

町並み保全に係わる行政の役割

望月秀祐

1. 世界文化自由都市宣言

去る10月15日に京都市が世界文化自由都市宣言をしたが、その宣言の全文を次に示して京都市の新しい決意を披露する。

「都市は、理想を必要とする。その理想が世界の現状の正しい認識と自己の伝統の深い省察の上に立ち、市民がその実現に努力するならば、その都市は世界史に大きな役割を果たすであろう。われわれは、ここにわが京都を世界文化自由都市と宣言する。

世界文化自由都市とは、全世界のひとびとが、人種、宗教、社会体制の相違を超えて、平和のうちに、ここに自由につどい、自由な文化交流を行なう都市をいうのである。

京都は、古い文化遺産と美しい自然景観を保持してきた千年の都であるが、今日においては、ただ過去の栄光のみを誇り、孤立して生きるべきではない。広く世界と文化的に交わることによって、優れた文化を創造し続ける永久に新しい文化都市でなければならない。われわれは、京都を世界文化交流の中心にすえるべきである。

もとより、理想の宣言はやさしく、その実行はむずかしい。われわれ市民は、ここに高い理想に向かって進み出ることを静かに決意して、これを誓うものである。」

そして、この宣言により今後行なうべき事業の一つとして、歴史的文化の保全（景観・町並み保全の充実、散策路の整備など）が挙げられている。この「景観・町並み保全」こそは昭和40年以来、特に重点的施策にされており、京都の誇るべき施策の一つになっている。

2. 京都らしきの変貌

京都は千年の歴史の中で、戦火や不慮の大火で焼亡したが、そのつど再建されてきた。しかし、平安京以来、現在に至るまで歴史の足跡を市中各所に残して各時代のイメージをしのぶことができる。

全国の日本人が京都を訪れ、古き時代のわれわれの祖先の生活・文化を膚で感じとり、われわれ日本民族の優秀性に改めて満足感を得るようなことが多いと思う。その京都も都市開発ラッシュの土けむりの中で大きく変貌していくという重大な危機にひんしている。今こそ、市民ぐるみで“京のマチ”を守っていく具体策を講じなければ、京都らしきは消滅してしまうことになる。

京都の景観保全の問題は3つに分けることができる。第1は、市街地をとりまく連山と鴨川や桂川によって構成される自然景観の保全である。第2は、山麓山腹に点在する社寺、史跡の保存とその周辺の自然環境が織りなす歴史的景観の保全である。第3は、山麓から中心部にひろがる市街地での、社寺や伝統的町並み、史跡などの歴史的伝統的景観と新しい建築景観との調和の問題である。

3. 歴史的風土の保存

町並み保全を語る時、必ず、風致・古都保存の前口上がなければならない。いわば、町並み保全のための屏風の役目をなすものである。今、ここでは風致については触れる紙数が許されていない。ただ、風致行政の必要性和裏腹に厳しい制限についてのバランスを考え直すため、風致地区内の指導基準をあらためて作成すべく、すでに日本建築学会近畿支部へ委託していることだけを添える。

京都市の歴史的風土の保存行政は、昭和41年にできた「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」いわゆる古都保存法の施行によりスタートした。昭和42年以降数年の間に、歴史的に意義のある景観地帯を歴史的風土保存区域に、特に重要な地区を特別保存地区に指定した。この特別保存地区は、東山（修学院・大文字山・清水寺・阿弥陀ヶ峰・泉涌寺・醍醐の各地区）、北山山麓（上賀茂・金閣寺・御室衣笠の各地区）、西山および山麓（嵯峨野・小倉山・嵐山の各地区）、約1,500haの広範囲に及んでいる。この特別保存地区内では、開発が禁止され、その補償として申し出に基づいて土地

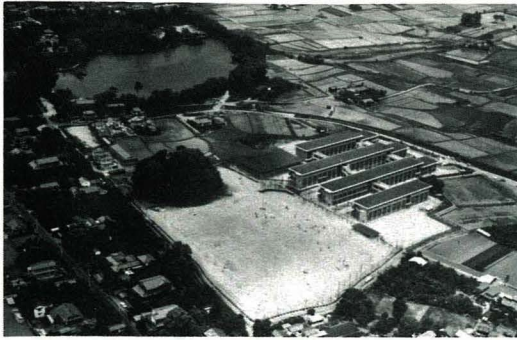


写真1

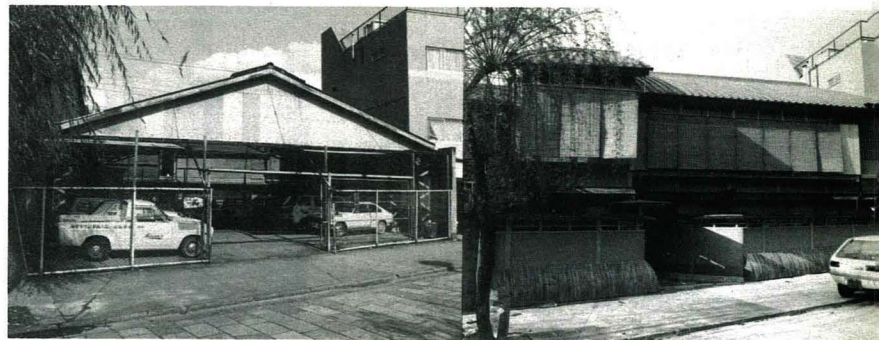


写真2 祇園新橋地区建替例
(建替前ガレージ)

(南側完成図)

を買い上げている。毎年10億円近くの買上げ予算を計上し一定の成果を挙げている。

ここに特筆すべきことが一つある。それは嵯峨野特別保存地区の西側に隣接する敷地における京都府立高校(写真1北嵯峨高校)の建設問題である。この地は北には大覚寺あり、東に広沢の池を望み、西に鳥居型大文字が遠望できる格好の位置にある。勿論、風致地区内にはあるが、風致地区内規制では十分対応できないので、本市風致課はその指導に苦慮したが、幸い、京都府・建築士の協力と創意により、土塁の上に植栽の施された囲いのなかに、低層型校舎が地形を良く生かして建築された。古都保存地隣接地における行政指導の成功例であり指導のモデルとしている。

4. 町並み保全へのウォーミングアップ

京都市が町並み保全策を講じることになった第1歩は京都市市街地景観条例を制定した昭和47年といえる。それまでの道程は大変長かった。

京都市の町並み保全策には2つがある。1つは、歴史的建造物が大きく位置し、または、点在するなかにおける市街地の景観対策である。これはW造、S造、RC造であれ、近代建築化を容認する前提に立つての京都らしさの残存への歯止め策である。もう1つは、古い木造建築で特色ある様式を持つ町並みを残すことであるが、これも現状凍結でなく、より美しい町並みにしようとする策である。前者は面的であるのに対し、後者は線的である。また、前者のための法制として昔から美観地区の制度があったが、形態・意匠に対する行政チェックについて、今でこそ意に介さなくてもよい方向にあるが、当時、昭和30年代ではタメライがあったことは事実である。昭和39年頃に京都市が美観地区指定策を講じようとしたが、市民・ジャーナリストとも無関心で不首尾に終わったときの挫折感は今から思えば陣痛のはじまりであったのかもしれない。

5. 町並み保全へのスタート

京都市は昭和45年に市街地景観対策について風致審議会に諮問し、その答申が翌年になされた。この答申の骨子は(1)PR、(2)美観地区指定、(3)町並み保全に対する助成であった。この答申を尊重する方向で、昭和47年に前述の京都市市街地景観条例が制定され、また、美観地区が指定された。この際、市民から私権制限に関する反対意見が出されることが一部にあったが、長年の地道なPRが行き届いたと見え、最終的には市民の全面協力を得て制度がスタートした。この美観地区は、御所・二条城・東西本願寺・東寺などの歴史的大規模建造物の周辺、鴨東地域のような歴史的建造物の点在する地域

を対象として指定された。指定地域ごとに地域の特性を生かした形態・意匠によって近代建築を設計するよう指導する(市長承認制)ことになり以後一定の成果を挙げてきている。

6. 町並み保全策のキポイント

この美観地区制によるだけでは、歴史的に美しい木造町並みは残せないで、この条例の中で京都市独特の制度として「特別保全修景地区」を創設した。この特別保全修景地区は、すでに、清水産寧坂地区(昭和47年)祇園新橋地区(昭和49年)に指定しているが、この制度は、その後京都市が中心になって全国の歴史的景観を有する都市約20都市と連合して、国への運動を強力に行なった結果、文化財保護法の改正(昭和50年)が行なわれたので、京都市では、この法に基づき伝統的建造物群保存地区の指定および条例の制定(昭和51年)を行なった。前述した特別保全修景地区に重ねて伝統的建造物群保存地区の都市計画決定を行なった。

もともと、特別保全修景地区制度の中では改築・増築なども認めるが、建築様式は市の指定したものに従うことになっており、主として道路から見える建築様式と一般との建築費の差額について、ほぼその半額に相当する費用を市が補助する仕組みになっている。そのうえ、伝統的建造物群保存地区制により、市の出す補助金の2分の1を国が補助することになっている。

この制度は、いずれにしても、建築様式の枠がはめられるため、前述の助成制度以外にメリットがないと関係市民の了承が得られない。第1号指定地区に当る清水産寧坂は清水寺と円山公園を南北に結ぶ散策路であると同時に古美術品販売店の多い町並みで、市民・観光客の利用が多い。美しい建築様式を維持していくことは顧客の誘引につながるの、最近では積極的に改築が行なわれる傾向があり、主として店舗・食事処などに用途が変えられている。われわれ行政担当者にとっては、その努力が報われて日増しに町並みが美しく改修されていく様を見ると、今までの苦労が一ぺんに吹っ飛んでしまう思いがする。

また、第2号指定地区に当る祇園新橋地区は四条通より北側のギオン町の中であり、美しい白川が流れている町並み地区である。この地域全体はバービル街に続々と変貌しつつある一角で、地元住民——といってもお茶屋のおかみさんが多いが——の一致した意見としてお茶屋を続けるという願いとは別に、町内に1つでもバービルが建つと後はバービル街になるのは時間の問題、そういうことになれば長年住みなれた町から追い出されるという、町並み保全というより生活環境保全という方の気持が強かった。そのうえ、政党的にも超党派で支持されたので花街とはいえ、地区指定し、助成制度を



(北側完成図)



写真3



写真4

適用することになった。

この祇園新橋地区も建物の化粧直しが多く、指定時より一段と美しくなっている。この町の一角にも市民の叡智が結集された大きな事実がある(写真2 祇園新橋)。それは写真に見られるように薄汚れたガレージであった敷地に建築様式も市の指導に従って町並みに融け込んだ建物を建てたもの、その用途は高級クラブである。多額の出費をいとわず、また、古い建築様式を強いられることの建築士としての当然の反発も克服していただき、建築主・建築士の協力によって町並みを一段と美しくしている。構造は骨組みがS造3階建、外部見掛りの骨組は勿論木造である。夜は当然のことといえ、昼間歩いて見ても新品の建物とはどうしても見えない。しかも、大いに繁昌しているとのこと、美しい町並みが営業向上にはっきりリンクしている。

この伝統的建造物群保存地区の指定候補地は他にもあり、現在、嵯峨鳥居本地区、上賀茂社家町地区、鞍馬地区等調査を続けており、関係市民の理解と協力を得てさらに町並み保全に努めていきたいと考えている。

7. 市街地景観保全へのアプローチ

先に記述した町並み保全対策は限られた地域(歴史的建造物の存在と関係する地域)の中であるが、その他の地域では全く制度がないかというところではない。その1つは、京都市市街地景観条例の中で美観地区の他に巨大工作物規制区域という制度があり、市街地のド真中に第2京都タワーが建てられないよう、あるいは、電波塔のような高い工作物が無条件に造られないよう、市街地の殆んど地域にこの区域指定をしている。

もう、1つに、高度地区の制度がある。京都市では昭和48年に新用途地域を指定したが、その際、合わせて高度地区も指定し、用途地域に対応して建物の高さの最高限を定める規制を行なっている。工業地域などを除くすべての地域で、10m、20m、31m、45mの4種類の高さ制限を行なっている。これらの高度地区は美観地区の延長であるとの考えにたっている。

ここで、問題になるのは、45m高度地区である。中心商業地域の大半は昔から31mの地域であるが、そのうち、さらに必要な街区のみ45mの制限にしている。この制度は京都市の独自の考えに基づいて国・府を説得したものである。容積率制が導入されている時代に45m高さ制限はある意味では時代逆行型ではあるが、余程計画的に開発される場合を除き、単一敷地にみずからの好みのデザインで建物が建てられると周囲の調和をくずすおそれがある。そのうえ、構造・消防上の問題も伴うので、高度地区の規定書の中で一般の建築

申請に先立って、デザイン・構造・消防上の観点から市がチェックする手続きを決めている。その成功例が池坊(写真3)(いわゆる六角堂の敷地の一角で烏丸通り六角上る位置)である。烏丸通は京都御所と京都駅を結ぶメイン道路で、業務地域であっても落ち着いた建築様式のビルが多い。幸い建築主・建築士の深い認識を得て外部デザインを大修正していただいて今のような洪い宗教殿堂が完成した。周囲に高さ20m級のビルが多い中で、塔屋を含めて50mの高さのファサードをもつ建物であるのに、前を通ってもその高さが全く気にならないほど京都の町並みに融け込んでいる。

8. 町並み保全への展望

将来への展望として2つの課題があると思う。1つは、点在町並み保全策というものである。現状の町並み保全策は伝統的建物群のある通りに限られている。その町内に1つ、2つの伝統的建物があっても、現在のところ法的措置は講じられていない。例えば、中京郵便局(写真4)建替(中京区三条東洞院角、明治35年竣工)に対する保存問題がある。三条通はかつては東海道五十三次の終点に沿った道路であり、明治以降も煉瓦造のすぐれた明治建築が建てられた。中京郵便局の近くに東側に元日本銀行(現在、そのまま平安博物館になっている。)西側に第一勧業銀行が明治そのままの雄姿を保っている。この中京郵便局は日本建築学会近畿支部からも郵政省へ保存に関する要望書が出され、種々運動が行なわれた結果、三条通の表側の建物は残し、裏側に新庁舎を建てることで話し合いが付き最近竣工をみた。この際の京都市の対応はにぶかった。このような点在する歴史的建造物は現行法制下では単に文化財として取り扱うしかない。町並み保全行政では手が付けられないとしたのである。他の例として伏見の酒倉保存の運動がある。これしも点在している酒倉が多いし、また内部空間の利用についてもメドをつけにくい。しかし、この点在町並みを含めて保全行政を拡充することが今後なお変貌し続けるであろう市内全般の地域に対する“京都らしき町を残す”ための必要な課題であると判断している。

このように、京都三山の長大な屏風に囲まれた中で、あらゆる法制を活用して町並みを結んでいくこと、例えば清水寺—産寧坂—円山公園—知恩院—八坂神社—祇園新橋—三条大橋—三条通(中央郵便局他の明治建築)—京都御所などのルートを選ぶと、歩きながら町並み観光が味わえるとともに、マイカー観光のおろかさが判ってもらえるように誘導していくことこそ、われわれ町並み保全行政を進めるものの役割であると自覚している。

(京都市都市計画局長)