

【第100回 定期講演会 講演録】

日時：平成16年6月18日

場所：東海大学校友会館

美しいまちづくり、国づくりに向けて

～景観緑三法について～

国土交通省道路局次長

(前大臣官房審議官)

増田 優一

■はじめに

ただ今ご紹介をいただきました、国土交通省で都市・地域整備局担当の官房審議官をしております、増田でございます。本日は、土地総研の栄えある100回目の講演会にお招きいただきまして、大変光栄に存じております。

今ご紹介にありましたように、平成10年から平成12年の年末まで、ちょうど国土交通省が発足する直前までのほぼ3年間、京都市の副市長として、京都市の景観行政を、まさに現場で担当させていただきましたし、また先ごろ成立いたしました景観法を担当させていただいたということで、講演会にお招きいただいたと思いますが、美しいまちづくり、国づくりに向けてというテーマで、景観緑三法についてのお話をさせていただきたいと思っております。

景観緑三法の内容は、かなり広範な分野にわたっておりますが、本日は土地総合研究所の講演会ということで、土地関係に興味をお持ちの方が多く集っていると思っておりますので、できるだけ土地法といえますか、土地利用に関する制度なり考え方を中心にお話をさせていただければと思います。

お手元に簡単な資料をお渡ししております。景観緑三法のお話をするわけですが、余り条文に沿って逐条解説のようなお話しをしてもつまらないですし、そして、ここから拝見するところ、私よりもはるかに都市計画法に詳しい方が何人もいらっしゃいますので、むしろ景観法が制度化されるにいたった背景説明といえますか、我が国の景観に関する取り組みの状況や、今回景観法という法律ができて、それが一体どういう意味を持ち、また、今後の土地利用にどんな影響を及ぼすかということを中心にお話をしたいと思います。

■景観法制度をめぐる論点

今回、景観法を国会に提出し、各方面に説明に回った際にほとんどの方からまず質問されましたのは、何故、今、景観法なのかということなのです。何で今ごろになって、こんな法律をつくるんですかということですよ。これが一つ目の論点です。

それから、次に質問されるのは、都市計画法や建築基準法といった既存の法律の改正ではなく、どうしてこういう景観法という全く新しい特別の法律という形をとったのかということ。これは裏を返しますと、これも後ほど説明しますが、今回の法律は公共団体がその気になって使わなければならない意味で全く動かない、つまり、一般法制度の形をとってはいますけれども、最初のスタートラインで公共団体がアクションを起こさない限り、すなわち、公共団体が景観計画を決めなければならない意味で何ら効果のない法律なわけです。そういうことを捉えて、特に野党の先生からは、国会審議の中でも都市計画法に盛り込む等一般的な法制度になぜしないのかという指摘を受けたわけです。これは二つ目の大きな論点です。

それから三つ目の論点は、景観法の制定がこれからのまちづくりや地域振興にどんな影響を及ぼすかということです。これもご案内の方がいらっしゃるかもしれませんが、今国会で都市再生特別措置法の一部改正を行いまして、まちづくり交付金という制度を創設いたしました。これはいわゆる「三位一体の改革」、補助金を減らし、地方交付税も減らし、一方で税減移譲をして公共団体の一般財源を増やす、その三つを一体としてやってしまおうということなわけですけれども、そういった中で、補助金をもっと使い勝手のいいものにしようということでまちづくり交付金と

いう新しい制度をつくったわけですが、この制度も実は市町村が一定の計画をつくって国土交通省に提出しないと動かない。つまり何にもしない公共団体にはお金が回らない仕組みになっている。景観法もそうなんです。つまり公共団体が何もしなければ何も動かないということで、要するにこれから地方分権が本格化する中で、権限も、財源も、どんどん地方公共団体に移っていく中で、地域格差という問題が出てくる。こういう制度の導入によってますますその地域格差が広がるのではないかということなんです。今回景観法で用意した制度も、まさに使う公共団体と使わない公共団体、もっと言えば地方公共団体の首長さんのリーダーシップでありますとか、あるいは職員の能力でありますとか、あるいは地域の方々の意識次第で、よくなる地域もあれば悪くなる地域も出てくるということになるわけですが、そういったことをどうやってこれからの地域振興の中で対応していくか。大きくそんな論点があるわけです。

■景観と土地法制

まず、その前に、我が国の景観がなぜこんなにひどくなったのかということから少し話をしなければいけないと思います。

諸外国に行った方がすべて異口同音におっしゃるのは、それぞれの都市が歴史的に、あるいは自然的にすばらしい景観が保たれているということです。ヨーロッパへ行ったけど本当にまち並みがきれいだったとか。歴史的なところはよく残っていて、そのまちの歴史を感じる、あるいは自然景観に調和したまち並みが今でもよく残っていると。歴史の浅いアメリカへ行っても、非常に近代的な都市景観のまち並みが整然とできているということを言うわけですね。それに比べて、日本の景観がなぜこんなに悪いのかと。地方都市の駅前へ行ったら回りを見渡すと、見えるのはもうサラ金の看板とコンビニと、それから英会話の学校と、それからどこにでもあるような全国チェーン店のけばけばしい看板しかないわけです。どのまちにも個性がなくなっているということを言うわけですね。

これもその景観問題とは表裏一体なんです。一方で先ほど言いましたように、中心市街地が空洞化するなど地域がどんどん衰退しているという問題がずっとあるわけですね。そのさびれている中心市街地をどうやって活性化していくのか。今政府をあげて、観光立国ということをやっていますが、そういった意味で、空洞化している中心商店街を再活性化するにはどうしたらいいのかということでも地域の特性に根ざした景観の形成が必要という議論が出てくる。

これは根っこは一緒なわけでありまして、結局、その答えは異口同音に皆さんがおっしゃるのは、できるだけ個人的なまちづくりをすること、歴史的な資源、自然的な資源、地域のそういった資源を生かしながら個人的なまちづくりを進めなきゃいけないと総論的には皆さんそうおっしゃるわけですね。それがなかなかうまくいかないということ。これは同じ話なわけです。

なぜヨーロッパの諸国と、あるいはアメリカと比べても、日本のまちが景観も悪い、地域振興上もどんどんさびれていくようになったのかといいますと、これはぜひこの研究所でも研究してほしいんですが、どうもやっぱり諸悪の根源は日本の土地法制にあるんだろうと私は個人的に思っています。後程質疑応答の時間をとるということであえて挑発的な話をさせていただくわけなんです。結論を先に言うのも変なんです。どうも我が国の土地法制が日本の景観を悪くし、地域振興を妨げているということではないかなと思います。

これはお詳しい方もたくさんいらっしゃいますけれども、ヨーロッパの土地法制、それからアメリカの土地法制に比べて日本の都市計画制度なり建築基準制度というのは一言で言いますと、土地に対する私権が非常に強いというのが最大の特徴なわけです。私権が強いということは、建築や開発に関して言えば、建築自由の原則、開発自由の原則ということに尽きると思うんですね。

建築基準法というのはご案内のように、ある一定の数値基準にさえ適合していれば、これはすべて建築確認がおりる。おりるといって行政の側からみたら、おろさなければならぬ。裁量の余地がほとんど入らない制度なんです。ちなみに、特例許可という制度がありますがこれは、建築を認める方向での裁量性を特定行政庁に認めているわけですが、逆に、この建物は基準には合致しているけれどもこれからのまちづくりにとって支障があるから認めない、といったような特例不許可制度というのは建築基準法にはないわけです。それに、もっと言えば、今や建築確認そのものも民間の指定確認検査機関でも受けられるわけですから、もう純然たる行政行為とも言えなくなっているわけですね。まさに建築自由の原則が認められている。

それから、土地の区画形質の変更といいますか、開発行為ですね、開発行為も、きょうは多分デベロッパーの方もたくさんいらっしゃると思うんですが、これも基本的には開発自由の原則なんです。もちろん市街化調整区域といったある種の厳しい規制はありますが、市街化区域の中は、一定の技術的な基準に合っているものについては法律上も開発許可をおろさなければならぬ、講学上のいわゆる羈束裁量ということですから、どんな開発であれ、

一定の技術的基準さえ満たしていれば認められるといってもいいくらいです。だから市街化区域の中でどんどんミニ開発やスプロール開発が広がってしまったのです。我が国の基本的な土地法制はそういうことになっているわけです。こういう土地法制を持っている国というのは、多分世界中どこにもないだろうと思うんですね。こんな自由な国はないと。多分これが非常に幸いして戦後の急速な高度成長を支える一因でもあったと思うんですが、一方で、まちづくりに多くの課題を残しているのも事実です。

先程、景観法をめぐる三つの論点をあげましたが、その二つ目の論点で申し上げた点、つまり、良好な景観を形成し保全しようという法律を考えると、どうして土地法制の根幹をなす、都市計画法なり建築基準法の抜本改正をしないのかという指摘は、そういうところにあるわけです。

■景観と都市化の動向

我が国の土地法制がそうなっているのは、別に我々行政がサボってきたわけでは決してなくて、一番大きな理由というのは、これも諸外国に例のない急激な人口増、急速な都市化に対応するためやむを得なかったという面もあるんです。ちょうど100年前、今年が2004年ですから1904年、この年はちょうど日露戦争が始まった年ですね。日本の人口は、その年4,780万人なんですね。これは国土の範囲も変わっていたり、あるいはヨーロッパもいろんな形で変わっていますので、一概に比較できないということをお断りした上でいいますと、その年の人口は大体イギリスもフランスもドイツも大体同じぐらいの人口規模なんですね。その後、紆余曲折ありますけれども、大体ヨーロッパの国々は同じように4~5,000万から5~6,000万、イギリスも、あるいはドイツもフランスも、ちょうど100年前の人口規模と、それぞれいわゆるベビーブーマーみたいなものがあって、若干でこぼがあるんですが、我が国のようにあまり急激に増えていないんですね。日本はどうかといいますと、ごく最近の数字ですとおおよそ1億2千7百万人ほどの人口ですから、ちょうど100年前の人口に比べて8,000万人もの人口が増えているわけです。国土の広さというのはほとんど変わらないわけですから、この人たちをどうやって住ませるか、最低限度の生活をどうやって営ませるかというのは、やっぱり国策の中心課題だったわけです。「衣食足りて礼節を知る」というように社会一般の価値観は景観どころではなかったのです。統合して国土交通省になりましたけれども、旧建設省当時、ちょっと前まで省の重点政策の大きな柱は、長

い間、住宅・宅地の大量供給ということだったのです。ともかく増える人口、それから急激な都市化にどう対応していくかが国づくり、都市づくりのこの100年、戦前から含めて、この100年の課題だったわけです。ですから、とてもそういうヨーロッパの土地法制度みたいに「所有権はあっても利用権は認めない」とか「計画なきところの開発なし」といったような、ドイツなんかのBプランみたいに建物の意匠、形態まで含めた計画をつくってこないと新規の開発は認めないというような政策のとりようがなかったわけでありまして、したがって、我が国の景観はあまりにもひどいと言われましても、もうそれは今ごろ文句を言われてもしょうがなかったんですよと弁解もしたくなるわけです。

ですから、今なぜ景観法かと言えば、「衣食が足りた」からということなのです。つまり、急激な人口増も都市化も終わったということです。まさにもうしばらくしたら人口がピークになって、むしろその後人口がどんどん減っていく。つまり急激な人口増や急激な都市化の圧力からもう完全に開放されて、むしろこれからは人口減少の時代ですし、また、土地利用についてもDID面積もどんどん減っていくような時代、逆都市化なんて言葉を使う人もいますけれども、市街地がどんどん縮小していく時代になってきたのです。ですから、時計の針が完全に逆に回るような、すべての外的環境、経済社会環境が逆方向に向かっているという時代に日本もなってきたわけでありまして、したがって、なぜ今景観法かと言われるれば、一言でいえばそういうことだということなわけです。ですから、そういう意味で言えば、急激な人口増や急速な都市化に対応するためにこれまで整備されてきた都市計画法なり建築基準法なりをこの際抜本的に見直さなきゃいけないという主張もある意味で根拠があるんです。ただ、現実問題としてそんなに急に基本法制を転換するのは無理。ということで、やっと遅まきながら景観法を議論することができたということです。

■都市計画の現状と景観紛争

せっかく資料を用意しましたので少し見ていただきますと、67ページと68ページに今ざっとお話した内容の各論を書いてあります。なぜ日本の景観はこんなに醜くなってしまったのかということです。現行の都市計画法が景観形成に役に立っていないかということ決してそうではなくて、むしろ景観保存のための制度もたくさんあるんですね。都市計画法というのは、これまでも数次にわたって改正されてきておりまして、景観保全のために使おうと思えば使

えるツールそのものはいっぱい用意されています。地区計画という制度もありますし、それから緑地保全地区という制度もありますし、風致地区、美観地区とか、本当に景観を守ろうと思えば現行法制度の中でも使える制度というのは確かにたくさんあるんです。ただ、資料にありますように、例えば風致地区で見ますと、都市計画区域全体が993万ヘクタール指定されていますが、やっと16万ヘクタールぐらしか風致地区の指定がされていない。それから美観地区で見ましても、やっと6都市で都市計画決定がされているだけで面積も2,000ヘクタールぐらしか決まっていない。それから景観を守るために使える一般制度としては地区計画という制度があるわけですが、これもいろんな内容の地区計画を全部合わせても10万ヘクタールにも達していないということで、いくつか制度はあるけれども、実際にはあまり使われていないというのが実態なんです。このように景観保全のための都市計画は制度はあるのにあまり使われていない一方で、市民の間では景観に対する意識というのがどんどん高まってきている。つまり、景観を守ろうという市民意識がむしろ制度の活用を越えて広がってきているということで、そういう中で今景観をめぐる紛争というのは全国で多発してきているわけです。

少しページをめくっていただいて70ページ。これも不動産業に携わっている方なら良くご存じの有名な裁判でありますけれども、国立マンション訴訟、というのがあるわけです。これは我々から言わせると、我々から言わせるとというのも変なんですけど、後出しじゃんけんみたいに思えるのです。本当にこういう非常にすぐれた景観を地域の皆さんが守ろうとすれば、事前に幾らでも守る手段があったんですよね。あらかじめ地区計画を決定するとか、あるいは絶対高さ制限を指定しておくとか、そのために使える制度はあったわけです。ところが、都市計画画面では建築確認後に地区計画による高さの制限が行われていますが、事前には何の対応もなされていない。あるいは都市計画でなくても、例えば建築協定を皆なで決めておくこともできたわけです。それもやっていない。ですから、決してこれはどちらの肩を持つわけじゃありませんけれども、都市計画や建築基準に適合した高さ44メートルのマンションが建ち上がってしまったから景観を壊したから違法だと訴えるのは後出しじゃんけんみたいな話ですから、多分業者の方もこれはたまらないということで裁判も双方から応酬している形になっているわけです。この国立の例に限らず、景観がすぐれていてもその保全のための都市計画的な手当てがなされていないところで、景観を阻害するマンションが建つという、こういう問題は今全国でどんどん起きてきています。

私は、今から5、6年前に3年間ほど京都市の副市長を勤めていたのですが、そのときもほとんど毎日といっていいほど都心部のマンション問題がおきていました。都心居住の流れから業者にしてみれば、需要が見込める都心部で都市計画で決まっている範囲内で売れるマンションをつくるということなんです。京都の都心というのは、用途地域が商業地域で、容積率が400%、幹線道路の沿道は高さが45メートル、それから沿道からちょっと中に入ったところは31メートルの高さ制限ということですから、普通のマンションだったらどんなものでも建つわけです。訴訟になっている国立のマンションは、14階建て、44メートルですから、この程度のマンションだったら京都でも都心の幹線道路沿いではどこでも建つということですから、実際にどんどん計画されて毎日のようにマンション問題が起きるんですね。都市計画はそうなっていますから、業者はそこで建てようとする。ところが、地域の住民の方々というのは、特に京都の人たちというのは景観意識が高く、毎日のように京都市役所へ押しつけてきて、建築確認をおろすと言われるんですね。最近、業者の方は利口になりまして、建築確認申請の事前協議を地元でやりますとマンション計画が早くからばれて問題になるものから、ほとんどが京都ではなく東京や大阪の民間の確認検査機関に持ち込むんですね。そこであらかた設計を決めて、ただ最終的には消防協議とありますが、防災協議だけはやっぱり市役所でやらなきゃいけないものから、そういう段階になって初めてマンション建設が表沙汰になって社会問題化するわけです。でもそのときには、業者の皆さんはもう設計図ができていて後戻りできないというわけです。

同じようなお話は、この前、愛媛県松山市の市長さんとお話ししていたら、松山市には松山城というとてもきれいなお城がありますけれども、城山の上に建っていて眺望もいい松山市の景観を代表するものですが、そこはかなり高層のマンションが建って松山城の眺望を壊すというんですね。そんなの何で事前に調整しなかったんですかとお話ししたら、いや、実はですね、とこれは確認をやったのは東京の民間確認検査機関だということで、ほとんど直前まで情報が入ってこないということなわけです。ですから、ある程度事前に話がわかっていたら、調整の余地や何らかの解決策はあるわけですが、もう調整の余地がなくなってからトラブルになってしまうというのが多くて、このようなマンション問題は多分これからも大問題になってくるんだろうと思います。やっぱり事前の都市計画的な対応が是非とも必要だと思います。まさに、こういうことから景観法が必要だったわけです。

■景観を阻害する三悪

景観をだいなしにしている要因はいくつかありますが、これもよく言われるのはまず第1に空中を覆う電線ですね。どうして日本だけこんな電線がまち中にはりめぐらせてあるんですかねと、これもよく言われるんですよ。ヨーロッパの都市は、都心はもう100%電線類の地中化ができていると。この前ある雑誌を読んでいたら、そのことについて面白い話がありましたので紹介しますと、我が国は街灯がガス灯といったようなガスの時代というのは余りなかったんですが、ロンドンではよく昔のシャーロックホームズの映画とか小説を読んでいると出てくるんですが、都市ガスの供給というのがかなり早くから普及してまして、熱源なり光源なりとして使われていたそうです。むしろ電力供給がそれに遅れてやってきたということで、ガスと電気の供給競争でイコールフットイングをやらなきゃいけないということだったらしいですね。ですから、日本みたいに早く電力需要にマッチしようということで架空電線で、もう本当に電柱さえ建てれば電気がすぐ引けるわけですから非常に簡便な方法で一気に電気供給ができたのですけれども、これはロンドンの例だけではないのかもしれませんが、ロンドンは特にイコールフットイングということで、ガス会社を保護するために、そんな簡単に電力線を張らせないということで地中化を義務づけたというんですね。そういうことで、歴史的な経緯はいろいろあるんですが、我が国では電線の地中化が非常に遅れている。

一体どのくらい電柱が立っているのか調べてみたんですが、日本全国に電柱が3,200万本あるそうです。そのうち電力の電柱が2,000万本です。昔の電電公社、今のNTT、電信柱ですね、電信柱が1,200万本ということです。最近の傾向は今携帯電話がどんどん普及していることもあって、NTTの所管しているといいますが、いわゆる電信系の電柱はここ数年減ってきているそうです。ところが、電力会社の電柱はむしろ若干増えている傾向にあるようです。この中に電力会社の方もいるのかもしれませんが、これについても、もう少し何とかしようということも今回法律で措置をしました。内容は後ほど説明します。それから次がまちに氾濫する広告ですね。これも日本の広告規制の状況は諸外国に比べてもかなり弱いということで、もうまち中に違反広告があふれ返っている状況です。ここに数字が書いてありますけれども、簡易除却といって、つまりピラなんかはすぐにはがしていいんですが、その簡易除去件数が何と1年間で1,600万件あったということです。このくらい違反広告が氾濫している国はないと思います。

それから、緑がどんどん減っているということも景観が悪くなっている要因の一つです。以上、空中を覆う電線類、まち中に氾濫する広告、そして緑の減少、この三つが景観を阻害する三大要因だと言えらると思います。

■景観形成とインセンティブ

次に、68ページを見ていただきますと、都市によっては、ちゃんとやっているところもあるということで、いくつかの例をあげておりましたが、これも冒頭言いましたように景観の整備というのは、やっぱりある種のインセンティブがなかったら働かない。つまり景観を守る、あるいは歴史的な建物を守るというのは、それだけを目的としてはなかなかできないんですけれども、今や景観形成が経済的なインセンティブになりつつあるということがあります。これも、だから今景観法をつくってやろうとする一つの背景になるわけですが、新しい建物を建てて商売するよりも、良好な景観形成に努めたところがお客さんが増えているということです。

68ページの真中、伊勢神宮のおかげ横丁の例なんです。景観形成に積極的に取り組んで写真のようにすばらしい景観を形成したことで、この10年間に来訪者が10倍近くに増えて商売が繁盛しているということです。

京都の例でももう少しお話をしますと、京都にはいわゆる町家と呼ばれるものが都心4区だけでおよそ2万8,000軒ぐらいあるんですが、近年ずっと減ってきたんですね。町家を壊して新しい住宅を建てるとか、あるいは町家を壊してマンションをつくるとか、あるいはオフィスを建てるとかずっと減ってきていたんですが、むしろここ4~5年は、町家を守ってこうという気運がすごく盛り上がってきています。これは市役所が行政指導しているということもあるんですが、町家を使う方が商売になるということですね。イノダコーヒーという有名な喫茶店がありますけれども、町家を使ってレストランをやる、あるいはSOHOみたいな新しいベンチャー系の事務所を貸す。どうもその方がお客さんが増えるという傾向がみられるのです。つまりRCの2~3階建ての喫茶店やレストランには、あまり人が入らなくて町家形式の喫茶店とか、あるいはレストランの方が客の入りがいいということがもう顕著にあらわれてきています。

今日は土地総研の講演会ですから地価についてもみてみますと、よく言われるのは景観を保護するための土地利用の規制をすると地価は下がるんじゃないですかということなんです、京都もずっと都心のダウンゾーニングという

課題が言われておまして、先ほど言いましたように都心の容積率は400%なんです、これを半分にダウンゾーニングしたらいいじゃないかと言われます。いやそれだと地価は下がって大変なことになりますよというのは我々のいつもの議会での答弁だったんですが、最近では不思議な現象が起きてきてまして、町家が連たんしているところの地価が、実は今度の地価公示を見ると、さすがに地価が上がっているというのはなかなかないんですが、ほかのところと比べて下げどまっているということがいえます。ですから、むしろ地域振興の一つの指標として地価をみてみると、景観を維持することがそこで商売に寄与する、その結果、地価に好影響を与えるという例が、これは京都の例ですけども、出てきています。これは多分これから京都だけではなくて、東京なんかでもこういう傾向も出てくるかもしれませんが、どんなところでもというわけじゃありませんが、やはり地価全体が今どこでもかしこでも地価が上がる時代でももちろんありませんし、どこでもかしこでも地価が下がっていく時代ではなくなったわけですから、そういったところにやはり出てきているということで、これは経済振興といいますか、地域振興の意味でも景観形成というのは一つの経済的な指標にも多分なってくると思います。

この前、日本経済新聞を読んでいましたら、政策投資銀行の部長さんが「地域価値」ということを、経済教室の欄に書かれていましたけれども、これはこれからの地域振興の一つの考え方になると思います。同じ駅勢圏で、同じような経済的な物件を比べても、あるいは同じような住宅を比べても、金沢とか、鎌倉にあるものがかなり高い。これはもう地域価値なんですね。ですから、これからはその地域価値をいかにして高めていくかということが土地ビジネスの関係からも大事になってくるということが言えると思いますし、これからまちづくりや地域の活性化ということでも大事になってくると思います。そういう状況が生まれてきたということです。

■地方公共団体の景観行政

それから、次に、72ページをお開きいただきたいと思えます。地方公共団体の景観行政の現状ということなんです、遅まきながら国も景観法を制度化したということなんです、実は公共団体の方がその面ではかなり先行してまして、ここにグラフにありますように市町村の数でいいますと450、それから条例の数でいいますと494の景観条例が制定されております。ただ、そうはいつても下の円グラフにありますように全体で3,000以上の市町

村があるわけですから、まだ全体の14%ぐらいです。一方、都道府県の方は47のうち27が何らかの景観条例を持ってやっているということです。

1枚めくっていただきますと(P.73)、景観条例に定められている内容とその運用状況なんです、494の条例のうち、届出制度を持っているのは304、およそ6割近くが何らかの行為規制を条例に基づいてやっているということです。

京都市の例ばかり出して恐縮ですけども、京都市も幾つかの景観条例を持ってまして、届出制度をやっております。届出勧告制度はある程度お願いベースですけども、必要があれば何らかの指導をするということなんです、ご多分に漏れずなかなか言うことを聞いていただけないというのが悩みになっているということのようです。国で今度法律を制定したわけですが、もちろん届出制度は盛り込んでおりますが、指導に従ってくれない不心得者に対して、2段階規制を設けておまして、届出勧告制度に加え、さらに、これはきちっと景観法に基づく条例を決めなきゃいけないわけですけども、自主条例のみではできなかった強制力の強い変更命令もできるということにしております。命令に従わない場合はさらに改善命令として、2段階の命令も出せるとことにしております。命令にそれでも従わない人には、何と1年以下の懲役まで罰則を用意しております。これもかなり法制局の審査の段階でも議論がありましたが、意匠・形態の規制違反、すなわちデザインだとか、色彩の規制に従わない場合であっても究極は懲役刑までかけるという我が国初めてのかなり強権的な法制度をつくったわけです。条例でやれることであれば何も法律をつくる必要がないわけですから、景観法を制定するに当たって、そこまで規定しないと立法の意味がないわけです。

■諸外国の景観法制と我が国の法制度の課題

次に、資料2に沿って諸外国の景観法制のあらましをご説明した上で我が国の制度の説明をしたいと思います(P.74~75)。①にありますように、諸外国の立法でまず景観そのものを法的にどう位置づけているかといいますと、風景計画や景観計画の策定が義務付けられていたり、あるいは歴史的な遺産の保持、保全をすることをほとんどのヨーロッパ諸国は行政の責務としてきちっと法律上明定しているということです。特にイタリアが一番熱心で、イタリアというのは、そういう意味では観光立国の先進国ですから特に熱心なんです、イタリアではこのことを憲法に規定してあるんですね。イタリア共和国憲法の第9条、日

本の9条は平和憲法9条ですが、イタリアの憲法第9条には、共和国は国家の風景、歴史・芸術遺産を保護するという規定を明確に書いてあります。これを受けてガラッソ法という法律がありまして、この法律はすべての州政府に風景計画の策定を義務づけていまして、すべての州政府はもちろん風景計画をつくっています。すべての開発行為、建築行為は、この風景計画に即して行われるということですから、かなり厳しい行為規制が行われています。特に、これはイタリアの諸都市を訪問された方はわかると思いますけれども、ローマでも、それからフィレンツェでもミラノでもどこでもそうですが、歴史地区というのがはっきり決められていまして、都心の歴史地区、これはチェントロ・ストリコというらしいんですが、ここでは外装だけではなくて、特にフィレンツェなんかは厳しくて内装の変更も市の当局の許可制になっているということです。

先日、フィレンツェの歴史地区を視察してきたんですが、遠くから見ると非常にきれいなんですけど、近くへ行くと落書きがいっぱいある。市の方にどうして落書きを放っておくんですかと言いましたら、もちろん落書きを書くのは違法なんです。捕まったら、一番厳しい場合は懲役刑もある非常に厳しく規制されているのですが、それはもう夜中にされちゃうんでなかなか犯人が捕まらない。それで落書きを書かれる。ところが、一旦書かれると今度は勝手に落書きを消すこともできない。つまり消すのも市の当局の許可が要る。これは許可なしで落書きを消しますと、これも法律違反になってしまうんで、その建物の所有者も勝手にさわれない。したがって、放置されていると。じゃ何故許可申請しないんですかと言いましたら、ものすごい数なんで、きょう申請しても許可が出るのは来年だということらしいんですが、半分ジョークとしてもそこまで厳しい規制をどうもやっているということのようです。

これはちょっとまた脱線しますけれども、つまりイタリアのフィレンツェもローマもそうなんですが、景観をきちんと守っていく上で大事なことは二つあって、一つは先ほど言いました経済的なインセンティブなんです。まさにそれで商売して、フィレンツェなんかは観光に従事している方が雇用者の3割を越えるというんですね。ですから、まさに観光立国なんですが、インセンティブがまずなければいけないということです。

それから、もう一つは、これはフランスの都市で歴史地区を持っているところはみんなそうなんですが、例えばストラスブールなんかはよく紹介されているのですが、景観を保全する上で都心の交通処理をどうするのかということなんです。つまり都心の開発ももちろん規制されるとなるとモータリゼーションの進展にどう対応するかということ。

ストラスブールのトランジットモールやLRTは有名ですが、歴史地区、都心地区についてはほとんどのところは車両の進入制限を行っています。ですから、我が国で本当に、京都でもそうです、金沢でもそうです、あるいは鎌倉でもそうなんですが、本当に今の歴史的な景観を維持、保全するためにはもちろん一つのインセンティブ、経済振興というインセンティブが必要なんです。もう一つはあわせてそういった車の規制も含めた地域経営みたいなものをセットでやらないといけないということになるのではないかと思います。単に規制だけで景観を守ろうとしてもなかなか守れないというんで、本当に景観を守っていくためには、その地域の経済活力、雇用をいかに確保するか、あるいは地域の生活をいかに確保するかということをあわせた総合行政でやらないとなかなかできないということだと思います。

ちょっと脱線しましたが、フランスでも同じように、これも風景法という法律があって、すべての計画は景観に配慮しなきゃいけないとなっている。ドイツも同じように、自然保護と風景維持に関する法律で風景計画の策定とその配慮義務が明文で規定されている。イギリスはそういう意味では、ちょっと違います。イギリスというのはもともと余り実定法でがちゃがちゃ書くという大陸法とは違っていて明文の規定があまりなくて、これもイギリスでいろんなプロジェクトをされた方はよくわかるかもしれませんが、イギリスの開発行為、建築行為に対する行政庁の裁量権というのはものすごく広いんですね。74ページの②ですけれども、イギリスは国土全体の風景計画の策定を規定した具体の法制度はありませんが、基本的にはそういう広い行政裁量の中で景観風景計画というのをかなりきっちりやっている。ですから、イギリスの都市計画そのものも風景計画というものを持っており、それに基づいて様々な指導をしているわけです。日本の都市計画法には、景観を守りましょうねというような一般則は書かれていない。ただ、美観地区だとか風致地区だとかはありますから、もちろんゼロではないのですが、いわゆる一般則として、つまりどんな普通の市街地でもそれぞれの特性に応じて風景・景観を守りましょうねというような法体系になっていません。そこが諸外国の法制に比べて最も違うということでもあります。

それから③で書いてあるのは、これも景観行政のみならず、これからの土地利用規制で大きな問題になると思うんですが、土地利用面で国土を分割統治しているのは我が国ぐらいなんですよ。きょうは土地総合研究所の講演会ですから言わずもがななんですけれども、日本の国土というのは国土利用計画法という法律で5区分されている。都市地域と農村地域、森林地域、それから自然公園地域、自然

環境保全地域と5地域に区分されて、それぞれがテリトリーを持って、それぞれの土地利用規制の法律を持っている。こういう国もなかなか珍しい。ほとんどの国はイギリスの都市農村計画法といったような、全国土を一元的に、計画し、規制する法律を持っているわけでありまして、そういう中で風景景観の保持、形成をやっている。今回景観法をつくるにも法律の対象地域をどうするかが結構大変でありまして、これは後ほど説明しますが、関係各省とも協力して景観法そのものは都市地域だけではなくて全国土を対象の法律としてつくることができたわけでありまして。

それから、これもいろいろ議論されているんですが、眺望景観というものをちゃんと規制できるようにして欲しいとも言われています。よく議論されている最近の例では、国会議事堂なんですね。国会議事堂を正門から見ると、関係者がいたら異論があるかもしれませんが、変なビルが国会議事堂のうしろににょきにょきと建っている。こんな国はまずほとんどないと思うんですね。イギリスは国会議事堂のために10ぐらいのビューポイントを決めて非常に厳しい眺望景観規制をやっています。フランスも有名なフェゾー規制として眺望景観規制をやっておりますが、日本だけが全くやっていない。本家本元の国も実は議院会館の建て替え問題というのがありまして、国会議事堂にまたにょきにょきにょきと、また角が生えるようになるのではないかと心配されたんですが、千代田区の景観審議会等でも調整が図られてそういうふうにはならなくなったようですけども、ことほどさようにこれまでは景観に無頓着な国だったということです。

■政策群としての景観行政

次に、76ページをごらんいただきますと、政策群という耳なれない言葉を書いています。これは政府に経済財政諮問会議という会議がありまして、一つ一つの政策をばらばらでやってはだめだ、もちろんなんですが、法律をつくるだけじゃだめ、規制だけじゃだめということです。先ほど言いましたが、都市計画法というのはほとんど毎年改正しているんですが、改正されてもほとんど使われない都市計画制度というのかなりありまして、景観法だけはそうじゃだめだということで、規制のための法制度に併せて、景観形成を支援する予算も用意する、また、関連した税制も整備するというので景観行政全般を政策群として取り組んだわけです。景観法、法律は後ほど説明しますが、予算については、実は三位一体の改革の中で補助金改

革でいろいろ議論がありましたので、従来のような施設ごとのタテ割りの補助金ではなくて、政策的な予算として何にでも使えるメニュータイプの予算ということから「景観形成事業推進費」という新しい予算を認めていただきました。国費で200億円を用意していただきまして、景観形成に資する事業であれば何にでも使えますという予算です。

それから、関連する税制もいくつかお願いして認めていただきました。これも冒頭に併せてご説明すればよかったのかもしれませんが、日本の土地法制が景観を悪くしたと冒頭に言いましたけれども、これは人によっては我が国の土地税制こそが景観を壊したという人もかなりいらっしゃるんですね。せつかくいいお屋敷が残っていても、あるいはせつかく緑多い里山が残っていても相続がかかった瞬間に切り売りされてしまう。だから、世代交代のたびに国土が、まちの景観が壊されてきたということでありまして、何とか景観形成を保持する上で必要な税制を認めてほしいということで大きく二つの税制改正要望をしたんです。

一つは、相続税についてですが、切り売りしなくてもいいように相続税の軽減を要望いたしまして、これについては相続財産の一部評価減を認めていただきました。京都なんかでも下鴨神社の付近のお屋敷というのはものすごく立派なお屋敷がたくさんありまして、お金持ちがたくさん住んでいるんですが、お金持ちがずっと本当のお金持ちならいいんですが、すごく資産はあるけど安サラリーマンという方がたくさんいらっしゃいます。私の知っている人でも、市役所の職員だったのですが、すごくたくさんのお金持ちを持っておられて、お屋敷も立派な重要文化財に指定されてもおかしくないようなお屋敷に住んでいる人なんですが、市役所でもらう給料は全部固定資産税に消えてしまうとおっしゃっていました。うらやましいというよりはかわいそうなんなんですが、固定資産税ならまだ何とかなるんでしょうけれども、相続にかかったらどうしようもない。切り売りするしかないということをおっしゃっていました。重要文化財であれば財団でもつくって保全できるんですが、そんなことをしたら京都の立派なお屋敷はみんな財団になってしまって、市役所は、それでなくてもお寺と神社ばかりで固定資産税が上がらないということで困っているんですが、大変なことになってしまいます。せめて少しでも、相続税の評価を下げてくださいという税制改正のお願いをしました。一部認めていただいたということです。

それから、もう一つは、どうしても持ち切れないならば、ちゃんと管理できる人に売ってくださいということで、だれにでも売っても困るものですから、景観整備機構というようなものをつくるような制度にしたんですが、そういった景観を守るためにできたような公共的な法人に売る場合

の譲渡所得の特別控除制度をお願いしました。これも一応1,500万円の特別控除を認めていただいたということです。

それから、これだけの大きな法律を通すのはなかなか大変でして、少しやっぱり盛り上げていこうということがありまして、各方面に働きかけをしてきました。

■観光立国行動計画

77ページ、縦横になっていて恐縮ですが、観光立国というのが今国策の大きな柱の一つになっています。これは小泉総理が先頭に立って観光立国をやろうということで、昨年夏に観光立国行動計画というのができたわけですが、この左側の青いところの下側に景観に関する基本法制の整備、つまり国としても法制をつくれということをまずここでお墨つきをいただいたということです。

この観光立国は今何をやっているかといいますと、一番大きな柱は、訪日外国人を倍増しようということを目指しています。今海外から日本に来る外国人というのは大体500万人ちょっと、530万人ぐらいであります。これは世界の順位でいいますと35位ぐらいなんです。日本から海外にといいますと大体ここ数年は1,500万人ぐらい日本から海外に行っています。昨年はSARS等があった減りましたが、それでも1,300万人ぐらいの方が行っています。海外から日本に来ている外国人が約500万ぐらいですから、これを2010年までに1,000万人にしようというのが国の計画であります。そのときもいろいろ議論されたのは、一体日本に呼んで来て何を見せるのかということで、やっぱりきれいな景観をつくろう、日本の魅力、地域の魅力をつくっていこうということになっています。みんながその気になれば多分我が国日本人というのは付和雷同的というか、いわゆるブームに弱いわけですから、多分いっせいに景観形成に動くと思います。ブームをつくって何かをするというのは非常に大事な、これはある種のビジネスモデルでありまして、ブームにさえなれば一気に日本人は動くのです。これも関係者がいたらあれなんです、ちょっと前にはリゾート開発ブームなんかもありましたね、今や死屍累々ですが…。バブルのときの土地騰貴なんかも一種のブームですね。食べ物でもナタゴココブームなんていうのもあって、これもブームをつくれれば売れるということで、今や観光立国のために景観形成ブームをつくろうというのがいいと思います。つまりみんなして景観をつくっていこうよという、そこに金が流れていく。そうすると商売に成り立つ。結局、景観がきれ

いになるということで、一斉にブームをつくろうということで今我々もこれからは景観だ景観だと言ってカネやタイコで囃している。そういう意味で、景観法の制度は大変意味がありまして、世を挙げて、その景観形成に行こうということで進めているのです。

■美しい国づくり政策大綱と都市再生ビジョン

次は78ページなんです、昨年の夏に、国土交通省が美しい国づくり政策大綱というのをつくりました。国土交通省が美しい国づくりかと盛んに冷やかされました。この大綱はぜひ皆さんに全文を読んでいただきたいのですが、全文というのは全部の文と前文も読んでいただきたいんですが、本当に素直にこんな文章を書いているのかなと思うぐらい素直に書いてあります。「これまでの反省をして国土交通省みずから襟を正す」と書いてあるんですね。よっぽどそれまで襟が曲がっていたような行政をしたのかなと冷やかされたんですが、襟を正して全ての国土交通行政を美しい国づくり、美しいまちづくりに向けて舵を切ると言っています。そういった意味で、これからは美しい国づくり、美しいまちづくりだということで、これはもう省を挙げてやろうということを決めたわけなんです。

それから78ページの参考資料9、これもぜひお時間がありませんでしたら、本文をお読みいただきたいんですが、余り新聞が取り上げてくれませんでしたので、ご存じない方もいらっしゃると思うんですが、実は社会資本整備審議会という審議会がありまして、これは国土交通大臣の諮問機関なんです、社会資本整備審議会から新しい都市再生ビジョンというものをご答申をいただきました。このページがこのビジョンの簡単なレジюмеなんです、先ほど言いましたように一言で言いますと、これからは人口が減る、高齢化していく、さらに市街地が縮小していく。そういう意味で、①で書いてありますように、これからはサステナブルな都市をつくろうということが主眼になっています。

サステナブルな都市とは何かというと、一言で言いますと、コンパクトシティをつくっていくということです。無秩序に外延的に拡大した市街地をコンパクトに集約していくということなんです。究極は余り車に頼らずに歩いて暮らせるまちをつくっていくということだと思います。歩いて暮らせる範囲内にほとんどの都市的なサービスがそろったようなまちをつくっていきましょう。ヨーロッパのまちの姿なんです。ヨーロッパのまちはさっき言いましたように100年前から5,000万人ですから、今でも5,000万人。ですから、ほとんどのまち、村は、100年前ど

ろか300年前のいや、もっともっと前の姿のまま残っているわけですからそれでいいわけですが、我が国の場合には先ほど言いましたように、この100年間に見るも無残に変わってしまったのです。江戸時代のまち、あるいは明治初期のまちというのは、その当時日本を訪れた外国人は褒めそやしているんですね。まち並みもきれい、田園風景もきれいだ。ですからこれからは人口もその頃に減っていくわけですから、いきなり江戸時代のまちに戻すことはできませんけれども、一つの姿というのはやっぱりそういう昔の日本、明治初期の日本の姿に戻っていこう。あるいは江戸期のような省エネのまちに戻っていこうということです。江戸時代への回帰もある種ブームになっていまして、これは都市開発、都市整備だけではなくて、あるいは文化的なところもそうなんですが、今江戸ブームなんだそうです。つまり江戸時代の再評価というのはいろんな学会で進んでいまして、どうもその江戸時代というのはこれまで暗い、たびたび飢饉が起こって、生活に困っているようなイメージで考えられていたくらいがあるんですが、これは完全に見直されていて、江戸期のライフスタイルというのはこれからの21世紀中葉型のライフスタイルじゃないか。非常に省エネ型のまちの姿もそうじゃないかということで、江戸期のまちの姿だとか、あるいは文化だとか生活様式というのは今ある意味で見直されているんです。これからどんどん人口が減っていく。一番低い推計によれば2020年ごろにはまた江戸期に戻るぐらいの人口になるというような話もあるわけですから、そういった姿を前提で考えるのも一つの回答かもしれませんね。

■景観緑三法のあらまし

次に資料4、79ページであります。景観緑三法と書いていますのは、景観法という法律が1本と、2本目は景観法の施行に伴って都市計画法等いくつかの法律の改正が必要になりますので、これらをまとめた関連整備法の一部改正のための法律。もう一本は、緑や公園関係の法律をまとめて改正したもの。これをまとめて景観緑三法と称しています。まず、そのうちの景観法という法律のスキームをざっとご説明したいと思います。

これもまた雑談みたいで恐縮なんですが、景観法、これは三文字の法律なんですね。三文字の法律というのは最近あまり例がないんです。最近は何となくの何とかに関する特別措置法とか、非常に長い名前の法律が多いのですが、それは法律の規定対象が非常に狭い範囲、あるいは既存の法律の特例を書く法律が多いものですから、長い名前の法

律になるんです。景観法というのは景観に関する一般法ですから、そういう法律名が可能となったわけでありましたが、逆に言えば景観に関する法律がこれまで全くなかったという証明にもなるわけでありまして、これはまさに基幹法でありまして、私どもの省の所管する法律で三文字の法律は、道路法とか、河川法とか、港湾法とか、海岸法、航空法などのそれぞれの行政分野の基本法たる非常に大事な法律です。他省庁で見ても、銀行法とか、会計法とか、財政法とか、医師法とか、国の基幹的な制度システムを規定している法律です。ちなみに二文字の法律というのはもっと重要な法律でして、刑法、商法、民法です。憲法もそうじゃないかと言ったら、実は憲法というのは正式名称は日本国憲法でありまして、二文字じゃなくて五文字という笑い話もあって、まあ、いずれにしても景観法という法律はそういう意味では大変な法律なんです。景観という用語も、実はこれはコンピュータで調べればすぐわかるんですが、法令用語としても非常に珍しい用語で、12法律、法律の本数で12本、箇所数で24カ所しか出てこないんです。ほとんど景観という用語がなじみがないんですね。

それから、景観法を来年というか、この国会で提出しますよということは去年の夏に私どもで記者発表したんですが、後で苦情が来たんです。何かといいますと景観法に関する問い合わせがほとんど環境省に行ったとのこと。まさかあの国土交通省が景観法を出すはずがないということで、国土交通省が記者発表しているのに、問い合わせがみんな環境省に行ったとかいって環境省からクレームがきました。これはお役人さんの方がたくさんいらっしゃるからわかるかもしれませんが、法律をつくる時各省との法令協議というのが結構大変なんですね。最後まで環境省ともめたのは、そのせいじゃないかと。これは冗談ですが…。

景観法には、まず基本理念をきちっと書いてあります。ここは土地基本法と同じなんですね。基本理念として国や地方公共団体には責務があるとか、適正な制限によって景観をちゃんと保持しようとか、景観は国民共通の資産だとかそういうことをキチンと位置づけております。土地基本法というのは基本法ですから、ほとんど基本理念しか書いていなくて、あとは個別法に譲っているんですが、景観法は基本法であるとともに実際に適用される法律なので、新しい仕組みをこの法律の中で具体的に書いているわけです。その新しい制度のスタートがここにあります市町村による景観計画の策定なんです。ですから、これも言われたのは、じゃあ公共団体が景観計画をつくらなかったら何もできないのかということなんですよ。これはかなり国会でも議論がされました。国立マンション訴訟の争点は、何らかの

事前の都市計画がなくてもみんなで景観を守り、形成してきた地域には景観利益が生まれ、それが財産権に内包され保護されるというようなロジックで争われているようですが、なまじ景観法ができて景観保護制度ができたがゆえにこの法律を使わないところの景観が逆に守りにくくなるんじゃないかという心配です。いずれにしても、公共団体による景観計画の作成がまず必要ということです。

■景観計画と景観行政団体

1ページめくっていただいて（P. 80）、景観計画には何を決めるのかということなのですが、景観計画にはまず区域を決めることとなります。この区域は全国どこでもいいわけですから、場合によっては市全域と決めてもいいわけですし、ある特定のエリアを決めてもいいわけですが、まず区域を決めなければなりません。

なお、計画は公共団体が作成すると申し上げましたが、ここではきちんと策定主体の話をしなきゃいけません、同じページの上の方に景観行政団体なる用語を書いています、正式には策定主体はこの景観行政団体なのです。これは何かといいますと先ほども言いましたけれども、私どもとしては本当は市町村にしたかったのですが、ところが、市町村で景観条例をやっているといっても450市町村と全体の14%ぐらいなんです。一方、都道府県では半分以上はもう景観条例は持っていますので、ここで市町村だけということになりますと、ある意味で都道府県の景観条例がふっ飛んでしまうおそれがあるということだったのですから、策定主体を都道府県と市町村としたのです。都道府県はもちろん景観行政団体になれるし、政令市と中核市もなれるということにしておきまして、それ以外の市町村については手を挙げたところは景観行政団体になれるといたしました。すなわち、市町村については手を挙げて都道府県と協議調整をした上で、景観行政団体になれるという形になっていますので、ある特定のエリアについては景観行政団体はどちらか一つということになっています。例えば神奈川県で言えば県全体の景観条例というのは県がつくることはもちろんできるんですが、例えば真鶴町が私がやりますよと言えば真鶴町のところは真鶴町が景観行政団体になるわけです。それから、景観計画には、どんな景観をどう守りますかということと、行為についてどういう行為の規制をしますか等々、この法律で書いてあるメニューの内容について景観計画に定めるということになるわけです。これを決めると、その区域内の一定の行為については届出が必要になるということになります。

ただ、できるだけ地方公共団体の自主性を尊重しようということで、制度の大切なところは基本的には条例という制度をかましています。一つ例をあげますと開発許可との連動のところ。せっかく景観計画を決めても開発許可に当たっては何も考慮されないというわけにはいきませんので、景観計画に定めたような基準を条例できちっと書けば開発許可の基準とすることができるとしております。つまり景観計画で書いた内容に即さないといけないという特例も設けました。開発許可という厳しい規制の基準になるわけですから、条例で決めるということにしているのです。

また、デザインや色彩の制限については、地域の景観を左右する重要な要素なものですから必要な場合には、変更命令などを出せるようにしていますが、これについても地方公共団体の条例で命令の対象とする行為をあらかじめ決めることにしています。

■景観地区と認定制度

それから、また79ページに戻っていただきまして、引き続き制度の全体スキームの説明を致します。一般的にはこの景観計画を決めて届出勧告制で進めて行くということになりますが、より厳しい規制が必要な場合には景観地区という制度を用意しております。ちょっと細かい資料がついていますので、81ページを見ていただきますと、景観計画そのものは、これは都市計画としては位置づけておりませんので、いわゆる行政上の計画になるわけですが、景観地区というのは、これは都市計画決定をしていただきます。都市計画決定をする以上は、当然建築確認に連動することになるわけです。ただ、ここで新しい仕組みをつくっていますので、これはぜひご理解いただきたいんですが、景観地区で何を定めるかということ、ここにありますように高さや敷地面積の制限といったものの他に、デザイン、色彩を決めるということになります。ここから先が二股に分かれまして、高さとか敷地面積はこれは建築基準法で数値的に確認ができますので、これは建築確認で見る。つまり高さの制限に反する、あるいは敷地面積の制限に反するものは確認がおりないということになります。ただ、それに対して、デザインや色彩の規制をどうするかというのはここで大きな議論になるわけです。デザイン、色彩の規制は、これは建築確認の審査ではできない、非常に裁量的な審査が必要になるわけですし、例えば周辺の景観と調和したデザイン・色と言われても建築確認の中で審査ができないということで、新しく市町村長の認定制度という制

度を導入しているわけです。高さや敷地面積の制限は建築確認でやりますけれども、このデザインや色彩は、この認定を受けるという形になります。これもややこしくて、認定は市町村が行うということにしているのですが、ご案内のように建築確認は特定行政庁がやるということですから、特定行政庁が当該市町村であったりなかったりすると、場合によっては二重の手続きが必要になります。それから建築確認は今や民間の確認検査機関でもいいわけですから。つまり景観地区内で建築行為をしようとした場合には、確認と認定、両方がいるような仕組みに今回からなるということでもあります。

それから、景観を阻害するのは何も建築物ばかりではなくて、工作物もかなり悪さをします。廃棄物の堆積も景観を台無しにするということで、これも別途条例を決めれば建築物と同様に厳格な規制ができるような形にしているということです。なお景観計画は全国どこでもできるのに、より厳しい規制ができる景観地区は都市計画だということになると、都市計画区域外はどうするのということになります。そのために準景観地区という制度もつくっています。これは都市計画ではありませんが、市町村の条例に基づいて景観地区と同様の規制をできるような制度を都市計画以外でつくったというものです。

■景観協定

それから、もっと柔軟に住みずからのまちづくりを進めるために、景観協定という制度を新しくつくりました。これは83ページの上の方に書いてあります。これまでも建築協定とか、あるいは緑地協定という制度があるわけですが、もっと広く景観を守るための協定制度をつくらうということで今回創設したものでありまして、景観に関することなら何でも協定の内容にすることができます。これは実は市町村の景観条例に基づいた実例がかなりたくさんあるということで、今回きちっと法律にも位置付けたということにして、法律的にはいわゆる承継効を認めたところに意味があります。何でも決めてもいいですよということで、例えば照明の点灯時間の規制等々や、あるいはシャッターをシースルーのシャッターにするとか、シースルーのシャッターにした上でショーウィンドウの電気を例えば夜の10時まで皆さんでつけようとかいうことも、この景観協定でできるというような割とソフトな内容も含めるような形になっています。さらに、市街地のみでなく農村集落での活用も視野に入れて、耕作放棄が問題になっている農地の保全に関するルールも決められるようになっています。

■景観重要建造物と規制緩和

次に景観重要建造物という制度について説明いたします。82ページに資料を用意していますが、ランドマークになるような景観上重要な建物、立派な建物、明治期の建物、あるいは江戸期からの町家でもいいわけですが、そういったものを景観重要建造物ということで指定することができます。樹木の場合には景観重要樹木として指定できます。指定を受けますと、その外観を変更することは許可を受けなければいけないこととなりますが、特に大事なのは、景観法というのは何か規制の強化をするための法律みたいに思われていますけれども、実は景観重要建造物に指定がされますと、その保存のために一定の規制緩和が認められることが重要なのです。つまりこの下にあるのは、京都の有名な料理屋さんの写真ですが、この建物はいわゆる既存不適格の建物でありまして、これと同じものは今の建築基準法では建たない、あるいは大規模な修繕もできないというのですが、これを景観重要建造物に指定しますと、大規模修繕等に際して基準法の規制の適用除外をしてあげようということなのです。

これも京都の話で恐縮ですが、京都市のまちづくりの担当部局が町家の保全をしましょうねと言っているさなかに消防の検査が入って、京都市の消防局が町家を回りまして、ここは防火地域だから防火設備をしないと。何を言っているかといいますと、せっかく趣のある町家の軒裏にモルタルを張れとか、きれいななまこ壁になっているところに何か合板みたいなものを張れとか言って指導したというような笑い話があるんですが、これまでも文化財として伝統的建造物群に指定すれば一定の規制緩和が受けられるのですが、今回の景観重要建造物に指定することで規制緩和の特例が働くような形になりますので、ほぼ原状での保存が可能となります。

また、こうした景観上重要な建物や樹木を所有している方の中には、自分だけではその維持・保全ができないという方もいますので、管理協定という制度を設けて、公共団体やNPO等が代わって管理を行うことができるようにしました。

■景観協議会と公共施設

次に、景観協議会という制度についてですが、景観協議会は、これも後ほど触れますが、実は景観を構成する要素というのは何も民間の建物だけではなくて、ところによっては公共施設が非常に影響するのです。京都の例で言えば

鴨川。鴨川が京都の景観の主要な要素になっていることは誰も否定しないでしょう。また、嵐山ですね。嵐山の風景をみますと渡月橋という橋が非常に大きな構成要素になっていますので、渡月橋をコンクリートむき出しの橋にされちゃ困るわけでありまして、やっぱり風情のある木橋でなければならぬということで、その公共施設の整備の仕方についても何らかの調整ができるような、公共施設の管理者と相談できるような形にしています。これは、景観重要公共施設という制度をつくっているわけですが、その公共施設の管理者も含めて全部一堂にテーブルについて、そのエリアでの景観問題を協議し、保全のための努力をしようという、あるいは地域住民の方も入っていただいてもいいわけですが、皆んなで景観協議会をつくらうということにしてあります。例えば道路にオープンカフェをつくりたいとしても、これは道路の占用許可なり警察の使用許可が要るわけですが、今は非常に厳しい。道路管理者は非常に柔軟になったんですが、警察はなかなかオープンカフェを認めてくれないみたいです。そこで、警察関係者もこの協議会に取り込んで、皆んなで調整しようというようなこともできるようになるわけです。

それから、もう一つ、景観整備機構というのを法律上位置づけております。これは公益法人でもNPOでもかまいません。NPO法人というのは全国かなりの数でできていますが、その目的をみますと一番多いのはまちづくりなんです。そのまちづくりNPO法人で景観整備をやっているものについて、この際これを法律上もちゃんと位置づけてあげようということにしました。景観整備機構として位置づけられますと、この法律に基づいたさまざまな行為ができるようになりますので、NPO法人も活動しやすくなると思います。

それから、もう一点追加説明しますと84ページですが、先ほど言いました景観重要公共施設についてですが、それは渡月橋をどうするかということもさることながら、占用許可の関係ですね。これは両面あります。両面あるという意味は、オープンカフェみたいなものはもっと柔軟に運用してほしいということと、逆に一方で占用物件がまちの景観を壊すというのもよくあるんですね。電柱なんかもちろんそうですけども、道路の占用許可だとか、あるいは河川もそうですね、河川の占用物件が景観に支障を来すというわけですから、それぞれの公共施設の管理者の占用許可基準にも景観に配慮するというのもきちっと書くようにしました。したがって、そういう公共施設管理者も占有許可に当たっても景観に配慮しましょうということを規定しているわけでありまして。

それから、次が電線類の地中化の話です。電線共同溝法

という法律があります。これは電線類の地中化の促進を図るための法律なのですが、そのためには電線共同溝整備道路として指定しなければなりません。その指定要件が実は二つの要件がありまして、一つは、非常に交通が錯綜していて、その安全上、あるいは交通の円滑化上必要があるという条件。電柱もやっぱり交通の邪魔になりますので、そういう要件。あと一つの要件は景観に配慮する必要があるということです。景観上必要でも最初の要件が厳しく運用されますとなかなか幹線道路以外の道路、交通量が少ないような裏道はなかなか電線共同溝法の適用を受けられなかったんですが、今回この要件のうちの最初の方をほとんど外すこととしました。つまり交通量があまりなくてもいいですよということにしましたので、非幹線道路においてもこの法律の適用をしやすくしたのです。近年特に電線類の地中化というのは進んできたんですが、そのほとんどが幹線道路なんです。非幹線道路で地中化したというのはごく限られたところしかありませんので、これからはそういった非幹線的道路でも景観形成上必要なところは、もっと地中化を進めようということです。

まだまだ景観のいいところでも地中化ができないのは、一つは電力会社がつき合ってくれないということもあるんですが、お金がないということなんです。京都市は実は、京都市に行かれた方はわかりますけれども、かなり電線類の地中化を進めておりまして、高台寺の近くのねねの道などは地中化したんですが、ほとんど単独事業で、京都市が金を出してやっています。有名な一力茶屋が角にある花見小路も最近地中化ができたんですが、あそこはJRAの場外馬券売り場が歌舞練場の横にあつて、場外馬券売り場の移転問題というのがずっとあるものですから、JRAが金を出してくれてあそこが地中化できたということです。

■関連法の改正

それから85ページは、景観緑三法のうちの二本目の法律でありまして、関連整備法です。関連整備法では幾つかの法律を改正しているんですが、まず都市計画法と建築基準法の改正です。一点目は、美観地区という制度を廃止して景観地区に一本化すること。美観地区というのは、今あるきれいな美観のところを保全するための地区です。景観地区は両方ありまして、もちろん今あるきれいなところを保全するというのもあるんですが、今からきれいにしようということも景観地区に指定できるようになっていますので、包含されるということで今回景観地区に一本化したということです。

二点目は景観重要建造物に関する制限の緩和をやりました。

それから次に、屋外広告物法の改正です。細かい説明は省略しますが、この内容は屋外広告物の業者の方がいたらよくご理解いただきたいんです。きょうは省略しますが、かなり抜本的に変わります。今まで屋外広告物条例は都道府県しかできなかったものを景観行政団体となる市町村もできるようになるということとか、それから規制対象を市又は人口五千人以上の町村に限定されていた全国に拡大するというのだとか、あるいは簡易除却の制度、あるいは行政代執行の制度を簡単にした大改正となっております。さらに今回の改正で大きいのは屋外広告業に対する規制の強化ですね。これまでは届出制度でやっていたのですが、届出制だけですと違反をくりかえして行政指導に従わない不良業者に対しても罰金を課すことはできても、営業の停止命令ができなかったわけです。ですから、不心得な業者は何をやるかといいますと、違反広告をやりっ放しで、これは当然つかまるわけですね。つかまると罰金を払うと。罰金を払って、また悪さをすると。つまり費用対効果は罰金を払ってもいいという。そんなにたくさんいけませんから一部の不良業者ですけれども、そういう業者がいましたので、登録制度を導入いたしました。届出制度との選択制ではありますが、条例で決めれば登録制度を採用することができるようになります。登録制度になれば登録抹消をする、あるいは営業の停止もかけられるということで違反広告の取締をより実効あるものにできるということでもあります。

■都市緑地保全法等の一部改正

それから89ページですが、これは緑関係と都市公園関係の法律を何本かまとめて改正いたしました。都市緑地保全法という法律があるんですが、これも適用事例が非常に少ない。緑地保全地区という都市計画の地域地区制度があるんですが、これは非常に規制が厳しくて、一方で規制が厳しいことから、制限行為に対する許可が受けられないと土地の買い取り請求ができることとなっていて、要するに行政負担、財政負担がかなりあるものですから、なかなか緑地保全地区の指定ができないのです。それで全国で5,000ヘクタールぐらいしか指定されておられません。そこで、もっと柔軟に民地のままで里山とか屋敷林が残せる制度をつくらうということで、より緩やかな緑地保全地域という制度を新たに導入することとしたわけです。これは民地の里山が多いわけですが、鎮守の森等もあるわけ

ですが、そういうものをこの緑地保全地域に指定してより弾力的な届出制で守っていかうという新しい制度であります。

それから、91ページですが、緑化地域という制度も新たに導入しました。これは都市計画で決めることになるんですが、これは何かといいますと、大規模敷地の建築物に緑化を義務付ける制度です。緑化率を都市計画で定めるといこととなりますが、例えば緑化率2割というふうに決めれば、敷地面積の2割は緑化をしていただきますということになります。ここはかなり何か厳しい規制に見えるんですが、建ぺい率の範囲内ということですから建物そのものを規制しているわけではありません。ですから、例えば建ぺい率10割のところでは緑化率2割という決め方はできないですね。例えば建ぺい率6割のところでは緑化率2割ということになれば、非建ぺい地4割の半分は緑化してくださいということですから、建物の建っていないスペースは、アスファルトや裸地ではなくて木を植える等緑化してくださいという規制です。また、この規制は非建ぺい地の部分だけでなくもいいということになっておりまして、屋上緑化とか壁面緑化でもいいとされています。屋上緑化も含めて全体投影面積の、例えば2割なら2割というものを緑化すればいいのです。余り小さい個人の住宅ではなかなか大変なので、政令で定める規模以上になっていますが、今のところ1,000平米程度、300坪ぐらいの敷地面積の建物を規制対象にしようかなということでもあります。

それから92ページですが地区計画という制度がありますが、地区計画は、原則として届出・勧告制度ということなんですが、計画内容のうち、建築物に関する規制を条例で決めますと、その規制は建築確認の対象になるというような厳しい制限までいける制度ということになっているんですが、今回、この対象を拡大することにしております。すなわち、今まで計画事項の中に樹林地の保全にすることが決められる、つまり計画区域内に緑があったらその保全について地区計画の内容とすることができるのですが、先ほど言いましたように建築物に関する規制、例えば容積とか高さは建築確認で厳しい規制に移る道があったんですが、樹林地保全は届出勧告止まりだったので。今回これもきちんと制度的に担保しようということで、これについても条例で決めれば許可制にできるということにしました。

■おわりに

雑談ばかりで重要な制度の説明をかなりはしょってしまった感があるんですが、あと5、6分ちょっとお時間をい

ただ、これから先の話をしたと思います。いずれにしても景観緑三法は法律が通ったばかりですから、施行に向けてまだまだ検討すべき事項も多いのですが、できれば年内には施行したいなと思っています。年内、秋口、10月かどうかわかりませんが、年内にはこの三法全体を施行し、ただ景観地区等施行にかなり時間を要するものは一部、来年以降になるかもしれませんが、できるだけ公共団体に活用していただくように指導していきたいと思っています。ただ、最初の話にもう一回また戻りますが、この景観法が本当にどのように使われるのか、これからの土地利用にどんな影響を及ぼすのかまだ全く見当がつかないところがありまして、きょうは業者の方もたくさんいらっしゃると思うんですが、攻める方、つまり景観を守りゃいいんだ、景観しか考えてない人はどどんやれということにももちろんなるわけですが、規制対象の方から見ると、景観法ができることによって、例えば本当はちゃんと再開発してオフィスビルを、あるいは高層住宅を建てるべき地区にまで景観だ景観だと騒がれて事業推進上支障になることはないのか。例えば木造密集市街地のように、非常に防災上脆弱な市街地というのは東京、大阪だけで2,000ヘクタールぐらいあるわけですから、例えば月島からあのあたりは今、木造密集市街地で非常に今地震の危険性があるわけで、我々はできるだけ耐震化といいますか、地震に強いまちづくりをやりましょうというようなことも一方やっているわけですが、議論の中ではああいう木造密集市街地こそ風情があるんだと、江戸情緒なんだというようなことも出てきているわけでありまして、本当は再開発をしなきゃいけないのに、この景観法をつくることによって本来やるべき再開発ができないんじゃないかとか、あるいは本来はきちっと空地をたくさん持った非常に新しい環境の集合住宅をつくっていかなきゃいけないエリアが、この法律ができることによって、はなからその高層マンションというのは景観に反するんだというような議論がまきおこるんじゃないかという心配。高層マンションが隣立している景観も一つの景観だと思うんですが、それは価値観の問題ですから、そういう問題のご心配をされる向きもあるわけです。

今回の景観法につきましても各方面の方々から高い評価をいただいております、今までどちらかといいますと国土交通行政にかなり批判的だった諸先生方からも手放しでお褒めをいただいているという面もあるわけです。景観法を活用して公共事業をストップさせることができるのかというような議論をされる方もいらっしゃいますし、一方では景観法が施行になると高層マンションが建てられなくなるんじゃないかと心配をする人もいます。景観法が成立したからといって直ちにそうなるわけではなく、きちんと手続

きを踏んで、どういう景観計画を決めていくのかということが先決なのです。先ほど言いましたように景観法というのは土地基本法的にその基本理念を書いた部分はもちろんあるわけですが、あとは個別に規制のためのルールを定めている法律ですから、その景観計画を決めて景観の条例をつくって、そこで行為規制をして、基準を決めて当てはめて、イエスカノーかということなのです。つまり個々の建築行為、その他の行為に関し、作成された景観計画に即して、周辺と調和したデザインなり色彩なりにして下さいとか、あるいは緑地を不必要に切らないでほしいということルールに従ってやっていくということなんです。今後運用していくことにはなりますが、一方ではまたいろんな裁判も起きてくるかもしれませんが、景観法というのはそういう法律なんだということを最後に確認的に申し上げて、極めて雑駁な話になりましたけれども、私からのお話とさせていただきます。ご清聴ありがとうございます。