

# 京都市における都市計画制度の変遷

元京都市技監 / (有)モチケン・コーポレーション代表取締役  
望月秀祐氏



## はじめに

京都市の行政の中で1970年代～80年代頃のまちづくりについてお話しすることになっておりますので、本日は、その年代に関する資料を用意しています。

もう一つ、「京町考」という本がありますが、実際にこの本を書き終わったのは1996年(平成8年)です。20年前に市役所を辞めた後、社団法人京都府建築士会会長を12年間務めました。その時に何か記し残したいと思い、毎月、原稿用紙4枚くらいずつ書き続けたものをその翌年に整理し直して、自費出版しました。短い文章の読み切りですので、好きなところを自由に読んで参考にしていただけたら結構かと思えます。

## 1970～80年のまちづくりに関する業務

都市計画制度の変遷の中から、1970年～1980年を振り返ってみることにしますと、1970年(昭和45年)頃は、成長の限界が示す内容はわかっていたのですが、それとは関係なく、まちづくりを進めてきました。

私がまちづくりの仕事に実際に関わったのは13年間です。その前は、建築基準法、その前は住宅を建てる営繕関係の仕事をしていましたので、合計で34年間仕事をしたうちの半分しか都市計画の仕事をしていません。

この34年間の後半の仕事で一番厳しかったのは京都駅南口の再開発事業で、思うとおりにできませんでした。

その次は、1973年(昭和48年)に指定された当時の新用途地域、45m高度地区等の時期の仕事のまとめ方が難しく困りました。

三番目は、基本構想です。それまで、京都市になかった基本構想を初めてつくるということで、大変な苦痛を経験しました。まちづくり構想は、1965年(昭和40年)に一度できあがって、富井市長になってからもう一度見直され、1969年(昭和44年)に発表されましたが、これは正式には基本構想ではなく、地方自治法に基づいた基本構想をつくらなければなりません。地方自治法の第2条第5項に、「都市は総合的な開発計画を、基本構想をつくって計画的に進めなければならない」と書かれてあります。

調べてみますと、全国でほとんどの都市が基本構想をつくっており、京都市はつくっていない最後の方の都市でした。それは、その前のまちづくり構想があったために、急いでつくる必要がなかったためだと思えます。

ただ、「もう一度つくれ」といわれると尻込みしたくなる

ほど、基本構想は難しかったのですが、結果的には懐かしい思い出となっています。そういう三つの柱で、私は役所の中で仕事をし、市民と対話しながら、議会とも調整するということを繰り返してきました。

## 用途地域指定と高さ制限

遡って説明しますと、1924年(大正13年)に用途地域が指定されましたが、当時は住居地域、商業地域、準工業地域、工業地域の四つの用途地域しかありませんでした。

しかも高さ制限がついて、住居地域は20m、他は31mとなりました。戦前の法律は尺貫法でしたので65尺と100尺でしたが、それを換算すると20mと31mになったわけです。指定した理由を調べてみますと、決して景観的な問題からではありませんでした。住居地域は住居系なので、当然、高さを抑える意味はわかりますが、20mも31mも共に、衛生・保安・交通を理由にしており、耐震的という要素は全くありませんでした。

衛生といっても、通風、採光が主たる目的であり、20mや31mで通風、採光が十分とはいえないと思いますが、当時はそういう考えで高さの制限を加えていたわけです。

この20m、31mという高さの問題が、未だに高層マンション紛争の問題につながっています。20mの制限は、今は10mまで下がっていますが、1970年(昭和45年)まで、京都は20mの高さまで認められていましたので、そういう意味では1970年までは、建物の高さに関しては大らかな時代であったと考えられます。

## 京都タワーの建設

ところが、1964年(昭和39年)に京都タワーが建設されました。当時はオリンピックが開催され、名神高速道路ができ、開発オンリーの時代でしたが、京都タワーは建物本体が31m、その上に100mの工作物を乗せて高さ131mになり、途中に展望台もあります。

これが決められた時、私は都市計画の仕事をしていませんでしたが、地元の市民や文化人、経済人がかなり反対して紛糾したことを覚えています。私は東京の出張から帰って来た時に、京都駅の駅頭に降りて、北側にあるタワービルの鉄骨の骨組みを見て驚きました。それは巨大な鉄骨だったからです。常識的には、下から最上階にいくに連れて鉄骨の断面も量も少なくなりますが、それは下から上まで凄く鉄骨の柱が建っていました。

新聞等の記事では31mのビルが建つことだけしか報道されていませんでしたが、しばらくすると、「電波塔ビルを乗せる」とマスコミから発表がありましたので、大きな問題になったわけです。最初から131mの電波塔のビルをつくることはわかっていたと思いますが、最初に出すと大変な問題になるので、最初は31mの建築確認申請を出して、後から100mを追加したわけです。

なぜ、そのようなことができたかといえますと、タワーの部分は建築物ではなく、工作物という定義なので建築基準法にかからなかったのです。ただし、上の展望台は建築物であり、下の31m部分がビルですので、高架工作物の中に設けられている建築物を認めるかどうかという問題になりました。

普通なら特別に許可をするという手続きになりますが、建築基準法の57条では、特定行政長が認めれば認めると書いてあります。この場合、特定行政長は建築行政を預かっている行政の長なので、当時の高山市長が認めれば認められるわけです。許可でも認可でもありません。もちろん、防火上、安全上、衛生上、交通上という四つの条件をつけていますが、京都駅の前は広場が広いので、周りに空地があり、京都タワーを認める条件は適っていました。しかし、建築主事が建築を認める制度で、市長が認めればできるという事態に、高山市長も困ってしまいました。

いずれにしても、私は、あのような建物は京都駅前に建つべきではないと思います。巨大感があってバランスを崩しますので、もっと他の場所に考えるべきです。駅頭にあのようなものをつくるのは間違っています。

しかし、実際には建ってしまいました。あの時にもっと大きな運動が起こっていれば、という気がしますが、済んでしまったことなので仕方がありません。結果的には、あれが景観論争の第1号になりました。

後にJR京都駅の建設に伴って、私も外国の建築家と設計コンペに参加して一緒に案を練りましたが、京都市からは「高さはいくらでもよい」という話が出されたので非常に困りました。それで、100数十mの案を出しましたが、実際にコンペで当選したのは59.8mと、60mを切るような案が当選しました。

私は、その後、ある雑誌に書くことがあったので、皮肉のつもりで「JR京都駅ができたなら、調和がとれてよろしい」と書いたのですが、見出しでは「調和している」と書か

れていました。実際は、JR京都駅は横に450mの巨大な建物ですから、131mは石油タンカーの真ん中に建っているマストのようにバランスが取れるという意味で、皮肉ったつもりでした。

コンペに参加している時は、「JR京都駅を認める代わりに、京都タワーを潰せ」といわれましたが、そのようなことはできませんし、結局、両方とも残っています。ただし、1964年(昭和39年)の時ほど、今は京都タワーが目立たなくなったと思います。

### まちづくり構想～高度地区指定

それから、1969年(昭和44年)のまちづくり構想が、当時の一番大きな話題になりましたが、直接係わっていませんでした。ただ、横でいろいろと聞くチャンスはありました。

この時は将来の人口予測が一番大きな問題になり、1985年(昭和60年)に人口が170万人になると予測して、1965年(昭和40年)～1985年(昭和60年)の20年間を対象としたまちづくり構想がつけられました。当時の年間の人口増加を予測すると、170万人と予測されたわけです。

しかし、実際には、人口の伸びはしだいに減り、その結果、一番問題になったのは、水道局の浄水場計画でした。将来170万人の人口を予測した規模で事業を進めたところ、人口がいつまでも増えないために、それで結局、まちづくり構想を見直すことになり、人口予測は減らされました。

そのようなことがありましたが、いずれにしても、まちづくり構想自体は非常によくできた内容であり、そういう意味では、基本構想はつくりやすかったと思います。

1969年(昭和44年)当時、私は建築行政に携わっていましたが、1971年(昭和46年)には都市開発局に移りました。建築行政に携わっていたのは1966年(昭和41年)～1971



年(昭和46年)までの5年間でしたが、高度経済成長期でしたので、建築ラッシュの中で違反建築もラッシュで困った時代でした。

まちづくり構想がつくられた1969年(昭和44年)がどういう時代かといいますと、やはり、経済成長が進んでいるとはいいながら、今ほどではありません。1969年当時、まだ京都市内は風致地区以外の建物の高さ制限は20mでした。そのため、1969年に銀閣寺の参道の風致地区に近い風致地区外のところに20mの7階建ての高層マンションを建設する計画が持ち上がった際は、大きな反対運動が起こりました。説得しても、業者は「20mという高さ制限がある以上、その中で建築するのに何が悪いのか」といって話を聞きませんでした。したがって、私も地元側に「どうにもならない」と説明しなければならなかったのです。

そもそも高さ20mが認められること自体が問題であり、それはやはり行政の責任だと思いました。そこで、土地を買い上げようとしたのですが、理財局の了承を得られませんでした。今でもその前を通ると、苦々しい思いがあります。

これは制度の問題です。今でこそ、高層マンション云々で皆さん方もいろいろと問題にされていますが、当時、私が課長の立場にあった時は、そういうところに7階建ての高層マンションを建てて売れるということに対して理解がありませんでした。建って初めて気づいたわけです。我々は行政マンとして感覚が鈍いと思います。計算すれば、7階建ては建ちますし、それが売れる時代ではないと思っていたのに、実際には売れたわけです。

では、どうすればよいかというと、1950年(昭和25年)にできた建築基準法の中には高度地区という地区制度があり、それを活用していなかったのが、活用すればよいわけです。しかし、1969年(昭和44年)にマンションが建ててしまいました。結果的に、翌1970年の8月に高度地区を指定して、今でいう第1種低層住居専用地域として10mの高度地区指定をかけました。

それによって、高層マンションが住居専用地域に建たなくなり、私は成功したと思いましたが、調べてみますと、一概に成功したとはいえないことがわかりました。つまり、都市計画の手続きは都市開発局の仕事ですが、後から聞いたところでは、1971年(昭和46年)に建築基準法が大幅に改正されて、1972年(昭和47年)に京都市が指定した新用途地域の中で自動的に10mの高さ制限ができる制度

になることがわかっていましたので、「もうすぐ制度ができるので、わざわざ京都市が独自に高度地区の指定をしなくてもよいのではないか」と考えられたわけです。

しかし、私は、高層マンションが一つ建つと同じようなものが連続して建つので、新しい用途地域の指定ができるまで待てないと考えていました。実際に、新しい用途地域の指定ができたのは1973年(昭和48年)であり、京都市は3年先に高度地区の指定をしたので、7階建ての高層マンションのラッシュが止まったわけです。私はそう思いました。私は、「このままでは大変」という危機感を持っていましたので、少しも待てなかったのです。私は1970年(昭和45年)にどうしても10m高度地区を指定したいという気持ちが強く取り組みました。いろいろな情報を集めますと、無理にしないでよかったはずですが、市民のためにはやってよかったと、今でも思っています。

#### 市街地景観対策の諮問～線引き指定

すべてがこの時期に集中しているのですが、1970年(昭和45年)には、市街地景観対策について風致審議会に諮問しています。今でいう美観風致審議会で、その会長は後の市長である今川正彦助役でした。これは1年で答申が出ましたが、その中から景観問題のいろいろな手続きが始まりました。今でもその答申書を見ますと、当時の学者や、その他の関係者がたくさん入られています。前書きは西川幸治先生が書かれたと記憶しています。

これは京都市内でも超高層が認められることを前提とした答申ですが、この答申が出たのは1971年(昭和46年)で、用途地域等、新しく高度地区を指定したのが1973年(昭和48年)ですから、この答申には、超高層が認められるとしても、東海道線以南はともかく、東海道線以北で超高層を認める場合については十分に審査する基準をつくるようにと書かれています。

つまり、当時の学者の方々は、すでに超高層の時代であり、京都市内にも超高層が建つことを予測して、それを禁止はしていません。これに則って、1973年の新用途地域の指定と高度地区の指定が二つの目玉になりました。45m高度地区も、ここでいう答申に則って指定したわけですが、今ではあまり評判が宜しくありません。しかし、すべきことはきちんとしているつもりです。

## 線引き

1971年(昭和46年)7月に、私は建築行政から都市開発局へ人事異動になりました。1970年(昭和45年)12月に線引きの原案を発表したところで、最終指定をする直前の締めくくりの仕事をするところでした。線引きは、都市のスプロール防止のために、市街化区域、市街化調整区域の線を引くという制度ですが、この線を引くと、線の中は市街化区域で建築できますが、線の外の市街化調整区域は原則的に建築ができないこととなりますから、「市街化区域に入れる」という話が次々に押し寄せて、困りました。しかし、ぎりぎり線引きは終わり、その後、5年ごとに線引きの見直しを3回ほど行いました。

## 美観地区指定～伝統的建造物群保存地区指定

1971年(昭和46年)に風致審議会からの答申書が出ましたが、その翌年に市街地景観条例と美観地区の指定を行いました。当時、美観地区の指定は東京都にもありましたが、条例まではつくられていなかったため、そういう意味では、全国に先駆けて行い、成功しました。

ただ、その時も、鴨川から東側の四条通の北側と南側について、商業地域で31mだったところを美観地区に指定して20mに抑えようと考えていましたので、大西氏と「反対が出た時にどうするか」ということを話していました。結果的には、22mくらいまでは認めるような制度になったと思いますが、今と違って、環境対策的なことをしようとすると、必ず反対が出てくることを心配しながら進めていたわけです。そういう意味では苦労がありました。

一方、1972年頃は、田中角栄の「日本列島改造論」がベストセラーになった時代であり、日本列島全体が改造されていく時代でした。京都市も開発ムードがあり、その中で美観地区の指定をすることに対しては非常に抵抗が強かったです。引き続いて、1976年(昭和51年)に伝統的建造物群保存地区(伝建群地区)指定を行い、清水産寧坂・祇園新橋が指定されました。

その時も大変難しい時代で、地元の市議員から「伝建地区指定反対」という声があがりました。私はその時の責任者の一人でしたが、清水産寧坂はよくても、祇園のようなところで革新的な制度を採るのはやや抵抗がありました。しかし、この伝統的建造物群保存地区指定は、その後、全国に広がって、最近はどこでもこの指定があるようになりました。

よく「伝建地区」といわれますが、正しくは「伝建群地区」と「群」がつかなければなりません。つまり、今でも文化財保護法に基づいた制度で、外観だけで中は変えてもよいという制度が骨子になっています。外壁や屋根などの外観は伝統的な様式で残して、中を改装することは自由です。そうしなければ、地元の説得はできませんでした。文化庁は「外観だけ残して、中は自由に換えられるというのは文化財ではない」といいましたが、結局、外観が伝統的なものであって、それが群として連担しているところを文化財的価値として認めるので、「伝統的建造物群」として「群」を入れて指定するという制度が生まれたと聞いています。

## 新用途地域・高度地区指定

線引きが終わった翌年から、1972年(昭和47年)、1973年(昭和48年)と新用途地域の指定に2年かかりました。当時、清水氏とも一緒に地元の説明に行ったことを覚えています。これがまた大変でした。大正時代の制度で四つに分けた用途地域を八つの新しい用途地域に変えるわけですから、制限が加えられる方が多く、地元の市民の方々は猛烈に意見を出されました。それをすべて調整する仕事ですから、毎日、京都市内を歩き回りました。もちろん1人ではなく、集団で10～15日くらい歩き回りました。

一番記憶に残っているのは山科です。山科地区は昔は工業団地的にするということで工業地域、準工業地域の指定がたくさんありました。そのほとんどに建て売り住宅が建っていましたので、次々と住居系の地域に変えました。工場のある所も住居系の地域に変えたら工場が怒ってきたので、そこだけは元に戻したこともあります。京都の昔の都市計画は、山科を工業団地的にするという長期構想があったことを消してしまいました。それに対



加茂川三角州 加茂大橋より

する反発が多かったのです。何といっても一番大きかったのは、高さ45mの高度地区の指定でした。今ではいろいろといわれますが、指定されてから30年も経っていますので、反対されるなら、当時から反対されるべきだったと思います。実際に、当時は「なぜ45mに抑えるのか」という時代だったのです。

1971年(昭和46年)に建築基準法が改正されて、建設省は第一種住居専用地域だけを高さ10mに抑えて、他は高さ制限全廃という時代でした。容積率というボリューム制限をすればよいという制度になった関係から、京都の場合は、今までの10m、20m、31mに45mを加え、私の提案で、田の字型都心といわれている部分の商業地域を45mに指定しました。建設省からは「商業地域に高さ制限をするのは時代逆行だ」といわれましたが、「京都は都心といえども景観対策が必要です」と頑張りました。そこで、東京から現場の視察に来られたので、案内したところ、ホテルフジタの上から見た途端に建設省は考えが変わって「京都は山に囲まれているので、あまり高い建物を建ててはならない。45mに指定する意味がわかった。逆に20mに指定した方がよい」といわれました。しかし、それもできないので、45mを通しました。

最も反対されたのは革新系の市会議員です。建設委員会で説明した時に「大資本を擁護する超高層を認める高度地区指定反対」という質問がありました。そこで、私は「45mを超えると超高層になるので、超高層を無条件に認めない高度地区を京都市は指定します」と説明しました。すると、「我々、議員団は45mを超高層と思っているので、納得できない」といわれ、それで喧嘩別れになってしまいました。

しかし、45mの高度地区指定は、一般市民、特に経済人関係には「経済発展を抑えてしまう」という意味合いが強くと、評判が悪くなっています。

翌1974年(昭和49年)に、建築関係者を900名ほど集めてこの新用途地域関係の説明会を行いました。この時に「今後、京都市内では45m以下の建物しか建たないのか」という質問を受けました。その時に私は、基準としては、結果的に公開空地につながりますが、周りに広い空地があれば45mを超えられる制度になっていましたので、「周りに広い空地が確保される保証ができるなら、45mを超えて60m、75m、90mもあります」と発表しました。今から思えば暴論ですが、そのように答えただけです。

実は、高さに対しては、鴨川東や特定的美観地区に指定されていない都心の真ん中では、ある程度、高い建物を建

てても仕方がないのではないかと考えていました。そのモデルが京都ホテルです。京都ホテルは、いろいろと問題がありましたが、私が考えていたような形で、公開空地を43%確保して、容積率のアップもあって、60mの建物を建てました。あの時も「京都ホテルの60mを認めたら、次々に60mのビルが建つ」と新聞は厳しく叩きましたが、実際には、その後、60mの建物は建っていないようです。

## JR京都駅の高さについて

京都駅の場合は、コンペの最中に、当時の田邊朋之市長が「コンペの結果を見て都市計画を合わせます」と発表され、90mでも100mでも、それに合わせて都市計画を変えるという話でしたので、「そういうことが後からできるのか」と疑問に思っていました。

1988年(昭和63年)に京都市総合設計制度が施行されたことによって、公開空地を一定以上確保すれば高さは1ランクアップできるようになりました。都市計画の制限で10の次は15、20、31と1.5倍程度が1ランク上になりますので、31の次は45、45の次は60mまで認めることになります。ですから、1ランク上までしか高さを認めないということは、京都ホテルの場合は45mの高度地区にありましたので、1ランク上の60mまで認められたわけです。問題は、京都駅の場合はそれを超えて行くという話で、私は手続き上、できないと思っていました。多くの方は、この総合設計制度を活用して、京都駅の高度地区は31mですが、いくら高くても京都市は認めるということだと思っておられました。幸いにしてコンペで採用された案は59.8mでした。31mの上が45m、その上が60mですので、2ランクアップになって総合設計制度が活用できないわけです。多くの市民は総合設計制度で認めたと思っておられると思いますが、特定街区の制度で60mになったのです。そして、そのために周りの西洞院通や主要な幹線道路を拡幅整備したはずで

このように、それぞれ制度は違いますが、京都ホテルやJR京都駅は決められた制度に乗って建てられました。JR京都駅はコンペで採用された案が59.8mで60mを20cm切っていますが、その理由はおわかりでしょうか。つまり、コンペというのは一発勝負ですから、60mにした場合、同じく60mの案が出たら決戦投票しなければなりません。それが20cmでも切っていたら低い方が勝ちなのです。設計者は勝負師ですから、恐らく、直前に作戦的に20cm切ったのだと思います。

## 基本構想～計画局の設置

基本構想の作業で困ったのは、基本構想そのものの経験がなく、なかなかまとまらなかったという点です。それで、他都市の基本構想を読みますと、総合的な長期開発計画として堅苦しい文章が書かれていました。そこで、それを参考にしながらも、京都独自の基本構想をつくらなければならないということで、原案づくりを一部コンサルタントに委託しましたが、まとまりませんでした。委員会をつくって、大学の先生方を入れてもまとまらなかったもので、本当に困ってしまいました。「建都1200年」という言葉一つでも、旧体制の言葉のようで抵抗があり、「難しい」という意見が出ました。

そこで、全庁的な体制の中で取り組まなければならないと考え、今川市長にお願いして、全局の課長をすべて委員にして参加していただくようにしました。ところが、なかなか協力が得られませんでした。「なぜ、他の局の仕事に参加しなければならないのか」というわけで、都市計画課長が召集をかけても集まらないのです。仕方なく、局長自身が出るのですが、しまいには、「基本構想は都市計画局の仕事かもしれないが、都市計画の仕事なぜ他の局が手伝わなければならないのか」という押し返しがありました。

それで、今川市長に局名を変えてもらうように話して、計画局に変わりました。計画局なら全庁的な体制で協力ができるわけです。今から思えば、少し無理がありますが、これが計画局に変わった理由です。

そういう中で、学者も学者同士の意見の対立がありますし、内部的には職員の中でも意見の対立があって、どうにもならない状態でした。あの時は、責任を取らなければならないのかと思うほど、辛い状況でした。

## J R京都駅南口再開発事業について

J R京都駅南口の再開発についてはアルパックにお世話になりました。あの時も、地元が猛烈に反対し、できあがったのは烏丸通から東の一角で、A、B、C、DブロックのAだけでした。当初は、A～Dを順次つくっていくという話でしたが、一番端のAで終わってしまったのです。せめて烏丸通を挟んでA、Bをつくろうと最後まで頑張っ



アバンティ

たのですが、どうしてもできませんでした。

現在、完成しているAブロックの「アバンティ」のある通りの西側の一角は、昔のままで何も建っていませんが、あそこに古い家やアパートがたくさんあり、家賃500円～1,000円で入居している権利者が145名いました。そして、1972年(昭和47年)の説明会では「絶対反対」といわれたので、立ち退きの再開発住宅をつくと提言したのですが、それも反対され、やむを得ず切り離すことになりました。

したがって、烏丸通の東側は開発されましたが、西側は烏丸通の再開発利益を受けるのに、結果的に取り止めになりました。市街地再開発課全体は「A、Bブロックをセットにして開発しなければ将来的に残る」といい、私もそう思ったのですが、どうしてもまとまらなかったために東側だけになったのです。ですから、今でも離れた島のような形で取り残された状態で、JRとつながっていません。それで、JRとつなぐために、地下道だけではなく、2階にブリッジをつくる設計をしました。実際に、アバンティの2階の一角からJRの2階のロビーに直接行けるように、構造も基礎もできています。ところが、それもできません。

いずれにしても、アバンティの再開発は冒険であり、今でも成功か失敗かの断は下せません。しかし、京都で初めての再開発という意味では良いことだと思います。

そのように、再開発にも大変な苦労があったことを、最後に申し上げておきたいと思います。