

なぜ景観整備なのか、その先はどこへいくのか

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授 西村幸夫

景観法にもとづく景観計画及び景観地区のうごき

景観法が前面施行されてから満2年が経過し、景観行政団体数も徐々にではあるが順調に増え続け、本年6月1日現在で283団体（公示予定を含む）となっている。このうち都道府県の同意を得て自らの意思で景観行政団体と名乗りを上げた自治体は合計184市町村（公示予定を含む）で、この数もコンスタントに増えている。

景観計画の数も、国土交通省景観室によると、本年6月27日現在で49計画となっており、そのほとんどがウェブ上で閲覧できるので、計画手法に関する理解も急速に深まってきた。

景観地区も従来の美観地区から移行したものに加えて、2006年12月に新規の景観地区として初めての指定が東京都江戸川区においてなされた。江戸川区の一之江境川親水公園沿線景観地区は、以前から親水公園の熱心な整備が行われてきた一之江境川に面した奥行き10mの範囲で帯状につながる合計18.7haの地区に対して、色彩、建築物の高さの最高限度、壁面線の後退（0.5m）、敷地の最低限度（100㎡）を定めたものである。景観地区の新規第一号が、著名な観光地や歴史都市ではなく、一般的な市街地で実現したことは、今後の景観地区指定の可能性と幅を暗示させてくれるような慶事である（図-1）。

その後、景観地区は島根県松江市の武家屋敷地区である塩見縄手地区（2007年4月）、岐阜県各務原市のITを中心とした工業団地であるテクノプラザ地区（2007年4月）、神奈川県藤沢市の江の島および辻堂駅前の都市再生事業地区、湘南C-X（シークロス）（いずれも2007年4月）、広島県尾道市の中心市街地（2007年4月）において指定されている。今後徐々にではあるが、景観地区の指定も増えていくだろう。

ここで注目すべきなのは、これまでの美観地区では想定されていなかったような地区が景観地区とし

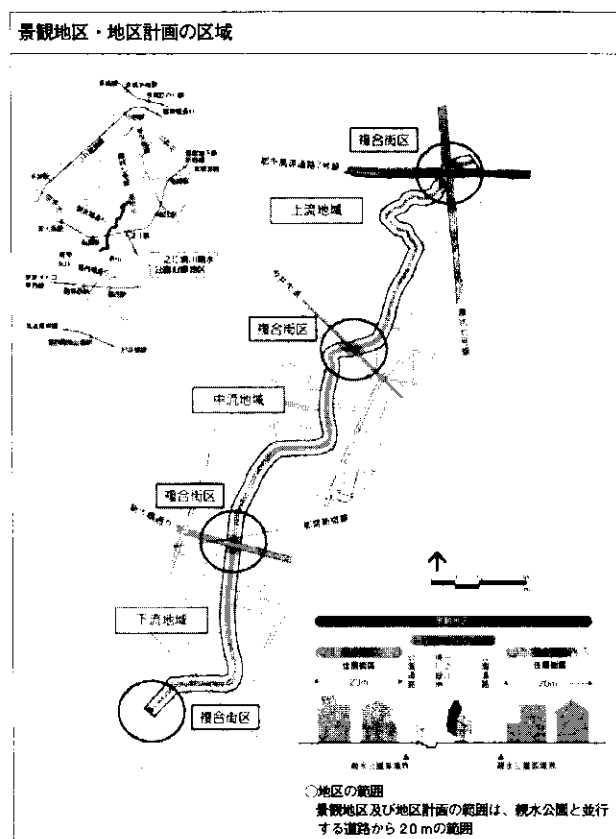
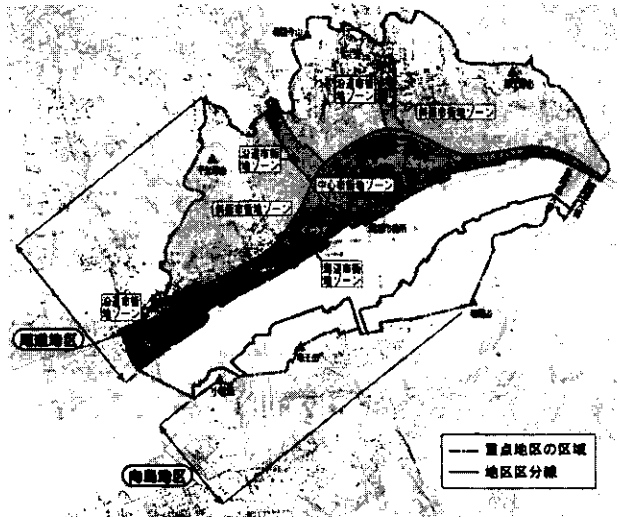


図-1 江戸川区一之江境川親水公園沿線景観地区
 出典：江戸川区のHP
http://www.machidukuri.city.edogawa.tokyo.jp/00_report/kako18/r30/download/iti_roul.pdf

て指定されていることである。

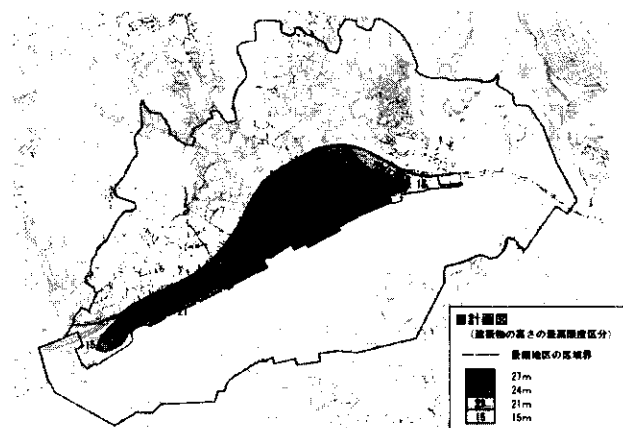
さきの江戸川区の景観地区の事例以外にも、たとえば各務原市のテクノプラザ景観地区は約48haの緑豊かな工業団地を維持するため、建築物の最高高さを20mにおさえ、壁面の位置を道路境界線から5m以上、隣地境界線から2.5m以上後退、敷地面積の最低限度を2,000㎡とするといった規制を全面的にかけるものとなっている。

また、尾道市景観地区はJR尾道駅から尾道市役所に向かって東に広がる都心の大部分およそ200haをカバーしており、これは斜面に広がる市街地の背



図一2 尾道市景観地区の区域
 出典：「尾道市景観計画」3頁、
 (<http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/toshi/keikann/keikanntiku/tiku.pdf>)

景をなす水道両側の山並みの稜線にまで及んでいる(図一2)。つまり、見渡せる斜面地の風景全体が景観地区として定められているのである。景観地区内がさらに中心市街地ゾーン、沿道市街地ゾーン、海辺市街地ゾーン、斜面市街地ゾーン(以上、尾道地区)と尾道水道の対岸である向島地区とに分けられている。心に残る眺望景観を守るための規制に重点が置かれ、建築物のスカイラインの形態意匠のコントロールに力が注がれている¹⁾。たとえば、5つの主要な視点場及び眺望対象にかんする良好な景観を守るための高さ規制が景観計画に明記されているほ



図一3 尾道市景観地区における建築物の高さの最高限度区分図
 出典：「尾道市景観計画」10頁、
 (<http://www.city.onomichi.hiroshima.jp/toshi/keikann/keikanntiku/tiku.pdf>)

か、JR山陽本線から海側の中心市街地ゾーンでは建築物の高さの最高限度が15m、21m、24mおよび27mのいずれかに定められている(図一3)。

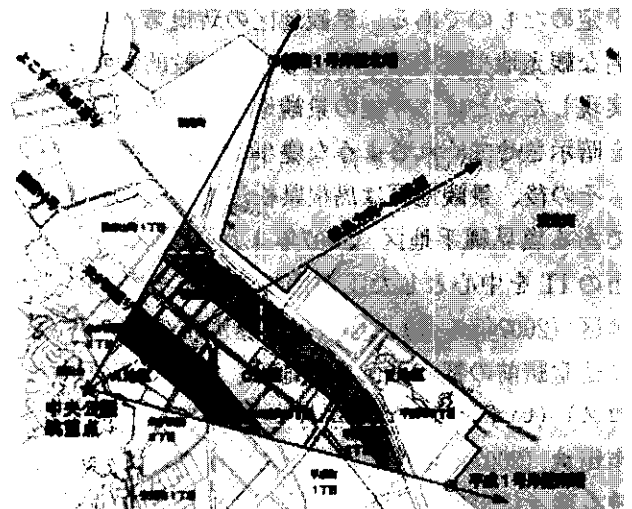
このところ、神奈川県小田原市や東京都新宿区のように、景観上の理由で建築物の高さを厳格に規制するための手短かな手法として高度地区の指定が全国で進みつつあるが、尾道市の景観地区はさらに一歩突っ込んで、形態意匠と並行して高さ規制の論拠を考え、施行するという新しい幅をもった施策展開の可能性を広げて見せたのである。

眺望景観の保全施策

眺望保全に関して、尾道市計画地区ほど総合的に景観計画や景観地区を駆使した計画・地区指定はなされていないので、これは新しい一歩を踏み出した計画であるといえる。

ここまで踏み込んではいないものの、眺望を重視した景観計画や景観条例は各所で見られるようになってきている。たとえば、神奈川県横須賀市の眺望景観保全区域(図一4)や青森県のあるさと眺望点²⁾、富山県のあるさと眺望点³⁾、長野県景観条例のなかの優れた風景を眺望できる地点(景観資産)などである。

こうした眺望点の保全は北海道小樽市、ニセコ町、神奈川県逗子市、秦野市、静岡県静岡市、三島市、兵庫県芦屋市、加古川市などひろく全国に広まりつつある。鎌倉市の景観計画では33の眺望点を明記し、

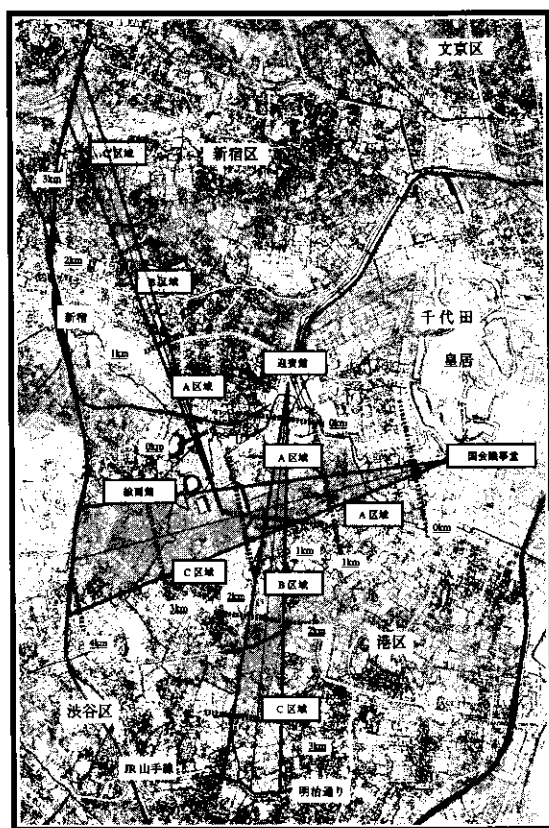


図一4 横須賀市中央公園眺望景観保全区域図
 出典：「横須賀市景観計画」1頁
 (<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/keikan/keikaku/keikaku.pdf>)

それぞれの地点ごとに眺望景観の保全・創出の方針を定めている。

また、東京都の景観計画では、特定街区や総合設計制度、再開発等促進区、都市再生特別地区、高度利用地区などの都市開発制度を適用する建築物に関して、その規模がぬきんでて大きくなる場合が多いことを勘案して、景観シミュレーション等を事前協議の中で義務付けることを明記している。都市開発にかかるインセンティブを、景観上の検討の後に与えるか否かを決定する仕組みがようやく整いつつあるのだ。

事前協議に際しては大規模建築物等景観形成指針が定められ、周辺の建築群との統一感あるスカイラインの形成などが明記された。この点も重要であるが、ここでは、都内の主要3地点（国会議事堂、迎賓館、絵画館）からの眺望の背景を保全するための具体的な地区が画定され、建築物等の高さの最高限度が定められた(図一5)。わずか3地区に限定され、さらには都市開発諸制度を適用する場合に限るとは



図一5 東京都景観計画における3地点からの眺望保全のための景観誘導区域図

出典：「東京都景観計画」117頁

(<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/keikan/keikaku21.pdf>)

いえ、開発の圧力の高い首都の都心部で眺望の背景保全のための法的な規制が実現したことはこれまでにない一歩前進だということができる。

そして極めつけは京都市の眺望景観創出条例(2007年3月23日)である。この条例は「特定の視点場から特定の視対象を眺めるときに視界に入る建築物等の高さ、形態及び意匠について必要な事項を定める」(第1条)のものであり、大規模建築物のみならず、あらゆる建造物に適用される点が特徴的である。条例は眺望景観保全地域を定めるとしており、同地域はさらに眺望景観保全区域、近景デザイン保全区域及び遠景デザイン保全区域に分かれている(第6条)。もっとも厳しい眺望景観保全区域では、「視対象への眺望を遮るあらゆる建造物の建築等を禁止するとしている。

京都市では、すでに2006年11月に出された『時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会最終答申』において、「都名所図絵」などの文献資料や市民意見募集で集められた眺望景観や借景の視対象候補597件のうちから、緊急に保全施策を講じる必要のある視点場と視対象を組み合わせた38箇所を抽出しているが、この38箇所が条例にいう眺望景観保全地域の指定候補として想定されているのである。

このことはたんに眺望景観にまで規制の関心が広まったというだけでなく、ゾーニングによる2次元的なコントロールを脱して3次元的な規制へ規制手法が充実してきたこと、あるがままの良好な景観がある意味で静的に評価するだけでなく、市民による公共の視点場への接近という行動をもとにした規制へとももの考え方が拡大してきたことを意味している。さらにいうと、良好な景観を味わうことのできる場の公共性そのものへと意識の重心が移りつつあることをも示している。

京都ではこの眺望景観創出条例のみならず、従来あった景観関係5条例の改正、都市計画の変更、新景観計画の策定などによって総合的な施策運営をおこなっている。

すそ野を広げる景観配慮のうごき

冒頭から議論が細かな制度にわたることになってしまったが、景観に配慮すべきという世論は、こうした景観法に依る制度のひろがりのみならず、むしろ一般的な都市政策や土地政策、住宅政策のうちに

も浸透してきているのである。こうした動きのほう
がさらなる景観配慮を求める次なる施策へとつなが
りやすいという側面もある。

やや旧聞に属するが、社会資本整備審議会の答申
『都市再生ビジョン』（2003年12月24日）では、都市
再生へ向けた政策の基本的な5つの方向のひとつに
「良好な景観・緑」と「地域文化」に恵まれた『都市
美空間』の創造を挙げている⁴⁾。そして、「都市
美空間の創造を図っていくためには、街全体の風景
や維持保存・再生すべき街並み景観のあるべき姿・
あり方の共有、個々の建築行為や公共施設整備にあ
たつての美観への配慮、更には住民・NPO・企業等
による美化活動やタバコのポイ捨てをしない住民一
人一人の美意識に至るまで、様々なレベルで取り組
む努力が必要である」と述べられているのである。
元来インフラ整備を目的とした国の審議会の答申が
路線の変更を宣言しているのだ。

観光立国行動計画（2003年7月）には一地域一観
光とそのため「美しい国づくり」の推進と身の回
りの良好な景観形成が強調されており、これらの目
標へ向けて基本法である観光立国推進基本法が200
6年12月20日成立し、翌2007年1月1日より施行され
た。本年6月現在、同法が定める観光立国推進基本
計画も6月29日に閣議決定された。

この基本計画(案)のなかでも、国際競争力の高い
魅力ある観光地の形成にあたっては良好な景観の形
成が不可欠であるということが謳われている。具体
的には、「良好な景観の形成について、景観法に基
づき、市町村の景観行政団体への移行、景観計画の
策定等を推進し、社会資本整備重点計画に目標が掲
げられた場合、それを達成する。また、重要文化的
景観の保全に関する活動を奨励する。さらに、道路
の無電柱化率を平成19年度末までに15%に高めるこ
とを目標とし、電線類の地中化等を進める。」と明
記している。いかに調整型の計画とはいえ、景観整
備が大目標として掲げられている事実は大きいとい
うことができる。

また、2007年6月15日におおやけにされた『国有
財産の有効活用に関する報告書』においても、東京
23区内の庁舎の有効活用の基本方針の中に、①財
政健全化への貢献、②危機管理能力の強化に続いて
③環境・まちづくり・景観への配慮が挙げられてい
るのである⁵⁾。

環境アセスメントの分野でも、環境影響評価法
のもとで定められている環境影響評価の項目及び手
法の選定指針についての基本的な考え方を示した基
本的事項において、景観要素は「人と自然との豊か
な触れ合い」のひとつの要素としてのみ見なされて
いる。この点を改め、多くの市民に身近な都市景観
をも国法のアセスメントの対象とすべく、技術ガイ
ドの改定へ向けた議論が2005年度より進められてお
り、今年度に入って改定が現実味を帯びつつある。

住宅の分野でも、2006年6月に施行された住生活
基本法に基づき、住生活基本計画（全国計画）が同
9月19日に閣議決定されているが、このなかで別表
2として定められた居住環境水準の項目には、「安
全・安心」に次いで「美しさ・豊かさ」が挙げられ
ている⁶⁾。具体的には「地域の気候・風土、歴史、
文化等に即して、良好な景観を享受することができ
ること」と記されている。

景観の問題は景観法のもとでの諸制度が動き始め
たことも重要であるが、それ以上に、各分野での議
論に景観からの視点を盛り込む点に貢献している。
さらにいうと、国も良好な景観を正面から「国民共
通の資産」（法第2条第1項）と評価したことから、
景観や風景を所与のものとしてとらえるだけでなく、
自分たちが守り、創りあげるものであるといった
世論が醸成されつつあるといえるだろう。そのなか
で、景観の資産としての公共性と価値とを見抜く
視点が鍛えられつつあるのだ。

景観がもたらす魅力の価値を分析する

しかし一方で、景観法の施行によって景観規制が
土地の有効な高度利用をさまたげることになるの
ではないかという懸念が経済界を中心に表明されてい
る。

その代表的な意見として、規制改革・民間開放推
進会議による答申の文面をあげることができる。た
とえば、同推進会議の第一次答申（追加答申）（200
5年3月23日）において、「景観規制により、土地の
有効な高度利用が損なわれることのないような制度
上、運用上の対応が必要である」⁷⁾とされ、この点
に関する具体的施策として、景観規制が「結果とし
て容積率や建築物の高さなど希少な都市空間を過度
に抑制する方向で機能しないよう、景観価値と景観
価値を守ることにより失われる利益の双方を分析す

る手法について分析を行うべき⁷⁾ことを明言している。

同様の指摘は、第二次答申(2005年12月21日)及びそれらを踏まえた「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(2006年3月31日閣議決定)においても一貫して述べられている。

こうした規制緩和の議論に対抗して、良好な景観がもたらす価値を明示的に表現し、その利益を法的に保護せしめるに足る確固とした論理を早急に組み立てる必要がある。

規制改革・民間開放推進会議の指摘に答えるための検討結果を、2007年6月、国土交通省都市・地域整備局は「景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書」として公にした。同報告書によると、分析手法としてとりあげたヘドニック法⁸⁾とコンジョイント分析⁹⁾について、限られたデータからではあるが、いずれも景観が地価の形成にある程度の影響を及ぼしていることを一応の結論としている。なかで、コンジョイント分析において景観規制誘導措置に対する世帯の平均支払意思額は、戸建て住宅の購入価格の約3割に相当するという試算も紹介している¹⁰⁾。

こうした景観の価値分析はようやく緒に就いたばかりであるが、一時かしましかった規制緩和の議論に明確な対抗軸を示す意味でもこれから充実させる必要があるだろう。

実感的には、優れた景観の魅力的な住宅地の地価形成は多分にその良好な景観に依っているのであるから、少なくとも長期的な土地取引の市場では十分に地価に反映されていると考えられる。こうした庶民の実感を学問的に検証する必要がある。また、そのような風通しの良い市場を作り上げていくための制度改善の努力も必要である。

景観問題は、特色のある地区の美化であるという旧来の考え方から余程遠くまで影響を及ぼし始めている。動き出した世論が今度は市場の実態を変える力として働くことになるのかもしれない。舞台はまだ第一幕の半ばなのである。

注)

- 1) 尾道市景観計画にいう5つの主要な視点場・眺望対象とは、「①天寧寺三重塔上→新尾道大橋及び尾道大橋(大橋手前の水道屈曲部)、②浄土寺前→千光寺、③文学公園(志賀直哉旧居)→尾道水道(向島の海岸線)、④向島の渡船乗り場など海岸部→千光寺、浄土寺多宝塔、⑤尾道駅前(歩道橋上)→千光寺山である。
- 2) 青森県のふるさと眺望点は県の景観計画には明記されていないが、県景観条例に定められており(第21条)、1999年3月に県内の市町村から各1カ所ずつ、合計67カ所を選定している。
- 3) 富山県のふるさと眺望点も青森県同様、県の景観条例において定められている(第37条)。ただし、青森県とは異なり、県景観審議会眺望点選定部会が春・冬部門の指定候補視点を11地区選び、このなかから県民の投票によって地区指定を確定しようとするものである。2007年7月3日までがインターネットによる投票期間となっている。
- 4) その他の4項目とは、①サステイナブルな都市構造、②世界都市・地方都市のそれぞれの再生、③安全・安心な都市、④官民協力による都市の総合マネジメント、である。
- 5) さらに続いて、④利用者利便や業務の能率性の向上、⑤民間の知見・手法の活用、⑥公明かつ透明な手続きが列挙されている。
- 6) 上記2項目に続いて列挙されているのは、「持続性」と「日常生活を支えるサービスへのアクセスのしやすさ」である。
- 7) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申(追加答申)」2005年3月23日、「Ⅱ分野別各論、11住宅・土地・環境」の項。
- 8) 土地資産額のデータから地価関数を推定し、この場合では景観整備がもたらす土地資産の増加分で景観整備の便益を計算する方法。要素別の計測が可能であるが、非利用価値を推し量ることは困難である。
- 9) この場合、景観構成要素と支払意思額との複数の組み合わせのうちから好まれるものを選択してもらうことにより、支払意思額を推定し、便益を計算するという手法。景観要素別に計測が可能であるが、調査が膨大となる難点がある。
- 10) 「景観形成の経済的価値分析に関する検討報告書」国土交通省都市・地域整備局、2007年6月、92頁。なお、ヘドニック法・コンジョイント分析以外に景観形成の価値分析に用いることが可能な手法として、CVM(仮想市場評価法)、代替法、旅行費用法、産業関連分析などが挙げられている(同、3頁)。