

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 —函館市の基準遵守の建物による高さ問題を事例として—

正会員 ○ 松井 大輔*
同 岡崎 篤行**

景観形成 合意形成 函館市
マンション紛争 目標都市像 高さ規制

1. 研究の背景と目的と方法

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、多くの都市で高さ制限が設定されている。しかし基準より低い建物でさえ論争の原因となっており、基準の緩さを指摘できる¹⁾。改善するには目標都市像を議論し、基準値に反映することが有効だと考えられるが、現状は目標都市像が曖昧または存在しない都市がほとんどで、今後も同様の問題が発生する可能性がある。本研究は論争後に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景観形成と目標都市像を連動させるための課題を見出すことを目的とする。①～③を明らかにする為、行政資料等の文献調査とヒアリング²⁾を行い、文献²⁾等の分析方法を参考に分析し、目標都市像の形成過程を3段階、細かく8時期に分けた(図1)。

2. 高さに関わる論争と目標都市像の合意形成の経緯

2-1. 原型段階 (1970年～1986年)

函館市西部地区では1970年代に入り、個人による歴史的建造物の再生・活用が始まる。ここで景観保全という目標都市像の原型が形成されたと言えるが、個人単位

であり一般的ではなかった。しかし1977年の旧北海道庁函館支庁舎の現地保存運動を契機とし、市民団体が結成され、景観保全という目標都市像の原型が普及する。

2-2. 方向性段階 (1986年～1988年)

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。そこに住民も参加し、目標都市像の方向性が形成されていく。そして1988年に函館市西部地区歴史的景観条例(以下、条例)が制定し、「保全と開発の両立」という地域の方向性が決定する。しかし、保全と開発のバランス関係までは明記されておらず、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。

2-3. 相違発生段階 (1988年～)

1990年、高層マンションによる景観破壊が社会問題となり、更なる計画があったことから反対運動が激化する。ここでは住民・市民団体・行政が協力し、計画の中止や高さ制限の変更(一部地域、25mを13m)などの規制強化を行う。しかし同時に試みた用途地域変更では土地所有者が反発するなど、保全・開発の力関係において認識に相違が生じている。しかしマンション問題収束後、条例強化の安心感などから、相違は存在したまま目標都

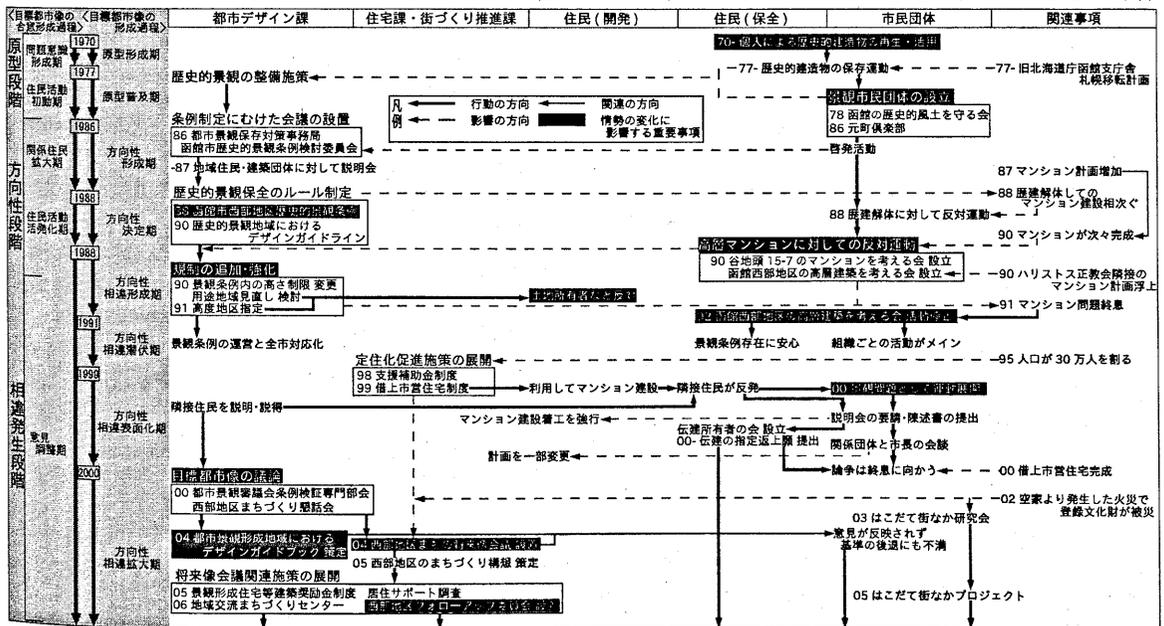


図1: 高さに関わる景観論争の経緯

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

-A case of height problem by conformed buildings in Hakodate city-

MATSUI Daisuke, OKAZAKI Atsuyuki

市像の確立に向けた議論が停止する。そして1999年に高さ制限25mの地域で借上り住宅(23.6m)による景観論争が発生する。ここでは計画・反対双方が地域の住民であり、潜在していた方向性の相違が表面化したと言える。さらに合意が得られないまま着工したため、市民団体の行政不信が高まる。結局、建物の竣工で論争は収束し、行政主導の目標都市像の意見交換が行われる。結果は景観デザインガイドライン改訂に反映されたが、具体的な数値が消え、基準は後退した。市民団体の意見が尊重されていないため、新たな対立へ拡大していると言える。2004年に西部地区まちの将来像会議が設置され、目標都市像議論は継続されているが、ここでも不満は出ており、論争の合意は形成できていないと考えられる。

3. 主体間の関係と争点の変遷

西部地区の主体間の関係を見ると条例制定に向けてまとまった地域が、90年代の議論停止を経て分裂している。そして保全派は力を失い、基準値は後退した。現在は地域の人口の大部分が静観の立場をとっており、行政への反対意見が弱くなっている(図2)。また争点は単なる高さから議論停止を経て、目標都市像へ発展した。しかし行政主導の議論が多く、市民団体等が内容論の議論に参加する機会が失われたため、議論への批判となる手続論へ不満が移動した。しかし市民団体等が静観の立場をとっているため論争には発展していない(図3)。合意促進には西部地区の目標都市像の継続的議論を利用すべきだと考えられる。西部地区の定住促進議論は目標都市像から施策展開までの一貫した議論、フォローアップ組織の設置という点が評価できる。しかし人選や「保全と開発の不両立」という点に不満が存在し、対立を深めている。以上の課題を修正し、また大人数の議論は困難なため、少人数の定期的な議論Bを行い、問題発生時に大きな議論Aを展開することが望ましい(図6)。

4 結論

- 1) 函館では目標都市像の未確立を見逃し、議論が方向性段階で停止した。結果、方向性に対する認識に相違が発生・拡大し、高さ基準が後退した。
- 2) 争点は高さの議論から目標都市像の議論へ移行した。しかし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、手続論の不満だけ表面化している。
- 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) 今後は既存の定住促進議論の継続的な枠組を修正し、全関係者で保全と開発を同時に議論し、認識の相違や基準値を修正していくことが求められる。

* 新潟大学大学院自然科学研究科 博士前期課程

*Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Niigata Univ.

** 新潟大学工学部建設学科 准教授・博士(工学)

**Assoc. Prof., Dept. of Civil Eng. and Arch., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr.

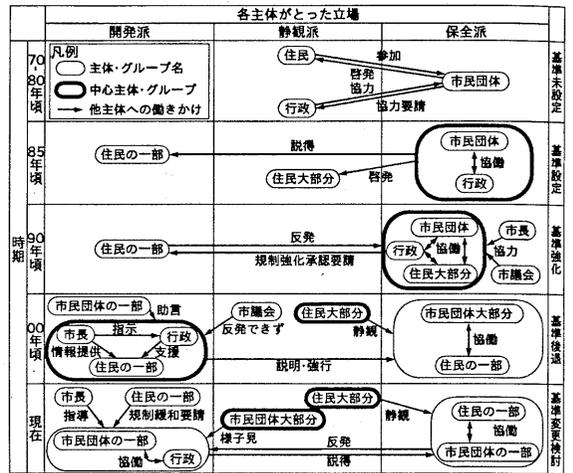


図2: 時期別に見た主体間の相互関係

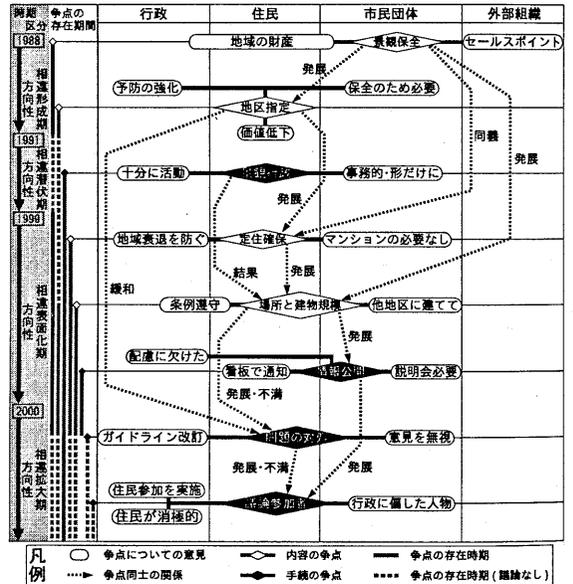


図3: 争点の変遷

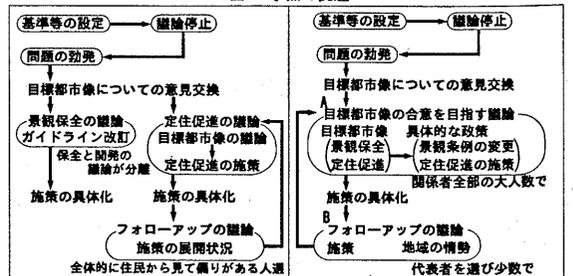


図4: 継続的議論の枠組 (左: 現状 右: 理想)

補注

(1) ヒアリング対象は市職員7名・議論参加者3名・市民団体5名・関係住民3名

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) 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