

我が国の景観保全・形成法制

小 林 正

- ① 近年は、人々の関心も、単なる経済性や効率性、機能性等の重視といった量的側面から、良好な景観の保全、形成といった質的側面へと広がりを見せている。こうした中で、平成16年には、我が国で初めての景観についての総合的な法律である景観法が制定された。景観法については、前稿（「景観法—特に農業・林業地域の景観保全・形成に留意して—」（『レファレンス』669号，2006.10 所収））で、その概要を紹介したが、本稿では、景観法以外の個別立法を含めた我が国の景観保全・形成に係る主要法律を概観する。
- ② 景観に係る法律は、これまで必ずしも体系的に整備されてきたわけではない。景観に係る法律の多くは、開発法・産業振興法的側面と、景観保全・形成法的側面の両面を持ち、法としての力点は、むしろ前者にあった。我が国の景観法制は、極言すれば、景観法の制定以前においては、様々な法律の中の一部に存在する景観保全・形成規定という「点」の集合であったと捉えることもできる。
- ③ 景観法制が体系性に乏しい理由として、政府（各省庁）は、時々必要に応じて、様々な開発法、産業振興法を制定し、又は改正し、その中で、必要な限度で景観保全・形成に係る規定が置かれ、規定間の整合性が十全に図られることがなかったこと、省庁間の権限争いがあったことなどが挙げられる。
- ④ 本稿では、我が国の景観保全・形成に係る主要法律（43法律（条約を含む。））を体系的に整理し、一覧して相互に対照できるように、14ページの表として取り纏め、本文末に掲載した。同表では、該当法律を「総合的な景観保全・形成」、「歴史的・伝統的な景観保全・形成」、「自然景観の保全・形成」、「農林漁業区域の景観保全・形成」、「都市区域の景観保全・形成」の5体系に分類し、各体系の中での排列は時系列とした。なお、表に掲載した各法律には、「法の目的」と「景観に係る保護の対象・施策等」を記した。また、本文では、各体系ごとに、その系譜が概観できるように、明治以来の法制史上のトピックス等を紹介した。
- ⑤ 景観は極めて地域的なものであって、景観の保全・形成は、原則として、当該の地域に委ねられるべきものである、ということが、景観を考える際の基本理念であると思われる。近年における我が国の景観保全・形成法制も、地方公共団体のいわゆる景観条例が国の法制に先行し、景観法は、その実際の規制等の多くを条例に委ね、条例の強制力を担保する内容となっている。当該地域の景観保全・形成に係る規制は、私権の制限等にも関わる問題もあるところから、コミュニティの合意が必要であり、その規制内容は、地域住民が最終的に受け入れられる範囲で決定していくことが必要となる。こうした状況を踏まえ、時間をかけながら、僅かずつでも規制の程度を高めていくことが重要となろう。

我が国の景観保全・形成法制

小林 正

目次

はじめに	V 農林漁業区域の景観保全・形成法制の系譜
I 国の主要法律と体系	VI 都市区域の景観保全・形成法制の系譜
II 総合的な景観保全・形成法制の系譜	おわりに 一 景観の保全・形成に向けて 一
III 歴史的・伝統的な景観保全・形成法制の系譜	〔表〕主要景観保全・形成法制
IV 自然景観の保全・形成法制の系譜	

はじめに

近年は、経済の成熟に伴い、人々の関心も、単なる経済性、効率性等の重視といった量的側面から、良好な景観の保全、形成等といった質的側面へと広がりを見せている。こうした中で制定されたのが、我が国で初めての景観についての総合的な法律である景観法（平成16年法律第110号）であった。

また、人々の景観への関心の高まりにつれて、景観をめぐる紛争も多発するようになった。こうした中で、最高裁判所は、いわゆる国立マンション事件において、景観権の成立は否定したが、景観の価値は法律上保護に値するものであるとして、近隣住民の景観利益を肯定した⁽¹⁾。

筆者は、先に、本誌において景観法の概要について紹介したが⁽²⁾、同稿は、もともと、我が国の景観保全・形成法制全体を概観するための序論として執筆したものであった。

我が国の景観保全・形成法制は、景観法以外にも各種の個別立法がなされており⁽³⁾、いわゆる景観条例とも併せて、大きな広がりを見せている。景観法を正しく理解するためにも、これらの個別立法を含めた景観保全・形成法制全体を俯瞰し、その中で景観法を位置付ける必要があると考えられるところである。

本稿では、前稿で紙数の制限から紹介できなかった、我が国の景観保全・形成に係る主要法律を概観することとする。

(1) 国立マンション事件の最高裁判所判決については、さしあたり、小林正「景観法―特に農業・林業区域に留意して―」『レファレンス』669号、2006.10、pp.5-6 参照。

(2) 小林 同上 pp.5-17.

(3) 因みに、我が国の法律において、条文上「景観」の用語を含むものは、景観法を含め33件あり、また、政令では44件、省令では57件ある（「電子政府法令データ提供システム」<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>>による検索結果）。ただし、法律の例で言えば、自衛隊法や特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律のように、景観法の適用除外を規定するものもあり、全てが景観の保全・形成を目的とするものではない。これらの法律の中で、直接的に景観の保全・形成に係ると考えられる主要な法律は、本稿末に掲載する「〔表〕主要景観保全・形成法制」に、その概略を紹介している。

I 国の主要法律と体系

景観に係る法律は、これまで必ずしも体系的に整備されてきたわけではない。

景観に係る法律の多くは、文化財保護法や当初から自然環境等の環境保護を目的とした法律等を除けば⁽⁴⁾、当該法律制定時の主たる目的は、景観保護とは相反する様々な分野の開発あるいは産業振興などにあり、景観保全・形成に関しては、法律の制定時に、又は改正時に、従として当該法律中に規定されてきたというのが実態であると言えよう。

換言すれば、景観に係る法律の多くは、開発法・産業振興法の側面と、景観保全・形成法の側面との両面を有する法律であって、法としての力点は、前者にあった、と言っても過言ではない。

一例を挙げれば、森林法⁽⁵⁾の場合に、その主たる目的は、「森林の保続培養と森林生産力の増進」による「国土の保全と国民経済の発展」という林業の施策であるが、他方、「名所又は旧跡の風致の保存」等を目的とした保安林⁽⁶⁾の指定を行うこと等が可能であり、景観保全のための法としての側面を見ることがもできる。

景観法制が体系性に乏しい理由として、前述

のように、明治以来、政府（各省庁）は、時々必要に応じて、様々な開発法、産業振興法を制定し、又は改正し、その過程で、景観の保全・形成に係る規定が、当該法律中に必要な限度において規定され、これらの規定間の整合性が十全に図られることが少なかったことを挙げる事ができよう。また、見方を変えれば、体系性を欠く理由として、省庁間の権限争いを見ることがもできる。

例えば、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）の制定過程に、省庁間の権限争いの例を見ることがもできる。

環境庁の発足（昭和46年）後、大石武一環境庁長官（当時）は、総合的な自然保護法の立案を職員に命じ、翌47年2月にはその原案がまとまり、関係省庁との調整に入った⁽⁷⁾。

環境庁原案の内容は、法を基本法的部分と実施法的部分とで構成し、基本法的部分には、理念、国・地方公共団体の責務、審議会等を規定し、実施法的部分には、自然環境を保護すべき地域⁽⁸⁾の指定と当該地域の特性等に応じた行為の制限、国立公園等の自然公園に関する規定を1章設けること（自然公園法の新法への統合）、自然保護取締官（司法警察権を付与）制度の新設等を規定する、等であった⁽⁹⁾。

関係省庁⁽¹⁰⁾との調整は、難航を極めた。そ

(4) これらの法律の場合であっても、景観保全・形成に係る部分は、その一部であることは変わらない。

(5) 森林法について、現行法の概略については、本稿末に掲載する「〔表〕主要景観保全・形成法制」中の「農林漁業区域の景観保全・形成」欄の森林法の項、森林法の沿革については、第5章を参照。

(6) 森林法は、農林水産大臣は、①水源のかん養、②土砂の流出の防備、③土砂の崩壊の防備、④飛砂の防備、⑤風害、水害、潮害、干害、雪害又は霜害の防備、⑥なだれ又は落石の危険の防止、⑦火災の防備、⑧魚つき、⑨航行の目標の保存、⑩公衆の保健、⑪名所又は旧跡の風致の保存、のため必要があるときは、保安林の指定ができる（民有林の場合には、①から③までの場合）旨を定める（第25条）。

(7) 大石武一『尾瀬までの道一緑と軍縮を求めて』サンケイ出版、1982、p.132。

(8) 環境庁案では、自然環境を保護すべき地域は、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域（当初は、自然環境保全特別地域）、都道府県自然環境保全地域、緑地環境保全地域の4種類で構成されていた。

(9) 大石 前掲注(7) pp.132-134.; 環境庁自然保護局企画調整課編『自然環境保全法の解説』中央法規出版、1974、pp.31-32。

(10) 調整の対象となった行政機関は、土地調整委員会、首都圏整備委員会、近畿圏整備本部、中部圏整備本部、北海道開発庁、沖縄開発庁、科学技術庁、経済企画庁、総理府、大蔵省、文部省、厚生省、農林省、通商産業省、運輸省、郵政省、建設省、自治省、警察庁の19機関であった（『自然環境保全法の解説』前掲注(9) p.36.）。

の際に寄せられた関係省庁の意見は、次のようなものであった⁽¹¹⁾。

自然の保護と他の公益との調整をどのように図るのか、また、自然環境保全の基本方針と新全国総合開発計画その他の計画との関係が明確でない。各地域の指定基準があいまいであり、かつ、許可の基準が定められていないことと、地域指定、保全計画の策定等に当たって、各省との協議規定が定められていないことは全くの独断である、等。

取分け強い抵抗を示したのが、農林省と建設省であった。

農林省は、農林水産業は、もともと自然の循環体系に根ざした営みに立脚しており、農林漁業の通常の生産活動は、自然環境の保全と相対立するものではない等の考え方に立って、環境庁原案は、自然環境の保全の主要な担い手である農林漁業及び農林漁業者への配慮が欠けていること、地元社会に対する配慮が欠けていることから、法律には、農林漁業の位置づけを明確に定めるように主張した。また、林業についても、厳しい行為規制は林業経営等が成り立たなくなること、適正な林業活動等は他の開発行為と同一視されるべきでないことから、法の規制に例外規定を設けるべきこと、保安林については、既に自然環境保全地域とおおむね同様の規制が行われているため、所要の調整を行うこと、等を要求した⁽¹²⁾。

大石は、特に林野庁の態度に対して、「とにかく林野庁の抵抗はものすごかった。(中略) 林野庁は森林を守ると同時に、木を伐採して利用しなければならないから環境庁のいう通りにはできないと、縄張り意識まる出しで、権限を侵

させまいとするのである。⁽¹³⁾」と述懐している。

建設省は、都市計画との関連で、緑地環境保全地域を設けることに対して、市街地及びその周辺地の良好な生活環境の維持は、本来都市計画上の問題であり、都市計画法体系の中で取り扱うべきであるとして、否定的見解を示した⁽¹⁴⁾。

関係の各機関との調整は難航し、約4ヶ月を要したが、大筋下記のような妥協が成立し、その結果、自然環境保全法案が国会(第68回国会)に提出され、成立した⁽¹⁵⁾。

① 自然公園法はそのまま存続させ、新法に吸収することはしない、② 原生自然環境保全地域は保安林と重複させない、③ 自然環境保全地域内での林業経営はできる限り許容する、④ 緑地環境保全地域は法案から削り、建設省が別途立法措置を行う(この結果として制定されたのが、都市緑地保全法(昭和48年法律第72号。後に題名改正により、都市緑地法)である。)、⑤ 自然保護取締官への司法権の付与は、必要性、実効性の点から今後の検討課題とし、この条項を削除する。

以上述べてきたことなどから見て、我が国の景観法制は、極言すれば、景観法の制定以前においては、様々な法律の中の一部に存在する景観保全・形成規定という「点」の集合であった、と捉えることもできよう。

景観法は、こうした中で、必ずしも十分でないとしても、これらの「点」を繋ぎ合わせる本法的役割を担った、ということが出来る。

本稿では、我が国の景観保全・形成に係る主要法律(43法律(条約を含む。))を、本稿末に一表に纏めて掲げる(「[表] 主要景観保全・形成法

(11) 『自然環境保全法の解説』 前掲注(9) p.36.

(12) 大石 前掲注(7) pp.136-137.; 『自然環境保全法の解説』 同上 pp.36-38.

(13) 大石 同上 p.137.

(14) 『自然環境保全法の解説』 前掲注(9) p.38.

(15) 大石 前掲注(7) p.138.; 『自然環境保全法の解説』 同上 pp.36-39.

制」(pp.62～75所収)。

同表では、我が国の現行の景観保全・形成に係る主要法律を「総合的な景観保全・形成」、「歴史的・伝統的な景観保全・形成」、「自然景観の保全・形成」、「農林漁業区域の景観保全・形成」、「都市区域の景観保全・形成」の5体系に分類し、該当する主要な法律を各々の体系の中に年代順に排列した。収載した各法律には、その法律自体の「法の目的」と「景観に係る保護の対象・施策等」を記した。

表として取り纏めたのは、体系ごとに時系列に排列した各法律をなるべく相互に対照できるように、一覧の形式で示したかったことにある。また、表に収載する各法律に、当該法律の「法の目的」を収載した理由は、当該法律の目的条項等を記載することにより、先述したように、景観に係る法律の多くが、開発法・産業振興法的側面をより強く持っていることを明らかにすることにある。「景観に係る保護の対象・施策等」については、当該法律の全条文の中から、「景観」に関係すると判断される部分を抜き出し、要約したものを各法律に収載することにより、一表の中で、当該法律の景観に係る規定の大略を比較できるようにしたいとの考えによる。

本文では、紙数の制約もあり、同表に収載した個々の法律の解説には触れない。我が国の景観保全・形成に係る法律及び当該法律中の景観保全・形成に係る諸規定の概略については、同表を参照して頂きたい。

以下、本文では、上記の「主要景観保全・形成法制」で採用した5体系の分類に沿って、各体系ごとにその系譜を概観することとし、現行法に至る歴史的な沿革、立法時の背景、当該分野に分類した諸法律の特徴等を簡単に紹介する。

なお、法律の上で、「景観」という用語の定義はなく、景観法においても改めて定義されることはなかったことを付記しておく。景観法に

定義規定が置かれなかった理由としては、「景観」という用語が既に他の法令上特段の定義なしで用いられてきたこと、また、良好な景観は地域ごとに異なるものであり、統一的な規定を置くと、結果として画一的な景観を生むおそれがあることなどが挙げられている⁽¹⁶⁾。

II 総合的な景観保全・形成法制の系譜

この分野で最も早い時期に制定された法律は、広告物取締法(明治44年法律第70号)であろう。同法は、「行政官庁ハ美観又ハ風致ヲ保存スル為必要ナリト認ムルトキハ命令ヲ以テ広告物ノ表示其ノ他之ニ関スル物件ノ設置ヲ禁止若ハ制限スルコトヲ得」(第1条)と規定しており、「景観」保全法として位置付けられるが、一方、第3条では、広告物、看板等のうち「危険ノ虞アリ又ハ安寧秩序ヲ害シ若ハ風俗ヲ紊ルノ虞アリト認ムルモノハ行政官庁ニ於テ除却ヲ命シ其ノ他必要ナル処分ヲ為スコトヲ得」と規定し、治安法の側面も強かった。戦後に同法を廃止して制定されたのが、現行の屋外広告物法(昭和24年法律第189号)である。屋外広告物法は、平成16年の景観法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律(平成16年法律第111号。以下「景観法施行整備法」という。)に基づく改正で、更に「良好な景観」を意識したものとなった。

また、この分野では他に、国土形成計画法(昭和25年法律第205号。制定時の題名は、国土総合開発法、平成17年法律第89号により題名改正)、国土利用計画法(昭和49年法律第92号)等の系列の法律もある。これらの法律は、本来的には国土開発、土地利用等を目的とするものであるが、これらの法律も、「良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成」(国土形成計画法第2条)、「自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存」等に「配意しつつ土地利用の規制に関する措置その他の措置」(国土利用計画

(16) 澤井俊「景観緑三法(1)―景観に関する総合的法体系の整備」『時の法令』1738号, 2005.5.30, p.10.

法第10条)等の文言を条文上に掲げ、「景観」にも一定の配慮を示すようになってきていることを、近年の特徴として挙げておきたい。

景観法は、我が国で初めての総合的な景観に関する法律であり、当然に、この分野のみならず、景観法制の中で最も重要な法律である。

景観法は、大きくは、景観に関する基本法的な部分と、良好な景観形成のための具体的な規制や支援を規定する実効法的な部分とに分かれる⁽¹⁷⁾。

基本法的な部分には、良好な景観の形成に係る基本理念を定めるとともに、国、地方公共団体、事業者及び住民の責務を明示する。

実効法的な部分には、景観計画(景観行政団体⁽¹⁸⁾が策定)と景観計画に基づく措置(景観計画に基づく行為規制、景観重要建造物・景観重要樹木の指定、景観重要公共施設の整備、景観農業振興地域整備計画の策定等)、景観地区(市街地の良好な景観の形成を図るため、市町村が都市計画に定めた地区)における行為規制(建築物の形態意匠の制限、工作物の制限等)、景観協定の締結等、景観整備機構による良好な景観保全・形成に関する事業を行う者への支援、等を規定した。

なお、景観法と同日(平成16年6月18日)に公

布された景観に係る三法(景観法を含む。)が、いわゆる景観緑三法であり、景観法の他は、景観法施行整備法、都市緑地保全法等の一部を改正する法律(平成16年法律第109号)である。

Ⅲ 歴史的・伝統的な景観保全・形成法制の系譜

我が国の文化財保護法令で最初期のものは、「古器旧物ヲ保存セシム」(明治4年5月23日太政官布告⁽¹⁹⁾)であるが、この法令は、古書画、古書籍・古経文、陶磁器、漆器等の古器旧物の保存が対象であり、「景観」に係る建造物等を対象としていない。「景観」に関連しては、歴史的建造物としての古社寺の保存を図った古社寺保存法(明治30年法律第49号)がある⁽²⁰⁾。同法は、建造物、宝物類の維持修理のための保存金の下付を目的⁽²¹⁾としたものであるが、既に、特別保護建造物、国宝の文言も見える(第4条)。その後、同法を廃止し、古社寺という枠を外し、国宝の指定制度⁽²²⁾(特別保護建造物、国宝の区別をなくし国宝に一本化)を創設するとともに、許可なく国宝の輸出、移出を禁止する等を定めた国宝保存法(昭和4年法律第17号)が制定された。

(17) 景観法の詳細な概要として、さしあたり、小林 前掲注(1) pp.5-17 参照。

(18) 景観行政団体とは、景観行政を担う主体である。政令指定都市、中核市の区域にあっては当該の市、その他の区域では都道府県が自動的に景観行政団体となるが、政令指定都市、中核市以外の市町村も予め都道府県知事と協議し、その同意を得た場合には、当該市町村が景観行政団体になることができる。

(19) 明治初期の法令については、法令の「題名」がないものが多く、また、発令の形式(布告、布達、達等)も明確でないものも多い。本稿では、法令の名称として、『法令全書』の目次に収載されている「件名」を使用した。発令の形式については、『法令全書』の「編纂例」(太政官日誌等の記する所に従って、被仰出は「仰」、御布告は「布」、御沙汰は「沙」、御達は「達」の文字を月日の下に附記した旨が記されている。)の記述に従い、法令の発令年月日の下に(布)とある場合には、本文中では「布告」として記した。以下も同じである。また、布告等の番号を引用する場合には、『法令全書』中の「件名番号」をそのまま記載した。

(20) 社寺に関しては、社寺境内の樹木の伐採を禁じた法令が、明治の比較的に早い時期から出されているが、これについては、第4章を参照されたい。

(21) 古社寺保存法第1条は、「古社寺ニシテ其ノ建造物及宝物類ヲ維持修理スルコト能ハサルモノハ保存金ノ下付ヲ内務大臣ニ出願スルコトヲ得」と規定する。

(22) 「建造物、宝物其ノ他ノ物件ニシテ特ニ歴史ノ証拠又ハ美術ノ模範ト為ルヘキモノハ主務大臣国宝保存会ニ諮問シ之ヲ国宝トシテ指定スルコトヲ得」(国宝保存法第1条)。

また、名勝、天然記念物については、今日でも文化財保護法制の対象とすべきか、自然環境保全法制の対象とすべきかの議論があるが⁽²³⁾、その議論の淵源ともなった史蹟名勝天然記念物保存法(大正8年法律第44号)も制定された。

これらの法律を廃止して制定されたのが、文化財保護法(昭和25年法律第214号)である。文化財保護法は、平成16年における改正で、文化的景観を文化財として位置付けた(第8章 重要な文化的景観(第134条～第141条))。

更に、この分野には、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(昭和41年法律第1号。以下「古都保存法」という。)もある。古都保存法が制定された背景には、京都、奈良、鎌倉等の歴史的な都市における昭和30年代後半からの都市開発と、それに対する景観保存運動があった⁽²⁴⁾。同法は、京都、奈良、神奈川の3府県選出の議員による議員立法として制定された。

古都保存法の特別法として立法されたのが、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(昭和55年法律第60号。以下「明日香法」という。)である。明日香法が立法された背景には、村全域が古都保存法の対象となり、厳しい現状保存を強いられた結果、明日香村と宅地開発等が進む周辺市町村との間の格差が広がる等、村民の生活との関係で軋轢が生じたことがあった。明日香法では、

現状の変更を厳に抑制する第一種歴史的風土保存地区と、著しい現状の変更を抑制する第二種歴史的風土保存地区との区分を設け(第3条)、古都保存法による規制の一部を緩和した。

なお、この分野の条約として、世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約(平成4年条約第7号)があり、現在、我が国では、文化遺産10件⁽²⁵⁾、自然遺産3件⁽²⁶⁾が世界遺産として登録されている。

IV 自然景観の保全・形成法制の系譜

明治初年、多くの社寺は知行地を奪われ⁽²⁷⁾、経済的に困窮し、建物の修繕等のために境内の樹木を伐採し、その費用に当てる等の例も多かった。こうした事態の防止のために、政府からは、「社寺境内ノ樹木猥ニ伐採スルヲ禁ス⁽²⁸⁾」(明治6年7月2日太政官第235号布告)等の伐採禁止令が幾度か出され、明治15年には、社寺境内の風致木等の伐採の禁止等を定めた社寺境内伐木取扱概則⁽²⁹⁾(明治15年8月2日内務省番外達)も出されている。

しかし、これらの法令によって守られる自然景観は、いわば点であって、面ではない。面としての景観保全に大きな役割を果たしたのは、昭和6年に制定された国立公園法(昭和6年法律第36号)である。同法は、国立公園区域内に、

(23) 本稿では、この議論に立ち入らない。この議論を紹介したものとして、さしあたり、根木昭『日本の文化政策—「文化政策学」の構築に向けて』勁草書房、2001、pp.178-184等。

(24) 例えば、昭和39年に起こった、鎌倉の鶴ヶ丘八幡宮裏山の宅地造成への反対運動、京都の双ヶ丘開発反対運動等がある。

(25) 法隆寺地域の仏教建造物、姫路城、古都京都の文化財、白川郷・五箇山の合掌造り集落、原爆ドーム、厳島神社、古都奈良の文化財、日光の社寺、琉球王国のグスク及び関連遺産群、紀伊山地の霊場と参詣道。

(26) 白神山地、屋久島、知床。

(27) 「社寺領現在ノ境内ヲ除クノ外上地被仰出土地ハ府藩県ニ管轄セシム」(明治4年正月5日太政官布告)により、社寺領の上知(上地)が命ぜられ、境内を除く知行地が国有化された。

(28) 同布告は、「社寺境内ノ樹木ハ仮令其社寺修繕等ニ相用ヒ候共猥ニ伐採相不成(以下略)」と規定していた。

(29) この概則では、社寺境内木を5類に区分し、風致木(目通寸法(目の高さに相当する位置での幹の太さ)に拘わらず)を第1類とし、目通り1丈以上を第2類、5尺以上を第3類、1尺以上を第4類、1尺未満を第5類とし、第1類、第2類については、伐採を禁止した。

風致維持のため、特別地域を設けることができる旨を規定し、特別区域内における工作物の新築・改築等、水面の埋立・干拓、鉱物の採掘等・砂鉱の採取・土石の採掘、木竹の伐採、広告物・看板等の設置については、許可制とした(第8条)。また、主務大臣は、国立公園内での一定行為を禁止又は制限できるとし、これにより損害を被った私人に対して国庫から補償する旨も定めていた(第9条)。同法は、昭和32年に廃止され、同法に代わって制定されたのが、現行の自然公園法(昭和32年法律第161号)である。自然公園法は、それまで条例に基づき定められていた都道府県立自然公園を、同法の中に位置付けた。

自然環境保全法に関しては、その制定過程における環境庁と関係行政機関との熾烈な調整について既述した。ここでは、更に、自然環境保全法の制定時に、自然公園法との一本化ができなかった理由について、簡単に触れておく。

① 法律の目的が異なること⁽³⁰⁾、② 林野庁との調整の結果、自然環境保全地域における規制が、自然公園における規制を大幅に下回る可能性が高まったことから、従来の自然公園はそのまま残すという選択がなされたこと、③ 自然環境保全法に一本化した場合に、「国立公園」の名称が消滅する可能性もあったため、厚生省OBが不満を表明したとも言われること、などである⁽³¹⁾。これらの経緯からも、自然環境保全法は、自然公園法の上位法ではなく、自然公園法の枠外で自然環境の保全を図る法律に過ぎず、その役割は最初から限定的であった、との指摘がなされている⁽³²⁾。

また、自然環境保全法は、制定時には、「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る」と規定され(第1条)、自然環境の保全に係る基本法的役割を担っていたが、その後、自然環境の保全を含めた国の環境保全の基本理念や施策の基本事項等を定めた環境基本法(平成5年法律第91号)が制定されたことで、自然環境保全法も改正された⁽³³⁾。改正後の自然環境保全法は、限定された「自然環境を保全することが特に必要な区域等」の自然環境の保全のみがその対象となり、その役割は、制定時よりも更に大幅に低下したと言える⁽³⁴⁾。

この分野に関しては、自然公園法が、美観・景観の保全を対象とするのに対して、自然環境保全法以降の法律は、近年の自然再生推進法(平成14年法律第148号)も含めて、「景観」でなく、景観を含めた「自然環境」の保全・形成を対象としている点を、その特徴として挙げる事ができよう。また、「自然環境」の保全・形成という点では、本稿末の「〔表〕主要景観保全・形成法制」には収載しなかったが、環境影響評価法(平成9年法律第81号)も、一定の役割を果たしていることも指摘しておきたい。

なお、この分野の条約として、いわゆるラムサール条約(特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約(昭和55年条約第28号))があるが、同条約もまた、湿地という「自然環境」を対象としている。

V 農林漁業区域の景観保全・形成法制の系譜

森林の保全に関しては、明治初年以來の社寺

(30) 自然公園法の目的は、優れた自然の風景地の保護と利用の増進であり、自然環境保全法の目的は、美観、景観とは異なる視点から、自然環境を包括的に保護しようとするものである。

(31) 畠山武道『自然保護法講義 第2版』北海道大学図書刊行会、2004、p.233。

(32) 畠山 同上 pp.233-234。

(33) 環境基本法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成5年法律第92号)による改正である。

(34) 畠山 前掲注(31) p.234。

境内の樹木伐採規制に加え、境内以外の社寺林の保存にも関心が持たれ、帝国議会開設後には、審議未了又は議決不要として可決には至らなかったものの、保存林地法案、社寺林法案などが、議員立法として衆議院に提出されている⁽³⁵⁾。こうした経緯を経て、森林法(明治30年法律第46号)が制定された。

明治30年の森林法⁽³⁶⁾は、保安林の制度⁽³⁷⁾を設け、「社寺、名所又ハ旧跡ノ風致ニ必要ナル箇所」を保安林に編入することができる旨を定め(第8条)、保安林については、皆伐、開墾を禁止(第19条)、伐木についても、禁止又は制限できることとされた(第21条)。この森林法は、その後、明治40年に全部改正され(明治40年法律第43号)、この明治40年の森林法も、現行の森林法(昭和26年法律第249号)の制定に伴い廃止された。保安林の制度は、現行法にも引継がれており、「名所又は旧跡の風致の保存」を目的とした保安林⁽³⁸⁾の指定ができる旨の規定がある(第25条第1項)。

他に、林業関係では、森林・林業基本法(昭

和39年法律第161号)もあり、同法は、森林の有する多面的機能の発揮を重要施策として位置付けたが、多面的機能の中には、「自然環境の保全」も掲げられている(第2条)。なお、こうした規定は、平成13年改正前の林業基本法⁽³⁹⁾の時代にはなかった。

農地法(昭和27年法律第229号)は、農地等の権利移動の制限、農地等の転用の制限(第3条～第5条)等を定める。農地の持つ、自然環境保全、良好な景観の形成等の多面的機能は、環境保全の観点からも重要な意味を持ち、その良好な保全を図る必要がある、とされる⁽⁴⁰⁾。

農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号)、集落地域整備法(昭和63年法律第63号)は、何れも、景観法施行整備法に基づく改正により、前者の法律では、整備計画の一つとして景観農業振興地域整備計画が加えられ(農業振興地域の整備に関する法律第13条の6)、後者の法律では、集落地区整備計画における建築物等の用途制限等に加えて、「建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限」も規制対象と

(35) 保存林地法案、社寺林法案は、何れも衆議院議員提出法律案として、それぞれ第5回帝国議会(明治26年)、第8回帝国議会(明治28年)に提出された(衆議院・参議院編『議会制度70年史 帝国議会議案件名録』1961, p.507, 522.)。

(36) 明治30年の森林法における森林とは、御料林、国有林、部分林、公有林、社寺林、私有林である(第1条)。因みに、現行の森林法における森林は、①木竹が集団して生育している土地及びその土地の上にある立木竹、②前号の土地の外、木竹の集団的な生育に供される土地、である(ただし、主として農地、住宅地等として使用される土地やそれらの土地の上にある立木竹は除かれる。以上第2条第1項)。

(37) 当時、保安林に編入できる箇所として、森林であって、①土砂壊崩流出の防備、②飛砂の防備、③水害・風害・潮害の防備、④頽雪・墜石の危険の防止、⑤水源の涵養、⑥魚附、⑦航行の目標、⑧公衆の衛生、⑨社寺、名所又ハ旧跡ノ風致、に必要な箇所とされていた(第8条)。保安林の最も重要な目的は、治山治水にあったと言えよう。なお、明治30年の森林法の主目的が治山地水にあったことは、森林以外の原野、山岳その他の土地であっても、上記①から⑤までに該当するものは、森林に準じて森林法を適用する(第2条)と規定されていたことも、その証左となる。

(38) 現行の森林法では、保安林の目的として第1号から第11号までを掲げている(前掲注(6)参照)が、明治30年の森林法における保安林の目的規定(全9号。前掲注(37)に掲げている。)と比較した場合に、号の順序が異なる箇所があること、1号を2号に分割した場合があること、文言を変更し、又は追加した箇所があること、を除けば、その実質的内容は殆ど同じである。

(39) 森林・林業基本法は、昭和39年の制定時の題名は林業基本法であり、平成13年法律第107号(林業基本法の一部を改正する法律)で、その内容が大きく改正されたことに伴い、題名も現行の題名に改正された。

(40) 淡路剛久編集代表『環境法辞典』有斐閣, 2002, p.281(「農地法」の項)。

され(集落地域整備法第5条第4項第2号)、共に
より景観に配慮したものとなった。

食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号)は、食料その他の農産物の供給以外の農業・農村の多面的機能(多面的機能の中には、「自然環境の保全」、「良好な景観の形成」も挙げられている。)の発揮を規定し(第3条)、「景観が優れ、豊かで住みよい農村」とするための施策(第34条第2項)、中山間地域等における「多面的機能を特に図るための施策」(第35条第2項)、を講ずることを規定した。また、水産基本法(平成13年法律第89号)も、漁村の総合的な振興に関して、「景観が優れ、豊かで住みよい漁村」とするための施策を講ずることを定めている(第30条第2項)。

農林漁業については、その産業としての性格が、もともと自然を相手とするものでもあり、それらの地域における自然環境の保全、良好な景観の保全・形成は、農林漁業の振興政策の中で、今後もその意義を増すものと思われる。

VI 都市区域の景観保全・形成法制の系譜

都市区域の市街地の形成において、「景観」を視野に入れた最初期の法律として、共に大正8年に制定された都市計画法(大正8年法律第36

号。以下「旧都市計画法」という。)と、市街地建築物法(大正8年法律第37号)がある。

市街地形成に関しては、それ以前にも、例えば、東京市区改正条例(明治21年勅令第62号)や、同条例に基づく東京市区改正土地建物処分規則⁽⁴¹⁾(明治22年勅令第5号)などがあったが、「東京府」のみに係る法令であり、ここでは、制定されていた事実の紹介に留める。

「景観」に関して、旧都市計画法は、風致又は風紀の維持のための風致地区⁽⁴²⁾を規定し、市街地建築物法⁽⁴³⁾は、美観地区⁽⁴⁴⁾を規定した。風致地区では、建築物以外の工作物の新增改築等、土地の形質の変更、竹木土石の採取等を禁止又は制限することができるものとされた⁽⁴⁵⁾。美観地区については、地方長官は、美観地区内の建築物に関して、それが「環境ノ風致ヲ害シ又ハ体裁ヲ損スト認ムルトキ」は除去、改修、設計の変更等を命ずることができること、また、美観上必要なときには、美観地区内に一定の区域を限って、建築物の高さ、軒高、外壁の材料、主色を指定できること等が規定されていた⁽⁴⁶⁾。

旧都市計画法案の立案過程では、「同法第1条に、都市計画の目的として交通、衛生、保安、経済のほかに「美観」の二字を挿入するか否か」について論争があった。同法案の起草委員でもあり、大阪市長を勤めた関一は、後の昭和4年に、「その「美観」の二字を永久に抹殺されて、

(41) 同処分規則では、「東京府知事ハ内務大臣ノ認可ヲ受ケ市区改正ニ要スル土地ニ属スル建物新築増築改築ノ制限ヲ規定シ之ヲ告示スヘシ 其制限内ト雖モ新築増築改築セント欲スル者ハ予メ東京府知事ノ認可ヲ受クヘシ東京府知事ハ設計着手ノ都合ニ依リ之ヲ認可セサルコトヲ得」(第4条第1項、第2項)等の建築物の建築に対する規制も規定されていた。

(42) 「都市計画区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地区ノ外土地ノ況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為特ニ地区ヲ指定スルコトヲ得」(第10条第2項)と規定していた。

(43) 市街地建築物法による指定地域として、住居地域、商業地域、工業地域の区分があった(第1条)。なお、本稿では、これらの地域における各種の規制等には触れない。

(44) 「主務大臣ハ美観地区ヲ指定シ其ノ地区内ニ於ケル建築物ノ構造、設備又ハ敷地ニ関シ美観上必要ナル規定ヲ設クルコトヲ得」(第15条)と規定していた。

(45) 都市計画法施行令(大正8年勅令第482号)第13条。

(46) 市街地建築物法施行規則(大正9年内務省令第37号)は、第5章として「美観地区」を置き(第136条～第142条)、様々な規制を規定した(本文に掲げた事項は、第136条～第138条に係る。)

日本の都市計画は、都市美とは全然関係ないものとなってしまったのである」と、その無念さを述懐し、更に、「土木偏重の都市計画よりも、人間的要素を基調とした都市計画に進まねばならぬ。すなわち「住み心地のよい都市」が都市計画の目標である。」と述べている⁽⁴⁷⁾。

美観地区に関して、我が国で初めて美観地区に指定されたのは、昭和8年の皇居外郭一帯美観地区であった⁽⁴⁸⁾。その指定の背景には、宮城を俯瞰する虞のあるもの、外濠の風致を害するもの等の築造は回避したいとする宮内省の意向や、美観地区以前からの都市街路モデルであった丸の内一丁ロンドンの存在があったが、直接的な契機は、建設中だった警視庁の望楼が高すぎて、都市美観上不適切であるとして、ドーム部分が撤去された事件であった、と言われている⁽⁴⁹⁾。

市街地建築物法は、昭和25年に廃止され、建築基準法（昭和25年法律第201号）が制定された。なお、美観地区の制度は、建築基準法にも引継がれたが⁽⁵⁰⁾、旧都市計画法が昭和43年に廃止され、現在の都市計画法（昭和43年法律第100号）が制定されたことに伴い、美観地区は、風致地区と共に、都市計画上の都市計画区域の一つと

して位置付けられ（都市計画法第8条第1項第6号）、建築基準法的美観地区の指定に係る規定が削られた⁽⁵¹⁾（都市計画法施行法（昭和43年法律第101号）による改正）。更に、景観法の施行に伴い、美観地区は景観地区に改められた（景観法施行整備法による改正）。

都市の緑地保全の観点からは、都市公園法（昭和31年法律第79号）、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（昭和37年法律第142号）、都市緑地法（昭和48年法律第72号）、生産緑地法（昭和49年法律第68号）、幹線道路の沿道の整備に関する法律（昭和55年法律第34号）、大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法（昭和63年法律第47号）等の法律を挙げることができる。

「都市公園」に関連して、社寺境内や公有地を「公園」として定め、その結果として都市区域の自然景観が保持された例は、明治初期から見られた。「古来ノ勝区名人ノ旧跡等是迄群集遊観ノ場所」を公園とすることを定めた「人民輻湊ノ地ニ公園を設ルヲ以テ地所ヲ撰択稟候セシム」（明治6年1月15日太政官第16号布告）である⁽⁵²⁾。また、それ以前にも、「公園」の文言が使われた例として、外国との協定ではあるが、

(47) 関一「住み心地のよい都市」『大阪毎日新聞』1929.1.17.

(48) 「東京都市計画美観地区指定ノ件昭和8年3月31日内閣ノ認可ヲ得タリ其ノ地区ヲ表示シタル図面ハ警視庁ニ備へ置キ縦覧ニ供ス」（昭和8年内務省告示第89号）とあるが、『法令全書』、『官報』とも、図面は省略されている。

(49) 西村幸夫『都市保全計画—歴史・文化・自然を生かしたまちづくり』東京大学出版会、2004、p.78。当時、桜田門通りに新築中であった警視庁庁舎の中央望楼のドームは、高さ90尺（約27m）であったが、結果として望楼上部は10m短縮され、ドームは撤去された（西村 同前 pp.88-89.）。なお、同書は、都市保全に関する詳細な研究書であり、本稿執筆に際しても、適宜参照した。

(50) 建築基準法は、建設大臣が、市街地の美観を維持するため、必要があると認める場合には、都市計画法の定める手続によって、都市計画区域内に美観地区を指定（指定は、関係市町村の申出に基づいて行う。）することができる旨を規定し（第68条第1項、第2項）、「美観地区内における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で美観の保持のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める」（同条第3項）こととされていた。

(51) 建築基準法第68条の規定（同条の内容については、前掲注(50)に記載）のうち、第1項、第2項が削られ、従来の第3項を第68条とする改正であった。

(52) 同布告は、公園とするべき候補地として、「東京ニ於テハ金龍山浅草寺東叡山寛永寺境内ノ類京都ニ於テハ八坂社清水ノ境内嵐山ノ類総テ社寺境内除地或ハ公有地ノ類」を挙げ、具体的には、府県が地所を選び、景況を取り調べた上、図面を添えて大蔵省へ伺出るべきこととしていた。

「横浜山手公園ノ地券⁽⁵³⁾」(明治4年5月4日)もある。

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は、題名中に「美観」、「風致」を有する唯一の法律である。

また、三大都市圏の緑地等の保全に関して、首都圏整備法(昭和31年法律第83号)は、「計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域を近郊整備地帯として指定することができる」(第24条第1項)ものとし、近畿圏整備法(昭和38年法律第129号)、中部圏開発整備法(昭和41年法律第102号)は、緑地等の保全を図る必要がある区域を保全区域として指定できる旨を規定した⁽⁵⁴⁾。更に、直接的には、これらの法律に基づく特別法として、首都圏近郊緑地保全法(昭和41年法律第101号)、近畿圏の保全区域の整備に関する法律(昭和42年法律第103号)、中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律(昭和42年法律第102号)が制定され、緑地等の保全が図られている。

都市緑地法(制定時の題名は、都市緑地保全法)は、三大都市圏や古都の地域に限定することなく、広く全国の都市を対象として、都市の緑地

保全のための法律として制定され、風致又は景観が優れている区域等を保全するための特別緑地保全地区(第3章第2節(第12条~第19条))の制度や、市街地の良好な環境を確保するための緑地協定(第5章(第45条~第54条))等の制度が導入された。都市緑地法の制定の経緯が、自然環境保全法の立法に際しての省庁間の調整の結果であったことは、第1章で述べた。また、生産緑地法では、市街化区域内の緑地の保全のための生産緑地地区の制度が設けられた⁽⁵⁵⁾。

幹線道路の沿道の整備に関する法律、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(平成9年法律第49号)は、景観法施行整備法に基づく改正により、より景観に配慮したものとなり、前者の法律では沿道地区計画において建築物の沿道整備道路に係る間口率、建築物の用途の制限等(幹線道路の沿道の整備に関する法律第9条第6項第2号)に加えて、後者の法律では防災街区整備地区計画における建築物の構造に関する防火上必要な制限や建築物の用途の制限等(密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第32条第3項、第4項第2号)に加えて、何れの法律も「建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限」も規制対象とした。

(53) 「横浜山手公園ノ地券(明治4年附録〔外務省第12〕)」『法令全書 明治4年』p.939。この協定の内容は、山手妙香寺附近の地1区都合6,718坪並びに其の地に附属の樹木共、日本国と条約済の各国コンシェル等へ貸渡し、外国の居留人民の用に供す、というものであった。この協定は、『法令全書』収載の法令の題名で見ると、「公園」の語が使われた最初のものであり、協定の本文にも、「公の遊園」、「公園」の文言が見える。なお、この頃の『法令全書』は、後になって編纂されたものであり、「横浜山手公園ノ地券」の「件名」は、後の『法令全書』編纂時に付けられた可能性もあるが、現時点では確認していない。

(54) 保全区域について、近畿圏整備法は、「文化財を保存し、緑地を保全し、又は観光資源を保全し、若しくは開発する必要があると認める区域」(第14条第1項)と規定し、中部圏開発整備法は、「観光資源を保全し、若しくは開発し、緑地を保全し、又は文化財を保存する必要があると認める区域」(第16条)と規定する。

(55) 生産緑地法制定の背景には、昭和48年の現行の都市計画法制定時に、市街化区域、市街化調整区域の区分が制度化され、市街化区域内に多くの農地等が含まれたことにあった。これらの市街化区域内の農地は、宅地並みに固定資産税が課税されることになったため、社会問題化した。生産緑地法は、市街化区域内の農地等のうち、都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用等があり、かつ一定規模以上のものが存在する区域を生産緑地地区と位置づけ(第3条第1項)、生産緑地地区内の農地等について、農地等としての管理(第7条)、建築物の新改増築、宅地の造成等の土地の形質の変更その他行為の制限(第8条)等を規定した。生産緑地に指定された農地等については、保全すべき農地として、宅地転換等が制限される代わりに、宅地並み課税が免除される他、相続税等の納税猶予の特例が適用される。

この分野の特徴として、法律の趣旨から見ても、一般的には、開発が先行し、「景観」は配慮されつつあるにしても、相当程度に後行している点を挙げることができよう。景観に配慮した開発等の遂行は、現在、その緒に就いたばかりであり、今後の大きな課題である、というのが実態であろう⁽⁵⁶⁾。

おわりに 一景観の保全・形成に向けて一

景観は、極めて地域的⁽⁵⁷⁾なものであって、景観の保全・形成は、原則として、当該の地域に委ねられるべきものである、ということが、景観を考える際の基本理念であると思われる。

地方公共団体のいわゆる景観条例が、国の法制に先行したこと、景観法が、その実際の規制等の多くを条例に委ね⁽⁵⁸⁾、条例の強制力を担保したことについては、前稿でふれた⁽⁵⁹⁾。また、その他でも、屋外広告物法等、その規制の多くを条例に委ねている例は多い。

本稿では、紙数の制約もあり、地方のいわゆる景観条例⁽⁶⁰⁾には触れることができなかつたが、ここでは、景観法や景観条例等に基づき、地方公共団体等が、景観の保全・形成を実際に施策として行う場合に、本質的な問題になり得る点に触れておく。

景観が極めて地域的である、という意味は、

景観とは、山や川、里地里山といった自然の風景、建築物等の形態、色彩、意匠等が調和した都市の風景、伝統的な古い家屋の町並みといった歴史的風景等であり、もともと、その地域に暮らす人々が、保全し、あるいは形成してきた、ある特定の地域の特定の風景である、という点にある。また、その保全・形成には、殆どの場合に、人の営為を必要とする点も重要である。例えば、自然の風景の場合であっても、人が全く介在しないということは少ない。里地里山等の田園風景は、人の手で形成されたものであり、棚田の保全には、人力が必要である。森林の場合も、造林地は勿論のこと、自然林であっても、その良好な維持のためには人の手が必要な場合も少なくない。況して、景観に優れた住宅地域を形成するために、土地の面積、建物の形態・色彩等に対する規制等について、地域住民の間で何らかの協定を結ぶということになれば、尚更、人の営為そのものに関わる。

従って、景観の保全・形成を将来に亘って行う場合に、問題は、その地域の住民が、地域のこうした風景をどのように保全したいのか、あるいは、変容を含めてどのように形成したいのか、更には、現在は必ずしも景観に優れているとはいえない場所であれば、今後どのように優れた景観を形成したいのか、という点にある。国、地方公共団体等の支援等が必要であること

(56) 国土交通省も、「美しい国づくり政策大綱」(平成15年7月)の中で、「都市には電線がはりめぐらされ、緑が少なく、家はブロック塀で囲まれ、ビルの高さは不揃いであり、看板、標識が雑然と立ち並び、美しさとはほど遠い風景となっている。四季折々に美しい変化を見せる我が国の自然に較べて、都市や田園、海岸における人工景観は著しく見劣りがする。」との認識を示し、「美しさへの配慮を欠いていたという点では、公共事業をはじめ公共の営みも例外ではなかったと認識すべきである。」と述べている(『美しい国づくり政策大綱』『月刊ニューポリシー』23巻9号, 2003.9, pp.587-588.)。

(57) ここで言う「地域」とは、必ずしも市町村を意味しない。市町村より、狭い場合も、広い場合もあり得る。念のため、付記する。

(58) 「景観法における条例への委任」については、小林 前掲注(1) pp.15-16 参照。

(59) 小林 同上 pp.6-7 参照。

(60) これまでの都道府県、市町村の景観に係る条例を制定年順に並べ、その政策手段を比較したものとして、伊藤修一郎「表2-1 景観条例に用いられた政策手段の変遷(条例を入手できない自治体分を除く)」『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ』木鐸社, 2006, pp.64-75 がある。

は言うまでもないにせよ、最も重要なのは、その地域の住民個人がどうしたいのかという意味であって、更には、住民の集合体としてのコミュニティの合意である。

また、個人の意思ということは、その前提として、個人が、現に存在し保存の対象となる景観、あるいは今後形成しようとする景観を好ましいとして、積極的にか、消極的にか、は別として、保存すべき景観、あるいは形成しようとする景観の価値を認めることが必要となるが、価値を認めることは、価値判断を伴い、価値判断である以上、各個人の趣味嗜好をも含めた価値観が働くことを意味する。最高裁判所が言うように、一般論的には景観に客観的価値があり、近隣住民の景観利益が認められるとしても、当該地域の住民がどのような景観を最も望ましいと考えるか、望ましい景観のためにどこまで自らの生活の一部を犠牲にできるかということになれば、個人個人の判断は分かれるのは必然であり、この意味において、具体論になればなるほど、景観価値は相対的であると言わざるを得ない。

景観地区、あるいは景観協定等による規制は、規制が強ければ強いほど、個人個人の権利が制約され、趣味嗜好もまた抑制される。例えば、住宅地等において、宅地面積を一定規模以上に保たなければならないとする場合にはどうか。確かに、新たに宅地を購入しようとする者への規制としては有効であって、この場合には、旧来の住民は、景観保全上、あるいは生活環境上、プラス効果をもたらすと評価し、自らにマイナスはないと評価するであろう。しかし、他方、相続などが発生した場合に、相続税の支払のために土地を二分割し、一方の土地を売却したいとしてもできず、遂には、全体の土地を売却し、自らは、その地域から立ち退くということも起こり得る。こうした事態が起こり得ることを、住民はどのように判断するであろうか。また、例えば、従来は三階建てまで認められていた地区を、景観の観点から二階建てまでに制

限しようとする場合にはどうか。販売用のマンション建設の抑制に繋がる点では、旧来の住民はプラスの評価を与えるであろうが、二世帯同居のために、三階建てに建替えを考える住民は、これをどう判断するであろうか。更には、景観を重視して、建築物等の形態、色彩、意匠等を規制しようとする場合に、外形だけにせよ、住民は自らの趣味嗜好に合致しない建物を建築しなければならないことも起こり得るが、新しく移り住む住民への規制としてはともかくも、旧来の住民が、自らの家屋の建替え等を考える場合に、これをどのように判断するであろうか。景観の保全・形成においては、総論賛成、各論反対ということが、往々にして起こり得る所以である。

奈良県明日香村において、古都保存法による規制が厳し過ぎ、生活環境が悪化するとして、明日香法が制定されたことについては、第3章で述べた。これは、古都保存法が適用された後に問題化した例であるが、景観地区の決定等に際しても、事前に、事後に、この種の問題が、続発し得る。

ただし、こうした問題は、規制の程度にもよるものであり、例えば、伝統的建造物群保存地区、景観重要建造物等であれば、その観光資源としての経済的効果が著しく、住民の利益にも合致すると判断される場合も多いと考えられるところであり、その場合には、相当程度の規制であっても地域住民は受け入れるであろう。

当該地域の住民が当該の景観の保全・形成にどの程度の価値を認めるかは、住民の権利の制限の程度、趣味嗜好の抑制の程度、得られる経済的利益の有無、得られる生活環境・利便性の向上の有無等とも密接に関連する。

これまでの景観条例は、強制力を伴わない、言わば誘導型⁽⁶¹⁾が多かった。強制力を持った規制では、地域の住民の合意が図れないということが、その最大の理由であった。

この問題に関しては、結論を言えば、万能の解決策はない、ということである。当該地域の

景観保全・形成に係る規制には、コミュニティの合意が必要であり、その規制内容は、地域住民が最終的に受け入れられる範囲で決定していくことにならざるを得ない。この意味において、景観の保全・形成に係る規制に関しては、普遍的、一般的な規制内容があり得ず、当該の景観、当該の地域に固有の規制内容を持たざるを得ない。その場合に、最も重要なことは、地域の住民個々人が、自らの権利等を如何に抑制できるかであり、景観に係る規制の程度を高めるためには、結局のところ、住民の景観に対する意識を高めていく以外にはない、と思われる。

景観の保全・形成に係る規制に関しては、今後、景観に対する住民の意識を高めることでコミュニティの成熟を図りつつ、試行錯誤を積重ねる中で、時間をかけながら、僅かずつでも規制の程度を高めていくことが必要であろう。

最後に、国の景観法制の整備に触れて、この稿を終わることとしたい。

我が国の景観の保全・形成に係る法律が、景観法の制定に至るまで、個別立法で行われてきたことは、これまでに述べてきた。個別立法の過程では、自然環境保全法の例で示したように、様々な「調整」が図られてきた。この「調整」は、主として、法の統廃合を図る方向の調整ではなく、「法の目的」が異なるとして、別々の法律として「住み分ける」方向での調整であった。

景観の意義が益々大きくなる今日において、景観の保全・形成に係る諸法律が、今後、景観法制全体を俯瞰する中で、省庁の枠を超えて、整理され、整備されることを期待したい。本稿が、こうした整備の検討のための一助になれば幸いである。

(こばやし ただし 農林環境調査室)

(61) 伊藤修一郎は、こうした強制力を伴わない条例を「景観誘導型」と分類している。伊藤は、景観誘導型に用いられる制度として、景観形成区域等の指定、区域内の建築行為等の届出制と行政指導、大規模建築物等の届出制、重要建築物等の指定その他を挙げ、「これらは、あるべき景観像を描いておいて、その方向へ私人の行為を誘導するためのものである。その実質は説得とインセンティブの付与及びやる気のある者へのリソースの供与にあり、強制力を伴わないところに特徴がある。」と述べている(伊藤修一郎「景観条例の展開と景観法の活用」『ジュリスト』1314号, 2006.6.15, p.16.)。

〔表〕 主要景観保全・形成法制

総合的な景観保全・形成	
昭和 30 年代	<p style="text-align: center;">広告物取締法（明44法70）</p> <p style="text-align: center;">屋外広告物法（昭24法189）</p> <p>＜法の目的＞ 良好な景観を形成し、若しくは風致を維持し、又は公衆に対する危害を防止するために、屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置並びにこれらの維持並びに屋外広告業について、必要な規制の基準を定めること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・良好な景観又は風致を維持するための、第1種・第2種低層住居専用地域・第1種・第2種中高層住居専用地域・景観地区・風致地区・伝統的建造物群保存地区（以上都市計画法）、重要文化財等指定建造物の周囲地域・史跡名勝等に指定された地域・伝統的建造物群保存地区（以上文化財保護法）、保安林（森林法）として指定された森林のある地域、道路・鉄道等に接続する地域で良好な景観又は風致の維持のため都道府県が指定するもの、公園・緑地・古墳・墓地、等における広告物等の表示・設置の禁止（条例の定めによる。） ・良好な景観又は風致を維持するための、橋りょう、街路樹・路傍樹、銅像・記念碑、景観重要樹木、等に対する広告物等の表示・設置の禁止（条例の定めによる。） ・良好な景観又は風致の維持等のため、広告物の表示・設置について都道府県知事の許可制（上記の例以外の場合。条例の定めによる。） ・屋外広告業の登録制（条例の定めによる。）
	<p style="text-align: center;">国土形成計画法（昭25法205） 〔制定題名：国土総合開発法〕</p> <p>＜法の目的＞ 国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）による措置と相まって、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与すること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国土形成計画に関する事項として、「文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項」、「国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項」等を規定 ・国土形成計画（全国計画・広域地方計画）の策定・実施 ・全国計画の策定に際して、環境の保全に関する国の基本的な計画との調和の保持
	<p style="text-align: center;">観光基本法（昭38法107）</p> <p>＜国の政策目的＞ 観光が、国際収支の改善及び外国との経済文化の交流の促進と、国民の保健の増進、勤労意欲の増進及び教養の向上とに貢献することにかんがみ、外国人観光旅客の来訪の促進、観光旅行の安全の確保、観光資源の保護、育成及び開発、観光に関する施設の整備等のための策を講ずることにより、国際観光の発展及び国民の健全な観光旅行の普及発達を図り、もって国際親善の増進、国民経済の発展及び国民生活の安定向上に寄与し、あわせて地域格差の是正に資すること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・観光資源（史跡・名勝・天然記念物等の文化財、すぐれた自然の風景地等）の保護、育成及び開発を図るための施策を講ずること ・観光地における美観風致の維持を図るための屋外広告物等に対する規制その他国土の美化に必要な施策を講ずること
昭和 40 ・ 50 年代	

歴史的・伝統的な景観保全・形成

史跡名勝天然記念物法（大8法44）

古社寺保存法（明30法49）

国宝保存法（昭4法17）

文化財保護法（昭25法214）

<法の目的>

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

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・有形文化財（建造物等）の重要文化財・国宝指定と管理・保護
- ・登録有形文化財の文化財登録原簿への登録と管理等
- ・有形の民俗文化財（家屋等）の重要有形民俗文化財指定と管理・保護
- ・記念物（古墳・都城跡・城跡・旧宅等の遺跡、庭園・橋梁・峡谷・海浜・山岳等の名勝地、動物（生息地・繁殖地等を含む。）、植物（自生地を含む。）、地質鉱物（自然現象を生じている土地を含む。）の天然記念物指定と管理・保存
- ・景観計画区域内・景観地区内（景観法）の文化的景観の重要文化的景観としての選定と管理
- ・伝統的建造物群保存地区の都市計画への設定と保護
- ・重要伝統的建造物群保存地区の選定と管理

古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭41法1）

<法の目的>

わが国固有の文化的資産として国民がひと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における歴史的風土を保存するために国等において講ずべき特別の措置を定め、もって国土愛の高揚に資するとともに、ひろく文化の向上発展に寄与すること

<対象市町村>

- ・京都市、奈良市、鎌倉市
- ・天理市、橿原市、桜井市、奈良県生駒郡斑鳩町、同県高市郡明日香村、逗子市、大津市（以上政令で定める市町村）

昭和40・50年代（続）

国土利用計画法（昭49法92）

<法の目的>

国土利用計画の策定に関し必要な事項について定めるとともに、土地利用基本計画の作成、土地取引の規制に関する措置その他土地利用を調整するための措置を講ずることにより、国土形成計画法（昭和25年法律第205号）による措置と相まって、総合的かつ計画的な国土の利用を図ること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・土地利用基本計画（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域（優れた自然の風景地で保護等を図る必要があるもの）、自然保全地域（良好な自然環境を形成している地域で保全を図る必要があるもの）の区分等）の策定
- ・土地利用基本計画に即した土地利用の規制（自然環境・農林地の保全、歴史的風土の保存等）に関する措置等

平成元年（）

沖縄振興特別措置法（平14法14）

<法の目的>

沖縄の置かれた特殊な諸事情にかんがみ、沖縄の振興の基本となる沖縄振興計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等特別の措置を講ずることにより、沖縄の総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与すること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・良好な景観の形成に配慮した施策の策定・実施
- ・沖縄振興計画（文化の振興・環境の保全）の策定

景観法（平16法110）

<法の目的>

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、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、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

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・景観行政団体による景観計画の策定
- ・景観計画区域内における行為の規制
- ・景観重要建造物・景観重要樹木の指定と現状変更の規制等
- ・景観重要公共施設の整備
- ・景観農業振興地域整備計画の策定
- ・自然公園法の特例を規定
- ・景観地区の都市計画への設定
- ・景観地区内の建築物の形態意匠の制限・工作物等の制限
- ・準景観地区の指定と行為の規制
- ・地区計画等の区域内における建築物等の形態意匠の制限
- ・景観協定（景観計画区域内の一団の土地の所有者・借地権者全員の合意による。）の締結等
- ・景観整備機構の指定等

歴史的・伝統的な景観保全・形成（続）

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・歴史的風土保存地区の指定と行為の届出等
- ・歴史的風土保存計画の策定
- ・歴史的風土特別保存地区の都市計画への設定と行為の制限等

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（昭55法60）

<法の目的>

飛鳥地方の遺跡等の歴史的文化遺産がその周囲の環境と一体をなして、我が国の律令国家体制が初めて形成された時代における政治及び文化の中心的地域であったことをしのぼせる歴史的風土が、明日香村の全域にわたって良好に維持されていることにかんがみ、かつ、その歴史的風土の保存が国民の我が国の歴史に対する認識を深めることに配慮し、住民の理解と協力の下にこれを保存するため、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭和41年法律第1号）の特例及び国等において講ずべき特別の措置を定めること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・明日香村歴史的風土保存計画の策定
- ・第1種・第2種歴史的風土保存地区に関する都市計画の設定
- ・明日香村整備基本方針等の策定

世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（平4条7）

<条約の目的>

顕著な普遍的価値を有する文化遺産（記念工作物、建造物群、遺跡）及び自然遺産（無生物又は生物の生成物（群）からなる特徴のある地域、地質学的又は地形学的形成物、脅威にさらされている動植物の生息地・自生地、自然の風景地）の国内的、国際的保護

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・自国領域内に存在する文化遺産・自然遺産の自国保護の原則と保護措置のための努力義務
- ・我が国の場合、国内保護措置について、文化財保護法、自然公園法、自然環境保全法等により対応

	自然的景観の保全・形成	農林漁業区域の景観保全・形成
昭和20・30年代	<div data-bbox="279 1167 663 1249" style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;"> 国立公園法（昭6法36） 自然公園法（昭32法161） </div> <p data-bbox="279 1265 817 1384"><法の目的> 優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、もって国民の保健、休養及び教化に資すること</p> <p data-bbox="279 1400 817 1877"><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul data-bbox="279 1435 817 1877" style="list-style-type: none"> ・国立公園・国定公園の指定 ・特別地域（風致の維持）の指定と行為の制限 ・特別保護地区（特別地域内：景観の維持）の指定と行為の制限 ・利用調整地区（特別地域内：風致・景観維持と適正な利用）の指定と立入りの認定 ・海中公園地区（海中の景観の維持）の指定と行為の制限 ・普通地区（特別地域・海中公園地区以外）における行為の届出等 ・風景地保護協定（国・地方公共団体と土地の所有者等との協定）による自然の風景地の管理 ・都道府県立自然公園の指定と国立公園等に準じた地域・地区指定、協定による行為の制限等 	<div data-bbox="874 286 1206 421" style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;"> 森林法（明30法46） 森林法（明40法43） 森林法（昭26法249） </div> <p data-bbox="874 436 1412 593"><法の目的> 森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資すること</p> <p data-bbox="874 562 1412 817"><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul data-bbox="874 598 1412 817" style="list-style-type: none"> ・全国森林計画の策定 ・地域森林計画等の策定と開発行為の許可・伐採等の届出等 ・保安林（保安林の目的として、「名所又は旧跡の風致の保存」等が掲げられている。）の指定（海岸保全区域、原生自然環境保全地域を除く。）と伐採の制限等 ・保安林台帳の調製 <div data-bbox="874 846 1129 887" style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;"> 農地法（昭27法229） </div> <p data-bbox="874 902 1412 1093"><法の目的> 農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ること</p> <p data-bbox="874 1108 1412 1232"><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul data-bbox="874 1135 1412 1232" style="list-style-type: none"> ・農地・採草放牧地の権利移動の制限 ・農地の転用の制限 ・農地・採草放牧地の転用のための権利移動の制限 <div data-bbox="874 1825 1273 1904" style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;"> 森林・林業基本法（昭39法161） 〔制定題名：林業基本法〕 </div> <p data-bbox="874 1919 1412 2076"><法の目的> この法律は、森林及び林業に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に</p>

都市区域の景観保全・形成

市街地建築物法（大8法37）

建築基準法（昭25法201）

<法の目的>

建築物の敷地、構造、設備及び用途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

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・ 国宝、重要文化財、重要有形民俗文化財等に指定された建築物については、建築基準法の適用除外
- ・ 都市計画区域・準都市計画区域内における壁面線による建築制限、用途地域における建築物の制限、建築物の容積率・建ぺい率・高さ制限等
- ・ 景観地区における建築物の高さ制限、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限
- ・ 準景観地区における条例による建築物の高さ・壁面の位置等の制限
- ・ 景観地区における建築物の規制の緩和
- ・ 建築協定（建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠、設備に関する基準についての協定）の締結
- ・ 景観重要建造物に対する制限の緩和

都市公園法（昭31法79）

<法の目的>

都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資すること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・ 都市公園（国立公園、国定公園は、含まれない。）の設置
- ・ 都市公園における占用の許可・行為の禁止等

首都圏整備法（昭31法83）

<法の目的>

首都圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・ 首都圏整備計画（定めるべき事項として、「公園、緑地等の空地の整備」等を掲げる。）の策定・実施
- ・ 近郊整備地帯（計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域）等の指定

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（昭37法142）

<法の目的>

都市の美観風致を維持するため、樹木の保存に関し必要な事項を定め、もって都市の健全な環境の維持及び向上に寄与すること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・ 保存樹・保存樹林（天然記念物等、地方公共団体の指定する記念物、保安林、景観重要樹木等を除く。）の指定
- ・ 所有者の保存義務・所有者の変更等の届出
- ・ 保存樹・保存樹林の台帳の作成

近畿圏整備法（昭38法129）

<法の目的>

近畿圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、首都圏と並ぶわが国の経済、文化等の中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図ること

<景観に係る保護の対象・施策等>

- ・ 近畿圏整備計画（定めるべき事項として、「近郊整備区域、都市開発区域、保全区域の指定」等を掲げる。「近畿圏整備計画は、文化財の保存について適切な考慮が払われたものでなければならない」との一項もある。）の策定・実施
- ・ 保全区域（文化財を保存し、緑地を保全し又は観光資源を保全し、若しくは開発する必要がある区域）の指定

	自然的景観の保全・形成（続）	農林漁業区域の景観保全・形成（続）
昭和40年代	<div data-bbox="280 1899 820 1944" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">琵琶湖総合開発特別措置法（昭和47法64）</div> <p data-bbox="280 1960 820 2083"><法の目的> 琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りつつ、その水資源の利用と関係住民の福祉とをあわせ増進するため、琵琶湖総合開発計画を策定し、その実施を推</p>	<p data-bbox="874 280 1410 338">推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること</p> <p data-bbox="874 353 1259 383"><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul data-bbox="874 389 1410 539" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="874 389 1410 477">・森林の有する多面的機能（国土の保全、水源の涵养、自然環境の保全等）の発揮できる施策の策定・実施 <li data-bbox="874 483 1155 512">・森林・林業基本計画の策定 <li data-bbox="874 519 1390 548">・森林の保全のために必要な規制、施策を講ずること

都市区域の景観保全・形成（続）

首都圏近郊緑地保全法（昭41法101）

＜法の目的＞

首都圏の近郊整備地帯において良好な自然の環境を有する緑地を保全することが、首都及びその周辺の地域における現在及び将来の住民の健全な生活環境を確保するため、ひいては首都圏の秩序ある発展を図るために欠くことのできない条件であることにかんがみ、その保全に関し必要な事項を定めることにより、近郊整備地帯の無秩序な市街地化を防止し、もって首都圏の秩序ある発展に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・近郊緑地保全区域の指定と行為の届出等
- ・近郊緑地特別保全地区（保全区域内で特に良好な自然の環境を有する地域等）の都市計画への設定

中部圏開発整備法（昭41法102）

＜法の目的＞

中部圏の開発及び整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、東海地方、北陸地方等相互間の産業経済等の関係の緊密化を促進するとともに、首都圏と近畿圏の中間に位する地域としての機能を高め、わが国の産業経済等において重要な地位を占めるにふさわしい中部圏の建設とその均衡ある発展を図り、あわせて社会福祉の向上に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・中部圏開発整備計画（定めるべき事項として、「観光資源の開発、利用及び保全、並びに文化財の保存等」掲げる。）の策定・実施
- ・保全区域（観光資源を保全し、若しくは開発し、緑地を保全し、又は文化財を保存する必要がある区域）の指定

中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律（昭42法102）

＜法の目的＞

中部圏の都市整備区域及び都市開発区域の整備及び開発並びに保全区域の整備に関し必要な事項を定め、もって中部圏開発整備法（昭和41年法律第102号。以下「法」という。）第1条に規定する目的の達成に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・都市整備区域建設計画・都市開発区域建設計画（両計画に定めるべき事項として、「公園、緑地等の空地」の整備等を掲げる。）の策定
- ・保全区域整備計画（定めるべき事項として、「観光資源の保全若しくは開発、緑地の保全又は文化財の保全に関連して必要とされる道路、公園その他の政令で定める施設の整備」等を掲げる。）の策定

近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭42法103）

＜法の目的＞

近畿圏の建設とその秩序ある発展に寄与するため、近郊緑地の保全その他保全区域の整備に関し特別の措置を定め、保全区域内における文化財の保存、緑地の保全又は観光資源の保全若しくは開発に資すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・保全区域整備計画（定めるべき事項として、「文化財の保存、緑地の保全又は観光資源の保全若しくは開発に関連して必要とされる道路、公園その他の政令で定める施設の整備」等を掲げる。）の策定
- ・近郊緑地保全区域の指定と行為の届出等
- ・近郊緑地特別保全地区の都市計画への設定

都市計画法（大8法36）

都市計画法（昭43法100）

＜法の目的＞

都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・市街化区域・市街化調整区域の区分と調整区域における市街化抑制
- ・第1種・第2種低層住居専用地域等の用途地域、特別用途地域、特定用途制限地区等と共に、景観地区（景観法）、歴史的風土特別保存地区（古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法）、第1種・第2種歴史的風土保存地区（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に関する法律）、緑地保全地区・特別緑地保全地区・緑化地域（都市

	自然的景観の保全・形成（続）	農林漁業区域の景観保全・形成（続）
昭和40年代（続）	<p>進する等特別の措置を講ずることにより、近畿圏の健全な発展に寄与すること</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> 琵琶湖総合開発計画（実施すべき事業として、琵琶湖の周辺に設けられる都市公園及び自然公園の保護等、琵琶湖の景観又は自然環境の維持上重要な土地の保全のための土地の取得、等を掲げる。）の策定と年度計画の作成・決定 琵琶湖管理基金の設立 <p>自然環境保全法（昭47法85）</p> <p><法の目的></p> <p>自然公園法（昭和32年法律第161号）その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境を保全することが特に必要な区域等の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の国民にこれを継承できるようにし、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</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> 原生自然環境保全地域（森林法上の保安林を除く。）の指定と行為の制限 自然環境保全地域（原生自然環境地域以外）の指定と保全計画の決定 特別地区（自然環境保全地域内）の指定と行為の制限 野生動植物保護地区（特別地区内）の指定と野生植物の採取等の禁止 海中特別地区（自然環境保全地域内）の指定と行為の制限 普通地区（特別地区・海中特別地区以外）における行為の届出等 <p>瀬戸内海環境保全特別措置法（昭48法110）</p> <p><法の目的></p> <p>瀬戸内海の環境の保全上有効な施策の実施を推進するための瀬戸内海の環境の保全に関する計画の策定等に関し必要な事項を定めるとともに、特定施設の設置の規制、富栄養化による被害の発生の防止、自然海浜の保全等に関し特別の措置を講ずることにより、瀬戸内海の環境の保全を図ること</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> 瀬戸内海環境保全基本計画・同府県計画の策定 条例による自然海浜保全地区の指定と行為の届出等 	<p>農業振興地域の景観保全・形成（続）</p> <p>農業振興地域の整備に関する法律（昭44法58）</p> <p><法の目的></p> <p>自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に関し必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与すること</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> 農業振興地域の指定 農業振興地域について、農業振興地域整備計画・集落農業振興地域整備計画、景観農業振興地域整備計画の策定 農用地区域内の開発行為の制限等 農地等の転用の制限等
	昭和50・60年代	<p>特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約〔ラムサール条約〕（昭55条28）</p> <p><条約の目的></p> <p>水鳥の生息地として、国際的に重要な湿地（淡水、海水かを問わず、人工のもの、一時的なもの等も含まれる。沼沢地、湿原、泥炭地又は水域、低潮時における水深6m以下の海域。従って水田等も含まれる。）及び生息す</p>

都市区域の景観保全・形成（続）

- 緑地法)、生産緑地地区（生産緑地法）、伝統的建造物群保存地区（文化財保護法）の地域・地区の設定
- ・用途地域等における容積率、建ぺい率等の制限等の設定
- ・道路等と共に、公園・緑地・広場等の公共空地の都市施設への設定
- ・都市計画設定に際しての自然的環境の整備又は保全への配慮
- ・都市計画区域・準都市計画区域における開発行為等の制限
- ・景観計画に定められた開発行為についての制限の内容の条例による設定
- ・風致地区内における建築等の規制
- ・地区計画等の区域内における建築等の規制

公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（昭36法109）

都市再開発法（昭44法38）

＜法の目的＞

市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・第1種・第2種市街地再開発事業における道路、公園等の良好な都市環境に必要な公共施設の都市計画への設定
- ・同再開発事業における建築物の容積、建設面積、高さ等の健全な高度利用形態となるための都市計画の設定

都市緑地法（昭48法72）

〔制定題名：都市緑地保全法〕

＜法の目的＞

都市における緑地の保全及び緑化の推進に関し必要な事項を定めることにより、都市公園法（昭和31年法律第79号）その他の都市における自然的環境の整備を目的とする法律と相まって、良好な都市環境の形成を図り、もって健康で文化的な都市生活の確保に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画の策定
- ・緑地保全地域の都市計画への設定と緑地保全計画の策定
- ・緑地保全地域における行為の届出等
- ・特別緑地保全地区（神社、寺院等の建造物、遺跡等と一体となって、又は伝承若しくは風俗慣習と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有するもの、風致又は景観が優れており、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するために必要なもの等）の都市計画への設定と行為の制限
- ・緑化地域の都市計画への設定等
- ・土地所有者等による緑地協定の締結と認可等

生産緑地法（昭49法68）

＜法の目的＞

生産緑地地区に関する都市計画に関し必要な事項を定めることにより、農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・生産緑地地区（市街化区域内農地）の都市計画による設定と行為の制限等

幹線道路の沿道の整備に関する法律（昭55法34）

＜法の目的＞

道路交通騒音の著しい幹線道路の沿道について、沿道整備道路の指定、沿道地区計画の決定等に関し必要な事項を定めるとともに、沿道の整備を促進するための措置を講ずることにより、道路交通騒音により生ずる障害を防止し、あわせて適正かつ合理的な土地利用を図り、もって円滑な道路交通の確保と良好な市街地の形成に資すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・沿道地区整備計画（定めるべき事項として、建築物等の高さの最高限度又は最低限度、建築物の容積率の最高限度又は最低限度、同建ぺい率の最高限度、建築物等の用途制限と共に、建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限、建築物の緑

	自然的景観の保全・形成（続）	農林漁業区域の景観保全・形成（続）
昭和50・60年代（続）	<p>る動植物の保全と湿地の適正な利用</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・締約国による領域内の適当な湿地の指定と国際的な登録簿への掲載 ・締約国による登録湿地等の保全・管理 ・我が国の場合、国内保護措置について、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、自然公園法、文化財保護法等により対応 	<p>域について、農業の生産条件と都市環境との調和のとれた地域の整備を計画的に推進するための措置を講じ、もつてその地域の振興と秩序ある整備に寄与すること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集落地区計画、集落地区整備計画の都市計画への設定 ・建築物等の用途の制限、建ぺい率の最高限度、建築物等の高さの最高限度、建築物等の形態又は色彩その他の意匠等の制限（集落地区整備計画に定める事項）と行為の届出等 ・樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するために必要なものの保全（集落地区整備計画に定める事項）と行為の届出等 ・集落農業振興地域整備計画、集落地域における農用地の保全等に関する協定による農用地の保全
平成元年（）	<p>環境基本法（平5法91）</p> <p>＜法の目的＞</p> <p>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、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もつ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とともに人類の福祉に貢献すること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・環境の保全に関する施策の実施のために必要な法制上、財政上の措置を講じること ・森林・農地・水辺地等における多様な自然環境が保全される施策の策定・実施 ・環境基本計画の策定 ・自然環境・自然物の適正な保全・保護に支障を及ぼすおそれのある行為への必要な規制措置 	<p>農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（平6法49）</p> <p>＜法の目的＞</p> <p>農村滞在型余暇活動に資するための機能の整備を促進するための措置等を講ずるとともに、農林漁業体験民宿業について登録制度を実施すること等を通じてその健全な発達を図ることにより、主として都市の住民が余暇を利用して農山漁村に滞在しつつ行う農林漁業の体験その他農林漁業に対する理解を深めるための活動のための基盤の整備を促進し、もつてゆとりのある国民生活の確保と農山漁村地域の振興に寄与すること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農村滞在型余暇活動に資するための機能の整備を促進するための措置の対象となる地域の要件として、「農用地等が当該地域内の土地の相当部分を占め、かつ良好に保全されていること」、「当該地域において農用地その他の農業資源と周囲の環境とが一体となって良好な農村の景観を形成していると認められること」等を規定 <p>食料・農業・農村基本法（平11法106）</p> <p>＜法の目的＞</p> <p>食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もつて国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発達を図ること</p> <p>＜景観に係る保護の対象・施策等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能の発揮に係る施策の策定・実施 ・食料・農業・農村基本計画の策定 ・景観が優れ、豊かで住みよい農村とするための必要な施策を講ずること ・中山間地域等における多面的機能の確保を図るため

都市区域の景観保全・形成（続）

化率の最低限度等。現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するため必要なもの（保全、等）の都市計画への設定と行為の届出等

大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法（昭63法47）

＜法の目的＞

大都市地域において一の都府県の区域を超える広範な地域に及ぶ著しい住宅地需要が存していることにかんがみ、優良な宅地開発を促進するための緊急の措置を講ずることにより、良質な住宅地の円滑な供給を図り、もって大都市地域における住民の生活の安定と当該地域の秩序ある発展に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・宅地開発事業計画（宅地造成・公共施設整備に関する計画内容の認定基準として、「良好な住宅市街地の景観の形成のための樹木等の保全又は植栽」等がある。）の認定
- ・造成宅地処分時に建築協定（建築物の敷地、位置、用途及び意匠についての基準。建築基準法76条の3、1項による。）を定めること

電線共同溝の整備等に関する特別措置法（平7法39）

＜法の目的＞

電線共同溝の建設及び管理に関する特別の措置等を定め、特定の道路について、電線共同溝の整備等を行うことにより、当該道路の構造の保全を図りつつ、安全かつ円滑な交通の確保と景観の整備を図ること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・景観の整備を図る目的での電線共同溝を整備すべき道路の指定

密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平9法49）

＜法の目的＞

密集市街地について計画的な再開発又は開発整備による防災街区の整備を促進するために必要な措置を講ずることにより、密集市街地の防災に関する機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図り、もって公共の福祉に寄与すること

＜景観に係る保護の対象・施策等＞

- ・特定建築物地区整備計画（定めるべき事項として、建築物等の高さの最高限度又は最低限度、建築物等の用途の制限、建築物等の容積率の最高限度又は最低限度、同建べい率の最高限度等と共に、建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限、建築物の緑化率の最低限度等）の都市計画への設定と行為の届出等
- ・防災街区整備地区整備計画（定めるべき事項として、建築物等の高さの最高限度又は最低限度、建築物等の用途の制限、建築物等の容積率の最高限度又は最低限度、同建べい率の最高限度等と共に、建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限、建築物の緑化率の最低限度等。現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するため必要なもの（保全等）の都市計画への設定と行為の届出等

	自然的景観の保全・形成（続）	農林漁業区域の景観保全・形成（続）
平成元年（続）	<p style="text-align: center;">自然再生推進法（平14法148）</p> <p><法の目的> 自然再生についての基本理念を定め、及び実施者等の責務を明らかにするとともに、自然再生基本方針の策定その他の自然再生を推進するために必要な事項を定めることにより、自然再生に関する施策を総合的に推進し、もって生物の多様性の確保を通じて自然と共生する社会の実現を図り、あわせて地球環境の保全に寄与すること</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・河川、湿原、干潟、藻場、里山、里地、森林その他の自然環境の保全・再生・創出・維持管理 ・自然再生基本方針の策定 ・実施者による自然再生協議会の組織化と自然再生事業実施計画の作成 	<p>の施策を講ずること</p> <p style="text-align: center;">過疎地域自立促進特別措置法（平12法15）</p> <p><法の目的> 人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・美しい景観の整備等を図ることにより、個性豊かな地域社会を形成するための施策を講ずること ・過疎地域自立促進計画等の策定 <p style="text-align: center;">水産基本法（平13法89）</p> <p><法の目的> 水産に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、水産に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること</p> <p><景観に係る保護の対象・施策等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・水産基本計画の策定 ・景観が優れ、豊かで住みよい漁村とするために必要な施策を講ずること

- 注① 掲載対象法律：原則として、『六法全書 平成18年版』（有斐閣，2006）に収録される法律（条約を含む。）に限ったが、同書未収録の法律であっても、特に「景観」の観点から重要であると判断した一部の法律（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等）については、掲載した。同六法全書未収録の法律の掲載に際して、都市緑地保全法等の一部を改正する法律、景観法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律によって改正された諸法律については、特に留意した。なお、政令、省令等については、掲載していない。
- ② 掲載法律の選定基準：原則として、条文上に、直接的に「景観」の保全、形成を意図すると判断される規定（条文上に「景観」の用語を含むか否かは問わない。）を有する法律を掲載した。従って、例えば、租税特別措置法のように、地方公共団体等へ景観重要公共施設の整備に関する事業のために土地等を譲渡したときの税の減額等を規定し、間接的に景観の保全、形成を手助けする法律は、掲載していない。また、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、河川法のように、積極的に、鳥獣の保護、洪水・高潮等による災害の防止等が目的であって、その間接的効果として、鳥獣保護区の指定による森林等の景観保全、河川保全区域等による景観保全に繋がる、と考えられる法律についても、同様に掲載していない。
- ③ 掲載法律に関する記述：法律題名及び法律番号（法律番号は、略記）を記載した。題名は、現行法律の題名であり、題名改正があったものについては、前題名を付記した。各法律には、現行法における法律の目的及び当該法律中に規定される「景観」に係る保護の対象、施策、規制等を適宜抽出して記載した。なお、「景観」に関して、特に重要と考えられる法律は題名を二重線で囲み、その他の法律は一重線、条約は破線で囲んで示した。

都市区域の景観保全・形成（続）

- ④ 廃止法律等の記載：収載した法律によって、直接に廃止又は全部改正された法律があり、その廃止又は全部改正された法律が、広く「景観」の保全、形成に関連する条項を有している場合に限って、収載した現行法律の題名の上部に、当該の廃止又は全部改正された法律の題名等を網掛けで記載した。
- ⑤ 分類中の法律の排列順序：各分類の中では、該当法律の制定年次順に排列した。当該法律中の景観に係る規定は、必ずしも、当該法律の制定時に既に規定されていたとは限らず、その後の改正の中で規定されてきた場合もあるが、ここでの排列は、あくまで、当該法律の制定年次に拠る。
- * 時間の制約もあり、比較的短時間で試作したため、収載法律、収載法律に関する記述等に不備もあると思われる。お気付きの点は、筆者までお知らせ頂ければ幸甚である。