

column #1

景観保全と高さ

西村幸夫

景観保全と建築物の高さの問題

1963年に建築基準法が改正され、容積率の制度が導入されるまで、日本には建築物の高さをめぐる係争は例外的にしか存在しなかった。周知の通り、旧来の建築基準法によって建築物の高さは住居地区で20mまで、それ以外で31mまでに制限されていたためである。

密度規制としてはより合理的であるはずの容積率規制が取りこぼしたものは何だったのか。容積率規制を用いたこの国初の超高層ビルとなるはずであった丸の内東京海上火災ビルは高い建物に反対する世論の下で計画が遅れた上に高さを100m以下に抑える形で設計変更がなされ、わが国初の超高層ビルという名誉を霞が関ビルに譲ってしまうことになった。この建物のみならず、高層建築物に反対するような声がなぜ各地で起こるようになったのか。

容易に思いつく回答は、高さ31mまででそろっていた街路景観の調和が破壊されることに対する不満が高いから、というものである。つまり、密度規制がいかに合理的であったとしても、規制を遵守した結果生み出された都市風景を一般の市民は意味のある形態として感じることができないからである。

これに対して高さがそろった風景は誰の目にも明らかである。つまり、密度規制導入論者が看過したのは、都市の街路風景に対するこうした当たり前の庶民感覚ではなかったか。

渋谷区の表参道沿道では約900mにわたり、表参道のケヤキ並木と調和するように沿道の建造物の高さを30m以下とする地区計画が定められている。こうした地区計画を成り立たせている動機は都市の街路景観に対する敬意以外の何ものでもない。地域全域の

最高高さを56mに抑えた中央区銀座の地区計画も風格ある街路景観の保全こそが銀座の生命線であることを雄弁に語っている。

しかし、高さをそろえるようにすべきか否かといった議論は、曲がりなりにも現状で高さの統一感を実感できる街路には有効であるものの、そうでない街路においては、当たり前ながら、説得力が弱いと言わざるを得ない。

もちろん、周辺の文脈を無視したような超高層の建物は単に景観保全の観点だけでなく、圧迫感などの居住環境の悪化の問題として、または、地区の肌理(きめ)やスカイラインに対する異物の挿入という意味から深刻な脅威として、さらには地区の集合的な記憶への挑戦として否定的に受け取られるという側面も見逃せない。また、巨大な構造物の出現自体に対して、危機管理やサステナビリティの観点から懐疑的な目が向けられる側面もある。

以下、建築物の絶対高さ規制に積極的な根拠を見出している3つの論点についてその論拠を検討し、事例を概観してみよう。

地域環境の総合的保全の観点から

建築物の高さの問題は、より広く捉えるならば、地域の居住環境全般に関わる問題である、少なくともその主要な部分を成していると言いうことができる。建築物の高さを規制することは、したがって、地域の総合的環境を保全するための手段のひとつとして、正当な規制であると言いうことができる。その規制が特定の眺望や街路景観を維持することに必ずしも寄与しないとしても、正当であると言えるのだ。

このことを正面から取り上げている代表例の1つとして京都市の

規制がある。京都市は、従来の市街地景観条例を1995年に規制強化し、市街地景観整備条例としている。2007年には同条例の規制内容を建築物の高さ制限を含めさらに強化し、今日に至っている。建築物の高さ規制は多様な形態・意匠の制限の一部として広範な地区を対象に運用されている。このほか石川県金沢市、岐阜県高山市などにおいても都市中心部の広範な高度地区指定を同様の観点から行っている。

景観法制定後、初の新規景観地区となった江戸川区の一之江境川親水公園沿線景観地区(2006年指定)は、文字通り区内を流れるかつての農業用水である一之江境川に面した帯状の地区を対象に建築物の高さの最高限度を含む諸規制をかけているが、沿川の景観整備というここでの課題はそのまま地域の環境保全につながっている。

都市のスカイラインの保全という観点から

建築物の高さの問題をより広く地域のスカイラインの問題として捉える視点も成立する。本来的には容積率規制も単に建築物の延床面積の総量コントロールを通じた密度規制というだけでなく、地域の相対的なスカイライン規制の側面を持つべきであると言える。

また、都市内に尖塔や城郭、教会などのように都市の個性としてそのスカイラインを決定づける支配的な高層建造物が存在する場合、そうしたモニュメンタルな建造物との相対的な関係から周辺の絶対高度を規定すべきだという考え方がある。

たとえば、長野県松本市の松本城周辺の高度地区指定の目的の1つに天守閣の存在感保持が挙げられている例や、愛知県犬山市

の景観計画において、犬山城下の広域にわたって、お城の石垣の高さを考慮した建築物の高さの最高限度が明示されている例に、このような意図を見出すことができる。

眺望保全の視点から

城郭などのシンボリックな建造物に対しては、その周辺のスカイライン保持だけではなく、市街地からそうしたモニュメントを遠望する眺望景観の保全のために市街地内部の建築物の高さを規制する例も近年増加している。たとえば、岐阜市、香川県丸亀市、高知県土佐市、佐賀県唐津市などにおいて市街地からお城の眺望を保全するために高度地区が指定されている。

眺望景観の保全はこのほか、特定の眺望点からのパノラマ的な眺望を保全するために前景に位置する建築物の高さを規制するものや、特定の眺望の背景を保全するために背後地に高さ規制を実施するものなどがある。

たとえば、初期の有名な事例として岡山県倉敷市の背景保全条例による倉敷川畔からの眺望の背景を保全するための高さ規制が1990年に制定されている。こうした背景保全は、東京都内の向島百花園、六義園などの周辺に高度地区がかけられているほか、東京都の景観計画においても庭園からの眺めを守るための周辺地区の景観上のコントロールを実施することが明記されている。京都市では2007年に制定された眺望景観創出条例によって、市の中心部38地点からの特定の眺望を保全するため、前景の建築物の標高による規制に踏み出した。

広島県尾道市ではJR山陽本線から南側の尾道水道までの市街

地全域を高度地区に指定し、全体高度を15mから27mまでの4段階で指定している。これは傾斜地の眺望景観を保全するためのものである。景観地区はさらに広く、尾道水道を挟む両岸の稜線までの約200haが指定されている。

地域景観像の深化の契機としての建築物の高さ

建築物の高さ規制の問題はこのように景観保全の有力な項目として近年次第にその適用範囲を広げてきているが、単なる景観保全の手法であることにとどまらず、地域の環境水準に関する住民間の合意形成に当たって触媒的な役割を果たすものであると言えることができる。

最高裁まで争われた東京都国立市のマンション訴訟において、望ましい高さに対する共通認識が形成されていく過程の中にその典型的な例を見ることができる。

国立市街地における地域景観像がいかにして生成し、成長してきたかを振り返ると、当初、大学通りそのものが公園機能を持ち、並木景観を持つことが大学通り周辺地域の自明かつ共通した景観像であったものが、規制緩和によって出現した高層ビルによって、並木の高さ以下に建築物の高さが保たれていることが並木通りにとって必須の要件であることに気づくことになる。そして、さらに進んで、大学通りの断面構成のバランスの保全こそが景観保全の根拠として浮上してくる。景観要素間を結びつけ、その関係を捉え直すことを通して連関がさらに密になり、より強固で多面的な地域景観像が生成してくるというのである(内山隆史「『地域景観像』の形成過程に関する研究—国立市大学通り周辺を事例として—」平成

15年度東京大学都市工学科卒業論文より)。

こうした地域景観像の深化のプロセスを見ると、建築物の高さが周辺から逸脱していることに気づくことがその大きな契機となっており、それが分かる。「逸脱していない」ということが内在させている規準はそれ自体では自覚されにくい。「逸脱する」という事件があった初めて、規準が存在していたことを悟るのである。

建築物の高さはその点において強烈な閾値となり得る。まさに一目瞭然の逸脱が人に保全すべき景観の存在を気づかせてくれるのである。建築物の高さは、したがって、決して容積率に転換してしまうことはできないのである。1963年の建築基準法の改正は、残念ながら、この事実を見落としていたのである。

