

特集記事・1

都市景観

都市風景を守り育てるために

Conserving and Fostering Urban Landscape

西村幸夫

東京大学 大学院工学系研究科 教授

Yukio Nishimura

1 はじめに

ここ7、8年、各国の都市景観規制の研究を行っている仲間10人あまりと町並み研究会という名前の緩やかな研究組織を作り、先進諸国の都市風景コントロールの仕組みと実際に関する比較研究をおこなってきた。そのひとまずの成果がまとまり、先日『都市の風景計画—欧米の景観コントロール 手法と実際』(西村幸夫+町並み研究会編著、学芸出版社、2000年2月)として刊行された。ここではこの成果をもとに、いささかの私見をまじえて、都市の風景が各国でどのようにして守り育てられてきているのかを概観したい。したがって、本稿の内容は研究会の共同研究の成果をもとにしていることをあらかじめおことわりしておく。

なお、本論に入る前に、通常使用されることの多い「都市景観」ではなく、ここでわざわざ「都市風景」という用語を用いているのかについて、すこし釈明しておきたい。

ひとつは「風景」が欧米の都市計画システムの中にここ10年あまりで着実に定着しつつあるという現実がある。ドイツでは1986年の連邦自然保護法によって都市のマスタープランと風景計画(Landschaftsplanung)との、そして地区の詳細計画と緑地整備計画(Grünordnungsplan)とのコンビネーションが義務づけられた。フランスでは1983年に設定された建築・都市文化遺産保存地区(zone de protection du patrimoine architectural et urbain, ZPPAU)が、1993年に末尾に風景を意味するP(paysager)を加え、建築・都市・風景文化遺産保存地区(ZPPAUP)へと名称変更している。イタリアでは、1985年に制定されたガラッソ法によって風景計画(piano paesistico)は州が定めるべき法定計画として確立した。アメリカやイギリスでも広域的な風景・景観への計画的関与は次第に広がりつつある。

世界遺産の分野でも、1992年に新しい文化遺産のカテゴリーとして文化的風景、景観(cultural landscape)が加え

られた。これによって棚田をはじめとする田園風景を世界遺産とする手がかりが生まれた。近年この考え方はさらに敷衍(ふえん)され、近代の石炭産業が生み出した広域的な景観を文化的景観として世界遺産にノミネートする動きまで生んでいる。これなどまさしく風景そのものを評価する視点だといえる。

都市計画制度の分野だけでなく、ひろく論壇一般にも風景への関心は広がりつつある。フランスではこの10年あまり、風景論が隆盛を極めている。風景に関連したテーマがないと書籍になりにくいとまでいわれているのである。

ここでのキーワードはlandscape(英)、Landschaft(独)、paysage(仏)、paesagio(伊)などである。語幹はland、pays、paeseで、いずれも地域や土地、もしくは地方や田舎をあらわしている。つまり、ここで意識されているのはいわゆる都市景観と呼ばれる街路の風景や建物の点景などを越えて、都市周辺部の郊外や田園風景までも対象とした広範な地域なのである。

日本語としても景観はやや狭く、操作的な語感があるのに対して、風景は広く、文化的なニュアンスが感じられる。山がちなわが国では、関東平野など特別の地域を除いて、都市内からも身近に周辺の山並みが眺望できる。そのうえ富士山をはじめとして、白山や立山、大山や阿蘇山、月山や岩手山、岩木山や羊蹄山などのように地域のシンボルとして愛されている山は数多い。このような背景の山々が生み出す風景を考えずに都市風景の問題を論じることは片手落ちだと思う。こうしたものを包含できる用語として、風景を用いたい。



2 都市風景をとりまく法制度

都市風景というと、都市が本来有しているものであると考えられがちであるが、これは必ずしも自然発生的に形作

られてきたわけではない。都市形成の歴史がそのまま都市の風景として反映されていることは本特集の陣内秀信論文にも説かれているとおりである。都市を形成するための個々の建設行為はすべからず地形や経済・社会的な要因を考慮して意識的におこなわれるのであるから、その総体が招来する風景は当然ながらこれらの要因を反映させているといえる。住宅地が高台に形成されたとすると、その後長い年月の間に個々の街路景観は変化したとしても、坂道を上り詰めたところに古くからの住宅地があるという風情は変わらないだろう。都市形成と地形との応答関係は維持されているのである。都市風景はそのように読み解くことができる。

それにしても都市内の個々の建設更新行為は各所でランダムに進行するので、具体的な街路景観にある意図を貫徹させるためにはそれ相応の規制が必要になってくる。たとえば、ある通りの建物の高さを揃えようとするには、この街路に建つ建物の高さは一定にしなければならないというルールが必要である。畑越しに美しい集落が遠望できるといような光景にヨーロッパなどでよく出くわすが、これも手前の畑が守られていなければとうてい望めない風景である。

このように一見すると当たり前と思えるような整った風景も、神様が与えてくれたとしか思えないような美しい風景も、成り行きにまかせて生まれてきたわけではない。こうした風景を守り、育てていこうとする不断努力の結果として我々の目の前にあるのだ。

巨大なモニュメントや計画的に引かれたアベニューならば、そこに設計者の意図を読みとることはそれほど難しくもないだろうが、見えない網の目として機能している都市風景コントロールの様々なルールを意識することは、一般の都市生活者や来訪者にとってはなかなか困難である。しかしこうしたルールが機能していないと、街路景観は乱雑なものになり、遠望できたはずのモニュメントや山々も次第に見えなくなってしまう。

つまり都市の風景を美しいものとして守り、育てていくにはこのようなルール、すなわち法的な規制が必要であり、実際に欧米の都市では実に綿密な規制が現実には実施されているのである。我々が旅行者として目の当たりにする美しい風景の背後には、これを守り育ててきた永年の努力が隠されているのだ。

もうひとつ留意しておかなければならないことは、欧米先進諸国では、例外なく建築行為が許可制になっているということである。日本のように建築基準法と都市計画法に合致していればどんな色や形の建物であっても無条件に建てることのできるという国は先進国ではほとんどあり得ない。

い。そのうえ都市計画法に定められた規制が欧米と比較にならないくらい緩いということが付け加わる。この点に関してはのちに再び触れることにする。

3 欧米諸国の法制度

それでは実際に欧米諸国においてどのような規制が実施されているのかを見ていこう。

まず第一に、風景のコントロールをおこなうことが行政の責務と考えられている国が大半であることに留意する必要がある。

たとえば、早くも1923年の低地オーストリア州法は、建物の外観は「地域の景観にふさわしいものでなければならない」とうたっているのをはじめとして、1947年のイタリア共和国憲法は「共和国は、国家の風景ならびに歴史・芸術遺産を保護する」と明記しているのである。また、スイス連邦憲法においても、「連邦は……郷土の地方及び地域の景観、史跡ならびに自然的文化的記念物を保護し、かつ優れて公共的利益が認められる場合には、それを完全な形で保存しなければならない」と誤解の余地のない表現で風景の保護が連邦の責務として定められている。

近年においても、イタリアのガラッソ法(1985年)における州による風景計画の立案が法定化されたのを皮切りに、1987年のドイツ連邦建設法典において、建築物の周辺との調和をはかることも明文化され、1993年のフランスの景観法においても、都市計画規制の基本となる土地占有計画(POS)の立案において、風景・景観に配慮しなければならないということが規定されているのである。

このように欧米各国において、風景コントロールは行政の責務として確立しており、世論もこれに好意的である。

ただし、風景コントロールの必要性を認識することと、具体的な規制とは別の次元の問題である。たとえば一概に欧米の風景計画といっても対象も異なれば、規制の手法も、規制の主体も異なっているのである。

ここでは計画のレベルに沿って、基本計画から地区詳細計画へ、点的な歴史的建造物の保存から面的な歴史地区保全へ、街路の景観から広域的な眺望景観へといったひろがりのなかで順を追って各国のアプローチを比較してみたい。

4 基本計画と地区計画

先進国の都市計画はほとんど例外なく一般に地域の憲法としてのマスタープランを描く基本計画と具体的な事業や規制の根拠となる地区詳細計画の2本立てになっている。

基本計画は図面で特定するよりも、文章で概念的に規定

することが適しているので、風景の保全や特定の景観の維持に関しても基本計画のなかに文章として記載されるようになっている国がほとんどである。

特徴的なのはドイツで、基本計画である土地利用計画(Fプラン)と対をなす風景計画(LSP)を策定することが義務づけられている。LSPは連邦自然保護法(1976年)によって法定化されている計画で、1987年の連邦建設法典において、FプランとLSPとのコンビネーションが義務づけられた。これによって建物の建てられている建蔽地とそれ以外の非建蔽地とが対等な立場で計画立案されることになったのである。両計画の対象区域は同一であり、計画立案部局も同じである。すなわち、この2つのプランは都市を異なった2つの見方から捉えた双子の計画となっているのだ。両者相まって初めて都市の風景がコントロールできるという思想が背景にあるのだろう。

地区計画レベルでは、歴史的な地区を明確に画定して、別枠の規定で守ろうとする国と、地区全体を詳細なコントロール下においてまとめて規制しようとする国とに分かれるといえる。

前者の例として、イギリスの保全地区(conservation area)やフランスの保全地区(secteur sauvegardé, ss)、イタリアの歴史都心地区(centro storico)があり、後者の典型例としてオーストリアの地区詳細計画(Bプラン)がある。両者の中間に文化遺産としての歴史地区(国家歴史保全法による登録、もしくは州法などによる)と都市計画としてのゾーニング(地方政府による条例によって指定)とを別個にかけられるアメリカの例がある。ただし、アメリカではゾーニングのなかでも歴史地区を指定することができ、そうするとイギリスの保全地区のように詳細な規制がゾーン内だけにかかることになる。

ここでも特徴的なのはドイツで、地区詳細計画であるBプランと各州の自然保護法によって法定計画とされた緑地整備計画(GOP)とがベアになって計画されなければならないことが連邦建設法典(1987年)にやはり明記されているのである。

5 歴史的環境の保全

ランドマークとしての歴史的建造物や面的な地区の保全に関しては大半の国において、文化財保護の観点から手厚い規制策が講じられている。この点においてもっとも制度が多様に発達しているのはフランスで、点に関しては19世紀中葉以来の歴史的建造物の指定並びに登録制度があり、指定または登録された建造物の周辺半径500m以内も規制の対象となっている。また、面に関しては、マルロー法に

よる保全地区(ss)のほか、1983年に創設された建築・都市・景観文化遺産保存地区(ZPPAUP)、1930年の景観保全法による景勝地(site)の指定並びに登録制度がある。

特徴的なのはイギリスで、他の大半の国が文化財保護の観点から歴史的環境保全をおこなっているのに対して、イギリスでは都市農村計画法の仕組みの中で登録建造物(listed building)の制度や保全地区の指定を実施している。都市計画を立案する際に重要な情報のひとつとして歴史的建造物の分布があると考えられているのである。登録建造物が3段階に分かれており、指定建造物の制度は存在しない。地方政府による指定または登録制度はなく、国レベルでの登録建造物制度一本になっている。保全地区の制度もアメニティの保持に眼目があり、その点において都市計画と通じているといえる。現在の根拠法は1990年の都市農村計画(登録建造物及び保全地区)法である。

また、イタリアは単体の歴史的建造物は文化財保護法による保護施策が中心であるが、面的な地区保全は都市計画的な視点から実施されている。イタリアの都市のほとんどが長い歴史を有する都市で、都心部には特色のある歴史的都市風景が色濃く残されている。したがって、イタリア都市計画の第一の課題は、こうした都心を特定することである。これが歴史都心地区として都市計画の中で制度として確立しており、計画立案の最初のステップは歴史都心地区を線引きして画定することである。

6 街路景観・街路環境の保全

ミクロレベルの風景計画のルーツのひとつとして街路環境の保全の問題がある。

街路に面した個々の建物が勝手気ままに建築をおこなうと街路環境が悪化するだけでなく、個々の建物の居住環境にも深刻な影響を及ぼすことになる。また、改築のたびに建物が道路側に張り出してきて、満足な道路幅員が確保できなくなるおそれもある。したがって、古くから前面道路に対する建物の高さや中庭の取り方などに各都市それぞれの規制が作られていった。

古くは1784年以来の歴史を有するパリの建築外枠線規制(コーニスラインの高さを指定もしくは制限するもの)、プロイセンの建築線法(1875年)などがあげられる。19世紀末からドイツ語圏では各都市において建築条例が定められるようになり、建築段階や建築クラスなどと呼ばれる段階別の建築規制が制度化し、このなかで街路景観を決定的に規定してしまう建物の高さや屋根形状、大棟の方向、主屋の規模などが定められるようになってきた。こうした規定の多くは現在も生きている。

7 広域的な風景計画

広域的な風景計画として注目されるのがイタリアの風景計画、もしくは広域風景計画(piano territoriale paesistico, PTP)と呼ばれるものである。これは1985年のガラッソ法によって各州において策定することが義務づけられた広域の風景計画である。この風景計画の対象となるのはきめの細かいコントロールが要求される特に景観上重要な地域に限定されている。すなわち、ウォーターフロントから300mの区域、河川の両岸から150mの区域、アルプス山脈では標高1600m以上の地区、アペニン山脈及び島嶼部では標高1200m以上の地区、氷河とカール、国立公園などに指定されている地区、森林、考古学地区などとなっている。地域が限定されているとはいえ、対象地域は多くの州で州面積の30%から50%にのぼっている。この規定をわが国に当てはめると、70%を越える地域が対象となってしまうことになる。

イタリアではガラッソ法の規定に基づきほとんどの州で風景計画の策定を終えている。たとえば風景計画立案の優等生としてしばしば紹介されるエミリア・ロマーニャ州では、州全域を地形や地区特性によって23の風景単位に分け、計画の立案にあたっている。風景計画総合図(図1)を見ると、河川系、緑地系及び湿地、水質系の保護地域を確定しているほか、海岸や山岳地帯、歴史的集落を保護の対象としている。また、この地域にはローマ時代からの条里が現存しているので、これを考古学的に貴重な農耕地保護地域として定めている。

また、広域的な風景計画には自然保護の側面も期待されている。自然保護に関しては各国とも独自の保護法を整備しており、これと風景計画とを調整しつつ重複してかける

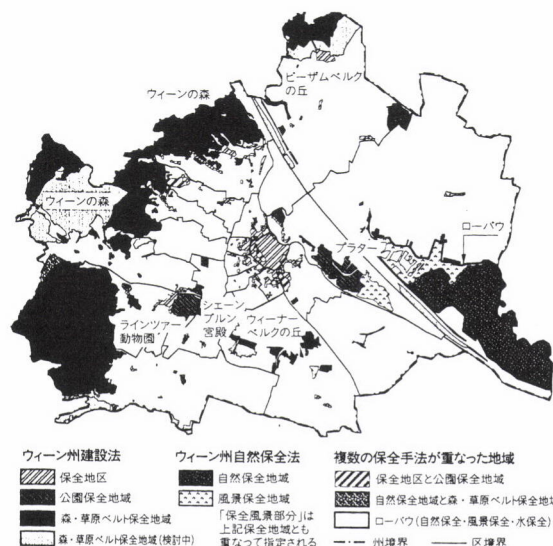


図2 オーストリア、ウィーンの各種保全地区指定²⁾

ことによって環境保全に万全を期そうとしているのである。

この点で注目されるのはウィーン市の試みである。オーストリアは州ごとに都市計画や環境保全の法制度が異なっているが、なかでもウィーンは市であると同時に州の権限を有しており、独自の試みを始めている点で異色である。たとえばウィーン州自然保全法(1935年制定、最近では1998年に改訂)によって自然保全地域や風景保全地域、保全風景部分などがかけられているのをはじめとして、ウィーン州建設法(1930年制定、現在の根拠法は1987年)による保全地区や公園保全地域、グリーンベルトの発祥でもある森・草原ベルト保全地域などが複雑に指定されている。また、これらをベースにして非法定計画ではあるが、風景プログラムに始まり、風景基本計画、風景計画、緑整備計画、風景管理詳細計画へと至る段階的な風景コントロール施策が実行に移されつつある(図2)。

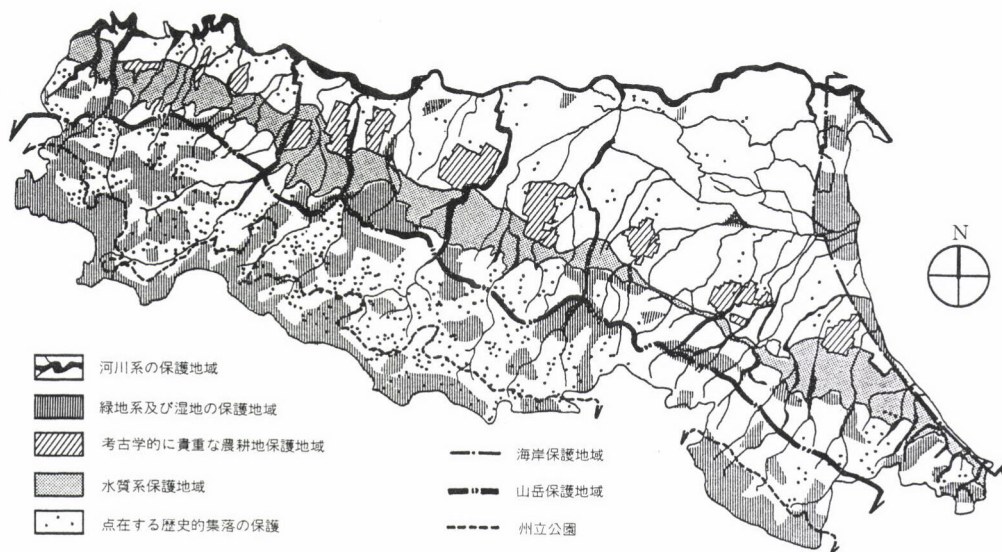


図1 イタリア、エミリア・ロマーニャ州の風景計画総合図¹⁾

8 眺望景観の保全

さらに特定の眺望に関して、これを保存するために周囲の建物高さを規制するということがひろく行われている。

眺望景観規制には、特定の地点からの眺望を守るものと、重要なランドマークが周辺からよく望めるようにするための眺望保護との2種類がある。後者の代表的なものとして、ロンドンにおけるセントポール寺院及びロンドン大火の記念碑であるモニュメント周辺の高さを規制して、これらのランドマークに対する遠くからの眺望を守っているセントポール・ハイツならびにモニュメント・ハイツと呼ばれる高さ規制が有名である。これはなんと1938年にまでさかのぼることのできる規制である。

アメリカやカナダにおいても山並みや州議事堂などのモニュメントに対する眺望を守るための高さ規制がゾーニングの一部分として定められている例は少なくない。

一方、眺望の視点場を守るための施策としてはパリのフェゾーと呼ばれる規制がもっとも詳細である。これはパリ市の基本計画に当たる土地占用計画(POS)に定められている規制で、市内45地点における眺望の保存が意図されている。フェゾーとは直訳すると円錐体もしくは紡錘体のことで、視点場から対象に向かって伸びる扇形(3次元的には円錐形、英語でビューコーンともいう)の部分の高さを規制しようというものである。また、単純に眺望を遮る建物を規制するだけでなく、直接には眺望を阻害しないけれども隣接している場所のため全体的な景観に影響を及ぼすことになる地区やモニュメントの背景に位置しているためにやはり全体的な風景のあり方に影響を及ぼすような地区の建物高さも規制している。

9 広がる都市風景

都市風景というよく都市内のモニュメント周辺の景観や目抜き通りの景観などを思い浮かべるが、都市風景の内容はそれだけでなく、都市全体のシルエットやスカイライン、都市近郊の農村風景を含んだもの、さらには背景となる山容や水際の風景をも含んだものへのと広がりつつあるといえる。都市はこうした周辺環境のなかで成立しているのであるから、こうした環境を考慮に入れるのはある意味では当然のことであるともいえる。また、都市の成り立ちやその後の変容過程を省みると、こうした周辺との応答関係がいかに重要であるかがよくわかる。

こうした経過は日本の都市においても同様である。むしろ、地形に起伏の大きいわが国の都市の方が地形や農地との関係においてもより濃密な関係が読みとれるといっても過言ではない。こうしたものを計画のよりどころとして風景計画を組み立てることは重要である。都市風景は決して自然発生的に生成してきたものではない。そこには意図があり、力があつた。都市風景は守られ、育てられてきたのである。日本の都市風景の今後にも我々は積極的に関わっていかねばならないのである。

参考文献

- 1) 宮脇 勝：ガラスソ法の風景計画と歴史都心の計画，西村幸夫＋町並み研究会編，都市の風景計画，学芸出版社，(2000)，72.
- 2) 三島伸雄：地区詳細計画と風景計画による都市風景の創造，西村幸夫＋町並み研究会編，都市の風景計画，学芸出版社，(2000)，107.

(2000年8月7日受付)