

# 都市計画と景観

大阪市立大学工学部教授

土井 幸平



## 1. はじめに

この10月、ドイツで活躍されているプランナーの春日井道彦さんの講演が大阪でありました。講演の後に、低層住宅地に中高層の建つマンション紛争の場合、ドイツではどう解決していますかという質問があり、春日井さんはドイツではBプラン(注参照)で地区の将来像が決められているからマンション紛争はないという答えでした。市街地の景観ビジョン(市街地像)が市民に共有されて都市計画に決められているのです。日本の都市計画はこれとは違うので紛争が起こりえます。日本でも地区計画制度が導入されたのですが、ドイツのようにはいっていません。

都市計画の結果が景観に現れるのか、あるいはある景観ビジョンを目標として都市計画が行われるべきなのか。これは基本的な問いですが、我が国の都市計画はそこまでいっていません。これからの課題です。

都市景観とは都市の形を観る、あるいは人の眼に観える都市の形ということでしょう。観るというのは、観ている人の意思や心や価値判断を含んでいます。人間の眼は一目で観て全体を理解し価値判断することができる反面、景観ビジョンがまちまちであれば市民の価値判断は混乱します。

都市は人間の造った人工物ですが、周りの自然と混じり合った形であるとも言えます。

都市景観とは、周りの自然との関わり、都市の歴史と文化、そして行われている諸活動、そういったものを一目で理解させる働きがあるともいえるでしょう。ある都市の都市計画の結果は、都市景観に反映されるでしょう。しかし眼の前の都市景観は都市計画の結果とは必ずしもいえません。今の都市計画法は景観のことをほとんど考慮に入れていませんが、最近多くの自治体でいわゆる都市景観条例が制定され、都市計画を進めるうえでのひとつの柱の施策となっています。地方分権が今後さらに進んで、全国一律の法定基準によらない各自治体独自の工夫を競うようになると、都市景観を重視する都市とそうでない都市とでは将来大きな差が生まれることも考えられると思います。

さて、本論文では、景観の価値判断の基礎となる日本の都市景観の特色と歴史、明治以降の近代都市計画のめざした都市景観、そして、これからの都市計画と景観のあり方について論じたいと思います。

## 2. 景観の原経験

### (1) 慶州と大和

知らない土地を旅して、どこか懐かしく以前に来たことがあるような不思議な感覚の経験をすることがあるでしょう。15年程前、日本と韓国の都市計画学会の

交流事業がソウルで行われた帰り慶州に立ち寄った時強くそれを感じました。大和の明日香村に居るような親しみを感じたのです。明日香村は私の母の生地で幼い頃、里帰りによく訪れていたからです。この11月初め、秋たけなわの慶州を再訪する機会がありました。ほんとにそっくりでしたね。

大和の飛鳥川のように慶州は北向きに兄山江の流れる盆地です。盆地の回りを南山、松華山、小金剛山などの小振りの山が取り囲み、あたかも大和三山、三輪山を見る趣です。多くの寺蹟、古墳、石塔などが裾野や平野部に分布しています。大和の多武峰や談山神社の位置に、慶州には仏国寺、石窟庵があります。統一新羅の全盛時代8世紀に建てられたと言われる石窟庵の本尊の石仏像は安らかな笑みをたたえた素晴らしい芸術でした。慶州には石を巧みに加工する高度な文化があったようでした。数多くの石仏、石像、石の多宝塔などの他、石積みの技術を駆使したドームや灌漑水路の遺跡が盆地に残されているのを見て、明日香村の猿石、亀石、酒船石、飛鳥浄御原京苑地遺構(石造庭園)や石造灌漑水路などの石の都というべき文化のことを思いました。共通する石の文化があります。

唐とつながる高度な仏教文化をもつ新羅の首都として4~10世紀に栄えた慶州。この頃朝鮮半島から日本列島に渡った人たちは、大和の明日香村まで来て、どこか懐かしくふるさと慶州に似た定住の地を見いだしたのではないだろうかと思いたくなります。慶州には古代の都市、条坊制の遺跡があります。藤原京、平城京、平安京、長岡京などと共通する古代の都市景観です。後ろの三方に山を背負い中央に川が流れ前面に開いた風水の地です。仏教を伴った唐文化は百済経由で来日したとされていますから、さらに西方の中国江南の地から稲作とともに移り住んだ人たちの定住地の典型、稲作が定着して古代権力の中心が築かれた土地に共通する都市景観なのでしょう。大陸から移住した先人達は朝鮮半島や日本列島の険しい山地のなかに開けたやや緩やかな盆地、慶州盆地や大和盆地を発見してそこに一世界を築い

たということでしょう。

## (2) 都市の立地する地形環境

都市の景観は、まず、都市の立地する地形環境に依存していると言えます。

山地の多い日本は、山から海に多くの中小河川が流下して山裾に扇状地を展開しています。中でも山地の起伏が相対的に小さく緩やかな小扇状地が稲作文化の定着を受け入れたと言われていています。日本列島の古墳の分布はこの扇状地の分布とよく一致しています。北九州~瀬戸内~近畿に緩やかな扇状地が広く分布し、このゾーンにまず稲作が普及し、扇状地の多く大きいところに都や国府などの古代都市が置かれた。愛媛では、西条、松山の扇状地です。

この夏、研究室のゼミ旅行で愛媛を訪れました。明石海峡大橋を経て四国に入ると景色が一変しました。徳島自動車道、松山自動車道を走って松山に泊まり、翌日は五十崎町、内子町、宇和町に、次の日に大洲市を歩いて、しまなみ海道経由で大阪に戻りました。四国を横断して走ってみると、山の急斜面を見ながら深い谷を走る景観が印象的でした。トンネルも多く四国

## 図1 日本の地形の大起伏、小起伏

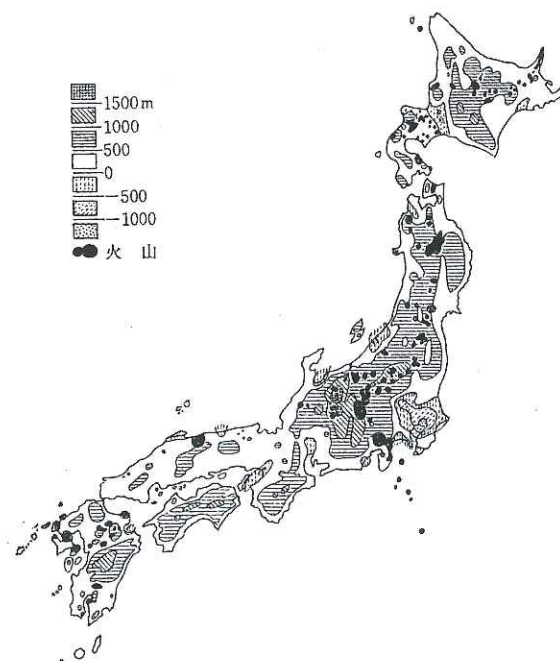


図 III-1 第四紀全期間の隆起量と沈降量の分布(第四紀地殻変動研究グループ, 1968 による)



の山は深いことを実感しました。貝塚爽平著「日本の地形」(岩波新書、1977)によると、この起伏の大きい山地は日本の代表的な地形の一つです。中央アルプスから岐阜、三重、和歌山、四国、南九州に至る中央構造線に連なる日本を代表する山地です。

これらの山地では、深い谷沿いの段丘、谷を刻む川の合流点には少し開けた土地があり、ここに古くから、おそらく縄文時代からの定住地があります。急斜面の山に包まれた独立した景観を有する世界があります。そしてさらにこの川が山を下って海に出るあたりの入江にみなとまちが立地しています。その多くは後の三方に山を背負い荒波から守られています。谷あいのまちとみなとまち、これら起伏の大きい山地の地域に定着した都市は先述の扇状地の都市と違って稲作には恵まれません、中世から近世にかけて多彩な地場産業と河川・海を利用した流通経路にあるまちとして栄えた日本都市のもう一つの典型です。内子、大洲、八幡浜、宇和島などに見る都市景観は、日本各地に前に来たことがあるような景観の原経験を共有している都市があるはずです。

### (3) 都市景観の拠りどころ

扇状地の都市、扇状地の集まった盆地の都市、谷あいの都市、みなとの都市、これらが日本都市の原形であり、それぞれに共通する都市景観の特徴を持っています。即ち、背後の山を拠りどころとして都市が生かされるように立地しているのです。山を背負った都市ともいえます。

中世末期に都市の経済がより盛んになり、新しいタイプの都市が生まれました。仏教の社会への浸透に伴う寺内町、門前町で、寺院の大屋根を都市景観のシンボル、拠りどころとしていました。さらに近世に入ると、織田信長が従来山裾にあった城を平野の中央部に築きます。豊臣秀吉を始め各大名がそれにならって全国に城下町が生まれました。治山治水、新田開発、道路築造などの土木技術の発達が発達がありますが、都市が山を離れて、平野の中央に立地する始まりでした。平野に立地する城下町の景観のシンボルは、高く造った土台の上に聳えるようにデ

ザインされた天守閣です。当時の権力者たちはこの天守閣が領地内からあるいは外来者からよく見えるような場所を平野の中に選んで都市を計画しました。この天守閣を中心とする城下町の都市景観は3世紀に及ぶ江戸時代を通じて日本の都市景観の原形となったと言えます。

景観とは、土地の上に立った人が見える範囲をトータルにとらえた認識像であり、自然と人工物の混じり合った様子です。都市自体は人工物ですが、都市景観は人工物だけでなく、周りの自然環境・地形環境を含めてデザインされた姿であるということもできるでしょう。

ある都市を計画(デザイン)したり、都市景観を議論する時には、その都市の立地する都市景観の拠りどころをよく見極めること、そしてそれを生かすことが重要ではないでしょうか。

## 3. 近代都市計画のめざした都市景観

### (1) 都市計画の発展段階と景観

前項の都市の歴史と比べると、近代～現代の都市計画はたかだか百年の歴史しかありません。イギリスに最初の都市計画法が生まれたのが1909年、我が国は1919(大正8)年です。しかしこの百年は都市にとって大変な時代、大きな変化が生じた百年でした。世界の人口は16億人から60億人へ増加し、その多くは都市に集中しました。我が国では、19世紀初頭の人口4,000万人から2000年には人口1億2,600万人に増加し、その多くは都市に集中し都市の大拡大、大変化がありました。この間に2度の世界大戦があり、社会経済の大改革が起こり、多くの都市は破壊と建設を経験しています。産業の高度化、高度に発達し続ける交通・通信網などによって都市内部の機能の高度化が次々に起こりました。都市の大変化、大変革に対応しつつ発展してきたのが近代～現代の都市計画です。さらに、この時代は近代技術の発達した時代です。石・煉瓦・木材などの地場の素材で作られた伝統的な街並み景観から、鉄・ガラス・コンクリートなどの工業化材料と高度化した建設技術により都市の景観は一変していま



表 我が国都市計画の発展段階と景観（制度を中心に）

	居留地建設～東京市区改正条例 (1888年制定)	(旧)都市計画法 (1919年制定)	(新)都市計画法 (1968年制定)	その後の動向
1) 目的または理念	東京市区の営業、衛生、防火及び通運等永久の利便を図ること。 (前文)	都市計画とは交通、衛生、保安、経済等に関し永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進するための重要施設の計画。 (第一条)	都市の健全な発展と秩序ある整備を図りもって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること(第一条)健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと(第2条)	1980年 法改正 地区計画制度創設  1992年 法改正 「市町村の都市計画マスタープラン」創設 用途地域(8種類→12種類)
2) 計画対象区域	東京市の区域(その後、京都、大阪、名古屋、横浜、神戸に拡大)	大臣の決定する都市計画区域	知事の指定する都市計画区域	
3) 主な計画内容	都市施設(道路、河川、橋梁、鉄道公園、魚鳥市場、青物市場、獣畜市場および屠場、火葬場、公共墓地)上下水道が後に追加された。	都市施設(道路、河川、港湾、公園、鉄道、軌道、運河、飛行場、水道、下水道、土地区画整理、運動場、一団地の住宅経営、市場、屠場、墓地、火葬場及び塵芥焼却場及び防風、防火、防砂又は防潮の施設並びに地域地区)	区域区分(市街化区域及び市街化調整区域)、地域地区、都市施設、市街地開発事業、(地区計画が後に追加される)	1999年 地方分権一括法 機関委任事務→地方自治事務、後見的関与の排除  2000年 法改正 国、県中心→市町村中心 「府県の都市計画マスタープラン」創設 市町村都市計画審議会 準都市計画区域等
4) 計画決定主体及び手続き	東京市区改正委員会(国の機関)大臣の認可	都市計画委員会(国の機関)大臣の認可	根幹的都市計画は知事、その他は市町村都市計画地方審議会、公聴会、縦覧制度	
5) 計画実施手法	市区改正事業	都市計画事業 市街地建築物法による土地利用規制、都市計画制限	都市計画事業 開発許可制度による土地利用規制、建築基準法等による土地利用規制、都市計画制限	
6) 財源	特別税(地租割、営業税、雑種税、家屋税及び清酒税)公債、国有河岸边地の下付	特別税(後に都市計画税に)、受益者負担金、地方交付税、都市計画事業負担金、国庫補助金、地方債	国庫補助金、地方交付税、土地募金、受益者負担金、都市計画税、宅地開発税、地方債	「都市づくり」と「まちづくり」の両輪による「二層制都市計画」に向かっている
7) キーワード	市区改正	都市施設の近代化	総合的土地利用計画	
8) 景観の位置付け	横浜、神戸など。銀座煉瓦街パリをモデル、首都東京の広辻化	風致地区 美観地区	古都保存法(1966) 文化財保護法改正による(1975) 「伝統的建造物群保存地区」	自治体による景観条例

す。工業製品による大量の人工物で埋め尽くされ、その広がりの中に伝統的、歴史的に形成された都市の原経験は埋没しそうです。

我が国都市計画の発展段階と各段階での特徴の概略を表にまとめました。我が国の近代都市計画を簡潔に、3つの段階を経て現在に至っていると考えたものです。現在は第4段階に向かいつつあるとしています。法制度が都市計画のすべてではありませんが、新たな都市問題の先行に対して求められるパラダイムの転換を社会の基本ルールとして構築するのが立法です。1888年法、1919年法、1968年法がその区切りであるとして一表に整理したものです。我が国の都市計画は首都東京の改造から始まり、都市施設を中心に日本の都市を改造し、新設してきました。常に国がリードし、地区計画や市町村の役割が重視されるようになったのはごく最近のことです。この中で、都市の美しさや景観がどのように位置付けられてきたかを下の欄に示しています。それぞれの発

展段階において、どのような都市景観をどのようにめざしてきたかを検討します。

(2) 第1期の都市計画と都市景観

(伝統を否定し洋風市街地をめざす)

第1期の都市計画システムは、1867年の明治維新前の開国に伴う横浜、神戸などにおける居留地―当時のニュータウン建設に始まるものです。文明開化のショールームとして居留地に洋風市街地のモデルが外国人技師によって建設されました。1872(明治5)年の江戸大火の跡に建設された銀座煉瓦街もその一つです。政府はさらに首都東京を改造する計画を進め、東京市区改正条令を制定しました。ナポレオン三世の時代にオスマン男爵によって行われた、シャンゼリゼ大通や凱旋門の建設で世界的に有名なパリの都市改造をモデルに制定された我が国最初の都市計画法です。

我が国の都市計画は市区改正から始まりました。市区改正という言葉が象徴的です。歴史的、伝統的な街



並み、都市景観を否定して、洋風の市街地景観に改正改造するという明確な考え方が当時の為政者の頭に最初にあります。市区改正という考え方は、都市計画という用語が使われる時代になっても、日本の都市計画の基調低音として長く続いていくのです。

### (3) 第2期の都市計画と都市景観

#### (都市施設の近代化をめざす)

第2期の都市計画システムは、1919(大正8)年に(旧)都市計画法として構築されたものです。

この時期、我が国の経済は、富国強兵・殖産興業の国策のもとに工業化を柱として既に経済の離陸を果たし、都市は急成長しつつありました。例えば1920(大正9)年～1940(昭和15)年の20年間に大阪の人口は120万から330万と約3倍になりました。最大の都市問題は過密集中に伴う衛生問題、住宅問題、住工混在問題などで、これを克服するための都市計画の役割は都市施設の近代化にありました。港湾・鉄道・道路・河川・上下水道などの個別技術を西欧から学び、日本人技術者がそれを体得して担う体制に入っていました。この時期に建設された燈台・港湾・橋梁・鉄軌道などの土木施設、駅舎・銀行・商工会議所・学校・庁舎などの建築施設は当時の日本人技術者のプライドをかけて造られたものが多く、施設のデザインにはその結集された魅力があります。洋風引き写しでない和洋折衷様式のデザインが、我が国近代化のシンボルとして、いまなお多くの都市の中心部における都市景観形成をリードしている存在です。既に失われたものも多いのですが、近年になって保存の対象にされたもの、保存運動が行われているものがあります。

しかしながら、これらの施設は個別に技術を導入し個別にデザインを高めたものであり、点景として優れているものの、トータルな都市景観を整えるということは実現しなかったといえます。

なお、この法律で用途混在防止、無秩序な郊外化防止のため、都市施設の一環として、用途地域、土地区画整理の制度を都市計画に組み入れたことが、この二つを特色とする日本都市計画の基調を方向づけます。

また、都市美や都市景観に関わる制度として、風致地区、美観地区が創設されました。

平成13年現在、風致地区は230都市、753地区に、美観地区は6都市、21地区に指定されています。都市計画を行っているのは2016都市(市町村)ですから、あまり活用されていないのが実態です。都市を包む自然風趣を維持する風致地区はともかく、市街地の美観の維持を図る美観地区が少ないのは都市景観に対する市民の意識を知る上で特徴的です。

### (4) 復興特別都市計画と都市景観

#### (都市改造型土地区画整理をめざした景観)

1923(大正12)年に関東大震災が起きました。1919年法ができたばかりの時期です。政府は後藤新平を総裁とする復興院を設置し、さらに震災復興特別都市計画法を制定しました。被災した既成市街地に土地区画整理事業を適用して作り変えようとするものです。郊外地整備に予定されていた土地区画整理手法を都市改造、即ち市区改正に適用する道をひらくことになりました。これにより東京・横浜の中心部市街地は近代的な街に改造されたのです。市区改正という日本都市計画の伝統が蘇ったのです。

そして、この都市改造型土地区画整理は、第2次大戦後の全国戦災都市の復興にあたって、本格的に適用されることになり、このことにより戦災を受けた我が国の主要な都市は明治以来念願の市区改正を成し遂げたのです。この都市改造型土地区画整理事業は伝統的な都市景観を否定し作り変えるという強い意志を継承したもので、我が国の都市景観に大きな影響をもたらしました。

例えば、駅前広場、駅前広場から中心部に向かう駅前並木大通りなどの景観です。広島市の平和記念公園、平和大通りなど魅力的な景観を作った事例もあります。しかし土地区画整理手法が本来持つ敷地間の平等主義のため、特定の場所を際立たせるという都市景観のハイライトを作る工夫よりも、交通や道路の機能を重視した景観になりがちです。道路はよくできたけれど、重要な建築、市民の集まる広場、都市を代表する記念公園などの近代社会に重要な都



市景観の形成を日本の各都市が十分に成し遂げられなかった残念さがあります。その一方で、戦災を免れた京都、金沢、尾道や地方の小都市では、伝統的な街並みによる都市景観が人々に再評価されることになりました。

しかしいずれにせよ、震災や災害は都市を大きく作り変えるチャンスであり、戦災復興土地区画整理事業は日本の都市景観を大きく変える役割を果たしました。

#### (5) 第3期の都市計画システムと都市景観

##### (機能主義の都市景観)

第3期の都市計画システムは、第2次大戦後の高度経済成長をもたらした都市の高度機能化と都市圏の拡大に対応して制定された1968年に(新)都市計画法として構築されたものです。都市の広域化、スプロール問題に対応して、都市計画は市街化区域・市街化調整区域に区分する線引き制度を柱として総合的な土地利用計画をめざすこととなります。

この時期はまた、自動車の普及が都市の形を大きく変えました。日本全国でニュータウンを始め都市周辺の台地・丘陵地に広範囲に郊外住宅地が広がり、丘の上の住宅地景観を生み出しました。水利が悪く伝統的に人の住まない場所であった台地・丘陵地に都市が建設され、新しい都市景観が全国に生まれました。大都市圏では市街地が山を越え谷を埋めて広域に展開し、自然への拠りどころの乏しい景観を生み出しています。

容積制が導入されたことも都市の景観を変える大きな役割を果たしました。超高層・高層建物が可能になり、都市中心部や駅前地区などにこれらによる超高層・高層オフィス街、そして最近では超高層・高層住宅街が生まれ都市の景観にアクセントを与えています。

その一方で、既成市街地では低層住宅地のマンションが個別的に立地し、環境面、景観面で紛争が多発するなどの問題が起きています。都市の住民に共有される都市景観像が必ずしも確立していない状況が広範囲に生じています。また都市のバイパス道路や高速道路インターチェンジからのアクセス道路の

沿道に、都市機能が移転し、派手な看板、目立つ建物が並んだ全国共通といえる沿道景観を生み出している一方で、中心市街地の空洞化をもたらしたことも特徴的です。機能主義の都市計画がもたらした都市景観といえます。

このように都市の急速なスプロール現象は、市街地の内外で乱開発の様相を見せたのに対し、歴史的な景観や伝統的な街並みの資産を保全する運動が高まり、古都保存法による歴史的風土特別保存地区、文化財保護法の改正による伝統的建造物群保存地区など、歴史的伝統的な街並み景観を守る動きが実現しました。

#### 4. これからの都市計画と都市の景観

表に戻ります。1867年前後の居留地建設～1888年法、1919年法、1968年法の3段階はそれぞれ約50年の間隔があります。日本の都市計画は50年周期で更新されるようです。この経過をもう少し詳細に検討すると、立法までの準備期間と立法後の定着期間のサイクルがあります。都市問題の先行拡大に対応する新たな都市計画システムの準備に約25年、新しいシステムの社会への定着に約25年という、それぞれ一世代の時間のかかるサイクルです。土地利用計画をキーワードとし都市を総合的に計画することをめざしている現都市計画法は、既に25年を経過し、まだまだ課題を残しながらも社会に浸透した線引き制度を基礎に、都市マスタープラン・地区計画・市町村都市計画の充実などの方向で、このシステムが一定の成果を挙げつつあります。地方分権化への動きは、多様な都市計画の試みが生まれることを予感させます。

しかしながらその一方で、都市は既に成長の時代から安定成熟の時代に移行しており、現システムでは対応できない情報化・少子高齢化・地球環境問題などの新たな問題を抱え、10～15年後には極大に達することが確実に見込まれます。これらの問題に対して既に多くの取り組みが始まっていますが、我々はこれらの取り組みの成果を束ねつつ、新しいパラダイムを準備し、これに基づいた新しい都市計画システム「2019年法」の

構築に向かう必要があるといえます。第4期の都市計画の準備段階にあると言えるでしょう。

1888年法の「市区改正」、1919年法の「都市施設の近代化」、1968年法の「総合的な土地利用計画」の三つのキーコンセプトが役割を終えたわけではありませんが、これらに加えて新しい時代の要請に応える第4期の「2019年法」のキーコンセプトはなんでしょうか。

持続可能な発展をめざす「環境都市＝Sustainable City」、そして美しい都市景観を競う「景観都市」ではないでしょうか。

あの阪神淡路大震災の後、まちを挙げて復興に取り組むまちづくり協議会の姿が全国に放映されて、都市計画に「まちづくり」の概念が定着しました。広範囲に広がる被災地に対して行政の復興都市計画の及ぶ範囲は限定され、住民による100を越えるまちづくり協議会が結成されてまちの復興計画を提案し、復興事業に取り組んだのです。これからの都市計画は、都市の骨組みを造る「都市づくり」と住民が主体となって地区の環境を改善する「まちづくり」を両輪とする「二層制都市計画」に進むと考えられます。

「都市を代表し都市の骨格を成す景観づくり」と「地区のまちづくりの中での身近な場所の景観づくり」の二つの都市景観づくりを都市計画に組み入れることになると思います。

注) ドイツの都市計画は、都市全体を対象とするFプラン(土地利用計画、縮尺1:10,000程度)とBプラン(地区詳細計画と訳すことが多い、縮尺1:500程度)とにより構成され、Bプランは街区設計というべきもので道路、敷地、建築を具体的に拘束する。住民参加により作成されることが多い。

---

#### Profile 土井 幸平

---

1939年大阪市生まれ。東京大学大学院建築学専攻(都市計画)博士課程修了後、株式会社都市計画設計研究所を設立、代表就任。77年～81年まで東京大学工学部都市工学科非常勤講師を兼務。大阪市立大学工学部建築学科教授を経て、99年から現職。

著書：新建築学大系第16巻「都市計画」(編著)彰国社、1981 他  
受賞：日本都市計画学会論文賞(1994)

《「都市基本計画」の実践における計画理念及び方法の展開》  
ひろしま街づくりデザイン賞大賞(1995)  
《広島A.Cityヒルズ&タワーズ(アジア大会選手村)》

---