

# 住民主体の事前協議制度の実効性に関する研究

## — 京都市姉小路界隈まちづくり協議会を事例として —

東京都都市整備局  
立命館大学理工学部

坂上 嘉隆  
岡井 有佳

### 1. 研究の背景と目的

戦後、我が国では経済発展に伴って、建築行為等においても経済性や効率性を重視してきたために、景観への配慮を軽視した建物等が相次いで建設されてきた。その結果、全国各地で住民等による反対運動や訴訟等が見られるようになった<sup>1)</sup>。これらの課題に対し地域の景観を保全するためには、建築行為等が決定する前に、その内容について地域住民等と協議する場をつくる事が重要であるという機運が高まってきた。

2011年、京都市は、地域住民が思いや方向性を共有し、さらに新たに建築等をしようとする事業者等と一緒に地域での景観づくりを進めていくことを目的として、建築等を行う前に事業者と地域住民が事前に協議できる仕組みとして、「地域景観づくり協議会制度」を制定した。

本研究では、2016年12月現在、「地域景観づくり協議会」に認定されている全8つの地区の中でも、認定される以前からまちづくり活動が活発に行われ、加えて任意の事前協議も行われてきた「姉小路界隈まちづくり協議会」に着目する。本研究の目的は、「姉小路界隈まちづくり協議会」での意見交換会の効果を明らかにし、住民主体の事前協議制度の実効性について考察することである。

研究方法としては、「地域景観づくり協議会」である「姉小路界隈まちづくり協議会」へのヒアリング調査および文献等から地域景観づくり協議会の運用実態を把握した。

### 2. 京都市「地域景観づくり協議会制度」

京都市は、美観地区など一定の範囲で景観規制を行ってきた。しかし、地域住民が把握できない環境下で、地域に相応しくない建築行為が決定されることが多く、これが訴訟等に繋がる原因となった。京都市では、事業者と地域住民が意見交換を行いながら景観を形成していく必要性が議論されるようになり、2011年、京都市市街地景観整備条例に基づいて、「地域景観づくり協議会制度」が創設された。これは、地区計画や建築協定よりも、具体的な規制内容を決定する必要性や地域の合意の必要性といった2点において、よりハードルが低い形で、建築主と地域住民との間で意見交換を行う仕組みである。

本制度を活用している「地域景観づくり協議地区」において新たに建築行為等を行う事業者等は、景観関係の手続き（美観地区での認定、屋外広告物条例の許可等）に先立ち、建築等の計画内容について、「地域景観づくり協議会」と意見交換を実施することが義務付けられている。実際には、景観等の手続きの際に、意見交換を実施した旨の報告書の提出を求めることで、意見交換の実効性を担保している。ただし、管理行為や軽易な行為等、景観関係の手続きが不要な場合は、事業者意見交換の義務付けを周知させることが難しく<sup>2)</sup>、意見交換がなされな

いこともある。また、この意見交換において、「地域景観づくり協議会」が事業者等に出す要望には法的な強制力はなく、実効性が各協議会の裁量に委ねられている。

### 3. 京都市姉小路界隈における景観まちづくりの実態

#### 3.1 姉小路界隈の概要

姉小路界隈は、京都市中京区に位置し、姉小路通を主軸として寺町通、御池通、烏丸通、三条通に囲まれた地域である。京都市の賑わいの中心にあり、様々な業種を営む老舗と小さな商店と町家を含む職住共存の町となっている。なお、この区域は、京都市におけるまちづくり活動の単位である元学区<sup>3)</sup>を単位とするものではなく、姉小路通を中心とした二つの学区にまたがっている。

#### 3.2 姉小路界隈におけるまちづくり活動

1995年に地域の景観を破壊する一つの巨大マンションの計画に反対するための、地域住民からなる組織として、「姉小路界隈を考える会」（以下、「考える会」という）が発足した。その後、考える会は反対運動を行うだけではなく、事業者等に地域の特性を理解してもらい、住民と事業者とで目指す地域像を共有する取組みとして、任意で意見を交わす場としての役割を担ってきた。ただし、必ずしもすべての事業者が考える会の活動に協力的ではなく、一定程度のルールづくりの必要性が議論されていた。

これらを踏まえて、2002年には、姉小路界隈でのまちづくりの理念を確立し、より具体的な規制を定めた「姉小路界隈地区建築協定」を締結した（図-1）。協定内容は、①建物の形態に関する基準として、建物の高さ制限（高さ18mまで）、②用途の規制として、深夜営業のコンビニエンスストアや家主が同居しないワンルームマンションの建設禁止など、③駐車場の構造に関するものとなっており、具体的なデザインに関する規定はなく、主に地域の住環境を保全するものであった。

さらに2013年には、「姉小路界隈い地区地区計画」が都市計画決定された（図-1）。地区計画では、風俗営業やマージャン屋、カラオケボックスなどを禁じる建築物の用途に関する規制のみを行っている。このように、地区計画は緩やかな規制ではあるが広範囲で地域の環境を保全する役割を、建築協定は姉小路界隈の中心部に主軸を置いてより厳しい規制をかけるという役割を果たしている。

その他、行灯会や交通安全教室などのイベントを実施したり、HPにより広報活動を実施している<sup>4)</sup>。HPは1999年に開設され、姉小路界隈の地域の方針や活動の歩み、協定内容、受賞歴などが掲載されている。現在も月に1度は必ず更新している。また、「姉小路まちづくり通信」というポスターを月に一度作成し、町中に掲載するほか、地元幼稚園や中学校、地域住民へ

も配布している。また、姉小路界隈を歩けば、江戸時代から引き継がれた木彫りの看板や町式目（平成版）、建築協同意の札、建築協定の内容が書かれた看板などが設置されており、歩いて楽しめるさまざまな仕掛けが施されている。

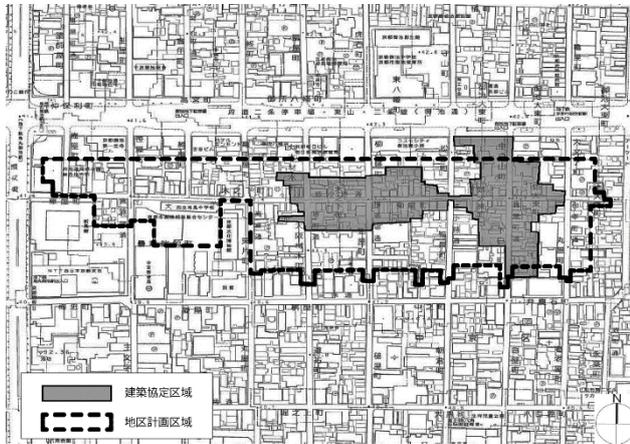


図-1 建築協定および地区計画区域図

出典：姉小路界隈まちづくり協議会の資料から著者作成

### 3.3 地域景観づくり協議会制度の実態

#### 3.3.1 姉小路地域景観づくり協議会制度の概要

姉小路界隈では「地域景観づくり協議会」及び「地域景観づ

くり計画書」の認定を京都市に申請し、2015年3月31日、認定された。認定に伴い、「姉小路界隈まちづくり協議会」（以下、「協議会」という）という新たな呼称を使用している。協議会は、考える会と同じ構成員であり、地区計画と同じ区域で活動を行っている。地域景観づくり計画書には、姉小路界隈での1995年からのまちづくり活動の内容や、地域で大切にしていること等が定められている。

本制度は、景観に関する手続きを行おうとする事業者に対し、京都市が協議会との意見交換の必要性を連絡することで開始する。次に、事業者は協議会に連絡をとり、申請書類の提出が求められる。なお、申請書類には、「姉小路界隈が大事にしていること」が記載されている。申請書類が協議会に提出されると、協議会は事業者との対面の意見交換会を実施する必要がある案件か否かを判断する。テレビのアンテナの取り付け等、景観に重大な影響を及ぼさないと判断したものについては、意見交換会は行われず、メール等でのやりとりで完了となる。意見交換会では、事業者の説明を求め、地域からの要望などをその場で伝える。事業者は、意見交換の内容を市に報告して、完了となる。

意見交換を実施した物件数は2015年3月31日～2016年12月31日の間に全26件である。全26件において、建築行為の内訳は、新築、増改築、外見・外構の変更、広告物・工作物などどれもある程度存在し、また用途の内訳は飲食店が10件と

表-1 意見交換での修正・要望意見

事例番号	申請日	用途	建築行為				新規営業の有無	修正意見	対応	要望意見	対応	その他の効果
			新築	増改築	外観・外構の変更	広告物・工作物						
2015年												
1	5月7日	ホテル又は旅館			○			○	隣接地との開口部	○	レンタル自転車の駐輪マナー生活音	×
2	6月17日	自転車駐車場	○								周囲と調和した外観	○
3	6月20日	共同住宅	○					○			客・従業員の駐輪マナー 町内会加入 まちづくり活動へ理解 住民と顔見知りになる	○ ○ ○ ○
4	6月21日	飲食店			○			○			まちづくり活動へ理解	○
5	7月3日	飲食店			○						まちづくり活動へ理解 デザインを和風に	○ ○
6	7月16日	飲食店	○						隣接地との開口部			○
7	7月22日	飲食店			○			○			客・従業員の駐輪マナー	○
8	7月29日	飲食店		○				○			客・従業員の駐輪マナー	○
9	8月22日	飲食店			○			○			客・従業員の駐輪マナー	○
10	12月21日	広告物				○					字体 材質 デザイン 設置位置 駅までの距離の表示	○ ○ ○ ○ ○
2016年												
11	1月5日	共同住宅		○							工事の時間帯 工事の音量	○ ○
12	4月27日	飲食店		○				○	営業時間 換気口の方向	×	客・従業員の駐輪マナー 営業の音量 まちづくり活動へ理解	○ ○ ○
13	5月27日	洋服店	○					○			客・従業員の駐輪マナー 営業時間 まちづくり活動へ理解	○ ○ ○
14	6月5日	飲食店		○				○			客・従業員の駐輪マナー 営業時間	○ ○
15	6月20日	飲食店		○				○			客・従業員の駐輪マナー 営業時間	○ ○
16	6月29日	工作物				○					まちづくり活動へ理解	○
17	6月30日	洋服店		○							まちづくり活動へ理解	○
18	7月14日	一戸建ての住宅	○								私道の舗装の費用負担 町内会加入 駐輪・駐車マナー	○ ○ ○
19	8月19日	洋服店			○			○			まちづくり活動へ理解	○
20	11月1日	飲食店			○			○			客・従業員の駐輪マナー	○

いう高い比率を占めている（図-2）。また、全26件のうち実際に協議会と事業者とが対面して意見交換会を行ったものが20件、事務局長と事業者間のメールのみで完了としたものが6件となっている。この対面した20件の物件に対しては、合計42項目の修正意見や要望を出し、そのうち39項目が聞き入れられている（表-1）。

意見交換会では、修正意見は、2つの物件に対し計3項目と少数であるのに対し、要望は20の物件に対し計39項目行っている。また、修正意見・要望を行ったものは、店舗（飲食店、洋服店等）が14件と最も多い。また、店舗に対しては、駐輪・駐車のマナーについての要望が最も多く、これが全体を通してもっとも多い要望となっている。2番目は、まちづくりへの理解・協力、3番目はデザインに関するものである。

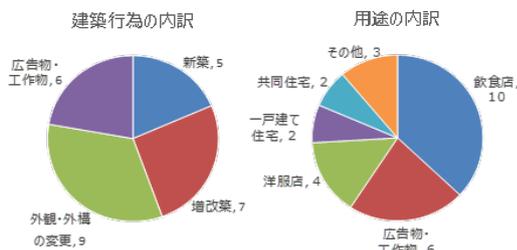


図-2 意見交換会物件の内訳

### 3.3.2 修正・要望意見の概要

本項では、主な修正・要望意見を整理する。

#### (1) 修正意見

##### ①事例1

新規開業のゲストハウスである。隣地との開口部に対して、隣家の風呂湯を見えなくするような配慮をオーナーに要望し、了承をえた。

##### ②事例12

新規参入の飲食店である。協議会は、飲食店のオーナー、設計者、不動産事業者と意見交換会を行った。協議会からは、1)深夜営業の撤回（深夜2時まで営業する計画を、22時までに変更）と、2)隣接建物への悪臭被害が出ないように換気口の方向の変更を要望した。しかし、営業時間は24時までとされ<sup>4)</sup>、換気口についても既に設計が完了していたことを理由に、受け入れられなかった。

#### (2) 要望意見

##### ①事例1

修正意見に加え、協議会は2点を要望した。1点目に、観光客が通りの前にレンタル自転車を駐輪しないように、ゲストハウスのオーナーに周知を要望したが、理解をえられなかった。2点目に、静かな環境を大切にもらえるよう生活音への配慮を要望し、了承をえた。

##### ②事例2

旅館の駐輪場の新設である。周囲と調和する外観にしてほしいと協議会が要望したところ、外部から自転車を見えなくし、さらに周囲と調和するようなジュラクリシンを使った塀や焼き板の扉が設置された。

#### ③事例3

ファミリー向けマンションである。協議会からは、1)駐輪のマナー、2)入居者に町内会加入の案内を行う、3)まちづくり活動参加の呼びかけ、4)地域住民と顔見知りになっていくこと、の4点を要望し、受け入れられた。また、意見交換会を行ったことにより、事業者が姉小路界隈のまちづくり活動を知ることができ、その後、マンション事業者の提案で、マンションに入居すればまちづくり活動に参加できることをPRしたリーフレットが作成された（図-3）。作成にあたっては、姉小路界隈まちづくり協議会が写真の提供など協力を行った。そのことでマンション購入者に対して、リーフレットにより姉小路界隈でのまちづくり活動を前もって知らせることが出来るという地域へのメリットもうまれている。



図-3 「ロジューマン京都三条柳馬場」のリーフレット

出典：MID都市開発

#### ④事例12

新規営業の飲食店であり、上述の修正意見に加えて、1)店の前などでは客に静かにするよう促してもらい、2)客・従業員の駐輪場の確保、3)まちづくり活動への理解、を要望し、了承をえた。

#### ⑤事例18

私道の路地に面して、住宅を新築する計画である。この私道は10年ごとに、沿道の土地所有者が費用を共同で負担して舗装が行われている。意見交換会では、町内会長や世話役を交えて、1)沿道の住民皆で定期的に路地舗装のためお金を出すこと、2)段差部分に鉄板を敷くこと、3)自転車の路上駐輪を極力行わないこと、4)駐車のマナーの4点を所有者に説明し、理解をえた。

#### ⑥事例19

婦人服や小物を扱う店である。意見交換会を行い、まちづくり活動への理解がえられた。さらに、地域住民への挨拶を行いたいという事業者の要望を協議会が聞き入れ、橋渡しを行った。そうして、開店時のオープンセレモニーでは地域住民が招待され、地域コミュニティ形成に寄与できた。

その他、多くの事例では、地域で大事にしている街並みや環境に対する考え方を伝えた。また、店舗に対しては、共通して駐輪場の確保や駐輪マナーについての要望を行った。

### 3.3.3 地域景観づくり協議会制度の効果

意見交換による効果として、以下の二つが挙げられる。

一つ目は、地区のまちづくり方針に沿った建築行為等が行われることである。意見交換会で議論された内容については強制力がないため、必ずしも守られるわけではない。協議会からの修正意見に対しては3件中1件ではあるが、要望に対してはほとんど(39件中38件)の案件で聞き入れられている。修正意見が少数であるのは、協議会が強力な規制を行うことを目的としているのではなく、街並みから突出して目立ったものや、周囲に迷惑をかけると判断したものに対してのみ変更を要望しているからである。また、協議会からの要望は、景観に関するものだけでなく、店舗の営業時間や駐輪対策などのソフト面も含めて、幅広く行うことができている。

二つ目は、新住民や事業者と地域住民との間で接点が生まれることである。これによって、まちづくりに対して関心や理解を得る機会ができていく。また、後に地域の大事にしているマナー等に違反する者が出てきた際に備え、前もって地域の特性を伝えていたという事実をつくることで、違反を避けるための円滑な指導にもつながる。また、お互いが顔見知りになることにより、防犯面や防災面にも貢献できる。さらには、意見交換会で接点を持ったことを契機として、その後の交流が生まれ、地域の住民を招待して開店のイベントを開催する店舗や、地域の住民とともにマンション宣伝のリーフレットを作成する業者が現れるなどの効果も把握された。

## 4.おわりに

### 4.1 考察

姉小路界限では、地域景観づくり協議会制度による意見交換会により、協議会が作成したまちづくりの方針を踏まえた建築行為等が概ね行われていると考えられる。その要因として、以下の三点が考えられる。

一点目は、地域景観づくり協議会制度に基づく意見交換会が、京都市市街地景観整備条例という条例に基づいて行われていることである。京都市の条例を根拠とすることにより、景観に関する手続きを行う全ての事業者に対して意見交換を義務づけることが可能となる。また、京都市に認定された「地域景観づくり協議会」が、京都市に認定された「地域景観づくり計画書」に基づいて、地域住民の思いを事業者に伝えることができるため、協議会の意見に説得力を持たせることにつながっている。また、意見交換会に先立って提出する申請書類に、「姉小路界限が大事にしていること」が示されていることにより、地域の特性を前もって知らせることができるという工夫が挙げられる。

二点目は、姉小路界限を考える会が、建築協定や地区計画などの制度をかねてから併用しており、これまでの長年のまちづくり活動において、地域住民と意見を交わす機会を設けてきたことが挙げられる。姉小路界限の住民は、1995年にマンション反対運動で団結した際に「姉小路界限を考える会」を発足させ、その後、毎月月例会議を開き、地域住民が顔を合わせる機会を継続してつくっている。このことが、地域住民のまちづくりに対する意識を少しずつ醸成させ、理解の得やすさや合意形成の円滑化に寄与していると考えられる。

三点目は、HPや会報などを通じた広報活動を行うことで、まちの良さを発信し続けていることが挙げられる。まちづくり活動の発信は、地域に住む人々がまちづくりに目を向けるきっかけとして働いていると考えられる。

### 4.2 今後の課題

今後の課題としては、以下の三点が考えられる。

一点目は、協議会の運用面での負担の大きさである。協議会は自治連合会とは独立した任意の団体で活動しているため、とりわけリーダーシップをとってまちづくり活動を行っている事務局長の負担は大きいと考えられる。より良い景観形成を行うことによる恩恵は、すべての地域住民が受けることから、できるだけ多くの住民がまちづくり活動に参加することが望まれる。また、姉小路界限では「姉小路界限考える会」発足当初より同じ人材が中心となって活動を続けており、後継者の問題がある。地域住民の中から、まちづくりに関心のある次世代のリーダーが現れることが重要であろう。そのためには、人材育成のシステムなど、行政のサポートが今後の課題と考えられる。

二点目は、合意形成の難しさである。姉小路界限では、1995年より、考える会と地域住民とがコンスタントに意見交換を行っていたことにより、意見交換を行える関係性やノウハウがある程度揃っていたことが、円滑な合意形成に寄与しているとも考えられる。しかし、新規参入の事業者には、修正意見が受け入れられなかった件もあった。協議会の修正意見が聞き入れられるためには、協議会の活動に対してより社会的なコンセンサスを与えることも必要であり、そのためには行政の役割が重要であると考えられる。

三点目は、事業者等への制度の周知である。事業者等が制度を周知していない場合、実施設計後に意見交換を行う場合があり、この時点では設計変更ができないこともあり、協議会の意見に従いたくても時間的に不可能な場合もある。さらに、新たな営業行為や業種変更等、意見交換会の対象でありながら景観の手続きが不要の場合には、京都市から意見交換の制度を通知する機会がないため、意見交換の徹底が難しくなる。今後事業者等に、地域景観づくり協議会制度の周知を徹底することが、実効性を高めるために必要不可欠であると考えられる。

#### [補注]

- (1) 景観関係の手続きの際、意見交換会がなされていない場合には、市の担当者が協議会との意見交換を行うように指導できるが、その手続きが不要な場合は、事業者を指導する機会がないことが課題である。
- (2) 京都市内において明治初期に設置された小学校区を単位としたコミュニティのことであり、現在の小学校区と一致しないことから元々の学区という意味で、元学区と呼ばれている。
- (3) 姉小路界限でのまちづくり活動に関する新聞記事は、活動期間である20年間で、400以上掲載されている。
- (4) 店舗の事情により、2016年11月現在、営業時間は23時までとなっている。

#### [参考・引用文献]

- (1) 国土交通省(2003)「美しい国づくり政策大綱」pp.1-9