

# 住民による地域空間の制御

## ～ 京都中心部における住民主体のまちづくりの事例から ～

大阪大学大学院工学研究科 武内 淳  
京都府立大学人間環境学部 上野 勝代

### 1. 研究の背景と目的

人口減少期を迎え、成熟期に移行しつつある現在、都市計画において、拡大する人口や産業を効率的に受けとめることの必要性はなくなり、地域空間のアメニティの維持・向上を図ることが、都市計画の目的として重要性を増している。

地域空間のアメニティの維持・向上を図り、良好な景観や居住環境を保全あるいは創造していくためには、その地域における地域性に配慮した上で、多様な主体の相互作用により、都市空間を望ましいかたちで変容・生成していくプロセスを、着実に実現することが求められる。そのプロセスを着実に実現するための手段として、住民による地域空間の制御が考えられる。

住民による地域空間の制御は、清水・片方等の研究<sup>1)</sup>によって始めて提唱された理論であり、地域空間の変化を規制・誘導する計画の策定に住民が継続的に関わるものを指す。同研究では、京都市中心部での「まちづくり憲章」<sup>注1)</sup>（以下、「憲章」と言う）制定を伴う事例について検討されている。「憲章」とは、地域空間の変容に対してその地域の将来像を設定し、それに照らし合わせたまちづくりの課題を、明文化するものである。同研究では、「憲章」制定を柱とする住民によるまちづくり運動が、地区の特性や課題に柔軟に対応し、市街地空間の制御に、一定の実効力を発揮していることを明らかにしている。しかし、同研究以降、住民による地域空間制御論を理論的に発展させる研究はみられない。

そこで、本研究では、同研究以降の住民による地域空間の制御の展開を調査・分析し、それが、地域空間のアメニティの維持・向上を図る手段として、役割を果たし得るための条件について考察することを目的とする。

### 2. 研究方法

本研究では、清水・片方等の研究が対象とした京都市中心部において、住民による地域空間の制御の試みを行った、活動開始時期の異なる三種類の住民によるまちづくり運動について調査する。調査対象は、表1にあるとおり、1) 80年代後半に開始された「憲章」制定地域、2) 90年代半ばに開始された姉小路界限、3) 2000年代前半に開始された明倫学区の三種類を選定した。

以上の対象事例の関係者に対して、2005年9月～2006年1月にヒアリング調査を行い、あわせて関連する資料・文献の調査を行った。ヒアリング調査対象の概要に関しては、表2に示す。

表1 対象事例の概要

対象地域	1) 清水論文にある「憲章」制定地域			2) 姉小路界限	3) 明倫学区
	(1) 笹屋町	(2) 百足屋町	(3) 釜座町		
活動主体	笹屋町町内会	山鉾町の町並みと担い手を守る会	釜座町町内会	姉小路界限を考える会	明倫学区自治連合会まちづくり委員会
活動開始時期	1988年	1988年	1989年	1995年	2001年
活動の契機	マンション建設問題		ビル建設問題	マンション建設問題	マンション建設問題、京都市施策
「憲章」制定時期	1988年8月	1988年9月	1989年10月	2000年12月	(2)(3)を含む学区内4町で制定
建築協定制定時期	1989年	1990年	2001年	2002年	(2)(3)で制定
その他	1992年地区計画決定	* 明倫学区の欄を参照		地区景観協定検討中	地区計画づくりに取り組み中

表2 ヒアリング対象

対象事例	1) 清水論文にある「憲章」制定地域				2) 姉小路界限		3) 明倫学区	
	(1) 笹屋町		(2) 百足屋町	(3) 釜座町				
ヒアリング対象者	A	B	C	D	E	F	G	H
調査日	2005/10/13	2005/10/26	2005/9/9	2005/10/26	2005/1/14	2005/1/30	2005/11/28	2005/10/28
地域との関係	笹屋町在住	笹屋町在住	百足屋町在住	釜座町在住	姉小路界限在住	相談役	明倫学区在住	明倫学区内に事務所在り
肩書き・職業	建設対策委員会事務局長	建築協定運営委員	山鉾町の街並みと担い手を守る会会長	明倫学区まちづくり委員	姉小路界限を考える会事務局長	姉小路界限を考える会アドバイザー	明倫学区まちづくり委員会委員長	明倫学区まちづくり委員会事務局
		弁護士	住環境を守る・京のまちづくり連絡会	明倫自治連合会広報	都市計画コンサルタント		明倫自治連合会副会長	都市計画コンサルタント

### 3. 調査結果と考察

#### 3.1) 「憲章」制定を柱とする「問題対応型」まちづくり運動

～清水論文によって初めて実効力が確認された3町～

##### (1) 笹屋町 京都市中心部で初の建築協定・地区計画

笹屋町では、1988年に町内会総会において「憲章」が採択され、翌89年に建築協定締結、1992年に地区計画の決定がなされた。

論文後の状況としては、建築協定が3回(1994年・1999年・2004年)更新されており、1989年当初46区画だった建築協定区域は、2004年の更新では29区画に減少している。建築協定の賛同者の減少は、住民の町に対する意識が次第に薄れていることを表している。ただし、現在まで、地域住民によって問題とされる建築行為は起こっておらず、中低層の町並みが維持されている。

##### (2) 百足屋町 山鉾町の町並みを守る取り組み

百足屋町では、1988年に山鉾町の町並みと担い手を守る会(以下、守る会と言う)総会にて「憲章」が採択されている。その後、守る会は、立体駐車場建設計画に対する柔軟な対応を行ったことや、守る会役員による建築行為に際して、守る会と建築主との計画協議が行われたこと等が確認されていた<sup>2)</sup>。

論文後の状況としては、99年に持ち上がった北側に隣接する姥柳町でのマンション建設への対応を行い、また、2001年には町内の約6割の地権者による建築協定(一部)の締結を行っている等、地域空間の制御の一定の継続性が確認できた。

##### (3) 釜座町 新たな問題からまちづくり委員会結成へ

釜座町では、1989年に町内会総会において「憲章」が採択され、1991年に建築協定が締結された。

論文後の状況として、建築協定が2回(1996年・2001年)更新されているが、2001年の更新の際に以下のマンション建設問題を原因とする脱退者が見られた。

1999年に南に隣接する柳水町でのマンション建設に対して、釜座町は、三条町、西六角町とともに対応を行った。3町の住民の取り組みは、当該マンションに対しては目に見える効果を発揮せず、マンション建設により釜座町などでアメニティ環境は悪化したと言える。しかし、建築審査会の画期的な付言<sup>注2)</sup>が出されたこともあり、その後の京都市の施策に多大な影響を与えたと考えられる。また、運動はその後、3町が所属する明倫学区自治連合会におけるまちづくり委員会の取り組みに繋がった。

##### (4) 「憲章」を柱とするまちづくり運動のまとめ

「憲章」を柱とするまちづくり運動は、地域で生じる景観・居住環境の悪化への危機感によって住民が一致団結するという性格が強く、「問題対応型」の地域空間制御であると言える。そのため、多くの「憲章」制定地域で、時間の経過とともに問題意識が薄れ、住民のまちづくりへの意識も薄れている。また、今回取り上げた事例以外の「憲章」制定地域では、リーダーの高齢化や死亡、地域外への転出などを契機としてまちづくり運動が終息した地域もある。一方で、釜座町、百足屋町等の一部の地域では、新たな問題が発生した際に、過去の経験を生かして対応を行っている。

### 3.2) 姉小路界隈を考える会の取り組み

～ 界隈のブランドを向上させた先端的取り組み～

姉小路界隈を考える会<sup>注3)</sup>(以下、考える会と言う)は、マンション建設反対運動を契機に1995年に設立された。考える会は、過去の先駆的なまちづくり活動の教訓をふまえながらも、独創的で多彩な活動を行っている。活動の中から、住民による地域空間の制御に関する3つの取り組みを紹介する。1つ目に、反対運動により、マンション建設を白紙撤回させた土地における取り組みが挙げられる。それは、反対運動にはじまり、その土地の利用方法について住民と、事業者と、(財)京都市景観まちづくりセンターとが協議を行った「地域共生の土地利用検討会」<sup>注4)</sup>を経て、アーバネックス三条の竣工に至った一連の取り組みである。なお、この一連の取り組みは「京都市都心部の新しい建築のルール」導入の後押しとなったと考えられる。2つ目に、考える会のまちづくりの基本方針を定めた町式目の策定と町式目の具体化のための建築協定の締結が挙げられる。3つ目に、新たに起こった2つのマンション建設計画への対応が挙げられる。

一方、考える会は、地域コミュニティを活性化する取り組みも多彩に展開している。例えば、地域資源の発掘を行い、情報発信する等により姉小路界隈の「ブランド」を高めたことがあり、それによって地域コミュニティが活性化された。そういった活動が、まちづくり活動を継続させる要因となっていると考えられる。

### 3.3) 明倫学区まちづくり委員会の取り組み

～ 合意形成のプロセスを重視する広域的取り組み～

前述の柳水町マンション建設問題への対応を行った釜座町、三条町、西六角町のメンバーが中心となり、先進的な取り組みを行う周辺の学区に習い、明倫学区自治連合会において、まちづくり委員会を発足した。

明倫学区まちづくり委員会は、京都市が都心部において進める「地域協働型地区計画」に沿って、地区計画の方針を定めることを目標に活動を行ってきた。その活動の背景として、2003年に「新しい建築のルール」が導入されたことにより、差し迫った危機へ対応する必要性が弱まったことがある。また、活動の条件として、明倫学区は地域が広範囲に渡っていること、関係主体が多様で利害も複雑であること等がある。以上の背景や条件があるなかで、その合意形成のプロセスに手間と時間をかけ、広く呼びかけて理解を得ながら進めていくという姿勢で活動が展開された。その結果、地区計画の方針は、2006年3月に京都市に提出され、所定の手続きを経て決定・公示が行われることが予定されている。

また、まちづくり委員会は、2005年から学区内で建設が始まった2件のホテルに対して対応を行った。対応の成果が得られたかどうかについては未確認であるが、まちづくり委員会が「問題対応」能力を発揮し得るかについては、今後更なる追跡を必要とする。

## 4. まとめ

住民による地域空間の制御の展開について分析し、それぞれの対象事例を比較すると、活動単位が1町から隣接する複数の町内へと拡大していることがわかる。次に、1)「憲章」制定の事例と2)姉小路の事例を比較すると、どちらも問題対応能力は備えているが、2)はそれに加えて、日常的活動で多くの成果を挙げている。その意味で1)から2)へは発展していると言える。

住民による地域空間の制御の展開を行政の施策との関連で見ると、問題に対応してきた取り組みは、その後の行政の政策に一定の影響を与えてきたことが見て取れた。これは、住民による地域空間の制御が、それぞれの地域に根ざした視点から、既存制度の抱える問題点に対して異議申し立てを行う役割を果たし、全体として都市計画等の制度を前進させてきたと言える。本研究で取り上げた事例について具体的に述べると、1)「憲章」制定の運動は、91年の「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」に影響を与え、2)姉小路の一連の活動や、90年代後半から2000年代前半にかけての1)-(3)釜座町等の3町による柳水町マンション建設反対運動などは、「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」に影響を与えたと考えられる。その結果、京都市都心部においては、2003年に前述の「新しい建築のルール」が制定され、2005年7月に開始された「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」では現行の高さ規制の数値を引き下げることが議論されるなど、アメニティ環境の管理を行う方向で施策が展開されるようになった。

住民による地域空間の制御が、アメニティの維持・向上を図るための手段として役割を果たしうるための

行政に関する条件として、行政による適切なアメニティ環境の管理、地域コミュニティ組織と建築主との対等な協議の場の設定が挙げられ、また、住民に関する条件として、地域コミュニティ組織の問題対応(解決)能力、まちづくりの日常化が挙げられる。以下にそれぞれの説明をする。

行政による適切なアメニティ環境の管理を挙げるのは、建築の自由が優先されるもとでは、先進的な住民組織による対応であっても、住民による地域空間の制御に限界があることが明らかになったからである。本研究での具体的事例では、1)-(3)釜座町など3町による柳水町マンション建設への対応や、2)姉小路による、「土地利用検討会」以降に起こった2棟のマンション建設への対応が行われたにもかかわらず、どちらも設計変更は行われず、結果的に、当初の計画のとおり容積率・高さともに規制の限度まで消化するマンションの建設が強行されたことがそれにあたる。

次に、地域コミュニティ組織と建築主との対等な協議の場の設定について述べる。地域空間のアメニティの維持・向上を図るためには、地域で生活し、地域についてよく知る住民の視点による環境評価が重要となると考えられる。しかし、地域で行われる建築行為において、地域住民の声が汲み取られることは、依然として難しい。そこで、地域と建築主との対等な協議の場を制度化することが、地域空間のアメニティの維持・向上を図るために必要であると考えられる。それはまた、乖離した、現行規制と地域の実情との隙間を埋める役割を果たす。

地域コミュニティ組織の問題対応能力は、1)の「憲章」制定を柱とする取り組みや2)の姉小路境界の取り組みにおいて、備えられていることが確認できたもので、実際に設計変更などの成果も見られた。地域空間のアメニティを重視する視点で建築行為を規制・誘導するためには、地域コミュニティ組織の問題対応能力の向上が求められる。

まちづくりの日常化を行うことは、コミュニティの活性化に繋がると考えられる。コミュニティの絆の強さは、地域で何か問題が生じた際の住民の立ち上がりの早さや、運動を展開する際の団結力の強さに影響すると考えられる。地域コミュニティ組織の問題対応能力を高めるためにも、まちづくりを日常化することを目指し、コミュニティの活性化が図られることが求められる。

なお、は、住民側の条件としたが、行政等も、それを促進するために地域コミュニティを活性化するための施策を講じることが望まれる。

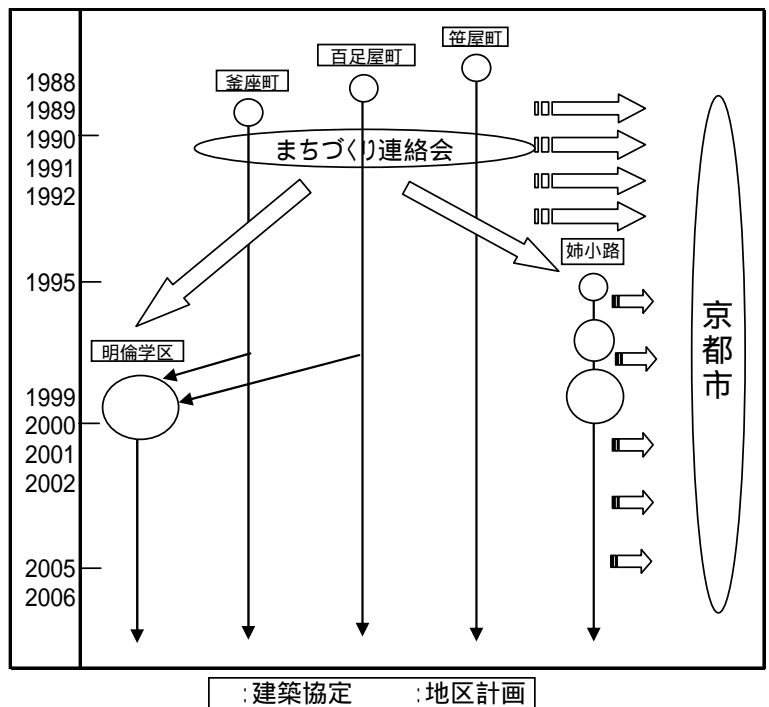


図1 住民地域空間制御の展開・イメージ

注

- 1) 文献1)によれば、「憲章」の文言は、住環境の保全をはじめとするまちづくりの理念の確認とそれを具体化するための建物高さ制限などの土地利用規制や行動目標からなっている。
- 2) 柳水町マンション建設に関する京都市建築審査会では、マンション建設を「本件建築物の存在が、どのようにみても、京都市が進めている都市景観・町並みの保全、そのための建築協定等を、ほとんど無意味にするほど、その場にふさわしくない規模と形態を示している」ととらえ、「現行法制の元では問題はないということのみ割り切るならば、それはより厳しい規制を必要とする事態を招きかねないし、既にその必要を現実とするほどの状況に立ち至っているともいえよう。」とダウンゾーニングの必要性について述べられた。
- 3) 姉小路境界とは、姉小路通を中心にして東西南北をそれぞれ寺町通、烏丸通、三條通、御池通に囲まれる地域を姉小路境界と称する。
- 4) 検討会の内容については、関係者の総括で、「対立の構図」から「対話を尽くす」プロセスを経て「価値の共有」を目指す活動が実践されたと表現されている。

引用文献

- 1) 清水肇、片方信也、小伊藤直哉、古谷勲：住民による地域空間の制御について(京都市中心部での「まちづくり憲章」制定を伴う事例の検討) 日本建築学会計画系論文報告集第445号、pp.109~119、1993.3
- 2) 清水肇：歴史的な中心市街地における市街地空間の変容と共同的制御に関する研究~京都の事例を通じた考察~、学位論文、1994年8月