

Citizen  
& Law

# 市民と法

No.33  
2005/6月

## 大論公論

個人情報保護法の全面施行

宇賀 克也

## 【論説／解説】

・「ヤミ金融・振り込め詐欺」告訴・告発

小澤 吉徳

のすすめ

・景観法の解説(2)——景観法活用のための  
論点と課題——

坂和 章平

## 特集

## 簡裁民事訴訟の焦点

**I**簡易裁判所における消費者契約法の活用状況と  
解釈等の問題点

横田 康祐

**II**高利金融業者を被告とする事件における理論的  
な問題点

藤岡 謙三

**III**

司法書士代理人登場後の実務運用と留意点

中島 寛

**IV**東京簡裁における少額訴訟係新設後の運営状況  
と問題点

下里 敬明

最新重要判例解説／実務における民事訴訟／司法書士の訴訟関連業務と業務規制／  
簡裁民事実務ノート／労働法講座／先例と実務の隘路を問う／  
司法書士執務現場報告／商業登記実務相談室／裁判と登記／登記と税務／  
四方覗視／オー！ ミステイク／登記所情報

# 論説 / 解説

## 景観法の解説(2)

### ——景観法活用のための論点と課題——

弁護士 坂 和 章 平

#### 1 景観法制定の意義と限界

##### (1) 景観法の特質

景観法は景観に関する基本法であるが、同時に良好な景観形成のための具体的な建築等の規制や支援制度を規定した。この景観法は、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（以下、「密集法」という）やマンションの建替えの円滑化等に関する法律（以下、「マンション建替え円滑化法」という）が都市計画法（以下、「都計法」ともいう）を中心とした都市法体系の中で、「密集市街地における防災街区の整備の促進」や「マンション建替えの促進」という領域に特化したのと同様に、「良好な景観の形成促進」という領域に特化した法律である。そして、この制定によって、「母なる法」といわれる都市計画法では美観地区が廃止されて景観地区が創設され（都計法8条1項6号）、建築基準法でも、景観地区内および準景観地区内における建築制限の創設、景観重要建造物についての集団規制の緩和等の改正がなされた（建築基準法68条・68条の9第2項・85条の2）。

##### (2) 景観法の意義と限界

###### (A) 意義

景観法の意義として一般的にあげられるのは、①それまで法的保護に値する利益として認められていなかった景観の価値を法律で明確にうたい、②良好な景観の形成の促進を国策として明確に位置づけ、③五つの基本理念をうたい、④事業者等の責務を定めたことであるが、景観法の何よりも本質的で実践的な意義は、良好な景観形成のため建築等についての法的な規制対象や規制手法を具体的に定めたことにある。

###### (B) 限界

他方その限界は、①そもそも良好な景観の概念がまだ不明確であること、②基本理念や事業者の責務を定めたものの、これが現実の法律解釈や運用に活用されなければ、単なる「理念法」にとどまること（これは、マンション建替え円滑化法や密集法が、「不良」と認定しなければ事実上それらの条文が機能しないのと同じ）、③国立マンション事件の1審と2審で判決が逆転したように、景観判例の動きはなお流動的であること、そして④後に検討するように、景観法は景観計画区域や景観地区における建築等の規制についてその法的枠組みを定めたが、その運用の多くを市町村の条例に委ねたため、景観法や政省令に基づいてどの市町村がどのような内容の条例を制定するかを見極めなければ景観法制定の意義が現実化しないことである。

#### 2 景観法が定める条例への委任（委任条例）

##### (1) 分析の必要性

景観法は、市町村や景観行政団体に対して景観法とその政令に根拠をもつ多くの条例制定を委任した。これは非常に重要であるため、筆者の理解に基づいてその条文を整理すると〔表〕のとおりである。

これらの条例のうち〔表〕No.5や12~16、18、19等は、国民（私人）の権利制限と直接関係するためその衝突が予想される。また、景観法の一部施行に伴って、第1に、従前景観条例を制定していないかった市町村が景観法の施行に刺激を受けて条例制定にどのような意欲を示すかが注目され

〔表〕 条例への委任事項とその根拠条文

| No. | 委任事項  | 景観法の根拠条文 |
|-----|---|----------|
| 1   | 景観行政団体が景観計画を定める手続に関する事項                                       | 9条7項     |
| 2   | 特定非営利活動法人等により景観計画の提案を行うことができる団体を定める景観行政団体の条例                  | 11条2項    |
| 3   | 景観計画区域内における行為の届出  | 16条1項4号  |
| 4   | 景観計画区域内における行為の届出の例外   | 16条7項11号 |
| 5   | 景観計画区域内において変更命令の対象となる特定届出対象行為                                 | 17条1項    |
| 6   | 景観重要建造物指定の標識の設置   | 21条2項    |
| 7   | 景観重要建造物の管理の方法の基準  | 25条2項    |
| 8   | 景観重要樹木指定の標識の設置  | 30条2項    |
| 9   | 景観重要樹木の管理の方法の基準   | 33条2項    |
| 10  | 景観地区内における建築物の建築等の計画認定の審査手続                                    | 67条      |
| 11  | 景観地区内の建築物の形態意匠の制限の適用除外  | 69条1項5号  |
| 12  | 景観地区内における工作物の形態意匠、高さ、壁面後退区域における設置の制限（景観地区工作物制限条例）             | 72条1項    |
| 13  | 工作物の形態意匠の制限を定めた景観地区工作物制限条例に、計画認定の制度、違反工作物に対する是正措置に関する規定を定めること | 72条2項    |
| 14  | 景観地区工作物制限条例で定める景観地区内における工作物の建設等の計画認定の審査手続                     | 72条3項    |
| 15  | 工作物の高さ、設置の制限を定めた景観地区工作物制限条例に、違反工作物に対する是正措置に関する規定を定めること        | 72条4項    |
| 16  | 景観地区工作物制限条例に、違反工作物の工事の請負人に対する措置を定めること                         | 72条5項    |
| 17  | 景観地区内における開発行為等の規制   | 73条1項    |
| 18  | 準景観地区内における建築物または工作物についての規制                                    | 75条1項    |
| 19  | 準景観地区内における開発行為等の規制  | 75条2項    |
| 20  | 地区計画等の区域内における建築物等の形態意匠の制限（地区計画等形態意匠条例）                        | 76条1項    |
| 21  | 地区計画等形態意匠条例に定める計画の認定等に関する措置                                   | 76条3項    |
| 22  | 地区計画等形態意匠条例で定める建築物等の建築等の計画認定の審査手続                             | 76条4項    |
| 23  | 地区計画等形態意匠条例に定める64条1項の処分に関する事項                                 | 76条5項    |

る。第2に、自主条例としてのまちづくり条例をすでに制定している市町村がどのように景観法・政令に根拠をもつ委任条例としてのまちづくり条例に「衣替え」するかが注目される。第3に、これらの条例制定を支えるため良好な景観形成という目的に向けて、国・地方公共団体のみならず事

業者と住民がどのように英知を結集するかが試される。

そう考えると、景観法の体系を理解しながらこれらの委任条例の定めを分析し、各条項が定めた条例への委任の位置づけやその意味を考えることが重要となる。そこでは、景観法の各条項が条例

へ委任するについての表現方法の違いを手掛かりとするとわかりやすいため、以下その観点から整理して分析する。

#### (2) 景観法 3 章が定める景観地区、準景観地区、地区計画等の区域に関する条例

3 章の景観地区等に関する定め（景観法61条～80条）。以下、景観法の条数は法律名を省略する）が景観法の根幹をなす部分である。そのため、条例への委任もこの 3 章が一番多い。それを条文の表現の仕方によって分類すれば次のようになる。

##### (A) 政令で定める基準に従った条例制定権

第 1 は、「政令で定める基準に従い、条例で、……を定めることができる」、または「……必要な規制をすることができる」であり、このパターンは〔表〕No.12、17～20である。これらは、景観地区や準景観地区内そして地区計画等の区域内の行為に制限を課する条例であり、不可避的に私権との衝突が生ずる領域の委任条例である。したがって、景観法が定める条例への委任条項の中で最も重要で、これについてどのような条例を制定するのか最も注目される。

##### (B) 「上乗せ」や「横出し」を認める条例制定権

第 2 は、「条例で（には）、……を定めることができる」であり、このパターンは〔表〕No.13、15、16、21、23である。これらは、景観法が定める基準や措置について条例が「上乗せ」や「横出し」を含む独自の規定や措置を定めることを認めたものである。このような形で条例に委任したのは、それぞれの地域によって「良好な景観」の基準や内容が異なり、また市町村によって景観行政の推進状況が異なるため、法律や政令で全国一律に定める基準や措置のほか、市町村ごとに地域に応じた規制を追加できるとすることが「良好な景観」の形成に効果的と考えたためである。

##### (C) 計画認定の審査手続についての条例制定権

第 3 は、「これらの規定に反しない限り」「条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」であり、このパターンは〔表〕No.10、14、22である。これらはいずれも、景観法が定めた「市町村長の計画認定の審査の手続」について条例に委任したものである。このような形で条例に委任

したのは、市町村長が行う計画認定の審査手続については、それぞれの市町村の裁量に委ねて必要な手続を定めることが地域の実情に応じた良好な景観の形成促進に適切と考えたためである。

##### (D) その他

第 4 は、「条例で定める〇〇」であり、このパターンは〔表〕No.11である。これは、法律が定める建築物のほか、市町村の独自性に委ねて定めても差し支えないと考えたものである。

#### (3) 景観法 2 章 2 節が定める景観計画区域に関する条例

次に重要なのは 2 章の景観計画区域に関する条例である。景観計画区域については、届出・勧告のほか変更命令の制度があるため、景観法はそれらに関して条例を定めることができたとした。

景観計画区域に関して景観行政団体（市町村でないことに注意）が定める条例は、前記(2)(D)と同じく「条例で定める〇〇」というものである。このパターンは〔表〕No.3～5 である。これらは、景観法が法律で定める事項のほか、景観行政団体の独自性に委ねても差し支えないと考えたものである。したがって、景観行政団体は地域の実情に応じて、条例でさらに個別具体的な事項を補充することが期待される。このような形で条例に委任したのも、景観行政団体がそれぞれの地域に応じた判断で法定事項を補充することが「良好な景観」の形成に効果的と考えたためである。No.4 の条例の内容としては、たとえば、①農林漁業を営むために行う建築物の建築等や貯水槽、飼料貯蔵タンク等の工作物の建設等については、高さ、規模または種類を限って届出対象としてそれ以外については届出の適用除外とすることや、②1 ha を超えない小規模の伐採等で森林の景観に与える影響がほとんどないと考えられるものについては届出の適用除外とすることが考えられる（国土交通省作成の運用指針 V 1 (3)(2)3 B）。

##### (4) 景観計画に関する条例

景観法は、前記(2)(C)と同様の「条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない」という表現で、〔表〕No.1 について条例に権限を委任した。これは景観計画の策定手続に関する事項について

は、景観行政団体の独自性を尊重し、地域の実情に即した規定を定めても差し支えなく、そのほうが良好な景観形成に効果的だと考えたためである。条例の内容としては、①景観行政団体で独自に設置した景観審議会等の第三者機関の意見を聞くこと、②説明会等を必ず開催すること、③景観計画の案の公告・縦覧を行うこと、④景観協議会や良好な景観の形成に関する活動を行う団体等による意見を反映する方法を定めること等が考えられる（運用指針V 1(4)③）。

#### (5) 景観重要建造物・樹木に関する条例

景観法は、前記(2)(B)と同様の「条例で、……を定めることができる」という表現や「条例または規則で定めるところにより……しなければならない」という表現で〔表〕No.6～9について条例に権限を委任した。このうちNo.6と8は景観重要建造物・樹木の標識の設置についての条例への委任であり、No.7と9は管理の方法の基準についての条例への委任である。

これは、景観重要建造物・樹木は個別性が強いものであるため全国一律の法律で定める必要はなく、景観行政団体の条例に委ねるのが適切と判断したためである。

#### (6) その他の条例

その他の条例としては、〔表〕No.2がある。これについて条例制定を認めたのは、景観計画を提案できる住民等についても景観行政団体の独自性に委ねるのが適当だと判断したためであり、この条例によってまちづくりNPO等に準ずる団体を位置づけることが可能となる。また、景観法施行令7条は提案に係る規模を原則として0.5ha以上としているが、さらに、一定の場合には条例で区域を限って0.1ha以上0.5ha未満の範囲内でその規模を定めができるとしており、提案が可能となる規模を引き下げることができる。

### 3 委任条例と自主条例との一体的運用

#### (1) 自主条例の意義とその限界

##### (A) 上乗せ・横出し条例の登場

1960年代末の「4大公害訴訟」（富山イタイイタイ病、新潟・熊本水俣病、四日市大気汚染公害）

は、諸外国から「ギルティ（犯罪的）」といわれ、高度経済成長政策の下で経済繁栄という「光」の反面として発生した公害という「陰」は極めて深刻であった。これを受けて、大気汚染防止法や水質汚濁防止法等が整備され汚染物質の排出基準が厳格に定められた。しかし、これは法律・政令による全国一律の基準であったため、各自治体が定める公害防止条例においては、法律・政令が定める基準以上の厳しい数値を定めたり（上乗せ）、法律や政令で定める物質以外の物質を指定したり（横出し）する例が生まれた。このような公害防止条例における上乗せ・横出しの議論は、基本的には法律や政令の委任を受けているか否かという法律問題であったが、当時はこの法律問題と「保守VS革新」の対立という政治問題が渾然一体となっていた。しかし現在は、このような明確な政治上の対決軸はもはや存在しない。

##### (B) 上乗せ・横出し議論の新たな展開——委任条例と自主条例

まちづくりに関する条例は、①都市計画法や建築基準法等の個別法に根拠をもつ「委任条例」と、②憲法94条、地方自治法14条に基づく地方自治体の自治権に根拠をもつ「自主条例」に区別される。

景観法は、多くの領域で委任条例の定めを設けた。そして、「良好な景観の形成」という目的が国・地方公共団体の一一致した共通の目的であることは、景観法が政府提案による立法であることをみても間違いない。他方、景観法は国・地方公共団体だけでなく事業者および住民の責務も定めたため、事業者および住民もその責務を果たさなければならない。

しかし、景観法・政令の委任を受けて今後制定が期待される各種の委任条例は、私権との衝突が予想されるため、条例によっていかに適切な規制をかけるのか、また事業者や住民がその条例をいかに尊重するのか、という真の民主主義が問われる新たな段階に至っている。

##### (2) 委任条例と自主条例の展開

##### (A) 小林重敬教授の体系的研究

「委任条例」「自主条例」という概念を用いて、近時の都市計画やまちづくりの法制度に焦点を当

てる体系的な研究が始まったのは、平成11年の地方分権一括法の制定以降である。「条例による総合的なまちづくり」の研究は、まちづくり条例の事例研究からスタートした。その代表的著書は、小林教授の、①『地方分権時代のまちづくり条例』(平成11年)、②『条例による総合的まちづくり』(平成14年)である。特に②は、まちづくり法の分野における委任条例・自主条例の分析とその方向性を示した最高水準の著書である。

小林教授は、開発指導要綱からまちづくり条例への流れが明確になってきたことを指摘し、昭和55年に創設された地区計画制度で地区計画等の案の策定手続が市町村が定める委任条例によって行われること（都計法16条2項、都市計画法施行令10条の2）を踏まえ、まちづくり条例の先進的な事例として、①神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（昭和56年）、②世田谷区街づくり条例（昭和57年）等の事例を分析し、これらは都市計画法の規定による委任条例の範囲を超えるものとしている。

#### (B) 神奈川県真鶴町のケース——「美の条例」

平成5年制定の「真鶴町まちづくり条例」は31条からなる条例で、まちづくり計画とその実現手段、住民参加と開発認可の手続を体系的に整備したものである。この「美の条例」制定の実践は、その後「美しい都市をつくる権利」という概念に発展し、「美しい都市とは何か」という検討と、各国の憲法による都市論の検討の中で「美しい都市をつくる権利」が憲法上の権利として認められるべきであると主張している。これは、約30年前からの「環境権」の議論や戦後60年を迎えて急速に高まってきた憲法改正の議論における環境権の認知とも共通する議論である。

「美しい都市をつくる権利」はまだデッサン段階のもので法律論として煮詰まったものではないが、人口1万人弱の真鶴町でのまちづくり条例制定を契機とした約10年間の研究と実践は注目される。

#### (3) 自主条例の限界

##### (A) 独自条例は無力か

平成14年7月16日付読売新聞は、「独自条例なぜ

無力」との見出しが、「法に基づかない自治体の条例を強制的に押しつけることはできない」と判断して兵庫県宝塚市の請求を門前払いした最判平14・7・9判時1798号78頁について、「パンドラの箱を開けた判決」と表現して、まちづくり条例の意義とその限界を特集した。

##### (B) 宝塚市パチンコ店条例事件とは

この事件は、宝塚市が商業地域以外ではパチンコ店を建設してはならないと定めた「まちづくり条例」に従わなかった業者に対して、宝塚市が建築差止めを求めた訴訟において、神戸地判平9・4・28判時1613号36頁、大阪高判平10・6・2判時1668号37頁は、その条例が風俗営業法・建築基準法に違反していると判示し、最高裁判所も同様の判断を下した事件である。

##### (C) 景観法制定の意義

「まちづくり条例」（景観条例）はそのほとんどが自主条例であるため、委任条例とはその効力が異なるものの、「自主条例は法的に無力」という形でまちづくり条例の限界が顕在化したことは大変な事態であった。そのような中で景観法が制定され、その委任を受けて地方公共団体が各種の条例を制定することができるとされたのは画期的な意義をもつものである。

上記事件は関係者に大きなショックを与えたが、景観法の制定は国家が景観の価値を明確に示したものであるため、きちんと条例を制定すればもはやこの種の不安はなくなるはずである。

#### (4) 委任条例の拡大

##### (A) 具体的な委任条例の運用

まちづくりに関する委任条例は、都市計画法や建築基準法等の個別法に根拠をもつ条例であり、自主条例と明確に区別される。この委任条例の代表的な運用としては、すでに次のものがあった。

- ① 昭和44年に制定された風致政令に基づいて制定される「風致地区条例」（都計法58条）
- ② 地区計画等の案について利害関係人の意見を反映させるための「手続条例」（都計法16条2項・3項）
- ③ 地区計画の具体的内容を実現するため、建築基準法上の制限となって建築確認・是正命

令等の拘束力をもつことになる「建築条例」  
(建築基準法68条の2)

④ 特別用途地区内における建築物の建築の制限または禁止に関する必要な規定を定め、建築基準法48条1項～12項までの規定による制限を緩和することができる「49条条例」(建築基準法49条)

⑤ 特別用途地区内における建築物の敷地、構造または建築設備に関する制限で当該地域または地区の指定の目的のために必要なものを定める「50条条例」(建築基準法50条)

#### (B) 都市計画法の平成12年改正と委任条例

昭和43年に制定された都市計画法の限界が明確となってきたことを受けた都市計画法の平成12年改正は、「都市化社会から都市型社会への移行」と「分権型社会への移行」に対応した32年ぶりの大改正であった。この改正によって新たに条例に委任した主な事項は次のとおりである。

- ① 開発許可の技術基準の強化または緩和(都計法33条3項・4項)
- ② 特定用途制限地域における制限(都計法8条1項2号の2・建築基準法49条の2)
- ③ 地区計画等に対する住民参加手続の充実(都計法16条3項)
- ④ 都市計画決定手続の条例による付加(都計法17条の2)

#### (C) 景観法の制定と委任条例

今回景観法が定めた多くの委任条例の分析は、前記2のとおりである。

#### (D) 開発指導要綱の条例化

開発許可制度の補完的役割を担ってきた開発指導要綱は、近年地方分権が進み、都市計画における住民参加が活発化する中、要綱から条例への「衣替え」が求められている。特に、平成12年改正における開発許可制度の改正が開発指導要綱に与えた影響は大きく、この改正を契機として多くの自治体が開発指導要綱の条例化の検討を始めたことは注目される。

#### (5) 自主条例の広がりと委任条例との連携・一体的運用

自主条例と委任条例の連携・一体的運用が「地方分権時代のまちづくり」の重要なホットなテーマである。

この検討はスタートしたばかりであり、今後その事例収集と検討が必要である。また、景観法の委任に基づく条例の積極的な活用のためには、市町村の横並び意識を払拭する必要があるうえ、その能力が問われることになる。市町村間の競争は不可避であり、その競争の中での委任条例と自主条例のスムーズな活用・運用が期待される。この点については、現在議論されている三位一体改革や市町村合併もあわせて議論する必要があるのも当然である。

### 4 景観計画区域と景観地区における建築規制等の対比

#### (1) 兩地区的対比

景観計画区域は景観行政団体が定める景観計画の区域であるのに対し、景観地区は市町村が都市計画で定める地域地区の一つである。そのため、

▶私法と公法を有機的に関連づけつつ、政策論にまで論及した画期的な体系書！

#### 〔実務法律講義⑨〕

# 実務 不動産法講義

坂 和 章 平 著

A5判・648頁・定価 本体5300円

発行 民事法研究会

〒151-0073 東京都渋谷区笹塚2-18-3 エルカクエイ笹塚ビル6F

☎03(5351)1571 FAX03(5351)1572

景観計画区域は景観行政団体の区域について定められ、景観地区は都市計画区域または準都市計画区域内の土地の区域について定められる。

具体的には、景観計画区域は「都市、農山漁村その他市街地又は集落を形成している地域及びこれと一体となって景観を形成している地域」について定められ(8条1項)、都市計画区域外の農地や山林のほか、湖沼や河川、海域などの水面等も含めて指定することもできる。

他方景観地区は、「市街地の良好な景観の形成を図るため」に都市計画で定めるものである(61条1項)。そのため、都市計画区域および準都市計画区域外において、たとえば古い温泉街等のように現に良好な景観が形成されている地域が存在していても景観地区として指定できず、建築物等について必要な規制を行うことができないという限界がある。そこで、都市計画区域および準都市計画区域外の景観計画区域のうち、相当数の建築物の建築が行われ、現に良好な景観が形成されている一定の区域については、その景観の保全を図るために準景観地区を指定することができる(74条1項)。

なお、地区計画等の区域とは、①地区計画、②防災街区整備地区計画、③沿道地区計画、④集落地区計画の区域で、それぞれの整備計画において建築物または工作物の形態意匠の制限が定められている区域である(76条1項)。

## (2) 規制手法の対比

### (A) 概要

景観法は、景観計画区域における行為の規制(16条～18条)と景観地区等における建築等の規制(62条～73条)という二つの規制のしくみを定めた。前者は、届出・勧告を中心とした緩やかな規制誘導であり(16条)、必要な場合には条例で定めた特定届出行為について変更命令をすることができる(17条1項、[表]No.5)。

後者は、より積極的に良好な景観形成を誘導するために、①都市計画に建築物の形態意匠や高さ・壁面の位置・敷地面積の制限を定め(61条2項)、②建築物の形態意匠については計画認定制度を採用し(63条)、③工作物の形態意匠等の制限に

ついては景観地区工作物制限条例で(72条1項、[表]No.12)、④開発行為等の制限についても政令で定める基準に従い条例で行うことができる(73条1項、[表]No.17)。

これらの規制手法の具体的内容が景観法の最も本質的な部分である。以下、両者の規制手法を対比する。

### (B) 景観計画区域における具体的な規制手法

#### (a) 届出事項

景観行政団体の長に対する届出事項は、①行為の種類、②場所、③設計または施行方法、④着手予定期日、⑤行為しようとする者の氏名および住所、⑥行為の完了予定期日である(16条1項、景観法施行規則2条)。なお、16条1項4号に掲げる行為にあっては、①～④のほか、景観行政団体の条例([表]No.3)で定める事項を届け出なければならない。

#### (b) 届出に対する措置(勧告)

届出があった場合、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行為の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、その届出に係る行為に関し設計の変更その他の必要な措置をとることを勧告することができる(16条3項)。その勧告は、届出のあった日から30日以内にしなければならず(同条4項)、特定届出対象行為に対する変更命令がなされた場合は16条3項の規定は適用されず勧告することはできない(17条1項)。

#### (c) 届出に対する措置(変更命令)

景観法は、上記の届出・勧告だけでは不十分な場合を想定して、変更命令を定めた。すなわち、景観行政団体の長は、良好な景観の形成のために必要があると認めるときは、景観行政団体の条例([表]No.5)で定めた特定届出対象行為について、景観計画に定められた建築物または工作物の形態意匠の制限に適合しないものをしようとする者またはした者に対し、当該制限に適合させるため必要な限度において、当該行為に関し設計の変更その他の必要な措置をとることを命ずることができる(17条1項)。したがって、建築物および工作物の形態意匠について変更命令をすることができ、

この場合は16条3項の規定は適用されず勧告はできない。

この変更命令は、届出があった日から30日以内に限りすることができるが(17条2項)、実地の調査をする必要があるとき等は90日を超えない範囲で30日の期間を延長することができる(同条4項)。この場合、届出をした者に対し、①その旨、②延長する期間、③延長する理由を通知しなければならない(同項)。また、この変更命令は、届出に係る建築物もしくは工作物またはこれらの部分の形態意匠が政令で定める他の法令の規定により義務づけられたものであるときは、その義務の履行に支障のないものでなければならない(同条3項)。

#### (c) 景観地区における具体的な規制手法

景観地区における建築等の規制のために創設されたのが計画認定制度である。

##### (a) 計画認定制度

景観地区内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、その計画が都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合するものであることについて、申請書を提出して市町村長の認定を受けなければならない(63条1項)。その認定を受けた建築物の計画を変更して建築等をしようとする場合も、同様である(同項)。なお、この建築物の「建築等」とは、建築物の新築、増築、改築もしくは移転、外観を変更することとなる修繕もしくは模様替えまたは色彩の変更をいう(16条1項1号)。

この申請書を受理した市町村長は、30日以内に申請に係る計画がその形態意匠の制限に適合するかどうかを審査して、適合すると認められるときは認定証を交付し(63条2項)、適合しないと認められるとき、または適合するかどうかを決定することができない正当な理由があるときは、その旨および理由を記載した通知書を交付しなければならない(同条3項)。

この制度によって、景観地区内における建築物の建築等が都市計画で定められた形態意匠の制限に適合しているか否かがチェックされるため、この計画認定制度は、建築基準法における「建築確

認」と並んで景観法の根幹をなす重要な制度である。そのため景観法は、建築確認と同様、計画が認定された場合、①建築等工事主・設計者・施工者・現場管理者の氏名または名称、②その工事に係る計画について、63条2項または66条3項の規定による認定があった旨を表示することを義務づけ(68条1項)、③その工事に係る63条2項または66条3項の規定による認定を受けた計画の写しをその工事現場に備えておくことを義務づけた(同条2項)。

##### (b) 国または地方公共団体の建築物についての計画認定の特例

なお、景観地区内であっても、国または地方公共団体が建築等をしようとする場合は63条～65条の規定の適用はなく、全く別の手続の特例が定められた(66条1項)。すなわち、市町村長の認定を受けるための申請書の提出を要せず、その工事に着手する前に「その計画を市町村長に通知」すれば足りる(同条2項)。これは、建築基準法における建築確認等の手続の特例(建築基準法18条)と同様で、国または地方公共団体は景観計画を執行する機関であるため、原則どおりの計画認定制度と同様の取扱いは実情にそぐわないためである。

市町村長が上記の通知を受けた場合にする審査・認定証の交付等の手続(66条3項)や行為の着手の制限(同条4項)は、原則的な計画認定制度と同様であるが、国または地方公共団体の建築物が違反建築物である場合には、必要な措置をとるべきことを「要請する」にとどまり、違反建築物の設計者等に対する業務の停止の処分等の措置はない。

##### (c) 条例への委任([表] No.10)

計画認定の審査手続を規定する63条2項・66条3項は、あくまで抽象的な枠を定めたもので、法律としての一般的な基準を定めたものにすぎない。そこで景観法は、より具体的な規定については各市町村が地域の実情に応じてケース・バイ・ケースで定めることができるよう、条例で必要な規定を定めることを認めた(67条)。その意味でこれは重要な条文である。条例制定についての67条の文言は消極的な表現になっているが、多くの市

町村が積極的にこれを活用してそれぞれの地域にあった基準を定めた条例の制定が望まれる。

#### (D) 景観計画区域と景観地区で共通の規定

景観計画区域と景観地区における規制の手続については共通の規定がいくつかある。

その第1は行為の着手の制限の規定である。景観計画区域内においては届出対象行為について景観行政団体の長による勧告・変更命令が定められている。他方、景観地区においては申請された計画について市町村の審査を経て認定証が交付される。そのため、景観計画区域における届出をした者については、景観行政団体がその届出を受理した日から30日を経過した後でなければその届出に係る行為に着手してはならず(18条1項)、景観地区における計画認定の申請をした者は認定証の交付を受けた後でなければ、建築物の建築等の工事はすることができない(63条4項)。しかし、両者とも根切り工事、山留め工事、ウェル工事、ケイソン工事その他基礎工事に係るものは除かれる(景観法施行令12条)。なお、景観計画区域においては、景観行政団体の長の変更命令に基づいて行うものも除かれるほか(同条1項ただし書)、景観行政団体の長による制限期間の短縮も認められている(同条2項)。

第2は報告の徴収および立入検査等の規定である。景観計画区域における変更命令については、景観行政団体の長は必要な限度において、①報告の徴収、②立入検査、③立入調査ができる(17条7項)。他方、景観地区における建築物の形態意匠の制限(3章1節2款)については、市町村長は必要な限度において、①報告の徴収、②立入検査ができる(71条1項)。

### (3) 規制対象の対比

#### (A) 概要

景観計画区域における届出対象行為は、①建築物の建築等、②工作物の建設等、③開発行為その他政令で定める行為、④景観行政団体の条例で定める行為である。そして、①②のうち景観行政団体の条例(〔表〕No.5)で定める「特定届出対象行為」は変更命令の対象となる。なお景観計画区域における規制対象については、届出を要しない行

為が定められていることに注意を要する。

これに対して、景観地区における規制対象は三つに分けられる。第1は、建築物に対するもので、①建築物の形態意匠の制限、②建築物の高さの最高限度または最低限度、③壁面の位置の制限、④建築物の敷地面積の最低限度である。これらは都市計画で定められる(61条2項)。第2は工作物に対するもので、①工作物の形態意匠の制限、②工作物の高さの最高限度または最低限度、③壁面後退区域における工作物の設置の制限である。これらは市町村の景観地区工作物制限条例で定められる(72条1項、〔表〕No.12)。そして第3は、都市計画法4条12項に規定する開発行為(土地の区画形質の変更)その他政令で定める行為で、これは景観地区工作物制限条例と同様、市町村の条例で定められる(73条1項、〔表〕No.17)。

これらの規制対象の具体的な内容も景観法の最大のポイントである。

#### (B) 景観計画区域における規制対象

##### (a) 届出対象行為

景観計画区域内において次の行為をしようとする者は、景観行政団体の長に対して、あらかじめ一定の事項を届け出なければならない(16条1項)。

① 建築物の建築等(1号) 建築物の建築等には、新築、増築、改築、移転だけではなく、外観を変更することとなる修繕、模様替えや色彩の変更も含まれる。

② 工作物の建設等(2号) 1号同様、工作物の建設等には、新設、増築、改築、移転だけではなく、修繕、模様替えや色彩の変更が含まれる。

③ 都市計画法4条12項に規定する開発行為その他政令で定める行為(3号) 景観計画区域内では、都市計画法に基づく開発行為も届出の対象としたことは非常に重要である。

④ ①~③に掲げるもののほか、良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為として、景観計画に従い景観行政団体の条例で定める行為(4号、〔表〕No.3)

なお、これらの行為について届出をした者は、

その届出に係る設計または施行方法のうち、その変更によって届出に係る行為が届出対象行為の適用除外となるもの以外の事項を変更しようとするときは、あらかじめその旨を景観行政団体の長に届け出なければならない（16条2項、景観法施行規則3条）。また、①および②の行為のうち、当該景観行政団体の条例で定めるものを「特定届出対象行為」といい、これについては後述のとおり変更命令が定められている（17条1項、[表]No.5）。

#### (b) 届出対象行為の適用除外

なお、景観法は届出を要しない行為を定めている。第1は、国の機関または地方公共団体が行う行為である（16条5項前段）。国の機関または地方公共団体が上記(a)の行為をする場合は、届出のかわりにあらかじめ景観行政団体の長にその旨を通知しなければならない（同項後段）。この通知があった場合、景観行政団体の長は、良好な景観形成のため必要があると認めるときは、必要な限度において、その国の機関または地方公共団体に対して景観計画に定められた行為の制限に適合するようるべき措置について協議を求めることができる（同条6項）。

第2は16条7項に定められた行為であり、同項1号から11号に掲げられた行為については届出 자체が不要となる。1号・2号は当然であるが、3号～7号はそれぞれ許可を受けて行う行為であるため届出を不要としたものであり、8号は景観地区内における制限、9号は景観地区工作物制限条例による制限、10号は地区計画等の区域における制限がそれぞれ定められているため届出を不要としたものである。

なお、1号の「政令で定めるもの」とは、①地下に設ける建築物の建築等または工作物の建設等、②仮設の工作物の建設等、③除伐、間伐、整枝その他木竹の保育のために通常行われる木竹の伐採等、④法令またはこれに基づく処分による義務の履行として行う行為、⑤建築物の存する敷地内で行う建築物の建築等や工作物の建設等の行為である（景観法施行令8条）。また、11号の「その他政令又は景観行政団体の条例で定める行為」は、重要文化財・史跡名勝天然記念物の現状変更につ

いて文化庁長官の許可を得てする行為等（景観法施行令10条）のほか、地域の景観上の特性に応じて届出の適用除外が必要な行為を景観行政団体の判断で適切に定めることができるように定められたものである（運用指針V1(6)①5）、[表]No.4）。

#### (c) 景観地区における規制対象

景観地区における規制は、建築物に対するものと工作物・開発行為に対するものとで全く異なる規制となっている。まず建築物に対する規制を解説する。

##### (a) 景観地区に関する都市計画に定める事項

景観地区に関する都市計画には、地域地区的種類、位置および区域（都計法8条3項1号）、面積、名称（同項3号、都市計画法施行令4条）を定めるほか、

- ① 建築物の形態意匠の制限（61条2項1号）
- ② 建築物の高さの最高限度または最低限度（同項2号）
- ③ 壁面の位置の制限（同項3号）
- ④ 建築物の敷地面積の最低限度（同項4号）

を定める。このうち、①は必ず定めるものとされたが、②～④を定めるか否かは市町村の選択に委ねられた。①が必須の事項とされたのは、市街地の良好な景観の形成を図るという観点からは建築物の形態または色彩その他の意匠を周辺の景観と調和のとれたものとすることが不可欠なためである。他方、建築物の高さや壁面の位置が連続的に整っていることも良好な景観の形成上重要な課題であり、建築物の高さや壁面の位置を制限することも必要と考えられる。しかし、これらを制限する必要性は地域性や土地柄によって異なり、たとえば山なみの眺望を保全する場合は壁面の位置を制限する必要はなく、アーケード街等では必ずしも建築物の高さを制限する必要はない。そこで、②～④については市町村が必要なものを定めることとされた。

#### (b) 62条の意義

以上のような都市計画に定めるべき事項のうち、①がポイントとなる。すなわち、景観地区内の建築物の形態意匠は①に適合するものでなければならない（62条）。他方、②～④については建築

基準法による建築確認の対象とされている。しかし、①については、周囲の建築物や背景等との関係が重要な意味をもち、敷地単位で図面による判断を前提としている建築確認にはなじまない。そのため、建築確認とは別に基準との適合を裁量的に認定するしくみとして、63条から71条において景観地区内の建築物の建築等をしようとする者に対する「計画認定制度」を創設し、62条の定めを実現するための具体的な手続・内容を定めた。

62条に基づいて景観地区に関する都市計画に建築物の形態意匠の制限を定めた場合、景観地区内においては建築物の形やデザインを規制できることになるため、たとえば瓦屋根に統一するとか屋根の向きを一定方向にする等、従前は不可能であった良好な景観の形成のための建築物の規制が可能となる。このような点に、この62条の画期的な意義があることを理解する必要がある。

なお、62条ただし書は、「政令で定める他の法令の規定により義務付けられた建築物又はその部分の形態意匠」にあっては①に適合しなくてもよい旨を定めている。これも重要な規定であり、この「政令で定める他の法令」としてどのような法令が定められるのか注目される。このような建築物としては、たとえば医療法に基づいて設置される病院や学校教育法に基づいて設置される学校等が考えられる。

#### (c) 景観地区内における工作物等の制限

次に、景観地区内における工作物・開発行為に対する規制を解説する。

市町村は、政令で定める基準に従った条例を定めることにより、①工作物の形態意匠の制限、②工作物の高さの最高限度または最低限度、③壁面後退区域における工作物の設置の制限、④土地の区画形質の変更（開発行為）について、必要な規制を定めることができる（72条・73条）。

具体的には、①については建築物の形態意匠の制限に関する規制に準じて認定制度の対象とされ、景観地区内の工作物の形態意匠等の制限を定めた景観地区工作物制限条例（72条1項、[表]No.12）において、景観地区内における建築物の建築等についての「計画認定制度」の規定を定める

ことができる（72条2項・3項、[表]No.13・14）。②・③については、景観地区工作物制限条例でその基準を定めることにより、基準に反する行為を禁止して変更命令や罰則で担保することになる（72条4項、[表]No.15）。④については、政令で定める基準に従った条例により、都市計画法の開発許可制度と同様の許可制をとることが想定されている（73条1項、[表]No.17）。

#### (d) 準景観地区における規制

景観法は、景観地区工作物制限条例と同様、準景観地区内における建築物と工作物については、市町村が景観地区内におけるこれらに対する規制に準じて政令で定める基準に従い、条例で良好な景観を「保全するため」必要な規制をすることができるとした（75条1項、[表]No.18）。「景観地区内におけるこれら（建築物または工作物）に対する規制に準じて」と定められていることが重要である。

さらに景観法は、景観地区内における開発行為等の規制と同様、準景観地区内における開発行為等についても、市町村による政令で定める基準に従った条例で良好な景観を保全するため必要な規制をすることができるとした（75条2項、[表]No.19）。

#### (e) 地区計画等の区域における規制

地区計画等の区域においても、市町村が定める地区計画等形態意匠条例によって、景観地区における計画認定制度等を例とした規制手法を定めることができる。すなわち、地区計画等の区域内における建築物等の形態意匠について、市町村が、政令で定める基準に従い条例（地区計画等形態意匠条例）でその地区計画等において定められた建築物等の形態意匠の制限に適合するものとしなければならないこととすることができるとした（76条1項、[表]No.20）。

この地区計画等形態意匠条例には、①市町村長による計画の認定（63条）、②違反建築物または違反工作物に対する違反是正のための措置（64条）、③国または地方公共団体の建築物に対する認定等に関する手続の特例（66条）、④工事現場における認定の表示等（68条）、⑤報告および立入検査（71

条)の規定を定めることができる(76条3項、[表]No.21)。

他方景観法は、地区計画等形態意匠条例による建築物等の形態意匠の制限が過度にいきすぎないように「合理的に必要と認められる限度において行う」という歯止めをかけた(76条2項)ため、同条例の制定・運用に関してはこの規定に配慮する必要がある。

#### (4) 違反に対する措置の対比

##### (A) 違反に対する措置

せっかく届出・勧告や変更命令、計画認定の制度を創設しても、これに違反するものが現われることも予測できる。そのような事態に対応するため、景観法は各種の措置を定めた。

景観計画区域においては、変更命令に違反した者等に対する措置を定めた。すなわち、景観行政団体の長は、変更命令に違反した者またはその者から建築物等の権利を承継した者に対して、①原状回復命令またはこれに代わる代替措置をとることを命ずることができ(17条5項)、②その原状回復等を命ずべき者を確知できないときは、その者の負担で、その原状回復等を自ら行うことができる(同条6項)。

他方、景観地区においては、都市計画に定められた形態意匠の制限に違反した建築物に対する措置として、市町村長による是正措置と建築物の設計者等に対する措置の二つが定められた。第1に市町村長は、①建築等工事主、②工事の請負人(請負工事の下請人を含む)、③現場管理者、④所有者、⑤管理者、⑥占有者に対して、工事の施工の停止や改築、修繕、模様替え、色彩の変更等の必要な是正措置をとることを命ずることができる(64条1項)ほか、市町村長による代執行も認められている(同条4項前段)。第2に市町村長は、上記のような違反建築物に対する措置をとることを命じた場合には、①違反建築物の設計者、②工事監理者、③工事の請負人、④違反建築物に係る取引をした宅地建物取引業者の氏名等を、その者らを監督する国土交通大臣または都道府県知事に通知しなければならない(65条1項)。そして、市町村長から通知を受けた国土交通大臣または都道府県知

事は、遅滞なくその通知に係る者について、業務の停止の処分その他必要な措置を講じる(同条2項)。

このように景観法が景観地区における違反に対する措置を定めたのは、違反建築物の建築等について「専門家」としてかかわった設計者等に対しては、業務の停止の処分等の重いペナルティーを課すことによって景観法の核心ともいいうべき62条の規定を担保するためである。なお、建築基準法にもこれと同趣旨の規定があるので対比されたい(建築基準法9条の3)。

##### (B) 景観地区における違反に対する措置の適用除外建築物と既存不適格建築物

景観法は、景観地区における違反に対する措置が適用されない場合を定めた。第1に、景観重要建造物や国宝・重要文化財・特別史跡名勝天然記念物等として指定(仮指定)された建築物等については62条~68条の規定を適用しない(69条1項)。これは、文化財保護法等においてすでにその建築物が良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれがないというチェックを受けているためである。

第2に、景観地区に関する都市計画が定められまたは変更された際の既存不適格建築物についてである(69条2項)。

ただし、後者の既存不適格建築物として適用除外とはされず、原則どおり62条~68条の規定が適用される場合がある。すなわち、①景観地区に関する都市計画が変更される以前の建築物の形態意匠の制限に違反している建築物や、②都市計画が定められた後に増築や改築、外観を変更することとなる修繕等をする建築物は、既存不適格とはならず、変更後の都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合しなければならない(69条3項)。これは、都市計画の変更の際に違反建築物が合理的な理由もなく適法な建築物となる状況や、一度既存不適格建築物の取扱いを受けるとその後の改修等でも景観法の適用が除外されることの不合理性を是正する観点から定められたもので、当然の措置である。なお、同趣旨の規定は建築基準法にも定められている(建築基準法3条2項・3項)。

また、既存不適格の取扱いを受ける建築物であっても、その景観地区における「良好な景観」について著しい支障を与えるものであるときは、「良好な景観」の形成のために必要な措置がとられるべきであり、市町村長は、そのような建築物については、その建築物の改築、模様替え、色彩の変更その他都市計画で定められた建築物の形態意匠の制限に適合するために必要な措置をとることを命ずることができる(70条1項)。この市町村長の命令に基づく措置がとられたことによって損害が発生した場合は、市町村はその命令に基づく措置によって通常生ずべき損害を時価によって補償しなければならないとして、その建築物の所有者等の保護を図っている(同条1項後段)。

## 5 国民の啓発と法律専門家の役割

### (1) 国民の啓発の必要性

景観法案が国会に提出された頃の景観法に期待する記事や、一部施行に際してその活用の重要性を指摘する社説などをみると、マスコミの反応は好意的であり、これは国民の啓発に大いに役立っている。「事業者」からの反論も特になく、むしろ各地で景観法に関するセミナーの開催等積極的な取組みがみられる。また国土交通省は『概説 景観法』と『逐条解説 景観法』を出版して景観法の意義を強調し、さらに「運用指針」を策定してその運用に意欲を示している。

景観法がこの6月から全面施行され、景観法による各種の規制の理解と委任条例の制定が全国的な課題となっている今、なお一層の啓発活動が必要である。

### (2) 景観法を理解する前提としての都市法理解の必要性

都市計画法を中心とする約200の法律による都市法体系は複雑・難解であり、具体的には、都市計画法による地域地区・用途地域の制度や開発許可制度そして建築基準法による集団規制や単体規制の理解が不可欠である。景観法の本質的で実践的な意義は、良好な景観形成のための建築等の規制にあるところ、その内容を理解するためには都市計画法・建築基準法が定める各種制度の理解が

前提となる。これは、景観法が、都市計画法や建築基準法を中心とした膨大な都市法体系の中の一部領域を特化した法律であることの必然的な帰結である。

### (3) 法律専門家(弁護士、司法書士)の役割

上記を前提とすれば、広く国民に啓発するためには、まず法律専門家である弁護士や司法書士が複雑・難解な都市法体系とそこで定められている各種制度を理解し、そのうえで景観法の具体的な規制と条例制定の意味・内容を理解することが不可欠である。次に、国民啓発のパイプ役としての法律専門家の役割は、景観法が支援制度として創設した景観協定の締結や景観協議会、景観整備機構への参加等の活動を支援することにある。

さらに、住民参加の時代、まちづくりNPOの時代となった今では、弁護士も司法書士も一人の住民として、良好な景観形成のための真摯な活動が求められていることを十分認識すべきである。

▶個人情報保護法令・ガイドライン等を網羅した関係者必携の六法誕生!

## 個人情報・ プライバシー六法 [2005年版]

松本恒雄・木下智史 ほか編

A5判・729頁・3,800円(税別)

発行・民事法研究会