

複数事業主体によるまちづくりにおける 景観誘導手法に関する検討

— 独立行政法人都市再生機構における景観ガイドラインによる誘導事例を対象として —



社会研究部門 上席主任研究員 池邊このみ (独)都市再生機構 技術・コスト管理室 都市デザインチーム 水井淳

ikonomi@nli-research.co.jp

[要旨]

- 1 2004年6月の「景観法」施行から6年目を迎え、2008年には、(通称)「歴史まちづくり法」も施行され、日本各地で景観に関する動きが活発化しつつある。2009年12月末現在で、景観行政団体数は428となり、地方公共団体に設置された景観審議会などにより、景観コントロールが実施されつつある。そうした中で「景観ガイドライン」といわれるまちづくりの中で、景観の規制誘導ツールが実効性をもちつつある。
- 2 「景観ガイドライン」の初期の時代には、主に形態や色彩、素材などのハードウェア主体の規制誘導が詳細な内容で行われてきたが、2005年頃からは、まちづくりのコンセプトなどにも重点が置かれるようになり、地方公共団体、独立行政法人都市再生機構(以下、「都市機構」と表記する)、民間事業者などの共通のプラットフォームとしての役割を占めるようになった。また、今日では、そのまちの長期的なビジョンを描き、地域の「バリューアップ」や「ブランディング」など、事業地区を含む地域の持続的な発展に寄与すべき内容となってきた。
- 3 本稿においては、複数事業主体によるまちづくりを進めている都市機構における「景観ガイドライン」を先行事例として注目している。都市機構においては、2003年頃より豊洲や芝浦アイランド等の事業地区で「景観ガイドライン」を策定しはじめ、現在では、事業実施を行い全地区で策定することが決められている。これら事例から都市機構の景観ガイドラインの規制誘導の内容や実際に実現された空間などをもとに、複数事業主体における景観誘導手法の有効性について検討している。

目次

1—はじめに	67
2—都市機構における景観誘導の取り組みの背景と経緯	67
1 都市機構における景観誘導の取り組み	67
2 景観ガイドラインによる誘導の必要性	70
3—景観ガイドライン内容の変遷過程	70
1 第一世代の景観ガイドライン	71
2 第二世代の景観ガイドライン	73
3 長期的なまちの価値向上や持続可能性に主眼をおいた最近の景観ガイドライン	73
4—景観ガイドラインの運用について	75
1 景観ガイドラインと条件設定について	75
2 民間事業者との協議について	76
5—景観ガイドラインによる景観誘導の事例考察	80
1 桃井三丁目地区	80
2 西新井駅西口地区	82
3 景観ガイドラインによる価値向上に関する考察	84
(1)街区分割がもたらす再生効果	84
(2)沿線イメージや地域ブランドを向上させる効果	85
(3)景観ガイドラインにおける今後の留意点	86
6—今後の景観ガイドラインの課題	87
1 先行事例に見られる課題性	87
2 持続的に価値を生み出すために	87

1——はじめに

日本における景観の規制誘導政策は、その法的整備などにおいて欧州などと比較して100年近い遅れがある。戦後の経済成長においては、オフィスや住宅においても質より量の供給や、高層オフィスビル街の形成など欧米への追随が優先され、結果として景観や街並みなどの配慮が十分にされず、画一的な都市開発や住宅地開発が行われ、いわゆる地域独自の地形的特質や建築素材などによる特徴が失われてきた。バブルの時代には、日本の都市開発にもデザインやアートなどの手法が取り込まれ、一見は欧米の水準に十分に追いつき追い越すかのように見えたが、その後の失われた10年といわれるポストバブル時代には、都市開発に質の議論は持ち込まれず経済的な再生のみが優先されてきた。特に地方都市の中心部などにおいては、郊外の大規模商業施設立地などの影響により空洞化が起り、多くの市街地で経済性の観点からいわゆる老舗などの立ち並ぶ古い街並みが失われつつあった。また、国道沿道などのいわゆるロードサイドには、派手な形態や色彩の看板に囲まれた商業施設とその駐車場によって占められ、地域独自の景色が阻害されている。

そうした中において、ユネスコの世界遺産などが注目されるようになり、観光客の集客、外貨の獲得が各国の政策に持ち込まれるようになり、結果として2003年には、「美しい国づくり政策大綱」を国土交通省が発表。「観光立国」の名のもとに、景観整備の必要性が問われ、翌年の2004年には、いわゆる景観緑三法といわれる「景観法」の施行が行われた。それに伴い、政令市、中核市、都道府県は景観行政団体となった。また、同じ時期に国際的な課題となった「環境配慮」とともに「景観に対する配慮」が多くの地方自治体の総合計画等に盛り込まれ、それまで、まちづくり条例や景観条例など、独自の景観に対する対応を行ってきた地方自治体が景観行政団体となり、景観計画を策定し、景観審議会や景観アドバイザーなどを設置するなど、実際的な誘導が進められつつある。2008年には「歴史まちづくり法」が制定されるなどの動きもあり、全国での景観行政団体数は増えている。また、同時に都市や郊外における美しい街並み保全など、良好な景観形成による居住環境の向上等に関する市民の関心は高まりつつある。いわゆる地価の右肩上がりというようなまちの工夫をせずに地価が上がっていくという日本の戦後の土地経済を支えてきた神話が崩れた現在にあっては、景観に配慮した美しい街並みの形成・維持は不動産の資産価値を維持向上するための担保方策の一つとなってきている。

2——都市機構における景観誘導の取り組みの背景と経緯

1 | 都市機構における景観誘導の取り組み

都市機構では、前身である日本住宅公団から集合住宅団地を計画し、建設してきたが、その設計思想としては、集合住宅の歴史の長い欧米集合住宅に学びつつ、我が国の社会情勢や生活実態を踏まえた独自のニュータウン形成や団地形成に従事してきた。特に地価の高い時代にあっては、公共性という立場を踏まえ、国民の所得水準に合わせつつ人々が心地よい生活が営める空間として、建物と屋外の空間を一体的にとらえた居住環境の整備を行ってきた。しかし、現在の都市機構は、その理念「人が輝く

都市を目指して、美しく安全で快適なまちをプロデュース」のもと、従来のように自ら建設してまちづくり等を行う形から、主としてまちの基盤整備を行い、建物等は民間事業者にかかせ、連携・誘導をはかりながら「まちのコーディネート」を行う形態が主となっている。

景観に対する具体的な取り組みとしては、2003年頃からの大規模な土地利用の用途転換による土地利用再編の必要から、複数街区を対象とした複数事業主体による開発に際して、開発地区全体でのデザインコントロールの実施が重要と認識されたのが発端である。具体的には、敷地の譲渡等を行うに際して、当該地区のまちづくりや、景観形成の進め方をまとめた景観ガイドラインを策定し、美しい街並みなど景観形成や良好なまちづくりを誘導してきた。その成果は、豊洲地区の「まちづくりガイドライン」のような成果を得ている。

2005年後半から2006年前半にかけて、都市機構として今後の居住環境の整備事業を進めていくにあたり、景観の位置付けについて「景観誘導方策検討委員会」（委員長：東京工業大学大学院教授 中井 検裕）を設置し、都市機構としての景観形成における提言も取り纏めた。これを受け、2006年10月からは、団地の再編などに伴う敷地譲渡等を実施する地区については、遠景、中景、近景からの街並みや景観形成、既存市街地に対する景観の保全や調和、環境負荷の低減などを盛り込み、原則として全ての地区で景観ガイドラインを策定することとした通達を出している。

写真1 横浜ポートサイド地区



写真2 千里青山台団地（昭和40年代団地）



写真3 北砂5丁目団地（昭和50年代団地）



写真4 西新井駅西口地区 コーディネート事例



図表-1 景観ガイドライン一覧

作成年度	地区属性		所在地		事業種別	DGLの概要	
	地区名	地区面積 (ha)	都府県	市・区		策定期	DGLの種類※
平成13年度	浜甲子園地区	31.0	兵庫県	西宮市	建替	H13.07	ガイドライン
平成15年度 (2003年度)	桃井三丁目地区	9.1	東京都	杉並区		H15.4	ガイドライン
	千種二丁目地区	8.35	愛知県	名古屋市中区		H15.6	ガイドライン
	MM50街区北地区	1.0	神奈川県	横浜市西区		H15.7	整備指針
	花小金井駅北口地区	1.7	東京都	小平市		H16.3	ガイドライン
	芝浦アイランド地区	4.6	東京都	港区		H15.11	ガイドライン
	西新井駅西口地区	11.6	東京都	足立区		H16.3	ガイドライン
	福島一丁目地区		愛知県	名古屋市中区			
平成16年度 (2004年度)	アーバンフレンド海	14.7	愛知県	名古屋市中区	建替	H16.3	ガイドライン
	グリーンタウン光ヶ丘	12.5	千葉県	柏市	建替	H16.7	その他(階数・高さ・壁面後退・日影・歩行者通路の設置等)
	ハートアイランドSHINDEN地区	20.0	東京都	足立区		H16.8	ガイドライン
	豊洲二・三丁目地区	5.0	東京都	江東区		H16.10	ガイドライン
	大崎西口地区		東京都	品川区			
	前原	12.9	千葉県	船橋市	建替	H16.12	その他(階数・高さ・歩行者空間設置・壁面後退)
	新川・島屋敷通り	8.1	東京都	三鷹市	建替		その他(緑のまちづくりの考え方)
平成17年度 (2005年度)	晴海三丁目西地区	3.3	東京都	中央区	再開発	H17.1	ガイドライン
	武蔵小金井駅南口	3.4	東京都	小金井市	再開発	H17.3	ガイドライン
	グリーンタウン光ヶ丘	12.5	千葉県	柏市	建替	H17.06	その他(階数・高さ・壁面後退・日影・歩行者通路の設置等)
	中百舌鳥地区	9.9	大阪府	堺市	建替	H17.8	ガイドライン
	横浜山下町地区	1.3	神奈川県	横浜市中区	コーポネート	H17.9	ガイドライン
	太子堂三丁目地区	3.3	東京都	世田谷区		H17.11	ガイドライン
	刈谷駅南地区	5.67	愛知県	刈谷市	再開発	H17.12	ガイドライン
平成18年度 (2006年度)	東豊中第一	13.5	大阪府	豊中市	建替	H18.3	ガイドライン
	上池袋一丁目東地区	1.0	東京都	豊島区		H18.3	整備指針
	中丸子		神奈川県	川崎市			その他(階数・高さ・壁面後退・日影等)
	青戸七丁目地区	3.5	東京都	葛飾区		H18.5	ガイドライン
	梅田五丁目地区	1.6	東京都	足立区		H18.6	ガイドライン
	葛飾区新宿六丁目	18.2	東京都	葛飾区		H18.11	ガイドライン
	香里	7.8	大阪府	枚方市	建替	H18.11	ガイドライン
平成19年度 (2007年度)	高根台Ⅰ期	4.7	千葉県	船橋市	建替	H18.12	その他(階数・高さ・歩行者空間設置・壁面後退)
	西ヶ原四丁目地区	4.5	東京都	北区		H19.1	ガイドライン
	新宿六丁目	3.6	東京都	新宿区		H19.3	ガイドライン
	千住大橋周辺地区	8.8	東京都	足立区		H19.3	ガイドライン
	百合ヶ丘第二団地		神奈川県	川崎市	建替		その他(階数・高さ・壁面後退・日影等)
	UBR別府		福岡県	福岡市	建替		その他(階数・高さ・壁面後退・日影等)
	UBR香椎		福岡県	福岡市	建替		その他(階数・高さ・壁面後退・日影等)
	南日吉	7.8	神奈川県	横浜市港北区	建替	H19.5	その他(建築協定)
	新田三丁目関連		東京都	北区			整備指針
	小仲台団地		千葉県	千葉市	建替		階数・高さ・壁面後退・日影等
	新所沢第四	0.7	埼玉県	所沢市	建替		ガイドライン
	霞ヶ丘		埼玉県	ふじみ野市	建替		その他(階数・高さ・壁面後退・日影等)
	東鳩ヶ谷団地	4.6	埼玉県	鳩ヶ谷市	建替		建設指針
	西鳩ヶ谷団地	1.6	埼玉県	鳩ヶ谷市	建替		建設指針
	武蔵浦和(再)	14.5	埼玉県	さいたま市	再開発		ガイドライン
平成20年度 (2008年度)	西武庫	14.4	兵庫県	尼崎市	建替	H19.10	ガイドライン
	桜堤団地	17.8	東京都	武蔵野市	建替	H19.12	ガイドライン
	小台一丁目	2.4	東京都	足立区		H19.12	ガイドライン
	旭ヶ丘団地		大阪府	豊中市	建替		その他(階数・高さ・壁面後退・日影等)
	藤井寺団地		大阪府	藤井寺市	建替		整備指針
	西新井第三団地	6.8	東京都	足立区	建替	H20.3	ガイドライン
	東綾瀬団地地区	8.9	東京都	足立区	建替	H20.3	ガイドライン
	西ヶ原一丁目地区	11.0	東京都	北区	居住(市街地)	H20.5	ガイドライン
	東雲キャナルコート地区	11.6	東京都	江東区	居住(市街地)	H20.5	デザインシート
	新所沢第四	0.7	埼玉県	所沢市	建替		ガイドライン
	警察大学校跡地	9.0	東京都	中野区	コーポネート	H20.6	ガイドライン(中野区より受託)
	牟礼団地	3.0	東京都	三鷹市	建替	H20.9	ガイドライン
	多摩平の森	29.6	東京都	日野市	建替	H20.9	ガイドライン
	豊四季台Ⅰ期	0.3	千葉県	柏市	建替	H20.8	ガイドライン
	千里園	1.9	大阪府	豊中市	建替	H20.9	建設指針
H21年度予定 (2009年度)	東豊中第一	13.5	大阪府	豊中市	建替	H21.9	建設指針見直し版
	向ヶ丘第一	6.3	大阪府	堺市	建替	H20.11	建設指針
	香里	5.1	大阪府	枚方市	建替	H21.9	建設指針見直し版
	鶴舞Ⅰ期	7.0	奈良県	奈良市	建替	H20.11	ガイドライン
	三鷹台	8.6	東京都	三鷹市	建替	H20.11	ガイドライン
	高根台Ⅱ期	9.5	千葉県	船橋市	建替	H20.12	ガイドライン
	ひばりが丘団地	34.5	東京都	東久留米市・西東京市	建替	H21.3	ガイドライン
	九六六本松キャンパス跡地地区	6.5	福岡	福岡市		H21.3	
	京島三丁目地区	0.2	東京都	墨田区			
	千住旭町	5.0	東京都	足立区			ガイドライン
	霞ヶ丘Ⅰ期	10.7	埼玉県	ふじみ野市	建替		
	領家立野	1.2	埼玉県	さいたま市	建替	H21.11	建設指針
	上野台団地	16.9	埼玉県	ふじみ野市	建替	H21.7	ガイドライン
	草加松原団地(建替Ⅰ期)	43.2	埼玉県	草加市	建替		ガイドライン
	草加松原Ⅰ期	9.2	埼玉県	草加市	建替	H21	ガイドライン
鶴瀬第二	7.2	埼玉県	富士見市	建替		未定	
鶴瀬第二	7.2	埼玉県	富士見市	建替	H21	ガイドライン	
緑ヶ丘	8.3	大阪府	池田市	建替	H21.9	建設指針	
仏向町	4.1	神奈川県	横浜市保土ヶ谷区	建替		ガイドライン	

※「DGLの種類」の凡例

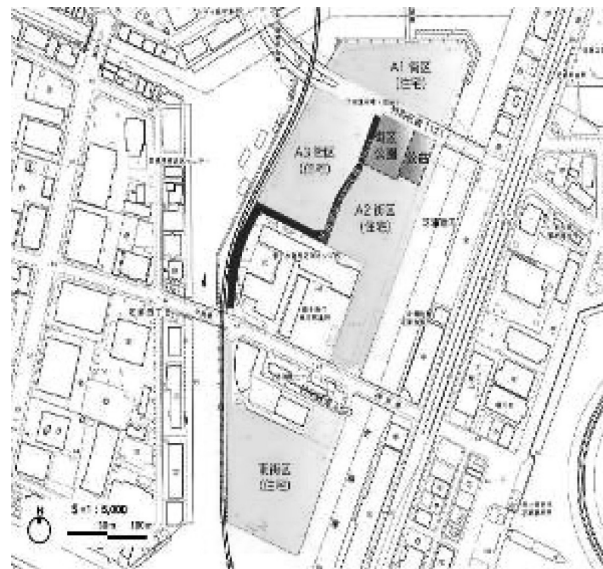
ガイドライン：地区の読み解き、ビジョン、コンセプト、景観形成方針などまでの内容のもの
 整備指針：地区の開発や整備に特化したガイドライン
 その他()：ガイドライン・整備指針以外のもの

2 | 景観ガイドラインによる誘導の必要性

大規模工場跡地などの再整備や大規模団地の建て替えなど、敷地譲渡等における景観誘導においては、以下に示すような課題がある。

- ①設計・工事が、多職種にわたること
- ②複数事業者、複数設計者が開発に携わるため事業期間が長期にわたること
- ③様々な都市計画手法を組み合わせながら、より複雑な事業経緯をたどること
- ④合意形成を行う主体が明確でないこと等から、一体的なデザインコントロール等の規制又は誘導が困難になっていること

図表-2 芝浦アイランド街区割り図複数街区による地区の開発事例



また、法的な担保手法による景観形成の規制誘導においては、地区計画などによって規定される場合も多い。壁面後退の幅や空地率などの定量的な誘導内容は地区計画がかかっている場合でも、景観ガイドラインでの誘導事項として了承を得られやすいが、街並み、景観、建物デザインやランドスケープデザインといった定性的な内容を含むものについては、概念の記載に留まる場合が多く、地区計画による空間誘導やデザインの誘導には限界があるのが現状である。これらのことから、地区計画を補完しつつ、上述した問題点を解決し、当該地区全体を対象に美しい街並みなどの景観の形成や良好なまちづくりを進めるために景観ガイドラインによる誘導が必要とされる。

3—— 景観ガイドライン内容の変遷過程

景観ガイドラインは、策定された時期や立地条件、事業方針等により、位置付けや役割、目的や内容も変化してきた。当初は、形態規制・色彩コントロールなどを主としたものであったが、最近では、同一地域で開発を行う多主体が、まちのビジョンやコンセプトを共有し、まちとしての価値を高め、長期的な

資産の担保価値を維持するための手法として認知されつつある。

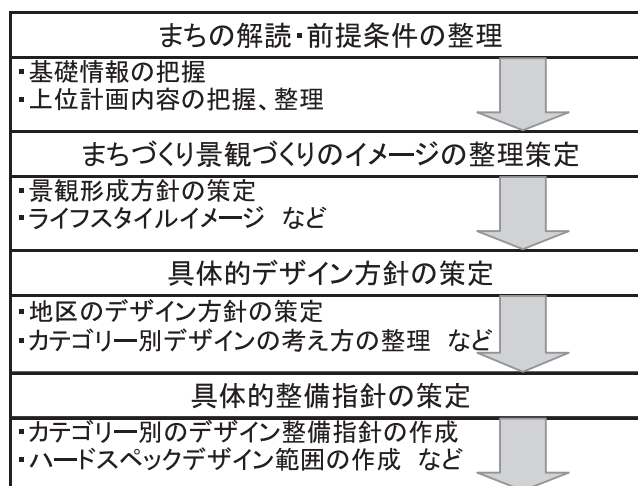
1 | 第一世代の景観ガイドライン

2003年から2004年初期の景観ガイドラインは、都市機構がコーディネートを実施した事業地区に開発参加する民間事業を対象にし、地区全体のまちづくり方針や景観形成を行うための形態規制を主な目的としたものが主流であった。

そのため、市町村などで策定している都市計画等の上位計画などで策定された地区のまちづくりや、景観形成の考え方にに基づき、民間事業者の建設行為について、形態規制や色彩コントロールなどを行い、敷地全体を都市機構の想定した景観に誘導することを目的としたものであった。

この時期の景観ガイドラインとしては、芝浦地区及び、豊洲地区の景観ガイドラインが知られており、景観に配慮された質の高いまちづくりがなされている。しかし、具体的な規制誘導となる項目などの内容について、都市機構で形態・色彩・素材など詳細な内容まで規定する膨大な内容のものとなっていたため、結果として「民間事業者の自由意志によるデザインや創意工夫の妨げになる」ということが問題となっていた。

図表-3 第一世代の景観ガイドライン策定フロー



図表-4 第一世代景観ガイドラインの構成と記載分量

地区名	桃井三丁目地区	花小金井駅北口地区	芝浦アイランド地区		豊洲二・三丁目地区		西新井駅西口地区
(所在地)	東京都杉並区	東京都小平市	東京都港区		東京都江東区		東京都足立区
名称	ガイドライン	ガイドライン	デザインコンセプト	デザインコード	ガイドライン	デザイン方針	ガイドライン
■ガイドラインの構成		2P	3P		1P	4P	2P
■まちのコンテキストの解説	10P		2P				15P
■開発コンセプト	10P		1P		10P		
■景観形成コンセプト	8P	9P	7P			5P	8P
■デザイン指針							
基本的な考え方・デザインテーマ						5P	1P
ランドスケープデザイン (タウンスケープ)		25P	4P	9P	11P	1P	44P
プランツデザイン		8P	6P	8P			20P
建築デザイン		20P	4P	18P		1P	15P
環境色彩デザイン	1P	1P		2P		1P	3P
照明デザイン		12P	4P	1P		1P	3P
サインデザイン		4P			1P		4P
防犯環境形成デザイン							1P
■軸・拠点整備方針				49P	12P		
■街区デザイン方針					38P		
■デザイン指針							1P
ページ数合計	29P	81P	31P	87P	73P	18P	117P

※項目ごとの説明が記載されているページ数

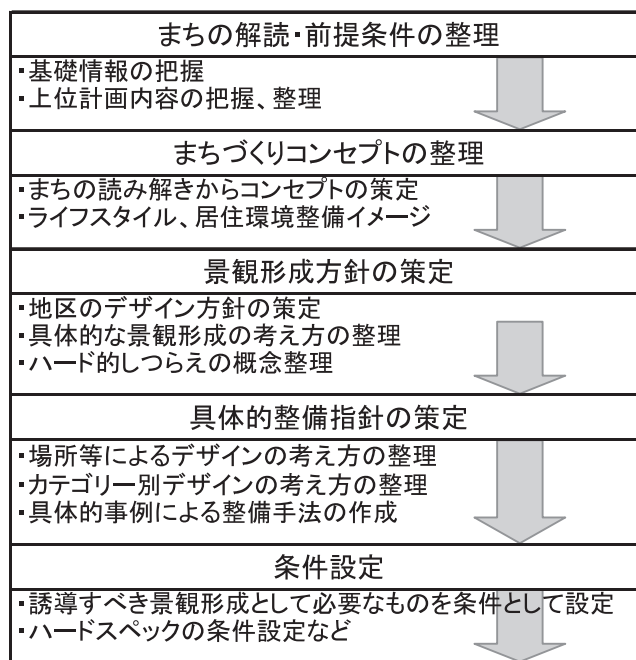
2 | 第二世代の景観ガイドライン

2005年から2007年にかけては、当初の景観ガイドラインの実績やノウハウ、課題をもとに、検討修正を加えながらブラッシュアップを行い、各地区において多様な内容の景観ガイドラインの作成を行なっている。景観ガイドラインの策定目的は当初と変わりはないが、第一世代に見られた詳細なデザインコントロールを行うための形態規制の内容を少なくし、事業地区のイメージを共有することを目的とし、まちづくりとしてのコンセプト等をより明確にしているところに特徴がある。

また、「民間事業者の自由意志によるデザインや、創意工夫の妨げになる」といった問題点に対応するため、景観ガイドラインに記載している様々な内容のうち、重要度や優先度に応じた条件設定を行い、緩やかな誘導をすることで民間事業者の創意工夫を引き出すことを試みている。しかし、依然として民間事業者からは規制誘導的なイメージが強いと評価された。

さらに、景観ガイドラインにおけるコンセプトを重視した結果、上位計画や市町村の総合計画などにみられるような「多世代交流」や「環境共生」、「高齢少子化対応」等のどこの地区でも通用するテーマによるコンセプトメーキングやライフスタイル想定がなされた。地域独自のまちづくりビジョンや地域らしさを活かした景観づくりなど、まちのアイデンティティを示すことのできるものであるべきと評価され、景観ガイドラインによる地区の価値向上も課題となった。

図表-5 第二世代の景観ガイドライン策定フロー



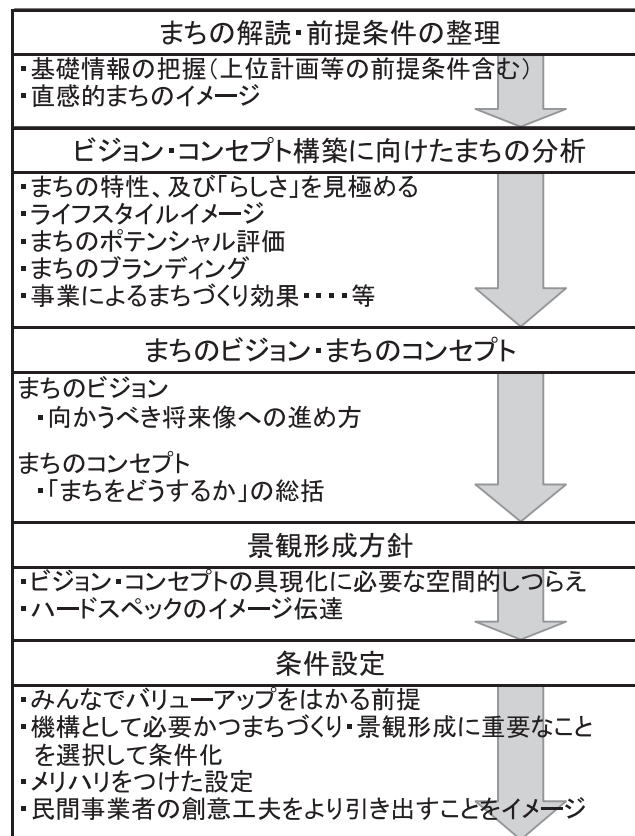
3 | 長期的なまちの価値向上や持続可能性に主眼をおいた最近の景観ガイドライン

これらを踏まえ、2008年以降では景観ガイドラインの位置付け・役割について再検討を行い、規制誘導を目的としたものではなく、地区全体のまちづくりや景観形成による長期的なまちの価値向上、あるいは激化する地域間競争において持続的に発展し続けるまちとなるよう他のまちとどのように差別化を図る

かなどを主眼とした広義の景観ガイドラインへと飛躍することを試みた。具体的には、長期的なまちの将来像を描く「まちづくりのビジョン」を目標とし、地区の資産価値の維持向上につながる「まちのバリューアップ」や、他都市との差別化を図り、まちのアイデンティティを高め、住民の誇りにつながることを目的とした「まちのブランディング」などを重視したものである。

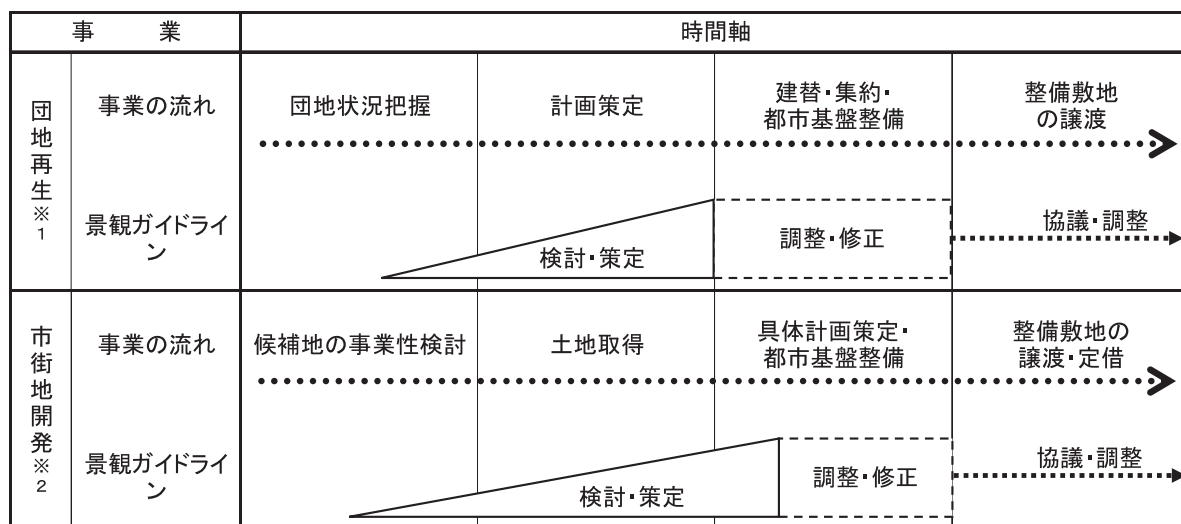
このように、景観ガイドラインにより地区全体のビジョン・コンセプトを示すことで、複数の事業者同士が地区全体の開発計画の方針を共有することが可能になり、隣地の開発や導入機能を把握し、自らの商品企画等への反映や導入機能の調整を行うなどのメリットを生み出し、それは不動産としての資産価値低下のリスク回避にもつながっている。条件設定についても、まちのブランディングや価値向上に資する内容については、地方行政団体と調整などを行いつつ、綿密かつ重点的に検討を行い、地区全体として目指すべきビジョンやそのために必要とする誘導内容について、説得力のあるものとなることを目指している。そうすることで、まちづくり、景観づくりの地区イメージは、民間事業者のみならずエンドユーザーにも明確となり、長期的なまちの価値向上を目的とした誘導の必要性が明確になる。

図表-6 最近の景観ガイドラインの策定フロー



景観ガイドラインの内容が第一世代以降変化してきたことで、景観ガイドライン策定の時期も変化してきた。従来の民間事業者に対する規制誘導を主要な目的とした時代には、策定は事業の後半で民間事業者への土地譲渡に伴い策定するものであったが、最近の景観ガイドライン策定では、全体の主要な方針については、事業着手初動期から策定するものとし、譲渡する土地の用途や社会情勢を踏まえて具体的な内容を詰めていくような流れとなっている。時間軸に基づく事業の流れと景観ガイドラインの関係については、図表-7に示す。

図表-7 事業の流れと景観ガイドラインとの関係



※1は、UR賃貸住宅における既存団地のストック再生に伴う団地別の整備方針による再生
 ※2は、大規模工場跡地などの土地の用途変換を含めた開発を対象

4—— 景観ガイドラインの運用について

1 | 景観ガイドラインと条件設定について

景観ガイドラインは、まちづくりビジョンやコンセプト、コンセプトを実現するための景観形成方針（実現をはかるために必要な条件）、デザインやイメージを伝える誘導指針、長期的な資産価値の担保（エリアマネジメントも含む）についての取り組みの必要性などについて検討整理しているのは前述の通りである。景観ガイドラインは景観形成誘導手法としての位置付けであり、その内容からまちづくりや景観づくりとして、まちの価値を高めるための条件設定を行うこととなる。条件には、定量的な条件（壁面後退や、植栽配置など）からデザインに関連する部分などの定性的な条件がある。

ここでは、景観ガイドラインの運用について述べることを目的とし、都市機構における事業者公募時の条件に言及する。都市機構がコーディネートしている敷地において譲渡又は定期借地を行う場合は、公募にかかる計画条件書に基づき募集手続きを経て民間事業者を選定している。計画条件書の主な内容としては、大きく次の3つがあげられる。

- ①法的なもの及び、行政との調整等により条件として定まっているもの
- ②都市機構と当該地区に関連する居住者、町会や自治会との調整等により条件として定まっているもの
- ③都市機構独自の設定等により条件として定まっているもの

これらの3つの考え方は事業地区全体に共通であるが、その具体的な内容については、それぞれの地区の状況により異なるものとなっている。公募における計画条件書と景観ガイドラインの関係性は、計画条件書が上位であり、景観ガイドラインは、まちづくりや景観における観点でまとめたものとしての位置付けとなっている。公募条件の項目については、景観ガイドラインをもとに、事業者との協議調整等を行い景観等の誘導が実施されることとなる。具体的には、地区毎で公募時の条件設定により調整されるが、従来の景観ガイドラインの実績から、条件項目については「遵守事項」、「遵守調整事項」、「調整事

項]、「配慮事項」の4つに分けることができる。それぞれの内容としては、遵守事項は、その項目内容を必ず実施する事項。遵守調整事項は、その内容を必ず実施するが、そのやり方等については協議により調整できる事項。調整事項は、実施前提であるもののやり方やその担保の仕方まで協議調整できる事項。配慮事項は、実施するにあたり事業者に配慮を希望する事項である。これらを整理したのが図表-8である。

図表-8 条件項目における位置付け整理表

主な条件項目について	事項種類	主な出典先資料
1) 公募募集における計画条件項目 (実施することが前提となっているもの)	遵守事項	計画条件書 景観ガイドライン
2) 必ず実施するがその設えについては協議により調整できる項目	遵守調整事項	計画条件書 景観ガイドライン
3) 実施を前提にしながら協議により調整し、そのやり方及び設えを検討し、実施の有無を含め調整できる項目	調整事項	景観ガイドライン
4) 機能として実施するものなどに対し、景観等を考えた検討を行い実施してもらいたい項目	配慮事項	景観ガイドライン

2 | 民間事業者との協議について

公募により決定した民間事業者との具体的な調整の実施方法については、条件項目をまとめた条件一覧表(図表-9)に基づき協議調整を行う。条件一覧表は、計画条件書に含まれるものとなっている。条件一覧表については、対象となる地区によりその掲載内容は多様である。また、契約条件としての位置付けもあることから、遵守事項と遵守調整事項のみしか記載されていないが、景観ガイドラインには、さらに調整事項、配慮事項についての具体的な記載がある。事業者と協議調整を行う際には、調整事項、配慮事項も含めて協議し、事業者の創意工夫の自発・誘導をはかりながら、まちの目指すべき方向性に向け一体となって事業を進めるよう配慮されており、空間として実現されることでまちの価値向上につながっていくことになる。

協議を実施するにあたり、通常、事業者との協議調整会議を立ち上げ行っているが、この会議は非常に重要な機能を果たしており、複数事業者間に影響のあること、内容や行政との調整事項などの情報の共有化をはかることで、複数主体が景観ガイドラインというプラットフォームを通じて一緒にまちを創りあげるといった連帯意識の効用にもつながっており、事業後の維持管理などエリアマネジメントへの展開につながる事例もある。

図表-9 条件一覧表（事例）

大・中項目		小項目条件事項内容	遵守事項	遵守調整事項
関係法令・条例等		・用途地域、高さ制限、建蔽率、地区計画等の制限を遵守すること。 ・条例等（都、区）を遵守すること。	○	
建物用途等	住宅等（〇工区）	・主たる用途はファミリー世帯向けを中心とした賃貸住宅とすること。 ○住戸専有床面積は〇㎡以上・・・ ○住戸数は〇〇戸以下とすること。	○	
	住宅・業務等（〇工区）	・主たる用途はファミリー世帯向けを中心とした賃貸住宅とすること及び、高齢者福祉・医療施設等も併設を条件とする。 ※1 住戸専有床面積は〇㎡以上・・・ ※2 住戸数は〇〇戸以下とすること。	○	
住宅性能条件	品格法による住宅性能表示基準に基づく住宅性能の規定	・住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成11年法律第81条）第6条に定める設計住宅性能評価書及び建設住宅評価書を取得する。なお、取得等級については機構賃貸住宅と同等以上の住宅性能を満たすものとする。	○	
	高齢者が居住する住宅の設計に関する指針	・国土交通省公示第1301号（平成13年8月6日 国土交通大臣）の内容を遵守すること。	○	
	「共同住宅に係る防犯上の留意事項」及び「防犯に配慮した共同住宅に係る設計指針」	・国住備第110号（平成13年3月23日 国土交通省住宅局長）の内容を遵守すること。	○	
	良好な居住空間寸法	・躯体梁下内寸法2,100mm以上とすること。 階高2,850mm以上とすること。	○	
	住戸内LAN設備	・100Mbps対応の住棟内LAN設備を設置すること。	○	
	安全設備機器	・漏電保護装置の設置	○	
	耐震力・風圧力に対する設計	・鉄筋コンクリート造において架構形式をラーメン構造とする場合は、降伏形式の明確な靱性に富む構造とし、原則として、大地震動時に梁端に降伏ヒンジの生じる梁先降伏型の全体崩壊形とする。また、建築物の変形が過大にならないよう、十分な強度と剛性を確保すること。 鉄筋コンクリート造において架構形式を連層耐力壁構造とする場合は、原則として、1階耐力壁脚部が曲げ降伏する全体崩壊形とすること。 一次設計時における柱断面は、柱に作用する軸方向力に応じて、次式を満足するものとする。 RC造： $1/3 \cdot bc \cdot Dc \cdot Fc = NL + NEX + NEY$ SRC造： $1/3 \cdot (bc \cdot Dc \cdot Fc + 2 \cdot sa \cdot sfc) = NL + NEX + NEY$ 張り間方向で耐力壁付柱の場合は0.7 NEYとしてよい。 ・基礎構造は、原則として、上部構造の保有水平耐力に見合う水平耐力を有するように設計すること。 ・基礎構造を杭とする場合、一次設計時における杭断面は、杭に作用する軸方向力に応じて、次式を満足するものとする。 $DNs = NL + NEX + NEY$	○	
建物計画等	耐火建築物	・耐火建築物とすること。	○	
	建物高さ	・地上〇階以下とすること。	○	
	配置計画・建物形状・デザイン等	・建築物の各部分の高さは、軒高で〇m以下とすること。	○	
		・工区内の建物配置等の計画については、周辺の既存建物の状況を考慮し、色彩や、ファサードデザイン及び、建物配置による圧迫感の軽減を図ることや景観に対する配慮を行うこと。 ・各工区を含む計画地区全体での色調の調和や建物のデザインリレーによるまとまりのある景観の形成を行うこと及び、圧迫感の軽減方法としての分節等を調整して行い一体性に配慮する。		○
	歩道状空地	・都道及び区道沿いに幅員2m以上の歩道状空地を設けること。 ○歩道状空地は「条例」に規定する環境空地の基準を満たすものとし、日常一般に開放すること。 ・歩道状空地の仕様については機構が整備する新設区道の歩道仕様準拠すること。	○	
		・工区間の境界線に接して幅員4m以上の通り抜け通路を原則として〇工区内に設けること。なお、この通り抜け通路は緊急災害時を除き、歩行者及び自転車等のみの通行の用に供すること。 ○通り抜け通路は「条例」に規定する環境空地の基準を満たすものとし、日常一般に開放すること。 ・通り抜け通路の仕様については、ガイドラインの示す考え方にに基づき計画する。	○	
	共通空間	・歩道状空地、貫通通路及び通り抜け通路の内側に並木を整備する。 ・並木の仕様については以下に基づき設置する。 東側道路、貫通通路及び通り抜け通路沿い：樹高〇m以上、ピッチ〇m 南側道路沿い：樹高〇m以上、ピッチ〇m ・並木の樹種については、一体的な沿道の景観形成の構成のため景観ガイドラインに基づき計画する。 ・地域のコミュニティや防災に貢献できる豊かな沿道空間の構成を図ることに配慮した共通空間を形成する。	○	
		・セキュリティラインを設定する場合については、バッファゾーン内とし、原則としてフェンスの外側に生垣等を設置した計画とする。 ・バッファゾーンも含めて共通空間は、一体的な緑空間や環境に配慮した空間となるようにガイドラインに基づき計画する。	○	
	都道沿い空間	・都道沿いの沿道空間について建物配置計画によって駐車場、駐輪場等が都道沿いに面する場合は、沿道の景観形成を図るために、直接視界に入らない計画とする。その覆い等については景観形成に十分配慮し街並みの形成に寄与する計画とする。	○	
	ノード空間	・貫通通路及び通り抜け通路は防災空地への誘導動線となることから、安全性、視認性及び通行性を確保するため、通り抜け通路にあるノード空間についてはオープンスペース計画図に基づき、一団で、大きさを確保して設置してください。各ノード空間の形状は整形とし、ある程度の大きさを確保すること。 ・貫通通路及び通り抜け通路に接して設けるノード空間についての仕様については、各事業者も含めて調整してガイドラインに示す考え方にに基づき計画する。	○	
・貫通通路及び通り抜け通路に接して設けるノード以外のガイドラインに示す各ノード空間については、沿道景観や道路の見通しなどに寄与できる街角空間としてガイドラインの考え方にに基づき計画する。		○		
その他（工区全体）	・地区全体の豊かな景観形成のために緑空間や環境空地の整備を各事業者も含めて調整して計画する。	○		
	・地区全体の豊かな景観形成のために車止め、アウトドアファニチャー等の設置についてはガイドラインに示す考え方にに基づき、各事業者も含めて調整して計画する。 ・地区全体の豊かな景観形成のためにサインについては、地区全体で一体的なサイン計画とし、ガイドラインに示す考え方にに基づき、各事業者も含めて調整して計画する。 ・駐車場の設置については、景観形成の観点から、敷地の外部から直接視認できないように計画する。	○		
屋外照明計画	・他工区に建設される建物の配置等を勘案して、計画地全体の照明の配置計画、照明種類及び、照明デザイン等について、各事業者と調整して計画する。	○		
	・照明設置におけるコンセプトや照明器具等のイメージについて、各事業者も含めて調整して計画する。	○		

■■■■■■で囲んだ部分が景観ガイドラインによる条件項目

写真5



写真6



図表-12 太子堂3丁目地区 並木配置計画条件図

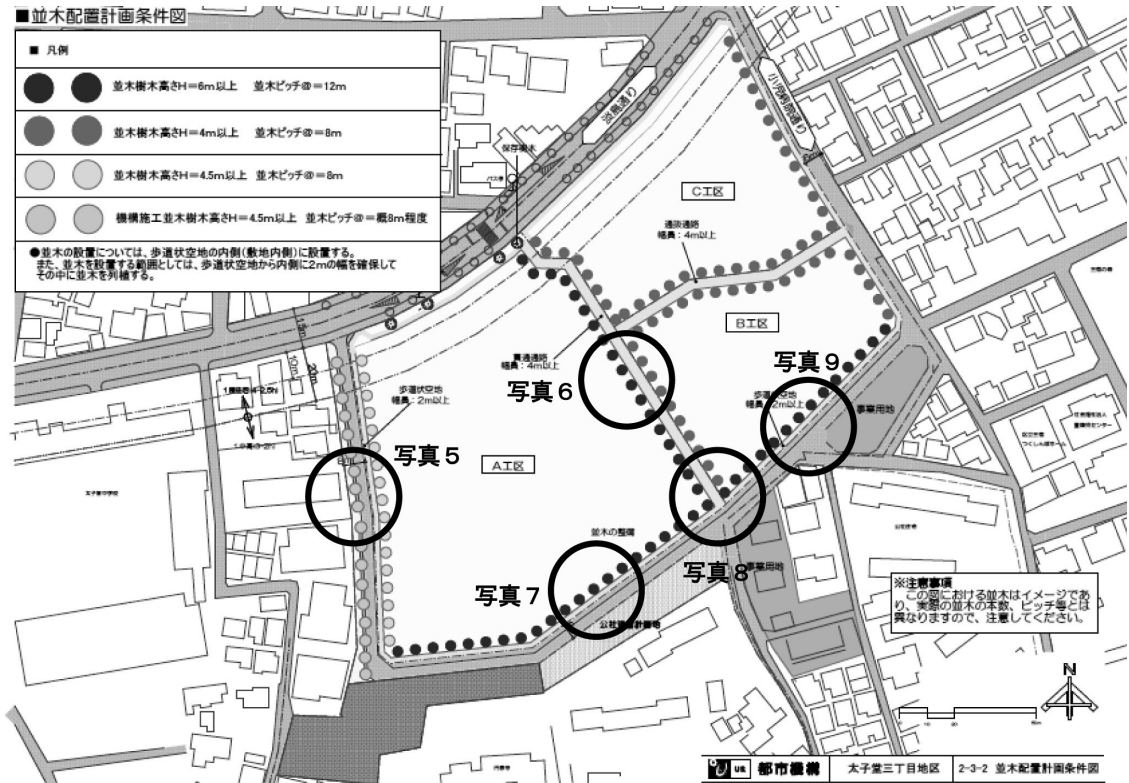


写真7



写真8



写真9



これらの参考資料は、太子堂3丁目地区の実際のものであるが、ここに紹介した条件については、その計画地区ごとに異なるものとなる。特に図表-12については、開発にあたり、近隣との調整の結果付した条件である。写真は景観誘導により実現した空間を示している。

5—— 景観ガイドラインによる景観誘導の事例考察

これまでの、過去の複数事例の分析により一般的な考え方を整理してきたが、ここでは、具体の景観ガイドラインによるまちづくり・景観誘導事例について考察を行う。

1 | 桃井三丁目地区

東京都杉並区にある桃井三丁目地区は、中央線荻窪駅からバス6分の地域に位置し、自動車工場跡地を開発した事例である。この地区では跡地利用において杉並区が公共的な空間整備の必要性を認識していたため、区と都市機構と共同でマスタープランの検討を行い、防災公園整備の導入を決定している。また、都市機構は、賃貸住宅を整備するにあたり区道の設置や提供緑地の確保をおこなっている。さらに区と都市機構が連携し、認証保育所、学童クラブ、介護老人保健施設等の子育て・高齢者支援施設を設置するなど地域ニーズを反映した施設整備をはかっている。防災公園予定地については、現在、「桃井原っぱ広場」として一部暫定開放し、災害時の一時避難地として指定されている。

この地区の景観ガイドラインの特徴は、まちのコンテキストの解説において、周辺のまちの地歴把握等を詳細に行い「都市の連続性」というコンセプトにより、再整備するまちへ歴史の継承をはかっている点にある。具体的には、従前の工場にあったメタセコイヤの並木の保全活用、昔の道跡をイメージした新設区道及び防災公園への南プロムナードの新設、新たな動線骨格の形成及び並木空間の創出を行い連続性を実現している。また、民間事業者と機構団地の色彩計画は、景観ガイドラインによって一体的な調和を実現している。まちのビジョンやコンセプトは、民間事業者にも十分理解され、地区全体で価値向上に資する空間創造に至った事例である。景観ガイドラインの誘導イメージと実際の誘導後の完成状況について以下に紹介する。

図表-13 桃井三丁目地区整備状況

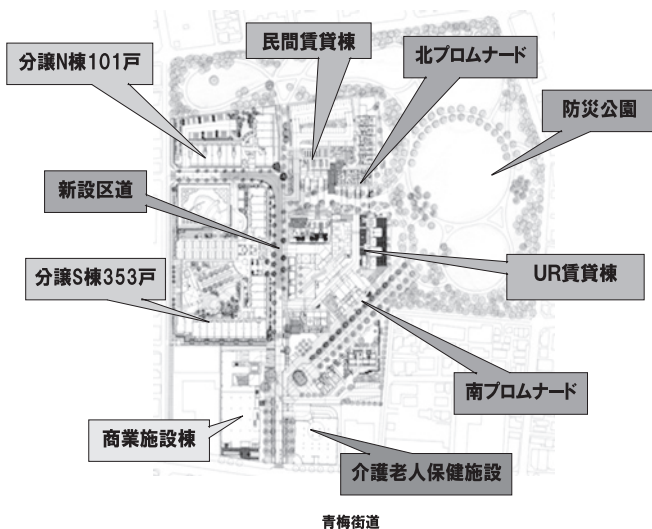


写真10 桃井三丁目地区鳥瞰



図表-14 桃井三丁目地区景観ガイドラインの誘導イメージ資料

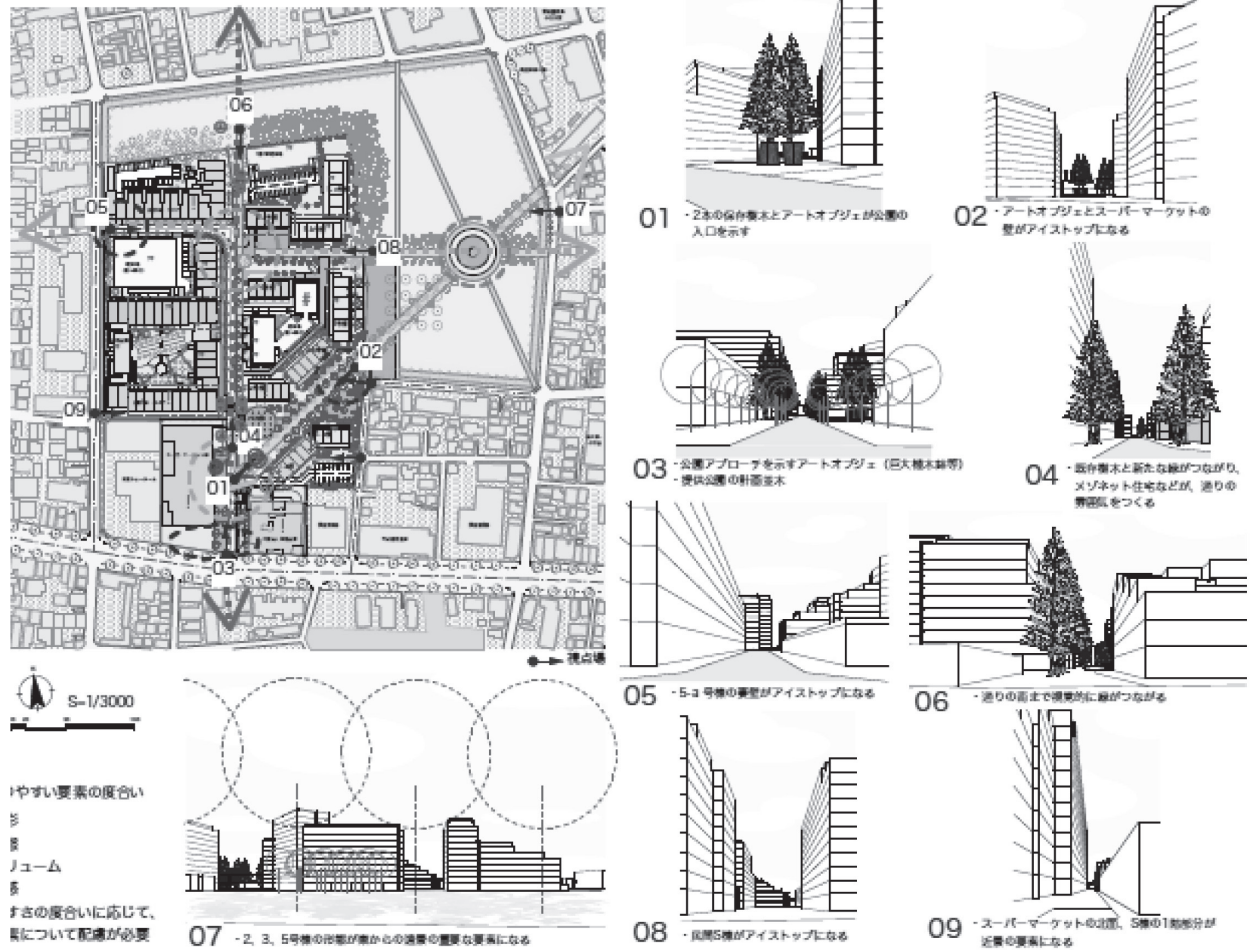


写真11 上記図03部分の実現空間 (新設区道沿い)



写真12 上記図02部分の実現空間 (歩行者専用道)



写真13 上記図05の実現空間 (新設区道沿い)



写真14 上記図01部分の実現空間 (歩行者専用道)



写真15 上記図07部分の実現 (防災公園予定地からの景観)

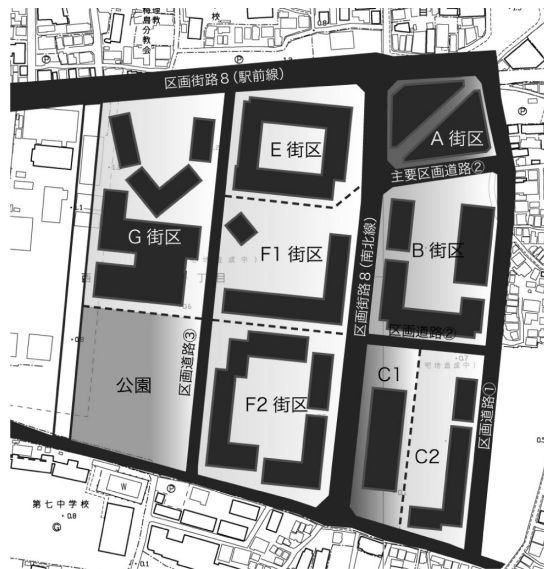


2 | 西新井駅西口地区

都心10km圏、東京都足立区のほぼ中央に位置し、東武伊勢崎線西新井駅前という交通の利便性が高い地区である。紡績工場の跡地利用であり、周辺は木造住宅を主体とした基盤未整備の密集市街地が広がっている。当地区は、東京都が策定した防災都市づくり推進計画により、緊急整備の『重点地区』に指定され、各種事業の集中的・重層的な導入により、「地域拠点の形成」と「地域の防災性の向上」の必要な地区である。足立区と都市機構は、重点地区の整備方針の勉強会を重ね、都市機構は、工場跡地（15ha）のうち11.6haを都から取得し、道路・公園等の整備と、病院、保育所、商業施設、約2,000戸の住宅等の誘致を行った。

都市機構は、足立区と共同でマスタープランを策定し、足立区が道路・公園等の都市計画決定・地区計画策定を行い、都市機構の直接施行により、主要区画道路及び都市計画道路、地区内区画道路及び都市計画公園の整備を行った。

図表-15 西新井駅西口地区全体配置図



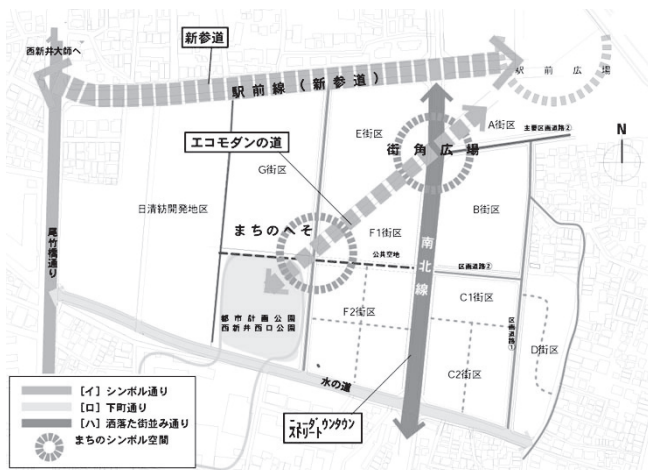
また、地区のまちづくりの目標に適合し、周辺環境と調和した良好な景観とすることを目的とした景観ガイドラインを策定し、民間事業者の建設計画の誘導を行った。足立区、都市機構、民間事業者における官公民の役割分担については図表-16のとおりである。この地区の景観形成等調整会議は、足立区、都市機構、民間事業者で構成し行政協議の場としても機能した。

図表-16 西新井駅西口地区の官・公・民の役割について

官 足立区
・道路・公園等の都市計画決定
・地区計画の承認
・地元との連携(防災まちづくり連絡会)
公 都市機構
・公共施設整備・都市計画公園・都市計画道路等の主要道路の整備
・関係事業者による協議会の立ち上げ、全体コーディネート
・景観ガイドラインの策定
民 民間事業者
・分譲住宅・賃貸住宅の建設
・商業施設の整備

この地区の景観の特徴は、道路で形成される「骨格」と広場で構成される「拠点空間」の2つに分かれる。「骨格」は、2本の都市計画道路（「駅前線」「南北線」）及び駅～都市計画公園を斜めに結ぶ「エコモダンの道」であり、「拠点空間」は、街区を超えて形成される「まちのへそ」「街角広場」を中心に、場の性格に応じて性格付けがなされ、タウンスケープ、建築デザイン、色彩、照明、サインといった項目の誘導項目に従い、景観形成が行われた。道路骨格沿いの各街区の街並みは、ファサードデザインなどの連携をはかり、地域のアイデンティティを高めるサイン計画やアメニティの向上として、緑環境を充実させた空間が実現された。

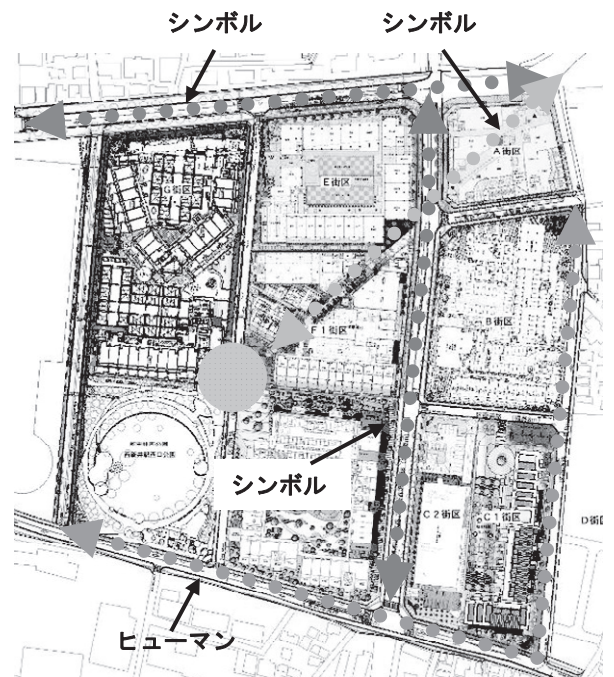
図表-17 西新井駅西口地区の景観の骨格



景観ガイドラインより

- ビジョン
「歴史と現代が交わる温故知新のまちづくり」
～周辺に「つなぐ」事で生まれる融合のまちづくり
～地域の「個性」「遺伝子」「下町性」を
継承した魅力的なまち
- コンセプト
「エコロジカルダウNTOWN」
- 景観形成の方針
地域遺伝子を受け継いだ、新たな下町空間の創出
沿道部の中層がつくる、ヒューマンな街並み
豊かな緑軸を形成する魅力あふれる通り空間

図表-18 西新井駅西口地区の景観ダイアグラム



まちづくりのビジョンとしては、今と昔、地区と周辺を「つなぐ」こと、まちの個性を継承することとし、「温故知新」というコンセプトを設定した。それを踏まえた景観形成方針としては、まち全体の空間概念を軸という領域で捉えた展開を行っており、街区のイメージをつくるシンボル軸と既成市街地との連携をはかるヒューマン軸を設定し、まちの中心性をもつカルテット広場を複数事業者で負担しあって設置したことに特徴がある。

写真 16、写真 17 は、シンボル軸（都市）の現況である。従来の足立区にはない、広幅員の道路空間を形成し、防火遮断帯の機能も満たしている。

写真16 シンボル軸は公道の6mの歩道と民間敷地の3mの歩道状空地で豊かな空間に



写真17 シンボル軸に形成された広幅員道路



写真18は、シンボル軸、エコモダンの道を上から俯瞰したものである。歩行者専用道であるが、中央に敷地境界線があり、それぞれの街区の管理区分として構成されており、特に地区施設としての指定はない。緑を豊富に配置し、心地よい空間を作り出している。

写真19は、カルテット広場で、異なる事業者の4つの街区から、空間を連携させて設えた広場空間であり、景観ガイドラインによる提案がなければ実現しなかった空間である。

写真18 シンボル軸（エコ）空間の状況

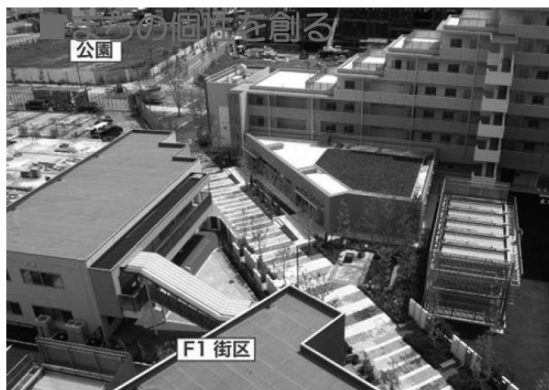


写真19 カルテット広場部分の状況



3 | 景観ガイドラインによる価値向上に関する考察

景観誘導事例について、2地区の紹介をしたところであるが、すでに建設も終了した地区も含めた2009年現在までの景観ガイドラインによる開発の効果について述べる。

(1) 街区分割がもたらす再生効果

開発により、大規模な敷地が複数の街区に分割されることは、従前にくらべ周辺市街地に対して調和のある空間構成として再生しているといえる。しかし、それぞれの街区が個別のトーンで開発された場合は、開発地区全体をままと捉えた価値向上には限界がある。地区の共通イメージを打ち出しながら、地域のブランドとして認知・定着をより高める手法の一つが景観ガイドラインである。

大規模な敷地は、周辺市街地と分断していることが多いが、新たに開発されることで複数の街区に分割され、空間スケールの周辺市街地とのアンバランスが解消でき、動線も新たに配置されることで、周辺地域を含めた空間構成に寄与することができる。

図表-19 街区分割と周辺市街地との関係性の状況



(2)沿線イメージや地域ブランドを向上させる効果

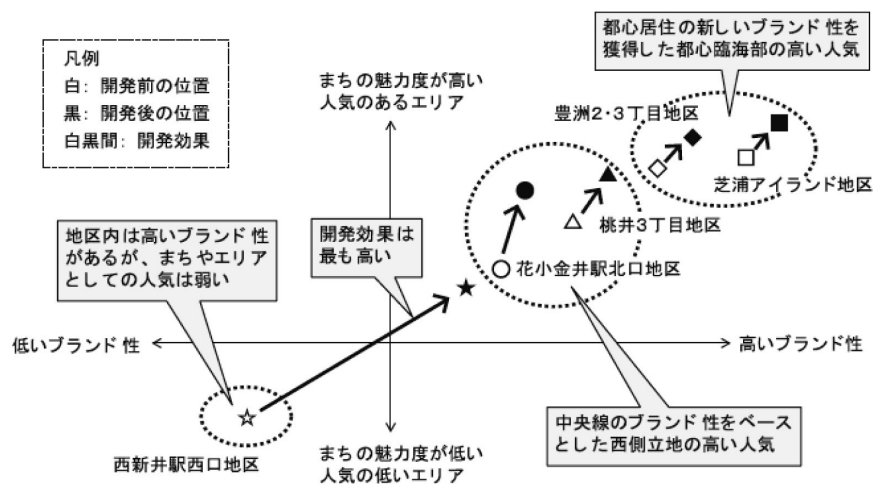
地区の開発効果について相続税路線価の変化で比較する。対象とした地区は、景観ガイドライン第一世代の芝浦アイランド地区、豊洲2・3丁目地区、西新井駅西口地区、花小金井駅北口地区、桃井3丁目地区の5地区である。2005年度から2007年度に至る上昇率を、地区に面する道路、地区内道路、周辺道路で整理して図表-20にまとめた。東京都区部の上昇率は、126%である(都全体では124%)。

図表-20 5地区の路線価格上昇率の状況 (2005年度から2007年度)

	地区道路	地区内道路	周辺道路	最大路線価	
芝浦アイランド地区	136%	135%	139%	878千円	地区道路
豊洲2・3丁目地区	154%	131%	124%	488千円	地区外周の周辺と面する道路
西新井駅西口地区	158%	155%	127%	378千円	地区内道路
花小金井駅北口地区	154%	140%	124%	488千円	開発により新設された道路
桃井3丁目地区	108%	108%	109%	366千円	周辺道路
					周辺地区の既存道路

地区道路と地区内道路の上昇率が同等なのは、芝浦アイランド地区、西新井駅西口地区であり、芝浦の場合は、路線価ポイントが地区を貫通する同一路線のためであったが、西新井は数多くの新設道路が整備されておりそれらが同様な上昇率となっている。これは、街区再編による再生が事業地区全体に均等な開発効果をもたらしていることを示す数値として理解できる。桃井3丁目地区を除く4地区の上昇率は、東京都平均より上回っており、特に豊洲2・3丁目地区、西新井駅西口地区、花小金井駅北口地区の3地区においては、当初より5割を超える大幅な上昇であり、当該再生事業の開発効果の評価が高いことがわかる。開発地区内より、周辺道路路線価のほうの上昇率が高い芝浦アイランド地区、桃井3丁目地区については、地区周辺に駅などの施設があるためと考察される。

図表-21 開発効果の相関イメージについて



(3) 景観ガイドラインにおける今後の留意点

景観ガイドラインを策定し、事業が完了した地区についてその効果を検証することで、景観ガイドライン作成当初に仮説として設定した効果について確認することが出来た。また、改めて認識した内容や留意事項が浮かび上がってきている。以下にそれを示す。

① ビジョン（まちの将来像・目標像）について

- ・景観誘導の目指す将来像・目標像を示すものがビジョンである
- ・行政や民間事業者との役割分担のイメージおよびその配慮が必要である

② 景観ガイドラインの意義について

- ・景観ガイドラインは、まちの付加価値を高める誘導手法である
 - まちの資産価値は「環境・経済・景観」のバランスにより評価されるものである。
 - 「高く売る、投資を呼び込む」ことを景観ガイドラインで表現するには、より高いレベルでの商品企画力や地域動向の予測が必要になる。

③ 景観ガイドラインの運用について

- ・プログラムを景観ガイドラインの中で示すことが大切である

④ 行政との関わりについて

- ・景観ガイドライン策定プロセスにおいて、行政との共同歩調に配慮することは大切である
- ・景観ガイドラインの中に、地区計画制度なども取り込むような工夫も必要

⑤ 留意点について

- ・景観ガイドラインによるコーディネートした都市機構の役割を明快に表現する工夫が必要である
- ・景観ガイドラインは、まちづくりの方向を示す意味において、公共的な資産でもある
- ・マニュアルに基づくだけの景観ガイドライン作成には価値がない。景観ガイドラインには即地的工夫や事情に応じた対応が必要である

6—— 今後の景観ガイドラインの課題

1 | 先行事例に見られる課題性

これまで見てきたように、初期の景観ガイドラインは、都市機構が民間事業主体の建設行為について、形態規制や色彩コントロールなどを行い、敷地全体として調和の取れたより良い景観に保つための規制であった。そのため、規制が強すぎると「民間デベロッパーの入札価格が低下する」あるいは、「民間デベロッパーの自由意志によるデザインを妨げるものになる」ということが都市機構内部でも憂慮されていた。このような考え方の傾向は現在もある。さらに、景気や不動産市場の悪化している今の状況においては、景観ガイドラインは入札価格を低めるものとして捉えられる傾向もある。しかしながら、都市機構の団地の譲渡敷地については、従前より良好に維持管理されてきた緑豊かな空間が地域の大きな緑資源となっており、地球温暖化、低炭素時代にあつて、なんらかの形でできる限り継承していく責任がある。

一方、昭和40年代に建設された団地など、建替・集約などにより、民間への譲渡が予定される整備敷地の多くは、現代にあつては必ずしも立地条件が良好なものばかりではなく、地域によっては3,000戸から6,000戸というような大規模団地もあり、団地再生による地域再生が必要な地域も数多くある。このような場合には、景観ガイドラインは、初期の規制誘導としての位置付けから、一層バリューアップやブランディングを図り、価値向上のツールとして機能する必要性が生じる。そのため、地区の持つポテンシャルを最大限に活用していくことに加え、まちとしてのアイデンティティを確立し、オンリーワンの魅力付けをしていくことが必要となる。

また、景観ガイドライン策定の元となるコンセプトやビジョンを考える際には、譲渡先と民間デベロッパー等が行う商品企画と同様に、どのような人たちが暮らすまちとなるのかを想定することも重要となる。さらに、地域再生の観点から、地方公共団体と連携し、その地域の社会的課題に応える施設誘致をし、新たな魅力となる付加価値を創出することも重要な役割である。上記のような役割をこれからの景観ガイドラインは担っていく必要がある。

2 | 持続的に価値を生み出すために

景観ガイドラインの活用による景観誘導手法について先行事例を参考に述べてきたが、そこからも見てとれるように景観ガイドラインの適用は建設時点が主となっている点に限界がある。今後の運用においては、景観ガイドラインにより当該地区の価値向上をはかり、その創りだした景観や高めたまちの価値を将来に亘り維持していくことが重要となる。

将来にわたり価値を担保していく仕組みとしては、景観協定などによる法的な根拠をもつこと、タウンマネジメントやエアリアマネジメントを行う組織の形成をはかり居住者等による運営が持続できるなどの体制を整えること等が必要とされ、都市機構においても、長期的にまちの景観を担保することが可能な「景観協定」の導入等の検討を進めつつある。

いずれにせよ、土地の右肩上がりがなくなった現在においては、個人や法人のもつ不動産の価値を守

るためには、個々の建物の維持管理のみならず、まちとして住まう人や働く人にとっての魅力を持続し、空間の価値を長期的に劣化させないよう担保することが必要とされている。景観ガイドラインが単に開発時の条件としてではなく、長期的なまちの価値の維持向上ツールとして機能していく手法などを行政とともに検討していくことが必要である。