

景観上支障となる廃墟対策について (景観支障防止条例の施行)

矢代 敦久¹

¹和歌山県 県土整備部 都市住宅局 都市政策課 (〒640-8585和歌山県小松原通一丁目1番地)

和歌山県では、景観条例や景観計画を策定し、良好な景観の形成に取り組んでいるところであるが、景観の保全を推進する上で、新たに問題となってきたのが、いわゆる「廃墟」である。和歌山県内の空き家率は全国的にも高率であり、今後、こういった空き家が廃墟となり景観上支障となるケースがますます増加していくことが予想される。これらの対策として制定した「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（通称：景観支障防止条例）」に関して、制定に至った背景、検討過程、条例内容、課題について報告する。

キーワード 景観の保全、廃墟、空き家、財産権の制限

1. はじめに

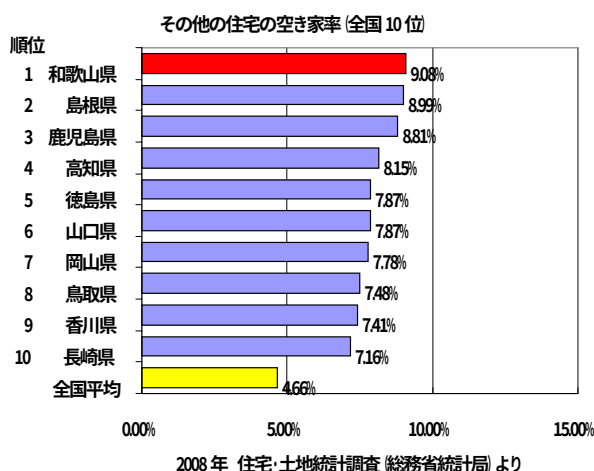
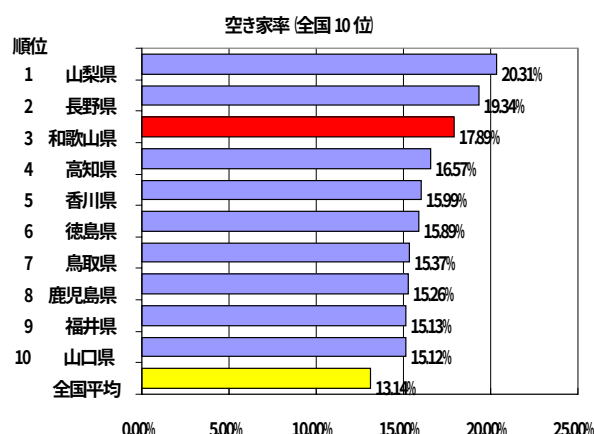
和歌山県には、世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」の文化的景観をはじめとして、誇るべき景観が数多く存在している。和歌山県では、和歌山の良好な景観を形成し、保全していくために、景観法を活用し、2008年に「和歌山県景観条例」を2009年に「和歌山県景観計画」を県下全域を対象に施行し、良好な景観の形成に努めている。

しかし、このような景観施策に取り組む一方で、新たな課題となってきたのが、空き家・廃墟の問題である。適切に維持管理されていない空き家が、廃墟となり地域の景観を阻害している状況が見られ、問題化しつつある。これに対応するため、景観保全を目的とした新たな条例を検討し、制定することとなった。「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（通称：景観支障防止条例）」である。

2. 条例制定に至った背景と経緯

(1) 和歌山県の現状

現在の和歌山県の空き家率は、総務省統計局が実施している2008年住宅・土地統計調査によると全国第3位（17.9%）である。これだけでも、高い数値であるが、売却、賃貸目的のものや管理等がされている別荘等の二次的住宅等除いたその他の住宅の空き家率は、全国第1



図－1 全国の空き家率（全体・その他の住宅）

位(9.1%)となっている(図-1)。空き家率の推移は、全国的に年々増加しているが、和歌山県の数値は全国と比べても伸びが大きくなっている。空き家は今後も増加していくことが予想される。(図-2)

こういった空き家の一部が、適切に維持管理されず、放置され、いわゆる廃墟となり、周辺の良好な景観を阻害している状況が見られる。この廃墟は、景観以外にも防災、防犯、安全、衛生、都市機能などといった様々な面において私たちの生活に大きな影響を与えているものも多い。人口減少・高齢化社会の中で、こういった廃墟は、空き家の増加と同じようにますます増加していくことが予想される。廃墟は、特に地域住民の生活の場に存在すれば、住民が創り上げた良好な景観を台無しにする上、日々その景観と接する住民の生活環境に悪影響を与えることから、県民の生活環境に密着した景観の保全を目的とした廃墟対策を検討することとなった。

(2) 現行の法制度による対応

現行の法制度では、景観に関して言えば、景観法に定める景観計画を策定することにより、建築物の新築や工作物の新設の際に行為の規制として、届出制度を実施することができる。事前の景観のチェックはかけられるようになっている。和歌山県でも実施しているところである。

しかし、長い年月が経過し、維持管理の状況が変化すれば、景観の悪化につながる可能性があるが、既存の建築物等に関して、景観保全を目的として建築物の状態を維持させ、廃墟化を防止するような制度はない。景観法の景観地区制度は、特別に良好な景観の形成を図っていくような地域を限定して、行為の規制ではなく状態規制として規制を課す制度であるが、廃墟をターゲットとしたものではなく、対象とする地域も限定的であることから、廃墟対策として、この制度を活用するのは困難である。

また、建築物の最低限の基準を定めた建築基準法では、第10条(保安上危険な建築物等に対する措置)において、既存建築物が著しく保安上危険又は衛生上有害な場合においてのみ必要な措置命令が可能となっているが、実際に運用された事例がほとんどなく、たとえ、適用されたとしても比例原則の観点から、部分的な除去や修復であったり、使用禁止や立ち入り禁止などの措置にとどまり、景観保全という観点から、根本的な解決にいたる有効な手段とは言えない。

これまで、地域住民は、市町村に相談を持ちかけても、有効な手立てが無く、市町村の担当部署が、法的な根拠の後ろ盾がないお願いの通知文を所有者に送付するなどの対策しかできない状況であった。

(3) 整理すべき課題

そういったことから、生活環境に密着した景観の保全

を

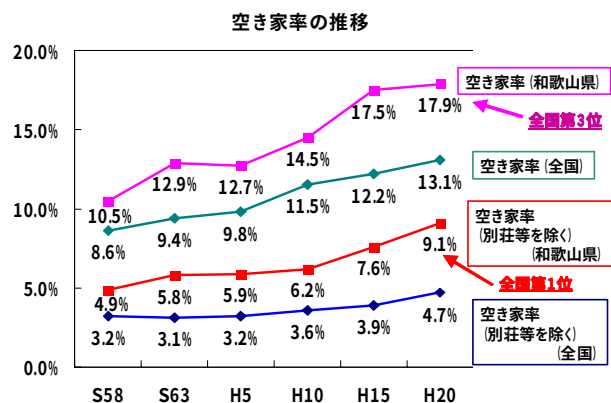


図-2 空き家率の推移

目的とした新たな規範を設け、行政処分による命令を可能とする自主条例の検討を始めた。検討にあたり、整理すべき事項は山ほどあった。その中でも廃墟とはいえ私有財産であり、財産権の制約となることから、景観を法益としたもので既存の物件についてまで除却の措置命令を行うことは可能なのかということが大きな課題であった。

これらの法的な課題については、有識者による研究会を設置し検討を重ねながら、考え方の整理を行なった。命令の対象を財産的価値がほとんどない、破損、腐食が特に著しく、建築物としての基本的機能が喪失したものに限定することにより、景観の保全を目的とした財産権の制約、除却の措置命令は可能なものと判断した。

今般、景観を著しく阻害する廃墟になることを防止し、住民の生活に密着した景観の保全を図り、生活環境の向上に寄与することを目的として「建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例(通称:景観支障防止条例)」を制定し、2012年1月1日から施行している。

3. 条例の概要

景観支障防止条例の概要を(図-3)に、手続きのフローを(図-4)に示す。また内容については次のとおりである。

(1) 廃墟にさせないための最低限の規範

条例の柱としては大きく2つある。まず、一つ目の柱は、建築物等を廃墟とさせないための最低限の規範を設けている。規範には、所有者の努力義務と建築物等の状態規制の二つを設けている。

a) 建築物所有者の維持保全の努力義務

廃墟の問題は、建築物所有者等が本来適切に維持管理することによって、周辺住民等への迷惑をかけないよう

にするべきものを怠ってきたことに端を発しているものである。こういったことを防止するために建築物等の維持保全に関する規定を設けている。

b)建築物等の外観に関する状態規制

建築物等の外観に関しては、著しい破損、腐食等により周辺の良好な景観と著しく不調和な状態（景観支障状態）であってはならないという状態規制を設けている。

景観支障状態の要件の一つである破損、腐食の程度については、最終的に除却等の措置命令も可能となることから、財産権を考慮し、特に著しく朽ち果て、基本的機能が喪失した状態の建築物等を対象としている。長期間適切な維持保全されていないことにより、屋根又は外壁の10分の1が損壊に至ったものがこれにあたる。この基準に関しては、設定にあたり苦労した部分である。何が対象となるのか、わかりやすい定量的な基準を県民に示す必要があると考え、いくつかの廃墟のサンプルから分析、検討して導き出した。

また、現に使用されている建築物等は、景観支障状態の制限が財産権の強い制約であることから、状態規制の対象から除外することとしている。

周辺の良好な景観と著しく不調和な状態という点については、廃墟の存する地域、見え方等により変わってくることであるため、ケースごとに判断が必要である。

(2) 周辺住民からの要請に基づく命令等

二つ目の柱は、命令の発出の手続きとして、周辺住民からの要請を必要としていることである。

景観支障状態となっている建築物等の周囲100m以内の周辺住民の3分の2以上で必要な措置をとらせることを知事に共同で要請できることとしており、要請を受けて必要と認められれば、勧告、命令を行うことを可能としている。

このように廃墟に身近に接する周辺住民からの要請を勧告及び命令の発出の手続きとして位置付けているのは、この条例が生活に密着した景観の保全を目的とした制度であることからである。行政のみで判断するのではなく、地域の住民が集まり共同で要請を行う仕組みとしている。この手続きを踏む過程で地域の中から解決策が出てくることにも期待している。

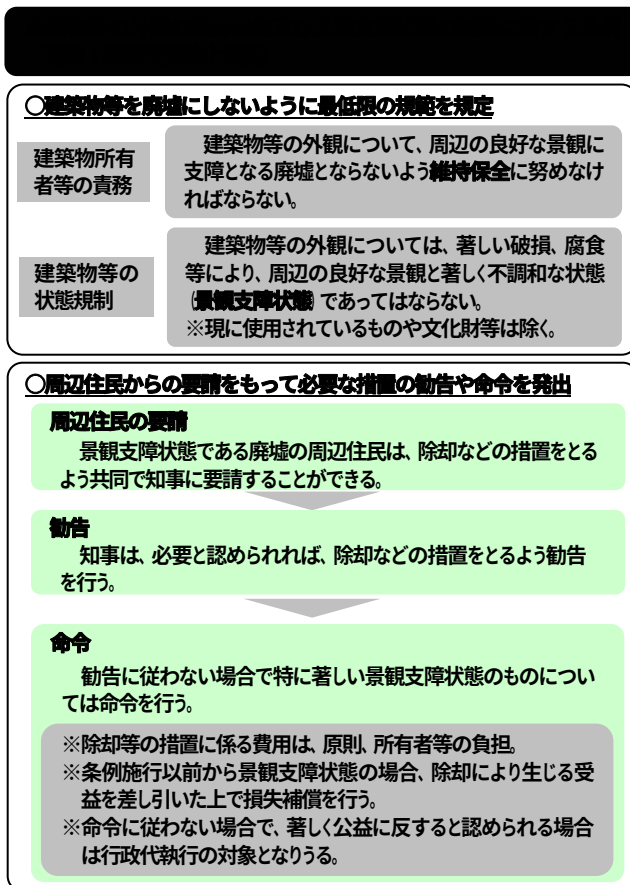
要請を受けたのち、調査を行い、所有者等の意見を聴き、市町村長、和歌山県景観審議会の意見も聴いたうえで、勧告、命令の是非の判断を行うこととしている。

条例には、明記していないが、景観支障除去措置の命令に従わない場合には、実効性を確保するため行政代執行法に基づいた行政代執行を検討することとしている。

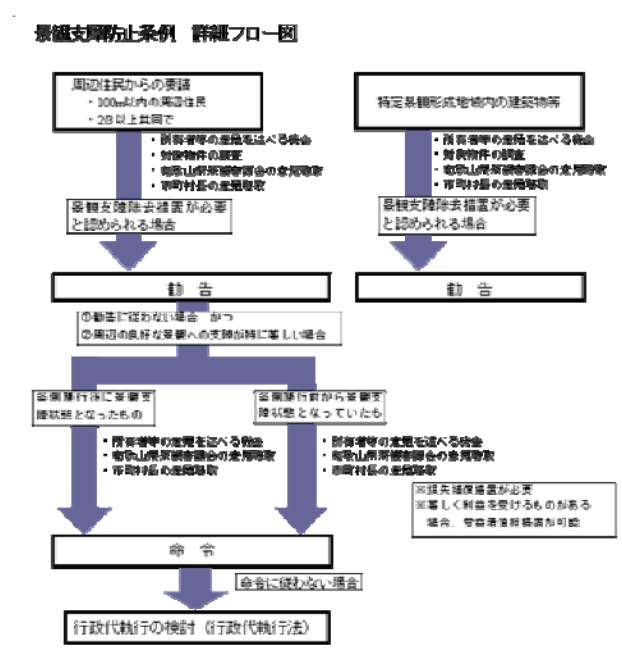
(3) 条例施行以前から景観支障状態である場合

条例が施行される際に既に景観支障状態となっている建築物等に、景観支障状態の制限を遡及適用させることは財産権の厳しい制約となるため適用除外としている。

しかし、既に廃墟となり景観支障状態となっているものについて、何ら行政が関与できないことは、施策のバランスを失っており、また、状態規制自体の施策の効果



図－3 景観支障防止条例の概要



図－4 景観支障防止条例の詳細フロー図

を失わしめることから、周辺住民から要請があり景観への支障が特に著しい場合には、損失補償を行ったうえで措置命令を行うことができるものとしている。

一方で、除却費用を補償として受け取った上で、除却後の土地価格の上昇という恩恵を受けることを期待し自主的な撤去が敬遠されるといった、いわゆるモラルハザードが懸念される。これを防止するため、景観支障除去措置により利益を受ける者がある場合には、その利益の限度において損失補償の費用を負担させることができることとしている。

4. 条例施行後の動き

条例を施行したばかりであり、顕著な実績や効果はまだ出てきていないが、条例施行後の主な動きを説明する。

(1)相談の増加

条例を制定するにあたって、積極的に広報したかいもあって、多くのマスコミからもめずらしい取り組みとして取り上げられた。その結果、具体的な相談が増え始め、条例施行後はさらに増加している。廃墟の近隣住民からの相談が最も多いが、中には空き家の所有者からの相談も含まれる。相談内容として、景観の問題ではないケースも多く、空き家・廃墟全般の内容で相談されることが

多い。市町村や建築基準法担当部局との連携、相談体制の確立が必要である。

(2)県民意識の向上

空き家所有者からの相談があると述べたが、条例施行により、自分でなんとかしなければという声も聞かれるようになった。中には解体業者を紹介してほしいというようなものもあった。建築物は所有者の責任で適切に管理しなければいけないということが、少しずつ浸透していけばと考える。

(3)他の自治体や国の動き

全国紙に取り上げられたこともあり、県民からの相談と同じように、他の自治体からの多くの問い合わせがある。空き家・廃墟については、全国どの自治体においても問題となっており、これから取り組む必要がある新たな課題として捉えられている。

国の動きとしては、当県の条例や他の自治体でも空き家対策の条例化に取り組むところが増え始めたこともあって、空き家対策のワーキンググループを設置し検討を始めている。当県もメンバーとして参加している。

(4)具体事例

現在、住民からの要請、勧告、命令の実績はまだないが、要請に向けて動いているものもある。戸建ての木造

建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（通称：景観支障防止条例）

和歌山県 都市政策課

この条例は、著しく劣悪な景観により県民の生活環境が阻害されることを防止するため、建築物等が廃墟化し景観上支障となることを禁止し、そのような廃墟については、周辺住民からの要請をもって除去などの措置を行わせることが可能とすることを定めています。

1. 建築物等が廃墟とならないような最低限のルールを定めています。

建築物等の維持保全の努力義務

- 景観上支障な廃墟としないように適切な維持管理に努める必要があります。
- ・ 建築物等所有者は、建築物等の外観について、著しい破損、腐食等を生ずることにより周辺の良好な景観に支障となる廃墟とならないよう維持保全に努めなければなりません。

建築物等の状態規制

- 建築物等が、景観支障状態である廃墟となることを禁止します。

- ・ 建築物等が特に著しい破損、腐食等が生じており、周辺の良好な景観と著しく不調和な状態（景観支障状態）となることを禁止します。



景観支障状態とは

- ・ 長期間、適切に維持保全されていないことにより、特に著しい破損、腐食が生じているものが対象となります。
- 特に著しい破損、腐食とは**
 - ・ 建築物等の基本的機能が喪失した状態として、屋根または外壁の1/10以上が損壊に至った状態のものです。
 - ・ 1/10以上の算定は、道路その他の公共の場所から容易に望見される部分が対象となり、開口部（窓や扉）を除くして算定します。
- ・ 周辺の良好な景観と著しく不調和となっているものが対象となります。
- ・ 空き家となっていることが条件です。（使用されているものは対象外です。）

2. 周辺住民からの要請により、廃墟の撤去命令等を行います。

周辺住民からの景観支障除去措置の要請

- 景観上支障となっている廃墟の周辺住民は、撤去命令等を行うよう知事に要請ができます。
- ・ 景観支障状態となっている廃墟等の周辺住民等は、景観上の支障を除去するための措置を知事に要請することが可能です。

要請の手続き

- ・ 要請は、周辺住民等総数の2/3以上による共同要請が必要となります。

周辺住民等とは

- ・ 廃墟から100m以内の区域の20歳以上の居住者
- ・ 廃墟から100m以内の区域の土地の所有者若しくは借地権者

景観支障除去措置の勧告、命令

- 知事は、必要があると認められる場合に、手続きを経て勧告、命令を行います。

- ・ 要請があった場合に、右記の手続きを経て必要と認められる場合、まず除却等の勧告を行います。
- ・ 勧告に従わない場合で、周辺の良好な景観への支障が特に著しい場合には、除却等の命令を行います。

勧告、命令を行う際に必要な手続き

- ・ 対象となる廃墟に関する調査を行います。
- ・ 廃墟の所有者等から意見を聞きます。
- ・ 和歌山県景観審議会に意見を聞きます。
- ・ 市町村長に意見を聞きます。

既存不適格物件への命令

- 条例施行時点（H24.1.1）で景観支障状態となっている廃墟（既存不適格物件）についての命令は、損失補償を行います。
- この場合、除却により土地の価額が上昇する場合、その額を損失補償の額から差し引きます。

行政代執行

- 命令に従わない場合、行政代執行の措置を検討します。

問い合わせ先

和歌山県国土整備部都市住宅局都市政策課 景観・公園班
〒640-8585 和歌山市小松原通り一丁目1番地
TEL 073-441-3228 FAX 073-441-3232
E-mail keikan@pref.wakayama.lg.jp
ホームページ <http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/080900/>

図-5 住民説明会資料

住宅が空き家となり10年以上放置されている。学校の通学路に面し、景観もそうだが、危険の面も問題となっている事例である。地域の自治会や町役場も意識が高く、解決策を導き出そうと努力されている。いずれ、要請がでてくるものと思われる。

また、他の地区では、条例の対象とまでは至っていないが空き家が多数存在していることから、地元区長から相談があり、住民へ啓発したいということで、平日の夜に地区集会所において、条例の説明会を開催した。住民説明用の資料（図－５）を用いて行ったが、なかなかの盛況であり、質問が次々と出てくるほど地域の方々もかなり意識が高く、熱心であった。

5. 課題と今後の展望

この景観支障防止条例は、景観の保全を目的としたものであるため、財産権との関係上、命令等の対象物件はかなり限定的にならざるをえず、命令の発出についても周辺住民からの要請といった手続きを必須としている。まだ条例を施行したばかりであり、周辺住民からの要請の実績はまだないが、住民からの相談は増えている。

この問題は、県だけで解決できる問題ではなく、地域住民や市町村との連携が必要となる。今後の課題として、地域住民や市町村と協力しどのように取り組んでいくかということを考えていく必要がある。

また、空き家・廃墟の撤去が進まない要因として、住宅用地に対する固定資産税の特例があげられる。廃墟であっても住宅並に課税標準額がおさえられたままであり、建物を除却し更地とすれば、土地の課税が最大6倍になるという現状である。所有者とすれば、跡地の利用が決まらないのであれば、放置しておくことを選択するイン

センティブになっていると言える。何らかの対策が望まれる。

廃墟は、防災、防犯、安全、衛生、都市機能といった様々な面に影響を及ぼす問題を引き起こしている。本条例により廃墟の問題が全て解決できるわけではないが、命令等による対策とその抑止効果によって、廃墟化を防止することが可能となり、全国的にも問題となっている廃墟問題に一石を投じることができたと考えている。他の自治体においても、空き家対策の条例化の動きが見られ、近年まさに全国的な課題となっており、今後、本条例なども踏まえて国で法制度化されることが望まれる。

6. おわりに

この条例の検討に取りかかった時点では、ほぼ前例のない内容であり、「こんな条例本当にできるのか」と私を含め、検討に関わった者は考えていたと思う。空き家・廃墟の問題は、少子・高齢化が進み、都市の縮小を考える時代となり、避けては通れない問題となってくる。行政法の先生、法律家、都市計画、景観に関する先生、まちづくりに関する有識者、先進自治体などの様々な方々に教を請いながら取り組み、条例策定にこぎ着けることができた。

条例の策定がゴールではなく、これからの運用が大事であり、また、運用していく中で、新たな課題も出てくるだろう。いずれにしても、条例の適切な運用に努め、住民の生活に密着した景観の保全を図っていきたい。また、結果的に、防災面や安全面などの問題解決や、停滞する中心市街地において、有効利用されていない土地の流動化など、地域のまちづくりの発展にも繋がっていくことを期待している。