

# 景観の目標像共有のためのガイドライン策定の意義\*

A meaning of the guideline for sharing image of landscape creation\*

久 隆浩\*\*

By Takahiro HISA\*\*

## 1. はじめに

筆者が景観デザインに関わるようになって 25 年ほどの時間が経過した。こうした時間の経過から考えるに、景観法の制定にはあまりにも時間がかかりすぎたという感がぬぐえない。法律としては景観法をもってようやく制定されたといえるが、一方で地方自治体では景観条例によって景観形成の誘導がおこなわれてきた。こうした景観条例の先駆は、昭和 53 年に制定された「神戸市都市景観条例」である。これに倣い各地で景観条例が制定されたが、今回制定された景観法の内容も神戸市をはじめとする地方自治体の景観条例に倣うかたちになっている。

つまり、法律としての景観法は新しいものであるが、条例による景観コントロールは 20 年ほどの歴史がある。法律制定を待たずに各地で条例が制定された背景について、神戸市のホームページ<sup>1)</sup>では次のように説明している。「新たな市街地の美観を維持するための制度は、大正 8 年の市街地建築物法制定当時からすでに「美観地区」が用意されていました。しかし、昭和 40 年代にはいるまでは景観にまで配慮する余裕がなく、市民のコンセンサスが得にくかったことから、それまでに美観地区を指定したのは 5 都市、運用は 2 都市にすぎませんでした。そして、昭和 40 年代以降のダイナミックに変化する都市景観をコントロールする制度として柔軟性が求められた結果、地方自治体の独自の制度が各地で創設されることになりました。」

この記述で重要な点は、景観条例には市民のコンセンサスが必要であること、都市景観をコントロールする制度として柔軟性が求められること、である。

\*キーワード：景観、空間整備・設計、市民参加、地区計画

\*\*正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科

(大阪府東大阪市小若江 3-4-1、TEL06-6730-5880(内)4268、

FAX06-6730-1320、E-mail/ hisa@civileng.kindai.ac.jp )

こうした点を受け、本論文は、景観形成のためのコンセンサスづくりとそれを受けた柔軟なコントロール手法の展開について、箕面新都心地区の景観形成を事例として分析、考察をおこなうものである。

## 2. 箕面新都心地区と生活デザイン検討委員会

箕面新都心地区とは箕面市の中央部に位置する萱野中央地区土地区画整理事業によってできた新しいまちである。ここでの空間デザインを考える際に「生活デザイン」という概念をつくりだした。空間は生活を展開する舞台である。生活像がまずあり、それを実現するために空間はつくられる。そうした視点にたつて、空間像を語り合うまえに生活像を語り合い共有しよう、ということで平成 11 年～12 年度「生活デザイン検討委員会」が設けられた。メンバーは 3 名の学識経験者と区画整理の地権者委員 5 名にくわえ市民公募によって 6 名の委員が選ばれた。委員会では、まず、市民委員を中心に新しいまちでどのような生活を送りたいか、といった生活像の議論を行なった。また、委員会の議論に並行して、より多くの市民の想いをもち寄ろうと提案コンペや作文募集等を行なった。こうしたなかで出されたさまざまな意見や想いをもとに、まず、新都心での生活像を具体化していった。そして、生活像を実現するためには、どのような空間が必要なのか空間イメージについて話し合った。

委員会開始当初は、市民委員のなかにも生活デザインの概念がうまく理解できず、たとえば、南欧風のデザインで建物のデザインを統一してはどうか、などより具体的な空間イメージの話をする人も存在した。こうした議論は従来よく聞かれた話であり、それによって滑稽な空間デザインとなってしまった事例も少なくない。生活スタイルや地域性といった空間デザインを支えるものが明確にならないまま、

うわべのデザインで取り繕うとする為に起こってしまう問題である。こうした課題を克服するためにも、まずは生活像をあきらかにすることが大切である。

生活デザイン検討委員会でもそうであったが、生活像のレベルでは市民は市民感覚で話ができる。自分たちの暮らし方を描くのに、空間デザインの専門知識は必要がないのである。しかし、具体的な空間デザインの議論に入っていけば、専門家の関与が多くなり、市民の想いを拾い上げながら具体的な空間イメージを明確化するための支援が必要となる。

### 3. デザイン計画とまちづくり作法集

箕面新都心生活デザイン委員会の検討結果は、『箕面新都心デザイン計画』と『みんなが得するまちづくり作法集』としてとりまとめられた。『箕面新都心デザイン計画』は、まちづくりのテーマと目標、基本的なデザインの方向性、そして、「主な部分のデザインの方向性」として公共施設のデザインの方向性が書かれている。また、『みんなが得するまちづくり作法集』はいわゆるデザインガイドライン、デザインマニュアルに相当するものであり、おもに民間施設のデザイン誘導のための道具として作成されたものである。まちづくり作法集は、委員会で出された新都心での暮らし方、過ごし方を実現させるための空間デザインの事例集ともいえる。みんなが得する、という名称もこだわったところであるが、デザインのルールというどうしても事業者や地権者には余分な規制と捉えられかねないが、そうではなくて、いいデザインを施すことはみんなにメリットがあるんだ、という意味を込めた名前である。

### 4. 都市景観形成地区指定

箕面新都心地区はその後平成 15 年に、箕面市都市景観条例にもとづく都市景観形成地区に指定された。都市景観形成基準は、新都心デザイン計画を受けるかたちで策定されている。「地区全体の方針」は「箕面新都心まちづくり基本計画に基づき、本地区のまちづくりのテーマである「山にいだかれ、流れを大事にする、人が活きる街・かやの」の実現に向けた都市景観を形成する。」としている。これはデザイン計画の「まちづくりテーマ」を受けたものである。次に「エリア別の方針」では地区を3つの

地区に区分し次のような基本方針を定めている。

#### すまい地区

すまい 1 地区は低層集合住宅や戸建て住宅、すまい 2 地区は中高層住宅を主体とした多様な住宅地の形成を目指し、周辺の集落地や住宅地、農地といった既存の街並みや風景との調和を基本に、周辺地域から連続性のある景観を形成する。

#### にぎわい地区

としん地区を補完する施設と居住施設の複合を目指し、通りの連続性によって豊かな街並みがつくられ、気楽に立ち寄れる店が並ぶなど、歩いて楽しいにぎわいのある景観を形成する。

#### としん地区

多様な都市活動が展開される場として、住宅地との機能分担を図るとともに、商業、文化・芸術、娯楽等の機能が複合する商業施設等の立地を図り、活気やにぎわいのある景観と、千里川を中心とした開放的なくつろぎの景観を形成する。

これらは、デザイン計画の「基本的なデザインの方向性」を受けたものであり、「すまい地区」はデザイン計画の「居住エリア」、「にぎわい地区」は「沿道エリア」、「としん地区」は「都心エリア」にそれぞれ対応している。

さらに、具体的な基準を定めた「都市景観の形成に関する基準」は「規制的基準」と「創造的基準」の2つに分けられている。他都市の景観形成基準のほとんどはここでいう規制的基準であり、すべての行為者がこれを遵守しなければならないものである。一方、創造的基準はまちづくり作法集を活用するもので、「箕面新都心まちづくり基本計画」に基づき、「みんなが得するまちづくり作法集」を積極的に活用し、「山なみを活かす」「緑を育てる」「夜を演出する」など 29 項目の作法に配慮するものとする」と記述されており、具体的な基準ではなくまちづくり作法集の内容に配慮することが謳われている。

### 5. まちづくり作法集にもとづく景観誘導

都市景観形成地区に指定されると、地区内において現状変更行為等を行うときは、建築基準法に基づく確認、箕面市まちづくり推進条例に基づく協議、その他行政手続きの前に「都市景観形成地区現状変

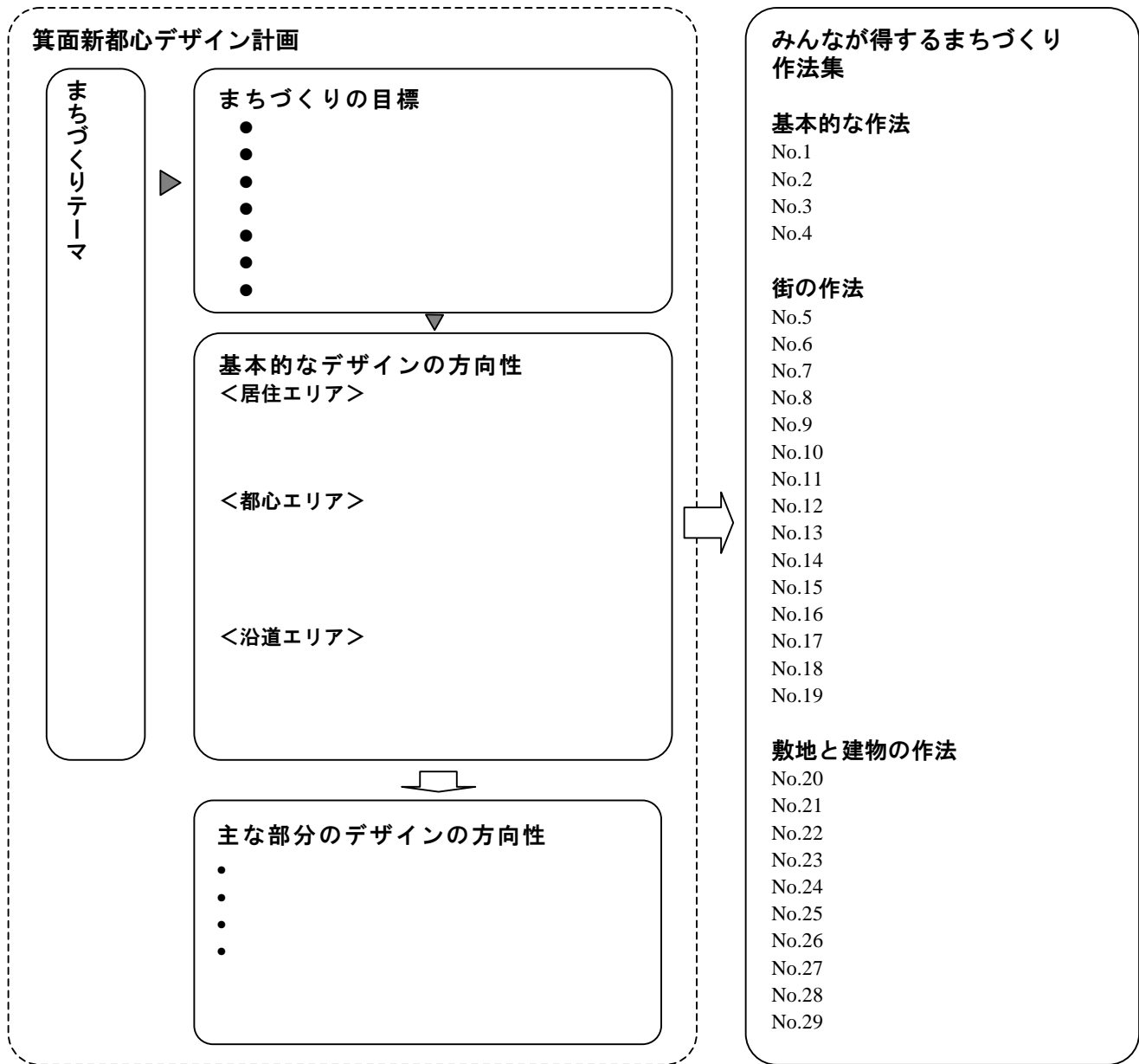


図1 デザイン計画とまちづくり作法集

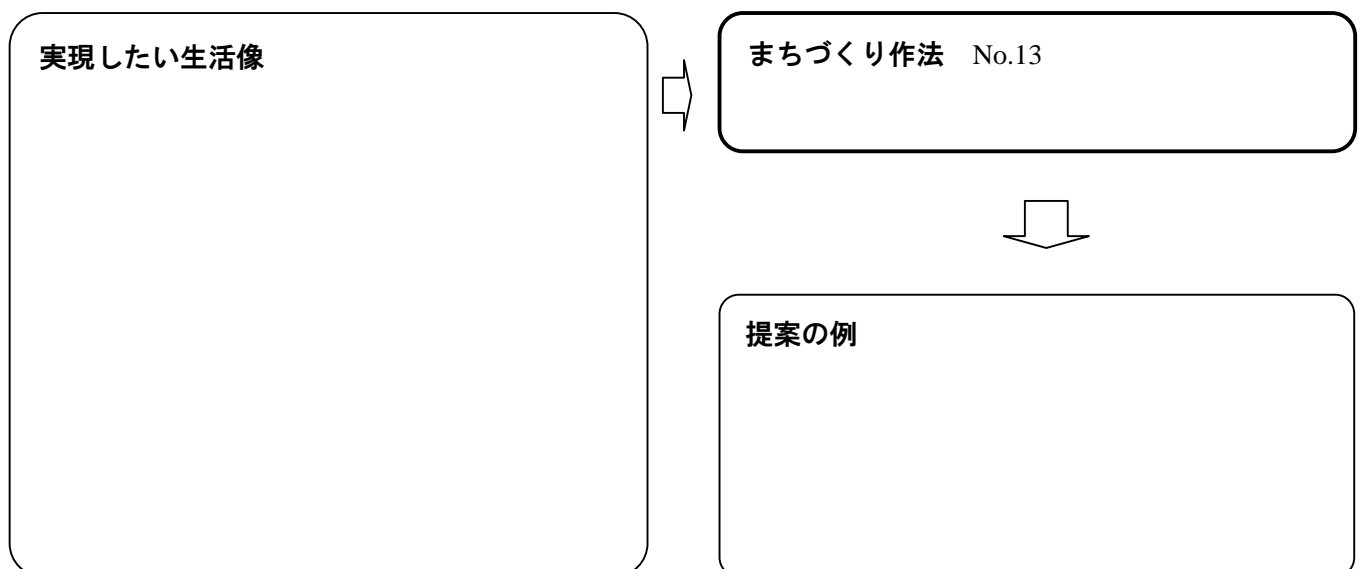


図2 まちづくり作法集の記述内容(例)

更行為等届出書」を提出することが必要となる。市は届出書に基づいて景観デザインについて助言、指導をおこなう。

届出時には、建築物の配置図・平面図・立面図等の図面とともに、「作法集に基づく提案シート」を提出することになっている。これは、事業者が作法集をどのように理解し、デザインにどう反映させたか、を記述してもらうものである。市はこの記述内容を手がかりに、創造的基準を判断することになる。

創造的基準は具体的な数値基準ではないが、事業者は事前に『みんなが得するまちづくり作法集』を見ることによってどのような点に配慮すればよいかを理解できる。つまり、まちづくり作法集は市と事業者がおこなう協議に際して、お互いが共有しておくべき情報を提供しており、あとは、その解釈の仕方の違いやデザインへの展開方策が適切であるかどうか、について協議がおこなわれることとなる。

作法集は大きな方針とそれを展開するための事例を紹介する程度のゆるやかな書き方となっているため、設計者やデザイナーの創造性を束縛するものではない。大きな方針（ビジョン）を具現化するために、デザイナーがどのようにデザイン展開を図るか、それはデザイナーの創造力の問題である。そして、デザイナーからの提案を受けて、再度協議を図る、そうした双方向のコミュニケーションによってデザインの具現化が図られる、そうしたしくみがここでは成立している。

## 6. 協議型まちづくりとしての景観誘導

佐藤<sup>2)</sup>は 21 世紀型都市計画の特徴としてつぎの 4 点をあげている。

地域性、場所性に対応して、多様な主体の相互作用により、都市空間の自然な変容・生成プロセスを実現する

事前確定的な都市像ではなく、動態的なプログラムにより漸進的に生み出される都市空間を都市像とする

多様性、複合性など、都市空間の文化的な魅力を実現する

以上を誘導する多様な制度としくみを、地域社会の自律性を基盤に準備する

つまり、法規制や事前確定的なマスタープランに

もとづく行政主導の都市計画から、住民みずからが行為を積み重ねていくまちづくりへという転換が求められているということである。ここでは、秩序ある空間形成のために、法規制にかわってビジョンの共有が求められる。箕面新都心地区における『みんなが得するまちづくり作法集』に書かれた方針はこのビジョンに相当する。そして、作法集に示されているデザイン事例はあくまでも事例であって、具体的なデザインの展開はデザイナーの創造性にゆだねられている。そして、さらなる協議の場を設定することで最終的なビジョンの共有と実現策について話し合う、そうしたしかけづくりがなされている。

また、ガイドラインと法的規制の関係をみると、箕面新都心では、まずは緩やかな内容としてのガイドラインの共有が図られ、その内容のうち、きわめて重要な部分はより強制力を持たせた地区計画や景観形成基準等の法規制へと発展させている。ガイドラインの内容のうち、全員が守るべきもの、また、全員が守ることができるもの、について法制度化がおこなわれる。すなわち、必要性和実行可能性の二つの観点から内容がフィルタリングされ、法制度にもっていくしくみである。最初から法制度を検討するのではなく、まずは生活像を軸として将来地区像を共有し、次いでそれをデザインガイドラインとしてとりまとめ、最後に法制度化を図る、こうした仕分けがおこなわれている。

## 7. まとめ

景観法の制定によって規制の法的根拠はより明確になった。しかし、景観には定性的な部分も多く、また、景観形成の方向性も多様であるため、基準化まで至るのは容易ではない。箕面新都心地区の事例が示すように、まずは景観形成の方向性について十分に議論しビジョン共有ができることによって、その後の基準化も円滑に進むのである。

## 参考文献

- 1) <http://www.kobe-toshi-seibi.or.jp/matisen/1jouhou/seidosyokai/tiiki/jc2k03.htm>
- 2) 佐藤滋(2000)「21 世紀の都市計画の枠組みと都市像の生成」『都市計画の挑戦』学芸出版社