

4-2 建築分野から見た景観法の評価

東京大学大学院工学系研究科
都市工学専攻 西村幸夫教授

Q. 景観法制定以前の取り組みについてお聞かせください。

都市計画の中に景観の位置づけがないため、これを法体系に組み込む必要があると以前から考えていました。そこで、2000（平成12）年に出版した『都市の風景計画』（学芸出版社）では、7か国の景観にかかわる制度と運用をまとめることで世界のスタンダードを示し、このアイデアを世論に訴えかけようと思いました。

制度としての景観を独立して扱うべきではないと考えていたので、当初は都市計画法を詳細化していくことを想定していました。しかし、そのためには都市計画法の目的から変更する必要があり、そうすると抜本的な改正作業になるために、すぐにはできないこともわかってきました。法域が重複しないように、都市計画法がカバーしていない範囲だけ切り離せば、もう少し早く進められるということで、途中から独立した法律をつくることに軌道修正しました。その意味では、景観法ははじめから暫定的なもので、最終形とも思っていないです。

また、当時の地方分権化の潮流として各地方公共団体の自主性を尊重して、やる場所はやるし、国はそれを応援するが、やらないところはやらなくてもよい、その結果成果に差が出てやむをえない、というのがベースにあったので、全国すべての地方公共団体に景観計画の策定を課するという制度にはなりません。

Q. しかし、景観法は国土交通省の当初の想定を超えて普及したともいわれています。景観法がもたらした成果についてお聞かせください。

確かに国会での法案審議の際にも、景観を法制化することに関して目立った反対意見はなされ

ず、むしろ皆さんから好意的に受け入れられました。基本的に規制を強化するだけの法律ですから困難を覚悟していたのですが、日本の景観をなんとかしなければならぬという考えは、政治家の方々も共有していたのだらうと感じました。

成果としては、景観が行政課題の一つとして地域に入っていったことが第一に挙げられます。法定計画ができることで、行政内部に担当部局が設置され、計画の策定と運用を通じて住民、事業者、専門家らが参加してワンラウンドを共有することになりました。それまでであれば、主観の問題として片付けられていた景観が、地域にとって大事なものであるとして、世論に定着したことの意義は大きいと思います。

司法の場でも大きな変化がありました。景観法が成立する前から争われていた国立マンション訴訟では、景観法成立後の2006（平成16）年3月の最高裁判決で、地域住民の景観利益を認める判断が下されました。さらにその後、鞆港の埋立て免許の差し止めを求めた裁判の一審（2009（平成21）年1月）は、景観形成にかかわる行政の計画内容を根拠として、景観利益を有する地域住民に広く原告適格が認められた行政訴訟の先例となりました。それまでは、景観の問題について訴えを起こす環境すら整っていなかったのですが、住民らが声を上げることができるようになり、マスコミも取り上げるなど社会問題として扱われるようになったのです。

もちろん、行政の手続きとしても景観を広く扱えるようになったことは周知のとおりです。中でも景観地区制度は、建築物・工作物の形態意匠の制限に関して許可制を導入し、これまでの建築確認制度に加えて、都市計画の側から詳細な規制を行うための突破口を開いたという意味で、評価すべきと考えています。適用区域こそまだ限られています。芦屋市では実際に許可を認めない事例も出てきており、実効力を増しつつある状況にあると理解しています。

また、成果を誰にでも見やすい形で知らしめたのは、屋外広告物規制ではないでしょうか。景観

法成立以前は、屋外広告物法が「ザル法」なので、広告を規制することはできないと、誰もが半ば諦めていたわけです。しかし、京都の街中の景色が一変したように、やれば変えられることがわかってきました。街中だけでなく、高速道路のインターチェンジを降りたところなど、取り組みの効果が大きいエリアはほかにもたくさんありますので、短期間に効果を感じることができるとは、今後もさらに増えていくと思います。

空き家や空き地の対策にも景観法が力を発揮し始めていますね。先進的な地方公共団体では、空き家を行政代執行により除却できるよう法環境の整備を進めていますが、その条件として「市町村の景観計画で決めた基準に合わない場合」と明記するようになってきました。景観計画を根拠にして「特定空家」を規定しているわけですが、行政代執行による除却の意思決定は、財産権にかかわる問題なので、条例レベルではなく法律に基づく計画でなければハードルが高かったのではないのでしょうか。

また、役所の中の組織を再編成する力にもなったといえると思います。たとえば、一部の地方公共団体では、歴史まちづくり法を都市部局が所管したり、文化財行政の一部を首長部局に組み入れるようなケースが出てきています。歴史まちづくり法に関しては、国土交通省は仕組みをつくれるし、補助金も出せるが、補助する対象はどれがよいのかという部分については、専門の職員もいないし担当者も異動するため、一貫した価値基準をもちにくいという課題がありました。しかし、文化庁側はこれに応える力をもっていた。建設行政と文化行政のコラボレーションは法案策定時から想定していたことですが、実際に景観施策を担う現場の組織体制も変わってきたわけです。

Q. 法制定時の想定と違っていたこと、運用を通じて見えてきた課題についてお聞かせください。たとえば、複数の行政区域をまたがる範囲の景観計画など単独の地方公共団体では対処しがたいケースがあることがわかってきています。

制定当時の地方分権化の考え方に合わせて、景観計画も市町村が策定することが基本だと考えていました。都道府県の役割はそれらの支援だと。けれども、古くから景観行政を熱心にやっている県もありましたので、その位置づけが問題となりました。

実際に、田舎の小さな基礎自治体には計画づくりを担当する職員が不足しているところもたくさんありますが、そのような地方公共団体にこそ魅力的な景観が残されていることが多くあります。だから、市町村がやる気になったら手放すことを原則としながら、都道府県が手伝うというやり方はあると考えています。

景観行政における都道府県の役割、このことは地方分権時代の中二階がどうあるべきかという大きな問題にもかかわりますが、必要であれば職員を出向させてやればよいと思います。たとえば、都道府県に遊軍的な組織をつくって、基礎自治体の重要施策の実施のために出向し、技術を移転していくというやり方が考えられます。また、景観は自ら予算をあまりもたない行政分野なので、都道府県や国土交通省地方整備局によってはまだまだ軽んじられる場合が少なくありません。しかし、生活空間のクオリティにかかわる大事な問題なので、そのあたりの意識が変わっていくだけでも随分状況は違ってくると思います。

ところで、行政計画は重複できないという論理によって、市町村が景観計画を定めた場合、都道府県が定める景観計画からはその区域が白地として除かれる仕組みになっています。これはおかしなことで、景観はシームレスに連続しているのですから、市町村が定めたところはより詳細な計画があるということで計画がうまく重なっていくような制度にしないといけないと思います。

計画の担い手にかかわることとして、景観整備機構の活用の課題もあります。これは、欧米の制度にならない「手を挙げたところには権限も移す」という考え方で創設されたものです。地方分権がさらに一歩進んで、指定管理者制度、民間への事業委託制度、NPO法の改正などの大きな流れの

中にも位置づけられるもので、予算だけでなく権限も与えられることが、民間サイドで組織をつくることのインセンティブになるのではないかと考えたのです。実際には、都道府県の建築士会が担っているところが多いですが、もっと多様な展開があつてよいと思います。

また、景観協議会という制度も創設しました。こちらは、景観のテーブルに参加する機会がほとんどないJR、JH（現NEXCO）、URといった特殊法人や独立行政法人に景観の議論に入ってもらおうとしたものですが、今のところ活発に活用されている事例はほとんどないようです。

法の運用を通じてクローズアップされることになったことの一つとして、際立った個性がないところで景観をどうとらえて計画していけばいいのかという問題があります。地方公共団体の財政が厳しくなっていく中で、歴史的地区など重点的に整備する根拠のあるところは補助金も投入できて実際に動いていくが、そうでないところは手付かずのまま放置されがちで、二極分化の傾向が顕著になってきています。

これらの市街地は、規制的な方法ではなかなか上手いかわらないので、普段埋もれて意識されていない地域のさまざまな魅力を掘り起こしていくやり方が有効ではないかと思っています。

最近上梓した『都市空間の構想力』（学芸出版社、2015年）という本もそういう問題意識からまとめたものです。「まちには必ず何かある」ということは昔から抱いている信念ですが、どんな街でも地形や歴史から見ることができます。学生たちの反応でも、今まで活かしきれていないけれども都市を形成する大事な要素として、たとえば街中の小さな河川などに非常に高い関心を示します。

景観を矮小化して表層的な部分だけ切り離すようなやり方ではなくて、歴史的な都市形成の中で地域を理解する見方が基本になっていくことで、一般市街地の景観形成の課題を解くことができるのではないかと考えています。

Q. 制度の将来像についてお聞かせください。

制定当時、景観法は枝葉末節ではないかという意見もありましたが、景観法ができてよかったと思っています。景観法がなかったらもっと酷いことになっていたと思います。

しかし、法域が重ならないことを条件に法律がつくられているので、ちぐはぐな部分がたくさんあることも事実です。景観地区においては詳細な意匠や形態の規制はできて、高さの制限にはなかなか踏み込まないため、結局その内容は色彩の制限に偏ってしまうといった問題があります。また、屋外広告物は直接的には景観という制度フレームの対象になっていません。

『都市の風景計画』にも記しましたが、欧米の仕組みに共通する基本的な考え方として、都市計画規制（その場所にあるべきものにかかわる制限）と建築規制（単体建築物としてあるものに関する制限）が独立したダブルトラックになっていることがあります。

これと比較すると、日本の制度体系では、集団規定が建築基準法により定められ、建築確認申請の際に都市計画的なチェックが付随的になされるという変則的な制度になっています。

本来であれば、単体のチェックを行う建築許可とその建築物が提案された土地に建ててよいかという都市計画許可が並立してあるべきです。そして、この都市計画許可の一部として、周辺との景観上の調和という視点が位置づけられるべきだと考えます。

また、空き家対策にも垣間見えているのですが、景観から空き地の問題にも切り込んでいくことができます。現在の日本の都市計画法は主として建蔽地について規制しているのですが、非建蔽地の質については担保していません。空き地の質のコントロールを都市計画に組み込んでいく前段階として、現在の景観法の活用を位置づけることができます。

都市計画法の目的の中に魅力的な都市をつくるといった趣旨のことが書き加えられれば、景観法を組み込むこともできるわけですが、現行の都市

計画法の目的には質的なことは記されていません。

しかし、都市は機能を維持するためにだけつくっているわけではないのです。建築基準法も性能規定に変わってきたので、都市計画も性能規定に移行させることはできるはずですが、最初にお話ししたように、本来の目標は都市計画法の抜本改正です。

Q. 今後10年の景観法の活用方法についてお聞かせください。

都市計画法の抜本改正が難しいとすると、当面は、現在の景観法の枠組みをいかに活用して、実績を積み上げるかということが大事になります。

そもそも景観法が成立しえたのは、既存の法律がカバーしていないニッチ（隙間）な世界があったからですが、逆にニッチな世界だからこそ、周辺とのさまざまな接点があり、そこからいろいろな領域が発展してきています。今後はこれらの接点から、さらに関係する領域が広がっていくべきだろうと思います。

具体的には、まず中心市街地の再編成の問題に景観がかかわってくると思います。中心地にいろいろなアクティビティを呼び戻す施策は観光とも関連するはずですが、たとえば、観光客が通常立ち寄り場所として、中心市街地は外して考えられませんが、郊外に展開した公共施設やショッピングセンターなどさまざまな施設、資源を中心部に集める際にも、景観は計画づくりのサポートになると思います。ちなみに、電柱電線の地中化は、経済効果も大きいし観光にも効果的なので、短期的な重点施策として取り組むに値するだろうと思います。

この手がかりは、事前復興（災害後の復興に備えた計画づくり）とも関係してきます。たとえば、災害が発生してしまうと、残せる建物も壊してしまうという事例がたくさん生じてしまっていますが、景観上重要だという位置づけがあれば、行政のサポートも変わってきます。このような、復興時のサポート上乘せの根拠としても、景観計画が有効になってきます。

農政とのコラボレーションの余地も、大いにあると思います。世界を見渡しても、わが国の農村・農業景観には誇れるものがたくさんあります。

しかし、現在の農政は、補助金を基本とした行政なので、規制だけある景観法の仕組みはなじみにくく、実際に都市近郊の農振農用地においても、都市的土地利用への転用が農家の資産運用策として広く認められているために、景観の保全を働きかけるには難しい状況があります。

けれども本来、元気な農業は良好な景観をつくることにもつながります。ビジネスとして成立する農業へと再編成していくような農政の取り組みが、農村景観の形成にかかわってくることになるのではないかと感じています。

景観法が過渡的なものであるという考えは今でも変わりません。今後景観法に携わる方々にも、これを固定的なものと考えず、地域の課題に合わせて解釈し直したり、新しいコントロール手法をつくり出したりしながら、新たな領域や制度を開拓していただきたいと思います。

西村幸夫（にしむら・ゆきお）

東京大学大学院工学研究科都市工学専攻教授。東京大学都市工学科卒業、同大学院修了。明治大学助手、東京大学助教授を経て現職。工学博士。主な著書に、『都市保全計画』（東京大学出版会、2004年）、『西村幸夫 風景論ノート』（鹿島出版会、2008年）。日本イコモス国内委員会委員長、国土交通省国土審議会委員、文化庁参与なども務める。

聞き手：大野整、浅野聡、佐藤宏亮

記録者：原田栄二

日時：2016年7月13日14時～15時30分

場所：東京大学都市工学科会議室