

## 景観条例の制定過程と施策運用に関する研究

### Study on The Establishment of The Landscape Ordinance Process and The Policy Operation

竹内 豪\*、宮下 清栄\*\*、高橋 賢一\*\*\*

by Go TAKEUCHI, Kenichi TAKAHASHI, Kiyoe MIYASITA

#### 1. はじめに

近年、地方自治体の景観条例等の策定が進み、各種景観施策も充実する一方、条例等の規制の限界や運用方法が問われている。そのため、条例の制定実態や運用実態を明らかにし、景観施策の実状を明らかにする必要があるといえる。

本研究では、現在までの景観条例制定の歴史展開を条例の制定年や分類から明らかにし、景観条例や景観施策の運用を景観条例制定自治体へのアンケート調査から明らかにする。これらの分析、検討から景観条例の制定過程と景観施策運用の実態を明らかにする。

#### 2. 研究方法

1998年に建設省が全国の地方自治体を対象に行った全国の景観に関わる条例等の制定に関するアンケート調査結果を基に集計、分類し、その傾向を明らかにした。さらに、制定傾向を詳しく把握するために、対象を建設省関東地方建設局の自治体にしぼり、産業や人口規模からの検討をした。また条例等の制定目的を数量化3類と主成分分析を用いて分析し、細かな条例制定の傾向を明らかにした。

次に、関東地建管内で景観条例を制定している自治体、全39自治体に対して、アンケート調査を行い、景観条例等の実際の運用を明らかにした。これらの調査による各自治体の景観施策評価と景観施策運用実態とを因子分析と数量化1類にて分析することで、実際の景観形成に大きく寄与している項目を明らかにした。

キーワード：景観条例、意識調査分析

\* 学生員：法政大学大学院工学研究科建設工学専攻

\*\* 正会員：工修 法政大学工学部土木工学科

\*\*\* 正会員：工博 法政大学工学部土木工学科

〒184-8584 東京都小金井市梶野町3-7-2

法政大学工学部都市計画研究室

tel 042-387-6289 E-mail miyasaki@k.hosei.ac.jp

#### 3. 全国の景観条例制定状況

(1) 条例数 全国の景観に関わる条例等（以下「条例等」とする）は1521件にのぼり、その内訳は条例が全体の85%を占め、要綱が11%を占めた。その他は4%で要領や規則などが含まれた。

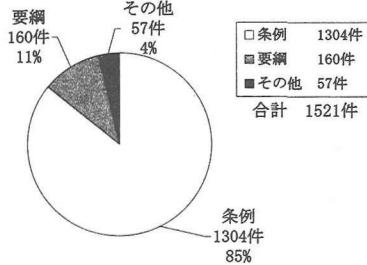


図-1 全国の景観関連条例等

(2) 制定年 条例等をその目的から大きく4つの種類に分類し、その制定の傾向を図-2に示した。分類は都市景観全般に関わる「都市一般型」、歴史的景観に関わる「歴史型」、生活・自然環境に関わる「生活・自然環境型」、都市環境全般に関わる「環境複合型」とした。制定は1950年代後半から「歴史型」の条例等の制定から始まり、1970年代には「生活・自然環境型」の条例の制定が始まる。90年代には「都市一般型」、「環境複合型」の制定が始まり、急激に伸びている。一方90年代には歴史型の条例等の制定が減る傾向にある。

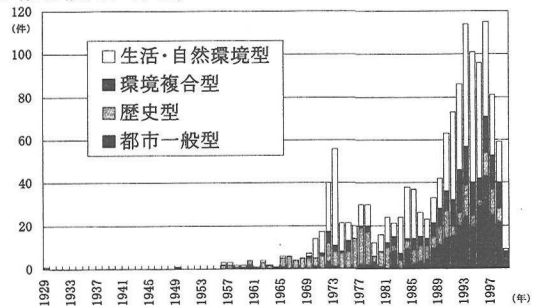


図-2 全国景観関連条例等の制定年

#### 4. 関東地建管内における景観条例等の制定状況

(1) 分類 詳しい分析を進めるため、対象を関東地建管内の自治体に限定した。条例等の名称から9つに分類し、表-1に示した。また、名称のみの分類では、条例等の目的とする対象が明らかでないため、条文の目的と条例内容から大きく3つに細かく8つに分類した。

表-1 条例名称による分類

分類名	分類の定義
景観条例・要綱	条例・要綱名に景観とつくもののうち、補助金、表彰等の条例・要綱でないもの
まちづくり条例・要綱	条例・良い公明にまちづくりとつくもの。ただし「景観まちづくり条例」など景観とつくものは景観に分類
風致地区条例	条例名による
環境に関する条例・要綱	条例・要綱名に景観・まちづくりとつかないものの内、環境に関わるもの
文化財保護条例	条例名による
基金条例	条例名による
補助金交付要綱	条例名による
表彰要綱	条例名による
その他	その他

表-2 目的と内容による分類

分類名	分類の定義
都市型	都市一般型 都市景観全般を対象としたもの 建築誘導型 建築基準法に基づく条例
歴史型	歴史一般型 歴史的景観の保全を目的としたもの 伝統的建築物型 文化財保護法に基づく条例等
環境型	複合型 自然、生活、歴史、都市環境を対象とした条例等 自然環境型 自然環境を対象とした条例等 生活環境型 生活環境を対象とした条例等
風致地区型	都市計画法に基づく条例等

(2) 制定件数 関東地建管内における景観に関わる条例等は206件にのぼり、表-1、表2の分類における内訳は表-3の結果となった。

表-3 関東地建管内の条例内訳

	景観	まちづくり	環境	文化	助成表彰等	その他
景観条例	47	30	5	1		2
まちづくり要綱	6	5	1			2
風致地区条例	4	2	1			
環境に関する要綱等	15			15		
文化財保護条例	28	7	6	9	4	1
基金条例	39	1	1	25	4	6
補助金交付要綱	64	2	2	25	25	11
表彰要綱	3			3		
206合計	401	61	14	31	64	35

景観条例等は、自然・生活に関わるものが多く、全体の半数近くを占めていることが明らかになり、また景観条例であっても都市、歴史、環境など様々なものを対象にしていることが明らかになった。

(3) 制定年 表-1に対応する制定状況は図-3のようになり、表-2に対応する制定状況は図-4のようになった。図-3、図-4から関東地建管内の条例制定では全国の制定の流れとほぼ同じ傾向となった。

図-3については景観条例とまちづくり条例の制定が1985年から始まっている。助成や表彰といった条例も80年代から増え、文化財保護条例は80年代から制定が減っている。環境条例等は1970年代から制定が始まり、90年後半まで制定数が増えている。

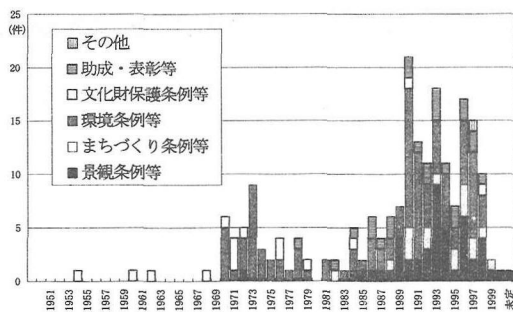


図-3 条例名称による分類の制定傾向

図-4については生活・自然に関わる条例等の制定件数は1970年代からあまり変りはない。歴史型については伝統的建築物型の条例等の制定から、80年代に入ると歴史一般型の制定へと変化している。

都市型の2つと環境型の複合型は1980年代に入り制定が増えている。

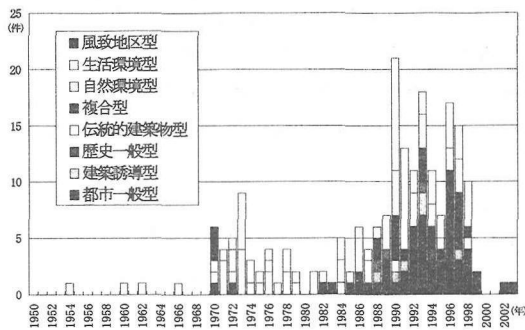


図-4 目的と内容による分類の制定状況

(4) 人口規模別景観条例制定状況 関東地建管内9都県の内、長野県を除く全532自治体について景観条例の有無を調査した。人口規模別の全自治体数(1997年)を100%とし、景観条例の制定の割合を図-5に示した。景観条例を制定している自治体は全体で6.5%ほどであったが、30万人以上の自治体では30%、5万人以下では2%の制定率となり、制定は人口規模に依存していることが明らかになった。

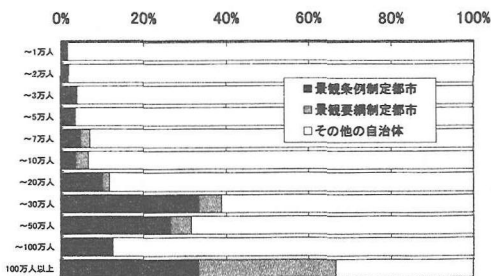


図-5 人口規模別制定状況

(4) 第3次産業別条例等制定状況 景観条例の制定は商業に大きく関係しているものと思われるため、第3次産業の依存率から調査し図-6に示した。その結果、依存率が70%以上の自治体では17%の制定率であるのに対し、依存率50%以下では0.5%の制定率となった。第3次産業に依存している自治体は景観条例の制定が進んでいることが明らかになった。

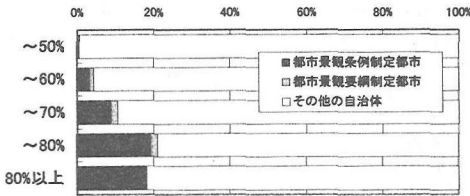


図-6 第3次産業別制定状況

(6) 条例内容による類型化 対象とした関東地建

表-4 キーワード

1 景観守	24 緑
2 景観制	25 樹木
3 歴史守	26 自然
4 歴史制	27 雑草
5 緑守	28 生け垣
6 緑制	29 空き地
7 生活守	30 リゾート
8 生活制	31 建築物
9 景観守	32 都市生活
10 環境制	33 開発事業適用
11 まちづくり	34 開発事業行為
12 福祉	35 自転車
13 文化向上	36 災害
14 災害	37 汚染
15 まちなみ	38 ガイ捨て
16 市区町村、地区	39 空き缶
17 まちなみ	40 市民団体
18 歴史的町並み	41 アドバイザー
19 歴史的遺産	42 表彰
20 文化財	43 基金
21 伝統的建築物	44 指導
22 伝地区	45 補助金
23 歴史的建築物	46 協定

管内の景観に関わる条例等206件の内、県の条例を除き、条例等の目的文章から表-4のキーワードについて有無を調べ、数量化3類によって類型化したものを図-7に示した。

この結果より、縦軸を緑・自然、歴史・文化軸とし、横軸を誘導・支援、規制・指導

分析の結果とあわせると中心に環境複合型、都市型

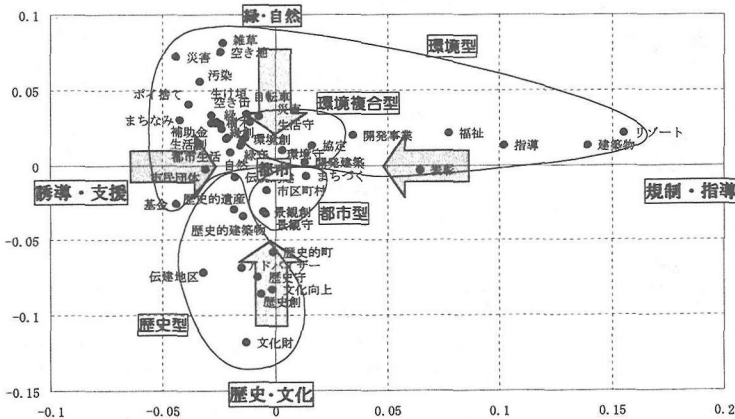


図-7 数量化3類結果

が配置され、外側に自然環境、歴史などが配置された。環境型の条例はその目的が広く、環境複合型は自然環境、生活環境の中心に位置している。

つまり、中心に向かうほど都市型的、複合的になっていることがわかる。

次に、図-7の緑・自然-歴史・文化軸を縦軸にそれぞれの条例の制定年を横軸にとり、図-8に示した。

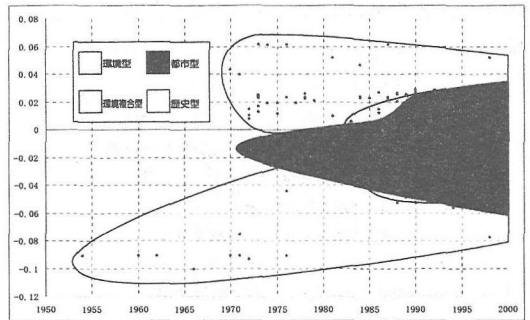


図-8 条例の目的変化

図-8より、歴史型、環境型の条例等の目的は近年、次第に中心へ向かっており、都市型と複合型の条例は次第に広がっていることが分かる。同じ類型であっても近年は目的が変わりつつあることがわかる。つまり、環境や歴史型の条例は次第に複合的なものになりつつあり、都市型、複合型の条例等については次第にその目的が多様化していることが明らかになった。

5. 条例の実際の運用アンケート調査

関東地建管内の景観に関わる条例等のうち景観条例または要綱を制定している都市39都市について条例、要綱による規定内容とその運用の実態等について

1999年11月にアンケート調査を行った。対象となった自治体は39自治体で回収率は29件74%であった。

景観条例・要綱に規定されている内容と実際の運用調査、景観条例の運用に携わる自治体職員から見た条例・要綱運用による景観の変化がどのようなものであるかをアンケートした。また、景観条例等以外に景観関連事業等の有無も調査した。

(1) 規定と実際の運用 図-9に規定と運用の有無の結果を示す。条例に規定があり、適用・運用が実際になされているものを「規定あり/適用あり」とし、規定はあるが適用がないものについては「規定あり/適用なし」とし、条例・要綱に規定がないものは「規定なし」として各項目を比較した。

その結果、基本計画、大規模行為、審議会については規定・適用共に高くなっている。規定はあるが実際の運用・適用が進んでいないものは地区指定、重要建築物、住民支援等であった。

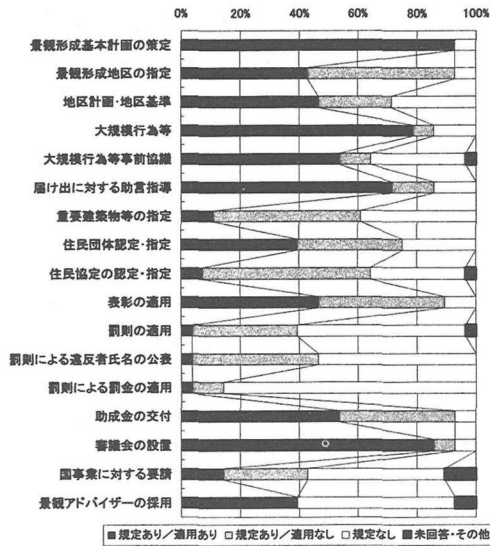


図-9 アンケート結果

(2) 因子分析による類型化 条例の制定と景観関連事業の適用により、自治体の景観の変化を自治体職員にアンケート調査を行い、その結果を因子分析により類型化した。因子1の結果はすべてプラスとなり、住民の意識や活動、個性的な景観の形成など景観条例の目的を達成する総合的な評価となった。

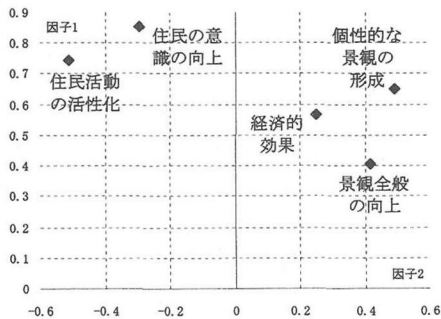


図-10 因子分析

(3) 数値化1類 因子分析の因子1が景観条例運用による総合的な効果を評価するものとなった。そのため因子1を目的変数とし、説明変数を運用の有無と事業制度の適用として、数値化1類を行った。これにより景観条例の目的を達成する条例・要綱の規定を抽出した。その結果を図-10、図-11に示す。

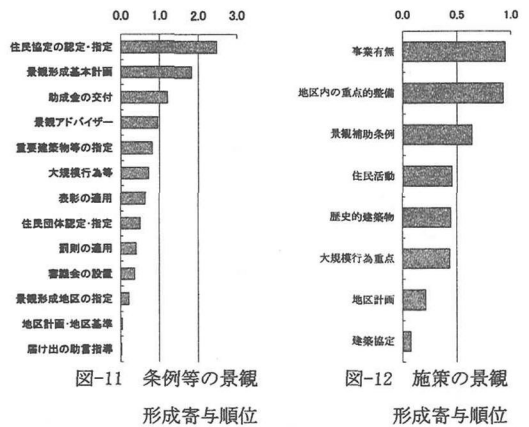


図-11 条例等の景観形成寄与と順位

図-12 施策の景観形成寄与と順位

図-11の条例では住民協定の認定・指定、景観形成基本計画などが大きく景観の形成に寄与しており、図-12の施策では事業の有無、地区内の重点的整備が景観の形成に大きく寄与している。

また、大規模行為の届出に対する助言指導や地区計画・地区基準及び建築協定などが低い値となった。

## 6. 結論

①景観条例等は1980年までは歴史的、環境的な条例の制定が多かったが、1990年を境に急激に都市的、複合的なものに形を変えている。②景観に関わる条例等は人口規模20万人以上で、第3時産業が70%以上の自治体において制定が進んでいる。③条例の目的による類型化より、条例等の目的は複合的、都市的になる一方、多様化している。④景観条例等を制定し、景観施策を成功させている自治体は住民支援、基本計画、助成金などに重点を置いていると考えられる。⑤景観関連事業、地区内の重点的整備は景観形成に大きく寄与しているといえる。

### 【参考文献】

1. 内海麻利：まちづくり条例の総合化動向に関する研究、第33回日本都市計画学会学術研究論文集、pp541-546、1998
2. 田中晃代：まちづくり関連条例の展開とその意義、第29回日本都市計画学会学術研究論文集、pp685-688、1994
3. 佐伯克志：地方自治体による開発指導要綱の運用に関する研究、第27回日本都市計画学会学術研究論文集、pp109-112、1992