

旧自主条例の景観法に基づく景観計画等への移行状況と内容変化

Situation and contents of the transition from independent ordinances to landscape plans affected by landscape act

松井大輔*・岡崎篤行**

Daisuke Matsui*・Atsuyuki Okazaki**

This study aims to analyze contents of transition from independent ordinances to landscape plans and delegation affected by landscape act across the country. The frame of new made type plan and shift type plan is similar and the number of them was almost equal. But the number of new made type has been increasing more than that of shift type in recently. About contents of the transition, more than 80% autonomy reinforced their landscape control measure. Especially, it is remarkable in the preservation system of important buildings. Meanwhile, It is remarkable to delete landscape agreement and landscape council from independent ordinances. We need grasp not only description but also their actual conditions.

Keywords: Landscape act, Independent ordinance, Landscape plan, Delegation ordinance

景観法、自主条例、景観計画、景観委任条例

1 研究の背景と目的

景観法の全面施行から3年が経過し、2008年4月1日時点で景観法に基づく景観計画（以下、景観計画とする。）は、104自治体において105計画が策定されている^①。景観法の目的には「地方公共団体の景観に関する自主条例（以下、旧自主条例とする。）等の景観行政の取り組みをバックアップする^②」^①とあり、「旧自主条例を景観計画等^③に移行することによって弱点とされる法的拘束力の不足などを補うことができる^④」とされている。しかし旧自主条例からの移行について全国的にその状況を明らかにした研究はなく、また移行と内容変化の全国的傾向を明らかにすることは景観法評価の一手段として必要であると考えられる。

そこで本研究は①旧自主条例から景観計画等への移行状況を明らかにし、それらの内容を比較することで②景観計画等への移行の傾向を把握することを目的とする。

2 研究の位置付けと方法と枠組

景観法に関する研究として、宇於崎らの中核市における景観法に基づく景観条例（以下、委任条例とする。）の整備状況に関する研究^⑤、佐藤らの景観計画における建物規制の内容分類から形態意匠以外の規制の実効性担保が課題と指摘した研究^⑥、室田の神奈川県を対象とした行為制限の設定方法と運用実態に関する研究^⑦等がある。さらに小浦は景観計画区域や景観形成基準の内容について、他制度との連動の必要性を指摘している^⑧。しかし、これらの研究では旧自主条例からの移行に着目した分析はない。

また旧自主条例からの移行に関する研究として、内海らの小田原市を対象とした景観紛争事例の問題点を通して旧自主条例からの移行理由を明らかにした研究^⑨がある。さらに秋田は神奈川県4自治体を対象として景観形成には事前協議を通じた合意形成が必要だが、景観法では不十分と指摘している^⑩。ただし、これらの研究は委任条例の枠組を対象としており、規制など具体的内容の分析はない。また神奈川県の事例研究であり、「関東圏と他地域では景観計画の傾向に違い^⑪」が見られるため、旧自主条例からの移行の全体像を把握するには全国的に分析する必要がある。

本研究は旧自主条例からの移行内容の全国的状況を明らかにするという点に新規性がある。研究の方法としては景観法施行前後の行政資料^⑫による文献調査から制度上の変化を分析する。以上に基づき、第3章で移行状況の把握、第4章で旧自主条例と景観計画の内容比較を行う。

3 旧自主条例から景観計画への移行状況

3-1 景観計画の策定状況

まず景観法施行後の景観計画の策定状況を見る。2008年4月1日時点で342の自治体が景観行政団体となり、104団体（市町村96団体、都道府県8団体）が景観計画を策定している。月別の策定状況を見ると、2005年7月に策定された近江八幡市風景計画（水郷風景計画編）を皮切りに、月に2計画程度のペースで増加してきた。しかし2007年3月以降は月に5計画以上が策定される場合もあり、景観計画の策定ペースは上がっている（図1）。

* 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.)

3-2 旧自主条例からの移行状況

次に旧自主条例から景観計画等への移行状況を見る。景観計画は新規型計画（以下、新規型とする。）と移行型計画（以下、移行型とする。）にわけることができる⁽⁴⁾。その内訳は市町村が新規型、移行型ともに48自治体あり、都道府県は移行型が7自治体ある。都道府県にのみ新規型と移行型の差がある。また移行型を策定した自治体は旧自主条例を策定している全自治体の25%⁽⁵⁾だけで、移行の進展は不十分と言える。さらに月別の状況を見ると、景観法施行から2年間は移行型が多い。しかし2007年後半以降の策定数は移行型が25自治体であるのに対して新規型が30自治体と、直近では新規型の策定が多い。景観法には「移行型が策定しやすい工夫がある⁽⁶⁾」にも関わらず、新規型と移行型の策定数に差がない状況は今後検討が必要である。

3-3 新規型・移行型計画の枠組

(1) 景観計画と景観基本計画

景観計画と景観基本計画の関係をみると、景観計画のほかに景観基本計画を持つ基本計画分離型と、一体となっている基本計画一体型がある。約8割の自治体が基本計画一体型を用いており、基本計画一体型が優勢となっている。また基本計画分離型の移行型計画には札幌市や名古屋市など大規模な都市が含まれることが特徴である。

(2) 景観計画と景観条例⁽⁶⁾

次に景観計画と景観条例の関係をみる。景観法施行以前にこれらの枠組について四つの基本型⁽⁸⁾が予想されたが、実際には以下の6分類となる。さらに策定の実態⁽⁷⁾は複合委任条例・単独型に集約している（図2）。

①複合委任条例・複合型（新規型なし、移行型2計画）

複合委任条例・複合型は景観計画のほかに、景観法委任規定と自主規定⁽⁹⁾をまとめた複合委任条例（以下、複合委任条例とする。）に加えて、さらに自主条例を用いる型であり、最も肌理細やかな指導・誘導ができると考えられる。二つの移行型計画が確認でき、高山市は委任条例のほかに市街地景観条例で歴史的市街地の保全を、京都市は眺望景観創生条例で眺望規制を行っている。

②複合委任条例・単独型（新規型40計画、移行型51計画）

複合委任条例・単独型は景観計画と複合委任条例を持つ型であり、景観法策定前の段階で「旧自主条例から移行する場合に最も多く想定⁽⁸⁾」されていた。移行型の90%、新

規型も85%がこの型であり、新規型と移行型の区別なく景観計画と景観条例の一般的な枠組と言える。つまり新規型も旧自主条例をベースに策定していると言える。

③単体委任条例・複合型（新規型2計画、移行型2計画）

単体委任条例・複合型は景観計画のほかに、委任規定と自主規定を別の条例で運用する型である。景観法策定前の段階で「規制手法を持たない旧自主条例を運用している場合に多く想定⁽⁸⁾」されていたが、新規型と移行型に差はない。

④単体委任条例・単独型（新規型3計画、移行型1計画）

単体委任条例・単独型は景観計画と景観法の委任規定に特化した単体委任条例を持つ型である。景観法策定前の段階で「新たに景観施策を検討する場合の基本的な型⁽⁸⁾」とされていたが、実際に新規型で3計画しか使用されていない。

⑤自主条例単独型（新規型なし、移行型1計画）

自主条例単独型は景観計画策定後も自主条例で運用している型である。佐賀市は屋外広告物規制のために景観計画を策定しており、委任条例へ移行していない。

⑥条例未策定型（新規型1計画、移行型なし）

条例未策定型は景観計画を策定しているが、委任条例や自主条例を策定していない型である。新規型の宇部市のみがこの型となる。

4 景観法施行前後の内容比較

4-1 内容比較の枠組

行政資料⁽³⁾の内容についてハード面（面的指定・点的視点）およびソフト面から整理をし、内容の比較を行う。主に、

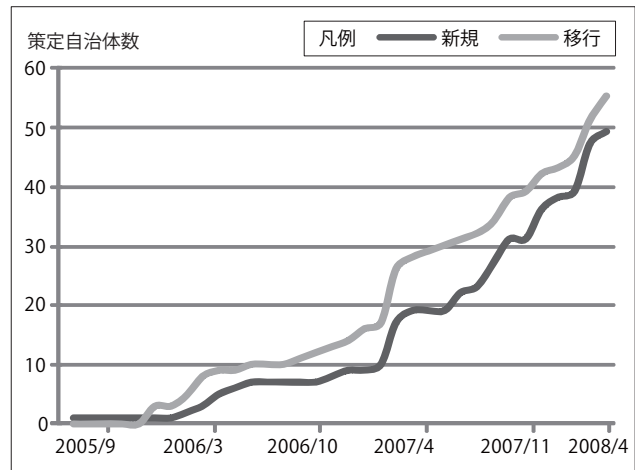


図1：月別景観計画策定数

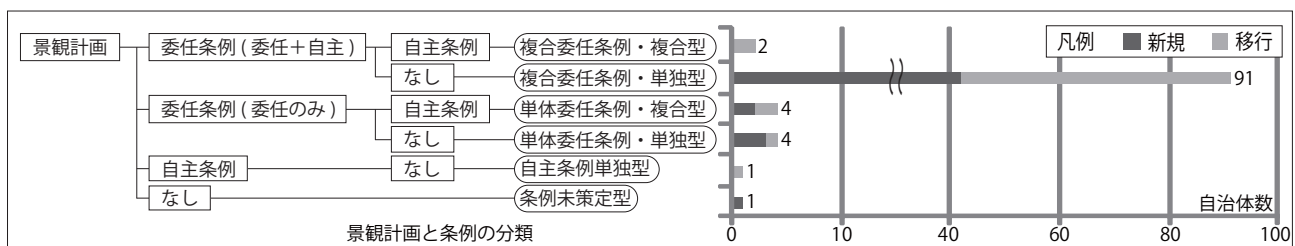


図2：景観計画と条例の関係

新旧景観条例の記載内容が中心に⁽⁹⁾、規制内容が増加している場合を「○」、減少している場合を「☆」、変化が見られない場合を「△」とする。また類似事項がある場合を「●」とする。以下で項目ごとの変化を明らかにする。(表1)

4-2 面的な景観形成制度

(1) 広範な地域における制度

景観法施行前の「大規模建築物等の届出制度(以下、大規模行為の届出とする。)」と施行後の「景観計画区域における届出制度」がこれにあたる⁽¹⁰⁾。施行前から大規模行為の届出を行っていた自治体が多く、状況に変化がない自治体が74%ある。また施行後に制度新設または範囲拡大を行った自治体が20%あり、現状維持以上と判断できる自治体は9割を超えている。一方、施行前よりも範囲を縮小している自治体として宇和島市と日田市が挙げられるが、両市とも自主条例による大規模行為の届出が続いており⁽¹¹⁾、移行による後退はない。つまりこの項目に関して、全国的に景観法は好影響を与えていると考えられる。

(2) 地区指定による詳細な制度

地域により名称は様々であるが、一般的に景観法施行前の「都市景観形成地区」と施行後の「景観計画重点区域」がこれにあたる⁽¹²⁾。記載内容に変化がない自治体は52%である。さらに地区指定を強化した自治体が28%あり、その86%が施行前からの地区指定制度に加えて新たな地区指定制度を導入している。このことから既存制度の強化が顕著であることがわかる。また8割の自治体が現状維持以上の変化を行っており、景観法は効果的に働いていると言える。ただし青森県、青森市、四日市市では地区指定の制度が無くなっており、今後の動向に注意する必要がある。

(3) 特定届出対象行為

景観法の目的の一つに「旧自主条例による景観形成に法的拘束力を所持させる」⁽¹⁾ということがあるが、87%の自治体で委任条例に特定届出対象行為の項目を設けており、条例の紙面上では活用されている⁽¹³⁾と言える。一方、13%の自治体では記載がなく、特に大都市で多くみられる。

4-3 点的な景観形成制度

こちらも名称は様々であるが、一般的に景観法施行前の「都市景観形成建築物」と施行後の「景観重要建造物」がこれにあたる。関東を中心に26%の自治体が建築物指定制度を新設している。さらに施行前の制度に加えて景観重要建造物を設置する自治体が30%ある。そのまま置換する自治体が35%であることから考えても、自主的な建築物指定制度と景観重要建造物の併用が一つの典型であると言える。ただし類似項目より生じ得る混乱について、今後検討の必要がある。また9割の自治体が現状維持以上の状態にあり、新設の数からも面的制度より景観法の影響が大きい。しかし景観重要建造物の運用実績は少なく⁽¹⁴⁾、指

表1: 景観法施行前後の景観条例等の記載内容の変化⁽¹⁵⁾

		面的制度			単体制度	ソフト面の制度					
		広範な地域の制度	地区指定の詳細制度	特定届出対象行為	建築物指定	協定・協議会	事前協議・相談	その他ソフト施策	景観審議会	違反者の公表	罰則
北海道	東川町	○	○	○	○●	▲	▲	○	○	○	△
	旭川市	△	△	▲	△	△	▲	△	△	▲	▲
	札幌市	△	△	▲※1	○●	★	○	△	△	○	▲
東北	青森県	△	★	○	▲	△	▲	▲	▲	▲	▲
	青森市	△	★	○	○	★	▲	△	△	△	▲
	酒田市	○	△	○	△	▲	▲	★	△	△	▲
関東	東京都	△	△●	○	○●	▲	○	△	△	▲	▲
	世田谷区	○	△	○	△※2	▲	▲	△	△	△	▲
	府中市	△	△	○	△	△	○	☆	△	★	▲
	小田原市	△	☆●	○	○	○	▲	△	▲	△	▲
	横須賀市	△	○●	○	△	△	▲	△	△	△	▲
	鎌倉市	△	○●	○	○●	△	▲	○	△	△	▲
	藤沢市	△	△●	○	△	△	▲	▲	△	▲	○
	湯河原町	○	☆	○	○	▲	▲	○	▲	▲	▲
	川崎市	△	○●	○	○	△	▲	☆	△	▲	▲
	埼玉県	○	○●	○	○	△	○	▲	△	▲	▲
中部	八潮市	○	○	○	○	▲	○	△	△	▲	▲
	我孫子市	△	△●	○	△	☆	○	△	△	△	▲
	柏市	△	△	○	○	▲	▲	△	△	△	▲
	小山市	△	△	○	△	△	▲	△	△	▲	▲
	日光市	○	☆	○	○	▲	▲	△	△	○	▲
	新潟市	△	△	○	△	▲	▲	△	△	○	▲
	長野県	△	○●	○	○●	○☆	▲	▲	△	▲	★
	小布施町	○	△●	○	○●	○	○	○	▲	○	▲
	長野市	△	△	○	△	★	▲	▲	△	△	★
	松本市	△	☆	○	△	★	▲	▲	△	△	▲
中部	大野市	△	☆	○	△	▲	▲	○	△	▲	▲
	福井市	△	△	○	△	★	▲	△	△	▲	▲
	名古屋市	△	○●	▲	○●	△	▲	△	△	▲	▲
	各務原市	△	△	○	△	△	▲	△	△	▲	▲
	高山市	△	△	○	○	△	▲	▲	△	△	▲
	熱海市	△	☆	○	△	▲	▲	▲	△	○	▲
	静岡市	△	☆	○	○●	☆	▲	△	△	○	▲
	四日市市	△	★	○	△	★	▲	★	★	○	▲
関西	大阪市	△	△	▲	○●	△	▲	△	△	△	▲
	箕面市	△	○●	○	○●	○	○	○	△	★	▲
	豊中市	※3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	神戸市	※4	○●	▲	○●	○	▲	▲	△	▲	▲
	伊丹市	○	☆	○	○●	▲	▲	△	△	▲	△
	姫路市	△	○●	○	○●	▲	▲	△	△	○	▲
	京都市	△	○●	▲	○●	△	▲	○	▲	△	△
	宇治市	○	△	○	△	○	▲	☆	△	▲	▲
中国・四国	彦根市	△	△	○	○	△	▲	△	△	○	▲
	鳥取県	△	△	○	▲	▲	▲	△	▲	▲	★
	鳥取市	△	△	○	○	▲	○	○	△	▲	★
	松江市	△	△●	○	☆	△	▲	△	△	▲	○
	出雲市	△	△	▲	△	▲	▲	★	★	○	▲
	岡山県	△	△●	○	○	△	▲	☆	★	▲	○
	萩市	○	○●	○	○	▲	▲	△	△	▲	▲
	宇和島市	※5	○●	○	○●	▲	▲	▲	△	▲	▲
九州	佐賀市	※3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	熊本県	△	△●	○	▲	△	▲	△	△	▲	△
	日田市	※5	○●	○	○●	△	▲	△	△	▲	▲
	別府市	△	△	○	△	▲	▲	○	△	▲	▲
	宮崎市	△	△	○	△	★	▲	△	△	▲	★
石垣市	△	△	○	○	○	▲	○	○	○	▲	

凡例 共通: ○制度あり・増加 △制度あり・変化なし ☆制度あり・減少
 ●類似項目あり ▲制度なし・変化なし ★制度なし・弱化

定数増加が今後の課題である。一方で景観重要建造物の制度を記載していない自治体も 7%あり、その中でも世田谷区は施行後も自主的制度的みを記載で、特徴的と言える。

4-4 ソフト面の景観形成制度

(1) ソフト面の制度

ソフト面の制度⁽¹⁶⁾で変化が顕著な項目としては、「景観協定・景観協議会」と「事前協議」がある。「景観協定・景観協議会」については削除した自治体が 19%あり、他項目に比べて多い。この二つは景観法の項目であるため、今後の活用増加が課題である。一方、「事前協議」については景観法の項目ではないが、17%の自治体が追加している。景観法では大規模行為等の届出に対して審査期間⁽¹⁷⁾を設けているが、これを補うために使用する自治体もある。

(2) 罰則等

景観法に罰則規定⁽¹⁸⁾が存在するが、景観法施行後も自治体独自の罰則を維持している自治体が 11%ある。さらに罰則を新設した自治体が 6%あり、2 割弱の自治体が罰則を追加している。対象は工作物や建築物指定とするものが多い。また直接的な罰則ではないが、勧告に従わない事業者の名称を公表する自治体がある。この措置を新設した自治体が 22%、施行後も措置を維持した自治体が 24%ある。一方、この措置を削除したのは 2 自治体のみである。このように 57%の自治体で罰則を追加しており、景観法の罰則について変更の必要性を検討することが課題である。

5 結論

5-1 結論

(1) 旧自主条例からの移行状況を見ると、新規型計画と移行型計画の策定数に違いはなく、さらに直近は新規型が多い。加えて移行型を策定した自治体は旧自主条例を持つ全自治体の 25%にすぎず、移行の進展は不十分だと言える。また景観計画の枠組についても新規型と移行型の相違は少なく、新規型も旧自主条例に近い枠組で構成されている。

(2) 内容の変化を見ると、景観計画等の紙面上では 8 割強の自治体が何らかの項目増加を行っており、景観法から好影響を受けていると言える。またソフト面の制度に関して、多くの自治体が景観法の不足部分を自主項目により補助しており、特に罰則では 6 割弱にもなる。そのため移行後も維持されている項目については、景観法に追加することを検討することが今後の課題であると考えられる。

5-2 今後の課題

本研究では景観条例および景観計画の記載内容から景観計画への移行状況と内容について把握した。今後は実際の運用状況や変更理由を明らかにし、景観法の評価を行う必要がある。さらに移行型計画が抱える問題点から景観法の制度的課題を検討していく予定である。

【補注】

- (1) 本研究における景観行政団体、景観計画等の指定・策定数はすべて国土交通省HP「景観法等の施行状況 (<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/database/index.htm>)」の平成 20 年 4 月 1 日時点でのデータに基づく。
- (2) 景観計画等とは、景観法に基づく景観計画および委任条例、自治体が独自に定める景観基本計画および自主条例を指す。
- (3) 景観法施行前の旧自主条例、景観法施行後の景観計画および委任条例と自主条例が主な行政資料である。
- (4) 本研究では景観法施行に伴って景観施策を始めた自治体の景観計画を新規型計画、景観法施行以前から景観施策を行っていた自治体の景観計画を移行型計画と定義する。
- (5) 市町村合併で旧自主条例を定めている自治体は減少していると考えられるため、加除式景観・景観行政ネット HP より再度策定数を確認した。それによると 232 自治体で旧自主条例が制定されており、そのうち 55 自治体が景観計画へ移行を終えている。
- (6) 景観条例は景観法の委任条例及び景観に関する自主条例の総称とする。
- (7) 本研究の分析では、資料を入手することのできなかった大塚府太子町を除いている。
- (8) 委任規定は景観計画の策定手続、提案団体、届出対象行為・除外行為・特定届出対象行為の追加、景観重要建造物・樹木の標識・管理基準、景観地区の罰金設定であり、そのほかは自主規定となる。
- (9) 表 1 は旧自主条例と委任条例、自主条例の記載内容のみから分析を行っている。実際の運用は考慮されていないので、今後の課題とする。
- (10) 広範な地域を対象に、建物規模から届出が必要な行為を限定する共通点がある。
- (11) 宇和島市と日田市は景観計画に移行した地域が限定されるため、全地域的には旧自主条例による景観形成が行われている。
- (12) 地区を指定して、全般的な基準とは異なる基準を運用する共通点がある。
- (13) 実際にご特定届出対象行為に対して、変更命令が出された事例は多い。
- (14) 国土交通省によると景観重要建造物は 7 自治体が指定している(2008 年 4 月 1 日)。
- (15) ※ 1 特定届出対象行為が一部区域に限られる。※ 2 景観法の景観重要建造物に関する取り決めはなく自主規定のみで運用している。※ 3 委任条例が策定中であり、入手できなかった自治体。※ 4 旧自主条例の景観形成地区等を景観計画区域に移行した自治体の景観法に関係のない項目。※ 5 景観計画区域外に旧自主条例による大規模届出制度がある自治体の景観法に関係のない項目。
- (16) ソフト面の制度としては景観法に存在する景観協定、景観協議会、景観整備機構と自主規定の事前協議、その他協定、助成・表彰、景観審議会とする。
- (17) 景観法では届出を受けから 30 日以内に審査を行うという期間設定が廃止された。
- (18) 景観法第 100 条から第 107 条で、必要な届出を行わなかった者に 30 万円以下、変更命令に従わなかった者に 50 万円の罰金が科されるなどの罰則が定められている。

【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著『景観法を活かす』学芸出版社、pp. 9-34
- 2) 宇崎崎勝也・根上彰生・小嶋勝衛・市川陽子・清水友美 (2006) 「景観法制定にもとづく地方自治体の景観条例の整備状況に関する研究」日本建築学会大会学術講演要覧概集 F-1 分冊、pp. 351-352
- 3) 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
- 4) 室田昌子 (2008) 「景観法に基づく景観計画における建築物等の景観形成基準に関する考察 - 神奈川県景観行政団体を対象として -」第 43 回日本都市計画学会学術研究論文集、pp. 655-660
- 5) 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
- 6) 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
- 7) 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
- 8) 岸田里佳子 (2004) 「自主条例を活かして景観法に移行する」景観まちづくり研究会編著『景観法を活かす』学芸出版社、pp. 51-62