

京都大学	博士（人間・環境学）	氏名	川崎 修良
論文題目	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-		
（論文内容の要旨） 2004年公布の景観法によってようやく初めて、法目的に国土や市街地の「良好な景観」形成を謳う法律が戦後の日本で定められた。本論文は、同年以後全国の自治体が立案を始めた景観計画の施策事例を概観し類型化することを通して、景観法が扱う景観が景観現象一般のほんの一部であり、依然として残されている景観特有の問題点について診断を行い、将来の政策展開に寄与し、またそれを予測しようというものである。 第1章は、戦前の諸法制度において、今日の景観制御に相当する施策がどのように運用されていたかを概観する。1919年公布の都市計画法では風致地区指定が景観保全の役割も担っていたが、その指定域が郊外や特殊地点に偏る点から都市域全般の景観を扱う手段とはみられないと指摘する。また美観地区制度が都市計画法にではなく市街地建築物法に設けられた点に、建築物に特化した「都市美」概念の限界をみる。 戦後においては、一方で、自然と歴史の景観の意味で、全国総合開発計画(1962)から古都保存法(1966)そして新全国総合開発（1969）への動きのなかで登場したことを確認する。他方、都市計画法においても、一部地区において景観を考慮する地区計画制度(1980)や市全域の景観を考慮することを付記した市町村マスター・プラン制度（1993）が創設され、景観制御の施策展開が都市計画の枠内でも可能になったと確認する。しかし、いずれも景観制御を直接目的とする制度ではなく、景観制御は運用のひとつの選択肢に止まったとする。 第2章は、2004年に景観法が成立する過程の国土交通省と内閣法制局の議論を検証することにより、法目的設定の背景を探り、法公布後に残される課題を浮かび上がらせる。第一に、景観計画の策定主体（景観行政団体）を基本自治体と規定したため、都道府県と市町村が従来のように上下関係ではなく同等となり、計画区域の棲み分けと計画策定が自治事務となった重要性を指摘する。景観計画策定過程については、都市計画法のように審議会設置義務が明記されず簡素化が可能になったため、景観形成上私権の制限について実効力をもたない制度となったと判断している。また、複数自治体にまたがる広域の景観制御に問題が生ずる可能性を予測する。第二に、従来の諸制度における景観維持保全策に止まらず、法目的を景観形成に特化した。が、市街地の形態や意匠上の景観形成の面にのみ実効性を確保した結果生ずる問題が判明する。例えば、その他の景観要因である建築規制を依然として都市計画に頼るため、都市計画法との連結部分として「景観地区」規定が景観法に設置されたが、決定権限は都市計画(市町村は都道府県の指導下にある)が優位にあるから、自治体の景観政策の運用上、都市計画との関係が複雑化すると予測する。 続く第3章から第5章は、第2章で予測した法制定時の課題が、諸自治体で景観計画が策定される段階で発現する様態を実証的に確認する。			

第3章は、眺望景観の保全策を諸自治体がどのように策定しているか、多様な施策を分類し対処方法を類型化する。眺望景観には視点場と視対象の相互関係が成立してはいくつではない。つまり、両者の中間地帯が当該眺望を妨げないよう、中間地帯の建物の高さを眺望が成立する範囲で規制することが必要となる。したがって高度規制が必要となるが、その法源として以下の選択肢が生まれることを確認する。すなわち自主条例(地方自治法)、あるいは都市計画法の高度規制、さらには景観法独自の高度規制の3種類に分類し、諸自治体の対処方法を類型化する。その結果、景観法が眺望保全の方法を規定していないため、実質的な高さ規制は都市計画に依存せざるをえず、他の場合は住民合意の手段あるいは目標の表示としての景観計画となることを確認し、両法制度の連結が早晚必要となることを指摘する。

第4章は、自治体を越えて広がる広域景観の保全施策について検証している。二重行政を防ぐため自治体を景観行政団体とする規定が景観法では導入されたので、自治体を越えて広がる景観を対象とする施策は以下の場合に分かれることを確認する。第一は、隣接する自治体で法施行以前に景観保全策の共有が先行した場合、第二は、府県次元の保全策が先行している場合、そして第三に、府県次元で景観計画を立案するが近い将来に個別自治体に部分地域の景観計画を移管することを想定する場合である。これらの現況から、課題として広域自治体の景観政策上の役割や景観法以外の自治条例による補完策について再検討する必要があることを予測している。

第5章は、景観計画と都市計画の関係について、諸自治体の景観施策を類型化する。現行法では、景観計画よりも都市計画が優位にあり、景観計画は都市計画の市町村マスタープランへの適合が求められている。景観法施行後も、景観維持や形成のために建築物の高度規制について実効力を担保するには、都市計画に依拠する運用が必要であり、都市計画区域外では自主条例か景観計画にのみ頼ることになり、実効性が弱まる。全国の自治体で、都市計画を補完的に使用している様態を5種類に分け、それぞれの得失を確認した上で、次のように問題点を指摘する。つまり、都市計画はその法目的に景観維持や形成を明示していないので、景観法を補完する機能があるが、景観計画としてそれらを含め全体を策定しようとしても、都市計画法が優位にあるためそれができない。両計画の連携した運用がより具体的にできるよう両制度の再設計が必要、という点である。

結論としては、景観法は法以前の景観施策の手法を大きく変えたものではないが、政策の主体を基礎自治体と規定したことと、景観保全と形成のための法源を明確にした点にその意義をみる。他方、景観工学的研究が扱い社会的に認知される眺望景観や広域景観について規定しているわけではないので、都市計画法と景観法の有機的な運用が求められている現状からみて、自治体ごとの景観計画が都市計画に反映できるよう、都市計画法の地方分権をより徹底し、広域自治体協議会などを通じ、市街地内外の景観制御制度の実効性をもたせる展開が今後の課題であるという。

(続紙 2)

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、市街地内外の「良好な景観」の形成が直接的な政策目標に明記された景観法が2004年に公布されて以後、全国市町村で策定され始めた景観計画に認められる景観制御の政策を概観し類型化した上で、そこに認められる制度的課題を取り出し、将来の政策展開の方向性を示すことを主題としている。

その特徴は、以下述べるように景観法の限界を明らかにした点にある。すなわち景観法という名称にもかかわらず、この法制度が制御の対象にできる景観(法的に変更命令が出せるもの)とは、社会的に理解される「景観」の意味範囲のごく一部にすぎないことである。つまり、法が関知するのは市街地の建築物の形態や意匠に係わる景観であり、社会的により広く景観と認められる眺望や広域にわたる景観を制御する規定が景観法にないことは、社会的な景観の了解に反していることを示しているのである(本研究第3章と第4章)。したがって、景観全般を維持形成する方策としては、副次的に景観制御の効果をもつ都市計画法や従来の自主条例に依然として頼るばかりではない。それらをまとめて景観計画を策定する権限を基礎自治体に認めた法制度が景観法であるという実態を実例を挙げて示した点(第5章)が、本研究の功績の核心と評価できる。

第1章は、景観政策の前史として、日本の近代以降の市街地計画制度の展開のなかで、副次的に景観制御の役割を果たした制度の推移を概観する部分である。本研究の中核をなす部分ではないため、近代都市計画史における今日の景観制御に相当する制度の推移の回顧となっているが、「景観」認識が都市政策の分野で成立するのが1960年代であることを鑑みれば、この認識の成立史は別の研究を要し将来の課題となるであろう。

第2章は、国土交通省の未公開資料を情報公開制度により収集し、景観法案文の成立過程の分析を行った部分である。法策定への動きが、1990年代の都市計画法制度の改良の動きのなかから生まれたのではなく、自民党の2003年「美しい国づくり大綱」に端を発した立法圧力が当初からかかり、既存諸制度の隙間をぬった立法化が当初から決定済みであった経緯を省庁間の法文検討過程から読み取っている。立法の初発にあった政治的動機の確認は重要である。そのためか、形態と意匠の規制および景観樹木の保存などに実効性が付与され、建築基準法から景観制御機能を景観法に移したのはよいとしても、他方、形態意匠以外の他の景観要素の制御を都市計画法ほかの諸制度に任せたまま、社会的に「景観」と認知されている眺望や広域景観を扱えない景観法となった。法文を読むだけでは理解できない立法の背景の分析から、法目的と実効性の矛盾が明らかになったことは法資料探索の成果といえよう。但し、景観政策の主体を基礎自治体に置いた淵源は、1970年代の都市計画法には景観規制の手段が未整備であったので、各地の自治体が景観条例(自主条例)によって国に先行して施策を施行していた実態が影響していよう。この点の分析は将来の課題として残されている。

第3章以後は、景観法が制御できない「景観」を、自主条例や都市計画を併用して「景観計画」として実施している自治体の多様な事例を収集した上で類型化し、景観法の問題点の所在を明らかにしている。自治体の施策に関する行政資料は情報化が進んだ今日にあっても入手が難しいため、ほとんどが行政担当者へのヒヤリングにより収集された。景観法が関与する建物の形態や意匠上の景観制御について調査するのではなく、景観法が統御できない広義の景観を他の施策で補完している自治体の施策現場を調査するアイディアは本研究の中核をなしている。景観法の不完全な点と社会的な景観認知との落差を明示する方法として、他に実例に則した類同的な研究が存在しない現在、この発想は評価に値する。第3章が眺望景観、第4章が自治体を越えて広がる広域景観、そして第5章が景観計画と都市計画の優劣関係が生み出す問題点を取りあげたことも妥当である。

景観法の公布にかかわらず景観制御の課題は残る。その根幹は、本研究の第3章から第5章の分析が明らかにしたように、実質的な景観規制能力を発揮出来る規定が景観法には備わっておらず、景観制御を法目的に掲げていない都市計画法に依然として頼っている点にあり、それを政策現場の実例を通じて示したことが本研究の功績であると認められる。したがって、景観制御の主体を基礎自治体に認めた景観法の意義にむしろ注目し、今後、景観制御の実質を都市計画の陰に置き続けることによってではなく、都市計画を基礎自治体の自治事務に転換し、地方自治法を中心とする市町村総合計画のなかで景観政策を再編成する方途を景観法が示唆しているとみる本研究の結論は、今後の景観政策の動向を追う責務を申請者に残しているともいえよう。さらに、本研究が扱わなかった都市計画区域外特有の景観形成問題について検討することも、今後の課題となろう。

以上の審査により本研究は、文化・地域環境の認識・構築・保全・運営を総合的に考察する共生文明学専攻文化・地域環境論講座にふさわしい内容を備えた研究と評価する。

よって、本論文は博士(人間・環境学)の学位論文として価値あるものと認める。また、平成25年1月15日、論文内容とそれに関連した口頭試問を行った結果、合格と認めた。

Webでの即日公開を希望しない場合は、以下に公表可能とする日付を記入すること。

要旨公開可能日： 年 月 日以降