

**「街並み景観づくり制度」の運用実態に関する研究**  
**—街並み景観ガイドラインが知事の承認を受けた地区に着目して—**  
**A study on the actual conditions of System for the Creation of Townscapes**  
**—Focus on Priority Townscape Districts which have Townscape Guidelines—**

○李 潤貴<sup>2</sup>, 川島 和彦<sup>1</sup>\*Yungwi Lee<sup>2</sup>, Kawashima Kazuhiko<sup>1</sup>

Abstract: In recent years direct citizen participations in townscape are increasing and System for the Creation of Townscapes is provided for supporting them in Ordinance to Promote Elegant Neighborhoods in Tokyo. In this system, areas that are particularly important from the perspective of townscapes are designated as Priority Townscape Districts and the local community will play a central role to draw up Townscape Guideline together with professional urban designers, which incorporates local color and characteristics. In this study we clarify actual conditions of creation of townscapes on 3 districts by utilizing this system.

**1. 研究の背景および目的**

近年, 住民参加のまちづくりが注目されるなか, 2003 年に「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」にもとづく制度のひとつとして, 地域の主体的な景観づくりを支援する「街並み景観づくり制度<sup>\*1</sup>」が整備された。

地区を限定し, 建築基準法などと比べより詳細なルールを定め, 地区それぞれの目標に沿った街並み景観づくりを促す市民主導の制度が整備されたといえるが, 重点地区の指定は 10 地区, うち GL が知事の承認を受けた地区 (以下, GL 承認地区) は 5 地区にとどまっております, 本制度活用による街並みの保全および景観形成の実態を把握し, 運用方策を検討する必要があります。

本稿では, WEB・文献調査<sup>[1],[2],[3],[4]</sup>およびヒアリング調査<sup>\*4</sup>の結果から, GL 承認地区の制度の運用実態を整理・考察し, 本制度活用による街並み景観づくりに向けた活動の実態を明らかにすることを目的とする。

**2. GL 承認 3 地区における本制度の運用実態**

GL 承認 5 地区を下記の Table1<sup>[1]</sup>に示す。なお本稿では, 承認後間もない日本橋地区を除く 4 地区のうち, 調査の協力を得られた 3 地区に関する制度運用実態の整理・考察をおこなう (Table2<sup>[2],[3],[4]</sup>)。

**2-1. 重点地区指定までの経緯**

Table2 より制度の導入以前から, 3 地区ともに街並み景観に関する住民・地権者を主体とした委員会<sup>\*5</sup>や独自のルールが運用されていたことがわかる。それら委員会が重点地区指定後の準備協議会に移行したこと, また独自のルールをもとに GL が作成されていることから, 制度導入以前からの委員会やルールの存在により, GL 作成を速やかにおこなえたと考えられる。

**2-2. 目的および手段としての本制度活用理由**

三地区ともそれぞれ異なる目的を掲げている一方,

その達成のための手段として本制度を活用した理由に 2 地区が「独自の GL を作るができるから」という主旨の回答をしており, 一定の基準を住民ら自ら設け, 法規より厳しい規制<sup>\*7</sup>を協議によっておこなえることが本制度活用の一要因として考えられる。また本制度は, 汐留のように自主的なデザインガイドライン (以下, 旧 GL) が存在する場合, それを条例にもとづく GL に位置づけなおすための手段にもなるといえる。

**2-3. GL の運用実態**

常盤台ではこれまで 192 件の協議をおこない, 2 件以外は条件付きを含め同意に至っている。3 地区のうち最も件数が多い背景には, 重点地区のほとんどが住宅地であり, 協議を必要とする新築行為が頻繁におこなわれることがある。また, 植栽計画に関しては「みどりのガイドブック」という緑化マニュアルを作成し GL に定めた基準にもとづく手本を示すことで, 協議を円滑化させる役割を担っていると考えられる。

柴又では協議件数は 18 件と比較的少ないが, 参道エリアのみ協議が必要なためであり, エリア外は報告でよいとされている。また, 規制内容に関しても前者には数値基準が設けられている一方, 後者は配慮を求める趣旨の文言にとどまっております, 本地区の GL は参道エリアを主としているといえる。また協議件数のうち 13 件が外観の改修であることから, 観光客に向けた商店街のファサード整備が主であると考えられ, 当初の目的に沿った制度の運用をおこなえているといえる。

汐留では, GL の作成によって, ①旧 GL ではなかった協議の仕組みが規定され明確に整理されたことにより, 体系的に協議ができるようになった。また, ②道路や広場の維持管理や歩道の植栽の手入れ, 広場におけるイベントの企画・運営および公共空間の使い方な

**Table 1 The summary of four Priority Townscape Districts which have Townscape Guidelines \* Townscape Guidelines: TG**

ガイドラインの名称	対象重点地区	承認年月日	協議会の名称	街並みデザイナーの氏名・名称
A. ときわ台景観ガイドライン	常盤台一・二丁目地区	2007年11月20日	NPO法人ときわ台しゃつれ街協議会	清水正俊(建築家)
B. 東京ミッドタウンデザインガイドライン	赤坂九丁目地区	2007年11月20日	東京ミッドタウンマネジメント株式会社	株式会社日建設計
C. 柴又まちなみ景観ガイドライン	柴又帝釈天周辺地区	2008年2月20日	NPO法人柴又まちなみ協議会	株式会社アブル総合計画事務所
D. 汐留シオサイト5区イタリア街街並み景観ガイドライン	汐留西地区	2008年6月30日	NPO法人コム・ネ汐留	土田寛(東京電機大学教授)
E. 日本橋室町・日本橋本石町・日本橋本町周辺街並み景観ガイドライン	日本橋室町等周辺地区	2014年8月29日	三井不動産株式会社	株式会社日本設計

1 : 日大理工・教員・まち Associate Professor, Department of Town Planning and Design College of Science and Technology, Nihon University

2 : 日大理工・学部・建築 Undergraduate Student, Department of architecture College of Science and Technology Nihon University

Table 2 The actual conditions of four districts which have TG utilizing System for the Creation of Townscapes based on hearing results for them

	重点地区指定までの経緯	制度活用理由・目的	ガイドライン作成一知事の承認一まちづくり団体として登録	運用実態	成果・課題
A. ときわ台 しゃれ街協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>1988年から地区計画策定を目指したが頓挫。委員会が1997年「まちづくり憲章」作成。</li> <li>同地区高層マンション建設を反対する「ときわ台の景観を守る会」に区から本制度の紹介。</li> <li>上記守る会が、重点地区指定および本制度活用を希望し、区を通して東京都へ申請。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【活用理由】自分たちで街を守るためのガイドラインを作ることができると。</li> <li>【目的】駅前の高層化を抑制し、緑豊かで、都市デザインの観点からも優れた街並みを保全すること。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【内部】田園調布の見学や、景観法の整備にかかわった東京大学教授・西村幸夫氏の講演に参加。</li> <li>【外部】住民の合意形成に向けた活動：アンケート調査2回（約2800部配布、回収率25%）／「しゃれ街ニュース」を発行（2004年7月まで）20号を発行。2014年10月に31号を発行予定。</li> <li>【街並みデザイナー】清水正俊氏の派遣に至る要因は、地区計画策定に向けた活動中から当該地区との関係があったため。</li> <li>【2/3の賛成】一部の街区のみ（権利および面積に関しては）</li> <li>【団体登録前後の変化】年一回の東京都への活動報告、権威</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014年9月2日までに192件の建築行為に対して協議を行った。</li> <li>無条件で同意した建築行為者は26件（2013年12月時点）。</li> <li>【街並みデザイナー】協議会の監事として、現在も協議に参加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【成果】大規模な宅地造成などの抑制、街路空間の緑化維持。</li> <li>【課題】法的拘束力がなく、無条件の同意は困難。協議会理事5名の高齢化。</li> </ul>
C. 柴又まちなみ協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>柴又神明会主体の「門前まちなみ委員会」が、1988年葛飾区とともに紳士協定※6を策定。</li> <li>2001年に葛飾区都市計画マスタープランによる（帝釈天を中心に）歴史性を重視したまちづくりを推進する地区と位置付け。</li> <li>上記委員会に本制度の紹介があり、区を通して都に申請。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【活用理由】住民らによってガイドラインを作ることができる制度だと聞いたから。</li> <li>【目的】映画「男はつらいよ」が終わったあとでも、継続的な観光客を呼び込むために、景観を残したいから。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【内部】浅草・伝法院通りや長野・善光寺の見学や、専門家とともに勉強会を実施（3年間）。また、「男はつらいよ」を鑑賞。</li> <li>【外部】住民の合意形成に向けた活動：アンケート調査5回以上</li> <li>【行政との関係】区の観光協会に勤める佐々木初代氏（現・主任）が協議会運営に関与。事務局としての対応も行う。</li> <li>【街並みデザイナー】派遣に至るまでに、数名の候補の中からアブル総合計画事務所を選定。GL作成までは事務所として関与。</li> <li>【2/3の賛成】地区全体で2/3の賛成（参道エリアは100%）</li> <li>【団体登録前後の変化】都への活動報告、明確な基準の有無</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014年3月31日までに18件の建築行為に対して協議を行った。</li> <li>18件中13件が外観の改修、参道エリアは全件無条件で協議同意。</li> <li>【街並みデザイナー】当時社員であった田辺寛子氏が協議に参加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【成果】観光客を対象とした、参道エリアのファサード整備、商店のテナントマネジメントとの並行による観光客増加。</li> <li>【課題】将来は法的拘束力必要。</li> </ul>
D. コムーネ汐留	<ul style="list-style-type: none"> <li>1992年現在のシオサイト全区域約31haで再開発地区計画などが都市計画決定されたことを契機に対策協議会が設立。</li> <li>イタリア建築家の監修のもと、デザインガイドラインを作成し建築行為を誘導。</li> <li>1998年街並み誘導型地区計画に計画変更。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【活用理由】地権者によって作られたガイドラインを新規住民に受け入れられるものとするため。</li> <li>【目的】広場を中心としたイタリア風のデザインされた街並みを維持するため。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【内部】特になし（類似の事例がないためとしている）</li> <li>【外部】説明会ではなく、街並みデザイナーとともに地権者を一軒ずつ回りGLについて説明（すべての同意を得るまでに1年を要した）。</li> <li>【街並みデザイナー】協議会側から土田氏に依頼する形で関係が始まった。ともに複数名の建築関係者が関与。</li> <li>【2/3の賛成】達成（実際に地権者の2/3以上は協議会の構成員およびJR（当時国鉄清算事業団））</li> <li>【団体登録前後の変化】コムーネ汐留として、道路の維持管理、広場の管理、街路樹の手入れ、イベントの企画・運営なども担当。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014年9月17日までに3件の建築行為に対して協議を行った（うち一件は協議継続中）。</li> <li>協議の上限回数などは特に定めていない。</li> <li>【街並みデザイナー】【課題】投資ビークルやテナントの同意。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>【成果】協議によりイタリア街としての街並みの維持可能。協議の体系化、ソフト面整備基準新設。</li> <li>【課題】投資ビークルやテナントの同意。</li> </ul>

どのソフト面についても規定が設けられ、それを協議会からの委託という形で各種専門業者がおこなえる体制が整った。つまり、協議会を中心として街並み景観づくりをハード・ソフト両面から推進していく環境が整い、それを前提に活動しているといえる。また当該地区の本制度にもとづく協議件数は3件であるが、土地区画整理事業による建て替えの際にはGLとハード面の規制内容が同じである旧GLが存在し、それにもとづく協議・誘導がおこなわれていたことから、地区全体でイタリア街の形成に向けた取り組みがなされているといえる。

#### 2-4. 街並みデザイナーの活動実態

三地区に共通して、街並みデザイナー（以下、デザイナー）が運用段階にもかかわっている※8ことがわかった。条例には「当該準備協議会と共同して、GLの案の作成に当たる者」と定義されるにとどまっているが、運用段階にも継続して関わり続けている理由としては、三つのことが背景にあると考えられる。ひとつは、協議の際に建築行為者が提出する書類は、行政がおこなっている景観法にもとづく届出制度および事前協議制度に類似して各種計画書や各種図面などで構成されており、都市や建築学の専門家でないとその確認作業が容易ではないこと、および協議において専門的な見地から意見できないことが挙げられる。二つ目に、デザイナーが東京都から一方的に派遣されるわけではなく、協議会の意見を尊重し選定されており※9、協力関係が構築されやすい環境であることが考えられる。そして三つ目には、デザイナーが主体的に取り組んでいることが考えられる。一例として、常盤台の清水氏は「貴重な街だと思ふから、将来に残したいと思っている」としており、理事会にも参加している。このように、運用段階にもデザイナーが関与している現状から、デザイナーの関与は運用上不可欠であるといえる。

#### 2-5. GL運用上の課題

常盤台の運用実績をみると協議192件のうち、無条件での同意が26件にとどまっていることから、運用段階における課題として法的拘束力がないことが挙げられる。柴又では現時点での問題はないとしているものの、世代交代によって土地の分割が進む恐れがありそれを将来的な課題としている。また、汐留では所有者だけでなくテナントや不動産証券化に係る投資ビークルなどに同意を得る際に、法定拘束力がないことによる問題が顕在化するという。

#### 3. まとめ

本制度の運用実態の考察から、GLを運用することで協議会がそれぞれの目的に沿った街並み景観づくりを実行していることがわかった。またその過程でのデザイナーの必要性および課題の存在が明らかとなった。

##### 【注釈・参考文献】

※1：本制度により「街並み景観重点地区（以下、重点地区）」に指定された地区では、準備協議会※2が都から派遣された「街並みデザイナー」とともに「街並み景観ガイドライン（以下、GL）」の案を作成し、その案が知事に承認された※3場合には、そのGLをもとに「街並み景観協議会（以下、協議会）」は建築行為の誘導をおこなうことができる<sup>11)</sup>。 ※2：当該地区の住民らによって結成された「街並み景観準備協議会（以下、準備協議会）」を指す。 ※3：案の承認を知事に申請する際には、まちづくり団体として都に登録する必要がある。 ※4：調査は下記のとおり行った。調査概要：ヒアリング調査（直接対面式による）、調査日時・対象：①2014年9月2日・NPO法人ときわ台しゃれ街協議会／②2014年9月3日・NPO法人柴又まちなみ委員会／③2014年9月17日・NPO法人コムーネ汐留／④2014年9月24日・東京都都市整備局 都市づくり政策部 緑地景観課 ※5：常盤台の「まちなみ委員会」、柴又の「門前まちなみ委員会」、汐留の「汐留地区対策協議会」を指す。 ※6：「帝釈天及び参道の景観保全にかかわる指導基準」 ※7：一例として、ときわ台景観ガイドラインでは、当該地区は第一種低層住居専用地域であるが、独自に敷地の最低面積として四大家族の一軒家を想定して123㎡としている。これにより敷地分割の抑制を目指している。 ※8：柴又では、当時街並みデザイナーの実際の業務を担当し、現在は独立した田辺氏を指す。 ※9：条例第23条2項に規定されている。 [1]東京都都市整備局ホームページ[2]ときわ台景観ガイドライン[3]柴又まちなみ景観ガイドライン[4]汐留シオサイト5区イタリア街街並み景観ガイドライン