

奈良県における建築物の高さ制限に関する一考察

奈良県は、観光客が年間のべ3,500万人も訪れるわが国有数の観光地。奈良県を訪れる多くの観光客にとっては、奈良県にある歴史文化遺産だけでなく、歴史文化遺産と一体となった眺望景観も大きな魅力となっているといえよう。奈良県においては、こうした価値のある眺望景観を守るため、これまで幾多の努力が積み重ねられてきた。とりわけ、建築物の高さは眺望景観を決定する大きな要素のひとつと考えられ、都市計画法や景観法などで厳しい規制がかけられてきた。

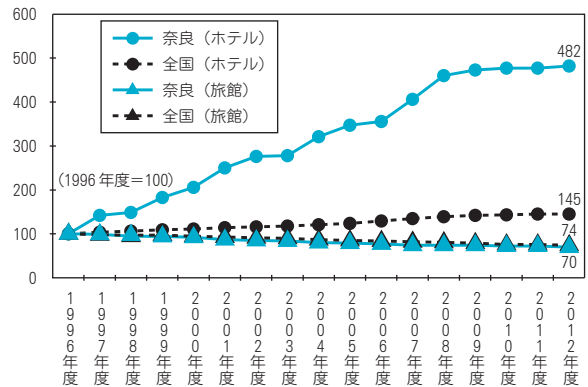
本稿では、こうした建築物に対する高さ制限がこれまでどのような変遷を経てきたのか、また、その現状はどのようになっているのかについて整理・概観するとともに、その制限のあり方・方向性について考察を試みたい。

1 宿泊施設の動向と高さ制限

ここ1~2年、奈良市の中心市街地で商業施設と老舗旅館の閉店、廃業が続いた。土地所有者は跡地利用としてホテルの誘致を目指したが断念。マスコミ等によると、いずれの例も奈良市の建築物の高さ制限が壁となったと報道している。ホテル事業者あるいはデベロッパーにとっては、高さ制限により十分な客室数を確保できず、事業採算性が見込めなかったためといわれている。地元の商店街等からは、中心市街地の空洞化を懸念する声もあがっている。

一方、宿泊観光客数との関連が深いといわれる奈良県のホテル・旅館客室数の推移をみると、別の姿が見えてくる(図表1)。旅館の客室数は全国とほぼ同様の動きを示しているものの、ホテルの客室数は全国と比べて大きく伸びている。特に、10数年前からは個人旅行の増加や平城遷都1300

図表1 ホテル・旅館客室数推移



(資料：厚生労働省「衛生行政報告例」)

年祭開催を契機とした旅行者の増加を見込んで奈良市内を中心にホテルの開業が増えており、建築物の高さ規制が宿泊施設の誘致にブレーキをかけているようには見えない。

はたして、建築物の高さ制限は、奈良の宿泊施設にとって、さらには奈良の観光産業にとってマイナスに作用しているのだろうか。

図表2 建築物に対する景観規制による主なプラス効果、マイナス効果

建築物に対する景観規制の内容	プラス効果	マイナス効果
<ul style="list-style-type: none"> 高さ制限 壁面の位置の指定 最低敷地規模 形態意匠 色彩 材質 	<ul style="list-style-type: none"> 調和のとれた街並みの形成 歴史的な街並みの保全 眺望の確保 シンボリック景観価値の保全 圧迫感の減少 日照、通風の増加 来訪者、観光客の増加による商業収益、観光収益の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 利用可能容積の減少 建築の自由度の減少 建築コストの増加

(資料：国土交通省「建築物に対する景観規制の効果の分析手法について」)

奈良の観光魅力は歴史文化遺産だけでなく、その歴史文化遺産と一体となった豊かな景観も含まれる。この景観を守るためには、ある程度の規制もやむを得ないともいえ、建築物の高さ制限についても、景観の保全と活用という観点からも考えていかなければならない。

図表2は建築物に対する景観規制による主なプラス効果、マイナス効果を国土交通省がまとめたものである。これによると、建築物に対する景観規制に「高さ制限」はじめ6項目が挙げられており、マイナス効果として「利用可能容積の減少」（ホテルの場合、客室数等の減少）が挙げられている一方、プラス効果として「眺望の確保」「シンボルの景観価値の保全」「来訪者、観光客の増加による商業収益、観光収益の増加」などが挙げられている。

以上のように、建築物の高さ制限は経済活動にとってプラス面とマイナス面が併存していることがわかる。

2 高さ制限の変遷

さて、それでは、建築物の高さ制限はどのようにして行われてきたのだろうか。

わが国の法律に基づく高さ制限は、1919年に公布された市街地建築物法及び（旧）都市計画法にさかのぼる。「交通」「衛生」「保安」を目的として、用途地域における絶対高さ制限として住居地域が65尺（=20m）、住居地域外が100尺（=31m）と定められた。住居地域の65尺は3階建ての住宅を可能とする高さとして、床高や天井高、屋根の高さなどを考慮して出てきた寸法と説明されるが、住居地以外の100尺については特に科学的な根拠はないと言われている。

1950年に建築基準法が制定されたが、従前の

20m、31mの制限が踏襲された。1970年に同法の改正により、用途地域8区分と容積率等のメニュー方式が採用され、絶対高さ制限が廃止された。

容積制の全面導入の一方で、60年代後半からマンションブームが本格化すると、都市部において日照紛争が社会問題化した。これに対応するために、高度地区や用途地域によるボリューム規制、斜線制限による形態規制が中心となり、絶対高さ制限は一部の都市を除いてあまり活用されなくなっていった。

一方、1960年代以降全国的に進められた国土開発の反動として、景観保全を目的とした自主条例の制定も進んでいった。金沢市、倉敷市、京都市等、歴史的なまちなみを保全するために届出、協議を基本としながら、歴史的建造物の保全や建築物の高さや色彩の誘導が行われた。

1990年代以降、景気対策としての各種規制緩和の流れの中で低層の住宅地等においても市街地から突出した高層建築物の建設が進み、紛争が増加していった。それとともに、景観や住環境に対する意識の高まりを背景に2004年に景観法が制定され、景観計画、景観地区を活用した高さ制限も行われていくことになった。

3 現行法に基づく高さ制限の手法

建築物の高さ制限は、建築基準法、都市計画法、条例をはじめ多種多様な手法がある。現在、各自治体ではこれらの手法を地域の事情や住民の意向を踏まえながら、基準の設定や運用を行っている。これらの手法は多岐に渡っており、全体像を解説するのは困難であるが、現行法における高さ制限について、その概略を見ていくこととする。

1. 建築基準法に基づく高さ制限

建築基準法を根拠とする建築物の高さ制限は、

第1種・第2種低層住宅専用地域における絶対高さ制限（第55条）のほか、道路斜線制限（第56条1項）、隣地斜線制限（第56条2項）、北側斜線制限（第56条3項）、日影規制（第56条の2）などがある。基本的に都市計画法で定める用途地域と連動しているため、用途地域が指定されれば一律的にかかる制限となる。

2. 都市計画法に基づく高さ制限

都市計画法に基づく高さ制限は、地域地区（第8条1項）として規定されている高度地区（3号）、景観地区（6号）、風致地区（7号）、特定街区（4号）、特例容積率適用地区（2号の3）、都市再生特別地区（4号の2）のほか、地区計画などがある。これらのうち、高さ制限に特化しているのは高度地区のみである。

地域地区の各種制度は、用途地域の補完ツールとしての意味合いが強いため、自治体が地域特性や地域の実情に応じて選択的に活用するものである。いずれも高さの最高限度を規定することが可能で、高度地区、景観地区、地区計画については高さの最低限度も定めることができる。

高さの基準や指定区域は、決定権限のある自治体が自由に設定可能で基本的に都市計画として定める。また、設定した基準は、建築基準法に基づく建築確認で担保されるため法的な拘束力が強い。

3. 景観法に基づく高さ制限

景観法を根拠とする高さ制限手法としては、景観計画（第8条）、景観地区（第61条）、準景観地区（第74条・第75条）等がある。

景観計画は「良好な景観の形成に関する計画」（第8条）であり、計画には対象区域や景観形成方針・基準を定める。基準の一つとして高さの最高限度または最低限度が規定できる。景観計画の制限事項は、地区計画（建築条例なし）と同じく、

届出・勧告制により担保されるが、建築確認の対象とはならないために法的拘束力は弱い。また、勧告に従わなかった場合の罰則規定は特に設けられていない。

建築基準法や都市計画法に基づく手法との大きな違いは、都市計画区域外での活用が可能な点である。また、都市計画区域内のうち市街化調整区域や非線引き白地地域では、用途地域を対象とする高度地区等の地域地区は指定できないが、景観計画による制限は可能である。

景観地区は、都市計画法に基づく地域地区の一つであるが、その制限事項は景観法第61条の中で列挙されている（高さの最高限度・最低限度、敷地面積、壁面位置、形態意匠）。

準景観地区は、都市計画区域（準都市計画区域を含む）外においても景観地区と同様の規制を可能とする制度である。準景観地区は景観法に基づき市町村長が区域を指定するが、景観地区と異なり都市計画ではないため、建築物の制限事項は建築基準法に基づく条例に位置付ける必要がある。（建築基準法第68条の9第2項）。建築物の高さ制限としては、高さの最高限度や最低限度を定めることができる。高さの最高限度の数値としては、「良好な景観の保全に貢献する合理的な数値」（景観法運用指針）で、かつ、地上2階以上の建築物が建てられる数値にすることと規定している（建築基準法施行令第136条の2の10第1項第1号）。

4. 自然公園法・自然環境保全法に基づく高さ制限

自然公園法では、環境大臣が国立公園を、都道府県知事が国定公園を指定することができる。それぞれの公園の区域内のうち、とりわけ公園の風致や景観を保全するために指定される特別地域、特別保護地区、海域保護地区の区域内においては、建物の新築等に対して高さ13mの高さ制限がかかる。

一方、自然環境保全法では、環境大臣が指定した自然環境保全地域のうち、特に自然環境の保全が必要な区域に指定される特別地区においては、建築物の高さは10m以下に制限されている。

いずれの高さ制限手法も環境大臣もしくは都道府県知事の許可であるため、法的拘束力の強い制限となっている。

5. 地方自治法

いわゆるまちづくり条例や景観条例等は、上記の法律に基づく内容を含むものもあるが、基本的には地方自治法が定める条例制定権を根拠としている。建築基準法等の個別規制法に基づく条例と区別して、自主条例と総称することが多い。

自主条例に基づく高さ制限については、個別法で手法が用意されていることから、強制力のある規制は難しいとの考え方が根強く、罰則規定のある制限を行う事例は少ない。どちらかといえば、緩やかな誘導を意図したものが大半である。

4 京都市における高さ規制

建築物の高さ制限を考えるにあたって、奈良と

同じく歴史都市であり、観光都市である京都市のケースを参考にしてみたい。京都市では、美しい自然と長い歴史に育まれたまちの特性を活かして、魅力的なまちづくりを進めていく中、市民の生活に必要な都市の機能や土地の利用に配慮しながら、景観や住環境の保全を行ってきた。

京都の景観の大きな特徴は、市街地を取り巻く三山（東山、北山、西山）への眺めや京町家に代表される伝統的な街並み景観等である。こうした京都らしい景観を保全するため、京都市は、「高度地区」「風致地区」「地区計画」等の各種制度を用いながら高さ規制を実施してきたが、2007年に「新景観政策」の一環として「高度地区」を大幅に強化している。

都心部では45m→31m、31m→15mに変更される等、歴史的市街地を中心に市街化区域全域の約3割で高さ制限値が引き下げられており、これほどの大幅な高さ制限の強化を広域的に実施した例は全国でも稀である。

図表3は、現在、京都市で行われている高さ規制の概要を示したものであるが、京都市の市街化

図表3 京都市で行っている高さ規制の概要

(市街地：市街化区域 約14,987ha)

制度名	高さ規制の目的	高さ規制の内容	面積・割合
高度地区 (都市計画法)	土地利用及び地域特性を考慮して、居住環境の保全、自然環境や歴史的環境との調和、均衡の取れた市街地景観の形成による京都の風土にふさわしい都市美の育成等を目的とする。	10m、12m、15m、20m、25m、31mの6段階の高さ規制を地域の特性に合わせて設定	約14,494ha 市街地の97%
風致地区 (都市計画法)	都市の良好な自然的景観を維持することによって、都市全体の美しさを保全し、併せて良好な生活環境を保持していくことを目的とする。	8m、10m、12m、15m、31mの4段階の高さ規制を自然的景観の特に優れた山間、山麓地域から市街地の進んでいる地域への段階的な変化に合わせて設定	市街地内の風致地区 約2,704ha 市街地の18%
地区計画 (都市計画法)	地区計画で掲げるまちづくりの目標にきめ細かく対応することを目的とする。	地区計画での建築物等の整備方針に基づき、地区ごとに個別に設定	高さの最高限度を定めている地区計画(30地区)約166ha 市街地の1.1%
眺望空間保全区域 (京都市眺望景観創成条例)	京都の優れた眺望景観を創出するとともに、これらを将来の世代に継承することを目的とする。	視点場から視対象への眺望を遮らないように建物等超えてはならない標高を設定	約842ha 市街地の5%
第1種、第2種低層住居専用地域における高さの限度	低層住宅に係る良好な住居の環境を保護することを目的とする。	10m	約3,571ha 市街地の24%

(資料：京都市都市計画局「京の景観ガイドライン」)

区域はほぼ全域が高度地区に指定されている。それゆえ、絶対高さ型高度地区の変遷から京都市の特徴を見ていくこととしたい。

1. 住居専用地区に10m高度地区指定：1970年

1970年8月に市内住居専用地区を対象に高さ10mの高度地区が指定された。前年の1969年に起きた市内7階建てマンションを巡る紛争で、20mの高さが当時の建築基準法の住居地域の高さ制限どおりであるとして合法建築となったことから、良好な住宅地の環境を保全するため、近い将来、第1種住居専用地域（高さ制限10m）の指定が見込まれるなかではあったが、京都市が全国に先駆けて高度地区で10mの高さ制限をおこなった。

2. 全市的な絶対高さ型高度地区の指定：1973年

1973年12月に「住環境の保全と伝統的な市街地景観を保全する」ことを目的として高度地区が変更された。1970年の建築基準法改正で容積制が全面的に採用されていたが、京都市では絶対高さ制限を継承。この変更によって高さ規制は市街化区域のほぼ全域に拡大。絶対高さや斜線制限を組み合わせた計6種類の高度地区が用途地域に応じて指定され、絶対高さ制限値は山裾から都心部にかけて10m、20m、31m、45mの4段階が設定された。

3. 規制緩和と景観論争：

1980年代後半～1990年代前半

1980年代半ば以降、東京を起点とする地価高騰が全国に波及していくなか、国は、地価抑制策の一つとして総合設計制度等の推進による建物の供給を掲げた。

京都市では、1988年に「京都市総合設計制度取扱要領」が策定され、一定の公開空地の設置等を条件に高度地区の制限の1ランク上まで緩和可能となった。

これを受けて、45m制限区域に高さ60mの京都ホテルが計画されると、景観論争が起こり、京都における景観のあり方が再考されるきっかけとなった。

●「京都ホテル」を巡る景観論争

「京都市総合設計制度取扱要領」策定から2年後の1990年4月に京都ホテルが高さ60mの建替計画案を市に提出。ホテル建設用敷地は45mに制限されていたが、総合設計制度を活用すれば最大60mまで緩和可能であったため、7月に市がこれを許可した。これに対し、市民団体や京都仏教界が反対の姿勢を示した。一方、商工会議所をはじめとする経済界は、高層化は経済活性化に寄与するとして、賛成の立場を表明するなど紛糾を極めた。

11月に京都ホテルと京都仏教界は、京都ホテル側が工事の延期と高さの見直しを行うとのことで共同声明文を発表。一旦和解したかに見えたが、建設を許可した市や経済界の反発もあり、12月に京都ホテルが当初通り高さ60mで建設することを発表、その後工事が着工され1994年7月に開業した。

また、ほぼ同時期に京都駅ビルの国際コンペが行われ、その高さやボリュームを巡って論争となったが、結果的には31mの高さ制限の地区に60mの建物が建設されている。

4. 高度地区の規制強化：

1990年代半ば～2000年代半ば

1990年代半ば以降、都心部の地盤沈下、郊外部への人口や大学の流出といった土地利用や景観を巡る問題が山積していた。

京都市では、市域を北部の「再生」エリア、都心周辺から山裾の「保全」エリア、南部の「創造」

図表4 京都市における高度地区の変遷

	主な特徴	高さ制限内容	指定面積
1970年以前	<ul style="list-style-type: none"> ・建築基準法による全国一律高さ規制 ・用途地域の種別に応じた高さ規制 	住居地域 20m 住居地域以外 31m	—
1970年	<p>目的等 閑静な低層住宅地内に、低層、高層住宅が無秩序に混在する状態を踏まえ、良好な住宅地の環境を保全するため、将来の土地利用計画を勘案して指定</p> <p>概要 近い将来、第1種住居専用地域の指定が見込まれる区域に指定</p>	10m（低層住宅地のみ）	1,993ha
1973年	<p>目的等 住環境の保全と伝統的な市街地景観を保全するため、将来の土地利用計画を勘案して指定</p> <p>概要 6種類の高度地区を市街地の大半に指定</p>	10m、20m、31m、45m	13,233ha
1996年	<p>目的等 用途地域の指定替え（細分化）に合わせて、将来の土地利用を勘案し、居住環境の維持及び向上並びに優れた都市景観の保全及び形成を図る。</p> <p>概要 山ろく部周辺の自然・歴史的環境との調和を図る必要がある市街地の一部について、20mから15mに高さ規制を強化</p>	10m、15m、20m、31m、45m	13,897ha
2003年	<p>目的等 職住共存地区にふさわしい居住環境の保全と市街地景観の整備を誘導するため。</p> <p>概要 隣地斜線制限と道路斜線制限の強化、セットバック型制限を導入した31m第1種高度地区を新設。</p>	10m、15m、20m、31m、45m	13,884ha
2007年	新景観政策による高さ規制の見直し	10m、12m、15m、20m、25m、31m	14,493ha

（資料：京都市都市計画局「京の景観ガイドライン」）

エリアの3つに区分し、保全と開発のメリハリを持たせつつも基本的には規制強化が図られた。

5. 新景観政策による高さ制限の強化：2007年

1990年代以降の建築基準法の規制緩和や地価下落等を背景に、市内では高層建築物等の建設がさらに進んだ。京都らしい景観が破壊されることへの危機感から、2007年から新景観政策が実施された。新景観政策は次の3つのコンセプトからなる。

■新景観施策の3つのコンセプト

- 50年後、100年後の京都の将来を見据えた歴史都市・京都の景観づくりであること
- 建築物は「私有財産」であっても、景観は「公共の財産」であること
- 京都の景観を守り、未来の世代に継承することは、現代に生きる私たち一人ひとりの使命であり責務であること

そして、その具体的な施策の1つとして「建築物の高さ規制の見直し」が位置付けられた。

○主な高さ制限の見直し項目

- ①高度地区の見直し
 - ・高さ制限メニューの詳細化
(45mの廃止、12m・25mの追加)
 - ・高さ制限値の引き下げ
(45m→31m、31m→15m)
- ②「景観誘導型許可制度」の創設・市長許可の優良建築物は高さの限度超過可
- ③望景観や借景保全の取組
 - ・「眺望景観創成条例」の制定
(38か所の視点場選定)

6. 京都市における高さ制限の特徴

(1) 高さ制限の詳細化

京都市高度地区の歴史は、制限内容の細分化、強化の歴史でもある。1970年当初は10mの1種類1段階のみであったが、現在では16種6段階にまで増えている。高さ制限値別でも、例えば15m以下の面積比率が28.2%（1973年時点）から62.2%とほぼ倍増しており、種類の細分化と強化が進められてきた。また、高度地区は用途地域と連動して設定されていたが、2007年の見直しでは、用途地域を踏まえつつも、地域特性に応じて細やかに指定されている。

(2) 高さ制限の前提となる方針の存在

京都市では、高度地区の変更に際して、その前提となる高さ制限の考え方を第三者機関の答申という形で明確に位置付けている。

1973年は「京都市における市街地景観の保全・整備対策に関する答申」をはじめ、近年では2003年「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会提言」、2007年「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（最終答申）」といった提言や答申のなかで高さ制限の必要性や内容をオーソライ

ズした上で見直しを図っている。

(3) 高度地区の先進的な活用

京都市の高度地区は全国における高さ制限の先駆的な役割を果たしてきたといえる。例えば、当初決定の1970年高度地区は、現在の低層住居専用地域の10m制限を先取りしたものであった。また、近年、市街化区域全域を対象とした絶対高さ型高度地区が増えているが、京都市は1973年に導入している。2007年高度地区では、高さ制限値の強化と景観誘導型許可制度が主要なポイントであった。都市の価値を保つうえで、抑えるべきところは抑えるメリハリのある高さ制限は、今後全国でも増えるであろう。また、景観誘導型許可制度における独自の審査機関（景観審査会）の設置や住民参加の手続きは、同様の特例許可の制度設計に示唆を与えると思われる。

また、京都市景観白書を発行し、景観施策がまちなみ景観や経済活動に与える影響を検証している。こうした政策レビューは、高さ制限の意義を共有しより合理性のある規制にブラッシュアップするためにも重要な試みであろう。

5 奈良県内における高さ制限

奈良県内における建築物の高さにおいても、建築基準法、都市計画法、景観法など数々の制限が実施されている。なかでも、都市計画の「地域地区」の一つで建築物の高さを制限する「高度地区」は建物の高さのコントロールに特化しており、高さ制限に大きな影響を及ぼすものといえる。

本章では、奈良県内の建築物の高さ制限を概観するにあたり、この「高度地区」と、観光地奈良の魅力の一つである眺望景観の保全に関連する「景観計画」に着目して見ていくこととする。

1. 高度地区による絶対高さ制限

(1) 奈良県「高度地区」による高さ制限の変遷

奈良県は、1972年に「高度地区指定の基本方針」を定めている。この「基本方針」において、「貴重な歴史的環境との調和や良好な市街地環境の保全」を基本として、第1種15m、第2種20m、第3種31m、第4種10mの4種のメニューを示し、これに基づき、県内市町村において順次高度地区の都市計画決定が行われてきた。(図表5)

県では、土地利用の多様化が進み将来にわたる土地利用の見直しの必要が生じたことから1986年に高度地区の指定基準の見直しを行い、日照・通風に配慮した15m斜線、防災・景観に配慮した25m、土地の高度利用を目的とした40mの3つを追加し、合計7種類にメニューを拡充している。

その後、地方分権の議論が高まってきた1998年には、市町村の自主性の尊重とともに、保全と活性化のメリハリや調和を図る必要性から、新たに「高度地区運用ガイドライン」を策定している。

(2) 「高度地区運用ガイドライン」の基本的な考え方

現在の奈良県高度地区の運用は、1998年に策定された「高度地区運用ガイドライン」に基づい

て行われており、「保全と緩和の明確化」及び「柔軟かつ多様な高度地区への転換」が基本方針として掲げられている。

① 保全的エリアと緩和的エリアの明確化

景観保全と活性化の調和のとれた高度地区の運用を図るため、景観の保全を積極的に図っていくエリア(保全的エリア)と経済等の活性化の視点から緩和を図っていくべきエリア(緩和的エリア)を設定し、それに基づいてメリハリのある高度地区を定めている。

保全的エリアは、自然・歴史的資源と結びついた奈良県らしい歴史的風土を後世に残す必要がある地域等として設定。具体例としては、「平城宮跡・西の京大池以東の地域」、「藤原宮跡周辺地域」、「三輪山及び山の辺の道周辺地域」、「法隆寺周辺地域」、「西の京周辺地域」等を挙げている。

一方、緩和的エリアは、都市拠点として重点的に活性化を図っていくべき地域や主要鉄道駅周辺・幹線道路沿道地域等の土地の高度利用を図るべき地域などを緩和的エリアとして設定。

具体例としては、「学研都市等拠点地域」、「主要鉄道駅周辺及び幹線道路沿道地域及びインターチェンジ周辺地域」などを挙げている。

図表5 奈良県の高度地区のメニューの変遷

種類	適用イメージ	1972年 高度地区指定の 基本方針	1986年 高度地区指定の 基本方針	1998年 高度地区運用 ガイドライン
10m	第2種風致地区と整合した特別な地区	○(第4種)	○(第4種)	○
15m斜線	日照、通風、採光等に特に配慮する地区(住居系)	—	○(第5種)	○
15m	住居系地域、低層住宅地中心地区の近隣商業地域	○(第1種)	○(第1種)	○
20m	近隣商業地域、工業系地域	○(第2種)	○(第2種)	○
25m	商業地域内で防災・景観等に特に配慮する地区	—	○(第6種)	○
31m	商業地域	○(第3種)	○(第3種)	○
40m	商業地域内で、市街地再開発事業等の高度利用地区	—	○(第7種)	○
45m		—	—	○

(資料：大澤昭彦著「高さ制限とまちづくり」)

②高度地区メニューの充実

地域の特性や現実の運用ニーズ・課題に対応するため、以下のような高度地区メニューの拡充と運用の柔軟化を図っている。

(a)市町村の選択の自由度の拡大

高度地区メニューでは、原則的には1対1の対応であった用途地域に対して、地域の地形や景観の特性、容積率指定等を加味して、メニューの選択自由度を拡大し（「標準メニュー」だけでなく「選択メニュー」も選べる）、柔軟な運用を図れるようにした。

(b)戦略的都市拠点等への対応

緩和的エリアの対象である戦略的都市拠点地域等を念頭において「45m 高度地区」を追加した。

(c)勾配屋根型の高度地区メニューの創設

調和のとれた建築景観を形成する1つの手法として、地域景観にマッチした勾配屋根の建築物を誘導する高度地区メニューを創設した。

(2) 県内市町村における高度地区指定状況

県内では、奈良市はじめ20市町村が高度地区指定をしている。奈良県のガイドラインでは45mまで指定可能であるが、指定している市町村はなく、奈良市、生駒市、宇陀市、王寺町の40mが最高。

2. 景観計画を用いた高さ制限

(1) 景観計画の策定状況

国土交通省のホームページによると、2013年9月30日現在、景観行政団体（景観法により定義される景観行政を司る行政機構）は全国に598団体あり、そのうち景観計画を策定しているのは399団体に及ぶ。

奈良県においては、奈良県をはじめ7団体が景観計画を策定している（図表6）。そのうち、具体的な数値で高さ制限を行っているのは奈良市

（高さ基準：「定量・定性」、橿原市（同：「定量・定性」、明日香村（同：「定量」）の2市1村のみで、その他の4団体は「定性」での制限にとどまっている。

図表6 奈良県内における景観計画と高さ制限の状況

景観行政団体名	景観計画名称	策定年月日	高さの基準
奈良県	奈良県景観計画	09.5.1	定性
橿原市	橿原市景観計画	06.12.26	定量・定性
奈良市	奈良市景観計画	10.1.15	定量・定性
明日香村	明日香村景観計画	11.3.1	定量
斑鳩町	斑鳩町景観計画	11.4.1	定性
生駒市	生駒市景観計画	11.4.1	定性
桜井市	桜井市景観計画	12.10.1	定性

（資料：大澤昭彦著「高さ制限とまちづくり」）

(2) 奈良市景観計画について

次に、県内の景観計画の代表例として、奈良市の景観計画について、その概要を見てみよう。

①景観計画策定の背景

「古都として古い歴史を持つ奈良では、豊かな自然と歴史的資源に恵まれるとともにそこで繰り広げられる人びとの活動により、世界遺産と生活が共存共栄する世界にも類稀なる景観が形成されてきた」としている。

こうした景観の維持・向上を図るため、奈良市では、1990年に「奈良市都市景観条例」を制定。1992年には景観を守り、育て、つくっていくための施策を長期的、総合的、体系的に推進していくための道しるべとなる「奈良市都市景観形成基本計画」を策定した。

また、「都市計画法」に基づく風致地区や高度地区の指定、「屋外広告物法」に基づく屋外広告物の規制・誘導、「古都保存法」に基づく歴史的風土保存区域・歴史的風土特別保存地区の指定など、多様な法制度を活用した景観の保全・形成も進めている。

しかしながら、都市景観条例による誘導手法に

は限界があり、周辺環境と調和しない建築物や屋外広告物の氾濫、自然景観や眺望景観の阻害などの問題が生じたことや、多様な法制度の活用がかって景観の目標像を分かりにくくし、市民の景観に対する意識の共有化を十分に図れない面も見られた。

こうしたなか、2004年に「景観法」が施行され、それまで奈良市で展開されてきた多様な関連施策を組み合わせ、より総合的な景観づくりを進めていくための指針として2010年に「奈良市景観計画」が策定されている。

(3) 奈良市景観計画における高さ制限

奈良市景観計画では、奈良市の景観特性を「自然がつくりだす景観」「歴史がつくりだす景観」「文化がつくりだす景観」「都市がつくりだす景観」の4点から捉え、景観づくりの目標を「豊かな緑のなかに歴史と暮らしが交わるまち 奈良」と設定している。

景観形成に関しては、大規模行為（高さ15mを超える中高層建築物や建築面積の大きな建築物などの新築・増築・改築など）や、景観形成重点地区における建築物の新築・増築・改築などには事前届出を行うものとしている。

一方、個々の建築物ではなく、眺望景観の保全・という観点からも高さ制限をかけている。奈良市では、1971年に「景観整備に関する調査研究」を行い、また1988年にはこの調査研究に基づき高度地区の見直しを行っている。その中で、「西の京大池（勝間田池）から薬師寺の塔ごしに見る大和青垣の眺望」と「平城宮跡からの東大寺大仏殿や興福寺五重塔への眺望」の2つの眺望景観を重要な眺望景観として提言しており、高さ制限を「視点場→近景→視対象→遠景」という総合体としての景観を守るための手段としての位置づけを

与えているといえよう。

6 景観の保全と経済活動

(1) 守るべき景観とは

これまで、建築物の高さ制限の変遷及び現状、京都市並びに奈良県・奈良市における建築物の高さ制限についてみてきたが、建築物の高さ制限の目的が、安全性確保、日照確保等から、近年は景観に比重が移ってきていることがわかる。

京都市においては、京都らしい景観が破壊されることへの危機感から2007年に高さ制限の大幅強化を盛り込んだ「新景観政策」が実施されている。また、奈良市においても、2010年に「奈良市景観計画」、さらに2012年に奈良らしい眺望景観を守り活用する「奈良市眺望景観保全活用計画」を策定しており、高さ制限の景観保全に果たす役割が強化される方向にある。

さて、それでは高さ制限を強化して守るべき景観とはどういうものであろうか。

例えば、京都市の「新景観政策」では、「建築物は『私有財産』であっても、景観は『公共財産』である」としている。また、「奈良市眺望景観保全活用計画」では、奈良市の眺望景観を「世界に誇る歴史都市奈良の歴史的風土や歴史的風致の根幹をなす『奈良固有の貴重な資産』」としてとらえている。

このように、両市においては、景観は個人の私的な財産ではなく、公の共有財産である、との意味合いが強く込められているものと考えられる。

奈良県あるいは奈良市においては、「西の京大池（勝間田池）から薬師寺の塔ごしに見る大和青垣の眺望」と「平城宮跡からの東大寺大仏殿や興福寺五重塔への眺望」が景観の代表例として位置付けられており、これらの眺望景観の保全が高度

地区の高さ制限決定の際の基準ともなってきた。すなわち、この景観こそが「守るべき景観」を代表するものであるといっても過言ではないだろう。

（２）景観の保全と経済活動

それでは、「守るべき景観」を守るために、高さ制限はどうあればよいのだろうか。景観と経済活動はどのような関係を保てばよいのだろうか。

①「景観保全」と「経済活動」はトレードオフか？

冒頭に紹介したホテル誘致断念の話は、市内の建築物の高さ制限が一つの直接的な原因となったことは想像に難くない。だが、それだけが原因だろうか。観光地奈良は歴史文化遺産だけでなく、奈良の持つ、ゆったりとした景観があればこそ観光客が訪れる。それも併せて奈良の魅力である。それゆえ、景観が破壊されれば、奈良の観光魅力もやはり失われていくにちがいない。その意味において、奈良の観光は景観とは表裏一体の関係にある。

経済界から、高さ制限があるため（あるいは、景観保全のため）経済活動が抑えられるという議論が出されることがあるが、景観保全と経済活動は必ずしもトレードオフの関係にあるとはいえない。

②景観に対する考え方は変わる

景観は一度壊れたらすぐには戻らない。建築物の高さ規制を緩和して景観を壊すようなビルが建設された場合、それを即座に取り壊すことは難しいし、そもそも取り壊すこと自体、経済合理性にも反する。それゆえ、景観保全というのは、ある意味保守的で、景観規制の緩和には慎重になるのも無理からぬことではある。しかし、だからといって何が何でも守らなければならないというわけでもない。

2000年の建設白書は、都市の景観について次のような考え方を示している。

「都市の景観は伝統、文化、地域に根差し、都

市の歴史の中で長期にわたって形成されてくるものである。景観は自然の風景や建築物等のあらゆる要素が組み合って構成されるものであり、そこで生活する人々の舞台としての役割を持つため、都市に住む全ての人々のまちに対する関与と協働によって景観は形成される。また、景観は完成するものではなく、社会の価値観、制度、経済の状況を反映し、絶えず時間の経過とともに変貌するものである」と。

平城宮跡や西の京大池から見通せる大和青垣の景観は、これまでの奈良の景観保全に大いに貢献してきたことは間違いないし、今後も尊重すべき景観でもあろう。しかし、建設白書が言うように、「景観は社会の価値観、制度、経済の状況を反映し、絶えず時間の経過とともに変貌するものである」。建物の高さも時代や経済状況の変化に応じて変わっていくこともある。

③景観にかかる建築規制の効果の見える化を

平城宮跡や西の京大池から東大寺・興福寺方面への眺望景観は先人から我々の世代に受け継いだ「奈良固有の貴重な資産」である。これらの景観を守るため、奈良は建築物の高さ制限も甘んじて受け入れてきたともいえよう。

しかしながら、この代表的な眺望景観が奈良の経済活動に、とりわけ観光の活性化にどれだけ役立ってきたのかについては必ずしも定かではない。景観に係る建築規制の効果については客観的手法を用いてそのプラス効果、マイナス効果を算出し見える化していくことも考えていく必要があるのではないだろうか^(注)。

(注) 景観に係る建築規制の効果の分析手法については、以下の資料が国土交通省から公開されている。

・「建築物に対する景観規制の効果の分析手法について」景観に係る建築規制の分析手法に関する研究会

④景観は守るだけでなく活かす

これまでは、どちらかという景観を守るとい

うことが優先されてきたように見えるが、これからは景観を活用することも考えていくべきである。景観保全の指標とされる平城宮跡や西の京大池の視点場（ビューポイント）へは、どれだけの観光客が訪れ景観を味わっているのだろうか。そもそも視点場がどこであるのかを知っている人も限られているのではないか。奈良の誇るべき景観をもっと活用すべきと考える。その意味で、若草山から市内への眺望も奈良の大切な資産の1つであり、その活用も大いに考えていくべきだろう。

7 おわりに

下に示した写真は、平城宮跡の大極殿から大和青垣並びに東大寺、興福寺方面を望んだ眺望景観である。山の麓までは直線距離にして約4.5km。その間のまちなみは低く、若草山、春日山（御蓋

山）だけでなく、東大寺大仏殿や二月堂もはっきりと望むことができる。写真の下には、平城宮跡から東大寺大仏殿までの高さ規制の詳細内容を表示したが、高度地区や風致地区の高さ規制などの緻密な連携プレーで眺望が確保されているのがよくわかる。裏返せば、それだけ建築物の高さ規制が厳しいということでもある。

今回の研究をしていく中で、「各都道府県で最も高いビルの一覧」という資料に行き当たった。ちなみに、奈良県で最も高いビルは、JR奈良駅前にある「ホテル日航奈良」。高さは46m。実は、このビルは、各都道府県で最も高いビルのなかで最も低いビルである。奈良県の高さ規制がいかに厳しいかを実感したと同時に、奈良県の特別な一面を見た思いがした次第である。

（井阪英夫）



■ 現行法による高さ規制の状況（断面図）

