

景観とまちづくり(2)

米 田 公 則*

Landscape and Machizukuri

Kiminori KOMEDA

1. まちづくりとは何か
2. 景観とまちづくり (以上, 前号)

3. ヨーロッパにおける景観, 都市計画, まちづくり

3.1 はじめに

前章において, 我が国で景観を都市計画の課題として位置づけてこなかったその理由, 歴史的背景などをみてきた。だが, 今日, 景観の問題が重要な都市の課題であることはいうまでもない。

景観の問題が都市計画の課題として注目され始めた理由のひとつは, いうまでもなく住民の運動にある。鎌倉市の景観問題や, 京都タワー建設に対する反対運動の潮流は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」(いわゆる「古都保存法」)として法制化され, 「歴史的風土の保存」の名目で, 都市開発に一定の歯止めをかけることとなった。

しかし, この法律は「古都」という特定地域を対象とし, 「歴史的風土の保存」というもので明確に「景観」という打ち出したものではなかった。

それに対し, 全国では「町並み保存」の運動が広がりを見せ, 自主的な景観条例を制定する市町村が相次いだ。これは, 町並み, 景観が地域にとって資源として認識され始めたことを意味する。これが, 都市計画の課題として注目され始めた二つ目の理由である。市町村レベルの景観条例の限界については, すでに述べたとおりである。

では海外では景観を都市計画, まちづくりの中でどのように位置づけてきたのであろうか。ヨーロッパへ旅行をした者の多くは, 都市規模の大小はあれ, 都市景観の美しさに魅了されることが多い。あるいはその都市の美しさに惹かれて海外旅行をするといった方がいいかもしれない。ヨーロッパの世界遺産をみると, 都市の建築物や都市の旧市街, 歴史地区など数多いことがわかる。しかもそれがパリやロンドンなど大都市や首都クラスの都

* 文化情報学部 文化情報学科

市の中に点在している。そのような地域を歩けば、ヨーロッパの人々がいかに景観を大事にしているかを肌で感じるができる。

もちろん、ヨーロッパといっても国により景観に対する取り組み、その歴史が異なることはいまでもない。よって、景観、都市計画、まちづくりの姿勢など異なることはいうまでもなく、国別の検討が必要である。これに関しては、西村幸夫氏を編者とした研究グループによって、イギリス、フランス、イタリア、オーストリア、ドイツ、さらにはアメリカ、カナダを含めて、各国の都市計画と、景観に対する取り組み、その歴史などをまとめた『都市の風景計画』という優れた研究成果がある。この章では、この研究成果を参考にし、ヨーロッパの全体的な潮流として、景観が都市計画、まちづくりの中でどのように位置づけられているかをみてみたい。

3.2 ヨーロッパと日本との都市の関わる相違

ヨーロッパにおける景観、都市計画の問題を検討する前に、我が国の都市のあり方の相違について、若干検討しておく必要がある。

ヨーロッパの都市と日本の都市を歴史的観点から比較したとき、第一に気づく点は、城壁の存在の有無である。パリ、ミラノ、ウィーン、プラハ、歴史ある都市をみると、その中心に「歴史地区」、「歴史的中心地区」等、名称の違いはあるが、その都市が建設された当初の中心部というものが存在し、その地域が明確にエリアを形成している。このエリアは、歴史をさかのぼれば、そのエリアの外周に城壁があり、都市と農村部を明確に分けて、都市国家、都市コミュニティが形成されていたことがわかる。

都市はさらに、都市規模の拡大とともに周辺に人々が張り付き、そのためにその周辺を囲う必要が生じたことから新たな城壁が形成され、いわば同心円的な広がりの中で都市の範囲が拡大してきたことがわかる。その時古い城壁は壊され、都市が新たな地域を形成してきたのである。都市によってはその同心円が、複数存在している。この城壁によって明確に区分された都市のあり方は日本の都市と異なる点であろう。

もちろん、平城京、平安京など一定の区画を形成していたことは事実であるが、それはやはり「都」という特殊性に由来するものであったといった方がよいのではないだろうか。

都市のあり方で異なる点の第二は、都市内部の建築物そのものの建築寿命の問題がある。ヨーロッパのほとんどの場所は地震がないために石や煉瓦などが使われ、100年、200年の建物はざらであり、建物そのものの寿命も長い。そのために、建物を利用する人々も、長い歴史を持った建物の方を好み、価値があるものと見なしている。建物を利用する人々も内装（インテリア）の改修は自らの好みを尊重するが、外観を変えようという発想がない。外側は、publicなもの、という意識が根底にある。

建物の寿命が長いということは、それによって作り出される街並みを安定化させ、それによってつくられる景観も「見慣れた風景」ということにある。我が国では地方に住む者が、たまに東京に行くと、わずか数年のうちにその風景が変貌し、驚かされることが多々ある。それと比較すると、安定的な景観はそこに住む人々の意識にも当然大きな影響を与えることとなろう。日本人にとって、都市は変貌するものという意識が強いが、ヨーロッパの人々にとっては都市全体をみるとときには必ずしもそれは当てはまらないのではなか

うか。

都市のあり方の相違の第三は、「都市意識」というものである。ヨーロッパでは「都市」もひとつの「共同体」、コミュニンの単位であり、その点で中小の農村共同体と基本的に変わらないという発想が根底に流れているという点である。ミラノ市をイタリア語で言うと、Comune di Milano、コムーネ・ディ・ミラノであり、正確には「ミラノ共同体」ということになる。フランスも同じく、コミューヌである。ドイツも、フランス語のコミューヌという言葉にあたる Gemeinde ゲマインデ（＝共同体）という意識が、都市市民に共有されている。

この都市がひとつの共同体であるという意識はサッカーなどをみればよくわかる。イタリア、スペイン、ドイツなどヨーロッパのサッカーは、いわば都市対抗戦であり、だからこそあれだけ人々が熱狂するのである。ミラノに住むイタリア人が「イタリア人」という意識より「ミラノ人」（ミラネーゼ）だ、という意識が、普通だということからもそれがわかる。

その都市規模がいかに大きくてもどこかに「共同体」の仲間、という意識があり、「わがまち、わが市」という意識がある。このことは、実は都市計画、都市景観に対する住民の意識や運動にも非常に大きな影響を与えている。

3.3 検討すべき問題

景観、都市計画、まちづくりについて検討するとき、どのような点に注目する必要があるのか。検討すべき課題の第一は、もちろん都市計画の中で景観がどのように位置づけられているか、その関連性である。この関連性は、具体的に建築基準法などの建築規制の中でいかに景観が配慮されているかという点も含むものである。

しかし、これは単に現状ではなく、どのような経緯、歴史の中で、景観がどのように位置づけられてきたかということも重要な問題となる。よって、第二の課題は、住民運動など、どのような住民側の働きかけがあったのかという点が重要な課題となる。

たとえば、オーストリアには二つの事例がある。その一つは、ウィーンの森の保護運動である。現在は観光コースの一つとなっている「ウィーンの森」が19世紀後半ウィーンの大改造時代に、戦争敗北による国家財政逼迫の影響を受けて、売却の話が浮上した。1870年には売却に関する法律も制定され契約直前であった。それに対し、一市民のヨーゼフ・シェッフルが積極的な反対運動を展開し、その後市民運動となり、法律は無効となり、ウィーンの森は保全されたのである。

その後、1893年のウィーン全体調整計画で、建築家オイゲン・ファスベンダーが「国民リング」を提案し、ウィーン周辺に約600メートルのグリーンベルトを設け、それにより、「森・草原ベルト保全地域」として環境保全されることとなった。

オーストリアでのもう一つの事例は、ウィーン中心地のハースハウスの事例である。ハースハウスは、ウィーンの代表的現代建築家ハンス・ホラインが設計し、1990年に完成した商業施設である。これが、大きな論争を呼び起こしたのは、ウィーンのシンボルタワーの一つである聖シュテファン教会の向かいといういわば、歴史的市街地の中心に建てられたことによる。この建設計画には区議会などで論争がなされた。基本設計が進められる中で、周辺住民の建設反対の投書がなされ、市当局が調停に乗り出すこととなった。こ

れは、地区詳細計画への異議申し立てが土地所有者に限られていたことを考えると、異例の措置ということになる。

このように住民側の働きかけ、運動がいかに重要であるかは、各国にその事例を観ることができると。

そして、第三に、住民がどのように都市計画、建築規制、地域計画、景観計画に関わっているのかということがもっとも重要な課題となろう。三嶋氏は、ウィーンの「地域固有の景観に考慮すること」という抽象的な景観コントロールの表現が、さまざまな議論の結果を踏まえ、地区詳細計画に反映されることとなると述べているが、「その議論は、地区の設計を行う建築家、計画作成を行う市の行政官、専門家、地区住民、その周辺住民などによる『協議』であり、住民の代表である議会における議論」¹⁾であり、住民参画のあり方が問題となる。

3.4 ヨーロッパの景観保全に関わる画期

ヨーロッパの諸都市は歴史が古く、古い街並みを残している都市が多い。そのために、都市の変化がないように思いがちである。しかし、ヨーロッパの諸都市も、時代の最先端と思われる建築様式の建築物、例えばゴシック様式やバロック様式の建築物がつくられ、都市の景観の中に蓄積されてきたということを忘れてはならない。例えば、教会なども何十年という年月をかけて建築されており、そのような長い時間の中で、一見あまり変化がないかのように見えながら、徐々に様相を変化させてきたのである。

そのようなヨーロッパの諸都市も、大きな変化を経験することとなる。それが近代化である。産業革命以降の都市への人口集中、文明化の中で近代に対応しうる都市として大きな改造が行われてきた。その先陣を切ったのが、19世紀後半に行われたジョルジュ・オスマンのパリの都市改造であった。その他、ウィーンも城壁を撤去し、リング（環状道路）を作るなど、19世紀後半は、近代化に対応した都市改造の時期であった。

20世紀に入ると、都市計画、建築物に関して、景観の視点が明文化され始める。西村氏によると初期の景観保全に関わる計画規制として、オーストリアにおいては1923年低地オーストリア州法において建築物の外観は「地域の風景にふさわしいものでなければならない」という規定が明文化され、イギリスにおいては1938年にセントポール寺院などの中心部における高さ規制がなされている。

1902年にはプロイセンで景観保護法が出され、イタリアでは1947年の共和国憲法で「共和国は、国家の風景ならびに歴史・芸術遺産を保護する」と謳われている。1919年のワイマール憲法にも同様のものがある。フランスでは1780年代にすでに建築線、建築外枠線の規制が実施されているが、文化遺産保存に関しては、1913年の歴史的記念物に関する法律に始まり、1930年には景勝地の保全に関する法律が、1943年には歴史的記念物周辺500メートルの景観を規制する法律ができています。ヨーロッパにおいてはおおむね20世紀の前半に景観に関する規制が明文化された。

ヨーロッパの景観に関わる状況が大きく進展したのが、1960年代以降である。西村氏は「欧米諸都市を取り巻く周辺の農地や山並みまで計画的関与の視野に入れ始め」、「風景に関する法定計画策定の規定が各国において定められるようになり、同時に風景を見る視点場からの眺望の保全にも関心が払われるようになって」きたとしている²⁾。

1955年にはオーストリア・ウィーンで、ウィーン州自然保全法ができ、ウィーン州建設法による土地利用計画を密接に関連した風景保全地域が位置づけられ、ドイツでは連邦自然保護法により風景計画が法定計画として整備された。フランスでも、1962年に当時の文化省大臣マルローの提案により保全地区が制度として定められた。

3.5 1960年代以降のヨーロッパの景観保全の特徴点

1960年代以降のヨーロッパの景観保全の特徴の第一は、西村氏も指摘しているように、「二次元のコントロールから、三次元のコントロールへ」という流れの変化である。ゾーニングに代表される「二次元のコントロール」は、個々の敷地の上に完結した単体の建築物を前提にし、基本的に景観という視点を欠いている。それに対して、三次元のコントロールは景観を前提とした規制である。

例えば、イギリスの都市計画では公式には1992年に政府によって10カ所の「戦略的眺望 (Strategic View)」が指定され、その指示を受けた地方政府は、それぞれの都市計画にそれを反映させて、眺望保全を図るという事がなされている。これにより場合によっては何キロという長さで、眺望に関わる高さ規制などがかかることになる。

「戦略的眺望」は、国家的戦略として位置づけられたものであるが、地方政府のレベルでも同様に地域の眺望を保全するために、都市計画の中に開発規制を行うことができる。これは、「ローカル・ビュー」(「地域的眺望」)と呼ばれるものであるが、その対象となるものは、特定建造物に対する眺望以外にも、街路に沿った眺望(ビスタ)や、パノラマ、崖線などのスカイラインなども、眺望として位置づけられる。

フランスも同様に、ヒューゾー規制という手法で景観の保全を図っている。ヒューゾー規制とは、ある景観を保存するために、それを疎外する可能性のある建造物の侵入を防ぐ規制手法であり、ある歴史的建造物などに対する眺望という視点から、規制をかけるものである。

具体的手法としては、「パースペクティブ」「パノラマ」「切り通し」という3つのタイプに分けて行い、トータルに歴史的記念物などの「見せ場」を保全している。

このような手法はイタリアなどでも取り入れられ徐々に広がりを見せている。プラハの街やブダペストの街の美しさは、パースペクティブ、パノラマという視点からのものであり、そのような街の観光写真を見たとき、誰もがその都市をわかるということは、そのパノラマがその都市の全体を象徴するものとなっていることを意味する。

また、都市内部においても「切り通し」の手法で、都市のシンボリックな建造物を「観る」という視点から保存していくことであるが、これは都市内部のシンボルを二次元ではなく、三次元的な視点から景観保存しようとしていることを意味している。

60年代以降の特徴の第二は、景観の規制が国が主導して行うものから、徐々に地方への管理、規制に変わりつつあるということである。もちろん、景観を保存してきたのは具体的には地方の人々の地道な努力や地域に対する愛着が前提であり、街、地域を愛する心が地域のメンタリティがあったからこそ、景観は守られてきたことはいうまでもない。たとえば、イタリアでは、日本の国土計画にあたるようなものがなく、建築基準法に相当するような法律もないといわれている。では乱開発が進められているかというと全くそうではない。宮脇氏によれば「広い範囲の建築物にも関心が高く、行政(建築士、住宅協議

会)による個別の「許可」制度で対応している点が我が国と異なり」,「ガラッソ法の面白いのは、『数値』や『制限』ではなく、『条件』と『各地で考える責務』を与えた点」であると指摘しているが、氏が言うようにこの背景の「風景の公共性」という発想が根付いていることを象徴するものである³⁾。

このような流れは、地方分権の流れとも密接に関わりながら進んでいる。イギリスでは、地域内で歴史的環境保全地区に指定された場合は、地方政府が保全方針を作成しなければならない。

フランスの場合は、1983年の地方分権を定めた法律の中で「建築・都市・景観文化遺産保存地区」(ZPPAUP)が制度化された。和田氏らによると、ZPPAUPは、「美的、歴史的、文化的な理由」に基づき「歴史的記念物の周辺や、保存あるいは再生すべき地区・景勝地・空間」において設置されるものであるが、「何よりも、地方分権を定めた法律の一環として制度化された点に特徴」⁴⁾がある。これにより各コミューンは地区の保全再生計画を立案することが求められることとなったのである。和田氏らは、どのような規制を作り、保全していくかは、地域の歴史性や文化遺産の性格に応じコミューンにゆだねられることになり、「コミューンが歴史的環境の保全に真剣に取り組まない場合、いい加減な規制を作成し、この結果、保全すべき文化遺産や景観が十全に保全されないということも危惧される」⁵⁾と述べているが、コミューン意識(=共同体意識)がある限り、その心配は少ないであろう。

イタリアの場合は、1985年のガラッソ法によって、風景を保存する計画を立案することが法的に義務づけられた。これは、70年代の地方分権の流れに沿ったものであり、州という広域ではあるが、風景計画が義務づけられ、その下に県、大都市圏レベルでの広域調整計画、その下に自治体レベルでの都市マスタープランがあり、さらにその下に地区レベルでの、地区計画がある。基本的には、上位の計画から作成し、順次下位の作成という流れとなっているが、現実には、県あるいは自治体レベルで独自の都市マスタープラン作成が先行している場合が多い。それは一つには、州が地方分権の流れの中で新たに強化されたものであったからである。そのために、州によって県の計画を寄せ集め、州の計画としているところもある。

イタリアでは、自治体、コミューンの単位の下に地区があるが、地区には地区住民評議会がという住民自治組織が設けられている。これは、1976年の「分権・参加法」により、進められた地方分権の一環として制度化されたものであるが、政治的機能の分権化の一つとして、建築物・商業施設立地などの許可権限が、住民評議会に与えられている。住民評議会の中に都市問題委員会を設けられ、都市計画が、私的建造物の規制を行う権限を持っている⁶⁾。

さらに地区住民評議会は上位の計画に対しても意見を述べる権利を持っており、地区の意向が極力反映される仕組みを持っている。

その他、オーストリアでも地区詳細計画が義務づけられ、歴史的環境を保存するための保全地区は、その中に取り込まれた。1990年の法改正により、地区詳細計画の策定期間中に地区代表への計画伝達と協議が義務づけられ、さらには1992年の法改正により、土地所有者のみでなく、周辺住民も意見を述べる権利を認められた。

特徴の第三は、「景観の公共性」の明示化の流れ、私的所有権の一定の規制というもの

を法的にも可能にする動きが強まりつつあるということである。

フランスの場合は、ZPPAUPが「景観を規制する規定を公益の地役権として設定するもの」だという点である。和田氏らによると、この「公益の地役権」とは「公益を守るため一定の規則を作り、私権を制限すること」⁷⁾であり、「土地利用権」「使用権」の公的制限を意味している。

その他の国においても、「公益の地役権」を明確にうたっていない場合でも、実質的に景観に関わる法律により私的所有権は制限され、しかも、その権限はより小さな地方の単位に委譲されるという傾向があるといえることができる。

西村氏は、旧世界と新世界との各自の財産権に対する制限に対する発想が根本的に違っているように思われ、ヨーロッパにおいては「文化的営為としての国土の風景を保全することは国家的責務と考えられてきた。都市は文化的な作品であり、都市内の開発権は所有者のみに帰属するものではない。従って、風景を保全するために個人の財産権がある程度制限されるのは当然のことだともいえる」⁸⁾と述べている。

ヨーロッパの人々が景観を守ってきた歴史、景観に対する愛着、それが変更されようとするときの住民の運動や住民意識などを考えると、景観に関わるさまざまな法律、地区詳細計画などは、新たに制限が加えられたというより、不文律的に、地域のモラルとして、景観は意識され、実質的に私的使用権は制限されてきたのであり、住民の中に潜在的にあった「景観の公共性」の考えが、近代の中で明確化されつつあるという方がいいのかもしれない。

(続く)

注

- 1) 西村幸夫編『都市の風景計画』学芸出版社 2000年 102頁
- 2) 同上, 12頁
- 3) 同上, 90, 91頁
- 4) 同上, 42頁
- 5) 同上, 50頁
- 6) 中田実編『世界の住民組織』自治体研究社 2000年 226頁
- 7) 同上, 184頁
- 8) 西村編 前述19頁

参考文献

- 庄司興吉『地域社会計画と住民自治』梓出版社 1985年
瀧本佳史『地域計画の社会学』昭和堂 2005年
武川正吾『地域社会計画と住民生活』中央大学出版部 1992年
田村明『まちづくりと景観』岩波新書 2005年
端伸行・中谷武雄編『文化によるまちづくりと文化経済』晃洋書房 2006年
坪郷実『新しい公共空間をつくる』日本評論社 2003年
日高昭夫『地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命』イマジン出版 2004年

- 中田実編 『世界の住民組織』 自治体研究社 2000年
西村幸夫 『都市論ノート』 鹿島出版会 2000年
西村幸夫編 『都市の風景計画』 学芸出版社 2000年
西村幸夫 『日本の風景計画』 学芸出版社 2003年
日本建築学会編 『景観法と景観まちづくり』 学芸出版社 2005年
日本建築学会編 『景観まちづくり』 丸善 2005年
三沢謙一編 『共生型まちづくりの構想と現実』 晃洋書房 2006年
三村浩史 『地域共生の都市計画』 学芸出版社 1997年
三村浩史 『地域共生のまちづくり』 学芸出版社 1998年
松本昭 『まちづくり条例の設計思想』 第一法規 2005年
山崎丈夫 『まちづくり政策論入門』 自治体研究社 2000年
山田晴義 『地域再生のまちづくり・むらづくり』 ぎょうせい 2003年
吉田民雄・杉山知子・横山恵子 『新しい公共空間のデザイン』 東海大学出版会 2006年
クラビエ・グレフ 『フランスの文化政策』 水曜社 2007年
松田雅央 『ドイツ人が主役のまちづくり』 学芸出版社 2007年
住田昌二 『西山卯三の住宅都市論』 日本経済評論社 2007年