

## 4 今後の景観政策の展望

### 1 寄稿

新景観政策の評価や今後の政策の展望について、様々な分野の有識者及び景観整備機構として京都の景観まちづくりに取り組まれている2団体から寄稿いただきました。



景観政策における「まちづくりアプローチ」-景観まちづくり政策15年を振り返る-

#### 高田 光雄

京都美術工芸大学教授、  
京都大学名誉教授



身近な借景と都市の力  
-景観から持続的な都市へ

#### 川崎 雅史

京都大学大学院工学研究科教授



新景観政策の10年、京都市民が  
気付いたこと、学んだこと  
-より公正な社会の実現にむけて-

#### 宗田 好史

京都府立大学大学院  
生命環境科学研究科教授



都市の発展と文化・景観

#### 山田 浩之

京都大学名誉教授（経済学）



観光／文化／景観  
新景観政策から未来へ

#### 橋爪 紳也

大阪府立大学研究推進機構教授、  
京都市観光振興計画 2020 マネジメント会議委員長



京都市の新景観政策の  
法的意義と今後の展望

#### 牛尾 洋也

龍谷大学法学部教授



新景観政策と京都の地価

#### 辻本 尚子

公益社団法人京都府不動産鑑定士協会 副会長、  
不動産鑑定士・税理士



京都市新景観政策10年に当たって  
～京都が京都であり続けるために～

#### 公益財団法人

#### 京都市景観・まちづくりセンター

新景観政策10周年にあたって

#### NPO法人

#### 京都景観フォーラム



私達の美しい都市をいかに  
作るか

#### 香山 壽夫

建築家、香山壽夫建築研究所所長、  
東京大学名誉教授

## 景観政策における「まちづくりアプローチ」 —景観まちづくり政策15年を振り返る—

京都美術工芸大学教授、京都大学名誉教授  
高田光雄

2017年は、京都市新景観政策10周年にあたり、たくさんの記念事業が実施された。現在の京都市の景観政策は、政策立案技術的にも高いレベルにあり、10年間続けられてきた「進化」についても一定の評価を与えることができる。しかし、「まちづくりの視点」から見れば、さらに5年遡って、国の「景観法」が成立する前に展開されていた京都の景観をめぐる真摯な議論とそれを踏まえた条例による景観政策の試みこそが次世代に継承していくべき貴重な経験であるともいえる。本稿では、新景観政策10周年の掛け声の下で忘れられてしまいそうな景観政策の「まちづくりアプローチ」の歩みを振り返り、その意義を再確認してみたい。

京都市では、古くから都市計画行政の中で景観保全が図られてきた。その流れを「風致・美観アプローチ」と呼ぶ事にした。1930年、都市計画法に基づく風致地区の指定がはじめて行われ、1956年屋外広告物条例、1970年風致地区条例、1972年市街地景観条例、1976年伝統的建造物群保存地区条例、1985年歴史的界限景観保全整備要綱、1995年市街地景観整備条例・自然風景保全条例などの整備が次々に行われてきた。この長期にわたる取り組みが、京都の景観政策のメインストリームであり、他都市の景観政策のモデルともなってきたものである。

しかし、こうした政策がありながらも、京都では、これまで何度となく景観にかかわる激しい論争や紛争が繰り返されて

きた。まず、「特別の場所」での「建物や自然物の姿形」としての景観問題が議論となった。たとえば、1950年代には、古都保存法制定の契機となった双ヶ岡開発をめぐる歴史的風土保存論争が、1960年代には、在日フランス人による京都市長あての抗議文にはじまる京都タワー論争などが注目された。1990年代には、総合設計制度を活用した京都ホテルや特定街区制度を前提とした京都駅ビルなどの建設にあたって、建築物の高さやデザインに対する賛否両論が戦わされた。

バブル経済の前後からは、都心部でマンション建設をめぐる建築紛争が激化した。そこでは、「建物や自然物の姿形」だけではなく「生活、暮らしの表出」としての景観の問題、あるいは、「特別の場所」ではなく「一般市街地」の景観の問題をめぐって、激しい議論や紛争が続いたのである。

京都のマンション紛争は、多くのマスコミが、京町家とマンションの争いとして紹介してきた。確かに、紛争の当事者は、町家などの既存住宅住民とマンションディベロッパーであることが多かった。しかし、マンション紛争の本質は、既存の地域コミュニティの分断や解体であった。地域を取り巻く社会経済環境の変化の中で、地域コミュニティに亀裂が入り、地域が崩壊していく過程こそがその現実の姿だった。さらに、本来マンション紛争を防ぐために始められたはずの建築協定や地区計画への取り組みの現場においてすら、議論が熟さない状況の下では、地域コミュニティの分断や解体がみられたのである。

一方、京町家とマンションを対立的にとらえるのではなく、伝統的な町家の空間秩序を再編した、町家と共存できる町家型集合（共同）住宅の研究開発、実践も進められた。いくつかのモデル住宅が実現し、ガイドラインも作成されたが、支援制度がほとんどない中での普及には限界があった。

こうした状況の下で、異なる価値観をもった地域の住民たちが、景観問題について議論を重ね、いえとまちとひとの暮らしを関連付けながら、「自分たちのまちは自分たちで守り育てる」という地域のまちづくりの一環として、この問題に協働して取り組む動きも生まれてきた。1997年には「京都市景観・まちづくりセンター」が設立され、住民、行政、事業者が連携して、パートナーシップを組みながら暮らしの作法（ルール）を作り上げていく試みが開始された。これらが、景観政策のもう一つのアプローチである「まちづくりアプローチ」である。

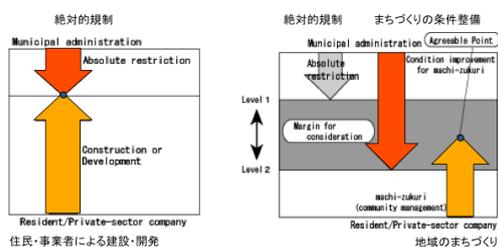
このアプローチで、最も重要な成果は、2001年に設置された「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会（まちなみ審議会）」が2002年にまとめた「提言」、および、それに基づいて2003年に策定された「京都市都心部の新しい建築のルール（2003年ルール）」である。2002年の審議会提言には、「短期的な方策」と「長期的な方策」が区別されて示された。前者は、まちの急速な変化を制御するための規制の提案で、その内容は、実質的なダウンゾーニングを伴う2003年ルールに集約されていた（2004年に一部改訂）。後者は、地域のまちづくり支援（コミュニティ・エンパワーメント・プ

ログラム）の必要性を指摘したもので、一旦厳しいルールをかけた上で、地域ごとの協議をふまえて地域協働型地区計画を策定し、地域特性に合致したきめ細かなルールに切り替えていこうという構想とそのための支援策の提案であった。これは、価値調整型建築規制誘導システムから価値共有型建築規制誘導システムへの転換として位置づけることができる。

この提言の策定過程に大きな影響を与えた都心部のプロジェクトがあった。それは、様々な経緯の末、ディベロッパーと周辺住民の画期的な協働によって建設された「アーバネックス三条」という店舗併存賃貸共同住宅であった。このプロジェクトは、実は、京都のマンション紛争史上に残る激しいマンション紛争で始まった。しかし、それを単に町家とマンションの争いとはしてはならないと考える地域住民の活動がまちづくりの大きな流れをつくった。マンションの反対運動を進めていた住民は、反対運動だけでは何も生まれない事に気づき、「姉小路界限を考える会」を組織し、地域の歴史的・文化的資源を活かして日常の暮らしを豊かにする活動に取り組み始めた。このプロセスが、価値観の異なる多様な地域住民が新たな価値を共有する契機をつくった（価値共有過程）。

これと並行して行われた、マンション用地の再活用計画を議論する「地域共生の土地利用検討会」では、ディベロッパーと地域住民が、信頼関係を徐々に回復しながら価値観の違いを前提とした協議を重ね、異なる価値観の共存の可能性を探った。この検討会のとりまとめ役を務めることになった私は、このプロセスを、公開で行われ

## 価値共有型建築規制誘導システム



### 価値調整型

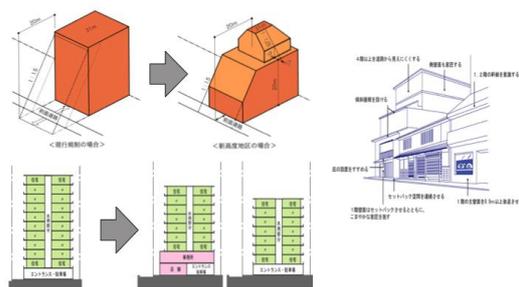
建築規制誘導システムにおける価値調整型から価値共有型への移行の提案

た「まちなみ審議会」に報告した。それをふまえて審議が重ねられ、上記の提言がつけられていったのである。(高田光雄：価値共有型建築規制・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，青山吉隆編，職住共存の都心再生，pp. 76-98，学芸出版社，2002.)

「まちづくりアプローチ」という小さなストリームは、やがて「風致・美観アプローチ」というメインストリームに流れ込み、2004年に制定された国の「景観法」を後ろ盾とする「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（景観審議会）」（2005年設置）の答申（2006年）とこれに基づく新景観政策（2007年ルール）が生まれた。マスコミ報道などでは必ずしも正確には伝えられていないが、この政策が、2002年のまちなみ審議会提言の「短期的な方策」に基づく2003年ルール（2004年ルール）を下敷きに行っていることは極めて重要なことである。新景観政策は、京都市都心部を対象とした2003年ルール（2004年ルール）をさらに強化し、新たに眺望景観規制や屋外広告物規制を加えるとともに、対象も京都市全域に拡大したものである。しかし、まちなみ審

### 価値共有型

## 京都市都心部の新しい建築のルール



まちなみ審議会提言「短期的な方策」に基づく2003年ルールの概要

議会提言の「長期的な方策」である地域のまちづくり支援（コミュニティ・エンパワーメント・プログラム）については、その後、「長期的な方策」の提案を下敷きとして「地域景観づくり協議会」が生まれたとはいえ、支援の仕組みに大きな進展はなく、「まちづくりアプローチ」の視点からは今日まで課題を残すことになった。(高田光雄：京都市新景観政策の一評価，季刊まちづくり，No. 16，pp. 99-101，2007. 9)

2017年は、「京都市京町家の保全及び継承に関する条例（京町家保全・継承条例）」が成立した年でもある。この条例は、いわば見えない景観ともいえる京都の生活文化の継承・発展を図るために、京町家の解体回避をめざしている。京都の生活文化は家だけではなく町の文化である。この目標は、行政による規制強化と流通の促進だけでは達成し得ない。地域コミュニティの力が必要なのである。地域のまちづくり支援（コミュニティ・エンパワーメント・プログラム）の拡充を改めて訴えたい。

## 身近な借景と都市の力 - 景観から持続的な都市へ

京都大学大学院工学研究科教授

川崎雅史

## 京都の自然と都市景観

京都の景観行政は近代京都の成立とともに都市計画の制度として生まれた「風致」に原点がある。古来から京都の景観は、盆地をつくる三山に囲まれ、鴨川や地下水の豊かな水脈の自然に基盤があることは言うまでもない。その自然景域に広がる山辺と水辺の「辺」が風致として認識され、自然と都市の間にあり、人々の生活や生産の場所、文化的活動と遊興の場所となった。初代市長の内貫甚三郎が東山景域を「東方ハ風致保存ノ必要アリ・・・」、「自然景観と文化景観との渾然たる特異の統一から成っている」と言及して以来、近世以前の都から続く山辺と川辺の風致に焦点が当てられ、現代まで続く京都の景観政策の基軸となった。そこから見える景観は、盆地の特性により、鴨川の水辺から街を介して東山を見る、あるいは東山の山辺から街を介して西山を見るなど都市と自然の大スケールの通し景や借景的な眺望が広がる。これは街から近く標高100メートル程度まで

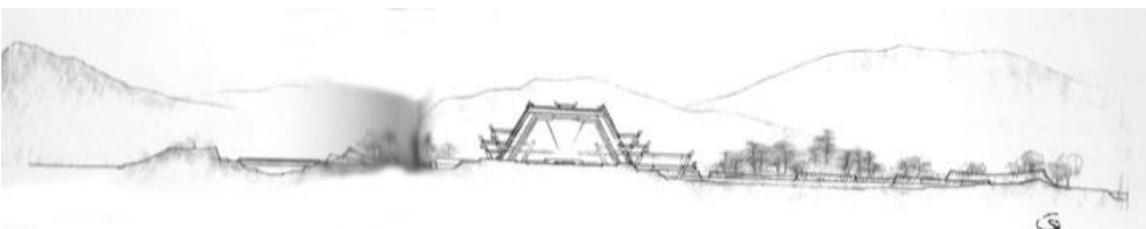


身近な借景 二条大橋と東山の借景

の緩やかな傾斜の山辺が南北に長く連なることから生まれた眺望であり、五山の送り火や八坂清水の参道が賑わうのも山辺とそれに接続する標高300メートル程度の山並が存在するからである。

さらに、古くから京の人々は山や川、森を神々の降り立つ精霊の場として敬愛し、山辺には社寺建築、別荘、墓地が立ち並んだ歴史がある。山中浄土観や信仰の対象としても景観が成立してきた。聖域としての自然の気配を感じつつ遠くに広がる風景を眺められるように、東山山辺の懸崖建築や、鴨川沿いに立ち並ぶ開口部の大きな建築様式が、料理屋や塔頭、庭園等に固有に発達した。京都が「眺望都市」と呼べる所以であろう。加えて、風致の特別な社寺区域でなくても、まちの至るところに自然景観の眺めを取り入れた「身近な借景」が存在するのである。

したがって、新たな建築や公共施設のデザインを行う際には、自然との重なりを常に考えなければならず、近景から遠景まで異なるスケールの広がりの中で丁寧に風景を拾い上げて検討しなければならない必然がある。国立京都国際会館の大谷幸夫のエスキースには、比叡山との借景、また周囲の地形への配慮から圧迫感の少ない固有な斜壁のデザインが生まれたことの意味が表現されている。自然への敬愛から生まれたデザインであろう。筆者はこの十年余り、



国立京都国際会館の建築：（「国立京都国際会館の建築」(大谷幸夫研究室編より引用)

京都市の美観風致審議会や、京の道と橋のデザインに関わる経験を得た。そこでは土木、建築、造園などの各委員の専門性を超えて、何より自然へのまなごしを大切に近しい身近な借景の成立を厳しく議論してきたと振り返ることができる。

### 都市の活力と景観

都市の景観を長く佳良に維持するには、自然に育まれた美しい景観に心身を開くことにより住まう人々の健康と人間力が生まれ、一層の都市の活力が重要となる。それは景観を維持する何よりの原動力である。この力が弱くなると景観も荒廃していく。都市の活力を高めるには、都市が使いやすく安全で住みやすい機能と構造をもつことが必要な条件であり、防災、交通、環境、景観、福祉など都市計画の重要な課題がある。これらは個々に計画するのではなく、相互関係や包括的な構造として、土地利用や構成を議論しなければならない。近年、人口減少と高齢化による都市力の縮退が国家的な課題となり、地方創生、コンパクトシティ、立地適正化等の課題が提示されている。京都市都市計画審議会でも、サステイナブルな都市のあり方の検討を行っている。観光、インバウンドの賑わいが進む反面、直接的な税収への反映の効果が高いとは言えず、都市力の縮退傾向は否めない状況がある。そのためには、伝統産業から先端的な技術開発まで都市の活力を支える基幹産業としての「ものづくり製造業」を発展させるための場所づくりが大きな課題になる。従来型の製造工場や産業地区の企業誘致の課題を踏まえ、京都の環境や伝統的なブランド力、大学と民間活力の知を集積できる魅力ある場所づくりが必要である。ライフやグリーンのみならず主体の志気を高めるわか

りやすいテーマを想定し、環境としても質の高い産業空間を創出し、工場やオフィスの他都市への転出を抑制する。そして、人口構成の十人に一人に相当する学生が就職後に働くことのできる場所、交流協力の連携ネットワーク拠点となることが望まれる。都市の適正な効率的配置とバランスをとることが基本であるが、京都の都市形成の歴史観をもてば、自ずとそのベースは見えてきそうである。欧米のコンパクトシティ等の概念を模倣しなくても、京都は近世以前の街の集落構成を中心に生活産業の圏域ができ、叡山電鉄をはじめ現在の駅とその圏域もそれに沿う部分が多いからである。

また、北部の景観保全と南部の開発が何十年にもわたり期待されてきた。しかし、この大きな領域の二元論から一歩前に進み、たとえ小さくてもよいので市域の周辺で交通の優位性の高いエリアに拠点核の創造を一つでも実現させる。それによって、北部南部の境界をあいまいにし、京都の領域意識を広げていくことが重要ではないかとも思われる。そのためには特区の活用や区域の見直しなど都市計画制度を改革する知恵や交通計画との連携等を官民で議論し、チャレンジするという姿勢が必要となろう。

自然や景観の敬愛と維持の歴史のベースがあるからこそそれを自信にして、東洋医学のように都市の新たなツボを押していく。景観と都市計画は常に一体不可分であり、歴史観を持って両輪で展開していくことが都市の持続性を実現する大きな契機になると期待している。

## 新景観政策の10年、京都市民が気付いたこと、学んだこと—より公正な社会の実現にむけて—

京都府立大学大学院生命環境科学研究科教授

宗田好史

新景観政策に先駆けて、「国家戦略としての京都創生策」が始まった。15年間の京都創生策では、文化・景観・観光という3つの政策分野が連携した。まず、文化・芸術の都としての京都を整備し、広く食文化を含む生活文化の発信を進めつつ、文化庁移転を実現した。10年前に新景観政策を始め、文化と景観政策の効果で、入込客数が増えただけでなく、他の追随を許さないレベルの観光文化が発展した。新景観政策の10年は、京都創生15年の成果の中にも位置づけられる。同時に、この15年は、現在の日本が直面する大きな歴史的転換期に位置づけられるとも思う。

今年が明治150年、4年間の太平洋戦争を挟んで、戦前と戦後が70余年ずつ、ヨーロッパ諸国に学んだ戦前、アメリカナイズした戦後、軍事力でアジアに拡張した戦前、経済力で世界を席卷した戦後と、様々な比較ができる。一方、我々自身の回りでも、戦前の旧民法に定められた家制度に沿って発展した家と稼業が、すでに戦前から徐々に核家族化し、戦後の新民法下でついに固定化された。その新民法の家族制度もすでに70余年、家族の崩壊が進み、町も町家も、そして家業の継承も、家族と個人の努力だけでは立ちいかなかった。京都創生策は明治150年目の大転換期を跨いで、21世紀の京都の展望を描くためのものでもあったと言える。

一方、新景観政策は、市民の絶大な支持を集めて始まった。また、地域景観づくり協議会制度など新たな仕組みで見識ある市民の参加に道を開いた。これは四半世紀にも及ぶ「市民・事業者・行政のパートナーシップ施策」の中に位置づけられよう。住民による地域団体が時代と共に変容しつつも活動を継続する

一方で、ある分野に関心の高い市民、時には専門知識を備えたプロが市民団体を立上げ広く社会で活動する。経済界、業界組織、職能団体などを通じて、事業者も文化、景観、観光は言うまでもなく、多くの分野で行政と協力する。「共汗」「みんなごと」と名前を変えつつも三者の連携作業が進んできた。2008年に始まった「未来まちづくり百人委員会」からはNPO法人「京都景観フォーラム」が生まれた。切掛けは新景観政策への賛否両派の議論だった。10年が経ち、「景観エリアマネジメント講座」も8年間続いた。今では、三者の信頼関係は簡単に揺るぎそうもない。

しかし、25年前には、京都市の景観政策への市民の不信感は特に大きかった。京都ホテルと京都駅ビルに反対する市民運動が盛んだったし、都心高層マンションの乱立は「平成のまち壊し」とまで呼ばれた。京都の未来を一顧だにせず、利益追求に走る開発業者を許してしまう行政と都市計画制度への不信感が市民の間に燻っていた。

反対運動に加わった住民は、行政指導の限界に気付く、規制の必要性をよく理解していた。運動に加わらない一般市民も、新聞やテレビで報道される数々の紛争に共感し、根本的な解決手段を待ち望んでいた。だから、新景観政策が発表された際には、詳細を知らずとも83%の市民が支持すると答えてくれた。紛争件数も多く、よく報道された高度地区の規制強化にはもっとも高い関心が集まった。美観や風致、世界文化遺産周辺の建築物のデザインガイドラインもよく支持された。

これら二つに加えて、屋外広告物規制、眺望景観・借景保全、風致地区拡大の取組みの成果も10年を経た現在、誰もが気付くほど

明らかになった。10年前にはあれほど反対していた人ですら、この成果を否定することはもうない。美しい京都を創るためにはルールが要る。ルールがあれば自分勝手な開発は許されない。これまでと違い、優れたルールがあれば、マンションでも新たに開発が起きるたびに京都が少しずつ美しくなっていく。京都でしか見られない美しい町家があるように、京都の美しさに配慮した綺麗なマンションやオフィスビルが町並みを彩っている。新景観政策というまちづくりルールの価値に気付く人々が着実に増えたのだと思う。

中には、この成果をさらに深く考える人たちがいる。すでに、一部の住民は建築協定や地区計画制度で住民同士の協議を重ねる苦労を知っていた。個々に合意形成を成し遂げる苦労を知れば、京都市が導入した景観政策のありがたさは痛いほど分る。規制の必要を直ぐに理解する人もいれば、時間がかかる住民もいる。たとえ、自分のためになることでも、理解に時間がかかる人は多い。だから、京都市は景観政策を管理運営はしてはいるが、これは御上が下々を指図していることではないという。市民自らが定め守るべきルールを市が代行したにすぎないこと、つまり自分たちのために本来自分たちがすべきことをしてくれていることに気付いているのである。

マンション反対運動をした市民はもっとよく分る。個人やその仲間で開発業者に申し出ることには勇気が要る。その建て方は変だろう、隣人は困るんだと言わなければ間違ったことが許されてしまう。そんな不正な社会は嫌だ、公正な社会が欲しいと思っていた。

公正な社会を実現するためには、地域社会を担う一人一人の住民が支えあうことが肝心である。社会経済が急速に発展する時代には、市民自らが直接関わることで、議論に積極的に加わることが求められる。市民の参加は常

に開かれ、参加する仲間が入替り立替り改善を続けてくれる。しかし、経済成長が緩やかになり社会の変化が安定した成熟期には、市民の代表を信頼し、任せることもできる。代表に任せるのであれば、常に支持を表明し、自らも率先してその指示に従う。決して他人任せではない、安心して信頼できる代表のいる社会の幸せを感じた市民が多いのだと思う。

京都の暮らしには様々な仕来りがある。それは誰かに押し付けられたものではなく、互い居心地良く過ごすためのルールだという。それが京都の生活文化でもある。他の観光地と違い、京都には行儀のいい市民の暮らしがある。市民の品格が町並みにも具わっており、それが新景観政策で守られている。その文化と景観の魅力が分る人が京都のお客さんであり、市民とともにその魅力を分かち合うことができる。

明治150年の現在、無理をして欧米化を推し進めた時代は終わった。近代産業社会の豊富な物量では、我々の暮らしはもはや豊かにはできない。むしろ日本の美意識、価値観の中に目指すべき未来があると思う人は多い。その気持ちを分る仲間が増えれば、家族が小さくなっていても寂しいことはない。家族と同じように、互いに信頼しあう隣人関係、公正な社会があれば決して一人ではないことを学んだ人がいるのではないだろうか。

新景観政策は市民の信頼を取戻し、まちづくりの一つの理想像を結ぶことになったと思う。しかし今、空前のホテル建設ラッシュである。市外の事業者が、この間の事情を知らない建築業者に乱暴なやり方で建設を急がせている。外敵の侵入を許さず、せっかくこうして築き上げた市民・事業者・行政の信頼を維持することが急務である。平成19年に策定された「新景観政策」が10周年を迎えられるとのこと、誠におめでとうございます。

## 都市の発展と文化・景観

京都大学名誉教授（経済学）

山田浩之

都政政策および都市経営の目標は、一言でいえば、都市の発展である。かつての産業社会においては、都市の発展とは商工業による都市経済の発展であり、それに伴う人口の増加がその指標となった。したがって、都市政策も経済発展のための社会資本（インフラストラクチャー）の整備が中心であった。

しかし、脱工業化が始まった今日、経済の発展だけではもはや都市の発展を語ることはできない。1960年代以降、欧米諸国では、かつて繁栄していた多くの商工業都市が衰退しはじめた。英国のマンチェスター、グラスゴー、米国のボストン、デトロイト等がその代表例であるが、1970年代半ばのニューヨークの財政破綻も有名である。そこで、衰退問題を解決して、都市の再生（アーバン・ルネッサンス）を図ることが都市政策の課題となる。そして、都市再生の目標となり、手段ともなったのが都市文化の発展であった。たとえば、ニューヨークでは、舞台芸術やミュージアムを支援することによって、まちの賑いを取り戻すことに成功した。最も有名な成功例は、スペインのビルバオである。疲弊した工業都市ビルバオは、グッゲンハイム美術館の誘致によって、多くの観光客が訪れる文化都市に変身した。

経済の発展はモノの豊かさをもたらし、文化の発展は心の豊かさをもたらす。経済の発展によってモノが豊かになるとともに、人々は生活の質（Quality of Life: QOL）の向上を求め、QOLを高める文化への欲求が高まり、文化の発展が重要となる。しかも、サービス経済化と高度情報化が進む

現代では、経済の発展と文化の発展は独立して進むものではない。文化の発展もQOL向上の過程で経済の発展に寄与する。したがって、経済の発展と文化の発展を両立させ、両者の連携をはかる都市政策が要請されることになる。

ここで、文化の発展について考えよう。文化という言葉は色々な意味で使われているが、大きく分けて2つのタイプがある。1つは、社会の道徳・信仰・法律・風習などからなる生活様式と関連して使われるもので、文化人類学の研究対象である。もう1つは、「人間の精神の働きによってつくり出され、人間生活を高めてゆく上の新しい価値を生み出してゆくもの」（『日本国語大辞典』、小学館）と定義されるものであり、「人間生活を高めてゆく上の新しい価値」を文化経済学では、文化的価値と呼んでいる。文化的価値は、美的価値、精神的価値、歴史的価値、象徴的価値、学術的価値、教育的価値、文脈的価値などの総称であり、例としては美術品、舞台芸術、映画、スポーツ、漫画・アニメなどから寺社・名所旧跡・祭礼などの文化遺産を挙げることができ、景観もまた文化的価値をもつものとして、この第2のタイプに含まれる。そして文化の発展は第2の概念を前提として論じられる。

それでは、文化の発展はどのように進められるのであろうか。文化の発展をもたらす要因は、大きく次の5つに分けて考えることができる。

- ①文化を創造し育む人材（芸術家、科学者、創造活動を支援する人、文化の享

受能力をもつ市民など)。

②文化の創造・育成・支援を行う施設＝組織（ミュージアム・劇場・スタジアムなどの文化施設，学術研究・教育施設，有形の歴史文化遺産，祭礼・年中行事などの無形文化遺産，伝統技術等——文化経済学ではこれらを一括して「文化資本」と呼ぶ）。

③文化交流（時代間・地域間・国際間の交流，たとえば映画祭，音楽祭，体育祭，学会，ユネスコなど）。

④文化環境——

- (イ) ①②の存在とその立地形態，
- (ロ) 景観。

⑤文化政策（国や地方政府による文化の保護・支援・振興に関する政策）。

そこで，以下では景観について考えよう。景観は，大きく次の3つに分けることができよう。

- ①自然景観（山並み景観，岸边景観など），
- ②歴史文化景観（歴史遺産景観，歴史的町並み景観など），
- ③市街地景観（町並み景観，沿道景観など）。

これらはきれいに分かれているのではなく，多くの都市では相互に入り組んで，複雑な構造をもっている。京都の場合，美しい緑の東山・北山・西山に囲まれた盆地に鴨川・桂川などが流れて，山紫水明と称される自然景観と，1200年の歴史の中で蓄積された豊富な文化遺産が作り出す歴史文化景観が入り交りながら優雅に並存している。

しかし，市街地景観については，かつての葺の波と称された京町家が連なる伝統的町並み景観は第2次大戦後の近代化・都市

化の過程の中で，一部を除いて，ほぼ消滅したとあってよい。残存しているのは，文化財保護法に基づく伝統的建造物群保存地区に指定された地域が主であり，とくに都心部では京町家が解体されてオフィスビルやマンションが乱立するに至った。

このような事態に対して，京都市は，市街地景観整備条例（1995），京都市景観・まちづくりセンターの設立（1997），国の「美しい国づくり政策大綱」（2003）と景観法（2004）を経て，2007年に新景観政策を実施し，市街地景観の劣化に歯止めをかけようとしたのである。新景観政策は，歴史的建造物の保全・再生をはかりつつ，建物の高さ規制・デザイン基準，屋外広告物対策を強化し，新たに眺望景観の保全にも取り組むなど画期的なものであり，高く評価されてよいであろう。実施から10年を経て，屋外広告物などに成果がみられるものの，京町家の減少はなお続いている。良好な景観の「創出」について成果があったのであろうか。市民自らが景観まちづくりに取り組む「地域景観づくり協議会」は10地区に設立され，今後さらに拡大することが期待され，行政の支援強化が望まれる。

地域に固有の良好な景観は，その地域のアメニティを高めつつ，地域の文化的アイデンティティの形成に貢献する。また，文化を創造し育む人材の誘致にも効果があり，従って文化資本の形成にも間接的に貢献し，文化産業の展開を促進して，地域文化の発展をもたらす。市民と行政の協働によって，京都独特のすぐれた景観の創出が期待される。

## 1 観光／文化／景観

景観行政と文化行政、観光振興に関わる行政は、三者それぞれに自立しつつも、相互に強い関連を持って、京都という歴史都市の魅力を高めるうえで不可欠な推進力となるべきだと考える。

景観行政の立場からみれば、優れた美観や風致を維持し、「文化的景観」の保全を行うとともに、京都らしさを継承しつつ観光振興に寄与する新たな景観の創造と発見がなされなければいけない。

文化行政を展開するうえでは、市民の活動に依拠しつつも保全と創造に寄与する「景観文化」の育成と、観光客を始めとするビジターとの協働によって生み出される「観光文化」への理解が求められる。

そして観光振興にあっては、景観を資源とすると同時に、持続可能な「文化観光」の促進が望まれる。

## 2 市民生活と文化的景観

文化行政と景観行政とをより強く連動させるうえで、鍵となるのは「文化的景観」に対する深い理解であろう。

近年、わが国の文化財概念にも「文化的景観」という領域が加えられた。たとえば棚田や里山など農業に関する美観が選定された。あるいは北山杉など、植林された美林も候補になっているようだ。そこには類い稀な産業景観という点に基準がある。景観を支えている人々の営み、生業までも含めて、守るべき対象ということになる。

また熊野古道のように「道」も対象となった。圧倒的な大自然でもない。工匠が生み出した見事な建造物のように希少価値の

ある宝物でもない。多くの人が往来した「道」、そして人の手がかかった聖なる山の存在が、次代に伝えるべき「文化的な財」と認知されたわけだ。信仰という活動を支える場の全体が、私たちの貴重な財産であることが確認されたと考えるべきだろう。

もちろん特定の産業に関する美観は、農林業に関わる景観に限るものではない。私は都市にあっても、文化的な産業景観を保全することがあって良いと主張してきた。製造業や商業に関する景観、また優れたオフィス街の景観なども、都市型の産業景観であると考えられる。

そこに時代とともに変化しながらも、市民の生活が継承されていれば、そこに「文化的景観」が立ち現れる。京都に即して考えるならば、20世紀になって構築してきた都心の現代的な景観を、いかに京都らしいものとするのかが問われている。

優先すべきは、官民間わず各時代の優れた建物を、継続して利活用しつつ、次世代に託していこうとする「景観文化」を構築する姿勢だろう。京都には、近世の町家、明治時代の洋館、大正から昭和戦前期にかけて竣工した近代建築の名作が散在する。そして戦後の名建築、さらには現代の優れた建築群も、歴史的な評価を待っている。

先に存在する良き景観を守りつつ、私たちはそれと競い合うより良き建築を生み出すべく、努力しなければならない。文化も景観も、時間のなかで相対化される。いかなるクリエイターも、近未来における「歴史的景観」を創造しているという自覚が不可欠である。

### 3 観光振興と景観創造

観光振興の観点からも、景観行政の重要性が指摘される。

昭和3年の御大礼を転機として、京都市は日本の大都市としては初めて、本格的な観光行政を開始した。

京都市の観光課がまず行ったのは、市内の各所にある社寺建築や彫刻の類、庭園や名瀑などの景勝地を再評価する業務である。

この時期、京都市は、伏見市や紀伊郡・葛野郡・愛宕郡などの隣接市町村を併合、歴史的な都心である「洛中」を核に、「洛外」と呼ばれた郊外を市域に取り込みながら産業都市として成長をみせる。昭和7年には人口100万人を突破、世界的な大都市と比肩するほどに発展した京都を、市民は「大京都」と讃えた。

拙著『大京都モダニズム観光』（芸術新聞社、2016）で述べたように、観光振興を意識することで、嵐山や醍醐などの花見、鴨川や貴船の納涼、紅葉狩や松茸狩の名所、雪景など四季折々の観光魅力をもたらす景勝地が再発見され、また美観を守る動きがさかんになった。また一般公開を経て訪問地となった御所、皇陵巡拝の対象となった伏見桃山、民間事業者が鉄道やケーブルカーを敷設したことでアクセスの利便性が高まった比叡山や愛宕山など、従来になかった目的地が各地に生まれる。

従来にない景観の演出をなすべき、最新の技術を駆使した創意工夫もなされた。かねて夜桜で有名であった円山公園の枝垂れ桜は、投光照明によって、より美しく照らし出された。祇園祭の山鉦巡行に配慮しつつ、鈴蘭灯のデザインが創案された。周辺のビル群のイルミネーションや効果的な照明によって、四条大橋界隈が夜景の名所となる。

昭和初期、京都市の観光課は、この街の魅力を「歴史の都市」「精神文化の都市」「美術工芸の都市」という三点から把握、かつ三者の相乗効果をもって、世界的にも類例のない「総合美の都市」とであると認識した。拙著で強調したように、いかにして「総合美」を生み出すかという点にこそ、京都における観光振興の原点があったことは重要である。

遡るならば、京都タワーの竣工時、あるいは、京都ホテル改築の際など、これまで京都における景観論争は、観光事業を契機として喚起されることが多かった。より俯瞰的にみれば、それは景観と観光開発とを調整しつつ、京都らしい「総合美」を考えるプロセスであったように思う。

### 4 ソフトインフラとしての景観、ソフトパワーとしての景観

世界中の人たちは、四季折々にうつろう京都の風光に憧れを抱くがゆえに、わが街を訪問する。同時に京都で暮らす私たちは、生活文化に由来する京都らしい風情や情緒を誇りに思う。

世界の他都市には見ることができない、伝統的であり個性的、なおかつ美しい京都の景観は、文化であり、なおかつ観光資源である。

京都の都市景観は、この地に都が開かれてから今日に至るまで、さまざまな改変を重ねつつも私たちが先人から受け継いできたものだ。同時にそれは、常に向上させつつ、次世代に託すべきものでもある。京都の景観は、この街の活力となるソフトな都市基盤であると同時に、日本らしさを世界に示すソフトパワーの源泉でもある。

新景観政策の先にある次世代の行政にあっては、景観行政、文化行政、観光行政の、より強力な連携がはかれるよう、期待するゆえんである。

## 京都市の新景観政策の法的意義と今後の展望

龍谷大学法学部教授  
牛尾洋也

(1) 法学の世界において、ほんの20年ほど前までは、「景観」が客観的価値を持ち、土地利用や建築を含めた法的なコントロールの手段となることを想像することは困難であり、また、「眺望」も、ホテルや旅館、マンション販売などで特段の価値づけがされていた場合に限り、私法上の保護が認められるものであった。

実際、1999年頃から具体化した国立マンション紛争において、当初、原告側では「景観」では闘えないとして、日照や圧迫などの生活利益や教育上の不利益を中心に法的構成が検討されていたという。しかし、やがて正面から「景観」保全が据えられ、行政訴訟および民事訴訟の第一審では、市民が長年作り上げた景観について市民相互間に「互換的利害関係」があることが認められ、2007年の最高裁では、「景観利益」が私法上の保護利益として認められるに至った。こうして、「景観」は、土地所有権を制限しうることで、市民相互間の共同利益性をもつことが広く議論されるに至った。

(2) 2007年は、京都市の新景観政策が示された年である。それまでも、京都市の景観政策は、新旧都市計画法制度の風致地区の先駆的活用や、古都保存法の指定、建築基準法改正を受けた美観地区や高度地区制度を積極的に活用するだけでなく、市街地景観条例や「古都京都の文化財」世界文化遺産登録、国家戦略としての京都創生の提案などを通じて、国の景観法や歴史まちづくり法の制定を後押しするなど、都市景観への法的対応において常に先駆的役割を果たしてきた。しかし、都市計画法や建築基準法の線引手法や容積率

規制では、地域の具体的なまちづくりや景観形成を行う上で決め細かな対応が図れないことから、京都市は、新景観政策において、高さ規制、デザイン規制、眺望景観や借景の保全、屋外広告物規制、歴史的町並みの保全・再生という京都らしい景観の創生を目指す6つの条例の制定と改正、都市計画の変更を行い、多元的な規制手法や良好な景観形成への各種支援策、関係当事者協働の景観づくり推進し、50年、100年後の都市の独自の発展を目指すことにより、地域の独自の発展や市民の声を反映し、法的紛争を事前に回避しうる政策を展開してきた。

新景観政策のなかでも特に注目すべきは、独自の高さ制限である。都市計画法上の「高度地区」を活用し、京都の市街地の特性に応じて、「景観の保全・形成」、「住環境の保全・整備」、「都市機能の充実・誘導」のバランスをはかりつつ、都心部においては45mから31m、31mから15mに変更する等、広域的に大幅な高さ制限強化を実施した。さらに、「地区計画」や「風致地区」のほか、「眺望景観創生条例」を制定し、視点場と視対象との間の建物の高さを標高という絶対値で規制することで、「眺望」に大きな実効性と普遍的価値を持たせたといえる。

こうした高さ規制は、土地の価値を利用可能な空間の容積率で理解することが当然とされていた当時において画期的意味を持った。すなわち、限られた高さや容積のなかでこそ、かえって京都らしいデザインや色彩、工夫が競われ、都市のブランド価値が向上しうることを実証し、都市における高さ規制と価値創造の関係を「景観」が担うということ

を明確にした点で大きな意義があり、このことを通じて、都市における土地所有権とその利用規制に関する世界的なスタンダードを内実化したといえよう。

ところで、「高度地区」の見直しは、同時に高度規制の例外を認める「特例許可制度」の見直しとセットでおこなわれた。すなわち、「優れたデザインで、良好な景観形成につながるもの」という許可基準を新設するとともに、「学校、病院その他公共、公益上必要な施設」というこれまでの基準を受け継ぐことにより、単なる高さ規制に止まらない、良好な景観形成と都市の公益的機能の充実・誘導策へと発展した。もっとも、特例許可制度は例外的措置であり、高度地区の「調和」基準とともに、デザインの優越性や良好な景観形成、公共性など必ずしも一義的基準ではないため、判断が難しい場合が生じうる。「例外は厳格に解釈すべし」という古くからの法諺があるように、常に当該基準に照らした個別判断が行われているが、緑の植栽や空地による近隣の住環境への配慮など、事例の積み重ねと判断経験だけでなく、新たな価値の発見への対応を検討すべき課題も散見される。今後の課題であろう。

(3) 今後の景観政策としては、高さ規制に止まらず、土地の面的な規制と景観形成主体への支援が焦点となろう。既に、現在検討が進められている「歴史的景観保全」に関する取り組みにおいて、寺社の境内や世界遺産のバッファゾーンなど面的な規制への広がりが見られるとともに、「地域景観づくり協議会」制度を通じた地元市民の景観形成主体としての関わりの促進が盛り込まれており、地域の景観特性に応じた段階的な面的規制の一層の拡充と景観形成主体への支援の充

実が求められる。

さらに、「景観」概念が外観に止まらず、地域の文化や歴史、住環境やアメニティ、居心地の良さなど様々な価値を内包する意味へと深化していることから、今後の景観行政においては、多様な政策との統合性が求められるであろう。

一つは、景観政策における樹木の保全策の充実の観点から、京都の「山紫水明」を支えている森林や河川等の自然環境の維持・発展との政策的統合が求められる。また一つは、空き家や耕作放棄地の問題など土地・建物の過少利用や、森林の大規模集約的利用の促進や河川、森林等の多様な管理という国土保全政策との結びつきも検討すべきであろう。既に、国土の適切な管理や、安全・安心、人口減少・高齢化等に対応した持続可能な国土や地域社会の形成という課題への対応策の一つとして、グリーンインフラ（GI）の取組みが提唱され、また国際的な低炭素社会の推進や生物多様性への対応も求められている。その中で、景観政策においても、水や緑、自然環境の問題、建築や素材として木材の一層の利用推進、建物の熱効率の向上の問題など様々な政策との統合的対応が今後展望されると考える。

## 新景観政策と京都の地価

公益社団法人 京都府不動産鑑定士協会 副会長, 不動産鑑定士・税理士  
辻本尚子

新景観政策が実施されたとき、不動産業界では京都の地価は一体どうなるのかという話題で持ちきりでした。実際のところ地価に与える影響については否定的な意見が多かったと言わざるを得ませんでした。新たに導入された厳しい高さ規制は建物の床面積を縮小するものであり、従来の考え方では「建物の床面積が減少する」→「得られる賃料が減る」→「土地の価格が下落する」という図式が成り立ったからです。

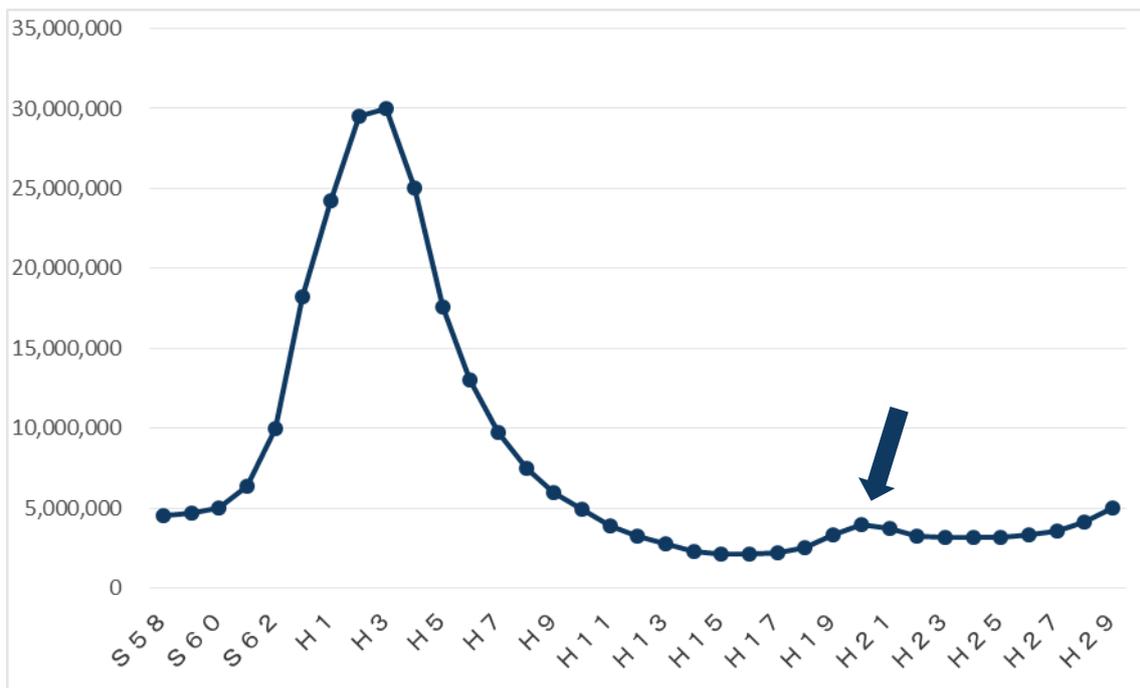
平成19年当時の地価を振り返ってみましょう。下表は地価公示の標準地「下京5-1」（四条河原町交差点）の地価推移です。バブルの頂点であった平成3年以降、下がり続けた土地価格は、平成17年から平成19年にかけてようやく上昇の兆しを見せ始めたところでした。

京都の中心部である田の字地区には分譲

マンションが数多く新築され、売れ行きも好調で、空洞化していた街中には住民が増えて活気が戻りつつありました。当時の京都市中心部の高さ規制は31mや45mであり、これらの分譲マンションも10階建以上の高層とすることで、より多くの利潤を生む構造となっていたのです。新景観政策により田の字地区の建築物の高さが、45mから31mに、31mから15mに規制されるということは売却できる床面積が半減することを意味していました。

ところが結果としては、同時期に起こったリーマンショックにより、日本中の地価が下落することになってしまったのです。

新景観政策が実施された平成19年9月は、ちょうどアメリカで住宅購入用途のサブプライム・ローンの不良債権化が表面化した時期と重なりました。翌年の平成20



地価公示：下京5-1（四条河原町）の地価推移

年9月15日にはアメリカの代表的な投資銀行であるリーマン・ブラザーズが経営破綻し、連鎖的に世界的金融危機が発生したことは皆様もご存じのとおりです。

リーマンショック後の平成21年地価公示で、国土交通省は「平成21年地価公示に基づく地価動向について（概括）」として以下のコメントを公表しています。

平成21年1月1日時点の地価公示によると、平成20年1月以降の1年間の地価は、全国平均で見ると、住宅地・商業地を含め全ての用途で下落した。

とりわけ三大都市圏においては、前回まで住宅地では2年連続で、商業地では3年連続で平均で上昇を示していたが、今回は住宅地・商業地とも下落に転じ、地方圏を上回る下落を示した。～中略～ なお、大きな下落を示した地点の多くは、前回高い上昇率を示した地点であった。

そして、その後の京都市の地価がどうなったかという点、全国平均とほぼ足並みをそろえて持ち直し、平成26年頃から再び上昇、なんと平成29年の地価調査では、伏見稲荷の近くの地価調査基準地が全国ナンバー1の上昇率を見せたのでした。

新景観政策実施以降、田の字地区では15mという高さ規制にも関わらず、分譲マンション価格が高騰し、億ションが次々と販売されました。床面積が減った分、価格が上昇して採算が合う、という平成19年当時では考えられない図式で地価の上昇をもたらされたのです。さらに近年ではより収益力のあるホテル事業者による旺盛な土地需要で、市内中心部の地価はさらに値上

がりしています。

今となっては感じるのですが、長く続いた不況期を経て、人々の価値観にも変化が起こっていたのでしょうか。鉄筋コンクリートの大きくて新しい建物よりも、京都にしかない歴史的な建築物こそが、都市の魅力を高め、土地の需要を喚起し、地価の上昇をもたらしていることに気が付いたのです。それは京町家であったりレンガ造の近代建築物であったりしますが、いずれも京都になくてはならないものです。そしてそれらは地価を形成する要因が床面積の多寡では無く、まちの魅力にあることを証明しました。

これから先、50年後、100年後、1000年後の未来へと、素晴らしい京都を引き継いでいくため、守るべきものは守り、取り入れるべきものは積極的に取り入れて、今後とも気鋭の市政を展開していかれることを期待しています。

## 京都市新景観政策10年に当たって ～京都が京都であり続けるために～

公益財団法人 京都市景観・まちづくりセンター

「新景観政策」は、当財団設立10年目の平成19年9月に施行され、今年度に10年の節目を迎えました。当財団は、新景観政策の施行前の10年と施行後の10年を、京都市と共に京都の景観の向上に向けて取り組んできました。

当財団が設立された当時、バブル経済とその崩壊の影響を受け、地場産業の衰退と雇用の減少が進むと同時に、地上げによる空き家や駐車場などの増加、マンションの乱立により都市景観が喪失され、町衆が脈々と受け継いできた地域コミュニティは変容しつつありました。

当財団は、こうした状況の中、京都市が策定した「京都市基本計画」の実現に向けて、地域コミュニティや地域経済の活性化を図り、京都らしい景観の保全・創造、質の高い住環境の形成など京都の都市特性を伸ばすことを目的として、住民・企業・行政のパートナーシップのまちづくりを推進するための橋渡し役として設立されました。設立以来、「地域まちづくり活動の促進」及び「地域と共生する土地利用の促進」を2本の活動の柱とし、専門家や学識者、市民団体、ボランティアなど多様な主体との連携によりまちづくりの取組を進めてまいりました。

とりわけ都心部の職住共存地区において京都市と連携して元学区の自治連合会における「まちづくり委員会」の活動をサポートし、地域協働型地区計

画の策定をはじめとする地域と共生する土地利用を推進してきた取組は、その後の新景観政策に結実しました。

「新景観政策」は、建物の大幅な高さ規制をはじめ、デザインや屋外広告物等の規制強化など、これまでの都市政策・景観政策の常識を破る先進的な政策であり、この政策が広範な市民の賛同を得て実施されたことは、京都の景観に対する市民の意識の高さの表れであり、現在、京都が観光都市として世界各国から高く評価される原動力となりました。

また、新景観政策施行後、都心部では、マンションの建設を巡る紛争は落ち着きを見せ、住民活動も反対運動からより良い景観づくりによる新たな価値創造に向けて取り組む地域が現われ始めました。景観政策の進化として、平成23年度に創設された「地域景観づくり協議会」制度は、それらの取組を後押しし、地域の高い理想と粘り強い努力による価値共有と創造を図る景観まちづくりの取組が市内各地で行われています。当財団も、京都市と連携し、今後も、地域の景観づくり活動の支援に取り組んでいきます。

さらに、地域の安全・安心のまちづくりに向けた防災まちづくりにおいても、京都市と共に、細街路の整備や路地の保全・再生を通じて親しみのある路地の風情を継承し、京都らしい魅力ある景観形成に寄与していきます。

歴史都市京都の景観は、千年の政治、

経済、宗教観、暮らしの文化によって営まれてきた各時代の都市活動、そして、その美意識や価値観に根ざした建築や都市デザインによって創出されてきました。そのなかで、京町家は都心部の魅力ある景観の基盤、象徴であるといえます。

当財団は、設立以来、京都の伝統的な建築様式と生活文化を伝える京町家の保全・再生・継承に取り組んできました。京都市による各種の支援施策を受けて、支援専門家を擁する関係団体、市民活動団体、企業等と連携し、京町家所有者等へのワンストップ相談窓口をはじめとした各種支援事業、普及啓発活動を実施してきました。こうした取組や活動を背景に、平成29年11月に「京町家の保全及び継承に関する条例」が施行されました。本条例を機に、様々な主体が京町家の保全・再生・継承の取組を加速していくことが期待されており、京都市の支援施策や当財団のネットワーク力への期待が高まっています。

また、文化庁の京都移転が決定し、景観・観光・教育・福祉など、あらゆる施策を文化と融合させ、文化の力で都市の品格と魅力を高めるまちづくり施策が求められています。今後も景観政策がこうしたまちづくりを先導する新たな施策に意欲的に取り組まれ、新景観政策10年を機に、一層の飛躍・発展されることを祈念いたします。当財団として、京都市と共にその一翼を担い、京都の次なる百年の景観形成に向けて歩んでまいります。

### ＜これまでの歩み＞

平成9年	10月1日京都府知事の設立許可を受け、財団法人「京都市景観・まちづくりセンター」を設立。まちづくり相談開始 景観・まちづくりシンポジウム開催（平成9年～27年度） ニュースレター（京まち工房）発刊 第1回京町家まちづくり調査（実施期間：平成9年12月～平成11年4月）
平成10年	京都学生まちづくりコンクール開催
平成13年	「まちなみ住宅」設計コンペ開催 京町家なんでも相談開始
平成14年	第1回 京都まちづくり交流博開催（平成16年第2回、平成18年第3回）
平成15年	「ひと・まち交流館 京都」開館に伴い事務所移転 景観・まちづくり大学事業開始
平成16年	第2回 京町家まちづくり調査（実施期間：平成16年1月～3月） 全国都市再生モデル調査（平成16年～19年度）
平成17年	全国初となる景観整備機構の指定を受ける 京町家の保全・再生・活用を促進する事業を行うための基金「京町家まちづくりファンド」設立
平成19年	10月1日 設立10周年 京都まちづくり学生コンペ開催（平成21年第2回）
平成20年	第3回 京町家まちづくり調査（実施期間：平成20年10月～平成22年3月） 京都創生海外発信プロジェクト公開フォーラム「京町家を破壊から救うために」開催（ニューヨーク）
平成21年	京都・ボストン姉妹都市提携50周年記念事業 京町家シンポジウム開催（ボストン）
平成22年	ワールド・モニュメント財団（米国）からの支援を受け「京町家再生プロジェクト」事業開始
平成23年	京町家カルテ事業開始 京町家アーティスト・イン・レジデンス事業開始（平成23年～27年度）
平成24年	4月1日 公益財団法人に移行
平成25年	第2回 まちづくり法人表彰「まちの活性化・魅力創出部門」において国土交通省大臣賞を受賞 「Travel+Leisure」誌（米国）「2013 グローバル・ビジョン・アワード【文化部門】を受賞」
平成26年	京町家等の適切な継承を促進するためのネットワーウ「京町家等継承ネット」設立
平成28年	京町家まちづくりクラウドファンディング支援事業開始 巽和夫記念文庫開設 京町家プロフィール事業開始
平成29年	10月1日 設立20周年

## 新景観政策10周年にあたって

NPO法人京都景観フォーラム

### そのはじまり

NPO法人京都景観フォーラム（略称景観フォーラム）は、新景観政策が施行された翌年、平成20年9月に京都市未来まちづくり100人委員会のチームの一つ「市民の景観チーム」として産声をあげました。新景観政策に対して、市民の間でも賛否両論が飛び交う中、規制強化にとどまらず、市民の手で景観づくりを進めることを目指そうと活動を開始しました。

### 景観フォーラムのミッションと2つの活動の柱

市民の景観チームに集まった私達は侃々諤々の議論の末、「京都の景観」に市民が高い関心を持ち、主体的に「景観まちづくり」をすすめていく社会の実現をミッションと定めます。そしてそのために、地域サポート活動として、地域の景観資源の価値を再発見する取り組みや、地域の景観まちづくりの支援に取り組み始めました。同時に、そういった地域に対し専門的な知見を持って寄り添い支えることのできる景観まちづくりの専門家を養成する活動も始めました。

### エリマネ講座とエリマネネットワーク

その専門家養成のための「京都景観エリマネ講座」（通称エリマネ講座）は、平成21年より実施し今年度8期目を迎えています。基礎講座と実践講座の2年間学んで修了した者を京都景観エリマネージャー（通称エリマネ）として認定をしています。これまで受講生は基礎講座200名、実践講座は90名を超え、エリマネへの登録は60名を超えています。

エリマネは、建築、土木、造園、デザイ

ン、行政、弁護士、司法書士、行政書士、商業振興、金融など、多岐の分野、資格に広がっています。本講座が、景観まちづくりの支援に自分の職能を活かしたいという人を集め、そうした人達が情報交流、切磋琢磨するネットワークを形成しています。このネットワークが広がるにつれ、景観フォーラムは講座運営にとどまらず、エリマネの活動を支えるプラットフォームの機能を強めるように変化してきました。

### NPO法人化、そして景観整備機構へ

活動を始めて3年目の平成23年、様々な事業の主体となるための体制強化や公益性を高めて寄付等も募っていくためにNPO法人の認定を取得しました。その3年後平成26年には、京都市景観・まちづくりセンターに次いで京都市内2つ目の景観整備機構に指定されました。景観フォーラムとエリマネネットワークは、景観・まちづくりセンターの専門家ネットワークの一翼を担うものとして、存在感を高めつつあります。

### 地域サポート事業

こうしたネットワークで、地域の主体的な景観まちづくりの支援を行っています。鴨川運河や七條大橋など、その価値が共有されていなかった地域資源に着目し、徐々に共有の輪を広げてきた取組や、地区計画、まちづくりビジョンの策定などの支援、地域景観づくり協議会の立ち上げや計画書策定の支援などを行っています。フィールドとなる地域ごとに、エリマネがチームをつくりサポートをしています。主体的に景観まちづくりに取り組む地域が、増えていくことを目指しています。

### 地域景観づくり協議会の支援

とりわけ支援に力を入れているのは、地域景観づくり協議会制度の認定を受けた地域です。

新景観政策のパブコメが発表された頃、地域の景観形成に取り組んでいたいくつかの地域では、「新景観政策の規制強化によって景観を壊す建物は建たなくなるだろう。しかし及第点の建物がほとんどになってしまうのではないか。より良い景観づくりにはこれでは足りない。地域の主体的なまちづくりを支援する点では、なんら新しい手立てがうたれていない。」といった意見が出ていました。こうした地域や関係者の声を背景として導入されたのが、平成23年4月の「景観政策の進化」の目玉であった地域景観づくり協議会制度でした。その後、現在までに10地域が認定されました。

わたしたちは、いくつかの地域において、協議会の立ち上げのお手伝いもし、またこの10地域が情報交流や相互支援をするための「京都市地域景観まちづくりネットワーク」の事務局も担っています。

### 地域景観づくり協議会制度の可能性と課題

この制度はご存じのとおり、認定を受けた地域で建築行為などを行う際には、行政の許認可の手続きの前に協議会との意見交換を義務付けるものです。意見交換という機会を活かして、地域が大切にしている価値を共有すること、地域の景観の価値を一緒に守り育てるための関係をつくることに重点を置いた制度だと言えます。

現にこの制度を運用している地域からは、「この制度は、景観形成よりコミュニティ形成に役に立つ。」とか「大きな声では言いにくいですが、実際の意見交換では景観のこと

は少しで、関係づくりにウェイトが置かれている。」などの意見も聞かれます。

「景観づくりはコミュニティづくりだ。」  
「景観は、都市の様々な営みの表れである。」  
などと言われて来ましたが、その景観づくりの本質に迫る実践が、この制度の運用を通じて行われているのだと考えられます。景観という価値を軸にした、新しいソーシャルキャピタルの構築方法が模索されています。

一方でこの制度運用は、地域に多大な負担を強いています。地域の実情に応じた運用を実現するための自由度は担保されなければいけません。地域をして「丸投げ」と言わせるような状況は、制度の継続性や今後の発展を展望するとき、まだまだ未熟なものであると言わざるをえません。制度の更なる進化が必要です。

### 次の10年への展望

現在景観まちづくりに取り組んでいる地域がその活動を継続していけるか、また新たに取り組み始める地域が現れ、かつ活動を継続できるかが当座の課題としてあります。現在は空き家や民泊などが地域の課題として注目されていますが、おそらく今後人口減少が本格化するにつれ、こうした新たな課題は次々と出てくるのだろうと想定されます。

中間支援機関として、景観まちづくりの支援に関わる専門家ネットワークを多彩で重層的なものに育てていくこと、新たな課題に柔軟に対応していくことが、まずは景観整備機構として果たしていく役割ではないかと考えています。

## 私達の美しい都市をいかに作るか

建築家、香山壽夫建築研究所所長，東京大学名誉教授  
香山壽夫

### 一 京都で建てることの喜びと責任

京都は美しい。その美しさは、他にない特別なものだ。なぜそのような特別な美しさが生まれたか。それは古い歴史が積み重なって作り上げられた、伝統に支えられているからだ。京都で建築を設計するということは、その伝統という長いつながりの中に加わって行くということである。それは建築家にとって、他にない喜びであると同時に、大きな責任を課せられることでもある。

建築のひとつひとつが美しくなければ、美しい都市は生まれえない。しかし、都市全体はひとりの手によって作り得るものではない。多くの力が集り、長い時の力が重なって、美しい都市は生まれる。都市とは、このふたつの力、すなわち、個々の建築を作り上げる力と、その全体を統御する力との均衡・バランスの上で成立している。そ

れは、世界の美しい町、どれを取り上げても言えることだが、とりわけ、京都において良く示されている。それが見る人の心を、大きく深く揺さぶるのである。

世界の美しい町が、均衡・調和の内にその美しさを築き上げてきた、と言っても、混乱・危機の 때가全く無かった町など存在しないだろう。しかし、そうした個々の都市の興亡の歴史とは別に、二十世紀の前半の先進国の諸都市を襲ったのは「モダニズム」の都市・建築理念である。「モダニズム」は、これまでの都市をつくり上げてきた、伝統的な「様式」を否定して都市を根本から改造することを主張し、また、個々の建築の個性を極端に強調することによって、都市の伝統的な統合を破壊した。まさにイギリスのチャールズ皇太子が「ロンドンはナチスの爆撃以上に、モダニズムによって破壊された」と述べたのと同じような状況



#### 同志社中学校・高等学校の連続立面

様々な目的用途の校舎建物を、共通のモチーフ（切妻屋根、列柱等）と素材（煉瓦、塗壁等）によってまとめ、多様性を持ちつつ、全体に調和した一体性を生み出している。2007年の新景観政策に先立ち、建物高さ、屋根勾配、色彩の検討に加え、円通寺からの眺望景観の検討を行うなど、新景観政策の理念に取り組んだものでもある。

（中学校・高等学校統合事業 2006-2010、新南体育館計画 2016-2020予定）

が、世界中に一斉に起ったのである。勿論日本でも起った。そして京都もその例外ではなかった。

都市の美しさとは、皆が暮らす日常の空間の美しさである。それは、皆の共同の力によって長年かけて、はじめて生み出されるものである。しかしながら、現代の強力な経済と技術は、その長年かけて作られた都市の秩序を一瞬にして破壊する力を持つ。従って、それを守るのも皆の力しかない。そのことに、他に先駆けて気づき、市民の運動と、行政の対応が始まったのは、京都においてであった。これもまた伝統の力であろう。そうした動きは、高まって、2007年の京都市「新景観政策」となった。そして、それ以来、京都の町の美観に、明らかにひとつの落ち着いた方向が見えるようになったと思う。



連続する家並みの上に、公共の建物（お寺や教会等）の大きな屋根や塔が浮かぶ。美しい都市のスカイラインは、基本的にそのようなものである。

（イタリア フィレンツェの町並み 撮影 筆者）

## 二 柔軟な規制と節度ある建築

都市は、多様な活動によって支えられている。そしてそれは、絶えず変化している。そうした多様性と流動性の上に、都市は成立している。しかしながら、個々の活発な活動が基本だといって、各自が勝手なことをやっていたら、都市のまとまりは生まれない。そもそも個々の活動そのものが成り立たなくなってしまう。従って、全体が守るべき、基本的な約束事が無くては、いかなる社会も成り立たない。その約束事の中身は、場所によってまた時代によって色々だが、守るべき秩序の存在は、都市が成立するための必要条件である。古代都市においては、法の裁きは城門の敷居の上で行われ、そむいた者は門外にただちに放逐されたし、中世西欧の都市においても法に従わないものは、「無法者（アウト・ロウ）」と呼ばれ、城壁の外、森の中に住まねばならなかったのである。

都市に住むための約束事の中でも建築に



美しい都市には、必ずそれを構成する基本的な都市住居の「型」がある。京都にもそれがあった。今日、それを残し、新しく活かして使おうとする動きが強まっているのは嬉しい。

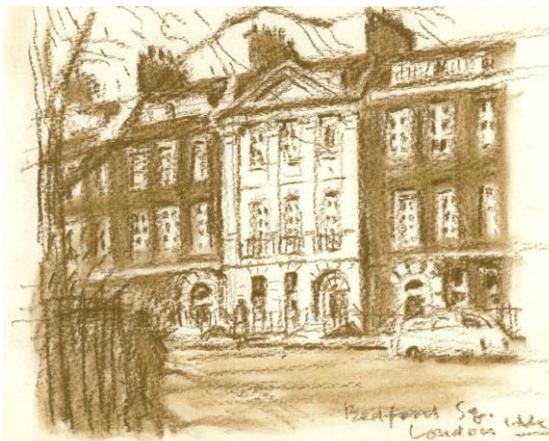
（二条通上る夷町辺りの町家 スケッチ 筆者）

関する規定は、最も大きく基本的なものであった。日本の古代都市においても、同じである。「条坊制」という言葉が示しているように、建築が許される区画を定めることが、その基本であったが、そのことは、昔も今も変わりはない。しかし、時代と共に、都市の活動が複雑・多様になるに従って、その約束すべき内容も、位置、高さ、大きさから、建物種別と多岐に渡るようになって、今日の都市計画関連の法規・条例に至っていることは、改めて説明に及ばないだろう。

問題は、都市において、美しさはいかにして得られるか、ということである。とりわけ今日のように、多様化し複雑化した社会において、美を規定することは可能であろうか。建物の大きさ・高さといった寸法、あるいは構造形式、用途種別といった事は、条文で規定できるだろう。しかし、あるべき美しい形を、規定することは難しい。そもそも美そのものの本質を、言葉で記述すること自体が難しいのだ。

では、規定できないのに、なぜこれまで美しい都市は生まれたのか。美しい都市はなぜ作られたのか。それは、人々の生活の中に、「習慣」があり、「習慣」が空間の「型」を生み、そしてその「型」が洗練され蓄積されて生み出された「様式」があったからだ。皆の共通の約束であった「様式」が、都市のかたちを作ってきたのである。

「様式」という「形の約束」、あるいは「形の言葉」が失われた今日、都市の美はいかにして作り出せるであろうか。確かに美の何たるかを、言葉や数字で正確に記述できないだろう。しかしながら、私達は、お互いの内に、共通の美の意識はあると信ずることはできる。そしてその根底に、共通なものが存在していると考えられることはできる。なぜなら、それがあからこそ、私達は、共に集って住むのではないか。都市の美の規定は、たとえ不完全だとわかっている、作らねばならない。皆で作っていかねばならない。そして未だ描かれていない、より



ロンドン、ベットフォード・スクエアのテラスハウス。  
(スケッチ 筆者 2015)



空より見るロンドンのテラスハウス。大きく緑を囲みつつ、整然と並ぶ。(撮影 筆者 1995)

完全な美しいかたちに向かって共に生きていくことが、都市に住むということではないだろうか。

しかし、今作り得る規定が、決して完全なものではない以上、それは漸定的で絶えず修正されていかれるべきものであり、その適用は、可能な限り柔軟でなければならない。そして規則を状況に応じつつ柔軟に適用するためには、行使する側に、権威と共に、英知が必要なのである。一方、それに対して、個々の建築を設計する側には、造形手法の豊富さと、それを駆使する際の節度が無くてはならない。自分を誇示し珍奇を競うような建築から、都市の美は生まれない。そして更に市民の側においては、美を判断し評価する意識と感覚が存在していなければならない。また、それを育てる共同の努力が必要なのである。都市の建築は、たとえ個人が建築し、個人が所有するものであっても、都市という公共の空間をつくり上げているものでもある以上、皆のもの

であるからである。従って、その良し悪しについては皆で常に評価を加えそれを積み重ねていくものでなくてはならない。「景観政策」とはそのような、市民全体が都市に対する美意識を育てていくものであって欲しいと思う。まさに伝統とはそのように作られてきたものではなかったか。

京都市の「新景観政策」は、この大きな理想、私達共通の新しい美の秩序に向かっての大きな挑戦であると受け止めたい。これはゴールではない、スタートであると考えたい。新しい時代の新しい「様式」が生みだされるのか。あるいは、「様式」ではない、これまでになかった都市デザインの規定が可能なのか。

京都は、単に観光の対象であるだけでなく、これからの都市と建築のあり方を示さねばならないのである。



撮影：小川重雄

#### 二条通より見る ロームシアター京都（2015）

1960年に竣工した京都会館は、伝統的な建築の造形的・空間的特徴を現代に活かした傑作として、長く市民に愛されてきた。その特徴を保ちつつ、現代的に捉え直した歴史的な建築要素「裳階（もこし）」等を新たに改修によって加え、既存と調和させることで、今日に求められる公共施設として生き返らせた。

## 2 これからの景観政策

景観とは、都市の様々な営みの「現れ」であり、京都市の景観政策は文化、暮らし、環境、産業、観光、交通、学術・大学、教育、福祉、子育て等の各種政策と連携を図り、総合的な取組を推進する必要があります。

こうした各種政策や、京都市基本構想、基本計画は、1978（昭和53）年に宣言した、文化による世界との交流と平和の実現を都市理念として追求する「世界文化自由都市宣言」をもとに策定されています。

### ◆世界文化自由都市宣言

市会の賛同を得て1978（昭和53）年10月15日宣言

都市は、理想を必要とする。その理想が世界の現状の正しい認識と自己の伝統の深い省察の上に立ち、市民がその実現に努力するならば、その都市は世界史に大きな役割を果たすであろう。われわれは、ここにわが京都を世界文化自由都市と宣言する。

世界文化自由都市とは、全世界のひとびとが、人種、宗教、社会体制の相違を超えて、平和のうちに、ここに自由につどい、自由な文化交流を行う都市をいうのである。

京都は、古い文化遺産と美しい自然景観を保持してきた千年の都であるが、今日においては、ただ過去の栄光のみを誇り、孤立して生きるべきではない。広く世界と文化的に交わることによって、優れた文化を創造し続ける永久に新しい文化都市でなければならない。われわれは、京都を世界文化交流の中心にすえるべきである。

もとより、理想の宣言はやさしく、その実行はむずかしい。われわれ市民は、ここに高い理想に向かって進み出ることを静かに決意して、これを誓うものである。

京都の景観は、豊かな自然とのかかわりの中で、永い年月をかけて人々の暮らしや生業とともに育まれてきたものであり、常に本物を追求しながら新しい要素を積極的に取り入れていく京都の気風により、時代とともに創造的に発展させながら受け継がれてきたものです。そして歴史都市・京都の目指すべき景観とは、時代に応じて新しい概念を取り入れつつ、新旧が融合し、独特の文化を形成していくものであり、新景観政策は策定当初から、硬直化することなく刷新を続ける「進化する政策」であることが求められています。

奇しくも、新景観政策10周年の翌年である2018（平成30）年度は、「世界文化自由都市宣言」から40周年を迎える節目の年となります。

「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」の最終答申で示された5つの基本方針のもと、「世界文化自由都市宣言」で示された「広く世界と文化的に交わることによって、優

れた文化を創造し続ける永久に新しい文化都市」という都市の理想像の実現に向けて、京都の景観政策は継続的に進化を続ける必要があります。

◆ 歴史都市・京都の景観形成の5つの基本方針

- ① “盆地景”を基本に自然と共生する景観形成
- 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
- 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
- ④ 都市の活力を生み出す景観形成
- 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

この10年間で、日本は人口減少社会が到来し、地方創生が重要な政策課題となっています。この地方創生を推進し、東京一極集中を是正するため、初の中央省庁の地方移転として「文化庁の京都移転」が決定しました。「文化庁の京都移転」により、これまでのわが国の文化行政が大胆に転換され、時代の変化に応じた新たな政策ニーズに対応し、観光、まちづくり、福祉、教育、産業などの様々な関連分野との連携を強化した総合的な施策を推進する「新・文化庁」となることが全国から期待されています。

そして、文化庁を迎える京都市には、文化を基軸とした総合的なまちづくりを進め、地方創生のモデルを全国に示すべき大きな責務があります。

2017（平成29）年度は新景観政策10周年記念事業として、連続講座やシンポジウムなど様々な事業を実施し、政策の趣旨や成果、今後の政策の展開について、議論を深めて参りました。また、本レポートを作成するにあたり、多くの専門家の方々から御寄稿をいただきました。新景観政策について一定の評価を頂く一方で、様々な懸念の声もいただき、改めて、市民一人ひとりが生き生きと暮らし、働き、活動してこそその景観であるとの認識のもと、市内を一律の基準で誘導するのではなく、個性あふれるそれぞれの地域の魅力を継承、発展させ、各地域が相互に連携し合い、全体として京都の魅力を高めていくことの重要性を確認させていただきました。

新景観政策による規制強化により、自然発生的に新たなものが生まれてくる創造の力を阻害しているのではないかと懸念の声もいただきました。新景観政策では、高さやデザインの規制について画一的に基準を運用するのではなく、優れた建築計画を誘導するための特例的な制度が整備されています。しかし、市の窓口の対応を含め、そうした制度を活用できる環境が十分に整備されているとはいえ、今後、規制と誘導のあり方について検討を進める必要があります。

また、現在、人口減少社会にあっても京都の歴史、文化を次世代に継承し、魅力と活力ある「持続可能な都市の構築」に向け、京都市都市計画審議会に設置した検討部会において、新たなプランの検討を進めています。記念事業においても、京都を一つの都市として見るのではなく、小さな「まち (town)」の集合体として見ると良いのではないかと。地域ごとの特性に応じて、子育てができるまち、学術が深化するまち、伝統産業が栄え新たなイノベーションが起こるまちをどうやってつくっていくのかという議論がありました。こうした将来の都市ビジョンや方向性、各地域で必要とされる都市機能等を踏まえ、新景観政策を更に進化させていく必要があります。

さらに、コミュニティのあり方が何よりも重要であるとの御意見を多くいただきました。今後の、地域のまちづくりや景観づくりの支援について、新たな枠組みの構築を検討する必要があります。

2017（平成29）年11月には「京都市京町家の保全及び継承に関する条例」を制定、2018（平成30）年10月からは「歴史的景観の保全に関する景観政策の充実」として新施策を施行するなど、近年も景観政策の進化に取り組んできましたが、以上を踏まえ、「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」の最終答申で示された、歴史都市・京都の景観形成に関する5つの基本方針を再確認しつつ、以下の視点から、今後、新景観政策の更なる進化に向けた検討を行います。

#### ○ 新景観政策の更なる進化に向けた検討の視点

- ・ 「優れた景観の新たな創造」に挑戦できる環境整備
- ・ 「持続可能な都市の構築」に向けた規制・誘導のあり方
- ・ 「個性や特色、期待される都市機能」に応じた地域ごとの規制・誘導のあり方
- ・ 地域のまちづくりや景観づくりに取り組むコミュニティ等への支援のあり方



## 新景観政策 10年とこれから

平成30年3月発行

発行・編集

〒604-8571

京都市都市計画局都市景観部景観政策課

京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町488番地

電話 (075) 222-3397

京都市印刷物 第293255号

市民による自治120年



SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT  
GOALS

2030年に向けて  
世界が合意した  
「持続可能な開発目標」です。



京都市はSDGsを支援しています。





