

■特集

景観と地域づくり

景観行政の今後

西村 幸夫

東京大学工学部教授

「景観行政」という発想は欧米にはない

奇妙なことではあるが、欧米の都市計画先進国には計画用語のなかに「景観」という語はほとんど見あたらない。ましてや「景観行政」などという言い方はありえないのではないだろうか。

どうしてそうなのか。おそらく都市計画のあり方の問題ではないだろうか。つまりそれぞれの国は都市の基本的なインフラをすでに19世紀の段階で整備し終わっており、都市景観の骨格は早い時期に形成されていること、それに加えていわゆる景観を形成しコントロールしていく技法を都市計画規制のなかに内在させており、あえて景観行政を標榜する必要がないことがその理由だろう。

そもそも都市の成立が異なっており、欧州では封建領主に対抗するものとして限られた土地に市壁をもって作られたのに対して、日本では広大な農地に囲まれて住民の居住地が境界なく広がり、お堀は基本的には城郭を守るものであって都市全体を守るものではなかった。こうした歴史的事実が最初からあったのである。市壁内では土地は初めから限られており、街路の風景も含めてすべて計画的な意図のもとにおかれるほかなかったともいえよう。

今なぜ景観なのか

それではわが国で今、なぜ景観問題が大きな行政課題として持ち上がってきているのか——これにはいくつかの理由があるだろう。

ひとつは、都市計画の課題がシビル・ミニマム論に見られる1970年代までの量の確保から、1980

年代以降のアメニティ論議に見られるように質の向上へと変化してきたことがある。現時点で基本的なインフラが整備されてしまった訳ではないが、量的な整備だけでは世論を説得できない時代になってきたことはたしかである。総理府による国民生活に関する世論調査でも1977年以降、「物の豊かさ」よりも「心の豊かさ」を求めるひとが上回っているのである。

ここで欧米先進国ならば詳細な都市計画規制の体系を構築することによって景観を含めて広範な環境問題に対処する方策を発達させてきたといえるのであるが、歴史が浅くなおかつ急激な都市変化に連続して見舞われてきた日本の国内事情のもとでは、こうしたデリケートなコントロールは望むべくもない。

そこで登場したのが景観問題だけを切り離して課題として設定し、奨励的な補助金を集中的に投入することによってモデルとなる事業をパイロット的に形にあらわすことだった。これによって主要都市の目抜き通りの大半は確かに整然と整備されていった。特色ある町並みや自然の水辺なども整備が進んだ。

たしかに作られすぎた演出が不自然な地区が量産され、あるいは観光スポット的な整備にうさんくささを感じる場合も少なくないが、同時に電柱のなくなった通りの風景を実感して初めて電柱のある風景の醜さに鈍感になってしまっていたわれわれ自身の感覚が実感できるのも事実である。

しかし残念なことに、こうしたモデル事業の隆盛は都市計画システム本体に景観コントロールの

システムを内在させていく方向へは進んでいないのが実情である。

一方、こうした欠陥を補うために、数多くの自治体で景観整備の基本計画が立案され、ガイドラインが作成された。都市景観条例や要綱の制定も進んでいる。

これもある意味では詳細な都市計画規制の代替物であるといえるが、法定都市計画との関連の面からも法的規制力の面からも、まったく不十分であるといわざるを得ない。しかし、とりあえず部門別のコントロールに手を染めることから始めなければコトが進まないというわが国の現実のなかで考えると、ひとつの現実的な選択であったことは疑いが無い。

もうひとつ、景観をいま取りあげることの理由を振り返ると、より広範な都市計画規制の論拠を景観に託しているという側面があげられる。

最後にややうがった見方をすると、地方公共団体の財政事情が悪化している昨今、インフラ整備など巨額の資金が必要となる事業は国策的なプロジェクト以外は困難になってきて、比較的小規模な事業に、時間と手間をかけてじっくりとたちあげる景観整備型のものに傾斜しつつあるという点もあるだろう。特にバブル経済崩壊後にも景観整備ブームが勢いを失っていない現実はこのあたりに理由を求めることができるのかもしれない。

ただ、この点に関しても漸進型の環境整備の一環として景観整備をとらえるならば、プロジェクト先行型ではない地域整備のあり方のなかに位置づけることもできるのである。

見えてきた新しい地平

いかに現実的な理由であれ、景観問題をひとつの行政課題としてとらえ、本格的に取り組むことから明らかになってきた視点も存在する。

第一に、都市の形態コントロールに新しく3次元的な視点が生まれてきたことである。これまでの都市計画手法は基本的に土地利用規制であり、実務的には2次元の地図に用途や容積を規定した地区を色塗りしたものが主だった。そこに新たにファサードやランドマーク、素材や色彩といったポキャブラリーが登場したのである。当初は心構え的なガイドラインに留まっている例がほとんどではあるが、まちを地図のように鳥瞰的にとらえるのではなく、歩行者の眼で見直すことからまちづくりを始めようという意識の上での変革の意味では、大きな一歩だということができるかもしれない。

第二に、法定の都市計画にこだわらない自治体独自の発想が生かされていること。

景観行政は法定の都市計画行政には含まれないため、規制力も弱いかわりに上級官庁から「指導」を受けずに済むため、それぞれの自治体が創意工夫をこらして自由に計画を練り上げることができるといった利点も持っている。さらに、前例が少ない分だけ、担当者も張り切らざるを得ないわけである。このような自由さはそれまでの上意下達の行政システムにはないものだった。地形、歴史、文化などいずれの点をとっても都市はふたつとして同じものがないのであるから、そこでの景観へのアプローチも変化があって当然のはずである。

制度論や事業のメニューにふりまわされることなく、地形というフィジカル・プランニングの根本に立ちかえってもういちど都市のあり方を構想しなおすことは、都市計画にたずさわるものにとって貴重な機会であるともいえる。

第三に、従来の縦割りを越えた業務のあり方が検討材料として議論の俎上に乗せられたこと。

景観問題の最大の特徴のひとつに、すべての行政課題が文字どおり「一目瞭然」であることがあげられる。街路景観ひとつを取りあげても、道路断面から歩道の仕上げ、並木、電柱、沿道の建物や民地、アイストップやランドマーク、屋外広告物、遠望の山々、など所管の異なるさまざまな対象にかかわる課題を同時に解決して、初めて一本の街路の景観が向上するのである。そのためにはこれら担当部局間の調整をどのように行うかが、問題となる。それぞれの部局が最善の努力を払えば全体として調和のとれた景観になるとは限らないところが、この問題のカギである。必然的に行政の縦割りを越えた総合調整実務の重要性にたどり着く。

第四に、市民参加の道筋がつけられたこと。

景観の問題は一般の市民にとって、もっともわかりやすい問題であるといえる。行政上の仕組みがどうであったとしても、景観は文字どおり「見た目」で判断できるからである。どのような景観が望ましいかについては議論があるとしても、議論そのものが市民意識を深化させることは疑いがない。また、どのような景観が望ましくないかについては市民のあいだでそれほど意見が異なっ

いるとは思えない。行政に対する素朴な疑問をそのままぶつけることが、そのまま先端的な行政課題の提示につながるのである。

これからの景観行政

ここまでの議論を念頭において、それではこれからの景観行政はどのような方向に進む必要があるのかについて考えてみよう。

まず第一に、規制的措施と奨励的措施のバランスの問題がある。

補助金や助成金、デザインガイドラインなどの奨励的な手だてによって景観整備の世論を盛り立てていこうとする方法は抵抗も少なく、予算の余裕がある限り比較的導入しやすい手法である。ただし具体的な建築物のコントロールは、行政の指導勧告という緩い方法に頼らざるを得ず、十分な規制力が期待できない。地域コミュニティが生活している場合はそれでもある程度の抑止力にはなるだろうが、確信犯や部外者にはその効力は及ばない。大都市においても眼に見えて効果があがるとは期待できない。

一方、詳細な規制を設け、違反したものに対する罰則規定まで明記するような規制的な措置は実効性の面では少なからず期待できる。しかし導入に多くの困難が予想されるうえ、法定の都市計画制度との関連が不明確であるという欠点が存在する。また実際の運用面においても建築関連の専門家の支援がなければうまく機能しないだろう。

今後の景観行政のとるべき道は、いずれであろうか。

もちろん両者をバランスよく実施していくことが肝要であるが、欧米の都市計画先進諸国の潮流は法治主義のもとでの規制の明確化、数値化をはかる方向へ進んでいるといえる。奨励的な助成措置は、奨励に値するような建設行為が社会のなかでひろく行われるようになるにつれて次第に取り下げられていくものと予想できる。もちろんそれまでには長期を要するだろうが。対して規制的措施は、次第に精緻化していこう。そして厳しい規制が一般化するにつれて、規制の緩和と引き換えに創意あふれる工夫をこらした建設プロジェクトが実現できるといった、協議型の景観規制が広まっていくだろう。

第二に、デザイン等の規制の根拠の問題がある。

歴史的な町並みのように依拠すべきデザイン要素が明快な場合は比較的容易であるが、わが国ではそのような都市や地区の方が例外的である。特筆すべき手がかりを持たない通常の地区にとってデザインコントロールの根拠をどこに求めるか、いかに地域住民の合意を形成していくかは、解答のない問いかけのように見える。

しかし手がかりがまったくないわけではない。それは面としての町並みや街路景観ではなく、都市内のモニュメントや遠望の山並みなどの眺望景観ではないだろうか。近代以前のわが国の都市や集落は例外なく周辺の地形や自然環境を注意深く読みとって立地している。細かな土地利用のゾーニングや城郭や社寺などのモニュメンタルな施設の立地も同様である。眺望はまた、その土地の地形的な特色をも反映している。山がちなわが国で

は遠くに山々を望むことのできない景観の方が例外的である。しかしこれまでの景観行政では、街路の連続立面は意識していても、その背後に見えているはずの山々の風景を抜かして考えていなかったのだろうか。こうした遠望景観とそれを鑑賞することのできる地点を正当に評価した景観行政が必要である。

第三に、景観整備をめぐる国庫補助金をどう評価するかという問題がある。ここではこの問題に深入りすることは差し控えることにする。

第四に、市町村マスタープラン等の都市計画との整合性がある。

都市景観基本計画等の計画立案プロセスを見ると、本来、上位計画であるべき市町村マスタープランとの整合性がはかられているとは、とうてい思えない。もちろん、基本的な作業の出発点である地区分類ひとつをとっても、景観による分類とマスタープランによる分類とが必ずしも一致するとは限らないのであるから、基本的な段階から両者の整合性を追究することは困難であるともいえる。

しかし法定計画である市町村マスタープランと計画論的な枠組み自体が異なるとしたら、景観計画自体の有効性を問われかねない。

第五に、屋外広告物の規制との関係がある。

これまでほとんど有効に機能していなかった屋外広告物規制が今後ひとつの焦点となるだろう。事態は少しずつ動きつつある。屋外広告物法の大改訂も日程に上りつつあるし、標準条例の内容も近年徐々に改訂されてきている。各県の屋外広告物条例そのものも、より詳細な規制へと改正が検

討されてきている。県の所轄事務となっている屋外広告物規制の権限を市町村へ降ろし、景観条例とセットで運用することが、今後の課題となるだろう。

第六に、自然環境との関係がある。

景観行政は基本的に都市景観のコントロールを暗黙の前提としており、自然環境の保全は都市緑地保全法や自然公園法、自然環境保全法など、所轄の異なる法令にまかされていた。しかし前述したように都市の景観が遠望できる周辺の山並みにまで広がっていくとすると、これらを一体のものとして扱う必要が出てくる。少なくとも自然環境を生態系保護の観点からだけでなく、風景・景観の側面からとらえる視点が要請される。ここで参考にできるのが京都市の自然風景保全条例だろう。詳細は割愛するが、1995年に制定された同条例によって自然風景保全計画の策定が義務づけられ、自然風景保全地区の指定ができるようになった。また、同条例には残存緑地と造成緑地を風景保全の視点から同一平面で評価しようという意図がある。

さらに都市周辺の農地を風景の一部として評価していく視点も、今後重要になっていくだろう。

第七に、アカウンタビリティの問題がある。

アカウンタビリティとは耳慣れない言葉であるが、もとは会計学の用語で会計責任と訳される。より広くは説明義務なども訳され、ある行為を明解に報告する責任があること（アカウンタブルであること）を指す語である。

景観を始めとしてまちづくり全般において明快

に説明可能であること、すなわちアカウンタブルであることが、今後は決定的に重要になってくるだろう。計画の中身は、公正な手続きのなかで練り広げられる長い議論によって鍛えられていくといえる。

アカウンタビリティはまた、納税者に対する責任という意味を持っている。景観行政に関する規制と奨励の枠組みを納税者に対して明解に説明できる責任を意識しなければならないのである。情報公開や計画決定への市民参加は納税者意識の高まりと無関係ではない。

最後に、景観問題においてアジア的なるものをどう考えるかという根源的な問題がある。

アクティビティに主眼を置くアジア都市では変化が常態であり、普遍的な物的空間ではなく変化するシステムこそが重要であるという主張がある。都市構造をとってみても大半のアジア都市では、近代以前の道路パターンや土地利用が今日まで生きており、欧米の近代都市計画の成果を前提とした景観論議は適用できないという意見もある。

おそらくアジア都市の現実はいずれも重層的で、従来の空間構成の上に西欧化の層があり、さらに現代の都市機能を充足させるための層がオーバーレイされていると考えられる。空間構成の仕組みはそれぞれの層によって固有であり、それに対応して景観的な特質も重層的なのだろう。したがってそれぞれの個性を尊重する景観整備の課題は、やはり複層的なものにならざるを得ないのではないだろうか。

今日各地の自治体で試みられている景観行政も

こうした層の中に位置づけることができる。それは景観に関してもちろん万能ではないが、決して欺瞞的な粉飾ではないのである。

いずれにしても眼に見える景観・風景を基盤にした都市計画システムの構築がようやく緒に付いたのである。景観・風景を基盤にすることが単に理念だけのうわすべりに終わることのないように、それを都市のなかに実現していくシステムについてじっくりと議論しなければならない。景観問題を一時のブームに終わらせることなく、長い目でその展開を見守りたい。