

景観法とまちづくり



東京大学工学部教授 西村 幸夫

2005(平成17)年6月、景観法が全面施行された。これまで独自条例による景観行政を行ってきた自治体も、今後は、景観法に裏打ちされたまちづくりを展開することが可能になった。
まずここでは、まちづくりの前提となる景観法を活かす上での課題について解説する。

「景観法」とそのユニークさ

景観法という魅力的な名前の法律が成立したのが昨年の6月、そして今年の6月からは全面施行されている。世論もおおむね景観法に好意的で、新聞の社説などでも景観整備への熱い期待を読みとることができる。景観を直接、法律の名称に掲げた立法は我が国初であり、その意味では新しい法域を開くチャレンジにあふれる立法だといえることができる。

ただし、都市を中心とした景観の保全や整備がこれまで法律上まったく意識されてこなかったわけではない。たとえば、都市計画法

は1919年の当初時から、「風致地区」という地区制を導入しており、府県の条例によって風致地区の規制内容を定めるという図式も景観法の趣旨とよく似ている。並行して「美観地区」が、現在の建築基準法の前身である市街地建築物法(1919年)において定められ、大正時代にはすでに、建築群を中心とした「美観」を守るための地区指定が可能となっていたのである。

しかし、「美観地区」にしても「風致地区」にしても、通常の用途地域に付加的にかかる規制であり、その意味で都市計画法や市街地建築物法の目的からするとやや特殊な地域規

制であるという側面は否めなかった。

こうした現状の中で登場した景観法は、良好な景観を保全し創造することの意義を明確に謳い、景観規制を実施することを正面から支持している点でこれまでの制度とは大きく異なっている。

景観法は、その目的からして、景観の「質」の問題に向き合わざるを得ない。そして、景観の質は必ずしも数値基準では測ることができない性格のものである。また、景観の質は、当然、都市ごとにまた地区ごとに異なっている。それらの底上げを企図しているからには、きめ細かな規制誘導の措置が講じられる必要がある。こうした措置は、従来、国法では実施が困難な性格のものであると考えられていたものである。国法は、その性格上、ナショナルミニマムを保障することに適しているものであり、ナショナルミニマムを超える部分に関して、地域の実情にあわせて「質」の向上を目指すものに対しては不向きだと考えられてきたからである。

地域の実情を一番よく知っているのは当然ながら基礎自治体である。したがって、景観法は、構造として、基礎自治体の努力に国が法的に根拠を与え、応援するという構造を取っている。このことは逆に言うと、景観法は努力する気のない自治体とは無縁であることも可能な法律であるということである。こうした仕組みは国法のあり方としてはかなりユ

ニークであろう。

景観法は地方分権時代の法的枠組みを先取りした立法であるということが出来る。まさしく地方分権時代の申し子として景観法は生まれたのである。

また同時に、地方自治体としても、景観規制を行政の思うままに実施できるという体制でもないことは明らかである。公共施設の質的改善と民間の建造物の質的改善とはアプローチの方法が全く異なるが、地域景観のもとなる住宅やオフィス建築などの個々の建造物のコントロールは、居住者や地域関係者の理解を得ない限り実施が不可能である。地域の合意形成というボトムアップのプロセスを経ない限り、民間に対するあらゆる規制ができないのだ。

こうしたボトムアップの運動をまちづくりと表現することができる。つまり、景観法はその構造上、まちづくりを要請することになる。これはまったくユニークな構造であるというしかない。つまり、国法として全国にあまねくかかることになる法律が、ボトムアップの過程としてのまちづくりを求めているのである。

まちづくりと都市計画は同じものか

ところで、ここでいう「まちづくり」は行政用語としての都市計画とはどこが異なっているといえるのだろうか。都市計画にしても

住民の合意のものでしか実施できないことは変わりがないはずであり、多くの自治体において「まちづくり課」といったセクションが設けられているのではないかと、という声が聞こえてきそうである。事実、国土交通省の中にも「まちづくり推進課」が置かれており、これはかつての都市政策課が衣替えしたものである。

たしかに行政側は近年、まちづくりというソフトなアプローチの重要性を認識し、まちづくりへの傾斜を深めてきている。しかし、両者は基本的な姿勢において対極にあるということもまた事実なのである。どこが違うのか。いかに合意形成が重要だとしても、都市計画の枠組みは法による統治、すなわち法治である。法の下に万人は平等であるから、法の下にある行政施策も公平・平等でなければならぬ。公平・平等であるためには法の適用は画一的にならざるを得ず、前例にないものは受け入れがたいということになる。法はまた、性悪説に立って、抜け道をつぶすことに意識が集中せざるを得ない。

法規制の実施に当たっては、専門部署によるタテワリの行政組織に頼らざるを得ないが、それぞれの部署は専門家として有効に機能しているということになる。また、担当者がかわっても判断がぶれないように規制値は可能な限り数値化されることになり、その数値は最低基準と見なされることになる。法規

制を遵守することは必要な最低基準を満たすことを意味するのであって、それ以上の努力を指すわけではない。法の目的はしたがって、シビルミニマムの確保ということになる。

一方で、「まちづくり」が目指している世界はまったく異なった様相を示している。

まちづくりは基本的に住民間の合意が基礎となっており、法ではなく合意による統治が目指されることになる。法治に対して、民治ということができようか。基本となるのはそこに実際に住んでいるひとびとなので、タテワリとは対極にある。生活全般がすべて関心の対象になるのであるから、すべての行政サービスやルールが一体となって意識されることになる。タテワリに対して、ヨコツナギともいえる態勢なのである。そしてそれを実践するのは専門家ではなく、住民なのであり、プロフェッショナルリズムよりもアマチュアリズムの方が説得力がある。

合意、すなわちステークホルダー間の共通の諒解を達成することがまちづくりの目標なのであるから、そこでの意思決定のプロセスが重要になる。透明かつ柔軟で創意工夫に富んだ合意形成のための努力が大多数の賛意を勝ち得る鍵となる。数値化された最低基準も重要ではあるが、それを実行することによって達成できる目標のイメージの方がより重要である。目標が意図するまちの質的向上のあり方が人々をして共通の目標へ向かわしめる

のである。そこで前提とされるのは合意を認めあえる良識人としての地域住民であるから、性善説が前提となる。ルールはケースによって裁量の幅を認めることになるだろう。裁量を働かせる場面での透明なプロセスが重要なのである。そうした場面では、数値基準よりも性能基準が重視されることになる。

まちづくりの実践が前提とするのは、ネットワークを次第に組んでいく地域コミュニティやテーマ型のコミュニティであり、個々バラバラの個人ではない。これに対して、都市計画が想定する住民参加における住民とは、基本的に平等の権利を有する独立した個人の群であり、その意味ではアトム化した個人である。まちづくりでは個人が次第に組織化していくことを前提としているのに対して、都市計画では組織化した団体が対象となることはあるとしても、あくまでも前提は法の下に平等な個人なのであり、こうした個人を糾合する契機が法制度のうちに仕組まれているわけではない。

このようにまちづくりと都市計画はよって立つ社会へのアプローチ自体が対照的なのである。

景観法はまちづくりを前提としない

ところが景観法は、従来の都市計画行政では想定していないほどにまちづくりに肩入れ

した法律となっている。景観法では、景観行政団体（基礎自治体がこれに当たるべきものとして想定されている。）が独自に定める条例に根拠を与えるものとして、各種の規制ツールが用意されているのみならず、各自治体が自主的に定めるローカルルールの部分とも併せて活用できるように配慮されている。形態意匠に関する裁量が十分に機能するために、事前協議における透明な討議プロセスを織り込むことや景観計画自体にボトムアップの声を反映させることが欠かせない。合意がなければ、よい景観も形成されないのであるから、良好な景観に関していかに関係者間の諒解が達成されるかが重要である。その意味でも景観法は性善説というよりも性善説に基づいて組み立てられているといえる。景観整備機構のように、地域住民が自らを組織化することによって制度の中でより大きな役割を担うことができるような仕組みも備えている。

つまり、景観法はまちづくりの思想を前提として組み立てられているのである。

しかし、ことはそう簡単ではない。「法治vs民治」という枠組みの中で見るならば、景観法は民治のシステムに期待しつつも、それ自体が法治の制度であるという矛盾を抱えている。景観に関して地域住民の意識が自律できるほどに成熟しているかという、危ういといわざるを得ない。これまで景観を自らの

ものとして意識できるような都市計画制度を持たなかった日本では、良好な景観を保ち、創っていくという点で住民の意識が醸成されるような環境にはなかった。例外的な地域で、例外的な努力によって景観問題がようやく表面化してきたというのが我が国の偽らざる現状だろう。

しかし、都市計画からまちづくりへという大きな潮流は今後も変わらないだろう。まちを統治するというガバナンスのパラダイムが大きく変化しつつある現代において、その遷移のまっただなかに位置づけられているのが景観法だということもできる。地方分権の申し子はまた、地方分権の産みの苦しみも背負わざるを得ないのである。

景観法をまちづくりに活かすための課題

景観法をまちづくりを推進するための契機と見なして、今後活かしていくという観点から、景観法の今後の実質的な運用に当たった課題を挙げる。数多くの課題が列挙できるが、そのうち最も重要なものとして以下の3点を指摘したい。

第1に、「質」のコントロールを実効性のあるものとするために行政の裁量をどのような形で保証できるかという点に関して、自治体それぞれの工夫が求められるという点である。

景観に関する事前協議を密室での官民のやりとりとするのではなく、可能な限り公開し、

透明な審議プロセスの中で、多くの監視の目が行き届くようにすべきである。関係組織への意見照会制度や専門家の参画などが制度として確立していく必要がある。また、景観法の中で積み残しになっている景観アセスメントのあり方を、環境アセスメントとの役割分担も含めて、明確にしなければならぬ。

そのなかで、例外を認めず、硬くて画一的、そのくせ基準値が緩いという現在の都市計画の仕組みを変革し、全般的に厳しいが運用は柔軟だという新しい制度運用のあり方を確立していかねばならない。そして、そこには全国一律のスタンダードは、当然ながら存在しない。地域の実情にあった工夫に満ちた制度設計が各自治体からもたらされる必要がある。地方分権下のそれぞれの自治体の知恵比べが始まるのである。

第2に、景観問題を歴史地区や繁華街などの特別な地区だけの問題に限定することなく、地域の普遍的な課題として取り組む姿勢を保持する努力が求められる。

そのためには小さな合意が制度の中で位置づけられ、評価されるような仕組みが必要である。ゴミの出し方や道路の清掃についての向こう三軒両隣の簡単な約束事であっても景観上の意義はある。こうした合意を力づけるような制度的な助力が必要である。電柱や見苦しい看板などの景観阻害要因に関しても、将来的に自分たちの関与が可能だという手続

上の保証があれば関心も高まるだろう。

景観上良好な環境のところが居住地としてもビジネス上も価値が高くなるという資産評価の仕組みを作り上げていかなければならない。そのために、不動産鑑定士などの専門家の積極的関与と意識変革が必要となるだろう。

また、景観計画を立案する際にも、機械的な概念図や景観構造図に満足することなく、具体的なまちの姿やアクションが想定できる計画となるような工夫が欠かせないだろう。むやみに都市計画上のマスタープランとの整合性を気にしていると、これまでのポンチ絵と代わり映えのしないものになってしまいかねない。デザインや周辺との調和に目配せをして、より具体的な計画を創りたいものである。重要なスポットや通りに関しては、将来の改善イメージが出せると望ましい。地区の将来像が合意できるかが鍵になる。そのためには、当該地区に関するいくつかの将来シナリオを準備して、地域住民に投げかけるといった手だても必要となってくるだろう。

第3に、従来の都市計画行政と景観行政をどのような形で接合するかという点に関して、工夫が求められるだけでなく、従来の都市計画行政に変革を迫るといった視点を忘れてはならない。

積率や画一的なその適用を放置しては、景観計画も絵に描いた餅になってしまう。長年実施されない都市計画道路の見直しや中小都市の商業地域の現状とはかけ離れた高い容積率の見直しなど、並行してやるべきことは数多い。都市計画事業の実施にあたっては、景観上のチェックが前提条件とならなければいけない。

おわりに「ボトムアップのまちづくり」へ

景観法のねらいのひとつに、建物は周囲と調和するように建てられるべきであるという当たり前の原則をうち立てることがある。そのために建築確認制度とは別に形態意匠に関する「認定」制度が導入された。

「認定」制度がどの程度利用されていくかは今後の推移を見守るしかないが、本来、定められた建築物の最低の基準をクリアしていることを確認するためにある建築確認とは別に、周辺との調和を判断する建築物の質の「認定」制度が確立されることによって、ようやく建物を単体と周辺環境のダブルの視点で判断するという先進国並みのトラックが確立することになる。そして質の「認定」という行為は、本来的にボトムアップの世論に支えられていない限り、有効には機能しない。「認定」の仕組みを内実あるものとして育てていくためにも、まちづくりの拡がりには欠かせないのである。