

第2章 土木と景観 その取組みの歴史と現在

一・日本の法と景観

景観法規は分科的に発展してきた

地域景観の保全と創造に資する法律や規則（「景観法規」）は、景観の持つ総合性に反して、分科的に発展してきた。

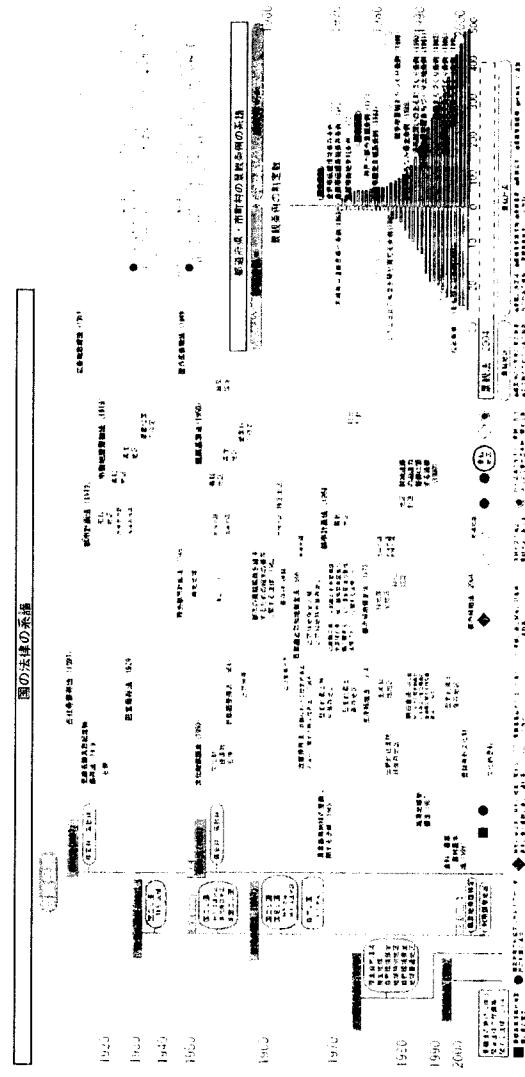
「自然保護」の系譜

国土面積の七割弱が林野のわが国である。景観保全を企図した最初の法律は森林法（一八九七年）であった。同法は「社寺名所または旧跡の風致を添える」森林について、伐採等を原則禁止する風致保安林としての保護の道を開いた。

また、一九二一（昭和六年）には天与の大風景の保護とその観光開発の両立を目指した国立公園

東京大学大学院助手／現 東京大学大学院准教授
 中島直人

図-1 景観法規の系譜と景観法の位置づけ



第2章 土木と景観—その取組みの歴史と現在

法が制定され、私有地に対して公用制限を課す地域制公園制度が導入された。一九五七(昭和三二)年には、従来条例を根拠としていた都道府県立自然公園を取り込むかたちで、国立公園法は自然公園法へと拡張された。

その後、自然環境保全法(一九七二(昭和四七)年)、環境基本法(一九九三(平成五)年)にて「景観」は「環境」へと昇華されていった。

なお、一九〇〇(平成一四)年の自然公園法改正で、自発的な意思による景観保全を推進する風景地保護協定制度が創設されている。

「文化財保護」の系譜

しばしば景観の要となる歴史的建造物の保護は、保存金の下付を目的とした一八九七(明治二〇)年の古社寺保存法が最初の法律であった。一九二九(昭和四)年には社寺という限定を外し、後の施策の基本となる指定制を採用した国宝保存法へと改正された。

また、鑑賞者側の文化的な素養を前提として、景勝地や眺望地を保存対象とするわが国独特の名勝制度は、一九一九(大正八)年の史蹟名勝天然紀念物保存法にて登場した。

一九五〇(昭和二五)年にはこれらの法律が統合され、文化財保護法が成立した。一九七五(昭和

五〇〇)年の改正では、各地の町並み保存運動を背景に、面的な歴史的景観の保全を目的とした伝統的建造物群保存地区制度が追加され、一九九六(平成八)年の改正では建造物に関する登録制が導入された。そして二〇〇四(平成十六)年には、生活、生業、風土と深く結びついた景観地・文化的景観が文化財に追加されるなど、保護対象の範囲は広がってきている。

「市街地形成」の系譜

市街地形成を主眼に置いた景観法規の嚆矢は、一九一九(大正八)年の都市計画法の風致地区と市街地建築物法の美観地区であった。風致地区は都市内の自然景観の保全育成を目的に許可制をとった。美観地区は建築物の形態意匠規制により優れた市街地景観を維持、誘導する先進的な制度であった。

一九五〇(昭和二五)年に市街地建築物法の改正で成立した建築基準法は、前身法から美観地区や高度地区、体裁整序のための壁面線の指定等の諸制度を引き継いだ。加えて、契約による自主的な景観保全・誘導を保証する建築協定が新設された。

一方、一九六八(昭和四三)年に都市計画法が全面改正され、建築物の絶対高さ制限が撤廃され、容積制が導入されたのと並行して、こうした一般規制に捉われない景観誘導を可能とする特定街

区や総合設計(建築基準法)等の諸制度も創設された。そして、一九八〇(昭和五五)年改正で登場した地区計画が、地区の特性に応じた建物高さや壁面位置等の細やかな規制を可能とした。

なお景観の整美に不可欠な屋外広告物規制は、美観風致の保存を一つの目的とした一九一一(明治四四年)の広告物取締法に始まり、一九四九(昭和二四)年の屋外広告物法に継承され、現在に至っている。

「都市緑地保全」の系譜

高度経済成長期の開発ブームに抗して、都市内の緑地保全の世論が喚起され、従来の風致地区の限界を打破する法規が次々と創設された。法律名に風致美観を初めて冠した樹木保存法(一九六二(昭和三七)年)、風土を初めて冠した古都保存法(一九六六(昭和四一)年)が端緒である。その後、一九七三(昭和四八)年の都市緑地保全法で緑地保全地区や緑化協定が、一九七四(昭和四九)年の生産緑地法で市街地内農地の保全制度が用意され、現在に至っている。

「農村整備」の系譜

一九八七(昭和六二)年の集落地域整備法は、都市計画区域内という限定はあつたが、農村景観の育成という新たな領域に踏み込んだ。その後、良好な農村景観の形成は、一九九九(平成一二)

年の食料・農業・農村基本法にて農村整備の基本方針として明示された。

総合的な景観法規の制定も摸索されてきた

以上の分科的な系譜は、所轄官庁がそれぞれ異なっていたこともあり、互いの連携は密ではなかった。分科の限界を超える総合的な景観法規の制定も、長年摸索されてきた。

「美観」は都市計画の目的ではない

古くは都市計画法の制定過程で目的条項に「美観」の一語を入れるかどうかを巡る論争にまで遡る。制定に関わった関一は、「美観」の二字を永久に抹殺されて、日本の都市計画は、都市美とは全然関係のないものになってしまった^①と反省した。少なくとも市街地において諸景法規を束ねる可能性のあつた都市計画法は、景観を風致地区や美観地区という特殊地区の特殊課題に限定してしまつたのだ。

景観単独法規の発想と景観基本計画の構想

こうして都市計画法とは別個の景観単独法規の制定という発想が生まれる。例えば、わが国初の美観地区指定を担当した技師吉村辰夫は、「美観の達成は単に建築物のみで満足され得ない（中

略）美観上の取締の為には此等の全てを網羅した単独法令の制定が望ましい」と主張していた。^②

また、総合的な景観法規の内実に欠かせない景観基本計画の策定も、戦前期から主張されていた。東京市土木局に本拠を置いた都市美協会を中心に、総合的な景観施策を目指して検討されたのは、景観施策を一手に扱う都市美委員会の設置であったが、専門家や各関係行政庁で組織されるこの委員会に、景観基本計画策定の役割も期待されていた。

各自治体による景観施策の展開

結局、一九五〇年代末に首都圏整備委員会が起草した首都景観法案が、わが国で初めての総合的な景観法案となつた。東京の総合的な景観対策を目的に、景観地区、景観沿岸地区、景観道路地区といった建築物・工作物の形態意匠、色彩を認可制とする総合的な地区制度と、都市美委員会の法制度化を盛り込んだが、これも制定には至らなかつた。

以降、法律の検討は影を潜め、総合的な景観法規の追及は都道府県や各市町村の条例の発足に委ねられた。一九六〇年代の歴史景観の保存条例を嚆矢に、京都市市街地景観条例（一九七二（昭和四七年））や神戸市都市景観条例（一九七八（昭和五二年））といった景観条例が各地で制定され、総合的な景観施策が展開された。まちづくり全般を見据えてなお景観を重視する条例も登場した。ま

た、一九六九(昭和四四)年の宮崎県沿道修景美化条例を嚆矢として多くの都道府県で景観条例が制定されていった。

こうした実践の中で、景観基本計画、景観形成地区、景観形成建造物、景観形成市民団体、景観協定、景観審議会といった多様な仕組みが確立された。結果論で言えば、中央集権的性格の強かつた都市計画法からの「美観」の遺脱や、やはりトップダウンの首都景観法の頓挫は、自治体による創意工夫の場という景観施策の性格を決定つけたのである。

そして、景観法が制定された

一〇〇四(平成一六)年、以上の景観法規の系譜に追加されたのが、景観地区と景観計画を両輪とする景観法である。

都市計画法の定める地域地区の一つである景観地区は、分科的な景観法規の系譜で言えば、「市街地形成」の系譜に連なる。建築物のみならず工作物等も対象とし、認定という新たな仕組みを導入することで、美観地区を発展させた。

一方、景観計画は、従来の各自治体の総合的な景観施策の後追いでもあるが、法的根拠という

後押しでもある。景観形成の基本方針を示す計画でもあり、行為の規制、景観重要建造物、樹木の指定、景観重要な公共施設、景観協定の承認といった実現手法でもある。また、景観農業振興地域整備計画の策定や自然公園法、文化財保護法との連動など、分科的な系譜を横断する視野を持つ。景観計画は、総合的な景観法規の制定を求めた系譜の一、一つの到達点である。

すなわち、景観法は分科と総合の系譜に架橋する。その新しい橋上は景観保全と創造の大河の眺望点に他ならない。

参考文献

- (1) 関一・住み心地の良い都市、大阪毎日新聞、一九一九年一月一七日
 (2) 吉村辰夫・都市の美観と其促進助成に関する制度、現代之都市美(都市美協会編)、九一―九六頁、一九三二七