

眺望景観のあり方について
(中間とりまとめ)
【素案】

平成 年 月 日
大阪市都市景観委員会

目 次

第1章 大阪市の眺望景観の現状	1
1 大阪市における眺望景観形成の意義.....	1
2 大阪市のこれまでの取り組み.....	2
3 大阪市の眺望景観の現状と特性.....	3
(1) 見渡す眺め	
(2) 見通す眺め	
(3) ランドマークへの眺め	
4 眺望景観施策の現状.....	4
 第2章 大阪市の眺望景観形成の基本的な考え方	5
1 眺望景観形成の目標と基本方針.....	5
(1) 眺望景観形成の目標	
(2) 眺望景観形成の基本方針	
2 眺望景観形成の取り組みの方向性.....	5
(1) 地域の眺望特性をいかした建築物等の誘導	
(2) 地域との協働による眺望づくりの推進	
(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) 眺望景観形成に関わる他分野の施策との連携	
 第3章 今後の眺望景観施策の展開の方向性	7
1 地域の眺望特性をいかした建築物等の誘導と眺望づくりの推進.....	7
(1) 地域の眺望特性をいかした建築物等の誘導	
(2) 地域との協働による眺望づくりの推進	
2 景観に関する市民や事業者の意識の啓発.....	8
3 様々な専門家等と連携した効果的な施策の展開.....	8
 第4章 大阪らしい眺望景観施策の展開に向けて	9
1 わかりやすい施策体系.....	9
2 景観施策の戦略的な展開と進捗管理.....	9
3 地域主導の景観まちづくりとの協働.....	9
 (参考) 都市景観委員会での検討経過.....	10

第1章 大阪市の眺望景観の現状

1 大阪市における眺望景観形成の意義

- ・眺望景観は、特定の視点場（景観を見る地点、展望台など）から特定の視対象（眺められる対象物、山や海など）を眺めたときに見える定型化された景観の捉え方であり、構図的に美しい眺望の保全・整備により、風格のある都市の魅力を高めるものである。
- ・美しい眺望は観光都市・大阪の魅力の一つであり、特に、水辺から一定の範囲を見渡す眺望は水都大阪を象徴した、大阪らしい眺望景観となっている。
- ・都心部の幹線道路では、これまでのまちなみ形成の誘導により、通りに沿って視線を誘導する眺望景観が形成されており、今後も継続した取り組みが望まれる。
- ・また、特徴的な景観資源でランドマークとなっている歴史性のある建築物については、公共空間からの眺望を確保するなど具体的な施策展開の取り組みが必要となる。
- ・大阪市の景観形成の目標である『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をつくる』を達成するためには、美しい眺望を保全・整備するとともに都市への愛着や誇りを醸成することが重要である。
- ・こうした点に鑑みたとき、大阪市にとっての眺望景観の形成の意義は、以下のよう考えることができる。

① 都市の風格の向上

- ・都市の顔となる空間の象徴的な眺望景観の形成に取り組むことにより、人々を魅了するフォトジェニックな眺望を創出するなど、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

- ・地域の持つ特徴的な景観資源をいかした眺望景観形成により地域の個性を際立たせ、大阪を訪れる多くの人々を惹きつけ、人々のアクティビティを活性化するなど、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

- ・人々の眺望景観への意識を高め、主体的に眺望景観の形成に関わることにより、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

- ・身近な都市空間において、眺望景観の形成に取り組むことにより、地域の特性に応じた眺望景観形成を誘導するなど、日常の生活空間の魅力を高め、うるお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を都市計画法に基づく美観地区に指定したのが、景観形成に関わる施策導入の始まりである。
- ・昭和44年に御堂筋沿道（淀屋橋～本町）における31mスカイラインの行政指導を実施してきた。
- ・昭和57年に建築美観誘導制度（なにわ筋、堺筋、国道2号）を策定し、それぞれの地区にふさわしい誘導基準を定めて、建築物の建築や屋外広告物の設置の際に、事前に事業者と大阪市が協議して、美しく個性的な都市景観を形成してきた。
- ・平成7年に御堂筋沿道建築物まちなみ誘導制度（淀屋橋～中央大通）の策定により、通りの幅員と建物の高さのバランスを考慮しつつ、通りに沿った風格のあるまちなみの形成を誘導するとともに、建築美観誘導制度の対象路線に御堂筋、四つ橋筋、土佐堀通を追加した。
- ・平成13年に大川景観形成地域・中之島景観形成地域、2002年（平成14年）に道頓堀川景観形成地域を指定し、市民、事業者および行政の自主的な景観形成や相互に連携、協力した景観形成を進める指針として、景観的なまとまりをもった一定の地域を指定した。
- ・平成18年に大阪市景観計画を策定し、景観法に基づく各種施策を導入した。
- ・平成26年に御堂筋沿道建築物のデザイン誘導制度（淀屋橋～長堀通）の策定により、大阪のシンボルストリートにふさわしいにぎわいと魅力あるまちなみ創造、ひいては、御堂筋の活性化を推進している。
- ・現在は、平成29年に変更した大阪市景観計画に基づき景観形成を推進している。

主な眺望景観形成の経緯

昭和9年（1934年）	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（1938年）	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（1969年）	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（1982年）	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（1995年）	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） 建築美観誘導制度の策定（御堂筋、四つ橋筋、土佐堀通）
平成10年（1998年）	大阪市都市景観条例の制定
平成13年（2001年）	大川・中之島景観形成地域の指定
平成14年（2002年）	道頓堀川景観形成地域の指定
平成17年（2005年）	景観法の全面施行
平成18年（2006年）	大阪市景観計画の策定
平成26年（2014年）	御堂筋沿道建築物のデザイン誘導制度の策定
平成29年（2017年）	大阪市景観計画の変更

3 大阪市の眺望景観の現状と特性

- ・大阪市の眺望景観は、都心部の幹線道路沿道や河川沿川における景観形成の取り組みにより現在の眺望景観が形成されている。
- ・その特徴は、高層ビルからの俯瞰や空間越しに一定の範囲を中・遠景で捉えた「見渡す眺め」、通りを線的に「見通す眺め」、特徴的な建物や橋梁などの単体施設である「ランドマークへの眺め」が典型的である。
- ・中之島界限では、水都大阪を代表する景観が形成されつつあり、水辺越しに見渡す景色や河川沿いを見通す景色が魅力的な眺望景観となっている。
- ・都心部では、緊急整備地域の指定により高層建築部の建築が活発化するなど、周辺の景観に大きな変化を与える施設が各所で見受けられる。
- ・大阪の象徴的なランドマークである大阪城天守閣を有する大阪城公園においては、観光・にぎわいの拠点として更なる魅力向上の取り組みが実施されている。
- ・こうした状況を踏まえ、大阪らしい眺望景観を形成していくことや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) 見渡す眺め

- ・平坦な地形が多い大阪市にあっては、高低差のある地形が特徴的な上町台地にある天王寺七坂から西側の市街地を俯瞰することができるが、俯瞰できる市街地の範囲は限られている。
- ・その他、市内に点在する高層ビルからの眺望については、有料展望台や高層ビルに設けられたロビー階からの眺望などがあるが、これまで景観施策としての取り組みは行っていない。
- ・水辺（船上含む）や公園などの空間越しに一定の範囲を見渡す眺望については、中之島や大川を景観形成地域に指定し、その特性に応じた景観形成の目標と基本的な方針を定め、それらを新たな景観計画では重点届出区域や河川景観配慮ゾーンとして位置付けるなど一定の景観誘導を行なっているものの、眺望景観を強く意識した景観施策としての取り組みは行っていない。
- ・市街地を高所から中・遠景で広域に捉える眺望景観については、行政による景観施策としての関わり方や、具体的な取り組みのあり方を検討していくことが求められる。
- ・水辺（船上含む）や公園などの空間越しに一定の範囲を見渡す眺望については、眺望景観を意識した景観誘導の取り組みを進めることにより、将来にわたって良好な眺望景観を維持し、より魅力的なものにしていくことが求められる。

(2) 見通す眺め

- ・御堂筋や堺筋をはじめとする都心部の幹線道路沿いでは、建築美観誘導制度や御堂筋デザインガイドラインにより都心部の主要な街路沿いの地区で誘導基準を定め、それらを新たな景観計画では重点届出区域や道路景観配慮ゾーンと

して位置付けるなど一定の景観誘導を行なった結果として見通す眺望景観が一定程度形成されているものの、眺望景観を強く意識した景観施策としての取り組みは行っていない。

- ・河川沿いは、新たな景観計画において河川景観配慮ゾーンと位置付け景観誘導を行なっているものの、眺望景観を強く意識した景観施策としての取り組みは行っていない。
- ・幹線道路沿いや河川沿いを見通す眺望景観については、眺望景観を意識した景観誘導の取り組みを進めることにより、将来にわたって良好な眺望景観を維持し、より魅力的なものにしていくことが求められる。

(3) ランドマークへの眺め

- ・中央公会堂のある中之島地区は、新たな景観計画で重点届出区域とし、中之島公園を景観重要公共施設に位置付けるなど一定の景観誘導を行なっているものの、眺望景観を強く意識した景観施策としての取り組みは行っていない。
- ・大阪城天守閣については、ランドマークを眺める眺望景観が一定程度形成されているものの、眺望景観を強く意識した景観施策としての取り組みは行っていない。また、将来的には眺望が損なわれる可能性がある。
- ・特徴的な単体施設であるランドマークへの眺望景観については、眺望景観を意識した景観誘導の取り組みを進めることにより、将来にわたって良好な眺望景観を維持し、より魅力的なものにしていくことが求められる。

4 眺望景観施策の現状

- ・新しい大阪市景観計画においては、景観施策の展開の方向性として眺望景観の形成を位置付けるとともに、地域の特性に応じた眺望景観の形成に向けた景観計画区域の景観形成方針及び定性的な景観形成基準を定めている。
- ・一方、視点場を明確に定め、そこから見る眺望景観の保全・整備についての具体的な考え方や方策を定めておらず、取り組みが不十分なものとなっていることから、眺望景観の保全・整備についてより具体的な施策展開に向けた検討が求められる。

第2章 大阪市の眺望景観形成の基本的な考え方

1 眺望景観形成の目標と基本方針

(1) 眺望景観形成の目標

- ・大阪市における眺望景観形成の意義は、大都市としての風格を高めること、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、うるお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、これらは本市における景観形成の意義と同じである。
- ・そのため、大阪市景観計画において定める景観形成の目標を眺望景観形成の目標とし、市民や事業者との協働により実現していくこととする。

(2) 眺望景観形成の基本方針

- ・眺望景観形成の基本方針は、眺望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。
- ・市域全域で景観に対する意識の向上と都市への愛着や誇りの醸成を行うとともに、大阪らしい眺望景観の3つのテーマに沿って、眺望の創出により都市のイメージを高めることや、景観資源が持つ潜在的な魅力を活用した地域のにぎわいづくりについて、市民や事業者との協働により推進していくことを眺望景観形成の基本方針とすることが望ましい。

2 眺望景観形成の取り組みの方向性

- ・眺望景観の形成に関わるこれまでの取り組みや眺望景観の現状と特性を踏まえ、眺望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眺望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、これまでに実施してきた建築美観誘導制度や景観形成地域の取り組みについては、平成29年度に変更した景観計画に継承されているが、今後の取り組みについても、その考え方を継承する方向で検討していくことが望ましい。

(1) 地域の眺望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、視点場からの眺望を意識したファサードデザインとなるよう、きめ細やかな誘導を行っていくべきである。
- ・都市の顔となる場所や、水と緑が豊かな潤いのある場所など、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、眺望景観の魅力を高めていくべきである。
- ・周辺と比べてボリュームが大きくなる面的整備の対象地区では、眺望景観の形成についても協議を求め、印象的な顔づくりを誘導していくべきである。

(2) 地域との協働による眺望づくりの推進

- ・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おり、こうした取り組みの中で眺望景観の形成を促進していくことが望ましい。
- ・地域の景観特性にいかした眺望づくりを進めるため、地域景観づくり協定制度を活用するなど、景観まちづくり活動への支援を行っていくべきである。

(3) 景観に関する市民や事業者の意識の啓発

- ・視点場の創出によってフォトジェニックな（写真映えする）ポイントとなっている場所を情報発信するなど、景観に興味をもってもらう仕掛けづくりを行い、様々な機会をとらえて良好な景観形成に関する市民や事業者の理解を深めるよう、景観に関する意識の啓発を行っていくべきである。

(4) 様々な専門家等と連携した推進体制づくり

- ・眺望景観形成の取り組みを推進するため、景観や建築、デザインといった様々な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) 眺望景観形成に関わる他分野の施策との連携

- ・眺望景観施策の展開にあたっては、観光、屋外広告物指導、公共施設整備などの担当部局が実施する、眺望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。

第3章 今後の眺望景観施策の展開の方向性

眺望景観施策の展開にあたっては、主要な視点場・視対象を明示するとともに、景観計画との連動を軸としながら、景観読本等で補完し、他分野の施策との連携により強化することで、建築物等の誘導と地域主導のまちづくりによる眺望づくりの推進を図っていくべきである。

1 地域の眺望特性をいかした建築物等の誘導と眺望づくりの推進

- ・景観法の活用を軸としながら、他分野の施策との連携をより強化するなどにより、地域の眺望特性をいかした建築物等の誘導と眺望づくりの推進を図る。

(1) 地域の眺望特性をいかした建築物等の誘導

①建築物等の誘導

- ・大規模建築物や高架道路・鉄道、橋梁、護岸等の大規模土木構造物は、市域の景観形成に与える影響が大きい。
- ・また、平成 29 年に景観計画に位置づけられた重点届出区域の各地区は、これまで景観施策として実施してきた建築美観誘導地区や景観形成地域であり、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。そのため長い年月をかけて街路沿道や水辺沿川に良好な景観がまとまって形成されている。
- ・そのため、周辺に歴史的景観資源が残されている場合は、これらの保全、活用を図るとともに、これら資源と調和のとれたものとなるよう、景観形成方針や基準等を詳細化するなど、景観計画の充実を図ることが望ましい。
- ・また、景観形成方針や基準等について、市民や事業者にわかりやすく解説するため、景観の特徴と留意点や視点場を追加するなど、景観読本の充実を図ることが望ましい。

②屋外広告物の規制誘導

- ・都心部において、際立つ広告物が数多く見られ、眺望景観に与える影響は小さい。そのため、これらの広告物が、眺望景観において阻害要因とならないよう、必要に応じて、景観形成基準等を詳細化するなど、景観計画の充実を図ることが望ましい。

③公共空間の景観形成

- ・景観計画に基づく景観重要公共施設に指定し、公共空間における眺望への配慮基準を設けるなど、眺望景観の保全を図ることが望ましい。

④景観上重要な建造物の保全

- ・地域の景観上重要な建造物について、景観法に基づく制度を活用し、地域景観の核として保全・継承を図ることが望ましい。

⑤大規模な面的開発に合わせた景観誘導

- ・市街地再開発事業や都市再生特別地区等、形態制限等を緩和して計画される大規模建築物等については、周辺と比べ大規模となることから地域のランドマークとなることが想定される。そのため、計画の初期の段階で眺望景観の

形成の観点も踏まえた検討書の作成を求めることで、効果的な眺望景観の誘導を図っていくべきである。

(2) 地域との協働による眺望づくりの推進

- ・地域景観づくり協定制度を活用するなど、地域主導の景観まちづくりの取り組みの中で、地域の個性ある眺望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 眺望景観の情報発信

- ・魅力的な眺望景観の情報を発信することにより、観光客等の来訪者の増加につなげるとともに、都市のイメージを高める印象的な顔となるよう、シビックプライドの醸成を図っていく必要がある。

② 都市景観資源等の活用

- ・全区において都市景観資源の発掘・登録が実施されたことから、今後はこれら資源の活用を重点的に進める必要がある。眺望景観が形成されている資源については積極的にPRするなど、フォトジェニックなポイントとして情報発信を進めることが望ましい。

③ 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、眺望景観の基礎的な知識を学習する講座等の取り組みのほか、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。

3 様々な専門家等と連携した効果的な施策の展開

- ・眺望景観施策を効果的に展開していくため、行政だけでなく様々な専門家と連携した取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

- ・大阪市都市景観委員会（デザイン部会）など専門家等に対してアドバイスを求める仕組みを活用するなど、市民や事業者からの高度な要求にも柔軟に対応し、眺望景観の形成を効果的に実施・運用していくことが望まれる。

② 景観整備機構の活動の充実

- ・景観まちづくりの支援や普及啓発事業など、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 大阪らしい眺望景観施策の展開に向けて

大阪市における今後の眺望景観の施策は、以下の点に配慮しながら展開していくべきである。

1 わかりやすい施策体系

- ・大阪市において眺望景観形成に取り組む意義を改めて明確にした上で、眺望景観形成の方針や計画を定め、景観計画と連動させるなど、市民や事業者にとってわかりやすい枠組みとすることが望ましい。

2 景観施策の戦略的な展開と進捗管理

- ・眺望景観施策の展開にあたっては、他施策の取り組みや今後の開発動向などを考慮して効果的に施策を実施することが重要である。このことから、契機を活かして検討する先行エリアを選定し、具体的な取り組みについて検証のうえ、市域全域へフィードバックするなど、実情に応じた施策展開につなげることが望ましい。
- ・施策展開後は、社会情勢等に応じて戦略的な施策展開を行うため、定期的に施策をチェックし、内容を深化させていくなど、適切な進捗管理を行っていくことが望ましい。
- ・眺望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

- ・眺望景観は日々変化するものであり、行政との協議等を踏まえて実施したとしても行政がもつ枠組みだけでその変化に対応することは難しい。
- ・今後、様々な地域の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の取り組みと協働しながら、眺望景観のあり方について、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検討を進めることが望ましい。

(参考) 大阪市都市景観委員会及び景観形成推進方策検討部会の検討経過

平成 28 年 3 月 30 日	<u>今後の景観施策のあり方について（都市景観委員会 答申）</u> ・今後の景観施策の展開の方向性として、公共空間から視対象への眺望の確保と視点場としての環境整備を図っていくことが望ましいと提言
平成 29 年 3 月 31 日	<u>大阪市景観計画 変更（平成 29 年 10 月 1 日施行）</u> ・地域の特性に応じた眺望景観の形成に向けた景観形成方針及び基準を定める
平成 29 年 11 月 16 日	<u>第 1 回方策部会</u> ・大阪市において眺望景観を形成する意義、ねらい ・施策展開の対象となるエリアの眺望特性について
平成 29 年 1 月 12 日	<u>方策部会現地調査（大阪城公園周辺、夕陽丘、中之島等）</u> ・施策展開の対象となるエリアの現状について
平成 30 年 3 月 20 日	<u>第 2 回方策部会</u> ・大阪市における眺望景観の現状と課題 ・大阪らしい眺望景観が形成されているエリアについて ・施策効果・誘導効率が高いと考えられるエリアの抽出、先行検討エリアの選定
平成 30 年 7 月 19 日	<u>第 3 回方策部会</u> ・眺望景観施策の実績と検証について ・眺望景観の形成の意義と目標、基本方針について ・眺望景観のあり方について（中間とりまとめ（素案））
平成 30 年 8 月 31 日	<u>第 4 回方策部会</u> ・先行検討エリアにおける施策展開の方向性について ・眺望景観のあり方について（中間とりまとめ（素案）） ・景観読本の更新（案）について
平成 30 年 9 月 27 日	<u>第 55 回委員会</u> ・眺望景観のあり方について（中間とりまとめ（素案）） 中間報告