

日本の市街地風景再生へ向けて

..... 西村 幸夫 東京大学工学部都市工学科教授

日本の風景はこれでいいのか

このところショッキングな本が続けて出版されている。いずれも日本の一般的な市街地がいかに醜くなったかについて論じている。

気鋭の社会経済学者松原隆一郎東大教授はその近著『失われた風景－戦後日本が築いたもの』（PHP新書、2002年）のなかで、生活圏における景観を中心に、「景観の荒廃が戦後の日本の社会成果として遺された」（24頁）との論点から、郊外のロードサイドショップの風景や電線地中化問題などについて論じている。

一般市街地の建物の形態を具体的に規制する側の専門家の間からも（自己）批判の声があがっている。建設省出身で現在は都市基盤整備公団再開発部次長の青木仁氏は著書『なぜ日本の街はちくはぐなのか－都市生活者のための都市再生論』（日本経済新聞社、2002年）において、ズバリ日本の街のまちなみがちくはぐでおかしいと指摘し、そうした空間が生まれてくるメカニズムの実態を検証しつつ、現行の建築規制そのものが街をちくはぐにしている例を次々に取り上げ、今後の規制のあり方と都市再生の新しい仕組みについて提案している。

そしてきわめつけなのは外国人初の新潮学芸賞を『美しき日本の残像』（新潮社、1993年）で受賞したジャパノロジスト、アレックス・カー氏の告発の書『犬と鬼－知られざる日本の肖像』（講談社、2002年）である。前著において、辛うじて残されている「残像」を慈しんでいた著者は、2002年にはすでにそうした「美しき日本」の残り香を追いかけることはできないことを数限りない実例と共に示している。そこにあるのはダムやテトラポッド、河川改修のコンクリートが日本中を覆う土建国家だった。

同書に紹介された衝撃的な逸話をひとつだけあげる。ニュースの元アンカーマンのロバート・マクニールは日本に一ヶ月間滞在し、その間に目にした光景を次のように語っている。「広島から東京まで、延々八〇〇キロ続く退屈な風景にはうんざりした。——味もそっけもない効率一点張りのゴミゴミした眺めは見るのもつらく、トンネルに入るとほっとしたほどだ」（『犬と鬼』22頁）。

トンネルに入ることが救いになるような風景とはあまりにも救いのない、貧しい風景ではないか。われわれ日本人は、日本の風景がここまで重傷であることに気づかなくなるほど鈍感になってしまったのだろうか。日本に

は風景施策といえるようなものがこれまでまったくなかったのだろうか。

もちろん、まったくゼロではない。しかし、これまで風景の問題といえば歴史や自然の手がかりを持ったところか、都心部など景観整備にお金と精力を注ぎ込むことが自他共に許されるところに限った話題であった。もちろんそうしたところでさえ、これまで、住民の理解を得たり、一定の建築規制に合意をとりつけたりすることはそれほど容易なことではなかった。地域の個性的なまちづくりがモデル事業の形で展開し始めたのが1980年代前半なので、それから約20年が経過し、各地での成果も出揃い、ようやく次のステップに進めるだけの段階に近づいてきたというのが、近年の偽らざる状況だろう。

「美しいまちづくり」というキャッチフレーズもそれほど非現実的な響きがしなくなってきた。見方を変えるとようやくターゲットとしてごく一般的な市街地の景観整備があがってきたので、大方の関心を引くようにもなってきたといえる。しかし、それにしてもその段階までにあまりにも大きな犠牲を払わなければならなかったのではないか。先の三氏が糾弾するように、日本の一般的な生活の風景はもはや、取り返しがつかないところまできてしまったのであろうか。

美しいまちをつくる努力はこれが最初ではない

いまわれわれが直面している風景の回復という課題は、たしかに崩壊のあとにいかに再生するかという点では前代未聞の課題ではあ

る。しかし、歴史を振り返ってみると、美しい都市とその風景をつくりあげるために様々な仕組みが議論され、一部は実際に実行されてきたという事実があることを忘れてはいけない。歴史に逃避するわけではない。歴史から学ぶことなしに現在の困難な状況を切り抜ける智慧と意思を持ち続けるのは難しいといいたいのである。

それはたとえば次のような事実である。

1. 今日の建築法の源流のひとつには都市の美観への強い意志があった。1906年、東京市長尾崎行雄は日本建築学会宛に東京市内の家屋建築に関する条例案編纂の依頼を行っているが、その際に「尾崎市長の希望」という付属文書を添付している。その中で建築条例に関しては制定すべき項目として、建築の美観・衛生・経済・防火・耐震の順に挙げているのである。建築の美観が冒頭に挙げられており、これが条例制定の最大の要請であったといえる。これに応じて建築学会は6年余の年月をかけて条例案の検討を実施している。まとまった最終案には、美観を意味する「街上の体裁」が独立した章として取り上げられていた。ただし、この条例案は実現しなかった。

2. 戦前における風致地区の積極的な運用がある。旧都市計画法によって生まれた風致地区は、とりわけ戦前においては広く環境の風致保全や緑地の確保、風景の保育のための地区制度として幅広く活用された。風致地区制度をもっとも活用した京都市の場合、市域の4分の1、約8,000haが風致地区に指定され(1934年現在)、通常の現状変更行為の許可制を超えて、建物を和風にすることや屋根形状、瓦と壁の色、壁の材料に関して審査がなされ

ていた（京都も現在も熱心な風致地区行政で知られている）。このほか熊本や横須賀、高松、大阪などでも市域面積に占める風致地区の割合が10%を超えるかそれに近い値となっている。

3. 都市の美観に関する専門家の集まりである都市美研究会が1925年に創設され（翌年、都市美協会と改称）、戦争の激化によって都市美啓蒙活動が困難になる1942年までに機関誌『都市美』を合計39号刊行し、3回の全国都市美協議会を開催している。日本にも専門家を中心にした都市美運動が全国的に展開されていたのである。

戦後の混乱期、高度成長期を通して美しいまちをつくることへの関心はしぼんでしまったようであるが、こうした動きが全くなかったわけではない。たとえば次のような例である。

4. 1959年11月に首都圏整備委員会は『首都の景観対策について』という建議書を公刊し、その巻末に「首都景観法（仮称）要綱」を挙げている。それによると、主務大臣は「市街地の景観を増進し、又は維持するため必要があると認める場合」（同要綱第2）に景観地区を指定できるとしている。その他、景観沿岸地区と景観道路地区が提案されている。地区内の建築物・工作物等に関する新增改築等の申請は許可制としているほか、既存の不適合建造物に対する除去や移転、遮蔽措置等も盛られていた。景観地区の候補として皇居を中心として東京駅・新橋駅・四谷駅・水道橋駅の内側全域、隅田川の永代橋から白髭橋までの間、隅田川西岸から山手線の上野－東京駅間までの一帯、池袋・新宿・渋谷・五反田の各駅周辺、石神井公園・大宮公園周辺などが挙げられている。

5. 金沢市伝統環境保存条例（1968）に始まる歴史的環境保全の各地の自主条例や1980年代後半から90年代前半にピークを迎えた景観条例（国土交通省の『景観に関する規制誘導方針のあり方に関する調査報告書』（2001年3月）によると景観条例を制定している地方公共団体が339、要綱を持つものが129団体である）などの各地の自治体のこれまでの創意工夫はよく知られている。

6. 一方、国においても画一的な都市整備や一般的規制に対する反省から生まれた歴史的環境整備街路事業やHOPE計画など、1980年前半から始まる景観整備に関わる各種のモデル事業の展開なども、景観上の一定の手がかりのある場所ではそれなりの成果をあげてきた。

しかし道半ばである

しかし、残された課題も数多い。もっとも困難なのは、①「美しさ」を扱うからには主観から完全には自由にはなれないこと、②一見とりたてて特徴のない市街地の場合（大都市の郊外などでは残念ながら大半がこうした市街地となっている）その景観を規制する手がかりに乏しいこと、③厳しい規制は財産権を制約することになり、憲法29条2項との関係で問題が生じかねない点の3点である。

第一、第二の論点に対する対処法として通常主張されているのは、美しい風景に関する意識を高めるための市民活動であり、合意形成のための仕組みづくりである。その意味からも「ひとづくり」が重要であるとしばしば強調される。

もちろん、よりよいまちづくりを願う世論を担う市民が育つことは基本的に重要な課題であり、ひとづくりはいくら強調しても強調しすぎることはない。

しかし、ひとづくりに集中することは、長期的には重要であっても、一般市街地の今日的課題から目をそらすことにつながりかねない。冒頭に掲げた風景告発の書に応答するためには、具体的なアクションが求められているのである。

「美」の問題に関しては、「美」そのものを法律で規定することは無理だとしても、少なくとも「景観上の調和」をうたうことはできるのではないか。つまり、たとえば建築基準法や都市計画法、大規模小売店舗立地法などの法の目的の中に「…景観上の調和を保持しかつ推進し」といった文章を加えるというようなことである。ちょうど河川法や海岸法、港湾法の改正にあたって、法の目的の中に「環境の保全」が加えられたように、総合的な環境指標として景観の向上を加えることを検討する必要があるのではないだろうか。

フランスでは都市計画全国規則RNUにおいて、都市計画の目的のひとつに「自然及び景観の保護」が明記されている（法典L110条）。ドイツでは大半の州において、新築の建造物や屋外広告物を周辺環境と調和させることを目的とした景観条例を制定する権限を、州の建設法規によって自治体に付与しているのである。

また、具体的な規制は公的な景観基本計画に拠ることとし、基本計画の策定にあたって徹底した住民参加を行うことは可能であろう。さらに、新增改築の建築物に対するオープン

なデザイン審査の制度を導入し、審査のプロセスに議会やNPOその他の活動団体の関与を組み込むことによって、審査の透明性と客観性を高めることができる。そうした努力の積み重ねを経て、ようやく「美しい」風景や地区固有な景観に対する一般的な合意が次第に形成されていくことになる。②の問題もこうしたマスタープランを市民参加で策定していく中で共有できる手がかりを見つけていくしかないだろう。

すでに国内でも神戸市の人と自然との共生ゾーン指定等に関する条例（1996）や真鶴町まちづくり条例（1993）、大磯町まちづくり条例（2001）のように、地区の将来像を見据えた計画案の形成やデザイン審査を組み込んだ先進的な景観条例やまちづくり条例が生まれてきている。

第三の財産権に関する論点に対してはどのような対応策が可能だろうか。国法が国全体の観点からかけられたナショナル・ミニマムだと判断して、地方の実情に応じた上乘せや横出しの規制を行えるよう、建築関連法規の位置づけを明確にすることや、地方分権に伴い国と地方との関係を並列に扱うような記述を建築関連法規の中に盛り込むことが必要である。

さらに景観の問題を良好な環境を表す総合しようであると評価して、関連施策を統合して、国と地方公共団体とがそれぞれの責務を果たしつつ、公共の福祉のために財産権に一定の制限を与えることを合法化するための法律を制定する必要がある。

たとえば風景基本法である。これによって従来の景観条例や景観基本計画などのマスター

プラン立案にも法的根拠が与えられることになる。

こうしたことはこれまでも例がある。たとえば土地基本法（1988）においては「国及び地方公共団体は…土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する」（法第6条1項）としているように、地方公共団体の役割を明確にしている。同様に、環境基本法（1993）では、地方公共団体は「区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」（法第7条）と明記している。地方にはそれぞれの個性に応じたローカル・ルールが必要なのである。風景は地域ごとに異なるのであるから、ローカル・ルールは当然である。

風景基本法の中において、地方公共団体はそれぞれの地方の景観上の属性に応じて、条例によって国の基準に上乘せ、横出しの規制を行うことを妨げないと明記することが望ましい。

ただし悲観することはない、 事態は動きつつある

つい最近までは以上のような提言は夢物語だった。しかし、事態は大きく動き始めている。

ひとつには地方分権の確固とした潮流がある。たとえば、1999年の地方分権一括法によって国の通達類が廃止されたが、そのなかに風致地区標準条例も含まれている。これは1970年の建設省通達「風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令の制定について」によって提示された、風致地区内の規制内容とその数値基準を詳細に規定した条例の雛形

で、以後の風致行政は相当程度これに準拠したものになってしまった。先にあげた京都市の創意あふれた風致地区行政もこの通達以降、厳しいたがをはめられたのである。それが地方分権の推進の中で再び独自の風致行政を行うことが可能となったのだ。すでにたとえば札幌市では緑の保全と創出に関する条例（2001）が制定され、風致地区に対する独自の建築規制が新たにスタートしている。委任条例と自主条例を組み合わせたこうした試みは、地方分権の推進と共に各地の自治体で始まっている。

地方分権の推進と共に都市計画制度自体が次第に地方の自主性を重んじる方向へと明確に軸足を移している。たとえば1998年の都市計画法改正によって特別用途地区の種別が廃止され、自治体による多様な試みが可能となった。

太宰府市では、大宰府天満宮の門前町に持ち上がった高層マンション問題を契機に門前町特別用途地区を定め、門前町の風景にふさわしい建物用途に制限すると共に、高さ15mの高度地区をかけている。商業地域に、周辺の住宅地よりも厳しい高さ規制がかけられたのである。その背景には門前町の建物を3階建てまでに制限してきた地元商店街の申し合わせがあった。

2002年9月9日の大阪中座の火災が法善寺横町の一部に延焼し、焼失部分の建て替えによって横町の風情が消えてしまうことを懸念する商店主の強い要請を背景に、大阪市は連坦建築物設計制度を特例的にこの地区に適用し、道路幅員2.7mでの再建が可能となったのである。ここに至るまでに費やされたのはわずか3ヶ

月という異例の速さだった。

1999年に創設された連坦建築物設計制度は、既存建築物を有し、連坦する複数の敷地を建築基準法上ひとつの敷地とみなし、建築制限を一団の敷地に一体的にかけることによって再開発や密集市街地再編を実施しやすくする制度であるが、この制度を細街路の景観保全に使うことは当初は想定されていなかったはずだ。地域の要請と自治体の熱意によって規制緩和型の制度が横町の風景を保全するために使われたのである。法善寺横町の路地風景の記憶を大切にしたいという世論が、道路幅員2.7mでの建て替えを可能としたのである。

2002年12月18日には、国立市におけるマンション建設をめぐる建築物撤去等請求事件の東京地裁判決において、住民らの「景観利益」を明快に認める判断がなされた。これは都市景観の重要性を根拠に訴えを認めた初の判例として画期的なものである。もちろん国立の住宅地景観は長年守られてきた歴史のある景観であり、一般的な市街地の景観問題とは趣を異にしてはいるが、これが景観訴訟の新たなステップとなることは疑いがない。

都市美の再生へ

1919年の旧都市計画法制定時に、都市計画の目的は美しい都市空間の実現であるといった考えが建築界にはあった。しかし実際の都市計画法は各種の規制手法の体系によって市街地の物的なコントロールを行っていくと

いう仕組みを中心に組み立てられていった美観推進のために税金を使うことなどできないというのが当時の大蔵省担当官の主張だった。

爾来、美しい都市づくりという課題は法制度の表舞台にはなかなか現れてこなかった。美しさの問題は主観的であり、不要不急の問題であるとされ、法的に規制すべき問題とは捉えられずにきたのである。美観地区制度にしても、これまでにひとつの政令や通達も出されておらず、国には積極的に推進する気はなかったとしか見受けられない。むしろ奨励的かつモデル的な補助事業によって特別な地区の特別な問題として対処してきたといえる。

それがこのところ、特殊な地区の問題から一般市街地にまで及ぶ問題として捉えられるようになってきつつある。1998年に閣議決定された新しい全国総合開発計画、「21世紀の国土のグランドデザイン」には「地域の自律の促進と美しい国土の創造」という副題がつけられている。目標とされたのは美しい庭園の島、ガーデンアイランズであった。最後の建設白書となった2000年版建設白書は美しい景観をテーマとして初めて正面から取り上げた白書として後世記憶されることになるだろう。

現段階でいま一步、法整備を進め、醜くなってしまったと識者がなげく日本の風景再生に本気で取り組むときが来ているのである。都市美の再生こそ、都市再生の本来の果実であり、それはあたりまえの市街地の風景を整えていくことに及ばなければならないのである。
(にしむら ゆきお)