

景観法にいたる景観行政の系譜とその現状の体系および課題

平田 富士男

The Historical Trend until Landscape Act and the Present Structural Situation
and the Subject to be Resolved of Landscape Policy at Local Governments in Japan

Fujio HIRATA

【Abstract】

The Landscape Act has been in force since 2005. But to put this law into full use, it is necessary to understand the actual situation of landscape policy in local governments. Therefore, I investigated the historical trend in national government's policy on landscape and actual situation of landscape policy at local governments in Kinki-area as a model. As a result, it became clear that the national political interest to landscape arose in 1970s and it became to have important position in basic policy in city planning. After that, it spread to local governments and made the present structural situation. Therefore, it is important to explore how to combine effectively between the landscape law and policies by local ordinances.

Keywords: Landscape Law, Landscape ordinance, Landscape policy

1. 研究の背景

2005年6月、その前年に制定された景観法が全面施行となった。「景観」の名を冠した法律が制定されるのは、わが国では初めてのことであり、法律という全国民ベースのルールに「景観」が置かれたことは、その問題が全国民共通の課題となったことを示しており、都市計画行政の歴史上画期的なできごとであるといえる。

しかし、この景観法はいわゆる「万能薬」や「特効薬」ではない。それは、この法律が国が景観の保全や形成に関する指針を示して地方公共団体に実施させる仕組みとはなっておらず、地方の主体的な取り組みを法律によって後押しするスタイルを採っているからである。¹⁾

その背景には、この法律ができた背景にある国民の景観に対する幅広い関心の高まりがあり、それが実際に形となって現れているに、多くの地方公共団体がそれぞれ独自に制定している「景観に関する条例」があり、その数はすでに全国で約500にもなっている。²⁾

さらに、各地方公共団体の行政現場においてはこのような条例だけではなく、独自の要綱や計画、さらには事業の手法を使って多種多様な施策を展開しているところも見られる。

したがって、新しくできた景観法をうまく活用して景観行政の現場において効果的な景観施策が展開されるよ

うにしていくためには、このようなこれまでの地方の現場における景観施策の系譜と現状、そしてそれら施策の運用担当者の意識を踏まえ、これらと新しい景観法の最適な連携を考えていく必要がある。

そこで、本研究では景観のコントロールに関する政策がこれまでどのように展開されてきたのか、という景観政策に関する系譜を明らかにするとともに、それにもとづいて現状の地方行政の現場における景観政策を構造的、体系的に把握したうえで、景観法の施行を踏まえて、今後どのような施策展開が望まれるのかを探ることとする。

2. 研究の方法

2.1. 研究の全体的な流れ

研究は、まず景観行政がいつごろどのようにして取られるようになり、それがどのように発展してきたかの「系譜」を明らかにする。一方、地方行政の現場で行われている景観行政を景観に関する条例を中心に構造的、体系的に明らかにし、その両者を比較することにより、現状の体系がどのようにしてできあがってきたのかを明らかにする。

さらに、現状の景観政策の地方行政における担当者の意識を調査し、その展開や課題、そして景観法に対する期待等を明らかにし、景観法の施行を踏まえて今後どのような施策展開が望まれるのかを明らかにすることとする。

る。

それぞれの詳細な方法は以下のとおりである。

2.2. 研究の具体的な方法

2.2.1. 景観行政の系譜の作成

景観行政がどのように起こり、どのように展開されてきたのかという「景観行政の系譜」を作成するため、文献から景観に関する施策を抽出し、その創設年次と内容を整理した。文献としては、「都市計画中央審議会答申集」³⁾および「建設行政ハンドブック」⁴⁾とした。都市計画中央審議会は、都市計画行政全般についてのその時々の課題とそれに対する施策の方向性を国の行政に対して答申するものであり、その時代時代の都市計画に関する課題とそれに対する取り組み方針が、最も客観的かつ明確に示されていることによるものである。また、そのような答申を受けて実際の行政の手法として制度化されたものをまとめたものが「建設行政ハンドブック」であり、これもその時代の要請を客観的に示していると考えられることによる。

都市計画審議会答申については、昭和43年の答申第一号から社会資本整備審議会に統合されるまでのすべての答申をチェックし、景観施策の提言に関する記述を抽出し、どの部会(基本政策、公園緑地、土地利用等の審議会の中に設けられる部会)が、どのような問題意識のもとにどのような提言を、いつ行ったかを分析した。

また、事業制度等については、景観に関するどのような事業制度がいつ創設されたのか、を分析した。

2.2.2. 景観行政の現状の整理、体系化

前項でまとめられたようなその時々の景観に対する住民のニーズを各地域で受け止め、具体的な政策が構成されて現在各地方公共団体の景観行政の体系ができあがっている。その行政の体系の全体像を構造的に把握するため、近畿圏の府県、市町村を対象にホームページから各団体の景観に関する行政の内容を把握した。ホームページの閲覧にあたっては、トップページに検索ウィンドウがある場合はそこに「景観」の用語を入れて、それに関するページを探り、それがいない場合は景観行政に関連する組織として「都市計画」「都市政策」「環境政策」に関する課の業務内容を紹介するページから景観に関する施策の紹介記述を抽出した。作業は2005年10月から11月にかけて行った。

2.2.3. 景観条例の現状の整理、体系化

景観行政にかかる施策のうち「景観に関する条例」はもっとも重要な位置を占めるものであり、しかもその数はかなりのものに達している。しかし、それらの内容がどのようなものであるのか、それらが全体的にどのような数を占めているのか等の景観条例に関する構造的、体系的把握はまだ行われていない。そこで、これらの条例の全体的な現状を前項と同じく構造的に把握するため、

近畿圏の府県、市町村がもつ景観に関する条例を悉皆的に調査し、条文の内容を分析、整理した。

分析にあたっては、条文の規定から条例の「目的」「規制の対象」「規制手法の内容」「その他の促進策の規定」等を明らかにすることにより、多くの条例を分類グループ化することとした。

なお、条例は近畿圏を対象とし、各団体のホームページから条文をダウンロードした。ホームページ上で条文を公開していない団体については、次項で述べるアンケート実施時に条文のコピーの送付をお願いした。

この結果、文献²⁾では近畿圏に95の条例があるとされているが、63条例を入手した。入手率は67.0%である。

2.2.4. 景観条例の運用状況調査

数多くある景観に関する条例が、行政の現場で実際にどのように運用され、また、その状況や新しくできた景観法について現場の担当者はどのような意識を持っているのかをアンケートにより把握した。

対象条例は、文献²⁾以降市町村合併等により減っており、73条例であった。2005年9月はじめに郵送し同月末までに返信を依頼した。有効回答は46通であり、回収率は63%であった。

3. 結果

3.1. 景観行政の系譜

3.1.1. 都市計画中央審議会答申にみる景観行政の系譜

表 - 1 は、都市計画中央審議会答申を第一号答申から年代順に「景観行政」の取り上げ方に着目しながら整理したものである。

これを見ると、国政レベルではじめて「景観」を意識し始めるのは昭和40年代も後半に入ってからのものである。答申に初めて「景観」という用語が入るのは、昭和47年の公園緑地部会が担当した「都市における公園緑地の計画的整備を推進するための方策に関する二次答申」であり、都市の緑の意義として景観の形成をとりあげた。しかし、このときの用法は「風致・景観」というように風致という用語とセットでの用い方となっており、この時点では、「景観」という用語にはまだ単独の地位が与えられていなかった。ちなみに風致を保全するための制度である「風致地区」は大正8年に制定された旧都市計画法で制度化され、長年運用されてきており、その歴史を考えれば、上記のような用い方で始まるのもうなづける。

しかし、昭和50年代に入って急速に「景観」への関心が高まり、公園緑地部会だけでなく基本政策部会として景観問題を取り上げ始めている。さらに、このころから単に景観という用語だけでなく、「都市の美しさ」「都市のデザイン、アメニティ」といった新しい用語も見られるようになることから、景観が国政レベルで一定の市

権を得るのは昭和50年代の前半とみることができる。

表-1 都市計画中央審議会の審議経緯等から見た景観政策の系譜

年	番号	分野(カテゴリ) 中核的に検討した部会(委嘱)	答申名	「景観」に関する記述	国の景観に関する事業制度	地方の景観条例制定(近畿圏の調査から)	
						総合型の条例	単一型の条例
43	1	土地利用	市街化区域及び市街化調整区域の設定並びに市街化区域の整備に関する答申	なし	S41: 古都保存・緑地保全事業		
44							
45	2	市街地整備	市街化区域における土地高度整理事業による計画的な市街地の整備のための方策に関する答申	なし			
	2	都市交通	駐車場の整備のための方策に関する答申	なし			
	3	都市交通	都市交通幹線路の総合的な計画及び整備に関する答申	なし			
46	4	公園緑地	都市における公園緑地の計画的整備を推進するための方策に関する中間答申	なし			
47	5	公園緑地	都市における公園緑地の計画的整備を推進するための方策に関する二次答申	「都市における緑の意義」として「個性ある風致、景観を備えた地区環境を形成する」とした。「緑地保全地区」の制度化を提案しているが、その対象は自然環境の保全以外で「当該地区を象徴する歴史的、文化的、社会的資産と一体となって熟成した自然的環境を形成している地区」としている	「景観」が初登場するが、風致のみに位置づけられている	京都市市街地景観整備条例	
48	6	市街地整備	都市の再開発の推進を図るための新し「制度」のあり方についての答申	なし	都市緑地保全法制定(開放または景観の優れた地区を緑地保全地区として指定)		
	6	市街地整備	大都市地域の市街化区域内における農地等の市街化を促進するための制度のあり方についての答申	なし			
	7	公園緑地	都市計画区域内において都市計画として生産緑地を計画的に確保するための方策についての答申	都市内農地の位置として「環境機能、多目的保留地機能」をあげるが、「景観」は言及なし			
49							
50							
51	8	公園緑地	都市において緑とオープンスペースを確保する方策としての緑のマスタープランのあり方についての答申	都市の緑地の計画的配置のための緑地系統として「環境保全、レクリエーション、防災」の系統を提案し、「環境保全系統」の説明として「個性ある風致・景観を備え、自然とのふれあいを通じて人間形成に役立つ」としている。 また、緑地の配置計画上の留意点の最終として「個性ある風致・景観を生かし、都市や地区・住区のランドマークある(マシボルマークとなるような)緑地景観を形成する現存緑地は優先的に保全」としている。	緑の部門から「景観」の重要性を訴え始める時期		
52					緑のマスタープラン策定要綱		
53		基本政策	長期的視点に立った都市整備の基本方向(以下に示すべし)の(中核)と(主要)と	「都市環境の現状」として「従来見落とされがちであった都市のデザイン、都市の美しさにも配慮していくことが(中核)と(重要)と提唱。		神戸市都市景観条例	
54	10	基本政策	長期的視点に立った都市整備の基本的方向についての答申	新しい都市のビジョンとして、安全性、個性に加え「魅力ある都市空間の創出、アメニティの重視」を提案。「魅力ある都市空間」の具体的な内容として「都市の景観、美しさ」を新たな魅力として提案。都市景観を構成する緑地空間の重要性を改めて指摘。中心市街地においては「がまやま議論」を醸成する景観やその他の資源の重要性を、郊外部においてもスプロールによって失われる景観を指摘。 今後の都市政策の基本的枠組みとして、総合的市街地整備のテーマとして「魅力ある都市環境の創出」をあげ、都市の美しさの創出・保全のための戦略を提案。「緑地計画」の整備。	都市の基本的方針に「景観」が位置づけ始める時期		
	9	土地利用	都市における特定の幹線道路の沿道において、道路交差部等による障害を防止し、併せて適正かつ合理的な土地利用を図るための方策についての答申				
	9	公園緑地	今後の都市公園等の整備と管理のあり方についての答申	都市の美観に配慮した公園の整備を提案。			
	10	市街地整備	都市の再開発を促し、かつ強力に推進するための新しい制度についての答申	都市再開発の目標として「良好な居住環境の形成」をあげ、その中身として「都市生活の豊か、アメニティ、景観といった要素に配慮すべき」とした。			
55	11	公園緑地	都市の総合的な緑化を推進するための方策についての中間答申	「都市緑化の意義」に「都市景観の向上」を明確に位置づけ、「都市景観の向上」を高めるための緑の質・量の拡大を指し、「都市緑化の基本方向」として「都市景観に配慮した都市緑化方針」にかかる提案をあげた。そのため、民有地緑化が重要であるとし、景観向上の観点からそれを進める措置を提案。(緑化基金)	緑の分野で景観を重要な位置に明確に扱った時期	新 堺	
56					「緑のマスタープラン策定要綱」改訂(「景観系統」の成立)		
57	12	公園緑地	都市の総合的な緑化を推進するための方策についての二次答申	「都市景観」を正面にすえた答申。都市景観向上のための都市緑化のあり方とその推進方を提案。都市景観形成モデル地区緑化事業を提案。今後の検討課題として「緑化だけでなく、建築物も含めた総合的な都市景観対策の検討の必要性」を提案。			
58	13	市街地整備	良好な市街地の形成を図るための都市整備の具体的な方策についての中間答申	市街化区域内農地をあつめた答申であるが、景観についての記述なし。	都市景観形成モデル地区緑化事業		佐用町歴史的環境保存条例
	13	都市交通	良好な市街地の形成のための都市内道路の整備のあり方とその推進方策についての中間答申	都市内道路整備の視点として「安全でゆとりのある都市環境の創出」をあげ、その整備により「都市の良好な景観の形成に資することも重要」と指摘。			
59					シンボルロード事業	ふるさと回廊の風景を守り育てる条例 尼崎都市美形式条例 伊丹市都市景観条例	
60	14	公園緑地	今後の都市公園等の整備と管理は以下にあるべきか、についての答申	国民のニーズとしての景観への関心の高まりを指摘し、それに呼応した都市公園の整備の推進を提案。緑のマスタープランについて景観面での充実を提案。			新 堺
61							
62	15	土地利用	都市近郊農地の計画的な整備を図るための方策についての答申	都市近郊農地の役割として「田舎風情の消失」を指摘。その対策として地区計画の活用を提案。	ふるさとづくりモデル土地区画整理事業		姫路市都市景観条例
	16	都市交通	良好な市街地の形成のための都市内道路の整備のあり方とその推進方策についての答申	アメニティの高い道路空間の形成の必要を指摘	ふるさと回廊整備事業		

63				極づつモデル事業 マイタウン・マイリバー整備事業	宝塚市都市景観条例	西宮市都市景観条例
1				歴史的建築物活用空間開発事業	赤穂市都市景観の形成に関する条例	
2	17	公園緑地	今後の都市公園等の整備と管理及び都市の緑化の推進に関し、切に定めるべきかについての答申	都市景観の向上が都市作りの大きなテーマとし、それに中核的に対応する公園の整備の必要性を指摘。地方都市においても緑土景観の保全に資する公園の整備」を指摘。地味環境の保全改善に資する観点をも指摘	うらけい・緑・景観モデルまちづくり制度 流域水環境総合整備事業	京都市都市景観条例
3	18	公園緑地	都市化区域内外の計画的保全を図るための方策を、切に定めるべきかについての答申			
	19	都市交通	経済社会の変化に対応した都市交通施設整備のあり方とその整備推進方策を、切に定めるべきか(中答申)			
	20	基本政策	経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方についての答申	「都市計画に求められる課題」として「ビジョンの明確化」等の「魅力ある都市環境の形成」をあげ、その要素として景観を重要視。マスタープランの充実を求め、ほか、区域区分せしめる「都市計画区域」における景観の問題をあげた。	まちなみデザイン推進事業	
4	21	都市交通	経済社会の変化に対応した都市交通施設整備のあり方とその整備推進方策を、切に定めるべきか(二次答申)	都市内道路整備の基本的考え方として「豊かな環境の公共空間を生み出す都市内道路」の整備を訴え、都市の顔となり景観形成の軸となる道路の整備の推進を提言		美山町美山・街づくり条例
	22	市街地整備	経済社会の変化に対応した計画的な市街地の方策、特に土地活用整理事業による市街地整備のための方策についての答申	市街地整備の課題として地方都市活性化のための「都市の顔」となる結点の整備、密集市街地の環境改善をあげ、「良好な都市景観やゆとりある都市空間の創出」のための整備のあり方を提言、公共施設や宅地の景観に配慮した整備を提言。		明石市都市景観条例
	23	公園緑地	経済社会の変化を踏まえた都市公園制度をはじめとする都市の緑とオープンスペースの整備と管理についての答申	都市の緑の増進として明確に景観形成をあげ、そのための緑地保全緑化推進方策を提言		社野良好な環境の保護に関する条例 八千代町全町公園条例
5				街なみ環境整備事業 清流んケッサンス21	川西市都市景観形成条例	堺市景観条例
6				街並み・まちづくり総合支援事業		四日市市都市景観条例 津和野市都市景観条例 加茂町の美しく豊かな景観を守り育てる条例
7	24	土地利用	都市居住のための土地の有効利用の推進方策を、切に定めるべきかについての答申			快速なまちを創る景観条例
	25	公園緑地	「今後の都市公園等の整備と管理」を、切に定めるべきかについての答申	都市の緑の増進として明確に景観形成をあげるも、地策の方向としては、新たに自然環境との共生や高齢化社会への対応、安全、そして管理運営の重要さを提言		京都市自然風景保全条例
8					神戸市都市景観条例	生活を豊にし町を美しくする条例(国府町) 五月山景観保全条例
9	26	市街地整備	安心で豊かな都市生活を過ごせる都市交通及び市街地の整備のあり方並びにその推進方策」を以下に定めるべきかについての答申	区画整理事業においてアーバンデザインの手法を導入することを提言		伊勢市まちなみ保全条例
	基本政策	今後の都市政策のあり方について中核的取り組み	「都市政策ビジョン」として「新しい都市政策の視点」のなかで「環境問題、景観形成などの新しい課題への対応」の必要性を提言する		箕面市都市景観条例	泉佐野市都市景観条例
10	27	基本政策	今後の都市政策を、切に定めるべきか(一次答申)	「都市計画に関する国と地方の役割分担」が中心で景観に関する記述なし	駅前への造づくり事業	大阪府景観条例 加古川市景観まちづくり条例
	基本政策	水と緑の環境デザイン	環境共生都市づくりのための水と緑の重要性を認識し、その施策を提言するもトートアイランド対応等が中心であり景観の視点はあまりない			大浜市都市景観条例 日高町街並み景観条例
11						文野市景観まちづくり条例
12	28	基本政策	今後の都市政策を、切に定めるべきか(二次答申)	「自然環境や景観などの都市環境の保全のための制度の充実」を提言するも景観に特化した具体的提案はない		豊中市都市景観条例
13						二見町の景観・文化を守り、育て、創る条例 八木町農村景観形成に係わる建築等規制 大江町環境こやししまちづくり条例
14		基本政策	環境性、高齢化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方(以下)に定めるべきか(併答申)	都市の現状認識として「無秩序で風格のない景観がわが国の都市を魅力と品格の心、もたしている」と指摘するも景観形成への具体的な提案はない		箕面市南野参道道伊勢路景観保護条例 南野参道道伊勢路景観保護条例 南野参道道伊勢路景観保護条例 温泉町景観形成条例 新富市歴史文化の景観保全
15					宇治市都市景観条例	
16						伊賀市ふるさと景観条例 古蘇大津の風情ある景観をつくる基本条例

3.1.2. 国の事業制度等における景観行政の系譜

都市計画中央審議会から答申がなされると、国は通常何らかの施策を打ち出し、その答申に応えることとなる。

そこで、それらの施策で景観に関するものを文献から拾い出し、年代順に整理し答申と併せてその制度創設のタイミングがわかるようにしたものがおなじく表 - 1 である。

これを見ると景観を見据えた具体的施策として初めて登場したのが「緑のマスタープラン」制度であることがわかる。これらは、都市計画中央審議会の答申を受けたの施策であるが、景観に関する答申の中心が当初は公園緑地部会であったように、景観に関する施策も緑に関

する施策が中心であり、このことは昭和58年の「都市景観形成モデル地区緑化事業」まで続く。この翌年(昭和59年)初めて緑分野以外の事業として「シンボルロード事業」が創設され、以降まちづくりや河川等の事業でも景観を見据えた事業が展開されていくこととなる。

なお、この表 - 1 で取り上げる昭和43年以前の施策としていわゆる「古都保存法」がある。これは、古都の歴史的風土を開発から守るために現状凍結の厳しい規制を都市計画としてかけるもので、まさしく本格的な景観行政の端緒とも言えるが、古都という特定の歴史的都市のみを対象としたこと、また、「景観」という用語がこの時点では用いられず「古都の歴史的風土」という用語を

用いた制度として構成されたことから今回の研究対象からは外している。

3.1.3. 景観に関する条例の制定にみる景観行政の系譜

一方、国の施策の動向と呼応して地方公共団体の施策の動向も変化する。そこで、景観に関する条例の制定状況を年代順に整理して同じく表 - 1 にまとめ、それらの関連性がわかるようにしてみた。

なお、景観に関する条例は次章の分析により種々の施策をその中に盛り込んだ内容を持つ「総合型」の条例と景観施策の対象や手法の種類が限定的な「単一型」の条例に分かれることからその分類も踏まえて整理を行った。

これを見てみると、地方公共団体の景観行政の場に景観条例制定の動きが広がるのは昭和50年代の終わりごろからということがわかる。国レベルでの景観に対する施策の展開に影響を受けて、景観への関心が高まった地域が先駆的に景観条例の制定に取り組み始めたと言える。したがって、この時期条例制定に取り組んだのは先進的な団体であり、その地域の景観問題を詳細に見据えていたとも考えられ、そのことはこの時期の条例に「総合型」が多いことにも表れている。

なお、このような動きを受けてさらに別の公共団体が景観問題への対応を考えはじめ、平成4年頃から急速に「単一型」の条例制定が増えてくる。この背景にはバブルの後遺症としての景観破壊が各地で表面化して来たことに対する対応が各地で急務となったことがあるのではないかと考えられる。

3.1.4. 景観行政の系譜のまとめ

以上から、行政としての景観への関心は、昭和40年代後半に緑の分野から関心が持たれはじめ、それが具体的な制度として都市緑地保全法や緑のマスタープラン等に結実していき、そこから都市計画全般の施策へと広がっていった。このような動きを受けて地方公共団体でも先進的に景観への意識が高かったところは景観に関する条例の制定に取り組み始め、さらにその動きをみた周辺の公共団体がそれにならぬ条例を制定していった。

そして、そのような全国的な広がりを受けたかっこうで全国制度としての「景観法」の制定につながり、現在の体系となっている、ということができる。

3.2. 景観条例の現状と全体的構造、体系

現在全国には約500の景観に関する条例があると言われており、この実態が今回の景観法制定のきっかけともなった。しかし、それらの条例がいったいどのような内容を持っているのか、それらの内容毎の数はどの程度か、そしてそれらがどのような地域で運用されているのか、といった全体的な構造・体系は全くわかっていない。

今回、近畿圏ではあるが、これらの条例を悉皆的に調査し、その条文も詳細に分析した結果以下のようなことがわかった。

3.2.1. 景観に関する条例のタイプ

まず、文献2) のなかに掲げられている条例には、実に多様なものが含まれており、ひとまとめに景観条例として取り扱うことはできない。そこで、「条例名あるいは条文の目的に“景観” 或いは“景観に類する用語” を含むか否か」また「景観に関する規制地区指定制度を規定しているか否か」という視点から分類を試みた。その結果、景観に関する条例群は以下のようなA～Gの7つのタイプがあることがわかった。⁶⁾

・ **タイプA** 条例名及び条文の目的に“景観” 或いは“景観に類する用語” を含み、景観に関する規制地区指定があるもの。そして、条例の目的が景観の保全形成であり、施策が具体的に記されているもの。

・ **タイプB** 環境施策等と抱き合わせされており、景観が前面には出ていない条例。とはいえ、規制地区を制定しており、景観保全に効果をもたらす内容を持つもの。

・ **タイプC** 条例名及び目的に“景観” を含み、景観に関する規制地区を指定しているが、熊野古道に関する景観資源の保全活用を図ろうとする特有の条例。

・ **タイプD** 美山町林道管理条例と生駒市ラブホテル及びばちんこ屋等建築物等規制条例の2つで、いずれも景観保全には資するが、特定の施設を対象としており、景観施策という点では明確でない。

・ **タイプE** 美山町伝統的建造物群保存地区保存条例と生駒市地区計画区域内建築物の制限に関する条例のように法律の規定を地域で適用するためだけに定められたもの。

・ **タイプF** 城陽市環境基本条例と生駒市環境基本条例で、環境基本法制定を受けての条例であり、景観に関する施策が主目的でない。

・ **タイプG** 名称や目的に景観及び景観に類する語を含むものもあるが、まちづくりや環境整備に関して様々な内容を含んでおり、景観に対する施策が主目的ではない。

以上のように「景観に関する条例」と認識されていても、D～Fのように景観に対する施策が明確な条例ではないものもあり、それらの実態は実に多様である。本研究では、D～Fについては以降の分析では対象とせず、A～Cについてさらに詳しく分析した。

3.2.2. 景観に関する条例のタイプ

A～Cタイプの条例分析は、まず条文の規定項目を確認し、各条例がどのような地域を規制対象としているかを分析した。その結果、規制対象の地域の・内容性格ごとに、図-1のようにア～ウの3区分に分類された。

アは、規制対象を幅広い景観要素を含む地域を対象に定めているグループ、イは、アと比して特定の景観要素（道路、河川など）に着目し、その周辺地域を対象としている地域、及び特に景観形成を図る必要のある地域のグループ、ウは、ア、イと比して、景観“保全”に主眼をおいた地区指定である。



図-1 規制対象地域から見た景観に関する条例の分類(文献6)より

次に、各条例がア～ウのどの地域指定を行っているかによって、条例を ~ に類型化した。その結果が表-2

表-2 地域指定の内容から見た条例の類型化(文献6)より

都府県	市町村	制定年	区分	名称	地域指定			類型
					ア	イ	ウ	
兵庫県	尼崎市	昭和59年	A	尼崎市美形成条例	1			I型
滋賀県	安土町	昭和60年	C	安土町文化条例	1			
兵庫県	姫路市	昭和62年	A	姫路市都市景観条例	1			
兵庫県	西宮市	昭和63年	A	西宮市都市景観条例	1			
兵庫県	明石市	平成4年	A	明石市都市景観条例	1			
京都府	美山町	平成4年	A	美山町美しい町づくり条例	1			
大阪府	堺市	平成5年	A	堺市景観条例	1			
大阪府	岸和田市	平成6年	A	岸和田市都市景観条例	1			
京都府	加悦町	平成6年	A	加悦町の美しく豊かな景観を守り育てる条例	1			
三重県	四日市市	平成6年	A	四日市市都市景観条例	1			
滋賀県	彦根市	平成7年	A	快適なまちを創る景観条例	1			
大阪府	東佐野市	平成8年	A	東佐野市都市景観条例	1			
大阪府	大阪市	平成10年	A	大阪市都市景観条例	1			
大阪府	交野市	平成11年	A	交野市景観まちづくり条例	1			
大阪府	豊中市	平成12年	A	豊中市都市景観条例	1			
三重県	二見町	平成13年	A	二見町の景観・文化を守り、育て、創る条例	1			
滋賀県	大津市	平成16年	A	古都大津の風格ある景観をつくる基本条例	1			
三重県	伊賀市	平成16年	A	伊賀市ふるさと景観条例	1			
兵庫県	神戸市	昭和53年	A	神戸市都市景観条例	2	4		
兵庫県	伊丹市	昭和59年	A	伊丹市都市景観条例	1	2		
滋賀県	滋賀県	昭和59年	A	ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例	1	3		
兵庫県	兵庫県	昭和60年	A	景観の形成等に関する条例	1	1		
兵庫県	宝塚市	昭和63年	A	宝塚市都市景観条例	1	2		
兵庫県	赤穂市	平成1年	A	赤穂市都市景観の形成に関する条例	1	1	1	
奈良県	奈良市	平成2年	A	奈良市都市景観条例	1	2		
兵庫県	川西市	平成5年	A	川西市都市景観形成条例	1	1		
京都府	京都市	平成7年	A	京都市市街地景観整備条例	1	4	1	
兵庫県	芦屋市	平成8年	A	芦屋市都市景観条例	1	3		
大阪府	箕面市	平成9年	A	箕面市都市景観条例	1	1	1	
大阪府	大阪府	平成10年	A	大阪府景観条例	1	1		
兵庫県	加吉川市	平成10年	A	加吉川市景観まちづくり条例	1	2		
京都府	宇治市	平成14年	A	宇治市都市景観条例	1	1		
三重県	鳥羽市	昭和48年	B	鳥羽市民の環境と自然を守る条例	1	1		
兵庫県	佐用町	昭和58年	C	佐用町歴史的環境保存条例	1	1		
奈良県	西吉野村	平成5年	B	西吉野村緑のふる里を守る条例	1	1		
京都府	京都市	平成7年	A	京都市自然風景保全条例	1	1		
大阪府	池田市	平成8年	A	五月山景観保全条例	1	1		
三重県	伊勢市	平成9年	A	伊勢市まちなみ保全条例	1	1		
兵庫県	日高町	平成10年	A	日高町街並み景観条例	1	1		
奈良県	天川村	平成12年	A	天川村歴史的景観保全条例	1	1		
京都府	八木町	平成13年	A	八木町農村景観形成に係る建築等規制	1	1		
滋賀県	山東町	平成14年	A	山東町美しいまちづくり条例	1	1		
兵庫県	温泉町	平成14年	B	温泉町景観形成条例	1	2		
和歌山県	新宮市	平成14年	A	新宮市歴史的景観保全条例	1	1		
三重県	尾鷲市	平成14年	D	尾鷲市熊野参詣道伊勢路景観保護条例	1	1		
三重県	熊野市	平成14年	D	熊野参詣道伊勢路景観保護条例	1	1		
三重県	紀伊長島町	平成14年	D	熊野参詣道伊勢路景観保護条例	1	1		
三重県	御浜町	平成14年	D	御浜町熊野参詣道伊勢路景観保護条例	1	1		
三重県	紀和町	平成14年	D	熊野参詣道伊勢路景観保護条例	1	1		
和歌山県	九度山町	平成14年	D	九度山町高野山町石周辺景観保護条例	1	1		
和歌山県	高野町	平成14年	D	高野町の歴史と文化を活かした街並み景観及び自然景観に関する条例	1	1		
和歌山県	中辺路町	平成14年	D	中辺路町歴史的景観保全条例	1	1		
和歌山県	白浜町	平成14年	D	熊野古道中辺路富田坂周辺の文化的景観の保護に関する条例	1	1		

ある。

これを見ると、景観の保全・形成を主眼とした条例に絞ってもその内容は多岐にわたるが、現行で運用されている条例は概ね3つのグループに分れることがわかった。その内容は、特定の景観要素に絞らず概括的に「景観地区」(前項ア)としてだけ規制地区を設定しているグループ(Ⅰ型と称す)、このような地区と特定の景観要素にも配慮して特定の地区指定も併用しているグループ(Ⅱ型と称す)、そして

現行の景観要素の保全のみを主眼としているグループ(Ⅲ型と称す)である。

3.3. 景観行政の現在の体系

ところで、景観行政の手法は条例だけではない。条例を制定・運用していない自治体は景観行政を行っていない、というわけではなく、また、別の手法を用いながらそれぞれ景観の保全・形成に努めていることが予想される。ここでは、そのような近畿圏内の各自治体のホームページから探った結果を示す。(表-3)

これを見ると、条例以外でも多様な手法を用いて多くの自治体が景観行政に取り組んでいることがわかる。

特徴的なのは、景観条例を制定していなくてもその内容に近い「要綱」等を有しているところがあること、それに基づいて景観に関する基本計画を策定したり、規制等も行っていること、その他の手法も含め景観条例での規定に見られる手法が用いられていること、景観行政のなかで屋外広告物の対策が大きな位置づけとなっていること、である。

このような景観条例を持たない自治体が、今回の景観法の制定を踏まえて今後どう景観行政を展開していくとしているのか、は景観法の活用方策を探るうえでも引き続き注目すべきであるが、今回は、次項に述べるように、まず景観条例を運用している自治体の意識を探ることとした。

3.4. 景観条例の運用状況と担当者の意識

まず、景観条例の運用状況であるが、前項でも見たように条例の内容によってグループ別けした自治体毎に整理してみた。なお、図-2から図-4までの得点は、重要性の評価を1(低い)から5(非常に高い)までの5段階で行ってもらった平均値を示している。

3.4.1. Ⅰ型の自治体

【現状】適用団体率(図-2)はほとんどの項目で50%を超えているが、住民協定は36%である。

【課題】市街地の屋外広告物や歴史的街並みの認識が特に高い。また、規制内容の客観的基準の未整備や規制力の強化が、条例を運用していくうえでの課題としての認

表-3 景観条例以外の行政手法を含めて見た景観行政の現行体系(網掛け部分は条例を有する自治体)

府県名	市町村名	「景観に関する条例」以外の景観の保全・形成に関する施策 その他関連する条例等	要綱・要綱・計画策定	地区指定・行為規制	景観形成の事業、市民運動啓発事業
京都府	京都市	京都市伝統的建造物群保存地区条例 京都市風致地区条例 古都保存法	風致保全計画 自然風景保全計画 歴史的風土保存計画	美観地区 伝統的建造物群保存地区 風致地区 歴史的風土特別保存地区	京町家まちづくりファンド、京都市美観風致審議 会 景観整備組団体支援、景観まちづくり大学
	宇治市			屋外広告物規制	宇治景観十帖
	美山町				
	加悦町				
	大江町				
	八木町		八木町歴史街道計画整備プラン		
	京都市	屋外広告物条例	京の景観形成推進プラン	風致地区 歴史的風土特別保存地区	
	八幡市	(仮称)八幡市美しいまちづくり条例の 作成取り組み	八幡開発指導要綱		
	向日市			屋外広告物規制	
	舞鶴市				まちづくりデザイン賞
三重県	伊賀市	屋外広告物等に関する条例			
	伊賀市			伝統的建造物群保存地区	
	鳥羽市				
	四日市市				
	伊勢市	風景まちづくり条例(仮称)の制定へ向 けた取り組み	伊勢市景観マスタープラン		「風景まちづくり通信」の発信
	白山市				
	紀伊長島町				
	伊賀市				
	三重県	三重県屋外広告物条例	三重県景観形成指針		
	津市				都市景観に関する業務 景観整備事業(東海道沿道集計事業や匠みち事 業など)
桑名市					
鈴鹿市			屋外広告物規制(県の条例)	パンフ「わがまち鈴鹿の景観」	
名張市				都市景観に関する業務	
鳥羽市			屋外広告物規制(県の条例)		
松阪市				松阪まちづくり景観賞、私の好きな松阪の景観	
亀山市				町並み保存事業、町並み案内ボランティアガイド	
紀和町				丸山千枝田オーナー	
大紀町			風致地区		
宮川村				沿道景観整備事業(もみじの里づくり)	
鈴鹿市			屋外広告物規制(県の条例)		
滋賀県	滋賀県			風致地区、屋外広告物規制	
	大津市	古都保存法	大津市歴史的風土保存計画		大津景観計画策定、古都景観賞、景観アドバイザー チャーター、古都おまつり写真展、セミナー・シンポジ ウム
	安土町				
	彦根市		都市景観形成に関する計画	都市景観形成重点地区	彦根市景観マップ
	草津市			近隣景観形成協定地区	近隣景観形成協定推進費補助金 近隣景観形成協定等景観対策費補助金
	栗東市				いけがき設置奨励事業 魅力的な栗東の写真展
	守山市				守山市近隣景観形成協定地区 景観対策費補助 金
	近江八幡市		景観法に基づく水郷風景計画		近隣景観形成協定
	東近江市			伝統的建造物群保存地区	町並み保存事業 修理修繕事業
	多賀市			多賀町近隣景観形成協定地区	近隣景観形成協定 景観対策事業
米原市				まちなみ環境整備事業 緑化推進団体等事業補助金 近隣景観形成協定推進に関する補助金 近隣景観形成協定 景観対策補助金 美しい観光地づくり推進事業及びその補助金制 度	
長浜市				近隣景観形成協定 景観対策事業	
西浅井市				景観保全に関する業務	
大阪府	大阪府				
	大阪市				
	堺市				
	岸和田市			風致地区	環境デザイン委員会
	東住野町				都市景観フォーラム
	豊中市	美しいまちづくりの推進に関する条例	屋外広告物景観形成ガイドライン		違法簡易屋外広告物撤去推進団体制度(とよなか美 はり審)
	箕面市		箕面市屋外広告物景観形成ガイド ライン		まちなみづくり相談
	池田市				
	藤井寺市				生け垣設置助成制度、花と緑の講習会
	泉大津市			まちなみ景観保全ゾーン	景観市民団体「景観人の集い」 西まち・まちなみ景観保全部会
東大阪市				「はなのみち」活動支援事業 「はなのみち」花壇設置事業 違法簡易屋外広告物撤去推進団体制度	
能勢町	能勢町環境基本条例	環境基本計画		黒山景観の保全・継承	
豊能町	豊能町環境保全条例			景観の保全及び育成	
茨木市		茨木市都市景観整備基本要綱 都市景観整備基本計画	都市景観整備地区		
摂津市		景観形成基本計画 景観形成推進計画(作成中)		都市景観まちづくり審議会、大規模建築物等の届出制度、都 市景観パネル展、都市景観まちづくりワークショッ プ	
八尾市				生垣助成、緑化樹配布、クリーンボックスの貸し 出し	
高槻市	高槻市屋外広告物条例、環境基本条 例				
高槻市	緑地環境の保全及び緑化の推進に関				

大阪府	吹田市		吹田市都市景観要綱 吹田市都市景観形成基本計画		景観形成地区指定制度、大規模建築物等の事前届出制度、景観形成建築物等の指定制度、景観形成協定締結認定制度、表彰制度、吹田市都市景観審議会
	枚方市		枚方市都市景観形成要綱	都市景観形成協議地区 都市景観形成推進地区 歴史的景観保全地区	大規模建築物等の事前届出制度、歴史的景観建築物の指定、歴史的景観の保全に対する助成、都市景観形成協定、都市景観形成市民団体の支援
奈良県	奈良市	奈良市屋外広告物条例 古都保存法		奈良県風致地区条例に基づく風致地区、歴史的風土保存地区、歴史的風土特別保存地区 景観保全型広告整備地区	違法広告物を出さない街づくり推進団体
	生駒市		生駒市屋外広告物規則	景観保全型広告整備地区	
	西吉野村				
	天川村				
	斑鳩町			風致地区	
	安場町			町並み景観保存ゾーン	
	橿原市				街路事業(景観に配慮した道路整備)
	五條市				街並み環境整備事業(街景施設整備補助)
	御所市		御所市違反広告物処理要領		
	大和郡山市	大和郡山市ラブホテル等建築規制条例			住宅市街地整備方針策定事業(景観に配慮した住宅市街地の設定の整備方針の策定)
王寺町				生垣等設置助成金交付制度、花いっぱい運動	
兵庫県	兵庫県	屋外広告物条例 緑豊かな地域環境の形成に関する条例			「快適空間」創造作戦、景観形成にかかわる支援 私の好きな兵庫のまちなみ百選
	神戸市			伝統的建造物群保存地区	街並み整備助成事業、神戸景観・ポイント賞、景観形成市民団体の認定
	姫路市				姫路市都市景観賞、景観ポイント賞、屋外広告業登録制度の導入、景観タウンウォッチング
	尼崎市	屋外広告物条例			まちかどチャタリング賞、美しいまちづくりの相談
	西宮市				西宮市都市景観賞
	赤穂市				
	明石市				屋外広告物規制
	川西市				
	加古川市	屋外広告物条例			加古川市景観まちづくり賞
	宝塚市			屋外広告物規制	宝塚まちなみデザイン賞、都市景観デザイン審査
	芦屋市			広告景観モデル地区	屋外広告物届出制度
	伊丹市				都市景観セミナー、「地区まちづくり」団体の支援
	赤穂市				路上違反広告物撤放推進員の募集と登録
	温泉町				生け垣設置奨励制度、屋外広告物規制
	三田市		三田市都市景観形成基本計画	屋外広告物規制	
	播磨川町				播磨川町景観形成協議会
	高砂市		高砂堀川周辺地区整備基本計画		「堀川周辺のまちなみを考える会」による「高砂再発見地図」の作成
	福美町			屋外広告物規制	
	西脇市			屋外広告物規制	
	三木市				生け垣設置助成金
	小野市			屋外広告物規制	
	加西市			屋外広告物規制	
	加東町			屋外広告物規制	景観形成助成事業、景観村づくり協定
	八千代町			屋外広告物規制	
	神崎町			屋外広告物規制	
	福崎町			屋外広告物規制	
	市川町			屋外広告物規制	
	相生市			屋外広告物規制	
	龍野市	県の景観条例の適用		景観形成地区	景観形成助成事業
	安富町			屋外広告物規制	
上郡町			屋外広告物規制		
養父市			屋外広告物規制		
南あわじ市			屋外広告物規制		
朝来市			屋外広告物規制		
和歌山県	九度山町				
	紀伊町				
	熊野市				
	御津町				
	尾鷲市				
	高野町				
	新宮市				
	白浜町				
	和歌山県	和歌山県屋外広告物条例		風致地区	
	和歌山市	風致地区条例、屋外広告物条例			
御坊市			屋外広告物規制		
田辺市			屋外広告物規制		
みなべ町			屋外広告物規制		

識度が高い。さらに、住民意識が高まらないことも認識度が高く、住民協定の適用団体率が低いこともあり、住民との連携は行政が意図するようには進んでいないようである。

【今後】助言指導に係る基準の明確化、規制の強化の値が高い。また、景観法の適用は3つの類型の内、最も平均値が高く、他の類型より積極的姿勢であるといえる。尚、景観行政団体は6団体が適用済である。

3.4.2. 型の自治体

【現状】ほとんどの規制項目で適用団体率50%を超えている。他の類型にはみられない罰則適用があり、適用団体率33%である。

【課題】他類型よりも平均値が高い項目が多い。特に条例を運用していく上での課題では、規制内容についての客観的基準の未整備、住民意識が高まらない、予算不足、専門的職員不足が3.5を超えており、特に問題とされてい

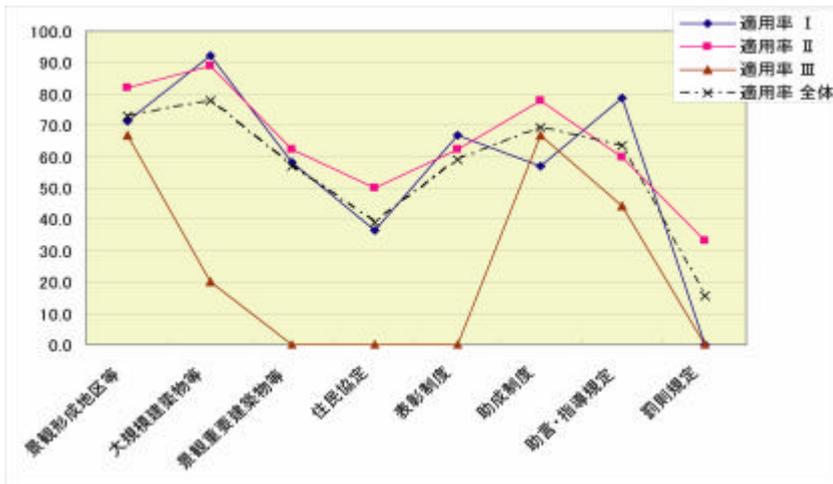


図-2 景観条例規定事項の適用状況(文献6)より

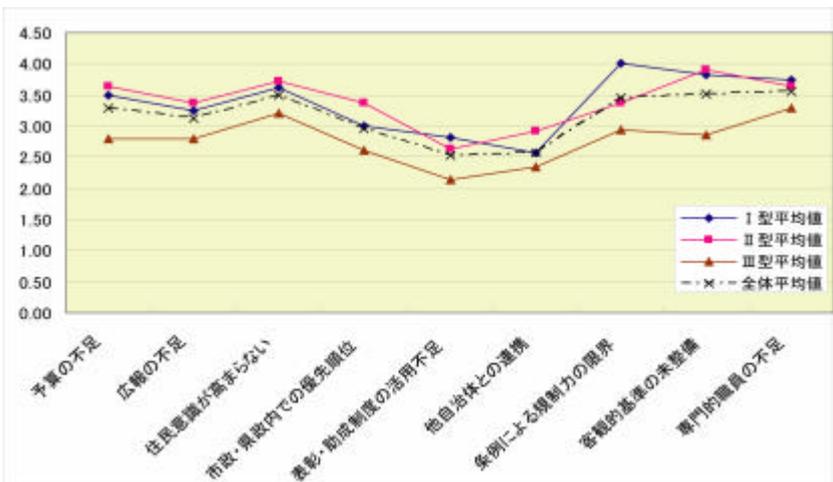


図-3 景観条例運用上の課題認識(文献6)より

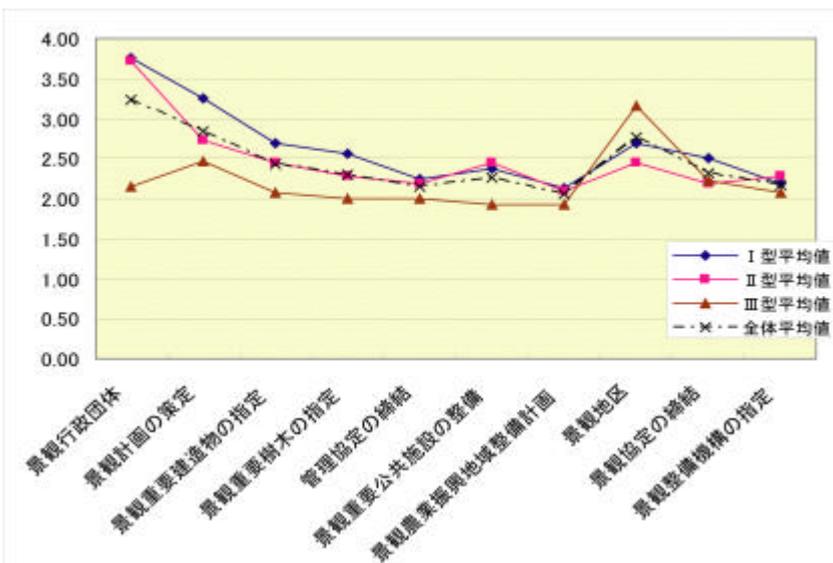


図-4 景観法規定事項の活用 適用の意向(文献6)より

ることがわかる。(図-4)

【今後】景観形成地区等の指定、大規模建築物等の指定、景観重要建築物等の指定の3つが高く、条例で規定する地区指定、建築物指定を行うことで効果的な景観施策を

進めていこうという姿勢が読み取れる。また、景観法に関しては、Ⅰ型よりも平均値が低く、独自に景観行政を行ってきた経緯から今後も自主条例によって進めていこうという姿勢の表れと考えられる。景観行政団体は6団体が適用済だが、その他の項目の平均値は2.7以下で、現段階では適用は考えていない或いは検討中の団体が多い。(図-3)

3.4.3. 型の自治体

【現状】適用団体率をみると、景観形成地区、助成制度、助言・指導を中心とした条例の運用を行っていることがわかる。

【課題】森林・林地の保全が最も問題視されており、Ⅰ型が中山間地域に多く存在するという地域特性をよく表している。他は2.3以下で他類型よりも平均値が低く、問題が少ない或いは課題視されていないことがわかる。

【今後】景観法の適用は、ほとんどの項目で2.5以下であり、3つの類型のなかで最も低い。現段階では適用を考えていない団体が目立った。

4. まとめ

以上、景観法制定までの景観行政展開の系譜を整理したうえで、現行の景観行政の体系を構造的に把握し、さらにその運用状況も併せて把握した。

ここからわかることは、景観行政の系譜からその展開の端緒は「緑の保全」に遡ることができるということである。景観行政という歴史的な建造物の保全等が注目されることが多いが、景観という用語に着目したのは緑の行政分野であり、これはある意味では「景観」という用語の本来の意味(ドイツ語のLandschaft: 地形・地理・そこでの生物相を含めて見たときの一定の単位をなす地域の広がり)に着目した運用を当初は行っていこうとしていたことも想定され、今後の景観法の施行にあ

たってこのように単に見ただけの景観ではなく、総合的な地域環境としてとらえ、それをよりよいものにしていく視点が重要になるものと考えられる。

一方、景観行政の実態は地方の現場においては実に多様な展開がなされており、これはその地域地域の景観の多様さを反映しているものと思われる。したがって、景観法は全国一律の運用を志向するのではなく、景観法の本質に則って、あくまで地方の主体的な取り組みを法律として支援するものとすべきである。しかし、現時点では、それらの地方の主体的取り組みが法律によってどのように支援され、それによって自治体がこれまでやってきたことがどのように進展するのかが具体的にまだ見えない、というのが自治体の現場での意識でもあるように見える。

したがって、法律施行担当者は、このような自治体の担当者が具体的にこの法律の活用方法について、景観条例等の独自の施策を活かしながら、それとの連携によって景観の保全形成が促進される事例や方策を示すことが有効である。

特に、条例制定は行っていないが、要綱等で施策を進めている自治体は相当あり、そのような自治体にとっては法律の活用は有効と考えられ、そのような自治体での活用を見据えていくことがこの法律の運用をより積極的に展開させる近道でもある、と考えられる。

(参考文献)

- 1)景観まちづくり研究会(2004)「景観法を活かす」学芸出版社、京都、10-12.
- 2)国土交通省都市計画課(2004)「景観に関する条例一覧」、都市景観パンフレット、「都市景観の日」実行委員会、8.
- 3)(財)都市計画協会(2004)「都市計画中央審議会答申集」、(財)都市計画協会、東京、717pp.
- 4)建設大臣官房政策課監修(1998)建設行政ハンドブック、大成出版社、東京、933pp.
- 5)景観法制研究会(2004)「景観法」ぎょうせい、東京、223pp.
- 6)岡村京子(2005)「景観条例の運用状況と景観法の施行を踏まえた施策展開のあり方に関する研究」、平成17年度景観園芸演習要旨集、57-60.