

景観関連法律の変遷にみる規制思想とその公共性に関する考察*

A Study on the Thought of Regulation and Public Sphere from the viewpoint of Changes in the laws about Landscape

柴田 久**

By Hisashi SHIBATA

1. はじめに

(1) 研究の背景、目的

近年、建設事業の縮減や意思決定過程における住民参加の拡充等に伴い、生活環境を巡る政策の公共性について多くの議論が行われている。人々の生活に深く関与する政策の是非を巡り、従来の行政主導型から市民参加の公開性へ、「公共」を支える概念の変化が潮流となりつつある。一方、これまで生活環境の向上に寄与してきた景観形成においても、多くの公共空間が対象化され、公共政策の展開と不可分な関係にある。公共性に対する考え方が揺らぐ現在、政策を巡る景観形成の公共性を再検討することは極めて重要な課題であると考えられる。

本研究では、公共政策の方向性に深く関与する法律に着目し、景観形成に関連する諸法律の変遷から規制制度に通底する法思想を明らかにする。さらに法思想体系に見出される性格の問題を追求し、現代社会に要請される景観の公共性について検討することを目的とする。

(2) 研究手順

本研究では現行法の各条文と改正経緯の検証に加え、法令解説書、先行研究等の文献による実証を方法論として採用する。これは現行法の文理解釈のみでは法律と社会的潮流との関係性が掴みにくい点、さらに法律の制定・改正を歴史的に見ることで、時代的な景観解釈を系統的に捉え得ると考えたためである。ここでは景観という用語が法律上の文言として殆ど用いられていないことから、自然、歴史・文化、都市の3つの景観分類を設定し、これに沿って関係する主要法律を中心に経年的考察を行うこととする。

2. 自然景観の保守保全

まず自然景観の保守・保全に関連する法律として、自然公園法（以下公園法）があげられる。公園法は1931年に制定された国立公園法の改組によって1957年に制定され、我が国の自然公園体系を確立させた。「すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって国民の保険、休養及び教化に資すること」を目的とした同法は、法律用語として初めて「景観」が明記されたものといわれている¹⁾。1970年の改正では、珊瑚等の海中景観の保護・公園利用を規定した「海中公園地区」の整備に続き²⁾、国立、国定公園内における公共の場所の清潔保持について国等の責務が定められ、特別地域内の湖沼等の水質汚染防止が図られていく³⁾。それまでの自然風景に対する審美的観点を主とした自然公園行政は、環境保全の側面を色濃くしながら、規制強化を促進させていった。しかし「傑出した自然の風景地」とする自然公園法の対象地域の限定は、全国的に進行していた自然環境の破壊を未然に防止する制度としては不十分とならざるを得なかった⁴⁾。

これを受け1972年には、自然環境保全法（以下保全法）が制定されている。制定当初の保全法の目的は「自然環境の保全の基本理念その他自然環境の保全に関し基本となる事項を定め（中略）自然環境の適正な保全を総合的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること」⁵⁾とされている。自然公園の管理に重点を置いていた従来の自然環境保護行政は、保全法の制定以降、第12条「自然環境保全基本方針」に基づいた総合的推進の一環として、自然公園について具体的な法的措置を講じられるようになった⁶⁾。同法の制定をきっかけに、公園法における指定地域の規制も強化されているが、同時に国立・国定公園内の各種行為許可の適否判断について基準が求められ、74年に環境

*キーワード：景観、公共性

**正会員 博(工) 東京工業大学大学院情報理工学研究科
(〒152-8552 目黒区大岡山 2-12-1, TEL:03-5734-3196,
E-mail:hshibata@sun.mei.titech.ac.jp)

庁自然保護局局長によって審査指針が通達されている⁷⁾。しかし、当該行為が審査指針の定める要件を全て満たしている場合でも「風致又は景観を保護するために必要な限度において、条件を附することができる」と公園法第 19 条に明記されており、法による行政庁の一定裁量が確保されている。

その後、自然環境保全法第 2 条に示された、自然保護理念を環境行政法上の一般法原理として承認し、一切の開発行為に環境配慮義務を確立させるアセスメント制度の議論が深まることとなる⁸⁾。80 年代後半から 90 年代にかけ、国際的に環境問題がクローズアップされ、93 年には環境基本法が制定されている。同法の目的では「環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、（中略）環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献する」と掲げている。しかし、アセスメント主体が事業者であることや⁹⁾、アセスメント制度の根幹ともいえる住民参加が十分な保障でないなど⁸⁾、同法の掲げる公正な科学的・中立的評価を疑問視する指摘もあげられている。

3. 歴史・文化的景観の保全保護

歴史的・文化的景観保護の基本法として 1950 年制定の文化財保護法がある。文化財保護法はその目的を「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」としている。さらに同法では有形・無形等文化財の定義を明確化し、文化財保護に対する国民、所有者等の心得を定めている¹⁰⁾。同法では文化財保護委員会の設置を定め、重要文化財は当委員会が指定することとし、委員会に許可を受けない輸出、損壊について罰則規定が設けられた¹¹⁾。

その後 72 年の列島改造ブームを契機に、文化財保護に対する危機感は一層高まり、従来の国民の良識に期待する考え方から、保護法を体系化させる規制強化、権利制限に対する補償の明文化を示唆する動きが多く、の学術団体から浮上する¹²⁾。これを受け 75 年には埋蔵文化財の保護強化規定や史跡名勝天然記念物に関する損失補償規定、伝建地区制度など、大幅な改正が行われている¹³⁾。その後 90 年代中頃に

近代の建造物に対する文化的価値を見直す動きが始まり、96 年、文化財登録制度が導入されている。さらに従来、都道府県教育委員会に対してのみ行われていた文化庁長官の権限委任等の一部が、指定都市及び中核市の教育委員会に対しても行えることとなった。国に対する意見具申や文化財保護審議会の設置に関する規定についても、都道府県のみでなく市区町村でも整備され地方分権化されている¹⁴⁾。しかし、重要伝建地区の選定等に強い発言権を持つのは文部大臣が任命する五人及び臨時の専門委員で組織される文部省の文化財保護審議会であり、依然中央集権的な色合いも残している。

一方、市民による風致保存運動から始まった景観保護法として 1966 年に制定された「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（通称「古都保存法」）がある。古都保存法は、それまでの文化的、学術的価値を有する文化財保護を目的としたものではなく、「わが国固有の文化的資産として国民が等しくその恵沢を享受し、後代の国民に継承されるべき古都」¹⁵⁾を守る法律である。古都をわが国の政治、文化の中心として歴史上重要な京都市、奈良市、鎌倉市等と具体的にあげ¹⁶⁾、その歴史的風土を定義し¹⁷⁾保存を謳っている。同法によって、都市計画法体系の中に初めて損失補償と行為規制に伴う土地買い取りの規定（買い取り請求権）が導入され、我が国で最初の強力な歴史的環境保護手段となった。しかし、対象が古都であるうえ、歴史的風土の構成要件や土地の買い取り制度等に見合う財政措置の不備など、実施段階で指定区域が著しく限定される結果を招いてしまう^{18),19)}。その後 1980 年の「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」の制定により、特別保存地区の特例が追加され、古都として都市計画に定めて保存する必要がある市町村については限定的に別の法律による区域指定、計画決定が行えるようになった。

4. 都市景観の創出と保全

都市景観の主要素である建造物の法律として、「市街地建築物法」から「美観地区」の設置を受け継いだ建築基準法があげられる。1950 年に制定された同法は、その目的を「建築物の（中略）に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の

保護を図りもって公共の福祉の増進に資すること」としている。61年には、当該建築物の容積率と高さ制限等を緩和する特定街区制度が創設され²⁰⁾、経済至上主義を背景に、都市に活力を求めた法改正が行われた。一方、都市化による乱開発と深刻なスプロール現象の防止を念頭に「風致地区」を持つ新都市計画法が1968年に制定されている。都市計画法は「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと」を理念の一つとして掲げ、都市計画基準の一つとして美観風致の維持を定めている²¹⁾。しかし、当時より風致地区内の土地利用規制は、古都保存法の特別保存地区や公園法の現状凍結の制限と異なり、現状の土地利用を全面的に禁止するものではなかった²²⁾。周辺状況からやむを得ない程度の公益事業を規制対象から除外し、風致と他の公益との調和を了したのである²³⁾。一方都市計画法成立2年後の70年に、都市内のオープンスペース確保と中心市街地の活性化を目的とした「総合設計制度」が、建築基準法に設置されている²⁴⁾。「民間によるゆとりと活力ある都市空間づくり」を目指した同制度は、当時の再開発事業に有効であった反面、都市スカイラインの高度化・無秩序化を促した。

ここで当時同様に都市内の緑地空間等、オープンスペースの確保を主目的とした法として、72年に制定された「都市緑地保全法」があげられる。62年に制定された「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」では実質的規制措置を持ち得ず、都市緑地保存法の成立により、それまで欠落していた都市及び都市近郊の緑地対策の推進が、都市計画法体系の中に初めて明確に位置づけられている。

その後、1980年には都市計画法に「地区計画」制度が導入され、住民間の合意による区域特性に応じた弾力的景観規制の礎が築かれた。しかし、当時の都市計画は中曽根内閣のアーバンルネッサンスを潮流とし、デベロッパーの躍進を後押しした規制緩和の時代に突入していく。その後、1992年のバブル経済の崩壊と同時に、内需拡大を目指した経済政策が取り沙汰され、92年4月に出された都計審の答申を踏まえ、用途地域の細分化、市町村マスタープランの創設、地区計画・開発許可制度の改善が行われている。97年には、都心部の空洞化、地域コミュニティの崩壊等の抑制を掲げた「高層住居誘導地区」制

度の創設²⁵⁾、2000年には複数の敷地を1つの敷地と見なして容積率の移転ができる「連担建築物設計制度」が「商業地域における特例容積率適用区域制度」に結実している。容積率移転ではアメリカのTDR(歴史的建造物に押しかかる開発圧力の軽減として空中開発権の移転、売却ができる制度)が手本としてあるが、我が国では「景気浮揚策としての開発志向が強い」との指摘もある²⁶⁾。さらに2000年改正では、都市計画区域外の農地改廃防止を念頭に「準都市計画区域」を市町村指定のもとで設置し、風致地区内の建築物規制についても地方公共団体の条例で定めることが可能となった。しかし市町村マスタープランに対し、都道府県が策定する「整備、開発又は保全の方針」が都市計画決定のマスタープラン化するなど、99年の地方分権一括法を追い風とした都市計画の分権化に対し逆行した法改正も見受けられる。

5. 総合的考察

以上までの景観関連法律の変遷より、景観形成に対する2つの法思想を抽出することができる【図-1】。1つは主に自然、歴史・文化的景観や都市緑地の保全保護に通底していた「拘束こそが景観形成に寄与する」という規制強化型の思想である。これらは現状凍結的な景観維持を標榜し、できるだけ人為を抑制させることを善しとするものである。2つめは主に都市景観の創出に通底していた「開発の前提が景観形成に寄与する」という規制緩和型の思想である。これは最低限の基準を確保することで、自由で効率的な景観形成活動を支援できるとするものである。しかしこれら2つの法思想では、いずれも立法目的を「国民の…に資する」と掲げているように、景観を国民的財産として「公共のもの」と価値付け、法規制の絶対的根拠とする点で共通している。つまり、自然や都市といった景観の複合的性格の中で、行政の意向にそった政策の実現に向け「景観の公共性」が様々に解釈される可能性が法律体系に見出されよう。諸法律はその適応範囲を国全体とし、景観の公共性について全国すべての地域を念頭に主張されていた。あらゆる地域が公平に利益を享受する規範として法律が機能しなければならないからである。しかし、多様化した現代社会において、国を単位とした広範な公共性概念の普及は、地域個性を感じさせ

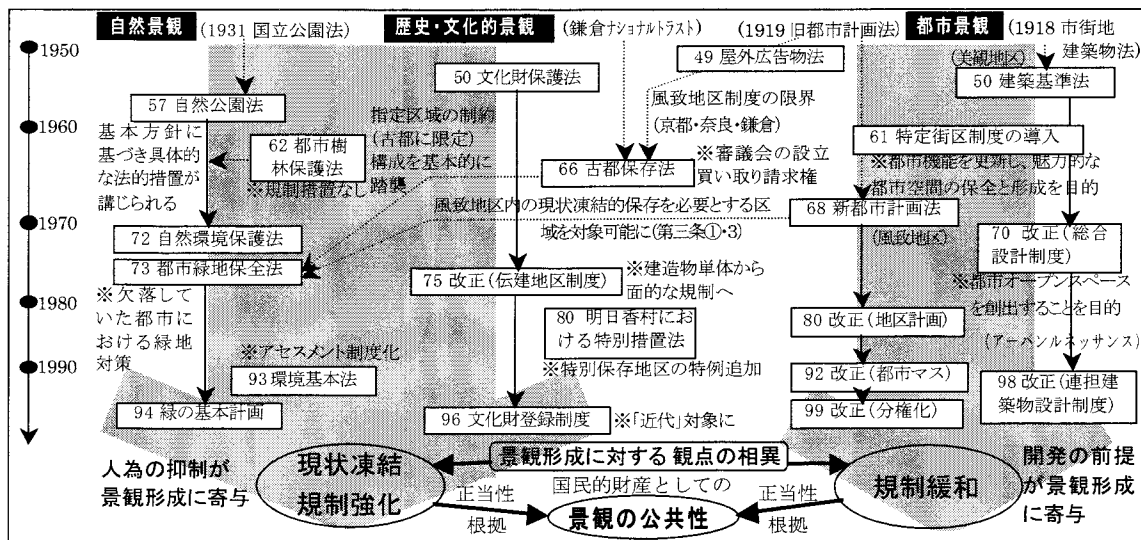


図-1 景観関連法律の変遷と規制思想

る景観づくりに必ずしも効果をあげていない。法律規制から条例による規制を重視する改正の流れは、暗にこれを示唆しているともいえよう。つまり、今日求められる景観の公共性は、これまで国が主導的に考えてきた国家的公共性から、考え方の単位を地域に移行した、より小さい公共性を要請していると考えられる。全国を対象に上から一律に規制の網を掛けるのではなく地域単位の規制根拠を結集し、全国共通の公共性概念を下から抽出する思考様式への転換が現在求められているのではなかろうか。

6. まとめ

本研究の成果を以下にまとめる。

- ①景観形成に関連する諸法律の変遷を吟味し、景観形成に対する現状凍結的な規制強化型と、最低限の基準を確保する規制緩和型の2つの法思想が抽出された。さらに景観の複合的性格の中で行政の意向にそった政策の実現に向け「景観の公共性」が様々な解釈される可能性を明らかにした。
- ②景観規制に存在する国家的公共性と、今日求められる、より小さい公共性の概念的 성격について明らかにした。さらに「全国を対象に上から一律に規制の網を掛けるのではなく、地域単位の規制根拠を結集し、全国共通の公共性概念を下から抽出する思考様式への転換」について重要性を示唆した。

上記思考様式の転換は、前述した行政の中央集権構造からでは達成しにくく、地方分権化と共に景観

づくりへの地域住民の参加は必要不可欠である。しかし、ただやみくもに住民意見を取り上げる機械的な参加行為や、逆に操作的に意見を扱う景観行政の道具としての利用など、参加に対する思想性の貧困は景観美の創造性に悪影響を及ぼすであろう。地域によって追求される景観の公共性の質が、景観美として還元される関係主体のあり方を、法制度上にいかに明確化し担保させるかが今後の課題であろう。

参考文献

- 1)井出久登:景観の概念と計画,都市計画 83,p11,1975 2)厚生事務次官通達,1970.6.5 3)自然公園法の一部を改正する法律, 1970.12.25 公布,法律第140号 4)自然環境保全法第一条, 1972.6.22 法律第85号 5)小高剛:自然環境保全法と自然公園法,ジュリスト増刊総合特集 No.4,p117,1976 6)官報号外第86号,大蔵省印刷局, pp19-25,1972.6.22 7)環境庁自然保護局長通知,国立公園内(普通地域を除く)における各種行為に関する審査方針, 1974.11.20 8)淡路剛久:環境基本法と環境アセスメント制度,ジュリスト No.1041,p28,1994 9)法令普及会編:時の法令 No.1564,大蔵省印刷局,p10-16,1998 10)文化財保護法,第4条 11)文化財保護法,第7章 12)宮崎良夫:文化財保護法の改正について,ジュリスト No.593,p.47,1975 13)文化財保護法の一部を改正する法律,官報第14547号,大蔵省印刷局,1975.7.1 14)文化庁次長通達,文化財保護法の一部を改正する法律等の施行について,平成8年8月30日庁保伝第143号 15)古都保存法,第1条 16)古都保存法,第2条 17)古都保存法,第2条の2 18)足達富士夫:歴史的環境の保存と修景,ジュリスト増刊総合特集 No.4,p259,1976 19)法令普及会編:時の法令 No.921,p28-32,大蔵省印刷局 20)建築基準法の一部を改正する法律(法律第115号),官報10335号,1961.6.5(なお現行の建築基準法では第60条) 21)都市計画法,第13条第2項 22)風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令,第3条 23)法令普及会編:時の法令 No.707,p28-33,1970.3.1 24)建築基準法,第59条の2 25)都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律(法律第79号)1997.6.13 26)矢作何人:改正都市計画の問題点を論ずる,造景 No.28, p32, 2000