特集【論説】 規制とルールによる景観形成の意義と課題

新しい町並み景観のためのルールづくりに果たす自治体の役割

The Role of Local Administration for Townscape Consensus Achieving

Yoshifumi MUNETA : Kyoto Prefectural University

宗田 好史*

1. 景観づくりの合意形成に求められる二つの説明

2004年の景観法、2008年の歴史まちづくり法によって、多くの自治体で景観政策への取組みが進められている。しかし、景観は新しい取組みではない。従来から景観に配慮した都市計画はあり、都市デザイン、町並み保存、民間住宅地開発など、個々の取組みの蓄積は大きい。また、一部の自治体にはすでに成果があり、また一部の自治体では取組んだものの、効果が不十分、そして大部分の自治体では着手もされていなかった。

明治時代に官営で進められた銀座煉瓦街や中央官街、民間が進めた三菱煉瓦街、近年でも横浜MM21、六本木ヒルズなどの市街地建設では都市景観形成に成果があった。同様に、公団や民間による大規模な住宅市街地の開発でも、計画的な景観形成がなされた。これらは、地権者の合意や市民への説明責任が求められることはほとんどなかった。一方、1970年代に始まった町並み保存では全国各地で、住民の合意形成をへて、伝統的建造物群保存地区が生まれた。その他、建築協定、地区計画、景観協定などの形で住民の合意形成によって、歴史的景観を守る取組みが進んだ。こうして、景観に優れた市街地は全国至る所に存在し、多くの国民が日常の買物や観光で親しんでいる人気ある街となっている。

景観法の特色は、この取組みを全国的に広げる点にある。とはいっても、一般国民は優れた景観の魅力を知っているが、自分の街で具体的にどう取組まれるべきかを知らない。大部分の自治体も、その取組み方法をよく知らず、まして市民にどのように説明したらいいかわからない。そのために、景観政策に対するアカウンタビリティ不足や合意形成の難しさが話題になっている。守るべき町並みがない自治体では特に難しいと思われる。

説明すべき点とは、まず優れた景観には様々な利点があり、市民にはそれを享受する権利がある点である。そして、建築など土地利用が集合して醸し出す景観というコレクティブな成果をえるためには、関係者相互が一定のルールの下に取組む必要があるという点である。しかし、景観が不動産価値として明確に示されているわけではなく、また、上から命令されず自主的にコレクティブな取組みができるほどに民主主義に慣れていない一般市民には、景観の利点も地域ルールも説明しにくい。したがって、景観まちづくりの現場では、これら2点をいかに分かりやすく説明するかが専門家に求められる。

2. 景観利益の捉え方について

一般の市民も、優れた景観に不動産価値があることは知っている。どの町にも高級住宅地と呼ば

れる一帯があり、所得階層の高い人が住んでいる。その地価がなぜ高いかは、目で見て分かることである。まず、1戸の敷地面積が広く、住宅の建築単価（総建築費／㎡）が高そうである。一般にその二つを負担できる人が住んでいる。同時に、町並み景観が優れていることも眼に入る。自然環境に恵まれ、海か山の眺望に優れ、緑比率が高い。多くの場合、その周辺には風致地区があり、景観計画区域が設けられている。

そこに住む人に話を聞けば、高級住宅地には住民・地権者の自主的なルールと都市計画上の規制があり、それが不可欠であることも理解できる。民間の広告物、公設掲出物など街路に面したもののだけでなく、敷地内の生垣や植木の刈込みに至るまで、あらゆる眼につくものは地域住民の関心のまとめで、隣人から注意されることが多いことを知る。京都でも下鴨などの高級住宅地や、都心の町家街区の一部では、洗濯物を街路から見える場所に干すと、今でも近隣住民から注意されるがある。

しかし、どの町でも高級住宅地はごく一部であり、市民は一般市街地では自主ルールと都市計画規制で、景観が改善し、地価が上がるとは思わない。よくなった事例も知らない。高級住宅地の景観はお金持ちだけの贅沢で、自分には手が届かないと思う。そこに移り住むことはできても、自分の住む町をよくしようとは思わない。ここに最大の問題がある。

それは、これまで建築着工数が多すぎて、景観が急速に変わったためでもある。道路や河川などの公共事業が多かった。住民誰もが懐かしむほどの優れた自然景観があった所でも、自主ルールも法的規制もない無計画状態が長期間にわたって景観を壊してきたために、諦めざるえない状況に置かれていた。それほど急速な都市開発が進んだのである。

そんな住民でも敏感に反応した事件もあった。緑地が減る、道路や大型店の建設など生活環境が

脅された場合である。暴力団や風俗店、放置自転車への反発も強い。高層マンションも同様に嫌われた。逆に、学校など公共施設の転出・廃止、店舗の閉店などで、生活利便性が損なわれたことにも反発が起こった。今後の人口減少社会では頻発しそうである。

こうして、住民は今まで諦めていた点にも自覚を持ち始める。自らの生活環境にとって何が好都合で不都合であるかを知り、それを制御しようと、住民の自主的な取組みが始まる。取組む過程で、行政に頼るだけで解決しない問題の多さに気付く。自治体の都市計画行政権限は限られおり、問題の多くが民と民の問題として解決せざるえないことを知る。しかし、自主ルールをつくる障害は、民と民との合意形成の難しさにある。既存のルールを受入れ、受入れさせるのは簡単でも、新たにルールを作ることは難しい。第三者である行政は、従来の合意を尊重するが、新たな合意形成は苦手とすることも分かってくる。

一方、土地区画整理や市街地再開発事業のように利害が明確で、権利調整手法があれば議論は進みやすい。しかし、一般のルールづくりの困難さは、景観を含む生活環境の利益が、関係者にどう及ぶかを知らず、また知っていてもその調整の方法が分からない点にある。だから、まちづくり憲章のような紳士協定にまとめることが多い。紳士協定には限界がある。実際の町では理不尽な不公平もまかり通っている。資産価値が損なわれ、生活に関わる様々な権利が侵害されたと感じる市民は至る所にいる。そのために訴訟を起こし、裁判所の判断を仰ぐ人も多い。しかし、資産価値から景観問題を提起した訴訟も判例もまだ少ない。だから、一般市民の日常では景観の利益は認識されることが少ない。

反面、生活環境に関わる要素の中でも日照や騒音については、明確な補償の基準が整っている。また、建て混んだ都心商業地では、法的な根拠が

なくとも、昔から地権者間で一定の調整をした経験もある。人口も経済も低成長に転じる近い将来、建築着工数が減り、限られた都市空間の効率的な利用に関する市民・事業者の関心が高まれば、景観に関する争点も増えてくるだろう。西欧先進国では1970年代以降、人口と経済が低成長に転じたため、郊外開発が抑制され、既成市街地の再編が進んだ。今後、わが国も同様の道をたどり、権利調整の手法が発達するだろう。地価の上昇傾向が止まり、上る所下る所が分れてきた。生活利便性に加えて、景観を含む優れた環境を欠く住宅地は衰退し始めている。

実際、近年の地価の変動要因を解析してみると、容積率など開発可能性に関わる要素、駅・都心へのアクセスなど需要に関わる要素は寄与する割合がまだ高いものの、住居系市街地では、個々の敷地面積、緑比率などの寄与率が高く、景観が地価の安定に関わることも知られる。今後より詳細な研究が待たれる。また、現実の住宅市場も変化している。

わが国でも住宅設備の改善が一段落し、住宅更新は沈静化しつつある。国の住宅政策もストック重視、長寿命化の方向に転換した。京都では町家の評価が高まり、築100年近い優れた町家が1億円以上で売買され、多額の改修費用を惜しまずに再生する例が増えている。老朽化した設備の一部を更新するだけで、高級材をふんだんに使った近代和風住宅が手に入る。同品質の材料を使用した新築よりも安上がりで、昔の職人の技術は現代ではえがたいものでもある。同時に、その町家周辺に景観規制がかかっているれば、その価値は一層確かなものになる。将来、価値が上がる町に立派な町家をもつことは、鑑識眼があれば上手な投資でもある。しかし、鑑識眼をもつ不動産業者も、取引額もまだ極めて少なく、西欧諸国のように歴史的建造物や景観への不動産評価は十分に定まっていない。だから、文化的な側面から価値を訴えるこ

とが多く、利害調整が検討されることも少ない。

3. 規制や地域ルールによる景観まちづくりの課題

優れた景観には、眺望や緑地、河川など個々の要素が貢献している場合、またマンションや大規模開発など一つの開発事業が壊す場合など、個々の要素が特定できるものがある。また、町並みのように個々の建物が多数集まって群として景観を形成している場合がある。個々の要素の場合はその影響が分かりやすく、守るにせよ阻止するにせよ、関係者の合意は比較的しやすい。だから保存運動も反対運動も直ぐ活動できる。しかし、集団の場合は、個々の建物や工作物、広告物が景観全体に与える影響が小さく見え、関係する人々の理解もまちまちである。多くの市民は自宅の形態が景観にどう関わるか意識することは少ない。

また、景観法の景観重要建造物ができるはるか以前から、景観に重要な影響を与える歴史的建造物や樹木、街角の老舗や社などは各地に存在していた。しかし、大部分の市民はその価値を語ることなく、その貢献度を讃えず、失われて初めて気づく程度であった。

さらに、わが国の建築教育では、単体の建築意匠は教えても、集団の建築形態・意匠、町並みづくりの計画手法は教えない。だから、設計者の多くは隣接する周囲の建物の意匠を考慮せずに、単体の形態や色彩を決めてしまう。専門家がその程度なのだから、素人の建築主は意識することがさらに少ない。例えば、外壁の色一つとっても、色見本と単価表から選ぶだけで、隣接する建物との色合わせはあまり考えない。アメリカ人やドイツ人と違い、フランス人、イタリア人並みにファッションに詳しい日本人が、どうして建物の形態や色彩に無頓着なのか不思議だと言われる。ネクタイとワイシャツ、スーツと靴の色合わせができて、なぜ町並みではできないのか。町並み景観への期

待が薄いのだろう。あるいは奇抜なファッションを好む一部の若者のように、揃わないことで個性をアピールしたいのか。だが、それが美しく目立ればいい。しかし、そうでない場合があまりに多い。

この程度の意識で、景観のルールを作ろうとするのだから難しい。屋根は平入りで、色彩は褐色と白でなどと決めることもできない。揃えとかコーディネートするという集団規定とその価値に気づくことから始めなければならない。町並み保存は30年以上続いたが、多くの人々は古いから残すのだと思っている。町並みは、形態と色彩が揃っているから美しい。新しく造った町よりも美しいから人が集まり、住みたくなるから残すのである。だから、逆に揃っていれば新しくても美しくなるのだが、その点に気付く人は少ない。

結局、専門家がガイドラインを作ることになる。それが示されれば、なぜこの色、なぜこの形なのか次々と疑問と反論を呈してくる。揃えて美しくなる価値を理解しないのだから、京都でも市民に分かりやすくするために「京都らしさ」をデザイン基準の根拠にした。しかし、京都らしさなど技術的には示せない。デザイン基準の内容は、周辺に馴染む色と形であり、それが町並みを揃える方法であることを示しただけなのである。

本来、美しい町並み景観をつくる原理は複雑ではない。各地で、建物の高さ、屋根・庇、外壁の形態、材質、色彩、さらに建築線を揃え、生垣・石垣・塀などを示したガイドラインができています。各国でもその程度のものが多い。京都市の新デザイン基準も、同程度のものである。そして、その内容は従来から行われていた基準を拡大・充実したものに過ぎない。1200年間に京都に建った無数の建物を分析したわけでも、天才的な建築家に委ねたものでもない。現に、市内に数多く存在し、多くの市民が好ましいと思う最大公約数的な建築をもとに、揃いやすい姿を示しただけである。実

際、ある文化人類学者の調査でも、他都市と違って京都市民には町家に代表される都市的な和風建築を好む傾向が示された。一般に、瓦屋根と黒褐色と白壁の建物が好まれる。だから、揃いやすい基準なのである。

それでも理解しない少数の市民がいる。返って「京都らしさ」という表現が混乱を呼んだ面もある。単体で京都らしさを出すのではなく、集団で京都らしさを創ろうという発想も説明もない。さらに向三軒両隣が揃うことで町並みが整うという、半世紀前まで長年続いていた市民共有の常識が失われたことも大きな理由である。旧市街地には、デザイン基準以前から、一定のルールで町並みが揃っている地区は多い。江戸時代の町定に、家の意匠は両隣と揃える旨が記載され、1950年代に非木造が増えるまではよく守られていた。それを復興して、高札にした町もある。町内で、これまでに町並みづくりに取組んだ住民には、デザイン基準はよく理解された。自分たちだけでは難しかったルールづくりの具体例を市役所が率先して示したことで、住民の理解が一気に進んだのである。

幸い京都市では、市民の町家再生への関心が高く、新景観政策についても、京都新聞のアンケート調査で市民の80%が支持しているとの結果が出た。市議会も全会一致で関連条例の制定と改正を決めた。今のところ、一部の設計者や工務店から市役所の窓口業務への不満が出ているものの、町家街区での調和あるデザイン基準は十分に受け入れられている。しかし、問題は、その周辺と郊外住宅地にある。揃えるべき基準の根拠が見えにくいのである。しかし、京都市の新しい景観政策では、新市街地の大半にもデザイン基準を定めた。

新市街地の大半では、そこが風致地区や三山の山麓や寺社の周囲であっても、今まではパステルカラーの没个性的な建売住宅が許されてきた。初めて家を買う消費者は、周囲の景観よりも建物単体のデザインで選んできた。売りやすさを重視す

る建売業者と住宅メーカーは、景観への配慮を欠いていた。地中海に憧れて、海のない京都で漆喰壁紛いのベニヤを張った安普請の家がいいと煽られるのである。購入するのは40歳前後の夫婦が多く、家の選択は主に妻がするから、売りやすい新築住宅の意匠は偏ってしまう。まして、町並みを揃える基準となる風趣ある景観もない。だから、その人たちにも分かるように、デザイン基準の必要性を説明することは難しい。設計次第でどのようにも工夫できるのだが、その手間を惜しむ業者から、基準のため部屋が小さくなった、天井が低くなったと言われれば、デザイン基準を恨むことになる。示された基準を尊重しても、その効果も見えにくい。だから、京都の例からも分かるように、一般の市街地で町並みを揃えるためには、集団としての景観を形成するために必要な基準とルールを市民に分かりやすく説明する必要がある。揃った町並みの美しさを示すことでできれば、一定の理解はえられるだろう。

4. 景観という新しい都市計画手法

しかし、それ以上に重要なことは、全建築着工数の9割を占める住宅の意匠を決めているのは、住民ではない点にある。現在、都市部で大規模に住宅を供給しているのは、マンション開発業者と建売業者である。一般市民は、すでに建てられている住宅を買うだけである。建物や町並みの意匠を自分で決めることは少ない。自宅を建替える場合でも、住宅メーカーの製品を買うことが多い。賃貸住宅に住む人は、当然ながら建物意匠を決める立場にはない。大家ですらプレハブのアパートを選ぶことが多い。だから、建物の意匠・デザインを通じて景観形成に関わる市民は意外に少ないことが分る。むしろ、極一部の関係者が、市民全員に関わる街の公共財である景観に強い影響を与えている。

売りやすい住宅を供給しがちな開発業者が、バ

ラバラに自らの利益を追求すると全体の利益を損なう場合がある。その町に本来に備わっていた景観の価値を阻害、あるいは独占することで、都市全体の不動産価値を下げる場合である。京都の場合でも、町家街区に高層マンションを建てる業者は、広告に町家を載せる。しかし、町家に揃えた中低層の集合住宅なら別だが、11階のその高層マンションが建てば、その魅力である町家と町並みが損なわれる。だから自治体の役割が重要になる。競争原理の限界を乗り越えるために、合理的で計画的な規制が求められ、そのルールを尊重しつつ開発を進めるから市民・消費者が賢く判断できる真の市場原理が働く。市場にはルールが要る。都市計画本来の役割である。

これまでも都市計画は、都市施設と土地利用の合理的な配置を示し、効率的に社会経済を発展させ、公共の福祉の増進に努めてきた。開発業者に合理的な道筋を示すことで行政と民間の役割分担を果たしてきた。急速に市街地を拡大させ、遅れた社会基盤整備を急ぐ必要が少ない現在、コンパクトでより美しい都市・国土空間を整備するための合理的な規制がデザイン基準である。2003年の「都市再生ビジョン」に示された、集約・修復保存型都市構造へ転換し、良好な景観と地域文化に恵まれた都市美空間を創造するためにより詳細に建築を規制する、都市計画の手法としてのデザイン基準が必要なのである。

集団規定としての町並みづくりのデザイン基準への理解がえられにくいために、建物単体の景観を評価しようとし、単体に及ぶ規制だけを取り出して、デザイン基準の是非を論ずる場合が多い。その理由は、これまで政治的ではあっても不毛な景観論争に終始し、美しい景観をどう創るかを具体的に考えなかったからである。また、地域ルールをつくり景観まちづくりに取組んだ経験にも乏しいからである。だから、規制緩和の時代に、なぜ規制を強化するのかと筋違いな意義が唱えられ、

またこの規制が、社会経済の合理的な発展を目的とすることも理解されない。まして、都市活性化といえ、観光客のために市民に我慢を強いるのかという反論が出てくる。

また、京都のように歴史的で美しい町並みを持たない全国の普通の街では、景観規制への理解はさらに難しいだろう。しかし、機が熟すれば市場

の方が早く反応するだろう。EU諸国の多くの都市がすでに経験したように、美しい景観の価値は市民・消費者が評価する。美しさを欠く街は選ばれない。わが国の人口が1億人を割る2050年に、新たに住み、投資をするだけの価値ある地方都市は少ないだろう。早く気づいた町だけが選択されよう。