

我が国における眺望景観保全プログラムの提案

—47都道府県庁所在都市における眺望景観調査に基づいて—

A proposal for a view protection program in Japan based on a research in the 47 prefectural capitals

岡村 祐*・野原 卓**・中島直人**・鳥海基樹***

Yu OKAMURA Taku NOHARA Naoto NAKAJIMA and Motoki TORIUMI

Abstract

This research deals with view protection in Japan. Despite of a growing number of scientific and administrative approaches, the theory for the preservation of this type of Cityscape is not yet firmly established. Our study thus aimed to define a comprehensive process for this purpose. We have started from a study for an inventory mode, followed by a differentiation measure and at last a regulation technique. Thus, we produced a «collection-selection-action program» with a feed-back process which will be able to effectively protect the endangered perspectival views.

Keywords

View, Landscape, Protection, Regulation, Height
眺望, 景観, 保全, 規制, 高度

1 問題意識と研究の骨子

本論は、「アクセシビリティが高く、接地した身の丈の視点場から充分遠方にある対象に正対し、その前・後景を不可分に含みつつ見遣る景観」と定義する眺望景観を対象とする [図1]。つまり、一般的な景観と異なり、視点場—眺望前景—眺望対象—眺望後景という、各構成要素が総合体となって初めて意味や価値を持つ、特殊な景観を対象とする。なぜか。

それは何よりもまず時事性があるからだ。国会議事堂裏手の議員会館の高層化問題や栃木県庁舎の移設問題等、近年この種の景観を巡る問題が先鋭化している。そして、その保全施策を模索する自治体も出現している。しかし、これら先進的試行も、確固たる理論性を有しているとは言いがたい。事実、施策化以前の研究の段階でも、十分な総合性を獲得できていない¹⁾。

したがって、上述の様な特殊な構造を有し、ひいては都市の固有性を際立たせる空間資源である眺望景観の保全計画の包括的プログラムを確立することを目的とする。

では、その考究を如何に進めてゆくのか。我々は、全国都道府県庁所在都市の眺望景観調査等の基礎調査を実施した²⁾。そ

こで得られた知見を基に、以下の研究の方法を採ることとする。

- ①まず、眺望景観の収集の技法を明らかにする。
- ②次に、景観規制の対象の選択の技法を明らかにする。
- ③そして、眺望景観に固有な規制手法を明らかにする。
- ④最後に、上記の議論をまとめることで、今後の眺望景観の保全・創造に関する試論を論述する。さらに、本稿では明らかに仕切れなかった課題を提示する。

2 眺望景観の収集 (コレクション) の段階

2.1 眺望景観収集の現状と課題

眺望保全プログラムの第一の段階では、その都市にある眺望景観をなるべく数多く収集することが求められる。収集自体は保全施策の実施を保証するものではないが、少なくともこの段階で作成される眺望景観リストは、眺望景観を阻害するような新たな開発行為に対して予防的な効果を持つことになる。また、この段階においては、眺望景観に関する市民の関心・知見を誘発、啓発することも、重要である。

調査対象とした47都道府県庁所在都市では、眺望景観の収集の方法に関しては、市民公募を実施し広く眺望景観を収集した事例と、行政内部あるいはコンサルタントを加えた体制での調査を実施したに留まった事例とに二分された。

例えば前者の例としては、那覇市の景観資源公募がある。1993年度に開始され、2003年度で第6回目を数えるが、応募対象の一つに「見通し、見晴らし等の眺望の良い場所等」が掲げられ、現在までに11箇所の眺望景観が公募により都市景観資源候補としてリストアップされた³⁾。

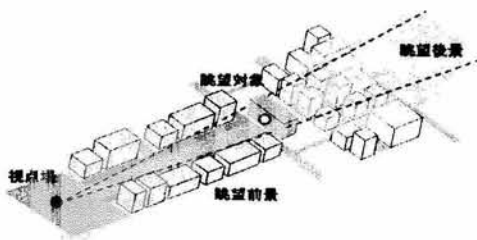


図1 眺望景観の構造

* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 博士課程
** 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 助手
*** 東京都立大学大学院工学研究科建築学専攻 専任講師

Doctoral Candidate, the University of Tokyo, M. Eng
Research Associate, the University of Tokyo, M. Eng
Assistant Prof, Tokyo Metropolitan University, Ph. D

一方、2004年1月に「古都大津の風格ある景観をつくる基本条例」を施行し、基本計画を策定した大津市では、条例・計画策定の最初期段階の主要な視点場調査を実施した。地元のコンサルタント会社がワーキングを担当し、2002年9月30日の第2回景観形成専門委員会に合計31ヶ所の視点場がリストアップされた調査結果が参考資料として提出された⁴⁾。

眺望景観保全の主体は最終的には市民であり、市民が愛着を持つ眺望景観こそが重要であるという基本原則、そして市民の関心、知見を誘発、啓発するという意図に照らせば、市民公募型の眺望景観収集で一旦、万全に思えるが、そうではない。個々人の生活経験のみに依拠しやすい公募型の場合、しばしば「現時点での人気投票」に陥り、例えば歴史的視点を持って初めて眺望景観として認識されるような、現時点では損壊が進行してしまったかつての眺望景観の回復や、将来を見据えた構想的視点から今後の施策次第では貴重な眺望景観となりうると判断される眺望景観の育成といった、眺望景観保全プログラムが

取り組むべき広範な課題に充分に対応しきれていない。

かといって、行政内部、あるいは行政からの委託で行われる景観資源調査でのリストアップがそういった公募型の弱点を補完するという関係になっているわけでもない。眺望景観保全の総合的なプログラムが未整理の現在においては、眺望景観に関する造詣が深いとは限らない担当者各々の視野の大小に調査内容が規定されてしまい、偏向、見落としは避けられない。

結局、市民公募型も、行政調査型も、基底にあるべき基本的な探索原則を欠いているのである。そして、その探索原則とは、空間的な条件や歴史的な経緯から判断して「どの都市にも共通して存在している可能性が高いと予想される眺望景観」(表1参照)については、一通り確認しておくということに他ならない。

2.1 眺望景観の存在予想

眺望景観の都市空間資源としての特性は個別空間要素の統合性にあるが、その統合過程は不可逆ではない。眺望対象や視点

表1 我が国の47都道府県庁所在都市における典型的な眺望景観(眺望予想マトリクス)

| 眺望対象 | 水平方向の広がりによる見通し確保 | | | 垂直方向の突出 山頂・山腹 |
|------------------|---|---|---|--|
| | 海・湖沼・河川 (棧橋・橋梁・岸辺) | 広場・公園・庭園・境内 | 街路 (車道・歩道・交差点) | |
| 都市外の自然 | ●市野神社→琵琶湖(大津) ●フェリー高松港前→瀬戸内海(高松) | ●JR 大津駅前広場→琵琶湖(大津) ●南松城址→瀬戸平海(高松) | ○箱崎宮→神聖処(福岡) | ●諏訪山→神戶港(神戸) ●天壽寺山→赤坂海港(和歌山) ●クラブスカイロード→長崎湾(長崎) |
| 都市の概形 | ●清水マリナーパーク→富士山(静岡) ●弁天大橋→高崎山・由布岳・鶴見岳(大分) | ●大通り公園→円山・大倉山(札幌) ●岩手公園→岩手山(盛岡) ●岐阜公園→金輪山(岐阜) | ●臨海大橋→大宮山(秋田) ●日の丸形坂道橋→立山(富山) ●市街地→丸山(鳥取) ●シーサイドももち→油山(福岡) | ●愛宕山→富士山(甲府) ●天壽寺山→手形山(秋田) ●上野丘公園→高崎山・由布岳・鶴見岳(大分) |
| 主要な都市施設 | ○大津舞臺→みなとみらい21地区(福岡) ●千葉ポートパーク→産業施設群(千葉) | ●前橋公園→百行街(前橋) ●江戸城天守台→丸の内・大手町方面(東京) | ○桜葉坂→市街(新潟) ●新松岡近→市街(金沢) ●清水坂→松崎町方面(大阪) | ●信天山→市街地(福島) ●宝泉寺境内→市街(金沢) ●三井観音堂→琵琶湖(大津) ●扇山→市街(徳島) ●雨乞坂→市街(那覇) |
| 城郭・宮殿 | ●クリーク沿い→クスノキ(佐賀) | ●宮内省見物広場→桜川緑地(水戸) ○皇昌寺→見沼田圃(さいたま) | ●野川沿い→国分寺遺跡(東京) | ●久松山→鳥取砂丘(鳥取) |
| 社寺 | ●島根県立美術館→松江城(松江) | ○津葉公園→辺野館(東京) ●参籠路→京都御所建礼門(京都) ●岡上後楽園→岡山城(岡山) | ●二条大路南→朱雀門(奈良) ●二番町→北山城(松山) ●東行前筋→高知城(高知) ●上道町→熊本城(熊本) | - |
| 官衙 | ●不忍池畔→弁天財(東京) ●猿沢池畔→興福寺五重塔(奈良) | - | ●二荒通り→二荒山神社(宇都宮) ●参道→水川神社(さいたま) ●参道→普光寺(長野) ○東山1号路→五重塔(京都) | ●地蔵山→普光寺跡(長野) ●龜山→五重塔(山口) |
| その他点型(駅舎、ホール等) | ●松屋門内→総務省国会議事堂(東京) | ●常盤公園→新幹線駅舎(静岡) ●みなと大通り→鹿児島市役所(鹿児島) | ●参籠路→田舎行舎(札幌) ●七日町通り→支那館(山形) ○参籠路→田舎行舎(水戸) | - |
| その他面型(大学・病院・公園等) | ●宝ヶ池畔→国立京都国際会館(京都) | ○大通り公園→札幌市博物館(札幌) | ○行幸通り→東京駅(東京) ●広理町付近→三重県立博物館(伊勢) | - |
| 突出物 | - | ●参籠路→東京大学安田講堂(東京) ○平野記念公園→新幹線ドーム(広島) | - | - |
| 景観演出 | ●御茶ノ水橋→聖橋(東京) ●阿古木橋→観音橋(神奈川) ●淀屋橋→津島木橋(大阪) ●袋橋→徳島橋(長崎) | ●東洋館公園→富山市役所(富山) ●久屋大通り→テレビ塔(名古屋) | ○臨港プロムナード→ポートタワー(千葉) ●参籠路→クリスタルタワー(大阪) | - |
| 河川・並木・町並み/鳥居・門 | ●旗本大橋→高瀬川河口(新潟) ●高瀬川→大正川(白河) | ●西川橋遊公園(岡山) | ●定禅寺通り(山形) ●参籠路→福井県護国神社(福井) ●ひがし茶屋町(金沢) ○神宮通り→平安神宮(京都) ●テイク並木(那覇) | - |

場への再分解が可能だ。眺望景観の探索も、眺望対象、視点場を探索するという作業に一旦還元することで、容易となる。以下、存在が予想される眺望景観について、概説する。

①眺望対象からの眺望景観の存在予想

我国の都市では、人工的環境としての都市そのものより、その外部に存在する自然環境への見通しが伝統的に尊重されてきた⁵⁾。つまり、都市を圍繞する山脈、秀峰、海原、沼湖等への眺望景観が認識されてきた。借景や山当てといった技法や、富士見などの地名がこれらの眺望景観を説明する⁶⁾。

一方、都市内で完結する眺望景観は、シンボリックな都市施設に伴って布置されてきたものが多数を占める。かつて都市の計画設計が権力者の意思の表現や理想郷の表現であった時代においては、眺望景観は、視線を集める中心性、求心性という点で、権力の威勢を示す重要な仕掛であった。例えば、その多くが近世城下町を基盤としている現在の都道府県庁所在都市では、城郭や城址が都市の中心に存在し、眺望対象となっている。また、県庁所在都市で言えば長野市がその典型であるが、社寺も参道という演出装置を伴って眺望対象として機能している。

明治期以降は、県庁舎等の官衙や中央駅舎が、近代国家という新たな権力の表象として、眺望対象を標榜してきた。博物館や講堂といった主要都市施設もそれに倣った。また、大学や病院等の、複数の建物から構成される園地型施設においても、園地内での配置計画において、西欧伝来のヴィスタ景がしばしば採用され、特徴的な眺望景観を都市に付与してきた⁷⁾。

また、河川等の空隙が見通しを確保するため、必然的に視線にさらされることになる橋梁や、他より高度的に突出することで視線を集める塔状構造物等は、市街化が高度に進行し、建て詰まり感のある現在の都市において、貴重な眺望対象である。

また、前景に並木等の演出がなされる場合、前景が眺望対象と融合して、眺望景観を誘発する可能性が高い。鳥居等の中空の構造物は、それ自身が眺望対象となるだけでなく、いわば縁縁として、視線をその先の眺望対象へと誘う。

②視点場からの眺望景観の存在予想

視点場となる基本的な条件は、眺望対象に対する見通しが確保されていることである。この条件を満たす可能性が高いのは、線状、面状にある程度の広がりを持つか、周囲から突出した高度を有する非建ペイ地である。視点場の存在予測は、専ら歴史性に依拠する眺望対象とは異なり、大部分空間性に依拠する。

線状の視点場としては、街路や河川・線路（それらに架かる橋梁）、面的な視点場としては広場、公園、庭園、あるいは海・湖沼（それらに突出した棧橋や岸辺）等で、見通しが確保されている可能性が高い。垂直方向に突出するのは、都市内の丘陵の山腹、山頂や、構造物としての高層ビル⁸⁾である。

2.3 眺望景観のコレクション・プログラム

以上の眺望景観の存在予想を念頭に、望むべく眺望景観保全のコレクション・プログラムを提案するとすれば、それは眺望探索運動と眺望基本調査の並行を基本とする、眺望景観リスト作成・管理のプロセスということになる。

眺望探索運動の要点は、公募の継続性にある。眺望公募には学習効果、啓発効果があり、回数を重ねていくことで、新たな眺望景観への気付きの期待が高まる。必要に応じて、公募と連動した「まち歩き」企画等の、毎回の成果を最大限に高める取り組みを行うべきであるが、その際、眺望景観の存在予想に関する基本的な知見が積極的に公開されていることが肝要だろう。

眺望景観探索の原則を踏まえた眺望基本調査は、公募と同時に、あるいはできれば、それに先行して開始させる必要がある。

この段階では、応募で収集された眺望景観と基本調査で確認された眺望景観とを合わせてリストを作成し、公開することが第一の目標となるが、より重要なのは、その後の管理、具体的には更新のプログラムである。継続的な眺望探索運動を適時反映させ、リストを更新していくのは勿論、毎年度、基本調査の追跡調査（各眺望景観の変容を記録）を実施すべきであろう。その結果も、常にインターネット等を通じて広く一般市民に公開し、眺望探索運動と連動させ、保全の気運を高めていく。

そして、例えば鹿児島市で既に実施されているように、都市計画法第6条に基づく5年に一度の都市計画基礎調査の一環として、眺望景観収集を行うことを提案したい（5年を一単位に基本調査→追跡調査+市民公募をプログラミングする）。都市の貴重な空間資源として、都市づくりの基本的なデータベースの一つに眺望景観リストを正式に位置づけ、公開することが強く望まれる。

3 眺望景観の選定（セレクション）の段階

3.1 各自治体の選定状況概観

さて、前述の全国眺望景観調査の結果を基に、近年における日本の都市景観行政を俯瞰してみると、それぞれが示す景観に対する条例・計画（形成ガイドライン）・報告の中で、「眺望景観」という認識に基づいてなんらかの整理やリストアップを行っているものは、事例としていくつか見受けられる。しかし、具体的な保全の計画に向けて眺望景観の選定がなされているものについては事例が少なく、これは、景観行政においてまだ具体的な保全施策を打ち出すまで至っていない自治体が多いこと、そして、これに伴う地区や地点の明確な選定まで行われていない現状が要因であるといえよう。

中でも、単なる認識的リストアップに終わらずに、眺望景観の保全施策に目を向け、そのための選定を行っていた自治体もいくつか見ることができる。1972年より先進的に山手地区のパノラマ景を選定・保全した横浜市をはじめ⁹⁾、地区を代表する秀峰や城郭など、地区の特徴的なランドマークとしての眺望景観を選定している事例がある¹⁰⁾。これらは主には、マンション問題など緊急性・即効性が求められた中で急の課題であった。

眺望景観保全では、その構造上、多くの関係者の利権にも触れるため、その選定が、市民の視点、そしてインパクトを受ける者にとっても十分納得のできるものであることが重要であ

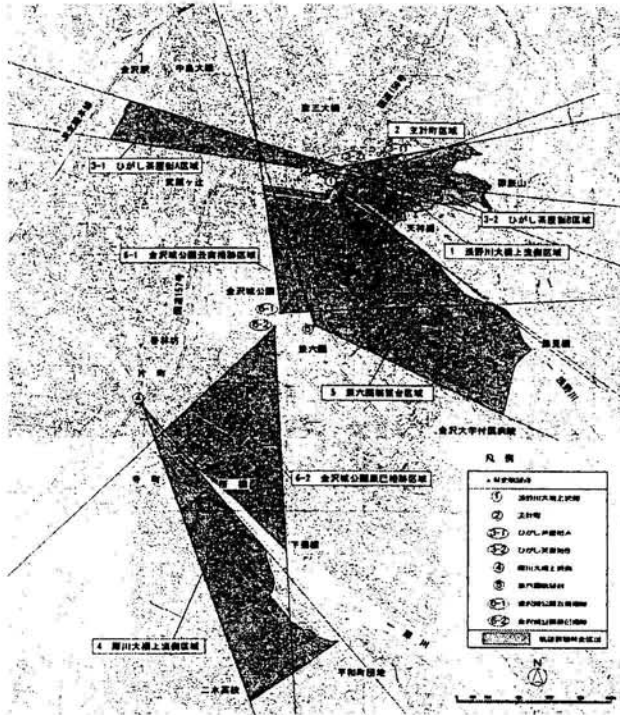


図2 金沢市保全眺望点及び眺望景観保全区域
出典：「眺望景観の保全」(金沢市)

り、視点の明示と客観性、あるいは参画性や柔軟性は必要となる。また、実効性があり、かつ継続的に行われる眺望景観保全プログラム実現のためには、その眺望景観の重要性の認識・明示を基にして、実現可能な課題と方法を構築する必要がある。

現状では、保全対象の選定の方法論は基本的には行政の枠組み内での実行が主であり、その基準も方法も明確ではない。ここにおける選定(セレクション)とは、あくまで保全プログラムとしてのアクションに向かうための選定であり、そのためには、①眺望景観として重要度(公共性・歴史性・愛着性など)という視点と、②保全プログラムとしての実現性・具体性という二つの視点で見ることが必要であり、また、それぞれにおいて選定するための基礎調査・分析を背景に必要とするため、この分析の枠組みも設定しなければならない。

3.2 自治体における先進的選定事例 一金沢市と千代田区一

眺望保全の枠組みにおいて、この重要度を目に向けて選定の基準を明示した事例として金沢市が挙げられる。金沢市では眺望景観に関するガイドライン¹¹⁾において、眺望景観を客観的に評価する基準として、まず眺望景観の概念である「視点場」と「対象場」を明確に位置づけ、それぞれについて類型化を行い、リストアップされた眺望景観に対して、視点場においては(1)公共性、(2)歴史性、(3)心象性、(4)観光性、対象場については、(1)緑のまとまりや連なり、(2)自然の広がり、(3)歴史・伝統・文化特性(近代性)といったそれぞれの評価基準によって評価がなされている。さらに、これらの各評価基準において各々A・B・Cといったランク付けを行い、リストアップした52件の眺望景観の中から、総合評価の高い6地区を選定するという方式を採用している。

ただし、選定と評価の基準については、眺望景観の持つ多様

表2 眺望景観の重要性を基にした選定評価軸

| | タイプ | サブキーワード | 内容 |
|---------|-----------|--|---|
| 視点場 | 公共性 | 視点場敷地の公有性 視点場の公開性 視点場の規模 | ・市民誰もが享受できるか ・誰もが容易にアクセス可能である ・まとまりある視点場の確保 |
| | 歴史性 | 歴史性(年代) 歴史的価値(学術性) 近代性 | ・視点場が持つ歴史的な価値(近代性も含む) |
| | 観光性 | | ・観光的視点で広く親しまれている |
| 眺望対象 | モニュメンタリティ | 形態的ランドマーク性 心象的象徴性 | ・対象の持つランドマーク性、威容性、地区の象徴となる対象であるか |
| | 歴史性 | 歴史性(年代) 歴史的価値(学術性) 近代性 | ・眺望対象が持つ歴史的価値 |
| | 自然性 | 秀峰/山並み 河川・海 緑 | ・自然的眺望景観の価値(秀峰への山あて、自然の連なる山並みなど) ・都市の中で垣間見える自然の重要性 |
| | ひろがり・まとまり | パノラマ景がもつ調和的眺望的価値 眺望対象のまとまりある構造的価値(スカイライン・屋根並み・統一的街並みなど) | ・眺望対象が持つ審美的価値 |
| | 審美性 | | ・眺望景観が持つ演化的価値 ・市街地内に忽然と現れる非日常性・断絶性 |
| 総合的眺望構造 | 非日常性 | 非日常性 空間の演出性 断絶性 | ・園地などではなく、市街地の中に忽然とあるいは調和して存在する眺望景観の価値 |
| | 都市内存在性 | 非園地性 忽然性/調和性 | ・眺望構造の持つ審美的構図性 ・眺望景観への計画的営為が見える構造的性 |
| | 構図性 | 構図性(審美的)構造的性 計画的性・意図性 | ・長い時間かけて構築される眺望景観の価値 |
| | 漸進性 | 歴史的価値 漸進性 | ・市民あるいは上位の共同体の心の中にどれだけ残る、愛されている眺望であるか |
| | 認知性 | 認知性 心象性 愛着 | |

性と複雑性を考慮すると、ここで挙げた基準を客観的基準とすることは難しく、具体的に精査する枠組みが必要であろう。

金沢市とは眺望景観の特性の異なる千代田区では、千代田区美観地区ガイドライン¹²⁾において、地区毎に詳細な踏査に基づいて¹³⁾眺望的景観¹⁴⁾をプロットし、その中でも重要なものについて、その眺望景観の意義とともに指導方針を記載している。特に国会議事堂への眺望(地区の代表的なランドマーク性、官庁集中計画の持つ計画性と歴史性)、行幸通りから東京駅へのヴィスタ景(ランドマーク性・象徴性・歴史性、格調性)、九段坂の眺望(歴史性、課題となる歴史的な市民認知性、中でも靖国神社への大鳥居へのヴィスタ景)お堀端の景観(対象の街並み連続性・まとまり・景観のひろがり)などが眺望に関する重要な景観として挙げられている。

3.3 眺望景観選定プログラムの構築に向けて

これらの先進的な自治体の眺望景観選定事例を整理すると、いくつかの評価軸の要素を重ねてゆることができる。

まず、眺望景観の構造上の概念として見ると、評価軸として「視点場」「(眺望)対象」についてそれぞれ分けて評価し、そしてこれら全体の持つ「眺望総合的視点」についての3つの評価軸の設定を行う。特にこの眺望総合的視点に関しては、単に眺望対象だけでなく、視点場や前景・後景を含めた眺望構造全

表3 保全プログラムの実効・具体性を基にした評価基準

| | タイプ | サブキーワード | 内容 |
|-------|-----------|--|--|
| 視点場 | 安定性 | 存在安定性 安全性 快適性 | ・視点場の存在は保証されているか ・視点場は危険を伴う場所でないか ・視点場は快適な場所か |
| | アクセシビリティ | 距離的近接性 アクセス困難性 心理的近接性 | ・視点場が市街地から近接しているか ・視点場のアクセス容易性(高低差等) ・視点場の心理的近接性 |
| 総合的視点 | 緊急性・損壊危険性 | 眺望対象喪失危険性 視点場喪失危険性 前景損壊危険性 後景損壊危険性 全体損壊危険性 | ・各眺望要素はそれぞれ喪失・損壊の危険性、緊急性 ・眺望構造全体が失われる危険性 |

体のもつ総合的価値という意味でも特有かつ重要な視点である。これらの分類を基として、上記のようないくつかの評価軸を設定することができる[表2]。

特に「視点場の公共性」などは、実際に保全プログラムを行うための根拠にもなる場合があり、眺望景観にとって重要な問題である。ここでは扱わないが、学校の校庭やレストラン・店舗など「半公共的」視点場について拡張していくことも考えられる。

また、これらは、眺望景観を評価する際の一律基準ではなく、相反する関係にあるものも含まれる。このような、いくつかの眺望景観の価値に関わる基準の中から、「コレクション(収集)」と併せて体系化した中で、各自治体の個性・実情あるいは眺望景観の特性にあった選定方法を試みる必要がある。また、それぞれの評価軸が適切であるかを検証するためにも、それぞれについて、選定の根拠となる調査分析・収集の方法論は必要となるであろう。

保全プログラムの実効性・具体・緊急性という側面からみると、前述のような形で選出された重要性の高い眺望景観も、実際の保全プログラムのアクションに向けて上記のようないくつかの視点でさらに整理することができる[表3]。

前述の全国眺望景観調査において、仮想眺望点を各自設定し、実際に踏査した結果、眺望景観そのものとしては価値が高いものの、視点場までのアクセスについて困難性の伴うものも見受けられた。また、各都道府県庁舎(旧庁舎を含む)のヴィスタ景についてそれぞれ調査したところ¹⁵⁾、眺望の構成要素(視点場、前景、眺望対象、後景)の各々に対して損壊危険性を伴っていることも確認された。これらは実際に視点場を選定する段階及び保全アクションの段階において必要とされる視点であるといえよう。これらの分析を踏まえ、後述の保全技術にどれだけマッチングするかを相互で考えながら、保全の実効性を考慮し、選定を行う必要がある。

上記の結果を基にして、最終的な地区の選定を行う際には、これらの評価軸から総合的に判断するための統合技術を必要とするが、これは非常に精査な議論を伴うものである。

このように、構造としては明確であるものの、実態としては非常に広汎にわたる眺望景観を評価するためには、これらのプログラムを基礎として、各自治体が実情にあったものへと進化させていくことも必要になるであろう。

また、眺望景観が地域の人々の愛着あるものとして、かつ継続的に守り育てられるためには、リストアップだけでなく、セレクトの段階においても、選定の過程及びその重要性について、情報開示と参画の方法論を併せ持つ必要があり、今後の課題である。

4 眺望景観の施策化(アクション)の段階

4.1 課題抽出の段階

次に、前節の選択=セレクトのプロセスの結果保全の対象となった眺望景観を如何にして保全していくのか、施策化への段階を呈示したい。

表4 各構成要素における物的環境に関する課題

| 視点場 | 眺望前景 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 公共性の向上 安全性の確保 アクセシビリティの向上 | <ul style="list-style-type: none"> 空隙性(見通し)の確保 障害要素(電線・電柱・屋外広告物・交通標識等)の除去 眺望対象との色彩的な調和 並木の保全 大気の浄化 |
| 眺望対象 | 眺望後景 |
| <ul style="list-style-type: none"> 屋根の形状、色彩、素材の統一・調和 障害要素(屋外広告物等)の除去 建造物等の保全 自然(緑地・海等)の保護 | <ul style="list-style-type: none"> 無蓋性の確保 眺望対象との色彩的な調和 |

前述のとおり、眺望景観は「視点場-眺望前景-眺望対象-眺望後景」という4要素から構成される。施策化に向けて、詳細な現地調査に基づいた各々の眺望景観に対する要素毎の課題抽出という作業が必要となる。そして、それらの課題に応じた施策を講じることになる。上表は、前述の全国調査をもとに抽出された構成要素毎の物的環境に関する主な課題を列挙したものである。

まず、大気の浄化や自然保護のように眺望景観の保全以前の都市環境一般の問題として解決しなければならないものがある。次に、視点場の整備や建造物の保全のように、必ずしも眺望景観の観点からでなくとも、保全・整備することが可能なものもある。一方、前景の空隙性(見通し)の確保、及び後景の無蓋性の確保は、4要素から構成される眺望景観という枠組みで見るときにはじめて現われる概念である。つまり、眺望景観の論理からしか保全することができない。そこで、本稿ではこの課題に関する保全手法を以下で扱う。

4.2 前景及び後景における高度規制手法

①基準づくりの段階

上記の課題を解決するための有効な手段が、建築物等の高さのコントロールである。我が国における眺望景観を概観するには、前景を規制するタイプとして山見景や展望景、後景を規制するタイプとしてモニュメント景や庭園景を代表例としてあげることができる。

まずは、規制範囲及び規制基準の画定である。眺望対象の両端(点AとB)と視点場(点O)を結ぶ線分を延長してできた両半直線によってつくられる平面を地表面に投影した区域が規制の対象範囲である。そして、その平面OABを越えない高さが許容される最高高さとなる。

しかしながら、眺望対象の一部が望めればよいというわけではなく、また眺望対象がビルの谷間に垣間見えていけばよいというわけでもない¹⁶⁾。つまり点A、Bは眺望対象からなるべく離れた位置に、そして低い位置に設定されるべきなのである。しかし、現在見えている範囲を保全の対象とするのが現実

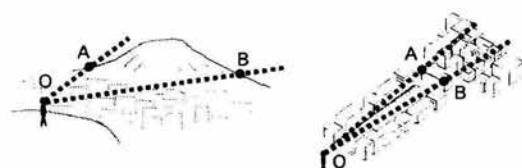


図3 左：前景規制型 右：後景規制型

表5 前景及び後景の高さ規制の事例

| | 前景規制型 | | 後景規制型 | |
|------|---|--|---|--|
| 事例 | 岩手公園→岩手山 (盛岡市) | 港の見える丘公園→横浜港 (横浜市) | 七日町通り→文翔館 (山形市) | 後楽園→庭園風景 (岡山市) |
| 写真 | | | | |
| 眺望概要 | まちなかの視点を遠方の秀峰を望む (山見景) | まちなかの高所にある視点から市街地、自然の広がりを望む (展望景) | 歴史的建造物の象徴的なモニュメントを街路の先に望む (モニュメント景) | 庭園内の視点から庭園風景を望む (庭園景) |
| 危険性 | 眺望前景に見通しを完全に遮ったり、また視角を狭めるような高層建築等が建設される恐れがある。 | 眺望対象への見通しや視角の広がりを確保するために、前景において建築物等の高さを制限する必要がある。 | 眺望後景に眺望対象を阻害するような高層建築等が建設される恐れがある。 | 眺望対象の背景に建築物等が突出しないように、眺望後景において建築物等の高さを制限する必要がある。 |
| 課題 | 都市景観形成ガイドライン(1996)により許容高さが提示されている。建築協定の必要である。 | 山手地区景観風致保全要綱(1972)の中で、風致地区による法的規制と要綱による高さ制限を行っている。 | 文翔館周辺まちづくり協定(2000)では文翔館を超えてはならないという高さ基準が示されている。事業者は住民組織への事前届出・協議が必要となる。 | 岡山県景観条例(1991)の背景保全地区に位置づけられ、基準高さを超える建築物は届出・協議が必要である。 |
| 実現方法 | 岩手公園本丸下→南昌山 (盛岡市) | 熊本城天守閣→市街地 (熊本市) | 水前寺成徳園古今伝授の間→庭園風景 (熊本市) | |
| 類似眺望 | | | | |

的な着地点ではある。

また、完全に前景の空隙性や後景の無蓋性が確保されていなくとも、建築物の形態、意匠、色彩次第では大きな阻害を回避することも可能である。即地的な調査に基づいた詳細な計画策定が求められる。

②実現手法選択の段階

次に、上記の規制基準を如何なる方法で実現するのか、法的拘束力のある都市計画的な手法によってコントロールするのが理想であろう。規制対象範囲が狭ければ建築協定や地区計画、広ければ高度地区、また、自然性や歴史性を有する場合は風致地区や美観地区を利用した絶対高さ規制が有効にはたらく。また、指定容積率の低減という方法もある。また、昨今成立した景観法による景観地区もツールの一つとして、景観保全を根拠に上記同様の規制が可能である。しかしながら、現段階でこれらの方法を選択しているのは極僅かな自治体¹⁷⁾に限られていることから分かります。眺望景観保全を目的としたダウンゾーニング及び絶対高さの低減は私権を制限することになり現段階では難しい状況である。そこで、その代替として、あるいは法規制に至る移行期においては、条例や要綱を用いて規制・誘導を図る手法もあり得る。

条例や要綱等において目標一事前確定的な数値基準を示す場合と「〇△山の稜線を隠さない」という定性的な目標を示す場合がある。前者を定め、建築確認申請前の協議等により基準への適合性を柔軟に判断していくという方法である。景観審議会等ある程度開かれた場での議論が行われるもの、大規模建築物行為規制等のプロセスにみられるような行政の審査を必要とするもの、あるいは、住民による自主協定の場合は住民組織によるチェックなどが考えられる。しかしながら、いずれも法的拘束力は弱い。というものの、眺望景観保全の重要性を広く市民にア

ピールするという点で、一定程度の抑止力は期待できる。

③検討すべきその他の手法

ここまでは、現行の都市計画制度の枠組みにおける保全手法の検討であったが、例えば、建築物等における眺望景観を阻害する可能性のある高さ以上の開発権を近隣の土地に移転、あるいは買い取り、借り上げという方法も考えられる。また、眺望景観保全のために指定容積を満たせない場合には、固定資産税等の税制上の優遇が受けられるなどのインセンティブ手法も検討の余地はある。

5 結論

以上の様に、本稿は、高いフロンティア性を持つ眺望景観の保全と創造に関し、以下の点を示したのであった。

- ①まず、何を(=眺望対象)何処から(=視点場)見るのかという構造上の整理によって、市街地に埋め込まれた少しでも多くの眺望景観を収集する技法が明確になった。
- ②次に、その様に収集された眺望景観の内、規制の対象となるものを、視点場と眺望対象に対するいくつかの評価軸から選別する技法が明確になった。
- ③そして、特殊な形態になる眺望景観規制に関し、その構造の類型化から主要な規制領域を確定した上で基準を示し、それを市民に提示する技法が明確になった。
- ④つまり、これまで断片的な議論しかなされてこなかった眺

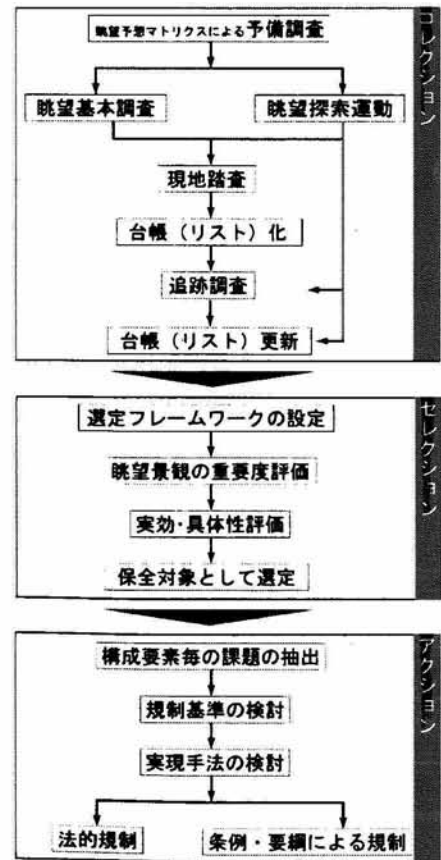


図4 眺望景観保全プログラム

望景観の保全と創造に関し、コレクション・セレクション・アクションの3段階の考究を施すことで、その理論化のための特殊で固有、それでいて包括的な理論を明確にしたわけである。これを図示すると、図4のようになる。

無論、議論はここに閉じない。例えば、各段階に於いて市民を如何に巻き込んで議論を進めるか、或いは行政は如何に関わってゆくのか等の問題に関し、眺望景観固有の技法が必要なのか、考究する必要がある。つまり、本論の先を眺望する理論の構築こそが、眺望景観のさらなるフロンティアなのである。

注

- 1) 例えば、佐々木葉：『近代都市景観デザインにおける欧米モデルの受容の手法と思想』、東京大学学位論文、1993年、等の一連の研究のようにヴィスタ景の歴史的な受容プロセスに主眼を置くもの、あるいは、平尾和洋他：『バリ POS (土地占用計画)「景観保全のための紡錘体 (FUSEAU)」の現状分析：高度斜線規制とその適応性に関する研究その1』、日本建築学会計画系論文報告集、第460号、1994年6月のように海外の事例紹介に留まるもの、もしくは、相羽康郎他：『日暮里富士見坂の眺望保全に関する調査研究』、財団法人第一住宅建設協会、1999年のように個別事例にのみを分析するもの、といった具合に、総合的・包括的な既往研究は存在しない。
- 2) 2002年8月から上記議員会館を巡る国会議事堂問題の考究、さらに東京の眺望景観のリストアップ、そして2004年1月から3月には全国都道府県庁所在都市に於ける眺望景観の把握調査を実施し、それぞれ「季刊まちづくり」(学芸出版社発行)、第1号(2003年12月)から第4号(2004年9月)で、『眺望景観のパスpekティブ』として発表してきた。
- 3) 那覇市都市計画部都市デザイン室、『第6回那覇の景観資源2003年度指定候補集』、2003年10月。他にも静岡市では、旧清水市で実施されていた公募展『私の好きな清水の景観』での眺望地点公募の趣旨を引き継ぎ、2004年度より「眺めがよく、気軽に行ける静岡市内の場所」の募集を開始している。静岡市ホームページに募集案内が掲載されている(2004年8月現在)
- 4) 大津市、『主要な視点場(眺望点)(案)』、2003年9月。
- 5) オギュスタン・ベルク氏は京都を事例に、『都市自体よりも、都市の自然の枠組みに視線をシステムチックに向ける方向付けが見られる』(篠田勝英訳(1992))、『都市のコスモロジー』、講談社現代新書、p.89)と指摘している。
- 6) なお、八景のようにスケールを更に拡大させて、ある特定の方向に現われる天体(太陽、満月等)をも眺望対象としてきた。
- 7) 詳しくは注1)を参照のこと。
- 8) 高層ビルからの眺望景観については、本稿では対象としない。
- 9) 横浜市では、マンションによる景観破壊への即効的処置の必要性から、1972年に制定された山手地区景観風致保全要

綱において、港及び横浜の市街地への「パノラマ」景の11地点を景観基準点として選定し、高さ規制を行っている。港と丘という地形的特殊性、山手地区という限定性はあるものの、パノラマ景のある視点場を調査し、地区選定を行って具体的に保全施策を採ったという意味では先進的であったが、その選定の方法論としては明確な論理は示されていない。

- 10) 例えば、地区のランドマークとして暗黙の象徴性を得ている熊本城(熊本市)や、心象的シンボルとして愛されている岩手山・南冒山・愛宕山に対して施策を行っている事例(盛岡市)などがある。
- 11) 金沢市まちなみ対策課、『眺望景観の保全』、2003年11月。
- 12) 千代田区、『千代田区美観地区ガイドプラン』、2002年7月。
- 13) 『東京美観地区ガイドプラン検討調査報告書』(1998年3月、東京大学工学部都市工学科都市デザイン研究室)によって詳しく調査が行われている。
- 14) ガイドプランの中では、地図上では眺望点として記載されているものの、眺望景観を大きなテーマとして捉えるものではなく、景観形成の中の一要素としてみていると解釈される。よってここでは「眺望的景観」という表現とする。
- 15) 調査結果は、野原卓他：『我が国の都道府県庁舎における眺望景観の現状 都市における眺望景観の保全に関する研究その4』、日本建築学会大会学術講演梗概集、2004年8月、pp.1081-1082を参照のこと。
- 16) 例えば山見景の場合、山頂部分しか望めない、また、モニユメント景の場合、モニユメントの真後ではないが、少し離れた位置に高層ビルが立っているという状況が眺望景観として相応しいかどうかと言う問題がある。
- 17) 前述の全国調査では、横浜市の風致地区、佐賀市の高度地区が事例として抽出された。その他、松本市での高度地区が紹介されている。

(2004年6月4日原稿受理・2004年10月7日採用決定)