

# 都市景観形成の意義

## — 景観法の成立と課題 —

福田 理

### 目次

はじめに

#### I 景観法成立まで

- 1 戦後日本の景観行政
- 2 景観行政の問題点

#### II 景観法について

- 1 景観法の成立
- 2 景観法の構成と内容

#### III 都市景観形成の課題

- 1 景観法の意義
- 2 景観形成の課題

おわりに

### はじめに

日本の景観<sup>(1)</sup>の整備は遅れていると言われている。無秩序に乱立するビル、そこかしこで視線を遮る電線や電柱、郊外へスプロールする無国籍的デザインの住宅の群れ、雑然と立ち並ぶ看板や標識、海岸を埋め尽くすテトラポット

など、美しさとはほど遠い風景が都市や田園などあちこちで見られる。海外を旅行したことのある人の口からは、欧州の都市などの町並みの美しさについて語られることが多い。建築家の安藤忠雄氏は、イタリアのフィレンツェを初めて訪れたときの感想を、「美しい芸術を育んだ都市の情景そのものが芸術作品であり、文字通り街全体が屋根のない美術館であるかのように思えた」<sup>(2)</sup>と述べている。

このようなイタリアにも、戦後、都市景観の荒廃が進んだ時期があった。日本と同じ敗戦国であるイタリアでは、戦後復興期に都市の郊外への無秩序なスプロール化が起り、中世以来重層的に文化が積み上げられてきた都市の中心部であるチェントロ・ストリコ（歴史地区）の荒廃と空洞化を招いた。それへの反省の声は1950年代半ばから全国的に起り、「歴史・芸術地区のための国民連盟」の誕生と「グッピオ憲章」の採択<sup>(3)</sup>（1960年）を経て、全ての自治体に歴史地区の保存を義務付ける「都市計画法改訂措置法」（通称「橋渡し法」）が1967年に制

(1) 「景観」は、明治期に植物生態学の分野で *Landschaft* の訳語として使われたのが最初とされる（伊東孝『都市及び地域景観保全制度の展開過程と景観思潮に関する研究』東京大学学位論文 1978, p.252.）。その後、主に地理学の分野の専門用語として使われてきたが、戦後、特に1980年代以降、建築学、都市計画学の分野で一般的に使われるようになった。広辞苑（第5版）では、「①風景外観。けしき。ながめ。また、その美しさ。②自然と人間界のことが入りまじっている現実のさま。」と定義されている。

(2) 安藤忠雄「ルネサンスの精華1 理想の都市像、強く感じる」『日本経済新聞』2004.11.11, 夕刊。

(3) 1960年9月、建築・都市計画の専門家が集まり、「歴史・芸術的地区の保護と再生」についての初会議がイタリアのグッピオで開催され、その成果として「歴史・芸術地区のための国民連盟（ANCSA）」が誕生した。会議の終わりには「グッピオ憲章」が採択されたが、この憲章において、他の欧州諸国に先駆けて、歴史的都市保存の原則を定め、単体の建築物ではなく、歴史地区全体を対象とした保存計画の必要性が提唱された。

定された経緯がある。

それでは、日本においては、どのような景観の保存、形成が行われて来て、また、今からどのような方向に進もうとしているのであろうか。日本における景観形成のあり方を考察する一助として、本稿では、戦後日本の景観行政の流れを概観した後、その到達点としての「景観法」（平成16年法律第110号）について、その意義と課題の分析を試みた。

## I 景観法成立まで

### 1 戦後日本の景観行政

「建築基準法」（昭和25年法律第201号）にある「美観地区」<sup>(4)</sup>は、前身である「市街地建築物法」（大正8年法律第37号）の中ですでに規定されており、長い歴史を持っている。しかし、戦前は皇居周辺や大阪の主要市街地周辺などの限られた場所が指定されたに過ぎなかった。戦後、昭和35年以降の高度経済成長期に、古都の破壊問題が起き、京都市などの歴史的都市において、「美観地区」の適用を行う例が増えるようになった。「美観地区」の制度を利用しながら、個々の建築物の制限としてではなく町並み全体に、点から面への拡大を図ったのが、「倉敷市伝統美観保存条例」（昭和43年倉敷市条例第63号）であり、以後、多くの自治体がこの手法を取り入れるようになった。

古都の乱開発は、京都、奈良、鎌倉などで市民の開発反対運動を引き起こし、その成果として、「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60号）、いわゆる古都保存法が議員立法によって成立した。同法は、古都<sup>(5)</sup>における「歴史的風土」<sup>(6)</sup>を保存

するために、「歴史的風土特別保存地区」における建築物の新增改築、宅地の造成等の行為を知事の許可制とした。歴史的な建造物の集合を対象に面的な景観保全を図る方式は、昭和50年の「文化財保護法」（昭和25年法律214号）の改正で、「伝統的建造物保存地区」が創設されたことによって、古都から全国の都市へと拡大された。

このように国による歴史的な建造物の保全と自治体による町並みの美観の維持が進められるなか、それらの動きを統合して体系化した内容を持つ「神戸市都市景観条例」（昭和53年神戸市条例第59号）のような試みも見られるようになった。同条例では、「美観地区」や「伝統的建造物保存地区」を包みこむ「都市景観形成地域」を指定し、当該地域ごとに、「景観形成方針」や建築物等の規模、形態、意匠などに関わる「景観形成基準」を設けて、これに適合しないと認められるときは、市長は必要な措置を講ずるように助言、指導することとした。景観条例の制定は1980年代後半にピークを迎え、現在、500以上の自治体で制定されている。

しかし、このような取り組みがある一方で、都市景観の荒廃は、間違いなく進行していった。都市人口の急速な増加とモータリゼーションの進展が、従来の市街地を越えて新しい市街地を生み出していった。丘陵部の林地の造成、農地の宅地転用、海岸の埋め立て等によって、郊外への市街地の無秩序なスプロール化が進む一方、人の流れが都市中心部から郊外へと変化して、都市中心の商業地の求心力が低下する、いわゆる中心市街地の空洞化現象が各地で進行した。さらに、昭和51年の容積率と建ぺい率の制限強化を最後に、バブル期を経て、一貫して規制緩

(4) 建築基準法第68条には、「美観地区内における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で美観の保持のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める」とあるが、同法では、美観の定義はされていない。

(5) 現在、同法の適用対象の古都は、京都市、奈良市、鎌倉市及び政令で定められている天理市、橿原市、桜井市、斑鳩町、明日香村、逗子市である。

(6) 「この法律において「歴史的風土」とは、わが国の歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況をいう。」（同法第2条2項）

和が行われた結果、高層ビルがいたるところに建てられるようになった。

## 2 景観行政の問題点

### (1) 頻発する景観裁判

前節に述べたような状況のもとで、景観に関する裁判が各地で起こるようになったが、多くの場合、景観は眺望権という形で争われている。しかし、眺望権が認められるのは「受忍限度」を超えた場合のみであり、その数は極めて少ない<sup>(7)</sup>。また、各地の景観条例により、景観破壊が根本的に止められるかという点、これも否である。その原因の一つは、日本における財産権の強さである。憲法は、「財産権は、これを侵してはならない」(第29条 第1項)とし、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」(同条 第2項)としている。このことから、根拠法のない景観条例によって憲法で保障された財産権を本当に制約できるのかという事が問題とされている<sup>(8)</sup>。また、憲法云々以前に、景観を利益や権利と見ることに對するコンセンサスが成熟していないということが根本的原因と考えられる。このことから、多くの景観条例が指導、勧告の制度を定めるに止まっている。すなわち、事業者が行政の指導に従わない場合でも強制力を持った処分ができない、いわゆる「お願い条例」となっている。

このような事情を端的に示した事件が「国立マンション訴訟」である。

### (2) 国立マンション訴訟

国立市は、関東大震災後、ドイツのゲッティンゲン大学などを参考にして造られた大学都市で、JR国立駅からまっすぐに南に伸びた1.2kmの「大学通り」には、両側に桜と銀杏が植えられ、美しい並木を形作っている。昭和57年には、東京都の「新東京百景」に選ばれた。国立

市民は、この景観を守る運動を過去に展開するとともに、大学通りの並木の高さを超えないように建築物の高さを20m以内に押さえる自己規制を続けてきた。

平成11年7月、明和地所が大学通りに面した約18,000㎡の敷地に、18階建て高さ53mの高層分譲マンションの建設計画を発表した。その直後から、市民による反対運動が起き、1か月で国立市民7万人のうちの5万人の署名が集まった。市は「国立市都市景観形成条例」(平成10年3月国立市条例第1号)により、20mの並木道と調和させるように指導、勧告を行ったが、明和地所はこれに従わなかった。

それに対して、市は、強制力を持った行政処分が行えるやうに、平成12年2月、「都市計画法」(昭和43年法律第100号)および「建築基準法」(昭和25年法律第201号)に基づいて地区計画の変更を行い、高さ20mを超える建物の建設を規制した。しかし、明和地所は、これに先立つ平成11年12月に東京都に建築確認申請を行い、認可された。

近隣住民らは、平成12年1月、東京地裁に建築禁止の仮処分を申請したが、同年6月、東京地裁は、建築基準法に違反していないとして申し立てを却下した。近隣住民らはただちに抗告したが、同年12月、東京高裁は、建築基準法に違反しているが、受忍限度を超えていないとして抗告申立を棄却した。近隣住民と学校法人桐朋学園は、平成13年3月、建設中のマンションの高さ20mを超える部分の撤去を求めて東京地裁に提訴した。平成14年12月の一審判決で、東京地裁は、20mを超える部分の撤去を命じた。この判決は、景観利益を認める初めてのものとして各方面で話題となった。しかし、平成16年10月の控訴審判決で、東京高裁は、景観を地域住民の個別の権利と解釈することはできないとして、東京地裁判決を取り消し、住民側の請求

(7) 五十嵐敬喜「景観論」『都市問題』94巻7号、2003.7、pp.23-26。

(8) 西村幸夫「美しい風景を創るために、自治体への提言」『ガバナンス』38号、2004.6、p.21。

を棄却した<sup>(9)</sup>。

### (3) 景観行政の問題点

平成14年12月の東京地裁判決は、景観を利益として認めた<sup>(10)</sup>。しかし、これに先立つ建築差し止めの仮処分申請への東京高裁決定では、「我が国においては、景観に関する利益、環境のいずれについても、裁判規範となる立法はされていない。このことは、我が国においては、これ（景観）を司法裁判所によって維持すべきものとする国民の需要が立法を促すほどには強くないことを示すものである」<sup>(11)</sup>として、日本においては、景観への意識がまだ未成熟であることを指摘したものとなっている。

先にも述べたとおり、ほとんどの景観条例では、その内容は、行政指導にとどまっている。国立市の景観条例にしても、高さ20mの制限を守らない者への処置は、最終的には官報への氏名公表までというものである。また、景観条例に基づいて、建築基準法に定められた建築確認や開発許可を止めることはできない。景観条例のように、法律で定めていない規制については、自治体は条例を自主条例として自由に作る事ができるが、法的規制がある分野には踏み込めないことになっている。また、そもそも、建築確認自体は、ある一定の数値基準に適合していればすべておりるという裁量の余地がほとんど入らない制度でもある。

その一方で、既存の制度を用いて景観を守る方法があっても、行政側の手際の悪さにより行われていないことがあることも指摘されている<sup>(12)</sup>。

国立市の例では、地区計画による高さ制限を事前に行っていれば、高さ20mを超えるマンションは建ち上がらなかったとも言える。

日本の都市計画制度や建築基準制度の最大の特徴は、土地に対する私権が非常に強いということであり、建築や開発に関しては、建築自由の原則、開発自由の原則があるという見方がある<sup>(13)</sup>。一方、諸外国を見てみると、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアなど欧州諸国を始めとする多くの国が「土地所有権には義務が伴う」という原則によって、美しい都市景観を創るための土地所有権の制限を認めている。また、先に述べたイタリアの橋渡し法等では、何らかの規制が決められていない地域での建築可能性を厳しく制限する、いわゆる「計画なければ開発なし」という原則を持っている<sup>(14)</sup>。このような背景のもと、日本においても、景観行政を進める上での裏付けとなるような、なんらかの原則の確立への要求が高まっていた。それへの一つの回答を与えたのが景観法の成立である。

## II 景観法について

### 1 景観法の成立

これまで述べてきたような状況のなかで、自治体や景観整備推進派の中には、景観に関する立法を待ち望む声も多く出ていた。また、一般の人々のなかにも景観に対する意識を芽生えさせる環境が次第に整ってきていたとも言える。バブル経済崩壊とその後の「失われた10年」は、

(9) 「高裁は景観権を認めず住民の控訴を棄却」『日経アーキテクチャー』2004.11, p.48.

(10) 「地権者らは、その土地所有権から派生するものとして、形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益（景観利益）を有するに至ったと解すべきであり」（東京地裁判決 2002.12.18）

(11) 東京高裁決定 2000.12.22

(12) 増田優一「美しいまちづくり、国づくりに向けて - 景観緑三法について」『土地総合研究』2004年夏号, 2004.8, p.55.

(13) 増田 前掲書 pp.53-54.

(14) 宗田好史『にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり』学芸出版社, 2000, pp.33-36.

右肩上がりの経済成長しか知らなかった人々に、日本の経済、社会システム全体の成熟社会への対応の遅れを気付かせることになった。少子高齢化社会の到来が現実化しだしたこともこのことに拍車をかけた。人々の価値観も量的なものから質的なものを求めるものに変化し、日頃目にする街の風景や建築物の造形についても、生活空間のアメニティー向上という視点から見られるようになってきた。それとともに、景観の維持や形成が観光客の増加に繋がるなどの経済効果を生む現象も各地で見られるようになってきている。

国土交通省は、このような状況を踏まえて、平成15年7月に「美しい国づくり政策大綱」<sup>(15)</sup>を公表し、その中で、景観に関する基本法制の制定を具体的な施策として掲げた。その前文には、「美しさは心のあり様とも深く結びついている。私達は、社会資本の整備を目的でなく手段であることをはっきり認識していたか？、量的充足を追求するあまり、質の面でおろそかな部分がなかったか？等々率直に自らを省みる必要がある。（中略）国土交通省は、この国を魅力ある国にするために、まず、自ら襟を正し、その上で官民挙げての取り組みのきっかけを作るよう努力すべきと認識するに至った。そして、この国土を国民一人一人の資産として、我が国の美しい自然との調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐという理念の下、行政の方向を美しい国づくりに向けて大きく舵を切ることとした」という並々ならぬ決意が表明された。

また、小泉内閣により進められている観光立国政策の中の大きな柱である訪日外国人倍増計画の重要な手段としても景観整備が位置付けられた。平成15年7月の「観光立国行動計画」<sup>(16)</sup>には、今後実施すべきまたは実施する措置の一つとして景観に関する基本法制の整備が掲げら

れた。

このような経緯を経て、景観法は、第159回国会で成立し、平成16年12月17日に施行された。

## 2 景観法の構成と内容

### (1) 基本理念と責務

景観法は、景観について初めて定めた基本法であると同時に、具体的な規制や支援についても定められている。まず基本理念として、良好な景観は、現在および将来における国民共通の資産であるとし、地域の自然、歴史、文化などと人々の生活、経済活動などとの調和により形成されるため、適正な制限の下に、これらが調和した土地利用がなされる必要があるとした。すなわち、良好な景観を保持、形成するためには、土地利用を制限することができることが理念の中に謳われている。

つぎに、国、地方公共団体、事業者、住民の責務が述べられている。ここでは、地方公共団体は、区域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定・実施すること、住民は、自ら良好な景観の形成に積極的な役割を果たすよう努めるべきことが述べられている。

### (2) 景観計画と景観計画区域

以上が景観法の基本的な部分で、法の第1章を構成している。第2章と第3章は法の基幹をなす部分で、まず、第2章では「景観計画」について規定されている。景観計画は、「景観行政団体」によって策定される。景観行政団体とは、都道府県、政令市、中核市および市町村のことである。これは、最も住民に近い基礎自治体である市町村が中心的な役割を担うべきであるが、現在市町村の景観条例策定率が15%程度であるのに比べ都道府県では50%を超えているという状況を考慮したものである<sup>(17)</sup>。市町

(15) <[http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko\\_text/taikou.html](http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html)>

(16) <<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanko/koudoukeikaku.htm>>

(17) 景観法制研究会編『逐条解説 景観法』ぎょうせい、2004.9, pp.23-26.

村については、都道府県と協議調整した上で景観行政団体となれることになっており、ある特定エリアについて景観行政団体が重ならないように制度設計されている。

景観計画では、まず「景観計画区域」を決定し、その区域における景観形成の方針、規制する行為について定める。景観計画区域に指定できるのは、現に良好な景観のある区域、良好な景観を形成すべき区域、良好な景観を創出すべき区域、および不良な景観が形成されるおそれがある区域とされており、ほとんどの場所で指定することが可能である。また、広さの範囲も制限されていない。景観行政団体は、景観計画に基づいて条例を制定し、規制すべき行為に対して届出の義務を課し、必要に応じて勧告することができる。さらに、「特定届出対象行為」を定めることができ、それについては、景観計画の制限に適合しないときは、設計の変更や工事の中止命令を出すことができることになっている。ただし、建築物の高さ制限等の財産権に関わる厳しい制限については、ここでの命令対象とはならず、建築物または工作物の形態意匠に限定されている。

### (3) 景観地区

より厳しい規制ができる「景観地区」について定めたのが第3章である。景観計画区域は、都市計画法上には位置づけられていないが、景観地区は、市町村が都市計画法上の地域地区<sup>(18)</sup>として定めることになっており、建築確認に連動する。景観地区においては、建築物の形態意匠の制限、建築物の高さの最高限度または最低限度、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。このうち、建築物の高さ、壁面の位置、敷地面積の規制については、数値的に確認できるため、建築基準法の建築確認が行われる。しかし、形態意匠、すなわち、デザインや色彩については、数値では表せず、個々の事例ごとに裁量的な審査が必要になるので、市町村の責任において行われる認定制度が導入された。

景観計画は、都市地域だけではなく、全国土を対象としたものとなっているが、景観地区は、都市計画区域内のみで適用される<sup>(19)</sup>。それを補うために、都市計画区域外については、市町村の条例に基づいて、景観地区と同様の規制ができる「準景観地区」制度も導入された。

### (4) 景観協定

景観計画区域内の土地の所有者など地域住民が、条例等で定められた一般的な基準を超えて、地域の実情に応じたきめ細かな取り決めを行うことのできる「景観協定」制度も導入された。例えば、敷地の植栽、路上施設やショーウィンドウの管理、空き地の整備等についての取り決めを締結することができる。市町村の景観条例に基づいた実例が既にかなりあり、その法的な根拠を与えるものである。

### (5) 景観重要建造物

景観行政団体の長は、景観計画区域内のランドマークとなるような景観上重要な建造物を「景観重要建造物」として指定することができる。また、その外観の変更には景観行政団体の長の許可が必要となる。樹木の場合は、「景観重要樹木」として指定できる。また、指定され

(18) 地域地区とは、都市計画法上の区分エリア。都市計画区域内の土地をその利用目的によって区分し、建築物などについての必要な制限を課すことにより、地域、地区又は街区の単位で一体的かつ合理的な土地利用を実現しようとするもの。地域地区の種類としては、用途地域、防火・準防火地域、高度地区、風致地区、生産緑地地区などがある。

(19) 日本の国土は「国土利用計画法」(昭和49年法律第92号)により、都市地域、農村地域、森林地域、自然公園地域、自然環境保全地域の5地域に区分され、それぞれの土地利用規制の法律を持っている。

た建物や樹木の所有者が高齢者であったり、管理の負担が大きすぎて所有者自らが管理することが困難な場合は、協定を締結して、景観行政団体または「景観整備機構」（後述）が代わりに管理することもできる。さらに、景観重要建造物に指定されると、建築基準法上の既存不適格の建物であっても、法の適用除外となり、大規模修繕等ができることとなる。

#### (6) 景観協議会

景観計画に定められた区域における良好な景観の形成を図るために必要な協議を行うために、景観行政団体、景観重要公共施設<sup>(20)</sup>の管理者および景観整備機構は「景観協議会」を組織することができる。実情に応じて、国の地方支分部局、警察などの関係行政機関のほか、地域の各種団体を加えることができる。これは、特に景観行政団体以外の管理による公共施設が景観に影響する場合が想定されている。

#### (7) 景観整備機構

景観行政団体の長は、自らに代わって、あるいは共同して良好な景観形成に関わる業務を行う公益法人やNPO法人を「景観整備機構」として指定できる。景観整備機構は、景観形成に関わる事業を行う住民の支援を行ったり、景観重要建造物や景観重要樹木の管理を行ったりする。これは、まちづくりに参画し、実績を上げているNPO法人が全国に多数あることを背景として、これらの団体の法的な位置付けを行ったものである。

#### (8) 罰則

景観計画区域内の特定届出対象行為についての設計変更命令に従わない場合、建築物の除却

や改築などの原状回復命令が出されるが、それにも従わない場合は、違反者は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金に処される。また、景観地区内の形態意匠に関わる工事の施工中止命令や原状回復命令に従わない場合も同様の罰則が適用される。

#### (9) 都市計画法等の改正

景観法と同時に成立し、景観緑三法<sup>(21)</sup>として括られている法律のうち、「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）は、先にも述べた通り、景観法の施行に合わせて行う都市計画法と建築基準法の改正を含んでいる。まず、美観地区を廃止して景観地区として一本化することが行われた。美観地区は「市街地の美観を維持するために定める地区」（都市計画法旧第9条第20号）であり、新たに良好な景観の形成を図る地区には適用できないことから、美観地区の概念を一部として含んだ景観地区の創設により廃止とした。また、上述(5)の景観重要建造物に関する建築基準法の制限の緩和が行われた。

また、上記法律において、「屋外広告物法」（昭和24年法律第189号）の改正も行われた。これは、景観法の内容と直接結びつく改正ではないが、屋外広告物の氾濫が景観形成を阻害していることに異論はないことから、景観法の創設にともない、規制強化と自治体による不法屋外広告物の抑止力の強化を目的とした抜本的な改正が行われた。大きな改正点は、①これまで屋外広告物条例の制定は都道府県にしかできなかったものを景観行政団体である市町村にもできるようになったこと、②これまで規制を導入できるのは、「市及び人口5千人以上の市街的町村」であったところを全国に拡大したこと、③簡易

<sup>(20)</sup> 道路法、河川法、都市公園法等に係る公共施設で、良好な景観の形成にとって重要なものを指す景観法における用語。

<sup>(21)</sup> 「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」および「都市緑地保全等の改正」は、相互に関連性が深いことから、「景観緑三法」として一括して国会に提出された。

除去<sup>(22)</sup> できる広告物の範囲を拡大したこと、④表示されてから相当の期間を経過しなくとも簡易除去を可能としたこと、⑤屋外広告業を届出制から登録制度としたことなどである。

#### (10) 都市緑地保全法等の改正

景観緑三法の三つめは、「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)である。まず、「都市緑地保全法」(昭和48年法律第72号)の名称を「都市緑地法」と改め、そこで規定されている「緑の基本計画」に都市公園の整備の方針に関する事項を追加し、「都市公園法」(昭31年法律第79号)の上位法として位置づけた。また、都市計画の緑地保全地区制度を残しながら(特別緑地保全地区に改称)、比較的広域的な見地から保全が必要な大規模な緑地や里山など土地利用と調和した保全が必要な緑地について、届出制による緩やかな行為規制を行う地域地区として「緑地保全地域」が創設された。

さらに、大規模敷地の建築物に緑化を義務付ける「緑化地域」制度も導入された。これは、都市計画に緑化地域を指定することにより、敷地面積の一定割合以上を緑化することが義務付けられる。

#### (11) 予算措置と税制特例措置

景観法の制定にともなって、いくつかの予算措置と税制の整備が行われた。予算措置では、景観計画に定められた事業や景観計画区域で行われる良好な景観の形成のための事業等に使うことのできる「景観形成事業推進費」が創設され、初年度200億円が計上された。所得税・法人税については景観計画区域内の土地などを景観整備機構などへ譲渡した場合に1,500万円の

特別控除を認めるというものである。相続税については景観重要建造物およびその敷地を適正な水準に評価減するというものとなっている。これは、相続時の切り売り等を防ぐことを目的としている。

### III 都市景観形成の課題

#### 1 景観法の意義

景観法の意義の第一は、これまで各自治体が苦心して策定しながら、強制力を持たないことから、景観破壊を止める有効打とはなり得なかった条例群に法的根拠を与えたということである。財産権の壁についても、景観という概念が場合によっては私権を制限できる根拠となり得る価値であることが示されたことは極めて大きい出来事である。ただし、景観法も個人の景観権にまでは踏み込んでおらず、自治体に景観をコントロールする権限を与えたものである<sup>(23)</sup>。自治体にとっては、今後、景観規制は本当にできるのかといった弱腰の立場からではなく、規制の効果を利用しながら景観形成にいかに取り組んで行くかという力量が問われる時代になったということである。

次に重要な意義は、都市計画の必須の考慮項目に景観が入ったことである。自治体にとっては、景観計画は、建築行為が発生してから適用される受動的な規制の体系ではなく、積極的に守りかつ創るべき景観の区域と特徴を明らかにするという能動的なものであり、都市マスタープラン等との整合性を図りながら、都市の姿をビジュアルに描いていく作業である<sup>(24)</sup>。その際、景観重要建造物等を文化財として静的に見る視点だけではなく、都市全体のイメージ形成の中での連関のノードとしてとらえることが必

<sup>(22)</sup> はり紙または、はり札、立看板のようにベニヤ板等に紙をはったもの等については、それが条例に違反したものであるときは、必ずしも相手方に命じなくとも都道府県知事などが除去できる制度。

<sup>(23)</sup> 西村幸夫「景観元年からまちを見る」『建築ジャーナル』1062号, 2004.3, pp.34-36.

<sup>(24)</sup> 西村 前掲書(注8) p.21.

要となってくる。

もう一つの重要な意義は、都市計画に質のコントロールが初めて取り入れられたことである。景観地区における認定制度では、「美」という感覚的、主観的な概念をどのような方法とプロセスにより認定して行くのかが要求されている。各自治体の、ひいては日本という国の文化の質と力が問われて行くことになる。

## 2 景観形成の課題

### (1) 景観計画策定へのインセンティブ

すべての自治体に景観計画策定へのインセンティブが働くものであろうか。もしそうでなければ、今後、景観形成は、日本に根付いていくのであろうか。景観法における景観計画は、策定を義務付けられているわけではない。計画を作るか作らないか、作る場合でも、どのような計画を作り、どのような規制を行うのかは自治体に任されている。法はそのためのマニュアルを提示しているにすぎないようにさえ見える。したがって、あとは各自治体の意欲にかかっている。時あたかも少子高齢化の時代が到来しつつあり、それはすなわち都市の生き残りの時代の到来でもある。景観形成は、そのための大きな武器になる可能性があり、実際に、景観形成を含めた特色あるまちづくりで大きな経済効果をあげた自治体の例などもある<sup>(25)</sup>。しかし、そのような成功が必ず約束されているわけではなく、以下に述べるような様々な困難もあることから、取り組みに二の足を踏むケースも出て

くるものと思われる。

### (2) 景観形成と都市計画

景観形成へのインセンティブの一つは、景観形成によって都市全体が活性化する仕組みが作り出せることである。先に述べたイタリアでの歴史地区の保存政策では、各都市の歴史地区での歴史的建造物の修復・保存と同時に、それらの建造物内部を住宅や店舗として再開発することを促した。これにより都市中心部への居住者や専門商店の回帰現象が起きて、活性化を成功させている<sup>(26)</sup>。また、ローマのように、これに「商業計画」を組み合わせ、スペイン階段前を高級ブティック街に純化させたりすることによって、名所旧跡観光だけではなく、都心の消費を楽しむ「都市型観光」に誘導し、活性化を果たした例もある<sup>(27)</sup>。このほか、欧州の景観都市では、トランジットモールやLRTなどとの組み合わせ<sup>(28)</sup>による歩行者空間の拡大が商業活動を活性化させたことも知られている。このように、景観形成を都市計画の中に位置付けることが重要となる。

これに加えて、都市計画の観点からは、景観形成を経済や観光の活性化からのみ捉えるのではなく、そこに居住する人々の住環境の向上という視点から位置付けることも重要となってくる。景観法においても、所有者や住民側からの様々な提案が出来る仕組みが用意されている<sup>(29)</sup>。よりよい景観の形成によって住みよいまちを創って行こうという住民とその自治体の意識の成熟が

(25) 滋賀県近江八幡市の八幡掘周辺の保存、北九州市のJR門司港駅周辺の「門司港レトロ地区」の整備等の例では、観光客の大幅な増加とそれに関連した消費の増加が見られた。(「景観法で町並み保全」『日本経済新聞』2004.11.22)

(26) パオラ・ファリーニ、植田暁編『イタリアの都市再生』建築資料研究社、1998。

(27) 宗田 前掲書 p186-189。

(28) トランジットモールとは、都市中心部にある街路を車の通行を抑制した歩行者専用空間とし、バス、路面電車等公共交通機関だけが通行できるようにしたもの。また、LRTとは、路面電車を原型として、軌道構造および車両構造に最新技術を導入することで高速性、定時性、輸送能力、快適性等を向上させた交通システム。これらを取り入れたまちづくりとして、フランスのストラスブール等が有名。

(29) 第29条（住民等による提案）、第81条（景観協定の締結等）等。

今後の都市における景観形成促進の鍵になるとも考えられる。

### (3) 自治体における体制作り

自治体における体制作りも課題である。ほとんどの自治体には景観に関する専門家はいないのが現状である。したがって、外部の専門家との共同作業が必要となる。また、景観形成には住民や様々な関係者の意見の集約、景観の現状変更に関わる事業等の情報の早期公開等が必要であり、そのためのシステム作りが行われなければならない。

### (4) 公共工事へのチェック体制

景観法は、基本的に民間による開発のコントロールが対象となっている。公共工事への景観からのチェックについては、景観道路や景観河川といった大きな縛りでの対応と、個々の事業への対応があるが、それぞれについて、自治体によるチェックがどのように可能か、また、その体制をどのようにして行くかが課題となる。

### (5) 多様な価値観への対応

人々の中には多様な価値観が存在する。景観整備推進派の多くは、高層ビル建設に反対しているが、中には、林立する高層ビル群による風景を好む人もいるかもしれない。東京の月島にあるような木造密集市街地は防災上危険なので再開発をして耐震性のあるビルを建てようとする側に対して、木造密集市街地こそ江戸情緒を残す風情のある景観だとする主張がある。したがって、その自治体や地域がどのような景観を良しとし、選択するかを決めるためには、大多数の住民や関係者が納得できるような意思決定プロセスを作り上げる必要がある。

### (6) 形態意匠の規制

建築物や工作物の色やデザインを規制することやそのための基準作りには困難な面が多い。それでも規範となる建築物や町並みがすでに存

在する場合はまだ考えやすい。京都の町屋や川越の蔵などはその例である。スペインのアンダルシア地方には白壁を太陽に輝かせた白い村が点在していて、世界中の多くの観光客を惹きつけている。これは、その地方の風土と歴史から生まれてきた風景で、人工的に企画されたものではない。どのようなコンセプトで基準作りを行うか、また、それがどのようなプロセスで合意を得られるか、自治体の創意工夫が問われることになる。

おわりに

今、日本国内を旅行すると、どの地方都市に行っても、ほとんど違った風景に出会わないことに気づく。駅前の平凡な形のビルの群れ、目立ちすぎるサラ金や予備校の広告に遮られるスカイライン、郊外に延びる不統一で美観からは程遠い住宅の群れ。これらは、日本の都市計画に関する規制の緩和が、ある面で行き過ぎた結果であるとも言える。画一化されたのは風景ばかりではない。NHK のど自慢などを見ていると、人々の服装、言葉までが日本中で画一化されつつあるのがわかる。テレビジョン、情報通信の発達で、日本中どこからでも、ほとんど同時に同じ情報が得られるようになったことの影響もさることながら、世界でも珍しい、人口、文化の首都圏への一極集中が、これらの文化やライフスタイルの画一化を招いたとも考えられる。

先にも述べた通り、今、日本は大きな転換点に差し掛かっている。量から質へ、開発から環境保護へ、物質的豊かさから心の豊かさへ、没個性から個性化へ、中央から地方へとパラダイムの転換が行われようとしている。このような時代に、「景観」という質を問うことを可能にする景観法が登場したのは、ある意味では、来たるべくして来た当然の帰結であったのかもしれない。なお、都市景観形成の意義については、美しい国づくりへの寄与、人々の心のゆとりの

醸成、都市の活性化、自治体の立案能力の向上等、これまで述べてきたことの中に幾つかのヒントはあっても、現時点では、まだ明確な答え

は出せないと考える。今後の自治体やそこに住む人々の創意工夫と努力によって、やがてその答えが明確になることを期待したい。

(ふくだ おさむ 国土交通課)