

新景観政策 10 年の足跡 ～新聞記事からのアプローチ～

京都市都市計画局建築技術・景観担当局長 松田 彰

はじめに

高さ・デザイン・眺望・広告・まちなみの5つの施策をパッケージにし、京都市全体で総合的に展開する新景観政策が施行されて10年が経つ。

施行前に危惧された不動産価格の下落や建設産業の停滞などは幸いみられず、この間、屋外広告の劇的な変化や中高層建築に対する建築紛争の減少、地域における景観づくりの機運の高まりなど、市民を巻き込んだ歴史都市・京都にふさわしい景観づくりの取組は着実に進んできた。このことは市民意識でも如実に現れ、毎年行われる市民生活実感調査において「景観が守られている」との回答は2007(平成19)年以降増加し、2017(平成29)年には6割の人がそう思うと答えている。

また、海外からの評価においても、トラベル・アンド・レジャー誌の「ワールドベストシティ」ランキングで、京都が諸外国の観光地を抑えて世界第1位になるなど、高い評価を得ており、国内にとどまらず国際的にも高い知名度を得るに至っている。

【市民しんぶん】〈2007.9.1〉



このような状況をつくる契機となった新景観政策ではあるが、その政策が決定され、実施してい

く経過では、業界のみならず京都市民全体を巻き込んだ大きな議論が起こり、そして京都人の知恵と努力で解決していったのである。このような経過を当時の新聞記事や公表資料をもとに振り返り、10の問題意識に応えるかたちで、この10年の足跡を確かめることによって、これからの歴史都市・京都のあり方を考えてみたいと思う。

【新景観政策のプロセス】

《審議会(*)以前》

- 2002.3 日本建築学会の提言(2006.6 第二次提言)
- 2002.7 京都経済同友会の緊急提言
- 2003.4 「京都市都心部の新しい建築のルール」施行
- 2003.6 京都創生懇談会の提言
- 2004.6 景観法公布
- 2004.10 京都市「歴史都市・京都創生策(案)」発表

《審議会》

- 2006.3 審議会『中間とりまとめ』報告
⇒ 2006.4.19 市政方針発表
- 2006.11 審議会『最終答申』提出
⇒ 2006.11.24 新景観政策(素案)発表

《政策決定》

- 2006.11～ パブリックコメント&縦覧
- 2007.1 パブリックコメント結果公表
⇒ 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)発表
- 2007.2 都市計画(新景観政策)案の縦覧等
- 2007.2 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
- 2007.3 美観風致審議会承認
- 2007.3 都市計画審議会承認

●2007.9.1 新景観政策スタート

- 2011.4.1 景観政策の進化(景観計画・条例等の変更)

(*)「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」

問題意識1 何を政策問題としたか？

- ・ 1998.4 「職住共存地区整備ガイドライン」策定
- ・ 2002.3 日本建築学会の提言 & 2006年6月 第二次提言
- ・ 2002.7 京都経済同友会の緊急提言
- ・ 2003.4 「京都市都心部の新しい建築のルール」実施
- ・ 2003.6 京都創生懇談会の提言
- ・ 2004.6 景観法公布（2005.6 全面施行）
- ・ 2004.10 京都市「歴史都市・京都創生策（案）」発表
- ・ 2005.7 「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」設置
- ・【図－1】景観政策関連年表

京都市は、2005（平成17）年7月に「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」（以下「審議会」）を設置し、「時を超え光り輝く京都の景観づくりについて～歴史都市・京都にふさわしい京都の景観のあり方について～」と題する諮問を行った。

諮問文の要旨は、「京都らしい景観を構成する京町家や三山の眺望をはじめとする貴重な景観資源が消失するなど、京都らしい景観が急速に失われつつある」状況の下、「京都の将来を見据え、『規制と活力の両立』を図る中で、景観を重視した建築物等の規制・誘導のあり方や、良好な眺望等を次の世代に引き継ぐための方策等の検討は、今まさに京都市が取り組むべき重要課題といえる。そこで、『時を超え光り輝く京都の景観づくり構想』を取りまとめ、京都にふさわしい景観を守り育てる取組をより一層充実させることとし、その具体的政策を確立するため、時を超え光り輝く京都の景観づくりについて、諮問する。」となっている。

【写真】三条通の『分銅屋足袋』



- ・ この諮問に先立ち、3つの大きな流れがあった。1つは都心部でのマンション乱立を契機とした町並みの調和と再生の取組である。バブル経済以後の景気低迷による地域経済の不振や地価下落を背景に、低未利用地での高層マンションの建設が急速に進み、京町家の町並みや居住文化が大きく変容する恐れがあったことから京都市は、1998（平成10）年に「職住共存地区整備ガイドライン」を策定し、住民・企業・行政がパートナーシップで進める10のアクションプランを定め、都心部のまちづくりに取り組んだ。中でも都心部の町並み変容が著しいことから、2001（平成13）年に設置した「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」の答申を基に、2003（平成15）年4月には当面の措置として、高度地区の変更、美観地区の指定、特別用途地区の指定を行う「京都市都心部の新しい建築のルール」を実施したのである。
- ・ 2つ目は、2002（平成14）年に発表された京都経済同友会の「京都の都市再生推進に向けての緊急提言」である。これは、都市再生が国の重点施策となっている今だからこそ、京都から都市の個性や多様性を生かしたまちづくりを発信する意義と重要性があるとして緊急提言を行ったものであり、まず「大都市でさえ人口が減る時代」が到来し、世界の諸都市がグローバルスタンダードで国際的に比較される時代の中で、京都は単なる歴史的な都市ではなく、先進性を持った都市であり、京都の持つポテンシャルを最大限に発現させ活

【図ー1】景観政策関連年表

年	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	S63	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29

用していく視点を重視すべきと訴えている。そのうえで、京都における都市再生推進の基本戦略として、“歴史とともに暮らす都市の再生”をキーワードに、歴史的な都市環境は国民の共通の財産であり、その保全・活用は国家的課題であること、歴史的都市の再生は単なるモノの保全だけでなく、生活や産業の営みの場としての再生であること、個性や多様性を伸ばせる都市づくりを可能にするための「構造改革」の推進が望まれることを訴え、「保全・再生・創造をセットにした都市づくり」や『『担い手』の定着を重視した歴史的市街地の再生」など4つの推進方策を示している。

- ・ この緊急提言は、新景観政策における問題意識と方向性を京都の経済団体が明確に示したといえるものであり、その後の京都市の取組に大いに影響を与えることとなった。
- ・ 京都経済同友会はこの緊急提言の翌年には「京都百年考ー文化芸術都市の創造に向けて」と題する提言を行っている。遡ると、1992～5(平成4～7)年にかけて「“平成京”の創成」と題する京都の都市景観に関する2度の提言や「21世紀京都グランド・デザインへの提言」を行い、さらにバブル経済が始まる1986(昭和61)年には「新生京都をめざして」と題する京都の再生策が提言されている。これらの提言の底流にあるのは、京都経済の不振であり、京都の復権のために何をなすべきかである。そして、それぞれの時代の要請に応

じて京都をリードする貴重な提案がなされてきたが、それらを読んで改めて思うのが、常に京都の歴史の文脈の中でとらえていること、そして新たに創造する個性(魅力)を追求しているということである。時には南部を中心にした基盤整備をテーマとし、また学術・文化・芸術をテーマとし、そして平成14年の緊急提言では、歴史都市・京都の個性を最大限生かすことによって創造するという考えに至っているということがよくわかる。

- ・ この提言を受け京都市は、2003(平成15)年6月の京都創生懇談会からの「国家戦略としての京都創生の提言」を基に、景観・文化・観光をキーワードとする「歴史都市・京都創生策(案)」を翌年発表し、その取り組みを続けている。
- ・ 3つ目は、国における景観法制定の動きである。全国各地で広がる町並み保全や景観づくりの取組と自主条例制定の動きを受け、国土交通省は2003(平成15)年に「美しい国づくり政策大綱」を発表し、翌年6月には具体的政策として景観法が公布された。この法律の制定によって初めて景観に関する総合的な法整備がなされ、一定の強制力をも行使できることとなったことから、それまで任意条例で行っていた地方公共団体の景観行政にとって強力な後ろ盾を得ることになった。
- ・ このほか、日本建築学会は京都という特定の都市を対象にした政策提言を2002(平成14)年と2006(平成18)年の2度にわたって行っており、京

都への関心の高さと全国に与える影響の大きさがうかがえる。

- ・ 以上を通してみると、新景観政策の問題意識は、まず①京都らしい景観の著しい変容にあり、このままでは京都が京都でなくなるという強い危機感であったことはいうまでもない。しかし、そのことにとどまらず、周辺状況として②伝統産業をはじめとする産業の長期にわたる不振や、③都心部のマンション問題に象徴される都心の混乱の状況があり、そこに追い打ちをかけるように④京都というブランド力の低下という危機感も併せてあったことも確かである。そして、それらの問題の打開策として京都らしい景観を取戻し、その結果、京都

の魅力とブランド力を向上させるとい歴史都市・京都の創生策が提案されたのである。

- ・ すなわち、新景観政策の政策問題は、①京都らしい景観の喪失に加え、②京都経済の不振、③都心の空疎化、④京都のブランド力の低下 であり、それらの解決の糸口として新景観政策が期待されたといえる。このような課題整理は、後の効果検証においても重要なキーワードとなるものであり、効果測定では単に景観が良くなったかどうかという定性的な問題だけでなく、経済や人口の動向、京都内外の市民意識、投資マインドなどの幅広い視点からとらえる必要がある。

【図－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	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
審議会	① 景観 づくり審 議会設置	②		③	④	⑤		○シン ポ 3回	●中 間 取 り ま と め			⑦		⑧	⑨		⑩ ●最 終 答 申				・美 風 審 ・都 計 審	・美 風 審					・美 風 審
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	・18日 新聞 広告	・11日 新聞 広告					◆1日 政策 実 施 ・1日 新聞 広告
市会																	★11月 市会		★2月 市会	13日 可決							
各種団体											○建 築 学 会 提 言	*1						*2 *3 *4 ※ *5 *6	*7 *8 *9 *10	*11 *12 *13 *14 *15 *16	*17 *18 *19 *20 *21 *22 *23	*24				*25 *26	

【備考】

- (※1)H18/7/1に『田の字』規制を考える市民の会が京都弁護士会館で集会を開催(白浜徹朗弁護士ほか)
- (※2)H18/12/17に都心界隈まちづくりネットなどが主催の「都心界隈の新しい景観を考えるシンポジウム」開催
- (※3)H18/12/19に全日本屋外広告業団体連合会(日広連)など5団体が要望書提出
- (※4)H18/12/19に府宅地建物取引業協会での説明会
- (※5)H18/12/22に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が規制反対の意見書提出、同日に「桂東地区の歴史的遺産と建物の高さを考える会」が規制強化を求める要望書提出
- (※6)H18/12/26に府宅地建物取引業協会が意見書提出
- (※7)H18/12/27に「暮らしやすい市民会議」などがそれぞれの意見書提出
- (※8)H19/1/17に「京都の景観法を考える会」による意見広告
- (※9)H19/1/20に「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」による意見広告
- (※10)H19/1/23に京都商工会議所村田会頭の定例記者会見
- (※11)H19/1/23に「京滋マンション管理対策協議会」が要望書提出
- (※12)H19/2/4に「狭小住宅の建替ができることを訴える会」による意見広告
- (※13)H19/2/5に「姉小路界隈を考える会」など9団体が支持文書提出
- (※14)H19/2/13に市民団体など3団体が「新しい景観政策の実現をめざす きょうと景観ネット」の結成集会を開催
- (※15)H19/2/20に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が情報公開で取り寄せたパブコメの全意見を独自分析(中田英二理事長、白浜弁護士)
- (※16)H19/2/22に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が2/24に市民集会を開催する広告を新聞掲載(共催:府宅建業協会有志、全日本不動産協会京都府本部有志、府広告)
- (※17)H19/3/1に市役所前で抗議集会
- (※18)H19/3/6に京都弁護士会が「景観誘導型許可制度」の再検討を求める意見書送付
- (※19)H19/3/6に「都市環境デザイン会議」の関西ブロックが意見書提出
- (※20)H19/3/7に9つのまちづくり団体代表らが要望書提出
- (※21)H19/3/9に6大が連名で申し入れ書提出
- (※22)H19/3/18に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が相談会開催
- (※23)H19/3/20までに「都心マンション管理組合懇談会」が市議選の政党内に質問状提出
- (※24)H19/4/14に「まちづくり市民会議」など3団体でつくる「きょうと景観ネット」がシンポジウム開催
- (※25)H19/9/1に「不適格マンション管理組合懇談会」が集会開催
- (※26)H19/9/16にひと・まち交流館でシンポジウム開催