

# 今後の景観施策のあり方について

(答 申)

平成28年3月30日  
大阪市都市景観委員会

## はじめに

大阪市都市景観委員会は、平成２６年１２月に、大阪市長から「今後の景観施策のあり方について」の諮問を受けました。

経済社会の成熟化が進む中で、景観に対する市民の意識の高まりや都心の機能更新に伴うまちなみの変容など、大阪市の景観を取り巻く状況が大きく変わってきております。こうしたまちづくりの動向等の変化に適切に対応し、都市計画、建築行政はもとより、観光施策や地域まちづくり等とも連携した、新たな景観施策のあり方が求められています。

このような状況を踏まえながら、特に「景観施策の体系整理」「景観計画の詳細化」「建築美観誘導制度の今後のあり方」「地域主導の景観まちづくりとの協働」を中心に６回にわたって当委員会で集中審議を行い、本日、「今後の景観施策のあり方について」答申するものです。

答申にあたり、この間、膨大な資料の収集や分析等に骨身を惜しまず協力して、作業を続けてくれた大阪市都市計画局担当諸氏に心から感謝の意を表します。これらの貴重な資料は、今後も積極的に活用され、大阪市の景観政策にいかされていくことを期待します。

最後に、この答申の提言が着実に実行され、大阪市、市民、事業者等のあらゆる主体が、この答申の真意を理解し、速やかに実効ある取り組みを進め、１０年後、５０年後に向け、「都市の風格や活力を高め、まちへの愛着や誇りを育む 大阪らしい景観」が形成されることを心から望みます。

**平成２８年３月３０日**

**大阪市都市景観委員会委員長 澤木 昌典**

## 目 次

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <b>第1章 大阪市の景観施策の現状と課題</b> .....   | 1  |
| 1 大阪市における景観形成の意義 .....            | 1  |
| 2 大阪市のこれまでの取り組み .....             | 2  |
| 3 大阪市の景観の現状と課題 .....              | 3  |
| (1) 風格のある洗練された景観                  |    |
| (2) 水や緑が豊かな潤いのある景観                |    |
| (3) 歴史や文化を受け継ぐ景観                  |    |
| (4) 多様なにぎわいや活気のある景観               |    |
| (5) 魅力ある生活景観                      |    |
| 4 景観施策の課題 .....                   | 5  |
| (1) 施策全体の枠組みの整理・体系化               |    |
| (2) 市域全域における景観水準の向上               |    |
| (3) 戦略的な位置づけがある地域等における顔となる景観形成    |    |
| (4) 地域主導の景観まちづくりを支援するための施策の見直し    |    |
| (5) 景観に関する市民や事業者の意識啓発のための施策の充実    |    |
| (6) 施策展開における様々な専門家の活用             |    |
| <b>第2章 大阪市の景観形成の基本的な考え方</b> ..... | 8  |
| 1 景観形成の目標と基本方針 .....              | 8  |
| (1) 景観形成の目標                       |    |
| (2) 景観形成の基本方針                     |    |
| (3) 協働による景観形成における各主体の役割           |    |
| 2 景観形成の取り組みの方向性 .....             | 9  |
| (1) 地域の特性をいかした建築物等の誘導             |    |
| (2) 地域との協働による景観まちづくりの推進           |    |
| (3) 景観に関する市民や事業者の意識の啓発            |    |
| (4) 様々な専門家等と連携した推進体制づくり           |    |
| (5) 景観形成に関わる他分野の施策との連携            |    |
| <b>第3章 今後の景観施策の展開の方向性</b> .....   | 11 |
| 1 建築物等の誘導と景観まちづくりの推進 .....        | 11 |
| (1) 地域の特性をいかした建築物等の景観誘導           |    |
| (2) 地域との協働による景観まちづくりの推進           |    |
| 2 景観に関する市民や事業者の意識の啓発 .....        | 13 |
| 3 様々な専門家等と連携した効果的な施策の展開 .....     | 13 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第4章 景観施策の展開に向けて .....       | 15 |
| 1 景観施策の体系整理.....            | 15 |
| 2 景観施策の柔軟な見直しと進捗管理 .....    | 15 |
| 3 地域主導の景観まちづくりとの協働 .....    | 15 |
| 4 庁内の推進体制の充実 .....          | 15 |
| <br>(参考) 都市景観委員会での検討経過..... | 16 |
| 大阪市都市景観委員会名簿 .....          | 17 |

## 第1章 大阪市の景観施策の現状と課題

### 1 大阪市における景観形成の意義

- ・ 古来より様々な経緯で市街地が形成されてきた大阪では、それぞれの時代の特徴を残す多様な市街地に、歴史や文化を今に伝える建物やまちなみなどの景観資源が多く継承されてきている。特に都心部では、近世以前に構築された城下町を基盤とし、面的な市街地開発事業などにより近代的な都市整備が進み、幹線道路沿道や鉄道ターミナル周辺などにおいて大都市らしい風格のある洗練された景観が形成されている。また、古くから水の都として水や緑の豊かな潤いのあるまちなみが人々に親しまれてきた。
- ・ 一方で、近世に起源を持つ繁華街や、鉄道駅の周辺等に自然発生的に発達した繁華街、大規模な開発により整備された繁華街など、多くの人々が行き交い、にぎわいや活気を感じさせる境界の景観も大阪らしい景観の特徴の一つとなっている。いわゆる「美しい」「整然とした」景観だけでなく多様な印象を持つのが大阪らしい景観とも言える。
- ・ 景観は、私たちを取り巻く環境の眺めそのものであり「見える環境」ともいわれる。そして、視覚的に見えるこれらの環境の背景には、基盤となっている自然や風土、そこで培われてきた歴史や文化、さらにその上で営まれてきた人々の暮らしや様々な活動などがある。
- ・ 平成17年の景観法の全面施行から10年を経て、景観に対する人々の意識も大きく高まりつつあり、都市づくりにおいてもこれまで以上に景観形成の重要性が増している。
- ・ こうした点に鑑みたとき、大阪市にとっての景観形成の意義は、都市の風格や活力を高め、地域への愛着を醸成しながら豊かな生活環境を形成することであり、以下のように考えることができる。

#### ①都市の風格の向上

- ・ 都市の顔となる象徴的な空間の景観形成に取り組むことにより、大都市としての風格を高める。

#### ②観光や交流の活性化による都市の活力の創出

- ・ 地域の持つ様々な特徴をいかした景観形成に取り組むことにより都市の魅力を高め、観光や交流の活性化による活力の創出を促進する。

#### ③地域への愛着や誇りの醸成による地域の個性の創出

- ・ 人々の景観への意識を高め、主体的な景観形成を促進することにより、地域に対する愛着や誇りを醸成し、個性あるまちづくりを促進する。

#### ④豊かな生活環境の形成

- ・ 身近な都市空間の景観形成に取り組むことにより、日常の生活空間の魅力を高め、潤いのある豊かな生活環境の形成を促進する。

## 2 大阪市のこれまでの取り組み

- ・大阪市では、戦前の昭和 9 年に御堂筋沿道、中之島とその周辺、大阪城西側、大阪駅や主要鉄道終端駅の周辺が都市計画法に基づく美観地区の指定を行ったが、これが景観形成に関わる施策導入の始まりである。
- ・その後、昭和 57 年より建築美観誘導制度や平成 7 年より御堂筋沿道建築物まちなみ誘導制度による都心部の幹線道路沿道の景観形成を進めてきた他、平成 9 年より景観への影響が特に大きいと考えられる大規模な建築物等について、地域における調和のとれた景観形成を誘導するなど、市域全体の景観向上を図ってきている。
- ・また、平成 10 年には大阪市都市景観条例を制定し、景観施策の基本的な枠組みを作ってきた。
- ・さらに、平成 18 年には景観計画の策定により景観法に基づく各種施策を導入するとともに、景観施策の枠組みの見直しを行い、現在に至っている。
- ・一方で、船場建築線の指定や大阪市総合設計制度などによる建築物の誘導、大阪市屋外広告物条例に基づく屋外広告物の規制誘導、風致地区や地区計画等の都市計画制度による面的な市街地誘導など、景観形成に関わる関連施策を進めてきている。
- ・こうした経緯を経て、景観形成に関して法令、条例、要綱などに基づく様々な施策を展開し、良好な市街地景観の形成に一定の成果を上げてきているものの、一部には景観形成上の課題や施策運営上の課題も見られる。

### 主な景観施策の経緯

|              |                                                                        |
|--------------|------------------------------------------------------------------------|
| 昭和 9 年 12 月  | 美観地区の指定（御堂筋沿道、中之島とその周辺、大阪城西側、大阪駅や主要鉄道終端駅（難波駅、天満橋駅、上本町駅、天王寺駅・阿倍野橋駅）の周辺） |
| 昭和 13 年 12 月 | 美観地区の指定（大阪駅前ダイヤモンド地区とその周辺を追加）                                          |
| 昭和 44 年 6 月  | 御堂筋沿道（淀屋橋～本町）31mスカイラインの行政指導                                            |
| 昭和 57 年 1 月  | 建築美観誘導制度の策定（なにわ筋、堺筋、国道 2 号）                                            |
| 平成 7 年 1 月   | 御堂筋沿道建築物まちなみ誘導制度の策定（淀屋橋～中央大通）<br>建築美観誘導制度の策定（御堂筋）                      |
| 平成 7 年 6 月   | 建築美観誘導制度の策定（四ツ橋筋、土佐堀通）                                                 |
| 平成 9 年 4 月   | 大規模建築物事前協議に景観協議の追加                                                     |
| 平成 10 年 9 月  | 大阪市都市景観条例の制定                                                           |
| 平成 11 年 2 月  | 大阪市都市景観委員会の設置                                                          |
| 平成 11 年 12 月 | 大阪市都市景観条例に基づく「大阪市景観形成基本計画」策定                                           |
| 平成 12 年 6 月  | 都心中央部景観形成地域の指定                                                         |
| 平成 13 年 6 月  | 大川・中之島景観形成地域の指定                                                        |
| 平成 14 年 6 月  | 道頓堀川景観形成地域の指定                                                          |
| 平成 15 年 4 月  | 指定景観形成物の指定（通天閣など 12 件）                                                 |
| 平成 16 年 10 月 | 指定景観形成物の指定（淀屋橋など 10 件）                                                 |
| 平成 17 年 6 月  | 景観法の全面施行<br>美観地区の廃止                                                    |
| 平成 17 年 9 月  | 景観法を活用した大阪市の景観施策のあり方に関する提言                                             |

|              |                          |
|--------------|--------------------------|
| 平成 18 年 2 月  | 景観計画の策定                  |
| 平成 18 年 4 月  | 景観計画の施行、大阪市都市景観条例の改正     |
| 平成 18 年 8 月  | 景観整備機構の指定                |
| 平成 18 年 10 月 | 景観計画に基づく大規模建築物等の協議・届出の開始 |
| 平成 19 年 3 月  | 大阪市景観形成推進計画の策定           |
| 平成 26 年 1 月  | 御堂筋沿道建築物のデザイン誘導制度の策定     |

### 3 大阪市の景観の現状と課題

- ・大阪市では、市域のほぼ全域が市街化され、居住・業務・生産等の都市の諸活動が活発に行われ、大規模な土地利用の転換や更新の他、高層建築物の建築が活発化し、市域の景観に大きな変化を与える状況が市内各所で見受けられる。こうした状況を踏まえ、大阪らしい景観をより魅力的なものにしていくため、様々な主体と協働した取り組みが求められている。

#### (1) 風格のある洗練された景観

- ・御堂筋を代表とする主要な幹線道路沿いや都心部のターミナル駅周辺などでは、大都市を象徴する風格のある景観が形成されているところが多くある。また、大規模な面的開発が進められてきた市街地では、高度化された建築物による大都市らしいまちなみが形成されている。特にグランフロント大阪をはじめとした大阪駅周辺や難波駅周辺では洗練されたまちなみが整備されている一方で、その周辺では派手な屋外広告物が統一感なく掲出されているものが一部に見られるなど、課題となっている。
- ・大阪駅の南側などは、大阪の玄関口としての風格や大阪らしいまちなみの特徴づけや演出などが求められている。
- ・水の回廊など都心部の水辺エリアでは、景観上重要な建築物や橋梁などのライトアップによる演出が図られ、魅力的な夜間景観の形成が進められているが、今後、継続的な実施が望まれる。

#### (2) 水や緑が豊かな潤いのある景観

- ・古来より水の都と呼ばれてきた大阪では、都心部を流れる河川などに沿って人々に愛されてきた優れた水辺の景観が数多くある。また、多様な年代にわたって埋め立てられてきた臨海部では、水辺のにぎわい空間の整備が進められ、潤いのある景観が形成されている。
- ・一方、平坦な地形が多い大阪にあって高低差のある地形が特徴的な上町台地では、斜面での立体的な緑のまとまりが、また主要な幹線道路では連続した街路樹による連続した緑の帯が形成され、市街地の景観に潤いを与えている。公園や緑地、水辺などの公共空間に隣接するエリアでは、住居等としてのニーズが高い反面、雑多な印象や生活感が感じられる外観などにより落ち着いた景観を阻害する事例も見られるため、環境と調和した景観誘導が求められる。
- ・中之島界隈は水の都を象徴する潤いのある景観が形成されており、市民や観光客をはじめ内外からの評価も高い。東部では、橋上や対岸からも見える大阪市中心

公会堂や大阪府立中之島図書館などの近代建築と水際の緑が水面と調和した落ち着いた景観が特徴であり、象徴的な景観として保全していくことが求められている。西部ではまとまった規模の都市開発が進められ、水辺の新しいまちなみが形成されつつあり、今後も計画的な景観形成が求められている。

- ・都心部の水の回廊を形成する河川では観光船の就航など水都大阪の様々なイベントなども実施され、水辺の魅力ある市街地景観の形成がより必要とされている。
- ・上町台地では大阪城公園や風致地区など、市街地内における貴重なまとまった緑の空間を有し、市街地の背景として潤いのある景観形成に重要な役割を果たしている。
- ・大規模公園の緑や充実した街路樹が整備された道路に面する敷地では、その特徴を生かし、より緑影濃くすることが望まれる。
- ・市民へのアンケート調査の結果によると、中之島や道頓堀川の水辺景観、靱公園や中之島公園などの緑豊かな緑地景観の他、大阪を代表する観光地で、歴史公園でもある大阪城公園も好きな景観としての人気が高い。また、今後の景観づくりでは豊かな水辺を生かしたうるおいを感じるまちなみづくりをめざすべきとする意見が最も多い。

### (3) 歴史や文化を受け継ぐ景観

- ・大阪の歴史や文化を今に伝える優れた歴史的・文化的資源は、船場や上町台地をはじめ、市域全体に点在し、深みのある地域景観を生み出している。
- ・上町台地では、古代より各時代を通じて人々の生活の営みが積み重なって市街地が形成されてきており、高低差のある地形による変化のある眺望とともに、寺社仏閣などの歴史や文化を受け継ぐ景観資源を活用した特徴ある景観を形成していくことが求められている。
- ・都心部の船場界限では、点在する個性的な近代建築などの活用が進められ、大阪の歴史ある業務地を特徴付けるポイント的な要素となっており、今後、これらの資源をよりいかした景観形成が求められている。
- ・しかし、歴史的・文化的資源の周辺の建築物が更新を行う際に、それら資源に配慮した景観形成がなされているとは言い難いものが一部に見られる。
- ・市民へのアンケート調査の結果によると、今後の景観づくりで歴史や伝統を感じるまちなみづくりをめざすべきとする意見が多い。

### (4) 多様なにぎわいや活気のある景観

- ・地域の商店街や観光地での人々のにぎわい、各種イベントの風景や演出された夜間景観など、様々なにぎわいの風景が大阪ならではの景観において重要な特徴となっている。
- ・しかし、にぎわいに寄与している一方で、雑多・無秩序な印象を生んでいるととれる建築物や屋外広告物が氾濫するエリアもある。このため、にぎわいの質についてエリアごとに方向性を定め、適切な景観形成を図る必要がある。
- ・道頓堀川沿川を中心としたエリアでは、都心部の幹線道路沿道や主要ターミナル周辺などのような整然とした都市的美しさを備えたまちなみに加え、近年多くのインバウンド客が訪れる、多様なにぎわいや活気のあるまちなみが見られ、大阪



らしい景観の特徴の一つになっている。

- ・こうしたまちなみは、大阪を代表するイメージの一つとして市民にも人気が高いことから、大阪らしさをいかしながら、不快感を与えない一定の秩序をもったにぎわいのあるまちなみを形成していくことが求められている。
- ・市民へのアンケート調査の結果によると、商店街などの身近な界隈性のあるにぎわい景観を好む意見も多い。

#### (5) 魅力ある生活景観

- ・市民の日常的な生活の場である住宅地等では、市民の日常的な暮らしが表出した生き生きとした生活景が中心となっている。また、市民が愛着を感じる身近な景観資源が地域に点在しており、これらの活用が望まれる。
- ・これらの市街地では、市民や事業者が共有する景観像が必ずしも明確なものとはなっていないこともあり、一部にはパチンコ店や量販店などで周辺から突出する色彩により良好なまちなみを阻害している事例も見られることから、景観の水準を向上していくことが求められている。
- ・市民へのアンケート調査の結果によると、電柱・電線、大きな屋外広告物について良好な都市景観の形成の妨げになっていると感じている人が多い。さらに周辺の景観に悪影響を及ぼしているものとして、遊戯施設の派手な看板や夜間照明を挙げる声も多い。

### 4 景観施策の課題

- ・大阪市の今後の景観施策のあり方を考えるにあたり、景観施策の課題として以下の内容が挙げられる。

#### (1) 施策全体の枠組みの整理・体系化

- ・大阪市の景観施策は、景観法に基づくもの、大阪市都市景観条例に基づくもの、要綱に基づくものなどそれぞれの導入経緯をもつ様々な施策がある。また、都市計画法、建築基準法、屋外広告物法などに基づく関連施策もあり、多様な取り組みが進められてきている。
- ・しかし、それぞれの施策の効果をより高めていくためには、これら相互の関連性を十分に高めていくことが重要であり、総合的・戦略的な観点から景観施策全体の枠組みの整理・体系化が望まれる。

#### (2) 市域全域における景観水準の向上

- ・景観法に基づく市域全域を対象とした大規模な建築物等の届出制度については、現在の景観計画が景観法施行に合わせて策定した黎明期のものであり、区域ごとの景観形成の方針、基準を定めていないことから、地域の特性をいかした誘導が困難となっている現状が一部に見られる。
- ・また、大規模な建築物と同様に景観への影響が大きい大規模な土木構造物については、大阪市景観条例に基づき事業者事前協議及び届出を求めることで景観形成への配慮を促してきているが、具体的な方針等がなく、効果的な景観誘導が困難となっている面もある。

- ・夜間景観については、行政として誘導方針を示しておらず、その場所にふさわしい夜間景観の形成を誘導していくことが求められる。
- ・さらに、地域の景観を特徴づける景観上重要な構成要素となっている建造物や樹木を維持・保全するための、景観法に基づく景観重要建造物及び景観重要樹木の制度については、現在のところ指定実績が無い。
- ・こうしたことから、市域全域における市街地景観の水準をこれまで以上に高めていくため、地域特性に応じたよりきめ細やかな誘導を行っていくことが求められる。

### (3) 戦略的な位置づけがある地域等における顔となる景観形成

- ・顔となる景観形成については、景観法施行前より大阪市都市景観条例に基づいて景観的なまとまりをもった一定の地域を景観形成地域に指定し、景観形成の目標と基本的な方針を定めているが、景観計画に位置付けていないことから、一体の施策として事業者にとって認識しにくいものとなっている。
- ・都心部の主要な街路沿いについては建築美観誘導制度により、一定の成果を上げているものの、場所によっては実態と基準の乖離も生じている。また法や条例に基づかない要綱による誘導であることや、施策間の不整合などの状況も見られるため、広告物基準などに関し、一部で効果的な誘導ができていない場合があることから、目標とする将来像や実態を踏まえた改善が必要になっている。
- ・また、景観上重要な道路・公園・河川等の公共施設の景観形成を図るための、景観法に基づく景観重要公共施設の制度については活用がなされていない。
- ・このような状況であり、都市再生などの都市戦略上の位置づけや、開発動向、景観誘導施策の実績など、景観誘導の効果が期待できる地域について、各種の制度を活用しながら、それぞれの特性をいかした重点的な景観誘導を図っていくことが求められる。
- ・また、屋外広告物に対する景観誘導に関しては、屋外広告物条例等他施策との連携を図ることにより、法的拘束力を持たせ、基準等の担保性をより高めていく必要がある。

### (4) 地域主導の景観まちづくりを支援するための施策の見直し

- ・地域主導の景観まちづくりにかかる自主的なルールを定める制度として景観法に基づく景観協定及び大阪市都市景観条例に基づく市民景観協約がある。前者については1件が心齋橋筋地区で認可されているものの、区域内の土地所有者等の全員の同意が必要であるなど、制度活用のハードルが高い。また、後者についても締結にあたっては景観協定とほぼ同様の要件が求められることや認定後の協約の実効性などが示されていないことなどから実績がない。
- ・また、まちづくり活動支援制度やHOPEゾーン事業などにより、地域のまちなみづくりへの支援を行ってきており、地域における景観まちづくりへの取り組みが進んでいる。こうした地域において、より自律的な景観まちづくりへの取り組みへとつながるような制度が必要である。
- ・一方で、近年、グランフロント大阪や大阪ビジネスパーク、御堂筋などではエリアマネジメント団体が、地域独自で景観ルールを定め自律的に運用する動きも見

られており、今後こうした動きをより促進していく必要がある。

- ・市民へのアンケート調査の結果によると、8割以上が景観まちづくりに関する地域独自のルール作りが必要と考えており、これらを支援するための制度をより充実したものとしていくことが求められる。

#### **(5) 景観に関する市民や事業者の意識啓発のための施策の充実**

- ・市民公募により、地域の景観を特徴づける建造物、橋梁、樹木等を都市景観資源として登録し、一部まち歩き等に活用されているが、さらなる景観形成への具体的な活用や景観に関する市民の意識啓発への活用が求められる。
- ・またこの他、景観に関する市民や事業者の意識啓発として、ホームページでの情報発信や各種パンフレットの配布などを進めてきたが、継続的に取り組む必要がある。
- ・今後は、これまでの意識啓発に資する取り組みを継承・発展させるとともに、他施策とも連携しながらより幅広い施策展開を図っていくことが求められる。

#### **(6) 施策展開における様々な専門家の活用**

- ・景観の保全・整備能力を有する一般社団法人 大阪府建築士事務所協会、公益社団法人 大阪府建築士会、一般財団法人 大阪スポーツみどり財団を法に基づく景観整備機構に指定しているが、市との役割分担を明確にし、協力して良好な景観形成に努めるべく、さらなる連携を図ることが求められる。
- ・夜間景観については、官民一体となって光のまちづくり推進委員会を組織し、橋梁や護岸などの公共施設のライトアップの実施やガイドラインの作成など、光のまちづくりに向け取り組んでいるが、さらなる連携が求められる。
- ・窓口での事前協議においては職員単独では判断に窮する事例も多いことから、今後の景観施策の展開においては、これらの関係組織を更に活用するとともに、様々な専門家とも連携しながら、総合的な展開を図っていくことが求められる。

## 第2章 大阪市の景観形成の基本的な考え方

### 1 景観形成の目標と基本方針

- ・全国的な都市間競争が激化する時代にあって、都市の魅力の向上をめざした景観施策の展開にあたっては、景観形成に取り組む意義を踏まえて、より具体的で明確な景観形成の目標や方針を設定することが必要である。

#### (1) 景観形成の目標

- ・大阪市における景観形成の意義は、大都市としての風格を高めること、都市の魅力を高め観光や交流の活性化による活力の創出を促進すること、地域に対する愛着や誇りを醸成し個性あるまちづくりを促進すること、潤いのある豊かな生活環境の形成を促進することが考えられ、景観形成の目標は、こうした意義を踏まえるとともに、大阪の景観特性や景観形成の課題を受け、現行の目標の基本的な考え方を継承しながら、より具体的な内容としていくことが必要である。
- ・一方、大阪らしい景観の特徴は「風格・洗練」「水・緑」「歴史・文化」「にぎわい・活気」の4つのテーマから捉えることができる。
- ・こうした大阪市における景観形成の意義と大阪らしい景観の特徴を踏まえ、景観をより魅力的なものにしていくことを景観形成の目標とすることが必要である。

#### (2) 景観形成の基本方針

- ・景観形成の基本方針は、現行の方針の基本的な考え方を継承しながら、景観形成の目標を実現していくためのより具体的な内容としていくことが必要である。
- ・市域全域での心地よい市街地景観の形成を図るとともに、大阪の特徴的な景観のテーマに沿った地域の特性をいかした景観として、大都市らしい風格や洗練された景観、水や緑をいかした潤いと安らぎを感じる景観、歴史や文化が息づく景観、活気とにぎわいあふれる景観の形成を、市民や事業者との協働により推進していくことを景観形成の基本方針とすることが望ましい。

#### (3) 協働による景観形成における各主体の役割

- ・景観形成の基本方針に基づいて市民や事業者との協働による景観形成を進めていくにあたっては、各主体が景観形成の目標を共有したうえで、それぞれの立場における役割を積極的に果たすよう、取り組みを進めていくべきである。
- ・市は、景観計画に基づき、景観形成の推進のために必要な施策を実施するとともに、市民や事業者との協働による景観形成を促進するため、景観に関する市民及び事業者の意識を高めるよう、積極的に啓発を行うことが求められる。
- ・市民は、自らの身近な地域の景観に対する関心を深めるとともに、地域でめざすべき景観のあり方を地域住民と一緒に共有しつつ、自身が魅力的な景観形成の主体として、身近にできることから取り組んでいくことが求められる。
- ・事業者は、自身の事業活動が景観形成に与える影響について認識し、事業活動の実施にあたって魅力的な景観の形成に資するよう努めるとともに、市が実施する景観形成に関わる施策に協力することが求められる。

## 2 景観形成の取り組みの方向性

- ・景観形成に関わるこれまでの取り組みや景観の現状と課題を踏まえ、景観形成の目標と基本方針に沿って、以下の方向性により景観形成の取り組みを展開していくことが望ましい。
- ・なお、平成 17 年に制度廃止された美観地区については、建築美観誘導制度や御堂筋デザインガイドラインによるまちなみ誘導、景観形成地域における景観形成方針を踏まえた建築物等の誘導などに、美観地区指定の精神を継承してきたことを踏まえ、今後の取り組みについても、こうした精神を継承する方向で検討していくことが望ましい。

### (1) 地域の特性をいかした建築物等の誘導

- ・市街地の景観に与える影響が大きい大規模な建築物や土木構造物については、景観構造を踏まえた景観特性に応じ、市域全域においてこれまで以上にきめ細やかな誘導を行っていくべきである。
- ・都市の顔となる地域や、水と緑が豊かな潤いのある地域など、特徴的な景観を有する地域においては、地域の特性をいかした重点的な景観形成を公民がともに推進することにより、地域の魅力を高めていくべきである。
- ・大規模な面的整備地区では、計画的かつ一体的に景観形成を進めるため、引き続き検討書の作成を求め協議を行っていくべきである。
- ・重点的な景観形成を図っていく地区では、景観の核となっている道路・公園・河川等の公共施設とその周辺建築物等とを一体として良好な景観形成を図っていくべきである。
- ・新たに建築される建築物に対する景観誘導によりまちなみの魅力を創出していくことと併せて、市域内に点在する地域の歴史や文化を受け継ぐ景観上重要な建造物や樹木については、地域景観の核として保全・継承しながら、個性的な景観形成に活用していくべきである。
- ・建築物等の敷地においては、公園や街路樹など公共空間の緑と相まって緑が豊かな潤いのある景観が形成されるよう、敷地内緑化等について積極的に誘導していくべきである。
- ・地域特性に応じた夜間景観の形成を誘導していく他、特に重点的な景観形成を図っていく地区では橋梁や護岸をはじめとする公共施設等のライトアップによる演出を図るとともに、公園等の夜間照明は落ち着いた雰囲気のものとするため、温かみのある色とすることが望ましい。

### (2) 地域との協働による景観まちづくりの推進

- ・市域の各地で景観形成に関わる地域主導のまちづくりの取り組みが進められてきているが、こうした取り組みをより促進していくため、景観まちづくり活動への支援を行っていくべきである。
- ・地域の景観形成に関わりのある様々な関係者が協議・調整を図り、良好な景観形成のための取り組みを進めていくべきである。

### **(3) 景観に関する市民や事業者の意識の啓発**

- ・主となる景観形成の取り組みを促進し、より効果を高めるため、良好な景観形成に関する市民や事業者の理解を深め、協働による取り組みの促進をめざし、様々な機会をとらえて景観に関する意識の啓発を行っていくべきである
- ・また、学校教育や社会教育をはじめ他施策とも連携しながら様々な場面で情報発信すべきである。

### **(4) 様々な専門家等と連携した推進体制づくり**

- ・景観形成の取り組みを推進するため、景観、建築、都市計画をはじめ、景観形成に関連する様々な分野、立場の専門家と連携しながら、幅広い観点から施策を総合的に展開していくための体制を整備していくべきである。

### **(5) 景観形成に関わる他分野の施策との連携**

- ・景観形成に関わる施策は多分野に渡っているため、景観施策の展開にあたっては、都市計画、建築指導、屋外広告物指導、緑化指導、文化財保護、公共施設整備などの担当部局や関係機関が実施する、景観との関連が深い施策と効果的に連携するなど総合的な取り組みを進めるべきである。
- ・さらに、公共空間におけるごみのポイ捨てや落書き、放置自転車など、景観を阻害する要因となる諸課題についても、担当部局や関係機関と連携を図っていくことが望ましい。

## 第3章 今後の景観施策の展開の方向性

### 1 建築物等の誘導と景観まちづくりの推進

- ・景観法の活用を軸としながら、大阪市都市景観条例や各種要綱等でそれを補い、また他分野の施策との連携をより強化するなどにより、建築物等の誘導と景観まちづくりの推進を図っていくべきである。

#### (1) 地域の特性をいかした建築物等の景観誘導

##### ①建築物等の景観誘導

##### [景観特性に応じた大規模建築物等の景観誘導]

- ・景観計画の充実にあたっては、景観構造の特性を踏まえた地域の景観特性に応じて、よりきめ細やかな建築物の規制誘導が行えるよう、景観計画区域を細分化するとともに対象となる行為、景観形成の方針、基準等を詳細化することが望ましい。
- ・高架道路・鉄道、橋梁、護岸等の大規模土木構造物や一定規模以上の高さの塔などの工作物は、大規模建築物等と同様に市域の景観形成に与える影響が大きいため、景観計画に位置付け、景観法に基づく届出を要する対象行為とするべきである。

##### [計画的な景観形成が求められる地区などでの重点的な景観誘導]

- ・都市戦略上、計画的な景観形成が求められる地区や景観誘導の高い効果が期待できる地区などについては、重点的な景観誘導を図る地区に位置づけ、地域戦略や、誰を対象とする景観形成なのか、めざすべき景観形成方針等を明確にしたうえで、届出対象行為や誘導基準をより特性に応じたものとして定めるなど、一般の景観計画区域よりもきめ細やかな景観誘導を行うべきである。
- ・重点的な景観誘導を行う地区としては、今後拡充される都市機能に見合った景観形成が求められる都市再生の戦略的位置づけのある地区や、大規模な開発が予定されており、景観が大きく変容する可能性がある地区、これまで景観関連施策を実施してきたことで一定の景観形成や社会的な認知が進んでいる地区などが考えられる。
- ・景観関連施策を実施してきた地区の事例として建築美観誘導地区や景観形成地域が挙げられるが、これらについては、平成17年に廃止された美観地区の精神が引き継がれているものもあり、これまで実施してきた景観施策の基本的な考え方を継承し、一貫した考え方のもとで新たな景観施策を展開していくべきである。
- ・なお、これら以外のエリアについても地元からの提案に基づき、地域主導の景観マネジメントの状況なども踏まえ、地域主導型の地区として適宜、対象としていくべきである。

##### [エリアマネジメント組織による地域独自の景観誘導]

- ・今後、成熟社会を迎えるにあたり、地域によるエリアマネジメントの動きが活発化されることが想定されており、こうした地域が自ら定めるきめ細やか

な地域ルールを自律的に運用できる仕組みを構築するべきである。

- ・例えば御堂筋デザインガイドラインについては、将来的にエリアマネジメント組織による運用が可能な仕組みを検討することが望ましい。

## ②屋外広告物の規制誘導

- ・特に重点的に良好な景観形成を図っていく地区においては、屋外広告物の適切な規制誘導が不可欠であることから、関係部局と協議・調整しながら、景観計画と連携した屋外広告物規制のあり方を検討するべきである。
- ・その際には、屋外広告物条例に基づく制度との整理・整合を図りながら、実態に応じた基準を検討するとともに、一体的な運用ができる方策についても検討すべきである。

## ③景観上重要な公共施設の景観形成

- ・地域景観の骨格や核となっている道路・公園・河川等の公共施設を、景観法に基づく制度も活用しながら、それらと周辺の建築物等とが一体となった良好な景観形成を図ることが望ましい。

## ④景観上重要な建造物や樹木の保全

- ・市域内に点在する都市景観資源や歴史性のある建築物など、地域の景観上重要な建造物や樹木については、景観法に基づく制度も活用しながら、地域景観の核として保全・継承を図るとともに、その情報の発信に努め、個性的な景観形成に活用することが必要である。
- ・景観法に基づく景観重要建造物及び景観重要樹木は、景観計画においてそれらの指定方針を、「歴史的又は文化的に価値が高いと認められた建造物・樹木」や「地域の景観を先導し又は継承し特徴づけている建造物・樹木」としている。これに基づく指定に向け、公共空間からの望見性など地域景観との関係を調査するとともに、具体的な選定方法や手続きについて検討していくことが必要である。
- ・景観重要建造物及び景観重要樹木の指定の可否は所有者の意向に大きく左右されることから、指定により所有者がメリットを感じることが望ましい。このため、他分野の施策とも連携しながら、指定による具体的なメリットを検討していくことが必要である。

## ⑤大規模な面的開発に合わせた景観誘導

- ・市街地再開発事業等、敷地と建築物を一体的に整備する大規模な開発が行われる地区では、計画的かつ一体的に景観形成を進めることが有効なことから、引き続き、大阪市都市景観条例に基づき検討書の作成を求め、事前協議を行うことにより効果的な景観誘導を図っていくべきである。

## ⑥夜間景観の形成

- ・地域の特性に応じた夜間景観の形成を誘導していくとともに、特に重点的な景観形成を図っていく地区においては、他の施策と連携しながら橋梁や護岸をはじめとする公共施設等のライトアップなどによる演出を図っていくことが望ましい。

## ⑦眺望景観の保全・整備

- ・景観重要建造物や景観重要樹木に指定されたものなど、特に都市のアイコンとなっているような象徴性の高いものについては、それらを視対象とするとも



に、公共空間からの眺望を確保し、視点場としての環境を整備していく取り組みを検討することが望ましい。

## (2) 地域との協働による景観まちづくりの推進

### ①地域主導の景観まちづくりの支援

- ・市民や事業者による地域主導の景観まちづくりの取り組みを促進するため、地域の個性ある景観形成に向けた自主的なルールづくりやルールの運用を支援する仕組みを導入し、市民景観協約をより使いやすい制度へ見直すことが望ましい。

### ②関係者による協議の仕組み

- ・地域の景観形成に関わりのある様々な関係者が協議・調整を図り、良好な景観形成のための取り決めや仕組みづくりを進めるため、景観法に基づく景観協議会の制度を活用することが望ましい。

## 2 景観に関する市民や事業者の意識の啓発

- ・景観形成の担い手である市民や事業者の景観に対する意識を高めていくため、様々な機会をとらえて啓発を行っていくべきである。

### ①都市景観資源の活用

- ・都市景観条例に基づく都市景観資源については、これまで区ごとに登録を進めてきているが、全区において登録が終わった後は、都市景観資源の PR など周知をこれまで以上に進めるとともに、景観形成に具体的に活用していくための方策を検討していくことが望ましい。

### ②優れた建築物やまちなみの顕彰

- ・新たな景観形成に資する景観上特に優れた建築物やまちなみを市民や事業者から募集し、顕彰する大阪都市景観建築賞（愛称：大阪まちなみ賞）については、美しく個性と風格のある景観づくりを普及・啓発する制度であり、着実に実績を積み上げているため、今後も継続すべきである。

### ③その他の啓発施策の展開

- ・市民や事業者が身近な市街地のまちなみに目を向け、景観形成に関心を持つきっかけとなるイベントの開催や、基礎的な知識を学習する講座等の取り組みの他、意識啓発につながる市民の活動を支援するなど、幅広い取り組みを検討していくことが必要である。
- ・また、大人だけでなく、子どもを対象とした景観学習など学校教育とも連携した取り組みについても検討していくことが望ましい。

## 3 様々な専門家等と連携した効果的な施策の展開

- ・景観施策を効果的に展開していくため、行政だけではなく様々な専門家と連携した取り組みを進めていくことが望ましい。

### ①専門家に対してアドバイスを求める仕組み

- ・市民や事業者からの高度な要求にも柔軟に対応し、大阪市の景観施策を的確か

つ効果的に実施・運用していくための総合的な景観施策体系の再構成に伴い大阪市都市景観委員会や景観に関する専門家等に対してアドバイスを求める仕組みを検討していくべきである。

## ②景観整備機構の活動の充実

- ・ 民間活力を活用し、行政と役割分担しながら、景観まちづくりの支援や都市景観資源の活用、景観重要建造物・樹木の管理に関することなど、具体的な景観形成の推進に寄与するため、景観法に基づく景観整備機構を活用することが望ましい。

## 第4章 景観施策の展開に向けて

- ・大阪市における今後の景観施策は、以下の点に配慮しながら展開していくべきである。

### 1 景観施策の体系整理

- ・大阪市において景観形成に取り組む意義を改めて明確にした上で、よりわかりやすい目標や方針を設定するとともに、景観計画を総合的な景観施策の推進の指針としての役割を担うものとして再編・充実し、総合的・戦略的な観点から景観施策全体の枠組みの整理・体系化を行っていくことが望ましい。

### 2 景観施策の戦略的な展開と進捗管理

- ・これまで、景観計画における景観形成の方針を実現するために必要な施策について景観形成推進計画に定め、それに基づいて景観施策が展開され、進捗状況の確認を行ってきた。今後は、社会情勢等に応じて戦略的な施策展開を行うため、定期的に景観計画を見直し内容を進化させていくなど、適切な進捗管理を行っていくことが望ましい。

#### ①人々の価値観や社会情勢に応じた戦略的な施策の展開

- ・景観形成は都市の景観に関わる人々の価値観や、都市開発・建築活動に関わる社会情勢などとも関わりが深いことから、これらの変化にも対応しながら施策効果の発現性なども考慮し、適宜、景観計画を見直すなど戦略的な展開を行っていくことが求められる。

#### ②景観施策の進捗管理

- ・景観施策の展開にあたっては、予め内容に応じたロードマップを作成し、それらの成果や効果を把握しながら施策の評価を行うとともに、必要に応じ、適宜見直しを行うなど、PDCAサイクルに基づき施策の進捗管理を行っていくことが求められる。

### 3 地域主導の景観まちづくりとの協働

- ・今後、様々な地域でエリアマネジメント組織や地域活動協議会を含めた地域組織による景観まちづくりの活動が活発化されていくと考えられるため、それらの取り組みと協働しながら、地域組織によるルールづくりやルールの運用などを含めた景観形成のあり方について検討を進めることが望ましい。

### 4 庁内の推進体制の充実

- ・今後、総合的・戦略的な観点から景観施策を推進していくにあたっては、大阪市にとっての景観形成の意義を庁内で共有し、各分野にわたって施策の連携を図っていくべきである。また、市民・事業者に対し、手続きマニュアルの作成や窓口誘導などの分かりやすさを高めていくことが求められる。
- ・また、庁内の推進体制の充実や予算についても検討していくことが望ましい。

## (参考) 大阪市都市景観委員会の検討経過

平成 26 年 3 月 28 日 第 39 回委員会

- ・「デザイン性の高い（デジタルサイネージ含む）屋外広告物による  
まちなみの魅力向上に向けた検討」のとりまとめに際し、委員会  
より建築美観誘導制度全体のあり方の検討を進めていくべきであ  
ると問題提起

10 月 10 日 第 41 回委員会

- ・今後の景観施策の展開の方向について（景観形成に関わる施策の  
振り返り、施策の実績と課題、今後の景観施策の展開にあたって  
検討が必要な課題及び今後の施策展開の方向性のイメージ等）

12 月 19 日 「今後の景観施策のあり方について」諮問

同日 第 42 回委員会

- ・本市景観施策の実績と検証について

平成 27 年 1 月 28 日 現地調査（大阪駅周辺・御堂筋・堺筋・夕陽丘周辺等）

2 月 9 日 現地調査（国道 2 号・なにわ筋・四ツ橋筋・土佐堀通・中之島等）

5 月 26 日 第 43 回委員会

- ・景観形成の目的と施策展開の方向について
- ・まちなみの分析

6 月 26 日～7 月 6 日 市政モニターアンケートの実施

8 月 3 日 第 44 回委員会

- ・景観構造、景観形成の取り組みの方向性と方針について

10 月 21 日 第 45 回委員会

- ・市全域での心地よい市街地景観の形成（景観計画区域の細分化に  
よる景観誘導）や地域の特性を生かした重点的な景観形成（重点  
届出区域の指定による景観誘導）について

平成 28 年 1 月 18 日 第 46 回委員会

- ・景観形成区域の設定及び景観形成方針、景観重要公共施設（整備  
に関する事項、占用許可基準）、景観重要建造物・樹木の指定基準、  
景観アドバイザー制度の導入について

3 月 4 日 現地調査（都心部、臨海部等）

3 月 9 日 現地調査（都心部、上町台地等）

3 月 18 日 第 47 回委員会

- ・「今後の景観施策のあり方について」とりまとめ

## 大阪市都市景観委員会名簿

|        |                       |
|--------|-----------------------|
| 阿部 昌樹  | 大阪市立大学大学院法学研究科 教授     |
| 岡田 昌彰  | 近畿大学 理工学部社会環境工学科 教授   |
| 加賀 有津子 | 大阪大学大学院工学研究科 教授       |
| 嘉名 光市  | 大阪市立大学大学院工学研究科 准教授    |
| 澤木 昌典  | 大阪大学大学院工学研究科 教授（委員長）  |
| 下村 泰彦  | 大阪府立大学大学院生命環境科学研究科 教授 |
| 田中 みさ子 | 大阪産業大学都市環境学科 准教授      |
| 中嶋 節子  | 京都大学大学院人間・環境学研究科 教授   |
| 長町 志穂  | LEM 空間工房 代表取締役        |
| 橋寺 知子  | 関西大学環境都市工学部建築学科 准教授   |
| 山納 洋   | 大阪ガス(株)都市魅力研究室 室長     |