

京都の都市景観の再生に関する第二次提言
Second Proposal for the Regeneration of the Townscape of Kyoto

2006年6月

社団法人 日本建築学会

京都の都市景観の再生に関する第二次提言

Second Proposal for the Regeneration of the Townscape of Kyoto

本提言とりまとめの基本的な考え方

日本建築学会は、1998年に「京都の都市景観特別研究委員会」を設置し、4年間にわたって、京都の都市景観の再生のための調査研究活動を展開してきた。そして、2002年3月にその研究成果をまとめた報告書『特別研究 20 京都の都市景観の再生』を刊行し、2002年6月に「京都の都市景観の再生に関する提言」を発信した。さらに、2003年6月には、学会提言の推進を目的として、「京都の都市景観の再生特別調査委員会」を設置し、京都の都市景観の再生のための調査研究活動、及び関係各方面への働きかけを行ってきた。

この間、京都市では学会提言を一つの大きな契機として、2003年5月に「京都創生懇談会」を設置し、同6月に「国家戦略としての京都創生の提言」を公表するなど、様々な施策を講じてきた。国レベルでも2003年7月に「美しい国づくり政策大綱」が公表され、2004年6月には景観に関する基本法制として「景観法」が成立した。こうして従来の都市計画に“景観”の視点が加わり、美しい景観を有する京都は21世紀都市のフロンティアとなった。

一方、現代に生きる大都市でもある京都では、景観破壊は容赦なく進み、「図」に相当する世界文化遺産等の重要な景観資源が保全される背後で、「地」に相当する町家で構成される街並みや、眺望景観は著しく破壊され、その速度はいっそう加速されつつある。この局面において、京都の都市景観の創造的再生のために、行政、市民、事業者、専門家等は今何をなすべきか。処方箋の多くは2002年6月の学会提言に含まれているが、「景観法」が成立した状況をふまえて、重要と思われるアクションプランを第二次提言として提示したい。

1200年の歴史を持つ京都は、山紫水明の豊かな自然と様々な時代の洗練された文化が重なり合い、多種多様な景観が織りなす“モザイク都市”である。それゆえ現時点で重視すべきは、都市景観としては、マクロな視点から京都全体を論じることを基調としつつも、ミクロな場所に潜む魅力的な景観資源を発見し、それらのネットワークとして京都の都市景観を理解する必要がある。

京都の都市景観の根底には、三山とその山麓丘陵、鴨川・桂川等の水辺、社寺境内や街区内に残る緑地など、驚くほど豊かな自然が息づいている。ところが近年、維持管理の行き届かない森林等の増大、邸宅地の細分化に伴う緑地の喪失、保存緑地の境界域における開発など、自然景観の保全について、多くの課題が山積しており、実施すべき施策も少なくない。

また、歴史都市・京都の景観の基本は、町家や伝統的街並みに脈々と流れている木造技術の伝統を継承していることである。しかし今日、美しい木造都市の景観を形成する上で重要な役割を果たしてきた町家が次々に姿を消しつつある。大切なことは、その中で育まれてきた洗練された生活文化や優れた伝統技術を活かして、21世紀にふさわしい京都らしい都市景観のビジョンを、時代と共に変容していくダイナミズムの中で検討していくことである。

日本建築学会は、都市景観を形成するためには、建築と都市の間に創造的な関係を構築することが重要であると考えている。すなわち、都市の歴史的文脈、生態的秩序、社会的構造等との関係をふまえて建築を創ることが、魅力的な景観を形成する要件となる、ということである。それゆえ、例えば建築基準法や都市計画法の規制を守るだけでは良好な景観を形成することは困難である。山紫水明の

都というマクロな景観と地区ごとの特色あるミクロな景観のアンサンブルからなる京都の都市景観のグランドデザインを構想し、それに適した建築を創り得る社会的制度を構築する必要がある。法制度上の規制を守りさえすれば、あとは建築家が自由に設計できるというのでは、よい景観はできない。

良好な景観を形成するには、景観法における「景観計画区域」や「景観地区」を指定し、その中で行われる建築行為を（裁量幅を持たせるとしても）一定の基準に従って制限するだけでは不十分である。それに加えて、特定の建築行為の影響を受ける具体的な景観に即して、その行為の妥当性を総合的に判断していく個別評価の仕組みを導入する必要がある。こうした景観評価システムに実効性を持たせるためには、景観規制を拡充するとともに、景観を適切に評価できる行政担当者を育成し、市民や事業者の景観を見る目を育てることが重要である。

個々の建築行為を担う建築家についても、建築をめぐる多様な関係に配慮する新しい建築観・建築家像を身に付けた人材を育成することが急務である。“新しい”とか“目立つ”ということを重視する傾向のある今の多くの建築家に代わって、厳しい規制の中でも、創意工夫をこらして新しい建築のあり方を探求できる人材を育成していく必要がある。大学等における専門基礎教育とともに、社会の中で活動している建築家や専門家のリカレント教育が求められている。

京都には、木造の町家建築の他にも、明治時代を中心とする近代建築の遺産が数多く残されている。これらの遺産は、煉瓦造の建物に見られるように、年月を経て古びるほど品格の増すものが多く、周囲の緑や他の建物との間合いなどにも十分配慮している。それに比べると、現代建築については、京都の街並みに調和しないものが少なくない。建築家の自己主張を超える方法を考えるべきであろう。

以上のように、現代の大都市でもある歴史都市・京都は、多岐にわたる景観問題を抱えており、貴重な景観資源の破壊の速度から考えても、対応策を講じる緊急性がきわめて高い。これに対して、日本建築学会は、6年にわたって膨大な調査研究を行い、京都の景観問題の構造をある程度明らかにし、日本が世界に誇るべき宝である京都の都市景観を再生することが、京都市や市民にとどまらず、国が取り組むべき重要な責務であると提言してきた。

京都の都市景観の創造的再生は、日本の観光立国にとっても重要課題であり、国は積極的にこの問題に取り組むべきであるが、そこでの経験や成果は、必ずや別の歴史都市に反映されるであろう。また、京都市も、長い目で見て良好な景観を形成するために、行政の観点から実行の容易な方法を安易に採るべきでなく、市民、事業者、専門家等と協働して、困難な問題に立ち向かうべきである。

提言1：ナショナルプロジェクトとしての京都の都市景観の創造的再生

京都に数多く分布する社寺や庭園、町家や伝統的街並みは、日本が世界に誇るべき文化遺産であるから、国はこの景観問題に真剣に取り組む歴史的・世界的な責務がある。短期的には相当な予算を投じて緊急に京都の景観再生を推進すべきである。長期的に見れば、観光客の増加や人的資源の蓄積等による地域経済の再生が期待され、投資した以上の利益が得られると思われるからである。

京都市は、京都が日本全体のものだというキャンペーンを、巧みに、力強く行うべきである。そして京都の都市景観の創造的再生について、国民のコンセンサスを形成する必要がある。それとともに、京都市は京都の将来像について、慎重に市民の了解を得る必要があるだろう。

都市の中にある建築は、私有物であっても、都市景観という公共的資産を構成するものであり、規制の範囲内であれば何をやってもよいというわけではない。それゆえ京都市は、事業者や市民に対して、その建築行為を規制するだけでなく、景観問題についての理解を得ることが大切である。

景観行政団体である京都市は、景観法を十分活用するとともに、景観法ではできないこと、あるいは時間のかかることについては、国と協力して新たな法制度を至急整備して対応すべきである。

提言 2：ランドデザインの再構築

京都市は、「保全・再生・創造」という概念で京都市域を大別し、「自然・歴史的景観と居住環境の保全地域」、「調和を基調としたまちの再生地域」、「南部の創造のまちづくり地域」という3つのゾーンからなる都市構造としてランドデザインを描き出している。これは概念的には理解しやすいモデルであり、方向としては妥当と言えるが、都市景観のあり方を考えるには、大変粗いゾーンニングと言わなければならない。われわれは、京都を従来よりもずっと細分化された特色をもった地域の集合からなるモザイク都市とみなし、きめ細かく都市景観のイメージを決める必要があると考える。

こうした多様な地域が織りなす豊かな全体として京都の都市景観のランドデザインを再構築することは、景観規制を行う前提となる緊急かつ重要な作業である。行政、市民、事業者、専門家、学術団体、職能団体、NPO等が一体となって、この作業を推進すべきである。併せて、京都市はランドデザインに実効性を持たせる方策を検討する必要がある。

提言 3：景観評価システムの確立

良好な景観の形成、緑地の保全及び緑化の推進にあたって、景観評価システムの構築、景観形成ガイドラインの作成等を行う必要がある。

特に、建築、工作物、広告物等のデザインを遂行する際に、現場でのチェック、CG・模型を用いた景観シミュレーション等を行うことによって、良好な景観の形成に資するかどうかを評価する。

景観評価はランドデザインで決められた地域ごとに行うものとし、それを遂行する組織として、景観評価の訓練を受けた市民、自治体職員、研究者、設計者、NPO等で構成する評価委員会を設置する。地域の評価委員会は、関係者相互の対話を通して、“地区計画”や“地区詳細景観計画”等のビジョンを参照しながら、具体的な景観評価を行う。そして、地域ごとの評価委員会の判断は、京都らしい景観のあり方を考える上部の評価委員会のチェックを受けるものとする。以上のように、京都全体の景観評価システムは二段階制とし、外部からの批判に耐える責任体制を構築することを推奨する。

さらに、景観評価の有効で実践的なシステムを確立するためには、景観の評価指標・尺度、シミュレーションシステムやアセスメントシステム等の既存の評価技術を整理して、京都らしい都市景観の形成に役立つ方法を早期に開発し、稼働させる必要がある。

提言 4：景観阻害建造物等の再生・撤去

都市景観の中には、電信柱・電線、奇抜な屋外広告物、スカイラインを遮る建造物など、再生ないし撤去すれば明らかに良好な景観が得られる景観阻害要因となっているものが少なくない。

この景観阻害建造物等を再生・撤去しないで、新しく作るものを規制するだけでは、都市景観の創造的再生は絶対に不可能である。しかし言うまでもなく、これには長い時間と費用がかかるし、さらに憲法が保障する個人の財産権を侵害する恐れもあるため、実行には多くの困難が伴う。

具体的な方法については、既存不適格建築や違法建築との関連を含めて、様々な検討が必要である。例えば、まず景観阻害建造物を指定し、その後は許可のない改装や一切の増築は認めず、一定の歳月が経過した段階で撤去するが、撤去する場合は、その時点での残存価値を考慮し、それを補填する補助金を出す、といった方法が考えられる。

また、撤去したものが建造物の場合、その跡地は修景技術をもって埋めていく。そのために、修景技術を習得した建築家を登用する、あるいは景観のランドデザインを視野に入れつつ、個別の建築デザインを制御するマスターアーキテクト制を導入するといった方策を検討する必要がある。

さらに、現在古い町家のファサードに看板が取り付けられ、建物の外観や街並みを破壊しているものも少なくない。この場合は、ファサードから看板を撤去し、町家の外観を復活すれば、比較的容易に景観を再生できると思われる。緊急の対策が求められる。

提言5：歴史都市の景観を支える技術の継承と開発

現代の建築技術は、歴史都市の貴重なストックである木造建築を排して高層マンションを推進し、空調等の設備技術を安易に受容して建築の微気候への適応をなおざりにするなど、自然景観や歴史的な都市景観を壊す方向に強く働いてきたのである。

それに対して、歴史都市の景観を支えてきた伝統技術は、自然との共生や他者との共存をめざす地球環境時代にふさわしい技術としての特徴を備えている。京都の都市景観の再生には、こうした伝統技術の特徴を再評価した上で、伝統的建築の修復再生技術、森林環境の保全や材料のリサイクルを前提とした木造建築技術、総合的な防災システムなどを開発する必要がある。歴史都市の景観では、何よりも今ある歴史遺産を失わないようにすることが大切であるが、特に現在の木造建築に対する耐震補強技術、防火技術、その他の安全性に対する検討は急務であり、伝統技術の的確な性能評価を緊急に推進しなければならない。さらに、個々の歴史的建造物の保全にとどまらず、伝統を活かした“木造都市”として京都を再生することも、新しい技術開発の課題となるだろう。

行政、研究機関、関連学協会・職能団体等は、伝統技術を継承すると共に、現代の科学技術の視点を導入して、魅力的な都市景観を実現する技術を再構築するために協力して努力すべきである。

提言6：諸機構の設立、諸制度の変革・新設

<都市景観研究センター・京都の設立>

京都の都市景観の創造的再生については、多くの研究開発上の課題が山積している。景観評価システムの構築、関係諸機関の連絡・調整、景観教育、伝統技術の継承と発展、歴史的建造物の保全技術や耐震補強技術・防火技術の開発、都市と建築の関係に関する研究など、課題は多岐にわたる。これらの研究開発を推進することにより、歴史都市の景観を再生するための知識・技術が蓄積される。この蓄積を活かして全国の自治体の景観専門官・民間の景観技術者等に対して景観を見る目を養う訓練を行い、良好な景観形成を推進する人材を育成することも重要な任務となる。

都市景観研究センター・京都は、京都の景観問題にとどまらず、国全体の景観問題を研究する拠点とする。既に景観に関する研究開発を推進している内外諸機関と密接な連携を図るとともに、日本各地に同様の景観研究センターを設置し、それらをネットワーク化していくことが期待される。

また、コンピュータ・グラフィックス（CG）、地理情報システム（GIS）、仮想現実（VR）等を用いて高度な景観シミュレーションシステムや景観資源に関するデータベースを開発・整備し、行政、専門家、事業者、市民等が景観のデザイン・評価や人材育成に活用できるようにする。

<町家再生・買い上げ機構の設立>

何よりも、今ある町家を壊さないことが大切である。町家が次々に滅失している現状では、緊急に対応策を講じる必要がある。京都では既に2005年10月に京町家の保全・再生に向けた取り組みを支援するための基金として「京町家まちづくりファンド」（京都市、（財）京都市景観・まちづくりセンター）が創設されているが、基金の規模を十分なものにしていくとともに、こうした仕組みを拡充整備して実行力をもった「町家再生・買い上げ機構」を立ち上げていく必要がある。

町家再生・買い上げ機構は、景観上、重要な町家には基金による補助を行い、景観保全のための改修を促進する。特に重要な町家はあらかじめ「景観重要建造物」に指定しておき、相続税や他の理由でその町家が壊される恐れのある時には、優先的に買い上げる。買い上げた町家は、そのままあるいは改修して運営活用、あるいは、新たな利用者に適切に権利移転する。また、京都の地模様を成してきた街並みを再構築するために新築町家に対する助成も行っていく。

基金は公的資金と民間の寄付によって用意し、資金運用はできるだけその範囲で回転させる。基金に対する寄付行為に対しては免税措置の適用が必要である。

<歴史都市に適合した建築基準法の見直し>

歴史都市の木造建築や風情のある狭い路地の多くは、建築基準法上の既存不適格として位置づけられている。例えば、京都都心部における景観の拠り所となる町家は、防災性の観点から既存不適格建築物となるが、たとえ景観上の問題があっても、新築のマンションは適格なのである。このように、歴史都市の景観を保全・再生するためには、現行の建築基準法の運用だけでは限界がある。

むろん、木造町家についても、防火技術や耐震技術を駆使して、建築基準法上も適格であることを認定してもらうことは可能であるが、それはあまりにも大変である。木造の町家や伝統的街並みを保全・再生するには、技術開発を推進するだけでなく、京都などの歴史都市の状況に適合したストックを重視する立場からの建築基準法の見直しが求められる。

<景観重要地区制度の創設>

歴史と伝統を継承する中心市街地、周辺山麓の歴史的風土特別保存地区（文化財集積地）の隣接地域、山麓部と中心市街地の中間地帯で多様な景観をもつ地域、河川や疎水沿いの豊かな水辺環境をもつ地域では、様々な景観の課題を抱えている。これらの地域を保全整備するため、風致地区や景観地区（美観地区）を指定しても、これだけで十分に対応できるものではない。これらの地域内の重要な地区には、きめ細かな規制と指導が行える助成措置を伴った制度が必要である。こうした観点から、風致地区や景観地区（美観地区）内の重要な地区に指定できる「景観重要地区」とも呼ぶべき制度を国において創設し、財政的な支援がなされるべきである。

<歩行者空間を軸にした都市イメージの再生>

京都では、かつて人々は安心して通りを歩き、散策を楽しみ、目的地へ向かう道すがら街の光景を眺め、その連続的な記憶の積み重ねによって、それぞれの界わいのイメージをつくり上げてきた。これらの歩行者路は都心部や景勝地へと連なり、京都全体のイメージを形成する重要なネットワークになっていたが、それが自動車交通の激増によってずたずたに分断されてしまったのである。

様々な歴史的文化遺産や現代の文化施設、山麓樹林や境内樹林、河川や疎水などの水系を結んで歩行者空間を網として整備し、これを軸にして景観の再生をはかっていく必要がある。

<景観税の創設>

現在京都に多く建設されているマンションなどの高層建築物は、高層になるほど他からの眺望景観を阻害しているのに、自らは眺望の良さを売り物にしている。これは誠に不合理というべきである。

こうした景観問題への対策として、「景観税」を創設することを提案する。例えば、建築物の一定の高さ以上の部分に課税するといった方策が考えられるが、これは建築物の高さの抑制に効果があると思われる。むろん、実施にあたっては、課税対象、課税方法、税金の用途など、多くの検討課題があることは言うまでもないが、「環境税」が認知されつつある昨今、「景観税」についても良好な景観形成の手段として導入する価値は大いにありと考える。