

景観行政推進に必要とされる研究課題について*

Expected Research Subjects for Promoting the Policy of Infrastructure and Urban Design*

福井 恒明**

By Tsuneaki FUKUI**

1. はじめに

(1) 背景

我が国の国土交通行政においては、2003年の美しい国づくり政策大綱以降、景観法(2004)による法整備、公共事業各分野における景観形成ガイドラインの策定(2004～)、景観アセスメント制度の試行(2004)と本格運用(2007)による国土交通省所管公共事業での景観形成の制度化など、景観に関する制度やガイドラインの整備が進んでいる。

景観を含む国土交通行政の推進は、行政内部における課題抽出や解決方針の検討に関する調査・研究を経て実施されるのが一般的である。そのため行政が実施する研究の目的は、現実の政策課題に即した解決方策・技術提案がその中心であり、それゆえ、研究成果が学会等で広く公表されることは多くない。これは、大学における研究が、学会講演や論文集等の形で公表されることが前提となっていることと大きく異なる。

しかし、景観に関連する研究の場合、大学における研究者も専門家として景観行政の現場に携わり、課題解決を強く意識することが多いことから、行政課題と大学の研究者の問題意識が重なる点が多いように感じられる。しかし、前述のような状況から、これまで大学・行政がそれぞれの景観研究の方向性について積極的に意見交換し、連携する機会が少なかったものと思われる。

ここ数年で景観保全・形成といった概念が行政内部で「取り組むべき課題」として認識されるに至り、行政における景観に関する調査・研究の増加が予想される。今後は、行政と大学における景観に関する調査研究が、それぞれの成果を認識しつつ実施されるような議論が必要であると考えられる。

(2) 目的

そこで本論では、行政と大学における景観研究の協働や補完関係について論ずるための手がかりとして、国土

* キーワード：景観、公共事業評価法

** 正員、博士(工)、国土交通省国土技術政策総合研究所
環境研究部緑化生態研究室
(茨城県つくば市旭1番地、
TEL 029-864-4725、FAX 029-864-7183)

交通省国土技術政策総合研究所(以下、国総研)で実施されている景観関連研究を整理し、その傾向や課題を考察する。

(3) 先行研究と本論の位置づけ

本論に関する先行研究として最も重要なものは、柴田らによるもので、1960年～98年までの土木・建築・都市・造園分野で発表された景観論に関する論文を系譜図として整理し、時期ごとの研究主題を34の研究グループに集約して詳細に考察するとともに、時代を追って変遷を整理し、景観研究の方向性を論じた¹⁾。

柴田らが景観論の変遷に着目したのに対し、本論では国総研における2005～2008年度の景観関連研究を整理し、現時点における景観論の課題を論じようとするものである。

2. 国総研における景観関連研究

(1) 国総研の研究マネジメント-「大枠」

国総研は住宅・社会資本分野における国の研究機関であり、その役割は次の3点とされている。①政策の企画・立案に資する研究、②事業の執行・管理に必要となる技術支援、③法令等に基づく技術基準策定に関する研究。

国総研では、研究マネジメントの考え方として、「大枠」という考え方を導入している。これは、政策の企画立案に資する研究を行うために、国土・社会システムの将来像を実現するための課題を明らかにし、その解決に向けた研究活動の方向と目標を包括的に示したものである。「大枠」には、「自然災害に対する安全・安心」、「ユニバーサル社会の創造」、「持続可能な社会の構築」など、13の課題が設定されており、複数の部署が連携してその解決にあたることが前提となっている。「大枠」による研究マネジメントの一環として、まず、課題全体の構造を明らかにし、達成すべき状態や実施すべき行動を整理する作業が実施されている。各部署の研究を位置づけ、また、今後の研究実施計画立案に役立てることがその目的である。

(2) 大枠「景観の保全と創造」

この「大枠」のひとつとして「景観の保全と創造」が設定されており、国総研の研究部・センターのほとんど

分類		実施すべき行動		研究課題		
1. 地域個性を重視した持続的な景観形成の実現	(1) 地域の特色を踏まえた景観形成	景観計画の策定プロセス、内容に関する実績情報が容易に入手でき、その内容についても分析がなされている	●景観計画に関するデータベース構築●景観計画策定プロセス分析●景観計画の内容に関する分析●景観計画の実現手法に関する研究	景観計画の策定プロセス、計画内容と実現手法に関する研究		
	a. 景観計画策定・運用	景観計画運用PDCAサイクルが確立し、景観計画策定や、先行自治体の取組成果が他自治体に活用されている	●先行自治体における景観計画の実効性検証●景観計画運用PDCAサイクルを定着するための制度設計			
	b. 景観重要建造物等の運用	景観重要建造物や景観地区が良好な地域景観の中心的役割を果たしている	●景観重要建造物等の適切な指定、管理実現の制度整備●景観重要建造物等の運用モニタリングレポートバック	地域の活性化及び歴史的・文化的景観資源の保全・活用に資する社会システム検討/景観重要樹木の管理指針策定研究/景観重要建造物等の保全活用に資する都市公園事業利用策研究		
	c. 景観重要公共施設等の運用	自治体の景観計画と公共事業が有機的・効率的に連携し、良好な地域景観形成を先導している	●景観計画と公共事業の連携手法開発●モデル事業の実施、調整			
	(2) 公共事業における美しさの内部目的化	行政組織内に景観検討を行うための体制や人材が整備され、専門家との役割分担ができる	●行政組織内および各事業実施における適切な景観検討体制検討●専門家の適切な登用に関する指針検討			
	a. 景観検討体制の構築と人材育成	景観形成に関する知識を持った人材を育成する方針やその手法が確立されている	●人材育成の方針検討●行政内の役割に応じた研修制度構築			
	b. 発注制度	景観・デザイン能力のある設計者に計画・設計が発注できる方式が確立している	●景観検討を行いやすい業務発注方式、受注者選定方式の検討●受注者のよい実績を評価する手法構築	歴史的文化的価値を踏まえた高齢建造物の合理的な再生・活用技術の開発		
	c. 景観アセスメント制度を中心とした事業執行	景観アセスメント制度が有効に機能し、良好な景観が形成されている。これを実現するために継続的な制度改善が行われている	●景観アセスメント制度の適切なモニタリングと効果の検証●事業間連携による景観形成策の検証●モデル事業の実施、調整	景観アセスメント制度の適切な運用と制度改善		
	d. 自治体所管の公共事業における景観形成	環境アセスにおける景観の項目と景観アセスが連携、補完している	●環境アセスにおける景観評価に関するモニタリング●景観アセスと景観アセスの整合性確保	後世に残す美しい国づくりのための評価・事業推進手法/困難な景観の評価手法に関する調査		
	(3) 地域との協働	自治体所管の公共事業において適切な景観検討・景観形成が行われている	●自治体に対する情報提供●地域の景観形成を行うために有効な体制やプロセスの検討			
	a. 他主体（事業者・設計者等）との連携手法	民間事業者および設計者を巻き込んだ良好な地域景観形成を行う制度・手法が整備されている	●市街地再開発事業や連続立体交差事業等で総合的な景観形成を図るための制度設計●個別建築物の調整・連携により良好な景観形成を図るための方策検討			
	b. 市民・NPOとの協働体制構築とソーシャルキャピタル形成	地域住民やNPOと行政等が連携し、適切な役割分担の中で地域の景観形成を實踐し、市民・ユーザーの満足度の高い景観が創出されている	●公共事業および景観計画策定・運用における市民・NPOとの協働方策検討●市民・ユーザーの満足度をあげる方策の分析	道路景観形成時における合意形成方法の手引き策定/シーニックドライブウェイ推進のためのNPO活用事例調査		
2. 良好な景観形成に関する共通認識形成	(1) 良好な景観に関する考え方の整理	景観評価の体系や考え方が社会的に認知されている	●個別に実施されている景観評価の集約・整理●景観評価の体系構築	ダム事業における景観評価構造分析		
	a. 景観評価の考え方に關する俯瞰的整理	専門家間で評価軸が共有されている	●専門家の知見や見解の整理分析	後世に残す美しい国づくりのための評価・事業推進手法		
	b. 専門家アプローチ	専門家による評価の考え方がわかりやすい形で示されている	●専門家の知見を明示化	景観ガイドラインの策定		
	c. 事後評価アプローチ	景観形成事例の事後評価を通じて、景観形成の効果が実証的に示されている	●景観形成の事後評価手法開発●事後評価の継続的実施	公共事業における景観形成の波及効果把握手法検討調査/公共事業における事後評価の実施		
		景観アセスにおける評価項目や手法が事後評価の成果に基づいて設定されている	●事後評価を通じて景観アセス制度の改善	景観計画の策定プロセス、内容に関する実績情報が容易に入手でき、その内容についても分析がなされている		
		景観形成の良好な事例が示され、社会的に認知されている	●表彰制度等で良好な事例を選定する			

図 - 1 国総研における景観関連研究の整理 (その1)

分類	達成すべき状態	実施すべき行動	研究課題
	景観形成による効果を最大限に引き出すための景観検討プロセスのあり方が理解されている	●景観評価を向上させさせる景観検討プロセスの検討	
d. 社会科学的方法的アプローチ	景観評価を市場価値で計測できる場合の適用範囲が正しく設定され、その手法が確立されている	●景観価値評価の適用範囲検討 ●景観の質的価値評価手法構築	
e. 自然科学・工学的アプローチ	景観形成が地域の価値や評価を長期的に向上させることが実証的に示されている	●地域社会に対する景観形成効果指標 ●地域社会に対する景観形成効果の評価	建築物形態が視覚的心理に及ぼす影響に関する研究／自然環境とのふれ合いが人間に及ぼす影響に関する研究／歴史的印象形成に関する景観評価手法の開発
	一定の条件のもとで景観要素と評価の関係性が明らかになっている	●分野ごとの評価予測モデル構築	
	専門審、事後評価、社会科学の各アプローチによる評価を科学的に検証する手法が確立されている	●他アプローチを裏付けする検証手法構築	
	事業実施過程や実施後に景観評価を実施する際の評価軸選択やその手順が確立されている	●事業や制度に則した評価手順の構築	
	行政制度の中に景観評価実施が適切に位置づけられ、一般的になっている	●行政制度内への景観評価内化検討	
(2) 良好な景観の共通認識を支援するツール整備			
a. 景観形成事例情報の共有	景観形成の目標となるモデルが技術的情報とともにわかりやすく提示されている。またそれを実現するための考え方が整理されて類似事例における設計内容および事業プロセスに関する情報が共有されている	●景観事例データベースの構築 ●規範的事例集の策定・普及 ●ガイドラインの策定・普及	道路景観形成資料集策定／景観デザインの規範事例集策定調査
b. 景観予測手法の利用・開発	計画、設計時にでき上がる構造物や空間のイメージが関係者に共有され、合意形成に用いられる	●景観予測事例データベースの構築 ●適切な景観予測ツールを選定できる考え方の提示 ●利用しやすい景観予測ツールの開発	景観検討事例データベースのプロトタイプ構築
(3) 他の政策課題との連携	複数の分野、組織と連携し景観形成を図る体制、手法が確立。特に観光、生態系、ユニバーサルデザイン、防災、災害復旧と緊密に連携し、様々な社会的ニーズを織り込んで景観形成が図られる	●景観に関する諸学分野の関係構築●景観省、農林水産省、文化庁、財務省等との協力的な景観政策研究●観光振興と景観形成の両立 ●生態系保全と景観の両立ほか	観光行動からみた新たな観光計画手法の確立に関する調査研究／公園緑地における生態的環境評価手法に関する研究／ユニバーサルデザインに配慮した景観形成のあり方に関する調査ほか
(4) 景観教育	専門家、市民を問わず、景観形成に関する意識の高い社会が実現している	●民間技術者に対する景観研修制度構築 ●大学、学校における景観教育実施の支援	
3. 地域の社会背景ごとの良好な景観保全・創出			
(1) 市街地・郊外景観	市街地・郊外における景観要素について、それぞれ景観形成や保全の考え方が整理され、必要な技術開発が行われた上でそれらが連携して運用されている	●市街地・郊外の景観要素に対する景観保全、形成技術開発●市街地・郊外の景観要素の連携による景観保全、形成技術開発●里山・里地の保全技術開発	市街地・郊外における景観要素に関する調査、良好な生活環境を創造する研究／隣接施設、街路等と連携した都市公園の整備・管理に関する研究／都市圏緑地への自然生態系再生手法の検討ほか
(2) 農山漁村景観	農村風景、山村風景、漁村風景が社会的必然性をもった上で良好な景観を呈している	●農業経営と良好な農村景観の両立方策検討 ●林業経営と良好な山村景観の両立方策検討 ●漁業経営と良好な漁村景観の両立方策検討	里地・里山を対象とした景観計画のあり方に関する研究
(3) 自然景観	自然景観の保全についての技術的指針が確立し、また適切な利用がなされることで、我が国の自然に対する評価が高まっている	●自然景観保全のための技術的検討●自然景観利用促進策の検討●環境アセスメント制度の適切な改良	箱水施設の利用者意識向上のための社会実験／砂浜の変形原因と養分材料の残存率に関する研究
(4) 公共施設景観（共通）			
a. 公共構造物のエンジニアリング技術開発	年月を経て風格を増す公共施設が整備されるための技術が確立している	●ライフサイクルコストを意識し、長期間利用可能な構造、素材、メンテナンス方法の検討、評価	箱水施設の利用者意識向上に関する調査、高い空間を創出する研究／道路緑地の設計手法に関する研究ほか
b. 道路空間環境保全	道路空間およびその近隣の地域が一帯となって良好な景観を創出し維持される技術・制度が確立されている	●日本風景街道の推進をサポートする技術・制度の確立 ●良好な道路空間環境を創出する緑化方針検討	箱水施設の利用者意識向上のための社会実験／河川を軸とした都市内の自然再生のあり方に係る研究ほか
c. 河川・水辺空間環境保全	河川・水辺空間およびその近隣の地域が一帯となって良好な景観を創出し維持される技術・制度が確立されている	●河川・水辺空間利用を促進する手法開発 ●良好な河川・水辺空間創出のための技術・制度のサポート	箱水施設の利用者意識向上のための社会実験／河川を軸とした都市内の自然再生のあり方に係る研究ほか
d. 公共施設を中心とした空間整備	公共施設の良好な景観が地域の核となるような整備が行われている	●事業、施設ごとの景観形成の方向性確立 ●活用に関する制度設計	箱水施設の利用者意識向上のための社会実験／河川を軸とした都市内の自然再生のあり方に係る研究ほか
(5) 歴史的・文化的景観	歴史的・文化的遺産を中心とした景観形成の制度、技術面の中泊等の活用により、我が国の歴史・文化に対する評価が高まっている	●歴史的・文化的景観の評価手法開発●歴史的・文化的建造物の保全・活用に関する制度設計	箱水施設の利用者意識向上のための社会実験／河川を軸とした都市内の自然再生のあり方に係る研究ほか
4. 社会変化に対応した景観形成の実現	地球環境保全、国土構造の変化、人口減少・少子化社会、ライフスタイルの変化等を背景とした、長期的に持続可能な景観形成プロジェクトが立案され、実行されている	●長期的な持続可能性を考慮した景観形成のビジョン提示 ●長期的な持続可能性に必要な事業・組織・体制の提示	箱水施設の利用者意識向上のための社会実験／河川を軸とした都市内の自然再生のあり方に係る研究ほか

図 - 2 国勢研における景観関連研究の整理 (その2)

が関わっている。本テーマについては筆者が中心となつて課題の整理・構造化を行った。

まず、「景観の保全と創造」に関わると思われる研究課題（2005年以降に実施または実施予定のもの）を各部署より申告してもらい、申告された42課題と、国土交通省本省や関連機関で実施・実施予定であることを把握している5課題を合わせて整理した。整理にあたり、単に各部署の所掌整理になることを避けるため、なるべく横断的な課題設定を行った。また、現状で実施予定のない課題についても、横断的であるか、課題として重要であると思われるものについては適宜追加した。課題は大分類、中分類、小分類の3段階に構造化し、小分類の課題については「達成すべき状態」とその実現のために「実施すべき行動」を検討し、実施・実施予定の研究を「研究課題」として対応させた。その結果が図-1および図-2（ただし紙面の都合で研究課題の一部を省略）である。なお、ここで提案する景観研究の分類は、排他的分類ではなく、景観研究のアプローチをいくつか示したものであり、いくつかの研究は複数の分類に現れている。

以下、大分類ごとにその考え方を簡単に説明する。

a) 「地域個性を重視した持続的な景観形成の実現」

この大分類では、主に景観法、公共事業の景観アセスメントの運用や制度の拡充、また、それらの運用に関する各主体との連携を挙げた。これらのうち、現状で実施予定がないが実施すべき事項として、景観計画の実効性の検証や、公共事業における景観検討体制の検討や人材育成の方針検討などがある。

b) 「良好な景観に関する共通認識形成」

景観に関する評価手法の開発や、関連するデータの整備、ツール開発に関する研究は「景観に関する共通認識の形成」としてまとめ、それらを「考え方の整理」「ツール整備」という基本的段階と、「他の政策課題との連携」という社会全体における位置づけを踏まえた発展的段階に分けた。また、これら全体の普及についても「景観教育」として挙げた。

この大分類の中では比較的多くの研究が実施されているが、対象が限定的であり、他の研究との関係が希薄で景観評価の全体像を掴みにくいのが課題である。そのため、最初の小分類として挙げた「景観評価の考え方に関する俯瞰的整理」に関する必要性が高いと考えている。

c) 「地域の社会背景ごとの良好な景観保全・創出」

この大分類では、実際に出現する景観の類型ごとに課題を整理した。「公共施設景観」については分野ごとの縦割りの印象が否めないが、その他の「市街地・郊外景観」「農山漁村景観」「自然景観」「歴史的・文化的景観」については、分野を超えた取り組みの必要性を強調し、特に農山漁村については、良好な景観として認識されることが多く、その保全が重要な課題であるにも関わらず、

研究が非常に手薄であることを指摘した。

d) 「社会変化に対応した景観形成の実現」

a) から c) では考慮していなかった、長期的未来の社会状況を踏まえた景観形成ビジョンの検討を掲げた。

3. まとめ

(1) 考察

本論では「景観」という課題の総合性や横断的視点を意識しながら国総研の景観関連研究の構造化を試みた。この作業より、以下のような点が指摘できる。

住宅・都市分野では歴史や文化、人口減少に関する研究など、中長期的な視点を意識した研究が見られるが、全般としては、直接的に施策に反映しやすい成果が出る研究がほとんどである。したがって、例えば景観評価に関する研究であっても、評価指標の開発は実施しやすいが、景観評価の考え方整理など基礎的調査に類するものは相対的に実施しにくい。また、複数分野を横断した総合的視点による研究も少ない。研究成果を受けた横断的施策の実施には、研究とは別に政策上の調整が必要であることが背景にあると考えられる。

すなわち、基礎的な研究、あるいは横断的、包括的な研究は大学での実施が有利であり、技術開発・課題解決に関する研究は（予算が比較的潤沢な）行政の研究機関での実施が有利であると思われる。効率的な研究実施のためには、活発な意見交換や成果報告を前提に、こうした役割分担の検討も有効であろう。

また、「景観の保全と創造」は縦割りの対応だけでは困難であることはすでに多くの場所で指摘されており、図-1、2で「研究課題」欄が空欄となっている分類の研究実施は重要な課題であると考えられる。これらの課題の中で、横断的・包括的であっても行政が実施すべき研究（「人材育成の方針検討」や「行政制度内への景観評価内化検討」などの施策に直結する研究）と、大学や学会で実施した方が有効な成果が得られると思われる研究課題（「景観評価の体系構築」、「農業経営と良好な農村景観の両立方策検討」など、俯瞰的・分野横断的研究）とがあると考えられ、適切な情報交換・役割分担の上で研究を行うことが望まれる。

(2) 今後の課題

今後、図-1、2の分類を改良し、景観政策推進に関して実施すべき研究を、より具体的に示す予定である。

参考文献

- 1) 柴田久, 土肥真人: 目的別研究系譜図からみた景観論の変遷に関する一考察, 土木学会論文集, No.674/IV-51, pp.99-111, 2001.