

景観法制定による町並みコントロール制度への影口に関する考察

田村 華

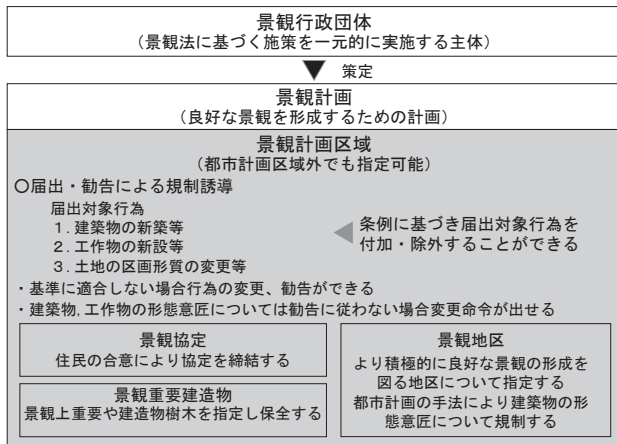
□. 研究の背景と目的

2004年6月、景観に対する初めての法律となる「景観法」が成立した。景観という視点から多様な手法を取り入れた法律であり、既存の制度をもとに新たな概念を創設している。

本研究では、町並みコントロール手法のなかでも町並みや景観をつくる大きな要素である建築物への規制に焦点をあてる。まず、既存の制度である伝統的建造物群保存地区制度、建築協定、景観条例を取り上げ、制度の内容と具体的な事例から建築物群がどのようにコントロールされてきたかを検証する。それをふまえ、景観法により新たに創設された手法と比較し、同法の成立が町並みコントロール制度へ与える影響について考察することを目的としている。

□. 景観法の解説

景観法では、届出・勧告による規制誘導、景観協定の締結や景観重要建造物の指定などが定義されている。景観重要建造物のように建築物単体やその環境も含めた整備にはこれまで文化財指定や、伝統的建造物群保存地区制度で維持・保存する手法がとられてきた。また届出・勧告による規制誘導は、条例に基づき各自自治体で取り組まれてきた景観施策の手法であり、景観協定についても多くの点で建築協定と類似している。このように既存の制度をもとに新たにしくみが創設されるが、最大の特徴はこれらの多様な手法を景観計画区域という大きな枠で括り、同法に基づく施策を一元的に実施する主体としての景観行政団体を創設した点



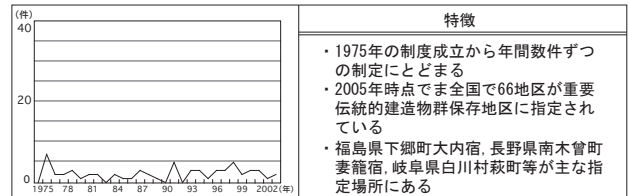
図□ 景観法における町並みコントロールのスキーム

である（図1）。

□. 町並みに関する諸制度

□. □. 伝統的建造物群保存地区制度と□用事例

伝統的建造物群保存地区制度□以下、伝建制度□は、文化財保護法に規定される。市町村が伝統的建造物群保存地区を指定し、国がその中から価値が高いものを重要伝統的建造物群保存地区□以下、重伝建地区□に選定するしくみをとる。重伝建地区に指定されると国庫補助の対象となる。歴史的集落や町並み保存整備の手法として定着しているが、1975年の文化財保護法の改正による制度成立から2005年までに66地区と、全国での運用件数は少ない□図2）。



図□ □伝建保存地区の制定件数の推移

伝建制度の運用事例として「福岡県浮羽郡筑後吉井地区」を取り上げる（図3）。吉井町では、1994年から国土交通省□旧建設省□の補助事業である「街なみ環境整備事業」が導入された。96年には条例により「筑後吉井伝統的建造物群保存地区□以下、保存地区□を指定し、その後同地区が重伝建地区に選定された。そのため吉井町では、重要伝統的建造物群保存事業□以下、伝建事業□と街なみ環境整備事業□以下、街環事業□の2つの事業により歴史的環境の整備が行われている。

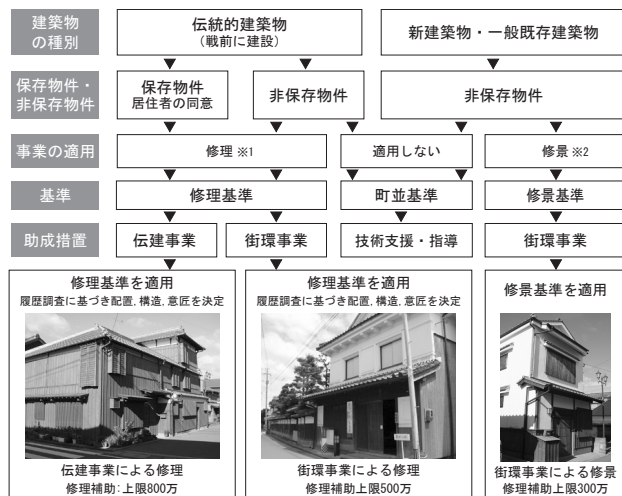
伝建事業では、補助対象となる物件を文化財として指定する。そのため、吉井町では建築年数を抛り所に建築物が分類された。すなわち、戦前に建設され、かつ伝統的建築物の特性を維持していると認められるものを「伝統的建築物」と定義し、伝統的建築物とそれ以外の一般建築物と大きく区別した。伝統的建築物



図□ 吉井のまちなみ

はさらに居住者の同意を得て将来にわたり保存・維持していくことを定めた「保存物件」と非保存物件に分かれる。このうち保存物件のみが伝建事業の対象となり、保存物件以外の修理・修景事業は街環事業により行われる(図4)。また、伝統的建築物を履歴調査に基づいて然るべき時代の姿にもどすための行為を「修理」、それ以外の建築物を周囲の歴史的風致と調和するように配慮して増、改、新築する行為を「修景」とよぶ。行為の基準として町並み基準、修景基準及び修理基準というものが定められた。保存地区での建築行為はあらかじめ委員会の許可が必要となり、町並み基準がすべての現状変更申請の許可の条件として設けられている。さらに、伝統的建築物の修理事業には修理基準、それ以外の建築物の修景事業には修景基準が適用される。

伝建事業では高額な補助により細かい意匠まで建築物を誘導できるため、保存地区内の町並みに対する効果は大きい。吉井町では、155件にのぼる建築物が保存物件として指定され、街環事業による修理・修景事業が16件、伝建事業による修理事業は14件行われるなど、吉井町の伝統的な町並みが整備されている。



※1 伝統的建築物を履歴調査に基づいて然るべき時代の姿にもどすための行為
 ※2 新建築物・一般既存建築物を周囲の歴史的風致と調和するように配慮し増、改、新築する行為
 図4 吉井における修理・修景事業のスキーム

□. □. 建築協定制度と□用事例

建築協定は建築基準法に規定され、住宅地の良好な環境や商店街の利便を維持・増進することを目的に、土地所有者等の合意により、一定の区域について、建築物の形態、意匠又は建築設備等に関する基準について定めることを認めた制度である。土地所有者は全員の合意により建築協定書を作成し、特定行政庁の認可を受ける。細やかな基準を定めることができる反面、その合意づくりは難しい。1976年の法改正により一の所有者が建築協定を定めることができる、いわゆる「一人協定制度」が創設された。以降、宅地開発業者が協

定を結び協定付きで住宅地を分譲する例が増え、既存住宅地に比べ分譲住宅地での協定件数の割合が圧倒的に大きくなった(図5)。近年、協定認可権数は年150件を超えるが、協定内容は建築確認の対象とはならず、また違反者に対する公法規定もないため建築協定の効力は住民の運営にかかっているといえる。

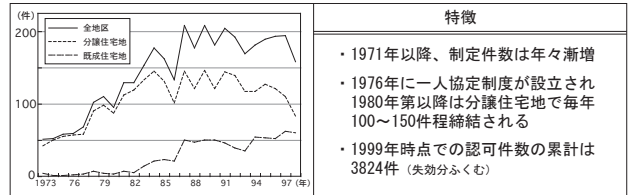


図5 建築協定の認可件数の推移

大浜地区のとりくみ

既成市街地での協定運用事例として、福岡市博多区大浜地区での取り組みをあげる。大浜地区では都市高速ランプの設置に対する反対運動を発端に「大浜校区発展期成会」が1985年に発足し、住民によるまちづくり活動が行われてきた。その後、福岡市まちづくり推進要綱の制定をうけ、期成会を引き継ぐかたちで「大浜校区まちづくり協議会」が91年に発足した。協議会では地域のイベント支援活動、学習会の開催などひろくまちづくり活動を推進し1995年には「大浜校区まちづくり計画書」を作成する。その中で、「住民のルールによるまちづくり」を目標に掲げるが、2002年に締結された建築協定はこの発想から生まれたもので、大浜地区において長く続けられたまちづくり活動の成果の一つといえる。協定では大浜地区の堅町筋などの4つの道路に接道する区域が対象となり、建物の一階部

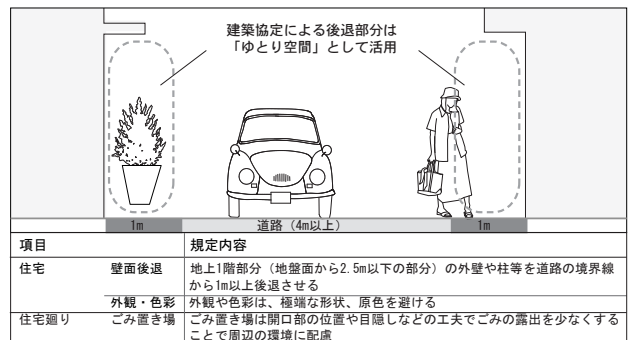


図6 大浜建築協定内容

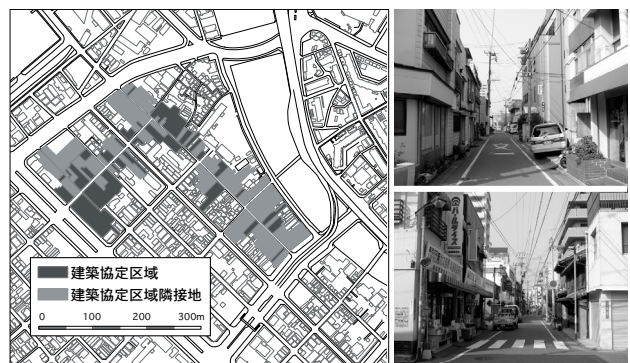


図7 大浜建築協定区域

図8 区域内の様子

分を道路の境界線から1m後退させること、ごみ置き場や屋外設置物の露出面積を少なくすることなどが規定されている(図5)。これらの基準は新たに建築行為が発生した場合に適用されるものであり、現時点での生活にすぐに影響を与えるものではない。しかし、地権者の合意を得る事ができた地区の割合は低く、合意の得られなかった地区がかなりの範囲で建築協定区域隣接地として残されている(図7,8)。既成市街地での協定は、大浜のような地域の活動が続けられてきた地区においても合意形成が難しいことが窺える。

〈青葉台ぼんえるふ〉のとりくみ

一人協定の運用事例として〈青葉台ぼんえるふ〉以下、〈青葉台〉を取り上げる。〈青葉台〉は北九州市の若松区で開発された住宅団地の中でモデル地区としてデザインされた地区であり、建築家の宮脇檀氏によってマスタープランの作成及び、共用空間の実施設計が行われた。さらに、ハウスメーカーが建設する住宅の屋根形状やファサード意匠の誘導から門塀、門扉の統一など外溝まで詳細にデザインされている(図9,10)。〈青葉台〉では、このように協調的にデザインされた町並みを維持するために、建築協定と管理組合規則が業者によりあらかじめ用意された。協定では住宅の高さや壁面後退距離、住宅廻りについて非常に細かく規定され、デザイナーにより創られた環境を忠

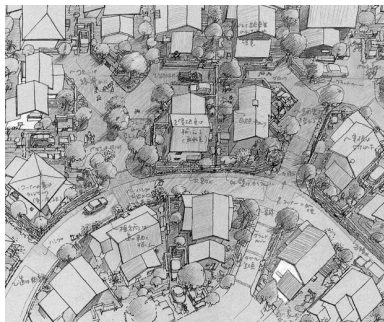


図9 宮脇檀によるスケッチ



図10 住宅地の様子



項目	規定内容	
住宅	高さ	高さ(地盤面より10m以下) 軒高(7m以下) 階数(2階以下)
	壁面後退距離	幹線道路、細街路、宅地ごとに建物の方位によって詳細を規定
	屋根	屋根形状は切妻・寄せ棟、屋根勾配(4/10以上7/10以下) 屋根の色彩(無彩色)
	外壁	極端に過度なものは避け、健全な住宅地にふさわしいもの
増改築	増築、用途変更は協定運営委員会が適切な指導を行う	
住宅廻り	検針メーター	位置変更禁止
	物置	軒高2.3m以下かつ5m以下であれば認可(ただし全面道路及びコモンスペースの境界から1mの範囲は設置不可)
	屋外設置物	屋外のTVアンテナの設置は禁止
	門廻り	門塀(コンクリート製の擬石ショットプラスチック仕上げ) 門扉(アルミ鋳物製) 門灯(セード: 乳白色の亚克力製、グロープ: 球形) ポスト(アルミ鋳物製郵便受け、門扉に組込式)
	車庫	予め協定運営委員会と協議したものに限り 位置の変更禁止 フェンス、ゲートに類するサイドパネルは禁止 車庫(柱数2.4の吹き放ち構造)
樹木・植栽	道路・コモンスペースに面する境界から1m部分は植栽スペース	

図11 青葉台ぼんえるふ建築協定内容の抜粋

実に維持する内容となっている(図11)。このように規制の強いものであるにも関わらず、学習会の開催やルールブック作成など非常に活発な活動を通じて住宅地の価値が共有され、町並みを維持する活動が続けられている。

〇. 〇. 景観条例と〇用事例

地方自治体による景観行政は都市景観創造を目的としたいわゆる景観条例に基づき行われる。景観条例は1985年以降急激に制定され、2003年9月末時点で524の景観条例が制定されている(図12)。多くの場合、景観形成のための基本方針・計画を定め景観形成地区での基準やガイドラインにより建築物等の規制誘導を行う。しかし条例のほとんどは自主条例であるため通常は指導勧告以上の規制措置をとらず、有効な規制力を持たないものであった。

景観条例の事例として、北九州市のとりくみを取り

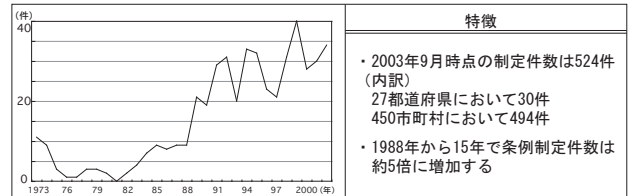


図12 市町村景観条例の制定件数の推移

上げる。北九州市では、1985年に「北九州市都市景観条例」を施行し、条例に基づき、主に1. 都市景観整備地区の指定、2. 大規模建築物等の新築等届出・協議、3. 歴史的建造物等の保存、4. まちづくり協議会の認定といった都市景観整備を行ってきた。整備地区の指定では、86年から現在までに8地区が指定されている。地区では建築行為の届出を義務化し、地区特性に応じて定めた方針や基準に基づき協議・勧告を行う。地区の一つに指定された「八幡西区〇崎副都心」を例にあげると、地区をさらに7つの区域に分け、区域毎に整備方針と細かな基準を設けている。たとえば「山手通り区域」では「人々が交流し、〇崎の歴史や文化を感じさせる通り」が区域の整備方針となり、建築物の用途、配置、高さや意匠の基準が定められるが、区域毎

項目	規定内容	
建築物	用途	低層部はできるだけ商業・業務施設にする
	配置	通りに対し外観を後退させる(低層部だけでもできる限り) 建築物の全面に広場を設けるよう努める
形態	周辺環境と調和した形態	低層部の商業店舗等は、ショーウィンドウ等で開放性のある開口部となるよう努めシャッターを設ける場合はデザイン工夫をする
	材質及び色彩	周辺の景観及び建築物の色彩との調和に配慮する
建築設備	屋外設置物は周囲の街なみとの調和に配慮する。露出面積を少なく工夫	
ベランダ	通りに面するベランダは花、樹木等による緑化に努める	

図13 山手通り区域における景観整備方針及び主な基準

に明確な特徴を示したものにはなっておらず、ありきたりな方針や基準にとどまっている（図13）。

2001年にはこの全市的な条例に加え、関門地域について北九州市と下関市で「関門景観条例」が制定された。下関市と北九州市に挟まれた、関門地域を対象に広く関門景観形成地区を定め、対岸からの眺望という視点で両市が共同し関門景観の整備に取り組んでいる。関門景観形成地区はさらに17の地区に区分され、北九州市側では、門司港レトロ地区が、その核として位置づけられている。同地区は1889年の門司港開港以来の歴史的建築物の残る地区であり、1988年より門司港レトロ事業によって歴史的建造物を活かした都市型観光拠点としての整備が行われた（図14）。また、96年には都市景観整備地区にも指定されている。

関門景観条例により、新たに設けられた基準は一定規模以上の建築物等の建築行為に対するもので、届出に対する協議・誘導という手法では以前と変わらない。しかし、海や対岸からの眺望という視点から基準が定められ、また色彩誘導の基準はレトロ地区の歴史的建築物のレンガの色やデザインに沿ったものである。八幡地区での基準と比較して、より明確な視点と独自性をもった基準となっているといえる（図15、16）

□. 景観法の可能性

景観法最大の効果は、これまで根拠法を持たなかった自主条例に実効性が付与されることである。景観計画区域内の建築行為等は、一部の軽微な行為等を除き全て届出制となり、条例に基づき必要な行為を増やすことも、適用除外行為を定めることも可能となる。また、建築物その他の工作物の形態、色彩、意匠に関し

年	門司港レトロ地区のあゆみ
1993	1. 駅前レトロ広場
	2. はね橋・ブルーウィングモジの整備完了
1994	3. 国際友好記念図書館
	4. 旧門司三井倶楽部、
	5. 旧門司税関、6. 旧大阪商船の整備完了
1995	門司港レトロランドオープン
1996	都市景観整備地区に指定
1998	7. 門司港ホテル完成
1999	8. 門司港レトロハイマート
	9. 海峡プラザの整備完了

図□□ 門司港レトロ地区主要建築物の整備・建設時期

項目	規定内容（航路上の船舶や対岸からみて）
建築物	配置 水際の建築物は水できる限り水面から後退し、海沿いの開放性や親水性を高める 壁面線が連続するよう努める 後背地から海嶼への眺望が確保されるよう努める 歴史的建造物等ランドマークが近くにある場合は、見通しを確保する
高さ	背景の山並み、周辺の街なみから突出しない高さ周辺との連続線を持つ街並み
形態	海峡からの見えに配慮、周辺の建築物等や自然、歴史環境に調和した形態
色彩	色彩誘導範囲に基づいた色彩とする
建築設備等	屋上は、俯瞰に配慮する

図□□ 門司港レトロ地区の関門景観形成指□抜粋



図□□ 門司港レトロ地区の具体的な指導例

ては、これまでの規制誘導に変更命令が出せるようになる点で効果大きい。

また、景観法による景観重要建造物では、「良好な景観の形成に重要」という基準で建築物およびその環境も含め整備対象となる。そのため、「歴史上又は芸術上価値の高いもの」という文化財としての指定に比べ、活用の幅が大きく広がる。また、景観協定では、策定権者や一人協定など多くの部分で建築協定と同様の仕組みをとるが、建築協定に定める事項に加えて工作物、屋外広告物、その他良好な景観の形成に関する事項など、多様な要素を定めることができるようになっている。ただし、合意形成や運用の難しさといった協定のもつ問題の抜本的解決にはなっていない。

しかし、より重要なことは、これまで伝建地区や土地の文脈と関係なく開発された新規住宅地など事業単位で区域が孤立していたものが、今後は景観計画区域内の一区域として位置づけられることである。景観計画の方向性に沿って、特定の地区だけでなく周辺部も計画対象とし一体的に整備することが期待される。

□. まとめ

地方自治体による景観条例は全国で広く運用され、景観法でも、条例を支える仕組みが多く用意されている。しかし、八幡西区の事例のように、これまでの条例は、ありきたりの整備方針と基準を有する独自性に欠けるものも多かった。

一方、本論文で取り上げた吉井町では歴史的な町並みとしての文化財的価値が共有され、青葉台では新規開発により協調的にデザインされた住宅地イメージの共有が活発な協定運用につながった。その結果□それぞれの地域で町並みをうまく誘導できている。ただし□このようなすでに明確な景観の価値を共有している地域は□限定されている。

また門司港レトロ地区では、開発によりうまれた特徴的な町並みが新たな地域のアイデンティティとして確立しており、条例もそれに対応した独自性を有するものとなっている。

このように景観に対する取り組みは、いかに地域固有の景観価値を見いだし、共通理解をつくれるかにかかっている。景観法では「良好な景観」とは地域固有のものとして定義され、何に景観価値を見いだすかは各自自治体に問われている。景観法制定後、どれだけの地域がその地域らしさを見いだし、景観に対する共通認識をつくれるか。今後の動きを見守りたい。