

●特集2 景観法、新たな10年

景観行政のこれまでとこれから

西村幸夫 [にしむらゆきお]

東京大学大学院教授

景観法が制定されてから、約10年が経過した。

この間、各地の景観行政にはどのような進捗や成果があったのか。

また、どのような課題が出てきているのか。

これまでの10年を振り返るとともに、これからの10年を展望する。

1 景観法の成立とその後の10年

2003年7月、国土交通省は「美しい国づくり政策大綱」をとりまとめ、社会資本の整備は手段であり、その先に魅力ある国をつくり上げることこそ目標であることを自省を込めて謳い、15の具体的施策を明記している（表参照）。これらの諸施策はその後、各方面で実施されることになるが、なかでも制度上特筆すべきなのは「景観に関する基本法制の制定」に関して2004年6月に景観法が公布されたことだった。

景観法は基本理念として、「良好な景観は、……国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない。」（第2条）と明記している。同法によって、それまで各地の自治体で試みられてきた景観条例に国法上の後ろ盾が与えられたのである。基準に適合しない建造物に対しては、変更命令も

できるようになった。のみならず、景観計画や景観地区、景観協定、景観整備機構などの事業上の仕組みにも言及しており、基本法制定という「美しい国づくり政策大綱」の提案を超えて、目的達成のためのツールまでも規定したものであった。

こうした進展の背景には、景観法の制定前夜、全国で景観訴訟が相次いでいたことがあった。なかでも注目を集めたのが国立マンション訴訟であった。マンション建設禁止の仮処分申立の却下が確定（2000年12月）したのち、本訴が提起され、2002年12月に一審で原告勝訴のち控訴審が進行中という時点で、「美しい国づくり政策大綱」が発表されている。その後、2004年10月の二審判決では原告の逆転敗訴、そして2006年3月の最高裁において、二審判決は維持されたものの、景観法制定を受けて、「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合に

は、客観的価値を有するものというべきである。……良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受する利益（以下「景観利益」という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。」（最高裁判決、2006年3月30日）として、法律上守るべきものとしての「景観利益」というものがありえることが確定したのである。

この時点からほぼ10年が経過した。この10年に各地の景観行政にどのような進捗があったといえるのか、また、今後のさらなる10年に向けて景観行政をどのように進めていくべきなのかについて展望したい。

国土交通省のデータによると、2015年9月末段階で、景観行政団体は673団体、景観計画を策定しているのは492団体にのぼっている。これは基礎自治体の3分の1を超える数である。合併で自治体数が減少しているとはいえ、景観整備を行政課題のひとつととらえる自治体の数が3分の1を超えているという事実は、景観法以前ではまず考えられなかったことである。

また、景観法の制定によって、「景観の利益は主観的で定量化できず、裁判所が判断することが適切とは考えられない」（国立マンション裁判高裁判決、2004年10月2日）といった法廷での対応も一定程度収束していくことが予想された。

たしかに、景観法の制定によって、これま

表 美しい国づくりのための15の具体的施策

- 1 事業における景観形成の原則化
- 2 公共事業における景観アセスメント（景観評価）システムの確立
- 3 分野ごとの景観形成ガイドラインの策定等
- 4 景観に関する基本法制の制定
- 5 緑地保全、緑化推進策の充実
- 6 水辺・海辺空間の保全・再生・創出
- 7 屋外広告物制度の充実等
- 8 電線類地中化の推進
- 9 地域住民、NPOによる公共施設管理の制度的枠組みの検討
- 10 多様な担い手の育成と参画推進
- 11 市場機能の活用による良質な住宅等の整備推進
- 12 地域景観の点検推進
- 13 保全すべき景観資源データベースの構築
- 14 各主体の取り組みに資する情報の収集・蓄積と提供・公開
- 15 技術開発

出典：「美しい国づくり政策大綱」2003年7月

で客観的な価値を論じることが困難だった景観というものに光が当たり、市民感覚においても、国が景観にまで手を差し伸べるようになったということによって、景観破壊の阻止や景観整備の推進への共感が得やすくなったということは疑いのないところだろう。景観は生活環境の総合的な指標であるとの主張も、量の充足から質の追究へ、あるいはフロー偏重からストック重視へ、郊外整備から都心回帰へ、国主導から地方分権による自治体主導へ、などといった人口減少時代に突入したこの時代の雰囲気や代弁していたということもできる。

しかし、10年余が経過して、各地の景観行政はどのような成果をもたらしたかということをおおく振り返ってみると、さまざまな課題も見えてくる。

まず第一に、現実を見ると、各地の景観はそれほど変化していないのではないかと、つまり、景観法はそれほど有効に機能していないのではないかと、という素朴な疑問がある。

そもそも景観の保全や整備は一朝一夕にはいかないものであるが、景観法が制定されたことによって各地の景観がすぐにでも向上するのではないかと、景観にそぐわない建物の建設には「待った」がかかるのではないかと、といった期待がにわかに高まったことがその背景にある。

景観法が想定している基本的枠組み——それはそれまで各地で施行されてきた自主条例としての景観条例の枠組みでもあるが——は、建設行為など景観上影響のおおきな一定規模以上のアクションが行われる際に、これをチェックして誘導する、というものであり、各地の景観を能動的に改善していくような仕組みにはなっていないのである。こうした受動的な規制は、たしかに有用な場面もあることは疑いないが、建設行為が発生しないときには、地域の景観保全や景観整備には何の関与のしようがないということにならざるを得ない。

したがって、景観地区のように強力なコントロールをかけることのできる地区であっても、実際に景観が目に見えて改善されていくようなことはなかなか実感できないというのが現実である。

また、景観地区の制度そのものがあまり活用されていない。22市区町村に39地区に過ぎないのである(2015年9月末現在)。各種の規制を前面に押し出して地区指定をすることにためらいがある。かといって定性的な基準では、勧告や変更命令を出すのは難しいという現実がある。景観計画を立案するといった

文書づくりや緩い規制の網掛けはこの10年で大幅に進んでいるのと比較すると、詳細で厳格な規制に踏み込む自治体が一握りに限られているのが、残念ながら今日の状況である。

第二に、景観法の主たるねらいは景観条例による規制に国法としての根拠を与えることにあるので、いわばムチの強化であるが、一方で景観に関心の薄い自治体には効果が薄いという点が挙げられる。アメにあたる補助金などの仕組みがないからである。国庫補助金というものは形を変えた国による地方の支配であるので、地方分権の時代にはふさわしくないというのが当時の論調だった。

こののち、2008年にいわゆる歴史まちづくり法が制定され、歴史的風致を維持向上させるという目的で各種の支援措置が導入された。これによってムチだけでなく、アメも用意されることになった。しかし、歴史まちづくり法が適用されるのは、国指定の文化財等が存在する自治体に限られるので、景観一般の保全・整備というわけにはいかない。

第三に、より根源的な問題として、この10年間に政権交代や大災害などが重なり、政策や世論のほうがおおきく変化していったことがあげられる。

たとえば、地方分権という時代の趨勢がまったく変化してしまった。景観法は、制定時には、地方の時代の申し子だと表現されていた。景観を規制するための具体的な手法は、国が選択肢を提示するのではなく、地方公共団体にゆだねられているし、景観規制を行うか否かも地方の判断に任されていた。その裏には、地方に画一的に業務を押し付けるようなことは分権の趣旨に反するので、やるべきではないという判断があった。

ところが今日では、地方創生という号令の

もと、多額の交付金を目当てに、地方が一律に知恵比べの(そしてあまり勝ち目のない)競争をさせられるという政策が繰り返されている。地方分権では立ち行かなくなるほど、地方が疲弊しているということなのだろうか。

2006年、第一次安倍内閣スタート時には「美しい国」が叫ばれたが(ただしここで言う「美しい国」はその3年前の「美しい国づくり政策大綱」のいう「美しい国」とは別物)、第二次安倍内閣ではアベノミクスばかりが喧伝されるようになった。

また、2011年3月に起きた東日本大震災以降は、景観問題は国土強靱化の議論にかき消されがちである。2016年4月の熊本地震も同じ問題を再提起することになった。災害からの復興は、復旧の先にさらに魅力的な地域をつくることを目指すべきなのに、目の前の対応に追われ、なかなか議論がその先にまで及ばない。

加えて、空き家問題が待ったなしになってくると、国も地方も空き家対策に重点がシフトしてくる。空き家対策特別措置法(2014年11月公布)が制定され、国土交通省によると、同法に定める空き家等対策計画を策定予定の自治体は2015年度段階で1,323団体にのぼっている。保安・衛生上の問題や空き家の活用問題が議論を呼び、それが結果として地域の安定した景観を生み出している点は副次的にしか意識されていない。

2 現在の地点を確かめる

以上のようなこの10年の状況の変化のなかで、現時点において、景観問題は下火になってしまったのか。「美しい国づくり政策大

綱」が13年前に謳った「事業における景観形成の原則化」といった事業の質の向上という視点は、ここ10年のうちに提起されてきた緊急課題の前に色あせてしまったのか。

いや、けっしてそうではないはずである。

景観の問題は今日の緊急課題と並行して進めることのできる課題なのである。

景観の問題は、国土全体の魅力を高めることが最終的な目標であり、国土の魅力度を高める有力な総合的環境指標のひとつとして景観がある。景観はまた、各地の地域イメージの根幹を形成している主要素として重要である。その意味で、景観は非常に長期的な政策課題ということができる。

もちろん、景観はひとつひとつの建設行為や現状変更のアクションの積み重ねで変化していくものであるから、個々の具体的なアクションに関与していくことは当然必要ではあるが、それだけで完結するものではない。

国土強靱化や空き家問題などの他の政策課題と比較しても、より長期の見通しと努力が必要である。その意味で他の政策課題と競合するものではなく、並行して、ともに政策の「質」を向上するための視点として活かすことができるものである。

景観の問題は短期的な緊急課題と両立すべきものなのである。景観はその点で価値を生むことができるのだ。

もうひとつ、景観の問題に特徴的な点は、長期的な政策課題であると同時に、地区レベルでの具体的な環境問題として自治体が率先して実施しなければならない課題だという点である。

たとえば、2015年3月の北陸新幹線開業以来、金沢ブームが続いているが、その理由はたんに金沢が首都圏から行きやすくなったか

らばかりではない。金沢市は全国に先駆け1968年にわが国初の歴史的環境保全型の地方条例である伝統環境保存条例を施行し、以降、こまちなみ保存条例（1994年）や用水保全条例（1996年）、斜面緑地保全条例（1997年）、寺社風景保全条例（2002年）、沿道景観形成条例（2005年）、夜間景観形成条例（2005年）、景観条例（2009年）など、継続的に景観整備の諸施策を打ち続けている。

事業制度としても、金沢市では文化財建造物の保存修理だけではなく、町家再生活用事業、こまちなみ保存修景事業、歴史的建造物保存活用事業などを実施しているほか、伝統建築の職人技を伝承するための金沢職人大学校の運営を行っている。

さらに、庁内の推進体制として、文化財行政部門を都市政策局の中に置き、これと都市整備局内の都市計画課や景観政策課、土木部道路建設課などが「まちづくりフロア」として同じフロアの一部を占め、相互に連携できる仕組みが整っている。

こうした体制を長年維持してきたからこそ、一過性ではない今日の金沢ブームが生まれたのである。これはなにも金沢市に限ったことではない。来訪者が多く、景観が優れていることで知られる各地の自治体は、多かれ少なかれこのような努力を長年続けてきているのである。

他方、魅力的な都市景観を新たに創出していくという動きもゆっくりとはあるが、着実に進んできている。たとえば、電線地中化について、2009年以降は整備速度がやや落ちているものの、それでも年平均で300kmを超す道路の無電柱化が進んできている。

また、県都の顔と言える駅前整備について見てみると、ここ数年以内だけを見ても、富

山や福井、甲府、大分などで駅前広場の大規模な再整備が進められ、魅力的な都市空間が生まれている。東京でも、丸の内駅舎の前の広場の再整備が目下進行中である。新しい駅前の景観がまちの魅力を増進し、従来からのまちのイメージをおおきく変える力を持っているということを多くの市民が実感しつつある。

このように景観問題は地域住民にとって、ごく身近な問題でもある。行政制度や部局の縦割りを超えて、一目瞭然で問題が実感できる手の届く課題である。市民参画によるまちづくりの手がかりとしても、景観問題は恰好のテーマである。景観問題を理解するのに特別な専門用語は必要ないからである。景観問題には担当の一部局を超えた総合性があり、まちづくりの重要な基点のひとつとなりえる。

また、この10年の景観をめぐる市民運動の流れを見ると、景観条例や景観計画の定着によって、景観問題を議論することは何ら特別なことではなくなった。主観の問題だと否定的にとらえられることはめっきり減少した。伝統的な家屋をオフィスやショップ、ゲストハウスや住居などとして再利用することにビジネスの可能性を見出す人も多くなり、むしろリノベーションそのものがブームとなりつつある。

しかし同時に、地方自治体にとっては、目の前の就労機会を増大させること、それを梃子にした人口増こそが地方創生であるという圧力に直面して、短期的施策に終始せざるを得ず、景観施策のような長期的課題がないがしろにされてしまうという事態がさらに深刻化しつつあるのも現実である。「消滅可能性都市」といったセンセーショナルな問題提起がなされる中で、景観行政をどのように位置づけるのか、景観で飯が食えるか、というこ

とが問われている。

こうした現状のもと、景観行政はいかなる中期的展望を持てるのだろうか。

3 景観をめぐるこれからの10年

景観はたしかに価値を生む。観光地や都心の目抜き通りのように景観が現実に経済的な意味を持っているところも少なからずある。しかし景観一般の価値を考えると、地域の景観が見直されたり、改善されたりするためには長い時間がかかるため、草の根の文化運動として、もしくは規制や誘導を通して自治体を実施する地道な行政施策として、長い時間をかけて価値が実現されるものであるといえる。つまり、景観は短期間に飯の種にできるかどうかで判断されるべき問題ではない。むしろ、短期的な政策課題と両立させることによって、地域の価値はさらに高まるのである。

目指すべきなのは、地域の固有性をベースとした、地域の総合的な魅力づくりであり、その中で景観は文化の質の高さを象徴し、地域の環境の豊かさを示す確実なイメージリーダーとして、重要な役割を果たすことになる。

良好な景観は、「国民共通の資産」（景観法第2条）として当然目指すべき目標として多くの人々に共有されることによって、私たち自身の文化として血肉化されていくことになる。そうした形で景観行政は成熟していくことになるだろう。

その時、景観を規制する側と景観から便益を受ける側との間のミスマッチは昇華され、良い景観を創造する努力とそのための費用負担のあり方の不均衡の問題は、おおきな文化

行政の枠組みの中では、問題視されないことになるだろう。たとえば、ヨーロッパの諸都市では美しい町並みが実現しているから、それを可能にするための厳しい景観規制が存在することに不満をこぼす住民はほとんどいないのである。成熟した都市には成熟した都市計画規制があり、それが成熟した都市景観をもたらしめているのである。

したがって、日本においても、景観の問題は、ここ10年の間に進められてきたように、具体的な地区スケールの景観の保全・整備の問題として、住民も声をあげ、個々の地方公共団体の責任のもとに、詳細な景観規制が実施できるような環境を作り出していかなければならない。

その背景には、良好な景観には市民が共有できる価値があり、それは努力して保全し、あるいは形成していくに値するものなのだという文化が定着していく必要がある。

和歌山県では、2011年に建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例（通称：景観支障防止条例）を制定し、「著しく劣悪な景観により県民の生活環境が阻害されることを防止するため」（条例第1条）、建築物等が廃墟化し景観上支障となることを禁止し（同第2条）、そのような廃墟については、周辺住民は除去などの措置をとるよう共同で知事に要請することができる（同第4条）と定めている。

実際にこの条例に基づき、2014年4月に廃墟となった特定の一建物に対して景観支障除去措置をとるよう勧告、次いで2015年9月に除去命令がなされたものの、対応がなされなかったことから、2016年3月にはついに建物除去の行政代執行が実施された。これはおそらく劣悪な景観を理由に廃墟が強制的

に撤去されたわが国初の事例である。

ことは財産権にかかわる問題であるので、慎重な対応が望まれるが、周辺住民にとっても廃墟によって自らの財産の価値が損なわれるという事態に対して、適切な措置をとることに根拠を与えるものとして、景観問題をさらに前へ進めるものということができる。景観法が良好な景観は国民共通の資産であると謳う段階から、一步踏み出して、和歌山県条例の場合、生活環境を守るためには劣悪な景観を除去するところまで至っているのである。

このように良好な景観が価値を有すること、逆に言うと劣悪な景観は周辺環境の価値を減じてしまうことをもとにした景観悪化防止の行政施策が今後10年のうちに、さらに増えていくことが予想できる。事実、空き家問題は言うに及ばず、大規模太陽光発電施設や風力発電装置の設置が景観の悪化をもたらすことに反対する動きも全国に広がってきており、事前チェックや事後の具体的な対応策をとる仕組みは今後、より詳細になっていくだろう。

一方で、今後もおおきな伸びが予想される

インバウンド観光は、これからの景観行政のあり方にも影響を与えるものと思われる。日本の魅力のひとつとして、豊かで多様な文化が共存しているところをあげることができるが、これを言葉の通じない相手に伝える効果的な手段は目の前の景観で示すことである。まさに「百聞は一見にしかず」である。むしろ、豊かで多様な文化はおのずとそれ相応の風景として問わず語りにその価値を伝えてくれることになる。

2020年の東京オリンピック・パラリンピックの開催が、景観整備に関しても、インバウンド観光に関しても、ひとつのおおきな目標年次として存在していることも、景観行政を考えるうえにおいて重要である。日本各地の魅力ある景観を全世界にアピールできるまたとない機会がやってくる。

魅力ある景観は人口減少を補って余りある交流人口を生むことになるだろう。同時に、魅力ある景観は地域住民の誇りでもあり、魅力ある地域づくりのイメージリーダーとなる。魅力ある地域づくりというおおきな目標に向けて、景観行政もその一翼を担い続けることを期待したい。