

歴史的景観の保全に関する取組方針（案）

1 策定の背景

近年、京都市内の歴史的景観を構成する重要な寺社やその周辺の一部で、景観に影響を与えかねない事例が発生しています。

特に、平成25年10月に京都市会より「京都御苑周辺の環境保全に関する決議」がなされた「京都御所東側の梨木神社敷地におけるマンション計画」や、世界遺産銀閣寺のバッファゾーン内で計画された「哲学の道・法然院前の保養所跡地における宅地開発計画」、「出世稲荷神社の移転」などが顕著な事例です。

京都市では、平成26年度から「歴史的景観の保全に関する検証事業」を開始し、世界遺産をはじめとする大規模寺社とその周辺等において、景観に関する詳細調査等を実施してきました。

併せて、有識者による「歴史的景観の保全に関する検討会」を開催し、良好な景観を保全するために必要な措置等を検討し、今後の取り組むべき方針や具体的方策について取りまとめた「歴史的景観の保全に関する取組方針（案）」を策定しました。

2 現状と課題

（1）これまでの京都市の景観政策

昭和5年に、鴨川、東山、北山等を中心に広大な範囲を風致地区に指定して以来、数度の指定区域の拡大を経て、現在に至るまで都市における風致の保全を図っています。

昭和41年の古都保存法制定後は、歴史的資産が集中する山ろく部において、歴史的風土特別保存地区の指定を行い、歴史的風土の保全を図っています。

昭和47年には、全国に先駆けて市街地景観条例を制定し、美観地区制度を活用するとともに、京都の特色ある歴史的な町並みを保全するための制度を創設し、市街地景観の整備に努めてきました。

平成7年には、「保全・再生・創造」のまちづくりを進めるため、市街地景観条例を市街地景観整備条例に全面改定し、建造物修景地区制度、歴史的意匠建造物の指定制度等を整備しました。平成8年には、美観地区、風致地区、歴史的風土特別保存地区の指定を大幅に拡大しました。

平成15年には、都心部の高度地区の見直し、美観地区の指定等を行いました。

そして、平成19年からは、50年後、100年後も京都が京都であり続けるため、建築物の高さ規制や屋外広告物規制の見直しなどを柱とする、景観に関する総合的な政策として「新景観政策」を進めており、平成23年度には「景観政策の進化」として、市民とともに創造する景観づくりに関する仕組みの整備等を行っています。

しかし、「歴史的景観の保全に関する検証事業」の結果、以下のような課題があることが判明しました。

(2) 地域類型別の課題

① 世界遺産のバッファゾーン(緩衝地帯)

<現状>

- ・ 市内14カ所の寺社等が平成6年に世界文化遺産に登録され、その際に市街地を含めた広いエリアが緩衝地帯(いわゆるバッファゾーン、以下「バッファゾーン」という。)に設定される。
- ・ バッファゾーンにおいては、都市計画法に基づく高度地区や風致地区、景観法に基づく景観地区の他、古都保存法や眺望景観創生条例等を活用し、建築等の行為に対する景観規制を実施。

<課題>

- ・ 現在、国においては、バッファゾーンに対応する特別の法律や財政的な支援策がない。
- ・ 財政的な支援を伴わずに土地・建物の所有者に景観規制の制限のみを課すため、きめ細やかな対応には限界がある。
- ・ 世界遺産のバッファゾーンであることを知らない住民や事業者も多い。

② 山麓部にある歴史的資産とその周辺

<現状>

- ・ 山麓部の斜面地等では、風致地区等により、建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採等を制限している。
- ・ 山間部は、市街化を抑制すべき区域として市街化調整区域に指定している。

<課題>

- ・ 山麓部の斜面地の造成等は、現行の景観規制の範囲内であっても、景観へ与える影響が大きい。
- ・ 市街化調整区域では、市街化を抑制することにより自然と共生する景観が維持されている一方で、地域の人口減少が進むと、現状の景観が維持できなくなる可能性がある。

③ 市街地に囲まれた歴史的資産とその周辺

<現状>

- ・ 高度地区、美観地区等を指定し、建築物の高さや形態意匠に関する景観規制を実施している。
- ・ 寺社等の境内地を中心にスポット的に風致地区を指定している地域(島状の風致地区)もある。
- ・ 緩やかな景観規制の地域に立地する寺社等や町並みもある。

<課題>

- ・ 寺社等に近接して中高層の建物が建つと、現行の景観規制の範囲内であっても、景観に与える影響が大きい。
- ・ 島状の風致地区では、風致地区内外で景観規制の差が大きく、歴史的資産の周辺で景観の不一致が見られる。
- ・ 緩やかな景観規制の地域では、現行規制のままでは、寺社等に隣接して、景観になじまない建築物が建築される可能性がある。

(3) 景観の構成要素別の課題

① 歴史的景観を構成する樹木・緑地

<現状>

- ・ 風致地区では緑地率等を規定しているが、美観地区等では緑化に関する規定を設けていない地域もある。

<課題>

- ・ 市街地の歴史的資産周辺で適切な緑化を誘導できていない地域もある。
- ・ 適切な維持管理がなされていない緑も多い。

② 寺社の持続可能性

<現状>

- ・ 文化財に指定・登録されていない寺社等も多く、境内地を駐車場や福祉施設等に活用されている事例も多い。

<課題>

- ・ 寺社等がその境内地を活用、売却することも想定される。
- ・ 経営状況によっては、建物や樹木を適切に維持管理することが困難に。

③ 景観上重要な要素の滅失

<現状>

- ・ 文化財等の指定を受けていない寺社や近代建築、大規模町家等は所有者の意向により除却が可能

<課題>

- ・ 行政が除却等に関する情報を早期に入手できない。

④ 戸建住宅等の更新（小さな変化の積み重ね）

<現状>

- ・ 風致地区等の狭小な敷地では、建替え時に建ぺい率の最高限度等一部の規定を緩和。

<課題>

- ・ 戸建住宅等の更新が積み重なれば景観に大きく影響するため、工夫が必要。

⑤ 空き地、空き家

<現状>

- ・ 建築物の建築等を行う際に、建物高さやデザイン等を規制しているが、空き地や空き家とすることについては手続が不要。

<課題>

- ・ 景観規制の手続を経ない空き地や空き家が、今後景観に影響を与える恐れ。

⑥ 観光地の駐車場、交通計画

<現状>

- ・ 観光地である寺社等の周辺には大規模駐車場等が立地。

<課題>

- ・ 観光地周辺の大規模駐車場が景観へ影響している。

⑦ 公共施設

<現状>

- ・ 道路や河川等の公共施設の整備により、景観が変化する。

<課題>

- ・ 高速道路や河川等のインフラ整備の際も、景観への配慮が必要。

(4) 問題の共通構造

① 境内地内の事業活用

- ・ 寺社等は歴史的資産である建造物や樹木・緑地の維持管理のコストを負担しているが、これまで寺社等を支えてきた檀家や氏子制度が衰退しており、境内地内が事業活用される事例が見られる。

② 寺社等への配慮が不十分な計画

- ・ 寺社等の周辺において、現行の景観規制に適合する範囲で最大限の事業活用をしようとした結果、近接する寺社等への配慮が不十分な計画がなされる事例が見られ、景観が変容することに対する寺社や近隣住民の危機感が高まっている。

③ 関係者間の対話不足

- ・ 近年、市民の景観に対する意識が高まる一方で、近隣住民や寺社等の歴史的資産の所有者、大規模建築等を行おうとする事業者等の中で対話の機会が不足しており、地域の歴史的資産の価値や景観の特性等が十分に共有されていない。

3 歴史的景観の保全に関する基本的な考え方

(1) 大規模な寺社等とその周辺の歴史的景観

歴史都市である京都市には、世界遺産をはじめとした寺院や神社、京都御所や離宮、歴史的な町並みや明治以降の近代化の歴史を伝える近代建築等、数多くの歴史的資産があります。

こうした歴史的資産は、それぞれの地域の歴史や文化を伝え、周囲の市街地と一体となり、各地域において優れた歴史的景観を形成しています。

特に、大規模な境内地を構える寺院や神社は、地域の歴史的景観の核であるだけでなく、境内地の緑地や空地は、都市緑化に貢献し、災害時の避難経路や避難場所になるなど、周辺の市街地の環境や防災性の向上にも大きく寄与しており、地域の人々の活動の場となるなど、地域コミュニティの活性化の場としても期待されます。

(2) 具体的方策を検討する際の重要な視点

具体的方策の検討に際しては、地域類型別や景観の構成要素別の課題への対応だけでなく、以下の視点から有効性等を検討します。

- ・ 寺社等の重要な歴史的資産とその周辺をまとまりとして把握するとともに、近接する各エリア（歴史的資産とその周辺）相互の繋がりにも配慮する。
- ・ 都市形成の歴史や地域性、地形、風土、環境などを手掛かりにその土地で大切に残すものを読み解き、都市として今後も変化する中で、各地域で何を保全していくのかを事業者、

住民等にわかりやすく伝え、共有する。

- ・ その地域全体でそれぞれの特色ある良い環境を醸成していければなお良い。
- ・ 建物、樹木、工作物等の単位ではなく、また制度的枠組みではなく、様々な要素が関連して形成される景観を地域ごとに評価する。
- ・ 地域コミュニティや地域と寺社との関わりも考慮し、公共、地域、民間等の各セクターの関係性をうまくコントロールする。

(3) 基本計画等との関係

京都市では、平成22年12月に、平成23年度から10年間の都市経営の基本となる「はばたけ未来へ！ 京プラン（京都市基本計画）」を策定しています。

この京プランが目指す「京都の未来像」の実現に向け、平成28年度から32年度までの5年間を計画期間とする「後期実施計画」では、歴史都市の品格と魅力が国内外の人々を魅了する「歴史・文化都市創生戦略」や、魅力ある地域資源と既存の都市インフラを生かす「個性と活力あふれるまちづくり戦略」が政策編の重点戦略となっており、歴史的景観の保全に関する取組はこうした戦略を推進するものです。

また、後期実施計画の改革編では、基本方針として、「参加と協働による市政とまちづくりの推進」が掲げられています。歴史的景観の保全に関する取組も、市民との未来像・課題の共有に向けた情報提供、対話の機会づくりの推進や、多様な主体の連携機会を創出する仕組みの整備が必要です。

さらに、歴史的景観の保全に関する取組は、人口減少社会の克服等に向けた総合的・横断的分野別計画である「まち・ひと・しごと・こころ京都創生」総合戦略（平成27年9月策定）に掲げられている施策・事業とも連携して進めていきます。

4 歴史的景観の保全に関する具体的方策

(1) 喪失の危機にある歴史的景観を保全するための景観規制の充実

① 眺望景観創生条例の活用

- ・ 眺望景観創生条例を活用し、「境内の眺め」や参道等の「通りの眺め」、「庭園の眺め」等の創生（保全及び創出）を図るため、新たに「近景デザイン保全区域」等を指定する。

検討会での意見

- ・ 特定の場所から見る風景も、歩く場所としての風景も大事である。
- ・ 現在の38箇所の視点場を選定した際の597箇所の候補地を参考にしているかどうか。

② 影響が大きい建築等に対する丁寧な景観審査

- ・ 歴史的資産である寺院や神社に隣接するなど、特に重要な地域における景観への影響が大きい建築計画等については、専門家の意見等を踏まえながら丁寧な景観審査を行い、より良い景観形成を誘導する。

検討会での意見

- ・ 事前協議や事前の調整は、制度上の工夫は要るが、色々な工夫が各地でなされている。
- ・ 第三者的、デザインレビュー的な考え方もあるし、なんらかの方針や基準の考え方を共有するような審査のやり方もある。

③ 擁壁等の工作物や駐車場に関する景観規制の充実

- ・ 歴史遺産型美観地区等において、工作物である擁壁に関する景観規制を充実し、より良い景観形成を誘導する。
- ・ 歴史遺産型美観地区等において、駐車場に関する景観規制を充実し、より良い景観形成を誘導する。

検討会での御意見

- ・ 大規模な駐車場は、住宅地の駐車場とは違い、しっかりとした修景が必要ではないか。
- ・ 狭小敷地で駐車場を設ける場合の納め方、緑による修景方法など、修景のやり方を提示することが大切。応用が利くような良い事例集を作っているかどうか。

(2) 歴史的景観を保全するとともに、より良い景観へと誘導する有効な支援策

① 景観上重要な建造物や樹木・緑地に対する支援策の充実

- ・ 歴史的景観の核となる景観上重要な建造物の修理・修景や樹木・緑地の維持管理等に対する補助制度等の充実

検討会での意見

- ・ 現代社会の中で、寺社の持続可能性は問題となっている。
- ・ 現行の量的な基準では守れない大事な樹木・緑地の質（樹種、文化的価値、歴史的価値等）をしっかりと評価すべき。
- ・ 大切さを共有するためにまずは指定できる場所を指定してはどうか。
- ・ 「緑をそのままにする」、「緑化する」というだけではなく、適切な管理をしていくことが大切
- ・ 樹木の管理には多くの費用がかかる。補助についても検討すべき。

② より良い計画へと誘導するための支援制度等の創設

- ・ 景観上重要な地域での、新築を含むより良い建築計画等の設計に対する支援やより良い計画へと誘導するための新たな支援制度の検討

検討会での意見

- ・ 幹線道路沿いなどに建つ既存不適格となるマンションなどで、界わい景観の背景になる建物を、今後、どのように更新していくかが課題。

③ 歴史的資産の変容に関する情報を早期入手し、対応する体制整備

- ・ 歴史的資産の除却等の情報を早期に入手し、活用方策等を検討・提案する体制整備

検討会での御意見

- ・ 滅失を防ぐためにも、地域と京都市との情報を共有するための方法が必要。所有者に確認してリストを公開することも考えてみてはどうか。
- ・ 寺社は京都の資産であり、どのようなものがどれだけ有るかを把握し、どう保全に繋げていくかを検討する必要がある。
- ・ 世界遺産のバッファゾーン内の土地の所有者と京都市の担当者が顔見知りになり、土地を売るときに相談があるような関係が構築できないか。
- ・ 歴史的資産を手放す、あるいは滅失させるしかないと考える所有者がいる一方で、そこに手を差し伸べる制度や主体の存在があるがうまくマッチングできていない状態にあるのではないか。

(3) 市民や事業者、寺社等との協働による景観づくりの推進

- ① 各地域の歴史的資産の価値や景観の特性を市民・事業者と共有する仕組み
 - ・ 各地域の歴史的資産や景観の価値の共有
 - ・ 各地域の魅力や活動に関する情報発信
 - ・ 多様な主体の対話の機会の創出
- ② 寺院や神社とも連携した景観づくり・まちづくりの推進
 - ・ 地域景観づくり協議会制度の推進・発展
 - ・ 歴史的資産の新たな創造的活用
 - ・ 多様な主体の相互連携による、個性と活力あふれるまちづくり

検討会での御意見

- ・ 京都は長い時間、都市として変化しており、今後も変化する。その時に何を維持していくのか、それを共有することが重要。その土地で大切に残すものをどう読み解くか、その意味をどう市民と共有するか。市民が理解し納得できるかが重要。
- ・ 最初から決められるものではなく議論しながら固めていき、住民も含めてまちの成り立ちも考慮しながら決めていくのがよい。
- ・ 寺社も、地域と話をすればその場所にふさわしい土地のあり方を見つけることが出来るかもしれない。
- ・ 世界遺産の所有者と周辺の住民・事業者が一体となってどんなルールで建築行為を行うかを考える場として「協議会」をつくる必要がある。
- ・ 問題が発生してから、「この地域で守るべき価値・周辺への配慮マナーはこれです」というものを作り上げて、提示していくのでは遅すぎる。普段から、そうした議論を地区別で実施して、形作っていく仕組みが必要。

5 具体的方策の進め方

(1) スピード感を持った施策の展開

- ・ 早期に対応する必要がある施策については、スピード感を持って実施する。

検討会での御意見

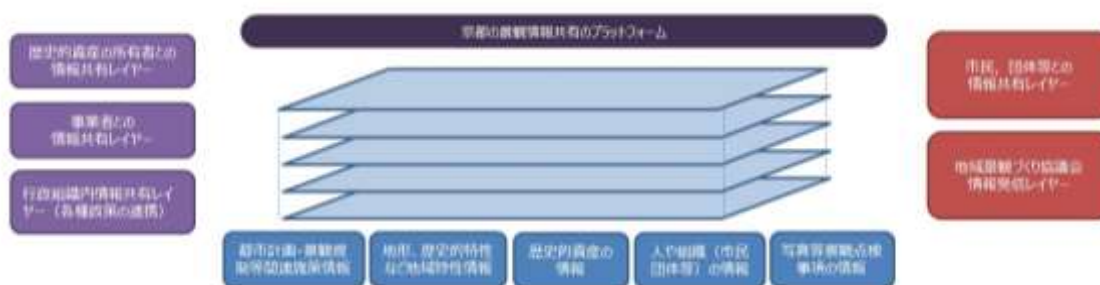
- ・ 時間のかかる中長期的な取組とは別に、短期的には、2016年リオ五輪以降の東京五輪キャンペーンに入る我が国において、京都としてどのように対応していくか、歴史的景観保全の観点からも十分な意識をもって位置づけていくことが重要である。

(2) 市民や関係者への丁寧な説明

- ・ 景観規制の変更等については、市民や事業者、関係者等に対し、丁寧な説明を行う。

(3) 情報を共有し、市民や事業者等に発信する環境の整備

- ・ 歴史的景観の地域特性に関する情報、都市計画情報や関連施策、景観・まちづくりに関する情報などを分かりやすく整理し、市民や事業者等も容易に取得できる環境の整備



<イメージ図>

(4) 各種政策との連携

- ・ 文化財や緑、観光など、各政策分野との連携を図る。

(5) 国への要望・提案

- ・ 世界遺産とそのバッファゾーンに関する政策について、国へ要望・提案を行う。