

保全と創造で時を結ぶ

「近江新八景ルール」への提言

～市街地の高度利用のあり方について～

平成22年3月

市街地の高度利用のあり方検討委員会

はじめに

大津市は、琵琶湖と比叡・比良山系の山々に抱かれ、湖に沿って南北に広がる自然豊かな都市です。古くから水陸交通の要衝という地理的条件に恵まれ、常に歴史上の重要な地域として、国府、門前町、城下町、港町、宿場町など、様々な形で発展してきた大津では、各時代を経て幾重にも積み重なった歴史資源が今に伝えられ、周囲の自然と一体となり国民的資産とも言える歴史的風土が形成され、古都指定を受けるなど、高い評価を得るまでに至っております。

しかし、その優れた歴史的風土を背景として、いつの時代にも人々の暮らしを湖面に映し、人々を魅了してきた大津の景観も、都市化の進展とともに大きく変貌してきたことも事実です。

近年、大津市では、JR駅の周辺や湖岸部を中心に、高層マンションなどの建築が著しく増加し、比叡・比良の山並みと琵琶湖や歴史的な建造物に彩られた古都大津の景観が阻害されることを心配する市民の声が高まり、また、水と緑が豊かで歴史ある大津の特徴的なまちの風景、風土が影響を受けつつある中、市街地における適切な高度利用のあり方と古都大津にふさわしい姿について検討することが緊急の課題となっております。

本委員会は、このような大津市の状況を踏まえ、大津市長から、市街地の高度利用のあり方について意見を求められました。委員会は、専門的かつ技術的に協議、検討するため、学識経験者と市民委員の6名で構成し、約1年半にわたり10回の会議を開催する中で、現地視察や湖上からの景観視察、重要眺望点からの合成写真による検証、更には建築模型を使っての高さの設定など、きめ細かく検討し、大津が守るべきスタンダードを各委員が強く意識し積極的に意見交換を行ってまいりました。

この度、「市街地の高度利用のあり方について」を『保存と創造で時を結ぶ「近江新八景ルール」への提言』として取りまとめましたので、市長に提言いたします。今も昔も変わることのない琵琶湖と人々の営みの姿を大津市独自の魅力ある景観として価値を見出し、更に未来へ継承することを「高度利用のあり方」に関わる幅広い視点から提案させていただきました。大津市においては、この提言をもとに、市民への丁寧な広報活動のもとに、速やかに制度化に向けた取組をお願い申し上げます。

最後になりましたが、本委員会の検討を進めるに当たりまして、多くの市民の皆さま及び市長をはじめとした大津市の関係各位に多大なるご支援ご協力をいただきましたことに厚くお礼を申し上げます。

平成22年3月

市街地の高度利用のあり方検討委員会
委員長 松岡 拓公雄

◆ ◇ 目 次 ◇ ◆

1. 市街地の高度利用のあり方検討の背景	1
2. 大津市の概況	3
3. 市街地における高層建築物の動向	6
4. 建築物の高さ規制に係る法規制の概要	7
5. 市街地の高度利用を考える方向性	8
(1) 市街地の高度利用のあり方の視点と基本的課題	
(2) 市街地の高度利用のあり方の重要課題	
(3) 市街地の高度利用のあり方の基本方向	
(4) 市街地の高度利用のあり方の基本目標と基本方針	
(5) 市街地の高度利用を考える方向性	
6. 市街地の高度利用のあり方	11
(1) 基本目標と基本視点	
(2) 大津らしさを感じる景観の特性に配慮した高度利用（大津の誇り、大津の魅力）	
(3) 近江八景を大切にした高度利用	
(4) 地域特性を踏まえた高度利用	
(5) 新たな高度利用のあり方として「近江新八景ルール」の提案	
7. 高度地区の新たな設定	16
(1) 高度地区設定の考え方	
(2) 高度地区案	
(3) 高度地区規制図案	
8. 市街地の環境改善・良好な景観形成に向けて	27

資料編

1. 市街地の高度利用のあり方検討委員会 開催概要	32
2. 市街地の高度利用のあり方検討委員会 委員名簿	33
3. 用語解説	34

1. 市街地の高度利用のあり方検討の背景

(1) 大津市の市勢

- ・大津市は明治 31 年 10 月 1 日（1898 年）に市制を敷き、市域面積は 14.20 k m²でした。その後、5 回の市町村合併を繰り返し、現在の市域面積は 464.10 k m²(琵琶湖を除くと 374.06 k m²)で、市制当時の約 33 倍(琵琶湖を除くと約 26 倍)となっています。
- ・この間、人口は一貫して増加を続け、平成 22 年（2010 年）1 月 1 日現在では 336,952 人となっています。全国的に人口減少社会に突入しているなかで、人口が 140 万人を超えた（平成 20 年 8 月 1 日現在）滋賀県内において人口増加を続けている市町（9 市 5 町）の一つです。

(2) 大津市の成長

- ・大津市は前面を琵琶湖、背後を比良・比叡などの山並みに挟まれるという地形条件にあることから、宅地として開発可能な地域は限られています。
- ・また、東海道と北国街道が交わるなど古くから交通の要衝として栄えてきたことから、湖岸沿い(旧街道沿い)を中心に都市が発展してきました。
- ・加えて、市町村合併を繰り返してきたことから、かつての旧町村の中心地(商業地)がそのまま残されており、分散型の都市構造となっています。
- ・近代大津の発展を象徴する一つに、昭和 30 年代から始まった「におの浜」の埋立てがあります。商業業務機能のほか人口増加の受け皿となるマンションの建設などが進み、滋賀県の県都として近代的・都会的なまちなみが創造されてきました。

(3) 古都指定と景観形成

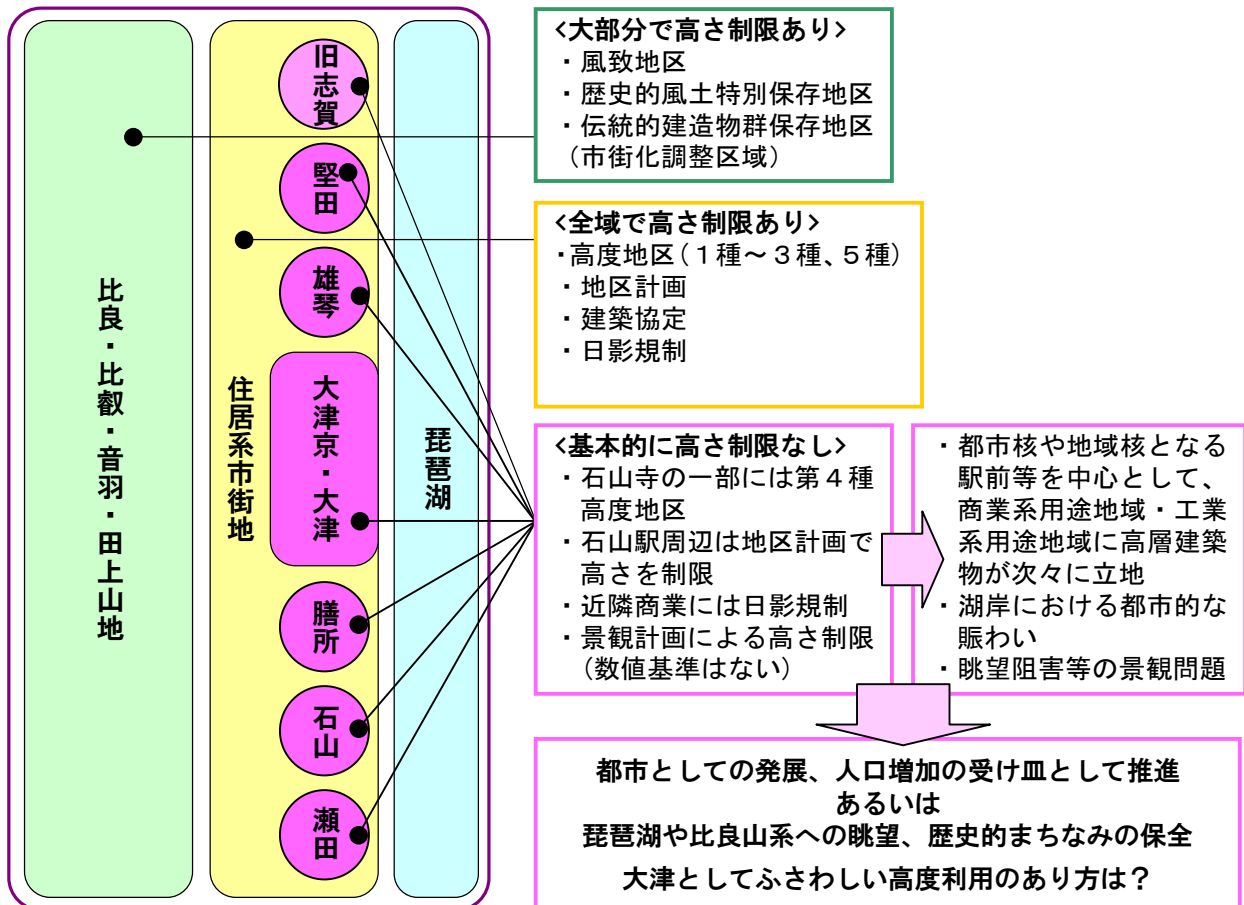
- ・滋賀県の県都として都市開発が進む一方、平成 15 年に全国で 10 番目の古都指定を受け、平成 16 年に「比叡山・坂本地区」など 5 地区が歴史的風土保存区域に指定され、平成 18 年には「延暦寺東塔・西塔地区」など 9 地区が歴史的風土特別保存地区に指定されました。これらに先立ち、坂本地区は平成 9 年に伝統的建造物群保存地区に指定されています。
- ・また、平成 16 年に「古都大津の風格ある景観をつくる基本計画」、平成 18 年には景観法に基づく「大津市景観計画」を策定し、古都にふさわしい良好な景観の保全・形成に取り組んでいます。

(4) 高さ規制

- ・大津市では、早くから高度規制に取り組んできました。昭和 48 年（1973 年）に 3 種類の高度地区を指定し、現在では市街地の約 8 割にあたる住居系用途地域の全てで高さが規制されています。平成 16 年には石山寺周辺（商業地域）において新たな高度地区が指定されています。
- ・奥比叡から立木山にかけての山並み一帯には、市域面積（「琵琶湖を除く」）の約 2 割に及ぶ風致地区が指定され、高さが 15m 以下に制限されています。
- ・また、「大津市景観計画」により琵琶湖や山並みへの眺望の保全が規定されているとともに、地区計画や建築協定などにより、地域特性に応じた高さ制限が行われています。

(5) 高度利用・高度規制のあり方の必要性

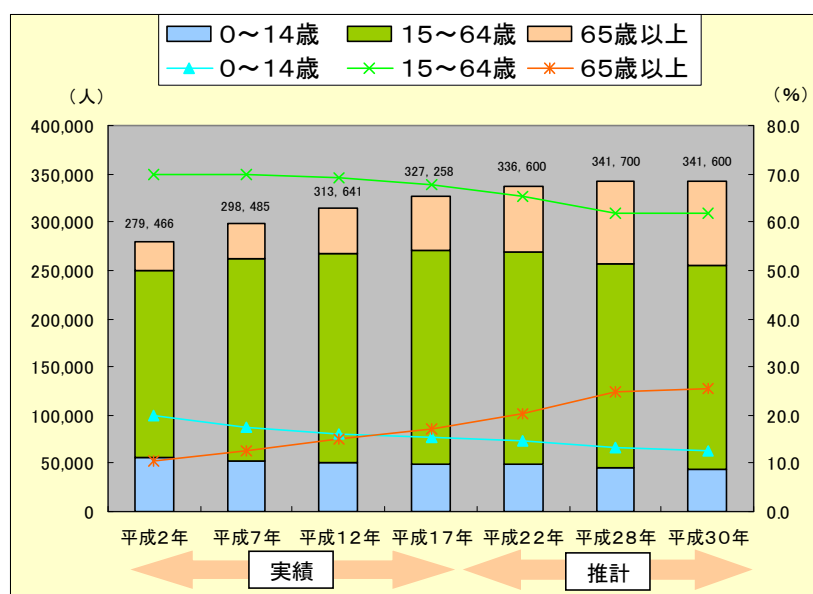
- ・住居系用途地域における高度規制により、商業・業務などの経済活動だけでなく、人口増加の受け皿としての高層建築物の建築が、高度規制のない商業系・工業系用途地域へと移っています。
- ・特に近年では、土地の有効活用（効率性）が重視されるとともに、「琵琶湖や比叡の山並みが一望できる」などを“売り”として、主にマンションを中心として高層～超高層の建築物が増えています。
- ・また、琵琶湖沿いに発展した旧市町の中心地がそのまま商業地として分散していることから、高層建築物も琵琶湖沿いに分散して立地する状況となっています。
- ・これらの高層建築物は、大津市の発展、人口増加の受け皿として寄与してきた反面、古都大津のシンボルである琵琶湖や比良・比叡の山並みへの眺望の阻害、歴史的な面影を残すまちなみなどとの調和を損ねる要因となるケースが増えてきました。
- ・国立市のマンション訴訟に代表されるような大きな問題こそ生じていないものの、大津市内においても、景観が損なわれたなど問題視する声が大きくなっています。
- ・一方では、平成 21 年 4 月の中核市への移行を契機として、滋賀県の県都として今後一層の発展と魅力ある都市づくりが求められています。
- ・これらのことから、拠点性や利便性、賑わいなど都市としての発展と、古都大津固有の自然や歴史景観との調和・バランスなどを踏まえ、望ましい高度利用・高度規制のあり方を検討することが必要となっています。



2. 大津市の概況

(1) 人口の増加と都市開発

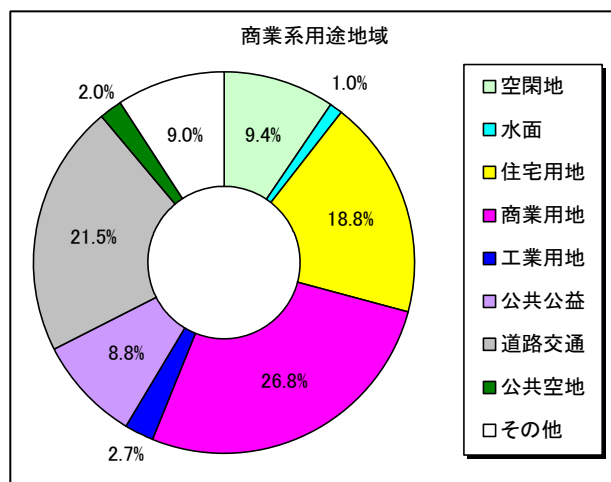
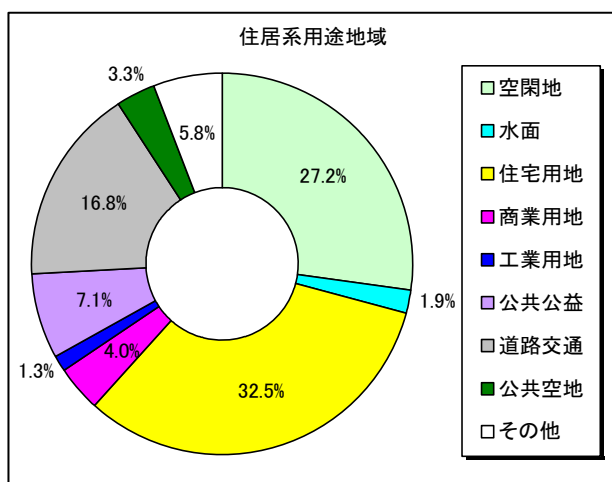
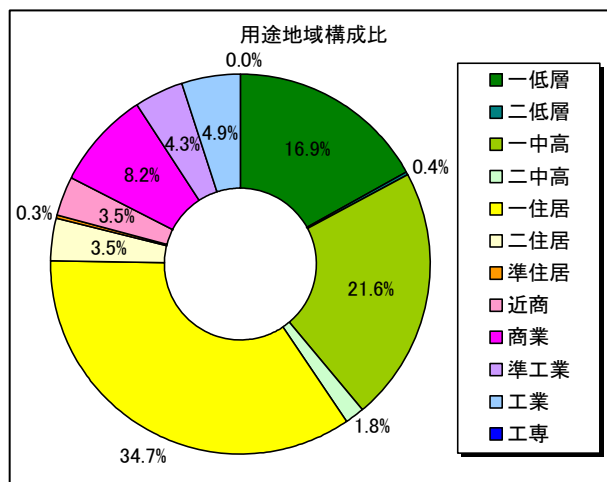
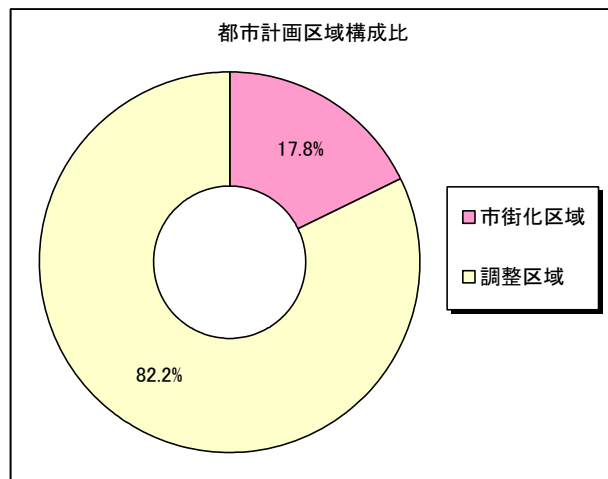
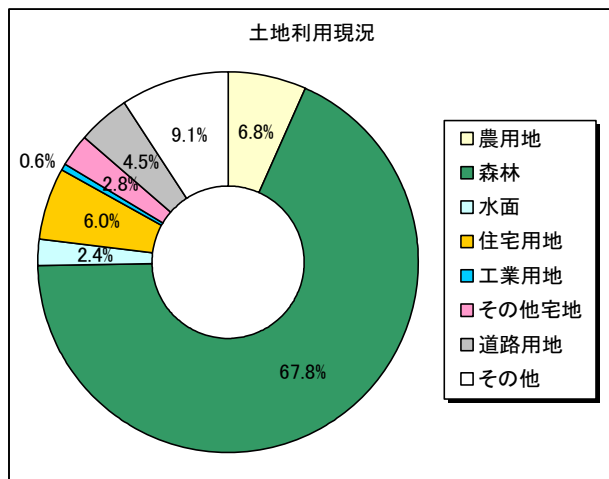
- ・平成17年の国勢調査による大津市の人口は327,258人で、近年やや鈍化しているものの一貫して増加傾向にあります（平成22年1月1日現在では336,952人）。
- ・人口増加の受け皿として、住居系の市街地において土地区画整理事業や民間開発などによる住宅地開発が進められてきましたが、空地（未利用地）も多く残っています。
- ・その一方で、都市核・地域核となる駅周辺やにおの浜などの商業系用途地域では、中高層のマンション建設が進んでいます。
- ・このような状況の中、わが国は少子化に伴い人口減少社会へと突入しており、大津市の人口も平成29年の341,800人をピークに減少へと転じることが予想されています。



◆ 総人口・年齢階層別人口の推移と予測 ◆

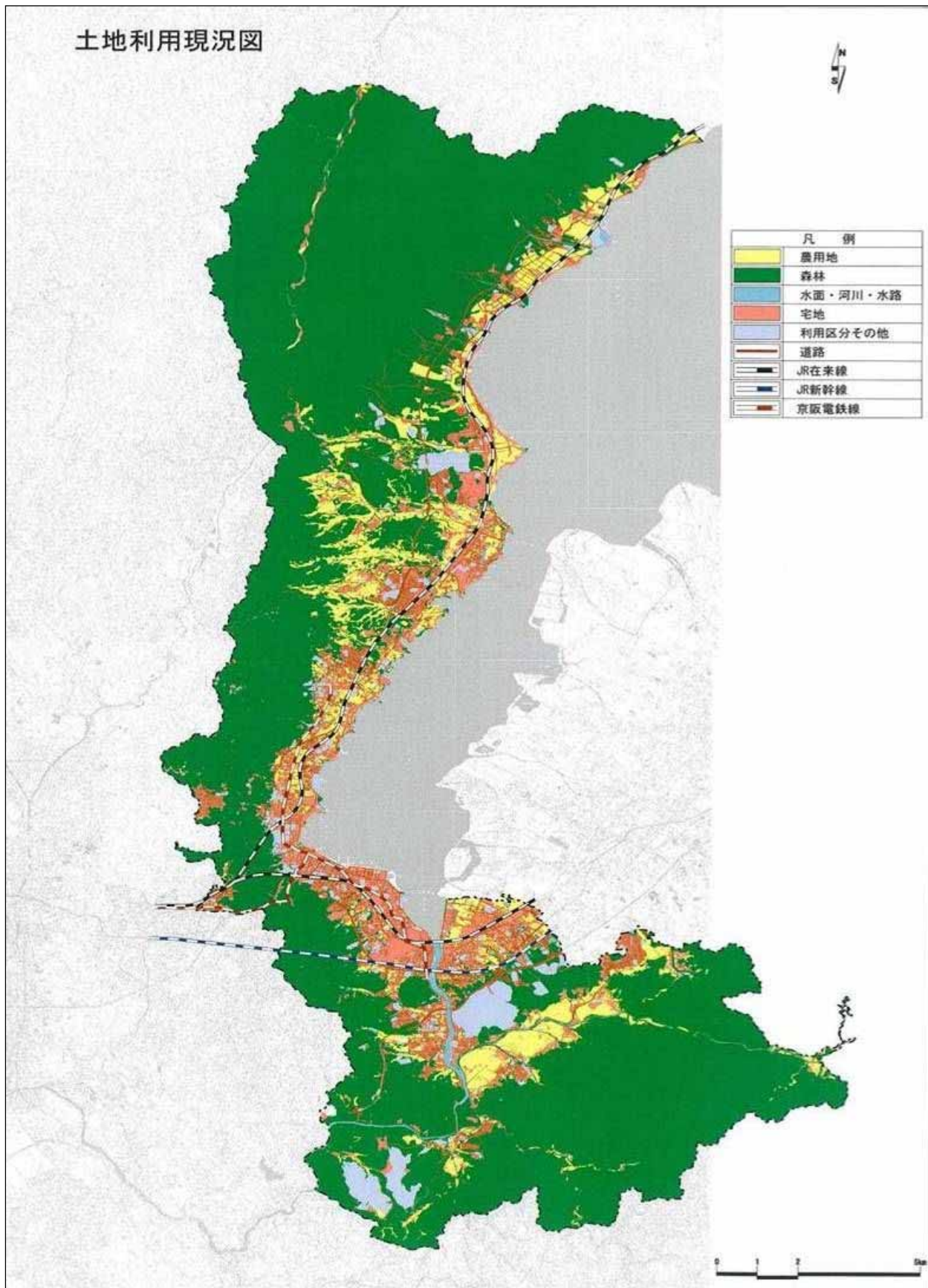
(2) 土地利用の状況

- ・大津市の土地利用現況をみると、市域の約3/4は農地・山林・水面などの自然地が占めており、残りの1/4が宅地や道路など都市的に利用されています。
- ・また、市域のうち、葛川地域を除く32,910haが都市計画区域で、このうち約18% (5,852ha)が市街化区域に指定されています。
- ・用途地域は、市街地の約80%にあたる4,615.0haが住居系用途地域で占められており、商業系用途地域は約11% (680.1ha)、工業系用途地域は約9%となっています。
- ・用途地域内の土地利用現況をみると、住居系用途地域で約27%の空地(農地・山林等)が残っているのに対し、商業系用途地域では約20%を住宅用地が占めています。



(3) 今後の土地利用の動向

- ・商業系用途地域における住居系の土地利用は商業、業務系の床需要の低迷傾向が続き、今後も増加が予想されます。
- ・特に、近年の全国の都市部で進んでいる都心部への人口回帰現象は少子高齢化が進む中で、今後もその傾向が進行することが予想されます。大津市においても、都市核およびその周辺の商業系用途地域に住居系の高度利用の傾向が顕著といえます。
- ・このような状況を踏まえ、現在、高度規制のない商業系用途地域においても、市街地の望ましい高度利用・高度規制のあり方を検討することが必要となっています。

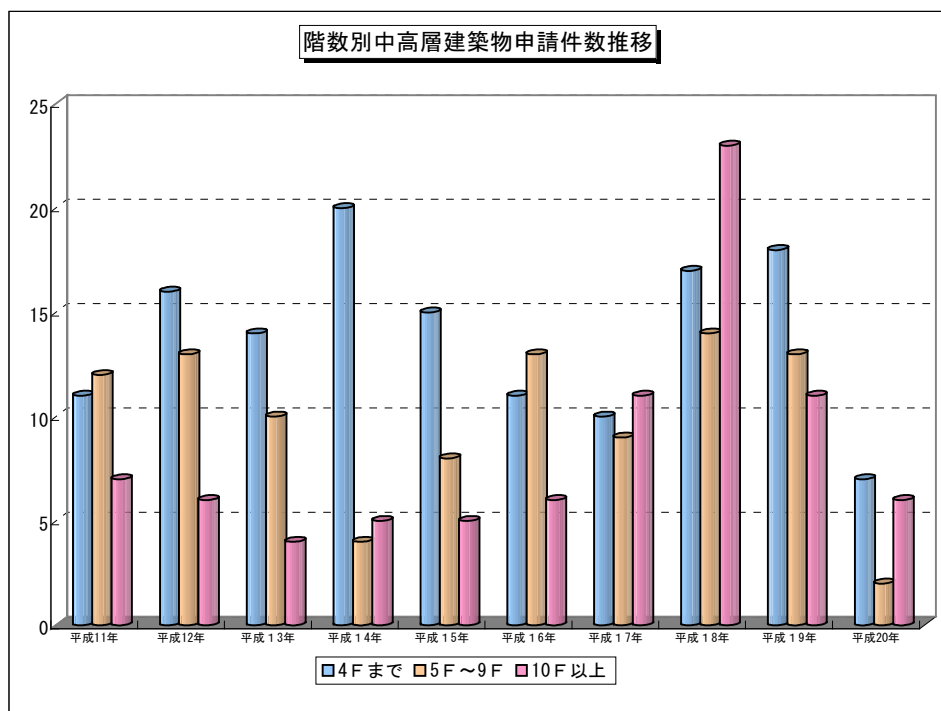


◆ 大津市内の土地利用現況図 ◆

3. 市街地における高層建築物の動向

(1) 市街地における高層建築物の立地状況（商業系・工業系用途地域）

- ・近年における建築物の申請件数を階数別に見てみると、平成10年度～平成15年度頃までは4階までの建築物が圧倒的に多く、10階以上の建築物の申請は年間5件程度でした。
- ・その後、10階以上の高層建築物の申請が増え始め、平成17年には4階までの建築物の申請を上回り、平成18年度では20件を超えました。
- ・住居系用途地域では高度地区により高さが制限されている（第3種高度地区で20m）ことから、10階を超えるような建築物は、商業系用途地域あるいは工業系用途地域（工業専用地域を除く）において多く建築されています。
- ・しかし、近年における景気の悪化や人口減少などを背景に、平成19年度では10階以上の建築物の申請件数は大きく減少しており、平成20年度においては、さらに総申請件数の大幅な減少がみられます。

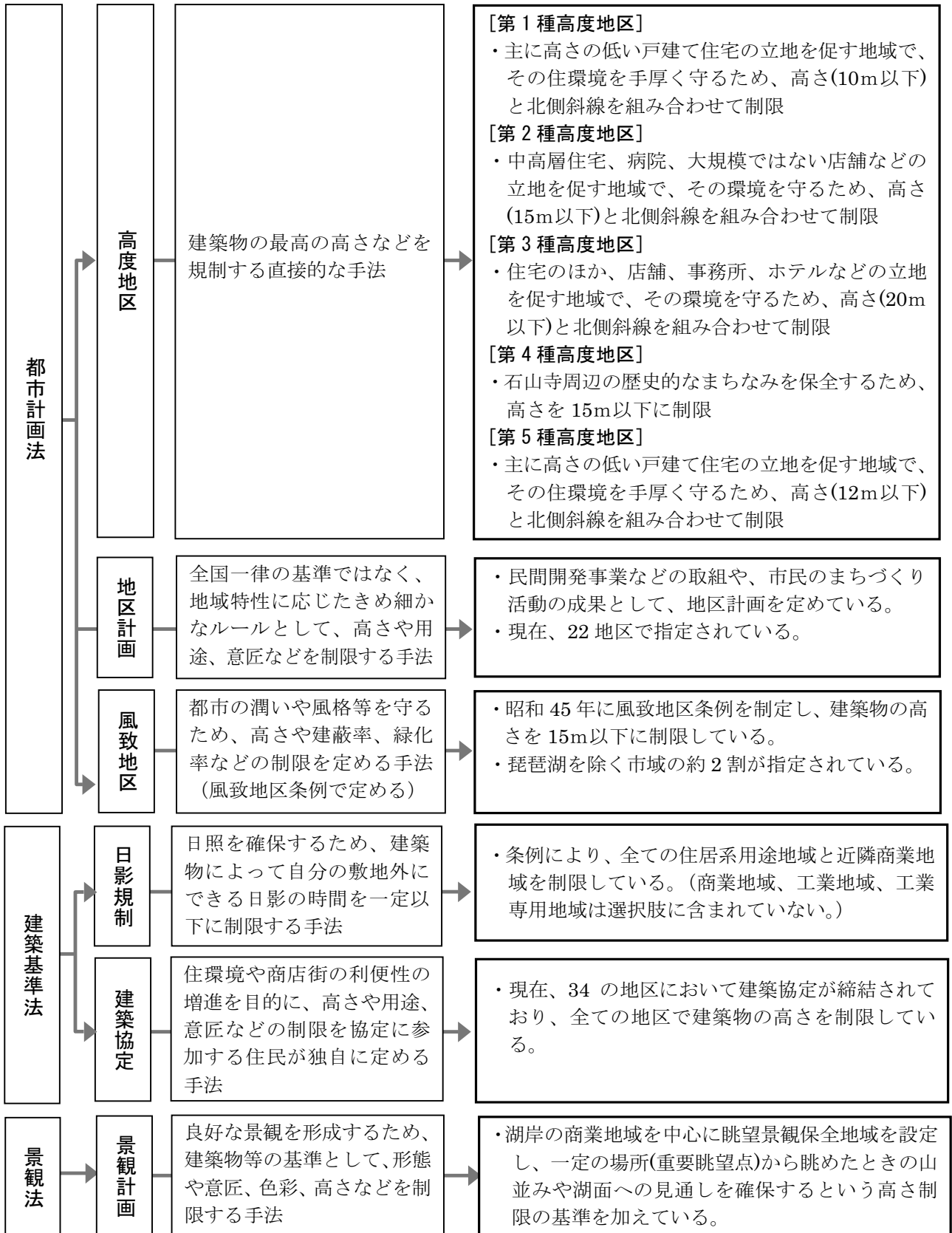


(2) 市街地における高層建築物の今後の動向

- ・平成19年度以降は高層建築物の着工件数は減少傾向にありますが、建築物の大規模化傾向が見られます。また、その立地において、都市核・地域核となる駅周辺やにおの浜などの商業系用途地域に集中している傾向が見られます。
- ・商業系用途地域での住居系土地利用のさらなる進展、及び高層建築物の高度規制のない商業系用途地域への集中傾向と併せ、商業系用途地域での高度利用・高度規制のあり方を検討することが必要となっています。

4. 建築物の高さ規制に係る法規制の概要

現在、大津市では都市計画法、建築基準法及び景観法に基づき、建築物の高さに関して以下のような規制のもとに建築活動に対する誘導が行われています。



5. 市街地の高度利用を考える方向性

(1) 市街地の高度利用のあり方の視点と基本的課題

市民や事業者などとの意見聴取の場としての懇話会（30団体約250名）における多くの意見をはじめ、当委員会での検討結果から、市街地の高度利用のあり方を考える視点とその基本的課題を整理しました。（「市街地の高度利用のあり方考える体系図」参照：10頁）

(2) 市街地の高度利用のあり方の重要課題

市街地の高度利用のあり方に関わる大津市総合計画や大津市都市計画マスタープラン、古都大津の風格ある景観をつくる基本計画などの上位計画などにおける基本方針や位置付けとの整合性を考慮して、市街地の高度利用のあり方についての基本的課題から重要課題を整理しました。

（「市街地の高度利用のあり方考える体系図」参照：10頁）

【市街地の高度利用のあり方に関わる重要課題】

県都にふさわしい都市核などにおける土地の高度な利用やまちの顔づくりと
恵まれた自然や歴史を活かした良好な都市景観の保全・創造との調和

(3) 市街地の高度利用のあり方の基本方向

県都として魅力ある都市づくりを更に進めるとともに、古都大津の固有の自然や歴史景観と調和する望ましい高度利用のあり方を目指し、独自性を盛り込んだ基本方向として、「大津スタンダード・大津らしさの保全と創造」を掲げ、新たな都市空間の創造を目指すこととしました。

（「市街地の高度利用のあり方考える体系図」参照：10頁）

【市街地の高度利用のあり方の基本方向】

大津スタンダード・大津らしさの保全と創造

活力と魅力に満ち、自然と歴史と時代の文化が響きあう、古都大津の都市空間の創造

(4) 市街地の高度利用のあり方の基本目標と基本方針

上記の基本方向に基づき、いつの時代においても市民に広く愛され、市民と共に育まれてきた琵琶湖に対する畏敬の思いを込め「琵琶湖でつながる大津の景観」を基本目標に掲げ、具体的な高度利用のあり方について検討する基本方針を整理しました。

（「市街地の高度利用のあり方考える体系図」参照：10頁）

(5) 市街地の高度利用を考える方向性

市街地の高度利用のあり方を考える上において、以下のような考え方で整理します。

『高度地区の設定』と『総合的なルール』の両輪の取組

体系図に示す基本方針1の「高層化・集約化すべき場所と抑制すべきエリアの設定」、基本方針2の「緩やかに高さがつながる高さのルールの設定（高さのバッファゾーンの導入）」に対応する『**高度地区の設定**』に係る取組と、基本方針3の「見る、眺める場所の近景、中景に配慮するルールの設定（「ぬけ」の確保）」、基本方針4の「高さのルールを補完し、相乗効果により総合的な景観形成を進めるルールの設定」に対応する良好な景観誘導、環境形成などの『**総合的なルール**』に係る取組との両輪の取組とします。

『市民・事業者の景観まちづくり』の取組

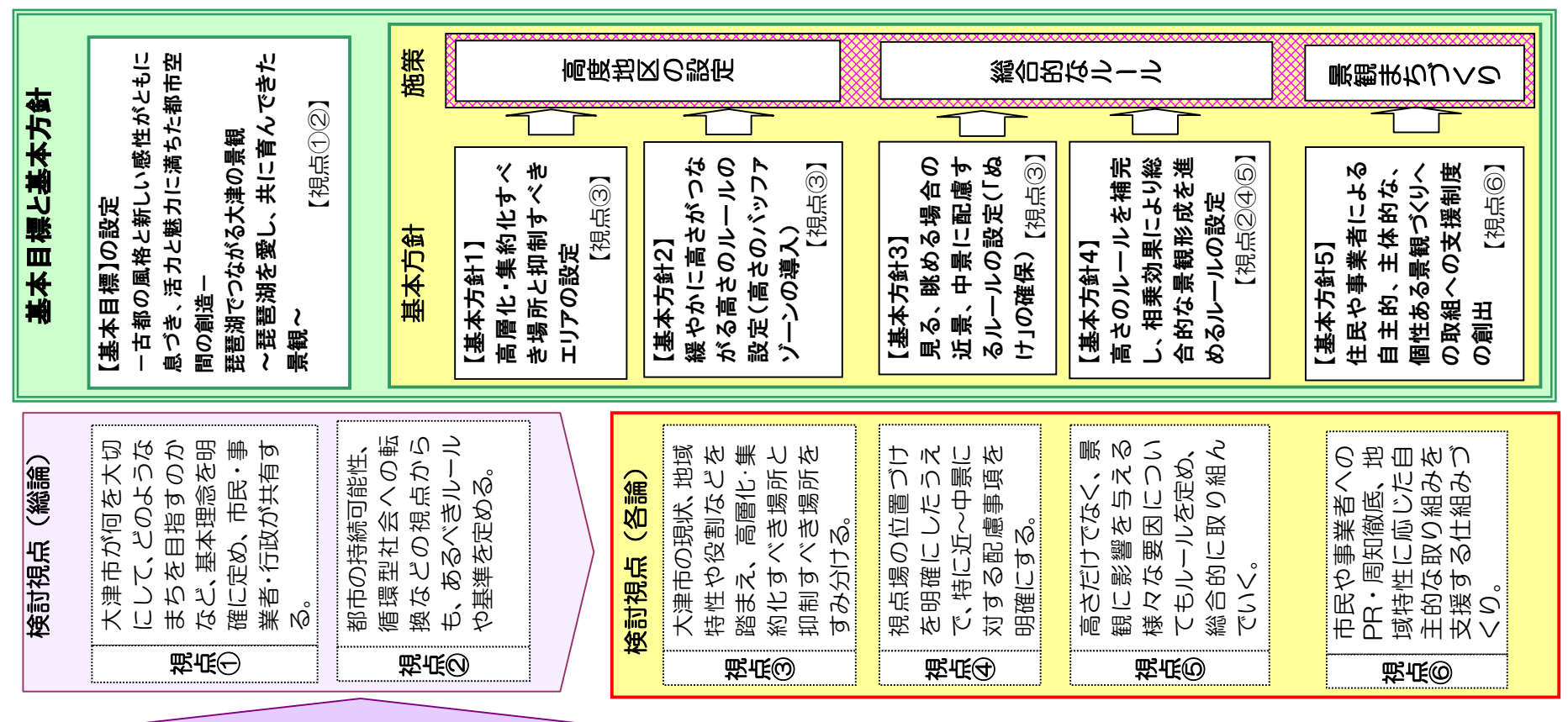
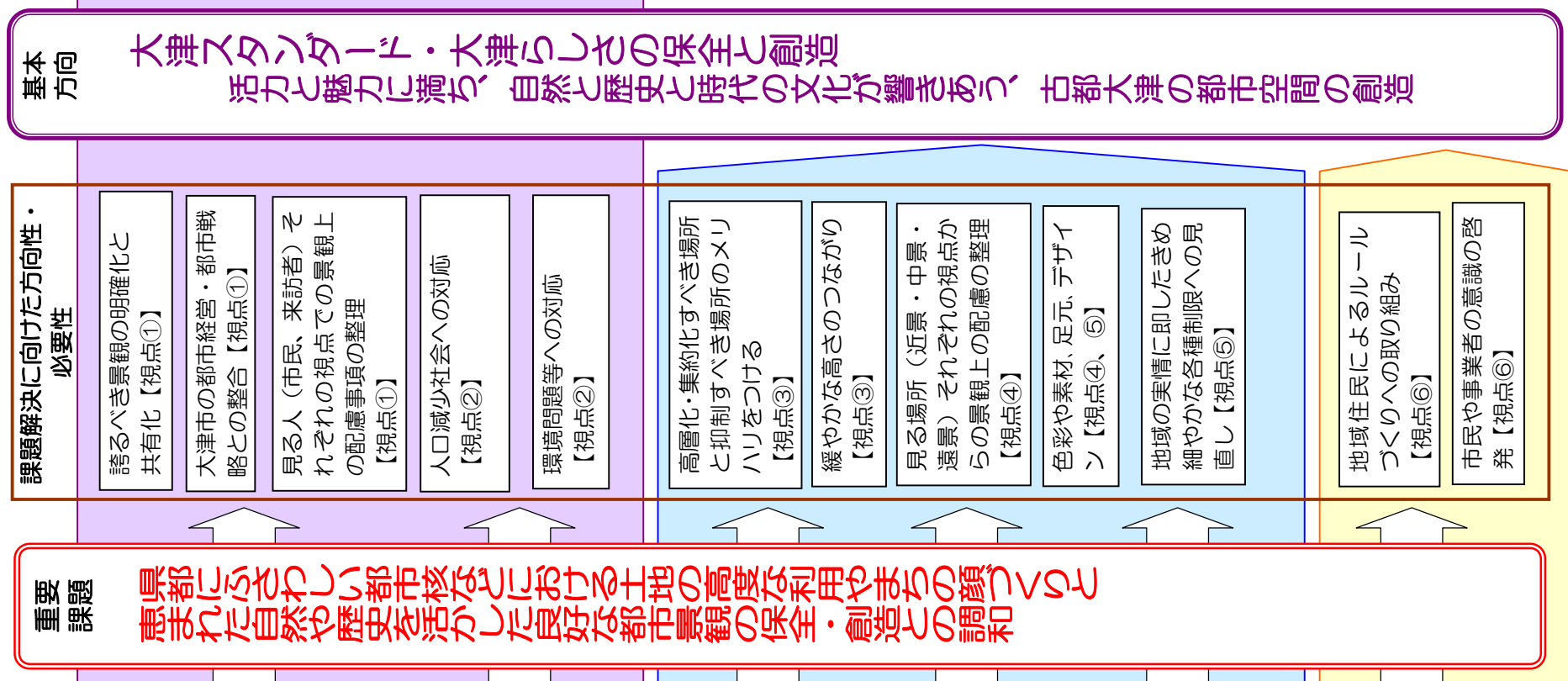
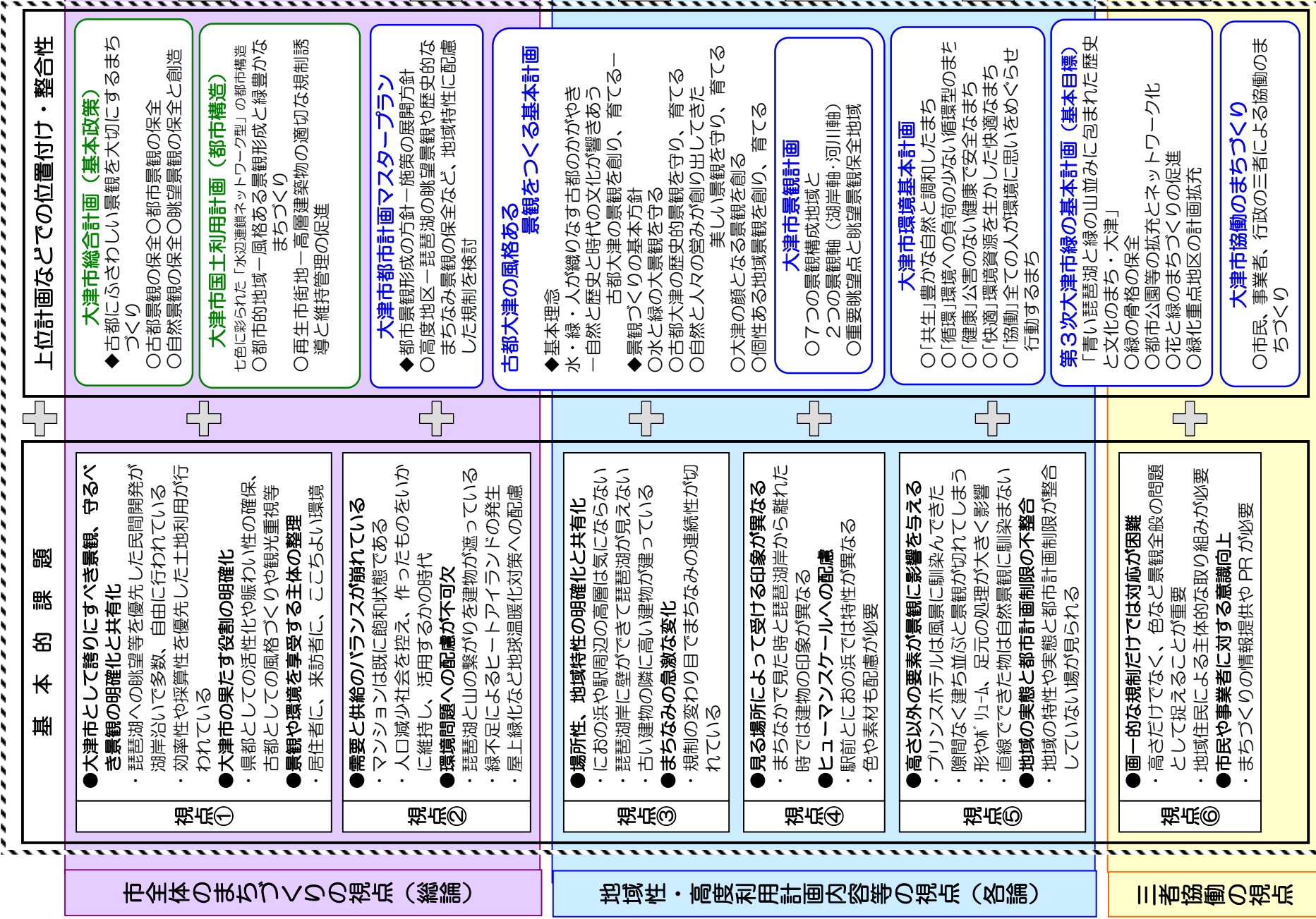
基本方針5の「住民や事業者による自主的、主体的な個性ある景観づくりへの取組への支援制度の創出」に対応する『**市民・事業者の景観まちづくり**』への取組を誘導することが大切です。

『高度地区の設定』の先行

今回の市街地の高度利用のあり方の検討においては、早急な対応が求められることから、まずは「琵琶湖でつながる大津の景観」を守るために、眺望に大きな影響を与える建築物の高さについて検証・検討し、「高度地区の設定」を先行することとします。その上で、次に良好な景観誘導、環境形成を進める「総合的なルール」について検討を進めることにします。

このため、提言では、高度地区の設定についてはエリアや数値など具体的な設定を行い、総合的なルールなどについては、その方針や検討例の整理を行っています。

市街地の高度利用のあり方を考える体系図



6. 市街地の高度利用のあり方

(1) 基本目標と基本視点

市街地の高度利用のあり方の基本方向としての「大津スタンダード・大津らしさの保全と創造」の根源は、「琵琶湖そのもの」であり、「琵琶湖につながる自然、歴史、人びとのなりわい」です。市街地の高度利用のあり方の基本目標「琵琶湖でつながる大津の景観」の実現に向け、具体的な高度利用のあり方を考える基本視点を以下のとおりとします。

市街地の高度利用のあり方の基本目標

【基本目標】

—古都の風格と新しい感性がともに息づき、
活力と魅力に満ちた都市空間の創造—

琵琶湖でつながる大津の景観
～琵琶湖を愛し、共に育んできた景観～

高度利用のあり方を考える基本視点

○琵琶湖への眺めを大切にする。

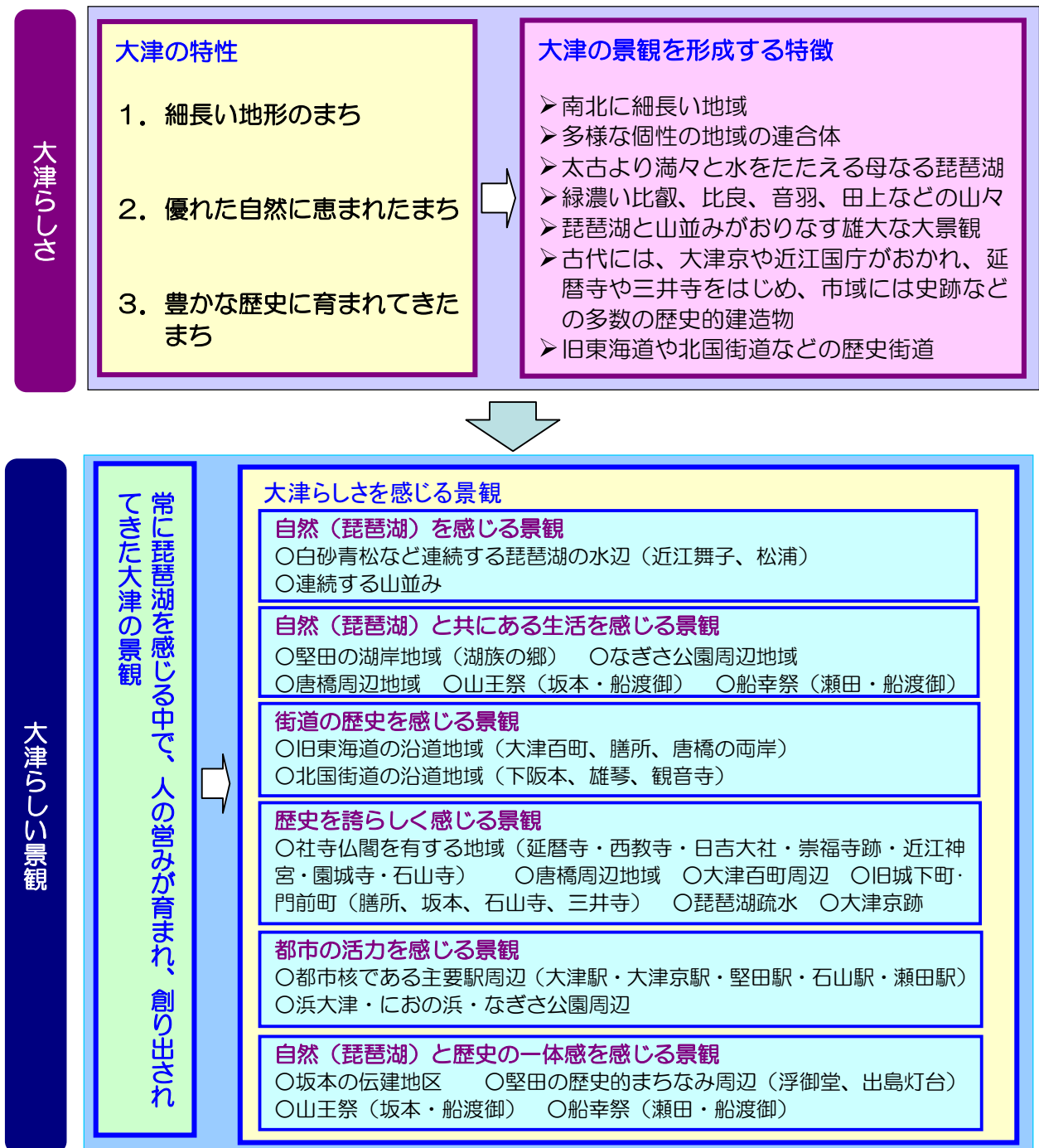
○琵琶湖岸(水際)の景観を大切にする。

○都市の活力・賑わいを感じさせる街にする。

○琵琶湖をとりまく環境に配慮した街にする。

(2) 大津らしさを感じる景観の特性に配慮した高度利用（大津の誇り、大津の魅力）

基本目標である「琵琶湖でつながる大津の景観」を地域の特性などに応じた高度利用として実現するために、「大津らしさを感じる景観の特性」に配慮します。



(3) 近江八景を大切にしたい高度利用

室町時代からこれまで500年あまりの時を超えて、大津の魅力的な眺望景観として、近江を訪れる人や市民に親しまれてきた「近江八景」は、「琵琶湖でつながる大津の景観」の最も重要な視点です。高度利用のあり方を考える上で、「近江八景」に代表され、表現している眺望景観を大切にします。

【近江八景と眺望景観】

眺望景観保全地域 総括図

眺望景観保全地域 総括図

① 比良の暮雪

② 堅田の落雁

③ 唐崎の夜雨

④ 三井の晩鐘

⑤ 粟津の晴嵐

⑥ 瀬田の夕照

⑦ 石山の秋月

⑧ 矢橋の帰帆

近江八景 その起源は、室町時代にさかのぼることができます。中国の「瀟湘八景」を手本に、日本各地の景勝地から八景選びが盛んに行われ、近江八景もその1つとして生まれました。ひととき優雅な美しさから日本風景の典型として全国的に普及しました。特に、歌川広重による浮世絵により庶民に広く浸透したものです。

(4) 地域特性を踏まえた高度利用

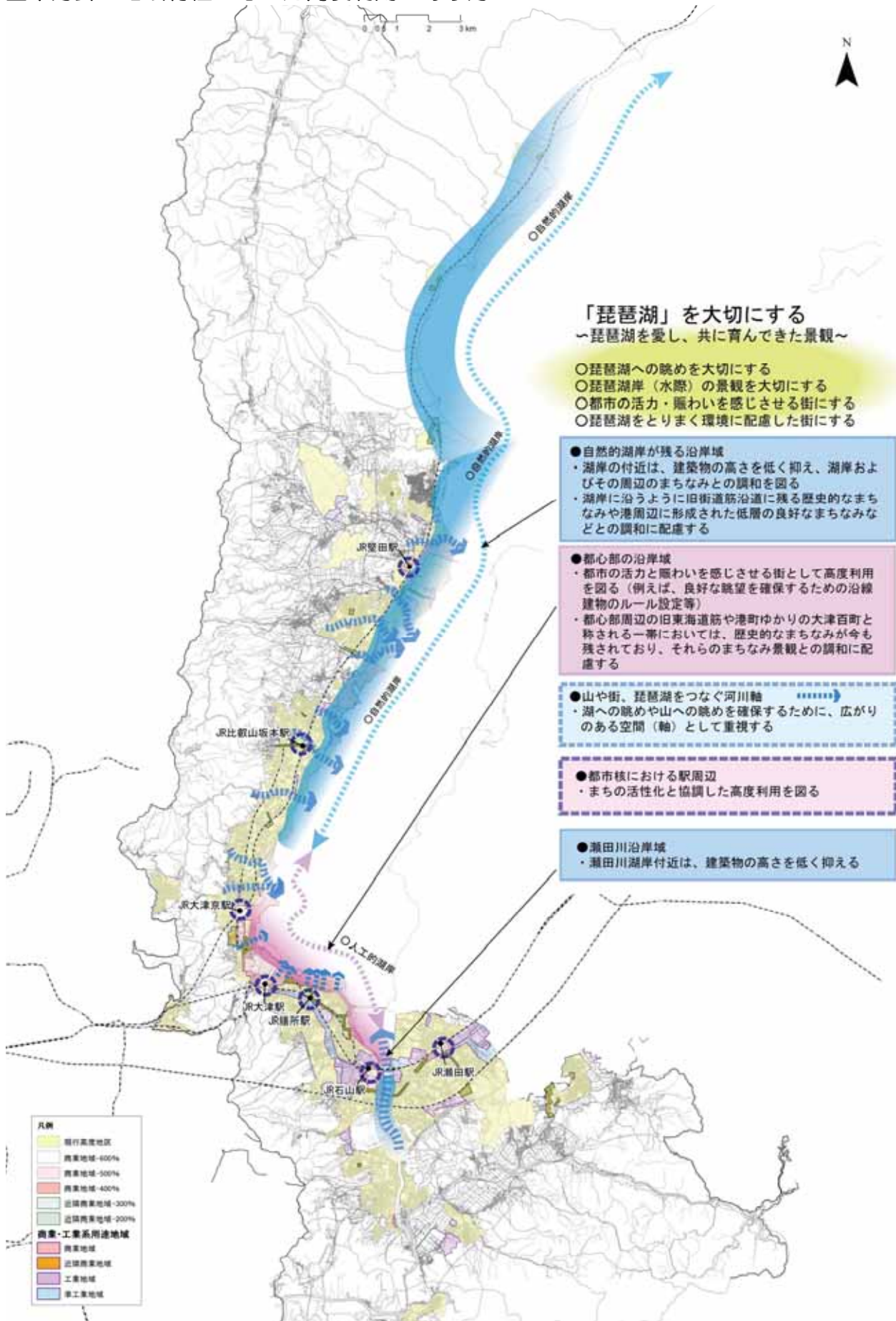
琵琶湖岸に形成された市街地は、背景に豊かな自然景観を抱え、主要駅周辺を中心とする都市核や旧東海道沿道などに見られる歴史的エリアが点在しています。人の営みによって育み、創り出されてきた大津の景観の特性を踏まえ、市街地の地域特性に応じた高度利用を次のとおり図ります。

都市核エリア	<p>○主要駅周辺を中心とする都市核においては、市の上位計画に基づき、都市の活力・賑わいを感じさせる街にするため、それぞれの地域の都市機能が集積する拠点的なエリアとして高度利用を推進する。</p>
湖岸エリア	<p>○湖岸エリアは、自然的湖岸及び人工的湖岸においても、大津（大津の景観）を特徴づける重要なエリアであり、湖岸に係る景観を大切にし、良好な景観として保全するため、建築物の意匠・デザイン規制などに加えて、地域特性に応じた一定の高さ規制を行う。</p> <p>○大津都心地域と園城寺門前・西大津都心地域は、大津市景観計画に定める眺望景観保全地域のうち、琵琶湖への眺めを確保する地域であり、湖岸エリアに限定することなく（都市核となる駅周辺は除く。）、建築物の高さ規制を行う。</p>
歴史的エリア	<p>○堅田地域や坂本地域、旧東海道沿道などの歴史的な景観を残すエリアにおいては、その歴史的なまちなみや景観との調和に配慮した街となるよう、建築物の意匠・デザインなどに配慮した誘導を行う。</p>
工業系エリア	<p>○工業系エリアで、琵琶湖への眺めや景観を大切にしている地域などにおいては、商業系用途など他の用途地域との関連を重視した高さ規制を行う。</p>

(5) 新たな高度利用のあり方として「近江新八景ルール」の提案

大津らしさや大津らしさを感じる景観の特性、特に眺望景観を大切にしている視点で、地域特性を踏まえた高度利用を詳細に検討した結果、守るべく大切な地域は、今から500年あまり前に人々の心を魅了し、現代に脈々と受け継がれてきた「近江八景」の景勝地と重なりました。このことは、自然的・歴史的資源が豊かで琵琶湖と一体となり素晴らしい風景を形成している普遍的な大津の魅力を、「近江八景」として再認識するものです。そのようなことから、市街地の高度利用のあり方の基本方向として掲げた「大津スタンダード・大津らしさの保全と創造」を、「近江八景」に求め、時代に調和した形で継承し輝きつづけるために、「琵琶湖でつながる大津の景観」の実現に向けた高度利用の推進に係る取組を「近江新八景ルール」として提案します。

基本方針と地域特性に応じた高度利用のあり方



7. 高度地区の新たな設定

(1) 高度地区設定の考え方

市街地の高度利用の基本目標「琵琶湖でつながる大津の景観」を踏まえ、「琵琶湖への眺めを確保する」大原則のもと、商業系などの地域において、実効性のある規制手法として、都市計画法による高度地区を選択し、市民にわかりやすい高度地区の設定を提案します。そのために、用途地域や容積率の区分に応じた地区設定を基本に、地域特性に配慮した地区設定を行います。

加えて、高度地区設定による建築物の高さに係る規制を有効に活用するため、他の規制なども総合的に推進し、高度利用の基本目標を実現へと導くことを提案します。

設定の考え方

設定の原則

- 1 琵琶湖への眺めを確保すること。
- 2 大景観の眺望を確保すること。
- 3 市民がわかりやすく、理解しやすいものであること。

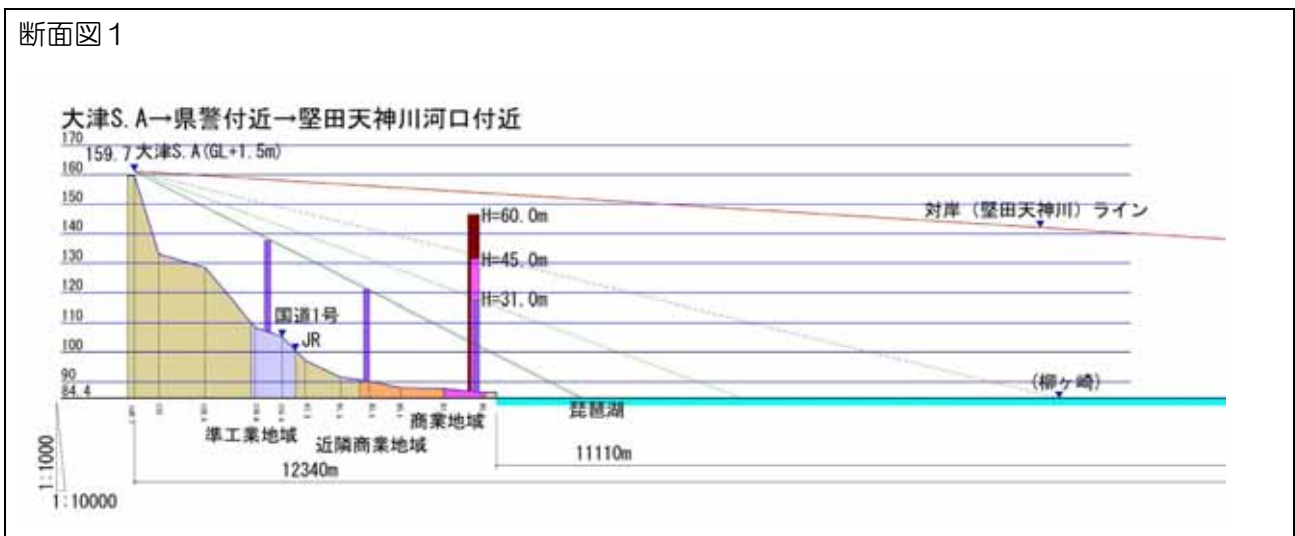
設定の考え方

- 琵琶湖への眺めを確保するために、湖岸部分の商業地域（近商含む。以下同じ。）を中心に、高度地区を設定する。
- 高度地区設定は、用途地域や容積率の区分に応じた市民にわかりやすい、地区設定とする。
- 湖岸部分の商業地域の容積率は、400%以下であることから、400%を基準に高度地区を設定する。
- 地域の特性やまちづくりの方向性から都市核となる地域（容積率500%、600%）については、高度利用を推進する。
- 琵琶湖への眺めを確保するために、工業系の地域についても、高度地区を設定する。

【重要眺望点からの高さの検証】

大津市景観計画に定める重要眺望点からの眺めに対して、琵琶湖面や背景となる山並みへの眺望と湖岸部の現行の建物高さや想定される建物高さなどについて検証を実施しました。以下に重要眺望点の1つ名神高速道路大津サービスエリアからの高さの検証を紹介します。(その他の重要眺望点は参考資料を参照)

地理的・歴史的な特徴から湖岸部にはり付く商業地域に、31m、45m、60mの建築物を想定し検証を行い、併せて国道1号沿いなどの工業系の地域の建築物の高さ制限の必要性も検証しました。



沿岸部高さ検証1



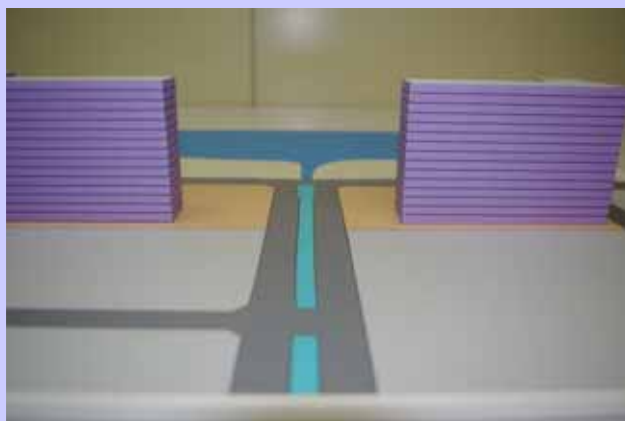
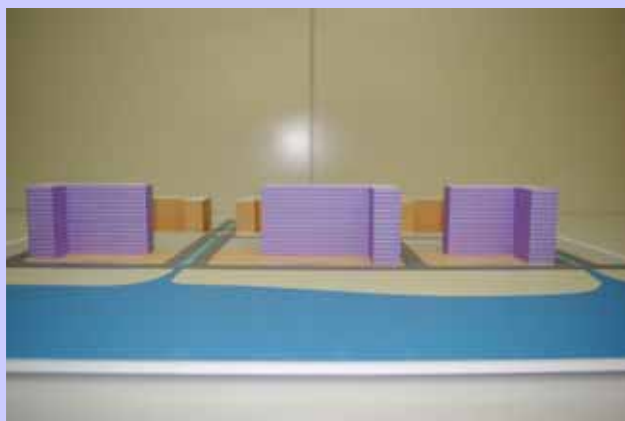
沿岸部高さ検証2



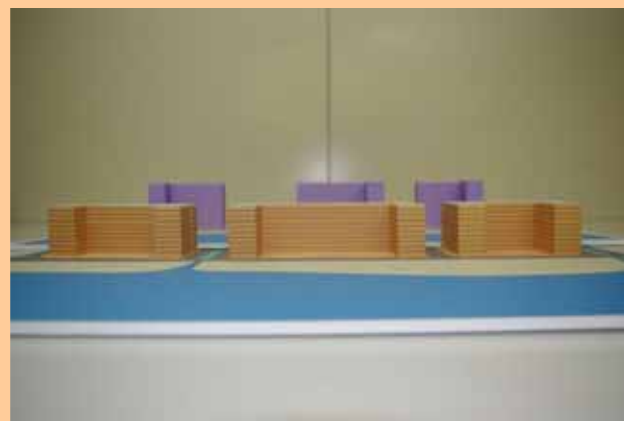
【建築模型を使つての高さの検証】

湖岸エリア（商業・近隣商業地域を想定）に一定の敷地区画を想定し、高度制限 31m と 45m で、同じ容積率とした場合の建物配置やボリューム感、更には生活環境・住環境面における圧迫感などについて、想定敷地に建築模型を配置して、検証を行いました。

45m制限とした場合



31m制限とした場合



(2) 高度地区案

高度地区の設定は、大津市景観計画において、大津を代表する眺望景観を保全するために定めている「眺望景観保全地域」のエリアである琵琶湖岸を中心に捉える中で、市民の都市活動や建築活動に伴う建築物の高度利用に対応して、全体として用途地域や容積率の区分に応じた高度地区の設定の考え方（基本）と、優れた歴史資源など地域の特徴・特性に重点を置いた設定の考え方（個別）の2つの構成の上に、「近江八景」を大切にす高度地区を設定します。

なお、それぞれの高度地区の高さの数値については、重要眺望点からの合成写真や建築模型による検証に加え、周辺環境との調和や土地利用の動向、更には既存不適格物件の分布状況などを多角的に検討し、以下の高度地区案を設定しました。これまでの住居系の用途地域の高度地区に加え、商業系と工業系の用途地域に高度地区の拡充を図ることとします。

高度地区案

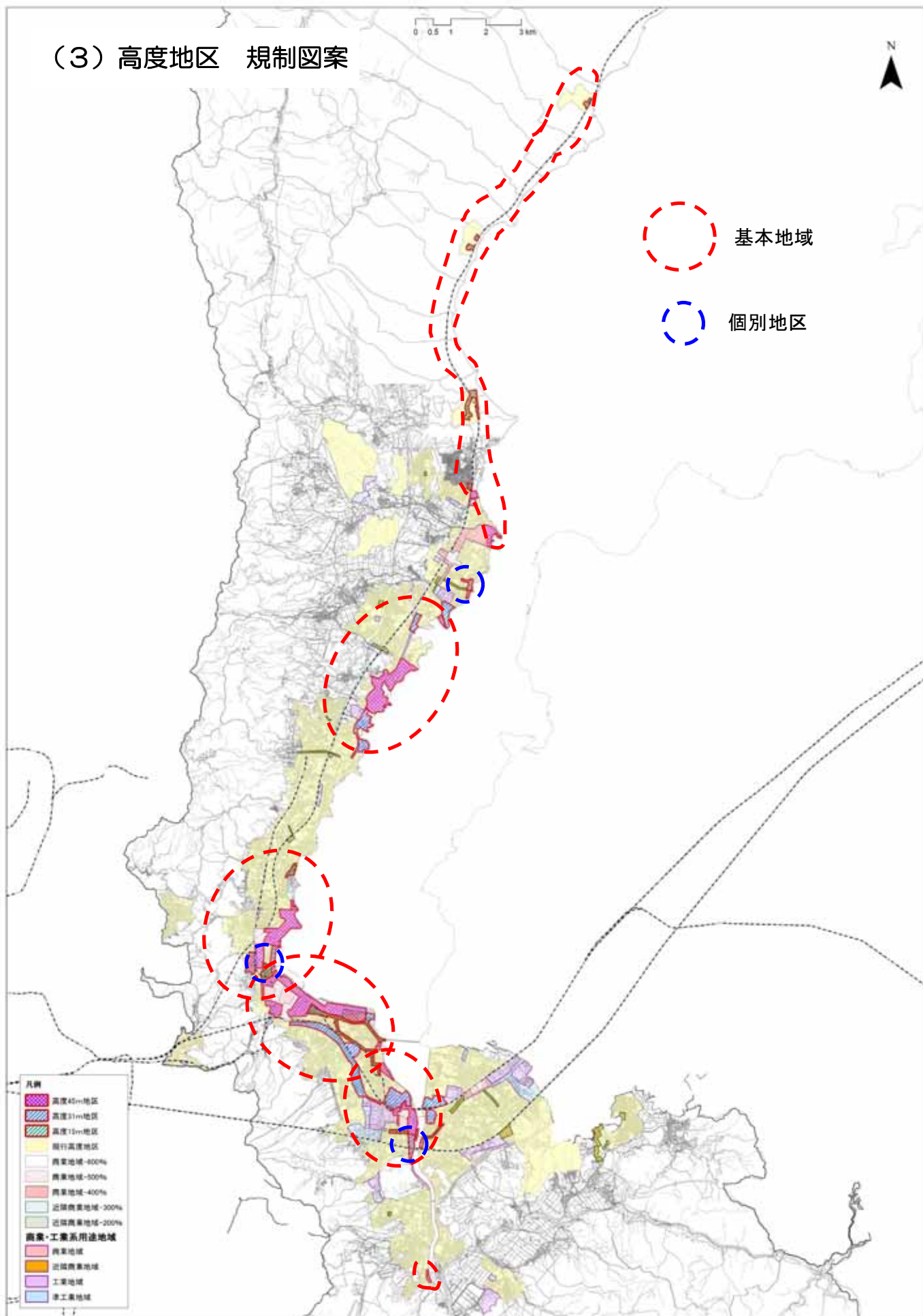
	区分	用途地域・容積制限	対象地域	高さ	地域・高さの考え方	守る近江八景
高度地区規制	基本	商業地域 400%を超える	大津都心地域、園城寺門前・西大津都心地域、旧東海道沿道地域、瀬田唐橋地域、雄琴地域（いずれも、大津市景観計画の眺望景観保全地域。以下同じ。）及び当該地域と隣接又は関連する地域並びに琵琶湖岸の景観に配慮すべき地域	指定なし	・ 堅田駅周辺地域と堅田地域（大津市景観計画の眺望景観保全地域）については、北部地域の都市核として、都市機能を高め更なる活性化を図るため、高度地区は指定しない。ただし、湖岸部分においては、高度地区を指定。 ・ 瀬田駅周辺地域については、東部地域の都市核として、都市機能を担う地域として利便性を図る。また、これまでの街の形成過程や琵琶湖への眺望の観点などから、高度地区は指定しない。	・ 比良の暮雪（北部地域の雄大かつ優美な景） ・ 唐崎の夜雨（湖畔に沿う荘厳な景。これまでも琵琶湖の景観として保全） ・ 栗津の晴嵐（旧東海道に沿った爽快な景） ・ 矢橋の帰帆（湖上の賑わいと調和する景）
		商業地域 400%以下		45m		
		近隣商業地域 (300%)		45m		
		近隣商業地域 (200%)		31m		
		準工業地域		31m		
		工業地域		31m		
	個別	堅田地域の浮御堂周辺の湖岸地域		15m	・ 歴史性や地域の街づくり、周辺地域の高度地区との関連性に配慮する。	・ 堅田の落雁（浮御堂を中心とする優雅な景）
		園城寺門前・西大津都心地域の内、園城寺から琵琶湖を眺望できる地域		31m	・ 園城寺（観音堂）からの琵琶湖への眺望に配慮する。	・ 三井の晩鐘（園城寺の観音堂からの壮大な景）
		瀬田唐橋地域の内、唐橋から南側の地域		31m	・ 瀬田川の景観に配慮し、石山寺に係る高度地区との関連性に配慮する。	・ 瀬田の夕照（幾多の歴史の舞台となった瀬田の唐橋を中心とする景） ・ 石山の秋月（石山寺から見る壮大な景）

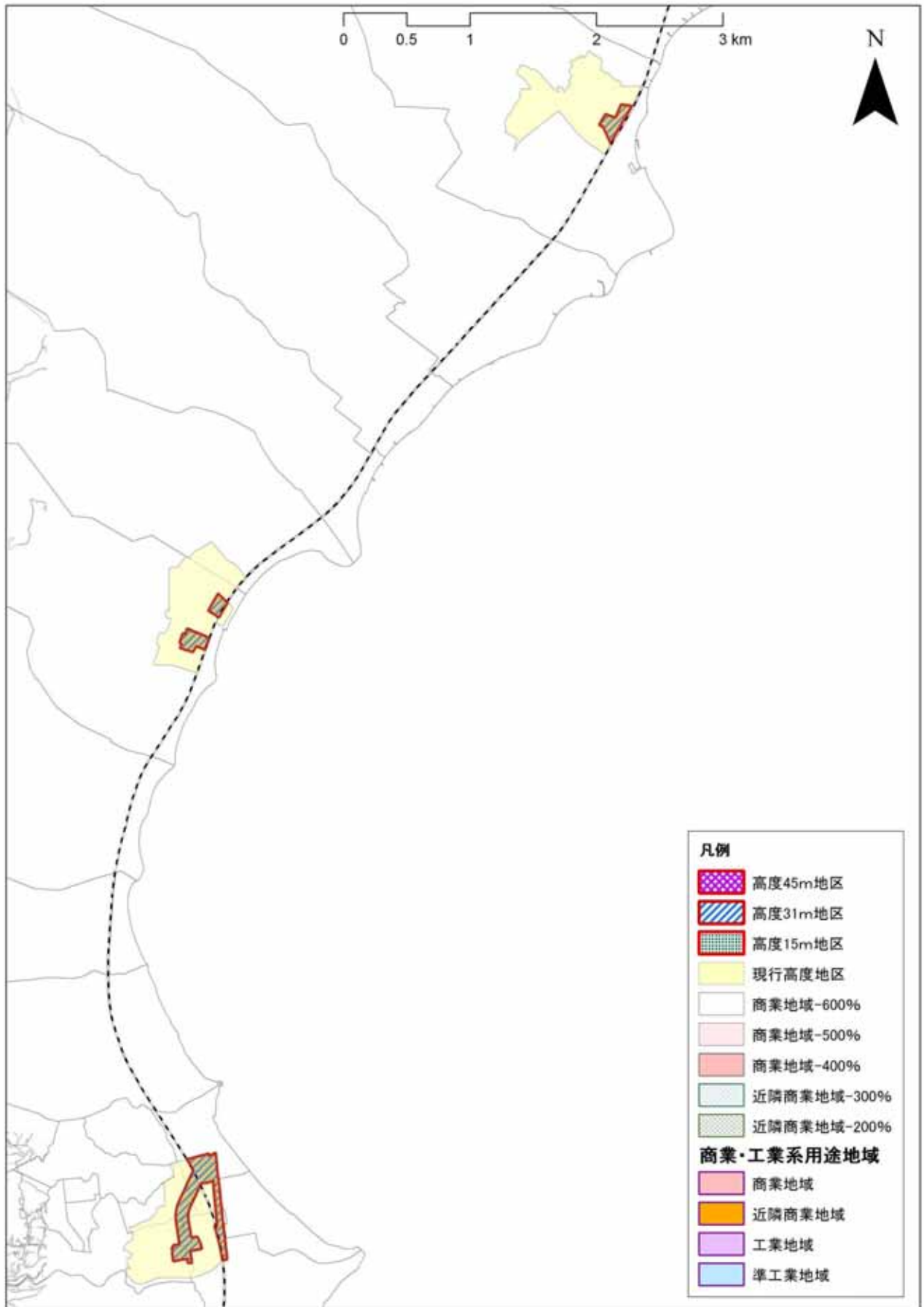
※景・・近江八景にふさわしい風景、景色、名勝、景勝を指し、八景それぞれに係る「景」として捉えます。

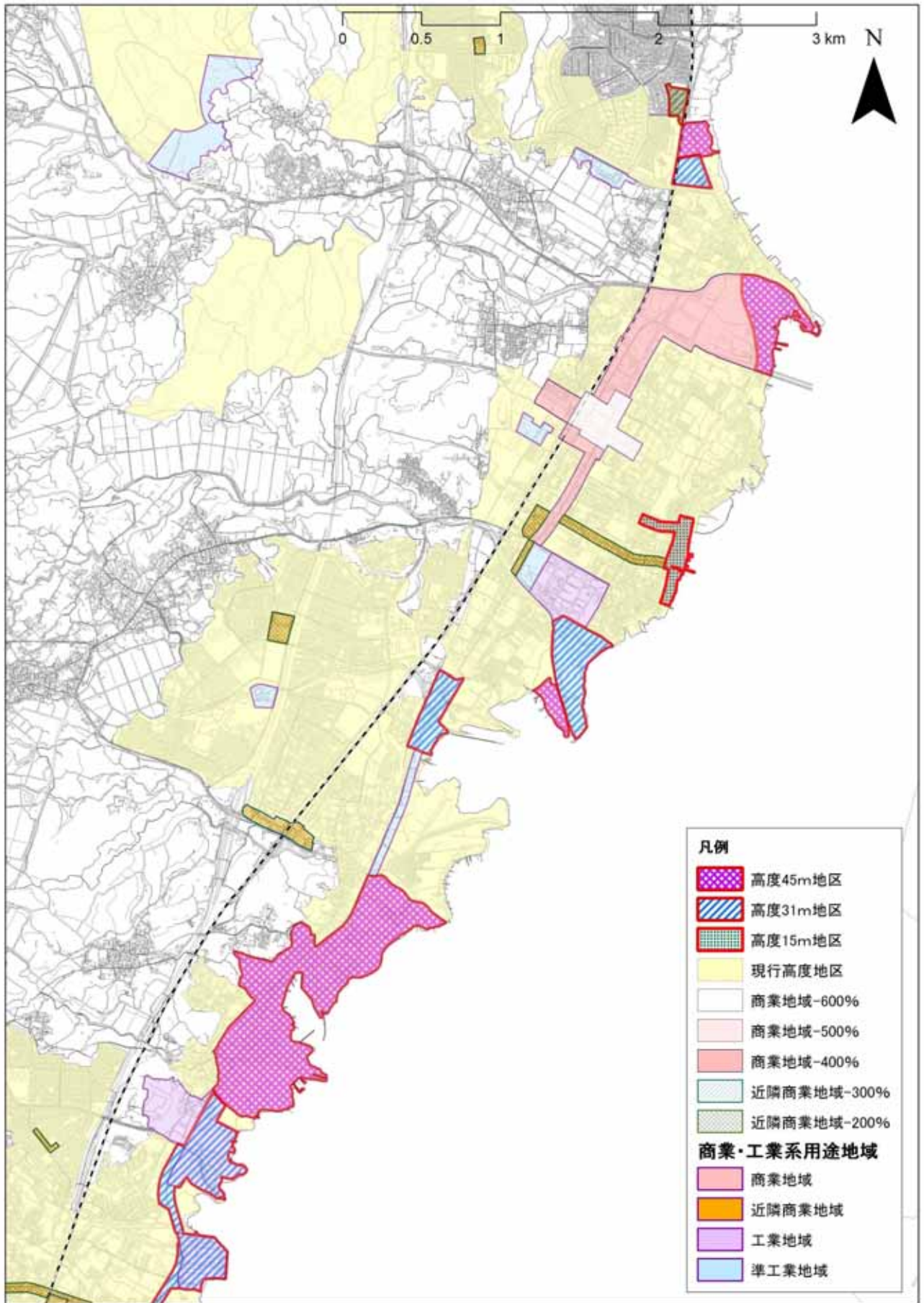
既存不適格物件への対応

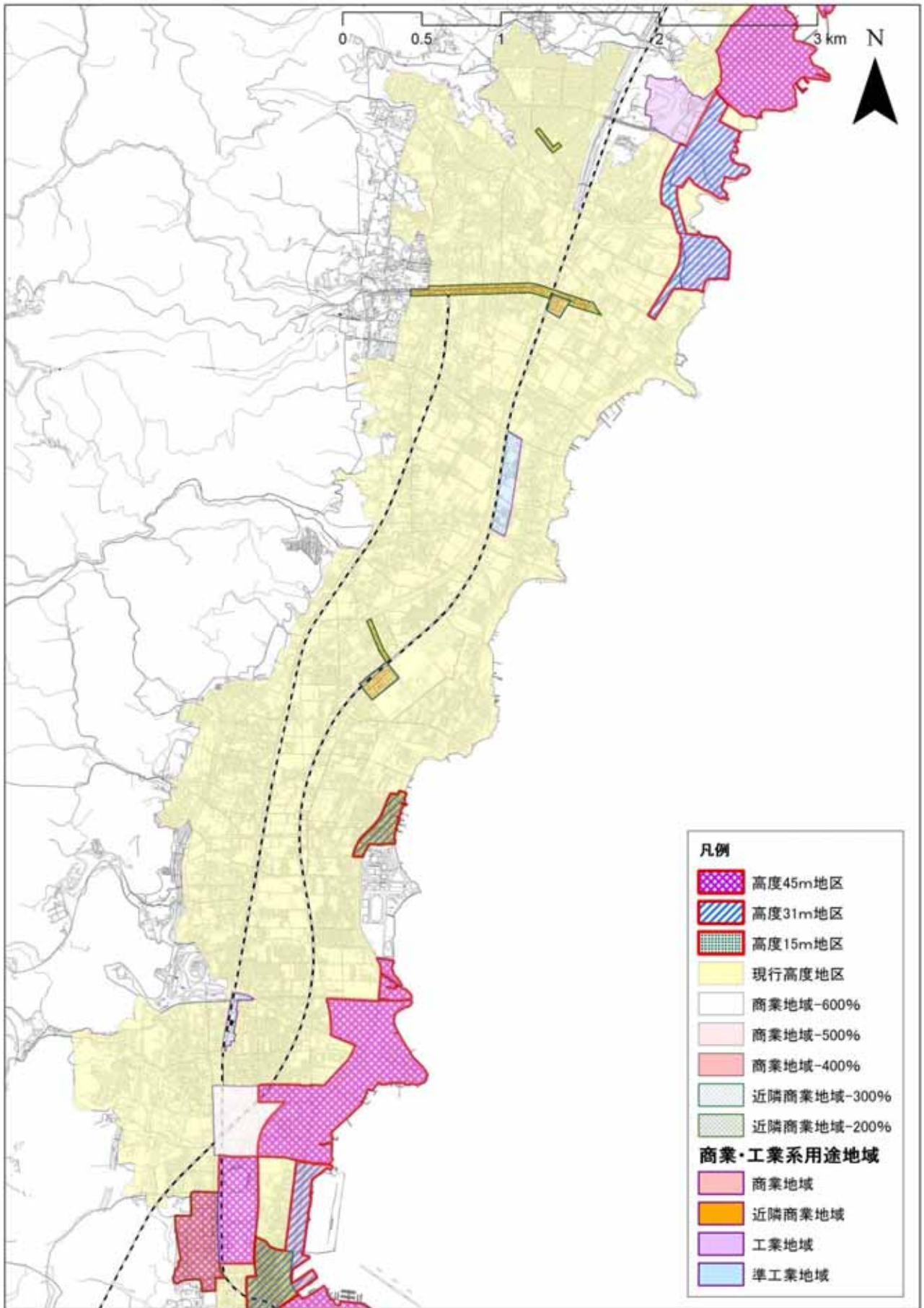
高度地区の拡充に伴い、建築物の高さにおいて既存不適格となる建築物の建替えなどについては、一定の条件下のもと第三者機関などの意見を踏まえた救済措置が必要であると考えます。

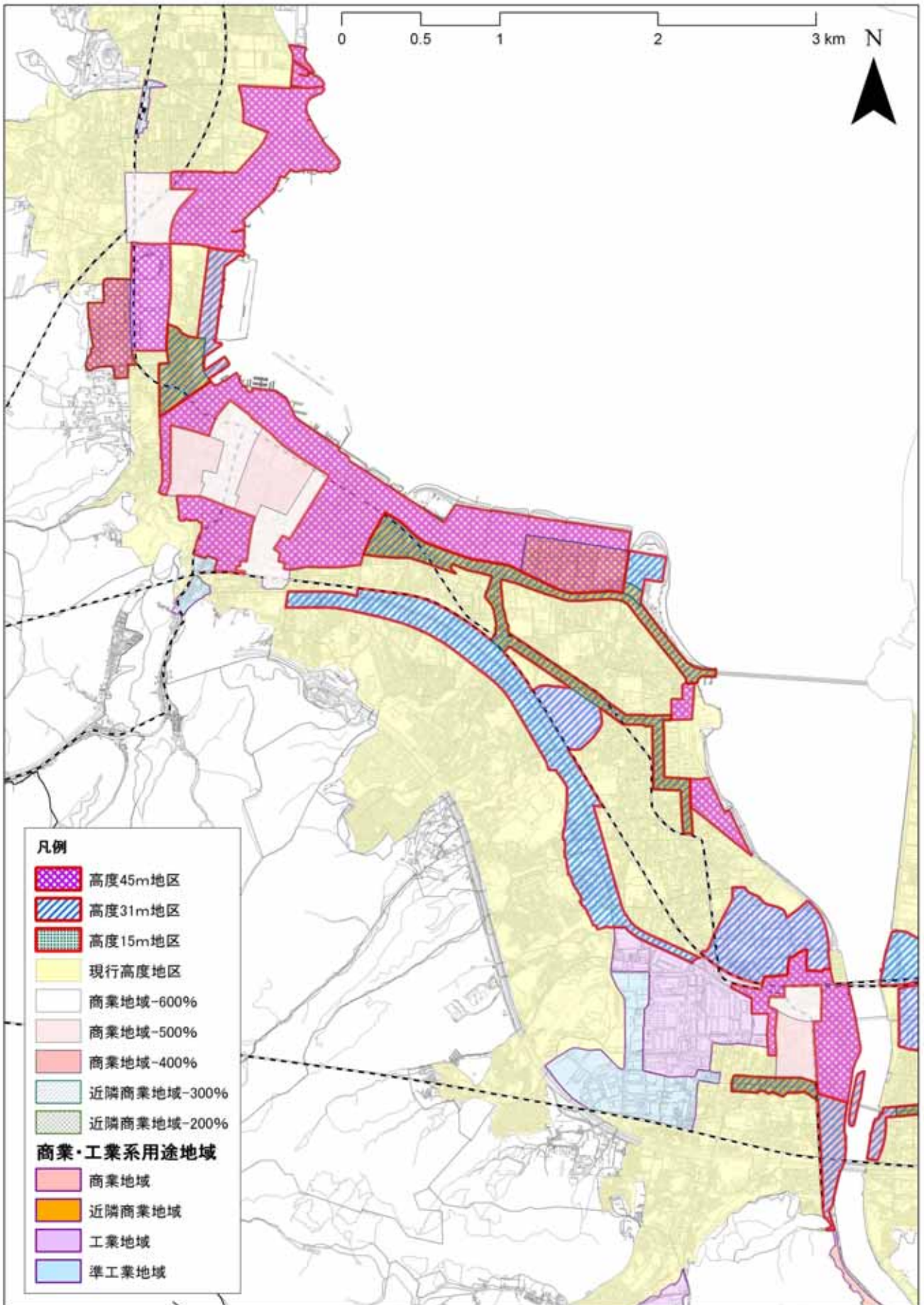
(3) 高度地区 規制図案

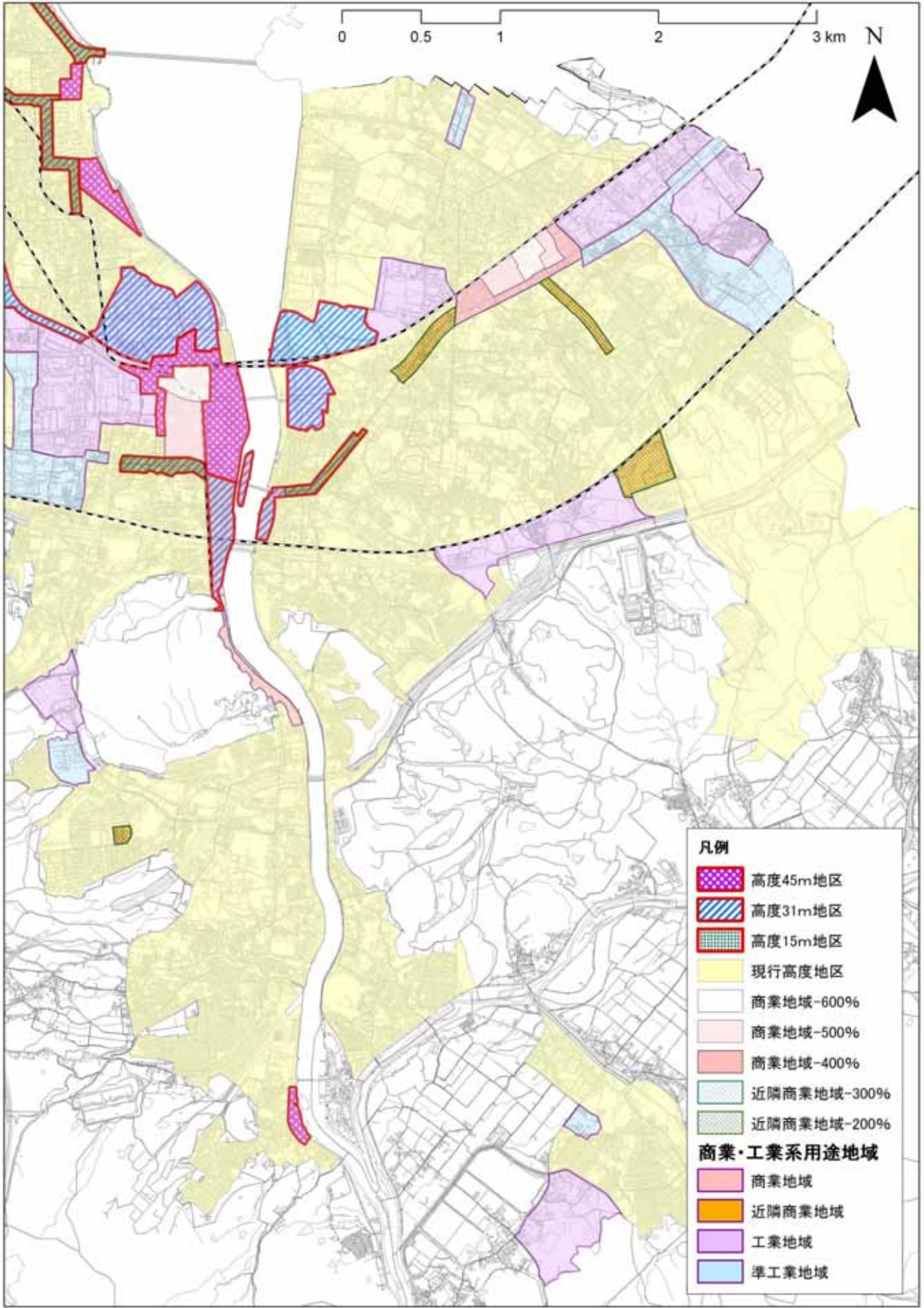












8. 市街地の環境改善・良好な景観形成に向けて

市街地の環境改善・良好な景観形成を図るために

古都大津の風格ある景観が将来にわたり輝きを続け、次代に誇れる魅力あふれる都市として発展するためには、特に、琵琶湖をはじめとする自然環境に恵まれた都市として、水と緑の自然との共生を図る中での循環型社会への取組は非常に重要となります。

委員会では、高度地区による建築物の高さ規制や良好な景観形成のための検討に加えて、環境改善、循環型社会への取組、更には持続可能な社会づくりなど多様な視点による提案と意見交換を行いました。

主な提案は、次のとおりです。

提案項目	提案内容等
●自然環境との調和に関する提案	<ul style="list-style-type: none"> ○多様性のある生態系を求め、安定型・持続性のある生態系を復元するための手法として、緑化の推進 ○屋上緑化や敷地内緑化、壁面緑化などを奨励するため、緑化に係わる優遇制度の創設 ○「緑」を良好な状態で維持していくための支援制度の創設
●環境改善に関する提案	<ul style="list-style-type: none"> ○環境への配慮などによって、まちの価値を高め、まちの活性化につながるような環境にやさしい取組を評価する表彰制度などの創設 ○太陽熱利用や雨水利用などによる経済的効果の検証 ○省エネルギー・再生エネルギー対策などの基準の創設 ○既存不適格物件に対して固定資産税の減額など、レトロフィット（改造・改装などにより旧型式を新型式として再利用すること）への支援
●良好な景観形成に関する提案	<ul style="list-style-type: none"> ○空地の確保・緑化によるボーナス制度の創設 ○建物のデザイン配慮による琵琶湖などへの「ぬけ」の確保 ○湖岸では緑被率を高めるなど、オリジナルの規制、地域の特性をつないでいくような緩やかな取組の創設
●まちづくりを推進する制度や仕組みなどに関する提案	<ul style="list-style-type: none"> ○まちのあるべき姿・目指すべき方向性を認識し、建築物のデザインやルールなどについて、総合的な見地から審議し、それらの取組を支援し、又はチェックする制度・仕組みづくりの創設

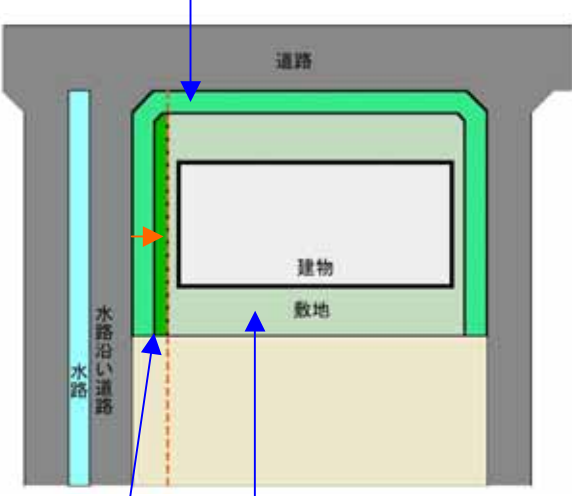
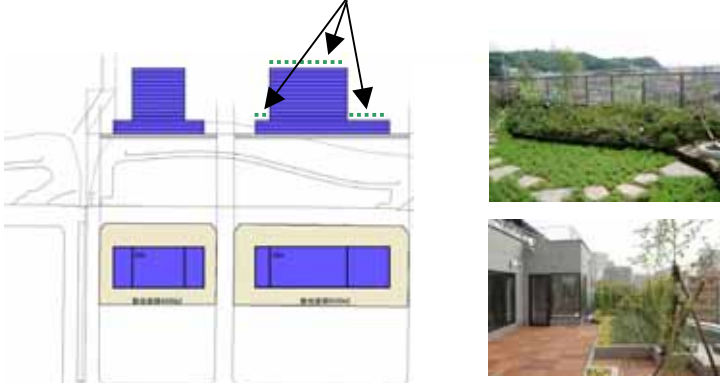
上記の提案に示されるとおり、市街地の魅力向上のため、更には持続可能で活力あるまちを創造するためには、高度地区として建物の高さ規制を数値化することだけでは解決できない課題が数多くあります。これらの課題は、都市計画や都市景観の分野だけで解決できるものではありません。これまでの良好な景観形成に向けた取組の更なる推進とともに、自然環境との共生をはじめ環境改善などに向けた多様な取組を総合的に推進することが求められます。

そのためには、高度地区の設定と併せた総合的な視点による市街地の環境改善・景観形成のための技術基準などが必要となります。

こうしたことから、今後、以下の項目などにおいて具体的に検討され、市街地の環境改善と良好な景観形成の推進を図っていただきたいと考えます。

検討項目	技術基準等検討の方向性
● 建築物や敷地内などへの緑化を促進するための制度	○ 敷地面積や建築面積などに対して、一定割合以上の緑化を推進するための基準値となる緑化率などの設定
● 山並みや琵琶湖への良好な眺望を確保するための制度	○ 琵琶湖などへの良好な眺望景観を確保し、また、圧迫感の低減を図るために、「ぬけ」の確保として建築物の一定高さを超える部分などの壁面後退に係る基準などの設定
● 地域特性に応じた良好な景観を推進するための制度	○ 市街地の価値を高め、地域特性に応じた良好な景観となるよう建築物の意匠やデザインなどに係る基準などの設定
● 湖岸景観にふさわしい高さを推進するための制度	○ 高度地区の規制との相乗効果を求め、湖岸の景観にふさわしい高さについての基準などの設定

1) 緑化などの検討例

緑化の視点	緑化検討対象等
<p>【人に身近な場所での環境改善、景観向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●市街地部の住環境、景観向上のための緑量確保（効果的手法例：①②） ●眺望景観向上のための緑化（①②） ●河川（水路）軸や通りから視野に対する広がりのある「抜け」の空間確保のための緑化（②③） ●人に身近な場所への景観向上、沿道からの視野に対する配慮のための緑化 緩衝的緑化効果による圧迫感の低減（②③） 	<p>○敷地（グランドレベル）への緑化 ②敷地外周部（道路に面する部分）の立面緑視率設定</p>  <p>①敷地に対する緑化割合設定 ③水路沿い敷地境界部の緑化上乘せ規定設定</p>
<p>【眺望景観向上のための環境改善、景観向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●眺望景観向上のための緑化（良好な俯瞰景観の向上のための屋上緑化や壁面緑化等による緑の確保） ●環境に対する配慮（ヒートアイランド抑制効果、断熱効果等による省エネルギー化等） 	<p>○建物（屋上緑化）への緑化 ●屋上緑化対象部</p> 
<p>基準適用等の考え方</p>	
<p>【敷地に対する緑化】 ①建物高さ制限に係わらず一定の緑量を確保する（その1） ・緑地面積規定：敷地面積に対する緑地面積割合の設定（緑地率）</p>	
<p>【道路に面する敷地境界部への緑化】 ②建物高さ制限に係わらず一定の緑量を確保する（その2） ・敷地の道路に面する部分の間口緑視率の規定（参考：西宮市景観形成基準 緑化項目） 道路境界から一定距離内の樹木に対する立面緑視面積割合の設定</p>	
<p>【水路が隣接する道路に面する敷地境界部への緑化】 ③①又は②の緑化規定に加えて、水路が隣接する道路に面する敷地境界部における緑量を厚くする場合 ・水路沿い道路に隣接する敷地の緑量増加を図り、「ぬけ」の環境を向上させる ・水路沿い道路に面する敷地における、①緑地割合の上乗せ、又は②立面緑視面積割合の上乗せ</p>	
<p>【建物屋上部（人工地盤上）への緑化】 ○屋上の面積*に対して一定の緑量（緑被）を確保する場合 ・敷地面積等に応じて、屋上面積の一定割合の規定</p>	

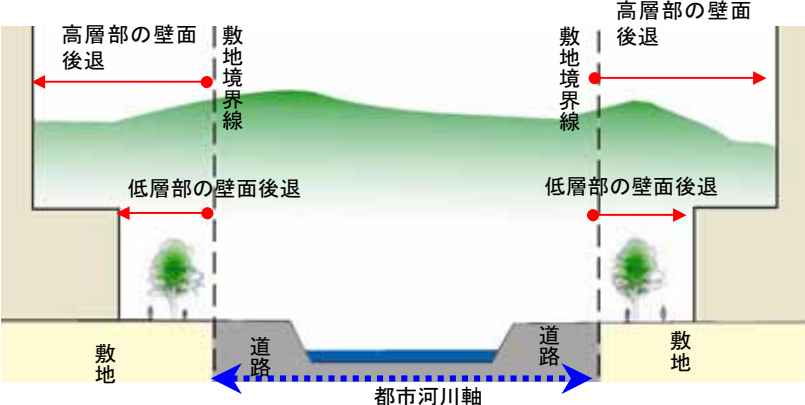
*「屋上の面積」とは、建築物の屋根部分で人の出入りや利用可能な部分の面積をいい、建築設備設置に係わる面積等は除く。

緑化地域制度の活用

【緑化地域制度】

一定規模以上の敷地において、建築物の新築や増築を行う場合に、定められた面積以上の緑化を義務づける制度で、都市緑地法により規定され、緑化地域制度に関する規定は、建築基準関係規定とみなされ、建築確認や完了検査の際に、「緑化地域制度」の規定に適合していることが必要になる。(緑化地域を都市計画法における地域地区として定める。)

2) 壁面後退などの検討例

壁面後退の視点	壁面後退の検討対象等
<p>【眺望景観向上のための環境改善、景観向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●河川（水路）軸や通りから視野に対する広がりのある「ぬけ」の空間確保のための高層部の壁面後退 ●人に身近な場所への景観向上、沿道からの視野に対する圧迫感の低減のための壁面後退（低層部の壁面後退） 	<p>○都市河川軸からの良好な眺めを確保するための壁面後退</p>  <p>(壁面後退のイメージ例)</p>
基準適用等の考え方	
<p>【建物高層部の壁面後退】</p> <p>①都市河川軸に面する建物高層部の壁面後退により、市街地におけるランドレベルからの良好な眺望のための広がりのある空間を確保する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高層階の一定距離の壁面後退距離の設定 ・壁面後退部分への緑化の推奨 	
<p>【人に身近な場所への空間配慮】</p> <p>②中低層階部分の壁面後退により、人に対する圧迫感の低減を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市河川軸または周辺道路に面する外壁の一定距離の壁面後退距離の設定 ・壁面後退部分への緑化の推奨 	

3) 建物意匠などの検討例

建物意匠誘導の視点	建物意匠の検討対象等	基準適用等の考え方
<p>【眺望景観向上のための環境改善、景観向上】</p> <p>●屋上空間に対する景観配慮</p>	<p>【高層建物の屋上空間の配慮】</p> <p>○屋上部に設置される設備機器類や塔屋などに対する配慮により、周辺からの視野や眺望景観に対する配慮</p>	<p>○高層建物に対する外観意匠等の基準設定</p> <p>○景観計画景観形成の基準との整合</p>
<p>【歴史的地区など地域の景観特性に応じた景観向上】</p> <p>●歴史的景観に対する景観配慮</p>	<p>【建物外観に対する景観配慮】</p> <p>○歴史的な地域（古都景観地域）における意匠配慮 ・立地地域の景観特性に対する建物外観等意匠配慮</p>	<p>○景観計画景観形成の基準との整合</p> <p>○デザインコード等の指標作成</p>

4) 湖岸エリアにふさわしい建物の高さなどの検討例

建物高さ規制の視点	建物高さ規制の検討対象等	基準適用等の考え方
<p>【湖岸景観にふさわしい建物高さによる景観向上】</p> <p>●湖岸景観やまちなみ景観に対する景観配慮</p>	<p>○大津市景観計画の湖岸軸（市街地水辺景観区等の範囲）</p>	<p>○地区計画等により、地域特性に応じた建物高さの設定</p> <p>○景観計画景観形成の基準との整合</p>

資料編

1. 市街地の高度利用のあり方検討委員会 開催概要

検討委員会開催日時・開催場所		開催概要（協議事項）等
第1回 検討委員会	平成20年10月17日（金） 14時00分～ 大津市役所 第4委員会室	○市街地の高度利用の現状について
第2回 検討委員会	平成20年12月2日（火） 13時00分～ 逢坂市民センター1階第1会議室	○現地視察：市北部市街地 ○市街地の高度利用の現況における課題について
第3回 検討委員会	平成21年1月29日（木） 12時45分～ 市役所本館4階第3委員会室	○現地視察 市南部市街地 ○市街地の高度利用の現況における課題について
第4回 検討委員会	平成21年3月10日（火） 14時00分～ 大津市役所 新館2階 災害対策本部室	○市街地の高度利用の現況における課題について
第5回 検討委員会	平成21年6月23日（火） 14時00分～ 大津市役所 本館4階 第4委員会室	○基本課題の整理及び基本方針などについて
第6回 検討委員会	平成21年7月13日（月） 10時00分～ 大津市役所 本館5階 互助会第1・第2会議室	○基本課題の整理及び基本方針などについて ○中間報告について
第7回 検討委員会	平成21年11月30日（月） 13時30分～ 大津市役所 新館7階 特別応接室	○具体的規制基準などについて
第8回 検討委員会	平成21年12月22日（火） 10時00分～ 大津市役所 本館4階 第4委員会室	○具体的規制基準などについて
第9回 検討委員会	平成22年2月10日（水） 14時00分～ 大津市役所 本館4階 第4委員会室	○提言書（素案）などについて
第10回 検討委員会	平成22年3月19日（金） 10時00分～ 大津市役所 新館7階 特別会議室	○提言書（案）などについて
景観審議会との意見交換会	平成21年5月20日（水） 16時00分～ 大津市勤労福祉センター	○大津市の現状について

2. 市街地の高度利用のあり方検討委員会 委員名簿

【委員】

	氏 名	職名等
委員長	松岡拓公雄	滋賀県立大学教授
副委員長	人長信昭	成安造形大学教授
委員	礪田陽子	大津商工会議所 代表
委員	伊東裕子	社団法人 滋賀県建築士会 代表
委員	久木野利一	社団法人 大津青年会議所 代表
委員	ブライアン・ウィリアムズ	画家

(敬称略 五十音順)

【大津市都市計画部内プロジェクト】

- ・都市計画課
- ・都市再生課
- ・建築指導課
- ・都市景観課〔事務局〕

3. 用語解説 (50音順)

あ行

大津市景観計画

「大津市景観計画」とは、大津市が景観法に基づき、平成18年2月に策定した法定計画。大津市のあるべき景観像を明確するとともに、その実現のための規制誘導の基準を定めている。

か行

既存不適格物件

「既存不適格物件」とは、物件は建築物のことを指し、建築物の建築時には、建築基準法及び関連法令に適合していた建物で、その後の関係法令の改正などにより、現行の規定に適合しなくなったもの。

景観法

「景観法」とは、都市・農山漁村における良好な景観の形成を促進するための法律。景観計画の策定その他の施策を総合的に講じ、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造および个性的で活力ある地域社会の実現を図ることを目的とするもの。平成16年6月に制定された。

建築基準法

「建築基準法」とは、国民の生命・健康・財産の保護を図るために、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低基準を定めた法律で、1950(昭和25)年に交付された。一定規模以上の建築物の工事に際して、建築主は建築主事の確認を受けることが義務付けられている。

建築協定

「建築協定」とは、住宅地としての環境又は商店街としての利便を高度に維持増進するなど、建築物の利用を増進し、かつ土地の環境を改善するために、市町村条例に建築協定の締結に関する旨が定められている場合に、土地所有者などがその全員の合意により、一定の区域を定め、建築物の建築・位置・構造・用途・形態・意匠などに関して、建築基準法に定められた制限よりも厳しい基準を設けて、居住環境の維持・保全を図ろうとする協定。

高度地区

「高度地区」とは、用途地域内において、市街地の環境を維持し、又は土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める地区。

さ行

重要眺望点

「重要眺望点」とは、大津市景観計画に位置づけられた、眺望景観を見る地点のうち、少なくともそこからの景観は守るべきと考えられる地点。

人工地盤

「人工地盤」とは、限られた空間の中で土地を立体的に効率よく利用するよう人工的に整えた、地盤のように機能する構造物の総称。

た行

地区計画

「地区計画」とは、地区の課題や特徴を踏まえ、住民からの提案や住民参画のもと、住民と市とが連携し、都市計画に位置づけて「まちづくり」を進めていくもの。

デザインコード

「デザインコード」とは、デザインの原則、法則または、指標とするもの。

伝統的建造物群保存地区

「伝統的建造物群保存地区」とは、文化財保護法に基づき、伝統的建造物群及びこれと一体となしてその価値を形成している環境を保存するために指定する地区。

大津市においては、坂本地区が指定されている。

塔屋

「塔屋」とは、建築物の屋上に突出したエレベーター用の機械室や階段室その他これらに類する部分のこと。

都市計画法

「都市計画法」とは、都市計画の基本となる法律（1968年交付、1969年施行）で、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

土地区画整理事業

「土地区画整理事業」とは、土地区画整理法に基づき、都市計画区域内の土地について、道路・公園などの公共施設の整備改善と宅地の利用増進を図るために、その区画形質を整え、公共施設の新設・改良を行い、良好な宅地の供給などを行う事業のこと。

な行

「ぬけ」の確保

本書において用いている“「ぬけ」の確保”とは、眺める場所（視点場）から山や湖を眺める場合において、その眺める方向の前面に建物などがあり、その合い間から見える眺めの良好さを確保することを表している。

は行

バッファゾーン

緩衝地帯

風致地区

「風致地区」とは、都市における土地利用計画、都市環境の保全を図るため、風致の維持が必要な区域を定め、建築行為だけでなく、樹木の伐採や宅地造成などの開発行為に対しても必要な規制を行っている地区。

ヒートアイランド

「ヒートアイランド」とは、都市部において冷房などの空調、比熱の大きいコンクリートとアスファルトによる熱吸収、窓の反射の輻射熱などにより、局地的に温度が上がってしまう現象。

や行

容積率

「容積率」とは、建築基準法に基づく建築物の形態制限の一つで、「建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合」をいう。

{容積率}

= {各階床面積の合計} ÷ {敷地面積} × 100

用途地域

「用途地域」とは、都市計画法に定める地域（12種）で、都市の環境保全や利便の増進のために、建てられる建物の用途や形態（建ぺい率、容積率）など一定の制限を行う地域。

（工業系用途地域）

用途地域（12種）うち、準工業地域と工業地域及び工業専用地域のことをさす。

（商業系用途地域）

用途地域（12種）うち、近隣商業地域と商業地域のことをさす。

ら行

歴史的風土保存区域

「歴史的風土保存区域」とは、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法に定める地域で、古都の歴史的風土を保存するために指定される区域。

大津市においては、比叡山・坂本地区、近江大津京跡地区、園城寺地区、音羽山地区、石山寺地区の5地区が定められている。

立面緑視面積

「立面緑視面積」とは、建物敷地の外周部などにおいて、垂直面に投影される樹木の見えがかりの面積。

緑地率

「緑地率」とは、敷地内に植栽などを行う緑地面積の合計の敷地面積に対する割合のこと。

緑被率

「緑被率」とは、対象となる地域の面積に対して緑被地が占める割合。平面的な緑の量を把握するための指標となり、都市計画などに用いられる。

