国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	景観法をめぐる動向と課題
他言語論題 Title in other language	Trends and Issues Regarding the Landscape Act
著者 / 所属 Author(s)	塚田 洋（TSUKADA Hiroshi）/ 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員　議会官庁資料調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	872
刊行日 Issue Date	2023-8-20
ページ Pages	1-25
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	景観法は制定から約 20 年を経た。同法制定の経緯を中心に景観行政の変遷を概観し、施行状況と課題を述べる。あわせて、景観形成を他の政策課題と並行して解決する地方自治体の取組を紹介する。

＊ この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

＊ 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

国立国会図書館
National Diet Library, Japan

景観法をめぐる動向と課題

国立国会図書館　調査及び立法考査局
専門調査員　議会官庁資料調査室主任　塚田　洋

目　　次

はじめに
Ⅰ　景観の定義と景観行政の変遷
　1　景観とは何か
　2　景観法以前の景観行政
Ⅱ　景観法の制定と施行状況
　1　景観法の制定と同法の特徴
　2　景観法の施行状況と景観をめぐる主な動向
Ⅲ　景観法をめぐる課題と地方自治体の取組事例
　1　景観法の成果と課題
　2　景観の特性を生かした地方自治体の取組事例
おわりに

キーワード：景観法、景観まちづくり、歴史まちづくり法

要　旨

①「景観」が政策用語として定着したのは1970年代後半以降のことである。景観概念に定説はないが、少なくとも個人の主観と切り離すことはできず、地域の歴史・文化等を背景とする総合性、都市空間の変化による可変性を含む概念と言える。したがって、景観形成に当たっては地域の合意形成が鍵となる。

②　景観行政は、高度成長期の乱開発等を契機に本格化した。当初は古都の歴史的景観が、次いで広く都市景観が社会的関心を集めた。景観条例を制定する地方自治体も増加したが、理念的な宣言条例による景観コントロールには限界があった。そのような状況にあって、国立マンション訴訟における「景観利益」の認定は一つの画期となった。

③　2004（平成16）年に制定された景観法は、景観に関する初の総合的法律である。同法は、「良好な景観」の形成に向け、権力的規制というハードな仕組みと合意形成のためのソフトな仕組みを組み合わせている点に特徴がある。景観法制定から20年近くを経たが、同法の施行状況、地方自治体等の関連動向からは、景観行政が一定の進展を見せたことが分かる。

④　一方で、景観法に内在する課題も明らかとなっている。例えば、同法は建築行為を関与の起点としているため、空き地の増加により景観が失われる場合等の対応には限界がある。また、景観行政団体として制度運用に当たる地方自治体には、知識・ノウハウ、担当職員、財源の不足が指摘され、特に事業者等との「創造的な景観協議」を推進するには、土地利用について幅広い知識を有する専門職の配置が求められる。

⑤　景観形成は長期の政策課題であるが、短期の政策課題と並行的に解決すべきものでもある。地方自治体の取組の中には、景観形成を、商店街活性化と文化芸術拠点化（神奈川県横浜市）、渋滞緩和と交通導線の整理（兵庫県姫路市）、空き町家対策（福岡県八女市）と両立させた事例が見られる。

⑥　景観をまちづくりに生かすことは、地域の個性や魅力を生み出している資源を見つけ出し、生活環境の特性や課題を確認しながら、地域環境を構想することである。景観法を、地域が主体となって住みたい地域環境をつくる手掛かりとすることが期待される。

はじめに

今日、日本の都市は様々な変化に直面している。大規模災害や感染症等もひとたび発生すればその影響は甚大であるが、最大かつ継続的な変化は人口減少であろう。人口減少社会においては、量的拡大と機能性を求める開発はかつてほど地域を牽引することはなくなり、均質化した多くの都市では空き地が散在し、都市のスポンジ化(1)と言われる状況が進行している。こうした状況は中心市街地の空洞化や地域コミュニティの希薄化を加速させ、その影響は地方都市でより深刻である。

このような変化の中にあって、景観は都市の魅力を向上させ再活性化を図る鍵の一つと捉えることができる。都市の魅力度を示す各種調査においても、良好な景観が居住地等の選択において重視される様子がうかがえる(2)。また、近年見られる河川、道路、都市公園等、公共空間の利活用や再編の動き(3)も、都市を象徴する公共空間に、人々がたたずめる印象的な景観を生む場づくりという側面を持っている(4)。

「景観」は比較的歴史の浅い政策課題であるが、その概念はやや捉えにくく、その対象は、当初の古都における景観保存から大きく拡大している。制定から20年近くを経た景観法（平成16年法律第110号）も、その成り立ちは地方自治体の実践に先導された特徴的なものである。

本稿は、都市景観を中心に論を進める。まず景観の概念と特性を説明し、次に景観法制定の経緯を含め、景観行政の歴史的変遷を概観する。その後、景観法の実施状況と今日における課題を整理し、他の政策課題との並行的解決を図る地方自治体の取組事例を紹介する。本稿が景観問題を論ずる際の一助となれば幸いである。

Ⅰ　景観の定義と景観行政の変遷

1　景観とは何か

はじめに景観という概念に触れておきたい。「景観」という用語は、一説には、ドイツ語のLandschaftの訳語として、明治時代の植物学者である三好学が考案したものとされる(5)。地理学、工学を始め、多くの学問分野の対象となり得る(6)ことから、様々な解釈や概念整理が試みられて

＊本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023（令和5）年7月5日である。

(1)　都市の大きさが変わらないのに人口が減少して空き地や空家が多く発生し、都市内に使われない空間が小さな穴があくように生じて密度が下がっていくことを指す。『再開発のための基礎用語　新版』全国市街地再開発協会, 2021, p.108; 饗庭伸『都市をたたむ―人口減少時代をデザインする都市計画―』花伝社, 2015, pp.98-101.

(2)　明確に「まちなみや景観が美しいこと」を評価項目とした調査は限られるが（例えば、日経BP総合研究所「シティブランド・ランキング2016―住んでみたい自治体編―」）、自然環境の豊かさ、公園の充実、まちの歴史・伝統に関わる文化資源の豊富さ等の関連項目を含めれば、上位に評価された都市が概して人気を得ている。

(3)　河川、道路、都市公園等といった公共空間の利活用を可能とした近年の規制緩和については、塚田洋「河川空間の活用をめぐる経緯と現状」『レファレンス』859号, 2022.7, pp.59-81. <https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12308598&bundleNo=1&contentNo=1>; 同「道路空間再編の現状と課題」『レファレンス』841号, 2021.2, pp.77-101. <https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/11637952&bundleNo=1&contentNo=1>; 同「都市公園制度の変遷と公民連携の課題」『レファレンス』832号, 2020.5, pp.69-90. <https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/11488860&bundleNo=1&contentNo=1> を参照。

(4)　日本建築学会編『生きた景観マネジメント』鹿島出版会, 2021, p.33.

(5)　辻村太郎『景観地理学講話』地人書館, 1937, p.1.

(6)　例えば、景観を人為的に変更し、あるいは、保護する、いわば操作対象として目的的に扱う操作論的景観論は、基礎的学問である、哲学・美学、地理学・地形学・気象学、社会学・民俗学、言語学・記号論、文学・絵画の成

きた。今日では一般用語としても広く用いられるが[7]、政策用語として定着したのは、1970年代後半以降のことである[8]。まず、景観行政を論じる上で手掛かりとなる定義を幾つか紹介する。

中村良夫・東京工業大学名誉教授は、「景観とは人間をとりまく環境のながめにほかならない。」[9]と説明する。この定義を構成する三つの要素から、景観の特性を読み解くことができる。すなわち、「ながめ」は、外的環境から網膜が受け取った刺激群に一定の脈絡を見いだすことを意味する。例えば、同じ山を見ても植物学者と風景画家では受け止め方が異なるように、主観性の強い現象である。「環境」とは、複数の対象物によって構成される、広がりを持った土地の状態を指す。例えば、樹木一本ではなく、山、川、霧など、その周囲にある全てが含まれる。「人間をとりまく」は、対象となる環境と個々人が現実的なつながりを持つという意味である。人は環境を触覚的に実感でき、移動すればその見え方も変化し、その点が絵画や写真では代替不可能である[10]。

後藤春彦・早稲田大学理工学術院教授は、「景観＝地域＋風景」という簡潔な式で景観を説明する[11]。地理学における景観は、景色や風景を成立させる自然的・文化的・歴史的・技術的背景も含めた全体的な存在を表す概念であること、一方、建築･都市計画の分野においても、単に地表の可視的形象の美醜のみならず、それを生み出した地域の風土的・歴史的・社会的文脈を踏まえた議論が進められている点に着目したものである。

田村明・法政大学名誉教授（故人）は、景観を「地表のあるまとまった地域をトータルに捉えた認識像」と説明する。また、都市景観の特性として、①総合表現性、②地域定着性・個別性、③万人開放性・一目瞭然性、④歴史的存在性、⑤生活舞台性、⑥社会反映性を挙げる[12]。

建設省（当時）において、景観政策の本格的な検討がなされたのは都市景観懇談会においてであった[13]。1986（昭和61）年にまとめられた同懇談会の提言[14]によれば、都市景観は、視覚を主体とした生理的感覚の全てを通して、また、心理的作用を通して把握すべきものであるとされ、都市の成長に伴い、変化するものと捉えられている。

しかし、社会資本整備の方向性を示した「美しい国づくり政策大綱」[15]（2003（平成15）年。後述）は、景観に対する政府の基本姿勢を明らかにしたが、「景観」自体は定義していない。また、同大綱を踏まえて制定された景観法も、「景観」を定義するのではなく、同法が目指す「良好な景観」の特質を挙げるにとどめている（第2条）。

果に依拠し、また、実社会に適用する段階で、造園学、建築学、土木工学、都市学･都市計画学等の実学を参照･援用する必要があるという。篠原修編『景観用語事典　増補改訂第2版』彰国社, 2021, pp.16-19.

(7)　例えば、新村出編『広辞苑　第7版』岩波書店, 2018, p.894は、「①風景外観。けしき。ながめ。また、その美しさ。②自然と人間界のこととが入りまじっている現実のさま。」としている。

(8)　例えば、国土形成計画法（昭和25年法律第205号。2005（平成17）年の改正以前の名称は、「国土総合開発法」）に基づく全国総合開発計画において「景観」が単独で用いられるようになったのは、第三次（1977（昭和52）年策定）からであり、第四次（1987（昭和62）年策定）では、都市景観、農村景観、歴史的景観等も見られるようになり、政策用語として定着していった。舟引敏明『ランドスケープ制度論考―景観法、歴史まちづくり法、都市緑地法等都市におけるランドスケープ関連法制度に関する考察―』デザインエッグ, 2015, p.3.

(9)　土木工学大系編集委員会編『土木工学大系　13（景観論）』彰国社, 1977, p.2.

(10)　篠原編　前掲注(6), pp.10-13.

(11)　後藤春彦『景観まちづくり論』学芸出版社, 2007, pp.50-51.

(12)　田村明『まちづくりと景観』岩波書店, 2005, pp.112-113.

(13)　舟引　前掲注(8), p.15.

(14)　建設省都市局都市計画課「「都市景観懇談会」提言「良好な都市景観の形成をめざして」について」『新都市』40(8), 1986.8, p.59.

(15)　国土交通省「美しい国づくり政策大綱」2003.7. <https://www.mlit.go.jp/keikan/taikou.pdf>

このように景観の概念に定説はないが、少なくとも、個人の主観と切り離すことはできず、かつ、地域の歴史・文化等を背景とする総合性や、都市空間の変化による可変性を含む概念であると言える。こうした特性から、景観形成に当たっては地域の合意形成[16]が鍵となることを指摘しておく必要がある。

2　景観法以前の景観行政

地方自治体の課題として景観行政が本格化した契機は、高度経済成長政策の下での乱開発、大規模開発などによって自然破壊や歴史環境破壊が全国的に進行したことである[17]。まず歴史的景観が、次いで都市景観が広く社会的関心を集めた。

(1) 古都における景観保存

その先駆けとなったのは古都の景観保存をめぐる動きである。1964（昭和 39）年、京都府京都市では、京都タワー建設をめぐって景観保存と都市開発の論争が発生した。同年、神奈川県鎌倉市でも鶴岡八幡宮の裏山である御谷（おやつ）の宅地造成計画に対する反対運動が起こり、我が国初のナショナルトラスト運動[18]に発展した。古都の景観保存が急がれる状況を受け、1966（昭和 41）年には、「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 年法律第 1 号。以下「古都保存法」）が議員立法として制定された。こうした動きをきっかけに、1968（昭和 43）年の石川県金沢市、岡山県倉敷市、1972（昭和 47）年の岐阜県高山市、山口県萩市、京都市等において、歴史的な町並みや景観の保存を目的とする条例が制定された。さらに、文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号）の改正により、1975（昭和 50）年には「伝統的建造物群保存地区」[19]の制度が設けられ、歴史的景観が文化財と捉えられた。歴史的景観の保存をめぐって、住民による組織作り、地方自治体による保全手法の開発、制度の整備等が相次いで進められた[20]。

(2) 総合的な景観条例の増加

初期の景観条例は著名な歴史的町並みを有する特定の自治体に限られるものであったが、次

---

⑯　景観形成に当たっての合意形成には、①景観の美醜についての合意形成と②景観形成のプロセスについての合意形成という二重の意味合いがあると言われる。早川淳「美しい景観を実現するための制度設計」井口典夫編著『成熟都市のクリエイティブなまちづくり』宣伝会議, 2007, p.243.

⑰　景観行政の萌芽は、明治初期の銀座煉瓦街の建設、東京市区改正事業、旧都市計画法（大正 8 年法律第 36 号）や市街地建築物法（大正 8 年法律第 37 号）による風致地区や美観地区の設定等、戦前期にも見られるが、これらは主に国家事業として行われたものである。土岐寛『景観行政とまちづくり―美しい街並みをめざして―』時事通信出版局, 2005, pp.37-38. また、都市景観懇談会の座長も務めた建築家・芦原義信は、「都市の経済的発展のみが目標で…（中略）…自分の土地に自分だけの考え方で建築をつくるということが主体で、まち全体の美学という考え方には到底ほど遠い現状であった。」と 1979（昭和 54）年当時の一般的な状況を述懐している。芦原義信『続・街並みの美学』岩波書店, 2001, p.293.

⑱　無秩序な開発や都市化の波から自然環境や歴史的環境を守るため、住民から寄附を募って土地を買い取り、保存していこうとする運動を指す。発祥は 1895 年のイギリスである。都市計画用語研究会編著『都市計画用語事典　4 訂』ぎょうせい, 2012, p.336.

⑲　周囲の環境と一体を成して歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの及び周囲の環境を保存するため、文化財保護法に基づき市町村が定める地区。矢島隆ほか編著『実用都市づくり用語辞典』山海堂, 2007, p.264. 国は市町村の申出に基づき、伝統的建造物群保存地区（伝建地区）の全部又は一部を重要伝統的建造物群保存地区（重伝建地区）に選定でき、1976（昭和 51）年には第 1 回として、秋田県角館町、岐阜県白川村萩町、京都市産寧坂等の 7 地区が選定された。宮澤智士「重要伝統的建造物群保存地区の選定」『月刊文化財』262 号, 1985.7, pp.10-11.

⑳　後藤　前掲注⑪, pp.58-59.

第に生活空間を含めた総合的な景観整備を目指すものとなった。その背景には、オイルショック後の低成長を受けて高まった、身近な生活環境に対する住民意識があるとされる[21]。景観行政は、土地利用・都市計画、公園・緑化、環境、農業、教育等、多くの行政分野間の政策調整、政策統合として展開された。特に 1978（昭和 53）年の神戸市都市景観条例（条例第 59 号）は、都市景観の積極的な創造を目的としたものであり、また、市民参加の制度も用意したことから、総合的な景観条例のモデルとなった[22]。

1980 年代に入ると、良好な都市景観の整備、誘導を目指す方向で景観条例を制定する自治体が徐々に増加した。この時期の景観条例には、①景観形成方針、景観形成基本計画等の位置付けと策定手続、②届出、指導、勧告による大規模な建築行為の規制、誘導、③第三者的立場あるいは専門的知見に基づく審議会の設置、④景観協議会の認定を始めとする、市民・団体等による景観形成の支援といった内容が盛り込まれている[23]。

また、地域特性に応じた景観形成の取組として、都市デザイン（アーバンデザイン）[24]を意識した神奈川県横浜市の各種事業[25]を始め、国の都市景観形成モデル事業[26]（1983（昭和 58）年）、シンボルロード整備事業[27]（1984（昭和 59）年）等を活用した、先導的な事業が実施された。さらに、バブル期の乱開発への懸念から、川越一番街町づくり規範[28]（1988（昭和 63）年）、真鶴町まちづくり条例[29]（平成 5 年条例第 6 号）のように、景観保存のみならず、新たな景観の創造に視野を広げ、地域を挙げて独自の景観まちづくりに取り組む事例も現れるようになった[30]。このような事業の成果も受け、平成以降には景観条例を制定する自治体が急増し、その数は 500 に迫った[31]。

---

(21) 同上, p.60.

(22) 土岐寛『日本人の景観認識と景観政策』日本評論社, 2015, p.111.

(23) 土岐　前掲注(17), p.46.

(24) 土地利用や交通計画等の機能的側面から都市を計画する都市計画に対し、建築群、街路、広場、緑地等の都市空間構成要素の形態に主眼をおいて都市を計画、設計することをいう。『建築大辞典　第 2 版』彰国社, 1993, p.5. ただし、こうした取組は、横浜市のような大都市に限らない。地方都市でも、長野県小布施町の修景地区が挙げられる。詳しくは、川向正人『小布施―まちづくりの奇跡―』新潮社, 2010 を参照。

(25) 市庁舎隣接地における「くすのき広場」創出、山下公園周辺地区整備、都心商業軸の歩行空間整備、地下鉄総合デザイン等、多岐にわたる。田村明『都市ヨコハマをつくる―実践的まちづくり手法―』中央公論社, 1983, pp.141-174, 238 を参照。

(26) 景観形成の総合的推進を図るため、景観形成の基本計画に基づき各種事業の複合的実施や各種誘導方策等を総合的に講ずる必要がある都市を都市景観形成モデル都市として指定し、事業等の積極的な推進を図るもの。都市計画用語研究会編著　前掲注(18), p.310.

(27) 都市や地方の顔となる道路を関係機関が協力し、地域の特性を生かした整備を行うことにより、人々に親しみと潤いを与え、快適で美しく、楽しい道路空間を形成し、地域社会の象徴として整備する事業。同上, p.206.

(28) 川越一番街商店街組合員等から成る町並み委員会は、67 項目のまちづくり原則集である「町づくり規範」を定め、これを基準に月 1 回、建築計画等を持ち寄って議論を行う。「自主協定の景観ルールで町並み保存―埼玉県川越市・一番街商店街の取り組みを中心に―」『開発こうほう』482 号, 2003.9, pp.19-23.

(29) 英国のチャールズ皇太子（当時）の「建築の 10 の原則」を参考に「美の原則」を規定していることから、「美の条例」とも呼ばれる。美の原則を詳細化したデザインコード「美の基準」に基づき、地域の景観にふさわしいコミュニティセンター等の建設が行われている。「建築の 10 の原則」については、プリンス・オブ・ウェールズ（チャールズ皇太子）（出口保夫訳）『英国の未来像―建築に関する考察―』東京書籍, 1991.（原著名 : Charles, Prince of Wales, *A Vision of Britain: A Personal View of Architecture*, London: Doubleday, 1989.）を、条例の制定経緯を含め、真鶴町の景観まちづくりの取組については、五十嵐敬喜ほか『美の条例―いきづく町をつくる 真鶴町・一万人の選択―』学芸出版社, 1996 を参照。

(30) 日本建築学会編　前掲注(4), pp.27-28.

(31) 出口陽一（国土交通省都市局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室長）「景観法成立以降の景観行政の歩み」2014.11.14, p.5. 近畿地方都市美協議会ウェブサイト <http://kinki-toshibi.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/778e251511ff851e3404f0f7b0a2e5ce.pdf> なお、景観条例は、景観法制定後も多数の地方自治体で策定されている。景観法に基づく景観計画（後述）について多くが条例委任されているためである。各地方自治体の策定

(3) 景観条例の限界と「景観利益」

ただし、景観条例の多くは、理念的な宣言条例等の自主条例であり、法律上の根拠を持たないものであった。この点で、文化財保護法に基づく伝統的建造物群保存地区等を定めた委任条例とは法的性格が異なる。そのため、景観訴訟においても、明確な法的根拠に基づく訴えを起こすことが難しく、原告適格が疑問視された。さらに、景観毀損の損害の程度を定量的に立証する困難さも加わり、各地で敗訴が続いた(32)。

一部の地方自治体では、良好な生活環境の確保や乱開発の防止等を目的に、宅地開発指導要綱(33)等による、いわゆる要綱行政(34)が行われた。具体的には、建築確認申請の段階で宅地開発業者等と協議し、周辺環境と調和したより望ましい建築計画への変更を依頼するというものであったが、こうした手法は、1993（平成5）年の行政手続法（平成5年法律第88号）の制定によって排除された。さらに、1998（平成10）年の建築基準法改正（平成10年法律第100号）により建築確認が民間に開放され、建築確認申請を関門として景観をコントロールすることはほとんど不可能となった(35)。

このような状況にあって、国立マンション訴訟(36)は全国的に注目を集めた。一連の訴訟のうち、住民が高層マンションの撤去等を求めた民事訴訟において、東京地裁は当該マンションのうち高さ20mを超える部分の撤去を認め、その根拠として「景観利益」を挙げた(37)。最高裁は撤去自体を認めなかったが、「景観利益」を法律上保護される利益として認めるとともに、これを享受する主体として地権者のみならず近接地域内に居住する住民を挙げ(38)、一つの画期となった(39)。

状況は、「景観法に基づく景観条例等一覧」景観行政ネット・ウェブサイト <https://www.keikan-net.org/keikan_info/keikan_jyourei/keikan_jyourei.htm> 等で確認できる。

(32) 西村幸夫「景観法の成立をめぐって―そのねらいとその後に残されたこと―」『都市計画』350号, 2021.5, p.10. 後述の国立マンション訴訟以前では、京都ホテル事件（京都地方裁判所判決　平成6年1月31日）、和歌浦景観訴訟事件（和歌山地方裁判所判決　平成6年11月30日）、鎌倉まちなみ訴訟（東京高等裁判所判決　平成13年6月7日）等が知られる。この当時の原告の訴えは、環境権の一種としての「景観権」を根拠としたものが中心であった。白川慧一「近年の景観訴訟事例にみる景観保護の論理」『土地総合研究』18(3), 2010.夏, p.118.

(33) 市町村が宅地開発業者、マンション建設業者等に対し公共施設整備に関する負担を求める基準を定めた要綱を指す。阿部齊ほか『地方自治の現代用語　第2次改訂版』学陽書房, 2005, pp.153-154.

(34) 行政機関の内部規定である要綱に基づいて行われる行政指導による行政をいう。法的拘束力を有するものではなく、要綱違反に対し上下水道の供給停止等の不利益な取扱いを行うことはできない（最高裁判所第二小法廷決定　平成元年11月8日）。新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典　改訂版』ぎょうせい, 2012, p.870.

(35) 西村　前掲注(32), p.10.

(36) 東京都国立市の並木道「大学通り」沿いの高層マンション（14階建て、高さ約44m）建設をめぐって争われた一連の裁判。住民、行政、事業者の間で多くの訴訟が提起された。河東宗文「景観利益と国立マンション訴訟」高橋信隆ほか編著『環境保全の法と理論』北海道大学出版会, 2014, pp.119-125.

(37) 同判決は、「地権者らは、その土地所有権から派生するものとして、形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益（以下「景観利益」という。）を有するに至ったと解すべきであり、この景観利益は法的保護に値し、これを侵害する行為は…（中略）…不法行為に該当する」と判示した（東京地方裁判所判決　平成14年12月18日）。

(38) 同判決は「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。」と判示した（最高裁判所第一小法廷判決　平成18年3月30日　民集60巻3号948頁）。

(39) 国立マンション最高裁判決を前提とした行政訴訟も各地で提起された。住民の「景観利益」が認められた事例として、鞆の浦（広島県福山市）における埋立架橋計画の免許差止訴訟がある（広島地方裁判所判決　平成21年10月1日）。景観をめぐる訴訟の動向については、日置雅晴「景観を巡る住民参加の現状と課題」『都市問題』107(6), 2016.6, pp.73-77を参照。

Ⅱ　景観法の制定と施行状況

1　景観法の制定と同法の特徴

(1) 景観法制定の背景

国土交通省は2003（平成15）年に「美しい国づくり政策大綱」（以下「大綱」）を発表した。大綱はその前文で、戦後の社会資本整備はある程度量的充足を果たした一方で、質的には問題があり、都市などにおける人工景観は、四季折々の自然景観に比べて大きく見劣りするとの認識を示した(40)。また、良好な景観形成への国民の関心やニーズが高まる中、各地で発生する眺望・景観紛争、地域の景観問題のため相次ぎ制定される条例、公共事業や公共施設管理への住民団体やNPOの参画等を景観政策推進の背景に挙げ(41)、美しい国づくりのため、15項目の具体的施策を示した。ここに、公共事業における景観形成の原則化、景観形成ガイドラインの策定等とともに、景観に関する基本法制の制定が明記され(42)、翌2004（平成16）年の景観法成立に結び付いた(43)。大綱が挙げた背景に加え、当時、政府が「観光立国行動計画」において、観光政策の一環として景観形成を位置付けていた(44)ことも追い風となった(45)。

(2) 景観法の構成

景観法は、我が国初の景観についての総合的法律であり、良好な景観形成を国政上の課題と位置付けるとともに、自主条例では限界のあった強制力を伴う法的規制を可能とした。同法は、景観に関する基本法的部分と良好な景観形成のための具体的規制を規定する部分から成る。

このうち基本法的部分は、「良好な景観」の基本理念として、①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これを整備・保全する、②適正な制限の下、地域の自然、歴史、文化や人々の生活、経済活動と調和した土地利用がなされること等を通じて整備・保全する、③地域住民の意向を踏まえ、地域の個性及び特色の伸長に資するよう多様な形成を図る、④地域活性化に資するため、地方公共団体、事業者及び住民の良好な景観の形成に向けて一体的取組がなされる、⑤現にある景観の保全のみならず、新たな良好な景観創出を含むことを掲げる（第2条）。ただし、前述のとおり、景観自体の定義には触れず、良好な景

---

(40) 国土交通省　前掲注(15), p.1.

(41) 同上, p.5.

(42) 本文に示した施策のほか、公共事業における景観評価システム、緑地保全・緑地推進策の充実、水辺・海辺空間の保全等、屋外広告物規制の充実、電線類地中化の推進、地域住民・NPOによる公共施設管理制度の検討、保全すべき景観資源データベースの構築など多岐にわたる。いずれも関連事業が紐付いており、具体化の時期や達成年度を明記した項目も含まれる。

(43) 景観法の概要を簡潔に紹介した資料として、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』55(2), 2005.2, pp.50-60がある。なお、景観法は、同時に成立した、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成16年法律第111号）、都市緑地保全法等の一部を改正する法律（平成16年法律第109号）とともに、景観緑（けいかんみどり）三法と呼ばれる。

(44) 観光立国行動計画は、地域の個性を磨き発揮する「一地域一観光」推進の観点から、景観に関する基本法制の整備を始めとする景観形成関連施策を挙げた。観光立国関係閣僚会議「観光立国行動計画―「住んでよし、訪れてよしの国づくり」戦略行動計画―」2003.7.31, pp.11-12. <https://dl.ndl.go.jp/pid/3531248/1/1>

(45) 当時の国土交通省の担当者によれば、三重県伊勢市、埼玉県川越市等に景観整備に伴う観光への寄与の実例があったことも、景観行政への理解を得る上で有効であったという。梛野良明「景観法と景観行政の話」『新都市』76(11), 2022.11, p.100.

観の形成のための具体的な規制等の内容を、地域ごとの検討に委ねるための手続を定めている[46]。

また、国、地方公共団体はもとより、事業者及び住民についても、良好な景観形成に関する責務が明確化されている（第3条～第6条）。景観の構成要素は多種多様であり、景観形成には事業者及び住民の参画が欠かせないためである。

具体的規制等に関する部分では、まず、景観行政を行う地方公共団体を「景観行政団体」と定める（第7条）。政令指定都市及び中核市に係る区域はこれらの市が、また、その他の区域は都道府県（都道府県の同意を得たその他の市町村の区域は当該市町村）が景観行政団体となり、その区域の景観行政を担う。景観行政団体は良好な景観の形成に関する計画（景観計画）を定めることができる。

景観計画は景観行政の基本となるもので、景観計画の対象範囲（景観計画区域）、良好な景観の形成のための行為の制限（建築物等の形態意匠（デザイン）の制限、建築物の高さについての限度、壁面の位置の制限、建築物の敷地面積の最低限度等）、景観重要建造物・景観重要樹木の指定方針、その他の景観形成に関わることを定める（第8条）。また、景観計画には、景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針を定めるよう努めることとされている。

景観計画区域において建築物等の新築、増築、改築、外観を変更することとなる修繕等を行おうとする者は、景観行政団体の長に届出をしなければならず、景観行政団体の長は、その届出に係る行為が景観計画に定められた当該行為に関する制限に適合しないと認めるときは、その届出をした者に対し、設計の変更等の必要な措置をとることを勧告することができる（第16条）。さらに、上記の届出を必要とする行為のうち景観行政団体の条例で定める行為については、景観行政団体の長は、景観計画に定められた建築物等の形態意匠の制限に適合しないものにしようとする者に対し、設計の変更等の必要な措置をとることを命ずることができる（第17条）[47]。また、景観計画区域においては、次頁表のような制度を用いることができる。

さらに、市町村は、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づく都市計画区域又は準都市計画区域について、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こととされている。そして、景観地区に関する都市計画には、景観地区に係る区域、同区域における建築物の形態意匠に関する制限を定めるほか、建築物の高さについての限度、壁面の位置の制限、建築物の敷地面積の最低限度について定めることができるとされている（景観法第61条）。そして、景観地区において、建築物の建築等をしようとする者は、あらかじめその計画が上記の制限のうち形態意匠の制限に適合するものであることについて市町村長の認定を受けなければならず（第62条及び第63条）、市町村長は、上記の認定を受けない建築物について、建築物の所有者等に対して改築、修繕、模様替、色彩の変更等の規定の違反を是正するために必要な措置を命ずることができる（第64条）。なお、景観地区に係る高さや壁面の位置等に関する制限については、上述の景観法に基づく市町村長の認定の対象とはならないが、

---

(46) 当時の国土交通省へのインタビュー記事においても、「景観という主観的な美しさをだれが決めるのか、そもそも決めることができるのか、どのようにしてそれを担保していくのかなど国の法律でやろうとするといくつもの解決しなければならない課題があった」と述懐され、その解決策として、地域ごとに美しさを考えるという手続のみが定められたという。「国土を美しく風格のあるものにしたい―竹歳誠・国土交通省都市・地域整備局長に聞く―」『建設オピニオン』11(11), 2004.11, pp.8-9.

(47) 設計変更等の命令の対象となるのは、「形態意匠」の制限に違反する場合のみであって、高さ等の制限については対象とならない。国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修『逐条解説景観法』ぎょうせい, 2004, pp.57-62.

表　景観計画区域内に適用できる制度

制　度　名	内　　容
景観重要建造物（第 19 条等） 景観重要樹木（第 28 条等）	景観計画区域内の良好な景観の形成に重要な建造物や樹木（文化財保護法に基づく国宝、重要文化財等として指定されたものは対象外）を、景観行政団体が指定し変更を制限する。指定の提案は所有者からも可能。景観重要建造物については、増改築、色彩変更等について景観行政団体の許可が必要となるほか、所有者には管理義務が課される一方、建築基準法の斜線制限*、建ぺい率**規制等を条例で緩和することが可能。景観重要樹木にも、伐採・移植の許可制や所有者の管理義務が規定される。
景観重要公共施設（第 47 条）	景観計画に定められた景観上重要な道路、河川、都市公園等の公共施設。指定を受けると、国や地方公共団体（景観行政団体を含む。）が管轄するこれらの公共施設は、景観計画に即して整備しなければならない。
景観協定（第 81 条）	景観計画区域内の一団の土地の土地所有者等が、その全員の合意により、景観に関する内容をルール化する。協定の目的となる土地の区域のほか、建築物等の形態意匠（デザイン）に関する基準、樹林地保全・緑化に関する事項等、良好な景観の形成に必要な事項に加え、協定に違反した場合の措置等を規定する。

* 建物の採光や通風を妨げず良好な環境を確保するための建築物の高さ制限。
** 建築物の建築面積の敷地面積に対する割合。
（出典）景観法（平成 16 年法律第 110 号）の該当条文; 矢島隆ほか編著『実用都市づくり用語辞典』山海堂, 2007, pp.89-91; 篠原修編『景観用語事典　増補改訂第 2 版』彰国社, 2021, p.102 を基に筆者作成。

建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 68 条に基づく規制の対象となるため、同法第 6 条に基づく建築しようとする建築物の建築基準関係規定に適合することについての確認の対象となり、許可に付した条件等に違反した建築物は、同法第 9 条に基づく除却、修繕等の命令の対象となる。

このほか、景観行政団体が良好な景観形成を図るために必要な協議を行う場である「景観協議会」(48)（第 15 条）や、良好な景観の形成を行う事業を行う者を支援する法人である「景観整備機構」(49)（第 92 条）が法的な機関として位置付けられている。

(3) 景観法の特徴

亘理格・中央大学法学部教授によれば、景観法は、良好な景観形成に向け、権力的規制というハードな仕組みと、合意形成のためのソフトな仕組みを組み合わせている点に特徴がある(50)。

景観法は、条例による規制に法的根拠を付与することが主な立法理由であることから、景観保護の諸制度の大枠のみを定めて、詳細は景観行政団体又は条例に委ねている(51)。例えば、

(48) 景観計画区域における良好な景観の形成に必要な協議を行うため、景観行政団体、景観重要公共施設管理者、景観整備機構等が組織する。同協議会で協議の整った事項については構成員に尊重義務が生じる。矢島ほか編著前掲注(19), p.89.

(49) 景観行政団体が指定する一般社団法人若しくは一般財団法人又は特定非営利活動促進法（平成 10 年法律第 7 号）に基づく特定非営利活動法人（NPO 法人）。良好な景観の形成に関する事業に対する援助、管理協定に基づく景観重要建造物・樹木の管理、景観重要公共施設の事業、関連する土地の管理及び譲渡等の事業を確実に行うことができると認められる法人が景観行政団体によって指定される。同上, pp.90-91.

(50) 亘理格「景観法における「管理型」の法的仕組み」藤田宙靖監修『縮退の時代の「管理型」都市計画―自然とひとに配慮した抑制とコントロールのまちづくり―』第一法規, 2021, pp.106-107.

(51) 同上, pp.94-95.

景観計画区域内では、建築物の建築等、工作物の設置等、開発行為その他の行為をしようとする者は、あらかじめ景観行政団体の長に届け出なければならず、景観行政団体の長は、景観計画に適合しないと認めるときは設計の変更等の必要な措置を勧告できること（第 16 条）が挙げられる。また、景観地区における工作物の設置及び開発行為に対しては、条例に基づく拘束的基準設定、市町村長による認定、違反是正のための措置命令等に関する規定を条例に委任していること（第 72 条、第 73 条）もその例である。

他方で、同法は計画提案や協議等による合意形成手続を重視する。これは景観が一律の規制に適さないことに由来する。大綱においても、①誰もが認める悪い景観（景観阻害要因）、②誰もが認める優れた景観、③景観について合意のない普通の地域を分けた上で、それぞれに異なる対応が必要であるとの考え方が示されており、特に、歴史、風土、文化等の観点から地域の個性が明確でない③については、景観の在り方をめぐって住民主体の合意を形成するプロセス・取組の重要性が強調されていた[52]。

景観法が組み込んだ合意形成の仕組みとしては、例えば、景観計画を定める際には、公聴会の開催等、住民の意見を反映させるための措置を講じなければならず（第 9 条）、また、土地所有者、NPO 法人等は景観行政団体に景観計画の策定又は変更を提案することができること（第 11 条）が挙げられる。景観重要建造物や景観重要樹木の指定に当たっては、景観行政団体のみならず所有者からの提案も可能であり、民間団体である景観整備機構による提案にも道が開かれている（第 20 条、第 29 条）。あるいは、景観計画地区内の土地所有者等は、良好な景観形成を図るため、建築物、緑、看板等、景観に関する様々な事項について、全員の合意により景観協定を締結できること（第 81 条）などもこれに該当する。

また、西村幸夫・國學院大學観光まちづくり学部教授によれば、景観法の基本的な考え方は次の諸点に整理される[53]。第一は、都市景観のみならず、広く景観一般を扱う法律として定められたことである。景観法は、都市計画区域を越え、農村地域や周辺の里山地域までを対象としており、また、単なる理念法ではなく、事業にまで踏み込んで施策を展開する点にも特徴がある。第二は、地方分権改革が推進された当時の法律であることから、地方自治体に一律に負荷をかける必置規定を置いていないことである。この点は、裏を返せば、景観施策に自治体間格差が生じることを意味するが、当時はそのような状況もやむを得ないものとみなされたという。第三に、都市計画法とは別の法域を設定して立法したことから、例えば高さ規制等、両者の接点部分の取扱いが複雑となっている点が挙げられる。第四に、屋外広告規制に新たな端緒が得られた点がある。景観法制定に併せて屋外広告物法が改正され（平成 16 年法律第 111 号）、広告物の簡易除却制度の拡充や屋外広告業の登録制度の導入等が図られた。第五に、景観整備機構に見られるように、景観整備に関する民間活動の支援に貢献する点も指摘される。

２　景観法の施行状況と景観をめぐる主な動向

2004（平成 16）年の景観法制定から 20 年近くを経たことから、次に同法の施行状況とこの間の主な動向を概観する。

---

(52)　国土交通省　前掲注(15), pp.7-8.
(53)　西村　前掲注(32), pp.11-12.

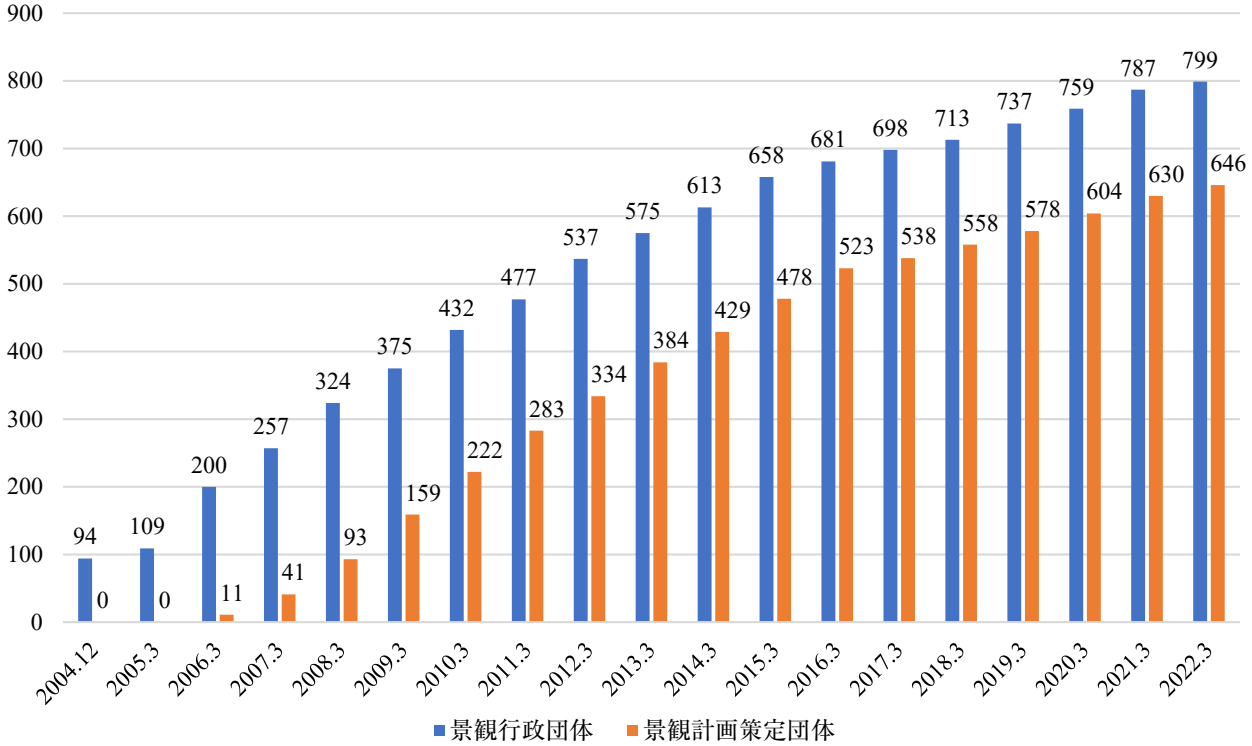
(1) 景観法の施行状況

国土交通省の調査（2022（令和 4）年 3 月末時点）[54]によれば、景観行政団体は 799 団体（都道府県 40、政令指定都市 20、中核市 62、その他の市町村 677）に上り、このうち、景観計画策定団体は 646 団体（都道府県 22、政令指定都市 20、中核市 59、その他の市町村 545）となっている。つまり、全国の地方自治体の約 45% が景観行政団体となっており、約 36% が景観計画を策定済みであることから、景観行政の裾野は広がりつつあると見られる。景観行政団体と景観計画策定団体数の推移は図 1 のとおりである。景観行政団体は 2006（平成 18）年から増え始め、同年から景観計画策定団体も生まれている。近年は増加率が鈍化しているとはいえ、この間の年平均を見れば、いずれも 40 団体近く増加している。

ただし、同調査からは景観形成をめぐる合意形成の難しさも垣間見える。市民を巻き込む景観協議会の設立（延べ 91 組織（1 県 55 市町村））、景観地区の指定（55 地区（33 市区町村））、景観協定（139 件（4 県 61 市区町））のように規制を伴う合意形成は必ずしも伸びておらず、いずれも景観行政団体の 1 割に満たない。

また、対象物がなければ指定する必要はないものの、景観重要建造物（730 件（2 県 105 市区町））、景観重要樹木（279 件（67 市区町村））についても、制度を活用している景観行政団体が多いとは言えない。

図 1　景観行政団体数等の推移



（出典）国土交通省都市局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室『景観行政の最近の動向』2021.8.18, p.3. 近畿地方都市美協議会ウェブサイト <http://kinki-toshibi.com/wordpress/wp-content/uploads/2021/08/21bbcbe017f157e185ebed6a4bab4dd1.pdf>;「景観法の施行状況（令和 4 年 3 月 31 日時点）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/common/001489144.pdf> を基に筆者作成。

54 「景観法の施行状況（令和 4 年 3 月 31 日現在）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/common/001489144.pdf>

(2) 景観をめぐる主な動向

(ⅰ) 歴史まちづくり法の制定

景観法制定以降の動向としてまず挙げられるのは、2008（平成20）年の「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（平成20年法律第40号。以下「歴史まちづくり法」）の制定である。歴史的町並みの保全については、景観法のみならず、古都保存法（昭和41年法律第1号）、文化財保護法、都市計画法等に基づく関連制度が存在していたが、それぞれに次のような限界が指摘されていた[55]。すなわち、古都保存法は、対象を京都、奈良、鎌倉等の古都周辺の自然的環境に限定していること、文化財保護法は、文化財の保存・活用を図るためのものであり、文化財の周辺環境の整備を直接の目的としていないこと、景観法や都市計画法は、規制措置が中心であり、歴史的建造物の復元等、歴史的資産を活用したまちづくりへの積極的な支援措置がないことである。

歴史まちづくり法は、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」を「歴史的風致」と定義している（第1条）。ソフトとしての人々の活動（祭礼行事、昔ながらの生業等）とハードとしての建造物や市街地（神社仏閣や周辺の町家・武家屋敷等）を一体の概念として捉えている点に特徴がある[56]。

市町村は、国の策定する基本方針を踏まえて「歴史的風致維持向上計画」[57]を策定し、国は同計画の認定と、これに基づく事業の支援[58]を行うという構図である。ただし、同法は、歴史的に高い価値を有さない一般建造物は対象としておらず、また、景観破壊につながる開発行為を防ぐ手段も規定していないため、景観法等との併用によって良好な景観形成が可能になると指摘される[59]。これまでに同計画の認定を受けたのは90市町であるが[60]、その多くは景観計画も策定している。

(ⅱ) 地方自治体の特徴的な取組

地方自治体の動向からは、景観行政に実効性を持たせる特徴的な取組が見られた。例えば、兵庫県芦屋市は、閑静な住宅地の景観が土地細分化やマンション建設によって変容するといった課題に直面してきた。そこで景観誘導施策の実効性を高めるため、2009（平成21）年、景観法に基づき市内全域を景観地区に指定した[61]。同年、市内の戸建住宅地で中層マンション

---

(55) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室監修, 歴史まちづくり法研究会編『歴史まちづくり法ハンドブック』ぎょうせい, 2009, p.20.

(56) 日本建築学会編『景観計画の実践―事例から見た効果的な運用のポイント―』森北出版, 2017, p.10.

(57) 歴史まちづくり法に基づき、市町村が策定し主務大臣の認定を受けることにより、法律上の特例措置や国の各種支援を受けつつ、歴史的価値の高い建造物の復元等により良好な市街地環境の向上を図るアクションプランを指す。「歴史文化基本構想Q&A」『文化庁月報』527号, 2012.8. <https://www.bunka.go.jp/pr/publish/bunkachou_geppou/2012_08/special_06/special_06.html>

(58) 歴史的風致維持向上計画の重点地区内の施策を対象に、社会資本整備総合交付金による各種支援を始め、景観改善推進事業、歴史的観光資源高度化支援事業、Living History（生きた歴史体感プログラム）事業等が実施されている。植田寛「歴史まちづくりに関する国土交通省の施策について」『新都市』76(8), 2022.8, p.13.

(59) 日本建築学会編　前掲注(56), p.10.

(60) 国土交通省「歴史的風致維持向上計画認定状況（R5年2月15日時点）」<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001586669.pdf>

(61) 「芦屋の街並み守ります 市全域を景観地区に」『朝日新聞』（大阪本社版）2008.6.3; 芦屋市「芦屋景観地区【概要】―緑ゆたかな美しい芦屋の景観をめざして―」2009.5, p.1. <https://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/keikan/documents/keikanntiku.pdf>

建設計画が持ち上がったが、景観地区の形態意匠の制限に抵触しているという景観認定審査会の判断を踏まえ、同市はこれを不認定とした[62]。定性基準で適合性を判断することは容易でなく景観法に基づく勧告や変更命令はほとんど行われないのが一般的であるが、他方で、本事例は、明確な景観イメージの下に景観法を活用する意義も示しているとされる[63]。

また、景観を理由とした行政代執行の事例も見られる。景観法制定の後押しを受け、2007（平成 19）年に「新景観政策」[64]を打ち出した京都市では、景観保全に対する厳格な姿勢が示された。2014（平成 26）年、産寧坂伝統的建造物群保存地区において、建築物と塀が一体化した「高塀造り」の一部が除去されショーウィンドー化された事案につき、市は最終的に原状回復のため行政代執行に踏み切った[65]。和歌山県那智勝浦町では、2016（平成 28）年、県の景観支障防止条例[66]に基づき、「景観支障状態」にある空家が撤去された[67]。2014（平成 26）年制定の「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成 26 年法律第 127 号）は、「適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態」を「特定空家等」の定義に加えているが（第 2 条第 2 項）、同法制定以前から、景観を理由とした空家除去を制度化した和歌山県の取組は、先駆的であったと指摘される[68]。

（iii）景観形成の効果

国土交通省等により、景観形成の効果を分析する取組も進められている。例えば、同省は、

⑹ 形態意匠基準には、抽象度の高い定性基準が多く含まれることから、市は第三者機関である景観認定審査会を関与させて判断に正当性を持たせている。本事例では、周辺景観と適合しない「スケール・ボリューム」が、不認定の根拠とされた。大澤昭彦『高さ制限とまちづくり』学芸出版社, 2014, pp.365-368.

⑹ 日本建築学会編　前掲注⑸, pp.11-12. さらに芦屋市は、景観行政団体として、屋上広告を全面禁止するなど、最も厳しいと言われる「屋外広告物条例」（平成 27 年条例第 54 号）を制定し、景観保全に取り組んでいる。「芦屋市 屋上広告を禁止「世界一の景観」ブランド守る」『日本経済新聞』（近畿版）2016.1.9;「景観で不動産・観光に効果 芦屋は条例厳しく、屋上広告はダメ」『日経産業新聞』2016.9.13.

⑹ 新景観政策は、①建築物の高さ規制の見直し、②建築物等のデザイン基準や規制区域の見直し、③眺望景観や借景の保全の取組、④屋外広告物対策の強化、⑤京町家等の歴史的建造物の保全・再生を柱とする総合的政策であり、全国に例のない厳しい規制とも評された。京都市都市計画局『新景観政策―時を超え光り輝く京都の景観づくり―』<https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000281/281600/shinkeikanseisaku.pdf>;「日本の顔 100 年後も 京都市景観条例可決」『読売新聞』（大阪本社版）2007.3.14. ただし、2023（令和 5）年に入り、「新景観政策」に基づく厳しい高さ規制は一部地域で緩和されている。企業誘致や子育て世帯の流入を目的とした見直しの結果である。「京都、苦肉の景観規制緩和 伝統と成長、両立なお課題」『日本経済新聞』2023.4.12;「高さ規制緩和 きょうから 京都市都市計画 若者定住や企業誘致」『読売新聞』（大阪本社版）2023.4.25.

⑹ 「行政代執行 景観保護に 京都、伝統的建造物地区で初」『毎日新聞』2014.12.10, 夕刊;「景観保全で行政代執行 京都市が全国初 板でショーウィンドー塞ぐ」『日本経済新聞』2014.12.10, 夕刊. 伝統的建造物群保存地区における建築物の新築、改築等を含む現状変更は条例で規制される（文化財保護法第 143 条、文化財保護法施行令（昭和 50 年政令第 267 号）第 4 条）。

⑹ 建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（平成 23 年条例第 33 号）<https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/080900/keikansisyou/gaiyou_d/fil/shisyouboushi_jyourei.pdf> 地方都市における空家増加を背景に、建築物等の外観が「景観支障状態」（「特に著しい破損、腐食等が生じている状態」かつ「周辺の良好な景観に対して著しく不調和である状態」）にならないよう、最低限の規範を規定したものとされる。和歌山県県土整備部都市住宅局都市政策課「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例について（通称：景観支障防止条例）」『自治体法務研究』29 号, 2012.夏, pp.40-45.

⑹ 「景観条例で撤去代執行 県、来月にも 那智勝浦の放置家屋」『読売新聞』（大阪本社版）2016.2.22;「那智勝浦の空き家 県が行政代執行 家財道具を搬出」『朝日新聞』2016.3.3.

⑹ 日本建築学会編　前掲注⑸, p.13. 同条例は、知事が景観支障状態にある建築物について、当該建築物の所有者等に対して、景観上の支障を除去するために必要な措置をとることを、助言・指導、勧告を経て命令することができる旨を定めた。一方、空家対策特別措置法は、市町村長が、特定空家等について、当該特定空家等の所有者に対して、除却、修繕等の措置をとることを、助言・指導、勧告を経て、命令することができる旨を定めている。

2007（平成 19）年に「景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書」[69]を公表している。この報告書は、景観の価値を客観的かつ定量的に捉えることを試みたもので、二つのモデル都市の分析結果から、住宅地において緑視率[70]が高い場合、商業地において派手な広告物の露出が少ない場合、歴史的市街地において歴史的建造物と調和した高さの建物が多い場合等に、統計的に地価が高いことを指摘している[71]。景観形成と地価・住宅賃料との関係を分析した論考は複数に上る。ただし、必ずしも景観の寄与が確認できない事例も報告されている点に留意する必要がある[72]。

また、景観形成がまちづくりに与える多様な効果を整理する試みもある。国土交通省は、2007（平成 19）年策定の基本方針（案）[73]に基づいて、公共事業における景観配慮を進めており、2014（平成 26）年には、20 の先進事例から「まちづくり効果」（公共事業による良質な空間の創出が地域のまちづくりに及ぼす効果）を抽出して、これを 25 項目に分類している[74]（図 2）。これらの効果は、相互に関連しつつ総体として持続可能なまちづくりに資するという。景観形成を起点に、地域における「住民の自治意識の向上」や「まちの魅力向上」等の波及効果が期待できるとすれば、近年、推進する地方自治体が増加しつつあるシビックプライド政策[75]とも親和性が高いと考えられる[76]。

---

(69) 国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修『景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書』都市づくりパブリックデザインセンター, 2007. <https://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/crd_townscape_tk_000010.html>

(70) 主に市街地で用いる緑の指標の一つ。ある地点において、人間の視点に近い高さから地上と水平に見た一定範囲内の緑の量を測定し、パーセントで表示する。都市計画用語研究会編著　前掲注(18), p.430.

(71) 国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修　前掲注(69), pp.91-92.

(72) 例えば、吉田資・遠藤圭介「視界に入る「みどり」が住宅賃料に及ぼす影響」『不動産投資レポート（ニッセイ基礎研究所）』2020.9.18. <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/65489_ext_18_0.pdf?site=nli> は、東京都江東区を例に緑視率がマンション賃料に対して、統計的に有意の影響を与えているとする。一方、アパートについては、有意な影響がなかったとしている。環境評価研究機構景観調査グループ 2016「景観はいくらか 事例研究報告―地価指標から見る景観価値―」『不動産鑑定』54(10), 2017.10, pp.40-49 は、路線価を指標に全国 8 地点の景観価値を調査しているが、地価への寄与が確認できない事例（駅前商店街とアーケード（静岡県沼津市）、電線のない住宅地景観（大阪府交野市））も報告されている。

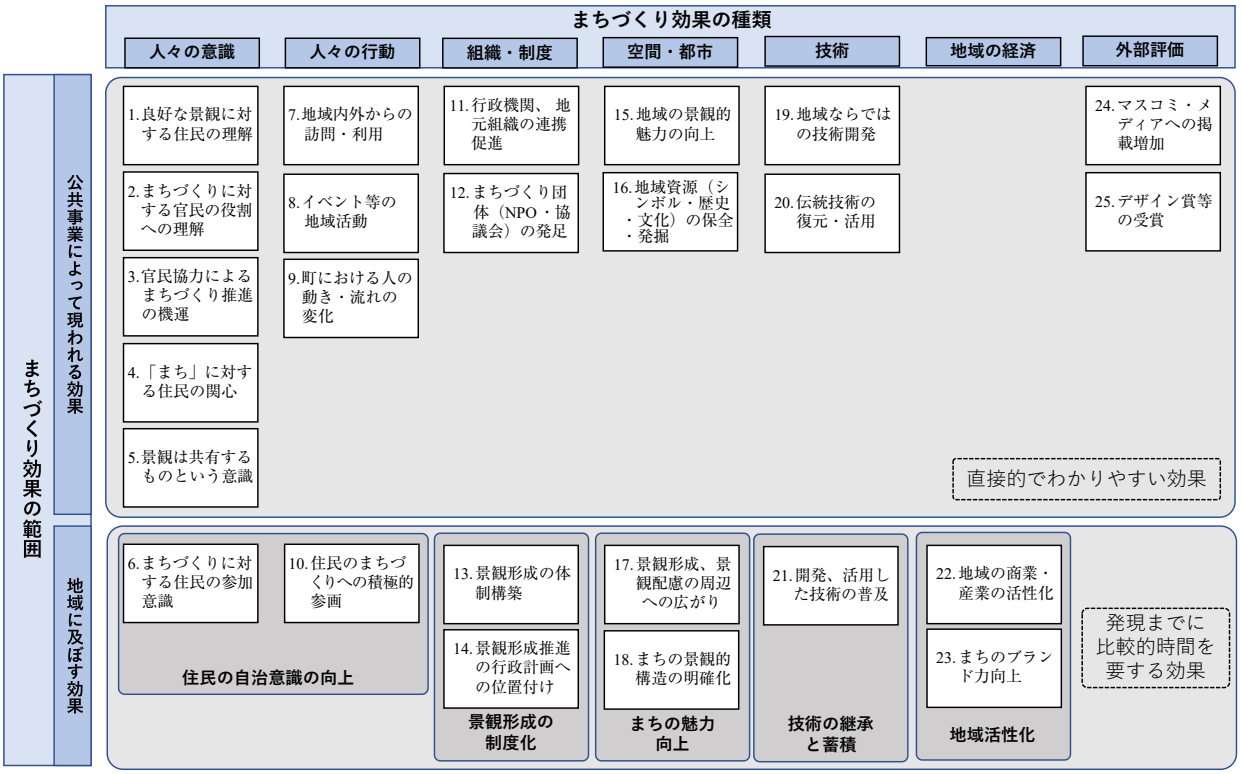
(73) [小栗ひとみほか]「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針（案）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/13/130330/01.pdf>（2009（平成 21）年に一部改定 <https://www.mlit.go.jp/tec/kankyou/keikan/pdf/H21-keikan-kihonhousin-kaitei.pdf>）「美しいまちづくり政策大綱」（2003（平成 15）年）に基づき公共事業における景観評価システムの確立を目指して策定された。同方針の下に、都市整備、河川、道路等、分野ごとの「景観ガイドライン」も示されている。

(74) 「「まちづくり効果」を高める公共事業の進め方（案）―公共事業における景観配慮の事例に学ぶ―」『国土技術政策総合研究所資料』808 号, 2014.9, p.9. <http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0808pdf/ks0808.pdf>

(75) シビックプライド（civic pride）とは、市民が都市に対して持つ誇りや愛着を指す。郷土愛とはニュアンスが異なり、自身が都市の構成員としてより良い場所にするために関わるという意識を伴う。伊藤香織「シビックプライドとは何か」伊藤香織・紫牟田伸子監修, シビックプライド研究会編『シビックプライド―都市のコミュニケーションをデザインする―』宣伝会議, 2008, p.164. 例えば、神奈川県相模原市では、さがみはらみんなのシビックプライド条例（令和 3 年条例第 3 号）が制定され、シビックプライド推進部も置かれている。牧瀬稔「再定義論「シビックプライド」#1 定住人口増等に不可欠な「地域戦略」の新しい基軸に」『自治体通信 ONLINE』2020.7.9. <https://www.jt-tsushin.jp/article/makise-civicpride_01/> 地方自治体の動向については、牧瀬稔「日本における「シビックプライド」の動向整理」『公共政策志林』7 号, 2019.3, pp.13-26 を参照。

(76) 景観形成がシビックプライドの醸成に資することを指摘した論考として、武田重昭「都市風景の中のシビックプライド」伊藤香織・紫牟田伸子監修, シビックプライド研究会編著『シビックプライド 2　国内編（都市と市民のかかわりをデザインする）』宣伝会議, 2015, pp.180-183 がある。例えば、埼玉県戸田市では、住宅地や水辺の景観形成をシビックプライドの醸成に活用する取組が進められている。日本都市センター・戸田市編『住民がつくる「おしゃれなまち」―近郊都市におけるシビックプライドの醸成―』日本都市センター, 2019, pp.148-153.

図２　「まちづくり効果」の全体見取り図



（出典）「「まちづくり効果」を高める公共事業の進め方（案）―公共事業における景観配慮の事例に学ぶ―」『国土技術政策総合研究所資料』808 号，2014.9，p.9. <http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0808pdf/ks0808.pdf> を基に筆者作成。

Ⅲ　景観法をめぐる課題と地方自治体の取組事例

1　景観法の成果と課題

景観法の成果は、景観行政の対象となる景観の裾野を拡大したことにある[77]。それまで法的保護の対象となるのは文化財として価値を有する景観であり、単に「良好な景観」や地域的特色を有する景観というだけでは法的保護に値しないという重点保護主義的な考え方が採られていたが、景観法の制定によってこうした考え方からの転換が図られた[78]。加えて、「良好な景観」は建築物等の構成要素や形態の操作にとどまらず、地域の歴史、文化、経済活動等と調和した土地利用によって生み出されることが確認され、景観計画が広く土地利用施策と結び付けられた[79]。Ⅱ２で概観した景観法の施行状況、景観法と併用可能な「歴史まちづくり法」の制定、先駆的な自治体の取組からも、景観法を契機に、景観行政は一定の進展を見せたと言ってよい。また、景観形成の多種多様な「まちづくり効果」が、長い時間をかけて地域に波及することが確認された意義も少なくないであろう。

一方で、景観法に内在する課題や制度運用に当たる地方自治体の課題も明らかになっている。景観法制定直後から懸念された同法の課題として、西村幸夫・國學院大學教授（前述）は、次の諸点を挙げている[80]。第一は、景観法が建築行為をほぼ全ての関与の起点としている点で

(77)　舟引　前掲注(8)，pp.43-44.
(78)　亘理格「景観法が切り開く新しい法の世界―「共同利益としての景観保護」という視点から―」『都市計画』253 号，2005，p.7.
(79)　小浦久子「景観法の活用と課題―持続可能な地域環境の創出のために―」『都市問題』107(6)，2016.6，p.66.
(80)　西村　前掲注(32)，pp.12-13.

ある。例えば、空き地の増加により景観が徐々に失われていく状況では手立てが限られる。第二は、建築物の形態意匠という質的観点からは、どこまで実効性のある規制や誘導が可能かという点である。第三は、都道府県と市町村の関係である。景観法は、体力のない基礎自治体を想定して、都道府県を一義的に景観行政団体に位置付けたが、両者の関係には改善の余地がある。例えば、県の景観計画において、景観行政団体となっている市町村の部分は白抜きとなるなど、不自然な状況が生じている。第四は、際立った個性を見いだしにくい市街地や都市郊外における景観計画の在り方である。こうした地域では、可もなく不可もない建築物が推奨されやすい。第五は、景観整備が行政課題として浮上していない地方自治体に対しては、訴求力を持たない点である。第六は、都市計画法や建築基準法との関係である。景観法は両法と別個に制定されたが、本来、景観配慮は両法の目的規定に組み込まれるべきものであると指摘している。

2015（平成 27）年には「日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会」[81]の報告書が公表され、これを受けて翌 2016（平成 28）年には景観法運用指針が改正された[82]。運用指針の改正により、地方公共団体による地域住民等への景観形成の啓発、広域的な景観の形成のためのマスタープランの作成、コンパクトシティの推進に伴う低未利用地の増加と景観形成、自然、歴史等の観点で同様の特徴を有する地域における景観行政団体の行政区域にこだわらない配慮等が整理された。さらに同指針は 2018（平成 30）年と 2022（令和 4）年にも改正されたが[83]、必ずしも上記の指摘を解消するには至っていない。

また、景観行政団体等として制度運用に当たる地方自治体の課題も示されている。国土交通省が 2019（平成 31）年に公表した調査結果[84]によれば、景観法及び歴史まちづくり法関連の国の支援施策を全国の 7 割以上の地方自治体が認知していなかった。また、各地方自治体は景観・歴史まちづくりが進まない主な理由として、知識・ノウハウ不足（全体の約 7 割）[85]、担当職員の不足（同約 7 割）、財源不足（同約 6 割）を挙げている。また、担い手不足や住民の関心の低さ等、地域との協働を課題と捉える地方自治体も約 4 割に及んだ。このうち、専門知識を持つ職員の不足は大きな課題であろう。上記の懇談会においても、事業者等との「創造的

---

(81) 景観法制定から 10 年経過したのを機に、景観の保全と創造に向けた方策を検討するため、国土交通省が設置した有識者懇談会。新たに「景域」の概念を示すとともに、①広域景観の形成、②創造的な景観協議、③景観を資産と捉えることによる地域価値の向上、④新たな課題に対する景観マネジメントにつき、今後の取組方針を示した。日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会「日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会報告書」2015.7. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/common/001100651.pdf>

(82) 「景観法運用指針（平成 16 年 12 月 17 日付け 16 農振 1618 号・国都計第 111 号・環自国発 041217001 号　農林水産事務次官･国土交通事務次官･環境事務次官通知）の一部改正新旧対照表」（平成 28 年 3 月 22 日改正）<https://www.mlit.go.jp/common/001231096.pdf> なお、景観法運用指針は、地方公共団体による各種の景観施策の円滑な展開に貢献するため、景観法の解釈・運用に係る国としての原則的な考え方を示したものである。

(83) 複数の景観協議会の取組の一体的推進、無電柱化の促進等の観点から改正が行われた。「景観法運用指針（平成 16 年 12 月 17 日付け 16 農振 1618 号・国都計第 111 号・環自国発 041217001 号　農林水産事務次官・国土交通事務次官・環境事務次官通知）の一部改正新旧対照表」（平成 30 年 4 月 1 日改正）<https://www.mlit.go.jp/common/001231013.pdf>;「同」（令和 4 年 3 月 28 日改正）<https://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/content/001474564.pdf>

(84) 国土交通省「景観及び歴史まちづくり―平成 30 年度政策レビュー結果（評価書）―」2019.3, pp.1-3, 42. <https://www.mlit.go.jp/common/001281819.pdf>

(85) 国土交通省は、地方自治体の景観計画策定の一助とするため、『景観計画策定の手引き』と『景観計画・まちづくりの質向上アイデア集』を作成、公表している（最新は 2022（令和 4）年版）。「景観計画策定・改定の手引き及び景観計画・まちづくりの質向上アイデア集を作成しました」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_parkgreen_tk_000085.html>

な景観協議」は論点の一つであったが、これを実現するには自治体側に建築、都市計画だけでなく自然を含めた土地利用全体の観点から幅広く専門性の高い知識を有する専門職が必要であるとの認識が示された[86]。実際に公共デザインの専門部署やポストを設けた例としては横浜市都市デザイン室や長崎市景観専門監があり[87]、自治体職員の専門性や担当職員の持つ外部専門家とのネットワークは、景観行政の力量を左右するとも指摘される[88]。加えて、景観法活用において重要なのは、地域の景観価値を議論し共有する過程であり、後発の自治体ではこの点が不十分な傾向にあるとも言われる[89]。

２　景観の特性を生かした地方自治体の取組事例

ここまで景観法の成果と課題を概観した。無論、景観法は万能の処方箋を提供するものではないが、政策課題としての景観の特性を踏まえつつ活用すれば、現行制度の中でできることも少なくない。その際には次の点に留意する必要があろう。第一は合意形成の重要性である。Ⅰ1で述べたとおり、景観概念は個人の主観と切り離すことができず、総合性や可変性を含む概念であることから、行政、事業者、地域住民を含む様々な関係者との合意形成を丁寧に行う必要がある。景観法が合意形成の仕組みを組み込んだのも同じ趣旨である。景観は特段の専門知識がなくとも一目瞭然で課題を実感できることから、むしろ住民参加を得やすいテーマという側面もある[90]。第二は、景観は最終的に国土全体の魅力向上を図る長期の政策課題であると同時に、地区レベルでの具体的な環境問題として地方自治体が率先して実施しなければならない課題であり、短期的な緊急課題とも両立すべきものであるという点である[91]。

以下に紹介する各地区の事例では、商店街活性化、文化芸術拠点化、渋滞緩和と交通導線の整理、空き町家対策等、短期の政策課題と並行して景観形成が図られている。景観法等に基づく諸制度を一助としつつ、その取組は数十年単位の長期にわたっている。また、複数の政策課題の並行的解決は、住民の関心を広く集め、議論と合意形成を促進する効果があることも見て取れる。

(1) 歴史的建造物の保存と文化芸術政策への活用（神奈川県横浜市）

(ｉ) 地域主体の都市デザイン

横浜市は、個性ある都市空間の形成を重視し、全国に先駆けて都市デザイン[92]に取り組んできた自治体である。特に開港の歴史と関係の深い関内地区の馬車道地域[93]は、1970年代の

---

(86)　日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会　前掲注(81), p.7; 卯月盛夫「都市デザイン分野から見た景観法の評価」日本建築学会編　前掲注(56), pp.145-146.

(87)　山口敬太ほか編著『まちを再生する公共デザイン―インフラ・景観・地域戦略をつなぐ思考と実践―』学芸出版社, 2019, pp.71-73.

(88)　小出和郎「景観法の限界と景観行政の可能性―景観創造に対する景観法の限界と地方公共団体, 専門家の連携の可能性―」『都市計画』350号, 2021.5, p.29.

(89)　福井恒明「土木分野から見た景観法の評価」日本建築学会編　前掲注(56), p.144.

(90)　西村幸夫「景観行政のこれまでとこれから」『都市問題』107(6), 2016.6, p.58.

(91)　同上, p.57.

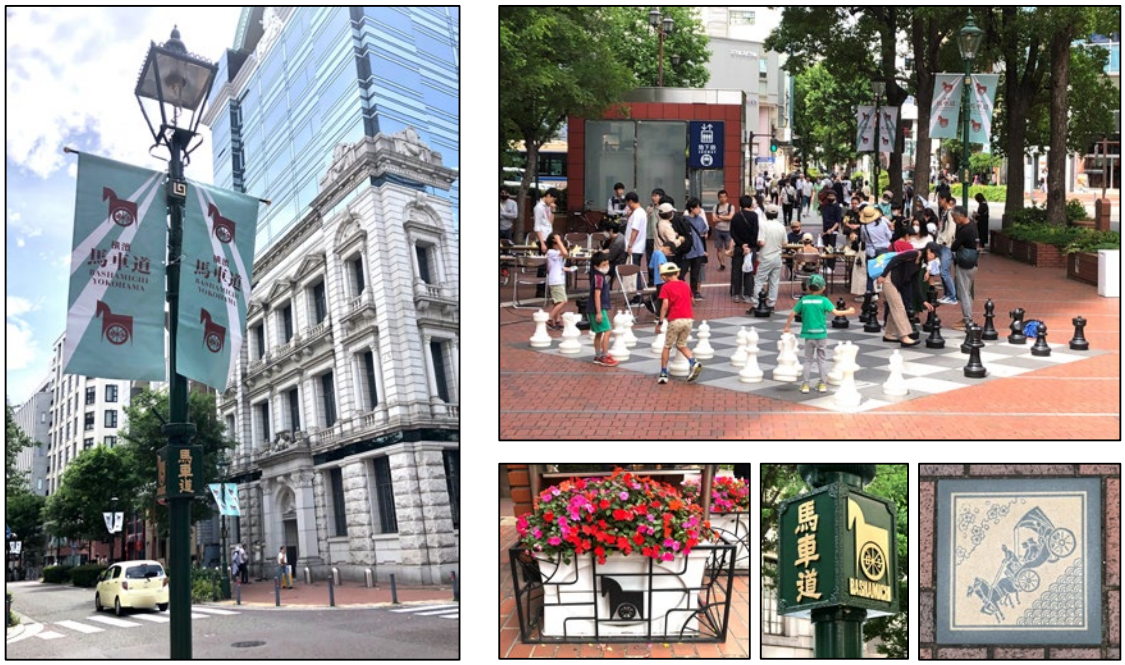
(92)　前掲注(24)を参照。

(93)　関内は開港当時、外国人居留地との出入りを取り締まるために設けられた関門の内側という意味で、港に面して三方を川と掘割で囲まれた区域であった。馬車道は、居留地の外国人の要求で海岸通りから吉田橋まで整備された幅約20mの道路で、その名は幌付き馬車が往来したことに由来する。神奈川県百科事典刊行会編『神奈川県百科事典』大和書房, 1983, pp.216, 697.

歩行者優先のまちづくり、1980年代半ば以降の歴史を生かしたまちづくりの舞台ともなり、景観整備と併せて地域活性化が図られてきた[94]。

1970年代、横浜駅西口商業地区の発展等により、関内地区の商店街の地位は相対的に低下した。馬車道商店街では、同市の「モデル商店街事業」第1号として、歩道の拡幅、ガス灯やレンガ舗装、広場等の整備が行われた[95]（図3）。歩道拡幅による排水溝移設等は市が実施する一方、タイル舗装、ベンチ等のデザイン部分は商店街が費用負担し、馬車道の魅力向上が図られた。また、1988（昭和63）年、同市は「歴史を生かしたまちづくり要綱」[96]に基づき歴史的建造物の保存事業を本格化させたが、そのきっかけも馬車道に残る銀行建築[97]であった。馬車道商店街の働きかけを起点に、ビル本体を建て替えつつ外装は既存部材で復元する工法が採られ、所有者の利便と景観保全が両立した。このように馬車道の景観整備は、地域が主体、行政が支援役となり、公共･民間の両空間をデザインしてきた点に特徴がある[98]。現在、馬車道は、景観法に基づく「景観計画」に加え、景観条例に基づく「都市景観協議地区」に指定され、建築物の新設、改築や外観変更、屋外広告物の設置等にも横浜市との協議が必要となっている[99]。

図３　馬車道の街並み



街路灯や路面のタイルにはデザイン性が高いものが用いられている。写真右上はタイルの格子模様を生かした広場のチェスイベント。写真左は外装を復元した銀行建築。
（出典）筆者撮影。

---

⑭ 本項における経緯、事実関係については、次の文献を参照した。横浜都市デザイン50周年事業実行委員会, 横浜市都市整備局企画・編集『都市デザイン横浜―個性と魅力あるまちをつくる―』BankART1929, 2022; 野原卓・鈴木伸治「文化芸術創造都市からインナーハーバー再生戦略へ」西村幸夫編『都市経営時代のアーバンデザイン』学芸出版社, 2017, pp.126-139; 鈴木伸治「横浜市における歴史的建造物保全と都市デザイン」『公共建築』59(1), 2017.4, pp.9-13; 田村　前掲注㉕

⑮ 1976（昭和51）年の馬車道通り、1978（昭和53）年の馬車道広場の2期にわたる事業である。横浜都市デザイン50周年事業実行委員会, 横浜市都市整備局企画・編集　同上, p.195.

⑯ 「歴史を生かしたまちづくり要綱」（昭和63年4月1日施行、令和5年2月8日最終改正）横浜市ウェブサイト <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/design/ikasu/rekishi.files/0085_20230331.pdf>

⑰ 1922（大正11）年に建築された旧川崎銀行横浜支店ビル。設計者は横浜ゆかりの建築家矢部又吉である。

⑱ 川手光太「開港の歴史を生かした都市づくり―馬車道のまちづくりと象の鼻地区の再整備―」『公共建築』52(1), 2010.4, pp.37-38.

⑲ 馬車道のある関内地区を始め、特徴的な景観を持つ市内4地区については、景観計画による定量的基準に加え、

（ⅱ）文化芸術創造都市構想における歴史的建造物の活用

歴史的建造物を地域の資産と捉えて活性化に用いる取組としては、「文化芸術創造都市」構想も見逃せない。2000（平成 12）年以降、長引く景気低迷等により、関内地区の就業人口、オフィス使用率の減少は深刻化し、同地区の活性化が再び急務となっていた。2004（平成 16）年に発表された『文化芸術創造都市―クリエイティブシティ・ヨコハマの形成に向けた提言―』[100]は、都市活性化、国際競争力向上、来街者増加を意図した都市再生戦略であり、文化振興、産業振興、まちづくり・都市デザインという 3 分野の連携を柱としている。また、アーティストやクリエーターが住みたくなる創造環境の実現を目標の一つに掲げている[101]。同構想の下、横浜市は「創造界隈拠点」と呼ばれる活動の場を開設し、あわせて、アトリエやスタジオの初期投資を軽減する補助制度を設けた。

この「創造界隈拠点」の活用実験も、馬車道における歴史的建造物（銀行建築）が舞台となっている（図 4）。実験事業「BankART1929」[102]では、公募により選定された NPO が、自主事業（作品展示、演劇、音楽等の公演、スクール）、施設貸出し、カフェ、ショップ運営等を行った。歴史的建造物を凍結的に保存するのではなく、文化芸術拠点として活用するこうした取組は一

図４　創造界隈拠点として活用された銀行建築

旧第一銀行（写真左）は現在も創造界隈拠点として、旧富士銀行（写真右）は東京芸術大学大学院校舎として使用されている。
（出典）筆者撮影。

景観条例（横浜市魅力ある都市景観の創造に関する条例（平成 18 年条例第 2 号））の「都市景観協議地区」として、にぎわい形成、歴史継承、夜間景観の創出等の定性的基準に基づいて、横浜市と事業者が協議を行うこととなっている。日本建築学会編　前掲注(56), pp.88-89;「横浜市景観計画・都市景観協議地区とは」横浜市ウェブサイト <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/keikanchosei/keikanseido/keikaku-kyougi.html>

(100)　横浜市都市経営局『文化芸術創造都市―クリエイティブシティ・ヨコハマの形成に向けた提言―』文化芸術・観光振興による都心部活性化検討委員会, 2004.

(101)　創造的職業の人材集積を実現した都市が都市間競争において比較優位に立つという、都市社会学者リチャード・フロリダ（Richard L. Florida）の「創造階級」論を応用したものとされる。野田邦弘『創造都市・横浜の戦略―クリエイティブシティへの挑戦―』学芸出版社, 2008, p.77.

(102)　BankART（バンカート）はバンクとアートをつなげた造語。旧第一銀行と旧富士銀行という石造りの銀行建築をアートに活用する趣旨で命名された。1929 は両銀行の建築年にちなむ。

定の成果を収めた[103]。その後、「創造界隈拠点」は移転等を経て、現在は市内6か所に設置されている[104]。また、実験事業に用いられた二つの銀行建築もそれぞれ創造界隈拠点、東京芸術大学大学院映像研究科校舎として活用されている[105]。

(2) 駅前空間における交通導線の整理と景観配慮（兵庫県姫路市）

(ⅰ) 姫路駅前周辺整備の経緯

姫路市は、世界文化遺産・姫路城や姫路駅を中心に市街地が広がる[106]。JRの新幹線、在来線、私鉄、路線バスの交通結節点である姫路駅前の広場は1日10万人以上が行き交う。同駅周辺では、モータリゼーションが進展した1960年代以降、渋滞緩和が課題となっており、また、大型商業施設の郊外進出が顕著となった1990年代以降は、中心市街地活性化策も必要となった。姫路市は「姫路駅周辺地区総合整備事業」（通称「キャスティ21」）に基づき、1989（平成元）年から、鉄道の立体交差事業、駅周辺の土地区画整理事業、関連道路事業を一体的に実施した。さらに、2006（平成18）年には「姫路市都心部まちづくり構想」の下、新たに生み出した周辺の鉄道跡地等を含め、高次都市機能の集積エリア、市民交流エリアなどに分けて市街地再生を図っている。

(ⅱ) 駅前広場の空間デザイン

駅前広場は、景観政策と交通政策の両立を目指して、2015（平成27）年に改修を終えた。「城を望み、時を感じ人が交流するおもてなし広場」を基本コンセプトに、姫路城への眺望を最大限生かすとともに、外堀を想起させる施設がデザインされた。同時に、姫路城へ向かう大手前通りを歩行者優先の移動導線とするため、トランジットモール化（車両の通行を路線バスとタクシーのみに制限）と車道の車線削減による歩道拡幅が行われた[107]（図5）。

眺望デッキ「キャッスルビュー」は、姫路城と正対した駅前広場のシンボルであり、かつ、2階部分はJR、私鉄、路線バスをつなぐ歩行者導線となっている。また、外堀をイメージした「キャッスルガーデン」は、交流やイベントの場として活用されている（図6）。大手前通りは、姫路城への景観に配慮して全線の無電柱化と石畳舗装が行われた。加えて、ビスタ[108]景観を維持するため、2021（令和3）年には、姫路城の高さを基準とした高さ規制とともに、景観計画による形態意匠の基準や屋外広告条例による屋外広告物設置基準の見直しが行われた。

---

(103) 各種事業の経緯と成果については、野田　前掲注(101)に詳しい。

(104) 「創造界隈拠点について」2023.3.22. 横浜市ウェブサイト <https://www.city.yokohama.lg.jp/kanko-bunka/bunka/sozotoshi/sozotoshi/kyoten/kyoten.html>

(105) 横浜都市デザイン50周年事業実行委員会, 横浜市都市整備局企画・編集　前掲注(94), pp.220-221.

(106) 本項における経緯、事実関係については、次の文献を参照した。八木弘毅「対話でつくる駅前の賑わいと都市軸景観―姫路駅周辺と公共空間デザインの展開―」山口ほか編著　前掲注(87), pp.138-149; 服部紀男「姫路市における駅まち再構築の取組みについて」『交通工学』56(4), 2021.10, pp.24-27; 田邉樹「歩きたくなるまちなかづくり―姫路駅周辺の再整備について―」『地方財政』58(12), 2019.12, pp.77-89; 東田隆宏「駅前広場とまちのつながり―JR姫路駅北駅前広場「城を望み, 時を感じ人が交流するおもてなし広場」が創る街の造形―」『都市計画』331号, 2018.3.15, pp.46-49.

(107) 2021（令和3）年には、さらに大手前通りの一部が全国初の「歩行者利便増進道路」（通称「ほこみち」）に指定され、テラス席の設置等、沿道事業者による道路占用も可能となった。「駅から城に向かうシンボルロード 市民がまちの景色を変える段階に（大手前通り他 / 兵庫県姫路市）」日経アーキテクチュア編『公民連携まちづくり事例 & 解説』日経BP, 2022, pp.248-250. 歩行者利便増進道路を始め、道路空間の再編と利活用の経緯については、塚田「道路空間再編の現状と課題」前掲注(3), pp.77-101を参照。

(108) 一定方向に軸線をもつ景観構成手法で、並木などで奥行き感を表現する。景の焦点には建物等がランドマークとして置かれる。「造園カタカナ用語集」日本造園組合連合会ウェブサイト <https://jflc.or.jp/index.php?itemid=119&catid=144>

図５　トランジットモール

駅前広場へ進入可能な車両を路線バスとタクシーのみに制限し、歩行者導線とも分離している。正面に望む姫路城に至るまで眺望が遮られることはない。
（出典）筆者撮影。

図６　姫路駅前広場の施設

眺望デッキ「キャッスルビュー」（写真上）の２階からは額装したように姫路城が望める。「キャッスルガーデン」（写真右）は交流やイベントの場となっている。
（出典）筆者撮影。

（iii）市民・行政・専門家の連携による合意形成

この事例は、駅前空間の在り方から広場の活用方法まで、その検討過程が常に公開され、市民・行政・専門家の連携が可能であった点でも特徴的である[109]。その契機となったのは、市の整備案に対する民間からの指摘や代替案の提示である。市は 2008（平成 20）年に NPO 法人、交通事業者、商店街連合会、行政から成る「姫路駅北駅前広場整備推進会議」を立ち上げ、17

(109)　計画、設計、デザインからエリアマネジメントに至る本事例の検討と合意形成の過程は、次の文献に詳述されている。小林正美編著『市民が関わるパブリックスペースのデザイン―姫路市における市民・行政・専門家の創造的連携―』エクスナレッジ, 2015.

回に及ぶ会議を経て、前述の基本コンセプトを決定した。また、同会議と並行して市民ワークショップや専門家会議等を多数開催して、市民の関心を高めた。再整備の一環として行われたトランジットモール化は、「姫路市総合交通計画」に基づく周辺環状道路の整備が前提ではあったものの、その着想自体は、当時の学生ワークショップで生まれたものである[110]。

(3) 景観再生と空き町家対策（福岡県八女市）

(ｉ) 景観再生の経緯

八女市の市街地である福島地区は、福島城下の町割りが残る交通の要衝であり、江戸から明治にかけては物産の集散する商家町として栄えた[111]。特に江戸後期に完成した「居蔵（いぐら）」と呼ばれる土蔵造りの町家は、戦災や戦後の大規模開発を免れ、今日まで歴史的建築物として往還道路（旧街道）沿いに残されている（図 7）。同地区では、1988（昭和 63）年に市に寄贈された「旧木下家住宅」の修復・復元や 1991（平成 3）年の台風被害による町家の取壊しをきっかけに歴史的建造物保存の気運が高まった。市は、住民の協力を得つつ、1995（平成 7）年から国土交通省の「街なみ環境整備事業」を活用したまちづくりを開始し、2001（平成 13）年

図７　八女福島の町並み

福島城の堀を迂回する形で整備された往還道路沿いに、多数の「居蔵」（土蔵造りの町屋）が残る。
（出典）筆者撮影（矢印の説明は筆者加筆）。

---

(110)　八木弘毅「駅とまち，ひとをつなぐ駅前広場―姫路駅北駅前広場と大手前通り―」『運輸と経済』78(6), 2018.6, pp.48-49.

(111)　本項における経緯、事実関係については、次の文献等を参照した。日本建築学会編　前掲注(4), pp.127-133; 北島力「歴史地区の持続するまちづくりの実践―福岡県八女市八女福島の現場から―まちの担手 & コミュニティ持続、伝統建築技術伝承をどう取組むか―」『新都市』76(1), 2022.1, pp.71-76; 特定非営利活動法人まちづくりネット八女「暮らしを継承する八女福島の町家再生と地域活性化―福岡県八女市 特定非営利活動法人まちづくりネット八女―主催者賞―」『まち・むら』156 号, 2021.12, pp.31-35;「福島の町並みを生かしたまちづくり」八女市ウェブサイト <https://www.city.yame.fukuoka.jp/soshiki/3/2/2/1454652825337.html>;「八女福島の町並みとまちづくり活動の概要―福岡県八女市―」都市みらい推進機構ウェブサイト <http://www.toshimirai.jp/machidukuri/w14_fukuoka.html>; ドキュメンタリー映画『まちや紳士録』（伊藤有紀監督、2013（平成 25）年公開）

には八女市文化的景観条例（条例第 16 号）を制定するなどの取組を進めた。2002（平成 14）年、同地区は国の「重要伝統的建造物群保存地区」[112]に選定され、2010（平成 22）年には景観法に基づく景観計画[113]も策定された。現在までに約 250 棟の歴史的建築物のうち約 160 棟が修理を終え[114]、旧街道の景観がよみがえりつつある。

（ⅱ）景観再生と空き町家の活用

同地区における歴史的建築物の保存は、景観再生と空き町家活用を両立させている点に特徴がある。少子高齢化により増加した空き町家については、2003（平成 15）年発足の NPO 法人八女町家再生応援団が、行政や他のまちづくり団体（八女福島町並み保存会や複数の NPO）と連携して再生・活用を主導してきた。具体的には、家主が NPO の支援を受けて修理を進め、修理後には NPO が家主と移住希望者等とのマッチングを行って、空き町家の活用を図る。これまでに活用に至った町家は約 70 棟に及ぶ。その用途は、飲食店、雑貨店等の店舗、伝統工芸品の工房、介護施設、住宅等と多岐にわたり、併せて地域コミュニティの担い手確保にも寄与している[115]（図 8）。近年は、地域への来訪者のための滞在型観光まちづくりを目標に町家

図８　空き町屋の再生事例

屋根瓦の剥落等が進んだ空き町屋（写真左）。このような状態の町屋が修理され、店舗等として再生・活用されている（写真右）。
（出典）筆者撮影。

(112)　前掲注(19)参照。
(113)　八女市「八女市の良好な景観の形成に関する計画」2010.6. <https://www.city.yame.fukuoka.jp/material/files/group/38/yameshibunkatekikeikankeikakuzenbu.pdf>
(114)　北島　前掲注(111), p.72.
(115)　同上, pp.73-74.

ホテルの整備が進められているほか、2017（平成29）年には、地域のシンボルである大型木造建築「旧八女郡役所」も、イベントホールを備えた複合施設として再生された。

おわりに

本稿は、景観についての総合的法律である景観法を中心に、景観行政の歴史的経緯を概観した。また、同法制定から20年近くを経ていることから、施行状況やその後の関連動向を紹介し、同法に内在する課題や制度運用に当たる地方自治体の課題を確認した。あわせて、景観形成を他の政策課題と並行的に解決する地方自治体の事例を示した。

一般に建物の価値は時間の経過とともに失われるが、景観価値はむしろ増してゆく。蔵を例に考えれば分かりやすいであろう。元々は実用のために建設されたものが、いつしかその用途を失い、ある日、景観価値を持つ資源として再発見され地域のために活用される(116)。水運という用途を失った都市河川が、地域の記憶を想起させる憩いの水辺として再発見される状況もこれに近い。景観をまちづくりに生かすことは、地域の個性や魅力を生み出している資源を見つけ出し、生活環境の特性や課題を確認しながら、地域環境の在り方を構想することと言ってもよい。景観法を建築物等の個別要素の基準作りに狭めて用いるのではなく、地域が主体となって、心地よい風景や住みたい地域環境をつくる手掛かりとすることが期待される(117)。

（つかだ　ひろし）

(116) 饗庭伸『平成都市計画史―転換期の30年間が残したもの・受け継ぐもの―』花伝舎, 2021, pp.242-244.

(117) 小浦久子「景観まちづくり―変化を地域づくりにつなぐ―」『新都市』76(1), 2022.1, pp.8-9; 同「景観法が示すプランニングの可能性」『都市計画』309号, 2014.6, pp.14-15. また、景観ではなく「都市の個性」という表現であるが、都市環境に蓄積された歴史や文化とそこに住む住民の創造性との相乗効果について言及したものとして、中島直人「都市の個性とまちづくり―「問題としての都市」の先にあるものへ―」『都市の変容と自治の展望―公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所創立100周年記念論文集―』後藤・安田記念東京都市研究所, 2022, pp.369-390がある。