

京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会

第4回審議会資料

第3回審議会における委員意見集

平成13年8月21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り、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ク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と考える。

- ・ 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。建造物修景観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は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、実際の借入れ能力を無視して極度額目一杯借入れると、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、京町家を一軒丸ごと修復・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・エンパワーメント・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ふ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・エンパワーメント・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・エンパワーメント・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・エンパワーメント・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見ると、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。