

都市開発によって創出される空地と緑

東京都市大学 教授 坂井 文
さかい あや

1 はじめに

本年5月、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（GX推進法）が成立し、国交省のまちづくりGXにおいては、都市緑地に関する施策が現在議論されている。気候変動対応、生物多様性確保、Well-being向上等の課題に対する緑地の機能は国際的にも注視されており、日本においても国の政策として取組む必要があるとし、緑地の社会的意義を高めることを今後の取組の方向性に掲げ、具体的な施策が検討されているところである。

また、グリーンインフラの観点からの都市の緑化の議論もすすむ。国交省は本年9月にグリーンインフラ推進戦略2023を発表し、官と民が両輪となり、グリーンインフラをあらゆる分野・場面で実装することを目指すとしている。

これまでも都市化とともに減少する緑への対応として、開発に伴う緑化誘導の制度やしゅくみが構築されてきた。緑化率といった量の充足から、近年ではその質の確保についての議論もある。都市開発に伴い創出される都市の緑は、ランドスケープデザインや緑化技術の進展といった裏支えによって実現され、そのうちには、緑化に力を入れた計画によって魅力的な都市空間を提供するとともに、工夫ある管理運営を通じたコミュニティ形成の場としての緑地のあり方を模索する取組みもある。

これらの動きを踏まえ、ここでは民間都市開発

の緑化の誘導に着目し、これまでの開発に伴う空地整備とその緑化の誘導を概観しながら、緑化の今日的な意義を英米の事例を交えながら考えてみたい。

2 開発に伴う空地の創出

都市の緑化の底地となる「空地」が、都市開発の諸制度を利用した有効空地や公開空地として創出されてきた。（近年の緑化は壁面や屋上においても進められているが、本稿では地上面での緑化に着目する。）

都市開発に伴う空地は、街区における総合的な開発のうち、有効な空地を備えた市街地の整備改善に資する建築物の計画に対して、空地の規模等に応じ容積率の割増を可能とする1961年創設の特定街区制度によってまず創出された。

その後、容積率制度の全面的な導入と同時に、総合設計制度が誕生する。歩行者の通行や利用が可能な空間を確保する空地の整備は、容積制導入の際に懸念事項として議論された、開発による床面積増加に伴う地域の交通混雑や環境悪化の発生への対応という側面があったといえる。加えて、公開空地には人々に利用される場としての意味付けが制度創設当初からあったことを、許可準則と技術基準の作成段階での議論を調査した中西他が明らかにしている。「公共に開放し不特定多数の人々の自由な利用に供すること、車の侵入を排除した歩行者のスペースであること、臨時的な利用

をむしろ好ましいとすること等、アクティビティ重視の考え方があった¹。」日常的な自由な利用と臨時的な利用の双方による、人の積極的な利用が想定されていたことがわかる。

一方で、設立から数十年たち、公開空地を計画する設計者の考える計画コンセプトには変化もみられる。斉藤他によれば、公開空地の計画コンセプトは、初期の70年代から80年代にかけて主眼をおいた「交通の補助」「緑の空間」「周辺への配慮」から、90年代後半以降の「人々の集う空間」や「イメージの演出」への変化がある²。と同時に、当初の計画コンセプトと、現在の実際の人の動きや空間の使い方が合致しない空地の存在も明らかにされている。特定街区の有効空地の利用を管理の視点から調査した坂井は、かつて交通の補助や緑化を担うことを主眼に計画された空地が、現在では駐輪場として利用される、またアクセス制限されている等の事例があることを指摘している³。

つまり、都市開発の容積率緩和制度として創出される空地は、不特定多数の人々の自由な利用に供することを原則に、その計画や管理運営は事業者任せられてきたが、築年を経た空地のうちには、空地の設えと利用の現状に乖離がある利用面での課題や、単に「空いている地」となっている低未利用の課題が見られる。民間事業者によって創出された空地は都市のオープンスペースのストックの重要な要素になりつつあるなか、空地の更新を促進する方策も必要と考える。

3 開発に伴い創出される空地の緑化

都市開発に伴い創出される空地の緑化については、自治体による条例や要綱等に沿って計画されてきた。例えば東京都の総合設計許可要綱では、公開空地の質に関わる計画基準が示されており、その冒頭には「公開空地の質は、『公開空地等のみどりづくり指針』に適合した上で、次に掲げる事項について、実施細目に定める基準に適合するよう努めること」とある。掲げられる項目とは、ア. 周辺の緑との連続性、イ. 樹種の多様性、ウ. 既存樹木の保全・活用、エ. 樹高の高い木の植栽、オ. 芝生、水面等による被覆、カ. 建築物の緑化、の6項目である。さらに2021年改正によって、キ. 生物多様性の保全の1項目も加えられた。これら個別の緑化の項目に対する質的な評価点数が実施細目に定められており、各項目の評価点数を合計して総合設計制度の評価に反映するとしている。

公開空地等のみどりづくり指針とは、東京都が主要な都市開発手法とする、特定街区、総合設計制度、高度利用地区、再開発等促進地区計画や都市再生特別地区による、大規模建築物計画の事前協議において「みどりの計画書」の提出を求めるようになったことをうけ、その計画策定の方向性を2007年に示したものである(図1)。公開空地の数の増加とともに、質の向上としてのみどりの充実を図るために、空地の空間計画の考え方を示したうえで、事業者との協議を通してみどりの質の向上を誘導しようというものである。指針とともに発表されている手引きには豊富な事例も掲載されており、民間事業者の創意工夫ある良好な緑化の促進に向けて積極的に情報発信していることがわかる。

東京都の総合設計許可要綱は、1976年に設けられて以降、環境、防災、国際競争力、エネルギー等に関わる社会情勢の変化に対応した、時の東京都の重点推進政策や国の方針等に応じた改訂が数多くおこなわれている。都市開発による公共貢献を通して政策実現を目指しているといえ、先述の空地の質に関わる計画基準に生物多様性の保全が加えられたことも、政策に連動した改訂といえる。

¹ 中西正彦他(2015) 総合設計制度創設における制度設計の論点と課題、都市計画論文集 55(3), pp. 488-493

² 斉藤直人・十代田朗・津々見崇(2008) 公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究、都市計画論文集、43(3), pp. 223-228

³ 坂井文(2014) 特定街区制度における有効空地の管理と利用に関する基礎研究、都市計画論文集、49(3), pp. 1023-1028

先の緑化の7項目に対する評価点数の合計が反映された総合設計制度の評価や、みどりの計画書を通した空間計画の評価の結果として、空地の緑化が東京都においては実現されている。今後は、こうした空地の緑化による、上記の社会情勢の変化に対応した取組みへの効果について定量的・定性的な検証を行い、必要に応じて評価基準を見直すという作業も必要であろう。

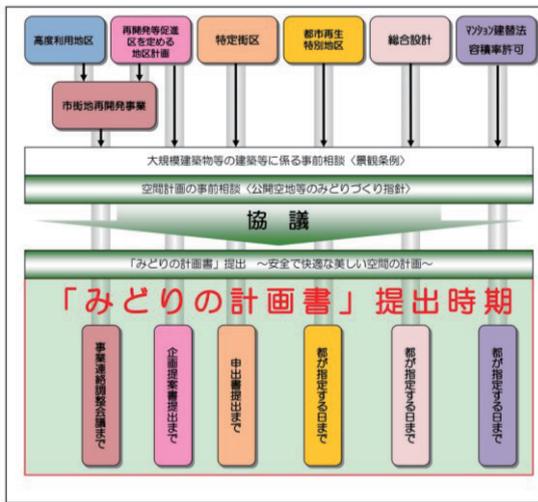


図1 「みどりの計画書」提出時期
(引用：東京都公開空地等のみどりづくり指針に関する手引きp6)

4 開発行為と緑化

総合設計制度等の都市開発手法の利用の有無にかかわらず、一定程度以上の敷地面積の計画に対して緑化を求める条例や指導要綱等が、政令指定都市をはじめとする地方自治体によって制定されている。計画時に示される緑化の量と配置を基に開発が許可される。竣工後の緑の質の維持については民間事業者に委ねられるが、竣工後の緑のうちには消失している緑もあることが報告されている⁴。緑化条例による緑化促進とその後の維持管理にも注視している自治体として港区をケースに、竣工後の緑化の状況を調査した報告によれば、計画通りに維持できている物件は全体の半数以下で

⁴ 桑澤昇平・坂井文 (2016) 札幌市緑の保全と創出に関する条例による民有地緑化計画とその効果について、日本建築学会技術報告集 22(50), pp309-312

あるという⁵。港区の緑化条例では敷地面積が250㎡以上の全ての建築計画について緑化計画書を提出し、竣工後には緑化完了届を提出することが義務付けられているが、基準緑化面積を達成するために限定的な空地に無理に植栽された緑化計画が存在することを、同調査は指摘している。

こうした敷地の規模や立地によっては無理な緑化計画が行われている現状を把握し、緑化空間の面積基準に留まらない、継続的な緑を維持できる敷地計画か否かを、計画申請の際に空間計画で確認する手続きや、竣工後の維持管理のモニタリングの手法等、今後の取組みがのぞまれる。

5 空地のリニューアルと緑化

近年、空地の緑化に力を入れているのがアメリカ・ニューヨークである。総合設計制度が参考にしたともいわれる、ニューヨーク市の容積率緩和制度によって整備された民有公共空間 POPS (Privately Owned Public Space) では、空地の更新・新設に伴う緑化と居心地のよいプレイスの提供が促進されている。

ニューヨーク市の POPs については、大規模な利用実態調査が1990年代後半に行われた。日常的な利用をためらう清掃されない不衛生で、長期滞在者が占拠する等の安心安全でない管理不全の POPs の存在が改めて明らかになり、利用を促す空間計画や管理運営の見直し等の対応策が提案された⁶。

この結果を受け市は、利用者の目線から利用しなくなる空地の創出を促進するために、POPsの種別を整理し、2007年には新たな種別であるパブリックプラザを設けその設計基準の規定を発表した⁷。空間計画に対するデザインチェックを通して、広

⁵ 西谷麟・植田直樹・村上暁信 (2020) 緑化条例に基づいて計画・創出された緑の維持及び効果に関する研究、都市計画論文集 55(3), pp783-790

⁶ Kayden, Jerold S., The Municipal Art Society of New York, and The New York City Planning Department of City (2000) Privately Owned Public Space: The New York City Experience, Wiley

⁷ 坂井文 (2022) 公開空地のデザイン基準による空間計画誘導、建築学会技術報告集、28(68)、pp. 418-423

場状空地の計画と緑化の促進、そして固定と可動の両方のベンチの設置を通した座る場所の量と多様性の確保を促している。当時ニューヨーク市長であったブルームバーグが目指していた、ウォークアブルなまちづくりによる都市の回遊性をたかめる政策に連動して、快適に休憩する場所を提供する役割がPOPSに位置付けられたといえる。

かつて容積率緩和制度を利用した建築物の多くは建替え更新期に入っており、現在、この新たな基準のもと更新されたPOPSが、人々の日常的な利用価値を高める緑化された都市空間に生まれ変わっている。先述の築年を経た公開空地が直面する低未利用な課題に対して、ニューヨーク市は緑化と快適性をキーワードに公開空地のリニューアルを進めているといえる。これは同時に、行政が掲げる都市の緑化とウォークアブルなまちづくりの都市政策を、民間企業の都市開発に伴い創出した空地にて実装しているともいえる。

6 空地の緑化の今日的意義

他方イギリス・ロンドンでは、生物多様性、雨水浸水、大気汚染や気温上昇の緩和、そして景観的に有用であるだけでなく、そこで展開されるイベント等の利活用を通してSDGsやエネルギーの問題への関心を高めることや、人々の社交性や文化性の向上に貢献し得るとして、緑化に精力的に取り組んでいる。

例えばロンドンのシティ・オブ・ロンドン（以下シティ）では、国際的金融都市として発展し続けるためには、パブリックレウム(Public Realm)が安心・安全かつ清潔であることはもちろん、快適で魅力的であることが求められているとして、より安全で魅力的な歩行者空間の整備や、豊かな緑の都市空間の創出が近年、目指されている。

パブリックレウムとは、不特定多数の公衆が自由にアクセスすることのできる空間であり、所有関係に関わらない都市空間として認知される領域をさす。パブリックレウム戦略は、公共空間と民有の公的な利用に供する空地を一体的にとらえ、そこで展開される人々の活動を含んだ人中心の場

所づくりを目指す取組みである⁸。

シティには古くからの街割りが残っているために歩道が狭く、歩道から車道に人があふれる危険な状況のうえに、近年の活発な都市開発によって就業者の数は増加している。こうした脆弱な都市基盤の課題を解決するために、シティ内の重点地区でパブリックレウム戦略を作成している⁹。シティの公共用地のみでは限界のある整備を、開発の敷地計画によって生み出される建築物の足元のアクセス空間と一体的にすすめることで解決していくことが目指されている。

都市開発の許可制度をとるイギリスにおいては、個別の開発の開発許可に伴う民間と自治体間の計画協定を通して空地の整備が実現される。これに対してパブリックレウム戦略は、開発によって創出される空地と道路等の公共空間の一体的な計画・整備を通した、都市環境の向上の実現をめざすマスタープランとしての機能があるともいえる。

パブリックレウム戦略には、都市空間の形成のみならず、都市空間を人々の場とするべく空地の緑化や活性化のマネジメントの方向性も示されている。また、冒頭に紹介したように、緑化の機能に社会的・文化的な役割を含めており、活性化には欠かせないという意義づけがされている。緑化によって何を実現しようとするのか、を考えるにあたり、日本においても参考になる視点である。

7 都市再生の潮流と緑化

こうした英米の緑化の促進の背景には、2000年代頃からの都市政策の影響もある。例えばニューヨークでは、2000年代に市長であったブルームバーグの都市環境の改良や回遊性を高める都市政策のもと、ブロードウェイの歩行者空間化やハイラインなどの公園整備が進められた。都市環境の改良が周辺の都市開発を牽引し地域が再生されていくなか、ロックフェラーセンター以来の規模とも

⁸ 坂井文(2021)都市アセット利活用の具体化に向けて、新都市75(8)、pp22-26

⁹ 例えば、City of London(2019)The City Cluster Vision

いわれるハイラインの終着点で現在進むハドソンヤード開発の中心には、総計約4ha以上の緑地が計画されている。

2000年代のイギリスでは、時の首相ブレアが都市政策としてその環境改善に力を入れ、道路や広場の再生をすすめた。流入人口とインバウンドの双方が増加したロンドンでは、現在、複数の大型都市開発が進んでおり、その中心部分にはやはり様々な公共的な緑地が創出されている。

アメリカとイギリスともに、公共施設である道路、公園、広場等の再整備を通じた都市環境の改善と、民間の都市開発を通じた公共の利用に供する緑地の創出を公民連携によって進めている。日本においても近年、公共空間である道路、公園、河川の利活用をすすめる取組みと、都市開発を通じた多様な公共的な緑地の創出がある。

いずれも国際都市として、建築物の更新期や都市構造の再編を機に進む都市再生を通して、国際競争力強化や活性化を目指す都市政策がある。また、地球規模の環境変化の課題に対応した都市づくりをすすめるうえでも、緑地の重要性は増している。都市開発を通じた公共の利用に供する公共的な緑地の創出とその空間の継続的な利活用による、魅力的な都市空間の創造と賑わいの創出、環境への貢献等による地域の価値創造の潮流がみられる。

8 都市アセットとしてのみどり

新型コロナウイルス感染症拡大は、この動きを加速化させたとも思える。感染症拡大時には、人々の密を避ける行動からオープンスペース利用の機会が増加し、その関心の高まりから世界の都市で緑地の利用が話題となった。日本においては国土交通省にて開催されたニューノーマルに対応した都市政策のあり方検討会において、公共によって整備される公共空間と民間によって創出される公的空間を都市アセットと捉え、そのポテンシャルを引き出す空間づくりを目指すべきまちづくりの方向性のひとつとした。すでにすすんでいる歩行者中心のウォークブルな都市空間づくりや、エリ

アマネジメントによる継続的な地域価値向上に向けた取組みの重要度が今後さらに高まることが想定される。

人の利用を中心としたまちづくりを進めるうえでは、物質的な緑のみならず、人と関りのある植物としてのひらがなのみどりも注目される。近年の複数の主体による都市開発のうちには、みどりを介して地域のコミュニティを育て、まちを育てていく可能性のある事業もみられる。

例えば、都営住宅の建替え更新事業であるのの青山に創出された3500㎡の緑地の管理運営は、事業者を中心としたエリアマネジメント組織から、地元地権者が立ち上げた会社が受託し行っている。公民連携によって行われた本事業に、地域の住民が継続的に参加し関りながらみどりを管理し、イベントを企画開催することによって、コミュニティを育てる取組みともいえる。継続的に、みどりを育てていくことと、まちをつくり育てていくことは、ともに人々の関りや時間が不可欠であり、親和性が高い。

都市開発に伴い創出されてきたこれまでの半世紀にわたる空地の展開のなかで、緑の量を増やすことから、緑の質への言及、さらに継続的に育てていくなかでの人と関りのあるひらがなのみどりへと、空地の緑化の都市における役割は広がりを見せている。

都市環境を都市の物理的な実空間として定点的に捉えるだけでなく、人々の活動によって自律的な地域社会が形成されていく継続的なプロセス空間として捉えると、緑の創出には、まちづくりからまち育てへの架け橋としての役割も期待される。