

「領域」の観点からみた東京都区部における景観計画の再考

Reconsideration of Landscape Plan in Tokyo Special Wards
from the view of “Territory”

学籍番号 47-186768
氏名 道家浩平 (Kohei, Doke)
指導教員 出口 敦 教授

第1章序論

1-1 研究の背景と目的

景観法とそれに基づく景観計画は、自治体の景観行政に法的な根拠を与え、「地域の固有の特性」¹をふまえた景観形成を推進するものとして期待された。しかし、現在も景観訴訟等の問題は後を絶たず、特徴的な景観資源を持たない一般市街地における景観形成が課題として指摘されている²。

地域の自然・歴史・土地利用といった特性を分析することによってとらえられる景観のまとまりとしての「領域」をふまえることで地域ごとに景観問題を想定・防止し、その地域らしい景観を誘導につながると考えられる。景観関連の類似制度と比較して、定められる項目が多岐にわたり、地域性に応じた独自の「区域区分」が可能であるという景観計画の特色をより積極的に活用していくためにも「領域」という観点から現行の景観計画を再考する必要がある。

特に東京都区部は、地形に応じて市街地が徐々に拡大した経緯から、「領域」のパッチワーク的な集合³として論じられてきた。

本研究は東京都区部を対象として以下の四つの目的を設定する。①現行の景観計画の「区域区分」の手法を整理し、運用の実態を明らかにする(第2章) ②景観法制定

以前の計画やガイドラインと現行景観計画の「区域区分」を比較することで、各自治体が景観法・景観計画という制度をどのように活用したのか整理する(第3章) ③景観法の理念をふまえて、「領域」を抽出する手法を構築する(第4章) ④「領域」と現行の景観計画の「区域区分」の「差異」を整理したうえで、過去の景観問題を「領域」との関係から記述し、「差異」の部分で過去の景観問題に対応できていない例を示す。さらに、「差異」の部分の潜在的な景観問題を指摘する。(第5章)

1-2 既往研究に対する位置づけと意義

景観計画に関する研究は、景観計画の抱える課題について基準の内容や届け出の厳しさに着目して論じられることが多く、「区域区分」について地域の景観と結び付けて詳細に分析したものはない。一方、東京の地域の景観特性を把握する研究のうち実際の景観計画との関係を分析したものはない。

本研究はこれまで別個になされてきた景観計画の制度研究と、東京の景観研究を結びつけるものとして位置づけることが可能であり、今日的な景観問題をふまえて、「領域」という観点から景観計画という制度を再考する点に本研究の意義がある。

第2章 東京都区部の景観計画の類型

2-1 東京都景観計画と各区景観計画

東京都景観計画は、上位計画として隣接区間の景観計画の整合を図り、複数区にまたがる範囲での規制誘導を図っている。

2-2 「区域区分」の方法と類型

現在、東京都区部では19の区が景観計画を策定しているが、「区域区分」の手法によって五つの類型がある。すなわち①用途地域制の区分を援用して「区域区分」を行う「用途地域補強型」、②用途地域に加え、区内に点在する景観資源ごとに基準を定める「用途地域・要素併用型」、③区全域の基準に加えて特定地域の基準のみを定める「特定区域型」、④区内に点在する景観要素ごとの基準を定める「景観要素型」、⑤区全域を景観の特性に応じたゾーンに分けて「区域区分」を行う「景観ゾーン型」である。

2-3 景観要素型と景観ゾーン型の景観計画の「区域区分」手法の詳細と運用の実態

五つの類型のうち景観の特性をふまえて景観誘導を図っていると考えられる景観要素型と景観ゾーン型の景観計画を策定している区について策定時の議事録をもとに、「区域区分」手法の詳細を①基本方針の決定 ②具体的な空間範囲の決定の二段階で整理し、またヒアリングによって運用の実態を把握した。(表1)

表2 「区域区分」の手法と運用の実態

区域区分手法 (議事録等の文献調査)		運用の実態 (ヒアリング)
一般的な区域		
①基本方針の決定		②具体的な空間範囲の決定
景観要素型 文京区 港区 江戸川区	① 区全体の各分野を要素に還元 ② 点的な要素 → 資源を中心に一定距離を取る面的な広がりを持つ要素 → 他計画の範囲と整合性を図る	文京区 基準の運用や適合の判断について地域に応じて変化させていない
景観ゾーン型 新宿区 台東区 墨田区 江東区	① 歴史と地形によって区を分類 住民の実感に合うスケール 区全体を構成化するスケール 新宿区 台東区 墨田区 江東区 ② 幹線道路・運河・河川 ③ 町目界 ④ 他計画との整合によって境界線を決定	台東区 基準の運用や適合の判断について地域に応じて変化させている

第3章 景観法前後の「区域区分」の変化

3-1 「区域区分」の手法

景観法制定以前に策定されていた計画・ガイドラインのうち、地域の景観特性をふまえて区分されていたものは①近代以降の土地利用の分化による分類(千代田・中央) ②地形と江戸時代の土地利用による分類(文京区・港・新宿・台東区) ③江戸時代の土地利用による分類(墨田) ④地形と公共施設中心の生活圏をふまえた分類(北・世田谷)の四種類に分けることができる。

3-2 「区域区分」手法の変化

新宿区等のように、それまでの地域性をふまえた景観施策を推進した区がある一方で、景観法に基づく景観計画を策定するにあたり、景観の地域性の把握という考えから、用途地域制度に形態制限の項目を追加するなど考え方が変化した区もある。以上から、これまで景観法は自主的な景観行政に、法的根拠を与え、景観行政を推進させたと評価されてきたが、必ずしも景観法の理念に示されている「地域の固有の特性」をふまえた景観形成へと自治体を誘導できたわけではないと分かった。(表2)

表1 区分手法の変化

		景観法制定以前			
		景観法以前から計画策定			景観法以前は計画なし
		地域特性に応じた区域区分	都市計画市街地整備の地区	全域での考え方	
景観法制定以後	景観計画あり	景観ゾーン型 新宿区 台東区 墨田区	江東区		
	景観要素型	港区 文京区			江戸川区
	特定区域型	北区			板橋区
	用途地域・要素併用型	世田谷区	目黒区		杉並区
	用途地域補強型		大田区 足立区	豊島区 練馬区 荒川区	渋谷区 品川区
景観計画なし		千代田区 中央区		中野区 葛飾区	
		景観法制定後、地域単位の景観行政を推進した区	景観法制定以後に地域単位の景観行政から考え方が変化した区		

第4章「領域」の抽出手法の構築と適用

4-1「領域」の抽出手法の定式化

地上開度と土地条件図を重ね合わせることで、台地・斜面地・低地・谷地・水部の地形のまとまりを把握し、土地利用の変遷のタイプによって市街地形成単位を設定した。地形のまとまりの端のラインと市街地形成単位の端のラインを重ね合わせるようにして、「領域」を抽出する。

4-2「領域」の抽出

文京区・台東区を中心とする図1に示す範囲で70の「領域」を抽出できた。領域は地形との応答から5タイプ(台地上・斜面地・低地・谷地+斜面地・台地+斜面地+谷地/低地)に、さらに形成の過程をふまえて17タイプに分けることができる。(図1)

第5章「区域区分」と「領域」の「差異」

から捉える景観問題

5-1「領域」と「区域区分」の「差異」

「領域」と現行景観計画における「区域区分」を比較した際の「差異」にはタイプ①領域が認識/明示されていない/タイプ②領域の特性を正確に把握していない/タイプ③一体として捉えるべき領域や領域間の関係性が行政界や地域地区などの線によって分断されているという三種類に整理できる。

5-2 対象地内の景観問題と「差異」

景観法制定以降に対象地において建築紛争等「顕在化」した景観問題に関して、現在の景観計画における「区域区分」が対応できていない例を5.1の「差異」との関係から整理した。さらに「差異」の部分での現地調査等を通じて、潜在的な景観問題が存在することを指摘した。また、広域眺望景観のように「領域」という考えでは捉えられない景観問題も存在する(表3)

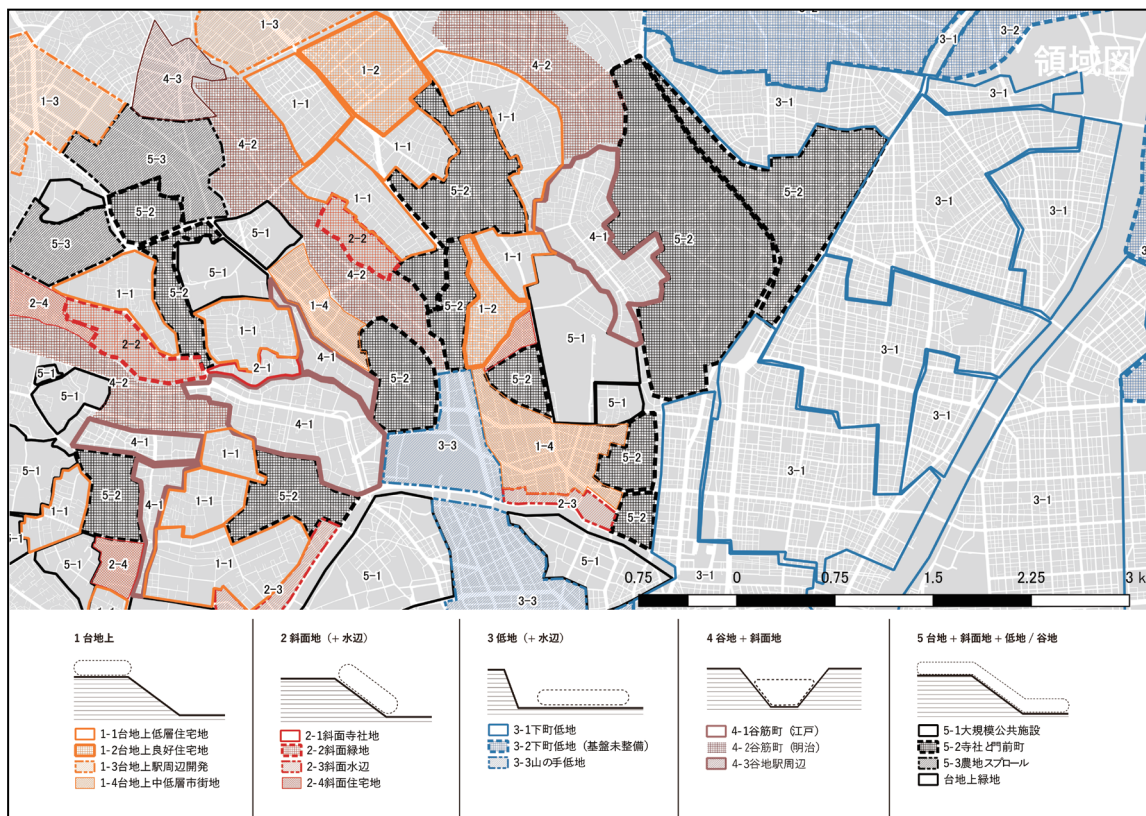
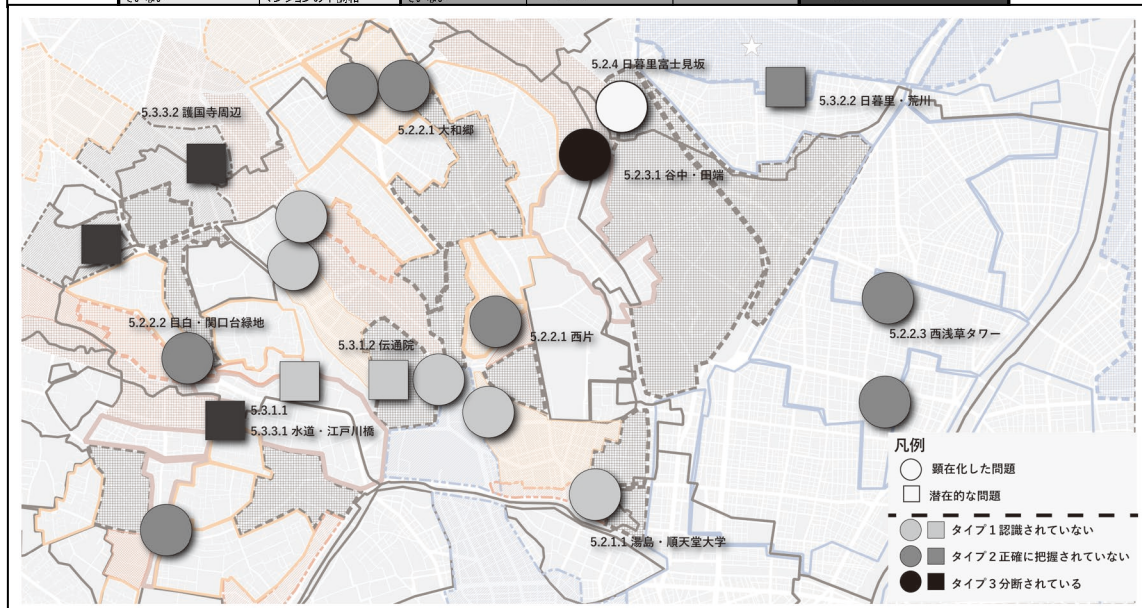


図1 領域と類型

表 3 差異のタイプと景観問題

「差異」	タイプ1 認識されていない	タイプ2 正確に把握されていない			タイプ3 分断されている	領域という考えでは捉えられない
顕在化した問題	〈湯島〉〜〈順天堂大学〉間	〈西片〉〈大和郷〉	〈目白・関口台緑地〉	〈浅草寺町〉	〈谷中・田端〉	〈日暮里富士見坂〉
概要	斜面に建つ高層棟が後背の低層住宅地の景観を阻害	大規模邸宅地におけるミニ開発	斜面緑地を破壊する斜面マンション	稠密な下町に建設された高層ビル	区境の高層ビルが隣接区の商店街からの眺望を阻害	富士山への広域眺望景観の阻害
潜在的な問題	〈伝通院〉	〈水道・江戸川橋〉	〈幹線道路基準〉	〈日暮里〉〜〈荒川〉	〈雑司が谷〉〈護国寺〉	〈水道・五軒町〉
概要	寺町として一体的な景観形成を図る範囲が示されていない	江戸時代以来残る街路網に形成された路地と高層マンションの不調和	幹線道路ごとの性質の違いが基準に反映されていない	都市基盤の整備状況の違いが反映されていない	同時期に形成された「領域」が行政界によって分断されている	



第 6 章 結論—東京都区部景観計画の再考

- ①景観要素型 文京区・港区は景観法制定以後、要素ごとの範囲へと変化したために分かりやすい景観資源が残っていない場所において問題が発生しており、地形や近世以降の市街化形成をふまえた「領域」をふまえた計画策定が求められる。
- ②景観ゾーン型（山の手） 山の手の中で唯一景観ゾーン型であった新宿区は概ね「領域」をふまえていたが、出張所単位の行政区による領域の分断されている箇所があり、境界線上における出張所間での連携が必要である。
- ③景観ゾーン型（下町） 概ね領域はふまえられていたが、その特性の分析が不十分などところが見受けられた。また、区画整理事業範囲が大半で、地形が平坦なことから抽出される領域の面積が大きいため、きめ

の細かい景観指導を行うためには、寺社や水路など点在する個々の景観資源毎の景観指導をあわせて行う必要がある。

- ④用途地域補強型の再考 用途地域によって、景観特性の異なる地域が画一的に扱われているために問題が生じている。郊外区は今回の対象地とは異なる市街地形成過程をとっているため、場所に応じて「領域」を抽出する手法を調整する必要がある。
- ⑤東京都景観計画 現在指定されている河川や崖線などの分かりやすい景観資源以外にも存在する、区境にまたがるようにして広がる「領域」をふまえて、上位計画として各区間を調整する必要がある。

1 景観法第二条第三項
 2 小浦久子 (2008) 『まとまりの景観デザイン』学芸出版社
 3 及川清昭 (2002) 「江戸・東京の都市空間の変遷」、神田順、佐藤宏之編『東京の環境を考える』朝倉書店