

問題意識7 新景観政策によって不動産価値や経済活動に影響があったのか？

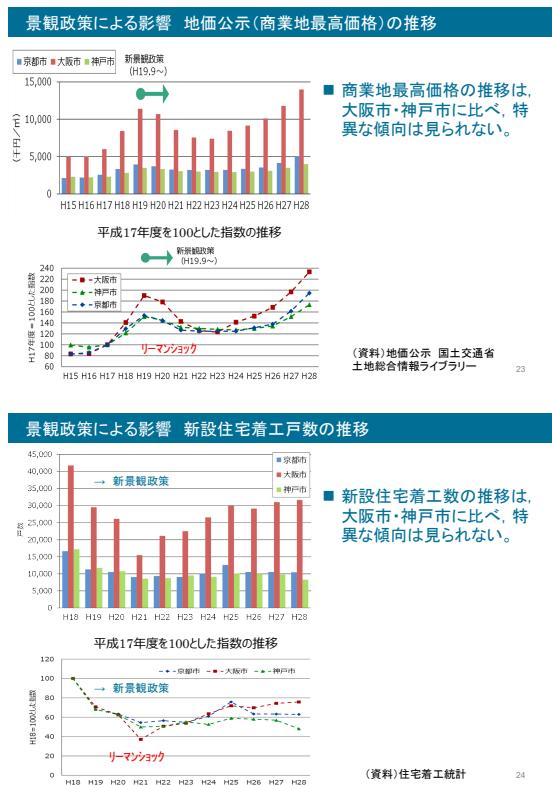
- ・景観政策の影響に関する記事
- ・景観白書(土地の価格, 建物の価格, 住宅着工, 人口)
- ・【図-3】建築確認件数の推移
- ・【図-4】建築動向と紛争件数の推移

※ 耐震強度偽装関連の改正建築基準法の施行(2007年)やリーマンショック(2008年)に注意

- ・ 2007(平成19)年3月13日の議会可決後, 様々な角度から新景観政策の影響を伝える記事が現れる。まず, 4月3日の「審査職員を募集」, 5月29日の「マンションに新景観政策助言」, 6月21日の「デザイン基準策定へ来月に協議会設置」(いずれも京都)など, 9月施行に向けた体制や制度の整備状況が伝えられた。
- ・ 8月になって, 「路線価が上昇 京の中心部に希少感高まる」(京都), 「マンション販売に駆け込み需要 京都市内, 前年同月の倍」(京都)など, 経済活動への影響を伝える記事が見られる。
- ・ 9月1日の新景観政策実施直後の2日には「混乱 京の新景観政策で拍車 耐震偽装対策で遅れる建築確認 中小の建築業者悲鳴『死活問題』建て売りのキャンセルも 条件合わぬとローン支障」(京都)と報じられ, 10月4日には「7月の府内 建築確認激減 建築基準法改正厳格化? それとも新景観政策も影響?」(京都)とも伝えられた。当時, 耐震偽装問題により建築確認のチェックが6月から厳格化され, その処理に時間がかかっていたが, 新景観政策が拍車をかけているとするものである。その後11月15日には「9月の建築確認 50%減 駆け込み前月に申請『新景観』反動か」(京都)と報じられている。
- ・ 9月19日に基準地価が公表され, 「京の中心部 基準地価上昇 不動産業者ら様子見」(京都)の記事が見られる。建設関連では, 10月27日に「建設業者 6割が影響 着工遅れなど中小企業家同友会調査」(京都)の記事や, 2008(平成20)年2月21日に「建設物価調査会」の統計を分析した「京の住宅着工 07年 15.2%減 改正建築基準法, 市の景観政策 Wパンチ」(京都)の記事が見られる。
- ・ 2008(平成20)年に入って, 1月22日に不動産経済研究所が発表した2007年マンション動向を基に「京都市景観条例駆け込み着工も 価格上昇で販売低迷」(京都)の記事が見られる。3月24日に発表された公示地価では, 各社一斉に「京都市の上昇鈍化」(朝日)と報じ, 「中京『田の字地区』伸び大幅鈍化」(京都), 「新景観政策の2区で目立つ 商業地 5.8ポイント減の5.8%」(読売)など詳細を伝えている。また, 7月1日公表の路線価では, 「ブーム陰りはや踊り場 景気減速, 新景観政策も影響…」(京都)や「京都中心部『もう下落』新景観規制じわり影響」(読売)などの記事が見られる。当時, バブル崩壊の後遺症からようやく抜け出し商業地を中心に地価の回復・上昇傾向が見られたが, その勢いが都心部で一段落したことを新景観政策と関連づけて理解しようとしていることがうかがえる。
- ・ これらのネガティブな報道のほか, 「京都仕様の住宅新登場」(読売), 「木造住宅の仕様開発」(京都), 「和風工夫 費用・注目度両にらみ」(朝日)など, 新景観政策を商機ととらえた企業の活動などが紹介されている。また, 11月1日の記事には, 「京の景観回復成るか 実験開始2カ月 業者ら, 不満根強く 他都市も成り行き注目」(朝日)とあり, 全国から注目されている様子を伝えている。この他, 2009(平成21)年12月に京都建築設計監理協会が「京都・建築デザインガイド」を発行しており, それを「京の建築 注目点を一冊に」(京都)と設計団体の活動を紹介している。
- ・ 経済への影響を含む景観政策の検証は, 市会決議で最初に取り上げられている事項である。京都市は2008(平成20)年度から学識者による検証システムの構築に着手し, その成果の1つとして

2011(平成 23)年 3 月に“景観白書”をまとめ、土地の価格、建物の価格、住宅着工の動向を細かく分析している。その後毎年データを公表しているが、大阪、神戸など他都市と比較して特異な傾向は見られないとしている。2015(平成 27)年度には人口の動向も分析しており、京都市人口は横ばいから減少傾向があるものの、社会動態(転入数と転出数の差)では、新景観政策導入年の2007(平成 19)年に転出超過傾向が下げ止まり、2011(平成 23)年からは転入超過に反転している。また、高さやデザイン規制と地価や人口の増減を分析しているが影響を与える傾向は見られないとしている。

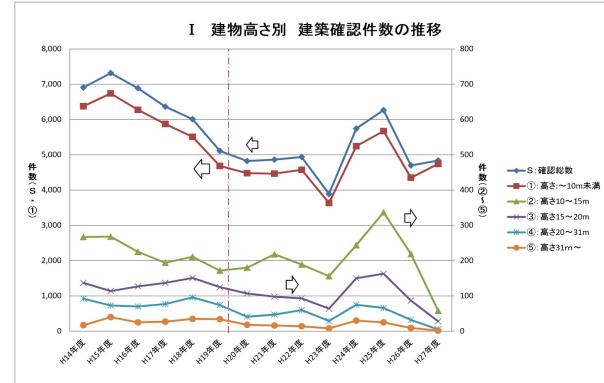
【景観白書】(※) 京都市景観白書より作成



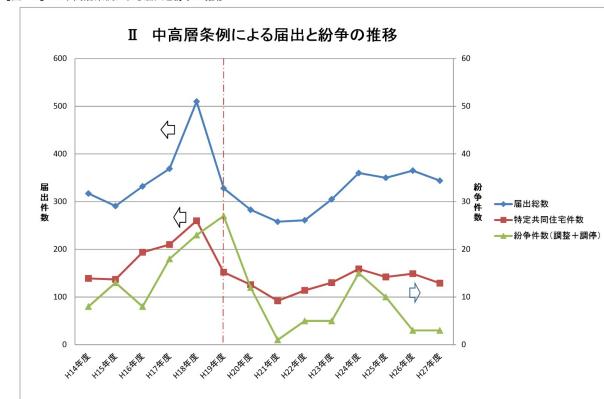
- 一方、2002(平成 14)年度以降の建築確認件数の推移【図-3】を調べてみると、2006(平成 18)年度に 10m 以上の建築物でやや増加している様子が見て取れる。これは耐震偽装問題に対処するため 2007(平成 19)年 6 月に改正建築基準法が施行され建築確認のチェックが厳格化されることに対し、駆け込み申請が全国的に起こっていた

ことと軌を一にする。この傾向は、中高層条例(注)に基づく届出件数の推移【図-4】で如実に表れており、中高層建築物等に求めている届出件数が 2006(平成 18)年度に突出しているのである。こうしてみると、対前年比による分析の記述は、平成 18 年度の駆け込みの影響を多分に受けていることがわかる。

【図-3】 I 建物高さ別 建築確認件数の推移



【図-4】 II 中高層条例による届出と紛争の推移



- 図-4で興味深いのは、紛争件数の推移である。紛争件数として、中高層条例に定める調整又は調停のあった件数の合計を採用しているが、2007(平成 19)年度を境に大きく減少していることである。届出件数は 2006(平成 18)年度のピークアウトを除くと、2007(平成 19)年度を境にした大きな違いは見受けられないことから、この傾向は、国ではなく京都市自らが新景観政策として決めた高さやデザインの基準によって、互いに認め合うべき規範がはっきりし、紛争に至ることが少なくなったのではないかと思う。

- 最後に、人口動向について触れておく。京都市の人口動向は、全国的な少子・高齢化の趨勢のもと、京都市でも定住人口の横ばいから減少の傾向が続いている。その切り口で京都の将来を論じることが多い。しかし京都のまちづくりや経済にとって、人々の営みは基礎であることはもちろんであるが、人口として夜間人口にのみ注目しすぎるくらいがある。日常の通勤・通学を加味した昼間人口では、市外から 307,730 人（平成 22 年）が日中市内に流入する。これは夜間人口の 21% を占める。また、非日常の観光面では、平成 27 年の年間観光客数が 5,684 万人であるので、1 日平均 156,000 人（夜間人口比 10.5%）が京都市を訪れていることになる。これらの京都を支える人口（いわば“支える人口”）を総体でとらえ、影響や政策を総合的に検討することが必要なのではないかと思う。また、定住人口の中でも人生のファーストステージ或いはセカンドステージなど、様々な生活を営む人々がいて、2015（平成 27）年の国勢調査では、定住人口比で年少人口（0～14 歳）が 11%，生産年齢人口（15～64 歳）が 60%，老人人口（65 歳以上）が 26% となっている。生産年齢人口の年齢幅が 15～64 歳と広いことを加味すると、育てられる人口と育てる人口、育てる人口の中にもファーストステージとセカンドステージの人口があり、それぞれおおよそ 2 割、5 割、3 割の人口を占めていることになる。

（注）「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」で届出を要する中高層建築物等

○中高層建築物等: 中高層建築物、特定共同住宅、特定特殊建築物又は大規模建築物

・中高層建築物: 下表

第一種・第二種低層住居専用地域	軒の高さ 7m 超又は地上階数 3 以上の建築物
第一種・第二種中高層住居専用地域、第一種・第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、準工業地域	高さ 10m 超又は地上階数 4 以上の建築物
商業地域、工業地域	高さ 17m 超の建築物又は高さ 10m 超の建築物で商業地域、工業地域以外の用途地域に日影を生じさせるもの

・特定共同住宅: 階数 3 以上かつ 15 戸以上の共同住宅

・特定特殊建築物: 床面積 100 m² 超の劇場等、又は床面積 500 m² 超の百貨店等

・大規模建築物: 延べ面積 1,000 m² 超の建築物

これらの人々が日々の生活や社会との関わりの中で複雑に共存する時代となってきており、定住人口においてもその構成や世代間ミキシングの様相なども影響しあい、いわば“支える人口”という考え方も、今後、必要になるかもしれない。その時、景観政策はどのように影響し、また影響されるのか、さらに今後の景観づくりはどのように進化していくのか、目が離せない。

【景観白書】（※）京都市景観白書より作成

人口増減の推移（社会動態・自然動態）

■ 平成 19 年を境に、社会動態が下り止まり、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

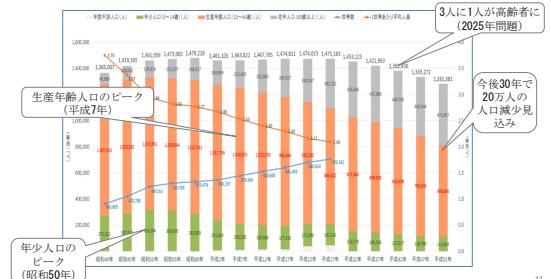
25 歳～39 歳（結婚・子育て期）は転出超過



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



問題意識8 新景観政策の意義・効果は何か？

- ・景観白書(市民意識, 観光客数)
- ・新商品開発や景観変化(広告景観など)の記事
- ・【表-4】論評記事

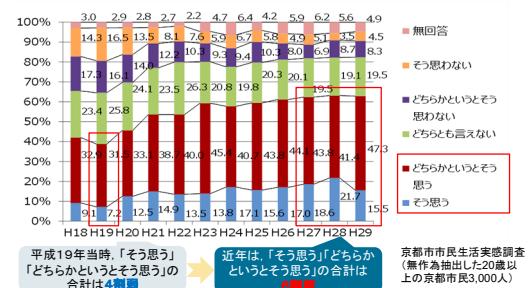
- ・新景観政策の実施から10年足らずで効果を語る記事は少ない。政策への不安や期待の記事は問題意識3で述べたとおりであり、また、経済面での影響は問題意識7で述べたとおりである。政策決定で議会が果たした役割は問題意識5で述べたように大きく、また、次項の問題意識9で述べるように、その後の政策の実施や進化において大きな影響を与えた。
- ・「平成27年度京都市景観白書」は、景観に対する市民の意識として、「『京都の個性的な町並み景観が守られている。』の質問については、『そう思う』及び『どちらかというとそう思う』の割合が、新景観政策実施当初の約4割から着実に増加し、約6割となっています。」と伝えている。また観光面では、「世界で最も影響力をもつ旅行雑誌の一つ、米国『Travel+Leisure(トラベル・アンド・レジャー)』誌が行った読者投票『ワールドベストアワード2015』において、世界の人気都市を決める『ワールドベストシティ』ランキングで、京都が2年連続で1位になりました。」と伝えている。
- ・また、企業活動との関係では、「京都仕様の住宅新登場」(読売)、「木造住宅の仕様開発」(京都)、「和風工夫 費用・注目度両にらみ」(朝日)など、新たな動きを紹介する記事も見つかる。
- ・これらを見るにつけ新景観政策の意義や効果として、次のことを思う。
- ・1つは、行政が経済界や市民の幅広い支持を得て、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である。そして、そのことにより国内はもちろん、国外の評価を高め、都市格の向上に大きく貢献したことである。しかも、(そのことを最大限生かし切れているかは今後のこととして、)現時点では負の効果はあまり指摘されていない。これは、京都創生策が目指したとこ

ろであり、都市のブランディングに成功したといえるのではないか。

【景観白書】(※) 京都市景観白書より作成

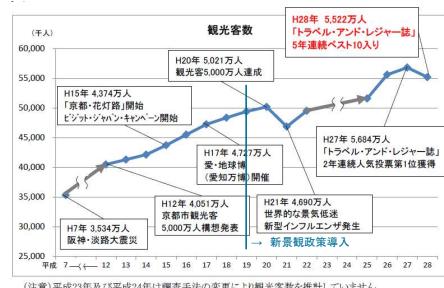
新景観政策の影響 (市民の意識)

■ 「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



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



- ・2つ目は、政策の作成及び決定過程で分かるように、様々な意見や議論があつたが、京都の経済力や都市の魅力、そしてブランド力の低下という危機感を背景に、多くの市民や経済団体の支援の下で、市会の全会が一致して議案を可決し、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である。いわば京都が景観について一つになれたということである。
- ・3つ目は、この高まった京都ブランドにより、新たな観光の掘り起しや歴史的資産の活用・創造、伝統技術と先端技術とのコラボや融合、文化の文脈やコンテンツの活用など、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である。これらの機会はまだまだ可能性の域を出ていないが、それらを生かしていくかどうかは今を生きる京都人と京都ビジネスに委ねられているのであり、まさに創造のシーズが豊富になったということである。

【京のサイン】



- 最後に、【表-4】の論評記事の中から、新景観政策最終案が示された2007(平成19)年2月以降で、意義・効果や課題と思われるものを拾い上げておく。
- 2月16日の産経新聞では、「古都の景観 ブランド戦略も選択肢の一つ」の表題で角野幸博氏が「今回の動きが、日本中の都市の景観政策に影響を与えるだろうということだ。」「都市が生き物である以上、成長し、変化するのは当然である。何を受け継ぎながらどのように変化すべきかということを、都市はみずから責任で決めなければならない。」「そこらじゅうで特区と規制緩和が進んだとき、都市の価値は環境悪化とともに急落するだろう。規制を強めてブランド戦略に取り組む京都の方向も、ひとつの選択肢ではないだろうか。」と述べている。
- 3月3日から5日間掲載された京都新聞の連載「眺望をひらく」で、最終回の3月7日に高田光雄氏が「利害超え将来像共有を」と題し、「今回の新政策で景観悪化に歯止めをかけられても、歴史都市としての良好な景観を想像するのは難しいと思われる。高さやデザイ
- ンを規制したからと言って、すぐに公共性を持ちうる景観はできない。そこで、地域住民によるまちづくりが重要になってくる。」(地域でルールを決めるのには時間がかかる。)
- 「その時間を稼ぐ意味で、新政策があるという見方も必要だろう。」「本来、個人の利益を超えて、地域でまちの将来像をいかに共有するかということを議論しなくてはならない。景観が『公共財産』たるゆえんは、まさにそこにある。」とのべ、新景観政策の役割と今後の課題を述べている。
- また、2008(平成20)年8月8日の京都新聞に、小浦久子氏が「京都の景観文化 作法の共有化必要に」と題し次のように述べている。「本来、景観の基準が伝えたいことは、京都の人なら誰もが共感できることであるはずだ。それは、古くからのお町内の基本である『周りに迷惑をかけない』とか『山が見える場所がある』といった風土と呼応する場所性。そして『ええもんはええけど、技量がないなら周りの作法に倣うほうかよい』という文化の蓄積ではないか。新施策もこの作法の一つであるべきだろう。」「地域にとって意味のない変化を抑制するために、最低限の作法を示す必要に迫られていた。その最初の取り組みが新施策である。」「今、一番望まれていることは『ええもんはええ』といえる計画である。場所性を理解し、歴史と共生しつつ新しい価値を創造する高質のデザインである。それが景観の地域性を豊かにするものであるならば、京都の景観施策は、それを受け入れる制度となっている。新しい景観施策は、作法が共有できない社会状況のなかで、良いデザインと共感できるまちの姿を求めての摸索なのである。」
- 以上をもとにして問題意識1で述べた4つの政策問題について感想を述べる。
- ①京都らしい景観の喪失については、高田氏のほか多くの人々が指摘するように、これ以上の混乱の危機は避けられた。また、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

かどうかは別の話である。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のである。

- ②京都経済の不振については、まずは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報道されている。むしろ、観光を中心と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。
- ③都心の空疎化については、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さとなり、また和を感じさせるデザインも増え、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、少々のズレがアクセントとなって、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。その上、沿道の屋外広告物が一掃され、一変し、都市の風格に益々厚みをもたらしていくことだろう。しかし、ベースとなる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、これらの保全を強力に進めることはもちろんであるが、更に、建築する際に参考すべき建物を新たに創り、訪れたくなる建物を増やしていく取り組みも必要になっている。
- 最後に、④京都のブランド力の低下については、①から③を背景に、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といえるだろう。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、具体的な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。これらは新しい年号の下で、魅惑的な響きと個性的な街の痕跡となるのではないかと思う。

【写真】御池通のスカイライン



【写真】『嶋臺』周辺のビルが裏の顔

