

图70 平等院, 宇治上神社 規制图2

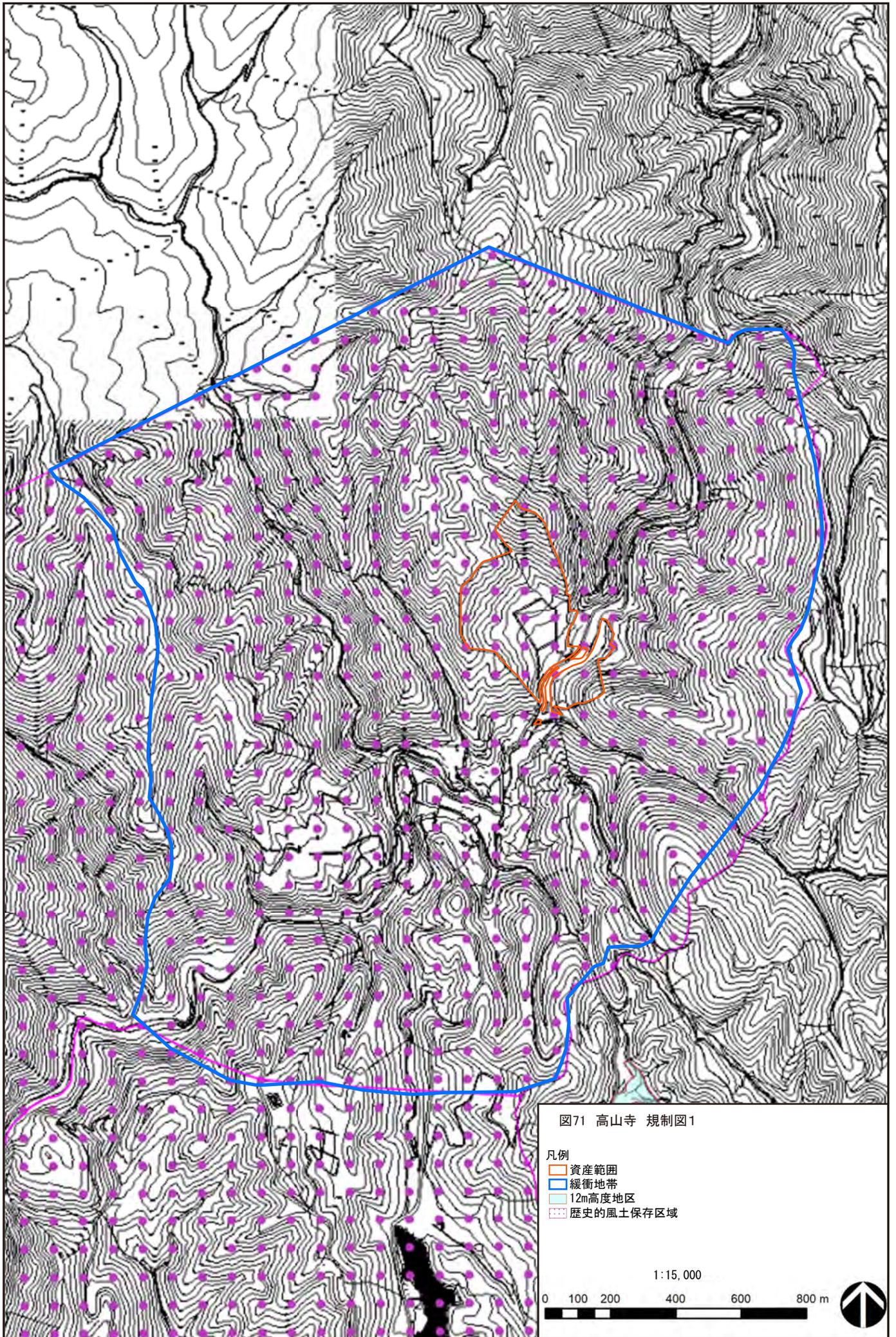
凡例

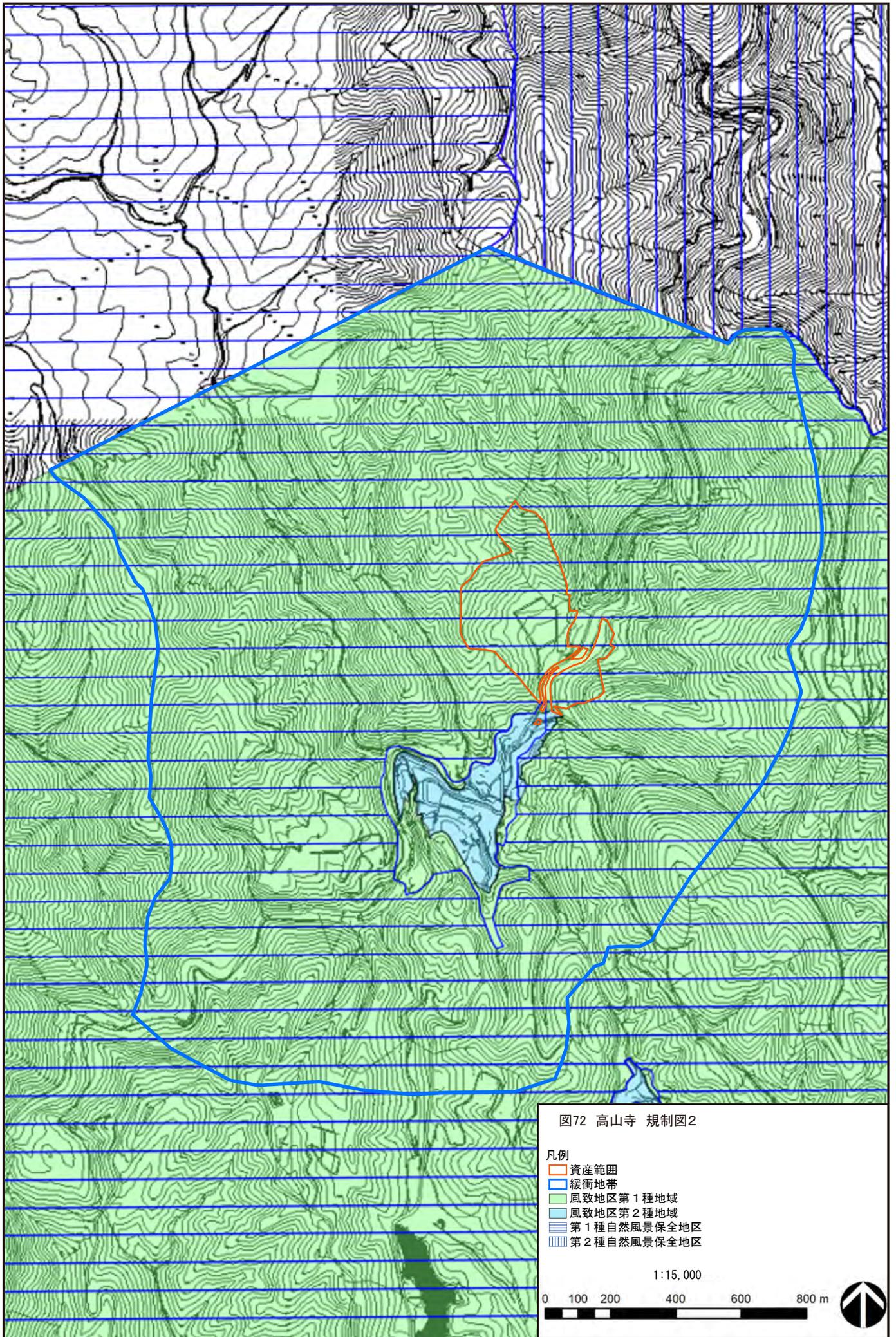
- 資産範圍
- 緩衝地帯
- 特別風致地区
- 風致地区
- 名勝宇治山指定範圍

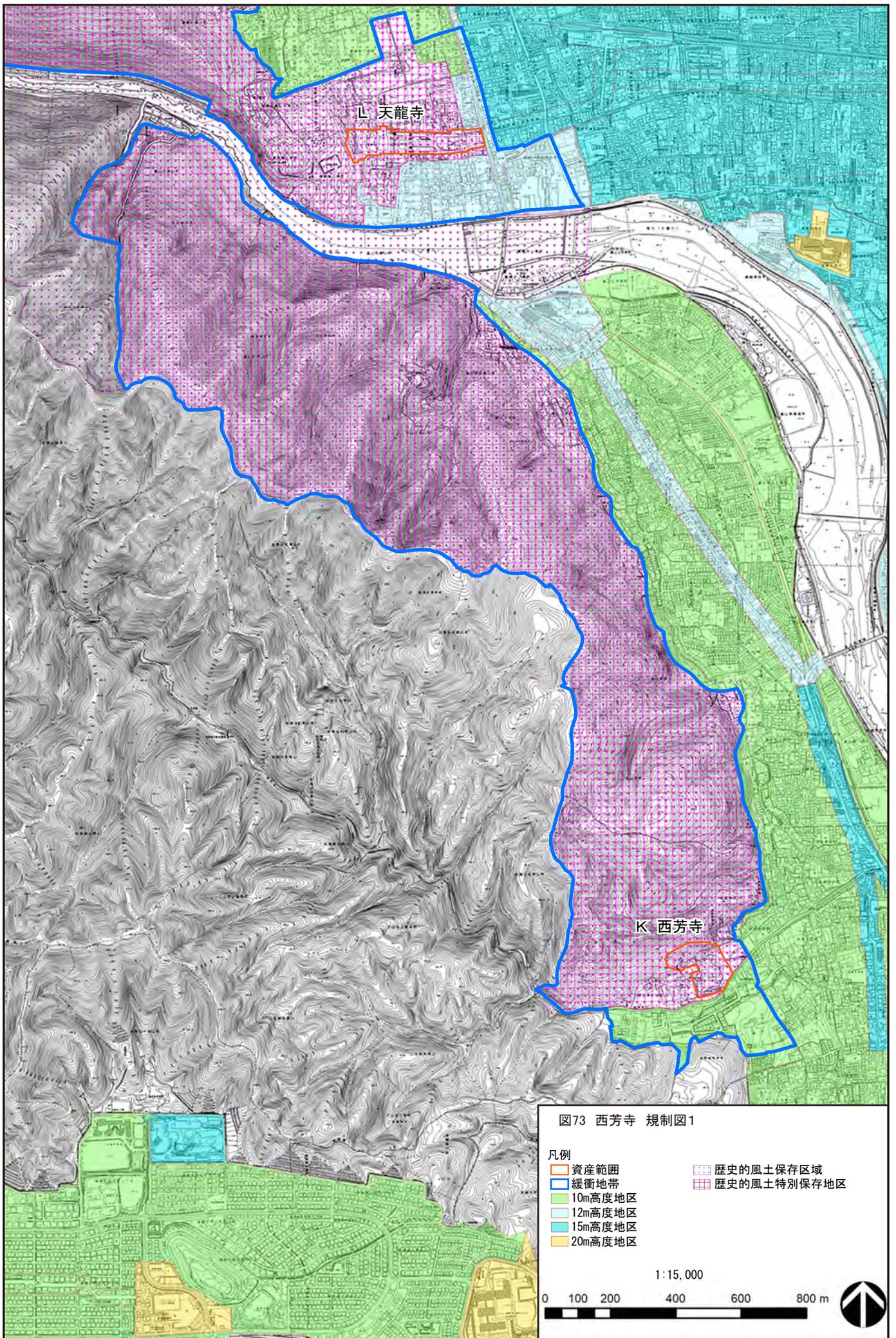


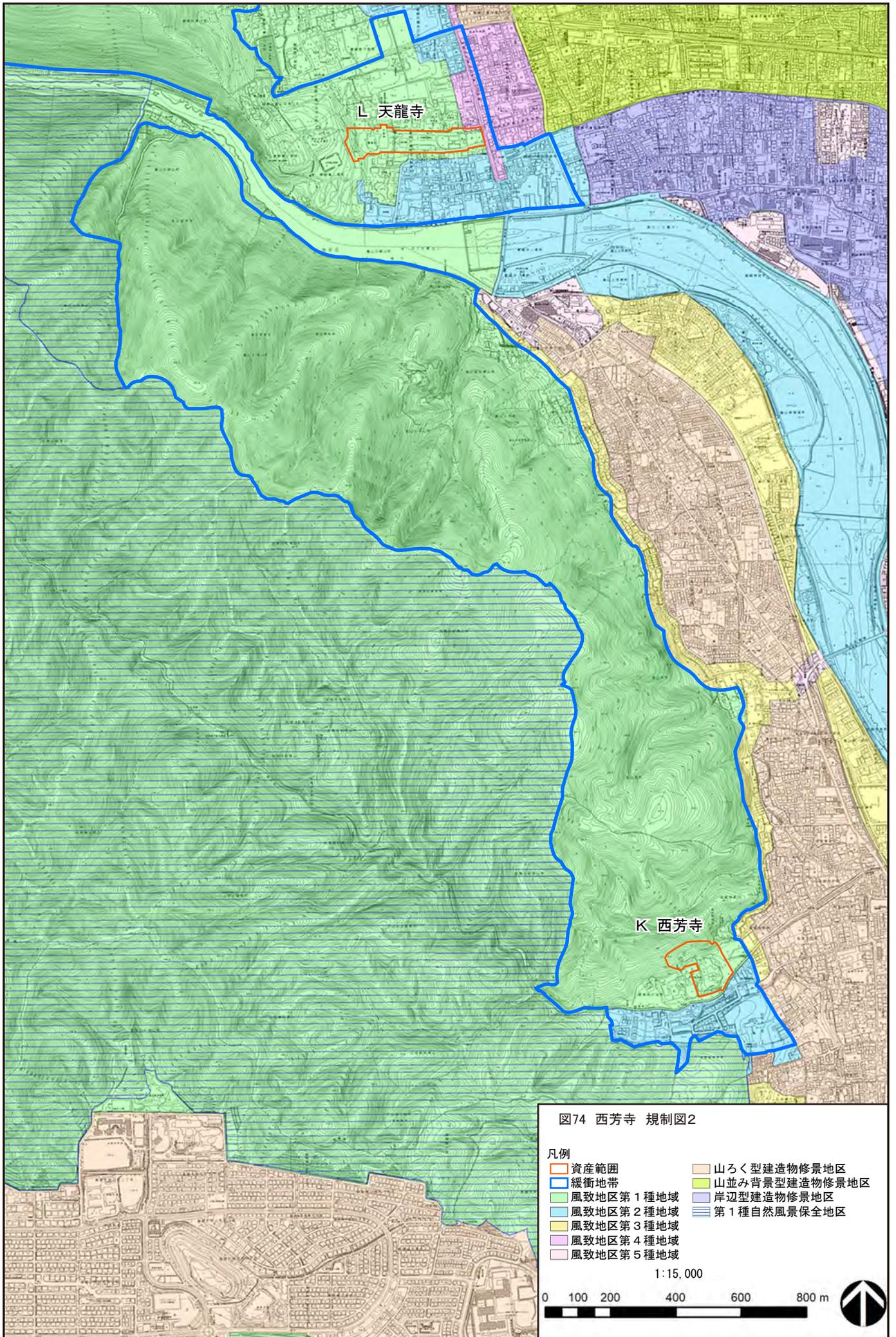
1:10,000











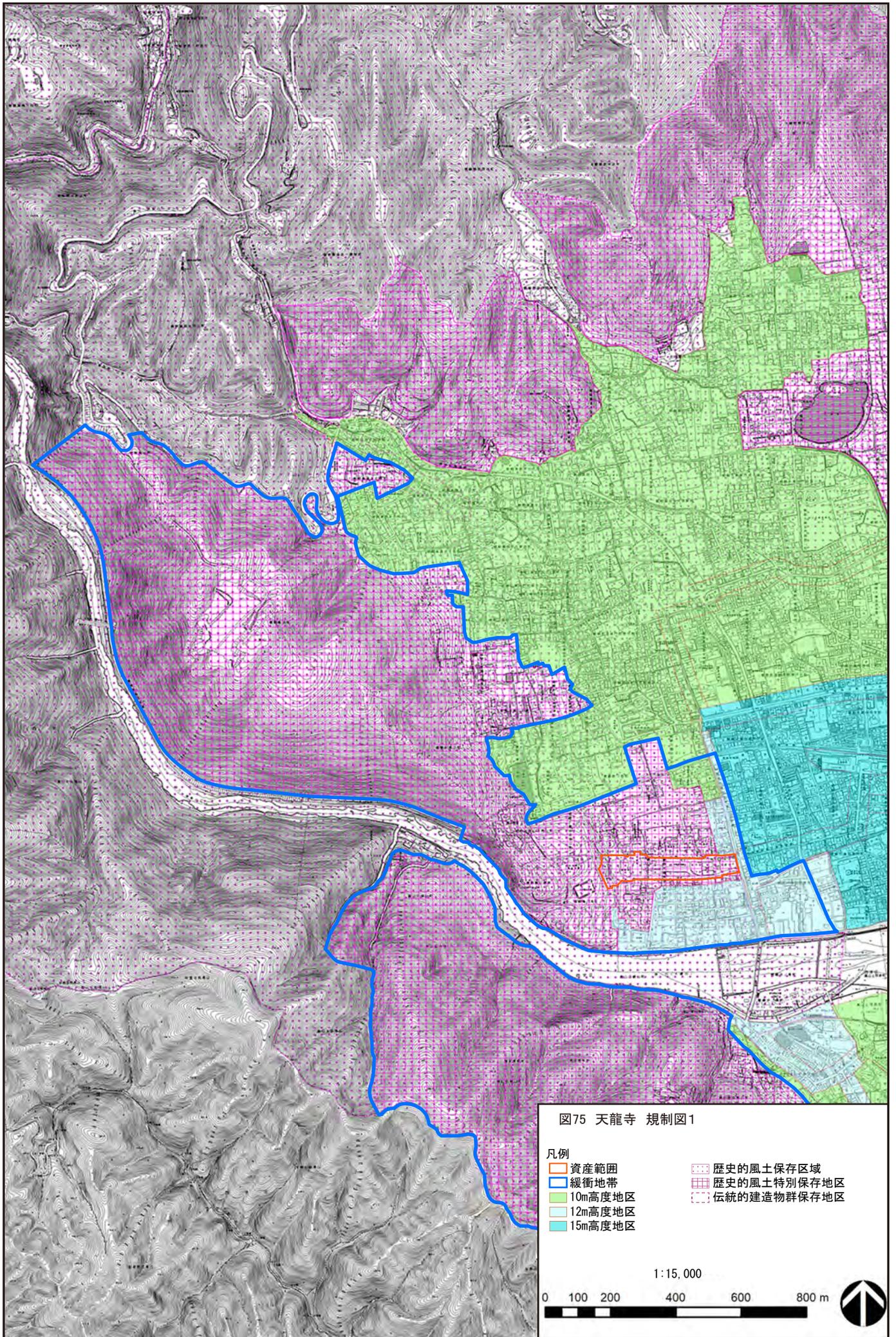


图75 天龍寺 規制图1

凡例

○ 資産範囲

□ 緩衝地帯

■ 10m高度地区

■ 12m高度地区

■ 15m高度地区

■ 歴史的風土保存区域

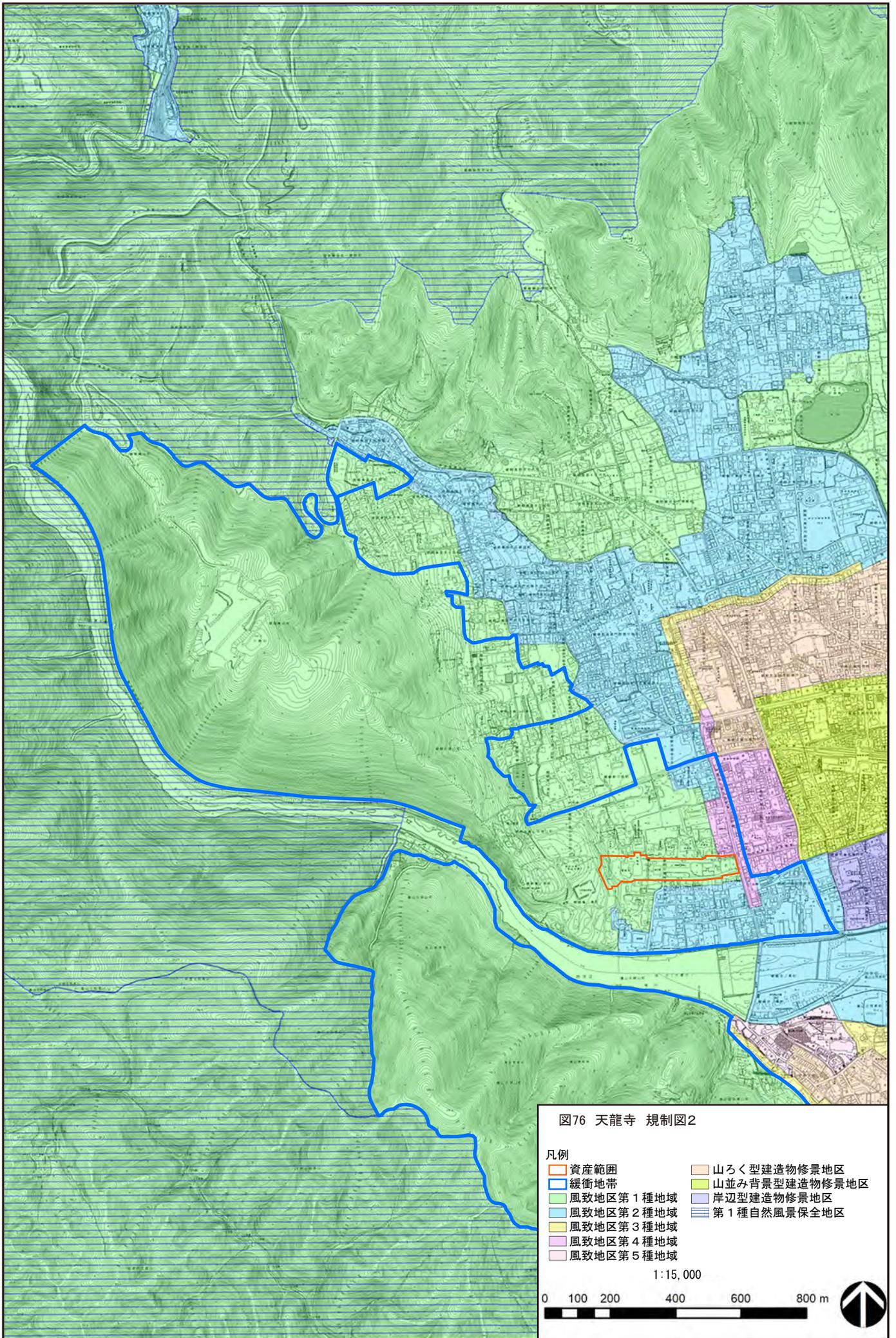
■ 歴史的風土特別保存地区

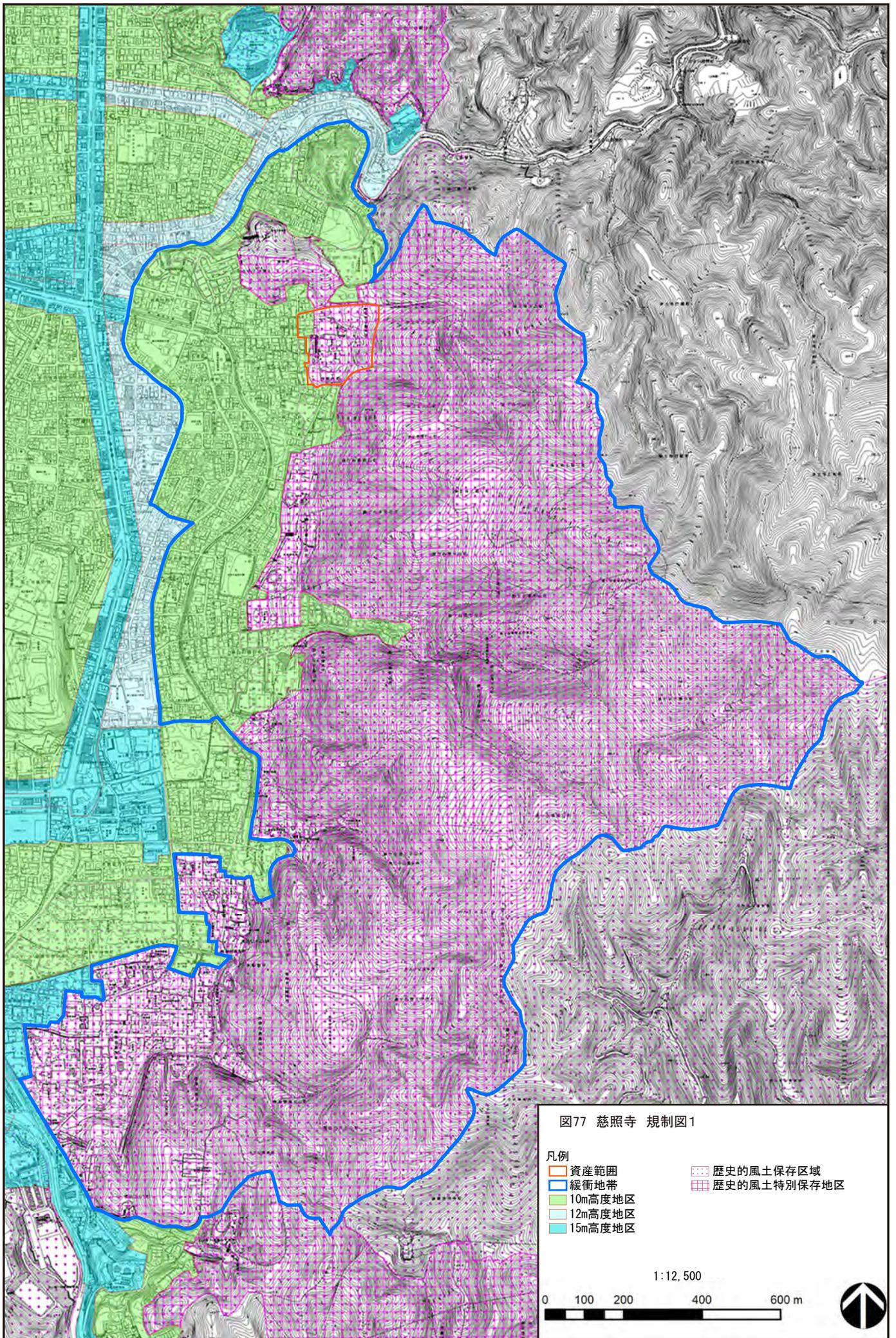
■ 伝統的建造物群保存地区

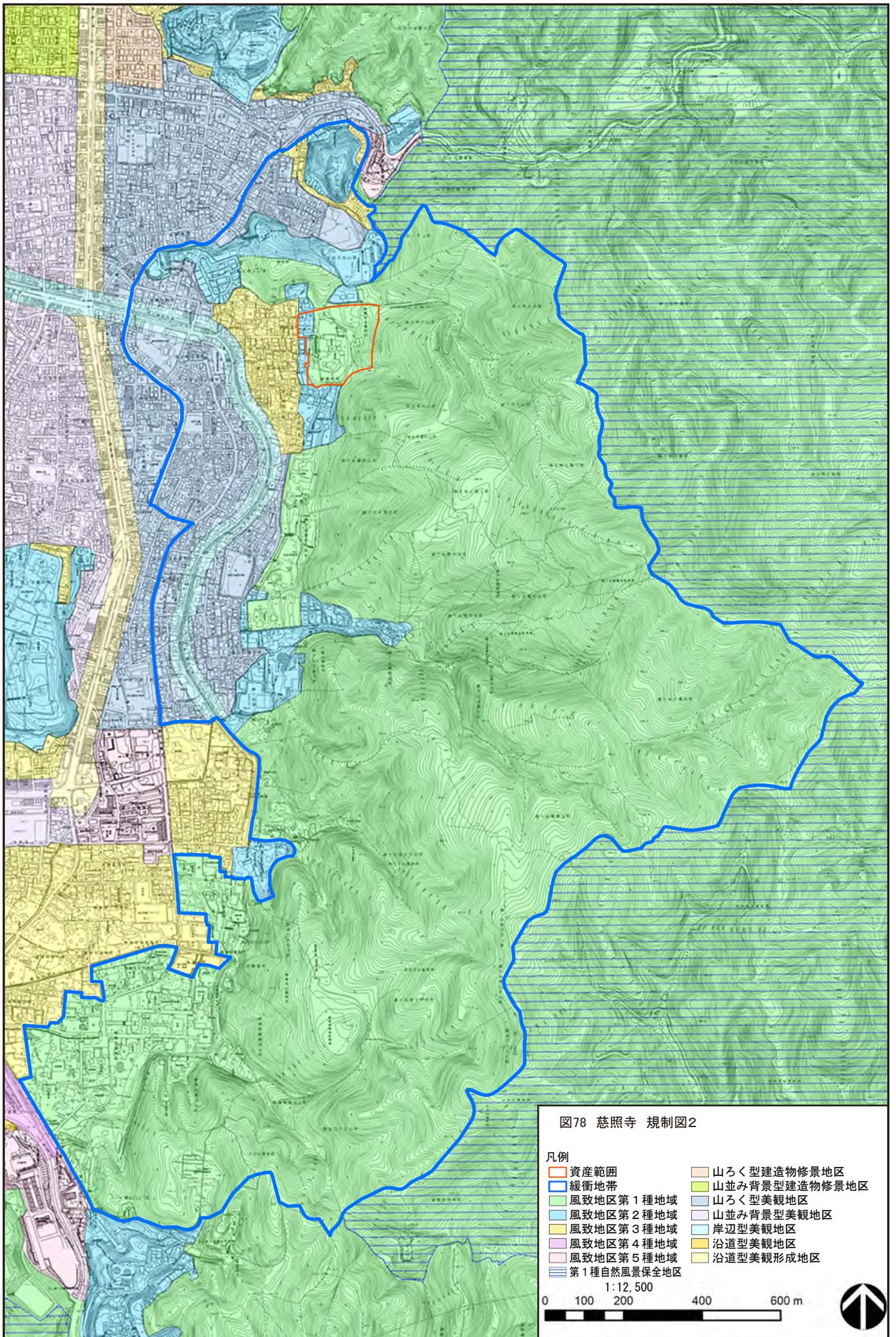
1:15,000

0 100 200 400 600 800 m









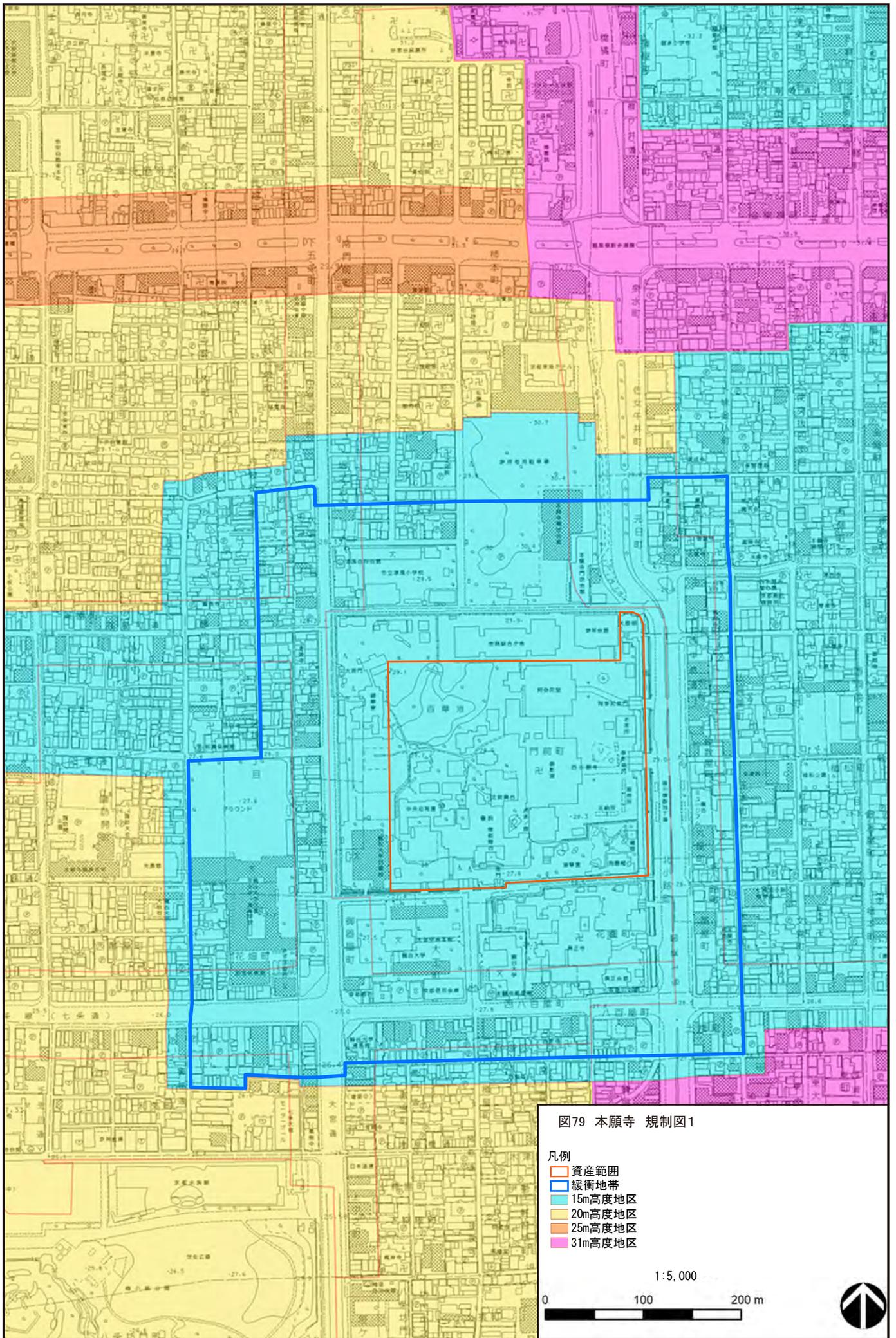
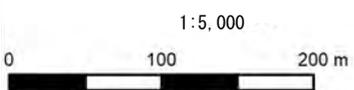


图79 本願寺 規制图1

- 凡例
- 資産範囲
 - 緩衝地帯
 - 15m高度地区
 - 20m高度地区
 - 25m高度地区
 - 31m高度地区



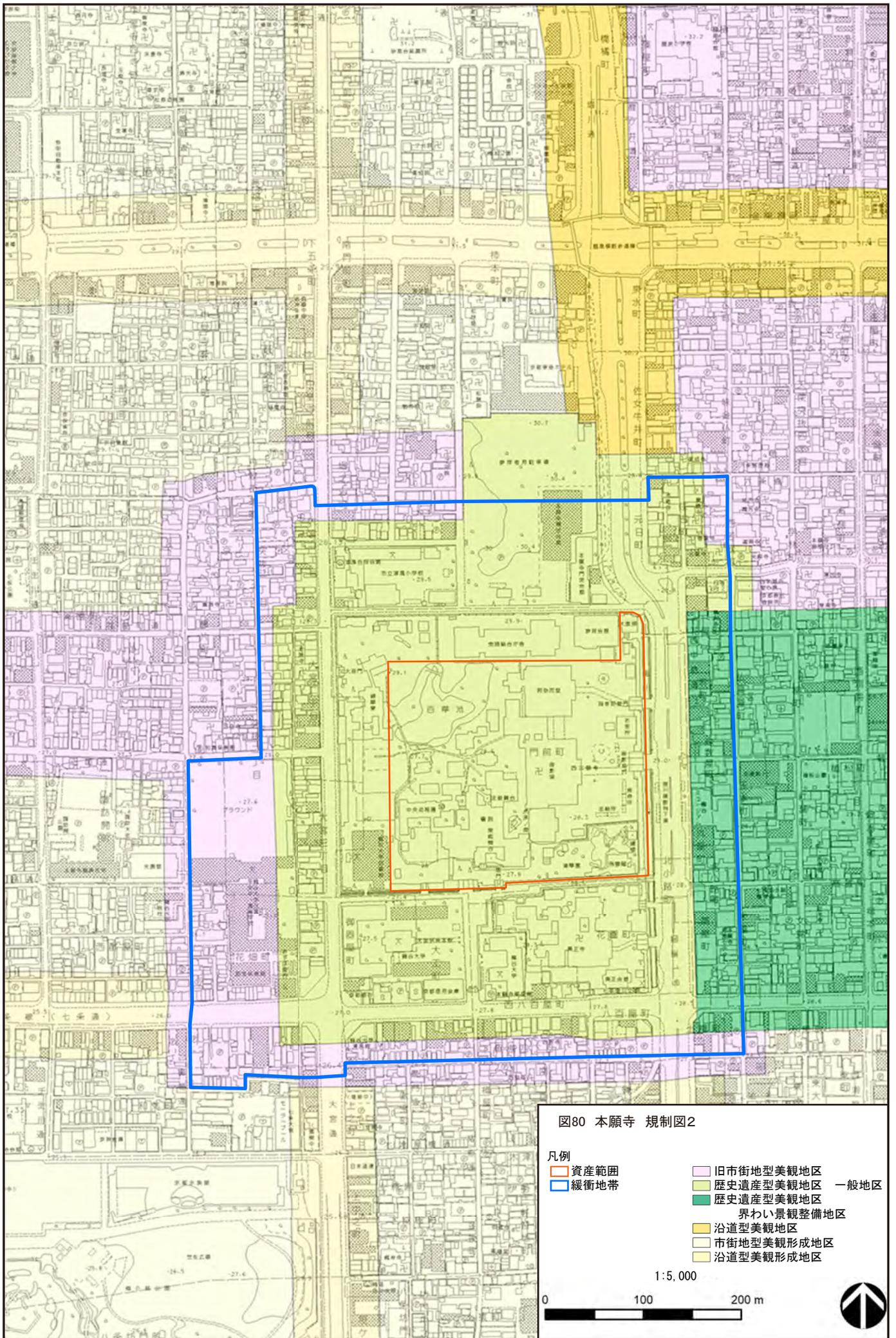
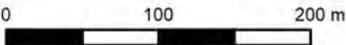


図80 本願寺 規制図2

凡例

- 資産範囲
- 緩衝地帯
- 旧市街地型美観地区
- 歴史遺産型美観地区
- 歴史遺産型美観地区
- 沿道型美観地区
- 市街地型美観形成地区
- 沿道型美観形成地区
- 一般地区
- 界わい景観整備地区

1:5,000



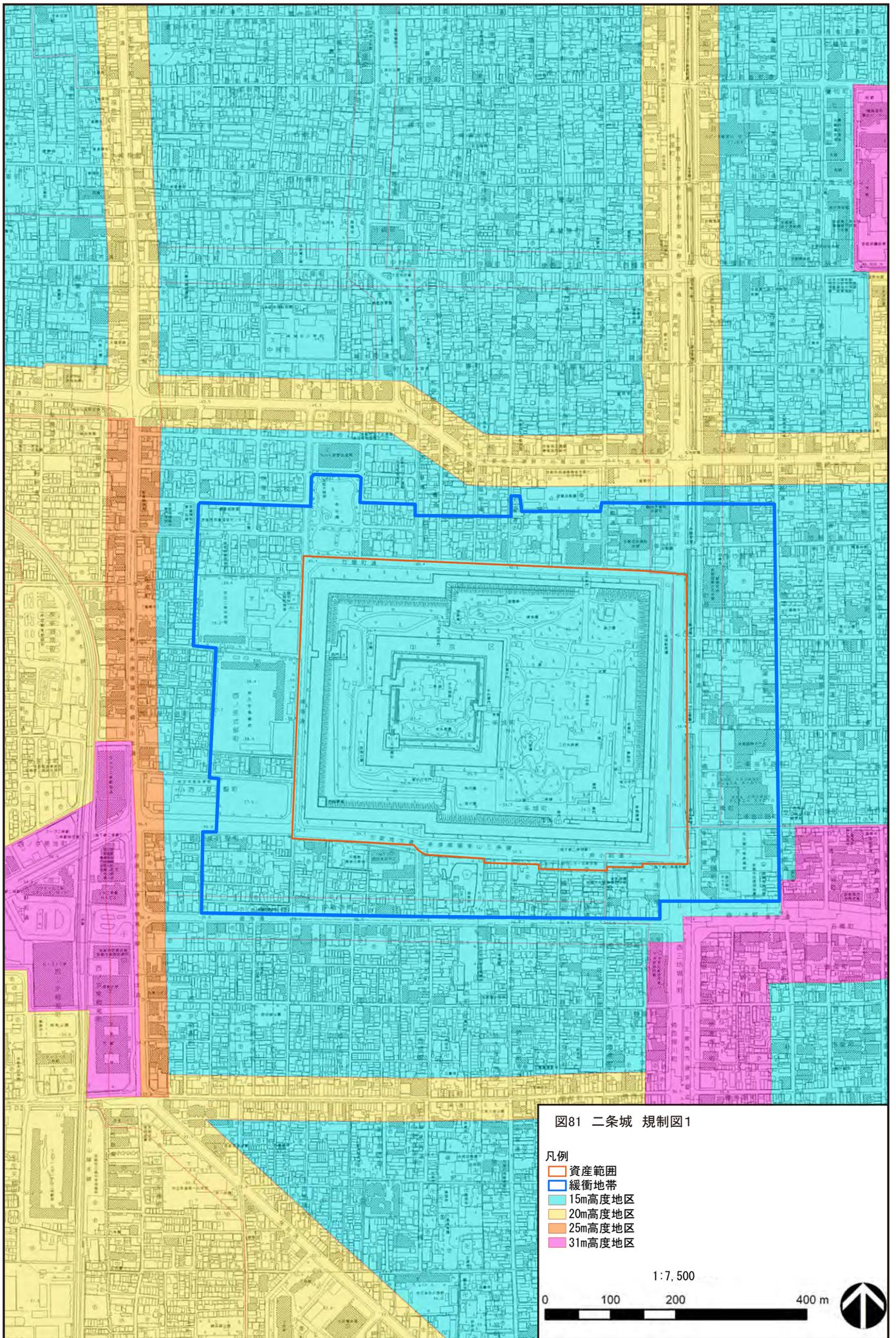


图81 二条城 規制图1

- 凡例
- 資産範囲
 - 緩衝地帯
 - 15m高度地区
 - 20m高度地区
 - 25m高度地区
 - 31m高度地区

1:7,500

0 100 200 400 m



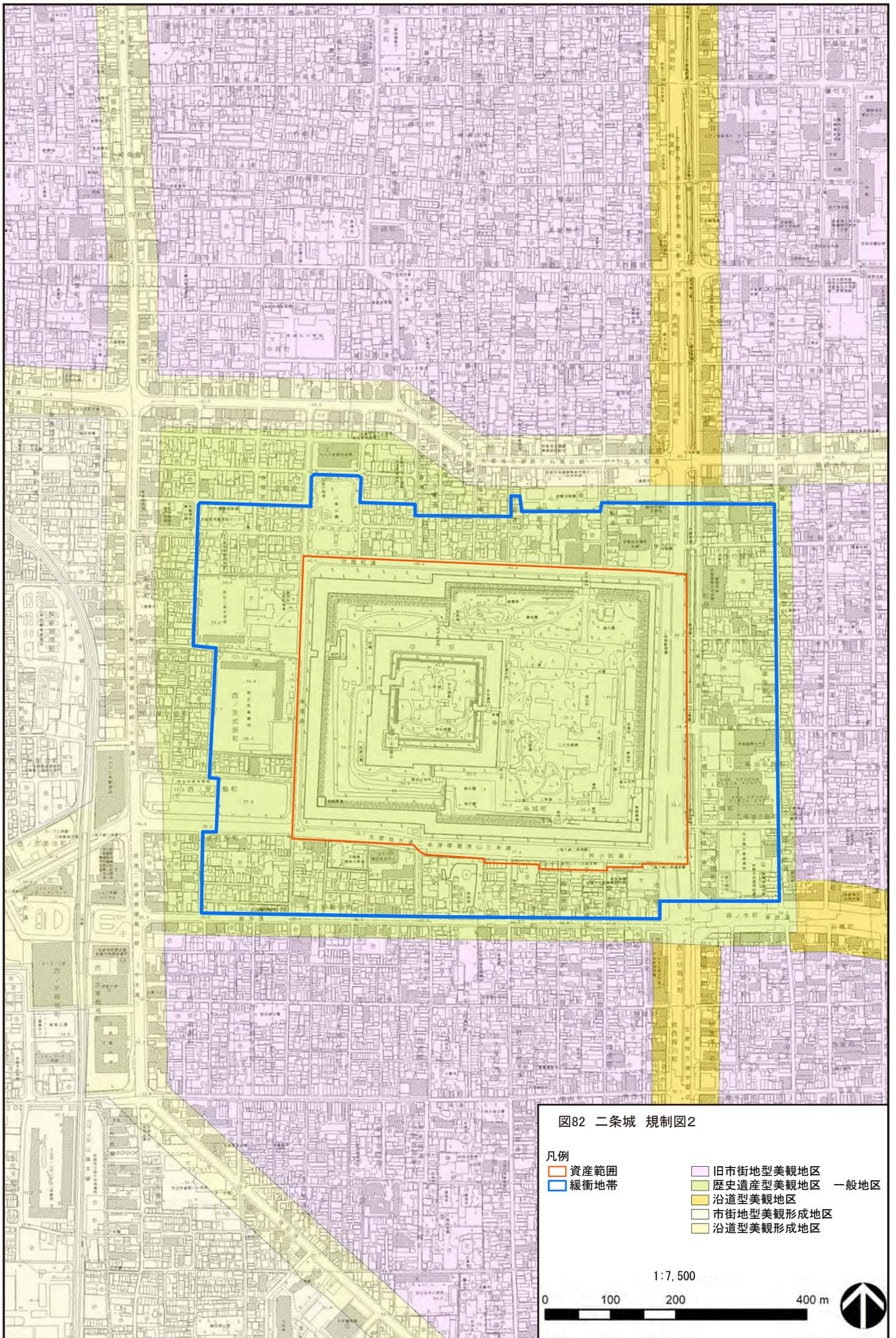


图82 二条城 規制图2

凡例

- 資産範囲
- 緩衝地帯

- 旧市街地型美観地区 一般地区
- 歴史遺産型美観地区
- 沿道型美観地区
- 市街地型美観形成地区
- 沿道型美観形成地区

1:7,500

0 100 200 400 m



(3) 保全にかかわる手続きと体制

a. 地域住民の参画

緩衝地帯をはじめとした周辺地域における一定規模以上の建築等については、計画初期段階における地域住民への計画の周知と意見聴取の仕組みを設けている。この仕組みに基づき提出された意見への対応は事業者の任意ではあるものの、事業の円滑な進行のために一定の対応をすることが通例で、必要に応じて計画の修正も行われる。

表 18 緩衝地帯における地域住民への開発計画周知と意見聴取の制度

制度	施行年	主な対象	概要
京都市中高層条例	1999	用途地域ごとに定めた高さを超える建築物、特定の集客施設及び共同住宅又は延べ面積1,000㎡を超える建築物の建築を行う場合	計画段階で事業者が現地へ標示板を設置して計画を周知し、周辺住民への説明を行う。
京都市まちづくり条例	2000	市街化区域内において以下のいずれかに該当する行為 ・土地の面積が10,000㎡以上の開発事業 ・集客施設の設置を含み、かつ土地の面積が1,000㎡以上の開発事業	計画段階において、計画の規模に応じて市が公告・縦覧するとともに、事業者に対し現地への標識掲示と説明会開催を義務づけている。住民は事業構想に対し、意見書を提出することができる。
宇治市まちづくり・景観条例	2008	300㎡以上の規模を持つ宅地開発や特定用途の建築行為	計画段階で事業者が現地に標示板を設置して計画を周知。必要に応じて事業者が住民への説明会を実施し、住民は意見書を提出できる。
京都市地域景観づくり協議会制度	2011	地域景観づくり協議会地区内における建築・改築等	地域住民等が地域景観づくり協議会を設けることが前提。事業主は計画段階で協議会と意見交換を行う。

※大津市は延暦寺が山中型資産であるため、開発圧が基本的に存在しない。

上記表中の制度のうち、京都市地域景観づくり協議会制度は、地域の景観づくりに主体的に取り組む団体と、当該団体が作成した景観保全のための計画書を、それぞれ「地域景観づくり協議会」「地域景観づくり計画書」として市長が認定するもので、この計画の対象地域で建築をしようとする者は、建築計画の段階で協議会と意見交換が義務づけられている。これにより、地域住民が大切に思う景観上のポイントを事業者に伝えることができるようになっている。

2022年現在、清水寺・仁和寺・天龍寺周辺において協議会が設立されている。

なお、この地域景観づくり協議会をはじめ、住民の主体的なまちづくり活動

を支援するため、京都市では外郭団体として公益財団法人京都市景観・まちづくりセンターを 1997 年に設立し、専門的アドバイスや活動助成を行っている。
(<https://kyoto-machisen.jp/en/>)

b. 行政及び専門家との事前協議

新規の建築計画について、構成資産とその周辺の町並みとが一体となって形成されている歴史的景観との調和を図るため、歴史的資産や景観等の専門家又は行政担当者との事前協議制度が設けられている。

京都市では、世界遺産をはじめとする寺社等とその周辺を、2007 年施行、2018 年改正の眺望景観創生条例に基づき、事前協議区域として設定している。これにより、図 83 の「対象行為」を行う場合は、行政と事前協議（景観デザインレビュー）を行うことを事業者が義務づけている。資産から 30m の範囲内（これに加え、資産への参道等から 20～30m の範囲内）は全ての新築・増築が対象で、大規模な新築・増築は資産から 500m の範囲内のものが対象となる。ここで問題となるのは、このような範囲設定は OUV に影響を与える可能性のある事業計画を網羅するのに十分であるかということである。

山中型資産については、緩衝地帯がほぼ凍結的に保全されているため、OUV へ影響を及ぼすような開発は想定されない。山麓型資産についても、山林側緩衝地帯の保全状況は山中型と同様である。山麓型資産の庭園や建築は、その多くが山林側を背景としているため、背景を損なう開発も基本的に発生しない。したがって、通常、OUV へ負の影響があるとすれば、市街地に設定されている緩衝地帯ということになる。すなわち、山麓型資産の市街地側緩衝地帯や、市街地型資産の緩衝地帯である。

山麓型資産の市街地側緩衝地帯や、市街地型資産の緩衝地帯では一定の開発が存在するが、前者では大部分で建物の高さが 10m、一部で 12m 又は 15m に制限されており、後者でも 10m 又は 15m に抑えられている¹⁵。加えて、資産の外周には通常塀や植樹帯が設けられているため、そもそも資産内部から緩衝地帯にある建物等への視認性は低い。

このような現状から見て、事前協議（景観デザインレビュー）の対象範囲設定は、OUV に影響を与える可能性のある案件を網羅するのに十分と考えられる。

事前協議（景観デザインレビュー）にあたっては、行政側は景観担当課が主管し、文化財担当課がこれに参画している。さらに、必要な場合には、歴史的資産や景観等の専門家を含む「歴史的景観アドバイザー」を交えた協議も実施し、構成資産及びその周辺の歴史的景観と調和した計画となるよう誘導・助言

¹⁵ 前掲脚註 10 に同じ。

を行っている。

また、この協議のための参照資料として、「歴史的資産周辺の景観情報（プロファイル）」を対象ごと個別に作成・公表している。さらに、対象地域を景観特性ごとに細分した「歴史的資産周辺の景観情報（プロファイル）町並み版」と、地域住民が大切にしている景観上の事項を盛り込んだ「歴史的資産周辺の景観情報（プロファイル）協働版」を作成・公表している（巻末資料参照）。

対象区域の種別	対象行為
A 視点場（境内）	新築，増築
B 視点場（参道等）	
C 視点場（境内）から30mの範囲	
D 近景デザイン保全区域 （参道等から20mまたは30mの範囲）	
E 近景デザイン保全区域 （境内から500mの範囲）	大規模な新築，増築 （床面積※2,000㎡以上）

※ 増築の場合は、当該増築に係る部分の床面積

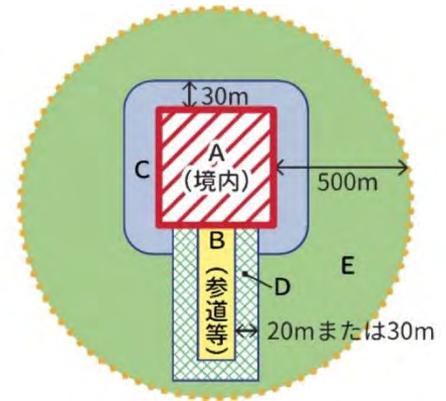


図 83 京都市の事前協議（景観デザインレビュー）制度の対象区域設定及び対象行為

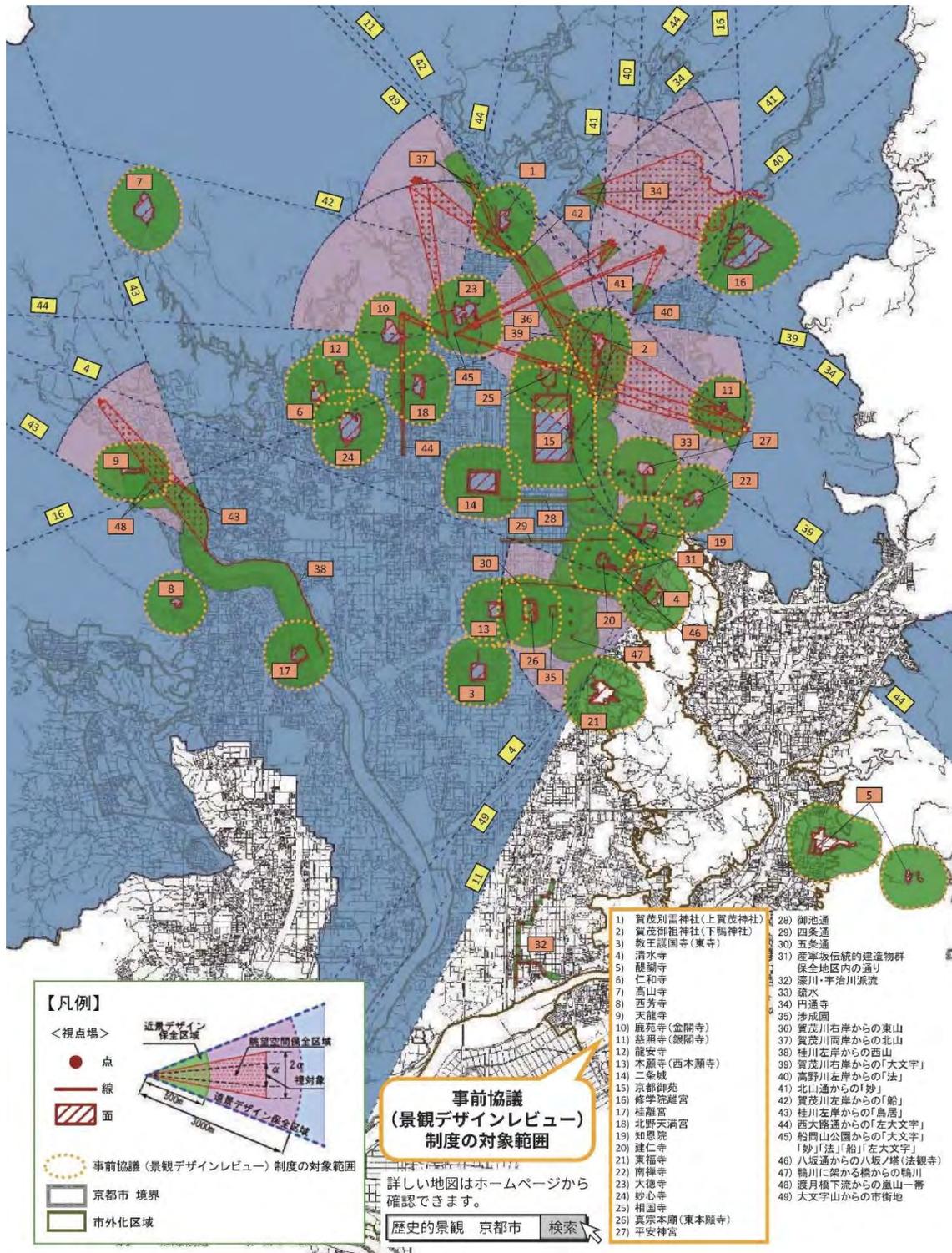


図 84 京都市の事前協議（景観デザインレビュー）制度の対象区域
（1～14 が構成資産。それ以外にも主要な寺社を網羅している。）

さらに、これとは別に「優良デザイン促進制度」を用意しており、事業者が希望すれば、行政が委託している景観デザインの専門家から、地域景観に調和するための技術的なアドバイスを得ることができる。

宇治市では、世界遺産を始めとする歴史文化を活かし、まちづくりを歴史的景観の保全と一体的に進めるため、2009年に文化財部局を都市整備部に移管し、「歴史まちづくり推進課」を創設した。さらに2014年には、景観法を所管する部局が歴史まちづくり推進課に移管され、文化的景観・景観・風致に関する事務を同課で集約的に行っている。

同市では、緩衝地帯を含む景観計画重点区域において建築等を行う際には建築主に市への届出を義務づけ、計画段階で建築や景観などの各分野の専門家による「景観アドバイザー」との事前協議ができることとしており、その後も必要に応じて助言、指導を行う。

また、建築物や門、塀、広告物の意匠や色彩、材料などを景観に配慮して行う事業者に対し、工事費や設計費の助成を行う「景観形成助成制度」を設け、景観アドバイザーの技術的な助言も得られることとしている。

c. 専門家による審議

京都市内の風致地区における一定規模以上の計画等については、本項で述べた景観デザインレビュー制度と優良デザイン促進制度に加え、許認可等の手続きの前にも、専門家への意見聴取を行うこととしている。そのために設けられているのが美観風致審議会である。美観風致審議会には歴史・都市計画・景観等の専門家が属しており、市が景観上の許認可を行う際、市街地の美観及び風致の維持等について、予め意見聴取を行う。原則的に市民も傍聴可能で、議事録も後日公開される。ただし、現時点では対象が風致地区内の計画に限られているため、対象の拡大が必要である。

宇治市において同様の機能を持つのがまちづくり審議会で、届け出られた事業計画が景観形成基準に照らしてどうあるべきか、必要な意見を述べることになっている。

第4節 古都京都の歴史的都市としての保全

「古都京都」において、資産を守る網は緩衝地帯だけではない。「古都京都」の構成資産は建造物と庭園に焦点を当てたものであるが、京都の歴史的都市としての価値は都市全体に及んでいるからである。京都市・宇治市・大津市では、緩衝地帯のみならず都市全体の景観を保全し、有形・無形の文化遺産を幅広く保護することで、世界遺産「古都京都の文化財」の価値を高め、それがまた都市全体の価値を高めるよう取り組んでいる。

(1) 歴史的都市景観の保全

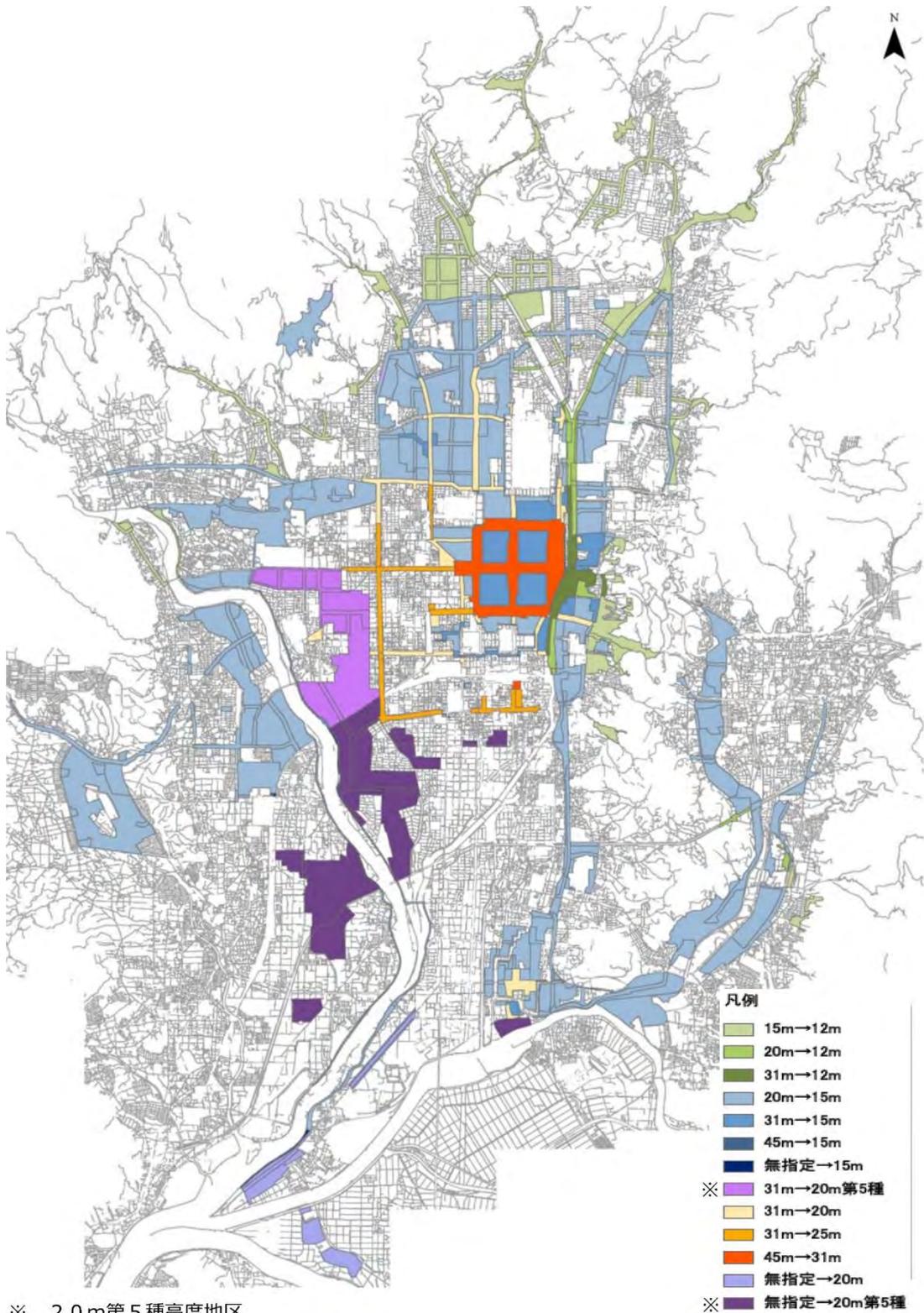
現代都市としての機能と活力を維持しつつ、歴史的都市としての景観を保全するため、京都市・宇治市・大津市では、緩衝地帯と同等もしくはそれに準じた景観規制を広範囲にわたって実施している。

14 資産が所在し開発圧も高い京都市では、2007年、地域ごとの景観特性に応じたきめ細やかな規制を行うため、従前の景観規制を大幅に拡充した「新景観政策」を施行した。これは、①建築物の高さ規制の強化（写真20・図85）、②地域の特性に合わせた建物のデザイン基準の見直し、③屋外広告物規制の強化（写真21）、④眺望景観や借景の保全（図86）、⑤歴史的建造物の保全・再生の5つを柱とした総合的な政策である。

中でも、市街地の約3割において高さの上限を引き下げ、最も規制が緩い地区でも原則として31mを超える建築を不可とした①高さ規制強化、屋上設置や点滅式照明等を全面的に禁止した③屋外広告物規制強化、市内各所に設定された視点場からの眺望を保全する④眺望景観や借景の保全手法の創出は画期的なものであり、これらにより市内の景観は大幅に向上し、かつ向上を続けている。なお、緩衝地帯の外部においては一部で高さ規制等を見直すことも検討しているが、各資産からの眺望への影響等を確認し、顕著な普遍的価値への影響は極めて小さいと見込んでいる。



写真20 高さ制限の強化による景観変化（二条城門前）
（左：2015年（Google Mapより）、右：2021年）



※ 20m第5種高度地区

工場、事務所又は研究施設の用途にのみ供する建築物の高さは31mまで、その他の建築物の高さは20mまでとする高度地区。工業専用地域や工業地域に指定。

図 85 世界遺産登録後に高さ規制が強化された範囲（京都市内）
 （京都市都市計画局『京の景観ガイドライン 建築物の高さ編』2021年より）

2007年京都市新景観政策について

京都市はそれまでの景観政策を抜本的に見直した新景観政策を2007年9月から実施しました。新景観政策は、①建築物の高さ規制の見直し、②建築物等のデザイン基準や規制区域の見直し、③眺望景観や借景の保全の取組、④屋外広告物対策の強化、⑤京町家などの歴史的建造物の保全・再生と、これら5つの柱を支える支援制度により構成し、景観に関する総合的な政策として整備しました。

① 建築物の高さ規制の見直し（高度地区の変更）

新景観政策実施以前の高度地区で定めていた高さの最高限度は、10m、15m、20m、31m、45mの5段階でしたが、見直しにより、45mの最高限度を廃止し、新たに12m、25mを加えて6段階とし、この6段階の高さ規制をそれぞれの市街地の特性に応じて配置しています。

② 建築物等のデザイン基準や規制区域の見直し

景観を形成する重要な要素である建築物や工作物のデザインについて、風致地区や景観地区、建造物修景地区等の指定を拡大し、市街地のほぼ全域にそれぞれの地域の特性に合わせたデザイン基準を定め、京都の優れた都市景観の保全・形成を図っています。風致地区については、世界遺産周辺や離宮周辺、嵐山周辺で指定地区を拡大しています。

③ 眺望景観や借景の保全の取組

全国でも初となる眺望景観に関する総合的な仕組みを持つ「京都市眺望景観創生条例」を制定し、38箇所の優れた眺望景観や借景を眺望景観保全地域として指定しました。それぞれの視点場から視対象（例えば、賀茂川右岸からの「大文字」）への眺望や、視点場から視界に入る市街地の美しさ等を守っていくための基準を定めました。

④ 屋外広告物対策の強化

屋外広告物の基準を地域の景観特性や建築物の高さ・デザインの規制に対応するように見直すとともに、屋上屋外広告物（ビル屋上の広告塔など）や、点滅式照明や可動式照明の屋外広告物（点滅するネオンサインなど）を市内全域で禁止するなど、規制の強化を行いました。また、優良な屋外広告物に対する表彰や助成等の支援制度を拡充し、積極的に誘導していくことにより、美しい品格のある都市景観の形成を図ることとしました。

⑤ 京町家などの歴史的建造物の保全・再生

歴史都市・京都の景観の基盤を構成する京町家などの伝統的な建造物の外観の修理・修景に対する助成制度の活用を推進するとともに、景観法に基づく景観重要建造物の指定制度を積極的に活用し、景観重要建造物を地域の核として、「点」から「線」、「線」から「面」へ、歴史的な町並みの再生・拡大を図る取組を推進することとしました。

⑥ 5つの柱を支える支援制度

新景観政策の展開に併せ、京町家に対する支援策として、京町家耐震診断士派遣制度、京町家耐震改修助成制度を設け、また、既存の分譲マンションに対する支援として、分譲マンション建て替え・大規模修繕アドバイザー派遣制度、分譲マンション耐震診断助成制度、マンション建て替え融資制度などを設けました。



写真 21 屋外広告物規制の強化による景観変化（左 2009 年、右 2018 年）

宇治市でも、1996、1997年の集合住宅建設問題を教訓に 2002年宇治市都市景観条例を制定し、高さ20mを超える大規模建築物などについて事前の届け出を義務づけた。この施策が奏功し、平等院の背後で計画された9階建ての建物は、7階建てに変更された。さらに2006年には、緩衝地帯に隣接する市街地部分に高度制限を設定することで景観保全を強化し、2008年には、緩衝地帯の全域及び隣接市街地部分を景観法に基づく景観計画重点区域に指定した。重点区域内では、建物改修等に対して、費用の一部を助成する景観形成助成制度により、景観保全の規制強化と支援を行っている（写真 22）。

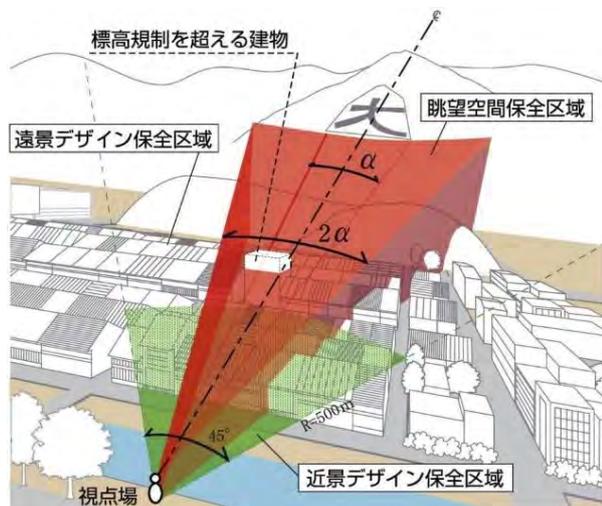


図 86 京都市における眺望景観保全区域概念図



写真 22 宇治市景観形成助成制度による景観向上事例（左：施工前、右：施工後）

大津市に所在する延暦寺の一带は、1970年滋賀県において都市計画法に基づく風致地区となり、2004年には大津市がこれを引き継ぎ、条例（「大津市風致地区内における建築等の規制に関する条例」）により風致地区「比叡山地区」に指定している。延暦寺の構成資産・緩衝地帯がこれに含まれている。同じ2004年、古都保存法の古都に指定され、同法の規定に基づき大津市歴史的風土保存区域5箇所が決定された。その内の1ヶ所「比叡山・坂本地区」に、延暦寺の構成資産及び緩衝地帯が含まれている。これらにより、土地形質の変更や木竹の伐採、建造物その他工作物の新築等の行為の規制を行っている。また、2008年には大津市屋外広告物条例を施行し、当該地区も広告禁止区域となっている。

これらとは別に、各自治体では、地域における歴史及び伝統を反映した人々の生活と、その活動が行われる歴史的建造物と周辺の街並みの環境を守り、後世に継承するため、「歴史まちづくり法」に基づく「歴史的風致維持向上計画」（京都市2009年・宇治市2012年・大津市2021年）を作成し、国の認定を受けている。計画に基づき、市街地の中で地域特性に応じた歴史的景観が残る範囲を重点区域と定め、歴史的建造物の修理や修景に対する助成や助言、伝統文化を活かしたまちづくりの推進等を進めている。

伝統的な建造物群や工作物が顕著に残る地区については、文化財保護法に基づく「重要伝統的建造物群保存地区」として、京都市4箇所（内2箇所は緩衝地帯の一面を構成する）、大津市1箇所が選定され、外観の変更にあたっては市長及び教育委員会への許可申請を義務づけるとともに、修理や修景に対しては助成を行っている。

加えて、京都市では独自の制度として、歴史的都市景観や生活文化の象徴である京町家の保全及び継承を目的として、2017年に「京町家の保全及び継承に関する条例（京町家条例）」を制定した。この条例では、京町家の所有者だけでなく、使用者や事業者、市民活動団体、市民、行政等、多様な主体が連携して京町家の保全・継承に取り組むこととしている。

また、この条例では、京町家の解体の危機を事前に把握し、保全を支援するための仕組みとして、解体の事前届出制度を設けているほか、趣のある町並み又は個性豊かで洗練された生活文化の保全・継承を効果的に進めるため、京町家が集積している地域や個別の京町家の指定制度を設けている。さらに、指定した京町家の改修費用の支援、耐震診断士の派遣や、活用希望者とのマッチングを提案する制度など、様々な取組を行っている。

さらに、地域における人々の生活又は生業及び地域の風土により形成された景観地で国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないものとして、文化財保護法に基づく「重要文化的景観」に京都市・宇治市では各1箇所が選定

されている。重要文化的景観を構成する重要な要素については、現状を変更するにあたり、文化庁長官に対し届出が義務づけられている。

(2) 幅広い文化遺産の保全

a. 保全対象の拡大

京都府・滋賀県では 2020 年に「文化財保存活用大綱」を、京都市では、2021 年に「文化財保存活用地域計画」を策定し、構成資産を含めた数多くの文化財を守り伝えるため、保存と活用に関する基本的な方針を明らかにし、各種の取組を進める上で共通の基盤を定めている。

個々の文化財については、構成資産を形成する建造物と庭園を保護する文化財保護法に基づく指定文化財以外にも、同法に基づく登録文化財や、各自治体が定める文化財保護条例による指定・登録制度が存在し、保護を図っている。また京都府では、2017 年度より、一定の価値を有している文化財に対し、文化財保護の裾野を広げる暫定登録文化財の制度を設け、修復・保存・防災等のための補助を行い、近年頻発する自然災害からの早期復旧を図るなど、幅広い文化財の保護を進めている。

また「古都京都」の世界遺産登録以降、京都に関わる案件のユネスコ無形文化遺産代表一覧への記載やユネスコ記憶遺産への選定が相次いだ。無形文化遺産では、2009 年に「京都祇園祭の山鉾行事」（2016 年に「山・鉾・屋台行事」として統合）、2013 年には「和食」、2020 年には「伝統建築工匠の技」が記載され、記憶遺産では、2013 年に「御堂関白記」、2015 年に「東寺百合文書」、2017 年に「朝鮮通信使」が選定された。

b. 地下遺構の保存

歴史都市である京都市、宇治市、大津市では、市街地の大部分で地下に遺跡が眠っている。そのうち、存在が認識されているものは、各市で作成した「遺跡地図」によって予め一般に周知されている。遺跡範囲内で工事を行う事業者には、文化財保護法に基づき事前の届出が義務づけられており、その届出数は市の規模によって差があるものの、年間数百～千件に及ぶ。

届出に対して各市では、発掘調査等によって地下遺構への影響がないことを確認するか、もしくは遺構の記録保存を行っている。記録保存の場合でも、特に顕著な遺構が認められた場合には、その現状保存について事業者と協議を行うことがある。

c. 地域コミュニティとともに取り組む文化遺産の継承

京都市では、2011 年より、文化財として指定・登録されていない建物や庭園について、市民が京都の財産として後世に残していきたいものを公募し、リ



写真 23 京都をつなぐ無形文化遺産
パンフレット



写真 24 まち・ひと・こころが織りなす
京都遺産パンフレット

スト化し、広く公表する「京都を彩る建物や庭園」制度を開始している。この制度によって市民ぐるみで守るという気運を高め、修理の補助を行うことで、将来の文化財の候補となるものの確実性を高め、維持継承を図っている。

2013 年からは、世代を超えて暮らしの中で伝えられてきた無形文化遺産の価値を再発見、再認識し、内外に魅力を発信するとともに、大切に引き継いでいこうという気運の醸成を図るための仕組みとして「京都をつなぐ無形文化遺産」制度を開始した。この制度によって、定義や概念、保存団体が不明確であることから文化財指定が困難な伝統的な暮らしの知恵や考えを守り伝えることを企図している。2021 年現在、「食文化」・「花街の文化」・「地蔵盆」・「きもの文化」・「菓子文化」・「年中行事」の 6 件を選定している（写真 23）。

2016 年には、「まち・ひと・こころが織りなす京都遺産」制度を創設した。これは、京都の歴史や

風土等を新たな視点でより分かりやすく、より深く捉えるため、文化遺産を個々に認定するのではなく、地域社会、文化遺産を支える人や匠の技、精神性などに基づくテーマを決め、そのテーマに関連する文化遺産を調査し、集合体として認定するもので、2021 年現在、「庭園文化」や「水の文化」、「山と緑」、「暮らしの文化」など 10 件を認定している（写真 24）。

以上のとおり、緩衝地帯を包摂する都市全体の景観政策や、指定文化財だけにとどまらない文化遺産の保護制度により、歴史的都市としての格の維持向上を進めている。これらの取組によって、「古都京都の文化財」は都市の中に孤立する「点」ではなく、都市の暮らしや文化の中で相互の価値を高め合う存在となっている。