

2. 自主条例から移行した法定景観計画における制度内容の進展状況と課題 —全国における景観計画の運用実態に着目して—

Progress of landscape controls in the transition from independent ordinances to official landscape plans
-By a nation-wide survey-

松井大輔*・岡崎篤行**

Daisuke Matsui and Atsuyuki Okazaki

The Landscape Act of 2005 has enabled local authorities to control townscapes with previously non-existent vigor. In actuality, however, it's unclear how Japanese townscape control systems have advanced in response to the new Act. So this study aims to clarify this progress by comparing old independent ordinances and landscape plans. As a result of this analysis, it has become clear that the contents of old independent ordinances have been reconstructed and the standards of townscape controls have advanced in many municipalities, but nearly all local authorities aren't using the Act's new systems. One reason for the low use of the Act appears to be that local authorities thought consensus building with residents was difficult when they used the new systems, so a system of consensus building should be facilitated for easier implementation by the prefectures.

Keywords: Landscape Act, Old independent ordinance, Landscape plan, Delegation ordinance, Townscape control
景観法、旧自主条例、景観計画、景観委任条例、景観形成

1 研究の背景と目的

2005年6月に施行した景観法により、従来の景観に関する自主条例（以下、旧自主条例）では不可能であった強制力を伴う景観形成が可能となった¹⁾。ただし景観法の活用には景観計画を策定する必要があり、この内容の設定が各自治体に委任されている点が景観法の特徴である²⁾。そのため従来の法律とは異なり、景観法施行を我が国の景観形成における行為規制制度（以下、規制制度）の進展と直接結びつけることは難しい。つまり各自治体の景観計画の内容から、景観法が規制制度に与えた影響を評価する必要があるだろう。この場合、施行前に規制制度を持たなかった自治体が新たに策定した景観計画（以下、新規型計画）は、策定自体を規制制度の進展と捉えることができる。一方で、旧自主条例の規制制度を景観法下に移行した景観計画（以下、移行型計画）は、内容の変化を検討しなければ、景観法の影響を評価できない。そのため景観法の影響を評価する上で移行型計画の評価が重要であると考えられる。

そこで本研究は景観計画への移行に着目し、(1) 移行の進捗状況と (2) 規制制度の内容の進展状況から移行型計画の評価を行い、それぞれの状況における (3) 問題点と (4) 景観法の課題を明らかにすることを目的とする。

2 研究の位置づけと方法

本研究に関係の深い研究には、景観計画の内容に関する全国研究と旧自主条例からの移行に着目した事例研究がある。景観計画の全国研究としては、景観計画の内容から他制度との連動の必要性を指摘した研究³⁾と届出制度に着目して建築物規制の運用実態を分類した研究⁴⁾などがある。また移行に着目した研究では景観計画への移行理由を紛争の争点から明らかにした研究⁵⁾や、景観法に事前協議を通

じた合意形成が不足していると指摘した研究⁶⁾がある。本研究は移行による制度変化に着目する点で前者と、景観形成制度の進展状況を全国的に評価する点で後者と異なる。

また研究は以下の方法で行った。まず景観計画を策定している104自治体⁽¹⁾に対して電話調査を行い、新規・移行の分類と移行の進捗状況を把握した。さらに旧自主条例や景観計画等の行政資料と文献の調査、ヒアリング調査⁽²⁾から景観形成制度の運用実態の変化とその要因を分析した。

景観行政団体	景観計画策定	景観計画種類
景観行政団体【342自治体】	景観計画策定済	新規型計画
都道府県 47自治体	104自治体	48自治体
政令指定都市 17自治体	景観計画未策定	移行型計画
中核市 39自治体	238自治体	56自治体
その他自治体 239自治体		

図1：研究対象地の抽出

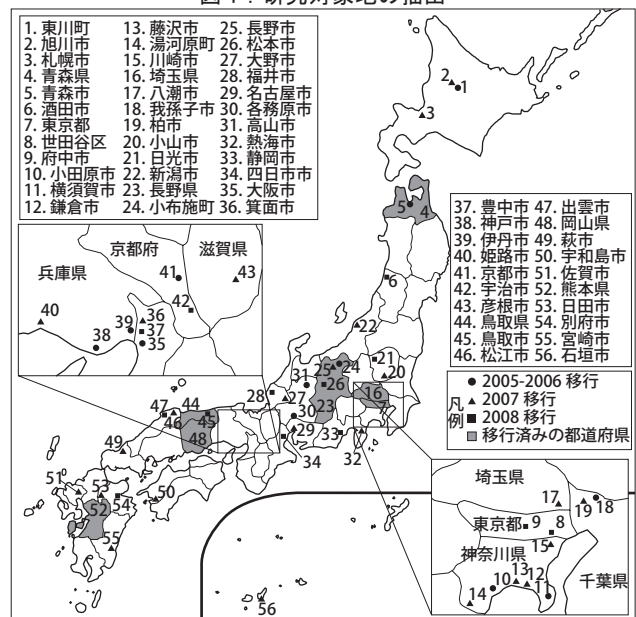


図2：移行型計画の分布状況

* 正会員 東京大学大学院工学系研究科 (The University of Tokyo)

** 正会員 新潟大学工学部建設学科 (Niigata University)

3 景観計画策定の進捗状況

3-1 景観計画の策定状況と移行型計画の抽出

2008年4月1日時点で342自治体が景観行政団体に指定され、104の景観計画が策定済みである。景観計画は新規型計画48計画と移行型計画56計画に分類できる。本研究は移行に着目するため、移行型計画を策定している54自治体⁽³⁾を分析の対象地とする(図1・2)。

3-2 景観計画への移行の進捗状況

景観計画の策定数を移行・新規の別で見ると、景観法施行から2年間は移行型計画の策定が多かった。しかし直近は新規型計画の策定が多くなっている(図3)。これを旧自主条例の策定数233自治体⁽⁴⁾に限定してみると、景観行政団体への指定は145自治体で過半数を超えているが、景観計画の策定は56自治体で24%にすぎない(図4)。景観法が移行を考慮した制度設計であること⁽⁷⁾を踏まえると移行型計画の策定状況は必ずしも十分とは言えない。さらに景観行政団体の規模から移行状況を見ると、景観行政団体145自治体は自動的に指定された中核市以上の75自治体と都道府県と協議を経て指定された特例市以下の70自治体に分類できる。それぞれの景観計画の移行率は中核市以上で29%(22/75)⁽⁶⁾、特例市以下で49%(34/70)と双方ともに低い状態である。特に自ら景観計画策定の意思があつて景観行政団体の指定を受けたはずの、特例市以下の自治体ですら景観計画策定が半数に満たない現状から、移行の進捗状況は芳しくない⁽⁸⁾と評価できる。

4 景観計画への移行実態(表1)

4-1 景観計画移行に対する評価の考え方

旧自主条例では「大規模建築物の誘導(以下、大規模届出制度)」「重点区域の指定と誘導(以下、地区指定制度)」「重要建築物等の指定(以下、建築物指定制度)」による3段階の景観規制が一般的に行われており⁽⁸⁾、本研究はこれらの移行と関係する「景観計画区域」「行為制限」「景観重要建造物」「景観地区」について分析する⁽⁶⁾(図5)。対応関係を見ると、大規模届出制度の「範囲」「届出必要規模(以下、届出規模)」「景観形成基準(以下、基準)」が、景観計画区域における届出制度の「範囲」「届出規模」「行為制限」とそれぞれ対応するのが一般的で、地区指定制度と景観計画重点区域(以下、重点区域)・景観地区の関係でも同様である。また建築物指定制度は景観重要建造物と対応する(図6)。各制度を評価する視点は以下の通りである。まず移行に伴う、制度の新設または運用の開始、制度の適用範囲・対象の拡大、届出規模の強化を進展と捉える。さらに旧自主条例の基準は抽象的なものが多かったため、基準項目を多様化・具体化、数値基準を強化し⁽⁷⁾、きめ細やかなものにする⁽⁷⁾ことを進展と捉えることとする。また景観法の新設制度は、制度利用を進展と捉える。

4-2 大規模届出制度の移行

(1) 制度の運用実績と適用範囲の変化

大規模届出制度は51自治体が景観法に基づく行為の制

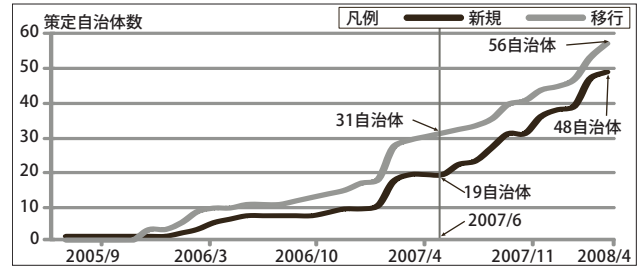


図3: 景観計画策定数の変遷

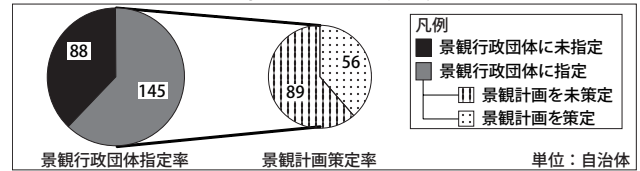


図4: 旧自主条例策定自治体の景観計画移行の現状

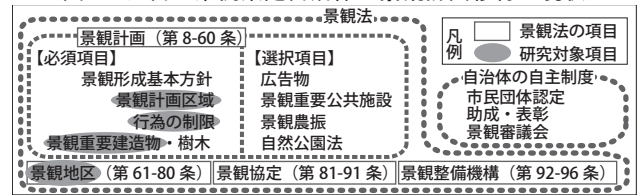


図5: 研究対象項目の抽出

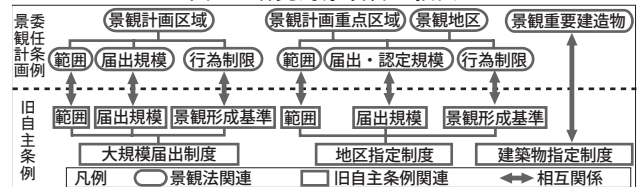


図6: 景観計画と旧自主条例の制度比較

限に移行した⁽⁸⁾。旧自主条例で未運用だった9自治体が大規模届出制度の運用を開始し、都市計画区域内等に地域を限定して運用していた4自治体が適用範囲を拡大した。以上、24%(13/54)の自治体で大規模届出制度が進展したと評価できるだろう。一方、範囲に進展がない他自治体は旧自主条例の頃から行政区域全域を対象⁽⁹⁾として運用していた。さらに景観計画へ大規模届出制度を移行していない3自治体も自主条例での運用を続けており、大規模届出制度の運用では景観計画への移行による後退は見られない。

(2) 届出規模と行為制限の変化

まず届出規模の変化を見ると、移行に伴って建築物の高さ・面積、工作物の届出規模は強化:弱体化:無変化=3:1:6の割合で変化した。続いて基準の変化を見る。移行に伴って4自治体が基準を新設し、9自治体が基準の地域分類を細分化している。さらに基準内容を見ると、27自治体で項目の多様化、具体化、数値基準の強化等の進展が見られる。特に色彩基準の具体化が顕著であり、23自治体がマンセル記号値を用いた色彩誘導を実施している。以上をまとめると大規模届出制度を景観計画に移行した自治体の65%(33/51)で届出規模または行為制限に進展があったと言える。以上、大規模届出制度全体では82%(42/54)の自治体で何らかの進展⁽¹⁰⁾が見られる。

4-3 地区指定制度の移行

(1) 制度の運用実績と適用範囲の変化⁽¹¹⁾

次に地区指定制度の変化を見ると、52自治体が旧自主

表1：景観計画への移行における景観形成制度の内容変化

No.	市町村	旧自主条例からの移行制度												新設制度		進退項目数	後退項目数					
		大規模届出制度→景観計画区域						地区指定制度→景観計画重点区域						建築物指定制度 →景観重要建築物				進退項目数	後退項目数			
		実績範囲		届出規模		景観形成基準		実績範囲		届出規模		景観形成基準		運用実績								
		大規模届出制度の有無	届出が必要となる範囲	届出が必要となる建築物の高さ	届出が必要となる建築物の面積	基準の有無と種類	基準項目の変化	数値基準の変化	地区指定制度の有無	届出が必要となる建築物の高さ	届出が必要となる建築物の面積	基準の有無と種類	基準項目の変化	数値基準の変化	建築物指定制度の有無					建築物指定実績		
1	東川町	×	-	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-	×	(1)	無	×	×	4	0		
2	旭川市	○	×	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	1	0	×	×	-	2	0		
3	札幌市	○	○	全	D	C	D	全	色具	-	-	-	-	1	4	S	S	×	×	5	0	
4	青森県	○	○	全	A	C	A	全	×	-	-	-	-	×	0	-	-	-	1	1		
5	青森市	○	○	全	A	C	A	全	項具	-	-	-	-	×	0	-	-	-	3	1		
6	酒田市	×	-	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	1	0	-	-	-	3	0		
7	東京都	○	○	全	D	D	D	全	色具/項減	-	-	-	-	1	6	A	A	A	色具/項減	-	6	2
8	世田谷区	○	○	全	D	C	D	全	色具	-	-	-	-	1	66	色	×	-	8	0		
9	府中市	○	○	全	C	C	C	全	×	○色	-	-	-	1	0	色	×	-	6	1		
10	小田原市	○	○	全	A	A	A	全	×	-	-	-	-	×	-	-	-	-	6	1		
11	横須賀市	○	○	全	A	A	A	全	項多	×	-	-	-	1	0	無	×	-	2	1		
12	鎌倉市	○	○	全	A	A	A	分	高具/項多	○色	-	-	-	1	28	×	2	-	7	0		
13	藤沢市	○	○	全	A	A	A	分	×	×	-	-	-	1	0	無	2	-	3	0		
14	湯河原町	×	-	-	-	-	-	2	0	-	-	-	-	×	-	-	-	-	4	1		
15	川崎市	○	○	全	D	C	D	全	色具	-	-	-	-	1	7	A	A	A	緑抽	×	10	1
16	埼玉県	○	○	一	B	C	B	分	色具/項多	-	-	-	-	×	-	-	-	-	5	1		
17	八潮市	×	-	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-	×	-	-	-	-	5	0		
18	我孫子市	○	○	全	A	A	×	全	×	×	-	-	-	1	0	無	×	-	2	0		
19	柏市	○	○	全	A	B	B	分	×	-	-	-	-	×	-	-	-	-	3	0		
20	小山市	○	○	全	A	C	B	全	×	×	-	-	-	1	0	無	×	-	1	0		
21	日光市	×	-	-	-	-	-	1	1	A	A	A	項詳	×	×	-	-	-	8	0		
22	新潟市	○	○	全	B	A	B	全	色具/項多	-	-	-	-	1	0	無	×	-	3	0		
23	長野県	○	○	全	A	C	A	分	×	×	-	-	-	×	-	-	-	-	4	1		
24	小布施町	×	-	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	×	-	-	-	-	5	0		
25	長野市	○	○	全	A	C	A	分	×	×	-	-	-	1	5(5)	無	×	×	2	0		
26	松本市	○	○	全	A	C	A	全	高具/項多	○色	-	-	-	2	1	無	×	-	8	1		
27	大野市	○	○	全	A	B	A	全	色抽	-	-	-	-	1	0	無	×	-	1	2		
28	福井市	○	○	全	B	B	B	全	色具/項減	-	-	-	-	1	3	S	A	×	項多	○色	9	1
29	名古屋市	○	○	全	D	C	D	×	-	-	-	-	-	1	6	S	S	S	項詳	○配	6	0
30	各務原市	○	○	全	B	A	B	全	高具	-	-	-	-	1	0	-	-	-	7	0		
31	高山市	○	×	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	×	-	-	-	-	4	0		
32	熱海市	○	○	全	B	A	A	全	色具/項多	-	-	-	-	2	3	B	A	A	項詳	○色	9	2
33	静岡市	○	○	都	A	A	A	全	色具/項多	-	-	-	-	2	2	A	A	A	色具/項減	○色	7	1
34	四日市市	○	○	都	B	C	×	全	色具/項多	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	6	1	
35	大阪市	○	○	全	A	×	×	全	-	-	-	-	-	1	4	-	-	-	-	2	1	
36	箕面市	○	○	全	A	B	A	全	色具	-	-	-	-	2	8	S	S	S	×	×	6	1
37	神戸市	-	-	-	-	-	-	1	7	A	A	A	×	×	1	11	×	×	-	3	0	
39	伊丹市	○	○	全	B	×	C	×	-	-	-	-	-	1	17(2)	×	×	×	×	9	1	
40	姫路市	○	○	全	A	C	B	全	×	×	-	-	-	1	35	×	×	×	-	5	0	
41	京都市	○	○	一	A	-	B	分	項具	-	-	-	-	2	245(26)	×	8	×	×	9	0	
42	宇治市	○	○	全	A	C	A	分	色具	-	-	-	-	1	0	無	×	-	3	2		
43	彦根市	○	○	全	A	A	A	分	項具	-	-	-	-	1	1	S	S	S	項具	×	6	3
44	鳥取県	○	○	全	A	C	A	全	項具	-	-	-	-	1	2	A	A	A	項具	×	4	0
45	鳥取市	○	○	全	A	C	A	全	項具	-	-	-	-	1	3	A	A	A	項具/項多	×	5	0
46	松江市	○	○	全	A	C	A	全	色具	-	-	-	-	2	3	A	A	A	-	-	6	3
47	出雲市	○	○	全	A	A	A	分	色具/項多	-	-	-	-	1	4	-	A	S	色具	×	5	3
48	岡山県	○	○	全	A	C	A	全	×	-	-	-	-	2	6	A	A	A	×	×	2	1
49	萩市	○	○	都	A	A	A	全	項具/項多	×	-	-	-	3	9	S	S	S	項具/項多	○高	9	2
50	宇和島市	-	-	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	1	0	無	×	-	3	0		
52	熊本県	○	○	全	A	C	A	全	×	-	-	-	-	2	40	×	A	S	×	×	2	0
53	日田市	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	4	0	
54	別府市	○	×	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	1	0	色	×	-	2	0		
55	宮崎市	○	○	全	A	A	B	全	項多	×	-	-	-	1	4	S	S	S	×	×	3	0
56	石垣市	○	○	全	A	B	A	全	項具	-	-	-	-	1	0	-	-	-	-	8	0	
進退項目数		6	3	4	10	8	12	13	26	3	14	33	5	4	6	15	5	33	8	47	7	0
後退項目数		0	0	0	3	3	3	1	1	0	12	3	3	1	2	1	0	2	1	-	-	-

着色は
勧告等に
従わない
旨の公表
ありを示す

【景観計画移行の評価】 進退
 【変更命令の有無】 色…色彩に限定 無…限定なし ×…変更命令なし
 【建築物指定実績】 数字…建築物指定数 ×…指定実績なし ○…指定実績なし
 【数値基準の変化】 ○項目…強化 ×項目…弱化 ×…変化なし
 【基準項目の変化】 色具…色彩具体化 色抽…色彩抽象化 項具…他項目具体化 項詳…項目詳細化 項多…項目多様 項減…項目減 ×…変化なし
 【地区指定制度の有無】 【地区指定制度の有無】 数字…建築物指定制度の種類数 ×…制度なし
 【建築物指定制度の有無】 数字…建築物指定制度の種類数 ×…制度なし
 【景観地区の指定実績】 数字…指定数 ×…指定実績なし 【建築基準法緩和条例の策定】 ○…あり ×…なし
 【大規模届出制度の有無】 ○…制度あり ×…制度なし 【大規模届出制度の運用実績】 ○…実績あり ×…実績なし 【大規模届出の範囲】 全…行政域全域 都…都市計画区域 一…一部区域
 凡【届出が必要となる建築物の高さ(最小値)】 S…すべて A…300m以下(延…300㎡以下) B…200m以下(延…200㎡以下) C…300㎡以下(延…300㎡以下) D…その他【基準の有無と種類】 分…数種類に分類 全…全域共通 ×…なし
 【届出が必要となる建築物の高さ(最小値)】 S…すべて A…300㎡(敷・建)1000㎡以下(延…300㎡以下) B…200㎡(敷・建)500㎡以下(延…1000㎡以下) C…1000㎡(敷・建)1000㎡以下(延…1000㎡以下) D…その他
 【大規模届出制度の有無】 ○…制度あり ×…制度なし

条例に定めており、36自治体では指定実績があった。まず地区指定制度の種類に着目すると、移行に伴って14自治体で増加した。一方で8自治体では減少し、特に青森県等4自治体は地区指定制度を廃止している。景観形成に対する考えは自治体により様々であるため、制度種類の増減を一概に評価することは危険であるが、地区指定制度の廃止に関しては後退であると言える。次に地区指定数の変化を見ると、33自治体で指定地区が増加しており⁽¹²⁾、進展が顕著である。特に各務原市と高山市では指定実績なしの状態から11地区も増加した。一方、福井市等3自治体で指定数が減少している。しかし2自治体は統合または他自治体への移譲であり⁽¹³⁾、純粋な減少は緑地景観保全地区を廃止した熱海市のみである。以上をまとめると65% (35/54) の自治体で進展が見られ、大規模届出制度と同様に進展が後退よりも優勢な状況である。

(2) 届出規模と行為制限の変化

分析対象は旧自主条例における指定地区を重点区域に移行した30自治体(131地区)である。まず届出規模の変化を見ると、移行に伴って建築物の高さ・面積、工作物の届出規模は強化：弱体化：無変化=2:1:8の割合で変化した。地区指定制度では大規模届出制度と比較して旧自主条例下の規模設定が厳格であったため、変化がない自治体が多くなっている。次に基準の変化を見ると、旧自主条例では基準が未設定であった松江市が基準を新設した。松江市以外の自治体は旧自主条例に基準が存在しており、そのうち16自治体では移行に伴って項目の多様化・具体化、数値基準の強化等の進展が見られる。特に数値基準は旧自主条例から設定している自治体が多く、大規模届出制度よりも多い5自治体が強化した。以上より、重点区域に移行した自治体の57% (17/30) で届出規模または行為制限の内容に進展があると言える。さらに旧自主条例から厳格な基準が存在した地区指定制度でも大規模届出制度と遜色のない、全体では76% (41/54) の自治体で何らかの進展があることがわかった。

4-4 建築物指定制度の移行

最後に建築物指定制度について見ていく。これは34自治体が旧自主条例に定めており、14自治体で指定実績があった。まず建築物指定制度の種類数の変化を見ると、景観計画への移行に伴って33自治体で増加⁽¹⁴⁾し、このうち18自治体は建築物指定制度を新設しており、進展したと言える。しかし他の15自治体は旧自主条例における建築物指定制度を継続し、景観重要建造物を新たに設定している。自主規定で景観資産としての建築物を抽出し、景観重要建造物で規制を行うという移行の方法は旧自主条例において建築物指定実績があった自治体で多く見られ、13自治体が該当する。つまり景観計画へ移行したにも関わらず、旧自主条例の枠組内で建築物指定制度を運用する自治体が多いということがわかった。さらに旧自主条例の枠組内でも進展は少なく、移行に伴う建築物指定数の増加は8自治体しか見られず、45自治体では指定数に変化がない。

これは全体の83% (45/54) にあたり、このうち36自治体は指定実績が1件もない状態である。さらに景観重要建造物の指定は9自治体のみが行っており、旧自主条例の指定建築物から移行した自治体は5自治体にすぎない。建築物指定制度に関しては自主制度を含めて、景観法の影響が大規模届出、地区指定両制度と比較して希薄と言える。

5 景観法による新設制度の策定実態 (表1)

5-1 特定届出対象行為と変更命令

まず大規模届出制度と地区指定制度(以下、面的制度)に関係する新設制度に、形態意匠及び色彩に関する基準の違反に対する変更命令がある。変更命令は景観法に基づく景観条例(以下、委任条例)に特定届出対象行為を設定することで可能となり、87% (47/54) の自治体が設定している。新設制度の中では利用の多い制度であり、進展したと高く評価できる。ただし実際の運用は、基準に反する建築計画に対して変更命令を完全な形で実施するという自治体は少ない。特定届出対象行為を設定した自治体の変更命令に関する考えを見ていくと、酒田市等3自治体は変更命令を実施せず、勧告に留めている。さらに札幌市と福井市は変更命令を重点区域に限定し、また東京都等22自治体は対象を色彩基準に限定している。一方、変更命令実施に限定のない、残り20自治体⁽¹⁵⁾が変更命令を行う可能性は11自治体が消極・中立的⁽¹⁶⁾であり、積極的な考えを持つ自治体は17% (9/54) のみだった(図7)。以上より、変更命令に関しては特定届出対象行為を設定する自治体は多いが、実際の運用は限定的または不安定な状態であることがわかった。今後の実績を注視する必要がある。

5-2 景観地区

景観地区は景観法施行以前の美観地区を発展させた制度である。しかし京都市や倉敷市等ごく少数の自治体においてのみ運用されてきたことから、全国的には新たな制度として登場したと考えてよいだろう。景観地区は認定制⁽¹⁷⁾による積極的な景観形成が可能なが特徴である。しかし移行型計画で景観地区を指定しているのは7自治体のみである。多くの自治体は景観地区に比べて規制が緩い届出制であり、一方で景観計画区域に比べてきめ細やかな基準設定が可能な重点区域の指定もしくは自主制度による地区指定に留まっている(図8)。さらに旧自主条例の指定地区からの移行に着目すると、4自治体しか存在しない。つまり景観地区の利用と移行は極めて少ない状態であり、地区指定制度は景観法の活用に至っていない状況である。この要因には重点区域指定における住民合意も困難と考える自治体もあり⁽¹⁸⁾、さらに規制の強い景観地区の指定については重点区域指定等で規制に対する住民意識を養ってから行う、という利用に消極的な自治体が多いことが考えられる。

5-3 景観重要建造物と基準法緩和条例

旧自主条例における指定建築物から景観法に基づく景観重要建造物へ移行した事例は非常に少ない。旧自主条例で指定実績がある自治体のうち、すべての指定建築物を景観

重要建造物に移行した自治体は長野市のみである。他自治体は指定建築物の一部移行か、未移行かのどちらかに分類できるが、後者が優勢である。特に多数の建築物を指定してきた自治体で後者が多く見られた(図9)。旧自主条例における指定実績が多い自治体が景観重要建造物に移行していない理由には、「景観重要建造物は規制面⁽¹⁹⁾が強く、建築物の所有者から同意を得ることが困難」と考える自治体が多いことが挙げられる(図10)。特に現役住宅の指定における所有者との合意形成が困難であると考えられており、現在は寺社仏閣やレストランなど公共性の高い建築物を対象とした指定が目立つ。さらに建築物指定に関する新制度として景観重要建造物に対する建築基準法の緩和⁽²⁰⁾がある。これは景観重要建造物指定の利点の一つであり、国土交通大臣の承認を得て条例を定めることにより可能となる。しかし現在、その条例を策定した自治体はない。この要因には国土交通大臣の認可が必要で、さらに個々の建築物に対してそれぞれ条例を定める必要があるなど、作業が膨大という懸念が挙げられる。しかし建築物の改修時にも同様の膨大な作業が必要であり、改修に策定作業が追いつかないことが危惧される。

6 景観計画移行の課題

6-1 景観計画移行における問題点の抽出

まず移行の進捗状況から考えると、十分とは言えない状態であることは3-2に先述したとおりである。さらに移行・新規の区別なく、景観計画策定全体を見ると3/4の都道府県で景観計画策定済みの市町村が10%以下である(図11)。面積によるばらつきはあるが、全国ほとんどの土地が景観法の適用外と言ってよい。以上より「景観法の効果が適用されている範囲の狭い」ことが問題点と考えられる。次に移行実態と新設制度の策定実態から考えると、面的制度は旧自主条例の制度内容が大半の自治体で進展している一方、景観地区等の新設制度の利用が少ない。また点的制度に至っては旧自主条例とほぼ変化がないことは4章と5章で先述したとおりである。以上より「景観法の新設制度を利用する自治体が少ない」ことが問題点と考えられる。さらに景観重要建造物の建築基準法緩和は実行している自治体がなく、必要時に対応できないことを5-3で先述した。したがって「景観法の新設制度を運用している自治体で、その効果が利用されていない」ことも問題点と考えられる。それぞれの問題点の要因と課題について、以下で詳述する。

6-2 景観法適用範囲の狭さ

この要因の一つに、市区町村の景観行政団体指定から景観計画策定までの期間が長いことが挙げられる。景観行政団体は3/4の都道府県で10%以上の指定率であり、景観計画策定率とは逆の状況(図11)にあるからである。ただしこの責任が市区町村にあるとは一概には言えない。つまり景観法策定時に「市区町村の規模によっては景観計画策定が技術的に困難な場合もある」という提言⁹⁾があったように、策定に時間を費やす市区町村が存在することは当

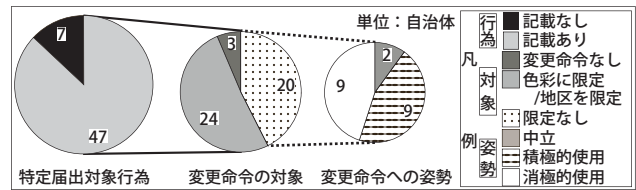


図7: 変更命令の運用状況

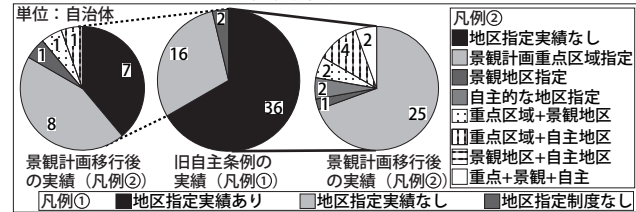


図8: 地区指定制度の移行と景観計画の運用状況

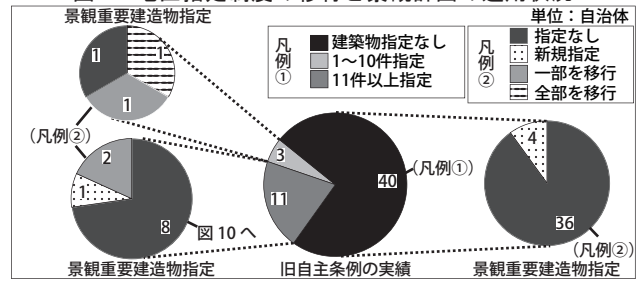


図9: 建築物指定制度の移行と景観重要建造物の運用状況

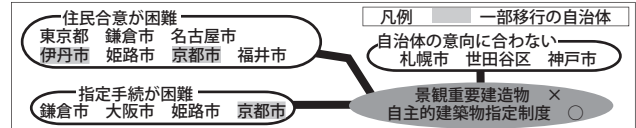


図10: 景観重要建造物へ未移行の理由(指定実績11件以上)

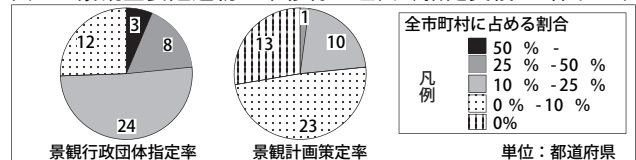


図11: 都道府県別の市区町村による景観計画策定率

然と言える。むしろ上位団体である都道府県が策定に時間を要している市区町村において暫定的な景観保全を行う必要があると考える。しかし現状は、景観保全は市区町村の役割という考えから都道府県の景観計画策定は7都県に留まっている⁽²¹⁾。したがって都道府県の景観計画の策定を義務付ける必要があると考える。

6-3 景観法新設制度の低利用

この要因の一つに、住民との合意形成が困難であると自治体が危惧している点が挙げられることは5-2と5-3で先述した通りである。しかし実際に新設制度を利用している自治体⁽²²⁾では目立った反発はなく、工夫次第で住民に受け入れられる可能性は十分にある。合意形成を理由として景観地区指定を避けている現状は問題であると言えよう。ただし6-2に先述したように技術的に景観計画策定が困難な自治体が存在するため、手続の仕組を支援することが重要である。例えば新潟県や愛媛県のように景観計画策定の概要を記したガイドライン等を定めることは有効と考える。さらに言えば、景観地区指定時に必要となりうる住民参加プロセス等を例示することが重要と考える。例えば高度地区指定における高さ・区域の決め方や住民参加など幅

広く例示している埼玉県のガイドライン等、他の制度で蓄積されたノウハウを活用して合意形成を促す仕組みを都道府県が整える必要があると考える。さらに建築物指定制度は旧自主条例の制度にも進展があまりない点が面的制度の課題と少し異なり、面的制度よりも合意形成の問題は深刻であると言えよう。こちらは合意形成に対する支援だけでなく、修理に対する助成や税制優遇など、より直接的な経済支援も必要と考える。

6-4 景観法新設制度の未運用

この要因の一つに、緩和条例策定の作業量を懸念する自治体が多いことが挙げられることは5-3に先述したとおりである。しかし実際の策定がないため、どの程度の作業が必要かは不透明であり、例えば伝統的建造物群保存地区のモデル事業のような実施の指針を国土交通省等が示し、建築基準法緩和の道筋を自治体に例示することが重要と考える。一方で、景観法には含まれないが多くの自治体を実施している項目もある。変更命令では命令にそむいた者に対して景観法に基づいて、最大50万円の罰金もしくは懲役刑を課することができるが、27自治体が罰則を補う形で違反事業者名の公表を行っている(表1)。これに対して国土交通省は懲役刑が可能な点や裁判における優位性を理由に、事業者名公表は必要ないという見解を示している。しかし罰金刑を補助する形で事業者名の公表をしている自治体が懲役刑や裁判を行うことは考えにくい。景観計画移行においては、自治体レベルで事業者名公表を自主規定として設定することを考慮する必要があると考える。

7 結論

(1) 進捗状況については、旧自主条例を策定していた自治体で景観計画へ移行した自治体は24%のみであり、策定意欲があった特例市以下の自治体でも移行率は50%であるため、必ずしも十分とは言えない。さらに景観計画は3/4の都道府県で90%以上の市町村が未策定であり、景観行政団体指定後の策定に要する時間が長い状態にある。よって市区町村が策定するまで、都道府県が暫定的に景観法に基づく景観規制を行うなどの対応が必要と考える。

(2) 面的制度の移行の進展状況については、大規模届出で82%、地区指定は76%の自治体で進展した。一方、新設制度の変更命令の完全な実施が19%、景観地区指定が7%と少なく、景観計画への移行は旧自主条例の基準見直しとして大きな効果はあったが、新設制度の使用はあまり進んでいない。住民と合意が困難と自治体が敬遠することが原因と考えられ、技術的に利用が困難な自治体に対して都道府県のガイドライン等で合意形成を支援する必要がある。

(3) 点的制度の移行の進展状況については、自主制度の見直しも景観重要建造物への移行も共に少ない。景観法の影響は少なく、特に合意形成の問題は深刻であると言え、技術支援の他に経済的支援も必要と考える。また利点である建築基準法緩和も使われておらず、モデル事業等で利用方法を示す必要があると考える。

【謝辞】

本研究は大林都市研究振興財団からの助成を頂いている。調査では全国の自治体関係者から多大なるご協力を頂いた。ここに記して謝辞としたい。

【補注】

- (1) 2008年4月1日に国土交通省が発表したデータに基づいている。
- (2) 資料は、調査中に景観計画が未完成であった太子町を除く103自治体から収集した。また現地ヒアリングは萩市・各務原市等11自治体、電話・メールによるヒアリングは全自治体及び国土交通省に対して実施した。
- (3) 佐賀市と豊中市は委任条例が策定中だったため、分析対象から除外した。
- (4) 参考文献10)と参考文献11)から抽出を行った。
- (5) 本文中の(○/●)という記載については、単位は全て自治体とする。
- (6) 大規模届出、地区指定、建築物指定はそれぞれ「景観計画区域の行為制限」「景観計画重点区域(景観地区)の行為制限」「景観重要建造物の指定」に移行すると考えられ、景観法の枠組においては対象項目の4点となる。
- (7) 多様化は基準項目(色彩、高さ等16種)の複数増加、具体化は抽象的基準から数値基準への変更、数値基準の強化は基準数値の厳格化を指す。
- (8) 神戸・宇和島・日田3市は市域全域を対象とする大規模届出制度を自主条例として継続し、景観計画区域は一部地域に限定している。そのため、この3市においては景観計画区域を重点区域として扱うこととする。
- (9) 京都市は市域54%が大規模届出制度の対象範囲だが市街地の大部分を占めており、神戸等3市とは異なるため、全域と判断している。
- (10) 表1で進展が一つでも見られる場合を進展があるとカウントしている。
- (11) 景観法に基づく地区指定制度の一つである景観地区も含める。
- (12) 京都市は市域全域において重層的で複雑な地区指定を行っており、他都市のように地区の指定数を数えることはできない。しかし美観形成地区の新設、指定範囲の拡大を理由に「地区指定数増加」に分類している。
- (13) 福井市は3地区を統合して1地区に、岡山県は1地区を新規型計画を策定した岡山市に移譲しているため、地区指定制度としての後退がない。
- (14) 神戸市の景観形成重要建築物は景観計画区域外は自主制度として、区域内は景観重要建造物として指定が可能なので、実質2種類と判断した。
- (15) 特定届出対象行為を定める47自治体から、変更命令を実施しない3自治体、地区限定の2自治体、色彩限定の22自治体を除いた自治体数である。
- (16) ヒアリング回答から、「変更命令の可能性はほとんどない」を消極的、「行うことを想定」を積極的、「他都市の動向を見て判断」を中立的と判断した。
- (17) 認定制は伝統地区の許可制と同等で、景観地区内における建築行為には当該自治体の長の認定が必要となる、重点区域よりも厳格な制度である。
- (18) 萩市は法規追加の重点区域で反発があり、指定地区を一部除外した。
- (19) 景観重要建造物に指定された場合、建築物外観の現状変更は許可制となり、違反者には現状回復の命令が可能となる。
- (20) 防火や日照などの建築基準法による制限の緩和が可能となる。
- (21) 2009年2月1日発表の国土交通省データによると、北海道など8道府県で景観計画の策定が完了したため、全体では15都道府県で景観計画が策定されたこととなる。しかし依然として32県が景観計画を策定していない。そのうち8県は市町村による景観計画も存在しない状況である。
- (22) 景観地区を策定している各務原市、熱海市、鎌倉市に詳細なヒアリングを行った結果を示している。

【参考文献】

- 1) 岸田里佳子(2004)「景観法とは何か」景観まちづくり研究会編『景観法を活かす』pp.10-34、学芸出版社
- 2) 西村幸夫(2008)「景観法をまちづくりに活かすために」『風景論ノート 景観法・町並み・再生』pp.50-57、鹿島出版会
- 3) 小浦久子(2008)「景観法における景観計画の構成と運用実態に関する研究-初期に策定された景観計画を事例として-」第43回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.211-216
- 4) 佐藤貴彦・堀裕典・小泉秀樹・大方潤一郎(2008)「景観法下の建築物規制の運用実態と課題-景観計画に基づく届出制度に着目して-」第43回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.217-222
- 5) 内海麻利・小林重敬・坂井文(2006)「景観条例から景観法を中心とした制度移行に関する研究-神奈川県小田原市を事例として-」第41回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.319-324
- 6) 秋田典子(2006)「自主条例の景観法に基づく景観条例、景観計画への移行実態に関する研究-神奈川県内の自主条例を有する景観行政団体を事例として-」第41回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.313-318
- 7) 岸田里佳子(2004)「景観法を活用する」景観まちづくり研究会編『景観法を活かす』pp.36-62、学芸出版社
- 8) 内海麻利(2005)「景観条例」日本建築学会編『まちづくり教科書8景観まちづくり』pp.50-59、丸善株式会社
- 9) 日本建築学会(2004)「景観緑三法に関する見解および提言」
- 10) 荒秀(加藤)「景観-基本計画づくりから実際例まで-」ぎょうせい
- 11) 財団法人都市づくりパブリックデザインセンター、景観行政ネット、日本語、<http://www.keikan-net.org/>、2008/06