

京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会

第5回審議会資料

委員意見集

平成13年10月24日

生活環境を守るための施策の必要性について

－指標としての日照時間の確保を－

京都光華女子大学

平田 陽子

●京都の都心の建物が高層化することにより、眺望の破壊や、プライバシーの侵害、日照時間や通風の確保の困難性など、生活環境の面で様々な障害が生じている。そういう状況の中で、住民の生活環境を守るための手立てを探ることが重要だと考える。例えば、生活環境を代表する指標として、また、数値化しやすいことを考慮して、日照時間を確保をしていくことを目標にした手法を考えることはできないだろうか。

●日照時間を取り上げる意味

日照時間が確保されれば、他の生活環境をあらわす指標である通風や眺望、プライバシー確保も、ある程度満たされると考えられるのではないか。

●手法として：

①日影規制：

- ・現在、住居系地域、準工、近商の用途地域のうち、地方公共団体の条例で定める地域を対象に、建物が建つことにより敷地から排出される日影を一定の範囲内に規制する形となっている。だから、京都の都心部で現在問題になっている「田の字のあんこ」部分（商業系用途地域）には規制がかけられていない。
- ・この規制は、日影の排出規制であり、直接日照時間を確保する手法ではないので限界はあるが、日照時間確保に一定、役立つのではないだろうか。
- ・商業地域には日影規制は及ばないので、京都市独自の日影規制的な規制は、もうけられないだろうか。

②高度地区：

- ・高度地区は、市街地の環境を維持し、土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度または最低限度を定めるものである。京都市の場合は、10mから45mまでの10段階に分けられている。商業地域では、31mか45mの規制となっている。これを見なおすことによって、新しく建設されるマンションなどの高さを規制していくことはできないか。

●規制がかけられればどうなるか。

- ・新しく建設される建物の容積は当然ボリュームが下がると考えられる。そうすれば、町並みは低層化し、日照を始めとする生活環境の改善が図れるのではないか。
- ・そこに住む人たちにとっては、生活環境の改善につながるので、日影規制的規制や高度地区の規制がかけられる方が望ましいといえるだろう。ただ、建設し得る建物容積は小さくなる可能性が高いので、地価は下がる可能性はある。
- ・新しくマンションを建てようとしている人、ビルを建てようとする人にとっては、建設し得る建物容積は小さくなる可能性が高いので、採算は合わなくなるだろう。マンションであれば、販売価格は高くなるだろう。
- ・新しくマンションを買いたい住民にとっては、分譲価格の高いマンションを買わねばならなくなる。しかし、長期的に考えれば、規制がかかっているのであれば、日照や眺望などの環境条件はより良い条件の物を買うことになるし、今後も自分が買ったマンションの日照などの環境条件が脅かされることはなくなる。分譲価格は多少高くなっても、それで生活環境を買うと考えればよいのではないか。

●まとめ

- ①日影規制的な規制が商業地域にもかけられるようになれば、地価が下がるかもしれないが、そこに住む人々の生活環境は守られやすくなる。また、生活環境がずっと担保されるのであれば、中低層の町並みが守られることにつながり、それは土地柄としての価値の増加につながるのではないか。
- ②日影規制的な規制か高度地区のどちらかを使うにしても、自治体がどういう街にしていこうと考えるかの都市計画のビジョンが大切なのではないか。

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

2001年8月27日

京都大学大学院経済学研究科 若林靖永

(政策課題は何か)

京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会も4回開催され、青山座長がまとめられたように、目指すべき都市の目標とそれを実現する政策手法について、検討がすすめられてきた。

都心部のまちなみ保全・再生においては、近年検討がなされ、平成10年に「職住共存地区整備ガイドライン」にまとめられた。同ガイドラインにおいて、活力を支えてきた循環の構図を見出し、その良好な循環が停滞してきていることを問題としてとらえた。その上で都市政策の目標として「新たな京町家街の創造」を上げ、「京都型」都心居住の推進、多様な資源を活用した産業振興、中低層中心のまちなみ継承という方向性を設定した。具体的な実践として10項目のアクションプランを提示し、地域協働型地区計画を活用することを提案した。

このガイドラインの方向で、現時点で本審議会が直面する課題として重要なものは、京町家の保全・再生、中低層中心のまちなみ継承（高層マンション問題）、都心部の産業振興、そしてそれを実現していく地域参加のまちづくりということになると思われる。

(京町家の保全・再生)

第1の京町家の保全・再生に関しては、その後、平成12年に「京町家再生プラン—くらし・空間・まち—」がまとめられ、「京町家アクションプラン21」が提示された。同プランの「補章 京町家の保全・再生に向けて」に「京町家の保全・再生の取組のイメージ」として、居住継続を支援する場合、自力再生を支援する場合、新たな活用を支援する場合、景観資源として位置付ける場合、保全・再生が困難な場合の5つを上げた。この5つのケースそれぞれに合わせた対策の具体化が求められる。

この点での政策課題を論じる上で示唆に富んでいるのが、小浦久子等「京都都心地区景観基礎調査（その1・その2）」である。同調査では、町家は4.6%しかないが、町家が残っていると考えられる町家改造が37%あり、通りからの見えが町家らしいのは、町家・町家タイプ・町家改造（要素）と考えられ、その割合は16.3%となっている。そして、町家、町家要素改造では住宅が5割を越えるが、町家タイプは5割以上が店舗である。さらにユニークな構造として、空地が敷地内に存在している点をあげ、通りに面した見た目の景観とは別に、敷地の使い方が建物更新において維持されるかどうかをとりあげている。

これらの実態調査をふまえて考える際に、京町家の再生・保全という場合、完全な形態として町家を保全する場合以外に、通りに面した部分だけ町家の景観を残して立替えをすす

める場合、敷地内の空地構造を維持した土地利用となっている場合などをどう評価するかが問われているように思われる。特に、建物の立替えにおいて、低中層の立替えで通りに面した部分の調和あるデザインという方向を積極的に評価すべきではないかと思われる。

（中低層中心のまちなみ継承）

第2の中低層中心のまちなみ継承に関して、その最も中心的問題が高層マンション建設である。都心地区は指定容積率が400%になっているが、平均では150%程度しか利用されていない。ポテンシャルとして土地利用の余地は大きい。最近のマンションの建設実態においては、容積率いっぱいまでを利用した高層マンションのタイプが多い。土地所有者として自らの所有する資産を最大限活用する合理的な選択として、高層マンションが建設されていると考えられる。

まずマンション建設により新住民が増えることは、旧住民との衝突等も生まれるけれども、地域として新しい可能性をつくりだすものであり、社会・経済的にみて積極的に評価すべきことである。その上で新旧住民が共同するまちづくりが課題となっている。

高層マンション建設が今後も進んでいくとすると都心部のまちなみが大きく変容し、長期的に見てまちなみの持つ価値が破壊されると見るべきである。このことは、一経済主体として短期的に合理的な行動であっても、それが地域においてマクロ・長期でとらえると生活環境としての価値・資産価値を下げることになるという問題として考えられる。したがって、一定の高さ制限等を行うことは長期的視点に立てば経済的にも合理的でありうる。該当地域において地点によって異なる空間構造にすでになっているので、一律に設定することが有効かどうかは検討の余地があるけれども、地点によっては規制強化により長期的な意味での社会・経済的価値を保全するということはただちに実現すべき課題であると考えられる。

しかし、高さと容積率の規制強化が土地利用者にどのような影響を与えるか、その影響に関するシミュレーションが必要である。特に直接的には、金融機関が融資する際の担保評価に対して、容積率のダウンがどう影響するか、試算が必要であろう。現在の多くの事業者が赤字、資金繰り困難な状態にあり、金融機関からの借金に大きく依存している。担保額の再計算により、借金返済が強く求められればそれが倒産の引き金になってしまうと推定される。それに対する行政のフォロー策なしには、まちなみを保全するための高層規制が、意図とは反して、町家で事業を営む事業者の経営に打撃を与え、職住共存地区を破壊することにつながる可能性がある点をみておく必要がある。

（都心部の産業振興）

第3の都心部の産業振興に関して、地域住民を対象とした産業と観光産業、消費者一般を対象とした産業とを区別して論じる必要がある。

住民の高齢化、マンション建設による人口増に伴う子育て層の復活などをふまえ、地域住

民の生活を支える生活関連商業の振興が求められる。具体的には、福祉関連施設、食料品店・食品スーパーマーケットなどの商業、子育て支援関連の店舗を地域の中に適切に配置展開されているかどうか、評価すべきである。暮らしやすいまちづくりとして、この面で住民の評価を調べ、施策を具体化する必要がある。また、住民生活支援として、いわゆるコミュニティビジネス、NPO の起業等も支援すべきである。

まちなみとの関係で重要なのは、高中低層ビルにおいても1階部分は店舗として使用する方向が求められる。伝統的な町家あるいは町家タイプでの建物更新により、レストランやギャラリー等として店舗利用が進むことは積極的に奨励すべきことである。

困難な産業振興課題は、西陣織などの伝統産業であれ、IT 関連などのベンチャー企業であれ、生活支援以外の一般的な産業振興であろう。この点は本審議会の課題を大きく越えると思われる。しかし、すでに職住近接の生活を営んでいる事業者の実態は、まちなみの保全・再生を左右する重要な要因である。したがって、事業者がどのような経営状況にあり、それに対する施策はどうか、評価することも必要であろう。

（地域住民参加のまちづくり）

最後に、手法の問題については、地域での合意があればかなりさまざまな手法の活用が可能となっている。ガイドプランでは、地域協働型地区計画を策定することが推奨されている。地域住民合意のプロセスや仕組みなど、まちづくりの取り組みを地域にすすめていく上での現状と課題をみていく必要がある。

この点では、地域の商業者が商店街であれ、そうでない形態もふくめ共同し、地域のまちづくりに積極的に関与するようになるべきであると考ええる。地域商業者をまちづくりの担い手として再評価しなければならない。

それに対して、外部地主というか、そこに職住の基盤がない土地所有者や、大土地所有者（法人）などは、地域にとっては外部者であり、地域の価値を尊重しない行動をとり、その影響力が大きい場合があるので、彼らに対してまちづくりへの理解を求め、まちづくりのテーブルにつくようにする仕組みというものも必要である。

以上