

REPORT II

文化資産としての景観形成の時代へ

- 景観法が問う国民の感性と行動 -

社会研究部門 池辺 このみ
ikonomi@nli-research.co.jp

1. 世界遺産から学ぶ文化としての景観

世界遺産が静かなブームとなっている。遺産見学を目的とした海外旅行や世界遺産を扱った出版物の売れ行きも好調である。世界遺産とは、1972年、第17回ユネスコ総会で採択された「世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する条約」に基づいて指定されるもので、文化遺産、自然遺産、複合遺産の3つの部門がある。世界遺産は、現代を生きる世界のすべての人びとが共有し、未来の世代に引き継いでいくべき人類共通の宝物とされており、2004年7月現在、文化遺産611件、自然遺産154件、複合遺産23件の合計788件が登録されている。

日本国内ではすでに京都や奈良の文化財のほか、屋久島や白神山地など12件が指定を受けており、今年7月には、「紀伊山地の霊場と参詣道」が新しく加わった。価値の高い文化遺産や自然遺産の所在地では、世界遺産指定を受ける準備を進めているところも多い。この条約では、これまで対立するものと考えられてきた「自然」と「文化」を、人類全体の宝物として損傷、破壊等の脅威から保護し、関係機関が協力して調査・保全することを国際社会の責務として求めている。世界遺産条約の締結国数は、2004年7

月現在134カ国、日本は、125番目の締結国となっている。この遺産の中では、危機遺産といわれるものの指定があり、アフガニスタンの「バミヤン渓谷の文化的景観と考古遺跡群」が日本でも新聞報道され話題になったことは記憶に新しい。その危機遺産に、昨年ドイツの「ケルン大聖堂」が登録された。危機遺産への登録理由は、近隣の高層ビル建築による景観破壊である。日本でも京都などで高層ビルによる古都の景観破壊がしばしば問題になるが、都市部での文化遺産の保全の難しさを示す一つの代表事例であろう。

図表 - 1 世界遺産と分類と日本の世界遺産

世界遺産とは	
「世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する条約」は、「自然」と「文化」を人類全体の宝物として損傷、破壊等の脅威から保護し、関係機関が協力して調査・保全することの大切さをうたった条約である。この条約に基づきユネスコは、世界 各国に世界遺産条約の締結と、自然遺産と文化遺産の保護を奨励し、特に危機にさらされている世界遺産に対して緊急援助を提供している。	
文化遺産... すぐれた普遍的価値をもつ建築物や遺跡など	611件
自然遺産... すぐれた価値をもつ地形や生物、景観などを有する地域	154件
複合遺産... 文化と自然両方の要素を兼ね備えたもの	23件

日本にある世界遺産	
文化遺産	
法隆寺地域の仏教建造物	
姫路城	
古都京都の文化財（京都市、宇治市、大津市）	
白川郷・五箇山の合掌造り集落	
原爆ドーム	
厳島神社	
古都奈良の文化財	
日光の社寺	
琉球王国のグスク及び関連遺産群	
紀伊山地の霊場と参詣道	
自然遺産	
屋久島	
白神山地	

(資料) 日本ユネスコ教会連盟ホームページより作成)

2. わが国初めての「景観法」誕生

日本においては、2001年に自民党内に「街並み小委員会」が設立され、小泉内閣の政策の一つとして「観光立国」が掲げられた。2003年には、「国際交流の増進、我が国経済の活性化の観点から、自然環境、歴史、文化等、観光資源を創造・再発見し、整備を行い、これを内外に発信することによって、我が国が観光立国を目指していくことが重要」という認識のもと「美しい国づくり政策大綱」が出されている。それを受けた形で、2004年6月、景観に関するわが国初めての法律「景観法」が誕生したのである。

この法律は、「国土が国民一人一人にとって魅力のあるものになっていない」という反省から、「国民の資産として、我が国の美しい自然との調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐ」という理念を明確にしたものである。また、すでに地方自治体で行われてきた条例による景観保全の動きを、国として支援すると共に、行政、事業所、住民、NPOにも主体として協働することを求めている。日本での景観保全条例制定の歴史は、1960年代から始まり、今や全国で450に及ぶ市町村、および27の都道府県が条例を備えている。また1900年代初頭から始まった諸外国の景観関連法整備の歴史から考えると、その時期はいささか遅すぎたという意見もある。しかしながら文化遺産等、今日的課題への対応を含む内容となっており、意義のある一歩として評価されよう。

3. 経済成長と共に失われた日本の風景

古来日本人は、自然を尊び四季の中で営まれる風物や生物、気象現象などを鑑賞し、絵画や詩歌に読むという生活文化を大事にしてきた国

民である。1894年には、地理学者の志賀重昂が、江戸文学を題材に日本の風景を賛美した「日本風景論」を著している。それから100有余年がたった現在、戦争とその後の高度成長、バブルとその崩壊の歴史の中で、古来より伝承された日本の風景の多くは失われた。一方、画一的な都市景観が全国に氾濫し、各種のチェーン店による全国共通の色とデザインの広告塔は、あたかもまちの主演のような顔で中心街や国道沿いに、アメーバーのように広がっている。

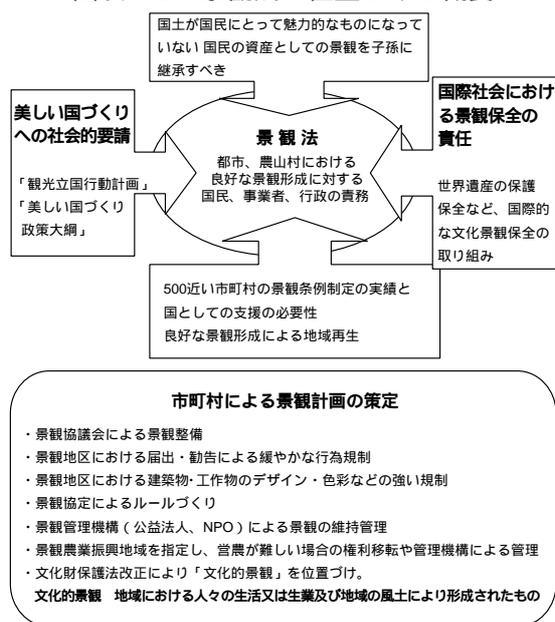
欧州での景観の認識が、教会などの歴史的建造物の保全からの導入であるのに対し、日本での景観の認識は、山や川、滝、海岸、池などの自然的風景にはじまり、畑や水田等の生産景観や里山景観、集落景観などへと発展している。そして、そんな景観は多少の差はあるものの日本全国に豊富に存在し、都会を少し離れればいつでもみることができ、守らなくては維持されないものとして認識されずにきたように思う。

しかしながら、経済成長と世界的な農業生産物の価格競争、後継者不足等により、日本国内の多くの農林地と共に里山や棚田等、生態系保全や文化景観としての評価の高い空間も失われた。

4. 生活、文化へと広がった景観の概念

景観法には、大きな特色が5つある。1つは、この法律が適用される空間領域に関するものである。日本には、国土利用計画法に基づく「土地利用基本計画」という国土の利用に関する計画がある。この計画は、計画という名前ではあるが、実際には、「都市計画法」、「農地法」、「森林法」、「自然公園法」、「自然環境保全法」という5つの法律のどのテリトリーにどの地域が属しているかを図示したものである。従来、

図表 - 2 景観法の位置づけと概要



(資料) 景観法よりニッセイ基礎研究所作成

日本の土地利用規制は、この5つの法律とその所管という壁に阻まれていることで有効に機能しないという指摘も多くあった。今回の景観法は、国土交通省、環境省、農林水産省の共管、また、文化庁の文化財保護法の改正をとまなうという点で、国土利用計画上でも意義深いものであり、今後の運用が注目されることである。

従来、自然景観は自然公園法により、歴史的景観は、都市計画法の美観地区指定により、史跡名勝、重要伝統的建造物などの文化財は文化庁により、それぞれ規制誘導がおこなわれてきた。一方、生産を主体とする「農山漁村」は、日本を代表する景観が存在しているものの、あくまで「食物生産」の場であり、景観規制の概念が持ち込みにくい聖域であった。

制定された景観法では、対象空間として「都市」および「農山漁村」と明文化され、従来の景観ということばの響きにあったどちらかといえば都市景観中心のイメージから農山漁村へと領域が拡張された。また、文化財においても「文化的景観」という分野が加わり、「地域にお

ける人々の生活又は生業及び地域の風土により形成されたもの」と定義され、取り扱う空間も一層広がりを見せた。

2つめの特徴は、「景観」という概念を「自然、歴史、文化、生活、経済活動により形成されるもの」として定義づけたことである。「景観」という名称については、従来、景色、風景との相違など、様々な議論があった。「景観デザイン」「街並み」という言葉に代表される建物や構造物を中心とした考え方と、ドイツの土地利用における景域的考え方とは、大きく異なっている。「景域」(Landschaft)とは、人間の生活・生産活動が行われている動的な地域からくる視覚的な景観とは異なり、生態学的に一定のまとまりを有する空間であると同時に固有の文化創造の基盤となり、人々が共属感情を覚える歴史的な地域でもあるとされている。今回の景観法では、「歴史、文化、生活、経済活動などにより形成されるもの」と表現されたことで、景観概念は広がると同時に、われわれ人間のかかわりについての責任が明確にされたとも受け取れる。

5. 棚田や里山、漁村などの生産景観も対象に

景観法で新たな対象となった農山漁村では、景観と調和のとれた良好な営農条件の確保を目的とした「景観農業振興地域」を設定し、景観と調和のとれた農業的土地利用をすべき旨の勧告や、従わない場合の農地の権利移転及び農業公社やNPO法人などが「景観整備機構」として管理を行うことが可能になった。農地や林地には、農林業の生産物を生産するという機能のみならず、水源涵養や国土保全といった重要な機能を担っていることはすでによくいわれている。それに加え、アジアの傾斜地域特有の生産

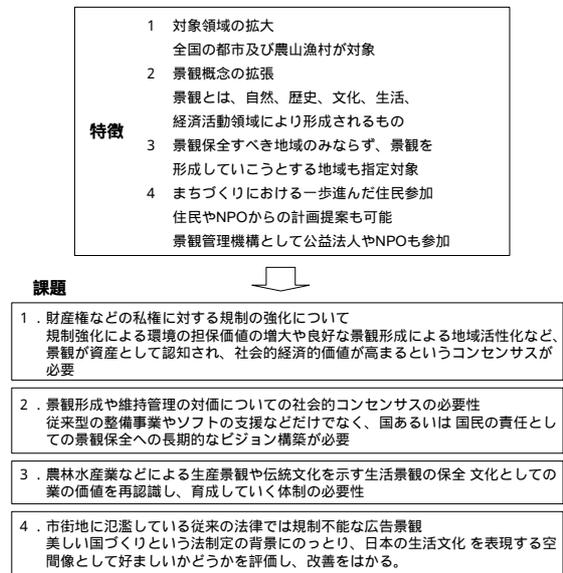
形態として貴重な棚田、あるいは、ラベンダーやヒマワリ、蕎麦などの景観が「生産景観」として位置づけられ、農林水産業としての文化と、風景としての美しさ、その両面から評価されたことは非常に意義深い。文化庁では、すでに「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究」(2003年)を実施しており、「生産景観」や「信仰や芸術の対象となった景観」、「伝統的産業や生活を示す景観」などを文化的景観として位置づけ、日本全国から選ばれた2,311件から、180件の地域を重要地域としている。

3つめの特徴は、景観を保全すべき地域だけでなく、創出すべき地域も「景観計画区域」として指定できることである。これにより、住宅市街地などにおいて住民が景観を保全していきたいと思う区域も景観協定などを結ぶことで行為規制などを行うことが可能になった。従来の景観条例においては、保全すべき自然や歴史的遺産があるという、全国レベルで考えると一握りの地域が対象とされていたが、今後は必ずしもそうではない。昨今のガーデニングブームで、英国のオープンガーデン形式を取り入れている個人宅も増えているようであるが、そういった住宅地や商店街などで景観協定を結び自分達の資産を守ることも可能となるわけだ。

4つめの特徴は、「景観地区」、「景観計画地域」といわれる特定地域における届出勧告などの規制措置の強化に関するものである。従来の行政レベルの景観条例においては、ガイドラインとして機能はしていても、罰則など法的根拠がなく、結果として規制誘導が行き届かない場合が多くみられた。しかしながら、今回の景観法と景観条例とを使い「景観地区」を指定することにより、勧告のみならず、デザインや色彩などの変更命令や改善命令なども可能となり、日本の土地規制においては、珍しく強い拘束力

をもったものとなる。一方、従来の地方自治体レベルの自主条例ではできなかった相続税の特例などを含む税制上の措置や財政上の支援を行うことができるようになってきている。

図表 3 景観法の特徴と課題



(資料) 景観法よりニッセイ基礎研究所作成

6. 住民やNPOからの計画の提案、景観管理主体としての参加が可能

5つめの特徴は、従来のまちづくりにおける住民参加のレベルを超えた、住民やNPO団体の主体的参加を促していることである。今までのように行政の行う計画策定のプロセスに、住民やNPO団体が参加するだけでなく、景観計画を策定する主体として、住民やNPO団体が認められた。また、従来は、土地や建物の所有者の相続や後継者不足などの理由により、建造物が取り壊され、土地が売られていくのを認めざるをえなかったが、景観地区であれば景観が保全されない場合の管理勧告や改善命令、さらに行政や住民やNPO法人が景観の管理主体(景観整備機構)として所有者に代わって保全していくことが可能となっている。

生まれたばかりの景観法には、いくつかの課題がある。その一つが財産権や私権の保護の問題である。日本の土地法制の特徴として土地に対する私権が強いということがよくいわれている。過言すれば、無秩序ともいえる現代の日本の自由奔放な街並みは、都市計画や建築コントロール、あるいは広告規制が私権重視によって阻まれてきた結果であるとも言えよう。その根幹となる法律を飛び越え、景観法だけを行為規制の厳しいものとするとは本末転倒であるという議論もある。しかしながら、「景観地区」、「景観計画区域」などを決め、景観条例を定めて景観協定を結び、地区内での規制誘導を強めるという住民や事業者自らが景観を守る行為、そのことによりまちの評価が高まり、自分達の家や土地の資産としての価値を守るという認識が広がることが重要である。

空洞化した中心市街地や閉鎖されたテーマパークや遊園地、撤退した大規模商業施設や工場の跡地、放棄された農地や林地などが荒廃するのを眺め、新たな事業体があるのを待つのではなく、自らの手で新たな秩序を作ること、美しいまちに変え、魅力のあるまち、活力のあるまちとしていく必要があるのではないだろうか。

7. 価値観の共有により維持される景観

景観法は、衣食住が足りた国の証であるという人もいるが、右上がりならぬ、土地の右下がり時代において、その資産価値をどう保全していくかは、まさに、自治体および住民の大きな関心事であり、日本人が戦後初めて取り組む大きな課題でもある。海外では、すでに1960年代から、街並みや建築デザインの規制、外構造園を含めた維持管理、そしてコミュニティとセキュリティが、資産価値を決定しうる条件として

重要視されている。

現代は、規制緩和の時代とも言われるが、規制があるということが将来的な環境の担保価値を保障することになり、資産価値を高める条件とするか、引き続き、違法建築すれすれの無秩序な自由を支持するかは、まさにわれわれの選択次第であろう。

2つめは、街並みや広告物の規制についての課題である。景観法に伴い屋外広告物法では、法の許可対象地域を全国に拡大し、違反の多い屋外広告物業の登録制を導入する。しかしながら、都心部、郊外、観光地を問わず日本各地の道路や鉄道沿線でみられる巨大な看板や派手なネオン、共通のビビットカラーで目立たせる戦略のファミリーレストランやファーストフード等のチェーン店は違法ではない。それらに囲まれた生活を我々は、いつのまにか無抵抗に受け入れている。それどころか子供の頃からなれ親しんだ景色として身近に感じる若者も多いように思う。ドイツの古い都市の街並みにひっそりと溶け込んだファーストフード店を見ると、我々国民の鈍感な感性が国土の景観を蝕んでいることを強く感じる。

ブローケンウィンドウズ(Broken Windows)理論という心理学の理論がある。ニューヨーク市の警察で軽犯罪の取り締まりに適用された理論として有名であり、日本の警察にも導入され成果をあげている。理論は簡単だ。普通の車を路上に放置してみる。通常、数日経過しても一般市民は所有者の存在を感じ触れようとしなない。ところが、同じ場所に窓の割れた車を放置すると、今までさわろうとさえしなかった一般市民によって、タイヤや他の部品が盗まれ、数日の間には落書きをされ廃棄物と化していくという現象をおこすというものである。ニューヨーク市の警察では、この理論を応用して、地下

鉄の落書きを消すという、一見、犯罪防止とは関係のない防止策により軽犯罪を取り締まることに成功したと聞く。

街並みの場合にも同じことがあてはまる。過剰な大きさや色やデザインの広告塔を初めて見た時の「目立ちすぎる、醜悪である」という評価は、数が増え、毎日見ているうちに「雑然としている」程度に変化し、やがてモノトーンの秩序ある街並みと比較して、「にぎやかさや活力を感じる」にまで転化していくことさえある。そういう街並みでは、新たな広告塔は、集客という目的のために、より目立つことを求められる。日本では「襟を正す」ということばがあるが、そろそろ襟を正し、麻痺した感性を取り戻すべき時期ではないだろうか。

日本の景観の特徴でもあり欠陥の代表として挙げられる電柱、電線の問題は、景観法では、電線共同溝法の特例として盛り込まれ、景観重要道路に指定された道路では、交通量に関わらず電線の地中化を進められることになった。電柱の地中化は、地中化が進んでいる英国やドイツなどの街並みとの比較や歩行空間の安全性の確保やバリアフリーの観点から、その推進が行われてきた。しかしながら、阪神大震災以降、地上に柱があることゆえの復興の速さなどが評価されてか、バリアフリーの視点以外では市民側からの要請も少なくなっているように思う。長い経済低迷の中においては、国民も都市再生に沸く新しい都市開発ばかりに目が行き、まちの美観を損ねる電柱や電線をあえて予算を投じて地中化すべきという指摘をする人間さえ減少しているのではないかと思える。

8. ローマは1日にしてならず

欧州での土地利用や景観についての法制度の整備は1900年初頭からと古く、歴史的景観の保護

にはじまり、土地利用計画や都市計画との連携により、広域での風景計画へと発展している。特にイタリアやドイツでは、国家の責務として風景や歴史的遺産の保護を憲法に位置づけており、同時に国民の責任としても深く浸透しているように見受けられる。

ドイツでは、1976年連邦自然保護法により地方自治体の風景計画策定が義務づけられており、1987年連邦建設法典により土地利用計画（Fプラン）と風景計画による土地のコントロールすることで、水質、土壌、気候、大気、動植物、眺望を含む土地利用の実現が図られている。さらに、イタリアでは、1985年ガラッソ法（Legge Glasso）により、州ごとの風景計画が義務づけられており、ここでの風景は、地形、地質、土壌、水系、植生、動物相、歴史や考古学などを含む総合的環境が対象となっている。同様に英国では1990年の都市農村景観法制定による、歴史的地区景観の面的保全、建築物の保全や広告物の規制が行われている。また、フランスでは、1977年にできた土地占用計画（POS）により、公的拘束力をもつ土地利用コントロールに美的、歴史的、生態学的理由によって保護または利用されるべき街区、記念物、景勝地および地区が景観地区に指定されている。さらに1993年には、LOI PAYSAGEとよばれる景観法が制定され、「建築・都市・文化遺産保存地区ZPPAUP（zone de protection du patrimoine architectural urbain et oassager）が指定され保全されている。ローマは1日にしてならずではないが、国家と国民の景観保全意識の長い歴史がそこにはある。

図表 - 4 日本と欧州との景観関連政策の歩み（比較表）

日本の景観関連政策の歴史	制定年	年代	制定年	欧州の景観関連政策の歴史	国名
広告物取締法	1911年	1900年	1882年	古記念物保存法	イギリス
都市計画法制定	1919年		1902年	景観保護法（プロイセン）	ドイツ
風致地区・美観地区制度創設(都市計画法)	1919年		1912年	自然美の保護に関する法律	イタリア
史跡名勝天然記念物法	1919年		1913年	歴史的記念物についての法律	フランス
			1919年	ワイマール憲法	ドイツ
			1922年	自然美の保護に関する法律	イタリア
風致地区指定（明治神宮 初の指定）	1926年		1923年	文化財保全法	オーストリア
			1930年	景観保全法	フランス
美観地区指定(皇居周辺 初の指定)	1933年		1938年	セントポール寺院周辺高さ規制	イギリス
			1939年	自然美保護法・文化財保護法	イタリア
		1943年	風景計画策定（一部）	イタリア	
		1947年	イタリア共和国憲法	イタリア	
建築基準法制定	1950年	1950年	1955年	ウィーン州自然保全法	オーストリア
自然公園法	1957年		1962年	マルロー法制定	フランス
歴史的風土の保存に関する特別措置法	1966年		1966年	国家歴史保全法	アメリカ
金沢市における伝統的環境の保存に関する条例	1968年		1967年	シビック・アメニティ法	イギリス
倉敷市伝統美観保存条例 （上記2市の条例は市町村レベルで初の景観条例）	1968年				
宮崎県沿道修景美化条例 （都道府県レベルで初の景観条例）	1969年				
都市緑地保全法	1973年		1975年	地域景観保全法（ザルツブルク州）	オーストリア
文化財保護法改正 伝統的建造物群指定制度発足	1975年		1976年	ドイツ連邦自然保護法	ドイツ
地区計画制度創設（都市計画法）	1980年		1983年	建築・都市文化遺産保存地区創設	フランス
都市景観モデル事業創設	1983年		1985年	ガラツソ法(風景計画策定)	イタリア
街なみ環境整備事業創設	1988年	1987年	ウィーン州建設法		
		1987年	ドイツ連邦建設法典	ドイツ	
市民緑地制度創設（都市緑地保全法）	1995年	1990年	都市農村計画（登録記念物及び保全地区）法	イギリス	
		1993年	風景保全再生に関する法	フランス	
		1993年	建築・都市・景観文化遺産保存地区 （名称変更）	フランス	
文化芸術振興基本法（文化を大切にす社会構築）	2001年	2000年			
風景地保護協定制度創設（自然公園法）	2002年				
美しい国づくり政策大綱	2003年				
景観影響評価制度導入	2003年				
景観法・文化財保護法改正・広告物規制法改正 緑に関する法制の抜本的見直し	2004年				

（資料）「日本の風景計画」、「都市の風景計画」 学芸出版社、その他法令検索から作成

9. 国の生活文化を示す空間像としての景観に責任を持つ

今回の景観法で保全されようとしているものの一つに棚田がある。たしかに棚田景観は美しく、その保全に意義を唱える国民はいないであろう。しかし、その維持には、多くの労働力を必要とする。観光を国としての政策商品とするならば、景観を享受する観光客にその維持保全にかかわる費用の一部負担を求めるのは道理にかなっているのではないだろうか。ディズニーランドは、テーマパーク業界の手本となる類まれなる施設管理技術をもっているが、当然のこととして使用する人間はその対価として高い入園料を支払う。生産景観の多くは民有地であり、景観の維持のためには、年間を通じての水も肥料も労働力も必要である。農生産物を安く買い、

その上景観をただで買うのは、おかしいという感じる感性は間違っではない。

世界遺産における文化遺産の保全の動きは、農林水産漁業や鉱工業の近代遺産など、業としての文化景観保全への動きへと広がっている。経済発展の旗振りの下で第一次産業は、国民の食料基盤を支える一方、都市的発展の用地を提供してきた。しかしながら、農生産物の世界的な長期的な価格低下傾向は、業としての誇りや農地の価値を押し下げ、後継者不足にあえぐ地域も多い。棚田や農村集落の写真や絵画に貨幣価値を認める人間は多いが、そのモデルとなる地域やその風景を形成する人間には、なんのフィードバックもない。景観保全の対価の負担が難しいとすれば、なんらかの手だてで捻出しなければ、その維持はのぞめない。

伝統産業としての農林水産業や工業と、その文化的景観保全を伴った美しい国づくりに向けた国民的コンセンサスは、ホワイトカラー偏重の教育改革から、はじめるべきではないであろうか。歴史的環境や自然環境、都市的環境それらの景観保全の意識や空間的美意識の形成は、一朝一夕にしてつくることはできない。

美しい国づくりをしようとするのであれば、まず国民が望むべき環境像を明確にし、その費用や労力の負担を国民の当然の義務と責任として受け入れる価値観を共有しなければならない。そのためには、その国の文化としての農林水産業や工業などの生業に誇りを持ち、多くの人間が生業につくことを望む社会的環境を創ることに配慮すべきであろう。その基盤なくして景観面だけを評価し、保全を押し付けるのは本末転倒である。

景観のように多くの構成要素を持ち、かつ長期的なビジョンと維持管理の必要な対象に対しては、従来のようなハードやソフトに対する補助事業での対応では不十分である。政策の多くは、文字通り所管の法令や予算によって運用される。そのため、地域においてそれを統合あるいは、総合化することにより単独の事業を超えた価値を生み出せる仕組みが必要である。

景観は、その国、そのまち、その村の生活文化を示す空間像である。100年後の日本の風景や都市景観、いや、10年後の日本の都市景観や農山漁村の景観を資産として誇り、魅力のあるものとして次世代に継承できるかを考える時、我々は自分達の感性や意識、行動について、その責任の重さを痛感せずにはいられない。