真鶴町まちづくり条例運用の評価

1, はじめに

1）評価の背景・趣旨

真鶴町都市計画・まちづくり審議会（本審議会）では、町により実施された真鶴町まちづくり条例施行 30 年記念事業の一環として真鶴町まちづくり条例（以下条例）の運用について評価を行った。

条例施行より 30 年を経て、この間、町内外の社会・経済環境も大きく変化したことを踏まえて精緻な評価を行うべく、評価作業にあたっては、本審議会に作業部会を設置した。作業部会では、評価にあたって、条例の運用実績の調査、町民や研究者、行政関係者との意見交換等を行った。また、条例施行 30 年記念事業として実施された「美の基準ウィーク」の取組みとも連携した。

2）評価にあたっての着眼点

評価にあたっては、次の事項を基本的な着眼点とした。

① 条例の目的、基本理念である真鶴を特徴づけている美しい眺め、風景の実現に向けて運用されてきたか。また、将来に向けて、条例の目的、基本理念に沿った運用がなされてきているか。

ア） 第 1 条（目的）では、「真鶴町の豊かで自然に恵まれた美しいまちづくりを行うため、（中略）町民の健康で文化的な生活の維持及び向上を図ること」を目的として定めている。

イ） 第 2 条（基本理念）では、「真鶴町は、（略）青い海と輝く緑に恵まれた、美しく豊かな町」であり、町民は、「この町に独自な自然環境、生活環境及び歴史的文化的環境を形成してきた」とし、「環境に係わるあらゆる行為は」このことに寄与すべきであるとしている。

② 「建設行為」にあたっては、「土地利用規制規準」に基づき建設行為が行なわれているか、「美の原則」とそれに基づく「美の基準」、「まちづくり計画」に配慮されているか。また、「建設行為の基準」が守られているか。

③ 条例を特徴づける「建設行為の手続き」が有効に運用されているか。

④ まちづくり条例の運用により、コミュニティが形成され、美しい風景＝賑わい、息吹、眺めが継承され又は生まれているか。

3）まちづくり条例の特徴（構成の概要）

条例は、以下のように制度設計されている。

① 条例では、真鶴町を特徴づけている「美しく豊かな町」を守るために、「土地利用規制規準」により建設行為に対する最低限の制限を定めるとともに、「美しく豊かな町」を発展させるために、本則では「美の原則」として 8 つの原則を定め、この原則に基づいて「美の基準」を定めている。これらを実現するために以下の様に建設行為の手続きを定めている。

なお、土地利用規制規準については、景観法が制定されたことを契機に 2006 年に一律的な規制に加え個別審査を導入している。また、2010 年には「美の基準」の運用にあたって屋根の形状および色彩についてのガイドラインを定めている。

② 条例で定義する建設行為を行う際には、ア）都市計画法に定める市町村における都市計画のマスタープラン（基本的計画）である「まちづくり計画」、イ）土地利用計画である「土地利用規制規準」、ウ）「美の原則」とそれに基づく「美の基準」、エ）技術的基準である「建設行為の基準」に基づいて町と協議することとしている。

③ 条例では、上記②で規定した事項は、「すべての建設行為に適用される」としている。その上で、自己の居住用住宅や小規模の建設行為については、手続きからは除外。また、国や自治体等が公共目的で行なう建設行為は手続きからは除外されるとし、町長との協議対象としている。

④ 建設行為の手続きでは、届出された建設行為に、「美の原則」に基づいた「美の基準」を具体化するための協議の手続き、住民説明など丁寧な手続きを定めている。この手続きの特徴は、町が建設行為者にリクエストシートを提示し、建設行為者から書面回答により協議が行なわれる。町の指導、勧告に不服がある場合、あるいはこれに従わない場合には、町民や建設行為者、町長が公聴会の開催を請求することができ、その結果に基づいて町長は建設行為の当否について判断し、町長の判断に町民や建設行為者が不服の場合は議会の議決を請求できる。

⑤ このほか、まちづくり審議会に関する規定や地区まちづくりに関する規定が定められている。

まちづくり審議会は、真鶴町における都市計画法で定める都市計画と条例で定めるまちづくりは一体不可分の事項であることから、2006 年に都市計画審議会を兼ねることし同一委員により同時開催を行なっている。

2, 条例の運用状況

まちづくり条例で定めている制度ごとに運用状況を概観する。

1） 第 2 章まちづくり計画

第 8 条で定める「まちづくり計画」は、都市計画法で定める都市計画の基本方針でもあり、条例に基づいて住民参加の手続きを経て 1996 年 12 月に議会議決された。

2）第 4 章建設行為の手続

町に届出があった建設行為については、2023 年末時点で 132 件であった。うち 48.5%は建築を伴わない宅地造成等であり、建築に係る届出件数は、22.0%となっている。なお、29.5%は未着手又は取り下げられたものである。

この条例に特徴的な建設行為に関する丁寧な手続きは、第 22 条から第 25 条までに規定している。「特に重大な影響があると認められる」建設行為については、公聴会等の手続きを経て町長は必要な協力を行なわないこととしている。

この制度が、2004 年から 2005 年にかけて次のように活用された。土地利用規制規準で沿岸景観特別地区に指定され高さ 10ｍの制限を定めている地区で、海に面する傾斜地に高さ約 22ｍの共同住宅を建築する建築確認申請が、条例に基づいた町への届出を行なわず、県に提出される案件が発生した。これに対する町民からの公聴会請求により公聴会が開催され、結果、町長及び議会の判断により当該建設行為については認めないこととした。なお、当該建設行為については、着手されていない。

3）第 5 章まちづくりの推進

第 5 章で定める地区まちづくりの制度は、活用事例がない。

4）その他、考慮しておくべき事項

条例制定後、真鶴町は全国的動向と同じように少子高齢化が進み人口減少が続いている。条例で定める「まちづくり計画」では、「人口約一万人の小さな町として自立した発展を促す」としているが、1990 年に 9,588 人であった人口は、2020 年には 6,722 人となっている（国勢調査）。2017 年には過疎地域として指定された。その一方、移住者が一定数みられ、2020 年には、転入者が転出者を上回っている。

3，評価

〇条例施行以来、建設行為については、「土地利用規制基準」が遵守され、条例の趣旨に反する大規模な建設行為については町民と町の努力により着工されないなど、真鶴町の風景、眺めを蹂躙するような大規模な建設行為は実施されていない。

条例施行以来、真鶴町では、風景、眺めを蹂躙するような大規模な開発は発生しなかったことが条例制定の最大の効果である。それは、町独自のゾーニング制度である土地利用規制規準により、11 地区に細区分された地区ごとに、土地利用のベースとなる土地利用の方針、建築物の用途、高さ、敷地面積の最小限度などがきめ細かく定められたことによる。特に、緑住地区、景観普通地区、半島景観特別地区等の真鶴町の風景を特徴づける地区について、高さ、建ぺい率、容積率を抑制したことにより、半島などの高い場所の風景、眺めを独占するような高く大きな建築物が建築されなかったことなどの効果を発揮した。

2005 年に条例の趣旨に反する大規模な建設行為の可能性が生まれた際には、条例による手続き規定が効果を発揮し、町民と行政、議会の連携により、この計画を断念させたことは、条例が有効に機能したこととして特筆すべき出来事であった。

〇「美の原則・基準」については、69 の「キーワード」の活用が進んだものの、建設行為の種類によってバラツキが見られた（巻末資料参照）。建築に際しては、多数の「キーワード」が活用され、建築に取り入れられる事例が見受けられた。一方、届出行為の 48.5%をしめる建築を伴わない宅地造成等では、「キーワード」の活用事例は少なかった。今後、「キーワード」の採用を奨励する取組みや運用や制度のアップデートが必要である。

「美の基準」で定められている 69 の「キーワード」の活用については、バラツキがみられた。建築物については、複数の「キーワード」が採用される傾向にあり、集合住宅等幾つかの建築物については、多くの「キーワード」が活用され、「美の基準」を具体化しようという努力が見られた。行政が、現場調査によりあらかじめリクエストシートを作成し、行政としての要請事項を事前明示していること、話し合いにより具体化しようという姿勢を貫いていることによると考えられる。また、協議の過程における設計者の「美の基準」に対する一定程度の理解を得られたことも評価できる。

この背景には、まちづくり条例が制定後まちづくりの分野で注目され条例の認知度が上がった効果によるものと考えられる。また、「美の基準」が、この地域が持つ風景、眺め、風土の良さを言語化した基準であるということが建設行為者によりある程度の思料を得たこともあげられる。

一方で、建築を伴わない宅地造成などの造成事業では、「キーワード」の活用事例は少なかった。その原因として、宅地造成等での「キーワード」の活用イメージが共有化されていないこと、「キーワード」の活用が造成コストに大きく影響することなどによると考えられる。

今後、「キーワード」の採用状況について公表により「キーワード」の活用を奨励するとともに、これまでの実績も活かして「キーワード」の具体的な活用事例の整理公表、石材業や造園業との連携、「美の基準」を具体化するための緑化基準など町の技術基準のアップデートが必要である

○条例の届出の対象とならない小規模な建設行為や公共建築物について、「美の原則・基準」が活用され、新しく美しい風景が創造される事例も生まれている。これらの試みを広く紹介し奨励する制度の創設などを通して、建物の改修、庭造り、通路の修復などの際に「美の原則・基準」が積極的に活用されるようになることが望まれる。

まちづくり条例第 6 条第 1 項では、「美の基準」は、「すべての建設行為に適用される」とした上で、小規模な建設行為については届出対象から除外している。また、国、地方公共団体等が公共目的で行なう建設行為については、第6条の対象から除外している。届出対象となっていない空き家の改修や公共目的で建築された建築物に「美の基準」が具体化されている事例が見られる。また、石材事業者との連携などにより小松石の活用などの試みも町のそこかしこで行われている。

建設行為者による建築の際のテキストとして「美の基準」が自主的に採用されていることは、真鶴町という「場」の持つ魅力、特性が結果として「美の基準」の具体化を促しているといえる。町や県による公共施設で「美の基準」が採用されていることは、条例に基づいた「まちづくり計画」や景観計画で真鶴町を特徴づける道路（階段を含む）と港湾施設等が景観重要公共施設として定められた効果である。

これらの取組みを増やすために、広く紹介し、賞賛し、奨励する制度の創設などを通して、届出の対象とならない行為や、建物の改修、庭造り、通路の修復などの際に「美の原則・基準」が積極的に活用されるようになることが期待される。

○幾つかの建設行為については、「美の原則・基準」の趣旨に対して理解を十分に得られていない事例も生まれている。建設行為者と町との協議システムの改善や条例及び景観法（及び条例）に基づいた町の啓発と指導の改善が求められる。一方、「キーワード」を活用し具体化した事例が積み重なってきたことから、活用事例集などの作成や協議システムで外部の専門家を活用する仕組み、地の材料の紹介、石材の活用など町内の専門家の協力を求める仕組み、町の材料の活用を促す仕組みなどを検討する必要がある。また、条例施行30年を経過した現時点で、「キーワード」のアップデートや緑化基準など関連する技術的基準についても他自治体の事例を参考にした見直しが必要である。

届出行為で、「美の基準」の考え方とは異なるキーワードの適用が見受けられる。無造作な

小松石の設置、実のなる木の植栽などはその典型例である。例えば、建築敷地で、建物や駐車場の配置から取り残された残置など利用しづらい土地に不自然に小松石や実のなる木を配置するなどは典型事例である。

屋根の形状について、キーワードでは、「舞い降りる屋根」「守りの屋根」「覆う緑」など、関係するキーワードが幾つかあるが、単に傾斜屋根を推奨しているだけでなく、遠景も含めて周辺の景観、景色、環境に配慮した屋根の形状を「キーワード」として言語化している。しかし、南側に開いた北傾斜の片流れ屋根など他の市街地で流行の形態を採用する事例が見受けられる。町は、屋根形状に関する規定を定めたところであるが、屋根裏部屋の設置の仕方によっては、真鶴町の風景や風土には馴染まない建築が増加する可能性があるため注意が必要である。

冊子「美の基準」で記述されているように、それぞれの「キーワード」は繋がり（シークエンス）が重要である。関係する「キーワード」と一体となって「美」を創造できるという特徴を持っている。例えば、コミュニティや眺めは、「地の生む材料」、「生きている屋外」、「実のなる木」、「さわれる花」「静かな背戸」などの繋がりの中で、生まれる。しかし、町によるリクエストシートや建設行為者による対応（回答）、そして完成した建築物等からは、その繋がりが読み取れづらい事例も多い。建築指導行政が有する時間的・法的制約の中で、どのように運用を発展させるか、他の自治体における景観行政を参考に検討することが課題となっている。

これまで蓄積の中で望ましい事例も蓄積されてきていることから、「キーワード」事例集や表彰制度創設による事例紹介などにより「キーワード」の活用を奨励する取組み、また、地の材料の紹介、石材業や造園業の紹介など具体的な取組みも求められる。

町行政には、建築に関する専門的知識を有する者がいないこと、「キーワード」の適用については一定の知見が必要なことから、推奨される可能な「キーワード」の具体的適用事例の紹介、専門的知識と経験を有するアドバイザー等の活用方策を他の自治体の取組みを参考としてシステム化する方策を検討する必要がある。

また、条例施行 30 年を経過した現時点で、「キーワード」のアップデートや緑化基準など関連する技術的基準についても他自治体の事例を参考にした見直しが必要である。

〇建設行為の手続きシステムについては、順調に運用されてきたが、「地区まちづくり」の制度については活用事例がなく、また、議会で議決された「まちづくり計画」については、町が実施した道路事業（階段や背戸道の修復）で具体化されたものはあったが、計画に基づいたまちづくりは進捗していない。「地区まちづくり」制度については、外部専門家の活用の検討が必要であり、「まちづくり計画」については、総合計画など間連する行政計画との連携、建設行為の手続きでの活用が求められる。

まちづくり条例で定めている「地区まちづくり」については実績がない。真鶴町が比較的小規模な自治体であること、地区まちづくりの経験がないこと、土地利用規制規準や「美の原則・基準」などの制度がきめ細かいことなどが活用されていない理由として考えられる。また、しかし、町内には、改善が必要な背戸道や階段、空き家や空地の増加などきめ細かなまちづくりが必要な課題も見受けられる。住民参加による「地区まちづくり」の経験と知識

を有する専門家やコーディネイターがいないことも理由としてあげられる。今後、他の自治体の事例や時代状況にあった制度改正、町内の地縁組織など町民団体への啓発などが課題である。

また、まちづくり条例制定後、2006 年に景観法に基づく景観条例、景観計画が制定され、まちづくり条例の実効性が高まった。県や町が管理する道路（階段を含む）や港湾施設については景観重要公共施設となり、まちづくり条例上は届出が不要な建築物であるが、景観重要公共施設協議会を設け協議の上、「美の原則・基準」を尊重して建築されることとなった。今後、景観重要公共施設にかぎらず、自治体が管理する公共施設の整備について、「美の原則・基準」への一層の配慮が必要である。

住民参加により策定され議会で議決された「まちづくり計画」は、都市計画法による市町村のまちづくりのマスタープランでもあるが、建設行為の手続きにおいても、町が実施するまちづくりにおいても、必ずしも有効に活用されていないことから、「まちづくり計画」の役割、他の行政計画との連携方策なども含め検討が必要である。

○この条例と条例を生んだ真鶴町は、制定以降 30 年を経た現在でも、研究者の研究対象となっており、町を訪れる研究者も多いことから、町のまちづくりに調査研究資料のストックの整理と公開、研究者の受け入れ態勢づくりが求められる。また、条例が、町への移住や関心の一つのきっかけとなっている場合も少なからず存在することから、関係人口の増加方策、移住者増加方策としても検討する必要がある。

条例と条例の「美の基準」を生んだ真鶴町は、30 年の間、研究者のみならず、まちづくりに関心がある市民による訪問が相次いでいる。また、研究者や大学ゼミの研究対象ともなり多数の論文も発表されている。しかし、研究者等を招き入れる態勢や調査研究資料が整っているとは言えない残念な状況が見受けられる。また、条例が、町への移住や関心の一つのきっかけとなっている場合も少なからず存在する。これらは移住者や観光客の増加や移住者、観光客でもない地域と多様に関わる人々である「関係人口」増加に結びつくと考えられることから、町民などと連携した対策が求められる。

巻末資料

まちづくり条例に基づく建設行為届出の件数（種別）　　２０２３年末

種別	届出件数	割合
宅地造成等	64 件	48.5%
建築	29 件	22.0%
未着手、取り下げ	39 件	29.5%
計	132 件	100.0%

美の８原則　６９のキーワード

1. 場所	聖なる所、斜面地、豊かな植生 敷地の修復、眺める場所、 生きている屋外、静かな背戸、 海と触れる場所	5. 材　料	自然な材料 地の生む材料 活きている材料
2. 格づけ	海の仕事山の仕事、転換場所 見通し、 建物の縁、大きな門口 壁の感触、母屋、柱の雰囲気 門・玄関、柱と窓の大きさ	6. 装飾と 芸術	装飾、 森、海、大地、生活の印象 軒先、軒裏、屋根飾り ほぼ中心の焦点、歩く目標
3. 尺　度	斜面に沿う形、部材の接点 見つけの高さ、終わりの所 窓の組み子、跡地とのつながり 段階的な外部の大きさ、重なる細部	7. コミュニティ	世帯の混合、ふだんの緑 人の気配、 店先学校 街路を見下ろすテラス さわれる花、 お年寄り 外廊、 小さな人だまり 子どもの家、街路に向かう窓
4. 調　和	舞い降りる屋根　日の恵 木々の印象　覆う緑 守りの屋根　北側　地場植物 大きなﾊﾞﾙｺﾆｰ　実のなる木 ふさわしい色　少し見える庭 青空階段　格子棚の植物 ほどよい駐車場	8. 眺　め	まつり、夜光虫、できごと 眺め、賑わい、いぶき 懐かしい町並

美の基準キーワード活用状況

トップ5

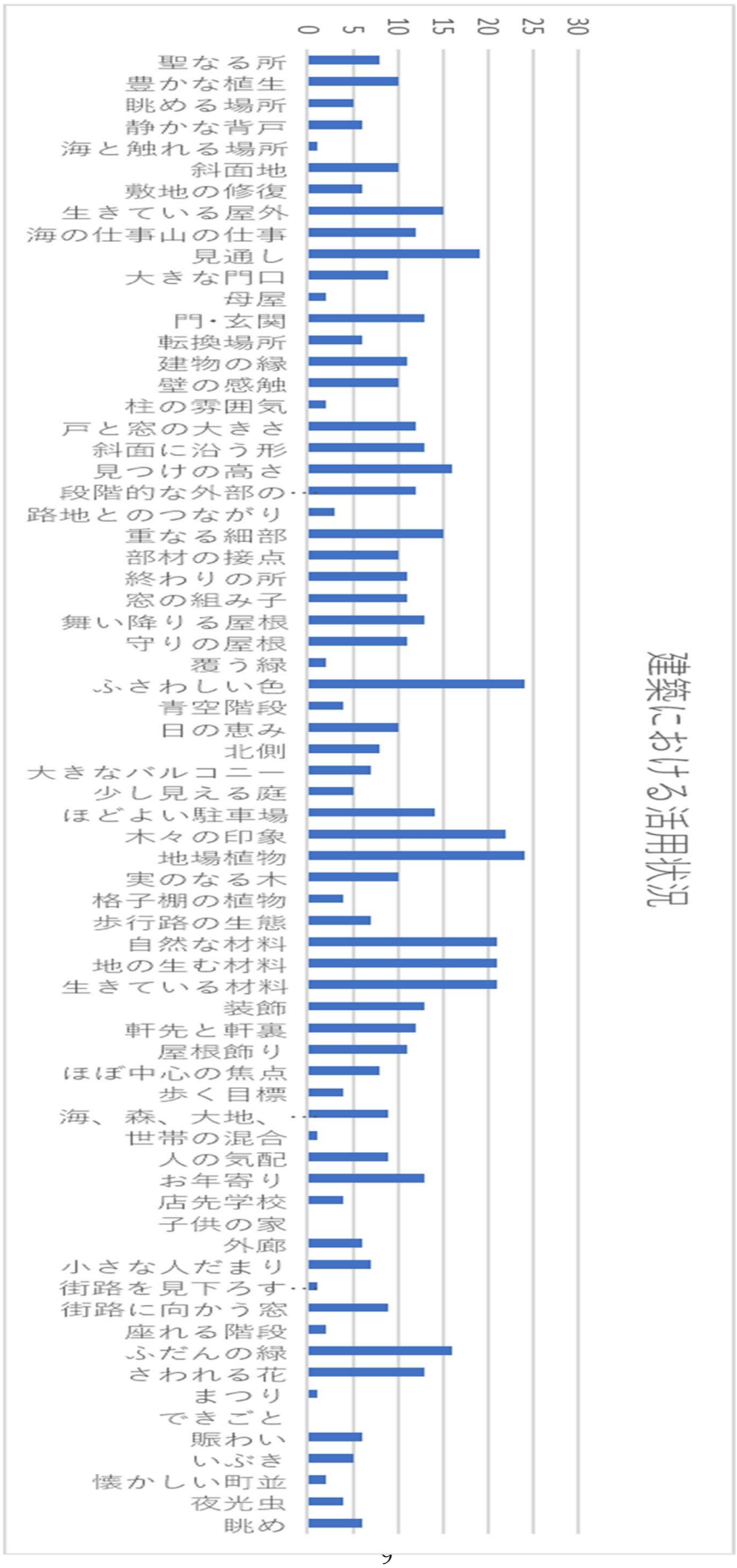
キーワード	適用数
地場植物	81
地の生む材料	76
自然な材料	73
木々の印象	67
生きている材料	68

ワースト5

キーワード	適用数
子供の家	0
できごと	0
街路を見下ろすテ	1
まつり	2
海と触れる場所	2
柱の雰囲気	2
覆う緑	2
母屋	2

キーワード活用状況

美の原則	届出全数	うち建築
1. 場所	221	61
2. 格づけ	146	96
3. 尺度	132	91
4. 調和	334	165
5. 材料	142	63
6. 装飾と芸術	71	57
7. コミュニティ	113	81
8. 眺め	34	24


建築における採用状況
0
5
10
15
20
25
30
聖なる所
豊かな植生
眺める場所
静かな背戸
海と触れる場所
斜面地
敷地の修復
生きている屋外
海の仕事山の仕事
見通し
大きな門口
母屋
門・玄関
転換場所
建物の縁
壁の感触
柱の雰囲気
戸と窓の大きさ
斜面に沿う形
見つけの高さ
段階的な外部の…
路地とのつながり
重なる細部
部材の接点
終わりの所
窓の組み子
舞い降りる屋根
守りの屋根
覆う緑
ふさわしい色
青空階段
日の恵み
北側
大きなバルコニー
少し見える庭
ほどよい駐車場
木々の印象
地場植物
実のなる木
格子棚の植物
歩行路の生態
自然な材料
地の生む材料
生きている材料
装飾
軒先と軒裏
屋根飾り
ほぼ中心の焦点
歩く目標
海、森、大地、…
世帯の混合
人の気配
お年寄り
店先学校
子供の家
外廊
小さな人だまり
街路を見下ろす…
街路に向かう窓
座れる階段
ふだんの緑
さわれる花
まつり
できごと
賑わい
いぶき
懐かしい町並
夜光虫
眺め

まちづくり条例評価の経過（作業部会開催の状況）

年月日	事項	内容
令和４年 12 月 23 日（金）	第１回作業部会	・美の基準のリクエストについて ・全体的な運用方法の整理について ・今後の進め方について
令和５年２月 24 日（金）	第２回作業部会	・建設行為評価案件の抽出について
令和５年４月 20 日（木）	第３回作業部会	・建設行為案件の評価
令和５年６月 10 日（土）	部会自主ゼミ	・建築家池上修一氏の「美の基準とコミュニティ真鶴を聞く会」講演
令和５年７月 14 日（金）	第４回作業部会	・映像制作事業意見聴取 ・建設行為案件の評価
令和５年９月 13 日（水）	第５回作業部会	・建設行為案件の評価 ・評価報告書のまとめに向けて①
令和５年 10 月 25 日（水）	関係者ヒアリング	・まちづくり条例運用担当元職員ヒアリング
令和５年 10 月 29 日（日）	部会自主ゼミ	・九州大学嶋田暁文教授による「研究者から見たまちづくり条例」講演
令和６年１月 18 日（木）	第６回作業部会	・評価報告書のまとめに向けて②
令和６年２月 18 日（日）	部会自主ゼミ	・まちづくり条例制定時の職員ヒアリング
令和６年７月 22 日（月）	第７回作業部会	・評価報告書のまとめに向けて③（町長ヒアリング）
令和７年１月 14 日（火）	第８回作業部会	・評価報告書のまとめに向けて④

真鶴町まちづくり審議会作業部会名簿

作業部会長	野口　和雄
副会長	川口　瞬
部会員	羽田　耕治
部会員	藤井　明香
アドバイザー	池上　修一