

景観法文検討過程にみる景観法の問題点 —— 景観法が制御できない〈景観〉に着目して ——

川崎 修良

京都大学大学院 人間・環境学研究科 共生文明学専攻
〒606-8501 京都市左京区吉田二本松町

要旨 景観法の成立の前段階において、市街地の景観制御は都市計画法制度の検討の中では喫緊の課題ではなかった。景観形成の手法としては、都市計画の運用を推進することによって進めていく方針が想定されていた。それにも関わらず、景観法が策定された背景には「美しさ」を目的とする制度創設の要請があった。

このため、景観法は、既存の法制度の隙間を縫って、制度的に追加できる部分を補う形で立法された。その結果、景観計画は、都市計画法体系で既に基準が定まっている確認申請事項に踏み込んで実効力を持たせる制度にはなり得なかった。建造物の形態意匠の変更については、自主条例で実効力を付与可能になった。しかし、高さ、容積率等の規制等、都市空間における開発可能な領域の決定に関わるような制御を行う場合には、以前と同じく都市計画法上の制度を用いる必要が残された。

本稿は、景観法案準備段階の議論を参照することにより、以上のような制度設計の背景を検証し、今後の自律的で多様な地域景観形成のために求められる課題を展望した。景観法は既存の都市計画法体系の課題意識から立法された法令ではないため、両法令の関係には課題が残されている。既に自治事務として運用が開始された景観行政を都市計画と対置させていくためには、条例によって景観計画を強化し、実効力を持たせるなど、地方自治との関係まで踏み込んだ議論が必要となるだろう。

はじめに

景観法が施行されて9年が経ち、現在までに341の地方自治体が景観計画を策定した¹⁾。景観計画は地方自治体の景観行政の中で一定の役割を担う制度として活用されている。しかし、同法は地方自治体が先行していた景観行政に法的根拠を与え、各自治体の景観形成を押し進める期待がされていたにもかかわらず、その効用について懐疑が生じている。

例えば、2011年9月に出された日本学術会議の報告書、「我が国の都市・建築の景観・文化力の向上をめざして」²⁾は、景観法の限界として、同法が目標とする「自律的で多様な地域景観形成

が[国民に]理解されず、旧来からの表面的で統一的な景観づくりが進んでいる」ことを指摘している。

景観法施行以前の市街地景観制御については、地方自治体の自主条例による施策が存在した。その他に、都市計画法の運用も試みられてきた。それにも関わらず、法の必要性が提起され、立法に至った。自律的で多様な地域景観形成に同法が十分な寄与をできていないとすれば、制度設計に問題があったと考えられる。

景観法の成立過程は奇異なものであった。法制定に先立つ2000年に審議された都市計画法改正時の議論では、日本の都市の画一化の課題が提起され、その改善の必要性が認識されていた³⁾。し

かし、市街地景観制御に関する具体的な制度改正はなく⁴⁾、今後の課題として言及されるに止まった⁵⁾。当時建設省は、景観の課題に対する住民意見の反映について、制度的には十分なツールが整っているとの見解を示していた⁶⁾。市街地の景観制御の制度的充実が都市計画法制度の検討において、喫緊の課題でなかったのである。

しかし、2003年7月に国土交通省が公表した「美しい国づくり政策大綱」では、突如、景観に関する独立した基本法制の制定が目標に謳われた。その翌年、2004年6月には景観法の公布に至る。このようなわずかな期間で、都市計画法制度上の課題を正確に捉えた上で制度設計がなされたとみるか、あるいは当面の課題に対する処处的な措置として暫定的な立法が行われたとみるかは、法案審議の動きを追跡した上でしか判断することができないだろう。法案の国会審議においては、都市計画との関係について指摘されたが、担当省庁はその具体的な対応にまで言及することは無く⁷⁾、付帯決議で「引き続きの検討」が示されるに止まった⁸⁾。

そこで本稿では、国土交通省への情報開示請求により入手した行政文書⁹⁾と法案¹⁰⁾を用い、法文準備過程における都市計画法と景観法の関係についての制度設計の考え方の検証を行った。景観法文準備段階の内閣法制局の指摘と国土交通省の見解を元に景観法の検証を行った既往研究は管見では見当たらない。景観法の効用が疑問視されはじめた現在、その制度設計の経過を検証する意義は大きいと考える。

なお、景観法の対象は国土全域であり、都市計画区域に限定されない。区域外の景観維持については、2000年の都市計画法改正時にも課題となり、準都市計画区域制度、及び全国土を対象とした開発許可制度が導入されている¹¹⁾。このように、都市計画区域の内外では既存の法令の構成とその課題が異なる。本稿では都市計画区域内における景観制御の課題を扱い、区域外の課題については別途論じることとする。

1. 景観法の開発規制の制度構成と 既存諸制度との差異

まず、景観法の開発規制の制度構成を概観しておこう。同法では開発規制の手法として、「景観計画」と「景観地区」の二つの制度を準備している。

「景観計画」は良好な景観の形成を図るため、その区域、良好な景観の形成に関する基本的な方針、行為の制限に関する事項等を定める計画で、景観行政団体がその主体となる。景観行政団体は、基本的には指定都市、中核市、都道府県が担うが、それ以外の市町村も都道府県知事の同意の上担うことができる（法第7条）。行為の制限対象としては、形態意匠、高さ、敷地面積の最低限度（法第8条第4項第2号）、その他自治体が条例で事項を定めることが可能である（法第8条第3項、同条第4項第2号、法16条第1項第4号）。形態意匠に関しては、条例で定めることにより変更命令の措置が可能となった（法第17条）。

「景観地区」は良好な景観を保全するために、市町村が強制力を持って建築物の形態や規模を規制できる地区である。市街地の美観を維持することを目的として規定されていた「美観地区」制度の代わりに導入され、これから良好な景観を形成する地区に対しての適用が可能となった。都市計画の地域地区であり、導入には都市計画決定が必要である。

景観計画、景観地区制度と旧来の諸制度との差異は以下のようにまとめられる（表1参照）。

一に、景観計画に策定義務は無く、各地域における景観形成の方針を示す役割においては、旧来の市町村マスタープラン制度から大きく変化したとは言えない。

二に、策定主体に関して、都道府県の役割が示された。都市計画法の地区計画制度は市町村の業務であるが、制度の立案段階では市街化区域の全域にわたって策定することが望ましいとされつつも¹²⁾、運用能力の課題などから¹³⁾限定した地域を対象とした制度に止まった。都道府県の役割が示されたことは、市町村の運用能力を補完する意義

表1 景観制御に関する各制度の比較

	美観地区 (市街地建築物法)	歴史的風土特別保存地区 (古都保存法)	建築協定 (建築基準法)	美観地区 (戦後都市計画法)	伝統的建造物群保存地区	景観条例 (景観法制定前)	地区計画 (1980)	市町村マスタープラン	地区計画 (2000)	地区計画 (景観法制定後)	景観法		
											景観計画	景観地区 (都市計画として決定)	
策定義務	—	—	—	—	—	—	—	○	—	—	—	—	
策定主体が市町村	—	—	—	○	○	○	○	○	○	○	※5	○	
景観・美観に目的を特化	○	※2	—	○	※2	○	—	—	—	—	○	○	
維持保存に限定されない	—	—	○	—	—	○	—	○	○	○	○	○	
建築物	用途・容積率	×	◎	※3	×	◎	△	●	—	●	●	×	×
	建築物の高さ	●	◎	※3	※4	◎	△	●	—	●	●	△	●
	壁面の位置	●	◎	※3	※4	◎	△	●	—	●	●	△	●
	敷地面積の最低限度	●	◎	※3	※4	◎	△	●	—	●	●	△	●
	形態意匠	※1	◎	※3	△	◎	△	△	—	△	●	●	◎
工作物への制限	×	◎	※3	×	◎	△	●	—	●	●	●	●	
◎：認定制度 ●：規定可能（実効力有り） △：規定可能（指導・勧告のみ） ×：規定不可能													
※1）軒高、外壁の材料及び主色 ※2）1章3節参照 ※3）違反对し、土地の所有者等による運営委員が訴訟等の措置を行うことが必要 ※4）敷地、構造又は建築設備に関する制限について条例で定める ※5）景観行政団休													

があるだろう。

三に、制度の目的が明示された（法第1条）。目的が明確で無い場合、景観制御を目的として運用されない、あるいは景観制御以外の意図を持って緩和されるなど、逆に景観を乱す方向に作用する可能性がある。旧来の「美観地区」や「地区計画」は、景観の維持保存が課題となっている地域に限定される制度であった。目的を明示したことで、景観の「形成」を目的にした制度運用が可能となった。

四に、形態意匠や樹木等、建築確認申請の対象外の要素への規制に実効力を担保することが可能である。しかし、用途・容積率は対象として規定されず、制限のためには地区計画等、都市計画制度の活用が必要となる。

2. 景観法制定以前の法制度の必要性に対する認識

2-1. 景観制御制度構成上の課題認識の不在

前述の通り、景観法成立以前の段階で、市街地の景観制御について、建設省は制度の構成上の整備は十分であるとの見解を示していた。その枠組みは、市町村マスタープラン、及び市町村の景観条例によって、「美しいまちづくり」のための基本方針を定め、これを地区計画、美観地区、建築協定等の都市計画法体系の制度で規制、誘導できるというものである。

市町村マスタープラン制度は1992年の都市計画法改正で導入された。その中で景観制御の役割が期待されており¹⁴⁾、また景観制御を考慮に入れた運用が意図された¹⁵⁾。マスタープランが景観整

備の方針を示し、地区計画その他の規制誘導制度が実効性を確保する構成である。

方針と規制誘導による景観形成の制度整備は、景観法にも引き継がれる。景観計画には、景観形成の方向性だけでなく、具体的な行為の制限を記述することが必要だが、変更命令等の実効力を持った規制は形態意匠に限定され、建築物の高さ、壁面の位置、敷地面積の最低限度等、確認申請が必要事項に対する実効力の担保は、都市計画法に依存している。形態意匠の制限は、景観法施行以前の制度では地域が限定される¹⁶⁾、あるいは規定は可能だが指導勧告に止まり実効性に欠ける¹⁷⁾ため、景観計画制度に一定の意義はある。しかし、建築物の高度、容積率等、都市空間における開発可能な容積の決定に関わるような要素の制御（以下「都市ボリュームの制御」とする）を行う手法については、制度は変化していない。

では、景観に関する基本法制が求められた背景にはどのような課題意識があったのか。建設白書(2000)では、次の見解が示されている。

「我が国では、コンセンサスの形成を無視して財産権を制限することで景観形成の方向性を定めることは望まれず[……]実効性のある景観づくりのためには、何よりも住民のコンセンサスの下に進めていくことが不可欠となっている。」

住民のコンセンサスを得る課題への対策としては、2000年の都市計画法改正において、国及び地方公共団体の、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供の責務規定(都市計画法第3条第3項)が設けられた¹⁸⁾。財産権の制限に踏み込む開発制限は、法令で明確な基準を定めたものに限定される¹⁹⁾ため、景観形成を目的とした制限についてもその手順を踏む必要がある。規制に実効性を持たせるには、都市計画法体系の各制度について住民の理解を進めることが解法である。これが当時の国の見解であった。

都市計画法制度改正の動きからは、景観を主目的とした制度や法令の必要性は提起されておらず、都市計画の運用を推進することによって、景観形

成を進めていく方針が想定されていた。

2-2. 景観形成を目的とした基本法要請の起源

しかし、2003年7月に発表された「美しい国づくり政策大綱」において、このような動向が一転し、景観に関する基本法制の制定が目録化される。

実は、「都市の美しさ」を目的とした制度の検討は、マスタープラン制度の導入後も継続して行われていた。1994年設置の建設大臣の私的懇談会「美しいまちづくり懇談会」では、今後の取り組みに向けて、「都市の美しさ」を目的とした制度の検討が提起された。また、1998年に第5次の全国総合開発計画として作られた「21世紀の国土のデザイン」では、副題が「地域の自立の促進と美しい国土の創造」と名付けられた。国土の利用、開発、保全の方針を示す計画において、「美しい国土」が目的に掲げられたのである。

このような動きに反し、都市計画法の改正の諸段階において、景観に関する法整備の議論は下火であった。1998年の都市計画中央審議会基本政策部会の報告²⁰⁾は、景観制御に関する具体的な方策には触れず、都市政策の基本方向として、環境、防災、交流等と同列に景観を挙げたに過ぎない²¹⁾。1999年の同部会計画制度小委員会による報告の中の市街地景観についての方策²²⁾においても、マスタープランの中に景観の保全に関する事項を明記²³⁾したに止まる。

景観制御を目的とした法律制定の動きが明確に現れるのは、管見では2002年に設立された自民党の「街並み景観小委員会」である。同年12月に同委員会が提出した報告には「景観に関する基本理念、各主体の責務、良好な景観に関する規則誘導方策、地方公共団体や住民、NPOが景観に関して協働できる仕組みを盛り込んだ総合的な法制²⁴⁾」の提言が盛り込まれた。そして「美しい国づくり政策大綱」での目標化に至る。

3. 景観法立案時の議論から見る 景観法の制度設計

2003年7月の「美しい国づくり大綱」の発表

後、同年9月から、翌年1月にかけて、計34回にわたり、国土交通省担当官による、内閣法制局への法案説明が行われた。これに対する内閣法制局の指摘事項と国土交通省の応答が、「景観基本法法制局説明資料」（以下「説明資料」とする）として記録に残されている²⁵⁾。「説明資料」においては、各回の法案説明に参加した国土交通省の職員の職位と名字、内閣法制局の職員の職位が記述され、各発言については、どちらの機関の見解が記されている。また、法案作成の途中段階として、2003年12月23日付の景観法案²⁶⁾が残されている。これらの各段階の議論と法案から、景観法の各条項構成が設計された背景にある考えを読み取ることができる。

3-1. 法の名称・対象区域についての議論

法文準備の初期段階では、法の対象となる地域は明確には規定されていなかった。第1回景観基本法法制局説明（2003年9月19日）（以下、「第〇〇回」と表記する）では、都市計画区域・準都市計画区域を対象として名称の検討が行われ、「都市計画法と建築基準法の特例という意味で」、「都市景観整備特別措置法」、「都市景観整備法」、「都市計画法と並び立つ法のイメージ」として「都市景観法」の名称が、法制局担当官より提示された。

第2回（2003年10月6日）には、都市計画法の対象区域を超えた法案の可能性について議論が行われた。対象区域は「人との関わりがある所」であり、「自然そのものは自然環境保全法や自然公園法に委ねる」として、「都市等における良好な景観の形成に関する法律」の名称が、法制局担当官より提示された。農水省が法律事項を考える条件付きで、「都市及び農山漁村における良好な景観の形成に関する法律」の名称も示された。第3回（2003年10月20日）には、国土交通省担当官が「農水省については、農水省で法律事項を用意できれば入ってくる事は可と伝えている」旨の答弁を行っている。

このように、初期段階では都市計画区域及び準都市計画区域内の立法を想定しつつ、区域外を対象化する可能性について、農林水産省と調整を

行っていた状況が読み取れる。間を置いて第8回（2003年12月1日）には、農水省の管轄である農山漁村、環境省の所管である自然公園まで含めて対象となることが前提で議論が行われており、「都市」や「地域」といった、良好な景観の形成の対象をあえて明示しない方針が確認された²⁷⁾。それまでに関係省庁との調整が行われ、都市計画区域外にも及ぶ立法趣旨が明確になると推察される。

以降、第9回（2003年12月9日）には、「景観」という言葉のイメージについて議論が行われ²⁸⁾、第10回（2003年12月11日）により「景観法」の名称が提示された。第11回（2003年12月12日）には、「景観法という名称を維持するため、[法の対象は]「都市、農山漁村等²⁹⁾」として全国あまねく対象とする趣旨」であることが確認された。この時点で、都市計画区域に限定せず、全国土を対象とする景観法の趣旨が固まった。

3-2. 美観地区・風致地区との関係についての議論

美観地区・風致地区との関係に関する議論は、景観法の目的を景観の「維持」に限定しない前提で進められた。美観地区は景観計画に整理統合することが議論された（第1回、第2回）が、風致地区に関しては、「風致を整備することが概念上難しい」との指摘がなされ（第2回）、同法の対象から外された。景観計画と景観地区の概念規定は、法文準備の初期段階から想定されていた。第1回には、「基本方針・基本計画〔後に景観計画と名称変更：引用者注〕と「景観地区」のそれぞれの項目について、その趣旨の議論が行われた。第3回には、国土交通省から「景観形成地域〔後に景観計画区域と名称変更：引用者注〕は届出、勧告で担保する地域、景観地区は届出・勧告・変更命令で担保する地区」とし、「景観地区の方が狭いエリアで、規制する対象も異なる」との説明がなされた。法文準備の初期段階から、景観計画は従来の自治体の条例による取り組みを制度化し、景観地区には変更命令を担保する枠組みが想定されていた³⁰⁾ことが確認できる。

3-3. 景観地区についての議論

景観地区制度は、他の法制度との差異を確認する中で具体化が進められた。建築物の容積率の最低限度や敷地面積の最低限度については、法制局担当官より「全ての用途地域で定められるため、景観地区で定める必要はない」と指摘され、同制度の制限対象外とされた（第1回、法第61条第2項関連）。高度地区との関係では、建築物の高さについて、「高度地区は準都市計画区域では高さの最高限度だけなので、最低限度も決められるようにする」（第1回）ことが確認された（法第61条第2項第2号関連）。

景観地区における認定制度については、国土交通省担当官は初期の段階から導入の意図を示していた³¹⁾が、法制局担当官より、景観地区は「地区計画と同じ体系」であり³²⁾、地区計画制度ができて以降は、「都市計画で規制事項を書ききるようにしている」と指摘がなされ、一旦は形態意匠についても都市計画で定める規制事項とする方向性が示される（第3回、第4回（2003年10月31日））。しかし、最終的には建築確認と連動しない認定制度とする構成になった。これについて、「建築基準法は景観行政を放棄した」ことが確認されている（第6回（2003年11月14日）、法第62条関連³³⁾）。

また、法制局担当官より、法に認定制度を導入することで、既存の自主条例による、景観地区制度を用いない同様の取り組みが法律違反になる懸念が示された（第3回³⁴⁾）。それに対し、国土交通省担当官は、「景観基本法制の制定後は、自主条例で取り組んでいる制度を法律上〔後の景観法：筆者注〕の制度に移行して欲しい旨」の伝達を行ったと回答している。法文準備過程において、従来の自主条例の手法が移行可能な制度が求められたことが確認できる³⁵⁾。

3-4. 景観計画の規制事項についての議論

法文準備の初期段階において、景観計画は届出勧告制での運用が想定されていた³⁶⁾。しかし、法制局担当官より、法律にするためには変更命令等の措置を盛り込む必要がある旨の指摘が行われる（第1回、第3回）。「届出・勧告だけなら条例で

十分」とする法制局の見解に対し、国土交通省担当官は「景観形成地域〔後に景観計画区域に名称変更：筆者注〕がなくなると、景観協定や重要建築物がぶら下がるエリアがなくなる。都道府県の出番もなくなる。」と回答する。対し、法制局担当官は、景観地区との差をつけるために、「変更命令を出することができる場合を限定」する必要があると指摘し、「景観上著しく支障がある行為について変更命令を出すという仕組み」を提案した（第3回）。

つまり、指導勧告止まりの景観制御の規定は、従来の自主条例でも十分可能であり、敢えて法で授権する必要はないため、法制度化するためには、自主条例では困難である変更命令まで踏み込んだ設計が求められた。この遣り取りより、景観計画における形態意匠の変更命令規定は、制度を成立させるために付加された³⁷⁾ことが確認できる。規制に対する実効力の強化は景観計画の制度設計における主要な課題ではなく、従って都市ボリューム制御に関する景観計画の実効力は議論の俎上に上がらなかった。

その後の展開として、法制局担当官より変更命令の対象について、「絶対的な採算性に関係する事項（建築物の高さや容積率、建ぺい率等）はダメ」（第6回）、「都市計画ではないことから軽微な事項についてのみ変更命令を出することができる」（第7回（2003年11月25日））などの見解が示された。最終的に、変更命令の対象は「建築物その他の工作物の形態又は色彩その他の意匠の制限についてのみ」（第7回、法第17条関連）との方針が確認され、制限事項の大枠が定まった。

3-5. 景観計画と都市計画の関係についての議論

法文準備の初期段階で、法制局担当官は既存のマスタープラン制度の中での景観計画の運用を示唆していた（第1回³⁸⁾）が、その後の議論では都市計画と切り離れた、別の開発制御規範を設ける方向で進められる。景観計画制度は都市計画とは切り離れた制度として導入することが、国土交通省側の意思であったと推察される。これを示すように、第5回（2003年11月11日）には、景観

地区の上位規範としての景観計画の位置づけが検討された³⁹⁾。更に、2003年12月23日付けの景観法案⁴⁰⁾においては、都市計画を上位計画としない具体的な法案が提示された。同法案では、都市計画マスタープラン、市町村マスタープランに対する適合規定（法第7条及び第8条後半に該当する規定）は未だ設けられていない。更に、都市計画には対応しないため不要とする指摘が法制局担当官から行われていた（第5回）⁴¹⁾にもかかわらず、公告縦覧の規定が設けられている。同案における景観計画の上位計画は「環境基本法」及び、「議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想」であった。この構成であれば、景観計画は都市計画と同等の開発制御規範となり、建築の不自由の規定として都市計画と並置させることが可能である。

しかし、その後の議論で都市計画法の関与の方針が示される。翌日に実施された第14回（2003年12月24日）で、法制局担当官より「開発許可の基準が含まれるので」「都市計画区域や準都市計画区域については、都市計画審議会の関与を規定する」方針（法第9条第2項関連）と、「同様の理由で、都市計画マスタープランや市町村マスタープランとの適合を求める方針」（法第8条第7項、第8項関連）が付け加えられた。

更に、都市計画よりも決定手続きを簡易にするため、都市計画審議会に対しては意見を聴くに止める方針が、法制局担当官より示された（第16回（2003年12月30日））⁴²⁾。このような法文準備の審議の流れを経て、景観計画は、都市計画の方針との適合が求められ、都市計画よりも決定手続きが簡易な計画として位置づけられた。

3-6. 景観計画と地区計画の関係についての議論

前述の都市計画と景観計画の関係は、地区計画（都市計画）と景観計画の関係にもあてはまる。「景観形成地域【景観計画区域】のような都市計画ではない地域で変更命令を出せる以上、地区計画のような地域のコンセンサスもあり、都市計画で定めるしっかりした地域で変更命令がだせないというのはおかしい」（第5回）とする法制局担

当官の指摘からは、私権の制限に、計画策定の手順の濃淡が影響する視点が見て取れる。第25回（2004年1月19日）には、景観計画に対する地区計画の優位性⁴³⁾が指摘され、「地区計画に建築物等の形態意匠の制限を定めていないものは、定めることができるにもかかわらず、定めていないということで、景観については配慮していないという選択をしたということ」から、「地区計画等の規制対象となる行為を景観計画区域の規制の適用除外とする」ことが確認された（法第16条第7項第10号関連）。また第28回（2004年1月28日）には、「地区計画については、地区の事情に応じて定めるもの」という見解から、景観地区の定められた地域を除いて、両計画の多少のずれは容認された。

3-7. 都道府県と市町村の関係についての議論

法文準備の初期段階では、都道府県が広域の観点から「都道府県基本方針」を、市町村が地域的な観点から「市町村基本計画」を、それぞれが作成する制度の検討が行われた。「都道府県基本方針」の策定には市町村の同意、「市町村基本計画」の策定には都道府県の同意を必要とすることで、双方の広域性と地域性が担保されるというのが、国土交通省の見解であった。それに対し法制局は「上位計画（都道府県計画）が下位計画（市町村計画）に優先するのが通常であり、その反対はおかしい」と指摘（第2回）。初期案は、計画が重なった場合に市町村が優先する⁴⁴⁾構成であったが、第4回では同一地域の二重規制を回避する観点から、景観行政団体の考え方が提起された。

3-8. 景観法の立案過程から見る景観法の特徴と課題

景観法における市街地景観の形成に関わる諸制度の立案段階の議論より、以下のことが明らかになった。

一に、景観法の立法は、景観形成を目的とする法自体の成立に主眼があった。法の対象は法文準備の初期段階では明確には決まっていなかった。国土交通省として、国土全体を対象とした立法を展望していた節はあるが、法制局との交渉に並行

して農林水産省との調整を図りつつ対象を都市計画区域外に広げており、調整状況によっては都市計画区域内の立法に止める可能性も勘案されていた。また、初期の議論において、景観計画は届出勧告止まりの制度として構想されていたが、法として成立させるために変更命令を含ませる必要が生じた。結果として形態意匠の制限の強化が行われたが、規制に対する実効力の強化は制度設計段階の主要な課題ではなく、制度自体の創出が課題であったことが確認された。

二に、歴史的に形成された風致を形成（整備）することは概念上難しいことが確認された。結果として、既存の市街や田園などの「風致」は、景観形成を目的とする景観法の対象とならず、「風致」は「景観」とは独立して都市計画法により「維持する」位置づけとなった。

三に、景観地区の形態意匠の制限手法の議論において、景観制御が建築基準法から切り離された。形態意匠の制御は、個別の建築としてではなく、周辺との調和によってなされる方針が示されたことは、景観法の一つの意義である。

四に、景観計画では、公告縦覧や都市計画審議会の議決が不要とされ、決定手順において都市計画より簡易な計画となった。しかし、法第9条第7項の規定により、景観計画策定の過程は景観行政団体の方針に任されている。この点は今後の景観法の展開を展望する際に重要である。

五に、法文準備の初期段階では広域性を担保する都道府県の計画と、地域性を担保する市町村の計画が検討されていた。しかし、二重規制を回避するために実現せず、成案では景観行政団体制度が導入された。その際に計画の広域性の担保については十分な議論が行われなかった。市町村が地域的な観点から先行して景観計画を定めた場合の広域性の担保も議題としてあがっていた（第3回）が、この課題に対する対処方法は景観法では規定されていない⁴⁵⁾。景観協議会制度の検討においても、広域性に関する議論が行われた形跡はない。このように、広域性の担保も景観計画制度において残された課題であるが、これについては別稿にて論じた⁴⁶⁾。

4. 景観法に欠ける景観制御能力と、景観計画の策定と運用の課題

4-1. 都市計画に依存する都市ボリューム制御

いわゆる景観とは形態意匠に止まる現象ではない。景観法の名に反し、景観形成に万全でない理由を、第3回から第7回の法制局と国土交通省の交渉を通じて考えてみよう。3章の考察より、都市ボリューム制御の法制は、景観法施行後も都市計画に依存する態様が踏襲された。これには、そもそも景観法が、景観形成上の規制の実効力担保ではなく、景観形成を目的とする基本法の必要から立案された背景があった。同法によって運用上変化したのは、建造物の形態意匠の変更について、自主条例で変更命令を出すことが可能になった点である。都市ボリューム制御の法源にはならず、これには以前と同じく都市計画法上の制度を用いる必要が残された。

景観計画は、既に基準が定まっていた都市計画法や建築基準法の確認申請事項に踏み込んで実効力を持たせる制度とはならなかった。実効性は都市計画の運用に任せ、勧告と誘導を趣旨とする緩やかな制度、これはマスタープランに担わせていた景観形成に関する方針を切り離し、独自計画として方針を示すように分化させたものと見ることができる。これにより景観形成の目的が明確になり、住民のコンセンサスの課題の解決に寄与すると思われる。

しかし、景観計画には、都市計画マスタープランとの整合性が求められる（第8条第7項、第8項）。景観計画は、マスタープランの方針を超えて、景観制御のための方策をとることはできない。また、景観計画は都市計画よりも決定手順が簡易な、審議会の議決を経ない計画として位置づけられた。「公共の福祉の増進」のために私権を制限するには、専門家の議決プロセスが必要であるという認識が、計画決定の慣習として成立していることを勘案すると、景観計画の決定手順は、高さ、容積率、建ぺい率等、建築の採算性に関わる事項の制限に実効力を持たせるには不十分である⁴⁷⁾。

4-2. 都市計画諸制度との齟齬の可能性

更に、景観形成に影響を与える要素でありながら、景観計画に拘束されずに運用可能な制度が残っている。一に、景観計画は地区計画の決定を抑制する機能を持たない。二に、景観を「形成」という法の趣旨より、「風致」がその対象から除外された。風致と美観の分化は、1919年の都市計画法の策定まで遡り⁴⁸⁾、風致と美観は独立して制度的な進展を遂げてきた。景観地区は、都市計画法における美観地区を継承発展させた制度としての位置づけであるが、制度上「風致」の領域となる市街地周辺の自然美は、一般的に景観という用語の指し示す領域に包含されるであろう。例えば、眺望景観形成上の課題となる、遠景の自然については、維持のみならず整備や形成も課題となりうる。この両概念の包含性の課題は法文作成時にも認識されていた⁴⁹⁾。

制度設計をみる限り、景観計画によって都市ボリューム制御を行うためには、都市計画の方向性を定める都市計画マスタープランにおいて、予めその制御に反しない方針が定められることが必要である。都市計画法が法目的に景観を明記しない状況を補う必要があるとすれば、この構成には課題が残る。

4-3. 制度運用に残された課題

戦後、一度市街地が形成されてしまった以上、都市計画法で景観制御に特化した私権制限を行うことは困難である。今後、景観法を運用していくにあたって、都市計画上で開発が認められている地域に景観形成上の観点からの適切な制限を検討することがありえる。しかし、旧来の景観行政において、実効性を持って開発制御を行ってきたのは都市計画法である。景観法制定後も都市計画は景観形成に一定の役割を果たすと考えられる。しかし、景観計画は都市計画に対する強制力を有しておらず、景観形成に特化した開発制御の方針が、市街地一般の開発制御を行う都市計画の方針と齟齬する状況が想定されていない。

但し、この課題への解法は法の設計ではなく、各自治体の自主条例の運用に委ねられたと考えることもできる。その鍵は先に触れた⁵⁰⁾景観法第9

条第7項規定にある。同規定は、景観計画の策定に既存法令への遵守の手続きを示しているものの、自治事務として必要な規定を定めることを妨げない旨が明記されている⁵¹⁾。自治体は必要に応じて景観計画の決定手順を強化することが可能であり、場合によっては都市計画と同様の手順を踏むこともできる。事実、多くの景観行政団体において、都市計画決定以上の住民同意手順や審議会諮問手続きを設けている。京都市や石川県などは、自主条例による高さ制限に罰則規定を設け、変更命令を出せるような制度運用を行っている⁵²⁾。

おわりに —— 景観の自治事務の可能性 ——

冒頭に引用した日本学術会議の報告書では、歴史的景観・文化、地域の自然景観を保全しながら新たな都市計画を調和させる計画行政システムを、各都市・地域でつくり上げる必要性を提起していた。真に都市の「美しい景観」を目指すには、地域・地区によって都市を分節し、形成してきた旧来の都市計画と、景観を目的として都市形成を図る景観計画を併合して、求められる都市のあり方を追求していく必要があるだろう。

景観法を軸として展望を示すとすれば、景観計画の策定が自治事務とされ、決定手順は自治体の裁量に任されたことにひとつの道筋を見いだせる。都市計画との関係において、決定手順の濃淡が明確になったことは、自治事務として私権と景観権との関係を、行政サイドばかりでなく議決機関を含め広く議論する余地が示されたとも考えられる。今後の制度の展開の中で、条例によって景観計画を強化し、実効力を持たせるような、地方自治に踏み込んだ議論が可能ではなかろうか。

国の行政府の議論の中で、都市計画法体系の改良にまで踏み込んで景観形成の制度設計が行われなかった以上、景観法と都市計画法を対置し、都市の美しい景観を形成していくための方策の議論は、都市計画で制御できない景観事項⁵³⁾を含めた自治事務として都市行政を担っていく各自治体と議会および市民に託されているといえよう。

注

- 1) 2012年8月1日時点.
- 2) 日本学術会議 土木工学・建築学委員会 景観と文化分科会「報告 我が国の都市・建築の景観・文化力の向上をめざして」2011年9月.
- 3) 2000年3月15日参議院国土・環境委員会における建設省都市局長の答弁参照.
- 4) 都市計画区域外については、景観の維持等を図る意図をもって、準都市計画区域制度が導入されている。(後注11)参照.
- 5) 「都市のあり方、地域の町づくり、地域が主体になった町づくり、個性のある町づくりといったようなものを将来のいろんな基本の理念に掲げていきたい」(2000年4月14日衆議院建設委員会における建設省住宅局長の答弁より)「ようなもの」とか「いろんな」という表現に、課題が明確化していないことが判明する.
- 6) 建設省は都市計画法体系の制度の活用で、景観形成のための一定の規制における実効性の発揮は可能であるという見解を示している(同上). また、同年の建築白書では、「都市計画法や建築基準法では、都道府県や市町村が都市計画マスタープラン、地区計画制度、まちづくり・景観条例等を用いて、住民の意見を十分反映したビジョンを策定し、また、それに基づいての規制誘導策を施すためのツールを用意している。」と述べられている.
- 7) 一例としては、「都市計画、地域計画、建築関係法律に、景観の保護、調和ないし景観に関する配慮規定を定める」という提案に対し、諸外国の事例を引いて立法の可能性を示唆するものの、当面は景観法の運用で対応するとの回答を行っている(2004年5月16日衆議院国土交通委員会における国土交通省都市・地域整備局長の答弁).
- 8) 国会審議においては、衆議院で「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」(2004年5月14日衆議院国土交通委員会)との付帯決議が行われたが、現在までこれに該当すると思われる都市計画法の改正は行われていない.
- 9) 「景観基本法法制局説明概要(第1回2003年9月19日～第34回2004年1月31日)」
- 10) 国土交通省2003～2004「景観基本法法制局説明概要」第1回～第34回(情報開示請求により入手(国広情第301号))
- 11) 「都市計画区域外において用途の混在を防止し、景観の維持等を図り、あわせて宅地としての最低水準を確保するため、用途地域等の指定を通じ土地利用の整序を行うことを目的とする準都市計画区域制度を創設するとともに、都市計画区域及び準都市計画区域以外の地域においても大規模な開発行為について開発許可制度を適用

することとしております。」(2000年03月31日衆議院建設委員会における建設政務次官の答弁)

- 12) 都市計画中央審議会(1979)参照.
- 13) 三村(1980)は地区計画制度の普及の課題として、自治体の都市計画行政スタッフの配置の不十分さを指摘している.
- 14) 都市計画法改正に至る前段階の建設大臣の私的懇談会「美しい国土建設を考える懇談会」の報告「良好な都市景観の形成をめざして」(1986)において、各都市において、「景観ガイドプランを都市計画のマスタープランの中に位置づけるとともに、地区計画、美観地区等の制度を活用して、その内容の実現を図る」ことが提案されている(建設省都市局都市計画課(1986)参照). また、建設省都市局都市計画課(1993)は、市町村マスタープランの役割として、「地区計画の策定を推進すべき地区を明示することにより地区計画の活用を進める等、市町村のまちづくりの新しいステップとなること」、「美しい街並みの形成」を課題として基本方針に積極的に取り込み、「個別具体の都市計画、都市整備等に反映させる役割」を果たすことなどを期待として述べている(同課(1993)).
- 15) マスタープランの内容について、法律上特段の定めは行われなかったが、施行通達により、地域別構想として「景観形成上配慮すべき事項等の方針を明らかにすること」が示されている(建設省都市局長通達1993「市町村の都市計画に関する基本的な方針の策定等について」建設省都計発第94号).
- 16) 古都保存法の歴史的風土特別保存地区制度、及び文化財保存法の伝統的建造物群保存地区制度は、共に形態意匠の制限が規定可能で、許可制度であるが、前者は「古都」である市町村に、後者は伝統的建造物によって歴史的風致が形成される特定地域に対象が限定される.
- 17) 景観法施行以前には、景観条例の行為の制限には法源が無く、また戦後の美観地区制度、及び地区計画制度による形態意匠の制限の規定も自治体の委任条例に任された(地区計画制度は後に景観法(第76条)で変更命令の規定が導入される). このため、形態意匠の制限に実効性を持たせるには、都市計画法に上乘せした条例に踏み込む必要があった. 建築協定制度による形態意匠の制限規定も可能であるが、同制度は違反に対し、土地の所有者等による運営委員の長等の措置が必要となり、運用のハードルが高い.
- 18) 「(景観条例が現状において都市計画において実効性が担保されていない状況について) 今回の(都市計画法)改正におきましても、そういう都市計画のいろいろな制度について、あえて都市の住民の方に対して、国及び地方公共団体の責務として、情報の提供という形で、もっといろいろなことを提供しよう努めなければならないという責務規定を都市計画法三条三項に追加したところをございまして、そういう点、確かに都市計画法体系の複雑さというのは現実問題

- としてございますけれども、なるべくそれを事前にわかりやすく地域住民の方々にも理解してもらうという努力が必要だろうとは思っています。」(2000年4月14日衆議院建設委員会における建設省住宅局長の答弁)
- 19) 「建築規制というのは財産権の制限を伴うものでありまして、建築確認対象とする基準とするには、こういう建築物についての、建築基準法その他の法令で明確な基準を定めているものに限定している[…].」(同上)
- 20) 「都市づくりの政策体系のあり方——都市再構築へのシナリオ——」。
- 21) 「従来の都市づくりは、右肩上がりの経済を背景に、「器」としての基盤施設・建築物の整備を重視し、「器」の中味である機能や器を囲む環境の視点が不明確であった。今後は、機能や環境のレベルアップを重視し、環境・景観・防災・賑わい・交流などに配慮した大胆な取組みを行うべきである。」(同前資料)
- 22) 報告「都市計画制度の見直しにあたって」の中で「新たな制度構成の考え方」として示された。
- 23) 「都道府県マスタープランや市町村マスタープランにおいて、都市計画の目標として、自然的環境や景観の保全に関する事項、環境負荷の低減に関する事項等を明記するほか、都市防災に関する事項、高齢者・障害者福祉に関する事項などについても明らかにする必要があるのではないか。」
- 24) 2004年5月12日衆議院における岩永峯一議員(自民党街並み景観小委員会委員長)の答弁。
- 25) 国土交通省(2003~2004)。なお、同資料のうち、市街地景観制御に関する施策に関する審議内容について、施策毎の概要を拙稿(2013)巻末資料に掲載した。
- 26) 国土交通省(2003)
- 27) 法制局担当より、「農水省の関係があるとする、法律の題名も改めて「都市及び農山漁村における良好な景観に関する基本理念」とするか。」「自然公園も概念的には法律の対象となると考えて(より厳しい規制が適用されるから空振りになるということ)、あえて良好な景観の形成対象をかかないこととし、題名から「都市等における」をおとすこととする。」などの提案が行われている。
- 28) 法制局担当より、「『良好な景観の形成〜』という題名にすると、2文字の単語が「な」や「の」で並んでいて、非常にふわふわした感じを受ける。」「景観形成計画」といって何も無い所に新しく景観を作るイメージになる。」「景観の整備」というとよいものを作るという方向性になるが、『景観の形成』だと良いもの、悪いものにもあり得るため、「良好な」という方向性が必要となる。」「整備」といって、整備、開発、又は保全の方針のように、保全の概念がはいらんではないか」等の見解が出されている。
- 29) 「等」の内容は、原野や自然公園を指す。
- 30) 法制局担当は、「イメージとしては、景観形成地域〔景観計画区域〕は条例でふわっと規制する地域で、景観地区は条例による上乗せ規制は許容しつつ、法令で基準のキッチリ書ききって最低限守るべき地域をかける地域。京都市はこれで動くか」と、国土交通省担当官に確認している(第3回)。
- 31) 「景観に関する事項は、視覚的印象上、裁量性が強いので、民間に委託されうる建築確認には馴染まないのではないか。」(第1回)、「意匠、色彩は、周辺との調和も基準に入らざるを得ない。どこまで基準で書ききれかわからない。実務上も、京都市では、美観地区について建築確認の前に承認をかませている。」(第3回)など。
- 32) 立案当初、形態意匠の制限は、景観計画の必須事項ではなかった。「原案では、建築確認の形態又は色彩その他の意匠の制限を選択制としている。」(第6回：法制局担当官の指摘)
- 33) 「〔景観地区の形態意匠の制限〕建築確認と連動しない認定制度として構成し、認定制度の中で、工事途中の中止命令や、建築確認と同等の罰則を設けて、担保措置をとることで了解。建築基準法は景観行政を放棄したということだな。」
- 34) 「〔京都市のように〕自主条例でやっているなら、景観基本法制は必要ないのではないか。京都市の歴史的景観保全修景計画などは、何ら法律上の位置づけはない。〔新たに景観に関する〕法律をつくると、これらの自主条例による取り組みについて法律違反の問題が出てくる可能性がある。」
- 35) 国土交通省担当官は、美観地区と景観地区の整理統合に関しても、美観地区を定めている自治体に対して、統合して問題があるかどうかの確認を行う旨を述べている(第2回)。
- 36) 法制局担当官の「届出勧告だけの区域は無意味」とする指摘に対し、国土交通省担当官は、「中止命令を入れることの得失を検討する」と回答している(第1回)。
- 37) 同様の構図は、景観地区制度でも見受けられる。第6回では法制局担当官が「原案では建築確認の形態又は色彩その他の制限を選択制としている」ことを受け、これらの制限を「景観地区の必須項目にできないか検討して欲しい」と、要望を行っている。即ち、国土交通省の初期案では、景観地区の形態意匠の制限は必須項目ではなかった。
- 38) 「都市再開発方針等のように、都市計画法マスタープランの下にある方針という位置づけは考えられる。」
- 39) 国土交通省担当官の説明に対し、法制局担当官が、「地区計画は地域のコンセンサスがあるため単独でも存在しうるが、景観地区はないため、上位規範として、景観形成計画が必要ということか」と確認を行っている。
- 40) 国土交通省(2003)
- 41) 「景観形成計画〔景観計画〕を定めるに当たって、公告縦覧までは不要。公告縦覧を必要とすると、

- 都市計画との差異がなくなる。」(第5回：法制局担当官の指摘)
- 42) 「策定に当たって、公告縦覧を行い、かつ、その意見書を都計審に提出すると、実質的に、都市計画決定手続きと大差がなくなる。建築基準法第6条第1項第4号の例に倣って、意見を聴くだけでよい。」
- 43) 「地区計画の方がより詳細に決まっているという制度なので、基準は地区計画を優先すべき」(第25回)。
- 44) 以下の国土交通省の見解より、地方分権一括法の関連で都道府県優位にすることに問題があったと思われる。「総務省との関係で、そのように[都道府県計画が市町村計画に優先するように：引用者注]構成することは困難」(第3回)。
- 45) 「市町村が地域的な観点のみから先に景観形成地域〔景観計画区域〕を定めた地域には、たとえそこが広域的な観点からも重要な地域であっても、都道府県は手を出せないということか。」との法制局担当官の指摘に対して、国土交通省担当官は「都道府県は市町村の同意を得て〔広域の〕景観形成計画を定めることとしている。」と回答している(第3回)。成案の景観行政団体制度においては、このような広域的な観点の景観形成計画の規定は存在しない。
- 46) 拙稿(2011)参照。
- 47) 国土交通省都市計画課長(当時)の山崎は、景観計画が強制力を持たない設計である理由を、都市計画と比して住民手続きが弱いことに求めている。(環境法学会編(2007: 89))
- 48) 二つの考え方の分離については、中島・鈴木(2003)参照。
- 49) 美観地区や風致地区は、それぞれ都市計画法上「維持する」となっているが、「美観」や風致の言葉と「景観」は包含関係にある。美観は維持のみではなく、増進も含むのではないか(第1回、法制局担当官の指摘)。
- 50) 3章9節の四参照。
- 51) この条文の解釈について、国土交通省都市・地域整備局長は「〔景観法第9条第7項では、〕いろいろな補完的な手続きを地域地域の状況に応じて定めていいですよと書いてある」と答弁している(2004年5月11日衆議院/国土交通委員会)。
- 52) 両自治体の制度運用については拙稿(2010)参照。
- 53) 例えば眺望景観は景観法にも都市計画法にも規定されていない「景観」現象である。拙稿(2010)参照。

引用・参考文献

- 都市計画中央審議会 1979 「長期的視点に立った都市整備の基本方向について」(答申第8号)(『自治研究』vol. 56, no. 2及びno. 3に掲載)
- 三村浩史 1980 「近隣社会の都市計画——地区計画制度の問題点——」『ジュリスト』no. 722
- 建設省都市局都市計画課 1986 「『都市景観懇談会』提言『良好な都市景観の形成をめざして』まとも」『建設月報』1986. 7
- 建設省都市局都市計画課 1993 「改正都市計画法の施行について」『新都市』1993. 8
- 建設省都市局都市計画課 1994 「美しいまちづくり懇談会提言について」『新都市』1994. 8
- 建設省 2000 『建設白書』
- 国土交通省 2003 「景観法」(2003年12月23日付けの景観法案/情報開示請求により入手(国広情第301号))
- 中島直人・鈴木伸治 2003 「日本における都市の風景計画の生成」『日本の風景計画 都市の景観コントロール 到達点と将来展望』西村幸夫+まちなみ研究会, 学芸出版社
- 国土交通省 2003~2004 「景観基本法法制法制局説明概要」第1回~第34回(情報開示請求により入手(国広情第301号))
- 環境法政学会(編) 2007 『まちづくりの課題 その評価と展望』商業法務
- 川崎修良 2010 「望景観保全を目的とした建築高さ制限の手法についての研究：景観法施行後の各自治体の事例に着目して」『日本建築学会計画系論文集』vol. 657
- 川崎修良 2011 「行政域を跨ぐ広域景観制御の手法についての研究：景観法施行後の政策形成過程に着目して」『日本建築学会計画系論文集』vol. 669
- 川崎修良 2013 「市街地景観制御制度と運用の研究：景観法制定以降を中心に」, 京都大学大学院人間・環境学研究科学位論文

Revalidation of the Issues of Urban Landscape Control System by Scrutiny of the Discussion of the Development Process of the Landscape Law

Nobuyoshi KAWASAKI

Graduate School of Human and Environmental Studies,
Kyoto University, Kyoto 606-8501 Japan

Summary In a previous stage of the formulation of the Landscape Law, the amendment of the City Planning Act for landscape control of the city planning area was not a pressing issue. As a method of forming the landscape, Construction Ministry had intended to proceed it by promoting the operation of existing urban planning system. Nevertheless, the Landscape Law was formulated because the law for the purpose of “civic beauty” was requested. In other words, the purpose of lawmaking was the creation of the law itself than the contents.

For this reason, the Landscape Law was enacted in the form of filling the part that can be added to supplement the existing legislation. Therefore landscape planning couldn't be the effective system to be in effect on matters which are already defined in the City Planning Law. By enforcement of the Landscape Law, the restrictions for form and design by the ordinance became in effect, but you still must use the system on the City Planning Law to control height, the volume of the city, floor area ratio, and so on.

Based on the preliminary discussions about the Landscape Law, this paper examined the background of the above-mentioned institutional design and challenged institutional prospects for the formation of autonomous and diverse regional landscape. Because the design of the Landscape Law was not incorporated the structural issue of the existing City Planning Act, an issue have been left in the relationship between the two laws. Landscape administration is already operated autonomically. In order to contrapose it to existing urban planning system, discussion about the operation of the Local Government Act such as to enhance Landscape Planning by using ordinance will be needed.