

## 주제강연 2

日本の景観施策の展開と現段階  
일본의 경관시책 전개와 현 단계

- 西村幸夫  
니시무라 유키오
- 東京大學 教授  
동경대학 교수

## 景観法をめぐる近年の動き

### 景観法制定以後を三つの視点から見る

2004年6月11日に景観法が成立し、同18日に公布されて約1年半、2005年6月1日に全面施行されてから約8カ月が経過した時点で、これまでにどのような動きがあったかを振り返ってみたい。動きは三つに分けることができる。第一は、景観法の仕組みが要請する制度を整備していく動きである。第二に、景観法の制定を契機に整えられて来つつある景観形成のより広範な制度や計画の動きである。そして第三に、さらに広く、景観法の制定が世論に及ぼした影響や裁判の判例などに見られる動きである。

### 景観法下の制度の整備

#### (1) 景観行政団体

国土交通省の資料によると、2006年1月15日時点で、景観行政団体の数は198地方公共団体である。このうち、法が景観行政団体としてあらかじめ定めている都道府県、政令市、中核市以外の、都道府県知事との協議・同意を得た市町村は100団体にのぼっている。この数を多いと見るか少ないと見るかは見方が分かれるところではあるが、当初の出足は遅かったものの、最近になってようやく動きが本格化し始め、着実にその数を増やしているということができよう。これまでのアンケートでも景観行政団体となる意向を示している市町村は400団体近くのにのぼっており、現在、各地で景観関連の施策の準備が進められている現状を見ると、今後とも多くの景観行政団体が生まれてくるものと思われる。

現時点で都道府県の同意を得て景観行政団体になっている市町村を概観すると、日光市や小田原市、萩市、近江八幡市、松江市など、これまでも景観行政に力を入れてきた比較的規模の大きな市が中心となっているが、これ以外にも小規模な町村として、神奈川県真鶴町、同大磯町、高知県檜原町、山梨県小菅村、岩手県平泉町などがあげられる。県別に見ると神奈川県、埼玉県、山梨県、愛媛県などが多い。これは大都市圏の住宅地の市町村に景観行政団体となる意向が強いことのほか、愛媛県のように積極的に市町村が景観行政団体となることを推奨していることにもよるといえ

る。今後、県単位でまとめて景観行政団体に同意し、告示する例が増えると思われるので、都道府県別の傾向は変動することが予想される<sup>(1)</sup>。

また、高層マンションの計画などが引き金となって景観行政が動き出し、その過程で景観行政団体となったものも少なくない。

一方、都道府県は一義的に景観行政団体となったが、今後の景観行政の進め方や市町村との景観行政に関する仕切りについて、いくつかの傾向を読みとることができる。

一つの傾向は、広域自治体として県は景観法によって導入された規制手法を用いながらも、あまり積極的に前面に出るのではなく、むしろ当事者としての市町村を後押ししようとする傾向である。

例えば、景観法に依拠した初めての県条例として、2004年12月16日に制定された岐阜県景観基本条例は、そうしたスタンスを条例の構造として、よく反映しているといえる。同条例は24条から成る比較的簡潔な条例である。県として付加的な規制をかけるのではなく、景観法第17条第1項が規定する特定届出対象行為の内容を明らかにし、県としての景観形成基本方針を定め、景観形成施策の広域的な調整を「市町村の求めに応じ」（条例第14条第2項）で行うことを規定している。景観施策の主人公は市町村であることを明らかにしつつ、自主条例としての創意工夫の部分（例えば、上述した県の景観形成基本方針のほか、知事に対して議会への景観施策の年次報告を義務づけている点（第10条）など）も含んで、幅のあるものとなっている。

岐阜県はこの条例と並行して、「景観形成ガイドプラン」と「景観形成規制・誘導マニュアル」を作成している。前者は通常作成される基本指針にあたるもので、とりたてて目新しいものではないが、後者は市町村の担当者向けに景観形成に関する施策の展開方策を示すことによって、基礎自治体の支援を行うことを目的として策定された、特色のあるマニュアルとなっている。

もちろん、本来多様であるべき各地の景観施策に対して、県が手取り足取りのマニュアルを作成することが望ましいことであるか否かに関しては議論が残るところではあるが、マニュアルの存在が景観行政の画一化へ傾斜することがないように自戒する仕組みを取り込んで同マニュアルが利用されるならば、効果も大きいといえるだろう。

ただし、一方では、都道府県にとっては市町村が景観行政団体になることによって、自らの施策の意義が色あせてしまうことに対する懸念がないわけではないようだ。

## (2) 景観臆面・景観地区

景観法に基づく景観計画は第1号が近江八幡市で、水郷風景計画が2005年7月29日に決定し、同9月1日に施行されている。次いで小田原市が同12月16日に公表、翌年の2月1日に第2号の景観計画を施行予定である。このほか、2006年2月上旬までに長野県、京都市、神戸市で計画が公表されている。

近江八幡市では、以前から景観条例の制定が模索されていたため、自主条例と委任条例とが別個に策定され、両者相まって具体的な景観施策が展開されるというやや特殊な形態をとっている。自主条例として2005年3月30日に制定された近江八幡市風景づくり条例がある。これによって風景づくり協定や風景資産の推薦・登録、眺望風景の保全、風景づくり活動への支援、風景づくり委員会の設立などが定められている。一方で、近江八幡市景観法による届出行為等に関する条例（2005年6月30日）を定めて、景観法及び市風景づくり条例に基づいて策定される景観計画（近江八幡市では風景計画と呼んでいる）における必要な届出行為などを規定している。

景観計画第1号となった水郷風景計画は、近江八幡市全域を六つの景観ゾーンに区分したうちの一つであり、今後ほかの景観ゾーンにおいても景

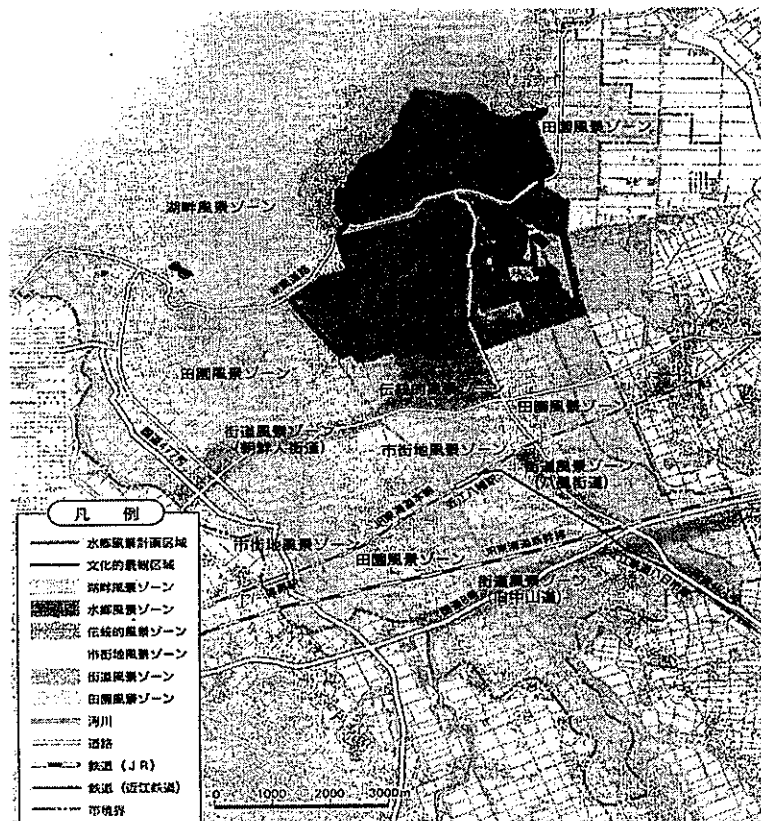


図1-9 近江八幡市内の風景ゾーン区分図。このうち水郷風景ゾーンを対象に水郷風景計画がつくられた。(出典：近江八幡市パンフレット)

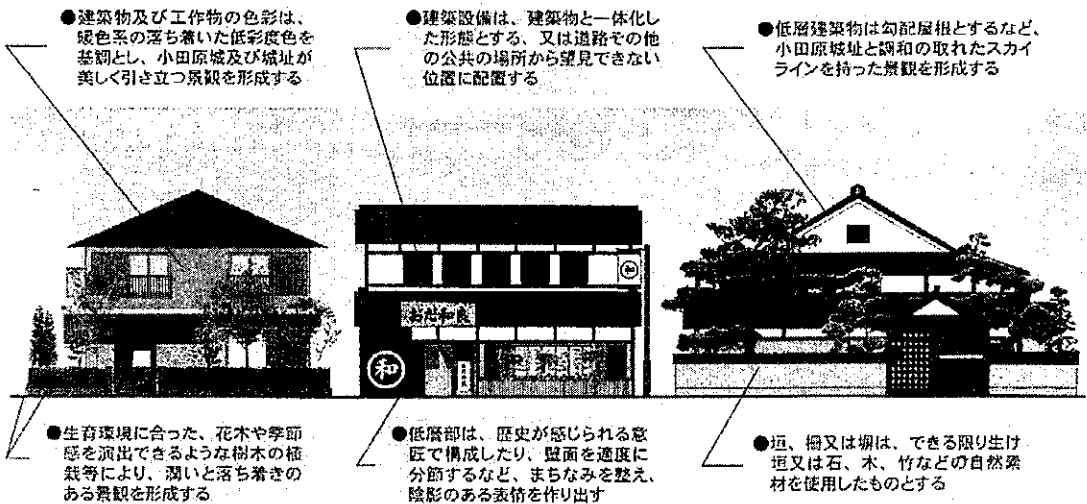
観計画（市条例の用語では風景計画）が策定される予定である。景観法でいうところの景観計画区域は、旧集落地区や新住宅地、農地や水面・緑地などさらに五つの地区に分けられ、それぞれに風景形成基準（景観法第8条第2項第3号の良好な景観（市の用語では風景）の形成のための行為の制限に関する事項にあたる）が詳細に定められている。こうした細かな基準を合意するために、数多くの住民集會がもたれた。

小田原市は、従来定めていた都市景観条例（2003年制定）を、景観法の委任条例と自主条例の部分併せ持った総合的な小田原市都市景観条例として全面改正し（2005年12月16日）、その中で景観計画を位置づけている。小田原市の景観計画は、市域全体を景観計画区域とした初の計画である。かつて都心部に、周辺と不調和な派手な色彩と欧州調のデザインを持ったマンションが建設され、紛争となった経緯があることから、景観計画では、詳細に使用可能な色相と彩度（一部は明度も）が定められている。また、景観計画区域内に景観計画重点区域（景観地区ではない）が画定されているのも特色となっている。

景観法の主たる眼目の一つである景観地区は2006年1月15日時点で、これまでの美観地区から移行した分を除いて、新たに都市計画決定されていない。しかし、尾道市などのように景観地区の決定を目指す自治体も現れているところから、遅からず第1号の景観地区が生まれるものと予想される。

このほか、興味深い取り組みとして、愛媛県が2005年11月に定めた

●景観形成基準の一例



※上記基準は小田原城周辺地区の基準の一部です。小田原城周辺地区及びその他市域全域もそれぞれ基準があります。

図1-10 小田原市景観計画をもとに定められている景観形成基準の適用例（出典：小田原市パンフレット）

「えひめ景観計画ガイドライン」をあげることができる。多くの県においては、事業者に対する景観配慮事項をまとめたガイドラインを作成することは一般的であるが、愛媛県が作り上げたのは、市町村をユーザーとして想定した景観計画を策定するためのガイドラインなのである。ここにも、景観行政の主人公は市町村であり、県はその支援に回るべきであるという景観法制定以来の趣旨が活かされているといえる。

### (3) 景観協議会・景観整備機構

景観協議会として、近江八幡市風景づくり条例のもとに設置された同風景づくり委員会が景観法における景観協議会として機能している。また、木曾川を挟んで愛知県・岐阜県にまたがる地域に関して、犬山市と各務原市の間で景観協議会が設けられている。これは木曾川に張り出した丘の上に建つ国宝犬山城の景観を共有する地域として、さらに鶺鴒いで有名な木曾川の沿岸の風景を共有する地域として、相互に景観問題および施策を連絡協議するために設けられたもので、県境を挟んで景観が形成されている多くの他の事例にも参考となる協議会の例であるといえる。

景観整備機構として第1号の京都市景観・まちづくりセンターをはじめとして、NPO法人茨城の暮らしと景観を考える会、社団法人茨城県建築士会などが続いている。2006年1月15日までに合計5法人が景観行政団体

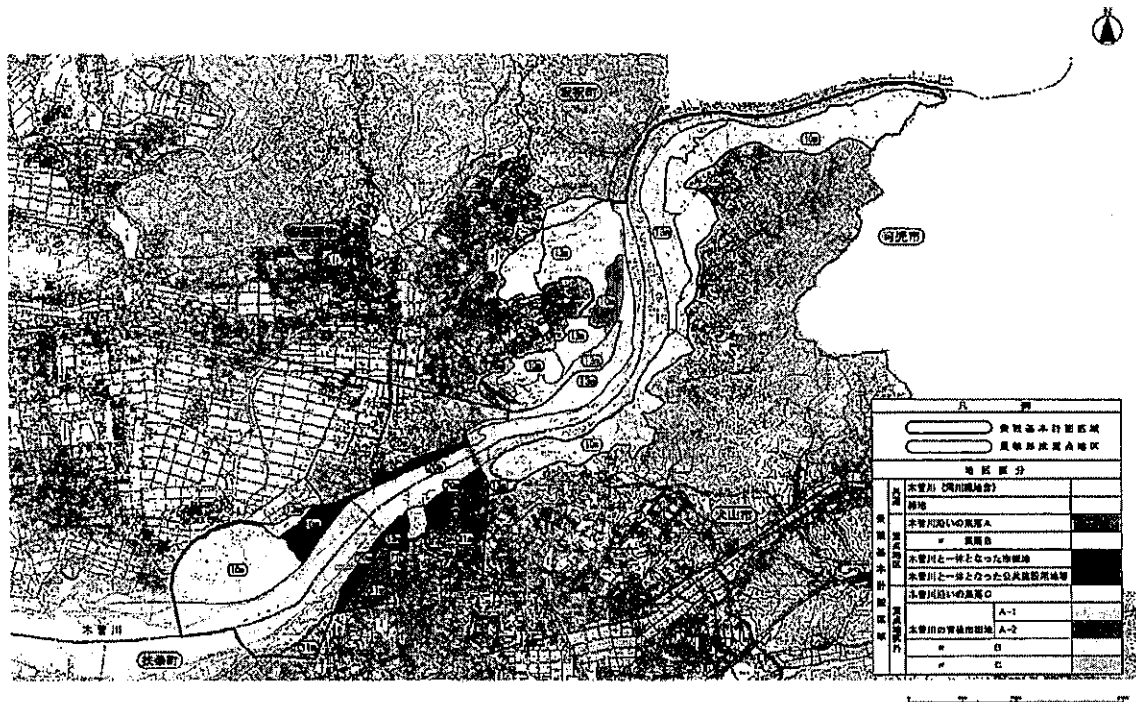


図1-11 「木曾川景観計画」(木曾川景観協議会, 2006年)における区域区分と地域別の高さ指針。愛知県犬山市と岐阜県各務原市が県境をまたいで作成した景観計画。両市はまた、一体的な景観協議会を立ち上げている。

の長から景観整備機構として指定されている。

## 景観法を契機に整えられる仕組みの環境

### (1) 行政内部の組織改変

国土交通省では各地の良好な景観形成の取り組みを支援するため、2005年10月1日に都市・地域整備局内に新たに景観室を設置した。景観室は室長と課長補佐、係長の合計5名態勢で、景観法の施行のほか、法の運用に関する地方公共団体からの相談に応じること、景観計画等の策定にあたっての技術的助言を行うこと、景観法の理念の普及啓発等を行うことをその主たる任務としている。また、国土交通省の各地方整備局の建政部に計画・景観係が2005年4月（関東）および10月（東北、中部、近畿、中国、九州の各地方整備局）に設置された。

2003年7月目発表された美しい国づくり政策大綱は、国土交通省がこれまでの公共事業が必ずしも国土の景観向上に役立っていなかったことを自ら認め、景観に関わる基本法制を制定することを内外に宣言した点で有名になったが、同大綱は、それ以外にも数多くの政策目標を達成年次つきで明らかにしている。その中で重要な点として、後述する景観形成に関するガイドラインの制定がある。

一方、景観行政団体となった地方公共団体の動きを見てみると、景観を軸に据えた組織の改編が見られる。中で特筆すべきなのは、鳥取県が従来、生活環境部の中にあった景観自然課（景観づくり係）と都市計画課（計画係、土地利用係）を合体させて、2005年4月1日より新たに景観まちづくり課を設置したことだろう。これまで公共事業を計画・遂行することを中心に考えられていた都市計画を、景観とまちづくりを軸に捉え直すという大胆な発想の転換を行っているのである。公共事業費の削減が大きな政策課題になっている今日、まちづくりを景観から発想するという視点は大いに参考になる。

もう一つ、現時点での課題をあげるとすると、景観問題が要請するヨコツナギ型の行政事務スタイルを各自治体が確立できるかという点がある。つまり、景観上影響を与えそうなある案件が行政に持ち込まれたとき、それぞれのセクションが与えられた事務をこなし、チェックを重ねながらベルトコンベアに乗ったように次々と担当部局へ送られていく（そしてその結果、それぞれの持ち分では問題がないとしても、総体としては問題があるような建築物がチェックをくぐり抜けてしまうようなことが起きかねない）タテワリ的な行政事務スタイルではなく、案件ごとに関係部局が一同に集まり、問題点を協議するようなヨコツナギ型の仕組みを取れるかどうか

かということである。単にポジションを増やしていくような足し算型の行政対応だけでなく、こうした事務スタイルの改善が必要であり、ヨコツナギ型組織運営の細かな進歩こそが景観行政にはふさわしい。

## (2) 景観形成ガイドライン

美しい国づくり政策大綱の発表後、とりわけ2005年度において、国が関係する各種公共事業の実施にあたって景観形成に関する各種のガイドラインが定められてきた。それらは以下のようなものである。「官庁営繕事業における景観形成ガイドライン」(2004年5月)、「航路標準整備事業景観形成ガイドライン」(2004年3月)、「港湾景観形成ガイドライン」(2005年3月)、「住宅・建築物等整備事業に係る景観形成ガイドライン」(2005年3月)、「道路デザイン指針(仮称)」(2005年3月)、景観形成ガイドライン「都市整備に関する事業」(案)(2005年3月)<sup>(2)</sup>。このほか、現在、河川整備に関する景観形成ガイドラインが策定中である。また、細かなところでは、景観に配慮した防護柵の整備ガイドラインが策定され(2004年3月)、従来ドライバーからの視認性確保を最重要課題として白色等にとされてきた防護柵の色を景観に配慮した色彩に変えることなども国土交通省道路局から提起されている。以上の国土交通省関連のガイドラインのほか、農林水産省は「美の里づくりガイドライン」を2004年8月に定めている<sup>(3)</sup>。

これらのガイドラインを見ると、計画立案の考え方にまで踏み込んで解説したものと推奨事例や試行事業をまとめたものに分けることができる。とりわけ道路、都市整備、港湾、河川などでは力の入った分厚いガイドラインとなっている。例えば景観法制定のお膝元である都市・地域整備局は、都市整備に関するガイドラインの中で、事業推進にあたっての景観形成の基本的考え方を景観法の活用にも踏み込んで述べた後、市街地再開発事業・土地区画整理事業・街路事業・都市公園事業・下水道事業という具体的な事業ごとに留意点を列挙している。さらに巻末には推奨すべき事例を詳しく紹介している<sup>(4)</sup>。



図1-12 道路デザインのガイドラインの一例。構想、計画段階における景観上の配慮について、③のように右へ少しカーブさせて計画することによって、小川もバイパスも生きてくる。(出典：(財)道路環境研究所編著「道路のデザイン」大成出版社、2005年、p.70)



確かに計画論としてみると優れたガイドラインもあるが、計画をいちから立案するだけでなく、現場では現在の中途半端な状況やすでに景観悪化がかなり進んだ段階のものをどのように回復していくのか、さらには個々の事業だけでなく、それぞれの連携や地方公共団体との調整、民間の建設活動との調和など、管轄事業ごとのガイドラインで納まりきれない膨大な部分が、当然ながら取り残される結果となっている。

今後は都道府県、さらには主要な市町村において同様の景観形成ガイドラインが策定されていくものと思われるが、国が策定したものと同様の計画論や配慮事項、事例紹介だけでは実効性が期待できないだろう。むしろ景観をチェックする具体的なレビューのシステムが模索されなければならないのである。

### (3) 景観アセスメント

景観アセスメントに関しては、2004年6月に国土交通省所轄の公共事業における景観評価の基本方針(案)が示され、これに基づいてダム建設、海岸整備、道路事業、都市公園整備、港湾整備など44の国の直轄事業に関して景観アセスが試行されている<sup>(5)</sup>。しかし具体的な作業は、土木の専門家を中心とした景観アドバイザーからの意見聴取とそれによる景観整備方針等の作成という域を出ておらず、市民参加を組み込んだ本格的な景観アセスには至っていないといわざるを得ない。

一方、環境影響評価を所轄する環境省においても、環境アセスの一環としての景観アセスをどのように今後行うのかについての検討が開始されている。

環境基本法には環境アセスの目的として、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持(公害等の防止)、生物の多様性の確保および自然環境の体系的保全(生態系の保護)、人と自然との豊かな触れ合い(より人間活動に近い分野)の三つがあげられている(環境基本法第14条第1, 2, 3項)。景観は、三番目の、人と自然との豊かな触れ合いの分野の環境要素と位置づけられており、この規定を超えるような、例えば都市景観、日常生活の景観、歴史的な景観等に関しては法定の環境アセスでは対応できない構造となっている。こうした限界をいかに克服するかが、景観に関わる法定アセスメントが抱える課題である。

### (4) 景観形成事業推進費

景観整備に関する直接的な国の補助金として2004年度から景観形成事業推進費が設けられた。2004年度、2005年度ともに200億円の予算が計上されている。三位一体の改革において国の補助金が削減され、または税源・財源が地方へ移譲されている時代に新規の国庫補助金が設けられるこ

と自体、極めて異例であるといえるが、これも景観整備にかかる国の意気込みの高さを物語るものであるといえよう。

景観形成事業推進費は、景観法の下に策定された景観計画のもとでの公共事業や景観計画区域や風致地区内で実施される良好な景観形成に関連した事業が対象である。ただし、継続実施中の事業で途中から景観上の配慮を要するために追加予算が必要となった場合に限られた緊急的な経費と規定されており、使い勝手がいい補助金とは言い難い。これは、新規予算であるならば、当然当初から景観に配慮しておくべきであり、景観形成のための追加措置をとる必要はないはずだという理屈から来ているが、やや杓子定規の解釈に思える。

ただし、景観形成事業推進費に対する反応は大きく、2004年度は事業費総枠を大きく上回る要望が全国から寄せられている。これらの採択にあたっては景観形成に寄与する度合いを客観的に表した基準が必要であるとして、2005年3月にその判定基準を明らかにした「景観形成事業推進費の手引き（案）」が作成されている<sup>(6)</sup>。景観形成という、ともすると曖昧になりがちな政策目標の的をぶれさせないための客観化の一手法としておもしろい。むしろ、これまで補助金の採択にあたって中央省庁の権限や意向があまりにも強く、これが中央集権の弊害として批判されてきただけに、そうした欠点を補う手法を開発する試みとしては評価できるだろう。ただし、景観形成事業推進費が実質的にうまく使われているかどうかは、これから検証しなければならない課題である。

### (5) 文化的景観

景観計画の中に位置づけられることになった新しい概念に文化的景観がある。これは2004年の文化財保護法の改正によって新たに文化財の仲間入りした。文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」（文化財保護法第2条第1項第5号）と定義されている。例えていうならば、棚田や水郷の景観のようなものを指す<sup>(7)</sup>。

文化的景観の保存・活用に関しては2004年度より2年間にわたり、文化庁の調査事業が大山（千葉県鴨川市）の千枚田や北山杉の林業景観（京都市）、宇和島の段々畑など、全国9カ所で進められている。その一つである近江八幡の水郷の景観を重要文化的景観として選定するという文化審議会の答申が、2005年11月18日に出された。これはわが国初めての重要文化的景観である。また岩手県一関市の骨寺村荘園遺跡が、世界文化遺産に登録申請予定の「平泉の文化遺産」の一部として重要文化的景観に選定される手はずとなっている。

良好な景観は「国民共通の資産」(景観法第2条第1項)であるばかりでなく、国の文化財ともなり得るといふ仕組みが整ったのである。今後、各地の文化的景観が景観計画の中で守るべき重要な景観として位置づけられいくことは疑いない。

ただし、文化的景観が必ず景観計画のなかに位置づけられなければならないという現行の規定は、伝統的建造物群保存地区などでは存在しない前提条件であり、文化財サイドからするとやや過重な負担のように思える。

## 景観に関する世論の盛り上がりと都市計画における対応

### (1) 景観市民運動全国ネットの設立

景観法がもたらしたもう一つの大きな効用に、美しい風景や都市景観に関する世論を盛り上げることに大いに貢献してくれていることがある。国ですら景観の質に配慮するための法律を制定したのだという事実は、景観の保全や整備を進めようという草の根の運動に力を与えているのは間違いない。景観を軸としたまちづくりを唱道する書籍の出版も相次いでいる<sup>(8)</sup>。

大都市では都心部に建つ高層マンション建設を巡る景観問題は各地で頻発しており、法廷に持ち込まれる例も後を絶たない。見苦しい屋外広告物や電柱、海岸沿いの消波ブロックの類の撤去を求めることは時とともに大きくなっている。

2005年12月3日には、国立の景観保存運動を推進してきたメンバーが中心となって「景観市民運動全国ネット」が結成された。その宣言文の中で、今後の景観運動のあり方について次のように語られている。

「昨年6月には、良好な景観形成には「地域住民の意向を踏まえること」を理念に盛り込んだ「景観法」が成立、本年6月に完全施行され、時代は大きく新しい方向へ舵を切りはじめました。

しかし、開発業者の強引な開発による景観破壊は、依然として増加し住民との紛争も後を絶ちません。開発業者による破壊の手から、美しい景観、培ってきた街並み、慣れ親しんだ住環境を守るには、そこに住む住民が主体となって行動していかなければなりません。

市民の協働によってつくられる美しい街並みは、ヨーロッパの国々の街並みの多くがそうであるように、成熟した市民社会の一つのバロメーターです。」<sup>(9)</sup>

景観運動は事業者との個別の争いを繰り返していくことから一歩進んで、問題と情報を共有し、成熟した市民社会を造っていくことに向けて、連帯を深めつつあるのだ。

## (2) 行政事件訴訟法の改正と景観裁判

2004年6月、行政事件訴訟法が42年ぶりに大改正され、翌2005年4月1日より施行されている。同法の改正によって、取消訴訟の原告適格が拡大されたのをはじめとして、義務づけ訴訟および差止訴訟が法定化され、確認訴訟が当事者訴訟の一つとして法文上に明記されたことなどによって、司法による紛争解決の手だてが大きく広がった。今後、景観行政のあり方に関しても、法廷に問題が持ち込まれる場面が増えてくると思われる。例えば違反建築物が景観や重要な眺望を阻害しているような場合には、行政は除去命令を行うべきであるといった義務づけの訴訟を行うことが可能となったのである。

景観訴訟においても、景観法制定以降は「わが国においては、景観に関する利益、環境のいずれについても、裁判規範となる立法はされていない。このことは、わが国においては、これ（景観）を司法裁判所によって維持すべきものとする国民の需要が立法を促すほどには強くないことを示すものである」（2000年12月22日、国立市マンション建築差止仮処分訴訟、東京高裁決定より）といった従来の論理は通用しなくなった。

国立市のマンション問題では、民事の建築差止訴訟の控訴審判決（2004年10月27日、東京高裁）は著しく企業寄りの判決であり、到底容認できないが、それでも「良好な景観は、わが国の国土や地域の豊かな生活環境等を形成し、国民および地域住民全体に対して多大の恩恵を与える共通の資産であり、それが現在および将来にわたって整備、保全されるべきことはいうまでもない」と述べているのである。

問題はどのように景観を整備、保全していくかであるが、そこでは公法の枠内で議論を完結させる立場と、公法が不十分な場合にはこれを民事的に補うことが必要であるという立場とで隔たりがある。景観法の全面施行からまだ1年に満たないという現状では、市民意識の面でも制度の整備の面でも、公法の手続き万能で突き進むにはあまりにも障壁が多いといわざるを得ない。もちろん、将来的には公法のうえで景観に関するローカルなルールを確立していかなければならないことは疑いのないところである。

この点、事業者が高さの限度を20mと定めた地区計画が不当であるとして国立市と市長を訴えている国家損害賠償訴訟の二審判決（2005年12月19日、東京高裁）では、高層マンションを既存不適格に至らしめた地区計画の適法性が明確に認められたことは、今後、ローカルルールを積極的に確立し、適切に適用していくべきであるという全国的な動きを後押しすることとなるだろう。

### (3) 都市計画における対応

景観保全に関する市民の要望の高まりを受けて、現行の都市計画制度を用いた保全整備策が各地で積極的に用いられるようになってきた。特に目立つのが高度地区の活用である。

東京都の7区4市において2004年6月、絶対高さ制限を合計7,000haを超える地区で新規に都市計画決定しているのをはじめとして、首都圏では葉山町、茅ヶ崎市、平塚市、小田原市（いずれも神奈川県）などで高度地区が導入もしくは拡大されているほか、松本市、丸亀市、佐賀市、唐津市など、全国の歴史都市において規制が取り入れられつつある<sup>(10)</sup>。

絶対高さの規制の他にも、お城やモニュメントへの眺望やその背景、およびそれらモニュメントからのビスタなどを保全するための眺望保全が全国的な関心事となってきた。例えば、東京都では、都の景観審議会がまとめた今後の景観施策に関する答申（2006年1月）の中で眺望景観の保全を明記し、首都東京を代表する建造物の眺望として守るべきものに、国会議事堂、迎賓館、明治神宮絵画館の眺望をあげている。

また、富士山や白山の眺望点をリストアップする試みや京都を代表する眺望の募集なども実施され、保全すべき眺望点の洗い出し作業が各地で本格化しつつある。

このほか、景観保全を目的の一つとした都市計画道路の見直しも全国で始まっている。都市計画道路の見直し自体は、近い将来達成不可能な都市計画を見直し、不必要に厳しい計画規制を撤廃するという一連の路線のうちにあるが、単に都市計画道路の計画決定をとりやめるだけでなく、良好な街路景観の保持につながるような積極的な意味を持つ例も少なくない。例えば、積極的な都市計画道路の見直しを行ってきた県の一つである岐阜県では、高山、神岡、郡上八幡などの都市計画区域で街並み保全を後押しするような計画道路の全線廃止または一部廃止を行っている。

また、函館市や会津若松市など歴史都市として名高い11市町が中心となった「歴史的なたたずまいを継承した街並み・まちづくり協議会」の報告書（2003年5月）の要望をもとに、建築基準法の改正が実現した。細街路に面した伝統的な建築物の合理的な更新が円滑に行われるように、いわゆる3項道路（建築基準法第42条第3項に規定される既存道路の幅員制限の緩和）の規定を、2003年6月の法改正により、同道路に面する建築物に係る条例を定めることによってその敷地、構造、建築設備又は用途に関して必要な制限の付加をできるようになった（建築基準法第43条の2）。

景観施策に関連したその他の動きとして、北海道に端を発したシーニックバイウェイのプロジェクトに各地からの注目が集まっているほか<sup>(11)</sup>、

観光ルネサンス事業の展開やまちづくりファンドへの国の支援など注目べき動向もあるが紙数が尽きたのでこうした動きに関しては別の機会に論じたい。

注

- (1) 全国の自治体の詳しい動向と事例に関しては、「都市+デザイン」No.23の特集・景観まちづくりの実践（（財）都市づくりパブリックデザインセンター，2005年12月），とりわけ岸田里佳子「全国自治体の動向—景観法施行後の動き」，同10・15頁，『季刊まちづくり』No.7の特集・景観法を实践する（学芸出版社，2005年7月）などが詳しい。
- (2) 国土交通省所轄の景観ガイドラインに関しては，[http://www.mlit.go.jp/keikan/keikan\\_portal.html](http://www.mlit.go.jp/keikan/keikan_portal.html)にそれぞれのガイドラインの全文が掲載されている。
- (3) 「美の里づくりガイドライン」の全文は<http://www.maff.go.jp/nouson/binosato/gaidorain/binosatogaidorain.htm>を参照のこと。
- (4) 「都市整備に関する事業による良好な都市景観形成の事例」（景観形成ガイドライン「都市整備に関する事業」（案）別冊，国土交通省 都市・地域整備局）における推奨事例一覧。
- (5) 景観アセスが試行されている国の直轄事業一覧は[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/13/130531\\_3/02.pdf](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/13/130531_3/02.pdf)を参照のこと。
- (6) 「景観事業推進費の手引き（案）」の全文は<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/chousei/04keikan/tebiki/tebiki.htm>を参照のこと。
- (7) 文化的景観の詳細な議論は，文化庁文化財部記念物課監修『日本の文化的景観—農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究報告』（同成社，2005年9月）に詳しい。
- (8) 例えば，日本建築学会の編集による『景観まちづくり』（丸善，2005年6月）や『景観法と景観まちづくり』（学芸出版社，2005年5月）をはじめとして，「建築とまちなみ景観」（同日集委員会編目，ぎょうせい，2005年1月），『景観法を活かす—どこでもできる景観まちづくり』（景観まちづくり研究会編著，学芸出版社，2004年12月）などがある。
- (9) 「景観市民運動全国ネット・設立宣言」（2005年12月3日）より。
- (10) 高度地区の近年の状況に関しては，国土交通省都市計画課の岸田里佳子課長補佐から御教示を得た。記して謝したい。
- (11) 国土交通省はこれを日本風景街道と称して全国展開をする戦略を練っているが，どの程度国民に受け入れられるかはこれからの課題である。

(2006年3月)

## 「都市風景」の生成

幕末に描かれた歌川広重晩年の傑作『江戸名所百景』などを見ると、明らかに近世にも「都市風景」と呼ばれる観念が确实存在していたことがわかる。そしてそれは、多くの浮世絵に共通して表現されているように、季節や時刻の情景、あるいは特定の生業や行事、活動と結びついた移ろいゆく情緒的なものであった。地形や自然風物が斬新な視点から十分に表現されているのと比較すると、都市の風景はむしろ背景として描かれており、都市生活を輝かせる舞台であるといった風情が強く感じられる。

対するに、明治以降の近代日本において、移り変わる都市風景の時代にあって、そのような時代に即応した近代的な都市風景の概念というものがあったといえるのか、あったとするとそれはどのようなものであったといえるのか、それは近世の「都市風景」観とどのように違うのかをここでは問うてみたい。

一言で言うと、時代の変革期にあたって、都市風景の観念は守るべきものとしての「風景」を否が応でも意識の上にはおぼせずにはおかないという側面があった。これまで当然だと思っていたものが壊されたり、滅びたりする場面に直面することによって初めて「当たり前」というこれまで意識することもなかった感覚が白日の下にさらされることになる。初めて

「当たり前」の風景が意識化される契機を与えられることになるのだ。

同時に、新しい都市の建設は創るべきものとしての都市風景、来るべき時代を指し示すような都市風景のあり方を刺激することになる。都市風景の問題提起に未来を見ようとするのである。

いずれにしても、時代の歯車の大きな変化が、守るべきものとしての都市風景と創るべきものとしての都市風景という相異なる二つの風景の



図1-1 歌川広重『名所江戸百景』のうち、歌舞伎のメッカを描いた「猿わか町よるの景」(左)と日本橋川に面する河岸の賑わいを描いた「錨の渡し小網町」(右)

側面を浮き立たせることになる。

### 破壊・変革を通して「都市風景」を認識する

明治以降の近代化の歴史の中で都市風景がどのように感得されていったかを振り返るとき、定期的に押し寄せる波のような都市環境の破壊・変革の嵐がそれぞれに風景観の構築に影響を及ぼしてきたことがわかる。その波はおおよそ20年ごとにこの国を襲ってきたのである。すなわち、1860年代の廃仏毀釈の波、1880年代の市区改正の波、1900年代の地域開発の波、1920年代の都市計画の成立、1940年代の戦災前後の混乱、1960年代の高度成長の波、そして1990年代のバブル経済前後の波である。そのたびに、都市風景観は、守るべきものと創るべきものとの間を揺れ動いてきた<sup>(1)</sup>。

#### 廃仏毀釈の波：1860年代

古器旧物破壊の嵐は明治維新前後に吹き荒れたが、そのなかでも都市の風景にとって影響が大きかったものに城郭の破壊がある。

1873年1月の太政官達によって144城19要害126陣屋の廃城が決定し、その多くが民間に払い下げられ、積極的に精算されてしまった。封建制の旧弊の象徴と見なされたことも災いした。この結果、日本の主要都市の構造の基本となっていただけでなく、その景観を決定づけていた近世の城郭が失われたのだ。

これ以降、城跡や城山は都市にとって重要なオープンスペースとしてその役割を果たし続けたとはいえ、都市構造の軸とは考えられなくなってしまった。都市風景はその象徴的なシンボルを失ったのである。城郭は単なる記念的建造物というにとどまらず、地形を表象したランドマークであり、庶民にとっても都市の誇りであった。のちに、城郭に匹敵する都市のシンボルはついに生まれなかった。現在ですら、城郭を復元しようという声は多くの都市において市民の共通の願望となっている。廃仏毀釈の荒波のなかで、日本の大都市は都市のシルエットを失ってしまったのである。そしていまだにその痛手から回復していないように見える。

他方、幕末からの廃仏毀釈の運動に加えて1871年1月に出された社寺の所有地の上知令は社寺の疲弊を招いた。社寺の経営を支えていた田畑の国有化が断行されたのである。このことが社寺境内地の保全を目論む1873年の太政官布達による公園の設置をもたらした。また、古社寺とその社叢の風景を維持することは為政者の権限を正当化するためにも必要とされるようになる。これが1880年に始まる古社寺保存会として制度化される。わが





写真1-1 1910年頃の一丁倫敦。右手前が三菱一号館，現在の東京フォーラムのあたりから馬場先通りを皇居の方を向いている。(出典：石黒敬章編『明治・大正・昭和東京写真大集成』新潮社，2001年，p.56)

国において歴史的な風景を保全する施策の端緒がここにある。古社寺の疲弊を通して、守るべきものとしての都市風景が強く意識されることになった。

#### 市区改正の波：1880年代

都市の構造を全面的に改変して、都市風景の欧化を遂行するという政策が組織的にとられるようになるのが1880年代である。市区改正審査会の議論の中で「洋風美観の一勝区を造出すべきなり」<sup>(2)</sup>と主張されたのは1884年のことだった。1889年には東京の市区改正設計が告示されている。丸の内の一丁倫敦の建設がスタートするのは1892年のことである。

田山花袋は『東京の三十年』（1917年）の中で30年前の東京の市区改正の様子を、「土蔵造りの家屋は日に減って、外国風の建物は日増に加わって行った」と述べ、「新しい都市の要求は、漲るようにあたりに満ちわた」り、「昔の江戸は日に日に破壊されつつあった」<sup>(3)</sup>と回想している。

過去を否定し、旧弊を糺すことが「近代化」であり、市区も「改正」されねばならないというのがわが国における都市計画の出発点の発想であった。あり得べきものとしての欧風の町並みが都市風景として次第に成立するようになり、目標として定立されつつあった。目標としての都市風景とは「洋風美観の一勝区」として観念されていたのである。まさしく創るべき都市風景の時代であった。

#### 地域開発の波：1900年代

1900年前後は日本における産業革命の時代である。それはまた、全国各地に鉄道がはりめぐらされ、地域開発が進行していった時代でもあっ

た。誰もこれまでに経験したこともない蒸気機関車のスピードは、日本人の距離に関する観念に変革を迫ることになる。風景に関する感覚も当然ながらこれまでとは異なったものになっていっただろう。

国木田独歩の作品集『武蔵野』（1901年）の刊行などによってもたらされた「郊外風景」の発見<sup>(4)</sup>や地域開発のなかで湧き起こる史蹟保存などの愛郷運動に、当時の風景観を見ることができる。ドイツの郷土保護運動のハイマートシュッツが、留学生であった植物学者の三好学などによってわが国に紹介され、日本版のハイマートシュッツ運動である史蹟名勝天然記念物保存協会（1911年）や各地の保勝会の活動などが展開されるようになる。

大規模に変わりゆく地域開発の波の中で都市風景の理念は、むしろ不易なものなかにこそ都市や地域の依拠すべき姿を求めていったといえる。ここでは再び守るべき都市風景が前面に出てきているのである。

#### 制御すべきものとしての都市と都市美の発見：1920年代

1919年に都市計画法と、建築基準法の前身である市街地建築物法が制定され、都市における建物単体の規制が可能となる時代がやってきた。そして建物規制の根拠の一つとして、安全や衛生と並んで「美観」が採り上げられていたのである。それが法制度上に結実したのものとして、美観地区・風致地区がある。いずれも1919年に生まれている。1925年には東京に都市美研究会が発足、翌年に都市美協会と改称して、戦前の全国的な都市美運動の拠点として活動を始めている。都市美協会は広告物取締法の改正や街路照明統制、電柱整理、城の濠などの風致保存等に関する建議や請願などを行っている。彼らの言う「都市美」とは、文字通り都市景観の整序を意味していた。すなわち創るべき都市風景であった。

1920年代頃から、郊外部の計画的開発や耕地整理・土地区画整理などによる宅地化の進行が見られるようになる。東京では、関東大震災以降、郊外への住宅立地が加速されることとなった。この時期の風景観に影響を与えた書籍として、小田内通敏『帝都と近郊』（1918年）や椽内吉胤『日本都市風景』（1934年）などがあげられる。特に後者は個々の都市の情景を観照の対象として記述するのみならず、欧州と比較してわが国では都市風景の観念が薄弱であることを慨嘆し、都市の風格を論じるという当時として



図1-2 椽内吉胤「日本都市風景」（時潮社、1934年）より、函館に描かれた新旧の仮想の町並み風景

は異色の都市風景論を展開している。「吾々が活動し、吾々が住むところの都市の機体を調和的に修整し、産業的に経済的に健康的に娯乐的に実に活々とした愉快なところにして、もって吾々の日常生活の基調を高めてゆくところに根をはる」<sup>(5)</sup>と椽内が表現する都市芸術（シビックアート）はそのまま都市風景にもあてはまる。こうした方向へ向けた建設活動が美しさをもたらすのだと椽内は続けている。

### 戦災前後の混乱：1940年代

戦時下の総動員態勢，戦災，そして敗戦後の混乱を通して，日本の都市風景は壊滅的な打撃を被った。それは単に物理的な打撃であっただけではなく，精神構造に影響を及ぼすような打撃であった。要するに，日本人は戦災前後の混乱の中で，都市風景に対する公共的なセンスを失ってしまったのである。そのことは，例えば坂口安吾の『日本文化私観』（1942年）の中の次のような主張に端的に表現されている。「法隆寺も平等院も焼けてしまって一向に困らぬ，必要ならば，法隆寺を取り壊して停車場をつくるがいい，我が民族の光栄ある文化や伝統は，そのことによって決して滅びはしないのである。武蔵野の静かな落日はなくなったが，累々たるバラックの屋根に夕日が落ち，埃のために晴れた日も曇り，月夜の景觀に代ってネオン・サインが光っている。ここに我々の実際の生活が魂を下ろしている限り，これが美しくなくて，何であろうか」<sup>(6)</sup>。

現実主義，プラグマティズムのなかに真実があり，美もそこにこそ根拠を持つという主張である。背後にある敗戦と戦後の混乱という厳しい現実が（安吾の文章は戦前のものではあるが），こうした乾いた現実主義を抜き差しならないものとしていたのである。

細やかな気配りと繊細な文化を持つはずの国民が，そして公衆道徳も比較的遵守している国民が，なぜこうした無秩序な都市風景に対して無感覚でいられるのか，を問う声は海外からの訪問客からよく聞かれる。その答えはここにあるのではないか。つまり，日本人一般がコモンズ感覚を喪失してしまったわけではない，都市風景がコモンズの対象とはならなくなってしまったところに問題が所在しているのだ。

戦後復興を緊急かつ安価に果たさなければならなかった日本人には，例えば，バラックを隣近所に配慮して建てるといった感覚，あるいはバラックではなく長持ちするより上質の建物を建てるという思慮を働かせる精神的経済的余裕がなかったのである。都市風景は公共的なものではなくなってしまった。

私有財産の権限が強かったから都市風景が混乱したのではない。都市風

景を公共的なものだと感得できなくなったことによって、結果として私有財産の権利の膨張を抑える心理的メカニズムが機能しなくなったのである。

### 高度経済成長の波：1960年代

戦後の都市風景が抱える一貫した課題は、いかにコモンズとしての感覚を取り戻すことができるかということであった。ところが1950年代後半から始まる日本の高度経済成長は、まことに不都合なことに、逆に問題を拡散する方向に作用した。

すなわち、1960年代から始まる人口の急激な都市集中のため、無計画な郊外が虫食いの的に拡がった。都市の地域コミュニティのつながりも急速に薄れていった。地価も高騰し、計画的な都市整備がますます困難になっていった。1963年の都市計画法の改正によってそれまでの絶対高さ規制に代わって容積率による密度規制が導入され、都市のスカイラインを維持することも不可能になってしまった。

これらの現象が複合して、都市風景の公共性を発想することを著しく困難にした。都市の景観は個々の建設活動の結果にすぎず、それ以上の何ものでもない、したがって個々の土地建物は都市風景の統一性や調和といった曖昧な概念に制約される必要はない、という主張が通説となってしまったのである。

この時代に、財産権は憲法に保証された不可侵の権利だという社会通念が固定化されていった。憲法29条「財産権は、これを侵してはならない」には、次の条文が続いていることがあまりに多くの場合に忘れられていった。すなわち憲法第29条の2「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」、そして同第29条の3「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」。

都市風景を守ることが「公共の福祉に適合する」ような場合があるということ、都市風景が公共性を持ち得るということを人々は考えることを停止してしまったのである。

この時代の都市風景観に大きな一石を投じたのは、歴史的町並みの保存運動である<sup>7)</sup>。1960年代前半に始まる町並み保存運動の初期のスローガンは「町並みはみんなのもの」というものであった。

ここには二つの重要な理念が存在する。一つは、「町並み」というものが観念のうえでも実体上も存在するということである。これは「都市風景」の存在を意識していることに他ならない。もう一つは、その町並みが「みんなのもの」であるという公共性を有しているということを明白に主張し

ていることである。

町並み保存運動というのは、コモンズとしての都市風景を(再)獲得する運動だったのである。言い換えると、守るべきなのは都市風景の公共性だった。そしてそれは、高度経済成長によって守るべき町並みが徐々に失われていくという犠牲の上にようやく人々が気づいた価値だったのである。

### バブル経済前後の波：1990年代

バブル経済まっただ中の1980年代後半の時期、再び都市風景の新しい展開が始まる。それまでの守るべきものとしての重要な(つまり数少ない)都市風景、という問題の立て方から一歩出て、好調な経済を背景に、よりよい都市風景は手間と暇とお金を投資して作り上げていくべきものだという考え方である。都市景観の誘導を目的とした都市景観条例と呼ばれる一連の自主条例の制定が目立ち始めるのもこの時期である。

都市風景は、認識の対象であることから操作の対象として考えられるようになった。これはある意味では都市風景を内部化する作業であり、従来受動的に考えられがちであった風景の問題を、関与の問題として意識化することにつながったという意味では評価できる変化ではあった。

しかし一方では、予算にものをいwertた高規格の素材やあらずもがなの饒舌な意匠などが蔓延し、景観整備とは付加的な予算と努力の追加によって達成できる政策課題であるという浅薄な認識が拡大したという点では、理念上での成果に乏しい時代であったといわざるを得ない。

経済上の繁栄は、それぞれの都市に確かに小綺麗でファッショナブルな目抜き通りを生み出すことには寄与したかもしれない。日本の都市風景は

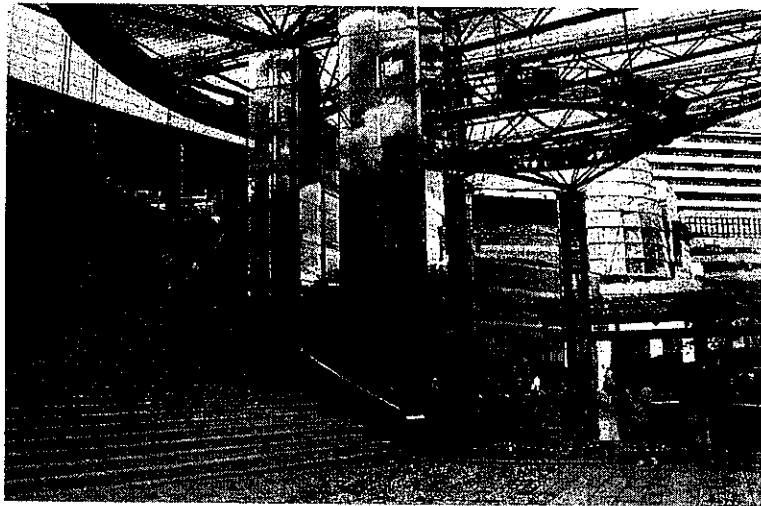


写真1-2 巨大化した建築架構空間の一例としての六本木ヒルズ。ここではよりよい都市空間を建築的な構造物として提供するという姿勢が一貫している。——これは都市に対する20世紀的なアプローチである。

徐々にではあるが、洗練されていったともいえるだろう。

しかし、そのことは個々の改善努力の単純な寄せ集めにすぎず、右肩上がりの経済のもとでそれぞれの具体的なプロジェクトごとにそろばん勘定の合った開発事業の単純な集積にすぎなかった。もちろん個々のプロジェクトには評価すべきものは少なくないが、社会全体を見渡すと、個別の努力の総和が都市をよりよい方向へ向かわせるという高度成長期以来の幸福な予定調和の幻想がいまだに命脈を保っていたといえる。都市環境に介入することによって、より望ましい（あるいはよりましな）世界を創り出すことができるという足し算的な世界観から脱却していないのである。

この時点では、コモンズの意識が都市風景の面で生まれてくるという幸せな結末を祝うことは、残念ながらできなかった。肥大化したのは建築架構空間であって、コモンズの空間ではなかった。

### 都市風景の回復とコモンズとしての都市空間

21世紀に入り、都市風景を巡る議論も大きな構造改革の波にさらされている。人口減少下で縮退する都市域、後退するハードな都市整備と同時に前面に出てきたソフトな都市マネジメントの問題、足し算のまちづくりから引き算のまちづくりへの動き、官と民の役割分担の変化と新しい公共理念の出現、景観法の成立、先細る都市財政と地方分権の推進など、従来とは異なった状況が各方面で出現してきている。そうした波が洗い出す新しい都市風景像とはどのようなものであろうか。

まず第一に、20世紀の環境改変の波がいずれも都市環境の破壊、都市風景の混乱を招いてきたという反省に立って、21世紀は都市環境再生の世紀としなければならない。我々に課せられたこうした課題に対して意識的になることである。アトム化した都市風景の回復が目指されなければならない。

タテワリのなかで個々の組織や人間が最善を尽くせば、その総和がよりよい都市環境・都市風景へと結実するという専門家中心の足し算型パラダイムから脱却して、総和を意識したヨコツナギのアマチュアリズムから出発しなければならない。それは都市計画による法治主義からまちづくりによる民治主義への移行であり、数値基準から性能基準へのシフトであり、性悪説から性善説への転換である。

その時、都市風景は、生活者主体の視点から、すべてのタテワリの領域を包み込み、統合する恰好の手がかりである。都市風景の前では、一介の生活者であることが専門家に対してより強い説得力を持つこともあり得るのだ。都市風景のもとで、ヨコツナギによる専門領域を超えた環境統合の

可能性が芽吹くのである。そこに新しいコモンズを垣間見ることのできるのではないか。

では、都市風景が公共性を取り戻すとは具体的にはどのようなことを通して可能なのか、日々変化を遂げている生き物のような都市がなんらかのものを共有するということは夢に終わるのではないか——こうした問いかけに対してどのような回答を用意することができるのだろうか。

もちろん今日、都市にとってのランドマークやモニュメントがいつの時代にもまして重要であることは疑いがない。都市には依って立つシンボルが必要なのである。都市のシルエットや周辺の山並みとその眺望なども貴重な都市の共有財産である。失われた風景が貴重であるとすれば、その再生を企図することも必要だろう。

しかし、それだけではない。歩行者天国や祭礼時に実感できるような「通り」の空間感覚、すなわち普段はクルマに占領されている街路を居住者や歩行者の手に取り戻すことができたという実感、そして街路という公共空間におのずと湧き出してくるソーシャル・ライフ、こうしたコモンズ感覚を都市生活者が再び獲得することから出発する必要がある。

都市の中での居場所をそれぞれの人が共有している実感を持てるような戦略を、まちづくりのなかで埋め込んでいかなければならない。グループ・ホームやコレクティブ・ハウジングなどの住み方が注目を集めるようになったのも、居場所の共有の実感を多くの人が求めているからだろう。突き詰めていうと、人々は次第に空間の公共性を希求し始めているのである。

かつて幕末の頃、広重が『江戸名所百景』において、見所となっている



写真1-3 生きられた都市空間の一例。石川県小松市の中心市街地のアーケード街で「お旅まつり」の子供歌舞伎の上演に見入る人々。ここでは通りは舞台であり、同時に観客席である。熱い視線が交錯する劇場なのである。

