

マンション紛争を契機として多様なまちづくりに取り組む



姉小路界限地区 京都市中京区

マンション問題を契機に「姉小路界限を考える会」を成立。その後地域の居住環境を担保するツールとして建築協定を締結。更なるルールの検討を京都市に要請し続け、地域の基本目標であった「5階以下の低中層の街並み方針」が実現している。

1 地区及び建築協定の概要

■ 地区名・所在地	
地区名	姉小路界限地区
所在地	中京区大文字町、丸屋町、姉大東町、姉菊屋町、中白山町、下白山町、松下町、福長町、柳八幡町、油屋町、木下町、丸木材木町及び大阪材木町の各一部
最寄駅	京都市営地下鉄京都市役所前駅 駅南西約300mに位置
用途地域	商業地域 (容積率700%、400%、建ぺい率80%)
特別用途地区	職住共存特別用途地区 (平成15年4月) 御池通沿道特別商業地区 (平成16年7月)
高度地区	平成19年9月に31mから15mに強化 (一部、45mから31m)

■ 建築協定の概要

当初認可年月日	平成14年7月2日
有効期間	10年間(平成24年7月10日) 自動更新(延長10年) / 1回
締結型	合意型
面積/区画数	1.4ha / 83区画

地区特性

姉小路界限は京都都心部に位置する職住共存のまちで、様々な生業を営む老舗、小さな商店と町家を含むごく普通の住宅が建ち並ぶ中低層の建物で構成されている。しかし、昭和60年頃から当該区域を含んだ職住共存地区において大規模なマンション建設が行われ、住環境、景観面での反対運動が後を絶たない状態であった。

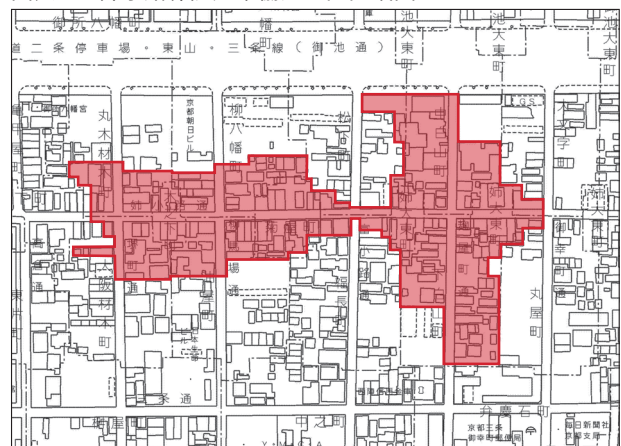
建築協定の特色

建築協定の内容は、江戸時代の自治管理体制の要となった町の法律「町式目」を参考とした「姉小路界限町式目(平成版)」を具体化するものとして成立している。具体の規定項目は、用途の制限(風俗関連施設、コンビニを想定した店舗、共同住宅)、マンションを想定した建物の階数(5階以下)と高さ(18m以下)である(図表1、2)。

図表1 建築協定の主な内容

用途の制限	風俗関連営業施設、日用品を販売する店舗(営業時間が午前7時から午後10時までのものは除く)、共同住宅(すべての住戸の専用面積が45㎡以上及び当該建築物の所有者の住宅が附属するものを除く)
建築物の階数	地上5階以下
建築物の高さ	地盤面から18m以下

図表2 姉小路界限建築協定地区区域図



2 取り組みの内容

建築協定締結以前の取り組み (H7～)

● 姉小路界限を考える会の設立と会の活動 (H7～)

姉小路地区では平成7年6月に、地区内において高層分譲マンション計画が発表されたことをきっかけに、地元では反対運動を開始。学習会を連続的に開催する中で、まちを再発見し、皆が納得できるまちの将来像を地域全体で共有することを目的に平成7年10月に「姉小路界限を考える会」(以降、考える会)を設立した。

考える会では最初の取り組みとして界限に点在する老舗の著名な書家による「看板」に着目し、これをテーマとして「看板の似合うまちづくり」を行った。その後、地蔵盆の夜に看板や町家をライトアップする「灯りでむすぶ姉小路界限」(H9～)、界限に似合う鉢植えを作り、通りに並べてもてなしの心を表現する「花と緑でもてなす姉小路界限」(H10～)など、「界限を楽しみ、界限の人が楽しむ」活動を継続的に行っている。

また、考える会の発足当初から現在に至るまで会報を継続して発刊し(H21年3月現在、28巻まで発刊)、様々な情報の共有化を行っている。

● 地域共生の土地利用検討会 (H11～H14)

平成10年夏に考える会設立の契機となったマンションの計画敷地において、「地域の人に受け入れられ、ともに享受しあえる施設建築を目指したい」との検討内容が事業者から提案された。

これを受け平成11年1月に、地元住民、事業者、行政のパートナーシップによる「地域共生土地利用検討会」が始まった。

検討会では約2年にわたり地域に即した集合住宅について議論を重ね、まちづくりプランを作成。これに基づいて賃貸マンションが竣工し、平成14年8月末に入居が始まった。

● まちなか住まい交流会の開催と発展 (H12～)

上記の検討会と並行して考える会では「地域の人にも新しく住む人も『顔の見える安心感』を大切に、自然な交流がしたい」とのキーワードをもとに、賃貸マンションの竣工前に姉菊屋町の地蔵盆に入居予定者を招待し交流を行った。また、竣工後も入居者と界限の人々が様々なイベントを通じて交流が行われている。



御池通から一筋南に位置する姉小路界限地区
御池通沿いには高層マンションが林立



老舗の町家や中低層の住宅が建ち並ぶ姉小路通り



界限の老舗に掲げられる著名な書家による看板(左)
「灯りでむすぶ姉小路界限」の様子(右)



協議調整の結果、完成した賃貸マンション

建築協定締結に係る取り組み (H12～H14)

●界隈町式目（平成版）の策定(H12)

考える会設立の目的である「住みよい安心して暮らせる環境づくり」の具体化に向けてまちづくりの方針を協議していた時期に、江戸時代の自治管理体制の要となった町の法律「町式目」の勉強会を実施した。

結果、これにならい、平成12年4月に「姉小路界隈町式目（平成版）」を策定し、今後のまちづくりの基本とした（図表3）。

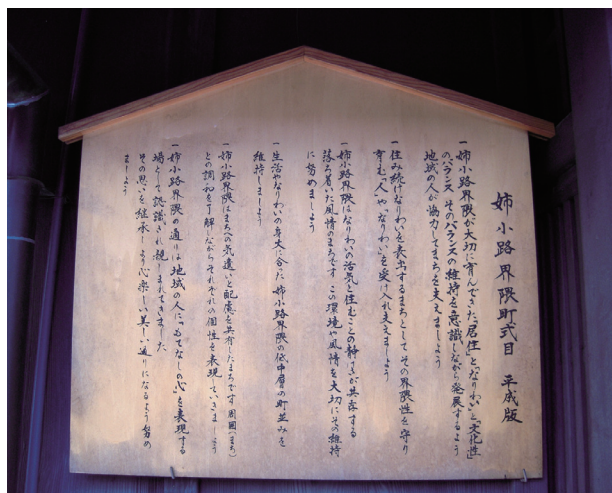
●建築協定の締結(H14)

この町式目を具体化するため、建築協定締結に向けて活動を行い始めた際に、御池通沿いで新たなマンション建設の問題が発生し、建築協定の動きは界隈全体に広がることとなった。

平成14年3月に2つの建築協定地区（姉小路界隈地区建築協定、松長町地区建築協定）の申請書を

図表3 姉小路界隈町式目（平成版）

<p>姉小路界隈町式目（平成版）</p> <p>一 姉小路界隈が大切に育んできた「居住」と「なりわい」と「文化性」のバランスの維持を意識しながら発展するよう、地域の人が協力してまちを支えましょう。</p> <p>一 姉小路界隈は住み続け、なりわいを表出するまちとして、その界隈性を守り育む「人」や「なりわい」を受け入れ、支えましょう。</p> <p>一 姉小路界隈は、なりわいの活気と住むことの静けさが共存する、落ち着いた風情のまちです。この環境や風情を大切に、その維持に努めましょう。</p> <p>一 生活やなりわいの身丈に合った、姉小路界隈の低中層の町並みを維持しましょう。</p> <p>一 姉小路界隈は、まちへの気遣いと配慮を共有したまちです。周囲（まち）との調和を了解しながら、それぞれの個性を表現していきましょう。</p> <p>一 姉小路界隈の通りは、地域の人に「もてなしの心」を表現する場として認識され親しまれてきました。その思いを継承し、より楽しい美しい通りになるように努めましょう。</p>
--



姉小路界隈町式目（平成版）の案内板



建築協定区域であることを知らせる看板

図表4 建築協定便り（姉小路界隈地区、松長町地区）

『姉小路界隈町式目（平成版）』 No.3

姉小路界隈地区建築協定運営委員会 松長町地区建築協定運営委員会

◆建築協定運営委員会からの報告

○建築協定発効以後のこれまでの経過

平成14年7月11日に建築協定が発効して、約8ヶ月が過ぎました。この間の協定への問い合わせ等は京都府に1件、事務局に1件ありました。1件は共同住宅についての事前相談、もう1件は店舗の改装に関する問い合わせで、協定内容外でしたのでその旨の説明を行いました。

建築協定地区内での新築、増改築を行う場合は、建築協定運営委員会の同意が必要となりますので、ご理解とご協力をお願いします。

○京都市建築協定連絡協議会に入会します

市内の建築協定地区の相互の連絡、情報交換、普及啓蒙を行うことを目的として「京都市建築協定連絡協議会」が活動しています。

姉小路界隈地区等の建築協定地区につきましても入会のお誘いを受けていましたが、15年度当初から入会をいたしますのでご案内します。



←姉小路界隈町式目の案内板を設置しました



←姉小路界隈町式目—建築協定の締結を記念して酒販ビル前にガス燈を設置しました。都心のまちづくりの希望の灯りとして24時間灯し続けています。

◆都心界隈から報告 1—NPO法人「都心界隈まちづくりネット」が発足しました

京都市都心部のまちづくり活動をつなぐ「都心界隈まちづくりネット」の発足

かねてより、設立の準備を進めていた特定非営利活動法人「都心界隈まちづくりネット」が、平成15年1月16日をもって設立いたしました。理事長には梅家社長 西村勝が就任。今後はNPO法人としての特性を活かしながら、地域の企業や行政との協働のもと、「まちの人の手で、まちの人の想い、まちの人のためのまちづくり」を実現していきます。

◆法人の目的 ～定款より～

本法人は、豊かな歴史と伝統を有する京都市都心界隈において、界隈に住む人及び界隈で生業を営む人の総意に基づいたまちづくりの実現を目的に、まちの人一人ひとりの思いを抽出し、合意を導き出すための企画や調整、また行政との連携のもと、その実現に至る仕組みづくりのための事業を行う。さらに、地域の現状やまちづくりの取組の情報を随時発信することにより、地域における情報の共有を図ると共に、京都における住民主体のまちづくりの発展に寄与することを目的とする。

京都市に提出し、7月に認可・公告された。都心部において13町内会、協定者約100人、協定区域面積約2haに及ぶ建築協定が実現したことは非常に画期的な出来事であった（図表2）。

なお、2つの建築協定には、高さ規制（姉小路18m以下、松長町20m以下）と壁面線指定（松長町のみ）及び協定期間（姉小路10年、松長町5年）に違いがある。

● NPO 法人 都心界限まちづくりネットの設立 (H15)

考える会の活動がイベントや勉強会を通して近隣町内会の理解を得、さらに周辺の市民グループへと広がりを見せる中で、これらの活動を包括しながら連携・協力し、行政との共働を図るための組織が必要であることから、考える会のメンバーを中心とした「都心界限まちづくりネット」が平成15年1月にNPO法人として設立された。NPO法人では都心界限のネットワークを深めるためのPR活動と、美しい御池通の景観創造に向けた提案を発信している（図表4）。

また、この時からNPO法人 都心界限まちづくりネットは、姉小路界限地区建築協定運営委員会の事務管理業務の委託を受け、業務を行っている。

● 街なみ環境整備事業による京町家再生 (H16～)

協定区域内では建築協定の締結の成果を踏まえ、京町家と調和した街なみを創造し、地域の魅力を高めることを目的に「街なみ環境整備事業」による京町家の再生が行われている（図表5、6）。

具体的な事業は、平成14年～16年に事業計画策定が行われ、平成16年度から事業が開始、平成20年度までに8件の京町家の再生が実施された（事業期間はH16年～H25年の予定）。

建築協定締結後の取り組み (H15～)

● 職住共存特別用途地区が施行 (H15.4)

この時期、京都市では姉小路界限に代表されるような都心部の職住共存地区（図表7）において、職住共存特別用途地区を導入。これにより風俗関連営業を制限するとともに、共同住宅を建てる場合にまちなみに配慮するよう一定のルール（容積率の制限、斜線制限の追加等）が実現された。

考える会ではこのようなルールを画期的な取り組みと一定の評価を行ったが、姉小路通の北側は「都心幹線沿道地区」（容積率700%、45m高度地区）とされ、通りの南側は「職住共存地区」（容積

図表5 姉小路界限街なみ環境整備事業地区



* 青色の線で囲んだ範囲が姉小路街なみ環境整備事業地区（姉小路界限地区及び松長町地区建築協定エリア内）

* 青く塗られた箇所においてH16-H19年度に補助事業を実施

図表6 街なみ環境整備事業ニュース

姉小路界限地区街なみ環境整備事業制度による京町家再生の平成20年度の補助案件を募集しています。

■ 姉小路界限地区は京都府下、最初の街なみ環境整備事業地区です。

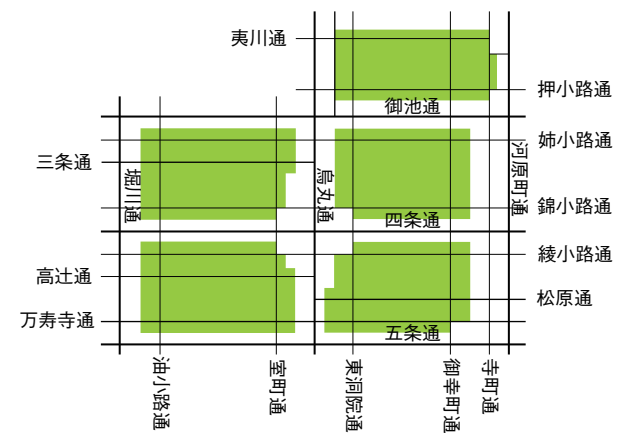
姉小路界限地区の様々な活動および建築協定の締結の成果を踏まえ、京町家と調和した街なみを創造し、地域の魅力と活力を高めることを目的に、「街なみ環境整備事業」の導入が決定しました。平成14年度～16年度で「姉小路界限地区街なみ環境整備事業」の事業計画策定を行い、16年9月末に「まちづくり協定とその区域」について、京都市の承認を得ました。協定は「姉小路界限町式目（平成版）」を実現するために、都心界限の居住環境を保全しつつ、職住共存地区の環境を維持増進することを目的とし、建築協定区域を対象としています。16年度に事業制度を活用して2件の京町家再生が実現しています。19年度までに7件の事業が完了しました。

基本ルールに基づいた修景イメージ

■平成16～19年度の4か年で6件の京町家が再生しました。

	《平成16年度》		《平成17年度》	
	〔森口邸〕	〔菊岡邸〕	〔谷口邸〕	〔岡野邸〕
事業前				
事業後				

図表7 職住共存地区の区域図



率400%、31m高度地区)で都市計画制限の内容が異なる実態が残った。

京都の町は通りをはさんだ「両側町」が基本であり、考える会の基盤である姉菊屋町においては、この新しい建築のルール適用により、通りをはさんで建築制限内容の格差がさらに拡大することとなった。そして、この建築制限内容の格差が拡大するルールについては会員や住民からも課題が指摘され、考える会では通りの両側で均一となる更なるルールの変更追加を京都市に求めた。

●美しい都心界隈の創造を目指して市民提案を実施 (H16～H19)

上記のような状況を受け、考える会及びNPO法人都心界隈まちづくりネットでは、考える会が目指す市街地像の実現に向けて、平成15年12月に「御池通シンボルロードにふさわしい景観形成に向けての提案書」を京都市に提出したことを皮切りに、数多くの提案を行った。また、国や財団法人、市などのモデル調査に応募、選定を受け多様な調査研究を同時期に実施した。その中でも、平成16年度全国

都市再生モデル調査における取り組みの成果は、「美しい御池通の景観創造に向けて」という市民提案として平成17年5月31日に京都市に提出された。

●京都市新景観政策が施行 (H19.9)

京都市においては、平成14年に日本建築学会や経済界から都市景観の保全に関する提言が出されたこと、また平成16年に景観法が制定されたことを受け、平成17年に「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」を設置し、二度にわたる答申を行った。そしてこの成果を踏まえ新景観政策の素案を平成18年11月に公表、パブリックコメントの募集が行われた。

新景観政策は5つの政策ポイントが掲げられたが、その中の1つの柱である、「建築物の高さ規制の引き下げ」は、考える会(姉小路界隈地区・松長町地区建築協定運営委員会)の基本目標である「5階以下の低中層の街並み方針」が実現される規制内容であったことから、考える会ではこの新たな景観政策を支持する表明書を京都市に提出した。

市では、このパブリックコメントの後、更に様々

図表8 姉小路界隈を考える会((姉小路界隈地区・松長町地区建築協定運営委員会)の取り組みの経緯

	姉小路界隈地区における取り組み	行政における施策・制度
H7年	マンション問題を契機に「姉小路界隈を考える会」設立 看板の似合うまちづくり(H7年～) 灯りでむすぶ姉小路界隈(H9年～) 花と緑でもてなす姉小路界隈(H10年～) 地域共生土地利用検討会スタート。マンション計画を地域・事業者協働で検討(H11～H14)	
H12年	姉小路界隈町式目(平成版)制定	
H14年	建築協定締結(H14.7)(姉小路界隈地区、松長町地区)	
H15年	NPO法人都心界隈まちづくりネット設立 「御池通シンボルロードにふさわしい建物形成に向けての提案書」提出	職住共存特別用途地区施行(H15.4) 「職住共存地区での新しい建築ルール」により建物の高さ、容積率を下げるダウンゾーニングが実現 美しい国づくり政策大綱(H15.7)(国土交通省)
H16年	街なみ環境整備事業スタート 「全国都市再生モデル調査」の選定	景観法の制定(H16.6)
H17年	「美しい都市・京都」づくりに向けての市民提案	
H19年	松長町建築協定失効(H19.7) 考える会の活動の基本目標である「5階以下の低中層の街並み方針」を法的に達成	京都市新景観政策施行(H19.9) 高度地区指定の強化に伴い、「職住共存地区」では高さ制限が31m→15mに変更
H20年	用途の規制を継続させるため、地区計画への移行に向けた取り組みを検討	

な説明会を開催し、市民や事業者からの意見を踏まえた上で、平成19年3月に市議会及び都市計画審議会において承認を受け、平成19年9月に新景観政策を施行した。

● 12年に渡る地道な取り組みの成果

マンション建設計画の反対運動を契機に設立された姉小路界限を考える会の取り組みは、地道なまちづくりの活動を重ね、自らの地域の居住環境を担保するツールとして建築協定を締結し、更なるルールの検討を京都市に要請し続けた結果として、考える会の基本目標である「5階以下の低中層の街並み方針」が都市計画的に実現（高度地区が31mから15mに強化）されることとなった。なお、このような息の長い、そして非常に専門的な内容に踏み込んだ取り組みや提案を実現可能とした理由としては、建築・都市計画に精通した専門家によるサポートが挙げられる。

地域計画建築研究所（アルパック）の石本氏は、姉小路において最初のマンション反対運動が起きた平成7年にアドバイザーとしての相談を受けたことをきっかけに、考える会の立ち上げ時から、プランナー、情報提供者、ボランティア等の様々な役割で会の活動をサポートしてきている。

また、考える会の会長であり、かつ、姉小路界限地区建築協定運営委員長の市古氏も、住民が発意するようなまちづくりの取り組みには、「石本さんのような専門家のサポートが必要不可欠である」と発言している。

姉小路界限地区におけるこの取り組みからは、地元住民とまちづくりの専門家が相互に関わりあうことでまちづくり活動が継続し、また実際の協働の作業を行うことで様々な成果が実現されてきたプロセスが読みとれる。

3 今後の課題

新景観政策施行後の課題

● 建築協定の存在意義が希薄化

新景観政策が施行されることによって、京都市では大幅な高さ規制の引き下げが行われ、幹線道路地区は45mから31mへ、姉小路界限地区が属する職住共存地区は31mから15mに高さ規制が引き下げられた。



姉小路界限を考える会・姉小路界限地区建築協定運営委員長の市古さん（左）とアドバイザーの石本さん

※二人の背景には「5階以下の低中層の街並み」が担保されるようになった姉小路界限が広がる

その結果、高さ規制がメインである当該地区における建築協定の果たす役割は現実的に薄れることとなった。事実、姉小路界限地区に隣接する松長町地区においては建築協定の更新を平成19年7月に迎えることとなっていたが、同年9月に新景観政策が施行されることが決定していたため、協定の更新を行わず、合意を持って同協定を失効させた。

この背景には、商業地の都心部における複雑な土地所有形態、相続問題等により合意形成が容易ではないことや、マンション問題を契機に建築協定を締結したものの、高度地区の強化によって高さ問題は解決されたことから、協定の更新時には合意率が下がってしまうような問題が存在している。

● 地区計画への移行に向けた取り組みを検討

松長町においては建築協定を更新しないことが決定したが、姉小路界限地区では今回施行された高さ制限に加えて、現在建築協定で定めている建築物の用途規制は今後も継続させたいと考えている。

その一方で建築協定は合意者間でしか協定の効力が及ばず、穴抜けの箇所が存在してしまうことから、姉小路界限地区全体のことを考え、現在の建築協定の内容を地区計画に移行させることを検討している。

しかし、現在の京都市における地区計画の策定は地権者すべての同意を原則としていることから、合意形成の過程において大きな困難が伴い、実現が難しいのが現実である。

考える会では今後京都市に対し、地区計画への移行を円滑に進めるため、考える会のまちづくり活動について協力・支援を求めていく予定である。