

## 景観条例の運用と届出制度に関する研究

### 東京23区を対象にして

A study on conditions and planning negotiation system in the landscape ordinance

- Case study of the Tokyo 23 wards -

中 真梨子\*・平井 裕子\*・室田昌子\*\*

Mariko Naka・Hiroko Hirai・Masako Murota

This study focuses on conditions and planning negotiation systems of landscape ordinance in Tokyo 23 wards. And we show problems of the landscape ordinances to make use of future landscape polices. In conclusion, we found that there are many measures not to be implemented, such as landscape agreements and Landscape controlled areas. Also planning negotiation systems play a key role in landscape ordinances, and they are operated in all wards. This paper makes clear that planning negotiation systems are different from each ordinance, but all systems have two steps of negotiations and these careful negotiations bring about some results of landscape consideration to buildings

Keywords: Landscape Ordinance, Landscape Political measures, Planning Negotiation System, large scale buildings, Tokyo 23 areas  
景観条例, 景観政策, 届出制度, 大規模建築物, 東京23区

#### 1. 背景と目的

景観に対する市民意識の向上を背景に、多くの自治体で各地域の景観の保全や向上を旨とし、景観条例が運用されている。また、2004年に景観法が制定されたことにより、景観条例は根拠法を有するようになり、景観計画の指定と条例による建築物等の変更の命令、各自治体は都道府県知事と協議の上、景観行政団体になることができるなどの実行力と責任を有するようになった。

東京都は、2007年4月に東京都景観条例を改正し、23区は景観行政団体の指定を受けることが可能となるなど景観施策の大きな転換期を向かえることになる。

これまで、景観条例については、景観形成地区における届出制度<sup>(1)</sup>や景観行政団体へ移行後に関する研究<sup>(2)</sup>、都道府県の運用実態や変遷<sup>(3)</sup>など多くの研究があるものの、市区町村レベルの詳細な運用に関する研究はされていない。本研究では、転換期を迎える東京23区を対象とした景観条例の運用実態と大規模建築物等の届出制度を把握し、今後その役割が高まると期待される市区町村レベルの景観政策に生かしていくべき景観条例の課題を明らかにすることを目的とする。

#### 2. 景観政策の中における景観条例の位置づけ

##### 2.1 都の景観政策と区の位置づけ

東京都<sup>(1)</sup>では1993年に景観形成を総合的・計画的に進めるために「東京都都市景観マスタープラン」を定め、目標達成のための指針や景観基本軸の設定について考え方を示している。1997年には「東京都景観条例」を策定し、1998年に「景観づくり基本方針」を定めている。景観づくり基本方針の中では〔1〕11の景観基本軸のうち

「隅田川景観基本軸」や「国分寺崖線景観基本軸」など6ヶ所を指定し、具体的な景観基本計画・景観づくり基準を策定すること、〔2〕景観基本軸以外の地域を一般地域とし、景観づくり基準を定めること、〔3〕公共事業についての景観づくり指針を定めること、〔4〕歴史的建造物を指定し保存すること、としている。

〔1〕・〔2〕では、一定規模以上の建築物や土地開発行為等において届出制度により景観誘導を行う。一般地域における建築行為等で東京都への届出対象となるのは、独自の景観に関する行為の届出を定めていない区であり、景観に関する自主条例を定めている区は条例で実施する。

##### 2.2 各区の景観政策

各区の主な景観政策としては、景観条例、景観基本計画、ガイドライン・配慮事項（以下、ガイドライン）があげられる。23区のうち上記の政策を全て定めている区は新宿区<sup>(2)</sup>、豊島区<sup>(3)</sup>、北区<sup>(4)</sup>、千代田区<sup>(5)</sup>、江東区<sup>(6)</sup>、世田谷区<sup>(7)</sup>、台東区<sup>(8)</sup>、文京区<sup>(9)</sup>の8区である。

景観基本計画では区全体の地域特性から景観づくり目標を設定し、それに基づく方針を定めている。景観基本計画には地域を界隈や地区に分割し、各々に景観づくりの方針等を定めているものもあり、それを補完するものとして、ガイドラインや色彩ガイドラインがある。（表1）

ガイドラインは、区が景観づくりに配慮すべきことをキーワードや整備手法、イメージ例を参考に事業者が景観づくりを行うときに用いられる。また、4区が定めている色彩ガイドラインでは、マンセル値を用いて色彩を表示している。江東区と台東区では全域をいくつかの地域にわけ、地域ごとに推奨色を提案している。

\* 非会員 武蔵工業大学環境情報学部環境情報学科(Musashi Institute of technology)

\*\* 正会員 武蔵工業大学環境情報学部環境情報学科(Musashi Institute of technology)

表1 景観条例制定自治体の景観政策策定状況

区名	景観条例名	条例策定年月日	景観づくりの計画				
			景観基本計画 年月日	景観基本計画策定 (徳事項等) 年月日	ガイドライン策定 年月日	色彩ガイドライン 策定年月日	景観ガイドライン 策定年月日
新宿	新宿区まちづくり景観条例	H4.4.1		H3.3	*1	-	-
豊島	豊島区アメニティ形成条例	H5.4.1		H4.6	H6.3	H6.3	H6.3
北	東京都北区都市景観づくり条例	H7.4.1		H6.1	H6.1	-	-
千代田	千代田区景観まちづくり条例	H10.3.31		H10.1	H10.3	-	-
江東	江東区都市景観条例	H11.4.1		H5.3	H5.3	H8	
世田谷	世田谷区風景づくり条例	H11.4.1		H13.1	H11.4	-	-
台東	東京都台東区まちづくり条例	H15.3.10		H15.2	H15.2	H18.2	
文京	文京区景観条例	H15.4.1		H9.3	H12.7	H14.3	

\*1:「共通設計ガイドライン」、「大規模なもののガイドライン」等

一方、景観条例では景観基本計画の策定や景観形成地区、景観協定の指定、行為の届出制度など景観形成を進めていく上で、特定地域の指定や行為の審査などの方法を示している。景観基本計画で掲げた目標を達成するための方法として景観条例があると言える。

### 3. 各区における景観条例の運用実態

景観条例の具体的施策として「特定地域や特定物件の指定」、「景観形成推進・支援」、「届け出制度」、「罰則」の4点が挙げられるが、このうち届出制度については後述するので、この章では3項目について把握する(表2)。

表2 各区景観条例の具体的施策

区名	特定地区・物件の指定	景観形成推進策・支援策					罰則=公表					
		景観形成地区	東京都景観基本軸 重要物件	景観協定	独自の景観づくり項目	景観づくり団体の指定	助成・支援 景観に関する表彰制度	景観アドバイザー 虚偽の届出	指導・助言に従わない者 協定に従わない者			
新宿	-	-	-	-	-	7	8	1	-	2	-	-
豊島	*1	-	-	-	-	6	0	2	6	2	-	-
北	-	-	-	-	-	4	5	3	4	2	-	-
千代田	-	-	-	-	-	7	6	2	4	-	-	-
江東	*2	-	-	-	-	8	7	5	-	-	-	-
世田谷	*3	-	*4	-	*5	5	2	-	-	任意	-	-
台東	-	-	-	-	-	4	4	2	2	2	-	-
文京	-	-	-	-	-	5	5	4	6	2	-	-

…適用あり ……過去に適用あり  
 \*1:推進地区 \*2:重点地区 \*3:景観形成地区 \*4:地域風景資産  
 \*5:水と緑の風景軸、界隈宣言 \*6:地域風情資源 \*7:専門委員会

#### 3.1 特定地域・物件の指定

一部の地域・物件を指定し、重点的に景観づくりを行っていく方法として「景観協定」、「景観形成地区」、「重要物件」に指定する方法がある。

景観協定は台東区の3地域で締結されているが、すべて商店街である。元々、住民の連携が強かったこと、地域景観への意識が高かったことが協定を締結することに発展した。協定第1号の「伝法院通り江戸まちづくり景観協定」では、乱雑だった商店街を統一し、江戸の街並みを演出することで観光客の集客を期待している。このように景観協定の締結は商店街の活性化・賑わいの向上とも関係している。

特定地域の指定として景観形成地区を指定しているのは北区、豊島区、江東区である。北区の景観形成地区は住民と共に景観づくりの方針や基準を定めており、現在、

「赤羽東口京浜通り商店街」と「西が丘地区」の2地区が指定されている。商店街と住宅街という違った特徴を持つ地域であるが住民の景観に対する意識の高さが高いことが共通にいえる。豊島区の推進地区は歴史的・文化的価値のある建築物等と一体的となっている地域であり、特長ある街並みを保存するべき雑司が谷地区、池袋地区、染井地区の3地区を指定している。江東区では、重点的にかつ優先的に景観づくりを行う13地域を重点地区に指定している。重要物件がある地域の周辺を重点地区とし、具体的な景観づくりの方向性を示している。

重要物件を指定しているのは千代田区、江東区、世田谷区の3区である。世田谷区では「地域風景資産」として建築物や緑等の風景を住民からの推薦で選定し、風景づくりプランの作成や実際に選定人がまち歩きを行い、現在36件が選定されている。江東区では4つの橋をランドマークとして「都市景観重要建造物」に指定している。千代田区は、築50年以上経過し、景観上重要であると考えられるものを「景観まちづくり重要物件」として40件47棟を指定し、年間助成費500万円が2,3件の物件修繕費にあてられている。

また、独自の指定方法として世田谷区の「界わい宣言」と台東区の「地域風情資源」があげられ、これらは人間関係や伝統文化などのソフト面を対象とする。「界わい宣言」は区民の自主的な風景づくりを応援する制度で、宣言が登録されることで近所付き合いがよくなることを目的として3地域が登録されている。「地域風情資源」は、伝統・文化等都市景観を形成する要素であると認められるものを区民からの要望により選定するものであるが、現在未指定である。

#### 3.2 景観形成推進・支援

景観推進・支援としては「景観づくり団体」、「景観に関する表彰制度」、「景観アドバイザー制度」の3点である。景観づくり団体は、世田谷区が7団体指定しているのみで、団体が指定されるための条件等はないが、風景づくりに前向きな姿勢がみられるかどうかで判断している。

表彰制度を行っている区は北区と文京区である。北区では2006、2007年に区民が愛着を持った風景を投票により「北区景観百選」として選定している。また、「北区景観賞」は区民が推薦・投票を行い、最終的に景観審議会が選定する。

文京区では区民が推薦し、それを景観審議会が委員が選定をする。「文京区都市景観賞」は過去5回行われたが、最近建てられた建築物等を「景観創造賞」として6件、身近に親しまれているものを「ふるさと景観賞」として4件、まちづくりに貢献した住民を「景観づくり活動賞」として3組表彰している。各区で選定の方法などは違う

が、表彰を行うことにより景観に関心が高まることが期待されている。

### 3.3 罰則

罰則としてあげられるのは「公表」であり、虚偽の届出や指導助言に従わない者についての公表制度を設けているが、どの区でも実施されていない。

## 4. 届出制の運用

### 4.1 届出フローと特徴

届出制度の対象は建築物、工作物、屋外広告物、みどり等であるが、本項では建築物のみを対象とする。届出フローは協議を先に行う「協議先行型」と届出書を先に提出する「届出先行型」の2タイプに分類できる(図1)。

「協議先行型」を採用しているのは、世田谷区、新宿区、豊島区、江東区、千代田区である。「協議先行型」では、届け出以前に十分な協議を行うが、届け出書類について再度協議をするプロセスはない。江東区では、協議のフローを2分類し、大規模建築物の届出内容については審議会の中に学識経験者のみで形成された「専門委員会」を設置し、審議を行う。また、千代田区では景観まちづくりに関する重要事項<sup>(4)</sup>に該当のものに関しては全て、景観審議会にかけられる。「届出先行型」を採用しているのは、北区、文京区、台東区の3区であり、区は事前協議の内容がどの程度反映されているかチェックすることができるという利点がある。

世田谷区以外の区では固定の景観アドバイザーが2名程度在籍し、協議にアドバイザーを採用している。例えば、北区と豊島区のアドバイザーは事業者と直接話すことなく、区がアドバイザーの意見を伝えるが、文京区では事前協議においてアドバイザーを交えた三者協議を行っている。各々の区でアドバイザーの介入の仕方は異なっているが、専門的な意見や第三者の意見が聞けるという利点がある。

完了届け提出後の現地調査は、協議内容が反映されているか確認するために重要であると考えられるが、ヒア

リング調査により、全ての物件に対して現地調査を行っているのは、豊島区のみであることがわかった。

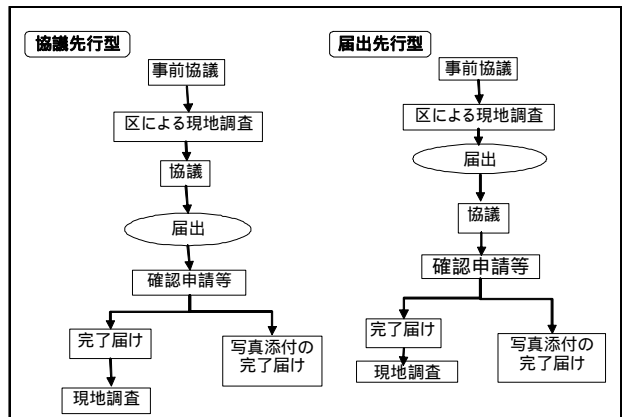


図1 届出フロー

### 4.2 届出対象基準

各区では届出対象基準を設け、届出制度を運用している。届出対象基準(以下、対象基準)では、延べ床面積を基準にしている区が多い(表3)。

対象基準は3タイプに分類することができる。1つ目は用途地域で対象基準を定めるタイプで豊島区・北区・台東区・文京区がこれに該当する。商業地では延べ床面積が豊島区の800㎡以上から台東区・文京区の2,000㎡以上の間で対象規模が定められている。近隣商業地域では北区の1,000㎡以上または新宿区等の1,500㎡以上、その他地域では豊島区の600㎡以上から文京区の1,000㎡以上の間で対象基準が定められている。

2つ目は建築物の規模によって中高層建築物と大規模建築物にわけ、対象基準を定めるタイプで、千代田区・江東区・新宿区がこれに該当する。中高層・大規模建築物の分類の対象基準は区によって異なり、延べ床面積1,000㎡であっても江東区では中高層建築物、新宿区では大規模建築物として扱われる。

2タイプのいずれにも該当しないのが、世田谷区で、一般地域では敷地面積4,000㎡以上または高さ60m以上を対象基準としている。

届出件数に関して、豊島区・北区・世田谷区は年間約

表3 届出対象基準と届出件数

用途地域	中高層建築物				第一種低層住居専用地域		大規模建築物		大規模・中高層の指定なし				年届出件数 <sup>3)</sup>		
	指定なし	延べ床面積	高さ	階数	軒高	階数	指定なし	高さ	敷地面積	延べ床面積	敷地面積	延べ床面積			
新宿	全域	-	1.0	4	7	3	-	100.0	-	-	-	200.0*2	-	150.0*2	185
豊島	全域	-	-	-	-	-	-	-	-	800	-	800	-	100.0*2	81
北	景観形成地区*1	-	-	-	-	-	-	-	-	800*2	-	1200*2	-	100.0*2	66
千代田	全域	-	1.0	-	-	-	敷地500または延べ床3000	-	-	-	-	-	-	-	123
江東	全域	延べ床1000または高さ15	-	-	-	-	-	10000	-	-	-	-	-	-	97
	隣田川景観基本軸	延べ床1000または高さ13	-	-	-	-	-	10000	-	-	-	-	-		
世田谷	全域	延べ床1000または高さ15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67*4	
	風景軸・界わい形成地区	-	-	-	-	-	-	-	高さ60または敷地3000	-	-	-	-		
台東	全域	-	-	-	-	-	-	-	高さ10または敷地500	-	-	-	-	-	
文京	全域	-	-	-	-	-	-	-	敷地400または延べ床1000	敷地500または延べ床2000	敷地500または延べ床1500	-	-	敷地400または延べ床1500	84
	神田川景観基本軸	-	-	-	-	-	-	-	高さ10または敷地400または延べ床1000	-	-	-	-	-	118

\*1:全ての行為が対象 \*2:大規模建築物として協議を行う \*3:中高層・大規模建築物の総件数(平成15年度) \*4:平成17年度の数値

70件程度であるのに対し、新宿区・千代田区・文京区では約120件以上の届出が行われている。

#### 4.3 届出制度における提出書類

景観条例の届出制度では、協議の段階で書類の提出が求められ、景観に配慮した事項をまとめた景観計画書を提出する。景観計画書はチェック方式、記述方式、併用方式の3タイプに分類することができる。この景観計画書をもとに、区と事業者は景観について協議を行う。新宿区はチェック方式を採用しており、道沿い、外構、屋上の3項目をテーマごとに分け、チェック項目を設けている。記述方式は世田谷区・文京区・千代田区(大規模のみ)が採用しており、文京区の景観計画書は、ガイドラインからキーワードを選択し、そのキーワードに沿って配慮した事項を記述する。併用式は、豊島区・台東区・江東区が採用しており、チェック項目で基準について検討し、配慮したことを記述させる方法をとっている。チェック方式は景観配慮事項について詳細に明記する必要がないため、表面上のチェックで終わる可能性があるが、一方、記述式は記述内容に担当者や事業者の際が出やすいために一定性に欠ける嫌いがある。

#### 4.4 各区の届出制度の特徴

届出制度については届出フロー、対象基準、提出書類を調べたが、各区の建築状況や地域特性、景観政策への基本的姿勢などに応じて定めていると言える。

新宿区は、年間の届出件数が多く、区の負担も大きい。そのため、景観計画書はチェック方式が用いられている。豊島区は年間100件程度の届出を受けているにも関わらず、完了届け提出後に現地調査に実施しており景観に対する意識の高さが伺える。江東区は、届出対象規模が10,000㎡以上と大きい。すべてを景観審議会専門委員会にかけており、第三者を含めた協議を行っている。千代田区は大規模建築物を延べ床3,000㎡か敷地面積500㎡と定めているが、大規模建築物の中で景観まちづくり上重要なものに関してのみ審議会にかけており、それ以外は景観アドバイザー制度を採用するなど規模に応じた審議方法を定めている。世田谷区は、一般地域の届出対象規模が大きい。地区計画に重点を置いているためと考えられる。北区、台東区、文京区は、届出のフロー、基準も一般地域の届出基準が延べ床面積約1,000㎡以上である。いずれの区も商業地域・近隣商業地域が混在した地域であることが共通点である。このように届出制度は、各区によって特徴的に定められている。

#### 5. まとめ

景観条例は景観の保全形成のための重要な手段であり、

各区とも様々な項目を定めているが、実際には運用されていない項目が多い。景観形成地区、景観協定、重要物件団体指定、助成・支援は、いずれも運用が少なく、また罰則規定は運用されていない。景観形成に関する団体の指定、表彰制度、助成・支援、景観アドバイザー派遣は、住民主体の景観保全形成を行っていく上で重要な項目であり、これらの活用による住民活動の推進が、景観形成地区や景観協定等の指定を促進する上でも重要と考える。

一方、全ての区で運用されているのは、大規模建築物を対象とした届出制度であり、提出書類に基づいて事前協議を含めた協議が実施され、現地調査も行われている。事前協議と協議の2段階型の協議と、現場確認を通じて、建築物における景観への配慮事項を伝達することができる。一部に協議結果を無視する事業者が存在するものの、景観に配慮された建物に変更することに一定の成功をおさめている。景観の保全形成は、各建築物の特徴とその周辺状況の違いにより、個別性が高いと思われ、従って、個別の協議は極めて重要と考える。一定の成果をあげていることから、協議と現場確認による届け出制の更なる活用が望ましい。

今後、景観行政団体に移行する際には、届け出制における変更要請などを含めた指導強化を行うことにより、積極的な運用が期待される。併せて住民参加を促進し、現在、あまり運用されていない各項目を積極的に活用することにより、総合的な推進を行うことが必要であろう。

【謝辞】本研究を進めるにあたって、ヒアリング調査にご協力を頂いた、東京23区、各区の景観条例のご担当の皆様、台東区奥山おまじりまち協定・伝法院通り江戸まちづくり景観協定の代表者の方々には感謝申し上げます。

#### 【補注】

- (1)高田真、中井検裕(2002)「景観条例による景観誘導実態と効果に関する研究 景観形成地区での届け出制度に着目して」日本都市計画学会学術論文集 N059. pp349-354
- (2)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」日本都市計画学会学術論文集 41-3. pp313-318
- (3)坂東義雄、浅野聡、今井正次(2005)「『総合展開型』の都府県景観条例における景観施策の運用状況と役割に関する研究」日本建築学会計画系論文集 N0597. pp109-118
- (4)景観まちづくりに関する重要事項  
1. 東京都環境影響評価条例(高さ100m以上かつ延べ床面積10万㎡以上)  
2. 美観地区内の高さ100m以上の建築物で、特に景観上重要であると思われるもの(以上1)2)に該当する建物

#### 【参考資料・参考URL】

- 1)東京都:「東京都景観条例・施行規則」(1998)、「届出制度による東京の景観づくり」(2006)「都市景観マスタープラン 景観形成に向けて」
- 2)新宿区:「新宿区景観まちづくり条例・施行規則」(1991)「景観事前協議の手引き」
- 3)豊島区:「豊島区アメニティ形成条例・施行規則」(1993)
- 4)北区:「東京都北区都市景観づくり条例及び同施行規則」(1995)
- 5)千代田区:「千代田区景観まちづくり条例・施行規則」「景観事前協議の手引き」
- 6)江東区:「江東区都市景観条例・施行規則」(1999)「江東区都市景観条例に基づく景観計画書の手引き」(1996)
- 7)世田谷区:「世田谷区風景づくり条例・施行規則」(1999)
- 8)台東区:「東京都台東区景観まちづくり条例・施行規則」景観まちづくりのための事前協議・届出制度
- 9)文京区:「文京区景観条例・施行規則」(2003)「景観づくりのための事前届出制度等」
- 10)http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/keikan/index.htm 国土交通省、景観緑三法、2006.10
- 11)http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp、東京都都市整備局、2006