

2014年度特別研究期間 研究成果概要

所属・職・氏名： 司法研究科・教授・荏原 明則

研究課題：景観保護の法的課題

研究期間：2014年4月1日～2014年9月30日

研究成果概要

本研究の目的は、「景観保護の法的課題」であり、荏原が行政法を専攻している関係もあり、法的側面から課題を検討した。既にこれに関連して、「農村景観の保護」（山村恒年先生還暦記念論集『環境法学の生成と未来』（信山社、1999年）311頁）、「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―」（神戸学院法学40巻3・4号92頁（2011））等を公表しており、本研究はそれに続くものである。

本研究は、既に実施されている条例の成果等を具体的に現地で確認若しくは見学することとよれによって得られた情報を基に、景観保護システムを再考する手掛かりを得ることを目的とした。このため県下の市町のまちづくり条例、景観条例の収集の他、担当者にインタビューをすることにより、当該市町における景観保護行政の成果や課題を見出すことに力を注いだ。実際に現地を歩いてみることで判明した点を指摘しておこう。

第一に、法的側面としての条例の仕組み、特に強制の側面を見ておく。上記の芦屋市の場合 は全市域を景観地区に指定しており、景観法に基づく認定を受けなければ、建築ができないという制度を採用している。不認定の一例の他、最近認定審査会の不認定答申後に申請が取り下げられた例もあった。これは全国でも極めてまれな例である。多数の条例の仕組みは、従前からの行政指導を主な手法としてきた景観条例を改正し、より強力な制度を導入したものである。すなわち、国の景観法制定を受けて、計画的に景観形成をすすめる地区を景観形成地区制度に指定し、ここでは形成基準を設定して、指導助言、場合によっては（改善等の）命令を課すこととしている（西宮市、尼崎市、金沢市、鎌倉市等多数）。もっともこの命令を実際にかけて例は極めて少数であり、ほとんどは行政指導によっている。例外は京都市であり、この行政指導に従わなければ事実上建築物の建築ができないとする取扱をしている。さらに、従前からの条例、すなわち、行政指導により建築活動を誘導することを内容とする条例を、そのまま用いている市町もある（明石市、赤穂市等）。

第二に、景観行政を行う条件についても検討した。これ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（通称、里づくり条例、平成8年条例10号）の経験であるが、農村景観は農家による営農行為が前提となって成立する（前掲「農村景観の保護」参照）。県中部、北部の市町では、耕作放棄地も見られそこでは景観保護よりも如何に町、農村を維持するかが問題であった。もっともこのような地域では建築行為がなされる可能性は少ないないため景観保護は消極的にはなされているとも言える。ただ、場所によっては資材置き場（兼作業場）、太陽光発電等への転用も見られ、過去、廃棄物処理場計画があった地域もあり、地元の意向は多くは景観保護よりも開発指向で、さらに市外の業者の意向によるところも大きいという説明も聞いた。さらに、全国展開の店舗については、色彩が明らかにその場所に適合していないにもかかわらず、規制が緩く県及び市町の景観条例の規定がほぼ無力であったことである。神戸の旧居留地

でのコンビニについては行政指導で色彩についてチェックした経験があり、ここでは一応の成果を見た。審査会等委員での経験でも、当該地方公共団体の意向が反映されているように見える。

また、県中西部から北部地方では、都市計画法の適用のないいわゆる無指定区域が広がり、元来、市の中心部等を除けば比較的小規模な集落が多かったが、無秩序な開発の結果空間にかえて雑然とした印象を受けるものが少なくなかった。こちらはまちづくり方針を定めてそれを実施するという手法の採用が必要であろう。例えば、先に挙げた神戸市の人と自然の共生ゾーンの指定に関する条例は農村用途地域の設定、開発行為等については里づくり協議会の議をへることにより良好な農地の保全と景観保護に寄与してきたが、さらに近年整備された兵庫県都市計画法施行条例に基づく特別指定区域制度は、市街化調整区域について一定の計画論的手法を採用して、調整区域での特例許可を整序しようとする試みであり一定の評価ができよう。

一方芦屋市の場合は住宅都市として定評があるため、住宅需要は継続的にあり、景観条例による建築計画申請手続数は一定数以上を維持している。このため、本年7月に開催された景観フォーラムでも景観保護の必要性は当然のこととする合意・前提の上で何をすべきかが議論された。

まちづくりに関連して、ここ数年県内市町では空き家条例の制定、制定計画を有するものも少なくない。これはいわゆる従来からの人口減少地域だけでなく、明石市など人口横ばい状態の都市でも検討されている点に注目したい。空き家の存在がまちづくりやコミュニティの維持という面からは見過ごすことが出来ないものであり、今年夏の神戸市長田区の少女殺人事件のように空き家が犯罪に関わることもあるからである。この点では和歌山県の条例は景観上支障となる廃屋については、撤去命令、代執行をできる旨規定するも極めて珍しい例である（建築物等の外観の保全及び景観支障状態の制限に関する条例、平成23年和歌山県条例33号）が、ある意味景観保護の範疇を超えた条例であった。その後兵庫県の景観の形成の等に関する条例は平成25年の改正によって同様な命令規定とその担保策として公表規定を整備した（同条例27条の19、27条の20）。ただ、現在の景観法や景観条例は建築計画時に指導・審査等を行うことを制度化しているが、その後のフォローとして意味あるものといえ、手法としても兵庫県条例は公表制度を用いる点で興味深い。

その他今回の研究では、景観法が直接規制対象としている建築物以外、例えば、外構（門、塀、垣根等）についての規制状況（鎌倉市、芦屋市等）、さらに、古くからのまち並みの整備（近江八幡市、赤穂市坂越地区等）、再生・復活（彦根市等）、積極的なまちづくりによる景観保創造（長野県小布施町、伊丹市等）を調査・見聞することができた。ただこれらの景観保護に関連する諸施策は都市計画の諸制度とのリンク・整合性が必要と考えられるが、担当者の説明からは必ずしも意識していない、又は意識はしていても制度化されていない、計画上のもので実現性に乏しい等が見られる市町もあり、このような場合には今後どのように行うかについてはなお今後の課題とみられる。

以上が今回の研究の概要であるが、既に、上記の芦屋市景観フォーラム（7月10日開催）で意見を公表し、本研究を基に「開発許可における公共施設管理者の同意」（仮題、本年12月提出予定）、及び「景観保護制度のしくみと意味」（仮題）（来年3月脱稿予定）を公表する予定である。

最後にこのような研究の機会を与えて頂いた司法研究科の皆さま、大学に感謝に意を表したい。