

「景観法」で美しい都市景観は つくられるか、守られるか



金沢大学大学院教授

川上 光彦

*プロフィール

金沢大学大学院教授、工学博士

都市計画を専攻

石川県都市計画マスタープラン策定委員会委員長、中部圏における都市再生のあり方に関する専門分科会委員、金沢市民研究機構ディレクターなどを担当。

著者・論文に「まちづくりの戦略」山海堂、「市町村による都市計画マスタープランの課題」学芸出版社、「中心市街地の再生は本当に必要か?可能か?」都市計画、など。

1. はじめに

明治以降における近代化の流れの中で、わが国は都市づくりについても欧米の先進国を目標としながら都市計画制度などを整備し、都市の基盤整備、都市の拡大や発展に対応した市街地整備などに努めてきた。その結果、各種の都市計画関連制度が充実し、欧米型の都市計画の仕組みを一通り構築してきたと言える。

遅まきながらも、1992年の都市計画法の改正で市町村に都市計画マスタープランの策定が義務づけられ、2000年の都市計画法改正で都道府県に、市町村の都市計画マスタープランの上位計画としての都市計画区域マスタープランの策定が義務づけられた。さらに、2004年には、景観法が制定され、ようやく本格的に景観に取り組む制度も整えられた。

ここでは、わが国における景観をめぐる状況について論じるとともに、欧米諸国における都市景観に関わる都市計画の仕組みを参照

しながら、景観法によって「美しい風格のある都市景観」がつけられるのか、守られるのか、について論じてみたい。

わが国の都市景観は美しいか

欧米諸国の人々、とくにフランス人から見ると、東京を初め日本の都市は混沌としており、「日本には都市計画がないのだろう」と感じるという。これは笑い話のようであるが、実際の話である。日本に対する「エコノミックアニマル」のイメージと共通するところがある。日本人自身も、欧米諸国などで観光や仕事のため滞在して、日本へ戻ると、日本の都市景観の醜さを意識させられたという話はよく聞く。

わが国では、都市計画制度に基づいて、都市の基盤施設の整備を行い、建築物の規制、誘導を進めてきた。そうした努力によって、近代的な市街地を形成してきたし、経済的な成長を支えてきた。しかし、残念ながら、美

しい風格のある都市景観はできてきていない。それはなぜか。

わが国では、建築基準法で建築物の内容について詳細に決めている。木造建築が多いこともあり、建築物の構造的安全性の確保とともに、火災時の延焼などに対する防止や環境衛生上の諸条件を確保するための内容について詳細に決めている。しかし、建築物を建築するにあたり、歴史性や隣接建築物などとの調和や、美しい建築物を造るということは制度上基本的な内容としては扱わないことになっている。これは、欧米諸国で行われている都市計画からみると特異である。欧米諸国の都市計画では、美しいものをつくることや歴史的建築物を保存継承するということをかかなり重要な上位の理念として位置づけ、それに基づいて都市計画の制度を整備してきている。

日本の場合、明治以降の近代化を図る過程の中で、できるだけ早く効率的に近代的な都市づくり、国家づくりをすることを目標とする中で、そういうものを扱わないことを前提に各種の都市計画制度を整備し、比較的効率的に都市を整備し、震災など災害に強い安全な市街地をつくることに重点を置いてきたと言える。

自治体による取り組み

都市計画などの考え方も変化してきている。基盤整備・産業振興を中心とするものから、近年では、生活の豊かさや人間性の尊重、あるいは、機能性や経済性の重視から個性やアメニティの重視へと変化し、ひとや環境に

やさしい都市づくりなどが基本となっている。こうした各種のテーマは、わが国が「都市計画」として取り扱ってきたことの範囲外でもあるため、「まちづくり」と称して取り組まれている。

そうした流れの中、各地で景観が個性的なまちづくりの重要な戦略となっている。全国的に一種のブームのような様相を呈し、20年ほど前から、自治体は景観に関する条例または要綱を定め、景観面からのまちづくりに努力している。また、そうしたものを持たなくても、各種の公共事業やまちづくりに関わる事業を行う場合に、景観を考慮することは必須で、重要な課題として扱われてきている場合が多い。

国土交通省の調査によると、こうした景観に関連する条例は、2004年9月30日現在、全国の27都道府県において30条例、450市町村において494条例が定められている。その他に、要綱として定められているものもあると思われ、景観に関して、全国の自治体による独自の条例・要綱はかなり多い状況である。

しかし、市町村が当該市町村の中にどのような建築物を建てられるかについて独自に決められることはほとんどない。前述のように、法律で具体的な詳細な数値的基準などが決定されており、市町村などは、そのかなり狭い選択範囲の中から選ぶことしかできない。また、建築基準法はその目的を、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資すること」（同法第一条、下線は筆者による）としており、それらの各種規制は、

「最低の基準」にすると明記されている。さらに、制度上、条例は法律の規定を超えることはできないので、地方自治体が条例を定めても、それらの内容は、精神的規定に留まったり、具体的な基準を決めたりしても、首長が「お願い」することに留まらざるを得ないことになる。

もともと法制度としては都市美などを基本的に扱わないもとので、さらに、「最低の基準」しか定めない中では、建築やそれらにより構成される街並みが美しくなることは難しい。

「建築の自由」が、欧米諸国と比較して、かなり大きく認められていることもあり、個々の建築活動の集積は、多くの場合、混沌とした状況を呈することになる。

写真1は、そうした日本の市街地にみられる最も混沌とした街並みを呈している事例である。古い木造建築とともに、建築基準法における規制の枠組みの中でそれぞれの時期に流行した建築のデザインの建物が、建築形態や色彩をバラバラにして建っている。また、電柱と電線が景観的な混乱に拍車をかけている。

建物の高さは誰が決めるのか？

こうした問題について、建築物の高さの例でみてみよう。都市景観にとって建築物の高さは重要なファクターである。都市計画として用途地域が指定されている場合、第一種または第二種の低層住居専用地域の指定地区には、10メートル以下などの建築物の高さ規制があり、それより高い建物が建たないことが保障されている。しかし、そうした用途地域

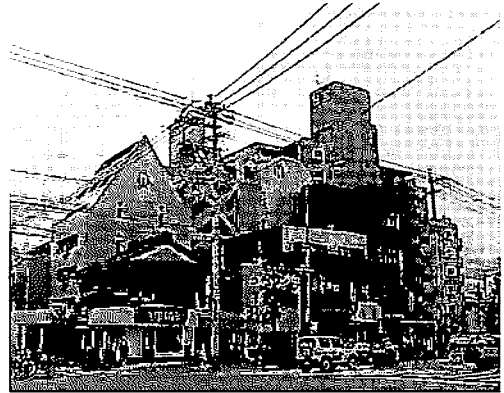


写真1 わが国の都市景観例（F市）

指定は郊外の新開発地が多く、それ以外の用途地域の指定地区はそもそも建築物の高さ規制がなく、容積率で敷地面積との対比により建築物の床面積を規制しているのみである。それゆえ、建築の自由度が大きく、そうした制限の枠内であれば、どのような建築形態、すなわち高さ、階数、建築位置、外観意匠の建物が建てられることになる。このような条件のもとに、美しい風格のある街並みは形成されない。なによりも、現状がそれを如実に証明している。

国立市のマンション建設に伴う景観訴訟の事例も、背景にはこのような制度上の問題がある。国立市の事例の場合は、学園都市のシンボルロードとして、慣習的に大切に守られてきた駅通り線の景観が、高層マンションの建設によって壊されようとしたことに対して、市民的反対運動により取り組まれたものである。マンションの建設地は、第二種中高層住居専用地域が指定され、建ぺい率60%（角地緩和の規定により実際は70%）、容積率200%と150%（加重平均により実際は約200

%)が指定されていた。建物の高さが主な訴訟対象になり、争われた。しかし、反対運動は、国立市も反対の立場で巻き込み長期に渡った。そのため、係争中も、建築基準法を所管する東京都は、法令違反等が無いこともあり、法の手続きにしたがって建築確認の手続きを行った。その結果、建物は2001年12月に完成し、事業者側の目的通り分譲され購入者により居住利用がされてきている。

しかし、2002年12月の東京地裁における民事訴訟の判決において、慣習的に守られてきた景観の価値を認め、「金銭による補償はできない」として20mを超える部分の撤去を命じた。このように、法律的に明記されていない「景観権」について、観光地や景勝地以外において裁判所が認めたのは初めてであり、画期的な判決であった。ただし、その後、東京高裁は地裁の判決を取り消して住民らの訴えを棄却しており、2005年8月時点では、最高裁で係争中である。

地裁判決までにも、国立市は様々な努力を行っている。市が定めた都市景観形成条例にもとづいて、2000年5月に市長が「勧告」を行い、同年7月にはそれに従わない「事実を公表」している。「勧告」まで行うことは少なくないが、違反などの「事実を公表する」ことはきわめて珍しいと思われる。違反そのものも少ない場合が多いが、行政は特定の企業活動にプラス、またはマイナスになることを行わないことを前提にしていることから、たとえ違反等があっても、それを公表することを躊躇することが多い。国立市の場合、果敢に「事実の公表」まで行ったが、それ以上の罰則規定が定められない条例の力は、本

事例のように法に適合していることを理由に強行突破しようとする事業者に無力であることを示している。

屋外広告物と都市景観

屋外広告物も都市景観を論じる場合、大きなテーマである。屋外広告物はそもそも多くの人々に見られることを目的としているため、掲出する事業主によって、できるだけ目立つようにデザイン、大きさ、掲示位置などが追求される。そのため、それらの性状のまま乱立するとよくないため、わが国では、国が示す枠組みにもとづいて自治体が屋外広告物条例を定めており、それによる共通的な規制が行われてきている。しかし、欧米諸国で行われている規制の内容と比較すると、規制の内容や水準に差異がある。一般的には、欧米諸国の場合、屋外広告物のデザイン、大きさ、個数、位置などを詳細かつ厳格に決めている。基本的には、市町村などの全域について原則禁止とし、その上で許容する前記のような内容を定めている。一方、わが国の場合は、建築の自由と同様に、土地利用の一環として広く権利が認められており、特別の指定地区などに指定地区のカテゴリーに応じた規制がなされている。両者は、似ているようであるが、根本的に異なっている。

写真4は、ある県庁所在都市の駅前景観の事例である。大切な駅前景観であるが、都市のイメージを左右するほどのインパクトがある。各建物に入居店を示す看板が多数みられ、それらのロゴタイプ、大きさ、色彩がバラバラであり、とても猥雑な感じを与えてい

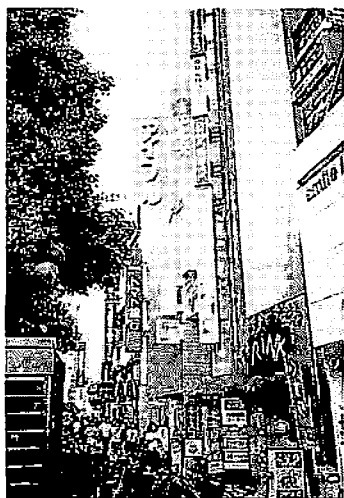


写真4 屋外広告物が氾濫する都心景観の事例(大阪市)

る。これは、この事例に関わらず、わが国の多くの都心景観としてみられるものである。このような都市空間で育つ子供や青少年はどのような感性を持つのだろうかと言え危ぶまれるほどである。

とくに、近年、広告物の材料としてプラスチック材が多用されるようになり、原色などが多く用いられ、どちらかというと「安っぽい」ものになってきている。また、CI(コーポレート・アイデンティティ)活動の一環として、各企業のロゴマークやイメージカラーを定めてきている。その際、企業のイメージとして明るさなどを演出するために明るい鮮やかな色彩を用いる傾向がある。その結果、赤、オレンジ、黄、青などの原色や鮮やかな色を用いたものが多くなる。それ自体は必ずしも問題はないが、わが国の場合、屋外広告物に対する規制が弱いため、CIとしてデザインされたものをそのまま屋外広告物として用い

ている。そのため、前出のような街並み景観を呈してしまうことになる。

ヨーロッパの諸都市の景観行政

ヨーロッパの都市には、ローマ時代の都市整備を起源としているものも多くみられる。そうしたローマ時代の都市の例としてイタリアのポンペイがあげられる。ポンペイは、紀元前8世紀につくられた都市国家であり、紀元前79年にローマの殖民都市になった。人口2万人程度であり、アッピア街道の商業的拠点として繁栄していた。西暦79年にベスビオス火山の噴火により埋もれたため、当時の都市や都市生活の様子を知ることができる。写真2はイタリアのポンペイの遺跡にみる街並みであり、図1はその復元図である。二千年ほど前の都市の街並みを推測できる。入口には都市門が建ち、道路には歩道が整備され、両側の建築物の高さや外観は統一されている。1階は商店として用いられ、2階は住居として使われている。その他にも、中心部における広場の整備、上水や下水の整備、市民

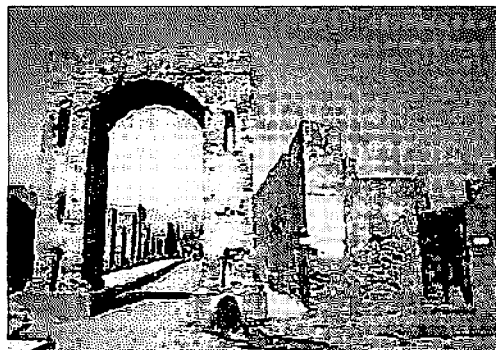
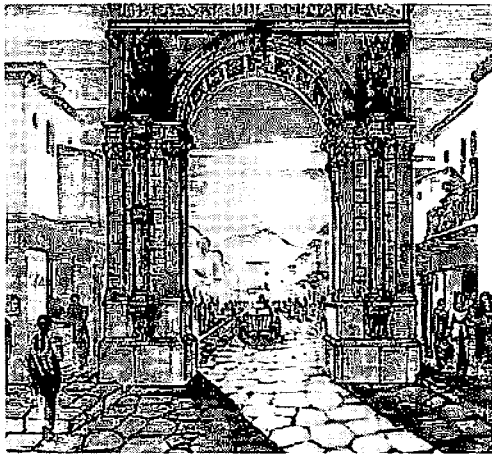


写真2 ポンペイ遺跡の街並み

図1 ポンペイの街並みの復元図



の利用のための公共施設として浴場、劇場などがみられる。

こうした都市や都市の街並みのつくり方とそれらの基本的考え方は、現在のヨーロッパの諸都市にみられるものと類似しており、驚きを覚える。実際、南フランスなどいくつかの都市では、ローマ時代の城壁、都市門、上水施設などが遺跡としてみられたり、現在でも都市の施設の一部として使われたりしている事例をみることができる。

写真3はロンドンの中心部にみられる街並みの事例である。ポンペイと比較すると、建物がやや高くなり街路も広がっているが、基本的なコンセプトは同じである。歩道が整備され、1階は商店に、2階以上は住居などとして利用されている。また、階数や建物の壁面がほぼ統一され、その他の外観デザインも全体として調和するようにしている。さらに、屋外広告物は、自家広告のみに限定され、各建物の1階の軒高までとしている。従って、2階以上に一切屋外広告物はみられない。こ

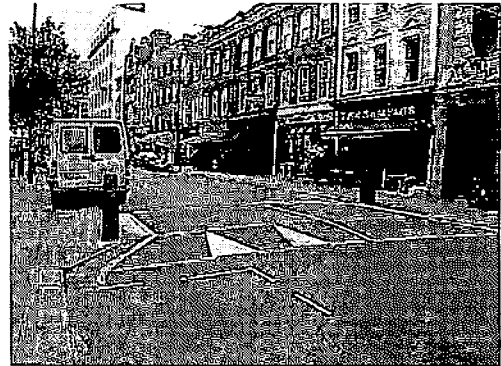


写真3 ヨーロッパの街並み例(ロンドン中心部)

れらは、決して自然とそうなっているわけではなく、都市計画として詳細な規定があり、それらに基づいてデザイン協議がなされたり、許可されたりしていることにより、そうした街並み景観が実現してきているのである。

つまり、ヨーロッパの都市づくりは、ローマ時代からの原型があり、二千年以上の歴史を持ち、そうした歴史的な連続性を持っている。それらを共通の理念として具体的な都市景観とともに市民が共有している。そして、それらの理念に沿った建築物や街並みを実現できるような都市計画などの社会的な仕組みを整備してきているといえよう。

わが国の都市づくり

翻って、わが国の都市づくりは、江戸時代までの城下町などの都市形成をしてきた土壌の上に、明治以降の欧米諸国を規範とする都市づくりを行ってきている。近代的な都市づくりとして百年以上の歴史を持つとはいえ、二千年以上の歴史と比較すると、必ずしも長

いとは言えない。

美しい風格のある都市づくりには、基盤施設整備や法律的な基準だけではなかなかできないものだと思われる。街並みなどを形成する建築物の多くは民間のものである。個々の民間による建築活動の蓄積が作り出すものである。法律的な制度だけではでき難いものである。とくに、景観は、個別的でそれぞれの土地条件に即する必要性が強いため、美しい景観をつくり出すために、具体的な基準を広域的に決める方法は不適切である。

良好な街並み景観をつくり出すには、それぞれの地区で、関係者が目標とする建築物の形態や外観デザインについての共通的なイメージを共有し、個々の建築活動などにおいて、そうした目標に向けて協力して努めるような仕組みを制度的に持つ必要がある。そうした制度として、全国的な法律は、法的権限を自治体などに付与する根拠として必要であるが、それだけでは困難である。自治体が、付与された権限などにもとづいて、対象とする地区の特性に対応して、住民や地権者の参加により必要な計画を策定したり、それを実現するための具体的な基準を定めたりする必要がある。ヨーロッパ諸国の場合、多くの国でこのようなシステムを都市計画の仕組みとして有している場合が多い。

「景観法」の特徴と可能性

景観法は、平成16年6月18日に成立し、平成17年6月1日に全面施行された。これで、わが国でもようやく「景観」について自治体などが本格的に取り組むための法的根拠が整

備された。

さて、景観法の整備により美しい風格のある都市景観はつくれるのか。前述のように、多くの自治体において景観に関する独自条例を定め、それぞれの地域の特性に対応した努力をしてきた。それらのほとんどの内容は、景観法の仕組みとして扱えることになる。具体的には、景観計画区域や景観地区を定め、その区域や地区内における建築物について高さや外観デザインの基準を決めることができる。景観計画区域では、区域内の建築活動に事前の届け出を義務づけ、あらかじめ定めた基準などに照らして、必要な場合、「勧告」を行うことができる。「勧告」に従わない場合は、さらに「変更命令」が出せる。ただし、「変更命令」が出せるのは、外観のデザインや色であり、建物高さや壁面の位置は対象外となる。景観地区の場合は、都市計画決定を必要とするが、これらの建物高さや壁面位置についても対象となり、それらを遵守していないものは、建築確認の段階へ進めないため、より強い規制力がある。

したがって、あらかじめ景観地区を定めていけば、前述の国立市のようなマンション建設は防止できる。ただし、建物高さであれば、従来の地区計画の制度で十分カバーできるのであり、必ずしも景観法でなくてもよい。

以上のように、景観法の仕組みに変更するなどすることにより、これまで法的には「お願い」でしかなかったものを、「勧告」や「命令」といったより法的実行力のあるものにすることができる。また、景観法に置換しにくいものについては、条例を並存させることも考えられる。さらに、景観法で、条例ではあ

まり内容としてこなかったものもあり、それらを積極的に活用していくこともよいと思われる。

景観法の限界と課題

景観法の仕組みは、従来の建築基準法や都市計画の体系と連携しているとはいえ、それらと別の法律として整備されたものであり、それらを活用する自治体が、特定の地区などに適用するものである。したがって、既存制度の上乗せの制度として機能するものである。そのため、景観法を適用しない自治体には当然効果がないし、景観法を適用する自治体においても、その適用地区は限定されるため、これまでの景観条例と同様に、制度の適用地区以外には当然効果が及ばない。

また、大きな課題はこれまでと同様である。すなわち、それぞれの地区毎に目標とする、住民達が共有できる建築物や街並みのイメージを持つことである。歴史的な街並みがある程度存続してそうした街並みを考える場合はまだ手かかりがあるが、そうした手かかりがない場合、簡単ではない。わが国の場合は、前述のように、低層の木造市街地から耐火建築物などを含む中高層化の市街化を行っている。しかも、建築の建替更新の期間がきわめて短く、建築物や街並みが常に変化してきており、安定的な状態にないことが多い。

そのような状況下において、住民参加型で目標となる建築物や市街地のイメージを検討する必要がある。そうした試み自体がまだ全国的にも少なく、実際のイメージを確立してきているところもほとんどないのが実態であ

る。実際の協議の中では、地権者の立場からは、有効な土地の利活用を重視し、法規定の許容内での最大限の建築形態を追求することが多く、住民としての居住者の立場からは、適正な居住環境の実現を考えることが多い。その結果、両者の立場や目標は対立的である。それらを調整しながら、それぞれの地区にふさわしい、美しく風格のある建築物や街並みのイメージを確立することは大変困難な作業である。

商店街の場合には利害が概ね一致することが多いため、名古屋市大曽根商店街などで建築物や目標とする街並みのイメージを確立し、それらに沿った建築活動などを進めてきているケースがみられる。また、郊外の戸建住宅地においても、良好な居住環境の維持などの利害が共通することが多いため、そうしたものを確立してきているケースがみられる。これらは、いずれも地区計画や建築協定など既存の法計画制度で対応可能ではあるが、景観法によっても対応は可能である。

おわりに

わが国において、美しい風格のある都市景観をつくりだすために、景観法を自治体が積極的に活用することはもちろん望ましい。そうすることによって、景観条例などで行われてきたことを、法的実行力を伴って進めることが可能になる。また、「景観」が法制度として認知されたことによる、プラスの波及効果も期待される。しかし、景観法の適用は活用する自治体が一部地区のみに上乗せ的に適用されるため、これまでの景観条例などによ

る仕組みと概ね同じものである。しかし、いずれにしても、これまでと同様に、それぞれの地区などにおいて、住民参加型で目標とする建築物や街並みのイメージを共有して持つことが大きな課題である。

本来、「景観」は建築物や土地利用の一部であり、「景観」だけを取り出して取り扱うことには無理があり、問題に十分に対応できない。将来的には、関連する計画制度の構造的な変革を行い、都市計画や土地利用計画の一環として景観なども取り扱う必要がある。景観法の制定に際して以下のような附帯決議がなされている。

○衆議院国土交通委員会における附帯決議

「景観法の政省令の制定に当たって地方公共団体の自主的な取組を阻害しないよう配慮するとともに、先進的な取組事例に関する情

報提供、専門家の育成等ソフト面での支援及び交付金・補助金、税制等財政上の支援の充実に努めること。」

「日本全体で美しい景観を守り造り得るよう景観に関する諸外国の制度も踏まえつつ都市計画法及び関係法令等のあり方、良好な景観の形成を著しく阻害する既存の建築物等への対応について、引き続き検討を行うこと。」

○参議院国土交通委員会における附帯決議

「より良好な景観形成を図るため、都市計画法、建築基準法等の関係法令の中に景観を明確に位置付けることも含め、景観法制の在り方について更なる検討を行うこと。」

これらはいずれも今後の景観法の運用にあたっての課題であり、また、景観を都市計画や建築行政の中で取り扱うことの必要性を指摘しているものである。

参考文献・資料

- 1) 大方潤一郎：自治体総合土地利用計画の必要性と課題、日本不動産学会誌、No.51、pp.26-33、1999年
- 2) 五十嵐敬喜：「美の基本法」の提唱、まちづくり、No.1、pp.18-26、2004年1月
- 3) 岸田里佳子：全国の景観条例の分析と景観法への制度的反映状況、日本建築学会総合論文誌、No.3、pp127-133、2005年2月
- 4) 五田哲也：景観緑三法について、crec(中部開発センター機関誌)、vol.150、2005年3月
- 5) 国土交通省、農林水産省、環境省：景観法運用指針(全面施行版)、2005年7月
- 6) 国土交通省景観緑三法ホームページ 2005.8.4
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/keikan/index.htm>