

# 景観法に基づく景観重要建造物の全国的運用実態と課題

## ACTUAL CONDITION AND PROBLEM ABOUT STRUCTURES OF LANDSCAPE IMPORTANCE IN LANDSCAPE ACT

齋藤晋佑 — \* 1      今村洋一 — \* 2  
岡崎篤行 — \* 3

Shinsuke SAITO — \* 1      Yoichi IMAMURA — \* 2  
Atsuyuki OKAZAKI — \* 3

キーワード：  
保全, 景観重要建造物, 景観法

Keywords:  
Conservation, Structures of landscape importance, The landscape act

The Landscape Act was enforced in 2005. As a result, local authorities are able to maintain more certainly of important structures of landscape. The purpose of this study is that to reveal the problem and actual condition for this new system. Through this study, we revealed that this system isn't supported enough. Therefore, local authorities can't designate aggressively structures of landscape importance. The point of improvements to this system, for example, is to improve special provisions of the Building Standards Law. Besides, it is necessary to ease the conditions for using of financial assistance and clarify tax benefits.

### 1. 背景及び目的

2004 年施行の景観法で設けられた景観重要建造物の指定制度は、相続税の適正評価や建築基準法の特例措置が認められ、相続に伴う建造物の消失や既存不適格建造物への対応など、従来の自主条例や文化財登録制度で問題となっていた点の解決が期待されている<sup>1)</sup>。さらに、景観形成総合支援事業により修理に対する財政的支援も行われている。なお、景観重要建造物の指定数は、2009 年 12 月 1 日現在、91 件である(図 1)。景観計画の中に景観重要建造物の指定方針を定めている自治体は 190 あり、うち実際に景観重要建造物を指定している自治体は 18(9.5%)であるため、これから多くの自治体で景観重要建造物の指定が進められるはずである<sup>注1)</sup>。そこで本研究は、指定された景観重要建造物の傾向を整理したうえで、景観条例の内容から各自治体の運用方法を明らかにするとともに、この制度に期待されている相続税の適正評価、建築基準法の特例措置、及び景観形成総合支援事業に焦点を当て、運用実態と課題を明らかにすることで、本制度の効果的な運用に資することを目的とする。

### 2. 先行研究及び本研究の特徴

先行研究は、自主条例制度から景観重要建造物の指定制度に移行した自治体を対象とした調査から制度上の課題を指摘したもの<sup>2)</sup>、歴史的建造物の保護にあたり景観重要建造物の指定制度を利用する際の利点及び問題点を指摘したものがある<sup>3)</sup>。これらに対し、景観重要建造物を指定している全景観行政団体を対象として考察を行っている点、本制度に特徴的な事項(相続税の適正評価、建築基準法の特例措置、景観形成総合支援事業)に焦点を当て、それらの運用

実態と各自治体の評価や意向まで明らかにしている点に本研究の特徴がある。なお、本研究は、2009 年 12 月 1 日現在、景観重要建造物を指定している 18 の景観行政団体を対象とした行政資料<sup>注2)</sup>の収集・分析、電話及び現地ヒアリング<sup>注3)</sup>、アンケートによる。

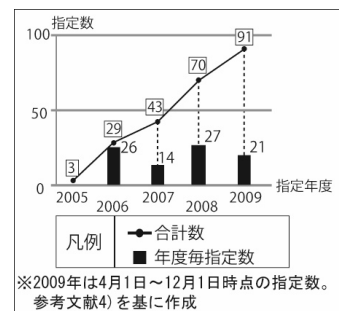


図 1 年度毎の指定数

### 3. 建造年代と所有者属性からみる指定物件傾向

築後 50 年を一つの条件とする文化財登録制度と異なり、景観重要建造物の指定には築年数は関係ないものの、景観重要建造物を指定している 18 自治体のうち 4 自治体では、景観計画における景観重要建造物の指定方針に、歴史的価値がある建造物を明記している。さらに、「登録文化財」や「地域の歴史等を感じさせ住民に大切にされているもの」といった表現も含めると、17 自治体で、指定方針の中に歴史的建造物が示されていることになる。実際、91 件の景観重要建造物のうち 83 件(91%)が戦前に建てられたものであり、建造年代が江戸期(16 件)や明治期(17 件)に遡るかなり古い物件も多い(図 2)。実際の指定物件の殆どが歴史的建造物で占められていることから、本制度は歴史的建造物の保全制度として機能していると言える<sup>注4)</sup>。なお、本制度は文化財登録制度と併用ができるため、登録文化財で且つ景観重要建造物に指定されている物件も 21 件あった。

所有者属性(図 3)をみると、民間所有が 65 件で 70%を占め、さら

<sup>1)</sup> 東北大学大学院工学研究科 博士前期課程  
(〒983-0812 宮城県仙台市青葉区片平二丁目1番1号)

<sup>2)</sup> 新潟大学工学部建設学科 助教・博士(工学)

<sup>3)</sup> 新潟大学工学部建設学科 准教授・博士(工学)

<sup>1)</sup> Graduate Student, Graduate School of Technology, Tohoku Univ.

<sup>2)</sup> Assis. Prof., Dept. of Civil Eng. and Arch., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr. Eng.

<sup>3)</sup> Assoc. Prof., Dept. of Civil Eng. and Arch., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr. Eng.

に、その中で個人所有は50件で全体の過半を占める。現況でこれだけ多くの物件が修理や維持管理に係る資金確保や相続税の問題に係る可能性があり、後述する景観形成総合支援事業や相続税の適正評価といった仕組みの効果的な運用方法を検討することは、既に指定されている景観重要建造物の保全にとっても意義がある。

4. 景観条例の規定項目からみる運用実態(表1)

景観重要建造物を指定している18の景観行政団体のうち16自治体において、概ね景観法に規定された項目に対応させる形で、景観条例の中に景観重要建造物に関する事項が定められている。

景観重要建造物の指定(19条)及び指定解除(27条)といった指定に関する事項は、ほぼ全ての自治体が規定を設けている項目である。また、現状変更規制(22条)、原状回復命令(23条)、所有者の管理義務等(25条)、管理に関する命令勧告(26条)、所有者の変更(43条)といった管理に関する事項については、約半数の自治体で規定されている。なお、上記のうち指定(19・27条)や規制(22・23・26条)に関する事項は景観審議会の判断を仰ぐことが規定されている<sup>注5)</sup>場合が多く、有識者らを含めた議論の過程が盛り込まれている。一方、指定の提案(20条)や、管理に関する助言又は援助(46条)を規定している自治体は稀で、損失補償(24条)や管理協定(36条)にいたっては規定している自治体はなく、ヒアリングによれば、ほぼ全ての自治体が具体的には実例が現れてから検討する方針である<sup>注6)</sup>。

所有者の管理義務等(25条)は、自治体が条例で管理基準を定めることで、一定の管理水準を担保できる仕組みが設けられており、個々の建造物の特性に応じた具体的な管理方法を定めることが期待されている<sup>1)</sup>。条例に管理基準を規定している自治体は7自治体あるが、いずれも一括の基準が定められているだけで、個々の建造物に対してきめ細かに定められていない。比較的多くの自治体で定められている基準としては、修繕前後における変更不可(a)、消火器等の設置(b)、定期点検(c)が挙げられる。しかし、例えば定期点検について頻度や方法等に触れているものはなく、より具体的な取り決めが別

に必要である。なお、管理基準に沿った行為には許可が不要だが、実際にはいずれの自治体も、修繕前に所有者から相談を受けることで、管理基準を満たしているかどうかを判断することになっている。

5. 相続税の適正評価

相続税の負担から保全対象の建造物を手放すといった問題に対応するため、税務署が景観重要建造物を適正に評価することで、相続税を控除する仕組みが採り入れられている。なお、現時点で景観重要建造物に指定されている50件の個人所有物件のうち、既に文化財登録制度等によって相続税の減免を受けられる物件を除く26件(29%)が、本制度での相続税の適正評価の意義が大きいものである。

全自治体へのヒアリングにより、2件(どちらも3割程度の控除)の実績を確認した<sup>注7)</sup>。この控除率からすれば、文化財登録制度と同程度(表2)で運用されていることになる。しかし、伊丹市や箕面市でのヒアリングによると、相続税の控除率が不確定であるため、相続税の適正評価が景観重要建造物に指定される際のメリットとして所有者に理解されていない。16自治体が回答したアンケートでは、控除率を明確化すれば、個人に対して景観重要建造物の指定提案がしやすくなるという回答は約半数であった(図4)。地価が安く相続税が問題にならないという意見や、控除率が示されたとしても低率であれば逆効果という意見も聞かれたが、一部の政令指定都市では、

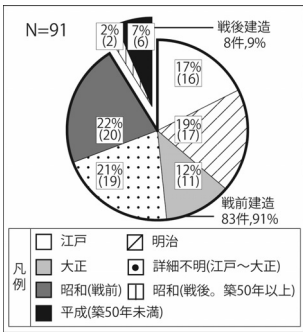


図2 景観重要建造物の建造年代

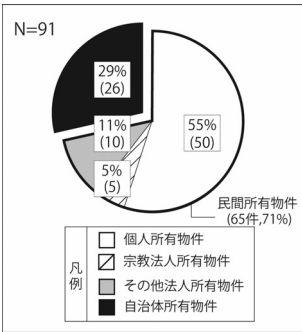


図3 景観重要建造物の所有者

表1 景観重要建造物に関する景観条例における制定項目

指定自治体	指定数※		景観法の条文に関する各自治体の条例制定事項												管理基準
			19条		20条	21条	22条	23条	24条	25条	26条	27条	36条	43条	
	総数	民間所有物件指定数	景観重要建造物の指定	指定の提案	標識の設置	現状変更規制	原状回復命令	損失の補償	所有者の管理義務	管理に関する命令	指定解除	管理協定	所有者の変更	管理に関する助言又は援助	
札幌市	2	2	●	○	○	○	●	×	○	●	×	×	×	a, b, c, d, e	
東川町	2	0	●	×	○	×	×	×	×	×	●	×	×	×	
黒松内町	6	0	●	×	○	×	×	×	×	×	●	×	×	×	
山形県	1	0	●	×	○	○	●	×	○	●	×	×	×	a, b, c, d, e	
大江町	2	1	●	×	○	×	×	×	△	×	●	×	×	×	
長野市	5	5	●	×	○	●	●	×	×	●	●	×	○	×	
江東区	4	0	●	×	○	●	●	×	○	●	●	×	×	a, b, c, d, e	
逗子市	1	0	景観条例に記述なし												×
各務原市	15	12	●	○	○	○	×	×	×	×	●	×	○	×	
名古屋市長	5	3	●	×	○	●	×	×	×	×	●	×	○	×	
近江八幡市	2	2	●	×	○	○	×	×	○	×	●	×	○	×	
京都市	31	31	●	×	○	●	×	×	×	×	●	×	×	×	
箕面市	1	1	●	×	○	○	×	×	○	×	●	×	○	a, b, f	
伊丹市	2	2	●	×	○	×	●	×	○	●	●	×	×	a, b, c, d, e, g	
高野町	1	1	●	×	×	×	●	×	○	●	●	×	×	a, b, c, f	
萩市	6	5	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
宇部市	1	0	景観条例なし												×
宮崎市	5	0	●	×	○	○	○	×	○	×	●	×	○	×	b, c, f
凡例	管理基準		a:修繕前後における変更不可 b:消火器等の設置 c:定期点検 d:建造物を損傷させる恐れのある樹木の伐採 e:滅失の恐れがある場合、市長等に相談 f:良好な景観保全のために必要な措置 g:指定建造物敷地内の景観重要樹木の扱い x:管理基準なし						条例制定事項  ○:景観条例に記述あり ●:景観条例に記述があり、さらに景観審議会の判断を仰ぐことを規定している △:覚え書きにより規定 x:条例による記述なし						

※山形県にある旧最上橋は山形県と大江町が指定している。2自治体が指定しているため自治体数は合計で18自治体とし、事例としては一つとみなして指定数の合計を91とした

所有者に明確な控除率を示すことで、自主条例による保全建造物から景観重要建造物への移行や、新規の指定が進むという意見が聞かれ、地価の高い大都市においては、控除率の明確化が望まれている。

また、表 2 で相続税以外の税制優遇措置をみると、文化財登録制度では、固定資産税と都市計画税が 1/2 減額される。つまり、相続税の控除率が同程度ならば、外観変更に関する規制の緩い文化財登録制度(届出制)の方が、景観重要建造物(許可制)よりも税制優遇が充実していることになり、アンケートで約半数の自治体が回答した、規制の厳しさに割にメリットが少ないという意見が跡付けられる。

6. 建築基準法の特例措置

景観重要建造物に対し、市町村が大臣の承認を受けた上で条例を定めれば、外観に関わる建築基準法の一部(表 3)を除外、あるいは緩和できる。この特例措置を活用することで、既存不適格の問題をクリアし、外観における改修がしやすくなり、住まい続けながら景観上重要な建造物を保全維持・継承することが期待されている<sup>1)</sup>。

しかし、条例を制定し、建築基準法の除外あるいは緩和を実施している自治体はない。16 自治体が回答したアンケートによると、半数の自治体においては、景観重要建造物が既存不適格かどうか、すなわち建築基準法の特例措置を活用する可能性がある物件なのかどうか把握していない(図 5)。景観重要建造物が既存不適格であることを認知している高野町、各務原市、長野市、宮崎市によると、建築基準法の特例措置を活用していない理由としては、まず大規模な修理を必要としていない(今のところ小規模な修繕で対応)点が挙げられ、他に手続き上と防災上の問題が挙げられる。手続きに関しては、大臣の承認を得る手続きの煩わしさや、庁内の建築指導担当部局との調整の難航が懸念されている。防災に関しては、耐震基準に対する特例措置がない点、防火関連の特例を受けた際に安全確保のための代替措置を講ずる資金が必要といった点が問題視されている。

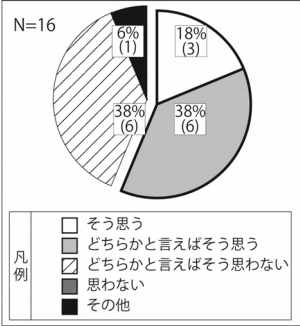
7. 景観形成総合支援事業

景観形成総合支援事業(以下、支援事業)は、特定の区域内<sup>注8)</sup>にある景観重要建造物を対象とし、景観形成・活用計画に基づいた修理等<sup>注9)</sup>を行う自治体に対し、国が助成を行うものである。支援事業の対象とされる特定区域は、いずれも自治体が計画を定めることで設定できるが、現時点で当該区域をもたないために支援事業を利用できない自治体が 4 つある。なお、大江町のような小規模自治体では、人的余裕、財政的余裕がないため計画策定が難しく、その結果、支援事業を受けるための区域設定ができないという声が聞かれた。

この支援事業では、自治体が計画に沿って行う行為には事業費の 1/3 以内が助成されるほか、民間が行う行為に対して自治体が補助を行う場合は、その補助の半額が自治体に助成される。つまり、民間所有の景観重要建造物に対しては間接補助の形態をとっており、当該自治体が助成制度を用意していなければ、所有者自らが行う民間所有物件の修理等は、この支援事業の恩恵を受けることができない。実際、この支援事業を受けるための特定区域が設定されている 14 自治体のうち、民間に対する助成制度を設けているのは 6 自治体だけである。大江町のような小規模自治体では財政的余裕がないため、助成制度を設けることが難しく、民間所有物件の修理に対して支援事業による助成ができないという声が聞かれた。

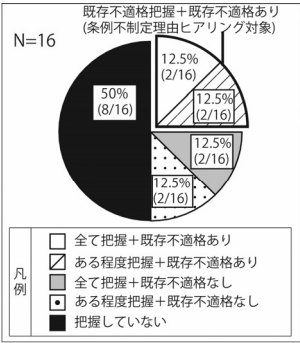
表 2 景観重要建造物と文化財保護制度の税制優遇措置

	保全手法	景観重要建造物	登録文化財	(参考)重要文化財
国 税	譲渡取得	×	×	非課税
	相続税	適正評価	30/100控除	70/100控除
	地価税	×	×	非課税
地 方 税	固定資産税	×	1/2軽減	非課税
	特別 土地保有税	×	×	非課税
	都市計画税	×	1/2軽減	非課税



※太枠は明確化により提案しやすくなるという意見

図 4 控除率明確化に対する意見



※太枠は明確化により提案しやすくなるという意見

図 5 既存不適格の把握状況

表 4 景観形成総合支援事業と自主条例による建造物保全の助成差

	景観重要建造物			自主条例		
	助成率	限度額 (万円)	外観修理・修繕 以外の助成	助成率	限度額 (万円)	外観修理・修繕 以外の助成
京都市	2/3	600	減失を防止する ために必要な修理	1/2	400	×
箕面市	2/3	500	×	1/2	250	×
伊丹市	1/2	500	自主条例と同じ	1/2	300	1. 基本、実施設計費 2. 門、塙、擁壁又は 石垣の修理 3. 金網又はさくの
名古屋市	1/2	1000	耐震診断費+設計費	1/2	500, 1000 <sup>※</sup>	×

※当該行為の完了後の建築物等の形態及び意匠が、当該地域における市街地景観の整備を図る上で重要な要素となっていると認められる建築物等の建築様式によったものである場合における当該行為600万、それ以外の行為300万

助成制度を設けている自治体の中には、景観重要建造物と自主条例による保全建造物とで、助成内容に差を設け、支援事業による景観重要建造物に対する助成をより手厚くしている例がある(表 4)。具体的には、助成率や限度額を高く設定しているのだが、このほかに例えば、自主条例による保全建造物の助成対象が修理費のみであるのに対し、景観重要建造物については設計費も対象とするといったように、助成対象行為を追加しているケースもある。

これまでの支援事業の利用実績(表 5)としては、景観重要建造物の修理に関し、8 自治体で 17 件の修理に助成がなされている。このうち民間所有物件に対する助成例は 4 自治体で 12 件ある。特に京都市(6 件)、長野市(4 件)において、積極的に利用されているものの、裏を返せば、支援事業からの助成による修理は、一部の特定自治体



表 5 景観重要建造物の修理実績及び支援事業の利用実績

助成	指定自治体	事業利用可否	民間所有		自治体所有	
			修理数	補助金投入	修理数	補助金投入
あり	札幌市	可	1	0	0	0
	長野市	可	5	4	0	0
	各務原市	不可	11	0	0	0
	名古屋市	可	0	0	1	1
	京都市	可	15	6	0	0
	箕面市	可	1	1	0	0
	伊丹市	可	0	0	0	0
	高野町	可	1	1	0	0
なし	東川町	可	0		2	2
	黒松内町	可	0		1	1
	山形県	可	0		0	0
	大江町	不可	0		0	0
	江東区	可	0		0	0
	逗子市	不可	0		1	0
	近江八幡市	不可	2		0	0
	救市	可	1		1	0
	宇部市	可	0		1	1
	宮崎市	可	0		0	0

に偏っていると言える。なお、各務原市では、民間所有物件 11 件の修理実績を有するが、景観重要建造物が支援事業を利用できる区域内にないため、自主条例によって修理に助成を行っている。

## 8. 結論

以上の考察から、景観重要建造物の指定制度の運用実態と課題について、本研究で得られた知見を以下にまとめる。

- 1) 景観重要建造物を指定している 18 自治体のほぼ全てが、景観計画における景観重要建造物の指定方針に歴史的建造物を規定しており、実際に指定された建造物も 91 件中 83 件が戦前建造物であることから、景観重要建造物の指定制度は、歴史的建造物の保全制度として機能している。また、景観重要建造物の所有者は民間が 7 割、個人が 5 割超となっており、本制度に期待される修理費等への助成、相続税の軽減等の効果的な運用方法を検討することは、既に指定されている景観重要建造物の保全にとっても意義がある。
- 2) 景観重要建造物を指定している 18 自治体の殆どにおいて、景観条例に景観重要建造物の規定がされており、特に指定や指定解除に関する事項は、ほぼ全ての自治体において、また、現状変更規制、現状回復命令など、管理に関する事項は、約半数の自治体において規定されている。しかも、景観審議会を通した議論の過程が組み込まれている場合が多い。管理基準は 7 自治体で定められているが、適切な管理のためには、全市一律ではなく個別の建造物ごとの基準が望まれる点、定期点検などの具体的な方法については別に取り決めが必要な点が指摘できる。また、管理基準を満たすならば許可なく修理が可能だが、実際には、どの自治体も事前相談で管理基準を満たしているかどうかを判断することになっている点は評価できる。
- 3) 相続税の適正評価については、2 件の実績が確認された。いずれも 3 割程度の控除率であり、文化財登録制度と同程度の控除率で運用されているが、相続税が問題となる大都市を中心に控除率の明確化が望まれている。なお、文化財登録制度には、固定資産税や都市計画税の控除もあることを踏まえ、規制と支援のバランスを考慮するならば、外観規制がより厳しい景観重要建造物においても、相続税以外の税制優遇措置を検討する必要がある。
- 4) 建築基準法の特例措置を受けるための条例を定めた自治体は、今のところない。半数の自治体は、景観重要建造物が既存不適格建造物かどうかを把握しておらず、把握している自治体でも、これまで小規模な修繕で済んでいるため、建築基準法の特例措置を検討する段階に至っていない。この制度を利用しやすくするためには、モデ

ル的な条例を示すなどにより、条例制定時の大臣承認や建築指導部局との調整などの負担軽減が求められていること、耐震基準の特例など緩和項目の拡充、特例措置を受ける代わりに行う防火対策への資金面での支援などが求められていることが指摘できる。

5) 景観形成総合支援事業による助成を受けた修理事例は 17 件あったが、利用自治体は 8 自治体に限られ、京都市や長野市に偏っている。また、支援事業を受けられる区域外の自治体が 4 つある。さらに、当該自治体が自主条例による助成制度を持たない場合、民間所有物件は事業の利用ができないという制約もある。結果的に、むしろ支援が必要な小規模自治体にとって、区域設定や助成制度の整備など、ハードルが高い事業になっている。そのため、この支援事業の効果を高めるためには、事業を受けられる区域を限ることは是非、民間所有物件への直接補助の検討が必要である。

## 謝辞

調査にご協力いただいた景観行政団体等の担当者に心から謝意を表します。

## 補注

- 注 1) 景観計画の指定方針には、指定する物件がある場合に限り「景観重要建造物又は景観重要樹木の指定方針」を定めることとなっている。2009 年 12 月 1 日現在、205 の景観計画が定められており、そのうち 190 において景観重要建造物の指定方針が定められている。
- 注 2) 景観計画、景観条例、助成要綱など。
- 注 3) 伊丹市都市創造部都市企画室、逗子市まちづくり課、名古屋市都市景観室建築指導課、各務原市都市建設部、京都市景観政策課、高野町環境整備課、及び財団法人京都市景観・まちづくりセンターの 6 自治体 1 法人の計 12 人を対象に現地ヒアリングを行った。
- 注 4) 例外的に黒松内町では 6 件の平成建造物を指定している。いずれも町所有の公共施設で、ヒアリングによると、景観形成総合支援事業(後述)を活用した周辺整備を念頭に指定を行っている。
- 注 5) 景観法運用指針では指定の検討を行う際や客観的かつ明示的な形態意匠に関する命令勧告を行う際に景観審議会の意見を仰ぐことが規定されている。
- 注 6) 管理協定を締結している近江八幡市を除く。
- 注 7) 京都市の美観地区、名古屋市の白壁・主税・榎木町並み保存地区内にある、戦前に建造された個人所有建造物が適正評価を受けている。
- 注 8) 外客来訪促進地域、認定観光景観整備実施計画区域、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律に基づく計画区域の重点区域。
- 注 9) 景観形成総合支援事業を利用するには、景観重要建造物の修理が必須事項である。助成は、1. 指定建造物の外観修景、2. 建築物及び工作物等に関わる景観の阻害要因の解消(建築物及び工作物の外観修景又は除去・屋外広告物の外観修景、除去又は集約化・堆積物件の外観修景又は除去・電線類の無電柱化)、3. 良好な景観を活用し交流人口の拡大を図る施設の整備、4. 公共公益施設の高質化、5. 良好な景観の形成及びその活用を推進する観点から行う各種活動(景観形成活動・景観活用活動)に対して行われる。

## 参考文献

- 1) 景観まちづくり研究会、岸田里佳子「景観法を活かす」、pp. 20-22, 学芸出版社, 2004
- 2) 松井大輔・岡崎 篤行「旧自主条例の景観法に基づく景観計画等への移行状況と内容変化」日本都市計画学会学術研究論文集 No. 44-3, pp. 7-12, 2009
- 3) 木南秀隆・小川由美子・垣内恵美子「景観法制を用いた歴史的建造物及びその周辺環境の保護の可能性について」、計画行政 第 33 巻(1 号)pp. 67-74, 日本計画行政学会, 2010
- 4) 国土交通省 HP「景観まちづくり」  
http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/index.html, 2010. 2. 4

[2010 年 6 月 18 日原稿受理 2010 年 7 月 30 日採用決定]