

公共事業の景観評価を考える

座長	篠原 修	政策研究大学院大学
話題提供者	廣瀬 隆正	国土交通省 都市・地域整備局
	上田 孝行	東京大学大学院
	齋藤 潮	東京工業大学大学院
	福井 恒明	国土技術政策総合研究所

日時	平成 18 年 9 月 22 日 (金) 13:00~14:30
場所	立命館大学 びわこ・くさつキャンパス プリズムハウス P202

景観・デザイン委員会

研究討論会の趣旨

公共事業においては、効率性および透明性の向上を図るため、事業評価が実施されるようになった。一方、美しい国づくり政策大綱や景観法を踏まえ、景観の分野においても公共事業における景観アドバイザー制度や景観アセスメント（景観評価）システム試行などが実施されている。そうした状況の中で「公共事業の実施にあたって、景観をどのように評価するのか」という課題が改めて浮き彫りになっている。これについては設計手続から人間の環境認識に至るまで様々なレベルの議論がなされているが、仮に不適切な評価方法が定着すればかえって景観形成の足かせとなりかねない重要な問題である。

そこで本討論会では、公共事業によってよい景観を実現することを前提とし、その手段として有効な景観評価のあり方について議論を行う。

研究討論会実施までの経緯と今後

研究討論会開催に先立ち、土木学会景観・デザイン委員会と国土技術政策総合研究所美しい国土の創造WGが共同し、「景観評価研究会」を立ち上げ、本日の登壇者および国土交通省の関連部署のメンバーにより2度の勉強会を開催した（6/21, 9/7）。勉強会では景観評価の考えかたを整理する上で参考となる分野として、国立公園の景観評価、文化財および文化的景観における景観評価、事業の評価手法、建築学会賞の評価、土木学会田中賞における評価、芸術的観点を含むスポーツの採点方法、などについて当該分野の専門家やメンバーからの話題提供を受け、これに基づく議論を進めた。本研究討論会は、これらの議論を踏まえて構成したものである。

なお、「景観評価研究会」は本日の討論を踏まえて今後若干回の会議を開催し、その成果を土木学会景観・デザイン委員会ウェブサイト（<http://www.jsce.or.jp/committee/lsd/>）等で公開する予定である。

1. 景観法の枠組み：景観法の概要を紹介

- ・建築物等の規制誘導策（ゆるやかな規制誘導策と条例による厳格な規制）と景観重要公共施設の整備等で良好な景観を形成

2. 建築物の規制誘導策の評価：検討中の評価手法等について紹介

(1)規制改革・民間開放推進三箇年計画（H18.3 再改定）

- ・景観価値と景観価値を守ることにより失われる利益の双方を分析する手法を検討することを規定
- ・景観利益を認めた国立マンション訴訟最高裁判決のポイント（参考）

(2)景観価値分析・評価手法の基本的な考え方

- ・主要な手法のうち、ヘドニック・アプローチを選択
- ・景観要素のうち定性的なものの指標化、地価データの確保、作業量に課題

(3)都市計画分野における住民参加

- ・昭和43年の都市計画法の制定以降、住民参加手続きを充実
- ・特に、都市計画の素案に関する提案制度を創設し、都市計画決定権者の権限を解放（H14 改正）
- ・景観法も制度充実の一翼を担う

3. 公共施設整備（公共事業）の評価手法等について紹介

(1)公共事業評価の基本的考え方：公共事業評価システム研究会（H14..8）

- ・公共事業による景観等の改善は、波及的影響に分類されており、直接受益者を対象とした費用対便益での扱いは、不明確

(2)公共事業評価の費用便益分析の技術指針（H16.2）等

- ・費用対便益分析における便益計測方法の基本的考え方を整理
- ・便益のうち環境質の価値についての考え方には、景観に関する言及無し
- ・「道路・街路事業に係る総合評価要綱(H17.2)」においても、景観は評価の視点として例示されず

(3)公共事業における景観評価

- ・「美しい国づくり政策大綱（H15.7）」において、各事業分野毎に景観形成のためのガイドライン策定が位置づけられ、順次策定
- ・景観アセスメント（景観評価）について、直轄事業44事業を対象に試行中（H16.7～）

4. 論点

①公共事業における景観評価の位置づけ

- ・構想、計画、設計（概略・詳細）、整備、維持・管理の公共事業の課程上、どの段階で扱うべきか？
- ・景観価値とその他の価値は、比較できるのか？ 或いは比較すべきなのか？

②景観価値の数値化

- ・景観価値は、公共事業と他の事象（例えば、土地利用規制）を独立して扱えるのか？
- ・景観価値を数値化する手法として、ヘドニック・アプローチやCVMなどを検討しているが、信頼に足るものとなるのか？

③評価者

- ・景観評価の主体は、誰か？
- ・景観評価における専門家の役割とは？

④土地利用規制の評価

- ・規制で失われる価値以上の価値があることが立証できなければ、規制することは不適切なのか？

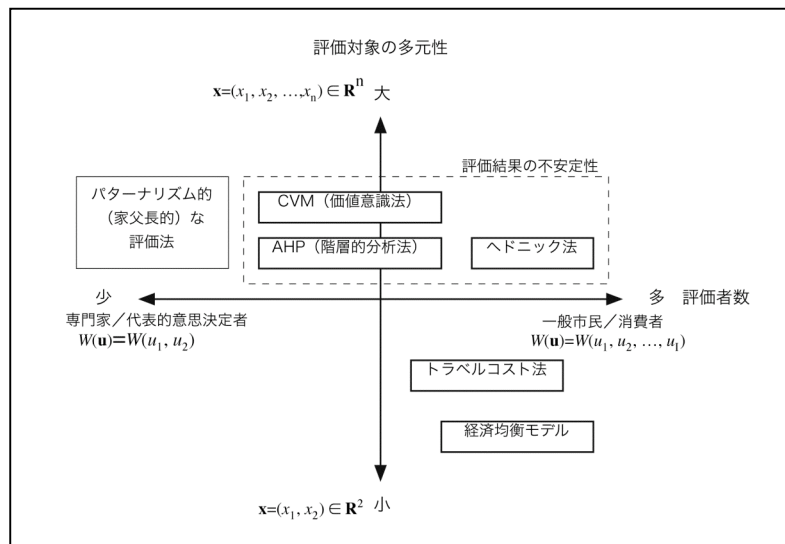
1. 現行の公共事業評価と其中での環境/景観評価の位置づけ

CVM 等による定量的(貨幣的)評価への積極的取り組み
非使用価値をめぐる限界

2. 景観を対象とした計量的・客観的評価に関する本質的困難

- (1) 選好の公理と評価関数(完備, 連続, 推移, 強単調)
- (2) 各種評価手法の位置づけ

評価手法の正当性を考えるための見取り図



3. 市場主義・自由主義的思想に基づく公共事業評価の限界

- (1) 土地という商品の単なる属性としての景観
 - 景観の良い土地は価格(資産価値)が高い...
 - 市場に任せれば, 資産動機から景観は自発的に改善される...
 - 高々, ひどい景観は外部不経済であるから, 最低限の規制があれば良い...
 - 市場原理をどこまで活用するか, あるいはその限界を超えた所を政策的にどう扱うか?
- (2) パターナリズム(家父長主義)による干渉の是非
 - 個人による選択への干渉はなければならないほど良い...
 - 現在の世代が将来の世代のことを見通すことは出来ない...
 - 誰が家父長としての正当性を持つのか不明である...
 - 景観政策においてパターナリズムはどこまで許容されるか?

高潮対策事業にともなう景観整備をめぐる意思決定プロセス

- 別府港海岸北浜地区における試み -

齋藤 潮

東京工業大学大学院

社会理工学研究科 社会工学専攻

1. 別府港海岸北浜地区の現況
2. 別府港海岸整備検討委員会(2001-2003)
3. 高潮対策の工学的原理
4. 別府港海岸整備検討委員会にて事業主体によって提示された整備イメージ当初案
5. 対案の模索
 - (1) 有志(景観デザイン研究会 海岸都市部会)による検討
 - (2) ポイントは海岸改造規模縮小(別府港海岸変貌経緯)と高潮護岸背後の空間整備(緩傾斜の土手による開放的な堤内空間の創出)
 - (3) 別府港海岸整備検討委員会委員長(入江氏)による護岸構造の提案
 - (4) 海岸工学と景観設計のコラボレーション案
 - (5) 別府港海岸整備検討委員会へ対案検討報告書(齋藤研究室)の提出
6. 整備基本イメージの合意(対案採用)にむけたとりくみと研究室の関与
 - (1) 別府港海岸整備検討委員会(北浜地区)(2004-2006年度計2回/海岸工学有識者、海岸生態学有識者、観光関係、漁業組合、国、県、市)
 - (2) 同委員会幹事会(北浜地区)(2004-2006計5回/委員会にむけた事前打ち合わせ)
 - (3) 別府港海岸づくりワークショップ(北浜地区)(2004-2006計6回 国主導。公募による市民参加)
 - (4) 研究室は対案をもとにした設計案のスタディ結果を、最新の技術情報や合意プロセスの進捗状況に応じて模型で提示、議論を活性化させるとともに、整備イメージ形成をはかる
7. ワークショップにおける様々な案件
 - (1) 背後地地権者の越波にたいする根強い不安
 - (2) 海岸改造反対派と往時の海岸復元派(→放置も益ならず、復元も無理)
 - (3) 整備イメージ当初案からの「後退」にたいする消極的意見(→コストと安全管理面から非現実的)
 - (4) 護岸前面リーフ部分活用をめぐる議論(海岸防護:リーフ天端自由、親水性:リーフ天端>L.W.L./海性生物育成:リーフ天端>H.W.L.+1.0-5.0/ゴミ漂着問題:リーフ天端>H.W.L.)
8. 技術上の案件からのフィードバック(2006秋「計画検討会」ならびにワークショップ開始)
 - (1) 新設護岸設置の施工上の問題(消波工を含む構造物を施工中は温存し、新設護岸はその前面に設置)
 - (2) 水理模型実験にもとづく天端高、リーフ長などの変更
 - (3) 護岸北端部ならびに南端部(マリーナ隣接部)、排水路流出部の構造ならびに形態検討
9. 事業運営上の案件と研究室の役割
 - (1) 異なる主体にまたがる事業であること(国:高潮対策事業 県:隣接港湾整備/隣接緑地等環境整備事業 市:隣接都市公園/街路管理者)
 - (2) 施工期間が長く、かつ所管ごとに施工時期が異なること(合意された基本イメージの全体を一体のものとして竣工までどのように着地させるか)

研究室としては学生の設計カトレーニングを兼ねて継続して関与したいがしくみづくりが課題(2006年度は、餅ヶ浜地区の緑地整備について基本設計をバックアップする予定)。

「景観評価」の整理と「景観整備の効果」

福井 恒明

国土交通省 国土技術政策総合研究所

fukui-t92ta@nilim.go.jp

1. 「景観評価」の整理

「景観評価」は使う文脈、使う人によって意味内容が異なる

(1) 公共事業の進捗段階による整理

cf. 景観アセスメント

(2) 評価時期による整理

(3) 規範の有無による整理

cf. 国立公園の景観評価, 文化的景観の景観評価

(4) 評価主体による整理

(5) 評価対象の整理

2. 景観整備の効果

(1) 景観整備効果の3側面

活動／意識変化／実体変化

ex. 境川におけるケーススタディ

(2) 景観整備事業の効果

・景観整備の目的となる「効果」は上記の3側面を中心としたものであり、経済評価はそれらにもとづく間接的效果にすぎない。

・人の利用が前提とならない施設や、橋梁の構造美など「美しさ」の評価はこの枠組みでは論じられない。

景観整備の効果については以下を参照

1) 安仁屋, 福井, 篠原: 景観整備に関する事後評価についての研究ー浦安・境川をケーススタディとしてー, 景観・デザイン研究講演集, No. 1, pp73-82, 2005. 12

2) 後藤, 篠原: 景観整備事業に関する複合的事後評価手法の研究ー津和野川をケーススタディにー, 景観・デザイン研究講演集, No. 2, 2006. 12 (投稿中)

3) 福井, 安藤, 兼子: 利用者のコメントに基づく景観整備効果の分析, 景観・デザイン研究講演集, No. 2, 2006. 12 (投稿中)

※2)3)は景観・デザイン研究発表会(12/8-10@東京工業大学)で口頭発表予定