20世紀後半の京都市景観行政
―昭和40年代を中心に―

元京都市企画室長／京都造形芸術大学客員教授　大西國太郎氏

ゲスト講演

はじめに

すでに清水さん、望月さんのお二人が20世紀後半のまちづくりについてお話をされていますので、重複を避けるため、私は景観行政に絞って、しかも昭和40年代を中心にして少し詳しくお話しさせていただきたいと思います。

昭和40年代は、高度経済成長の真只中で、昭和30年代後半から公害問題が次々と起こります。また、高速道路や大規模施設の建設によって、各地の埋蔵文化財が破壊されていきます。当時の新聞は、公害問題と埋蔵文化財の破壊の記事で毎日埋まっていたという感がありました。こうした中でも、景観問題はまだ贅沢視されており、特に市街地の景観については、話題にも上ってこないという時代でした。

京都市まちづくり関係部局の在職

本題に入る前に、私がどういう立場でお話するのかを明らかにするため、市役所在職中に所属したまちづくり関係局と主な担当業務、退職後の活動等を簡単に紹介させていただきます。

まず、1961年（昭和36年）・1962年（昭和37年）の両年度は、住宅局所属の企画局兼務で、布袋企画主幹が主宰されていた「京都市美観地区調査」に参画し、そのまとめ役を担当しました。そして、一旦住宅局に帰ってからまた、昭和40年度から60年度まで、計画局、都市開発局、都市計画局、計画局、都市計画局と名前が次々に変わりましたが、21年間在籍しました。その間に「京都市長期開発計画案」「京都市まちづくり構想」の策定、「京都市市街地景観条例」の制定、そして、日常的な景観行政に携わり、最後の方の４年間で第１次の「京都市基本構想・基本計画」の策定を担当しました。

退職後の活動

1986年（昭和61年）に退職し、大学に行きましたが、ここでは、できれば京都以外で、しかも海外で調査研究をしたいと考えていましたところ、機会を得て、中国の西安と、世界遺産の黄山の麓の屯渓(とんけい・安徽省黄山市)を対象に、日中共同研究を十数年行いました。

その傍ら、京都や近畿のまちづくり関係委員会や審議会に関わり、実態調査や保存運動、審議に参画してきました。京都市景観整備構想研究会の座長、日本建築学会の近畿支部環境保全部会の主査、日本建築学会・京都の都市景観特別研究委員会の委員・小委員会幹事、京都創生100人委員会委員などですが、実現の手段を持っていないために、隔靴掻痒の感がありました。

本日の話に関係する著書としましては、「都市美の京都―保存再生の論理」（鹿島出版会・1992）、「歴史的景観の保全」（新建築学大系50巻所載・彰国社・1999）があります。

詳しくお知りになりたい方は、それをお読みいただければ幸いです。

第１段階―風致行政の移管と美観地区調査

風致地区行政の市への移管

それでは、私の独断で、20世紀後半から現在にいたる間の京都市景観行政を４段階に分けて見ていきたいと思います。1930年（昭和５年）に旧都市計画法によって、京都で初めて風致地区が指定されます。それまでは、古社寺保存法や史跡名勝天然記念物保存法などによって、文化財が個別に保存される点保存でしたが、風致地区指定によって面的な保存が実現しました。1955年（昭和30年）以前は、府の行政として行われてきましたが、1956年（昭和31年）に風致行政・屋外広告物行政が京都市へ移管されました。これが、第１段階の始まりです。

当時、風致地区は5種類に分けられていたと聞いています。高さは８m、10m、12m、15mでそれに建蔽率を合わせた５種類で規制・指導がされていました。都市計画課の中に係があったと聞いています。屋外広告物条例はこの年に制定されましたが、風致地区の方は条例がなく、1970年（昭和45年）に条例が制定されるまで規則で運用されます。風致地区の制度は、開発行為に多くの制限を設けることはできますが、開発行為の禁止ができないという弱点を持っていました。しかし、市街地の周囲の山や、山麓の文化財集積地、市街地に点在する社寺の周囲（近接地のみ）に指定され、それなりに機能してきました。

美観地区調査

風致地区は主として市街地周辺部に重点が置かれていたため、本格的な市街地景観対策が懸案になっていました。1961年（昭和36年）から４年間にわたり、布袋企画主幹の主宰で「美観地区調査」が行われます。布袋さんは建築出身の方で、管財局長をされていましたが、後進に局長を譲り、使命感から美観地区調査に取り組まれました。私

は、1961年（昭和36年）、1962年（昭和37年）両年度の２年間参画し、まとめ役を担当しました。

この時に初めて、都市というものを景観という側面から見て調査し、考えるという体験をしました。美観地区候補地を踏査し、少し理想的なきらいはありましたが、地区ごとに規制案をつくりました。また、現状を記録するため烏丸通・御池通などの大通りや、祇園新橋の町並みの連続立面写真を作成しました。さらに、ローマ、パリ、ロンドン、フィラデルフィア、ベルン等、海外諸都市の建築法規の翻訳を委託しました。そして、学識者による委員会で１年間にわたって検討してもらいました。これは５～６人の実質的な討議の委員会ですが、建築では西山夘三先生、美学では井島勉先生を招いて行われました。「美観地区調査報告書」として記録が残っています。このように、かなり組織的な調査がこの時に行われました。

ところが、報告書ができて発表を目前にした1964年（昭和39年）、京都タワーの建設が強行されます。そのため、報告書は市役所内部の関係部局に細々と配布されたに止まり、大変な調査がなされたにもかかわらず、公表できなかったのです。

第２段階―古都保存法の制定と市街地景観対策の準備

古都保存法の制定

昭和40年頃、京都では、仁和寺が売却した双ヶ丘で開発計画が持ち上がります。また、鎌倉では鶴岡八幡宮の裏山で開発が行われ、ブルドーザーの前に住民運動の人たちが立ちはだかって、身を持って阻止するという事件が起こりました。

こうした問題が契機となり、京都・鎌倉・奈良の行政・国会議員が一体となって運動を行い、1966年（昭和41年）に、「古都保存法」（古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法）の制定を勝ち取ります。

後で述べます長期開発計画策定の担当課長の鴨沢さん（建設省派遣）が、この法律づくりに深く関係しておられました。聞くところによると、和辻哲郎の著書「風土」にある「歴史的風土」という言葉を使ったということでした。この「歴史的風土特別保存地区」の指定によって、第２段階を迎えるわけです。風致地区の制度では、開発の仕方は規制指導できても、開発そのものを禁止し、これを抑止することができなかったのですが、この制度によって実現することになります。「特別保存地区」指定によって、東山、北山、西山山麓の文化財集積地と、その後背の山地や田園が一体的に凍結保存され、開発を阻止するため、国の助成によって土地の買い上げが行われています。

現在、京都らしさは市街地には残り少なく、周辺部でようやく味わえるという状況ですが、「古都保存法」がなければ、それさえも壊滅していたと思います。

長期開発計画案・まちづくり構想と市街地景観対策

長期開発計画案の策定（昭和40・41年度）は、井上清一市長の急逝によって頓挫しますが、この中で市街地景観対策のための調査がなされ、後に引き継がれていきます。私は、この「景観対策」と、市南部の「都市軸整備」、「建築容積現況調査」（固定資産台帳等による推定調査）を担当していました。

かなり大型の予算を組んでもらいまして、京大の西山研究室に「景観対策調査」を、東大の丹下研究室に「都市軸調査」を委託しました。いずれも300万円で現在の価値に換算しますと10倍くらいにはなると思います。また、建築評論家の伊藤ていじさんと東京芸大の茂木研究室に「京都のデザイン原理の作成」と「祇園新橋・上賀茂社家町・東本願寺廿人講町のデザインサーベイ」を委託します。

「京都市長期開発計画案」では、景観対策は文言で書かれた程度で、きちんとした位置づけはなされませんでした。しかし、副報告書として「京都の景観」を作成しています。こうしたものが、「京都市まちづくり構想」の策定（昭和42・

東山より市街地を望む

43年度）に引き継がれ、この「構想」に京都市の市街地景観対策が明確に位置づけられます。副報告書も具体的な施策にまで踏み込んだ「景観整備構想」というしっかりしたものを作成しました。

電電公社・電波塔計画の出現

ところが、まちづくり構想策定の最中の昭和43年頃に、電電公社（現ＮＴＴ）の電波塔計画が出てきました。これはあまり一般には知られていませんが、下手をすると京都タワーの二の舞になる恐れがありました。

ある日、電電公社の建築関係の知人が訪ねて来たのです。私は市役所に入る前、電電公社の前身の電気通信省の建築部にいましたので、その時の知り合いが訪ねてきたわけです。

そして、彼は「東寺の五重塔の南約400ｍのところに、高さ90ｍのマイクロウェーブの電波塔計画が持ち上がっている。このまま進めてよいものかどうか疑問に思っているので、考えを聞かせてほしい」といってきました。そこで、私は「まちづくり構想」の中に位置づけられた景観地帯構想を説明し、これを受けて京都タワーへの反省も込めて、「巨大な工作物についての何らかの規制を行う形で現在検討中であり、たとえば、巨大工作物規制区域というものも考えている」と話しました。これがきっかけとなって、当時の市の都市開発局と電電公社がそれぞれ検討を始めました。

電波塔計画の位置変更

ところが、電電公社の電波塔建設用地をいろいろと調べてみますと、そこは市の他の部局が電電公社と用地交換していたことがわかってきました。これは大変ですので、慌てて、都市開発局の方針を立案することになり、四つの方針を挙げました。これは、(１)電電公社の電波塔計画は京都の景観にとって大変な支障をきたす、(２)そのため、建設位置の再検討を要望したい、(３)今後、他にも巨大な鉄塔等、同様の物件が出てきた場合は同じ扱いをするために、適切な制度をつくる、(４)市は、適切な場所への換え地を斡旋する用意があるという内容でした。

ところが、この４点を市の意向として、決済書をつくって上げたところ、助役段階で「ノー」という答えが返ってきました。「市が斡旋した用地で電波塔の建設断念を公社に迫ることは、行政としてはできない」というものでした。このままでは京都タワーの二の舞になり、市街地景観対策の推進に大きな支障をきたすため、局の幹部を通じて富井市長に直訴したわけです。

富井市長が判断され、自らが電電公社の理事を訪ねて正式の要請をしていただき、解決に向かうことができました。そして、幸い局内にあった区画整理課で換え地を斡旋してもらい、1970年（昭和45年）に解決しました。これが、巨大工作物規制区域の実現や市街地景観条例の推進につながっていきます。

南部開発と北部保存の調整策

「長期開発計画案」では、ＪＲ東海道線以北の山地・山麓部を保存し、市街地を整備調整的に扱い、南部に先行投資して「軸状都心」を形成する構想がありました。しかし、市長の急逝によって頓挫します。また、「まちづくり構想」では、伏見の辺りに「南部副都心」が構想されますが、積極的な推進はなされませんでした。結果的に両方とも実現できず、当時はまだ田畑が広がっていた九条以南にへそ（都心）がない市街地が広がってしまったのです。

このように、南部は開発、北部は保存整備という「メリハリのきいた開発と保存の調整策」がなくなり、各種の景観地区の設定によって「地域ごとに開発と保存を調整していく方策」で対応せざるを得ない状況になりました。

美観地区指定を受ける側のメリット

市街地景観条例を実現していくためには、電電公社の電波塔計画と並んで、もう一つ乗り越えなければならない大きな問題がありました。

1964年（昭和39年）の「美観地区調査」終了の段階では、社会全体の開発ムードと、京都タワーの建設強行の中で、とても美観地区実現の機会をつかみ得る状況にはありませんでした。そして行政側から見ますと、当時障害となっていたものが二つありました。

一つは、「美観地区調査」と並行して進められていた、京都全体の将来像を描き出すハード面のマスタープランの策定がほとんど進行しなかったということです。企画局サイドの総合計画試案は発表されましたが、都市計画課

担当のハード面のマスタープランの作成が進まず、「美観地区調査」だけが先行したために、「保全面だけが先行したのでは京都の将来を誤る」ということになりました。これにつきましては、先述のように「まちづくり構想」の中にしっかりと位置づけられました。

もう一つは、「美観地区調査」が行われた昭和30年代末頃、美観地区の指定は、市民的あるいは国民的な要請には応えることになりますが、指定される対象地域の住民にとっては迷惑な話で、何らのメリットを見つけることができなかったのです。開発ムードの中で特に高さの制限にアレルギーがありました。

この２点目の「指定を受ける側のメリット」を、次に述べる鴨東地区の高層ビル建設問題で、地域の人たちも行政も共に肌でじかに感じ取ることができるようになります。

東山連峰眺望への郷愁

昭和30年代や40年代はじめまでは、鴨川の西岸沿いや各大橋の西詰めから東山連峰を見ることが、京都の代表的な景観とされ、これを残したいという市民的な郷愁がありました。昭和30年代後半から高いビルが徐々に建ち始め、東山連峰の眺望が狭められていきます。実際にこの眺望を確保しようとしますと、鴨川東岸沿いでは１～２階建て、せいぜい７～８ｍくらいのものにしなければなりません。このような厳しい高さ制限を実現するには、何らかの補償措置をしなければならず、膨大な財源を必要とします。そういった財政的負担まで視野に入れた市民的な合意、それから国から援助を受ける場合には国民的な合意が必要です。そこまでして実現すべきものなのかどうかということで、ペンディングになっていました。

鴨東地区の高層ビル問題

ところが、そのうちに、鴨川東一帯に続々とマンションや雑居ビルが建ち始めたため、今度は高層ビルに反対する住民運動が起こるようになりました。日照、通風、プライバシー、工事被害等の問題と並んで、景観問題も取り上げられるようになるわけです。

この運動は、特定地点から東山の眺望を問題にするのではなく、鴨東地区に住んでいる住民の方々が環境を守るために、高層ビルに反対するというものでした。そのため、都市開発局が案をつくり、住宅局が建築行政の中で１件ごとに調停をして、その経験を元に順次、ルールとして定着させていったわけです。美観地区制度の先取りという形で行政指導に入ったわけですが、一時は調停の不調等によって、調停が頓挫するのではないかという時期もありました。しかし、最後まで継続してもらいました。

その行政指導の経験から、周辺の景観を大きく阻害せずに、しかも建物を建てる施主側も辛抱できるものということで、20ｍ程度の線が出てきました。また、20ｍ程度の高さであれば、建物の色調や形態、意匠の工夫次第で、周囲の景観や東山連峰との調和もあり得るということで、第２種美観地区が生まれました。

最終的には、「鴨東地区においては美観地区対象建築物15ｍ以上のうち、特に20ｍを超えるものについては精査できる制度を設ける」という美観風致審議会の答申を受けて、条例では、「15ｍ以上のものは届け出によって審査をする」、「20ｍ以上のものについてはすべて美観風致審議会に諮る」ということになり、一つ一つ厳しくチェックすることで、実質的には、特別なものを除いては20ｍ以下の規制ができたわけです。

高さ制限のメリット

1964年（昭和39年）末の「美観地区調査」の段階では、建物高さの制限は、土地の所有者にとって、開発によって得るであろう個人の利益を奪うものだったわけですが、鴨東地区問題で体験的にわかったのは、高いビルを建てるのは一部の人で、被害を受けるのは大勢の人だということでした。したがって、高さを制限するメリット、保全するメリットを、住民も行政も身を持って理解できるようになります。それがまた、美観地区の高さの制限に対する市民の納得を得ることにつながっていきました。

また、この事前指導だけでなく、理論的な武装も必要でしたので、不動産協会に委託して「鴨東地区・賃貸建築物にかかわる採算分岐点の調査」を行いました。これによりますと、土地を所有している人たちにとっては15ｍ、５階建て程度、土地を買収して事業を起こす人たちにとっては20ｍ、６階程度、つまり５～６階程度が採算分岐点になり、ちょうど美観地区の行政指導の目安と符号したのです。

市街地景観の状況と条例化への綿密な準備

1969年（昭和44年）からいよいよ、「市街地景観条例」の策定のための準備作業に入ります。その前に、当時の市街地の景観がおかれていた状況を説明しておきます。昭和40年代後半に、全国的に建築容積制に移行します。従来は建蔽率と建物の高さ制限によっていたものが、容積制になりますと、敷地に対する床面積の割合制限のみとなり、高さ制限が撤廃され、ペンシルビルが市内の至るところに出てくる恐れがありました。また、御所や二条城などの文化財建造物の周辺にも高層ビルがでてきて、ビルの谷間に埋もれてしまう恐れもありました。電電公社の電波塔計画で、巨大な鉄塔の出現が現実のものとなり、また高速道路等の長大な工作物の出現も予測されました。伝統的な町並みも残り少なくなってきました。

条例制定の準備として、まず1970年（昭和45年）に「京都市景観対策検討資料」を作成します。これは、景観的側面にとどまらず、ひろく土地利用などの観点も含めて調査したもので、第１部では全市域的な資料を、第２部では美観地区や町並み保存の候補地を対象にしています。主に図や表を中心にしたＢ４版の分厚いものになりました。各種の現況把握や、放置した場合の状況予測等も行っています。これらはすべて直営調査で、京大や京工繊大の建築の学生アルバイトに直接指示を与えてまとめていきました。先の長期開発計画案策定時の建築容積調査が役に立ってきました。

そして、美観風致審議会にかける原案となる「市街地における景観の保全・整備方策」を作成し、条例案の作成へと進んでいきます。法制面については、当時の風致課長の依田さん（後の収入役）や主査の大橋さんにお願いしました。

京都・奈良伝統文化保存国際シンポジウムの支援

それから、1970年（昭和45年）にユネスコ・文化庁主催による「京都・奈良伝統文化保存国際シンポジウム」が開かれ、これが大きなバックアップになっていきます。

内外の著名な学者を集めて、京都、奈良で２日間実地調査が行われ、京都の国際会議場で丸３日討議が行われました。この時、私の印象に残ったのは、それまで日本にはなかった「歴史地区」という概念でした。ヨーロッパには、ヒストリック・センターという言葉があります。かつて城壁に囲まれていた市街地の中心部に、歴史的な建造物や遺跡が集中しており、これを歴史的な中心地区と名づけています。

ところが、日本の場合は、京都でいうと周辺の山麓部に、社寺などの文化財集積地があり、一方都心部には、平安京以来の道路割や埋蔵文化財が残り、町家や町並みが集積しています。そのため、会議の途中で「日本の歴史地区の定義づけ」について検討がなされます。

その時すでに、京都市は市街地景観対策の原案を固めていましたので、市としても積極的に協力することになり、当時の森田都市開発局長がオブザーバーとして参加し、京都の景観の現状や特性、課題を説明しました。これがかなり会議の進展を促したと、後から聞きました。森田さんが「布団着て寝たる姿や東山」という句を紹介し、これが同時通訳で流れると、会場から爆笑が起こったことが印象に残っています。

そして、シンポジウムの最終段階で、東京国立文化財研究所所長の関野克先生を中心に若手の先生方が報告書と勧告書の起草をされていると聞きましたので、起草委員長の関野克先生に会いに行きました。私はまだ主査ではありましたが、この景観対策については全面的に任されていましたので、私の独断で関野先生に会い、京都市はこういう課題を抱えていて、何をしたいのかを話し、「できればユネスコの勧告書の中に盛り込んでほしい」とお願いしました。そうしたところ、「ぜひ、盛り込みたい」というお返事でした。そこで、京都市は、逆にユネスコから「勧告書」として、課題を受け取ることになります。

このようにお話しますと、いかにも私が独断専行して

産寧坂

いるように見えますが、できるだけ表舞台には立たないように心掛けていました。裏方に徹することによって、所属局や関係局の積極的な支援を得ることができました。

その当時、このユネスコのシンポジウムはマスコミに大きく取り上げられ、朝日新聞などは３面ぶち抜きで扱うような状況でした。京都市は、この勧告書をテコにして美観風致審議会に諮ることができ、かなり大きな支援になりました。

京都市美観風致審議会での審議と答申

そして、いよいよ美観風致審議会に諮ることになるわけです。この審議会は、通常の美観風致審議会ではなく、審議会の中に景観専門小委員会をつくり、ここで実質的な審議をしてもらいました。審議会の主だった方々と、外部からも各界の方々に入っていただいて、14名ほどの委員会になりました。「市街地景観対策」では、美観地区、巨大工作物規制区域、特別保全修景地区（町並み保存）の規制内容と範囲について議論がなされました。それから、全市域にわたって「景観の視点から見た建物高さ」について議論していただきました。約１年間にわたる審議の上、答申をいただき市議会に条例案を上程していきます。

産寧坂地区―はじめての町並み保存

ここで、町並み保存について少しお話をしておきます。候補地の第１号であった産寧坂地区は、産寧坂から、二年坂、高台寺、円山公園までの約250戸、10ヵ町にまたがります。町内会ごとに説明し、最終的には対象地区250戸の全体説明会で合意を得ます。当時は、本格的な町並み保存は木曽の妻籠宿で行われていた程度で、まだまだ未知の分野でした。こうした状況でしたので、地元の方にもいろいろな不安がありました。その主な二つについて説明します。

産寧坂地区で町並み保存の道を選ぶことは、観光によって地域の発展を目指すことになります。戦前は観光客が多かったので、それなりに理解されていましたが、事実上一般の商業活動、たとえば電気器具店や美容院などの商売は成り立たないのではないかという不安がありました。自分の代で良いとしても、孫子の代まで縛ることになると、熱心な町内では、徹夜で議論されました。結果的には、「やはり、他の地域にはないこの町並みの雰囲気という有利な条件を生かしていくことが、地域の発展につながる」と判断され、合意をいただきました。

もう一つの心配は、地価の下落でした。250戸を対象とした地元説明会にも不動産業者が入り込んで、盛んに質問していましたが、その時に私は「必ずしも高い建物が建たないからといって、地価が下がるものではありません。観光客が来て店として成り立てば、逆に地価は上がります」と答えていました。

また、その頃は、マスコミもかなり宣伝してくれましたので、観光客が戻って来ていて、恐らく１軒くらいは新たに店を開く人が出るのではないかと思っていましたが、果たして二年坂の真ん中辺りに近くの人が建物を買われ、町並みにふさわしい形で修景して店を開かれるという例が出てきたわけです。

また、説明会で、骨董品販売の老夫婦が「今までは店だけでは食べていけませんでしたが、観光客が増えて、店だけで生活できるようになりました」と正直に発言され、結果的に、地価が下がることはないだろうと納得していただきました。事実、地価は下がるどころか、逆に急激に上昇して、周辺の町の２～３倍にも上がっています。

景観シンポジウムと市民の意見募集

それから、市民向けには「景観シンポジウム」を開催しました。当時は、生命や健康に関わるものは、福祉の一環として認知されていましたが、景観については公共の福祉とは認められていませんでした。そこで、「都市景観の公共性を考える」というテーマでシンポジウムを開催し、鴨東地区の経験から、環境問題の一環として、環境の

祇園新橋

視覚的側面から景観を捉えるという趣旨を強調していただきました。これもマスコミに大きく取り上げられました。また、市民の意見募集も大々的に行いました。資料請求する人が約1,000名、意見書の提出が120名もありました。

第３段階－京都市市街地景観条例の制定と実施

このように、美観風致審議会での答申、シンポジウムでの意見、そして市民の応募意見を踏まえて、条例案をつくります。1972年（昭和47年）に条例を制定し、美観地区、巨大工作物規制区域、特別保全修景地区(町並み保存地区)、それから景観講座やシンポジウム等の啓発事業を位置づけて、これに取り組んでいくわけです。

市街地景観の主要な顔になる御所・二条城などの大規模な文化財周辺地に第１種美観地区（建物高さ15ｍ以下）を、その周囲や鴨東地区に第２種美観地区を指定しました。また、ＪＲ東海道線以北などの既成市街地に広範な範囲で、巨大な鉄塔や長大な高架道路などを規制する巨大工作物規制区域を設けました。産寧坂地区では、地元の合意を得て特別保全修景地区を指定します。

それから、全市的に高度地区を指定しました。これは、建築容積制による高さ制限撤廃への対抗策です。この「市街地景観条例」と「全市的な高度地区」の２本柱で、市街地における総合的な対策が確立することになります。これが第３段階です。

外に向かっては、1973年（昭和48年）に「歴史的景観都市連絡協議会」を発足させました。当時は町並み保存についての情報が極端に不足していました。そこで、各都市が連携して、情報交換と施策の推進を図るため、京都市が音頭を取って結成し、最初は８都市で出発しました。

祇園新橋地区―地価に対する割り切り

祇園新橋については、1966年（昭和41年）に調査をして現状をつかんでいたものの、このように地価の高いところで町並み保存は無理だろうと思っていました。

ところが、整然として残っている町並みのど真ん中に、町内会長が４階建てビルを計画するという事件が起こりました。この事件を解決し、周囲の町内も巻き込んで紆余曲折の末、１年後に合意に達します。そのときに感心したのは、祇園新橋の女将さんたちが、非常にしっかりとした意見を持っておられたことです。

三条通

産寧坂では地価が下がる心配はありませんでしたが、祇園新橋は地区指定をすると、地価は確実に下がります。しかし、女将さんたちは、４階建てビルの経験から「地価が上昇すると、どんどん高いビルが建ちます。高い建物が建つとお茶屋の商売ができなくなり、ここにも住めなくなって追い出されてしまいます。地価は下がっても結構です。売るつもりはないのですから」とはっきりとした選択をされました。

三条通に景観保全協力地区の設定

昭和50年代に入りますと、文化庁が文化財保護法を改正し「伝統的建造物群保存地区の制度」をつくります。産寧坂、祇園新橋も重要伝統的建造物群保存地区に選定され、後に嵯峨鳥居本地区も選定されていきます。

1980年（昭和55年）には、三条通に「景観保全協力地区」を急遽設定しました。京都では、明治・大正建築などの近代建築が集積するのは、同志社大学の構内と、この三条通の二箇所です。三条通では、旧日本銀行京都支店を平安博物館（現在は京都府京都文化博物館）が買い取って保存されていました。また、中京郵便局が外壁保存されるなど、近代建築の保存が進んでいました。

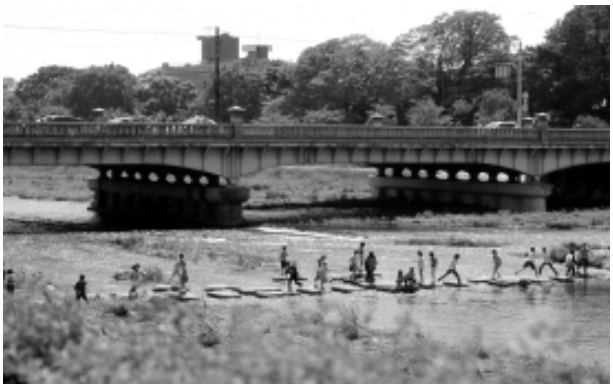
景観行政サイドも、何らかの形で三条通の対策を立てねばならないと思っていた矢先に、平安博物館の隣にマンションビルの計画が出てきました。三条通でマンション建設は初めてのケースです。この件の行政指導に失敗すれば、今後の指導はあり得ないのです。急遽、施主と設計事務所に次の事項を要請しました。ビルの高さが平安博物館を超えないこと、ビルの壁面も平安博物館より前に出さないこと、また平安博物館の建物の角が通りから見えるように、ビルの角を欠いて「入り角」をつくってほしいと要請、今後他の物件についても同様の扱いをする旨確約し、了承を得ました。

並行して、一定のルールを固めるため、風致課・建築指導課・建築審査課・消防局予防課の関係課で協議し、ビル建設の情報キャッチから僅か３日で覚書を交換し、決済書を上げました。その内容は、三条通（寺町～室町）の両側へ奥行き30ｍの範囲を「景観保全協力地区」とし、３階建て以上の新増改築に際し行政指導を行う。近代建築や伝統的な町家の外観保存をはかり、一般建築物については、これらと調和したデザインとなるよう施主・設計者に要請するというものでした。

緊急の行政指導と制度化への準備

要綱をつくるいとまもなく、直ちに実施に移していきました。建築行政や消防局の窓口で確認が出ると、風致課へ連絡が入り、風致課で設計者・施主に要請をするというシステムです。設計関係団体、一般市民に積極的に協力を呼びかけて、この制度を定着させていきます。

そして、制度化への準備として、三条通と烏丸通を対象にした調査を企画し、委託をしていきます。前者を都心の文化軸として位置づけ、文化施設の集積を狙い、後者を業務中枢軸として、これらにふさわしい景観の形成をはかるという趣旨でした。1981年（昭和56年）に私は企画室長へ異動し、後輩たちが次に述べるように「要綱」をつくってくれます。



加茂川

歴史的界わい景観保全整備要綱と上賀茂社家町の保存

1986年（昭和61年）に退職しますので、これ以降については、簡単に述べていきます。この年に立入さんや刈谷さんが、先述の三条通の制度を「歴史的界わい景観保全整備要綱」として整備し、三条通に適用されます。また、1988年（昭和63年）には上賀茂社家町の枢要部に重要伝統的建造物群保存地区が、その周囲に歴史的界わい景観地区が指定されていきます。

そして、景観マスタープラン策定の制度（建設省）に対応して、1988年（昭和63年）に京都市景観整備構想研究会が設けられ、私が座長となり、「京都市都市景観整備構想」（同1988年）や「京都市都市景観ローカルプラン調査報告書」（1989年）をつくりますが、これは指針で終わり、実行には至らなかったようです。

第４段階－混迷期から再構築へ

まちづくり審議会の答申

1988年（昭和63年）に「京都市総合設計制度」がつくられ、一定の条件を満たした場合は、建物高さの緩和が可能になります。そして京都ホテルの60ｍビル問題が起こり、1990年（平成２年）には京都駅ビルコンペ問題が起こり、混迷を深めていきます。

京都駅ビルコンペ問題への反省を込めて「京都市まちづくり審議会」（京都市土地利用および景観対策についてのまちづくり審議会）がつくられ、1992年（平成４年）に審議会の答申が出ます。私もこの審議会の一員でした。この審議会の答申に基づいて、京都市のまちづくりや景観施策の立て直しがはかられ、一連の施策が次々と実施されていきます。これが第４段階です。

都心部の職住共存地区と高度集積地区

まず、京都に必要な新たな機能の受け皿として、南部に高度集積地区が設けられます。これは1967年（昭和42年）

の京都市長期開発計画案の軸状都心構想の流れを引くもので、民間のファッション産業団地の用地がベースになり、京都府の総合見本市会館や京セラ本社ビルなどが集積しつつあります。

一方、都心部の職住共存地区や西陣等で、京都市と地元のさまざまな活動団体が共同し、町家の保存再生のための各種の実験や再生モデルづくり、町家賃借の斡旋などの活動が活発に展開され、町家の活用が飛躍的に伸びています。また、景観を軸にした創造的なまちづくりが進められています。これらの活動を支援するため、「京都市景観・まちづくりセンター」が設けられています。

自然風景保全条例と市街地景観整備条例

1995年（平成７年）には、京都市自然風景保全条例が制定されました。これは京都市の風致地区条例にありました「残存緑地義務づけの制度」を、条例で明確にしたもので、風致地区の欠陥を補うものとして評価されるべきだと思います。この自然風景保全地区は風致地区だけでなくその内外にわたって広く指定されています。一方、歴史的風土特別保存地区は、面積が２倍近くにその拡大されました。

平成７年に、先述の市街地景観条例が改正強化され、市街地景観整備条例となっています。美観地区は２種類から５種類になり、面積的にも大幅に拡大されました。また、巨大工作物規制区域は建造物修景地区となり、対象に建造物も含められました。特別保全修景地区や歴史的界わい景観地区は、それぞれ歴史的景観保全修景地区や界わい景観整備地区とし、装いを新たにして、祇園町南や西陣地区に指定されています。新たに、歴史的意匠建造物や市街地景観協定の制度、活動団体への支援制度などが設けられています。

日本建築学会の調査・提言と京都創生策の策定、新建築ルールの導入

しかし、こうした中で都心部の職住共存地区等で高層マンションが続々と建設されるという事態が出てきました。

日本建築学会は「京都の都市景観特別調査研究委員会」を設け、４つの小委員会で４年間調査を行います。私も委員、小委員会の幹事、ワーキンググループの主査を務め、都心部でアンケート調査等を行いました。

調査報告書だけではなく、提言や京都市への要望も出されましたが、その中に京都地域にふさわしい社会制度の制定、立法を説き、国家レベルの強力な財政措置の必要性を謳っています。

これが契機となって、京都創生懇談会の「国家戦略としての京都創生の提言」、「緊切な事態にある京都を保全・再生・創造し、活用・発信するための提案」が出されました。この中に、歴史的都市再生法が具体的に出ています。2004年（平成16年）に「歴史都市・京都創生策」が策定され、将来に向けてチャレンジが始まろうとしています。

そして、対応が遅れていた都心部の高層マンション対策が動き出します。2003年（平成15年）に新しい建築ルールの導入が行われ、翌年にまた改正されています。「京都の都心部のまちなみ保全・再生にかかる審議会」の提言にもとづく方策としてつくられたものです。

おわりに―第５段階に向けて

近年、京都ではNPOなど多くの民間団体によって、町家の保存・再生や活用がさまざまな形で展開され、景観やまちづくりに関する活動が活発に行われています。また、2004年（平成16年）には、「景観法」が成立しました。わが国もようやく、景観問題に取り組もうとする時代を迎えつつあるようです。京都がその先頭を切って、エポックとなるような新たな展開をはかってほしいものです。そうしたときに初めて、第５段階を迎えることになるのではないかと思います。行政や民間の現職の方々に期待したいと思います。

伏見港公園