

# 市場経済下における景観政策 ー 現行の景観施策は根本的に誤っている処 があるのではないかー

篠原 修<sup>1</sup>

<sup>1</sup>フェロー会員 工博 特定非営利活動法人GSデザイン会議（〒113-0033 東京都文京区本郷6-16-3, E-mail: shinoharaosamu@gmail.com）

景観法が平成16年（2004）に公布され、景観行政は新たな段階に入った。しかし「網かけと規制」を手段とする、その単目的の方法論は成果を挙げているだろうか。我が国の政治、社会、文化を規定しているものが市場経済である事を再確認し、それを等閑視した景観施策が誤っているのではないかという問題提起を行った。明治以来の近代景観施策を点検する中から成否を分けた要因を抽出し、成因別の景観類型となる景観、作る景観、導く景観―毎に今後の景観施策の展望を披瀝した。

**キーワード:** 市場経済と計画経済、成因別景観、景観法、文化的景観、規制と協議

## はじめに

昭和42年（1967）に景観の研究を始め、昭和61年（1986）から公共施設のデザインに係わるようになった。従って景観については50年、デザインにおいては31年のキャリアという事になる。平成8年から始めた駅と駅広のデザインでは事業主体である県、市の首長や幹部の合意を得る事に苦勞し、相方の鉄道会社を説得する事にも難渋してきた。一方、平成16年（2004）に公布された景観法も目立った景観向上に繋がらず、期待外れの感を否めない。これ迄は景観施策を引っ張って来たという自負もあって、世の中の方が間違っているのだと考えてきた。しかし自分の立場を突き放して冷静に反省してみると、世の中の方がもっともで自分の方がズレているのではないかと考えるに至った。その原因は世の中が経済の原理で動いているという事実を等閑視していたからである。筆者のズレは、恐らく景観の研究者や景観施策の担当者にも共通するのではないかと思う。経済社会を動かし、政治や文化までもを規定する経済の観点から現行の景観施策を点検してみたらどうなるか、それがこの論説の趣旨である。

## 1. 現今の経済社会と景観、デザイン

(1) 下部構造は経済。景観、デザインはその上に載っている

経済こそが下部構造であり、上部構造としての社会、政治、文化のあり様は、それに規定されているとはマルクスの言である。マルクスが理想とし提唱した共産主義は不幸にも資本主義に破れさったが、その言は資本主義社会において未だに真理であるように見える。経済が社会を規定し、政治と文化はその上に載っている。筆者が専門とする景観は紛れもなく文化の領域に属するから、下部構造の経済の法則から逃れよう筈もない。一方、実践してきたデザインは、長らく行政の領域にあると考えてきたが、それは誤りである事に遅まきながら気づくに至った。デザイナーがどう踏ん張ろうと、最終決定権は事業主体の長にあり、それは行政ではなく政治なのである。事業においてデザインを重視するかコストを重く見るか、はたまた事業を取るか福祉を取るかは価値判断の問題である。デザインが価値判断から逃れられない以上、それは制度化された行政の世界ではなく、価値観がぶつかり合う政治マターなのである。では景観を規定し、デザインをも規定している資本主義社会の経済とはいかなるものか。浅学の身を省みずに、以下に概観してみよう。

## (2) 市場経済下の社会

経済史を読んでもみると、経済には2つの大きな流れがあった事を再認識する。「計画経済」と「市場経済」である。市場経済の元祖は言うまでもなく、アダム・スミスであった。スミスは「経済について合理的な判断を下せる個人が自由に活動する事によって、経済は発展し、供給と需要が均衡する」と説いた。経済は市場に任せて

おけばよく、有名な「神の手」が均衡を導く。人為的な介入は不要であるとしたのである。これには時代背景があって、スミスが生きた時代のイギリスは植民地との管理貿易が主流で、つまり人為的な介入そのものであって、個人の自由な経済活動が抑制されていたのであった。スミスは個人の自由な経済活動によって、資本をイギリス本土に投下し、経済的に健全な社会を築くべきだと主張したのである。この市場主義は、後にケインズによって「新古典主義」と命名される。

一方の計画経済では、政治が経済を支配下におき、経済を計画の管理下で発展させようとする。この計画経済を採用したのが「ナチス」のドイツとロシア革命によって誕生したソ連邦だった。自分の事しか考えない庶民には社会全体の経済についての合理的な判断は出来ない、国家全体を考える事が出来る政治家と官僚こそが計画を立てて経済を引っ張るべきだと考えたのである。一党独裁を是とする共産主義や国家社会主義であれば、当然行き着く結論であったろう。しかし東ドイツから始まった社会主義国家の崩壊は東欧にも伝染し、ついに本家のソ連邦も崩れ去ったのであった。一部のエリートに領導された計画経済は、個人の自由な活動を抑制し、経済の活性化、成長を達成する事が出来なかった。個の尊重、個の自由と民主主義を標榜する資本主義に敗れたのである。応分に働いて、その成果を分け合うという共産主義の理想は、頭で考えた理想にすぎなかった。人間という動物はもっと「俗な」動物である事に思いが至らなかったのだ。この共産主義の失敗は、頭で考える景観学派やデザイナー集団にも教訓となりそうである。

資本主義と民主主義の社会では、何よりも個人の自由を至上の価値とする。従って、その社会の経済は個人の自由な活動を前提とする市場経済以外にはあり得ない。勿論、いかに「神の手」に任せようとも、何時もうまく需要と供給が自動的に均衡するなどという事はあり得ない。それは歴史が証明する事になる。インフレとデフレは繰り返され、時に恐慌を来し、失業者は巷に溢れる。ここにケインズが登場して、政府の金融政策という人為の介入が不可欠となる。利子率の操作、金融の緩和と引き締め、公共事業による失業対策と景気振興などである。こういう修正を行った、世にケインジアンと呼ばれる経済学派も、その基本は市場経済である事に変わりはない。マネタリスト、市場原理主義などと呼ばれる経済学派も、やはりそのベースは市場経済にあるのだ。従って我々景観学派、デザイナー集団は市場経済学派が景観やデザインをどう見ているのかを押さえておかねばならない。

### (3) 市場経済下の経済学者の信念

戦後、計画経済は市場経済に敗れた。戦前において最

も計画経済を嫌ったのはハイエクだった。彼はナチスドイツからアメリカに亡命した人物である。ナチスドイツは軍事大国となり、イギリス、フランス、最後にはアメリカと覇を争った。ドイツが軍事大国になれたのは、ヒットラーが推進した計画経済のお陰だったろう。戦後にアメリカと2大強国となったソ連邦の発展も計画経済の故であったろう。しかし長続きしなかった。計画経済は不幸にも個人の自由を抑圧し、民主主義を実現出来なかったからである。近代人はこれを我慢出来ないのだ。だからハイエクは正確には計画経済を嫌ったというより、社会主義の抑圧国家を嫌ったというべきであろう。

以上にのべたハイエクは極端な例だが、市場経済学派の学者は「計画」という言葉を嫌う。「規制」という言葉も嫌うのである。いや言葉ではなく、計画や規制という行為そのものを嫌うのである。「計画」「規制」はあってはならないのである。迂闊にも筆者はこの事実がつかなかった。景観学派やデザイナー集団と経済学派には付き合いがなかったからであろう。景観学派やデザイナー集団から、より範囲を広げて公共事業や民間の建設に携わる建築、土木、造園、都市の分野では「計画」する事は当たり前で、それ無くしては仕事が進まない、それが常識となっている。しかし社会を根底で支えている経済の領域では、計画は「タブー」となっているのである。驚くべき乖離ではないか。そして我々にとって、より切実な問題は経済学者に留まらず、一般庶民も同じ心情を有しているのかも知れないという危惧である。

バブル崩壊以来、益々経済が全面に踊り出てきて、今や「規制緩和」の大合唱の感がある。ケインズによって多少の修正が加えられたとは言うものの、市場経済によって経済の発展と均衡が達成されるという原理は否定し得ない。問題はその原理下での個人の自由な活動が景観の発展（向上）とデザインの進化につながるかという問いであり、どうやったらそれを達成できるかという方法である。それは我々が考えねばならない課題である。経済学者が考えるという事は期待出来ないのだから。

## 2. 景観を「計画」と「市場」の観点から考える

### (1) 成因別の景観類型

景観という現象を記述する初歩に分類という方法がある。例えば自然景観、田園景観、都市景観、これは卓越する土地利用の基づく分類である。より細かく分ければ自然景観は山岳景観、河川景観、海岸景観、都市景観は街路景観、広場の景観、盛り場景観などとなる。これは景観の主題を規定するものや空間に基づく分類である。こういう一般に流布している類型とは異なって、成因に

よる類型化を試みた事がある（拙著「土木デザイン論」2003）。「生まれる景観」「なる景観」「作る景観」という類型である。「生まれる景観」は人為が介入しない、自然が生み出す景観である。次の「なる景観」とは人々の生業と生活が生み出す景観で、そこには景観を形成しようとする「意図」は存在せず、結果的に「なった」景観である。「作る景観」は文字通り、意図的に作り出された景観である。

「なる景観」の例を挙げれば、重要文化的景観でお馴染みになった棚田の景観や重要伝統的建造物群保存地区の宿場景観となろう。より一般的に言えば、我々が郷愁を憶える里山の景観であろう。わが国においては、いや世界的に見ても、最も卓越する景観である。「作る景観」の例については解説するまでもないだろうが、念の為に挙げておくと都市では明治初頭の「銀座レンガ街」、造園では日本庭園という事になろう。

これらの類型を経済の「計画経済」と「市場経済」という観点から見ると、「生まれる景観」は人為が介入していないから、経済学の範疇外の景観である。あえて言えば、経済が介入しない放任が生み出した景観という事になろう。次の「なる景観」は「市場経済」が生み出した景観に他ならない。個々の人間が自由に活動する市場が形成した景観である。このタイプの景観が最も多いのは、市場経済下にある資本主義の国では当然の結果である。

「作る景観」は為政者あるいはある事業体が意図を持って、作り出した景観である。意図している以上、ある種の完成された景観が達成されている筈である。以上の種類の景観が、良い景観となっているか否かは、それが形成された時代の条件による。

## (2) これらの種類の景観的良否

「生まれる景観」の代表例は「国立公園」であるが、目的が我が国を代表する自然風景地の保護にあったが故に良い景観であったのは当然だろう。しかし、これは我が国の自然条件が良かった事に起因しており、自然のままに放置しておけば良い景観となる訳ではない。不毛な荒蕪地を誰も良い景観であるとは思わないだろう。自由放任が自動的に良い景観とならないのは、「なる景観」と同様である。次の「なる景観」が良否という観点から言うと、最も分散の大きい景観であろう。「市場」が作り出した景観とは言うものの、良い景観となるにはある条件が前提となっていたと考える。その条件とは、景観を形成する「素材」と「工法」、「価値観」の3点である。我々が好ましいと感ずる「なる景観」では素材には「地場材」が使われ、工法には伝統的な工法が卓越する。そして、ここが最も重要な点であるが、個々の自由な活動とは言うものの、家なら家、道なら道とはこういうも

のであると言う、共通了解が存在していたことである。時代的に言うと、近代工業化以前の社会において形成された景観なのである。個々人の自由とは言いながら、ある「制約下」での自由なのであった。それは先に述べた棚田の景観、全国各地に残る「水防林の河川景観」や「生垣の景観」であり、ディテールにおいては異なるものの、全体としては調和の取れた「宿場町」の景観である。自由を制約する条件が近代化によって取り払われると、自由は「勝手」となり、今日そこらじゅうで目にする乱雑な景観となって現れたのであった。

ある目的のもとに「作られた景観」が作られたのだから好ましいものになったかと言うと、事情はそう簡単ではない。「計画」とその延長線上の「デザイン」が貫徹すればするほど、好ましい景観となる筈である。然り、日本庭園ではそれが当てはまる。しかし高度成長期に作られたニュータウンではどうか。確かに整然とはしているものの、そこには人間が生き生きと活動する息吹は感じられず、空き家が増えて衰退の兆し強い。これはかつての「計画経済」が辿った途であろう。「個人の自由」を縛る計画は人々の意欲を削いでしまったのだ。一方、民間が作ったニュータウンはどうであったか。田園調布を例にとると、「計画」は街のインフラのレベルに止められている。駅前の小広場と放射状の表通りのみが計画、設計され、個々の住宅には計画もデザインも踏み込んでいない。建築主には大幅な自由が与えられたのであった。ただしその敷地規模は大きく、300坪となっていた。これなら放っておいても、庭が作られ生垣が整えられる。個々の自由な活動が溢れる好ましい景観を作り出したのであった。そして、何よりも良かったのは、次節に述べる規制、誘導の方法であった。フィジカルなコードをかけずに、水準を担保する約束事を作ったのであった。つまり、セットバック何メートルとか色彩はどうか言わずに、建築単価幾ら以上と言う条件を付したのであった。これなら個人の建築の自由を侵害せずに、住宅地の水準を保つことが出来る。我々景観学派や都市計画家は、フィジカルな規制が個々の自由な活動を抑圧するという事実には「鈍感」に過ぎ、結果的に良い景観を生み出す事に失敗している事を反省すべきかもしれない。

この節の最後に、平安京と銀座煉瓦街の「計画景観」から「市場景観」への変遷を略説しておこう。言うまでもなく、平安京は「計画都市」の代表である。平安京はやがて右京が寂れ、平安末から鴨川を越えて東の洛外が栄えた。これは周知の事実であろうが、最近面白い本を読んだ。その桃崎有一郎「平安京はいらなかったー古代の夢を喰らう中世」によれば、平安京は過大な、官僚が「頭で考えた」都市で、いわば唐の長安に対抗して見栄で作った都市だった。例えば朱雀大路には門を拓く事を

許さず、幅員70メートルの堀に囲まれたダダ広い空き地であったと言う。儀式以外には使われなかったのだ。これでは都市が繁栄する訳はない。時代が下って、律令制国家の規制が緩み、鎌倉から室町へ変遷するに連れ、商人が自由に活動する「京」になる。広すぎた街路は「巷所化」されて生活街路となり、それまでは道によって区画されていた「坊」が道を挟んだ「町」となって成立する。商人の自由な経済活動が活気に溢れる、多彩な魅力を持つ都市を生み出したのであった。

時代はずっと下るが、明治5年（1872）にウォートルスによって計画されデザインされた銀座煉瓦街も同様な変遷を辿る。メインストリートである銀座通りから、裏道に至るまで街路は計画、設計され、沿道の建物迄もが統一的にデザインされた。これらの煉瓦作りの建物は関東大震災によって瓦解し、後は建築主による自由な建物となって今日に至る。間口の狭い、しかし創意工夫に満ちた建物の連続が銀座という街の魅力を作ったのであった。ただし銀座中央通り商店会の「約束事」が、銀座を乱雑な街にする事を防いでいるのである。平安京と銀座煉瓦街は、かつての計画と設計、つまり「頭で考えたインフラ」の上に、自由な「市場経済」が展開された街なのである。

### (3) 規制と誘導が作り出す景観

成因別の景観類型を考えた時点では、規制と誘導が作り出す景観にまで考えが及んでいなかった。今ここで、それを「導く景観」と命名しておこう。「導く景観」の起源は恐らく旧いものではない。我が国で言えば、古くても安土桃山時代からではないか。この時代の京を描いた洛中洛外図などを見ると、望楼を備えた3階建ての町家が存在する。町人どもは戦乱が終って治安の回復した街に安堵して、競って派手で豪華な建築を建てたのであったろう。秀吉の世は金銀と豪華さが持て囃された時代であった。この自由な経済活動の反映した都市に、規制が敷かれたのは江戸時代になってからである。建物は2階迄に制限され、江戸、京都の絵図や幕末の写真に見られるような、抑制の効いた街並みとなったのである。各地に残る宿場町も同様である。しかし、軒高や下屋の張り出しなどが規制されても、個々の町家や土蔵蔵が建売の如くに統一的にデザインされた訳ではなかったから、個々の建築主は夫々に精一杯の自己主張をしてデザインを展開したのである。それが庶民の生活と意気を感じさせる街として成立したのである。勿論、先に述べた近代化以前の素材や工法の「制約」の存在も大きかった。その良否を問われれば、概ね好ましい景観を産んでいたという事が出来よう。計画されて、インフラとなる街路や堀割運河をベースにしての話である。高山や郡上八幡な

どを思い浮かべてもらえばよい。

以上の、伝統的ではない「導く景観」は、しかし近代以降の景観施策の主流となるのである。

## 3. 近代景観施策の有効性

### (1) 近代景観施策のレビュー（表-1 参照）

表-1 都市・田園・自然の景観施策に関する法令の略年表。

|    |                    | 法令                                                                       |
|----|--------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 戦前 | 1888 (M. 21)       | □東京市区改正条例                                                                |
|    | 1889 (M. 22)       | □東京市区改正設計                                                                |
|    | 1894~95 (M. 27~28) | 日清戦争                                                                     |
|    | 1896 (M. 29)       | □■河川法                                                                    |
|    | 1897 (M. 30)       | ○森林法 (保安林)                                                               |
|    |                    | □■古社寺保存法                                                                 |
|    | 1904~05 (M. 37~38) | 日露戦争                                                                     |
|    | 1911 (M. 44)       | □広告物取締法                                                                  |
|    | 1919 (T. 8)        | □都市計画法・市街地建築物法※0<br>└ 風致地区制度 (都計法) ※1<br>美観 // (物法) ※2                   |
|    | 1923 (T. 12)       | ■史跡名勝天然記念物法                                                              |
| 戦後 | 1923 (T. 12)       | 帝都復興事業 (1923~1930)                                                       |
|    | 1931 (S. 6)        | ○国立公園法 (自然景観) ※3                                                         |
|    | 1941~45 (S. 16~20) | 太平洋戦争                                                                    |
|    | 1946 (S. 21)       | □戦災復興計画                                                                  |
|    | 1949 (S. 24)       | □屋外広告物法                                                                  |
|    | 1950 (S. 25)       | □建築基準法 (建築協定制度、但し全員合意)<br>■文化財保護法                                        |
|    | 1956 (S. 31)       | □都市公園法                                                                   |
|    | 1963 (S. 38)       | □容積地区制度                                                                  |
|    | 1966 (S. 41)       | □■古都保存法※4                                                                |
|    | 1968 (S. 43)       | □新都市計画法、容積率重視へ移行 (高さ制限撤廃)                                                |
|    | 1969 (S. 44)       | ■宮崎県沿岸修景美化条例                                                             |
|    | 1972 (S. 47)       | ○自然環境保全法※5                                                               |
|    | 1975 (S. 50)       | □○世界遺産条約 (ユネスコ採択)<br>□伝統的建造物群保存地区 (文化財保護法) ※6<br>□○世界遺産条約発効 (日本 1992) ※2 |
|    | 1970s~             | □自治体による都市景観条例作りが始まる※7                                                    |
|    | 1980 (S. 55)       | □地区計画制度※8                                                                |
|    | 1995 (H. 7)        | ○生物多様性国家戦略                                                               |
|    | 2000 (H. 12)       | 地方分権一括法                                                                  |
|    | 2003 (H. 15)       | □国土交通省「美しい国づくり」政策大綱※9                                                    |
|    | 2004 (H. 16)       | □■○「景観法」※10                                                              |
|    | 2005 (H. 17)       | ■□文化的景観 (文化財保護法) ※11                                                     |
|    | 2008 (H. 20)       | □「歴史まちづくり法」※13                                                           |

□都市、■田園、○自然

※0 横浜、大阪等6大都市に適用

※1 東京・明治神宮表参道等、その後多数指定 (戦後指定解除多数)

※2 東京・皇居前、大阪・御堂筋等を指定 (極めて少数)

※3 1934 (S. 9) 雲仙、日光等の第一次指定

※4 飛鳥、奈良、鎌倉等を対象

※5 1971 (S. 46) 環境庁設置

※6 伝統的町家の家並、宿場町等を対象、2015年現在109ヶ所

※7 2004 (H. 16) 現在、都道府県レベルで67%、市町村レベルで14%

※8 面としての建物群の景観コントロールを可能に (但し、新規開発が大部分)

※9 「美しさ」を公共事業の内部目的化

※10 自治体が主体。国交・農水・環境3省共管

※11 棚田、水郷、耕地防風林等、2015年現在47ヶ所

※12 文化遺産：法隆寺 (93)、姫路城 (93)、古都京都の文化財 (94)、白川郷 (96)、  
原爆ドーム (96)、厳島神社 (96)、古都奈良の文化財 (98)、  
日光 (99)、琉球グスク (00)、熊野 (04)、石見銀山 (07)、  
平泉 (11)、富士山 (13)、高岡 (14)

自然遺産：屋久島 (93)、白神山地 (93)、知床 (06)、小笠原 (11)

※13 自治体が主体、文化・国交・農林3省庁共管

為政者が公布する法令であるから、当然の事ながら計画、設計の基準や規制が主流となっている。「計画景

観」「市場景観」の別から言うと、「計画景観」の達成を目論んでいたのである。以下では興味を惹かれるものについて解説してみよう。

まず大正8年(1919)の「都市計画法(都計法)」と「市街地建築物法(物法)」から。都計法では「風致地区」制度が、物法では「美観地区」制度が定められた。前者では樹木や水系を重視して風致(風景)を保全、育成する事が目標であり、後者では建物を統制して美しい街並みを作り出す事が目標であった。「風致地区」制度は概ね成果を収めた。代表例を挙げれば、京都の東山であり、東京の表参道だった。東山は京都の都市景観を背後から支える存在であり、表参道は明治天皇を祀った明治神宮へ至る参道として計画、設計された街路である。街路の両側10間が風致地区指定される。何故風致地区指定に抵抗がなかったかを考えると、日本人の自然風景好みを割り引いても、現に存在して好まれてきたという事実が大きいと考える(東山)。表参道はそうではない。では、と考えると皇室関連の指定であった以外の理由を考える事が出来ない。

一方の「美観地区」制度はうまくいかなかった。指定出来たのは大阪の御堂筋の一部と東京の皇居周辺のみだった。「美観地区」は拒絶反応にあったのである。皇居周辺が指定出来たのは前述の通りの理由である。御堂筋は市長の関一が推進する「大大阪」を象徴するシンボルロードだったからであろう。大阪市民の誇り、自尊心をくすぐったのだと思う。以上の事実は何を意味するのか。上から押し付けて来る「計画景観」に対する反発であり、「自由な経済活動を制約する(と考える)規制」に対する反発である。その中心は地主と不動産業、それに建築家も加わっていたかもしれない。しかし市民が望むなら彼らの反対に支持は集まらなかった筈である。さよう、市民も「規制」には反対だったと考えるしかない。時代がやや下って、都市計画法公布時の6大都市から、都市計画法の適用を拡大する陳情が盛んとなる。昭和の始めである。この当時の記録を読むと、都市計画法の適用は望むが「用途指定」は拒否するという事実気づく。要するに適用都市となって事業費は獲得したいが、規制にかかる「用途指定」はごめんであると言う事なのである。当時の「用途指定」は今日の目から見れば有ってなきが如きの緩いものだったのだが。上から「規制」されるのは根本的に嫌だんだろう、と考えるしかない。

昭和6年(1931)に「国立公園法」が公布される。国立公園発祥の地はアメリカであり、日本はアジアでの第一号だった。9年には一次指定となり、大雪山、雲仙、瀬戸内海などの国立公園が誕生した。この国立公園指定はどう受けとめられたのだろうか。地元は大歓迎だった。誘致運動が各地で展開され、「国立公園の父」と言われ

る田村剛は指定の可否とその範囲確定に全国を飛び回ったのであった。勿論、国立公園として指定されれば「規制」がかかる。建物高さや色彩の規制が、ではなぜ大歓迎だったのだろうか。それは「国立公園」となればブランドとなり、多くの観光客が期待出来るからである。金が地元落ちるからである。国立公園の目的は自然を開発から守り、大自然の風景を広く国民に享受してもらう事にある。教科書的に言えばそうなるが、事はそう単純ではなかった。国は「外貨獲得」の為に「国立公園」制度を強力に推進したのだ。戦前の日本にあっては生糸以外に輸出出来るロクなものはなく、折からの国際観光ブームに乗って、欧米の金持ち層をターゲットに観光振興を企てたのであった。いまの「クールジャパン」に比べれば余程腰の入った振興策で、鉄道省がバックアップして外人観光客用の豪華ホテルを各地に建設したのであった(日光の金谷ホテルなど)。そして更に言うと、国立公園の目的には来るべき戦争に備えての「国民の体育向上」も視野に入っていた。昭和6年という年は満州事変の年でもあった。国民の健康を司る官庁は従来の内務省から独立した厚生省となっていたのである。結局、「国立公園法」の公布には3つの目論見が国家に有ったのだという事が出来る。自然風景地の保全と活用、外貨の獲得、国民の体育向上である。

この施策に何を学ぶべきだろうか。施策を単目的とする事なく、様々な効用を複合的に持たせる事、庶民大衆に歓迎される事、であろう。こう言う観点からすると、現行の「景観法」とそれに基づく景観計画、景観条例は景観のみが頭にある、如何にも幅の狭い単純頭の施策であると言う事になろう。

昭和25年(1950)には建築基準法が出来て、「建築協定」制度が発足する。住宅ではなく住宅地の環境と景観を守り育てようとする、任意の住民協定だった。任意であるから強制力はなく、5年ごとに更新される故に、脱落者が出て次第に「歯抜け」になっていく。これではマズイと建設省の担当者は考えたのだろう。都計法にもとづく「地区計画」制度が昭和55年(1980)に定められた。その有効性はいかに。都内の練馬区だったろうか、当時卒論生だった高尾忠志と現地を廻って見たところ、周辺の無指定地との顕著な差異は見出せなかった。また、それらの条文をチェックしてみると、どの指定地も同じなのだった。こう言う法令の欠陥は次の2点に起因すると思われる。第一に目標とする景観像が欠落していて、どこに向って努力すればいいのかが分からない事、第二に道路からセットバック何メートル、勾配屋根などと規定されていても、何の為にそうしなければならないのかが皆目分からない事である。つまり住民の意欲を引き出すような配慮に欠けているのだ。これでは住民は「守りさえ

すれば済むんでしょ」という意識になり、役所側も規定に反しているかどうかのみをチェックする、「事務作業の景観行政」となってしまう。更に根本的な問題は、これは役所の責任ではないのだが、「住宅地の環境や景観」が良くなっても住宅の「路線地価」に反映されない事がある。相も変わらず住宅の地価は「駅から何分」という利便性によって決まっているのである。「不動産鑑定」の方法が間違っているのだと思うのだが、現行の鑑定で良しとしているのだから、庶民大衆は今でも景観より利便性を採っているのだろう。

ここで論説の本旨から些か外れる事を承知で、宮崎県建築士会日向支部が作った「たまりちゃんの5つのたからもの」というリーフレットを紹介しておこう。日向支部の建築士達は、フィジカルな規定ではなくまちづくりの目標像を「5つのたまり」として設定する。些か無理な点はあるのだが、「ひだまり、みどりたまり、かぜたまり、みずたまり、ひとだまり」を目標にしようと市民に呼びかける。日豊本線日向市駅の連立事業に合わせて、日向市も「地区計画」を定めていた。しかし建築主は誰もそれを守ろうとしなかった。理由は前述の通り。これでは出来上がった駅と駅前広場が「掃き溜めの鶴」になってしまうと考えた内藤廣が地元の建築士に奮起をうながしたのである。その結果がこのリーフレットなのであった。この「5つのたまり」は市民の共感を呼んだ。目標像が提示されたからである。これ以来、日向市中心部の景観は目に見えて向上する。目標に向かって努力する市民の自由な活動、つまりみどりの作り方、風を通す建物配置の工夫などが、緩い制約の下で実を結んだのである。リーフレットの末尾には他では見られない次のような精神が掲げられている。「『5つのたまり』を店づくりや住まいづくりに取り入れた空間を提供することで、より多くのお客さまが、心地良いと感じられるような日向の街になるように、『おかえし』をみんなで!」。『街へのおかえし』が個々の店と住宅の目標だと宣言するのである。現在の店にしる、オフィスビル、マンションにしる、街の環境や景観を利用して利益を挙げる事に血道を挙げ、街におかえしをするなどと言う事を考える事業者があるだろうか。日向支部の建築士達は、景観学者や都市局の景観担当者よりも余程「上を行っている」と思わざるを得ない。つまり、目的が理解出来ない規制、誘導は人々の共感を呼ばず、有効性を発揮出来ないのである。

昭和50年（1975）に公布された「伝統的建造物群保存地区（重伝建）」制度は、街道の宿場町の選定から始まって今では100件を越えた。成功した制度であると言える。一つには現代では出来ない江戸や明治の木造を主体とした街並みが現に存在している事。現実にあると言う事は分かり易くて強い。二つにはそれが日本人の郷愁

を誘う点。三つには、これが一番大きいと思われるが、地主、建物主と地方都市の観光振興に役立った点であろう。重伝建に選定されている著名な所を尋ねると、伝統的建造物群であると言うよりも、お土産物の店と飲食店が並ぶ賑やかな観光地区と言った印象である。飛騨の高山にしる武蔵の川越にしる。伝統的建造物群は商売の場所として蘇ったのであった。心ある人間、特に建築関係者は、苦々しく見ているであろう。重伝建の制度を考えた文化庁や建築史の専門家が、このような観光地化を想定していたとは考えにくい。仮に考えていたとすれば、むしろ、よく先を読んでいたと称賛すべきだろう。重伝建の建物群が生き延びる為には、そのような複眼的な思考が必要だったと思う。仏像の如くに大切に保管しておくだけでは建造物は守れないからだ。同様に重要文化財に指定されている神社や仏閣とて、誰も御参りする人がいなければ、やがては朽ちて廃れてしまう事は目に見えている。生き延びて行く為には財政的な裏付けが不可欠なのだ。但し、俗化する事は避けられない。

次に今ブームとなっている「世界文化遺産」。世界遺産条約の発効は昭和50年で、伝統的建造物群保存地区制度と同じ年だった。何故か日本政府の対応は鈍く、日本で発効したのは平成4年（1992）だった。遅れる事17年。今世界文化遺産登録を目指して各地で激烈な選定候補争いが起きている事は周知であろう。筆者もキリスト教遺産を中心とする長崎、熊本と金山を目玉にした佐渡に関わってきた。いずれも代議士、県会や市会の議員が作る連盟の類が出来て、異常なほどの誘致活動が展開されている。世界遺産条約の趣旨は、人類共通の遺産として後世に伝えるべく、遺産を保護、保全しようとするものである。イスラムの原理主義者によって破壊されたパミヤンとなっては困るからである。

しかし、昨今の活動の盛り上がりを見ていると、どうやら遺産の保護に関心があるのではなく、ブランドの獲得と観光に関心があるのではないかと思わざるを得ない。現状の日本において文化財の保護に入れ込んでいる代議士や県会、市会議員が多数派を占めているとは思えないからである（票にならないから）。結局、今の世界遺産を巡る状況はかつての国立公園運動の再来なのである。今の文化庁がどう思っているかは知らないが、だが、悪い事ではない。儲けを狙う運動が結果的に遺産の保護に繋がるのなら。思惑は同時並行的に複数あってもよいのだ。

最後に平成16年（2004）に公布された「景観法」。景観法は前年に国交省が発表した「美しい国づくり」政策大綱がきっかけとなって、国交省、農水省、環境省、三省共管の下に出来た。1970年代から始まっていた各地の景観条例が、法律の後ろ盾を欠く自主条例故に強制力を

欠く事という指摘があり、これを法的に担保したものであった。この法律により我が国も自然地域、田園地域、都市地域、つまり全ての土地に景観的な規制がかけられるようになったのであった。ヨーロッパに遅れる事100年、ようやく文化国家の仲間入りを果たしたかとの感慨があった。国交省の統計などを見ていると、景観行政団体や景観条例制定件数が幾らなどと実績を掲げているが、果たしてその有効性は如何と思わざるを得ない。その方法論は自主条例と変わらず、うまく機能しなかった「地区計画」制度の愚を繰り返しているかのように見える。つまり景観計画と景観条例で「網をかけ」、守るべきフィジカルな規定を設けて景観を誘導するという方法になっている。宮崎県日向市支部が提示したような（スローガンではない）目標像も示されていない。規定を犯していなければ「無条件でパス」で、景観担当者は事務作業に終始しているように見える。これでは余りに酷い建物や開発を防ぐ事は出来ても、よりレベルの高い景観に持って行く事は不可能である。

我が国の景観行政はヨーロッパ諸都市のようにはいかない。ヨーロッパ諸都市では目標像が現存しており、それを阻害しない条例で事足りる。しかし我が国の都市では目標像は現実には存在する事は稀で、いわばベースになる景観がないという状況にある。今後そのベースを作っていかなければならないのだから、目標像を提示してそれに向って努力する事が必要なのである。

これと対照的なのは平成17年（2005）に出来た「文化的景観」の制度である。対象地に網をかけ、重要構成要素を選ぶのは景観条例と変わる点はないが、違うのは規制の基準がない点である。重要文化的景観の網がかけられた所では、官民を問わず、改変行為は届け出が義務付けられている。届け出を受けた市町村は、文化的景観の委員会で審議し、その審議により事業者に注文をつける事が出来る。筆者の経験を例にとると、佐渡の西三川地区では県道、市道が設計変更となった。文化的景観を守る為に、標準的な拡幅を避けたのであった。また相川地区では別途委員会を設置して、重要な構成要素である大間港前面の消波ブロックを目立たない消波施設に設計変更した。つまり文化的景観では届け出制度により、景観を保全し、さらにはより良いものにする為の議論が出来るのである。このような方法は佐渡以外でも、筆者が関わっている熊本県天草市、京都府宇治市でも同様に取られている。議論と設計の努力なしに我が国の今後の景観はないと思うのである。

## (2) 有効だった施策

前節のレビューに示したように（代表的なもののみであるが）、有効だった施策とうまくいかなかった施策の

要因を挙げてみると以下のようなだろう。

### A. 効果を上げた要因

- 1) 現存する優れた現物を前提としたもの；「風致地区」、「国立公園」、松島などの「名勝」、「伝統的建造物群保存地区」、「世界文化遺産」
- 2) 庶民の憧れとなる文化財をベースにしたもの；明日香などの「古都保存法」、日本庭園などの「名勝」、皇居周辺の「美観地区」
- 3) 儲けにつながる（と思う事ができる）もの；「国立公園」、「世界文化遺産」、「伝統的建造物群保存地区」
- 4) 住民が誇りを持てる、自分のものと思えるもの；「建築協定」、棚田などの「文化的景観」、田園調布
- 5) 景観やデザインを専門的な観点から議論できるもの；「文化的景観」

### B. 効果が出なかった要因

- 1) 官僚が（頭で考えた）規制；「美観地区」、「地区計画」、「景観法」

効果を上げた要因は多く、効果が出なかった要因は極めて少ないという結果になったが、現実にはうまく行っている例は数量的には極めて少ない。「計画経済」と「市場経済」で述べたように、民間の自由な経済活動を妨げる（と思われる）「規制」は基本的には嫌われると覚悟した方がよい。逆に金儲けにつながる（と思われる）施策は歓迎される。従って一つの結論は、施策には複眼的な戦略が必要で、景観のみを単目的とするのは愚策だとなる。景観と観光、景観と文化財、景観と商業の連動が求められているのだと言えよう。この点から言うと、少なくとも文化庁と観光庁を合併して「文化・観光省」とすべきだという事になる。別に驚く事ではない。景観と観光、商業との連動は先進国であるヨーロッパ諸都市では常識になっていることなのだから。結局、この章では近代景観施策の武器となった「導く景観」がうまくいく為の諸条件を示した結果となった。

## 4. 今後の景観施策展開について

### (1) 景観施策展開の大前提

ここまで市場経済こそが（些か強調し過ぎの嫌いはあるにせよ）、資本主義を支えている原則である事を述べて来た。しかしこの市場経済下に生きている庶民大衆とて、美しいものが分からない訳ではない。日々の生活、生業に手一杯で経済を優先せざるを得ないのである。こ

この処、つまり、その心情を理解しておかねばならない。また計画やデザインについては素人故に、現存する現物については理解、納得できるものの、現存しない、これから計画、設計されるものについては、その良し悪しを実感を持って判断する事は困難である。如何に図面や模型で説明しようとも。

今後の施策展開においても、これ迄と同じように、市場経済下でそれを考える事が大前提とならざるを得ない。冒頭に述べたように「計画経済」は「市場経済」に敗れたのであり、その敗因は分権の否定であり個の抑圧であり、何よりも自由を制約するからであった。個を尊重し、自由を謳歌できる資本主義と民主主義を支える市場経済を庶民大衆が手放す事はないであろう。従って、この市場経済下にあつて景観をどのように守り、育てていくのかを考えねばならない。そして先にも触れたように、伝統的に尊重されて来た現存する現物が少ない我が国では、ヨーロッパ諸都市とは違い新たに良い景観を作り出していかなければならないと言う困難な課題も横たわっているのである。

市場経済の元では計画的な介入を排除した「なる景観」が主流とならざるを得ないが、以下では2章で述べた成因別の景観類型毎に、それ等の景観施策展開について私見を述べてみよう。

## (2) 「作る景観」の施策

計画やデザインを嫌う市場経済的な考えでは「作る景観」は経済学者からの嫌われ者である。しかし筆者の経験に照らすと、連立事業で出来た駅と駅広、例えば日豊本線日向市駅や函館本線・宗谷本線の旭川駅の一般庶民の評判は悪くはない。駅は駅、広場は広場というバラバラのデザイン、つまり従来型の「なる景観」に比べ、トータリティを標榜してデザインチームを編成し実践した、これらの「計画景観」は一定の成果を収めている。このよう状況は筆者が関わった事業に留まるものではない。景観形成を重視するコンペ、プロポーザルの件数は徐々にではあるが増加の傾向にある。「計画景観」を狙ったプロジェクトが増えているのは、実績を積み重ねてきたこれらの有効性を事業主体が認知するに至った結果であろう。一般庶民もその有効性を認めつつある。

今「計画景観」と述べたが、問題は、その計画の範囲と、計画とデザインの一貫性をどう考えるかにある。計画とデザインの範囲を駅と駅広から、都市全体に広げる事を想定してみよう。都市全体を「計画景観」で貫徹すれば、都市計画家やデザイナーはそれが理想に近い喜ばしいプロジェクトだと評価するだろう。しかし、その事例は戦後のニュータウンであり、建て売り住宅地であり、それらの評判が良くなかった事実を思い出さねばならな

い。画一的、人間味が感じられない、成熟に向う事が出来ない、つまり都市、街にならないという評価であった。都市や街が、都市であり街であるには、時間の積み重ねが不可欠なのである。プランナー、デザイナーは頭で考える人種だから、その一時点の頭で全てを律されては叶わない、生きて生活する庶民大衆はそう考える、いや、そう体感するのである。従って、「計画景観」を目論むには自ずからその適用範囲というものがある、つまり限界があると考えるべきだろう。それが何処までの範囲か、それは今言うことは出来ないが。

「計画景観」は計画とデザインの2つの段階からなっている。「計画景観」を計画の段階で止めて、デザインに踏み込まなければ「計画景観」は不完全なものとなる。あるいは計画無しの「デザイン景観」のみであればどうなるだろうか。超高層ビル街の具体例で考えてみる。前者の典型例は新宿の副都心であろう。整然としたマスタープランと個別にデザインされた超高層ビル群の「計画景観」である。不完全な「計画景観」ではある。完全な「計画景観」の代表例はヨーカンが並ぶ団地の景観。後者の典型例は汐留の「シオサイト」の景観である。出来て来るであろうビルの関係を考えていない、誠に貧弱な街路網と個別に、いや勝手にデザインされた超高層ビル群の「なる景観」である。放っておけばこういう景観となる。市場経済下の自由な活動が好まれるとは言っても、全くの計画無しではそれなりの景観は形成不可能である。もっとも市場経済学者は「シオサイト」を好ましいと思っているのかもしれないが、自由なデザインを展開させるにしても、ある程度の計画は必要なのだろうと考える。問題は計画の程度、精度なのだろう。

## (3) 「なる景観」の施策

計画も立てない、規制もしない、あるのは個々の自由なデザインだけである。これが市場経済下の理想的な景観施策だと経済学者は言うであろう。日本の都市を見て「日本に都市計画はあるのか」と驚いた欧米の専門家も、そのおもちゃ箱をひっくり返したようなユニークな景観を賛美しているのかもしれない。一般庶民もこんなものかと是認しているのだろうか。結果は個々の地主、デベロッパー、建築家の「エゴ」がぶつかり合う、ゴミ箱の景観となる。景観施策を展開するには何らかの手立てが必要となる。やはり規制かと短絡してはいけない。景観条例で掛けているような規制は嫌われているし、場合によっては誰も守ろうとしない。

かつての日本の農村、漁村、宿場町などは今で言う規制がなくともスプロールではなく、それなりの景観を形成していた。それは材料と工法に制約があり、何よりも「何々はこういうものだ」という共通理解が存在したか

らであった。この事情は先に述べた。今それ等の条件は失われて久しく、それを復活させる事は時代錯誤であろう。ではどういった規制がありうるのか。それは、規制を掛けるにも「デザインの自由を保証するような規制」である事が必要なのだ。

参考になるのは先に述べた戦前の田園調布のソフトな規制であり、宮崎県建築士会日向支部の「5つのたまり」に表現された景観の目標像である。住宅の坪単価幾ら以上というソフトな規制はデザインと個人の好みを縛らない。また日向支部の「5つのたまり」は冬の日照、緑、風通し、水、人の集まりという景観の目標像を示すのみで、やはりデザインと個人の好みを縛ることはない。「なる景観」がうまく成立する為には、個性と自由を前提として、規制だと感じさせない自主制を引き出す事が重要なのだと思う。個々のやり方は地域に任せるしかないが、原則をいえばフィジカルではなくソフトな規制であるべきだろう。目指す目標像を示し、自由に考え、デザインする事ができるルール作りである。

#### (4)「導く景観」の施策

対象地に網をかけ、重要な要素を選定し、網の重要度に応じて建物、工作物、開発が守るべき基準を設ける。この基準が「規制」となると、これを満たしていればパス、ダメならば協議となる。このような景観条例に典型的な現行の方法は、余りに酷いものが出来る事を防ぐ「必要悪」と考えた方が良い。開発などを誘導してより良い景観を導く方法とはなっていない。「導く景観」の方法としては、文化的景観で採っている、網をかけて、その中で行われる改変行為に届け出を義務づけ、その内容を委員会などで審議し、必要になれば事業主体と委員会が任命する専門家が協議して、設計の見直しを行う方式がよいと思われる。

先に佐渡の例を述べたが、ここでは京都府宇治市で実施したものを紹介しておく。一つ目は京都府道宇治橋通り線の無電柱化に伴う街路デザインで、宇治市にとっては京都府はいわゆる上位官庁に当たるが、文化的景観は文化財保護法によっているので届け出が義務づけられ、委員会の議題となるのである。いくつかの点に注文をつけて宇治橋通りは無事完成した。この事業により宇治橋通り沿いの店舗は見違えるように活況を呈し（伝建のような規制がない）、更には駅前広場からの見通しを遮っていた、源氏物語に題材をとった看板が撤去されたのであった。看板を撤去したのは看板を出していた地元の民間である。なんと自腹で撤去したのだった。二つ目は宇治川の河床掘削に伴う中島公園と護岸の改修である。この事業主体は国交省淀川河川事務所、これも届け出義務が課されている。協議の結果、原案を設計変更した、

なだらかな石積みのデザインで完成した。三つ目は上流の天ヶ瀬ダムの増強改築に伴う橋梁の架け替えと放水路の建設である。橋梁については協議のタイミングが遅れ抜本的な設計変更は出来なかったが、放水抗口のデザインについてはかなりの改善とする事ができた。このプロジェクトは琵琶湖河川事務所が事業主体で、委員会を設けて審議したと言うのだが、橋梁については型式選定段階まで、抗口については素案段階までの関与に止まっていたであろう、丁寧な検討であるとは言え難いものだった。よくある事だが、委員会では細部にまで立ち入った議論は出来ない。デザインについての実践的な協議が出来る場の設定が不可欠なのである。四つ目はJR奈良線の複線化に伴う、宇治川の新設橋梁である。JR西との協議の結果、新設橋梁はトラス形式から中桁桁に変更された。建設はこれからである。以上大型の公共的事業の例を述べたが、民間の店舗や会館などについても協議は行われている。

このような「網かけ―届け出―協議―設計変更」という方式の欠点は、手間がかかるという点であろう。だが、より良い景観に持って行こうとするなら、このような手間を惜しんではならない。そして何よりのメリットは、事業主体と事業主体から仕事を受けて設計を担当するコンサルタントや設計事務所のオンザジョブ・トレーニングとなることである。実際に開発を行う事業主体、コンサルタントや設計事務所のデザインレベルが上がらなければ、良い景観を導く事は出来ない。「網かけ―届け出―協議―設計変更」という方式は、より良い景観を導くという目的と、事業主体とコンサルタントや設計事務所のデザインレベルを向上させるという2つの目的を持っているという事になる。いやそれに加えて、自治体の担当職員のレベルアップにも資する事が期待できる。

「網かけ―基準―規制―パス」という事務処理方式ではこのような目標を達成する事は不可能である。

#### (5)他の施策との連動

景観についての施策が単目的であってはならない、と書いた。景観施策が有効に働く為には他の施策、特に経済施策との連動が望まれる。工場を誘致する為に固定資産税を減免する施策があるように。また重要文化財に指定されると固定資産税が安くなるように。例えば、建築協定に加入すると、固定資産税あるいは都市計画税が安くなるといった連動はどうだろうか。都市景観を向上させるのだから、そのご褒美として税金を負けるのは筋が通る話だと思う。その逆に景観を「売りにして」儲けている事業者に対しては経済学で言う「社会的費用」を課すべきだと思う。今の都市計画法では高さ制限は無いに等しいが、高さ何メートル以上には「高さ景観阻害税」

を課するというように、その税は地域の景観施策の運営費に回せばよい。屋外広告物条例は「ザル法」で昔から頭の痛い問題である。根本的に解決する為には、広告看板を「出さない方が得をする」という状況を作り出す事だが妙案はない。少なくとも一律の基準ではなく、大きさに応じて「屋外広告物景観阻害税」を課してはどうだろうか。広告看板主は税金と宣伝効果を天秤に掛けて判断し、大きさを自制する事が期待できる。

- 15) (社)宮崎県建築士会日向支部, まちづくり県北会: ためりちゃんの5つのたからもの, 2013

## おわりに

金儲けの話は昔から嫌いで、その延長線上で経済にも関心が薄かった。渋沢栄一ではないが、銭金を卑しむ江戸武士の末裔なのかもしれない。健全な市民、国民である為には「算盤と論語」の両者が必要なので、景観学派にもデザイナー集団にも「算盤」への理解が要請されているのだと思う。特に景観に関与している行政官にとって、この論説を経済に媚びたものと誤解してもらっては困る。個人の自由な経済活動を生活の基礎としている庶民こそが景観を支える主役なのだから。理想を言えば庶民が「合理的経済人」から「合理的景観人」へ変貌を遂げる事なのだが。

## 参考文献

### A. 経済学一般書

- 1) 岩井克人: ヴェニス of 商人の資本論, 筑摩書房, 1985
- 2) 岩井克人: 資本主義を語る, 講談社, 1994
- 3) 岩井克人: 二十一世紀の資本主義論, 筑摩書房, 2000
- 4) 佐伯啓思: アダム・スミスの誤算 - 幻想のグローバル資本主義(上), PHP研究所, 1999
- 5) 佐伯啓思: ケインズの予言 - 幻想のグローバル資本主義(下), PHP研究所, 1999
- 6) 佐伯啓思: 「アメリカニズム」の終焉, 中央公論新社, 2014
- 7) 宇沢弘文: 経済学の考え方, 岩波書店, 1989
- 8) 宇沢弘文: 公共経済学を求めて, 岩波書店, 1987
- 9) 宇沢弘文: 自動車の社会的費用, 岩波書店, 1974
- 10) 宇沢弘文: 社会的共通資本, 岩波書店, 2000
- 11) 宇沢弘文: 人間の経済, 新潮社, 2017
- 12) ジョセフ・E・スティグリッツ, 鈴木主税訳: 人間が幸福になる経済とは何か - 世界が90年代の失敗から学んだこと, 徳間書店, 2003

など。以上、市場経済学派のやや左派の本です。近経の学者によれば、宇沢の学者としての活動はアメリカ時代で終っており、「社会的共通資本」を提唱して以後の宇沢は経済学者というよりも「社会運動家」と見るべきとのこと。

### B. その他

- 13) 篠原修: 土木デザイン論, 東大出版会, 2003
- 14) 桃崎有一郎: 平安京はいらなかった - 古代の夢を喰らう中世, 吉川弘文館, 2016