

都市景観形成の観点から見た 現行法制度の課題

Effects of Building Regulations on the Design of the Urban Landscape

福井 恒明* 篠原 修**

by Tsuneaki FUKUI, Osamu SHINOHARA

It is often said that the idea of landscape has recently penetrated Japanese city planning. But, while new systems such as Regional Planning have been introduced, the basic building regulations haven't changed with respect to landscape. Thus we investigate the effects of building regulations upon the urban street landscape. In this paper the effects of building regulations on urban landscape are classified, and evaluated on the basis of three major concepts of designing landscape; one of which is unity in Modern Western style, and the others include utilization of topography and preservation of views in Japanese Edo landscapes.

1.はじめに

(1) 背景

法制度に基づく都市景観形成は、我が国においては都市計画法と市街地建築物法が制定された大正8年に始まる。これらの法律の目的には美観や風致の考え方も含まれてはいたものの、目的の主眼は都市内の衛生や防災であった。戦後の高度経済成長期には、土地の高度利用の要請が高まり、昭和38年に絶対高制限に替わるものとして容積率制度が導入された。その後、一般的な形態制限は大きな変更のないまま現在に至るが、制度全体の整合性を考えていない上に全国一律の規制には、景観形成上さまざまな不備があった。それに対しては、自治体による要綱

の制定、地域住民による建築協定、あるいは地区計画制度の導入など、限定された地区について新たに制度を付け加えるという形で対処してきた。そのため、特に景観形成のための方策を取られないありふれたまちなみは、景観形成の視点が欠如した一般的な形態制限のみの影響を受けている。そうした状況のもとで形成される都市は、その骨格や多くの部分が従来の制度の考え方に支配され、特に目立ちやすいわずかな部分についてのみ景観形成がなされるにすぎない。従って、今後「都市全体の景観形成」という意味での都市景観形成を進めるには、都市計画や建築についての一般的な制度を、景観形成の観点から見直してみる必要がある。

(2) 目的

現行法制度はその成立背景などから近代西洋型都市景観の実現を前提としていられると思われる。しかし、実際の規定内容が近代西洋型都市景観を誘導す

キーワード；都市景観 法制度 景観形成の目標像

* 学生員 東京大学大学院工学系研究科土木工学専攻

**正会員 工博 東京大学教授 工学部土木工学科

(〒113 東京都文京区本郷7-3-1)

るものであったのかどうかは明らかではなく、その上多くの改正や制度の追加がなされており、制度全体としての整合性を持つかどうかとも疑わしい。そこで、本論文の目的の第一は、現行制度が都市景観に与える影響について、近代西洋型都市景観を目標とした場合の問題点を明らかにすることとする。

また、今後の日本の都市景観の目標像を模索していく際には、近代西洋型都市景観の追求だけでなく伝統日本型都市景観の見直しも重要であると思われる。そこで、目的の第二は、江戸時代以前の伝統日本型都市景観をあげ、現行法制度下での伝統日本型都市景観の可能性について論ずることとする。

2. 景観に関連する現行法制度について

(1) 景観構成要素の相互関係と法制度の関連

まず、景観と制度の関連について整理してみる。現行法制度は道路を重視した内容となっている。具体的には都市計画における用途指定は道路を考慮した路線型の線引きがなされ、形態制限の中でも道路斜線制限は隣地斜線制限等に比べて厳しい内容である。また、実際に都市景観を認識する際にも道路は視点場として重要であることから、景観整備も道路を中心になされることが多い。そこで本論文においては、特に街路景観に着目し、景観を構成する要素と、それら相互の関連、および諸制限の影響などを整理した(図1)。図1は縦軸には景観要素の決定自由度をとっており、下に位置するほど自由度が高くなっている。つまり、土地利用や敷地形態と行った要素は既に決定されて変更がきかないと考えており、広告物は屋外広告物条例で制度の規制を受けるので全く自由に設置することはできない。また壁面の素材や屋根勾配については一般には制限がなく自由に決められるものと考えた。また、横軸は景観要素をその属性によって分類したものである。この2軸によって景観構成要素を配置し、制度を媒介とした影響があるものは実線で、直接的な影響があるものは点線の矢印で要素間をつないだ。この図から、壁面の並びやスカイラインといった街路景観上重要な要素には制度の影響を含めて多くの要素が絡んでおり、操作が難しいことがわかる。また一方、ストリートファニーニチャーや舗装といった要素は、他の

要素との相互関係がなく、操作しやすいことがわかる。実際これらの要素は景観形成を称して単独で整備されることが多い。

(2) 諸制度の目的

次に、図1に示した諸制度のうちで、街路景観の形成に重要な役割を占めていると思われる制度について、その目的を確認する¹⁾²⁾。

a) 容積率制限

容積率制度は昭和38年に容積地区として新たに導入された。31mの絶対高制限に替わるものとして、特に都心部での土地の有効利用を主眼とした制度であり、道路等の公共施設の容量以上に都市が過密にならないことを意識している。

b) 建蔽率制限

建蔽率制限は、大正8年制定の市街地建築物法にも空地制限として規定されている。火災の延焼防止や植樹のための地上空間の確保などの目的もあるが、主要な目的は、日照・採光と通風である。

c) 斜線制限

斜線制限には道路斜線制限、隣地斜線制限、北側斜線制限の3種類があり、このうち北側斜線制限は住居専用系の用途地域のみにかかる。

道路斜線制限は、道路に面して高い建物が建つことを規制し、道路空間の日照・採光および通風の確保を目的としたものである。

また、隣地斜線制限は隣接する敷地相互の日照、通風を確保することを目的としており、北側斜線制限は、北側に面する敷地の日照を確保することを目的としている。

d) 屋外広告物規制

屋外広告物規制は、都道府県の条例で定められるため、地域によって多少の差はあるが、屋外広告物法の規定に基づいて制定されるので、規制の目的はどのケースでもほぼ一致すると考えられる。また規制内容は、広告形態ごとの大きさの規格や屋外広告物禁止地区、禁止物件など多岐にわたる。

屋外広告物規制の目的は次の2つである。まず街の美観と自然の風致を維持することであり、そして広告物による視界の妨害で交通の安全性が低下したり、広告物そのものの破損による危険性を排除することである。

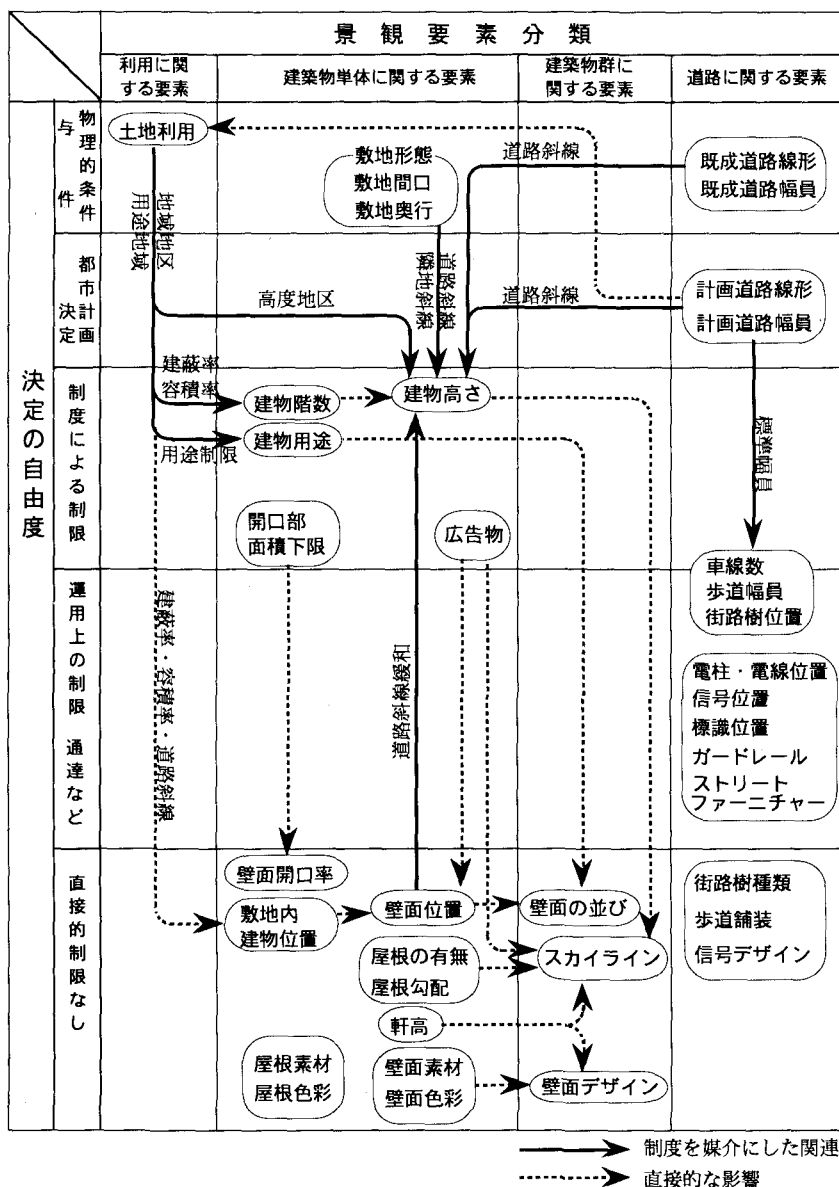


図1 街路景観形成要素の相互関係と法制度の関連

3.都市景観形成上の法制度の問題点

(1) 都市全体の景観に関する視点の欠如

現行法制度のベースとなっている旧都市計画法と市街地建築物法が近代西洋の制度を参考に作られたことは容易に想像がつく。しかしこれらの法律の制定にあたって近代西洋の都市設計に関する思想そのものが日本に輸入されたかどうかは疑わしい。つま

り、当時の日本の都市の状況からすると、日照、通風などの衛生環境の改善と、防災上の対策が都市政策上の急務であり、これらに対する方策として、形態制限が取り入れられている³⁾。こうした形態制限は道路や街路のスケールで都市を捉え、街路空間ごとに環境を改善し、それが都市全体を覆うことにより都市としての環境改善が完成されるという考え方である。この思想は形態制限の考え方の中に現在まで

受け継がれており、現在の都市景観に関する議論も街路単位で行われる場合が殆どである。すなわち、大正時代から現在に至るまで、日本の都市プランナーには、都市全体レベルで景観を考える視点が欠如していたと言うことができる。

(2) 近代西洋型街並景観

～プランナーの暗黙の前提～

前述のように、現行法制度は近代西洋の考え方に基づいており、暗黙のうちに近代西洋型都市景観を目標像としていることがわかる。しかし前節で述べたとおり、その視点は街路レベルに限定されている。従って現在の都市プランナーは、近代西洋型街路景観を暗黙のうちに目標としていると言える。

近代西洋型街路景観は、一言で言えば「統一感」という言葉で特徴づけられる。この統一感は、建築と街路を一体的に設計するという、まさに都市設計によるものであり、強大な権力があって始めて実現しうるものであった。また、単一の建物は、都市あるいは街路全体のコンテクストの一要素と考えられるのが原則である⁴⁾。つまり、象徴的建築物以外の建築物は全て都市景観の中では脇役として位置づけられているのである。

統一感を形成する要素には、軒高や壁面位置、間口の広さ、壁面の素材、色、壁面のデザインなどがある。このような要素について、一つの建築物が周辺の建築物から突出していないことが統一感を持つ景観の条件になる。従って、ギリシャのサントリーニ島のように白い漆喰塗の建物ばかりが存在すれば、建物の形態がばらばらでもそれは一つの統一感であり、素材や色彩が多様でも壁面の位置と軒高が揃っている御堂筋の街並も統一感があると言える。

(3) 近代西洋型街並景観実現の

障害となる規制の影響

都市景観は、そこで自由な活動をしようとする人々の欲求と、それに対して公共の福祉の増進や市街地の有効利用を図るための規制のせめぎ合いの結果として形成される。そのためできあがった都市景観には規制の影響が色濃く残る。本来、そうした影響が制度全体の景観目標像の実現を誘導すべきである。しかし現行法制度においては、経済性や土地の

有効利用の要請によって、制度が改廃されたり新しく導入されているため、統一感を持った近代西洋型街路景観という目標像の実現を阻害する方向に規制が影響する場合も多く見られる。こうした影響の仕方は2つに分類することができる。つまり、1) 単独の制度の内容そのものが直接景観形成に影響する場合(単独影響型)、2) 複数の制度間に景観形成上の矛盾があり、それが景観に影響する場合(内部矛盾影響型)、である。そこで、これらの影響について実例をあげてみる。

a) 単独影響型

i) 屋上構造物に対する斜線制限の適用除外

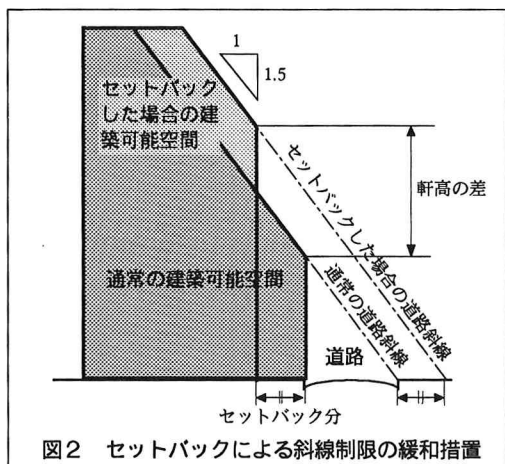
中高層ビルの屋上には、給水タンクやエレベータの機械室などの構造物が設けられることが多い。これらは、道路空間の日照、通風などの環境に対して殆ど影響を及ぼさないため基本的に斜線制限の規制外であり、居室になり得ないことから容積率の算定からも除外されている。しかし、屋上構造物はまちなみに煩雑な印象を与え、統一感に対する障害となる。(写真1)



写真1 ほぼ無規制で設置される屋上構造物
(東京都文京区／本郷通り沿い)

ii) セットバックによる斜線制限の緩和規定

昭和62年に建築基準法が改正された際に、道路斜線制限が緩和された。その内容は、図2に示すように、建物の壁面を道路からセットバックした場合、後退距離に応じて斜線制限が緩和されるというものである。これにより、特に道路から見て奥行きのある敷地では、建物を後退させて高い建物を作ることが可能である。前述のように、斜線制限の目的は日照、通風、採光であるから、その条件を維持したま



ま土地の高度利用を可能にするという点では妥当な措置であるが、景観形成の観点からすれば、壁面の位置や軒高が変わることによりまちなみから統一感が失われ、場合によっては非常に不適切な措置となる。写真2では、壁面位置も軒高も異なる建物によってまちなみが乱れてしまっている。今後次第に建て替えが進めばまちなみ全体がばらばらになってしまうだろう。



iii) 屋外広告物に対する弱い規制

東京都屋外広告物条例を例に取れば、その規制内容は大変緩やかなもので、住居地域外であれば、30mの高さの建物の屋上に20mの高さの広告塔を建てる事が許される。新宿のような繁華街であればこのような規制も妥当なものであろうが、それほど華

やかではない商業地で、繁華街と同じ規模の広告物を設置すればまちなみを破壊することになる。また、そういった地区でスカイラインから突出した広告物はまちなみの統一感を損なう結果となる。(写真3)



b) 内部矛盾影響型

i) 斜線制限と容積率の干渉

容積率制度の導入以前の形態制限は、道路幅員による絶対高制限と、31mの絶対高制限、道路斜線制限、隣地斜線制限などで行われていた。この場合は形態規制が断面図や立面図で明確に表されるため、景観上の混乱も起きにくかったと考えられる。ところが容積率制度の導入後、特に高度利用の要請の高い地区で、指定容積率を一杯に使うのが当たり前になるが、容積率は建物の形態を定めなため、条件によってさまざまなまちなみが現われる。商業地で容積率が600%に指定されている地区でも、中幅員(9mから12m程度)の道路に面している敷地では、道路斜線制限が厳しく、建物は斜線の形をそのままに反映して、容積率を使いきるまで上方に伸びていくこととなる。(写真4) 一方、商業地域で指定容積率が600%の場合、道路斜線制限の適用距離は道路の反対側の境界線から25mであり、25m以上の幅員を持つ道路沿いでは道路斜線制限がかからなくなる。このような場合にはビルの用途などにより、建蔽率を一杯に使って低い建物を建てる敷地と、建築面積を減らして隣地斜線制限のかかってくる31m程度の高さの建物を建てる敷地の2種類に分化し、統

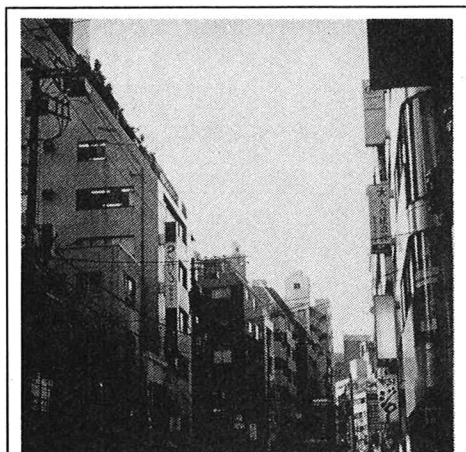


写真4 斜線制限の形を反映したまちなみ
(東京都文京区本郷3丁目)

一感という視点では非常に評価の低いまちなみを生ずる恐れがある。(写真5)



写真5 建物高さが2分化したまちなみ
(東京都文京区／白山通り沿い)

ii) 屋外広告物規制と斜線制限の不整合

屋外広告物は原則として斜線制限の適用除外となるため、建物本体の高さが揃っていても、広告物によってスカイラインが乱れ、まちなみの統一性が損なわれてしまうことがある。(写真6)

斜線制限の目的は道路空間の日照、通風、採光が目的であったが、屋上に設置される広告物は明らかに道路空間の日照を妨げており、これを斜線制限の適用除外としていることは明らかに制度間の矛盾である。このまま放置しておけば、あらゆる商業地においてスカイラインが広告物に占拠されていく可能性がある。広告物に対しては、その性質上比較的緩い規制しかかけられないのであるから、何らかの対

処をする必要があろう。



写真6 建築物と一体的な規制を受けない広告物
(東京都文京区／白山通り沿い)

(4) 現行法制度の問題点に関する考察

以上のように、現行法制度はその目標像である近代西洋型街並景観でさえ誘導できないような矛盾を内部に抱えている。この矛盾の原因は、経済性や土地の有効利用といった要請、あるいは経済活動の活発化に対し、法制度が全体の整合性を考慮せず、部分的に制度を改変することによって、対処してきたことにあると思われる。景観形成に特に大きなインパクトを与えた制度の改変は、昭和38年の容積率制度導入である。これにより、現在のような混乱した都市景観が生じたと言っても過言ではないだろう。また景観形成の考え方が行政に浸透してきた後では、昭和62年の斜線制限緩和措置があげられる。この措置は道路空間の環境向上と引替えに斜線制限を緩和するという名目であった。しかし、間口の狭い鉛筆ビルに対してもこのような措置が適用されたため、道路空間の環境向上には殆ど効果がないにもかかわらず、街並みだけが乱れてしまう場合が多い。

このようなことから、特に協定や地区計画などを利用しない限り、現行法制度を運用しているだけでは、暗黙の目標である近代西洋型街並景観には到達できないと言うことができる。

4. 伝統日本型都市景観と現行法制度

(1) 伝統日本型都市景観の見直しの必要性

これまで述べてきたように、現行法制度の持つ、都市景観形成は、パリなど近代西洋型の整然とした街並のイメージである。確かに明治維新以降、近代

西洋的な都市計画思想が日本に持ち込まれ、制度としても浸透している。しかし、震災や戦災などの都市改造のチャンスがあったにもかかわらず、100年たっても日本の都市、そして都市における街路でさえもヨーロッパのようになっていないのは厳然たる事実である。一般的に日本人は従来の思想を捨て、それまでのコンテクストを無視して異思想を取り込むことに長けていると言われるが⁵⁾、都市設計に関して考えれば、中国文化を完全に近い形で取り込んだのは平安京などごく一部のみであり、その他の都市では、部分的なグリッドなど中国文化の一部を取り込んで日本独自のスタイルを発展させてきた。このことから考えれば、近代西洋的都市設計思想もその思想や手法の一部を日本のスタイルに取り込むのが妥当な形であり、近代西洋的都市設計の思想全体をそのまま日本に移植するのは困難なのではなかろうか⁶⁾。つまり、現在のような都市景観の混乱は近代西洋型都市設計思想を消化しきれていないためであると考えられる。この問題を解決するには、日本の都市の元々の在り方、すなわち近代西洋型都市設計思想が輸入される以前の伝統日本型都市について確認することが重要であると考えられる。

(2) 伝統日本型都市景観

a) 立地条件の活用

江戸の町は、尾根筋を街道にし、斜面を大名屋敷に、谷間の低地を町人町にするなど、微地形を都市の構造に取り込むような設計であった。さらに、河川や濠を都市の骨格とし、都市域外の富士山や筑波山、あるいは都市内の丘などに街路を向ける山あて、海を眺望する汐見坂などの技法を用いた。また、市街地はグリッド形式の道路網を部分的に導入した。これは江戸だけではなく、他の日本の都市にも見られる設計思想である。

このように江戸時代以前の日本の都市設計思想は、自然条件によるその場所の立地特性を生かし、その上である程度の計画的秩序を取り込むというものであった。そして、そうした都市計画思想は、それ自体が景観形成思想であったということが出来る。

b) 都市域外眺望の確保

立地条件の活用という思想を街路レベルまで落として考えれば、前節で述べたような山あてや汐見坂など、眺望を重視した設計が生まれる。眺望の対象を都市内に限らず都市域外にも求めていたことにより、都市に生活する人間は自分のいる場所のアイデンティティとその都市のアイデンティティを認識することができる。すなわち眺望を確保することは、とりもなおさず地域性や都市のアイデンティティを確保することにほかならない。

このように近世までの日本の都市は、域外の条件までも都市の特性としており、これを生かすために眺望の確保という景観形成手法を持っていたと言えるのではなかろうか。

(3) 現行法制度下での伝統日本型都市景観

現行法制度には、日照、通風などの環境維持と、土地の高度利用など経済性重視の考え方があることは、前述のとおりである。これら2つの考え方に共通しているのは、人間の活動量に見合ったオープンスペースを確保するということであるが、やや乱暴な言い方をすれば、広い空間がありさえすれば大きいものを作ってもよいということになる。これを如実に表しているのが斜線制限の規定である。斜線制限は公園、広場、河川等のオープンスペースに接している敷地に対して緩和措置を定めており、公園や河川沿いには高い建物が建つことを誘導している。この結果、オープンスペースである河川や公園からの眺望は遮られ、また周辺から河川や公園に対する眺望もそれらに面した高い建物だけに限られてしまう。

さらに都市計画による用途地域指定は、都市内においても路線型の用途指定を行うのが一般的で、広幅員道路沿いは商業地域で高容積の指定がなされる場合が多い。このため道路沿いには高い建物が屏風のように立ち並び、山などを都市景観に取り込むことは困難になってしまい、都市の立地条件を生かすことのできない街路景観を呈することとなる。写真7は長野市の昭和通りである。現在は山に対する眺望が確保されているが、両側の建物が建て替えられていくと写真中に示した鎖線の位置程度にまで建物の軒が並び、山に対する眺望が確保できなくなる可能性が大きい。



写真7 高い建物が並べば山に対する眺望は失われる
(長野県長野市／昭和通り)

以上のように、眺望の確保を始めとして、都市の立地条件の活用という都市全体の景観形成思想は、現行法制度の下で次第に消滅していく方向にあることがわかる。

5. 結論

本論文の結論は以下の通りである。

- 1) 市街地建築物法や旧都市計画法の成立背景を考慮すると、現行法制度はその発祥において、軒高や壁面位置などの統一性を特徴とする近代西洋型の街路景観の集合としての都市を目標としていた。
- 2) 高度経済成長期以降、土地の高度利用などの要請により、法制度に対する部分的な制度の改変が行われた。その結果、本来の目標であった近代西洋型街並景観の実現に対して障害となるような矛盾が現行法制度内に介在する。そうした矛盾は、a) 単独の制度の内容そのものが直接景観形成に影響を与える場合（単独影響型）、b) 複数の制度間に景観形成上の矛盾があり、それが景観に影響する場合（内部矛盾影響型）の2つに分類することができる。
- 3) 単独影響型の例としては、屋上構造物に対する斜線制限の適用除外やセットバックによる斜線制限の緩和規定、屋外広告物に対する緩い規制等がある。
- 4) 内部矛盾影響型の例としては、斜線制限と容積率制度の干渉、屋外広告物規制と斜線制限の不整合等がある。
- 5) 近代西洋型都市以外の主要な都市のタイプとし

て江戸時代以前の伝統日本型都市があげられる。しかし、その特徴である都市の立地条件の活用や都市域外眺望の確保といった景観形成手法は、現行法制度の下で実現あるいは保全していくことが困難である。

6. 今後の課題

本論文では、現行法制度が近代西洋型街路景観形成や伝統日本型都市景観形成のどちらに対しても有効でないことを示したが、さらに議論を必要とする問題として、都市全体の景観形成がある。すなわち、本文中でも述べたとおり、現行法制度は都市形成を街路形成の集積と考えており、都市をひとつのまとまりとして見る都市全体の景観形成の視点が欠如している。伝統日本型都市設計には存在したまとまりとしての都市の捉え方、つまり都市全体の景観とはどのような概念なのか、それを都市政策にどのように取り入れていくべきか、といった問題について今後検討していく必要があろう。

参考文献

- 1) 大河原春雄：都市発展に対応する建築法令
改正の理由とその根拠，東洋書店，1991
- 2) 東京都都市計画局建築指導部管理課：東京都屋外
広告物条例の解説，大成出版社，1987
- 3) 参考文献1)
- 4) ヨコハマ都市デザインフォーラム実行委員会：
URBAN DESIGN REPORT，pp126，ヨコハマ都市
デザインフォーラム実行委員会，1992
- 5) 丸山真男：日本の思想，岩波新書，1961
- 6) 異文化を日本に取り込む際の変化については以下
のような研究がある。
平野勝也：日本におけるヴィスタ設計の受容と変
容に関する研究，土木計画学研究・講演集，
pp913～920，1992