

制度と実態からみた広域自治体の機能

——景観法を題材として——

上 崎 哉

目 次

1. はじめに
2. 法制度から読み解く都道府県の地位
3. 都道府県の景観計画の現況
4. 結びにかえて

1. はじめに

特に地方分権一括法が施行された2000年頃は、基礎的自治体である市区町村中心に制度が構築される傾向が強かった。ところが、その後時間が経つにつれて、一種の揺り戻し事例が観察されるようになってきている。例えば、2000年の都市計画法改正によって導入された準都市計画区域は、当初は市区町村に指定権限が付与されていたが、指定事例の少なさもあり、2006年のいわゆるまちづくり三法改正の際に都道府県へと指定権限が移されている。

そして、市区町村中心という点では、我々が本稿で扱う景観法（以下、「法」とする場合がある。）も同様である。景観法では、法に基づく種々の権限の行使（以下「景観行政」と呼ぶ。）を担う景観行政団体に都道府県も市区町村もなることができる仕組みになってはいるが、仮に都道府県下の全市区町村が景観行政団体となった際には、都道府県は景観行政団体と

して景観行政を担うことはできない。こうした都道府県の位置づけについて北村喜宣は、「より踏み込んでいえば、景観法のもとでの都道府県は、域内の市町村が景観行政団体となるまでの『つなぎ』の役割であり、市町村が景観行政団体になろうとすることをサポートする役割が期待されている」⁽¹⁾と述べている。

つなぎにしても、サポートにしても、補完・支援機能として位置づけることができる。なるほど、広域自治体たる都道府県に期待される大きな役割として、補完・支援機能があることは確かである。だが、都道府県の役割に関する一般的な議論を踏まえても、その役割は補完・支援機能に限定されるものではない。この点については景観政策も同様であり、仮に都道府県が景観行政団体として景観行政を担当する地域がなくなったとしても、補完・支援機能以外の役割は残されるはずである。

ところが、2.において議論するように、法制度としての景観法は、都道府県の役割を補完機能中心に考えており、他の役割については十分な想定がなされていない。そこで、本稿では、まず2.において主に法制度上想定されている都道府県の役割という観点から景観法について議論することとする。続いて3.において、実際に都道府県が果たしている役割について、都道府県策定の景観計画を題材に議論してみたい。そして4.において、都道府県が実際に果たしている役割を、特に景観形成という観点から肯定的に評価をしてみたい。

2. 法制度から読み解く都道府県の地位

2004年6月18日に公布された景観法は、総則、景観計画及びこれに基づく措置、景観地区等、景観協定、景観整備機構、雑則及び罰則の全7章から構成されている。これらのうち景観法の骨格を構成するのは総則、雑則

及び罰則の3章を除く4章となるが、この4章で規定される権限は、その行使主体が景観行政団体と市区町村とに分かれている。より詳しく述べれば、いわゆる地域地区の一つでもある景観地区が市区町村の権限であるのに対し、残り3つについては景観行政団体に権限が付与されている。すなわち、景観地区を除けば、景観法に用意されている種々の手段は景観行政団体が行使する仕組みとなっている。

では、この景観行政団体とはどのようなものであろうか。法第7条第1項では、

この法律において「景観行政団体」とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市（以下この項において「指定都市」という。）の区域にあっては指定都市、同法第252条の22第1項の中核市（以下この項において「中核市」という。）の区域にあっては中核市、その他の区域にあっては都道府県をいう。ただし、指定都市及び中核市以外の市区町村であって、都道府県に代わって第2章第1節から第4節まで、第4章及び第5章の規定に基づく事務を処理することにつきあらかじめその長が都道府県知事と協議し、その同意を得た市区町村の区域にあっては、当該市区町村をいう

と規定されている。

つまり、まず指定都市と中核市については、自動的に景観行政団体として位置づけられ、指定都市と中核市以外の市町村（以下、「その他の市町村」とする場合がある。）の区域については原則的に都道府県が景観行政団体となる。ただし、その他の市町村が景観行政団体になることも可能であり、その場合には都道府県の同意を得ることが必要になる。なお、東京都の特別区については、地方自治法第281条第2項の規定により、景観法の

市に関する規定が適用されるとされている⁽²⁾。

さて、二層制について注意を払いながら議論を進めている我々がまず指摘しなければならないのは、都道府県も景観行政団体になれるということである。だが、都道府県が市区町村と完全に同等の立場で景観行政に取り組むことが想定されているわけではない。

このように主張できる第一の根拠としては、景観法に関する国会審議を挙げることができる。政府参考人として国会審議に出席した竹歳誠国土交通省都市・地域整備局長（当時）は、しばしば「今後の景観行政は、最も住民に近い基礎自治体でございます市区町村が担っていくべきものと考えております」⁽³⁾と答弁している。また、景観法に関する解説書でも「良好な景観の形成は、居住環境の向上等住民の生活に密接に関係することから、最も住民に近い基礎自治体である市町村が中心的な役割を担うべきである」⁽⁴⁾と論じられている。

では、市区町村中心とされているにもかかわらず、なぜ都道府県が景観行政団体になることができる仕組みが採用されたのであろうか。先の解説書を再び引用すると、

しかし、多くの都道府県も景観条例を制定し、景観行政の一翼を担っているという事実、さらに基礎自治体である市町村の中には、景観行政を担うほどの資源と能力に乏しいところも少なくないという事実に鑑み、景観法では都道府県がまずは景観行政団体となり、希望に応じて市町村も景観行政団体となれるようにされた⁽⁵⁾

と説明されている。

つまり、第1の理由として挙げられるのは、景観法制定以前から景観まちづくりに取り組んできた都道府県については、その継続を認めるという

ことである。景観法制定までに27の都道府県で30の景観条例が制定されるなど、半分以上の都道府県が景観まちづくりに取り組んできた。景観法で用意された新たな手段を行使しながら、景観まちづくりを一層推進させることが期待されている。

だが、少なくとも法制度としては、都道府県による景観行政の積極的な後押しが予定されていたわけではない。というのも、市区町村中心とすべきとの国会での質問に対して、竹歳氏は、「また、同意の基準としては、よほどのことがない限りは、手を挙げた市区町村は知事は同意すると考えておきまして、この考え方について技術的な助言等で明らかにしていきたいと考えております」⁽⁶⁾と答弁している。

この答弁に明らかなように、市区町村が自ら景観行政を担当しようと判断して手を挙げたならば、原則的に都道府県は同意を与えることが想定されている。仮に、都道府県下の全市区町村が手を挙げたとするならば、少なくとも都道府県が景観行政団体として、景観行政を担当することはできなくなる。景観法では、都道府県による景観まちづくりの継続は認める仕組みが採用されてはいるものの、場合によっては、景観行政団体としてそれまでの取組みを継続できない状況が生じることもあり得るのである。

都道府県が景観行政団体となりうる制度が採用された第2の理由は、多くの市区町村にとって、景観まちづくりは経験の浅い行政分野だということである。景観法制定以前において、57%の都道府県が景観条例を制定していたのに対し、市区町村については450の市区町村が494の自主条例を制定している状況であり、全市区町村に占める割合は14%に止まっていた⁽⁷⁾。このため、いきなり景観まちづくりに関する権限を付与されたとしても、即座に対応できない市区町村が数多く存在するであろうということが予測された。

そこで、指定都市と中核市のように一定の行財政能力を備えた自治体に

については自動的に景観行政団体としての位置づけを与えたのに対し、その他の市区町村については、都道府県の同意を得て景観行政団体になるという仕組みが導入されたのである。そして、都道府県に対して望まれている補完的役割は、こうした市区町村に対するものなのである。

ただ、一口に補完的役割と言っても、市区町村が将来的に景観行政団体となる可能性がある場合と、そうでない場合とで状況は異なるものと考えられる。そこで、この二つの場合をそれぞれ別個に論じていきたいが、まず前者の状況を議論するために、景観法で用意されている他の手段についても見ておくことにしたい。

景観法では、景観計画以外にも景観行政推進のための種々の手段が用意されているが、これらの行使という点でも、都道府県と市区町村は完全に同列に位置づけられているわけではない。各々が法で用意されている手段の全てを自らの手中に収めているわけではなく、特に都道府県は間接的にしか行使し得ないものが多い。

この点についてまず市区町村について論じるならば、景観地区指定の前提となる都市計画区域もしくは準都市計画区域の指定は、都道府県の権限である。このため、仮に都市計画区域も準都市計画区域も指定されていない地域に景観地区を指定する場合には、事前に都道府県へと働きかけ、都市計画区域あるいは準都市計画区域の指定を求めることが必要である。実際、俱知安町がヒラフ高原景観地区を指定する際にはこのような手続が必要であった⁶³。

また、景観計画には「屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項」(法第8条第2項第5号イ)を定めることができるとされているが、屋外広告物法では基本的にその権限は都道府県知事に与えられている。ただし、屋外広告物法第26条から第28条において、特別区、大都市等そして景観行政団体である市区町村の特例

が規定されており、これに基づき市区町村が直接屋外広告物に関する権限を行使する余地はある。

一方、市区町村に与えられていて都道府県が直接行使できない権限としては、まず景観農業振興地域整備計画の策定を挙げることができる。法第55条で、

市町村は、第8条第2項第5号ニに掲げる基本的な事項が定められた景観計画に係る景観計画区域のうち農業振興地域（農業振興地域の整備に関する法律第6条第1項の規定により指定された地域をいう。）内にあるものについて、農業振興地域整備計画を達成するとともに、景観と調和のとれた良好な営農条件を確保するため、その地域の特性にふさわしい農用地（同法第3条第1号に規定する農用地をいう。以下同じ。）及び農業用施設その他の整備を一体的に推進する必要があると認める場合には、景観農業振興地域整備計画を定めることができる

と規定されているように、市町村にその策定権限が与えられている。都市のみならず農山漁村まで対象に含めたことが景観法の特長の一つであるが、その中心に位置する景観農業振興地域整備計画を、都道府県は直接策定できないのである。

更に都道府県に権限が与えられていないものとして、景観地区を挙げることができる。先述のように、景観地区はいわゆる地域地区の一つとして、市区町村に指定権限が付与されている。この景観地区については、景観計画区域外であっても指定ができることや、芦屋市のように市域全域に指定している事例もあるなど、必ずしも簡単な整理が可能なものではない。ただ、法制度上の基本的な枠組みとしては、特に良好な景観の形成を

図る必要性がある市街地に対して詳細な規制を加えるために用いられることが想定されている。というのも、景観地区の指定に当たっては、建築物の形態意匠の制限を規定する必要がある、更にこの制限への適合認定を受けなければ建築等を行うことができないなど、景観計画区域よりも一層強い規制が加えられるからである。

そして、こうした権限を都道府県が握っていない以上、仮に都道府県がある区域に強い規制を適用する意図を持ったとしても、最終的には市区町村の手によって、景観地区の指定が行なわれる必要がある。都道府県のみでは、この手段を用いた景観コントロールはできないのである。

また、景観計画区域と景観地区の関係から、都道府県の位置づけが更に明らかとなる。繰り返しになるが、景観地区が指定された場合には、建築物の形態意匠の制限については市区町村の認定、それ以外の事項については建築確認の対象となる⁹⁾。では、もし景観計画区域内に景観地区が指定されている場合には、どのような手続が必要になるのであろうか。法では、景観計画区域と景観地区に関する手続が重複しないよう、第16条第7項第8号において、「第61条第1項の景観地区（次号において『景観地区』という。）内で行う建築物の建築等」については、景観計画の規制の適用除外とすることとされている。

ただこの場合において、景観計画よりも景観地区の規制の方が緩やかであると制度の趣旨に反することから、法第61条第2項後段では「この場合において、これらに相当する事項が定められた景観計画に係る景観計画区域内においては、当該都市計画は、当該景観計画による良好な景観の形成に支障がないように定めるものとする」との規定が挿入されている。そしてこの規定は、「建築物の形態意匠の制限等が定められた景観計画の区域内において、景観地区に関する都市計画を定める場合には、当該都市計画は景観計画による良好な景観の形成に支障がないよう、景観計画に定めら

れた制限よりも緩やかな制限を定めることはできない」¹⁰⁰と解説されている。

こうした制度の下において、仮に都道府県が相当に規制の強い景観計画を策定したとすると、市区町村はそれよりも規制の緩やかな景観地区を指定できなくなってしまう。もちろん、一度当該市区町村が景観行政団体となってより規制の緩やかな景観計画を策定した上で、景観地区の指定等を行うことも出来ないことはない。だが、恐らくこれは制度の想定するところではない。とするならば、法制度上都道府県の景観計画に期待されているのは、市区町村の判断の余地を残した緩やかな制限を加えることであろう。

景観の場合には、一たび破壊されてしまえばその回復が相当に困難であることから、ある意味露払い的に都道府県が緩やかな規制を適用しておき、その後市区町村が詳細な規制を適用する意義は充分にある。都道府県策定の景観計画にはこうした役割が期待されているのであり、この意味において、これは都道府県の暫定的補完機能と呼ぶことができるであろう。

次に、特定の市区町村が将来的にも景観行政団体となる意思を持たない場合について議論してみたいが、この場合、都道府県にはまた異なる役割が期待されることになる。すなわち、それらの市区町村に代わって景観行政を担当するという意味で、市区町村の代替的補完機能を果たす場合がそれである。そして、この場合には、市区町村を代替することになるわけであるから、都道府県が詳細な景観計画を策定する余地は十分に存在する。但し、この場合においても、景観地区と景観農業振興地域整備計画については市区町村に権限が残されており、完全な代替ができるわけではない。

これまで論じてきたように、景観行政推進の主体として都道府県と市区町村は完全に同列に位置づけられているわけではない。北村が『基本は市町村』という認識と都道府県の役割に鑑みれば、景観法八条が、都道府県と市町村を同格に扱い、景観計画の内容について同様のものを求めている

(ように見えるが、そうである)とすれば、それは、妥当ではないように思われる」¹⁰⁾と主張する通りである。そして、制度上都道府県の主な役割として想定されているのは、①従来の景観まちづくりの継続、②暫定的補完機能、③代替的補完機能の三つである。すなわち、①を除けば、景観法で想定されている都道府県の役割は補完機能であると言えるが、そのあり方については、更に策定の手続きに関する規定が参考となる。

景観計画の策定手続きを規定しているのは第9条であるが、都道府県と市区町村との直接的関係は第3項で規定されている。そこでは「都道府県である景観行政団体は、景観計画を定めようとする時は、あらかじめ、関係市区町村の意見を聴かなければならない」と規定されている。すなわち、都道府県に対する市区町村の参加については、法制度上担保されているのである。これに対して、市区町村が策定する景観計画については、都道府県が全体として参加する仕組みは用意されていない。

もちろん、完全に都道府県が参加できないわけではなく、同条第2項では「景観行政団体は、景観計画を定めようとするときは、都市計画区域又は準都市計画区域に係る部分について、あらかじめ、都道府県都市計画審議会(市町村である景観行政団体に市町村都市計画審議会が置かれているときは、当該市町村都市計画審議会)の意見を聴かなければならない」と規定されており、都道府県の都市計画審議会が関与する余地はある。だが、その対象は都市計画区域又は準都市計画区域に限定されており、更に市区町村に都市計画審議会が置かれている場合には出番はなくなってしまふ。また、これ以外にも、景観重要公共施設や国定公園に関する事項を定めようとする場合には、その管理者たる都道府県知事の同意を得る必要性が生じることもあるが、これにしても「当該事項について」という限定つきのものであり、全体的な関与を成し得るわけではない。

更に、景観法では、昨今の他の立法事例と同様に、住民等による提案制

度も採用されている。そして、このことを加味して解釈するならば、景観法では、小さな単位から大きな単位への参加については制度上保障されているのに対し、大きな単位から小さな単位への参加については、完全に保障されているわけではない。先の補完機能に結びつけて論じれば、小さな単位が自ら景観計画を策定する場合には自己完結的な策定が許容されているのに対し、大きな単位が策定する場合には小さな単位にオープンな制度が採用されているということである。

なるほど、補完性原理については、「この原理は、個人が自ら実現できることは個人で、個人では不可能なことや非効率なことを家族や地域社会といった小さな単位が、さらに、その小さな単位では不可能なことを、市区町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという住民に身近なところからの階層秩序原理である」¹⁰⁰との説明がなされている。この説明に示されるように、小さな単位では不可能な場合にのみ大きな単位が口を出すべきという規範が成立するとすれば、景観法の仕組みはこれに忠実なものである。

だが、果たして小さな単位に権限が付与されている場合、常に大きな単位は沈黙しなければならないのであろうか。確かに補完機能は都道府県に期待される役割の中でも重要なものであるが、それ以外にも種々の役割を挙げることができる。我々の対象としている景観政策の領域では、山並みや河川等の連続する景観の保全や、市区町村の境界付近に建設される傾向が強い迷惑施設の調整等において、都道府県の有する広域性に対する期待は小さくはない。それにもかかわらず、少なくとも景観法の条文から理解するかぎりでは、同法は広域性について制度的な配慮を充分には払っていないように思われる。

なるほど、国会審議において前出の竹歳氏は、

では、それで終わりかということ、まさに御指摘のとおり、日本の山岳、河川、湖沼などの周辺景観の保全とか、それから空港など大規模な施設がございまして、そういうような、やはり広域的な景観というのも非常に重要な課題になると思います。そういう市町村の行政区域を超えるような広域的な景観行政というのは、やはり都道府県に今後ともどんどんやっていただかなくてはいけないと考えます⁴³⁾

と答弁してはいる。

だが、原田佳道も「景観法は基礎自治体を景観行政を担う主体の基本としているが、連担する市街地や山並み、河川等の流域など自治体の区域を超えて形成する広域的な景観の形成について、制度上は措置されていない⁴⁴⁾と指摘するように、法制度上、都道府県の広域性に対する十分な配慮がなされていないことは確かであろう。

3. 都道府県の景観計画の現況

前節では、景観法の条文から、景観法における都道府県及び二層制の想定について論じてきたが、本節では、都道府県によって策定されている全景観計画を題材とし、制度上の想定と実態とのずれを論じていきたい。

その際どのような方法論を用いるかであるが、我々が以前市区町村に関して行ったのは、KH-Coder を用い、ページ数と景観表現数を手掛かりとする概括的な分析であった⁴⁵⁾。だが、この方法論の一つの限界として、まさしく文章で景観が表現されている場合に、景観表現を的確にピックアップすることが難しいという点が挙げられる。例えば、滋賀県の景観計画では「旧街道に連なる家並み、近江商人の屋敷群、社寺や庭園の歴史風景などのほか、実り豊かな田園と落ち着いたたたずまいが一体となった集落の

風景』⁶⁶ という文章が用いられている。この文章において、「景観」や「風景」といった語句を手掛かりとして景観表現を機械的に把握することは著しく困難である。

そもそも、我々が前回の分析でこのような方法を用いたのは、その時点で既に市区町村策定の景観計画が180を超えており、その全てに目を通すことが困難だからであった。だが、都道府県の景観計画に関して言えば、2011年8月31日現在で策定されているのは、20の都道府県で27の景観計画である⁶⁷。この程度の数であれば、その全てに目を通すことは可能であることから、ここでは全ての景観計画を通読するという方法を採用することにした。ただし、前回の分析でも指摘したように、発見的には役立つことから、ページ数と景観表現数は参考にすべき数値としては利用することとする。

次に、読解を通して景観計画を分析する際の観点であるが、本稿の問題意識に照らして、第一に市区町村あるいは都道府県の役割がどのように捉えられているかに関心を払うこととする。第二に、前節で議論した景観法で制度的に想定されている役割に合致すると考えられるものを取り上げることにする。そして最後に、都道府県に期待されている制度的な役割から外れていると考えられる景観計画を取り上げた上で、その要因等を論じてみたい。

さて、都道府県と市区町村の役割であるが、二層制に配慮を払わない文書が少なくないなかで、多くの景観計画が都道府県と市区町村を区別して議論を進めている。更に、市区町村優先を明確に打ち出しているものも多く、例えば鳥取県は、

ただし、良好な景観は、地域固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及

び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならないことから、景観形成のための行政施策は、地域及び住民に密着した地方公共団体である市町村が、地域特性に応じてきめ細かく主体的に推進するのを基本とすべきである⁸⁸⁾

と明記している。ただその一方で、本文中に一度も「町村」⁸⁹⁾という表現が出てこない景観計画も存在している⁹⁰⁾。

このように、多くの都道府県でも景観まちづくりは市区町村の仕事と理解されているが、前節で議論したように、景観法では制度的に都道府県にいくつかの役割が期待されている。そこで次に、実態において都道府県がそうした役割をどのように果たしているかを一つ一つ論じてみたい。

まず、想定されている第一の役割としては、それまで都道府県で取り組んできた景観まちづくりを、景観法で用意されている種々の制度を用いながら継続することが挙げられる。もちろんこうした施策を講じるに当たっては、市区町村の景観まちづくりに対して十分な配慮を払わなければならないが、何かしらの衝突が生じない限りにおいては、都道府県が積極的な役割を果たすことができる。そして、景観計画策定を通じて積極的な景観まちづくりを行っていこうとすれば、勢いページ数や景観表現数も多くなるであろう。図3-1は都道府県の全景観計画のページ数と景観表現数をプロットしたものであるが、上記の観点からすれば、岡山県と東京都に取り上げる価値がある。

そこで、まず岡山県を取り上げれば、同計画では、

これら優れた景観を守り育て、快適で文化の香り高い景観を創造するため、昭和63年に岡山県景観条例……を制定し、大規模行為の届出制度、景観モデル地区や背景保全地区の指定、住民協定の認定、景観対

策推進アドバイザーの設置、普及啓発活動等の取り組みを通じて、地域の特性を尊重しながら県土の均衡ある景観形成を推進してきた²³⁾

と解説されている。そして、景観法に基づく仕組みへの移行に際し、景観モデル地区と背景保全地区については、「県土の景観の核として重点的に守り育てていくこととする」²⁴⁾として、景観計画にも盛り込まれている。すなわち、従前の仕組みの景観法への移行が行われたのである。

ただし、今後の地区指定については、

なお、景観モデル地区及び背景保全地区は、現在指定されている地区について継続的、重点的に景観形成を推進していくこととし、他の優れた景観を有する地域等については、市町村が景観行政団体として、重点的に景観形成を推進すべき地域を選定して、景観地区の指定、景観重要建造物等の指定、景観協定の締結の他、公共施設の整備等について住民と一体となって良好な景観の形成を図ることが望ましい²⁵⁾

とされている。従来の取り組みについては景観法の仕組みを活用しながら継続するが、将来的な景観行政については、県は一步引いた立場に立つことが表明されている。ただいづれにしても、想定されている第一の役割に該当すると解釈出来る。

次に東京都の景観計画であるが、同景観計画は、99の景観表現を用いた176ページの分量のものであり、東京都として積極的に景観まちづくりに取り組もうとしている姿勢が読み取れる。しかし、景観計画を解釈するかぎりでは、岡山県と東京都を同列に位置づけるのは困難である。岡山県と異なり東京都は、新たな政策目標を掲げて景観行政に取り組んだと理解できるのである。更に、こうしたことが可能であった要因として、景観法の

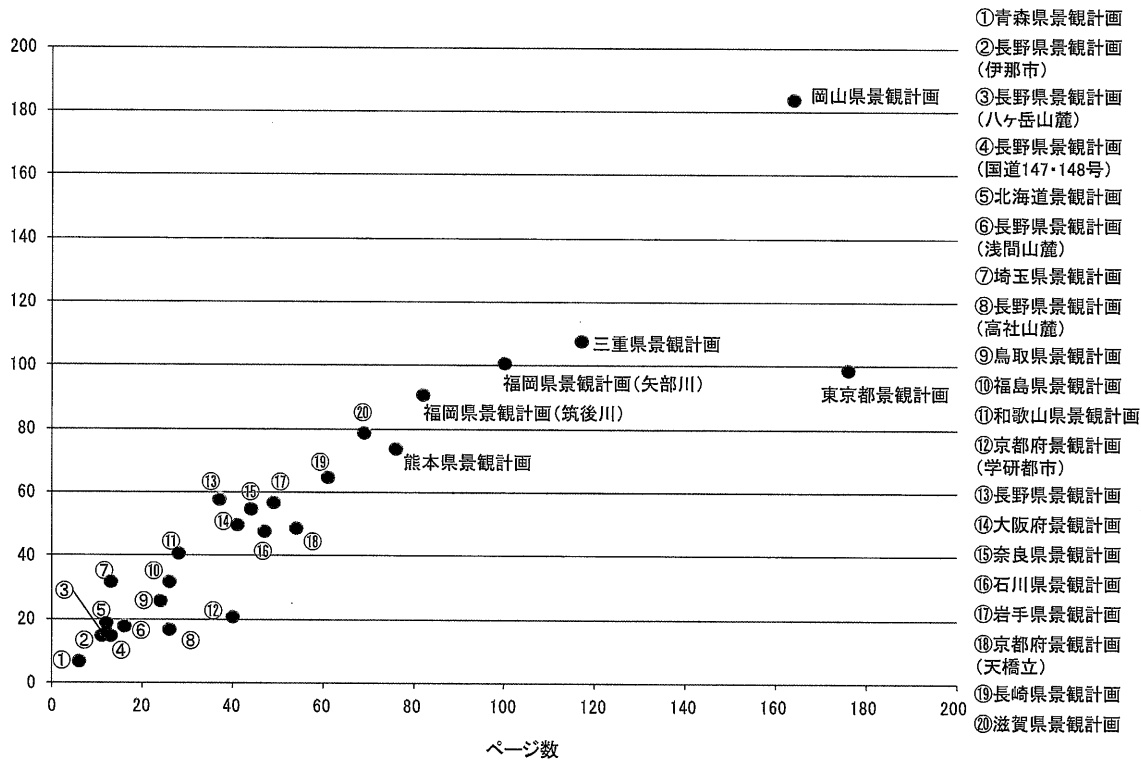


図 3-1 都道府県の景観計画のページ数と景観表現数

制度上の問題が挙げられる。

以下この点を詳論していきたいが、まず景観行政に取り組むにあたって東京都が掲げた政策目標は何かといえば、端的に言ってオリンピック招致である。このことは、景観計画の裏表紙にオリンピック招致のロゴが用いられていることや、巻頭言において石原慎太郎都知事が、『『東京都景観計画』では、これらの取組をさらに一步進め、2016年オリンピック・パラリンピック大会の招致も見据えて、美しく風格のある東京の再生を目標に、都市計画や建築行政、屋外広告物行政とも連動させた、実効性のある施策を明らかにしています』と明言していることから明らかであろう。

次に、制度的に東京都が先頭に立って景観行政に取り組むことが出来る要件として、都区制度存在を挙げることができる。この制度の存在故に、東京都は自ら景観まちづくりを積極的に推進することができたのである。なぜかといえば、都道府県下に多くの指定都市や中核市を抱える場合には、それらは自動的に景観行政団体となることから、直接的な政策形成はなかなか困難である。ところが、東京都の場合には、都下に23ある特別区は、指定都市や中核市に匹敵するような規模を有していたとしても、市と同等の扱いとなることから、自動的に景観行政団体になることはない。

このため、東京都が自ら景観行政に取り組みたいと考えるのであれば、都下の市区町村に同意を与えなければ済むことである。事実、「関東圏では、現在、東京都以外のすべての県において法定団体以外の景観行政団体が出ているが、これは、東京都の同意事務手続が遅れていることが原因となっている」⁹⁴と指摘されている。東京都自らがオリンピック招致に向けて景観計画を策定中であり、それが完了するまで同意を与えられなかったと理解されても致し方ないであろう⁹⁵。そして、このように東京都が政策目標の実現のために自ら積極的に景観形成を行ったことは、恐らく制度の想定からは外れるものだといえよう。

法制度が第2に想定しているのは暫定的補完機能であるが、この機能を典型的に発揮していると考えられるのが、青森県である。青森県の景観計画は、ページ数で6、景観表現数で7と非常に簡素なつくりとなっている。更に、その内容も、既に景観行政団体となっている青森市、弘前市そして八戸市を除く県下全域を景観計画区域とし、区域の細分化はせずに大規模行為のみを規制の対象とするものである。これが意味するのはすなわち、大規模行為によって景観が致命的なダメージを受けることが無いように県下全域を対象に規制を適用するということであり、それ以上のものではない。更に、「青森県でも、市町村が景観法を活用し、主体的に景観行政を担うことを積極的に推進していこうと考えている。このため、市町村が景観行政団体になろうとして知事に協議を求めた場合、原則として同意することとしている」⁹⁸ということが明言されており、まさに暫定的補完機能の発揮が目指されている。

また、景観計画の本文中で暫定的補完機能を明言しているのが長崎県である。長崎県の景観計画では、「本施策は、市町が景観行政団体になるまでの間の暫定措置であるので、景観の現状維持を目的として、特に地域景観に影響が大きい大規模な建築物等に限定し、必要最低限の基準で規制・誘導します」⁹⁹と明言がされている。

続いて法制度が想定している第3の役割である代替的補完機能を見ていくことにする。この役割とはすなわち、景観行政を担当する意思を持たない市区町村に代わって景観行政を担当するものであるが、都道府県がこうした役割を果たす場合には、その景観計画にも一定の特徴が現れるものと考えられる。というのも、市区町村の代わりを務める以上、暫定的補完機能のように都道府県の全域を対象とするのではなく、都道府県下の特定区域に対して、一定の詳細性を備えた計画を策定することになる筈だからである。すなわち、都道府県が代替的補完機能を果たしている場合には、特

定区域のみを対象とする景観計画を策定するか、あるいは、景観計画の中で何かしらの区域の区別がなされている筈である。

そして、こうした点から景観計画を分析してみると、後者の方法を採用しているのが東京都景観計画である。東京都景観計画では、小笠原の父島を対象に、小笠原（父島二見港周辺）景観形成特別地区を指定し、同地区を対象とした景観法に基づく良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項を策定している⁶⁰。ただし、これは小笠原の景観まちづくりを完全に代替するものではなく、「小笠原まちなみ景観ガイドライン（平成17年12月小笠原村策定）を基本とし、特に以下の事項を重視して、景観形成を進める」⁶¹と述べられているように、景観法に基づく規制行政に限り、東京都が補完していると解釈するのが妥当であろう。

また、これと同様に、町村の側から自ら景観計画策定を行う意思のないことを表明した事例として北海道を挙げることが出来る。北海道の羊蹄山周辺の町村では広域的景観まちづくりが進められてきたが、「特に小さい自治体それぞれが景観行政団体となって別々の景観対策を進めることは、外から見ると非常に分かりにくい」⁶²という理由から、北海道が景観計画を策定し、その中に「羊蹄山広域景観形成推進地域」に関する内容が盛り込まれている。

ただし、東京都と同様に、同地域において北海道が完全に代替機能を果たしているわけではない。というのも、この地域での景観まちづくりに対しては、後志支庁が関与する形にはなっているものの、中心的役割を果たしているのは地元7町村だからである。更に、景観法に基づく届出の処理についても、北海道が担当しているのはニセコ町を除く6町村であり、ニセコ町は自ら処理を行っている⁶³。なぜかといえば、ニセコ町は北海道景観計画策定以前から独自の景観条例に基づく制度を運用していたため、景観法に基づく届出も、従来同様町が受け付ける仕組みを採用したからであ

る。ただ、ニセコ町は景観地区指定の際に北海道から人材の派遣を受けており⁶⁰、北海道の支援を受けながら景観行政を推進していることについては付言しておく必要がある。

一方、域内に複数の景観計画を策定している都道府県として長野県、京都府そして福岡県を挙げることができる。次にこれらの景観計画を取り上げていきたいが、まず、代替的補完機能に近い計画を策定していると理解できるのが長野県である。長野県では、「景観行政団体である市町村、松本市及び上田市の区域を除く長野県の区域」⁶¹を対象とする『長野県景観計画』を策定した上で、「特に重点的に景観の育成を図る区域」である景観育成重点地域と「特に積極的に景観の育成を図る区域」である景観育成特定地区を対象に、それぞれ4つと1つの計画が策定されている⁶²。

もちろん、これら景観育成重点地域と景観育成特定地区に含まれる市区町村が景観行政団体となり、更に独自の景観政策を展開する可能性もありえる。だが、これら双方について「地域の景観の特性や諸条件を踏まえて、きめ細かくかつ総合的な景観の育成」⁶³ということが謳われていることから、そうした可能性は低いと言えよう。長野県は広域的な計画を策定しただけでなく、自ら特定の地域を対象とする計画も策定したのであり、特に後者の計画策定を通じて代替的補完機能を果たしていると理解できる。

これに対して、京都府と福岡県では、長野県とは異なる役割を府県が果たしているものと考えられる。この点について一つ一つ議論していきたいが、まず京都府では、2011年8月31日現在、『関西文化学術研究都市（京都府域）における景観の形成に関する計画』と『天橋立周辺地域景観計画』の二つの景観計画が策定されている。前者がページ数で40、景観表現数で21、後者がページ数で54、景観表現数が49であり、特定地域を対象に一定の詳細性を備えた計画が策定されているという点では長野県と同じである。だが、長野県と異なり、京都府が代替的補完機能を果たしている訳で

はないようである。なぜかと言えば、特に後者の天橋立周辺地域については、その後宮津市が景観行政団体となり、景観法に関する事務を担当しているからである。

京都府の景観施策への取り組みの経緯については、

京都府においては「景観は公共的資産」であるとの認識のもと、先人から受け継いだ京都府の美しい景観を保全、育成し、あるいは新たに創造して、次の世代に引き継いでいく「景観」に対する基本認識のもとに、国による景観法の制定などを踏まえ、京都の歴史や多様な地域個性を活かし、環境と文化の共生による地域づくりを進めるため、「京の景観形成推進プラン」（平成17年12月）を策定しました。

この推進プランにおいて、重点施策として府の広域的及び特徴的景観形成の推進のため、景観計画の策定の推進を図ることとしており、その広域的景観形成のモデル地域の一つとして、「日本三景天橋立の周辺地域」を選定しています⁶⁹

と説明されている。ここから読み取れるように、代替的補完機能というよりもむしろ先導的補完機能を果たしていると理解するのが妥当であろう。京都府が天橋立周辺地域を先行的にモデル地域として取り上げ、その後宮津市がそれを引き継ぐ形になったのである。

次に福岡県を取り上げたいが、同県で策定されている景観計画は、『矢部川流域景観計画』と『筑後川流域景観計画』である。なぜ福岡県においてこの二つの計画が策定されたかといえば、「福岡県と筑後地域の市町で構成する筑後田園都市推進評議会は、平成15年に『筑後ネットワーク田園都市圏構想』を策定し、筑後地域の景観の保全・形成に取り組んできた」⁶⁹ことが背景にあると説明されている。

そして、それぞれの流域において県と市町が連携し、先行的に「矢部川流域景観テーマ協定」と「筑後川流域景観テーマ協定」を締結した上で、景観計画が策定されている⁶⁹。その際、矢部川流域では、既に景観行政団体となっていた八女市は、福岡県と同日に八女市として『矢部川流域景観計画』を策定している。また、筑後川流域についても、景観行政団体となって景観計画を策定中の久留米市とうきは市の区域は、県の景観計画区域から除外されている。京都府と同じく福岡県でも、特定の区域を対象にする計画が策定されているが、最後まで府県が景観行政団体であり続けているわけではない。

更に、福岡県の策定する景観計画には以下のような役割が期待されると説明されている。すなわち、

このため、「矢部川流域景観計画」は、景観法に基づく事項を規定するとともに、市町村の境界を超え相互に連携しながら調和と整合を図る計画として、以下の役割を担うものとする。

- ① 矢部川流域の広域景観づくりを推進するマスタープランとしての計画
- ② 矢部川流域の市町村が景観計画を策定する際の基礎となる計画⁶⁹

である。

そして、特に②の記述から、県の果たしている役割をより詳細に読み取ることが可能となる。なるほど、将来的に市区町村が景観行政団体になることを前提とし、それまで都道府県が露払いを果たしておくという意味では、暫定的補完機能と理解することもできるかもしれない。だが、将来的に市区町村が景観計画を策定する際の基礎になることが予定されていると

すれば、それは暫定的補完機能というよりも先導的補完機能と呼ぶ方が適切であろう。先にみた青森県と異なり、京都府にしても福岡県にしても特定区域を対象にある程度の詳細性を有した計画が策定されているのであり、一定のガイドラインを示しているという意味で、先導的役割を果たしていると言える。更に言えば、こうした先導的補完機能は我々が十分に法制度からは読み取れなかったものである。

ところで、暫定的補完機能にせよ先導的補完機能にせよ、市区町村が景観行政団体となった場合には、制度的に都道府県が景観行政を担うことはできなくなる。だが、仮に景観行政を担うことができなくなったとしても、景観まちづくりについては依然として都道府県の役割は残されるものと考えられる。もちろん、先に紹介したような職員の派遣等や、都道府県にのみ与えられている権限の行使という点で、都道府県がその役割を果たすのは当然のことである。だが、景観計画の通読から、都道府県がこれ以外の役割を果たしていることも読み取ることができる。

そして、景観計画でこの点を明確にしているのが大阪府である。大阪府内には、指定都市あるいは中核市に該当し自動的に景観行政団体となる市だけで、大阪市、堺市、高槻市そして東大阪市の4市ある。更に、2011年8月31日現在、箕面市、豊中市、太子町、吹田市、岸和田市、茨木市、寝屋川市そして交野市の7市1町が大阪府の同意を得て景観行政団体となっており、大阪府が景観行政を担当する余地は著しく狭いものとなっている。

こうした状況において、当然大阪府の策定する景観計画はこれ以外の市町村の区域を中心的な対象とすることとなるが、同計画では、景観行政団体である市町村の区域についても意図的な言及がなされている。その箇所を引用してみると、

法に基づいて策定する大阪府景観計画は、『景観形成基本方針』に基づき、道路軸や河川軸、山並み・緑地軸等、広域的な観点から景観上重要な区域において定めたものです。このため、景観行政団体である市町村や独自の景観条例を策定している市町村の区域に関する記述を含んでいます⁴⁰⁾

と述べられている。なるほど山並みなどの連続する景観は1市区町村で完結するものではなく、広域的な視点からの取組が必要である。景観法の制度と衝突しないようきちんと府の立場をわきまえた上で、こうした表現がなされているのである。

確かに、景観法に基づく規制については、都道府県と市区町村の二重行政を回避するという理由で、景観行政団体の区域については都道府県がその内容等を規定することはできない。だが、法に基づかない部分については、広域的観点から都道府県が口を出すことに問題はないはずである。逆に広域的観点に立った都道府県の関与がある方が、好ましい景観形成につながるということも十分にあり得るであろう。大阪府と同じく福岡県の景観計画では、「ただし、景観法に基づく事項（第2章、3章、4章）および第5章については、景観行政団体を除く区域とする」⁴¹⁾と記述することで、一つの景観計画の中に、法に基づく部分と法に基づかない部分を併存させている。

また、市区町村に権限が与えられている事項についても、都道府県が景観計画の中で論じているものも見受けられる。例えば、市区町村が策定することとされている景観農業振興地域整備計画について奈良県は、「市町村が景観農業振興地域整備計画を定める場合には、第5章の景観計画の区域における良好な景観の形成に関する方針に基づき、地域の良好な景観と調和のとれた営農条件を確保することを基本に策定するものとします」⁴²⁾と

記述している。

2.において述べたように、都道府県の広域性に対する法制度上の措置は十分なものではない。だが、都道府県のなかには、法制度に反することなく、そうした役割を果たしているところもあるのである。

4. 結びにかえて

2.で論じたように、法制度上、景観法では市区町村中心主義が採用されており、従前の景観行政を継続する場合を除けば、市区町村が景観行政団体となって景観まちづくりに取り組むことが出来るようになるまで、あるいは、景観行政団体になる意思を持たない場合に、都道府県が景観行政を担当するという構造が採用されている。すなわち、都道府県に期待されているのは、暫定的補完機能あるいは代替的補完機能である。

だが、景観計画の実態を分析してみると、それぞれの都道府県が多様な景観計画を策定しており、法制度の想定を超える役割を果たしていることが読み取れた。東京オリンピックの誘致に向けて、景観まちづくりを活用しようとした東京都については、都区制度という他の道府県にはない制度の関連もあって例外的と言えるが、他の道府県もまた、それぞれ相応の役割を果たしている。

ニセコ町に対する北海道の人材派遣のように、部分的補完機能とも言える支援機能については、当然都道府県に期待される役割であるが、特に広域性に基づく関与については、制度上の想定が稀薄ななかで、しっかりとそうした役割を果たしている都道府県があった。景観法の規定上、法に基づく部分については都道府県が直接関与できないこともあるが、景観法に基づかない形で、景観行政団体である市区町村の区域についても介入している都道府県が存在している。

いわゆる補完性原理が中央地方関係あるいは二層制においても当然視されるなかで、より小さな単位が所掌事務を自ら担当しうる場合には、大きな単位はそれに関与すべきではないということが、ともすれば自明のこととされているかもしれない。景観法においても、都道府県の策定する景観計画に市区町村が意見を述べる機会は保障されているのに対して、この逆の経路については規定されていない。

だが、政策形成の過程で行われる議論についてまで、より大きな単位の関与を排除することが果たして妥当であろうか。もちろん、二重の手間や規制といった問題を回避する為には、種々の権限の帰属を明確化する必要がある。景観行政団体という仕組みが採用されているのも、この点に対して配慮してのことである。

しかし、種々の主体の好ましい参画のありかたという点では、小さな単位から大きな単位の流れが必要とされるのと同様に、大きな単位から小さな単位の流れについても、その価値についてより積極的な評価が必要なのではないだろうか。

なるほど、より大きな単位による後見的関与については、小さな単位がそれを好むものではないということは理解しうることである。だが、仮に、議論の場や空間を拡げることに、すなわち、多様な主体の参画を求めることに積極的意味を見いだすことが出来るのであれば、より大きな単位の参画についても、頭から否定されるべきではないであろう⁴⁹。

特に景観形成においては、都道府県は広域性という参画に値する特長を有している。広がりのある景観について広域的観点から市区町村の策定する景観計画に関与することは、景観法が制度上は十分に想定していないにしても、都道府県が果たしてもおかしくない役割である。そして、我々が本稿において論じたように、実際にそうした役割を果たしている都道府県は存在している。もし、都道府県の果たしているこうした役割の意義が認

められるのであれば、市区町村が景観計画を策定する際の都道府県の参画についても、より前向きに検討されるべきであろう。我々の次なる課題は、広域的観点に立って景観計画を策定している都道府県の、市区町村との関係の取り結び方を論じることである。

注

- (1) 北村喜宣「景観法のもとでの都道府県と市町村」、『月刊地方自治職員研修』、第42巻第2号（2009）、34頁。
- (2) 景観法制研究会編『逐条解説 景観法』、ぎょうせい、2004年、25頁。
- (3) 2004年5月11日衆議院国土交通委員会。
- (4) 景観法制研究会、前掲、25頁。
- (5) 日本建築学会編『景観法活用ガイドー市民と自治体による実践的景観づくりのためにー』、ぎょうせい、2008年、12頁。
- (6) 2004年5月11日衆議院国土交通委員会。
- (7) 2004年5月11日衆議院国土交通委員会。
- (8) 拙稿「景観政策領域における地方自治体の変化についてー俱知安町およびニセコ町における景観地区指定を題材としてー」、『近畿大学法学』、第57巻第3号（2009）、1～39頁。
- (9) 景観法第63条第1項及び建築基準法第68条。
- (10) 景観法制研究会、前掲、127頁。
- (11) 北村喜宣「地方分権改革と都市景観法システム」、植田・神野・西村・間宮編『都市のシステムと経営』、岩波書店、2005年、95頁。
- (12) 黒澤岳博「自治体とNPOのパートナーシップー英国コンパクトを例としてー」、『城西大学経営紀要』、第2号（2006）、113頁。
- (13) 2004年5月12日衆議院国土交通委員会。
- (14) 原田佳道「景観法の現状と課題」、『まちづくり』、第28号（2010）、29頁。
- (15) 拙稿「景観計画から読み取る市町村の景観まちづくりー『景観』等の概念を手掛かりとしたテキストマイニングの試みー」、『日本公共政策学会 2010年度研究大会報告論文集』、652～672頁。
- (16) 『滋賀県景観計画』、1頁。
- (17) 複数の景観計画を策定しているのは、長野県（6計画）、京都府（2計画）そして福岡県（2計画）の1府2県である。
- (18) 『鳥取県景観計画』、3頁。
- (19) 検索機能を用いて都道府県と市町村の区別の状況を把握しようとする場合、「市区町村」という表現が用いられている可能性があるので、「町村」という言葉で検索を行った。

- (20) 3県1府の8計画において、「町村」という表現が用いられていない。
- (21) 『岡山県景観計画』, 1頁。
- (22) 前掲, 46頁。
- (23) 前掲, 46頁。
- (24) 岸田里佳子「景観法の制定と現在の施行状況」, 『ジュリスト』, 第1314号(2006), 8頁。
- (25) この一事だけで制度全体に対する評価をなすことはできないが, 少なくとも景観行政において, 都区制度は分権的な仕組みではないといえる。
- (26) 佐々木正昭「青森県の景観行政の取組」, 『ジュリスト』, 第1314号(2006), 65頁。
- (27) 『長崎県景観計画』, 29~30頁。
- (28) これ以外にも『東京都景観計画』では, 「文化財庭園等景観形成特別地区」と「水辺景観形成特別地区」が指定されているが, この両者はその後景観行政団体となる区の区域を含んでおり, 代替的補完機能というよりも先導的機能と位置づけるのが適切である。
- (29) 『東京都景観計画(第3回改定版)』, 94頁。
- (30) 加藤紀孝「景観づくりの政策展開—北海道ニセコ地域における景観対策を事例に—」, 『自治体法務 NAVI』, 第22号(2008), 28頁。
- (31) 北海道 HP <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/tki/mdr/keikantodokede.htm>>
- (32) 拙稿, 前掲, 1~39頁。
- (33) 『長野県景観育成計画』, 16頁。
- (34) 『伊那市西箕輪景観育成特定地区景観計画』, 『浅間山麓景観育成重点地域景観計画』, 『ハヶ岳山麓景観育成重点地域景観計画』, 『国道147号・148号沿道景観育成重点地域景観計画』そして『高社山麓・千曲川下流域景観育成重点地域景観計画』の5つである。
- (35) 『長野県景観育成計画』, 16頁。
- (36) 『天橋立周辺地域景観計画』, 0-1頁。
- (37) 『筑後川流域景観計画』, 1頁。また, 『矢部川流域景観計画』, 2頁にも同様の記述がある。
- (38) この二つの流域に加えて, 2010年5月には「京築広域景観テーマ協定」が締結されている。
- (39) 『矢部川流域景観計画』, 3頁。
- (40) 『大阪府景観計画』, はじめに。
- (41) 『筑後川流域景観計画』, 3頁。
- (42) 『奈良県景観計画』, 37頁。
- (43) 東京都の景観条例ではこの点に関する制度的担保がなされている。