

平成20年度「市民による景観づくり研究」
最終報告書

平成21年3月

公明党京都市会議員団

目次

1. はじめに～私たちの問題意識.....	1
2. 新景観政策の現状と課題.....	3
(1) 全国及び京都市における景観創造の試み.....	3
(2) 新景観政策の現状.....	6
(3) 新景観政策の課題.....	8
3. 7つの政策提言.....	13
(1) 政策提言の基本的な考え方.....	13
(2) 7つの政策提言.....	15
4. 検討の経緯.....	20

1

はじめに～私たちの問題意識

平成19年9月、京都市において施行された「新景観条例」は、全国の注目を集めている。全市的に建物の高さ規制を強化するだけでなく、デザイン基準を導入し、屋外広告物の規制を強化するという大都市としては前例のないこの試みは、「百年後を見据えた」日本を代表する歴史都市の景観保全・再生策としておおいに評価されるべきである。全国の視線は、この条例が京都の美しさをどの程度堅持できるかに向けられている。

しかしながら、京都市においてはこれまでのまちづくり政策や環境政策が、折にふれて市民意識の醸成や市民参加機会の充実を図ってきたのに対して、「景観」に関しては、政策遂行の基盤となる市民の景観意識の発揚や都市景観創出への参加機会は十分とは言えず、それ以前に事業者や企業市民も含めた「市民」の合意が得られたようには見えない。重要な京都の「将来のまちの姿」は明らかでなく、それを共有していく仕組みも未整備、というように、現状からはさまざまな課題が浮かび上がってくる。

景観という問題は「美しさ」という価値観をめぐる問題であり、それだけに本質的な難しさをはらんでいるとも言える。ただし、「美しさ」は個人の主観や趣味の問題ではなく、地域の人びとが共有する、個人の主観を超えた地域全体の客観的な価値である。今から考えれば、景観については誰もが実感し語れるがゆえに、今回の新景観政策の実施は市民の「まち」への意識、まちづくりへの入口、まちづくりに対する市民参加を担保する、おおいなる契機とすることもできたのである。今回の施行は、壊れゆく町並みを一刻も早くくい止めることが優先されたと捉えるべきであり、今後の挽回策が期待される場所である。

本研究は、新景観政策の「進化」をめざすという問題意識から、2カ年にわたり、他都市の試行事例にも学びながら景観政策の現状と課題を整理することにより、市民が景観のあり方について自ら学び、望ましいまちの姿に向かう合意形成の方法や「将来の景観」を創出していく京都市的方法の手がかりを得るとともに、「市民による景観づくり」を実現していくために行政や公的機関に求められる要件や課題に対応する施策・事業等を抽出し、公明党京都市会議員団の政策提言として結実させることを目的としたものである。

したがって、本報告書は2カ年に及ぶ調査研究の成果を取りまとめた最終報告である。いずれも景観政策や京都の事情に詳しい学識経験者を講師に招いて本テーマに関する問題提起を受け、全員で討議するという方法で研究会を開催するとともに、それ以外にも議員のみの研究会を開催して、最終の政策提言として取りまとめた。末筆ながら、5名の学識経験者の方々にあらためて御礼申し上げたい。

この提言を元に、各方面での議論を期待するものである。

2

新景観政策の現状と課題

(1) 全国及び京都市における景観創造の試み

美しさへの配慮の欠如

平成16(2004)年に「景観法」が成立・施行したとき、かつて1970年代に建設省のお役人から「街を美しくしようなんて、けしからん」と言われた田村明氏(元横浜市技監)は、「美しい国をつくりたいという簡単なことに到達するまでには相当長い時間がかかった」と述べている。国が景観について単独の法律をつくろうというのは、それまでとは180度の方向転換であった。「景観法」は、都市や農山漁村等の良好な景観の形成を図るため、基本理念および国等の責務を定めるとともに、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観整備機構による支援等所要の措置等を講ずる我が国で初めての景観についての法律であった。

戦後の高度成長期やバブル期のように経済至上主義が幅をきかず時代に、都市の景観やデザインを考えること自体顧みられなかったことは事実であり、道路を通したり橋を架けたりといった都市開発事業を拡大していくためには、文化性や歴史性を表象する景観は邪魔者扱いされたのはうなずけよう。戦後の急速な都市化の進展の中で、まちづくりにおいて経済性や効率性、機能性が重視された結果、「美しさ」への配慮を欠いていたのは否めない。確かに、美しい地域(国)をつくりたいという「簡単なこと」に到達するには、全国的な価値観の変容が必要であった。

我が国において、国政レベルで「景観」が意識されはじめるのは、ようやく昭和40年代の後半(1970年代半ば)以降であり、都市における緑化の意義として景観の形成が取り上げられたにすぎなかった。「緑」への関心は都市緑地保全法や緑のマスタープラン等の制度として結実したのであるが、しかし、その時点では「風致・景観」という「風致」という用語とセットでの用い方で、「景観」という用語には単独の地位が与えられていなかった。したがって、まだ景観「有史以前」にあったと言うほうが正確なのかも知れない。

地方でのさまざまな試み

昭和50年代に入ると急速に景観への関心が徐々に高まる。景観という用語だけでなく、「都市の美しさ」や「都市アメニティ」、「都市デザイン」といった新しい用語を用いて基本計画や都市計画が策定されるようになった。また、「文化行政」の一環として景観を位置づける自治体も多かった。京都市をはじめとして神戸市、横浜市などの景観行政が評価され、また大都市ではないが、長野県小布施町や神奈川県真鶴町、福島県三春町など地方都市での試みが平成期に入る以前から注目された。これら小都市における景観創造への取り組みを見ると、住民と行政が、まさに「一体となって」という言葉がふさわしい「協働」と、長い時間をかけた協議によって一定の「合意」をつくり上げ、歴史や文化を大切にしたまちづくりが進められたことがわかる。

しかしながら、これらの動きに国が明確な対応を示すのは、ようやく平成15(2003)年7月に策定された「美しい国づくり政策大綱」からであるというのは決して言いすぎではないと思われる。都市化の終息や、地方での実践、京都市などによる政府への働きかけ、市民の関心の高まりといったことがそうした動きをもたらしたと言えようが、「美しい国づくり政策大綱」は「事業における景観形成の原則化」、「分野ごとの景観形成ガイドラインの策定等」、「景観に関する基本法制の制定」などを謳い、良好な景観の形成を、初めて国政上の重要課題と位置づけ、それを踏まえ「景観法」の成立へと至ったからである。国土交通省は「景観に配慮した社会資本整備により形成される良質な公共空間は、地域の価値を向上させ、地域住民に精神的な豊かさをもたらすとともに、後世における資産となるべき性格を有するものである」との認識を示している(「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本指針」)。

今日、景観法に規定され、景観計画を策定することのできる景観行政団体は全国で376団体にのぼっており(平成21年2月現在)、さらに全国の自治体には約500に及ぶ景観に関する条例があると言われている。条例を制定していなくてもそれに近い「要綱」等を持つなど、多様な手法を用いながら景観行政に取り組んでいる自治体はさらに多いものと推測される。

トッランナー京都の取り組み

一方、京都市の景観行政は、これまで全国の景観行政の「トッランナー」としてさまざまな取り組みを行ってきた。その取り組みの経緯を「京都市景観計画」(平成19年9月)の「全体計画」の記述に添って見ることとする。

京都市における景観への取組みは、まず建築物の高さ規制に関しては、大正8(1919)年に制定された市街地建築物法、それを受け継いだ昭和25(1950)年制定の建築基準法により、建築物の高さを最高限度住居地域20m、それ以外の用途地域は31mと規定されていた。

しかし、昭和45(1970)年制定の改正建築基準法によって建築物の高さ規制が容積率制の導入とともに廃止されたのを受けて、京都市では昭和48(1973)年市街地の大半に高度地区を指定して、引き続き高さ規制を保持した。その後、平成8(1996)年の美観・風致地区拡大に合わせて地区特性に応じた高さ規制の見直しを行ってきた。

また、自然・歴史的景観の保全に関しては、昭和5(1930)年の風致地区指定以来、数度の指定区域の拡大などにより風致の保全を図ってきた。平成8(1996)年に改正した京都市風致地区条例に基づき、風致の維持に関する基本方針等を定めた風致保全計画を策定し、地区ごとにきめ細やかな風致の保全を図ってきた。また、昭和41(1966)年の古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法に基づいて歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保存地区を定め、平成8(1996)年同特別保存地区の指定区域を大幅に拡大し、五山の送り火を含む京都盆地周辺の山すそ部のほぼ全域を指定し、歴史的風土の保存を図ってきた。さらに、都市近郊や市街地における緑地についても、近畿圏の保全区域の整備に関する法律や都市緑地法に基づいた緑地保全に努めてきた。

さらに、市街地景観の整備に関しては、昭和47(1972)年、全国に先駆けて京都市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、特別保全修景地区など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、市街地景観の維持・向上に努めるとともに、昭和50(1975)年に改正された文化財保護法に基づいて、産寧坂地区などを改めて伝統的建造物群保存地区に指定し、伝統的な建造物により構成される町並みの保存を図ってきた。京都市市街地景観条例は、平成7(1995)年京都市市街地景観整備条例として全面改正し、都市の美観の維持を図る美観地区に加え、地域の景観を形成し向上させる建造物修景地区制度を創設したほか、歴史的景観保全修景地区制度や界わい景観整備地区制度を創設するなどにより、きめ細やかな規制・誘導を図ってきた。屋外広告物の規制に関しても、都市の景観を形成する重要な要素として位置づけ、昭和31(1956)年の屋外広告物条例以来規制強化の方向に努めてきた。

このように京都市は、建物の高さ規制や市街地景観の整備、屋外広告物の規制など、他都市に比べるときわめて厳しい規制を図ってきたのであるが、残念ながら特にバブル経済期以降における都市開発の流れの中で、京町家の町並みが減少し、代わって不調和な建築物が立ち並ぶなど、京都の優れた景観は壊されつづけた。まさに「町が病気になる

っている」(西島安則・時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会会長)という状態に立ち至ったのである。今回の新景観政策は、これらの懸命な取り組みをもってしても美しく秩序ある都市景観は守れないという、いわば危機感の表われであった。

(2) 新景観政策の現状

新景観政策の概要

こうした経緯のもとで新景観政策は実施に移された。その概要は以下の通りである。

新景観政策の基本認識は、歴史都市・京都の個性や魅力を守り、育てることであり、そのことによって付加価値が高まり、都市の価値の向上、都市の活力の向上につながるというものであり、50年後100年後の京都の将来を見据え、「京都がいつまでも京都であり続けるために」を基本に、5つの柱で構成される。

柱の1つは、建築物の高さ規制の引き下げである。建築物の高さは、都市景観の枠組みを決める重要な要素であり、山並みや町並みとの調和、隣接する市街地間の格差抑制などの観点から、これまでの規制の見直しを行い、主に歴史的市街地、山すそ部の住宅地、市街地西部及び南部の工業地域という3つのエリアで高さの引き下げを行った。特に都心部の幹線道路沿道では高さ規制45mを31mに、その内部地区である「職住共存地区」では31mから15mに引き下げを行ったことである。

2つ目は、建築物のデザイン規制の見直しで、景観地区(景観法策定までは美観地区)や建造物修景地区等の指定区域を拡大するとともに、デザイン基準をこれまでの種別基準から地域の特性に応じた12類型の地区別基準に見直し、さらに基準の詳細化や明確化を図った。

3つ目は、眺望景観・借景の保全の取り組みである。京都には守るべき眺望景観が多数あるが、その中から五山の送り火など38ヵ所を選定し、新たに眺望景観創生条例を制定し、標高による高さ規制や近景・遠景のデザイン規制を行っている。

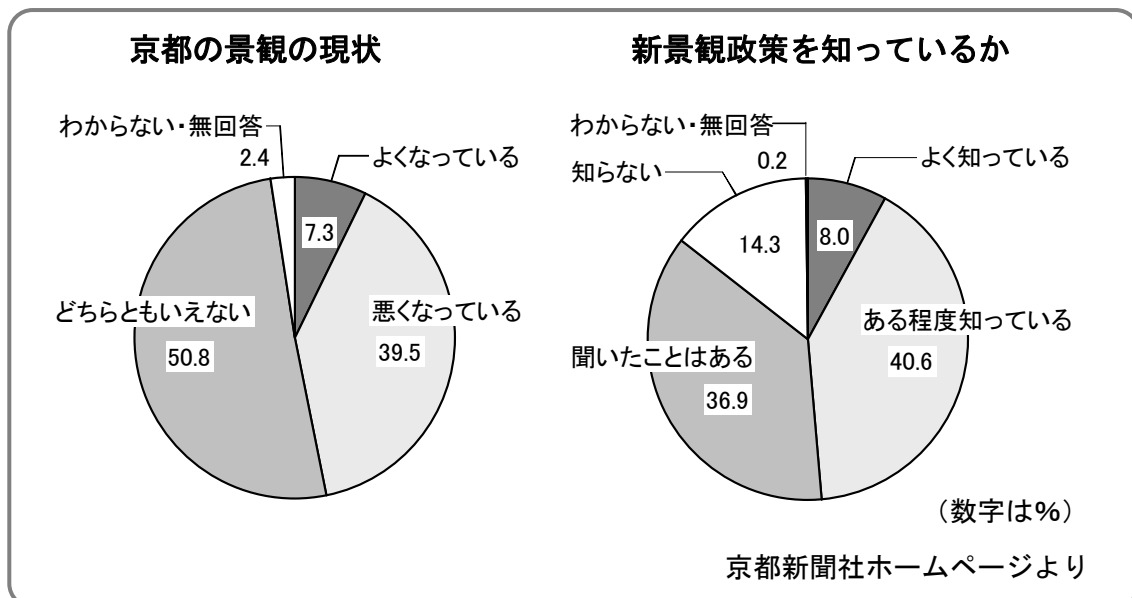
4つ目は、屋外広告物対策の強化である。品格のある美しい景観を形成するため、屋上の広告物の全面禁止など、これまでの広告物規制の強化を行った。

5つ目は、京町家など歴史的な町並み保全の取り組みである。景観法に基づく景観重要建造物指定制度などを積極的に活用し、歴史的な町並みの保全を図っていくということである。

市民の理解度

こうした新景観政策に対して、平成19(2007)年2月に実施された京都新聞世論調査では、京都の景観の現状認識については、「よくなっている」7.3%、「悪くなっている」39.5%、「どちらともいえない」50.8%と、「悪くなっている」とする市民が全体の4割近くを占め、また、京都らしい景観を9割以上(95.9%)の市民が「守る必要がある」「ある程度守る必要がある」と答え、新景観政策が謳う建築物の高さ規制や屋外広告物の規制強化についても8割以上が賛成、7割以上の市民が自ら規制を受入れると回答しており、とりあえず「総論的」には賛意が示されることで、新景観条例の成立・施行には追い風となった。

しかしながら、新景観政策の概要について認知している市民は半数程度(48.6%、「よく知っている」と「ある程度知っている」の合計)で、半数以上の市民には政策の中味が認知されておらず、調査主体からは「市民への浸透不十分」という指摘を受ける調査結果となっている。実際、高さ規制やデザイン規制の基準などのきめ細かな設定、また規制を実施することで自分たちのまちがどう美しくなっていくのか、市民には理解しづらい。施行に踏み切った現在、この側面でも「トップランナー」として、京都市は時間をかけて市民に説明し、周知徹底を図る手立てを講じていくことが望まれる。



(3) 新景観政策の課題

京都市の課題認識

施行後半年を経た平成19年度末の時点で、当初懸念されていた建築申請の窓口体制の整備については、年度初めの定期異動や施行前の人員17名の新規採用により対応が図られ、円滑に実施されているように思われる。昨年2月には初の「特例」が認められるなど、議論の種は尽きない様相を呈しているが、京都市は粛々と施策・事業を進めていこうとしている。

京都市は、新景観政策をより一層「進化」させるために、今後の課題として以下のよ
うなテーマを掲げている。

- ①経済効果も含めた政策の検証システムの構築
- ②無電柱化等の公共デザインの推進
- ③京町家保全の新たな仕組みづくり
- ④市民による地域からの景観まちづくりの推進
- ⑤進化するデザイン基準に向けての取組み
- ⑥色彩・夜間景観の研究
- ⑦高度集積地区等における景観ルールづくり
- ⑧現代都市景観のあり方や景観評価システムのあり方

(前節の新景観政策の概要と本節で引用した課題については、昨年3月に開催された(社)日本建築学会、京都市、(財)京都市景観・まちづくりセンター共催による「京都の都市景観の創生シンポジウム」配布資料による。)

京都市の課題認識は、いずれも重要なテーマであり、今後必ず解決すべきテーマばかりと考えられるが、「市民による景観づくり」という問題意識からすると、「④市民による地域からの景観まちづくり」が注目される。「市民による」「地域からの」「景観」「まちづくり」を今後どう実現していくのか——この4つの要素とその組み合わせこそが今回の調査研究テーマの体系をなすものであり、その具体的方策こそ私たちが求めるべき解であると考えられるものである。

京都弁護士会の主張

また、平成19(2007)年2月に京都弁護士会が発表した新景観政策素案に対する「意見書」は、素案の「基本方向に賛成」としながら、「市全域を対象とするものではなく、容

積率の引き下げを伴っていないこと、高さ制限の例外許可制度を盛り込んでいる等の不十分な点や問題点がある」こと、「例外許可制度を除き、新景観政策を速やかに実施に移すとともに、これらの不十分な点や問題点については、十分な市民参加の手続きのもとに見直しをすべき」、「今後、より一層の住民参加のもとに、地区ごとの詳細な景観保存再生計画を策定すべき」、「新景観政策によって発生する既存不適格建物、とりわけ区分所有によるマンション建替えに際しての公的支援策(解体費用の助成等)の拡充を図るべき」といった傾聴に値する指摘がなされている。その中の、特に「住民及び市民参加の必要性」という主張は重要な内容である。

そこでは、まず景観法では「住民の責務」として良好な景観形成に積極的な役割をはたすこと、良好な景観形成に関する施策への協力義務を定める(第6条)とともに、次のような景観形成への住民参加規定を設けていることが確認されている。それは、

- 景観計画策定にかかる公聴会(第9条)
- 景観協議会への参加(第15条)
- 住民提案制度(第11条)
- 景観協定(第81条)
- 景観整備機構(第92～96条)

などであり、こうした住民参加の制度が、京都にあっても十分に活用・運用されるべきとしている。そして、公聴会などの開催が形式的なものにとどまることのないよう、早期の開催と十分な情報公開が必要、と釘をさしている。

さらに続けて、住民が良好な景観形成に向けて主体性をもって参加するには、まず住民が景観の持つ価値に対する理解を深め、その上で景観形成についての住民の見識を高めることが必要となる。そのためには、まち歩き等のイベント開催、良好な景観の表彰制度等とともに景観価値を金銭的に評価するなど、景観の持つ価値を住民が再発見・再認識し、専門家を交えて住民が景観保全の制度を学習し、良好な景観形成に向けて議論する機会を提供することが重要である。これらについては、景観整備機構が重要な業務を果たすことが期待されており、機構の業務に対する予算の裏付けや業務の実施に関し必要な情報の提供に努めるべき、としている。

「住民が景観の持つ価値に対する理解を深め」、「景観形成についての住民の見識を高めること」の必要、「景観の持つ価値を住民が再発見・再認識し、専門家を交えて住民が景観保全の制度を学習し、良好な景観形成に向けて議論する機会」の創出等については、私たちの認識にも通じるところであり、行政に対して同様の施策展開を期待するものである。

都市環境デザイン会議(JUDI)の動き

京都市の景観政策をめぐるには、都市環境デザインに関わる多様な分野や立場の専門家・研究者のネットワークである都市環境デザイン会議の動きも注目に値する。都市環境デザイン会議(以下JUDIと略す)は、平成3(1991)年に設立された学・産・官の都市研究者が中心の全国組織で、その関西ブロックが、平成19(2007)年3月に「新景観政策を基本的に支持し、積極的に推進されることを期待します。素案は京都市民の永年のまちづくりへの思いと努力が結実した先進的な理念と構成内容からなる…」という基本認識を示した書き出しで始まる「京都市の新景観政策に対する意見書」を京都市長宛てに提出している。

JUDIの「意見書」は5つの項目からなる。

- ①景観基準とその運用は地域の十分な理解によって支えられる。そのためのプログラムを早急に市民に示すことが必要である。プログラムには、小地域ごとの景観特性を掘り下げ、合意を得ながら景観基準を定め、絶えざる修正・変更を可能にするしくみ、また運用段階における市民と専門家が参加するデザイン審査システム等が含まれよう。
- ②景観基準にもとづくデザイン・コントロールを広汎な地域のなかで実行していくためには、また長続きのする地域参画型のシステムを運用していくためには、市の担当部局の人員増強を中心とする充実強化が必須である。
- ③建て替え誘導ではなく、修復や保全策を充実するなかで、環境共生・ストック重視の新しいまちづくりにつながる政策となるよう方向づけたい。従来なら既存不適格となる高層マンションについても、現存する建物として大切に扱うなどの対応策を工夫すべきである。
- ④住み続けられてきた都心というのが、他の大都市にはみられない、京都の都市づくりの伝統である。とくに職住共存地区における15mの高さ制限は、住みかつ働く環境を確保しようとする力強い宣言である。ここでは、地上階まわりのデザイン誘導とともに、歩行環境や身近な生活環境改善策を合わせた総合的なまちづくり策としての取り組みが期待される。
- ⑤建築的に洗練された京町家などの低層建物と未だ定形を模索しつつ中高層建物が混在する状況のなかで、これからどのような町並みが形成されていくか、決定的な見通しはいまのところない。市民の参加を得つつ、気長に地域ごとの景観イメージを捜し続けるしくみをつくり、支援すべきである。

ここには私たちと同様、「市民の目線」による新景観政策のあり方という基本認識が貫かれているとともに、「景観基準とその運用のプログラム」や「環境共生・ストック重視の新しいまちづくりにつながる政策」、「気長に地域ごとの景観イメージを捜し続けるしぐみ」など、耳を傾けるべき指摘が数多くある。

新景観政策 1 年を経て

そして、新景観政策が 1 年目を迎えた昨年 10 月、JUDI は「京都の景観はよくなるか！？——「デザイン基準」から考える」と題したフォーラムを開催した。京都が目指すべき景観を実現するために、改めて考えてみようというのが趣旨であるが、その後の行政の施策や、各地域における景観づくりの現場からの報告を受けて、以下 2 つの提言を行った。

①地域から積み上げる「景観まちづくり」の実践

地域主体の景観まちづくりを目指し、景観的にまとまりのある地区ごとの事情、意思を反映できる運用方法を模索する。たとえば、

- ・ 特例認定が手軽に申請できるように工夫し、現行のデザイン基準に合わなくても「良いデザイン」の実現を容易にし、その認定時の議論と、認定された事例を積み上げ、その情報を活かす。
- ・ 可能な地域(学区等)で、専門家派遣など従来の諸制度も活用し、身近にある町並み景観との整合性という視点をも大切にしながら、地域社会が「景観計画」「デザイン基準」を再検討できるように支援する。

②デザイン情報を共有する

デザインの前提となる地区の景観に関する情報を、市民、施主、事業者、設計者が容易に利用できるように整備する。たとえば、

- ・ 地区ごとに、歴史や地形、まちづくり情報、景観のまとまりごとに何を大切にしたいか、景観計画やデザイン基準の狙いなどを分かりやすく伝える資料を整備する。
- ・ 条例施行後の建物で努力の見られるものを「景観への協力賞」などで顕彰し、公表する。

以上の 2 点をここ数年のうちに実施するために、現行の景観デザイン協議会や景観整備機構(京都市景観・まちづくりセンター)など既存のパートナーシップ組織を中心に、より広い事業者や市民の知恵と力を発揮できる場を育ててゆくべきである。(以下、略。)

ここでも私たちが昨年度の報告書の中で提案した「地域社会が「景観計画」「デザイン基準」を再検討するための支援」や「情報の提供」「顕彰制度」などが挙げられており、私たちと類似した提案を行っている。

京都市の取組みの今後

京都市は、平成20年度も区役所や市営住宅など公共建築物に関しては屋根を和風にしたり、内装材に市内産の木材を使うなど率先垂範を示す一方、民間の動きとしてハウスメーカーが町家風のプレハブ住宅を開発したり、京都らしいデザインの注文住宅向け建材を開発するなどの動きを背景に、今後も政策への理解をさらに深めていきたいとしている。

そのため、京都市は本年3月には『京都の景観』と題する市民向け冊子を発行し、景観に関する施策や制度、これまでの取組みなどをわかりやすく解説している。そこでは、景観が「みんなの共有財産」であるという意識の醸成やコミュニティにおける価値観の共有が大事であること、パートナーシップによる景観・まちづくりの重要性等が説かれている。

また、市は、京都市景観政策検証システム研究会を新たに立ち上げて新景観政策の経済効果検証等の研究を進めるとともに、市内全域での町家の実態調査を開始した。さらに、高さ基準もデザイン基準も進化させていくという基本的な方針のもと、市民による自主的な景観・まちづくりの推進を支援するという姿勢を保ちつつ、76地域のデザイン基準をそれぞれの特性に応じてつくろうとしている。産学官の代表からなる京都市景観デザイン協議会がその任にあたるが、私たちは、地域ごとの市民の声をどう反映していくのかに注目していきたいと考える。

3

7つの政策提言

(1) 政策提言の基本的な考え方

京都市民にとっての景観とは

新景観政策は、歴史都市・京都の美しい景観が「…京都市民のみならずわが国国民の共有財産であり、世界の宝である」という認識に表わされているように、世界の中で京都というかけがえのない景観都市を位置づけ、評価すべきという「世界都市」の側面が強調されている。私たちは、もちろんこの基本的な考え方については同意するものであり、また、京都創生策はこの基本認識の延長上にあり、国家プロジェクトとして推進すべき施策体系の一環としてある「景観」の重要性については十分認識するものである。

しかしながら、歴史都市のいわば対極にある都市性、147万もの市民の生活を支える「大都市」という側面からすれば、今回の新景観政策のスタートにあたって、市民は、いわば「置きざりにされた」というマスコミもあるほどで、市民の過半数が「知らない」事態は許容できるものではない。私たちは、「京都市民にとって、京都市民の生活にとって京都の美しい景観を守っていくことの意味は何か」という面で市民に訴えていくべき内容のある施策の「厚み」を増していくことが、政策の「進化」に向けて大きな課題と捉えるものである。

利便性か景観か

京都市民にとっての景観を考えると、まず第一に、京都の景観は他の都市が持つ景観とは違うということを、どれほどの市民が感じているのかということがある。京都の景観は、四季の変化などとともに京都の風土として、人びとの中に繊細な感覚と自然を愛する心を育て、日本人特有の自然観や美意識に基づく京都の生活文化を醸成する母胎となったと言いうことができる。それは、いわば現代日本人にも受け継がれている日本文化の源泉となった都市景観なのである。そこが他都市における「景観」とは大きく異なる点と考えるものである。だからこそ、多くの日本人、外国人が「本物」の日本文化を求めて、「本物」の都市景観が醸し出す「心のふるさと」の安らぎを求めて京都を訪ねる

のではないだろうか。市民には、そうした京都の景観が持つ意味と、美しい景観を保全してきた先人の偉業に対する誇りを持つことが望まれる。

こうした多くの日本人の、京都という特有の美しい景観を持つ都市への憧憬は、市民の価値観の変化とも符合していると推測される。人びとが「ものの豊かさ」より「こころの豊かさ」を求める志向、言い換えれば「ゆとり」や「やすらぎ」「つながり」「コミュニケーション」といった価値を求める志向がますます強くなるのに伴い、美しい景観は精神的な豊かさをもたらすものであるという、市民のまちに対する意識も変貌したからこそ、新景観政策の考え方に対してあれだけの支持を表明したと言える。

さらに、これまでの都市づくりは、極言すれば、交通網の充実といった利便性か、あるいは美しい景観などの快適性かという対立の歴史であった。しかし、利便性が一定程度達成された現代の都市においては、さらなる利便性の向上よりも、これまであまり顧みられることのなかった精神的豊かさを感じることでできる都市の文化的景観を重視するようになるのは、現代の市民には当然とも言えよう。もちろん、都市や地域の「快適性」「精神的豊かさ」をつくっていくためにどんな要素を重視するかという市民同士の「対立」は想定される。だからこそ、市民の「対立」を「合意」に変換していくプロセスが重視されるべきなのである。

「まちの意志」の確立に向けて

作家・辻邦生は1960年代のパリで、A・マルロー文化相の指示のもと、パリ全市の汚れた建物を洗浄して美しい素顔を世界に見せるという事業を見て、パリという「まちの意志」を確信する。「…パリの都市形態は、生活の便利さから積み算的に加算されてきたものではなく、精神が美の理想と考えたものにむかって意志的に近づこうと努めた結果に生れたものだ…。それは、ただ生活が便利だけでは幸せにならず、便利なうえに、生活が美しくなければ幸福でないという人が圧倒的に多いということだ。」（『私の二都物語』中央公論社・1993年）

新しい景観政策が「進化」ということは、こうした「まちの意志」、すなわち「便利なうえに生活が美しくなければ幸福でない」という「市民の意志」を、京都でも時間をかけて確立していくことにほかならない。京都のまちの意志とは、京都市民が求める幸福につながる生活の美しさ、景観の美しさを、合意形成の試みをくり返すことによって共有していこうという「意志」であると言える。

私たちは、こうした京都の「まちの意志」の確立こそ新景観政策に不可欠と考えるものである。

(2) 7つの政策提言

2年に及ぶ研究会での検討から導かれた、以上のような基本的な考え方にに基づき、私たちの政策提言として、景観を「進化」させていく諸課題の解決のために、以下7つの施策を提案する。

1 景観の目標イメージの創出

まず第一に、京都市全体にしる地域ごとのそれにしる、目標とすべき将来の具体的な都市景観・地域景観イメージを創出し、市民の合意を得ていく必要がある。日本建築学会は「京都らしい都市景観のデザイン原理の解明」を指摘し、JUIは市全体の景観の基調を曖昧な「和風」として良いのかどうかということにこだわりつつデザイン基準の明確化を提言しているが、「京都らしい景観」とはどういうものか、個々の地域にとって「地域らしい景観」はどういうものか、両者をどう連動させていくのか、あるいは連動させなくても良いのか、さらに都心と周辺では異なる景観イメージをつくり上げるのかといったことが、まだ明らかにされていない。

例えば、景観モデルの開発にあたっては、市民が主体となるべき景観形成の理念を含め、市民のイニシアティブを生かした地域コミュニティ・町内単位の「小景観」から区や市全体の「大景観」に至るまでの目標となる景観モデル(景観デザイン基準)を開発し、景観形成システムまで含めた創出のあり方を提示していくことが不可欠である。抽象論に終わらない具体的な「形」や「デザイン」を意識した、「こんな景観にしたい」という市民や「まちの意志」による「京都らしい景観」論の充実が期待される。

2 周辺部における景観基準モデルの検討

より細かく言うならば、「世界都市」としての価値を持つ都心部への施策の重点化ということにも増して、市民の大半が暮らす周辺部での景観形成に関わる施策のあり方をこそ問題とすべきであろう。そのとき「区」なのか「学区」なのか、もっと小さな「コミュニティ」単位なのかはまだ明らかではないが、「地域の景観」をイチから地域がつくっていくのか、それとも市全体をゾーニングしたのち地域の特色を出していくのかという、政策の展開方向を早急に明らかにすべきである。現在、市によって76市街地類型のデザイン基準、「景観ガイドライン」の策定が進められているが、76地域以外の地域の景観デザインの基準モデルづくりが急がれるべきである。

その際、「保全・再生・創造」という元来の京都市のまちづくりのガイドラインまで

含め検討する必要があるかも知れない。また、比較的多くの「実験」がなされると予想される都心部での景観づくり、まちづくりの手法等の成果を周辺部に伝えるべきであり、合わせて他都市にも伝えていくことも重要な京都の役割である。

3 市民参加の制度・システムの構築

その上で、景観形成・政策推進の「主役」たる市民は、そのためにどう関わっていくべきなのか、関わりたいと思ったときどうすれば良いのかといった市民の役割についての市民参加の「制度」や「システム」を、景観法における住民参加規定も踏まえながら市民に提示していく必要がある。その際「市民」とは、一般の生活者だけでなく、開発業者やその他の地域商工業者も含め地域に根ざした「企業市民」も当然含むものである。

市全体や区単位の「大景観」を決定していくシステムとしては、例えば「京都市景観市民会議」（仮称）といった市民代表で構成されるボードを設置し、京都市景観デザイン協議会と連携して市全体もしくは区単位での「大景観モデル」原案を策定し、市民の合意が得られるまで、JUIが言うように「気長に」繰り返し協議していく。

また、コミュニティもしくは町内の「小景観」を形成していくシステムとしては、例えば「地域景観市民会議」（仮称）といった地域住民代表で構成されるボードを設置して、大景観モデルに連動して、もしくはそれに則って、町家住民もマンション住民も一体となってデザイン基準等を自らが決定していく。地域によってはきわめて難しい課題と想定される「大景観モデルとの連動」については、京都市景観デザイン協議会等のアドバイスを受けつつ決定していく。

コミュニティや町内での目標はあくまで「コミュニティ景観計画」（仮称）の策定であり、今後更新されていく住宅や町並みの変化・形成に備える。「地域景観市民会議」では「計画」の策定・管理・推進主体の形成方法など計画運営システム全体を合わせて協議し決定する。これを市民が景観形成の担い手となっていく基本的なシステムとする。都市更新が比較的盛んな地域ではこの「計画」に基づいて協議が行われる頻度が高いが、頻度が限られている地域において景観デザイン基準の運用・評価の機会をスムーズに働かせるには、町内会や自治会、管理組合など日常的・常置的なまちづくりのシステムと連動させていくのが適切であると考えられる。

4 地域社会再生と連動させた景観まちづくり

新景観政策の地域版の展開にあたっては、地域全体として検討し合意形成を図っていくことが望まれるが、その過程を、特に都心部の職住近接地区において壊れつつあると

指摘されるコミュニティ(地域社会)の再生とコミュニティ意識の再醸成につなげ「地域再生」の問題と連動して捉えることが期待される。それは、「学区」や「町内」単位での景観への取組みを通じて、今後地域において必要になるはずの地域的紐帯を再構築し、積極的にまちづくりに携わっていくことのできる地域社会における市民参加システムの創出という問題でもある。

JUJIも提言するように、都心部における景観デザインの誘導とともに、地域景観の創出をきっかけとした町内の歩行環境や身近な生活環境改善策を合わせた総合的なまちづくり策としての取り組みが期待される。

研究会では、新景観政策が見落としている点として、中心市街地に立ち並ぶ家々の裏側から崩れる町並みを守るため、都心部に空地を確保していくための誘導施策や、都市計画法、建築基準法の問題点としてある、通りに面した表側の建物の高さより裏側の建物を低くする規制の必要性等が挙げられたが、「総合的な」まちづくりを進めていく際の大きなテーマとなることをつけ加えておく。

5 市民に向けた景観情報の発信

まず新景観政策における市民の位置づけ、市民にとっての景観の意味を折にふれて提示していくことはきわめて重要である。当事者でもないのになぜ景観問題にコミットしていかねばならないのかは、市民にとって常に問いとしてあるからである。新たな景観諸施策の実施にあたっては、「市民にとっての景観」について啓発し、市民意識を高めしていく必要があり、そのための情報発信・学習ツールの制作が不可欠である。

同時に、それは地域景観づくりのお手本となるツールである。例えば、市民や開発業者が景観意識を高め、景観をどうつくっていくかを示す「町内景観づくりマニュアル」もしくは「景観デザインガイドライン」と言える情報ツールである。JUJIも「デザイン情報の共有」を提案しているが、景観デザインの前提となる地区の景観に関する情報を、市民、施主、事業者、設計者が容易に利用できるようにする必要がある。地区ごとに、歴史や地形、まちづくり情報、景観のまとめりごとに何を大切にしたいか、景観計画やデザイン基準の狙いなどを分かりやすく伝える必要がある。それは市民向け広報誌のような配布可能な印刷媒体も、CGによる地域景観シミュレーション等をコンテンツとするウェブでの情報発信もどちらも必要であろう。

現在、国土交通省(都市・地域整備局景観室)が制作・公開している一連の『景観まちづくり教育』ツールはおおいに参考になる。「景観まちづくり学習の手引き」や「学習モデルプログラム」などで構成され、主に行政が学校児童・生徒や市民に対して景観まち

づくり教育を行う際のテキストとなるもので、こうしたツールの京都市民版の制作が望まれる。

景観づくりマニュアルや景観ガイドラインを一気につくることが無理であるならば、新景観政策における成功事例、政策進捗等を記した「景観レポート」を定期的に刊行して市民に配布し、半年ごと1年ごとに取りまとめて、上記ツールの情報コンテンツとしていくことを考慮すべきであろう。

6 推進インセンティブの形成

新景観政策を推進し、幅広い市民の景観づくりへの参加を促すために不可欠なのは、インセンティブの形成である。京都市は、現在制度化している建物建替え等に際しての融資制度やアドバイザー派遣制度のさらなる充実を図るとともに、税制優遇等の措置を講じていくべきであると思われるが、さらに有効と考えられるのは優れた景観への顕彰制度の創設である。市民参加により優れた景観を創出した施主やコミュニティ、町内等を顕彰するのである。新築を含め改築・改装についても事前に計画案を評価し、優れた計画には助成金を出すなどの助成を行うのも良い。税制優遇等との連携も図りながら、それを地域におけるお手本となる景観モデルとしていくのである。

京都市によって現在進められている景観政策が及ぼす経済効果の検証システムの構築についても、景観価値に連動した財産価値に関わる問題であることから、前項の情報発信ツールの中に検討結果が盛り込まれ、速やかに公表されることにより、市民の主体的な景観形成へのインセンティブとすべきであろう。

7 海外への情報発信など

最後に、新景観政策を側面的に支援する方策として、観光・コンベンション政策とも重なるが、「京都ファン」の育成とその活用を提案する。世界の中での歴史文化都市・京都の稀少性と、そこに暮らす人びとの生活価値、景観や町家再生の試み等を海外に情報発信することにより、海外でも京都のファンを増やしていく。定期的なメールマガジンの配信等により、海外のファンを京都に注目させることで、それを契機に国内の目も京都に集まることが期待される。当然ながら、京都を訪れる外国人観光客への訴求をさらに強化し、京都ファンとしていくべきであることは言うまでもない。

2007年にニューヨークで開催された「京町家の再生」シンポジウムのシリーズ化や定例化、また同様の趣旨での海外でのキャンペーンの展開を通じた京都ファンによる応援ネットワークの開拓、例えば、研究者ネットワークの構築を通じた国際研究集会や国

際会議の開催、京都創生の実現に向けて必要な資金を調達するプロジェクトづくり等が構想されて良いと思われる。さらに財源について言えば、財源確保のための環境税にならう「景観税」の研究、町家買上げシステムの研究、公益法人等の助成プログラムへの訴求による京都景観保全のための「京都景観基金」の創設といったことを今後検討していくべきであろう。

4

検討の経緯

本研究プロジェクトにおいて、ゲストスピーカーを招いた研究会の開催経過は以下のとおりである。

第1回研究会

平成19年11月13日(火)

ゲストスピーカー：宗田 好史 氏(京都府立大学准教授)

第2回研究会

平成20年1月9日(水)

ゲストスピーカー：伊従 勉 氏(京都大学大学院教授)

第3回研究会

平成20年2月21日(木)

ゲストスピーカー：リム ボン 氏(立命館大学教授)

第4回研究会

平成20年12月9日(火)

ゲストスピーカー：田端 修 氏(大阪芸術大学教授)

第5回研究会

平成21年3月11日(水)

ゲストスピーカー：榊原 和彦 氏(大阪産業大学教授)