

【研究ノート】

景観法以外の景観を維持・形成する制度

古倉 宗治

1. はじめに

景観に関する基本法である景観法が施行され、各地で景観計画の策定が進んでいる。景観行政団体の同意を知事との協議で得ている団体も多くなっている。この景観法には景観の定義がなく、景観計画で定める景観がその内容であるとされる。つまり、地域、地域で景観の由来、特性、環境等が異なるので、一律の定義がしづらいものであることが、その理由になっている（景観法運用指針 P. 3）。

このように、景観の定義が一律でないわけであるが、そうすると、景観の概念は場合によっては著しく拡大するため、景観法のみですべての「景観」を維持・形成することを行うということにはできない。少なくとも、この景観又はその周辺の都市の美観などを守る制度と連携し、一体となって、総合的に都市の景観を守ることが求められる。そこで、都市計画法体系を中心として、都市における景観又はその周辺の美観を守る制度について、都市計画法制的な面から整理することが本稿の狙いである。

2. 景観法以外の景観関連の制度にはどのようなものがあるか

(1) 景観の要素

景観を形成する要素としては、景観法の景観地区について、都市計画に「建物の形態意匠」は必ず定め、これのほか、「建築物の高さの最高・最低限度」、「壁面の位置の制限」、「建築物の建築面積の最低限度」を定めることができることになっており（景観法第61条第2項）、これらが、市街地の景観を構成する一次的な要素になっていると理解できる。もちろん、これ以外にも市街地の景

観を構成する要素はあると思われるし、さらに、農村景観、森林景観、自然公園の景観等がある。景観という概念は、極めて幅の広いものであるが、本稿では、都市の景観の形成について整理することとしたい。

(2) 全体の構成

景観に関する規制(形態意匠、高さ、壁面の位置指定及び建築面積)は、景観地区においてセットでなされるところに意味があり、これを正規の景観の内容であるとする、これらのパーツ、すなわち、建築物の形態意匠、高さなど個々の制限内容について、景観法以外で、都市の景観に関係する事項を規制しているものも、景観形成に関与しているということができるとと思われる。従来から、このような都市計画等の地区は、様々に存在し、また、景観緑三法の改正に合わせて改正された内容も含めて、全体としてみると、次のようになっている。

- ① 緑系統の法制度（都市計画法の風致地区、生産緑地法の生産緑地地区、都市緑地法による緑地保全地域、特別緑地保全地区、緑化地域その他近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区など）
- ② 歴史系統の法制度歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保全地区、文化財保護法の伝統的建造物群保存地区）
すなわち、従前から緑を中心としてこれと一体となった景観や歴史的な街並みを中心とした景観を維持する制度は存在し、運用されてきた緑関係の緑地保全制度や歴史関係の歴史的風致や街並みの保全制度がある。
- ③ これらに加えて、もともと地区計画制度が、地区レベルの景観に関連する計画内容を定めることができるようになっている。
- ④ また、地域の建物の高さ、外壁の後退などの規制も

景観を構成する要素として考えるとすれば、第一種又は第二種低層住居専用地域などや高度地区による高さ規制などもこれの一部に係る。

- ⑤ さらに、これらとは別に、従前から存在しており、今回の立法で廃止された「美観地区」がある。風致地区が緑を中心とした都市景観であるのに対して、「美観地区」は、都市の建築物の連続した外観を対象とした都市景観であるとされている。美観地区があまり活用されなかったのは、「美観」の定義が難しく、また、運用基準や内容も確立する社会的な背景がなかったからではないかと思われる。

こうしてみると、従前から景観に関する都市計画やこれに関連する制度が相当存在していたことがわかる。たとえば、風致地区は、戦前から風景地又は景勝地などを対象にして、建築行為等を規制してきたし、高度地区の高さ規制などは、京都の商業地域のビルの高さ制限として長い間京都の景観の形成に寄与してきたことなどから、良好な景観を保全する手段として使われてきたものである。

今回景観法が施行されて、これらの従前からのシステムが影が薄くなってきたことは否定できないが、しかし、景観法による景観がすべての景観を保全することができるわけではなく、また、景観計画の策定や景観地区の都市計画決定などの手続きを経なくとも、一部ではあるが、その地域の景観を維持できることがありうることは銘記すべきである。

あえて言うと、景観法では、景観の規制に至るための、景観計画の策定その他の手続きを明確に示し、これにより、地域全体としての景観形成の方針を明らかにし、景観の維持形成をもつばら目的とする規制を行う根拠を提供しているものと理解される。単なる高度地区の指定のような全体の景観に対する位置づけのないままに高さの

みを規制する都市計画として定められるものではなく、景観について真正面から取り組んで、その方針や規制のあり方などを十分に議論してから全体の景観形成のためにどの規制が必要かどうかを決めるものであると考えられる。

本稿では、これらの景観地区の規制の一部や関連の規制を行うシステムを取り上げ、景観地区一部の規制の役割を担っているものを整理して、数多くある都市計画の景観関連地区の再活用、再活性化を目指すものである。

3. 景観形成を推進するための各種制度

(1) 緑系の地域地区等

緑系の景観に関する都市計画に定める制度としては、風致地区、緑地保全地域、特別緑地保全地区及び緑化地域がある。風致地区は、緑を中心とした景観が優れた地域に指定し、一定の開発を容認しつつ、厳しい規制で景観等の保全を行うものである。また、緑地保全地域は、都市の緑地の保全を目指す地区であるが、一定の土地利用は認めつつこれを行うものであり、特別緑地保全地区は、現状凍結をしてこれを行うものである。さらに、緑化地域は、緑の少ない地区を中心に敷地内の緑を創出するものであり、既存の緑の保全を図ることを主たる目的とするものではない。これ以外に、生産緑地地区があるが、これは景観を保全するというよりは、当該生産緑地を緑地として都市環境、災害対策に寄与させることをねらいとするものである。また、市街化区域内農地の今後の適正な宅地化や公共施設用地としての予備軍として保留する性格をも有するものである。

これらの景観に関する地域地区の規制内容を整理すると、次のようなものとなる。

地域地区	内 容	規 制	許可基準等	根拠法令
風致地区	都市の風致を維持する地区の環境の <u>保全</u>	許可（ <u>建築物・工作物の建築、色彩の変更、土地の形質の変更</u> 等）	高さ（8～15m以下）、外壁の後退（1～3m）、 <u>位置・形態・意匠（周辺等の風致と著しく不調和でないこと）</u> 、緑地率（10%～60%）	都市計画法第8条 風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令
緑地保全地域	地元住民の生活等の関わり合いの中で保たれてきた	届出（建築物・工作物の建築、土地の形質の	緑地保全計画に定める基準に基づき、禁止、	都市緑地法第5条

	里地・里山などの <u>保全</u>	変更等)、変更命令	制限等、損失の補償	
特別緑地保全地区	都市における良好な自然環境を有する緑地の現状凍結的な <u>保全</u>	許可（建築物・工作物の建築、土地の形質の変更等）	<u>形態・意匠（周辺等の緑地の状況と著しく不調和でないこと）</u> 、土地の買入れ・損失の補償	都市緑地法第12条
（近郊緑地特別保全地区）	（首都圏・近畿圏の近郊緑地の現状凍結的な <u>保全</u> ）	特別緑地保全地区と同じ	特別緑地保全地区と同じ	（特別緑地保全地区の一つだが、 <u>指定の要件が別</u> ）
緑化地域	敷地面積の一定割合以上の緑化を義務付けることによる都市の緑の <u>創出</u>	建築確認（敷地面積が1000平米以上の建築物の建築）	敷地面積の25%又は（1-建ぺい率-10%）のうち小さい割合の緑化	都市緑地法第34条

これらの地域地区を見ると、風致地区及び特別緑地保全地区は、建築物の建築等について、周辺等の風致、緑地の状況等に著しく不調和でないことを挙げており、周辺の景観との不調和を排することによる緑や街の景観の保全がこれに含まれると解釈される。また、緑地保全地域は、明確に基準があるわけではないが、緑地保全計画にのっとり、現状凍結的な特別緑地保全地区に準じて、緑景観の保全には貢献できるものと考えられる。一方、緑化地域は緑の創出を通じて、地域の緑景観の増進に寄与するものと考えられる。緑化地域は、都市緑地法第41条で建築基準法関係規定となっており、建築確認により建築等の際には内容が担保され、また、その建物を維持保全をする者にも同じ義務が課せられており（同法第35

条第1項後段）、いずれに対しても、所定の緑化率等がない等の違反の事実があれば、是正命令を発することができ（同法第37条第1項）、同じく内容が担保されるのである。

（2）歴史系の地域地区等

歴史的な景観等を保全する地区として、歴史的風土特別保存地区及び伝統的建造物群保存地区がある。これらは、歴史的に形成されてきた景観等の保存の目的を有している。

地域地区	内 容	規 制	許可基準等	根拠法令
歴史的風土保存区域	往時の政治、経済の中心等として歴史上重要な市町村における歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周辺の自然的環境と一体をなして古都の伝統・文化を具現・形成している土地の状況を保存するため、国土交通大臣が指定。	届出（建築物、工作物の新築・改築・増築、土地の形質の変更、木竹の伐採、土石類の採取、水面埋め立て・干拓、屋外における土石・廃棄物・再生資源の堆積）	歴史的風土の保存のため必要があると認めるときは、当該届出をした者に対し、必要な助言又は勧告をすることができる。	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法第7条
歴史的風土特別保存地区	歴史的風土保存区域の中の特に重要な区域を都市計画で指定し、より幅広い行為	許可（建築物、工作物の新築・改築・増築・色彩の変更、土地の形質の変更、木竹の伐採、土石類	原則現状凍結的な基準（例外的に許可する場合、建築物の形態及び意匠が <u>その土地及び周</u>	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法第8条

	を規制。	の採取、水面埋め立て・干拓、屋外における土石・廃棄物・再生資源の堆積)	<u>辺の歴史的風土と著しく不調和でないこと、</u> 高さは原則10m以内など)	
伝統的建造物群保存地区	周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの及びその周辺の環境を保存するため、都市計画区域・準都市計画区域は都市計画で、その他では条例の定めるところにより、市町村が定める地区。	許可（建築物等の新築・増築・改築・移転・除却・修繕・概観を変更することとなる模様替え・色彩の変更、土地の形質の変更、木竹の伐採、土石類の採取、その他条例で定める行為)	条例で定める基準（伝統的建造物については、行為後の伝統的建造物の位置、規模、形態、意匠又は色彩が <u>伝統的建造物群の特性を維持していると認められること</u> 、伝統的建造物以外については、位置、規模、形態、意匠又は色彩が <u>保存地区の歴史的風致を著しく損なうものでないこと</u>	文化財保護法第143条第1項、第2項、同法施行令第4条

歴史的風土特別保存地区は、建築物の新築等の行為が、「その土地及び周辺の歴史的風土と著しく不調和でないこと」、伝統的建造物群保存地区は、伝統的建造物以外の建築物の新築等について「保存地区の歴史的風致を著しく損なうものでないこと」となっている。「歴史的風土」と「歴史的風致」は、いずれも法律用語であり、正確な定義やニュアンスは異なるが、歴史的な景観の保全をその目的に含むことは疑いのないものであり、従来からこれを活用して多くの地区や地域の歴史的な景観が保全されてきたものである。

(3) 地区計画等での景観形成の可能性

地区計画等は、地区計画、防災街区整備地区計画、沿道地区計画及び集落地区計画の総称であり、地区レベルの街並みの環境の状況に応じて、大まかな内容や詳細な内容など（地区整備方針と地区整備計画）や計画項目を任意に選択して定めることができる地区レベル又は街区レベルの都市計画である。

地区計画等の内容・目的の比較は次の通りである。

	内 容	根 拠 法
地区計画	主として当該地区内の住民等にとっての良好な市街地環境の形成又は保持のための地区施設及び建築物の整備並びに土地利用に関する一体的かつ総合的な計画で、街区単位できめ細かな市街地像を実現していく制度	都市計画法第12条の5
防災街区整備地区計画	密集市街地の区域内において、火事又は地震が発生した場合において延焼防止上及び避難上確保されるべき機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図ることを目的とした地区計画	密集市街地における防災街区の整備に関する法律第32条第1項
沿道地区計画	都市部を中心に幹線道路の沿道において深刻化している道路交通騒音問題に対して、沿道整備道路に接続する土地の区域で、道路交通騒音による障害の防止と沿道の適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため、沿道の整備を計画的に誘導、規制し、幹線道路の沿道にふさわしい土地利用を実現する地区計画	幹線道路の沿道の整備に関する法律第9条第1項
集落地区計画	市街化調整区域及び区域区分を行わない都市計画区域と農業振興地域が重複する地域において、主として集落地域内の居住者	集落地域整備法第5条第1項

	にとつての営農条件と調和のとれた良好な居住環境の確保と適正な土地利用を図ることを目的	
--	--	--

注 都市計画運用指針に基づき著者が整理したもの。

これらの地区計画等に定めることができる項目としては、 次の表の通りである。

	地区計画	(再開発等促進区)	防災街区整備地区計画(特定)	防災街区整備地区計画(防災)	沿道地区計画	(沿道再開発等促進区)	集落地区計画
用途の制限	○	◎	○	○	○	◎	○
容積率最高限度	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
容積率最低限度	○		○	○	○		
建ぺい率最高限度	○	◎	○	○	○	◎	○
敷地面積の最低限度	○		○	○	○		○
建築面積の最低限度	○		○	○	○		
壁面の位置の制限	○		○	○	○		
上記工作物の設置制限	○		○	○	○		
建築物高さ最高限度	○	◎	○	○		◎	○
建築物高さ最低限度	○		○	○	○		
建築物の緑化率	○		○	○	○		
建築物の形態・意匠	○		○	○	○		○
かき・さく	○		○	○	○		
防火上必要な制限			○	○			
間口率最低限度			○		○		
防音・遮音上制限					○		
樹林地・草地保全	○		○	○	○		○

注1. ○は定めることができる項目であり、◎はその項目について、一定の条件又は場合に、ベースの用途地域等の制限を緩和することができるもの。また、網掛けの項目は景観地区の規制項目である(必須と任意の両方)。

注2. 「再開発等促進区」又は「沿道再開発等促進区」は、地区計画又は沿道地区計画に、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、一体的かつ総合的な市街地の再開発又は開発整備を実施すべき区域を定めるとされている地区である。

注3. 容積率の最高限度をベースのものより緩和することができる場合は、誘導容積型地区計画(公共施設が未整備の状況に対応して整備を誘導するもの)、容積適正配分型地区計画(建築物の容積を適正に配分するもの)、高度利用型地区計画(高度利用と都市機能の更新を図るもの)、用途別容積型地区計画(住居と住居以外の用途を適正に配分するもの)、街並み誘導型地区計画(区域の特性に応じた高さ、配列及び形態を備えた建築物の整備を誘導するもの)があるが、他の項目の規制の上乗せに伴う措置が基本である。

これらの制限のうち、特別の場合に、容積率や建ぺい率の制限、用途制限等についてその地区に適用されるベースの規制(その地区に用途地域が指定されているときはその規制、その他はその地区に適用される建築基準法上の規制等)の制限を緩和することができる項目(表の◎)がある。その他については、その地域の用途地域に係る制限と同等か又はこれを厳しくする内容を定めることとなる。

これらの地区計画等については、上の表のようにすべ

ての種類について、都市計画に「建築物の形態・意匠」を定めることができる規定が存在する(都市計画法第12条の5第6項第2号、密集市街地における防災街区の整備に関する法律第32条第3項、幹線道路の沿道の整備に関する法律第9条第6項第2号及び集落地域整備法第5条第4項第2号)。そして、これを担保するために、地区計画等については、景観法第76条第1項に基づき、市町村は条例で、形態意匠について、地区計画等において定められた制限に適合するものとしなければならないとす

る規定を設けることができる(地区計画等形態意匠条例)。この場合は、景観法で定められた市町村長の計画の認定、違反行為の是正措置などの規定をおき、「景観地区」と同じような規定が働くことができるようにするものである。もし、同条の規定によらない一般の地区計画等の建築条例(建築基準法第68条の2第1項の規定に基づくもの)が定められている場合は、建築物の形態・意匠についても、建築物の建築確認を受けることになるが、この場合の市町村長の認定ではなく、建築確認の過程で審査されることになる。また、違反行為の是正も建築基準法の規定によるものになる。

いずれにしても、地区計画等の地区整備計画等において定められる「建築物の形態・意匠」に関する事項は、景観法によるか、建築基準法によるかを問わず、景観の形成に関する規定であり、景観計画や景観地区によらない景観の形成に寄与する制度である。

また、緑系の景観に関する地区計画等の計画内容については、「草地等の保全」に関する事項が定められた地区計画等の場合は、都市緑地法第20条第1項の規定により、条例で、特別緑地保全地区における行為の制限と同様の行為(建築物の新築等、土地の形質の変更、木竹の伐採など)について、市町村長の許可を受けなければならないとすることができる(地区計画等緑地保全条例)。また、地区計画等に建築物の緑化率の最低限度が定められているときは、同法第39条第1項の規定により、条例で、建築物の新築等及び維持保全に関する制限として定めることができる(地区計画等緑化率条例)。この場合に、維持保全等についての是正措置について緑化地区と同様に条例で定めることができる(同法第39条第3項)。

(4) 第一種・第二種低層住居専用地域及び高度地区などの地域地区での景観形成

第一種・第二種住居専用地域は、敷地の最低規模、壁面の後退、絶対高さの制限、斜線制限に加えて、厳しい日影規制が働き、さらに、容積率、建ぺい率等も厳しく、天空率も高い。このために、これらの規制の組み合わせにより、良好な景観形成を図ることができる可能性が高い。しかし、「建築物の形態・意匠」等については、制限がなく、この面からの建築物の概観の統一的な運用は困難ではある。通常は、これに加えて、風致地区や地区計画をかぶせて、総合的な景観の形成がなされてきたと思われる。しかし、特に低層住居専用地域は、建ぺい率を低く抑えることにより、自然とゆったりした緑豊かな街

並みが形成されてきた住宅地が多い。通常の住宅地の街並みや景観は、敷地規模と建ぺい率、高さ、壁面の後退など従来の手法でも十分であり、建築物の意匠形態よりは、余程のことがない限り大きな問題にならないのでないかと思われる。

また、景観と言った場合には、背後の街並み、ランドマークなどが一体となったものか、又は、それらが視覚に入ることの方が、近くの間並みよりは重視される傾向もある(ランドマークの城郭の天守閣が見えることや、京都などでは東山の連峰が見えることなど)。このように見てくると、高さの制限が大切であり、また、わかりやすい構成要素である場合もあることがわかる。景観法の景観地区では建物の形態意匠が最重要視されている(法第61条第2項の4つの計画事項のうち、建築物の形態意匠の制限のみが必置である)が、高さ規制も極めて重要な要素であり、従来から、景観をどの程度意識してきたかは別としても、高度地区などにより、日照とともに、街並みや天空率、背景のランドマークの視覚の確保などに大きな役割を果たしてきたことも事実である。

4. 各種制度指定実績

これらの従来からの地域地区等の実績は次の通りであり、都市の景観の維持・形成にこれらの活用の可能性も改めて認識する必要があると思われる。

地域地区等		指定面積ha	箇所数	都市計画 区域面積 比率%
緑系	風致地区	169,346.9	755地区	1.70
	緑地保全 地域	0	0	0.00
	特別緑地 保全地区	5,221.2	351地区	0.05
	緑化地域	0	0	0.00
歴史系	歴史的風 土保存区 域	155,526.0	28地区	1.56
	歴史的風 土特別保 存地区	8,326.7	32地区	0.08
	伝統的建 造物群保 存地区	741.6	47地区	0.01
地区計画等		115,925.4	4,505地区	1.16

一般	第一種・第二種低層住居専用地域	360,606.4	第一種低層 1,162都市 第二種低層 469都市	3.61
	高度地区	317,941.1	189都市	3.19

出典 「平成17年都市計画年報」(財)都市計画協会

なお、都市計画区域の全面積は9,978,042ヘクタールである。

都市計画区域の面積からすれば、わずかの割合であるが、風致地区は755地区、17万ヘクタール、高度地区は189都市、32万ヘクタールにも及んでいる。

また、地区計画等については、すでに4505地区、12万ヘクタールも指定されている。

これらについては、従前から景観形成にも一定の効果があることは、各種調査でも明らかにされている。風致地区及び地区計画地区の土地所有者等（一部に一戸建て借家が含まれるが、9割以上は土地所有権又は借地権を有する者）に対するアンケート調査¹（本誌第14巻第1号2006年冬及び第2号2006年春で解説）においても、風致地区の制限や地区計画地区の制限は、街並みや景観の形成・維持によい影響を与えた（「非常によい影響を与えた」を含む）とする割合は、90%及び60%に上っており、特に建物の形態・意匠及び建ぺい率、壁面等の制限が厳しくかかっている風致地区において、高い割合でその効果が土地所有者等に浸透している。

5. 結論

以上から、広い意味での景観の維持・形成に関連する従来型の地域地区等が多く存在し、これらは、相当の指定実績もあり、また、多かれ少なかれ、直接間接に都市の景観の維持形成に寄与してきたことも事実であるといえる。これらの地域地区等は、すでに指定されており、地域のおかれている環境や背景の中で、もう一度その地域地区の歴史や役割を見直し、大上段に振りかざす景観のみではなく、身近な緑豊かな落ち着いた街並みの形成のための手段等として活用することも考えてみるべきではないかと思われる。すでに指定されているものの改定の手続きももちろん簡単ではないと思われるが、一から手続きを踏むよりは、すでに共通の地盤があるだけに、調整しやすい側面もあると思われる。景観計画の策定が

進んでいるのは、やはり、従来から景観の維持・形成について議論されているような地区や地域が中心であり、普通の平凡な地区では、また、一からそもそも景観とは何かという議論から始まるようなことにもなり、大変である。

ただし、景観法の景観計画をないがしろにしているわけではなく、景観計画による規制誘導の一環として、これを活用して、また、これらと一体となって、これらの地域地区の景観計画への組み込みを図ることも大切である。すなわち、既存の都市計画の見直し等を景観計画の土俵に取り上げて、街の普通の景観の形成に景観地区と役割を分担しながら、利用することも考えても良いのではないかと思われる。

身近な良好な街並みや景観をもう一度従前からの制度を見直しながら考えてみることも大切であるのである。

[こくら むねはる]
[土地総合研究所 理事兼調査部長・博士(工学)]

¹ 国土交通省土地・水資源局2005.3「風致地区及び地区計画地区における景観形成に関する調査研究」