

土木景観を取り巻く社会的要請の変遷

福井 恒明¹

¹正会員 博士(工) 法政大学教授 デザイン工学部都市環境デザイン工学科
(〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1 E-mail: fukui@hosei.ac.jp)

本論では、名神高速道路の建設から景観法制定に至る期間について土木景観がどのような社会的要請や政策と関連づけられてきたかを論ずる。建設白書の総論の記述から社会的要請と政策の方向性を読み取り、先行研究でまとめた土木景観の変遷と対応づけて考察を行った。社会的要請と政策の方向性によって対象期間を7区分した上で、土木景観の取り組みごとに位置づけを考察した。その結果、社会的要請と土木景観の関連について、①社会的要請の実現手段として土木景観が直接的に位置づけられるケース(道路景観設計実践)、②社会的課題の解決手段として位置づけられるケース(社会資本整備反対運動に対する対応策)、③いくつかの社会的要請を共通解決する方策として位置づけられるケース(美しい国づくり政策大綱)など、その時々々の社会的要請に応じて土木景観の取り組み内容が変遷してきたことの概要を示した。

キーワード：土木景観、社会的要請、建設白書

1. はじめに

災害の頻発とその復旧・復興、歴史・環境・経済など多様な側面を持つ文化的景観の保存・活用、地方都市の再生、都心部の再構築など、近年、土木景観(景観・デザイン)の役割が期待される場面が多くなっている。今後の社会的要請に対して土木景観がどのように応えていくかを考える際に、これまで土木景観がその時々々の社会的要請に応じて来たかを確認することが有益であろう。

筆者は土木景観の変遷について、1960年代から2010年代を対象にその取り組みを整理した¹⁾。しかしその時々々の社会的要請に着目した考察は十分ではなかった。

そこで本論では、建設白書ならびに国土交通白書に記されてきた内容を概観し、景観・デザインがどのような社会的要請や政策と関連づけられてきたかを論ずる。

2. 方法

政策の背景となる社会的要請を検討するには、新聞記事の分析などの方法が考えられる。土木景観は社会資本整備と強く関連することから、これを所管

する国土交通省(平成12(2000)年以前は建設省)が、社会情勢をどのように捉え、どのような政策課題として設定していたかに大きく影響を受けると考えられる。これがもっとも端的に示されているのが国土交通白書ならびに建設白書(以下建設白書)である。建設白書の構成は時期によって変化はあるものの、冒頭には総論として社会や経済の情勢、国民の意識調査結果、昨年度の取り組み、政策課題等がまとめられている。それ以降には各論としてより具体的な施策がまとめられている。

本論では建設白書の総論の内容から当時の社会的要請と政策を読み取り、各論の内容ならびに前稿¹⁾の内容と照らし合わせて、土木景観の変遷と社会的要請の関連を考察する。

対象期間は、昭和32(1967)年から平成16(2004)年までとする。前稿に示した「土木景観の変遷」²⁾(図-1)に最初期の項目として示した「日本道路公団による道路景観設計」の対象である名神高速道路の建設は、昭和32年4月の高速自動車国道法等の法律制定によることから開始時期を定めた。平成16年の景観法制定以降の検証については内容が多岐にわたると考えられることから別の機会に改めて論じたい。

3. 建設白書にみる社会背景と政策課題の変遷

建設白書³⁾⁴⁾の総論部分の記述について、建設省の政策背景となる社会状況やそれにもとづく政策課題の記述の特徴的な部分を整理した。また、土木景観に関連する記述についても適宜整理し、次のように時代を区分した(表-1, 2)。

a) 第1期(昭和40年頃まで)

不足する社会資本整備、特に道路整備や市街地改造が政策課題の中心だった時期。

b) 第2期(昭和40年頃～46年頃)

安定成長への転換を掲げるが、公害や環境問題、過密と過疎などの問題が顕在化した時期。

c) 第3期(昭和47年頃～52年頃)

公害や社会資本整備に対する反対運動などから、高福祉国家実現や地域社会の調和といったキーワードで、国土建設の取り組み方を見直しを余儀なくされた時期。

d) 第4期(昭和53年頃～59年頃)

居住環境の整備に対するニーズが認識され、快適性、誇り、シンボル、文化といったキーワードがもてはやされた時期。

e) 第5期(昭和60年頃～平成5年頃)

内需拡大への要請を背景に、ゆとりや付加価値の重視された時代。平成4年頃からは地方都市の活性化・整備にも力点が置かれる。

f) 第6期(平成6年頃～11年頃)

バブル崩壊、災害対応、構造改革、コスト縮減などで、一貫した政策が見られなかった時期。

g) 第7期(平成12年頃～16年頃)

都市再生、観光交流、地方分権などへの対応が求められた時期。

4. 土木景観と政策課題の関係

前章での整理をもとに、図-1に示した土木景観のキーワードについて、社会的要請との関係を考察する。

① 道路景観設計実施

第1期から始まる道路景観設計実施は、高速道路の実現という具体的な内容の社会的要請に対して行われた。求められた社会資本を具現化するために技術者集団がその内部で検討を進めたものと捉えられる。

② 先進的自治体の景観行政・まちなみ整備

建設白書の総論(国全体の施策)として地域のまちづくりが言及されるのは第3期の終わり、歴史的環境保全については第4期である。日本全体が経済発展や公害問題に注目している間に、京都や奈良、鎌倉などの古都の保存が地域の危機意識と要請により行われた。横浜や神戸などの景観行政も同様である。個別性の強い地域の保全が、国全体を対象とする政策とは別に実施されたと位置づけられる。

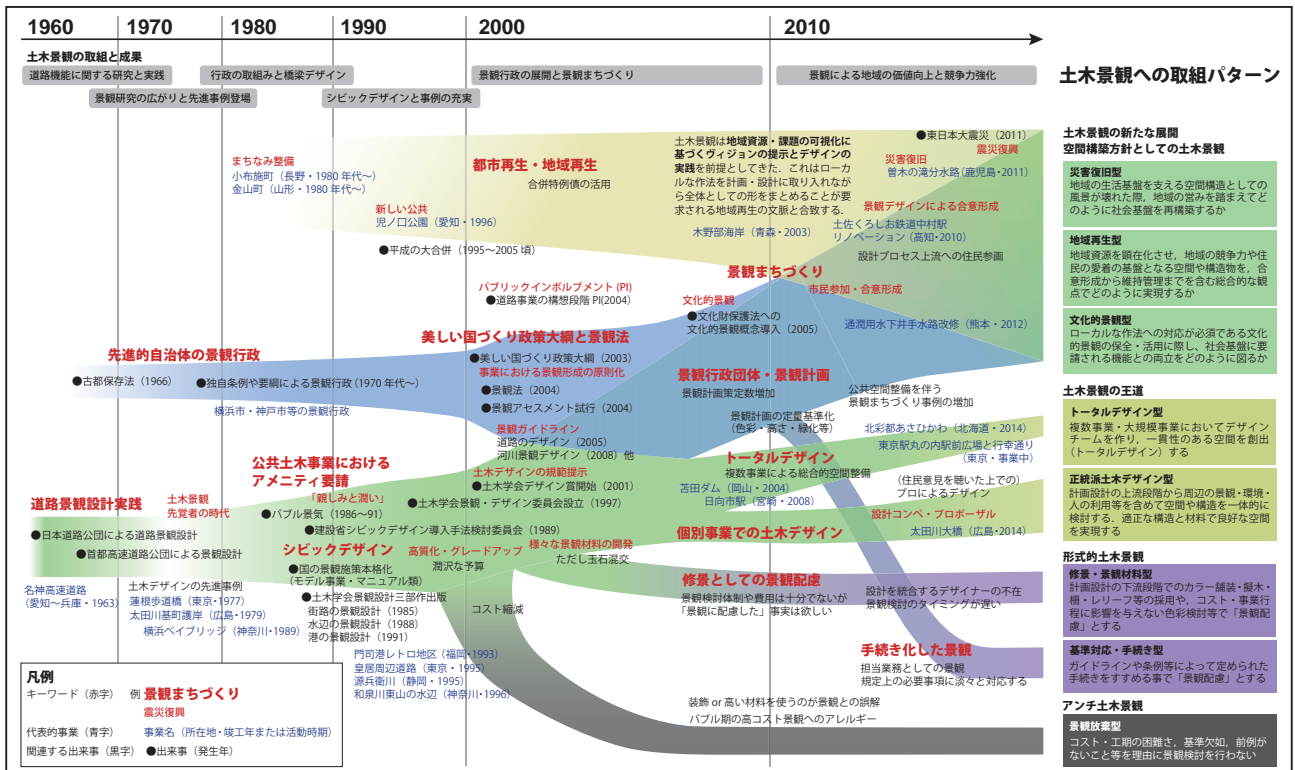


図-1 土木景観の変遷²⁾

表-1 建設白書に見る政策課題認識の概要（その1）

期	年次	建設白書の総論における特徴的記述	備考
1	昭和 32 ～ 37	立ち遅れた社会資本整備 産業の発展を支える基盤の整備 道路交通の不円滑，高速自動車国道，既成市街地の整備改造，過大都市の弊害，住宅難	
	36	オリンピック対策	
	38-39	長期的国づくり	
2	40	安定成長への転換 ①住宅・生活環境，②農林漁業基盤，③交通・通信体系整備，④国土保全施設整備と水資源開発	各論：都市の景観対策：風致地区，屋外広告物，保存樹木
	41	国民生活は耐久消費財から住宅・公共施設へ 公害・社会的環境の悪化	各論：都市の景観対策：古都保存 地方開発：九州回遊ルート，天草連絡道路
	42	地域構造の変化，第3次産業の発達，農山村からの人口流出	
	44	国民生活向上を阻害するもの：公害，水害と水不足，交通事故，物価 都市構造の変貌：地方都市の成長，過疎問題 社会資本整備の効果：過密による社会的緊張を緩和する都市公園・街路・都市河川・公共空間のある街区（世論調査による国民要望の高まり）	各論：都市の景観対策：広域緑地保全
	45	「経済社会の発展と国土建設」と「豊かな環境の創造」が併記 深刻化する環境破壊	
46	大都市地域における環境の諸問題（過密とスプロール，交通混雑，自然景観破壊） 国土資源の制約（自然景観を含む）		
3	47	大都市集中と過疎 高福祉国家実現のための国土建設の方向（国民の選好が経済的豊かさから生きがいや快適な生活へ移行） 高度成長至上主義から国民福祉優先主義への軌道修正	
	48	福祉充実のための社会資本の整備 均衡ある発展を目指す国土の改造 地域社会との調和の確保	各論：道路建設に関する公害問題での 反対運動に関する道路環境対策の推進
	49	変貌する経済社会への社会資本整備の対応 豊かな生活環境をめざす国土建設の課題 （建築協定や緑化協定，緑とオープンスペースの確保への言及）	各論：道路緑化の推進（排ガス影響軽減，快適な道路利用の促進，道路を含む景観の美化のために植栽帯を導入）
	50	環境問題に起因する地域住民による公共事業反対→住民意思の反映	建築：日照基準設定の必要性 道路：道路と沿道利用の調和
	51	社会資本整備における地域社会との調整	道路：道路機能の多面性，レクリエーション空間としての要請
	52	国民意識の変化：「変化より現状維持」を「地域の発展よりも身の回りの改善」を志向。生活水準の向上を背景とした自己主張・権利意識・参加意識の高まり	都市：歩行環境の改善，快適さの回復 建築：住民の手による街づくり 河川：水と緑のオープンスペースが提供する憩いとレクリエーション
4	53	地域の創造的参加の途を開く配慮	海岸：白砂青松の消失対策
	54	国民のニーズは私的消費から社会的消費へ 生活環境施設の整備促進（地方都市の都市的魅力，自然，歴史文化） 地域社会との調和 まちづくりにおける人間味あふれる多様性尊重 美しい日本の自然に調和する国土建設	
	55	居住環境への国民不満：都市では自然公園，広場・公園，町なみ・美観 総論に「景観」の項が初出 地域社会との調和に文化的価値の付加	
	56	社会的耐久性を備えた良質なストックの形成 世論調査：ある程度負担が増えても施設のゆとりや美観に配慮すべき 「快適でうるおいのあるまちづくり，安心して暮らせるまちづくり」	
	57	中心的都市の整備の共通点：①多心型都市形態等の望ましい形態，②交通網の整備，③文化的側面の充実（イベント，まちのシンボルの創造，美しい都市景観） 多様なニーズに配慮した地域整備の推進／地域の文化伝統との調和と新たな創造（地域住民の愛着と誇りの創造，新たな地域のシンボルの形成） ／歴史的文化的遺産の継承／高齢化社会の到来	
	58	総合的な国民生活の豊かさ 特色ある地域づくり	個性的で魅力あるまちづくり，都市景観形成モデル事業
	59	高度情報化社会 快適な地域環境の創出	新しいモチーフを生かした個性あるまちづくり
5	60	国土建設への新たな要請：美しい国土の建設 ※景観を体系的に整理した記述	

表-2 建設白書に見る政策課題認識の概要（その2）

期	年次	建設白書の総論における特徴的記述	備考
5	昭和 61	経済摩擦から内需主導型経済成長へ 住宅・社会資本投資の増大	
	62	ゆとりの創出：質の高い空間の整備 付加的な価値の消費の時代	各分野に親しみ、うるおい、ふれあいが頻出
	63	住宅・社会資本投資の本来の機能は資源配分機能を通じ安全確保、生活環境の充実、アメニティ創出など安全で豊かな国民生活を支えることとなる基盤を充実させることである	
	平成 1	ソフト化のトレンドと国土建設 ※ソフト化：経済・社会の欲求が物的なものから質的なものへ移る状況 住宅・社会資本や都市構造についても、経済活動や社会生活の利便性、機能性の確保と共に、景観、うるおい、やすらぎ等の快適さが重要になってきている。／街並みや景観の整備も、アメニティある居住環境等快適性を創出する重要な施策である。 新たな生活欲求と基礎的問題に同時に対応していくには、グレード・アップ化、多様化等に応じた「高度なソフト機能」とナショナルミニマム、安全性を確保する「基盤的機能」の両機能を有する総合的施設としての「多重多層的複合インフラ」の建設を進めていかなければならない。	
	2	暮らしの豊かさや住宅・社会資本整備 美的環境の整備：まちなみの統一性やまち全体としての個性、電線地中化、屋外広告物、街路樹	
	3	生活空間の新時代を目指して 美しく快適な街、シビックデザイン 地球環境問題	
	4	新たな国土づくりへの挑戦 地域活性化、地方拠点都市の整備 歴史、伝統、文化を活かした地域づくり	
	5	21世紀への国土づくりの道すじ 生活者ひとりひとりの豊かさの実現 地方発展の課題：個性豊かな集積の形成と居住環境の整備	
6	6	活力ある国土を美しく創造 環境を内部目的化した国土づくり（環境政策大綱）、ストックの重視 バブル崩壊により社会資本を取り巻く環境が厳しくなる 景観条例を策定する地方公共団体の増加	各論にあったうるおい系の用語はほとんど消失。水辺と地域活性化のみ残る。
	7	真に豊かな生活は「安全・安心」「魅力と活力」「ゆとりとうるおい」から 人口減少、高齢社会、中心市街地停滞、地域産業の転機、阪神淡路大震災	
	8	変化への対応 構造改革、環境重視、高齢化・少子化・健康、文化歴史、情報化、国際化	
	9	活力と風格ある国土をめざして コスト縮減、風格ある国土の実現（文化庁との連携事例）	
	10	次世代に向けて 自然との共生、自由な経済活動を支える、国際的魅力的な事業環境、透明性・効率性	
	11	人口の動きからみた住宅・社会資本 循環型社会の構築と交流の維持拡大、コンパクトなまちづくり	河川：良好な水辺景観の形成
7	12	活力と美しい環境を創造し、安全を支える国土づくり・まちづくりへの挑戦 美しい景観のまちを育むために	
	13	改革への挑戦—21世紀型国土交通行政を目指して 都市再生の推進（都市環境・景観を含む）	
	15	人口減少、少子高齢化時代の国土交通行政 都市再生と観光交流 美しく良好な環境の保全と創造	
	16	生き生きとした地域づくりと企業活動に向けて 国と地方の新たな関係の構築、観光立国と美しい国づくり 地域・住民・企業等とのパートナーシップ	

※平成 14 年度版の国土交通白書は存在しない。

③ 公共土木事業におけるアメニティ要請・シビックデザイン

第3期には社会資本整備への反対運動や環境破壊への対応として、地域社会との調整が政策としてあげられている。より具体的には道路緑化の推進、沿道利用と調和した道路、歩行環境の改善などが取り

組まれている。これは第4期から第5期にかけて「親しみ、うるおい」が頻出する前駆的な状況であると捉えられる。昭和52年版建設白書で「地域の発展よりも身の回りの改善が志向されている」との指摘があるのとおり、社会資本整備が地域社会に調和し、貢献することを求められる中で、アメニティ要請が

その解決策として利用されたという解釈が可能である。

第4期には「ある程度負担が増えても施設のゆとりや美観に配慮すべき」という意見を支持する世論調査の結果を引きながら、居住環境改善、特色ある地域づくりが課題となる。これをハード整備の観点から応えたのがシビックデザインだと捉えられる。

④ 高質化・グレードアップ/様々な景観材料の開発

第5期の大きな社会的背景は、貿易摩擦解消のための内需拡大にともなう公共事業投資の増大である。シビックデザインは直接的には高質化・グレードアップを指すものではない⁵⁾。しかし、内需拡大の要請に応え、また付加的な価値の創出を後押しする社会的要請により、社会資本整備ではシビックデザインの名のもとに高質化・グレードアップが大規模に行われた。その結果、「景観材料」という製品ジャンルが定着したものと考えられる。

⑤ 都市再生・地域再生

第6期には構造改革と並んで都市再生が政策の目玉として語られた。社会資本の整備・改良が政策の直接的な対象となったのは第1期の高速道路以来といえるが、高速道路が建設そのものが到達点であったのに対して、都市再生はその到達点がはっきりしない。そのため土木景観との関係も不明瞭である。

⑥ 美しい国づくり政策大綱と景観法

美しい国づくり政策大綱⁶⁾では公共事業における美しさの内部目的化を宣言しているが、実は平成6年の環境政策大綱⁷⁾にも類似した内容が記述されている。しかし、バブル崩壊後の建設省の政策が揺れ動く時期(第6期)のあと、地方分権が進められ、都市再生、観光交流への要請が改めて強調される中で、国と地方が役割分担をしながら美しい国づくりを進めるといふ宣言は、この時期の複数の社会的要請にひとつの政策で応えたものだと考えられる。さらに第2期以降に地方公共団体が主体となって推進した歴史的環境の保全、第4期から全国に展開するまちづくりの動きや個性ある地域づくりへの要請が、景観法制定によってひとまとまりの政策にまとめられたといえる。

5. おわりに

(1) まとめ

本論では、建設白書の記述をもとに、どのような社会的要請によって土木景観の取り組みや位置づけが変わってきたかを考察した。今回の考察により、

社会的要請と土木景観の関連について、その時々々の社会的要請に応じて土木景観の取り組み内容が変遷してきたことの概要を示した。主には次のようなケースが指摘できる。

①社会的要請の実現手段として土木景観が直接的に位置づけられるケース(道路景観設計実践)

②社会的課題の解決手段として位置づけられるケース(社会資本整備反対運動に対する対応策)

③いくつかの社会的要請を共通解決する方策として位置づけられるケース(美しい国づくり政策大綱)

土木景観が提供する設計や計画が、誰の判断を必要としたかを考えてみる。初期の道路景観設計実施は、発注者を含む技術者集団の中で判断できるものであった。反対運動の解決手段としての土木景観は、地域の納得を引き出すために技術者と地域との対話が必要である。しかし、高質化・グレードアップはそのこと自体が社会的要請であったため、達成すべき水準を設定する要因がなく、判断する主体も存在しなかったために目的設定が困難だったと想像される。これが全国的に実施されたことが、後に土木景観に対する誤解を残すことにつながったと考えられる。

(2) 今後の課題

景観法制定以降の社会的要請の検証を今後の課題とする。また、社会資本整備を政策課題の柱とする建設省・国土交通省以外の省庁の政策課題との関係についても確認する必要がある。

参考文献:

- 1) 福井恒明:土木景観・デザインの取り組み展開と課題、景観・デザイン研究講演集, No.12, pp.153-157, 2016.12
- 2) 前掲 1), p.154
- 3) 建設省編:建設白書 昭和32年版~平成12年版, 大蔵省印刷局
- 4) 国土交通省編:国土交通白書 平成13年版~16年版, ぎょうせい
- 5) 篠原修:シビックデザインの風景, 土木学会誌別冊シビックデザイン 身近な土木のかたち, pp.86-89, 土木学会, 1988.10
- 6) 国土交通省:美しい国づくり政策大綱, 2003.7 (http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html)
- 7) 建設省:環境政策大綱, 1994.1 (<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/envi/epomoc.htm>)