

日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会
報告書（案）

平成 27 年 6 月

日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会

1 はじめに

平成 16 年に景観法が制定されて 10 年が経過した。景観法制定以前から自主条例等に基づく景観行政を行っていた地方公共団体（約 500）が景観法に基づく取り組みを進めていることに加え、景観法の制定を契機に新たに景観行政に取り組む地方公共団体も多数ある。景観法では地域で景観行政を担う主体を景観行政団体としているが、現在、景観施策に取り組む景観行政団体は 658 団体、景観計画は 478 団体が策定済みと着実に増加（平成 27 年 3 月末時点）する等、良好な景観に対する国民の関心が高まっている。平成 21 年に行った調査^{*}によると景観行政団体になる意向のある地方公共団体は約 600（当時すでに景観行政団体であったものも含む）であったことから考えても、近年、特に景観への意識の向上が伺える。

実際に、例えば、歴史的なまち並みの整備、家屋等の屋根の色彩の統一やファサードの修景、目抜き通りにおける屋外広告物の是正や無電柱化等を行うなど、地域が主体的に良好な景観を保全・創出することにより、さらなる取り組みを誘引するという「良き循環」を実現し始めている。これにより、地域ブランドとして観光客増加など地方創生につながっている事例や、住民の誇りの醸成、地域価値の向上等につながる事例が見られるなど、一定の効果が現れている。

一方、「良好な景観」の内容は地域により様々であり、市街地、郊外、農村など各地域の特性や歴史・文化、また過去の景観形成の取組実績など、それぞれの地域の実情に応じて具体的な取組方策も効果発現のスピードも異なることから、全国的に見れば、発展途上の地域もまだまだ多い。

今後、本格的な人口減少社会を迎えつつも、2020 年オリンピック・パラリンピックの開催、訪日観光客増加、地方創生の流れなど社会経済情勢の変化に対応しつつ、「良き循環」を一層促進するため、当面 5 年後、10 年後を見据えた取り組みを加速させていくとともに、通常、良好な景観形成には長期間を要することもふまえ、中長期的に取り組みを継続していく必要がある。

本報告書は、こうした状況や景観法の活用実態といった我が国の実情を踏まえた上で、地域に暮らす人々の誇りとなり、地域全体の価値の向上につながるとともに、国内外の人々が日本的で美しいと感じる景観について考え、その「創出」と「保全」のために必要な方策のあり方についてとりまとめるものである。

^{*}景観法活用意向等調査（国土交通省 H21.8.1）。全ての都道府県及び市町村を対象に実施。

2 本懇談会の開催主旨と中心テーマ

(1) 趣旨

景観法制定から10年経過したこと等を踏まえ、景観の「創出」と「保全」の両面から、昨今の社会情勢や関連施策の展開状況を踏まえて景観行政を一步前へ踏み出すべく、新たな施策展開のあり方を研究することを目的に、平成26年度から本懇談会を開催した。

(2) 中心テーマ

本懇談会を開催するに当たって、以下の4つの大きなテーマを設定した。

<創出部門>

テーマ1 「都市を象徴する『風景』を形成するにはどうすればよいか」

テーマ2 「集約型都市構造への転換にあわせて景観施策をどう展開すべきか」

<保全部門>

テーマ3 「まち並み景観を『生きた資源』として保全するにはどうすればよいか」

テーマ4 「富士山等の広域的景観資源の保全施策をどう展開すべきか」

3 懇談会における論点

2で設定したテーマについて議論を重ねるうちに、各テーマに横断的な論点をまとめることが適当であることから、以下の通り、テーマと論点を整理した。

	テーマ1 都市を象徴する『風景』を形成するにはどうすればよいか	テーマ2 集約型都市構造への転換にあわせて景観施策をどう展開すべきか	テーマ3 まち並み景観を『生きた資源』として保全するにはどうすればよいか	テーマ4 富士山等の広域的景観資源の保全施策をどう展開すべきか
総論 良好な景観形成を進める上での基本的な考え方について				
論点1 広域的観点からの都道府県の調整機能等について	○	○		◎
論点2 景観協議のあり方について	◎		◎	
論点3 景観を資産として捉えることによる地域価値の向上について	○	◎	◎	
論点4 法制定以降に顕在化してきた景観課題への対応について	◎			◎

※ ◎はテーマと特に関連性の高い論点、○はテーマと関連性の高い論点として整理。

4 各論点における今後検討すべき方向性

総論および4つの論点について、懇談会で提示された意見を、以下にまとめた。

なお、総論については、景観形成に取り組む様々な主体がどのように景観を捉え、向き合えばよいか、論点1から4までの前提としてまとめたものである。

総論：良好な景観形成を進める上での基本的な考え方について

良好な景観を保全・創出するためには、地形、歴史など地域が持つ背景を把握し、地域が自らの景観資源を踏まえた、地域のストーリー（景観要素の積み重ねや関連性）を見出すことから始めることが重要。その上で、定性的な景観形成基準についての的確に解釈し、景観協議を行うことが重要。

■現状と課題

景観計画の策定や景観協議等の景観行政において、地形、歴史など地域が持つ背景を十分に踏まえ、地域の景観に反映させていく姿勢が不足している自治体がある。

一方、行政区域にとらわれず、地形的又は歴史的に見て、一体として捉えられる区域で、自治体が連携して、景観形成に取り組んでいる事例が見られる。

■検討の方向性

○景観形成への取組姿勢

景観計画の策定や景観協議を行う前提として、その地域において出現している景観がどのような歴史を持ち、その積み重ねである現在の景観がどのような要素で構成されているのか、またそれぞれの要素がどのような関連性にあるのかというストーリーについて、各方面のデータや情報を元に、詳細に調査するとともに、その調査プロセスや調査結果を関係者間できちんと理解・共有すべきである。その上で、良好な景観形成のためには何をどうすればよいのか、景観の目標像を共有しつつ、取り組むことが望ましい。

その際、行政区域にこだわらず、地形的又は歴史的に見て、一体として捉えられる区域となる「景域[※]」に配慮すべきである。

また、景観計画区域における建築物の形態意匠、高さの制限等に関する基準である景観形成基準には、大きさ、色彩など定量的なものと、「周囲と調和を図る」など定性的なものがあるが、定量的基準だけを守れば、目指すべき景観が生み出されるわけではなく、定性的基準についても、個別の協議において的確に解釈し、協議を進めていくことが重要である。そのため、景観形成基準を定める際には、その基準により目指す地域の景観の目標像、基準数値を定める根拠や必要性、さらには記述が抽象的な場合にはその運用方法等も検討した上で決定することが重要である。

※「景域」は、山や湖沼、河川、歴史的な街道など、その地域で共通して認識されやすい景観資源として構成されることが多い。

論点 1：広域的観点からの都道府県の調整機能等について

景観法上、市町村が景観行政団体に移行すると、都道府県の権限や役割は縮小するが、広域自治体としての都道府県や国の役割を見直すことは極めて重要。

■現状と課題

景観法上、都道府県、政令市、中核市に加え、都道府県との協議を経た市町村が景観行政団体になることができるが、景観行政団体となった市町村の区域については、都道府県の景観行政の対象から外れることとなっている。したがって、市町村への景観行政団体の移行が進展すれば、自ずと都道府県における景観法上の権限や役割は縮小することとなる。

一方、富士山や琵琶湖など、複数の地方公共団体が関係する広域的な景観の形成について、都道府県の景観ガイドラインを作成したり、都道府県と市町村等で構成する協議会を活用して、都道府県がコーディネートを図るなど、都道府県が一定の役割を果たしている事例が見られる。

■検討の方向性

○景観行政団体間の連携の仕方

景域を中心として景観形成を図る場合、その景域が市町村の行政区域を越えることもある。各市町村が同じ景域を対象とした景観像を共有し、景観計画作成の際の拠り所とすることができるよう、景域全体を対象とした、いわば「景域マスタープラン」について複数市町村が共同で、あるいは都道府県が作成することも考えられる。

また、自然景観を中心とした大きな景域での景観形成の取組みが必要な場合など、中山間地域など小規模な市町村だけでは、組織体制やノウハウが不十分な場合も多く、都道府県が市町村を主導することも有用である。このように、今後、都道府県が継続的に、景観行政団体である市町村と積極的に連携することが望ましく、そのため先進的な事例について調査・周知していくことも効果的である。

さらに、景域が都道府県の行政区域を越える場合や世界遺産をコアにした景観形成の場合などについては、国の関与する仕組みを検討することも考えられるが、一方、地方分権の流れや自治体を景観行政の基本単位とする景観法の体系にも鑑みつつ、適切な役割分担や連携の観点を含めて、更なる議論が必要である。

論点 2：景観協議のあり方について

景観協議について、その実施のタイミング・期間、方法、協議参加者など、様々な観点からそのあり方を見直すことで、より効果的な景観誘導を図ることができる。

■現状と課題

現行の景観法では、景観計画区域において事業者が建築等を行う場合、原則として行為着手の30日前までに景観行政団体への届出が義務づけられており、当該建築等が形態意匠等に関する景観形成基準に適合しない行為であった場合には、景観行政団体は勧告や変更命令を行い、事業者の対応を求める必要がある。その際、景観行政団体では、柔軟な協議・調整による計画の質の向上を図る等の理由から、運用上、事前協議を実施している場合が多い。

また、協議に当たっては、例えば、専門家の意見を踏まえたデザイン協議を行うことを事業者に求めるとともに、協議経過や結果を公表することにより、良質な景観の形成に向けた誘導を図る事例も見られる。

■検討の方向性

○事前協議のあり方

建築等の行為の届出に関する事前協議は、多くの景観行政団体で条例等に基づき行われている。事前協議は、一般論として、良好な景観形成に向けて、計画の熟度の低い段階において、個々の建築等の場所との関係で、当該建築等の行為に関する設計のコンセプトを事業者と景観行政団体の間で確認的に共有するなどの観点から行われるなどの場合には、事業者、景観行政団体双方にとってメリットがある。一方、事前協議手続きを法に基づく手続きとして取り込むことも可能ではないかとの考えもあることから、引き続き、事業者の負担の程度にも留意しつつ、景観行政団体の運用の実態をよく注視することが必要である。

○景観協議の進め方

景観計画は一度策定すると景観形成基準絶対主義に陥りがちであるため、景観計画や景観形成基準の作成の背景となる動機や目標像、基準の根拠等を明確にし、関係者間で共有しておくことが重要である。また、定量的な景観形成基準への適合はもちろんのこと、周辺も含めた景観の質的向上に資するよう、定性的な基準も含めた景観形成のための創造的な景観協議を進めるべきである。例えば、条例に基づく景観審議会等での専門家による検討、現場における景観

シミュレーション、模型を活用した景観形成の「見える化」等の工夫を行うほか、協議の経緯や結果のHPへの公表など、市民やNPO、第三者機関による監視の活用、意思決定できる者の協議への参加など、事業者が協議結果を尊重するような状況をつくることが重要である。

さらに、届出制度の実効性を向上させるためには、できるだけ早期に届出がなされることが有効であることから、事業者が建築等を行う際に関連する各種届出等の窓口において、必要な届出等に関する一覧表を作成・配布するなど、関連部局間での情報共有や、連絡体制の構築を図ることが望ましい。また、景観行政に関して幅広く専門性の高い知識や経験を有する担当者など人材の育成を図り、切れ目のない景観行政の促進を図ることが重要である。

論点3：景観を資産として捉えることによる地域価値の向上について

持続的に景観を良好にすることが、そのまちや地域の価値の向上につながることを住民が認識できるようにすべき。

■現状と課題

良好な景観は、訪日外国人にとって最も大きな魅力となる[※]など、経済的価値を生み出す重要な要素の一つである。

良好な景観を形成するためには、景観づくりの主体でありその価値の享受者でもある地域住民等が取組に要する時間や費用の捻出に協力することが必要であるが、現状では景観による地域の価値の向上について、一般的に十分な認識がなされておらず、時間や費用をかけてまで良好な景観が保全・創出されない場合も多い。しかしながら、例えば富士山周辺でのトレイルランイベント等、良好な景観を活用したイベントを開催し、景観の重要性を再認識する機会を提供している事例も見られる。

また、人口減少等に伴う都市構造の変化を踏まえ、低未利用地の暫定的な利活用を進める柏市のカシニワ制度等、「建築物をつくらない」ことを前提とした良好な景観形成に取り組む事例も見られる。

※「アジア8地域・訪日外国人旅行者の意向調査（平成25年版）」（株）日本政策投資銀行 平成25年12月）によると、初めて訪日する外国人旅行者が日本を選んだ理由として、「日本の景観に関心があったから」という回答が55%で最も多かった。

■ 検討の方向性

○ 持続可能な景観維持の方法

地域の景観は、その土地における生業・祭事・伝統芸能等の営みを守っていくことでも保全されるが、新たな営みを生み出すことで、景観の保全・創出が図られることも考えられる。例えば、景観のきれいな場所で、スポーツや食に関連するイベント時に清掃活動を併せて行ったり、農業体験活動を行うことで、結果として既存の地域の良好な景観が維持され、場合によっては地域の新しい価値や利益を生み出すといった「良き循環」につながる可能性もある。

一方、観光客が一時に大量に来訪することにより地域の貴重な資源が損なわれたり、ゴミが多くなるなどのデメリットが発生する場合もある。短期的なブームではなく、継続的に観光客を受け入れることのできる地域の体制を整えることも重要である。

○ 経済的側面からの景観

良好な景観は、地域を再生・活性化させる可能性を有する貴重な資産として捉えるべきであり、その保全・創出は地域の経済的価値を向上させる大きな要因となり得ることから、景観政策は経済政策の面からも重要である。その際、景観が地価への反映や観光客増加といった直接的な利益を生んでいるかどうかに関わらず、景観が良好であることにより外部経済を発生させる場合があることに留意すべきである。例えば、良好な景観の下、快適な職場環境で働けるといった価値を実質的に給与以外の「所得」と捉えることもできる。逆に、例えば、植栽した樹木が不適切な管理により荒廃し、景観の悪化をもたらすなど、地域資産の劣化（外部不経済）を抑制することも重要となる。その際、良好な景観の実現・維持には、世代を越えて長期的な景観管理が求められることから、適切に世代を越えて負担がなされることが望ましく、アメリカの HOA^{*}のように、強制力を持って劣化資産を排除し、地域の不動産価値を維持する手法も参考になる。

今後、良好な景観を誇りに思う国民的理解を広めていくためにも、こうした景観の経済的価値がきちんと評価・認識できるような手法や説明ツールを検討し、活用することなどにより、不動産市場で適切に考慮されることが重要である。

^{*}HOA（Homeowners Association：住宅所有者協会）は、アメリカの州法により規定される制度で、不動産価値の保全のために設立される管理組織。HOAには住宅所有者が全員加入し、所有者からの賦課金により共有地の維持管理や建築行為のコントロールなどを行っている。また、取り決めに違反した住宅所有者への罰則措置も行う。

○コンパクトシティにおける景観

人口減少が進行する中、コンパクトシティへ都市構造を転換していくには、今後数十年先を視野に入れて取組みを進めていく必要がある。従来、景観形成を図る場合には、新規に良好な建築物等をつくるが多かったと考えられるが、これからは、都市構造がコンパクト化される中で、政策的に集約を進める地域では引き続き魅力を向上させながらも、集約を進める地域の外側を中心に、空き家の除却や空き地の植栽など、言わば「建築物をつくらない景観」としての視点も有効である。

論点4：法制定以降に顕在化してきた景観課題への対応について

法制定以降に顕在化してきた景観課題について、社会経済状況の変化を踏まえ、適宜適切に対応すべき。

■現状と課題

景観法制定以降、ICT技術の進展や自然再生エネルギーの活用など、景観以外の公益の観点から、携帯電話会社の中継アンテナや太陽光発電用パネルの設置増加等に起因する景観上の課題が顕在化しつつある。こうした状況に対し、景観行政団体の中には、適正化を図る動きが高まっている。

また、屋外広告物については、景観・安全性の観点から、引き続き違反広告物等の適正化を着実に進める一方、新たな形態の広告物を含め、官民連携によるエリアマネジメントや第三者機関による審査・誘導により、良好な景観形成に資するようデザインの調整を図られている事例が見られる。

公共土木工事における景観の配慮については、国の直轄工事であれば景観アセスメントの仕組みを取り入れるなどにより、一定の効果が見られるところである。

■検討の方向性

○法制定以降に顕在化してきた景観課題

景観上支障となる携帯電話会社の中継アンテナや太陽光発電設備の設置について、すでに多くの景観行政団体では、こうした施設が景観上著しい支障とならないよう景観計画や運用基準の策定を進めるなど、適切に対応が行われつつある。例えば、中継アンテナについては形態・色彩・位置などの基準を定めたり、太陽光発電設備については届出対象面積を厳しく設定するなどの事例がある。その他の景観行政団体においても、景観の保全による公益と景観以外の公益とのバランスを踏まえつつ、こうした先行事例を参考に、地域の実情に応

じて、適切に対応を図ることが重要である。

○屋外広告物による景観

いわゆる商業看板だけでなく公共的な広告も含め、屋外広告物は、景観形成を図る上で、重要な要素である。地域の状況によっては、まちの賑わいの創出に資する景観構成要素と捉えることもできるし、景観を維持するため一定の広告収益を確保できる手法と考えることもでき、地域の特性を踏まえて、屋外広告物のあり方を考えることが重要である。

屋外広告物の取扱いについては、最近、例えば銀座や大丸有などでは、タウンマネジメント組織を活用して広告物のデザイン調整等を行っているが、このように、ノウハウを持つ地域の組織が参加して、地域の特性を踏まえ、屋外広告物を地域のイベント要素やブランディング要素として活用することにより地域の価値や知名度を向上させるとともに、そこでの収益を活用することで更なる取組みへとつなげていくことも考えられる。

一方で、屋外広告物は、現在も違反広告物等が多く見られ、さらに屋外広告物条例に基づき一旦設置が許可されると、その後適切に管理されずに放置される場合もあることから、景観上、安全上の観点から、引き続き、違反広告物等の改善を積極的に進めるとともに、その適切な維持管理を含めて屋外広告物の適正化を図る必要がある。例えば、京都市では、中心繁華街などにおいて、違反对策を強化して屋外広告物の是正指導を行い、観光地に相応しい良好な景観の形成に努めている。

また、東京都では、屋外広告物条例により、屋外広告物協会が都や関係業界と協議し車体広告の審査を行うなど、屋外広告物の内容の自主審査を事前に行う第三者機関が出てきており、可能な地域では同様な取組みを進めるべきである。ただし、当該第三者機関が地域の景観を的確に捉えた上で適正に審査できる力があるのかどうかについて、慎重に見極める必要がある。

○公共土木工事における配慮

公共土木工事における景観の配慮については、国の直轄工事であれば景観アセスメントの仕組みを取り入れるなどにより、一定の効果が見られるところである。しかしながら、景観に対する土木構造物の影響は大きいため、良好な景観の保全・創出のためにも、地方公共団体を含めて事業関係者に対する景観への意識を徹底するべきである。

5 おわりに

今後、我が国において日本らしい良好な景観形成を進めていくに当たり、4つの大きなテーマを中心に議論された内容について、1つの基本的考え方と4つの論点に整理した。

景観法の制定からまだ10年。息の長い取組みが不可欠な景観の保全・創出に比べれば、法の後ろ盾のある景観への取組みはまだ始まったところある。景観行政団体の数や作成された景観計画の数も、年々増加しているものの、景観行政団体は全地方公共団体数のおよそ三分の一程度に過ぎない。

こうした中、本懇談会の中で大きな共通認識とされたことは、景観行政団体を含む各地方公共団体における景観施策の取組みの認知度・質を高めること、そのため取組みのすそ野を広げる必要があるということであった。景観法が制定されただけでは良好な景観形成が図られるわけでないことは言うまでもなく、景観形成に取り組む景観行政団体の意欲や体制のほか、地域の住民、事業者等の景観への理解と積極的な協力があって初めて達成されるものであり、そのためには日頃からの住民等への情報公開や住民活動の支援等が求められる。景観形成への取組みは基本的には景観行政団体である地方公共団体が責任を持つことに鑑みつつも、本報告書で示された考え方を踏まえつつ、国、都道府県、市町村が適切に役割分担を図りながら、今後も長期にわたり不断の見直しを行うことが肝要である。

(参考) 日本らしく美しい景観づくりに関する懇談会 委員名簿

(敬称略50音順、○：委員長)

池邊 このみ	千葉大学大学院教授 園芸学研究科 環境造園デザイン学研究室
○卯月 盛夫	早稲田大学教授 参加のデザイン研究所所長
北村 喜宣	上智大学法科大学院長
小浦 久子	神戸芸術工科大学教授 芸術工学部 環境デザイン学科
清水 千弘	シンガポール国立大学教授 不動産研究センター
出口 敦	東京大学大学院教授 新領域創成科学研究科 社会文化環境学専攻
西山 徳明	北海道大学教授 観光学高等研究センターセンター長
福井 恒明	法政大学教授 デザイン工学部 都市環境デザイン工学科
山畑 信博	東北芸術工科大学教授 建築・環境デザイン学科