

京都市新景観政策の更なる進化検討委員会

答 申

平成31年4月

はじめに

平成19年に新景観政策を実施して以降、京都の景観、そして都市格は向上しましたが、京都の目指すべき景観は、豊かな歴史的資産を保全・継承しつつ、時代に応じて絶えず新しい概念を取り入れることにより、新旧が融合し、独特の文化を形成していくものです。

新景観政策は、硬直化することなく時代と共に絶えず刷新を続ける「進化する政策」であることを想定しており、これまでも運用の結果を踏まえて少しずつ手を加えてきましたが、工業社会から知識社会への転換期を迎えた現在においては、持続可能な都市の構築や、文化を基軸とした総合的なまちづくりなど、社会情勢の大きな変化を勘案した政策への進化が求められています。

「新景観政策の更なる進化検討委員会」では、新景観政策の基本的な考え方のもと、京都の景観の守るべき骨格を堅持したうえで、景観政策を、京都の未来を拓く都市ビジョンの実現を支援するとともに、トータルとしての都市景観をデザインしていく、総合性と実効性を確保した政策へと進化させることを検討して参りました。

景観の本質は地域のコミュニティのあり方と深く結びついているものであり、住民の皆様により、まちが大切にされ、様々なまちづくりの取組が行われていることにより、気配や雰囲気、佇まいの良さを含む京都の景観の魅力が支えられています。市民の皆様の協力があってこそその景観政策であり、市民一人ひとりが京都の自然や文化を大切にしながら、生き活きと暮らし、働き、活動している姿が大切であるとの認識のもと、景観の概念を「見る景観」から「感じる景観」、
「生きた景観」へと拡張させ、政策を展開していく必要があります。

京都の景観づくりは、市民の皆様をはじめ、地域コミュニティやNPO、企業、大学等の多様な主体とそれを支える行政が、対話と協働により、都市や地域のビジョンを共有しながら、「自分ごと」、「みんなごと」として取り組む必要があります。そこでは、地域ごとのビジョンを共に創り、コミュニティ等のまちづくり活動と連携し、都市計画と連動してその実現に取り組むことを可能にする景観政策を立案することが求められています。

そのためには、建物等の形態をコントロールして景観を保全・再生する「規制法」だけではなく、まち全体を生き活きとした場所にし、新たな景観を創り出すことにも貢献する「創造法」を含むように、新景観政策の更なる進化を図ることが重要となります。

このような認識のもと、6回の会議やシンポジウムの開催、市民意見募集にお寄せいただいた多くの市民の皆様からの御意見も踏まえ、以下の答申を取りまとめました。

【用語について】

本答申において、「進化」、「ビジョン」、「計画」、「デザイン」の各用語は以下の趣旨で使用しています。

進化：

進化は生物の形質の世代的変化を説明する生物学の用語であるが、現代では様々な分野で比喩的に使用されている。新景観政策では、最初から完璧な政策を立案することは困難であると考え、立案した政策を実際に運用しながら、少しずつ修正を加えていくことを当初から企図しており、そのような漸進的プロセスを進化と呼んだのである。したがって、「規制法から創造法への進化」という場合、「規制法」を「創造法」に切り替えるという意味ではなく、「規制法」を含む「創造法」への発展を意味している。

ビジョン：

原義として“見えるもの、光景、視覚”を意味するビジョンは、都市計画や景観づくりの文脈では「将来のあるべき姿を描いたもの、将来の見通し、構想、未来図、未来像」を意味する用語として用いられる。本答申では、都市計画やまちづくりで描き出される具体的な空間像とともに、抽象的な理念や構想なども包摂する広い意味での将来のあるべき姿や方向性をビジョンと呼ぶ。

計画：

計画とは、何かものごとを行うために、実行に先立って考えた方法や手順のことである。計画の対象は、建築、都市、景観、環境、行動、社会、経済など多岐にわたる。景観形成に関わる政策を取り扱う本答申では、計画という用語を建築計画、都市計画、景観計画などを含む包括的な概念として用いているが、文脈によっては特定のプロジェクトを意味することもある。

デザイン：

デザインとは、具体的な問題を解き明かすために、実行に先立って思考・概念の組み立てを行い、それを様々な媒体に応じて表現することと解される。意匠や図案を意味することもあるが、都市や社会のデザインといった広い意味で用いられることも多い。本答申では、文脈に応じて使い分けているが、「デザイン規制」という表現については「建物や工作物の形態又は色彩その他の意匠の制限」という意味で使用している。

1. 新景観政策の更なる進化の背景

(1) 常に「進化する政策」

新景観政策は、策定当時「しのびよる破壊」と呼ばれた、京都の伝統文化を伝える重要な景観資源が消失し、歴史都市・京都の景観が無秩序に変容し続ける状況に対峙するため、まさに「時間との勝負」の環境の下で実施された。

一方で、京都の目指すべき景観は、豊かな歴史的資産を保全・再生しつつ、時代に応じて絶えず新しい概念に基づく資産を創造することにより、新旧が融合した、多様性と重層性を備えた京都固有の文化を形成していくものである。

喫緊の課題への対応として実施された新景観政策はゴールではなく、策定当初から、時を超え光り輝く京都の景観づくりのスタートとして位置づけられており、時代と共に絶えず刷新を続ける「進化する政策」であることが求められている。

平成23年からは、京都市景観白書の発行や、景観市民会議の開催などにより、継続した政策の検証が行われ、これまでに、「地域景観づくり協議会制度」の創設をはじめとする平成23年4月の「景観政策の進化」、平成29年11月の「京都市京町家の保全及び継承に関する条例」の制定、平成30年10月から施行された「歴史的景観の保全に関する具体的施策」等の政策の進化が図られてきた。

制度の導入から10年の節目を迎えた平成29年度には、「京都から考える これからの歴史・文化・創造都市」をテーマに各種の記念事業が実施され、平成30年3月には「新景観政策 10年とこれから」が取りまとめられた。

(2) 持続可能な都市の構築

この10年で日本は「人口減少時代」に突入するとともに、若い世代を中心に地方から東京圏に人口が流出し、地方の衰退が進行している。

急激な人口減少は、社会を支える現役世代の負担増、空き家の増加、商業施設の衰退による買い物弱者の発生等を招くおそれがある。そして、それが、更なる人口の転出を引き起こし、究極的には市民生活や地域の持続、企業や大学等の存続、ひいては都市の持続を危うくしかねないなど、多岐にわたる深刻な問題を引き起こす。

京都市においても少子高齢化が進行し、今後は人口減少が予想されている。近年の転入・転出の動向は、国外からの転入・転出も含めた全体では転入超過であるが、就職期の20歳代が東京都・大阪府に、結婚・子育て期の30歳代が近郊都市に転出超過となっており、都市に活力を生み出し、社会を支える中核となる「若年・子育て層」が市外へ流出していること、市内でオフィス空間や、一定のまとまった産業用地・空間の確保が難しいことなどの課題を抱えている。

都市の持続可能性は、世界の都市の共通の課題であるが、景観はそれを支える重要な要素である。それゆえ、歴史的資産を継承するとともに、未来社会を見据えて、経済や文化の営み、人々の暮らし、子どもたちが遊ぶ姿、それら全てを含んだ景観を、守り、育て、さらに創造していくことで、都市の活力を生み出していく必要がある。

こうした状況の中で、京都市では持続可能な社会の実現に向けた様々な取組が実施されているが、都市計画の分野では、平成29年に都市計画審議会に「持続可能な都市検討部会」

が設置され、将来にわたって安心安全で暮らしやすく、魅力や活力のある持続可能な都市構造を目指した土地利用の誘導を図るための「持続可能な都市構築プラン（仮称）」の検討が進められた。平成31年3月には、「京都市持続可能な都市構築プラン ～歴史と文化を未来に受け継ぎ新たな価値を創造するまちづくり～」(以下、「持続可能な都市構築プラン」という。)が策定されている。

また、国連において「持続可能な開発目標」SDGs（エスディージーズ）として、17の国際目標が掲げられている。特に、SDGsの目標11は、「都市と人間の居住地を包摂的、安全、レジリエントかつ持続可能にする」であり、持続可能な都市には、誰一人取り残さない「包摂性」や、あらゆる危機に対する「強靭さ（レジリエンス）」の視点も重要となっている。

（3）文化を基軸とした総合的なまちづくり

京都市は昭和53年の「世界文化自由都市宣言」において、「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」を都市の理念としている。

文化庁の京都移転が決定し、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る。その文化庁を迎える京都市は、文化を基軸とした総合的なまちづくりを進めるとともに、経済的価値も含む幅広い文化政策を展開し、京都から日本の文化を広く世界に発信することが求められている。

京都市では、「世界の文化首都・京都」の実現に向けた全庁横断的な体制が整備され、京都の強みである環境、教育、福祉、ものづくり、コミュニティなど、あらゆる分野を文化と融合することにより、それぞれの質を高め市民生活を豊かにするとともに、都市格の向上や経済の活性化につなげる取組が進められている。

文化と経済を繋ぐことによって新たな価値を発見し、それをまちの発展、市民の豊かさに活かして、京都らしい文化を創造していく、そうした好循環を生み出すまちづくりを進めることによって、京都を文化と産業の息づく持続可能な創造都市へと発展させていくことが重要な課題となっている。

（4）これからの社会資本整備

新景観政策が導入されて以降も、地下鉄東西線建設（二条～太秦天神川）や五条通拡幅（千本通～西大路通）、JR梅小路京都西駅の開業等、基幹的なインフラの整備が着実に進められている。このことは、京都市内における当該インフラに関連する地域相互の関係や、インフラ立地地域における土地利用のポテンシャルを大きく向上させていると考えられる。

一方で、京都市を含め、日本のインフラは高度経済成長期に集中的に整備されており、今後急速に老朽化するインフラを戦略的に維持管理・更新することが求められている。

また、人口・世帯数が減少する中で、空き家に係る課題が顕在化しており、国においては、既存建築ストックの有効活用を促進するため、安全性を確保した上での建築規制の合理化が進められている。合わせて、木材を建築材料として活用することで循環型社会の形成や国土の保全、地域経済の活性化に貢献することが期待されており、近年の技術開発も踏まえ、建物の木造・木質化に資するよう、建築基準の合理化も進められている。

さらに、近年の外国人観光客の増加により、京都市内では宿泊施設が増加し、「ゲストハウ

ス」や「民泊」と呼ばれる新たな営業形態が急増している。大規模災害時には外国人観光客を含む多くの帰宅困難者の出現が想定されており、関係団体や民間企業とも連携した、ハード・ソフト両面にわたる帰宅困難者対策の構築が求められている。

新景観政策の更なる進化の検討においては、このような社会情勢の変化に伴う社会資本整備のあり方の変化や技術開発の進展についても考慮する必要がある。

2. 京都市の景観政策に求められるもの

(1) 優れた景観の新たな創造

新景観政策では、景観形成の取組により都市の魅力を高め、都市の活力を生み出していくことを理念として掲げている。

1200年を超える悠久の歴史と文化を誇り、日本の宝である京都を守り、育てるため、建物や看板は個人の所有物であっても、景観は公共の財産という視点で、市民や事業者の理解と協力のもと、規制を強化してきた。

その結果、確実に都市景観は向上し、京都の都市格の向上に大きく貢献している。京都市が毎年実施している市民生活実感調査においても、「京都の個性的な町並み景観が守られているか。」という質問に対して「そう思う」、「どちらかというと思う」と回答された割合は、平成19年度の4割以下から、平成26年度以降は6割以上へと増加しており、政策の効果は市民にも実感されている。

新景観政策の進化においても、50年後、100年後に向けて「京都らしさ」を守り、「都市格の向上」を目指す基本的な考え方は、堅持すべきである。

さらに留意すべきは、景観には視覚的な形態や色彩にとどまらず、目に見えない音、香り等の五感に訴える全てのものが含まれるということである。景観の本質は見るだけではなく、まちを歩く中で、気配や雰囲気、趣きとして感じられるものである。景観の概念を「見る景観」から「感じる景観」、「生きた景観」へと拡張し、暮らし、経済・文化の営みの全てを含むものとして、景観を形成していく必要がある。

したがって、京都を文化と産業の息づく持続可能な創造都市としていくためには、景観の保存・再生だけでなく、生き活きとした暮らしや営みの実現に繋がる新たな景観の創造も求められる。しかし、新景観政策は、景観の保全・再生のために形態をコントロールする「規制法」が中心となっており、相当の効果をもたらしているとはいえ、まち全体を生き活きとした場所にしていく上で必要となる新たな景観の創造にも貢献できる「創造法」になっているわけではない。

京都の景観づくりでは、保全・再生と創造のバランスをとることが重要であり、そのことを可能にする景観政策の体系を構築することが求められる。それゆえ、景観政策を規制法から創造法へと進化させる必要がある。

(2) 都市計画と連動した、持続可能な都市の構築

「持続可能な都市構築プラン」では、「都心部と周辺部等の拠点の魅力・活力の向上」等の基本方針のもと、市内各地域を広域拠点エリア、地域中核拠点エリア、日常生活エリア、ものづくり産業集積エリア及び緑豊かなエリアの5つのエリアに分類するとともに、5つのエ

リアに重ね合わせる学術文化・交流・創造ゾーンも想定し、各地域の将来像と暮らしのイメージが示されている。

本プランは、将来にわたって暮らしやすく、魅力や活力のある持続可能な都市構造を目指した、土地利用の誘導等を図るための「まちづくり指針」であり、こうした都市ビジョンを基に、地域の特性に応じたまちづくりを進めていくためには、今まで以上に都市計画と連動するかたちで景観政策を展開する必要がある。

(3) 地域の景観や都市機能の特性に応じたきめ細やかな対応

京都には、まちなかも周辺部も含めて、各地域それぞれに、固有の悠久の歴史や奥深い伝統と文化、多様な魅力と個性があり、地域の特色ある暮らしと人々の絆が生き活きと息づいている。

また、地域ごとに、京都市基本計画や各区の基本計画をはじめとした、これまで市民が参加した上での議論が蓄積された計画がある。

景観政策においても、三山の自然や古都の歴史的風土を保全するため、戦前から風致地区制度等を活用してきた地域、全国に先駆けて市街地景観条例を整備し、市街地の美観を保全するとともに都心の再生を図ってきた歴史的市街地、新景観政策において新たに導入した眺望景観・借景を保全する地域や、新たに景観の形成に取り組んでいる地域など、地域ごとの景観特性に応じた様々な景観計画と景観政策の歴史がある。

さらに、都市計画においても、「都市計画マスタープラン」や「地域まちづくり構想」、「持続可能な都市構築プラン」等のまちづくりの指針がある。

このように京都市は個性的な地域が集合した都市であるため、新景観政策の進化においては、地域ごとの暮らしや営み、景観の特性、これまで取り組まれてきたまちづくり活動など、地域ごとの固有の状況を丁寧に読み解き、きめ細やかな対応を行う必要がある。

(4) 地域のまちづくりに取り組むコミュニティ等との協働

景観の本質は地域のコミュニティのあり方と深く結びついている。住民により、まちが大切にされ、様々なまちづくりの取組が行われていることが、気配や雰囲気、佇まいの良さを含む京都の景観の魅力を支えている。

したがって、京都市の景観政策は、コミュニティ等と協働してまちづくりに取り組むことが重要である。

新景観政策の進化においては、地域ごとのビジョンを分かりやすく市民や住民に示し、共有することが重要である。

さらに、そうしたビジョンを地域と共に創り、協働で実現していくよう、景観づくりのプロセスを進化させることも望まれる。

(5) 京都の未来を拓く都市ビジョンのもと、総合性と実効性を確保した都市のデザイン政策

京都市では、景観政策を含む各種政策を統合する目標・理念として、昭和53年に「世界文化自由都市」を世界に向けて宣言している。また、平成11年に策定した市政の基本方針を定める「京都市基本構想」では、「保全・再生・創造」を基本としたまちづくりを推進することが示されている。

さらに、「国家戦略としての京都創生」や、「世界の文化首都・京都」、あらゆるダメージに対し、それをバネとして粘り強く現状以上の回復を目指す「レジリエント・シティ」、多彩な知識・技能を身につけた創造的な人々が働きながら暮らす「創造都市」など、政策分野を横断する都市ビジョンが提示されている。

また、国連が掲げる「持続可能な開発目標」SDGsは、「誰一人取り残さない」を理念に、多様性と包括性のある持続可能な社会の実現を目指した国際目標であり、2030年までの目標達成に向けて、世界の全ての国・地域の政府だけでなく、地方自治体や民間企業等もその達成に向けて取り組むこととされている。

こうした京都の未来を拓く都市ビジョン等に基づく様々な取組は、都市の景観として現れるものであり、京都市の新景観政策には、都市ビジョンの実現を支援するとともに、トータルとしての都市景観をデザインしていく視点も求められる。

その際、京都を一つの大きな都市として見るのではなく、小さなまちの集合体として捉え、町内会や自治連合会などのヒューマンスケールの地域が階層的に重なっている「モザイク都市」として理解する必要がある。

地域中核拠点エリアなどのコンパクトで個性的な地域がネットワーク化した、より豊かな全体として京都の景観のランドデザインを構築することは、「持続可能な都市の構築」をはじめとする様々な都市ビジョンの実現を支援するうえで極めて重要である。

そして、景観行政の持つ「総合性」を強く意識して検討を進めるべきである。京都固有の地域資源を都市デザインにどう活かすか、京都市の抱える様々な都市的課題に対して、都市政策がどう答えるのか、が正に問われている。

ビジョンだけでは実効性はなく、ビジョンを実現するためには、何らかのインセンティブを与えるなど、誘導のための政策の導入が必要である。

こうした総合性と実効性を確保した都市デザインに貢献する政策を展開するため、文化、環境、教育等の行政関係部局の連携を図るとともに、地域コミュニティ等との協働を推進するための体制の整備が求められる。

3. 政策の進化の方向性

(1) 京都の景観の守るべき骨格の堅持・充実

京都は三方の山々に囲まれた内部に川筋のある特徴的な風土を有しており、このような風土が生み出す盆地景は、先人たちが原風景として捉えてきた京都の景観の基盤ともいえるべきものである。こうした京都の豊かな自然景観は、戦前から風致地区制度により保全されてきたものである。

そして、盆地を中心に市街地が形成されている京都市においては、周囲を取り巻く山並みとの関係の中で建物の高さを考える必要があり、都心部から三方の山すそに行くに従って、次第に建物の高さが低くなるような都市空間の構成を、高さ規制の基本方針としている。

また、歴史都市・京都には世界遺産をはじめとした寺社や御苑、庭園、歴史的な町並みなどの貴重な歴史的資産が数多く存在し、これらが形づくる貴重な歴史的景観や眺望景観は、地域特有の歴史や文化と一体となって、継承されてきた京都の宝である。

新景観政策において、京都らしい市街地景観を残す歴史的都心地区（河原町通、烏丸通、堀川通、御池通、四条通、五条通の6本の幹線道路沿道地区と、これに囲まれた職住共存地区）においては、ヒューマンスケールの都市空間を維持するために大胆な高さ規制の強化とデザイン基準の見直しを実施し、賑わいと快適な歩行者空間の創出と併せて、良好な景観の保全・創出を重点的に推進している。

京都には、このような京都の景観を考えるうえで守るべき骨格となるデザイン原理が息づいている。これらは、社会情勢が変わっても変えるべきものではなく、引き続き堅持し、取組を充実していくべきである。

（２）地域ごとの機能と景観特性を考慮した空間形成のあり方

地域の特性に応じたまちづくりを進めていくためには、京都市基本構想や都市計画マスタープランで示されている「保全・再生・創造」の考え方を基盤とし、「持続可能な都市構築プラン」における各エリアやゾーン、さらに個別の地域ごとの景観特性を考慮することにより、きめ細やかに地域ごとのビジョンを共有したうえで、空間形成を進めていくことが重要である。

また、インフラや拠点となる施設が新たに整備され、都市として新たな役割を担うべき地域では、地域の自然や歴史、文化、景観の特性を踏まえつつ、新たな地域のビジョンを協働により作成していくことが重要である。

（３）都市機能や広い意味での公共性への貢献を含めた「優れた計画の誘導」

京都の景観の守るべき骨格は堅持したうえで、都市での暮らしや営みを生き活きとしたものとし、優れた景観を創造していくためには、これまでの景観政策を規制法から創造法へと進化させる必要がある。

そのためには、良好な景観形成や市街地環境の創出に向けて、建物の外観だけでなく、都市機能、緑地や公共的なスペースの確保など、広い意味での公共性への貢献を含む総合的な視点から計画を評価し、地域にとってより優れた計画へと誘導することが重要である。

その際には、新景観政策による現行制度をリセットするのではなく、あくまでも現行制度をベースに、地域ごとの景観特性やまちづくりの観点から計画を評価する新たな制度を追加する形での制度設計を行う必要がある。

また、既存建築ストックの有効活用や、新技術による建築材料としての木材活用など、社会情勢の変化に伴う法改正や新技術の活用に際しても、優れた景観へと誘導していく視点が重要である。

（４）地域コミュニティの活動やエリアマネジメント等との連動

京都の地域コミュニティは、住民自治の歴史を引き継ぐ町内会や自治連合会が中心となり、防災、福祉、景観などの様々なテーマのまちづくりが取り組まれてきており、京都の景観はこうした地域コミュニティをはじめとする様々な主体のまちづくり活動によって支えられている。京都市には、地域の方々が想いや方向性を共有し、さらには、新たにその地域で建築等をしようとする方々と一緒になって地域の景観づくりを進めていくことを目的とした「地域景観づくり協議会制度」が制定されており、この制度を活用して、先進的な景観づく

りに取り組まれている地域も多くある。

しかし、こうした地域自治組織等の担い手が不足し、その育成が大きな課題となっている。

一方、まちづくり活動の一環として、住民だけではなく、地域に働きに来る人やまちの魅力味わいに来る人などを巻き込んだエリアマネジメントの取組が注目を集めている。大阪では、こうしたエリアマネジメント活動を持続可能なものにするために「B I D 条例」が制定されており、国においても地域再生法が改正され、「地域再生エリアマネジメント負担金制度」も創設されている。

さらに、公共空間がより魅力的になるように、コミュニティが空間を継続的にデザインし続け、空間の進化が常態化するプレイスメイキングの考え方も国内で導入されつつある。

京都市でも、「地域の活力の維持・向上を図るための地域まちづくり制度」の検討が進められており、今後、京都の景観まちづくり活動においても、こうした新たな枠組みと既存の枠組みとがうまく重なりながら響き合い、連動していくことが望まれる。

地域ごとのビジョンを地域の方と共に創るプロセスを構築する等、景観政策が地域に根差したまちづくり活動と連動し、地域コミュニティをはじめとする様々な主体のまちづくり活動が持続的に展開していくことが重要である。

4. 具体的な施策展開に向けて

(1) 地域のビジョンを共に創り実現していく、景観づくりのプロセスの進化

これからの時代を見据え、京都を文化と産業の息づく持続可能な創造都市としていくためには、京都を小さなまちの集合体として捉え、ヒューマンスケールの地域ごとにビジョンを作成し、地域の特性に応じた景観づくりを展開していく必要がある。その地域の住民や関係者と行政が対話と協働によりビジョンを共有して景観づくりに取り組み、小さくてもまちに良い変化を生み出し、そのプロセスや成果を大切にすることが重要である。

こうして作成された地域ごとのビジョンは様々な手法を組み合わせる形で実現していくことが求められるが、その際にどの手法を採用していくかについても、それぞれの地域で対話と協働のプロセスを積み重ねることができるよう政策を進化させるべきである。

そして、京都の景観を考えるうえで守るべき骨格となるデザイン原理をしっかり継承し、職と住が共存し歴史や文化が受け継がれている都心部、あらゆる世代が快適に暮らせるための都市機能が充実した郊外部の地域中核拠点を中心とした地域、働く人にとっての利便施設である店舗や保育所等が充実したものづくり産業の集積する地域など、コンパクトで個性的な地域がネットワーク化した、より豊かで住む人にも働く人にも魅力的な全体として京都の景観を形成していく必要がある。

(2) ビジョンの実現に向けた優れた計画の誘導

都市での暮らしや営みを生き活きとしたものとし、優れた景観を創造していくためには、地域ごとのビジョンを作成するとともに、様々な誘導手法を組み合わせる形で実現していくことが求められる。

景観を創るには、建物の色やデザイン、高さなどに加えて、緑や公共的なスペースの確保など、様々な要素があり、隣接する建物や敷地の周囲の隣地、道路、その地域の自然や歴史、

文化、まちづくりの活動等との関係性が重要である。

現行の高さの特例許可制度は公共公益上必要な施設を対象とした運用が主となっているが、地域の景観や住環境、都市機能、まちづくり活動等などの総合的な視点から優れた計画を誘導することが重要であり、地域の特性に応じ、そのような総合的な視点から、誘導手法の一つとして高さ規制のあり方も捉える必要がある。

京都の景観の守るべき骨格を堅持したうえで、良好な景観形成や市街地環境の創出に向けて、建物のデザインや、都市機能、緑地や公共的なスペースの確保など、広い意味での公共性への貢献を含む総合的な視点から計画を評価し、優れた計画を誘導することが可能となるよう、地域の特性に応じて、特例許可制度を活用することも重要である。

なお、現行の高さの特例許可制度は、計画の周知や市民意見の反映、景観審査会への諮問など、透明性及び公平性を確保するための手続は整備されており、計画の評価や手続にあたっては、現行制度をベースとした公正な審査や制度の運用のあり方が特に重要である。

こうした許可制度の運用を行うにあたり、特例許可の考え方や、地域ごとのビジョン、考慮すべき事項等をガイドラインにまとめ、事前に市民や事業者にも周知することも必要である。この際、地区計画や景観まちづくり協議会による地域景観づくり計画書等の地域のビジョンが既にある地域では、これを尊重すべきである。

また、地域の住民や関係者と、地域の機能や景観特性を考慮した空間利用のあり方が共有された場合には、誘導したい都市機能や許可の上限としての高さの設定等を含んだその地域のビジョンを作成することも考えられる。

(3) デザインの創造性を発揮できる仕組みづくり

景観地区（美観地区及び美観形成地区）におけるデザイン規制の現行制度の運用は、「裁量性が少ない一般基準の運用」と「時間的・労力的にハードルの高い特例制度」の2つのルートが中心となっており、硬直化した一般基準の運用により、地域の景観特性や角地等の建築敷地の固有の特性、隣地や道路など周囲との関係性に応じた優れたデザインの創出や、近年の技術開発も踏まえた建物の木造・木質化、京都の伝統的産業等を活用した新たな素材や技術を活用した新しいデザインの提案が抑制されている面がある。

過度にデザインの一般基準に拘束されることなく、地域ごとの固有の景観特性や、建築敷地と隣接する道路や隣地との関係性にも配慮した、優れたデザインの建築を誘導することも大切であり、デザインの創造性を引き出すため、デザイン規制の趣旨そのものや地域ごとの景観特性に立ち返って事業者・設計者がデザインの提案を行い、審査側も過度に一般基準に拘束されることなく、総合的な観点から判断を行える制度の運用等を検討する必要がある。

その際、制度を運用する側の適切な判断力が問われることは言うまでもない。

運用にあたっては、地域の景観特性や建物の規模等に配慮するとともに、そのデザインを評価するプロセスやそれを認めた理由を公表し、効果を検証する仕組みを構築することが必要である。

(4) 地域に応じたよりきめ細やかな景観形成

地域の特性に応じたよりきめ細やかな景観形成を図るためには、現行の地区指定や基準の見直し等を検討する必要がある場合も散見される。

具体的には、一部の美観地区では、両側町の通りを中心に景観基準が異なる地域があり、「通り景観」に配慮し通りの両側で同一の基準が適用されるよう、地区指定の見直しが必要である。また、幹線道路沿道の歴史遺産型美観地区では、幹線道路の沿道という地域特性を踏まえた基準の見直しが求められる。

さらに、現行基準では、道路等の「公共の用に供する空地」に面している部分に対してエアコンの室外機等の設備を設置する際には外壁の意匠と調和するよう相応の配慮を求めているが、それ以外の部分に対しては、配慮規定が設けられていない。多くの路地も「公共の用に供する空地」としては扱っておらず、路地に面する部分については、配慮規定が設けられていない。そのような「公共の用に供する空地に面していない」部分が隣地越し等から視認できる状況が将来にわたり固定化されていることも少なくなく、一定の配慮を促す仕組みも検討する必要がある。

また、歴史遺産型美観地区では、建物の高さ規制と勾配屋根を求めるデザイン規制の整合性がとれた、適切な景観へと誘導する仕組みを検討する必要がある。

(5) インフラ整備の進展に合わせた都市計画の変更

インフラの整備が進み都市として新たな役割を担うべき地域では、新たな地域のビジョンの実現を促すため、都市計画として適切に規制の見直しが図られる必要がある。例えば、JR丹波口駅や京都リサーチパーク地区に近接している五条通沿道（千本通～西大路通）は、新景観政策の実施以降に道路拡幅整備が完了しており、今後、事務所や研究所などが集積した新たな活力を生み出す地域となることが期待されている。このような地域では、政策的に求められる用途への誘導も勘案した上で、用途地域等の見直しと併せて高さ規制やデザイン規制の見直しを図り、新たな地域のビジョンの実現を促す必要がある。

(6) 既存建築ストックの活用と景観規制の合理化

既存建築ストックの活用の観点から、規制の強化に伴い、現行の高さやデザインの規制に適合していない既存不適格建築物に対する規制の合理化について、検討を行う必要がある。

特に、高さ規制の既存不適格建築物に対する増築で、新たに増築される部分は高さ規制を超えない場合には、既存部分の外壁や屋根の色彩、室外機等の建築設備や敷地全体のランドスケープ計画（植栽・外構計画）も含めて、地域の良好な景観の形成や周囲の市街地環境に支障がないことを要件とし、手続の合理化を検討すべきである。

(7) 関係政策や地域の活動との連動

これからの時代を見据え、京都の未来を拓く都市ビジョンのもと、トータルとしての都市景観をデザインしていくためには、都市計画等の関連政策と連動し、地域景観づくり協議会をはじめとする様々な地域に根差したまちづくり活動と連携して取り組む必要がある。

そのためには地域の活動を推進する組織やその担い手への支援体制の整備、エリアマネジメントやプレイスメイキング等の新しいまちづくりの仕組みの導入の検討が必要である。

また、道路や河川、公園等の公共空間を、地域とともにより美しく魅力的な空間へとしていく取組がより一層求められている。これまで、道路整備における景観面での指針となる「京のみちデザイン指針」の策定や、京都府と連携した鴨川に架かる橋の整備などが進めら

れているが、今後も無電柱化の推進をはじめ、道路や河川、橋梁、公園等の整備や管理を行う部局とのより一層の連携が必要である。

さらに、総合性と実効性を確保した都市デザインに貢献する政策を展開するため、文化、環境、教育等の行政関係部局の連携を図るとともに、地域コミュニティ等との協働を推進するための体制の整備が求められる。

高さやデザインの特例制度と、市民の安全・安心に配慮し、地域の環境の向上等に貢献する優れた計画を誘導する許認可制度のあり方やその効果的・効率的な連携のあり方も模索することも重要である。

5. 結び

「新景観政策の更なる進化」に関する市民意見募集には、京都の景観を大切に思う多数の貴重な御意見をいただいた。新景観政策は、市民の皆様から高い評価と大きな期待が寄せられている。

これからの時代を見据え、京都を文化と産業の息づく持続可能な創造都市へと発展させていくためには、新景観政策の基本的な考え方のもと、地域ごとにビジョンを作成し、景観政策と都市計画との組み合わせで、活力ある魅力的な京都の都市景観をデザインしていくことが求められている。

建物等の表層だけでなく、都市での暮らしや営みを生き活きとしたものに誘導し、新たな価値を創造する都市としていくため、景観政策の進化が必要である。

こうした新たな都市計画と連動する景観政策を推進するためには、市民をはじめ、地域やNPO、企業、大学等の多様な主体とそれを支える行政が、対話と協働により都市や地域のビジョンを共有しながら、共に「自分ごと」、「みんなごと」として取り組むことが基本となる。

京都市新景観政策の更なる進化検討委員会委員名簿

和泉 汐里	市民公募委員
大島 祥子	一級建築士事務所スーク創生事務所代表
川崎 雅史	京都大学大学院教授
佐々木 雅幸	同志社大学特別客員教授
谷川 陸	市民公募委員
辻本 尚子	公益社団法人京都府不動産鑑定士協会副会長
長坂 大	京都工芸繊維大学教授
中嶋 節子	京都大学大学院教授
○ 宗田 好史	京都府立大学大学院教授
◎ 門内 輝行	京都大学名誉教授，大阪芸術大学教授

(◎：委員長　○：委員長職務代理者　五十音順敬称略)

<参考>「京都市新景観政策の更なる進化検討委員会」 審議経過

第1回	平成30年 7月25日	<ul style="list-style-type: none"> 京都市からの諮問 諮問の背景及び今後の審議の進め方
第2回	9月20日	<ul style="list-style-type: none"> 京都市における都市計画，景観政策における地域特性 ゲストスピーカーからの話題提供
第3回	10月17日	<ul style="list-style-type: none"> 新景観政策の更なる進化の方向性 <ol style="list-style-type: none"> 主要な拠点エリアの景観等規制状況 高さ規制の進化の方向性 デザイン規制の進化の方向性
第4回	11月15日	<ul style="list-style-type: none"> 新景観政策の更なる進化の方向性 ゲストスピーカーからの話題提供 エリアマネジメント等の新たなまちづくりの手法 今後の審議の進め方と市民意見募集
シンポジウム	12月22日	京都市景観シンポジウム「新景観政策の更なる進化」
市民意見募集	平成31年 1月10日 ～2月12日	「新景観政策の更なる進化」に関する市民意見の募集
第5回	平成31年 3月6日	<ul style="list-style-type: none"> 市民意見募集の結果報告 地域のまちづくりに取り組むコミュニティ等との協働のあり方 寄せられた市民意見への対応
第6回	3月19日	<ul style="list-style-type: none"> 答申案