

景観保護制度の運用と課題

——芦屋市における景観地区制度運用を中心に——

荏 原 明 則

1 はじめに

2004年（平成16年）6月に景観法が制定され、これを契機として各地
⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾
方公共団体において景観保護行政は新しい展開を見た。すなわち、同法

(1) 景観法については、注(2)に挙げるように既に多くの研究があるが、国土交通省の都市計画課等からも多くの解説・運用指針等の文書が公開されている。例えば、国土交通省都市・地域整備局都市計画課『景観法の概要』（以下「概要」という。平成17年9月、<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/index.htm>）、国土交通省・農林水産省・環境省『景観法運用指針』（平成17年9月、以下「17年指針」という。）、17年指針の改訂版である国土交通省・農林水産省・環境省『景観法運用指針』（平成21年12月、以下「21年指針」という。）、その他、担当者等によるものとして国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修・景観法研究会編『概説景観法』（ぎょうせい、平成16年7月）、国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修・景観法研究会編『逐条解説景観法』（以下「景観法解説」という。ぎょうせい、平成16年9月）など。

(2) 景観法については既に多くの研究がある。注(1)に挙げたものの他、林俊行「景観法（特集 第159回国会主要成立法律（3））」ジュリスト1276号80頁（2004）、坂和章平『Q & A わかりやすい景観法の解説』（新日本法規出版、2004）、景観まちづくり研究会編著『景観法を活かす——どこでもできる景観まちづくり』（学芸出版社、2004）、小山善一郎「景観は国民共通の財産——保全・維持の決め手、景観法<地域の視点>」法令解説資料総覧276号74頁（2005）、福田理「都市景観形成の意義——景観法の成立と課題」レファレンス649号50頁（2005）、阿部泰隆・注(13)、澤井俊「景

制定前から既に多くの地方公共団体において景観条例が制定され、景観保護に向けた行政が展開してきたが、景観法制定を契機に景観条例の制定・改正がなされてきた。⁽⁴⁾

観緑三法（1）——景観に関する総合的法体系の整備 景観法（平16.6.18公布 法律第110号 平16.12.17施行（一部を除く））」時の法令1723号6頁（2005）、岸田里佳子「景観法（平16.6.18法律第110号）」法令解説資料総覧280号13頁（2005）、福沢真一「わが国景観行政の史的展開——景観保全・まちづくり政策と「景観法」制定を中心に（シンポジウム 行政学の最前線）」法政論叢〔日本法政学会〕41巻2号105頁（2005）、日本建築学会編『景観法と景観まちづくり』（学芸出版社、2005）等。雑誌による景観に関する特集も多い。「季刊まちづくり」は7号「景観法を实践する」（2005）、12号「景観計画を企画立案する」（2006）、17号「地域ネットによる景観づくり」（2007）、28号「地域づくりと景観法」（2010）で景観保護等に関する特集を組む他、毎号のように景観保護等に関する論考が掲載されている。

(3) 景観法の運用状況等について、岸田里佳子「景観法の活用状況について」季刊まちづくり17号86頁（2007）、原田佳道「景観法の現状と課題」季刊まちづくり28号24頁（2010）。この二つの論文は、国土交通省の担当者によるものである。

(4) 景観法の運用・活用等については、国土交通省による調査結果が公表されている。

地方公共団体アンケート調査

調査期間 平成21（2009）年8月31日（月）～平成21（2009）年10月7日（水）

	調査対象	有効回答数
第6回 景観法活用意向調査	1,845団体 47都道府県，18政令市，41中核市，1,739一般市町村	回収率100%
第4回 景観法施行実績調査（景観計画に関する項目）	196団体：平成21（2009）年8月1日時点で景観計画を策定（＝告示）した188団体及び平成21（2009）年8月1日時点で景観整備機構を指定した8団体（調査項目は一部）	回収率100%
第4回 景観法施行実績調査（景観地区に関する項目）	平成21（2009）年8月1日時点で景観地区を策定した17団体	回収率100%

国土交通省 HP: http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/crd_townscape_tk_000009.html

以下、本稿では、表の「第6回景観法活用意向調査」を「活用意向調査」、

景観保護制度の運用と課題

兵庫県内では、神戸市が昭和53年に神戸市都市景観条例（昭和53年条例59号）を定め、兵庫県は景観の形成に関する条例（昭和60年条例17号）を定めており、平成に入ってから各市町で次々と条例が定められた。芦屋市の場合、都市景観条例（平成8年条例21号）を定めているが、これは県内では比較的後発のグループに属し、現在は同条例を全部改正した芦屋市都市景観条例（平成21年3月27日条例第25号）が施行されている。

本稿では、景観法と同法を受けて制定された芦屋市の現行景観条例の概要を紹介するとともに、同条例による景観地区の運用等について紹介・検討することとしたい⁽⁵⁾。

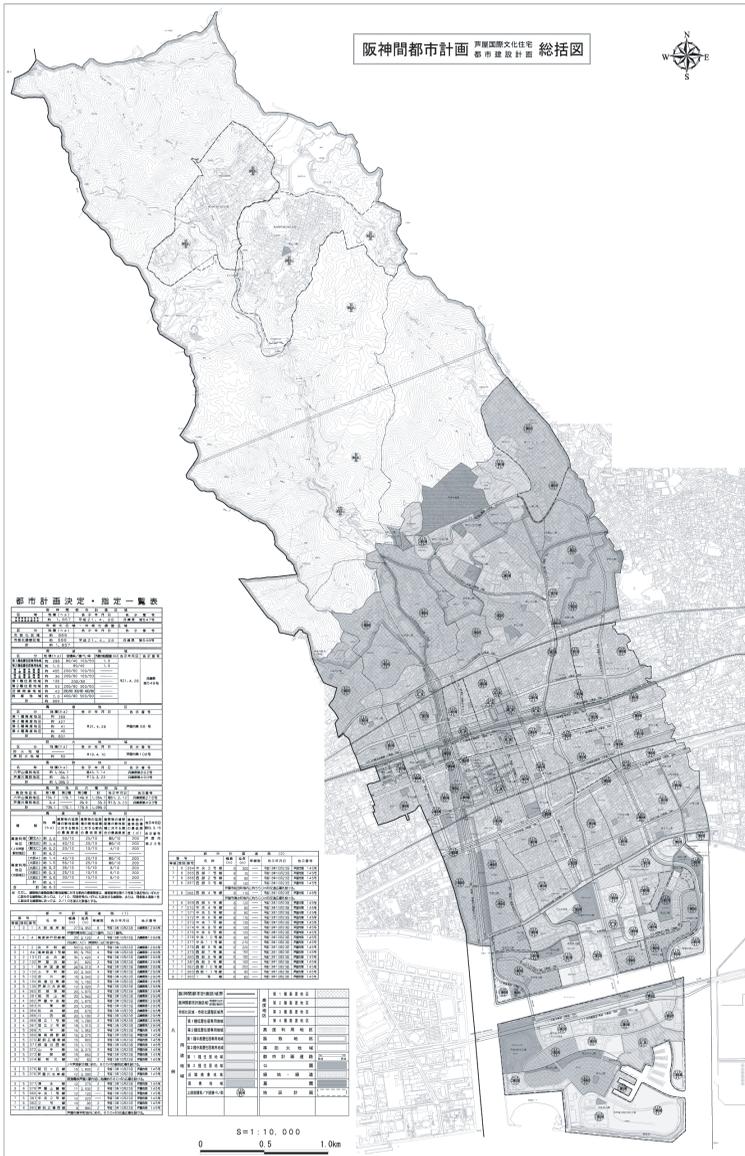
2 芦屋市の概要

芦屋市は、大阪市と神戸市の中間の阪神地区にあり、大阪・神戸とも異なるモダニズム文化にはぐくまれた住宅地域であり、国際観光文化都市に指定されており（芦屋国際文化住宅都市建設法（昭和26法8号）、国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律（昭和52法71号））、地形的には、南北に長く、東西は狭い。市域の北部は六甲山系の山が連なり、緑が多く、都市計画では広く市街化調整区域で一部は瀬戸内海国立公園地域に指定されている。市の北部には六甲山系の山が連なり、山麓までが市街化調整区域とされ、中部、南部にひろがる平野

第4回「景観法施行実績調査（景観計画に関する項目）」を「景観計画項目調査」、第4回「景観法施行実績調査（景観地区に関する項目）」を「景観地区項目調査」という。

(5) 本稿の対象である芦屋市の景観地区を扱うものとして、小浦久子「景観地区でまちづくり」季刊まちづくり28号16頁（2010）。小浦教授からは、芦屋の景観問題について現行景観条例制定前よりご教示いただいた。お礼申し上げます。

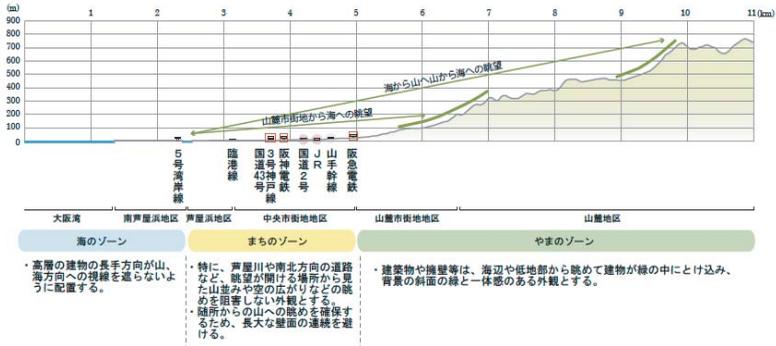
なお、芦屋市の景観地区についてのHPから各種資料をみることができ。 <http://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/keikan/minamiasiya/index.html>



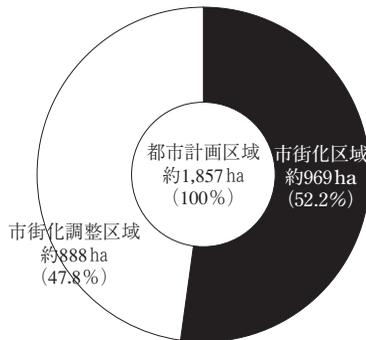
(図1：芦屋市都市計画概要図，芦屋市HPより)

景観保護制度の運用と課題

※芦屋の景観構造と眺望配慮の方向性（ゾーンは都市計画マスタープランにもとづくものです）



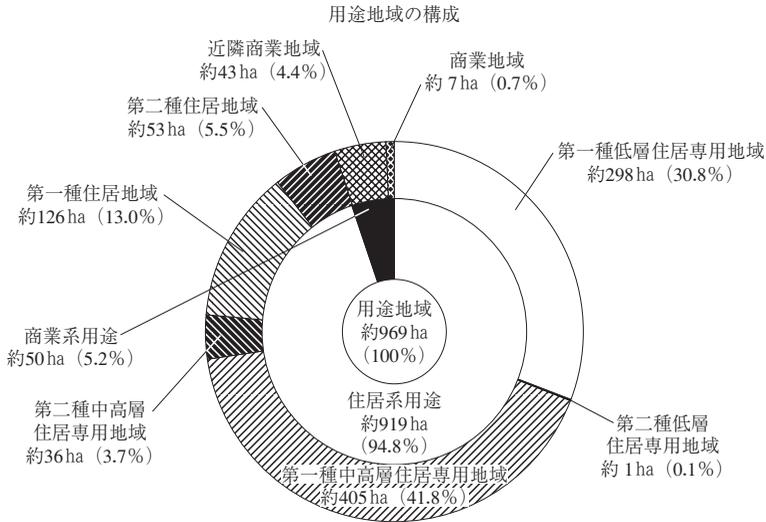
(図2, 「芦屋の景観構造と眺望配慮の方向性」『芦屋景観地区 景観ガイドライン』5頁, 芦屋市 HP より)



(図3) <http://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/images/shigaika.gif>

部は住宅地域, 商業地域となっている (図1, 図2)。商業系用途地区はJR, 阪急, 阪神の各駅周辺地域に限定され, その他の地域は住宅系の用途地区であり, 広くかなり厳しい高度制限がなされている。工業系用途地区の指定はない (図3, 図4)。

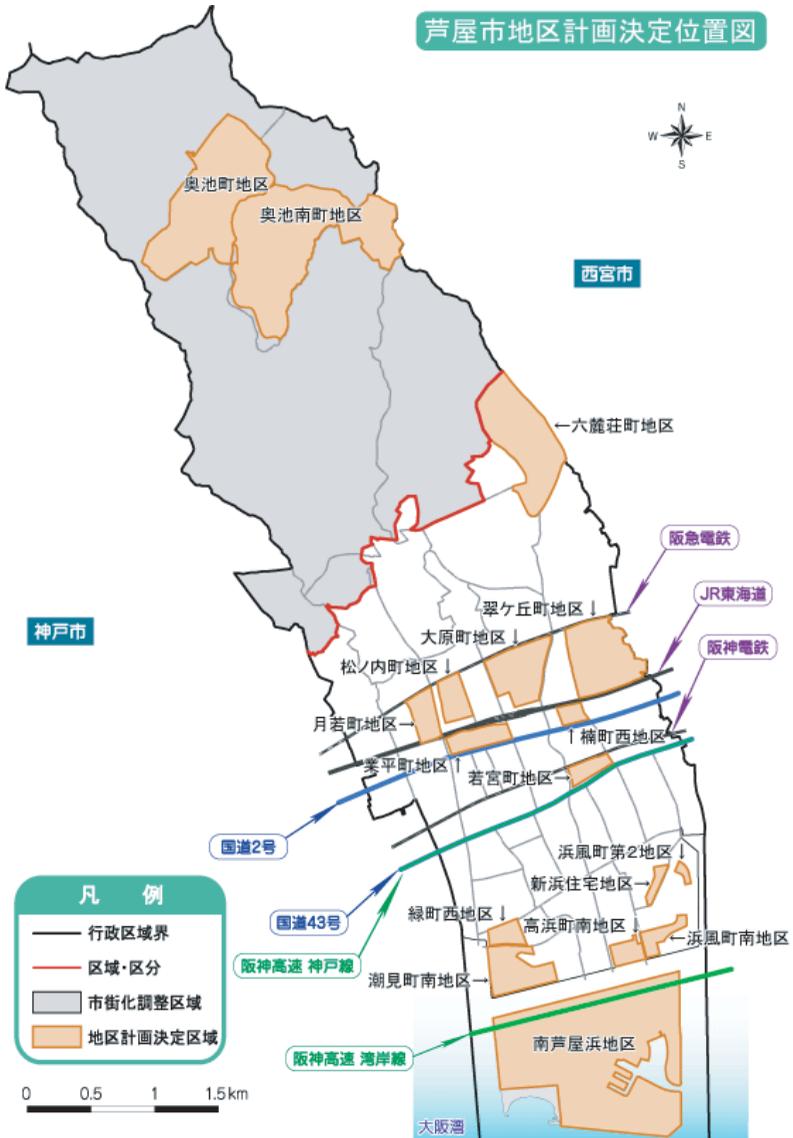
歴史的には, 阪急芦屋川駅の近くなどの山の手の地域は大正期に宅地開発され, 大阪湾を見渡すことができる風光明媚な住宅地が広がってい



(図4 : <http://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/images/youto.gif>)

る。阪神間の豪邸が広がる高級住宅地として有名な六麓荘は、芦屋川駅から北東に離れた山麓地域に旧国有林地帯が昭和初期に開発された地域で、現在、乱造成を防ぐため最低敷地面積400㎡とする地区計画が策定され、景観保護がされている。戦後は、市域の中南部地域での宅地開発が急速に進むとともに、六甲山系の中腹での宅地開発等がなされ、さらに宅地規模の小さい住宅の増加等も目立った。昭和50年代から平成10年頃にかけてJR芦屋駅周辺で市街地再開発事業がなされ、商業施設の整備や高層住宅が整備された。この時期は市内各所でもマンション建築が盛んに行われ、市南部の南芦屋浜では南芦屋浜シーサイドタウン((旧)日本住宅公団による住宅団地)が建設された。

しかし、平成7年の阪神・淡路大震災により、芦屋市域は激震地区もあり全建築物1万5千棟余りのうち57%、8784棟が全・半壊の被害(一部損壊を含めると88%、1万3500棟余りの被害)を受け、その復興によりまちは大きく変貌した。阪神・淡路大震災の時点では既に市街地のほ



(図6, 「芦屋市地区計画決定位置図」芦屋市 HP より)

とんどの部分では建築物の建築等がなされており、復興は都市施設及び住宅の復興が中心であった。

復興計画では、市街地の復興として、防災緑地軸の整備、市街地環境の復興としての都市景観の形成等が挙げられ、具体的に緑の整備事業や復興土地区画整理事業、住宅市街地整備総合支援事業、優良建築物等整備事業、震災復興住環境整備事業等の各種事業がなされるとともに、(旧)都市景観条例(平成8年条例21号)の制定・施行等が実施された。復興の過程では、新設住宅着工件数が平成7年度から9年度では毎年3千件を超え、その後も千件程度があったが、その大半は分譲マンション⁽⁶⁾であった。この多数のマンション等大規模建築物・工作物の建設に対応するため、(旧)都市景観条例に基づく大規模建築物等届出制度による行政指導等が景観保護面では大きな役割を果たしてきた。これらとともに⁽⁷⁾地区計画制度を用いた各地区ごとのまちづくり活動も活発で、2001年から2010年11月までに17地区が指定され(図6)、また2009年3月には都市景観条例の全部改正がなされ、現行条例が同年7月1日施行された。

3 景観保護をめぐる動き

3-1 景観保護

ここでは、景観法制定前の展開について都市景観保護の観点から数点ほど指摘をしておこう。

1) 個別的に優れた景観を重点的に保護

景観保護に関しては、優れた景観を保護する法制度が先行した。(旧)都市計画法(大正8年法36号)において既に市街地の美観を維持するた

(6) 以上は、芦屋市『震災復興10年 芦屋市まち・人・くらし 総括・検証報告書』(芦屋市、2005)による。なお、芦屋市『芦屋市震災復興計画』(芦屋市、1995)参照。

(7) 震災後の復興と景観の問題については、鳴海邦碩・小浦久子『失われた風景を求めて—災害と復興、そして景観』(大阪大学出版会、2008)

景観保護制度の運用と課題

めに定める美観地区（都市計画法8条1項6号（昭和43年法100号，平成16年法111号による改正前のもの）。景観地区に移行），風致地区（都市計画法8条1項7号）が規定されていた。美観地区制度は景観保護と目的が類似するものであるが，具体的に指定された例は皇居周辺や大阪の御堂筋沿道など極めて少数に限定されたものであった。

また，歴史的に重要な建造物や風景の保護等を目的とする歴史的風土保存地区・同特別保存地区制度（古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭和41年法1号），伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するための伝統的建造物群保存地区等（文化財保護法（昭和25年214号））があり，都市緑地保全区域（都市緑地法（昭和48年法72号），旧都市緑地保全法）など多くの制度がある。

2) 条例による景観保護

上記の諸法律による制度に含まれない「景観」の保護のための制度が地方公共団体による条例により創設された。これらの多くは都市景観の保護を目的とするもので金沢市の伝統的環境保存条例（昭和43年条例16号，現「金沢市における伝統環境の保存および美しい景観の形成に関する条例（平成元年条例49号）」）が最初の例と言われている。この後京都市市街地景観条例（昭和47年条例23号）の制定などが続き，昭和50年代以降，各地で条例や要綱の整備が始まった。

兵庫県内では，神戸市の都市景観条例（昭和53年条例59号），伊丹市都市景観条例（昭和59年条例4号），尼崎市都市美形成条例（昭和59年条例59号），兵庫県都市景観の形成等に関する条例（昭和60年条例17号）などが制定され，県条例制定後は市町による景観条例制定が続いた。もっとも，この時期は，ある市の担当者が「本市には特に守るべき美しい風景はないから条例を制定する必要はない」（昭和50年代末筆者の聞き取りに対する回答）と述べたように，景観保護は「良き景観」の保護制度という理解をするものが少なくなかった。その中では，尼崎市条例や兵

庫県条例が、景観は保護対象であるとともに創り出すものでもあることを示したことは注目してよい。

上記の景観条例の特色は、条例による景観規制が都市計画法や建築基準法による法律による規制と衝突する可能性があると考えられたため、行政目的として景観保護を挙げるとともに、主たる手法として行政指導を採用していることにある。⁽⁸⁾ 刑罰を担保とした実体的規制をする例は、京都市市街地景観整備条例（平成7年条例53号）、京都市自然風景保全条例（平成7年条例第54号）に見られたがこれらは例外的であった。

景観法制定後、多くの市町で景観条例の制定、改正がなされたがこの点は後に検討する。

3) 景観保護に関する判例の展開

景観保護問題にかかる判例は昭和末までは極めて少数である。⁽¹⁰⁾ 荒秀編『景観』では、三段峡現状変更許可処分取消事件（東京地判昭和30年10月14日行集6巻10号2370頁）を以て嚆矢とする。

近時の例は多いが、⁽¹¹⁾ マンション建設が景観問題に大きなインパクトを与えてきた。⁽¹²⁾ ここでは国立高層マンション建築中止等請求事件（最判平成18年3月30日民集60巻3号948頁）を見ておこう。この事件で最高裁は、請求を斥けたものの、以下のように述べた。すなわち、

(8) 北村喜宣『分権政策法務と環境・景観行政』230頁、232頁（日本評論社、2008）に詳しい。

(9) 早川淳「景観条例体系：京都市市街地景観整備条例を中心に」北村喜宣編『分権条例を創ろう』（ぎょうせい、2004）。

(10) 荒秀編『景観』（平成3年、ぎょうせい、加除式）では、平成3年の刊行当時ではわずか14件にすぎない（但し、同一事件が、地裁、高裁というように上級審での判決がある場合（高裁判決は2件しかない）にはそれぞれ1件とカウントした。）。

(11) LEX/DBでは「景観」で検索すると560件判例が検索できた（2011年1月15日検索）。

(12) 浅野聡「中心市街地の衰退と景観紛争」日本建築学会編『生活景 身近な景観価値の発見とまちづくり』（学芸出版社、2009）

景観保護制度の運用と課題

「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形成し、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである。

被上告人Y1が本件建物の建築に着手した平成12年1月5日の時点において、国立市の景観条例と同様に、都市の良好な景観を形成し、保全することを目的とする条例を制定していた地方公共団体は少なくない状況にあり、東京都も、東京都景観条例（平成9年東京都条例第89号。同年12月24日施行）を既に制定し、景観作り（良好な景観を保全し、修復し又は創造すること。2条1号）に関する必要な事項として、都の責務、都民の責務、事業者の責務、知事が行うべき行為などを定めていた。また、平成16年6月18日に公布された景観法（平成16年法律第110号。同年12月17日施行）は、「良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない。」と規定（2条1項）した上、国、地方公共団体、事業者及び住民の有する責務（3条から6条まで）、景観行政団体がとり得る行政上の施策（8条以下）並びに市町村が定めることができる景観地区に関する都市計画（61条）、その内容としての建築物の形態意匠の制限（62条）、市町村長の違反建築物に対する措置（64条）、地区計画等の区域内における建築物等の形態意匠の条例による制限（76条）等を規定しているが、これも、良好な景観が有する価値を保護することを目的とするものである。そうすると、良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（以下「景観利益」という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。

もっとも、この景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性のあるものもあるところ、現時点においては、私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超えて「景観権」という権利性を有するものを認めることはできない。」

と判示して、景観利益（良好な景観の恵沢を享受する利益）を私法上保護すべき利益であることを肯定した。

同判決の地裁判決（東京地判平成14年12月18日判時1829号36頁）は、

景観利益を法的に保護すべきものとし、損害賠償の他、民事上の差止めも肯定したが、最高裁は、高裁判決と同様に、原告らの請求を却けたものである。金子教授、阿部教授はこの地裁判決による景観利益の侵害に対する差止めについては、行政法上は適法とされた行為（本件では建築基準法による建築確認をうけた建築行為）を結局のところ民事上で違法として差止めを肯定することとなり、疑問であると批判する。⁽¹³⁾

この国立マンション事件は、上記の他多くの形態の訴訟が提起され、これが景観法制定の一つの切っ掛けとなった。

4 景観法の制定

景観法は先に挙げたように平成16年に制定されたが、これまでの景観保護施策のしくみの問題や景観保護に対する国民の要求に応えるものでもあった。すなわち、3の項で見たように既に多くの法制度、すなわち、美観制度や風致制度、古都保存法によるものでは地方公共団体が独自に景観保護策を展開することが困難であったこと、地方の条例による施策の展開があったもののそれでは強制力を伴う手法の採用が難しかったこと等の理由が挙げられる。⁽¹⁴⁾

4-1 景観法の目的と特徴

景観法は、「我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並び

(13) 金子正史「国立マンション事件違法部分撤去等請求訴訟（平成14.12.18東京地判）＜判例解説＞」法令解説資料総覧254号114頁（2003年）、阿部泰隆「景観権は私法的（司法的）に形成されるか」自治研究81巻2号27頁（2005年）。

(14) 前掲注(1)「概要」2頁等。

に国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的」としている（同法1条）。

景観法の特徴としては以下の点が挙げられる。

1. 基本理念等基本法の正確と景観計画、景観整備機構等具体的な支援措置が定められていること。

景観法は景観問題を国の重要課題として取り上げ、地方公共団体が先行して行ってきた景観行政について法律により定めたことに意義がある。前に指摘したように地方公共団体が行ってきた景観行政は条例等を定めて行ってきたが、これは都市計画法や建築基準法等の法律との法的整合性確保の面から、行政指導条例に止まっていたことを改め、地方公共団体が法的効果を有する景観施策実施に際し、法的効力を持つ法システムの採用を可能としたことを意味する。

2. 対象地域を都市部だけでなく、農村部、自然公園等も含むとしたこと。

地方公共団体の景観条例の多くは都市景観条例であって、農村部や自然公園等を対象に含むものは少なかつた⁽¹⁵⁾が、「我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため」（法1条）という規定は、農村部や自然公園等も含むことを前提としている（8条等も参照）。

3. 地域の個性が反映できるよう、条例で規制内容を柔軟に決めることができること。

「良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない

(15) 例外的に、農村地区を含む条例としては、長野県景観条例があり、又、農村地域を主たる対象とする条例としては神戸市の人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例などがある。拙稿「農村景観の保護」『環境法学の生成と未来』山村恒年先生古稀記念論文集（信山社、1999年）

らない」(法2条3項)という規定は、景観問題がそれぞれの地域の問題であることを適確に示している。従来は法律に基づく条例は当該法律を全面的に適用されることを前提としていたが、景観法は当該地方公共団体が必要とされる部分のみを条例に取り入れることを可能としたもので、法的には特色のある法律である⁽¹⁶⁾。

4. 景観計画地区の変更命令規定の規定を定め、及び景観地区等における建築物や工作物の形態意匠にかかる認定制度を創設したこと。

景観法は、景観計画区内での建築物等の形態意匠制限違反等に対する変更命令等(景観法17条1項)を定めて、代執行規定(同条5項)も置いている。

また、景観地区等において建築物等の形態意匠に関する認定制度を創設し、認定を受けなければ建築ができないこととした(景観法63条1項、3項、都市計画法8条1項6号)。

5. 景観計画区域の策定の提案等NPOや住民の参加がしやすいように措置している(景観法9条、11条、12条)。
6. 景観協議会、景観協定等ソフトな手法による景観整備・保全手法を設けていること(法15条、81条以下)。
7. 景観重要建造物に関する建築基準法の規制緩和、予算、税制など景観整備・保全のための支援策が併せて講じられていること(景観法19条以下)。

景観重要建造物に関しては、条例で建築基準法の制限を一部緩和することが可能である。税制等については「概要」45頁以下等参照。

4-2 景観行政団体

景観法は、景観行政を担う主体として景観行政団体を定める。景観行政団体には、都道府県、政令市、中核市のほか、都道府県知事との協議

(16) 景観法が条例に決定させる点の分析については、北村喜宣・前掲注(8)234頁。

景観保護制度の運用と課題

・同意によりその他の市町村もなることができる。⁽¹⁷⁾なお、一般の市町村には県知事の同意を得られない場合も想定されるが、この場合には、景観法に基づく景観計画制度の採用をできない等の制限があるが、景観地区の採用ができる他、従来からの行政指導型景観行政ができる。このため、従来型の行政指導型景観行政施策と他の施策の実施で充分と考える(?)場合には特に景観行政団体とならないこともあり得ると考えられる。

4-3 景観計画地区と景観地区

景観法は、その目的達成の手法として景観計画地区、及び景観地区制度を採っている。

4-3-1 景観計画と景観計画地区

景観計画は、景観行政団体が、「都市、農山漁村その他市街地又は集落を形成している地域及びこれと一体となって景観を形成している地域において現にある良好な景観を保全する必要があると認められる土地の区域」等について、「良好な景観の形成に関する計画」(景観計画)として定めるものである(法8条1項参照)。景観計画の区域(景観計画区域)においては、建築物等の建築が、原則として、届出・勧告により緩やかに規制される(景観法16条)が、変更命令等の対象とされることもある(景観法17条)。また、景観重要建築物や景観重要公共施設の指定、景観協定の締結等景観法に規定する制度の多くは、景観計画区域内で活用することができるしくみとなっている。

景観計画区域に指定される区域は、「現にある良好な景観を保全する必要があると認められる土地の区域」や「地域の自然、歴史、文化等からみて、地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要があると認

(17) 平成23年1月1日現在で、474団体が景観行政団体となっている。兵庫県内では、兵庫県、神戸市、尼崎市、西宮市、姫路市のほか、一般の市町としては、伊丹市、三田市、篠山市がなっている。国土交通省 HP より。

められる土地の区域」等である（法8条1項に列举）。

景観計画には、景観計画区域、景観区域における良好な景観の形成に関する方針、景観区域内における行為の規制に関する事項等を定める（景観法8条2項に列举）。

景観計画の策定については、公聴会等の開催等の規定の他（景観法9条）、公共施設管理者やNPO法人等が景観計画の策定の提案等ができることも定められている（景観法10条以下）。

4-3-2 景観地区

(1) 景観地区の指定状況等

景観地区は、特に優れた景観について、都市計画の手法を活用し、より積極的に良好な景観の形成を図るための都市計画の地域地区であると説明されるが（「概説景観法」13頁）、景観法は、「市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域内の土地の区域については、市街地の良好な景観の形成を図るため、都市計画に、景観地区を定めることができる。」としている（同法61条1項）。本稿執筆時には、景観地区の指定は全国で30地区で行われている⁽¹⁸⁾。兵庫県内では芦屋景観地区（平成21年7月1日指定）と芦屋川南特別景観地区（平成22年11月1日指定）の2地区が指定されている。この30地区の中には、美観地区に指定されていた静岡県沼津市の沼津市アーケード街（昭和28年4月7日指定）が景観地区に移行されたような例もあるが、これを除けば、東京都江戸川区の一之江境川親水公園沿線景観地区（平成18年12月26日指定）が最初の例である。この他準景観地区には3地区が指定されている。下図のように、前掲注（4）「活用意向調査」によれば、市町村で景観地区を活用しようとする市町村は極めて少数である。

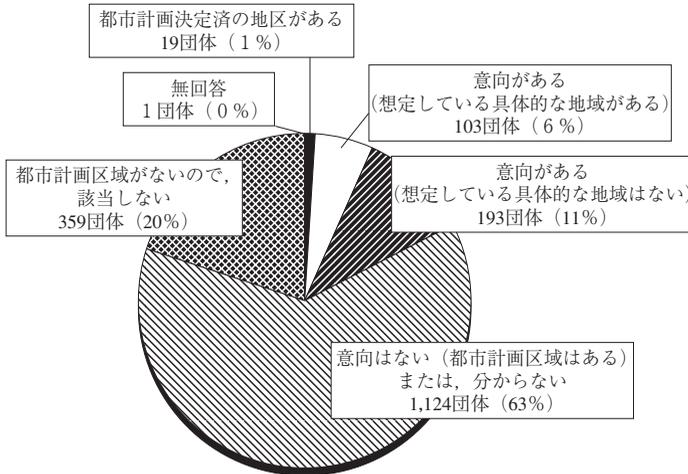
(18) 国土交通省景観まちづくり HP 参照。 <http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/index.html>

景観保護制度の運用と課題

問6. 市町村にお尋ねします。

(1) 景観地区の活用意向

- 1) 景観地区は、市町村（景観行政団体かどうかに関わらず）が定める都市計画ですが、現在のところ、景観地区の活用意向はありますか。



(図7, 前掲・注(4)「活用意向調査」より)

(2) 地区計画による景観保護

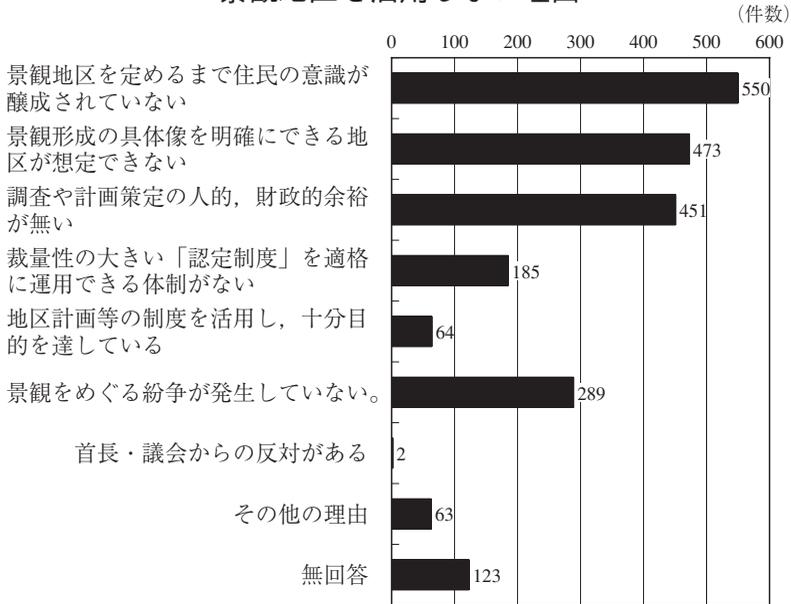
以下の図8に見られるように景観地区を利用しない理由としてあげられているのは、住民意識の醸成が不十分、景観形成の具体像を明確にできる地区が想定できない、調査や計画策定に人的、財政的余裕がない等である。ただ、この中で数は多くないは、地区計画等の制度の利用により十分目的を達成しているという理由があることには注目して良い。

この地区計画による景観保護について簡単に見ておこう。

地区計画等の制度は、1980年の建築基準法改正で導入された制度で、現在は都市計画法12条の5、建築基準法68条の2等に基づいて定められるもので、既存の他の都市計画を前提に、ある一定のまとまりを持った「地区」を対象に、その地区の実情に合ったよりきめ細かい規制を行う制度である。区域の指定された用途地域の規制を、強化、緩和すること

3) 1)でd「意向がない(都市計画区域はある)または、分からない」と答えた市町村にお尋ねします。活用されない理由をお知らせください。(複数選択可)

景観地区を活用しない理由



(図8 前掲・注(4)「活用意向調査」より)

ができ、各街区の整備及び保全を図る。地区計画等の種類には、地区計画、沿道地区計画、防災街区整備地区計画、集落地区計画が含まれる。

兵庫県内でも神戸市等で多くの例があるが、例えば、尼崎市(芦屋市の東に位置する)では建ぺい率、容積率、建築物の高さ、壁面線の後退等の制限(以上は建築制限条例を定めて規制)のほかに、まちなみの指針(一種の行政指導指針)として建築物の意匠・形態を目標項目として含む地区計画が見られる。⁽²⁰⁾これが予定通り運用されれば、地区計画によ

(19) 神戸市では、平成22年8月現在で82地区約3500haの地域が指定され、西宮市では32地区が指定されている(平成20年1月現在)。

景観保護制度の運用と課題

る景観保護が十分に可能であるが、建築物の形態や意匠の規制について法的効力を有する規制としうるかが問題となる。なお、地区計画区域内の建築物との制限に関する条例化の可否については、東京都のHPに詳しい⁽²¹⁾。

(3) 景観地区による規制

前述のように景観地区は、都市計画法に規定する都市計画の決定手続で定められ、その計画事項は以下のものである（景観法61条2項）。

- ① 建築物の形態意匠の制限（必須）
- ② 建築物の高さの最高限度又は最低限度（選択的）
- ③ 壁面線の位置の制限（選択的）
- ④ 建築物の敷地面積の最低限度（選択的）

建築物に関する規制については、認定制度のよって担保されており、認定を受けなければ建築等の工事ができない（景観法63条）。上記のように建築物の形態や意匠についても法的規制の対象とする。

この規定から、建築物の形態意匠の内容が問題となるが、これは定量的に定めることは難しく定性的な定めとなることがあり、これは法的規準として相応しいものか否かが問われる。芦屋市の例については後述する。

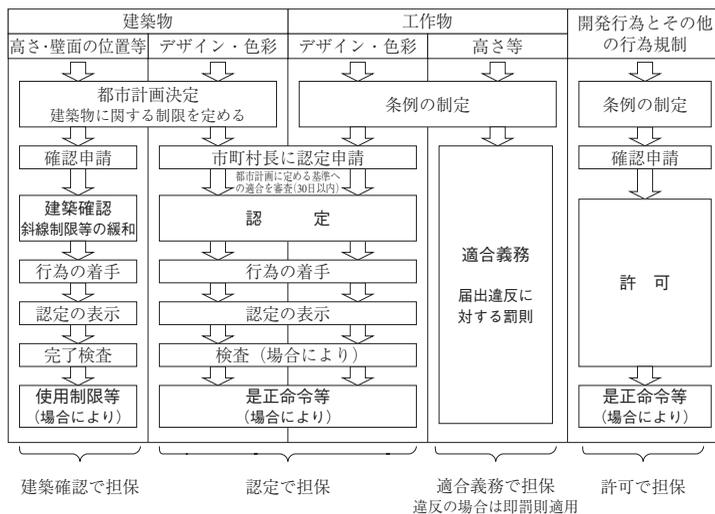
なお、景観地区内の工作物については、条例により制限を課すことが可能であり（景観法72条1項）、開発行為（都市計画法4条12項）についても条例による規制が可能である（景観法73条1項）。

景観地区指定は、都市計画決定で行われるため、都市計画法の手続に則って行われるが、都市計画審議会の関与（都市計画法18条）以外に景観条例により景観審議会・都市景観審議会の関与を認める例も多い⁽²²⁾。

(20) 例えば、尼崎市武庫之荘5丁目地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例（平成22年条例51号）

(21) http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/chiku/chiku_2.htm#chiku_2_3

景観地区の規制担保手法



(表1 「概要」25頁より)

4-4 景観条例の制定・改正

各地方公共団体では、景観法が制定された2004年から同法の施行された2005年前後に、景観条例の制定・改正等が行われた。調査によれば、2009年8月1日現在で、回答のうち21%、389の地方公共団体が条例を策定し、70%の1297団体では未制定である。⁽²³⁾

近江八幡市、京都市、鎌倉市等の先行事例については既に担当者による解説や研究の成果が公表されている他、まとまった研究書もある。⁽²⁴⁾

(22) 例えば、鎌倉市都市景観条例14条1項は、「景観審議会の意見を聴かなければならない」とし（藤沢市景観条例29条も同旨）、松江市景観条例27条は、「あらかじめ、松江市景観審議会の意見を聴くものとする」と定める。

(23) 前掲注(4)「活用意向調査」。

(24) 地方公共団体の景観法施行後の景観行政については、自治体景観政策研究会編『景観まちづくり最前線』（学芸出版社、2009）が詳しい。その

5 芦屋市条例のしくみと景観地区の運用

5-1 芦屋市景観条例の概要

芦屋市は、先に述べたように景観法の制定を受けて条例を全部改正し、現行の芦屋市都市景観条例（平成21年3月27日条例第25号）は、2009年7月より施行されている。

芦屋市都市景観条例の内容は、

前文

第1章 総則（第1条—第7条）

第2章 景観地区等

第1節 景観地区（第8条・第9条）

第2節 建築物に関する申請等（第10条—第13条）

第3節 工作物に関する制限等（第14条—第22条）

第3章 大規模建築物等及び広告物の景観協議等（第23条—第26条）

第4章 景観形成地区等（第27条—第33条）

第5章 景観重要建築物等（第34条—第37条）

第6章 景観市民団体等（第38条—第40条）

第7章 表彰及び助成等（第41条・第42条）

第8章 雑則（第43条）

第9章 罰則（第44条—第46条）

附則

他、高谷基彦「京都市の新景観政策」都市問題研究60巻10号87頁（2008）、小林重敬・比留間彰「景観法と景観条例における戦略的景観形成——鎌倉市の取組みから」（景観行政——景観まちづくりの法と政策9）自治実務セミナー46巻4号38頁（2007年）等。

また「季刊まちづくり」の12号では、特集・景観法を实践する PART II—景観計画を企画立案するとして多くの論考が掲載されているが、小田原市、秦野市、横浜市、鎌倉市、東京都世田谷区、神奈川県真鶴町、岐阜県各務原市、岩手県一関市の例が報告され（季刊まちづくり12号、学芸出版社、2006年9月）、さらに最近の28号では、特集・地域づくりと景観法として論考が掲載されているが、芦屋市、鎌倉市、盛岡市等の例が紹介されている（季刊まちづくり28号、学芸出版社、2010年9月）。

から構成されるが、この条例の特色は第2章の景観地区にある。景観行政団体ではないため、景観法上の景観計画地区を盛り込まず⁽²⁵⁾に(旧)条例からの景観形成地区制度を定め、景観地区の規定を取り込み、景観地区内での規制対象を建築物だけでなく工作物も含むものとしている。他の規定は、(旧)条例の内容を引き継いだものや景観法の規定のうち景観行政団体でなくても規定できるものを取り込んだものとなっている。

5-2 芦屋市の景観地区

景観地区は景観条例施行時には全市域を芦屋景観地区という名称の一つの景観地区の対象としていたが、2010年にその一部を芦屋川南特別景観地区に変更指定した(市域全域が景観地区の対象であることにはかわりがない)。芦屋市の用途地区等については既に見たところであるが、市街化区域内は広く住居系用途地域に指定され、商業系地域がJR、阪急、阪神の駅周辺に指定されている。地区計画の定められた地域も多い。景観地区はこれらの規制に重畳的に指定されたものである。

5-3 芦屋市景観地区の規制内容

景観法では、「景観地区内の建築物の形態意匠は、都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するものでなければならない。」(62条1項)と定めており、形態意匠制限は都市計画で定める。

芦屋市は、芦屋景観地区における形態意匠制限について大略以下のよう⁽²⁶⁾に定める。

(25) 市町村が、景観計画を策定せずに景観地区と自主条例によることも可能と指摘されている。北村喜宣・前掲注(8)247頁。

(26) 芦屋景観地区の概要。注(5)掲記のHPより入手できる。

建築物の形態意匠の制限

一般基準

- 1 緑ゆたかな美しい芦屋の景観を目指し、建築物の外観や形態意匠は、芦屋らしい景観の基本となっている自然環境や歴史的資産との一体性や地域ごとの景観特性を考慮し、周辺の街並みや境界とのかかわり状況、敷地内の位置、建築物の規模、意匠、材料及び色彩について、隣接する相互間で調製され、地域全体として調和し、景観の向上に資するものとする。
- 2 緑ゆたかな美しいまちづくりには、樹木草花の存在が欠かすことができない。そのため、潤いのある生活環境の創造に寄与するように、壁面緑化や屋上緑化を含め、建築物及び駐車場など建築物に附属する施設と緑化デザインが一体となった緑ゆたかな美しい景観の形成を図るものとする。

5-3-1 形態意匠基準

形態意匠に関する基準には、一般基準と項目別基準があり、一般基準は、全ての建築物及び全ての認定工作物に適用する基準であり、項目別基準は、大規模建築物、その他の建築物、また認定工作物の種類に応じた適用される。

大規模建築物とは、2種類定められている

- 1 第一種低層住居専用地域及び第二種低層住居専用地域：高さ8メートルを超えかつ延べ面積が500平方メートルを超えるもの
- 2 上記以外の地域：高さ10メートルを超えかつ延べ面積が500平方メートルを超えるもの

5-3-2 一般基準と項目別基準

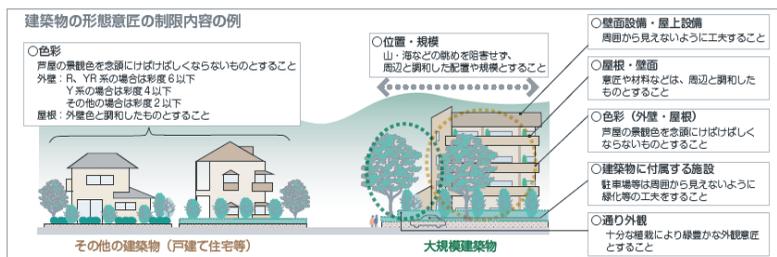
すべての建築物、工作物に適用される一般基準は上図に示した通りである。

大規模建築物に関する項目別基準は以下のようである。

大規模建築物	位置・規模	<ol style="list-style-type: none"> 1 芦屋の景観を特徴づける山・海などへの眺めを損ねない配置、規模及び形態とすること。 2 現存する景観資源を可能な限り活かした配置、規模及び形態とすること。 3 周辺の景観と調和した建築スケールとし、通りや周辺との連続性を維持し、形成するような配置、規模及び形態とすること。
	屋根・壁面	<ol style="list-style-type: none"> 1 主要な材料は、周辺の景観との調和に配慮し、見苦しくならないものを用いること。 2 壁面の意匠は、周辺の景観と調和するように、見えがかり上のボリューム感を軽減すること。

大規模建築物	屋根・壁面	<p>3 通りや周辺で共通の要素を有しているところでは、連続性が維持される意匠とすること。</p> <p>4 側面や背面の意匠についても、周辺の景観と調和したものとすること。</p>
	色彩	<p>1 芦屋の景観色を念頭に、高明度及び低彩度を基本とし、周辺の景観との調和に配慮したければいけない配色とすること。特に建物の大部分を占める外壁の基調色の彩度については、地域に多く用いられている色彩との調和を図り、明度5以上の明るめの色調とし、かつ、マンセル値で次の数値を満たすこと。</p> <p>(1) R (赤), YR (橙)系の色相を使用する場合は、彩度4以下</p> <p>(2) Y (黄)系の色相を使用する場合は、彩度3以下</p> <p>(3) その他の色相を使用する場合は、彩度2以下</p> <p>2 上記にかかわらず、アクセントとなるポイントや商業・業務地区の低層部分などでは、色彩の演出に工夫する。</p> <p>また、高層建築の中高層部分は、特に低彩度とすること。</p>
	屋根	<p>1 基調となる色は、けばけばしくならない配色とすること。</p> <p>2 明度及び彩度については、外壁色と調和したものとすること。</p>
	壁面設備・屋上設備	<p>塔屋並びに外壁、屋根及び屋上に設置する設備は、周囲から見えないよう工夫し、露出する場合は、建築物と調和した意匠とすること。</p>
	建築物に付属する施設	<p>建築物に附属する駐車場、駐輪場、屋外階段、ベランダ、ゴミ置場等は、建築物及び周辺の景観と調和した意匠とすること。特に駐車場は、自動車が周囲から見えないようにし、緑化等の工夫をすること。</p>
	通り外観	<p>1 前面空地、エントランス周り、駐車場アプローチなどの接道部は、建築物と一体的に配置し、及びしつらえるとともに、材料の工夫を行い、落ち着きのある外観意匠とすること。</p> <p>2 十分な修景植栽を施すことにより、緑ゆたかな外観意匠とすること。</p> <p>3 建築物に附属する塀、柵等の囲障は、植栽計画と一体となった意匠とすること。</p> <p>4 建築物に附属する擁壁等は、自然素材の仕様や植栽との組み合わせ等周辺の景観と調和した意匠とすること。</p> <p>5 建築物が街角に立つ場合には、街角を意識した意匠とすること。</p>

(その他の建築物及び工作物の基準については略)



(図9 注(26)芦屋景観地区の概要より)

5-4 景観認定制度

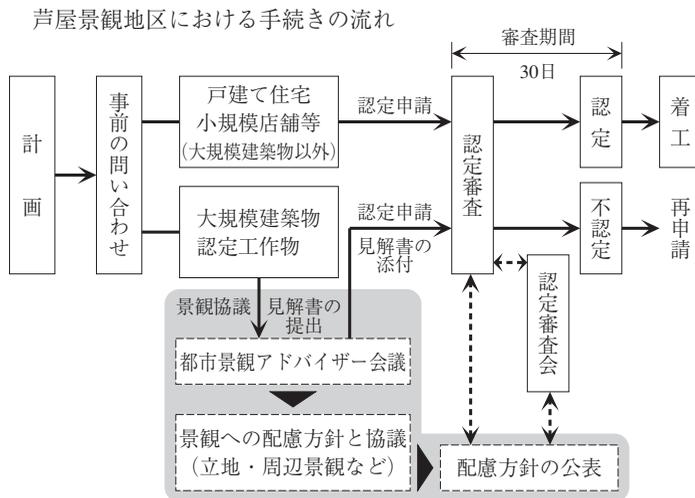
景観法は、景観地区内における建築物の建築等については、景観地区内で定めた形態意匠等の諸制限への適合性について市町村長の認定を求めるとし（景観法63条1項）、不認定の場合には建築等ができない（景観法63条4項）。景観法上は、この認定の手続については、30日日という審査期間を定める他、第63条第2項及び66条第3項の規定は、「市町村が、これらの規定による認定の審査の手続について、これらの規定に反しない限り、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」（67条）として、手続について条例で必要な規定を定めることを認め、解説書では、「景観審議会等の第三者機関の関与を義務づける等、地域の実情に応じて手厚くする措置が必要な場合」について定めることを認めている。⁽²⁷⁾

(27) 前掲・注(2)『逐条解説』140頁。なお、前掲・注(2)『運用指針(平成21年)』49頁は以下のように説明する。「認定及び通知に係る手続(以下「認定等手続」という。)に係る事務は、自治事務であることから、市町村の判断において、条例で手続を付加することは当然可能であるが、条例によって、例えば、申請書を受理した日から認定証の交付までの期間を30日よりも長くする等、法に抵触する手続を付加することは許されない。また、条例によって、例えば、認定を行わない等の手続の簡素化を行うことも許されないものである。法第67条は、この趣旨を確認し、明確化したものであるが、建築物の形態意匠という景観の質に大きな影響を与える事項の審査に当たり、地域の自然、歴史、文化といった状況や、周辺との調和の観点、デザインの創造性等の地区の目標とする景観像の達成の観点から、認定等手続を円滑に進めるために、専門的な知見を得たり、市民への情報開示等を行うことが有効であることから、積極的な工夫を行うことが望ましい。具体的には、例えば、市町村で独自に設置した景観審議会等の第三者機関、市町村の条例等で位置付けられた住民等から構成されたまちづくり団体等の意見を聞くこととすることや、申請された一定規模以上の計画について、個人情報に配慮しつつ縦覧等の開示の方法を定めること等が考えられる。

なお、例えば周辺住民等特定の者の同意又は同意書と同一と認められる書面(例えば、住民の署名押印がなされた説明会の議事録)の提出を認定

5-5 芦屋市の認定手続と認定制度の運用

芦屋市の場合には次のような認定手続を採用している。



(28)
(図10 芦屋景観地区 景観ガイドラインより)

認定の手続は、すべての建築物の建築や工作物の建築を対象としているが、特に大規模建築物と一定の工作物については、次のように行われる。

- ①申請者が当該建築計画等の景観への見解書を作成し、これを含めた申請書をもって景観協議の届出。
- ②申請者は見解書を含む申請書類等をもとに都市景観審議会の部会である都市景観アドバイザー会議と景観への配慮方針などについて景観協議を行う。

の必須条件とするといった手続の付加は、申請者に根拠の不明確な負担等を強いることとなるので、適当でない。」

(28) 芦屋景観地区 景観形成ガイドライン。注(5)掲記のHPより入手できる。

景観保護制度の運用と課題

- ③その協議された配慮方針を公表。
- ④申請者は配慮方針を踏まえた上での見解書等を含む申請書類を市長に提出。
- ⑤市長の諮問を受けて認定審査会は、現地調査の上、④で提出された申請書類を審査して、市長に答申。
- ⑥市長が答申を尊重して認定・不認定の決定をして申請者に通知。

図では、認定審査と認定までの間を審査期間としているように見えるが、認定審査期間は認定申請から認定・不認定の通知までの期間（30日）である。

芦屋市の認定制度の運用状況は以下の表の通りである。

芦屋市・景観地区における建築物等の認定状況（2009.7.1.～2011.1.23）							
	大規模建築物		その他の建築物		認定工作物		
	申請件数	認定件数	申請件数	認定件数	申請件数	認定件数	
新築	19	18	416	415	37	37	
増築	5	5	18	18	2	2	
改築	0	0	2	2	0	0	
移築	0	0	0	0	0	0	
外観を変更することとなる修繕	3	3	1	1	0	0	
模様替え	0	0	0	0	0	0	
色彩の変更	25	25	83	83	0	0	
合計	52	51	520	519	39	39	
申請件数合計		611	認定件数合計		609	不認定件数	1
申請取下げ		1					

（表は、芦屋市の資料より筆者が作成）

5-6 芦屋市の不認定事例

芦屋市長は、2010年2月12日、市内での5階建てのマンション建築計画について不認定処分をした。

当該建築計画の敷地は、第1種中高層住居専用地域で建ぺい率60％、

容積率200%，第2種高度地区で建築物の高さ制限15mの地域にあり，敷地面積1,173m²である。計画建築物は東西に長い敷地に，5階建て，幅約40m，計23戸の集合住宅（マンション）であった。

この計画建築物は，上記の建ぺい率，容積率，高さ制限をクリアしているものであるが，不認定と判断された。

この点について，芦屋市認定審査会会議録⁽²⁹⁾によれば，以下のような理由で不認定とされている。

「(1) 大規模建築物の景観地区内における建築物の計画の認定審査について

〔決議事項〕下記理由により不認定とすべきものと判断する。

(理由)

芦屋市では，景観法に基づき，芦屋市都市景観条例（平成21年条例第25号）の定める手続を経て市全域を「芦屋景観地区」に指定し，積極的に芦屋の景観の保全・創出を行っている。

本件計画地及びその周辺地域の現在の土地利用の状況は概ね次のとおりである。すなわち，戦前の耕地整理により街区が形成されてきた住宅地であり，本件敷地の南側敷地には3階建て及び2階建ての集合住宅があるほか，道路・里道等を隔てた東，西，北側敷地はいずれも比較的敷地が広い2階建ての戸建て住宅を中心とする良好な住宅地である。本件敷地は，幹線道路から遠く離れ，このような良好な住宅地を形成する大規模街区の中央部に位置している。

このため，建築物の配置・ボリューム構成・形態などにおいて，戸建て住宅を中心とする落ち着いたある周辺環境に配慮し，周辺の暮らしと調和するよう工夫することが強く要請される。

本件計画建築物は5階建て，最高の高さ15.45mで敷地の長辺にほぼ並行して長さ41.3mであり，周辺の建築物に比べて著しく大きなスケールとボリュームを有するものである。このため，周辺の建築物や空間の形成するまちなみ景観とは著しく調和を欠く規模，形態であり，配置上も問題があるといわざるを得ない。

従って，本件計画は，建築物の配置，規模及び形態に関し，前記「芦屋景観地区」内における建築物の形態意匠の制限のうち，大規模建築物に関する項目別基準の位置・規模3にいう「周辺の景観と調和した建築

(29) 芦屋市の附属機関のHP. 平成21年第4回会議録 <http://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/fuzokukikan/toshikeikaku5-kaigiroku.html>

景観保護制度の運用と課題

スケールとし、通りや周辺との連続性を維持し、形成するような配置、規模及び形態とすること。」に明らかに反するものと認めざるを得ず、不認定とすべきものと判断する。」

芦屋市長による不認定決定は、前に指摘したように都市計画法や建築基準法による建ぺい率、容積率、高さ制限には違反しないものを不認定とした。認定審査会は、その理由を、本件計画が、建築物の配置、規模及び形態に関し、前記「芦屋景観地区」内における建築物の形態意匠の制限のうち、大規模建築物に関する項目別基準の位置・規模3にいう「周辺の景観と調和した建築スケールとし、通りや周辺との連続性を維持し、形成するような配置、規模及び形態とすること。」に明らかに反するものと述べる。本件建築計画が高さ15m、長さ40m以上の連続した

計画地の写真（芦屋市役所提供）



（写真1 敷地西側を南北にはしる幅員約6mの道路より、東方向を写す。敷地地盤面は道路より高い。写真左側の通路状のものは里道。）



(写真2 敷地西側の南北道路より東南方向を写す。敷地南側の建築物が写っている。)



(写真3 敷地東北部から南西方向を写す。右の自動車の奥は里道。)

景観保護制度の運用と課題

壁面が敷地南側の境界線から1mほどの場所に続くものである点や上記の写真を見る限り、周辺の2階建て住宅の連なりにより形成されるまち並み景観と調和した計画とは言い難いように考えられる。

この点は、用途地区や高さ制限等から見れば、従前は適法に建築できたものが不認定となるという意味で大きな変化である。従来、マンション建築等をめぐる景観問題の多くは国立マンション事件で見られるように建築物の高さを問題とすることが多かったが、ここでは建築物のボリュームも問題とされることに注目して良い。建築物の高さとボリュームは相互に関連すると考えられるが、必ずしも一致しない。小浦教授が指摘するように、⁽³⁰⁾高さ規制を厳しくしても、容積率いっばいに計画を立案すれば敷地いっばいの建築計画なりかねない。この点は、建築基準法改正により共同住宅の共用部分が容積率に不算入とされたため、法改正前の規制と比べると実質的には容積率が大幅に増加する建築計画となるため、隣地から見ると目の前に高く長い壁面ができるような状態になりかねない。このような場合に周囲の状況との調和を欠く状態が生じやすいものと考えられる。

6 認定制度運営の課題 芦屋市の実績から

芦屋市での景観認定の過程で問題となった点を取り上げ、本稿のまとめとしたい。

6-1 認定前手続等

6-1-1 認定手続に先立つ景観協議

認定申請に対する認定・不認定決定について景観法は認定申請後30日で行うことを求めている。しかし、「建築物の形態意匠の制限について、評価の視点を交えつつ、一定の幅を持たせて定めているような場合に

(30) 小浦・前掲注(5)「景観地区でまちづくり」18頁。

では、計画が制限の内容に適合しているかどうかについて、即座に判断することが難しい場合も多いことから、適切な審査方法を併せて定めておくことが必要である⁽³¹⁾とされるように、形態意匠制限が定量的でなく、定性的に定められている点を考慮すると30日での判断は必ずしも容易ではない。さらに「審査を行うに当たっての知見の確保の方策として、景観審議会等の第三者機関や、市町村の認定等の位置づけのあるまちづくり協議会等の意見を聴くこととする等の手続の付加が考えられる。こうした場において申請者がその設計意図を説明する等の機会を確保する等により、審査に際しての知見が深まり、円滑な運用が可能となる場合も想定される⁽³²⁾」という説明は、審査期間中にこれらを行うとすればさらに期間内での判断・決定を困難とすることになる。

国土交通省が実施した景観法の活用意向調査、景観計画項目調査及び景観地区項目調査⁽³³⁾の調査項目には、申請前の事前手続・協議等についての項目が見当たらないが、多くの市町では事前手続・協議を行っている。この事前協議等について、例えば鎌倉市は平成20年12月の都市景観条例施行規則改正により具体化した。すなわち、都市景観条例15条で景観地区景観形成協議会の意見を聞くことを求めており、同条例施行規則14条により、具体的に北鎌倉東景観地区における建築計画について適用される。鎌倉市のHPでは、北鎌倉東景観地区内の建築計画について認定申請前に事前協議が必要だと紹介されている⁽³⁴⁾。条例、規則等では明確に記載が無くても、事前相談があれば早期に認定できると読める記載（東京都江戸川区）や、事前相談、事前協議等があることを示唆している例がある。京都市では事実上の措置として事前相談として行っている。

(31) 前掲・注(1)21年版指針53頁。

(32) 前掲・注(1)21年版指針53頁。

(33) 前掲・注(4)参照。

(34) 鎌倉市の景観まちづくり HP。http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/keikan/keikan.html

景観保護制度の運用と課題

従来、都市計画・建築行政では、いわゆる要綱行政と呼ばれるような、法律による申請前に事前の行政指導を行うことが広く行われていた。しかし、これらは行政指導であること、すなわち申請者の任意の協力、を根拠に行われてきたものの、当該行政指導の公権力性が肯定されて違法と判断され、行政手続法制定の切っ掛けとなったような事例も少なくなかった。この点を考えると、景観法による認定制度運用に関して、認定申請前に事前⁽³⁵⁾に権力的な手続を課すことには法的問題があるし、また、事前⁽³⁶⁾に認定手続の前提となるような手続を置くことは、認定審査期間30日という制限からも問題とされよう。

芦屋市の制度は、認定の手続では、景観アドバイザー委員会（都市景観審議会の部会）での景観協議と認定審査会での認定審査とはまったく別の組織で行うことにより、それぞれその独立性を確保するとともに、景観協議が認定の事前審査ではないことを明らかにしている。

ただ、全くの無関係ものであればなぜ景観協議を義務づけるかが問われうる。この点は、芦屋市では旧都市景観条例のもとにおいて、大規模建築物や大規模な工作物について事前の届出制を利用した景観に関する行政指導を行ってきており、この景観に関する行政指導は限界があったものの、効果も上げてきたため、この長所を取り入れることを条例で定めている。すなわち、認定申請前に景観アドバイザー会議⁽³⁷⁾と景観協議を行うことを課し、この景観協議では当該敷地及び当該建築等の計画に関

(35) 北村教授は、「届出後の審査で可能なことを前倒しするために事前手続を設けるのは二重行政であり、比例原則に反して違法である」と指摘する（北村喜宣「景観法が読み切れなかった地域特性」季刊まちづくり28号14頁（2010）が、この指摘は景観地区における認定審査にもいえよう。前掲・注(27)参照。

(36) この点は、注(4)「景観地区項目調査」の回答にも、30日では必要な処理をすることが難しいとの回答が4件あった。

(37) 芦屋市の景観アドバイザー会議の活動について、小浦久子『まとまりの景観デザイン 形の規制誘導から関係性の作法へ』195頁以下（学芸出版社、2008）。指導基準と協議事項の比較などの紹介もある。

して、当該敷地の位置・状況や周囲の景観やまち並み等から、景観上配慮すべき事柄を発見し、申請者による建築計画がよりよく周辺景観と調和するよう考える要素を確認することを目的としている。

現行制度では、上記のような景観アドバイザー会議が申請者との間で行った景観協議結果を配慮方針として公表しており⁽³⁸⁾、認定審査会ではこの配慮方針を参考にして、審査を行うこととしている。

(38) 景観配慮指針については、次のような説明がなされている。

「芦屋市では、2009年7月より景観地区による良好な景観形成をめざしています。

そのなかで大規模建築物等については、認定申請に先立ち建築主のみなさんに専門家によって構成されている都市景観アドバイザー会議での景観協議を求め、そこでの協議を認定申請書類の1つである景観への配慮方針に関する見解書の作成に役立てて頂きたいと考えています。

都市景観アドバイザー会議での景観協議に基づく「景観への配慮方針」は、計画地ごとの基準の考え方を公開するものであり、芦屋市景観認定審査会が判断の根拠とできるような具体性と、事業者が市の考え方が理解しやすいよう、以下の3項目についてまとめています。

- 計画地周辺のまちなみ
- 形態意匠の制限（基準）を読み解くときに配慮すべき計画地周辺の景観特性
- 計画地周辺の景観特性に基づく形態意匠の制限（基準）の考え方

ただし、景観は要素項目に分解して基準を理解すれば良くなるというものではなく、多くの配慮事項は複数の項目に関わることに留意し、建築計画として総合的にデザイン的に解決すべきものであることは指摘をしておきます。

この「景観への配慮方針」は、特定の建築等の計画に対する指示ではありません。計画地で建築や開発等を行うときに誰もが景観上配慮すべきことをまとめたものです。

「景観への配慮方針」は、地域環境の読み方を地域のみなさんと共有していくためのツールであり、これからの住まいづくりや開発だけでなく、日頃の住まいのメンテナンスや庭づくり、店づくりなどにおいても活かして頂きたいと考えております。」

景観保護制度の運用と課題

6-1-2 申請者作成の見解書

問題はこのようなしくみで、申請者が提出する見解書の評価である。すなわち、申請者作成の見解書は景観協議の前に計画敷地及び建築計画に関連して、形態意匠制限等とその周囲のまち並みや景観をどのように把握して計画を策定したかを説明する文書である。いわば、形態意匠に関する基準等を当該建築計画敷地に当てはめる場合に、当該敷地もの持つ要素をどのように理解し、何を考慮し、その結果なぜこのような計画となっているかを説明するものである。景観協議の段階では、アドバイザー会議のメンバーと申請者が、見解書を含む申請書類をもとに景観に関する協議を行う。この協議内容は前述のように、景観配慮指針として公表されるが、申請者は景観配慮指針に関する見解書を必要に応じて修正した上で、これと必要書類を市長に提出する。

しかし、実際には、景観会議前に提出された見解書と認定申請時に提出された見解書が、景観協議の内容を無視し、通り一遍の見解であって当該地域の景観を考慮していないと考えられる場合が想定され、これが問題となりうる。これは景観問題に関するいわば無関心、ないしは施主からの依頼をうける際に景観問題の所在をまったく考慮していないためではないかと想像される。

6-1-3 景観配慮指針

また、景観配慮指針の位置づけも難しい。申請者との協議をもとに作成されていることと、これを認定審査会が審査の際の手がかりとしていることから、これを審査基準と考えることもできようが、認定審査手続において考慮すべき事由の提示、評価基準の提示と言った内容と理解しうるものと考えうる。

制度としては、アドバイザー会議での景観協議がより充実したものとなり、より実質的な協議となることにより、問題点の相互確認と合意形成の切っ掛けとなることが望まれる。ただ、このようなことを行うとすれば、より早い段階での協議を重ねることが可能となることが必要であ

り、現在のように、ほぼ設計が確定した段階での協議からより早期のものに変えていくことが必要である。

6-2 認定・不認定の判断と取扱

6-2-1 景観地区における形態意匠制限

景観法では、「景観地区内の建築物の形態意匠は、都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するものでなければならない」（63条1項）としており、一定数の不認定がなされることが予想されたが、現在のところ、芦屋市の1例しかない。

上記芦屋市の形態制限に関する基準は、現在の景観、現在の周辺環境を問題とするが、この点については、既に見たように芦屋市の事情もあると考えられる。第一に、芦屋市は市街化区域については住宅系の用途地域が広く、駅周辺等に限定的に商業系の用途地域が指定され、工業系の用途地域の指定はない。いわば、芦屋市は住宅系の土地利用がほとんどであり、他都市のような多様な用地地域指定とは異なることである（市街化区域969haのうち919ha、94.8%が住居系用途区域）。第二に、具体的に景観保護が問題となった地域の多くは、中高層住居専用地域（第1種中高層住居専用区域405ha、第2種中高層住居専用区域36haで市街化区域の45.5%）であった。第三に、地区計画の策定の多さと広さである。2011年1月現在で17地区407.2ha（市街化区域15地区約265.5ha、市街化調整区域2地区141.7ha、市の面積は1857ha）。

他の都市では、地域ごとの特色を軸に景観地区を指定している。たとえば、京都市の市街地景観整備条例では景観地区（同条例では美観地区）について、山ろく型、山並み背景型、岸辺型、旧市街地型、歴史遺産型、沿道型の6種を用意しており、鎌倉市でも、鎌倉景観地区を7種（若宮大路周辺商業地、観光型住商複合地、住商複合地、沿道住宅地、旧市街地の住宅地、谷戸の住宅地、海浜住商複合地）に分けている。この点はおもともと景観問題がひとまとまりのまちなみの保護等を出発点としてい

景観保護制度の運用と課題

たから当然の帰結ではある。しかし、この点の強調は景観の創造という面からは問題が残るが、むしろ創造の問題は景観計画の策定により図るものであろう。

それぞれ特色ある地域に分けていることから、景観地区利用の際の一つの策を提供しよう。

しかし、この場合は、いずれも当該地域の特色が明確であるために地域を区切って指定したものであるから、埋立地等では、景観を創造・形成するしくみとしての計画の策定とそれにもとづく誘導・規制が必要とされる。このような場合には、従来から自主条例による景観形成区域（名称は各地方公共団体で異なる）を定めて行う例もあったが、計画に基づく規制は行政指導であったため、計画に従わない場合に問題が残った。景観法による景観計画のより積極的な活用が望まれところである。

6-2-2 国土交通省調査

景観法では、「景観地区内の建築物の形態意匠は、都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するものでなければならない」（63条1項）としており、一定数の不認定がなされることが予想されたが、現在のところ、芦屋市の1例しかない。認定・不認定の判断に関して芦屋市以外の地方公共団体がどのように考えているかについては、国土交通省の調査が参考になる。

国交省の景観地区項目調査から見ると以下のような状況が明らかとな⁽³⁹⁾る。なお以下は、景観地区を採用している団体への質問であり、回答数は全部では27。設問2、5以外は複数回答可としている。

設問1 認定に際しての取り組み

担当課の判断のみで行っている例が10件、必要に応じて庁内協議を行っている例が10件、景観審議会等の第三者機関の意見を聞いている例が16件、景観アドバイザー等の専門家の意見を聞いている例が11件、

(39) 前掲・注(4)景観地区項目調査。

その他が2件である。

設問2 景観地区内での形態意匠制限への不適合の可能性のある例

基準を満たさない可能性がある判断された案件の有無の関する設問に対して、回答数27団体のうち12が基準を満たさない可能性がある回答している。ただ、この点は国土交通省の担当課に確認したところ、不適合の可能性があると回答したのは正確には5団体（京都市、倉敷市、平泉町、石垣市）12件との説明をうけた。多数の景観地区を指定している京都市が8件で他の4市はそれぞれ1件とのことであった。

設問3 2のその後の対応策

2で基準を満たさない可能性がある判断したことがある12例（12地方公共団体）についてその後の対応について問うた設問では、事業者に改善の要望をした例が12件、事業者に具体的な改善案を提示した例が10件、専門家も交えた協議調整を行った例が1件、その他が1件である。

設問4 最終結果

最終的な結果については、計画が基準を満たす内容に変更されたので認定したとした例12件、以下のどれにも該当しないとされた例が9件であり、計画変更は期待される質ではなかったが認定・許可した例、計画に問題はあったが不認定にするだけの具体的明示性がなかったため認定・許可をした例、不認定・不許可例という3種の回答例はなかった。

設問5 認定制度の効力

認定制度の効力については、数値基準など最低限の基準の遵守だけでなく、定性的な基準に基づく裁量性を発揮した景観誘導ができるとする回答が12件（全回答数27件中44%）、裁量性は発揮できていないが、数値基準の遵守など最低限の景観誘導はできているとする回答が14件（同52%）、その他1件である。

設問6 認定制度運用の課題

法定処理期間（30日）では必要な処理ができないとする回答が4件、数値以外の定性的基準に基づく裁量指導が、訴訟等の法的対抗措置にどこまで耐えられるか不明確であるとする回答が19件、景観形成の目標像が明確ではない場合には、裁量的指導が困難とする回答が4件、認定基準の記載だけでは裁量性のある指導に限界があるとする回答が4件、建築確認で担保される建築物の高さや壁面の位置も含めた一体的な判断ができないとする回答が0件、他制度（景観計画や屋外広告物規制など）との連携に課題があるとする回答が3件、担当職員だけでは認定の判断が困難とする回答が11件、その他が13件、無回答は無しであった。

6-2-3 芦屋市の経験からみた課題

これらの設問のうち設問2で見られるように認定基準を満たさない可能性があると回答した地方公共団体は決して少なくない見られることである。ただ、この設問はどの時期に認定基準を満たさない可能性があると判断したかが明確でないため、後述のようにどのように理解すべきか困難な問題がある。設問3以降は複数回答を可としたものであるため、その件数をどのように理解すべきか疑問の余地もあるが、おおよそ以下のように言えよう。

認定基準を満たさない可能性があると回答した団体からの回答で、基準を満たさない可能性があった例の処理についてその対応を不認定とした例はない（調査の結果からは不明であるが、現在芦屋市が不認定とした例が唯一とされている）。多くの団体で認定審査期間中に事業者には改善の要望をしており、また事業者には具体的な改善案を提示した例10件と大部分を占める点である。さらに審査期間が30日という短期間であるにも拘わらず、ほとんどの団体で改善案提示を行ったことも注目される。

設問2の認定基準を満たさない可能性があると判断時が不明であるが、

もし、認定申請書提出後であるとすれば、法律に基づく申請行為に対して、それに対する許認可又は許認可拒否処分という応答をせず、改善の要望ないしは改善案の提示はどのように評価すべきであろうか。判例では、建築確認に対する確認留保事件（品川マンション事件：最判昭和60年7月16日民集39巻5号989頁）や車両制限令による特殊車両通行認定申請に対する認定留保（中野区特殊車両通行認定事件：最判昭和57年4月23日民集36巻4号727頁）など、申請に対して正面から応答せずに行った行政指導を一定の場合には違法とは言えないとしてきた。

このような裁判例から見ると、前記のような対応が必ずしも違法とはいえないが、改善が充分でないことを理由にこれを繰り返せば違法の問題も発生しよう。

なお、京都市の担当者の説明では、不適合の可能性を指摘したのが申請を受け取る前か、後かは必ずしも明確ではなかった。事前相談段階では不適合の可能性を指摘することもあると説明している。

この説明を受けた後で、考えてみると設問2への回答は、事前相談時にも含むものかもしれない。もしそうだとすれば、事前相談段階で認可・不認可の結果を事実上申請前に通知することと同様な場合も起こりうる。申請者はこの事実上の不認定通知をうければ、敢えて不認定の可能性がある認定申請を行うことはほとんど無いであろう。この点は、場合によっては認定審査手続においては事実上の認定審査手続としての事前相談が重要な手続であって、認定申請書提出に基づく法的手続は、単なるセレモニーに過ぎなくなる可能性も否定できない。このような状況は、他の手続でもしばしば見られる状況ではあるが、景観の創造・保護のように建築物等の建築を使用とする市民・事業者と当該敷地周辺の住民、専門家、行政担当部局等多くの者が協議を重ねることによって創っていく、ないしは保護していくことができるものを一回の行政処分という決定で行うことの法制度上の問題にも関わる問題である。この点に関しては、認定後30日で決定を行うことを法律により要求していることが、必ずし

景観保護制度の運用と課題

も上記のような協議には適合しないことが指摘できよう。この30日という期間制限については、審査時には認定委員が現地調査を行い、さらに議論を進めるとすると日程的には厳しいことも指摘しておきたい。

この点の解決策は、前に景観地区制度は特色のある地区について景観を保護、創造するシステムとして創設されたものであることから、一定の地区が共通のまとまりがあるものとして当該地区の特色をより明確化した地区を景観地区として指定することである。ただ、実際に認定判断の段階では当該認定申請敷地の景観の保護または創造に関して周辺との景観の調和を一律の基準ではなかなか判定しにくいということであり、具体的に当該認定申請敷地をめぐる景観上の問題を明確に認識、確定する必要がある。この点では、芦屋市の例が参考にならうが、なお研究の余地がある。

最終結果については、計画が基準を満たす内容に変更されたので認定したとした例が12件であり、行政指導に従ったことになったようであるが、その他という回答が9件あり、この内容は不明である。数値以外の定性的基準に基づく裁量指導が、訴訟等の法的対抗措置にどこまで耐えられるか不明確であるとする回答が19件あることをみると、形態意匠制限の法的基準性について疑問があるという団体が多いことが理解できる。

芦屋市の不認定例について研究会で紹介する機会があったが、参加者の中から本稿掲載の写真を見て不認定ではなく認定とすべきではないかという見解もあった。この見解は都市計画法や建築基準法の基準を満たさない場合はともかく、景観という定性的な基準にはなじみがないため不認定という判断をするには躊躇するというものであった。ただ、建築基準法での例えば、「交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がない」というように定性的な基準による規制は行政法規ではしばしば見られるものであり、一般に疑義が生じないように明確に定めることが要求されるもの、それを理由に法的基準としての適格性を欠くとは考えてはいない。この点では、景観についても変わりないと考えられる。

7 今後の課題

景観法の施行から6年、金沢市の条例制定からは既におよそ40年が経過し、多くの地方公共団体で景観条例が制定され運用され、多くの研究も蓄積されてきているにもかかわらず、まだまだ未解決の問題は多い。本稿は、芦屋市の不認定例を紹介しつつ、景観地区をめぐる問題について若干の検討をしたが、なお多くの課題が未解明である、これらの検討は筆者の今後の課題である。⁽⁴⁰⁾

[謝辞] 乙部哲郎先生は、南博方先生の研究室の先輩に当たり、私は神戸学院大学法学部での仕事を一からご指導いただきました。感謝致しますとともに厚くお礼申し上げます。この度先生が定年により、ご退職になられますが、今後のご健勝とご活躍を祈念致しまして、拙稿を献呈させていただきたいと存じます。有り難うございました。

(40) なお、筆者は芦屋市景観認定審査会の委員であるが、本稿は個人的見解を述べたものであることを付言しておきたい。