

## シンポジウム報告

### 都市における景観アセスメントの現段階

西村幸夫\*

#### 環境アセスメントの中の景観問題

「環境影響評価法に基づく基本的事項」は5年程度ごとに点検し見直すことが定められているが、最も近年では2005年3月に改正されたところである(注1)。この改正に先立ち、2004年度に設置された基本的事項改定に関する技術検討委員会(注2)の議論を取りまとめた報告書(注3)のなかで、景観について以下のように指摘されている。

「『人と自然との豊かな触れ合い』について、閣議アセスにおける内容からはその概念が大きく広がった分野であり、今後より適切な環境影響評価の手法の普及が期待されるところがある。特に、『景観』については、従来は一つの案を示してそれについて環境影響が少ないとする評価手法が用いられることが多かったが、景観デザインは数多く想定しうること、その中にいくつかの案を示して評価を行うという複数案の比較検討による手法が技術的に可能であるとともにも効果的であることから、このような評価手法の選定について検討される必要がある。」(注4)さらに報告書は続けて、次のように述べている。

「『景観』については、自然景観に限定することなく、日常生活の身近な景観、文化的側面を有する景観、及び歴史的な景観についても含められるよう柔軟に考える必要がある」(注5)と指摘されている。

こうした指摘を受けて、景観分野の環境影響評価に関して、2005年度に環境省総合環境政策局長の委嘱によって技術検討委員会(委員長熊谷洋一東京大学教授)が設けられ、ひとわたりの議論をおこなった。その結果は「景観に関する環境影響評価の今後のあり方」(注6)としてとりまとめられている。本節は、この技術検討委員会に都市計画分野の専門家の立場から委員として議論に参加したものとして、委員会の議論に即したかたちで景観アセスメントの中の景観の取り扱いに関する問題点をまとめて

論じたい。

「基本的事項」の別表に景観は「人と自然との豊かな触れ合い」という大項目のうちに分類されている。この大項目の中で景観をアセスメントすることが定められているのである。このことは、周知の通り、環境基本法にいう「人と自然との豊かな触れ合いが保たれること」(法第14条第3号)を確保することのために定められている。つまり、景観は自然との触れ合いの中で評価されるに止まっており、都市的な景観の価値は、少なくとも「基本的事項」の枠内では、評価されていないのである。

そしてそうした枠のもとで「基本的事項」は景観に関して、その影響評価の基本的な方針を、「『景観』に区分される選定項目については、眺望景観及び景観資源に関し、眺望される状態及び景観資源の分布状況を調査し、これらに対する影響の程度を把握するものとする」(注7)と規定しているにとどまっている。この表現は2005年の改正でも変化がない。

ここでは明らかに環境アセスにかかる現状改変行為は良好な自然景観を阻害するおそれのあるものとしてのみとらえられているといえる。自然対人工物の対比の中でしか景観に関するアセスメントが意識されていない。

ところで、環境影響評価法は環境アセスの対象となる事業に対して環境影響評価の判定(いわゆるスクリーニング)、方法書(いわゆるスコーピング)、準備書及び評価書のいずれの作成段階においても都道府県知事の意見を述べるができることとなっている(注8)。市町村長も方法書及び準備書段階において都道府県知事に対して意見を述べるができる、知事は意見を述べる際には市町村長の意見を勘案しなければならないとされている(注9)。また、一般市民も方法書及び準備書段階で自由に意見書を提出することができる(注10)。

そして提出された意見書のうち、景観に関する部

\* 東京大学大学院工学系研究科

分はかならずしも景観を「人と自然との豊かな触れ合い」のためのものとして評価するだけではないことは想像に難くない。とりわけ都市景観の一環として出現するであろう景観を予測し、それを評価することを通して意見を述べるという姿勢は容易に想像できる。そしてそのような景観の理解を何人も止めることはできない。

さらに、都道府県の環境アセス関連条例の技術指針等において景観のとらえ方を見ると（注11）、大半のところは環境基本法第14条において明示されている「人と自然との豊かな触れ合い」を踏まえているものの、環境要素の区分を見ると、都市景観について記載しているもの（北海道、神奈川県、大阪府）があり、歴史的・文化的景観に関して触れているもの（岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、長崎県、沖縄県）も少なくない。さらに、歴史的・文化的遺産の保全等の文化財的な価値に触れているものは30府県にまでのぼっている。

つまり、環境アセスの法体系における景観の問題は、法文上は「人と自然との豊かな触れ合い」に限定されているが、意見の表出する権利を有するものはかならずしもそうした枠組みにとらわれずに意見を出すことが可能であるうえに、都道府県条例においてはこうした範疇を超えた規定が多数存在するという矛盾した立場におかれているのである。

これは明らかに「基本的事項」の側に問題がある。景観を「人と自然との豊かな触れ合い」の側面に限定すること自体が景観を一面的にしか捉えていないという認識の狭さをさらけ出しているからである。これこそまさしく景観に関して2004年度に基本的事項改定に関する技術検討委員会で議論された内容であった。

「基本的事項」の別表を改定する必要があることは明らかである。そしてそのことは環境省も認識している。しかし、問題はどのような手法で改定の方角を見定めるかということである。また、市民意見や都道府県知事意見などの多様な位相を単純にふるいにかけるのではなく、合意形成への貴重なインプットと見なして次のステップを構築する創意に富んだアセスメントの工夫が必要になっている。

この点に関しては、環境アセスの従来の方法からは智慧が出てくるとは思えない。たとえば、建設される構造物の形態や意匠、色彩などに関しては、従来の不可逆的なスクリーニングやスコーピングの段階的手法とはまったく異なった、応答型・対話型の手法が求められているからである。構造物の色彩は周辺環境に多大な影響を及ぼすといえるが、色彩の

決定は最後の最後まで自由に選択する余地がある。つまり色彩に対処するには従来の公害防止型の環境アセスでは対応できないのである。

環境アセスの中の景観問題をつきつめて考えていこうとすると、従来とはまったく異なったアプローチを模索しなければならなくなる。そして解決の糸口は、現在すでに各地の景観条例などで試みられている合意形成の手法の中に存在するのではないかと考えることは十分合理的である。また当面、解決に至る手がかりがほかでは見いだせないで、消去法的に考えても、都市計画的な施策に着目せざるをえないという側面もあるだろう。

### 都市計画コントロールの中の景観問題

それでは都市計画の分野では、景観のアセスメントの問題をこれまでどのように考えてきたのだろうか。

都市計画や建築行政の分野では、土地利用規制や密度規制、建築物の形態規制が中心であり、周囲からその建造物がどのように見られるのかといった景観の問題は従来から脇に追いやられてきた。美観地区や風致地区といった制度も大正時代からあるにはあったが、主観に関わるような規制には多くの自治体が消極的であった（注12）。

景観問題は多くの都市において1960年代の歴史的環境保全の問題として意識化されていった。そこでは周囲との形態や素材、色彩上の調和が判断のほぼ唯一の基準であり、文章によってあいまいに表現された要綱の指針をもとに、事前届け出された建築計画に関して、行政担当者と開発事業者とがブラックボックスで協議をおこなうという行政指導がおこなわれていった。これは景観アセスメントとは言えないものであった。

なぜ、このような形式が各地で定着していったのか。

ひとつには、憲法で保障された財産権を制約する根拠として景観を打ち出すことが困難であったため、事業者への行政指導によるお願いの域を出ることができなかったことがある。また、建築確認申請等の届出書類が個人情報にあたるものであるため、確認処分以前の計画段階の図面についてオープンな議論ができにくかったという側面もあった。目指すべき都市像も和風の伝統的景観であったため、建築デザインも、それが受け入れられるものか否かを別にして、とりたててアセスメントの手順を踏まなくても容易に想像できるものではあった。アセスメントよりもむしろデザインのガイドラインを用意する



写真1 神田駅周辺高架重層化の景観変化シミュレーション  
 (出典:パンフレット「環境影響評価案のあらまし-東北縦貫線(東京駅～上野駅間)整備事業-」  
 東日本旅客鉄道株式会社)

ことによって緩やかに誘導していくことに主眼がおかれた。

そもそも開発優先の世論が圧倒的に優勢な時代であったので、歴史的な町並みのように明白な景観上の手がかりがあったとしてもそれを景観形成上の根拠として説得することは非常に困難であったといえる。行政担当者もしくは地元活動家の献身的な努力によってようやく景観上の配慮がかりうじて合意されるような時代であった。したがって、閉じられた内部での説得工作でようやく景観配慮が受け入れられるというもやむを得ない時代であったといえよう。

1980年代に入り、各地でいわゆる都市景観条例といわれるものの制定が相次ぐようになり、歴史的な町並み景観だけでなく、都心部の近代的景観の整備や大規模な構造物の周辺への配慮を課題とした規制が次第に多くなってきた。それに伴って、特定の事業を景観面からどのように評価するのが問題になってきた。

そこで次第に脚光を浴びるようになってきたの

が、建築家や都市計画家などの専門家の関与によるデザイン・レビューである。具体的には、自治体での事前協議の窓口で専門家が立ち会うもの(注13)や事前協議は行政担当者が行うもののその背後にアドバイザーとして専門家を委嘱するもの(注14)、さらには条例などによって設置された景観審議会やその部会が重要な案件を合議制で審査するもの(注15)など、自治体によって種々の方式が編み出されていった。

しかしいずれの場合もブラックボックスだった事前協議の場を若干程度専門家に開いたに過ぎず、アセスメントの視点からするとまだまだ不十分な制度に過ぎなかった。

#### 景観法下の景観アセスメントの可能性

こうした膠着状況におおきな変化をもたらしたのが2004年6月18日に制定された景観法である。景観整備へ向けた政府の動きが決定的になったのは、景観法の前年2003年7月14日に発表された「美しい国づくり政策大綱」(注16)だった。

景観法は美しい国づくり政策大綱が掲げた具体的施策展開の15の柱のひとつ（当初は「景観に関する基本法制の制定」とされた）であったが、同時に掲げられたのが「公共事業における景観アセスメント（景観評価）システムの確立」だった（注17）。

景観施策への市民参加を促すためには、事業が実施された場合の景観上のインパクトを詳細にシミュレーションし、モニタージュ写真などを用いて、市民にわかりやすい形で、事後の姿を描き出すことが不可欠である。

とりわけ、設計に選択肢がある場合には、敷地内の図面だけによる審査ではなく、周辺環境まで含めて、平面図ではなくグランドレベルからの透視図などのように、一般市民の視線でその影響を評価する必要がある。そうすることによってようやく市民は事業の可否に関して手がかりを得ることができることになる。都市内の事業では、その視覚的な影響が広範に及ぶので、合意形成の上でもこうした手続きは欠かせない。美しい国づくりと景観アセスメントは不可分なのである。

それでは、美しい国づくり政策大綱の発表以降、「公共事業における景観アセスメント（景観評価）システムの確立」に関してどのような施策が実施されてきたのか。

2004年6月25日、国土交通省は「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針（案）」（注18）を制定し、地方整備局へ通知している。しかしここでいう「景観評価」とは、「事業者が、地方公共団体、住民等や学識経験者等の多様な意見を聴取しつつ、事業実施により形成される景観について、「景観整備方針」を作成し、これに基づき客観的、論理的な価値判断を行い、その内容を事業計画に反映させること」（「基本方針（案）第2定義」より）とされており、通常的环境アセスメントの手続きとはやや異なった枠組みを意味している。

また、その過程で策定される「景観整備方針」とは、「当該事業により整備する施設や空間およびその周辺景観との関係などについて示す景観形成の基本的な考えた芽方向性などであり、事務所等が景観検討を行う上で基本となるもの」（「同上、第4対象となる事業と評価実施主体の4評価の内容」より）とされている。

つまり、国土交通省が所管の公共事業を行う際に留意すべきものとしてとりまとめた「景観評価」のシステムとは、市民ワークショップの成果や景観アドバイザーとして国土交通省より任命された専門家による助言などをもとに個々の事業ごとに景観整備

方針を作成することを意味しているに過ぎない。

もちろん、景観整備方針をたんに策定するのみならず、その後にはその方針に基づいて景観の予測・測定を行い、整備を進めることが想定されているものの、アセスメントが地方公共団体や一般市民にひろく開かれていないという意味では限界がある。

そうした限界はあったとしても従前と比較すると大きな前進ではあるということができるが、これは景観配慮の最初のステップでしかないのは明らかである。

たとえば景観整備のためのマスタープランにおいて景観整備方針が織り込まれ、さらに具体的デザインが提案されていく段階において、上記の各方面の意見を取り入れつつ景観評価の手順書や景観影響評価書を策定していくことが想定される。また、こうした全体のプロセスを景観ガイドラインとして定めることも考えられる。

いずれにしても、国土交通省所管の公共事業に関して景観評価システムが曲がりなりにも提案され、2005年より試行の段階に入っている。2006年度末の時点でモデルとして取り上げられた44事業のうち、23事業について景観整備方針の策定を終えており、1事業において事業そのものが完了している。

試行44事業の多くはダムや港湾、河川の事業であり、直接都市景観と関連の深いものは多くはないが、庁舎建設（室蘭法務総合庁舎、横浜地方気象台、熊本合同庁舎）や道路の建設（大阪湾岸道路、松山外環道路）や拡幅（金沢市香林坊周辺地区）などにおいて都市景観上の配慮が検討されている。

一方、美しい国づくり政策大綱の柱のひとつである「分野ごとの景観形成ガイドラインの策定」においては、景観アセス的な要素は、多くの場合、合意形成のための視覚的手法としてのみ採り上げられているに過ぎない。たとえば、「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）（注19）では住民等の参画・連携の一環として、フォトモニタージュやスケッチパース、CG、模型等のヴィジュアル・シミュレーションの有効性が説かれているに止まっている。

#### 都市における景観アセスメントの実際

都道府県の環境影響評価条例にもとづいて都市内の景観アセスメントが実施された近年の事例として、JR東日本による東京駅～上野駅間の東北縦貫線整備事業を挙げることができる。この事業は両駅間約3.8kmに東北・高崎線及び常磐線と東海道線



写真2 千代田区景観まちづくり審議会の様子

の相互直通運転ルートを整備するもので、高架橋新設部約1.3kmのうち、長さ約600mの区間は東北新幹線の上に縦貫線が重層的に乗り、合計の高さが約22mに達するという事業である。

スクリーニングの段階で騒音・振動、日影、電波障害、廃棄物と並んで景観が環境影響評価項目として採り上げられることとなり、2006年12月現在、環境影響評価書案が告示され、縦覧中の段階である。

評価書案の景観の項目は、①地域景観の特性の変化、②代表的な眺望地点からの眺望の変化、③圧迫感の変化の3点に関してアセスメントをおこなっている。

この結果、高架橋に関しては、周辺環境にとけ込むよう材質、色彩等に配慮すること、防音壁に透光板を採用することによって圧迫感の軽減に努めること等の措置によって、評価の指標である「事業区間周辺の自然、歴史、文化及び地域性等に配慮すること」を満足すると結論づけている。

代表的な眺望地点は計画されている高架線に沿った道路沿道と高架線に直行する道路沿道のそれぞれから複数の地点が選ばれ、フォトモンタージュによってシミュレーションがおこなわれた(写真1)。

他方、同路線は大部分が千代田区内にあり、千代

田区景観まちづくり条例に定められた事前届出の対象である。同条例に沿って事前協議が実施されたほか、環境影響評価書案が公示された直後の2006年12月には、景観上重要な事業であるとして同条例のもとに設置された千代田区景観まちづくり審議会にかけられ、事業者からの事業内容の説明がおこなわれた。続いて質疑応答、傍聴者からの意見聴取等がおこなわれ、結果的に神田駅周辺の景観向上施策を実施すること等によって高架建設による圧迫感の増大等を補償する措置を追加することが要請され、事業者に伝えられたところである。

なお、千代田区においては、景観まちづくり審議会での審議に関して、事業者が計画内容を説明し終わるまでに傍聴者から質問や意見の要旨を書面で受け付け、会長が適当と認めた場合は時間を限って傍聴者の発言を認めている。

これまでこのような参加型の制度を10年近く支障なく運用してきた(写真2)。

同審議会発足以来の会長として筆者はこうした仕組みの円滑な運営に心を砕いてきたが、景観のように視点によって主張が異なることが少なくない分野において合意形成の方途を探っていくためには有効なものであるという強い感触を持っている。

おわりに

都市における景観アセスメントははまだ試行の段階ではあるが、景観法の制定以降の世論の高まりと共に、次第にその位置づけが確固としたものになりつつあるといえる。この動きをさらに一歩前進させるためにも、景観の問題を「人と自然との豊かな触れ合い」という大項目にのみ分類している現行の「基本的事項」の別表の早期の改定が望まれる。

同時に、眺望に特化した現行のアセスメントの方式を日常的な景観や地域特性の保全等を評価する方式へと広げる必要がある。

環境省もこの改定を次期の基本的事項改正に係る主要課題のひとつととらえており、そのための検討も進められつつある。議論の進展を期待したい。

注

- 1) 1997年12月12日環境庁告示第87号、最終改正2005年3月30日環境省告示第26号。
- 2) 環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会（委員長須藤隆一生態工学研究所代表）
- 3) 『環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会報告』同委員会、2005年2月、[http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=6407&hou\\_id=5732](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=6407&hou_id=5732)
- 4) 『同上』p.7、「環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」のうちの「環境要素の区分ごとの調査、予測及び評価の基本的な方針」の指摘のひとつとして記載されている。
- 5) 『同上』p.7
- 6) 『平成17年度環境影響評価技術調査（生態系の定量的評価モデル整備推進事業及び自然触れ合い分野の技術手法調査）報告書 景観に関する環境影響評価の今後のあり方』（財）自然環境研究センター、2006年3月、<http://assess.eic.or.jp/7-2guideline/file/h17-02.pdf>
- 7) 「環境影響評価法に基づく基本的事項」（2005年3月30日環境省告示第26号）の「第二環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」の「二 環境要素の区分ごとの調査、予測及び評価の基本的な方針」の（3）ア。
- 8) 環境影響評価法第4条第2項（いわゆるスクリーニング段階）、第10条、第14条第1項及び第20条（いわゆるスコーピング段階）、第21条第2項（評価書段階）。
- 9) 同法第10条第2項及び第20条第2項。
- 10) 同法第8条及び第18条。
- 11) 都道府県の環境アセス関連条例の景観に関する記述の分析に関しては、注6のpp.16-20を参考にした。
- 12) たとえば、西村幸夫 + 町並み研究会編『日本の風景計画—都市の景観コントロール 到達点と将来展望』（学芸出版社、2003年）の「第1章 日本における都市の風景計画の生成」参照。
- 13) たとえば、新宿区景観まちづくり条例（1991年12月2日公布、1992年4月1日施行）による事前協議システム。
- 14) とえば、千代田区景観まちづくり条例（1998年3月31日公布、同4月1日施行）による事前協議システム。
- 15) とえば、金沢市伝統環境保存条例（1968年4月1日公布、のち金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例（1989年4月1日公布）による事前協議システム。
- 16) [http://www.mlit.go.jp/keikan/keikan\\_portal.html](http://www.mlit.go.jp/keikan/keikan_portal.html)。青山俊樹国土交通省事務次官（当時）のイニシアティブによって推進された美しい国土づくりへ向けた国土交通省の政策の枠組みを示した網領的文書である。
- 17) このほかに「美しい国づくり政策大綱」に掲げられた政策の柱として、「分野ごとの景観形成ガイドラインの策定」、「緑地保全、緑化推進策の充実」、「屋外広告物制度の充実」、「電線類地中化の推進」などがあつた。
- 18) <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/13/130625/02.pdf>。
- 19) [http://www.mlit.go.jp/keikan/keikan\\_portal.html](http://www.mlit.go.jp/keikan/keikan_portal.html)。このほかに2006年12月現在、河川、道路、港湾、海岸景観、航路標識、住宅・建築物、官庁営繕の事業に関する景観ガイドラインが作成されている。