

景 観 評 価 と 計 画

東京都研究員 渡 辺 定 夫
(東京大学)

坂 井 丈 夫
中 原 信 常 (環境管理部)

まえがき

昭和45年頃を境に環境問題が社会問題から政治問題へ展開した。量の時代から質を求める時代への移行、或いは高度経済成長から人間生活重視へ、時代の価値観に大きな変化が現われ始めた。

昭和52年発表されたOECDの「日本における環境政策」では、次の点が指摘され、政策転換にひとつの方向づけを与えるきっかけを作った。

- ① 日本は公害を防除し、汚染を減少させることに成功した。
- ② しかし、環境に対する不満を除く点では成功しなかった。
- ③ 不満の原因は、公害を増大させなかった、今なお抑えていることにあるのではなく、環境の質の低下にある。
- ④ 環境の質の低下は、人間生活の質を決定する静かさ、美しさ、プライバシー、社会的人間関係、その他量的に測れない諸要素、すなわちアメニティの欠除である。

こうした指摘をまつまでもなく、当時の政府関係機関白書に、「生活の快適さ」という言葉が現われ始める。生活の快適さは、「精神的に豊かさをもち」「地域の文化を向上させる」目的にとって必要である点が強調され、「都市景観」「歴史的環境」が大切にされることに止まらず、音とか色など「感覚的側面」までひろがる「人間生活の快適さ」が破壊されない社会の育成がうたわれている。(昭和52年環境白書)

環境の質に対する認識が高まる一方、それは施策へ連動するものになる。昭和55年の環境白書では次の点が指摘されている。

- ① 地域住民のもつ価値観の多様性を前提に合意形成を図るシステムづくり。
- ② 住民のボランティア活動、自助努力に対する支援の方策。
- ③ 地域における歴史・文化資源を含めた快適環境要素の活用。
- ④ 地域の街づくりにおける主体性をもった新しい環境創造。

以上の諸点は、環境庁の指導をまつまでもなく、先進的地方自治体では既に推進されていた施策であった。いわばOECDの指摘に応えた形をとったものとみられるのであるが、以下環境の質向上へ向かう制度上の改善、或いは施策として打ち出された事項をみてみよう。

1 景観行政の役割

1-1. 景観問題の展開

以下の年代記は、主に地方公共団体が取組んだ景観対策であるが、全国すべてを網羅するものではない。また施策が事業として実施されたものであれば、検討段階のものも含んでいる。景観を整備しようとする施策は、従来の縦割行政でカバーできるものではなく、また即効性をもった整備事業の対象となるものも多くない。景観問題はすぐれて総合的課題となる性質をもっているもので

あり、また地域それぞれの特徴を反映するものと考えられるので、施設をつくることや基準をつくること、だけで景観向上が図れるものではない。

景観問題を受けとめ、施策上の課題として取上げられた事例を概観しようとするのは、この問題が環境という大変定義することが難しいものの物的形態にかかわり、問題を解決することが地域ごとに合意された価値観によってなされることからである。つまり、景観問題は行政が受止める対象としてあらかじめ枠を定めることが難しいからである。以下の年代記は「横浜市企画調整局 横浜市都市デザイン基本調査報告書（昭和57年）所収 都市デザイン年表1860-1982作成 土田旭」によるものである。

○昭和40年

横浜市「新しい都市づくりの構想」が打ち出され、都市計画のなかに都市デザイン、すなわち環境の質に対し関心が払われた。横浜市ではこの時点で、「横浜市都市美審議会」を発足させている。また東京海上ビルに端を発して都市建築の美観論争が起った。

○昭和41年

古代都市遺跡、遺構、埋蔵文化財を多く有する京都・奈良・鎌倉に「古都保存法」が適用され、風致と一体になった景観の保存が可能性的なもった。

○昭和42年

イギリスでは都市計画に関する法律として、「シビック・アメニティーズ法」が制定され、都市計画の最も基本となる理念にアメニティーズが位置づけられ、単体の保存から面的保存へ、大きな足がかりをつくった。

○昭和43年

都市計画法の全面改訂で市街化区域、調整区域の区分がされるようになり、人口急増対策で悩む地方自治体は人口抑制策をこめて「宅地開発要綱」を行政の武器とした。一方過疎の村であった妻籠宿の保存事業も緒についた。金沢市に「伝統環境保存条例」が生れた。

○昭和44年

新全総が地方の時代をうたい、地方生活圏構想が誕生

した。宮崎県沿道修景美化条例、倉敷市伝統美観条例が制定され、観光政策を支援することになった。

○昭和45年

公害が交通事故発生件数とともに最高度に達したが、一方では万博が開催され、東京の繁華街、銀座、新宿では歩行者天国が実施された。横浜市に「風致地区条例」が制定され、横浜関内地区整備の予備段階として、伊勢佐木町歩行者天国や、大通り公園及び周辺地区開発構想が打ち出された。

○昭和46年

盛岡市に「環境デザイン委員会」、岡山市に「都市美造成のための景観構想計画」が生れた。横浜市では「緑地対策基本要綱」がつけられ、緑の景観対策が図られた。諸外国では歩行者専用モールづくりが主要都市中心繁華街につくられ始めた。今日著名な存在になっているデルフト市のボンネルフ生活道路の実験も開始されていた。サンフランシスコ市では、都市域で環境の質を高めるための「アーバンデザイン・プラン」が策定され、都市景観の変化に対し保存と開発の調和を求める規制方策が確立した。

○昭和47年

景観保全の条例が京都市、高山市、萩市で発効され、伝統的建造物群が面的に保全されるようになった。各地にモールが建設される。旭川買物公園がその代表であるが、一方緑の保全と開発整備も取上げられた。横浜市山手景観風致保全要綱、神戸市グリーン作戦、OECDで評価を受けた淀川河川公園事業もスタートした。ここで最も注目すべきは横浜市に都市デザインを担当する専任スタッフがおかれたことであり、景観を整序し、住民のエネルギーを吸収しながら、環境の質を高める町づくりの体制が誕生した。

○昭和48年

前年に制定された「自然環境保全法」「都市公園等整備緊急措置法」にみられるように、緑地保全地区の指定が「都市緑地保全法」に盛り込まれた。緑の育成が各地に施策として展開したのである。仙台市「森の都の環境をつくる条例」横浜市「緑の環境をつくり育てる

条例」に加えて仙台市「台原森林公園」、神戸市「緑と彫刻の道」、江戸川区「古川親水道路」などの事業が行なわれた。また神戸市では「海浜環境整備事業」がスタートした。

○昭和49年

わが国経済は高度成長から一転しマイナス成長に失速した。しかし都市に緑、自然を導入し、歩行者の安全快適を図る施策と事業は進行した。大阪市では「都市景観懇談会」が発足し、超高層建築に対する批判も一斉に高まり、都市の建築に対する景観問題は、日照権問題に加えて市街地景観を規制誘導する手立てを求めた。ニューヨーク市における1960年代以降の都市デザイン政策も紹介され、市街地景観論が高まった。

○昭和50年

ゴミ戦争がたけなわになった。都市を清潔に管理することが、環境の質向上の第1歩であるという認識は高まったものの、管理は極めて難しく、行政のみの力では限界があることも強調された。各地のモール整備は商業近代化や活性化の道具にまでなった。文化財保護法に伝建地区が設けられ、従来検討されてきた全国各地の該当する歴史的街並、集落の保存が法的に確立された。この問題は、住民が主体的に保存という方向で町を維持管理する、いわばソフトウェアの存在を前提に文化庁が地区を選定し、修復に補助をするものであった。

○昭和51年

都市緑化対策推進要綱が制度化され、全国的に緑の事業が環境の質向上を図る上で速効力ある施策とされ推進された。神戸市「緑と花の市民憲章」、盛岡市「自然環境及び歴史的環境保全条例」等が制定された。前述したOECD環境委員会のいわゆるアメニティ・レポートが出されたのである。

○昭和52年

3全総が策定され、地方定住圏構想が発表された。地方の時代は人間定住の場として一応の内容をもったことになる。宇部市を始めとして八王子市、仙台市などで彫刻のあるまちづくりが開始された。各地に遊歩道

歩道が既成市街地にもつくられてきた。アメニティを獲得する動きは、都市生活の場にアイデンティティを求めるものであった。住民表示変更を上から押付けられたことに対する反響が各地に起り、社会的人間関係を定住の場に求めるために、伝統的な旧町名保存事業（仙台市）などが起るのも当然であった。全国の著名な歴史的集落、街並はその多くが伝建地区に選定された。

○昭和53年

神戸市は「都市景観条例」を策定した。横浜市、神戸市のような環境の質向上に対し積極的姿勢をもつ都市が少しずつ増え、千葉市に「都市美計画策定班」も組織された。行政先導型で事業を展開しないまでも、街の景観を形づくる個々の建物に対して顕彰する動きも現われた。金沢市「金沢都市美文化賞」、広島市「優秀建築物の表彰」制度などである。

○昭和54年

都市美、都市景観に対する行政の取組みは、多様な展開をみせた。1%文化費の推進で神奈川県立6校が着工した。倉敷市「都市空間デザイン計画研究会」広島市「都市美をつくる基本計画策定委員会」などが設置された。環境権のひとつとして眺望権が問題にされていたが、個人が得ていた海の眺望権を著しく損なうことに対する訴訟が勝訴となった。眺望はある地点や場所の固有性を高める要素の一つであるのみならず、土地に備わる価値の一つでもあるとの認識が公に確認されたのである。しかし、眺望を損なう予防排除、或いは請求ができるとしながらも、その法的根拠や眺望の基礎となる環境概念の実態（権利の対象となる環境の範囲確定）が明らかでない故に、眺望妨害排除には困難な点があることになった。

○昭和55年

環境の質を高める施策の推進はいよいよ大きな流れとなった。地方行政のなかに景観を政策のひとつに位置づけようとする動きが広まった年である。北九州市「都市景観懇談会」、名古屋市にも同名のもの、沼津市「都市景観懇談会」が設置された。建設省も「うるおいのある街づくり懇談会」を発足させ、全国地方公

共団体の景観に関する施策の展開実態について調査した。遊歩道整備が歴史、文化と結びつき、市街地内のめぐり道整備を含むことになった。大阪市「歴史の散歩道、上町台地コース」が誕生した。

○昭和56年度

財政欠陥が顕著になり、行政改革路線の定着とゼロリングは公共事業抑制となった。同時に、市街地環境の質向上は、さまざまな街づくりと深く結びつくことによって、単なる公共事業先導による緑、歴史、歩行などの快適空間づくりではなくなってきた。民間活力導入、住民参加主導といわれ、行政はそれを支援するものとする点が強調された。更に街づくりが人間生活とその場にかかわりをもつが故に、施策上総合的課題となり、環境の質の側面が施策のテーマになるに及んで、従来の縦割機能的行政では対応しきれなくなった。行政と文化の単語が総合と組合わされ、時にイベント行政と陰口を云われる対象になった。東京都「文化のデザイン事業」が発足し、大阪市に「建築美観誘導地区」が設定され、9街路の都心沿道地区が指定された。広島市の都市美づくり「広島市都市美計画」が策定された。神戸市では、重伝建地区北野町周辺に景観形成地域が指定され、より広いひろがりのなかで市街地環境の質を担保できるようになった。

○昭和57年

道路に対する関心が、商店街のモールづくりから一般道路のあり方へ拡大された。街路整備は従来から緑化を中心にされ、ストリート・ファニチャー、標識、案内表示の導入によって、より快適な道づくりが行なわれてきた。電柱撤去、地下埋設化も費用負担を乗り越えて徐々に実施される気運になった。「横浜市の開港記念広場」は最初の広場公園事業として適用された例となった。道路から広場が誕生したのである。ここで巨大都市東京を取上げてみると、前年発足した「都市美懇談会」の報告書が公にされた。そのなかで、東京の都市美について、「固有の風土に根ざし、そこに歴史と文化がとけあった都市景観の美しさ」と、「都市空間を舞台としてなされる人間相互のふれあいから生じる人々の精神的な充足感、快適さなど」との総合的価値と定義し、人びとの共同作業によるまちづくり

の必要性を訴えている。

さて、以上の年代記からわかるように、都市における生活の質的向上、快適性を求める動きは、身の廻りの生活環境に向けられ、昭和56年以降、建設白書に街づくりの文字がみえてくる。街づくりは、従来から進められ、今後なお展開しなければならない住宅・社会資本整備の多様なニーズへの対応策として登場したのであるが、都市施設が機能すべき量が充足されるだけでなく、質的に満足すべき存在であるとする認識から、快適性をつくりだす行為へ目が向けられたのである。

ここで「街づくり」が課題として背負った問題を整理してみると次のようになる。

- ① 生活の質向上のニーズは環境の快適性を求め、それは街づくりの行為が生むものとした。——快適性獲得の枠組
- ② 街づくりは多様な主体によってなされる。そこには多様な価値観の存在を許容しつつ、合意形成を図らねばならない。——合意形成システムと方法
- ③ 公共、民間両セクターの施設が一体となって環境をつくり、管理される以上、そこには調和が求められる。——建設・管理主体の協力体制
- ④ 快適性の物的表現のひとつに景観が登場した。美しい景観創造、醜い景観の排除、優れた景観の保全という課題は対象ともども認識されたが、成果達成の方法、手段の明確化が求められている。——景観形成手法の確立
- ⑤ 快適な生活環境を求めるのは住民であり、そこを利用する市民である。こうしたいわば最終利用者の立場を擁護し代弁する必要がある。——物的環境の質的向上を保证する技術と制度

1-2 全国にみられる景観形成の施策

街づくりという住民参加行動の枠組のなかに位置づけられた景観整備、或いは景観形成施策を年代記のなかにみたのであるが、ここでは、全国自治体の施策を通して、前項の問題に対する対応をみてみよう。

昭和57年3月、国土庁地方都市整備課「景観の整備に関する自治体の施策調査」の結果によると、次のような回答が寄せられている。調査対象は都道府県と全国市町村。

① 景観整備の対象は

街に自然をよびもどす

都市景観をととのえる

地域個性を確立する 3項目については、県、市町村とも同じ割合で緑化が大きな位置づけをもっている。内容をみると、公共施設・事業所の緑化、道路・広場の緑化、樹木・樹林の保全、水辺の公

園・緑地・遊歩道の整備、コミュニティ広場・公園整備が関心の高いものである。また、県レベルでは屋外広告物対策、眺望景観の保持が所掌事務の性格から強く現われ、市町村の放置自転車、資材置場等の対策、豊かな都市街路事業など肌理こまかな施策と対照的である。(図-1)

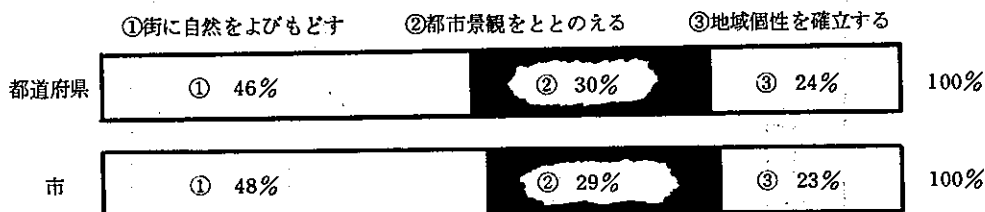


図1 景観整備の対象

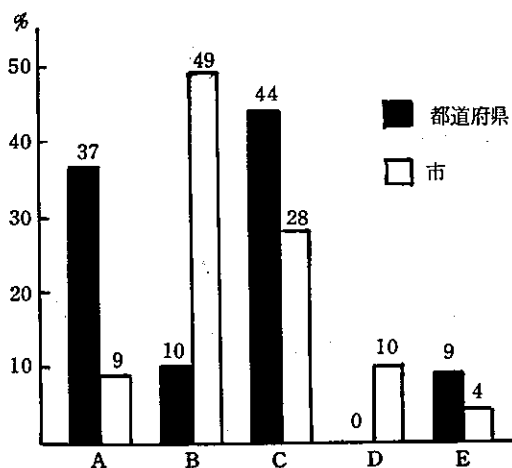


図2 施策の体系的あり方

② 施策の体系的位置づけは図-2に示されている。

A—総合計画で位置づけられ、具体的施策が実施されている。

B—基本構想はあるが、総合計画で位置づけられていない。具体的施策は各々実行されている。

C—具体的施策は実施されているが、総合計画に位置づけられてなく、基本構想もない。

D—基本構想はあるが具体化していない。

E—何もなく、何もしていない。

県レベルでみると、AとCに分離した状態がみられる。即ち、景観整備を総合計画に位置づけるものと、具体化を先行させるものである。市町村はこの傾向に対し、具体化を先行させ、総合計画への位置づけに関心をもちない。

③ 関心の対象をみたのが図-3である。景観整備努力の現われとしてみると、文化財、緑等の保存が多い。又市町村では緑のマスタープランづくりが強い関心事である。概して緑を中心に据えた施策へ関心が向いている。

④ 図-4は具体的整備事業の対象を示している。県市町村とも事業内容は類似している。項目3, 4, 5にみられる緑化をテーマとした緑化推進、街路樹整備がとくに多い。また市町村によりハードな事業が目立っている。

⑤ 事業の開始時期をみると、昭和53～55年にひとつのピークが現われている。景観整備はハードな緑化整備と看做された傾向を示している。景観、環境の保全という項目をみると、それ以前のソフトな事業に対し、40年代以降ハードな事業展開をみせている。

この頃から緑化協定、美しくする会、清掃の会等が全国に普及し、ソフト事業のひとつの流れをつくっている。

以上の簡単なまとめとして、景観整備は地方自治体の長期的総合計画に位置づけられる事項として体系化され

ることが少なく、単発的事業の性格が強い点が指摘されよう。しかしながら、各自治体の取組は県、市町村とも共通の意識の上にたっているものであることは認められるだろう。

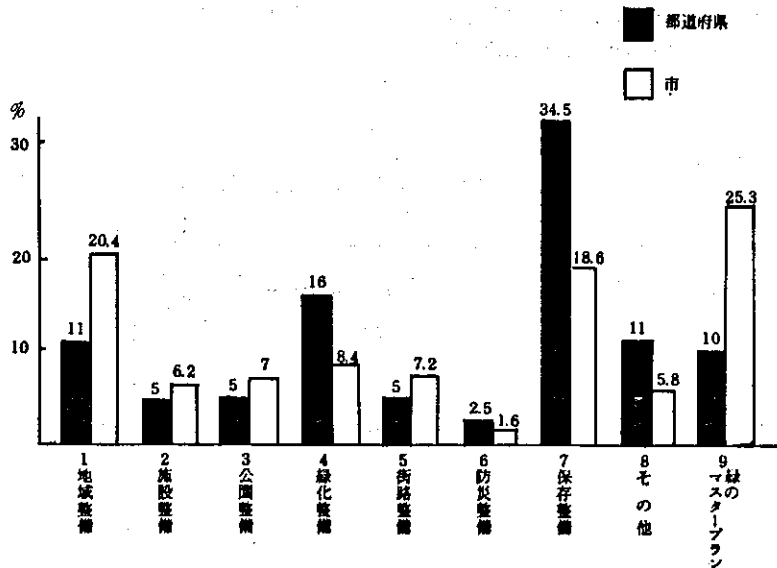


図3 調査研究計画の対象

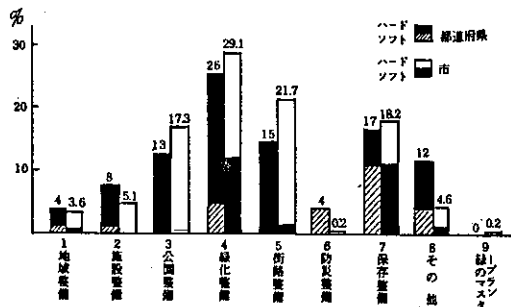


図4 事業の対象

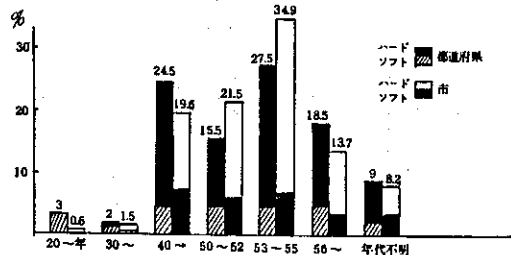


図5 事業の開始時間

1-3. 景観行政の事例と類型特長

次に市レベルで景観行政を推進しているいくつかの事例をみてみよう。前述のような景観施策の取組みが全国的なものであるが、景観整備の先進的な自治体の場合、それぞれに景観施策の特長をうかがうことができる。

昭和57年の建設白書が、「楽しく歩け憩える“みち”」

のなかで、「住みやすいまちという視点から、自らの住むまちを誇れるような個性的で美しい都市景観を創り出す必要がある。」と述べているが、具体的施策として展開するとなると決して容易なものではなく、また充分な体制と確固たる方針に基く必要もある。がしかし、建設省の指摘をまっぴらなく、先進自治体はそれぞれ個性的

に施策を展開しているのである。以上57年3月横浜市企画調整局「横浜市都市デザイン基本調査報告書」参考資料から事例をとりあげる。

① 盛岡市

第1の特長は「盛岡の環境を守る会」に代表される市民運動が、環境を守り、清潔にし、公共事業の没個性化に監視の目をもつなどした。その上に市の行政は支えられ、盛岡の特性を生かした街づくりが試みられている。

テーマは自然のなかの都市、都市のなかの自然、歴史的景観形成とされ、守り、——市民生活部環境保全課（自然環境及び歴史的環境保全条例）、創り——都市開発部建築指導課（建築指導による都市デザイン）、育てる——市民生活部地域活動推進室（コミュニティ活動、文化行政）ことがそれぞれ担当されている。

今後市民参加を柱にした「都市景観基本構想」を検討し、建築士会にデザインアセスメントを担当してもらい、個別の誘導を図ること、景観対策重点地区を設定、などを盛込むとしている。

② 仙台市

杜の都づくりがテーマであり、特長となっている。

戦災で焼失した都心部では、その直後から街路整備による緑の回復が図られた。その延長は青葉山広瀬川へ結びつけられようとしている。

昭和47年以降、建設局緑地部緑地課が中心担当課で、「杜の都の環境をつくる条例」「広瀬川の清流を守る条例」を昭和48、49年に制定し、景観整備の基礎となっている。緑を中心にした自然を対象に施策が展開してきたので、建築誘導、再開発との結びつきは弱い。

杜の都の施策テーマは一貫して市の末端までカバーしようとする。保存緑地・樹木の指定により市街化区域内の樹林地、名木・古木を保全する一方、池沼を公園緑地として整備し、広瀬川と結んで親水機能の拡充保全を目指している。

また街路樹のマスタープランに基づき公共空間緑化を推進する一方、「緑の街区」指定を加え、緑を軸とした景観形成を図っている。

③ 京都市

昭和34年風致地区行政が府より移管され、都市計

画課風致係が誕生した。京都市の景観行政の特長である風致、美観のいわゆる「アミをかける」ことが育つことになった。京都の歴史・風土の特徴から生れた施策体系である。

昭和41年、風致課が設けられ、そのなかに古都保存係が、昭和48年、景観係ができた。その外、風致係、屋外広告物係がある。従って、風致行政を主軸とすることから規制面を強くもった景観施策といえるが、京都ならではの趣があるのである。

風致地区指定は古く、昭和5年現在の市域の $\frac{1}{4}$ に当る14,300haが指定された。昭和31年には風致審議会が設置されている。

更に、古都保存法による歴史的風土特別保存地区1,500haが昭和41年指定された。当時の開発指向に対し、規制強化とそれに基づく美観地区指定、景観形成施策の展開は合意をえられなかった。

一方、「まちづくり構想」が検討される段階になると、その中に市街地景観の保全整備構想が位置づけられ、開発の主だった電波塔、高層ビルなどが個別的に解決されていった。

「市街地景観条例」が昭和47年に制定され、美観地区工作物規制地区、特別保全修景地区が、風致、歴風特別地区と連携し、一種の景観地域制が確立した。以降、伝建地区が重要文化財として選定されこの上に乗ることになる。しかし、新しくつくる景観に対し、その評価やデザインの方針となる誘導施策は個別的解決を図るものであって、体系的なものはない。

④ 神戸市

景観行政は都市計画局計画部都市景観係が担当し昭和54年発足した。昭和40年代の神戸市は大規模プロジェクトの時代であった。次いで昭和51年、新神戸市総合基本計画が策定されるに及んで、市長は「かつては……文定通り根幹の整備に限定されていたが、今や建築空間、都市景観まで含めた都市づくりが求められるようになった。」ことを指摘した。都市景観審議会が発足した。

都市景観条例は昭和53年制定されたが、都市景観形成地域、景観形成指定建築物届出地域、伝統的建造物群保存地区、及び美観地区指定をするものであった。総合計画から発する景観行政展開の制度体系

的整備がなされ、多くの実効性ある事業が展開された。

景観形成の計画課題は、体系的制度の運用をえて「自然景観の保全整備」「歴史的文化的環境の保全と再生」「公共空間整備——街路と公園」「街なみ形成誘導」、という多彩な側面をもつものとなっている。

⑤ 横浜市

神戸市と似た歴史的地理的条件をもつ横浜市は、都市デザインの成果にあふれた都市である。巷間知られているので多く述べる必要はないが、2、3の特長をみよう。

昭和40年「新しい都市づくりの構想」が出された。骨格の6大事業が提案された。同時に都市美対策審議会が発足した。全市の拠点であり骨格となる事業展開に当ってそれぞれ委員会がつくられ、専門家を組織するなかで都市デザインがスタートした。特長的な点は「都市デザイン担当」が企画調整局におかれたことである。景観やデザインは言うまでもなく総合的であり、専門にまたがる横断的知識をベースとして成立していることから、企画調整局は正に当を得た位置づけとみられる。

景観に関して建築許可制度として「市街地環境設計制度」が昭和47年度に制定された。また「山手景観風致保全要綱」は、港の眺望景観の保持とともに斜面緑地保全を意図し、現実にも効果を生んでいる。

まちづくり構想は、人間的な、秩序ある、歴史性や文化性の息づく横浜らしい、都市空間を目指すもので、公共事業を戦略的に先導させるなかで、この目標を達成させていった。

戦災後無から新しい横浜を開発した基本姿勢は、景観創造を都市デザインがつくるものとする積極性をもっていた。

以上は事例の、しかも先進例のみを概観したものであるが、ここで景観形成にかかわる整備の取組み方に、いくつかのタイプがあることがわかる。

- ① 盛岡市に現われ、その他の都市においても多くみられるタイプは、市民運動を積極的に評価し、それに活力を与えつつ、行政との2人3脚を図るものである。景観は終局的には住民、市民団体等のエネルギー

を発揮に期待し、小さなスケールで管理される性質をもっている。こうした点に着目すると、このタイプは「市民協力景観管理型」と名付けることができる。

- ② 仙台市は典型例であるが、景観要素の主要な部分を取りあげ、要素を整備することによって、景観形成を図ろうとするものがある。多くの場合緑がテーマに採用される。緑化は景観形成上大きな効果を発揮するので、全国的に人気の高い施策であることは前に述べた通りである。担当する部局のパワーがこの際問題になると言えよう。類型化すれば、「景観資源拡充型」とみることができる。

- ③ かつての「都」は占地上優れた景観に存在した。四神相応に叶う土地が選定されたともいわれている。何れにせよ、風致の優れた景観よろしき空間にあることは疑いを入れない。従って、歴史的な遺産の継承と自然風致が景観形成上の整備施策のおおむねをきめることになる。こうした景観形成の場合、すでに蓄積された風致は、自然、人工を問わず保全の方向を明示し、説得力をもつものと考えられる。京都市に典型的にみられる如く、風致保全の規制が計画的に行なわれるところに特長があり、「景観規制保全型」と看做すことができる。

- ④ 横浜市、神戸市の如き景観行政先進都市にみられるものであるが、景観行政について積極的な姿勢をもち、まちづくりのすべての側面にかかわる場合である。「景観形成指導、或いは誘導型」と言えるタイプである。こうした場合、行政として、2つの条件を前提にする必要がある。指導、誘導を図る制度と組織をもち、かつ、行政内部で整備にかかわる多様な建設行為について、調整能力をもつことである。つまり行政事務として体系だった行為が発揮できることが前提で、すべての市町村で可能とは限らず、行政の外に景観問題の専門家集団を協力者としてえて、行政能力向上を期待することになる。

- ⑤ 景観型成指導、誘導型を更に進めれば、形成されるべき景観は計画に基づくものでありうることになる。全市域にスケールに対応した体系的計画があれば、「景観計画、或いはデザイン型」と称することができる。体系的計画である以上、市全体の基本計画から、街区に至るまで、段階的に体系仕された計画図

書が求められる。方針、計画図、基準、運用手順を制度としてもつことが必要である。

以上のような景観行政の類型は、自治体の置かれた状況、地域の環境条件、人的能力、その他さまざまな事情によって採用されるものであろう。しかも、ひとつの類型が純粋に現実の行政に機能しているものでもない。それぞれに多様なバリエーションや複合があると考えるべきである。しかしながら、①～⑤に向って、より行政の高度化、即ち、組織化と専門化が進んでいると考えてよく、行政内部の力量でこうした方向に進むことは多々難点があるが、一応景観行政が当面向うべき形と考えられるのである。

行政の類型は次の6つの要素を含んでいると考えられるので、次に類型の特長づけのもとになった要素をあげておく。

- ① 景観に対する考え方、行政上の位置づけ
- ② 市民協力、市民運動活力
- ③ 専門的組織、技術能力
- ④ 公共事業、先導
- ⑤ 民間事業規制・誘導
- ⑥ 計画行政・指導

2 景観の概念と研究概況

2-1 景観の概念

前節で今日まで取組まれてきた景観行政を概観してきた。行政実施の面でみれば、東京都市美観談会の指摘をまっまでもなく、景観を阻害しているものを排除すること、現存するすぐれた景観を保全すること、望ましい景観を創出していくこと、につきるだろう。問題はこれらを計画的に実行していくための具体的方策、体制であるので、類型の特長づけのもとになった要素をあげておく。

景観形成を計画として推進することを考える場合、計画である以上形成過程が論理的に説明され、計画の対象とする部分を明らかにする必要がある。従って、景観の概念を明確化すること、形成過程を分析し、計画の枠組と要素を明らかにすることが重要である。

類語新辞典(角用書店)によると、景観は「自然」の大分類に属し、ひとつの中項目となっている。中項目は

「地表にあるものの眺め」とされ、景観は眺めのなかでも、「景色」「風景」「風光」「景観」の順に、その場面を取りだして鑑賞する傾向が強くなる、と理解されている。その他の国語辞典では、「自然と人事(人間界)」が入りまじっている現実のさまを言うとしている。景色、風景、風光などは、眺めであっても自然が強く意識されている。山水風物のようにあくまで主役は自然であり、人間営為はどうやら添えものである。

景観は新しい言葉であって、風致に近い景致と、現にある様を意味する景況という近頃使われなくなった言葉に代り、更に眺めみる行為を裏打ちしたものと考えられる。これらは日常用語としての景観の意味である。

一方専門用語でみると、建築学では日常用語の意以外に、「ある土地において形成される可視的事象のすべて、すなわち視覚的環境のことをいう。これは自然的条件や人間生活の歴史的試練を受けつつ互いに影響し合いながら変容する。この概念を地域的広がり、および環境秩序を強く意識する生態的概念でとらえるとき「景域」と呼ぶ。」と述べている。後段の説明は地理学のそれと等しい。すなわち、「地表面の断片は、その外観と内在する諸現象により、また内外の位置関係によって一定の性格をもつ空間単位で、別の性格をもつ周囲の地表面とは区別して取り出せる。」(地理学辞典)ものとみられている。これは独語でいう *Landschaft* の意義に近い理解である。

これに対し、英語の *Landscape* は文字通り、見える土地の有様、風景に加えて、視覚的側面が強調され、美しくつくることの意味も加わっている。つまり造園と訳される所以である。こうしてみると、中村良夫氏の説明が平易で当をえていそうである。即ち、「景観とは人間をとりまく環境の眺めにほかならない。しかし、それは単なる眺めではなく、環境に対する人間の評価と本質的なかわりがあると考えられるのである。」(景観原論・土木工学大系)と述べている。

一方造園分野での *Landscape* に対する考え方は、近代造園学発達の地である米国によるところが多い。

Landscape gardening (造園) から *Landscape Architecture* (造景) に変化すべく努力していた19世紀末の米国では、セントラル・パークの設計者であり、当時の都市環境改善に、都市公園の必要性和公共性を訴え、公園建設に先導的役割を果たした、F.L.オームステッドの

貢献するところが大きい。が、「美学的及び科学的な原則を活用して人間の物的環境を改善する。」（アメリカ造園家協会 ASLA の定義）点を強調している。各種の文明的要求に対して、「効果的、保健的で安全でしかも快適な利用のために、スペースとオブジェクトに拠りつつ土地を編成する技術と科学」（N.T. ニュートン「Design on the Land」）が造園学である、とすると考え方が生れてくる。造園は、土地の地形、地物、植栽、建造物の配置形態を操作する技術をもつことになる。

こうした技術が主に適用された分野は公園である。都市公園のように創ることに技術の適用もあれば、自然公園にみられるように、保護に技術の役割が期待されることもある。ここで問題なのは、結果として生れる景観は例え自然が主であっても技術的に操作の対象として認識された点である。

造園学にあっては、Landscape は即景観ではなく、景観たる土地に働きかける行為を含んでいる。

以上のように、景観は環境の眺めであり、且つそれは何らかの評価されるべき対象である。更に、評価の対象であるから眺めは人びとに訴え、理解されるものである。理解の結果として、人びとは眺めの源である物的環境を改善するかも知れない。眺めの理解は、改善への操作へ連なる内容をその内にもっている筈である。理解された内容は操作を準備する概念であり、何らかの構造をもつものと言える。（樋口忠彦「景観の構造」はこうした議論の一例である。）

このように考えていくと、眺めとは視覚情報そのものであり、眺めを理解することは、視覚情報の部分集合をつくり、或いは視覚情報に構造を与えることになる。しかも視覚情報の発生源である地表の断片、環境の物的表現である地形、地物、植生、建造物など、主に操作対象となる環境要素の構成、すなわち形態やそれらの配置を明らかに反映した構造をもっている。更につけ加えるならば視覚情報は既に発生源の形態、配置を示す情報の部分にしか過ぎないのであるから、操作を準備する視覚情報の構造は、少くとも発生源である要素の形態・配置を部分的に説明するものでしかない。

見えない、視覚情報のえられないものは、発生源があってもその形態、配置は判らない。又、遠くにみえるものと、目の前に立ちふさがるのが、たとえ同一物であっても形態は同じにみえても、配置は違ってみえる。当然

のことながら、眺めは見る場所と対象物の距離によって変化している。視覚情報は、従って、対象とする環境要素に対する視点の位置と距離によって変ることになる。遠くにみえるスカイラインのシルエットも、近くではその肌目やテクスチャーの素材まで判る。

以上の検討から、景観は、地表断面を構成する要素の形態・配置がもたらす視覚情報の部分集合である、と云える。視覚情報としての景観は、単なる眺めとして意味があるだけでなく、情報の発生源である形態・配置に対し、人間が何らかの目的をもって働きかけをする場合の操作方法に有効な指示を与えるものである、という意義もつけ加える必要がある。景観のもつ能動的な側面ということもできる。

視覚情報のこうした側面を考えてみると、前述のように、形態・配置を正確に伝達しているかが問題になる。そして、それには視点の位置と対象要素との相対的距離も関係する。従って景観は次のような構造をもつものと言える。すなわち、地表断面の形態・配置の視覚情報であり、視点の位置、対象物との距離により性格づけられた部分視覚情報である。こうした構造は、景観を正確に記述するための必要な枠組を用意するものであると考えられる。

図-6 は筆者らが昭和41年、「盤梯猪苗代湖地域観光基本計画・福島県」において行った視覚情報図の事例である。この例では、観光ルートを設定するのが目的であったから、景観をつくる要素は主に山と湖であり、視点の動きにつれ、景観が変化する様を記述することが課題であった。視覚情報は地形図に表記され、視点の変化、つまりあらゆるルートから、景観を記述できる必要があった。この場合は形態・配置は不動で、視点の位置が変化してえられる視覚情報が問題とされたので、地形図を手掛りに、メッシュデータの平均高さをとり、各メッシュ相互の高さ比較から、要素を含むメッシュから、それ以外のメッシュの可視部分の集合をつくり、図化したものである。

視覚情報図から次のようなメッシュの位置、つまり視点の位置の集合を容易につくることができる。

- ① 主要素のすべてがみえる地点
- ② 主要素の見え方の組合わせ方
- ③ 主要素との距離、方向（太陽光線との関係）
- ④ 主要素と関係づけられる視点位置の地形分類

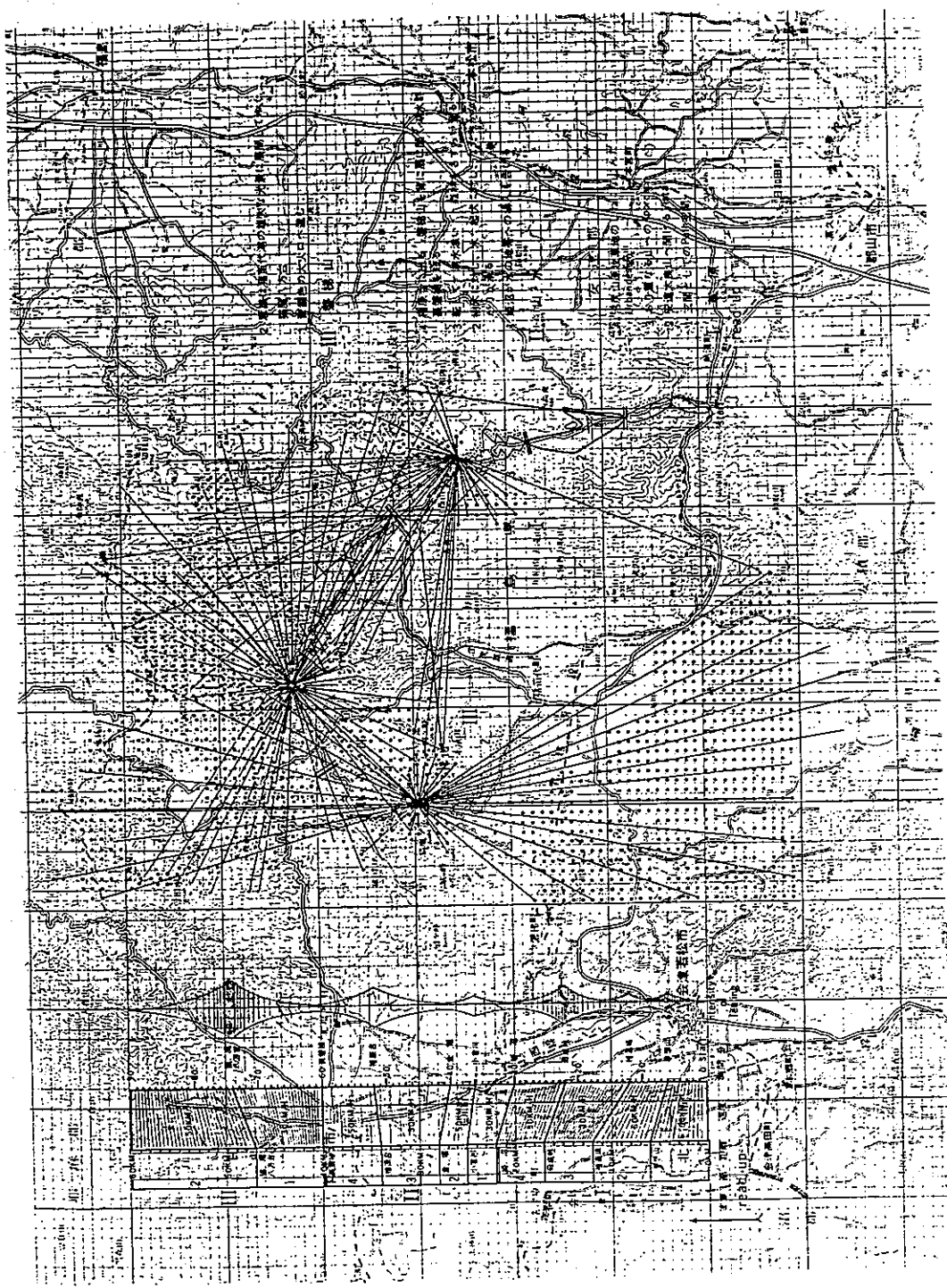


図6

⑤ 主要素に対する俯角、仰角部分

以上の理解から、形態・配置への働きかけ、この場合はルート選定の基礎的指示情報がえられるのである。

2-2 景観研究の概況

前述のように定義された景観は、視覚情報として表記・記述されるものである。次の問題は、人びとが加える評価である。この評価は、形態・配置を操作する場合の入力情報となるものである。また、操作された結果を総合的に評価し、良非の判断を下すものである。評価は人びとの価値観に左右されるであろうし、価値観はまた人びとの生活する環境によって形成され、影響をうけているものと考えられる。例えば、田舎から大都市の中心部を訪れた人びとが、誰でも経験することであるが、精神的に疲れるという。景観の変化が心理的に大きな圧迫となって作用していることは明らかである。また、目的をもつ人びとの行動が、同じ景観に対し異なる評価をすることも、目的の違いによって起りうることも、体験的に明らかである。

人びとの評価は、景観を受け止め、何らかの心理的反応を起こし、反応結果を人びとに既に植えつけられている心理状態が整理した上でなされるものと考えられる。しかし、人びとが起こすであろう心理にかかわる生理的反応は、いわばブラックボックスであって、人びとが下す評価は、景観を入力としブラックボックスを経て出力された景観の写像とみることもできよう。

景観と評価をとりあげた研究は最近とみに盛んである。ここでは、工学的分野でなされた既往の研究を概観してみよう。景観に関心をもつ専門分野として、土木、建築都市計画、造園をとりあげる。なお、景観研究の文献リストは、日本都市計画学会 景観整備関連文献リスト 1972～1982、と 日本建築学会 都市美・景観に関する文献リスト 1983（建築雑誌 Vol.98, No.1202）がよくまとまっているので、本論の参考にした。

景観に関する研究は概ね次のような分野でなされている。

（ア）風景論、景観論

この分野は景観一般を扱うというより、景観について新しい視点、知見、或いは社会的関心の程度を発掘し、考察したものが多い。風景、景観は文学、芸術のテーマ

として、また素材として取上げられるばかりでなく、環境を最もよく人間が理解する上で重要な手掛りになることから、文学、芸術を含め広い分野から強い関心をもたれてきた。これらの関心に共通した部分をみると、ひとつは「体験」された景観であり、従って、歴史的結果としての景観であることがわかる。

景観の「体験」からえた議論は次のような対象分野に広がっている。

第1は自然風景をとりあげたものである。人びとが自然環境を利用し、とけ込み、修正を加えつつ現出せしめた物的環境と生態環境の有様を考察している。そこには民族や風土がもたらした、いわば構造づけられた自然の景観が写し出されている。「構成」として景観はとらえられるとする考え方が多くみられるのである。日本の風景については志賀重昂「日本風景論」以来多くの著作があり、最近では樋口忠彦「景観の構造」、中村良夫「風景学入門」があるが何れも、風景は学術的、文化的に説明されるものとしている。「構成」された景観は「類型化」される場合が多い。歴史的に現象した景観は、当時の状況を再現的に考察され、景観類型の補強となると考えられている。こうした研究成果は、景観が基本的な枠組をもって構成されるものであり、歴史的に形成され、且つ安定し、世代を通じて定着しているもの、またすべきものとしているのが一般的である。すなわち、景観は地理学、文化人類学、農学或いは土木工学的立場から説明される部分を含み、それらを総合化しようとする企てが景観論であるとしている。従って、認識論であるから、自然環境の見方について多くの知識を提供することになる。知識の蓄積と深まりは、心象風景としての景観をより洗練する結果をもたらす。いわば景観の目ききとなる際必要な研究分野が景観論といえる。

第2は、風景・景観の存在を「歴史的」な過程としてとり上げようとするものである。地域構成中、歴史的環境に光を当て、土地と空間に刻みつけられた姿形から、さかのぼり、土地、空間の形成を明らかにしようとしている。景観が現象するその源の存在形式を歴史的に解明するのが目的であるが、更に強い関心は、滅びゆく景観に歯止めをかけ、地域の発展に調和を求めるところに向けられている。地域に現われる景観を手掛りに、それを「読む」ことに努力は注がれている。読む対象は2つあり、読む方法は多くの場合歴史学を援用している。即ち、

造形された結果としての空間と、それを生みだした手法、或いは技法である。前者は「典型」化されるべき空間を論じ、後者ではその考え方をとらえようとする。具体的には庭園や都市集落の部分空間、農耕地、河川がとりあげられるのが普通である。典型として考えられた空間は、歴史的に極めて長期間安定し維持されてきたものが多い。調和のある造形は「安定」持続が必要条件であるようで、そうした経過や過程を厳密に説明しようとする研究が一般的である。こうしたなかから、空間をつくった技法が「定型」や「定法」として抽出される。そして、空間を構成した「秩序」は、こうした技法が適用された場合に認められることになる。

第3の考察は、第2項を受けた形で展開する造形論、デザイン論として成立している。

造形論でとりあつかう景観は、まづ造形、デザインの前提として「枠組」を与えるものとして位置づけられている。即ち、景観を成立させている物的環境要素の相互関係に或る意味を与え、造形、デザインの働きかける場のテーマ或いはモチーフとなりうる素材を提供するのがひとつの役割である。空間を成立させている要素は、さまざまな関係、位置、大きさ、材料、寸法、機能等の相互関係をもつことによって、そこに存在する意味を理解されるわけであるから、新しく投入される造形、デザインは、「意味」を理解することから出発すると言っても過言でない。また意味を与え物的要素を通して表現されるためには、その場所にふさわしい主題を選ぶこと、主題を構成する施律を用意することが要求されよう。先にあげた観光道路計画では、山と湖がテーマであり、沿道の空間的拡がりやテクスチャの変化が施律となっている。

造形論で扱われる景観にはもうひとつの役割がある。

それはデザインされた結果の「評価」である。あらゆる人工的建造物、構築物はそれ自身の良し悪しの評価はあるにせよ、周囲の環境との調和が最も問題にされるのが一般的である。まわりと「釣合い」がとれない、「連続」性がなく、或いは逆に「対比」がなく「緊張」感がないなど、景観を成立させる要素として評価対象となっている。造形論の場合、評価は規範的になされることが多い。景観として与えられたものから導きだされる議論は、先にあげた「意味」を含み易いので、定性的になりがちである。更に審美的に走ることも多い。しかし、前2項で蓄積された景観の構成や歴史的定型の知識、知見

は評価の主な項目を用意することも事実である。つまり、造形、デザイン論では、評価の問題は主にどう造られたかにかかわってくるので、知識となった造形、デザインの「作法」にかなったものかどうかに関心が集まる。最も典型的な作法として、所謂ボザールに代表される様式の組合わせ操作法をあげることができる。ただし、それ自身が社会的に権威をもつと、規範として評価上の尺度に用いられることから、評価は権威主義的なものになる恐れはある。国威発揚に利用された日本の造形がひとつの評価尺度になったとき、国家主義へ傾斜する造形作法であったことは忘れるべきではない。

以上の風景論、景観論をみていると、こうした議論の必要性がどこから生れたかが問題になる。まづ指摘できることは、物を造り管理する立場からの必要性である。生活する立場からではない点の特徴であるといえてよい。

もっとも、風景を愛し、景観を楽しむことは誰でもできるし、多くの人びとが、自分の固有な風景、景観を所有することすら可能である。そのために風景・景観論は豊富な知識と見方を教えてくれる。しかし、生活上、あるいは人と土地空間を一体のものとして結びつける必要から慣習的にとりだされてきた風景・景観をとりあげている議論は多くない。しかも、こうした風景・景観は、時代によって変遷する住民の生業とも深く係わるものであるから、擦り切れてしまうことが少くない。信仰や遊楽上の行為と結びついた持続する風景・景観、或いは奇観とされるものが風景・景観論の対象になり易いのは当然であるが、変遷する風景・景観のメカニズムを説明する議論が少ない点は指摘できるのである。

第2の特徴は、風景・景観論は地域空間の形成を土台にしていることである。ここでは物的な空間構成要素そのものに光を当て、構成され、形成されてきた全体を、土地にかかわる様々な史料をもとに説明しようとする。単純化して言えば土地の歴史にはひとつの秩序があり、今日われわれが見る地域空間は、その延長に存在するものである、と考えるのである。従って現実の景観、とくに都市景観は、歴史から抽出された秩序の反映として説明されるのである。歴史的に生残った代表物的空間は、秩序の骨組そのものと理解され易く、景観にも骨組となる部分と、その上を覆っている、いわば副次的なものの構成関係が持込まれる。生残った時代は道路水路を始め、

歴史を辿れる土地区画であり、屋敷構えの構成である。その上に建物が相互に規制し合いながら、秩序の表現としてつくられたと考えるのである。

ところで、今日の建築基準法に定める最低基準は、こうした秩序とは全く質の異なる、歴史の延長からみれば不連続の秩序とみなされる。風景、景観論の目的に、歴史的に連続する秩序の骨組を発見しようとする姿勢を見出すことはできるのであるが、多くの成果が得られているとは言い難い。

(イ) 制度、思潮、運動論

風景論、景観論は古典的、歴史的、或いは形式的な議論になりやすい。それらから得られる規範的な景観は、都市美や名所風景を教えてくれる。しかし、そうした景観が果して現代の景観評価を決定づけるのであろうか。こうした疑問が問題にされている。

生活環境の「整序」を図る手段として、景観がとりあげられる。前項の風景・景観論が客観的、第三者的立場に立つ認識論であったのに対し、整序手段としての景観研究は、生活環境にかかわる当事者の立場、或いは当事者相互の力関係が生む運動力学を問題にしようとする。

第1のカテゴリーは、制度にかかわる問題である。都市美、田園美、河川美と称される美は、如何なる条件で公共性をもつか最も端端的な問題の現われ方である。一般的に云えば、「環境保全」が単に開発や建築制限によっては達成できるものではなく、土地及び空間という極めて限られた「資源」の適正な「配分」が環境保全を効果あらしめる、とする考え方、即わち、「快適環境」の創出へ向う流れのなかで、所有権や私権の制限と活用の及ぶ範囲を明らかにしようとするものである。と同時にそれらを成立させる制度的裏付けを検討するものであるが、こうした研究は、スタートしたばかりであって、成果は多くない。即わち、美観地区、風致地区、歴史的風土特別保存地区、緑地保全地区、伝統的建造物群保存地区など、土地利用に関する規制の実効性が実態を通じて問題点を指摘され、或いは、制度そのものの機能や役割の評価が検討されている、が実態のフローアップは、十分とは言えない。

しかし、公共的に裏打ちされ、「美」しいと認識される環境資源の保全制度は、個々の実態を通じて問題点を解明することから、内容をより現実的にすることができ、逆に、「美」しい環境の実態もより明確にでき

るであろう。

第2の問題は、土地利用制限と活用の調和という、土地空間資源の適性配分に問題を展開するに至る、事前の研究課題である。

物的に資源を保存することは、環境という枠組をもつ以上、活きた状態での保存、即わち「維持管理」について今日的意義の存在を求める。最も代表的例題は街並保存に現われる。「保存」が観光事業を「活性化」し、新しい価値を創出することから、やゝもすると保存の維持すら危ぶまれるケースすらあるが、この問題については、多くの事例研究、実態調査がなされている。また計画立案を目的とした調査研究も少なくないが、「保存事業」レベルまで掘り下げ、保存目的の達成と土地空間の活用が検討されることは多くない。問題は維持管理を含む「費用」に集中し、実現性が検討されねばならないからである。

更に問題は、美しい景観の創出が優れた「経済効果」を発揮する関係に発展する。概念的に言えば、美しい環境が生む附加価値と支払能力の較量である。また、景観維持、創出と費用「負担」である。美しさの維持、増進が公共的な土地、空間を対象にすれば、税負担の問題になるし、ナショナルトラストのような協同負担が検討されることになる。現在のところ、掘下げた研究より主張が多く、成功例を浮びあげる事例調査はすくない。しかし、この努力は重要で、経済的に負担されたそこでの美しい環境は、すべての当事者に合意されて現実化したものとみなせるから、「環境の質」について他事例と相対的に比較できることになる。また、質の向上に関し、成立条件を明らかにすることも可能になる。多くの研究がこうした面でなされてよい。

第3の問題は以上の2つの問題を社会的に提起することに関係している。より快適な生活環境を求める住民の「意識」と「行動」について、多くの研究がなされている。「環境悪化」に抵抗する住民の行動が正当なものであれば、それは時代の考え方、思潮の流れをつくる。更に広がった姿で「市民意識」に定着すれば、環境の質に対する定まった価値観を形成し、環境に対する一定の権利を社会的に認める成果を生むにいたる。

日影規制や騒音、振動の「受認限度」は「相隣環境」悪化防止のため社会的に認められつつあり、環境の「権利」は少しずつ定着しつつあるが、一歩進めて、「眺

望」と「遮蔽」と「開放」と「圧迫」など、景観も問題にされてきた。現在のところ、「景観破壊」に対する市民の抵抗行動、電柱撤去交渉、街の清掃運動など、住民行動をめぐる評価研究が多いが、景観は市民がもつ環境の権利の構成要素たりうる、という検討方向をもつ限り、極めて発展的な研究課題といえる。

住民の積極的行動を評価し、問題を浮彫りにし、環境の質的属性である景観を社会的に定着させようとする努力は、多くの「住民意識」調査に現われている。意識調査は市民の景観に対する関心を高め、環境の質を「学習」する契機ともなるので、適切な環境の関心対象を取上げ意識調査を行うのは意義がある。行政の一環として行なわれる場合が多いが、意識の構造を分析し、生活者に対する環境及び景観の働きを明らかにする目的は、生活者の示す「反応」と、そこから発する意識された住民行動の因果関係である。

環境の質の表現である景観を媒介にして、生活者である住民の行動と環境改善の関係を、「反応—行動—学習—反応……」と連鎖する過程形態から説明するのが、意識調査の役割である。即ち意識調査の動機は、環境改善主体の機能、役割を評価する明確な目的をもつものでなければならないと言えるのである。

(ウ) 知覚、認知、イメージ

人間と環境の関係を心理学の対象としてとられる研究が極めて多くなってきた。人間にとって環境は単に物理的「地理的」な「客観的」存在であるばかりでなく、人間の体験を通じてつりあげられたその人の「主観的」存在でもある。これを、「心理的環境」といってもよい。

心理的環境が問題にされるには、いくつかの理由がある。第1に、都市の環境ではとくにそうであるが、行動を決定し、動くべき径路を選択するには、「知識化」された都市環境、心理的環境を組織的に蓄積し、持っていないと行けない。勿論、その手助けとして様々な環境情報——その多くは地図であり、天気予報も含む——が必要である。人びとが体験を通じて生成する心理的環境とは如何なるものであり、どの様な過程で生成されるかに関心が向けられるわけであるが、知識化の過程と生成物の内容を明らかにすることによって、心理的環境が説明される。多くの場合、客観的環境である事物に直接対応して「知覚」された情報が、人間の行動を促

すとされ、心理学もその様に説明するのであるが、事物とは直接対応せず、また行動も促さなくてもよい、いわば知覚がより普遍化された形式の知覚——普通「認知」と呼ばれるが——も問題にされる。そして、或る生活環境全体、或いは人の属する地理的環境に認知が拡大される時、人びとが描くことができる心理的環境像、認知が「組織化」された結果である「生成物」或いは環境の「イメージ」が問題にされる。生成物であるイメージは、言葉がつくる知識の空間と同じように、人びとに別の知識表象空間を形成させる。正に、人格を形成する働きをもつのである。

第2は、「イメージ」の必要性である。地理的空間と対応させたとき、イメージの作用は、人びとに事物の「位置」——方向、距離、領域——を与え、その結果物理的空間での行動を促し、経路さえ選択させる。もうひとつの作用は、事物の内容「属性」を提供する。或る空間のイメージはその人に空間を説明するものであると同時に、評価させるものである。賑やかな繁華街は多くの商品があるが、スリも多い、或いは夜は怖い、といったそこで発生する現象を想像させるのである。当然、イメージは人に固有のものとして生成するから、完全に一致するイメージはないのであるが、それ以上にイメージは記述したり、描画、その他様々な表現手段を利用しても、常に不完全、未熟なものである。「あいまい」さをもっと考えられる。しかしながら、或る属性でくくられた人びとには、「共通のイメージ」の存在が確かめられているので、心理的環境には何らかの種別があるとも考えられている。

第3の関心はこうした問題そのものに向けられる。イメージの生成過程をみると誰しも同一のイメージをもつに至る拘束的レベルのものと、必ずしも同じイメージをもつとは限らず、人によって異なるイメージとなる選択的なレベルのものに分けることができる。前者は生存にかかわる極限状態の環境が人にそれしか描かせない「限界的イメージ」と、誰しもイメージ生成に共有部分を含むもの、D・アップルヤードの提案を借りれば「反応的イメージ」——K・リンチの都市のイメージはこうしたレベルのものである。——がある。すなわち、物的環境が心理的環境生成を強く支配するレベルであるといえる。これに対し後者は、心理的環境生成が既に或る程度知識化されていて、より積極的に物的環境に「見たての操作」を行う

のである。見たて操作が行動に直接影響を与える、例えば、案内標識を組立てて物は環境に意味を与える「操作的イメージ」が考えられる。更に、物的環境に象徴的意味づけを与え、意味を組織して同定化を図る、例えば八景図から逆に金沢、近江八景をつくるような、文字どおり「見立的イメージ」、或いは「観賞的イメージ」が考えられる。— D. アップルヤードは推論的知覚といっている。何れにせよ、イメージ生成には「階層構造」があると考えられ、物的環境を構成する事物の知覚から生成するイメージは、人びとの行為、行動を促す意志に働きかけを行うのである。逆に、人びとの意志に対応して、とりだされるイメージのレベルは異なるとも言われている。

第4の話題は、知覚現象を「計量化」しようとする議論である。この研究は、多くの場合、物理的環境を人間が「意識」する対象としてとられ、多数の心理的環境が組合わされて物的環境は成立するものと理解する。環境に対する意識は、時に「要求」となって物的環境を変革する力となるもの、例えば住宅という環境についてみれば、住意識—住要求—住改善と関連づけてとらえられている。この図式は空間（環境）の使い方調査を通じて確立されたものになり、意識される環境は物的環境の改善を通じて発展すると考えられている。環境に対する意識調査は、空間利用の構成を探りだすだけでなく、空間の帰属性をとらえ、地域社会における空間領域の構造すら明らかにしようとする。

もうひとつは、知覚とイメージを通して物的環境を説明したり、評価しようとするものである。先にあげたイメージのレベルでいえば、限界にかかわる物的環境は、閾値をもっているとみなされ、心理学の分析対象になっている。また反応的イメージを取上げれば、イメージャブルな物的環境要素と拡がりをも明らかにでき、操作レベルで知覚情報の解析は、人が選択した行動に従って生成したイメージを計量し、他のものと相対的比較を可能にする。

こうした計画心理学の分析手法は精緻化されるものの結局のところ物的環境を説明するものでしかない。物的環境に戻すこと、すなわち、心理量は物理量を評価できても、心理量から物理量を合成する研究は極めて少ない。距離感の分析結果から、地理的距離を算出し、物的空間形態を合成する段階にあるようである。

(エ) 計画、設計手法

景観そのものを計画対象にできるかどうかの議論は別にして、何をどう見せるかについては多くの提案がある。また、或る基準となる景観を要素別に設定して、それ以外の要素を排除したり、基準に馴じませたりする方法も多く提案されている。

前者は景観を「見え方」としてとらえるところから、景観計画の要素は、見る対象、見る場所、それらの中間空間及び視点位置からなるとされる。要素を操作することが問題にされるのである。何をどう見せるかが大きな計画課題であり、計画の目的は、既存良好景観の保全、不良景観の排除、良好景観の創出であるから、対象となる景観のテーマ設定が最も重要な計画の部分である。

後者は景観となる物的構成要素と集合である空間を取上げ、そのあり方を設定する所から出発する。「あり方」は景観構成要素の配置と規模、及び形態、材質等の基準、若しくは典型的な物的環境の様態を現実のなかから選択し、定めることを意味している。多くの場合、伝統的な都市空間、歴史的に永続してきた環境が対象になる。しかも、そうして設定された典型に連続する形で形態基準に従って、すべての物的要素は位置づけられるのである。

前者の代表を挙げれば、横浜市山手地区景観風致保全計画があり、後者は、神戸市景観形成計画を例にあげることができよう。何れも、景観「保全」「修景」計画である。

以上のような計画の枠組と方法に関する研究は、景観を計画化しようとする努力の割に多いものではない。また、現実に機能している法律、制度がつくりだす景観について、それらの対応関係が十分明らかにされているものでもない。従って、将来の景観を「予測」するにも研究蓄積は十分といえない。例えば、都市計画法、建築基準法にもとづいて、敷地に許容される建物形態を想定し市街地景観を描いてみても、それはむしろあり得ない景観を予測することになる。何故なら、個別の建設主体の意志と行動が全く無視されているからである。

そこで、過去の市街地形成過程の実態調査研究が多くなされ、また代表的な市街地景観を呈する道路空間の事例研究が進められる。調査の対象は「地区スケール」が多く、類型化された土地利用に対応する景観に関心が払われている。緑地、水辺、市街地景観の「変容」や、景観を構成する要素、地形、緑、建物、道路等がもたらす

視覚上の特性が論じられている。更に、視覚上の特性は「計量」される対象として認識され、他の景観との数量的比較も検討されることになる。

前述の修景、保全の計画論は、景観上定まったテーマと物的景観が既にあり、それを前提として前者は「見え方」つまり視点と対象の視覚的関係を取りあげ、後者は「見せ方」、つまり、規範となる物的環境を設定し、許容できる形態上の差異を問題にしている。これに対し、一定のテーマもなく、規範とすべき物的環境もない場合の景観では、計画の目標設定自身が問題になる。通常、地区の空間は全体のなかで景観的に「アイデンティティ」をもつべきであるとされ、計画論の大きな前提となっている。従って、アイデンティティをもたらし景観要素と構成、それらは屢々「景観パターン」と呼ばれる、が問題にされ、形態的特性ばかりでなく、同定さるべき「領域」も重要な検討対象となる。ある領域の景観パターンは、人びとに強く意識され、描画、或いはイメージとして固定されることから、或る種の「秩序」とみなされるに至る。広く人びとに支持される秩序であるならば、それはあらゆる建設主体に対して、土地利用上の形態的「枠組」を示し、「形態的規制」、或いは「誘導」として働くことになる。市街地景観計画の研究は、地区等の空間に景観パターンを求め、維持するに足る秩序であることを確かめ、人びとの合意形成手法を探り、形態的規制、誘導手段の有効性を評価する、といった面に向けられるのである。こうした計画論は、「修景型」、「保全型」に対し、「規制・誘導型」とみることもできよう。

(オ) 管理、評価

物的環境のひとつの属性である景観は、人びとに伝達され或るイメージを生成させる。イメージが人びとにとって良いものであるならば、それを維持するために景観を「管理」するであろう。

先に、人びとが抱くイメージ、知覚された生成物は階層構造があることをみた。仮りにそうした生成物に対応して景観が存在するとすれば、景観も視覚上何らかの構造をもつものと考えられる。イメージという心理現象を計画し、物理量として景観を評価し、相互関係を説明しようとする研究は多く、景観評価の手法として確立されつつあるとみてよい。圧迫的景観の限界を評定することが最も代表的であるが、これとても、圧迫する建物壁面

の材質、肌理を変え、修景すれば変化する。しかし、身近な生活環境、というより生存環境の「限界値」を視覚的な側面、即ち景観として設定する意義はあると考えられる。

次の反応的生成物の段階ではどうだろうか。景観を原点として生成される反応的イメージは明確に存在し、景観が作用するのは「アイデンティティ」の形成、或いはオーダーの概念形成であるとする研究は盛んである。しかし、一方では人びとの社会的属性によって、イメージの形成は明らかな差があることも確められている。従って、景観は極めて「選択的」にとり込まれ、イメージ形成に反応するとみる必要があるだろう。つまり、人びとは景観を媒介にして、自分の属する環境像をつくるのである。短絡的に云えば自己のアイデンティティを環境に外在化する結果として、空間・物的環境はアイデンティティを獲得するのである。

こうした脈絡で「領域」論に関する研究は多い。住宅の個室から住宅まわりの空間、地区空間、都市空間へ、国土へと拡がって、誰にとって領域が認識され、存在しているか、大きな関心もたれている。領域である以上、それを確定する物的要素の存在、或いは景観要素としての目印の存在と領域確定への働きも、身近な空間について研究されている。

こうした領域は、明らかな指向性をもつものである。それは空間の「管理」であり、それを通して獲得できであろう物的環境の向上である。自己のアイデンティティを投影した領域は、自ら「手入れ」という行動の契機をつくるものと期待されている。市街地のように利用と所有の空間が錯綜し、更に空間管理が一層複雑な仕組をもって実施されている所では、農業、林業空間のように管理区分が明快で、手入れが伝統的に組織だって実施され、美しい景観を維持してきたところと違って、ひとつの目的に向う管理は極めて難しい。道路は交通通行を安全にする、沿道の各敷地の土地利用は経済的利益を高める目的以外の管理はしないかも知れない。アイデンティティを確められる領域構成が景観を通して明確に認知でき、共通の目的意識をもつ行動が期待できる空間は、環境向上が可能である。都市河川の清掃が周辺住民の行動によって実施されている例をみると、清掃から始められた管理行動が、逆に管理主体を動かし、水辺空間整備の質的向上へ向かわせているのである。

操作的イメージのレベルをみると、景観は目的をもつ利用者にとって「機能」をもつことになる。典型的な例はサインであるが、人間行動にとって「方向」を指示し、「距離」感覚などを伝える。「サインとしての景観」は、単に物理的な行動のために「効果」を発揮するのではなく、その準備や結果に対する「満足」感も用意するものである。多様な人間行動は環境を舞台とし、自分の行動にとって最もふさわしい舞台装置を景観のなかから選択し、或る演技を行なうのである。人間行動は、自ら景観を操作してつくり上げた固有の空間を利用して行なわれる「パフォーマンス」であるとさえいえる。とすると、景観は単に人間移動のためのサインを送るものとしてだけでなく、「微気象」「歳時記」「時間」「歴史」等々、パフォーマンスに必要な道具立てでなければならないし、明らかに効果的な情報として伝わるべく配置されてなければならないことになる。これは、景観が備えておくべき「性能」と意味づけることもできよう。

知覚と行動に関する研究は、歩行者流動の交通、避難行動の防災分野だけでなく、環境心理学、社会心理学の立場からも盛んになされ、空間を「サインシステム」としてとらえようとするものが多い。景観はシステムの実体として考えられるから、「性能評価」をする直接の対象とされるよりも、操作されたイメージ、例えば距離感の分析結果をベースに、如何に実体に近い形態が合成されるか、といった方向に性能評価の研究は進んでいる。

観賞として位置づけられる景観や、生成される見立のイメージの研究では、「規範」や「典型」が事例を通して分析されることが多い。とくに経時的景観、所謂シークエンスや眺望、展開景観が計量化され「解析」され、景観が備えている意味を評価しようとする。ここでは、景観は「意味」として登場している。「シンボル」の集合として扱われている。景観を見立てる作業は習練を必要とし、知識の裏付けをもって始めて可能になるものである。従って単なる景観解析や計量化は、例え精緻なものであっても、本来の目的である観賞を支援したり、優れた景観を創造する役に立たない。

しかし、こうした解析が必要視されるのは、専ら計画設計技術上の問題が意識されているからである。優れた景観や見立てられたイメージは、「意味空間」として認識されるから、それらの「記録」をつくること、記録したものを何らかの形で分類整理し、意味空間の構造を調

べること、更には、それを理解するための「辞書」をつくることをねらっている。直接景観の文字は使っていないが、アレクザンダーの提唱する「パターン・ランゲージ」も、人間環境の物的形態に関する辞書づくりであった。

「景観パターン」のランゲージとシンタックスをつくる目的をもつ研究開発は少なくない。そしてそれらは、景観計画や設計を支援するシステムづくりを念頭においている。それはワードプロセッサに馴んで言えば、景観のイメージプロセッサとも言うべきシステムかも知れない。こうしたシステムの開発にとって、景観とイメージの解析は必要なのである。

一方、3次元の空間とイメージのような意味空間との対応関係は、古来から透視図法やその他の方法によって確かめることができる。イメージを具体的な形に展開する際、現実らしさをもった景観を模倣的に作成するのであるが、こうした面における研究も最近盛んである。一般に「図化」方法や「景観シュミレータ」の開発を中心にした研究である。なかでも電算機を利用して図形を出力する技術開発は正に発展途上にあり、コンピュータグラフィックスと呼ばれている。

こうした画像処理の開発研究が景観計画、設計技術向上に欠くことのできない理由は、計画・設計プロセスを通じて繰返され行なわれる「意志決定」の必要性からである。景観のように、イメージや意味空間と（対）に対応することが少ないものでは、多人数のイメージによって景観は評価されることになる。つまり、多人数の意志決定によって景観シュミレータは重要な装置であり、計画設計システムの大事な部分を構成するわけである。従って、現実的迫真性をもった画像を出力し、かつ意志決定者と「対話」できる景観シュミレータが必要視されている。

以上のように、見立的イメージ、意味空間を景観へ結びつける方法には、イメージと景観の対応関係を明らかにすることと同時に、景観を擬似する方法、装置、システムの開発研究も必要なのである。

3. 景観管理の必要性

都市や地域環境は多様多彩で、二つとして同じものはない。場所ごとに景観は固有である。また同時に、今日のように変化の激しい産業社会にあっては、景観の変貌

も著しい。わが国の場合、景観の急激な変化は高度経済成長の時期から現われ始めた。しかも、よく言われるように、わが国民は極めて美しい景観を賞する感覚をもつ一方、醜いものに対しても鈍感か、或いは許容すると評価されている。

景観は視覚的に理解できる環境のあり方であるから、景観を通じて生成するイメージとその評価は、本来環境のあり方、望ましい環境整備へ結びつけられるべきものである。そして結びつけられた時、始めて人びとの抱くイメージと合意された評価が強い力となって整備へ働きかけることになる。こうした一連の流れをひとつの計画行為とみなし、検討を加えようとするのが本章のねらいである。

景観管理計画は、景観を通じて物的環境の制御を図り、特にその形態及び材質の備ふべき性能を示すことによって、物的環境の質的向上を図ろうとする目的をもつ。計画の対象となる地域は、全国ということもできるが、計画主体を考えると、一応市町村行政区域をひとつのまとまりある計画単位区域と考えるのが妥当であろう。

目的を達成する手段は、市町村の行政行為と住民意識の高揚にもとづく住民活動のなかにあり、それらを景観管理の立場から組立て直し、対象とする物的環境、空間、区域に適用されるものであろう。従って、管理すべき区域とその構成が行政区域全体にわたって必要となる。更に何らかの意味ある景観管理上の区分空間は、景観の実体をもつものであるから、実体の保存、開発、整備が遂行されるについて、その指針を固有のものとしてもち、且つ達成されるであろう性能は何らかの尺度で評価されるものである必要がある。

景観管理計画は、実体である物的環境のあり方を区分された空間において示し、物的環境に関係するその他の諸計画を評価すると同時に、とくに人工的営造物に関して、位置、形態、材質、色彩等について、他の計画の及ばぬ規制を行うものであると言える。以下、主に都市地域を念頭に、景観管理計画の内容を検討してみよう。

3-1 景観管理の対象空間と性格

関心の高い景観を呈する空間をとりあげてみると、次の様な対象があげられている。(諸外国における都市美化推進に関する実態調査、昭和57年3月東京都生活文化局企画部 P.111～P.117 参照)

ア. 緑地及びオープンスペースと保存

言うまでもなく、景観の基本となる資源であり、拡がりのある空間である。景観のソースであり場である。とくに市街地外周部のオープンスペースと、市街地内部の緑のグレイン、ネットワークが対象とされる。

イ. 歴史的文化財地区保存

街並保存が代表的であるが、史蹟や記念物のように、その地域のランドマークの主要な要素も土地を表現する重要な景観である。保存制度が体系的に整備されている反面、対象となる物、或いは区域に限定された保存になり易い。また、土地利用の制限を嫌って保存が実施されない場合も多く、地区及び周辺公共施設整備により、保存整備に見合う経済的価値の向上が期待される必要がある。何れにせよ、景観上、周辺からアクセスできる地区設定と活性化を図る保存整備に関心が向けられる。

ウ. 水辺環境整備

河川、海面の水際線は、単に視野の拡がる空間というだけでなく、さまざまな意味で開放感を味わうことができる空間である。都市にあっての水際線は、産業社会になってから急速に交通運輸、工事等の産業施設により変化し、その結果アクセスできない空間を拡大してきた。多くの都市にみられるように、水際線は単にレクリエーション利用の空間というだけでなく、自然と歴史を市街地へ連続させる、空間的、時間的連続感を高めることが可能な空間である。景観上連結機能をもつと言えるものであり、視線、視野の拡張が求められている。

エ. スカイライン整序

地形と市街地がつくる景観を全体としてみた場合、スカイラインは遠景の眺めとして、都市を代表する最も印象的な表現である。乱雑で構成が不明確なスカイラインは、どこでも起りうる景観であるので、人びとに簡明な印象を与えることにはならない。常に都市がその固有な表現を求める必要があるのであれば、都市を代表するスカイラインは都市の財産となると考えられる。スカイラインは単に遠景として評価されるものではなく、街路空間をつくる重要な役割をもつと理解されてきた。古来、とくにヨーロッパ建築造型街では、街路すらひとつのデザインの対象にさせ、近世のスカイラインをつくったのである。街路が社会活動の典型的空間であることから、スカイライン整序が社会活動を量的に高めることはなくとも、他と較べ質の向上につながり、地区のステータス

を高める結果になると考えられる。

オ. 建造物広告等の規制・誘導

景観の側から建造物のデザインガイドラインを提示することは、近代的機能主義の都市計画や建築の自由を発展させる立場からはタブー視されてきたと考えられる。景観は人の好み、主観的評価の対象とされ、確かにそうした面があることは事実であるが、最近になって、単なる機能主義の街づくりや、力ある者の建築の自由が社会的公正さを欠く事態を生んだり、人びとの求める価値観と乖離し始めてから、自己の属する地域社会の固有性は街並景観に端的に表現されることを、人びとは知り重要さを認識し始めた。その結果、各種の景観問題が行政上の課題にもなったのであるが、各種の建築規制制度を組合わせ、一般規制より即地的な計画規制へ、加えて具体的なデザインガイドを示すよう、大いに関心が高まっている。今後の都市空間を考える時、建築におけるデザインの価値は、経済上の利用価値を上廻ることすら期待され、道路整備が土地の価値を高めたと同時に、街並景観整序は個々の建造物等の価値を向上させる役割をもつものと考えられている。そこでは、公共施設、公共建築のデザインが今迄以上に重要視され、デザイン向上のための審査、評価システム手続が実効性あるものとして設置されることになろうし、そのための啓蒙運動も、一般の建造物デザインへの波及を期待し、一層活発化するであろう。これらのデザイン向上推進は益々行政の役割となるだろう。

カ. 住宅地の相隣環境整備

日影規制が総合的環境の向上と評価の基準を提示したことは記憶に新しい。一方、土地の細分化進行は、基準を満足しただけでは相隣関係を維持できない状況に迫ってきた。相隣問題は単に物理的な問題ではない。社会的な相互の関係も絡んだ問題である。プライバシーの確保とコミュニティの連帯、「私」の確立とつき合いの獲得の調和を空間的に保障する問題である。

これは一見景観の問題ではないに見える。しかし、これらは隣家の壁面圧迫、視線の侵入排除、窓からの視野の拡大、各戸の自律的存在の表現、周辺街並、緑との調和等、限界的イメージや反応的イメージに直接関係する景観評価上の問題である。近所づき合いのできる戸数は、せいぜい5～50戸であると云われる。最も基本的なコミュニティ構成単位である。こうした住空間は、私

の空間と社会の空間がまづ出合う最小の都市空間であると同時に、公共の空間は多くそこに介在しない。

こうした住空間を秩序ある都市空間の単位として形成する手法や制度は、一団地、或いは特定街区、総合設計のなかにしか存在していない。形態的秩序を規制・誘導する何らかの方策が今求められているのである。いわば住宅の立地する環境性能基準が求められていると考えてよく、そのうち形態制御は正に景観上の問題と位置づけられるのである。

3-2 景観管理のねらいと目標

前述のように、景観管理計画は都市の景観改善推進を大きなねらいとしている。環境改善の推進は、国、自治体及び住民がそれぞれの立場で相互に関係をもちながらなされるものであるが、第1章でみたように、とくに自治体と住民がその主導的役割を演じるものであることは言うまでもない。

環境改善の推進に当って景観を問題にしていくことの意味は一体何であろうか。また、そのために景観管理計画はどのような役割をもち、環境改善にどう機能するか考えてみたい。

まづ第1は安全で快適な居住環境の確保である。ひとつの例として緑の育成をとりあげてみよう。景観を維持するために植樹や森林育成、樹木伐採や開発の制限を行うことは、結果的に土砂崩れ、鉄砲水等の災害発生危険性を小さくする効果をもつ。しかし逆に、災害発生危険性を防止するため危険区域を指定し、防災対策を行う場合は、緑化以外により効率的な対策手段をとることも考えられる。よく目につく例は土砂崩壊防止のコンクリート吹付けである。この場合は景観破壊になりかねない。景観維持を目的とする場合は、開発による緑の損失を最大限の努力で旧に復することを意味する所から、物的環境の時間的、空間的連続性を保ち、誰の目からも居住環境の安全確保がより直接的にわかることになる。即ち、景観維持管理の方策は、居住環境の安全性を損う原因発生に対して効果を発揮するといえる。

第2は物的環境の利便性向上であるが、そのひとつに住民生活に直接かかわる生活環境施設の利用のしやすさがある。利用しやすい条件は、利用者にとって施設の配置原則がわかりやすく、到達が容易であることである。そのため看板、標識を最大限に活用し、住民行動を援けること

も重要であるが、サイン情報が過大になり、施設数が増大すると、行動選択に混乱が生じやすくなる。むしろ識別効果を向上させる景観上の整序が必要となる。サインの制限と同時に施設形態のデザイン、配置における視線の確保など、サインの工夫というより、利用者の識別効果を向上させる空間形態の制御、施設配置と交通体系の整合強化と構造的に一体化したサイン・システムが、とくに利用者密度の高い都心部、商業中心で重要視されるのである。これは正に景観管理である。景観に秩序をもたらす方策は、場所の固有性を空間的に高めることがその基本であるが、施設の量的増大と配置の自由がもたらした結果は或る種の活気増大であると同時に、混乱であり、画一化であった。利便性の確保と向上は、こうした混乱という画一化を、活発な建設活動を挺に整序することから始まるのである。

第3は、コミュニティ環境の向上である。平たく言えば近隣住民がつき合いのできる空間の確保と種類、性能の向上である。例えば、住宅は家族プライバシー維持の装置であると同時に、それによって自らの存在を誇示し、近隣を構成する道具でもある。コミュニティと絶縁し、且つ連結する要素は、住宅とそれを取りまく多様な施設、植栽等がある。こうした要素の配列は住宅の型式を生み、街路に際立った表現をもたらす。そのことから街路景観がいくつかの類型をもって住宅地環境の質を示すことになるのであるが、その質の高さは、コミュニティ空間の代表でもある街路、街角、共有空間に個々の住宅が提供している景観要素の種類と量、豊かさでできると言える。そして、こうした環境が住民の日常的行動によって清潔に維持されていれば、それはコミュニティ空間として固有の利用形態をもつ存在となるのである。こうした空間は、近隣レベルの領域から拡大していくと、都市レベルの公園、学校、河川などの、本来公共施設であり公共が管理主体である施設空間も含むことになる。こうした施設空間は、管理主体が管理しやすい状態につくられている場合が多い。しかし、住民が共有する財産であるとしたら、住民自らの手で清掃し、手入れをすることによって、住民がつき合う空間として意識することも重要である。今日の都市河川に親水性が求められているのは、単に水際のレクリエーション利用のためでなく、手入れを住民自らの力で行うためでもある。景観管理は、こうしたコミュニティ空間を近隣レベルから都市レベルまで階層的

に連続させ、目でみてつき合い空間であることを住民が認知できるようにするものといえる。

第4は、文化的な創造が期待できる環境の維持増進である。生活する舞台である環境は、歴史と現代文化の所産であり、反映である。所得の向上、教育水準の上昇は環境がもつ文化的水準の高さ、物的蓄積の奥行き、自然資源の豊かさを求める。と同時に、その利用に対価を支払うことができる。新しいさまざまな創造も、環境、とくに物的環境のもつ性能——ケビン・リンチの遺作である *A Theory of good city Form*, 1983, MIT Press, に環境の達成性能が論じられている。——、歴史的建造物と現代的創造が比較でき、新しい知見が伝播しやすい状態のなかで可能である。すぐれた景観としてよく例にだされるのは我国の伝統的な庭園であるが、それ自身文化財としての価値を内包すると同時に、創造的精神活動を高める場として古来存在理由をもっていた。また、庭園は極く限られた人びとによって利用されるものであったことからみても、支払われた対価は莫大なものであったと考えられる。こうした環境を個人が日常的生活環境とするには、余りにも多大の資源を必要とし、理想のひとつ、マンフォード流に云えば田園の大邸宅が生活の理想像であるにせよ、達成不可能である。こうしたことから、身近かな物的環境から広い地域環境に至る各領域段階で、造園として見立てることができる修景、造型が必要とされる。景観管理の大きな目標は、人びとの景観に対する鑑識能力を高め、環境との対応関係が審美的である所にあるといえる。言葉をかえれば、環境を絵であり、詩であり、俳句である状態に維持管理することが景観管理の目標とすべき役割である。

3-3 景観管理の役割

以上の目的に対して、景観を挺手に環境を向上させる手法の開発と研究は近年非常に勢いで進歩してきた。このことは前章でみたとおりである。それらを振り返ってみると、以下のような点をあげることができる。

- イ. 景観を構成する要素の抽出とそれらの景観向上に対する寄与度の定量的評価技術に関する研究実績
- ロ. 建物、緑、道路等の要素別の望ましいデザインのあり方の提案、あるいは実施された美しいデザインの要素の増加
- ハ. 計画対象として景観が市民権を獲得しつつある実態

(景観の価値の認識)

ニ、公共における、事業・制度の中での景観面の配慮の増大(条例による規制誘導 公共建築物のデザイン重視)

ホ、景観保全地区等、景観上重要な地区での景観保全手法の定着化

このように分析的視点での研究、美しいものの維持の技術、新しい景観要素の創出というような点においてはかなりの成果がみられる。しかし、研究成果をどのように実体化していくか、すなわち、景観の計画から実施、さらに管理運営までの一貫した技術体系の確立とその担い手の育成については、まだその緒についたばかりである。神戸市の都市景観条例を中軸とした一連の施策群にその萌芽がみられるが、西独の地区計画制度にみられる都市景観条例のような罰則を伴った強い効力を有するものや、米国西海岸のホーム・オーナーズ・アソシエーションによる個人住宅の外壁から外の空間を一括して管理する(しかも有料で)ような方式の実現は私権の制限などの問題もあって、かなり先になるであろうといわれている。しかし、何らかの具体的な行動の起こし方を確立しない限り景観整備は、いつまでも、他の関心事に付随するものとして扱われるのみで終わってしまう危険性がある。たとえば、大規模な公共建築物が建設される際、住民の関心事は、建築物の中身であり、利用料金であり、その建築物が建つことによる自分の土地、財産の付加価値がどのくらい増すのかといったことであり、景観は、単に建築物を立派に見せるための化粧にすぎないと判断されている場合が多い。これらの背景として“景観は公共がコントロールするもの”という考え方があると思われる。この視点に立つかぎり、景観整備の方法は公共空間の改善と私的空間の規制とに限られ、景観管理という言葉は、このうち後者、私的空間の規制(表現としては、美しい景観の保全となるが)と同義語としてしか扱われない。これら乗り越えるために景観の向上を目的とした諸行動を全て含む概念として、改めて『景観管理』を位置づけることにしたい。従って次のように景観管理を定義し、役割をもたせることができよう。

都市の景観の向上をめざして、自治体と住民とが一体となっていくさまざまな活動を総称する言葉である。

都市景観の向上とは、都市環境とそれを知覚する人間との関わり方を望ましい関係に修正することであり、都

市環境を構成するさまざまな要素の改善という要請と、人間の行動の制限・再編という要請との接点を見出すことが出発点である。この関係調整に立ち会ふべき人間は、基本的には住民であり、都市の経営主体である地方公共団体である。

自治体と住民がより望ましい環境改善に取組もうと決意するとき、その行動指針となるのが、景観管理計画である。したがって、景観管理計画は、分析的視点よりは、実践的・戦略的視点に立つべきものであり、設計図やデザインを示すよりは、行動プログラムとして表現されるべきものである。

景観管理計画は、とくに地方都市や巨大都市の一部地域において、都市整備の基本的な計画となり得る可能性を持っている。その理由は以下に示す3点である。

ア) 行政が計画し、住民が受け止めるという形のマスタープランではなく、行政と住民との行動原則を示す

「景観管理計画」は、住民にとってわかりやすいマスタープランとなるはずである。“わかりやすい”とは、住民が具体的にイメージしやすいということで、自分が何をすれば、都市がどのように変わり(あるいは変わらず)最終的にどんな都市になっていくのかわかるということである。これまでのマスタープランは、都市の目標像を土地利用計画、交通計画、施設配置計画などの重ね合わせで表現してきたため、行政担当者にとっての役割(行動指針)を知るためには好都合であったが、将来像を住民に理解させるという意味では、わかりにくいものであったと思われる。

イ) 地方都市や巨大都市の一部地域は、①空間秩序が単純かつ明快で、市民活動が高密度に展開される場所、市民にとって重要な場所等に対する共通認識が得やすい。②都市空間を構成する物的要素の規模が小さい、あるいは大きなものでも数が少ないので、外部から大規模な物的要素が入り込もうとする場合に、環境・景観に対し大きな影響を及ぼす可能性が高い。そのために、外部から与えられる変化要因が直接的に住民の利害と関わる可能性が高く、住民自身が都市環境変化要因に対し積極的に関わりを持つ姿勢がある。③全市的或いは地域的事件(行事など)からコミュニティレベルのイベントまでさまざまな住民活動が定着しており、住民自身が利用者であり、また管理者であるといった立場の逆転を日常的に経験しているため、管理

業務を多面的にとらえる資質を持っている。従って、景観管理計画・行動が定着しうる土壌がある。

ウ) 景観管理という概念に関する行政側の行動は非常に幅広く、社会教育、社会福祉から公共施設等の建設事業にまで及ぶ。従って、行政における企画調整機能を景観管理という面からみて、庁内の横断的連携を強化できれば、住民との連絡窓口にもなるといった効果を生じると考えられ、行政の効率化・実効性の確保につながる。

以上からわかるように、景観管理計画は行政と住民が協働で取組むところの行動プログラムである。住民にわかりやすいこと、即ち、誰もが景観という環境を或る部分で総合化している概念を使って、環境改善に取組むことが最も重要な点である。景観は環境改善の糸口を明示し、かつ改善結果を誰の目にもわかるように示すことができる。要改善の情報源であると同時に、成果物であるとも云える。景観を媒介に環境改善を図ることは、それ自身学習であるとも言える。従って景観管理計画はその内容に、景観を通じて住民が生活環境の実体を知ることを含んでなければならない。

3-4 計画の内容

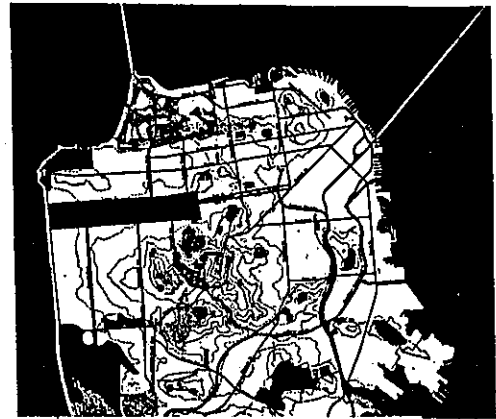
自治体の総合計画に景観行政の指針、住民行動の規範が盛り込まれている。代表例として、サンフランシスコ市のアーバンデザイン・ガイドラインを挙げることができる。(東京都生活文化局企画部、「諸外国における都市美化推進に関する実態調査」昭和57年、P52～70参照)次に計画内容の特徴を簡単にまとめてみよう。

ア) 景観パターンと構成原則

市全域と各地区を特徴づける景観要素をとり上げ、場所のアイデンティティ形成を要素の構成原則として明記している。要素は、

- ① 水、湾、海
- ② 丘と屋根
- ③ 街路と車道
- ④ 建築

である。パターンとして構成する原則は具体的に記されているが、原則の最も基本となすところは、要素の構成によって得られるパターンがもたらす、人びとに対する効果である。パターンの性能が如何なる効果をもつべきかである。(前掲書P53～55)原則は21



- | | | | |
|----|----|------|--------------------|
| 公共 | 民間 | ---- | 保存されるべき既存の緑化 |
| | | ---- | 設置したり、奨励されるべき新しい緑化 |
| | | ---- | 保護されるべき重要な見通し点 |

* 視覚的に目立つ緑化を通して市のパターン化を強化する計画

図7



道路の緑化と照明計画

図8

項目にまとめられているが、何れもサンフランシスコの景観特性から導きだされているが、視覚的に目立つ風景と照明が特に強調され、風景と照明のシステムをつくるのが、アーバンデザイン・ガイドラインの目標になっている。

次いでパターンを強化する11の方針がアーバンデザインの基本的ガイドラインとして示される。それはパターンを構成する要素間の関係づけであり、保全、開発、整備の方針である。図-7は緑化を通して市のもつパターンをより鮮明にする方針を示したものであり、図-8は街路という要素を軸に緑化と照明をからめ、パターンの強化を目論む方針を示している。街路を通して中心地への導入を明確化し、主要目的地と方向決定のため、その他の参照すべき地点の視認性の強化を目指している。このことは、地区の自然の境界線を認識させることから、地区間のつながりを促進させ、旅行者さえも、とるべきルートに明快な判断ができることも求めている。

こうしたデザイン方針の明示は、次に対象とすべき空間資源に対する周到な保存を指示している。即わち、自然、歴史、(過去との連続性)、混乱からの解放感を与えてくれる資源の保存である。

まづ第1に挙げられるのが自然環境の保存である。サンフランシスコの地形、風土に対し、最も優先する公共的価値を与えている点は大きな特長といえる。とくに海岸水際線の保存は、サンフランシスコ湾計画として制度化されている内容と、住民の要求に一致しない限り、開発を認めない点も特記に価しよう。

歴史的環境の保存については、歴史的建造物及び地区自身の価値と同時に、新しい開発が歴史ともつべき関係のあり方が示されている。そして、建造物のデザイン上の特質を細部、スケール、プロポーション、テクスチャー、素材、色、建物の形などが全体として統一されているところにあると指摘し、その尊重と保存を指示し、特に歴史地区、ランドマークを挙げて周辺開発の際払うべき関心を具体的に示している点は特

色といえる。即わち、過去との関係がデザイン上の重要な関心事項である点を明記しているのである。

次の特長は街路空間の保存である。自然、歴史の保存と同列に位置づけられ、それは都市を知覚するために重要であるとする認識である。保存の対象となる街路は、都市を知るための街路、景観の質を高めるための街路、解放感の供給源としての街路がとりあげられている。図-9、10、11はそれらを具体的に示すものである。ここでも街路のもつ景観構成上の効果、オープンスペース確保の代替効果、歴史的、建築的ランドマークや地区の維持管理に果たす効果が大きく、これらと並んで、新しい開発をコントロールする手段としての意義が強調され、単なる道巾との関係から開発が許容される短絡的考えをとっていない点の特長である。

次の問題は開発における景観上のコントロールである。景観上の許容に関し、単に形態や壁面線位置をきめるのではなく、開発のマスを決定する方法をもつ点が特色である。即わち、周囲の建築、街路、スカイライン、土地規模等が開発許容のクライテリアとなり、いわば全体としてのスケール・コントロールがなされているのである。具体的には、上記の地区的クライテリアから、目でみえる壁の表面積と建物の周辺への拡がり(建築面積:形態)の要素でスケールのコントロールがされている。但し、巨大な開発行為は全く別途の扱いをしているが、地区内周辺建物との調和を高さ・視覚上のマス・スケールに求めた点は大きな特色といえる。更に、景観パターン構成の上で、目立つ場所に建てられる建築のデザインの質向上も触れている。図-12は高さの制限に対応する建物最大壁面長と平面上最大対角線の制限を示す。



図9

都市を知覚するために重要な街路
地域

1. 市のパターンに最も重要な街路
2. 公共のオープン・スペースの効果を広げる街路
3. 方向決定にとって重要な景観のある車道
4. 重要な建物の景観のある街路
5. 49マイルの景色のよいドライブ道のルート



図10

景観の質に主要な道路

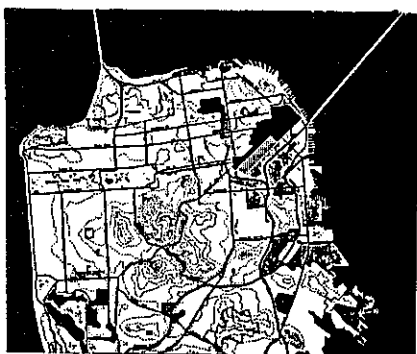


図11

居住密度 { • 1グロスエーカーにつき120人以上
 " 60-119.9人

適用範囲 { • ブロックの76-100%が建物でおおわれている。
(概括して) • ブロックの51-75% "

照明、オープン・スペースの供給源として、街路が最も重要なところ



高さコントロールによる容積

40	フィート	110	フィート	125	フィート
80		110		125	
40*	超えている	110*	最大平面	140*	最大対角平面
150	高さの適用	170	積のための	200	面積のガイド
40	されるガイ	250	ガイドライ	300	ライン
60	ドライン	250	ン	300	
150		250		300	

⑬ オープンスペース：検査すべき開発の問題

* 建物の高さのためのアーバン・デザインに指定されているところの尖塔にも適用される。

図 12

イ) 住宅 一般建築のデザインガイド

先に述べた様に、総合的な景観パターン維持、強化に対応して、その主要な要素である建築物に対するデザインガイドは重視すべき計画内容となる。

サンフランシスコでの建築デザインガイドは、住宅と中心市街地の一般建築に対して作成され、市民、建築家、建設業者に広く利用されるべく、内容は極めて具体的である。

主に歴史的に建築上の様式をもつ地区、街並に建設される住宅建築のデザインガイドであるが、街並景観を次の9つの要素で調和させるよう求めている。シルエット、空隙、セットバック、プロポーション、マス、アクセス、外観素材、陰影（テクスチャー）、様式的特徴である。こうした要素について、サンフランシスコの住宅街並様式の典型例（地区）を4つとりあげ、遵守すべき要素の性格を簡潔に提示している。

都市の中心部の街路は、それ自身都市を代表する空間であり、人びとの集うロビー、ホールである。こうした認識から、街路を恰も室内空間の構成のように扱い、景観は室内壁面の展開図として意識されるのであ

る。即わち、建築のベース（下層部）、ミッドセクション（中層部）、トップ（上層部）という伝統的構成を基礎に、景観上意識される街路空間の高さをデザインガイド上重視する。建築壁面の構成に見られるいくつかの水平線は、街路空間形状と規模を決定する線として重視されている。

こうした建築外観の原則を認めた上で、景観ガイドは次の内容をもって示される。

①高さ；（図-13 参照）

②地表階の用途；対個人サービス、小売りが推奨される。

③建築形態；地表階の透明性、水平線突出による影、アーケードによる奥行感のスケール、彫刻、水の効果が求められている。

④歴史地区でのデザイン；歴史的建築規模と釣り合う壁面要素に分割、既存建物水平分割の反映と連続感の維持。（図-14、15 参照）

⑤スカイライン；高層建築スカイラインの圧迫感除去、丘陵シルエットと釣り合う建築トップの高さ、形状変化。

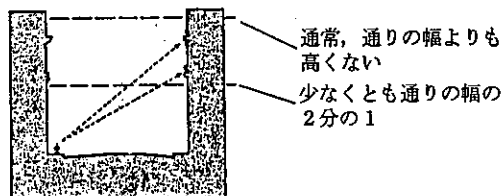


図 13

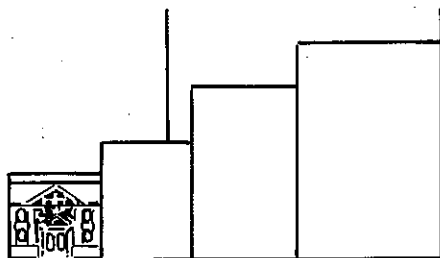
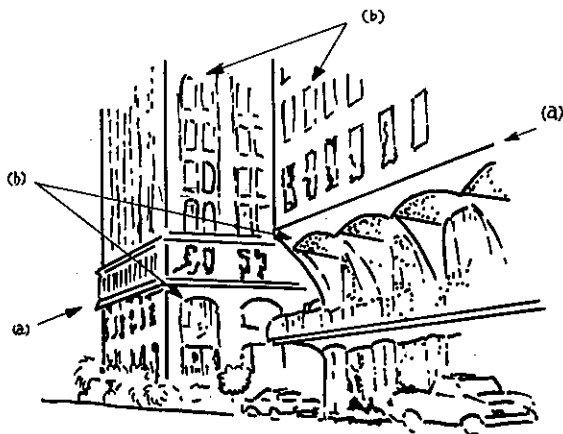


図 14



(a) 重要なスケールを決定する建物の線の強化
(b) 両立する建物の接近の表現

図 15

4. 景観管理計画へ向けて

前章で景観管理の必要性を述べ、その計画は自治体と住民の行動プログラム、或いは実践の指針であると云った。そして、サンフランシスコ総合計画の例をとり、計画達成の指針としてのデザインガイドの内容を検討した。次に、こうした計画作成の調査を検討してみたい。ひとつの例として、筆者らが提案した「高山市」の場合をとりあげるが、国土庁地方振興局地方都市整備課、「地方都市の景観管理の実態に関する調査報告書」昭和58年3月を参照されたい。

4-1 景観管理計画の基本事項

図-16に計画の体系を示す。高山市のような多様な景観要素が存在し、かつ、管理の体系が重層的に積み上げられているような場合は稀であるとみてよいだろう。ここでは、高山市の実態調査から他の都市で活用できそうなものを拾い出し、それらを組み立てて景観管理をスタートさせるまでの大枠を設定する手続きについて例示的に述べることにする。

景観管理を地元行政と住民とで進めていく場合、両者のおよその役割分担を、

- ・行政——情報収集と診断及び啓蒙、制度、条例の運用、事業の実施
- ・住民——日常生活を通じて環境改善と景観管理の担い手としての実践的活動

といった基本的パターンを前提に考える。

さらに、景観管理のスタートまでの手続きを、図-16のようなダイアグラムとして理解するというのも前提とする。このダイアグラム自体、まだ検討を要するものであり、今後地域の実情にあわせて改善されるべきものである。

ア. 景観パターンの確認

この調査は景観パターンを構成する要素、或いは資源と、地域を特徴づけると評価される景観パターン、及びそれらと強い関連を制度的に、慣習的にもつ管理主体を明らかにするのが目的である。従って、図-17の如き作業の流れを予想できるが、景観要素の整理から始めるのが普通である。高山市で行った要素系列と一部の結果を図に示す。

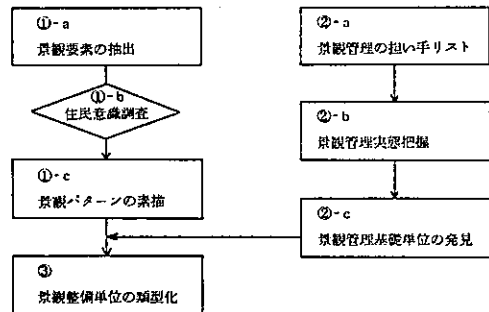


図 17 広域基礎調査のフロー

地勢図から市街図までのスケールにしたがって、景観を構成する物的要素を表1に示す枠組にしたがって抽出する。

抽出作業にあつての基本的視点は以下のような点に注意する。

注) [] 内が本調査で取り扱う範囲

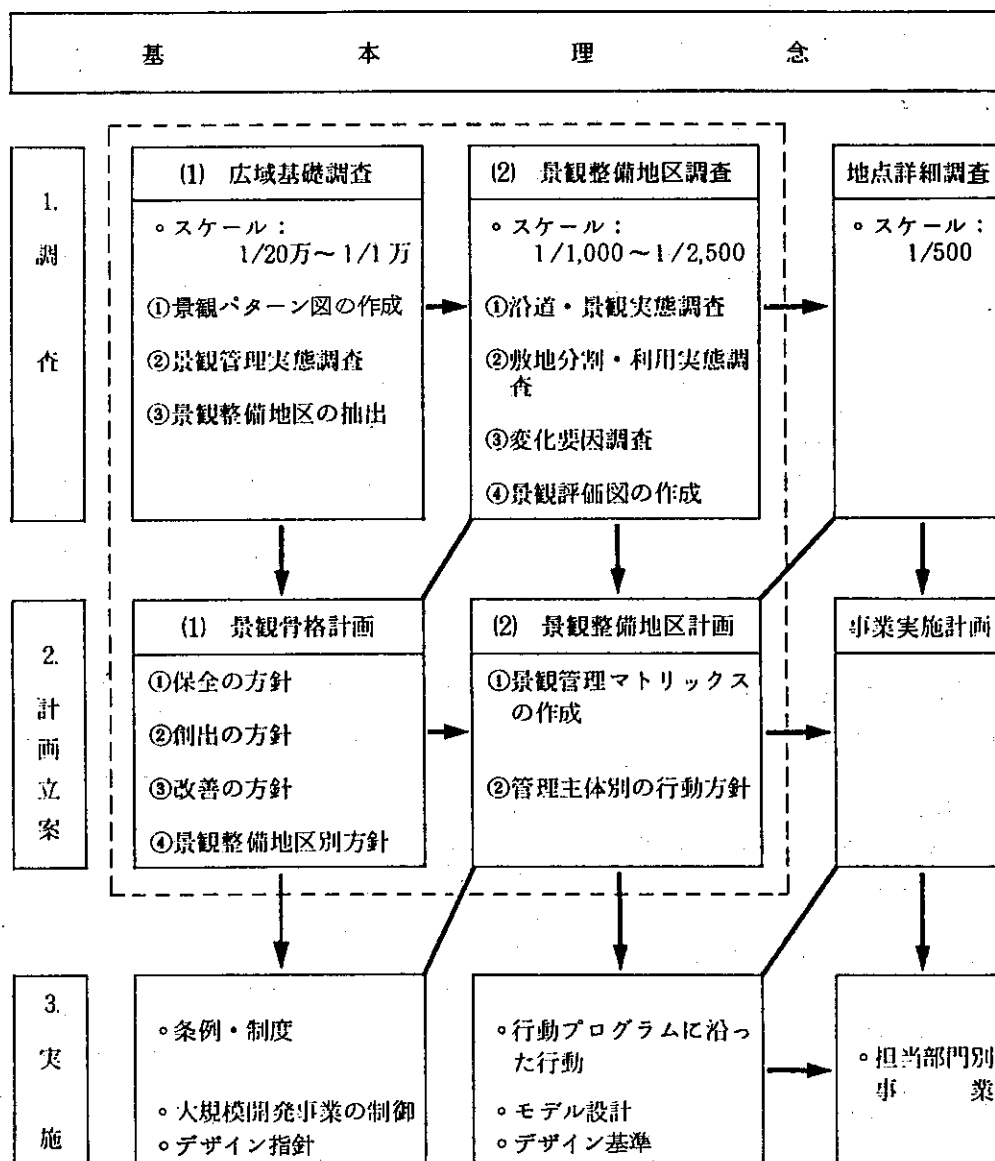


図 16 景観管理の計画体系

表1 景観要素系列一覧

・1/200,000スケール (地域全体)	<ul style="list-style-type: none"> 地形上の特徴(盆地、平野、山地など) 水系・分水嶺 水面
・1/25,000～ 1/50,000スケール (市域全体)	<ul style="list-style-type: none"> 地表面の特徴的幾何学的形状 特殊な地表面のテクスチャ(肌理) 植生、緑地状況 市街地の形態 市街地縁辺部の地形形状
・1/10,000スケール (市街地部)	<ul style="list-style-type: none"> 街区の形状、コミュニティの単位及びコミュニティのシンボル(高山市では団舎・公民館・秋葉楼などがある) 主要交通ルート 主たる公共施設、公共空地 住民の活動の中心(商店街、バスターミナル等) 主要な歩行ルート(遊歩道、ハイキングコース) 観光客の行動拠点(観光施設、伝統的園地、名所) 歴史的資産(史跡、埋蔵文化財) 特徴的な緑(霊木、寺社の社) イベント空間(イベントカレンダーと開催場所) 眺望点と眺望範囲 面的事業・大規模施設などの事業実施予定区域、民間大規模土地所有状況、公有地分布 危険物、禁煙障害区域

- ・歴史的な遺産
 - 重要な文化的資産(社寺、伝統工芸など)
 - まとまった緑
- ・市や地域の景観
 - 構造上とくに重要と思われる要素
 - 伝統的建造物群
 - 橋・川
 - 山・丘陵・斜面緑地
- ・人々が集まる場所
 - 公共施設
 - 商店街
 - 観光施設・娯楽施設
 - 子供の空間
- ・人の流れの交わる点
 - バス停
 - 駐車場

しかしながら、既存資料から客観的に抽出できる要素群だけで景観パターンが発見できるものではない。次に必要なことは、住民等による評価を加えた景観要素と相互間のつながりである。主な景観要素は、界限区域、通り、建造物、眺望、要改善地区であるが、景観が体験を

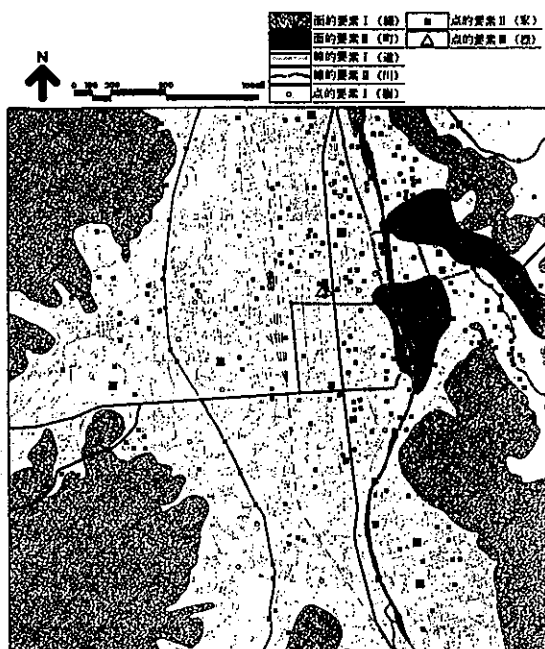


図18 高山の景観要素(総括図)

通して評価される場合その媒介になる、特定の物、行動、催物、時間、雰囲気などを景観要素とからめておく必要がある。次にこうした媒介系列の例をあげるが、人がある場所を好きだと思ったり、美しいと思ったりする場合、環境全体のイメージを言っている場合もあるが、特定のもの、行動などに代表させてイメージをつくっている場合も多い。ここでは以下のような分類でその場所のイメージの媒介となっている事項を抽出した。

- I) 特定の物 (景物)
 - a 建造物
 - b 橋、その他構築物
 - c 道
 - d 川、緑(自然)
- II) 特定の行動
 - a 歩く、散歩する
 - b 住む、育つ
 - c 眺める
 - d 買物等日常的施設利用行動
- III) 特定の催し物
 - a 朝市
 - b 祭
 - c 墓参り等個人レベル行事

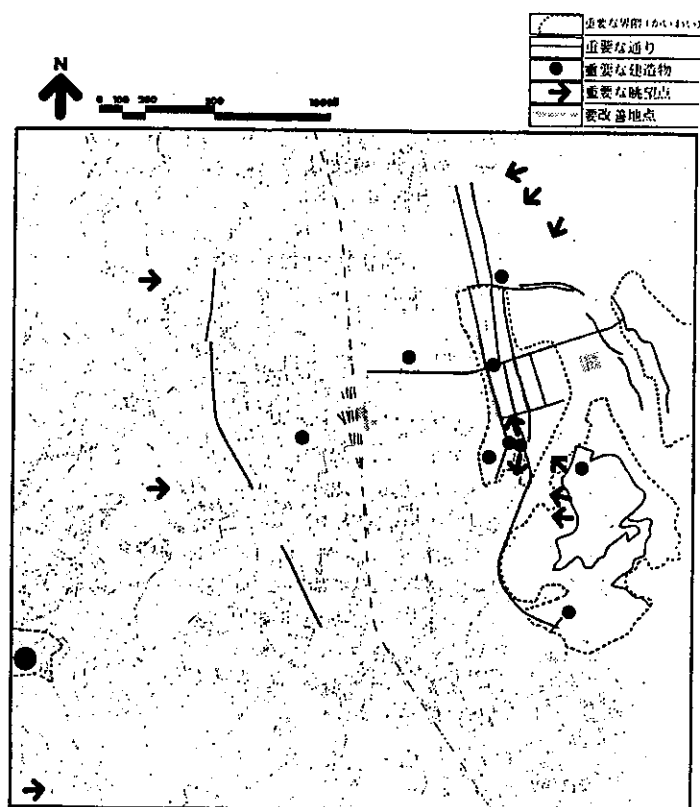


図 19 景観評価マップ

- Ⅳ) 特定の期間 — a 季節
 b 一日のうちの時間帯
- Ⅴ) 全体の雰囲気 — a まちなみ, たたずまい
 b 不特定, 環境全体

これらの評価に従って各地点を分類してみると、当該空間の特性が浮かび上ってくる。すなわちⅤに集中している空間は空間全体のイメージがすでに固定化あるいは普遍化しているものと考えられ、高山市の場合三之町などが代表である。また、本町通りなどは買い物の利便性という行動の自由さを媒介として評価されているし、橋も多くの人々が川を眺めるという行動を通して評価している。

このような評価の媒介をとらえることによって、その媒介要素の修景を行うことによる空間全体の雰囲気の向上が可能になるので、景観整備計画立案の際の有効な情

報となる。

媒介事項に照して人びとは景観を評価するものであるが、イメージにつながる評価の形容詞群は本来多種多様であるといつてよい。しかし、ひとつの例としてとりあげるならば、解放感を含めた静穏性、楽しさ、賑やかさを含む躍動性、物の利用や満足感をもたらす利便性、思い出、過去へのつながりを示す回顧性、に関連したイメージ形容詞群を挙げることができよう。これらの形容詞群をくくって4種の評価軸を設定し、媒介項を使って景観を評価させようとするものである。

こうして得られた評価図の一例を示すと図-19の通りであるが、景観要素図とこれを重ね合わせることから、景観パターン図がえられるし、景観の骨格となる地区、行動軸、ランドマーク等の要素とパターンを理解するこ

とができるのである。

イ. 景観管理主体と担い手

表-2に景観管理に関する法律を示す。これらの場合、国、県、市町村の公的主体によって管理範囲が定められ、最も明確な場合は、専属の管理者を設定して管理に当たる場合がある。次いで管理範囲は定めるが、実際の管理は他の公的主体なり民間に委託する場合がある。管理の内容なり方式は法律、条件、要綱に定められているので比較的容易に把握することができる。

国、県による管理方式は基本的に規制であり、国土の保全ということになる。これに対し、市町村では市民運動の高まりが行政を刺激し、第1章でみた如く、条件の制定によるルールの明確化が促進される例が多い。近年こうした動きが更に加速され、積極的な魅力ある景観形

成へ事業の展開をみるのである。図-20、21に公的管理の区域区分図を示す。

高山市の場合をみると、「高山市のあらまし・高山市編」参照）市民運動として展開されてきた景観管理に関する諸活動を統合理し、その活動の認知と新たな方向づけを与えるという方式によって、行政と市民が一体となった景観管理体系（システム）を実体化してきたという点で特色づけることができる。その体系の中軸となるのは、「高山市環境保全基本条例」であり、当該条例の特定条項の詳細な規程を定めた「高山市市街地景観保存条例」及び「高山市の緑を守り育てる条例」である。後二者の条例では、それぞれ“市街地景観保存区域（第1種と第2種）”及び“保存樹・保存林・保護地区・緑化区域”を定めることができる。

またこれらを補完するものともて建築協定、風致地区の指定を行っており、図21に示す地域で指定されている。伝統的な中心街区の重要な部分は、先に示した伝統的建造物群保存地区を中心に、これら条例による地区指定でカバーされていることになり、輪郭を形成するまちかど整備とともに、概念的には、図-22のように二重、三重に大切な場所を包み込んでいるような管理の厚さを読みとることができる。

表2 景観管理関連法例

(指定の主体 国◎ 県○ 市○)

① 都市緑地保全法	緑地保全地区 ○
② 生産緑地法	緑地協定区域 ●
③ 近郊緑地保全法	第1種生産緑地地区 ●
④ 建築基準法	第2種生産緑地地区 ●
⑤ 都市公園法	近郊緑地保全地区 ○
⑥ 都市の景観を維持するための緑地の保存に関する法律	近郊緑地保全地区 ○
⑦ 自然環境保全法	建築協定地区 — 市条例が必要
⑧ 自然公園法	総合設計制度
⑨ 森林法	伝統地区の建築基準法の制限の緩和に関する条例
⑩ 文化財保護法	国営公園、都営公園 ○◎
⑪ 河川法	都市の景観を維持するための緑地の保存に関する法律 ●
⑫ 鳥獣保護及び狩猟に関する法律	原生自然環境保全地域 ○
⑬ 農業振興地域の整備に関する法律	自然環境保全地域 ○
⑭ 地すべり等防止法	国立・国定公園 ○
⑮ 砂防法	国立自然公園 ○
⑯ 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	保安林指定区域 ●
⑰ 宅地造成等規制法	地域森林計画対象民有林 ●
⑱ 屋外広告物法	伝統的建造物群保存地区 ○●
⑲ 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法	上記以外（有形文化財・民俗文化財・史跡名勝） ●○
⑳ 海岸法	河川保全区域 ○
㉑ 都市計画法	国営公園河川区域 ○
㉒ 石油コンビナート等特別防災区域	都営公園河川区域 ○
	鳥獣保護区域 ○
	農業振興地域 ○
	農用地区域 ○
	地すべり防止区域 ○
	砂防区域 ○
	急傾斜地崩壊危険区域 ○
	宅地造成等規制区域 ○
	屋外広告物 ○
	歴史的風土保存区域 ○
	国特別保存地区 ○
	海岸保全区域 ○
	都市計画区域 ○
	市街化区域・市街化調整区域 ○○
	地域地区、風致地区、景観地区 ○
	地区計画 ●
	市街地開発事業 ●
	開発予定区域 ○

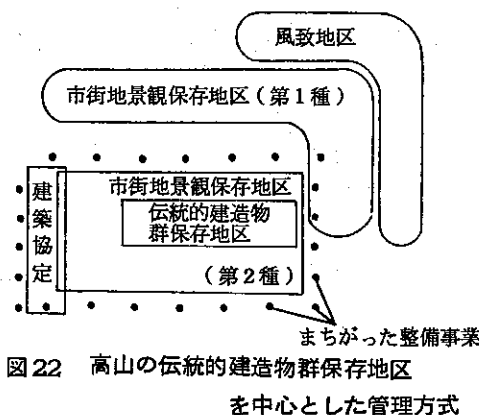


図22 高山の伝統的建造物群保存地区を中心とした管理方式

こうした重層的な管理方式以外に、次の3点が特長ある管理方式として挙げることができよう。

第1は市行政自らが、行政サービスの行動ルールを整理統合した例として水路管理の責任分担区域制がある。水路は、都市の排水路として、あるいは農業用として、

あるいは消防用の水源としてさまざまな使われ方をするため、市の管理担当課が多岐にわたり、住民にとっては、担当課がわかりにくいことがある。下水道課、土木課、農業施設課が、責任分担範囲をゾーンで分けることによりわかりやすくしている。

第2は、市が事業主体となっており、積極的に景観づくりを進めている点である。昭和55年度の国土庁の補助による伝統的文化都市環境保存地区整備事業の中で、まちかど整備事業が行われ、城下町街区を中心に、主要な街路の修景やまちかどの修景が行われた。その後も継続して、市の事業として行われており、漸次面的な景観整備事業となっている。

第3は、住民の地域管理行動の基本単位である町内会との積極的な協調関係づくりである。町内会は、社会教育関係の基本的単位にもなっているため、景観管理の担い手として複合的な機能を持っている。この町内会と行政とが一体となって行動すれば、例えば、「雪またじ計画」にみられるような、除雪の手順を町内会単位で体系的に決めていくことや、通学路、避難路の体系も町内会を基本に決めていくことが可能である。

以上の高山市の景観管理方式を行政的手法でとらえなおしてみると次の通りである。(但し、昭和57年度高山市発行「高山市のあらまし」に基づく。)

- ・啓蒙 広報による定期的報告
建築様式図集、文化財リストなどの不定期刊行物による情報提供
シンポジウム、講演会等の開催を通じての啓蒙活動
教育委員会を通じての市民全般に対する啓蒙活動
- ・誘導 高山市建築物の形態、意匠保全連絡会議の設置(新建築物のデザインの誘導)
景観デザイン賞による優良建築の表彰
建築協定、緑化条例、緑を守り育てる条例
- ・規制 高山市が設置する屋外広告物の規制
景観保全基本条例、市街地景観保存条例
文化財等の指定
- ・助成 緑化推進補助
伝統的建造物群保存地区等の保全に関する補助

各種市民団体に対する活動費補助
(景観管理に関する作業委託)

- ・創出 まちかど整備事業
水路管理担当窓口の明確化(水路管理ゾーンング)
除雪計画の策定
景観保全課の設置

さて、こうした市行政の管理方式と機能に対して、住民の管理組織と機能はどうかをみる必要がある。最も普遍的な地縁住民組織は町内会であるが、他に何らかの目的をもつ組織があり、住民組織を大きく2分することができる。後者をみると、高山市の場合、高山祭屋台組、町並保存会、商店街振興組合、又は発展会、江名子川を美しくする会が地区スケールであり、全市のものとして文化協会、全国的組織の高山支部などを挙げることができる。

しかし、こうした組織が景観管理に如何なる機能を果たしたかも大きな問題であるが、それ以上に景観管理上重要なのは、住民活動組織が小さな地区に重複して関与していることである。景観を成立させている環境に住民はかかわりをもつのであるから、環境改善の目的をもった種々の活動に関与するのは当然である。住民は多面的機能を発揮するメンバーということになる。活動にさく費用と時間も年間を通じて少ないものではないが、上二之町の状況を見ると図-23の通りである。住民組織が果す行動は慣習化されたもの、今日では一般的でないものかも知れない。しかし、重要なことは、歴史的に育まれてきた、当該地域におけるさまざまな主体の『重層的かつ安定的な空間管理状態(あるいは、方式、手順と呼んでもよい)』を掘り起こし、それを現実的な社会経済的な制約の中で充分機能していくように改善・修復しつつ維持していくことであるといえる。地域的なイベントや文化的資産を支えてきた行動の裏にそうした景観管理技術の種(シーズ)が隠されていることが多いので、文化資産そのものの保全の公的資金確保のみに目を奪われることなく、維持管理の歴史的システムを改めて再評価することが今後重要になってくると考えられる。

ウ. 景観整備地区の設定

景観パターン図と公的管理実態マップを重ねると、景

景観管理 関与団体 機能・役割	町 内 会	町内会連絡協議会	消 防 団	町並 保存 会	町並 保存 会 連 合 会	社会 教育 連絡 協	屋 台 組	屋 台 保 存 会	日 枝 神 社	高 山 市
地域全体の統括的管理										
特定機能の横断的連絡調整										
複合機能の地域的連絡調整										
特定要素の運営管理										
特定行動の運営母体										
地区の日常的行動母体										
支援母体 関連団体等	子ども会 婦人会 長寿会	市民憲章推進連絡協議会	高山消防協会	商店街振興協会	文化施設協会 伝統工芸品産業振興協会	ライオンズ・ロータリークラブ 青年会議所	高山祭協賛会	屋台保存技術協同組合		観光文化協会

図23 上二之町の景観管理の関与団体

観の管理が法律、制度で方向づけが示されているか、いないか区分することができる。更に、町内会に代表される住民活動組織の地縁的領域区分を重ねると、極めて多様な半ば自律的管理能力を示すモザイク地図が現われる筈である。いわば、景観管理上何らかの措置を講ずべき地区区分ができるのである。このことは、景観整備上、地区それぞれが異なる性格をもつことを示し、性格に沿った地区スケールの調査が改めて必要となる。

4-2 景観整備の観点

地区スケール（1/1,000～1/2,500）の景観調査は、基本的には4-1で述べた調査精度を高めたものといえるが、次の項目も調査に加えるべきだろう。

- ・街並、沿道建造物
- ・敷地分割、利用実態
- ・景観変化要因
- ・景観評価

ア. 街並、沿道建造物

サンフランシスコの例でわかるように、沿道景観の主役

は建造物群と配置である。街路と建造物は規模・形態上関係をもつと同時に、周囲の背景と一体になって、その場所の景観をつくる。図-24は人口2万人の小さな町ではあるが、沿道建築の類型が地区の性格をつくってい

ることは明らかである。この場合は5つの建築類型が設定されているが、用途、位置、地形によって建築形式が変わるだけでなく、敷地利用と配置も変化することがわかる。

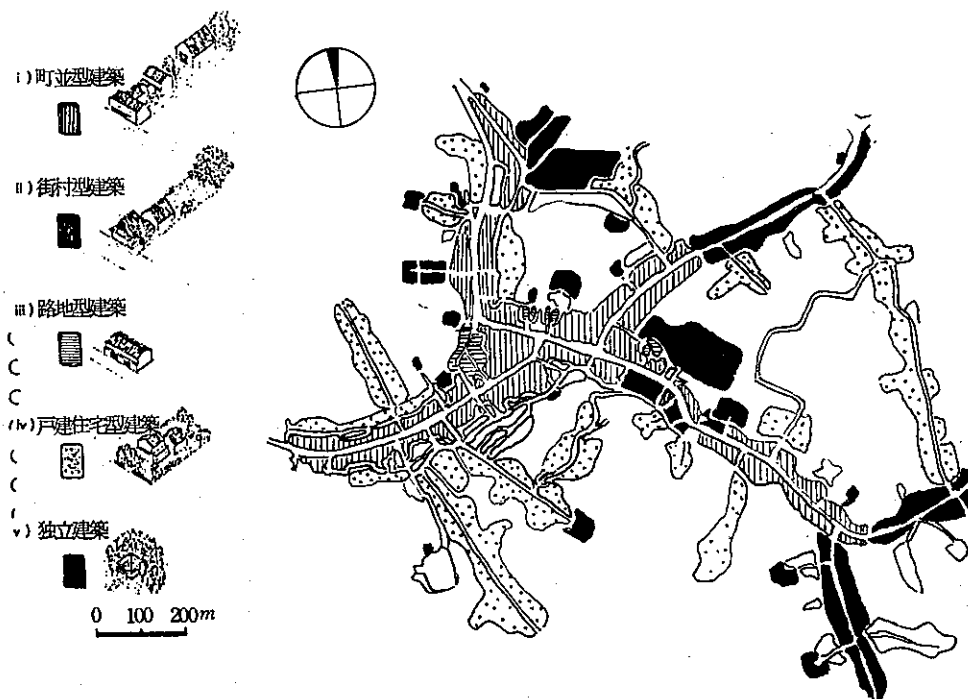


図24 建物タイプとその分布域

街並ファサードの様式的変遷が西洋諸国にくらべ歴史的に顕著でないわが国の場合は、建築様式の統一や遵守は大きな問題ではない。むしろ、街路を3次元的に構成する高さ（又は水平線の位置）、隣棟空間、プロポーション、マッサ、素材、テクスチャー、等の沿道方向景観要素と、奥行の位置を決めるセットバック、アクセス、装置（垣、塀、門、植栽等）背景のシルエットなどの奥行方向景観要素との構成から建築類型を見出した方が、沿道に共通する問題として景観整備上の対策がとりやすい点実務的である。

次の沿道の敷地フロンテージは景観をきめる点で極めて重要な因子である。また環境改善という本来の目標を考えるならば、居住環境にとってとくにそうであるが、環境条件を向上させる上で、最低限宅地面積とフロンテージは敷地内非建蔽空間の位置と大きさを決定づけるも

のと理解するべきである。住宅地を例にとると、一定の日照時間を確保する条件で同一規模の各種の住居形式を配置してみると、住宅配置に自由がえられる宅地規模、宅地の間に、奥行比に限界があること、植栽不能宅地規模の限界が、間の奥行比によってあること、などがわかる。従って、敷地間口とフロンテージの利用状況を把握しておくことは、とくに住宅地の場合、景観整備対策上重要で、計画的に規制・誘導する情報をえることになる。

第3の変化要因のうちでも、重視すべきは公的機関による開発事業の把握である。多くの場合、事業完了時期や事業スケジュールがほぼ確定しているので、記録をとりやすい。問題は、それによって惹起された周辺環境の変化、とくに土地利用の変化である。こうした変化は、過去の開発動向を分析することによって、或る程度そのクセを予知できる。中心となる開発事業は、面、線、点の

形態でなされるにせよ、それ自身による土地利用の変化と、周辺土地利用に長期にわたる変化をもたらす場合がある。また、開発自身は土地利用上何らの変化もなく、単に施設量が増加して周辺にインパクトを与える場合もある。問題は景観整備対策の情報として、こうした土地利用変化を把握することである。それ自身の景観対策は、既に存在する景観パターンとの調整であるが、パターンを左右する開発であるかどうかが問題になる。その場合、ランドマークの意味が問われようが、少くとも現存する景観パターンを混乱させるものであってはならない。つまり、ランドマークであるかどうか、パターンを混乱させるかどうか、周辺への土地利用変化を与えるかどうか、その範囲は、といったチェック項目が揃えられる必要がある。

第4の景観評価は、次の様な4つのカテゴリーに整備上区分された地区と景観要素を分別することから始まる。

- ・保護・保全する地区と要素
- ・修復・修景 "
- ・改善・修正 "
- ・新設・創出 "

わが国にあっては、一般に保全、修復を積極的に図れる地区はそう多くない。しかし、これらの整備行為の景観的基準とそれに基づくデザインガイドを、景観管理計画地区全体にわたって自治体が持つことは、景観評価する上で重要な意味をもつものである。デザインガイド自身は、サンフランシスコの例でみた様に、計画そのものであるから省くとして、次のような観点で整備行為のチェック項目を準備することは可能であろう。(第2章参照)

レベル1 ; 圧迫感をもたらす景観変化をスケール、高さやマッサで設定する。建築基準法等で定める制限を景観整備地区の性格に対応させつつ新しい基準を設ける。

レベル2 ; 人びとに印象を与える景観パターンを明確にし、パターンを維持・強化する。この際の基準は景観パターンそのものである。従って、パターンを構成する要素との連続性確保が問題になる。

レベル3 ; 景観要素の配列上、最も基本となる要素を指定し、景観に秩序感をもたらす基準を設定する。例えば街路の水平線設定、保存すべきスカイライン、シルエットの設定がある。また、素材、肌理を指定することもできよう。

レベル4 ; 景観自身が全体として絵であり、詩であることが既に認められている場合、景観そのものが基準になる。或る点、場所から眺められる眺望景観で、肖像権が設定されている例は典型的であるが、レベル3が景観の一部を固定して基準に設定しているのに対し、大半の景観輪郭を固定させようとする。

以上のような景観基準は、基準値のような性格をもつ場合もあるが、多くは基準というより、人間の感覚的判断も加わることから水準と云うべきだろう。景観整備を進める上でこうした水準を設定することの重要性もさることながら、更に重要なことは、その運用である。パターンを設定し、それからの乖離を定量的に測定できなくもないが、むしろ心理実験による計量化の結果を参考に、経験を積んだ人間による判断が有効で、過去の事実を照して確かである。経験を積んだ人間は、第1に住民そのものである。景観を最も愛してきた人びとがいるからである。第2は広く景観について識見をもった人間であるが、専門家である必要はなく、画家のように外部世界の観察力を持ち、修練を積んだ人間である。

1. 計画と景観管理体系

地区が設定され、整備方針がたてられ、具体的な景観要素の評価がなされると、次は具体的な計画内容を定めることになるが、前述のサンフランシスコ市の計画内容が示す通り、デザインガイドラインを具体的に示すことと、規制内容を極力数値で明示することが基本である。

さて、住民をはじめとする景観管理にかかわる人びと、関係者に、何故整備が必要か、納得してもらわなければならない。景観整備という、合意や納得に多大の時間と手数が予想される問題では、計画的な規制・誘導は硬直的なものであってはならない筈である。計画的という言葉自身、動的なニュアンスをもっと理解される。目的に

表4 景観管理体系一覧(住民団体)

管理の 手法	I. 阻害要因の除去	II. 原形保存	III. 修復保全・育成	IV. 創出
A 情報提供 新 設	<ul style="list-style-type: none"> 社会教育連絡協議会の講習会 町内会による樹木等の伐採力調査 パトロール 	<ul style="list-style-type: none"> 町並保存会等による視察報告 史跡保存等の学習 	<ul style="list-style-type: none"> 文化協会の講演会 青年会議所の町並み・緑に関する調査報告書 	
B 整 修 景 観	<ul style="list-style-type: none"> 江名子川を美しくする会樹木修繕 社会教育連絡協議会の啓発活動 防火協会の啓発活動 	<ul style="list-style-type: none"> 町内会(社会教育会)による青少年教育(書店を囲く会など) 	<ul style="list-style-type: none"> 町並保存会の指導 文化協会主催のイベント 	<ul style="list-style-type: none"> 高山市市民連盟の協賛 文化協会の文化会館、美術館等に対する設置要請運動
C 景 観 規 範	<ul style="list-style-type: none"> 商店会の建築協定 		<ul style="list-style-type: none"> 商店街振興会の看板統一 	
D 実 施 実 績	<ul style="list-style-type: none"> 江名子川、宮川、若川、川上川、大八河川を美しくする会の清掃活動 町内会の清掃、街灯維持、雪防撤去 消防団の予防活動 P.T.A連合会の雪おろし 町人会等のゴミを出さない運動 子供会等の空箱回収 	<ul style="list-style-type: none"> 屋台保存会、屋台組の維持活動 町内会等のまちど管理 	<ul style="list-style-type: none"> 子供会、宮川の煙を守る会等による煙の撤去 	<ul style="list-style-type: none"> 商店街振興会のアーケード、駅前、ベンチ、灰皿設置、舗装 青年会議所、ライオンズクラブ等の駅前、案内板設置

表3 景観管理体系一覧(行政)

管理の 手法	I. 阻害要因の除去	II. 原形保存	III. 修復保全・育成	IV. 創出
A 情報提供 新 設	<ul style="list-style-type: none"> 高山駅改築について発行 歩行者自転車交通対策調査 	<ul style="list-style-type: none"> 建築様式図説「高山のまちなみ」 パンフレット「高山市内の指定文化財」 「東山の寺院群」「保存樹等台帳」「高山市西條台帳」「高山公園の誕生とその管理」 	<ul style="list-style-type: none"> 広報の発行 「景観まちなみ保存のあゆみ」 緑のマスタープラン 	<ul style="list-style-type: none"> 伝統的文化財・中国遺跡・地区修繕計画・高山免刑 「山の景観する君について」
B 景 観 規 範	<ul style="list-style-type: none"> 雪またじ計画(除雪体制) 防災基本計画 総合防災訓練 	<ul style="list-style-type: none"> 屋台保存会への助成 史跡保存会への助成 文化財保護計画 市街地景観保存計画 高山市の文化財指定 	<ul style="list-style-type: none"> 町並保存会連合会への助成 高山市協賛会への助成 高山市の木、市の花指定 緑化推進事業補助金 緑化基本計画 案内図「東山歩道」「松倉歩道」 	<ul style="list-style-type: none"> 景観デザイン策定 形態、景観連絡協議会設置 「第3次高山市総合計画」
C 景 観 規 範	<ul style="list-style-type: none"> 高山市が設置する屋外広告物に関する要綱 	<ul style="list-style-type: none"> 高山市三町伝統的建造物群保存地区の都市計画決定 保存樹・保存林・保護区域・緑化区域の指定 風致地区の指定 	<ul style="list-style-type: none"> 建築協定 市街地景観保存区域の指定及び損失補償金の限度額決定 	<ul style="list-style-type: none"> 屋台保存技術者認定制度
D 実 施 実 績	<ul style="list-style-type: none"> 水塔管理区分の指定(庁内分担の明確化) 風致地区等のパトロール 樹木の消毒 	<ul style="list-style-type: none"> 郷土館の経営 樹木の雪づり、せんでい 	<ul style="list-style-type: none"> 公園・緑地の管理運営 	<ul style="list-style-type: none"> まちど整備事業 石柱・案内標識等の設置 文化会館等公共施設の建設

対し所定の手続きを踏めば達成できるといった直線的なものではなさそうである。平たくいえば、出来る所から始め、住民・関係者が実践を積み上げながら、段階的により困難な整備上の課題を探し、挑戦するという、より動的なプロセスのなかに計画は位置づけられるのである。

前項(イ)「主体と担い手」に示したごとく、啓蒙、誘導、規制、助成、創出の一連の行為のなかに、計画の内容は織込まれ、この一連のサイクルは螺旋上に発展向上すると考えられるので、景観管理の体系とは景観整備計画を現実的に運用するプログラムということができる。サンフランシスコの例にみられる精密で強力な景観整備は、今日のわが国の景観関連行政からみて、いささか高い水準であり、且つ社会資本のより完備した段階での景観整備水準のものと言える。

次に、景観整備に伝建地区を中心とした各種整備手法を駆使している高山市の例をとりあげ、景観管理が景観整備計画にかかわる実態をみてみよう。表-3は景観整備に関連する計画等、さまざまな行為を、管理の目標と手法の枠内に位置づけ、各地区、市全体で作成合意すべき景観管理プログラムの下敷きとして利用できるよう作成した体系一覧表である。この表は行政と住民との役割分担も示し見やすくしてある。

これらのプログラム構成要素をみると、高山市での景観管理は旧市街に集中し、周辺地区の土地利用上発生する景観対策に及んでないことがわかる。即ち、景観整備の対象と明確に位置づけられていないのである。逆に言えば、こうした体系一覧を各地区、全市を対象に作成することによって、景観管理の実相を知ることができるのである。

景観管理計画とは、さまざまな地区区分による土地空間を対象に、体系一覧表があり、当面の管理プログラムとして、関係者、住民の管理行為を記載した図書であり、その一部に整備計画図書が位置づけられるものであろう。