



時を超え光り輝く京都の景観づくりの政策展望

門 内 輝 行

はじめに

21世紀を迎えて、「景観」が都市・地域づくりの重要な政策課題として浮かび上がっている。直接の契機は、2004年6月にわが国で初めての景観に関する総合的な法律である「景観法」が成立したことにあるが、その背後には多くの人々が都市の眺めに关心を抱くようになったという社会的状況の劇的な変化があることは言うまでもない。

山紫水明の豊かな自然に恵まれ、古代から現代に至る様々な時代の文化を蓄積してきた歴史都市・京都は、景観保全に先進的に取り組んできたにもかかわらず、20世紀後半の乱開発により美しい景観が次々に失われ、都市の存立基盤さえ揺らぐ重大な危機に直面している。

これに対して日本建築学会は、1998年～2002年に「京都の都市景観特別研究委員会」、2003年～2006年に「京都の都市景観の再生特別調査委員

もんない てるゆき 京都大学大学院工学研究科教授。博士（工学）。専門分野は、建築・都市記号論、設計方法論、景観論。京都市美観風致審議会委員、時を超えて輝く京都の景観づくり審議会委員など。主な著書は、日本建築学会編『人間－環境系のデザイン』彰国社（1997年）、日本建築学会編『建築・都市計画のための空間計画学』井上書院（2002年）、日本建築学会著『設計方法論』彰国社（1981年）、川本茂雄・田島節夫・坂本百大・川野洋・磯谷孝編『記号としての芸術』勁草書房（1982年）など。

会」を設置し、筆者はこれらの幹事として京都の景観再生の方策を探求してきた。また、2004年には京都大学に赴任し、2005年から「京都市美観風致審議会」や「時を超える輝く京都の景観づくり審議会」の委員を務め、京都市の景観行政にも深く関与している。

本稿では、こうした経験をもとに、大量生産・大量消費に基づく経済成長をめざす20世紀型社会から、生命を支える環境を大切にし、地域固有の生活や文化を育む21世紀型社会への転換が求められている状況をふまえて、長期的視点から注力すべき景観行政の課題を検討する。そのために、まず「京都の景観の現状」を確認し、現在、大いに注目されている「新たな景観政策」（以下、「新景観政策」と呼ぶ。）について考察する。その上で「時を超える輝く京都の景観づくり」のための政策課題を提示し、「京都創生」の取り組みにおける景観政策の役割を展望する。

1 京都の景観の現状

日本が世界に誇るべき至宝と言える京都の優れた景観は、（一部の地域を除いて）第二次世界大戦による戦災を免れたとはいえ、残念なことに、高度経済成長期以降、とりわけバブル経済期における都市開発の流れの中で、京都の風土や伝統文化と無関係に変容してきている。

京都の景観の魅力は、豊かな自然景観と洗練された人工景観が重層するところにあるが、景観破壊は自然景観から人工景観に至るあらゆる局面で広く深く進行しつつある。ゴルフ場計画、地下鉄や高層ビルの建設に伴う地下水脈の分断、京町家や明治期の近代建築の喪失、高層マンション・駐車場・電柱や電線・ペンシルビル・巨大建造物の建設、敷地割や路地・袋路の崩壊、眺望景観や借景の破壊など、景観の美的秩序は

その根幹から揺さぶられている。これらの景観破壊の背後には、地場産業の衰退、産業構造の転換、コミュニティの絆の解体、自動車優先の交通による環境破壊、木造技術や造園技術を担う職人の減少など、政治・経済・社会・技術等の構造的变化が潜んでいる¹⁾。

こうした現実に対して、京都市は1930年の風致地区の指定以来、様々な制度を駆使し、京都らしい景観の保全・再生に努めてきた。すなわち、古都保存法の歴史的風土特別保存地区等を活用し、自然・歴史的景観を保全するとともに、1972年には、全国に先駆けて「市街地景観条例」を制定し、美観地区等を活用した都市景観の整備に着手したのである。その努力が一定の成果を上げたとはいえ、個人の価値観や生活様式の変化、経済性・効率性の追求などの時代の流れに抗いきれず、貴重な景観資源の滅失が続き、今なお“しのびによる破壊”が進行中である。

2 京都市の新景観政策の位置づけ

京都市の景観行政をめぐる最近の動きは表1のようになるが、2002年頃から急速に活発になっている。国レベルでも、2003年6月に国土交通省から「美しい国づくり大綱」が公表され、2004年6月には「景観法」が制定されている²⁾。また、これに並行して、2004年3月に文化財保護法の一部が改正され、地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された「文化的景観」が文化財として位置づけられるこ

-
- 1) 2004年時点での京都の景観の現状と景観再生に対する筆者の考えについては、「記号論的視点からみた京都の都市景観－その創造的再生に向けて－」『都市研究・京都』17号, pp. 22-36, 2004年3月を参照。
 - 2) <http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/keikan/index.htm>を参照。衆議院国土交通委員会における附帯決議に、「京都などの世界に誇る歴史的な価値を有した美しい都市の景観の回復・保全を図るため特段の配慮を行うこと」と記載されている。

時を超える輝く京都の景観づくりの政策展望とになったことにも留意すべきである³⁾。

日本建築学会が2002年6月に提示した「京都の都市景観の再生に関する提言」は、「日本の誇るべき歴史都市・京都は、世界的視野で見てもかけがえのない文化遺産であり、わが国はその都市景観の創造的再生をナショナルプロジェクトとして取り上げ、京都らしい都市景観を次世代に継承していかなければならない」として、京都の景観再生を国のプロジェクトとすべきことを明記しており⁴⁾、京都市も2004年10月に「歴史都市・京都創生策（案）」を策定し⁵⁾、国に対して、「国家戦略としての京都創生」の推進について要請を行っている。

2005年7月に京都市は、50年後、100年後の京都の将来を見据えると同時に、世界に冠たる「京都創生」にふさわしい景観の保全と創造をめざし、実効ある具体的政策を早急に確立することを目的として、「時を超える輝く京都の景観づくり審議会」を設置し、2006年11月にその最終答申を受けて、「新景観政策（案）」を提案したのである。この素案に対するパブリックコメントを受けて、2007年1月に修正案が提示され、3月に、京都市議会において「京都市眺望景観創生条例案」等の新景観政策に伴う6条例の制定・改正案が全会一致で議決された。

表1 京都市の景観行政をめぐる主な動向

2002年6月	※日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する提言」
7月	※京都経済同友会「京都の都市再生推進に向けての緊急提言」
2003年5月	「京都創生懇談会」設立（同6月京都創生懇談会提言）
6月	※「美しい国づくり政策大綱」（国土交通省）
10月	「京都創生百人委員会」発足

3) <http://www.bunka.go.jp/1hogo/bunkatekikeikan.html>を参照。

4) <http://www.aij.or.jp/jpn/charter/kyoto.PDF>を参照。

5) <http://www.city.kyoto.jp/sogo/sousei/soseisaku/honbunn.pdf>を参照。

2004年3月	※「文化的景観」、文化財保護法の一部改正（2005年4月施行）
6月	※「景観法」を含む「景観緑三法」成立（2005年6月に完全施行）
10月	「歴史都市・京都創生策（案）」策定 「日本の京都」研究会設置
12月	「国家戦略としての京都創生」の実現を求める決議（京都市会）
2005年4月	京都市総合企画局に「京都創生推進室」を設置
6月	「京都創生推進フォーラム」設立
7月	「時を超える光輝く京都の景観づくり審議会」設置
12月	「（第一次）京都市景観計画」策定
2006年3月	「時を超える光輝く京都の景観づくり審議会」中間答申 ※日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する第二次提言」
6月	「新・京（みやこ）デザイン」提案募集
7月	「時を超える光輝く京都の景観づくり審議会」最終答申 「新たな景観政策の素案に対する市民意見の募集」
11月	
2007年1月	「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」（新景観政策の修正案）
2月	「第二次京都市景観計画の策定について」 「京都市眺望景観創生条例案」など新景観政策に伴う6条例の制定・改正案を市議会に提出（3月に制定）

（※印は、京都市以外の関連動向）

「時を超える光輝く京都の景観づくり審議会」の最終答申は、京都の将来を見据え、現代の都市活動と調和し、快適で、美しい都市空間を形成するために、表2のような景観形成の基本方針を提示している。

表2 歴史都市・京都の景観形成のあり方

① “盆地景”を基本に自然と共生する景観形成

京都の景観形成は、三方を山々に囲まれた内部に川筋のある風土が生み出す“盆地景”を基本とする自然景観の保全とともに、緑景・水景等の自然的景観の連なりを基調とし、市街地の道路、公園、建築物の敷地や屋上における積極的な緑化等により、自然と共生する都市環境を創出することを基本とすべきである。

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

洗練された都の文化と町衆の生活文化を背景に生み出された歴史的建造物や町並みは、京都の重要な景観資源である。歴史的景観の保全・再生とともに、新たな時代を代表する優れた景観の創出を図り、これらが調和する都市イメージを具現化することを基本とすべきである。

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

京都では、伝統文化を伝える都市空間に日常の暮らしや生業から醸し出される京都らしい風情が加わり、個性豊かな通り景観や界わい景観が形成されている。京都らしさを活かした個性ある多様な空間を創出するとともに、これらが連続し、重なり合う都市空間を創出することを基本とすべきである。

④都市の活力を生み出す景観形成

京都は、歴史的文化都市であるとともに、優れた伝統産業や先端産業を有し、多くの市民が生活する大都市であるから、景観の保全・再生と地域経済の活性化の両立を図る必要がある。居住者や来訪者の増加、優れた人材の集積、地場産業・観光産業等への投資増大などの都市活力の維持・向上を基本とすべきである。

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

京都は、地域の共同体の力や町衆の意識・無意識の協調的な活動によって、優れた景観を創出し、継承・発展させてきた。“公共の財産”としての景観に対する意識の醸成や共同体における価値観の共有を促進するとともに、あらゆる主体が、一体となって景観形成に取り組むことを基本とすべきである。

審議会答申は、以上の景観形成の基本方針の下で、諮問を受けた次の4項目について今後の景観形成のための具体方策を提示している。

①建築物の高さやデザインの更なる規制・誘導

②眺望景観や借景の保全

③京町家など歴史的建造物の保全とそれを活用した都市景観の形成

④看板など屋外広告物や駐輪・駐車対策の強化

この答申を受けて京都市が策定した「新景観政策（案）」は、これら

の具体方策を制度化するものであり、次の5項目からなる⁶⁾。

- ①高度地区による高さ規制の見直し
- ②景観地区等の拡大及びデザイン基準の見直し
- ③風致地区の拡大、指定種別の変更及びデザイン基準等の見直し
- ④屋外広告物等に関する規制の見直し
- ⑤眺望景観の保全に関する新たな条例

新景観政策の素案には、思い切った高さ規制、地域別のきめ細かいデザイン基準、厳しい屋外広告規制、眺望景観の創生条例等の画期的な内容が含まれているが、個々の規制・基準・条例の内容については、時間をかけて検討すべき点も少なくないと思われる⁷⁾。いずれにしても、時を超えて輝く京都の景観づくりのプロセスが大きく展開し始めたことは事実であり、新景観政策を進化させていくことが肝要である。

3 京都の景観のグランドデザイン

ここで長期的な視点から京都市が注力すべき景観政策の課題について考えてみる。最初に取り上げる課題は、京都らしい景観のあり方をふまえて、「京都の景観のグランドデザイン」を明らかにすることである。

「景観法」によれば、『良好な景観』は「美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠』なものであり、「国民共通の資産」であるが、同時に「地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成される』ものである。景観法では、『何が

6) <http://www.city.kyoto.jp/tokei/keikan/news/news18/pub/pubcomeindex.html>を参照。

7) <http://www.city.kyoto.jp/tokei/keikan/news/news18/0221pub/0221pub.html>（京都市による「新たな景観政策の素案に関する市民意見募集概要及びこれに対する見解・対応策について」2007年2月）を参照。

良好な景観か”を全国一律の法的基準で規定せず、「景観計画」を立てる権原を地方自治体に移管するという手法が取られたのである。そのため、各地方自治体は、景観計画を提起するためには、何がその土地で“良き眺め”かについての合意を形成するとともに、「量」的な形態規制のみならず、「質」的な規制をかけることが求められている⁸⁾。

既に京都市は、「保全・再生・創造」という概念で京都市域を大別し、「自然・歴史的景観と居住環境の保全地域」、「調和を基調としたまちの再生地域」、「南部の創造のまちづくり地域」という3つのゾーンからなる都市構造をグランドデザインとして描き出している⁹⁾。これは概念的には理解しやすいモデルであり、方向としては妥当と言えるが、景観のあり方を考えるには、粗いゾーニングである。

歴史都市・京都では、自然、歴史、文化等から生じる貴重な景観資源が至る所に分布しており、それらが相互に関連し合って、通り景観、界わい景観、街並み景観、緑地景観、眺望景観など、多様な特色ある景観が創発的に形成されている。例えば、町家の集合は、奥庭を連担させて街区内外に緑地景観を創発する（図1）¹⁰⁾。しかし、現行の大まかなゾーニングでは、これらの景観を適切に制御することは困難である。

したがって、京都を従来よりもずっと細分化された特色を持った多様な地域の集合からなる「モザイク都市」とみなし、きめ細かく景観のイメージを決める必要があると考える¹¹⁾。モザイク都市の考え方は、多様

8) 日本建築学会（編著）『景観法と景観まちづくり』学芸出版社（2005年）。

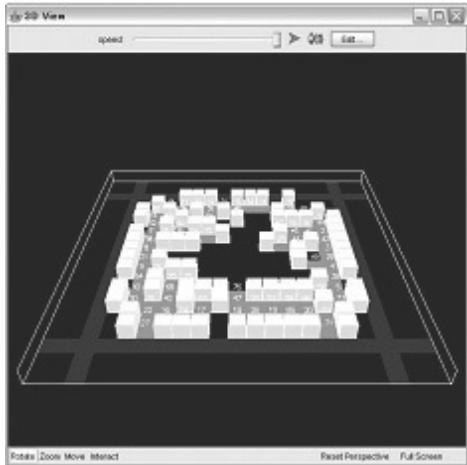
9) 『京都市の都市計画』京都市、2005年4月。

10) 木村駿『京都の都市空間における自己組織化現象とその原理』京都大学工学研究科建築学専攻修士論文〔門内研究室〕、(2007年2月)。

11) 日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する第二次提言」2006年6月（筆者が取りまとめを担当）。

<http://www.aij.or.jp/scripts/request/document/060609-1.pdf>を参照。

な特色を持った地域が限られた範囲に共存する「コンパクトシティ」¹²⁾、地場産業・観光産業・知識産業等を支える多彩な知識・技能を身につけた人々が働きながら暮らす「創造的都市」¹³⁾、緑地・水系・木造建築等の自然環境に配慮し、循環型社会の構築をめざす「サスティナブルシティ」¹⁴⁾ 等の21世紀の都市ビジョンとも響き合うものである。



京都都心部の120m×120mの街区に、一辺8mの建物セルと空地セルを配置する。配列規則は、次の2つとする。この2つのルールを守ることにより、街区内外に空地（緑地）が連続した景観が姿を現すことを示すシミュレーション（規制ルールではなく、創造ルールによる景観の創発）。

ルール1：建物と空地が隣り合う



ルール2：空地と空地が隣り合う



建物セル 空地セル

図1 町家の集合による緑地景観の創発

（木村駿『京都の都市空間における自己組織化現象とその原理』京都大学工学研究科建築学専攻修士論文〔門内研究室〕，2007年2月）

コンパクトで個性的な地域がネットワーク化した、より豊かな全体として京都の景観のグランドデザインを構築することは、景観規制を行う前提となる重要な作業である。行政、市民、事業者、専門家等が一体となって、この作業を推進すべきである。景観を構成する建築物・緑地等

12) 海道清信『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社（2001年）。

13) ランドリー, C.『創造的都市—都市再生のための道具箱』日本評論社（2003年）。

14) ロジャース, R.『都市 この小さな惑星の』鹿島出版会（2002年）。

はたとえ“私有財産”であっても、景観は“公共の財産”であるから、多くの人々が合意できるグランドデザインを構築する必要がある。

4 景観づくりのプロセス

景観のように歴史性と総合性を備えたものは意図的に作れるものではなく、庭に咲く植物や花のように育てるべきものである。景観づくりの基本は、先行する世代から受け取ったものを大切にし、痛んだところは修復し、各時代の成果を付け加えて次の世代に渡すことである。こうしたプロセスを通して、自然と人工、個と集団、伝統と創造等が共存する味わいのある景観が育まれていくのである¹⁵⁾。

したがって、景観づくりのイニシアティブは、そこで持続的に生活を営む市民が担うべきものである。景観問題を解決するためには、一律のデザイン基準による規制だけではなく、きめ細かく分節された地域ごとに、個々の場所に即してピンポイントで景観づくりを行う必要がある。景観行政の課題は、グランドデザインで定められた地域ごとに、好ましい景観を創出するデザイン基準を明確にするとともに、市民、行政、企業、専門家等がパートナーシップを組み、景観シミュレーションやワーキングショップ等の手法を活用しながら、景観のデザイン・評価について十分な学習と対話を可能にする仕組みを構築することである¹⁶⁾。

京都市の景観行政には、こうした地域ごとに個別に行われる景観づくりのプロセスを技術的・制度的・財政的に支援することに加えて、地域におけるデザインや評価の内容を、京都全体の景観のグランドデザイン

15) 注1の文献、pp. 33-34。

16) 門内輝行「景観の評価システムの構築」『京都都市景観の創造的再生—景観法を超えて』(日本建築学会大会特別調査部門研究協議会資料)、pp. 22-31 (2005年9月)

と関連づけて評価することが求められる。

景観づくりとは、人間の視点から見た視覚的な眺めに基づく“三次元の都市計画”を行うことである。歴史都市・京都の都市模型や“デジタルシティ”と呼ばれる景観データベース¹⁷⁾を構築しておくと、個々の場所で行われる景観づくりの成果を相互に活かしながら、京都全体の景観のマネジメントを推進していくことが可能になるはずである。

さらに、個々の地域・場所に即した景観づくりが、デザイン基準を“規制法”から“創造法”へと進化させていく契機となり、そのプロセスに参加した人々の景観を評価する能力を養うことになる点にも留意すべきである。特に、次世代を担う子どもたちに対して、身近な景観を題材とした優れた環境教育の場を提供することは疑いを入れない。

時を超えて光り輝く景観づくりには、景観形成のプロセス（仕組み）を構築し、それを担う人材を育成することが不可欠である。

5 景観づくりの総合政策

人が景観の中に生き、景観を知覚し、景観を構成していることに目覚めたのは、西欧諸国では近代以降のことである。ドイツの地理学者フンボルトは、景観を、植生・土壤・川・湖・動物・人間などの要素がひとつ統一ある全体をなして独特の性格を表すものとして捉え¹⁸⁾、イギリスの景観論者カレンは、「ひとつの建物は建築だが、二つの建物はタウンスケープである」と述べて、景観の本質が要素間の関係にあることを

17) コミュニティネットワークのプラットフォームとして、都市をメタファーとする情報空間“デジタルシティ”的構築が世界各地で始まっている。「デジタルシティ京都」のプロトタイプは、京都大学情報学研究科石田亭研究室で構築されている。

http://www.digitalcity.gr.jp/openlab/kyoto/3dml_guide_j.htmlを参照。

18) 山野正彦『ドイツ景観論の生成—フンボルトを中心に』古今書院（1998年）。

指摘している¹⁹⁾。景観の概念は、要素としての事物を超えて、要素間の関係や要素の集合から創発する全体に深く関わっているのである。

このように捉えると、景観には、視覚的な形態や色彩だけでなく、目に見えない音、香り、肌理等の五感に訴えるすべてのものが含まれることがわかる。また、景観の意味にも、イメージや雰囲気のような感性的意味から、身体・行動的本能に関わる意味、社会・経済・文化等に関わる慣習的意味に至る多層に及ぶ広がりを認めることができる。景観法においても、良好な景観は「地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるもの」と規定されており、視覚的な現れとしての景観が、背後にある自然環境、構築環境、歴史文化、社会生活、経済活動等と深く結びついていることに注意を喚起している。

ここで景観に関する一般論に言及したのは、「時を超える輝く景観づくり審議会」の最終答申には、景観に関する総合的な捉え方の重要性がくり返し述べられているが、「新景観政策（案）」は景観規制を目的としているがゆえに、「高さ規制」「デザイン基準」「屋外広告物規制」「眺望景観創生条例」といった高さ規制やデザイン基準に関する記述が多くなり²⁰⁾、その背後にある自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動との関連が見えにくくなっていると考えたからである。

景観政策の将来展望としては、景観がその土地における自然環境と人間の諸活動（歴史を含む。）の現れであることに鑑み、結果としての視覚的な形態やデザインを制御するだけではなく、景観を生成するシステ

19) カレン、G.『都市の景観』鹿島出版会、p.174（1975年）。

20) 良好的な景観を実現する手段としては、①建物の形態意匠には景観法に基づく「認定制度」が適用され、②建物の高さ、③壁面の位置、④建築物の敷地面積については建築基準法に基づく「建築確認」が適用される。問題は、景観に大きな影響を及ぼす②～④が景観法では制御できないことである。その意味では、現行の景観法は過渡期的なものであり、将来は都市計画法に組み込む等の工夫が必要である。

ムそのものを変革していくことが課題となる。

具体的には、森林・緑地の維持管理、河川・水路網の整備、ヒートアイランドへの対応、微気候の制御、サウンドスケープデザイン、ユニバーサルデザイン、木造建築技術や造園技術の継承と発展、洗練された生活文化の継承、京町家や伝統的街並みの保全・再生、寺院・神社を含む文化財の保全・再生、交通システムの整備、歩けるまちづくりの推進、伝統産業・観光産業の継承と発展、先端産業・知識産業の育成等、多岐にわたる問題に、並行して取り組むことが求められる²¹⁾。

景観づくりは、都市計画局のみで対応できる問題ではなく、京都市の関係部局が縦割り行政の限界を超えて、総合政策として取り組む必要がある。さらに市民、行政、企業、専門家等のパートナーシップが不可欠である。問われているのは、都市の文化的水準なのである。

6 京都創生に向けて

景観づくりは、形態やデザインを制御するとともに、その背後にある様々な問題への取り組みと関連づけて推進しなければならない。

この点について京都市は、「国家戦略としての京都創生」を掲げ、総合企画局に「京都創生推進室」²²⁾を設置して、国への働きかけを様々なかたちで行っている（表1）。すなわち、国会における議員連盟の設立、市民の手による「京都創生推進フォーラム」²³⁾の設立などの周辺の動きも含めて、京都の文化と景観を守り、育てるとともに、その魅力を日本

21) 日本建築学会京都の都市景観特別研究委員会『特別研究・20 京都の都市景観の再生』日本建築学会（2002年3月）。

22) 京都創生推進室の活動については、<http://www.city.kyoto.jp/sogo/sousei/> を参照。

23) <http://hellokeb.or.jp/sousei/index.html>を参照。

時を超える輝く京都の景観づくりの政策展望

中、世界中に発信していく「京都創生」の取り組みを展開している。実際の京都創生推進室の活動は、京都市の様々な部局における政策を、「京都創生」という目標の下に取りまとめているのであるが、それでも総合政策の推進には重要な一步となると思われる。

京都市は「京都創生の実現」という大目標に対して、①京都らしく美しい景観の保全、再生、創造（景観）、②永年の歴史に育まれてきた文化の継承と創造（文化）、③京都の都市資源を活かした魅力の創造と発信（観光）という3つの目標を掲げている²⁴⁾。

日本の歴史文化の象徴の地である京都を保全・再生・創造するためには、京都創生を推進するための制度の創設や制度的・財政的な特別措置を取りまとめた「歴史都市京都創生特別措置法（仮称）」の制定が必要であることを訴えているが、このことを実現するためには、京都市は自らも相当の努力を払うとともに、京都の都市格（ブランド）を高め²⁵⁾、京都の価値について広く日本や世界の人々の合意を得る必要がある。

本稿の主題である景観政策は、紛れもなく「京都創生」の重要な柱のひとつであり、21世紀都市政策のフロンティアである。

24) <http://www.city.kyoto.jp/sogo/sousei/soseisaku2/soseisaku2.html>を参照。

25) 京都商工会議所京都ブランド推進特別委員会（編）『京都の都市格（ブランド）を考える－京都創造者ハンドブック』京都商工会議所（2006年）。