

141. 民有地緑化誘導における協議調整プロセスの実態と課題

- 東京都「公開空地等のみどりづくり指針」に基づく協議を事例に -

A study on the control of landscaping of private development project by individual negotiation process

Case study on the negotiation process based on the guideline of Tokyo Metropolitan Government

瀬島由実加*・村上暁信**・有田智一**

Yumika Sejima*, Akinobu Murakami**, Tomokazu Arita**

This study aims to analyze the effect of the landscape control on private lands made by individual negotiation processes. The guideline of Tokyo Metropolitan Government which requires a meeting between developers and the government office discussing the landscape design of their plan, and the contents of that meeting based on this guideline were examined. Through the analysis, it was found that the guidance and the negotiation process provided at the meetings were effective to encourage the developers to consider the opportunity of the space, the continuity with neighboring greenery, which are elements that cannot be controlled using only quantitative standards. On the other hand, the following issues were indicated as future tasks to be achieved; 1) involvement of experts and citizens to make the guidance more strong and reasonable, 2) too many possibilities and the difficulties to balance with the existing codes on the quantity of greenery, 3) monitoring and maintenance systems for greeneries that could promote the usage of the site.

Keywords: Landscaping on private lands, Individual negotiation process, Tokyo Metropolitan Government

民有公開空地の緑化、個別協議調整プロセス、東京都

1. はじめに

日本における民有地の開発誘導は、建築基準法の集団規定など、あらかじめ数値基準等の詳細かつ具体的な基準を行政側が民間事業者に提示し、事業者側はこれをクリアする計画を提出するという手順を基本としている。しかしこのような定量的な誘導の場合、あらかじめ定められた数値を満たさなければ良いため、開発形態そのものを詳細に誘導することはできない。日本建築学会(2014)¹⁾においても、より質の高い開発を誘導するには定量的誘導手法では限界があることが指摘されている。そこで近年は景観法に基づく景観協議など、あらかじめ詳細な基準の提示をするのではなく、定性的な目標に基づいて個別の事業毎に行政・事業者間の協議によって柔軟に計画を検討するプロセス(以下「協議調整プロセス」)が導入されてきている。

都市の緑においても、公園緑地小委員会(2002)²⁾が提示したように民有地の緑化誘導の重要性が認識されてきたが、これまで多くの自治体では緑化率のような定量的基準によって誘導を行ってきた。しかし村上ら(2014)³⁾は熱的観点から単に緑量が多くても人が利用するのに快適とはいえない緑化空間を生み出してしまう可能性があることを指摘している。

このような問題に対して、東京都は定量的緑化誘導に加え、平成19年より容積率割増を伴う諸制度(高度利用地区(市街地再開発事業を伴うもの)・特定街区・都市再生特別地区・市街地再開発事業・再開発等促進区を定める地区計画・総合設計)によって計画される公開空地等を対象に協議調整プロセスを取り入れている(「公開空地等のみどりづくり指針」に基づく協議、以下「みどりの計画書協議」)。この協議は、定性的な目標に基づき企画構想段階から行政・事業者の二者間の協議において個別の事業毎に柔軟に

公開空地の内容を検討することにより、周辺のみどりとの連携が取れた“質”の高い空間に誘導するというものである。民有地緑化誘導においてこうした協議調整プロセスを採っているのは東京都のみであり、全国的に先進的な取り組みであるといえる。

協議調整プロセスに関しては、景観協議や容積率割増を伴う諸制度における公共貢献の評価と緩和容積率の検討を行う協議などについて個別自治体の事例を取り上げた多くの研究蓄積がある。秋田ら(2003)⁴⁾は真鶴市まちづくり条例を例に、専門家や市民の関与のない行政・事業者間の協議において行政の恣意性排除が課題となることや、法的な強制力を持たず、曖昧な位置付けの協議となり、結果として有効性担保が難しいことなどを明らかにしている。藤井ら(2004)⁵⁾は国立市の景観協議において、抽象的な景観形成基準のもとで協議終結が関係主体間の合意の妥協点に留まり、景観形成に資する開発計画の実現とはいえない現状を明らかにしている。以上のように様々な知見が得られているが、緑に関する唯一の協議調整プロセスである東京都のみどりの計画書協議を扱った研究は行われていない。

そこで本研究では既往研究の視点も踏まえつつ、東京都のみどりの計画書協議の実態と課題を把握することにより、民有地緑化誘導における協議調整プロセスの有用性や課題、またみどり独自の事情や課題を考察することを目的とする。東京都の行政文書(「公開空地等のみどりづくり指針の手引き」⁶⁾(以下「手引き」))の分析、東京都の協議担当者2名・協議経験が複数回ある民間事業者3名へのヒアリング⁷⁾により、協議の概要や運用実態、東京都・事業者それぞれの協議に対する考え・戦略等を把握する。また模擬事例2件、実在事例1件について東京都に詳細なヒアリングを行い、具体的な協議の流れや東京都の考え方などを把握する。

* 正会員 東日本旅客鉄道株式会社 (East Japan Railway Company)

** 正会員 筑波大学システム情報系 (University of Tsukuba)

2. 東京都の「公開空地等のみどりづくり指針」に基づく協議の概要

2.1 協議における目標と配慮項目

手引きにおいては、以下4つの定性的目標とこれらに紐づいた図1で示すものを含めた33の配慮項目が設定されている。協議ではこれらの項目に基づいて議論が行われる。

- (1)公共や民間のみどりとのネットワークの形成
- (2)ヒューマンスケールにおける快適なみどり空間の創出
- (3)見通し等が確保された安全な空間の創出
- (4)造園の魅力が引き出された美しい空間の創出

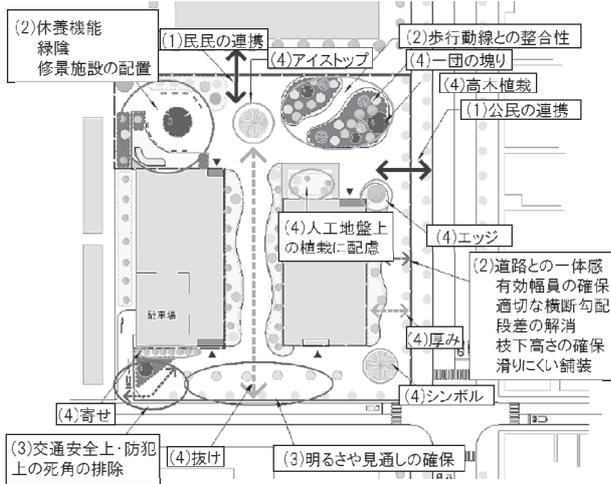


図1 配慮項目の例(手引きより)

2.2 協議の位置づけ(諸制度の協議・景観協議との関係)

みどりの計画書協議は容積率割増を伴う諸制度の運用基準や許可要綱に位置付けられた協議である。東京都へのヒアリングによると、公開空地の細部や各部分の位置付け(歩道状空地・広場状空地・その他の空地)等、事業の基本となる内容は諸制度の協議(協議先:建築指導課(総合設計)、開発企画課(都市再生特別地区)、再開発課(市街地再開発事業)、土地利用計画課(その他))で決定され、さらに詳細な植栽やその他空間を構成する設えについて周辺のみどりのネットワーク等も考慮しながらみどりの計画書協議(協議先:緑地景観課)で深めていくということであった。

また東京都景観計画に基づく大規模建築物等の建築等に係る事前協議(以下「景観協議」とみどりの計画書協議とは密接な関係にあり、2つの協議は同時並行で行われることが多いとのことであった。それぞれの協議において扱う内容は重複する部分もあるが、景観協議は「周辺のビルとの調和」「色彩の度合い」など都市景観における遠景や中景での景観要素に関することが重視されている一方、みどりの計画書協議は「使い勝手・快適性」「パブリックスペースとして地域に求められているものは何か」という視点が重視されるという違いがある。

2.3 協議の進め方

諸制度の協議で公開空地の基本方針を決定した後、都市整備局都市づくり政策部緑地景観課街並み景観担当を協議先とする景観協議が行われ、これに引き続き、もしくは同

時進行で、同課民設公園計画担当を協議先とするみどりの計画書協議が行われる。その際事業者には、手引きに加えて、計画地周辺の公園緑地や公開空地等が示された「みどりのデータマップ」という地図資料が提供される。事業者はこれをもとに周辺のみどりを分析し、みどりのネットワークを考慮しながら公開空地内のみどりの計画を行う。これをもとに複数回、事業者・東京都間で協議が行われる。

協議の際、事業者は都や区市の上位計画を全て参照・整理し、周辺のみどりの状況調査を踏まえたみどりのコンセプトを提示することが求められる。このコンセプトに基づき配置計画図等を作成し、細部の協議に移っていく。最終的に事業者はみどりの計画書協議の結果を「みどりの計画書」という形にまとめて提出する。これに適合する形で定量的緑化誘導基準に基づく手続きを行い、「緑化計画書」を作成して環境局自然環境部緑環境課指導担当または区の緑化指導担当に対して届出を行う。ただし、緑化計画書に関しては完了検査があるものの、みどりの計画書の事後チェックの仕組みは設けられていない。

3. みどりの計画書協議の運用実態

次に、東京都の協議担当者2名へのヒアリングにより、協議の実績や協議に対する東京都としての見解(協議に対するスタンス、現状の体制に対する考え、今後の展望等)を把握した。また複数回協議経験のある民間事業者3名(設計者、以下事業者Ⅰ～Ⅲと表記)へのヒアリングにより、各事業者のみどりの計画書協議に対する考えや協議に臨む際の苦労・戦略などを把握した。

3.1 協議の実施実績

みどりの計画書協議の過去5年の相談件数(平成28年3月31日現在)は以下の通りである。

表1 みどりの計画書協議の実施実績

H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度
92件	97件	136件	142件	141件

3.2 東京都側の協議に対するスタンス

みどりの計画書協議は都市計画諸制度の運用基準や要綱に位置づけられているため、東京都は法的拘束力を背景にした指導権限を有しているわけではない。そのため東京都の担当者へのヒアリングにおいては、協議は「指導の場」というよりも「事業者に公開空地等の“質”について考えてもらう場」というスタンスで臨んでおり、直接的な指示は避けて事業者が自主的に取り組むように誘導するよう努めているという回答を得た。

また、協議は対象地周辺の上位計画(都市計画マスタープラン、緑の基本計画、まちづくりガイドライン、景観計画、地区計画等)や周辺の分析が重視されている。最初から図面を持参する事業者にはまず上位計画等の分析を十分に行い、そこから導いたコンセプトに基づいてそれを図面に反映させていくというプロセスを踏むよう、比較的強く指摘がなされるということであった。

3.3 協議の柔軟性・現状の体制に対する東京都の考え

景観協議では条例に基づいて景観審査会などを含めた協

議方法を採用するが、みどりの計画書協議では、主に上位計画を後ろ盾として柔軟に協議を行っている。このような現状の方法について、東京都の担当者は「今程度の自由度は、上位計画によって地域ごとの実情に柔軟に対応できるので適切であると考えている」と評価をしていた。しかし上位計画がない地域であったり、上位計画で規定できないような内容の場合は、強く指摘できない現状の方法にもどかしさを感じることもあり、上位計画にない内容であっても、周辺との緑の連続性や歩行者環境への配慮などについて伝え方を工夫しながら繰り返し伝えることで誘導を試みるとのことであった。

3.4 東京都が想定する今後の展開：指摘の平準化について

現在協議は都の担当者3人体制で行われているが、東京都として担当者による指摘内容のばらつきは問題だと考えられていた。また図面を見ながら問題点を探する作業はかなり集中力を要する作業なので、指摘する側としても平準化したいという思いがあるということがヒアリングによって明らかになった。また指針導入当初から手探りで協議に取り組む中でこの数年はようやくやり方が平準化してきたと感じているが、現状内部マニュアルのようなものではなく、作成は難しいとも感じているとの回答を得た。今後の展開としてはチェックリストを作り事業者にも見える形で提示するというやり方を考えているとのことであった。

3.5 民間事業者側の協議に対する考え・戦略

事業者へのヒアリングにより、ランドスケープアーキテクトが計画段階から関わるようになる等みどりの計画書協議導入を受けて設計する側の体制が変化した（事業者Ⅱ）、協議を円滑に進めるために事前に補足資料を用意する等の戦略を持って臨んでいる（事業者Ⅲ）など、事業者側も工夫して対応していることが分かった。

一方で書類を準備するのに苦労したり、協議での指摘内容が担当者個人の主観によるものだと感じることもある（事業者Ⅰ）等、協議を負担に感じる事業者もいることが明らかになった。書類を揃える際の苦労については、平成28年3月に手引きの一部改定が行われ、作成要領の充実が図られる等対応が図られている。一方、担当者の指摘内容については、東京都の担当者から事業者に対してどの程度の指摘がどのような伝え方でなされているのか、4章の事例分析で明らかにしていく。

4. 事例分析

みどりの計画書協議の実態把握のためには、より具体的な協議内容を把握する必要があるが、本協議は議事録などの協議内容に関わる資料が公開されておらず、実際の協議で使用される図面資料を入手・公開することも難しい状況である。そこで本研究では、実際の協議を想定した模擬案件を用意し、これらを用いた東京都へのヒアリングによって詳細な協議内容を把握する。模擬案件の参考とする事例の選定は歩道状空地や広場状空地、道路に面しない建物と建物間の狭い公開空地など、様々なタイプの公開空地が

含まれるように行った。また図1の配慮項目をなるべく多く含むよう4.1に後述する方法で仮想計画を作成し、2事例3案を用意した。ヒアリングにおいては上位計画（区の都市計画マスタープラン・緑の基本計画等）や周辺のみどりに関して情報を整理し、これらの情報を踏まえた上で、仮に実際の協議だとしたら図面上のどの箇所についてどのように指摘するかを尋ねた。これら2事例に加え、協議途中で諸事情により事業中止となった実在事例について東京都に協議内容の詳細をヒアリングした事例（事例[3]）の分析を合わせ、3事例により分析を行った。

4.1 事例 [1]

事例[1]は、台東区内の某事業（以後「事業A」と表記）の公開空地についてまずは現地実測によって図面を作成した（図3）。また事業Aの公開空地はみどりの計画書協議を経てきた、つまり東京都の指摘を受けて具現化されたものである。本調査においては東京都の指摘意図を明確に把握するために、同一条件（敷地面積、空地の取り方、周辺環境等）のもとで、図1の配慮事項に基づいて表3のとおりに意図的に計画内容を変更し、緑量が多いが歩行の妨げになる等、協議において議論・指摘が生じそうな内容を含む対案（仮想計画図面）を用意した。ヒアリングにおいては協議を経た実際の計画の図面と仮想計画の図面の両方を比較しながら都の担当者の指摘の内容・注目点、指摘の強度、指摘の伝え方等を把握した。

なお事業Aは、上位計画（区の都市計画マスタープラン）により敷地東側の道路（舗装された歩道あり）と南側の道路（駅前、車道だが全面舗装されており、歩行者通行が中心）は「歩行者ネットワーク」に位置づけられている。仮想計画についてもこの上位計画が適用されるものとする。

表2 事業Aの基礎情報

制度	総合設計	敷地面積	2,914.15㎡
許可年	平成23年	建ぺい率	58.14%
緑化基準値	30%	容積率	674.46%
用途	事務所、店舗他	公開空地面積	1,067.38㎡
用途地域	商業	階数	地上12階地下2階

表3 実際の計画から仮想計画への変更点と意図

箇所	実際の計画からの変更点	変更の意図
東側空地	・ 雑木の樹高を6m⇒5mにする	・ 枝下空間の乏しい空間にする
	・ 足元に低木の植込みを設置する	・ 緑量を増やす
	・ 植栽の位置を空地の端まで移動する	・ 歩道(公道)との連続を分断するような、閉じた空間にする
南側広場状空地	・ 地下駐車場入り口手前の植込みの高さをC.5m⇒2mにする	・ 防犯上の安全性が不十分な空間にする
	・ シンボルツリーを排除し低木植栽で囲む	・ 緑量を増やす
西側空地	・ ベンチを置いて滞留空間とする	・ 歩行者ネットワークを阻害するような空間にする
	・ 足元に低木植込みを設置する	・ 緑量を増やす
西側空地	・ 敷地内側を向いたベンチを設置する	・ 公道からのアクセスをしにくくする
		・ 歩行しにくい幅の狭い空間にする

ヒアリングで得た指摘を整理したのが表4である。安全上の配慮（指摘⑥）の他、歩行者ネットワークの妨げになっていないか（指摘①・⑧）については担当者として比較的強く指摘がなされる内容であるとのことであった。また、東側空地の指摘⑦において、上位計画に「みどりの軸」というような記載があれば緑量の多い仮想プランを強く指示で

きるという回答があったように、本協議において東京都は上位計画を重要な後ろ盾としていることが伺える。

またヒアリングにおいて「全体のバランス」という言葉が担当者から頻繁に得られた。指摘③や④にもあるように、緑量や滞留機能が局地的には確保できなくても、公開空地内の別の場所で補えていれば全体としてバランスが取れていると判断し、改善を求めないとする傾向があった。

表4 ヒアリングにおける東京都からの指摘事項

箇所	指摘
南東広場状空地	仮想 ① (上位計画の有無に関わらず)歩行者ネットワークの阻害要因になっており、公開空地としての公開性が低い。事業者がこだわるのであれば、この部分を公開空地から外すことも選択肢の一つである。 ② 見通しが悪いので、駅前からピロティ内部まで見えるようにするよう要望する。
	実際 ③ 縁がきちんと視認できながら足元は通り抜けることができ、またピロティのほうまで見通せる、定石的なプランである。ベンチがなくなり緑量も減ったことは残念だが、敷地内の他の場所で補えていけば良い。
東側空地	仮想 ④ 幅が比較的広いので、広場状空地としても位置づけができる。位置づけによって指摘の内容も変わってくる。担当者としては、幅7mあるので広場的に使う印象があり、その場合は植込みの中にベンチを置くなど人が滞留できるようにできないかという提案をするかもしれない。ただし敷地内でバランスが取れていれば(他に溜まり空間を設けていれば)良いとすべきもある。 ⑤ スペースが広いので、樹木はもっと大きいものを使う。 ⑥ 駐車場入り口の高い生垣は交通安全上の死角となるので改善する。このような危険な箇所については、最近のみどりの協議だけでなく警察からも指導が入る。
	実際 ⑦ 緑量が少なくドライな印象だが、事業者はこのような場合「この場所は歩行者の交通量が多いため足元に緑を置かず樹木の列植にしたい」と主張することがある。仮に上位計画において隣接道路が「みどりの軸」というような位置づけがあれば緑量の多い模様プランを指示するが、ない限りは事業者がそのように主張されたらそれ以上出口はできない。
西側空地	仮想 ⑧ 一部幅が狭い(1.8m)ため、人がベンチに座っていると車いすが通れない上に、ベンチに座る人も窮屈である。ベンチを植込みの中に入れる等、足元を広く取るように提案する。

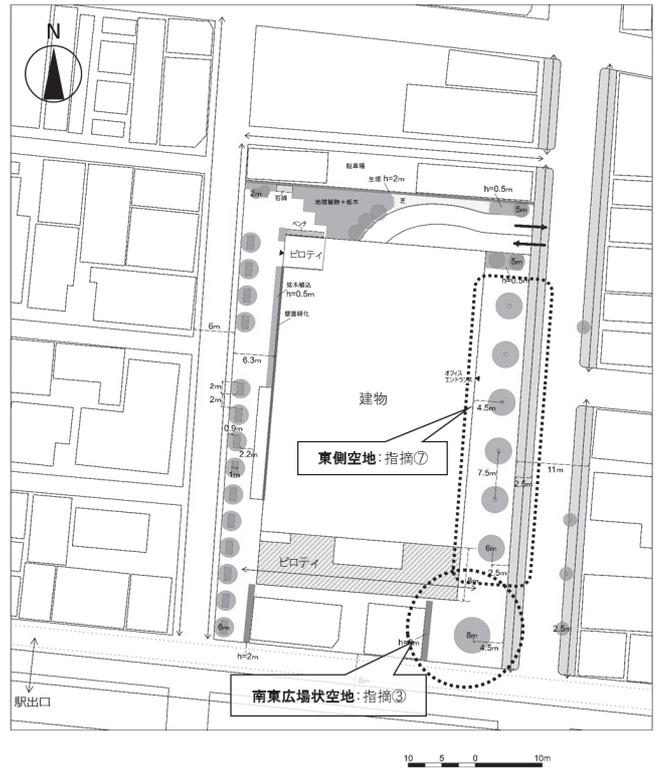


図3 事例 [1] の現状図面と指摘事項・コメント

4.2 事例 [2]

事例 [2] は、千代田区内の某事業(「事業B」と表記)の公開空地について、現地実測によって図面を作成した(図4)。事業Bは現行の緑化基準値は適用されているものの、平成19年に導入されたみどりの計画書協議はまだ適用されていない(定量的緑化誘導基準は満たしているが質的な内容については検討されていない)事例であるため、事例[1]とは異なり、独自に仮想図面を作成することはせず現況図面のみを用いてヒアリングを行った。

表5 事業Bの基礎情報

制度	総合設計	敷地面積	3,100.80㎡
許可年	平成16年	建ぺい率	46.44%
緑化基準値	30%	容積率	993.29%
用途	事務所	公開空地面積	1,722.99㎡
用途地域	商業	階数	地上20階地下2階

ヒアリングで得た指摘を整理したのが表6である。事例[1]と同様、歩行者動線との整合性については比較的強く指摘がされた(指摘⑨)。一方、東側広場状空地の設えについては、アイストップとなる樹木の配置を提案している(指摘⑬)ものの、あくまで一つの案としての提示に留まる伝え方がなされた。また北側の建物の間の細長い空地に関しては、諸制度の協議における空地の位置づけ(歩道状空地かその他の空地か)次第で指摘内容が異なるとしたものの、事業者側が緑化する意思を示した箇所の樹木は、建物の影になって生育上厳しい環境であってなるべく減らさないようにさせるなどとのことだった(指摘⑯)。

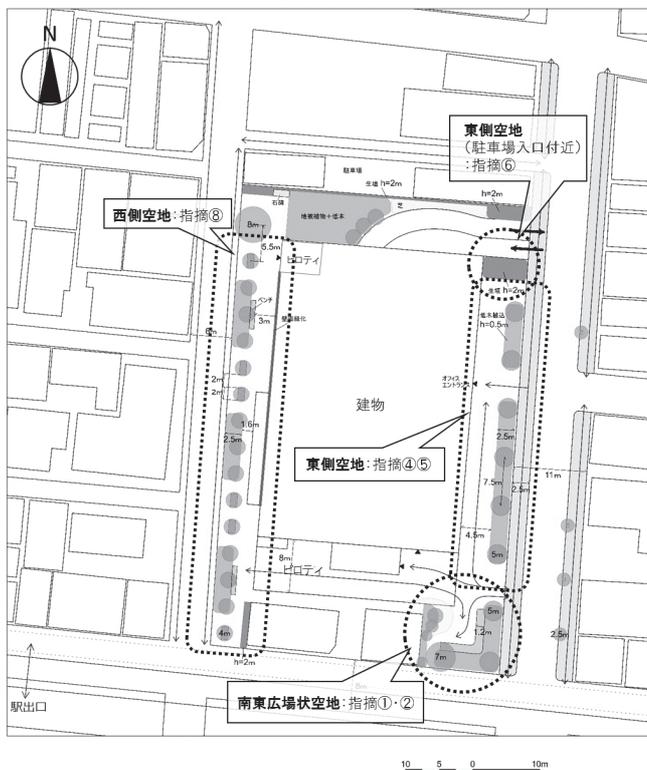


図2 事例 [1] の仮想図面と指摘事項・コメント

表6 東京都からの指摘事項（事例 [2]）

箇所	東京都担当者からの指摘・コメント
南側空地（角）	⑨ コーナー部分の植栽が、人が中に入らないようにブロックしている印象を受ける。人の流れを受け入れる設えになっていないため、空地内に入ってきて回遊性が生まれるよう改善を要望する（鋭角を沖線にする等）。
南側空地	⑩ ピロティと一体的に使えるようにするよう要望する。 ⑪ このような植えつづは最近ではほとんどやられないようになってきている。大きい広場の一角を植えつづして「見る線」とし、その半前を広く使ってもらいたいことはあり得るが、この事例の場合は「見る線」としてもピロティ下を通過する人ぐらしか見る人がいない。
東側広場状空地	⑫ 目で楽しみながら通過する広場という印象。緑量はあるが緑陰がなく、ベンチもない。広場状公開空地は通過する場所ではなく滞留する空地にするというのが最近では基本となっている。 ⑬ 真ん中に1本アイストップの役割を果たす樹木を置き、トこつづけの空間があれば、東側の道路から空地の奥まで通り抜けできると認識できる。
北側空地	⑭ 歩道状空地なのか緑地としての空地（見る線）なのかという位置づけによって指摘内容が異なる。緑地としての公開空地という位置づけならば現状で問題ないが、歩道状空地としての位置づけならば通り抜けられることが分かるように視線を通すなど回遊性を上げる工夫をするよう要望する。 ⑮ 最近ではこのような幅が狭いところは公開空地としてカウントしないことが多い。 ⑯ 日影になる場所については、「樹木植栽をやめたら」とは言わず日影に強いものに代えることを勧める。樹木植栽をやめたら緑量の基準が保てない場合があり、また担当者としては事業者が植えるという意志を示した場所の緑を減らすということは避けた。生育が厳しい環境であってもなくすのではなくなるべく維持できるような方向で進める。暗い空間にならないように照明を入れて回遊できることを認識できるように土掛けを提案することもある。

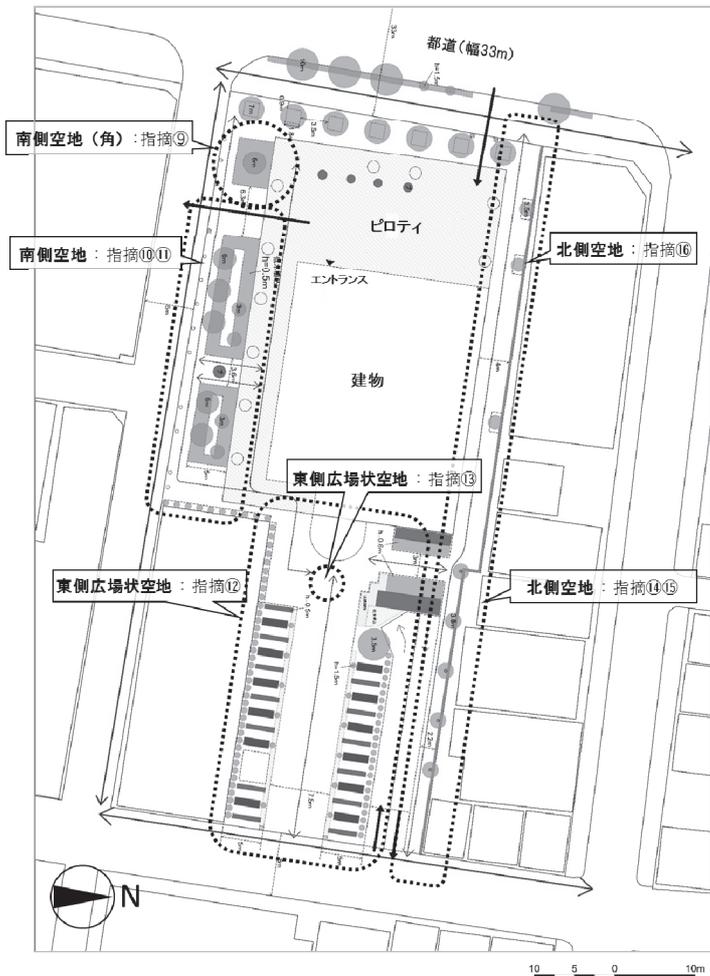


図4 事例 [2] の図面と指摘事項

4.3 事例 [3]

事例 [3] は、総合設計の適用を予定して協議が進められていたが、諸事情により途中で計画中止となり協議も中断された事例である。場所等詳細は非公開であるが、東京都

へのヒアリングによって計画中止となるまでの全8回の協議内容を把握し、以下に整理した（表8）。この事業の事業者は協議資料の不備を複数回指摘されており、協議に不慣れであることが伺える。また質係数⁽²⁾獲得に固執し、機能や効果を十分に考慮せずに壁面緑化や水盤を計画している。これに対し東京都側から、上位計画や周辺のみどりを踏まえたコンセプトづくりを重視し、これを踏まえた計画とするよう、丁寧に意図を説明するような指摘がなされている。

表7 事例 [3] の基礎情報

制度	総合設計	敷地面積	1800㎡
協議実施期間	H25.11~H26.2	建ぺい率	60%
用途地域	第二種住居地域	容積率	400%
		階数	22階

表8 事例 [3] の協議における事業者・東京都の対応

協議回数	事業者の対応	東京都の対応
1回目	資料が揃っていないため協議は進まず	質係数のカウントの際の考え方や注意点等を説明するのみで終了
2回目	公開空地の「質係数」を1.3取りたいと希望	
3回目		
4回目	本格的に協議スタート 依然資料に不備・不足 質係数確保のため、機能や効果を十分に考慮せずに水盤や壁面緑化を計画	コンセプトの整合性 良好な生育が出来るか 維持管理の実現性 等についても考慮するよう指摘
5回目	質係数を中心に協議	図面の細かい部分についても協議を開始
6回目	図面の修正が間に合っていない	
7回目		
8回目	図面の修正が間に合っていない	今までとほぼ同じ内容の指摘 ＝協議の停滞 図面の不備を再度指摘
(メール)		質係数の考え方について再度説明

(その後計画打ち切り)

4.4 3事例から得られた考察

以上、3事例の分析により、以下5点の考察が得られた。

1) 上位計画を根拠にした指摘について

指摘⑦で上位計画に記載がない限り担当者個人として改善した方が良くも思っていないという回答があったように、東京都が協議で指摘する際に上位計画を重要な後ろ盾としていることが具体事例において示された。直接的な指示を避けた伝え方や上位計画等を後ろ盾とした誘導は、行政の恣意的な判断であると事業者側に捉えられることを避けるための工夫であるが、専門家や市民の関与のない現行の協議体制ではこれ以上の具体的な指摘を行うことは難しいと考えられる。

2) 公開空地の位置づけ・制度の協議との関係性について

指摘④や⑩のように、みどりの計画書協議の際は公開空地が諸制度の協議においてどのような位置づけ（歩道状空地、広場状空地、その他の空地）がされているかが前提条件となることが分かった。諸制度の協議で決定した公開空地の位置づけが、みどりの計画書協議で覆ることは稀であるため、諸制度の協議における「みどりの質」の認識やみどりの計画書協議との連携体制が重要であるといえる。

3) 公開空地内全体での緑量・機能の補完関係について

事例 [1] の南東側広場状空地について、仮想図面に対し現状図面は見通しが悪く歩行動線を妨げていた植栽を除き、ベンチも取り払い、シンボルツリー1本を配置したプランとなっている。仮想図面に比べて緑量が減ること、また滞留空間の機能形成に重要な役割を果たすベンチがなくなったことに関しては「ベンチがなくなり緑量も減ったことは

残念だが、敷地内の他の場所で補えていければ良い」(指摘③)との回答を得た。しかし仮に、人の目につかない他の場所に同様の設えをした場合、歩行者の通行量の多い当該場所に緑量を確保したベンチを配置するプランとはその効果・重要性が異なるため、補完関係として十分でない場合がある。このような緑化位置や手法に幅を持たせた誘導においては東京都側と事業者側の見解とに乖離が生じる可能性があると考えられる。

4) 緑化による効果の薄い又は生育上厳しい場所への緑化の容認について

事例 [2] の北側空地について「事業者が緑化する意思を示したところの緑を減らしたくない」という回答があった(指摘⑩)。これは緑化率の確保を意識せざるを得ない事業者への配慮でもあるが、結果的に建物の裏側のような、狭く、暗く、ほとんど人の通行がない空地に緑化がなされることを容認することになる可能性がある。諸制度の協議において歩道状空地という位置づけがなされている場合は建物の裏であっても回遊性を持たせる工夫をするよう指摘するものと考えられるが、公開空地の位置づけの時点で、歩行空間として快適性と同時に定量的緑化基準を適用した設えについての想定が一定程度なされていることが望まれる。

5) 質係数を採用する総合設計においてみどりの計画書協議が果たす役割について

事例 [3] では、高い値の質係数の獲得を目指す事業者に対して、協議を質係数ありきで行うことを避けるような対応がなされていた。総合設計においては、質係数という仕様書的な質を測るツールが形骸化しないようにみどりの計画書協議が有効に機能しているといえる。

5. 結論

以上の文献調査・ヒアリング調査・事例分析により、以下4点の知見を得た。

- 1) みどりの計画書協議が、緑空間の快適性や周辺の緑との連続性、周辺地域のニーズへの対応など、定量的緑化基準では誘導できない内容について、事業者に検討させる場として機能していると考えられる。事業者側も工夫や戦略をもってこれに対応していた。また総合設計における質係数のような質を測るツールの形骸化を防ぐ効果も認められた。
- 2) 事業毎に、上位計画や周辺状況の分析を重視した計画を誘導することによって地域性に配慮した柔軟な誘導が行われていると考えられる。こうした上位計画や周辺状況の分析等を根拠とした誘導は、専門家による指導や市民参加による意見聴取などの手続きのない現状の制度の中では、採用し得る最も妥当なものであろう。一方でみどりの計画書協議では諸制度の協議における公開空地の位置づけが前提とされるため、諸制度の協議の時点で周辺のみどり・地域性等への配慮がなされみどりの計画書協議との連携が図られる必要がある。
- 3) 事業者にとって定量的緑化基準を満たすことも必要であり、東京都側もそれを配慮している。これにより緑

化による効果の薄い又は生育上厳しい場所への緑化を容認したり、局地的に解決できない場合は他の場所での補完をみどりの効果や重要性の検討が十分にされることなく認める等、緑化の位置や手法に幅を持たせた誘導となる可能性があることが明らかになった。このような誘導においては東京都側と事業者側の見解とに乖離が生じる可能性がある。緑は定量的基準によって絶対量が定められているため、敷地内の他の場所での振替・補完という発想が生じやすいものと思われる。

- 4) みどりの計画書協議の完了後のモニタリングは行われていないため、維持管理の状態や空間の質の状態の変化は把握されていない。植物の生育状況は空間の質を大きく作用するものであり、また現実の空間がどのようにに活用されているかという情報は、今後の協議に重要なものとなるため、モニタリングの方法についての検討が必要と考えられる。

6. 今後の展望

先進的な協議調整プロセスとしての「みどりの計画書協議」の意義として、定量的緑化誘導基準では不足する空間の質的向上への寄与が確認できたものの、その誘導の根拠、誘導の幅、誘導後のモニタリングといった部分で課題が存在することが示唆された。本研究の分析結果を踏まえて、今後の展望を以下に示す。

誘導の根拠を補強する手段として、現状に加えて専門家や市民が参加する審査会のような機会の導入が考えられる。学識者や専門家による先駆的事例の紹介、空間に対する利用者側からの要望などへの検討が可能になれば、より一層の質的向上が期待できる。しかし一方で、手続きの肥大化、協議プロセスの長期化につながる可能性もある。そこで審査会制度が既に導入されている景観協議との融合や、事業者側の自主的取り組みとして地域のエリアマネジメント活動の中で幅広いステークホルダーから意見聴取することで代替、といった方法も含めて検討する必要があるだろう。特に事業者の考えという点については、本研究ではヒアリング対象が3名に留まるため、今後はより多くの事業者に対して調査を行い考えを把握することが必要である。

【補注】

- (1) 東京都協議担当者2名へのヒアリングは、2016年9月・11月・2017年1月の3回行った。事業者へのヒアリングはそれぞれ2014年12月(事業者I)、2015年1月(事業者II)、2016年10月(事業者III)に行った。なお3名の事業者は4章の事例とは無関係である。
- (2) 質係数・2010年に東京都総合設計許可要綱改正の際に新たに取り入れられた、公開空地の質を点数化し容積率の評価に取り入れた係数。

【参考文献】

- 1) 日本建築学会 (2013), 成熟社会における開発・建築規制のあり方—協議調整型ルールの提案—, 技報堂出版
- 2) 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 公園緑地委員会 (2002), 今後のオープンスペースの確保方策について
- 3) 村上晁信・王彦 (2014), 都市緑化による熱的快適性の改善効果に関する研究, 都市計画論文集 49 (3), 231-236
- 4) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎 (2003), 個別協議方式による開発コントロールの実態と課題—真鶴町まちづくり条例の美的リクエスト方式を事例として—, 都市計画論文集 38 (3), 199-204
- 5) 藤井さやか・小泉秀樹・大方潤一郎 (2004), 国立市都市景観形成条例にもとづく開発協議の実態と課題, 都市計画論文集, 727-732
- 6) 東京都 (2016), 公開空地等のみどりづくり指針の手引き (改定版)