ヨーロッパにおけるランドスケープ・プランニングの役割と可能性

The Role and Possibilities of Landscape Planning in Europe

クリスティーナ・フォン・ハーレン*
Christina v. Haaren

邦訳：瀬口 瑠** 横張 真***

1. ランドスケープ・プランナーの国際的協力の基盤

ランドスケープ・プランニングにたずさわる研究・教育者よる初めての会議は、早くは1972年にスロベニアのジュブリアーナにおいて開催され、同時にランドスケープ・プランニングの国際組織が設立された。この会議はその後1986年、1989年にも開催されている。1989年の会議ではランドスケープ・プランニングの果たすべき役割とその手法についての議論が交わされ、「ランドスケープ・プランニングへの理解を促し、国際比較を行った上で、一定の合意または協力体制を構築する」ことが目標とされた(Kiemstedt, *et. al*, 1990)。今日、その会議を振り返ってみると、ランドスケープ・プランニングの果たすべき役割や重要性と、ランドスケープ・プランニングという言葉の意味について、驚くほどの意見の一致がみられたといえる。

1989年の会議に参加した人々の見解のうち、その代表的なものをみてみよう。ジェノバ大学のカルカノによると、イタリアにおける「ランドスケープ」という言葉には、視覚に注目したより一般的な解釈と、生態系の向上を目指すランドスケープ・エコロジーに根ざした科学的な解釈、という2つの側面があるという。これは多くのヨーロッパ諸国において共通する見解といえる。また、スウェーデン農科大学のスコーギは、ランドスケープ・プランニングという職能の概念を再考する必要性を指摘し、ブルームはランドスケープ・プランニングのより明確な定義付けと計画手法の標準化の必要性を説いた。さらに東京大学の武内は、国際的な環境計画の重要性を強調した(Kiemstedt *et. al*, 1990)。ハーバード大学のスタイニッツは、ランドスケープ・プランニングにおける評価手法の規格化とともに、環境の質について目標レベルと基準を設ける必要性を説いている。一方ポーランドのバートマンは、ランドスケープ・プランニングが必ずしも同一の技術、手法をもつ必要はないと指摘した。

2. ランドスケープとは何か

ランドスケープという言葉は、まず地理学者、後にランドスケープ・プランナーによって使われてきた。かつてフンボルトは「ランドスケープとは地球上のある地域のもつ総合的な性格である」と定義した。しかし、この定義はあまりにも包括的で、ランドスケープ・プランニングという職能の枠には収まりきらない。

今日、ランドスケープ・プランニングの職能上の定義では、ランドスケープとは「人間が知覚・理解する地球上の地域」とであるとされる(ILN, 1990)。この定義をさらに解釈するならば、プランニングの分野におけるランドスケープとは、場の総合的な特性ではなく、空間と時間という2つの次元のなかにおける、文化、生態、経済システムの有機的な関係性の結果として生じる、視覚的に知覚・理解できる表象といえよう。したがって、ランドスケープの意味は、それを知覚する主体の意図や視点によって変わるものといえる。アメリカの地理学者オルウィグは、プランニング分野と同様な視点から、ランドスケープを「コミュニティの繋がりの地域アイデンティティ、あるいは社会組織や生態系バランスの形成の場であり、さらにはその象徴的表現の場である」と定義した(Olwig, 1996)。

一方、実務の世界では、しばしば「ランドスケープ」という用語は「環境」よりも好まれる。これは、ランドスケープという言葉が、人間もランドスケープの一部として不可分な存在であることをより強調しているからであろう。さらに、「環境」は、生態学や環境科学などの分野において学術用語として用いられるのに対し、「ランドスケープ」には、視覚的な美しさという意味合いも含まれる。

*ハノーバー大学ランドスケープ保全及び自然保護学部 **東京大学 ***筑波大学

3. ランドスケープ・プランニングはなぜ必要か

上記のランドスケープの定義に従うならば、ランドスケープ・プランニングも、生態系や審美性、さらには人間の要求をも包含した総合的な行為であると考えが必要であろう(e.g. Buchwald und Engelhardt, 1968)。また、ランドスケープ・プランニングは、持続的な土地利用という理想のもとに、ランドスケープの多機能性に注目した空間的な環境計画である、と定義することもできる。すなわち、既存または新たな土地利用の形態あるいはモデルの持続性を、生態系と審美性の両面において、持続的な生産性と関連づけながら評価するものであるといえる。その意味で、ランドスケープ・プランニングの焦点は、持続性の追求にあるということもできよう。また、経済面や、参画性を的確に組み込むことで、さらなる相乗作用を見込むこともできる。

土壌、水、大気、気象、動植物相といった様々な自然資源とその多様な機能は、ランドスケープ・プランニングにおける基本的な情報である。多様性、自立性、審美性といったランドスケープを構成する諸要素は、歴史だけでなくその土地の文化を形成するものでもある。

では、こうした性格を有するランドスケープ・プランニングはなぜ必要なのか。ランドスケープ・プランニングは、ある計画上の課題に対して、空間的な解決策を提示することを得意とする。例えば、保護を必要とする生態系が存在する場合に、その維持や対策のあり方を、経済的な側面からの検討も加えながら空間的に明示する、といったアプローチが、その特徴といえる。とくに、現在の経済主導型の社会構造にあっては、経済的視点からの検討をも空間的に表現することをアイデンティティとすることは、計画の実現性という面で非常に大きな意味を持つ。

もちろん、ランドスケープ・プランニングにおける計画の効力と経済的・社会的効力とは相反する場合もある。ランドスケープ・プランニングは、常に全ての要求を満足させるものではない。しかし、その社会的期待は膨らむ一方である。こうした期待に応えるものとなるよう、計画の手続きと内容に一層の柔軟性と創造性、実効性が望まれる。

4. EUにおけるランドスケープ・プランニング

「ヨーロッパのランドスケープ・プランナーは協調を図るべきか？」という問いに対し、「必要ない」あるいは「不可能である」という回答が繰り返されてきた。ヨーロッパ各国のランドスケープ・プランニングをめぐる状況が、あまりにも異なるからである。確かに、ランドスケープ・プランニングやそれに類した他のプランニング分野は、各々の国や地域の状況下で、異なる切り口のもとに課題に取り組んできた。しかし今、そうした相互の違いを越えて、ヨーロッパの各国・地域の協調が必須となりつつある。そうした協調に向けた課題としては、以下の各点があげられる。

① 政治的影響力の向上

我々の社会には、ランドスケープを重視した空間的なプランニングが基本的に必要である。このことを社会に根付かせるためには、政治的支持をとりつけることが効果的であるが、それはヨーロッパ中のランドスケープ・プランニングにかかわる専門家が同調して声を上げてこそ、達成されるだろう。

② 経験の相互交換

ヨーロッパでは、各々の状況や課題に見合うように、各国が独自のランドスケープ・プランニングの手法を発展させてきた。各国間での、様々な対策や手法にかかわる経験や考え方の交換を促進することは、各国におけるプランニング体系の定着につながるものと期待される。

③ 国際的な計画の枠組み

ランドスケープ・プランニングは土地の自然条件を計画の基礎とするものであるため、国境といった政治的な境界によって計画のあり方が変わることは、そもそも、その趣旨に反するものである。水質保全や大気汚染の問題と同様、ランドスケープについてもヨーロッパ全体のガイドラインを設定し、例えば汎ヨーロッパ・レベルでのエコロジカル・ネットワークの形成などについての考察が促されるべきである。

④ EU全体における環境保全戦略

EU（ヨーロッパ連合）によるヨーロッパ諸国の統合は、ランドスケープ・プランニングの分野においても協調の必要性を生んでいる。EU憲章第130条には「環境対策は、現問題を解決し下位の開発基準に対する枠組みを作成するという目的のもと、各都市や国の既存の計画やプログラムに環境への配慮を適切な形で組み込むことにより、環境の保全、保護、そして向上に貢献するものである。」とされている。市場（経済）、インフラ、そして環境上の課題を融合させるためには、商工業分野にも環境持続性のための規制という共通のガイドラインが必要である。EU憲章におけるガイドラインは、こうした必要に対する環境保全上の最低レベルを示すものといえる。これを基本に、さらに環境問題にかかわる手法や情報、評価基準をEU全体で共有するための、国際的な環境保全上の戦略を策定することが求められている。そうした必要性は、とくに保護区の設定やレクリエーション施設計画などの際に顕著となる。

⑤ プランニング・ジャンглの単純化

EU全体では、環境保全にかかわる手法や情報、プランニング手法が既に夥しい数存在している。このプランニング・ジャンглともいうべき状況に困惑しているのは、一般市民ばかりではない。これらを整理し、

ランドスケープ・プランニングの果たす役割とその目標の明確なビジョンを示す必要がある。

以上のような課題の認識のもと、1999年に採用されたEUの地域計画理念（EUREK）は、我々ランドスケープ・プランナーが目指す方向性と基本的に重なるものであった。すなわち、持続的な地域開発、バランスの良い空間構成、様々な住民に対する対等な居住環境の確保、そして歴史・文化的遺産の保護が、その理念の基礎となっているのである。提示された目標のセーフガード策として、地方自治体に大きな権限が与えられていることも、ランドスケープ・プランニングの発想と合致するものといえる（Finka, 1999）。

一方、EU委員会から提案された、環境影響に対する戦略的アセスメント（Strategic Environmental Impact Assessment; SEA）の枠組みは、「憲章で掲げられた環境に関する目標の達成に向けて貢献するものであり、計画の最終判断が下される前に、該当権威によって遂行されるべき環境アセスの手順を示すものである」（The European Commission, 1997）と規定されており、ランドスケープ・プランニング分野にも極めて関係の深いものとなっている。それは、戦略的アセスメントにおける事前アセスメントの手続きにおいて、経済的・社会的な許容性の評価のみならず、ランドスケープの許容性も評価対象となっている、という事実からも確認できよう（Europäische Kommission - Strukturfonds, 1999）。

さらに、EUランドスケープ条約では、既存のランドスケープのうち自然および文化遺産として価値の高いものを保存するとともに、一般市民の同意を得た地域計画を通じて、新しいランドスケープを創出することが目的とされている。この条約では、ランドスケープは包括的な概念として理解されているが、とくにその文化および審美性が強調されている。このなかでランドスケープ・プランニングは、目標実現のための重要な手段のひとつに位置づけられており（Europarat, 1998）、EUの構造指針においても大きな役割を担っている。なぜなら、ランドスケープ・プランニングは、あらゆる計画段階において生ずる問題解決の糸口を提供するからである。

5. ランドスケープ・プランニングの課題

以上のべてきたランドスケープ・プランニングという手法の有効性を高める上で、今後、なにが必要なのか。以下では、空間計画手法としてのランドスケープ・プランニングの有効性を、とくにEUのような国際的な状況のもとで考える際の視座を検討する。

① 標準化

国際的にも一貫性を持った標準手法が求められる。そのためには、国ごとに異なる既存の手法や計画の伝統

などに依りながら、それらを独立したモジュールとして積み重ねることで、汎用的なフレームワークが構築される必要がある。

② 柔軟性

ランドスケープ・プランニングが包括的な性格をもつことを、その関連分野や地域住民に広く浸透させる必要がある。そのためには、柔軟性をもった基本コンセプトが求められる。この点は、多くのヨーロッパ諸国で強調されているものである。

③ 協調性

計画にかかわる者相互の関係は、計画の枠組みのあり方により大きく変わるものである。多くの人々の合意と協調が図られた計画の立案のためには、固定化されたガイドラインの設定ではなく、様々な代価案を含んだ柔軟かつ協調性のある手法が求められる。すなわち、プランナーは基本的な目標あるいは原則だけを設定し、様々な計画上の決定は、計画の立案過程で、それにかかわる様々な関係者の合意によるとする方法である（v. Haaren, 1988）。

④ 戦略性

ランドスケープ・プランニングの枠組みにおける戦略構築とは、例えば経済的・政治的背景の調査や市民団体との慎重な関係性の構築にもとづく、計画立案に際しての必要条件の決定に他ならない。適切な戦略の構築は、プランナーや行政担当者、利害関係者との距離を縮め、計画過程のマネジメントを改善し、ひいては資源の有効利用を促すものとなる。

⑤ 実現可能性

机上の空論に終わらないプラクティカルな計画の立案に向けて、経済的な制約を熟慮すること、責任能力の認められる適切な市民を巻き込むこと、ランドスケープ上の目標と他の計画分野の目標との整合を図ることなど、複雑な考慮が必要である。このためプランナーは、計画立案に際して各種の法的基準や補助金プログラムを熟知しているばかりでなく、説得や交渉の術にも長けている必要がある。

⑥ プロセス主導性

ランドスケープ・プランニングは、最終産物としての計画を導くための強硬な一方通行道ではない。計画立案の各段階において評価やフィードバックが内包されたセンシティブな過程、すなわち結果よりもプロセスを重視する過程であるべきである。そのためには、固定的な規制を極力減らす一方で、計画にたずさわる者全員が、成功へ向けた強い執着をもつことが求められる。また、システム全体の適切な評価と、それに対する金銭的なサポート体制も重要である。

⑦ 効果的なプレゼンテーション

計画の経過や結果は、ともすると抽象的でわかりにくいものになりがちである。一般市民への提示の際には、そのプレゼンテーションは第一にわかりやすいものである必要がある。そのためには、ランドスケープ・デザイン分野におけるノウハウを十分に活用することが求められる。またデザインと生態的要素とをうまく連携させることも、計画に対する理解を促すことになる。関係者とともに計画対象地を実際に訪れたり、マルチメディアを使用したプレゼンテーションを行うことは、理解を促す上で有効な手段である。また、コミュニケーション能力に長けた専門家による、洗練されたプレゼンテーションも有効である。

6. おわりに

ランドスケープ・プランニングは、各種の空間計画や環境保全、自然保護などが直面する問題の解決に最適な手段のひとつである。ランドスケープ・プランナーという職能は多大な可能性を秘めているが、それを強化するにあたっては、国家の枠をこえた協調が求められる。今後、ランドスケープ・プランニングは、柔軟で協調性があり、戦略的かつプラクティカルな計画手法として洗練化されることで、さらなる発展を遂げることが望まれる。

文 献

- 1) Buchwald, K. und Engelhardt, W. (1968) Handbuch für Landschaftspflege und Naturschutz : Pflege und Entwicklung unserer Wirtschafts- und Erholungslandschaften auf ökologischer Grundlage. Bd. 1: Grundlagen.- München.
- 2) Europäische Kommission - Structurfonds (1999) : *Ex-Ante Bewertung von Ziel 1 und Ziel 2 - Intervention in den Jahren 2000 bis 2006*. Ein technisch erlautendes Dokument der Kommissionsdienststellen.
- 3) Europarat (1998) : *Entwurf einer Europäischen Landschaftskonvention*. In: Kongress der Gemeinden und Regionen Europas 1998.
- 4) Finka, M. (1999) : Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) - einige Bemerkungen von außen. *Raumforschung und Raumordnung*. H.5/6 56, 1-3.
- 5) ILN -Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover (Hrsg., unveröffentlicht) (1990) : Questionnaire for the International Landscape Planning : The Contribution of Landscape Planning to Environmental Protection, mit Befragungsergebnissen aus 14 Nationen.
- 6) Kiemstedt, H., Warren-Kretschmar, B., Gustedt E., (Hrsg.) und Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover (1990) : Internationale Konferenz "Landschaftsplanung als Instrument umfassender Umweltvorsorge" 6.-8.6.1990- Beiträge zur Raumlichen Planung. - Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung.
- 7) Olwig, K. R. (1996) : Recovering the substantive nature of landscape. *Annals Association of American Geographers*. 86, 4, 630-653.
- 8) The European Commission (1997) : Environmental Assessment SEA : Proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. COM/96/0511 FINAL-SYN 96/0303. Official Journal, NO.C 129, 25/4/ 1997, P.0014.
- 9) v. Haaren, C. (1988) : Beitrag zu normativen Grundlage für praktische Zielentscheidungen im Arten - und Biotopschutz. *Landschaft und Stadt*. 20, H.3, 97-106.