

主 要 記 事 の 要 旨

景 観 法

— 特に農業・林業地域の景観保全・形成に留意して —

小 林 正

- ① 高度経済成長期からバブルの崩壊等を経て、近年は、人々の価値観も、従来の経済性や効率性、機能性の追求などの言わば量的な側面から、美しい街並みなどの良好な景観を求めるといった質的な向上へと、変わりつつある。我が国の景観法制は、従来の個別立法による景観保全・形成に加えて、平成16年には、景観についての総合的な法律である景観法が制定された。また、人々の景観への関心の高まりにつれて、景観をめぐる紛争も多く見られるようになってきている。
- ② 景観法は、全7章(全107条)と附則から成るが、大きくは、景観に関する基本法的な部分と、良好な景観の形成のための具体的な規制や支援を規定する実効法的な部分とに二大別できる。基本法的な部分には、良好な景観の形成に係る基本理念を定めるとともに、国、地方公共団体、事業者及び住民の責務を明示し、実効法的な部分には、景観計画及びこれに基づく措置(景観計画の策定、景観計画に基づく行為規制、景観重要建造物・景観重要樹木の指定、景観重要公共施設の整備、景観農業振興地域整備計画の策定等)、景観地区における行為規制、景観協定の締結等、景観整備機構による良好な景観の形成に関する事業を行なう者への支援等、を規定する。
- ③ 農業又は林業を中心とする地域の景観保全・形成は、都市部の建築物等を中心とした景観の保全・形成とは異なる。景観法は、農業・林業の振興と景観保全・形成の調和のため、景観農業振興地域整備計画等の制度、農地法・農業振興地域の整備に関する法律への特例、市町村森林計画の変更などの制度を設けた。
- ④ 景観の保全・形成は、極めて地域性が強いものであり、全国一律の規制には必ずしもなじまない。そのため、景観法は、実際の規制等の多くを条例に委ねている。因みに、景観法(全107条)の中では、「条例」の文言が、20の条で49箇所(見出しを含む)使用されている。本稿では、景観法における条例への委任事項を、制定主体(景観行政団体・市町村)の別に表に纏めて示した。
- ⑤ 景観法の現在の施行状況については、景観行政団体が、214団体(平成18年4月1日現在)あり、景観計画は、15計画(平成18年5月2日現在)が策定されている。景観地区に関しては、従来の美観地区から移行したものを除き、都市計画決定に至ったものはない。景観法の活用の具体的な内容については、まだまだ全国において試行錯誤の段階である。地方と国の双方における実績の積重ねが、今後の課題であろう。
- ⑥ 我が国の景観保全・形成法制は、景観法以外にも各種の個別立法がなされている。景観法を正しく理解するためには、景観保全・形成法制全体を俯瞰する中で景観法を位置づける必要があると考えられる。我が国の景観保全・形成法制全体については、近々に稿を改め、これを体系化し、概説を試みることにしたい。

景 観 法

— 特に農業・林業地域の景観保全・形成に留意して —

小 林 正

目 次

はじめに	2 農地法・農業振興地域の整備に関する法律の特例
I 景観法の制定	3 市町村森林計画の変更
II 景観法の概要	IV 景観法における条例への委任
1 基本法的な部分	V 景観法の施行状況
2 実効法的な部分	おわりに
III 農業・林業地域と景観法	
1 景観農業振興地域整備計画等	

はじめに

高度経済成長期からバブルの崩壊等を経て、近年は、人々の価値観も、従来の経済性や効率性、機能性の追求などの言わば量的な側面から、美しい街並みなどの良好な景観を求めるといった質的な向上へと、変わりつつあると言えよう。

我が国の景観法制は、従来の個別立法による景観保全・形成に加えて、平成16年には、景観についての総合的な法律である景観法が制定された。また、人々の景観への関心の高まりにつれて、景観をめぐる紛争も多く見られるようになってきている。

そうした中で、最高裁判所は、いわゆる国立マンション事件⁽¹⁾の判決⁽²⁾において、「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべ

きである」として、景観価値を認め、更に、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（以下「景観利益」という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である」として、近隣住民の景観利益を肯定した⁽³⁾。ただし、同判決は、「この景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性もあるものでもあるところ、現時点においては、私法上の権利と見做すような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超えて「景観権」という権利性を有するものを認めることはできない」として、景観権の成立については否定した。

(1) 東京都国立市の高層マンションをめぐる、近隣の住民等が、景観権ないし景観利益を違法に侵害されているなどとし、高さ20mを越える部分の撤去と慰謝料等の支払を求めた事件である。

(2) 平成18年3月30日最高裁判所第一小法廷判決（『判例時報』1931号，2006.8.1，pp.3-10）。

本稿は、こうした状況も踏まえ、最高裁判所判決の中でも引用されている景観法の概要を紹介することとしたい。その際に、景観法については、これまで、都市景観との関係を中心に紹介されることが多かったが、本稿では、特に、農業・林業地域の景観保全・形成にも留意することとする。

I 景観法の制定

景観法（平成16年法律第110号）の制定以前にも、景観に関する法制度として、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づく美観地区、風致地区や伝統的建築物群保存地区などの地域地区制度、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭和41年法律第1号）等の個別立法があったが、景観に係る総合的な法律は制定されてこなかった。

一方、国の法制に比して、地方公共団体では、昭和43年の金沢市伝統環境保存条例、倉敷市伝統美観保存条例などを皮切りにいわゆる景観条例⁽⁴⁾の制定が始まり、特に昭和60年代に入って、景観条例の制定が、全国各地で急激に増加

した⁽⁵⁾。こうした景観条例の制定数は、景観法制定直前の平成16年3月31日現在で、470市町村で524条例、27都道府県で30条例に上った⁽⁶⁾。

こうした中で、国は、平成15年7月の「美しい国づくり政策大綱」（国土交通省）において、美しい国づくりのための具体的施策の一つとして「景観に関する基本法制の制定」を掲げた⁽⁷⁾。また、同月に策定された「観光立国行動計画」（観光立国関係閣僚会議における決定）でも、「一地域一観光」を推進するためには、良好な景観の維持、向上、創造が必要であるとし、そのための重要な手段として「景観に関する基本法制の整備」が謳われた⁽⁸⁾。更に、同年12月の「都市再生ビジョン」（社会資本整備審議会答申）においても、「都市再生への10のアクションプラン」の中で「良好な景観の形成と豊かな緑の創出に向けた制度の構築」が挙げられている⁽⁹⁾。

また、「美しい国づくり政策大綱」と拮抗して、農林水産省は、「水とみどりの「美の里」プラン21」（平成15年9月）を公表し、その施策の基本的な視点の一つに「健全で豊かな自然環境や景観の保全」を掲げている⁽¹⁰⁾。

更に、文化庁もまた、「農林水産業に関連す

(3) 本判決は、景観利益については肯定したものの、「ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められると解するのが相当である」とし、本件建物は、行為の態様その他において社会的に容認された行為としての相当性を欠くものとは認め難く、原告らの景観利益を違法に侵害する行為に当たるといえることはできないとして、上告を棄却している。

(4) 景観の保全等に係る条例の題名は、伝統美観保存条例、景観まちづくり条例、都市景観条例、美しい町づくり条例、森林景観保全条例、ふるさとの景観づくり条例その他、様々である。本稿では、「景観条例」と総称して記した。

(5) 早い時期に、条例の題名に「景観」の語を用いた例として、辰口町自然景観等保護条例（昭和46年；辰口町は、現石川県能美市）、京都市市街地景観条例（昭和47年）、高山市市街地景観保存条例（昭和47年）、萩市歴史的景観保存条例（昭和47年）等がある。

(6) 林俊行「景観法（特集・第159回国会主要成立法律(3)）」『ジュリスト』1276号，2004.10.1，p.80.

(7) 「美しい国づくり政策大綱」『月刊ニュー・ポリシー』23巻9号，2003.9，p.590.

(8) 国土交通省編『観光白書 平成16年版』国立印刷局，2004，p.48.

(9) 社会資本整備審議会「都市再生ビジョン」『月刊ニュー・ポリシー』24巻2号，2004.2，p.536.

(10) 「水とみどりの「美の里」プラン21」については、その策定までの経緯を含めた解説として、斎藤政満「農村景観形成への取り組み—美の里プラン21の策定」『土地改良』42巻1号（通号238），2004.1，pp.22-30がある。

る文化的景観の保護に関する調査研究(報告)』(平成15年6月)を公表し、保護の施策を講ずべき文化的景観の選択、文化財の観点から見た文化的景観の保護の方策を示した⁽¹¹⁾。

国、地方のこのような動きを背景に成立したのが、景観法、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成16年法律第111号)、都市緑地保全法等の一部を改正する法律(平成16年法律第109号)の三法であり、いわゆる景観緑三法である。

景観法は、それまで地方公共団体が行ってきた景観条例その他の景観行政を踏まえて、良好な景観の形成に向けての目的や基本理念を示すとともに、国、地方公共団体、事業者、住民の各々の責務を明確化し、それまでの条例では限界のあった強制力を担保する法的枠組みを与えた。

この景観法の制定の過程については、「2004年6月の景観法制定は、いささか唐突であった。1年前には、その方向性も固まっていなかったように見えるこの法政策が、およそ半年くらい間に、急速に具体化したのである。重要な法政策・法案であるにもかかわらず、具体化過程において、関係審議会等における議論やパブリック・コメントがなかったことも、興味深い点である。⁽¹²⁾」との指摘もある。

なお、景観法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律では、景観法の施行に伴う都市計画法、建築基準法等の改正、屋外広告物法その他

の関係法律の整備が行われ、また、都市緑地保全法等の一部を改正する法律では、都市緑地保全法、都市公園法等が改正され、従来の都市緑地保全法から都市緑地法への題名改正が行われた他、都市の緑とオープンスペースの確保のために、緑地保全地域制度、地区計画等緑地保全条例制度、緑化地域制度、地区計画等緑化率条例制度、立体都市公園制度などの創設等の措置が講じられている。

II 景観法の概要

景観法⁽¹³⁾は、全7章⁽¹⁴⁾と附則から成るが、大きくは、景観に関する基本法的な部分と、良好な景観の形成のための具体的な規制や支援を規定する実効法的な部分とに二大別できる。

基本法的な部分には、良好な景観の形成に係る基本理念を定めるとともに、国、地方公共団体、事業者及び住民の責務を明示している。

また、実効法的な部分には、景観計画及びこれに基づく措置(景観計画の策定、景観計画に基づく行為規制、景観重要建造物・景観重要樹木の指定、景観重要公共施設の整備、景観農業振興地域整備計画の策定等)、景観地区における行為規制、景観協定の締結等、景観整備機構による良好な景観の保全・形成に関する事業を行なう者への支援等、を規定する。

以下、景観法(以下第5章までにおいて「法」という。)の概要を、我が国の景観保全・形成法

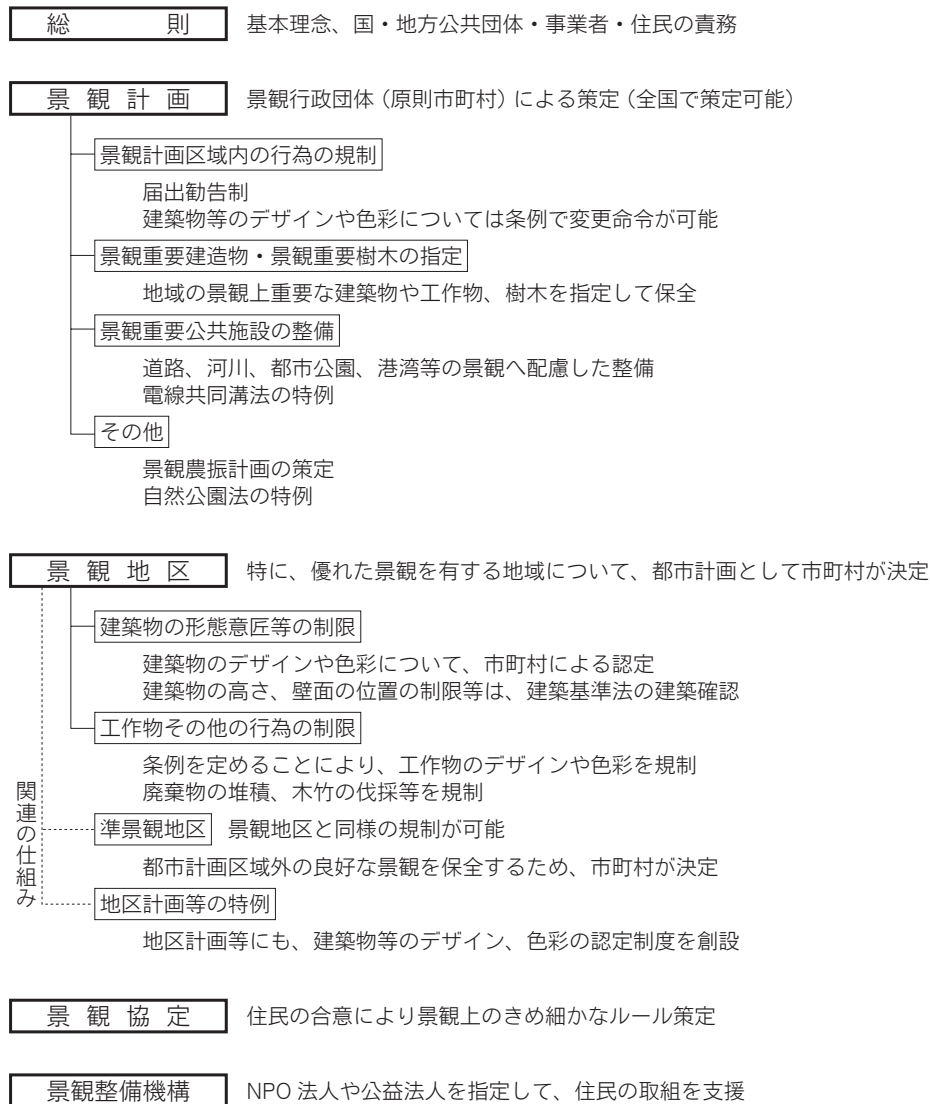
(11) 同報告は、『月刊文化財』480号, 2003.9, pp.4-47. なお、同誌には、「2次調査の対象とした地域及び重要地域の一覧表」が資料2として付載されている(pp.49-62)。

(12) 北村喜宣「景観法が拓く自治体法政策の可能性」日本建築学会編『景観法と景観まちづくり』学芸出版社, 2005, p.24.

(13) 景観法を簡明に解説したものとして、澤井俊「景観緑三法(1)―景観に関する総合的法体系の整備」『時の法令』1738号, 2005.5.30, pp.6-43; 岸田里佳子「景観法」『法令解説資料総覧』280号, 2005.5, pp.13-20; 林俊行「景観法(特集・第159回国会主要成立法律(3))」『ジュリスト』1276号, 2004.10.1, pp.80-85等がある。本稿執筆に際しても、適宜参照した。

(14) 全7章の構成は、総則(第1条~第7条)、景観計画及びこれに基づく措置(第8条~第60条)、景観地区等(第61条~第80条)、景観協定(第81条~第91条)、景観整備機構(第92条~第96条)、雑則(第97条~第99条)、罰則(第100条~第107条)である。

図1 景観法の体系



（出典）澤井俊「景観緑三法(1)―景観に関する総合的法体系の整備」『時の法令』1738号, 2005.5.30, p.9.

制全体と関わる部分に重点を置いて、紹介する。また、現在の法の施行状況については、第5章で、簡単に触れることとする。

1 基本法的な部分

(1) 目的・基本理念（第1条・第2条）

法の目的は、「我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向

上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与すること」である（第1条）。

良好な景観の形成に係る基本理念として、以下の5項目を掲げている。

① 国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恩恵を享受できるよう、その整備及び保全を図る、② 適正な制限の下にこれら（地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等）が調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備保全を図る、③ 地域住民の個性及び特性の伸長に資するよう、その多様な形成を図る、④ 地域の活性化に資するよう、地方公共

団体、事業者及び住民により、その形成に向けて、一体的な取組がなされること、が必要であり、更に、良好な景観の形成に際しては、⑤ 現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであることを旨として行なう（以上第2条）。

なお、法には、「景観」の定義がない。この理由として、「景観」という用語は、既に他の法令上特段の定義なしで用いられていること、また、良好な景観は地域ごとに異なるものであり、統一的な定義を置くと、結果として画一的な景観を生むおそれがあること、が挙げられる⁽¹⁵⁾。

(2) 国・地方公共団体等の責務（第3条～第6条）

良好な景観の形成には、行政のみならず、様々な主体が参加しなければならない。法は、国、地方公共団体、事業者及び住民が、「基本理念」に則り、各々果たすべき責務を規定した。

国の責務は、良好な景観の形成に関する施策を総合的に策定し、実施すること、また、良好な景観の形成に関する啓発、知識の普及等を通じて、基本理念に対する国民の理解を深めるよう努めること、である（第3条）。地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえ、その区域の自然的社会的諸条件に応じた施策の策定、実施が、その責務とされた（第4条）。

事業者は、土地の利用等の事業活動に関し、良好な景観の形成に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する施策に協力すること（第5条）、住民は、良好な景観の形成に関する理解を深め、国又は地方公共団体が実施する施策に協力すること（第6条）が、それぞれの責務である。

(3) 景観行政団体（第7条）

法は、景観行政を担う主体を「景観行政団体」と定義した（第7条第1項）。これは、法制定以前の景観行政が、都道府県、市町村の自主条例に基づいて行なわれていたという実態に合わせて、都道府県、市町村ともに、景観行政の主体となり得るとした上で、一つの地域で両者の二重規制を避けるため、一元的に景観行政を担う主体として「景観行政団体」という概念を導入した。

具体的には、政令指定都市、中核市の区域にあっては当該の市、その他の区域では都道府県が自動的に景観行政団体となるが、政令指定都市、中核市以外の市町村も予め都道府県知事と協議し、その同意を得た場合には、当該市町村が景観行政団体となる。

2 実効法的な部分

(1) 景観計画及びこれに基づく措置（第8条～第18条）

景観行政団体は、良好な景観を保全し、又は形成する等の必要がある等と認められる土地の区域等について、景観計画を定めることができる（第8条第1項）。

景観計画に定める事項は、景観計画区域、景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針、行為の制限に関する事項、景観重要建造物・景観重要樹木の指定の方針、である。また、必要な場合に定められる事項として、屋外広告物に関する行為の制限、景観重要公共施設⁽¹⁶⁾の整備、景観重要公共施設に関する許可の基準、景観農業振興地域整備計画⁽¹⁷⁾の策定に関する基本的事項、自然公園法に係る許可の基準などである（以上第8条第2項）。

(15) 澤井 前掲注(13) p.10.

(16) 景観重要公共施設とは、道路、河川、都市公園、海岸等に係る施設その他政令で定める公共施設であって、良好な景観の形成に重要なものをいう（法第8条第2項第5号ロ）。

(17) 景観農業振興地域整備計画については、第3章第1節(1)を参照。

景観行政団体が景観計画を定めようとするときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。都市計画等に係る部分については、都市計画審議会の意見を聴かなければならない。なお、都道府県が景観行政団体である場合には、関係市町村の意見を聴かなければならない（以上第9条第1項～第3項）。また、住民等が、景観行政団体に対して景観計画の策定又は変更の提案をすることもでき、その場合に、提案を受けた景観行政団体は、景観計画を策定又は変更するか、その必要がないと決定したときは、その旨を提案者に通知しなければならない（以上第11条～第14条）。

景観行政団体、景観重要公共施設の管理者、景観整備機構⁽¹⁸⁾は、必要な場合には、関係行政機関、公益事業者（観光関係団体、農林漁業団体、電気事業、鉄道事業等）、住民等を加え、良好な景観の形成を図るために、景観協議会を組織することができるものとされている（第15条）。

景観計画区域内において、建築物の建築等、工作物の建設等、開発行為等その他条例で定める行為をしようとする者は、あらかじめ、定められた事項を景観行政団体の長に届けなければならない（第16条第1項）。届出を受けた景観行政団体の長は、その行為が景観計画に定められた制限に適合しないと認めるときは、設計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（第16条第3項）。更に、届出を要する行為のうち、条例で定める行為について、景観計画に定められた建築物又は工作物の形態意匠の制限に適合しないときには、設計の変更その他の必要な行為をとることを命ずることができる（第17条）。

(2) 景観重要建築物・景観重要樹木（第19条～第46条）

景観行政団体の長は、景観計画区域内の良好

な景観の形成に重要な建築物や樹木を景観重要建築物、景観重要樹木として指定することができる（第19条、第28条）。景観重要建築物、景観重要樹木の所有者等は、これらを適切に管理する義務が生じ（第25条、第33条）、増改築、伐採等の現状の変更には、景観行政団体の長の許可が必要となる（第22条、第31条）。ただし、景観という外形上の重要性の観点から指定されるものであるところから、建築物の内部のみの変更は許される。

(3) 景観重要公共施設の整備等（第47条～第54条）

景観行政団体は、良好な景観の形成に重要な公共施設について、その管理者の同意を得て、景観重要公共施設として景観計画に位置付けることができる（第8条第2項第5号ロ、第9条第4項）。公共施設が景観重要公共施設として位置付けられた場合には、その管理者は、景観計画に即した整備を行わなければならない（第47条）。また、景観計画に景観重要公共施設に関する道路法、河川法等による占用の許可等の基準が定められた（第8条第2項第5号ハ）場合には、その管理者は、当該基準を踏まえて、これらの法律による占用の許可等をしなければならない（第49条～第54条）。

なお、景観重要公共施設となった道路については、電線共同溝の整備等に関する特別措置法（平成7年法律第39号）の特例が設けられ、交通量の少ない非幹線道路であっても、電線共同溝を整備すべき道路に指定できるものとされた（第48条）。

(4) 景観農業振興地域整備計画等（第55条～第59条）

棚田、里山等の農業、林業を中心とした景観の整備、保全のため、景観農業振興地域整備計画の制度等が創設された。この景観農業振興地

(18) 景観整備機構については、本節(8)を参照。

域整備計画等の農業・林業に特有の制度、特例については、第3章で詳述する。

(5) 自然公園法の特例(第60条)

景観計画に国立公園、国定公園などの自然公園の許可の基準が定められた場合には、当該基準が自然公園法による許可基準に上乘せされ適用される。

(6) 景観地区等(第61条～第80条)

市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について、市街地の良好な景観の形成を図るため、都市計画に景観地区を定めることができる(第61条第1項)。景観地区は、従来之美観地区を発展させたもので、法の施行により美観地区は廃止されるが、都市計画決定され、建築基準法に基づく条例で定められていた美観地区については、自動的に景観地区に移行する。

景観地区に関する都市計画では、建築物の形態意匠の制限を必ず定めることとされ、他に、必要に応じて、建築物の高さの最高限度又は最低限度、壁面の位置の制限、建築物の敷地面積の最低限度を定めることができる(第61条第2項)。建築物の形態意匠が良好な景観の形成に適合するかは、数値基準によることはできず、裁量的な内容にならざるを得ないため、市町村長の認定によるものとされた(第62条、第63条)。一方、建築物の高さ等の制限が定められた場合には、建築物の適合性は、建築確認において担保されることになる。

なお、工作物についても、建築物と同様に、条例で、形態意匠の制限等を定めることができることとされている(第72条)。また、景観地区内の開発行為等についても、条例で、良好な景観の形成に必用な規制をすることができる(第

73条)。

景観地区は、都市計画区域、準都市計画区域以外では定めることができないが、これらの区域外でも、相当数の建築物の建築が行なわれ、現に保全すべき良好な景観が形成されている地域⁽¹⁹⁾があることから、準景観地区の制度が創設され、市町村は、景観地区の規制に準じた規制を、条例で定めることができる(第74条、第75条)。

また、地区計画⁽²⁰⁾等の区域内の建築物、工作物についても、条例で、建築物等の形態意匠の制限を行なうことができることとした(第76条)。

(7) 景観協定(第81条～第91条)

景観計画区域内の土地所有者等は、全員の合意により景観協定を締結することができる。景観協定は、景観行政団体の長の認可が必要である(以上第81条)。認可を受けた景観協定の効力として、その後に土地所有者等となった者に対しても、その効力が及ぶ(第86条)。

(8) 景観整備機構(第92条～第96条)

景観行政団体の長は、公益法人や特定非営利活動法人(NPO法人)を景観整備機構として指定することができる(第92条)。景観整備機構は、良好な景観の形成に関する事業を行なう者への援助、管理協定に基づく景観重要建造物・景観重要樹木の管理、景観農業振興地域整備計画の区域内の土地についての権利の取得、土地の管理等の業務を行なう(第93条)。

(9) 雑則(第97条～第99条)・罰則(第100条～第107条)

雑則として権限の委任等や経過措置を、罰則

(19) 例えば、昔ながらの温泉地等が、この例として挙げられている(林 前掲注(6) p.85)。

(20) 地区計画は、都市計画で定められる計画の一種で、「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画」(都市計画法第12条の5)である。

としては懲役、罰金等の刑を、それぞれ定めている。

Ⅲ 農業・林業地域と景観法

農業又は林業を中心とする地域の景観保全・形成は、都市部の建築物等を中心とした景観保全・形成とは異なる。

例えば、棚田の場合、耕作が継続され、農地の利用が図られることによって、棚田の保全あるいは形成が可能になるのであって、その保全・形成のためには、耕作の継続のための営農条件の確保が必須である。また、一方、良好な景観の形成には、その地域の特性にふさわしい農用地や農業用施設等の整備が要請される場所であり、この場合に、農業生産の効率を抑制する必要も生じ得るところである。里山その他、林業関係の場合も、また同様である。農業・林業に特有の制度、特例が必要な所以である。

本章では、農業・林業の振興と良好な景観保全・形成の調和のために、法に規定された景観農業振興地域整備計画等の制度や特例について詳述する。

1 景観農業振興地域整備計画等

(1) 景観農業振興地域整備計画

地域の景観と農業との調和を図るため、市町村は、景観計画区域内の農業振興地域⁽²¹⁾について、景観農業振興地域整備計画を定めることができる(第55条第1項)。

景観農業振興地域整備計画の制度等を創設した理由として、農業については、従来、農業振興地域の整備に関する法律に基づく農業振興地域整備計画によりその振興が図られているところであるが、良好な景観の形成のためには、単なる農業振興に留まるのでなく、前記のように、

必要に応じて農業生産の効率を抑制しつつ、良好な営農条件を確保することが必須であり、市町村が、こうした施策を調整し、景観形成を図るために、農業振興地域整備計画とは別に、景観農業振興地域整備計画を定めることができることとされた、と説明される⁽²²⁾。

景観農業振興地域整備計画に定める事項は、① 景観農業振興地域整備計画の区域、② 前記①の区域内における景観と調和のとれた土地の農業上の利用に関する事項、③ 前記①の区域内における農業振興地域の整備に関する法律第8条第2項第2号、第2号の2及び第4号に掲げる事項(農業生産の基盤の整備及び開発に関する事項・農用地等の保全に関する事項・農業の近代化のための施設の整備に関する事項)、である(第55条第2項)。景観農業振興地域整備計画については、農業振興地域整備計画に準じた策定手続等が必要である(第55条第3項、第4項)。

(2) 土地利用についての勧告

市町村長は、景観農業振興地域整備計画の実効性を担保するため、景観農業振興地域整備計画の区域内の土地の所有者等に対して、その土地を同整備計画に従って利用するように勧告することができる(第56条第1項)。

また、勧告を受けた者がこれに従わないとき等の場合には、その者に対し、その土地を景観農業振興地域整備計画に従って利用するためその土地の所有権や使用収益を目的とした権利を取得しようとする者で市町村長の指定を受けたものと権利の移転や設定に関して協議すべき旨を勧告することができる(第56条第2項)。

2 農地法・農業振興地域の整備に関する法律の特例

(1) 景観整備機構に対する農地法の特例

(21) 農業振興地域とは、農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号)第6条第1項の規定により指定された地域である。

(22) 景観法制研究会編『逐条解説 景観法』ぎょうせい、2004、p.115等。

農地法（昭和27年法律第229号）は、原則として、耕作者（農業生産法人を含む。）に限って農地又は採草放牧地に関する権利を認め、所有権の移転、又は地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利、賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利の設定、若しくは移転については、政令の定めるところにより、農業委員会の許可を受けなければならない、としている（同法第3条第1項）。

また、この許可についても、小作地等につきその小作農及びその世帯員並びにその土地について耕作又は養畜の事業を行っている農業生産法人以外の者が所有権を取得しようとする場合、所有権、地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利、賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利を取得しようとする者又はその世帯員がその取得後において耕作又は養畜の事業を行うと認められない場合、農業生産法人及び農業経営基盤強化促進法第4条第4項に規定する特定法人以外の法人が前号に掲げる権利⁽²³⁾を取得しようとする場合等に該当するときには、これを許可することができない旨が規定されている（同法第3条第2項）。

しかし、良好な景観の形成には、景観に関する業務を行い、土地の管理等についても知見を有する景観整備機構⁽²⁴⁾に、耕作放棄された農地等の権利を取得させ、良好な景観の形成に資

する作物の育成等を行わせることが有効であるとの考えから⁽²⁵⁾、農地等に係る権利の移転に関して、景観整備機構に対する農地法の特例が定められた（第57条）。

具体的には、前記第1節(2)の後段で述べた協議勧告の場合において、市町村長の指定を受けたものが景観整備機構であり、協議が整い、景観整備機構が景観計画に従った利用がなされていない農地等に、使用貸借による権利又は賃借権を設定しようとするときは、農業委員会等は、農地法第3条第2項の規定にかかわらず、許可することができる、との特例が設けられている（第57条第1項）。その他、協議勧告が整ったことにより、景観整備機構のために使用貸借による権利又は賃借権が設定されている農地については、小作地の所有が認められ（第57条第2項）⁽²⁶⁾、また、景観整備機構のために賃借権が設定されている農地等については、賃貸借に係る農地法の特例を認めている（第57条第3項）⁽²⁷⁾。

(2) 農業振興地域の整備に関する法律の特例

景観農業振興地域整備計画の区域内の農用地区域における開発行為⁽²⁸⁾について、都道府県知事は、元々、農業振興地域の整備に関する法律により許可してはならないとされる事項⁽²⁹⁾に加えて、当該開発行為により当該開発行為に係る土地を景観農業振興地域整備計画に従って

⁽²³⁾ 前号に掲げる権利とは、所有権、地上権、永小作権、質権、使用貸借による権利、賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利である。

⁽²⁴⁾ 景観整備機構については、第2章第2節(8)参照。

⁽²⁵⁾ 『逐条解説 景観法』 前掲注⁽²²⁾ p.118.

⁽²⁶⁾ 農地法第6条第1項の特例（適用除外）である。同法第6条第1項は、「国以外の者は、何人も次に掲げる小作地を所有してはならない」旨を定める。因みに、「次に掲げる」とは、① その所有者の住所のある市町村の区域の外にある小作地、② その所有者の住所のある市町村の区域内にある小作地でその住所のある都道府県について別表で定める面積をこえる面積のもの、である。

⁽²⁷⁾ 法第57条第3項は、この特例（適用除外）について、「農地法第19条本文並びに第20条第1項本文、第7項及び第8項の規定は、適用しない」と規定する。因みに、農地法第19条は、「農地又は採草放牧地の賃貸借の更新」に係る規定であり、同法第20条は、「農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の制限」に係る規定である。なお、農地法の特例の詳細については、さしあたり、坂和章平『Q&A わかりやすい景観法の解説』新日本法規出版、2004、pp.202-208参照。

利用することが困難になると認めるときは、これを許可してはならない旨を規定し、農業振興地域の整備に関する法律の特例を認めた（第58条第1項）。

この許可に際して、農業振興地域の整備に関する法律の適用について、同法の「農業上の利用を確保するため⁽³⁰⁾」以外にも、「景観農業振興地域整備計画に従った利用を確保するため」にも、必要な限度において、条件を付することができることとされた（第58条第2項）。

3 市町村森林計画の変更

法は、農業の場合と同様に、林業に関しても地域の森林整備の一環として、地域の良好な景観の形成を図るため、市町村森林整備計画の変更を可能とする措置を講ずることができることとした（第59条）。

森林法（昭和26年法律第249号）による森林の整備は、国による全国森林計画（同法第4条第1項等）や森林事業整備計画（同法第4条第5項等、第4条の2）、都道府県による地域森林計画

（同法第5条～第10条の4）、市町村による市町村森林整備計画（同法第10条の5～第10条の12）によって図られている。

森林整備計画には、元々、森林の有する公益的機能の維持増進を図る⁽³¹⁾ための森林施業の側面があり、市町村森林整備計画もその一環である。従って、市町村森林整備計画には、本来的に公益的機能としての景観形成もその林業施策として位置付けることが可能であると考えられるところから、農業に係る景観形成のために、農業振興地域整備計画とは別に景観農業振興地域整備計画の制度を定める必要があったのとは異なり、市町村森林整備計画とは別の新たな計画を定める制度を創設する必要はなかった。

しかし、市町村森林整備計画は、森林所有者が施業する場合に遵守しなければならない基準⁽³²⁾であり、市町村が、市町村森林整備計画を変更できる場合は、①市町村森林整備計画が、地域森林計画に適合しなくなったとして都道府県知事から通知を受けたとき⁽³³⁾、②森林の現況等に変動があったとき⁽³⁴⁾、に限られるため、

28) 農業振興地域の整備に関する法律第15条の2第1項に規定される開発行為をいう。同項は、「農用区域内において開発行為（宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更又は建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築をいう。以下同じ。）をしようとする者は、あらかじめ、農林水産省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない」ことを規定している。

29) 農業振興地域の整備に関する法律第15条の2第4項は、当該開発行為により当該開発行為に係る土地に関して、①農用地等として利用することが困難となるため、農業振興地域整備計画の達成に支障を及ぼすおそれがある、②周辺の農用地等において土砂の流出又は崩壊その他の耕作又は養畜の業務に著しい支障を及ぼす災害を発生させるおそれがある、③周辺の農用地等に係る農業用排水施設の有する機能に著しい支障を及ぼすおそれのある、と認めるときは、都道府県知事は、これを許可してはならないことを規定する。

30) 農業振興地域の整備に関する法律第15条の2第5項は、開発行為に係る許可に際して、「当該開発行為に係る土地及びその周辺の農用地等の農業上の利用を確保するために必要な限度において、条件を付することができる」ことを規定している。

31) 「全国森林計画は、良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」と規定されている（森林法第4条第3項）。

32) 森林法では、森林所有者等は、市町村森林整備計画に従って施業することを旨としなければならないことを規定し（第10条の7）、遵守しない者に対しては、市町村長は施業の勧告等を行うことができる（第10条の10）。

33) 森林法第10条の6第2項は、市町村は、市町村森林整備計画が、地域森林計画に適合しなくなったとして都道府県知事から通知を受けたときは、市町村森林整備計画を変更しなければならない旨を規定する。

34) 森林法第10条の6第3項は、市町村は、森林の現況等に変動があったため必要があると認めるときは、市町村森林整備計画を変更することができる、と規定している。

景観計画が策定された場合も、従来の法律の解釈では、これに合わせて市町村森林整備計画を変更することはできないことになる。

このため、法は、地域森林計画の対象とする森林につき、景観計画に則してその公益的機能の維持増進を図ることが適当と認める場合には、市町村は、市町村森林整備計画の一部を変更することができるとして、森林法の特例を認めた(第59条第1項)。なお、この変更については、上記②の規定により変更したものとみなす、との「みなし規定⁽³⁵⁾」を置いて市町村森林整備計画の変更を可能にしている(第59条第2項)。

この措置によって、景観区域内の森林整備については、森林法が定める届出、変更命令、勧告等の手続が適用され、景観計画と調和した森林整備の促進が図られることとなった。具体的には、景観区域内にある森林において届出のあった立木の伐採において、伐採面積、伐採方法、伐採齢、伐採後の造林の方法等が、景観計画に

調和するように変更後の市町村森林整備計画に適合しないと認められるときは、市町村長は、伐採計画等の変更を命じることができ(森林法第10条の9)、また、市町村長は、森林所有者等に対して変更後の市町村森林整備計画を遵守するように勧告することもできる(森林法第10条の10)ことになる。

IV 景観法における条例への委任

景観の保全・形成は、極めて地域性の強いものであり、全国一律の規制には必ずしもなじまない。そのため、法は、実際の規制等の多くを条例に委ねている。

因みに、法(全107条)の中では、「条例」の文言が、20の条で49箇所(見出しを含む。)使用されている⁽³⁶⁾。

以下に、法において条例に委任している事項を、表に纏めて掲げる。なお、表は、便宜、制

表1 景観法における景観行政団体の条例への委任事項

	委任対象事項	委任内容	該当条項
1	景観計画に定めるべき行為の制限	景観計画に、16条1項4号の条例で同項の届出を要する行為を定める必要があるときは、当該条例で定めるべき行為を定めること(16条1項4号の条例については、下記4参照)	8条3項1号
2	景観計画の策定手続	景観行政団体の条例により、地域の実情に応じて、必要な規定を定めること	9条7項
3	住民・団体による景観行政団体への景観計画の策定・変更の提案	法定の団体(NPO法人・公益法人)に加え、策定等の提案ができる団体を景観行政団体の条例で定めること	11条2項
4	景観計画区域内における行為の届出	法定の事項(建築物の建築等16条1項から3号までに規定する行為)に加え、届出を要する行為として、良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為を景観行政団体の条例で定めること	16条1項4号
5	景観計画区域内における行為の届出の適用除外	景観行政団体の条例により、地域の実情に応じて、適用除外とする行為を定めること	16条7項11号
6	景観計画区域内における特定届出対象行為についての設計変更等の命令	建築物の建築等・工作物の新設等の行為のうち、設計の変更等を命じることができる行為(特定届出対象行為)を景観行政団体の条例で定めること	17条1項
7	景観重要建造物の標識の設置	指定された景観重要建造物の標識の設置方法や内容を景観行政団体の条例で定めること	21条2項
8	景観重要建造物の管理方法の基準	景観重要建造物の管理方法の基準を景観行政団体の条例で定めること	25条2項
9	景観重要樹木の標識の設置	指定された景観重要樹木の標識の設置方法や内容を景観行政団体の条例で定めること	30条2項
10	景観重要樹木の管理方法の基準	景観重要樹木の管理方法の基準を景観行政団体の条例で定めること	33条2項

(注) 表中の条項数の表記は、略記した。

(35) 「みなす」とは、ある事物と性質を異にする他の事物を、一定の法律関係につき、その事物と同一視して、そのある事物について生じる法律効果をその他の事物について生じさせることをいう(吉国一郎ほか編『法令用語辞典 第8次改訂版』学陽書房, 2001, p.703)。

定主体別に、景観行政団体⁽³⁷⁾の条例への委任事項(表1)と市町村の条例への委任事項(表2)に区分した。なお、表中の該当条項に係る解説については、必要に応じて、第2章を参照されたい。

表2 景観法における市町村の条例への委任事項

	委任対象事項	委任内容	該当条項
1	景観地区内における建築物の建築等の計画が形態意匠の制限に適合することの審査・認定	市町村の条例により、地域の実情に応じて、建築物の形態意匠制限の適合審査手続についての規定を定めること	67条
2	景観地区内における建築物の形態意匠の制限についての適用除外	法定の事項(景観重要建造物等69条1項から4号までに規定する建築物)に加え、適用を除外する建築物として、良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれが少ない建築物を市町村の条例で定めること	69条1項5号
3	景観地区内の工作物の形態意匠等の制限	市町村の条例により、政令で定める基準に従い、工作物の形態意匠の制限、高さの最高限度若しくは最低限度又は壁面後退区域における工作物の設置の制限を定めること(景観地区工作物制限条例)	72条1項
4	景観地区工作物制限条例で工作物の形態意匠の制限を定めた場合の市町村長の計画認定、違反是正措置等	景観地区工作物制限条例で工作物の形態意匠の制限を定めた場合には、条例の施行に必要な市町村長による計画の認定、違反工作物に対する違反是正のための措置等に関する規定を定めること	72条2項
5	景観地区工作物制限条例で工作物の形態意匠の制限を定めた場合の市町村長の認定審査手続	景観地区工作物制限条例により、地域の実情に応じて、市町村長の認定の審査手続についての規定を定めること	72条3項
6	景観地区工作物制限条例で工作物の高さの最高限度若しくは最低限度等を定めた場合の違反是正措置等	景観地区工作物制限条例で工作物の高さの最高限度若しくは最低限度又は壁面後退区域における工作物の設置の制限を定めた場合には、違反工作物に対する違反是正のための措置等に関する規定を定めること	72条4項
7	景観地区内の工作物の形態意匠の制限に違反した工作物に対する措置	景観地区工作物制限条例により、工作物の形態意匠の制限に違反した工作物の工事の請負人の氏名等を国土交通大臣又は都道府県知事に通知しなければならない旨を定めること	72条5項
8	景観地区内における開発行為等の制限	市町村の条例により、景観地区内の開発行為等について、政令で定める基準に従い、良好な景観を形成するため必要な規制を行なうこと	73条1項
9	準景観地区内における建築物・工作物の規制	市町村の条例により、準景観地区内の建築物・工作物について、政令で定める基準に従い、良好な景観を保全するため必要な規制を行なうこと	75条1項
10	準景観地区内における開発行為等の規制	市町村の条例により、準景観地区内の開発行為等について、政令で定める基準に従い、良好な景観を保全するため必要な規制を行なうこと	75条2項
11	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	市町村の条例により、地区計画等の区域内の建築物・工作物について、政令で定める基準に従い、当該地区計画等で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とすること(地区計画等形態意匠条例)	76条1項
12	地区計画等形態意匠条例における市町村長の計画認定、違反是正措置等	地区計画等形態意匠条例により、条例の施行に必要な市町村長による計画の認定、違反建築物・工作物に対する違反是正のための措置等に関する規定を定めること	76条3項
13	地区計画等形態意匠条例で建築物等の形態意匠の制限を定めた場合の市町村長の認定審査手続	地区計画等形態意匠条例により、地域の実情に応じて、市町村長の認定の審査手続についての規定を定めること	76条4項
14	地区計画等区域内の建築物等の形態意匠の制限に違反した建築物等に対する措置	地区計画等形態意匠条例により、建築物・工作物の形態意匠の制限に違反した建築物の設計者・工事管理者・工事の請負人・宅地建物取引業者の氏名等、工作物の工事の請負人の氏名等を国土交通大臣又は都道府県知事に通知しなければならない旨を定めること	76条5項
15	罰則	72条1項、73条1項、75条1項、同条2項、76条1項の規定に基づく条例にあっては、これに違反した者に対し、50万円以下の罰金に処する旨を定めること	107条

(注) 表中の条項数の表記は、略記した。

⁽³⁶⁾ 「電子政府法令データ提供システム」<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>> の検索による。ただし、この中には、「委任」とは直接には関係しない条、箇所もある。

⁽³⁷⁾ 景観行政団体については、第2章第1節(3)参照。

V 景観法の施行状況

法の現在の施行状況について、以下に簡単に紹介しておく⁽³⁸⁾。

景観行政団体は、法定の98団体（都道府県47団体、政令指定都市15団体、中核市36団体）に加え、都道府県との協議、同意を経た116市町村が景観行政団体となっており、計214団体である（平成18年4月1日現在）。今後景観行政団体になる意向の市町村が、約330団体あり、その際には、全地方公共団体の約30%（平成18年4月1日現在の地方公共団体数は1,820団体）が景観行政団体となる。

景観計画については、現在までに15計画が策定されており（平成18年5月2日現在）、平成18年度中には、更に、約90弱の景観行政団体が策定を予定している。また、景観整備機構として、これまでに指定されたのは6法人である。景観重要建造物については、本年3月末に、京都市が、全国初の景観重要建造物を3件指定した。総て、京町屋である。景観重要樹木については、現在まで指定はない。

景観地区に関しては、従来の美観地区から移行したものを除き、都市計画決定に至ったものはない。国土交通省の調べでは、景観地区の活用を考えている市町村は、約270あり、そのうち「想定地区あり」とする市町村も100以上に上るとのことである。

こうした法の施行状況について、「法の活用の具体的な内容については、まだまだ全国にお

いて試行錯誤の段階である。特に、景観協議会や景観整備機構等の特徴的な住民参加ツールの展開方法、新たな分野である景観重要公共施設や景観農業振興地域整備計画等の制度の積極的な活用と当該制度に係る関係機関との連携の推進、認定という新たな仕組みを有する景観地区の活用等々、今後の課題は山積している。⁽³⁹⁾」ことが指摘されている。

地方と国の双方における実績の積重ねが、今後の課題であろう。

おわりに

我が国の景観保全・形成法制は、景観法以外にも各種の個別立法がなされており、我が国で初めての景観について総合的な法律としての景観法は、見方を変えれば、こうした個別立法の「点」を繋ぐ基本法と見ることもできよう。この意味において、景観法を正しく理解するためには、これらの個別立法を含めた景観保全・形成法制全体を俯瞰する中で、景観法を位置付ける必要があると考えられる。

本稿は、もともと、我が国における景観保全・形成法制全体を概観するための序論として執筆したものである。今回は、紙数の制約から、景観保全・形成法制全体の概観を掲載するには至らず、主として、景観法の概要の紹介に留まったが、我が国の景観保全・形成法制の全体については、近々のうちに稿を改め、これを体系化し、概説を試みたいと考えている。本稿と併せてお読みいただければ幸甚である。

（こばやし ただし 農林環境調査室）

⁽³⁸⁾ 詳細については、岸田里佳子「景観法の制定と現在の施行状況」『ジュリスト』1313号、2006.6.15, pp.4-14 参照。岸田は、国土交通省課長補佐（前都市・地域整備局都市計画課）。本章の記述も、同論文に依った。

⁽³⁹⁾ 岸田 同上 p.14.