サンフランシスコ市・ロサンゼルス市における環境情報の公開・共有をふまえた
環境レビューの建築計画・設計に対する適用の特徴CHARACTERISTICS OF ENVIRONMENTAL REVIEWS WITH DISCLOSURE PROCESS
FOR ARCHITECTURAL PLANNING AND DESIGN AT CITY OF SAN FRANCISCO
AND CITY OF LOS ANGELES

田川正毅*, 眞嶋二郎**, 野口孝博***

Seiki TAGAWA, Jiro MAJIMA and Takahiro NOGUCHI

This study analyzes usage and applications based upon environmental reviews of the California Environmental Quality Act; Regarding the various architectural projects at City of San Francisco and City of Los Angeles. Architectural sites issues, contexts and city identity which are reflected through the environmental reviews are essentially important for architectural planning and design. Especially, considerations for cultural and historical resources are important in both cities. In addition, the disclosure process of environmental reviews encourages the public participation from the early design phase. Therefore, the environmental reviews make the importance of the early design phase clear among all the project design procedure, and contribute awareness of architectures regarding surrounding environmental issues.

Keywords : *Environmental Review, Environmental Impact Report, Historical and Cultural Resources, Disclosure Process, Public Participation*

環境レビュー、環境影響評価、歴史的・文化的資源、情報公開プロセス、市民参加

1. 研究の目的と狙い

本論ではカリフォルニア州の2大都市圏の中心都市、サンフランシスコ市とロサンゼルス市の多様な建築に対する環境レビュー^{注1)}の適用事例の分析から、そこでの環境レビューが建築計画・設計に対してどのような役割と特徴を持ち適用されているのかを明らかにすることを目的とする。

筆者らは既往研究^{文1) 文2)}において、30年以上にわたり環境情報の公開・共有を前提とした環境レビューを積み重ねてきた米国・カリフォルニア環境質法 (CEQA: California Environmental Quality Act, Public Resources Code § 21000 et seq.)^{文3)}を取り上げ、最初にその成熟過程が顕著に表れる判例の分析から、建築計画・設計と関する環境レビューの全体構造的な意味を明らかにした^{文1)}。次に大学キャンパス施設計画に適用された環境レビューの分析から、建築計画・設計プロセスにおける環境レビューの具体的な役割と有効な活用方法を示した^{文2)}。本論では都市部での多様な種類の建築に対する環境レビューの適用実態の分析を行い、建築と環境レビューの関りを都市的な背景や両市の担当部局の運用方針もふまえて考察する。

CEQAの環境レビューは日本での地方自治体の環境アセスメントに相当するが、日本の場合は大規模事業や特定地域の事業が主な対

象である^{注2)}。これに対してCEQAは公的機関が裁量を有して関する行為(Discretionary Project)^{注3)}の全般を対象とする。適用除外行為^{注4)}はあるが、総合計画(General Plan)・特定計画(Specific Plan)等の都市・地区レベルの計画から、都市再開発・宅地開発などの開発事業、さらに単体の建築を含む公共及び民間の多様な事業を対象に、環境面から計画の情報公開を図る基礎的な仕組み^{文3)}である。本研究ではカリフォルニア州の都市建築の環境影響報告書(EIR: Environmental Impact Report)を分析することで、日本の場合との建築計画・設計に対する意味の相違を明確にし、建築計画・設計の質の向上に役立てることを狙っている。

2. 研究の対象と方法

サンフランシスコ市とロサンゼルス市はカリフォルニア州の2大都市圏の中心都市で、前者は公共交通が発達し歴史的な街並みを多く残す都市であるのに対し、後者は自家用車への依存度が高く郊外スプロールが過度に進行するなど対照的な特徴を持ち、都市的な背景をふまえた比較検討に適していることから調査対象とした。

CEQAの環境レビューには3種類の申告書^{注5)}があるがEIRは最も詳細な影響評価を伴い、市民の意見表明や担当部局の運用意図も顕著に表れることから本研究の検討対象とした。CEQAの対象行為

* 北海道東海大学芸術工学部くらしデザイン学科
助教授・博士(工学)

** 北海道大学大学院工学研究科都市環境工学専攻
教授・工博

*** 北海道大学大学院工学研究科都市環境工学専攻
助教授・工博

Assoc. Prof., Dept. of Design and Architecture, Faculty of Art and Technology,
Hokkaido Tokai University, Dr. Eng.

Prof., Division of Urban Environmental Engineering, Graduate School of
Engineering, Hokkaido University, Dr. Eng.

Assoc. Prof., Division of Urban Environmental Engineering, Graduate School of
Engineering, Hokkaido University, Dr. Eng.

表-1 調査対象のEIR

表中: DEIR (Draft EIR):環境影響報告書案、FEIR (Final EIR):最終環境影響報告書

市	事例番号	建物種別	事業主体	DEIR 提出	FEIR 承認	面積(㎡)	階	歴史的・文化的資源との関係					
								敷地内資源の保全	敷地内資源の解体	敷地内資源の増改築	隣接地資源への影響	歴史的地区への影響	街路景観への影響
サンフランシスコ市	SF-1	教会の付属施設	教会	1992. 7.	1993. 2	3, 437	3	○					
	SF-2	複合施設(劇場等)	民間	1996. 3	1996. 5	39, 455	8			○			
	SF-3	集合住宅(低所得向け)	民間	1996. 9.	1996. 12	6, 400	15		○				
	SF-4	託児施設	民間	1998. 4.	1999. 5	1, 008	2		○				
	SF-5	事務所施設	民間	1997. 7.	1998. 2	5, 900	4			○			
	SF-6	物販施設	民間	1998. 1.	2000. 1	84, 632	17			○			
	SF-7	集合住宅(分譲)	民間	1998. 7.	2000. 8	548	6					○	○
	SF-8	集合住宅(賃貸)	民間	1999. 1	1999. 7	8, 820	4		○				
	SF-9	事務所施設	民間	1999. 11	2000. 3	15, 550	4		○				
	SF-10	事務所施設	民間	1999. 7.	2000. 1	109, 250	9			○			
	SF-11	ホテル+交通施設	公共+民間	1999. 8	2000. 1	12, 727	8				○		
	SF-12	事務所施設	民間	2000. 6	2000. 7	29, 170	4						
	SF-13	コミュニティーセンター	民間	2000. 8	2000. 9	11, 670	3		○				
	SF-14	美術館	民間財団	2000. 7	2000. 11	2, 787	2						
	SF-15	事務所施設	民間	2001. 5	2001. 9	3, 650	8						○
ロサンゼルス市	LA-1	複合施設(娯楽系)	民間	1991. 1	1993. 3	71, 916	20	○					
	LA-2	複合施設(ホテル等)	民間	1991. 1	1992. 1	44, 083	5	○					
	LA-3	事務所施設	民間	1992. 1	1992. 8	111, 480	30						○
	LA-4	複合施設(物販系)	民間	1992. 12	1993. 3	54, 575	25						
	LA-5	高等学校	私立学校	1992. 9	1993. 2	7, 627	3						
	LA-6	病院	民間	1993. 4	1993. 9	6, 147	4						
	LA-7	大学	私立学校	1995. 8	1998. 2	5, 147	4					○	
	LA-8	複合施設(物販系)	民間	1997. 4	1997. 11	34, 437	3						
	LA-9	スポーツ施設	民間	1997. 3	1997. 7	83, 610	5				○		
	LA-10	娯楽施設	民間	1997. 11	1998. 3	111, 480	24					○	○
	LA-11	病院+集合住宅	民間	2000. 9	2001. 12	51, 891	3						
	LA-12	複合施設(飲食系)	民間	2001. 6	2001. 9	5, 082	3						
	LA-13	中学校	私立学校	2001. 6	2001. 11	6, 989	3		○				
	LA-14	複合施設(文化施設等)	民間	2002. 8	2002. 1	72, 364	15						
	LA-15	集合住宅	民間	2002. 9	2003. 2	49, 097	5						

は広く、担当部局である両市の計画局(Planning Department)、また州政府のOPR(Office of Planning and Research)も適用行為の種別による分類はしていない。本研究では環境レビューと建築の関りを考察することから、申告書を閲覧できる両市の中央図書館で建築関連のキーワードを用いて1990年以降のものを検索し、できるだけ多くの建築種別を含むように両市各15のEIRを抽出した^{注6)}。それらの概要を表-1に示す(以降の文中及び表の事例番号は表-1に示す)。さらに両市の担当部局に対し聴取調査を行い^{注7)}、CEQAの運用意図とそこでの課題の認識について考察した。EIRの分析にあたっては、最初にそこに含まれる検討項目を比較することで両市のEIRの傾向を捉えた。次に、そこで見出された特徴的なEIRについて詳細に検討した。特に、論争になった事例は環境レビューの役割と課題が表れると考えられることから、EIRの付帯資料と担当部局に対する聴取調査を含めて計画の背景を含めた考察を行った。

3. 既往研究との関係

CEQAに関して、(財)地球・人間環境フォーラムは「世界の環境アセスメント」^{★4)}の中で、米国の州レベルの代表的な環境影響評価制度としてCEQAの概要を紹介している。日本都市計画学会では秋本^{★5)}が、カリフォルニア州における公共と民間の協議による都市開発の制度的な枠組みは、①計画・ゾーニング法(The Planning and Zoning Law)、②コミュニティー再開発法(The Community Redevelopment Law)、③CEQAの3つであり、CEQAの制定が地方自治体とデベロッパーによるコミュニティーとの協議を大きく促進したこと、また計画プロセスと環境審査のプロセスが統合されていることの重要性を指摘している。またウィリアム・フルトン^{★6)}はカリフォルニア州の都市計画の解説の中で、CEQAによって諸計

画の手続きの中に情報公開と市民参加が図られてきた経緯を解説している。西村ら^{★7)}はアーバンデザインと歴史的環境保全の視点からサンフランシスコ市の都市計画と景観コントロール施策を解説している。しかし日本での既往研究や文献は、建築計画・設計と環境レビューの関係性についての検討は十分には行われていない。CEQAは多様な裁量行為を対象とし、CEQAの主要な解説書^{★8)}文^{★9)}でも建築に対する具体的な適用実態の説明は見られない。米国のCEQAに関する主要な既往調査^{★10)}文^{★11)}文^{★12)}からは、その有効性と問題点の全体傾向を知ることができるが、建築との関係や計画・設計への影響については分からない。米国の環境影響評価についての研究誌^{★13)}文^{★14)}では、都市開発との関連の研究は見られるものの建築計画・設計の視点から考察したものは見られなかった。

本論は筆者らの既往研究(文1・文2)を踏まえ、CEQAの環境レビューが建築にどのように適用されるかの考察を通して、環境レビューが建築計画・設計プロセスにおいて持つ役割と意義を明らかにするところに特徴がある。

4. 両市のEIRから見た環境レビューの適用の特徴

4-1. EIRの図面等の内容から見た特徴

CEQAのガイドラインでは、「環境レビューを適正な評価が可能な範囲内で計画のできるだけ早期に実施する」ことを求めている。建築計画・設計プロセスのどの段階で行なわれているのかを知るために、EIRの図面等の内容を比較したものを表-2に示す。

両市とも配置図・平面図・立面図と高さや規模の情報を基本に、外観イメージを示す資料を加えている。そこでの外観は街路景観に建物ボリュームを線画で示した程度のものから、手書きのスケッチ、CGによるモニター写真真まで様々である。また外壁材料等の詳

計画審議会^{注9)}等の意思決定機関が代案を選択する可能性もあるものの、両市とも建築に対する代案評価の主目的は、環境への影響を比較することで計画の環境面での特徴を明瞭にして市民や意思決定機関の公正な理解を助けることにありと考える。サンフランシスコ市の場合は、そのことがより明瞭に整理されていると言える。

表-4 EIRの代案評価案の種類

代案の種類	サンフランシスコ市 (SF)															ロサンゼルス市 (LA)														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
何もしない案																														
規模の縮小 ①																														
" ②																														
用途の変更 ①																														
" ②																														
" ③																														
代替敷地 ①																														
" ②																														
" ③																														
異なるデザイン ①																														
" ②																														
" ③																														
配置の変更 ①																														
" ②																														
既存建物の改修																														
既存改修+増築 ①																														
" ②																														
同じ建物への建替																														
代案の数	4	4	3	3	5	4	3	4	4	4	3	2	4	3	2	3	5	5	6	4	4	6	6	6	2	3	5	4	4	3
変更可能性の説明																														

5. 特徴的な EIR の考察

5-1. 歴史的・文化的資源の保全と活用に関する EIR

建築に対する評価の視点は表-3 に示したように多様であるが、表-1 及び表-4 の特徴が示すように建築の EIR は歴史的・文化的資源と関りが深い。サンフランシスコ市では特に歴史的・文化的資源に関する EIR が多く、表-1 の 15 事例のうち 13 事例が歴史的・文化的資源に関する事例である。サンフランシスコ市は市街地に歴史的な街並みを多く残す都市であることから、環境レビューがそうした都市の特徴を反映していることは明らかである。これらのうち 4 事例が歴史的建築を全て解体して記録保存とする計画、3 事例が歴史的建築を耐震補強した上で増築を行う計画、2 事例が歴史的建築を部分解体して残り新築建物を利用する計画である。やむを得ず解体する場合でも事業者負担による記録保存が求められている。

図-1 の SF-15 の事例は港湾地区の歴史的な 2 階建て倉庫の上部に、対照的な意匠の事務所を 2 層増築する計画である。代案評価では増築を行わず耐震補強のみを行う案と、既存部分と同様のレンガ造の意匠で 2 層分増築する案を検討し、原案では歴史的資源への顕著な

影響は避けられないものの保全活用の一つの方針性であるとして了解を求める EIR で承認されている。環境レビューが大規模開発にのみ適用されるのではなく、既成市街地の更新の際に失われやすい歴史的建築の保全と活用に関するものとして実施されている。

両市とも建物の価値の評価において、連邦及び州の歴史的資源登録と市のランドマーク登録のランク付けを用いている。登録されていない場合は、それらの公的なサーベイのどのランクに相当するかという主導機関の見解を示している。また EIR には、計画地周辺の歴史的地区(Historic District)や保全地区(Conservation District)の良好な環境への配慮や、景観道路(Scenic Highway)からの見え方も重要な点として扱われている。日本の環境アセスメントでは歴史的・文化的資源や景観は、評価の根拠が明確でないことから実質的には重視されていない。しかし CEQA では環境レビューが景観の形成と保全にも関るものとして行われている点が特徴的と言える。

5-2. 情報交流を狙いとした EIR の活用

環境レビューの公告は全て主導機関の広報やインターネット等で行われ、申告書は主導機関の事務所のほか公共図書館等で誰でも見ることが出来る。そうした特徴を活用した事例を考察する。

図-2 に示す SF-11 の事例は、サンフランシスコ市の公共交通機関(MUNI) が経営多角化のため所有地に民間と共同でホテルを建設し、そこにあったトロリーバス乗り場の移設を行う計画に対して、EIR のプロセスによって幅広く市民意見を求めた事例である。

MUNI は市内に多くの土地を所有することから代替敷地案も示した上で、EIR の結果を基に計画の方向付けを行うことを明示している。公聴会^{注10)}では、現状のバス乗り場の安全性と利便性が低いことから反対意見は無く、環境改善に繋がるとして賛同する意見が多く出された。但しホテルのボリューム構成やクラシカルな外観、歩道幅等について見直しが必要ではないかとの意見が出され、FEIR (Final EIR: 最終環境影響報告書) では、デザインの詳細は計画の方向付けがなされた段階でさらに検討を行うとする回答が付された。

図-3 に示す SF-14 の事例はゴールデンゲートブリッジに近い公園内の美術館改築に市民参加のワークショップも行われてきた事例で、さらに広範な市民意見により案を洗練させることを目的に掲げて EIR を行なった。公聴会では、建物を半分埋めてボリュームを抑えたとされる外観が公園内で実際にどのように見えるのかという疑問や、展望タワーのデザインが良くない等の意見が寄せられた。FEIR では、公園内や周辺道路から見た実際の樹木を入れたモニタージュ写真を多数追加し、建物とタワーがアイレベルから過半が見えない

3・4 階の増築部分は金属外装で
既存レンガ壁面からセットバックしている

図-1 SF-5 : 歴史的建築の上階への増築の事例 (ロサンゼルス市)

移設されたバス乗り場

新設のホテル

図-2 SF-11 : 公的事业における活用の事例 (サンフランシスコ市)

公園内に改築される新しい美術館

美術館の展望タワー

図-3 SF-14 : ワークショップを伴った活用の事例 (サンフランシスコ市)

ことを示している。またタワーのデザインはさらに検討を行うとの回答が付された。EIR は広報誌・インターネット等で公告され、主導機関の事務所のほか最寄りの図書館や近隣の建物内等で公開される。そうした特徴を生かし、公園という公共的な場所の建築であることからワークショップに参加していない周辺住民や公園利用者にも計画を公開し意見を聞く機会を設け、改築計画の認知を図ると共に新しい美術館への関心の向上を期待している。

これらの事例では環境への顕著な影響を避けるという CEQA の基本的な目的よりも、環境レビューによる情報交流の役割に重点が置かれている。これらはまた、環境レビューが計画の初期段階で実施されることの重要性を示している。日本の環境アセスメントは事業の実施と敷地が確定した段階に行われる事業段階アセスメントが中心であり、このような運用は難しい。CEQA の環境レビューでは、計画の方向付けを行う段階で市民意見を建築の計画・設計にフィードバックさせる活用が可能と言える。

6. 論争となった建築事例での環境レビューの役割

6-1. サンフランシスコ市の保全地区における事例

本節では表-1 の事例の中で特に論争となった計画について、環境レビューの特徴を考察する。最初にサンフランシスコ市の保全地区内の計画で議論となった SF-15 の事例の計画承認までのプロセスを表-5 に、敷地の現況と計画案の特徴を写真-1 に示す。CEQA の環境レビューは、歴史的地区での建築行為や登録されたランドマーク資源の改変等に行われるデザイン審査(Design Review)とは異なり、公的機関の裁量行為の全般を対象とする環境面の審査である。しかし SF-15 の環境レビューでは保全地区という地域特性をふまえ、建築デザインが環境影響の主要な論点となっている。

敷地は、市の都市計画条例 (Planning Code) で定めた 6 つの保全地区のうち最大の Kearny-Market-Mason-Sutter Conservation District に位置する。地区内には中規模ビルが比較的高密度に集積し、324 棟の建築物のうち 114 棟の評価が Significant (Category I・II)、140 棟が Contributory (Category IV) にランクされている。既存建物の多くは基壇を持つ 3 層構成のファサードと正方形に近い窓を持つ。保全地区ガイドラインには強制力はないが、開発にあたって「小規模のスケール感・明るい色彩・4~8 階建てを基本とし、歩行者に快適なスケール感」が望ましいと示している。SF-15 の事例は既存の 6 階建て商業ビルを解体し 10 階建てに新築する建替えて、既存建物はランドマーク登録のランク外でデザイン審査は不要であった。ゾーニング変更や CUP のような公告・公聴会等を必要とす

る特別許可 (Special Permit) にも該当していない^{注 8)}。しかし主導機関は、外観が周辺のコンテクストと大きく異なることから、準備検討により環境に顕著な影響があると判断して EIR を適用した。この事例における環境レビューの役割を模式化したものを図-4 に示す。環境レビューにより計画が構想段階で明らかとなり、それが歴史的な佇まいを残す周辺環境と大きく異なる建築であったことから、近隣の建物所有者を始め多くの市民から異論が提出された。また EIR の公聴期間に、地元の建築家協会の代表者や芸術系大学教員を含むランドマーク保全諮問委員会 (LPAB: Landmark Preservation Advisory Board)^{注 11)} が公開討論会を開催し建築的な価値について

表-5 事例 SF-15 の計画承認までのプロセス

意思決定機関：サンフランシスコ市計画審議会 (Planning Commission)
主導機関：サンフランシスコ市計画局 (Planning Department)
事業主：民間企業

2000 年 12 月 23 日：市計画局が新聞等で EIR が必要な計画であることを準備公告 (Notice of Preparation) した。

2001 年 5 月 12 日：DEIR が作成され市計画局が新聞等で公聴会の日付を公告。計画地の近隣に場所が設けられ DEIR が 38 日間公開され、申し込みのあった個人・近隣の土地や建物所有者・関係機関に配布される。DEIR に対する文書による意見表明の受付が開始される。隣接する建物所有者から、この計画のデザインは孤立的であり、市のマスタープランや保全地区に反するとの意見書が出される。地元の建築設計事務所などから、この計画のデザインは誤った方向性を持っているとして反対の意見書が出される。

2001 年 6 月 6 日：ランドマーク保全諮問委員会が、この計画に関する公開討論会を実施する。アメリカ建築家協会(AIA)サンフランシスコ支部とカリフォルニア・アーツ・クラフツ大学の委員が、この建築が保全地区に対して斬新な呼応をする提案であるとして支持を表明する。

2001 年 6 月 11 日：ランドマーク保全諮問委員会は、この建築は、全体的な構成や外装材料の点で保全地区と対立的であるものの建物ボリュームについては整えられており、この地域の建築資産の質の高さという本質的な点に配慮を行い、洗練された新しい表情を加えようとするものであるとの意見書を提出する。またこの計画の容認が、今後、歴史的な地区特性に配慮をしなくて良いとのことではないとした。

2001 年 6 月 14 日：公聴会が開催される。

2001 年 6 月 17 日：DEIR に対する意見表明が締め切られる。個人 20・市民団体 16・企業 14 社さらに報道機関 9 社が反対意見表明を行った。

2001 年 8 月：意見表明に対する回答と DEIR の修正を盛り込み、FEIR が作成される。FEIR が計画審議会に提出され、計画局で公開される。

2001 年 9 月：計画審議会は FEIR が CEQA に基づき一連のプロセスを正しく行ったものと認め、これを承認する。但しこの計画は、建物外観の構成と材料の点で、保全地区のガイドラインと相容れないものであり、環境に顕著な影響があり、それは緩和できないものであることが付記される。

2001 年 12 月：事業主が経済的な理由からこの事業を凍結する。

現況写真

計画案

計画案の足元廻り

写真-1 SF-15：敷地の現況と計画案のモンタージュ写真 (サンフランシスコ市)

図-4 SF-15における環境レビューのプロセスの特徴

議論を行い、委員の投票を経て原案支持の意見書を主導機関に提出した。主導機関からFEIRの提出を受けた市の計画審議会^{注9)}は、意見表明とその回答が記載されたFEIRを審査し、手続きを正しく踏んだものと認めて計画を承認した。但し、この承認を保全地区内での制限を緩める前例にはしないとの付帯意見を付けている。斬新な建築の質という分かりにくく曖昧性のある価値を合理的な論拠の乏しさを理由に無批判に承認したり、あるいは地区のガイドラインとの不整合を理由に画一的修正を求めるのではなく、開かれた場において議論を深め価値を再認識するプロセスを踏ませるところに環境情報の公開を伴う環境レビューの意義が表れている。EIRとなったことで市民の関心の高さを予測できたからこそ、事業主もモニター写真や外装ディテールを含む詳しい情報を準備して公開している。こうしたプロセスを積み重ねることは、保全地区の環境の質に対する市民や事業者の認識も深めることに繋がると言える。

6-2. ロサンゼルス市で建物配置が変更された事例

次にロサンゼルス市のキャンパス計画事例で、周辺住民とのワークショップが行われかつ訴訟^{文17)}も伴ったLA-7の事例の計画承認までのプロセスを表-6に、当初案の特徴を図-5に、ワークショップを経てどのように配置計画が変更されたのかを図-6に示す。

LA-7は大学キャンパスでの図書館・教室棟の新築でゾーニング変更とCUPも必要で、主導機関は当初はMND(Mitigated Negative Declaration: 環境影響緩和措置を伴う影響否定公告)を適用した。しかし準備公告(Notice of Preparation)の段階で、この計画が周辺環境にも影響が大きいとの意見が寄せられたため主導機関はEIR

図-5 LA-7: モールのアイストップに建物を配置した当初の1棟案 (ロサンゼルス市)

に変更を行った。そして公開されたDEIR(Draft EIR: 環境影響報告書案)の計画は、住民も通り抜けでき地域に親しまれてきたキャンパスモールの端部に新棟を建設し(図-6)、モールの並木もキャンパス外から見えなくなる計画であった。また環境影響緩和策は、ふさがれる北側の通りへの圧迫感を減らす為に植栽を行うとの一般的な内容であった。EIRの公聴期間に周辺環境に顕著な影響を与えるとの反対意見が出されたが、計画審議会はCEQAの手続きが済んだものとしてFEIRを承認し、敷地の一部が住居系であったことから

表-6 事例LA-7の計画承認までのプロセス

意思決定機関: ロサンゼルス市計画審議会 (Planning Commission)
 主導機関: ロサンゼルス市計画局 (Planning Department)
 事業主: 私立大学

- 1994年5月: 計画が申請され、環境レビューの準備検討(Initial Study)が行われる。
- 1994年6月: 準備検討の結果、MND(環境影響緩和措置を伴う影響否定公告)とされ、30日間の準備公告(Notice of Preparation)期間に4件の意見表明がある。これらの意見から、文化的資源に対して緩和出来ない影響があることが判明したとして、EIRの作成に変更された。
- 1995年8月: 改めてDEIRが作成され、5案の代案が検討された。公聴会が行われ、原案に対し13の反対意見表明が提出される。
- 1995年12月: FEIRは、手続きを正しく踏んだものとして、市のCEQAに関する意思決定機関である計画審議会で承認される。
- 1996年3月: 公聴会後も多くの意見表明が続いたが、市の計画審議会は、計画地が住居系地域であったことから必要とされたゾーニング変更とCUPの許可も行い、市議会の土地利用委員会に提出した。
- 1996年4月: ゾーニング変更とCUPに対して、建築史家協会・アメリカ建築家協会ロサンゼルス支部・ノース大学公園コミュニティー委員会など、個人を含む25の反対意見が土地利用委員会に提出された。土地利用委員会は大学側に意見を踏まえた案を作成し直すよう求め、大学は反対意見の代表者たちと数回の協議の上、新たな代案を作成した。
- 1996年7月: 土地利用委員会は投票によって、その代案を推薦する旨を決定した。さらにゾーニング変更とCUPの許可を承認した。
- 1996年9月: 住民等がロサンゼルス市を相手どり、元のFEIRをもとにゾーニング変更とCUPの許可を行うことは違法との訴えをおこした。
- 1996年5月: 法廷は、新しい代案の影響評価を欠いた状態のFEIRをもとにゾーニング変更とCUPの許可を行うことは、CEQAに違反しているとしSEIRの追加を命じた。そしてSEIRで下記の4点について考慮するよう求めた。(1) キャンパスモールから伝統的になされてきたセットバック、(2) 失われる樹木、特に椰子の並木、(3) キャンパスモールの歩行路の景観、(4) 既存の回廊などからの眺め。
- 1997年7月: 判決に従い新たな代案評価を含むSEIRが追加作成された。
- 1998年2月: SEIRが、市の計画審議会で承認された。

図-6 LA-7: 配置計画の変更

必要であったゾーニング変更と CUP の許可も進め市議会の土地利用委員会 (City Council's Planning and Land Use Committee: PLUM) に提出した。しかし市民等からの反対意見が引き続き寄せられたことから、PLUM が大学に要請しワークショップが開催され、建物を図書館棟と教室棟に分棟しモールからの伝統的なセットバックを保つ新たな案が作成された。PLUM もこの案を支持し、ゾーニング変更と CUP の許可を承認した^{注8)}。しかし住民は最終案についても環境影響の評価手続きを踏むべきであると市を訴えて勝訴し、SEIR (Supplemental EIR: 追加の EIR) が作成されている。SEIR により計画に重要な点が公にも明確化され、この方針にそって詳細設計が行われた。原案では建物が配置されていたモールの端部に芝生広場が設けられ、現在では大学にとって大切なオープンスペースとして生かされ、その美しさがインターネット等で広報されている。

この事例における環境レビューの建築に対する役割を模式化したものを図-7 に示す。環境レビューがあることにより、並木からセットバックして建築が点在する開かれたモールの良さが、計画の初期段階で再認識された。すなわち敷地環境の持つ価値が関係者以外の視点の導入により相対化され、より明瞭になった。大学側もこの認識を共有したことから設計者はそれらを前提に案を練り直し、その過程でキャンパスの魅力さをさらに高めるよう案を発展させた。この事例は、環境情報の公開と共有により価値の相対化と再認識が図られ、それが建築を含む環境の質の向上に具体的に結びつくことを示している。そこでは、計画・設計にフィードバック可能な段階で環境レビューを実施することの重要性が明らかである。

ロサンゼルス市の主導機関によれば、配置計画の修正や訴訟も伴ったものの環境の質が高められ CEQA の環境レビューが特に効果を上げた事例とされる。前節までの考察では、ロサンゼルス市においてはサンフランシスコ市ほどの積極的な環境レビューの活用は認められなかったが、積極的な市民関与があることで具体的に計画が改善されることが分かる。

図-7 LA-7における環境レビューのプロセスの特徴

7. 主導機関による環境レビューの運用の特徴

サンフランシスコ市とロサンゼルス市の主導機関である計画局の環境レビュー部門に対し、環境レビューの運用の狙いと問題点の認識について聴取調査を行った。その概要を表-7に示す。そこからは、両市とも CEQA の環境レビューを計画に関する情報を市民が知るた

めの基礎的な仕組みとして位置付けていることが分かる。サンフランシスコ市では建物規模によるのではなく、「ベイエリアなど特徴的な景観が形成されている地区」「歴史的な景観の保全を図りたい市街地」「生活環境に対する住民意識の高い地区」など、建設地の特徴を重視して機動的に EIR を適用している。一方、ロサンゼルス市では大規模な建築に EIR を適用することに加えて、残された数少ない歴史的建築に EIR を適用することを市の方針としている。両市とも歴史的資源の保全に対する効果を環境レビューに特に期待していることが特徴的である。5-1 節の事例は単体の歴史的建築の保全活用に関わるもので、6 節の 2 事例は歴史のある街並みや景観の特性の保全に関わるものと言える。

表-7 主導機関に対する聴取調査の概要

サンフランシスコ市計画局
<p>運用の狙い: EIR はプロジェクトと地域や歴史との関りを市民に知らせる手段。どの程度まで詳細な内容とするかは建築の種類より立地による。ベイエリアでは外壁材料と色彩計画も示さなければならない。EIR にどのように地域資源や周囲との関連性を盛り込むか、そこに主導機関の考え方が表れる。地域の何を守りたいかということが、だんだんと明らかになってくる。長期的には環境保全意識の醸成が期待できる。</p> <p>周辺環境への配慮: 事業者は環境レビューにかかる費用などに不満があるが、CEQA はコミュニティが事業者や許可を行う市や郡と話をする機会を保証している制度である。</p> <p>EIR にする基準: 本来は適用除外である戸建住宅でも、住民の意識が繊細な地域で CEQA の対象とすることがある。EIR にするかどうかは、立地によるところが大きい。環境レビューの集計は行っていない。</p> <p>EIR の作成: 市が環境コンサルタントに委託し、費用は事業者に請求する。</p> <p>効果と問題点: 地域のコンテクストから離れていても CEQA 自体にはこれを中止させる実効力はない。生物学的影響や、危険物・交通・騒音など定量的な影響には CEQA は効力を発揮するが、視覚的な質に関してはコントロールする力は弱い。EIR の行われた開発に際し市は必ずしも許可を与える必要はないが、有名建築家の設計で周辺環境と異質の建物なども承認されており、そこには CEQA の限界がある。</p> <p>その他: サンフランシスコ市ではゾーニングや住宅地等の高さ規制を細かく指定しており、計画によってはその変更が必要で都市計画に関する許可も合わせて必要となる。また歴史的地区に指定されている場所もあるが、CEQA のプロセスは歴史的地区とは直接に結びついてはいない。</p>
ロサンゼルス市計画局
<p>運用の狙い: 市民が環境に関することから疎外しない点に意義がある。</p> <p>周辺環境への配慮: 公共的な景観や眺めは扱うが、個人だけの眺望は扱わない。しかし公聴会では個人的な眺望の意見が述べられることが多い。</p> <p>EIR にする基準: 明確な統計はないが、年間 2000~2500 件の申請に対し、約 70% が CEQA の適用除外行為で、約 30% に環境レビューの準備検討を行う。EIR まで必要とされるのは全申請の 1~2% で大規模計画が中心だが、歴史的建築には必ず EIR を適用する。</p> <p>EIR の作成: 事業者が直接、環境コンサルタントに委託し費用も決める。</p> <p>効果と問題点: CEQA は設計の細かな内容に関するものではないため、出来る建物が美しいかどうかは別の問題。当市と異なり、サンフランシスコ市では美しさについても関心している。</p> <p>その他: ロサンゼルス市では歴史的建築の多くが既に失われ、僅かに残っているものについては是非争いたい。しかし特に指定されたもの以外は守る有効な方法は無い。CEQA 自体に強制力はないが、EIR を適用することで着工までに、市民の意見表明によって事業者が計画を再検討し守られる可能性がある。市としてはそれを期待している。</p>

8. まとめ

CEQA は本来、公害防止や生態系保護などの観点から環境に与える深刻な影響を避けるために環境影響を予測・評価し、それらを公開した上で意思決定を行う手続きである。しかしサンフランシスコ市とロサンゼルス市での多様な建築に対する EIR の考察から、建築計画・設計にとって重要な環境レビューの役割と、特色ある運用のされ方が明らかとなり、その要点は以下のように整理される。

(1) 建築に対する CEQA の環境レビューは、建築一般図を基本に外観イメージを加えた内容を基に行われ、意見表明の内容を踏まえた計画・設計へのフィードバックが可能な段階で行われる。

(2) FEIR には公聴期間の市民等の意見表明とそれに対する回答が掲載され、市役所や図書館等で誰でも見ることができる。環境レビューは環境情報の共有ツールとして定着している。

(3) 建築の環境レビューにおける土地利用の評価では、都市のマスタプランや地域毎の計画との関係性が検討され、環境レビューは都市・街区・建築を環境面の視点から繋ぐ検討書となっている。

(4) 建築の環境レビューでは、両市共に歴史的・文化的資源の保全に対する役割を特に期待している。歴史的地区内でなくても、歴史的建築の解体・改築・再利用等が行われる際には EIR が適用される。

(5) 建築の環境レビューでは、ランドマーク資源・保全地区・景観道路と関する評価も重要視され、都市景観の保全に役立てられる。

(6) 環境レビューの情報公開を伴うプロセスの特性を生かし、市民との情報交流により建築計画の初期段階で重要な多面的な情報収集を行なうことにも、環境レビューが活用される。

(7) 環境レビューの運用には、サンフランシスコ市とロサンゼルス市という対照的な都市の特徴が表れている。CEQA の環境レビューは都市的な背景と市民意見を映す情報参加型環境レビューである。

このように同一の州法に基づく手続き法であるものの、都市の特徴・地域の特性・建築種別と言った対象の中身に応じて柔軟に対応できるところに CEQA の環境レビューの建築計画・設計に対する重要な特徴がある。これに対して日本の地方自治体の環境アセスメントでは対象建築物の規模が大規模なものに限られ、場所固有の価値を十分に考慮できる仕組みとは言えない。また日本では、アセスメント終了前の工事着手制限が行われるのみであるのが一般的^{注12)}であるが、CEQA の環境レビューは図-8 に示すように計画初期期の実施を原則とする。5 節や 6 節の事例のような計画の方向付けに関する活用が可能となるのはそのためであり、市民の意見表明による建築計画・設計へのフィードバックを可能とし、計画の詳細段階での手戻りをふせぐことに繋がる。このことは、情報の共有化を強化することにより建築の方向付けに関する計画の構想段階を建築計画・設計プロセス上も、また社会的にも明確化し比重を高めるものとも言え、建築を含む環境の質を高めることに寄与するものと言える。

図-8 CEQA の環境レビューと日本の環境アセスメントの実施時期^{注13)}

注

注1) 日本の環境アセスメントより広い環境審査の概念として、カリフォルニア州の公共図書館や市の担当部署でも Environmental Review という語が使われ定着していることから、本論ではこれを環境レビューと訳している。

注2) 実施例の多い地方自治体として、建築に対する東京都の環境アセスメントでは高さ 100m 以上の高層建築物および 100,000 m² 以上の大規模建築物、川崎市は高さ 100m 以上かつ 50,000 m² 以上の高層建築物および 50,000 m² 以上の大規模建築物を主な対象としている。

注3) CEQA が適用される裁量行為を下記に示す。建築許可 (Building permit)

は行政行為 (Ministerial Project) であり該当しないが、判例 (Friends of Westwood v. City of Los Angeles, 233 Cal.App.3d 1143, 1987) により、公的機関の判断を含む場合は裁量行為と見なして適用する場合がある。

- ① 公的機関により直接行われる行為。建設・清掃・造成・改修・地域ゾーニング・地域の都市基本計画の制定や改正など。
- ② 公的機関により協定・補助金・助成金・貸し付けなどの補助を受ける行為。
- ③ 公的機関からの賃借・許可・免許・資格の付与等を受ける行為。

注4) 適用除外には法令に定めたもの (Ministerial Exemption) とガイドラインに類型として示されたもの (Categorical Exemption) があり、建築関連では戸建住宅・小規模店舗・低所得者住宅・災害復旧用建築等が除かれる。

注5) 申告書には、環境顕著な影響が無い場合の Negative Declaration (ND)、顕著な環境影響が有る場合の Environmental Impact Report (EIR) がある。ND の中でも、環境影響緩和策の実施が必要な場合は Mitigated Negative Declaration (MND) とされる。

注6) 市立図書館の環境レビューの検索はプロジェクト名を用いるため全数の表示はできない。建築を抽出するための検索キーワードとして Building・Center・Complex のほか、地名を示す Street・Avenue、建築種別を示す House・Office・School・Hospital・Hotel・Sports・Museum 等を用いて閲覧請求し、ロサンゼルス市で 15 事例、サンフランシスコ市では 20 事例を得た。このうちサンフランシスコ市は事例数の多い事務所建築の 5 事例を除き、両市同数の 15 事例について DEIR 及び FEIR を複写した。

注7) 調査は 2002 年 8 月に実施した。

注8) CEQA は環境面の観点から実施されるが、ゾーニング変更や CUP 等を伴う場合にはそうした都市計画の許可の手続きに合わせて行う。

注9) Planning Committee: 両市の環境レビューでは、CEQA が定めた意思決定機関に位置付けられ、投票で信任された審議委員により構成される。

注10) 公聴会は CEQA では義務付けられておらず主導機関の判断によるが、表-1 の全事例で、日本での縦覧に相当する公聴期間 (Public Review Period) の間に実施されている。公聴期間は 45 日間または 30 日間が多い。

注11) LPAB: 市の計画局の諮問機関で学識経験者・市民等から構成される。歴史地区の建築やランドマーク資源の改変等に対してはその適合性承認審査 (Certificate of Appropriateness) に LPAB の審査も伴うが、SF-15 は該当していない。しかし CEQA は主導機関に対し申告書の関係機関への送付を求めており、本事例では LPAB は意見書という形で意見表明を行った。

注12) 東京都においては 2002 年から都の行う公共事業に関しては計画段階アセスメントが行われている。

注13) 手続期間は、CEQA の環境レビューでは DEIR 作成から FEIR 承認まで、日本の環境アセスメントでは環境影響評価書案の作成から環境影響評価書の審議会承認までの実施期間の概念を示した。

参考文献

- 文1) 田川正毅・眞嶋二郎・野口孝博:「米国・カリフォルニア環境質法における判例から見た環境情報の公開をふまえた環境レビューの建築計画における意味」日本建築学会計画系論文報告集、第 561 号、pp. 151~158、2002. 11
- 文2) 田川正毅・眞嶋二郎・野口孝博:「米国・カリフォルニア環境質法に基づく、カリフォルニア大学リバーサイド校での敷地コンテクストを重視した環境レビューの実践」日本建築学会技術報告集第 17 号、pp. 349~354、2003. 6
- 文3) CEQA に関する州政府ホームページ: <http://ceres.ca.gov/ceqa/>
- 文4) 環境庁環境アセスメント研究会監修 (財)地球・人間環境フォーラム:「世界の環境アセスメント」、きょうせい、1996
- 文5) 秋本雄雄:「公共と民間の協議による都市開発に関する考察 - アメリカにおける Negotiate developments の類型とプロセス」日本都市計画学会学術研究論文集、No. 28、pp. 289~294、1993. 11
- 秋本雄雄:「公共と民間の協議による都市開発の計画と実施手段とプロセスに関する考察 - カリフォルニア州の事例 -」日本都市計画学会学術研究論文集、No. 30、pp. 421~426、1995. 11
- 秋本雄雄:「パートナーシップによるまちづくり 行政・企業・市民・アメリカの経験」、学芸出版社、pp. 179~184、1999
- 文6) ウィリアム・フルトン:「カリフォルニアのまちづくり 都市計画の最先端地域から学ぶ」花木啓祐・藤井康幸訳、技報堂出版、pp. 147~172、1994
- 文7) 西村幸夫+まちなみ研究会編著:「都市の風景計画 欧米の景観コントロール 手法と実際」、学芸出版社、pp. 135~141、2000
- 文8) Michael H. Remy, Tina A. Thomas, James G. Moose, Whitman F. Manley:「Guide to California Environmental Quality Act (Tenth edition)」, Solano Book Press, 1999
- 文9) Ronald E. Bass, Albert I. Herson, Kenneth M. Bogdan:「CEQA Deskbook - A Step-by-step Guide on how to comply with the California Environmental Quality Act」, Solano Book Press, 2001
- 文10) Association of Bay Area Governments CEQA Study, Association of Bay Area Governments (ABAG), 1991
- 文11) California Planning Department Survey, Professor Robert Olshansky of the University of Illinois, 1992
- 文12) California Policy Seminar CEQA Study, Professor John Landis of U.C. Berkeley, 1995
- 文13) Environmental Impact Assessment Review, Elsevier Inc. 1980-2003
- 文14) Land Use & Environmental Law Review, Thompson West Inc., 1980-2003
- 文15) Citizens of Goleta Valley v. Board of Supervisors: 197 Cal.App.3d 1167, 1988
- 文16) Mann v. Community Redevelopment Agency of the City of Hawthorne: 233 Cal.App.3d 1143, 1991
- 文17) Save Chester Place v. City of Los Angeles: No.BS041368, 1996

(2004年1月9日原稿受理, 2004年6月15日採用決定)