

大臣官房技術調査課
大臣官房公共事業調査室
国土技術政策総合研究所「美しい国土の創造」WG
東北地方整備局企画部
九州地方整備局企画部

1. はじめに

国土交通省では、社会資本整備について、我が国の美しい自然との調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐという理念の下、美しい国づくりに向けた取り組みを進めることとしており、平成15年7月には「美しい国づくり政策大綱」をとりまとめた。

「美しい国づくり政策大綱」の15の具体的施策の一つとして位置づけられている「公共事業における景観アセスメント（景観評価）システムの確立」については、平成16年6月に「公共事業における景観評価の基本方針（案）」（以下、基本方針（案）という）を策定し、平成16年7月より直轄事業の一部（44事業）を対象に試行を実施している。その後、約2年間にわたる試行事業の実施状況を踏まえ、実務面での課題等が明らかになってきたことから、現在、基本方針（案）の見直しも含め、景観アセスメントシステムの本格運用に向けた検討を行っているところである。

また、国土技術政策総合研究所では、従来より、「美しい国づくり」の調査研究・情報発信のため、WGを設置し活動を行ってきた。過去、3回のシンポジウムを開催するとともに、平成16年度からは、国土技術研究会において大臣官房技術調査課、公共事業調査室と「景観検討・評価のための計画デザイン・システムに関する研究」を指定課題として立ち上げ、今後の景観デザイン検討のあり方、景観アセスの高度化方策等を明らかにするための検討を行ってきた。景観アセスの本格運用にあたっては、その検討成果等を踏まえ、本省、地方整備局等とともに、景観アセスのスキーム等について議論、検討してきたところである。

指定課題の最終年度にあたる今年度は課題全体の取りまとめとして、今年度中の本格運用が予定される景観アセス制度における景観検討・評価の流れを紹介し、またこれまでの議論や検討の過程で明らかになった、景観アセスと一体となって整備されるべき景観施策に係る課題について整理し、今後の方向性について示す。さらに景観施策に関する地方整備局の先進的な取り組みとして、九州地方整備局における「美しい九州づくり」の取り組み、東北地方整備局における景観デザイン研修について紹介する。

2. 景観アセスの本格運用に向けた取り組み（大臣官房技術調査課）

2-1. 現行の景観アセス制度の概要

○基本方針（案）の目的

事業実施に当たっては、事業者、地方公共団体、住民、学識経験者等の景観形成に携わる関係者が協力して、地域の潜在的な価値を発掘し、顕在化、向上され景観形成を図っていくことになる。そのためには、景観形成に携わる関係者が互いに共通の認識に立つことができるように、できるだけ客観的、論理的に景観に関する価値判断を行う必要がある。

基本方針（案）は、景観に配慮した社会資本整備を進めるため、事業実施により形成される景観について、事業の影響が及ぶ地域住民その関係者（以下、「住民等」という）や学識経験者等の多様な意見を聴取しつつ景観評価を行い、事業案に反映する基本的な仕組みを確立することを目的とするものである。

国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針(案)

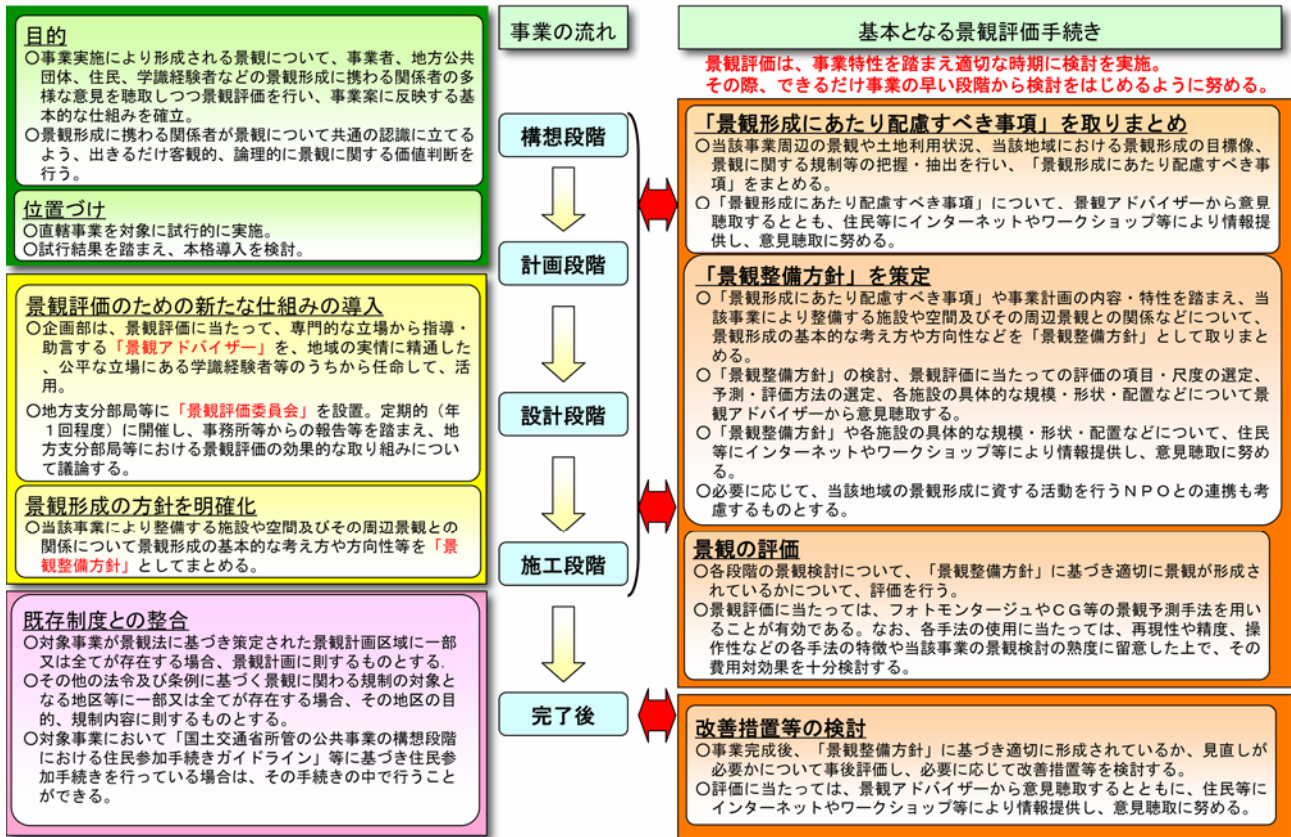


図2-1 国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針(案)

○基本方針(案)の主な内容

(1) 対象とする事業

国土交通省所管の国が施行する事業(ただし、災害復旧、維持・管理に係る事業を除く)のうち、以下のいずれかに該当する事業から、試行事業を選定する。選定に当たっては、必要に応じて、地方公共団体、住民等、学識経験者等の意見を聴取することができる。

- ①優れた景観を有する地域で行う事業
- ②事業により景観に大きな影響を与えるおそれがあると事業者が判断する事業
- ③事業実施を通じて良好な景観形成を行おうとする事業

(2) 評価実施主体

評価実施主体は、当該事業を所管する地方支分部局等の事務所等とする。

(3) 評価単位

事業採択を行う事業単位を基本とする。ただし、事業特性を踏まえ、これによらない単位を設定することができる。

(4) 評価の内容

①構想段階から施行段階

景観評価は、事業特性を踏まえた適切な時期から検討を行う。この際、できるだけ事業の早い段階から検討をはじめよう努める。

入手可能な最新の文献やその他資料に基づき、周辺の景観や土地利用状況、地域における景観形成の目標像、景観に関する規制等の把握・抽出を行い、「景観形成にあたり配慮すべき事項」

をとりまとめる。景観整備方針については、「景観形成にあたり配慮すべき事項」や事業計画の内容・特性を踏まえ、「景観整備方針」をとりまとめる。景観整備方針のとりまとめるにあたっては、必ず周辺の景観や土地利用状況を現地にて確認するものとする。

「景観整備方針」とは、整備する施設や空間及びその周辺景観との関係などについて示す景観形成の基本的な考え方や方向性などであり、景観検討を行う上で基本となるものである。

「景観整備方針」は、時間経過に伴う周辺情勢の変化等を踏まえ、必要に応じ見直すことができる。ただし、見直しに当たっては、景観形成の取り組みの統一性を確保するため、既に検討済みの部分との整合を図ることが必要である。

各段階における設計、施工の景観検討について、「景観整備方針」に基づき適切に景観が形成されているかについて、評価を行う。

②事業完成後

原則として、事業完了後速やかに、事業により形成されていた景観が「景観整備方針」に基づき適切に形成されているか、見直しが必要かについて評価を行う。必要に応じて、改善措置等を検討する。「景観整備方針」に、事業特性に応じて、事業完成後の評価時期について記述されている場合、所定の期間が経過した後に評価を行う。

(5) 評価の手続き

①学識経験者等の知見の活用（景観アドバイザーの活用）

専門的な立場から指導・助言をする「景観アドバイザー」を、地域の実情に精通した、公平な立場にある学識経験者等のうちから任命する。「景観形成にあたり配慮すべき事項」や「景観整備方針」の検討、景観評価に当たっての評価の項目・尺度の選定、予測・評価手法の選定、各施設の具体的な規模・形状・配置などに係る情報について、「景観アドバイザー」から意見聴取する。

②住民等からの意見聴取

景観形成にあたり配慮すべき事項や景観整備方針や各施設の具体的な規模・形状・配置などに係る情報について、住民等に提供し、住民等の意見や提案を聴取するように努める。情報の提供は、インターネットやアンケート、ワークショップ等の方法により行う。提供する情報は、スケッチパースやフォトモンタージュ等、視覚的な表現方法による資料を用いて行う。住民等から聴取された意見や提案について、必要に応じ、「景観アドバイザー」に報告する。また、住民等から聴取された意見や提案の内容、景観評価への反映状況について公表する。

③地方公共団体、NPO との連携

景観評価を行うに当たって、必要に応じて地方公共団体から意見聴取する。当該事業の近傍で地方公共団体が行う関連事業が存在する場合、一体となった整備ができるよう、必要に応じて協力依頼をする。また、必要に応じて地域の景観形成に資する活動を行う NPO との連携も考慮するものとする。

④地方支分部局等における体制整備

「景観アドバイザー」や地方公共団体、住民等の意見を踏まえ、「景観形成にあたり配慮すべき事項」や「景観整備方針」をとりまとめ、景観評価を行う。景観評価の結果、その結果に至った経緯及び手続きについては「景観評価委員会」に報告する。「景観評価委員会」は、事務所等から試行事業の評価の手続き、評価手法について確認し、今後の試行事業の選定や景観検討の進め方、景観アドバイザーの活用方法、人材育成など地方支分部局等における景観評価の効果的な取り組みについて議論する。

2-2. 基本方針（案）の見直しに向けた取り組み

○試行事業実施を経て明らかになった具体的課題

2年間の試行事業を実施する中で、以下のような課題が抽出された。

（1）基本方針（案）の目的と位置づけについて

- ・ 景観検討を目的とするのか、評価を目指しているのかハッキリしていない。
- ・ 環境アセスのように既存の景観に悪影響を与えないことのみを目標とするのではなく、「良い構造物を作る」視点が不可欠である。
- ・ 景観アセスメントシステムでやるべき内容について、手順等についてより具体的に解説するものがあると効果的である。

（2）対象事業について

- ・ そもそも景観に配慮する必要性・重要性の低いものが対象となり、オーバーデザインされる可能性がある。
- ・ 単一事業だけでなく、地域の景観形成に対する景観形成の方針を議論し、それを踏まえた対象事業の選定も不可欠である。

（3）景観整備方針について

- ・ 計画段階～設計段階、設計段階～施工段階で継続的にフォローしていくことが重要。
- ・ 計画段階等で検討した結果を設計・施工段階に一貫性を保ちながら継承していくことが重要。
- ・ 事後評価については、社会資本が中・長期的に使用されることから、速やかに評価するのではなく、ある程度年月を経てから評価する視点が不可欠。

○基本方針（案）の見直し方針

上記課題の解決に向け、以下のような観点で基本方針（案）の見直しを検討中。

① 適切な評価手法の認識

良好な景観形成を目的として、各事業で検討・評価がされており、評価については、スケッチパースやフォトモンタージュ等があるが、段階や状況に応じた適切な評価手法が用いられることにより、効果的に景観形成に携わる関係者が互いに共通の認識に立つことができるスキームをアドバイザーの助言を得ながら実践していくことが必要である。

② 地域の良い景観形成に向けて

各地方整備局等が主体的に地域ブロックでの景観形成の目標像を明確にし、個別事業毎で各々で検討するだけでなく、広域的な観点から良好な景観形成に取り組んでいくことが必要である。

③ 一貫性・継続性の確保

計画段階～設計段階、設計段階～施工段階等各段階で当初の目標像、コンセプト、検討内容等を常に確認し、ブレがないよう検討を進めるとともに、継続的に景観アドバイザーからの意見を聴取し、持続性の高いものとして位置づけていくことが必要である。

④ 事後評価の充実

完成した構造物の形の良し悪しだけでなく、完成したことによる住民の地域を愛する誇り意識や行動がどのように変化したかを調査することにより、良好な景観形成による社会資本整備の地域の貢献度を明らかにしていくことが必要である。

⑤ PDCAサイクルの確立

①～④により、計画段階や設計段階、施工段階等各段階において、適切に景観を評価し、その事業のみならず、他の事業にも繋げていくPDCAサイクルを確立していくことが必要である。

これにより、既存の景観に悪影響を与えないことだけでなく、後世に今以上に好いものとして引き渡していく（「良い構造物を作る」）ことが可能となる。

また、基本方針（案）を見直すだけでなく、規範事例集や人材育成等様々な面から複合的に取り組んでいくことが、よりよい景観形成を推進していくことが不可欠である。

3. 景観施策に関する課題（国土技術政策総合研究所「美しい国土の創造WG」）

1) 景観形成施策の全体像

本指定課題は「景観検討・評価のための計画デザインシステムに関する研究」であるが、これを景観形成に資する公共事業実現のためのシステム研究と捉えれば、2. で述べられた景観検討・評価の基本方針（案）策定の他にも検討すべき事項がいくつか存在する（図3-1）。大きくは「よい景観」の見定めを行うための施策（目的の設定）と、それを実現するための事業実施の枠組み整備（手段の整備）に分かれ、手段の方は組織、人材面の施策と制度面の施策に分かれる。また全体の施策を検討し、フォローアップする本省や国総研の体制整備もシステムの中に組み込まれる。

今年度中の本格運用を目指している「国土交通省所管公共事業における景観検討・評価の基本方針（案）」はこうした全体システムの中で、比較的事業実施に近い手段の整備をカバーするものと位置づけられる。このシステムを実効的に運用するには、2) で述べる3点の検討が重要であると考えられる。

2) 今後検討すべき項目

a) 景観評価の考え方確立

「景観評価」の考え方は行政内部での扱いのみならず、学会等でもまだ体系的な整理すら行われていない状況である。本来「景観評価」の示す内容は広く、事業の進捗に応じてさまざまな「景観評価」がある（表3-1）。行政内では「事業の便益評価」になぞらえて、景観の貨幣価値化が暗黙のうちに意図されていることがあるが、それは評価の一部でしかない。また、貨幣価値化しないまでも、何らかの方法で指標化できないか、という要望があるが、これは評価の専門家より景観の特性を考えると理論的に困難な点があることが指摘されている。

これらについては土木学会景観・デザイン委員会と共同で研究を進めており、2006年9月の土木学会全国大会にて研究討論会を開催した。（研究討論会報告書を近日中に土木学会景観・デザイン委員会ウェブサイト<http://www.jsce.or.jp/committee/lsd/>に掲載予定）

b) 発注制度

景観への配慮を重視する事業においては、行政や専門家による検討体制整備はもとより、景観検討の能力に優れた設計者が業務を受注するかどうか成果に大きく影響する。東北地方整備局の「景観を重視したプロポーザル方式」での発注など、先進的な取り組みはなされているが、事業における景観への配慮の重要度に応じ、より景観分野に踏み込んだプロポーザル評価方式を検討し、一般化する必要がある。また、最重要な事業によっては設計競技（コンペ）方式が実現できるような方策も検討すべきである（景観、技術、コストの全体における設計競争、ヨーロッパや韓国では既に実施）。

これらの検討は設計コンサルタント業界に対しても強いメッセージを投げ掛けることになる。

c) 人材育成

「景観検討・評価のための計画デザインシステム」を実効的なものにするには、これを運用する行政内部の人材育成が重要である。これはインハウスで少数の専門家を育てるということよりは、広く景観に関する共通認識を持ってもらうことが重要で、事業にあたる担当者、事務所課長級、事務所長クラスなど、それぞれの職掌における研修を検討する必要がある。これについては各地整等の景観デザイン研修の実情を踏まえ、標準的なプログラム等の提案について検討を進めることとしている。

3) 事後評価

基本方針（案）を中心として景観形成に資する公共事業を実現するには、適切な事後評価とこれに対する対応が鍵となる。事後評価には大きく以下の3段階があると考えられる。

a) 事業そのものの事後評価とその蓄積

景観形成に資すると考えられる事業はいくつも行われているが、事業のどこがポイントでどのような効果を生み、何が課題として残されているのか、検証された資料は皆無である。これは事業の評価というよりは次の事業実施において実に貴重な知見となりうるので、2) a)の「景観評価の考え方確立」を踏まえつつ、実施方法を検討する必要がある。

b) 事業選定の事後評価（基本方針（案）の対象事業）

基本方針（案）では、これに基づく景観検討・評価の対象とする事業を選定することとなっている。適切な事業が基本方針（案）の対象となるかどうかは施策の成否に関わる重大なポイントであり、この点は事後評価として重点的にモニタリングしておくことが重要である。

c) 上記を踏まえた基本方針（案）や景観施策そのものの事後評価

景観検討・評価の実施や地整等での議論の蓄積により景観検討・評価のノウハウが定着してくれば、基本方針（案）の見直しや関連施策の検討が必要となる。これは数年単位で行うのが適切と考える。

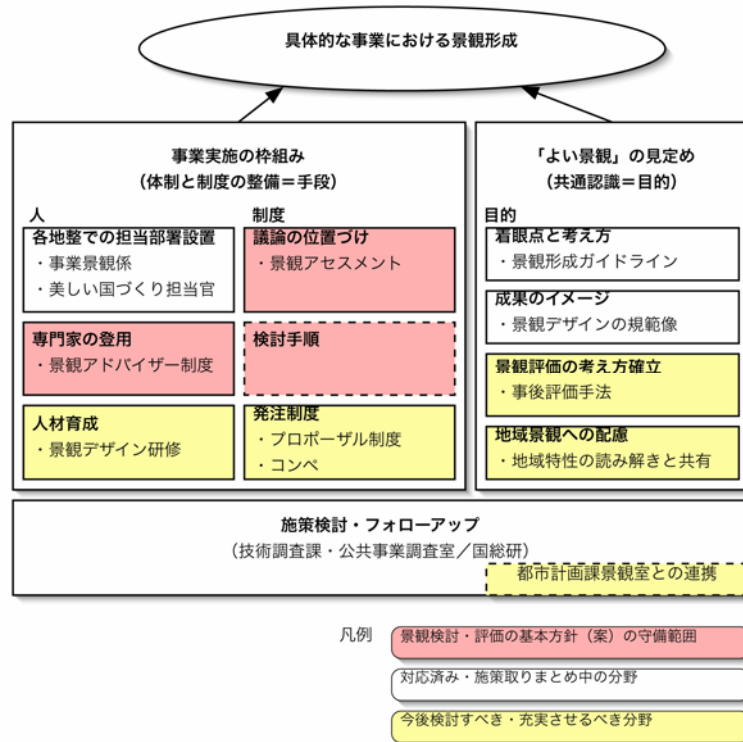


図3-1 直轄事業における景観形成施策の全体像

表3-1 公共事業の進捗状況に応じた「景観評価」の内容整理

事業段階	「景観評価」の内容	
景観検討 着手前	どの程度の検討を行うか評価（検討範囲、体制）	
計画設計	デザインの 意思決定	適切な計画・設計意図かどうか評価
		適切さの根拠を評価
		意図に応じた設計かどうか評価
施工	計画・設計意図を実現する内容かどうか評価（デザイン監理）	
事業後	計画・設計意図が実現されているかどうか評価	
	計画・設計意図が正しかったかどうか評価	

基本方針（案）
の守備範囲

4. 地方整備局における先進的な取組み

(1) 「美しい九州づくり」の取組み（九州地方整備局）

九州地方整備局では、平成15年7月の「美しい国づくり政策大綱」を受け、同年12月より局内各事業部長をメンバーとする「美しい九州検討委員会」を組織し、管内での美しい国づくりの取組みに関する情報共有や意見交換、諸施策の検討を進めてきた。同委員会は「国土交通省所管事業における景観評価の基本方針」（平成16年6月）を受け、同基本方針における景観評価委員会としての役割も追加し活動を継続している。その意味で、景観に関する局内体制は比較的早期から整えられている。

これとは別に九州独自の取組みとして、九州の学識経験者をメンバーとする「美しい九州づくり懇談会」を平成17年2月から平成18年3月まで組織した。ここでは九州の自然、歴史、文化などを背景として形成された景観像（九州らしい景観像）」と「今後の九州の社会資本整備における景観形成方針・方策」について議論を進め、九州の社会資本整備における景観に関する基本的方向性（九州の景観形成方針と景観整備の取組み）が提言された。この提言を受け、九州地方整備局が実施する社会資本整備について各事業における景観形成方針および景観設計等について審議、助言する組織（景観委員会）を新たに設置する方向で検討を進めている。これは基本方針にもとづくアドバイザー会議とは別のもので、管内事業における景観形成がきちんと行われているかチェックし管理する、九州独自の仕組みとなる予定である。

また、九州は景観に関する学識経験者が比較的多く、学識者により風景デザイン研究会も組織されている。この研究会主催によるシンポジウムやデザインシャレットなども開催され、その活動も活発である。官学の連携もさかんで、これまでも九州全体の景観形成方針の作成や個別事業の景観設計、景観研修などが協働で取り組まれた。今後は、美しい景観形成のための取り組みの浸透、現場における検討ノウハウ蓄積、景観形成をマネジメントできる人材育成などが課題である。

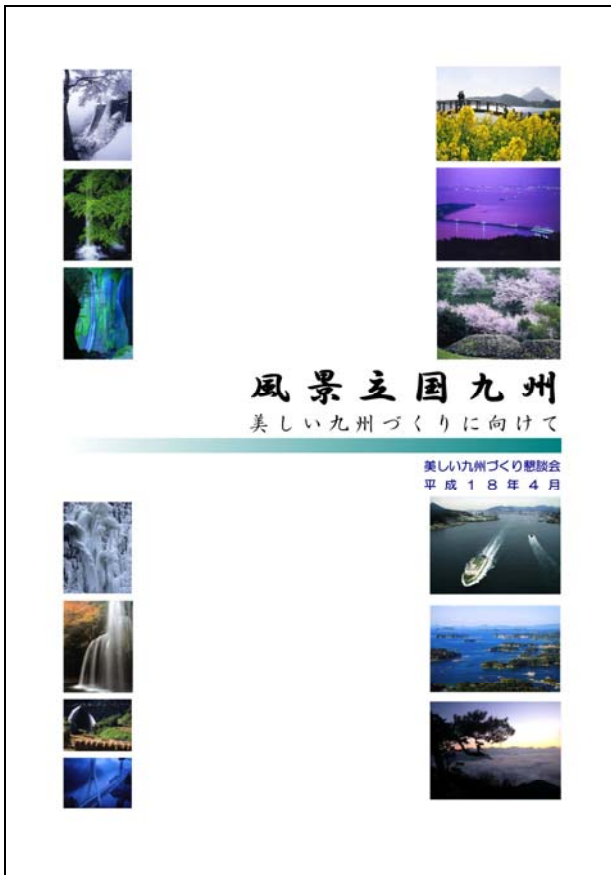


図4-1 風景立国九州 表紙

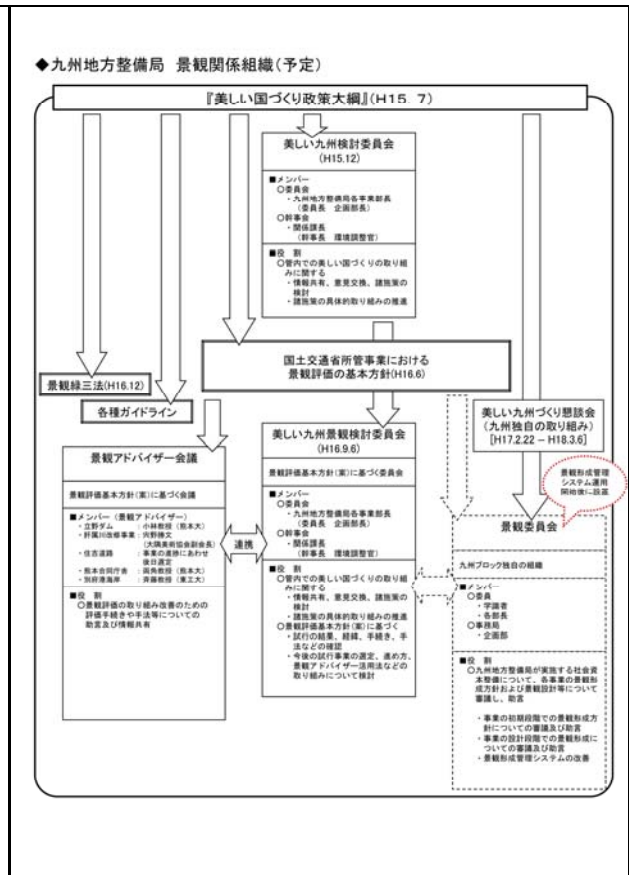


図4-2 景観関係組織

(2) 景観に関する研修制度充実の取組み（東北地方整備局）

東北地方整備局では、構造物の計画・設計にあたり、地域と調和した美しさを兼ね備えた良質な社会基盤整備の考え方とそれに必要な知識を習得させることを目的に、平成10年度より景観デザイン研修を行っている。対象は採用8～12年程度の技術系職員25名前後である。5日間（27.25時間）の研修のうち、景観の専門家による講義4時間などの他は20時間（73%）を具体的な設計演習に当てており、実際の計画・設計においてどのようなプロセスで景観に配慮した設計を行うのかを習得する内容となっている。演習指導は景観設計に実績のある民間の若手技術者に依頼している。

平成17年度の課題は「仙台西道路によって分断される西公園をつなぐ構造物を整備する」であり、次のような手順で演習を実施した。

- 1) 【問題発見】 現地調査や資料による現況の問題点発見
- 2) 【コンセプト設定】 見つけ出した問題点や課題から、それを解決してよりよい環境を作り出すためのコンセプトの設定
- 3) 【プランニング】 設定したコンセプトを空間化させるためのアイデア出し
- 4) 【デザイン】 要求される様々な条件を満足させながら、考えたアイデアを美しい形としてまとめあげる
- 5) 【プレゼンテーション】 4)までの成果を人に伝える（問題点・課題整理の方法、コンセプトの表現）

研修の狙いとしては、与えられた敷地や構造物単体ではなく、常に周辺に拡げてトータルで考える視点を習得すること、ユーザーの視点を常に考えること、頭で考えるだけでなく常に手を動かして模型やスケッチで考えることが挙げられる。

演習の成果品は平面図（1/500）、断面図（1/200）、イメージスケッチ等、全体模型（1/500、800mm×550mm）、拡大部分模型（1/200）、現地調査の結果や課題分析・コンセプトを表現したものである。模型作成に時間を要するため、ややオーバーワーク気味ではあるが、カリキュラムに対する受講生の評価は高い。

景観デザインに関する教育課程は従来の土木系学科にはなかったため、景観に配慮した設計がどのようなものか基本的な考え方や手順がわからず、「景観とは主観的なもの」「専門家にしかわからない」といった誤解があるのが現状である。本研修により、景観への配慮が「対象物周辺を含む広い視点」と「ユーザーへの配慮」を踏まえた「技術的な問題解決」によって行われうるということが伝わり、公共事業における景観への配慮の内在化に資するものと考えられる。引き続き演習を中心とした研修の充実を図る方向でフォローアップを進めているところである。

平成17年度 景観デザイン研修 時間割

	8:30	9:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	
1 日 目							オリエンテーション	開講式	美しい国土づくりについて 環境調整官	公共施設とデザイン 東京工業大学大学院 教授 齋藤 潮	
2 日 目	自	デザイン演習(設計) (有)ワーク・インフォメーション 代表 西村 浩 (有)eau 代表 西山 健一			デザイン演習(現地研修) 現地演習:仙台市西公園 (有)ワーク・インフォメーション 代表 西村 浩 (有)eau 代表 西山 健一			デザイン演習(設計) (有)ワーク・インフォメーション 代表 西村 浩 (有)eau 代表 西山 健一			
3 日 目	由	キャップハンディ体験	市民参加と景観形成 -仙台市の取り組みから- 仙台都市総合研究機構 企画調査部 次長 細田 洋子	デザイン演習(設計) (有)eau代表 西山 健一	休憩	デザイン演習(設計) (有)eau 代表 西山 健一					
4 日 目	時	土木構造物とデザイン 東北大学大学院 情報科学研究科 講師 平野勝也		デザイン演習(設計) (有)eau代表 西山 健一	昼食	デザイン演習(設計) (有)ワーク・インフォメーション 代表 西村 浩 (有)eau 代表 西山 健一					
5 日 目	間	デザイン演習(成果発表) (有)ワーク・インフォメーション 代表 西村 浩 (有)eau 代表 西山 健一 環境調整官 建設専門官			感想文	閉講式					

【研修状況(現地調査)】



【研修状況(プランニング及びデザイン)】



【研修状況（プレゼンテーション）】



【研修成果写真】

