

歴史的景観の保全に関する取組方針

平成28年12月

京都市

《目次》

第 1.	策定の背景・目的.....	1
第 2.	現状と課題.....	2
1.	これまでの京都市の景観政策.....	2
2.	地域類型別の課題.....	2
3.	景観の構成要素別の課題.....	3
4.	問題の共通的構造.....	5
第 3.	歴史的景観の保全に関する基本的な考え方.....	6
1.	大規模な寺社等とその周辺の歴史的景観.....	6
2.	具体的方策の重要な視点.....	6
3.	観光振興と歴史的景観の保全.....	7
4.	基本計画等との関係.....	7
第 4.	歴史的景観の保全に関する具体的方策.....	8
1.	喪失の危機にある歴史的景観を保全するための景観規制の充実.....	8
2.	歴史的景観を保全するとともに、より良い景観へと誘導する有効な支援策.....	9
3.	市民や事業者、寺社等との協働による景観づくりの推進.....	11
第 5.	今後の進め方.....	13
1.	スピード感を持った施策の展開.....	13
2.	市民や関係者への丁寧な説明.....	13
3.	各種政策との連携.....	13
4.	国への要望・提案.....	13
5.	寺社以外の歴史的資産の保全と新たな景観の創造について.....	13

第 1. 策定の背景・目的

歴史都市・京都には、世界遺産をはじめとした寺院や神社、京都御苑や離宮、歴史的な町並みや近代建築物など、数多くの歴史的資産があり、地域特有の歴史や文化、自然景観の中で特色ある歴史的景観が継承されてきました。

歴史的景観を保全することは、地域の歴史と文化を反映した人々の活動を守り、地域の環境を向上させることにつながるだけでなく、市民の誇りや京都の独自性（京都ブランド）を維持・確立させるうえで重要な要素でもあります。

これらの歴史的景観を保全するために、京都市では、戦前から景観政策に取り組み、今日に至るまでの都市の拡大や経済活動の変化に対応するため、「京都らしさ」を追求し、常に制度の充実を図っています。

特に平成19年からは、50年後、100年後も京都が京都であり続けるため、建築物の高さや屋外広告物規制の見直しのほか、建築物等のデザイン、眺望景観や借景の保全といった景観規制の充実などを柱として、景観に関する総合的な政策である「新景観政策」を進めています。これらの歩みは、市民や国民の、京都の景観への高い関心と、それらを懸命に守り続けてきた市民や開発・建築等に関する事業者（以下「事業者」という。）、寺社などの皆様の努力によって継承されてきたものといえます。

しかし、近年、京都市内の歴史的景観を構成する重要な寺社やその周辺の一部で、景観に影響を与えかねない事例が発生しています。

特に、平成25年10月に京都市会より「京都御苑周辺の環境保全に関する決議」がなされた「京都御苑東側の梨木神社敷地におけるマンション計画」や、世界遺産銀閣寺のバッファゾーン内で計画された「哲学の道・法然院前の保養所跡地における宅地開発計画」、「出世稻荷神社の移転」、さらに近年では、「仁和寺門前のガソリンスタンド・コンビニエンスストア計画」などが顕著な事例です。

そのため京都市では、平成26年度から「歴史的景観の保全に関する検証事業」を開始し、京都の景観上重要な世界遺産をはじめとする寺社等とその周辺の景観に関する総点検を行い、特に寺社や離宮、歴史的町並みなどの「歴史的資産」と、参道や門前などの周辺の町並みとが一体となっている歴史的景観を保全するために必要な措置等について、検討を進めています。

これまでの検討や市民意見募集等を踏まえ、今後の取り組むべき方針や実効性のある具体的方策を示す「歴史的景観の保全に関する取組方針」を策定しました。

今後は、この取組方針に基づき、世界の人々を魅了し続ける京都の景観づくりにつなげていくために、地域住民や事業者、寺社等の方々との連携を図りながら、歴史的景観の保全に取り組んでまいります。

第2. 現状と課題

1. これまでの京都市の景観政策

昭和5年に、鴨川、東山、北山等を中心に広大な範囲を風致地区に指定して以来、数度の指定区域の拡大を経て、現在に至るまで都市における風致の保全を図っています。

昭和41年の古都における歴史的風土の保全に関する特別措置法（以下「古都保存法」という。）制定後は、歴史的資産が集中する山ろく部において、歴史的風土特別保存地区の指定を行い、歴史的風土の保全を図っています。

昭和47年には、全国に先駆けて市街地景観条例を制定し、美観地区制度を活用するとともに、京都の特色ある歴史的な町並みを保全するための制度を創設し、市街地景観の整備に努めてきました。

また、平成7年には、「保全・再生・創造」のまちづくりを進めるため、市街地景観条例を市街地景観整備条例に全面改定し、建造物修景地区制度、歴史的意匠建造物の指定制度等を整備するとともに、平成8年には、美観地区、風致地区、歴史的風土特別保存地区の指定を大幅に拡大しました。

さらに平成15年には、都心部の高度地区の見直し、美観地区の追加等を行いました。

そして、平成19年からは、50年後、100年後も京都が京都であり続けるため、建築物の高さ規制や屋外広告物規制の見直しなどを柱とする、景観に関する総合的な政策として「新景観政策」を進めており、平成23年度には「景観政策の進化」として、市民とともに創造する景観づくりに関する仕組みの整備等を行っています。しかし、「歴史的景観の保全に関する検証事業」の結果、以下のような課題があることが判明しました。

2. 地域類型別の課題

(1) 世界遺産のバッファゾーン（緩衝地帯）

<現状>

- ・ 市内14カ所の寺社等が平成6年に世界遺産に登録され、その際に市街地を含めた広いエリアが緩衝地帯（いわゆるバッファゾーン、以下「バッファゾーン」という。）に設定される。
- ・ バッファゾーンにおいては、都市計画法に基づく高度地区や風致地区、景観法に基づく景観地区の他、古都保存法や京都市眺望景観創生条例等を活用し、建築等の行為に対する景観規制を実施している。

<課題>

- ・ 現在、国においては、バッファゾーンに対応する特別の法律や財政的な支援策がない。
- ・ 財政的な支援を伴わずに土地・建築物の所有者に景観規制の制限のみを課すため、きめ細やかな対応には限界がある。
- ・ 世界遺産のバッファゾーンであることの周知が不十分であり、知らない市民や事業者も多い。

(2) 山ろく部にある歴史的資産とその周辺

<現状>

- ・ 山ろく部の斜面地等では、風致地区等の基準により、建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採等を制限している。
- ・ 山間部は、市街化を抑制すべき区域として市街化調整区域に指定している。

<課題>

- ・ 山ろく部の斜面地の造成等は、現行の景観規制の範囲内であっても、景観へ与える影響が大きい。
- ・ 市街化調整区域では、市街化を抑制することにより自然と共生する景観が維持されている一方で、少子高齢化の急速な進展等により、農地や森林等の自然景観を育んできた担い手が減少することで、現状の景観が維持できなくなる可能性がある。

(3) 市街地に囲まれた歴史的資産とその周辺

<現状>

- ・ 市街地では、高度地区や美観地区等に指定し、建築物の高さや形態意匠に関する景観規制を実施している。
- ・ 寺社等の境内地を中心として部分的に風致地区に指定している地域（島状の風致地区）がある。
- ・ 緩やかな景観規制の地域に立地する寺社等や歴史的町並みもある。

<課題>

- ・ 寺社等に近接して中高層建築物や規模の大きな建築物が建つと、現行の景観規制の範囲内であっても、景観に与える影響が大きい。
- ・ 島状の風致地区では、風致地区内外で景観規制の基準が異なるため、歴史的資産の周辺で建築物等のデザインの不調和が見られる。
- ・ 緩やかな景観規制の地域において、現行規制のままでは寺社等に隣接して、歴史的景観と調和しない建築物が建築される可能性がある。

3. 景観の構成要素別の課題

(1) 歴史的景観を構成する樹木・緑地

<現状>

- ・ 風致地区では緑地率等を規定しているが、美観地区等では緑化に関する規定を設けていない地域もある。

<課題>

- ・ 市街地の歴史的資産周辺で適切な緑化を誘導できていない地域もある。
- ・ 適切な維持管理がなされていない緑・樹木も多い。

(2) 寺社の持続可能性

<現状>

- ・ 文化財等に指定・登録されていない寺社等も多く、境内地を駐車場や福祉施設等に活用されている事例も多い。
- ・ 文化財等に指定されている場合でも、行政の支援の対象や機会が限定される。

<課題>

- ・ 寺社等が境内地を活用、売却することも想定される。
- ・ 経営状況によっては、建築物や樹木を適切に維持管理することが困難になることも想定される。

(3) 景観上重要な要素の滅失

<現状>

- ・ 文化財等の指定を受けていない寺社や大規模町家等は所有者の意向により除却が可能であり、現状変更の際の届出義務等もない。
- ・ 火災及び震災等によって歴史的資産が失われることが懸念される。

<課題>

- ・ 行政が除却等に関する情報を早期に入手できない。
- ・ 歴史的資産及び周辺について、災害に対する備えが十分ではない地域が多く、復元の仕組みも整っていない。

(4) 戸建住宅等の更新（小さな変化の積み重ね）

<現状>

- ・ 歴史的資産の周辺の界わい景観整備地区等にある伝統的な建造物の建替えや、敷地が分割されることもある。

<課題>

- ・ 大規模の建築物だけでなく、戸建住宅等の更新による小さな変化が積み重なることで景観にも影響する。

(5) 空き地、空き家

<現状>

- ・ 建築物の建築等を行う際に、建築物高さやデザイン等を規制しているが、空き地とすることについては手続きが不要である。
- ・ 市場に流通していない空き家が放置されている。

<課題>

- ・ 景観規制の手続きを経ない空き地が、景観に影響を与えることが懸念される。
- ・ 管理不全状態となった空き家が放置されると、景観に影響を与えることが懸念される。

(6) 観光地の駐車場及び交通計画

<現状>

- ・ 観光地である寺社等の周辺には大規模駐車場等が立地している。
- ・ 観光バスやタクシーなどが大量に往来するなど、観光地に交通量が集中している。

<課題>

- ・ 観光地周辺の大規模駐車場等が景観へ影響している。
- ・ 観光地を含む市内の交通混雑の緩和を図るため、自動車流入抑制策の更なる推進が必要である。

(7) 公共施設

<現状>

- ・ 道路や河川等の公共施設の整備により、景観が変化する。
- ・ 電線や電柱が目立っている地域が多い。

<課題>

- ・ 高架道路や河川等の公共施設の整備の際も、景観への配慮が必要である。
- ・ 電線や電柱も景観に与える影響が大きく、歴史的景観への配慮が必要である。

4. 問題の共通的構造

各種課題については、その背景等において、下記のような共通的な問題構造があるものと考えられます。

(1) 境内地内における事業活用

- ・ 寺社等は歴史的資産である建造物や樹木・緑地の維持管理の費用を負担しているが、経営状況等の理由により、近年、境内地内の一部を事業活用することで、収入を確保されようとする事例がある。

(2) 関係者間の対話不足

- ・ 近年、市民の景観に対する意識が高まる一方で、近隣住民や寺社等の歴史的資産の所有者、大規模建築等を行おうとする事業者等の間で対話の機会が不足しており、地域の歴史的資産の価値や景観の特性等が十分に共有されていない。

(3) 寺社等への配慮が不十分な計画

- ・ 寺社等の周辺において、現行の規制内容に適合する範囲ではあるものの、寺社等に対して、景観上大きな影響を与えている事例がある。



第3. 歴史的景観の保全に関する基本的な考え方

1. 大規模な寺社等とその周辺の歴史的景観

歴史都市である京都市には、世界遺産をはじめとした寺院や神社、京都御所や離宮、歴史的な町並みや明治以降の近代化の歴史を伝える近代建築等、数多くの歴史的資産があります。

こうした歴史的資産は、それぞれの地域の歴史や文化を伝え、周囲の市街地と一体となり、各地域において優れた歴史的景観を形成しています。

特に、大規模な境内地を構える寺院や神社は、地域の歴史的景観の核であるだけでなく、災害時の緊急避難広場や一時滞在施設に指定され、境内地の緑地や空地は、都市緑化に貢献するなど、周囲の市街地の防災性や環境の向上にも大きく寄与しています。また、地域の人々の活動の場となるなど、地域コミュニティの活性化の場としても期待されます。



2. 具体的方策の重要な視点

具体的方策は、地域類型別や景観の構成要素別の課題への対応だけでなく、以下の視点から有効性等を検討しました。

- ・ 寺社等の重要な歴史的資産とその周辺をまとめるとともに、近接する各エリア（歴史的資産とその周辺）相互の繋がりにも配慮する。
- ・ 都市形成の歴史や地域性、地形、風土、環境などを手掛かりにその土地で大切に残すものを読み解き、今後も都市として変化する中で、各地域で何を保全していくのかを事業者、住民等にわかりやすく伝え、共有する。
- ・ その地域全体でそれぞれの特色ある良い環境を醸成していくことを目指す。
- ・ 建築物、樹木、工作物等の制度的な枠組みではなく、様々な要素が関連して形成される景観を地域ごとに評価する。
- ・ それぞれの地域と寺社との関わりや地域コミュニティの状況を把握しながら、行政、地域、寺社、事業者との対話を誘導する。

3. 観光振興と歴史的景観の保全

国において、裾野の広い観光を一億総活躍の場とし「地方創生」を実現するため、「観光先進国」を目指した取組が進められています。

京都市域においても、特に東京オリンピック・パラリンピックを控え、民間事業者による宿泊施設等の建設や、寺社等の敷地や周辺における駐車場の整備が進むことが予想されるため、これらの施設の整備に当たっては、歴史的景観の保全に十分な配慮を求めるとします。

世界の宝、日本の貴重な財産である歴史都市・京都の有する自然、都市景観などは、京都市が観光都市としても国内外から高い評価を受ける大きな要因の一つです。

今後とも、観光振興を通じて、京都の歴史的景観の素晴らしさを多くの方々に伝え、その価値を高めることで、歴史的景観を「守り」、「育て」、「活かす」ことにつなげ、将来にわたって京都の魅力を高めていくことが重要です。

4. 基本計画等との関係

京都市では、平成22年12月に、平成23年度から10年間の都市経営の基本となる「はばたけ未来へ！京プラン（京都市基本計画）」を策定しています。

この京プランが目指す「京都の未来像」の実現に向け、平成28年度から32年度までの5年間を計画期間とする「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画第2ステージでは、歴史都市の品格と魅力が国内外の人々を魅了する「歴史・文化都市創生戦略」や、魅力ある地域資源と既存の都市インフラを生かす「個性と活力あふれるまちづくり戦略」が政策編の重点戦略となっており、歴史的景観の保全に関する取組はこうした戦略を推進するものです。

また、「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画第2ステージの改革編では、基本方針として、「参加と協働による市政とまちづくりの推進」が掲げられています。歴史的景観の保全に関する取組も、市民との未来像・課題の共有に向けた情報提供、対話の機会づくりの推進や、多様な主体の連携機会を創出する仕組みの整備が必要です。

さらに、歴史的景観の保全に関する取組は、人口減少社会の克服等に向けた総合的・横断的分野別計画である「まち・ひと・しごと・こころ京都創生」総合戦略（平成27年9月策定）に掲げられている施策・事業とも連携して進めていきます。

第4. 歴史的景観の保全に関する具体的方策

1. 喪失の危機にある歴史的景観を保全するための景観規制の充実

(1) 京都市眺望景観創生条例等の活用

- ・ 寺社等の「境内の眺め」や参道等の「通りの眺め」、「庭園からの眺め」などを守るために、京都市眺望景観創生条例等の活用や景観規制の充実を検討します。



(2) 影響が大きい建築等に対する丁寧な景観審査

- ・ 寺社等の周辺など、景観への影響が大きい建築計画等については、寺社等の景観になじんだ計画に誘導するために、専門家の意見等も聴きながら丁寧に審査を行うことを検討します。



(3) 擁壁等の工作物や駐車場に関する景観規制の充実

- ・ 歴史遺産型美観地区等において、周辺の景観になじんだ開発計画や駐車場整備に誘導するために、よう壁や駐車場などのデザイン基準をきめ細やかにすることを検討します。



2. 歴史的景観を保全するとともに、より良い景観へと誘導する有効な支援策

(1) 景観上重要な建造物や樹木・緑地に対する支援策の充実

- ・ 歴史的資産である建造物の修理・修景や樹木の維持管理などに対する支援の充実を検討します。



(2) より良い計画へと誘導するための支援制度等の創設

- ・ 寺社等などの歴史的資産のまわりで、新しく建てられる建築物の設計等への、新たな支援制度を検討します。

(3) 歴史的資産の変容に関する情報を早期入手し、対応する体制整備

- ・歴史的資産が解体される、売却されるなどの情報を早く受けとめ、歴史的景観にふさわしい活用方法などを協議・提案するしくみの構築を検討します。



3. 市民や事業者，寺社等との協働による景観づくりの推進

(1) 各地域の歴史的資産の価値や景観の特性を市民・事業者と共有する仕組みづくり

- ・ 各地域の魅力や活動に関する情報発信や多様な主体の対話の機会を創出することで、その地域で大切に守るものを共有し、普段から市民・事業者・寺社等と一緒に考え、協働する景観づくりを検討します。

今のままでは……

住んでいる地域の歴史的資産の価値や、景観の特性を知らない人が増えていくかもしれません。



そのために……

景観づくり・まちづくりの推進



歴史的資産や景観の価値、地域の魅力、あるいは地域の「活動」を情報発信したり、関係者間の対話の機会づくりを進めます。

(2) 寺社等とも連携した景観づくり・まちづくりの推進

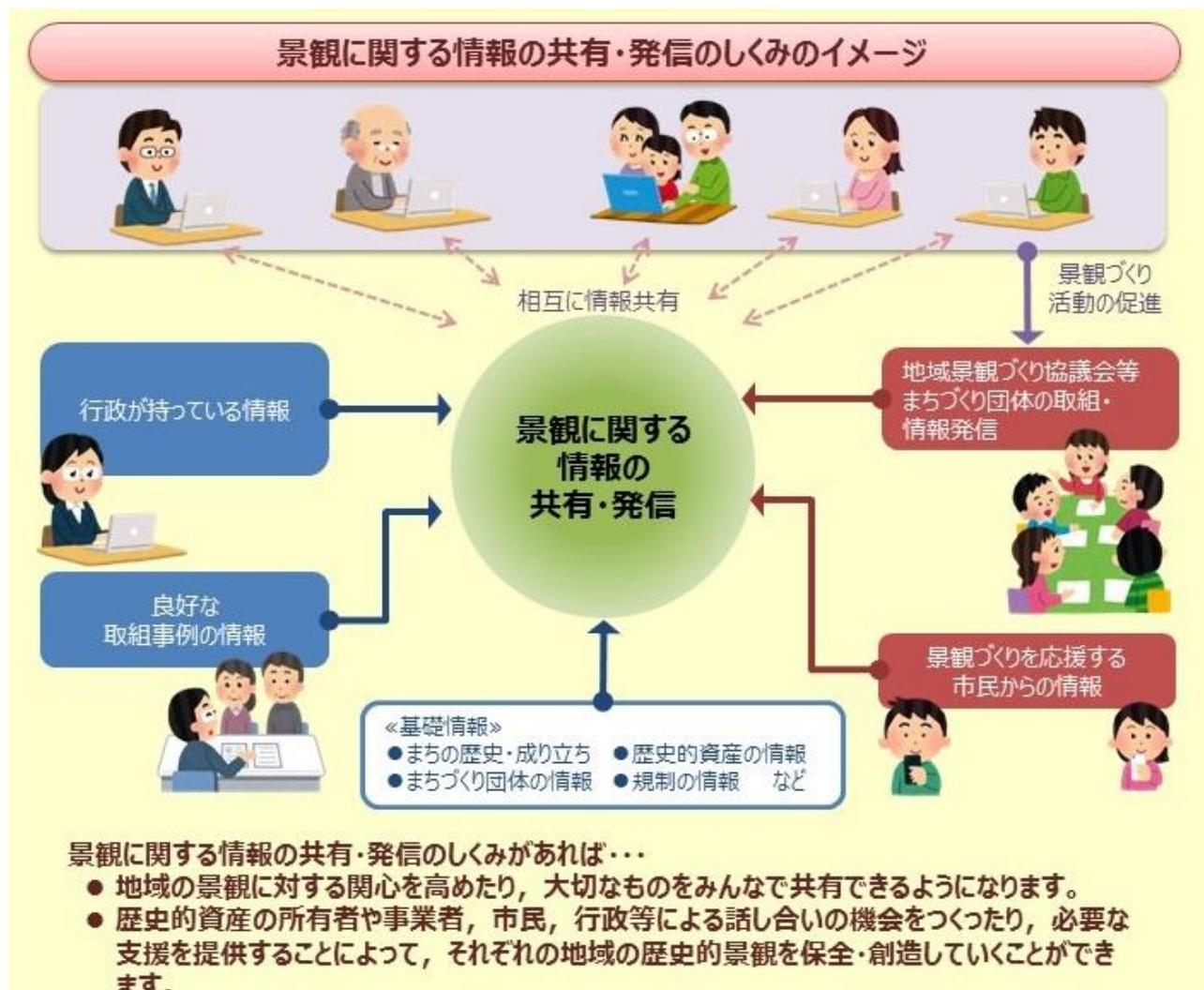
- ・ 地域景観づくり協議会制度を推進・発展させることによって、地域で大切にしたいことを共有するとともに、歴史的資産の新たな創造的活用（その価値に相応しい形での活用）を推進するなど、歴史的資産の所有者と近隣住民の相互連携による、個性と活力あふれるまちづくりを目指します。
- ・ また、景観だけでなく、歴史的資産や周辺の地震対策、火災対策を地域と一体で進めることで、歴史的資産や地域の安全性を高め、歴史的景観を活かした災害に強いまちづくりが進められます。そのためのソフト、ハードの支援について検討を行います。
- ・ さらに、歴史的資産を持続的に良好な形で継承するために、公的な支援の充実だけでなく、歴史的資産を地域住民や、より広くの市民等で支える仕組みについて検討します。

(3) 景観に関する普及や議論の場づくり，学習の支援

- ・ 長い歴史の中で守り育てられてきた京都の景観について、子どものころから学ぶ仕組みや、景観の保全についての啓発を行うとともに、歴史的景観について寺社や市民等が議論できる場を支援します。

(4) 景観に関するあらゆる「情報」を共有・発信する仕組みの構築

- ・ 歴史的資産・景観に関する様々な情報や関連施策について、分かりやすく整理して、市民や事業者、寺社等の皆様と共有します。また、京都市からの情報と、市民や事業者、寺社等の皆様からいただいたご意見・情報等を、相互に共有することができる仕組みの構築を検討します。



第5. 今後の進め方

今後、市民や有識者、事業者、寺社等をはじめとする関係者の意見を踏まえ、歴史的景観の保全のために具体的な施策を検討していきます。



1. スピード感を持った施策の展開

歴史的景観の保全に関して、早期に対応する必要がある施策については、スピード感を持って実施します。

2. 市民や関係者への丁寧な説明

早期の対応を進めていく中で、景観規制の変更等が生じる場合については、市民や事業者、寺社等をはじめとする関係者に対し、丁寧な説明を行います。

3. 各種政策との連携

歴史景観の保全を実現するために、都市計画・まちづくり行政だけでなく、文化財や緑の保全と活用、観光地周辺の交通対策、無電柱化や道路の美装化等の公共施設の整備など、各政策分野との連携を図ります。

4. 国への要望・提案

世界遺産とそのバッファゾーンを保全し、適正な活用を支援するための特別法等について、国へ要望・提案を行います。

5. 寺社以外の歴史的資産の保全と新たな景観の創造について

近代建築や自然景観などの寺社以外の歴史的資産の保全については、地域住民や市民等が、その価値をできるだけ多くの方と共有し、地域の資産を活かしたまちづくりへと進めていくという点で、寺社における歴史的景観の保全と共通することから、具体的な施策を今後、地域ごとの歴史的資産や、歴史的景観の保全に適用していくこととします。

また、歴史的景観の保全に加えて、50年後、100年後を見据え、地域の特色を活かしながら、新たに優れた景観を創造するという視点も大切に、都市格の維持・向上を目指しつつ、世界の人々を魅了し続ける京都の景観づくりにつなげてまいります。