

①第三期整備計画（案）の検証

社会資本総合整備計画「第三期旧東海道品川宿地区における良好な街なみの形成」事前評価

1 目標の妥当性

（1）計画の目標について

【計画の目標】

旧東海道品川宿地区は、品川区景観計画で重点地区として位置づけている。当地区は、かつての東海道宿の道筋が残されており、周辺には寺社仏閣や幕末の歴史を伝える史跡なども点在している。沿道では多くの建物が建て替わり、かつての宿場町としての街なみは希薄になったが、歴史を伝えるまちの記憶は、道路や敷地の形状、路地や横丁、寺社などに残されており、地域文化として息づいている。

当地区では、区と地元のまちづくり協議会が協働でまちづくりを進めてきており、今後ともこのような景観まちづくりの取組をさらに充実させ、品川区景観計画を踏まえた建築物等の修景を誘導していき、旧東海道にふさわしい賑わいと魅力ある街なみ形成を図る。

【妥当性の検証】

当地区においては、平成 23 年に社会資本総合整備計画「旧東海道品川宿地区における良好な街なみの形成」を策定し、上記の目標の実現に向けて平成 24 年度より 10 年に渡り街なみ環境整備事業を進めてきたところである。これまでの 10 年間については、第一期計画（平成 24～28 年度）の事後評価、第二期計画（平成 29～令和 3 年度）の中間評価にてそれぞれ一定の効果が得られたことを確認している。

<第一期計画の事後評価（平成 29 年度実施）>

計画の名称：旧東海道品川宿地区における良好な街なみの形成

計画の成果目標（定量的指標）：景観形成重点地区における歩行者交通量

定量的指標の現況値及び目標値：

- ・当初現況値（H23）…2,160 人／10 時間（H20 当初）
- ・最終目標値（H28 末）…2,400 人／10 時間

定量的指標に関連する交付対象事業の効果の発現状況

- ・建築物の外観、看板、のれん等の修景により、旧東海道の歴史を伝える街なみ形成を進めることができ、歴史情緒を感じられる散策の場としてまち歩きの来街者が増加した。
- ・地元のまちづくり協議会と協働で建築物等の修景に取り組むことで、より効果的に地区独自の景観形成を図ることができた。

定量的指標の達成状況：

- ・最終実績値…2,990 人／10 時間

＜第二期計画の中間評価（平成 31 年度実施）＞

計画の名称：第二期旧東海道品川宿地区における良好な街なみの形成

計画の成果目標（定量的指標）：

・旧東海道品川宿地区の住民が品川宿らしいと感じる人の割合を 54%（H28）から 60%（R4）に増加

定量的指標の現況値及び目標値：

- ・当初現況値（H28 当初）…54%
- ・最終目標値（R3 末）…60%

定量的指標に関連する交付対象事業の効果の発現状況

・建築物の外観、看板、のれん等の修景により、旧東海道の歴史を伝える街なみ形成を進めてきた結果、「品川宿らしさを感じる」人が増加した。

定量的指標の達成状況：

- ・中間実績値…58.9%

当地区は、旧東海道の第一の宿場町であり、今もなお江戸時代から続く旧東海道の線形や幅員を維持し続けているとともに、まちの寺社仏閣も当時の面影を残すものが多い。第一期計画により歩行者交通量が増加するという効果が得られたが、計画を継続していく中で、昨今のまち歩きブームも相まって都内でも人気のスポットとなり、観光地としての一面も強まってきている。

また、当地区では、今後も 3～4 代と住み続けたいと考えている住民のほか、当地区のポテンシャルや風情、商環境（小規模店舗の昔ながらの商店街）等を気に入り新たに移り住んで来る人も見受けられる。第二期計画の中間評価の結果（品川宿らしいと感じる住民の割合の増加）からも、「品川宿らしさ」が当地区の魅力の一つとなっていることがうかがえる。

一方で、第一期計画の間は当地区では主に建替えや改装が行われていたが、第二期計画に入った頃から徐々に当地区の土地の利便性が評価され始め、急速に土地の集約化とマンション等への建替えが増加してきている。マンション等への建替えでは、商店街に立地するにも関わらず 1 階をエントランスと駐車場、駐輪場とするものも見受けられ、これらが旧東海道の宿場町としての風情や景観に与える影響は大きい。

当地区においては、第一期・第二期計画に続き街なみ環境整備の取組みを維持・継続していくことが不可欠であることから、計画を第三期へと延伸し、一定の成果が得られた第一期・第二期計画の目標を第三期計画へと引き継ぐことは妥当と判断できる。

（２）計画の成果目標（定量的指標）について

【計画の成果目標（定量的指標）】

旧東海道、北馬場通り、南馬場通り、ジュネーブ平和通り沿いの建物の街なみ評価点（※）の平均点を 53.9 点／棟から 54.4 点／棟に増加

※街なみ評価点：建物の修景度合いを景観形成基準等に基づき評価し点数化したもの（最大値は 100 点）

【定量的指標の定義及び算定式】

旧東海道、北馬場通り、南馬場通り、ジュネーブ平和通り沿いの建物を調査し、修景度合いを点数化する評価を行う。街なみ評価点の 1 棟当たりの平均点を算出して街なみの修景度を比較する。

【定量的指標の現況値及び目標値】

- ・当初現況値（R3 当初）…53.9 点／棟
- ・最終目標値（R8 末）…54.4 点／棟

【妥当性の検証】

第一期では観光、商業地としての歩行者交通量の増加、第二期では品川宿らしいと感じる住民の割合の増加を定量的指標とし、その実績から一定の効果が得られたことを

確認している。しかし、第三期の定量的指標を策定するに当たっては、まちなみを形成する根源的な要素である建物に着目し、旧東海道・北馬場通り・南馬場通り・ジュネーブ平和通りの沿道の一棟一棟の建物が、まちなみに与える影響を数値化して定量的な指標とすることを目指し、街なみ評価点を算出する評価書を作成した。

街なみ評価書は、品川区景観計画の景観形成基準をベースとした基礎的評価として

- ・セットバック
- ・建物顔の向き
- ・13mラインを意識した工夫
- ・庇、軒の連続性
- ・建物間口の踏襲
- ・基準に適合した建物の色彩
- ・設備機器等の目隠し
- ・景観に配慮した軒先空地

の8項目を各項目1～5点で5段階評価し、旧東海道品川宿地区街なみ環境整備事業補助金交付要綱における修景基準に基づき、各建物が歴史的な街なみに対して特に配慮し努力しているかをはかる努力評価として

- ・賑わいの創出に寄与
- ・歴史的街なみに配慮した素材、様式
- ・歴史的街なみの要素である格子、建具等の建物構成要素の採用
- ・歴史的街なみの要素である看板、のれん等のアイテムの採用
- ・街なみに貢献する明かり
- ・街なみに配慮した外構

の6項目を各項目1～5点で5段階評価するものとした。

これらの合計最大70点に加え、基礎評価、努力評価では評価しきれない

- ・総合的なデザインのバランス、質
- ・街なみ、景観に与える影響力

等の評価を3人の景観アドバイザーにより行い、各10点満点、合計最大30点とし、評価点の総合計を100点とした。

このような評価書を作成することで、客観性ある定量的な総合評価が出来るものとした。

第三期整備計画（案）の成果目標には、上記の街なみ評価点の1棟当たりの平均値を算出して整備前と整備後を比較し、平均点の増加をもって街なみ全体の修景度の向上を確認することができる定量的な指標となっており、妥当であると考えている。

【定量的指標の目標値】

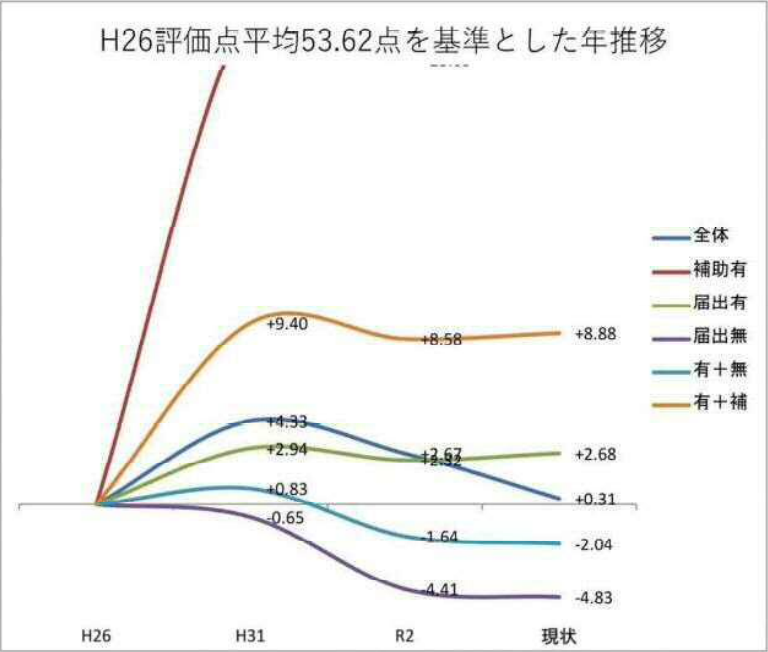
平成31年度、令和2年度に作成した街なみ評価書とあわせて集計をおこなった。（平成26年度末と令和3年8月末時点）

その結果平成26年度末と令和3年8月末の評価点の全体平均で0.3点/棟の上昇が見られた。（表図1参照）

確認申請手続きのある新築の場合などは必ず景観法・品川区景観条例に基づく届出があるが、店舗の入れ替わり、看板の架け替え、外壁の塗り替えなどの場合、事業者が届出対象であることを確認せず、届出がなされない事例がいまだ多数ある。

図表 1

H26更新前評価平均		53.62				
※棟数は累計						
	H31		R1		現状	
	棟数	平均	棟数	平均	棟数	平均
全体	624	57.95	624	56.29	624	53.93
補助有	18	79.17	22	76.71	22	78.27
届出有	45	56.56	51	55.94	56	56.30
届出無	64	52.97	73	49.21	95	48.79
届出有＋届出無	109	54.45	124	51.98	151	51.58
届出有＋補助有	63	63.02	73	62.20	78	62.50
更新無	554	53.38	462	53.32		



表図1をみると、届出があるものは基準点より8点以上上昇し、さらに補助金を活用したものは20点以上の上昇となっている。一方届出のないものは4点以上下降していて、この棟数が多いことから全体平均値を押し下げている。また建替えも、改修等もない未更新の各年度の平均はわずかに全体平均値より下がっている。

これらのことを踏まえ、今後の5カ年においては、届出率増加の取り組みをさらに強化していく方針で第三期の目標値については、平成26年度から令和3年8月までの全体平均で0.3点/棟増加のところ、それ上回る0.5点/棟増加とする。

定量的指標の現況値及び目標値：当初現況値53.9点/棟（R3当初）→最終目標値54.4点/棟（R8末）については、上記の通り過年度の実績の調査と分析から設定しているため、妥当と考える。

(3) 計画の効果及び効率性の検証

【当事業において独自のB/C分析手法を選択するに至った理由】

- ・平成28年の社会資本整備総合交付金交付要綱の改正により、整備計画へのB/Cの記載が必要となった（第一期・第二期は適用外のため記載なし）
- ・街なみ環境整備事業においては、国交省住宅局がB/C分析マニュアルを定めており、

住民に対して事業の内容、効果等を明確に説明したうえで、(アンケートにより)「その事業による便益と引き替えに、いくらまでならお金を支払えるか（最大支払い意思額）」を答えてもらい、この回答結果をもとに社会全体の便益を計測する手法

が示されている一方で、

個々の事業箇所の特異性等から本マニュアルの適用が適当でないと判断される場合、他の手法の適用を妨げるものではない（適用した手法の妥当性等について、客観的な説明が必要）

とされている。

- ・過年度の整備計画では、成果目標（指標）を「歩行者交通量の増加（第一期）」「品川宿らしいと感じる人の割合（第二期）」としており、指標と効果（街なみ景観の向上）の関係性が見えにくい面があったことから、平成31年より当地区の建物の調査を開始し、修景度合いを点数化する評価を行っている。
- ⇒当地区の「街なみ評価点の増加（減少）」は、「街なみ景観の向上（低下）」という効果を直接表しており、国費を活用して修景した建物の従前従後の街なみ評価点を分析することにより、当事業の費用対効果をより的確に表すことができると考える。

【その他、マニュアルによる評価が適当でないと判断される理由】

- ・当事業は公共物の整備を含まず、民間の建替えや改修に伴う修景のみを対象とした事業である。不特定多数の区民を対象としたアンケートでは、区道の舗装整備や無電柱化に伴う事業、全国的に知名度の高い観光地での建物修景事業と比較して、景観の向上という点においての費用対効果が著しく低く評価される恐れがある。
- ・これに対し、目の前の建物を一定の基準により評価し、修景前・後の修景度合いを点数化するという「品川区独自の評価方法」を用いることで、街なみ景観が良くなったのか悪くなったのか、目指している街なみにどの程度近づけたかなど、景観についての効果の分析が可能と考える。実際に過年度の調査結果からは景観の向上（街なみ評価点の増加）の傾向が如実に表れており、第一期・第二期の事業において一定の効果があったことを再確認している。このように、当事業（第三期）ではマニュアルよりも街なみ評価点に基づく分析によりB/Cを算出するほうが適当であると判断した。

社会資本総合整備計画

「第三期旧東海道品川宿地区における良好な街なみの形成」のB/C検討

（O）B/C算出方法について

前述したように、本計画はマニュアルによるB/Cの算定になじまないと判断されるため、当地区の街なみの修景度合いを点数化した「街なみ評価点」をベースに、独自の手法によりB/Cを算定する。

（１）想定されるCost

本計画においては、民間の建物修景整備に対して補助を行い、街なみ評価点の１棟当たりの平均点を増加させることを成果目標としている。

街なみ評価点は、基礎評価点（景観計画の景観形成基準に基づく項目の評価）と努力評価点（補助金交付要綱の修景基準に基づく項目の評価）、アドバイザー評価点（総合的な評価）で構成される。

基礎評価点については、景観法に基づく届出を行う場合に守らねばならない基準に基づいているため、手続きがきちんとして行われて建物が更新されることで一定程度の水準に達していくと考えられる※。一方、当地区では、景観計画の重点地区として、最低限の基準を守るだけでなく、当地区にふさわしい、より積極的な景観づくりを推進しており、特に効果の高い修景整備に対する補助制度を設けている。その補助による効果を直接的に示すのが努力評価点（の増減）となる。

※：当地区では、景観アドバイザーによる相談窓口を設けており、届出の前によりよい修景計画を誘導している。

努力評価項目（6項目）

- ・5段階評価（1項目につき最低1点、最高5点で、計6～30点）
- ・各項目に該当する場合に、効果の度合いにより加点する（該当なしは1点）

項目	評価基準
賑わい創出	1階が店舗、その他の室
（伝統）素材・様式	瓦、銅板、左官、木材・出桁 看板建築
建具・格子	主に入口まわりが木製建具、和風引違い・縦格子
看板・のれん	木製看板、かまぼこ文字、行燈看板
行燈・ライトアップ	街なみに対して貢献する明かり
外構等	舗装、塀、門（街なみ、道線形の連続性を補完）

区の補助要綱では、以下のように修景の補助対象項目と補助金の上限を定めている。補助対象項目のうち、基幹事業となるのは建築物の外観・外構等・屋外広告物の修景である。

補助対象項目		上限※	要素事業
建築物の外観	屋根、庇、外壁、開口部	200万円	基幹
外構等	建築設備・屋外階段、垣・柵・塀・門	100万円	
屋外広告物	看板、袖看板	50万円	
その他	のれん、行燈・ぼんぼり		効果促進

※経費の2/3まで。「区費（1/3）＋国費（1/3）」の上限額を表示。なお、建築物の外観修景を行い、かつ他の項目の修景を行う場合は200万円、外構等の修景を行い、かつ屋外広告物またはその他の修景を行う場合は100万円、屋外広告物とその他の修景を行う場合は50万円が上限。

モデルケース

補助金を交付するに当たっては、高い効果を期待できる修景工事かどうかを判断している。通常、補助事業となりうると考えられる工事の事業費に対する効果（想定されるCost）について、以下にモデルケース1を示す。

モデルケース1【外壁・庇・開口部（格子）・のれんを修景整備する例】

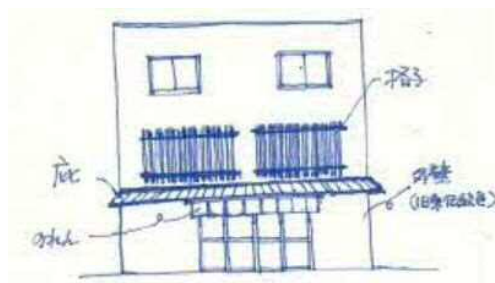
【工事費】

外壁改修	220万円
庇	40万円
格子	20万円
のれん	20万円
計	300万円

↓

補助対象事業費 300万円（区・国・事業者が1/3＝100万円ずつ負担）

うち基幹事業分 280万円（のれんは効果促進事業）



補助金は修景効果の高い工事（＝補助対象項目が該当する努力評価項目の評価点が増加することが見込まれる一定程度のグレードの修景工事）に対して交付するため、当該モデルケースの工事による努力評価点の増減の期待値を以下のように想定する。

【努力評価項目】

賑わい創出	…	1点増加（店舗に庇・のれん設置）
素材・様式	…	1点増加（庇に瓦使用、外壁を伝統色に改修）
建具・格子	…	1点増加（開口部に縦格子を設置）
看板・のれん	…	1点増加（のれん設置）
行燈・ライトアップ	…	増減なし
外構等	…	増減なし
補助による効果（想定）	…	4点増加
うち基幹事業分	…	3.7点増加※

※のれん（効果促進事業）とそれ以外の修景整備部分（基幹事業）による修景効果を完全に切り離して評価することは困難なため、事業費案分により基幹事業分の効果を算出。

$4点 \times 280万円（基幹事業分） \div 300万円（全体事業費） = 3.7点$

よって、このモデルケースにおいては、
事業費に対する効果（想定Cost） $3.7点 \div 280万円 \Rightarrow 1.32点 / 百万円$
となる。

次に、区の補助要綱における補助金の上限額設定の趣旨と照らし合わせた、モデルケース2を以下に示す。

モデルケース2【補助金交付の可能性がある単一項目の修景整備の例】

屋外広告物の修景（単一の項目）で補助対象事業費75万円（補助額上限の50万円を想定）の工事について補助金申請があった場合、一定の効果（＝努力評価点が1点以上増加）が期待されるのであれば補助金交付の可能性（価値）があると考ええる。

⇒事業費に対する効果（想定Cost） $1点 \div 75万円 \Rightarrow 1.34点 / 百万円$

-

実際の補助対象工事においては、補助対象項目により補助対象事業費や想定される事業費に対する効果（想定Cost）は若干異なると思われるが、モデルケース1・2ともに、想定Costは同程度であり、妥当な数値と判断できる。

よって、本計画においては、「想定される事業費に対する効果（想定Cost）」を「1.34点／百万円」とする。

なお、モデルケース2の類似例として、建築物の外観修景（補助金上限200万円）、外構等の修景（同100万円）においても、努力評価点が1点以上増加するような効果が期待できる修景工事であれば補助対象となりうるが、通常は金額に対する効果を考慮し、より効果の高い修景（評価点が2～3点以上増加するような修景）を求めると考えられるため、想定Costとして1.34点／百万円を最低ラインと判断した。

（２）想定される Benefit

①第二期計画における B/C の検証（参考）

当計画における想定Costに対する想定Benefitを算出するにあたり、参考として、前期である第二期計画（H29～R3年度）のR2年度までの実績を基に本計画の考え方をういてB/Cを検証する。なお、第二期計画においてはB/Cは未設定（未検証）であった。

計画名：社会資本総合整備計画「第二期旧東海道品川宿地区における良好な街なみの形成」

【Cost】

1.34点／百万円

【Benefit】

実績（数値の詳細は別紙３を参照）より、

第二期計画における補助額（区費＋国費、基幹事業分）	25,204千円
補助対象事業費（区費＋国費＋事業者負担、基幹事業分）	37,806千円
事業前の努力評価点（基幹事業分、合計）	252.45点
事業後の努力評価点（基幹事業分、合計）	340.99点
努力評価点（基幹事業分、合計）の増減	＋88.54点

上記より、効果（Benefit）は、

$88.54 \div 37,806 \text{千円} \Rightarrow 2.34 \text{点／百万円}$

【B/C】

$2.34 \div 1.34 = 1.74$

②第三期計画において想定する Benefit

第二期計画においては、B/Cが1.74となり、通常のCost以上の効果が認められたといえる。このことから、本計画においても第二期同様、通常のCost（想定Cost）以上の効果を生み出す結果が十分に期待できると考えられる。

当計画においてBenefitを算出（想定）するにあたっては、当計画における目標の達成を前提とし、目標を達成するために通常Cost以上の効果を生み出す事業となることを目指す。

当計画の成果目標（定量的指標）

街なみ評価点の平均点を53.9点/棟から54.4点/棟に増加させる

目標達成のためには…

街なみ評価点を合計312点増加させる（0.5点UP×624棟）

過年度実績（資料2の別紙2参照）より、1年当たりの平均値は、

更新物件	22件程度	
うち届出無	12件程度	平均点の増減　－4.89点
届出有	10件程度	（更新物件に対し、届出有は54.9%）
うち届出有・補助無	7件程度	平均点の増減　＋3.69点
届出有・補助有	3件程度	平均点の増減　＋16.27点※

※うち基礎評価点は＋3.55点、

AD評価点は＋7.5点

上記実績を基に、本計画（第三期の5年間）における想定値は、

更新物件	110件程度	
うち届出無	44件程度	評価点の増減　－215.16点
届出有	66件程度	（指導により60%にUPと仮定）
うち届出有・補助無	41件程度	評価点の増減　＋151.29点
届出無・補助有	25件程度	

上記より、

目標達成のために補助有物件に求められる評価点

$$312 - (-215.16) - 151.29 = 375.87 \text{点}$$

過年度実績による補助有物件の基礎評価点・AD評価点の期待値

$$(3.55 \text{点} + 7.5 \text{点}) \times 25 \text{件} = 276.25 \text{点}$$

よって、

補助有物件の努力評価点に求められる点数は、

$$375.87 \text{点} - 276.25 \text{点} = 99.62 \text{点} \Rightarrow \text{約} 100 \text{点}$$

また、本計画の補助額（区費＋国費）は35,000千円

⇒補助対象事業費（区費＋国費＋事業者負担）は52,500千円

想定されるBenefit（＝目標達成のために期待される・求められる効果）

$$100 \text{点} \div 52,500 \text{千円} \Rightarrow 1.90 \text{点} / \text{百万円} \text{（努力評価点の基幹事業分※）}$$

※便宜上評価点・事業費ともに基幹事業・効果促進事業で案分するため、割合は一定となる。

よって、本計画においては、「想定される事業費に対する効果（想定Benefit）」は「1.90点／百万円」となる。

(3) B/Cの検証

想定Cost、想定Benefitより、本計画におけるB/Cは

$$1.90 \div 1.34 = 1.41$$

となる。つまり、本計画は、 $B/C=1.41$ となる効果の高い事業計画であり、社会資本総合整備計画（街なみ環境整備事業）としての有効性があるといえる。

また、本計画の $B/C=1.41$ については、第二期計画の実績が $B/C=1.74$ であることから、本計画においても十分効果を期待でき、妥当性を有すると考えられる。

$B/C=1.41$ となることから、本計画は旧東海道品川宿地区の街なみ環境整備において高い効果があるといえる。

また、本計画を通じて街なみ評価点の平均点を押し下げている根源的な要因である「無届け」の建物を減少させる方策を推し進めることは当然のこととして、このマイナス要因を「届出あり」「補助金あり」の建物で引き上げを行うことを目指しているが、過年度の実績検証をすると、特に補助を入れた建物は、景観を構成する建物として優れたものになっていて、良好な景観形成に役立っていることがわかる。

そのため、第一期、第二期に続いて第三期でも本補助金を活用して建物等の修景をおこなうことは当地区の街なみ修景において非常に効果が高いと考えられる。

また、補助を受けた優れた建物が出来ていくことは、建替え、改修等をおこなおうとする人にとって指標となり、景観アドバイザーの窓口相談でのアドバイスや、届出の際の指導がしやすくなるという効果もある。

なお、過年度の整備計画では、成果目標（指標）を「歩行者交通量の増加（第一期）」「品川宿らしいと感じる人の割合（第二期）」としてそれぞれ増加したが、指標と効果（街なみ景観の向上）の関係性が見えにくい面があった。そこでより関係性を分かりやすくするために、第三期計画においては、修景の度合いを点数化して指標としている。

この街なみ評価点の増減は、街なみ景観の向上、低下を直接的に表しており、上記の B/C の算出において修景の事前事後の評価点を分析することは、当事業の修景に関する費用対効果をよりの確にあらわすものと考えている。

また、 $B/C=1.41$ となることから、効率性が高い事業であるといえる。

（４）整備計画実現の可能性

本計画は、第一期、第二期の実績を踏まえたものとなっており、第一期、第二期においても一定の成果を達成していることから、十分に実現可能と考える。

なおさらに、整備計画の実現度を向上させるための具体策として、現在無届けとなっていることが多い店舗入れ替わり時に景観の届出がなされるよう、当地区の建物を管理している不動産業者や町会への啓蒙活動、店子となる人々への認識を深くするためのパンフレットの効果的配布をおこなうなど、無届け案件の減少を推進する取り組みも強化していく。

また過年度整備計画により良質な具体例が街の中に増えていることで、景観アドバイザー窓口でのアドバイスや届出の際の指導においてより効果的に、より良い修景を促すことができる。

このような景観計画の届出促進活動、景観アドバイザーの窓口での効果的なアドバイス等により、平成26年度から令和3年8月までの街なみ評価点の全体平均で0.3点/棟増加を上回る、全体平均0.5点/棟増加という目標値は十分実現可能と考える。