

特集 魅力的な美しい都市景観をめざして 期待の『景観法』大研究!

平成16年6月18日公布

国民共通の資産である美しい景観を守ることで 町の魅力が高まり「地域の活性化」につながる

これまで建物の建築規制については、主に建築基準法と都市計画法による制限があるだけでした。しかし今年6月、景観権を一般的に広く普遍化する法律「景観法」が国会で成立したことにより、周囲の環境との調和が求められるようになりました。「良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠な国民共通の資産」「事業者は、基本理念にのっとり、土地の利用等の事業活動に関し、良好な景観の形成に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する良好な景観の形成に関する施策に協力しなければならない」と、景観保全の必要性を国が初めて明文化したのです。この法律が生まれた背景には、町並みや里山の景観を整備することで地域ごとの魅力を高め、活性化を図っていこうという理念があります。それを象徴するかのように、ここ数年、いくつかの都市において、特色ある景観を活かしたまちづくりが積極的に進められ、大きな成果をあげてきました。今回の特集では、都市計画研究の第一人者として知られ、景観法の法案づくりにも深く関わってこられた東京大学の西村幸夫教授にお話を伺い、景観を守ることの意義について考えていきたいと思います。

けいかん【景観】
風景外観。けしき、ながめ。また、その美しさ。
『広辞苑』(岩波書店)より

景観に関する規制の流れ



景観法条文

景観法条文(抜粋)
公布:平成16年6月18日法律第110号
第一章 総則
(目的)

美しく風格のある国土の形成

第一条 この法律は、我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。
(基本理念)

良好な景観の形成は、地域住民の意向を踏まえて適正な制限の下に地域の活性化に資するように一体的な取り組みが必要

第二条
1 良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない。
2 良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものであることにかんがみ、適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備及び保全が図られなければならない。
3 良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない。
4 良好な景観は、観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割を担うものであることにかんがみ、地域の活性化に資するよう、地方公共団体、事業者及び住民により、その形成に向けて一体的な取組がなされなければならない。

5 良好な景観の形成は、現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであることを旨として、行われなければならない。
(国の責務)

国は基本理念の策定・実施の責務がある

第三条
1 国は、前条に定める基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり、良好な景観の形成に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。
2 国は、良好な景観の形成に関する啓発及び知識の普及等を通じて、基本理念に対する国民の理解を深めるよう努めなければならない。
(地方公共団体の責務)

国との役割分担を踏まえて、区域の施策及び実施の責務がある

第四条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成の促進に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。
(事業者の責務)
第五条 事業者は、基本理念にのっとり、土地の利用等の事業活動に関し、良好な景観の形成に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する良好な景観の形成に関する施策に協力しなければならない。
(住民の責務)

住民は良好な景観形成に積極的な役割を果たすよう努めなければならない

第六条 住民は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成に関する理解を深め、良好な景観の形成に積極的な役割を果たすよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する良好な景観の形成に関する施策に協力しなければならない。

04年 7月号	日本橋再開発プロジェクト大研究	01年 7月号	オフィスの立地が変わる(品川、難波)
04年 4月号	J-REITオフィスビル大研究	01年 5月号	新時代のオフィス内装システム大研究
03年 11月号	最新ビジネスエリア大研究(品川)	01年 3月号	空想!都市再生
03年 9月号	最新ビジネスエリア大研究(大手町・丸の内・有楽町、六本木、汐留)	01年 1月号	IT最前線「データセンター」大研究
03年 7月号	「不動産新時代の賃貸借手法」大研究	00年 11月号	IT戦略とオフィスコスト大研究
03年 5月号	街づくり計画大研究(テック・イタリア)	00年 9月号	一人あたりのオフィス面積大研究
03年 3月号	知識社会を勝ち抜くファンリタイムマネジメント大研究	00年 7月号	オフィス立地が変わる(汐留)
02年 11月号	ロフトオフィス大研究	00年 5月号	オフィスビル通信インフラ大研究
02年 9月号	大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画の全容	00年 3月号	オフィス立地が変わる(大江戸線情報、トリトンスクエア、六本木)
02年 7月号	オフィスの満足度大研究	00年 1月号	働きやすさ大研究
02年 5月号	インフォーマル・コミュニケーション・エリア大研究	99年 11月号	オフィス内の設備・快適環境大研究
02年 3月号	オフィスの人間工学(エルゴノミクス)大研究	99年 9月号	社内情報インフラ大研究
02年 1月号	一人あたりのオフィス面積大研究	99年 7月号	オフィスの満足度調査
01年 11月号	新時代のオフィスビル大研究(丸ビル、六本木ヒルズ)	99年 5月号	モバイルオフィス大研究
01年 9月号	検証J-REITビル<賃貸借Q&A>		

特集のバックナンバーは
http://websanko.comを
ご覧ください。

各国の景観コントロールの特徴

欧米各国と日本の景観コントロールを比較してみると、次のような特徴がある。

- ・風景・景観、歴史的遺産の保持等を行政の責務として法に位置づけている場合が多い。
- (ここには記載していないが、イタリアでは憲法に記載している。「共和国は国家の風景、歴史・芸術遺産を保護する」イタリア共和国憲法(1947年))
- ・都市計画と一体であり、都市計画の通常のコントロール(開発規制、建築規制)が詳細であり、景観に密接に結びつく形でコントロールを果たしていること。
- ・都市だけでなく、市街地の外も合わせて国土全体を対象として一体的な土地利用制度を持つところが多く、風景・景観保全に大きく寄与していること。
- ・日本ではあまり使われていない、眺望(ランドマークを望む眺望、ランドマークからの見晴らし、街路に沿った見通し等)保全が多く用いられ重要な手法となっていること。

	日本	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ
風景、景観を守る行政の責務(主な規制)	・景観法(2004年) ・美しい国づくり政策大綱(2003年)	・ドイツ連邦自然保護法(1987年) 「自然ならびに風景を人間の生存の根拠とし、保護、育成、発展させることを目的」 ・ドイツ連邦建設法典(1987年) 「建築物と周辺の調和」	・景観法(1933年)「土地占用計画(POS)は、風景・景観に配慮しなければならない」 ・ZPPAUP(1983年)で市町村からの地区指定の発議が認められた。	開発規制への国のガイダンス、1PPGの計画方針、主要政策に「風景保全」を明確に位置づけ。	国家環境政策法(1969年)「国家はすべての国民に安全で健康的、生産的ならびに美的に文化的に心地よい環境を保障する」
集権的・分権的 国家統一的・独自型	・建築コントロールは国一律 ・景観に関しては地方の取り組みが主体だが、規制力は弱い	・完全分権型・州に権限 ・都市ごとの条例も重要	・国家による統一的制度適用 =分権化 ・ZPPAUP(1983年)で市町村からの地区指定の発議が認められた。	国家による統一的制度 運用は地方政府に任せられている。	基本は州の権限 地方自治体が規定するときはそれが優先 連邦がオーバーラップする部分も
都市計画の特徴	都市部に都市計画制度整備開発保全の方針(マスタープランとしては不明確)+地域地区制(規制項目少なく、緩やか) 建築確認制度 都市計画区域外農用地を除き、規制がほとんどない	全国土を対象とする一元的土地利用規制 Fプラン+Bプラン(拘束力計画) 開発許可制度 建築物の連担地の外側では、原則として開発、建築が禁止 農地整備もプランに合致	全国土を対象とする一元的土地利用規制 基本計画(SD)+土地占用計画(POS:拘束的計画) 開発許可制度	全国土を対象とする一元的土地利用規制 デベロップメント・プラン(ストラクチャー・プラン、ローカルプラン等) 開発許可制度	自治体ごとの地域性 マスタープラン:一部+ゾーニング 敷地分割規制 建築許可制度
都市計画と風景計画の関係	都市計画の主要な目的とされていない。 現状の都市計画規制が緩いため、一般地域では実効的な規制はない 風致地区、美観地区の活用 一部自治体による地区指定・ガイドライン策定など	都市計画の一環として実施 建築許可制度 計画体系 Fプラン(風景計画と合致) Bプラン(緑地整備計画と合致)、または地域建築条例	都市計画の一環として実施 基本計画、土地占用計画(POS)に自然または都市の景観保護の規定 建築物の立地、意匠、規模、外観が近隣地の特性(自然または都市の景観、モニュメンタルな眺望)を損なう恐れがあるとき、不許可にできる規定	都市計画の一環として実施 グリーンベルト、登録建造物制度、保全地区、国立公園、特別環境保全地域などはすべてDプランに反映 土地利用規制で実施 自治体行政官の裁量の範囲が広い	美観を目的とする都市計画による私権制限:1954年の判決以来美観は公共の福祉、以降、美観、眺望による都市計画制限をより広く認めている。 環境アセスメントによる影響評価 歴史的保存地区などで、詳細で厳しい規制を実施する自治体もある デザイン審査制度を持つ自治体も
手法1 眺望維持のための規制	・金沢市、松本市、岡山市、横浜市で実例。 ・規制力の弱さに課題	Bプランにおいて規定例あり	パリ市内45地点などでフェゾー規制(モニュメントに対する眺望をさげざげないように最高高さ、壁面線を規制) 街路景観などは、POS等の一般の都市計画を活用	ストラテジック・ビュー(国家的に重要な眺望)・ロンドンで10ヶ所 国が指定 地域のデベロップメントプランに反映 ローカルビュー(地域の身近で特徴的な眺望):自治体がデベロップメントプランに記載	自治体のゾーニングにより、規定例あり
手法2 歴史的地区など面的規制	文化財保護法の伝統的建造物群保存地区(1975年)	Bプランまたは地域建築条例に詳細な建築形態や材質等の規制	保全地区は、マルロー法(1962年:建物個々に評価、対応を指示) ZPPAUP(1983年:建築、都市および風景の遺産の保護区域) 景観規定を公益の地役権と設定、拘束力は、自治体により厳しくも緩くもできる。	保全地区制度:シビックアメニティ法(1967年)~都市農村計画法 保全地区内での厳しい許可制度 デザインガイドラインの指示	国家歴史保全法(1966年)の歴史地区 ゾーニングの中に歴史地区 歴史地区におけるデザインガイドライン
手法3 単体の建築物保存	文化財保護法の重要文化財、登録有形文化財	州ごとに保存文化財登録	歴史的記念物指定(1943年:周辺500mにも規制)で13,500件の指定。 上記保全地区、ZPPAUP内の保全	モニュメント保存:古記念物保存法(1882年)~登録建造物制度:都市農村計画法(1944年)~保全地区	連邦の登録 州による登録 自治体によるもの

西村幸夫ほか「都市の風景計画」をもとに作成。(c 季刊まちづくり P32)



町の魅力につながる「景観」を大事にすることはすべての国民にとっての利益につながるのです。



西村幸夫氏
 東京大学大学院工学系研究科・工学部都市工学科
 教授
 工学博士

日本でも高まりつつあった景観保護の意識に応えた法律

景観とは風景である

「景観」という言葉を使うと何か特別な景色だけを示すように感じてしまいがちですが、私自身は景観法に謳われる景観を、広く「風景」と同じ意味だと考えています。

日本の比較的大規模な町の大半は、だいたい1400年ほど前、江戸時代の始まりとともに本格的に形成されてきました。もともと城下町だったり宿場町だったりという歴史を受け継ぎ、その機能を活かした計画的な整備が進められてきたのです。そして周囲の山や川、海といった自然環境と調和した道路や建物がつくられ、固有の風景を生んでいった。これが今でも、多くの都市における景観のベースになっているのではないのでしょうか。

理念のない全国一律の開発に行き詰まりが

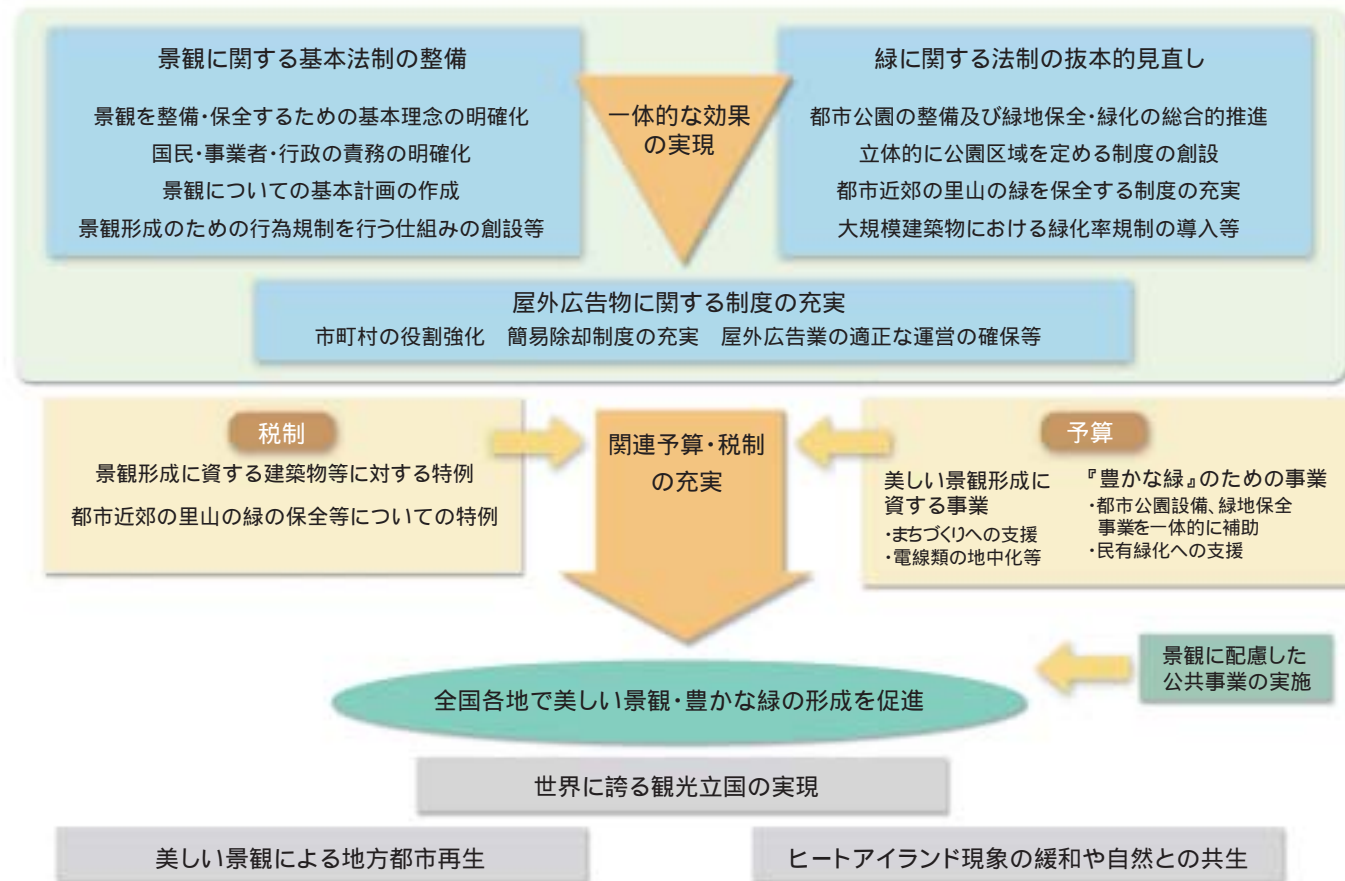
ところが戦後の復興や、その後の高度成長期、バブル期の開発

ブームの中で、このような景観がどんどん失われていきます。「すべての土地を有効活用しなければいけない」と町のシンボルであった川や運河が埋め立てられたり、どこの地方に行っても同じようなスタイルの合理性を追求しただけのビルが建ち並ぶ。それが今の日本の国土の姿なのです。

しかし、このような理念のない開発は、やがて行き詰まりを迎えてしまいます。全国どこでも金太郎飴のように同じ風景の町が続けば、地域の魅力などなくなり、ただただ便利さだけが土地の価値を決めてしまうことになるのです。その結果、大都市への一極集中が進み、地方都市のみならず、首都圏の都心以外のエリアでも経済の空洞化を招いてしまいました。

そんな反省から、最近では全国の多くの地域で、その土地に固有の魅力を高めていく、特色あるまちづくりが進められるようになりました。自治体レベルでは、京都や倉敷、高山、金沢などで景観条例が制定され、一定の基準で建築指導が行われ、観光客の増加などに繋がる成果をあげています。

美しい景観と豊かな緑を総合的に実現するための『景観緑三法』の整備



「お願い」ベースの景観保全から、法律で景観権を規定する景観法の成立へ

ただ、ここで問題になってきたのが法整備の遅れでした。憲法で保障している財産権によって私有地の利用方法にむやみに制限を加えることはできません。建物の高さや大きさなどに関する唯一の規定としてあるのが建築基準法ですが、その中には景観保全に広く適用できる条文がないため、法体系のうえではこれらの下位にあたる地方条例で建築計画に制限を加えることはできなかったのです。したがって、すでに全国の自治体で500以上の景観保全条例を定めているものの、これらはあくまで「お願い」ベースの指導しかできず、その有効性に疑問がもたれていました。

これでは地域の特色ある景観を守ろうと思っても限界があります。そんな声が高まってきたことから、法律で景観規制を合法化しようというのが、今回の景観法成立の趣旨だったのです。

景観法を根拠法とすることで自治体は景観計画を策定できる

住民の意見 景観計画の策定 基準に合わないデザインや色彩の規制

それでは、景観法はどのような形で施行されるのでしょうか。

この法律の大きな特色は、条文や施行令の中で、「このエリアではこういう建物をつくってはいけない」という数値基準による規制メニューをもっていない点にあります。したがって、自治体が条例によって中身を決めなければなりません。そのときの「お墨付き」となる根拠法が景観法なのです。

具体的な手順としては、まず、都道府県や政令指定都市、中核市、そして景観保全に力を入れたい市町村において、住民の意見をヒアリングしたうえで景観計画を策定することになります。それに基づき建物の新築を届け出制とし、基準に合わないデザインや色彩の建築計画であれば、変更を命じることができるのです。

「景観地区」の指定では、建物の高さなども制限

また、特に景観を守りたいエリアについては「景観地区」に指定することも可能で、その地区内では建物の高さや最低敷地面積等が制限されます。いずれにしろ、自治体の方針によって規制の内容は変わってくるので、決して全国一律の規制とはなりません。

景観法の成立を受けて、現在、多くの自治体では景観計画づくり



「丸の内・仲通り」の整備された歩道の芝生



「日本橋・中央通り」の整備された歩道のお花畑

特集 魅力的な美しい都市景観をめざして期待の『景観法』大研究!

が進んでいますし、国土交通省でも法律の運用に必要な施行令のとりまとめを行っています。通常法律では施行令で細かい部分まで決めてしまうため、それを根拠法とする地方条例も均一な内容になりがちなのですが、私は今回の景観法の場合、できるだけ規制の条件に幅をもたせ、自治体それぞれの環境や状況に合わせた独自の景観計画を策定すべきだと考えています。

景観とは都市の「場所性」を示す重要なファクターであるべきだ

景観の対象は、それぞれの町の環境や歴史で考えるべき

各自治体が景観計画を策定していくとき、一番大切なのは、「自分たちの町はこうあるべきだ」というしっかりした理念を持つことだと思います。そのうえで、町の魅力を高めていくような建築物のガイドラインをつくっていく。ただ機械的に建物の高さ制限を決めるだけが景観法の趣旨ではないのです。

景観の対象はさまざまです。その地域特有の美しい眺望であったり、山々のシルエットであったり、町のレイアウトであったり……。これらは、それぞれの町の環境や歴史の中でみんなが考えていくべきでしょう。

誤解してはいけないのですが、景観法は決して「古いものをそのまま残せ」と命じているわけではありません。町は常に新しくなっています。しかしその過程で、守らなければならない固有の魅力や再認識していくことで、美しい景観を維持できるのです。

そのいい例が盛岡市の「山並み眺望保全」活動でしょう。

盛岡では北上川の開運橋から見られる岩手山の眺望が有名で、市民に愛される原風景となっています。このため、1980年代から住民と地域の事業者との協力により景観保全の運動が始まり、「都市景観形成ガイドライン」という形で建築基準を設けました。その結果、新しく建てられるビルは北上川沿いの特定の場所から一定角度で岩手山が眺められるような高さに抑えることが決められ、町の魅力を失わないように努めてきたのです。(P13)

また、小さい町の例としては金沢市の大野町の取り組みが挙げられます。金沢港に面したこの町には古い個人宅が多いのですが、住民が中心になってこれらの建物を積極的に保存するだけでなく、その存在をアピールすることで住民が誇りを持てるように、ひいては観光資源としての活性化を図っています。ちなみに大野町ではこのような運動を続けた結果、住人が自分の住む土地に対して強い愛着心を持つようになり、年輩者が率先して町の整備をするようになるなど、さまざまな活性化効果があったようです。(P13)

美しい景観というどうしても地方ばかりに目が向きがちですが、私は、東京のような大都会の中でも多様な景観保全活動が可能だと思っています。都内には江戸時代の街道の面影が残っているところがたくさんありますし、案外、丘なども多く、味のある坂道が町の象徴になっているケースは少なくありません。ですから、地域ごとにそういう風景を守ったまちづくりを進めていけば、これまでのような均質な都市開発ばかり行うよりも、ずっと魅力のある首都に生まれ変わるのではないのでしょうか。

景観計画を立てるうえで重要なのは、その町の持つ「場所性」を強く意識することです。そして地域の特色を活かし、都市の再生を図っていく。景観法の成立は、まさにそのきっかけになるように思いますね。



広島県福山市の商店街の例

日本の再生を考えたとき 景観法は重要な意味を持つ

大人になった日本人

景観法の誕生は、日本社会の現状を考えたとき、非常に賢明な選択だと思えます。

戦後の日本では、このような規制は事業者の強い反発が予想されたため、なかなかできませんでした。特にバブルの時期などは、「とにかく古い建物を壊して建て直そう」という気運が強く、とても無理だったのです。

しかし現在、私たちも一時期の夢から覚め、冷静になってきました。古い建物であっても使えるのであれば整備して有効活用しようとする人が増えてきましたし、古いことそのものに魅力を感じる人も出てきました。また、新しい建物も周囲との調和を大事にする方向でデザインするようになってきています。そのような風潮と景観法の趣旨はまったく一致するのです。

法整備の遅れがトラブルに

また、国立市のマンション訴訟のようなトラブルも避けられるでしょう。あの問題は、まさに景観に関する法整備が遅れていたために起きたものです。法律に基づいた明確な制限がない以上、建築主はどのルールに従って計画を立てればいいのか判断するのは非常に難

しくなります。このため、デベロッパーの中にも景観法の成立を歓迎する声は少なくありません。

そしてもう一つ、従来のように一つの法律によって全国一律の規制をするのではなく、実際の施行方法を自治体の方針に任せるといふ姿勢は、今の地方分権化への流れに沿っています。中央官庁では各地域の固有の景観に合わせた建築計画をいちいちチェックするなどできません。もしそれをやれば、均一な高さ制限などにつながり、かえって実りある開発ができなくなってしまうでしょう。その点でも、自治体に判断を任せた景観法は非常に現実的な法律だといえるのです。

景観法に託される美しい日本の風景

つまり、時代背景から考えても、このような法律の誕生は当然でした。このため、「政府提出法案が遅れるなら議員立法で成立させよう」という動きが国会にもあったほどです。

海外の例を見ても、たとえばヨーロッパでは多くの国で景観を大切にしたいまちづくりが常識的に行われてきました。その結果、個性的な町並みが残り、歩いているだけで楽しいのです。

景観規制というのは誰か個人の利益を守るものではありません。地域全体の魅力を高め、活性化を図っていくのに必要な考え方なのです。それだけに、新しく生まれた景観法の趣旨を多くの人が理解し、美しい風景を守るのは、日本の将来にとっても必要なことではないでしょうか。

半世紀前の日本は「景観」先進国だった!

電柱の地中化は、60年以上前に構想された

昭和10年代、日本でも景観(当時は美観)を守った都市づくりを進めようという動きが活発でした。特に関東大震災後の復興を行っていた首都圏では、風景を妨げる電柱を無くして共同地下溝を設置する地域がいくつかあったほど、景観保全の意識は高かったのです。

「当時は世界的な大恐慌によって景気が低迷していた時代であったにも関わらず、たとえば昭和通りのように中央に緑地帯を設けた道路が建設されるなど、日本は欧米と比べても先進的な都市づくりを進めていたと思います。」(西村氏)

このときの法律的な、よりどころになったのが市街地建築物法(大正8年法律第37号)であり、またその精神は、昭和25年(1950年)5月24日に公布された建築基準法にも、「美観地区」として受け継がれています。

市街地建築物法

第十五条 主務大臣ハ美観地区ヲ指定シ其ノ区内ニ於ケル建築物ノ構造、設備又ハ敷地ニ関シ美観上必要ナル規定ヲ設クルコトヲ得

建築基準法

第6節 美観地区

第68条

美観地区内における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で美観の保持のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める。

「50年の遅れを取り戻す」景観法

ところが、戦災後の国土復興においてはそれだけの経済的、あるいは精神的な余裕がなかったため、建築基準法における美観地区の規定はほとんど形骸化していきいます。

「その後も美観地区に指定されて建築制限が行われたのは、京都の鴨川東側エリアほかと、皇居の周辺くらいです。それ以外に有効な法律としては、屋外広告物法(昭和24年6月3日法律第186号)の中に『美観風致を維持し、及び公衆に対する危害を防止するために、屋外広告物の表示の場所及び方法並びに屋外広告物を掲出する物件の設置及び維持について、必要な規制の基準を定める』とあるくらいで、建物そのものについては、景観保全の目的から制限が加えられることはほとんどありませんでした。」(西村氏)

欧米諸国では景観を大事にした町づくりが継続して行われています。日本も景観法の施行により、「50年の遅れを取り戻す。」(西村氏) ことが求められているのです。

Column

『景観法』が活用されると...



ケーススタディ1

東京:大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン

官民連携団体のまちづくり懇談会が示す形成すべき都市景観のビジョン P9 ~ P12



ケーススタディ2

盛岡:都市景観形成ガイドライン

南部富士と呼ばれる岩手山をはじめとする眺望保全のための建物高さ規制 P13



ケーススタディ3

金沢:伝統環境保存区・近代的都市空間創出区など

加賀百万石の伝統的な街並み保存と美しい近代都市空間形成政策 P13

景観成功事例から学ぶ

新しく施行された「景観法」の骨子は、地域住民の意向を受けた自治体が景観計画を策定し、実行したときに、その規制に強制力をもたせる点にあります。ちなみに、それ以前から、全国の多くの地域では「特色ある美しい町並み」を守るさまざまな活動が行われてきました。そしてその多くが、観光の振興や経済の活性化などの成果をあげてきたのですが、ただこれらは基本的に「お願いベース」の条例を活用したものであり、地権者などの善意の上に成り立っていたのです。しかし、上位法である景観法の誕生により、地域住民と一体となった自治体が、景観への想いを現実にしていく動きは、より活発になるでしょう。ここで事例としてとりあげる全国各地の活動は、景観法の原点となった「地域住民の景観への情熱」や「まとまりへのプロセス」をいち早く具現化しており、さまざまな面で参考になるはずです。

ケーススタディ

大手町・丸の内・有楽町地区 まちづくりガイドライン

1

明治時代から景観を大事にしてきた町

「都市の景観」について、最も早い時期から明確なビジョンを持ち、一定の基本方針やガイドラインに沿った開発を続けてきたのが、大手町・丸の内・有楽町のいわゆる「大丸有」エリアです。

もともと丸の内は、三菱社が1890年(明治23年)に国からの払い下げを受けて開発を進めた地域です。その時点で三菱はすでに「ロンドンのロンパードストリートのような街づくりをする」というマスタープランを掲げ、民間を中心とした計画的な景観整備を行ってきました。最近、復元が決まった日本最初の本格的オフィスビルである三菱一号館を中心とする赤レンガのビル群によって、「一丁ロンドン」と呼ばれる美しい町並みが形成されていたのです。続いて大正年間には、旧丸ビル、旧郵船ビル、旧東京海上ビルなど、約31mの軒高で統一されたビルが順番通りに建ち並び、その風景は「一丁ニューヨーク」と称されるほどでした。

1990年代から、この地区の大規模な再開発が計画されるにあたり、これまで育ててきた「丸の内」の魅力を改めて認識するだけでなく、新しい時代に合った街並みに進化させることでさらなる価値を創造しようと始まったのが、「大丸有」プロジェクトです。

地元地権者の協議会と官民協調組織の懇談会

日本の中心地として国際業務センターにふさわしい街をつくるだけでなく、今後の都市再開発のモデルとなるプロジェクトを進めたい。このようなビジョンに基づいた開発を、大手町から有楽町までの約111haの広大なエリアで行うには、地域に関係した事業者の協力はもちろん、管轄する自治体との協調も必要です。このため、最初に70社近い地元地権者による「大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会」が発足し、1994年にプロジェクトの方向性を定めた「大手町・丸の内・有楽町地区街づくり基本協定」を締結されました。そしてこの協議会に、東京都、千代田区、JR東日本が加わったPPP(Public-Private Partnership = 官民協調)組織「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会」が生まれ、街の景観形成に取り組むことになったのです。

2000年に1棟目が竣工した東京サンケイビル、2001年のパシフィックセンチュリープレイス丸の内、2002年の丸の内ビルに続き、今後、このエリアに誕生する新しいビルは、すべて再開発の基本指針である「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン」に従って設計し、建築されていきます。

「懇談会」によって2000年3月にまとめられたガイドラインは、大都市におけるまちづくりのビジョンを初めて明文化したものととして、他の地区の開発プロジェクトにも大きな影響を与えました。ここではその内容をもとに、大丸有エリアが目指す新時代の姿、アーバンデザインについて紹介していきます。

景観形成ビジョン ゾーニング

統一デザインのビルが連続する町的美観と公開空地による歩行者ネットワークの構築

官民協調団体である大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会が再開発プロジェクトの基本指針として策定した「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン」では、形成すべき都市景観のビジョンとしてアーバンデザインという言葉を使い、次のように説明しています。

本地区におけるアーバンデザインの考え方

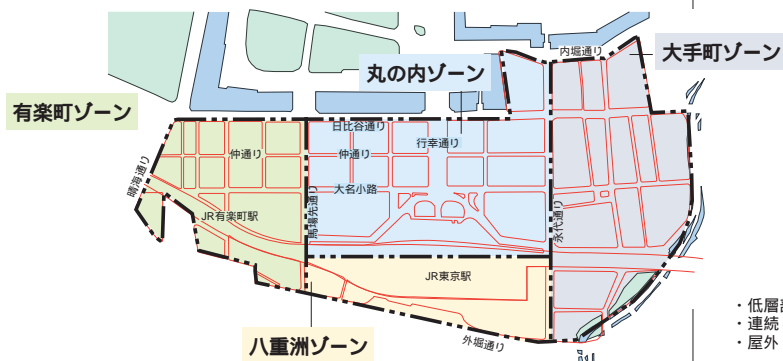
都心にふさわしい風格ある新しい都市景観を形成するためには、連続した街並み・スカイラインを創出するための建築物相互の関係性への配慮や、街路・駅前広場等の公的空間と建物低層部・敷地内空地等とが連携した整備の実現といった、「アーバンデザイン」という幅広い観点から総合的にまちづくりを誘導する必要がある。

本ガイドラインでは、「街並みの構成手法(街並み形成型まちづくり、公開空地ネットワーク型まちづくり)」の観点に加え、「機能」「景観」「ネットワーク」「環境」という多面的な視点から留意すべきアーバンデザインの考え方を、「地区全体」「ゾーン」「軸」「拠点」の各視点に基づき整理を行った。

特に、丸の内駅前広場、行幸通り、日比谷・内堀通りの各エリアについては「アーバンデザインの骨格エリア」として位置づけ、千代田区景観形成マニュアルを助案したまちづくりのキーワードを設定して、景観形成上配慮すべき内容を明らかにした。

そしてこの方針に基づき、地区全体のランドデザインを決めたうえで、ゾーンごとに特長あるまちづくりを進めることにしたのです。ゾーニングは次のようになっています。

歴史・機能・空間特性より区分される区域



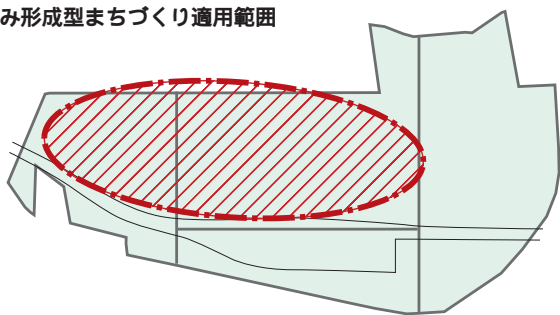
街の歴史や現在の地区特性を活かしたまちづくりを推進していくため、4つのゾーンに区分

1. 街並み形成型まちづくり(丸の内ゾーン、有楽町ゾーン西側)

歴史的な風格をともっている「丸の内らしさ」の継承を図るために、一丁ニューヨーク時代から昭和40年代までの約31mの軒高のイメージを残す「低層部+高層部」の組み合わせのビルを基本としています。これにより、メインルートから眺めたときに、統一感のある連続した町並みが生まれます。加えて、街区内貫通道路やアトリウムなどの屋内公開空地の整備を進めることで、歩行者空間の多様性と快適性の向上を図っていきます。

また、通りごとの個性を強調する目的から、丸の内駅前広場、行幸通り、日比谷通りでは「街並み調和型」による連続性に配慮した整備を、仲通りでは低層部に文化・交流・活性化機能などを設けた「賑わい形成型」による整備を行っています。

街並み形成型まちづくり適用範囲



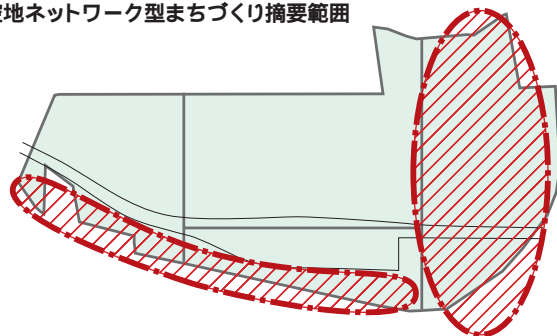
2. 公開空地ネットワーク型まちづくり

(大手町ゾーン、八重洲ゾーン、有楽町ゾーン東側)

大丸有の中核にあたる1のゾーンが「ビルの連続性」によるアーバンデザインを目指したのに対し、その周囲のゾーンでは公開空地ネットワーク型のまちづくりを進めています。交通結節点を中心に、広場、サンクンガーデン、アトリウムなどを効果的に配置することで、機能的な歩行者ネットワークの形成とターミナル機能の向上による「わかりやすい街の構造」を実現するのです。

このような機能的な空地のネットワークを構成するため、建物と空地のあり方を誘導する「空地誘導コンセプトプラン」が定められました。たとえば、大手町ゾーン、八重洲ゾーン、有楽町ゾーン東側の各街区では空地を通り沿いに連続して配置したり、街区内に貫通道路を設置することにより、利便性の高い歩行者ネットワークの形成を優先した「空地連続型」による整備を行っています。また、大手町拠点では、空地を交差点周辺に集約的に配置し、連携させることにより、まとまりのあるオープンスペースを創出し、人々の集える活動的で豊かな広場的空間の形成を図る「空地集約型」による整備を行っています。

公開空地ネットワーク型まちづくり摘要範囲



景観形成ビジョン 中間領域

ビルの敷地と道路を分けて考えず歩行者の活動領域として一体整備

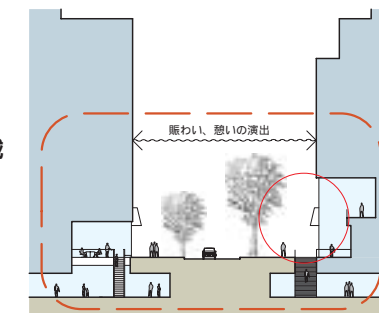
今回の景観ビジョンにおいて大きな特色となっているのが中間領域の形成という考え方です。従来の再開発プロジェクトでは、建築物の沿道部や敷地内の空地などの「私的空間」と、道路、歩行者ネットワーク、広場などの「公的空間」の整備が別々に進められることが多かったため、その連携が大きな問題になっていました。しかし、大丸有エリアでは官民の協力体制が整ったことにより、

管轄の違いを超えた「利用者優先」のまちづくりが行われているのです。中間領域とは、建物のエントランス部分や沿道に近い飲食・商業施設と、公開空地、道路までをすべて含めた「歩行者の活動領域」を意味するものです。そしてその整備においても、街区ごとの個性を生かしたデザインがなされていきます。

1. 「賑わい形成型」中間領域

文化、交流、活性化機能などの連続感を主体として、賑わいや憩いを醸成する中間領域を形成していきます。その代表的な例が仲通りの周辺でしょう。ここでは、ビルの沿道部分にある店舗やギャラリーと一体化した歩行者空間を実現するために、歩道の車道側への拡張や植栽などが行われています。また、わかりやすく親しみやすいサインや街灯、ストリートファニチャーなども設置されました。

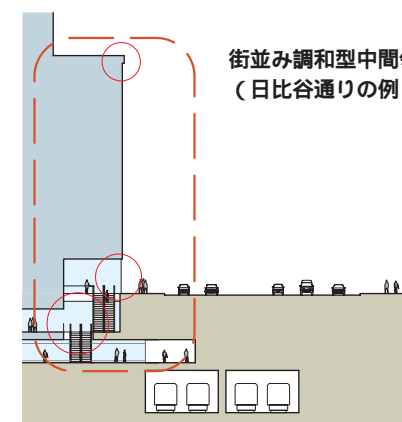
賑わい形成型中間領域 (仲通りの例)



2. 「街並み調和型」中間領域

低層部壁面の連続性を生かした、丸の内らしい風格と統一感を持った中間領域を実現していきます。たとえば日比谷通りでは、お堀の水面と皇居の緑を楽しみながら散歩できるような空間づくりがなされています。

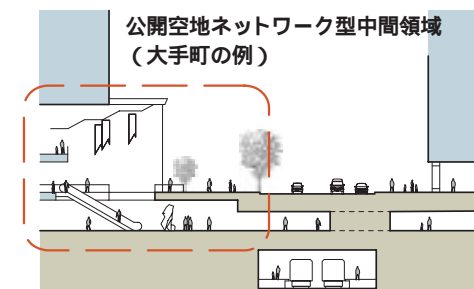
街並み調和型中間領域 (日比谷通りの例)



3. 「公開空地ネットワーク型」中間領域

外部空地の計画的な連続性を主体として、地上・地下の歩行者ネットワークの形成を進めるとともに、水や緑の配置により、開放感や利便性の高い中間領域を形成していきます。たとえば大手町では、エントランス空間のギャラリー化、ピロティ、小広場の設置、情報・コミュニケーション系機能の導入などが行われています。

公開空地ネットワーク型中間領域 (大手町の例)



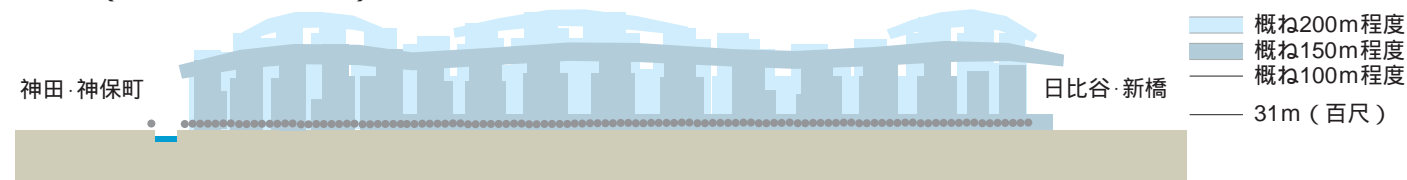
景観形成ビジョン スカイライン

高層部と低層部による「2本の線」による美観を誇る町に

建築物の高さに統一感をもたせ、街全体の景観形成を進めているのも、大丸有再開発プロジェクトの大きな特色です。具体的には、皇居周辺の水と緑を眺望できるように配慮することがガイドラインに明文化されました。

もともと大手町・丸の内・有楽町では、31mを中心とした一定のスカイラインを保ってきました。これは日本の都市開発において、唯一のケースともいえます。

高さ規制(スカイラインのイメージ)



新しく建てられるビルでは150m程度(拠点は200m程度)の高さまでを可能としましたが、全体に統一を図ることで、新時代にふさわしい景観を形成しようとしています。

また、前述した通り、丸の内、有楽町地区の主要道路沿いでは、歴史的な31m(百尺)の低層部による「沿道からも眺められるスカイライン」を街の景観として継続していくことになりました。

景観形成ビジョン
骨格エリア

「町の魅力」を形づくる重点街区では周囲の風景と一体化したアーバンデザインを

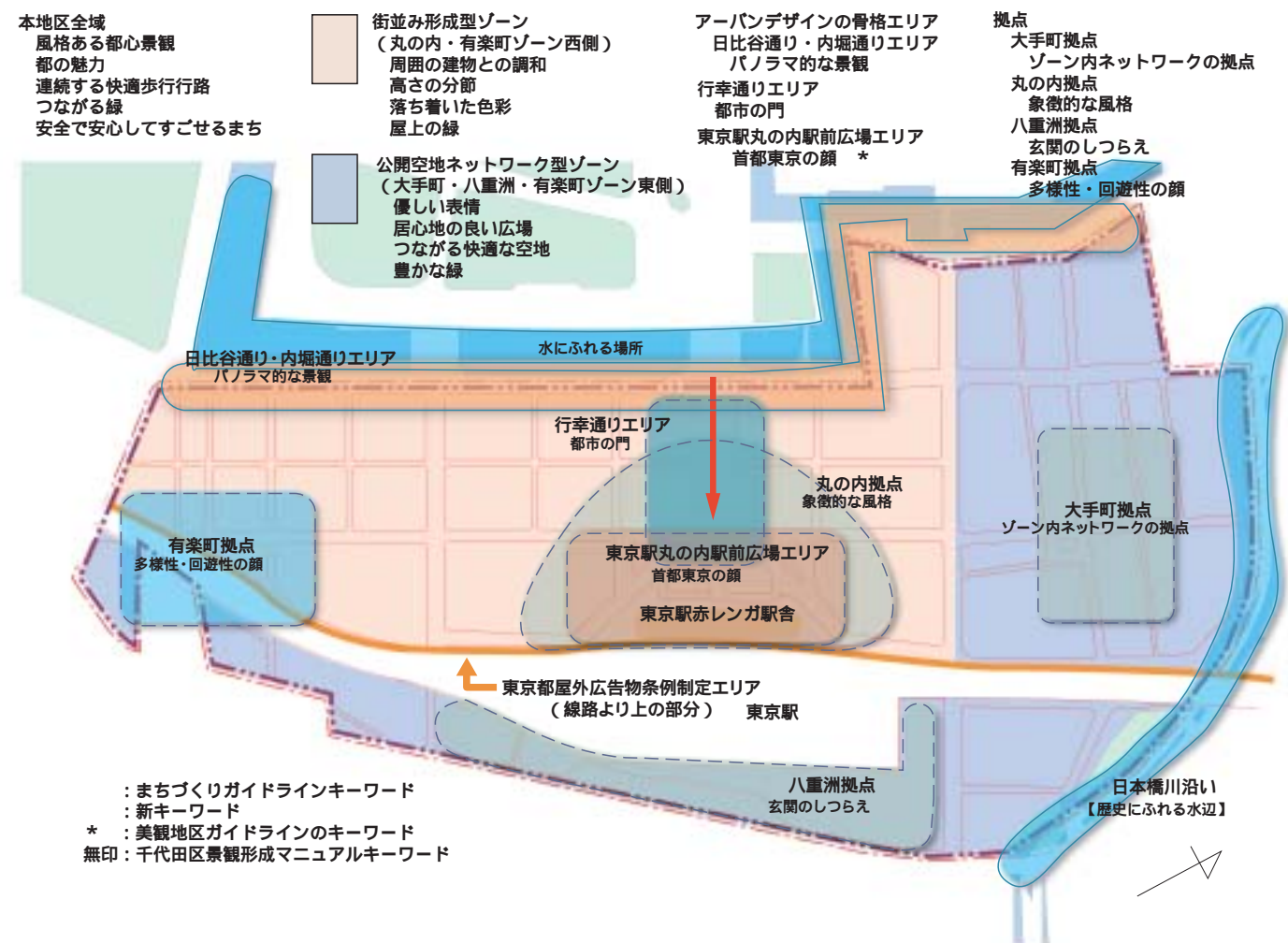
都心中枢部の景観形成を進めるために、東京駅丸の内駅前広場、行幸通り、日比谷通り・内堀通りに面する3つのエリアを一体化空間の位置づけ、アーバンデザインの骨格となる複合整備を行っています。

1. 東京駅丸の内駅前広場エリア

東京駅丸の内駅前広場に面するエリアでは、東京の玄関にふさわしい景観を創出するため、建物の正面や建物低層部の壁面のデザインに厳格な統一感をもたせませす。これにより、東京駅赤レンガ駅舎と一体となった「首都東京の顔」が形成されるのです。

主要キーワードと場所

本地区全域～ゾーン～エリア～拠点 参照:『デザインマニュアル』/大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会



2. 行幸通りエリア

東京駅から皇居に直進する行幸通りに面するエリアでは、「都市の門」にふさわしい空間を演出するために、見通しを大切にした整備を進めています。

3. 日比谷通り・内堀通りエリア

皇居のお濠側から町の全貌が眺められるように、日本でも他に例のない「パノラマ的な景観」を実現しようとしています。

町から見える美しい風景を大事にし
失われた地域の魅力を再生する試み

ケーススタディ

2 盛岡市 (岩手県) 山並み眺望確保のための都市景観形成ガイドライン

岩手県の県庁所在地である盛岡市は、南部富士と呼ばれる岩手山をはじめとする山並みに囲まれた美しい町として知られています。城下町として400年以上の歴史を持ちながら、北上川、中津川といった市街地を流れる河川には今でもサケが遡上し、白鳥が飛来する自然あふれる風景はそこに住む人々に愛されるときも、多くの観光客の人気を集めているのです。

このため、1981年には盛岡市主催で「都市景観シンポジウム」が開かれ、国内でも最も早い時期から景観保全の問題に取り組んできました。市民の理解と協力を前提にして進められた景観行政は「盛岡方式」と呼ばれ、その後の他の都市の政策に大きな影響を与えています。

盛岡方式の柱となるのが「山並みの眺望」の保全です。1984年に「都市景観形成ガイドライン」を作成し、新築建物の建築基準を設けました。

「山並み眺望」を町原風景とする考え方から出発しただけに、建築基準は非常に明確なものになっています。岩手公園(盛岡城跡)、開運橋、与の字橋といった市内の中心地を基点に、一定角度で町のシンボルである山が眺められるように、建物の高さ制限を決めたのです(図参照)。その結果、すでに100棟以上の建物が基準に沿って新築されています。

また、南部藩がまちづくりの基本とした「五の字プラン」と呼ばれる屈曲した街路レイアウトを地域によっては残し、歴史ある城下町の「場所性」を継承するように努めたり、散策ルートの整備拡充などの活動も進めています。

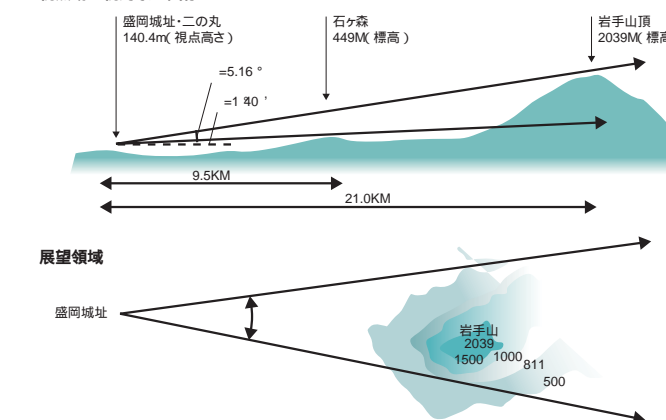
盛岡市の都市景観形成ガイドラインは景観法成立以前に作成されたものであるため法的拘束力は持ちません。しかし、町固有の景観を守ることに市の

民の関心は強く、また早からの取り組みによって建築主との協力関係も築かれており、「盛岡らしさ」を活かしたまちづくりはこれからも継続していくはずと見えています。



北上川・開運橋からの岩手山の眺望

視座と視対象の関係



参照:『山並み眺望確保のための都市景観形成ガイドライン』/盛岡市都市計画部

ケーススタディ

3 金沢市 (石川県) 保存と開発の調和を目指すことで400年の歴史を活かした近代都市へ

加賀百万石の中心地として栄えた金沢の都市構造の原型ができたのは1600年ごろだといわれています。犀川と浅野川に挟まれた小立野台地の突端に造られた金沢町を中核に、多くの武家屋敷や町家が配置されていたのです。明治時代以降は市内軌道の建設や道路拡張が行われましたが、戦争中の空襲を受けなかったために古い建物や樹木を失うことから免れ、現在でも古い町並みが残る古都として多くの観光客を集めています。

明治半ばから現在までの約100年の間に、人口は約5倍、市街地面積は約7倍に拡大したものの、その景観が守られているのは、金沢市が土地区画再整理事業、市街地再開発事業、街路事業などを組み合わせて古い町並みの保全に積極的に取り組んできたからです。また市民自身が自分たちの町に愛着を持ち、まちづくりに参加していただけるような「まちづくり条例」を制定しています。

町並み保全のための具体的な規定としては次のようなものがあります。

金沢市における伝統環境の保存および美しい景観の形成に関する条例 49地区2311.4haの伝統環境保存区、13地区153.8haの近代的都市景観創出区域を設け、前者では古い町並みの保全を、後者では機能的でありながら美しい近代都市空間を形成するような両面政策を実施しています。

金沢市こまちなみ保存条例

前述の伝統環境保存区に指定するほどの広さをもたないものの、武家屋敷や町家、寺院など歴史的風情を残す町並みを保存育成します。現在、9区域33.9haが指定されています。

金沢市斜面緑地保全条例

金沢市の景観において重要な役割を果たす台地や丘陵の斜面にある緑地を、動植物の貴重な生息地・生育地として守るとともに、防災機能確保を目的の条例です。

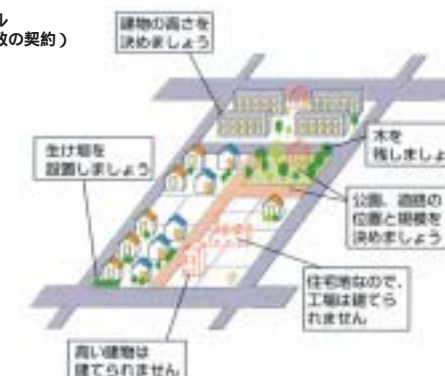
金沢市用水保全条例

藩政時代から町中を網の目のように流れる用水を守るべき景観と規定し、保全を行っています。



金沢市の古い町並みが残る通り

まちづくりルール (地区住民と行政の契約)



参照:『石川のまちづくり』/街並みまちづくりシンポジウム実行委員会

「大丸有」景観保全に役立ってきた美観地区指定と都の屋外広告物条例

Column

景観法が成立するまで、都市の景観保全に、唯一、効果を発揮していたのは建築基準法の中で定められている「美観地区」でした。前述したように、第68条において「美観地区内における建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で美観の保持のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める」と規定されており、都内では皇居の周囲のみがこの美観地区に指定されていたのです。これを受けて東京都では屋外広告物条例を制定し、このエリア

ではビルの屋外広告に対し、たとえば壁面であれば「自家用広告物のみ10㎡以下であること」というような制限が設けられています。現在、再開発が進む大手町・丸の内・有楽町は美観地区に含まれることから、多くの地権者が条例以上に厳しい自主規制を行い、屋外広告はほとんどありません。それにより、「街の美観はずいぶん守られてきた」と評価するビルオーナーも少なくないのです。