



特集論文

美しい都市景観形成に向けて

東京大学大学院工学系研究科

教授 西村 幸夫

都市競争力の総合指標としての「魅力」

OECDは2000年11月、日本の都市政策に関する勧告を取りまとめ、理事会の承認を経て公表した¹⁾。前回1986年の対日都市レビューから14年ぶり2回目の勧告である。

先進国による対日レビューという、1984年に明らかになったEC委員会の「対日経済戦略報告書」の中に記載されていた「日本人は、西欧人にしてみれば、ウサギ小屋 rabbit hutches より少しましな程度の家に住む仕事中毒症患者 workaholics たちの国だ」という強烈な指摘がまず頭に浮かぶ。ウサギ小屋という表現はその後永らく日本の住宅事情を外から評価した端的な表現として定着していった。日本人は「ウサギ小屋」という表現にみずからの住宅環境を相対化する視点を見た。

1980年に設立された OECD 都市問題特別グループによる各国の都市政策に対する一連の調査研究、提言はより専門的な立場からの客観的発言といえる。その勧告は「ウサギ小屋」発言ほどジャーナリスティックな意味でのインパクトを持たないかも知れないが、おおきな示唆を我々に与えてくれるといえる。

1980年代の OECD グループの主な関心は、都市の成長誘導政策、他の経済政策との調整、都市部の衰退に対抗する再活性化問題などにあった。1986年の対日都市レビューにおいても、これらの問題に加え、都市整備における官民協力問題などが関心の中心であり、本稿で対象としている都市の景観問題などに関してはほとんど言及されていないのである²⁾。

そして、2000年のレビューである。今回の勧告の最大の柱のひとつに規制の再構築 restructuring regulations が挙げられている。都市デザインの質は都市の魅力を保持するために必要不可欠であり、都市の競争力を保持するためにも適切な規制の強化を実施しなければならないと強調している。OECD加盟国の多くは日本より一段と厳しい規制を実施しており、日本の規制は緩すぎるといっているのである。

これは都市の土地の有効利用を促進するためと称して規制緩和を唱える都市経済学者らの大合唱に対する痛烈な反対論となっている。その時の論拠として持ち出されているスローガンが都市の「魅力」である。たとえば、対日勧告に先立って1999年に国内3都市においておこなわれた OECD 都市政策セミナーは「都市の魅力の再構築」と銘打たれていた。

今後の都市政策のあり方をはかるために「都市魅力」というのはなほだ曖昧な概念を持ち出してきている背景には、都市基盤の整備や制度改革だけでは必ずしも魅力ある都市へと変貌できないという現実がある。良好な都市環境や都市景観、さらに住みやすい生活環境などが総合して都市の魅力が形成され、その魅力こそが都市に人や産業や資金を引きつける磁石となっているのである。すなわち、都市競争力の総合指標として、都市の「魅力」があるのだ。

こうした考え方は「ウサギ小屋」を巡る議論においても、80年代のOECDレポートにおいても正面から論じられることはなかった。まさしく21世紀の都市行政の視点である。

21世紀の都市行政課題としての 美しい都市づくり

「都市魅力」へ向けたもっとも明快なアプローチとして、美しい都市づくりということがある。歴史や文化を実感し、豊かな自然環境を生かした美しい都市風景を保持し、創造していくことは、21世紀の都市行政の最大のテーマのひとつである。すでに2000年3月時点でのアンケートにおいて、美しいまちなみや景観の形成を重視していると答えている自治体は全体の78%に達している³⁾。一方、1998年の世論調査において日本の町並みや景観について肯定的評価23%に対して、否定的評価は48%にのぼっている⁴⁾。これらのデータを紹介している平成12年度版の『建設白書』は副題に「活力と美しい環境を創造し、…」と掲げ、美しい景観の形成を初めて都市政策の課題として正面から取り上げているのである。

「都市魅力」の課題を前にして、美しい都市

景観形成という問題の立て方をすることが重要なのは、都市景観問題の中に都市の総合性と地域性、そして感性の問題がすべて含まれているからである。

見えるものすべてが都市の景観要素となるのであるから、都市景観の問題は部局を横断して総合的に取り組まなければならない課題である。都市の風景はそれぞれの都市ごとに固有であるから、都市景観の問題は基礎となる自治体が独自に取り組まなければならない。さらに美観にかかわる問題であるから、時代精神やライフスタイル、デザインなどと直接かかわることになる。これはまさしく新しい時代の課題である。

21世紀の行政課題として美しい都市づくりが挙げられることに大方の異論はないとしても、何をもって美しい都市といい、どのようにしてそこに到達するのかという what と how の点に関してはこれまでほとんど共通した認識は形成されてこなかった。この点に関して、以下、美観規制の強化・美的基準の共有化・景観まちづくりの運動化という3点を中心に触れてみたい。

美観規制の強化・詳細化

美しい景観を個々のプロジェクトのレベルで実現するためのモデル的な事業制度や助成制度は1980年代より各方面において徐々に形成されてきた。そしてその成果として、都心部の目抜き通りや歴史的な町並み地区において景観整備が進み、多くの人々が以前よりも魅力にあふれた都市景観が形成されつつあることを実感している。もちろん個々の建物の建設にかけられた労力とコストが、特に都心部において相対的に向上してきた結果、質の高い建築空間が実現し

てきているという点も多大な貢献をなしている。

しかし、都市景観の過半をなす一般的な住宅地や近隣型の商業地の景観は、総体として見た場合、必ずしも向上しているとは言い難い。個々のプロジェクトや補助事業を越えたより広範な建築コントロールが実施されなければ、都市の魅力を底上げすることは困難である。このことは今回のOECD都市レビューが強調しているとおりである。

すでに1割近い自治体で景観関連の条例が施行されており、さらに近年では都市景観だけでなく、田園景観の重要性にも関心が高まって来つつある⁵⁾。しかし、これらの規制誘導措置の大部分は財産権の侵害に配慮して微温的なものにとどまるか、顕彰的あるいは奨励的なアメの施策に終始しているというのが偽らざる現実だろう。「弱い公共介入」と「強い土地所有」という日本の都市行政をめぐる根元的な性向にここでも出会うことになる⁶⁾。

わが国において美しい都市景観形成へ向けた都市行政施策を考えると、一定の民主的な手続きを経て、特例的な協議の場を保証しつつ、建物の形態規制を強化すべきである。現行の建築物規制は建ぺい率と容積率の最高限度を定めることが中心となっているが、これでは出来上がってくる街路景観を効果的に誘導するには限界がある。それぞれの街路や地区の特性に応じて建物の最高高さ軒高、壁面線の位置指定などを細かく定めることが必要である。景観上重要な地区に関しては、建物の色彩や屋外広告物の規模形状、主要な建築意匠についても協議する場が必要になってくる。

これらの規制を従来の建築確認制度と連動させ、日本型の建築許可制度を構築する必要がある

。規制の根拠となるべき景観の調和や保全、良好な景観の創造に関して法令でうたうべきである。欧米ではそうした例は少なくない。たとえばドイツ連邦建設法典（1987年）は第37条において建築物とその周辺の調和をはかることを明記しているのをはじめとして、イタリア共和国憲法（1947年）第9条は歴史芸術遺産とならんで国家の風景を保護することをうたっているのである。わが国の当面の課題として、景観に関する基本法を制定し、行政の責務と事業者の責務を明確にすべきだろう。将来的には土地利用規制の中に周辺との景観上の調和条項をいれることや建築確認行政と景観行政とを連動させることなども必要だろう。

周知のように欧米各国の景観関連の規制はわが国と比較にならないほど厳しい。日本でもっとも厳格な景観規制を実施しているのは伝統的建造物群保存地区であるが、それにしても欧米都市の通常建築規制程度でしかない⁷⁾。2000年のOECD対日レポートが規制の再構築を強調している背景には欧米都市のこうした状況がある。

もちろん機械的な規制強化だけでは不十分である。建築許可制度が事業者に不当な不利益をもたさらないような不服審査請求等の救済措置が制度の中に組み込まれている必要がある。さらに、こうした建築審査にあたる専門家が行政内外に配置できるような人事や資格のシステムが確立されなければならないだろう。そしてこれら建築審査のプロセス全体が市民に対して開かれていなければならない。

なによりも建築物規制の具体的数値を、土地固有の権利として考えるのではなく、都市の環境と景観形成のための協議の前提条件、合理的

な議論の末の規制値変更の可能性をも含む前提条件であるとする風土を育てていくことが肝要である。これこそ都市行政の目標であるべきだろう。

美的基準の共有化

美観規制の強化・詳細化によって景観整備の手法はある程度確立するだろうが、それはhowを整えるにとどまり、美観のwhatを明らかにすることはまた別の問題である。現在までの各種の都市景観条例をみても、景観形成基準として明文化されているものの大半は周辺環境と調和することというレベルにとどまっており、積極的に地域の空間像を提示するものにはなっていない。こうした状況を越えて、美的基準を明確に示し、多くの市民が共有することが求められるが、いったいそうしたことはわが国の現実において可能なのだろうか。

欧米とは異なり、わが国の都市景観は乱雑であり、依拠すべき手がかりはすでに失われたとする建築家を中心とした意見がある。かりに美的基準があったとしても、それは専門家が定めるものではなく、市場の選択の中で淘汰されるべきであるという都市経済学者の主張もある。美という主観的な問題は行政になじまないのではないかという行政マンの危惧もある。美的基準を上から定めるのはファッションであるという市民の声もある。こうした四面楚歌の中で美的基準の問題をどのように考えればいいのか。

手がかりはいくつかある。第一に、都市を讀解することから到達できる基準がある。地形や地勢、植生や生態系などの自然的要素、道路パ

ターンや沿道の建造物群、シンボリックなモニュメントや山々の眺望などの空間的要素、商業活動や日常生活、農林業や工業などの活動的要素、そしてそれらすべてが歴史的に推移してきたことを読みとる歴史的要素、これらの総合的な理解のうえにたって、都市や地区の将来像が構築されなければならない。細部にわたる地域の市街地像が具体的な空間的言語で記述されることが必要である。これこそ本来の意味での都市マスタープランであり、地区詳細計画の依って立つべき地区像である。詳細なゾーニングの根拠となるべきものでもある。それは必ずしも美的な基準ではないかも知れないが、地域の将来像という意味では明らかに依拠すべき基準であるといえる⁸⁾。

第二に、それぞれの地域における従来からの建築の作法を記述していくと、大都市の都心部や新興の郊外部など変化が大きな所を除けば、一連の建築規範とでもいうべきものが存在する場合が多い。都市型社会の復権、長期にわたる安定成長とストック重視型の都市整備等が中心的な課題となるであろう今後の都市行政の推移を考えると、こうした地域の建築規範を尊重したまちづくりこそ主流となるべきだろう。アレグザンダー流のパタン・ランゲージが多くの自治体において景観のガイドラインや手引きとして採用されているが、これもたんに作法集としてとらえるのではなく、建設行為の規範としてとらえ、将来の建築許可行政に連動させることが必要だろう。

第三に、民主的な議論によって合意に到達できる基準というものが有り得る。これまでに締結されてきた建築協定や自主的なまちづくり協定、景観協定さらには伝統的建造物群保存地区

などの地区画定の多くは、いかに行政主導であれ、地区住民間のある程度納得いくまでの民主的な議論の積み重ねのうえに成り立ってきたといえる。市民によるオープンな議論によって何がある地域にふさわしいかということに関して一定の基準に到達することはあながち不可能ではないのである。地域が合意した基準がすなわち地域の美的基準であるともいえる。地域の美的基準は地域の人々によって共有されなければ機能を発揮し得ないのであるから、むしろこうした民主的な議論は意識の共有へ向けた必要条件でもある。

つまり、美的基準とはアプリオリのものとして静態的に存在するのではなく、地区理解の中から生成し、共感を得ていくなかで確立していく動態的なものなのである。

景観まちづくり運動へ

美的基準に関するこのような理解から、景観まちづくり運動へ至る論理は容易にたどれるだろう。美しい都市景観へ向けた都市行政のあり方とは、究極的には景観まちづくりという運動論のなかで語られるべきものなのである。美観規制の強化もそれを支持する世論がなければ成立しない。美的基準もわが国の場合、議論の中で固まっていくという性格が強い。基本には景観に関するまちづくり運動の存在が不可欠である。都市行政の立場からするならば、景観まちづくり運動を育むような行政システムのあり方が重要になってくる。

しからは、景観まちづくり運動を育む都市行政のあり方とはいかなるものなのか。

もっとも重要なのは、景観規制に関する個々

の決定プロセスを透明化し、市民の声をきく余地を残すことである。現在、各地の自治体における景観行政のもっとも効果的な部分は計画初期の段階で事業者とおこなう事前相談の部分であろう。建築確認申請が出されてからでは手遅れだということで、条例などによって規定された事前協議が実施されている。しかしその内容は事前協議という性格上、ブラックボックス化しており、行政手続上も、市民参加のうえからも不自然な形態をとっているといわざるを得ない。ブラックボックスとなっているために、実務上は担当職員にすべての判断が任せられることになってしまい、行政システム上も、市民に適切な情報が伝わらないという点からも不適切である。情報が欠如することによって、市民は景観まちづくりの建設的な発言者・担い手として自らを組織化し、向上させる機会を逸しているのである。

特定街区などの都市計画決定手続き等にも同様の問題点を指摘できる。

建築確認行政を拡充した将来の建築許可行政においては、イギリスの planning permission システムを参考にして、すくなくとも大規模な開発に関しては、基本構想（または基本設計）段階の建築許可と実施設計段階での建築許可との2本立てにすべきではないだろうか。実施設計段階では、主として建物の安全性にかかわる建築基準法関連の審査をおこない、前段の建築許可では土地利用や建物利用、ゾーニングの特例などの審査に加え、都市景観上の審査に重点を置くことが考えられる。

こうして現在の事前協議の段階を法定の建築許可プロセスの中に組み込むことができるならば、その内容を公開し、広く市民の意見を参考

にすることもできるだろう。審議プロセスが公表され、納税者の権利として、市民がその過程に意見を差し挟むことができるとすると、市民による景観まちづくりは明確な目標を定めることができるようになり、美的基準の議論も一挙に深まるだろう。

たとえば新規に建築される建物の建築許可の審議をそのために取り壊されることになる旧建物との比較考量において議論することになると、新しく計画されている建物がいかに旧来にも増してよりよく都市景観に寄与することになるのかを審議の過程で明らかにしなければならなくなる。これこそまさしくアカウントビリティの問題である。都市景観の議論を広範に繰り広げることによって、事業者も行政もそして市民も美しい都市景観のあり方に対する認識を深化させることになる。

景観まちづくり運動はこうした開かれた都市行政プロセスによってさらに力を蓄えることになる。同時に高揚した景観まちづくり運動から力を得て、21世紀の都市行政は美観規制の強化、美観基準の共有化という課題を果たすことになるのである。このようにして美しい都市景観形成の what と how には動態的な運動論によって答えることが可能となる。OECDの対日都市政策勧告の都市魅力の再構築という課題に関する回答も、少なくとも都市景観問題に関する限り、究極のところ、景観まちづくりという運動に寄与するものとして都市行政を構築していくというはなはだ日本的なものになるのではないかと現時点では思っている。

(にしむら ゆきお)

(注)

- 1) OECDの対日都市政策勧告の概要は<http://www.moc.go.jp/city/index.html>に掲載されている。
- 2) 1980年代のOECD都市問題特別グループの議論については、たとえばOECD編沢本守幸監訳『都市その再生の条件』(ぎょうせい、1984年)、都市政策研究会編『OECD都市レビュー：21世紀「都市の時代」を読む』(鹿島出版会、1985年)などに詳しい。
- 3) 建設省編『建設白書2000』(ぎょうせい、2000年)、143頁。
- 4) 同上、138頁。
- 5) たとえば農水省は1992年に美しいむらづくり特別対策を創設し、同年第一回美しい日本のむら景観コンテストを実施した。また、1999年7月には「日本の棚田百選」(117市町村134地区)を発表した。棚田や千枚田を史跡や名勝として指定する動きも目立ってきた。1999年に成立した「食料・農業・農村基本法」でも田園における自然環境の安全や良好な景観の形成は目的のひとつとしてあげられている。
- 6) この点に関しては、たとえば日米比較をもとに論じた寺尾美子「都市基盤整備にみるわが国近代法の限界」、『現代の法9 都市と法』(岩波書店、1997年)を参照。
- 7) 欧米都市の景観関連規制の具体例に関しては、西村幸夫+町並み研究会編『都市の風景計画—欧米の景観コントロール 手法と実際』(学芸出版社、2000年)に詳しい。
- 8) この点に関しては、西村幸夫「21世紀の都市像に向けて都市計画に求められるもの」、箕原敬編『都市計画の挑戦』(学芸出版社、2000年)所収において言及している。

