

景観法10年の動きと美活同源の地域づくり

Landscape Act 10 year Trends and Regional Design of Beauty Vitality Cognate

養茂 寿太郎 一般財団法人 公園財団

Toshitaro MINOMO

1. 序に変えて 景観法10年目の動き

平成16(2004)年の景観法制定から10年が過ぎた。中間総括をする時期である。たとえばこの間の景観事業の成果を全国レベルで調査する。そして法の効果や改正すべき問題点を洗う。あるいは日本の景観法が海外諸国、特に東アジアを中心としたモンスーンアジア諸国にどう影響したかなど海外の反応を探る。とりあえず10年を俯瞰してみる事が重要である。節目の年として昨年一年間を振り返ってみよう。

平成25年6月に富士山の世界文化遺産登録が決まり、9月には2020年オリンピック・パラリンピックの東京開催が決定した。富士山の世界遺産については1990年代の自然遺産登録への挑戦から紆余曲折の末、文化遺産としての登録に落ち着いた。『信仰の対象と芸術の源泉』という評価にあるように、世界無二の価値を信仰と芸術に求めたところに特徴があり、したがって登録後の資産管理の重要な規準がここに置かれることになり、従来の富士山への関心を越えたところにまで広がったと感じた。富士山信仰や富士講は室町・江戸から伝え知られてきたものである。日本一の高さと円錐形で雪化粧の美しさゆえ、富士山を仰げる地域においては常に注目される存在であった。富士山が見える地域、あるいは見える場所に住みたいという人も多い。今後はそれだけでなく、広くかつより深く多くの人々の心の風景になっていくであろうし、富士山への新しい接し方が始まるはずである。また世界的にも知られる葛飾北斎の富岳三十六景や広重の東海道五十三次に代表される浮世絵の世界から横山大観の群青富士にみられる近代絵画まで、そして万葉集や古今和歌集から漱石や太宰文学まで、富士山は多くの題材となり、知の基盤として大きな影響を及ぼしてきている。従来、富士山への科学的アプローチは、自然科学や社会科学の側面からなされてきたが、この度の文化遺産

登録により人文科学的側面が相当強化されることになった。まさに知識基盤型社会の到来を迎えて、富士山への見方が多様化したと言える。『信仰と芸術』のレベルで地域景観の構成資源や要素を捉えた試みは画期的であり、この影響は他の景観にも及び、従来とは違った景観概念の拡大が起こるのではと予想される。

次に東京でのオリンピック開催に関してはどうか。主会場となる新国立競技場のザハ・ハデットのデザインについては、巨大な工作物を元来否定している風致地区における建築計画が疑問視され、と同時に都市デザインの制度上の未成熟さを露呈する結果となり、既往の制度での対応の限界が種々議論されている。いくつものザハの作風を知るなら、護る景観や育てる景観に加え、生み出す景観、つまり新たな景観の創造までを含めた景観論が都市の再デザインでは不可欠だと思ひ知らされた。ところでオリンピックに関しては、どうしても前の第18回東京オリンピック(1964)と比較してしまう。羽田空港の整備、羽田から都心へのモノレールや首都高速道路の整備にみる東京改造、そして東海道メガロポリスの軸となる新幹線の整備は国土改造のエポックとなった。そしてこれらの中には負の遺産があった。当然のことであるが2020年に向けては、後世に評価される遺産をつくり、負の遺産としないことである。1964年の負の遺産は、東京が車社会に突入した時期であって、オリンピック開催を名目とした都市改造がもたらした結果だと言えなくもない。対して2020年ではコンパクトな会場計画がコンセプトであることから、車社会全盛に対し歩行・ウォーカブルや自転車・バイクがまちづくりの方針となり、その成果はコンパクトシティやスマートシティにつながるものでなくてはならない。オリンピック・レガシーとして将来に何を残すかは、世界が注目する開催都市への眼差しである。2020年東京が残すこのレガシー・恩恵には、平凡ではあるが「気持ちよく歩き回れ、自

転車で楽しめる涼しい木陰のある美しい景観」を含めるべきだと思う。

そして3つ目、12月には和食が世界無形文化遺産に登録された。このことで、南北3000kmに及ぶ長い日本列島の豊かな地域性に、近世以降でも400年の長きにわたる匠の歴史性が融合した日本の食文化が世界の注目を集めることになった。自然素材を巧みに使った食べ物のみならず食器等の伝統工芸品にも及んだ食文化の評価である。既に地中海料理も世界無形文化遺産に登録済みで、こちらはリビエラ海岸の風土を基盤に食材の宝庫である海、農地、森の風景、そしてその土地ならではの料理を生み出す人の振る舞いが重なり合っている。つまり、景観法が扱う風土・風景・景観の3つが複合することで世界無形文化遺産は登録されているとみることができる。このことから、様々な文化的取組においては、景観のコンテキスト・脈絡ないしは基層のかかわりを意識すべきと教えられた。

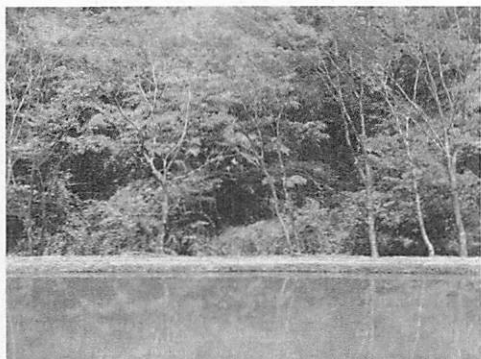
グローバルな話題だけでなくローカルなことにも話題があった。JR九州は、10月に豪華寝台列車・クルーズトレイン「ななつ星in九州」の運転を開始した。これも景観法10年目の出来事として取り上げておくべきだと思う。北海道で「ガーデンアイランド」が先行していた時に、鉄道の旅で回遊式庭園に見立てた九州を楽しむことの始まりであるが、やがてこれが風景を調えることに繋がると私は評価している。九州新幹線鹿児島ルートが全線開通してまもなく、スピードの新幹線とは真逆のスローなローカル線で自然景観、食文化、温泉、歴史などの探索を目的としたこだわりの列車での旅である。丁度、回遊式庭園において、敷石道、小石敷道、飛石や延段といった園路の構成の違いが周りの風景との関連で趣のちがいを楽しませるように、遠くの山並みを眺め、眼下の溪谷、そして広がり輝く海原を楽しむ、橋ありトンネルありのローカル線のスローな旅は、回遊式庭園と一緒に私には思える。博多から南九州まで九州一円を堪能する3泊4日コースと九州北部中心の1泊2日コースである。九州本土の7県を巡るから七つ星のようで、後者は宮崎と鹿児島が外れた所詮5つ星である。いずれにしろ鉄道を単なる移動手段として捉えるのではなく、一編成定員30人で列車自体を楽しむ目的空間に変えてしまった鉄道デザイナー・水戸岡鋭二氏の思いに多くの人が共感を寄せている。JR九州は農業への取り組みにも熱心な鉄道事業者であるが、これも沿線の休耕田が気になっていることのようにである。本稿ではキーワードに

「美活同源」を用い、その概念を「美しい町にするのも町に活力を湧き立たせるのも、人々の喜びを満ちし、生きる力を地域に継続させるため、その本質は同じだ」と規定している。この考えの背景には、これまでの物流中心の日本経済に人流経済をかなりの比重で位置付けることで、居住人口の少なさを交流人口で補う地方発の地域再生モデルとする発想がある。

長くなったが、こうした平成25年の動きを取り上げてみたのは何故か。景観法が制定施行されたと時を同じくして、景観に対する関心が高まり、高まりだけでなく一般的にも認識が深まり、より大きな裾野の頂点に置かれた景観に昇華したのではないかということである。景観法との関係を厳密に検証するまでにはないが、時代が同じであったことは否定できない。景に対する見方の同時代性については衆目の一致するところであろう。

2. 景観行政を国土の隅々で

景観法が制定された10年前、筆者は東京から熊本に活動の拠点を移し、地方での生活を始めた。その時を思い出すと、18歳までを過ごした郷里への帰還ではあったが、東京生活を37年間経験した後の地方での生活は極めて新鮮であった。東京では毎日が行動半径50キロの生活であったが、そのわずか五分の一、つまり10km少々足を延ばすだけで温泉、山河、長閑な田園があり、週末には東シナ海の大自然にアクセスできた。自然だけでなく、歴史の豊かさに加え、美術館や劇場も整った中核都市では、まさに地方都市ならではの生活の豊かさを実感する毎日であった。寂れ行く農村に都市の良いものを導入しようという都市田園の思想を田園都市とは真逆の地域づくりとしてイメージし実験を開始した。県下をくまなく知るため、毎週駆け巡る車中から、景観法が目への景観に、あるいは日常の住まいの町並みにどう役立つかを種々考えたことを覚えている。増える休耕田、手入れが行き届かないスギ、ヒノキ林が目立ち、一方で数値上は明らかに限界集落なのに、人の行き交いや人の手の存在が現れて活力ある地域は、美しい景観を保持していることから、前記の美活同源の四文字熟語を思いついた。その頃見た印象的な写真を二枚示しておこう。また公立(県立)大学と県下の市町村との連携を緊密にするため包括協定制度を設けて地域連携活動を強力に進め、日本経済新聞のランキング(2009)で日本一になっ



写真：活力ある農業と美しい景観の重層

た。その流れで特定地域学研究を人文、自然、社会科学に属する三つの学部にて提案し天草で実施した。筆者も文化的景観の調査研究に取り組み『長崎の教会群とキリスト教関連遺産』の名称で世界遺産登録に向けて準備中の崎津漁村集落や大江の農村集落を調査した。この時も景観法による施策の有用性や限界性を考える機会を得た。前者の漁村集落では、地形や植生など地域の脈絡をランドスケープとして捉えることの重要性を指摘し、後者の大江では、明治から大正、さらには戦後の人口急増期の食糧難に対処するために造成された段畑の取り扱いが課題となった。段畑が棚田の文化的景観としての評価を受ける可能性が高かったが、食糧問題が解決し人口減社会の現在では農業生産の場としての役割を失い、耕作放棄地になってしまっている。この高く評価したい景観とその景観の持続的管理をどのように調整するかということである。このことから、文化の本質である人の振る舞い、その一形態としての農業が営まれることで成立している景観の持続可能性についての考える機会を得た。このことは特にモンスーンアジア地域で重要だと感じた。

さて我が国では、平成5（1993）年以降、世界遺産登録の動きが活発で、その数は文化遺産13、自然遺産4、複合遺産0、合計17地区に及び、暫定を含めた場合、関係する都道府県数は20、市町村の数は、1719自治体の中の115という状況である（図-1）。

この図に見る通り、国土の一部ではなく北海道から

九州沖縄まで、日本列島の東の端から西の端まで分布していることがわかる。周知のように世界遺産は、顕著な普遍的価値を有するものについて人類全体の遺産の一部として保存されなければならないとするもので、遺産の国内的保護を前提に、これを補完する形で世界遺産の制度を条約として採択したものであり、あくまでも国内制度の充実が第一である。

景観法は、条例により特別な地域においてのみ行われていた景観行政を、国土の全体に広げることが可能にした。景観問題が社会問題化してきた都市や、一部の景勝地に限らず、日本の国土の隅々で景観行政が必要となり、各種公共工事においても景観的取り組みがなされる時代を迎えたことで、法律の制定に至ったものである。法律制定の前段となった条例が制定の潮流を見ると大きくは次のようである。初期は、1960年代後半に制定された金沢市伝統環境保存条例（1968）や倉敷市伝統美観保存条例（1968）にみられるように、歴史的な町並みの保存であった。これが10年経った昭和53（1978）年には「神戸市都市景観条例」の制定をみて、条例で扱う景観のタイプに広がりが見られた。のみならず、保存中心から形成の概念に拡大した。さらに平成13（2001）年になると、条例制定の主体に関係して自治体間の連携が景観条例にも表れるようになった。具体的には、それぞれで景観に関する条例を持っていた北九州市（1985）と下関市（1996）が関門海峡を挟んで、本州・山口と九州・福岡の県境を越え、連携して「関門景観条例」を制定したのであった。これは景観の基本である「見る－見られる」の関係でお互いの景観を理解しようとしたものであり画期的な取り組みであった。

さて景観法の制定を政府が宣言したのは、平成15（2003）年に国土交通省が発表した「美しい国づくり政策大綱」においてである。この平成15（2003）年度



図-1 世界遺産登録資産に関連する自治体の分布

末までに全国で524都市が景観条例を制定していたが、これは当時の自治体総数の約15%に当たり、毎年20以上の都市で景観関連条例が制定される頻度であった。こうした中で、景観法は必然的に制定されたのである。図-2は平成15(2003)年、つまり景観法が制定される以前に景観条例を定めた市町村の分布を示したものである。このように日本列島全体で何らかの形で景観についての規制・誘導等のルールを定めている状況になった。

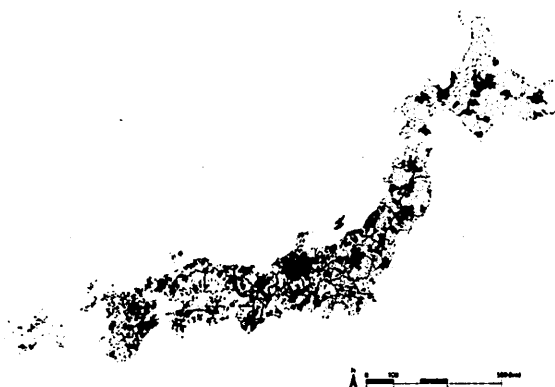


図-2 景観法制定以前に景観条例を制定した自治体の分布

ところで、美しい街づくりや景観に関する法の整備はヨーロッパ諸国を中心に多くの先進国でなされている。フランスにおけるマルロー法(1962)、イギリスのシビックアメンティ法(1967)、ドイツにおける連邦自然保護法(1976)、イタリアのガラッソ法(1985)等は日本でもよく知られ研究の対象にもなってきた。東アジアの韓国、中国、台湾でも文化財や歴史的景観を中心に景観関連の法律が整えられてきたが、日本の景観法制定以降、同様の法整備の動きがみられる。各国による法の整備はこのように前例横並び的に進むものであるが、これが単なる法整備だけで終わったのでは意味がなく、法の実効性がなくてはならないのである。景観法が施行されたことで国土の隅々で以前に比較して美しくなったと気づくところが増えただろうか。至る所と言わずとも明らかにその成果と言える風景を例示できるだろうか。仮にそうでないとしたら、法律の次にどのような方法を取り入れる必要があるだろうか。最後にこのことについて考えてみたい。

景観法ができたことで、景観まちづくりの鼓動はいろいろなところで見られるようになった。それは景観行政団体という推進する主体が各地に誕生したことである。景観づくりで最も肝心な景観のために行動する人の動きがみられるようになったことである。これはこの10年の成果と評価できよう。つまり全国土に美

しいまちづくりをしようという機運と、それを進める地域力が芽生えつつあるというのが実感である。高齢化社会の進展と元気な高齢者の社会参加の増加からNPO等、地域において人と人のつながりを大事にしながら里山再生や地域コミュニティの活性化に取り組む事例が多くみられるようになった。地域の清掃など環境美化に取り組む人材と、地域活性化に取り組む人材は、かつては別々であったが、この10年ほどの間にこれらが重なり合うようになってきたように思う。元気な地域をつくるために美しい地域にすることは不可欠だという考えの広がりである。

もう一つ成果を上げるとしたら何であろう。私はこの法律が複数省庁による共管法であったことで、ランドスケープ・イニシアティブという概念が、様々なプロジェクトに登場しつつあるということだと思う。ある目的を持つプロジェクトにおいて「風景を調える」ことに主導された事業推進の動きが始まったとみてよいだろう。たとえば幼稚園の整備において、その土地の特性を生かし環境学習の舞台を園庭に整え、人気のある幼稚園に蘇らせたものや、近年の大学間競争を勝ち抜くためにランドスケープデザインを伴ったキャンパス再整備の事例が多くみられることなど、とにかく美しい環境でないと何ものが成り立たなくなっている。戦後の復興から経済成長期にかけて建設された都市建築の多くが更新の時期に来ているが、同じ用途の同じ仕様での建て替えでとどまるのではなく、新しい付加価値が求められ、省エネルギーや生物多様性への取り組みとも相まってランドスケープ・イニシアティブの動きは強まるはずである。そしてまたグローバル化の動きはこうしたことを後押ししている。グローバルな価値意識が日本人の価値意識を変えることにもなるということである。たとえば外資系事務所のオフィス選択における環境貢献意識などからこの傾向を読み取ることができる。

そこで最後に考えたいのが、一つの国土を超えた隣国などとの連携に係る条約についてである。国内における「条例から法律へ」という動きを経て、グローバルな「法律から条約へ」と広がる景観行政のあらたな動きへの関心である。

3. 国際ランドスケープ条約の動き

国際ランドスケープ条約に関する議論がすでに始まっている。2013年10月に「国際ランドスケープ条約

(ILC: International Landscape Convention) に向けて」という、国際条約化への賛同を求める文書が届いた。この呼びかけは「国際ランドスケープ条約の可能性」を国連機関であるUNESCOに助言するIFLA (International Federation of Landscape Architect) に設けられたワーキンググループの座長であるパーミンガム市立大学のキャサリン・ムーア教授からのものである。

地球規模で連携する条約の時代がいよいよ到来したことになる。一つの国を超え、国を跨いで、そして複数の国が協調するランドスケープ政策の始まりは、2000年の欧州ランドスケープ条約European Landscape Convention (ELC) であり、最近ではラテンアメリカ諸国のアルゼンチン、ボリビア、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、チリ、エクアドル、メキシコ、パラグアイ、ペルー、ウルグアイ、ベネズエラの12か国が連携してランドスケープ・イニシアティブの概念で同様の動きをスタートさせている。なお前者については、苅²⁾により日本にも紹介されているところであるが、欧州評議会CE関連諸国の批准で成立したもので、そもそもは地中海ランドスケープ憲章(1993)が基本となっているようである。さて地中海のランドスケープとなると、そこでの興味ある風景はリビエラ海岸である。地理学者のJ. ゴットマンが、アメニティ重視の都市成長としてリビエラ型環境を指摘したのは1966年のことで、すでに半世紀前のことである。これは環境の優位性ゆえに地域発展が導かれるというもので、工業の集積による都市成長であるメガロポリス型とは対照的なものとして提示された。環境の良さゆえに知識基盤型産業が集積し、以て、都市成長を促すとした地域形成論であったわけで、そうした地域で広域的なランドスケープ政策が憲章という形で最初にとられたことは十分納得のいくところである。そして後者のラテンアメリカランドスケープイニシアティブの動きは、明らかに前に触れた国際ランドスケープ条約の制定を前提としたもので、現存するランドスケープを自然的、文化的、歴史的、都市的、さらに経済的な観点からも調査分析評価して、保護や持続的管理、または再生にも取り組むことで、次世代につなげようという行動指針のようにみえる。地球規模での取り組みに向かいラテンアメリカという12か国からなる地球上の一つのリージョンが、協調して取り組もうとするものである。共に国際ランドスケープ条約に向かう、気候風土の異なる二つの地域における先駆的

な取り組みとして注目される。

このように見てくると国際ランドスケープ条約制定に向けた活動は、ヨーロッパやラテンアメリカのみでなく、その他の風土や社会条件の異なる地球上の重要な地域で、地域独自のランドスケープ特性を踏まえてルール化を図り向かうことが重要となる。水田稲作がランドスケープ構造の基本となっているモンスーンアジア地域においてもこれに応える必要があろう。環境省と国連大学がCOP10(生物多様性条約第10回締約国会議)を契機に推し進めてきているSATOYAMAイニシアティブは、アジアモンスーン地域のランドスケープ憲章を考えるうえで重要な手掛かりになるものと評価されるが、これについてのアジア諸国での議論はまだ十分でない。SATOYAMAイニシアティブは、燃料革命まで日本の各地にみられた里地里山を「農林水産業などの人間の営みにより長い年月にわたって維持されてきた二次的自然地域」と規定し、その将来のあり方を問うたもので、類似の地域が世界各地に見られることから国際的発信が重要と考えたものとみられる。二次的自然地域に一部の地域を除き、現在では持続可能な利用形態が失われ、地域の生物多様性にも悪い影響が生じている。そこで、これを解決するには世界各地に存在する持続可能な自然資源の利用形態や社会システムに学ぶ姿勢が重要だとした。そして、地域の環境ポテンシャルに応じた利用・管理の共通理念を構築し、世界各地の自然共生社会の実現に活かしていく取組としたものであった。

このように景観法を取り巻くグローバルな環境を見てくると、景観法が扱う景観概念とここで紹介してきたランドスケープという言葉の意味との間に一定の違いがあることがわかる。景観法では視覚的に捉えることのできる建造物や樹木などを扱いの対象とし、規制・誘導の仕組みとして形態的に操作可能な事項を中心にしているのに対し、条約等に取り上げられているランドスケープは土地基盤、ないしはその上部に醸し出されている景物に焦点を当てているということである。現状はこうであるが、今後はこれら両者が歩み近づくものとして考えたい。なぜなら活力ある美しい地域づくりのためには、これら両者の原理と方法が不可欠だからである。

4. ランドスケープ・イニシアティブと美活同源

この3月にIBA国際建設博覧会の方式で、都市の再整備事業を進めているハイデルベルグ市の招きを受けて「Knowledge based urbanism 知識基盤の新しいまちづくり」の議論に参加する機会を得た。IBAについては、日本でもすでに紹介されているところであるが、少し解説し、景観法時代の今日的意義について感じるところがあるので、私なりの考えを述べておきたい。

国際建設博覧会という日本語訳で紹介されることが多いIBA (Internationale Bau-ausstellung) は、20世紀初頭に「都市建設に関する最新技術の展示イベント」として始まった。1901年にヘッセン州のダルムシュタット市で「マチルダの丘」をテーマとして、建築、家具、日用雑貨、そして都市計画に関する新しいデザインを紹介する展示会が開催されたことを起源としている。そして第2回目の開催は1927年のシュツットガルト市におけるもので、このときはグロピウスやコルビジエなどバウハウスの有名建築家が参加して「人間的な住まい」をテーマとした。そして、第二次世界大戦後の1952年に東ベルリン、1957年には西ベルリンで、共に戦災復興都市計画をテーマに開かれている。その後しばらく時間をおいて開かれたのが、1987年のベルリンにおけるもので、ここでは都市再開発と修復型都市計画が取り上げられ、都心居住がテーマとなっている。1999年のエムシャーパーク・プロジェクトでは、一つの都市を超えた広域デザインとして開催され従来とは全く違ったものであった。さらに時代が下がり今世紀になっては、ドイツ国内に限定することなく近隣諸国にも広がった。2010年には、ドイツ、フランス、スイスの3国国境に位置するスイスのバーゼル市で、そして2011年にはオランダで開催している。このように、スタートから100年を経て、EU時代を認識したIBAは、国際協力や都市間連携を図ったものとして注目されるようになった。いずれにしろ一貫しているのは、時代時代の様々な都市問題を解決する実験的プロジェクトとして継続してきていることである。

さて、今回、私はハイデルベルグ市と友好都市協定を結んでいる熊本市の都市政策研究所所長の立場で参加したのであるが、テーマは知識基盤型社会での都市形成であり、これからの知識社会に適う都市形成とは何かを命題として、学園都市や大学都市、そして友好都市の経験から学ぼうという意欲的なイベントであった。

そこで、加藤清正による熊本城下町成立以降のまちづくりの歴史について、特に明治の市制開始以降、2012年の政令指定都市誕生までの123年間のまちづくりからトピックを紹介し、今、都市の再デザイン期を迎えた熊本で、どのような取り組みが起きているのかを、地下水保全事業、市街地の大木保存事業、河川改修事業などの事例も交えて紹介した。また後半では、地域が有するアカデミックな、あるいは科学的な資源をこれからのまちづくりで如何にして使うかを、自然科学的アプローチ、社会科学アプローチ、人文科学的アプローチとして話題提供した。これからの日本は景観法が極めて重要な役割を果たすと思われることから、そこでも科学的アプローチを伴う政策立案が重きをなしてくることは必至である。

他に話題を提供したのは、アメリカケンブリッジ市の元市長やオランダのデルフト市長、スタンフォード大学副学長、同大があるシリコンバレーのパロアルト市の前市長他で、ニューヨーク大学副学長は、都心型キャンパスの更新の取組みを報告した。これらの報告で共通していたのは、都市政策が従来の経済大国へ向かう方向から生活大国に向け大きく変わってきていることである。ランドスケープというワードが頻繁に登場したことも印象的であった。このランドスケープは表面的な外観だけに止まらない、地域の脈絡を含む持続的な地域秩序でとらえたもので、そのような景観政策を軸として、新しいまちづくりが展望できるというものであった。これこそランドスケープ・イニシアティブの世界ではないかと共感した。

ヨーロッパ諸国では国間の連携がなされる一方で、都市間競争が有機的に展開されている印象を受けた。だからと言ってそれぞれの都市が閉鎖的になり、いがみあっているわけではなく、情報を分かち合っているように見える。競争と協調がうまくかみ合っていると表現してもよいのかもしれない。日本の自治体数も昭和40年代の3000数百から1700の台にまで減少した。基礎自治体の競争が激しくなってきた中において、ヨーロッパでみられると同じように競争・協調の景観まちづくりが広がることを願うものである。

参考文献

- 1) 西村幸夫 (2004) : 都市保全計画, 東京大学出版会
- 2) 丙 京禄 (2010) : 欧州ランドスケープ条約の社会的意義とランドスケープの定義, 日本都市計画学会都市計画報告集 NO.9
- 3) IBA Hamburg (2013) : IBA meets IBA, An exhibition of the 100year-old history of International Building Exhibition