

京都市高さ規制の緩和は妥当か？ ～「規制」と「緩和」のバランスの難しさ～

高崎経済大学 地域政策学部 准教授 大澤 昭彦

2018年11月、京都市が高度地区による高さ制限を一部緩和する方針を発表した。

よく知られているように、京都市では歴史的景観を守るために厳格な高さ制限がかけられている。2007年には「新景観政策」として、45mのエリアを31m、31mのエリアを15mにするなどの大胆な強化が図られた。この時、東山への眺めなどの主要な眺望点からの景観保全策もあわせて講じられた。これらは「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」を目指した施策である。そして今回、新景観政策から約10年後に緩和方針が発表された。今回の緩和策の背景には何があるのだろうか。そもそも緩和策は妥当なのだろうか。以下で個人的な見解を示したい。

市は、緩和の理由として、近年のマンション・オフィス不足を挙げている。外国人宿泊客数観光客の増加（2008年94万人→2016年318万人。京都観光総合調査）によってホテルの建設ラッシュが進み、マンションやオフィス用地の確保が困難となり、価格の高騰を招いている。特に、子育て世代の人口流出が顕著であり、鈴木章一郎・京都市都市計画局長は「50年後、100年後を考えた時、京都市に住んで働く人が消えていく。シティマネジャーとしての焦燥感がある」と危機感を示した（京都新聞2018年11月12日）。50年、100年先の京都を考えたはずの景観政策が都市の存続の足かせになってしまっただけで本末転倒であるということなのかもしれない。

そこで考えたいことが2点ある。1つは、緩和策は、マンションやオフィス供給を増やし、子育て世代の周辺自治体への流出が防止できるのか（緩和の効果）。2つ目は、緩和は新景観政策と矛盾しないのか（緩和自体の妥当性）である。

まず、緩和の効果について考えてみたい。緩和の対象となるエリアは、JR丹波口駅周辺から西大路通までの五条通り沿道である。沿道は準工業地域に指定され、高さ制限値は20m、指定容積率300%となっている。指定容積率が十分消化可能な高さ制限値に見える。つまり、仮に高さ制限を緩和しても、指定容積率が同じならば、床面積が増えることはない（今回の見直しは容積率の緩和も含むのかもしれないが）。また、一部区域のみの緩和で、どの程度マンションやオフィスの供給が増えるのかも疑問である。子育て世代が購入できる価格帯のマンションは供給されないのではないか。

おそらく京都市は、他のエリアでも高さ制限の緩和を念頭に置いているのであろう。というのも、新景観政策以降の規制緩和はこれが最初ではない。2016年にも京都駅東側の区域で20mの規制を25mから31mに変更し、指定容積率の緩和も行われた。一度緩和されると、なし崩し的な緩和が進むことは容易に想像がつく。結果的に、何のための新景観政策であり、高さ制限なのか、その目的を見失ってしまう恐れはないだろうか。

なし崩し的な緩和の例としては、大阪の御堂筋沿道の高さ制限が記憶に新しい。御堂筋では、1937年の開通以来、31m規制に基づく街並みが形成されていった。1969年に大阪容積地区導入にあわせて31m規制が解除された後も、要綱で軒線31mルールは維持された。1995年に軒線31m規制は50m（最大高さ60m）に緩和されたものの、超高層化は認めないルールに変わりはなかった。ところが、2000年代に入ると、都市再生特別地区を使って、軒線50mは維持しつつも超高層化されたビルが2棟つくられ、その後、橋下市政の時代に沿道全体での超高層化が容認されることとなった。広幅員の街路に並ぶ軒線の揃った建物群がつくる広い空と一体となった街並みは、御堂筋にしかない個性だったはずだが、それがこの10数年であっさり失われた。

京都に話を戻そう。人口の確保は重要かもしれないが、京都から人がいなくなるわけではない。規制緩和の結果として、京都らしい景観を失われ、どこにでもある高層マンションのある風景が残ってしまえば、京都を選んだ人たちも離れてしまうのではないか。京都の景観に価値を見出して、京都に暮らす人は多いはずだ。だからこそ、地価や資産価値が維持できているのではないか。市が毎年行っている調査を見ても、「京都の個性的な町並み景観が守られている」と思う人が、2007年から2017年にかけて38.7%から62.8%に増加している（京都市編『新景観政策10年とこれから』）。その意味で、緩和自体の必要性や妥当性を十分に議論することが求められるはずだ。

もちろん、緩和によって京都の景観に大きく影響しない場所もあると思われる（市南部等）。緩和の可能性のあるエリアと厳格に規制を維持するエリアのメリハリが必要なかもしれない。緩和の可能性のある場所であっても、地区計画や景観地区等の制度を活用し、高さ以外のルールを定めることで、周辺環境への悪影響を軽減することも検討すべきだろう（指定容積率の消化が難しければ街並み誘導型地区計画を活用する等）。

都市計画を進めるにあたっては、長期的な展望を持ちながらも、社会経済状況の変化に柔軟に対応しなければならない。そのバランスのかじ取りが行政の腕の見せ所ではあるが、正解のない難しい判断を要求される。ただ、京都に限らず、人口減少時代において持続可能な都市を目指すのであれば、都市の開発容量を増やすことではなく、都市の質を高めることに注力することが結果的に選ばれる都市になるのではないだろうか。

京都市と御堂筋沿道の高さ制限の歴史については、拙稿を参照いただきたい。

○京都市における高度地区を用いた絶対高さ制限の変遷

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2010/2010summer_p181.pdf

○御堂筋における高さ制限の変遷

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2012/2012spring_p030.pdf