

京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会

第3回審議会資料

委員意見集

平成13年6月13日

「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」への意見書

審議会委員 宗田好史（京都府立大学）

○「職住共存地区整備ガイドプラン」の促進を容易にする土地利用計画規制内容の見直しの提案

1. 背景

京都市都心部は、京都市経済の中核を担う場所であり、多様な生業が営まれ、過半数の住民が住み続けたいと願う町である。都心4区で3万軒の内、職住共存地区には7千軒以上の町家が残し、京都市も再生すべき町と位置付けている。

京都市基本計画（平成12年）並びに中京区基本計画（13年）を受けて、現在京都市から示されている「京都市都市計画マスタープラン（案）」では「職住共存地区」は以下の様に方針づけられている；

1. 町家の保全・再生と新しい産業振興、産業情報発信に向けた活用（室町通周辺における和装、ファッション文化の情報発信地など）
2. 三条通や新町通などを軸とする職住共存地区におけるのんびりゆったり歩けるエリアの形成（電線の地中化、緑化、舗装など）
3. 景観やコミュニティとの協調、調和に配慮しつつ、中低層の住宅を誘導する
4. 京染め友禅の伝統産業等と居住が共存する職住共存の土地利用を誘導（地域協働型地区計画の活用など）；

これらの取り組みは、行政のみならず、幅広い地域住民、市民が主体的に参加するまちづくりの流れとなっており、すでに中京・下京区では展開している。これを進める上でもっとも困難な課題は、「景観やコミュニティとの協調、調和に配慮しつつ、中低層の住宅を誘導する」点にあると考える。

また、近年の動向の動向として；

- ① 未曾有の「町家ブーム」の中で、京町家を再生・利用した住宅・商業施設が著しく増加している。
- ② また、元学区単位、通り、商店街等を中心とした地域住民のまちづくり活動が活発化している。という流れの中で、逆行するように
- ③ 居住人口の都心回帰を受けたマンション建設ブームが起こり、形態規制の上限にぎりぎりの建築活動が起こり、ファミリー層を対象とした低価格帯の住宅が分譲されている。
- ④ さらに、和装産業の極端な不振から、地域の住民・企業が所有していた土地の売却が進み、低未利用地が多数、各所に発生し、中規模や小規模コインパーキングなど駐車場に利用され、またマンションに転用されている
- ⑤ これらの動きが、「景観やコミュニティとの協調、調和に配慮しつつ、中低層の住宅を誘導する」ことを著しく困難にしている。あるいは、住民のまちづくり活動での努力を無効に、また地域協働型地区計画の策定への取り組みを困難にするような効果を生んでいる。

これらの背景をうけて、「職住共存地区整備ガイドプラン」の促進を容易にするために、土地利用計画の規制内容の見直しが必要であると考えます。

2. 目 的

土地利用計画の規制内容の見直しは、以下の点を目的として進めるべきである。

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| ①「京都型」都心居住の推進 | (街中の暮らしを守る) |
| ②多様な資源を活用した産業振興 | (町並みを活かす生業、商業の賑わいづくり) |
| ③そのためにも中低層中心のまちなみ継承 | (町家を活かした／重視したまちづくり) |

都心部が京都市の経済を牽引する重要な役割を持つことはいままでもない。その経済の発展のためにも、都心居住を促進し、産業を高度化させるだけでなく、21世紀にふさわしい都市・京都の再生策として「職住共存」が提案されなければならない。住み続ける人々と、その生業がなりたつ街は、地域の個性を活かし、多様な資源を十分に活用したものである。このために町家を活かしたまちなみを整備する必要がある。

3. 主 旨

土地利用計画の規制内容の見直しは、主には以下の点である。

(1) 中低層中心のまちなみを継承するためには、以下の点に配慮する手段であるべきである。

- ・ まず現在起きている紛争の回避として、地域住民の過半数が望む低層を基調とした町並みの維持を明確化することで、現行制度下での紛争、特に高層マンション建設等の問題に、解決を見ることが出来る。
- ・ 地域コミュニティとの調和によって進める地域協働型地区計画づくりを容易にするために、より多くの地域住民・地権者が望む低層を基調とした町並みを制度的に裏付けることで、住民の合意形成を図りやすくする。
- ・ 再三指摘されている京町家との調和を基調とする町並み整備を促進するための低層化を図る。
- ・ かつて、京都都心部町家街区に備わっていた街区内側(緑地)、街路前面(町並み)の環境的特質を確保し、今後も維持していくために、低層の町並みを形成する。
- ・ 特に、街路の公共性に注目し、町並みと街路空間をより町家を重視した形に誘導する。その結果として、通側の圧迫感の著しく軽減させ、祇園祭の似合う町並みを整備する。

(2) 以上の点に配慮した規制内容とは、以下の点を組み合わせた方法ではないだろうか考える。

- ・ 建築物の形態、特に、高さ、ボリューム、容積率、壁面位置を検討する。そのため、新たに中低層の町並みを誘導する規制を加える(高度地区 20m、容積率 300%以下、壁面位置・建築線の指定等)
- ・ さらに、建物のデザイン・意匠について、ガイドラインを設け、町家を重視した町並み景観の形成に方向性をもたせる。一部の地域については、美観地区の指定も検討し、デザイン面でも一定のレベルを確保することを検討する。
- ・ あるいは、用途地域の見直し、商業地域を近隣商業地域と変更する。あるいは特別用途地域とし、その規制を詳細に検討、指定する。
- ・ 一方で、優良な建築行為に関しては、積極的な誘導を図るべきである。町家の保全再生には公的支援を検討し、また町家を活かした建築行為にも、その誘導にむけたインセンティブを議論する。
- ・ 建築行為については、その事業者と地元住民との協議の機会とその進め方の仕組みを用意し、協議が進むような配慮をする。建造物修景地区の運用にも配慮し、建築確認制度では十分に果せない京都に相応しいまちづくり手法についての市民的合意を形成する。

町並み税の創設と都心部の資産保全

2001.5.23 リムボン（立命館大学）

1. 市民が壊した京都の町並み

20世紀末（90年代）、京都で空前の景観論争が繰り広げられたことは記憶に新しい。しかし、“京都の町並み保全”を真剣に考えるのなら、われわれの身の回りでもっと恐ろしい事態が進行してきたことから目をそむけるわけにはいかない。それは、日常的に繰り広げられている建築活動の中で、京都市民自らが町並みを破壊してきたという問題である。一個人が、あるいは一中小企業が自己の建物を新築したり改築したりすることは些細なことかも知れない。しかし、これらが同時多発的かつ持続的に行われた場合のパワーは凄まじいものである。その町並み破壊力たるや、数棟の「巨大建築物」が出現することによるそれとは比べものにならないくらい強大である。1990年、三村浩史先生が主催された「チェントロ・ストリコ研究会」で京都の都心部の町並み調査を実施した。当時、三村先生のもとで助手をしていた私もこの調査に参加していた。ある日、都心部の京町家の分布状況を調べていたところ、地元住民を名のる中年男性が声をかけてこられた。直ぐ近くにあった小規模賃貸マンションを指して、それが彼の所有物であることを話されつつ、苦笑を交えながら「わし、町並み壊してんねん…」とおっしゃったことが記憶に残っている。確かにそれは、お世辞にも質の良いマンションとは言えなかった。一時期、各地で住民から反対されていた某企業のワンルームマンションよりもはるかに低質のものであった。

2. 問えない責任

では、この中年男性は悪いことをしたのだろうか。答えは否。人は自分の資産を保全したり活用したりすることに懸命である。生活がかかっている。違反建築でない限り、マンション建設は合法的な行為であり、土地所有者にとっては経済的合理性に合致した行為だったのだ。したがって、このことを誰も責める訳にはいかない。問題は、大企業や外部資本による開発行為に対しては批判をしたり、反対運動を繰り広げることができても、地元住民の間で行われる開発行為に対しては、誰もが黙認せざるを得ない構造が出来上がっている点である。せいぜい、相隣環境をめぐって当事者間で建築紛争が繰り広げられる程度だ。要するに、市民が資産保全（あるいは資産形成）に邁進する傍ら京都の町並みがその犠牲になってきた、これが20世紀後半の京都の実態であった。

3. ダウンゾーニングだけでは町並みは保全されない

ところで、都心部の町並み保全を考える際に、容積率の問題を避けて通ることはできない。都心部の商業地域の指定容積率は400%であるが、実質的な容積消化率は平均すると150%程度である。そこで、町並みを保全するためにダウンゾーニングを実施してはどうかという意見もある。私は、ダウンゾーニングについては“やらないよりやったほうがマシだろう”という程度にしか期待していない。なぜなら、ダウンゾーニングだけで町並みを保全することは不可能だからである。現に京都市内には容積率200%の地域がたくさんあるが、このような地域で町並みが保全されているかと言えば、決してそうではない事実がこのことを証明している。

4. 容積率が“含み資産”であった時代は終わった

ここで、容積率をどうみるかが重要である。というのも、バブル期と現在とでは容積率が持つ意味に決定的な違いが生じているからだ。高度成長期からバブル終焉までは、“容積率＝含み資産”という方程式が成り立っていた。ところが、現在ではそうではない。一昨年、商工ローン問題が社会問題化しましたが、その際に、「借り入れ極度額」という言葉が話題になった今の容積率は含み資産ではなくて、ちょうどこの「借り入れ極度額」のような性格を有しているのである。たとえば、ある事業者が極度額10億円の融資枠を提示されたとしても、実際の借り入れ能力を無視して極度額目一杯借り入れると、後々金利さえも返済できなくなるであろう。1億円程度の借り入れがその事業者人にとっては最

適なのかも知れない。今の容積率もこれとよく似た様相を呈している。たとえば、都心部の不動産所有者たちがこぞって目一杯容積率を活用してテナントビルを建設したところで、京都にはそれを満たすだけの経済需要はない。

5. 環境問題としての“町並み”

このような状況下で唯一の例外がマンションである。現在のところ、マンション建設業者だけが、京都の都心部で容積率を最大限に活用してその恩恵に浴している。京都の都心部でのマンションの売れ行きは好調で、マンション建設ラッシュである。バブル崩壊以降、地価が下落したことと、地場産業の不振による倒産件数が増えたことから、マンション建設の種地が顕在化している。しかも、“京都ブランド”がマンションの売れ行きを支えている。それは、都心部の町並み風情を付加価値としたものののだが、皮肉なことに、“京都ブランド”の付加価値によって飛ぶように売れるマンションが増えれば増えるほど、京都の風情そのものが消滅して行くのである。もはや、京都の町並みをどうするかは、環境問題として捉えるべきだ。東京都ではディーゼル車の排気ガスが環境税の対象になった。ある県では観光資源である湖を保全するために観光客から環境税を徴収するようになった。今後、環境税の導入はひとつのトレンドとなることは確かだ。そして京都では、都心部の町並みが環境税の対象となってもおかしくないのである。

6. 環境税としての町並み税（開発負担金制度）の創設

マンション建設が合法的建築活動である場合、これを完全に阻止することは困難である。しからば、合法的に町並み保全を図る手段を講じなければならない。宮本憲一先生は、環境を保全する手段として、「法的手段」と「経済的手段」があると指摘されている。真に効果的な環境保全を実現するには、「法的手段」と「経済的手段」とが複合的かつ有機的に適用されなければならない。そこで、ここでは「経済的手段」としての開発負担金（環境税）をマンション業者に課することを提案したい（あるいは、マンションに限らず、たとえば容積率 200%を超える全ての建築活動に対してこれを適用する方が良いのかも知れない）。分譲価格の 10%を開発負担金だとすると、一戸当たり 3000 万円のマンションには 300 万円の開発負担金が課せられる。このマンションが 20 戸の物件であればその金額は 6000 万円となり、100 戸の物件であれば 3 億円となる。恐らく、マンション業者はこれを分譲価格に上乗せすることであろう。しかし、これが京都の都心部を付加価値とすることへの対価となるのだ。購入者にも当然そのことを承知してもらわなければならない。そして、このようにして得られた開発負担金を今度は当該地域の町並み保全のための資金として活用するのである。これを使って町並みを整備したり、京町家を軒丸ごと修復・保全したりすることも容易になる。暴論を承知であえて言うならば、マンションが建てば建つほど、一方で町並み保全も進行する仕組みを創ってしまおうというものだ。このような提案に対して、「私たちの運動は“まち壊し”をくい止めることにあって、資金稼ぎをすることではない！」という批判もあり得ると思う。しかし、これは京都の都心部の町並みの現状をどう見るかというスタンスの問題でもある。私に言わせれば、都心部の町並みの現状は“まち壊し”をくい止めるなどという段階をとっくの昔に通り過ぎてしまっている。すなわち、既に破壊され尽くしているのだ。その理由は先に述べた通り。現在残っている立派な京都町家などは、所有者の美意識やこだわりによって辛うじて保たれている。ほとんどが孤軍奮闘状態だ。

7. 資産保全と町並み保全

だからと言って、決して悲観的ではない。京都の都心部の町並みを回復しつつ都心再生を図ることは可能なのである。そのための具体策として先述のようなことを提案してみた。今後も、自分の資産をどのように保全（有効活用）するかということが人々の最大の関心事のひとつであり続けることであろう。20 世紀後半、人々は資産保全のために土地の有効利用を図ることに心血を注いできた。その結果として、町並みが破壊されてきた。21 世紀にはこのような矛盾を解消し、町並みの回復と資産保全の両方を充足させることが求められるように思う。巨大企業や一部の事業者だけが利用し、その恩恵に浴してきた“京都ブランド”。今度はこれを逆手に取る番だ。土地の有効利用に邁進しなくても、町並み保全活動に参画しさえすれば、そのための資金が提供され、資産価値が担保される仕組みが創出されれば、地域住民の多くが町並み保全に関心を寄せることであろう。このことは、町並み保全に市民が積極的に関与するモチベーションづくりを意味する。

価値共有型規制・誘導システムと コミュニティ・エンパワメント・プログラムの同時的実現を

高田光雄(京都大学)

1. はじめに

私は、これまで、バブル期に行われた建築紛争研究やその後すすめられた町家型集合住宅研究を通じて、「集住秩序」の再編とこれに寄与する建築技術のあり方について、立場の異なる多くの方々と議論する機会に恵まれ、これらに関連したいくつかの提言・提案の作成や試行的建築プロジェクトにも参加させていただいた。また、1999年1月より2年間にわたって行われた地域共生土地利用検討会においては、「価値共有」型まちづくりの可能性を、試行錯誤を繰り返しながら具体的事例に即して探るという貴重な経験をさせていただいた。

ここでは、これらをふまえて、価値共有型規制・誘導システムとコミュニティ・エンパワメント・プログラムの同時的実現を主張したい。両者が一体不可分なものであるという認識のもとに、それぞれについて強力な具体的施策が実施されることを期待したい。

2. 「集住秩序」の再編

まちなみ、すなわち「景観秩序」の混乱は、「空間秩序」「生活秩序」を含めた「集住秩序」の崩壊の反映である。

都市景観とは、都市の建物の単なる表層の形態や意匠のことではなく、そこで営まれている人々の生活(住・職・遊・学)や生活空間の投影に他ならないからである。したがって、「集住秩序」の再編は、本質的には建築の技術的制御だけによって達成することは難しいと言える。自己マネジメント能力を備えた健全な地域社会を構築するシナリオ、すなわち地域社会「再生」のシナリオが具体的に用意されてはじめて「集住秩序」の再編が可能となるのである。

3. 地域共生土地利用検討会の経験(資料イ)

地域共生土地利用検討会の意義は、「利害調整」から「価値共有」への道を見いだせたことである。地域共生のまちづくりは、「利害調整」に終始していたのでは実現しない。立場の異なる関係主体間の徹底した議論と合意形成による「価値共有」の過程こそがまちづくりであるといえる。

また、「価値共有」のまちづくりは、閉じた地域のみでの合意形成ではなく、他地域、一般市民が尊重できる内容と仕組みを備えていなければならない。

4. 価値共有型規制・誘導システムの構築(資料口)

従来の建築に対する規制・誘導システムは、市民や事業者の活動を公的規制を手段として抑制することを通じて、利害調整を実現しようとするものであったが、都心部でのまちなみの混乱を考えると利害調整型規制・誘導システムだけでまちなみを整備することには限界があるといわねばならない。

これからの規制・誘導システムは、地域のまちづくり、つまり関係主体による「価値共有」過程と、他地域が尊重しうる「共生型」地域ルールが組み込まれたものでなければならない。また、行政の役割としては、まちづくりの条件整備とまちづくりの支援に重点が移されるべきである。こうした観点から、規制強化に重点を置いた単純なダウンゾーニングは必ずしも効果的とは考えられない。ダウンゾーニング的手法をまちづくりの条件整備のための手段として活用することは十分考えられることではあるが、その場合には、必ず、まちづくりの結果としての地域ルールを一体的に機能させるしかけが伴っていなければならない、両者を含めた価値共有型規制・誘導システムの構築が求められることになる。

5. コミュニティ・エンパワメント・プログラムの実現

地域コミュニティの持続可能性を高めることが都心再生である。そのためには、地域コミュニティの活性化方策が、経済、福祉、環境など、都市計画の手段を超えてあらゆる側面から検討される必要がある。

また、まちづくりの条件整備の手段としてダウン・ゾーニング的手段が有効であることも考えられるが、その適用は地域コミュニティの活性化と一体的に行われなければならない。総合的なコミュニティ・エンパワメント・プログラムの実現がむしろ先行して強力に進められなければならない。

ところで、京都市では、従来、(財)京都市景観まちづくりセンターを設立し、住民参加のまちづくりと行政とのパートナーシップの可能性を多面的に探ってきたが、京都市都心部のまちづくりをとりまく状況を考えると、模索段階から実施段階への移行が強く求められる。また、これまでの模索段階の経験から、行政による地域のまちづくりの支援策が飛躍的に強化されなければならないことは自明であり、地域社会の自己マネジメント能力を高めるための、人的、経済的、情動的支援方策の整備が急がれる。

6. ダウンゾーニングをめぐって

今回の審議会の最大の論点はダウンゾーニング(的手段)の評価であろう。京都市都心部にダウンゾーニングを適用するというアイデアは決して新しいものではないが、金融機関が土地の担保価値に応じて融資を行うという状況の下ではリアリティを欠く、とこれまではいわれてきた。

しかし、近年、地価の下落や金融環境の変化などに伴って、そのリアリティが高まってきたと言われるようになった。とはいえ、まちなみの崩壊を食い止めるために、緊急避難的な意味も含めて、ダウンゾーニングの実施を急ぐべきであるという立場と、行政による規制強化を急ぐことは地域社会にとって好ましくなく、住民によるまちづくりの支援こそもっと強化すべきであるという立場が、市民レベルではもちろんのこと、おそらくは行政内部でも対立してきた経緯があり、その論点整理と十分な議論が不可欠であると思われる。

なお、ここでの、私の立場は、両者を対立的にとらえらるべきではなく、「職住共存地区整備ガイドプラン」の原点に立ち返って、価値共有型規制・誘導システムとコミュニティ・エンパワーメント・プログラムの同時的実現を(狭い意味での都市計画を超えて全市的に)押し進めるべきである、というものである。

都心居住とまちづくりからみた都市景観

高田光雄（京都大学）

1. はじめに

住居問題がマスコミでセンセーショナルに取り上げられ、京都の景観問題があたかも既存町家の居住者と中高層集合住宅の建築主の単純な争いであるかのような誤解が深まっている。景観問題は、元来、個人と個人の「利害の調整」問題ではなく、個々の敷地や建築が「まち」という公共空間の構成要素であるという認識を基本とした「価値の共有」問題であると考えなくてはなからうか。都市景観とは、それぞれの「まち」で共有されている価値の表出であり、その混乱は価値の共有の失敗の表出であるという理解できるであろう。価値の共有のための取り組みを「まちづくり」とよぶとすれば、景観問題の解決は持続的な「まちづくり」をもってしか達成できないとも言える。逆に、「まちづくり」を通じて生活文化の継承・発展がはかられている「まち」では、景観へのポジティブ・フィードバックによる自己組織的な景観形成メカニズムが生まれる可能性もある。

本稿では、京都市都心部の集合住宅建設に伴う景観問題に着目し、まず、都心居住の現状と集合住宅建設に伴う問題の構造を整理するとともに、その改善の手段として開発された、「まちづくり」に参加できる集合住宅としての「町家型集合住宅」の研究と実践の取り組みを紹介したい。さらに、「利害の調整」を超えて「まちづくり」に取り組んできた元学区や祇園祭山鉾町の経験、都心部で地元住民、企業、行政のパートナーシップを通じて、「まちづくり」の文脈に合致した土地利用計画を展開している「地域共生土地利用検討会」の現状を報告し、地域の「まちづくり」を通じて実現しうる景観形成の可能性を展望してみたい。

2. 都心居住の現状と町並みの変化

京都市住宅マスタープラン（1996）にはこのような記述がある。「都心部においては、依然として人口の流出傾向が継続しており、居住の郊外化が進んでいます。」「都心地域の空洞化は、主に若年層を中心とした流出によるものとみられます。」「高齢化が進行し、（中略）これが京都の活力の低下や地域コミュニティの弱体化の要因となっているとみられます。」「空洞化に伴って、京都の伝統的な町並みも失われてきました。」「これらの町家も居住者の高齢化や転居などにより維持管理が困難なものが多く、なかには、駐車場やワンルームマンション、さらには敷地分割され狭小分譲住宅になるなど町並みは著し

く変化しています。』

確かに、1999年9月の京都市推計でも、都心部の高齢化は著しく、65歳以上の高齢者の割合は、京都市全体で17%であるのに対して、東山区25%、上京区、下京区22%、中京区21%となっている。しかし、一方で、最近の地価の下落によって、都心部に若年層が戻りつつあるという傾向もある。京都府によると、99年における京都市内の住宅地の地価の平均下落率は5.5%で、前年の下落率（2.2%）を大きく上回り、地価の水準も90年のピーク時に比べ半分以上にまで下がっている。これに伴って、分譲集合住宅（マンション）市場が活発化し、92年に約460戸だった京都市内の分譲集合住宅新規供給戸数が、近年は2000戸以上となっており、契約率も8割を超えているという。もちろん、以前から続く伝統産業の構造的衰退などによる土地の流動化と潜在的な都心居住ニーズがその背景にある。その結果、分譲集合住宅供給が盛んな上京区、中京区などの都心区で人口減少に歯止めがかかり、特に中京区では増加に転じたとみられる（京都市推計）。

このように、かつては、人口減少、若年層の流出の中で起こっていた町並みの変化が、人口回復、若年層の流入の中で一層進行していることがわかる。都心居住は新たな局面をむかえたともいえるが景観問題はむしろ深刻化しているとも解釈できる。若年層の流出抑制や地域内人口の一定の流動性確保は、健全な都市経営や生活文化の継承・発展という視点からも必要なことである。しかし、現在の分譲集合住宅の供給は、継承・発展すべき生活文化の拠り所の一つである歴史的景観の破壊をもたらす、必ずしも地域コミュニティの弱体化を防ぐことに寄与していない可能性も高い。また、集合住宅建設に伴う建築紛争も絶えることなく続いている。

3. 集合住宅建設に伴う集住秩序の崩壊

京都市都心部における集合住宅建設は、歴史的市街地の伝統的な景観秩序に混乱を招いてきた。景観秩序の混乱は、直接的には、既存町家と新たな集合住宅における規模、形態、材料、意匠などの不一致から引き起こされている。この不一致は、需要者のニーズの反映という側面もあるが、容積率規制や道路斜線規制など、現行法制度が描く都市像の反映という側面も少なくない。そもそも、現行法上、新しい集合住宅は適法であるのに対し、狭い道路に面し

た木造の既存町家は既存不適格建築物なのである。この関係を前提としてそれらの調和を探ることは容易なことではない。一方、景観秩序の混乱は、「まち」の空間秩序や生活秩序の反映に他ならないといえることから、この議論は、必然的に、外観や意匠の問題を超えていくことになる。

空間秩序の問題とは、具体的には空間の閉鎖化の問題である。京都の町家街区は、いわゆる両側町によって構成され、「私」空間としての「いえ」と不特定多数が利用する「公」空間としての「まち」が直結し、「まち」を介して結びついた「いえ」が集まって「まち」という生活・管理単位を構成していると理解することができる。これに対して、今日の集合住宅は、生活単位と管理単位が必ずしも一致しないうえ、住戸は共用空間を介してしか公的空間と結びつくことができない。つまり、「公」空間は「私」空間と直接結合することがなく、積層化の結果、必ずしも積極的な意図をもって生まれたわけではない、しばしば無性格な「共」空間によってわずかに結びついているに過ぎない。オートロックによって両者が物理的に分断されている場合も少なくない。その結果、「いえ」は社会に対して閉鎖的にならざるをえない。集合住宅の規模が大きくなればなるほど、巨大で閉鎖的な構築物が都市空間を支配することになるのである。「いえ」と「まち」、「いえ」と「まち」の関係性を回復すること、具体的には、積層化した空間の中に「公」空間を導入して、「私」空間との距離をできるかぎり短くするとともに、適度な生活・管理単位を形成して、非積層集住空間の秩序を積層集住空間として再編していくことが必要なのである。

生活秩序の問題とは、具体的には生活の孤立化の問題である。現在の集合住宅の問題は、その建築的形態が都市景観を破壊しているという問題だけではなく、その入居者が生活文化の継承・発展の文脈から切り離されているという問題としても理解されなければならない。都心部における住宅供給は、本来、将来の生活文化の担い手に対して居住の場を確保するという意義を持っている。しかし、現実の住宅供給は、立地、面積、価格などの抽象的なデジタル情報によって選択された「いえ」の供給であり、固有の生活文化をもった「まち」に住むことの選択の結果とはなっていない。都心の生活文化に価値を見出し、その継承・発展に参加する意欲を持つ者、あるいはそこでの新たなビジネスの展開に意欲を持つ者に住宅が供給されるための基本的な条件が整備されていないのである。加えて、現在の町家街区の生活慣習は、自立性と連担性を基本とした生活秩序を基礎とはしているものの、保守的・排他的性格も強く、新たな集合住宅入居者が従前居住者と交流したり、地域活動に参加することが困難な状況もある。さらに、集合住宅居住者間の交流も必ずしも盛んでなく、生活の孤立化が進んでいる。こうした状況の下

で、「まちづくり」への関心が強まることはほとんど期待できない。都心での集合住宅供給が、地域の活性化に必ずしも寄与していないということがこれまでの集合住宅供給の最大の問題であるといえるであろう。

4. 町家型集合住宅の提案

京都市都心部の急激な集合住宅化は、景観秩序、空間秩序、生活秩序などの集住秩序の崩壊を導いた。しかし、都心部でのバランスのとれた人口定着を促進し、都心居住の活性化を図りながら生活文化の継承・発展を実現しようとする、単純な規制強化や保存だけを基調とした都市政策では限界があることは明らかである。既存町家と集合住宅が混在する市街地の特性を考慮しつつ、都市空間の適度な積層化、集合住宅化を実現する、「まちづくり」に参加できる集合住宅としての「町家型集合住宅」が求められる所以である。

「町家型集合住宅」は、町家のデザインを取り入れた集合住宅という意味ではない。その本質は、歴史的市街地としての町家街区の集住秩序の再編による都市居住の継承・発展にある。もとより、都市居住は、「いえ」に住むことではなく「まち」に住むことを意味する。地域固有の資源を享受しつつ、まちづくりに参加する居住様式を育み、地域の生活文化の継承・発展に寄与するとともに、新たなライフスタイルにも対応していける集合住宅づくりがその課題となる。町家型集合住宅は、形態や材料などに関する特定の技術基準への適合性を問うものではない。それは、歴史的に蓄積された集住の知恵を現代に生かし、「いえ」と「まち」の関係に関わる価値を共有していこうという提案である。

「町家型集合住宅」の提案では、下記のような具体的な計画理念が提起されている。

- (1) 「お町内」に新しい力を：地域資源を評価する入居者を集めるために、地域の情報発信に力を入れるとともに、入居者が地域資源に関わる仕組みを整備し、地域の「まちづくり」の文脈に合致した計画を進める。
- (2) 住・職・遊一体のまちをめざす：通りに賑わいを与えるとともに、多様な住まい手の自立と交流を支援し、さらに、新たなビジネスチャンスをつくりだすため、住宅と各種施設の複合化や、それらの「まち」の中でのネットワーク化を促進する。
- (3) 穏やかな町並みのデザイン：必ずしも安易な和風走るのではなく、現代の洗練されたデザインをめざすとともに、伝統的な町家の形式の一つである「表家造り」を集合住宅に活かすなど、既存町家と集合住宅の混在を前提として、両側町の街区景観を整備する。
- (4) 「うなぎの寝床」で快適な住まい：隣地方向に主要な開口を設けないという町家街区の作法を継承し、町割り宅地割りを活かした「立体坪庭」によ

て自然環境親和型ライフスタイルに対応できる建築計画を実現する。

(5) 共用通路をまち通りのように：一般の「みち」には当然備わっている性質で、集合住宅の廊下に欠けている結合性、公共性、選択性、回遊性、開放性を備え、かつ、積層化によって実現する魅力を加えた「立体路地」により、「いえ」(私)と「みち」(公)、「いえ」と「まち」の関係性を再編する。

(6) 現代の住生活を充足する：伝統的な町家の知恵を活かしながら、現代都市住宅としての機能を充足するとともに、都市型産業と居住機能の融合や、少子高齢化、女性の社会参加などの進捗を背景として生まれつつある新たな居住形態を実現する。

(7) 建築の自立性と連担性を継承する：スケルトン・インフィル・システムを活用して、町家街区が備えていた自立性と連担性を「立体街区」として継承・再編するとともに、多様な事業主体が参画できる柔軟な事業方式を可能とする。

(8) くるまと歩行者の共存に対応する：駐車場を敷地単位に確保するのではなく、地域の「まちづくり」に連動して街区単位で共同駐車場を整備することなどによって駐車場問題の解決と「みち」の生活空間化をめざす。

「町家型集合住宅」の提案は、京都市都心部で急激な投機的集合住宅開発が進められたバブル経済期に、建築紛争解決のために設置された「京都市共同住宅建築研究会」が京都市に提出した「秩序ある住まい・まちづくりのための重点施策」(1990)の提言をふまえて、1991年に設置された「町家型共同住宅研究会」(会長：翼和夫)が行った一連の取り組みを基礎としている。研究会では、実態調査、市民参加のシンポジウム、市民提案コンペ、試設計、などを重ねながら、1994年に『町家型共同住宅設計ガイドブック』(図1)を刊行し、これに基づき『北野洛邑館』(図2)『柳小路』『コンフォート出水』など、複数のモデル住宅の計画・設計支援を行った。また、その後も、自主的な研究活動を継続するとともに(京都市の設置した研究会が終了した時点で名称

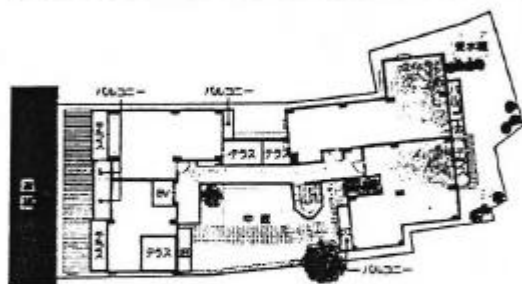


図2 町家型集合住宅の事例(北野洛邑館)

を「町家型集合住宅研究会」に変更)、発展的提案『町家型集合住宅による都心地域の再生』の国際コンペ「21世紀・京都の未来」への応募や、『町家型集合住宅：成熟社会の都心居住へ』(学芸出版社、1999)の刊行を通じて「町家型集合住宅」の理念の普及に努めてきた。しかし、特定の規制・誘導施策と結びついていないことから、現状ではその実現、普及には大きな限界がある。京都市当局の積極的な取り組みが求められるところである。

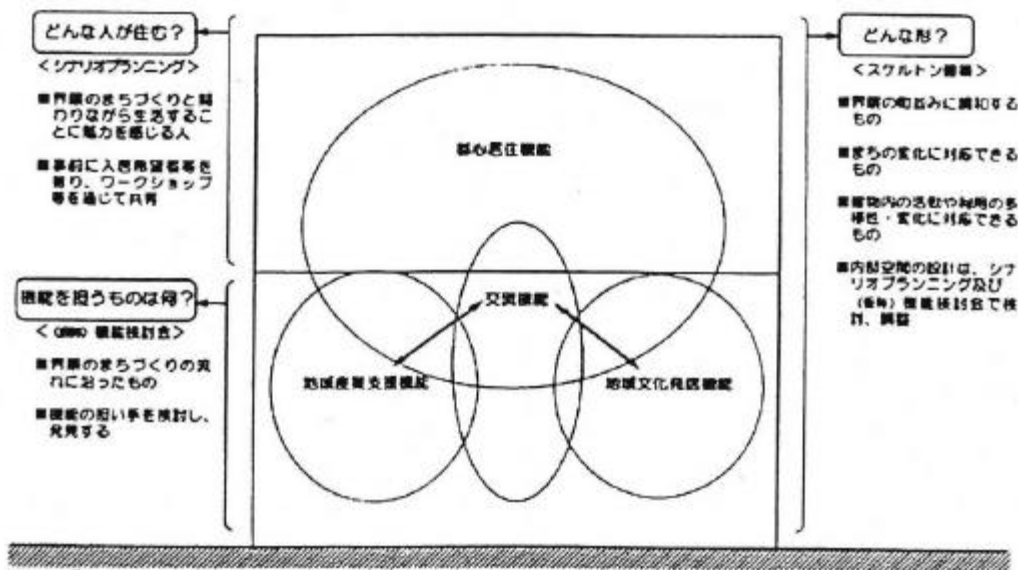
5. 「まちづくり」を通じての集住秩序の再編

集合住宅建設に伴う建築紛争は、それがどのような形で決着したとしても、地域社会に好ましい結果を残すことはほとんどない。まず、多くの場合、集合住宅計画に違法性はなく、たとえ建築審査会に確認取り消しの審査請求が出されても却下されることになる。たとえば、2000年4月に行われた中京区におけるリクルートコスモス分譲集合住宅の建築確認の取り消しを求める審査請求の採決では、「京都市が進めている都市景観・町並みの保全、そのための建築協定等を、ほとんど無意味にするほど、その場にふさわしくない規模と形態を示している」「かかる敷地に建築物を建築するものとしては、行政の指導を充分くみ取り、住民の意向に耳を傾け、都市景観や町並み及び周辺住民の住環境に充分配慮した建築を計画することが求められよう」という事業主の姿勢を厳しく問う発言が付けられたが、「本件建築確認処分は違法な点は見あたらない」と請求そのものは却下されている。一方、紛争を通じて、地域住民同士の人間関係に様々な亀裂が生じることが多く、紛争終了後もその修復が困難な場合が少なくない。

企業と行政と住民を単純な対立構造の中でとらえ、「利害の調整」に終始して問題を解決しようとし

<p>1. まち形成システム</p> <p>— おお町や中区的な町家敷地との新しい関係づくり —</p> <p>1) 伝統的市街地の敷地・ストリートに連動する</p> <p>① 従来の敷地・ストリートに連動すること</p> <p>② 敷地・ストリートの関係性を維持し、あるいは改善に貢献すること</p> <p>2) 近接する敷地・ストリートに連動する</p> <p>① 計画段階から敷地・ストリートとなる工夫を盛り込むこと</p> <p>② 敷地・ストリートに連動する関係性を維持すること</p> <p>2. まち通りシステム</p> <p>— 町並みやまち通りの空間環境の継承と創出 —</p> <p>1) 町並み形成の基本的な仕組みを継承する</p> <p>① 敷地・ストリートの関係性を維持すること</p>	<p>③ 町並み形成の基本的な仕組みを継承すること</p> <p>2) まち通りの空間環境を継承する</p> <p>① 敷地・ストリートの関係性を維持すること</p> <p>② 敷地・ストリートの関係性を維持すること</p> <p>③ 敷地・ストリートの関係性を維持すること</p> <p>3. まち形成システム</p> <p>— 都市景観としての町家の知恵や作法の継承と再編 —</p> <p>1) まち形成システムの知恵を継承する</p> <p>① 内外的な関係性を維持すること</p> <p>② 自然な環境である敷地・ストリートに連動すること</p> <p>2) 都市景観としての町家の知恵や作法の継承と再編</p> <p>① 敷地・ストリートの関係性を維持すること</p> <p>② 敷地・ストリートの関係性を維持すること</p>
--	---

図1 「町家型共同住宅設計ガイドブック」の概要



た取り組みのほとんどが成功しなかっただけでなく、地域に様々な後遺症を残したという経験は、たとえば、阪神・淡路大震災後の復興まちづくりの過程の中で確認された状況とも符合している。逆に、建築紛争を契機としながらも、「利害の調整」に終始するのではなく「価値の共有」をめざして活動を展開してきた地域では、継続的な「まちづくり」と生活文化の継承・発展が認められる。

たとえば、上京区春日学区は、「元学区」を単位とした地域福祉コミュニティの先進事例として全国的によく知られているが、ここでの活動も1970年代の初めに起こった分譲集合住宅建設をめぐる問題への取り組みが契機となっている。春日学区の先見性は、建築紛争を権利者間の「利害の調整」と考えるのではなく、学区全体の「まちづくり」の問題ととらえ、新たに建設される集合住宅の入居者を学区住民として受け入れることのできる条件を探ろうとしたところにあった。これを基礎に、春日学区では、最も重要な学区まちづくりの課題に取り組むために、1973年、従来は民生委員等を中心に運営されてきた社会福祉協議会を、学区住民全員が参加する住民福祉協議会に再編し、福祉を中心とした「まちづくり」の仕組みをつくり上げたのである。

つぎに、祇園祭の山鉾町の中で最も南西に位置する太子山町（下京区）でも、こうした観点から示唆に富んだ試みが行われてきた。祇園祭の担い手の後継者に悩む同町では、1980年代なかば、町内に建設される集合住宅の建設に関わる協議に当たって、当初の建設反対の姿勢を見直し、集合住宅入居者の町内会と太子山保存会への参加を建設同意の条件とすることで、新たな住民を積極的に受け入れる

努力が行われてきたのである。残念ながら、建築計画や景観面では必ずしも集住秩序の再編に寄与する集合住宅は建設されていないが、地域の生活文化の継承・発展と新規入居者の祇園祭参加ニーズを結びつけた試みとして評価できる。

さらに、近年、中京区の姉小路界隈で新たな「まちづくり」の動きが見られる。ここでも、分譲集合住宅建設をめぐる建築紛争が発端となっている。この場合は、1995年に建設反対運動のための組織が設立され、激しい反対運動が展開された。しかし、単なる反対運動が必ずしもいい結果をもたらさないことに気づき、専門家の支援を得て「姉小路界隈を考える会」を設立、文化的活動を展開しながら住民自らが「まち」の資源を知るための取り組みが開始された。集合住宅建設は、事業主が公益企業の関連会社であったことなどから、1996年、異例の白紙撤回という結果となったが、会の活動は拡大され、積極的な文化情報発信も行われるようになった。一方、1997年、(財)京都市景観・まちづくりセンターの設立後、白紙撤回となった土地利用について検討を再開する動きが生まれ、住民、企業、行政のパートナーシップのまちづくりにつながる「地域共生土地利用検討会」が1999年1月に設立された。検討会は、地元各町内会、市民団体、事業主、景観・まちづくりセンター、まちづくり専門家、大学研究者などが参加し、「価値の共有」をめざしたワークショップを行いながら、「まちづくり」の文脈に合致した土地利用計画の検討を進めている（図3）。

景観秩序の再編は、こうした活動の蓄積の上に見いだせないのではないかと考えられる。

京都・中京プロジェクト

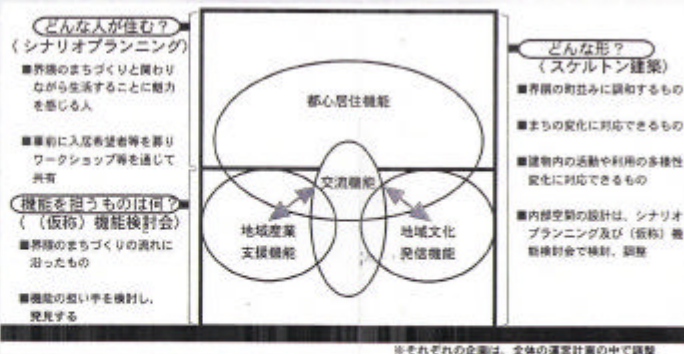
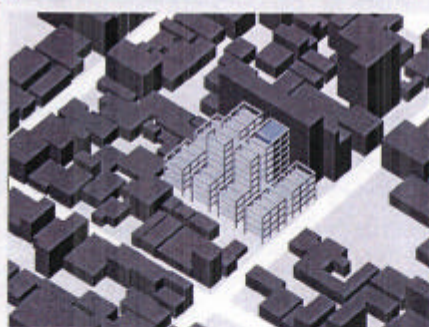


図1 地域共生土地利用検討会による基本構想

表1 地域共生土地利用検討会の活動経緯

日程	活動内容
'95.7	●京都市都市計画部(旧)に11編纂 分譲マンションの建築計画 →《大坂五所分譲分譲7分の1計画 委員会》設立
'95.10	●《新の森界隈を考える会》設立
'96.2	●マンション建築計画の白紙撤回
'97.4	●平成11年度「京都府まちなみデザイン 推進事業」の地区指定
'97.10	●《新の森入居者懇話会・まちづくり センター》設立
'98.4	●地産産物から土地利用の検討を住民参加 で行うことが提案される →住民参加を促進 ●シンポジウム 「新の森のまちづくりを考える」 →「新の森まちづくりネットワーク」の 発足
'98.9	●検討会についての再調査
'99.1	●《地域共生土地利用検討会》設立 ●第1回検討会: 検討会の設立経緯と目的について 資料説明・都市界隈の歴史等について
'99.2	●第2回検討会: 第2回検討会で質問予定のW5 について意見によるブレンド
'99.3	●第3回検討会: W5「わたしのまちのいいこと・ いいこと・いいこと」
'99.5	●第4回検討会: W5のまとめについて 地域へのW5の結果報告について
'99.7	●第5回検討会: 調査会「まちに学ぶ」都市界隈と生活文化 土地利用を考えるワークショップの開催
'99.9	●第6回検討会: W5結果および委員7人からの まとめ案について
'99.11	●第7回検討会: 意見書の建築計画について 検討会のまとめについて
'99.12	●第8回検討会: 検討会のまとめについて まちの再開発・土地利用の機能イメージ共有
'00.4	●第9回検討会: 資料説明・土地利用計画に付けた今後の 進め方について
'00.4	●第10回検討会: 建築計画について (仮)機能検討会について
'00.6	●第11回検討会: 建築計画について 機能検討会について中間報告
'00.7	●第12回検討会: 建築計画について 機能検討会について中間報告 界隈の資源とまちづくりの発展方法について
'00.8	●第13回検討会: 建築計画について 機能検討会について中間報告と ざやざや一歩進みについて 「まちを住まわす委員会」について

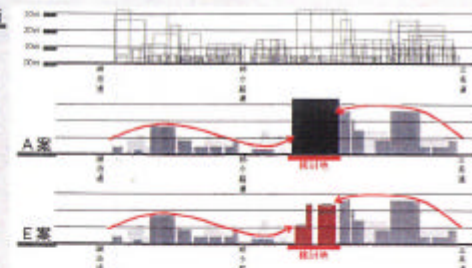
「まちのかたち」とスケルトン計画



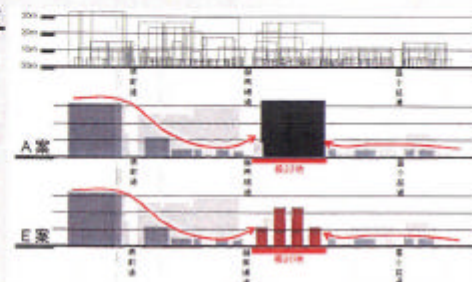
■街区の形態に配慮する



南北断面

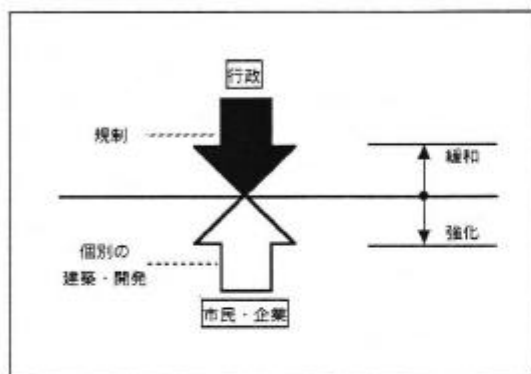


東西断面

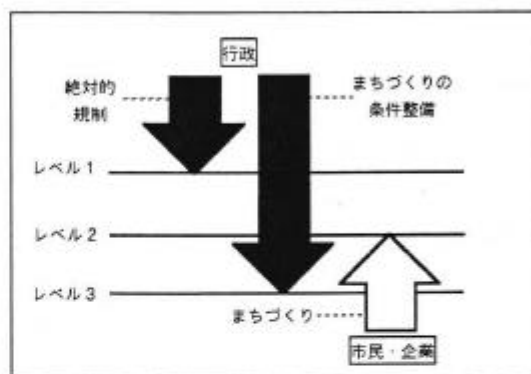


■大きなかたまりは細かくわかる

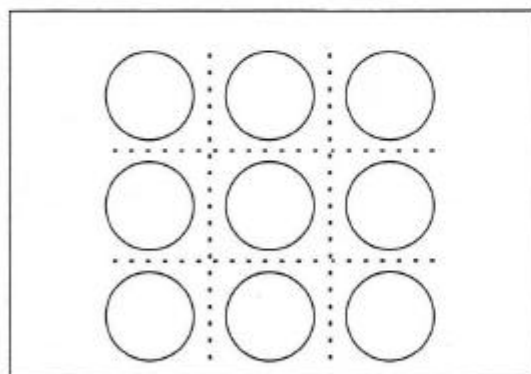




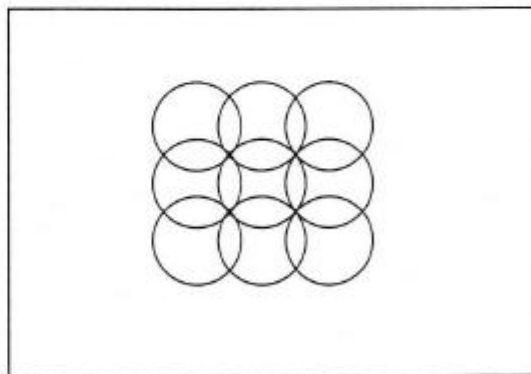
価値調整型規制誘導システム



価値共有型規制誘導システム



分離型ルール



共生型ルール