



2

第2章

京都の景観・まちづくり史



2-1

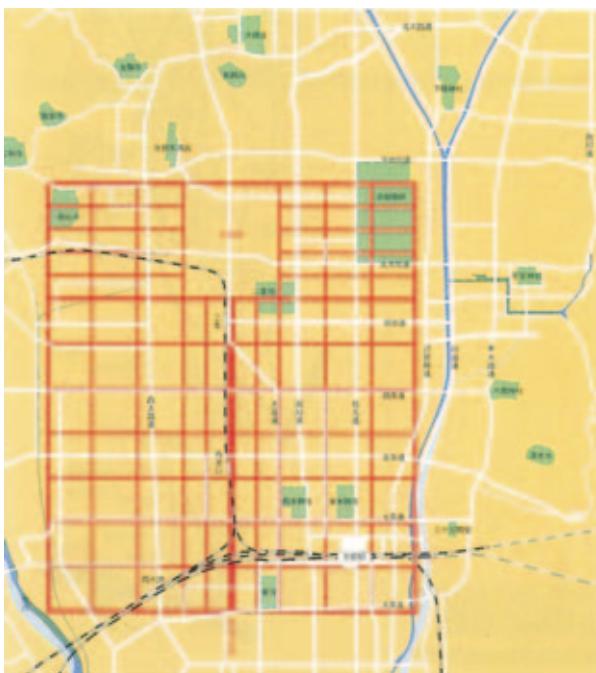
明治初期までの京都の景観 ・まちづくり史

京都のまちは、それぞれの時代の政権による都市計画と、そこで生活を営む民衆によるまちづくりが、お互いに影響を与えながら、様々な変化を積み重ねてきました。そうした長い歴史の中で培われてきた京都の景観には、洗練された都の文化と、民衆による生活文化とが色濃く映し出されています。ここでは明治初期までの京都のまちの変遷を辿りながら、現代に受け継がれている景観がどのように育まれていったのかを見ていきます。

1 平安時代

●遷都～計画都市・平安京

794（延暦13）年、桓武天皇が平安京への遷都を行ったことにより、京都のまちは「みやこ」として発展していくことになります。平安京は、東西1508丈（約4.5km）、南北1753丈（約5.2km）、「左京」と「右京」という左右対称の二つの京からなり、碁盤目状の街路によって整然と区画されるなど、条坊制と呼ばれるシステムに基づいた計画都市でした。京都のまちの骨格はこのときに定まり、それが現代まで受け継がれています。



平安京と現在の京都の重ね合わせ

平安京の都市計画の考え方は、当時の中国から輸入されたものですが、我が国で重視されたのは首都の立地を選ぶための条件でした。京都の地は、風水説に基づく「四神相応」^{しじんそうおう}という条件によく適合していたため、首都の地に選定されたのでした。

●住みこなされる平安京

実際に平安京に暮らす人々は、都市に住まうという新しい生活スタイルを築き上げるにつれて、次第に計画都市の理念を逸脱するようになっていきました。湿地が多く、居住に適さなかつた右京が衰退し、平安京の都市機能が左京に集中していく中で、土地利用の密度が高まっていきました。人々は、例えば街路の一部を宅地や耕地に変えたり（こうした土地を「巷所」^{こうしょ}といいました）、街区の中に新たな道路を開通させて（こうした道路を「辻子」^{すじ}といいました）、より細やかな宅地割を生み出したりすることによって、計画都市・平安京を生活に適したまちへと変化させていったのです。

●平安京における寺院と都市開発

初期の平安京では仏教との断絶が図られ、平安京内部の寺院は東西両寺に限られていました。しかし、10世紀末以降になると、東西両寺院以外にも寺院が営まれ、庶民の信仰を集めるよ

うになりました。さらに11世紀には、白河や鳥羽といった平安京の郊外に、貴族の御願寺や別荘、上皇の御所や離宮が盛んに建てられ、これに伴い、周辺地域の開発が行われることで、平安京の市街地部分は拡大していきました。

四神相応

四神とは青龍、白虎、朱雀（鳳凰）、玄武（亀と蛇の合体）のことをいいます。古代の世界観では、この四神がそれぞれ東、西、南、北を司っているので、神の居場所に相応しい地相を四方に持つ土地（青龍の東には流水、白虎の西には大道、朱雀の南には低地または池、玄武の北には丘）が、都市や住宅を建造するのに理想的であると考えられていたのです。

京都盆地の北部はまさに四神相応の土地（東に鴨川、西に山陰道、南に巨椋池、北に船岡山）であり、また、三方を山に囲まれ防御に適していたという理由もあって、平安京の建設地に選ばれたのでした。

2 鎌倉時代～室町時代

●鎌倉時代の京都

鎌倉時代に入ると、京都における武家勢力の拠点である六波羅探題周辺（現在の鴨川東岸の松原通から七条通付近）の市街地化が進みました。

また、鎌倉時代の京都は、政治的な首都という地位こそ失いましたが、商工業都市として繁栄していきました。13世紀中頃には、商工業者による町が、町小路（現在の新町通）を中心帯状に広がり、二条大路より北は「上の町」、その南は「下の町」と呼ばれていました。

●室町時代の京都

室町時代に入り、京都は再び首都になりました。「洛中」、「洛外」、「上京」、「下京」といった呼称が定着し、上京は公家や武家などの権力者集団の所在地、下京は金融業などの集まる経済機能の中心地というように、都市の機能が分担されるようになりました。

●社寺参詣の流行

室町時代から、社寺参詣が庶民の間で流行し始め、その目的も、次第に信仰から観光へと変化していきました。洛中洛外の数々の「名所」が、周辺の自然と一緒に魅力的な景観として人々に意識されるようになったのです。



室町時代の町並みの様子（模型）

● 応仁の乱と町組の成立

1467（応仁元）年に始まった応仁の乱によって、京都のまちは焦土と化しました。京の住人は、乱を契機に、自分たちの生活を守るために、自治組織を発展させていきました。16世紀中頃には、地域ごとに町々が連合して、「町組」が結成されました。

町組や寺院は、それぞれの集落を土塁で築かれた要害「構」で囲い、出入口の木戸門に見張りを立てて、各自で治安を維持しようとした。

■ 町の概念の変遷

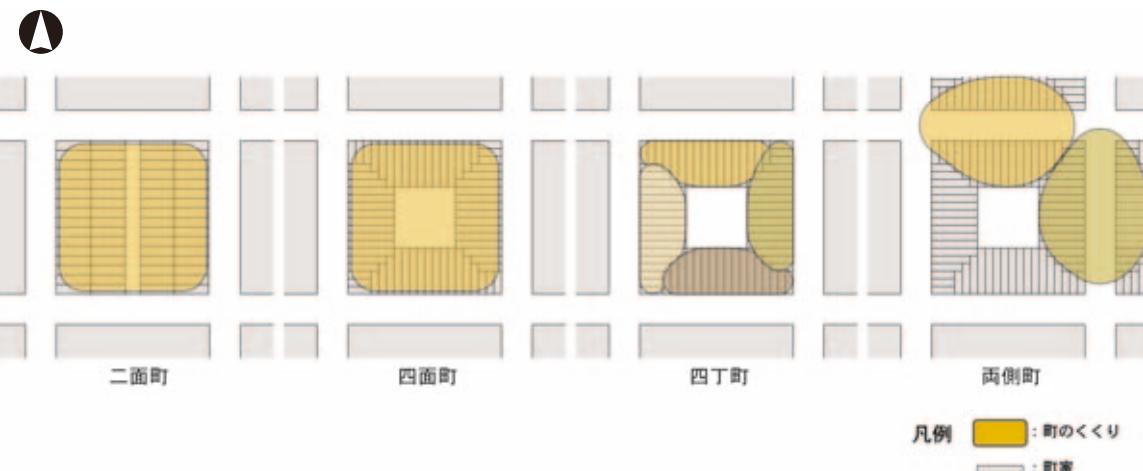
平安京の当初の計画では、正方形街区を一町とし、その東西にだけ家々が建ち並ぶ「二面町」が想定されていました。ところが、住民による住みこなしの中で東西南北に家々が建ち並ぶ「四面町」へと変化していきました。

この変化は、道が平安京の生活空間の中心となっていましたことを背景にしています。例えば、市場は、築地壝に囲まれた正方形街区の内部で営まれる形式から、道に沿って商店街を形成するようになっていきました。

このように都市における道の重要性が定着するにつれ、正方形街区の道に面した四面それが「丁」として独立している、「四丁町」が成立しました。

さらに戦乱の時代になると、防衛のしやすさ等の理由から、道を挟んで向かい合う二つの「丁」すなわち「片側町」が合同するという形で、新たな町が生まれていきました。こうした町を「両側町」といい、その後の京都の自治組織の基盤となっていきました。

町の概念の変遷図



● 「京絵図」の流行

主として戦国時代に、京の景観を屏風や扇に描くことが大流行しました。そうした絵図は「洛中洛外図」と総称されます。「洛中洛外図」からは、当時の京の賑やかな景観ばかりではなく、人々が京にかけていた思い（戦乱の世からの都市復興にかける思い等）もうかがうことができます。

3 安土桃山時代～江戸時代

●統一政権と京都

応仁の乱で荒廃した京都の復興は、織田信長や豊臣秀吉によって進められました。これは同時に、様々な主体による利害関係がひしめいていた京都を、統一権力の秩序の下に再編するという目的も兼ねていました。日本の中心都市である京都を完全な支配下に置くことが、彼らの天下統一には重要だったのです。

信長は1569（永禄12）年、上京と下京を結ぶ室町通に面して、石垣や天守を備えた城郭（旧二条城）を築造し、洛中の軍事支配を強化するとともに、上京と下京の一元化を図りました。信長はそれを更に徹底するため、1573（元亀4）年、上京を焼き払い、直後に自らの管理の下で新たな開発を始めました。

●秀吉の都市政策

信長の政策を引き継いだ秀吉は、大規模な京都の都市改造を実行します。

まず秀吉は、1587（天正15）年、大内裏の跡地に本格的な城郭である聚楽第を建設しました。この城は秀吉の強大な権力を象徴する豪壮なものでした。

同時に、1587（天正15）年から二度にわたって洛中の検地を実施し、土地の権利関係を整理しました。検地によって多くの領主が個々に徴収していた税金を廃止し、秀吉の統一権力による一元的な京都支配が明確に示されました。

●秀吉の京都改造

京都の支配体制を確立した秀吉は、更に京都のまちそのものを造り替えていきます。

1590(天正18)年、秀吉は、正方形街区の中央に南北の小路(これを「突抜」といいま

した）を通し、二つの短冊型街区に分割する、
という市中町割を実施しました。これにより、
正方形街区の中央に残されていた空地が消滅し、
効率的に土地が利用されるようになりました。

また、身分による居住地のゾーニングを実施し、武家町・公家町・寺町を創り出しました。これは市中町割と連動したものであり、町人は町割によって再編された町人地へ住まわされました。

秀吉はそのほか、「御土居」の築造や、木戸門の撤去等を命じ、京都の城下町化を進めました。



●江戸時代の京都

豊臣政権から代わった徳川幕府は、秀吉の創った基盤を受け継ぎ、その拡大を図りました。この時代の大きな特色は、幕府の行政が町を通じて行われたことでした。幕府は京都の町共同体の自律性を尊重し、町組の存続を認める一方で、町式目等を利用しながら規制や法令を伝達するというシステムを確立したのです。

江戸時代の京都は、江戸、大坂とともに「三都」と並び称され、依然として日本の中心都市でした。京都は公家社会を背景にした学術文化の中心地であり、高いブランド力を誇る奢侈工芸品の生産地であり、広大な境内を有する社寺や名所の多数存在する観光地だったのです。

●江戸幕府の政策

江戸幕府の政策の中で、今日の景観にも関連するものとして、まず社寺復興が挙げられます。戦国時代に荒廃した社寺の伽藍景観を整えることは、徳川家の権威を天下に知らしめる効果がありました。

また、幕府は産業に対しても手厚い保護を加えました。西陣織をはじめ、陶業や窯業、銅器等の現在にも受け継がれている伝統産業は江戸時代に大きく発展を遂げました。

さらに、三階建てや三間を超える梁間を禁じ、周囲と見合う高さの整地を定める法令を打ちました。これにより、各地で整ったまちの景観が生み出されました。

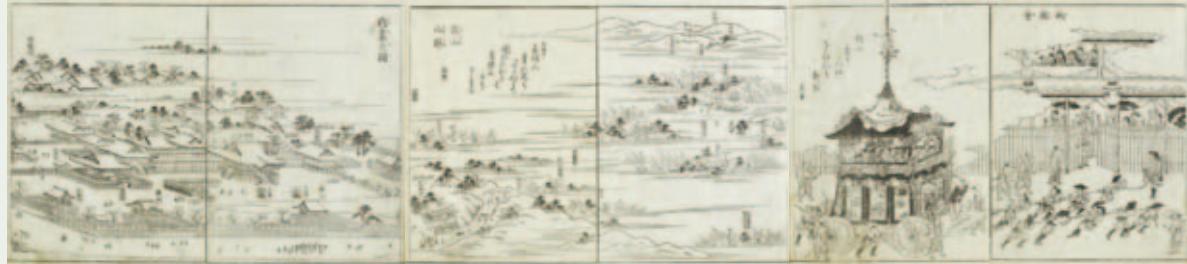
■京都の名所

京都における「名所」の起源は、平安時代に遡ります。いわゆる王朝貴族たちは京都近郊の景勝地に盛んに足を運び、自然豊かな山紫水明の景観に親しんでいました。こうした遊楽が庶民化するのは、本文でも述べたとおり、室町時代のことですが、この時期はまだ京都のような一部の地域に限られていました。

江戸時代に入ると、交通上の治安が確保され、庶民が経済的に成長したこともあり、観光という娯楽は全国に広がりました。とりわけ伝統と文化に彩られた京都は人々の憧れの地であり、はるばる諸国から多くの観光客を集めることとなりました。

京都の観光都市という特徴が強まっていくと、数々の名所案内記が出版されるようになりましたが、その中でも1780（安永9）年に出版された「都名所図会」は画期的なものでした。文字が主体というそれまでのスタイルを打ち破り、挿絵に大きなスペースを割いたのです。都名所図会は大ベストセラーとなり、これによって多くの人々が、京都の景観をより鮮明にイメージすることが可能となりました。

都名所図会



※図2：出典は巻末

■町の暮らしと町式目

町式目は町規、町掟とも呼ばれ、江戸時代、人々の生活基盤であった「町」において自らの生活環境を守り、快適に暮らすために町人同士で定めた規則のことです。規定違反者に対しては、罰則が定められ、家屋没収や追放を定める町もありました。

町式目の内容は日常生活の多岐に渡っており、例えば町ごとに職種を制限したり、みせ棚の設置の義務付けや長のれん、表構えの格子の禁止などを定めたりするなど、建物の細かいデザインを規定したものもありました。このような町の約束事を背景に、町家の外観は町や職種の在り方と密接につながり、自律的に整然とした統一感のある町並みを形成していったと言えます。



現在も保たれている統一感のある町並み(西陣)

■地域の位置を活かした生業の発展

上京は禁裏の所在地であり、公家や貴族の邸宅が多く、有職の調度や衣装を生産する職人町が形成されて、王朝文化を支えてきました。その代表的な伝統産業が西陣織です。また、比叡山から流れる良質の地下水を利用して、酒、醤油や酢などの嗜好産物のメッカでもありました。下京は、東海道、山陽道、山陰道の起点でもあり、流通業や問屋を営む同業種の町を形成しました。近世に入り、五条通以南は、本願寺の寺内町として商工町が開かれました。洛外には、山ろくに営まれた社寺に門前町が形成され、趣のある町並みが絵巻物のように連続していました。京都は、平安京造営による碁盤状の町割りを踏襲して、商工を営む人々により形成された町の連合体です。地域ごとに産業、祭事や家屋の造りにこだわりを持ち、競合して発展してきました。

4 明治時代

●明治の近代化事業

明治期に入り首都が東京に移ったことにより、公家や官僚、有力な町人など多くの人々も東京へ移り、京都の中心部は空洞化しました。この危機的な状況を開拓するため、積極的に近代化への事業や政策が行なわれました。その代表が琵琶湖疏水事業です。

第3代京都府知事の北垣国道によって推進された琵琶湖疏水事業は、1890（明治23）年に竣工しました。翌年には、疏水を利用した日本初の水力発電所（蹴上発電所）^{けあげ}が完成し、京都のまちに電力が供給されるようになりました。さらに1895（明治28）年には、この電力を利用して日本初の市街電車が開通しました。

このように疏水事業は京都の近代化の礎を築くものでしたが、市街の景観にも大きな変化を与えるました。疏水の完成によって、今なお残る潤い豊かな水辺景観が、京都の中心に形成されたのです。

●番組小学校の誕生

人々の生活に目を移すと、室町時代から受け継がれてきた町組は、京都府により番組として上京・下京各33組に組み替えられました。1868（明治元）年、京都府からの小学校設立仕方を受け、各番組は小学校の建営を決定し、翌年には64校を開校させました。これらの番組小学校は、戸籍取調べや警察官の屯所、消防署など様々な行政を兼務する、いわば町の総合庁舎としての役割を果たしていました。

小学校の設立費用や運営費用は、地域からの拠出等で成り立っており、小学校は学区のシンボルとして住民から強く意識されるものでした。

また、学区意識の定着により、自治連合会や消防分団など、学区を単位とした様々な活動が活発となりました。このような小学校への思いや、学区単位の地域活動は現在にも受け継がれています。



現在の蹴上発電所



旧下京第6番組小学校（旧立誠小）

※写真1：出典は卷末



現在の自治連合会の活動の様子

■京町家の成立過程

京町家の始まりは、平安時代まで遡ることができます。平安京の時代、公家たちによって地方から徵用されてきたものづくりや商いを営んでいた人々が、都市住民として京都に定着するようになり、通りに面した屋敷地を公家たちから買い取り、自らの暮らしの拠点を大路、小路に面した空間に求めました。これが京町家の始まりのようです。とは言っても、この時代の町家は板葺屋根に壁面も板や草を用いた簡素なもので、平屋が主流でした。

町家の意匠が大きく変化するのは、江戸時代に入ってからのことです。江戸初期の「洛中洛外図」には、二階屋が連続する町並みが大きく描かれ、屋根は板葺のほかに、薄板を重ねて葺く柿葺や瓦葺のものも見られます。この時代の二階屋は今のものと異なり、一、二階の間に庇がなく、二階の壁面が一階壁面よりも迫り出した形式でした。その二階壁面で、町家独自の意匠が展開されるようになります。例えば、細い格子が出現し、その桟の組み方に様々な意匠が取り入れられたり、半円形の窓が取り付けられたりしました。

時代の変化や大火のたびに町家の意匠や町並みは変化を遂げていきましたが、江戸時代の中期以降には、今日に見られるような洗練された京町家の原型が完成し、軒の高さの揃った統一感のある町並みが成立したと言われています。



洛中洛外図屏風(桃山期)

※図3：出典は巻末



近世初期の町家の様子（模型）



近世末の町家の様子（模型）

2-2 京都市の景観行政の歩み

京都市では、都市計画行政の重要部門の一つとして、早くから景観保全政策に取り組んできました。明治・大正・昭和にわたる近代化、第二次世界大戦後の経済復興やこれに続く高度経済成長など、今日に至るまでの都市の拡大や経済活動の活発化に対応するため、常に制度の充実を行ってきました。その歩みは、市民や国民の、京都の景観への高い関心に支えられてきたものと言えます。

1 明治～昭和にかけての景観保全の取組

●京都市制の始まりと景観保全

日本で市制が施行されたのは、1889（明治22）年のことですが、東京、大阪、京都の三市は、日本の中枢を支える政治的に重要な都市であることから、「市制特例」により政府の強い管理下に置かれることとなりました。例えば京都では、市長や専任職員が置かれず、府知事等が行政を代行していました。このような状況に対して、京都でも明治政府に対し自治権を主張する運動が繰り広げられ、1898（明治31）年に「市制特例」の撤廃が実現し、京都市役所が開庁されたのでした。

1900（明治33）年6月、初代京都市長内貴甚三郎は市議会で都市構想を示し、その中で「東方ハ風致保存ノ必要アリ。（中略）北方ハ西陣アッテ尚現況ヲ継続シ」、「名所旧跡ノ保存ハ京都トシテ決シテ放棄スペカラザル事業ナリ」と、京都の地域的な機能分化や風致、文化遺産の保存についての見解を明らかにしました。

さて、明治維新以降、日本各地では廢仏毀釈の中、仏教文化遺産の破却が相次ぎました。しかし、明治20年代には、人々の間で仏教振興の気運が高まり、古社寺の保存を求める声が高まりました。こうした状況を受けて、1897（明

治30）年に現在の文化財保護制度の原型ともいるべき古社寺保存法が制定され、建造物及び宝物類の維持修理が困難な古社寺に対する助成制度が創設されました。



現在の西陣地区



現在の東山風致地区岡崎周辺

●大正期の都市計画と自然景観の保全

大正期に入ると、1914（大正3）年に勃発した第一次世界大戦以降、資本主義経済が急速に発展し、都市への産業と人口の集中が激しくなったため、都市計画の法定化の要望が高まりました。

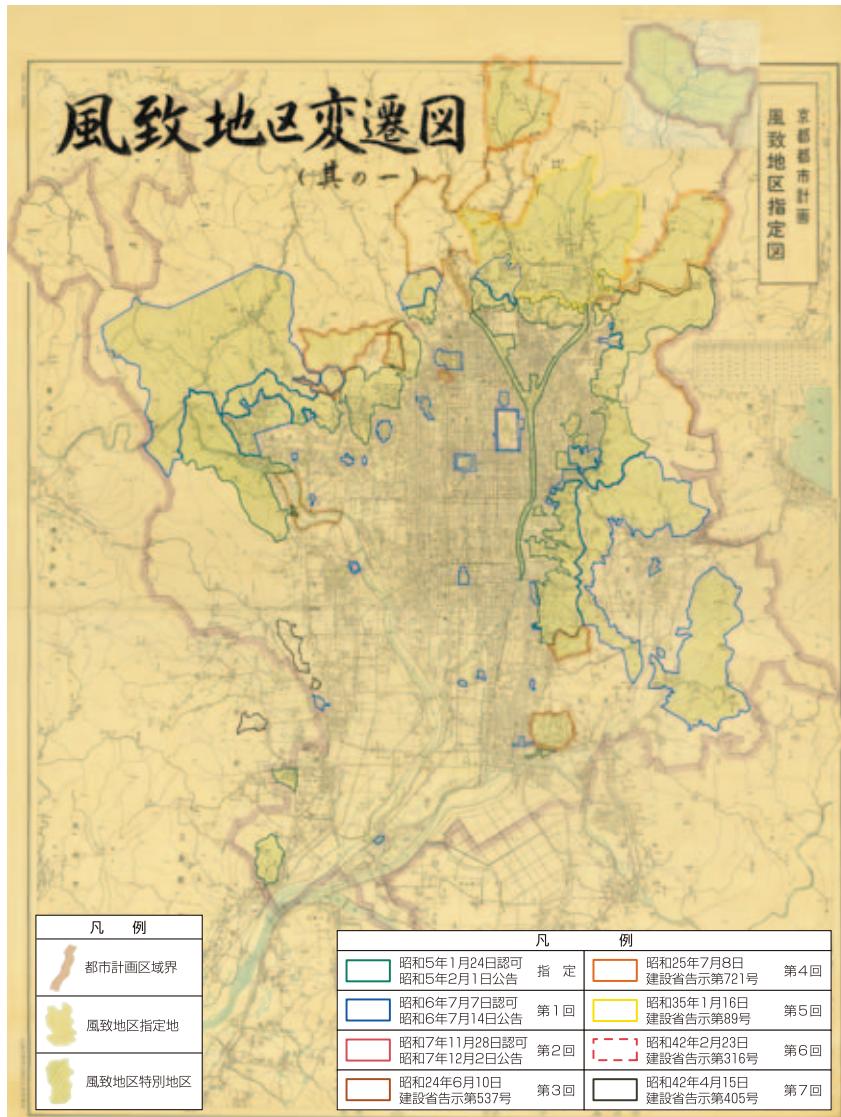
これを受け、1919（大正8）年に都市計画法が制定されます。この法律によって地域地区制度（風致地区等を含む。）等が定められました。また同年、市街地建築物法（建築基準法の前身法）が制定され、用途地域、防火地区及び美観地区の制度や、建物の高さや構造の制限等が定めされました。

こうした法律の制定に応じて、京都市では

1924（大正13）年に住居地域、商業地域、工業地域、未指定地域と4区分の用途地域を指定し、住居地域では65尺（19.7m），それ以外の地域では100尺（30.3m）という高さ制限を設けました。

また、1930（昭和5）年には、自然風致や歴史的風趣を保全するため、鴨川、東山、北山等を中心に約3400haにも及ぶ広大な範囲を風致地区に指定しました。それまでの京都市には、古社寺保存法や史跡名勝天然記念物保存法などに基づく、文化財を個別に保存するための制度しかありませんでした。この風致地区指定により、面的な景観の保全制度が初めて誕生したのでした。

■風致地区の変遷図（昭和5～42年）



2 第二次世界大戦後から古都保存法制定まで

●第二次世界大戦後の取組

京都市は、戦災による被害が他都市に比べると格段に少なく、歴史的な町並みの多くが焼失を免れることができました。

戦後、疎開跡地を利用した整備事業が進められ、道路、広場及び公園が整備され、御池通、五条通、堀川通などの拡幅がなされました。この整備事業により、現在の京都の都市の骨格が形作られました。

1946（昭和21）年に戦災復興を目的とする特別都市計画法が制定され、生鮮食料品等の確保を目的に、地域内の建ぺい率を10%以下に制限する緑地地域制度が設けられます。京都市は戦災対象都市ではなかったため、緑地地域を指定することはできませんでしたが、1950（昭和25）年に制定された京都国際文化観光都市建設法により、緑地地域の指定の規定を準用することが可能になり、1955（昭和30）年、市域の15.4%を緑地地域に指定しました。指定地域のほとんどは風致地区と重複しており、緑地地域の厳しい建ぺい率によって風致地区的自然景観保全の政策が補完されることとなりました。



疎開で建物が撤去された堀川通

なお、緑地地域は1971（昭和46）年に行われた新都市計画法による市街化調整区域・市街化区域の区分化に合わせて、廃止されました。

●政令指定都市・京都の景観行政の誕生

1956（昭和31）年に地方自治法が改正され、京都市は政令指定都市となり、京都府から風致行政を移管されました。

これを見て、京都市はこの年、京都市屋外広告物条例を制定し、翌年には市内全域に4種類の広告物規制を導入するとともに、道路上の広告塔の新設の規制や、ネオンサインの色彩の指導等を始めます。1958（昭和33）年には市電電柱の塗装広告を禁止、1959（昭和34）年にはネオンの製造業者の登録公認制度を定めました。1960（昭和35）年には、禁止広告物の基準や禁止地域、禁止物件の追加等を盛り込んだ京都市屋外広告物条例の改正を行いました。

このように、全国的にみても高い水準の施策を展開していました。



昭和30年代における繁華街の様子

※写真2：出典は巻末

●高度経済成長と古都保存法制定に向けた動き

昭和30年代から昭和40年代前半にかけて、日本は高度経済成長に沸きました。開発の波は京都にも押し寄せ、京都の景観に対する大きな脅威となり始めます。

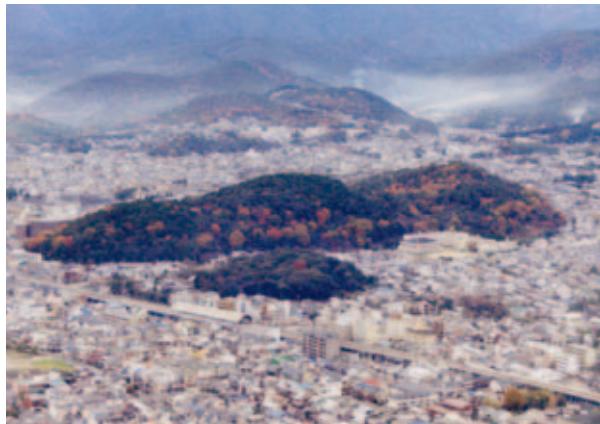
1964（昭和39）年9月、「徒然草」で有名な吉田兼好が庵を結んだと言われる双ヶ岡が、ホテルの建設用地として売却されるという構想が持ち上がり、論議を呼びました。地元住民の「双ヶ岡を守れ」との建設反対の声は次第に高まっていきましたが、風致地区の制度では、開発行為を禁止することはできませんでした。京都市は市民の声を大きな原動力として、強力な罰則と国の買上げ制度を含む特別立法の必要性を各方面に訴えました。同じような開発問題は、鎌倉の鶴ヶ岡八幡宮の裏山でも同時期に発生しており、こちらも市民による保存運動が盛り上がりを見せっていました。

●古都保存法の制定

これらの開発問題が契機となり、京都市、奈良市、鎌倉市の協力の下、特別法制定の動きが活発化します。「古都を守れ」という世論の盛り上がりもあり、1966（昭和41）年に古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（古都保存法）が制定されました。

この法律は、歴史的に価値のある古社寺や遺跡が周辺環境と一体となっているような地域を歴史的風土保存区域として指定し、そして、この区域の中でも特に重要な地域について、歴史的風土特別保存地区として指定し、地区内的一切の開発行為を認めない現状凍結的な保存や、権利制限に対する補償措置として土地の買上げを行うことを可能にする、という内容のものです。

この制度により、市街地周辺の山ろく沿いに残されている社寺などの貴重な建物や史跡、名勝と、その背後の自然環境とを一体的に保存することができるようになり、我が国の景観行政上画期的な政策が誕生することとなりました。



双ヶ岡



歴史的風土特別保存地区（嵯峨野）

3 市街地景観条例の制定

●市街地景観対策に向けた萌芽

1964（昭和39）年に明らかになった京都タワー建設計画は、京都に激しい景観論争をもたらしました。当時、風致地区の指定等により市街地周辺の山並み景観の保全は整えられつつありましたが、市街地における景観の保全については、広告物の制限や市街地に掛かる風致地区を除いて、系統立った制度は存在しませんでした。このような状況の下、京都市は長期的な展望や構想計画の模索、さらに美観地区指定に向けた調査を実施しました。

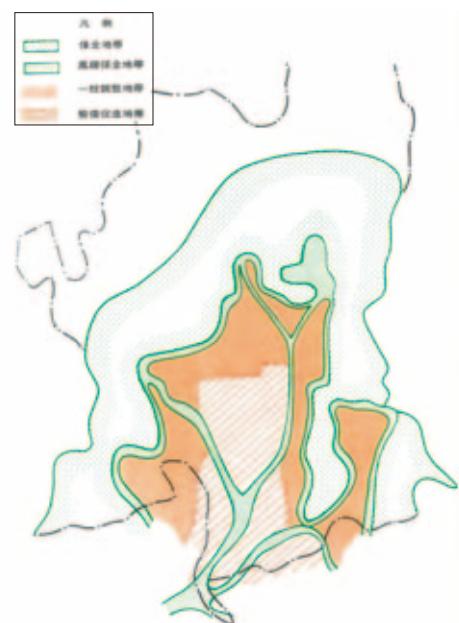
●まちづくり構想の策定

1969（昭和44）年、京都市は「まちづくり構想—20年後の京都」を策定し、戦後初の長期計画を定めました。「まちづくり構想」では、高度経済成長に伴う様々な歪みを指摘し、人間を大切にする住みよいまちづくりを進める目標として掲げました。そして、保存と開発の調和の問題に対応するため、三方の山並みや歴史的な町並みの残る北部を保存し、南部を開発するという「北部保存・南部開発」の方針を打ち出しました。また、三方の山並みや河川沿いなどの自然を保全する地域を景観保全地帯、住宅地の環境の保護や眺望の確保、新しい都市機能に対応した市街地景観を整備する地域を景観整備地帯として、全市域に設定し、それぞれの指針に従って、景観を保全、整備するものとしました。ここに初めて、京都市における市街地景観対策が明確に位置付けられたのです。

●ユネスコ・文化庁のシンポジウム

1970（昭和45）年に、ユネスコと文化庁の共催による「京都・奈良伝統文化保存国際シンポジウム」が開かれ、京都や奈良の歴史的地域の保存と開発についての勧告が発表されました。京都市はそれを受け市街地景観対策を更に進めることとなりました。

■まちづくり構想における景観地帯構想図
(1969（昭和44）年)



景観保全地帯

1 保全地帯

三方の山々は市街地の重要な背景として、また歴史的遺産と調和した一体的な自然景観として保全します。

2 風趣保全地帯

三方の山並みの山ろく部や、河川に沿った地帯は、その歴史的、自然的風趣を保全しながら、整備する地帯とします。

景観整備地帯

1 一般調整地帯

住宅地域と一部の中心業務商業地域は、主要文化財の周辺環境を保全し、住居環境の保全または眺望上から部分的に建物等の高さの限度を定め、整備する地帯とします。

2 整備促進地帯

業務地域、工業地域にあたる部分は、新しい都市機能に対応した市街地景観を創造する地帯とします。

●市街地景観条例の制定

1972（昭和47）年には、市街地景観対策として京都市市街地景観条例を制定し、4つの地区指定制度を定めました。この制度は、歴史的資源とその周辺市街地の景観の調和を図るために美観地区を指定し、その美観地区に併せて工作物規制区域を指定することで、建物と工作物の規制・誘導を行うという内容でした。また、市街地景観に大きな影響力を持つ巨大工作物の建設を規制する、巨大工作物規制区域を広範囲にわたって指定し、さらに、伝統的建築様式により構成されている町並みを保全・修景するため、産寧坂地区や祇園新橋地区を特別保全修景地区に指定しました。

1973（昭和48）年には、歴史的な町並み保全を国レベルでも実行できるようにするために、京都市が中心となって歴史的景観都市事務連絡協議会を立ち上げ、13都市と一丸となって国に対して制度の創設を申し入れました。これを受けて、1975（昭和50）年、文化財保護法が改正され、周囲の環境と一緒にとなって歴史的風趣を形成している伝統的な建造物群が文化財として定義され、伝統的建造物群保存地区制度が創設されました。京都市では翌年、この制度を利用し、産寧坂地区と祇園新橋地区を伝統的建造物群保存地区に指定しました。

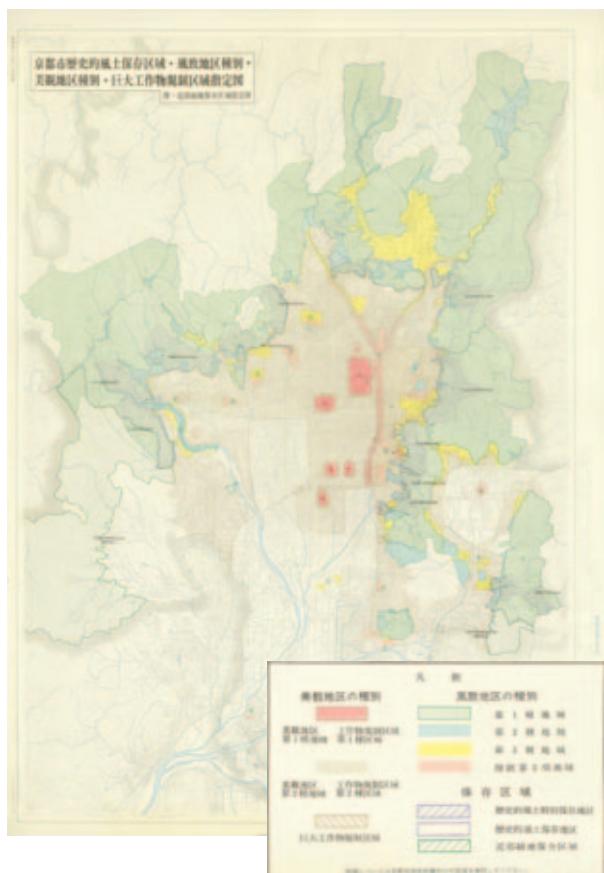
●景観行政の総合的な制度化の実現

1970（昭和45）年、建築基準法の改正に伴う容積率制度の導入により、大正時代から続いている建物の高さ制限が低層住宅地を除き撤廃されました。これにより、京都でも超高層ビルを建てることが可能となつたため、京都の景観が大きく乱れるおそれが出てきました。そこで、京都市では1973（昭和48）年、市街地景観と住環境の保全を目的として市街地の大半に高度地区を指定し、高さ制限を独自に設けました。

この高度地区と市街地景観条例に基づく地区的指定により、市街地における総合的な景観政策が確立されたのでした。

■市街地景観条例における地区指定図

（1973（昭和48）年）



4 保全・再生・創造のまちづくりへ

●再び起きた景観論争

1988（昭和63）年、京都市総合設計制度取扱要領を制定しました。総合設計制度とは公開空地等を確保することにより、一定のまとまった敷地において、高さ制限の緩和、容積率の割増等が可能になるというものです。京都市でも本格的な運用が開始されると、この制度を活用した高さ60mの京都ホテルの改築計画が持ち上がり、再び景観論争を巻き起こしました。また、「平安建都1200年記念事業」の一つに位置付けられたJR京都駅の改築計画が、1990（平成2）年の国際的コンペを契機に、建物の高さを主な論点とした景観論争を巻き起こしました。

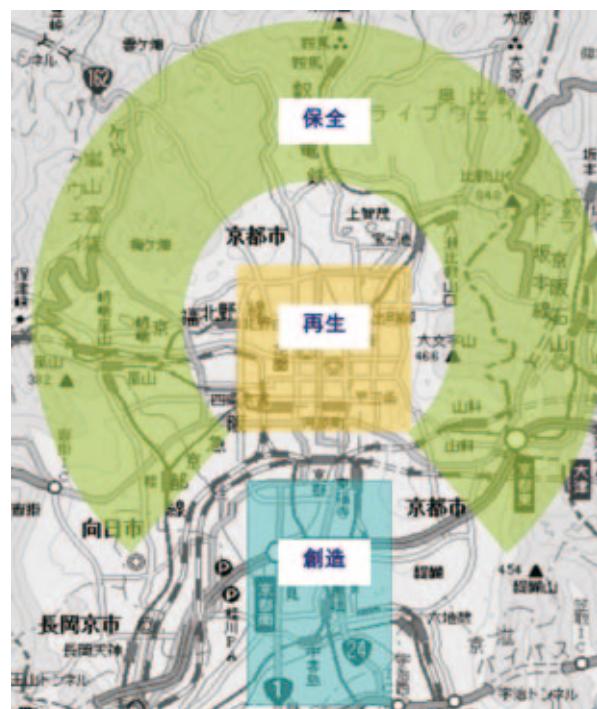
●保全・再生・創造のまちづくり

そこで、京都市では、これからのかまちづくりや町並み景観の在り方などの基本的な指針を策定することを目的として、1991（平成3）年、「京都市土地利用及び景観対策についてのまちづくり審議会」を設置しました。この審議会において1991（平成3）年に第一次、1992（平成4）年に第二次の答申が出されました。第一次答申では、「保全・再生・創造」を大きなテーマに掲げ、①北部・三山周辺を「自然・歴史的景観保全地域」、②都心部を「調和を基調とする都心再生地域」、③南部を「新しい都市機能集積地域」と京都市を大きく3つの地域に区分し、位置付けました。また、第二次答申においては、美観地区制度の種別の細分化や勾配屋根の推進、大規模建築物等に対する景観指導の拡充、そして屋外広告物等の規制・指導の強化等、景観対策の必要性が求められました。

●三方の山並みとその山ろく部の自然・歴史的景観の保全

第一次、第二次の答申を実現するための景観政策の拡充や強化に向けて歴史的風土や自然景観の保全、市街地の景観対策について種々の検討が精力的に進められました。市街地から眺望する山並みの風景は貴重な文化的資産であり、自然風景を保全し将来の世代に継承することを目的として、1995（平成7）年に京都市自然風景保全条例を制定し、さらに翌年、市街化調整区域の大半にわたって自然風景保全地区を指定しました。また、歴史的風土特別保存地区を2倍近くに拡大し、五山の送り火を含む京都盆地周辺の山すそ部のほぼすべてを指定しました。

■土地利用及び景観対策についてのまちづくり審議会 答申による基本コンセプト



●京都市市街地景観整備条例の制定

1995（平成7）年、戦前に形成されていた旧市街地の景観の特色を維持することを目的に、京都市市街地景観条例を京都市市街地景観整備条例に全面的に改正しました。この改正で、地域ごとのまちの特色を把握し、きめ細かい景観やまちづくりを誘導するため、改正前は2種類だった美観地区を5種類とし、さらに、工作物規制区域を併設し、美観地区内では建物と工作物の両方の規制を行うこととしました。翌年には、美観地区の指定範囲を大幅に拡大し、より一層規制を強化しました。

また、巨大工作物規制区域を建造物修景地区に変更し、工作物だけでなく建物も規制対象に含めるとともに、市域の広範囲にわたる指定を実施し、建物のデザインについても規制・誘導を図ることとしました。

さらに、歴史的な外観を持つ木造建物によって町並みを整備しようとする歴史的景観保全修景地区制度や、地域の特色ある景観を整備するための界わい景觀整備地区制度、歴史的な町並みを構成する京町家等を広く指定する歴史的意匠建造物の指定制度を創設し、歴史的な町並みの保全制度を整えました。

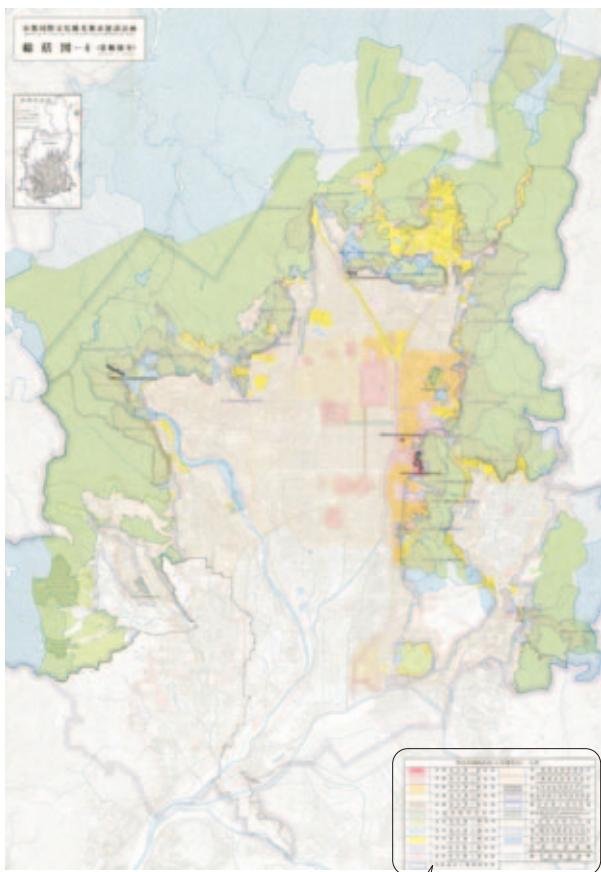
このほかにも、市街地景観協定の制度や、まちづくりの活動団体への支援制度を創設し、まちづくり活動を通した景観形成を支援する制度を設けました。

地域特性に応じた位置、規模、形態意匠等の規制を行うなど、制度を充実させました。

●京都市景観・まちづくりセンターの設立

1997（平成9）年には、市民・企業・行政が協働して参画するパートナーシップによるまちづくりを推進し、京都らしい美しい景観や住みよいまちの創造を目的としたまちづくり活動を支援するため、財団法人京都市景観・まちづくりセンターを設立しました。

■市街地景観条例における地区指定図 (1995(平成7)年)



都市計画施設図-41(景観保全)		用語
青	市街地第1種地区	第一種市街地等地区 FIRST CLASS URBAN AREA
紅	市街地第2種地区	第二種市街地等地区 SECOND CLASS URBAN AREA
黄	市街地第3種地区	第三種市街地等地区 THIRD CLASS URBAN AREA
白	市街地第4種地区	第四種市街地等地区 FOURTH CLASS URBAN AREA
茶	軽工業地区	輕工业地区 LIGHT INDUSTRIAL AREA
緑	緑地地区	綠地地区 GREEN AREA
水	灌漑排水地区	灌漑排水地区 IRRIGATION AND DRAINAGE AREA
黒	農業地区	農業地区 AGRICULTURAL AREA
黄緑	風景地区	風景地区 SCENERY AREA
水黒	河川敷地区	河川敷地区 RIVER BANK AREA
水茶	湖沼地区	湖沼地区 LAKE AREA
水緑	森林地区	森林地区 FOREST AREA
水黒茶	自然風景地区	自然風景地区 NATURAL SCENERY AREA
水茶緑	森林風景地区	森林風景地区 FOREST SCENERY AREA
水緑茶	湖沼風景地区	湖沼風景地区 LAKE SCENERY AREA
水茶緑茶	河川風景地区	河川風景地区 RIVER SCENERY AREA
水緑茶茶	森林湖沼風景地区	森林湖沼風景地区 FOREST LAKE SCENERY AREA
水茶緑茶茶	森林河川風景地区	森林河川風景地区 FOREST RIVER SCENERY AREA
水緑茶茶茶	湖沼河川風景地区	湖沼河川風景地区 LAKE RIVER SCENERY AREA
水茶緑茶茶茶	河川風景地区	河川風景地区 RIVER SCENERY AREA

5 都心部における調和と再生に向けた取組

●職住共存地区におけるマンション問題と景観政策

京都の都心部は、伝統産業も含めた多彩な商業・業務機能が集積するとともに、伝統文化が蓄積され、京町家などによる京都らしい町並みが残る地域ですが、伝統産業の低迷や地域経済不振による低未利用地の発生と地価下落を背景に、高層マンションの建設が進み、人々が育んできた都心居住の生活様式や文化的資源等が失われていくおそれがありました。

それを受け、京都市では1998（平成10）

年に「職住共存地区整備ガイドプラン」を策定しました。このプランでは、職住共存地区を都心再生の先導地区として位置付け、住民・企業・行政が連携するパートナーシップ型のまちづくりを基本的な枠組みとし、地区の将来の目標像と取組方針を示しました。具体的には地域協働型地区計画の活用、町家保全・再生システムの開発、袋路の再生等による定住空間の確保等、10項目のアクションプランを掲げました。

■まちづくりの目標〈いきいき元気な交流都心・新たな京町家街の創出〉



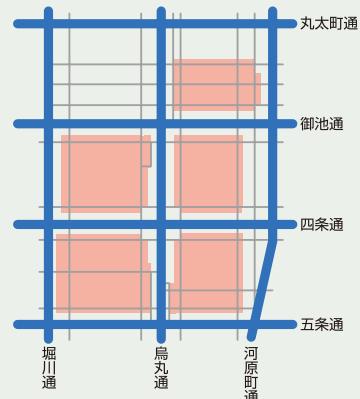
- 1 職住共存地区地域協働型地区計画の活用
- 3 袋路の再生等による定住空間の確保
- 5 回遊空間の整備
- 7 街区再編等への対応
- 9 組織・ネットワークづくり

- 2 町家保全・再生システムの開発
- 4 魅力あるまちなみ景観の確保
- 6 特色ある都心居住の推進
- 8 防災性能の向上
- 10 都心型産業の育成、立地基盤の整備

■職住共存地区とは

職住共存の形態を維持しながら、長らく京都の都市活力を中心となって支えてきた地区のことをいい、その範囲は、都心商業地の幹線道路（東西：御池通（一部夷川通）・四条通・五条通、南北：河原町通・烏丸通・堀川通）に囲まれた内部の地区で、容積率の上限が400%に指定されている区域をいいます。

※職住共存地区：図中の赤色着色範囲



●京都市都心部の新しい建築ルール

ガイドプランやアクションプランを策定する中でも、都心部の急激な町並みの変容は進んでいきました。そこで、2001（平成13）年、「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」を設置し、この審議会の答申に基づき、2003（平成15）年4月、京都市は当面の措置として都心部における高度地区の見直し、美

観地区の指定、特別用途地域の指定の3点をセットにした「京都市都心部の新しい建築のルール」を施行しました。

このルールは、都心としての良質な賑わいと住環境とが調和し、職住共存地区によりふさわしい建築活動が行われることを目的として定められました。

■京都市都心部の新しい建築ルールの概要

1. 高度地区の変更

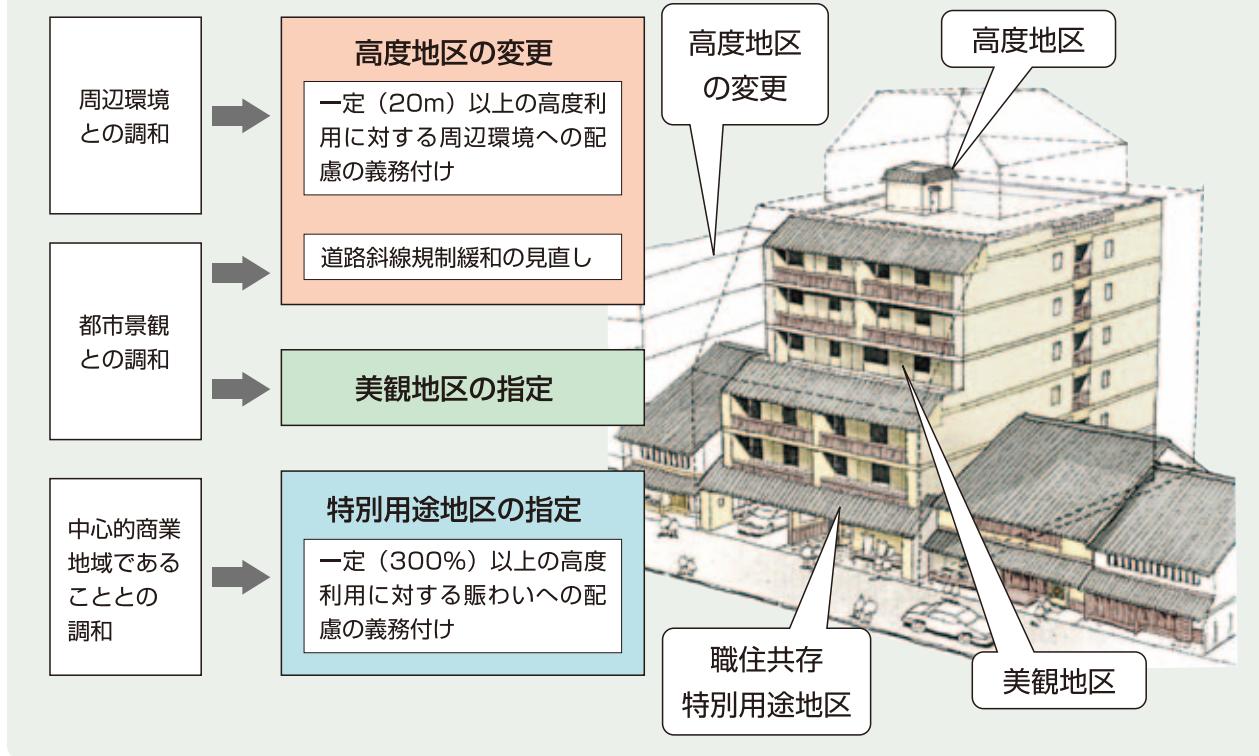
20mを超える建物については、採光や通風といった周辺の環境に対する配慮を義務付けました。また、通り景観の連続性に配慮するとともに、道路から見た建物の圧迫感を和らげるための斜線規制等を設けました。

2. 美観地区の指定

職住共存地区では、長年の京都のまちづくりの歴史の中で慣習化されてきた景観形成作法（軒下空間づくりや通り庇による連続した通り景観づくり等）が維持、継承されてきましたが、より積極的な景観整備を進めていくために美観地区に指定しました。

3. 特別用途地区の指定

中心的商業地域であることとの調和を促進するため、容積率が300%を超える共同住宅を建築する際は、低層階における、賑わいへの配慮を義務付けました。さらに、良好な住環境の形成を図るために風俗店等を規制しました。



6 美しい国づくり政策大綱から景観法の成立まで

●景観法制定の背景

21世紀を迎えるにあたり、経済社会の成熟化に伴い、人々の価値観も量的充実から質的向上へと変化し、生活空間の質の向上という観点から個性のある美しい町並みや景観の形成が、国家レベルでも求められるようになりました。京都以外の地方においても、住民や地方公共団体の景観に対する関心が高まり、全国各地で500以上の景観に関する自主条例が制定されるなど、地方レベルで様々な取組が進められてきました。しかしながら、法律の根拠を持たない自主条例での取組には限界がありました。また、景観の整備・保全のための国民共通の基本理念が未確立であったり、景観の取組に対する国の税・財政上の支援が不十分であったりなど、景観行政における多くの課題も指摘されていました。

このような状況を受けて、2003（平成15）年7月、国土交通省は「美しい国づくり政策大綱」を発表し、行政の目指すべき方向性を美しい国づくりに向けて転換することを表明しました。

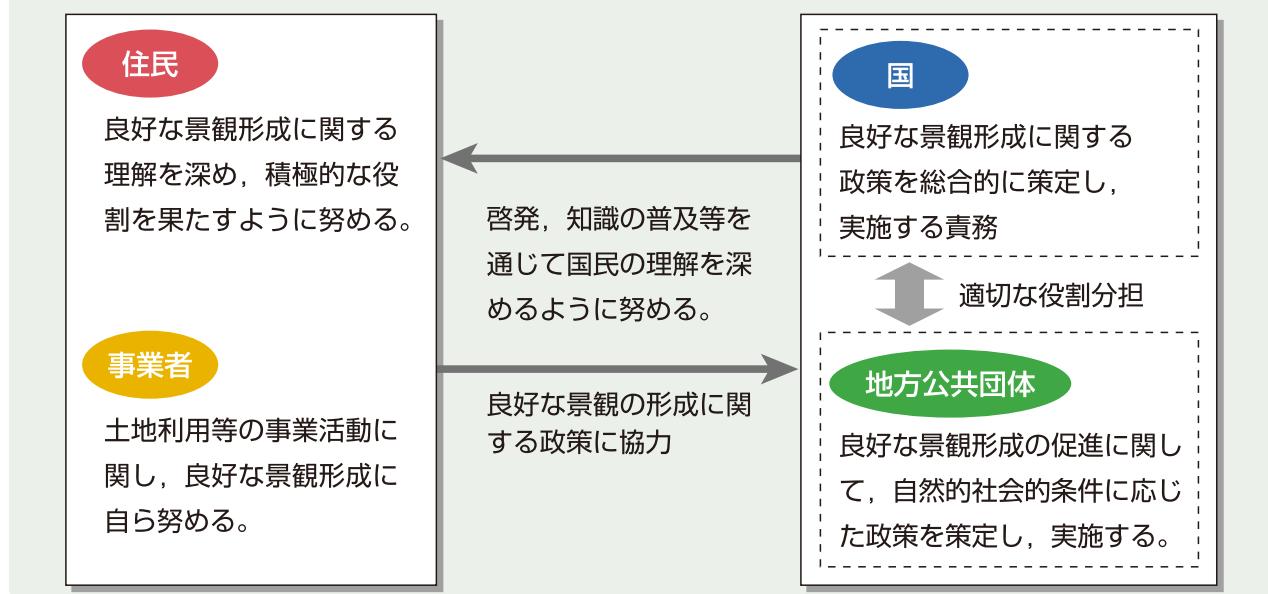
た。また、その中で「景観に関する基本法制の制定」が具体的な政策として掲げされました。

●景観法の基本理念

この基本法制として、2004（平成16）年6月に景観法が公布され、12月に一部施行、翌年6月に全面施行されました。景観法は、景観に関する日本で初めての総合的な法律であり、景観を整備・保全するための基本理念を明確にし、住民、事業者、行政の責務を明記しています。

景観法は基本理念において、「良好な景観は国民共通の資産」であることを明確に示しています。また、「地域の個性を伸ばすよう多様な形成を図るべき」として、地域の自然、歴史、文化、風土等によって良好な景観は多様に存在すること等を述べ、現にある良好な景観の保全だけでなく、新たなる良好な景観の創出を目指すことを明らかにしています。

■景観法に定める住民、事業者、行政（国、地方公共団体）の責務



これまで国民共通の規範である基本理念などがなく、条例を支える法律の根拠がないことの限界が指摘されてきた地方公共団体の景観行政にとって、必要な場合に一定の強制力をも行使し得る景観法の成立は大きなバックアップとなりました。この法の後ろ盾を得たことによって、地方公共団体の景観行政は大きな転換期を迎えることとなりました。

●景観法を受けた京都市の取組

景観法の施行を受け、京都市は景観行政団体となり、2005（平成17）年5月、良好な景観形成に向けた取組をさらに進めるため、京都市景観・まちづくりセンターを景観整備機構に指定しました（全国初）。また、同年12月には、これまでの京都市の景観に関する制度や取組等を盛り込んだ景観計画を定め、良好な景観形成に向けての方針を示しました。

■景観法の概要

景観法では、景観行政を行う地方公共団体を景観行政団体として定義し、景観行政に係る様々な権限を付与しました。

景観行政団体は、景観計画区域を設定し、区域内の良好な景観の形成のために景観計画を定めることができます。景観計画区域内では、届出・勧告を基本とする緩やかな景観規制が行われますが、違反者に対して罰金を科すことができます。

さらに、より積極的に良好な景観の形成を図るために、都市計画の手法を活用した景観地区を指定することができます。景観地区内では、景観行政団体の長の認定がなければ建築行為を行うことができず、違反した場合は、是正措置等を命ずることができます。

また、景観上重要な建物等や樹木を積極的に保全するために、景観重要建造物、景観重要樹木として指定し、その修理や買取にかかる費用の一部について、国から支援を受けることができるようになりました。さらに、道路、河川、港湾、都市公園等の公共施設は、地域の景観を構成する主要な要素の一つとなっていることから、良好な景観の形成に重要な公共施設を景観重要公共施設とし、良好な景観の形成を図る制度が用意されています。

そのほかにも、景観行政団体がNPO法人や公益法人を対象に指定する景観整備機構により、良好な景観の形成に関する情報の提供や相談業務や景観行政団体への助言等を行うことや、住民による景観形成を支援するため、景観協定の制度が設けられました。



※図4：出展は巻末

7 新景観政策への展開

●京都の景観に関する課題とその対策

高度経済成長期以降、急速な都市化の進展に伴う無秩序な都市景観の出現により、京都らしい景観が変容し、この状態を放置すれば、都市の魅力・活力の低下も招きかねないことから、景観に関する問題への対応が課題となりました。

このような状況を憂い、2002（平成14）年には日本建築学会や京都経済同友会から京都の景観に関する提言を受け、京都創生懇談会の設置を行い、京都を国家財産として創生させることを目指した京都創生策を展開することとしました。

2005（平成17）年には、このままでは近い将来、京都が京都でなくなってしまうという強い危機感から、「時を超えて輝く京都の景観づくり審議会」を設置し、この審議会からの答申を踏まえ、これまでの景観政策を抜本的に見直した新景観政策を2007（平成19）年9月から実施しました。

●歴史都市・京都の景観形成の基本コンセプト

新景観政策は、（1）50年後、100年後の京都の将来を見据えた歴史都市・京都の景観づくりであること、（2）建物等は「私有財産」であっても景観は「公共の財産」であること、（3）京都の景観を守り、未来の世代に継承することは、現代に生きる私たち一人ひとりの使命であり責務であることを3つの大きな基本コンセプトとしています。このコンセプトに基づき①建物の高さ規制の見直し、②建物等のデザイン基準や規制区域の見直し、③眺望景観や借景の保全の取組、④屋外広告物対策の強化、⑤京町家などの歴史的建造物の保全・再生と、これら5つの柱を支える予算を伴う支援制度により構成し、景観に関する総合的な政策として整備しました。

■新景観政策のイメージ図



■新景観政策（2007（平成19）年9月1日実施）の5つの柱と支援制度

①建物の高さ規制の見直し

建物の高さは、都市の景観や市街地の環境を形成する重要な要素であることから、地域の特性に合わせて見直し、歴史的な市街地、山すそ部の住宅地及び工業地域など、市街地の約3割の地域で建物の高さ規制を強化しました。

②建物等のデザイン基準や規制区域の見直し

景観を形成する重要な要素である建物等のデザインについても、それぞれの地域の特性を踏まえた、きめ細かな基準としました。具体的には、従来のデザイン基準である1～5種の和風を基調とした段階的なデザイン基準である種別基準から、地区ごとの景観特性を活かした地区別基準に変更し、地区的景観特性を反映できるように見直しました。また、デザイン基準を定める景観地区、建造物修景地区及び風致地区といった地区（第3章参照）の指定エリアについても大きく拡大しました。

③眺望景観や借景の保全の取組

全国でも初となる眺望景観に関する総合的な仕組みを持つ「京都市眺望景観創生条例」を制定し、それぞれの視点場から視対象（例えば、賀茂川右岸からの「大文字」）への眺め、そして、同時に視界に入る市街地の美しさ等を守っていくための基準を定めました。

④屋外広告物対策の強化

屋外広告物の基準を地域の景観特性や建物の高さ・デザインの規制に対応するように見直すとともに、良好なスカイライン形成のため、屋上屋外広告物（ビル屋上の広告塔など）の市内全域での禁止や、点滅式や可動式の屋外広告物（点滅するネオンなど）の市内全域での禁止等の規制の見直しを行いました。

また、優良な屋外広告物に対する表彰や助成等の支援制度を拡充し、積極的に誘導していくことにより、都市の景観の向上を図ることとしました。

⑤京町家などの歴史的建造物の保全・再生

歴史都市・京都の景観の基盤を構成する京町家などの伝統的な建物の外観の修理・修景に対する助成制度の活用を推進するとともに、景観法に基づく景観重要建造物の指定制度を積極的に活用し、景観重要建造物を地域の核として、「点」から「線」へ、「線」から「面」へ、歴史的な町並みの再生・拡大を図る取組を推進することとしました。

○5つの柱を支える支援制度

新景観政策の展開に併せ、京町家に対する支援として、①京町家耐震診断士派遣制度、②京町家耐震改修助成制度を設け、また、既存の分譲マンションに対する支援として、①分譲マンション建て替え・大規模修繕アドバイザー派遣制度、②分譲マンション耐震診断助成制度、③マンション建て替え融資制度などを設けました。