

ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例に関する評価と今後の課題

"Regulation for protection our home town Shiga scenery, and thinking about now on"

山本 教夫 黒崎 道雄[°] 北澤 賢治
Norio YAMAMOTO Michio KUROSAKI[°] Masaharu KITAZAWA

ABSTRACT: In the Shiga prefecture, in 1986 they established a regulation for "Protecting" the scenery of our home town Shiga" alias "the scenery regulation" taking the lead in our country. They have taken general measures for scenery, to make beautiful sceneries through out the prefecture. Such as the waterside scenery around the Biwako, the back countryside, the village, the town area, the mountains, and the streets and rivers connecting them all.

Now, ten years have passed since the "Scenery Regulation" have been put in force. As a result, the inhabitants now understand the importance of the regulation. There isn't much need to advice how to register, and even the public enterprises are giving carefull considerations to the scenery.

Recently, many regulations concerning how to protect characteristic sceneries of the district have been put in force in many towns in Japan. So, in Shiga too, they should estimate and improve the "Scenery Regulation" once more and find what we need to add. There is a need to look from another point of view in order to keep up with the times and improve the regulation.

This paper tries to find out what problems are facing us by recognizing the origin, outline, characteristics, and history of the regulation, so it will investigate what we should draw out from now on.

KEYWORDS: INHABITANTS MAKING TOWNS ON THEIR OWN,
PROTECTING CHARACTERISTIC SCENERIES OF
THE DISTRICT.

1 はじめに・「風景条例」制定の経緯

滋賀県は、琵琶湖に代表される優れた自然景観や、歴史的・文化景観に恵まれているが、都市化による開発の波により、良好な自然地や田園の緑が失われ、湖岸や河川では古くから水辺となじんできた石積みの護岸なども少なくなってきた。また、周辺景観との調和に配慮を欠いた形態や色彩を持つ様々な建築物や屋外公告物等が目立つようになった。

一方では国民の間に、ものの豊かさより、ゆとりや安らぎといった心の豊かさを求める傾向が強くなり、滋賀県においても昭和55年度に施行された「琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例（石積条例）」に見られるような生活環境の快適性を求める声が強くなり、地方の時代、文化の時代といった潮流の中でまち

[°]滋賀県企画部地域振興室 Shiga Prefecture, Regional development Division

づくりにおいて豊かな自然や、文化や伝統を生かした潤いのある美しい町並みや快適な生活空間づくりが求められるようになった。

これらのことから、滋賀県では、琵琶湖を中心とした水辺の景観をはじめ、背後地に広がる田園、集落、市街地や周辺の山々、そしてそれらを結ぶ道路や河川の景観など、県土全体として美しい風景が形成されるよう、昭和59年7月「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例（風景条例）」を制定し、総合的な景観対策を推進することとした。

2 条例の概要

(1) 県、市町村、県民および事業者の責務

県は、県土の景観形成に関し、必要な調査を行なうとともに、基本的かつ総合的な施策を策定し、実施すること、市町村は、県の実施する施策と相まって、当該市町村の景観形成に関する基本的な方針の策定に努めるとともに、その地域の実情に即した景観形成に関する施策を実施するよう努めること、また、県民および事業者は、県土の景観形成に寄与するよう努めるとともに、県及び市町村が実施する景観形成に関する施策に協力しなければならないこととしている。

(2) 条例の4本の柱

条例は10章40条で構成されているが、その主な骨組みは4本の柱となっている。

1) 地域、地区の指定による景観対策

琵琶湖とその湖岸の一定地域を「琵琶湖景観形成地区」（特に湖岸に近い区域は特別地区）に指定、また主要な道路および河川の沿線を「沿道景観形成地区」および「河川景観形成地区」に指定し、景観形成基本計画と景観形成基準を定めるとともに、一定の行為を届出制とし、指導助言を行なっていく。

ただし、自然公園、都市公園、風致地区および地区計画の区域、河川区域、史跡、名勝および天然記念物の指定地区、伝統的建造物群保存地区等における区域にあっては、それぞれの法令による許可等において風景条例の趣旨をふまえて指導することとし風景条例の届出は不要とされている。

2) 大規模建築物・工作物に対する景観対策

地域、地区以外でも自然地や田園地帯では、大規模な建築物や工作物が周辺の風景に大きな影響を与えるとの理由から、高さ13メートル以上の建築物・工作物について届出制とし、指導助言を行なっている。ただし、地域、地区の指定地内およびその届出不要地内、都市計画の用途地域内における行為は、届出不要となっている。

3) 県民の自主的なまちづくりによる景観対策

自治会や町内会等で、住民同志が建築物の形態や色彩、敷地内の緑化等について自主的に協定を結び、まちづくりや風景づくりの活動の輪を広げようとするものを、市町村長の推薦により知事は「近隣景観形成協定」として認定し、公表することとなっている。また知事は、特定事業所と「景観形成協定」を結び、公表することができるとなっている。

4) 市町村による地域の特性を生かした景観対策

県土の風景を守り育てるためには、県のみならず市町村でも地域の特性を生かし、実情に即した取り組みを進めることが重要である。このため、県では市町村が景観形成に対して基本的な方針を定め、人々が集まる駅前や商店街、住宅街、工業地、あるいは歴史的な建造物や遺跡の周辺などについて、その地域やまちの個性を生かした施策が進められるよう必要な指導または助言を行なうこととなっている。

5) その他

県は、届出行為に対して県の指導助言に従い、景観形成に関し特別な措置を行なうと認められる者に対し、経費の一部を補助すること。景観形成基本計画に基づく景観形成事業を県以外の者が施行する場合に、その経費の一部を補助すること。近隣景観形成協定等の区域内において、市町村が協定の関係者が行なう景観形成を図るために行なう事業に対し援助を行なう場合にその経費の一部を補助すること。

市町村が、その景観形成に関する基本方針にのっとり景観形成事業の実施する場合に、その経費の一部を補助することができることになっている。

3 他府県の条例との比較

(1)滋賀県の地理的特性等から見る条例の特色

県下50市町村のうち46市町が都市計画区域であるといったことでもわかるように、滋賀県においては都市と農山村との環境に著しい相違は少ない。そのようなことから、基本的にこの条例は、生活空間の中で展開される風景を県民総参加のもとに全県的に守り育てていこうという趣旨で制定されている。そのなかで、県のシンボルとなつている琵琶湖とそこに流入する河川の沿線、歴史的背景から滋賀県には特色のある街道が存在し、現在でも交通の要衝となっていることから沿道景観を特に地域、地区指定とい形で景観形成していくこととなっている。

(2)他府県の特色ある条例

これに対し滋賀県の風景条例の後制定された他府県の条例の中には、景観としての対象地域を限定したもの、視点場と可視領域を設定したもの、届出行為に景観シミュレーションを義務付けたものなどの特色ある条例が出現している。

4 条例の運用の経緯

(1)地域、地区指定の状況（平成6年度現在）

景観形成地域・地区名	施行日	指定延長	指定面積	地域・地区	施行日	指定延長	指定面積
琵琶湖	S61.9.1	235km	74,000ha	芹川	S62.2.10	8.0km	181ha
国道307号	S62.2.10	67.8km	1,092ha	安曇川	S63.2.25	15.4km	915ha
国道365号	H.1.3.15	25.6km	622ha	姉川	H.1.3.15	12.1km	549ha
県道大津能登川長浜線	H.3.8.10	46.9km	1,000ha	杣川	H.3.8.10	2.4km	79ha

(2)届出の状況（平成6年度末、上段：指導件数 下段：届出件数）

地域・地区	年度	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
琵琶湖	指導	—	58	79	53	41	29	15	12	12	10
	届出	—	67	133	130	122	135	99	122	95	151
307号	指導	—	4	17	34	33	23	9	7	9	7
	届出	—	4	21	46	40	51	45	57	34	50
365号	指導	—	—	—	—	10	12	3	2	8	7
	届出	—	—	—	—	16	23	20	23	13	21
大津能登川長浜線	指導	—	—	—	—	—	—	3	13	18	17
	届出	—	—	—	—	—	—	45	63	76	108
芹川	指導	—	—	13	18	12	9	4	4	0	1
	届出	—	2	20	26	20	19	27	25	27	20
安曇川	指導	—	—	—	2	3	1	1	0	1	0
	届出	—	—	—	4	6	1	3	2	2	1
姉川	指導	—	—	—	—	4	2	—	0	1	1
	届出	—	—	—	—	6	5	4	7	4	10
杣川	指導	—	—	—	—	—	—	—	1	0	0
	届出	—	—	—	—	—	—	3	7	5	3
大津線	指導	20	20	29	13	13	16	8	12	1	3
	届出	25	33	47	30	39	32	39	53	53	36
計	指導	20	82	138	130	116	92	43	51	50	46
	届出	25	106	221	236	249	266	245	359	309	359
指導での指導率		80・0%	77・4%	62・4%	55・1%	46・6%	34・6%	10・1%	14・2%	16・2%	12・8%

(3)近隣景観形成協定の認定状況(平成26年度)

№	協定地区名	協 定 名	面積	認定日
1	高月町雨森	ふるさと雨森の風景を守り育てる協定	115	S60.8.10
2	愛東町市ヶ原	大字市ヶ原美しいまちづくり協定	15	S61.3.11
3	彦根市野良田町	ふるさと野良田町の景観を守り育てる協定	58	S61.3.11
4	草津市野路桜ヶ丘	桜ヶ丘美しい風景を育てる協定	568	S61.3.11
5	彦根町八町	ふるさと八町美しいまちづくり協定	173	S62.2.11
6	彦根市銀座商店街	銀座商店街の美しいまちづくり協定	95	S62.2.11
7	長浜市今町	ふるさと今町美しいまちづくり協定	75	S62.2.11
8	近江八幡市八幡堀	八幡堀水と緑の風景を守り育てる協定	26	H 1.2.28
9	愛知川町登瀛	ふるさと登瀛の風景を守り育てる協定	134	H 1.8.29
10	長浜市今川町	ふるさと今川地域景観づくり協定	107	H 1.8.29
11	大津市津鏡新	ふるさと生体の景観を守り育てる協定	71	H 2.5.11
12	近江八幡市林野	浅小井町湧水と緑と歴史のあるまちづくり協定	167	H 2.9.17
13	近江八幡市緑町	駅前大通りうるおいと魅力あるまちづくり協定	50	H 2.9.17
14	長浜市北園街道	北園街道を守り育てる協定	71	H 3.3.19
15	近江八幡市大町	大町安らぎのあるまちづくり協定	75	H3.10.14
16	近江八幡市長田町	長田町並火舞う小川と緑の里づくり協定	104	H3.10.14
17	びわ町下八木	「すきです!しもやぎ」うるわしい下八木の景観を育てる条例	111	H 4.9.8
18	近江八幡市緑町	緑町往古の湧水と緑と歴史あるまちづくり協定	85	H 4.9.8
19	近江八幡市緑町	四季の花咲く大樹の里池田町まちづくり協定	64	H 4.9.8
20	近江八幡市緑町	歴史とおおきく緑の里まちづくり協定	46	H 6.2.14
21	土山町鮎川東野	東野・緑の古里・ふれあい協定	78	H 6.2.14
22	彦根市ベルロード	ベルロードの景観と並木通りを守り育てる協定	221	H 6.2.14
23	長浜市アース通り	「アース通り」住みよい美しい町づくり協定	43	H 7.1.13
24	西浅井町集福寺	青垣にキラリとひかる集福寺の郷づくり協定	51	H 7.1.13
25	びわ町南浜	美しい南浜の景観を守り育てる協定	145	H 7.1.13
26	石部町東寺	阿良の山を背にのどかな田園と歴史・文化のある東寺を守り育てる協定	70	H 7.1.13
27	近江八幡市チャペル通り	近代的なかおりする「はま川チャペル通り」まちづくり協定	43	H 7.1.13

直後は、テレビスポットやラジオスポットを流し、新聞各紙に広告掲載した他、テレビの特別番組を組んだりもした。また各種パンフレット類とあわせて映画「美しい未来に向かって」「まちに明日をつくる(風景条例は今)」制作し、地域活動や企業研修等に貸し出しを行ったりしている。研修としては、景観県民講座(5回)、市町村職員研修(5回)を実施した他、催しとして湖国風景パネル展、湖国百景展、風景今昔写真展、滋賀の風景展(絵画展、8回実施)等の展覧会、風景ウォッチング(2回)や湖国の風景を楽しむつどい、湖国の風景を考えるつどい、景観づくり草の根のつどい(8回)、色彩シンポジウムや水と景観シンポジウムの開催を行った。なお、このうち県民の風景画のコンテストである滋賀の風景展および近隣景観形成協定の人々が自らの取り組みを紹介したり、意見交換をする景観づくり草の根のつどいについては現在も継続して実施している。

5 条例の評価と課題

- 1) 指定地域、地区の拡大により対象となる市町村が多くなり条例の趣旨も定着してきた一方、市街地などでは転入者が多く、地域的には条例を知らない者も増えている現状がある。
- 2) 県土全域を対象とした大規模建築物等の新改増築等の届け出は、都市計画法第8条に規定する用途地域内にある場合には届け出を要しないこととしているが、その理由は、市街化区域は、市街地の形成により活性化を促進すべき区域であり、市町村行政に都市づくりをゆだね、さらに、他法令による許可と重複を避け、事務の簡素化を図るといった観点から除外しているが、都市景観行政との相互連携が求められる。
- 3) 当条例には罰則規定があるが、その摘要是、届出義務を怠るか、虚偽の届出をした場合に限定され、指

(4)市町村の景観対策の状況

風景条例では市町村の行う景観形成事業に対しての援助措置として、補助制度を設けており、過去9年間の実績として37市町、199箇所で湖辺や道路の修景緑化や道路附属構造物や橋梁等の修景、ポケットパークの整備等が実施されてきた。なお、これに要した補助金の総額は約17億円に上る。

また、庁舎周辺の緑化や学校や公共施設の新築・改築に際し、屋根形状を勾配屋根にする等、条例の趣旨が市町村事業にも浸透してきている。

(5)県の景観対策事業の状況

風景条例の制定に際し、県は自らの景観への取り組みの指針として「公共事業等の技術指針」を作成し、各部局において、これを基に公共事業を実施してきた。なお土木部では近年、「公共工事の環境対策の手引き」(道編、川編、まち編、工事編)を策定し、景観も含め、環境に配慮した公共施設の整備を目指そうとしている。

(6)普及啓発事業の状況

風景条例の普及啓発のため条例制定以来様々な広報や催しを行ってきた。条例制定

導に従わなくても処罰されないことから、屈出者自身の景観形成への認識度、モラルにその成否がゆだねられている。この条例は強制力を持って成果を得ようとするのではなく、県民・事業者自身の理解と協力のもとに推進しようとするところに狙いがあり、一部の非協力者を咎めるよりも、県民自らの意識を育てて行くという、マクロの成果に期待した条例である。それは、我が国においては規制力の有無によって、その実行性が左右されるという社会風潮を改め、県民一人ひとりが私的空間の社会性を高めるという自覚を持つための布石であるとも理解できる。このことから幅広い啓発活動が課題となる。

6 今後の展開

(1) 継続的施策の展開

風景条例は、県下全域を対象とし、県民総参加により進めていくという趣旨でスタートしていることから、時間をかけて風景を守り育てていくことが必要である。

それは、強力な規制によるものでなく緩やかな取り決めで周辺との調和を保ちながら、地域の個性を生かした風景づくりが行なわれることであり、県民や事業者に対し、啓発事業を継続的に進めて行く必要がある。

また、美しい地域づくりのためには「近隣景観形成協定」等の積極的活用が有効であり、地域の風景づくりが今後高齢者をはじめとする生きがいのある仕事としても展開できるものと考えられる。

(2) 今後積極的に検討すべき施策

1) 条例施行以来10年が経過し、官民一体となって美しい地域づくりを進めている中で地域・地区指定の区域も大面積となってきたため、充実した景観指導、修景対策事業が進めにくい面が生じている。既に琵琶湖およびその周辺をはじめとし、4河川、3路線の区域指定をしているところであるが、これまでのようにつぎつぎに指定区域を拡大していくことは、事務处理的にも無理があり、今後は市町村の参加により、地域にふさわしい景観計画を立案するとともに、道路や河川区域の公共事業と一体的に修景事業を集中して推進していける区域を限定するなど、メリハリを持った推進策が必要と考えられる。滋賀県の景観行政は、県が真っ先に条例を定め主導してきた結果、条例に盛り込まれた援助措置によってほとんどの市町村で景観に関する基本方針が作成され、また県費補助による景観形成事業は多くの市町村で実施されてきた。しかし市町村独自の取り組みとしての景観行政は、あまり進展したとは言い難い。

それぞれの地域特性に応じた肌理の細かな景観施策が求められている今日において、これまでのような県主導型にはおのずと限界があり、積極的な市町村の取り組みが望まれるところである。県としては、これまでの事業中心の援助措置に加えて各市町村が主体的に景観行政を推進するための環境整備のための支援措置を新たに構ずる必要があると考えている。

2) 風致景観を対象とする「風致地区」「自然公園区域」などを取り扱う所管部局と、より一層の連携を蜜にして、開発行為等に対する指導に齟齬をきたさぬよう努めていきたい。

許可基準等についてはそれぞれの法令により定められているが、建物等の色彩や形状あるいは植栽樹種等については「周辺景観あるいは風致と調和する・・・」との抽象的な表現にとどまり、具体的な規定を持たないため、それぞれの担当者の主観に負うところが大きく、ときには公平性を欠く結果ともなっている。各法令間の公平性を確保し、申請者の理解を得やすくするためにも、これら許認可に関する共通の設計指針として広告物等のサイン類を含め、デザインマニュアルの作成を検討したい。

3) 市街地における景観対策のため、都市景観を担当する部局との連携を図って行くとともに、市町村マスタープランの作成にあたり、都市景観への配慮を積極的に行なうよう、ガイドライン等の提示を行いながら指導して行くことを考えている。

4) コンピュータグラフィックスの積極的な活用により修景技術の向上を図り、開発行為等と周辺景観との調和についてのより客観的判断を行い、事業者等の理解を求めるとともに、公共事業の実施にあた

っても、地域にふさわしい景観が形成できるよう計画、設計に努めていきたい。

5) 地方分権の時代といわれているが、責任を持って地方が行政を任されるだけの受け皿が必要であり、景観行政も同様に考えられる。それには、景観に関わる人材の育成、指導者の養成が不可欠であり、県、市町村、地域が一体となって取り組んでいく必要がある。

また、次代を担う子供たちに自らの周りの風景に関心を持ち、風景を大切にすることを養ってもらうことが重要との観点から、風景に関する小学生向けの学習教材を作成し、各小学校に配布しているところであるが、今後とも教育機関と連携を図りながらカリキュラムへの組み込みを働きかけるほか、教育現場の需要に応じた教材の提供を図っていきたいと考えている。

(3) 琵琶湖の景観保全

滋賀県の景観行政において、最も重要な位置を占めている琵琶湖の景観を考える上で、とりわけ影響の大きいものとして湖畔に建設される大規模な建築物があげられる。

建物の規模や高さについて一律に制限することは適当とは言えず、それぞれの地域において望ましい規模や高さの限度について研究する必要があるが、少なくとも琵琶湖畔のいたるところで周辺の景観を損なう様な高層の建物が乱立することは避けなければならず、地域の実情に応じた何らかの規制方策が求められる。

琵琶湖の景観を保全するための法的手段としては、既に自然公園区域や風致地区が定められているが、これらの区域は一部を除き琵琶湖の水面および河川敷地に限られ、琵琶湖の景観に大きな影響を及ぼすこととなる湖岸に隣接する民有地はほとんど含まれていない。これに対し風景条例に基づく景観形成地域・地区は、自然公園区域や風致地区を包含した形で陸域の民有地を含んだ範囲まで指定しているが、風景条例では建物の色彩や形状についての誘導は出来ても規模や高さに対する制限をすることはできない。

これに対する手段の一つとして風景条例の強化があげられが、建物の高さや規模の制限を行なう場合、色彩や形状と異なって個人の財産権にかかわる問題であり、届出による指導・助言といった行政指導では、指導に従う者と従わない者との間に著しい公平性を欠くこととなることから許可制度の採用が不可欠となる。ただ、土地に対する制限は法律によるとされる現状において、法律的根拠を持たない条例により土地に対する私権を制限すること自体に問題があるとの解釈が一般的であり、何より許可制度の採用は風景条例の制定趣旨にそぐわない。

以上のことを考え併せれば、琵琶湖の景観保全上必要のあるところで、自然公園や風致地区の指定要件を満たすところについては、積極的にこれらの区域を拡充し、また土地の買収制度のある緑地保全地区の指定を進めるのが現実的であり、これらと併せて市街化区域にあっては高度地区による高さの制限や地区計画制度の活用を、また、市街化調整区域および未線引都市計画区域にあっては、容積率および建蔽率の低減制度の導入等を図るなど、琵琶湖の優れた景観を将来に確実に引き継ぐためには自然公園法や都市計画法並びに風景条例等の各種法制度を活用しながら保全方策を構じていく必要があるが、さまざまな景観構成要素をもつ琵琶湖およびその周辺地域を一律に土地利用を抑制するための規制の対象にするのではなく、地域に応じた規制誘導方策を選択することが求められる。そのためには、それぞれの景観特性を的確に把握することが重要であり、その結果として現状凍結的に保存するエリア、強力な規制の下に良好な景観を保全し創出しようとするエリア、緩やかな誘導により景観形成を図ろうとするエリア等に分類し、それぞれに応じた法制度の適用を考慮するとともに、真に景観上重要なところについては、自然公園や都市公園事業等による土地の公有化を行うことも必要である。

一方これらのエリアにおける行為者に対しては、景観特性に相応しい建物やサイン類のデザインマニュアルを示し、協力を求めることも重要と考えている。