

〈日本・韓国・台湾における「景観」理念の都市法への受容についての研究〉

研究年度 令和2年度

研究期間 2年度～4年度

研究代表者名 川崎修良

I はじめに

本研究の目的は、日本における「都市空間の形成とその利用に関する規律を定める法律体系」が成立した時期には成熟していなかった「景観」の概念が都市法の中に取り入れられる際に生じる葛藤の検証を元に、今後の都市法のあり方を展望することにある。財産権の確立した現代社会において、一度開発が行われ都市の形が形成された後にその姿を大きく変化させるような制度の更新を行うことは困難である。このため、地方主導の試みとして新たに生じた「景観」形成の理念を都市法に反映させるために、既存の制度と大きな軋轢を発生させないよう慎重な制度設計が行われたことが日本の景観法成立時の議論から見て取れる。本研究では近代都市計画の導入が日本の統治下の時期であった韓国と台湾に着目し、両地域における景観形成に関わる制度が導入され、運用を通して理念が成熟するまでの経緯を明らかにし、日本の事例と比較検証を行うことで日本の制度を再考するための一つの視座を確立する。

II 研究内容

令和2年度においては、韓国・台湾の研究協力者へのインタビュー及び現地での文献調査を進める予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響で国外調査や、国内においても対面でのインタビュー調査等が困難な状況となったため、国内で入手できる文献調査を中心に、台湾景観法案成立過程の検証と課題の洗い出しを進めた。台湾や韓国の景観法案検討段階においては日本の景観法が参照されているが、先行して法を制定した日本において国の課題として「景観」の法制度化が実現するには、地方自治体で先行して扱われていた景観政策や、その下で解決が難しい実際の制度運用が争点となったことが背景にある。

そもそも、日本で近代都市計画に関する都市法が検討された時点において、現在の「景観」の概念は一般に浸透していなかった。「都市の美しさ」を根拠に都市空間の利用を制限する法律について、専門家間でその必要性が認識されていたものの国民全体のコンセンサスは得られず、1919年に成立した都市計画法の目的に「都市の美しさ」は規定されず、この状況は現在まで続く。

戦後の高度成長期を経て、全国一律の制度による開発の反動として、地域固有の「眺め」が失われることを防ごうとする動きが生まれ、自治体で景観条例が作られはじめる。「景観」という用語は、もともと学術的な需要から作られた用語であり、一般的には「眺め」を意味する言葉になっていたが、用語の持つ客観的なニュアンスから、この時期に行政用語として用いられ始める。こうして「景観」は行政的に制御可能なものとしてその手法が模索されはじめるが、一旦認められた都市空間の開発可能な領域を制限するには、財産権の制限が伴う。法源のない条例で規制することに対する是非の判断は難しく、実効力を持った規制に踏み込むことが躊躇われた。景観法はこのような景観制御という新たな行政課題に対し、根拠となる法律不在の状況を解消するために制定された。いわば、景観法自体の存在の必要から作られたもので、その対象には現在の「景観」の用語の持つ意味内容が十分に包含されたものではない。こうした観点から、日本と共通する都市法の起源を持つ韓国・台湾における景観法案の審議過程の議論を検証し、法制度による制御の対象となる「景観」の差異を検証することで、日本の都市法において捨象された「景観」を考察する足掛かりとする。

Ⅲ研究成果

1) 調査対象

台湾の景観法案は2002年に作成され、2003年と2004年の2回国会（立法院）に提出されたが成立には至らなかった。内政部營建署（2010）によると、一定規模以上の景観事業を専門家である景観技術者が行うと規定した条項に関係団体や議員の支持が得られなかったことが法案不成立の理由として挙げられ、問題となっている規定を削除することを提案し、円滑に法案を完成させることが検討された。その後、2013年12月に再び修正された草案が国会に提出された際には景観技術者の規定が切り離され、「景観法案」と「景観師法案」が作成されている。法案は修正と審査を経て2015年11月に予備審査が終了し立法院内政委員会で可決される¹も、最終的な成立には至らなかった。令和2年度の研究では2015年11月の予備審査通過時の景観法案（以下「予備審査通過法案」）と日本の景観法を立法過程も踏まえて対照し、立法に求められている課題意識の相違を考察した。

2) 予備審査通過法案の構成の検証

予備審査法案は27の条文からなり、7章構成とされている（表1）。景観制御に直接関係する第一章、第二章、第三章、第六章について、日本の景観法と対照しつつその特徴を検証する。

表1 予備審査通過法案の条文概要(法案をもとに筆者作成)

<p>(第一章 総則) 第1条：目的・基本理念 第2条：主務官庁（中央政府（内務省）、自治体（行政院直轄市、県（市）））の権限と責任 第3条：用語の定義（景観、重要景観地区、国家景観政策マスタープラン、自治体景観マスタープラン、景観計画、景観改善計画、景観事務） 第4条：国土景観政策マスタープランの策定</p> <p>(第二章 計画と管理) 第5条：中央政府による重要景観地区の直接指定 第6条：景観事務や関連事業の相談役を担う景観顧問の設置 第7条：自治体景観マスタープラン策定 第8条：自治体景観マスタープランの内容 第9条：関係法令による既存開発規制地域の重要景観地区指定免除 第10条：景観計画の策定 第11条：景観計画の内容 第12条：自治体景観マスタープラン・景観計画と都市計画法との関係 第13条：自治体景観マスタープラン・景観計画の実効力 第14条：大規模開発の事前審査 第15条：事前審査の期間</p> <p>(第三章 改善と維持) 第16条：景観改善計画の策定 第17条：景観改善計画の内容 第18条：景観改善計画についての公聴会の開催 第19条：景観改善計画の通知と紛争対応</p> <p>(第四章 参加と報酬) 第20条：民間による景観の管理・維持に対する助成金 第21条：ストリートファニチャー設置の促進 第22条：所有者による景観改善計画の提案</p> <p>(第五章 評価と資金) 第23条 中央政府による景観評価のための表彰制度 第24条 中央政府、自治体による景観管理維持基金の設立 第25条 景観管理維持基金の用途</p> <p>(第六章 罰則) 第26条：罰則規定</p> <p>(第七章 附則) 第27条 法の施行期限</p>
--

(第一章:総則)

予備審査通過法案は第一条において法目的を「自然および人文景観を保護し、都市および農村の外観を改善し、質の高い生活環境を創造するために制定される。」と規定する。また、第三条においては同法における「景観」を「自然と人間の景観を指し、自然の生態的景観、人間が作った環境的景観、生活文化的景観を含む」と定義され、「景観」そのものの定義は行われていない。

このような定義が条文に入れられた背景として、初期段階では「都市観瞻条例草案」および「環境景観法草案」として、都市景観と自然景観を分けて検討されていた経緯¹⁾が指摘できる。こうした、都市部とその他の国土を分けて景観法の対象とする視点は日本の景観法案検討時にも議題

となっている。日本においては、法案検討の初期段階では都市計画法の対象とする都市計画区域を対象とした「都市景観法」の名称で検討されており、自然景観は「自然環境保全法」や「自然公園法」等の法律に委ねる意見もあったが、最終的に全国土を対象とする趣旨の法であることが確認され、成立に至った経緯がある。台湾の予備審査通過法案においては第9条に自然保護区、国立公園、保安林等の関係法令による既存開発規制地域の重要景観地区指定免除規定が設けられているなど、都市計画法の対象と景観法の対象についての整理は日本と同様に課題であるだろう。

「景観」そのものの定義が不在であることに関しては、日本の景観法についても「景観」の用語が直接は定義されず、事例の列挙による間接的な定義の形になっている。このような構成については、日本の景観法の成立に先駆けて地方自治体が多様な景観条例が成立しており、その根拠法として景観法の立法が求められたという、独自の立法背景が指摘できる。台湾における景観法の対象となる「景観」がどのように議論されているかについては、引き続き検証を行いたい。また、法案名称の初期段階において、「景観」ではなく「観瞻」という用語が用いられていたことは、「景観」の擁護の指す意味内容を検証するにあたって重要と考える。台湾における「観瞻」と「景観」のニュアンスの違いについて確認することが必要であろう。

また、第4条には景観行政の推進を一元化するための「国土景観政策マスタープラン（國家景観政策綱領）」の策定義務が示され、5年に一度の見直しが規定されている。日本の景観法においてこのような国が景観行政を主導するプランは存在しないのは、地方自治体が先行して景観行政を進め、景観法の立法がこれに追従する形となった制度設計上の背景が影響していると考えられる。

（第二章：計画と管理）

予備審査通過法案において、自治体（直轄市および県・市）は自治体景観マスタープラン（景観綱要計画）の策定が義務付けられている（第7条）。自治体景観マスタープランは、国土景観政策マスタープランに従って作成し、方針だけではなく計画目標や年期を規定することが求められている（第8条）。自治体は其中で、特別な計画、保全、管理、および保守を必要とする、自然および文化的景観資源が豊富な地域である「重要景観地区」を指定し、その地域の景観資源の保全、運営および管理の基礎として景観計画を作成する（第10条）。計画策定には中央政府の関与も規定され、緊急時や必要時には、直接、重要な景観地域を指定・変更し、自治体を指定して、計画・保全・維持・管理のために期間を限定して自治体景観マスタープランや景観計画案に含めることが規定されている（第5条）。第12条には都市計画との関係が記述され、自治体景観マスタープラン、景観計画ともに都市計画への準拠が求められている。

日本の景観法と比較すると、国の関与が大きく規定されていることが指摘できる。日本の景観計画においても景観形成のマスタープランとしての機能が法案検討時に議論されており、制度構成としても都市計画との適合が求められている（景観法第8条の7、8）が、日本の景観計画には年期を規定する義務はなく、台湾の予備審査通過法案の自治体景観マスタープランは事業計画の意味合いが強いと考えられる。

第14条には大規模開発について地方自治体が景観事項を審査・承認することが求められている。このような規定については2002年段階の案の検討段階では専門家である景観技師（ランドスケープアーキテクト）の関与が記載されていたことが課題点となり、関連する技能者組合の意見がまとまらず、棚上げされた経緯がある。また2014年の段階の検討でも景観技師の関与の必要性が議論されているが、予備審査通過法案については景観技師の関与は景観法案には記載されていない。

（第三章 改善と維持）

予備審査通過法案において、自治体は重要な景観地域の改善が必要な場合に景観改善計画を策定し、実施することが規定されている（第16条）。この計画には自治体景観マスタープランの関連規制、対象範囲、現状調査と分析、目標、具体的な改善策と禁止事項、地区改善の優先順位、実施スケジュールと資金等が記載されることが求められた（第17条）、アクションプラン的な計画と考えられる。景観改善計画については公聴会の開催の規定（第18条）や、土地および建物の所有者からの提案制度（第22条）が規定されているが、自治体景観マスタープランや景観計画にはこのような規定は設けられていない。

以上の制度構成を見ると、台湾において景観法が求められる背景課題が日本の景観法案検討過程とは大きく異なることが確認できる。国土景観政策マスタープラン、自治体景観マスタープラン、景観計画、景観改善計画の4つの計画の構成は、中央政府主導の計画に準拠して具体的なアクションプランにつなげるといった、規制だけではなく事業計画まで作成する構成となっている。中央政府が自治体の計画に関与することが可能な規定も設けられている。また、景観法の予備審査通過法案からは文言がきえたものの、別途「景観師法草案」が審議されるなど、景観技師の位置付けが制度設計において重要な議論となっていることも日本との差異として指摘できるだろう。景観技師制度については、内政部營建署（2010）も台湾景観法案の検討において、「重要な景観を守り、特色ある町や村を形成し、景観権や環境権を保護」といった、景観保護の理念に加え、「景観技師制度を確立する」ことが立法目的にあったと述べている。中央政府主導の計画構

成の他、公聴会や住民提案等の規定がアクションプランである景観改善計画のみとされ、上位計画に規定がない構成も鑑みると、地方自治体の主導する景観制御の根拠法として模索された日本の景観法の制度設計と比して、専門家による景観設計を事業化することが重視された制度設計であることが推察される。

IV おわりに

調査を通じて、景観法の立法に求められる都市法の制度設計上の課題が日本と台湾で異なる点を確認された。「景観」という都市法の成立時に成熟していなかった理念が実際の都市の運営の中で問題視され、立法の課題となったプロセスを見ることで、双方の都市法の構成や都市に対する開発や制御の内在的な考え方を考察することが可能となる。台湾の景観法案は現時点で成立しておらず、調査で用いた予備審査通過法案は議論の過渡期の法案ではあるが、今後の法案審議を観察するとともに、引き続き各段階の審議案の変化やこれに伴う議論、都市計画等の関連制度との関係、景観技師等の職能集団との関係等の調査を行い、日台の都市法の理念の差異の研究を進める足掛かりとしたい。

【参考文献】

- 内政部營建署（2010）「景観法草案報告」（中華民国国立金門大学web サイトより入手（<https://www.nqu.edu.tw/upload/upl/attachment/66e23bcec6afa5e485796160bf67c403.pdf>））
- 立法院（2015）「立法院第8届第8会期内政委员会「景観法」、「景観師法」公聴會會議紀錄」『立法院公報』第104卷第60期委員會紀錄, pp. 84-130
- 川崎修良（2019）「日本における景観形成のための都市法構成上の課題と展望」, 江原大学江原文化研究所江原文化研究第38輯, pp. 67-83
- 川崎修良（2013）「景観法文検討過程にみる景観法の問題点：景観法が制御できない〈景観〉に着目して」紀要人間・環境学 vo123

ⁱ 2014年4月に提出された法案は26の条文で構成されていたが、2015年9月24日に開催された予備委員では景観技師等の規定を盛り込んだ34の条文が提案される。同年10月に5回の審議が行われ、11月18日の委員会にて最終案が決議された。（立法院・2015）

ⁱⁱ 2002年に行政院で行われた「環境景観法案」の第1回検討会において、2つの法案を1つにまとめることが決定し、仮称として「景観法」とされた。（内政部營建署・2010）