

# 「公共事業における景観アセスメント (景観評価)システム」 の本格運用について

国土交通省大臣官房技術調査課 技術開発官

はらだ よしみち  
原田 佳道

国土技術政策総合研究所環境研究部緑化生態研究室 研究官

ふくい つねあき  
福井 恒明



## これまでの取り組み

「公共事業における景観アセスメント(景観評価)システム」については、平成15年7月にとりまとめられた「美しい国づくり政策大綱」において、良好な景観形成に持続的に取り組むためのシステムを確立する観点から位置付けられており、平成16年6月に「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)」を策定し、直轄事業の一部(44事業)を対象に景観評価を試行的に行ってきた。

約3年間の試行結果やこれまで策定された各事業の景観形成ガイドラインなどを踏まえて、良好な景観形成を図っていくためには、景観整備の具体的な方針について適切に評価を実施し、その評価結果を実際の計画・設計等に反映していくことが重要である。そのためには、景観検討の流れの中に評価を位置付けていくことが不可欠であることから、今般、「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)」を「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針(案)」として改定し、平成19年度より運用を開始したところである。本稿では試行により抽出された課題や景観検討に関する取り組み状況、およびそれらを踏まえ改定した基本方針の概要を紹介する。



## 試行の結果指摘された課題

平成16年度から実施された試行では、構想段階から施工段階まで、さまざまな段階のものが対象となり、その運営方法や検討の過程は事業ごとに多岐にわたる。ここでは基本方針の試行が円滑に実施され、専門家や住民等による適切な合意形成により事業が進捗しているものの例として、石狩川水系直轄砂防事業(リクマンベツ川溪流保全工)を簡単に紹介する。

同事業は北海道を代表する景勝地である層雲峡の入り口に位置し、大雪国立公園内を流れるリクマンベツ川に砂防施設を設けるものである(図1)。同事業は構想段階から基本方針の試行対象となり、景観検討が実施された。検討に当たっては、景観の専門家(景観アドバイザー)や地域住民、自治体、観光客など幅広い分野から意見を聴

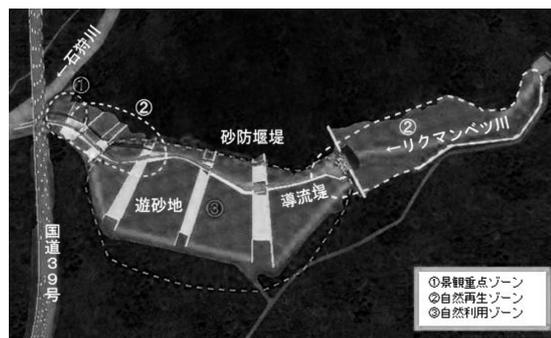


図 1 リクマンベツ川溪流保全工の概要

取しているが、景観アドバイザーへの意見聴取は現地視察を含めて2年間に7回、住民ワークショップは4回を数え、地元自治体にもアンケートを実施して事業への要望を聞くなど、専門家と地元の声を適切に事業に反映させ、共通認識を図っている。

また、水辺の利用など、観光資源としての施設計画を行いつつも、砂防施設を国立公園の景観になじませることを踏まえ、素材の経年変化や樹木の生長を見込んだ設計を行っている。完成10年後の姿を予測・評価するなど、土木施設として時間的・空間的に、適切なスケールでの検討が行われている(図 2, 3)。



図 2 国道39号胡蝶岩橋からの眺望イメージ (植栽前)



図 3 同 (植栽後10年)

こうした検討は主に発注者と設計業務受注者の間のやりとりで設計を決める従来の方法に比べてかなり手間がかかるが、このような方法で社会的説明責任を適切に果たしながら事業を進捗させることは、今後の公共事業において景観形成を図る際に必要な手続きである。

この例のように試行によって事業が適切に進捗している例もあるが、試行事業全体に対するモニ

タリングの結果、共通の課題として次のような事項が挙げられている。

- ① 事務所担当者に対する景観に関する知識・ノウハウの提供
- ② 構想段階から事業完了までの景観整備方針の一貫性・継続性確保
- ③ 部分的な景観検討だけでなく、空間全体に対する景観検討実施
- ④ 事業の景観上の重要性に応じた適切な検討密度の判断
- ⑤ 景観アドバイザー(専門家)による適切なタイミングで適切な内容の指導・助言実施

これらの課題に対しては後述のとおり今回の基本方針改定によって対応している部分(②④⑤)もあるが、このほかは事務所の担当者が類似事例などを参照しながらそれぞれの事業を進めることとなる。既存事例の参照や情報提供は、基本方針実施をサポートする仕組として整備する準備を進めているところである。

また、試行事業において作成された「景観整備方針」の内容等から分析された各事業分野における景観形成上の特徴として、以下のような事項が指摘できる。

#### (1) 道路分野

道路分野については、景観形成のためのガイドライン等を策定し、景観検討に取り組んできており、景観検討の実績の蓄積が他分野に比べて多いことから、景観に配慮した整備が進んでいるが、景観形成ガイドラインの解説書である「道路のデザイン」の考え方を踏まえ、多くの事案で適用していくことが良好な景観形成を計っていく上で必要である。

#### (2) 河川分野

河川の特性上、計画の際には治水、生態(動植物、魚類)、水辺の利用など、さまざまな観点のバランスを取って一つの設計に統合しなければならない難しさがある。それらの機能に配慮しつつ景観として総合化する体制づくりやノウハウの蓄積が課題として挙げられる。河川や水辺は景観形成の効果が最も認識されやすい社会基盤であり、

モデルプロジェクトなど先導的事例の推進により景観形成が推進されると考えられる。

### (3) 港湾・海岸分野

空間的広がりを持つ港湾の景観特性に鑑みて、港湾の複数の構造物や空間全体をトータルに検討する計画が必要とされている。地方自治体の事業と直轄事業との連携等がその糸口となると考えられる。景観形成の効果が認識されやすい社会基盤である点は河川と同様である。

### (4) 官庁営繕分野

すでに試行事業等で景観形成の成果を挙げている。周辺施設や社会基盤との連携により、敷地外の景観形成に寄与することが課題として挙げられる。

### (5) 都市公園分野

デザインに配慮する考え方はすでに浸透しているが、官庁営繕分野と同様に、隣接する施設や社会基盤と連携して地域の景観をつくり上げるような計画調整が課題として挙げられる。



## 「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針(案)」の概要

### (1) 景観検討

従来は「景観評価」として、事業によって生ずる景観について客観的に適切かどうかを評価することに主眼を置いていた。しかし、景観評価の本来の目的では単に「評価」を行うだけではなくその評価結果を実際の計画・設計等に反映させていくことがあることから、改定に際して景観検討の流れと一体的に評価を行うことを位置付けることとし、名称を「景観検討」の基本方針と改めた。

### (2) 基本方針の対象事業

これまでは試行として全国44事業を対象としてきたが、本格運用に当たって、すべての直轄事業を基本方針の対象とし、景観検討を行うものとしている。

### (3) 景観検討区分

試行事業のように事業ごとに景観の専門家と連携して景観に配慮した計画・設計を進めていく方法は、検討に要する時間や専門家の数等を考える

取り組みとすべての事業での実施は現実的でない。事業の内容によっては専門家を含む体制を組まなくても、景観に関して十分な能力のある設計コンサルタントさえつけばよいケースもありうる。

そうしたことから、対象事業についてどの程度景観の検討を行っていくか、景観上の重要度によって、重点検討事業、一般検討事業、検討対象外事業の三つの区分に分類することとしている。それぞれの区分は次のとおりである。

#### ① 重点検討事業

- 1) 優れた景観を有する地域(表 1)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務所等が判断する事業
- 3) その他、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 一般検討事業

重点検討事業および検討対象外事業以外の事業

表 1 基本方針(案)における「優れた景観を有する地域」

根拠法等	対象地区等
景観法	・ 景観計画区域(景観重要公共施設や景観重要建造物等に係る場合) ・ 景観地区 ・ 準景観地区(景観法に基づく地区計画等形態意匠条例が定められたものに限る) ・ 地区計画等の区域(景観法に基づく地区計画等形態意匠条例が定められたものに限る) (上記は指定が予定・準備されている場合を含む)
都市計画法	・ 風致地区
自然公園法	・ 自然公園(国立公園, 国定公園, 都道府県立自然公園)内の特別地域
文化財保護法	・ 伝統的建造物群保存地区 ・ 重要文化的景観
古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法	・ 歴史的風土特別保存地区
明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法	・ 第一種歴史的風土保存地区 ・ 第二種歴史的風土保存地区
都市緑地法	・ 特別緑地保全地区
首都圏近郊緑地保全法	・ 近郊緑地特別保全地区
景観条例	・ 地方公共団体の条例により定められた指定地区
世界遺産条約	・ 世界遺産

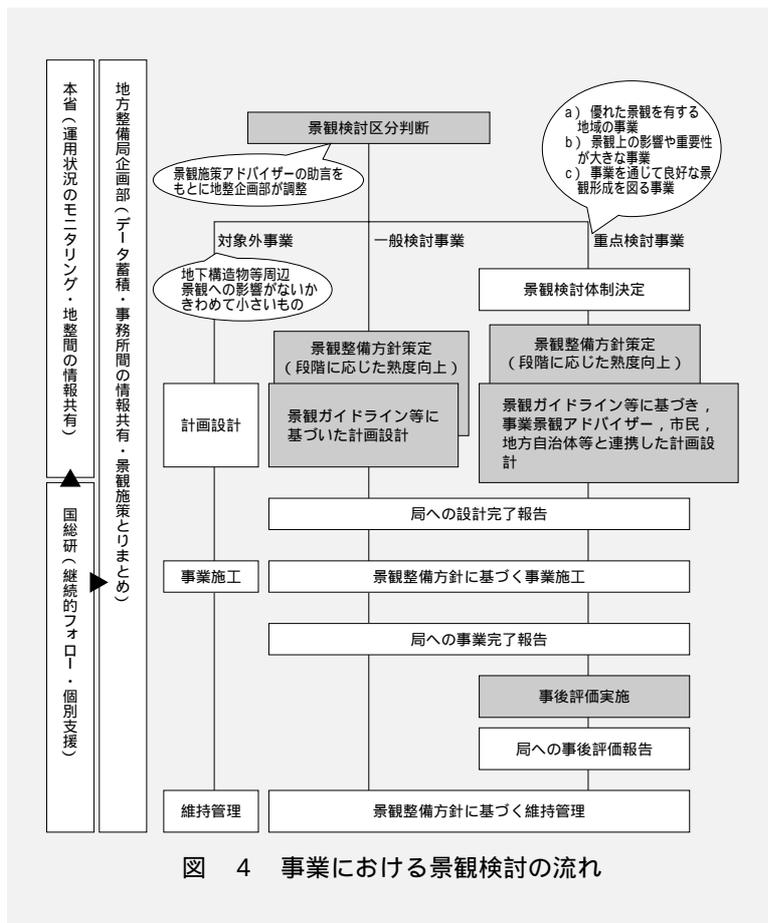


図 4 事業における景観検討の流れ

### ③ 検討対象外事業

地下構造物等事業による周辺への景観上の影響がないか、きわめて小さいものであるため、将来にわたって景観構成要素とならない事業

①～③は、今回の基本方針改定が、試行事業を踏まえて内容を一部見直し、対象事業を拡大しただけのものではなく、直轄公共事業全体を対象とした景観検討の方針として、実現性と実効性のある枠組の設定を目指したものであることを示している。

#### (4) 景観検討の流れ (図 4 参照)

#### ① 重点検討事業

重点検討事業に係る景観検討は、試行事業と同様に、専門家である「事業景観アドバイザー」や地方公共団体、住民等を含む検討体制を整え、各事業の景観形成ガイドライン等を参照しつつ、「景観形成について配慮すべき事項」および「景観整備方針(重点検討事業版)」のとりまとめを行うとともに、これに基づく景観の予測・評価を実施した上で、事業の各段階でその検討結果を反

映する。また、事業完了後数年程度経過した後、事業により形成された景観について、景観整備方針に照らして事後評価を実施する。

#### ② 一般検討事業

一般検討事業に係る景観検討については、専門家や住民等を含めた検討体制の整備・景観検討の実施や、事業完了後の事後評価を行うことはしていないが、景観形成ガイドライン等を参照しつつ、「景観形成について配慮すべき事項」および「景観整備方針(一般検討事業版)」のとりまとめを行い、これに則って計画設計等を行うこととしている。

#### (5) 学識経験者等の知見の活用

景観検討において学識経験者等の知見を活用するため、「景観施策アドバイザー」と「事業景観アドバイザー」を任命する。

「景観施策アドバイザー」とは、地方整備局等管内における景観形成の方向性等に関して指導・助言を受けるために整備局単位で任命するもので、「景観アドバイザー会議」を構成する。「景観アドバイザー会議」では、景観検討の取り組み状況について報告を受け、地域全体の景観形成の方針や共通的な景観検討の考え方などについて助言を行うこととしており、個別事業の設計内容等についての検討は行わない。

一方、「事業景観アドバイザー」とは、個別事業において、具体的に計画・設計に関する景観上の助言を受けるために各事務所等で任命するものである。

#### (6) 景観整備方針

事業の構想段階から計画段階、設計段階、施工段階、維持・管理段階において、景観検討の一貫性を確保する必要があるため、その事業により整備する施設や空間およびその周辺景観との関係などについての景観形成の基本的考え方を示した「景観整備方針」を作成し、継承していくことと

している。

(7) 景観検討に関する PDCA サイクルの確立  
景観整備方針に基づき景観検討を行っていくとともに、設計完了時や事業完了時に整備局に報告することとしている。また、重点検討事業においては事業完了後に事後評価を実施することとしている。これらにより、個別事業の改善を行っていくとともに、取り組み事例や知見の蓄積を図り、景観検討のさらなる向上を図っていく。



#### 各局と地方整備局等の取り組み状況

「美しい国づくり政策大綱」の政策課題として挙げられていた各分野の景観形成ガイドラインは平成18年度までにすべて出揃い(表 2)事業における景観検討の手引きとして運用されている。

また、地方整備局等では、基本方針の試行に前後して景観形成に関するそれぞれ独自の取り組みを進めている。先行している地方整備局では基本方針改定に先立って局レベルで景観検討体制を構築し、運用を開始しているところもある。

東北地方整備局では、平成8年度に「美しい国土づくりアドバイザー制度」を設け、これまでに100以上の事業を対象として景観検討を進めている。また、コンサルタントの選定手続きにおいて「景観を重視したプロポーザル方式」を実施するなどの先駆的試みを実施している。これらは「美しい国土づくりアドバイザー事業事例集(平成12年3月)」や「美しい東北づくりの実践(平成15年6月)」にまとめられている。

九州地方整備局では平成16年度から「美しい九

州づくり懇談会」を設置し、18年4月に提言「風景立国九州 美しい九州づくりに向けて」をとりまとめた。これを受けて平成18年度より「景観形成管理システム」の運用を開始した。これは各事務所における事業の進捗に応じて景観形成の検討や手続きが的確に行われているかどうかを本局の景観委員会で確認するものである。

近畿地方整備局では景観づくりの10の原則を定めた「美しい近畿へのみちしるべ 近畿の景観宣言(平成16年6月)」を、四国地方整備局では四国にふさわしい社会資本整備のあり方をまとめた「四国スタンダード(案)(平成17年3月)」を、沖縄総合事務局では「“美ら島沖縄”風景づくりのためのガイドライン(平成19年1月)」をそれぞれとりまとめている。一方北陸地方整備局では「中山間地域の災害復興における景観形成のあり方(案)(平成18年3月)」の発行、関東地方整備局では「関東の富士見百景」の選定、北海道開発局ではシーニックバイウェイ(日本風景街道)の選定・整備など、独自の取り組みを進めている。



#### 今後の展開と課題

今回の基本方針の改定を受けて、平成19年度から各地方整備局等で景観アセスメントシステムが本格運用されていくことになるが、基本方針はあくまで景観検討のための基本的な枠組・考え方を示したものであるため、各事業において、地域や事業ごとの特性を踏まえつつ、柔軟かつ効果的な取り組みが行われることが期待される。また、景観検討の手法についても、確立・普及しているとは

言えず、各事業での景観検討の実績を積んでいくことにより、さらなる向上を図っていくこととしたい。

「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針(案)」の詳細については、国土交通省ホームページの下記 URL を参照。

[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/13/130330\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/13/130330_.html)

表 2 各分野の景観形成ガイドライン

ガイドライン名	策定期期
「官庁営繕事業における景観形成ガイドライン」	平成16年5月
「航路標識整備事業景観形成ガイドライン」	平成16年6月
「港湾景観形成ガイドライン」	平成17年3月
「住宅・建築物等整備事業に係る景観形成ガイドライン」	平成17年3月
「道路デザイン指針」	平成17年3月
景観形成ガイドライン「都市整備に関する事業」(案)	平成17年3月
「海岸景観形成ガイドライン」	平成18年1月
河川景観ガイドライン「河川景観の形成と保全の考え方」	平成18年10月
「砂防関係事業における景観形成ガイドライン」	平成19年2月

各ガイドラインの内容は WEB ページ参照 <http://www.mlit.go.jp/keikan/guideline.html>