

## 【研究ノート】

## 京都市における高度地区を用いた絶対高さ制限の変遷 ～1970年当初決定から2007年新景観政策による高さ規制の再構築まで～

大澤 昭彦

- I. はじめに
- II. 容積制移行期：1970年代前半
  - 1. 1970年高度地区（当初決定）：住居専用地区における10m高度地区指定
  - 2. 1973年高度地区：全市的な絶対高さ制限の実施
- III. 規制緩和期：1980年代後半～1990年代前半
  - 1. 総合設計制度取扱要領策定（1988年）
  - 2. 京都ホテル問題
- IV. 規制強化期：1990年代半ば～2000年代前半
  - 1. 総合設計制度取扱要領の見直し（1993年）
  - 2. 1996年高度地区：15m高度地区の追加
  - 3. 2003年高度地区：都心部の職住近接地区での強化
- V. 規制再編期：2000年代半ば～現在
  - 1. 2007年高度地区：新景観政策による高さ規制の再構築
  - 2. その後の動向
- VI. まとめ

### I. はじめに

2007（平成19）年9月、京都市は「新景観政策」の一環として高度地区を大幅に強化した。都心部においては45mから31m、31mから15mに変更される等、歴史的市街地を中心に市街化区域全域の約3割で高さ制限値が引き下げられた。ここまで大幅な高さ制限の強化を広域的に実施した都市は、全国でも京都市が初めてであると思われる。

言うまでも無く京都の景観の大きな特徴は、市街地を取り巻く三山への眺めや京町家に代表される伝統的な街並み景観等である。こうした京都らしい景観を保全するために、高度地区、美観地区、

風致地区等の各種制度を用いながら高さ規制が実施されているが、今回の制限強化に至るまでには、約40年に及ぶ高さ制限の歴史が存在する（約1200年の歴史をもつ都市にとって40年はわずかかもしれないが、絶対高さ型高度地区を40年運用してきた都市は全国でも数少ない）。

そこで本稿では、京都市の市街化区域ほぼ全域に指定されている高度地区に着目し、京都市における絶対高さ制限の変遷を、「容積制移行期（70年代前半）」「規制緩和期（80年代後半～90年代前半）」「規制強化期（90年代半ば～00年代前半）」「規制再編期（00年代半ば～現在）」の4時期に区分し、その特徴を明らかにすることを目的とする。

本稿の執筆に際しては、京都市高度地区の計画書や理由書、各種審議会の答申・提言、過去の行政担当者による論文、新聞記事等の各種資料を用いている。また、「容積制移行期」については、京都市高度地区の指定に携わった望月秀祐氏へのヒアリング、「規制再編期」については京都市景観政策課へのヒアリングを行っている。

### II. 容積制移行期：1970年代前半（高度地区による用途地域の補完）

#### 1. 1970年高度地区（当初決定）：住居専用地区における10mの高度地区指定

1970（昭和45）年8月20日、市内の山裾部周辺に広がる住居専用地区（洛西ニュータウンの区域を除く1,993.5ha）を対象に高さ10mの高度地区

表 I-1 京都市高度地区に関する年表

	年	月日	高さ制限や景観政策等に関する出来事
容積制移行期	1969(昭44)		銀閣寺周辺の住居専用地区でマンション紛争発生。
	1970(昭45)	5月	京都市が、住居専用地区における高さ10mの高度地区の指定と、建築基準法改正による容積制導入後も全市的な高度地区により絶対高さ制限を継続する方針を示す。
		6月1日	建築基準法改正【容積制全面導入】
		8月20日	京都都市計画高度地区告示【住居専用地区1,993.5haに高さ10m、北側斜線制限の高度地区】。
		10月24日	京都市長が「本市市街地における景観の保全・整備対策、特に必要とされる施策」について風致審議会に諮問。
	1971(昭46)	6月8日	景観専門小委員会「市街地景観に関する景観専門小委員会報告」を風致審議会に提出。
		6月10日	風致審議会「京都市における市街地景観の保全・整備対策に関する答申」を市長に提出。
	1972(昭47)	4月20日	京都市市街地景観条例制定【美観地区、巨大工作物規制区域、特別保全修景地区(祇園新橋地区、産寧坂地区)の指定】。
	1973(昭48)	12月25日	京都都市計画高度地区変更【全市的に高度地区を指定(10m、20m、31m、45m)】。
	規制緩和期	1987(昭62)	9月
10月12日			臨時行政改革推進審議会「当面の地価等土地対策に関する答申」【総合設計制度等の積極的活用、運用の改善を位置付け】
11月4日			建設省通達「総合設計制度の活用の推進について」発出。
1988(昭63)		4月1日	「京都市総合設計制度取扱要領」策定【総合設計制度活用時の緩和要件を明文化】。
1990(平2)		4月26日	京都ホテルが高さ60mの建替計画案を京都市に提出。
		10月24日	「京都ホテルとJR京都駅の高層化に反対する市民連合(のっぽビル反対市民連合)」発足。
1991(平3)		11月9日	京都仏教会が高層化反対の方針を示す。
		2月14日	京都市が京都ホテル建替計画に対して総合設計制度の適用を許可。
		7月23日	京都市が京都ホテル建替計画の建築確認申請に対して、確認済証を交付。
		11月1日	京都仏教会が京都ホテル宿泊者に対する拝観拒否の方針を示す。
		11月7日	京都市土地利用及び景観対策に関するまちづくり審議会「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について」(第一次答申:1991年11月、第二次答申:1992年4月)
		11月20日	京都ホテルが建物の高さの見直しを発表し、京都仏教会が拝観拒否の方針を撤回。
		12月2日	京都仏教会が京都ホテル側に、建物高さを50.7mとする代案を提示。
12月5日		京都ホテルが、当初通り60mの高さで事業を進めることを発表。	
規制強化期	1992(平4)	4月9日	「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について」の答申(第一次答申:1991年11月、第二次答申:1992年4月)
	1993(平5)	10月1日	「京都市総合設計制度取扱要領」改正【高度地区が緩和されない区域の拡大等】。
	1996(平8)	3月27日	京都都市計画高度地区変更【用途地域の見直しにあわせた改定。三山周辺を20mから15mに強化】
	1998(平10)	4月15日	「職住共存地区整備ガイドプラン及び高度集積地区整備ガイドプラン」策定
	2002(平14)	5月14日	「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」提言【職住共存地区における高度地区の変更等を提言】。
		6月	日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する提言」
		7月	京都経済同友会「京都の都市再生推進に向けての緊急提言ー歴史とともに先端を切り拓く都市への再生」
2003(平15)	4月1日	「京都市都心部の新しい建築のルール」策定【職住共存地区における3点セットルールの導入(高度地区変更、美観地区拡大、特別用途地区指定)】。	
	6月	京都創生懇談会「国家戦略としての京都創生の提言」	
規制再編期	2005(平17)	7月25日	京都市長が「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」に対し、「時を超え光り輝く京都の景観づくりー歴史都市・京都にふさわしい京都の景観のあり方」について諮問
	2006(平18)	3月27日	時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会が「中間とりまとめ」を提言【「建築物の高さやデザインの更なる規制・誘導」「京町家など歴史的建造物の保全とそれを活用した都市景観の形成」「看板など屋外広告物や駐輪・駐車対策の強化」等、緊急に取組むべき施策を提示】
		4月19日	時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会の提言を受け、市長が「新たな景観施策の展開について」の方針を示す【高さ制限の見直しや建築物のデザインの規制の強化等】。
		6月	日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する第二次提言」
		11月14日	「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」最終答申
	2007(平19)	3月23日	「京都市眺望景観創生条例」制定【38の視点場からの眺望景観保全のための規制】 「京都都市計画高度地区の計画書の規定による特例許可の申請に関する条例」制定【高度地区の特例許可に関する手続きを規定】。
		9月1日	新景観政策の実施【高度地区・景観地区・風致地区等の都市計画の変更、眺望景観創生条例等の施行】。 京都市総合設計制度取扱要領改正【高度地区の緩和に関する規定が削除】。
	2008(平20)	4月23日	景観誘導許可制度に基づく高度地区緩和の申請に対し、景観審査会が了承の答申を市に提出【京大病院20m地区で31mの建築物の建設を了承】
		12月9日	京都市景観政策検証システム研究会設置【新景観政策の検証・評価のシステムを検討】
	2010(平22)	7月	高度地区の景観誘導許可制度の手続き一部改正の素案公表【公共公益的施設の事前手続き簡略規定の見直し】

が指定された<sup>1</sup>。

指定のきっかけは、前年の1969（昭和44）年に起きた銀閣寺参道附近における7階建てマンションの建設を巡る紛争である<sup>2</sup>。マンション用地は住居専用地区（用途のみの規制）に指定された戸建て住宅地に位置し、風致地区に近接する場所であったが、当時の建築基準法（1970年改正前）では、高さ20m（住居地域の制限値）まで建設可能であった。しかし、市内において分譲マンションはさほど多くなく、高さ20mもの高層住宅が建つことは市も想定していなかったという。高層マンションによる日照や景観阻害を訴える周辺住民からの要請もあり、市は建設阻止を試みたものの、合法建築であったためそのまま建設された。

市としては、今後こうした紛争を未然に予防する必要があるとして、住居専用地区における高度地区指定の検討を開始する。1970（昭和45）年6月に改正された建築基準法により、高さが10mに規制される第1種住居専用地域が新設されるのだから、あえて高度地区をかける必要は無いとの意見が庁内にはあったようである。しかし、法改正から用途地域の見直しまでにはタイムラグ<sup>3</sup>があり、その間に有名社寺周辺に同様の高層マンションの駆け込み申請がなされる可能性があったことから、第1種住居専用地域の先取りといった観点から緊急的に高度地区の指定が行われた<sup>4</sup>。

表Ⅱ-1 1970年当初決定の内容

高さ制限値	北側斜線制限		対象区域
	立ち上がり	勾配	
10m	5m	1:1.25	住居地域内の住居専用地区

<sup>1</sup> この高さ10m、北側斜線制限（立ち上がり5m、勾配1:1.25）の制限は、1970年改正建築基準法で設置された第1種住居専用地域（現在の第1種・第2種低層住居専用地域）の制限として位置付けられた。

<sup>2</sup> 望月（1997）p18-19、望月（2006a）p14

<sup>3</sup> 用途地域の見直しは1973（昭和48）年末であったことから、結果的に3年のタイムラグがあったことになる。

<sup>4</sup> 先の銀閣寺周辺のマンションは、五山の送り火が見えるとあって即日完売であったとのことから、他地域でも同様のマンション建設が予想された。

## 2. 1973年高度地区：全市的な絶対高さ型高度地区の指定

### 2-1. 1973年高度地区の背景

#### （1）京都市による絶対高さ制限継続の方針

1970（昭和45）年6月の建築基準法改正により、用途地域における絶対高さ制限が廃止され、容積制が全面的に採用されることになった（ただし第1種住居専用地域は高さ10mに制限）。京都市は容積制の導入に伴う高層化の進展により古都京都の景観が損なわれることを懸念し<sup>5</sup>、文化財周辺、鴨川以東、その他市街地（南部などを除く）に、現行法程度（31m、20m）の絶対高さ制限を実施する方針を示した<sup>6</sup>。

#### （2）風致審議会答申

1970（昭和45）年10月24日、京都市長は京都市風致審議会に対し、「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」について諮問を行った。風致審議会は、専門の見地からこれを検討するために「景観専門小委員会」に付託している。景観専門小委員会は、翌1971（昭和46）年6月8日に「市街地景観に関する景観専門小委員会報告」を風致審議会に提出し、これを受けて風致審議会が、6月10日に「京都市における市街地景観の保全・整備対策に関する答申」を市長に提出している。

答申のベースとなった「市街地景観に関する景観専門小委員会報告」では、まず京都市の市街地景

<sup>5</sup> 当時、三条通沿いに建設中であった地上11階建ての建物（旧建築基準法の最高限度の31m程度）に対して景観を損なうとの声があったことから、市民も高層化を懸念していたことがうかがえる。

<sup>6</sup> 京都新聞1970年5月3日記事「文化財周辺地区、鴨川以東、さらに南部などを除く市街地一帯に、それぞれ一定限度の高度制限（都市計画法に基づいて、それぞれ高度制限地区に指定する）を設ける方針を固め、新しくスタートする市都市計画審議会（来月初めに初会合を開く）にはかる準備を進めている。この場合、制限地域は最高でも現行の三十一メートル、鴨東地区は二十メートルに抑えたいとしているが、一方では「規制強化は時代に逆行する」などの意見がある。」

表Ⅱ-2 「市街地景観に関する景観専門小委員会報告（昭和46年6月8日）」における高度地区指定の考え方

歴史的景観や自然的景観を生かしたすぐれた環境の市街地を形成していくため、次に示す方針に従って順次高度地区および高度利用地区を指定することを検討すべきである。なお、地区の指定にあたっては、建築容積計画との関連を十分に考慮し、また地域の実情に応じて綿密に検討し決定していくべきである。

- i 東山、北山、西山などの山麓沿いおよびこれに接続する地域では、その地域の歴史的特色の保全および住環境保護の観点から建物高限度を15M以下の範囲内において定めること。
- ii 歴史的建造物などの文化遺産が点在する鴨川の東一帯や、北山西山山麓から都心外周部にかけての地域、伏見東部の地域については、建物の高さに一定の限度（現行建築基準法の高さ制限程度）を設けること。
- iii おおむね丸太町通以南の業務商業地にあっても、景観上重要な歴史的建造物の周辺、すなわち御所、二条城、東西本願寺、東寺周辺一帯については、一定の範囲を定め建築物の高さについて景観上から何らかの規制が行ない得ること。
- iv 歴史的伝統的景観との関連が比較的うすく特に計画的に設定された地域では、現代的美観をもった市街地として整備していくため、建築物の高さの最低や、容積の最低、建築面積の最低の限度を定めるなどの措置をとること。

なお、建築基準法の改正に伴い建築物の高さの制限を加えない地域、すなわち、場合によっては超高層建築も可能となる地域の設定については、今後充分慎重に検討すべきである。また、特に東海道以北の中心市街地にあつては、超高層建築物が認められた場合にあつても、その形態・意匠について何らかの審査がなされる方途を検討すべきである。

観の現状認識が次のように記されている。「最近、建築物の巨大化、高層化、交通施設の立体化など、景観を大きく変貌させる要因が増大しつつある。また、建築基準法の改正に伴い、建築物の高層化の傾向はいつそう強まるものと予想される。これらの市街地景観の変貌に対処するため、早急に市街地における景観対策を確立する必要がある<sup>7)</sup>」として、高層化による景観への影響とその対応策の必要性に言及している。

そして、当面行うべき事業として、(1)啓発事業、(2)保全修景事業、(3)美観地区・工作物規制区域等の設定の3つを提示している。3つ目の「(3)美観地区・工作物規制区域等の設定」の中には、美観地区の指定と並んで高度地区の指定も明記されており、「歴史的景観や自然的景観を生かしたすぐれた環境の市街地を形成していくため」に高度地区の指定を検討すべきとしている（表Ⅱ-2）。

高さの基本的な考え方は、「建築容積計画との関連を十分に考慮」し、新たに導入される容積制と矛盾しない高さを設定することとされた<sup>8)</sup>。そして、地域ごとの高さについては、①三山の山麓沿いとその周辺は15m以下の範囲で設定すること、②都心外周部（都心部と山麓沿いの間）は、現行程度の高さ制限（用途地域における31m、20mの制限）を維持すること、③都心部の業務商業地のうち、景観上重要な建造物の周辺については規制を行う

こと<sup>9)</sup>、④歴史的景観と関連が薄く、「現代的美観を持った市街地」としていく地域では、高さ・容積・建築面積の最低限度を定めること、が示された。

つまり、都心から山裾にかけて高さを低くする段階的な高さ制限という考え方であるが、この時点では都心部全域を高度地区の指定区域とすることは想定していなかったことがわかる。ただし、高度地区非設定地域の設定については、慎重に検討すべきであるとし、都心部において超高層建築物を認める場合であっても形態意匠に関する審査対象とすべきことが明記された。

### （3）風致審議会（景観専門小委員会）における議論

ここで、風致審議会景観専門小委員会における審議過程の議論について見てみる<sup>10)</sup>。

山麓周辺部の15m制限については賛成意見が多く、特に異論が出なかったようである。20m、31mについては、中途半端な数値で景観対策上の効果が薄いといった意見や31mの根拠が弱いといった意見も出されたが、「通常の都市活動を阻害しない」高さの目安になるとして、指定容積率との関係に配慮しながらきめ細かに地区指定の検討を行うことで意見の一致を見ている。

一方、高度地区の非設定地域（絶対高さ制限撤廃地域）の選定については、土地利用の観点から高

<sup>7)</sup> 「市街地景観に関する景観専門小委員会報告（昭和46年6月8日）」p1

<sup>8)</sup> 前掲注7、p15

<sup>9)</sup> 景観上重要な高度地区の指定範囲としては、歴史的建造物の周辺約500mという案が検討されていた（「第3回景観専門小委員会議事概要（要旨）」昭和46年2月2日）

<sup>10)</sup> 「第2回景観専門小委員会議事概要（要旨）」（昭和45年12月15日）

さ制限撤廃に積極的な意見が出された一方で、消極的な意見も挙げられた。具体的には、①高さ制限地区と非制限地区との境界で、建物の高さが著しく異なってしまう、②色調・形態意匠が野放しである地区が京都の真中にできることは問題、③都心部について無制限にすると京都の町の風格が失われ、他都市の景観と同じになる、④京都らしい町割りが一番多く残されている地域で高さ制限を撤廃することは問題、といったものであった。

こうした積極的・消極的見解に対し、①面的に無制限地域を設定するのではなく、幹線道路沿いや再開発地区等に限定すること、②少なくとも50m程度まで許容してはどうか、といった折衷的な意見が出され、こうした考え方は実際の高度地区指定に反映されることになる。

## 2-2. 1973年高度地区の特徴

### (1) 1973年高度地区の内容

以上の風致審議会答申を受けて高度地区の検討が進められ、1973(昭和48)年12月25日、「新用途地域指定に際して住環境の保全と伝統的な市街地景観を保全する」(高度地区理由書)ことを目的として、京都都市計画高度地区が変更される。それまでは1種類のみ的高度地区であったが、変更後は対象エリアが市街化区域のほぼ全域に拡大された。用途地域に応じて第1種から第6種まで計6種類的高度地区が指定され、高さ制限値は山裾から都心部にかけて10m<sup>11</sup>、20m、31m、45mの4段階が設定された(表II-3)。ただし、工業系用途地域については、準工業地域の一部を除き高度地区の指定から除外されている。

また、高さ制限値の種類を見ると、風致審議会答申で示されていた山麓周辺部における15mが抜けていることがわかる。市は第2種住居専用地域(現

在の第1種・第2種中高層住居専用地域)に対して15m高度地区を指定する予定であったが、京都府の承認が得られず、結果的に実現に至らなかった<sup>12</sup>。京都府からは、周辺市町村との整合性<sup>13</sup>や、第2種住居専用地域において15mは低すぎる<sup>14</sup>といった点が指摘されたという。

### (2) 1973年見直しのポイント

#### ①全市的な指定

1973年高度地区の大きな特徴は、容積制導入後も、全市的な絶対高さ制限を継続した点にある。風致審議会の景観専門小委員会において、容積制の導入と絶対高さ制限の実施は矛盾しないとの判断が示されていたものの、建設省は全市的な絶対高さ型高度地区の指定に反対した。その理由は、絶対高さ制限は、容積制に全面移行した改正建築基準法の趣旨に反するとともに、「京都市の自然的・歴史的景観は風致地区・歴史的風土特別保存地区・美観地区の指定で十分守られているのに、純商業都心まで商業ビルの高さを押える必要がない<sup>15</sup>」というものであった。しかし、実際に市内の状況を視察した建設省の専門官は、三山を背景とする京都の景観を守るためには高さ制限が必要であることを認識したという<sup>16</sup>。

<sup>12</sup> 清水等(2005) p40~41の望月秀祐氏の発言「当時、住居地域と第2種住居専用地域の制限は20mでしたが、私は地形的に見て15mの線も出しました。ところが、京都府は15mを認めませんでした。」

<sup>13</sup> 大西(1992a) p261~262「当時は二〇メートルと一〇メートルの間にもう一つ一五メートルの高度地区が考えられていたが、京都市と隣接市町村との整合性の関係で実現を見なかったことがある。関係者の間では、大変惜しいこととして語り継がれている。」

<sup>14</sup> 望月氏へのヒアリングによると、第2種住居専用地域は中高層の住宅を誘導する地域であり、15mは低すぎると京都府から指摘されたと述べている。

<sup>15</sup> 望月(2006b) p19

<sup>16</sup> 望月(1997) p19~20「建設省の担当官が京都市の高度地区の案を見て、新用途地域制に逆行するものだと厳しく反対したことである。ところがその専門官が京都へ乗り込んで市内の高い建物を丹念に調べてみると、三山を背景にすると二〇メートル以上の建物はすべて極めて高く見えるということが判り急に態度が変わり、「市内一率に二〇メートル以下に押えてはどうか。」との意見が出された。」

<sup>11</sup> 第1種住居専用地域を対象とした第1種高度地区は、既に用途地域により高さが10mに制限されるため、実質的には北側斜線制限の強化である(斜線勾配1:1.25→1:0.6)。ただし、高度地区で10mの絶対高さも規定されたことで、第1種住居専用地域の緩和規定(建築基準法第55条第1項の但書。現在は法第55条第2項・3項)が適用されないことになる。

表Ⅱ-3 1973年京都市高度地区の内容（6種4段階）

高度地区種別	高さ制限値	北側斜線制限		用途地域
		立ち上がり	勾配	
第1種高度地区	10m	5m	1:0.6	第1種住居専用地域全域
第2種高度地区	20m	7.5m	1:0.6	第2種住居専用地域全域
第3種高度地区	20m	10m	1:0.6	住居地域
第4種高度地区	20m	10m	1:1.25	近隣商業地域全域・準工業地域（一部除く）
第5種高度地区	31m	—	—	商業地域（容積率400%、600%の区域）
第6種高度地区	45m	—	—	商業地域（容積率700%の区域）

表Ⅱ-4 美観地区・工作物規制区域における制限内容（1972年指定時）

制度		制限の対象	高さの制限	形態・意匠
美観地区	第1種地域	地域内の全建築物	15m以下	周辺の町なみ歴史的建造物等と調和し均整のとれたもの
	第2種地域	高さ15mを超える建築物	高さ20m超の建築物は美観風致審議会で審議	
工作物規制区域	第1種地域	土地に定着するもの	15m以下	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ けばけばしい色彩又は、過度の装飾が施されていないこと</li> <li>・ 建築物に定着するものは建築物の本体と均整のとれたもの</li> </ul>
		建築物に定着するもの	当該建築物の最高部分の高さを超えない	
	第2種地域	土地に定着するもの（地上15mを超えるもの）	20m以下	
		建築物に定着するもの（地上15mを超えるもの）	当該建築物の最高部分の高さを超えない	
巨大工作物規制区域		土地に定着するもの	50m以下	
		建築物に定着するもの	※1	
特別保全修景地区及び伝統的建造物群保存地区		地区内の全建築物及び歴史的環境を構成するもの	現状維持又は木造2階建程度※2	保存計画にふさわしい建築様式に適合していること。

※1 (ア) 高さが20mを超える建築物の屋上に設ける観覧施設、遊戯施設等は工作物自体の高さが10m以下で、当該建築物を含めた高さが50m以下であること。

(イ) 前項以外のものは当該建築物を含めた高さが50m以下であること。

※2 祇園新橋特別保全修景地区内で、大和大路に面する部分のみ鉄骨3階建て（変形町家縄手通様式）でも可

## ②都心部における45m制限（第6種高度地区）

風致審議会の答申では、都心部における絶対高さ制限は、景観上重要な建造物周辺に限定する旨が示されていたが、超高層建築物を無条件で認めるべきではないとの判断から、結果的に都心部全域に絶対高さ制限がかけられた。いわゆる田の字地区の幹線道路沿道で指定容積率700%の区域は45m、内部地区は31mに指定された。市は当初45mのエリアの容積率は800%で提案したが、高さを45mに抑えるのであれば800%も必要ないとの国の意見があり、結果的に700%に落ち着いている<sup>17</sup>。

容積制の導入で高さが無制限となることを、45mに制限強化したわけだが、絶対高さ制限の撤廃や容積制への移行は、市民にとってわかりづらかったためか、「31mから45mに緩和するのか」との誤解もあったそうである<sup>18</sup>。

45mという数値の根拠は、31mの約1.5倍の数値であることと当時の建築基準法令の構造規定で45m以上の建物が超高層建築物とみなされていたことによる<sup>19</sup>。また、旧建築基準法時代の絶対高さ制限の例外許可（旧法第57条の但書）を活用して、約43mの建築物（31m+屋上部分の高さ12m）が市内にも存在していたことや、風致審議会（景観専門小委員会）の審議において50m程度までは認めてもよいのではとの意見があったことも45mの根拠になったと思われる。

また、高度地区計画書の但書には、第6種高度地区（45m）のみを対象に、31m超の建築物を計画

<sup>19</sup> 1963（昭和38）年に容積地区制度が導入され超高層建築物の建築が可能となったが、当時はまだ高層建築物の構造に関する基準が定まっていなかった。そこで、45m以上の建築物については、建設大臣が建築基準法第38条の規定に基づき個別に安全性を確認し、認定する方法をとることになり、あらかじめ第三者機関である高層建築物構造審査会の審査を受けることが義務付けられた。

<sup>17</sup> 望月（2006b）p14

<sup>18</sup> 望月氏ヒアリングによる。

する際は、基本設計段階において周辺住民に対する建築計画の説明とともに、市長に対する建築計画書の届出が義務付けられた。大規模建築物は近隣紛争を招きやすいことから、紛争予防を目的として、近隣に対する事前説明を求めたと思われる<sup>20</sup>。

### ③超高層建築物に対する緩和措置（総合設計制度に準ずる建築物に対する高さ制限の緩和）

前述のように、無条件で超高層建築物を認めるべきではないとの考えから都心部においても高さが制限されたわけであるが、一定規模以上の空地や敷地規模を有する建築物に対しては例外的に超高層を認めるとの考え方が採用されている<sup>21</sup>。具体的には、市長が建築基準法施行令第136条に定める一定の空地率と敷地規模を有する建築物で、建築審査会が同意し、周囲の環境上支障がないと認めて許可したものは高度地区の制限が適用除外となると規定された(表II-5)。建築基準法施行令第136条の基準とは、総合設計制度適用の前提条件となる基準であることから、いわば「総合設計制度に準ずる建築物」の緩和を容認した特例措置といえる。

### ④美観地区等による高さ制限

先の風致審議会答申に基づき、1972(昭和47)年に市街地景観の保全・形成を目的とした市街地景観条例が制定され、美観地区、工作物規制区域、巨大工作物規制区域等において、建築物・工作物の高さや形態意匠が制限されることになる(表II-4)。

美観地区は第1種と第2種の2種類の規制が設けられた。第1種は御所、二条城、東西本願寺等

<sup>20</sup> その後、この規定は削除されるが、1999(平成11)年4月に制定された「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」により、一定規模以上の建築行為に対する建築計画の周知等が義務付けられている。

<sup>21</sup> 清水等(2005)p40-41の望月氏の発言「当時の建設省の高さ制限撤廃という方針に対して、京都で高度地区の制限を存続させるために45mの線で妥協したわけであり、総合設計制度的に周りに公開空地を取れば高い建築物を認めるという条件つきで都市計画を決めたわけです。」

表II-5 大規模建築物に対する緩和規定(1973年高度地区)

許可による特例 次の各号の一に該当する建築物で市長が周囲の環境上支障がないと認めて許可したものは、この制限によらないことができる。ただし、市長が許可する場合においては、あらかじめ建築審査会の同意を得なければならない。		
<中略>		
5号 建築基準法施行令第136条に定める敷地内の空地及び敷地面積の規模を有する敷地に建築される建築物ならびに同法第86条に定める総合的設計による一団地の建築物で同法施行令第136条に定める敷地内の空地および敷地面積の規模にかかる基準に適合しているもの。		
<b>■敷地面積(建築基準法施行令第136条第3項)</b>		
地域・区域	敷地面積	特定行政庁が規則で定めることができる敷地面積
第1種住居専用地域(現在の1種・2種低専)	5,000㎡以上 【現在3,000㎡以上に緩和】	2,500㎡以上5,000㎡未満 【現在1,000~3,000㎡未満に緩和】
住居系用途地域(第1種住居専用地域以外)、工業系用途地域	2,000㎡以上	1,000㎡以上2,000㎡未満 【現在500~2,000㎡未満に緩和】
近隣商業・商業地域	1,000㎡以上	500㎡以上1,000㎡未満
用途無指定区域	2,000㎡以上	1,000㎡以上2,000㎡未満
<b>■空地率(建築基準法施行令第136条第1項)</b>		
基準建蔽率	空地率(空地面積/敷地面積)	
50%以下	100%-基準建蔽率+15%	
50%超55%以下	65%	
55%超	100%-基準建蔽率+20%	

出典：京都市計画高度地区計画書(1973年変更)

の歴史的建造物とその周辺地域が対象であり、歴史的建造物とのバランスから建物の高さが15m以下に制限された。第2種は第1種地区の周辺や鴨東地区等に指定され、高さ20m超の建物は美観風致審議会の審議に諮ることが義務付けられた。20mという数値は、周辺景観を阻害せず、かつ建築主側が受忍しうる高さの限度であり、それまでの行政指導の経験から導かれたものであった<sup>22</sup>。

工作物規制区域は、美観地区に重ねて指定され、工作物の高さが第1種では15m、第2種では20mに制限された。

巨大工作物規制区域では、工作物の高さは50m(建築物に附属する工作物の場合は、建築物を含む高さが50m以内)とされたため、京都タワーのような巨大工作物が制限されることになった。

<sup>22</sup> 大西(1992a)p151

### Ⅲ. 規制緩和期：1980年代後半～1990年代前半 (総合設計制度の推進と景観論争)

#### 1. 「総合設計制度取扱要領」策定(1988年策定、 1993年改定)：緩和基準の明文化

1980年代半ば以降、東京を起点として地価高騰が始まり全国に波及していく。これに対し、国は、国土利用計画法に基づく監視区域制度の創設をはじめとする各種地価抑制策を展開しているが、その一つとして総合設計制度等の活用・推進が掲げられた。

そこで京都市では、1988(昭和63)年4月に「京都市総合設計制度取扱要領」(以下、取扱要領)が策定され、一定の公開空地の設置等を条件に高度地区の制限の1ランク上まで緩和することが明記された。例えば、総合設計制度の許可を受けた建築物は、20mのエリアでは31mまで、31mのエリアは45mまで、45mについては約1.5倍の高さの60mまで緩和可能となった。

Ⅱ. で見たように、1973(昭和48)年の高度地区見直しの時点で、総合設計制度に準ずる建築物(建築基準法第136条に規定する敷地規模・空地率の基準を満たした建築物)に対する緩和措置が位置付けられている。つまり、これまでも高さ制限を超過した高層建築物は許容されていたわけであるが、敷地規模と空地率以外に緩和の限度やその他の要件は明示されていなかった。したがって、この取扱要領策定によって、新たな緩和制度が創設されたわけではなく、総合設計制度を適用した際の緩和の上限や適用エリア等の具体的な要件が明確にされたのである。ただし、取扱要領は、総合設計制度の促進、つまり高度地区の高さ制限を超過した高層建築物の建設の推進を目指して作成されたことを鑑みると、実質的には規制緩和といえるだろう。

#### 1-1. 総合設計制度取扱要領策定の背景

この取扱要領作成の背景には、当時、全国的に問題となっていた地価高騰への対応策の一つとして、

総合設計制度の活用を国が要望していたことが挙げられる。

1987(昭和62)年9月に総務庁(当時)から示された「宅地の供給に関する行政監察結果に基づく勧告」において、「最近においては、東京都心部等における旺盛な業務ビル需要とその不足を反映した地価の高騰がみられるところであり、土地の高度利用を図り、都市の再開発を推進していくことが、重要な政策課題となっている」ことから、「建設省は、特定街区制度及び総合設計制度による市街地環境の整備改善、土地の高度利用の推進を図るため、(中略)、これらの制度の積極的活用を努めるよう地方公共団体を指導する必要がある」と明記された。

また、同年10月12日には、臨時行政改革推進審議会が「当面の地価等土地対策に関する答申」をとりまとめ、「都市再開発や住宅・宅地開発等による供給対策を積極的に進める必要がある」とした上で、都市再開発促進のための措置として、「用途地域、容積率及び最高限高度地区の指定の見直しと特定街区、総合設計制度の積極的活用、運用の改善」を位置付けた<sup>23</sup>。

これを受けて建設省は、1987(昭和62)年11月4日付けの通達「総合設計制度の活用の推進について」(建設省住街発第101号)において、総合設計制度の「運用の改善を図ることなどにより、その一層の活用の推進に努められたい」と全国の特定行政庁に通知した。

以上のような経緯から、京都市においても総合設計制度の推進が求められ、その具体的な運用基準である取扱要領が策定されることとなった。

#### 1-2. 総合設計制度取扱要領の内容

##### (1) 趣旨

国の総合設計許可準則によると、総合設計制度の趣旨は、「適切な規模の敷地における土地の有効利用を推進し、併せて敷地内に日常一般に開放され

<sup>23</sup> この項目は、臨時行政改革推進審議会が1988(昭和63)年6月15日に示した「地価等土地対策の答申」においても明記された。



た空地を確保させるとともに、良好な市街地住宅の供給の促進等良好な建築物の誘導を図り、もって市街地環境の整備改善に資することを目的とする」とある。

一方、京都市の取扱要領では、「都市基盤の整備及び市街地の活性化を図る」ことに加えて、「歴史的・文化的都市という本市の地域特性と調和を図る」ことが目的として明記された。

**(2) 適用区域**

総合設計制度が適用される区域は、第1種住居専用地域（現在の第1種・第2種低層住居専用地域に該当）を除く市街化区域内とされ、市街化調整区域も適用外とされた（図Ⅲ-1）。

**(3) 緩和の上限**

適用区域は、さらに、景観保全の観点から高度地区の制限が緩和されないエリアと、一定の高さまで緩和可能とするエリアの2つに区分される。

**①高さ制限が緩和されないエリア**

山麓部の鴨東・洛北地区（図Ⅲ-1の白塗りのエリア）は、歴史的・自然的な景観保全の観点から、総合設計制度による高さの緩和は適用されず、高度地区で定める高さ制限値を限度となる。

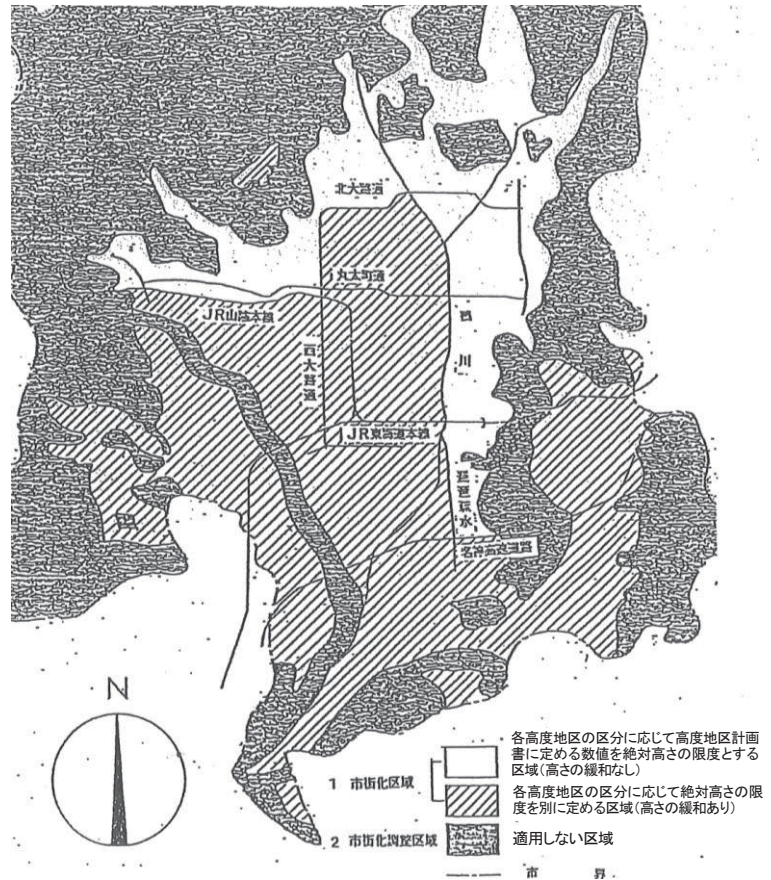
**②一定の高さまで緩和されるエリア**

上記以外のエリア（図Ⅲ-1の斜線のエリア）については、高さ制限値の1ランク上の値までの緩和可能とされたが、有効公開空地率の割合によ

表Ⅲ-1 総合設計制度活用時の高さの上限

高度地区種別	高さ制限値	緩和の最高限度	緩和の限度
第2種	20m	31m	20m+0.4×(有効公開空地率-10)
第3種			
第4種			
第5種	31m	45m	31m+0.5×(有効公開空地率-10)
第6種	45m	60m	

出典：京都市総合設計制度取扱要領（1988年版）



図Ⅲ-1 総合設計制度適用区域図

（出典：京都市総合設計制度取扱要領（1988年版））

ては、1ランク上まで利用できないこともある（表Ⅲ-1）。

**(4) 緩和要件**

緩和要件としては、敷地面積や、接道道路幅員、公開空地の面積、有効公開空地率、壁面後退距離、日影時間、緑地率、共同住宅の住戸規模、駐車場、駐輪場台数等、消防施設の設置等の項目について定量的な基準が規定された。

**(5) 高度地区の但書の改定**

取扱要領作成に併せて高度地区の但書の見直しも行われている。従来からあった総合設計制度に準ずる建築物（建築基準法第136条の基準を満たした建築物）の緩和措置は但書の「許可による特例」の第5号として存置され、新たに総合設計制度の許可を得た建築物の適用除外規定が、「制限の緩和措置」の第6号として設けられた（表Ⅲ-2）。

表Ⅲ-2 大規模建築物に対する緩和規定 (1988年当時)

許可による特例
次の各号の一に該当する建築物で市長が周囲の環境上支障がないと認めて許可したものは、この制限によらないことができる。ただし、市長が許可する場合においては、あらかじめ建築審査会の同意を得なければならない。
<中略>
5号 建築基準法施行令第136条に定める敷地内の空地及び敷地面積の規模を有する敷地に建築される建築物ならびに同法第86条に定める総合的設計による一団地の建築物で同法施行令第136条に定める敷地内の空地および敷地面積の規模にかかる基準に適合しているもの。
制限の緩和措置
6号 建築基準法第59条の2の規定により、市長が市街地の環境改善に資すると認めて許可した建築物については、この制限によらない。

※下線部が高度地区見直しで追加された項目

出典：京都市計画高度地区計画書（1988年変更）

## 2. 京都ホテルを巡る景観論争

取扱要領策定から2年後の1990（平成2）年4月、京都ホテルが既存の31mの建物を取り壊し、高さ60mの建替計画案を市に提出した。御池通と河原町通の交差点に位置する当該敷地は、高さ45m（第6種高度地区）に制限されていたが、総合設計制度を活用すれば最大60mまで緩和可能であった。申請された計画は取扱要領の要件を満たしており、法的にも不備な点がなかったことから、1991（平成3）年2月に建築基準法第59条の2（総合設計制度）に基づき市が許可し、7月には建築確認が下ろされた。

しかし、この京都ホテルの高層化に対して、市民団体や京都仏教会が反対の姿勢を示す。1991（平成3）年10月、「京都ホテルとJR京都駅の高層化に反対する市民連合（のっぽビル反対市民連合）」が発足するとともに、11月には京都仏教会が高層化反対の方針を固め、京都ホテル宿泊者の拝観拒否を公表した。京都仏教会の有馬頼底理事長（当時）は、「もし高層ビルが建ち並ぶのであれば、町なみはがらりとかわり、歴史都市・宗教都市・観光都市として享受している文化的・経済的資産をすべて犠牲にすることになります。」<sup>24</sup>と批判した。

一方、商工会議所をはじめとする経済界は、高層化は経済活性化に寄与するとして、賛成の立場を示している。京都ホテルの建替えが頓挫してしまうと今後の総合設計制度の運用や高層化の推進に影響することを懸念したためと思われる。

その後、京都ホテルと京都仏教会が共同で声明文を発表し、京都ホテル側は工事の延期と高さの見直しの方針を示した。これを受けて、それまで45m以下とすべきと主張していた仏教会が50.7mの妥協案を提示した。しかし、建設を許可した市や経済界の反発もあり、声明文公表から2週間後の12月5日、京都ホテルは当初通り高さ60mで建設することを発表する。その後、工事は着工され、1994（平成6）年7月に開業した（2002（平成14）年に「京都ホテルオークラ」に名称変更）。

また、同時期に京都駅ビルの国際コンペが行われ、その高さやボリュームを巡って論争となったが、結果的に高さ60mの建物が建設された。京都駅周辺は、高さ31m（当時の第5種高度地区）に制限されていたため、総合設計制度を活用しても1ランク上の高さの45mまでしか建設できない。そこで、京都駅ビル開発では60mの建物を建設するために、都市計画法に基づく特定街区制度が用いられている。

京都ホテルを巡る景観論争の要因の一つは、総合設計制度の活用に対する市民の合意がなかったことであった。総合設計制度取扱要領の作成に際して、市民のコンセンサスを得るための説明や議論が十分ないままに運用が開始され、京都ホテルと京都駅ビルの問題で市民と行政の間に決定的な隔たりが生じてしまったとの指摘がある<sup>25</sup>。また、総合設計制度の推進により、都心部だけでなく町家が点在する裏側の商業地域や住居系用途地域においても緩和されることで、地域の景観が大きく変化してしまうのではないかと危惧された<sup>26</sup>。

そこで、こうした一連の景観論争を経て、総合設計制度のあり方が見直されることになる。

<sup>25</sup> 大西（1992b）p32

<sup>26</sup> 大西（1992a）p262

<sup>24</sup> 有馬（1992）p64

#### IV. 規制強化期：1990年代半ば～2000年代半ば(高度地区の強化)

地価高騰期を経た京都市では、京都ホテルや京都駅ビル等の景観問題をはじめ、都心部の地盤沈下、郊外部への人口や大学の流出といった土地利用や景観を巡る課題が山積していた。そこで、1991(平成3)年に「京都市土地利用及び景観対策に関するまちづくり審議会」が設置され、当面行うべき対策の検討が進められる。その結果、「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について」の答申(第一次答申、第二次答申)が示され、その中で高さ規制や総合設計制度のあり方の具体的な対策方針も示された<sup>27</sup>。答申では、北部の都心は調和を基調とした「再生」エリア、都心周辺から山裾にかけては自然・歴史的景観保全を図る「保全」エリア、南部は新たな都市機能を集積させる「創造」エリアの3つに市域を区分し、保全と開発のメリハリをもたせつつも、基本的には規制強化を謳った内容であった。

この答申を受けて1993(平成5)年の総合設計制度取扱要領の改正、1996(平成8)年の15m高度地区導入が行われ、その後も2003(平成15)年の都心部の形態制限等の強化へと展開していくことになる。

##### 1. 1993年総合設計制度取扱要領改正

###### 1-1. 取扱要領改正の背景

「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について」第二次答申(1992年4月)の中で、総合設計制度の見直しの考え方が示される。まず、総合設計制度活用にあたっての基本的な考え方として、総合設計制度は「保全、再生、創造を基本としたメリハリのあるまちづくりを進めていくべき京都においても、有効である」としながらも、制度の活用には、「京都の特性を十分考慮し、適用区域、公開空地、高さ等についてのきめ細かい運用による制度の多

様化を図り、より「京都らしさ」ということに重点をおいた活用を図る。」と位置付けられた<sup>28</sup>。

また、緩和の上限については、「厳しく規制する区域(高度地区の基準値をベース)」、「一定の範囲で自由度の拡大を図る区

域」、「容積率等による間接的規制とする区域」等、地域特性に応じたメリハリのある基準設定を図ることとされた。具体的には、田の字地区の内部地区(図IV-1の網掛けになった5つの地区)については、高度地区による高さ制限値31mを限度とするほか、高度集積地区については、高さ制限ではなく、容積率等による間接的規制を基本とすることが示されている。

さらに、制度適用に際しては、景観シミュレーション等による検証や景観形成基準に沿った指導の実施とともに、パンフレット、説明会の開催等による総合設計制度の周知に努めることも明記された。

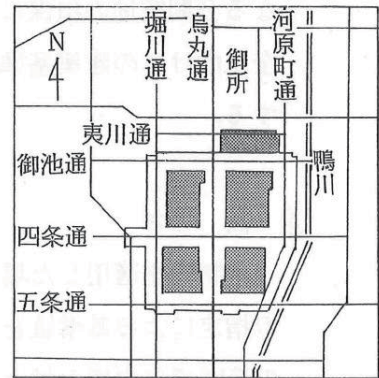
###### 1-2. 改正のポイント

以上の答申に基づき、1993(平成5)年10月に総合設計制度取扱要領が改正された。

改正のポイントは、運用方針の改正、緩和上限の強化、要件の詳細化の3つが挙げられる(表IV-1)。

###### (1) 総合設計制度の趣旨・運用方針

総合設計制度の趣旨として、従前は「都市基盤の整備及び市街地の活性化を図る」ことが掲げられていたが、改正後は、「保全・再生・創造を基調



図IV-1 田の字地区(都心部の幹線街路沿いの街区)等に囲まれた内部地区

(出典:「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について(第二次答申)」)

<sup>27</sup> 第一次答申が1991(平成3)年11月7日、第二次答申が1992(平成4)年4月9日に市長に提出された。

<sup>28</sup> 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(1992)p12-13



表IV-1 1988年策定時と1993年改正時の京都市総合設計制度取扱要領の比較

		1988年策定時		1993年改正時		変更点
<b>趣旨</b>		本市においては、建設省通達による適用方針及び技術的基準を基に、歴史的な文化都市という本市の地域特性と調和を図りつつ、この制度を有効に活用することにより都市基盤の整備及び市街地の活性化を図る		いわゆる総合設計度について、きめ細やかな京都市らしい運用を図るため、本制度の運用に関する必要な事項を定め、地域の特性に対応した適切で良好な市街地環境の整備改善と良好な都市基盤の整備に寄与する建築計画を誘導し、もって保全・再生・創造を基調とする本市のまちづくりの推進に資することを目的とする。		・「都市基盤の整備及び市街地の活性化」から「保全・再生・創造を基調とするまちづくりの推進に寄与すること」へと、京都のまちづくりとの整合をより強調した内容へと変更。
<b>方針</b>		この要領による許可は、総合的な判断に基づいて建築計画を審査し、当該建築計画が市街地の環境の整備改善に資すると認められるものについて、本市建築審査会の同意を得た後、市長が行う。		本制度による許可は、敷地、空地、建築物の配置、形態等に対する総合的な判断に基づいて建築計画を審査し、当該建築計画がそれぞれの地域における環境の整備改善や良好な景観の創出に資すると認められるものについて行う。		・対象となる建築計画の条件として、「良好な景観の創出に資する」が追加。
<b>対象区域</b>		第2種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、特に市長が認めた地域 風致地区内、市長が周辺状況から適当でないとする場合は除く		第2種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域、工業専用地域、特に市長が認めた地域 風致地区内、市長が周辺状況から適当でないとする場合は認めない		・工業地域、工業専用地域の追加。
<b>対象区域の区分・高さの上限</b>		山麓部周辺（JR山陰本線以南は除く）	高度地区の絶対高さ制限値まで	<保全> 鴨東・洛北・西山地区	高度地区の絶対高さ制限値まで	・保全、再生、創造の区分に応じて、緩和の考え方を整理。 ・高度地区の緩和が適用されないエリアが山麓部周辺部全体に拡大。 ・従来ワンランク上まで認められていた丸太町通以北地区、田の字地区の内部等は31mまでに制限。
		上記以外	ワンランク上の高さまで 20m→31m 31m→45m 45m→60m	<再生> 田の字地区 丸太町通以北地区	田の字地区内部地区、丸太町通以北地区：31m 田の字地区幹線街路沿い：45m→60m	
				<創造> 高度集積地区	上限なし	
				上記以外	ワンランク上の高さまで 20m→31m 31m→45m	
<b>基本要件 ※1</b>	<b>敷地規模</b>	2,000㎡		2,000㎡ 計画道路部分の敷地面積不算入		・都市計画に基づく計画道路がある場合における敷地面積不算入の規定を追加
	<b>幅員</b>	商業地域以外：6m 商業地域：15m		一律：15m		・商業地域以外も、商業地域と同様に15m以上に。
	<b>緑化</b>	空地の30%以上の緑化		利用形態に応じた緑化		・数値基準の削除
	<b>日影</b>	商業地域以外は終日日影を生じさせない		商業地域、工業系地域以外は終日日影を生じさせない		・準工業・工業・工業専用地域の追加。
	<b>屋上景観</b>	—		屋上に機器等を設置する際は位置、デザインに配慮する。		・景観への配慮事項の追加
	<b>景観シミュレーション</b>	—		景観シミュレーション等によるビジュアルな資料に基づく都市景観に関する検証の実施		
	<b>工業地域</b>	—		工業地域・工業専用地域における適用は、整備計画・市の土地利用方針に適合すること		・工業地域・工業専用地域の適用要件の追加。

※1：基本要件は、高度地区の絶対高さ制限を超える場合の要件。また、取扱要領の改正前後で変更があった項目のみ記載。

表IV-2 1996年高度地区の内容(10種5段階)

高度地区種別	高さ制限値	北側斜線制限		用途地域
		立ち上がり	勾配	
10m高度地区	10m	5m	1:0.6	第1種・第2種低層住居専用地域全域
15m第1種高度地区(新設)	15m	7.5m	1:0.6	第1種・第2種中高層住居専用地域の一部
15m第2種高度地区(新設)	15m	10m	1:0.6	第1種・第2種住居地域の一部
15m第3種高度地区(新設)	15m	10m	1:1.25	近隣商業地域・準工業地域の一部
20m第1種高度地区	20m	7.5m	1:0.6	第1種・第2種中高層住居専用地域の一部
20m第2種高度地区	20m	10m	1:0.6	第1種・第2種住居地域の一部、準住居地域の全部
20m第3種高度地区	20m	10m	1:1.25	近隣商業地域・準工業地域の一部
20m第4種高度地区(新設)	20m	—	—	近隣商業・準工業地域で容積率300%の地域、工業地域の一部
31m高度地区	31m	—	—	商業地域(容積率400%・500%)の全部、商業地域(容積率600%の区域の一部)、工業地域の一部
45m高度地区	45m	—	—	商業地域(容積率700%の区域)の全部、商業地域(容積率600%の区域のうち、京都駅南口地区市街地再開発事業施行区域

2. 1996年高度地区：15m高度地区の導入

2-1. 1996年高度地区の背景

1992(平成4)年6月に、都市計画法と建築基準法が改正され、用途地域が8種類から12種類に細分化された。これに伴い、1996(平成8)年5月に用途地域が見直され、同時に高度地区も変更された。

高度地区の見直しは、1991(平成3)年と1992(平成4)年に示された「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について」の答申(第一次・第二次)に基づいて行われ、自然・歴史的景観保全地域の住宅地を対象とする15m高度地区が新設されるとともに、20m高度地区の種類も拡充され、従来の6種4段階から10種5段階へと詳細化された(表IV-2)。

1973(昭和48)年の高度地区見直し時に導入できなかった15m高度地区が、約四半世紀の時を経てようやく実現することになったわけである。

2-2. 1996年高度地区の特徴

(1) 15m高度地区の追加

①15m高度地区の内容

第一次答申では、三山周辺等の自然・歴史的景観保全地域における「住宅地等の景観対策」として、「景観上の観点から既存建築物の高さやその地区の実情を配慮する中で、第2種住居専用地域、住

居地域、近隣商業地域の一部について現行の高さ規制の強化を行う」と明記されていた。そこで、15mの高度地区が新設され、従来の20m高度地区のうち、山麓部の自然・歴史的環境との調和を図る必要がある地域を中心に指定された。

これまで、住居系用途地域においては、10mと20mの高さ制限値の間にある10mのギャップが問題となっていたが、15mの新設により、この格差が解消されることになった。

②勾配屋根型緩和措置の設置

15m高度地区では、軒高15mかつ一定の傾き(3/10~5/10)の屋根を有する建築物の最高高さは18mまで緩和されることになった(図IV-3)。

これは京都の歴史的な街並み景観の重要な構成要素となっている勾配屋根を誘導することを目的として、高さ3m(≒約1階分)分をインセンティブとした緩和措置である<sup>30</sup>。

表IV-3 勾配屋根を有する建築物に対する緩和措置

緩和対象区域	緩和上限	要件	
		屋根の勾配	塔屋等の高さ
15m高度地区	18m	3/10~4.5/10 (1:0.3~1:0.45)	23m以下

<sup>30</sup> 勾配屋根緩和型高度地区を導入している事例としては、練馬区、熱海市、名古屋市、木津川市、尼崎市、宝塚市、太宰府市、唐津市がある。一方、奈良県内の自治体は勾配屋根強化型の規制を行っており、例えば20m高度地区(勾配屋根強化型)では軒高が17mに制限される。

③総合設計制度取扱要領の改正

15m高度地区の追加に併せて「総合設計制度取扱要領」も改正されている。15m高度地区の区域では、総合設計制度を活用しても、高度地区の絶対高さ制限は緩和されず、高度地区の制限までとされた(図IV-3)。

また、総合設計制度に準ずる建築物の緩和規定についても、従来は「施行令第136条に定める敷地内の空地及び敷地面積の規模に係る基準に適合しているもの」と数値基準への適合のみが記述されていたが、「市街地の環境の整備改善に資するもの」という条件が追加された(「許可による特例」第3項)。

(2)市街地西部の工業地域における高度地区の追加

先の第二次答申では、市街地西部の高度地区の指定がない工業地域について、「今後、近代工業等のリストラクチャリング(構造転換)の促進のため土地の有効活用を図っていくべき重要な地域であるが、周辺地域と形態規制上の整合を図るため、周辺の高さ規制を考慮する中で高度地区の指定を検討する」と位置付けられていた。








そこで、工場が点在している既成市街地のうち、JR線以北の工業地域を対象に、四条通の北側が20m第4種、南側が31m高度地区の指定が行われた。

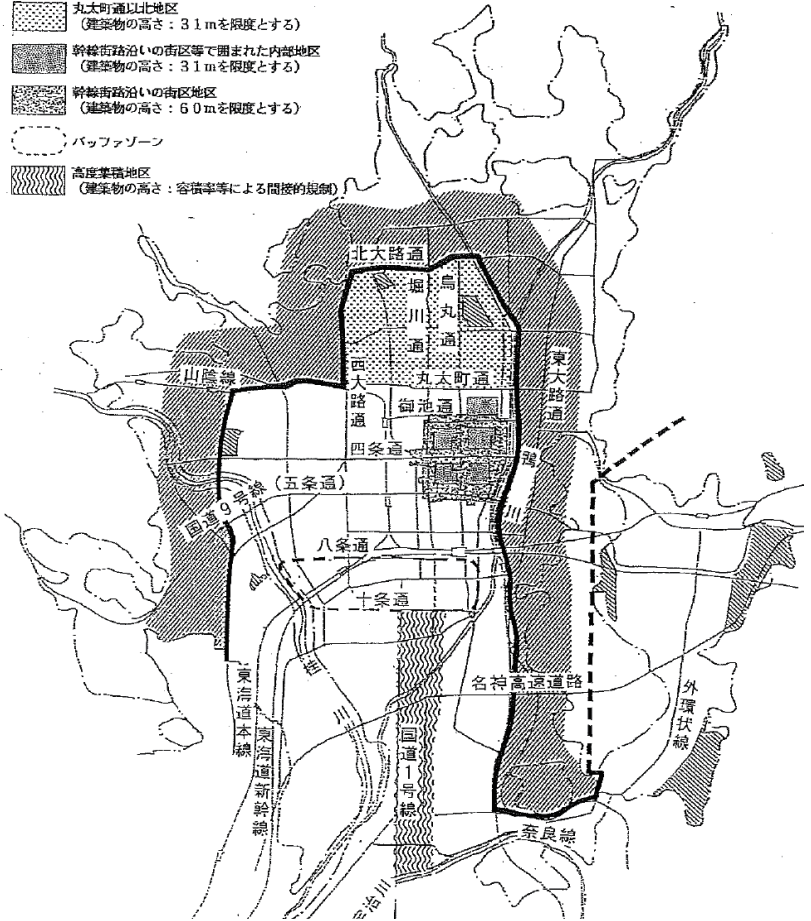
2-3. 高度地区以外の変更

第二次答申では美観地区の種別の細分化と規制・指導の強化が提言されていた。そこで、1995(平成7)年に市街地景観条例が市街地景観整備条例に改正され、美観地区の種別が従来の2種類から5種類へと拡充されている(表IV-4)。

種類の細分化に伴い、高さ制限の内容も変更され、第1種は12m以下、第2種は15m以下、第3種は

凡 例

-  關東・東北・西山区  
(建築物の高さ：計画敷地が属する高度地区の規制による)
-  15m高度地区  
(建築物の高さ：計画敷地が属する高度地区の規制による)
-  丸太町通以北地区  
(建築物の高さ：31mを限度とする)
-  幹線街路沿いの街区等で囲まれた内部地区  
(建築物の高さ：31mを限度とする)
-  幹線街路沿いの街区地区  
(建築物の高さ：60mを限度とする)
-  バッファゾーン
-  高度制限地区  
(建築物の高さ：容積率等による間接的規制)



図IV-3 総合設計制度の適用区域(1996年要領改正時)  
(出典：京都市総合設計制度取扱要領(1996年改正))

20m以下に制限された。第4種に絶対高さの制限はないが、高さ20mを超える建築物は美観風致審議会での審議が義務付けられ、第5種については高さに関する基準は設けられず、形態意匠を中心とした基準が規定された。

表IV-4 美観地区における高さ制限内容(1995年変更時)

種別	制限の対象			高さの制限
	建築物の新築等	工作物の新築等	建築物定着工作物(最上部まで)	
第1種	全て	全て	全て	12m以下
第2種				15m以下
第3種	高さ10m超	高さ10m超	15m超	20m以下
第4種	高さ12m超	高さ10m超	15m超	高さ20m超は美観風致審議会付議
第5種	高さ15m超	高さ10m超	15m超	高さ基準なし

### 3. 2003年高度地区：職住共存地区における高度地区の強化

#### 3-1. 2003年高度地区の背景

バブル崩壊後の地価下落等を背景に、伝統的な町家が現存する都心部の職住共存地区（田の字地区の内部地区）において、規制の限度一杯まで使った大規模マンションの建設が進んだ（地区内は容積率400%、高さ制限値31m）。こうしたマンションの高層化は建築基準法の改正も一因となっていた。壁面後退による道路斜線制限の緩和規定（1987年改正建築基準法）が、もともと奥行きのある敷地が多い職住共存地区において、セットバックした高層マンションの建設を助長していた<sup>31</sup>。さらに、共同住宅の共用部分の容積率不算入措置（1997年改正建築基準法）によって、通常よりボリュームの大きい高層建築物の建設が可能となっていた。

そこで、2001（平成13）年に「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」が設置され、都心の街並みの保全・再生を図るための規制・誘導の方針が検討された。2002（平成14）年5月にとりまとめられた提言では、「周辺環境との調和」「都市景観との調和」「中心的商業地域であることとの調和」の3つの視点が示され、直ちに実施に向けた検討を行うべき方策として都心部の職住共存地区における高度地区の変更、美観地区の指定、特別用途地区の指定のいわゆる3点セットルールの実施が位置付けられた（表IV-5）。そして、この提言を受けて、2003（平成15）年4月に高度地区変更を含む「京都市都心部の新しい建築のルール」が施行された。

なお、審議会提言の10年前に示された「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について（第二次答申）」（1992年）によると、職住共存地区については「現行の高さ、容積率を一旦引き下げるとともに、良好なまちづくりのため、一定の条件に適合するものについて、

高さ、容積率を制限内に戻す」ことを検討すると明記されていた。つまり、第二次答申ではダウンゾーニングの検討が提言されていたものの、2003（平成15）年の見直しでは、あくまでも現行の規制（容積率400%、高さ制限値31m）をベースとしながら、高度地区の強化等が行われている。

#### 3-2. 2003年高度地区の特徴：31m第1種高度地区の追加

高度地区の見直しにより、31m第1種高度地区が新設された（従来の31m高度地区は31m第2種高度地区に名称変更）。最高限度は31mのままであるが、隣地斜線制限と道路斜線制限の強化及びセットバック型制限の導入が行われた<sup>32</sup>（表IV-6、図IV-4）。

##### （1）隣地斜線制限の強化（周辺環境との調和）

隣地の採光、通風等の環境条件を改善することを目的として、隣地斜線制限（建築基準法56条1項2号）の強化を行っている。当該地区は商業地域であるために、隣地斜線制限の立ち上がりの高さは31mであるが、そもそも高度地区の最高限度が31mであるために隣地斜線制限がかからない。そこで、高度地区により、立ち上がり20m、斜線勾配1:1.25とする住居系用途地域と同じ隣地斜線制限が指定された。

##### （2）道路斜線制限の強化（都市景観との調和）

壁面後退や天空率制限による道路斜線制限の緩和が適用されないように、高度地区の中で道路斜線制限（前面道路の反対側の境界線から1:1.5の勾配）が位置付けられた。

##### （3）セットバック型制限（都市景観との調和）

道路からの街並みを整えるために、前面道路の反

<sup>31</sup> 2002（平成14）年の建築基準法改正で設けられた天空率を用いた道路斜線制限の緩和規定により、さらにセットバックした高層建築物の増加が予想された。

<sup>32</sup> 高度地区で隣地斜線制限や道路斜線制限を行う例はあまり多くないが、隣地斜線型は奈良県内の自治体、西宮市（07年）、尼崎市（05年）、道路側におけるセットバック型の制限としては尼崎市（05年）、つくば市（07年）が採用している。



表IV-5 「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会提言」の具体方策に関する部分（傍線引用者）

提言で示された方針（抜粋）		具体的方策 (京都市都心部の新しい建築のルール)
周辺環境との調和	<p>地域コミュニティとの調和が図られる一方で、都市計画・建築行政に責任を持つ京都市には、それを後押しするような、更新にあたっての基準づくりが望まれる。そのためには、現行の都市計画内容を尊重しつつ、一定以上の高度利用に対しては、<u>周辺環境への配慮を義務付けるような仕組を、独自に構築すべきである。</u></p> <p>職住共存地区においては、これまでどおり <u>31mを上限としつつ、一定の高さを超えるような高度利用に対しては、採光や通風といった周辺の環境に対する配慮ができるような基準を設けるべきである。</u></p> <p>その際、<u>一定の高さについては、審議会においても様々な議論があったが、当面、行政による早急な対応と一定の効果が見込まれ、かつ広い理解が得られやすいと考えられることから、20mに設定して検討すべきである。</u></p>	<p>高度地区の変更</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・20mを超える部分における隣地斜線制限の強化</li> </ul>
都市景観との調和	<p>職住共存地区においては、町家が形成してきた趣ある景観の継承に配慮した更新がなされる必要がある。そのために、<u>美観地区の指定と斜線規制緩和の見直しを行うべきである。</u></p> <p>&lt;中略&gt;</p> <p>また、京都の都心部には間口が狭く奥行きが長い敷地が多く、建物のセットバックによる斜線規制緩和の適用が受けやすい状況にある。その結果、<u>通り景観の連続性が損なわれ、街区内部の空間が建て詰まるという状況が生じていることから、高度地区の変更などにより、これを見直す必要がある。</u></p>	<p>高度地区変更</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・20mを超える部分における道路斜線制限の強化</li> <li>美観地区の指定</li> <li>・第4種美観地区の新規指定</li> </ul>
中心的な商業地域であることとの調和	<p>全国的な規制緩和の流れを受けて、近年新たに建設される共同住宅は、それまでの空間構成の秩序から大きく逸脱しがちである。そこで、<u>商業・業務ビル、あるいは低層部分に店舗などを併設して都心のにぎわいを継承する共同住宅については、これまでどおりの容積率を認めつつ、住居専用の共同住宅については、特別用途地区の指定などにより容積率を引き下げるべきである。</u></p> <p>その際、<u>住居専用の共同住宅に認められる容積率については、審議会においても様々な議論があったが、当面、行政による早急な対応と一定の効果が見込まれ、かつ広い理解が得られやすいと考えられることから、300%に設定して検討すべきである。</u></p> <p>また、<u>幹線道路沿道地区においては、大都市における商業・業務の中心地であることも調和が図られる必要がある。そういった視点から、今後、例えば低層階に店舗などの設置を義務づけるなど、適切な規制・誘導策を検討すべきである。</u></p>	<p>特別用途地区指定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住居専用の共同住宅の容積率を300%に制限</li> </ul>

出典：「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会提言」及び「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」の提言を受けた新しい建築ルールについて」（京都市都市計画局）を元に作成

表IV-6 2003年変更時の内容（31m高度地区）

高度地区種別	高さの最高限度		道路斜線制限	隣地斜線制限	
	L ≥ 20の部分	L ≤ 20の部分	勾配	立ち上がり	勾配
31m第1種高度地区(新設)	31m	20m	1:1.5	20m	1:1.25
31m第2種高度地区	31m		—	—	—

※Lは前面道路の反対側の境界線からの水平距離

対側の境界からの距離が20m以内の範囲では、一定の高さ(20m)を越える部分を壁面後退させるセットバック型制限をかけている。つまり、道路に面する低層部分を20m、セットバックした高層部分を31mとする2段階の高さ制限となっている。

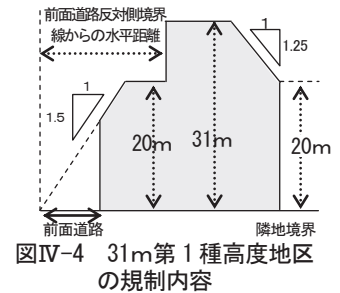
### 3-3. 高度地区以外の制限

#### (1) 美観地区の指定(都市景観との調和)

通り景観として街並みを揃えるために、新たに第4種美観地区が指定され、デザイン基準が設定された。

#### (2) 職住共存特別用途地区の指定(中心的な商業地域であることとの調和)

中心的商業地域としての賑わいを確保するために、「職住共存特別用途地区」が指定され、容積率が300%を超える共同住宅は、3階以下の低層部分に店舗等を併設することが義務づけられることになった。したがって、店舗等の賑わい施設を設けない共同住宅の利用可能容積率は300%に制限されることになる(指定容積率は400%)。



## V. 規制再編期：2000年代半ば～現在

### 1. 2007年高度地区：新景観政策による高さ制限値の強化

#### 1-1. 新景観政策実施の経緯

1990年代以降の建築基準法の規制緩和や地価下落等を背景に、市内では高層建築物等の建設がさらに進み、京都らしい景観が破壊されることへの危機感から、京都の景観の再生を求める声が出てくるようになる。2002（平成14）年には、日本建築学会と京都経済同友会から、日本が世界に誇る歴史都市・京都の保全、再生、創造を図るためには、国を挙げた取組が必要であるとの提言が出された<sup>33</sup>。2004（平成16）年には景観緑三法が制定され、景観施策に対する法的な根拠が与えられることになり、京都市では、従来の自主条例に基づく仕組みを景観法に基づく施策として再編し、2005（平成17）年12月には「京都市景観計画」として策定された。

そして、2005（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」が市の諮問機関として設置され、京都にふさわしい景観のあり方の検討が開始される。2006（平成18）年3月に中間とりまとめ、11月に最終答申が示され、京都のあるべき景観形成の基本的方針とともに、地域特性に応じた景観のあるべき目標や建築物等の規制・誘導方策の内容が提言された。

答申を踏まえて新景観政策が策定され、2007（平成19）年9月1日より実施されることとなった。新景観施策は、「50年後、100年後の京都の将来を見据えた歴史都市・京都の景観づくりであること」「建物等は「私有財産」であっても景観は「公共の財産」であること」「京都の景観を守り、未来の世代に継承することは、現代に生きる私たち一人ひとりの使命であり責務であること」の3つをコ

ンセプトとし、具体的な施策として、「建物の高さ規制の見直し」「建物等のデザイン基準や規制区域の見直し」「眺望景観や借景の保全の取組」「屋外広告物対策の強化」「京町家などの歴史建造物の保全・再生」の5つの柱と、これらを支える各種支援制度が実施されることになった。

以下では、新景観政策の5つの柱のうち、「高さ規制の見直し」を中心に見ていく。

#### 1-2. 高度地区改定の基本的考え方とポイント

##### （1）基本的考え方

「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」最終答申における高さ規制の考え方は、「盆地景を基本とする京都の風土においては、市街地を取り巻く山並みとの関係の中で、建築物の高さ規制を考える必要がある」ため、「原則として京都の商業・業務の中心地区である都心部の建築物について一定の高さを認め、この都心部から三方の山裾に行くに従って、次第に高さの最高限度を低減させる」というものであった（表V-1）。

具体的な高度地区見直しは、①用途地域との連動指定ではなく、地域の景観特性に応じたきめ細やかな指定、②地域の景観特性や市街地環境の特性を勘案した高さ制限値の引下げ、③隣接する市街地間の高さの格差の低減、④高さ制限未実施の工業系地域における高度地区の追加、の4つの視点を基本として行われることになった。

##### （2）見直しのポイント

##### ①メニューの詳細化（45mの廃止、12mと25mの追加）

45mの廃止と12m、25mの追加により、メニューは16種6段階となり、最大でも31mに制限されることになった（表V-2）。45m高度地区の廃止は、三方の山並みへの眺めや歴史的建造物の建ち並ぶ街並みへの配慮が目的としたものである。田の字地区では45mに制限されていたものの、実際はほぼ31m程度の高さで揃っていた。そのため、実際に45m程度のマンションが建設されるようになると、京都の歴史的景観を損なうとの意見が出されるようになり、こうしたことが45mの廃止に影響

<sup>33</sup> 日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する提言」（2002年6月26日）、京都経済同友会が「京都の都市再生推進に向けての緊急提言－歴史とともに先端を切り拓く都市への再生」

表V-1 「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（最終答申）」における高さ規制に関する内容（傍線引用者）

		答申の抜粋
高さ規制に関する基本的な考え方		「建築物の高さは、建築物の形態を形づくる重要な基本要素の一つであり、高さ規制は、都市全体の景観イメージの形成に大きな影響を及ぼすものである。とりわけ、盆地景を基本とする京都の風土においては、市街地を取り巻く山並みとの関係の中で、建築物の高さ規制を考える必要がある。 このため、原則として京都の商業・業務の中心地区である都心部の建築物について一定の高さを認め、この都心部から三方の山裾に行くに従って、次第に高さの最高限度を低減させることを、市街地における建築物の高さ規制のあり方の基本とすべきである。」
具体的な方法	○高さの最高限度の引き下げ	「建築物の高さ規制については、積極的に美観地区を活用するとともに、用途地域と連動して一律に定められている高さ規制のあり方を見直し、土地利用と景観形成の双方に配慮しつつ、きめ細やかにその最高限度を設定する必要がある。 このため、道路幅員と沿道の建築物の高さ規制との関係や保全が必要と認められる眺望への配慮とともに、世界遺産周辺、良好な低層の住宅地、歴史的な建造物が多く存在する地区など地域の景観特性や市街地環境の特性を勘案し、必要に応じ高さの最高限度を引き下げるべきである。」
	○隣接地区間の高さ制限値の格差の抑制	「隣接地区間での極端な高さの最高限度の格差は、景観に影響を及ぼすおそれがあるため、良好な低層の住宅地、歴史的な建造物が多く存在する地区等の隣接地区において、高さの最高限度の格差を一定抑制すべきである。」
	○工業系地域の追加	「市街地全体の規制のバランスを考える中で、市街化区域内で高さ規制を行っていない工業系地域についても、土地利用と景観形成の双方に配慮し、必要に応じて高さの最高限度を設定すべきである。」
	○指定容積率の見直し	「新たに設定する高さの最高限度と既存の指定容積率の間で極端にバランスを失う場合や、高さの最高限度の引き下げにより建築物の形態や敷地内の空地の確保に影響を及ぼす場合については、指定容積率も見直すべきである。」

したと思われる。

また、12m、25m高度地区の新設は従来の規制値間の格差を埋めることが目的である。規制値の異なる区域の境界部分において、周辺の街並みの高さ大きく乖離した高層マンションの建設が問題となっていた。そこで、高度地区の10mと15mの間、20mと31mの間の差をなだらかにするために12mと25mが追加されることになったわけである。

②高さ制限値の引下げ

高さ制限値の引き下げは、1)歴史的な市街地、2)山裾部の住宅地、3)工業地域等を中心に、市街化区域全体の3割強の区域で行われた。

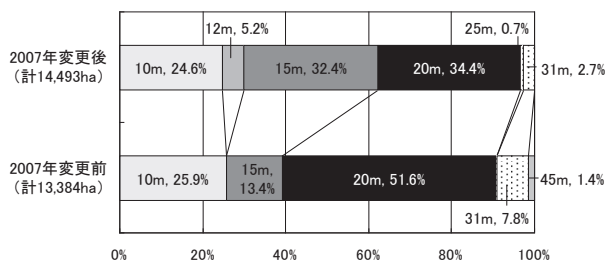
歴史的市街地では、ほぼ全域が強化されており、例えば歴史的都心地区（田の字地区）の主要幹線道路沿道は45mから31mへ、幹線道路に囲まれた内部地区は31mから15mとなった（表V-3）。

高さ制限値別の面積構成比を見ると、15mの割合が大幅に増加し、その一方20mが減少している（図V-1。15m高度地区1,867ha→4,695ha）。また、それまで31m・45m高度地区が計9.2%を占めていたが、変更後は2.7%と大幅に減少している（45mは廃止）。新設された12mと25mがそれぞれ5.2%、0.7%にとどまっているが、これはそもそも地域間のギャップの解消を目的として、10mと15m、20mと31mの境界部分のみで指定されたためである。

また、良好な屋上景観の整備を目的として、塔屋部分の高さ制限も強化されている。従来の高度地区では、塔屋部分の高さは8mに制限されていたが、25m高度地区と31m高度地区は4mに制限され、その他の高度地区では3mに強化された。

③工業地域への拡大

市西部及び南部の工業地域については、従来未指定もしくは31mの高度地区が指定されていたが、ものづくり都市としての生産機能の維持・増進を目的として、20mの高度地区が導入された。さらに、工場等の工業系の用途については高さの最高限度を31mとし、その他用途は20mに制限する建物用途誘導型の高度地区となっている点が特徴といえる。



図V-1 2007年変更前後の高さ制限値別指定面積  
（出典：高度地区計画書を元に作成）

図 V-2 2007 年高度地区の内容 (16 種 6 段階)

高度地区種別	高さ制限値	北側斜線制限		用途地域
		立ち上がり	勾配	
10m高度地区	10m	5m	1:0.6	第1種・第2種低層住居専用地域の全域
12m第1種高度地区(新設)	12m	7.5m	1:0.6	第1種・第2種中高層住居専用地域の一部
12m第2種高度地区(新設)	12m	10m	1:0.6	第1種・第2種住居地域の一部
12m第3種高度地区(新設)	12m	10m	1:1.25	近隣商業地域と準工業地域の一部
12m第4種高度地区(新設)	12m	—	—	近隣商業地域と商業地域の一部
15m第1種高度地区	15m	7.5m	1:0.6	第1種・第2種中高層住居専用地域、第2種住居地域の一部
15m第2種高度地区	15m	10m	1:0.6	第1種・第2種・準住居地域の一部
15m第3種高度地区	15m	10m	1:1.25	近隣商業地域、準工業地域の一部
15m第4種高度地区(新設)	15m	—	—	近隣商業・商業地域、準工業・工業地域の一部
20m第1種高度地区	20m	7.5m	1:0.6	第1種・第2種中高層住居専用地域の一部
20m第2種高度地区	20m	10m	1:0.6	第1種・第2種・準住居地域の一部
20m第3種高度地区	20m	10m	1:1.25	近隣商業地域と準工業地域の一部
20m第4種高度地区	20m	—	—	近隣商業・商業地域、準工業・工業地域の一部
20m第5種高度地区(新設)	20m (工場等は31m)	—	—	工業専用地域の全部、工業地域の一部
25m高度地区(新設)	25m	—	—	商業地域の一部
31m高度地区	31m	—	—	近隣商業・商業地域、準工業地域の一部

表 V-3 地区別高さ制限値の引下げ内容

地区		目的	高さ制限値		
			変更前	変更後	
三方の山裾部	三方の山々の内縁部における住宅地等	良好な住環境の保全や山並み景観との調和を図る	15m	12m	
			20m	15m	
歴史的市街地	歴史的都心地区	幹線道路沿道地区	三方の山並みへの眺めや隣接する職住共存地区との調和を図るとともに、京都にふさわしい現代的な沿道景観を形成する	45m	31m
		歴史的都心地区：職住共存地区、西陣・本願寺周辺の職住共存の市街地、伏見旧市街地	京町家の積極的な保全・再生の取組と併せて京町家と調和した建築物等を誘導する	31m・20m	15m
	水辺空間や緑地空間周辺	鴨川西岸から河原町通り(先斗町・木屋町沿道等)	連担する歴史的な建造物の高さや鴨川東岸からの眺めとの調和を図る	31m	12m・15m(河原町通りから鴨川にかけて高さを段階的に低減)
		鴨東地域(祇園、三条周辺、吉田等)	鴨川西岸からの東山への眺望の確保や歴史的環境の保全	31m・20m・15m	15m・12m
		鴨川、高野川、桂川等の水辺空間、琵琶湖疎水、高瀬川、伏見の宇治川派流、壕川等の小河川沿岸	水辺空間や緑地と一体となった良好な景観を保全する	31m・20m・15m	15m・12m
	幹線道路沿道	今出川通り、丸太町通り、堀川通り、西大路通り、九条通り等	隣接する歴史的な町並みに配慮した新たな沿道景観を創造する	31m	25m・20m
世界遺産周辺	下鴨神社、二条城、西本願寺、東寺、御所等	世界遺産周辺の歴史的環境の保全	31m・20m	15m	
工業地域	JR東海道線以北四条通以南の工業地域、吉祥院・上鳥羽・下鳥羽・久我・羽東師等南部の工業地域	ものづくり都市としての工業機能の維持増進と住工が共生できる環境の形成を図る	31m・未指定	20m(工場等は31m)	

出典：第27回京都市都市計画審議会議事録等を元で作成

④特例措置の再編

特例措置再編のポイントとしては2点ある。

まず、総合設計制度を活用した建築物に対する高度地区の緩和措置が削除され、新たに「景観誘導型許可制度」が創設されたことである。この内容については1-4. で詳述する。

もう一つは、勾配屋根の誘導を目的として、勾配屋根を有する建築物の高さ制限の緩和措置を拡充したことである。従来は15m高度地区において導入されていたが、新設された12m高度地区においても適用されることとなった(表V-4)。この緩和措置により、12m高度地区は15m、15m高度地区は18mまで建築可能となっている。

表V-4 勾配屋根緩和の内容

緩和対象区域	緩和上限	要件	
		屋根の勾配	塔屋等の高さ
12m高度地区	15m	3/10~4.5/10	15m
15m高度地区	18m		18m

⑥美観地区(景観地区)との関係の整理

京都市では美観地区区域内においても高さ制限(12m、15m、20m)が実施されてきたが、市民へのわかりやすさの観点から、高さ制限については高度地区制度に一本化されることになった<sup>34</sup>。

1-3. 高度地区の高さ制限値の特徴(高さ制限値と指定容積率の関係)

高さ制限値は、10m、12m、15m、20m、25m、31mの6段階となったが、表V-5、表V-6の高さ制限値と指定容積率の組み合わせを見ると、12m-600%、15m-500%、600%、700%等、容積率に比して厳しい制限となっているケースが見られる。時を超え光輝く京都の景観づくり審議会最終答申でも、高さの最高限度と既存の指定容積率の間で極端にバランスを失う場合には指定容積率も見直すべき、と指摘されていたように、都市計画上の整合性の観点から、高さ制限値の強化に併せてダウンゾーニングを行うべきと思われるが、指定

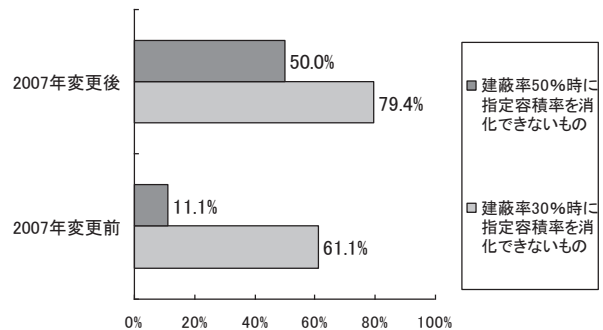
<sup>34</sup> 主に山裾部に指定された風致地区については従来通り8m、10m、12m、15m以下の高さ制限を実施。

容積率は現状維持とされた。その理由は、指定容積率の変更は合意形成等の問題から困難であることや、高さを制限しても敷地の規模や形状によっては指定容積率を使い切ることができる場所も少なくないとの判断があったことによる<sup>35</sup>。

図V-2は、建築物の建蔽率が50%時、30%時に指定容積率が消化不可となる高さ制限値と指定容積率の組み合わせの割合を見たものである。

建物の階高を3mと仮定した場合の建設可能階数(高さ制限値÷3m)に、建蔽率(50%もしくは30%)を乗ずることで算出される容積率が、指定容積率を下回る場合は「消化不可」となる<sup>36</sup>。

2007年変更前後における指定容積率の消化不可状況を見ると、2007年変更前に、建蔽率50%時に消化できない組み合わせは11.1%にとどまっていたが、2007年変更後は50%にまで急増している。比較的厳しい美観地区(景観地区)の高さ制限が高度地区に一本化された影響もあると思われるが、大幅に高さ制限値が強化されたことが見て取れる。



図V-2 2007年変更前後における指定容積率の消化不可となる高さ制限値と指定容積率の組み合わせの割合 ※高さ制限値と指定容積率の組み合わせは都市計画図を元に調査

<sup>35</sup> 第29回京都市都市計画審議会(平成19年3月19日)において市は「現在容積率を動かすつもりはございません。けれども、将来ということになれば、また皆さんの御意見も含めて検討する必要が出てこようかと思えます。」と回答している。また「内容によりましては今の容積率を消化しようと思えばできると思っております」と、現行の高さ制限値と指定容積率は整合が取れているとの認識を示している。

<sup>36</sup> 例えば、高さ制限値15m、指定容積率300%の場合、建設可能階数は5階(15m÷3m)である。建蔽率50%時の利用容積率は最大でも250%(=5階×50%)となるため、指定容積率300%を全て消化することができないことになる。

表V-5 京都市高度地区と指定容積率の関係

高さ制限値	種別(斜線)	用途地域	指定容積率								
			150%	200%	300%	400%	500%	600%	700%		
12m	①	第一種中高層住居専用地域	○	○							
		第二種中高層住居専用地域		○							
	②	第一種住居地域		○	○						
		第二種住居地域		○	○						
	③	近隣商業地域		○	○						
		準工業地域		○							
	④	近隣商業地域			○						
		商業地域				○			○		
	15m	①	第一種中高層住居専用地域	○	○						
			第二種中高層住居専用地域		○	○					
		②	第一種住居地域		○	○					
			第二種住居地域		○	○					
③		近隣商業地域		○	○						
		準工業地域		○	○						
④		近隣商業地域		○	○						
		商業地域				○	○	○	○	○	
20m		①	第一種中高層住居専用地域	○	○	○					
			第二種中高層住居専用地域		○	○					
		②	第一種住居地域		○	○					
			第二種住居地域		○	○					
	③	近隣商業地域		○	○						
		準工業地域		○							
	④	近隣商業地域			○						
		商業地域				○	○	○	○		
	⑤	準工業地域		○	○						
		工業地域		○	○						
	25m	④	商業地域				○	○	○		
			近隣商業地域				○	○	○	○	
31m	④	商業地域				○	○	○	○		
		準工業地域				○	○	○	○		

出典：京都市都市計画図を元に作成

表V-6 2007年改正前後の高さ制限値・指定容積率・指定建蔽率の比較

2007年改正前			2007年改正後		
高さ制限値	指定容積率	指定建蔽率	高さ制限値	指定容積率	指定建蔽率
			12m	150%	50%
			12m	200%	60%
			12m	200%	80%
			12m	300%	60%
			12m	300%	80%
			12m	400%	80%
			12m	600%	80%
15m	150%	60%	15m	150%	50%
15m	200%	60%	15m	200%	60%
			15m	200%	80%
15m	300%	60%	15m	300%	60%
15m	200%	60%	15m	300%	80%
			15m	400%	80%
			15m	500%	80%
			15m	600%	80%
			15m	700%	80%
20m	150%	50%	20m	150%	50%
20m	200%	60%	20m	200%	60%
20m	200%	80%	20m	200%	80%
20m	300%	60%	20m	300%	60%
20m	300%	80%	20m	300%	80%
			20m	400%	80%
			20m	500%	80%
			20m	600%	80%
			25m	400%	80%
			25m	500%	80%
			25m	600%	80%
31m	200%	80%	31m	200%	60%
31m	300%	60%	31m	300%	60%
31m	300%	80%	31m	300%	80%
31m	400%	60%	31m	400%	60%
31m	400%	80%	31m	400%	80%
31m	500%	80%	31m	500%	80%
31m	600%	80%	31m	600%	80%
			31m	700%	80%
45m	600%	80%			
45m	700%	80%			

出典：京都市都市計画図を元に作成

1-4. 「景観誘導型許可制度」の特徴

(1) 景観誘導型許可制度の目的・趣旨

景観誘導型許可制度とは、「地域の良好な景観の形成や周囲の市街地の環境に支障がないものとして市長が許可した建築物について、建築物の高さの最高限度を超えることができる」とする特例措置の制度であり、表V-7 に示す1項1号から5号までの5つが対象となる。

(2) 景観誘導型許可制度の内容（基準と手続き）

①緩和の上限・許可基準

緩和の上限については、許可の範囲内において建築物の高さの最高限度を超えることができるとあるのみで具体的な数値は規定されていない。また、許可にあたっての基準についても同様に明示されていない。市は、基準を明示しない理由として、優れた形態意匠は地域ごとによって異なり、現段階において事前に基準を示すことができないためと説明している。

②許可手続き

基準が明示されていない代わりに、特例許可の手続きが詳細に定められている。手続きは「京都市計画高度地区の計画書の規定による特例許可の手続に関する条例」に位置付けられており、事前協議、計画内容に関する標識の設置、説明会の開催、市民等の意見の受付等、市と事業者の事前調整や住民等の参加に関わる手続きが規定されている（図V-3）。

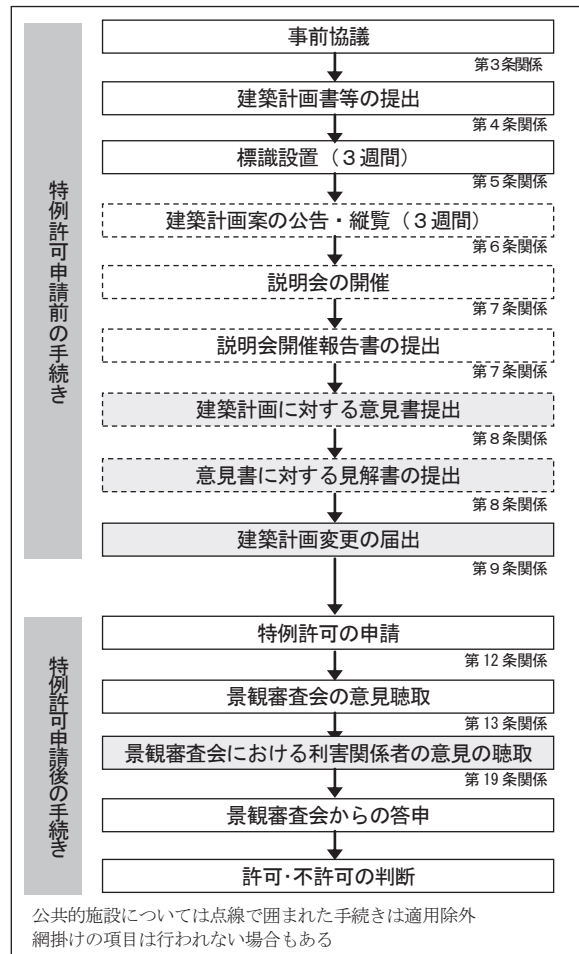
③景観審査会の役割と特徴

市長の許可に先立って第三者機関である「京都市景観審査会」の意見聴取が義務付けられている。第三者機関である景観審査会において、申請物件が「優れた形態意匠」を有しているか否か、そして「地域又は都市全体の景観の向上に資する」か否かについて審議し、結果を市長に答申することになっている。

この景観審査会は、景観誘導許可制度のために設置された独自の機関である。これは、建築審査会

表V-7 景観誘導型許可制度の対象建築物  
(高度地区計画書但書抜粋)

(許可による特例)	
1項	次の各号のいずれかに該当する建築物で、市長が、当該建築物が存する地域の良好な景観の形成及び周囲の市街地の環境に支障がないと認めて許可したものは、その許可の範囲内において、本計画書の規定による建築物の高さの最高限度を超えることができる。
1号	優れた形態及び意匠を有し、当該地域又は都市全体の景観の向上に資するもの。
2号	学校、病院、その他の公共公益上必要な施設で、当該地域の景観に配慮し、かつ、その機能の確保を図る上で必要なもの。
3号	北側斜線制限のみが高度地区の制限に適合しない建築物で良好な沿道景観の形成に資するもの。
4号	既存不適格建築物の増築で、用途上または構造上やむを得ないもの。
5号	災害対策などにより緊急に建替えを行う必要があると認められるもの。
2項	市長は、上記1の許可を行うに当たっては、良好な景観の保全、形成又は市街地の環境の整備改善を図る観点から、必要な範囲において条件を付することができる。



図V-3 景観誘導型許可制度の手続きフロー  
(出典:「京都市計画高度地区の計画書の規定による特例許可の手続に関する条例」を元に作成)

(建築基準法第78条)と美観風致審議会(京都市美観風致審議会条例)の両方の機能を有する審査機関といえる。つまり、建築審査会は建築基準法に基づく規定の審査が中心となるため、景観や都市計画との関係といった観点が弱くなる。一方、美観風致審議会は、周辺市街地の景観形成の観点から審議することに適しているが、建築単体の建築設計について検討することには不向きである。そこで、両機関の機能を相互補完する組織として、景観審査会が設けられたわけである。

景観審査会では、多様な側面から計画案を検討する必要があるとして、建築だけではなく、景観、デザイン、不動産等の様々な分野の専門家から構成されている。なお、2009(平成21)年11月現在、11名の委員の専門分野は、都市計画、環境、不動産論、景観・デザイン(2名)、建築計画、歴史・文化・伝統等、経済、公衆衛生、行政、都市論となっている。

許可手続きにおける景観審査会の関与の方法は、「同意」ではなく、「意見聴取」である。意見聴取である理由は、景観審査会は建築基準法に基づく機関ではないことによる。建築基準法における例外許可としては、用途地域の例外許可(法第48条)、総合設計制度(法第59条の2)等があり、いずれも特定行政庁の許可に先立ち「建築審査会の同意」

を義務付けている。しかし、景観審査会は法に基づく機関ではないために、建築審査会と同等の「同意」にすることはできないと市は判断し、「意見聴取」にとどめている。

### (3) 総合設計制度との関係

景観誘導型許可制度の創設により、総合設計制度活用物件に対する緩和規定が高度地区の但書から削除された。また、総合設計制度取扱要領(2007年9月1日改訂)からも高度地区の高さ制限の緩和規定が削除されている。したがって、仮に総合設計制度の許可を得た物件であっても、高度地区の高さ制限値を超過するためには、景観誘導型許可制度(特に、但書第1項第1号の「優れた形態及び意匠を有し、当該地域又は都市全体の景観の向上に資するもの」)に基づき許可を得ることが求められる。つまり、大規模建築物の特例許可に関する制度は但書1項1号に一元化されたものと解釈できる。

事前明示基準は設定せず、しかし許可手続きを手厚くしている景観誘導型許可制度は、従来の総合設計制度取扱要領の運用から得た教訓を反映しているように見える(とりわけ京都ホテル問題)。

そこで、以下では、総合設計制度との比較から、景観誘導許可制度の特徴を見ていく(表V-8)。

表V-8 総合設計制度と景観誘導許可制度の比較

		総合設計制度(2007年9月以前)	景観誘導型許可制度
許可の対象		敷地、空地、建築物の配置、形態等に対する総合的な判断に基づいて建築計画を審査し、当該建築計画がそれぞれの地域における環境の整備改善や良好な景観の創出に資すると認められるもの	「地域の良好な景観の形成及び周囲の市街地の環境に支障がないと認められ、「優れた形態及び意匠を有し、当該地域又は都市全体の景観の向上に資するもの」(但書1項1号)
基準	緩和の上限	高さ制限の緩和可能なエリアは高度地区のワンランク上の高さまで(取扱要領)	緩和上限は非明示
	許可基準	敷地面積、前面道路幅員、空地率等の基準を明示(取扱要領)	許可基準は非明示
手続き	事前協議	申請者と市担当者の協議(取扱要領)	申請者と市担当者との協議(条例)
	住民への周知	標識の設置、近隣住民・周辺住民への説明(※)	公告・縦覧、標識設置、周辺住民への説明会開催
	住民等の意見表明の機会	関係当事者による調整、調停の申し出(手続きは非公開)(※)	「良好な都市景観の形成及び市街地の環境の整備を図る見地から意見を有する者」による意見書の提出、申請者による見解書の提出、景観審査会における利害関係者の意見聴取
	第三者機関の関与	建築審査会の同意(法第59条の2)	景観審査会の意見聴取
根拠法令等		建築基準法第59条の2 総合設計制度取扱要領	京都市都市計画高度地区の計画書の規定による特例許可の手續に関する条例

※「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」に基づく手続き



### ①許可基準の比較

総合設計制度取扱要領では、緩和の上限を1ランク上の制限値までと明示していた。その結果、上限までは建設可能とのお墨付きを与えてしまい、後の京都ホテル問題を引き起こしたといえる。

数値基準の明示は、わかりやすさ、公平性・透明性の確保、行政の恣意的な判断の排除といった観点から望ましいことではある。しかし、その一方で、基準の目的が顧みられず、数値基準に適合さえしていればよいとの考えを招来する懸念がある(基準への適合自体の目的化)。もちろん基準がその目的を実現するために必要かつ十分な内容であれば問題はないが、市民の合意もないままに基準を設定することは、いたずらに混乱を招きかねない。本来、許可制度の利点は、個別数値基準への適合判断にとどまらず、景観に関わる諸要素を総合的に判断する自治体の裁量性にある。したがって、従来の総合設計制度取扱要領のような数値基準に特化した基準設定は自治体の裁量の余地を損なうことになりかねない。そのために、現時点では、景観誘導型許可制度において事前明示基準を設定しなかったのだと思われる。

しかし、但書の「許可による特例」の第2項に、市長は「必要な範囲内において条件を付することができる」とあることから、今後、特例許可の事例が蓄積されていくことで、具体的な基準(定量的基準・定性的基準)が設定される可能性はある<sup>37</sup>。

### ②許可手続きの比較

景観誘導型許可制度では、事前明示基準がない分、許可の透明性・公平性を確保するために手続きの拡充が図られている。

総合設計制度と比較すると、景観誘導型許可制度の手続きの特徴は3つある。まず1点目は、事前協議、住民参加、景観審査会等の手続きを条例化していることである。総合設計制度取扱要領においても事前協議が規定されていたが、あくまで

も要綱であった。景観誘導型許可制度では条例に位置付けることで手続きの正当性を確保しているといえる。

2点目は、手続きにおける住民の関与の機会を拡充していることである。従来の住民参加の機会は、「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」に基づく標識の設置、近隣住民・周辺住民への説明が中心であった。しかし、景観誘導型許可制度では、標識設置、説明会に加えて、計画案の公告・縦覧、意見書の提出、景観審査会における利害関係者による公開の意見聴取等が規定された。また、意見書の提出は、「良好な都市景観の形成及び市街地の環境の整備を図る見地から意見を有する者」が対象となっており、近隣住民に限定していない点が大きな特徴と言える<sup>38</sup>。

3点目は、「景観審査会」という独自の審査機関を設置したことである。総合設計制度では建築審査会の同意が求められるが、そもそも建築審査会は建築基準法に関わる事項の審査を担う機関であり、景観や都市計画等の幅広い観点から審査する役割は与えられていない。そこで、特例許可の判断に特化した審査機関として景観審査会が設置されたわけである。

### (4) 既存不適格建築物の建替えに対する考え方

高さ制限値の強化により、既存不適格建築物は全市で約1,800棟に及ぶと試算されている<sup>39</sup>。

近年、絶対高さ型高度地区を導入する自治体の多くは、既存不適格建築物の建替えに際して、建替え前の高さまで建築を認める救済措置を設けている<sup>40</sup>。しかし、京都市は高度地区の強化にあたって既存不適格建築物の建替え救済措置を設置して

<sup>38</sup> ただし、説明会の開催対象は周辺住民に限定されているため、対象者の範囲を拡大すべきとの意見もある(京都弁護士会意見書、2008年3月6日)

<sup>39</sup> 第27回京都市都市計画審議会議事録における事務局の説明(京都市都市計画審議会事務局(2007)p32)

<sup>40</sup> 2000年以降に絶対高さ型高度地区を導入した自治体の約65%が既存不適格建築物の救済措置を設置している(2008年3月31日現在。筆者が全国の高度地区計画書等を元に確認)。

<sup>37</sup> 練馬区の高度地区の特例許可制度では、数値基準だけでなく、質的基準と呼ばれる定性的基準に基づく総合的評価を行うことで、行政の裁量性の確保を図っている。

いない。その理由の一つは、既存不適格建築物の建替を救済してしまうと、高さ制限が目指す市街地高さが実現しないためである。新景観政策において、50年後、100年後の京都の将来を見据えた景観づくりを謳ったにも関わらず、建替後も現状の高さまで許容してしまえば、一向に高さ制限が目指す市街地高さが実現しないとの判断があった。その代わりに、「景観誘導型許可制度」を活用すれば規制値を超えた建築物の建設の可能性が残されており、さらには建替の合意形成が図られた場合には融資または技術面での支援といった経済面・技術面のサポートを受けられる仕組みが用意されている。

### 1-5. 眺望景観創生条例による高さ制限

#### (1) 眺望景観創生条例の概要

新景観政策の5つの柱のうちの一つである「眺望景観や借景保全の取組」として、眺望景観創生条例が制定された。この条例は、眺望景観を保全・創出するために、「特定の視点場から特定の視対象を眺めるときに視界に入る建築物等の高さ、形態及び意匠」を規制する制度である。条例では、眺望を8つに類型化し、計38箇所の視点場を選定している(表V-9)。視点場と視対象を結ぶ地域が「眺望景観保全地域」に指定され、建築物の高さやデザインが規制されることになる。眺望景観保全地域は、「眺望空間保全区域」「近景デザイン保全区域」「遠景デザイン保全区域」の3つの区域に分類され、建物の高さは「眺望空間保全区域」のみで規制される(表V-10)。

#### (2) 眺望空間保全区域における高さ制限

高さを制限する眺望空間保全区域は、38箇所の視点場のうち、8箇所で指定されており、うち7箇所は五山の送り火への眺めの保全を目的としたものである(表V-11)。眺望空間保全区域における高さ制限値は、地盤高からの高さではなく、視点場から視対象を見たときに眺望が確保可能なラインの標高としている点が特徴である(標高規制ライン)。

表V-9 眺めの類型

眺望類型	内容
境内の眺め(17箇所)	神社、寺院等の境内地及びその背景にある空間によって一体的に構成される景観
通りの眺め(4箇所)	通りの先にある山並み又は歴史的な建造物及び沿道の建築物等によって一体的に構成される景観
水辺の眺め(2箇所)	河川、水路等及びその周辺の樹木、建築物等によって一体的に構成される景観
庭園からの眺め(2箇所)	神社、寺院等の庭園において、その背景にある自然を当該庭園の一部として一体的に取り込んだ景観
山並みへの眺め(3箇所)	河川及び河川からの山並みを見通す空間によって一体的に構成される景観
「しるし」への眺め(7箇所)	日常の市民生活の中で目印となる歴史的な建造物又は自然と一体となった伝統文化を象徴する目印及びこれらを見通す空間によって一体的に構成される景観(※五山の送り火など)
見晴らしの眺め(2箇所)	山並み、河川その他の自然が一体となって一定の広がりをもって構成される景観
見下ろしの眺め(1箇所)	山頂、山麓又は展望所から見下ろす一定の広がりをもった市街地の景観

表V-10 眺望景観保全地域

区域	概要
眺望空間保全区域	視点場から視対象への眺望を遮らないように建築物等の最高部が超えてはならない標高を定める区域
近景デザイン保全区域	視点場から視認することができる建築物等が、優れた眺望景観を阻害しないよう形態、意匠、色彩について規制する区域
遠景デザイン保全区域	視点場から視認することができる建築物等が、優れた眺望景観を阻害しないよう外壁、屋根等の色彩について規制する区域

表V-11 「眺望空間保全区域」の例

眺望景観の種類	保全すべき眺望景観・借景
庭園からの眺め	円通寺
「しるし」への眺め(※五山の送り火への眺め)	賀茂川右岸からの「大文字」
	高野川左岸からの「法」
	北山通からの「妙」
	賀茂川左岸からの「船」
	桂川左岸からの「鳥居」
	船岡山公園からの「大文字」「妙」「法」「船」「左大文字」
	西大路通からの「左大文字」

#### (3) 高さ制限の担保手法

眺望空間保全区域における高さ制限は、市長の認定(条例第9条)により担保され、認定を受けた後でなければ、工事の施工ができない。

眺望景観創生条例は、景観法に基づく条例ではなく、あくまでも市の自主条例である。景観法に基づく景観計画に眺望空間保全区域を位置付けなかった理由としては、景観計画の実効性の問題が考えられる。つまり、景観計画の高さ制限は届出・勧告制であり、建築確認で担保される高度地区等

の制限に比べると法的拘束力が弱い。そこで、あえて景観計画は活用せずに自主条例で位置付けていると思われる<sup>41</sup>。

## 2. その後の動向

### 2-1. 景観政策検証システムの検討

高さ制限の強化をはじめとする新景観政策の実施にあたっては、地価の下落や建設活動の停滞等の懸念が指摘されていた。市は、2008（平成20）年12月に京都市景観政策検証システム研究会（委員数8名）を設置し、景観政策が都市に与える様々な影響について検証し、政策に反映させることを目的としたシステムの検討を行っている。

研究会資料によると、景観政策検証システムとは、1) 京都市の景観政策の意義や進捗状況・成果等を市民等に分かりやすく伝えるツール、2) 京都市の景観政策を評価・ブラッシュアップし、他分野の政策との連携を促進するためのツール、の2つから構成される。

現在、具体策として、「京都市景観白書（仮称）」の発行が検討されている。毎年作成される白書は新景観施策の個別施策の進捗状況や成果を目に見える形で報告するとともに、景観政策へのフィードバックに結び付けることを目的としたものである。白書には、各施策の進捗状況、街並み・眺望景観の変化、市民や事業者の取り組み状況（事例紹介等）、市民等の意見、各種データ（地価動向、建設動向、観光客数等）等の掲載が予定されている。

### 2-2. 景観誘導型許可制度の手続き強化

2010（平成22）年7月現在、景観誘導型許可制度の手続きの変更が検討されている。この改正のきっかけとなったのが、景観誘導型許可制度の初の適用事例となった京都大学吉田キャンパス病院内の建築計画である。この計画は、20m高度地区のエリアにおいて、高さ31m、8階建、延面積

20,379 m<sup>2</sup>の病棟建設を予定し、但書第1項第2号の公共公益施設の緩和措置の適用を求めるものであった。市長の諮問を受けて景観審査会は許可の可否の検討を行い、1) 公共、公益上の必要性があること、2) 良好な景観の形成、周囲の市街地環境への配慮がなされていること（大文字への眺望、東山全体の眺望の確保等）、3) 地球環境への配慮がなされていること（環境負荷の低減の取り組み）を理由に、2008（平成20）年4月23日に特例許可を了承する答申を提出し、この答申を受けて市は許可を行っている。

しかし、現行条例で、学校、病院等の公共・公益的施設の特例許可にあたって、計画概要の公告・縦覧、説明会の開催、意見書の受付等の手続きが省略されている点について、まちづくり市民会議や京都弁護士会から改正を求める質問状、意見書が提出された。また、景観審査会からも、公共・公益上必要な施設であっても、広く市民に周知し、意見を聴く機会を設けるべきとの意見が示された。

こうした意見を受け、市は特例許可の手続き条例の改正を検討しており、公共性のある施設についても、一般建築物の特例許可と同様に、計画概要の公告・縦覧、説明会の開催、意見書の受付を義務付ける予定である（2010年8月現在、素案のパブリックコメントを実施中）。

## VI. まとめ

### 1. 京都市高度地区の変遷のまとめ

1970年以来、約40年に及ぶ京都市の高度地区の時期は、大きく「容積制移行期（1970年代前半）」「規制緩和期（1980年代後半～90年代前半）」「規制強化期（1990年代半ば～2000年代前半）」「規制再編期（2000年代半ば～現在）」の4段階に分けられる。

容積制移行期の高度地区は、旧建築基準法下で実施されてきた用途地域の絶対高さ制限を補完、継承するものといえる。1970年高度地区は、住居地域における20mの制限を10mに強化し、1973年高

<sup>41</sup> 景観計画を用いて、視点場と視対象の間の区域において高さ制限を実施している例として、横須賀市や鹿児島市がある。

度地区は、容積制への移行で廃止される絶対高さ制限（住居地域 20m、商業地域・工業地域 31m）を継続的に実施するために、ほぼ全市的に導入されたものであった。

規制緩和期においては、地価高騰の抑制手段の一つとして、総合設計制度の活用を推進するために、具体的な運用基準である総合設計制度取扱要領が作成された。しかし、京都ホテル建替計画における総合設計制度の適用が景観論争を呼び、京都における景観のあり方を再考する契機となった。

規制強化期においては、1993（平成5）年に総合設計制度取扱要領が改正され、緩和可能エリアの限定や要件の強化等が行われた。また、1996年高度地区では15m高度地区が追加され、主に三山周辺の住宅地における高さ制限の引き下げが行われている。そして、2003年高度地区では、田の字地区内の職住共存地区における歴史的な街並み景観と調和しない高層マンションの排除を目的として、隣地斜線制限や道路斜線制限の強化が行われた。

規制再編期は、1990年代半ば以降の各種法制度

表VI-1 京都市高度地区の変遷

	I 容積制移行期		II 規制緩和期	III 規制強化期		IV 再編期
	1970年 当初決定	1973年 変更	1988年 総合設計制度取 扱要領作成	1996年 変更	2003年 変更	2007年 変更
主な特徴	・住居専用地区を対象に指定 ・第1種住居専用地域の制限の先取り	・容積制移行後も絶対高さ制限を継承 ・最大でも45mに制限	・総合設計制度活用時の緩和基準を明示（高度地区の制限の1段階上の高さまで）	・92年法改正に基づく用途地域等見直しに併せた変更。15m高度地区導入	・都心部の職住近接地区（田の字地区の内部地区）の隣地斜線・道路斜線制限の強化	・新景観政策に基づく高度地区の詳細化と強化。 ・景観誘導型許可制度の創設
指定面積	1,993ha	13,233ha	13,429ha	13,897	13,884ha	14,493ha
高度地区見直しの方針となる答申・提言	—	京都市における市街地景観の保全・整備対策に関する答申	—	伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について（一次・二次答申）	京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会提言	時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（最終答申）
制限種類	1種1段階	6種4段階	6種4段階	10種5段階	11種5段階	16種6段階
	10m	10m	10m	10m	10m	10m
	—	—	—	—	—	12m1種
	—	—	—	—	—	12m2種
	—	—	—	—	—	12m3種
	—	—	—	—	—	12m4種
	—	—	—	15m1種	15m1種	15m1種
	—	—	—	15m2種	15m2種	15m2種
	—	—	—	15m3種	15m3種	15m3種
	—	—	—	—	—	15m4種
	—	20m	20m	20m1種	20m1種	20m1種
	—	20m	20m	20m2種	20m2種	20m2種
	—	20m	20m	20m3種	20m3種	20m3種
	—	—	—	20m4種	20m4種	20m4種
	—	—	—	—	—	20m5種
	—	—	—	—	—	25m
	—	—	—	—	31m1種	廃止
	—	31m	31m	31m	31m2種	31m
	—	45m	45m	45m	45m	廃止
特例措置（大規模建築物に関する緩和措置）	一定規模以上の敷地・空地面積の建築物に対する緩和措置	総合設計制度に準ずる建築物の緩和（建基法施行令136条基準を満たす建築物）	総合設計制度に準ずる建築物の緩和	総合設計制度に準ずる建築物の緩和	総合設計制度に準ずる建築物の緩和	※総合設計制度許可建築物・準ずる建築物の緩和規定廃止
	—	—	総合設計制度許可建築物の緩和	総合設計制度許可建築物の緩和	総合設計制度許可建築物の緩和	—
	—	—	—	—	—	景観誘導許可制度創設

の規制緩和を背景に増加する高層建築物が、京都の景観を破壊するとの危機意識が高まり、さらに景観法の制定等、景観行政を巡る環境の変化もあいまって、抜本的な景観政策の再編が求められるようになる。2007年に新景観政策において高さ規制のあり方が再構築された。高度地区のメニューの詳細化及び強化、美観地区（景観地区）による高さ制限を高度地区に一本化、大規模建築物に対する緩和制度が総合設計制度から、より景観形成の観点を重視した景観誘導型許可制度への移行、さらには眺望景観や借景保全のために眺望景観創生条例に基づく高さ制限の実施といった施策が実施されることになった。

## 2. 京都市高度地区の特徴

### (1) 高さ制限の詳細化（細分化・強化）

京都市高度地区の歴史は、制限内容の細分化、強化の歴史でもある。1970年当初決定時は1種類1段階（10mのみ）であったが、現在は16種6段階（10m、12m、15m、20m、25m、31m）にまで増えている。図VI-1の高さ制限値別指定面積の推移を見ても、例えば、15m以下の面積比率が28.2%

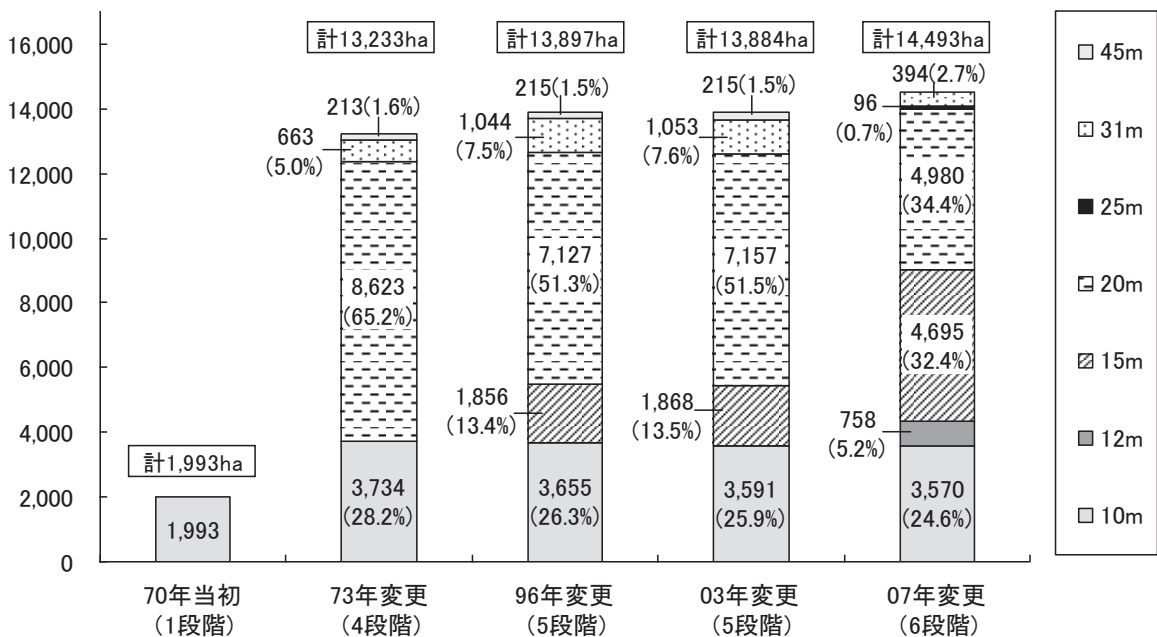
（1973年時点）から62.2%とほぼ倍増しているように、種類の細分化と強化が進められてきた。

また、高度地区は用途地域と連動して設定されていたが、2007年の見直しでは、用途地域を踏まえつつ、地域特性に応じて即地的に指定されている。地域特性を踏まえた指定に移ったことは表V-6の高さ制限値と指定容積率の組み合わせが大幅に増えていることからわかる。

### (2) 高さ制限の前提となる方針の存在（答申等）

高さ制限はあくまで目的を実現するためのツールにすぎない。したがって、高さ制限の前提となる目的や規制にあたっての考え方が重要となる。京都市では、高度地区の変更に際して、その前提となる高さ規制の考え方を第三者機関の答申という形で明確に位置付けている点も大きな特徴である。

1973年高度地区は「京都市における市街地景観の保全・整備対策に関する答申」、1993年総合設計制度取扱要領改正と1996年高度地区は「伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について（第一次答申・第二次答申）」、



図VI-1 京都市高度地区の高さ制限値別指定面積の推移  
 (出典：京都市高度地区計画書を元に作成)

2003年高度地区は「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会提言」、そして2007年高度地区は「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（最終答申）」と、それぞれの高度地区見直しにあたっては、答申や提言として高さ制限の必要性や内容をオーソライズした上で実施している。

### （3）先進的な高度地区の活用

さらに、京都市の高度地区は全国における高さ制限の先駆的な役割を果たしてきた。

例えば、当初決定の1970年高度地区では、当時の住居専用地区を高さ10mに制限したが、現在の低層住居専用地域の10m制限を先取りしたものであった。

また、近年、市街化区域全域を対象とした絶対高さ型高度地区が増えているが、京都市は既に1973（昭和48）年の段階で導入している。

2003（平成15）年の職住共存地区における高度地区見直しでは、セットバック型と隣地斜線型の高度地区を導入したが、これは全国でも珍しい試みであった（ただし、2007年見直しで、31mから15mに強化されたことに伴い廃止）。

そして、2007年高度地区では、高さ制限値の大幅な強化と景観誘導型許可制度が主要なポイントである。都市の価値を保つ上で、抑えるべきところは抑えるメリハリのある高さ制限の実施は、今後全国でも増えていくであろう。また、景観誘導型許可制度における独自の審査機関（景観審査会）の設置や住民参加等の手続きは、同様の特例許可制度の制度設計に大きな示唆を与えると思われる。

また、京都市景観白書（仮称）において、高さ制限が街並み景観や経済活動に与える影響を検証することが予定されているが、こうした政策レビューは、高さ制限の意義を共有し、より合理性のある高さ制限にブラッシュアップするためにも重要な試みであると思われる。

最後に、本稿の執筆にあたって資料提供やヒアリングにご協力くださった望月秀祐氏と京都市都市景観部景観政策課に心より感謝を申し上げます。

### 【参考文献】

#### <容積制移行期>

- 京都市風致審議会（1971）『京都市における市街地景観の保全・整備対策に関する答申（付 景観専門小委員会報告）』（昭和46年6月10日）  
 清水武彦・望月秀祐・大西國太郎・三輪泰司「座談会 21世紀の京都の都市づくりへの提案—20世紀後半の京都の都市政策を振り返って—」『アルパックプラネット vol.12』、地域計画建築研究所、p36-42  
 望月秀祐（1997）『京町考』自費出版  
 望月秀祐（2006a）「畿内見聞録（No.94）京の建物高さ乱高下余話（その一）」『政経リポート平成18年12月5日号』、京旺、p14  
 望月秀祐（2006b）「畿内見聞録（No.95）京の建物高さ乱高下余話（その二）」『政経リポート平成18年12月15日号』、京旺、p14

#### <規制緩和期>

- 有馬頼底（1992）「宗教都市京都と総合設計制度」『建築雑誌107（1328）』、日本建築学会、p64  
 大西國太郎（1992a）『都市美の京都—保存・再生の論理』学芸出版社  
 大西國太郎（1992b）「京都市まちづくり答申の今日的意義と限界」『建築雑誌107（1328）』、日本建築学会、p32-34  
 京都市（1988）『総合設計制度取扱要領』京都市

#### <規制強化期>

- 京都市（1993）『総合設計制度取扱要領（1993年改正）』  
 京都市（1996）『総合設計制度取扱要領（1996年改正）』  
 京都市都市計画局（2004）『「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」の提言を受けた新しい建築ルールについて』  
 京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会（2002）『「京都市都心部のまちなみ保全・再生に係る審議会」提言』  
 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（1991）『伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について（第一次答申）』  
 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（1992）『伝統と創造の調和したまちづくり推進のための土地利用及び景観対策について（第二次答申）』

#### <規制再編期>

- 京都市都市計画局都市景観部景観政策課（2009）『京都の景観』  
 京都市都市計画審議会事務局（2007）『第27回京都市都市計画審議会議事録（平成18年12月25日）』  
 時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（2006）『時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会（最終答申）』

【 おおさわ あきひこ 】

【（財）土地総合研究所 調査部研究員】