

景観緑三法制定の意義

..... 西村幸夫 東京大学大学院工学系研究科教授

景観法をはじめとするいわゆる景観緑三法が6月11日に参議院にて可決、成立した。本稿では、これらの新しい法律の意義を、三法の成立が意味するものに立ち戻って考えてみたい。そして、これからこれらの法律をどのように活かしていくべきなのかを考えてみたい。

美しさの追究

景観法の目玉は何といっても景観地区の導入であるが、これは従来の美観地区を発展的に解消したものであるともいえる。美観地区という、その名からも強い思い入れが感じられる地区制度がどのようにして作られてきたかを思うとき、景観地区は美しい街路景観を創り出そうという百年来の思いの実現のための仕組みとして新しく登場してきたといえるのである。

美観地区制度は、現在の建築基準法の前身である市街地建築物法によって1919年に導入された地区制度である。同年に都市計画法も初めて立法化されたので、1919年は新しい都市計画行政の出発の年であった。この時、生まれた地区制度は都市計画法による用途地域である住居・商業・工業の3地域と風致地区、

風紀地区（これは結局指定されなかった）、そして市街地建築物法に根拠を持つ美観地区、高度地区、防火地区の5地区だった。

市街地建築物法以前にも建築法規作成の試みは行われている。このうち、もっとも包括的な法案を作成したものとして、6年余の検討を経て、1913年に建築学会が成案をものした東京市建築條例案がある。これは1906年、当時の東京市長であった尾崎行雄が建築学会へ委嘱したもので、同年11月5日付けの尾崎市長から辰野金吾建築学会長への依頼文が残されている。これには「建築條例起稿ニ付イテノ尾崎市長ノ希望」という文書が添付され、まず制定すべき項目を検討したのち、細目について制定して欲しい旨の要望が書かれている。注目すべきなのは、列挙された細目の項目の筆頭に「建築ノ美観」がうたわれている点である。その他の項目は「建築ノ衛生、経済、防火、耐震」であった。つまり、日本における最初の建築條例案の出発点の筆頭に「建築ノ美観」があったのだ。

建築学会内に設置された建築條例案起稿委員会の委員長は、丸の内一丁ロンドンの設計者、曾根達蔵であった。曾根の夢も一丁ロンドンのような街路美の実現であった。條例案の検討の中で一貫して「道路ノ美観及衛生」

という章が置かれていた。この章は最終案では「街上ノ体裁」という名称で残され、総説に当たる第1編に続く第2編「道路ニ面スル建物」の章のひとつとされていた。

市街地建築物法において実現した「美観地区」は、まさしくこの「街上ノ体裁」のための地区制度だった。市街地建築物法がまさきに設定した地区制度がこの美観地区であったというところにも、尾崎行雄市長が望んだ「建築ノ美観」を実現しようという心意気が伝わってくる。長丁場の法律論議を經由してなお生き残ってきたのである。

そして今回の景観地区への美観地区制度の発展的解消である。おおよそ百年前の尾崎行雄東京市長の希望と建築條例案起稿委員会の曾根達蔵委員長の建築家としての夢とが、新しい形で命を与えられたのである。これこそ景観法の歴史的な意義である。

都市環境の質のコントロール

制度としての景観法の最大の眼目は、景観地区における認定制度の創設であろう。都市の美観を追究するという百年来の夢も、具体的な手法を欠いている限りは単なる夢想にしか過ぎない。これまで各地で制定されてきた景観条例は、理想は高いものの、具体的な規制手法の面では、事前協議のプロセスだけが建築物の確認申請の手続きと連動しているのみで、建築確認の対象法令となっているわけではなかった。

それが今回、景観地区においては、建築物の高さの最高限度や壁面線の位置、建築物の

敷地面積の最低限度などに関しては建築確認の対象となるほか、建築物の形態意匠の制限に関しては、確認申請とは別に建築物の計画に関して市町村長から認定を受けなければならないという新しい仕組みを導入している。

景観地区の制度がどの程度普及するかはこれからの問題であるが、その量的な拡大の議論の前に、認定という制度が建築確認とは別の仕組みとして導入されたこと、そして建築確認と認定証の交付とが揃って初めて建築を開始できるという法的な取り決めが、少なくとも景観地区という特定の地区に関しては行えるようになったことの意義は決して過小評価すべきではない。これは、日本の建築行政において、前例のない建築許可制度に道をひらくものとして重要である。

本来、建築物というものは「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」（建築基準法第1条）を満たせばどこでも建築が認められるというものではないはずである。建築物にはそれが建つ場所に調和したものであるべきだ。場所柄をわきまえない建築物はたとえ建築物に関する最低限の基準を満たしていたとしても許されるべきではない。もちろん調和の度合いは、地域によっても異なる。人々の思い入れも地域によって違っているだろう。建築の「基準」といった画一的な規制はなじまないとする、建築物の質と周辺との調和を評価する新しい定規が必要となる。それが今回、認定制度として案出されたのである。

景観法によると、景観地区において認定証が交付されない建築物は建築工事に取り掛かることが出来ないとされている。たとえ建築

確認がおりているとしても、工事に着手できないのである。この規定に違反した場合、工事の停止や違反是正措置を命ずることができるだけでなく、違反建築物の設計者、工事管理者、工事の請負人、さらには当該建築物の取引をした宅地建物取引業者まで、業務の停止処分等の措置を講じることができると規定されている。これまでにない強い決意で、景観地区の建築物の質の維持を目指していることが伝わってくる。

こうした決意もさることながら、意義深いのは、少なくとも景観地区においては、建築物のコントロールにあたって建築基準法による建築確認だけを最後の砦とするのではなく、これと並行して建築物の質のコントロールをおこなう認定制度を導入したことそのものである。ここにおいて、国法レベルで初めて、建築確認と認定というダブルトラックの建築許可制度が生まれたのである。

建築物の質のコントロールは、当然ながら、周辺環境や周りに建つほかの建築物の規模や水準に依存することになる。つまり、地域固有の基準が必要とされる。個別単体の数値基準でははかれない以上、全国一律的な建築確認によるシステムはとれないことになる。従来、建築確認を最後の砦として、様々な規則を確認対象法令とすることによって建築物に関わるルールへの遵守を求めてきた建築行政のあり方に、別の路線が挿入されたのである。

もともと、建築物がある特定の場所に建てられる場合、建築物単体としての安全性を満たす最低基準の他に、周辺環境との調和条項を満たす必要があるというのは、欧米先進国の建築許可制度の基本である。たとえば、フ

ランスでは、都市計画の一般的規則である都市計画全国規則RNUにおいて、都市計画の目的のひとつに「自然及び景観の保護」が明記されており（法典L110条）、「建築物の立地、建築意匠、規模又は外観が、近隣地の特性又は利益、景勝地、自然又は都市の景観、並びにモニュメンタルな眺望の保全」を損なうおそれのあるときには建築を許可しないか建築許可に条件を付与することが認められている（法典R111-21条）。ドイツにおいても、連邦建設法典34条には、「建築利用の方法、・規模、建築手法、土地面積が近隣にうまく調和するか否か」が建築許可の基準として挙げられている。慣習法の国イギリスには明文的な規定はないが、アメニティに有害であることが計画申請を不許可にする一般的な理由のひとつとなっていることはよく知られている。

日本においてもようやく、こうした周辺環境と調和した建築物を推奨しているシステムが、景観法による景観地区において導入されることになったのである。景観地区は景観上相当な特色を有している地区が指定されると考えられるので、上に述べたようなダブルトラックが一般的な建築ルールとして確立したわけではない。これからも並行するトラックの充実が望まれるが、なんといっても今までにない新しいトラックが生まれたことは事実である。都市環境の質のコントロールは建築確認制度とは別のところに確立されなければならないと筆者は考えているが、その第一歩が踏み出されたことは意義深い。

地方分権型の計画

景観法の実際的な目的としてもっとも重要なことは、地方公共団体が制定してきた景観条例に法的な根拠を与えるということである。同時におこなわれた屋外広告物法の改正においても、都道府県から基礎自治体に広告物規制の権限のいくつかをおろすことは主要な目的のひとつであった。

良好な景観形成・保全に熱心な自治体を支援するための法的なツールを整備することが景観法の目的であるといえる。

従来の都市計画は、用途地域制度や容積率・建蔽率の規制に象徴されるように、国が制度の大枠を決めるのみならず、詳細なメニューまで用意し、地方はそのなかから地域の実情を考慮して特定の数値基準などを選択するという仕組みをとってきた。

近年、特別用途地区のメニュー撤廃に見られるように、土地利用規制の中身まで地方に委ねる例が現れてきたが、今回の景観法はこれをさらに進めて、景観規制の方法や規制手法のあり方まで含めて、大枠のあり方自体を景観行政団体に預けたという点で画期的だといえる。

もちろん、法定の景観計画や都市計画として定められる景観地区の制度、法にもとづく景観協定や景観整備機構の位置づけなど、法律として明文規定を定めることによって、良好な景観形成に向けた具体的なツールを持った推進法としての性格を明確にしており、その意味ではツールのメニューを用意しているといえないことはない。しかし、規制の内容

や規制の方法などそれ以上の制度設計は地方公共団体に任されているのである。

明らかに、その背景には各地で500を超える自主条例としての景観条例の積み重ねがある。憲法で保障された財産権を犯さないように、毅然とした厳罰主義で個別の開発規制にあたるのが困難であるという制約のなか、それぞれの自治体が工夫を凝らして、事前協議のプロセスの中で事業者に協力を要請する細かな仕組みを作り上げてきたのである。地域が主導する都市計画のひとつのあり方がここで示された。

ただし、景観条例を制定している地方公共団体は現在でも全体の15%弱でしかない、まだまだ少数派である。景観条例は持っていない、先進都市の条例の単純なコピーである場合も少なくない。運用実績を精査すると、行政トップや担当者の熱意におおきく左右されているという傾向も見受けられる。地方分権型の計画とはいっても、まだまだ地方の足腰は弱いのだ。

こうした事態を前向きにとらえると、実効性のある委任条例としての景観条例の施行を危ぶむというより、景観法を契機に、地方分権の計画立案と規制内容の掘り下げとそこへ向けた合意形成を各地の自治体がお互いに知恵を競い合っていく、またとない機会が与えられたとも考えられる。

景観の問題は、一般市民にもわかりやすく、関心も高いので、市民からの提案制度や計画立案プロセスにおける市民参画を工夫することによって、おおきな世論の盛り上がりが見込める。都市計画における合意形成の新しい実験場が与えられたともいえるのである。

さらにいうと、市民の側にとっても、これまで以上に計画規制の枠組みや内容にまで踏み込んで参画が出来る可能性が広がっているともいえる。市民活動団体は景観整備機構の制度をうまく利用することができる。公益的な活動を組織化していくことが活動に目標を与えることにつながるようになる。景観法を契機に、市民活動は新しいステージにワンランク上昇することも可能だといえるだろう。これは地方分権から自治体内分権へ進む道でもある。

緑地保全と緑化推進の計画統合

景観緑三法のもうひとつの意義は、緑地の政策に関して、緑地保全と緑化推進の施策との統合が一步進んだことである。これまでも緑地の確保に関する施策は、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化の推進、都市公園等の整備など、各方面にわたっておこなわれてきたが、反面、施策がそれぞれの部局毎に実施され、統合的な政策運営が行われてきたとは言いがたい面が少なくなかった。緑に関してより統合的な政策運営を実施すべきであるという提言はこれまでも幾度かなされてきた。近年ではたとえば、社会資本整備審議会の答申「都市再生ビジョン」（平成15年12月24日）においても、都市再生への10のアクションプランのひとつとして「良好な景観と豊かな緑の形成に関する総合的な政策を確立する」ことが強調されている。

こうした流れを受けて、今回の法改正では、従来の都市緑地保全法がその名も「都市緑地

法」へと衣替えし、急激なスプロールに対処するために緊急避難的に創設された従来の緑地保全地区に代表されるような、凍結的で厳格な都市緑地の保存施策のみならず、幅広い都市緑地の保全と形成に関わるより間口の広い法律制度として改正されたのである。

具体的には、届け出制によってより広範な緑地を保全するための緑地保全地域の創設（これに伴い現行の緑地保全地区は特別緑地保全地区に改称）、緑化率という概念を導入して大規模敷地の一部の緑化を推進する緑化地域を設けることが決まった。これらの地域制度は都市計画における地域地区制のひとつとして定められることになる。また、法定の地区計画において、建築物の緑化率規制及び樹林地等の保全のために一定行為の許可制が導入されることになったほか、立体公園の制度を導入し、新たな公園の設置を可能とすることによって、緑化のさらなる推進を図ることとしている。

法定の緑の基本計画（緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画）においても、緑化地域指定施策や公園施策との緊密な連携が一層求められることになり、緑を守ることと緑を創り出すことが一体化することによって、緑に関するより戦略的な施策の実施が可能となるだろう。

相続税の適正評価

景観緑三法の法文にはあらわれてはこないものの、非常に重要な一步が踏み出された点がある。景観法によって景観重要建造物や景

観重要樹木の指定が可能となったほか、都市計画法の改正によって、地区計画の法定計画事項の中に、現存する樹林地や草地等の保全に関する事項が追加されたことは先述したが、これに加えて、緑地保全地域内で管理協定が締結されている土地についても、これらの対象となる土地・建物について、相続税の適正評価が実施され、相続税が20～30%減じられるということが予定されているのである。つまり、景観上重要な建造物や樹木、都市生活上重要な斜面林や里山などの相続税の優遇措置が実現することになるのだ。

もちろん今後、税務当局による具体的な通知を待たなければならないが、実現すると、相続が発生するたびに宅地が更地にされ、あるいは樹林地が宅地造成されて売りに出されてしまうというこれまで繰り返されてきた悲劇が幾分かは押しとどめられることになるだろう。相続税が国土美を守るためのインセンティブを持つという発想はこれまでにない、画期的なことである。

国民に対して公正な納税義務を課し、所得を捕捉する最終的かつ有効な手段として相続税があるという税制の基本に立ち戻ると、相続税と国土美とは何の関係もないように見える。

しかし、一見中立である相続税の仕組みが、結果として税納付のための相続資産の売却とそれによる景観破壊をもたらしているとする、相続税のあり方そのものが国土の荒廃を進めるひとつの要因となっているという面も否定できない。

ちょうど、緩い容積率の設定が資産運用の幅を拡げるだけで誰にも損失を与えていないように見えるけれども、実際は容積率を使い

切っていない低層建築物に対する開発圧力として働き、低層であることが多い歴史的建造物の建替え圧力としても機能しているのと同じである。

本来の公正中立ということは、縦割りの制度の枠内だけでなく、ひろくこの国にとって何をなすことが公正なのかと問うところから始めなければならない。制度の手直しによって不当に利益や損害を得るものがあるとしたら、より広い手だてを講じることによって是正のための措置をとればいいのである。

たとえば、今回の相続税の適正評価においても、指定された景観重要建造物や地区計画内の保全緑地の現状変更には厳しい規制がかかることになる。こうした規制を課すことによって所有者に応分の負担を求めることと、相続税の評価減とはバランスさせることが可能はずである。そしてそうした判断が今回なされようとしている。

こうした視点はさらに深い意義を有しているといえる。相続税に限らず、一見公正であるように見える制度が別の視点から見ると問題を孕んでいるような場合、どのような制度改革がこの国にとって有益なのか、というより高い次元で判断をおこなうことによって、より柔軟な解法が得られるはずであるという点である。

ものごとを根本にまで立ち戻って、規制改革の姿勢を貫徹するならば、解決策が見出されないはずはない。そして、景観の問題は、この国が目指すべき柱は何なのか、そのひとつに美しい国づくりがあるのではないかと、立ち戻って内省する契機となる。縦割りの縄張り意識を超えた制度改革を断行

するとなると、ものごとの基本に戻ることが必要である。景観はその基本のひとつとなり得るのである。

景観緑三法をどのように活かしていくか—これからの課題

ただし、景観緑三法の制定によって、今日の日本の景観や緑がただちに目に見えて改善されるわけではないことも事実である。景観緑三法はよりよい景観をこの国に取戻すための第一歩でしかない。ただし、第一歩が踏み出されない限り、第二歩以後の歩みがあり得ないのもまた事実である。

景観法をはじめとするこれらの立法をどのように活かしていくべきなのか、現時点で残された課題は何かについて、最後に考えてみたい。

第一に、景観法にいう景観地区が実際に使われていくのかどうか、見守る必要がある。特に、裁量にかかる部分を含んだ認定行為がうまく機能するように、各景観行政団体の工夫が必要になってくる。さもないと一律的な「望ましい」景観に向けた指標の標準化が進行しかねない。これは基準行政による全国的な景観の画一化がこれ以上進行するのを防ぎ、地域固有の風景を取戻そうという近年の動きに反することになる。

景観の「質」にかかわるコントロールを実施するための工夫は、おそらく、意志決定プロセスの透明化、民主化の仕掛けにかかっている。情報の公表による重要案件の公開審査が要請されるだろう。

地域の創意工夫が新しい知恵を共有するこ

とに寄与し、日本の景観施策が深化していくという、まさに、地域発の施策開発の実験が求められているのだ。ボールは地方公共団体側に投げられた。どのように投げ返すのかは地域それぞれの実地の施策によって示していかなければならない。

第二に、景観計画や新しい緑の基本計画によって提起される計画論が、従来の都市計画マスタープランなどの基本計画とどのような関係を有し、整合性をとりつつも、建蔽地と非建蔽地との「対」の計画として、新しい都市像を描くことが出来るのか、という問いかけがある。とりわけ、たんなる土地利用の調整計画に止まることなく、関連事業の調整や対象地の管理運営まで含めた動的な実効ある計画を立てることが出来るのかが問われることになる。

さらにいうと、こうした基本計画が、絵に描いた餅に終わるのではなく、現実味を帯びるためには、一定の事業によるフォローアップが必要である。各種の交付金や補助金の使途を基本計画と結びつけて有機的かつ機動的に景観整備の実を挙げるような工夫が各自治体に求められることになろう。

また、基本計画の立案段階で、広範な市民参加がなされる必要がある。景観問題は一般市民にも関心が高いうえ、だれでも意見が言いやすい雰囲気がある。あまり計画手続きや他の計画との整合性にばかり気を取られるのではなく、生活像が先導するような計画の立て方を工夫できないだろうか。

マスタープランがないと計画が始まらないというのではなく、望ましい生活像を描くことからまちづくりが始まるような、そうした

ソフトな夢が都市風景づくりには欲しい。

第三に、都市再生特別措置法に代表されるような緩和型・事業推進型の都市計画と景観緑三法がねらっているような規制型・計画調和型の都市計画とがしっかりと接合されるのかという問いがある。片方で巨大プロジェクトをあおっておいて、もう一方で周辺環境に調和したような計画立案を求めるといのはあまりにマッチポンプ的であり、矛盾しているのではないかという疑問が湧いてくるのは当然である。地方には当然ながら多様に異なるニーズや課題があり、これを法的な政策として顕在化させると相互に矛盾して見えてしまうことも事実である。

ただ、ひとついえることは、地区を限った特定の事業推進型の都市計画であっても、できてくる景観は都市風景の一部なのであり、風景づくりに関わっていることは変わらないということである。

すなわち、景観法は特定の事業にもあまねく適用される性格のものであり、したがって、特定事業の許認可に当たっては、景観法を根

拠とした景観条例の適用を受けるべきである。

このところの運用がスムーズにおこなわれるかどうか注目する必要があるだろう。これはおおきくいえば、無駄な公共事業をいかに風景の観点からチェックできるかということでもある。

たしかに景観法の実現は遅すぎたといえるかもしれない。しかし、何事にも手遅れということはない。ここが私たちの出発点であると思えるのであるなら、私たちの将来もそれなりに明るくなるのではないか。景観緑三法の成立が意義深いものとなり得るかどうかは、私たちのこれからの努力にかかっているといえるのである。

(にしむら ゆきお)

参考文献

- ・鈴木伸治『東京都心部における景観概念の変遷と景観施策の展開に関する研究－東京美観地区を中心として』(東京大学学位論文)、1999年。
- ・西村幸夫+町並み研究会『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』学芸出版社、2003年。