

# 日本は美しい景観を取り戻せるか

明治維新前後、「世界一」と絶賛された日本の景観は、著しく劣化した。特に、戦後の高度成長下、国土開発の名の下に自然破壊、景観破壊が進んだ。

しかし、人口減少時代を迎え、国土開発のあり方は「美しい国づくり」への転換を迫られている。政府はその具体策として昨年、景観法を成立させた。これは景観そのものを正面から捉えた基本法ともいえるべき法律である。

市町村、住民、さらには企業、関係者の美しい国づくりへの積極的な取組が期待される。

2005年8月



## 株式会社 旭リサーチセンター

東京都千代田区内幸町1-1-1 (帝国ホテルタワー)

電話 (03) 3507-2406 (代)

このレポートの担当

主幹研究員

山名 昭光

お問い合わせ先

03-3507-2406

E-mail [yamana.ac@om.asahi-kasei.co.jp](mailto:yamana.ac@om.asahi-kasei.co.jp)

<本レポートのキーワード>

景観、景観法、景観緑三法

(注)本レポートは、ARCホームページ (<http://www.asahi-kasei.co.jp/arc/index.html>) から検索できます。

このレポートの担当

主幹研究員 山名 昭光

お問い合わせ先 03-3507-2406

E-mail [yamana.ac@om.asahi-kasei.co.jp](mailto:yamana.ac@om.asahi-kasei.co.jp)

## 要 旨

- 1 . 江戸末期から明治にかけて日本を訪れた外国人は、日本の美しい景観は世界に類を見ない、絵のようだ后感嘆した。また、日本人は心優しく清潔であると褒めたたえた。
- 2 . 日本の景観が劣化したのは、戦後の経済成長第一主義、効率優先、機能優先主義のもとで、国も企業も人も国土の美しさへの配慮という国民が本来大切にしなければならないものを忘れてしまったからでもある。戦前の都市計画法では美観地区制度を設けておきながら、戦後の法改正で事実上この制度を骨抜きにするほか、景観の観点がない建築基準法や都市計画法も景観劣化に手を貸した。将来、銀座のモダンな街並みが失われる懸念すらある。

欧米では、歴史的な建築の保存など様々な観点から景観保護の法制が整えられ、所有権に対する規制が行われてきた。特に、欧州各国は歴史的な景観保護には熱心で、建築は単なる財産権の行使ではなく、景観に影響を及ぼす公的な行為であるという考え方が浸透してきている。日本では、昨年成立した景観法でようやくこの考え方が法律となった。住宅が景観に及ぼす影響も大きいですが、日本では考慮されてこなかった。

- 3 . 国土交通省は、これらを反省し、2003年7月「美しい国づくり政策大綱」を発表し、美しい国づくりに政策を転換すると表明した。公共工事でその成果は始めている。
- 4 . 上記大綱に基づき「景観法」が2004年6月に成立し、一部を除き同年12月に施行された。この法律は日本で初めての景観に関する総合的な法律である。景観計画の策定や景観計画区域などでの建築等に係わる行為規制、景観重要建造物や景観重要樹木といったランドマーク（その土地の象徴となるような建物や記念碑）の保全や景観に則した公共施設の整備が規定されている。とにかく美しい景観をつくらせたいとする法律である。その実現を担うのは市町村、もっといえば住民ということになる。
- 5 . 法的な枠組みは、欧米に比べ著しく遅れたが一応整った。美しい国づくりはできるか。企業にも美しさを求める努力をさせるべきである。景観形成に積極的な地域もあれば、無関心な地域もある。この地域間の差は広がるばかりである。都道府県の市町村への指導、広域な地方公共団体の提携も必要である。国は景観教育や公共団体への援助等が必要である。

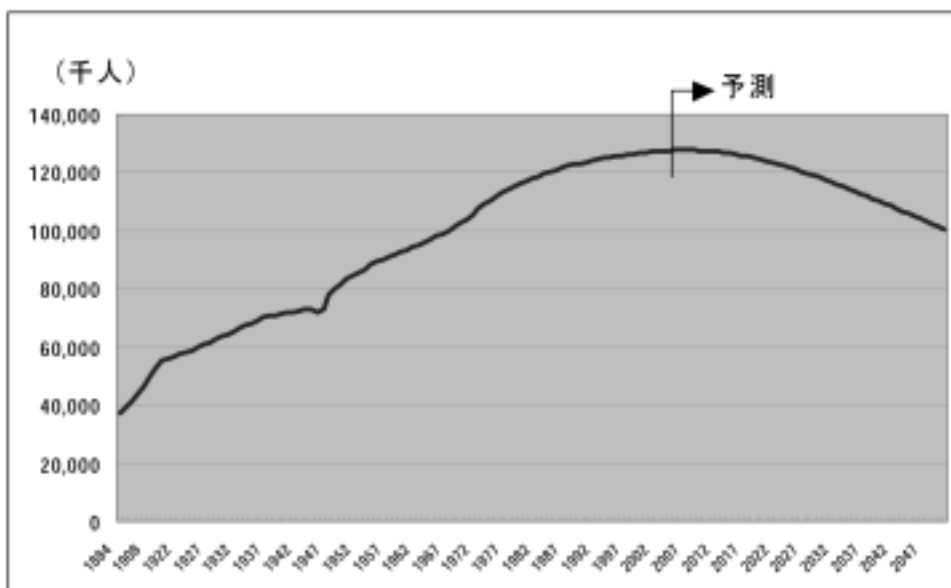
# 目 次

はじめに .....	1
. 広がる景観行政の対象：街路から広域景観コントロールへ .....	3
1 . 街路環境の規制：都市中心部の街並み .....	3
2 . 歴史的環境、自然環境の保全：1960～70年代 .....	5
3 . 眺望の保全：ランドマークの保全 .....	5
4 . 都市をとりまく周辺地域の風景まで取り込んだ規制：イタリア、米国 .....	6
5 . 農地、山林の保全：文化的景観という概念 .....	6
6 . 市街地の景観の保全：国立マンション環境権訴訟 .....	7
7 . 景観利益と規制の根拠：経済的価値と文化的価値 .....	9
. 失われた景観：かつて日本は美しかった .....	11
1 . 美しいと絶賛された江戸期の日本：「庭園国家」 .....	11
2 . 戦後の経済発展下、劣化した日本の景観 .....	12
3 . 個性を持っていた大都市の景観も失われた .....	13
4 . 美しい自然の景観すら崩す .....	14
. 転機を迎える日本の景観政策：人口減少、美しい国づくり .....	15
1 . 明治以降急増した日本の人口：産業構造の変化も急激 .....	15
2 . すでに人口減少を迎えている地方経済：2030年には1000万人減 .....	15
. 「美しい国づくり政策大綱」 .....	18
1 . 「美しい国づくり政策大綱」を策定 .....	18
2 . 美しい国づくりのための取り組みの基本的考え方 .....	18
( 1 ) 取り組みの基本姿勢 .....	18

( 2 ) 地域ごとの状況に応じた取り組みの考え方	18
( 3 ) 各主体の役割と連携	19
( 4 ) 各主体の取組の前提となる条件を整備	19
3 . 美しい国づくりのための施策展開	20
・ 景観緑三法の制定	22
1 . 景観法の概要	22
( 1 ) 景観計画制度の創設	23
( 2 ) 景観地区制度(より厳しく良好な景観の形成を図る地区)の創設	24
( 3 ) 景観協定の締結	25
( 4 ) 景観整備機構の指定	25
( 5 ) 罰則や景観保全のための減税	25
2 . 景観法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律	25
3 . 都市緑地保全法等の一部を改正する法律	26
・ 日本の美しい景観を取り戻すことができるか	27
1 . 政府主体の公共工事は景観に配慮して行われる	27
2 . 企業にはあえて美しさを求める努力をさせるべき	27
3 . 景観でますます差がつく市町村	28
4 . 都道府県の市に対する調整能力さらには自治体の広域な連携が必要	30
5 . 国の役割もさらに重要	30

(図表)

日本の総人口の推移 (1884~2050)



出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2005年版」

### 近代以前の日本人口

(1,000人)					
年次	人口	年次	人口	年次	人口
縄文早期	20.1	725 (奈良)	4,512.2	1721 (享保)	31,278.5
縄文前期	105.5	800 (平安)	5,506.2	1786 (天明)	30,103.8
縄文中期	261.3	1150 (平安)	6,836.9	1792 (寛政)	29,869.7
縄文後期	160.3	1600 (慶長)	12,273.0	1846 (弘化)	32,297.2
弥生	594.9				

鬼頭宏『人口から読む日本の歴史』講談社、2000年による。

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2005年版」

## はじめに

幕末から明治にかけて日本を訪れた外国人から、日本の景観は世界で最も美しいと賛美された。だが、古き良き日本の景観は、戦後の高度経済成長のなかで著しく破壊された。

最大の理由は、明治以降、特に戦後の人口増加圧力の下で進んだ国土開発である。

だが、この人口圧力は今、転機を迎えている。日本の人口は2006年をピークに減少に向かうことが確実になってきた。これに伴って、国土開発の視点も新規開発優先から、現在ある資源（ストック）の有効活用、豊かな生活環境の創造へと変化してきた。

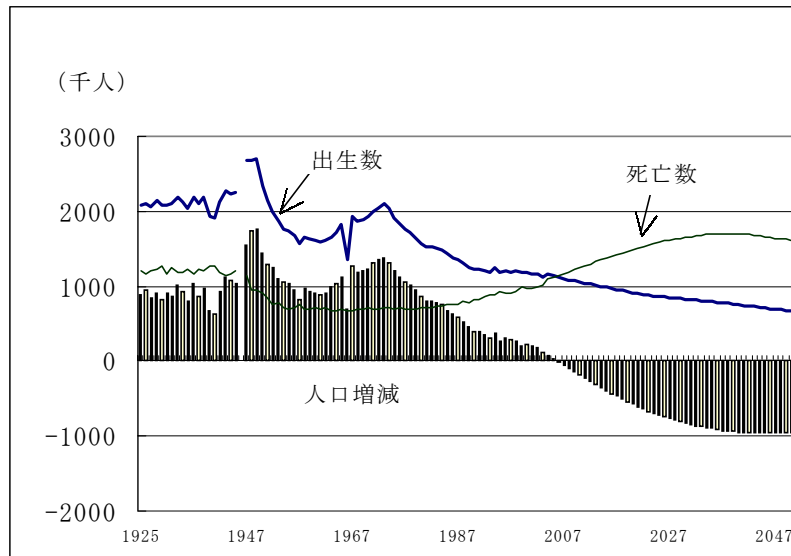
平成16年版「少子化白書」では、有史以来の日本の人口の推移について振り返っている。それによれば、日本の人口は増加と停滞、時には減少を繰り返しながら現在に至っている。人口の大増加期は3回あった。弥生時代から奈良にかけての稲作農業導入期、江戸初期の商業作物導入による所得増加期、明治以降の工業化期である。具体的に数字で見ると、縄文時代約10～26万人から、稲作が導入された弥生時代には60万人に増え、平安時代(900年頃)には550万人程度となった。その後、緩やかに増加し1600年頃には1,200万人程度となった。江戸時代初期、国土の統一と平和が達成された後、新田開発、農具の改良、商業作物の導入などが進んだことから100年間で人口が急増、3,100万人に達した。しかし、江戸時代中期以降（吉宗の享保の改革以降）は、再び人口が停滞、3,100～3,300万人で推移した（図表）。

明治初期に日本を訪れた外国人たちが一様に感心した、国土の隅々まで人の手の加わった農山村の景観は、この江戸の長期人口停滞期に生まれたものである。

経済史家として名高い速水融は、日本の江戸時代は、鎖国という政策下、労働力を多投して土地の生産性を世界一にした、労働集約型の生産革命ともいうべき「勤勉革命」(industrious revolution)を成し遂げたのであり、同時代の英国で行われた「産業革命」(industrial revolution)と並ぶ、モノ作りにおける生産革命であるとしている。

もっとも江戸時代の豊かな農山村風景は、日本全国どこでもみられたわけではない。二宮尊徳の小田原や北関東での農村振興にみられるように、概して大都市周辺の農村からは人口が都市に流入し、農地が放棄され荒廃が進む一方、地方の米沢藩などでは商業作物の導入などで農地の有効利用が進むなど地域による格差が広がった時代でもあった。

(図表) 出生数・死亡数の長期推移



注) 2003年までは実績、2004年～2050年は2001年の人口推計 (中位推計)



明治以降は、日本は再び人口急増時代を迎えた。江戸末期の約3,400万人から、1926年（昭和元年）には6,000万人に達し、2000年には1億2,692万人へと100年余りの間に4倍に急増した。この人口増加トレンドが転機を迎えようとしている（図表）。

先ごろ内閣府から公表された「21世紀日本ビジョン」では、「日本の人口は、今後10年程度は微減にとどまるが、2010年代には本格的に人口が減少すると予想される。（中略）・・・地域的にみると、2000年から2030年までの30年間で地方中枢・中核都市の1時間圏外や人口規模3万人未満の市町村において、それぞれ約20%と大きな人口減少が見込まれている」としている。国土交通省の調査では、全国の市町村の2割が「今後10年以内に一部の集落が消滅する可能性がある」と回答している。・・・

こうした人口減少を前提に、目指すべき将来像として「世界中の人が訪れたい・働きたい・住みたい国」となることをあげ、その一つの目標として外国人旅行者（観光、商用双方）を2030年に4,000万人（2004年は614万人）にしたいとしている。・・・

これまで公共工事にまい進していた国土交通省も、2003年7月に「美しい国づくり政策大綱」を策定し、公共工事がこれまで量的充足を追求し、景観への配慮に欠けていたと反省し、美しい国づくりに向けて舵を切ると宣言した。今後、公共工事は景観を重視して実施されることになる。さらに、同大綱に基づき、2004年6月には「景観法」を制定した。

この法律は、日本ではじめての景観についての総合的な法律である。これまで、各地域で景観条例を作成して美しい景観を守ろうとしても法的な裏付けがなかったことから、建築基準法に違反していなければ景観を破壊するような大型の建築物でも合法的に建築できていた。今後は、各地域が景観法に基づき景観計画を策定すれば、景観を乱す行為を法的に規制できる強制力が地域自治体に与えられる。法制化は欧米には遅れたものの、画期的なことである。

本レポートでは、転換期を迎えた日本の景観行政について、景観を巡る最近の動向、人口動向の二つの視点から考え、新たに制定された景観法の概要について紹介してみたい。

今回制定された「景観法」では、景観は基本的に各地域の住民の手に委ねられることになっている。果たして、今後どのような景観を作り出すのか、市町村、地域住民、企業等の景観にかける意気込みにかかっている。

## ． 広がる景観行政の対象：街路から広域景観コントロールへ

昨年、景観法が成立し日本の景観行政は大きな転換期を迎えているといわれる。

景観法第1条では、「この法律は、我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、(中略)美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする」としており、第2条で、「良好な景観は、国民共通の資産」であるとしている。しかし、何を以って良好な景観とするかについては、「良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものである」と抽象的に述べているだけである。

一方、景観の保全是、日本だけでなく世界的な関心事となっている。たとえば、1972年のユネスコ総会において「世界の文化遺産および自然遺産に関する条約」が採択されている。日本がこの条約を批准したのは92年である。20世紀が人口急増時代であり、世界的に開発の時代だったことから、環境破壊、都市再開発が進んだことと関係しているのだろう。

良好な景観とは何を意味するのか、まず、景観保護の歴史から考えてみたい。

### 1．街路環境の規制：都市中心部の街並み

景観でまず問題になったのは都市景観であった。

現存する都市では、パリの1784年の勅令による街路規制、街路に面した軒高線（コーニスライン）、建築物の高さ、デザインに対する規制が知られている。ドイツ、オーストリアの主要都市でも中心市街地の街路環境の規制が20世紀初頭に導入されている。

日本も例外ではなく、1919年（大正8年）に都市計画法と市街地建築物法が制定され、美観地区と風致地区を都市計画で定めることができるとされた。美観地区としては、東京（皇居周辺1933年）、大阪（御堂筋・中ノ島周辺1934年）、伊勢（1939年）が指定された。戦後、倉敷（1969年）、京都（1972年）などが美観地区に指定されている。

戦前の丸の内のオフィス街は、この当時の建築物の高さ規制である百尺（31m）の軒

線で整えられた景観が形成されていた。

しかし、1950年（昭和25年）の建築基準法制定にあたり、美観地区は運用条例を別途定めないと運用できなくなり、東京都屋外広告物条例により広告物の表示が禁止されただけの状況が続いていた。1963年建築基準法が改正され、高さ規制が廃止、容積制が採用された。その少し前の61年には、特定街区という制度も導入されている。これは、特別に指定した街区では周辺に広い敷地を確保すれば斜線制限を解除し超高層ビルの建築を可能とするものである。第1号が1965年着工68年完成の霞ヶ関ビル（地上36階147m）。霞ヶ関ビルの建設にあたっては技術面、構造面からは詳細な検討が行われたが、都市景観の面からの検討はほとんど行われていない。

これが、今の東京における、覇を競うかのような超高層ビルラッシュの始まりである。

これに続いて計画された東京海上ビルの場合は、東京都が申請を不許可としたことから、美観論争が巻き起こった。というのは建築基準法改正前の制限に基づき、丸の内のビル群は高さが31mと背がそろっていた。そこへ好き勝手放題の高さや形のビルが出現しては調和を乱し景観が破壊されるからだ。東京都は美観条例を作成し、丸の内美観地区の復活を図ろうとしたが、「美を規制できるのか」「高層化は世界の趨勢」といった批判もあり、条例制定にはいたらなかった。当時の佐藤首相が「超高層ビルは皇居前の美観を損なう」といった談話を出したこともあり、東京海上が設計変更を行い25階100m（当初は30階127m）としたことで決着した。

これ以降、丸の内における超高層ビル建設は不文律として100mの自主規制を行っていた。しかし、大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会が、98年2月ガイドラインを発表し、「既に、当地区において定着しつつある概ね100m程度の高さも尊重しながら、一定のスカイラインの統一性に配慮し、概ね150m程度の高さまでを可能とする。大手町、丸の内、八重洲、有楽町の各拠点においては、その拠点性や街並みの多様性の表象として、当地区全体のスカイラインとの調和に配慮しながら、概ね200m程度の高さまでを可能とする。また、丸の内、有楽町地区の街並みを形成する軸（主要な通り）については、それらの特性を尊重しつつも、歴史的な31m（百尺）のスカイラインを表情線として今後とも継承していく」とし、街路形成に一定の配慮はしているものの、丸の内でも100mを

超える超高層ビル建設競争（計画中も含め18棟）が起きている。

また、現在、丸の内の超高層化と前後して銀座通りでもビルの建替え計画が明らかになっており、「銀座に超高層ビルが必要か」を巡って議論が巻き起こっている。

## 2．歴史的環境、自然環境の保全：1960～70年代

中心部の街並みに続いて景観保全の対象となったのが、歴史的な建築物や自然環境の面的な保全だ。1960～70年代にかけて世界各国で法制化が進んだ。

代表的なものがフランスの文化相だったアンドレ・マルローの提唱した歴史的街区保存、不動産修復事業を進める通称マルロー法（1962年）だ。この制度は、歴史的環境の保全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る。米国では国家歴史保全法（66年）、英国ではシビック・アメニティ法（67年）、ドイツ、オーストリアでは同じ時期に州ごとに法制化が行われている。

日本でも鎌倉、京都、奈良などを中心に、高度経済成長に伴う宅地開発に対し、歴史的風土保全の声が高まり、66年には議員立法により「古都保存法」が制定され、金沢市、倉敷市が街並み保存条例を制定している。

## 3．眺望の保全：ランドマークの保全

中心街路、歴史的環境に次いで景観の問題として捉えられたのが、都市のランドマーク（その土地の象徴となるような建物や記念碑）を望む眺望の保全だ。基本的には、ランドマークを超える建造物を禁止する高さ規制が用いられているが、パリやロンドンでは、いくつかのポイントからの眺望を確保する3次元の規制となっている。

パリでは高さ規制と容積率規制に加えて、凱旋門やサクレクール寺院などいくつかの意味のある建造物の眺望を確保するために、その眺望を妨げる恐れのある地域の建造物の壁面線、高さの規制をしている。背後の風景を保全するために、背景となる建造物の最高高さも規制している。99年時点で45地点からの眺望を保全するための規制が行われている。

ロンドンでも92年から「戦略的眺望の保全」を行っている。これは、セントポール大

(図表) 世界遺産の登録基準

世界遺産の登録基準<文化遺産>
(i) 人間の創造的才能を表す傑作であること。 (ii) ある期間、あるいは世界のある文化圏において、建築物、技術、記念碑、都市計画、景観設計の発展において人類の価値の重要な交流を示していること。 (iii) 現存する、あるいはすでに消滅してしまった文化的伝統や文明に関する独特な、あるいは稀な証拠を示していること。 (iv) 人類の歴史の重要な段階を物語る建築様式、あるいは建築的または技術的な集合体、あるいは景観に関する優れた見本であること。 (v) ある文化(または複数の文化)を特徴づけるような人類の伝統的集落や土地利用の優れた例であること。特に抗しきれない歴史の流れによってその存続が危うくなっている場合。 (vi) 顕著で普遍的な価値をもつ出来事、生きた伝統、思想、信仰、芸術的作品、あるいは文学的作品と直接または実質的関連があること。(極めて例外的な場合で、かつ他の基準と関連している場合のみ適用)
世界遺産の登録基準<自然遺産>
(i) 生命進化の記録、地形形成において進行しつつある重要な地質学的過程、あるいは重要な地形学的、あるいは自然地理学的特徴を含む、地球の歴史の主要な段階を代表する顕著な例であること。 (ii) 陸上、淡水域、沿岸・海洋生態系、動・植物群集の進化や発展において、進行しつつある重要な生態学的・生物学的過程を代表する顕著な例であること。 (iii) 類例を見ない自然美および美的要素をもった優れた自然現象、あるいは地域を含むこと。 (iv) 学術上、あるいは保全上の観点から見て、顕著で普遍的な価値をもつ、絶滅のおそれがある種を含む、生物の多様性の野生状態における保全にとって、最も重要な自然の生息・生育地を含むこと。

出所) 日本ユネスコ協会HP

聖堂と国会議事堂をランドマークとして10ヵ所の眺望点から直接眺められるように、周辺の建物の高さ規制を行うものだ。

ワシントンでも、ワシントンモニュメント(170m)より高い建物を建てることは禁止されている。

日本では、国会議事堂の背景に高層ビルが建設されることが明らかになっているが、これを禁止することができず法整備の遅れが指摘されている。

#### 4．都市をとりまく周辺地域の風景まで取り込んだ規制：イタリア、米国

景観保護は、都市だけでなく、周辺の自然環境まで織り込んだものに広がっている。

代表的なものがイタリアのガラッソ法(84年)だ。これは、「風景計画なくして開発なし」という思想の下、特定の場所に限らず、国土全体の景観を保全するために、一定の要件の地域(海岸線から300m以内、海拔1,800m以上の山岳、国立公園、自然保護地区、森林等)を自然美保護法の規制下におき、風景計画を各州で作成することを義務付けている。

そして、この法律では、各州が、その地域の景観保護に責任を持つように求めている。地方への権限委譲でもある。

米国やカナダでもデンバーやバンクーバーなどでは、背景としての山の眺望景観を守るための建築物の高さ規制が行われている。

#### 5．農地、山林の保全：文化的景観という概念

90年代になると、都市や美しい自然の景観だけでなく農地や山林の景観を保全しようという動きも広がっている。

その典型が、92年に世界遺産・文化遺産に導入された文化的景観という新たな概念だ(図表)。

これには、三つのカテゴリーがある。一が「意匠された景観」と称される、庭園や公園など、建造物ではないがいわゆる文化的な遺産といわれるものである。二が「有機的に進化する景観」と称される、人間と自然環境との対話によって有機的に進化してきた

景観、すなわち伝統生活と密接に係り、現在も社会的な役割を担っている農村・牧草地の景観である。三が「関連する景観」と称される、宗教（信仰）、文学、芸術活動と直接関連する景観である。

農村景観としては、フィリピンのコルディレラ棚田、ボルドーワインの生産地であるサンテミリオン地域などヨーロッパの主要ワイン生産地の葡萄畑、ロアール渓谷（フランス）、ライン川中上流域の渓谷（ドイツ）など河川流域の農耕地が世界遺産に登録されている。日本では「紀伊山地の霊場と参詣道」が「関連する景観」として世界遺産となっている。

文化庁では文化的景観を、「農山漁村地域の自然、歴史、文化を背景として、伝統的産業及び生活と密接に関わり、その地域を代表する独特の土地利用形態又は固有の風土を表す景観で価値が高いもの」と定義している。景観法の趣旨に基づき、文化財保護法が改正され、文化的景観を文化財として位置付け、重要文化的景観として選定、必要な保護措置をとることとしている。

## 6．市街地の景観の保全：国立マンション環境権訴訟

景観保護の歴史をみると、最初の都市中心部の街路環境の保全から、歴史的環境、自然環境といった面的な景観保全、続いて、眺望の確保といった3次元での規制に至り、そこから後背地である山岳など遠景も含めた景観、そして農山村風景と保護の対象は次第に広がりを見せている。

ただ、これまで景観保護の対象とされているのは、長い時間をかけて形成されてきた自然景観や歴史的な景観を、開発により破壊してしまうことが許されるのかというスタンスが中心である。そこには、そうした景観は人類共有の資産であり、それを保全することが公共の福祉に適う、だから当該地域内では私有財産であっても規制するのが当然という考え方である。こうした考え方はほぼ全世界共通といえるだろう。

これに対し、日本では美観（visual beauty, aesthetics）という極めて主観的なものに基づく市街地での規制が土地所有権を侵害できないという考え方だった。

日本でも、いくつかの訴訟が起きているが、これまでの日本の法的な枠組みは、美観

地区、風致地区に指定された場合、その地域内では建築基準法に基づき規制できる。しかし、その他の地区では都市計画法、建築基準法などをみたしていれば、土地所有者は、景観に対しては配慮する必要はないというものだ。

民法206条は、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する」としている。土地については、「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ」としており、土地所有者は、基本的には、法令をみたしていればその所有地にどのようなモノを構築しても自由である。

通常、法令の制限の理由としては、大きくは公共の福祉が掲げられるが、具体的には、安全の確保が前提になっていることが多く、美観の判断がきわめて主観的なものとして美観の保持を目的に所有権を規制できるかという点については慎重な意見が多かった。

いくつかの例外として、美しい風景を楽しむ権利、眺望権に関しては、所有権の規制や土地収用に対する反対を認めた判決がある。たとえば、国立公園内における道路拡幅のための杉並木の伐採について、土地を所有していた日光東照宮が栃木県に事業計画の取り消しを求めた「日光太郎杉事件」において、宇都宮地裁は「本件事業計画は、道路拡幅の必要性を最も安易かつ安価な方法で満たそうとするに急なあまり、これによって失われる国民共通の利益ともいうべき景観的・風致的・宗教的・歴史的・学術的文化価値の重大さを見失った」(昭和44.4.9)として原告勝訴とした。控訴審(東京高裁昭和48.7.3)においても、原判決が維持され、道路建設よりも景観保護を優位においた数少ない判決として知られている。

また、観光地など風光明媚な地域では、これまでいくつかの訴訟で、眺望権に資産としての権利が認められている。これまでの判例では、一般通念に照らして、眺望価値のある景観が存在すること、当該場所の価値が、当該景観の眺望に依存していること、眺望の保持が周辺の土地利用と調和すること、眺望享受者が当該場所を占有するにつき正当な権限を有すること等をみたせば、眺望権が法的保護の対象として認められている。

上の二つのケースは、土地所有者同士の権利の争いであるのに対し、土地所有者以外が景観の保全(=景観権の保護)を求めたケース(京都仏教会が求めた京都ホテルの工



事差し止め、和歌の浦不老橋景観訴訟事件など)では、従来、建築基準法などをみたとすれば景観を理由に設計変更や工事差し止めを認めたケースはなかった。

和歌の浦不老橋景観訴訟事件(和歌山地裁平成6年11月30日判決・判例地方自治145号36頁)では、高速道路建設に伴う、歴史的景観権の権利性を否定した理由として、次の点を挙げている。

権利の内容が客観的に明確でない。つまり、他の景観と歴史的景観とを区別する客観的指標、歴史的景観を構成する対象物、範囲等およびどの時代のどの景観が権利の対象となるか、が明らかでない。

景観に対する評価には、個々人の主観的判断が入ることが避けられず、個々の考え方には違いがある。

権利主体が誰であるかが明確でない。

どのような権利主張ができるかが社会通念上十分に成熟していない。

こうしたなかで住民の景観利益を認めた初めての判決が、「国立マンション環境権訴訟」の東京地裁判決(平成14年12月8日)である。判決では、マンションは建築基準法には適合しているものの、当該地域の住民が「過去70年にわたり、高さ20mの並木を超えない建物を建設しないという土地利用上の犠牲を払って維持してきた景観である」と認定し、そこに景観利益が発生しており、44mのマンション建設はその景観利益を侵害したとして、高さ20mを超える部分を撤去することを命じた。

ただし、高裁判決は一転して、「良好な景観は行政施策で保護されるべきだ。個々の国民や地域住民に景観権や景観利益は認められない」として、高層階の撤去などを命じた1審東京地裁判決を取り消し、住民側の請求を棄却した。現在、最高裁で審理中である。

## 7. 景観利益と規制の根拠：経済的価値と文化的価値

自らの土地を経済的に最大限有効利用しようとするれば、できるだけ安く、かつ大きな建築をするインセンティブが働く。伝統的な建物のデザインを保護したり、緑地を残すといったことはコストと意識される。

一方で多少コストを払ってでも、地域のコミュニティの結束や信頼性を高め、伝統

的な街並みが保全できれば、観光振興や交流人口の増加をもたらすなど、地域の文化的価値を高め、ひいては資産価値を高めることにもなる。

明治維新以降、とくに戦後高度成長期以降の日本の開発の歴史は、前者の経済価値をひたすら追及することであった。しかし、現在は、後者の文化的価値を高めることが、ひいては経済的価値をも高めるといふ時代の転機にあるともいえる。

「文明の海洋史観」の著者川勝平太国際日本文化研究センター教授は、21世紀の日本は江戸時代の景観を取り戻し「太平洋に浮かぶガーデンアイランド」を目指すべきだとしている。次に、日本の伝統的な景観とはどのようなものであったのか、いかに破壊されてきたのかをみてみたい。

## ．失われた景観：かつて日本は美しかった

### 1．美しいと絶賛された江戸期の日本：「庭園国家」

日本の国土は多様性に富み、湿潤、緑豊かで清冽の水が流れ、四季が織りなす自然は美しい。もともとの日本の思想は自然と人間が一体となって一つの円の中で共生し、いたるところに八百万の神々が宿っているというものであった。

古くは安土桃山時代（フランシスコ・ザビエル）近世に入っても江戸末期から明治時代にかけて日本を訪れた多くの外国人は、日本の景観や人々の心の優しさを絶賛している。それは彼らの日記や祖国への手紙や作品に書かれている。

日本は、まさにこの世の楽園で絵の中にいるようだ、世界でこんなに美しい国があるとは知らなかった、と日本の美しさを賛美せずにはおれなかった。

たとえば、外国人は先ず長崎に寄港することが多いが、その美しさは伝えられて噂では知ってはいた。実際に長崎に入港した彼らは、長崎の美しさは噂をはるかに凌駕した、世界最高の美しい港であると感嘆した。また、街を歩けば、緑豊かなこのような美しさは見たことがない、どこまで行ってもこの国は、素晴らしい、桃源郷である、と。

日本に開国を迫った黒船の主人公、ペリー提督も伊東や浦賀のことを手紙に書いている。彼が来航したとき、彼の船員や測量士達は昼間に上陸し近郊を歩き、夕方は船に戻ってくるのだが、毎日自分たちが見た絵の様な美しさに思わず感嘆をあげる連日であった。日本人の親切な気質にも心を打たれた。自分たちはユートピアの中にいるのではないかと思ったという。艦上からも陸地の風景が見える。豊かな緑の丘や畑、豊かな村々、緑の丘を美しい溪流が下り海に注いでいる。艦上にいる者はそれを眺めて楽しんだ。それは、英国やアイルランドであった経験とはまるで逆だったという。

江戸は街も田園も良く手入れがなされているとほとんどの外人から絶賛された。

生け垣が続く屋敷や街は、街でありながら庭園のようである。近郊には良く手入れされた田畑が広がっている。行けば風景は多彩に変化する。丘や野原や谷、多くの水辺、広い道や木陰道、花園、四季が織りなす自然の美。冬の景観も見事である。日本の至るところに森林があり、良く手入れがなされている。水は澄み湧き出ている。村々には社

がある。里山も多く美しい。何処を見ても豊かな美しい農村と緑の大地がある。

江戸からの眺望も素晴らしい。多くの場所からは富士山が見え、江戸湾が望める。筑波山をはじめとする遠い山々も望める。日本の山々も一つ一つが類まれな美しさを持っている。日本人ほど自然や景観や眺望を大切にしない民族はない。

江戸は西欧人からすれば余りにも自然が多く、都市であるとともに田園であった。

西欧にはこれほど美しいまちはない、と。

そして人々の暮らしは質素であるが、清潔である、まちにはゴミ一つ落ちていない。道路に落ちた馬や犬の糞はすぐに片づけられる。日本人の性格は、正直、勤勉、律儀、非常に親切で、明るい。礼儀正しい。我々が歩いていると家に招き入れお茶とお菓子でもてなしてくれる。家には戸締もなく、鍵や金庫もない。盗難もない。机の上に財布をおいて、長旅に出ても何も取られずに残っている。

また、花鳥風月、盆栽、小宇宙を顕す「借景」という庭を好み、のどかである。

できることなら、こんな美しい国で一生を終わりたいと何度思ったことか。この地に住む人々こそ、地球最高の幸福者であると思われる。と。

この国に我々西欧人が作った近代文明を導入することが、果たして望ましいのだろうか、幸せなことであろうか、と自問自答している。

## 2．戦後の経済発展下、劣化した日本の景観

明治以降、欧風建築を取り入れ、都市景観は変化していったが、戦前までは、景観が大きく破壊されることは少なかった。都市化といっても東京、大阪の一部に限られていたし、日本の昔からの建築材料である木造建築が主流だったからである。

だが、戦後の経済発展はこうした事情を大きく変えた。そして、戦後60年余りの間に、日本の景観は大きく劣化した。

じっくり古い欧州の街を歩き帰国すると、見慣れた日本の街並みの雑然さに幻滅するはずだ。周りを見回せば、高さや形のバラバラなビル、不揃いな街並み、空を覆う電線類、目に余るけばけばしい屋外広告物や自動販売機の氾濫、緑や公園の乏しさ。

郊外に行けば、うす汚れた工場、住宅地では新建材を使った人の目につきやすい色彩

や奇抜なデザインの住宅が住宅展示場のように並ぶ。幹線道路の両側には、スーパー、大型カー用品、紳士服、家電量販店、ファミリーレストラン等々のロードサイド・ショップ群が並び、建物、看板、配色、ロゴ、照明に至るまでハデに醜態をさらしている。地方の駅前に行けば、何処も同じ様な金太郎飴風景、いったい自分がどの街にいるのかわからず、全く個性がない。

日本の農山漁村風景も、戦後しばらくはその美しさを保っていたが、公共工事で農業用水路や山肌をコンクリートで固められ、山には無用と思える舗装道路が網の目のようにつくられた。また、電線や広告看板が乱立し、農村らしくない農家が建つ姿に変わってしまった。大都市近郊農村には都市開発の波が押し寄せた。

### 3. 個性を持っていた大都市の景観も失われた

個々の建築物が醜悪になっただけでなく、景観を考慮しない開発の結果、都市が持っていた原地形や原景観にあった個性も失われた。たとえば、東京の街路の多くは江戸時代から街路の延長線上に富士山を眺望できるように造られていた。富士見坂などの名前を持つ坂で、富士山を眺望できる場所は都心からはほとんど無くなった。

東京区部は水辺が多かったが、明治初期に比べ43%も減ってしまった。

東京の渋谷は谷の街であり、そこを流れていた川は小学唱歌「春の小川」で歌われた所だがコンクリートで埋められ、道玄坂の裏通りはゴミだらけといった有り様だ。

東京の日本橋は、1603年に旧五街道の起点と定められ、1911年に現在のルネッサンス様式花崗岩の二連アーチ式に建て替えられたものであるが、その上に無骨な首都高速道路が覆い被さり歴史的建造物の景観を台無しにしてしまった。日本の桜の名所の一つである千鳥が淵公園の端にも首都高速道路が走り景観を壊している。

大阪は、水の都といわれ、大阪市のマークも「みおつくし」といって水路に立てられた船の導き印である。だが大阪の水路は汚い。投棄自転車だらけの水路もある。

京都の中心部の京町家の街並みの付近に高層マンションが林立していたり、世界遺産である宇治の平等院鳳凰堂の背景に高層マンションが頭を出していたり、銀閣寺のバッファゾーンにも宅地開発の波が押し寄せている。

#### 4 . 美しい自然の景観すら崩す

外国の景観専門家が東京にくると先ず雑然としたビル群、街並みに驚くという。また、土地、住宅、都市に関する基本法である都市計画法や建築基準法が、未だに私的所有権絶対主義、開発促進主義、メニュー追加方式（総合設計制度、特定街区制度等々）になっており、景観破壊に手渡していることも驚きであるという。

日本の建築家が自分の設計した建築物が時代の最先端を走っているという自己本位のデザインを強調し、景観を台無しにしてしまうものが多いのも驚きであるという。

富士山を見るため、かつて最も美しいビューポイントと言われ山部赤人の歌にも詠まれた田子の浦から眺めると煙突、煙、悪臭、工場の塀、広告だらけで、これが世界の名峰の景観かと落胆する。京都に行けば、日本の代表古都にどうしてこんなに高くて大きい駅ビルを建てさせたのか、京都市内はマンションが乱立しているとまた落胆するという。国立公園に行けば、山の上には送電線が何本も走り、送電塔が立っている。なぜ、日本は本来持っている美しい景観を痛めつけなければならないのか。国立公園の送電線は、林道の下に埋設するなどの方法で、そんなにコストをかけずに地下化できるはずである。

安曇野や富士見の山麓にはミニ・ホワイトハウスや地中海風の家が建っている。美しかった孤島には廃棄物が捨てられる。

小泉八雲他の日本の景観や人の心を讃える小説を読んだり、昔の伝えを聞いて、日本を訪れたが、そんな風景がどこにあるのか、日本人は親切でないとガッカリして帰る。日本の風景の汚さや、美しかった心の喪失。これが口コミにもなって日本には行くなということにもなりかねない。

しかし、いくら江戸時代の日本の景観が美しかったと嘆いたところで、江戸時代の人口、生活水準に戻れというのは不可能だ。

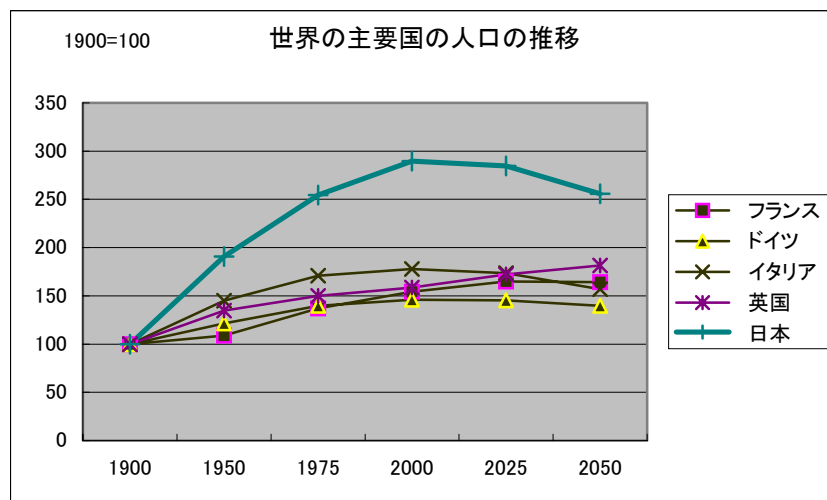
将来人口推計（中位推計）によれば、今後、人口が減少するとはいうものの、2050年で1億人、2100年で6,400万人が暮らすことになっている。

しかし、明治以降の人口動態の変遷が大きな転機を迎えていることも事実だ。次に、人口動態についてみてみたい。

(図表) 世界の主要国の人口推移 (1900~2050)

	予測					
	1900	1950	1975	2000	2025	2050
世界	1,650,000	2,519,470	4,073,740	6,085,572	7,905,239	9,075,903
フランス	38,451	41,829	52,699	59,278	63,407	63,116
ドイツ	56,367	68,376	78,674	82,344	81,967	78,765
イタリア	32,475	47,104	55,441	57,715	56,307	50,912
英国	37,000	49,816	55,426	58,670	63,663	67,143
米国	76,094	157,813	220,165	284,154	350,103	394,976
日本	43,847	83,625	111,524	127,034	124,819	112,198

	1900=100					
	1900	1950	1975	2000	2025	2050
世界	100	153	247	369	479	550
フランス	100	109	137	154	165	164
ドイツ	100	121	140	146	145	140
イタリア	100	145	171	178	173	157
英国	100	135	150	159	172	181
米国	100	207	289	373	460	519
日本	100	191	254	290	285	256



出所) 国連人口統計、予測は2004年の中位推計

## ． 転機を迎える日本の景観政策：人口減少、美しい国づくり

### 1 ． 明治以降急増した日本の人口：産業構造の変化も急激

日本では明治初期から現在までの約130年間に日本史上最大規模の人口増加が起こった。明治維新当時3,400万人余りだった日本の人口は、1940年には7,300万人（現在の日本の国土＝除く戦前の海外領土）に達し、2005年時点で約1億2,700万人と戦前で3,900万人、戦後5,400万人も増えた。これは日本の生産力や国力が飛躍的に増加した結果だったが、増加した人口の大部分が都市に集中した。

20世紀は世界的にも人口増加の時代といわれており、世紀初めの約16.5億人から2000年には60.8億人とほぼ日本の増加と同じ割合で増加している。だが、これは全世界の場合であり、景観が優れているとされる欧州先進国の人口増加は、この半分のテンポに止まっている。また、日本は、人口の増加と合わせて農業から製造業、第三次産業へと産業構造の大幅な変化（＝都市化）を伴ったが、欧州ではすでに20世紀前半に、農業から製造業へのシフトが進んでおり、産業革命のトップランナーである英国をみると、1901年には農業人口の割合は8.9%にまで低下している。

景観の基盤をなすのは日常の生活である。日本では、農業から工業、サービス業、建設業が生活の基盤となるなか、景観が破壊されていった。

美しかったといわれる日本の景観が劣化していったのは、こうした人口の急増、都市化、産業構造の変化を反映してのものだったともいえよう（図表）。

### 2 ． すでに人口減少を迎えている地方経済：2030年には1000万人減

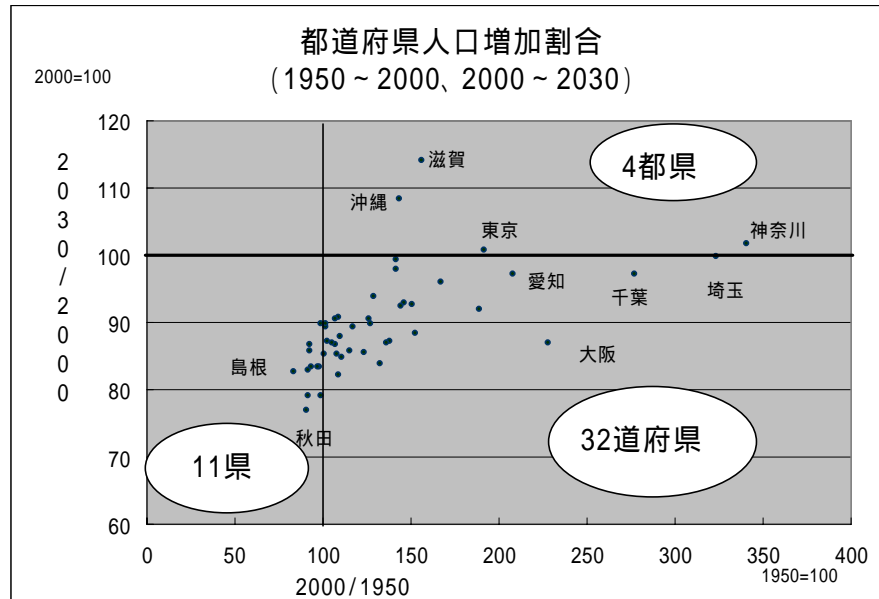
日本の人口は、2006年をピークに減少することが確実になっている。

都道府県別人口の推移を戦前、戦後、今後30年にわけてみると、戦前は（1888～1940）全国平均で1.85倍となっている。しかし、2倍以上増加しているのは北海道、東京、大阪、福岡、神奈川、愛知、兵庫、宮崎、京都の9都道府県、1割以下の増加に止まっているのが、富山、福井、滋賀、島根、徳島、石川の6県となっている。戦後（1950～2000）をみると、平均で1.51倍、2倍以上増加しているのが、神奈川、埼玉、千葉、大阪、愛



知の5県、逆に、減少しているのが山口、鹿児島、愛媛、大分、徳島、高知、佐賀、長崎、山形、秋田、島根の11県である。今後30年（2000～2030）をみると、人口が増加するのは滋賀、沖縄、神奈川、東京のわずか4都県、それ以外の43道府県は人口が減少する想定となっている。

都道府県内部での人口動態も大幅に違いが生じると想定される。



注) 縦軸は2000年の人口を100とした時の2030年の都道府県推計人口  
横軸は1950年の人口を100とした時の2000年の都道府県人口

国土審議会調査改革部会報告では、現在の過疎地域で特に人口減少が顕著であり、「2050年までの推移をみると、中心都市規模30万人未満の都市圏では、市街地部分が大幅に衰退してしまう、人口密度50人/k㎡の低密度・無居住地域が2025年までに約9,100k㎡(東京都4.3個分の面積に相当)生じ、2050年までに19,400k㎡生じ、それらの地域では地域社会の存続そのものが困難となることが想定される」としている。

政府の21世紀ビジョンでは、こうした事態に対応するため、人口が安定的に推移する地域では、「従来の継続的な都市化を反映した拡散型都市構造から、・・・コンパクトで緑とオープンスペースが豊かな集約保存型都市構造への転換が必要である」さらに「京町家・蔵造りや質の高い近代建築などが残る歴史的街並みなどは保存・修復・再生し、(中

略) まち全体として、時間経過と共に減価することなく資産価値・使用価値の高い・・・都市空間づくりを目指す集約・修復保存型都市構造への転換が必要である」としている。

人口が著しく減少する地域では、「再び田園や平地林に戻す、あるいは農地つき住宅などゆとりある大区画の住宅への変更などを促進する」、中山間地域において、著しく条件が不利であり農地としての利用が困難と判断される地域では、「国土保全、自然環境保全などの観点から山林への転換が促進される」べきであろうとしている。

国土開発政策の転換期を迎え、日本の景観の何を修復・保全し、新たな景観を作り出すためにどのような仕組みが必要なのかが問われているといえるだろう。

次に、最近の日本の景観行政の動向についてみてみたい。

## ・「美しい国づくり政策大綱」

### 1 .「美しい国づくり政策大綱」を策定

国土交通省は、日本の景観を蘇生させるため2003年7月に「美しい国づくり政策大綱」を策定した。これまで行ってきた公共事業は効率重視、景観軽視であったとの自らの反省も含めて、魅力ある美しい国づくりをめざすことに政策を転換するとしている。

国交省はいう。 - - - この国を美しい魅力ある国とするために、まず、自ら襟を正す。その上で官民挙げてこの取り組みのきっかけを作るよう努力する。そして、この国土を国民一人一人の資産として、我が国の美しい自然と調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐという理念の下、行政の方向を美しい国づくりに向けて大きく舵を切る。この「美しい国づくり政策大綱」を契機に、美しい国づくり・地域づくりに国民一人一人の広範な議論、具体的な取り組みへの参加がなされることを期待する。と。

以下、政策大綱に示された内容を見てみる。

### 2 . 美しい国づくりのための取り組みの基本的考え方

#### ( 1 ) 取り組みの基本姿勢

地域の歴史、文化、風土など地域の個性を重視する

美しさを形成することを、行政や国民の活動の内部目的にする

良好な景観を守るために、良好な景観が損なわれる前に法的規制をかける先行的・明示的措置を講ずる

景観や風景は長期間にわたって形成されるものであるから、景観・風景を守るための継続的な取り組みのための計画、組織、システムの確立が重要である

良質なものをつくり、それを長く使う姿勢と環境を整備する

#### ( 2 ) 地域ごとの状況に応じた取り組みの考え方

美しさに関するコンセンサスの形成と施策を展開する

・ 悪い景観（景観阻害要因）と誰もが認めるものは除却、あるいは改良する

空を覆う電線類、周囲の景観と調和しないガードレールや海岸の消波ブロック、

乱立する看板、公共空間のゴミ（放置自転車、放置艇）等の除却等

- ・優れた景観と誰もが認めるものは保全する

世界文化遺産や伝統的建造物保存地区の歴史的景観、日本を代表する日本三景他の自然景観、また、鎮守の森のように、その地域に住む人が守りたいと思う景観は行政と国民の責務として守るべきである。

- ・普通の地域（コンセンサスがないうところ）での対応

普通の住宅地や商店街、オフィス街、地方都市の駅前、郊外バイパスの沿道など国民が日常的に接する普通の地域の大部分について、住民等のコンセンサスを経る地道な取り組みが重要である。たとえば、比較的分かりやすい目標として、水や緑を有効に活用した地域づくりを一つのきっかけとする。

### （３）各主体の役割と連携

住民やNPOの参画とその主体的取り組みが必要である

地方公共団体、特に住民に最も身近な基礎的自治体である市町村の役割が大きい  
国の役割は、地方公共団体や住民による取り組み支援や制度づくり、加えて世界に誇れ歴史に残る特に優れたものをつくり出すというような先導的役割も重要  
企業の役割は、とくに住宅等建築物からまちづくりまでを含めた様々な技術や経験を有する企業の役割は重要である

専門家を活用することが重要である

施設連携、機関連携、協調

景観・風景は自然と公共施設、民間施設などから構成され、それらを管理する主体は様々である。それらの施設や機関の連携・協調が必要になる

### （４）各主体の取組の前提となる条件を整備

人材の育成

情報の提供

技術の開発

長持ちする良質なものをつくる技術、過去の優れたものを補修・補強する技術、優れた景観・美しいデザインを評価し、悪い環境を改善するなどの技術開発が必要である

美しい国づくり政策大綱に基づく取り組みのイメージ

観光地において景観を阻害するものを集中的に除去



【東京都伊勢崎(伊勢崎駅前)】

電線類の地中化



【ロンドンイメージ(写真:国土交通省)】

景観に配慮した道路防護柵



【和歌山(和歌山) 紀伊半島(和歌山)】

浜辺ブロックの除去



【和歌山(和歌山)】

放流艇の解消



【ロンドンイメージ(写真:国土交通省)】

河川環境の保全・復元



【和歌山(和歌山)】

屋上の緑化



【和歌山(和歌山) 和歌山(和歌山)】

緑陰道路



【和歌山(和歌山)】

出所) 国土交通省

### 3. 美しい国づくりのための施策展開

国交省は各主体による取り組みを促進させるため、特に実効性に主眼をおいた、下記施策を具体的に展開する。さらに、実現を確かなものとするため具体的施策の措置状況についてフォローアップを行っていく。

主なるポイントは下記の通りである。

- ・ 公共事業の実施前や完了後など事業の各段階における景観アセスメント（景観評価）の仕組みを確立する
- ・ 公共事業について、良好な景観を図るための事業分野ごとの景観ガイドラインを策定する
- ・ 良好な景観の保全・形成を総合的・体系的に推進するための基本法制を策定する。  
また、緑に関する法制度の充実とあわせ、都市近郊の大規模な森林の創出、緑の骨格軸の形成等を図る「緑の回廊構想」を推進する
- ・ 屋外広告物への法的規制、観光地など一定地区で違反広告物等を短期間に集中整理する
- ・ 観光振興にも留意しつつ、関係者が連携し、緊急に推進すべき地区内の主な道路で5年を目処に電線類を地中化する
- ・ 水辺・海辺空間の保全・再生・創出を行う
- ・ 地方公共団体や住民、NPO等が地域景観の点検を行い、点検結果を景観阻害要因の改善等に活用する取り組みを促進する

こうして、国、住民等、地方公共団体、専門家、企業が役割分担と協働し、美しい国土をつくる。

上記の施策はすでに動き始めている。

観光地の景観を著しく壊している違反屋外広告物の短期・重点的な除却等が行われている。電線類の地中化も進んでいる。道路防護柵は景観に配慮したものに变更されつつある。道路も景観を重視し建設されつつある。海岸の景観を害する消波ブロックを除去し砂浜や干潟を蘇生させる事業も進みはじめている。放置艇の除去も進んでいる。コンクリートのU字溝等で固められた河川を自然な河川に蘇生させることも進みつつある。

緑陰道路もできつつある。以上のように旧建設省所管の主要分野で景観を重視した政策が実行されつつある。また、農水省所管の農山漁村でも「美の里」づくりが進んでいる。

さらに、大きな目玉である景観緑三法（景観法の制定、屋外広告物法等の一部改正、都市緑地保全法等の一部改正）が、2004年6月11日に成立し、2004年12月17日に施行されている（景観法の第三章〔景観地区等〕は2005年6月1日に施行されている）。

(注) 2004年3月末時点で、景観条例を定める市区町村は470（全体3,155市区町村の15%）である。だが、景観保全の手法は協議や指導、勧告などが中心で「お願いベース」である。建築基準法等で認められた工事を、法律の裏付けのない条例で強制的に中止させることは無理であった。また、景観条例を定める都道府県は27（全体47都道府県の57%）あるが、都道府県の条例は理念的表現に止まり実効性は薄い。



## ． 景観緑三法の制定

前述のように、国交省は「美しい国づくり政策大綱」(2003年7月)を策定し、国土整備行政の方向を美しい国づくりに向けて大転換することにした。その中で「景観に関する基本法制の制定」、「緑に関する法制度の充実」、「屋外広告物に関する制度の充実」を位置づけた。また、政府全体としても「観光立国行動計画」の中において、地域の個性を磨き、発揮する「一地域、一観光」を推進するための重要な手段として「景観に関する基本法制の整備」が位置づけられていた。

2004年の通常国会で景観法が制定された。景観法は日本で初めての景観についての総合的な法律である。これは日本にとって画期的なことである。

また、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(立て看板や張り紙広告の規制ほか)、都市緑地保全法等の一部を改正する法律(大規模ビル建設の際に敷地の一部緑化を義務づけるほか)も成立した。これらをもって景観緑三法という(2004年6月11日成立、2004年12月17日施行(ただし、景観法の第三章〔景観地区等〕は2005年6月1日に施行)。

ここで、その法律の中身を概観する。

### 1 ． 景観法の概要

美しい景観の形成を国政の重要課題とするとともに、地方自治体の景観形成に向けての取り組みを支援するために、良好な景観を形成するための法的な仕組みを創設した。

従来から、景観条例の制定や景観に配慮したまちの整備により、良好な景観の形成に向けた取り組みが進められている自治体もある(注)。

だが、これまでは景観条例に法的根拠がなかったため、財産権の制限はできず、お願いベースの条例に止まっていた。また、各地で起きているマンションの景観紛争が景観法制定の大きなきっかけともなった。確かに法治国家でルール の 範囲内 で 建て た、何 が 文句があるかと言われればその通りである。法律以外のルールで景観が守れないというのであれば、法律を制定しなければならないということになる。

(注1) 国、地方公共団体、事業者、住民の責務

- ・ 国は、景観形成のための総合的施策を策定し、実施する。普及啓発活動を行う。
- ・ 地方公共団体は、区域の自然的社会的諸条件に応じた景観計画を策定し実施する。
- ・ 事業者は、事業活動に関し、良好な景観の形成に努める。
- ・ 住民は、自ら良好な景観の形成に積極的な役割を果たすよう努める。

(注2) 景観計画区域：景観計画の対象となる区域

(P24の注3) 景観重要建造物とは、良好な景観の形成に重要な建造物のこと。景観重要建造物は、文化物とは違って、外側はちゃんと保存して下さい、中は改装自由であり、住みやすいしいていいということで、随分使い勝手はよい。

景観法成立によって、強制力を伴う枠組みができた。今後は景観上問題のある建物の建設（たとえばマンション等）は法律でさし止めできるようになった。

あわせて、景観形成・維持のための土地利用の制限については相続税の適正評価など税制上の支援措置、後述する建築基準法の適用緩和（たとえば、景観を保つためには木造が必要なら、防火材を使用しなくてもよい、斜線制限の適用除外、軒先の道路への張出も可能等）がなされることとなった。なお、景観法は国交省、農水省、環境省の共同提案となっており、今後、国は景観に十分に配慮していくという意気込みが表れているといえよう（文化庁は景観法を引用して別途、文化財保護法の改正法を提出した）。

景観法は、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進し、美しく風格ある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造、個性的で活力のある地域社会を実現することを目的とする。良好な景観は国民共通の資産であるとうたう。良好な景観の形成に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者、住民の責務（注1）を定めるとともに、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計画の形成のための規制等を講じた。

#### （1）景観計画制度の創設

##### ・景観計画の策定～景観形成の動輪は市町村～

自治体が景観行政団体として景観計画を作成する。景観行政団体には、政令指定都市や中核市は自動的に、その他の市町村は都道府県との協議・同意が必要だが、手を挙げればほぼ自動的に景観行政団体になる。景観形成の動輪は最も住民に近い基礎自治体である市町村が担うべきとの考え方である。

景観計画は住民やNPO（非営利団体）による提案も認められ、地域の個性を生かしたまちづくりを促す。景観法は地方分権を側面から援助しているといえる。

##### ・景観計画区域における行為規制～建築等のデザインや色彩に変更命令も～

景観計画区域内（注2）の建築物等の建築等に関して届出・勧告による規制を行うとともに、景観行政団体の長は、デザインや色彩や高さなどが周囲と合わない判断すれば変更命令をだすことができる。

##### ・景観重要建造物、景観重要樹木～現状変更には許可が必要～



景観計画区域内の景観形成上重要な建造物を景観重要建造物(前左頁注3)として指定し、景観形成上重要な樹木を景観重要樹木として指定し、その現状変更には、景観行政団体の長の許可を必要とする。また、景観整備機構(後述)が管理協定を締結し、景観重要建造物の管理をすることができる。

・景観重要公共物の整備等～公共工事は景観にマッチ、電線地中化も推進～

景観計画に定められた道路、河川等(都市公園、海岸、港湾、漁港、自然公園法による公園事業に係わる施設等)については景観計画に則して整備する。景観計画に定める基準を景観重要公共物の認可基準に追加できる。こうして公共工事は景観形成の重要物と位置づけられ、従来への景観への配慮が不足していた姿勢から一変する。

また、景観上必要な道路を電線地下化道路に指定することができ、電線の地中化が促進される。

・景観農業振興地域整備計画～個性ある美しい農山漁村をめざす～

景観計画区域内の農業振興地域に景観農業振興地域整備計画を定め、当該区域内における土地利用についての勧告、景観整備機構による農地の権利取得などができる。

こうして、景観と調和のとれた農地利用への誘導を図るわけである。また、耕作放棄地の発生を抑制するために、景観整備機構として認定された公益法人やNPOなどが農地の利用権を取得出来るようにするほか、景観に配慮した森林の整備などを施策として講ずる。また棚田については、その形状や石積みを保全するための地域を景観農業振興地域整備計画に位置づけ、このことにより、棚田を保全していく。里山も保全していく。この分野は農水省が所管する。農水省では個性ある美しい農山漁村づくりを進めている。

・景観協議会

景観計画区域内における良好な景観の形成を図るため、景観行政団体等は景観協議会(次左頁：注1)を組織することができる。景観協議会で協議が整った事項については尊重しなければならない。

(2) 景観地区制度(より厳しく良好な景観の形成を図る地区)の創設

○市町村は、市街地の良好な景観を形成するため、都市計画に、建築物のデザインや

(P24の注1) 景観協議会：景観行政団体、景観重要公共施設の管理者及び景観整備機構により組織された協議会。必要に応じて関係行政機関、団体を加えることができる。

(注2) 景観協定：景観区域内の一団の土地所有者等は全員の合意により建物の形態意匠に関する協定を締結することができる。協定違反は民事上の契約違反になる。

(注3) たとえば、京都の京町家では相続税が数億円にもなり、屋根を50年に1回拭き買えるのに1千万円もかかるという。この負担に耐えきれず、所有者は不動産業者に売却する。不動産業者はそこに高層マンションを建て、せつかく保たれてきた街の景観が崩されてしまった。

(注4) ・都市計画法を改正し、都市計画の地区指定として、景観地区を規定した。  
・建築基準法を改正し、景観地区等における建築物の規制に関する規定を整備するとともに、条例で建築重要建造物に対する適用緩和を行うことができることにした。

色彩の制限、建築物に高さの最高限度または最低限度、壁面の位置の制限などを定める景観地区を定めることができる。

○景観地区内で建築物の建築等をしようとする者は、当該建築物が上記の制限に適合することについて市町村長の認定を受けなければならない。

○市町村の条例で、工作物の建設、開発行為について必要な制限を定めることができる。

○さらに市町村は都市計画区域及び準都市計画区域外の景観計画区域において、準景観地区を定めて、条例で、景観地区に準ずる制限を定めることができる。

### ( 3 ) 景観協定の締結

景観計画区域内の土地所有者等は、景観協定(注2)を締結することができる。

### ( 4 ) 景観整備機構の指定

景観行政団体は、良好な景観の形成のための業務を行う公益法人やNPOを景観整備機構として指定することができる。

### ( 5 ) 罰則や景観保全のための減税

景観法では届出違反、変更命令違反、是正措置違反等には罰則が付き、景観を担保する仕組みになっている。また、景観保持等のため次のような所得税、法人税の特例がある。重要建造物等の相続税が軽減される。景観上重要な建物等を相続した人が相続税の負担に耐えられず売却し、取り壊されるといったことを少しでも防ぐ措置である(注3)。また、土地を景観整備のため地方公共団体等へ売却した場合も譲渡所得について軽減措置(1,500万円の特別控除)が適用される。

## 2. 景観法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律

景観法の制定に伴い、・都市計画法、・建築基準法、・屋外広告物法等の関係法律について必要な規定の整備が行われた。景観法と平仄を合わせたものだ(注4)。

ここでは、屋外広告物法の改正について述べる。

日本は屋外広告物が氾濫して、景観を悪化させている。そこで、違反広告物をなくして良好な景観を形成する観点から、諸対策を盛り込んだ。

景観行政を行う市町村が屋外広告物に関する条例を制定することができること、屋外

(注1) 欧米は看板がほとんどない。日本は屋外広告が氾濫している。なお、この法律改正前の2003年度で違反広告物として簡易除却を行ったものは1,600万件にのぼっている。

(注2) 高いビル群が風の道を遮りヒートアイランドを出現させている例もある。

東京の汐留には、高層ビル群が威圧的な姿を出現させた。外人はこれをモンスターみたいだと言う。新橋の烏森他一帯は風の通り道を塞がれ夏は暑くて堪らない。ヒートアイランド地獄という住民が多い。このビル群に遮られ東京湾が見えなくなった場所も多い。その外人はどのようにして景観を破壊し、環境を破壊するビルの建築を許可したのかという(同じことは、港区役所に勤める別の係の人も言っていたが)。ところが当の日本人は汐留を素晴らしいとって感動しているから不思議である。



広告物の許可対象区域を全国に拡大すること、簡易除去対象となる屋外広告物等を追加することである。要するに醜いものは、取り払っていこうということである。

さらに、罰金を払えばという態度で、繰り返し違反広告物をだす不良業者が多いので、屋外広告業について登録制を導入し、営業停止などのペナルティーを課することができることにした（注1）。

### 3．都市緑地保全法等の一部を改正する法律

都市の緑とオープンスペースは、良好な都市景観や都市環境の形成、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の確保等のために重要である。

緑の減少は深刻である。大阪市では1964年に緑化百年宣言をおこなって、その後30年間で樹木、樹林で覆われた面積を倍増させてきたが、それでも樹木、樹林地等の面積は市域面積の4.4%である。一人当たり換算すれば3.8㎡で、パリの3分の1、ロンドンの7分の1である。また、東京都では道路の緑化や公園の整備を進め、区部では、これら緑を約25年間で倍増させたが、一方で農地、草地や樹林地が減少したため、トータルでは緑の量が減ってきている。首都圏全体ではこの40年間に農地、林が4分の1ぐらい減少した。こうして、熱帯夜の年間日数で30年前の10年間平均（1965～74年）では、東京は13.8日、横浜が7.5日だったのに対して、最近10年間の平均（1995～04年）では東京が30.6日、横浜が22.1日と大幅に増加している（注2）。

そこで、この法律改正で緑地の保全、都市の緑化、都市公園の整備を総合的に推進するための制度の創設、拡充等の措置を講じた。内容は次の通りである。すなわち、都市公園として公園緑地を整備していくことのみならず、都市近郊の里山などの緑を緑地保全地区という形で守ること、また、緑地の少ない都心部においては、緑化地域ということで、民間の大規模建築緑地について緑化をすすめる。こうした、多様な手法、また多様な主体によって都市の緑を回復、創出していくことにしている。

## ．日本の美しい景観を取り戻すことができるか

国土交通省が美しい国土づくりに大きく政策の舵を切ったこと、景観法と関連法案を成立させたことは大いに意義がある。農水省も個性ある魅力的な農山漁村づくりをめざしている。果たして日本は美しい景観を取り戻すことができるのだろうか。

### 1．政府主体の公共工事は景観に配慮して行われる

国土交通省は「美しい国づくり政策大綱」において、公共工事に美しさの内部目的化を行うとした。そして、各種の施策を行いはじめその成果も徐々に表れている。また、景観法でも公共工事施設は景観を重視して整備されることになった。農山漁村については、景観計画区域内に景観農業振興地域計画を定め、景観を重視することになった。

政府の公共工事は今後景観に配慮して実施されていくだろう。

### 2．企業にはあえて美しさを求める努力をさせるべき

企業は、公共工事と並んで、マンション、ビル、工場建設等により景観を破壊してきた張本人でもある。なかには歴史、風土、自社を支えてくれた地域を思い、地域にとけこんだ工場の景観を生み出しているところもあるが、それは家業的な企業であり（醤油、酒など）ほんの僅かである。

企業は、破壊してきた景観を補修していく必要がある。たとえば、眺望を害する建物の周りには樹木を植えて建物を隠す。工場の敷地には桜や桃を植え、花の季節には住民に開放する等しなければならないだろう。

広告なども自粛しなければならないだろう。欧米ではほとんど屋外広告を見掛けない。これが欧米の街を美しくしている要因の一つである。全国展開する企業はその企業の統一色として、けばけばしい色彩やその土地、街並み似つかわしくない色彩の看板を出し景観を壊していることがある。NPOが景観を損なう建造物や広告について、固有名詞をあげて迫っていくのも効果があろう。

ビル用地は、大きく緑地面積を大きく増やす必要がある。現状では単にビルの敷地に

言い訳とも思えるような植木をしている。これは付け足し、飾り、インテリアの類であり、ビル自身すら貧弱に見えてしまう。

企業には工場的美観改善や広告の自粛など、社会的貢献の観点等から、企業の景観への取組を評価する観点も必要となろう。

### 3. 景観でますます差がつく市町村

自治体で、景観形成に熱心に取り組んでいる市町村は多い。だが、市町村で、景観条例を持っているのは、470市町村と全体(3,155)の15%に過ぎない。残り2,685市町村は景観条例を持っていない。

景観の維持や向上に熱心な市町村と無関心の市町村では今後雲泥の差がついていくことになるだろう。

景観条例を持っていない市町村の中には、景観形成について、全くといって良いほど無関心といわざるを得ないところがある。こうした市町村の住民も無関心になる。

たとえば、神奈川県三浦半島の付け根の海のある某市。

そこには昔は別荘地であった名残の大きな邸宅や、個人が保有できなくなった邸宅を少し改装した企業の保養地があり、緑の多いなかなか風格、落ち着いたのある街だった。

ところが、市内のほとんどから見える緑の丘の中腹に白い大きな別荘ができ、丘の眺望は著しく害された。そして、約30年前ごろからは邸宅や企業の保養地は徐々に潰され、マンションやプレハブ戸建て住宅群に変わっていった。丘も削られマンションが建った。

さらに、7年ぐらい前からはこの変化は急速に進み、約40坪の敷地に、形や色彩の異なったプレハブ等が建つ戸建て住宅群と化した。ホワイトハウスの超ミニチュア版、地中海風の家、ミニ北欧風の家と、壁面の色も白、クリーム、ブルー、黄色、橙、えんじ等々とそれぞれ他人と違うものをつくって自分の独自性を見せている。さながら住宅展示場といった風景をかもし出している。

その住宅に住む人々にとっては、気候温暖で、通勤に便利な湘南という土地に住めるので景観の問題や緑を削ってはいけないなどといってほしくはない、市も何もいわないからしめたものだ、ということであろう。もはやこの市から、街の景観、昔の落ち着いた

は喪失した。長く住んでいた外人は、この街はガラクタになった、自分の祖国ではこうした景観破壊の暴挙は許されない、この街の市役所やこの街に昔から住んでいる住民の感覚はどうなっているのか、と嘆いていた。この市は、景観条例を持っていない。

景観条例を持ち、風致地区指定により、新築住宅の形状や壁の色等について指導していればかなり違っていただろうことは、隣の古い歴史を持つ市を見れば分かる。

住宅の景観は非常に重要である。日本の街なみが欧米に比べ劣る大きな原因の一つが住宅の景観にあることをこの市や住民は全く理解していない(また、多くの市も理解できていないようだが)。

一方で、景観条例を持ち、街並みをより美しくしていこうという市町村や住民の努力で一層磨きのかかる市町村は多い。

たとえば、美しい景観では良く知られた飛騨市古川町。人口約1万6千人のこの町は、江戸時代の城下町の落ち着いた、古い日本の懐かしい面影を残す。明治37年に大火で殆どの市街地が焼失した。文化財があるわけでもないのに、伝統的な様式を継承し、比較的新しい建物によって創られている街並みである。住民は周りとの調和を求め、調和が崩れることを極端に嫌う。大工の腕もよい。景観条例はお願いベースであったが、良く遵守されている。マンションなどは市街地から外すように建ててもらっている。

また、崩壊し、さらに崩壊しようとした街並みを市民が一丸となって美しく再生したところも多々ある。たとえば近江八幡市。堀割りである八幡堀はヘドロやごみで埋まり、ハエや蚊、悪臭の発生源で、埋め立て工事計画があった。だが、市民が協力し堀の清掃につとめ、古い商家の街並みの補修も進んだ。こうして近江八幡市の市全体は約400年振りに関白秀次が興した当時を、また近江商人が盛んだった頃を彷彿させる街並みを呼び戻したわけである。

美しい街、美しくしようとし美しくなっていく街、お互いに切磋琢磨しますます磨きがかかり美しくなっていく街。反対に、無関心な街、或いはさんざんに景観を破壊し、今から始めてももはや手遅れという街。この二つの街には大きな較差、人々の幸せの差がついていく。一旦景観を破壊すると半世紀から1世紀は取り戻せないだろう。

(注)日本は美しいところはあるがポイントだけ、だから国全体は漠然と醜いといわれる。

#### 4．都道府県の市に対する調整能力さらには自治体の広域な連携が必要

それでは、やる気がない市町村をどうするのかという問題に関しては、やはり一番重要なのは、都道府県がどのくらい指導的な役割を果たすかである。マンパワーを送り込んで動かしていくとか、景観づくりのノウハウを伝授していくことが必要である。いいものを見せることによって市町村を啓発していくこともできよう。

だが、一方では、都道府県は調整の難しさも抱える。たとえば、東京都の例であるが景観条例や景観要綱は各自治体（東京都でいえば、区や市や村）が制定している。

千代田区では国会議事堂の眺望を邪魔しないために建築物の高さを制限しているが、隣の自治体である港区は高さの制限はつけなかった。この結果、千代田区側からみれば、国会の背後の港区の二つの高層ビルが姿をだしている、さらに新築の巨大ビルが国会議事堂の後脇に巨大な姿を新たに現すことになる予定である。眺望保全や回復は難しい。

また、1都道府県単位で景観を保てば良いというものでもない。観光立国が唱えられているが、観光の観点からいえば、点でなく面を重視しなければならない。琵琶湖、富士周遊、瀬戸内海等多くではこれらの地域の市町村、都道府県の一丸となった協力体制が必要である。そうでなければ、連続した景観は保てない(注)。

景観法では景観形成の動輪を市町村に置いており、都道府県の市町村に対する調整・介入、或いは市町村、都道府県の一丸となった提携強化といった観点が弱い。

#### 5．国の役割もさらに重要

さて、国は前述の通り、国土形成は美しさを主眼にすることに舵を切ったのであるが、さらに行わなければならないことがある。

第一に、景観回復の象徴的工事として、日本橋の上に覆い被さる首都高速道路を撤去・移転してはどうか。日本の大都市の中には高架の高速道路が多過ぎる。諸外国をみても欧州にはほとんどないし、米国でもニューヨークなどは決して日本の大都市のようにあるわけではない。韓国ソウルでは日本に近い状態だったが、悪い景観の見本の是正であるということで、清溪川の上に在った高架の高速道路を撤去した。韓国でできたことが日本にできないわけはあるまい。

第二に、景観教育である。環境汚染防止、環境の大切さへの教育は成果はかなり上がっている。今後は美しい国土を守っていくことの大切さ、景観の大切さを学校教育の中に取り入れるべきである。いかに、日本の国土は美しかったのか。どうして、日本の国土を美しく保つか。

諸々のものに生命が宿ることを知った子供達は木や森も動物も他人も大切に作る。

桜の咲くこの美しい国に生まれたよろこびを子供達に教えるのである。感動のある教育は、日本人が失った祖国愛、国土愛を教えることから始まるのである。

また、憲法改正が検討されているが、日本人が戦後忘却していた美しい国土をつくることを、イタリア憲法のように条文上で、または前文で規定してはどうか。

第三に、景観法は始まりの第一歩である。国は多くの自治体を啓蒙・援助しなければならない。多くの自治体では人も少ないし、景観の専門家もいない。国交省や農水省には、景観に対するデータ、ノウハウ等の膨大な蓄積があり、これを大いに活用しなければならない。

景観法は眺望に対しては弱い。良好眺望の保持といった規定が見当たらない。眺望保持のためには、せいぜい単独市町村が景観計画で新築の建物の高さを制限したり、建物の位置をづらすことぐらいしかできない。近隣の市町村の眺望保持についての協力がなければ、眺望は保持できない。次の段階の検討事項であろう。

一度、景観を害する建物ができると、次の建て替えまでには待たなければならず、景観回復には、長い時間を要する。景観法でも、景観を害する既存の建物について、色とか形態とかデザインとかについては、議会の同意を得て、条例で直すこと（直すときの損害は払う）と命ずるところまで踏み込んだが、高いから低くしると、建物の構造、躯体にかかわるものはさすがに手当てはできない。建てかえるときに、こういう風にして下さいというほかに今は道がない。

そういう意味で、街では今後、今以上に景観を悪化しないようにこの法を運用していくことが取り合えず重要である。

農山漁村の景観は失われたが、河川のコンクリートを剥がす等して自然の景観に帰す、電柱や看板を無くす、また、耕作放棄地も景観農業振興地域整備計画に取り込むことに

よって公益法人やNPOが手入れを行い、美しい景観を取り戻す可能性はある。

街でも、電柱や看板を無くすと随分綺麗になるものでもある。市町村や住民、NPOが身近な努力を行えば、街は輝いてくるのである。

また、景観に熱心な市町村の住民やNPOが国の支援を受けて景観向上の全国推進運動を推進することが重要である。