

景観法の可能性 ～創る景観と軽やかな運用～

平野 勝也¹

¹ 正会員 東北大学大学院准教授 情報科学研究科人間社会情報科学専攻

(〒980-8579 仙台市青葉区荒巻字青葉6-6-06)

E-mail:hirano@plan.civil.tohoku.ac.jp

本論は、景観法による規制等の特徴を、従前から法的に規定できたかという、実務的な新規性の観点から、景観計画が省庁横断型の包括的法制である点、景観重要公共施設により公共事業も景観計画に法的に位置づけられるようになった点、景観地区における認定制度により初めて完全な景観的な違反建築の事前差し止めが可能になった点を指摘し、それぞれの特徴を活かすためには、景観計画区域の包括的フィジカルマスタープランとしての運用、景観重要公共施設の積極的指定、認定制度の軽やかな運用が重要であることを論じたものである。

キーワード：景観法、景観地区、景観重要公共施設、認定制度

1. はじめに

2005年6月に、景観法が全面施行され、滋賀県近江八幡市が先鞭をつけ、現在、各地で景観計画の立案が進んでいる。景観法により、そのまま景観行政団体となった都道府県及び中核市を除いても、国土交通省のWeb¹⁾によれば、2007年8月1日現在で、191もの市町村が、景観行政団体となり、景観計画の立案を行っている状況にある。同じく国土交通省のWeb²⁾によれば既に52の景観計画が策定済みとなっている。

こうした策定済みの景観計画を概観してみると、筆者が考える景観法の特徴を活かしきれていないという印象を拭えない。そこで、本論では景観法の特徴を整理し、その上で、その活用方法について、その特徴を活かすための、いくつかの提言を行いたいと考えている。現在及び将来の、景観計画の策定、改訂に何らかの示唆を与えられれば幸甚である。

2. 景観法の意義と特徴

(1) 景観法の意義とその誤謬

景観法が施行されたことの意義は何か？これは、既に多くが語られているように、それが法であることであろう。景観法施行以前から、多くの景観条例が制定されてきた。しかし、自主条例として、法的根拠を持たない景観条例では、最終的に財産権を侵すことができない。如

何に法理的に堅固な条例を制定し、違反建築等に除却命令を行政処分として下したとしても、法的根拠がないため、行政訴訟を提訴されれば、最終的に憲法及び民法が保証する財産権により、行政側が勝訴する可能性は大きくはなかった。景観法が法である以上、民法とは並立であり、今後は、行政側が敗訴する可能性を探す方が大変になった。これが景観法の最大の意義である。

しかし、こうした意義付けと、度重なる景観訴訟の歴史から、景観法を、自主条例の根拠付けとだけ理解すると、それは、景観法を極めて過小に評価することになる。本論は制定された景観計画を分析することが目的ではないが、既に策定された景観計画を概観すると、自主条例であった景観条例を景観法の枠組み、即ち景観計画へスライドさせることを中心とする景観計画が多いようである。これは行政的には、当面の措置として正しい行為であると思うが、それでは、景観法を活用していると言いはない。もう少し、はっきりとえば、実務的な視点から見れば、各地の景観条例が定めている規制等は、景観法以前より、都市計画法のフレームを駆使する労力さえ惜しまなければ、法的根拠を持って規制が実施できたものが多い。これは、あくまでも法的には可能であるということにすぎないが、端的に言えば、地区計画、風致地区、美観地区などを駆使し、それに付帯する条例を、景観条例と連動して指定すればよいのである。このように考えれば、景観法の意義を、自主条例の法的な根拠付けに求めることは、ある種の誤謬さえ含むことを意味している。

(2) 景観法の実務的新規性

では、従前の都市計画法のフレームでやり得なかったことは何か。それが、景観法の実務的意義であり、新規性である。それは、実は、筆者が理解する限り、そう多くはない。それは概ね、以下の4点に集約できるのではないだろうか。

一つは、景観計画区域の範囲である。従前であれば、譬え地域が跨るような田園風景であったとしても、それが都市計画区域外であれば、都市計画の枠組みでは、それを保全することは出来なかった。景観計画区域は、景観法が、国土交通省、農林水産省、環境省の三省共管であることから解るように、都市計画区域といった国土交通省が所管する地域、農業振興地域といった、農林水産省が所管する地域、国立・国定公園といった、環境省で所管する地域、即ち国土の殆ど全てを包括して、区域指定が出来る。即ち、景観法で初めて、行政の縦割りの壁を越え、あらゆる地域を包括的に規制することが可能になったのである。

二つめは、景観重要公共施設の指定である。法による民間の行為規制では、景観の創出はできない。出来るのは、規制と規制及びインセンティブ措置による誘導である。しかし、その一方で、行政は、景観も創りだしている。道路整備、河川整備、公園整備等々である。これらの整備方針についても景観法はその景観計画に法的に盛り込むことが出来る。今までの景観条例では、民間には景観に対する配慮を求めながら、ともすればそれより大規模で景観的なインパクトが大きい可能性も持つ、こうした公共事業に対しては、法的に景観的な配慮を位置づけることはできなかった。即ち、景観法で初めて、民地、官地を包括的にとらえることが可能になったのである。

余談になるが、この景観重要公共施設は景観行政団体が管理者であるものにとどまらず、あらゆる公共施設が対象となる。管理者との協議が必要とはいえ、地方の小さな町であっても、景観行政団体ならば、国や県の管理する公共施設に、法的にも申せるのである。筆者は法律の専門家ではないので寡聞にして知らないが、日本の法律で、このように基礎自治体が、国、都道府県に対して、法的にイニシアチブを持つことができる例は、他にはないのではないだろうか。

三つ目は、景観地区に指定された区域のみでの適用となる認定制度である。従前の地区計画も、建築確認事項ではあったが、明確な数値基準がないものについては、当該自治体の建築主事と景観条例を所掌する部局との緊密な連携がとれなければ、建築確認がおりてしまうと、連携があっても、民間確認も行われている現状では、建築確認制度が、景観的に不適な建造物の差し止めに奏功することは、万全とは言えない状況であった。自主条例のみでは、確認事項でさえなく、なおさらである。建築

確認がおり、できあがってしまった建造物に、例えば地区計画制度やその条例に基づいて、除却命令を出すことは法的には出来ても、現実的には、極めてハードルが高い。それが、認定制度であれば、完全に建築確認において、事前に差し止めることが出来る。即ち、景観法で初めて、認定制度による完全な事前審査、事前差し止めの体制をとることが可能になったのである。

四つ目は、景観重要建造物に対する斜線制限等の緩和規定と、相続税等の減免措置であろう。景観法の実務的な新規性を持つ重要な点ではあるが、これは、かねてより指摘されてきた問題への対処であり、基本的に限定的なものである。本論では触れないこととする。

以上が筆者の考える従前の都市計画法のフレームでなしえなかった、景観法の持つ実務的な新規性である。景観法はこうした実務的新規性を含みながら、各種主体の責務規定から、景観協議会等の法的位置づけ、違反建造物に対する行政処分及び罰則規定までを、ハードからソフトまで網羅的にメニューとして提示している。このように見ると、景観法とは、地域的にも、民も官も網羅し、制度としても責務から罰則規定までを包括する、極めて総合的な法律であるという特徴を持っていると総括できよう。

では、このような意義や特徴を活用するには、どのような方法が考えられるか。以降、景観法が持つ、それぞれの実務的新規性の観点から、景観法の運用可能性について、議論を進め、いくつかの提言を行うこととする。

3. 景観計画区域の包括性とその活用

景観計画区域は、先述の通り、今まで縦割り行政に阻まれてきた三省の所管区域を越えて包括的に設定することが出来る。これは、実務的には、非常に重要なことで、例えば、地方の小都市は、都市計画的な観点からは、さほど問題が大きくないために、用途指定がされていなかったり、線引きがされていなかったり、景観を保全・創造する上で、主たる武器にならないことさえあった。しかし、景観計画では、景観計画区域を、都市計画とは無縁に、山地であろうが、田園であろうが、包括的に区域指定することが出来る。これは、今までの枠組みでは、あり得なかった、景観法が持つ重要な特徴の一つである。省庁の縄張りを越えた計画が可能なのである。

景観計画では、景観とは物的環境の「見え」や「認識」である以上、景観の名の下に、殆ど全ての物的環境を扱うことが出来る。そのように考えれば、景観計画とは、とりもなおさず、あらゆる地域に適用可能で且つ法的拘束力を持つ総合的なフィジカルマスタープランとして運用しうる極めて重要な可能性を秘めている。

現在、都市マスタープランや様々な総合計画が立案されているが、それは、根拠となる法を定める、もしくは計画立案を指導する各省庁の所掌範囲を逸脱しないものであったり、そもそも計画としての法的拘束力を持たないものであったりする。基礎自治体は、今後、ますます総合施策の展開が求められる時代である。こうした景観計画の総合性を最大限活用すれば、様々なフィジカルプランを統括する、法的拘束力を持つマスタープランとしての可能性を景観計画が持っていることを、改めて強調しておきたい。

いわゆる縦割り行政による二重投資等の弊害を防ぎ、効率的且つ効果的な施策を展開していくためには、総合的なマスタープランが不可欠である。景観計画が、法的拘束力をもつプランである限り、縦割りの部局間調整は、担当者が真剣にならざるを得ない。積極的な部局間調整を促し、総合政策を展開する企画調整役として景観計画を位置づけ、法的拘束力を持つマスタープランとしての積極運用が行われることを筆者は期待してやまない。

4. 景観重要公共施設の重要性

景観施策とは、元来、民間建築の規制誘導のみで成立するのではなく、また、歴史的建造物の保全のみで成立するものではなく、様々な物的環境の規制、誘導、保全、創造が、総合的に絡み合っ、形作られていくべきものであると筆者は考える。そういった総合施策としての景観施策は、現状の行政機構においては、縦割りの壁をなかなか越えられずに齟齬が発生してしまう可能性が大きい。その結果、景観条例の時代においても、景観的に重要な地域においてさえ、道路・河川整備の質が景観に配慮したとはとても言えないものとなっている事態も、現実には発生してしまっている。

さらには、先述の通り、景観計画によって、本格的な規制誘導を実施する場合、民間の建築主は、一方的に、景観のための規制という財産権の制限を受けることになる。その時に、行政が創るものには、何の規制もなく、まちづくりに協力する姿勢さえ、景観計画に現れずに、本当に合意がとれるのであろうか。

このように考えてみると、景観法に景観重要公共施設が盛り込まれ、その官民を越えた総合性を持つ景観計画において、積極的に景観重要公共施設を管理者との協議の下で、指定・運用していくことは、景観的に重要な地域や骨格となる街路、河川、景観上重要な、公園、公共建築の、景観的な質を部局の壁を越えて法的に担保することになる。さらに、それは公共による積極的な景観創造を意味し、民間に対するより強い規制に対して、例えば、「市もこれほどやる気なのだから、民間も協力して

欲しい」と堂々と言い、合意形成を加速する可能性さえ持っているのである。こうしたことから、行政による主導的な景観の創出、より厳格な規制誘導への合意形成という双方の観点から、景観重要公共施設は、極めて重要な景観計画の項目と筆者は考えている。

しかしながら、策定済みの景観計画を概観してみると、景観重要公共施設を指定している例は驚くほど少ない。この原因は様々考えられるが、縦割り行政の弊害ではないかと感じている。つまり、先述の縦割り行政の弊害は、景観法の運用そのものにも影を落としていると考えられるのである。先述の通り、景観法は、元来、三省共管であり、決して国土交通省だけの施策ではないし、国土交通省の内部的にも、この法そのものは、景観重要公共施設があることから解るように、都市・地域整備局のみならず、道路局、河川局といった、関連する各局との綿密な稟議の上に成立している法律である。

景観重要公共施設は、景観計画区域内の景観上重要となる公共施設については、管理者が国であろうが、都道府県であろうが、景観行政団体がイニシアチブを持って、法的に景観計画に盛り込むことが出来るものである。さらに、景観計画には、当該公共施設の占用許可基準まで明記できるのである。そのような法案を、道路局、河川局との綿密なる議論なくして、提案できるはずがない。

しかしながら、行政の組織とは、基本的には、そうした国の行政組織の縦割りを受けて成立しているのが通例である。伝統的に自主条例としての景観条例を統括推進してきたのが、国土交通省都市・地域整備局であり、且つ、国土交通省において、直接的に景観法を所掌しているのは、都市・地域整備局都市計画課景観室であるため、景観法そのものが元来持つ総合性とは無縁に、景観行政団体において、景観法ないしは、景観計画を所管しているのは、都市計画系の部局であることが多い。このことは、行政部局間の縄張り意識を鑑みれば、都市計画的な規制・誘導の発想のみに拘泥して、景観計画が立案される危険性を孕んでいると云ってよい。実際、道路系、河川系、公園系、公共建築系の部局が景観法を自らの施策に積極活用する話は殆ど聞かれない。縄張りではないからである。

今後公共事業が減少していく中で、如何にメリハリある予算配分を行い、広く浅く投資するのではなく、重点的な投資により、質の高いインフラを整備するかが、大きな問題となっていく中で、景観計画に景観重要公共施設として、質の高さを要求される公共施設を法的に計画づけることは、道路、河川、公園、公共建築行政にとっても、予算要求といった財政当局との折衝においても、公共施設の整備戦略を立案する上でも、極めて重要になるはずである。しかしながら、多くの自治体において、道路、河川、公園といった公共施設整備を担う部局に、

景観法に関する関心が高まっていない現状がある。景観法は、こうした土木サイドから見ても極めて重要な法律であり、景観計画立案上も、積極的に位置づけ、まず行政が景観施策に真剣に取り組む範を示さねばならない。そのためにも、景観重要公共施設の制度を積極的に利用し、都市計画部局と、道路、河川といった公共事業部局との密接な連携を図った景観計画が立案されていかなければ、真の意味での景観まちづくりは達成し得ない。

5. 認定制度の軽やかな運用

歴史的建造物が街並みを作っているような特別な場所であれば、目指すべき街並み像も明確であり、伝統的建造物群保存地区指定がされていなくても、地区計画等で、詳細に、形態・意匠制限をかけて保全及び誘導を図ることができる。そのような地区では、地区計画であっても有効に機能してきた。

しかし、多くの街並みの場合、そうした具体的な目標像を持たない。そのため、詳細な形態・意匠制限をかけることは現実的ではない。そうした目標像を持たない地域の景観形成を如何にして図るかが、非常に重要な課題となっている。日本の街並みの殆どが、そうした街並みだからである。そのような普通の街並みを、どのような方向に景観誘導すべきかについては、非常に難しい問題で、各自治体が真剣に模索すべき課題である。その一方で、現実に景観問題、景観破壊として話題になった例は、その多くが、ビックリするような意匠や形態を持った「トンデモ建築」である。従って、普通の街並みにおいては、少なくとも、そうした「トンデモ建築」を如何にして排除するかが、当座取り組むべき重要な課題であるといつて良い。モータリゼーションの発展により、自動車から認知しやすい大きな看板が用いられるようになり、最近では建築そのものが、派手で目を引くような看板的效果を持つように、建築物をデザインするチェーン店も増えてきている。その意味で「トンデモ建築」は増える傾向にあるといつて良い。

例えば、筆者の住む仙台市内の国道48号線沿いの大崎八幡宮界隈に、神社を模し、入り口にフェイクの鳥居まで持つ極めて派手な飲食チェーン店が建設され、地元紙を中心に景観破壊として話題になったことがある。そのためか、フェイクの鳥居は撤去されたが、神社を模した派手な建築物は今でもそのままである。現実的には、この大崎八幡宮界隈には、地区計画も景観条例による規制も無いため、この建築物は完全に合法建築であり、法的には何ら問題がないことを断っておくが、もし、この界隈に地区計画が設定されていたとして、果たして、この建築物を差し止めすることができたであろうか？

例えば、「神社を模した建築物を建設してはならない」という行為制限を地区計画に基づく当該条例に設けられたであろうか。こうした、「トンデモ建築」は想定外の、とんでもなさを持つから、「トンデモ建築」なのであって、当該条例に、ありとあらゆるとんでもなさを列挙し、行為制限を行うと言うことは、事実上不可能であろう。では、「門前町の雰囲気大切に建築物でなければならない」といった抽象的な行為制限の場合はどうであろうか。よほど、景観行政部局と建築主事との連携が密にとられていなければ、現実的には難しいであろう。譬え、密な連携がとられていても、民間確認が一般化しつつある現在においては、こうした抽象規定によって、行為制限を行うことは事実上不可能である。なぜなら、建築主事が抽象規定を楯に確認をおろさないと粘ったとしても、民間確認で、建築確認がおろしてしまうからである。当該自治体が、民間確認をおろした会社を訴えても、工事は進められ、確認を降ろした建築物の除却命令など、当該条例に規定があつたとしても、事が重大すぎて、行政側は泣き寝入りせざるを得ない状況になる。つまり、地区計画制度を導入していても、明確な数値基準など、建築確認担当者が簡単に適不適を判断できるような行為制限でない限り、実効性のある規定とならないのである。特に民間確認の導入以降それが顕著になってしまった。かといって、具体的なモデル建築像を示して、それに適合するように規定すれば、「トンデモ建築」は排除できるが、それ以上に、普通の建築主に必要以上の制約を加えてしまうことになる。そのため、景観行政に熱心な多くの自治体が、建築物の意匠・形態といった複雑な対象を、如何にして数値基準として規定するかについて、頭を悩ませてきた。

認定制度は、その審査権限が行政側にあり、審査を通過しなければ、絶対に建築確認がおろさない制度である。これは、建築主が何処に確認申請を出そうが、景観行政サイドが一元的に裁量権を持って認定する事であり、民間確認も抜け道とならない。従って、抽象規定を楯に、確認を降ろさないこと、すなわち、事前の建築差し止めが、事実上、完全に可能になる制度である。

勿論、そうした抽象規定による建築差し止めが法廷闘争に発展した場合、行政側が勝訴できるかどうかは別問題である。より具体的な基準であればあるほど勝訴の可能性が高いことは言を待たない。当然、なるべく具体的な基準を作成する努力は怠ってはならないが、デザインとは簡単に数値にできるものではないこともまた事実である。いずれにせよ、認定制度であれば、少なくとも司法の仮処分が出るまでは（こうした問題の場合、建築を認める仮処分が出るかについても微妙であろう）、建築は実施できないのである。そして、法廷で公然と議論になり、メディアも大々的に報道する。その間、建築工事

は行えないままである。そのような状況を、少なくとも商業建築の建築主は望まないはずである。これは実際に法廷闘争になるかならないかに関係なく、極めて強い暗黙の抑止力となる。しかも、裁判で重要となるのは、合理性を持った説得力であり、数値基準のような客観性ではない。例えば、先に例示した、「門前町にできた、神社を模した派手な建築」は、誰が見ても「門前町の雰囲気壊す」ものであり、公判維持もさほど難しくはないはずである。

このように考えれば、認定制度は、初めて抽象的な行為制限を実効力ある規定にする制度と言っていい。少なくとも、「抽象規定」によって、「トンデモ建築」を完全に排除することができる制度である。このことは、認定制度は、厳密な保全を必要とする歴史的地区だけでなく、普通の街並みにとって、極めて重要な制度と言える。もう少し踏み込んで言えば、具体のモデル像、数値基準、具体の形式等の指定を示すことが可能な歴史的地区では、実は景観地区を指定しなくても、景観計画区域内の行為制限規定で、かなり実効性のある規制・誘導が可能である。勿論、それでも万全を期すため景観地区として認定制度を適用すべきであることは当然であるが、そのように考えれば、景観地区は歴史的地区といった特殊例ではなく、普通の街並みにこそ、認定制度を使うためだけにでも活用されるべき制度ではないだろうか。

しかしながら、景観地区については、やはり都市計画法に基づく美観地区の影響か、最も厳しく規制をかけようとするエリアに限定的に用いられている感がぬぐえない。これでは、以上考察したような景観地区が持つ認定制度の意義を最大限活用していることにはならない。例えば中心街や目抜き通りなど、景観的に重要であるが、具体の目的像を持たない地区に対して、「トンデモ建築」を防ぐだけのために、例えば抽象規定だけを持ち、普段の認定は、素通しで認定し、規模が大きい場合や、意匠がとんでもない場合だけ、その抽象規定を発動し、厳密に認定を行うといった、認定制度の良いところだけを積極的に活用するだけの、もっと肩肘張らない景観地区を増やしていかなければ、日本の街から、「トンデモ建築」を排除することが、相変わらずできないままとなってしまう。

極論すれば、例えば、普通の第一種低層住居専用地域に景観地区をかぶせて指定し、「緑豊かな落ち着いた雰囲気の住宅でなければならない」とだけ規定しておき、希に見られるエゴイスティックな住宅デザインだけを排除するだけのために認定制度を活用したとしても、法令上何の問題もないのである。問題の本質は、景観地区と聞いただけで、極めて厳密で厳しい景観規制を行う地区であるという先入観、すなわち、景観行政団体の担当者頭の切り替えにあるのではないだろうか。

6. おわりに

以上、議論してきたように景観法は、その包括性、網羅性から様々な可能性を持った法律である。現時点で策定された景観計画を見る限りこの様々な可能性のごく一部しか活用されていないのが現状であると言えよう。行政的には、自主条例であった景観条例に法的根拠を与えることを最優先課題であるため、従前の景観条例の横滑りが中心となるのは、現段階は移行期間であり、やむを得ないと考えるが、今後、最大限活用されるよう願うばかりである。

特に、本論で指摘した、景観計画区域の包括的フィジカルマスタープランとしての運用、景観重要公共施設の積極的指定、認定制度の軽やかな運用の3点は、景観行政を既存制度・政策への付加的なものから、真の総合行政へと昇華していく非常に重要な鍵を握るものであり、積極的な活用を期待している。

参考文献

- 1) 国土交通省都市地域整備局都市計画課景観室 web ページ景観行政団体 (<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/database/gyousei/index.htm>)
- 2) 国土交通省都市地域整備局都市計画課景観室 web ページ景観計画 (<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/database/plan/index.htm>)