

## 第2章

# 文化的景観からみた京都の現在



# 第1節 都市の風景基盤

## 1 都市と山

### (1) 地形：都市スケールの構造

**都市風景を構造化する自然基盤** 平城京の地については「方今平城之地 四禽叶図 三山作鎮 龜筮並従 宜建都邑」とされ、遷都するのに最も適した地とされていた<sup>1)</sup>。当時、普請作事においては易がたてられ、その地の吉凶が占われていたが、都の選地においては、亀甲および竹による占いが吉であることだけではなく、地形条件が重要であったことがわかる。平安京の立地においてもこの考え方が踏襲されていたといわれる。

平安京の地は、詔曰「此國山河襟帯 自然作城」と記録されているように、東・北・西の三方が山に囲まれ、南に緩やかに傾斜しながら開き、東に鴨川が流れるところで、三山が鎮めをなし<sup>2)</sup>、まさに四禽が図に叶う地であった。四禽とは、東は青竜、西は白虎、南は朱雀、北は玄武とされ、この四神に応じた地相、東に流水、西に大道、南に低地または池、北に丘を負う土地が、都市の立地に最適とされた<sup>3)</sup>。北に船岡山、東に鴨川、西に山陰道、南に巨椋池のある平安京の立地は四神相応の地であった。平安京は京都盆地に位置し、周囲の三山（東山・北山・西山）が人々の生活を支え、まちからの眺めを特徴づけた。

この京都を特徴づける三山に囲まれた都市風景は、平安京遷都の選地がもたらした自然条件の現れである。どこにどのように住むか、これは都に限らず、集住地に安全と快適と利便を求める人々の選択であり、その選択によるそれぞれの集住地に固有の自然環境が都市風景に現れる。選地は自然基盤と都市の営みの最初の相互作用である。地形や自然条件は、都市風景を特徴づけ、都市空間の大きな構造を決める。

長い歴史の中で、建築や生活空間は変化していくが、三山は変わることがない。この山々は人々に多様に使われながら維持され、現在も京都の風景構造の基礎となっている。

**名所が彩る洛外の山麓** 都を囲む山々の山麓では、時代とともに多様な寺院が建てられた。東山では遷都以前から清水寺はあったが、10世紀以降、右京が廃れ<sup>4)</sup>、京内で

禁じられていた寺院の建設が進んだ。室町南北朝期（14世紀頃）には公武権門の庇護のもと、洛外の東・北・西に南禅寺、大徳寺、妙心寺、天龍寺などの禅寺が創建された<sup>3)</sup>。室町から戦国期にかけては社寺参詣が庶民に広がり、それがしだいに物見遊山にかわる。山麓の寺社は名所となり、都市生活とつながっていく。

近世初期の洛中洛外図では、右隻に東山を背景に下京、左隻に西山を背景に上京が配され、人々の暮らしの場とともに山麓の寺社は名所として描かれている<sup>5)</sup>。山々は金雲で覆われていることが多く、あまり樹木も見られないが、山並みが都の背景にあるという都市構造の認識は確認できる。

江戸に入ると、京都の案内図でもある刊行京都図が数多く発刊される。京都図では「平安城東西南北町並之圖」など初期のものから洛外山麓の寺社が名所として描かれている（図1）。林吉永版「京大絵図」では、市街地を囲む山並みが洛外山麓の寺社と一体的に描かれ、その名所の説明が入った京都案内図となっている<sup>7)</sup>。

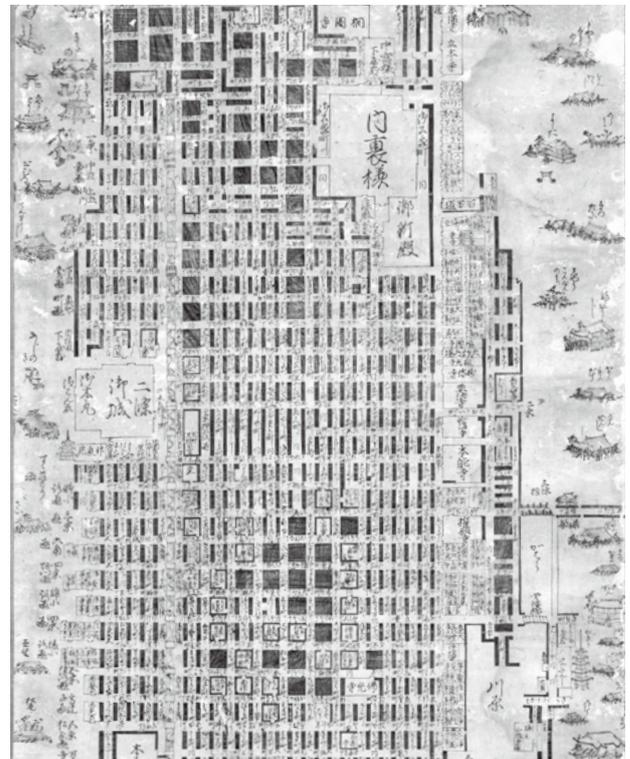


図1 平安城東西南北町並之圖<sup>6)</sup>

名所となった寺社の佇まいは、周辺の樹林と共に様々に描かれ、三山の山麓は、遊山の地として都市生活の場でもあった。この多彩な山麓は、都市からの眺めを特徴づけ<sup>8)</sup>、近代においては歴史的景勝地として保全すべき対象となった。

## (2) 庭：町スケールの認識

**生活風景に見る山のかたち** 京都の町を囲む山々は一連の山並みに見えるが、それぞれの峰が認識され、東山三十六峰（比叡の秀嶽から稲荷の聖峰まで）のように名付けられていた。また、歌に詠われ、描かれることで、生活のなかで見慣れた山のかたちや位置が特定され、記憶されていく。三山はひとつの山ではなかった。

「蒲団着て寝たる姿や東山」（服部嵐雪）は、比叡山から大文字山に至る稜線の姿を詠っている（図2）。このかたちこそが、慈照寺（銀閣寺）庭園に欠かせない白川石・白川砂をもたらした地質が生み出した地形なのである。京都盆地を囲む山地の多くは丹波層群の砂岩や泥岩、チャートなどの堆積岩から成る。そのなかで比叡山と大文字山の間には火山活動に由来する花崗岩となっており、それが風化して崩れることにより、東山の「寝たる姿」が生まれている。白川石は風化した花崗岩であった。

山のかたちは、京都の成り立ちを語る。

**山のみたて** このように山は常に生活のなかにある。京都の人は、山を自然であり「庭」であると考えているといわれる。山並みが庭園の借景となり、隣接する山のありようがそのまま庭に取り込まれていく。山と庭が一つになって四季の移ろいを映す。木村探元が「四方の遠近に山こそ自然の庭なれと仰ことありし」（『京都日記』1734）と著したように、京の人は、山が庭を構成するというだけではな



図2 左・比叡山 右・大文字山

く、山並みを庭と見立てていた。京都の人にとって山と生活はとても近い<sup>9)</sup>。

鴨川の河原からの広がりのある山並みの眺め、通りの先にみえる山の緑、家並みの背景にある山の稜線、こうした風景は山が生活の場に近い関西では日常である。六甲山を背に海に向かう阪神間に暮らす人々にとっても山は地域環境の基盤であり、山がオリエンテーションとなり、山が見えることが安心につながる<sup>10)</sup>。

京都ホテルの景観問題など、京都では景観論争は高さ問題に還元されやすい。しかし高層建築の問題の本質は、暮らしと山との関係への干渉である。低層高密のまちなかでの高層建築の問題は、庭への干渉でもある。

配置、規模、通りへの構え方などにおいて町家と建て方が異なる高層建築が、個々の敷地の奥の庭や隣接地との空き地のつながりを阻害し、庭に山（自然）を見る市中の山居の風趣が損なわれるところに高層マンションの問題がある。景観は単なる建築物の見え方ではなく、生活環境であり暮らしの文化の表れである。

京都では生活のなかに山がある。

## (3) 変化をつなぐ環境構造

京都は平安京以来、1200年以上にわたって主要都市として持続してきた。それは常に経済・文化において先端的であったことであり、当然ながら常に変化を続けてきた。それにも関わらず、洛中洛外図に描かれている名所や通りを現在の都市空間において特定できる。描かれている建築や構や水路など多くを失っているにも関わらず、山と山麓の寺社の位置、町と一体である市中の街路パターンの持続力は強い。変化を続ける歴史的都市において地形と町割は変化の積層を受けとめ、都市を読みこなす手がかりである。

山は、京都では、都市のかたちを決める自然条件である。時代とともに人の営みが変化しても、山が生活の場から見えること、人の手が入りながら持続すること、山麓の名所とともに遊山の場であることが、時代をこえて持続するとき、山は都市生活とつながっている。

今も三山は、まちなかの変化をこえて変わらない大きな風景構造であるが、暮らしの近代化や人口構造が変化するなかで山と都市生活との関係は薄れてきている。山の変化にも気づきにくい。だからこそ、京都では景観が重要な政策課題となり、眺めへの関心、風景構造の再確認が求められているのではないだろうか。

## 2 京都の風致

### (1) 「風致」の考え方

**都市計画における「風致」** 都市計画における「風致」の位置づけは、旧都市計画法（大正8年・1919）の「風致地区」に始まる。風致地区は地域地区制の一類型である。風致地区以外では市街地建築物法にもとづく建築物規制（警察権）が適用されたのに対し、風致地区は都市計画法が規定する施行令において行為の制限等の運用が示される。旧都市計画法第10条第2項において「都市計画区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地區ノ外土地ノ状況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為ニ地區ヲ指定スルコトヲ得」と規定され、風致地区内の土地の形質の変更や建築等は許可制であり<sup>11)</sup>、土地利用計画制度と考えることができる。

内務省の北村徳太郎は、風致とは趣であり、必ずしも山川草木に優れる対象だけでなく、建築物の価値や歴史を想起するものもまた風致と認められるが、「まずは慣用にしたがい自然を主と考えるものの、地区指定はある程度各都市の自由裁量に任せられる<sup>12)</sup>」としている。風致の考え方には、自然や緑だけでなく、地域ごとの「趣」のあり方が意識されていた。

そのうえで、指定対象と考えられる論点として、①強度の建築利用化を期待せざる土地（自然地の保全）、②地方古来よりの遊観勝区（温泉地など）、③土地の利用化が風致より招来さるる場所（豊かな環境の別荘地・高級住宅地、沿岸・風致道路・公園広場周辺の土地）④歴史的意義のある土地（名所、地域を特徴づける場所など）をあげている<sup>12)</sup>。これが内務省の風致地区指定標準の考え方につながる。

**「風致」の多様性から「緑」へ** 風致地区決定標準（昭和8年（1933）発都15号内務次官通達）では、風致地区の対象地として、イ）季節に応ずる各種の風景地、ロ）公園、社寺苑、水辺、林間、其の他公開慰楽地、ハ）史的又は郷土的意義ある土地、ニ）樹木に富める土地、ホ）眺望地、ヘ）前各号の附近地にして風致維持上必要ある地帯を、風致地区として指定する場所としている<sup>13)</sup>。

戦前の風致地区は、風景地や地域にとって意味のある場所、良好な住宅地など、地域の環境価値から評価しており、それらは単に保存すべき場所というだけでなく、地域で使われ楽しめる場所でもあった。一方、土地利用を抑制す

る計画意図もみられ、市街化を抑制するグリーンベルトのような役割も意識されていた<sup>14)</sup>。

このように戦前の「風致」の概念は多様であり、地域性があったが、現行の都市計画法（昭和43年・1968）では、都市の風致は「自然的な要素に富んだ土地における良好な自然的景観」とされ<sup>15)</sup>、風致地区が緑の保全に特化するようになった。併せて風致政令（昭和44年・1969）に規定された全国一律の風致標準条例に準拠した建築物の規制基準の規定が求められるようになり、旧法のときのような環境価値の捉え方の広がりや許可制の独自運用による環境保全を進める自由度は大きく低下した。京都の山麓や市中の緑の多様性は、「自然的景観」という風致観に還元されつつある。

### (2) 京都の風致地区

**公園都市の歴史的風致** 京都市が大正11年（1922）に計画決定した都市計画区域（23,854.51ha）では、平地は約6割に過ぎず、広大な山地を編入した（図3）。「一見徒ラニ厩大ナル山地ヲ編入スルノ感ナキニアラサルモ京都ノ特色タル風光ハ主トシテ、是等山地ニ依リ發揮セラレ、名勝旧蹟亦此ノ裡ニ存在スルモノ多キヲ以テ、一面商工業發展ヲ期スルト共ニ、他ノ一面ニ於テ公園都市タルノ特徴ヲ

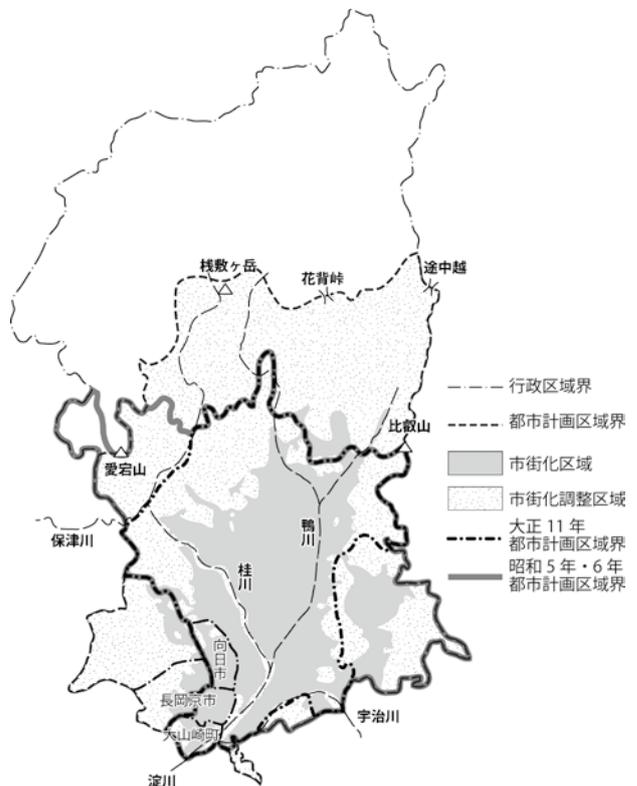


図3 京都市の都市計画区域の変遷

益々發揮セシムルノ施設ヲ為スノ緊要ナルモノアルヲ認め、(略)山地オモ計劃區域ニ編入シタリ」<sup>16)</sup> というように、都市と一体となって京都らしさを創出する山地は重要な計画対象と認識されていた。

昭和5年(1930)に最初の風致地区指定が実施された。市街地を囲む山地山麓、鴨川、景勝地の保全を重視し<sup>17)</sup>、周辺環境と一体で広汎なエリア(3,386.9ha)を対象とするゾーニング型の地区指定であった。昭和6年(1931)には、大規模な追加指定(4,472.4ha)をおこなっている。歴史的風致の保全が求められる平地部に点在する寺社仏閣とその周辺地区、既指定地区に隣接する地区、衣笠山、双ヶ岡などの山麓を追加指定するとともに、都市計画区域の拡張にともなう山科、高尾・清滝・愛宕等の景勝地を含む山地にも指定した<sup>18)</sup>。昭和初期の3回の風致地区指定により、名勝・景勝地のほとんどが指定対象となった(図4)。

風致地区内の現状変更行為に対しては、許可制により歴史的風致との調和を厳しく協議指導をする運用が意図された。山地や周辺環境と一体となった土地利用管理を求めたといえる。だからこそ山を広く都市計画区域に入れ、公園都市を特徴づける山麓と市街地の多様な風致を認めた。

**自然風致による開発抑制** 戦時は規制停止されていたこ

ともあり、戦時・戦後は山林の伐採と開発が進んだ。こうした開発による都市の膨脹と背景となる山の開発による景勝地の景趣が失われることが危惧された。また、観光都市として注目されるようになり、昭和24年(1949)には、伏見・深草・桃山、鷹峯・大北山(原谷)、鳴滝に、風致地区の拡大指定(529.2ha)をおこなっている<sup>19)</sup>。昭和25年(1950)には、風致地区決定標準に沿ってこれまでの指定地区を15地区に区分した。昭和31年(1956)、風致地区制度の事務が京都府から京都市に移管される。

高度成長期、開発による歴史的環境の喪失が顕著になるなかで、昭和41年(1966)、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(古都保存法)が制定された。歴史的風土保存区域が指定され、開発を阻止する買い取り対象となる歴史的風土特別保存地区の指定を決めた。国レベルの価値づけによる保存制度が適用されることになった。

昭和44年には、鴨川、上賀茂、比叡山、東山、嵯峨嵐山、西山、船山、鞍馬山、大原の2,715haに風致地区を拡大指定している(図5)。この広大なエリアの指定では、自然的環境の保全が指定基準として前面にでてきている<sup>20)</sup>。自然美の保全、山への眺望、開発圧力への危惧、風致的観光開発が意識されていた。

初期決定

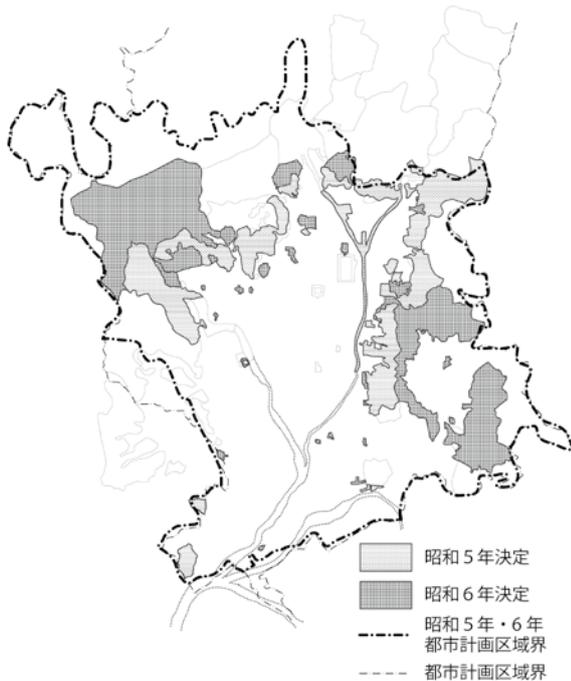


図4 京都市風致地区の初期決定エリア

4年代区分

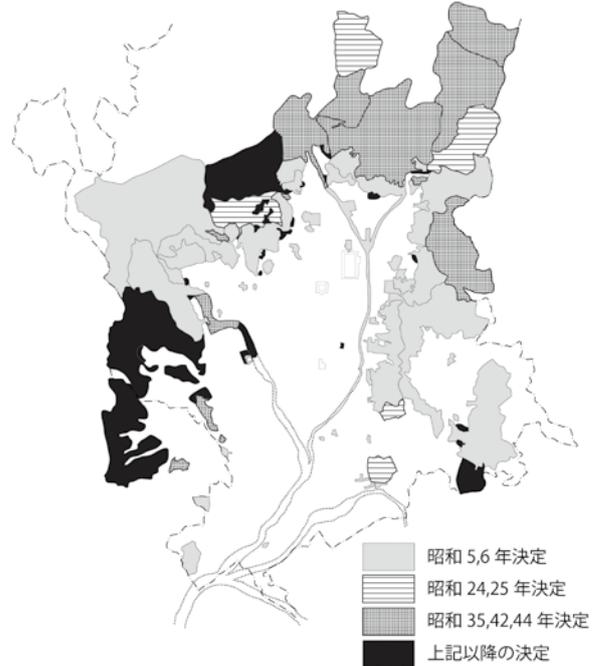


図5 京都市風致地区指定の変遷

新都市計画法（昭和43年）の制定にともない、風致政令（昭和44年）に規定された全国一律の風致標準条例に準拠した風致地区条例の策定が求められるようになり、地区の特性に応じた基準と許可制により、行為の調整をしてきた京都は苦しい対応を迫られた。

**緑保全と人の営み** 京都の景観施策が保全・再生・創造へと動き、平成7年（1995）、京都市市街地景観整備条例の全部改正がおこなわれた。この動きに呼応して関連する他制度との役割分担が整理され、風致地区の全面見直しがおこなわれた。市街地では一部美観地区へ移行するとともに、3,494.3haが追加指定され、17地区ごとの風致の特性と整備方針を示す地域別の風致保全計画が策定された。

社会動向を背景に山と都市の関係に対応して風致地区指定は変遷している（表1）。平成の京都の風致は、自然環境と建築物等との調和を図り、都市全体の良好な景観の保全を目的とし、市街地の背景となる緑豊かな山々、歴史的遺産の集積地である山麓、山麓につながる緑の多い住宅地に風致地区の指定をしてきたといわれる<sup>21)</sup>。

戦後は、開発圧力が高く、山の緑を守ることと建築行為を調整することが課題となり、都市計画の自然風致の枠組みが、強く京都の風致の考え方にも及んでいる。しかし、都市スケールの環境管理のなかに「風致」の価値をおくことは、京都では単なる山の自然の保護ではない。山麓や市街地の自然景観の価値を継承する環境管理に京都らしさと難しさがある。

**(3) 都市の自然**

**山をまもる** 現在、全国225都市765地区（平成29年〈2017〉国交省調べ）で風致地区が指定されており、総指定面積は170,105ha（地区平均指定面積222ha）である。京都市の指定面積17,943ha（17地区）（図6）は、京都府を除く都道府県で最も指定面積の大きい神奈川県14,976haより大きい。市域面積の約20%になる。京都市の運用は、三山と歴史的な山麓の保全といった都市の風景構造にもとづく広域指定という点で全国に類を見ない。

京都の山は自然景観であって、都市景観である。京都市の景観計画では、市街地景観と自然・歴史景観を一体として景観計画区域のなかで位置づけており、その全体像が京都の風景となる。山麓はまさに人と自然の相互作用のなかで変化と持続を続けてきたところであるからこそ、自然と歴史の景観といえる。その保全には、風致地区の他、歴史

表1 風致地区指定と景観行政

指定時期	風致地区		計画の考え方
	面積 (ha)	対象地の特徴	
大正11年 都市計画区域指定（山地まで広く指定）			
昭和5年	3386.9	山麓・川名勝・景勝地 歴史的風致（寺社等）	名勝・景勝地の保全 許可制にもとづく歴史的風致との調和 周辺環境と一体で広く指定する土地利用管理型
昭和6年	4472.4		
昭和7年	2		
戦時・戦後に風致地区規制の停止期間（伐採・開発による荒廃）			
昭和24年	529.2	慰楽景勝地 15区分（決定標準） 特別地区指定	観光都市としての景勝地の保全と「保育」の概念による山地・緑地の整備が視野に入る 風致の増進における林野や農業分野との連携
昭和25年	997.7		
昭和25年	京都国際文化観光都市建設法とそれによる緑地地域指定（新法で廃止）		
昭和31年	風致地区制度の事務が京都府から京都市へ移管		
昭和35年	2046.8	緑地保全	開発に対する都市計画的コントロール
昭和41年	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法		
昭和42年	642	俗化の防止	開発調整による歴史的環境保全 自然的環境保全のための手法
昭和44年	2715	自然的環境保全	
昭和44年	新都市計画法+風致標準条例→昭和45年 京都市風致地区条例		
昭和47年	京都市市街地景観条例		
昭和47年	-75.5	美観地区移行	景観の見方の導入 開発との調整
昭和50年	1.1	区域界調整	
平成7年	京都市市街地景観整備条例（全部改正）、風致地区条例改正（風致保全計画）、自然風景保全条例（自然風景保全地区指定）		
平成7年	3494.3	自然的景観保全	自然環境と建築物の調和のための地区拡大
平成17年	京都市景観計画（景観法）		
平成19年	107	世界遺産・住宅地	地区特性に応じた基準運用による環境管理
平成23年	京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン		

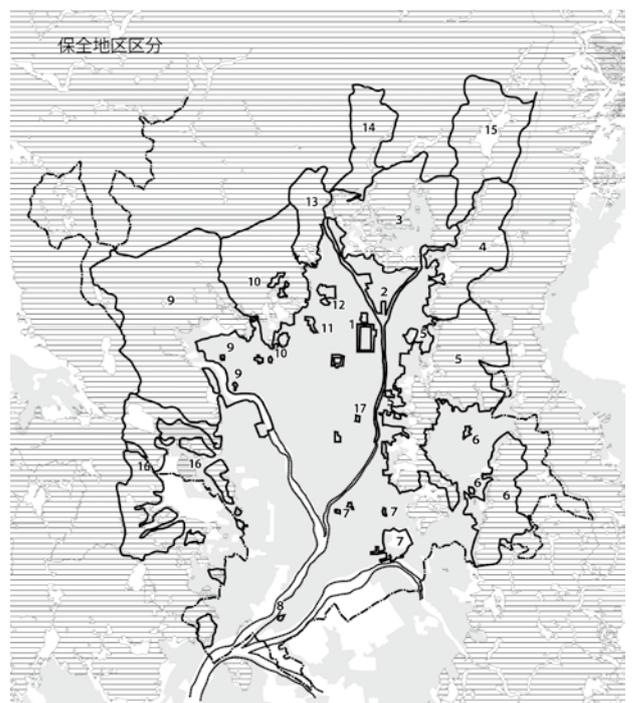


図6 風致地区の地区区分（区分名は註29）

的風土保存区域（古都保存法）、自然風景保全地区（自然風景保全条例）、特別緑地保全地区（都市緑地法）、近郊緑地保全区域（近畿圏整備法）といった複数の制度が重層的に役割分担している。

こうした制度は緑の保全を目的とするものが多い。しかし、京都では山をまもるとは、風景をまもることでもあり、風景をつくることでもある。長く人の手の入った山では、自然を守るのではなく、手をかけ続けることで、山をつくり、山を育てることといえる。

**都市フリンジの多様性** 京都の風致地区17地区のうち、戦前の指定が13地区で大半を占める。また、市街化区域内が6地区、市街化区域と市街化調整区域にまたがる指定が10地区、市街化調整区域内は1地区となっている。5地区は商業系用途地域を含む。森林地域を広く含むものの、都市のフリンジにある市街化区域と市街化調整区域にまたがる指定が多く（地区ベースで58.8%）、まさに市街地から山麓、山地へとつながるエリアを風致地区が対象としてきたことがわかる。

全国の風致地区指定の状況を見ると、市街化区域と調整区域にまたがる指定割合は30.8%であり、非線引きエリアが25.3%、市街化調整区域13.9%で、全国的にも都市フリンジでの指定が多く見られるが、指定目的が開発抑制による緑環境保全が主となっており、京都の山麓保全とは主旨が異なる（表2）。

保全型が一般的であるのに対し、京都では、まちとつながる一連の山地を対象とするため、風致地区は当初から都市構造を示す計画であった。人の営みの歴史が風致の構成要素となる。京都の風致地区は、名所であり、遊山の地であり、洛外にあって都市機能を分担する場であり、都市フリンジは山麓につながる生活の場である。

表2 風致地区指定時期と都市計画の区域区分

	～昭和18	昭和25～44	昭和45～	合計
市街化区域	161ha 40.0%	46ha 28.4%	22ha 11.0%	229ha 30.0%
市街化区域+調整	133ha 33.0%	58ha 35.8%	45ha 22.5%	236ha 30.8%
非線引き	82ha 20.3%	43ha 26.5%	69ha 34.5%	194ha 25.3%
調整区域	27ha 6.7%	15ha 9.3%	64ha 32.0%	106ha 13.9%
計	403ha	162ha	200ha	765ha

その風致は単なる緑ではない。「京都の風景は自然景観と文化景観との渾然たる特異の統一」<sup>22)</sup>と言われるように、山麓の名所やその周辺の生活と一体となった山は、自然であって都市環境である。

この山麓の多様性に対して、戦後は京都の風致地区も緑を指標とする自然風致の保全へと移行し、価値の多様性を失いつつある。

### 3 山と人の関わりがつくる風景

#### (1) 山の植生と人の営み

**明治までの山の風景** 17世紀半ばの洛外図（中井基次氏蔵）では、まとまった森林は社寺などの周辺に見られるものの、三山のどこでもが森林という状況ではなかったようである<sup>23)</sup>。知恩院から伏見稲荷の裏山付近にかけての東山には連続した森林がみられたが、周辺の山々には広範囲にわたり高木の林の見られないところがあった。山地の高木は松（アカマツ）の割合が高く、山地の多くは草地か、低い樹木が茂っていたようである。禿山のようなところもかなり見られたようである<sup>23)</sup>。

文化年間（1804～1818）では、山地部に高木の森林のない低い植生が広く見られ、ある程度の高さの林の多くは小さな孤立林であったと考えられている<sup>24)</sup>。明治中期の状況を仮製地形図と『京都府地誌』から考察した文献<sup>25)</sup>によると、良い高木の森林は稀であり、かなり樹高の低いマツやその他の樹木等の植生景観が広く見られ、また禿山さえも珍しくなかったとされている。

こうした都市近郊の山の状況は、その状況に至るまでの人の営みがあり、明治中期の風景には江戸期の山と人との関係が表れる。こうしてみると、周辺の山地はかなり早い時期から都市京都の用材や薪炭の生産などに利用されてきたことがわかる。近郊林は利用されることで遷移の進行が抑制され、長くアカマツや落葉広葉樹を中心とした二次林であった。

**禁伐・遷移・画一化** 明治4年（1871）の社寺上知令は、それまでよく維持管理されてきた社寺林の荒廃を招いた。社寺が所有する山のほとんどが境内地として認められず、上知の対象となった。このため多くの寺社林では、上知前に山林の伐採や立木を売り払うなど濫伐され荒廃が進んだ<sup>26)</sup>。明治中期の東山は低い松林と裸地が混在するよ

うな風景となった。

上知の対象となった山の多くが景勝地であることが京都の特徴である。明治初期には風景の保全再生のために禁伐が指定されたが、国有林が農商務省へ移管（明治19年・1886）された後は、風致の維持回復への関心はなくなり、森林法にもとづく画一的な管理となった。禁伐林に指定された森林は禁伐というだけで放置され、明治後半には林相が変化し始めた。

林相の変化が進むなか、京都らしい森林美のための方策が必要と認め「東山国有林風致計画」（昭和11年・1936）が策定される。「東山の大半約六割の林冠は清淡なる赤松にして、山裾、溪間に濃緑なる色彩を持つは椎、樅等の闊葉樹である。此等林木の調和と配合が東山森林美の本體」と指摘し<sup>27)</sup>、禁伐による放置がもたらした自然の遷移により森林美が悪化しているとの認識を示した。

既存植生などの調査にもとづき、森林の組成状態の持続、遠望および林内逍遙にも相応しい森林の造成、複層林の造成とともに、社寺の背景林への配慮を整備計画の基本方針とし、計画策定途中での室戸台風（昭和9年・1934）の被害に対し、アカマツ林の更新保護も含め、適切な新植・捕植による時間をかけた林相形成が目指された。

しかし計画に基づく新植・捕植後は放置され、照葉樹林への遷移が進む。1960年代にはまだ少なかった清水山上部にも現在はシイが侵入しつつある（図7・8）。人の手が入らなくなり遷移が進むと、どこもシイ林になってしまう可能性がある。

## （2）林相改善から風景再生

**保全から更新へ：京都市三山森林景観保全・再生ガイドライン** 京都三山で、アカマツ林の消失、コナラ等のナラ枯れなど植生が変化し、シイ林の拡大が進むなか、伝統的な森づくりの技術と自然配植の考え方に基づく京の森づくりが取り組まれ始めた。京都伝統文化の森推進協議会（平成19年・2007）は自然と人の関わりにより形成される風景林の文化的価値の再生継承を目指し設立され、東山を活動拠点として林相改善に取り組んでいる。林野庁と京都市のほか、寺社や自治会などがサポーターとして連携し、市民が活動に参加することにより、国、寺社、市などの所有を越えて山の景観を考えることが期待される。

京都市は、森林組成、植生や土壌、地形などの特性にもとづき、望ましい森林景観のあり方を設定するため「京

都市三山森林景観保全・再生ガイドライン」（平成23年・2011）を作成した。ナラ枯れ跡地における森林の再生活動「四季・彩りの森復活プロジェクト」も始めた。

このガイドラインは、戦後の緑保全型の風致地区と古都保存法による山の凍結保存から、山に適正に手を入れ京都らしい森づくりへの方針転換である。この京都の山の再生への動きは、林業部局と都市計画部局が連携する取り組みであり、市民が関わることで近世までの用材に変わる山と都市との関係を生み出す試みともいえる。適正な植生・林



図7 清水山のシイ林化

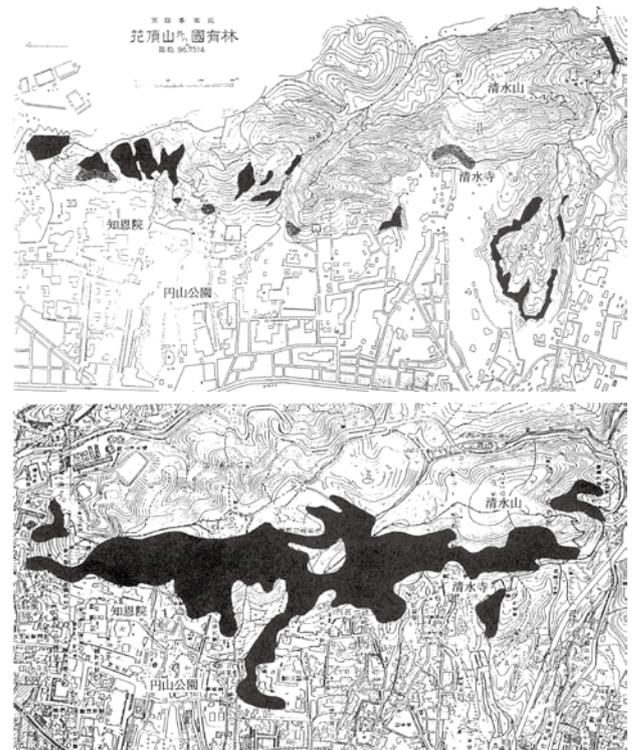


図8 東山中央部のシイ林の広がり<sup>28)</sup>  
上：昭和初期・下：昭和54年（1979）

相へと市民と協働することにより、三山の維持管理をめざしている。

**庭のように山をつくる** 清水山では、協議会のしくみを活かしながら、寺社林と国有林を清水寺の背景の山として一体的に整備管理を始めている。寺に近いところはサクラ群植により常緑と落葉樹が混交しているが、その上に続く国有林の斜面ではシイ林が拡大している。山頂近くにはかつて建材となるように植林した古いスギ・ヒノキが残る。このシイ林が拡大する斜面地において、ギャップを開けてモミジや落葉樹を植え、50年、100年かけて混交林へと変えていこうとしている。

そこでの森づくりは、土を知り、地形と水を読み、巣植える。ギャップからの光、雨と水みち、複数植えることによる守り合う関係など、自然の力を活かしつつ人が関わる。自然配植は古くからの知恵にもとづく方法である。庭のように山をつくっているようにみえるのは、山のように庭をつくってきた伝統とつながる。

京都市三山森林景観保全・再生ガイドラインによれば、三山の森林類型は37種類にも区分できるが、主な構成比はコナラ（落葉樹）約4割、スギ・ヒノキ（針葉樹人工林）約3割、シイ（常緑樹）約1割が三山の8割を占めるとしている。混交することで四季の移ろいと彩りが生まれ、それが寺社と一体となって特徴ある風景となるとき、山麓の彩りある多様性が再生維持される。

#### 4 山の眺めを支える文化的景観の価値

北から南まで多様な気候風土が見られる日本において、山と都市との関係は地域の文化的景観を特徴づける。近年、地球規模の気候変動が地域環境を変えつつあるものの、すぐに地形が大きく変化するには至らない。山は地域の風景構造の基盤となる。

関西は、山と都市が近く、都市生活の歴史も長い。山は常に日常の生活風景の中にあり、畏怖され祈りの対象でありつつ、都市生活を支える資源の供給源として用材や薪炭の生産に使われ、明治の頃の山々はどこも低い木が広がる明るい山となっていた。そうした山々では、近代化のなかで防災と水源涵養のために森林の再生が図られた。

その中で京都を囲む三山は、明治に入り、山麓の名所と都市の背景となる山並みの保全のために禁伐が指定された。

しかし上知により国有林となった東山の多くの山は禁伐というだけで放置され、遷移が進み、本来の混交林の彩りを失う。景勝地の保全のほかにも多様な価値を内包していた風致の考え方は、戦後に緑を守る自然的景観保全へと移行し、古都保存法により山に手をかけることが止められた。こうした人と山の関係の変化が、地形は変わらなくても三山の眺めを変える。景観計画と同時に制定された眺望景観創生条例は、現在に生きている眺めを見出そうとする試みともいえる。

今、再び、三山で山に適正に手をかけていく営みが始まっている。人の関わりの中で形成されてきた森林には手を入れ続けることが山の持続につながる。保存から更新へ、手をかけ続けることで山をつくり、山を育てる関係へと三山と都市市民の関わり方が変わり始めた。山の風景の変化は世代を超える。それを支えるのが文化的景観の価値であろう。

京都の町並みは人々の営みの表れである。中世の多様性や安土桃山の彩りは、元禄期から次第に体制が確立するなかで規則や基準によって表現の画一化が進み、彩りを失うが、明治に入って再び開放される。時代の変化に呼応して多様性と画一化は繰り返すという。

山もまた人の営みの表現であり、中世後半から山麓に寺社が建ち、遊山により多様な景勝地が生まれ、近世は加えて生産の場となり、明るい山となっていく。町並みとは逆に、明治になると禁伐で画一化し、戦後の風致は自然風致に重点が移って緑の保護に向かった。一律の基準運用が迫られるなか、地域別の風致保全計画は三山と山麓の多様性を示す<sup>29)</sup>。

現在、遷移によりシイ林が卓越する風景に移行しつつあることへの危惧から、再び人の手の入る山をめざし始めた。それぞれの寺社林が守られ、その背景の山に市民と協働で林相改善を始めている。時間とともに少しずつ山の特性が見えてくるようになるだろう。町並みより、山の眺めは変化に時間がかかるが、こうした人と山の関係による風景の変化が有機的進化であり、文化的景観の特性といえる。

(小浦 久子)

#### 註

- 1) 玉置豊次郎(1974)『日本都市成立史—都市建設資料集成』理工学社。
- 2) 平安京の三山とは、吉田山、船岡山、双ヶ岡と考えられている。時代とともに近景から中景、遠景へと移り、現代は比叡山、鞍馬山、愛宕山とされる(註9)。

- 3) 高橋康夫他編 (1993) 『図集日本都市史』 東京大学出版会。
- 4) 池亭記 (慶滋保胤) 第一段には、「西京人家漸稀、殆幾幽墟矣」(西京は人家漸く稀にして、殆幽墟に幾し)と記されている。
- 5) 高橋康夫 (1988) 『洛中洛外一環境文化の中世史』 平凡社。
- 6) 京都大学付属図書館所蔵、部分。
- 7) 山近博義 (2007) 「林吉永版京大絵図の特徴と其の変化」, 『平安京—京都 都市図と都市構造』 京都大学学術出版会。
- 8) 京都市眺望景観創生条例 (2007, 2018改正) の考え方を支えている。
- 9) 高橋康夫 (1993) 「京都と山並み 居住環境史の一素描」, 『図集日本都市史』 東京大学出版会。
- 10) 小浦久子ほか (1997) 「日常風景にみる住宅市街地の環境特性に関する基礎的研究」 『都市計画論文集』 32。
- 11) 伊藤孝 (1978) 「昭和戦前期における美観思潮とその機能性格・機能一主として東京における美観地区・風致地区の指定と都市美運動による考察」 『都市計画. 別冊: 学術研究発表会論文集』 13。
- 12) 北村徳太郎 (1927) 「風致地区に就て」 『都市公論』 10(4)。
- 13) 内務省国土局計画課編纂 『改訂増補都市計画法令集』 都市研究会, 1952: 第六章第一・都市計画調査資料及計画標準ニ関スル件 (昭和8年発都15号)。
- 14) 舟引敏明 (1993) 「風致地区制度の問題点と今後の方策についての検討」 『都市計画論文集』 28。
- 15) 国土交通省 (2018) 「第10版都市計画運用指針」。
- 16) 田中清志編 (1944) 『京都都市計画概要』 京都市役所。
- 17) 「京都市ハ古來山紫水明ノ地トシテ知ラレ而モ古キ歴史ヲ有シ他ニ類例ヲ見ザル優雅ナル都市トシテ其ノ美ヲ誇リ以テ今日ニ至リタルモノナルヲ以テ其ノ特色ヲシテ永遠ニ保持スルハ京都都市計畫上最モ重要ナルモノトス」 (「第十回都市計画京都地方委員会議事速記録」 昭和4年 (1929) 11月11日, 京都府)。
- 18) 「第十五回 都市計画京都地方委員会議事録」 (昭和6年6月, 京都府)。
- 19) 「第五十六回 都市計画京都地方委員会議事速記録」 (昭和25年 (1949) 3月, 京都府)。
- 20) 「第112回 京都都市計画地方審議会議事録」 (昭和44年3月, 京都市)。
- 21) 「第95回 京都府都市計画地方審議会議事録」 (平成8年3月 (1996), 京都府)。
- 22) 京都府 (1934) 「風致地区について」 (京都市都市計画局風致課『復刻資料 京都府都市計画課編 風致行政の手引き』 1990に収録)。
- 23) 小椋純一 (1986) 「洛中洛外図の時代における京都周辺林—「洛外図」の資料性の検討を中心にして」 『国立歴史民俗博物館研究報告』 11。
- 24) 小椋純一 (1989) 「絵画資料の考察からみた文化年間における京都周辺山地の植生」 『造園雑誌』 52 (5)。
- 25) 小椋淳一 (1991) 「明治中期における京都近郊山地の植生景観」 『造園雑誌』 55 (5)。
- 26) 中嶋節子 (1996) 「明治初期から中期にかけての京都の森林管理と景観保全」 『日本建築学会計画系論文集』 481。
- 27) 大阪営林局「東山国有林風致計画」 昭和11年 (1936) の序。
- 28) 小椋純一 (1992) 『絵図から読み解く人と景観の歴史』 雄山閣出版, 7頁より転載。
- 29) 京都市「風致保全計画」 (平成7年・1995) の17地区は以下の通りである。1: 相国寺風致地区, 2: 鴨川風致地区, 3: 上賀茂風致地区, 4: 比叡山風致地区, 5: 東山風致地区, 6: 醍醐風致地区, 7: 伏見桃山風致地区, 8: 西国風致地区, 9: 嵯峨嵐山風致地区, 10: 西山風致地区, 11: 北野風致地区, 12: 紫野風致地区, 13: 船山風致地区, 14: 鞍馬山風致地区, 15: 大原風致地区, 16: 大枝大原野風致地区, 17: 本願寺風致地区。

## 第2節 歴史的市街地における戸建住宅による空間変容

### 1 京都の歴史的市街地

#### (1) 伝統的空間構造

京都の中心市街地は、平安京の都城以来、現在に至るまで都市機能が集積し、長く首都性を担ってきたところであり、条坊制に基づく計画都市の基盤のうえに、町の人々が暮らしの変容に応じて使いこなしてきた生活の場でもある。長い歴史のなかで常に変化しつつも、都城の空間構造を示す街区と道路が継承され、秀吉の天正の地割がおこなわれても、街区をつくる道を挟んで向かい合う土地が構成する生活空間のまとまりである町は維持されている。

こうした空間基盤を継承する京都の歴史的市街地では、都城の空間性のなかで、町家という都市建築を洗練させてきた。町家の通り庇が都市の中間領域を発生させ、通りに面して店や作業場などの生業の空間が並び奥に居住空間を配する町家の空間構成が、オモテナカウラといった生活空間を構造化する。

町割と町家が京都の町並みの基盤にある。

条坊制の道路は巷化により狭くなり、宅地もそこに建つ建築物も変容してきたが、都城の道と町家が創りだした都市空間の型と町における生活の折り返いの作法が維持されることにより、時代の変化を重層させながら京都らしさが持続してきた。しかし近年の市場性に依拠する建物更新では、京都らしさを支える型と作法を理解することなく建築物が建てられ、景観に混乱が生じている。

#### (2) 歴史的町並みとは何か

長い時間の変容が積層する京都の景観は「歴史的」といわれるが、京都はいつから「歴史的」となったのだろうか。都として首都として京都は長く時代の最先端であったはずである。日本の伝統と言われる多くの文化は京都で創出された。何度も政争に巻き込まれながらも、自律的に生きてきた町の人々が都市の担い手であった。

高橋が第1章で指摘するように、近世に、江戸・大坂・京都と「三都」の1つと数えられるに至ったことが、京都の凋落の始まりだったのかもしれない。それでも明治の近代建築による町並み形成や島津製作所や京セラのような先

端的で独自の生産技術の開発は、近世までの文化と生業の知恵の蓄積によるところが大きい。

戦後、京都の将来を構想するときにも、時代の先端性や高層化する首都像があった。京町家の保存を課題としつつも、都市として持続的であるための市街地更新が模索され、市街地景観整備条例（昭和47・1972）となった。そこに保存という表現はなく、保存も景観整備と認識されていた。

「歴史的」とは外の目による京都の評価ではないだろうか。これからも先端性を失えば京都らしさを失う。先端性とは歴史を重ね合わせることで新たな魅力を生み出していくことであり、そのための空間の型の開発と文化が必要である。京都では、景観政策は文化であるべきだろう。

#### (3) 景観の保全整備のしくみ

京都の歴史的市街地は、御土居のなかに位置し洛中と認識されてきたところで、現在は、職住共存地区や景観計画で旧市街地型美観地区の指定のあるところである。この歴史的市街地は場所ごとに歴史的背景や市街地更新に相違があり、景観計画では旧市街地型美観地区（約642ha）を9地区に類型し、それぞれに整備方針を示している。このうち西陣、御所周辺、二条城周辺、職住共存地区1、職住共存地区2（幹線道路沿道）、本願寺周辺の7地区が歴史的市街地に対応する。

景観計画では地区別に保全の方針は示されているが、景観地区（都市計画）の基準は、低層建築物（階数3以下）、中層建築物（低層を越え15m以下）、高層建築物（15m越）に分けて指定しているものの、それらの基準は旧市街地型の各地区に共通である。京都では都市計画（高度地区等）と景観地区で役割分担しており、景観地区では主に形態意匠基準を決めている。景観計画の地域性を示す保全整備方針に応じた基準の運用が求められるところであるが、地域性は認定の判断には入っていないのが実態である。

京都らしさの持続につながる歴史や地域性の重なりが維持される市街地更新を求めていくには、旧市街地型では一律の基準となっている景観地区の現在の運用では難しい。

## 2 市街地更新における戸建住宅

### (1) 京都の景観地区（美観地区）の特性

景観地区は、景観法に位置づけられているが都市計画制度であり、①形態意匠、②建築物の高さ、③壁面位置の制限、④最低敷地規模について基準を決めることができる。②～④は数値基準で示され建築確認の対象となり、①形態意匠の基準が認定の対象となる。定性的に示されている基準をどのように運用するかが実効性を左右する。

現在（平成31年〈2019〉3月）、全国では29市町村50地区で景観地区を指定されている<sup>1)</sup>。平成23年（2011）に調査<sup>2)</sup>したときの34地区から増えた地区では、金沢市と浦添市を除くと、文化的景観や世界遺産関連であった。指定地区の区域面積は、0.7haの沼津市アーケード街地区から2,298haの俱知安町ヒラフ高原地区まで多様である。しかし、既存市街地を対象に、広くゾーニング型で地区指定し、定性基準による形態意匠の認定をおこなっているの

は京都市と芦屋市だけである。

景観地区内では、すべての建築行為（増改築等を含む）に認定申請が求められる。京都市では、景観地区を美観地区と美観形成地区として運用しており、全地区内での認定件数は年間2,000件前後で推移してきた。このため認定の運用においては、基準ごとの判断を安定させることが優先され、景観計画で示す地区ごとの立地特性にもとづく保全の方針を反映させる余地がない。

年間の認定件数が最も多いのが歴史的都心である旧市街地型美観地区で、年間だいたい700件を越え、全体の約4割を占める（図1）<sup>3)</sup>。

### (2) 旧市街地型美観地区における更新の実態調査

旧市街地型美観地区の認定件数において、最も多いのが低層建築物の戸建住宅である（図2）。年度による変動はあるものの、戸建住宅の年間認定件数は概ね450件程度（平成22～30年〈2010～2018〉の平均が451件）であることが確認でき、地区内の認定件数の6割以上（同62.1%）

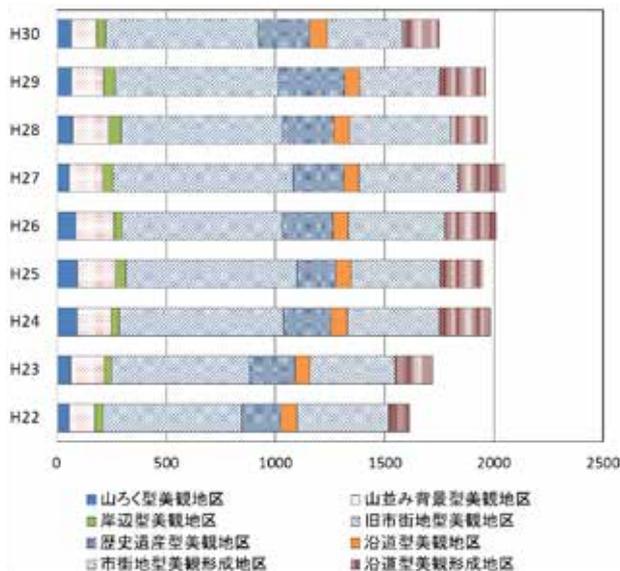


図1 美観地区の型別認定数の推移

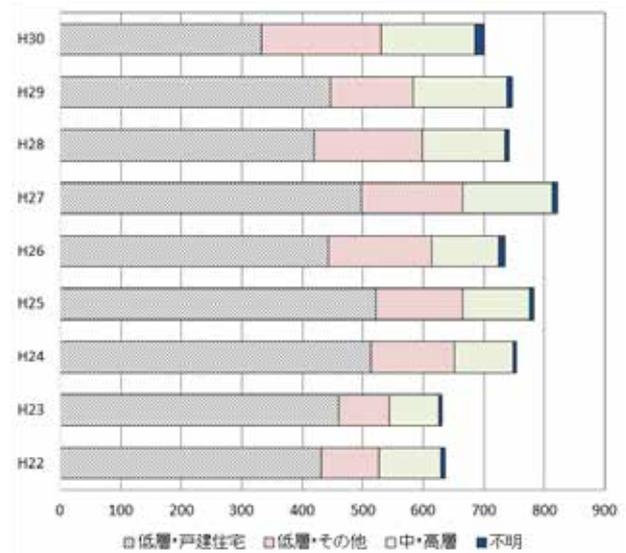


図2 旧市街地型美観地区の認定建物の構成

表1 旧市街地型美観地区の認定建物の構成

	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
低層・戸建住宅	431 (67.8%)	460 (72.9%)	513 (68.1%)	521 (66.6%)	443 (60.4%)	497 (60.5%)	419 (56.5%)	446 (59.8%)	332 (47.4%)
低層・その他	96 (15.1%)	84 (13.3%)	138 (18.3%)	143 (18.3%)	171 (23.3%)	168 (20.4%)	179 (24.2%)	137 (18.4%)	198 (28.3%)
中・高層	102 (16.0%)	82 (13.0%)	97 (12.9%)	112 (14.3%)	110 (15.0%)	148 (18.0%)	136 (18.4%)	155 (20.8%)	155 (22.1%)
不明	7 (1.1%)	5 (0.8%)	5 (0.7%)	6 (0.8%)	10 (1.4%)	9 (1.1%)	7 (0.9%)	8 (1.1%)	15 (2.1%)
計	636	631	753	782	734	822	741	746	700

を占めている（表1）。

こうした戸建住宅が建つところの従前用途や建物形式は確認できていないが、少なくとも町家が形成していた歴史的市街地において戸建住宅が多く更新していることが、景観にどのような影響があるかをみておく必要がある。集合住宅などの中高層建築物は個々のインパクトが大きく周辺との整合性が課題となりやすいが、戸建住宅による変化は意識されにくい。しかし、多くの変化が集積することによる地域の町並みへの影響は大きいと考える。

旧市街地型美観地区内の戸建住宅の認定件数の割合が多い傾向は地区指定当初から確認できており、現在まで継続している。基準に変更はなく、認定判断が大きく変化しているわけでもないことから、運用当初に実施した平成23年の実態調査<sup>3)</sup>に基づき、景観における歴史的重層性の観点から戸建住宅の景観課題を検討する。

平成23年調査では、旧市街地型美観地区のうち、生産・商業機能を維持しつつ住宅化が進む「西陣」「御所周辺」「職住共存1」に着目し、調査対象地を設定した（図3）。調査対象3地区内で平成19年（2007）9月～平成23年10月までに認定完了検査を受けた建築物317件（西陣102件・御所西99件・職住共存116件）について、①資料調査：認定申請図書・建築計画概要書の閲覧による行為の種別と建築物等の基礎データ収集、②現地調査：調査対象地区内の認定完了検査を受けた戸建住宅の通り面の構成に関する

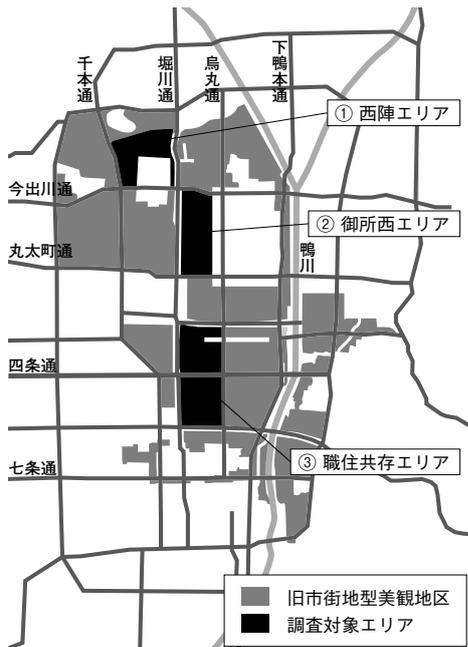


図3 調査対象地区の位置

目視調査，をおこなった。

### (3) 調査地区内の戸建住宅

資料調査によると、調査対象の認定建物317件のうち290件（91.5%）は新築，そのうち188件（64.8%）は戸建住宅であった。職住共存地区で、他の2地区（7割越）と比べ、戸建住宅の割合が50.5%と最も低く、共同住宅、商業・業務施設やその他用途の割合が高い（図4）。建物用途の違いを反映し、職住共存地区では中高層建築物（4階以上）の割合が34.5%となり、西陣6.9%、御所西13.1%と比べて高く、逆に木造の割合は47.4%であり、西陣76.5%、御所西62.6%と比べて低い。

調査対象地区内で認定完了検査を受けた新築の戸建住宅（低層建築物の基準が適用される対象）に着目し、現地調査で通り外観が確認できた144件（西陣56件、御所西42件、職住共存46件）について外観分析をおこなった。

## 3 歴史的市街地における初期認定新築戸建住宅

### (1) 敷地特性

通り外観分析の対象となる144件の資料調査データをまとめると、平均敷地規模は地域特性を反映し、御所西地区が172.8㎡と最も大きく、西陣地区では100㎡未満が53.6%と過半を占めた。ばらつきは見られるものの、敷地

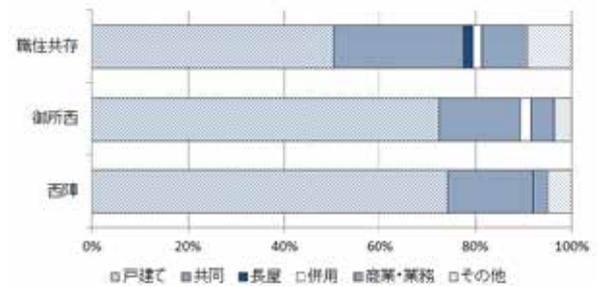


図4 調査対象地区内の認定建物の用途

表2 地区別戸建住宅の敷地規模条件認定建物の構成

地区	敷地面積 (㎡)	間口規模 (m)	奥行 (m)	前面道路幅員 (m)	件数
西 陣 (平均)	102.2	7.0	15.4	5.1	56
御 所 西 (平均)	172.8	7.4	19.3	5.6	42
職住共存 (平均)	107.4	6.6	19.7	6.0	46
計 (平均)	125.3	7.0	17.9	5.5	144

実態には地域特性がある程度反映されていることが分かる(表2)。

また、敷地の間口奥行関係では、職住共存地区で、間口が狭く(平均6.6m)奥行の長い(平均19.7m)敷地形状となる傾向が見られ、歴史的町割が残ることが分かる。平均前面道路幅員は西陣地区が5.1mと最も狭く、高密度市街地の特性を示す。

## (2) 旧市街地型美観地区の基準と地区別方針

旧市街地型美観地区内に位置する戸建住宅は、地区の区分や用途を問わず同じ低層建築物基準が適用される。しかし、景観計画では、下記に概要を示すように、それぞれの調査対象地区ごとに地区別の保全の方針(丸括弧内が景観計画に示されている地区名)が示されている。

### ①西陣地区(西陣)

高密度市街地のなかに各所に社寺が立ち、通りから豊かな社叢や樹木が望遠できる。織屋建の特徴的な町家が多く残る。京町家と歴史的建造物と緑とが調和する景観特性の継承が基本方針。

### ②御所西地区(御所周辺)

御所の周辺地で旧市街地景観を色濃く残し、近代建築や寺院の堂宇が景観に重厚さを与える。各所から御所や寺院の豊かな緑が垣間見える。この緑と調和するよう積極的に敷地内の緑化を図り、歴史的建造物や京町家に調和した意匠により落ち着いたある町並み景観を保全する。

### ③職住共存地区(職住共存1)

近世から多様な職人が居住し、商業・業務施設と住居が共存する地域。職住共存の京町家が連担する町並み景観の継承が基本方針。低層部に和風意匠を取り入れ、新・旧の調和した景観形成をめざす。

こうした、地区別の保全の方針の認定における適用について確認したが、現状では特に地区ごとの基準の判断には参照されていなかった。

## (3) 基準への適合性

通り外観調査を行った144件について、旧市街地型と共通基準への適合性をみると、数値で示されている基準への適合率は高い。旧市街地型に特定される基準である①特定勾配屋根(3/10～4.5/10+軒の出60cm以上)②軒庇(1/2階の外壁に、特定勾配+軒の出60cm以上)、共通基準である③マンセル値で示されている外壁の禁止色、についてはいずれも95%以上が適合していた。また、屋根の材料や

外壁の材料の条件など、比較的具体性のある基準の適合率も高くなっていった。

調査対象のうち3階建ての割合は、西陣と御所西が42.9%に対し、職住共存では52.2%と少し高い。3階建ての場合は、3階の外壁面を1階外壁面より原則90cm以上後退させるか、建物の配置を道路から後退させ道路に沿って門や塀を設置することとしている。3階壁面のセットバックが84.8%、建物配置で対応するものが8.3%であり、概ね適合していた。

一方、道路際に空地(駐車スペース等)が設置される割合は、西陣82.1%、御所西78.6%、職住共存63%と高い割合を示すが、その際に求められる「周囲の景観に調和した門又は塀等を設置する」という基準への適合率は、西陣8.7%、御所西6.1%、職住共存10.3%と低い。共通基準にも示される町並みの連続性への配慮への意識は低い。

3階建ての割合や道路際の空地設置の割合などは、3地区の特性を反映しているといえる。3階建ては高層化が進む商業地で少し割合が高く、道路際の空地は町家が多くの職住共存で少し低くなっている。町並みの連続性や周辺との調和といった定性的表現の基準は、周辺が動いているところではデザイン選択が難しいが、地域性や歴史的層性の保全には重要である。地区別の保全の方針はその拠り所となる可能性がある。

## 4 町並みにおける戸建住宅の空間課題

### (1) 歴史的町並みの継承性

歴史的市街地の景観特性と認識されている屋根と軒庇は、数値基準のため適合率は高い。しかし実際に建てられている戸建住宅の配置・規模・形態意匠は町家とは大きく異なっている。新たに建てられている戸建住宅について、旧市街地型美観地区において定性基準で示されている歴史的な町並みや特徴ある建造物(京町家)との「調和」という観点から検証する。

調和の対象となる歴史的町並みは、町家が通りに面して建ち並び、平入り瓦屋根が緩やかに連続し、軒庇による水平性や格子などによる陰影ある外壁によって特徴づけられる空間構成と想定することができる。これと調和し、建築物の規模・配置・形態(通り面の構成)において、その特性を継承することとは、2階建て規模で、建築物はセット

バックさせないか、セットバックしても通り際が塀などで閉じられている配置であり、通り面には軒庇があってベランダのない外観の構成となることが求められる。

この考え方を調査対象の認定戸建住宅に適用して実態を整理する。戸建住宅であることから規模は2階か3階なので低層と考えることができる。歴史的町並みと調和する建て方とは、通りに面してセットバックしていない建て方でベランダが設置されていない住宅、またはセットバックしていても通りを塀等で閉鎖している住宅であることといえる。この条件を満たし、歴史的市街地の空間性を継承する建て方と考えられる戸建住宅は、調査対象の15.4%に過ぎない(図5)。

(2) 町並みの調和における戸建住宅の課題

歴史的町並みを特徴づける町家(併用住宅)と歴史的市街地が更新するときの変化の大半を占めている戸建住宅(専用住宅)とでは、配置など建て方の違いだけでなく、生活が求める駐車スペースやベランダの設置等により基本的な空間構成が異なる。規模・配置・形態の類型で歴史的市街地の空間特性の継承性を検証したが、生活の違いから発生する変化は大きい。現地調査において実際に建てられ

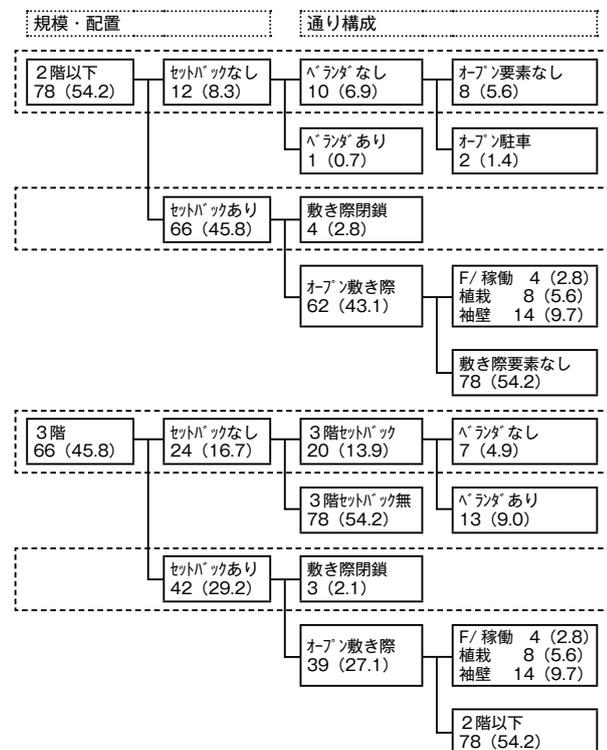


図5 戸建住宅の歴史的町並みとの調和要素  
 [ ] 内が歴史的空間性を継承する建て方

ている状況と景観形成基準を照らして課題と考えられる項目としては、①ベランダ、②隣接地との連続性、③専用住宅化を挙げることができる。

①ベランダ 中高層建築物ではバルコニーはインナーバルコニーにすることと指定されているが、低層建築物のベランダに関する規定はない。調査対象の新築戸建住宅では、4割にベランダが設置されていた。こうしたベランダは、軒庇の出の上に乗るように2階ベランダが設置されるタイプ(図6)、3階建ての3階壁面がセットバックした前に設置されるもの(図7)が多く見られた。

軒庇の上に乗ると、庇の水平性は消失し、ベランダのボリュームが大きく通りに出てくる。また、3階建てでは、3階壁面のセットバックの効果がベランダの設置により消え、通りから3階が立ち上がるのと同じボリュームとなる。

ベランダの問題は、集落内での景観計画の運用でも発生している<sup>4)</sup>。ベランダは伝統的な建て方にはない要素であることから、伝統的な建て方を意識した基準でよく抜け落ちている。歴史的町並みの特徴だけでなく新しい建て方の特性を分析することも、市街地更新における歴史的町並みとの調和を考えるうえで重要である。

②隣接地との連続性 市街地が動いているときに周辺との調和の意味が重要となる。戸建住宅が立地する地区の特性との調和が景観計画の方針では想定されているが、実際は隣接地や通りの影響が大きいのではないかと考えられる。新築敷地と隣接地との関係(表3)をみると、両側の隣接地がセットバックしている場合、新築敷地もセットバックする割合は81.3%、片側では72%となる。条件別のサ



図6 軒庇の出の上に乗るベランダ



図7 3階壁面はセットバックするがベランダが前に入る

サンプル数に偏りがあり単純な比較には課題が残るが、両側ともセットバックしていない場合の発生率 38.2% と比べ、発生割合が高い。隣接地にある空地は、セットバック敷地より影響は小さい。このように建物配置の変容は連鎖する可能性が高く、戸建住宅の更新の蓄積によりセットバックした建物配置が増加すると、歴史的町並みの空間構成の喪失につながる可能性が高い。

調査対象では、セットバックしている建て方の敷地は、職住共存 63%、御所西 78.6%、西陣 82.1% となり、その敷地際が何の工夫もなく開放されている割合は、職住共存 26.1%、御所西 50.0%、西陣 46.4% と高い (図 8)。敷地条件に応じて、「通り際に植栽を入れる」「隣接地との境界の壁を通りまで延ばす」「境界壁の袖壁と植栽や門柱をデザインする」「アプローチをデザインする」なども、敷き際の工夫として許容し認定している実態がある。これは、通りに建ち並ぶ町並みの連続性といった歴史的市街地の空間構成を継承しているとは言い難い。

③専用住宅化 生業と暮らしが共存する特性をよく残す旧市街地型美観地区において、認定建物の 6 割が戸建住宅であることは、歴史的市街地の住宅地化が進んでいることが危惧される。一方、都心の職住共存地区では住宅以外が 4 割を占め、業務商業化への専用化の変化がうかがわれる。

京都の都心性は職住が共存する複合機能に特徴があり、それが町並みに現れてくる。しかし京都の歴史的市街地の用途構成や空間特性は近代の都市計画の考え方とは合わないことが多い。そのため、旧市街地型美観地区では地域の特性を継承するために特別用途地区を広く指定することにより、職住共存地区 (居住専用建物の容積率の低減による抑制) と西陣地区 (織機など工業用途を許容する住居専用型ゾーニング) の特徴ある土地利用を維持するための調整

をおこなっている。

建物用途 (土地利用) は建築物の形態意匠の条件となることから、町並みには、土地利用が表れる。土地利用と規模・配置については、都市計画制度と景観制度の連携が重要となる<sup>5)</sup>。

歴史的市街地の保全において目に見える町並みを保全することは、そこでの都市機能や生活の構成を考えることでもあり、そこでの戸建住宅化はある意味で中心市街地の郊外化とも言える。

## 5 歴史的市中心街地における空間構造の重層性と変容

文化的景観は地域の自然基盤とそこでの人々の生活や営みの相互作用によって形成される。長い都市の歴史を生きてきた京都の歴史的市街地は、その基層に地形風土があり、それが都の位置を決め、都城の道と街区が整備された。計画的開発による都城の空間性が、その後の都市の営みの基層 (自然基盤) となり、そこでの営みが町並みをつくる。それが重なり合った状況が歴史的市街地の今である。

景観は、こうした地域の歴史と暮らし方と自然が総合化された環境の現れであるが、景観の保全や整備のルールづくりにおいては、物的環境の構成を要素に分解し基準化しようとする。たとえばその構成要素の 1 つである建築物については、形態意匠基準は屋根や軒庇、外壁などに分解し、要素ごとに基準が指定される。そこでは、要素相互間の関係性や通りの見え方としての全体像を捉える視点が消える。

その結果、外壁や屋根の色彩や材料、勾配屋根、軒庇の基準など明示性の高い基準は守られているが、建物の規模や配置、通り面の構成の全体像など、その場所における納

表 3 隣接地の敷地への影響

	一般						角地		
	■	■	S■	■	空■	空■	■	■	■
Sあり	21	18	13	8	4	2	8	2	1
	27.3%	23.4%	16.9%	10.4%	5.2%	2.6%	10.4%	2.6%	1.3%
Sなし	34	7	3	6	0	2	11	2	0
	52.3%	10.8%	4.6%	9.2%	0.0%	3.1%	16.9%	3.1%	0.0%
計	55	25	16	14	4	4	19	4	1
隣接地条件別 S率	38.2%	72.0%	81.3%	57.1%	100%	50.0%	42.1%	50.0%	100%

註 ■当該敷地、□隣接地でセットバックなし、S：隣接地でセットバックあり、空：空地

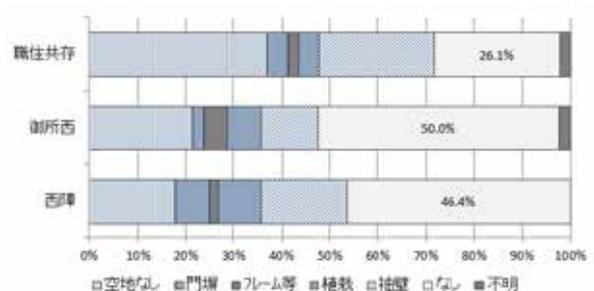


図 8 セットバック敷地の敷き際の構成

まりのあり方はうまく評価できない。この全体像は、多くの場合、周辺との「調和」や「連続性」といった定性基準が示される。しかし「周辺」とは何か、どのような特性があるのかを具体的に調整できていない。

京都の景観計画では、1つの美観地区内を特徴ある地区に区分して地区の特性と景観の保全形成の基本方針を示している。それでも、定性基準で示されている意図をうまく調整できない。

新たな建築行為が、その周辺と「調和」ということは、立地する地区の歴史や土地利用の特性などによる地域性やその空間構成の特徴を把握し、それをデザインに翻訳することであり、デザインや材料が変化しても新たな重なりとなるよう合わせていくことをめざすことが、調和の意味であろう。

歴史的市街地における変化の大半を占める戸建住宅は、現在は多くの場合、敷地単位で販売される商品であり、周

辺地域との連続性は希薄である。京都の場合は地域の力がまだ強くあるものの、作法の通じない相手への対応は慣れていないのではないだろうか。つくり手も、町の人も、評価する側も、京都では場所の歴史や暮らしの文化についての理解が求められるのであり、だからこそ景観政策は文化であることが必要なのである。 (小浦 久子)

#### 註

- 1) [http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi\\_townscape\\_tk\\_000021.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000021.html) (令和元年11月30日閲覧)。
- 2) 小浦久子 (2012) 「京都市旧市街地型美観地区における基準の運用と景観形成課題 — 新築戸建て住宅の通り外観構成の実態調査より」『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』47(3)。
- 3) 京都市都市計画局景観政策課調べ (令和元年11月)。
- 4) 小布施の都市計画法の開発許可 (4311) と連携させた景観計画の運用においてベランダの問題が発生している (市ヒアリング調査から)。
- 5) 青山吉隆編 (2002) 『職住共存の都心再生—創造的規制・誘導を目指す京都の試み』学芸出版社。

# 第3節 都市における二次的自然と文化的景観

## 1 京都における都市の文化的景観と二次的自然

京都の都市部周辺の自然環境をみると、大部分の森林は市街化調整区域に含まれ、緑被率も高い。一方、大部分を占める市街化区域の緑被率は少なく、農地の割合が高くなっている。中心部にある碁盤目状の街路や鴨川などの京都の緑の骨格付近に、社寺林や三岡（吉田山、船岡山、双ヶ岡）などの孤立樹林地があり、三山（西山、北山、東山）に続いていく。また、京都盆地における三川（桂川、宇治川、木津川）の流れ、そして北部の丹波地域に隣接する広大な森林の存在も京都の都市としての文化的景観を特徴づける。平成22年（2010）に策定された「京都市緑の基本計画」では、個人の庭から公園、社寺林などの様々な規模や形態の拠点の緑を、道路や河川の軸の緑で有機的につなぐ、環境のまちを目指している。図1に示す「緑の御所車」を目指した水と緑の生態系ネットワークの形成などを基本方針とし、京都の歴史的景観を守り育てるための緑の保全と管理に重点をおいている。

また、ユネスコ世界遺産に登録された17カ所の寺社と城郭から構成される「古都京都の文化財」は、建築と庭園設計の集積についての高い評価がなされている。長年にわたる身近な森や水辺との有機的なつながり、樹木や石材などの自然資源を活用した伝統文化の意義が国際的にも理解されるようになった。世界遺産としての具体的な基準として、①京都は8世紀から17世紀の間、宗教・非宗教建築と庭園設計の進化にとって主要中心地であった。そのように、京都は日本の文化的伝統の創出において決定的な役割を果たし、特に庭園の場合において、それは19世紀以降世界の他の地域に意義深い影響を与えた、②京都の現存文化財における建築と庭園設計の集積は前近代における日本の物質文化のこの側面に関する最高の表現であること、が登録に結びついた。

京都における都市の文化的景観を構成する樹林地や水辺などの二次的自然の配置やつながりは、日常、非日常における自然資源の利用の歴史と深い関わりがある。また、庭

園や社寺林、琵琶湖につながる疏水、京野菜を生産する農地など、人為的に造られ、改変されてきた二次的自然が京都の文化的景観をより豊かにしている。そのため、自然、文化双方の視点から二次的自然についての理解を深めることにより、地域固有の豊かな生態系や生物多様性が保全できる文化的景観が育まれると考えられる。本稿では、京都の嵐山および岡崎周辺地域を事例に、都市における二次的自然と文化的景観の特徴について、歴史的な経緯をふまえながら示す。

## 2 嵐山における二次的自然と文化的景観

京都市の西山に位置する嵐山（図2）は、日本を代表する都市近郊の名所であり、昭和2年（1927）に文化財保護法に基づく史跡・名勝に指定されている。指定理由は「平安時代以来の遊楽地であり、天龍寺、法輪寺など寺院・旧

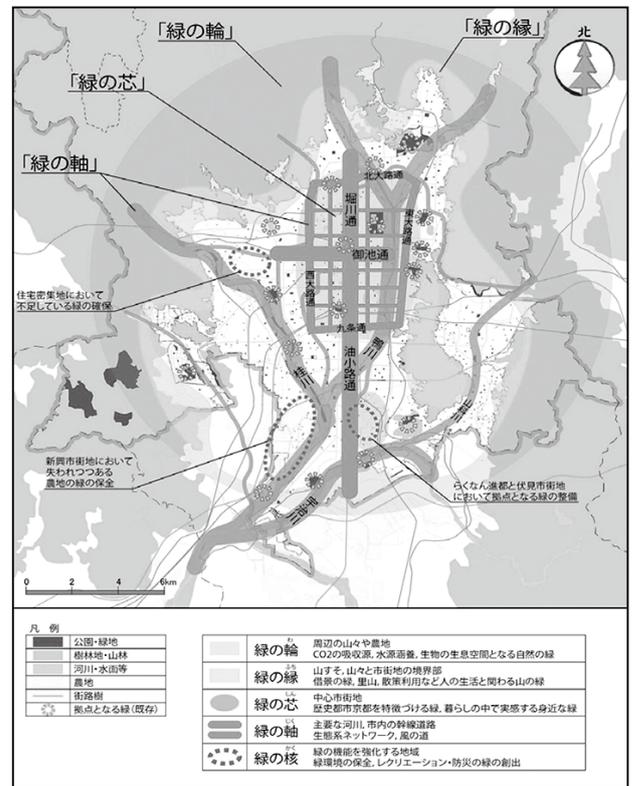


図1 京都市緑の配置方針図

跡が多く存在する由緒と、小倉山、嵐山などの丘陵の迫る中を大堰川の清流が流れる溪流美による」となる。

嵐山では、長期間にわたる様々な人の働きかけによる二次的自然がその文化的景観を構成する重要な要素となってきた。渓谷域から渡月橋付近に至る大堰川周辺には、瀬や淵、滝、ランドマークとなる石や岩畳、森林など様々な自然の要素がある。嵐山の森林を構成する樹木は、アカマツやヤマザクラ、イロハモミジ、ケヤキ、コナラなど多様であり、四季折々に美しい景観を織りなしてきた。嵐山の景観は、①森林の一本一本の樹木が作り出すテクスチャ（肌理）を見るために適度な距離感、②適度な見上げ感のある山の形状、③渓谷と堰が作り出す多様な水辺の形態や伝統的形態の橋など他の良好な景観構成要素との組み合わせ、④比較的急傾斜の斜面であることによる植生の見えやすさ、といった点から高く評価されてきた。また、嵐山には渡月橋、寺社、茶屋、大堰川、中之島、周辺の森林など、身近にある景観のみならず、遠くに見える京都の都市部や比叡山、愛宕山などを眺める視点が多数存在する。自然と人工物の組み合わせ、多様な視点場からの表情豊かな景観は、長期間にわたる様々な人の働きかけ、社会の仕組みの中で受け継がれ、時代の中で変化してきた。

歴史を古墳時代までさかのぼれば、嵐山では秦氏による葛野大堰（一ノ井堰）の築造による農地開拓のための人工的な水路のネットワークがみられる。奈良時代には、周辺地域の農業や養蚕などの産業が発達し、国家安穏や五穀豊穡などを祈願する葛井寺（後の法輪寺）が建立された。

平安時代になり京都に都が遷都すると、嵐山では貴族らによる船遊びが催されたり、和歌が詠まれたりするなど、四季折々の自然の美しさや厳しさに触れる場となった。鎌

倉・室町時代に入ると、亀山上皇が後の天龍寺となる場所に別荘を造営し、その後、後醍醐天皇が吉野から嵐山に数百本のヤマザクラを移植した。夢窓国師による天龍寺の作庭では、嵐山を借景とし、禅宗思想を一带に写し十境が定められ、嵐山の主要な構成要素への意味付けがなされた。禅の世界観を示す十境には周辺の重要な自然や建造物などが選ばれ、自然の要素として、「絶唱溪」（大堰川）、「曹源池」（方丈庭園の池）、「拈華嶺」（嵐山）、「三級巖」（戸無瀬の滝）、「萬松洞」（松並木）がある。

江戸時代になると、嵐山は一般の人々にも開かれた花見、船遊びなどの名所としてにぎわうようになった。そして、天龍寺が茶店を出す条件としてサクラの植樹を義務付けたほか、参詣客や見物客、有力者らが苗木を寄進するなど、名所としての景観を保つ仕組みがみられるようになった。また、天龍寺管理のもと、建築材や燃料、マツタケなどの自然資源の利用がおこなわれた。また、盗伐が厳しく取り締られる一方、台風後にアカマツなどを植栽・更新するなど、積極的な森林の育成、管理もおこなわれた。嵐山の急峻な地形などの自然環境に加え、人による森林の利用が、アカマツやヤマザクラなどの落葉広葉樹が優占する森林、二次的自然を形成する要因になっていた。また、大堰川は、船遊びや鶴飼、観月などのレクリエーションや伝統行事をおこなう空間であるとともに、筏流しや通船、内水面漁業（主に鮎）など、水辺を利用した生業の場となってきた。

明治時代に入り、天龍寺領であった嵐山の森林は上知され嵐山国有林となり、亀山や中之島は京都府の都市公園となった。また、大堰川が一級河川となるなど、嵐山の二次的自然は様々な法制度に基づく保全、管理の対象となった。



図2 嵐山



図3 地元中学校による嵐山での学外学習

昭和時代になると、「嵐山名所図絵附保津川くだり」(図4)に見るように、嵐山の二次的自然を活かした様々な観光形態がみられるようになった。

一方、ヤマザクラやアカマツが減少するなど、伐採を禁じる法制度により嵐山の森林景観が変化するようになった。そのため、林野庁大阪管林局(当時)は昭和6年(1931)に「嵐山風致施業計画」を策定し、立地条件を考慮した画伐や風致樹の植栽など、先駆的かつ積極的な「風致施業」を導入した。この計画書には、「当初京洛の地を踏む外人にして保津川下りの奇勝を探らざるものなしといわれし程なり、まことに嵐山は大堰川を得てその山容を飾り、大堰川は嵐山を得てその水態を美化せるものと言ひ得べし。」とある。嵐山の水辺と山が一体となった溪谷域の景観の美しさに主眼を置いた計画となっている。毎年2月25日を「嵐山植林育樹の日」と定めた地元の嵐山保勝会が共催する植樹祭も開始された。小規模な伐採により明るい環境をつくりだし、ヤマザクラ、アカマツ、イロハモミジなどを植栽してきた。また、1960年代になるとマツ枯れによりアカマツが激減し、植生遷移が進む中で、アラカシ、ソヨゴなどの常緑広葉樹が目立つようになった。

平成時代になると、シカやサルによる食害や枝折れがみられるようになり、植栽されたアカマツやヤマザクラなどの生育阻害、枯死の問題が生じた。このような状況の中、京都大阪森林管理事務所は、地元関係者及び専門家の参画による意見交換会をふまえ、平成22年(2010)に「嵐山国有林の今後の取扱方針」をとりまとめた。景観保全、シカ対策、山地保全の3分野における調査や対応策が実施されるとともに、普及・啓発活動もおこなわれるようになった。また、京都市は、平成23年(2011)に「京都市三山

森林景観保全・再生ガイドライン」を作成し、歴史的文化的資産と三山の山並みの景観を守るための、基本的な考え方や技術的な指針を示した。嵐山の小倉山では、ガイドラインに基づき、アカマツ林の再生のための植樹活動がおこなわれている。さらに地元の学校や商店街、専門家、行政などが連携し、嵐山の森林や河川で学外学習をおこない(図3)、文化的景観や二次的自然についての理解を深めながら管理作業に参加するようになった。

### 3 岡崎周辺における二次的自然と文化的景観

京都市東山の麓、白川の扇状地に位置する岡崎(図5)は、平成27年(2015)に文化財保護法に基づく重要文化的景観に選定されている。岡崎には、庭園や生け垣等に周囲の植生を活かした緑地が数多く見られ、在来種を基調としたデザインが息づいている。庭園においては、優れたデザインと優れた庭師による管理がなされ、自然環境を活かした二次的自然が形成されてきた。

明治中期に水運や灌漑を目的として開削された琵琶湖疏水は、庭園苑池の水源として利用されるなど文化施設との関わりは深い。岡崎庭園群の園池は、琵琶湖疏水や水路によって琵琶湖と複雑につながっており、水源である琵琶湖から疏水を通して様々な生き物がこの地域に流れ込んできた。そのため、人工的につくられた水系のエコロジカルネットワークや二次的自然としての規模と多様性が確保されている庭園においては、琵琶湖由来の魚類や水草が分布する。

こうした豊かな二次的自然が成立した背景について、明治44年～大正2年(1911～1913)に7代目小川治兵衛

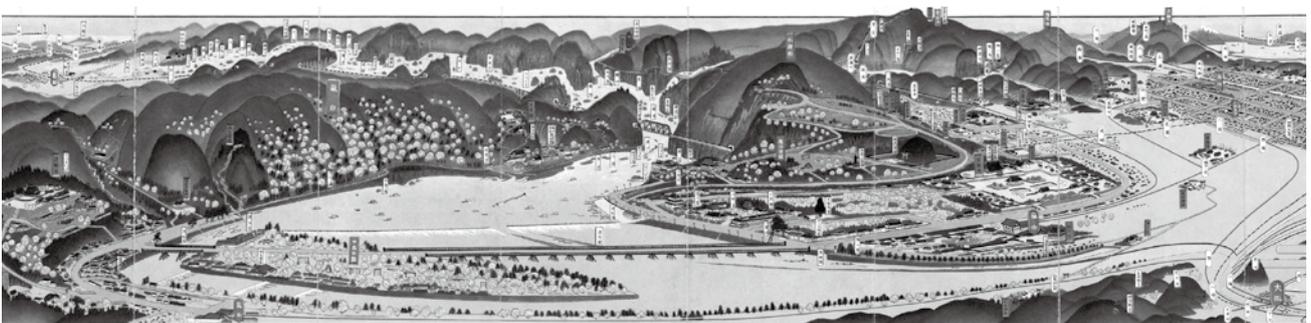


図4 嵐山名所図絵附保津川くだり(吉田初三郎, 昭和5年・1930, 京都府立京都学・歴史館「京の記憶アーカイブ」)

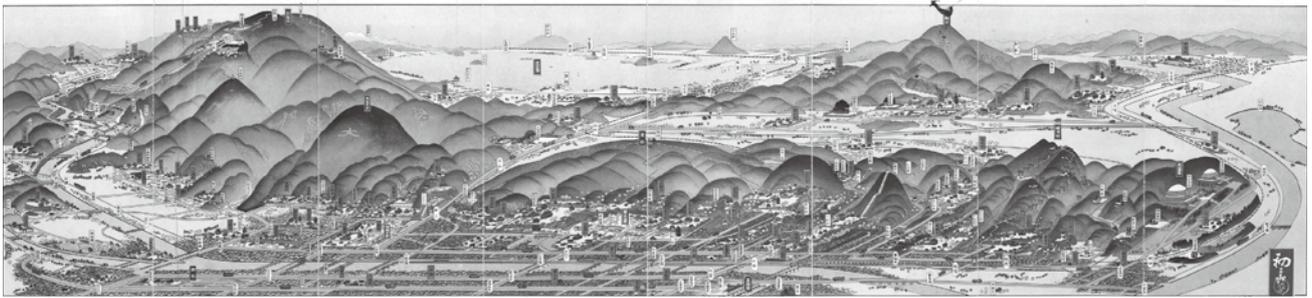


図5 洛東洛西洛南洛北京名所交通図会（洛東）（吉田初三郎，昭和3年・1928，京都府立京都学・歴史館「京の記憶アーカイブ」）



図6 清風荘敷地配置図

によって作庭された清風荘の作庭過程と空間的特色（杉田ら2011）を事例にみていく。治兵衛は、建物内から見える水際の作庭に重点をおいており、東山を眺められる東向きに庭を作庭してきたが、清風荘（図6）は南東向きに造られ、大文字山を含む東山を借景とする庭園の要素が残されつつも、建物内部からの南向きの眺めを充実させた。作庭にあたっては、池流れと芝庭を特に重視した工事をおこない、東山の在来種を多く取り入れた植栽をおこなっている。また、蛭を庭に放し雑魚を池に入れていることから、形式的な作られた庭よりも自然をそのまま取り入れた趣向を凝らしていたことがうかがえる。自ら琵琶湖由来の魚類などを積極的に庭に取り入れていることから、小川治兵衛は意図して地域に根ざした二次的自然をつくりだしてきたといえる。

表1は、平成22～24年（2010～2012）におこなわれた岡崎の水系での魚類調査の結果（小田2019）であり、



図7 平安神宮

外来種3種を含む計25種が確認された。このうちアユ、ウナギの2種は日ノ岡浄水場でのみ、アブラハヤ、ヤリタナゴ、タウナギ、ドジョウの4種は白川で確認されており、岡崎地域の庭園苑池や水路では19種の魚類が確認された。明治28年（1895）に創建された平安神宮（図7）は、7代目小川治兵衛の作庭による神苑があり、4つの池とそれらを結ぶ水路がある。創建時は琵琶湖水系から導水する一連の庭園であったが、昭和56年（1981）に導水部に砂ろ過装置を入れてから現在に至る。平安神宮では、ギンブナ、コイ、ヌマムツ、タモロコ、モツゴ、タイリクバラタナゴ、イチモンジタナゴ、ゼゼラなどが確認された。イチモンジタナゴ（図8）は琵琶湖水系では平安神宮以外ではほとんど見ることのできない希少な魚種であり、環境省カテゴリで絶滅危惧ⅠA類となる。苑池そのものが文化財として維持管理され他の庭園と比べて規模が大きく、昭和56年に外界との交流が閉ざされていたことにより、オオクチバスやブルーギルなどの外来種が侵入していなかった。

7代目小川治兵衛が作庭した白河院の庭園苑池は、哲学の道を導水の起点としており、魚類調査では、コイ、タモロコ、ヌマムツ、モツゴの生息が確認されている。コイは

表1 岡崎の水系で確認された魚類 (小田ら 2019)

		最上流	水路		庭園苑池										最下流		
		日ノ岡取水池	哲学の道	扇タム放水路	平安神宮	白沙村荘	正因庵	牧護庵	和輪庵	順正	並河邸	白河院	無鄰菴	美術館	對龍山荘	白川	
遊泳魚	外来魚	オオクチバス	1											1	1	1	
		ブルーギル	1	1							1		1		1	1	
	京/I	アブラハヤ															1
		アユ	1														
	環/CR	イチモンジタナゴ				1											
		オイカワ	1								1						1
	環/EN	ギンブナ				1											
		ゲンゴロウブナ													1		
	外来魚	ゴイ	1			1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	
		タイリクバラタナゴ				1											
		タモロコ				1	1		1				1				1
		ニゴイ	1	1							1						
		京/準	ヌマムツ	1			1		1	1	1	1	1			1	1
		滋/準	ムギツク							1							
			メダカ				1										
		滋/準	モツゴ				1	1	1				1				
環/NT		ヤリタナゴ															1
底生魚		ウナギ	1														
	カマツカ									1							
	京/I	ゼゼラ				1											
		タウナギ														1	
		トウヨシノボリ			1	1								1		1	
		ドジョウ														1	
		ドンコ			1		1										
	マナズ	1	1														
出現種数		9	3	2	10	4	3	2	3	2	6	4	3	4	4	10	

定期的に放流されたものであるが、残りの3種は琵琶湖の在来種である。この庭園においても導水部にネットが設置してあり、魚食性の強い外来種の新たな侵入ができない状況にあった。

また、比叡山を源とする白川(図9)は琵琶湖疏水の開通に伴い、京都市動物園付近を境にして2つに分断されており、上流域では花崗岩の白い砂礫があり、水草はほとんど確認できない。一方、疏水によって分断された下流域では、大量の琵琶湖の水と共に多くの水草が流れ込んでいた。琵琶湖には7科24種の沈水植物が生育するが、疏水への流れ藻を1年間調査した結果(小田ら2019)では、その約半数にあたる12種が岡崎地域に流れつくことが確認された。

以上のように、岡崎では、東山や琵琶湖由来の動植物を主体とする新たな生息・生育環境、二次的自然が形成されてきた。一方、近年では、オオクチバスやブルーギルなどの外来種の侵入によって魚類相が変化しつつある。人為的な植栽や水系のネットワークがプラスに働く場合とそうでない場合があり、こうした点もふまえた二次的自然の利用、管理が求められている。



図8 イチモンジタナゴ (中央)



図9 白川

## 4 おわりに

嵐山や岡崎の事例にみるように、京都では森林や河川の地形、植生などの自然的環境の特徴が活かされ、時代の中で意味づけされてきた。二次的自然の中での新たな人と自然の関わりが創造され、文化的景観を形成する計画、デザインが今日に引き継がれている。このような二次的自然は、自然環境や都市的な土地利用、管理のあり方が変化することによって大きな影響を受ける。森－里－水辺のつながりを活かした多様な自然環境や資源の持続的な利用、管理のため知識や技術の蓄積とその応用が求められている。京都における事例は、地域固有の文化、そして文化的景観の存在が豊かな生態系や生物多様性を支える事例といえよう。

(深町 加津枝)

## 参考文献

- Fukamachi, K., Oku, H., Kumagai, Y., Shimomura, A. (2000) 「Changes in landscape planning and land management in Arashiyama National Forest in Kyoto」『Landscape and Urban Planning』52
- 奥敬一・深町加津枝 (2005) 「嵐山の森林景観における地域らしさの評価構造」『ランドスケープ研究』68(5)
- 大阪営林局 (1963) 「嵐山国有林の植生調査」
- 小田龍聖・深町加津枝・柴田昌三 (2016) 「京都市東山区における河川環境に対する周辺住民の意識とその実態」『日本緑化工学会誌』42(1)
- 小田龍聖・脱穎・深町加津枝・柴田昌三 (2017) 「京都市白川における都市内河川の空間構造に対する地域住民の選好性」『日本緑化工学会誌』43(1)
- 小田龍聖 (2019) 「琵琶湖疏水水系の生態系およびそれに関わる地域住民の認識に関する研究」京都大学博士論文
- 木村栄理子・深町加津枝・奥敬一・柴田昌三・古田裕三 (2007) 「嵯峨嵐山における竹林景観の実態と景観保全施策に関する研究」『ランドスケープ研究』70(5)
- 杉田そらん・今西純一・深町加津枝・森本幸裕・尼崎博正 (2011) 「七代目小川治兵衛による清風荘庭園の作庭過程と空間的特色」『ランドスケープ研究』74(5)
- 深町加津枝 (2008) 「森林景観の歴史的な変遷に向き合う一嵐山における対策の方向性一」『古都の森を守り活かす一モデルフォレスト京都』京都大学学術出版会
- 深町加津枝 (2014) 「里山の文化多様性を守るために」『エコロジー講座7 里山のこれまでとこれから』文一総合出版
- 出村嘉史・荒川愛・樋口忠彦 (2006) 「天龍寺における十境と景観に関する研究」『都市計画論文集』41(3)
- 那須将・樊磊・深町加津枝・下村彰男 (2016) 「20世紀前半の絵葉書にみる大堰川周辺域の景観構成」『ランドスケープ研究』79(5)
- 山口敬太・出村嘉史・川崎雅史・樋口忠彦 (2010) 「近世の紀行文にみる嵯峨野における風景の重層性に関する研究」『土木学会論文集D』66(1)

## 第4節 自治の風土が築いた京都の景観

### 1 自治の風土

京都は、固有の地形・水系・盆地景の下で都として、また、職・住が共存し政治・経済・文化・観光・情報のあふれる、コンパクトでネットワークされた町として歴史を築いてきた。そして、それらを支え育んできたものが、暮らしや営みの中で築かれた自治の風土であった。

#### (1) 町の成り立ち

正方形街区を基本とする平安京の町割は、街区を横に4区画、縦に8区画（四行八門）に切り分けて建物を建てることを想定した造りとなっている。しかし、道が生活空間の中心になるにつれ、道路に面する住戸の並びが町を形成していった。戦乱の時代になると、防衛のしやすさ等の理由から道を挟んで向かい合う2つの町が合同する形で新たな町である「両側町」が誕生し、その後の京都の自治組織の基盤となった。応仁の乱で焦土と化した京都の町を復興するため、京都の住人は乱を契機に自治組織を発展させ、16世紀中頃には地域ごとに「町組」が結成されていた。そして、商工業の発展とともに町衆が生まれ、上京と下京に商工業者が集積し、より強固な自治意識と両側町の自治組織が出来上がっていった。

江戸時代になって幕府は京都の町共同体の自立性を尊重し、町組の存続を認める一方で、町人同士が定めた規則である「町式目」等を利用しながら規制や法令を伝達するというシステムを確立することにより行政をおこなった。今日の町並み景観に関連するものでは、幕府が3階建てや3間を超える梁間を禁じ、周囲と見合う高さの整地を定める法令を打ち出す一方で、町によっては職種や建物のデザインなどを独自に町式目で定めるなど、各地で整ったまちの景観が生み出されてきた。

#### (2) 近代化の過程で発揮された自治の力

東京遷都で中心部が空洞化した京都は、危機的な状況を打開するため、琵琶湖疏水を始めとする近代化事業を積極的におこない、市街地の景観にも大きな変化が現れた。人々の生活面では、明治になって町組から上京33組、下京32組に組み替えられた「番組」が京都府からの告諭を受けて

小学校の建設・運営を決定し、明治2年（1869）には地域からの拠出等で64校の番組小学校が開設された。この小学校は教育の他に戸籍取調べや警察官の屯所、消防署など様々な行政を兼務し、町の総合庁舎としての役割も果たしており、学区意識の定着と自治活動の推進に大きく役だった。

この近代化の過程で、京都の自治の力を見せつける大きな出来事が2つあった。1つは琵琶湖疏水の着工であり、もう1つは学区存廃の問題である。

明治14年（1881）に府知事に就任した北垣知事により事業化された琵琶湖疏水は、事業決定までに工事費の捻出という大きな問題を解決せねばならなかった。まず、政府の主要閣僚の賛成を取り付けて、産業基金（下賜金）と国補助で実施する計画の「起工伺」は政府の意見がまとまらず返却されてしまったため、上京区会と下京区会で構成される上下京連合区会は直接政府に働きかけて、再度、起工伺を提出している。次に、内務省から求められた大幅な計画変更により膨大な費用が必要になったことから、その増額分の負担について上下京連合区会で激しい議論がおこなわれた結果、市民からの賦課金で補填することを了承し、ようやく着工に至ったのである。結局、京都府知事が事業化を進めた琵琶湖疏水事業ではあったが、事業の必要性と工事費をめぐっては上下京連合区会が主導的立場で臨み、その増額分を市民自らの負担でおこなうことを決意して動き出したのである。近代化の基礎を築いた琵琶湖疏水が、自治の力で大きく動いていったということである。

学区存廃の問題では、明治以来、小学校の設立・運営は地域と学校が担ってきたが、明治32年（1899）に国の小学校設備準則が改定されてその設備や運営の費用が新たな負担として地域に負わされることとなったため、学区間の格差がさらに拡大することとなった。その上、日露開戦に伴う重税の負担なども加わり、同38年（1905）の市会で「現学区制度廃止に関する建議」が提案され、採択された。しかし学区学務委員を組織した京都市連合学務委員会は、同年、学区統一説を圧倒的多数で否決するなど反対の論調も強かったことから、市参事会<sup>1)</sup>は十分な調査・審議をお

こない満場一致で学区廃止を否決し、代わりに学区の教務及び経費の統一を可決した。これを受け、翌年、市長は学区制度存続を認めたのである。

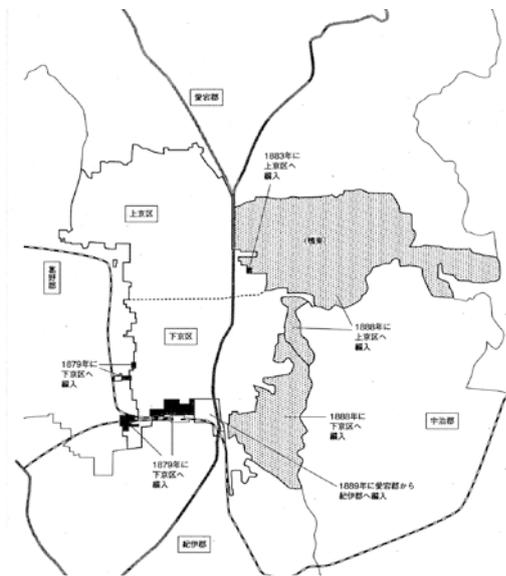
このような自治の風土によって、京都の近代化から現代につながる町の姿が整えられ、地域における様々なまちづくりの取組がおこなわれてきたのであり、いわば自治の風土が京都の景観に大きく作用してきたといえるだろう。そこで、京都市制や景観論争の中で作られてきた京都市の景観政策について整理し、京都の文化的景観を考える際の基本的視点を提示する。

## 2 京都市制と都市政策

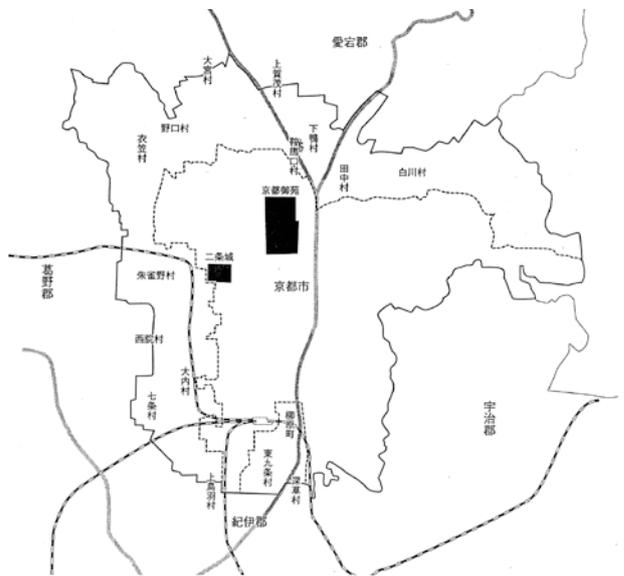
### (1) 京都市域の拡大と都市政策

京都市は明治22年(1889)の市制・町村制の施行により誕生したが、京都市長は市制特例の適用により京都府知事が兼務した。ところが市民に身近な行政である区はこの10年前に設置され、上京区と下京区が区長と区会のもとで運営されていた。

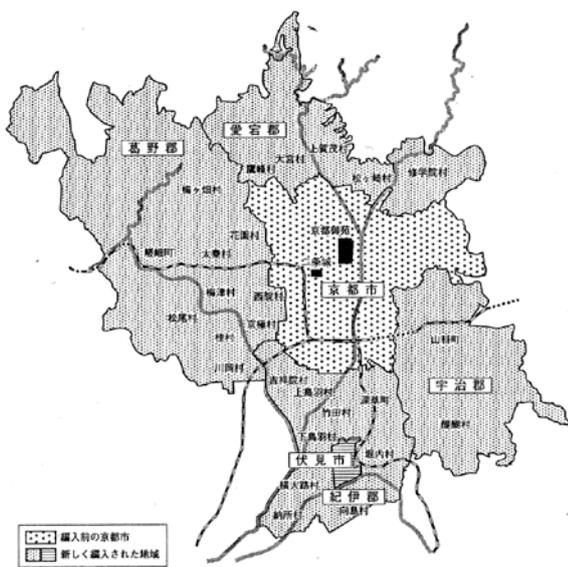
京都市独自の市長が誕生するのは9年後の同31年(1898)のことであり、京都市はその日をもって市役所開



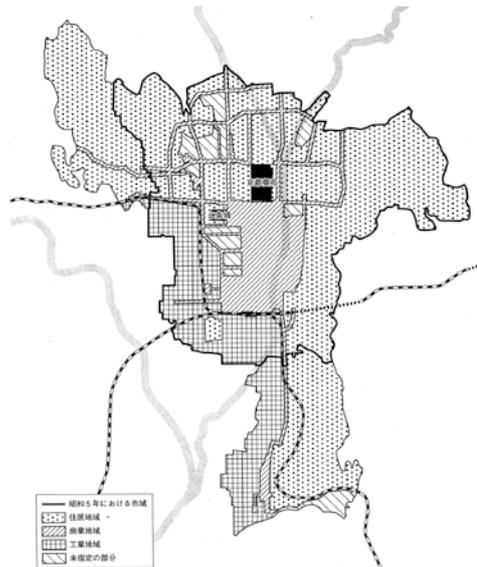
①京都市域 明治12～21年(1879～1888)



②京都市域 大正7年(1918)



③京都市域 昭和6年(1931)



④京都市計画区域 大正13年(1924)

図1 京都市域図・京都市計画区域図(京都市市政史編さん委員会編2009『京都市政史』第1巻)

庁としている。このときの市域は、同12年(1879)に洛中に設置された上京区及び下京区と、同21年(1888)に両区に編入された鴨川東岸の9ヵ村等の合計29.77km<sup>2</sup>であった。初代市長の内貴甚三郎はこの京都市の将来構想である“京都策”を「東方ハ風致保存ノ必要アリ」「北方ハ西陣アツテ尚現況ヲ維持シ」「名所旧跡ノ保存ハ京都トシテ決シテ放棄スベカラザル事業ナリ」等と市会場で演説し、東山の風致保存、西陣の商工業の維持、文化遺産の保存を訴えている。

京都の近代化に伴って都市が急速に膨張し、京都市は大正から昭和初期にかけて大規模な市町村合併を2度おこなっている。まず、大正7年(1918)に白川村、衣笠村、朱雀野村、大内村、七条村など周辺16ヵ村を編入し、市域が2倍(60.43km<sup>2</sup>)に拡大した。翌年には(旧)都市計画法が制定され、同11年(1922)に京都都市計画区域が決定されたが、同7年に拡大した市域は全て京都都市計画区域に含まれており、京都市周辺部の都市整備を一体的に進めるため先行する形で編入がおこなわれたものと考えられる。

このとき設定された京都都市計画区域は、「京都市繁栄の中心たる四条烏丸を中心とする半径6里の円圏内に包含せらるる範囲は将来交通機関の整備に伴ひ京都市と極めて密接なる関係を有すべきものと予想せらるるを以て(中略)1市30ヵ町村の全部及6ヵ町村の一部を京都都市計画区域に選定」しており、京都市域面積の約4倍に相当する92平方里を区域に指定したのである。この広範指定の理由について、市の西部から南部に亘る近郊の一部及び宇治川沿岸は、水運の便を図るとともに低湿地の改良をおこなえば絶好の工業地域となること、商工業の発展を期するとともに公園都市たる特徴をますます発揮させるために膨大な山地を含めることなどが設定理由書に記されている。つまり工業都市と公園都市を視野に入れた広域都市圏を京都都市計画区域に設定したというのである。

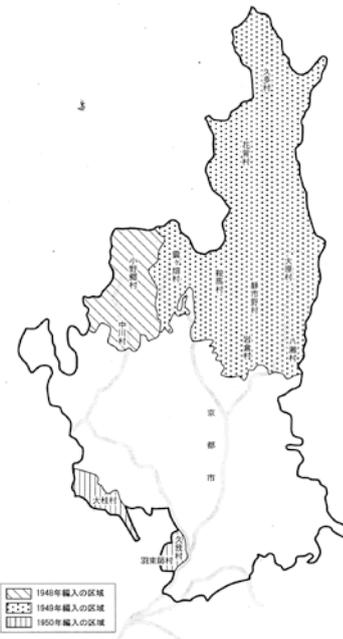
次に市域を拡大するのは昭和6年(1931)のことである。都市の膨張が更に進み、京都都市計画区域に含まれる周辺の市町村との一体的な都市整備を進める必要から、山科町、伏見市、深草町、醍醐村など27ヵ市町村を編入し、あわせて右京区と伏見区を新設したのである。このとき市域は一挙に約4.8倍(288.65km<sup>2</sup>)に拡大している。

このような急激な都市の膨張は各地に様々なひずみをも

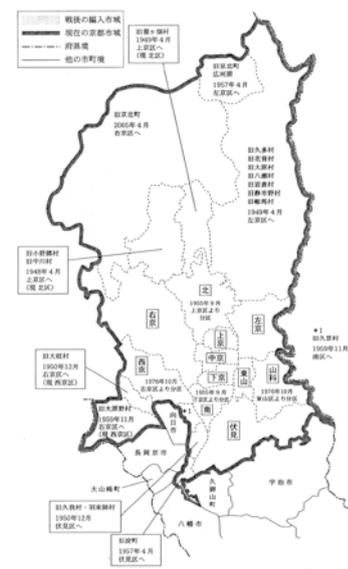
たらし、特に名勝・景勝地の風致に深刻な影響を与える結果となったことから、次項に述べるような風致地区制度を活用した対策が実施されていくことになる。

## (2) 戦後復興から政令指定都市へ

戦後になって京都市は、中川村などの山間地や岩倉村、大原村などの北部地域、大枝村や久我村などの西部及び南部地域を次々と編入し、昭和25年(1950)には戦前の約1.9



①京都市域 昭和23～25年(1948～1950)



②京都市域の拡大

図2 京都市域図(京都市市政史編さん委員会編 2009・2012『京都市政史』第1・2巻)

倍の面積（549.79km<sup>2</sup>）が市域となっている。これには次に述べる特別市制<sup>2)</sup>を有利にする意図があったといわれている。

京都市は1920年代から特別市制の制定を求める運動を展開し、戦後になってようやく地方自治法に大都市を特別市にし得る規定が盛り込まれたことから、その実現に向けた取組をおこなった。しかし、その指定要件が当該府県全般の住民投票で賛成多数となることとされ、府県側の反対が強かったため特別市は実現しなかったが、昭和31年（1956）の地方自治法改正により特別市制度に代わって政令指定都市制度が始まったことから、京都市は大阪市・名古屋市・横浜市・神戸市とともに政令指定都市となった。この結果、風致行政と屋外広告物行政が府から市に移管されている。

この時期、大都市では市域面積や人口規模を競うような拡張がおこなわれており、京都市も昭和32年（1957）から同34年（1959）にかけて淀町、久世村、大原野村などを編入している。

その後、平成になって国が進める大合併政策の下で平成17年（2005）に京北町を編入し、今日の市域827.83km<sup>2</sup>が確定した。

### 3 景観論争と景観政策

#### (1) 都市の膨張と風致の維持

明治末期から大正にかけての近代化で景観論争のはしりとなった問題が2つあった。1つは鴨東線問題であり、もう1つは円山索道（ロープウェイ）問題である。

前者は、五条―丸太町間の鴨川運河東側堤上に電鉄軌道を敷設しようとするもので、京都市は明治42年（1909）に予算化して京都府に申請をしたのだが、「風致」（景観）保存に好ましくないとの理由で府知事は承認しなかったのである。その後、京阪電車や京都電鉄も出願しているが府知事は同じ理由で不許可にすると内務省に進達している。最終的には丸太町―三条間を削除することで認可が下りた。

後者は、明治43年（1910）に円山公園から東山山頂の將軍塚に至る遊覧索道の計画が京都市に出願された問題で、市会は当初、公園の「風致」に差し支えない限り異論がないとしていたが、京都府がなかなか認可しない中、市会も「風致」保存の立場から反対の空気が強まり計画は立ち消

えになったというものがある。この問題は昭和2年（1927）の東山景観論争<sup>3)</sup>へと発展し、東山山頂に至るケーブルカー等の設置をおこなうかが、東山の景観をめぐる論争として新聞紙上で争われた。これについて府知事は、京都の景観が極めて貴重であるとの認識から、「日本に於ける宝物であるのみならず、世界の宝物である」と述べている。これらは京都における景観論争の初期のものであるが、これらの議論によって景観対策の枠組みが作られているのである。

さらに1920年代には、市電敷設のための道路拡築路線決定において高瀬川保存問題<sup>4)</sup>や堀川暗渠化問題<sup>5)</sup>が激しく議論されており、その結果、前者では市電の予定路線を木屋町通から河原町通に変更して高瀬川を保存し、後者では堀川を暗渠や埋立とせず道路拡幅の際に石垣を築造・修築することになった。ここで興味深いのは、これらの議論が広範囲にわたっておこなわれた結果、機能的・歴史的価値・景観などが比較衡量され、二者択一ではなく、いろいろな価値を生かす形で結論が導かれていることである。

#### (2) 風致地区の指定

都市の急激な膨張による諸問題に対処するため、大正8年（1919）の（旧）都市計画法の制定を受け、京都府は同11年に京都都市計画区域を定めた。これにより、「風致又は風紀の維持」のため風致地区を定めることができるとなり、府と市で検討が開始された。当時、東山景観論争や高瀬川保存問題などが起こる中、内務省は京都の景観を守るため昭和4年（1929）に風致地区指定の原案を都市計画京都地方委員会に提出し、同委員会からの追加提案を受けた修正をおこない、翌年、風致地区を指定した。

当初指定では、その理由として「京都市は古来山紫水明の地として知られ、しかも古き歴史を有し、他に類例を見ざる優雅なる都市としてその美を誇り、もって今日に至りたるものなるをもってその特色をして永遠に保持するは京都都市計画上最も重要なものとす」とし、「京都の地勢を大観するに、東、西及北の三方は翠巒<sup>すいらん</sup>を以て圍繞<sup>いりょう</sup>せられ、鴨、桂の清流はその懐を南流す 而してこれらは皆夙<sup>つと</sup>に著名なる景勝の地にして（中略）山々及其その山麓<sup>ふもと</sup>一帯の地は（中略）近時市街地の膨張に連れこれら景勝の地も動もすればその特色を減却せらるるの虞<sup>おそれ</sup>あるを以て（中略）風致地区に指定し、風致維持に影響を及ぼす虞ある行為を禁止制限せんとするものなり」としている。この時、1. 風致

の最も破壊されやすいと認められる山地部（東山、吉田山、北山、比叡山など）、2.風致上最も考慮を要すると認められる平地部（鴨川及びその沿岸、岡崎公園、植物園など）、3.1及び2に接する所で風致上重要と認める箇所（鴨川・高野川合流点付近など）を指定し、あわせて、これら以外にも風致の秀でた所があるので、追って決定する都市計画の公園、遊覧道路等の計画と関連して指定することとした。

この風致地区指定案に対し各地で地区指定の要望が出たことから、翌年には更なる調査や都市計画区域の拡大などを理由に、1.在来の都市計画区域のうち平地部で風景の勝れた土地（相国寺、大徳寺、大覚寺及びその付近地など）、2.御苑その他御料地の風致を保存するための付近地（御苑の周囲、二条離宮の周囲など）、3.都市計画区域の変更によって新たに編入の必要がある個所（山科町及び醍醐村の山地並びに平地）、4.公園及び公園道の候補地で風致維持の要ありと認める箇所を追加している。ちなみに都市計画区域が拡大された山科町と醍醐村は昭和6年に京都市に編入されている。

さらに翌年の同7年（1932）には3回目として、船岡山一帯の都市計画公園事業の決定に合わせ、その隣接区域を風致地区に追加指定している。

これら3回の風致地区指定は戦前におこなわれたものであるが、「近時市街地の膨張に連れこれら景勝の地も動もすればその特色を滅却せらるるの虞<sup>おそれ</sup>ある」として名勝・景勝地を指定し、その面積は約7,861ha、京都市域の27%を占めている。

戦後になると、昭和24年（1949）に「戦時及び戦後には風致の破壊が著しく、殊に近來都市の膨張と土地の開発によって未指定地の慰樂景勝地がややもすればその景趣を失われんとする虞れがある」として深草・桃山・原谷周辺が、翌年には「市域編入地の風致景勝地」の維持を目的に八瀬・鞍馬が追加指定されている。

### （3）高度経済成長と景観対策

昭和30年頃から同45年頃までの高度経済成長期には開発の波が京都にも押し寄せ、京都の景観に対する大きな脅威となっていった。

太平洋ベルト地帯に建ちならぶ工場群に日本中から人々が集まり急速な都市化が進行し、京都でも市街地周辺の農地や山すそが開発され、市街地では中高層建築物が建っていった。また、新幹線や高速道路などの国土開発に伴い京

都にも新幹線が乗り入れ、名神高速道路の敷設、東山（五条）バイパスの建設、阪急の路線延長など、交通アクセスは飛躍的に向上していった。

1950年代後半になって国際会議場の建設計画が持ち上がり、京都市はその誘致活動を活発に展開した結果、宝ヶ池方面での建設が決定された。その際、国から交通基盤の整備や周辺環境・景観の整備が求められたことから洛北方面への開発圧力が高まる中、国際会議場にふさわしい環境を保持するため、昭和35年（1960）に岩倉・静市・上高野の1,684haを風致地区に指定している。道路整備や区画整理事業の初期の段階で景観対策を積極的に講じておくことにより、現在の良好な住宅地が形成されたということである。

このような中、京都市は昭和41年（1966）に「京都市長期開発計画案」を発表し、産業都市と歴史都市という顔を併せもつ京都市の今後のあり方として、現状のまま保存すべき地域、都市として積極的に開発を図るべき地域、これらの中間にあって調整すべき地域の3つの地域に区分し、保全及び調整地域を東海道線の北側に、開発地域を南側に配置する、いわゆる“北部保全・南部開発”を打ち出している。

しかし、高度成長はその副作用として様々な景観問題を惹起した。その象徴的なものが双ヶ岡の売却問題や京都タワーの景観問題であり、これらを契機として現在につながる景観対策の大枠が作られていく。

双ヶ岡は昭和16年（1941）に名勝に指定され、風致地区にも指定されていたが、その一部が個人に売却されホテルなどを建設する計画が持ち上がった。ところが文化財保護法や都市計画法では開発を禁止することが困難であったことから、その保存が国を巻き込む大きな社会問題としていった。これに対応するため、超党派の国会議員が「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」案を議員立法として上程し、昭和41年に公布された。この法により、歴史的風土特別保存地区に指定することで、行為の禁止を含む特に厳しい規制を加えることが可能となり、土地所有者が買い取りを申し出た場合は府県（京都市の場合は市）が買い入れをおこなう制度が設けられた。そこで京都市は同42年（1967）に大文字山、清水、嵯峨野、嵐山など10地区1,337haを歴史的風土特別保存地区に指定した。双ヶ岡の売却問題は、同54年（1979）に京都市が国と府

の補助を受けて売却予定地を買い上げ、ようやく解決をみた。その後、京都市は双ヶ岡全域を整備し、同62年（1987）に名勝公園としている。しかし、この特別保存地区の指定は土地所有者に厳しい制限を課すとともに、買い上げに多額の財政負担を伴うことから重要な部分を構成している地域に限られた。

京都タワーは全国のタワーブームに乗って高さ131mのものを京都駅前に建設しようとするものであったが、古いたずまいの京都の雰囲気や景観を壊すと建設中止を求める運動が起こり、景観問題へと発展していった。このタワーは、高さ31mのビル部分までが建築物でその上部のタワーは工作物という建築基準法の規定から、タワー部分が高さ規制の対象にならないまま建設がすすめられていった。このような建物の高さをめぐる問題は京都タワーに限らず市街地で建設が進む高層ビルでも同様に起こってきたことから、これまでの風致や屋外広告物の対策だけでなく市街地の景観対策も強く求められた。このような歴史的な市街地景観の保全制度は、京都のみならず、全国からも期待された。

そこで京都市は昭和45年に、「本市市街地における景観の保全・整備対策、特に当面必要とされる施策について」京都市風致審議会に諮問し、翌年、答申がまとめられた。これを受けて京都市はシンポジウムやアンケートなど景観に対する市民理解を得る取組を進め、同47年（1972）に全国に先駆けて市街地景観条例を制定した。この条例により、①「美観地区」の種別基準を定めて地区指定を進めること、②伝統的な建造物などが趣のある町並み景観を形成している地域を「特別保全修景地区」として指定し保全を図ること、さらに工作物についても③美観地区で「工作物規制区域」を、④幅広い地域で「巨大工作物規制区域」を指定し、高さやデザインなどを規制することを明確にし、それぞれの地区・区域を順次指定していった。さらに、建築基準法改正により建築物の高さ制限が低層住宅地を除き撤廃されたことから、京都市は同48年（1973）に高度地区を市街地の大半に指定し、10m・20m・31m・45mの4段階の高さ制限を京都市独自におこなった。

こうして建造物と工作物に関する景観対策の枠組みが整えられていったのである。この時、美観地区は御所・二条城・東西本願寺・東寺・鴨川・鴨東・清水の周辺7地区、合計932haに指定され、特別保全修景地区は産寧坂地区と祇園新橋地区に指定された。なお、全国の町並み保存の要請を

受け、国は昭和50年（1975）に文化財保護法を改正して伝統的建造物群保存地区制度を創設したことを受け、京都市の2つの特別保全修景地区は重要伝統的建造物群保存地区に選定された。

#### （4）バブル経済と景観対策

1980年代中頃から始まるバブル経済期には、全国的な開発ブームが巻き起こった。京都の市街地も民間事業者による無秩序な開発が目立ち、投資用の高層マンションや高層ビルなど建築物の高層化が一層進んでいく。このような中、京都市は昭和63年（1988）に市街地環境の整備改善をおこなう一定の開発に対し、容積率や高さの制限の緩和を認める「総合設計制度」の運用を開始した。建物の高さはこれまで45mまでだったが、これにより60mまで可能になることから、高さ規制のあり方が議論となったのである。平成2年（1990）になって京都ホテルと京都駅の改築計画が明らかになり、通常の高さ制限を大幅に上まわる計画が示されたことから、古都京都の景観のあり方が再び大きな議論となり、市民の中にも大きな対立が起こった。バブル経済期にはこれらの高さ問題のほか、ゴルフ場などのリゾート開発や市街地の里山開発などの自然景観の変貌が問題となり、開発地では建築制限いっばいに建てられ、周囲の環境や景観を無視するかのような建築物の建設があいつぎ、これまでの制度だけでは景観や環境の保全が困難であることが明らかになった。一方、住民の間では自らのまちを守ろうとしてまちづくり憲章やまちづくり宣言をつくる動きが広がり、中京区笹屋町などでは法的手段として建築協定や地区計画を策定する地域もあらわれた。

そこで京都市は平成3年（1991）に「京都市土地利用及び景観対策についてのまちづくり審議会」を設置し、土地利用と景観対策を総合的に捉えた方策の検討を始め、翌年に最終答申がまとめられた。これを受け京都市は、①北部・三山周辺を「自然・歴史的景観保全地域」、②都心部を「調和を基調とする都心再生地域」、③南部を「新しい都市機能集積地域」と位置付け、それぞれの地域の特性を活かす計画的な土地利用を推進すること（いわゆる「保全・再生・創造の都市づくり」）を土地利用の基本方針とする「新京都市基本計画」を平成5年（1993）に策定し、具体的な景観対策を同7年（1995）から順次実施していく。

まず、自然景観の保全では、市街地から眺望する山並みの風景は貴重な文化的資産であるとして自然風景保全条例

を創設し、市街化調整区域の大部分を同条例の「自然風景保全地区」に指定した。あわせて古都保存法の「歴史的風土特別保存地区」を2倍近くに拡大する措置を講じた。

次に、市街地景観の保全では、それまでの市街地景観条例を全面改正し、美観地区を細分化して高さやデザインを細かく規制するとともに、巨体工作物規制区域制度から建築物を含む建造物修景地区制度に改正し、景観特性にふさわしい建造物を求めた。そして、美観地区は西陣・洛央・伏見地域が追加指定され、既存地区の拡大と合わせて2倍近くに広がった。また、歴史的な町並みや地域色豊かな町並みを保全する制度として、厳しい規制と修理・修景費の助成を組み込んだ、現在の歴史的景観保全修景地区と界わい景観整備地区の2つの地区指定制度を設けるとともに、個々の建造物の指定制度として歴史的意匠建造物制度を創設した。この他、地域住民による自主的な景観まちづくりの取組への支援として市街地景観協定なども制度化している。

さらに、高さ規制ではこれまで4種類だったものに15m規制を加え、低層住宅地に隣接する20m高度地区などを15m高度地区に変更し、三山の景観保全を図ることとした。

このような一連の景観対策が準備される中で、平成6年(1994)に「古都京都の文化財」が世界遺産に登録されたのである。

### (5) 総合政策としての新景観政策

1990年代に入ってバブル経済が崩壊し景気低迷の時期が続いた。これまでの一連の景観対策によって古都京都の景観も落ち着きを取り戻すと思われたが、経済の低迷により地場産業の不振や地価の急激な変動を背景に、職住が共存する趣ある景観を形成していた歴史的市街地が空洞化する一方で、京町家が除却された跡地に高層マンションが建ち並び、京都らしい町並みや居住文化が大きく変容する恐れがあった。また三山の眺望をはじめとする貴重な景観が消失するなど、京都らしい景観がいつのまにか急速に失われつつあった。クリーピング・ディストラクションとよばれる、徐々にではあるが構造的な景観の変容が進んでいったのである。

そこで京都市は、バブル経済から20年が経過した平成17年(2005)に「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」を立ち上げ、50年後、100年後の京都の将来を見

据えた歴史都市・京都の景観づくりを始める。この審議会からの答申をもとに作られた新景観政策は、政策の立案・決定過程において長年培ってきた自治の力が十分に発揮されたものとなっており、また政策実施後の展開においても自治の力を活かした取組がおこなわれ、日々進化する政策として機能している。そこで、平成19年(2007)9月に施行された新景観政策について詳細にみておく。

## 4 新景観政策

新景観政策は表1に示すように、①建物の高さ規制の見直し、②建物等のデザイン規制の見直し、③眺望景観や借景の保全、④屋外広告物対策の強化、⑤京町家などの歴史的建造物の保全・再生の5つの柱とその支援制度からなる総合的な政策であり、しかも京都市全域で実施されたものである。

このパッケージ化された総合的な政策を実施するため、都市計画法、景観法、屋外広告物法などの活用をはじめ、京都市の景観、風致、屋外広告物などに関する条例を改正し、更には眺望景観創生条例や高度地区特例許可に関する条例を新たに創設した。実に6つの条例制定・改正と、都

表1 新景観政策の5つの柱(概要)

①建物の高さ規制の見直し	新景観政策以前の高さの最高限度が10m、15m、20m、31m、45mの5段階であったものを、45mを廃止し12mと25mを加えて6段階とし、それぞれの市街地特性に応じて配置された。その結果、都心部では幹線道路沿道の最高限度が45mから31mに、その内側の歴史的市街地では31mから15mになるなど、市街地全体の約3割の区域で高さの最高限度が引き下げられた。あわせて、地区単位や敷地単位で建物の高さを設定できる、きめ細かな高さ規制の仕組みも設けられた。
②建物等のデザイン規制の見直し	建物や工作物のデザインについて、風致地区や景観地区、建造物修景地区等の指定を拡大し、市街地のほぼ全域で地域特性に合わせたデザイン基準が定められ、優れた都市景観の保全・形成が図られた。
③眺望景観や借景の保全	眺望景観や借景に関して、全国で初となる京都市独自の「眺望景観創生条例」を制定し、38カ所の優れた眺望景観や借景が眺望景観保全地域として指定された。
④屋外広告物対策の強化	屋外広告物の基準を建物等の高さやデザイン基準に対応するよう見直すとともに、屋上や点滅式・可動式の屋外広告物を市内全域で規制するなどの見直しが行われた。また、優良な屋外広告物に対する表彰や助成制度を拡充し、都市景観の向上が図られた。
⑤歴史的建造物の保全・再生	京町家などの伝統的な建造物の外観の修理・修景に対する助成制度の活用を推進するとともに、景観重要建造物の指定制度を積極的に活用し、それらを地域の核として歴史的な町並みの再生・拡大を図る取組を一層推進することとされた。

市計画及び景観計画の4つの規制地区（高度地区、景観地区、風致地区、建造物修景地区）の変更をおこなって実施した。

### （1）背景

このような大規模で総合的な景観政策を立案することになった理由として3つの背景と4つの問題意識が見えてくる。

まず、京都市は「京都らしい景観を構成する京町家や三山の眺望をはじめとする貴重な景観資源が消失するなど、京都らしい景観が急速に失われつつある」との認識から平成17年7月に「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」（以下「審議会」）を設置し、「時を超え光り輝く京都の景観づくりについて～歴史都市・京都にふさわしい京都の景観のあり方について～」と題する諮問をおこなった。この諮問に先立ち3つの大きな流れがあった。

1つは都心部でのマンション乱立を契機とした町並みの調和と再生の取組である。バブル経済以後の景気低迷による地域経済の不振や地価下落を背景に低未利用地での高層マンションの建設が急速に進み、歴史的市街地での京町家の町並みや居住文化が大きく変容する恐れがあったため、京都市は平成10年（1998）に「職住共存地区整備ガイドプラン」を策定して都心部のまちづくりに取り組んだ。中でも都心部の町並み変容が著しいことから、同15年（2003）4月に高度地区の変更、美観地区の指定、特別用途地区の指定をおこなう「京都市都心部の新しい建築のルール」を実施した。

2つ目は平成14年（2002）に発表された京都経済同友会の「京都の都市再生推進に向けての緊急提言」である。これは「大都市でさえ人口が減る時代」が到来し世界の諸都市がグローバルスタンダードで国際的に比較される時代の中で、京都は単なる歴史的な都市ではなく先進性を持った都市であり、京都の持つポテンシャルを最大限に発現させ活用していく視点を重視すべきと訴えている。そして、京都における都市再生推進の基本戦略として“歴史とともに暮らす都市の再生”をキーコンセプトに、「保全・再生・創造をセットにした都市づくり」や「『担い手』の定着を重視した歴史的市街地の再生」など4つの推進方策を示した。この緊急提言は新景観政策における問題意識と方向性を京都の経済団体が明確に示したといえるものである。京都市はこの提言を受け、景観・文化・観光をキーワードと

する「歴史都市・京都創生策（案）」を翌年発表し、その取組を続けてきた。

この他、日本建築学会は京都という特定の都市を対象にした政策提言「京都の都市景観の再生に関する提言」を2度にわたっておこなっている。

3つ目は国における景観法制定の動きである。全国各地で広がる町並み保全や景観づくりの取組と自主条例制定の動きを受け、国土交通省は平成15年に「美しい国づくり政策大綱」を発表し、翌年6月に景観法を公布した。この法律制定により初めて景観に関する総合的な法整備がなされたことから、それまで任意条例でおこなっていた地方公共団体の景観行政にとって強力な後ろ盾を得ることになった。

このような状況の下で、新景観政策の問題意識として、まず①京都らしい景観の著しい変容があり、このままでは京都が京都でなくなるという危機感があったことはいまでもない。しかし、それにとどまらず、②伝統産業をはじめとする産業の長期にわたる不振や、③都心部のマンション問題に象徴される都心の混乱の状況があり、そこに追い打ちをかけるように、④京都というブランド力の低下という強い危機感があったことも確かである。そして、これらの問題の打開策として京都らしい景観を取り戻し、その結果、京都の魅力とブランド力を向上させるという歴史都市・京都の創生策が提案されたのである。

### （2）過程

政策素案は1年3ヵ月に及ぶ審議会やシンポジウムなどでの議論を経てまとめられた答申をもとに作成され、パブリックコメントを経て案が決定された。議会や審議会での決定プロセスは、新景観政策が5つの規制と総合的支援の施策を総合的にパッケージされたものであるため、議会（条例・予算）→美観風致審議会→都市計画審議会→美観風致審議会の順におこなわれた。市民の代表である市会で政策全般の議論をした上で、学識者や専門家、市民代表で構成される審議会で議論したのである。

パブリックコメント発表後、広告や宅建などの業界団体や市民団体など様々な個人・団体から賛成・反対を含めた多くの意見や要望書が寄せられ、市民を巻き込んだ広範な議論が起こった<sup>6)</sup>。様々な意見がある中でマスコミはそれらを伝えるだけでなく、独自に集めた情報を記事にするものもあった。中でも2月市会直前の2月15日に掲載され

た「京都新聞」の記事は、同社の世論調査結果を「規制強化賛成8割超」と大きな見出しを付けて報じたものであり、政策決定過程に大きな影響を与えることとなった。

議会は当初見解が二分していた。論戦の最後の場となる2月市会は2月20日から始まり、本会議、予算委員会、建設消防委員会と場面を移しながら、最終本会議の3月13日には未明に及ぶ激論の末、ようやく可決成立となった。議決では結果として全会一致で可決され、あわせて議員提案の政策推進に関する8項目も決議されている。この時に決議した8項目の概要は表2の通りであり、その後の政策の展開に大きな影響を与えた。

このような経過を見ると、まさに市民や業界を巻き込んだ大きな議論が起こり、その中で市会が全会一致という形で決意を示し、今後の京都市政の大きな方向を決めたといえる。

### (3) 展開

京都市会による8項目の決議は、新景観政策の展開に大きな影響を与えた。

まず、景観政策検証システムでは、政策の検証として『京都市景観白書』を作成し市民に周知するとともに、市民が意見交換をおこなう「京都市景観市民会議」を開催する仕組みが整えられた。これは平成23年(2011)3月からスタートし、毎年、景観白書の発行と景観市民会議の開催がおこなわれている。

表2 新たな景観政策の推進に関する決議  
＜平成19年2月市会定例会（要約）＞

1	景観政策検証システムの構築
2	新たな景観政策の市民や事業者への分かりやすく効率的な周知徹底
3	既存不適格マンションに関する金融機関への要請、支援策
4	公共建築物の率先垂範・建築設計関連団体等との恒常的な協働システムの構築
5	狭小宅地以外（100㎡以上）についても柔軟に対応
6	京町家等の景観重要建造物の維持管理の助成制度や買取制度の推進
7	デザイン審査体制の整備、職員の資質の向上等
8	速やかな違反広告物の是正と良好な広告物の誘導

恒常的な協働システムでは、建築関係や宅建などの事業者と学識者、行政とで構成する「京都市景観デザイン協議会（後に景観デザイン会議）」を条例成立後直ちに設置し、デザイン基準のあり方や優れた建築計画の誘導のあり方について調査・検討し、提案もおこなっている。その提案を基に平成23年4月には条例改正を含めた景観政策の進化をおこなった。この時、それまでの規制だけでなく地域での景観づくりの機運づくりを支援する地域景観づくり協議会制度や、優れた建築計画を誘導するための制度が創設されている。

屋外広告物では、スタート以前から強い姿勢で臨む京都市と困惑する事業者の様子がマスコミで報じられていた。各地では是正が始まると未実施のものに対する批判の声が上がってきた。そこで既設の屋外広告物の猶予期限である平成26年（2014）8月末に向けて、2年前から屋外広告物適正化の取組を抜本的に強化し、屋外広告物制度の定着促進、是正のための指導の強化と支援策の充実、京都にふさわしい広告物の普及啓発を3本柱に、集中的に取組がおこなわれた。その結果、取組実施時点で7割が不適合であった屋外広告物が、同30年（2018）3月末には96%が適正表示になった。京都の市民力の賜物である。

景観重要建造物では、指定拡大や助成制度の拡充・整備をおこなうほか、平成20年（2008）の歴史まちづくり法制定を受けて京都市は翌年11月に京都市歴史的風致維持向上計画を策定し、同時に国の認定を受けることによって歴史的建造物を法に基づき維持保全する手法を拡大している。この結果、同30年3月現在で景観重要建造物97件、歴史的風致形成建造物90件、本市独自の歴史的意匠建造物107件の合計205件（重複指定は1件とカウント）が指定されている。

景観をめぐる環境は日々変化している。近年では京都御所に隣接する梨木神社の境内でのマンション建設や、四条通に面する四条京町家の取り壊しといった事態が起こった。特に前者ではこれまで当たり前と思っていた寺社までもが様々な事情で変容する可能性があることをまざまざと突きつけられる結果となった。そこで大規模寺社周辺ごとの詳細な調査を実施し、平成30年3月に眺望景観創生条例などの歴史的景観保全に関する条例の改正がおこなわれた。また経済団体や市民団体からの要請を受け、京町家に特化した保全・継承の条例を制定する検討が始まり、同29年

(2017) 11月に「京都市京町家の保全及び継承に関する条例」が成立した。

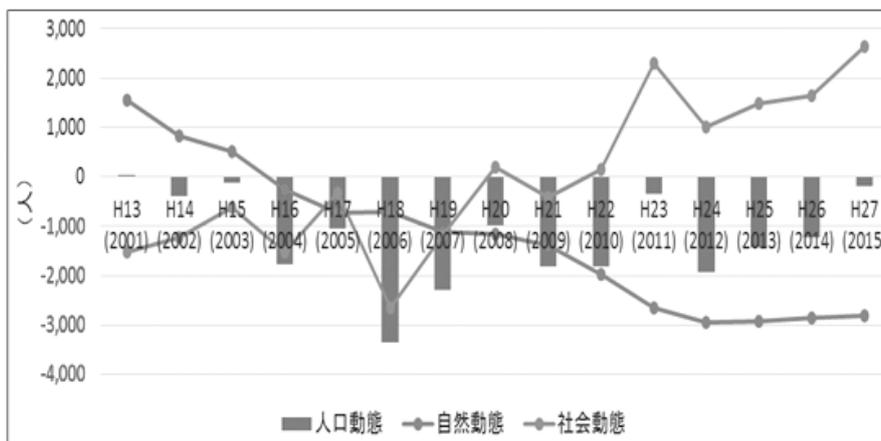
この他、歴史的建築物の活用の取組も進められた。建物を活用する際に改修や用途の変更等をとまう場合があるが、その時建築基準法の適用が問題になる。歴史的建築物は建築基準法制定以前に建っているので同法の適用は及ばないが、増築や用途の変更をおこなおうとする場合に既存部分も含めて同法に適合することが求められ、価値のある意匠や形態等を保存しながら使い続けることが困難になることがある。そこで京都市は、景観的・文化的に特に重要なものとして位置付けられた建築物について、建築物の安全性等の維持向上を図ることにより同法の適用を除外する

条例を平成24年(2012)に制定し<sup>7)</sup>、歴史的建築物の保存及び活用を図っている。

このような経過をたどると、新景観政策は施行日の平成19年9月1日に完結とは決していえず、むしろその日は政策進化のスタートの日であって、時々の課題を乗り越えながら社会情勢の変化に応じて新たなテーマを設定し、次々とチャレンジしていくようなものといえる。

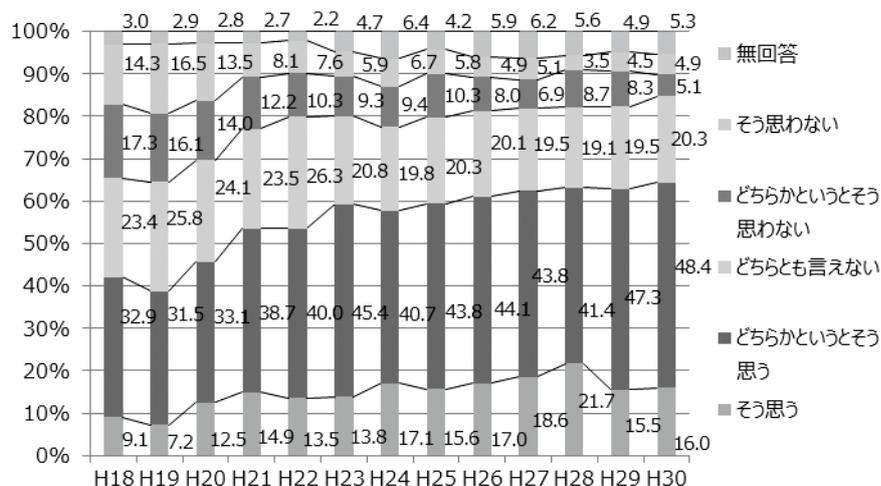
(4) 影響・効果

新景観政策は実施前から経済や生活への影響を懸念する意見や報道が様々になされ、実施後は地価や住宅・建設産業への影響などが頻繁に報じられた。そこで京都市は土地や建物の価格、住宅着工の動向を細かく分析し、平成23



出典：『京都市統計ポータル 人口異動 年計（前年10月～9月）』  
 ※1 前年10月～9月までの人口異動（京都市推計人口統計調査による住民基本台帳の異動数）を示す。  
 ※2 社会動態については、区内及び市内他区の異動を含まない。

図3 自然動態と社会動態の推移



質問：京都の個性的なまちなみ景観が守られている。

図4 個性的で美しい景観の形成 (京都市民生活実感調査)

年3月から『景観白書』を毎年発表した。これによると、大阪、神戸など他都市と比較して特異な傾向はみられないとしており、経済データでは政策実施によるマイナスの影響は特に確認されていない。それどころか、人口動態や市民意識、観光・産業などでプラスの影響が表れている。

まず人口動態では京都市の人口が横ばいから減少傾向にあるものの、社会動態（転入数と転出数の差）では新景観政策導入の年（平成19年）に転出超過傾向が下げ止まり、平成23年からは転入超過に反転しているのである（図3）。

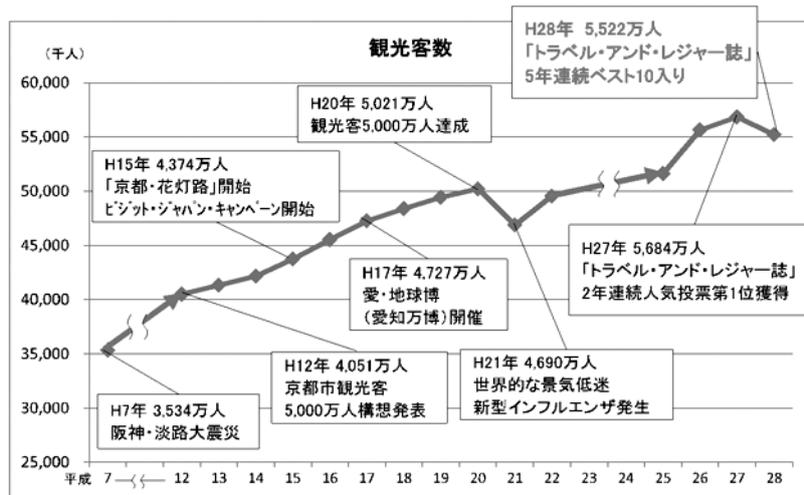
景観に対する市民の意識では、『新景観政策 10年とこれから』（京都市）において「京都の個性的な町並み景観が守られている。」の質問が取り上げられ、「そう思う」及び「どちらかというと思う」の割合が新景観政策実施当初の約4割から着実に増加し、約6割となっている（図4）。

観光面では、世界で最も影響力をもつ旅行雑誌の1つ、

『Travel + Leisure（トラベル・アンド・レジャー）』誌（アメリカ）がおこなった読者投票『ワールドベストアワード2015』において、世界の人気都市を決める『ワールドベストシティ』ランキングで、京都が2年連続で1位となっている（観光客数と外国人宿泊客数の推移〈図5・6〉）。

このような状況から、新景観政策の意義や効果として以下のことを挙げることができる。

1つは、行政が経済界や市民の幅広い支持を得て、歴史都市・京都の特徴と魅力を最大限に活かす、京都ならではの新しいまちづくりに大きく舵を切ったことである。そして、そのことにより国内外の評価を高め、都市格の向上に大きく貢献したということである。しかも、現時点では負の効果はあまり指摘されていない。これは京都創生策が目指したところであり、都市のブランド力強化に成功したといえるだろう。



（注意）平成23年及び平成24年は調査手法の変更により観光客数を推計していません。

図5 観光客数の推移（『平成28年京都観光総合調査』平成29年7月）

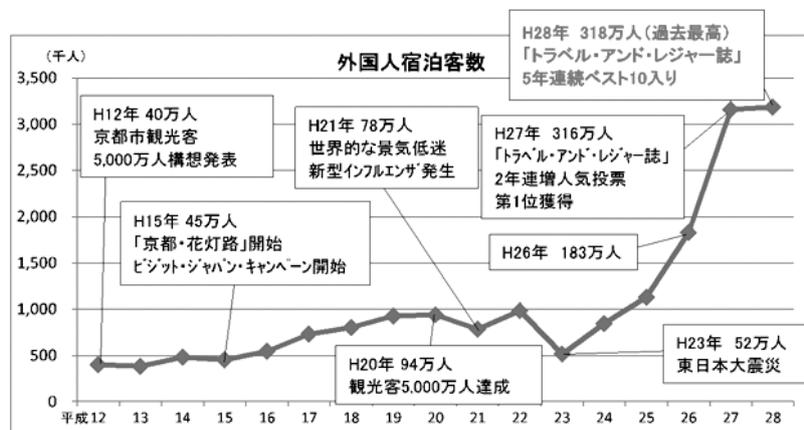


図6 外国人宿泊客数の推移（『平成28年京都観光総合調査』平成29年7月）

2つ目は、政策の決定過程で様々な意見や議論があったが、京都の経済力や都市の魅力、そしてブランド力の低下という危機感を背景に、多くの市民や経済団体の支援の下で市会の全会派が一致して議案を可決し、歴史都市・京都にふさわしい景観まちづくりの推進に踏み出すことができたことである。京都が景観について1つになれたのである。

3つ目は、この高まった京都ブランドにより、新たな観光の掘り起こしや歴史的資産の活用・創造、伝統技術と先端技術とのコラボや融合、文化の文脈やコンテンツの活用など、新たな産業振興や文化創造の機会が増大し、豊かな居住や営みの再構築の機会が訪れてきたことである。これらの機会はまだまだ可能性の域を出ていないが、それらを活かしていけるかどうかは京都人と京都ビジネスに委ねられているのであり、まさに創造のシーズが豊富になったといえるだろう。

## 5 自治の風土に育まれた文化的景観

京都の文化的景観を形づくるうえで、自然・地形・水系や、そのもとで営まれてきた首都としての歴史、経済的・文化的な活動、人々の暮らしの蓄積などは欠かすことができない要素である。しかし、この節で取り上げたように、明治以降の近代化のなかで、京都の都市ビジョンや景観に関する様々な意見・論争が景観に大きく作用していることも見逃すことができない。これらは京都で築かれた自治の風土とも言い換えることができる。

市役所開庁から昭和初期までの京都市の都市ビジョンは、

東山をはじめとする三方の山々を保全し、公園都市あるいは遊覧都市を目指す一方で、ものづくり都市としての成長も目指し、西部や南部に工業地域を発展させようとするものであった。

しかし景観論争では、このような都市を築くとしても、東山や鴨川、高瀬川のように歴史的・文化的価値や風致を損ねるような行為はおこなうべきではないとして、保護すべき文化財を指定するとともに、名勝・景勝地の周辺を広く風致地区に指定して一定の行為を規制するほか、風致をみだす屋外広告物なども規制するなど、初期の景観の枠組みが作られていった。

戦後になって高度経済成長が始まり、それまでの開発とは比べ物にならない規模と速さで景観の変容が進んでいった。都市ビジョンでは“北部保全・南部開発”が構想されたが、高度成長の副作用として双ヶ岡や京都タワーなど様々な景観論争を惹起した。この議論では、古都の歴史的景観を守る強力な対策が国も巻き込んで求められたことから、国は古都保存法を制定し、京都市は独自に市街地景観条例を創設するなど歴史的風致や市街地景観の制度的枠組みが整えられていった。

その後、バブル経済期を迎えリゾート開発をはじめとする山林や山すその開発が進み、市街地ではより一層の高層化が進行し、京都ホテルや京都駅ビルなどで各地で景観論争が起こった。都市ビジョンでは“保全・再生・創造の都市づくり”が構想される一方で、住民が自らのまちを守ろうとする“まちづくり”の動きもあらわれた。これらの論争を踏まえ、自然景観では、それらを保全するための条例の



図7 四条通（西を望む、平成21年→平成30年、京都市撮影）

制定や歴史的風土特別保存地区の大幅な拡大がおこなわれ、市街地景観では、市街地景観条例の全面改定による地域特性に応じた高さやデザインの基準化と詳細化がおこなわれた。また、地域住民による景観まちづくりを支援する市街地景観協定なども制度化された。

しかし、景観をめぐる状況は経済変動とともに様々に変化しており、京都らしい景観がいつのまにか急速に失われつつあるという状況があった。そこで、平成19年に高さ・デザイン・眺望・屋外広告物・歴史的建造物の保全の5つを総合的に施策化した新景観政策がスタートした。ここでの問題意識は、①京都らしい景観の喪失に加え、②京都経済の不振、③都心の空洞化、④京都のブランド力の低下にあり、それらの解決の糸口として新景観政策が期待されたのである。

現在、新景観政策は進行中であり、時々の課題に応じて進化しているところでもあるので、これらの問題意識に応じた現時点での到達点を述べておく。

①京都らしい景観の喪失については、これ以上の混乱の危機は避けられた。また、その結果、京都の評価が高まり都市格を向上させることができた。しかし、これで京都らしさが維持され、継承されるかどうかは別の話であり、制度がつくる枠組みの下で保全であれ、創造であれ、歴史と現実に対峙していかなければならない。生かすも殺すも今後にかかっている。

②京都経済の不振については、まずは新景観政策でマイナスの影響が見られず、しかも京都の評価の高まりに伴って新しい京都ビジネスの芽も報道されている。むしろ、観光を中心にした好景気感が地価を押し上げ、その弊害が出ないか心配される場所である。

③都心の空洞化については、都心部のインナーで新たに建つマンションも町家の規模と比べほどほどの大きさとなり、また和を感じさせるデザインも増え、歴史的町並みとの調整が進みつつある。幹線道路沿道も外壁や屋根が一定そろい、少々のズレがアクセントとなってスカイラインの整った沿道景観の形成に進み出している。その上、沿道の屋外広告物が一変し、都市の風格にますます厚みをもたらしている。しかし、ベースとなる京町家や歴史的建造物の減少には歯止めがかかっていない。今後、これらの保全を強力に進めることはもちろんであるが、更に、建築する際に参照すべき建物を新たに創り、訪れたい建物を増や

していく取組も必要になっている。

④京都のブランド力の低下については、①から③を背景に、各種の都市ランキングや観光客数などを見る限り、確実にブランド力が上昇しているといえる。このブランド力を一過性にしないため、京都市民には新たな魅力の創造が求められている。その魅力の源泉は抽象的な京都ではなく、具体的事象である個々の地域とそこでの営みである。近年、各地で地域景観づくり協議会などの景観まちづくりの取組が活発化しており、京都のそれぞれの地域がさらに魅力のある町として磨きをかけるとともに、建築をはじめとする個々の活動においても伝統に培われた型だけにとどまらず、それを発展させる更なる取組が求められている。

最後に、以上のような自治の風土をこれからも維持し、良好な景観づくりに活かしていくために欠かせない条件がある。それは町中に職と住が共存し、暮らしや営みを通じて交流し、まちづくりの主体として意見交換し、実践できるということである。自治を成立させるためには主体となる市民が町に住み、働き、様々なサービスが共有されている必要がある。それによって市民が町と関わりをもち、他人事でなく、自分事として町や景観を考えることが可能になる。すなわち、“まちなか居住”が継続し、様々な仕事とサービスが存在するということである。そして、市民が様々な意見を交換し、活動する場所や場面が用意されているということである。

平成30年3月に京都市は、『新景観政策 10年とこれから』を発行した。平成29年度に10周年を迎えた新景観政策の記念事業の結果と今後の展望について、様々な角度からまとめられたものであり、これからの景観政策の方向性を示している。 (松田 彰)

#### 註

- 1) 当時の市制は、市に市会を置き、市長は市会が推薦する候補者の中から内務大臣が天皇に上奏裁可を求めて決定した。市会は助役と名誉職参事会員を選出し、市長、助役、名誉職参事会員で構成される市参事会が市の行政を統括した。
- 2) 特別市制とは、特別の大都市を府県の管轄からはずし、府県並みの権能を付与することにより、広範囲な自治を許された市の制度。戦後、初めて地方自治法に大都市を特別市にし得る規定が盛り込まれたが、昭和31年(1956)の地方自治法改正でこの規定が削除された。
- 3) 昭和2年(1927)に永田兵三郎(都市計画委員、京都市土木局長)と市村光恵(京都帝大教授/同年8~11月市長)との間で、新聞紙上で争われた東山の景観に関する論争。永田は東山の山頂に至るケーブルカー又はトンネルによるエ

レバーターの設置を提案したが、市村はもつてのほかと反論し、「郷土美を犠牲」にして「私腹」を肥やさんとする者がいるなら「断乎として」排斥しなければならないと主張した。京都の景観がきわめて貴重であるとの認識は佐上信一京都府知事にもあり、京都は「日本に於ける宝物であるのみならず、世界の宝物である」と述べている。

- 4) 市電敷設のための道路拡築路線を河原町通とするか木屋町通とするか議論になる中で、大正8年(1919)に京都市市区改正委員会は木屋町通の拡幅を決定した。これに対し、京都市会は「木屋町線を改め木屋町以西に於て適当な路線を選ぶ事」という意見書を都市計画京都地方委員会(注:都市計画法により京都市市区改正委員会が改められた。)に提出したことから、同委員会で審議されたが、大正10年(1921)に木屋町線を河原町線とする建議が否決され、同年8月には木屋町線の計画が内閣によって認可された。これに対し、京都市会は同年9月に高瀬川名勝史蹟指定の意見書を可決したことから、河原町通拡築に変更する建議が都市計画京都地方委員会に再提出され、大正11年6月に可決されるに至った。その理由として最も重視されたのは、木屋町線が烏丸線と東山線の間線として東に偏していること、そして鴨川や東山の景観との関連で高瀬川の史蹟保存と景観問題があることであった。
- 5) 大正7年に京都電気鉄道(京電)が京都市に買収されると、旧京電が走っていた堀川通を15間幅の大道路として拡幅し、複線・広軌の市電を走らせる案が出てきた。この場合、堀川を暗渠又は埋立とする必要が生じたため、堀川保存期成同盟会が結成され、同9年(1920)に同会が都市計画京都地方委員会に陳情書を提出した。この陳情書には、堀川は「歴史的価値」があり保存することや、保存と同時に「風致」を

添える一端として改修することなどが述べられていた。結局、同12年(1923)に京都市の都市計画部協議会で堀川の暗渠・埋立が否定され、四条から五条までを全て4間幅に広げ、石垣を築造改修することになった。

- 6) 意見の中には、政策に疑問を呈する意見広告が地元紙で4回掲載されたり、2月市会開会中の3月1日には市役所前で大規模な集会が開かれ、慎重な審議を求める1万人署名が提出されたりもした。
- 7) 平成24年に、京町家等の伝統的な木造建築物を対象として「京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例」を制定し、翌年には条例の対象建築物を木造以外の建築物にも拡大する条例改正をおこない、名称を「京都市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」と改めた。

#### 参考文献

- 京都市市政史編さん委員会(2009・2012)『京都市政史』第1・2巻、京都市
- 京都市都市計画局都市景観部景観政策課(2009)『京都の景観』京都市都市計画局都市景観部景観政策課
- 京都市都市計画局都市景観部景観政策課(2018)『新景観政策10年とこれから』京都市都市計画局
- 高橋康夫・中川理編(2003)『京・まちづくり史』昭和堂
- 松田彰(2018)「新景観政策10年の足跡」京都市歴史資料館閲覧図書
- 松田彰(2018)「新景観政策10年の足跡 資料編」京都市歴史資料館閲覧図書
- 丸山俊明(2018)『京(みやこ)のまちなみ史—平安京への道 京都のあゆみ』昭和堂