

◎昨年6月18日に「景観法」が公布され、3章の規定を除き12月17日に施行されており、今年の6月1日には全面施行されました。既に多くの各自治体においては、景観条例により景観を活かしたまちづくりは実施されていますが、この景観法の制定により、法的な仕組みができ、まちづくりの取り組みが更に推進しやすくなりました。

当センターでは、本年6月に東京・晴海のデザインセンターにおいて「一景観連続ミニシンポジウムー 景観法を活かしたまちづくりの実践」と題し、景観まちづくりに関する調査研究を積み重ねてこられた学識経験者の方、歴史的景観を活かした先駆的なまちづくりに取り組まれている自治体で、景観行政を担当されている方に、景観法の意義、そして今後、景観法をいかに実践で活用していくか等、いくつかの実践事例等を交え、問題点とその解決策、さらには景観法を活かした新たなまちづくり等の方向性を探るシンポジウムを開催いたしました。本号ではその内容をご紹介します。また、次回のシンポジウムでは、その後各自治体での景観法を活かしたまちづくりが現在どのような展開をしているか、事例紹介を予定しております。

景観法を活かしたまちづくりの実践

＜基調講演＞

景観法の可能性と課題

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授 西村 幸夫

はじめまして。西村です。

今日はこの後に、荒牧さんと窪田さんに加わっていただくので、幾つか具体的な中身に関してはそこで議論したいと思いますけれども、私はそのイントロダクションとして、全体、景観法が開く世界、もしくはその可能性と、しかし、といってもすべてを景観法だけでやり切れるわけではないので、どういうふうな課題が残されているかというあたりを、まず議論したいと思います。

多分、今日来られている方は、行政の実際に担当されている方が多いので、私のところは普通のまちだけれども、景観法で何ができるのかというふうに考えていらっしゃる方とか、また、実際にコントロールするにしても、行政の中でどこまで裁量を働かせることができるのかというような問題ですとか、質をコントロールするわけで、そんなことが本当に実際可能なのか。また、その合意がどういうふうに形成できるのかということが疑問だと思います。

しかし、それはもう少し大きく見ると、今までの法律だと、そういうことは議論しないわけでありまして。なぜかという、基本的に最低限を守るためにいろいろな法律があるわけですから、質に係わる問題ですとか、普通のところを少し良くするというのをわざわざ法律でやるというふうには発想しないわけです。

では、何でそんな発想が出てくるかということは、非常に時代が違っているのです、今、非常に大きな時代

の転換点で、ある種景観法がそういう役割を持って出てきたのではないかと思います。ですから、少し理屈っぽくなりますけれども、そういう時代状況みたいなものを見ながら考えてみたいと思います。

〔近年の社会状況〕

近年の社会状況

- ・ 人口減少社会の到来ー都市計画の枠組みの転換が必要
- ・ 都市整備から都市のマネジメントへ
- ・ トップダウンの都市計画からボトムアップのまちづくりへー社会システム自体の変換
- ・ 地方分権社会の到来ー条例によるまちづくりへの移行
- ・ 「新しい公共」への期待
- ・ その代表的事例としての景観法

まずは、人口減少社会の到来ということは、皆さんご承知のとおりですね。それはおそらく都市計画の枠組みを非常に大きく転換することにつながっていくというのは、だれが考えてもわかる問題だと思います。つまり、これから都市が縮小していく中で、どういう形で都市を折り畳んでいくのかということが問題になってくる社会になってくるわけです。

ということですから、都市の整備ということから、都市全体の総合的なマネジメントということが大きなテーマになるというのは当然なことであります。

その中で、トップダウンの計画からボトムアップの計画へと、非常に多く時代が移り変わってきているわけでありまして。トップダウンの計画を「都市計画」と言うなら、こんなことを言うと、都市計画家の皆さんに怒られるかもしれませんが、ボトムアップの中で出てくるのが「まちづくり」という言い方がされているのは、基本的にボトムアップでいろいろなものが出てくるということになっているわけですが、それは単に用語が易しくなって、参加型を強調しているというだけではなくて、非常に大きく社会システム自体が変革期にある。それは次にご紹介したいと思いますけれども、そういうことを表わしているのだらうと思います。ですから、社会システムが変わっていく。

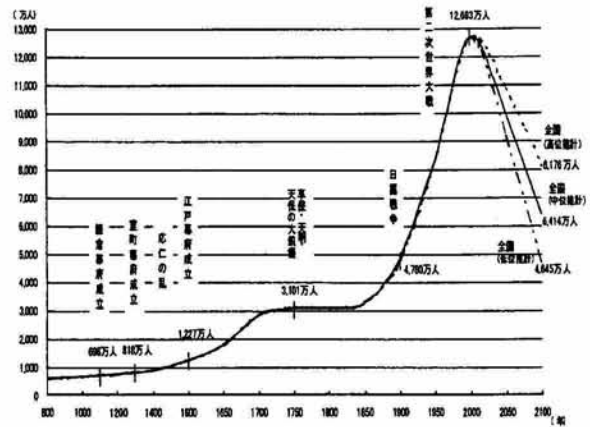
それは同時に、ある行政団体の中でトップダウンからボトムアップに行くだけでなく、国と地方の関係の中でも、地方分権の社会が到来しつつあるということですね。やはりトップダウンからボトムアップへということが、行政の仕組みの中でも出てきているということ。その中で新しい法律の仕組みとして、地方分権社会を非常に象徴的に表わしている法律として景観法が出てきているという側面があるわけです。

それはなぜかということ、ご承知のとおり、条例に根拠を与えるというわけですから、まず、多様な条例があって、その多様な条例を支える意味で国の法律ができて上がってくるという仕組みです。こういう仕組みのあり方というのは、今までの最低限のシビルミニマムを、国民全体で同じものを最低限保障するような法律ということからいって、非常に大きな発想の転換がある、ということがまず言えるのではないかと。

それともう一つは、よく言われるように、行政が何でもかんでもやれるような時代でもなくなってきたし、経済的な基盤が非常に揺らいできているということで、「新しい公共」のあり方を考えないといけないという時代になってきているわけです。そういう問題があるだろう。

そういうこと全体をひっくるめて一つの事例として考えたときに、景観法というのが、ちょうどそういう時代にあらわれたということもあるわけですが、そういうものを体現している仕組みとして見ることができるとは思いませんか。それを景観というフィールドであらわそうとしているのではないかと。思うわけですね。

〔人口急増の頂点で〕



これは日本の人口の伸びですが、800年です。非常に長いスパンで見ると、この100年間というのはいかに飛び抜けて異常だったかというのがわかるわけです。日本の人口はこの100年間で2倍以上になっているわけでありまして。ですから、そこでサポートしなくてはならなかった仕組みというのは、人口急増、そしてまた同時に、それは都市化となっていた人口急増にどういふふうに対処するかという法律の仕組み、行政の仕組み全体がそうになっていた、ということがあつたわけですが、これから人口が減っていく。そしてその減り方も、この100年間でまた半分ぐらいになるというわけですから、超長期で見ると、ドラマチックに人口が減っていくわけです。人口が急に増えて、急に減っていくという、今ちょうどこの頂点にいるわけなので、その意味で、この人口急増の時代にできる計画の仕組みというのは、全くこの時代とは違ったものにならざるを得ないだろう。

ところが、まだ我々にはその展望がないわけです。それはすべての計画の仕組みは、これが前提にありますから、急減の世界の中でどういふふうに変えていっているのかということに関しては、だれもまだイメージを持ち得ていないわけです。そのイメージがようやく今現われてきているのではないかと。ということなわけですね。

都市計画とまちづくりの関係

法治（規制による統治）	民治（合意による統治）
タテワリ	ヨコツナギ
プロフェッショナル	アマチュアリズム
公平・平等	透明・裁量
前例主義	創意工夫
画一的で硬い	個性的で柔軟
性悪説	性善説
アウトプット	プロセス
（最低レベルの）量的規制	（最高レベルへの）質的向上
数値基準	性能基準
住民参加	住民主体
原子化された大衆	コミュニティ/サブカル
チャー	

これは非常に細かい話で申しわけないですけども、都市計画と言われている法治です。法による統治、規制による統治から、合意による民治とでもいうようなものに、今大きく時代的なパラダイムが移り変わりつつあるということが言えるのではないかと。ここがいわゆる行政の皆さんが普通に仕事をしているときのベースとなっている考え方です。つまり、ルールは法律によって決められていて、その法律は、それぞれの省庁別にタテワリで所轄が非常にはっきりしていて、それを守っているのは法の番人ですから、法のプロでないといけなわけですね。

基本的には、公平とか平等ということで、法のもとで不平等ということは許されないわけですね。そういうことは行政の担当者としてなかなか言えない。

また、そうなってくると、前に前例があるかないかということが平等を扱うときの手がかりになるわけなので、前例に則るということになりがちなわけですね。そうすると、全体としては非常に画一的で、だれに対しても同じような対応をするということになるわけですね。ですから、それは公平・平等の裏返しです。それは、ある意味非常に堅い対応にならざるを得ない。また同時に、職員が社会のニーズに比べて少なかったということもあって、欧米に比べて画一的で堅いところがずっと続いてきた。

基本的に法律が治めるわけですから、法律の抜け穴を探して、悪いことをする人間が必ず出てきますから、それに対してどういうふうに対応するかという。基本的に人間というのは非常に悪いもので、穴があったら穴を利用する人間がでてくるから、それにどう対処するかという性悪説的な対応をせざるを得ない。

基本的にはアウトプットで平等・公平が決まるわけなので、こういうものをベースに考えざるを得ない。そして、最低レベルの量的規制もしくは量的なミニマ

ムのサポートをしていくという仕組みを取らざるを得ない。

そこには、職員が変わっても必ず数値できちんと決められるような数値基準がないと、行政が公平・平等に行われぬ。また、人が変わっても判断がぐらつかないようにするには、数値がないといけぬ。

住民は次第にそういうものに参加してもらったり、透明の中で意思決定のプロセスが見えてくるということはあるでしょう。しかし、そこに出てくる住民というのは、基本的には一人一人がばらばらに動いて、ばらばらに動くそれぞれにとってアカウントブルな仕組みをつくっていくという話ですね。

アカウントビリティの議論というのは、ベースとなっているのは、いろいろな人がいて、いろいろな人というのは、それぞれ何を考えていてもいい。何を考えているかわからない。そういう意味では、非常にアトム化した大衆というのが基本的なベースとして前提になっているということが言えるわけですね。これが行政の普通に考えているところの仕組みなわけでありませぬ。

ところが、まちづくりというときは随分変わってくるわけですね。それは、合意でみんながやろうといったところからルールが決まっていく。そういうルールづくりなわけでありまして、そこには、生活がベースにあるわけですから、生活というのは別にタテワリで生活しているわけではないので、いろいろなものが横でつながっていかざるを得ない。そこにいる人たちは生活者なわけですから、基本的に様々なことに関してアマチュアなわけですね。自分の専門はあるとしても、生活者としてほかの人と向き合うときには、それぞれアマチュアであるしかないわけですね。アマチュアリズムがベースになる。

そうすると、その議論でみんなが合意をするためには、非常に透明な議論、公平な議論、平等な議論というよりも、非常に透明で説得力のある議論というのが重要になってくる。ですから、その意味では、必ずしも機械的な平等が合意を形成することにつながるとは限らないわけですね。ある種の裁量が認められてくる、合意されればですけども、という世界になってくるだろう。そうすると、それは前例主義というよりも、その場その場でのいろいろな創意工夫が非常に重要になってくる。そうすると、判断も画一的というよりも、非常に個性的だけれども、非常に柔軟なものにならざるを得ないだろう。

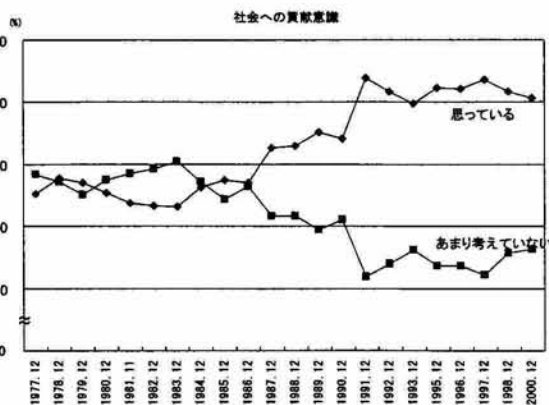
人間は、合意されたところが進むという意味では、性善説に立って行くわけです。アウトプットではなくてプロセスを重視する。そして、最低レベルの量的規制ではなくて、最高レベルの質的向上を目指していく。その意味では、数値の基準ではなくてパフォーマンスのスタンダードで決めていかないとイケないだろう。

住民は、参加するというよりも主体であるだろう。

そのベースになるのは、こうした主体となる組織化される住民ですね。それはコミュニティのグループと言ったり、あるときには、ある種のテーマ化されたコミュニティ、テーマコミュニティというのがありますが、そういう意味ではサブカルチャーとも呼べるわけですが、そういうものをベースとして考えていくのがまちづくりの基本的なプレイヤーになるだろうということです。

こういう人たちがこういう考え方の中でまちづくりというものが生まれてきているわけで、その意味で、パラダイムが非常に大きく違うわけです。こういうことは当たり前と言えば当たり前なんです。しかし、今、こちらに世の中は動いてきているけれども、法律のすき間は全部こっちででき上がっているわけですね。法律のすき間はこうなっているけれども、社会全体はこちらに動いてきているときに、どういう形で新しい法的な仕組みやいろいろな行政の仕組みを、こういうものを受容するような形でつくることができるかという非常に大きなチャレンジの中に我々はいるわけです。そのチャレンジの仕組みとして、景観法というのも考えられるのではないかとということです。

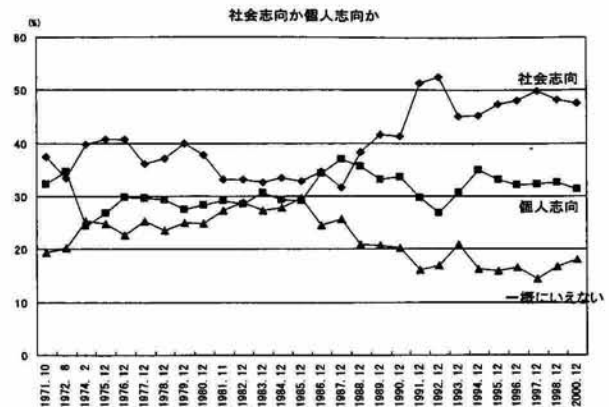
[社会への貢献意識]



今、世の中の意識が変わってきているということがあるわけですが、世論調査で、総理府が今まで定期的に、「社会への貢献ということを考えていますか」という質問を毎年やってきています。80年代後半

を境にして、人間の意識というのは非常に大きく振れてきているということが言えます。世の中を見ていると、本当かなと思うようなところがあるわけですが、一人一人のライフスタイルの一番大本のところは非常に大きく変わりつつあるというのは言えるのではないかと。

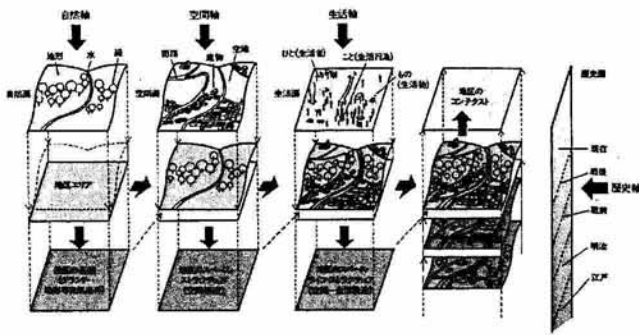
[社会志向か個人志向か]



生活の究極の目的みたいなものを、「個人志向」か「社会志向」か「一概に言えない」として、80年代後半から「個人志向」はあまり変わっていないですけども、社会志向が非常に伸びていて、「一概に言えない」というのは下がっている。みんなその意味では生きがいを求めている、つながるということを求めている、ネットワークしたい。まさに「新しい公共」が生まれるような背景というのが次第次第に個人の感覚のレベルでは育ってきているんですね。ですから、うまい仕組みができ上がっていくと、いっくら。まさにそういう時代に今なりつつあるのではないかと思います。

ただ、これを救えるうまい仕組みというのはなかなかできてこない。先ほど言いましたように、基本的に法律の仕組みというのは、最低限のルールを決めて、最低限の数値を決めて、性悪説でいろんなものを取り締まっていくという仕組みでやっていくと、こういう社会志向や、個人じゃなくて社会貢献を考えている人たちをうまく活かす方向というのはなかなか見えてこないわけです。

〔景観の手がかり 4つの軸〕



これは全然違う話ですけれども、当たり前ところが景観法で何ができるかということは、この後の一つ大きなテーマになりますけれども、私は今までいろいろなところでこういうことに関する調査をしてきて、歴史があるところ、ないところ、非常に公害のところ、いろいろなところを見てきたわけですけれども、実感としては、どこでも必ず何らかの景観の手がかりはあるんだということをすごく感じます。どんなにないようなところでも必ずあり得る。そのかわり、それは見つける手がかりを持たないと見えてこないんですね。その手がかりというのは、おそらく、まずは自然です。その地形。大きな地形、それから微地形も含めて、こうしたものは確実に、その土地のある一つのストーリーを物語っているわけなので、これを見ていくと、必ずや何らかの物語は見えてくると思います。

もう一つは、「空間軸」と書いてありますけれども、空間的な構造ですね。道路ができたり、地区的な構造です。これは人間が人為的につくっているものですが、そうしたものの歴史で、ある地区を見ると、その地区がある発展をしてきたり、変容してきているのは、すべて理由があるわけです。全く理由がなくてまちが変わるわけではないので、さまざまな理由があるし、駅ができたり、道路ができたりしたときに、つくっている人は皆さんの先輩なわけで、ある意図を持ってつくっているわけです。駅をつくったり、道路をバイパスをつくったりしているときに、必ず意図を持っている。ですから、その意味では、都市の変化というのは、ある意図があります。その当時のそれぞれの判断なので、全体から見ると、右へ行ったり左へ行ったりするけれども、それぞれのものは読み取ると意味が見えてきます。その意味で、空間をつくっているものというのは、ちゃんとした意味を持っているだろう。

そこに生活が展開されるわけです。これは「生活軸」です。ですから、にぎやかなところができたり、

静かなところができたり、聖なるところができたり、俗なるところができたり、おいしいパン屋さんができたり、お祭があったり、そういう人間の活動を通して見えてくるものがあるわけです。これは非常に広域的なものから中域的、地区レベルという形、レベルで切ってもストーリーとして違いがあるわけです。

ですから、こういう自然の軸、空間の軸、生活の軸という3つの軸で考えて、それをスケール別に考えていくと、土地の持っているコンテキスト、ストーリーとも言えるけれども、そうしたものが見えてくるのではないかと思います。

それは時代ごとによって変わってくるわけで、こういうもの全体を時代ごとに見渡してみると、ということでこれは歴史の軸ですが、自然、空間、生活、歴史という4つの軸で地区をきちんと見て、そのストーリーを取り上げていくとすれば、これから先、そこで何をやっていかないといけないかというのは見えてくるのではないかと思います。

今までいろいろなところで作業をやってみて、きちんとこういうものを読んでいくと、やはりストーリーが見えてくるし、今ここで何を考えないといけないかというのが見えてくるのではないかと。私自身の経験から言うと、どんなに難しいところでも、こういう手がかりで見ていくと、何か次の手がかりが必ず見つかりました。

私がやったので一番難しかったのは、北海道のオホーツクのところで、今でも付き合っていますけれども、まだ100年ぐらしか歴史がないところで、道が全部真っすぐなんですね。グリッドででき上がっているから、グリッドの中にまちができて上がっているけれども、人口が5,000~6,000人ぐらゐの小さなまちで、このまちでこういうことで何が言えるかということでやってみて、住民の人たちと5~6年やっていますけれども、でも、いろいろなおもしろい物語が見えてきます。多分日本中どこでやってもやれると思っています。

ですから、景観というのは、単に今見えて、どこが良くて、どこが悪くて、電線を地下に埋設するとか、看板を変えたりとか、それも大事ですよ。それも大事だけれども、そんなことをやるだけだったら、やることはすぐ見えてくるわけですが、同時に、その地域がどういうストーリーを持ち得て、その地域の本来の動きがどうあるべきかということを読み取って、それを目に見える形で実現化していく手段を提起することだと思います。今までは難しかったです。地価も高かったし、そもそも人口がどんどん増えたりする

と、そういう本質的なことがあっても、何ができるかわからないというところがありました。地価もステイブルで、というか、ずっと地価がある程度リーズナブルなところに落ち着いてきて、人口も減ってきて、あまり大きな社会変化がないとなると、今まで、近代化の中でいろいろなものが上にかぶさってきて見えなくなってきた地域の本質的なものが見えやすくなるわけです。

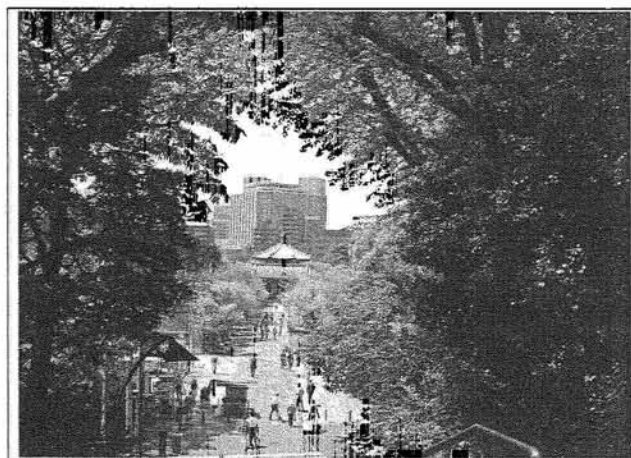
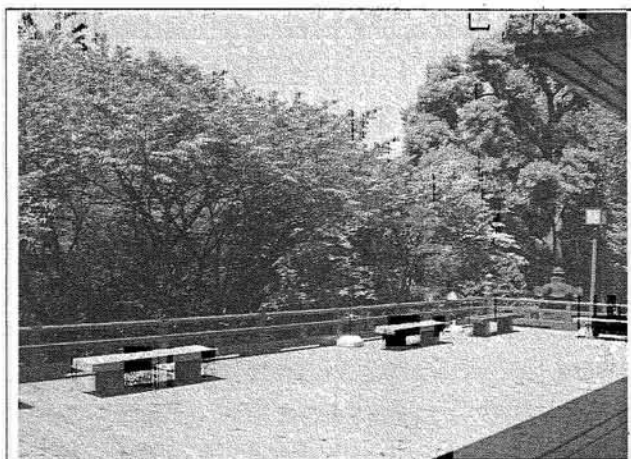
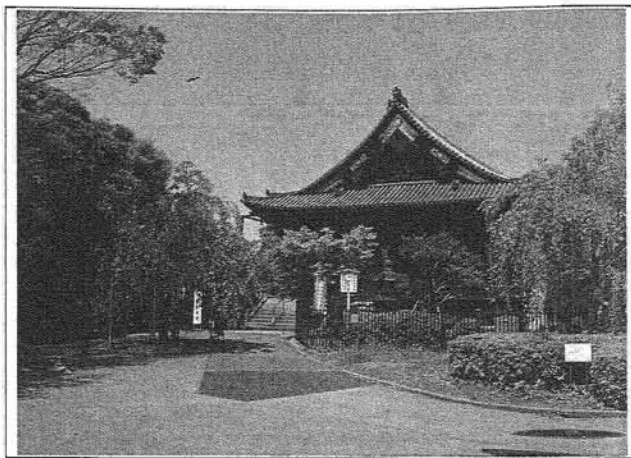
それから、長期で考えると、この地域で何をやらないといけないかというのは見えてくる。これは言ってみれば、市町村マスタープランをつくるのと全く変わらないわけですが、それを目に見えるストーリーとして、書くことは住民の人に分かりやすいわけです。それが全体を表わす。つまり、空間の総合的な指標として目に見えるものを評価する。こういうもの全体を目に見えるものが表現しているわけで、ということで読み解いていくことによって、これから先のまちづくりの方向性が見えてくるということをやることが、私は景観計画にしても、景観のことを住民の人たちと一緒にやっていくことは非常に重要だと思います。

そうしないと、きれいなところだけを残すとか、お化粧直しをするというところだけで話が進んでいくと、本質的なところを見失うのではないかと思います。もちろんそれも大事です。それもやっていかないと、こういうことが見えてこないのです。ですけれども、それはファーストステップで、基本的にはこういうことをやることだと思います。

〔上野公園を例にすると〕

例えばどういうことかという、これは上野公園ですけれども、もともと寛永寺があって、いろいろな歴史を見てみると、これは上野にある清水寺。今もあれは重要文化財の建物です。昔の『名所江戸百景』を見ると、こういう図柄で書いてあるものが結構あります。どうもここにある松が珍しかったみたいで、この松沿いに見た景色を書いている絵があるんですね。有名な広重の絵です。この建物は今も残っている。国の重要文化財であります。清水寺みたいに舞台づくりになっていて、ここから不忍池が見えるわけです。

ところが、今、同じところに立ってみると、全然不忍池は見えないわけですね。なぜかという、木がワッと大きくなってしまっているわけですから。でも、今のような地形とあいう絵とかを見てみると、ここが大事なものは、ここからいかに眺望が効くかということで、この向こうに不忍池が見えますけれども、



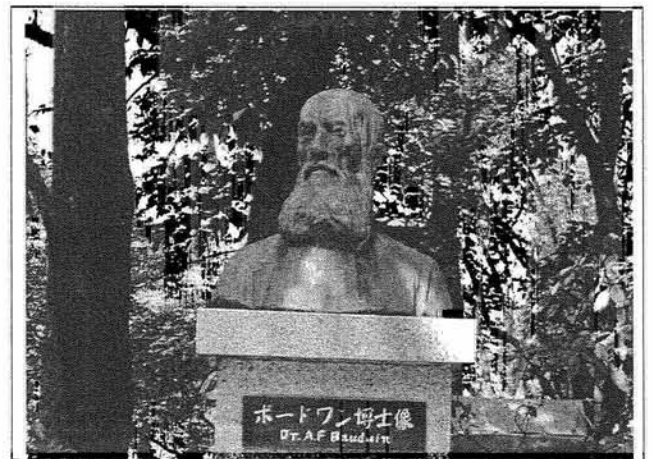
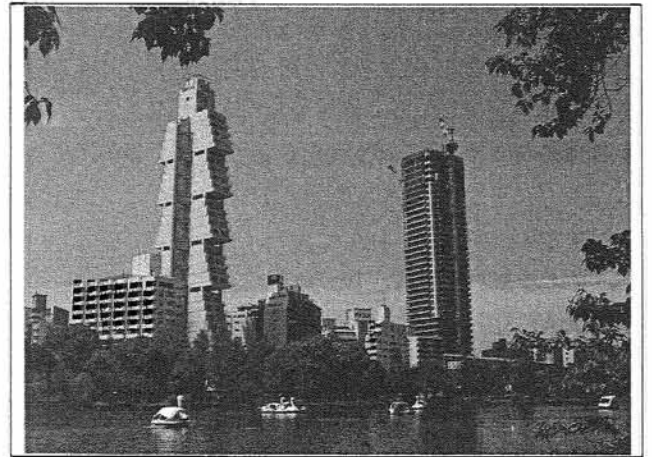
これだと全然見えません。これはやはりまずいのではないかと。そうすると、この持っているビジュアルな可能性、そしてこれが建った意味、そして先ほどの絵図を考えると、ここでやらないといけないテーマが見えてきます。それは、ここからの眺望を確保すること。

そういう論理を持って、例えば自然保護の人たちと向かわないと、単にこれを切りますと、木一本切るなという人たちにはなかなか勝てないわけです。緑が大事だという人たちには、一本も切れないということになるわけです。一本も切れないと、この木はどんどん大きくなっていくわけで、それが本当にこの地域が持っている——この持っている可能性だって違うと思うんですね。

ちょっと外れると見えるんです。情けないことに後ろの方にひどい建物が建っているわけです。これは東大の建物です。とんでもないなと思っているんですけども。でも、それはなぜかという、医学部の病棟ですけど、こういうものがここから見てひどいところに建っているということは、多分設計するときに全然考えていないんですね。それはなぜかという、そんな情報は無いので、東大の敷地は30~40ヘクタールありますけれども、その中で考える。せめて、正門から見たらどうなるかということは考えるかもしれないけれども、裏側のこういうところから見て、こういうところに建ってひどい建物になるなんて、だれも想像もしていないわけです。それは、もちろん非常に優秀な建築家だったらそこまで考えるかもしれないけれども、一人の建築家に全部やれと言ってもなかなか難しいかもしれない。

でも、それはある種行政の中で、広い視野の中で、こういうものは非常に重要だ。今言ったように、いろいろなここから見えるものがある眺望が意味を持っているとすると、ここから見たこういうものが非常に重要だということが言える。そしてそれが公開されて、みんなのプランの中に落とされていくと、それを手がかりとしてプランニングに反映しなくてはならないということになります。そうすると、こういうものは自ずと避けられるわけでありまして。そういうことが大事です。

こういうのもそうですけれども、不忍池の周りに何が建つべきかということを考えていくと、こういうものじゃないものを建てるということになるだろうし、それを、今言った空間軸、自然軸、生活軸、歴史軸を見ながら図面に落とし込んでいくということによって、こういうものを未然に防ぐのが基本的な景観計画です



よね。ですから、景観計画は、これから先、特に首都圏の場合は非常に大きな景観上の混乱というのが、まだ開発が続くとすると、起こるかもしれないので、それを未然に防ぐためにも非常に重要だということが言えるわけです。こういうのはまずいわけでありまして。

それからもう一つは、歴史を見てみると、上野公園というのは、寛永寺が焼けた後、ボードワンというオランダ人が公園にしたほうがいいと政府に進言したことで公園ができ上がったんです。ですから、ボードワンというのは公園の生みの親です。これも長いストー

リーがありますけれども、きょうは時間がないので言いませんが。

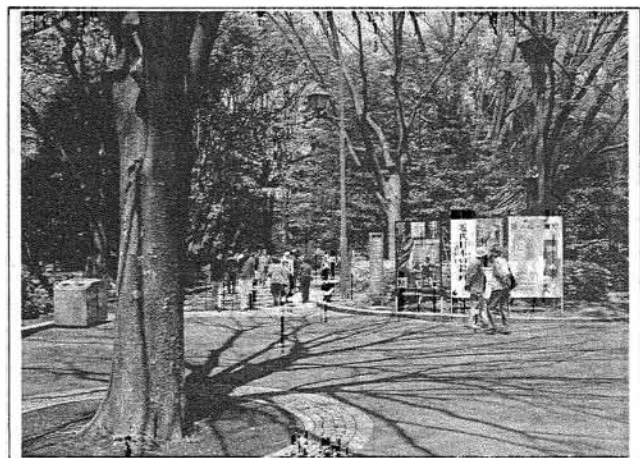
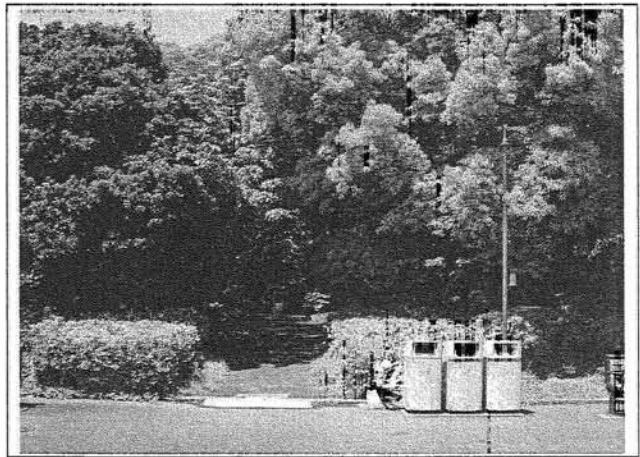
そうすると、これは非常に重要な銅像なんですね。上野公園の中にいろいろな銅像があるけれども、上野公園の生みの親という意味では一番重要な銅像だと言ってもいいと思います。そのストーリーでいけば。

ところが、今ここは巷間になっているんですね。ブルーテントがワッと周りにありまして、とてもじゃないけど、ボードワンのところに行くのに勇気が要る。実際、皆さんも知らないと思うんです。これだけ重要な生みの親の銅像があるのに、そもそもこれがどこにあるか。

今これを見ると、こっち側へ行くと東京国立博物館です。こっち側に行くと、上野公園口から出て、動物園に行くところの広場があります。あそことの間です。この背中側に大きな噴水があります。だから、本当に中心のところにありますけれども、ほとんどの人が知らない。それはなぜかという、この辺をもう少し、これがアイストップになるように、この辺をきれいにしまして、この辺をきちんとライトアップでもして、何からこの公園を再整備するかというストーリーをつくる時に、この像が大事だということを思えば、そこからいろいろなストーリーが湧いてきます。それが景観整備になるわけなので、その意味でも歴史は、これは必ずしも歴史だけではなくて、こんなに立派な歴史はどこでもないわけですけども、いろいろな地形的なアンジュレーションが非常に重要な役割を市街地開発の中で果たしていたということがあるわけなので、見つける必要があるのではないかと。

例えばこれは、左側が上野の東京国立博物館で、これは科学博物館なんですね。科学博物館の正面のアプローチですけども、全然アプローチという感じがしないですよ。これでも非常によく来たんだそうです。もっとこういう感じで来ていたみたいです。そうすると、向こうに科学博物館があることすらわからない。でも、どう考えたって、科学博物館は上野公園に向けて建物をつくっているわけなので、正面を向いているわけですから、その正面をちゃんと軸を伸ばして行って整備をしていくこと、これは景観上非常に意味があるわけです。また、そうなることによって、ここを歩く人が、こっちに行くとなんかというのわかるわけなので、一つの流れができていくわけです。そういうことを計画する。

これは都の美術館で、こんな狭い道しかないんですね。上野駅を降りて行くと、この道を行かないといけません。都の美術館というのは箱だけで、コレ



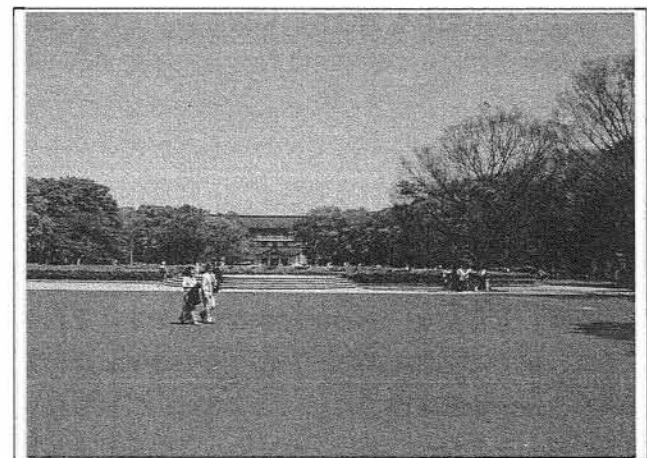
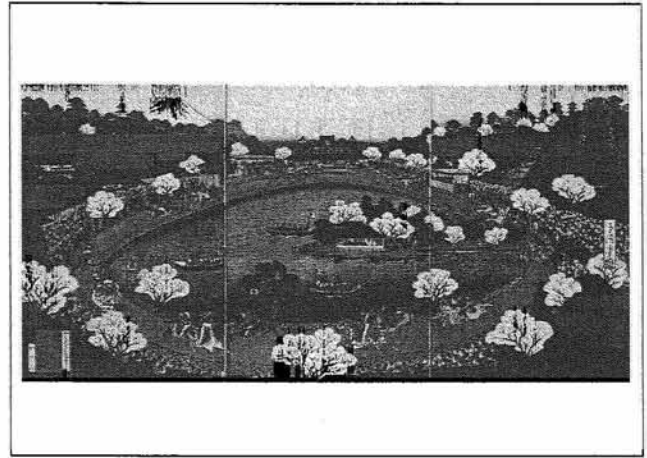
クションもない美術館なので、あまり褒められたものではないのですが、これも情けないですよ。

ですから、全体を見て、何があって、どういう意味があって、それがどうアクティビティがあったと見ると、ここにどう課題があるか、自然に見えてくるわけです。それは上野公園を単に歩いてみて、ここはきれいか、汚いかというだけで考えると、そういう持っているポテンシャルが見えてこない。景観の問題はそこまで考えないとまずいのではないかと思います。

これは不忍池ですけれども、昔ここで競馬をやっていた。今、競馬をやれとは言いませんが、不忍池と周りを回るプロムナードと、その周りの緑や斜面とが非常に一体になってでき上がっている。今、こうなっていないんですよ。全然こうなっていません。向こう半分、動物園なので、切れるわけです。そうすると、上野公園が持っていたいろいろな可能性をかなりマイナスにしているのではないかな。

例えば、今、こうなっていて、反対を見ると、上野動物園の出口がある。これは左へ行くと弁天堂で、右に行くと上野の山ですけれども、こここのところはほとんど死んだ空間になっているわけです。向こうから出てくるだけです。入れないわけです。アクティビティがない。そうすると、さっきみたいに、昔ここが競馬で使われたときのダイナミックな非常に大きな池をめぐる空間から言うと、全く死んでいるわけです。やはりそれはまずいのではないかと思うわけです。

というか、皆さん、ここを歩いていて、ここに何かあるか、上野公園へ行ったことがある人はほとんど行っているけれども、記憶がないと思うんですね。上野公園に上野の山から歩いて行って弁天堂に行くときの右側なんです。左側はお店があったり、行けるからいいけれども、右側は全然意識もない。それは何かといたら、ここから全然行けないから死んだ空間になっているし、下手をするとブルーテントがあったりして、死んだ空間になるからそういうものになるわけです。そうすると、先ほどのこの絵図から見ると、池と地形とプロムナードの一体感が失われています。それを取り戻すことが、不忍池の再生の非常に大きな課題だと考えれば、わかりやすいでしょう。やっぱりそうだと思うんです。そういうふうなことは各地の中で出てくるわけです。そこが持っているポテンシャルが何で、ストーリーが何で、何をやらないといけなかないかというのが見えてくる。それを最終的に景観の形で表現しているわけで、景観だけを言っているわけではないんですね。それはやはりいろいろなものが最終的

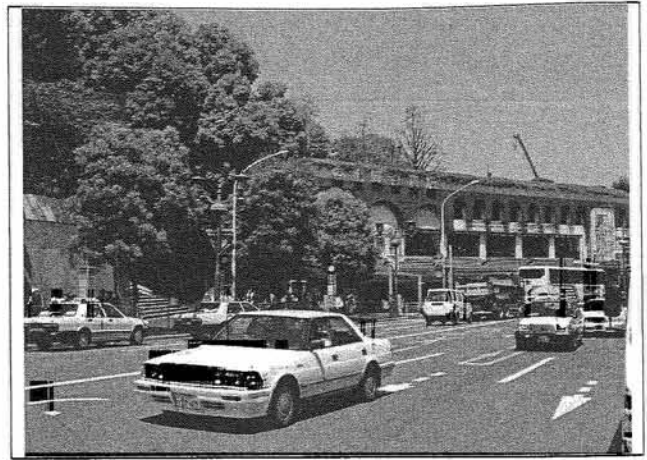




に姿形として現われてくるわけだから大事なんです。もちろん手すりかどうか、そういうのもありますよ。そういう土木工事的なことも勿論やらないといけないわけですが、最終、非常に大きなところは、そこまで、ここがどうあるべきかというビジョンを描いていくということが大事だと思います。

それともう一つは、上野公園のこういうところが、とにかく全くだれのものでもないんですね。みんなのものだから、だれか個人のものであってはいけない。だから、だれのものであってもいけないということで、だれも基本的にケアをしないから、本当に殺風景な空間になってしまうわけです。公共の空間が、今までのルールだったら、そこに絶対だれも儲けてはいけないから、だれのものでもない空間になってしまう。それは本当の大文字の「公共」みたいなものがあって、全部コントロールする。それをもう少し変えられないか。

これは2年前に10日間ぐらい実験をやられたわけです。ここでキヨスクをやって、ここの情報が得られるようにして、お茶も飲めるようにして、そのかわりここで上がった収益の幾らかは地域のメンテナンスに当てられるようなルールをつくって、つまり、これは公共と言っても違う公共ですね。今までだったら、こういうところは、だれも儲けちゃいけない。都の財団法人の公園協会だけいいと都の人は言うわけですが、そうじゃない新しい、つまり、あるルールのもとで、ここにはこういうものをやって、公にこれだけコントリビュートして、その分、使用料を払ったり、ここを利用するルールがきちんとしていて、ここににぎわいを生んで、情報の中心が生まれて、安全で、急にここがブルーテント化しないことが起きるわけです。それはまさに、例えばフランスだったらパリでカフェが公共空間を、ルールを定めて、高い地代を取って貸しているのと同じことなんですね。そういうことをやってい



く。そしてこれがまたにぎやかな風景をつくっていくわけです。だから、公的な空間をいかにうまく活性化していくかということが非常に重要になってくるのではないかと思います。

これも戦前の絵はがきですけれども、上野公園の西郷さんがいる絵はがきです。ここのところに京成の上野駅があって、こっち側へ行くとJRの上野駅がある。みごとな斜面ができ上がっていたわけですね。だから、こういう歴史的な事実を知って、これを見る。

今はこうなっているんですね。今、都が改装中ですが、つまり、置くところがなかったから、斜面の中に上野にあった戦後の闇市を全部入れたわけです。それがいまだにこういう形になっている。今は改善を少しさせてきましたけれどもね。

だから、ここができた歴史と、この絵を見れば、この空間がやらないといけないテーマというのは明らかだと思います。これを見て、これを見て、どっちがいかにというのは明らかですね。いかに戦前につくってきた資産を戦後食い荒らしてきたかというのは、一目瞭然ですよ。そうすると、この空間はなるべく昔に戻していく。どうしてもこの辺の人の権利が必要ならば、土手の中側で地下室みたいな感じでやってもらって、表側は少なくとも昔みたいな風景を取り戻していくというようなことが、ここの地域の課題になるのは読めますよね。

これだけを見ていると、色をちょっときれいにするだけとか、やっぱり美化の域を出ないんです。しかし、それを今まで言ったような時間軸とか自然軸とかいろいろなものの中で、ここがどうあるべきかというのを見ていって調べていくと、ここはこうないといけなくて、自ずとわかってくるものなんですね。そういうものが景観の仕組みだろうなと思うんです。

〔法善寺横丁の例では〕

もう一つ、全然関係ない話をしますけれども、堅くて平等だったルールが、最近少しずつ変わってきているのではないかと。これは法善寺横丁ですけれども、法善寺横丁は、2002年の9月と2003年の4月に、2回火事になっているわけです。中座のガス爆発の類焼が最初、もう一つは失火でした。でも、このところで2002年の9月に火事になったときに、法善寺横丁は、2.7メートル、一間半の道なんです。これを一間半のまま再建してほしいという大阪市民30万人の署名が11月までに集まって、現実的に今こういう形で再生されているわけです。

2回火事があって、不燃化だけれども、建て変わって、今は一間半の幅でこうなっています。今までだったら考えられないですね。つまり、ここは4メートルの接道を全然していないわけです。この幅です。これは全部新築です。耐火です。

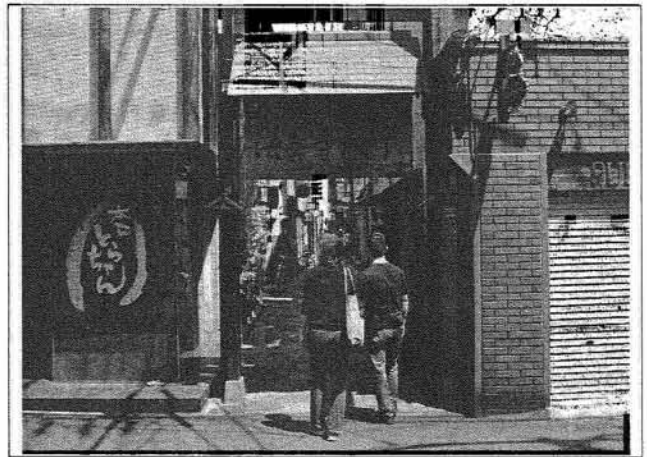
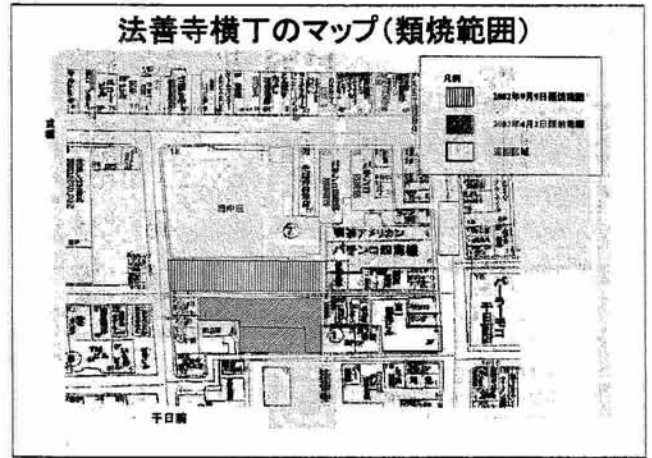
〔「法善寺横町連担建築物設計制度」適用基準の概要〕

どういふのをやったかという、法善寺横丁連担建築物設計制度というのをここに適用して、2.7メートルでいい、2階までは2.7メートル、3階で片側3メートルずつ下がって建ててくれ。その代り、ここは耐火ゾーンにしてくれということで、容積が例えば240%、高さは10メートル以下とか、3階までということで、建築協定と同時に、ここに連担建築物設計制度を用いて、一つの敷地として考えるというルールを適用したわけです。

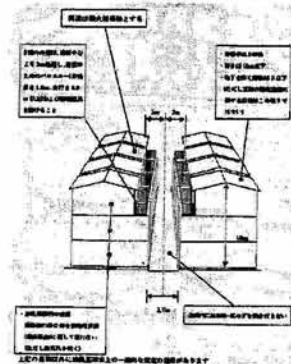
先ほどのこの地域が一つの敷地として連担区域として考えるということで、一つの地域として見ると、ここはアーケードですけれども、こっち側は接道義務を果たしていますし、全体としての容積率や建ぺい率は守られているので、周りに対しては迷惑をかけていないわけです。ここを敷地の一つとして見たときの隣地斜線も守られているわけです。

とすると、周りには迷惑をかけていない。なおかつ不燃化が進めば、周りの安全性も高まる。勿論消火のための消火栓の工夫はここでやらないといけないわけですが、そういうことが満たされれば、4メートルにしなくても、地域がよくなって、なおかつ他に密度が高過ぎるという迷惑をかけない仕組みだってあるのではないかと。実際、そういうものを新しい制度の中でつくってきているわけです。こういうことが今起きてきている。

京都でも、実際に祇園の南側の地区で、京都市の自主条例でこういうことがやれるようになって、祇園な



「法善寺横町連担建築物設計制度」適用基準の概要



ので商業地区ですけれども、木製の格子が使えるようになってきています。ですから、そういうことが起きてきている。その意味で、今まで非常に堅かったルールが少しずつ柔軟になってきているということが言えるのではないかと思います。

〔景観法の特徴〕

景観法の特徴

- ・ 地方公共団体の条例に根拠を与える法律
- ・ 景観に関する基本理念の明示
- ・ 横出し・上乗せ規制が可能であることを明示
- ・ 景観地区と景観計画区域の2層制
- ・ 景観地区の建築確認対象法令化と「認定」
- ・ 美観地区の発展的解消
- ・ 景観重要建造物に対する優遇措置等
- ・ 各種の規制緩和

景観法の特徴。1つは、地方公共団体の条例に根拠を与えているということです。

基本理念を明示しています。

横出し・上乗せ規制が結構稀有であることを明示しています。

2層制になっています。

「認定」というのが出てきて、これがある種、質をコントロールする仕組みが日本で初めて、美観地区はありましたけれども、景観地区という方で制度化されていったということです。

そして、美観地区というのを発展的に解消した。

景観重要建造物という形で税制上の優遇措置がやられることになっていて、相続税の適正評価がやられることになって、先ほどのような斜線の緩和がセットでやれるようになる。これは皆さんご承知のとおり、こういうことをやれるようになったわけです。でも、まだ課題もあるだろうと思うわけです。

〔これからの課題〕

どういうものが課題として挙げられるかという、1つは、本当にクオリティというのをコントロールできるかということです。クオリティをコントロールするためには、数値基準では言えないものをどうするかという問題があるわけです。行政の裁量の幅を有効に機能させられるかどうか。今までのいろいろな自治条例の中でも、裁量の幅を持った条例というのは幾つかあります。でも、なかなかそれは機能していないと

これからの課題

- ・ 「質」のコントロールの可能性
- ・ 行政の裁量の幅を有効に機能させられるか
- ・ 公共事業をコントロールできるか
- ・ 先進的自治体の問題・後発自治体との格差拡大
- ・ 情報の公表、意志決定の透明性の確保
- ・ 景観地区の拡大が可能か
- ・ 景観計画区域の多様性？
- ・ 総合的な景観計画が立案可能か
- ・ 都道府県と市町村の関係

いう事実があるわけです。それは、1回緩い数値を認めてしまったら、他ではそれを厳しくすることはなかなか難しいということになるから、高止まりすることがあるからです。

では、こういうことが本当にできるのか。それは不可能ではないと思っています。1つは、それをどういう形で意思決定がやれるかということにかかってくるわけです。今みたいに、行政の担当職員の人窓口で自分で担当者として判断しないとイケない。そして、行政職員が守秘義務があってなかなか外に相談ができないとか、事前協議の仕組みそのものがブラックボックス化しているという中ではなかなか難しいと思います。むしろ情報を、単に公開するだけでなく公表していくわけです。開示請求がなくても、こちらから積極的に、今こういうものがやられているという情報が公表されていって、それがいろいろな人の中でコメントとして集まってきたり、意見が言える仕組みができていく。その中で、例えば後で説明があるような、川越のような意思決定の仕組みがあって、どれだけその論理が透明になっているのかということがあることによって、この辺のところがかうまくいけるのではないかという問題です。ですから、ここのところをどういうふうにするのかというのが、これから先、川越が1つの例です。

それだけではないです。例えば、さまざまな情報を公表していく中で、公表することによってNPOの活動が対案を提起することができるようになるわけです。そうすると、対案を受け入れられるような仕組み。つまり、さまざまところに意見照会をして、意見が聞けるような仕組み、もしくはある種の認定された団体、景観整備機構でもいいわけですが、そうしたものになると、そうしたものに対して意見を照会するという仕組みがあったり、そうした、ある認定された団体が、ある意思決定の中に合法的に参画できる仕組

みがあるということが必要なのではないかと思います。

そのことは逆に言うと、まちづくりの団体をつくるのが、例えばNPO法人をつくったり、景観整備機構をつくるのが、こうした全体の意思決定に参加するためにプラスになるという仕組みをうまくつくり上げるということが大事だと思います。

景観法をつくる中でもそれをかなり強調したんです。つまり、一人の声で言うと、本人が利害関係で議論しているかもしれないわけです。そうではなくて、ある公的な、それこそまさに「新しい公共」だけれども、公的な意見として、あるものをまとめて言える。これはよくないということ、つまり自分の意見としてというよりも、NPOの組織の意見として言えるとか、もしくは景観整備機構の意見として言えるというような仕組みが成り立ってくると、それは重みが違うわけですし、行政的にも聞き届けやすいわけです。

もしくは、活動する側としても、何を目標に今から活動しなければいけないか、わかりやすいわけです。それは景観整備機構になることを目標にすればいいかもしれない。今までは、組織化しても、組織化するメリットがあまりなかったわけですが、仕組みの中に新しい公共的な声を聞く仕組みを整えていくことによって、「新しい公共」、NPOかもしれないけれども、それが活動がサポートされるようなものを内在化させていくのが非常に重要だと思います。

それから、景観地区をこの6月1日から実際に施行されていくわけですが、これが本当にうまくいくかどうか。こここそまさに認定が起きるところですね。ですから、これがうまく拡大できるかどうか。景観計画区域を多様化していったら、これを一種、二種、三種とやっていくにとどまると、おそらくそれは今やっている景観条例とあまり変わらないことになってしまうわけです。今やっている自主条例のもとでの景観行政に、変更命令がある部分に関して加わるというだけにすぎなくなってしまいます。それでもいいというところもあるかもしれないけれども、いかにそれを超えて景観地区に議論がいきけるのか。

これが、美観地区が換骨奪胎といいますか、この中に移行されたわけですが、美観地区と違うところは、美観地区は基本的に守るものしかやれないんですね。今、いいものが、美観があって、そのいい美観を守るというところしかなかなかできなかったわけです。それを今度は、つくる景観まできちんとやれる。

もう1つは、都市計画決定の中で決められますから、これは条例がなくても景観地区をつくることは、

今すぐにだって可能なわけです。ですから、その意味で、景観地区がいかにこれから先うまく使われるかということに1つの大きな鍵があるわけです。

景観地区ができることがなぜ大事かという、景観地区ができることによって、確認申請以外に認定が入ります。これは二重になるわけですが、この二重というのは、これから先の地域の都市計画の仕組みを複線化していく非常に大きなきっかけになり得ると私は思っています。

なぜかという、今の仕組みというのは、同じことが建築協定でもできるじゃないか、地区計画でもできるじゃないか。できるわけです。今度から形態意匠が地区計画でできるわけですが、基本的にこの仕組みは、確認申請と連動するわけです。確認の対象法令になるわけです。ということによって、確認するところで動かすという仕組みになるわけですが、それが本当に大きな都市計画の制度を長期的に考えたときにいいことなのか。今まで我々はずっと確認のところで、最後の砦で確認にいろいろなものをぶら下げる、対象を法令化することによってとにかく守ってこようとしたわけです。そのことによって建築基準法のその世界を非常に肥大化させてきたと思います。でも、それが本当に大きな都市計画の仕組みとしていいかと言われると、こんなことをやっている国は先進国ではないわけです。

確認申請は、基本的に、建築単体をいかに安全なものとして判断するかという法令なわけで、都市計画の中で集団規定的なものとか用途はきちんとコントロールしていったら、両方やることによって建物を建てられることを認められるというふうに変えていくことが非常に重要なわけです。そうしないと、いつまでたっても確認の、その建物ぎりぎりのところにぶら下げて、全部仕組みを構築していくという、非常にいびつな構造から抜け出さないわけです。

つまり、建物が安全かということと、建物が周囲に調和しているかというのは別の話なんです。周囲に調和しているということを初めてそのこととして認めていくという仕組みが、わずかに大きな都市計画の中に入ったわけです。それが認定の行為です。本来的にはこれが大きく育っていく必要があると思います。そのきっかけになったという意味で非常に大きな意義があるのではないかと思います。

市町村と都道府県の関係というのが非常に難しいというのは、皆さんお分りだと思います。東京都が特に一番問題ですが、それは後でもし質問があったら答えたいと思います。

まとめ(1)

- ・ どの地域にも景観まちづくりの手がかりとなるものは存在する
- ・ 自然軸・空間軸・生活軸・歴史軸の考えかた
- ・ 景観法は景観条例に根拠を与えることには寄与する
- ・ しかし、景観法で個別のマンション問題が解決するわけではない
- ・ しかし、景観に関する世論には一定の影響を与えるだろう

まとめは3つありまして、1つは、景観がどこでもできるかといったら、私はどこでもできると思います。どの地域にも、景観、まちづくりの手がかりとなるものは存在する。それは自然とか空間、生活、歴史の軸という目で見れば、必ずやどこかに何かが見えてくると思います。

景観法というのは、景観条例に根拠を与えることには寄与するでしょう。しかし、今起こっている個別のマンション問題が解決できるわけではないのは皆さんお分りのとおりです。今動いている問題に関してはですね。その意味では、いかにこれを予防的な問題として地域の人に考えてもらうかということが非常に重要になってくるわけです。

予防的に考えてもらうには幾つかのステップがあって、うちはこれだけは避けたいというシナリオの話と、こういうものまでやりたいという積極的なシナリオ、消極的なシナリオと積極的なシナリオがあると思います。でも、これだけは避けたいというところで、少なくともまず合意をとることは重要ですね。それば、ある規模以上のはやめてほしいとか、ある規模以上のはチェックにかかる仕組みをやってほしいとか、高度地区をかけるとか、それが景観計画区域の話です。

それをもう一步超えて、もう少し積極的な合意がとれるとすれば、それが景観地区に入るわけです。その意味で予防的なビジョンも二層に分かれるわけですが、そこにいかないといけないわけです。具体的に今ある景観問題をすぐに解決できないけれども、予防措置にいかに移行できるかということが非常に重要です。

しかし、とはいえ、世論として見ると、大きな影響を与えていますね。国がここまでやってきたということは、マスコミは非常に好意的に書いてくれているわ

けで、この流れをうまく次に進めたいわけです。

まとめ(2)

- ・ 税制による景観誘導へ道をひらくことになる
- ・ 裁量の部分を民主的にくみ上げる仕組み及び景観地区指定のための合意形成には自治体の工夫が必要である
- ・ 合意形成には積極的な合意形成と消極的な合意形成がある
- ・ 公法と私法の乖離をどうするか
- ・ ボトムアップ型のまちづくりと法令による規制とのすりあわせが必要に

もう1つは、税制による景観誘導の道を開いていく。つまり、税制が景観に寄与できるということは、今まではなかったわけです。そういうことは非常に少なかったわけです。国税ではなかったわけです。それこそ指定文化財にでもならない限り。そうしたところが非常に大きくステップが切られたので、税制による景観誘導ということが始まった。

それから、先ほども言ったように、裁量の部分を民主的に汲み上げる仕組み及び景観地区指定のための合意形成には、それは地域的にそれぞれ違うので、自治体の創意工夫が必要であるし、その創意工夫の競争が今から始まるだろうということになると思います。

合意形成には、先ほどから言っているような、これだけは避けたいという消極的な合意と、こういうものをやりたいという積極的な合意があって、それぞれに戦略があるのではないかと思います。

もう1つは、裁判との問題で言うと、公法として今いろいろなものが整備されてこようとしているわけで、私法として、もしくは私的な権利としての景観権という問題と議論が分かれてしまってきているわけです。特に国立の裁判を見ていると。

そうすると、どういうことが起きるかということ、国立の高裁のこの間の判決がどれだけ最高裁で維持できるかにかかるところもあるけれども、景観法ができたから公的にルールを決めないとだめですよとなりかねないんです。今度の高裁の判決はそういうふうに流れています。ツールはあるじゃないか。何で使わないんですか。使わないほうがだめなんだという理屈になりかねないんですね。

そうすると非常に問題なのは、行政法学者はすぐそう考えるんですけども、理屈ではそうかもしれない

けれども、今なったばかりですぐには動かないわけです。ですから、制度としてはできたけれども、制度を動かすのに、そしてまた合意をつくるのに、今トランジショナルな時期だけれども、そこをどう乗り切るかというのが非常に難しいですけれども、そのところに関しては、行政法学者はあまり考えないですね。ルールはあるじゃないかとなってきてしまうわけです。そのところを、今の10年から15年間ぐらいに、この乖離の時期をどう乗り超えるかということが一つ重要です。でも、おそらくは長期的に見ると、法律のツールができたのだから、使わないとだめですよ。使わないところでローカルルールをやっていてもだめだという話になるんですね。紳士協定みたいなものもやっても。

合意の意味では紳士協定は大事だけれども、それをどういう形で最終的なルール化、公法のもとに、景観法のもとにルールに持っていくかというのは、考えないといけなくなってくる。確信犯をとめられなくなってくると思います。

しかし、ボトムアップ型のまちづくりをこの法律はベースにしているわけです。それと、法令による規制というのはなかなか難しい。すり合わないところがあるわけで、そこをどうするかというのは、これから先の大きな課題だと思います。

[まとめ(3)]

まとめ(3)

- ・ 景観法は「都市計画」から「まちづくり」に移行する日本の都市試作の転換点に位置している
- ・ 景観法は地方分権のおおきな成果となり得る
- ・ 景観問題は今後のまちづくりのあり方を占うものとなる
- ・ 議論は景観問題にとどまらず、「まちづくり」「分権」のあり方に行き着く
- ・ 同時にまちづくりが具体的な空間から出発することの大切さを示すことにもつながる。

もっと大きなまとめ方をすると、景観法は、都市計画からまちづくりに、非常に大きく日本の移行する都市施策、それはもう少し大きなマネジメントまで入れたものの転換点に位置していると思います。もう一つは、景観法は地方分権の大きな成果となり得るだろう。今後のまちづくりのあり方を占うものとなるだろう。先ほどから言った合意形成のあり方だとかということに関して。それは議論を景観問題にとどまらない

で、まちづくりと分権のあり方に行き着く。そういう非常に大きな問題をここから出発させることができるし、そこまで行かないといけないのではないかと思います。

そして同時に、まちづくりが、これは大事ですけれども、具体的な空間から出発する。それが合意形成の非常に重要な手がかりになり得る。それは一目瞭然という言葉がありますけれども、だれが見てもわかるわけです。それはいろいろな部局に分かれている。街路空間というのはそうですよね。建物のところは建築指導課かもしれないし、街路のところは街路課かもしれないし、それに看板があったり、公園緑地が絡んだり、いろいろなものが絡んでいるけれども、見えるのは一つの景色で、だれが見たって一つなんですね。

ですから、景観という中にタテワリをヨコツナギにしていく大きな契機があり得て、それを具体的な言葉として、だれでも認知できる、だれでもコメントできるところから出発するということが、まちづくりの中で合意形成の出発点になる。ですから、景観問題にとどまらず、まちづくり、分権のあり方に行き着くという大きな問題だけれども、それを具体的な空間から出発できるということが非常に重要だろう。大きな欧米の流れも、この10年間ぐらいそっちにシフトしてきています。その意味では、我々もそういう大きな流れの中にいるのではないかと思います。

今日は概念的な話になりましたけれども、具体的な実務的な話はこれから先、ディスカッションの中でやりたいと思います。どうもご清聴ありがとうございました。

※ ミニシンポジウム中で紹介したパワーポイントで、一部紹介していないものがあります。