

都市景観の構造分析と評価

～ 制度、政策面からみた仙台の景観行政の今後～

STRUCTURAL ANALYSIS AND EVALUATION OF CITYSCAPE

光成 康一*

湯沢 昭**

須田 燕***

By Koichi MITSUNARI Akira YUZAWA and Hiroshi SUDA

Recently as a reflection of affluent city life we needs higher quality environments. so, now it has becoming important problems to improve the cityscape.

This paper aims at the investigation of the policy of city scape administration of Sendai City, considering its own characteristic, through reviewing the policies of advanced local governments, and the evaluation of present policies of Sendai City concerning the cityscape, and the extraction of present problems about cityscape of Sendai City by the questionnaire survey.

1. はじめに

戦後から高度経済成長期の我が国の街作りは、激激な都市化に対応するため、機能性、経済性を追求することに主眼を置いてきた。しかし、昭和50年代以降の低成長期に至り、従来の街作りが伝統や文化を喪失し都市空間の画一化を招いてきたことへの反省とともに歴史的自然的資産や人々の生活を支える環境の大切さが認識されるようになってきた。また、豊かな市民生活の反映として都市環境へのニーズもますます多機能かつ高質化してきている。そのような社会的背景の変化をもとに質の高い環境を具体化するために、都市景観という概念が導入され定着し始めている。

現在では、都市の魅力を視覚的にサポートするものとの認識が得られており、各自治体とも重点課題として取り組みつつある。

本論文では、先進的な自治体における景観行政の概要を整理し、仙台市の景観行政について、組織面、制度面、及び住民参加の観点から現況を述べるとともに、仙台市の特徴を考慮した上で今後どうあるべきかについて検討を加える。また、アンケート調査によって仙台市の施策について現況の評価を行うとともに、問題点を指摘してもらうことにした。

2. 都市景観行政の現行の枠組

我が国において、都市景観行政と呼ばれているものに対する取り組み方としては、大別して3つに分類される。

第一は、都市計画法、建築基準法、文化財保護法、屋外広告物法などの法律に基づく運用によるものであり、これにより景観形成に対しての規制の大枠が定められている。第2は、地方自治体自らが条例制

*学生会員 東北大学大学院工学研究科
(〒980 仙台市青葉区荒巻字青葉)

**正会員 工博 東北大学助手 工学部土木工学科
(同上)

***正会員 工博 東北大学教授 工学部土木工学科
(同上)

定権に基づいて、地域の特性に根ざした景観形成上の指針を定めているものである。第3は、法的体系は持たないが地域の市民の間で景観づくりの運動として発生しているものに应じ、行政側が、支援、助成を行っているものである。

現行法制度の多くは、その対象が建築における単体の形態規制、文化財、あるいは優良な自然といった限られた側面におけるひとつの要素に対してのコントロール手法にとどまっており、総合的な都市景観形成を目的としたものではなかったといえる。さらに、現行の法制度は内容が複雑であるだけでなく、所管によって制度対応が微妙に違うなど、一貫した都市景観行政として進めるには現段階では、多くの問題点を抱えている。制度的対応としては、各都市の実状に応じて工夫した取り組みを展開していくことが、現段階での方法といえよう。

以下、主要都市における 都市景観に対する取り組みかたを整理し、その問題点を検討する。

(1) 横浜市

横浜市は、都市景観行政を都市デザインという名のもとに、庁内に都市デザイン室を設け、都市行政そのものとして行っているところに特徴がある。行政の姿勢として、まず具体的なプランニング作業において、プランナー、組織と一体となって取り組むこと。学者、デザイナーを入れた委員会を組織し、都市の景観について常に検討すること。公共事業については、特に質の向上について追求すること。などによって行政内部の景観に対する意識変革を組織的に行っている。この様な行政の都市デザイン活動の積み重ねが、民間事業の誘導につながり、公共事業の質の高さにつながることになる。

横浜市における具体的な制度としては市街地環境設計制度がある。総合設計制度を市独自に改善、工夫したものである。また、山手地区景観風致保全要綱においては、パノラマ的にみることのできる景観点の確保など市独自のユニークな試みがみられる。横浜市における成果は、個別的な取り組みを拠点化して、ネットワークによって、波及効果をもたらし、これによって横浜の都市景観としてのアイデンティティの形成を図ろうとしている所にあるように考えられる。

(2) 神戸市

神戸市は、昭和40年代後半から、自然、文化、居住などの環境の向上を目指すとりくみを始めているが、昭和53年に「神戸市都市景観条例」が制定され、市独自の景観行政を進めるに至っている。この条例の特徴は、「都市景観形成地域」を定めることによって、地域内で行われる建築行為、開発行為等に対しての届出を義務づけ、規模、位置、色彩、意匠等についての地域環境形成基準に基づく助言提案を行うことにある。具体的な地区としては、北野町山本通り地域（S54.10）、税関線沿道地域（S56.6）、旧居留地地域（S58.6）を提案しているこの制度は、昭和55年に制度化された地区計画制度の先例となったものであり、手法としては類似のものである。また、昭和57年に「都市景観形成基本計画」（景観マスタープラン）が策定され、①理念としての基本目標・基本姿勢 ②景観類型別の景観形成計画（ストラクチャープラン） ③計画の運用と整備手法 を示し全市的な都市景観の方向付けを行った。個々の地域・地区における景観形成については、地区別景観形成計画（ローカルプラン）がこの基本計画の内容を受けて順次策定されることになっている。

神戸市のケースでは、基本的には、神戸らしさを残す地区を特定した上でその地区に対する景観作りを集中的に行って、景観上のモデル地区として、他地区への波及効果を期待しているものといえる。

(3) 広島市

広島市は、昭和56年、総合計画の下位計画として「都市美計画」を策定している。昭和54年に「広島市の都市美をつくる基本計画策定委員会」を設置、昭和56年から「都市美委員会」として組織変更し、民間から行政への助言を受けうる体制づくりを行った。

この都市美計画は、あらゆるジャンル、自然、建物にわたって、一般的な都市の美観を創出するための処方箋として策定されたものである。個々の計画でみると、都市景観においては、重要な地区については、地区の意向を反映した指導基準を設け、建築のデザイン、色などを規制することとなっており、一定規模以上のものについては事前協議制をとることとしている。具体的には、「平和大通り沿道地域」で、建築物、工作物の新築、増改築、屋外広告物の

表示または設置、屋外駐車場の設置、外壁の過半にわたる塗装替え、日よけテントの設置などの建築活動について、届出を義務付け、協議及び指導を行っている。

(4) 名古屋市

名古屋市では、昭和55年に「名古屋市基本計画」を策定し、重点施策の一つとして「魅力にあふれる美しいまちの創造」を掲げ、その中で「市民の誇りとなるような調和のとれた個性豊かな都市景観の創造」に努めることとした。また、昭和55年には「名古屋市都市景観懇談会」が、昭和58年には都市景観室が設置され、昭和59年、都市景観基本計画の策定、都市景観整備地区の指定などを盛り込んだ「名古屋市都市景観条例」が制定された。

昭和62年、計画の基本理念として「ふれあいと調和」を掲げ、「めざすべき都市イメージ」を示した「名古屋市都市景観基本計画」が策定された。この基本計画では、市域全体を点、線、面の3つの階層構造をもつ総合的な計画とするため、

①景観上のまとまりをもつ基礎単位としての186の景観自立地区

②相互に関係の深い景観自立地区をまとめた12の景観基本ゾーン

③これらのゾーンを相互に結び付ける河川、道路などの11の景観基本軸

を設定し、各々の地区、ゾーン、軸ごとに整備目標と整備の指針を定めている。また、これまで個別に実施してきた景観整備の施策を体系的に整理し、条例に基づく都市景観整備地区の指定の対象として、重点的に都市景観の創造および保全を図る地区として19の重点的地区を選定している。この基本計画の策定をもって景観整備の初期的課題であった総合計画の策定および制度・組織の整備が一応の成果をみるようになった。また、この基本計画の策定と同時に、久屋大通地区、名古屋駅地区の2地区が都市景観整備地区に指定され、昭和63年3月までに、同地区において都市景観整備計画、都市景観形成基準の策定が行われた。これによりモデル的試行の段階からいよいよ本格的な都市景観整備の事業が進められることになった。

(5) 金沢市

金沢市は全国に先がけて、昭和43年「伝統環境保存条例」制定し、自然環境の保全、歴史的遺産の保存に取り組んでいる。伝統環境保存地域の指定（現在15地区）を行い区域内における建築行為について事前届出制とっている。また、条例に基づく保存の区域内の具体的には、

①寺院土塀山門修復事業・・・補助金

②沿道修景事業・・・・・・・・・・生活垣化

③水と緑の再生計画・・・・・・・・・・用水修景

④環境保全再生整備モデル地区調査

⑤新築家屋緑化奨励賞（一件1万円相当の樹木を進呈）などを施策としている。

金沢の場合は、歴史性、地域性が色濃い都市であり、景観行政も保存修景型のものといえる。テーマ性を明確にした景観行政を行い、成果をあげている好例といえよう。しかしながら、今後の課題としては、マンション建設に対する地区協議会が開始しているように、新しい都市景観にどのように取り組んでいくかということであろう。

(6) 盛岡市

岩手国体（昭和45年）を契機とした、市民運動の盛り上がりから、昭和46年「盛岡市自然環境保全条例」の制定、市民の合意形成、積極的参加が市の景観行政の土台となつていところ、大きな特徴がある。昭和55年には、盛岡市都市景観対策調査を実施し、デザインガイドラインの策定が提示された。この提案はすでに実施されており都市景観行政を具体的に全市規模で行っている注目すべき試みである。ガイドラインの体系は、全市域が都市景観形成の地区に設定されるものであり、建築設計に際しては、「建築設計チェックリスト」の形で提示され、これを参考にすることとしている。この中には、配置、正面性、屋根、外壁、境界部、維持管理についての原則として守られるべき内容が、また、景観ストラクチャーとして、河川景観軸、街路景観軸、近郊自然景観軸、歴史景観軸、眺望、橋のたもと、街角、街筋などを設定し、形成重点地区、形成地区を指定しており、それぞれに景観形成上のガイドラインが準備されている。

(7) 景観行政の進め方の3つのタイプ

各都市の事例を整理してみると、都市景観行政の進め方として、次の3つのタイプに整理される。

1. 大都市型・・・地区特化タイプ
2. 中核都市型・・・一般タイプ
3. 中都市型・・・地域戦略タイプ

大都市型のタイプは、横浜市、神戸市にみられるものであり、中心部の主要な通り、地区を、都市らしさを表現するゾーンとして集中的にアーバンデザインを展開し、その都市らしさのモデルとして景観を形成させ、都市全体への波及効果を期待する進め方である。このタイプは、建築活動が活発な都市部を対象として、新しい都市景観をデザイン的に誘導し、お手本を示すところに特徴があり、プランニング段階でのデザインの統一性、ストーリー性が提示されることになる。

中核都市型のタイプは、名古屋市、広島市などにみられるものであり、都市全体の景観づくり、美化に全体の底上げを図ることを目的としたマスタープランを作成し、まず都市景観に対する精神的な意識作りを行っているタイプである。しかし、都市全体の景観形成の地域性と独自性が色濃く発揮されている一方、テーマ性が弱まり具体的な景観形成の手法が未整備のままの都市が多くなっている。いわば、平均化した都市景観のレベル達成にまず主目的を持つものといえる。そういった意味からか、名古屋市では、重点地区を指定するなどの新たな取り組みもみられる。

中都市型のタイプは、金沢市、盛岡市などに見られるものであり、人口規模が比較的小さく、歴史的な市街地の保全がしっかりとした、まちづくりのテーマがはっきりとした都市に多い。今日の経済活動の効率性が旧来のまちのイメージとそぐわなくなっているために、歴史的な町並みや自然を守ることを目的とした景観行政となっている。

このタイプは、建築活動の活発な都心部での都市景観のあり方に対して、指針を示すに至っていない場合が多く、これからの課題となっている。この中で、盛岡市は、いち早く市全体の都市景観に対して網羅的に全ての建築、開発行為を指導する指針を持ち、盛岡の景観をひとつのイメージに沿って統一し、美化していこうとしており、新しい都市景観に対し

ても、景観形成の具体的な手法を持ちつつあるものである。

3. 仙台市における現行制度の概要

仙台市の景観行政の枠組みを決めているものに、

- ①昭和37年「健康都市宣言」
- ②昭和45年「公害市民憲章」
- ③昭和48年「杜の都の環境をつくる条例」
- ④昭和49年「広瀬川の清流を守る条例」

がある。

現行法制度によるものとしては、総合設計制度の運用、文化財指定、更には、土地区画整理事業、市街地再開発事業といった都市基盤整備等に伴う景観基盤づくりとでもいえる行政対応である。市独自の条例化に基づいた法制度、要綱による規制誘導を行っているものには、先に示した「杜の都の環境をつくる条例」に基づく「保存緑地指定」、「緑の団地」、「緑化協定」、「生け垣融資制度」であり、主として緑の強化を主眼としている。また、「広瀬川の清流を守る条例」によって水質保全、環境保全を行うための管理基準や、環境保全区域の指定を行っており、区域内においては開発、建築行為に一定の規制を行うと同時に許可行為を行ったものに対する「緑化木無償交付制度」を設けている。

昭和60年には景観行政を推進する際にその基本となるべき理念及び手法を明らかにするために、「仙台市都市景観基本計画」を策定した。また、同時に「建築計画」「都市緑化」「水辺環境」「道路」「歴史・文化」の5専門部会に分かれた仙台市都市景観委員会を設置し、各要素毎に実行計画を策定しつつ事業を進めている。昭和62年3月には「都市景観建築計画」、「緑化推進基本計画」が、昭和63年12月には「都市景観水辺環境計画」が、平成元年3月には「道路景観整備計画」がそれぞれ策定されており、現在では、それらの計画をいかに実現させるか、どういう方法を適用すべきかといった問題が重点課題となりつつある。

(1) 組織面からみた仙台市

都市景観に関する庁内組織は、上記5つの専門部会と、それを取りまとめる調整専門部会の計6部会から成り立っているが、各専門部会はそれぞれ異なる

った事務局に属している。そのため、各々の専門家が直接現場と密着した形で事業を進める着実性はあるものの、総合的な景観整備事業に際しては、たえず部会間の調整が必要となり、非常に非効率的とならざるを得ない。しかしながら、横浜市にみられるような都市景観を専門にあつかう部署を作ったとしても、庁内に“都市デザイン”に対する認識が根づいていない限り、その効力を十分に発揮できない。つまり、現在は、庁内に景観行政を根づかせ、住民に対して十分なPRを行う時期であると考ええる。こういった草の根の景観行政を行うには現行の制度もそれなりの効果をあげ得る。

組織を構成するスタッフにも気を配るべきである。計画が策定されていてもその実行にはさまざまな障害が伴う。庁内にもそういった障害を克服し、計画実行に際し、強力な吸引力となるプロの存在が必要なのではなかろうか。短期的には、民間のプランナーを非常勤職員として雇うとともに、長期的には、“都市デザイン”の専門家を採用、育成していくことも必要であろう。

(2) 制度面からみた仙台市

「杜の都の環境を守る条例」、「広瀬川の清流を守る条例」は環境保全条例として全国に誇れるものである。これらについては、今後とも市の基本政策策定上重視していくべきものである。民有地側の建築物に関しては、総合設計制度の運用、建築協定、地区計画等全国区での法制度の適用をはじめ、昭和63年12月に、「仙台市建築景観シート」を在仙の建築設計事務所等に発行し、地区の景観形成の方向を示唆、提案する努力をしている。概ね理解は得ているものの、施主の意向もあり必ずしも納得のいく設計が出来ない場合もある。また、平成2年4月より建築計画届出制度が実施され、地上3階以上または高さ10メートル以上の建築物はすべて計画の内容を市に届け出ることとなった。今のところ仙台市独自の条例による規制等はない。過去のアンケートやシンポジウムなどから規制的手法は馴染まないという判断を下したのだろうが、ここへきて専門家内部からも良好な都市景観を維持するためにはある程度の規制も必要との意見も出始めている。今後検討すべき課題である。

また、設計者のみならず施主や一般住民への啓蒙

にも力を入れるべきであろう。定期的に専門家を交え、設計者、施主、一般住民参加の協議会を設ける事も重要である。また、情報誌、TV等のメディアをうまく使うことも効果的である。

(3) 住民参加からみた仙台市

住民参加という観点からみた場合、最も望ましいのは盛岡市であろう。市民の積極的参加体制があり、都市の規模もさほど小さくなく、しかも、北上川流域と岩木山の存在が景観を一つのイメージに沿って統一することを比較的容易にしている。

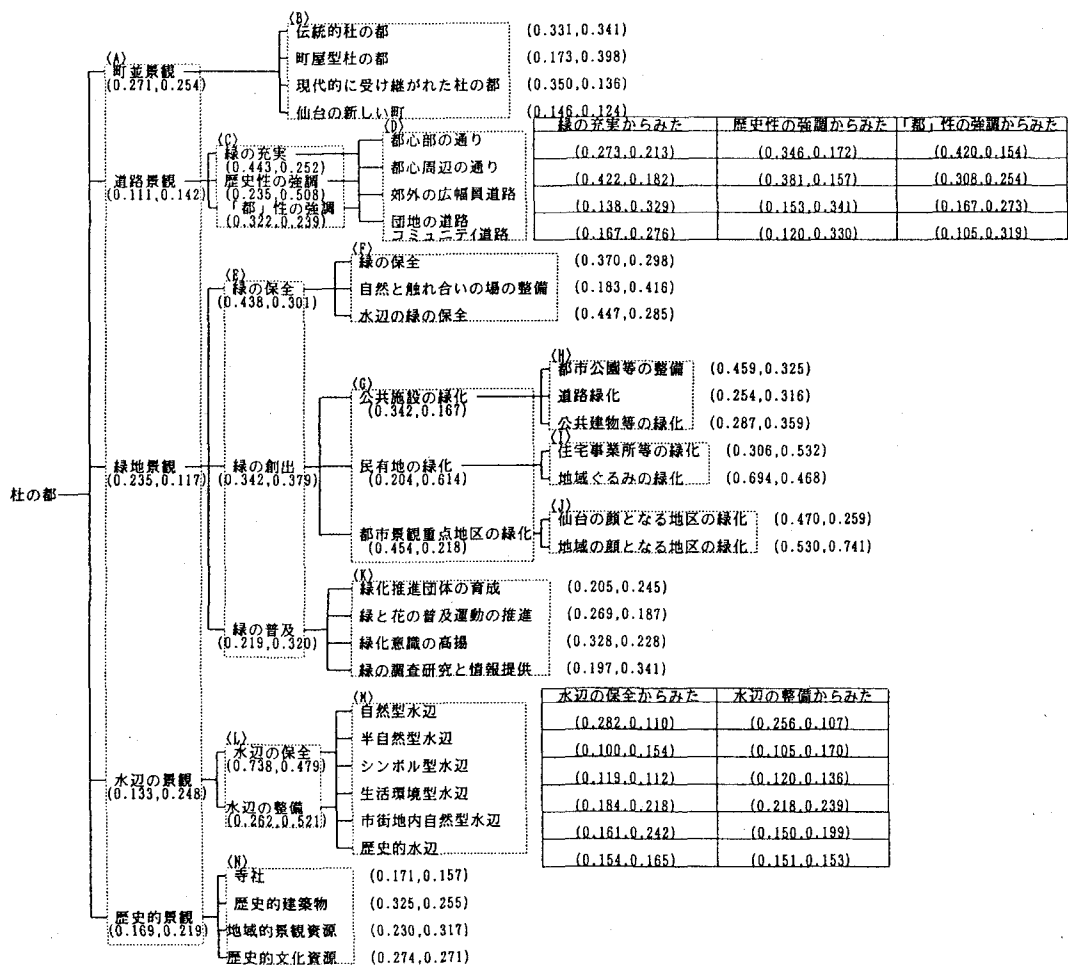
仙台市には、盛岡のようなランドマーク的存在がないので、都市景観を一つのイメージに集約することが難しい。そこで、町並みをいくつかのタイプに分類し、各地区毎のイメージを定着させようとしているが、現在のところ一般住民はおろか、専門家にさえPRが行き届いていないのが現状である。一方、商店会や町内会を中心に地域に根ざしたまちづくりにかかわる市民活動も除々にはあるが根づき始めている。今後は補助金による積極的な助成を行い、地域毎のまちづくり組織を育成していくとともに、イベントや祭りといった、より市民が参加しやすいまちづくり運動の形態を提案していくことも必要になってくるであろう。

(4) 仙台の個性

景観上の仙台の個性といえばやはり、広瀬川、青葉山に代表される自然系、及び屋敷杜を現代に受け継いだ定禅寺通り、青葉通りの3列植栽であろう。これら自然的特質を十分に生かした都市の輪郭形成がなされるべきである。

仙台市側は、“杜の都”という重点テーマは、明瞭に持ち得ている。これに対して、それぞれの地区が景観的特性から、そのイメージ強化にどのような展開から参加しうるか、その方向性を整理、提案、示唆し、それによって、その環境形成にかかわる人々がそれぞれの対応を考え、実際の景観形成につなげていくといった姿勢をとっている。これは、景観行政の方針としてはかなり理想的である。と同時に、当該地区住民にしっかりとした景観に対する認識がないことには全く成果が上がらないということをも意味する。

もともと、西欧諸国に比べ日本には地域社会が根づきにくいという土壌の上に、仙台の場合は、昔か



(注) 図中の括弧内の数値は (重要性に関するウェイト, 整備・保全の立ち後れに関するウェイト) である。

図-2 「杜の都」の政策階層図と各項目のウェイト

町並みについては、「伝統的杜の都」がいずれの観点からもウェイトが高い。定禅寺通りに代表される現代的杜の都のイメージが強すぎて、目立たなくなってしまった伝統的な屋敷杜の残る町並みの保全にも目を向けるべきとの評価であろう。整備・保全の立ち後れからみた「町屋型杜の都」のウェイトが高いが、これは、最近の都市計画道路により、木町周辺の町屋の面影を残す地区が取り壊されたため、十分な合意形成が得られていないことを物語っている。

<C><D>道路景観整備については比較的「都心部の通り」や「郊外の広幅員道路」の整備の立ち後れのウェイトが高い。都心部を包み込む環状の緑地でゲ

ート性を演出するなど、シーケンスを意識した整備が望まれる。

<F><G>緑地に関しては、「自然と触れ合う場の保全」、「民有地における緑地の創出」がそれぞれ高いウェイトを示している。

<L><M>水辺に関しては、重要性の観点からは、「自然型水辺」のウェイトがかなり高いが、整備・保全の観点からの評価はばらついた。

全体的に、重要性の観点からの評価より、整備・保全の立ち後れの観点からの評価の方が、個人差が大きくでており、整備・保全の状況を客観視することの難しさを示している。

6. 仙台における都市景観上の問題点

ここでは、5. のアンケートと同時に行った記述式のアンケート調査により、現在の都市景観上の課題は何か、行政の取り組みに対してどう感じているのか、今後の景観整備の具体的な方策としてはどういったことが考えられるのかについて得られた解答を整理する。

(1) 課題については、次に示すように大まかに分けて、仙台の個性に関するもの、町並みの統一感に関するもの、その他の3つに分類できた。

a) 仙台の個性に関するもの

- ・公共建築にシンボル性をだす
- ・東北の伝統をふまえた重厚な建物を増やす
- ・広瀬通川を街の輪郭整備に生かす
- ・周辺地域に特色をだす

b) 町並みの統一感に関するもの

- ・公共設備（信号機、バス停、ごみ箱等）の景観への配慮

- ・スカイラインの統一
- ・外装、屋根の色に統一
- ・非戦災密集地区、老朽建築物の整備
- ・路地裏の整備
- ・周辺部、駅裏地区の整備
- ・電柱の地下化
- ・ネオン、看板、高架水槽の改善

c) その他

- ・街づくりのビジョンをつくる、地区毎の方針をうちだす

- ・緑地スペース、公共スペースを確保する
- ・著しく景観を破壊する建物を撤去する
- ・周辺緑地を宅地開発から保護する
- ・旧館の残っている地区を保全する
- ・単独小規模ビルの乱立を防ぐ

(2) 行政の取り組みについては、関係部局の統一した理念に基づく指導を行ってほしい、PR活動が十分でない。地区毎のアイデンティティを高める情報サービスが不足している等の批判がみられる。

(3) 具体的な方策としては総合設計制度などの法制度運用の簡略化、地域毎の景観委員会の設立、地区をしぼった集中的整備、財源の民間への委託等の意見が得られた。

7. おわりに

以上、仙台の景観行政の現況、並びにその評価について私見を交え述べてきたが、今後とも仙台が、その個性を持ち続けながら都市として発展を遂げていくには、地域アイデンティティを根底にした地域住民の哲学なり精神性がにじみでるような都市景観を構築していく必要があろう。そのためには地域住民の積極的参加が必要不可欠であるし。行政としてはその体制作りをしていくことが重要である。

そういった意味で、市民意思を政策に反映させるための方法の研究がますます必要になってくると考えられる。今回は時間の都合上、十分な調査ができずに終わってしまったが、今後、調査による市民意思の把握－調整－行政へのフィードバックといった一連の政策決定支援のためのシステムに発展させていく必要がある。

〔参考文献〕

1. 仙台市：杜の都を明日に生かす街並づくり（仙台市都市景観建築計画）、昭和62年3月
2. 仙台市：新しい杜の都の魅力ある道づくり（仙台市道路景観整備基本計画）、平成元年3月
3. 仙台市：仙台市都市緑化推進計画、昭和62年3月
4. 仙台市：仙台市水辺のマスタープラン（仙台市都市景観水辺環境基本計画 仙台・宮城地区編）昭和63年12月
5. 塚本哲人・渡辺信夫・米地文夫：歴史にみる東北の方位、河北新報社、平成3年4月
6. 都市計画 No.138
7. 都市計画 No.166
8. 高野伸栄、佐藤馨一、五十嵐日出夫：住民意思の構造化を考慮した地区計画策定手法に関する研究、土木計画学研究・講演集 No.13 1990年11月
9. 中川大、天野光三、戸田常一：公共交通網計画へのAIDA手法の適用、土木計画学研究・講演集 No.9 1986年10月
10. 安田丑作、嶋田勝次、三輪康一：建築デザイン誘導による都市景観形成手法とその評価に関する研究－神戸市における建築デザイン誘導事例を通じて－第21回日本都市計画学会学術研究論文集 昭和61年
11. 刀根薫：ゲーム感覚意思決定法、日科技連、昭和61年3月