

景観・まちなみ保存政策

— 新景観政策の10年 —

0

京都市の景観政策のあゆみ	
京都市の取組や出来事	国の動き
1930年 風致地区の指定	
1956年 屋外広告物条例の制定	
1964年頃 京都タワー建設、双ヶ岡開発計画で景観論争	1966年 古都保存法 制定
1972年 市街地景観条例の制定、 美観地区、特別保存修景地区等を指定	1970年 建築基準法 改正 (31mの絶対高さ制限の廃止)
1973年 市街地の大半に高度地区を指定(10m, 20m, 31m, 45m)	1975年 文化財保護法 改正 伝統的建造物群保存地区制度 創設
1991年 「土地利用及び景観対策についてのまちづくり審議会」 北部保全・都心再生・南部創造 (同時期に京都ホテル、京都駅ビルで景観論争)	
1994年 「古都京都の文化財」世界遺産登録	
1996年 景観規制、高さ規制等の強化	
2000年頃～ 都心部において、大規模マンションの建設が問題化	建築基準法等の改正による規制緩和
2003年 「国家戦略としての京都創生」の提言(景観・文化・観光)	2004年 景観法 制定 文化財保護法 改正 文化的景観制度 創設
2005年 「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」設置	
2007年 新景観政策	2008年 歴史まちづくり法 制定

1

1

時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会答申(2006年)

「歴史都市・京都の景観形成のあり方」

50年後, 100年後の
京都の将来を見据えた歴
史都市・京都の景観づくり

建物等は
「私有財産」であっても
景観は「公共の財産」

京都の優れた景観を守り,
未来の世代に継承する
ことは, 現代に生きる
**私達一人一人の
使命・責務**

5つの基本方針

- ①「盆地景」を基本に
自然と共生する景観形成
- ②伝統文化の継承と新たな創造との
調和を基調とする景観形成
- ③「京都らしさ」を活かした個性ある
多様な空間から構成される景観形成
- ④都市の活力を生み出す景観形成
- ⑤行政, 市民, 事業者等の
パートナーシップによる景観形成

2

「新景観政策」5つの柱と支援策

2007年実施

- ① 建物の**高さ規制強化** (45m→31m, 31m→15mなど)
- ② 建築物の**デザイン規制**
- ③ **眺望景観・借景の保全**
- ④ **屋外広告物の規制強化**
 - ・ 屋上看板・点滅式看板の全面禁止
 - ・ 色・大きさの規制【けばけばしい看板, 大きすぎる看板の規制】
- ⑤ **歴史的町並みの保全・再生**
 - ・ 歴史的な町並みや建造物の指定
 - ・ 伝統的な建造物の外観の修理・修景に対する助成

6つの条例の制定・改正

(2007年3月13日 京都市会 全会派一致で議決)

- ・ 眺望景観創生条例 (制定)
- ・ 高度地区の特例許可の手続に関する条例 (制定)
- ・ 自然風景保全条例 (改正)
- ・ 風致地区条例 (改正)
- ・ 市街地景観整備条例 (改正)
- ・ 屋外広告物等に関する条例 (改正)

都市計画の変更

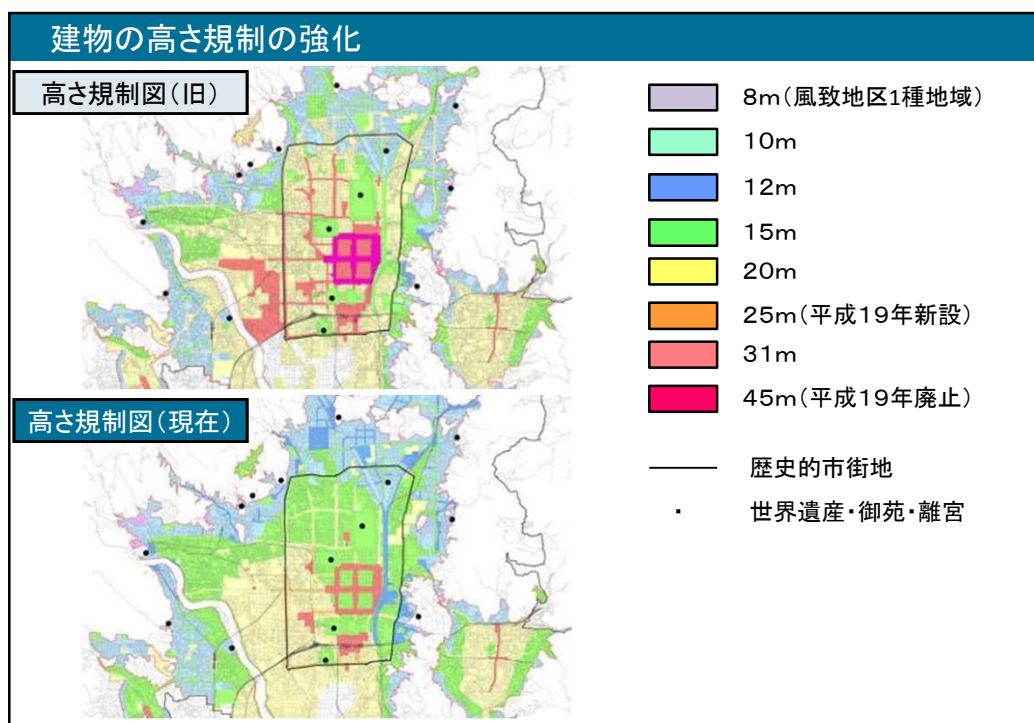
- ・ 高度地区
- ・ 景観地区
- ・ 風致地区

景観計画の変更

- ・ 建造物修景地区 等

3

2



4



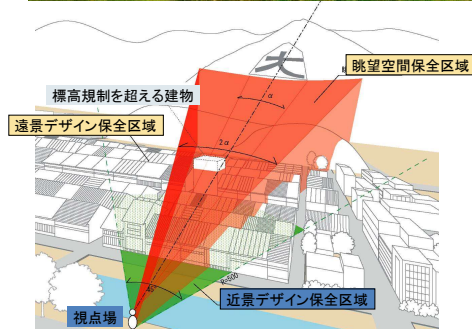
5

眺望景観の保全

賀茂川右岸から
「大文字」の眺め



五山の送り火 大文字



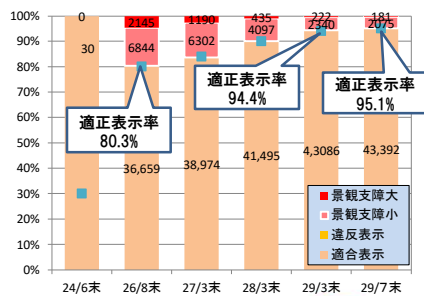
現在、条例改正に向け検討中

- ・優れた眺めを守るべき場所「視点場」を11箇所追加(38⇒49箇所へ)
- ・参道・門前町も視点場に拡充(23箇所)

6

優良な広告景観の創出と京都にふさわしい広告物の普及

優良な広告景観の創出



市内全域で4万5千の建物の屋外広告物
平成24年度時点 7割が不適合

平成29年7月末 京都の市民力で
95%が適正表示



7

歴史的まちなみの保全・再生

伝統的な建造物の保全と外観の修理・修景に対する助成の充実

【地区指定制度の活用】

- ・伝統的建造物保存地区 4地区
(文化財保護法)
- ・市条例による地区指定
 - ー歴史的景観保全修景地区 3地区
 - ー界わい景観整備地区 8地区



祇園新橋地区



嵯峨島居本地区

【単体としての保全策】

- ・景観重要建造物(景観法)
現在, 96件を指定
- ・歴史的風致形成建造物(歴史まちづくり法)
現在, 84件を指定



山中油店

景観政策検証システム(景観白書・景観市民会議)

景観政策を持続的に検証する仕組みとして平成22年度に構築。

■景観政策の実施

Do

■景観政策の検証

Check

景観政策の意義や実施状況, 市民・事業者等の声を踏まえて政策を検証し, 課題を明らかにする。

検証① 景観政策の実施状況

- 町並みや建造物の様子・変化
- 届出・申請件数の推移 など

検証② 景観政策による建築活動等への影響

- 土地価格や住宅着工の推移
- 景観に関する事業者の取組 など

検証③ 景観政策による市民意識への影響

- 景観に対する市民の意識
- 景観に関する市民の取組

窓口での声

事業者の取組

市民生活実感調査
市民の取組

検証内容・結果は
京都市景観白書
として情報発信

市民
事業者等

京都市景観市民会議

景観白書等を題材として, 課題抽出や改善策について意見交換

景観政策
検証システム⁹

■景観政策推進上の課題の改善

Action

■景観政策の進化

Plan

景観市民会議

平成28年度京都市景観市民会議

日 時 平成28年8月28日（日曜日）午後1時～午後4時30分

参加者 市民公募委員16名，有識者9名，傍聴者50名，報道関係者2名

テーマ 歴史と文化を未来につなぐ京都の景観づくり
～残せるか？お寺・神社のある風景～

第1部 報告・話題提供



お寺の副住職・雑誌編集者



京の社家を学ぶ会

第2部 ワークショップ



第3部 全体会議（総括）



10

市条例による「地域景観づくり協議会」制度

あそこにはどんな建物が建つのかな？
どんな人が住むのかな？



**地域が、
早いうちに情報をつかんで**

まちを大切にしてほしいな…
地域のことも知ってほしいな…



事業者地域のことを伝える

新しい建物が今の町並みに合っていない？
今の環境を守りたいな…



事前に事業者と地域が意見交換

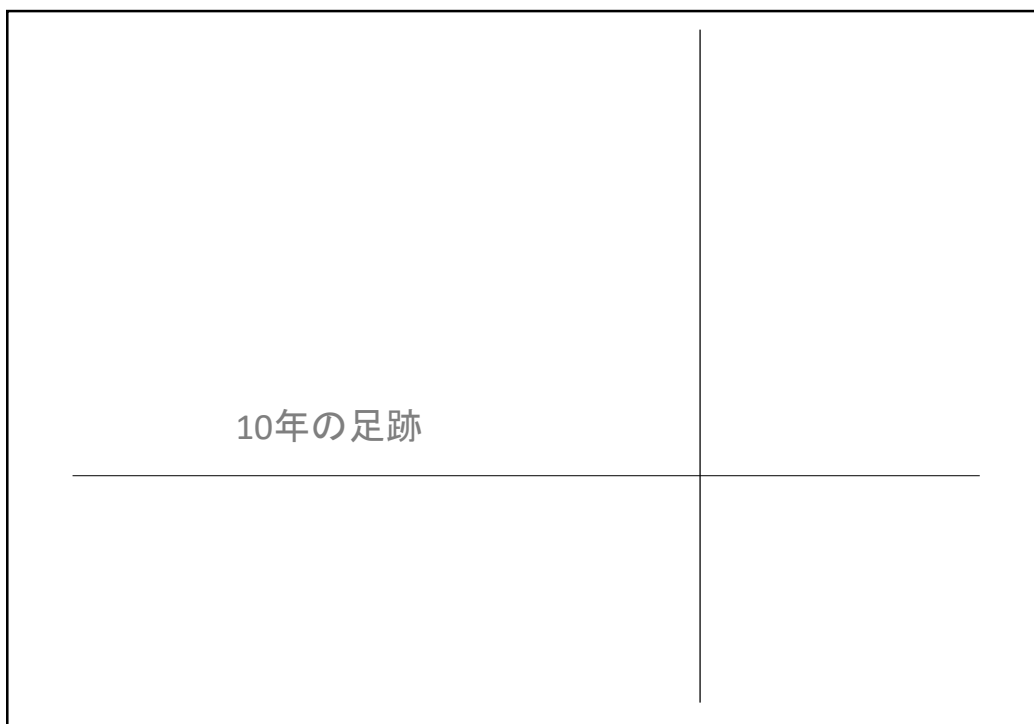


市条例により、景観に関する手続の前に、
市が認定した「地域景観づくり協議会」との
意見交換を義務付け

現在10地域の協議会を認定！



11



12

10の問題意識

1. 何を**政策問題**としたか？
2. 政策形成**プロセス**は適切だったか？
3. **ステークホルダー**な何を主張したか？
4. **マスコミ**は何をどのように伝えたか？
5. **議会**は機能したか？
6. 意見・議論の中で新景観政策は変わったのか？
7. 新景観政策によって経済活動に**影響**があったか？
8. 新景観政策の**意義・効果**は何か？
9. 新景観政策は**完結**したのか？
10. **次の政策問題**は？

13

問題意識2 政策形成プロセスは？

《作成過程》

- 2006.3.27 審議会による10回の審議と3回のシンポ
⇒ 2006.11.14 審議会による『最終答申』
- 2006.11.24 新景観政策(素案)発表(市長記者会見)
- 2006.11.27～12.28 パブリックコメント

《決定過程》

- 2007.1.26 パブリックコメント結果公表
⇒ 2007.1.30 (最終案)発表(市長臨時記者会見)
- 2007.2.20 2月市会議案提出
⇒ 2007.3.13 市会可決(全会一致)+8項目の決議

16

【図ー2】 新景観政策実施までの時系列

年 月	2005(H17)年度												2006(H18)年度												2007(H19)年度								
	7 ①	8 ②	9	10 ③	11 ④	12 ⑤	1	2 ○ シン ポ 3回	3 ● 中間 取り まとめ	4	5	6 ⑦	7	8 ⑧	9 ⑨	10	11 ⑩ ● 最終 答申	12	1	2	3 ・ 美風 審・ 都計 審	4 ・ 美風 審	5	6	7	8	9 ・ 美風 審						
審議会	景観づくり審議会																																
京都市									◆ 市政方針	◇ 市民しんぶん							◆ 素案発表	◇ 市民しんぶん	◆ 最終案発表	◇ 市民しんぶん								◆ 1日政策実施					
市会																	★ 11月市会		★ 2月市会		★ 13日可決												

17

問題意識3 ステークホルダーは？

《ステークホルダー》

- マンション住民などの所有者・団体
- 業界団体(不動産、屋外広告団体)
- まちづくり市民団体
- 経済団体
- 仏教界関係者

18

問題意識4 マスコミは？

《新聞記事の分類》

- ① 行政や審議会の公表内容をもとに、概要やコメントを加えるもの
- ② 京都市会での議論や各会派の姿勢を伝えるもの
- ③ 利害関係者・団体の行動を伝えるもの
- ④ マスコミ各社が独自に集めた情報をもとに記事を構成するもの

19

問題意識5 議会は？

- 平成18年11月市会：11月17日～12月15日
- 平成19年2月市会：2月20日～3月13日
 - ◇陳情審査（3月7日 建設消防委員会）
 - ・新景観政策の既存建築物に対する規制の緩和
 - ・新景観政策の検討及び施行の猶予
 - ・新景観政策の条例案等の撤回
- 2007.3.13 全会一致で可決＋「新たな景観政策の推進に関する決議」＜8項目の決議＞（自民，公明，民主共同提案）
- 2007.3.20 「都心マンション管理組合懇談会」による市議選の政党への質問状（＊23）
- 2007.3.28 市議選の各党会派が討論（景観，サミット議論白熱）
- ※ 統一地方選挙（京都市会議員選挙）が，平成19年3月30日告示，同年4月8日投開票。
- ※ 京都市長選が，平成20年1月24日告示，2月17日投開票。

20

問題意識6 政策変更は？

- 2007.1.26 パブリックコメント結果公表
 - ＋ 2007.2.20 市民団体の独自分析
 - 2007.1.30 「新景観政策案に対する市民意見等を踏まえた京都市の考え方及び対応方針」（最終案）
- 《素案からの変更点》
- ✓ 高さ規制→既存不適格マンションへの支援策を講じるとともに，特例許可制度を活用
 - ✓ デザイン規制→壁面後退，緑化基準，ケラバの出などの規定に「原則とし」を挿入し，例外を許容
 - ✓ 屋外広告→経過措置期間の延長等

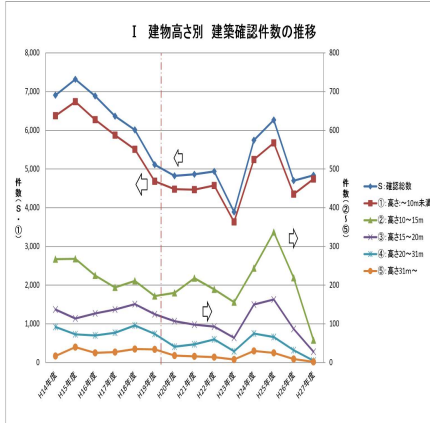
21

問題意識7 政策の影響は？

《影響》

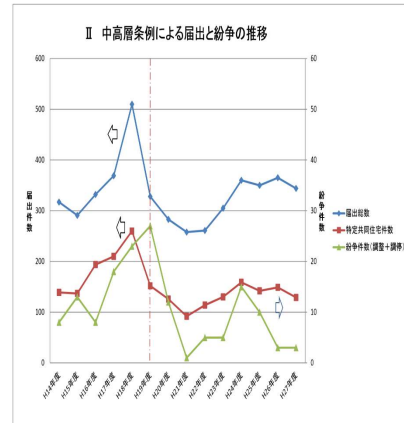
【図-3】確認件数の推移

【図-3】Ⅰ建物高さ別 建築確認件数の推移



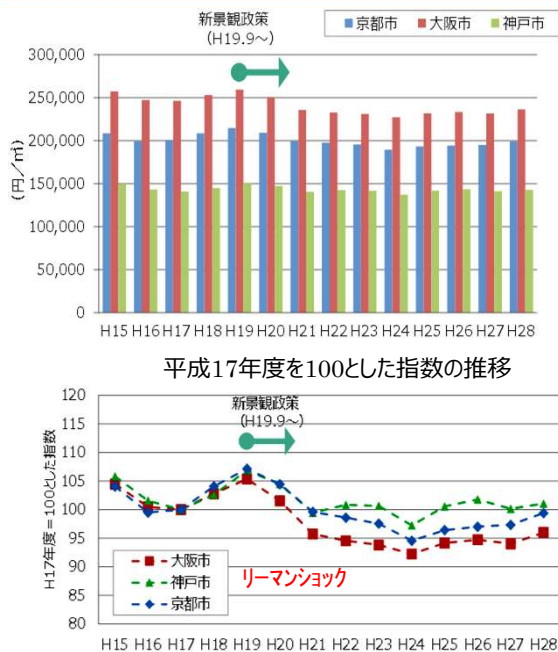
【図-4】届出と紛争の推移

【図-4】Ⅱ中高層条則による届出と紛争の推移



22

景観政策による影響 地価公示(住宅地平均価格)の推移

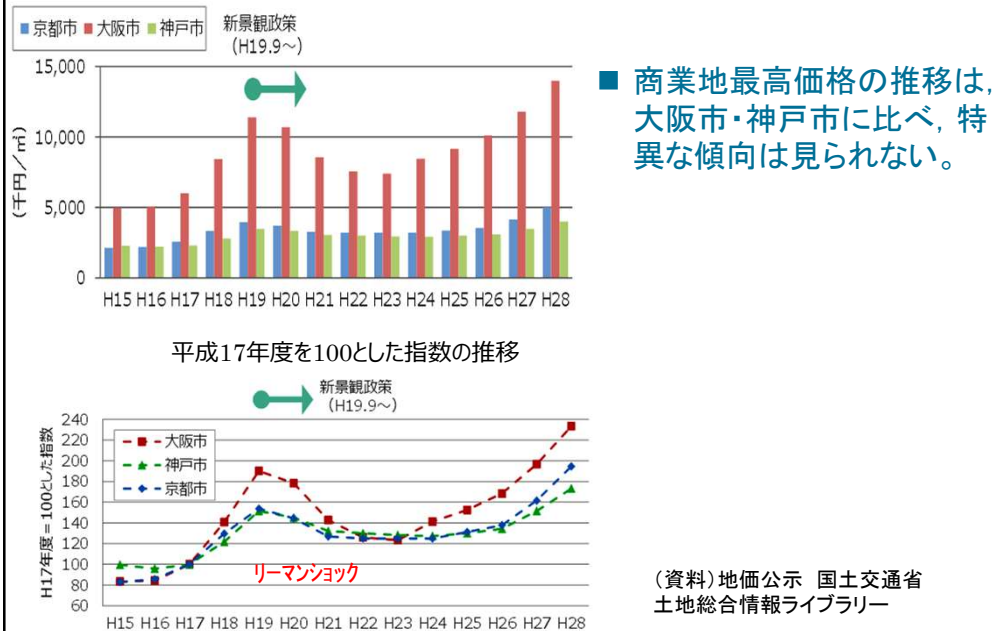


■ 住宅地平均価格の推移は、大阪市・神戸市に比べ、特異な傾向は見られない。

(資料)地価公示 国土交通省
土地総合情報ライブラリー

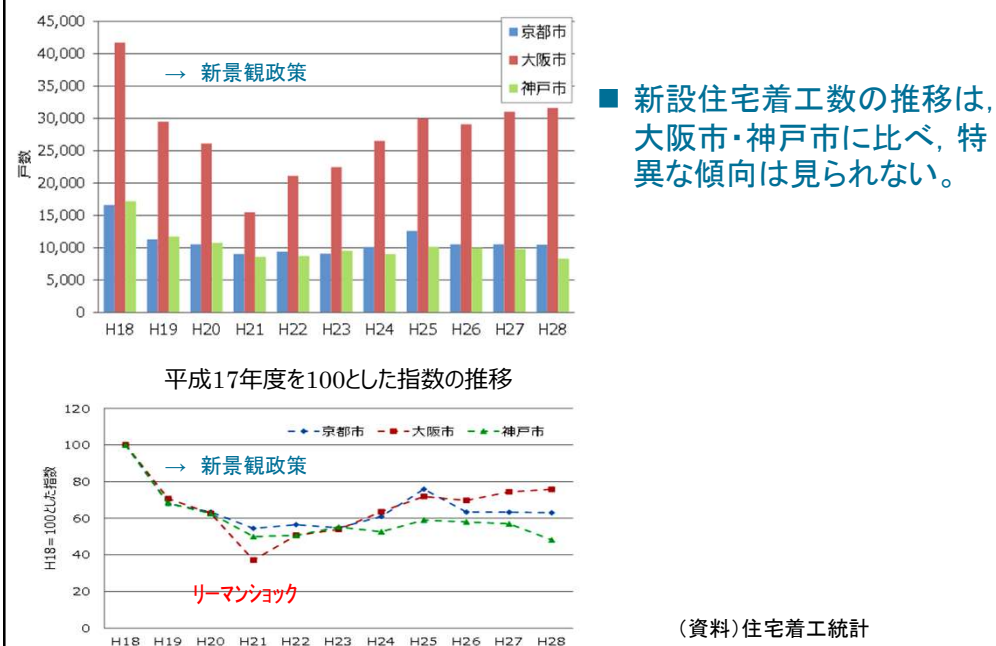
23

景観政策による影響 地価公示(商業地最高価格)の推移



24

景観政策による影響 新設住宅着工戸数の推移



25

問題意識8 意義・効果は？①

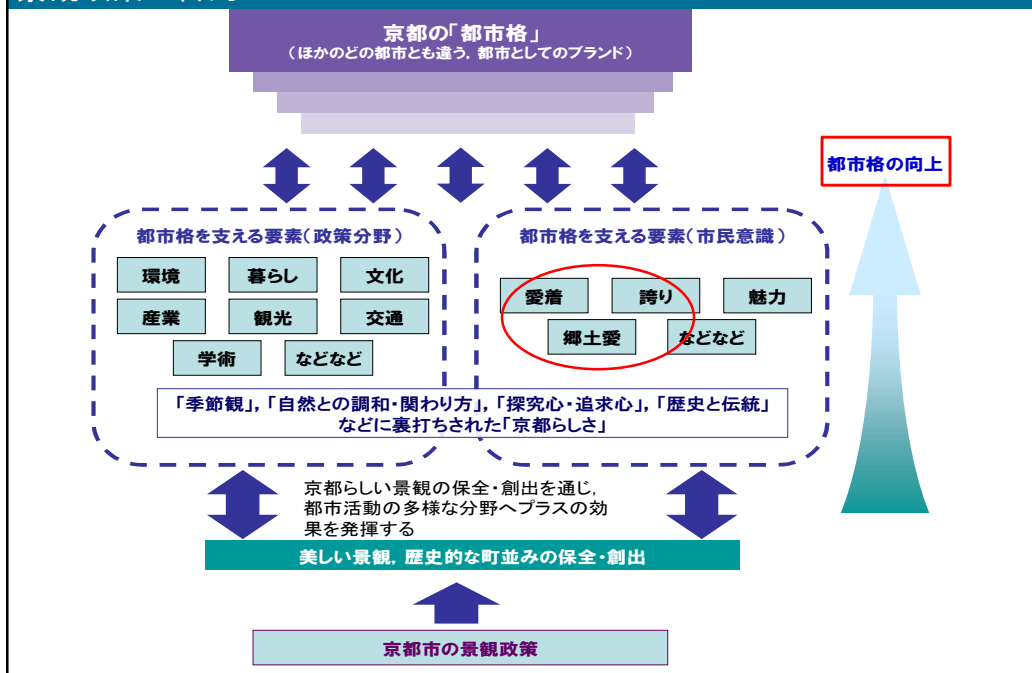
【景観白書】

《私が考える意義・効果》

- 歴史都市・京都の特徴と魅力を最大限に生かす、京都ならではの新しいまちづくりに**大きく舵を切った**ということ
- 歴史都市・京都にふさわしい景観まちづくりの推進に踏み出すことができたということ、いわば京都が**景観について一つになれた**ということ
- **新たな産業振興や文化創造の機会**が増大し、豊かな居住や営みの再構築の機会が訪れてきたということ

26

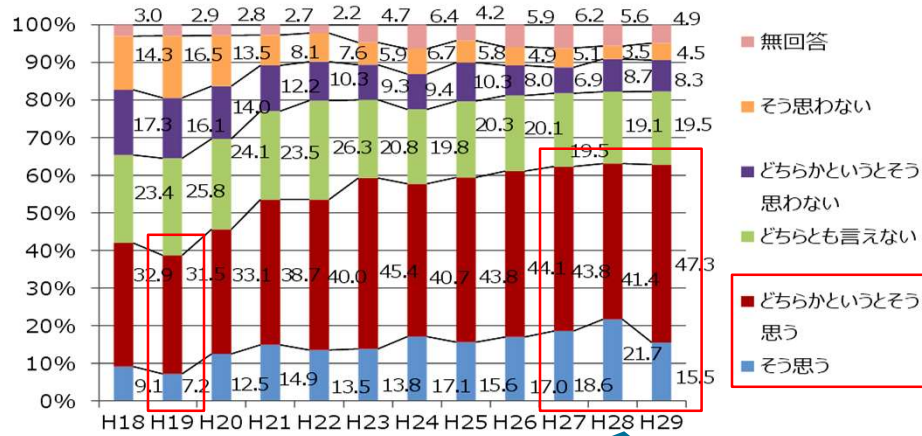
景観政策の目的



27

新景観政策の影響（市民の意識）

■ 「京都の個性的なまちなみ景観が守られている」と考える市民が経年的に増加



平成19年当時、「そう思う」「どちらかというと思う」の合計は**4割弱**

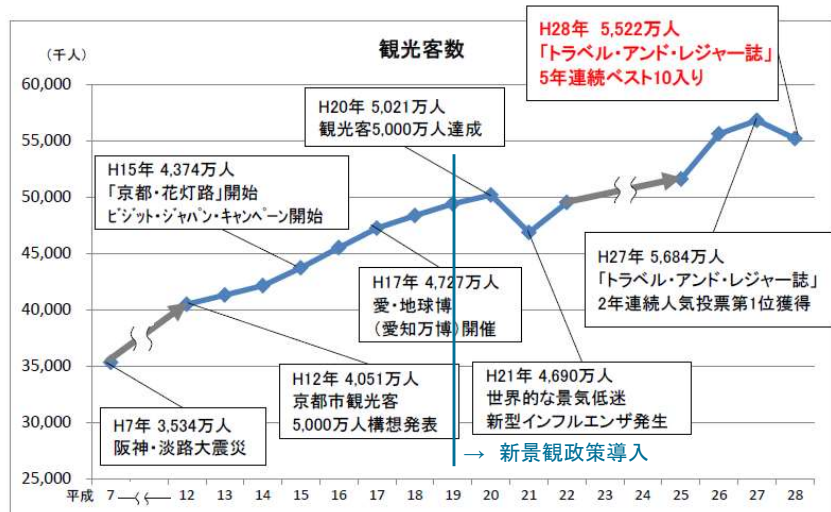
近年は、「そう思う」「どちらかというと思う」の合計は**5割超**

京都市市民生活実感調査（無作為抽出した20歳以上の京都市民3,000人）

28

京都市の観光客数

■ 3年連続で5,500万人台を維持し、平成28年は5,522万



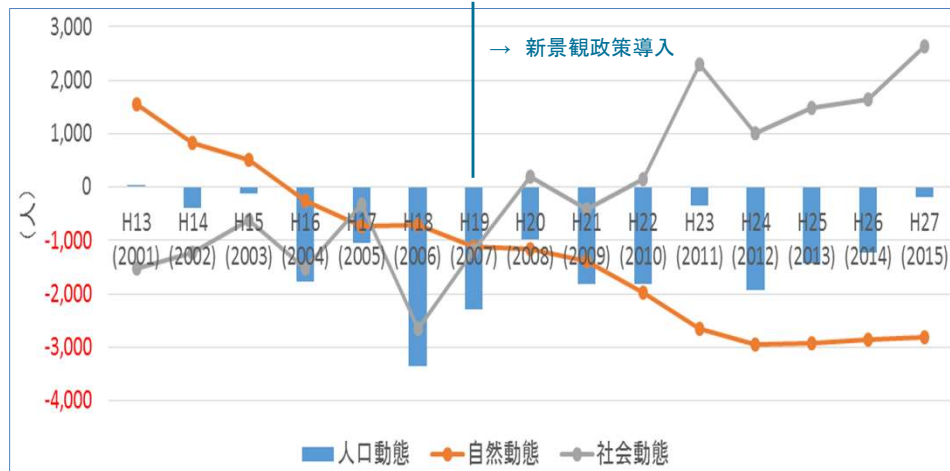
（注意）平成23年及び平成24年は調査手法の変更により観光客数を推計していません。

資料：京都観光総合調査 平成28年（2016年）

29

人口増減の推移（社会動態・自然動態）

- 平成19年を境に、社会動態が下げ止まり、平成23年以降は**転入超過**となっている。
- 年齢層で見ると、15～19歳（大学生）と40歳以上が**転入超過**、
25歳～39歳（結婚・子育て期）は**転出超過**



出典：『京都市統計ポータル 人口異動 年計（前年10月～9月）』

※1 前年10月～9月までの人口異動（京都市推計人口統計調査による住民基本台帳の異動数）を示す

※2 社会動態については、区内及び市内他区の異動を含まない

30

問題意識8 意義・効果は？②

《4つの政策問題について(その1)》 景観の喪失

- これ以上の**混乱の危機は避けられ**、その結果、**京都の評価が高まり都市格を向上させる**ことができた。しかし、これで京都らしさが維持され、継承されるかどうかは別の話。制度がつくる枠組みの下で、保全であれ、創造であれ、歴史と現実に対峙していかなければならない。それは制度や枠組みもそうである。**生かすも殺すも、今後にかかっている。**

31

問題意識8 意義・効果は？③

《4つの政策問題について(その2)》 景観の喪失

- 新景観政策でマイナスの影響が見られず, しかも京都の評価の高まりに伴って, 新しい京都ビジネスの芽もいくつか見られる。むしろ, 観光を中心にした好景気感が地価を押し上げ, その弊害が出ないか心配である。

32

問題意識8 意義・効果は？④

《4つの政策問題について(その3)》 都心の空疎化

- 都心部のインナーで新たに建つマンションも町家の規模と比べほどほどの大きさとなり, 歴史的町並みとの調整が進みつつある。幹線道路沿道も, 外壁や屋根が一定そろい, スカイラインの整った沿道景観の形成に進み出している。沿道の屋外広告物が一変し, 都市の風格に益々厚みをもたらしている。しかし京町家や歴史的建造物の減少には歯止めがかかっていない。今後, これらの保全を進めるとともに, 建築する際に参照すべき建物を新たに創り, 訪れたい建物を増やしていく取り組みも必要になっている。

33

問題意識8 意義・効果は？⑤

《4つの政策問題について(その4)》 ブランド力

- 観光客数や海外の「ワールドベストシティ」ランキングなどを見る限り、ブランド力が上昇している。このブランド力を一過性にしないため、京都市民には新たな魅力の創造が求められている。その魅力の源泉は、抽象的な京都ではなく、具体的事象である個々の地域とそこでの営みであり、その源泉は、明治までの歴史だけでなく、近代から戦後の昭和も射程に入れるべきであろう。

34

問題意識9 政策は完結したか？

【新たな景観政策の推進に関する決議】【景観白書】

《実施後》

- 京都市会「新たな景観政策の推進に関する決議」の取組
- 2009.11 歴史的風致維持向上計画の策定(国の認定)
- 2011.4 景観政策の進化(地域景観づくり協議会制度等)
- 2017.11 京町家の保全及び継承に関する条例の制定
- 2018.3 歴史的景観の保全に関する条例等の改正

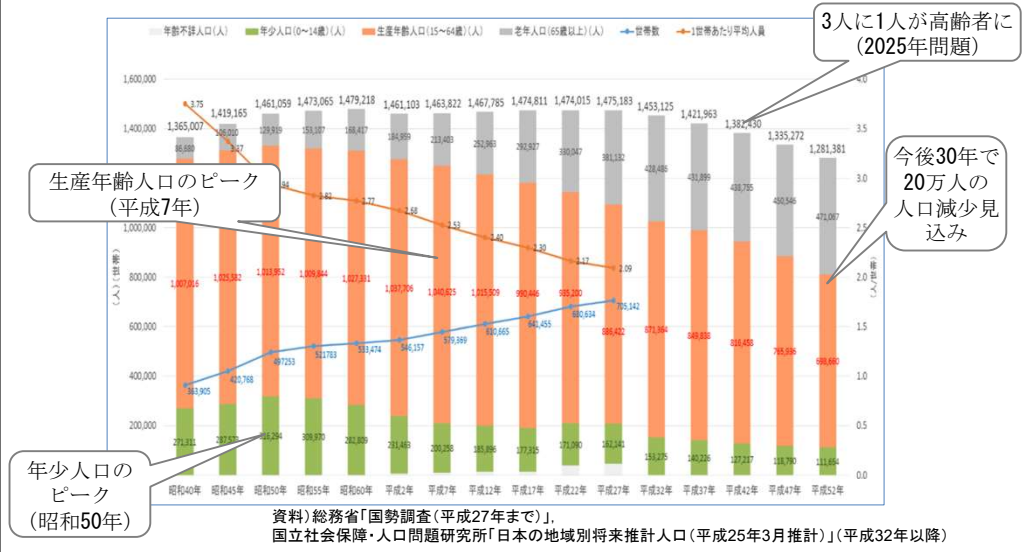


完結したのではなく**スタートラインに立った！**

35

京都市の人口の推移(昭和40年～平成52年)

京都市の総人口は、平成27年まで147万人前後でほぼ横ばいだが、以降は減少に転じ、平成52年までには約20万人減少し、総人口は130万人を割り込む見込み。
⇒ 人口減少・高齢化を見据え、都市計画審議会に「**持続可能な都市検討部会**」を設置



36

問題意識10 次の政策問題は？

【記事12】(2007.3.14読売)



【市民しんぶん】(2007.9.1)



37