6-1の評価すべき点を引き継ぎ、問題点を修正したものである。修正ポイントとしては定住促進に景観の議論を組み込み、両者のバランス関係の認識の相違を防ぐこと。全関係主体が参加して目標都市像から施策までを一貫に議論し、意見の抜け落ちを防ぐことが挙げられる。また背景を継承するにはAの議論を継続的に行えば良いが、予算確保などの面で困難であるため少人数によるBの議論でも許容できる。以上の点は、やられていないことが問題であり、今後は修正して議論を継続する必要がある。

7 結論

- (1) 函館では高さ基準値の設定・強化が行われ、紛争は解決したと思われていた。しかし実際は目標都市像が未確立であり、それを見逃したため議論は方向性段階で停止した。結果、建物の高さに関する認識に相違が発生・拡大した。
- (2) 争点は具体像相違表面化期において、高さの議論から目標都市像の議論へ移行した。しかし議論を具体策には活かせず、高さ規制の一部が後退した。また行政主導の議論が多く、市民団体等が内容論議論の場を失ったため、手続論の不満だけが表面化している。しかし不満の段階に留まっており、論争に発展していない。
- (3) 目標都市像確立の阻害要因は、規制後に継続的な議論が停止し、地域が分裂したことが挙げられる。また行政が着工や基準後退を強行したことから市民団体が消極的になり、論争が中断していることが合意を妨げている。
- (4) まずは行政・市民団体が歩み寄り、議論を再開する必要がある。さらに既存の枠組みを修正し、全関係者による保全・開発両立の議論で、認識の相違を修正し、高さの基準値や用途地域を低く強化していくことが求められる。

【謝辞】

調査に協力していただいた函館市役所、西部地区の住民の方々、歴風会、元町倶楽部、学識経験者の皆様にお礼申し上げます。

【補注】

- (1) 本論文では文献5)6)を参考に、目標都市像を①地域全体を長期的に捉えた展望で、②一定量の住民が共通意識を持つ、③「景観及び住宅・商業施策等の円滑な運営の前提として、行政と住民が共有する地域の将来の都市像」と定義する。また目標都市像の「確立」は都市像・制度内容が共有されている状態、「形成」は確立に向けて協力関係・制度を作っている状態とする。
- (2) 借上り営住宅制度は民間事業者が建設したマンション（バリアフリー・空地の確保等の条件を満たすもの）を市が20年間借上げ、建設費の補助を行う制度である。2006年までに10棟竣工しており、景観問題に発展したのはその第1号にあたる。最近では景観形成地区は避けられる傾向にある。
- (3) 市役所職員7名・将来像会議参加者3名・市民団体5名（うち歴風会3名・元町倶楽部2名）・住民3名に対して延べ29回、1回あたり約90分のヒアリング調査を2006年5月から12月の期間に行った。本研究ではこの調査で得られた情報を判断根拠とした。
- (4) 1995年に全市対応の函館市都市景観条例に移行した。
- (5) 大半が2階建の建物である地域の現状に対して、住居系が200%、商業系が3～400%と明らかに大きな容積率となっている。
- (6) 高さ制限は10m、13m、20m、25mの4種類で、その根拠は視点場からの函館山や函館港への眺望を阻害しない高さである。しかし重要伝統的建造物群保存地区に隣接して高さ制限25mの地域があるなど欠点もある。
- (7) 景観デザインガイドラインでは高さ制限25mの地域であっても、20m以上の高さの建物を計画する際には周辺環境に十分に配慮する。などの景観条例の基準よりも厳しい数値での規制を呼びかけた。
- (8) 凡例の行動の流れは行動の時間的流れ、直接的影響は行動による結果、間接的影響は結果をもたらした要因のひとつを表す。また情勢の変化に影響する重要事象が時期区分の境となる行動で、4-2以降で説明する。
- (9) 規制強化と同時に函館山・東南山麓に最高高さ13mの高度地区を設置（約43ha）。さらに南山麓に要綱による高さ制限13mの地域が設置される。
- (10) 函館市は、ガイドラインは景観条例を補助するもので、法的拘束力はないと主張している。
- (11) 住民ヒアリングによると、会談で市長は建物の高さを下げると約束したが、実際は8階建の建物の一部を6階にしただけの小さな変更だった。
- (12) これに対して行政は、二重規範を修正するため上位計画である景観条例に基準を合わせたとしている。
- (13) 開発派、保全派というのは保全と開発の両立を踏まえて、どこまでの高さや開発を許容するかという景観保全上での認識の違いである。
- (14) 凡例の菱形は図7の争点・不満の「種類」、楕円は「内容」に対応する。
- (15) ガイドライン改訂の内容は4頁左記において詳しく説明している。
- (16) 事業者側への偏りがあると認識している住民等は、景観保全において行政は住民を先導する立場と主張している。
- (17) 2007年4月の市長選で市長は交代した。
- (18) うわさの真偽は不明である。しかし前文に記したような、住民が行政不信を抱きつづけたこととなった様々な事実とあわせて考えると、市長の職務上問題のない行為を、事業者寄り立場に市長がいると住民が捉えることは自然な流れである。その結果、行政不信がさらに強まったと考えられる。
- (19) 当初は隣接住民に対して個別に説得を行い、反対意見の存在を市民団体などには公表していなかった。ただしこのことに関しては行政は「隣接住民が公然としないように」と、隣接住民は「行政に口止めされた」と主張しており、両者の意見が食い違っている。

【参考文献】

- 1) 大澤昭彦・中井検裕・中西正彦（2005）「高度地区指定による絶対高さ制限の正当性に関する研究」第40回日本都市計画学会学術研究論文集、pp. 427 - 432
- 2) 社団法人日本建築学会編（2005）「景観法と景観まちづくり」学芸出版社、pp. 76 - 79
- 3) 早田幸・佐藤滋（1995）「住環境整備事業における目標空間イメージの合意形成プロセスに関する研究」日本建築学会計画系論文集第473号、pp. 101 - 111
- 4) 柴田博和（1998）「戦後景観論争と景観行政 - 京都ホテル・京都駅改築問題の事例から -」第33回日本都市計画学会学術研究論文集、pp. 733 - 738
- 5) 岡崎篤行・西村幸夫（2000）「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第537号、pp. 211 - 218
- 6) 梅宮路子・岡崎篤行（2003）「歴史的資源を活かした地域活性化における目標都市像の合意形成過程 - 新潟県村上市日町町を事例として -」第38回日本都市計画学会学術研究論文集、pp. 577 - 582
- 7) 梅宮路子・岡崎篤行（2005）「歴史的町並みにおける都市計画道路の見直しに関する合意形成過程 - 全国的状況と愛知県犬山市の事例について -」第40回日本都市計画学会学術研究論文集、pp. 505 - 510
- 8) 宮脇勝・北原理雄（2002）「都市計画法の用途地域制と景観条例の景観地域区分の整合性に関する研究 - 千葉県柏市景観形成ガイドラインの事例 -」第37回日本都市計画学会学術研究論文集、pp. 997 - 1002
- 9) 元町倶楽部（1992）「函館の歴史的環境の現在」