

韓国における景観形成に関する制度

大阪大学大学院工学研究科 権 泰穆
大阪大学大学院工学研究科 小浦 久子

1. はじめに

開発による環境の改変や都市における個々の建築行為が集合することにより、地域景観が変化し形成されるという観点からは、土地利用・建築物に関する法制度のほとんどが、景観形成に関連すると考えることができる。本論では、韓国における近年の土地利用及び都市計画に関わる法制度の変遷と考え方を整理し、総合的な土地利用管理と地域地区規制における規制内容の地域型決定へと移行してきている状況を把握し、それが景観の保全・形成を進めていくうえで、どのような可能性と課題をもっているかを考察する。

2. 法制度の整備

国土利用管理法(1972)における都市地域では、都市計画法(1962)が適用され、地域地区指定内の建築制限については建築法(1962)で指定されていた。このように都市地域においては、都市計画法で地域地区の地域指定を行い、建築法で制限内容を指定していたのが、2000年の改正により、地域地区制度に関する指定及び建築制限は都市計画法に一元化された。また、地区レベルの都市デザインを誘導してきた都市計画法の詳細計画制度と建築法の都市設計制度が、都市計画法の地区単位計画に統合された。これにより、密度や建ち並びに関わる集団規定と地区レベルの計画は、都市計画法に一元化されることとなった(表1)。

また、2003年には国土利用管理法と都市計画法が統合され、「国土の計画及び利用に関する法」(以後、国土計画法)が施行され、都市地域とその他の地域を一元的に土地利用管理することになった。これまで都市計画法が適用されてきた都市地域については、同様に地域地区制による規制が行われるが、地区指定は、都市地域以外でも適用できるようになった。また、2000年改正で風致地区は景観地区に移行し、2003年では地区区分が拡大された。

3. 景観形成に関わる法制度の体系と運用

1) 法制度の基本

国土計画法において、国土は、都市地域・管理地域・農林地域・自然環境保全地域に分類され、都市地域については、拡充された地域地区制が適用される。地域地区の指定では、ベースの用途地域の他、景観地区や美観地区等のように特定の土地利用や建築行為に関する規制を必要とする地区を指定することができる。

この地域地区の地域指定および地域地区内の規制内容については、市(基礎自治体)の都市計画条例によって法定される。このとき、各地域地区内における土地利用及び建築に関する規制項目についての制限はなく、

表 1 法体系の変遷及び特徴

改訂時期	関連法令	主要改正内容		
2000年	都市計画法 建築法	都市計画の「詳細計画」	→	都市計画法の「地区単位計画」で統合
		建築法の「都市設計」		
地域地区指定及びこれに基づく建築制限を都市計画法に一元化				
2003年	国土利用管理法 都市計画法	これまでの国土法体系	→	改定後の国土法体系
		国土建設総合計画法		国土基本法
		国土利用管理法 都市計画法		国土の計画及び利用に関する法律
‘国土の計画及び利用に関する法律’に統合 地区単位計画の指定区域の 拡大				

法制度上は、各市は地域の状況に応じて独自に決めることができる。景観形成に関わると考えられる地区を表2にまとめた。いずれもベースの用途地域に対して重複指定するものであり、ベースの用途地域の制限内で規制強化することができる。

2) ソウル市における地区指定の運用実態

こうした近年の法制度の整備をうけ、ソウル市では順次指定の改正を行ってきている。表2に示した景観関連の地区指定における建築物に関する規制項目を表3にまとめた。ソウル市では、景観地区の区分を法定の3区分に加えて眺望圏景観地区など新たに3区分(未指定)を増やしている。

景観地区と美観地区の規制項目をみると、それほど多くの項目を規制していないことがわかる。景観地区は風致地区から移行した地区であり、植栽の規制項目があるのが特徴的である。緑環境の保全・形成の意図が見られる。美観地区のうち、歴史文化美観地区では形態や色の規制など、かなり具体的な形態規制が行われているが、その他の2区分では用途のみの制限となっている。歴史的町並みなど評価が一定共有化できる場合は、形態規制が可能となるが、都市の中心地のように変化のある地区での景観形成においては、一律に規制することは難しい状況があるといえる。

地区単位計画は、こうしたゾーニング規制と異なり、地区ごとに、地区特性と整備目的に応じて、土地利用や建築物に関する規制を決めることができる。地区ごとに多様なルールづくりが可能である。

表2 景観関連制度及び指定目的

区 分		指定目的	
国土の計画及び利用に関する法律	景観地区	自然景観地区	自然景観の保全
		水辺景観地区	水辺(河川、海洋)生態環境及び良好な人工的水辺環境の形成
		市街地景観地区	良好な市街地景観の保全・形成
	美観地区	中心地美観地区	商業地域での土地の高度利用及び美観形成
		歴史文化美観地区	歴史的な環境の保全
		一般美観地区	上の地域を除いた地域での美観形成
	高度地区	最高高度地区	景観を阻害する建物高さの制限
		最低高度地区	土地の高度利用の増進
	保存地区	文化資源保存地区	文化財と文化的保存価値が高い地域での保護と保存
	地区単位計画		土地利用の合理化・具体化及び機能・美観の増進
文化財保護法	文化財保存地区	指定文化財の保護	
文化芸術振興法	文化地区	歴史文化資源の管理・保護と文化環境造成	
建築法	街路区域別建築高さ制限	高さ規制を通じた美観増進	
屋外広告物等管理法	広告物に限る	無分別な屋外広告物制限	

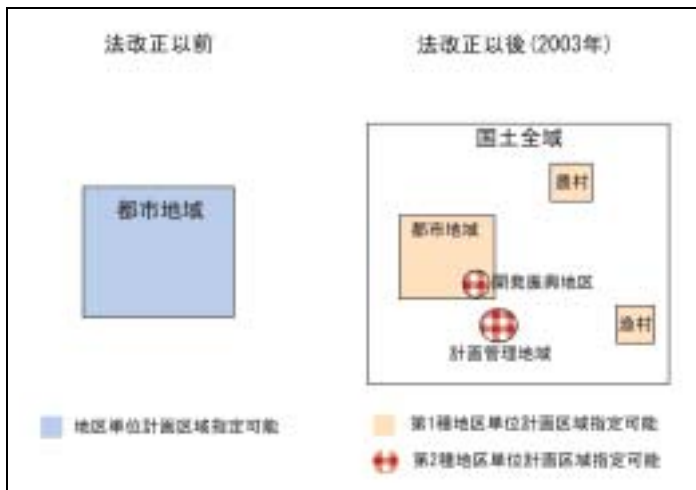
表3 ソウル市の景観整備制度別制御要素

区 分	用途	建蔽率	容積率	高さ	色彩	形態	植栽	指定現況(2003年1月基準)		
								地区数	全体面積	
ソウル市都市計画条例	景観地区	自然景観地区						20	12,704,369m ²	
		市界景観地区						4	3,485,270m ²	
		文化財周辺景観地区							未指定	
		水辺景観地区							未指定	
		市街地景観地区							未指定	
		眺望圏景観地区							未指定	
	美観地区	中心地美観地区							108	9,397,934m ²
		歴史文化美観地区							116	10,234,286m ²
		一般美観地区							30	2,576,394m ²
	高度地区	最高高度地区							9	89,804,689m ²
最低高度地区									未指定	
地区単位計画								196	44.5km ² (2002年基準)	
保存地区	文化資源保存地区								<審議委員会審議> 未指定	
	史跡建築物保全地区								<審議委員会審議> 未指定	
文化財保護法	文化財保護区域								<審議委員会審議>	
文化芸術振興法	文化地区							1	175,743m ²	
建築法	街路区域別建築最高高さ制限									
屋外広告物等管理法	広告物に限る									

4. 地区単位計画と景観形成

1) 制度の適用性

2003年度の改正により、地区単位計画は都市地域以外にも適用範囲が広がった。第1種と第2種の2区分があり、第1種地区単位計画は、都市地域および既成の集落に適用できるもので、既に市街地が形成されているところで、地区の課題の解決や望ましい環境形成・保全を進めるように、土地利用や建物更新の規制を設定する更新管理型の計画といえる。第2種は、国土計画法における計画管理地域と都市地域における開



発振興地区（地区指定の1つ）において適用できる。無秩序な開発を抑止し、計画的開発を行うことを目的とするものであり、開発事業をコントロールすることにより計画目標の実現が図られる。

景観形成・保全という観点からみると、第2種は、新たな開発によって地域景観をつくっていく事業管理型であり、密度や高さ、形態など、開発計画と連携した指定を行い、開発後も計画した環境を担保するための拘束力を持たせていくことが必要である。また、第1種では、市街地更新を前提に既存の環境特性の認識にもとづいた保全型、改善型などの景観管理を進めることが可能と考えられる。

図1 地区単位計画の変化

表4 第1種及び第2種地区単位計画の特性

区分	目的	対象地域	備考
第1種地区単位計画	土地利用の合理化・具体化及び機能・美観の増進	都市地域、農村、山村、漁村地域等	管理型
第2種地区単位計画	無秩序な開発の防止及び計画的な開発の誘導	計画管理地域、開発振興地区等	開発事業と関係

2) 誘導型運用

美観地区などの地区指定では、ベースの用途地域による規制の範囲内での規制強化型の規制内容となり、ソウル市の運用例でもわかるように、法制度上は指定地区における規制内容は自由に決められるものの、同じ地区指定をうける地域は共通の制限内容となるため、最低限規制になりやすい。

これに対し、地区単位計画は、地区ごとに個別の目標に応じたルールづくりができる。景観形成にかかわるような形態規制なども詳細化が可能である。また、一定の公共施設（道路・公園・広場など）用地の提供により、ベースの用途地域で指定されている容積率緩和については、公共施設と密度のバランスの問題や、局所的に高密度化することなどについて、議論がでてきているところである。

5. 文化地区による環境整備と景観形成 - インサドンを事例として

1) 文化地区による伝統的環境の形成保全

文化地区は、文化芸術振興法に位置づけられている地区で、都市計画条例で地区指定を行い、文化芸術振興法にもとづき文化地区管理計画を策定する。ソウル市では、文化地区管理および育成に関する条例により、管理計画で位置づけられた保護・育成すべき伝統的業種や地域固有のアクティビティに対して、税制・融資条件などの優遇処置を決めている。この文化地区管理計画と連動して、都市計画条例にもとづく地区単位計画を策定することにより、伝統的業種や文化芸術活動などを持続させていく地域として望ましい物的環境条件を設定している(図2)。

これまでの伝統や歴史のある地区の保全手法とは異なり、地域の産業や活動を活性化させながら地域環境を創造的に保全するという考え方は注目できる。

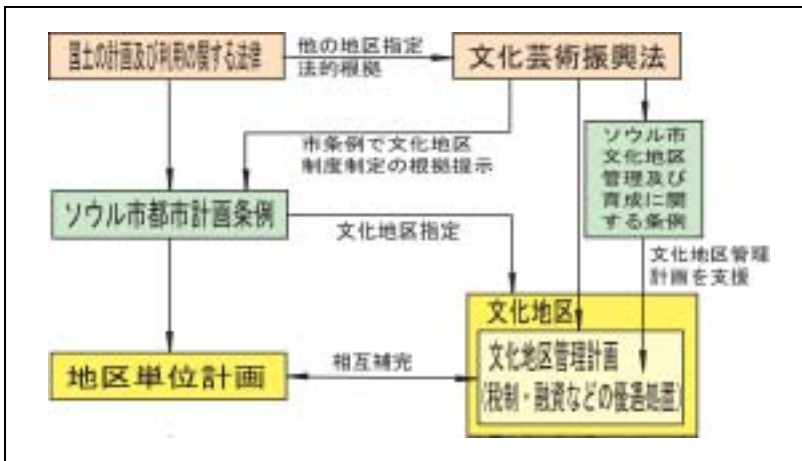


図2 文化地区の法律的な関係（ソウル市の場合）

において歴史的環境を活かした活性化を図る整備の方向を選択した。それを文化地区と地区単位計画によって規定することを選択したのである。文化地区管理計画において、保護育成すべき業種やそのためのインセンティブが計画され、その空間形成のための環境管理ルールが規定された（表5）。それと連動し、相互補完するように、地区単位計画では、間口規模規制や道路幅員に対する高さの規制など、地区独自の形態規制や用途規制が検討された。文化地区は、文化資源保存地区とは異なり、地区のアクティビティの保全から町並みをつくっていきこうとしている。

表5 インサドン 文化地区管理計画内容

勸奨施設の選定	勸奨施設支援計画	文化空間造成計画	その他
<ul style="list-style-type: none"> - 文化地区有形によって保護・育成すべき施設選定 - インサドンの場合、古美術展・筆屋・工芸品店等 	<ul style="list-style-type: none"> - 税の減免 - 事業者に対して運営費及び施設費融資支援 - 建物所有者に対する新築・改築・大修繕費を融資支援 - 特定業種に対する入居支援（家賃・建物保全等） 	<ul style="list-style-type: none"> - 用途及び業種制限（地区単位計画に位置づけ） - 路店商の管理 - 屋外広告物管理 - 他の文化地区環境改善及び管理 	<ul style="list-style-type: none"> - 文化芸術行事を支援 - 文化商品の開発及び育成 - 住民協議会の運営及び支援

6. まとめ

韓国における土地利用・建築物にかかわる法制度と景観形成との関わりについて、以下の3点が指摘できる。

国土の計画および利用に関する法により、都市地域とそれ以外の地域の土地利用を一元的に管理できるようになり、自然環境保全と開発（第2種地区単位計画）、景観地区などを総合的に計画管理する可能性、農村風景と都市景観が一元的に検討する可能性が、広がったと考えられる。

地域地区の指定・規制内容、地区単位計画における計画・規制は、市（基礎自治体）の都市計画条例において、それぞれの地域に応じて詳細を決めることができるようになり、地域環境の特性を反映させやすい。しかし、地域地区制では、複数地域に対して一律的規制適用となるため、最低制限型になりやすく、固有の地域景観に対しては地区単位計画の運用が課題である。

これまでの歴史的町並み保全型と異なり、伝統的文化・商業活動など都市のアクティビティの保護育成と歴史的環境形成を連動させていく文化地区と地区単位計画の連携は、変化を前提とした都市部での歴史的環境の観点から注目される。