

ISSUE BRIEF

ヨーロッパの景観規制制度

- 「景観緑三法」提出に関連して -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 439(FEB.26.2004)

- I はじめに
- II ヨーロッパの景観規制制度
 - 1 イギリス
 - 2 イタリア
 - 3 ドイツ
 - 4 フランス
- III わが国における景観規制制度の現状
- IV 「景観緑三法案」の提出

国土交通課

うえだ たかゆき
(上田 貴雪)

調査と情報

第439号

I はじめに

わが国の都市は、諸外国の都市と比較して街並みが「醜い」といわれる¹。特に、電線や立看板などの屋外広告物が景観を損ねている場合が多く²、これらを撤去するよう求める声もある³。また、都市再生事業の一環として高層ビルの建築規制が大幅に緩和され、東京・大阪などの大都市で高層ビルが多数建設されているが、このことにより、景観破壊が更に深刻化するおそれがあるとの批判も出ている。しかし、これに対しては、都市開発が直ちに景観を破壊するものではないとの反論もある⁴。

都市の景観に対する国民の関心が高まる中、平成16年の第159回常会に、「景観法案」「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「都市緑地保全法等の一部を改正する法律案」の三法案（景観緑三法案）が提出された⁵。特に、「景観法案」は、良好な景観の形成に関する基本理念及び国・自治体・住民それぞれの責務を定めるとともに、景観形成のための規制や支援等の措置を講ずることを目的としており⁶、景観に関する基本法としての役割が期待されている。

景観を巡るわが国の規制としては、文化財保護法に基づく伝統的建造物群保存地区（伝統的建造物及びこれと一体となった環境を保存するために定める地区で、保存のため必要な措置を市町村が定めることができる）制度や、都市計画法に基づく美観地区制度などの規制のほか、屋外広告物に対する規制などが挙げられる。しかし、いずれの制度も、特定の地域あるいは物を対象としたものであり、これらを総合的に規制する法律はこれまで存在しなかった。

これに対して、海外、特にヨーロッパでは、景観の問題は行政が責任を持って取り組むべき課題であるとの共通認識があることから、既にこうした制度を設けている国があり、都市計画関連の法規によって都市内外の景観を整備するなど、積極的な姿勢が見られる。

本稿では、景観整備を目的とした海外の制度のうち、わが国における景観整備制度の法制化の参考になると思われる、イギリス、イタリア、ドイツ及びフランスの制度を取り上げて紹介する。また、わが国における景観関連の制度についても、最近の動きを中心に概観する。

II ヨーロッパの景観規制制度

イギリス、イタリア、ドイツ、フランスの各国とも、都市景観の保全、形成を都市計画のなかで規制している。景観に関する基本法を設け、国家としての方針を示している国としては、イタリア、フランスが挙げられる。ドイツは連邦建設法典、連邦自然保護法において景観の保護に言及している。なお、イギリスは、法律上では景観に関する明文規定を

¹ 松原隆一郎「『都市再生』という名の破壊」『論座』2003.2,p.10;「土建国家に反省のとき」『Newsweek 日本版』2003.10.29,p.36 など。

² 「子どもに残したくない景観 電線と電柱が1位」『交通新聞』2003.10.8.

³ 「景観に法の網 国交省、今国会に法案提出 問われる自治体の取り組み」『読売新聞』2004.2.24.

⁴ 森野美德「都市再生とスカイラインを考える」『都市問題』2003.7,p.37.

⁵ 「第159回国会（常会）提出予定法律案について」国土交通省ホームページより<

http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/00/000119_.html>

⁶ 「美しい景観づくりを 国交省が法案骨格」『交通新聞』2003.11.13;「里山や街並みも保全 景観法案全容」『交通新聞』2004.1.20.

設けていない。

1 イギリス

イギリスでは、景観規制は都市計画の一部として行われており、個々の開発行為に対して、ディベロップメント・プラン (Development Plan) に示された計画の目標を達成するように、規制が行われる⁷。

ディベロップメント・プランは、都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act) に基づいて定められる、都市の土地利用に関する方向性を描いたマスタープランの総称であり、現在は、5種類のプランで構成されている (表1)⁸。ディベロップメント・プランの内容構成については、法令によって特に定められているわけではないが、1992年に出された "Planning Policy Guidance 12"⁹ など、一定のガイドラインは存在する。"Planning Policy Guidance 12"によると、ディベロップメント・プランには、「自然の美及び国土の快適性を保護 (the conservation of the natural beauty and amenity of the land)」するための政策が含まれるべきである、とされている¹⁰。

表1 ディベロップメント・プランを構成する5種類のプラン

名称	内容
Structure Plan (ストラクチャー・プラン)	地域の都市計画と開発規制に関する戦略的方針の枠組みの提供、国・地方と下位自治体の都市計画との整合性、及び Local Plan 同士の整合性の確保を目的として、イングランド非大都市圏のカウンティ (日本の県に相当) が策定。標準的な計画期間は15年とされている。
Local Plan (ローカル・プラン)	自治体の開発規制に対する具体的方針や土地利用の提案などを目的として、将来の土地利用に対する方針を示すもの。イングランド非大都市圏のディストリクト (日本の市町村に相当) が策定。標準的な計画期間は10年とされている。
Unitary Development Plan (ユニタリー・ディベロップメント・プラン)	Structure Plan と Local Plan を統合させたものと位置づけられており、カウンティとディストリクトの区別がない大ロンドン、イングランド大都市圏、ウェールズの自治体などが策定。
Mineral Local Plan (鉱物ローカル・プラン)	カウンティ及び国立公園行政庁が策定。管轄する全区域を対象に、資源の採掘見込みとそれに対する環境上の対策を記述。
Waste Local Plan (廃棄物ローカル・プラン)	Mineral Local Plan 同様、カウンティ及び国立公園行政庁が策定。廃棄物処理計画に関連して、必要とされる廃棄物処分場の量と適地を示す。

(出典) 中井検裕、村木美貴『英国都市計画とマスタープラン』学芸出版社,1998,pp.45-51 をもとに作成。

ディベロップメント・プランに基づく都市計画によって、土地の資産価値が減少 (planning blight と呼ばれる) した場合には、土地の所有者は、因果関係の証明が出来れ

⁷ 西村幸夫 + 町並み研究会編著『都市の風景計画』学芸出版社,2000,pp.24-26.

⁸ 1990年都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990 (c.8)) Part II "Development Plan" にユニタリー・ディベロップメント・プラン、ストラクチャー・プラン及びローカル・プランが、1991年計画・補償法 (Planning and Compensation Act 1991 (c.34)) 第17条に鉱物ローカル・プラン、廃棄物ローカル・プランが、それぞれ定義されている。

⁹ "Planning Policy Guidance Notes" は、計画の様々な側面から、内閣の方針を発表する文書であり、現在は25の文書がある。地域の都市計画当局は、この文書の内容を、ディベロップメント・プランに反映させることが求められる。(イギリス副首相府 < Office of the Deputy Prime Minister > ホームページより：
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606929.hcsp)

¹⁰ Planning Policy Guidance 12 : Development Plan (1992.2), 第3.2段落より。なお、同段落ではこの他に「自然環境の改善 (the improvement of the physical environment)」「交通の管理 (the management of traffic)」に関する政策を含めることも要求している。

ば補償を請求することができる¹¹。この請求ができるのは、現に居住している住宅の所有者、住宅以外の資産で評価額が一定額以下のものの所有者、又は農地の所有者である。市場での売却価格が、ディベロップメント・プランによる用地指定がない場合に期待できる価格と比べて著しく低額であるということを、当該資産の所有者が証明できることが条件である¹²。

また、景観に関係の深い歴史的遺産の保護に関連して、一定の条件（表2）¹⁴の下に、イングリッシュ・ヘリテッジ（English Heritage）¹⁵から補助金が支給される。

表2 イングリッシュ・ヘリテッジによる補助の対象

歴史的建造物及びモニュメントの急を要する修理、並びに重要な景観が損なわれるおそれのある公園及び庭園への補助（改装、改築、取り壊し、日常の修理及び既に終わった修理は除く） イングランドにおける礼拝堂（places of worship）の修理 grade I ¹³ 若しくは grade II*に挙げられた、又は保存地域内の大聖堂（Cathedral）の修理（日常の修理、屋根などの修理を含む）	大ロンドンにおける、grade IIとして挙げられている建物 保存地域にあり、grade IIとしてあげられている戦没者記念碑 歴史遺産を保護するための要員を確保するための補助 1990年計画（登録建造物及び保存地域）法第54条に基づく急を要する修理に必要な補償（使用されていない建造物の急を要する修理が確実に行われるよう、地域当局による法定の権限の行使を奨励）
---	--

（出典）English Heritage ホームページ “What Grants are Available?” をもとに作成。

イギリスにおいては、1930年代から、都市を象徴する建造物を様々な所から眺めることができるように、対象物と眺望点の間の高さ規制を行っている。例としては、セントポール大聖堂（St. Paul's Cathedral）周辺の建物の高さを規制する「セント・ポールズ・ハイト（St. Paul's Heights）」¹⁶や、1992年から公式に始められた戦略的眺望（Strategic View）の保全が挙げられる。

セント・ポールズ・ハイトが、ロンドンシティという一自治体の中における高さ規制の制度であるのに対して、戦略的眺望の保全は、ロンドンのすべての自治体を対象としたもの

¹¹ この請求はブライト通知（blight notice）と呼ばれ、1990年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1990：1990 c.8）第150条（1）に基づくものである。

¹² 中井検裕、村木美貴『英国都市計画とマスタープラン』学芸出版社、1998、pp.58-59。

¹³ 1990年計画（登録建造物及び保存地域）法（Planning（Listed Buildings and Conservation Areas）Act 1990（c.9））に基づいて、建築上又は歴史上特に重要な建造物のリストが編集されている。リストに挙げられた建造物は、重要度の高いものから grade I、grade II*、grade II の三種類に分類されている。“Planning Policy Guidance 15：Planning and the historic environment” 第3.6段落によると、突出して重要度の高い grade I と grade II* の割合は、合わせて全登録建造物の約6%とされている。

¹⁴ “What Grants are Available?”, English Heritage ホームページ < <http://www.english-heritage.org.uk> >

¹⁵ 文化・メディア・スポーツ省（Department for Culture, Media and Sport）の主唱で設けられた公共団体。国家文化遺産法（The National Heritage Act：1983）を設立の根拠法とする。中央政府、ボランティア団体等と協力して、歴史的環境を保護するとともに、その価値を高めること、過去の歴史に対する人々の理解を強めることを主たる業務とする。

（“Frequently Asked Questions”, English Heritage ホームページ < <http://www.english-heritage.org.uk> >）

¹⁶ ロンドンシティのユニタリー・ディベロップメント・プランに、セント・ポールズ・ハイトに言及する規定がある：Policy ENV 23「全ての新規開発は、既存不適格建築物によって眺望が妨げられている地域のものも含めて、セント・ポールズ・ハイトの規制に従うことが求められる。（以下略）」（The City of London Unitary Development Plan 2002 Chapter 10 “Environmental Quality”より）

で、ロンドンのランドマークが、市内の指定された地点から直接眺められるように、周辺の建物の高さ規制等を行う。現在ランドマークとして指定されているのは、セントポール大聖堂及び国会議事堂の2ヶ所であり、これらを直接眺めることができる「重要な眺望 (Key Views)」として、表3に掲げる10ヶ所の眺望点が指定されている¹⁷。

表3 「重要な眺望 (Key Views)」に指定されている地点

	眺望点 (Viewpoint)	焦点 (Focal Point)
1	Primrose Hill	セントポール大聖堂
2	"	国会議事堂
3	Parliament Hill	セントポール大聖堂
4	"	国会議事堂
5	Kenwood	セントポール大聖堂
6	Alexandra Palace	セントポール大聖堂
7	Greenwich Park	セントポール大聖堂
8	Blackheath Point	セントポール大聖堂
9	King Henry VIII's Mound, Richmond Park	セントポール大聖堂
10	Westminster Pier	セントポール大聖堂

(出典) Westminster Unitary Development Plan

2 イタリア

イタリアにおける景観規制は、1910年代から20年代にかけて、文化財の保護に関する法律(1909年)による保護対象が、景観を形成するもの(歴史的・芸術的価値を有する公園・庭園、眺望の美など)にまで拡大されたことに始まる。1939年には、景観保全の重要な法律とされる文化財保護法(1939年法律第1089号)、自然美保護法(同第1497号)¹⁸が制定された。しかし、これらの法律は美術品、美的・伝統的な価値のある場所、公園といった特定の物または場所を対象としていたことから、保護の対象に含まれない地域では、景観を損ねる開発が行われることもあった。

こうした状況を受けて、特定の場所に限らず国土全体の景観を保護するために、1984年に「ガラッソ省令」が告示された。ガラッソ省令は、一定の地域¹⁹を自然美保護法の規制下に置いた上で、風景計画を策定することを定めるとともに、風景規制地域を含む風景上重要な地域の中から、建設行為などの国土の改変を1985年末までの間禁止する区域を指定するよう、同省地方機関に通達したものである。

自然美保護法が、特別な価値を有する特定の財の保護を想定しているのに対して、ガラッソ省令は、一般的な性格を持つ地域全体を規制している点や、一時的ながら建築禁止区域を定め、風景計画の策定をも義務付けていることが、省令の範疇を逸脱しているとして、行政裁判所から違憲判決を下された。このため、政府は同省令を暫定措置令とし、これを立法化する法案を国会に提出した。この法案は、「ガラッソ法」(1985年法律第431号)として成立した。

¹⁷ Westminster City Council Unitary Development Plan, Chapter 9, 9.20 「特別な保護のために、ロンドンの最も有名なランドマーク、セントポール大聖堂及び国会議事堂の10の重要な眺望 (Ten key views) を認定する。」

¹⁸ 文化財保護法は、芸術的、歴史的価値のある動産・不動産や公園、庭園を保護の対象としている。自然美保護法は、風致としての自然景観と、耕作地・庭園などの人工的景観を含む自然美の保護を目的としており、その対象は、眺望の美のほか、美的・伝統的な価値を有する外観を構成する不動産で文化財保護法の対象に含まれないもの等である。

¹⁹ 国土のすべての海岸線又は水際線からの距離300m以内にある地域、全ての湖沼岸の水際線からの距離300m以内にある地域、山岳の海拔1,800m以上の地域、氷河とカール、国立公園と州立公園、国立と州立の自然環境保全地域、及び国立公園、州立公園に外接する自然保護地区、森林等が対象とされた(温井 亨「ガラッソ法とイタリアの風景保全」『造園雑誌』56巻5号, 1993, p.80)。

ガラッソ法では、省令で定めた風景規制下に置かれる地域を拡大²⁰したほか、景観上重要とされた地域のうち、建築行為などの国土の改変を一時的に禁止できる地域を定める権限を州に与えた。また、すべての州に対して、風景計画の策定を義務付けた²¹。風景計画の策定方式は各州に任せられており、各州の策定した風景計画や広域計画で示された方針に沿って、州内の自治体が、作成を義務付けられている「都市マスタープラン (piano regolatore generale)」を修正して、景観規制の具体的な施策を立てる²²。

都市マスタープランでは、歴史的建造物が集まる「歴史都心地区 (centro storico)」を指定し、保存の対象にできると定められており、これに基づいて、多くの自治体で、同地区内の建造物の工事に対して、文化的・都市計画的側面から厳重な規制を行っている。例えばローマでは、都市マスタープランで設けられた歴史都心地区内の屋外広告物を規制する条例を 1970 年に制定し、看板・広告物・ショーウィンドー等の設置場所、材質、大きさ、照明等について詳細な規制を行っている²³。

イタリアでは、自然美保護法の時代から、景観保全を目的として、不動産の私権を大きく制限する場合があった。同法では、風景保全のために不動産の私権を制限することができるとし、制限を受けた不動産を許可なく破壊・改変した場合は、自己負担による復旧を求めている。こうした制限については憲法上問題があるとして、何度か争われた²⁴が、判例は、景観保全を目的とした私権の制限は当然であり、こうした制限に対する補償は特に行われないと示している²⁵。

3 ドイツ

都市景観の整備についての根拠法としては、連邦建設法典 (Bundesbaugesetz : 1986 年)、各州で制定される建築法 (Landesbauordnung)、連邦自然保護法 (Bundesnaturschutzgesetz : 1987 年) などが挙げられる²⁶。

建設法典では、「自治体における建築的およびその他の土地利用」の基準を定め、自治体に対して「建設管理計画」の策定を求めている²⁷。建設管理計画は、市町村全域の土地利用を示す「土地利用計画 (Flächennutzungsplan)」、土地利用計画に基づき区画単位の詳細な規制を示す「地区詳細計画 (Bebauungsplan)」の二種類がある。このうち地区詳細計画は、各州の建築法に基づいて市町村が定める「建築形成条例

²⁰ 省令で対象とされた地区のほか、火山、考古学地区、大統領令で指定された湿地等が追加された (温井 前掲注 19,p.81)。

²¹ 温井 前掲注 19,p.81、宗田好文「イタリア・ガラッソ法と景観計画」『公害研究』1988.7,pp.15-27。

²² 西村+町並み研究会編著 前掲注 7,pp.69-71。

²³ 西村+町並み研究会編著 前掲注 7,pp.83-91;宗田好史『にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり』学芸出版社,2000,pp.143-168。

²⁴ 温井 前掲注 19,p.82。

²⁵ 温井 前掲注 19,p.82-83,『景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究』建設省建設政策研究センター,2000,p.82 <http://www.mlit.go.jp/pri/seika/PDF/H12_2.pdf>。

²⁶ 西村+町並み研究会編著 前掲注 7,pp.112-115。

²⁷ 建設法典第 1 条 (1)「建設管理計画の使命は、自治体における建築的およびその他の土地利用を、この法典の基準に基づいて準備し、誘導することである。」

第 1 条 (2)「建設管理計画は、土地利用計画 (準備的建設管理計画) 及び地区詳細計画 (拘束的建設管理計画) である。」

(中尾理恵子「ドイツにおける建設法典改正と代償ミティゲーション」『都市緑化技術』No.50,2003,p.28 より。)

(*Baugestaltungssatzung*)」と一体で定められる場合もある。建築形成条例は、一定の地域建築物のほか広告物等も規制の対象とすることができる²⁸。

連邦自然保護法は、自然及び景観を人間の生活の基礎と位置づけ、人の居住の有無にかかわらず、保護、育成、発展させなければならないと規定²⁹する。また、各州に対して、自然保護・景観保全の側面を考慮した上で、連邦自然保護法の規定を満たす州の自然保護法を作成することを義務づけている³⁰。

都市風景をコントロールするための計画体系としては、建設管理計画を含めた4つの計画が挙げられる(表4)。

表4 ドイツにおける都市景観の整備にかかわる計画体系

	名称	内容
上位 ↑ ↓ 下位	都市開発計画 Stadtentwicklungsplan	都市風景コントロールにかかわる計画のうち最も上位に位置する。法的拘束力はない。
	土地利用計画 Flächennutzungsplan	市町村全域の土地利用を示す。公的機関はその内容に拘束されるが、一般市民に対しては殆ど影響がない。10~15年単位で見直される。
	地区マスタープラン Städtebaulicher Rahmenplan	地域の重要項目についてのみ表現するもので、議会の議決を伴わない。対象領域の拡大により複雑化の傾向にある土地利用計画と、策定・変更手続きの複雑さから状況変化に柔軟に対応できない地区詳細計画の隙間を埋める位置づけ。
	地区詳細計画 Bebauungsplan	土地利用計画による全体構想に基づき、区画単位の詳細な規制(街区道路、屋根の傾斜、棟方向、屋根材、窓の形など多岐にわたる)を示す。

(注) は建設管理計画

(出典) 西村幸夫+町並み研究会編著『都市の風景計画』pp.113-114をもとに作成。

また、各自治体が個々に定める条例が、これらの計画をサポートしているため、それらが都市風景コントロールの重要なツールとなっている都市もある。例えば、フライブルク(Freiburg)市では、一定地域内における景観保全の方針を詳細に示した歴史的旧市街地及び中心市街地の保護に関する条例、旧市街地の保全条例などを制定し、これらの条例と地区詳細計画を組み合わせながら、個々の建築事業に対して、周囲の景観と調和するように勧告するという形で景観規制を行っている³¹。

4 フランス

フランスでは、1962年の通称「マルロー法」(1962年法律第62-903号)³²に基づいて、

²⁸野呂 充、アンドレアス・シェラー「ドイツ連邦共和国フライブルク市の都市景観行政(一)」『広島法学』27巻2号,2003,pp.377-378.

²⁹連邦自然保護法第1条「自然保護及び景観育成の目的(Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege)」より

³⁰北山雅昭「ドイツ連邦共和国における自然保護法制(1)」『比較法学』(早稲田大学)25巻2号,1992,pp.6-7.

³¹野呂 充、アンドレアス・シェラー 前掲注28、「ドイツ連邦共和国フライブルク市の都市景観行政(二)」『広島法学』27巻3号,2004,pp.109-117.

³²正式には「フランスの歴史的・美的遺産の保護に関する法制を補完し、不動産の修復を助けることを目標とする法律」(Loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la

歴史的にきわめて重要な都市における不動産の修復事業を進める制度を設けた。

この制度は、歴史的環境の保全地区を制度化したものとしては、世界に先駆けたものといわれている。しかし、この制度の適用を受けるには時間がかかること、制度の対象となる不動産の周囲の建物が取り壊しの対象となり、住民が立ち退きを強いられることなどが問題となった。そこで、地方分権を定めた1983年の法律³³により、新たな歴史的環境の保全制度として建築的・都市的文化財保護区域 (zone de protection du patrimoine architectural et urbain : ZPPAU) を指定し保全する制度が設けられた。ZPPAU は、1993年のいわゆる「風景法」(1993年法律第93-24号)³⁴により、景観保全の要素も加味され、建築的・都市的・景観的文化財保護区域 (zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager : ZPPAUP) と改称された。ZPPAUP の対象地域は歴史的・建築的に文化遺産としての価値がある地域及びこれと結びつく周辺の地域とされたが、この対象地域には自然のままの空間や農地は含まれていない³⁵。

このほか、風景法は、土地占用計画 (plan d'occupation des sols、以下「POS」とする。) において「景観の質の保全及びその変動の制御」に配慮することを義務づけた。POS は、市町村の土地利用を規定する法的拘束力を持つ都市計画で、都市開発を計画・管理すること、農地・景観・森林などの自然空間を保護することなどを主な目的としている。市町村長は、建築計画が POS に合致する場合にのみ建築許可を下すことができるとされている³⁶。

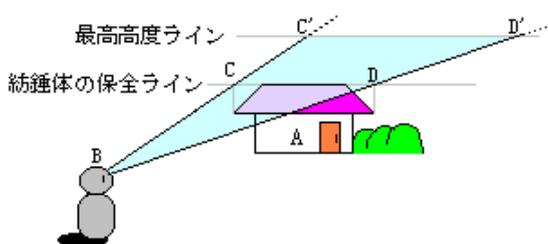


図 紡錘体の概念図
(出典) 注 38 の資料を参考に筆者が作図。

パリ市の POS では、高さ規制や建物の容積率規制を設けて都市景観の保全を図っている³⁷。パリ市の POS に基づいて行われる高さ規制のなかで、特徴的な規制としては、「景観の全体的保護のための紡錘体 (fuseaux de protection generale de site、以下「紡錘体」とする。)」による高さ規制が挙げられる。この規制は、ある特別な意味を持つ景観のなかに、これを阻害する性質の建造物が侵入することを防ぐ

ために、三次元平面の範囲に含まれる建物の高さ規制を行うものであり、以下のように行われる (図参照)³⁸。

眺望対象 (図中 A) の前で、最も良い景観を得られる地点を設定する。

France et tendant à faciliter la restauration immobilière) という。

³³ 1983年法律第83-8号「コミュヌ、県、レジオン及び国の間の権限の分配に関する法律」(Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) を指す。

³⁴ 正式には「風景の保護及び活用並びに公的審査に関するいくつかの立法の規定を修正することに関する法律」(Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques) という。

³⁵ 和田幸信「ZPPAUP の景観保全制度としての特徴と作成状況」『日本建築学会計画系論文集』第512号,1998.10,pp.221-222.

³⁶ ヴァンサン・ルナル、ジョセフ・コンビ編著(上住直彦、広岡裕児訳)『フランスの土地政策 1945-1990』住宅新報社,1992,p.160.

³⁷ 西村+町並み研究会編著 前掲注7,pp.56-65.

³⁸ 平尾和洋、川崎 清「パリ POS (土地占用計画)『景観保全のための紡錘体 (FUSEAU)』の現状分析」『日本建築学会計画系論文集』460号,1994,pp.121-129.

眺める人の目（同 B）と眺望対象の屋根の両端（同 C 及び D）を結んで、三次元平面（同三角形 BCD）を作る（この三次元平面が紡錘体とされる）。
 三角形 BCD の領域に含まれる建物の高さを、三角形 BCD より下側になるよう規制する。
 A の背後の風景を保全する場合は、三次元平面上にその平面の高度を示す「最高高度ライン」（例：同線分 C'D'）を引き、このラインを超えないよう建物の高さを規制することも可能。

以上紹介した 4 ケ国の都市景観の保全・整備は、「法律によって景観形成の方針を明確化し」、「景観保全地域を設定した上で」、「高さ規制等の景観規制を行う」といった一連の施策が、都市計画の枠組みの中で行われているといえる。表 5 は、4 ケ国の景観規制制度を比較対象したものである。

表 5 ヨーロッパ主要国の景観規制制度

	景観整備の方針を示す法令	景観規制を行う都市計画	根拠法	景観規制の例	支援制度
イギリス	特になし	ディベロップメントプラン (Development Plan) による開発規制	1990 年都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990)	・セント・ポールズ・ハイト (St. Paul's height) による規制 ・戦略的眺望 (Strategic View) の保全	・ブライト通知 ・イングリッシュ・ユ・ヘリテッジからの補助
イタリア	1985 年「ガラッソ法」	・各州の風景計画 ・州内自治体が定める都市マスタープラン	・「ガラッソ法」 ・各州の都市計画法	都市マスタープランで定める「歴史都心地区 (centro storico)」内の建造物の工事について、文化的・都市計画的側面から嚴重に規制を行う。	景観保全を目的とした私権の制限 (建築規制など) に対しては、特に補償は行われない。
ドイツ	1987 年連邦自然保護法	・都市開発計画 ・建設管理計画 (土地利用計画、地区詳細計画) ・地区マスタープラン	・1986 年建設法典 (Bundesbaugesetz-buch) ・各州の建築法 (Landesbauordnung)	地区詳細計画に基づく規制 (街道路路、屋根の傾斜、棟方向、屋根材、窓の形など多岐にわたる)	歴史的建造物の修理について補助あり ³⁹ 。
フランス	・地方分権を定めた 1983 年の法律 ・1993 年の「風景法」	・建築・都市・景観的文化財保護区域 (ZPPAUP) ・土地占用計画 (POS)	「風景法」	景観の全体的保護のための紡錘体 (fuseaux de protection generale de site) による高さ規制など	土地占用計画による私権の制限について、補償を行わなくても良い場合あり ⁴⁰ 。

III わが国における景観規制制度の現状⁴¹

ヨーロッパ 4 ケ国の景観規制制度は、前章で見たように国が定めた方針を受けて自治体

³⁹ 中西佳代子「ドイツの都市景観における基本的な考え方 (3)」『建設月報』1997.11,p.51.

⁴⁰ 自治体国際化協会「現代フランス都市計画の手法 (1)」『CLAIR REPORT』No.086,1994.5.30,p.31.

⁴¹ 「都市景観の整備」『国政の論点』,2003.12. < <http://chosa.ndl.go.jp/WIN/lib/doc/0000039323A008.html> >

が具体的な規制手法を定めている。これに対して、わが国では、これまで国の統一的な方針は見受けられず、地方自治体が、必要に応じて自主的に行ってきた。

地方自治体の景観規制に対する取り組みのきっかけは、昭和 30 年代から 40 年代にかけて、都市の景観に大きな変化をもたらす開発行為（鎌倉市の鶴岡八幡宮裏山の開発、京都タワーの建設など）に対して、住民や自治体が異議を唱えたことであり、主に歴史的街並みの景観保存を目的とした計画や条例が設けられてきた⁴²。

昭和 47 年に制定された京都市市街地景観条例（市が指定する区域内において、景観に影響を与える大規模な建築を規制する）、昭和 53 年に制定された神戸市都市景観条例（景観を保存するのみならず、創り出すための施策を条文化した）は、保存すべき景観の対象を、歴史的街並みのみならず都市全体に拡大するとともに、景観の保存だけでなく新たに形成する方針を明らかにしたことで、多くの都市に影響を与えた⁴³。1980 年代以降、都市景観整備のための条例が多くの自治体で相次いで制定され、平成 14 年 7 月現在、25 都道府県 445 市町村が、景観に関する条例を設けている⁴⁴。

最近では、周辺住民が景観に関する条例を根拠として景観を破壊するおそれのある高層マンションの建設に反対する例も出ている。平成 14 年 12 月、東京都国立市の景観条例に反する高層マンションの建設業者に対して、高さ 20m を超える部分の撤去などを命じる地裁判決が出された。この判決は、法的に保護すべき「景観利益」を認め、建築基準法や都市計画法上は適法であっても、景観利益を守ろうとする住民の受忍限度を超える場合は、不法行為が成立することもあるとした点で画期的な判決といわれる⁴⁵。

しかし、景観に関する条例の多くは、違反行為に対する罰則規定がなく、指導・助言・勧告を行うにとどまっているため、建築基準法や都市計画法上適法である景観阻害建築物を規制することは難しい。このため、自治体の景観条例をより実効性のあるものにするためには、風景基本法などの法律を設け、条例に法的根拠を与える必要があるとの指摘もなされている⁴⁶。

こうした現状を受けて、国土交通省は平成 15 年 7 月に「美しい国づくり政策大綱」を発表した。この大綱は、国土整備を通してわが国の魅力を高める方針を明らかにしたほか、景観関連の基本法制の制定、公共事業における景観アセスメント制度の確立、電線の地中化など 15 の具体的施策を掲げている。基本法制については、歴史的街並みや自然景観を総合的に保全し形成する計画づくりなどの規定を盛り込む必要を指摘している⁴⁷。

また、同時期（平成 15 年 7 月末）に発表された「観光立国行動計画」においても、景観の整備は観光立国の推進の面でも重要な意味があるとしている⁴⁸。

⁴² 中島直人、鈴木伸治「日本における都市の風景計画の生成」 西村幸夫 + 町並み研究会編著 前掲注 14, pp.29-31.

⁴³ 伊藤修一郎「景観まちづくり条例の展開と相互参照」『自治研究』2003.3, pp.104-105.

⁴⁴ 「転換期に立つ『景観まちづくり』」『日経地域情報』No.409, 2003.2.17, p.3.

⁴⁵ 淡路剛久「景観権の生成と国立・大学通り訴訟判決」『ジュリスト』No.1240, 2003.3.1, pp.68-69.

なお、都市計画決定権者である東京都に損害賠償を求めた住民訴訟においては、最高裁は平成 15 年 11 月に、住民側の上告を退ける決定をしている（『読売新聞』（地方版）2003.11.22）。

⁴⁶ 西村幸夫「日本の都市風景のこれからを展望する」『地域開発』2003.5, pp.47-52; 「街並みづくり 法で応援」『朝日新聞』2003.12.8.

⁴⁷ 『美しい国づくり政策大綱』国土交通省, 2003.7. <http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html>

⁴⁸ 「II. 日本の魅力・地域の魅力の確立」の中に、「一地域一観光に磨きをかける良好な景観の維持、向上、創造」の項目があり、「美しい国づくり政策大綱」に位置づけられた施策がここでも挙げられている。<国土交通省ホームページ：<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanko/koudoukeikaku.htm>>

IV 「景観緑三法案」の提出

第159回国会に提出された「景観緑三法案」(表6)のうち、「景観法案」は、景観整備の基本法としての役割が期待されている。具体的には、景観整備の基本理念と国民、行政、事業者それぞれの責務を明らかにし、地方自治体に対しては、良好な景観を形成するための「景観計画」の策定を求めるとともに、指定する一定の地域における建築行為等を届出制にする等の規制誘導も行う権限を与えている。地方自治体が行う景観規制に、法的根拠を与えるものとなる見込みである⁴⁹。

「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」には、屋外広告物に関する規制について自治体の権限を強化する規定が盛り込まれている。さらに、建築基準法に定める建築規制については、地方自治体が定める景観計画に合わせた柔軟な対応ができるよう、同法の規制緩和を行う規定が盛り込まれる⁵⁰。

これらの法律により、地方自治体が行う景観規制に、法的根拠が与えられ、国の画一的な規制ではなく各地方自治体の状況に合わせた柔軟な規制を行うことができると期待されている。さらに、景観法案では、地方自治体の景観計画に対して住民やNPO法人による提案も可能とする規定、行政と住民が協力して景観形成に向けた活動を行うための協議会を設置できるとする規定⁵¹も盛り込まれることになっており、良好な景観の形成に、自治体のみならず住民の意見をも反映させる工夫がなされている。

三法案の残りの一つは、都市の緑化、緑地の保全、都市公園の整備等を推進することを目的とした、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律案」である。都市緑地保全法の改正案では、一定以上の敷地面積を有する大規模ビルの開発の際に、市区町村が敷地面積の25%を上限として緑化を義務付けることができる「緑化地域」制度を新設する。このほか、都市部における土地の有効活用のため、公園と民間施設を一体として整備できる「立体公園」制度の導入などを盛り込んだ、都市公園法の改正も含まれている⁵²。

都市景観の保全・形成は、地方自治体(特に市町村)が中心となって推進するべきものであり、国による画一的な規制はふさわしくないとの意見もある。しかし、法律で国の統一の方針を示すことで、地方自治体による景観規制がより行いやすくなるともいえる。

しかし、景観法案に規定される景観計画の策定は、各地方自治体に義務づけられているものではない⁵³。そのため、景観の形成に熱心な自治体と、そうでない自治体との間で景観整備に大きな差が出るのが指摘されている⁵⁴。これらの景観関連法案が、地域の魅力を高める取組みを支える法律となり得るかどうか、自治体による今後の制度運用の動向が注目される。

⁴⁹ 国土交通省ホームページ「景観法案について」<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04/040209_2_.html>

⁵⁰ 景観上重要な建造物等について、現状の外観を保存するため、条例を定めることによって、建築基準法上の制限の一部(斜線制限、建蔽率制限等)を緩和することが可能となる(国土交通省提供資料より)。

⁵¹ 前者は景観法案第11条、後者は同第15条において、それぞれ定められている。

⁵² 「大型ビル緑化義務付け 敷地面積の25%上限」『日本経済新聞』2004.1.13;「景観緑3法案を閣議決定 景観・緑地保全を強化」『環境新聞』2004.2.18.

⁵³ 景観法案第8条「景観行政団体は、(中略)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。」(下線筆者)

⁵⁴ 『読売新聞』前掲注3

表 6 第 159 回国会に提出された「景観緑三法案」の概要

法案名	提案理由、概要
景観法案	<p>良好な景観の形成に関する基本理念並びに国、地方公共団体、事業者及び住民の責務を明らかにするとともに、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制等、所要の措置を講ずる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村（又は都道府県）が景観計画を作成。対象区域内での建物の新築、工作物の設置、土地変更などについて届出を求めるとともに、計画に合わないものは変更を勧告、命令できる緩やかな規制誘導制度を導入。 ・景観地区...景観計画区域内において、より積極的に景観形成を図る地区について指定する。建築物や塀などのデザイン、色彩なども規制できるようになる。
景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案	<p>景観法の施行に伴い、都市計画法、屋外広告物法その他の関係法律の整備等を行う。</p> <p>（主な改正点）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・美観地区を廃止し、景観地区を追加。 ・景観重要建造物（景観上重要な建築物・工作物等で指定を受けたもの）に関する制限の緩和。 ・市町村が屋外広告物に関する条例を策定できるようにする。 ・屋外広告物法の許可対象区域を全国に拡大。
都市緑地保全法等の一部を改正する法律案	<p>都市における緑地の保全及び緑化並びに都市公園の整備を一層推進し、良好な都市環境の形成を図るため、緑地保全地域（仮称）における緑地の保全のための規制及び緑化地域（仮称）における緑化率規制の導入、立体都市公園制度の創設等所要の措置を講ずる。</p> <p>（主な改正点）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市公園の整備及び緑地保全・緑化の総合的推進 ・立体的に公園区域を定める制度の創設 ・都市近郊の里山の緑を保全する制度の拡充 ・大規模建築物における緑化率規制の導入

（出典）以下の国土交通省報道発表資料（2004.2.9、国土交通省ホームページ掲載）をもとに作成。

- ・「景観法案について」<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04/040209_2_.html>
- ・「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案について」
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04/040209_3_.html>
- ・「都市緑地保全法等の一部を改正する法律案について」
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04/040209_.html>