

【研究ノート】

景観計画のカバー対象範囲について ～京都市の景観計画に見られる総合性・一体性～

古倉 宗治

1. はじめに

景観法が施行されてから、全国の都市で景観計画の策定が進められてきており、平成19年7月9日現在全国で合計50の景観計画が策定されている（国土交通省都市・地域整備局HP）。

この景観計画において定めるべき事項は、景観法において、次のとおりとされている（同法第8条第2項）。

①	景観計画区域（第1号）
②	景観形成区域における良好な景観の形成の方針（第2号）
③	良好な景観形成のための行為の制限に関する事項（第3号）
④	景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針（第4号）（これらの対象となる建造物又は樹木がある場合に限る。）
⑤	次に掲げる事項のうち、良好な景観形成のために必要なもの（第5号）
	屋外広告物の表示及び広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項（第5号イ）
	景観重要公共施設※の整備に関する事項（第5号ロ）
	景観重要公共施設に関する許可の基準（道路法、河川法、都市公園法、海岸法、港湾法、漁港漁場整備法の占用許可等）（第5号ハ）
	景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項（第5号ニ）
自然公園法の許可基準で良好な景観形成に必要なもの（第5号ホ）	

注 括弧書きは、景観法第8条第2項の中の該当条項

以上から見ると、①から④までは、景観計画の必要事

項であり、⑤は良好な景観の形成のために必要なものに限られている。

この点について、「景観法運用指針」（平成17年9月）においては、『「景観計画区域」、「景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針」、「良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項」、「景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針（当該景観計画区域内にこれらの指定の対象となる建造物又は樹木がある場合に限る。）」を必須事項として定め、これらに加えて、必要に応じて、「屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項」、「景観重要公共施設の整備に関する事項」、「景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項」等を選択して定めることが可能である。必須事項については、景観行政を推進する上で最も基本的な事柄である、区域、方針及び良好な景観の形成のための行為の制限について定めたものである。』（同指針Vの1.の(3)の①）とされている。いずれにしても、景観計画のすべてにおいて、景観計画区域、景観形成の方針及び行為の制限に関する事項が定められることになっているのである。

しかし、逆に、これらの事項以外に景観計画の内容に含めうるかについては、法は、明確な規定を置いていない。上記に作成された景観計画を見ると、多くは、法定事項に限定されており、それ以外を内容に含めているものはほとんどない。これについて、数ある景観計画の中でみると、京都市の景観計画は、風致地区、歴史的風土保存区域・歴史的風土特別保存地区、近郊緑地保全区域・近郊緑地特別保全地区、特別緑地保全地区などの自然景観と歴史的景観が一体となった都市計画の制度などや伝統的建造物群保存地区による都市計画制度の歴史的街並み保存制度、さらに、独自の条例による自然風景保全地区、歴史的景観保全修景地区、境界景観整備地区なども景観計画の内容に含めており、法律上の景観計画の対象とされている事項以外の

土地利用規制制度が数多く含まれているのである。

これらについて、他の都市の景観計画が法定事項に限定されているものが多いことと極めて対照的である。この京都市の景観計画を改めて眺めてみて、景観計画の意義付けやあるべき役割について検討することが必要であると痛感するのである。

そこで、本稿では、この景観計画のカバー範囲について改めて整理し、その総合性・一体性について改めて考えてみたい。景観法第8条第2項の計画事項以外の制度や、さらにいうと高度地区や新しく概念として導入された眺望景観も、「かみやくみらい」に方針として出され、京都の景観政策の一環とされている。筆者は、過去に本誌において、景観法以外にも、景観を維持・保全・形成することができる可能性のある従来からの制度について整理したことがあった¹が、この論旨は、景観法以外の制度と景観法の制度との連携や活用による景観施策の推進であり、景観法以外の制度と京都市の景観計画との関係も改めて整理するものである。

2. 景観を維持・保全・創造する制度の整理

景観を維持・保全・創造することに直接的又は間接的に寄与する制度については、従前からの制度として、都市の風致を維持するための風致地区、都市緑地法の特別緑地保全地区、歴史的景観の保全としての歴風地区、伝統的建造物群保存地区などが直接的な制度として存在する。さらに、市街地の形態の規制を通じて、景観形成に寄与するものとして、高さ規制の高度地区などの地域地区制度や、良好な環境の形成のための規制の一環としての地区計画など詳細な土地利用計画が存在する。また、私法的な制度として、景観協定をはじめとして、建築物等にかかる建築協定、自然的景観に係る緑地協定などがある。特に、高さの規制については、今までの景観の維持形成にとっては、中心的な役割を果たしており、最も基本的な規制事項であると理解される。これらを整理すると、次のような制度に分類できる。

これらから、景観形成のために実に幅広い様々な制度が用意されていることがわかる。大きくは、公法的な制度と私法的な制度があり、公法的な制度としては、対象が面的な地域か点的な景観重要建造物や景観重要樹木といったもの、対象地域は、都市計画区域・準都市計画区域とその他の区域・農業・自然公園の地域、そして、自然的な景観、歴史的な景観、市街地の景観、さらに、農業的景観、自然公園の景観などであり、これらを支える

制度として、様々な根拠法に基づいて、地域や地区が設けられており、これを元に全体の景観の維持・保全・創造のための規制がなされているのである。

これらは、従前からの制度が多くあり、これらと先般の景観緑三法の制定により、新設・拡充・強化された内容を有機的に組み合わせれば、強力な景観の維持・保全・創造の推進に寄与することは明らかである。

しかしながら、これらの制度は、うのように一応は分類・整理できるものの、相互の関係や役割分担など、さらに、景観法の制度と景観地区以外の都市計画の地域地区制度などとの制度的なつながりも明確でなく、これらが相互に相乗して良好な景観形成に効果的に寄与するためには、実際の景観の形成の場での連携を持たせることが必要である。

「景観法運用指針」(平成17年9月)においても、「法に基づく各種の制度を総合的、一体的に活用するとともに、法に基づく手法と高度地区、風致地区、地区計画その他の各種規制誘導措置及び景観形成に資する自主的な取組(建築物、公共施設、農地等の整備事業等)を一体的に検討し、良好な景観形成のための総合的な施策の推進を図ることが望ましい。」(p6「総合性一体性の確保」)や「多くの選択事項を定めている趣旨は、景観は、建築物、工作物のみならず、屋外広告物、公共施設、農地、森林、自然公園等の様々な事物が横断的にかかわってなされるものであり、良好な景観の形成の推進のためには、これらの全てを景観計画において一体的に位置付け、調和のとれた推進を図ることが有効であるからである。」(p11)など、景観形成のための施策の総合性や一体性を重要視しているのである。

¹本誌2006年秋号で述べた「景観計画以外の制度により景観を維持・創造する制度」

国の景観に係る現行法制度の整理

公法	面	区域	制度	対象景観	地域地区等
公法的な制度	面的な制度	都市計画区域・準都市計画区域	自然・歴史系の制度	自然的景観	緑地保全地域・特別緑地保全地区（近郊緑地特別保全地区） 風致地区
				歴史的景観	歴史的風土保存区域 歴史的風土特別保存地区
			市街地系の制度	建物的景観（形態意匠等）	景観地区 伝統的建造物群保存地区 ² 地区計画（形態意匠を定めるもの）
				建物的景観（高さ）	高度地区など
				非建物的景観	屋外広告物規制区域（条例）
			自然・歴史系＋市街地系の制度	自然的・歴史的景観、建物的景観等の総合制度	景観計画区域（届出勧告制及び形態意匠関係は変更命令制度等を用意）
	上記以外の区域	自然・歴史系＋市街地系の制度	自然的・歴史的景観、建物的景観等の総合制度	景観計画区域（景観計画区域は都市計画区域等以外も設定可能）	
		市街地系	建物的景観	準景観地区 伝統的建造物群保存地区（都市計画区域等以外にも設定可能）	
			農業空間・自然空間の制度	農業的景観、自然公園的景観	景観農業振興地域・自然公園地域
		単体の制度		景観重要建造物・景観重要樹木＋景観重要公共施設	点、線的な対象
私法的な制度（全員の合意によりきめ細かい法的なルールを設定）	建物的景観		景観協定 建築協定		
			自然的景観	緑地協定	

² 伝統的建造物群保存地区は、歴史的な町並みだけでなく、農村的景観を有する農村集落など幅広いエリアを対象としているが、ここでは市街地系で整理した。

3. 景観法による景観計画の法定対象事項

こうしてみると、景観法に規定のある景観計画は、本来的には、上のようなその地域の景観形成の基本的なマスタープランとしての位置づけを与えられ、又は期待されているのである（「景観法運用指針」p11）。

しかしながら、景観法で定められた景観計画の法定の計画事項には、このような総合性を持たせるマスタープラン的な事項が含まれているとは読み取れない。さらに、景観法自身で定められている景観地区の指定の方針、形態意匠を定める地区計画や景観協定などが、景観計画でどのように位置づけられるかなど、そもそも景観法に定める事項についても景観計画との関係は条文上出てこ

いようである。

さらに、高度地区、歴風、伝建、緑地保全地域、風致地区などの景観に寄与する他の制度と景観計画との関係などがあいまいである。少なくとも、景観計画に定める計画事項を見る限り、これらについては、条文上は出てこない。

すなわち、この計画事項のうちで、景観形成に関する施策を総合化一体化したような内容の項目は、わずかに、「良好な景観の形成に関する方針」がこれに当たると考えられる。これの解説をした「景観法運用指針」では、次のような解説がなされている。

本方針は、景観行政団体が、景観計画区域について将来にわたり良好な景観の形成に当たって必要な方針を定め

るものである。(中略)

景観上の特性や課題、将来の景観像を示すことや、具体的にどのような景観形成方策により実現を目指すのか等の方向性を示すことが考えられる。

また、良好な景観の形成に向けた住民、NPO、事業者等の参加や合意形成方策についての考え方や、景観行政団体と役割分担して良好な景観形成に関する役割を担う主体である景観整備機構の活用の考え方、住民や関係事業者等が地域の景観についての合意形成を推進するための仕組みである景観協議会の活用の考え方等を示すことも考えられる。

この他、公共施設管理者としての景観行政団体が、公共施設整備・管理に係る景観上の考え方を示すことや、現在既に良好な景観の形成を図るためのマスタープランとしての位置付けのある行政計画を本方針として新たに位置付け直すことも考えられる。(同方針p13)

この内容から読み取れることは、あくまで、この「良好な景観の形成に関する方針」が、地域の景観の方向性を示したり、また、その景観計画の策定の方法の考え方を示すものにとどまっており、上のような景観形成のための様々な手段や制度の総合的な活用関係までを景観計画に含めることは、あまり想定はしていないと理解される。

4. 京都市景観計画の構成

そこで、これらに対して一石を投ずる京都市の景観計画の内容を次に検討する。

全体は、大きく3つの章に分かれている。

第1章は、「全体計画」であり、これは、景観法第8条第2項に則って、景観計画の法定事項が定められている。通常の景観計画であれば、ここまでがその計画事項として終了していると思われる。なお、法定事項である「良好な景観の形成の方針」については、第1章で、「基本方針」を簡単に述べるにとどめ、第2章及び第3章の「自然・歴史的景観」と「市街地の景観」に分けて、各章において、総論及び地区別の方針を明示している。

これに続いて、第2章は、第1章でカバーされない「自然・歴史的景観の保全に関する計画」として、自然・歴史的景観の保全に係る風致地区、歴史的風土特別保存地区、独自の条例による自然風景保全地区、そして、緑地の保全のための近郊緑地保全区域、同特別保全地区、特別緑地保全地区の各指定や特定の地区での規制の方針が書かれている。

また、第3章は、第1章においてカバーされていない「市街地の景観の整備に関する計画」として景観法の景観地区、独自の条例に基づく、建造物修景地区、沿道景観形成地区、文化財保護法による伝統的建造物群保存地区等の方針や活用の方策と指定や、特定の地区での規制の方針等が記述されている。

京都市景観計画の章構成		備考
第1章	全体計画	景観法の法定の計画事項
第2章	自然・歴史的景観の保全に関する計画	景観法の法定の計画事項以外の計画
第3章	市街地景観の整備に関する計画	建造物修景地区・沿道景観形成地区は景観法の法定計画事項に該当、それ以外は景観法の法定計画事項以外の計画

(1) 全体計画

第1章に書かれている内容は、全体計画となっているが、景観計画の計画事項そのものであり、これが本来の法定の景観計画事項であると考えられる。

基本方針では、「保全・再生・創造」を基本とした良好な景観形成を進めるとある。また、市民等の自発的な活動支援等による良好な景観形成の推進として、「景観整備機構の制度を活用するとある。

第1章	全体計画
第1	基本方針
1	「保全・再生・創造」を基本とした良好な景観形成の推進
2	市民等の自発的な活動支援等による良好な景観形成の推進
第2	景観計画区域
第3	良好な景観の形成のための行為の制限
1	景観法に基づく届出及び勧告等の制度による行為の制限を行う地区
2	その他法令・条例に基づき、行為の制限を行う地区
第4	景観重要建造物の指定の方針
第5	景観重要樹木の指定の方針
第6	屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限
第7	景観重要公共施設の整備に関する事項
1	良好な景観の形成に重要な道路

2	良好な景観の形成に重要な河川・港湾
3	良好な景観の形成に重要な都市公園
4	良好な景観の形成に重要な京都御苑

何よりも特徴的なことは、「景観計画区域」である。他の都市の景観計画は、既存の景観に関連する土地利用規制の区域との関連性を有しているものの、多くの場合は市の全域を指定したり、一定の区域を選定している。京都市については、次のような地区がこの景観計画区域とするとしている。これらの区域には明らかに重複してカウントされているものもある。したがって、これらの合計が景観計画区域の面積ではない。

しかし、その内容は、風致地区、歴史的風土保存区域、同特別保存地区、近郊緑地保全区域、同特別保全地区などの国の制度と独自制度としての自然風景保全地区などで構成され、本来の景観計画による行為規制の地区類型³である建造物修景地区や沿道景観形成地区の面積はわずかである。

³ 「景観法運用指針」では、「一の景観計画区域内に、景観上の特性が異なる地区を複数含む場合においては、景観計画区域内において、地区を区分して地区名を定める等により、それぞれの区分ごとに届出の対象となる行為（以下「届出対象行為」という。）の追加及び適用除外、届出対象行為ごとの良好な景観の形成のための行為の制限（以下「景観形成基準」という。）を別に定めて差し支えないものである。」とされている（p12）。

「京都市の景観計画区域」に定められているもの

地域地区名		指定面積等	
自然 景 観	風致地区(17地区)	約17,831 ha	(全国の11%)
	歴史的風土保存区域(14地区)	約8,513 ha	(全国の42%)
	歴史的風土特別保存地区(24地区)	約2,861 ha	(全国の32%)
	近郊緑地保全区域	約3,333 ha	(全国の3%)
	近郊緑地特別保全地区※	約238 ha	(全国の6%)
	自然風景保全地区	約25,780 ha	(独自制度)
市 街 地 景 観	建造物修景地区	約6,704 ha	(景観計画に定められた地区)
	美観地区(10地区)	約1,956ha ha	(全国の80%)
	伝統的建造物群保存地区(4地区)	約15 ha	(全国79地区)
	歴史的景観保全修景地区(3地区)	約14 ha	(独自制度)
	界わい景観整備地区	約145 ha	(独自制度)

(7地区)		
沿道景観形成地区	約17 ha	(景観計画に定められた地区)

※ 特別緑地保全地区(2地区)約26haを含む。

出典 京都市景観計画をもとに、京都市資料を加筆。

注 上の表のそれぞれの地区は、後に掲げる「参考 景観計画を構成する各区域、地域、地区等の解説」で解説している。

上の表の区域は、景観法の施行前に既に実施してきたさまざまな制度を最大限景観法とマッチングさせるべく検討し、この結果その景観計画区域として位置付けるように、設定したものと理解されるが、そのことを考えに入れても、景観計画区域のほとんどは、既存の制度の区域を取り込んだものであるといえる。

このことから、京都市の景観計画は、既存の制度を活用しながら、新たな制度の活用をはかるべく、これらを取り込んで、総合的一体的な景観行政を図ろうとする端緒が見て取れるのである。

なお、平成19年9月1日に施行される新たな制度では、次のような変更がなされるとされている（京都市資料）。

○新たな規制の施行（平成19年9月1日）後の地域・地区面積（抜粋）

地域地区名		指定面積等
自然 景 観	風致地区(17地区)	約17,938 ha (約107ha拡大)
	建造物修景地区	約8,582 ha (約1,878ha拡大)
市 街 地 景 観	景観地区	約3,431 ha (全国の約90%)
	美観地区(6類型)	約2,354 ha (約398ha拡大)
	美観形成地区(2類型)	約1,077 ha (新たに創設)

出典 京都市資料

ここで、市街地景観のうちの景観地区に「美観形成地区」という市街地の新たな良好な景観を創出する地区として、市街地型及び沿道型の2類型が新設されるが、これは、景観法における都市計画としての景観地区の類型を新たに設けるものである。また、従前景観地区の類型としての美観地区⁴が5つの類型（第一種地域から第五種地域）であったものから、6つの類型（山ろく型、山並み背景型、岸辺型、旧市街地型、歴史遺産型及び沿道型）に改正される。なお、従前の独自制度である歴史的景観保全修景地区及び界わい景観整備地区の制度は、今後廃止され、上の歴史遺産型の美観地区として、個々に

指定されることとなっている。京都市の景観地区が依然として美観地区とよんでいるのは、京都市では従前の呼称としての定着性と美観地区の対象が建築物の既存の美観を守るものであることであるという性格が依然として強いためであると考えられる。

このような景観地区を類型に分けることについては、「景観法運用指針」では、「本制度の対象となる地区は、多様となりうるものである」(p41)とされ、建築物に関する制限に関して「必要に応じて景観地区を区分し、そ

れぞれの区分ごとに定めることも考えられる。」(p44)とされており、京都市においても、地区の特性に応じた建築物に関する制限等は多様化するため、このような分類の類型が設定されている。

4美観地区と景観地区との違いについては、美観地区は既に一定の美観が存在する地区のみを対象としていること、規制の対象が建築物のみであること、建築確認のみによるチェックであることなどが、景観地区と異なる。(景観法運用指針p40)

参考 景観計画を構成する各区域、地域、地区等の解説

風致地区	都市の風致を維持するため定める地区	都市計画法
歴史的風土保存区域	古都における歴史的風土を保存するため必要な土地の区域	古都法
歴史的風土特別保存地区	歴史的風土保存区域の枢要な部分を構成している地区	古都法
近郊緑地保全区域	無秩序な市街地化のおそれが大であり、かつ、既成都市区域等の住民の健全な心身の保持及び増進又はこれらの地域における公害若しくは災害の防止の効果が著しい近郊緑地の土地の区域	近畿圏の保全区域の整備に関する法律
近郊緑地特別保全地区	近郊緑地保全区域内で、無秩序な市街地化のおそれが特に大であり、かつ、既成都市区域等の地域住民の健全な心身保持等の効果が特に著しい土地の区域	近畿圏の保全区域の整備に関する法律
特別緑地保全地区	都市計画区域内の緑地で、①無秩序な市街化の防止もしくは公害・災害の防止のため適切な位置規模等を有するもの、②伝統的、文化的意義を有するもの、又は③風致・景観が優れているか又は動植物の生息地等として適正に保全する必要がある、地域住民の健全な生活環境の確保のため適正に保全する必要があるもの	都市緑地法
自然風景保全地区	自然風景の保全を図るうえで特に重要な土地の区域を第1種自然風景保全地区、自然風景の保全を図るうえで重要な土地の区域を第2種自然風景保全地区をいい、これらの総称。	京都市自然景観保全条例(独自)
建造物修景地区	景観地区や風致地区以外の地区で、景観計画で山並みを背景とする市街地の区域で、当該区域の特色を生かした趣のある景観の形成を図る必要のある区域との位置付けのあるもの(第1種)及びその地域の景観の特性を形成しながら景観の向上させる必要がある区域との位置付けのあるもの(第2種)の総称で、いずれも景観計画区域の一類型。改正市街地景観整備条例では、山ろく型、岸辺型、山並み型及び街並み型の4つの類型に改正される。	景観法の景観計画区域のうちの地区京都市市街地景観整備条例
沿道景観形成地区	景観地区、建造物修景地区及び風致地区以外の市街地の区域で、道路整備と一体として市街地景観の整備を測る必要がある景観計画区域の一類型。	景観法の景観計画区域のうちの地区京都市市街地景観整備条例
景観地区	市街地の良好な景観の形成を図るため定める地区	
美観地区 (6類)	山ろく型、山並み背景型、岸辺型、旧市街地型、歴史遺産型及び沿道型の6つの類型で、主に良好な市街地の景観の保全を目的とする地区。	景観法及び京都市市街地景観整

型)		備条例
美観形成地区（2類型）	市街地型及び沿道型の2つの類型で、主に良好な市街地の景観の創出を目的とする地区。	景観法及び京都市市街地景観整備条例
歴史的景観保全修景地区	歴史的景観を形成している建造物群が存する地域で、その景観を保全し、又は修景する必要があるもの。平成19年に歴史的遺産型の景観地区（景観地区の一つの類型）に衣替える。	独自制度（京都市市街地景観整備条例）
界わい景観整備地区	美観地区等又は建造物修景地区内において、まとまりのある景観の特性を示している市街地の地域で、市街地景観の整備を図る必要があるもの。平成19年に歴史的遺産型の景観地区（景観地区の一つの類型）に衣替える。	独自制度（京都市市街地景観整備条例）

注 古都法=古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法

（2）自然・歴史的景観の保全に関する計画

第2章は、緑の自然的景観と歴史的景観の主として保全に関する計画である。これを既存の都市計画制度である都市における緑を中心とした環境を保護する①風致地区、②緑地の保全を図る近郊緑地保全区域、同特別保全地区、特別緑地保全地区と③古都の歴史的な環境を保存する古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法で定められた歴史的風土保存区域、都市計画決定されている歴史的風土特別保存地区、④京都市自然風景保全条例に基づく自然風景保全地区を組み合わせ、自然的なそして歴史的な景観の保全を図ろうとするものである。

風致地区は、17地区について、地区ごとに詳細にその良好な景観形成の方針や規制の内容などを記述しており、風致地区の都市計画では、その方針や規制の趣旨などを計画に定めることがなかった（都市計画決定の事項になっていなかった）ので、極めて明快にその内容を把握できる。景観計画の内容にこれが入ることにより、従前の風致地区の指定の方針などが法的に明確になっていると理解され、風致地区の規制の景観政策に占める位置づけ、必要性などについて、広く住民等に対する説明効果が果たされるものである。

景観計画独自の行為規制としての届出、勧告、命令制度でのみ、景観の維持が可能とすることは、難しく、京都市のように事前に様々な景観保持の努力をしてきたところでは、新しく制度化された景観法独自のシステム以前から、それらの使い分けや効果を熟知しているため、一体的、総合的な制度の活用を図ることがより効果を発揮するものと思われる。

しかし、景観を構成する要素は、極めて幅広く、また、これらを保持する制度も様々な用意されていることから、従前からのこれらの既存の制度を活用するという意識の

ないところでも、景観計画区域に基づく行為規制のみに頼ることなく、総合性、一体的なシステムの活用の必要性は高いと思われるのである。特に、景観計画区域での緑を中心とした自然的景観等については、風致地区、さらに緑地保全地区等により、より厳しい規制をかけることができるものであり、また、歴史的風土特別保存地区等についても、同様である。

このため、これらとの連携や役割分担を図ることで、総合的な良好な景観の形成が図られる。これらの規制は、市街地の建物形成のための規制よりは、かなり厳しいレベルの対象行為及び規制水準であり、景観計画区域の規制との組み合わせで効果は高い。このことは、先述のように景観法運用指針でも、述べられているところである。

第2章 自然・歴史的景観の保全に関する計画	
第1	自然・歴史的景観の保全に関する基本方針
第2	都市の風致の維持 【風致地区】
1	都市の風致の維持に関する基本方針
2	都市の風致の維持に関する地区別方針
第3	歴史的風土の保存 【歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保存地区】
1	歴史的風土の保存に関する基本方針
2	歴史的風土の保存に関する地区別方針
第4	自然風景の保全 【自然風景保全地区】
1	自然風景の保全に関する基本方針
2	自然風景の保全に関する地区別方針
第5	緑地の保全
	【近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区、特別緑地保全地区】
1	緑地の保全に関する基本方針

(3) 市街地景観の整備に関する計画

第3章では、既存の市街地の街並み景観の保全と合わせて、これと調和した新たな市街地景観の整備を図るものである。市街地景観は、維持、保全、創造の三つを調和した形で作り上げることを前提とすることが必要である。自然的・歴史的景観がもたら保全するものであることとは異なるため、章を別にしている。

ここでは、法定事項である「良好な景観の形成に関する方針」としての「市街地景観の整備に関する方針」のほか、市街地景観の形成に関する地区として、次の6つの地区が定められている。

- ①景観法により新設された景観地区(第3章の第1)、
- ②文化財保護法に定めのある伝統的建造物群保存地区(第3章の第5の1)、

③景観計画に山並みを背景とする市街地の区域で、当該区域の特色を生かした趣のある景観の形成を図る必要のある区域等として位置づけられている建造物修景地区(景観法に基づく行為規制が働く。景観計画区域の中で特性を持つ一つの地区。第3章の第3)、

④景観計画に道路の整備と一体として市街地景観の整備を図る必要のある沿道区域等として位置づけられている沿道景観形成地区(景観法に基づく行為規制が働く。景観計画区域の中で特性を持つ一つの地区。第3章の第4)

⑤独自の市街地景観整備条例に基づき、景観地区や風致地区の中の歴史的景観を形成している建造物群が存する地域について景観の保全等が必要な地区を市長が指定する歴史的景観保全修景地区⁵(第3章の第5の2)、

⑥独自の市街地景観整備条例に基づき、景観地区や建造物修景地区の中のまとまりのある景観の特性を示している市街地の地域で、市街地景観の整備を図る必要がある地区を市長が指定する界わい景観整備地区⁶(第3章の第5の3)

<p>【沿道景観形成地区】</p> <p>1 沿道景観形成地区における方針</p> <p>第5 市街地景観の整備に関する地区別方針</p> <p>1 伝統的建造物群保存地区</p> <p>2 歴史的景観保全修景地区</p> <p>3 界わい景観整備地区</p> <p>第6 その他市街地における水辺空間の整備，無電柱化の推進</p>
--

これらのうち、①及び②は、景観法及び文化財保護法の規定により都市計画で定められるものである。③及び④は、それぞれ景観法に基づく景観計画地区の行為規制に係る一つの地区類型である。また、⑤及び⑥は、京都市独自の条例に基づくもので、①から④までの地区に重ねて指定していたが、先述のように、平成19年に歴史的遺産型の景観地区(景観地区の一つの類型)に衣替えすることとなっている(9月1日施行予定)。

①から④までについてみると、この景観計画では、建造物修景地区や沿道景観形成地区が、それぞれ景観計画区域の行為規制の一つ類型であり、景観地区、風致地区、伝統的建造物群保存地区で規制されている区域以外をこの景観計画区域の行為規制でカバーするという明確な役割分担が図られていることがわかる。

このように、市街地の良好な景観形成についても、景観法に基づく景観地区や景観計画区域内の行為規制のみでは、きめ細かな対応の方策が必ずしも最適ではなく、他の景観形成に寄与する都市計画制度や独自条例による自然風景保全地区制度などを有機的に結びつけて、総合的な対応を図ろうとするものである。

⁵同条例では、市長は「歴史的景観保全修景地区」の指定をするときは、「歴史的景観保全修景計画」を定めなければならないとされ(第24条)、同地区内で建築物等の新築等をしようとする者は、同計画並びに都市計画(建築物)及び同条例(工作物)等の基準に適合する旨の市長の認定を受けること(第25条及び第26条)、修景や修理の費用を一部補助すること(第31条)等の規定がある。

⁶同条例で、この地区についても、「歴史的景観保全修景地区」と横並びの規定があり、「界わい景観整備計画」の策定、市長の認定等の規定がある。

<p>第3章 市街地景観の整備に関する計画</p> <p>第1 市街地景観の整備に関する方針</p> <p>第2 市街地景観の積極的な形成及び向上 【美観地区(景観地区)】</p> <p>第3 市街地景観の形成及び向上 【建造物修景地区】</p> <p>1 建造物修景地区における方針</p> <p>2 建造物修景地区における行為の制限に関する事項</p> <p>第4 道路の整備と一体となった市街地景観の整備</p>

5. 法定事項以外を内容に含んだ景観計画

(1) 法定事項以外を内容に含んだ景観計画の法的評価

このような法定事項以外の事項を景観計画に定めることについては、景観法は、第8条第1項で、景観行政団体は、一定の要件の区域について、「良好な景観の形成に関する計画（以下「景観計画」という。）を定めることができる。」とされており、また、同条第2項で、「景観計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。」とされている。ここでは、単に「景観の形成に関する計画」を「景観計画」と定義しており、この限りでは、景観計画は景観の形成に関するものであれば、これに含めると理解される。また、その計画では、「次に掲げる事項を定めるものとする。」とされ、計画の必要事項は、明示されているが、それ以外については、特に定めを置いていない。

景観法運用指針では、「景観計画とは、基本的には、景観行政団体が、景観行政を進める場として、その基本的な計画となるもの」（p9）とされ、「景観計画は、景観行政団体が、良好な景観の形成を図るために、景観に関する種々の方針及び具体的制限事項等を一体として定める法の根幹となる計画である。」（p11）とされている。この表現からすると、景観行政に関する事項について、法定事項以外の事項を定めることも、「種々の方針」を定めることとして、予定の範囲内であろうと考える。例えば、他の法律では、ある計画は、次の事項を定めることができるとされていると、それ以外は反対解釈として定めることができないとする見解もあるが、この場合は、そのような表現ではなく、景観計画そのものの定義が極めて広範囲な内容を包含できる表現である。

都市計画法の都市計画の定義は、「この法律において「都市計画」とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画で、次章の規定に従い定められたものをいう。」（同法第4条第1項）とされており、都市計画は、「次章の規定に従い定められたもの」に限定される。その「次章の規定」によれば、たとえば、「都市施設」に関する都市計画は、「都市施設の種類、名称、位置及び区域その他政令で定める事項を都市計画に定めるものとする。」（第11条第2項）とされ、その規定に従い定めないと都市計画とは言わないとすると、これ以外の事項を定めたものとは、都市計画とはいわないということになると思われる。

景観計画の場合は、定義上は必ずしも計画事項が限定的ではなく、また、それ以外を含めることを禁止してはいえないと思われる。その運用方針も、これを明確にしていないばかりか、景観行政を進める場としてこの計画が基本的な計画となるとして、基本的な性格や一

体性を有する計画として予定していると考えられる。

（2）法定計画以外を含んだ総合的な景観計画の意義

このような総合的な景観計画の意義は、次のようなものであると理解される。

- ① 当該都市の景観政策の総合的な推進を、法定計画の中に位置づけて行うことができ、法律に基礎を置く規範性の強い景観行政の基本指針とすることができる。
- ② 景観行政に関する直接・間接の施策を体系的に整理し、役割を分担し、相互の連携の下に実施することができる。
- ③ 従来から実施している風致地区等の既存の景観に係る制度についての位置付けを明確にして、その施策の大義名分や内容の整理ができる。
- ④ 住民参加に基礎を置いて策定する過程で、さまざまな景観施策の位置付けが明確になり、より幅広い理解と協力を得られる（景観法第9条、第11条から第14条）。
- ⑤ 景観計画として、策定の際の告示及び公衆の縦覧の規定（景観法第9条第6項）等により、広く住民等に知らしめることになり、景観行政に関連する幅広い施策に対する理解が浸透する。

（3）京都の景観計画の課題

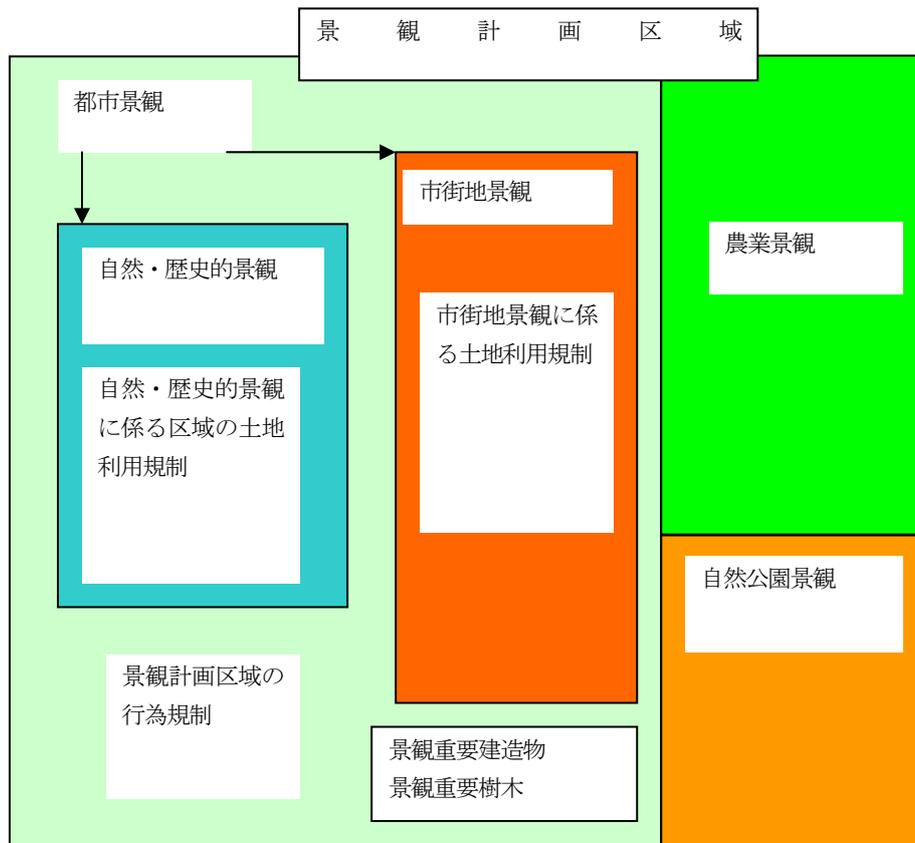
現在、京都市では、平成19年9月1日施行での景観行政の改定作業が進められている。既に、基本的な内容の改正は、平成19年3月23日の条例制定により、枠組みが設定されている。この改正の経緯については、別の機会があれば、実際に携わった方等により、より詳細になされることを期待したいが、今の京都市景観計画についての以上からの課題について、最後に触れたい。

すなわち、総合性を確保しようとしている京都市景観計画の計画事項でも、カバーしていない良好な景観形成上必要な制度がある。筆者は、景観法以外の景観形成の制度について上述のように別号でまとめたが、この中では、例えば、①高度地区に関する都市計画の方針、②平成19年9月施行予定の京都市眺望景観創生条例（平成19年3月23日公布）に基づく新しい眺望景観保全地域などはもちろんのこと、③景観法独自の制度である地区計画による建築物等の形態意匠の制限、④景観協定などの規定による制度についても、この景観計画の内容に取り込んで、都市計画の基本方針と同様に景観行政の「基本方針」やマスタープラン

となり、景観計画独自の制度と他の制度等と総合性、一体性、連携性を確保して、計画的な良好な景観の形成を推進することが景観計画の意義を高め、これがさらに個別の景観行政に対してより効果が高いものとなると考えられる。
 なお、この総合性、連携性を考えた場合に、景観計画の

対象区域や内容の総括的なものを整理すると次の図のようになると思われる。それぞれの対象区域ごとに、各法に基づく、区域が設定され、これらが景観計画で統合化されるのである。

図 景観計画の内容となるべき事項を整理した概念図



[こくら むねはる]
 [(財) 土地総合研究所 理事兼調査部長]