

標題 米軍駐留軍用地跡地（西普天間住宅地区）における景観計画制度等を活用した地域価値を高めるまちづくり
～跡地利用の先進事例を目指して～

氏名（所属） ◎前田亘輝 加藤勤 小野耕輔
（玉野総合コンサルタント株式会社 沖縄支店技術部）
編集協力：宜野湾市市街地整備課・都市計画課

1. はじめに

沖縄県には、現在でも米軍駐留軍用地が県土面積の約8%にあたる約18,709haが存在しています。これらの駐留軍用地のうち、県の人口の約8割が集中する沖縄本島中南部地域（8市6町3村）に位置する6施設、約1,048haについては、平成25年4月に「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画（以下、「統合計画」といいます。）」が発表され、今後の返還予定が示されています（図1）。この統合計画に基づく最初の大規模返還地として、平成27年3月に宜野湾市にあるキャンプ瑞慶覧西普天間住宅地区（以下、「本地区」といいます。）が返還されました。本地区では、統合計画に基づく最初の大規模返還地として、普天間飛行場をはじめとする今後の跡地利用の先行モデルケースとなることを目指した跡地利用を行っています。

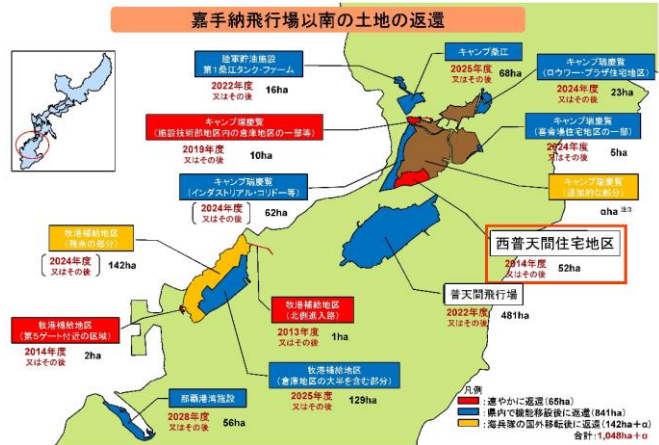


図1 統合計画による返還予定

出典：「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」（外務省 HP）を加工し作成

https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/togo_20130405_gai.pdf

本稿では、本地区の跡地利用に向けた課題と課題解決に向けた取り組み、特に土地区画整理事業と景観計画制度等を組み合わせた地域価値を高めるまちづくりについて紹介します。なお、当社は宜野湾市が策定する「跡地利用計画」の策定支援をはじめ、土地区画整理事業の調査設計、道路や橋梁の設計、景観づくり等の支援など本地区のまちづくりについて、総合的な支援を行っています。

2. 本地区の概要と跡地利用計画

（1）本地区の概要…『県土発展の先導的役割を担う拠点・眺望景観や文化財など多数の地域資源』

本地区は宜野湾市北部に位置する約50.7haの地区であり、宜野湾市都市計画マスタープランでは、「県土発展の先導的な役割を担う拠点」と位置付けられています。また、沖縄本島西海岸に向け傾斜した地形となっており、市内随一の海への素晴らしい眺望を楽しむことができる地域です。また、本地区内は駐留軍用地跡地でありながら、国指定文化財である喜友名泉をはじめ、多数の文化財が残されているなど、様々な地域資源をもつ地区です。（図2）



図2 本地区の地域資源

左：西海岸への眺望 右：喜友名泉

（2）医療拠点構想…『沖縄の医療体制の中核となる拠点として琉球大学病院等の移設』

本地区では、多くの地権者が医療機能を希望していることやOHMIC（Okinawa Health Medical Innovation Center）構想を契機に、国、県、琉球大学の連携のもと医療拠点構想が立ち上がっており、地区内に、沖縄健康医療拠点として琉球大学医学部と琉球大学病院（以下、「琉大病院等」といいます。）の移設を行うこととなっています。

(3) 跡地利用計画…『計画の目玉として沖縄健康医療拠点、その他住宅地・大規模公園等を配置』

このような本地区の位置づけ、地域資源、医療拠点構想を踏まえ、平成27年に跡地利用計画を策定しました(平成30年変更)。跡地利用計画では「沖縄健康医療拠点を核とした都市機能と水・みどり・文化の調和した住環境がつながるまち」をコンセプトに、地区の中央に沖縄健康医療拠点ゾーン(約16ha)、その周辺に住宅等ゾーン(約18ha)、さらに本地区に残る自然環境や文化財の保全のため都市公園・緑地(約11ha)を配置しています(図3)。

この跡地利用計画の実現に向けて、平成31年より、宜野湾市が施行者となり、土地区画整理事業によるまちづくりを進めています。



図3 跡地利用計画

3. 事業実施に向けた課題

本地区の事業実施にあたっては、以下のような課題を抱えていました。

(1) 跡地利用の先行モデルケースとなるような土地利用の誘導・街並みの形成が必要

これまでの沖縄県内の跡地利用でも、広く土地区画整理事業が実施され、地権者の換地部分は住宅や沿道商業地として利用され、それぞれの地権者の土地利用の希望を叶えてきました。一方で、こうした土地利用は、本土の新市街地型開発と変わらない住宅・幹線道路沿道の街並みが形成されることが多くなっていました(図4)。本地区でも、跡地利用計画における住宅等ゾーンは、各地権者の換地であり、その土地利用は各地権者に任される状況で、これまでの跡地利用と同様な街並みが形成されることが想定されました。このような状況の中、本地区では、地域価値を



図4 県内の跡地利用の事例

本土と変わらない幹線沿道の街並みとなっている

高め、跡地利用の先行モデルケースとなることを目指し、多数の地域資源や沖縄健康医療拠点という新たな都市機能を活かした土地利用の誘導、街並みの形成に取り組む必要がありました。

(2) 宅地部分の景観形成と連動した道路等公共施設の設計・修景が必要

地域価値を高め、跡地利用の先行モデルケースとなるような街並みの形成に向けては、道路をはじめとする公共施設についても、そのデザインが重要となります。本地区では、地区のシンボルロードとなる「西普天間線」や西普天間線に架かる特徴的な「アーチ橋」などの整備が計画されており、これらの公共施設について、宅地部分の土地利用や景観形成と連動した設計・修景に取り組む必要がありました。

(3) 本地区のランドマークとなる沖縄健康医療拠点の形成が必要

沖縄健康医療拠点は、その立地、規模の大きさ、機能から本地区を特徴づけるランドマークとしての機能も持ち、地域の景観形成上も重要な役割を持つこととなります。このような背景から、景観形成上も配慮した拠点の形成を行う必要がありました。

(4) その他

本地区は駐留軍用地跡地であり、施設・区域の返還後、国により駐留軍が使用していた建物や工作物等土地利用にあたり支障となるものを除去する「支障除去」が行われますが、この段階から今後の事業工程を見据え、跡地利用計画やその後の土地区画整理事業と連携した効率的な実施が求められていました。また、沖縄健康医療拠点用地の確保、公共用地確保に向けた先行取得の実施、地区外へのアクセス道路の整備や文化財の保全など駐留軍用地跡地として特殊な課題を抱えていました。

本稿では、このうち、分科会のテーマである「持続可能で地域価値を高めるまちづくり」に合致する(1)から(3)について、その課題解決に向けた取り組みを詳述します。

4. 課題解決に向けた取り組み

(1) 跡地利用の先行モデルケースとなるような土地利用の誘導・街並みの形成

多数の地域資源や沖縄健康医療拠点という新たな都市機能を活かした土地利用の誘導・街並みの形成に向けた取り組みとして、景観形成重点地区への指定及び土地区画整理事業と景観計画制度等を組み合わせたまちづくりのモデルエリア形成に取り組みました。

1) 景観形成重点地区への指定

本地区の街並みの形成に向けて、まずは本地区を宜野湾市景観計画上の景観形成重点地区に指定することとしました。本地区の景観形成の基本目標を「水・みどり・文化と眺望が育む、美しく新しい西普天間の街並み」とし、本地区の多数の地域資源を活かし、この地域にしかない独自の景観づくりを行うことによって、新たな地域の価値・独自性の創出を目指しました(図5)。

この景観づくりに向けて、表1のような市全体の景観形成基準より厳しい基準を定め、さらに、ほぼ全ての建築行為について、市が事前に建築計画をチェックできる届出対象行為としました。このような取り組みにより、景観形成の基本目標の実現を目指しました。

しかし、跡地利用の先行モデルケースとなるような土地利用の誘導や街並みの形成に向けて、相当に厳しい景観形成基準をかけることは合意形成上困難であり、また、土地利用までは言及できない等の課題がありました。

2) まちづくりのモデルエリアの形成

そこで、まずはまちづくりのモデルエリアを形成し、そのモデルエリアでの取り組みを地区全体へ波及させることを目指しました。一般的に、土地区画整理事業において、まちづくりのモデルエリアを形成するには大規模保留地の設定や大街区の共同利用といった手法を活用し、ハウスメーカーによる高質な住宅街や商業施設等を設けることが多く用いられます。しかし、本地区においては、①多く

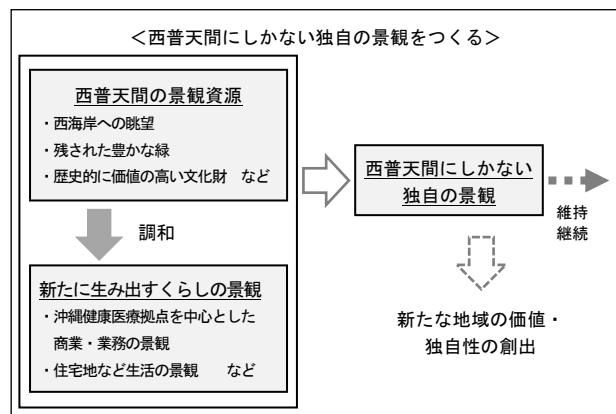


図5 西普天間にしかない独自の景観づくりのイメージ

表1 本地区の景観形成基準

景観形成基準	ねらい
高さの制限	海への眺望の保全
緑化面積、中高木本数	地区に残る緑や新たに創出する緑と連携した街並み形成
色彩の制限	緑豊かな街に馴染み、統一感ある街並みの形成
敷地面積の最低限度	ゆとりある街並みの形成

※その他、建築物では計21項目の基準を設定

の保留地は琉大病院等用地として活用されており、まとまった保留地を設けることができない、②琉大病院等の用地確保のための先行買収により、残った多くの地権者が土地の自己利用を望んでいることから、大規模保留地や大街区の共同利用は困難な状況でした。

そこで、土地区画整理事業の申し出換地手法と景観計画及び地区計画制度（以下、「まちづくりルール」といいます。）を組み合わせ、一体的に運用することで、まちづくりのモデルエリアを形成し、「訪れる人が溜まり楽しむことができるにぎわいのある沿道空間の創出」を目指しました。

具体的には、まず、幹線道路の沿道や琉大病院等のメインエントランス付近の土地の価値が高い街区（地区の一等地といえる街区）を申し出街区に設定しました。申し出換地における一般的な申し出要件は土地の大きさや従前地と申し出街区の距離であることが多いですが、本地区では、「まちづくりルールの遵守」を申し出要件の一つとしました。まちづくりルールには表2のようなまちづくりのモデルエリアの形成に寄与する、地区全体より詳細で厳しいルールを設けました（図6）。

地権者に対する申し出換地に関する説明は複数回にわたり個別に実施し、説明の際には、まちづくりルールをただ説明するのではなく、イメージパース等を用い目指す街並みを共有し、共感していただくことを目指した説明を心がけました。それにより厳しい申し出要件にも関わらず多くの申し出希望が集まりました。

この検討にあたっては、換地設計担当とまちづくりルールの検討担当が密接に連携し、まちづくりルールの検討担当では換地設計を踏まえた実現可能なまちづくりルールの検討（換地面積や形状を踏まえた緑化の基準、敷地面積の最低限度、壁面後退距離の設定など）を行い、換地設計担当ではまちづくりルールを踏まえ、それを可能とする換地設計（商業系土地利用や駐車場を裏側に配置することが可能な換地面積や形状の設計など）を実施しました。

このように、地区の一等地を見極め、そのエリアで申し出換地とまちづくりルールを一体となって運用、ルールをただ説明し申し出を募るのではなく、イメージを伝え共感を呼ぶことで、保留地や大街区共同利用によらない、まちづくりのモデルエリアの形成に取り組みました。

表2 モデルエリアにおけるまちづくりルール

ルール	ねらい
1階部分の商業系土地利用	にぎわいのある空間の形成
低層部にガラス使用	魅力的な店内の様子を見せ、より高質でにぎわいのある歩行空間の創出
壁面後退(2m)と歩道一体利用	開放的な歩行空間の形成と緑豊かな人溜り空間の形成
建築物の前面に駐車場を設置しない	にぎわい空間の連続性、安全性の確保

※この他、計8項目のルールを設定



図6 モデルエリアのルール（抜粋）

(2) 宅地部分の景観形成と連動した道路等公共施設の設計・修景

地権者の換地部分に続いて、街並みの形成に大きな影響を与える道路等の公共施設についても、景観形成に関する検討を行いました。まずは、地区内の幹線道路である西普天間線や大規模な公園等を景観法に定める景観重要公共施設に指定することとしました。景観重要公共施設に指定する道路や公園について、それぞれ地区の景観づくりの考え方や宅地部分の景観形成と連動したコンセプトを設定し、そのコンセプトの実現に向けた修景設計を行うこととしました。

新市街地開発型の土地区画整理事業では、道路等の修景設計は市やコンサルタントだけで、その後の維持管理に主眼をおいて行われることが多いですが、本地区では、様々な主体により構成される景観協議会を設立し、多様な意見を取り入れた道路修景を行うこととしました(表3)。

さらに、景観協議会で道路等の修景を検討するにあたっては、CIMモデル等を活用し、必ずしも土木設計に詳しくない地域代表の方でも議論がしやすいような工夫を行っています。例えば、西普天間線に架かる橋梁では、その色彩や細かなディテールについて、CIMモデルによって設計案を複数提示し、実際の完成イメージを想定しながら協議を行い、橋体デザインや色彩等の決定を行いました(図7)。

このように、ただ道路等の修景を行うのではなく、地区全体の景観づくりの考え方や宅地部分の景観形成と連携した修景を心掛け、様々な主体で協議を行いながら検討を行い、協議にあたってはCIMモデルの活用など誰もが協議しやすい工夫を行いながら、宅地部分の土地利用、街並み形成と連動した設計・修景に取り組んでいます。

(3) 本地区のランドマークとなる沖縄健康医療拠点の形成

ここまで、宅地部分や公共施設の景観形成について述べてきましたが、沖縄健康医療拠点も本地区の景観を特徴づけるランドマークとしての機能も持ち、地域の景観形成上、重要な役割を持っています。そこで、沖縄健康医療拠点に立地する琉球大学側とも繰り返し協議を行いました。協議の中では、本地区の景観形成を行ううえで、琉大病院等の建築計画において留意してほしいことを市から示し、それに対する配慮の可否や具体的な配慮事項についてチェックシート等を用いながら協議を行いました。その結果をもとに、景観計画における景観形成基準を設定することで、実現可能な景観形成基準を定めるとともに、協議内容の実現を担保する工夫等を行いました。さらに、設計の途中段階で宜野湾市景観審議会にて議論を行うなど、有識者や地域代表など第三者の意見を取り入れるようにしました。

これらの工夫により、眺望を確保する建物配置や地域に開かれたキャンパス形成等、地区のランドマークにふさわしい沖縄健康医療拠点が実現できる建築計画、敷地利用計画となっています。

表3 景観協議会 構成員

構成員
有識者
琉球大学
道路占用者 (電気事業者等)
商工会等関係団体
地域代表者
行政(国・県・市)

※計21名で構成



図7 橋梁景観の検討

5. 今後の課題と展開

上述のとおり、土地区画整理事業と景観計画制度等を組み合わせた取り組みなど様々な工夫により、現在の計画段階では跡地利用のコンセプトの実現、跡地利用の先行モデルケースづくりに向けた素地づくりができたと考えています。

この素地づくりに向けては、数多くの地権者説明会や個別説明、勉強会等を行い、また、景観協議会には地域代表者も参加するなど、積極的に住民と合意形成を図り、協働し、取り組んできました。ただし、制度上、行政主導の部分もあり、一部の地権者からすると決められたルールを守るという受動的なものになっていることも想定されます。

今後、将来にわたって、持続可能で地域価値を高く維持していくためには、地権者が真にまちづくりルールをはじめとする様々な取り組みを理解し、その実現に向けて地権者自らが「まちをつくる」という目線をもち、それぞれの土地利用やまちづくりに関わっていく必要があると考えています。

住宅等ゾーンの供用開始までは、まだ数年程度かかる見込みであり、今後は、それまでの期間を活用し、宜野湾市と協力しながら以下のような様々な取り組みを実施し、地権者の土地利用、まちづくりを支援したいと考えています。

- ・まちづくりや街並み創出に関する意識の向上に向けた地権者との勉強会やタウンミーティングの継続的な実施
- ・歩道一体利用部分の利活用や駐車場の共同利用など隣接した敷地で協力した土地利用、地域で統一した看板の設置など、景観計画制度や地区計画制度では規定できない細かな建物や土地利用に関するルールの検討
- ・この地域に望まれる都市機能の調査・検討、土地利用のニーズや進出したい事業者を調査し、地権者と事業者のマッチングの実施
- ・琉球大学、地権者、事業者等と連携した歩きたくなる街並みの創出、地域の健康づくりを促進する取り組みの実施（ウォークブルシティ・スマートウェルネスシティの形成）
- ・将来的な地域の維持管理等を見据えたエリアマネジメントに関する取り組み
- ・これらの取り組みを地区全体に波及させるような取り組み 等

6. おわりに

沖縄県における駐留軍用地の返還とその跡地利用は沖縄振興の重要な柱の一つです。これまでの駐留軍用地跡地利用では、良好な住宅地や商業地等都市基盤を創出し、沖縄の振興に着実に寄与してきました。しかし、今後は将来的な人口減少や都市の成熟に伴い駐留軍用地に求められる役割も変化していきます。本地区では、このような変化に対応しながら、これからの時代に沿ったまちづくりを地権者や事業者等様々な主体と協力しながら取り組み、跡地利用の先行モデルケースとなることを目指していきます。



図8 過去の勉強会の様子