



## IV章 景観計画や関連制度を有効にするために

景観法は基本的には規制型の法律です。

しかし、優れた景観づくりを実現していく手立ては規制だけではなく、評価することや人づくり、体制づくりなど、多様な方法があり、これらの活用も重要です。

また景観法の特徴として、規制型ではありませんがその内容にはかなり柔軟性があり、理念や目標を実現する手段の多くを自治体の条例にゆだねる仕組みとなっています。

すなわち、法をどう使いこなすかは市町村の姿勢や力量によるところとなってきます。

計画は定めても法的な裏づけはあえて整備しないことも可能です。逆にしっかりと法に位置づけることもできます。

関連するその他の制度を活かすべきところ、自主条例を活用すべきところも多くあり、ハード・ソフト両面からいかに制度を組み立てるかが大きな課題といえます。

景観誘導に実効性を持たせるのに、届出・勧告にとどまる景観計画では不十分な場合、より強力な都市計画としての「景観地区」制度が設けられている。

**【参考】石垣市における景観訴訟の例**

- ・石垣市の景観計画である「風景づくり計画」(案)で高さ7m以下と定められた地域に、25mの高層マンションが計画された。
- ・自然環境保全条例に基づく建築主の「開発同意申請」に石垣市は不同意。
- ・景観計画および条例が施行されたが、事業主は建築確認申請。
- ・石垣市が勧告。
- ・周辺住民が建築確認差し止めの訴訟を起こしたが、請求は棄却。建築基準法に違反しないかぎり、所轄する県は建築確認を下ろさざるをえない。
- ※ この事例を通し、景観計画の効力の限界が表面化した。また民間機関を通して確認申請を行う場合、地元の行政指導の場がないことも問題となる。
- ※ その後、石垣市では景観地区指定の手続きを進めている。

□ポイント□

- ・景観地区は景観行政団体でなくても定めることができる。
- ・建物の高さ、壁面位置などの数値基準は建築確認の対象となり、強力な誘導ができる。民間検査機関でも要件となる。
- ・形態意匠の基準については市町村長が認定する制度であるため、判断に裁量性のある項目も実効性をもって誘導できる。
- ・都市計画区域外については、景観地区に準ずる「準景観地区」制度が活用可能であり、白地地区での実効性ある誘導手段となる。

□対象エリア□

- ・景観地区は都市計画区域および準都市計画区域内で指定する。
- ・準景観地区は景観計画が定められた区域で指定する。
- ・対象候補として、以下のようなエリアが考えられる。眺望を保全するために広いエリアで設定することも、1つの通り沿いに限ることもよい。
  - » すでに良好な景観がある、地域の特徴があきらかといった、重点地区にあたる地域
  - » 開発圧力が高く、放置すれば風景や街並みが大きく変化し、景観ポテンシャルが失われるおそれがある地域(石垣市の例はこれにあたる)
  - » 生活環境の質を高めたい住宅地
  - » 虫食い状の緑地開発など景観課題がある地域

□基準の対象□

❖ 景観地区

- ・建築物の形態意匠(認定制度。条例による)
- ・建築物の高さ、壁面位置、敷地面積(建築確認対象。なお眺望目的で高さを定める場合、斜線制限適用除外あり)
- ・工作物の形態意匠、高さ、壁面後退(認定と適合義務。条例による)
- ・開発行為に関する必要な規制(許可制。条例による)

❖ 準景観地区

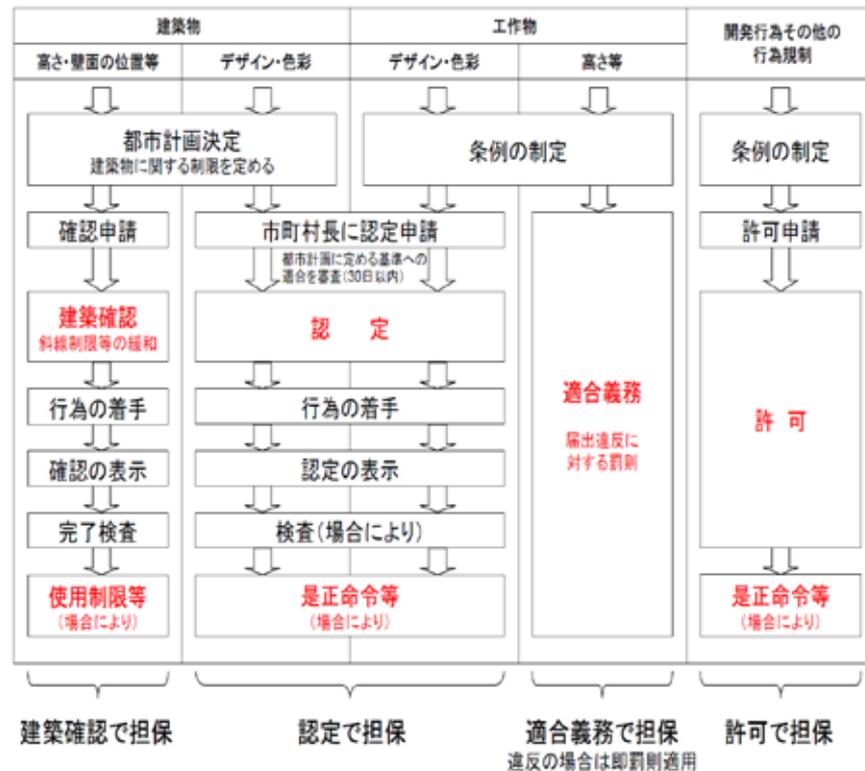
- ・対象は景観地区に準ずる。(条例による)

□基準の考え方□

- ・景観計画区域内にある場合は、その計画内容と整合するように定める。

- ・ 建物の形態意匠は必須だが、その他の項目は必要なものだけを定めればよい。
- ・ 高さ、壁面位置、敷地規模など建築確認に関連するものは数値として明確に定める。ただし既存の用途地域指定などとの整合が求められるため、現状を踏まえ過度な負担にならないよう注意が必要。
- ・ 形態意匠は、屋根の色など、要素ごとに細かく規定することもできるが、周辺環境との調和など裁量的・定性的な規定も可能。ただし認定の可否の基準は明確にしておく必要があり、定性的な基準の場合には別途ガイドラインなどにより基準内容を明示する。また基準への合致を判断する審査会の設置なども考えられる。
- ・ 形態意匠の基準は、ある程度柔軟性を持たせ、複数の基準から一定以上を満たせばよいという方法も考えられる。

景観地区における規制誘導の流れ



□地区計画等、既存制度の活用□

- ・ 地区計画、高度地区、風致地区などの既存の都市計画制度によっても、景観誘導の目的を実現できる可能性がある。それぞれの特性をふまえ、適切な手段を選択する。
- ・ 地区計画は、建築条例を定めることで景観地区と同様、建築確認の対象となる。形態意匠条例を定めれば認定対象となるのも景観計画と同様である。さらに、都市緑地法による緑化率指定などを定めることができ、その場合景観地区以上に明確な許可制となる。したがって、現状で地区計画が導入されている場合、そのバージョンアップも考慮する。
- ・ 景観計画・景観地区では用途を定めることはできないが、地区計画では可能。例えばやちむん地区では工房等が付属した建物のみに限ることで、一般住宅とすみわけ、窯業を維持できる環境をつくることなどが考えられる。
- ・ 建築確認対象とするべき項目を地区計画で示し、内容は協定に位置づける手法も考えられる。制度的にはゆるやかだが、開発の動きを把握し、調整の機会を持てるという利点があり、条例による認定手続きに地域への届出や計画の開示などを位置づければ、地域主体のまちづくり・景観づくりにつながると期待される。

## 2

## 運用面の制度の活用

### 1) 景観法に設けられた制度

景観法には、ソフト面で景観形成を支援するような制度も盛り込まれている。基本的には地域や地元住民が主体となって景観まちづくり活動を進めることが想定されており、十分な活用を図りたい。



商店街で協定を結び、オープンカフェや商品ワゴン設置などにより賑わいを創出できる



新しい住宅開発地で設けたデザインコードの内容を景観協定として締結すれば、将来的にも環境を維持できる

#### 景観整備機構の業務

- ・ 支援（専門家派遣、情報提供・相談）
- ・ 景観重要建造物の管理（一体となる土地を含む）、活用事業
- ・ 景観重要樹木の管理
- ・ 景観農業振興地域での農作業の実施と土地の管理
- ・ 景観形成に関する調査研究

#### ① 景観協定

##### □ポイント□

- ・ 景観計画区域内のまとまった土地に対し、土地所有者および借地権者全員の合意により、景観協定を締結することができる。協定は景観行政団体の長が認可する。
- ・ 建築物、緑化に加え、樹林地や農地、屋外広告物、ソフトなど幅広い要素について定めることができる。
- ・ 全員合意が必要だが、土地所有者の合意を必ずしも必要とせず、借地権者でも可。例えば店舗では、テナントが合意すれば締結できる。
- ・ 一人協定、数宅地程度からの小さな区域での運用も可能。
- ・ 協定の効力は所有者が変わっても継続されるので、持続性が担保される。

##### □活用の考え方（例）□

- ・ 商店街では、ショーウィンドウを夜間も見せてシャッター通りにしない、広告看板の統一、セットバックスペースでのワゴンやオープンカフェの設置、日除けテントやバナーの統一、花鉢設置なども協定の対象に考えられる。
- ・ 農地では道沿いに花を植えることや、休耕期間の修景作物の栽培（ひまわりなど）による名所づくりなど。
- ・ 住宅地では、コモン（共有部分）の設置と管理、無電柱化（電柱の裏道や敷地内への配置、軒下配線など）、テーマ樹の植栽・管理など。こうした内容は、質の高い住宅開発を行う際、開発業者が1人協定を定めて販売することが多いが、景観協定であれば外構等も対象となる。
- ・ 集落では、道の狭い集落で協定を結び共同駐車場を設置し運用すること、御嶽や馬場等の保全などが考えられる。
- ・ 密集市街地で連坦建築物設計制度を導入して建替整備する際に協定を活用することなども検討可能性がある。

#### ② 景観整備機構

##### □ポイント□

- ・ 景観形成に関する事業を行う公益法人やNPOが指定される。行政、住民による景観形成を支援するパートナーとしての役割や、土地・建物の事業管理を行う主体として位置づけられている。

□活用の考え方（例）□

- ・ 県内では、建築士会および造園建設業協会の2団体が県の指定を受けている。相談や専門家派遣といった支援業務のほか、専門性の必要な景観重要樹木の管理業務が想定される。
- ・ 景観農業振興地域では、耕作放棄地や空きハウスの管理や耕作、あるいは人手の不足するグリーンベルトの管理等を担う景観整備機構の設立が想定される。
- ・ 古民家のコーディネートや改修、資材バンク、利活用を図る主体としても想定される。



景観整備機構(社)沖縄県造園建設業協会による剪定作業研修

③ 景観協議会

□ポイント□

- ・ 景観行政団体、景観整備機構、景観重要公共施設の管理者などにより結成される、法定協議会。
- ・ 景観形成基準や景観地区などの詳細について検討する場と位置づけられる。
- ・ 課題ごとに景観協議会を設置することが可能であり、限定された課題やエリアに対応することができる。

□活用の考え方（例）□

- ・ まちなかの景観まちづくり活動主体として、通り会やTMO、NPOを母体に景観協議会を結成し、空き店舗や中心市街地の空き地を借り上げたり管理するなどして、イベント空間やコミュニティ空間に活用する。まちなみを保全するための共同駐車場の運営なども考えられる。
- ・ シンボルロードとなる道路や水景軸となる河川を景観重要公共施設に指定し、管理者を協議会の一員とし、オープンカフェやイベント等の空間として活用する環境をつくる。
- ・ なお従前の協議会でも上のような活動は可能だが、法定協議会とすることで、協議結果の実効性は高まるといえる。

景観協議会のメンバー

<メイン>

- ・ 景観行政団体
- ・ 景観整備機構
- ・ 景観重要公共施設の管理者

<参加可能>

- ・ 関係行政機関
- ・ 観光、商工・農林漁業団体、インフラ事業者、住民など



空き家となった古民家を活用した地域活動(石垣市白保ゆらていく文庫)

景観協議会と景観審議会

<事例1 関門景観協議会>

- ・ 関門海峡に向かい合う下関市、北九州市は、両市協同で事務の広域化を図るため、景観基本計画の作成等を行う「景観協議会」、およびその附属機関として市長の諮問に基づく重要事項の審議を行う「景観審議会」を設置している。

<事例2 仙台市>

- ・ 重要事項を審議する「景観審議会」、一定の地域における景観形成の推進を目的として組織する認定団体「景観協議会」を条例で定義している。

## 2

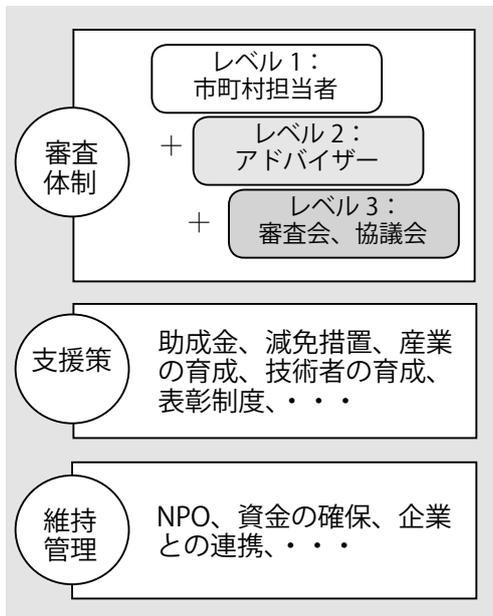
# 運用面の制度の活用

## 2)

# 任意の制度

これまで自治体が策定してきた任意の景観条例でも、景観に関する協議会やアドバイザー、表彰などが位置づけられている。また景観整備に伴う住民の負担を軽減する措置もある。これらの制度やしきみは景観計画と連動させ、活用していくことが望まれる。

実効性を確保するための主なしくみ例



### □ポイント□

- ・景観計画に定めた法定計画だけでは、景観阻害要因を防ぐことができても必ずしも良い景観が形成されるとは限らない。また実際の運用にあたってはより使い勝手をよくする工夫も必要である。計画の実効性を高め、より柔軟な運用を図るため、体制の整備やインセンティブを与える制度などを整備することが望まれる。
- ・事例を見ても任意の制度は多様であり、景観行政団体の独自性が発揮される部分である。

### □実効性の確保のしくみづくり□

#### ❖ 審査体制——事前協議

- ・景観法による勧告等は、届出から通常30日以内に判断する必要があるが、多くの調整が必要な大規模物件の確認にはそれなりに時間を要する。また届出後では計画の変更も微細な項目にとどまらざるを得ない場合も多いと想定される。そのため事前協議の手続きを設けることが効果的である。(Ⅲ章届出制度参照)
- ・審査は行政担当者が行うが、事前協議と合わせ、専門家による相談やアドバイスの機会を設けることもできる。

#### ❖ 審査体制——アドバイザー制度

- ・良好な景観には幅があり、基準による誘導には限界もある。それを補うため、専門的な見地からの助言を得られるようにするアドバイザー制度を設ける事例は多い。
- ・事業者へのアドバイス、行政へのアドバイスの両面がある。
- ・審査会よりも動きやすく、事前の調整・相談に応じられることが利点といえる。

#### ❖ 審査体制——審査会

- ・定性的な基準で強い指導を行う場合や例外規定を設ける場合には、専門性の高い第三者機関による審査の仕組みを設けることが想定される。
- ・自主条例で定めた「景観審議会」を審査会的にも活用してきた例もある(浦添市など)。場合によっては景観審議会が審査会の役割を果たすような制度設計も考えられよう。ただし審査会には審査対象となった物件を随時審査できる柔軟性が求められる。
- ・なお、「景観審議会」は通常、景観計画そのものや条例改正など、景観施策の骨格を審議する機関として位置づけられるため、景観行政団体としては委任条例で定める事項とな

る。

❖ 支援策——表彰等

- ・景観を誘導するにも規制だけでは民意を得られにくい。すぐれた景観を実現している物件、活動は積極的に評価して意欲を喚起することも重要である。(例、景観賞など)
- ・表彰を通じて良い事例を公開することで、住民の理解促進や啓発の機会ともなる。
- ・屋外広告物では、評価された事実が広く市民の目に触れることがインセンティブとなる。競技等により優良な広告物を公共空間に掲示する権利を得られる、受賞物件をHP等で公開するなど、工夫が望まれる。

❖ 支援策——補助制度

- ・赤瓦屋根の設置など、事業者の負担の大きな要件を義務づける場合には補助制度の導入も考えられる。
- ・まちづくり活動に助成金を出し支援する取組みもある。(浦添市まちづくりプラン賞)

❖ 維持管理——住民や企業、NPOとの連携体制

- ・捨て看板や張り紙など、市街地の景観を混乱させ良質な広告物を圧迫する違反広告物は、こまめな撤去対策が必要で、関係者が協力して取組むことで効果があがると期待される。  
簡易除却制度を活用し、地域団体やボランティアに除去活動を委任することができる。

❖ 市民意識の醸成

- ・市民が意見を述べる、議論に参加する機会を整備する。(例、浦添市景観まちづくり市民会議)
- ・我がまちの景観資源発見、これからの景観まちづくりを考えるなど、景観に関する講座を開催し、人材育成を図る。
- ・受講者が事前公開された計画の審議に参加する、違反広告物除却などの景観まちづくり活動に関わる、などの仕組みもあってよい。
- ・まちづくりNPOなどの取り組みを喚起、支援する。
- ・住民へ計画を事前公開することも、地域に合ったゆるやかな景観誘導のしくみのひとつとして考えられる。申請時に地域住民の同意書の提出を義務づける例もある。

❖ 景観に関する重要事項の検討体制——景観審議会

- ・任意の景観条例においては、多くの場合、景観審議会が位置づけられる。景観法にその規定はないが、景観計画を運用していく上では必要性の高い機関であるといえる。
- ・景観計画の策定・変更、勧告・変更命令に関すること、基準の運用に関することなど、市長の諮問を受けて調査・審議する専門性の高い機関として位置づけられることが多い。



都市景観賞受賞物件に設置されるプレート（浦添市）

市民への事前公開・合意形成の仕組み事例

<富良野市>

「富良野らしさの自然環境を守る条例」において、一定以上の規模の開発行為を行う者に対して義務づけている要件(抜粋)

- ・事業予定地に事業計画を記した標識を設置し、計画を公開すること
- ・関係住民に周知し、同意を得ること

<鎌倉市>

「鎌倉市景観条例(施行規則)」において、景観地区内の建築行為に対し、「景観地区景観形成協議会」(住民により構成)と事前協議を行うことを義務づけている。

景観計画の内容を法的にどこまで位置づけるか、どのような運用をしていくかは各市町村の状況や課題によって変わってくる。自主条例などを活用し、使いやすい制度体系の組み立ても大切な検討事項となる。

#### ■ 景観行政団体が主体となる委任条例

- ・ 景観計画を定める手続き
- ・ 景観計画等の策定・変更を提案できる団体
- ・ 届出の適用除外 [Ⅲ章 1-1])
- ・ 特定届出対象行為 [Ⅲ章 1-1])
- ・ 届出対象行為の追加 [Ⅲ章 3-3) ②]
- ・ 景観重要建造物・樹木の標識設置、管理方法
- ・ 違反措置

#### ■ 市町村が主体となる委任条例

##### <景観地区>

- ・ 建築物の形態意匠の認定の審査手続き
- ・ 認定手続きの適用除外
- ・ 工作物の高さ、形態意匠等の制限
- ・ 工作物の認定の審査の手続き
- ・ 開発行為の規制

##### <その他>

- ・ 準景観地区内での建築物・工作物の規制
- ・ 準景観地区内での開発行為の規制
- ・ 地区計画区域での建築物等の意匠形態制限
- ・ 地区計画等形態意匠条例の認定の審査手続き
- ・ 上記等に関する違反措置

#### ■ 関連する計画・条例

- ・ 屋外広告物条例
- ・ 景観農業振興地域整備計画
- ・ 緑化地域（都市計画）
- ・ 緑地保全条例（地区計画）

#### □ポイント□

- ・ 景観法が成立する以前から景観条例を整備している場合、その内容を活かす。
- ・ 協議を基本に誘導をする、最低限の要素だけはきちんと制御する、きめ細かなルールをみんなで実現する、などといった、市町村の姿勢に応じた制度の組み立てを柔軟に行うことができる。

#### □制度の組み立ての考え方□

##### ❖ 目的に応じた規制力の程度を考える。

- ・ 景観計画は、基準の内容等をどこまで法令化するかについても、ある程度市町村に任されている。
- ・ 基準の内容まで委任条例に書き込む、また景観地区として建築確認に連動すれば、規制の力は強くなる。ただし柔軟性に欠ける面もある。



- ・ 協議を中心とした緩やかな誘導を目指す場合、委任条例にあたる部分は定性的な方針や届出対象枠のみとし、具体的な誘導は別途ガイドラインに示すことが可能。
- ・ 当初は計画の枠だけを整備しておき、景観づくりの取り組みの成熟とともに内容を充実させる場合も同様。
- ・ 法定計画や条例と位置づける場合も、すべての項目を書き込む必要はないので、項目を必要最小限に絞り規定することも可能。
- ・ 地域外からの移住者や開発業者が多く、協議では限界がある場合には、景観地区を導入することが効果的である。

##### ❖ 屋外広告物・緑に関する方針を制度化する。

- ・ 景観計画では、屋外広告物の制限を定めることができるが、その内容に実効性を持たせるためには、市町村が屋外広告物条例を設け、指導権限を持つことが必要である。
- ・ 緑については、景観計画で行為の基準の中に緑化項目を盛り込むことができるが、勧告以上の権限はない。実効性のあるルールとするためには、都市緑地法に基づく緑化地域を定める、あるいは緑化条例を定める。例として、横浜市では、地区計画で緑化を定め、詳細内容は都市緑地法に基

づき条例化しており、建築確認申請の際に適合証明の提出を義務づけることで実効性を高めている。

❖ 手続きの制度の工夫

- ・ 指導業務をスムーズにし、誘導効果を上げるには、事前届出制度や事前協議のシステムを取り入れる方法がある。任意で協力を要請することも可能だが、自主条例で制度化しておくことがより確実といえる。
- ・ 屋外広告物条例や緑化条例、開発指導要綱、ガイドラインなど、連動させるべきものは、自主条例によって一連の手続きを明確にしておくことも考えられる。

❖ ガイドライン等の作成、誘導手続きへの組み込み

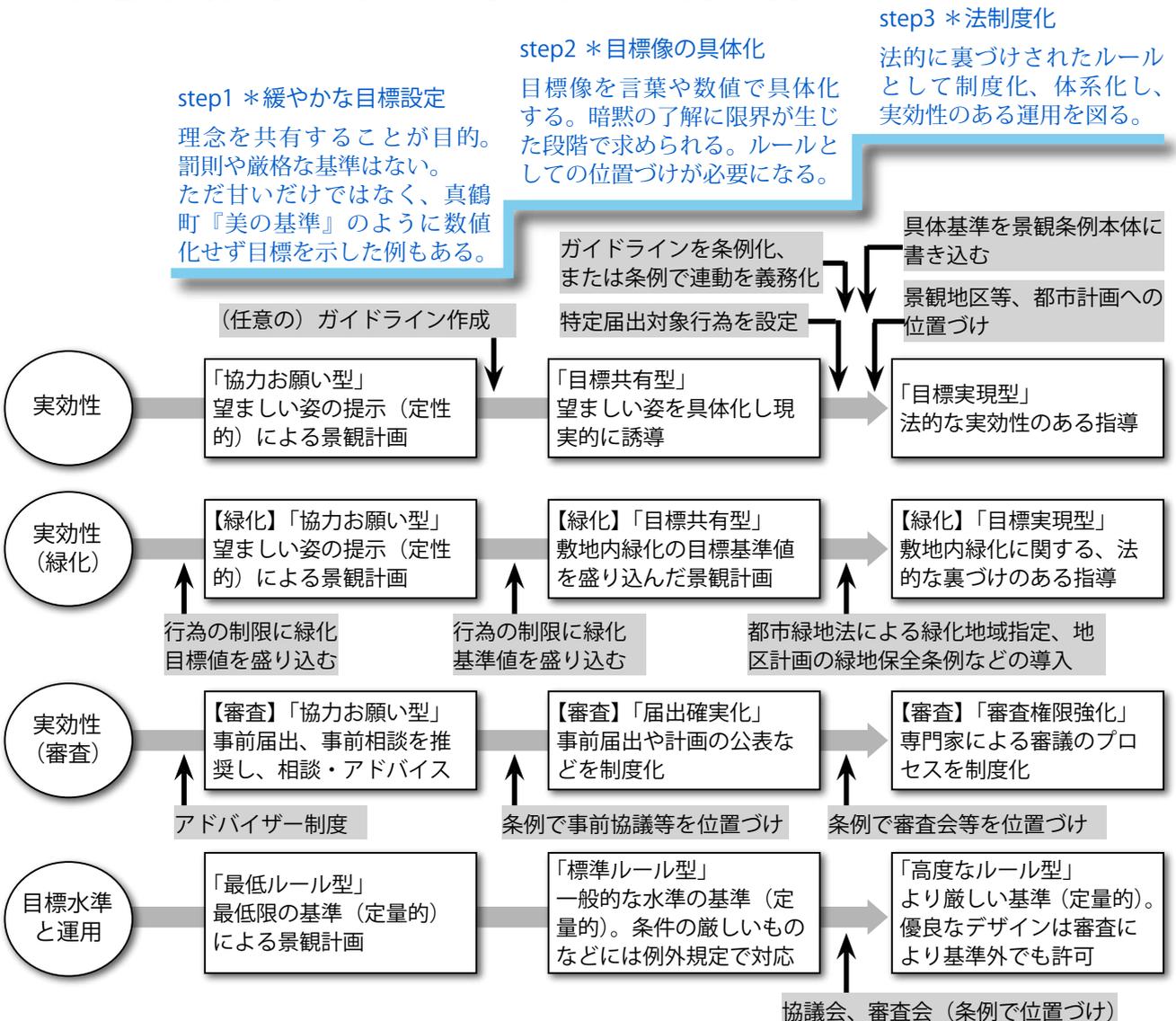
- ・ 景観計画本体では定性的な基準とし、協議による誘導を進めていくかたちにする場合、別途ガイドライン等として望ましい形を示すことが考えられる。
- ・ そのような場合、景観条例や景観計画、あるいは手続き条例においてガイドライン等を連動させ、有効に機能させることが望ましい。

❖ 表彰・補助等のインセンティブ制度、市民の景観形成活動の支援など

- ・ 各市町村の裁量によるところが大きい部分だが、地域の状況に応じて工夫し、必要に応じて自主条例として景観条例に組み込む。

□ 目的に応じた制度の組み立てイメージ □

※図は便宜上段階的な表現としているが、必ずしも法制度化が最終目標とは限らない。



# 4

## 連携による景観施策の推進

市町村による景観計画の策定やその後の有効な運用を目指すにあたり、行政間での情報の共有や人材育成を積極的に行っていくことが望まれる。沖縄県では、「美ら島沖縄風景づくり計画」において、市町村の支援を県の重要な役割と位置づけ、行政間および民間関係団体の連携体制づくりを図っている。

□総合的な景観施策の推進体制□

