特集【論説】 紛争・訴訟問題からみたまちづくり手法の有効性と限界

京都市の建築協定

A Case Study of Building Agreement in Kyoto City

Tatsuaki FUMIYAMA : City Scenery Section, City Planning Bureau, Kyoto City

Chief of Design Guidance Subsection

文山 達昭*

はじめに

まちづくり手法の代表的なもののひとつに建築協定がある。建築協定制度は1950年の建築基準法制定当初から定められており、まちづくりのための制度としては最も古い歴史を持つ。また、現在、全国には2,800を超える協定地区が存在し、地区計画（約5,500）には及ばないものの、その数から見ても最もポピュラーなもののひとつといえる。この制度の最大の特徴は、締結からマネジメントまでを含め、地域の能動的な取組による、いわば〈動的〉な制度であるところにある。そして、多くの場合、そこには地域の紛争が大きな動因として絡んでくる。本稿では、この建築協定が実際に地域でどのように活用されているのかについて、京都市の事例を紹介したい。

京都市の建築協定は、1973年12月の下鴨第一住宅地区にはじまる。この地区は京都有数の由緒ある住宅地として古くから知られており、その閑静な住環境を守るため、同年の新都市計画法施行に伴う用途地域の指定とあわせ、住民合意のもとに建築協定が締結された。協定内容は用途制限のみで、階数及び高さを限定したうえで共同住宅を許容するほかは専用住宅以外を原則禁止とする簡潔なものである。当時、地区内で生じていた住宅の

跡地利用を巡る問題に端を発しており、いうなれば京都市の建築協定はまさに紛争予防策としてスタートを切ったわけである。

以後、建築協定の数は時代を経るにつれほぼ右肩上がりですべて増し、2011年1月末現在、地区数は68を数えるに至っている。そのうち、開発事業者が分譲に先立ちあらかじめ協定を定めた「一人型」が35、住民の合意により締結された「合意型」が33、さらに合意型のうち当初から住民発意によりはじめられたものは17、一人型から更新されたものは16になる。建築協定は〈人〉に支えられた制度であり、そのあり様は締結に至る経緯から運営のあり方までを含めると一人型であっても地区それぞれに個性を有している。ここでは、それらのなかからとりわけ特徴的な事例として「職住共存地区」と「桂坂地区」の建築協定を取りあげたい。

職住共存地区

職住共存地区は、京都市の中心部に位置する、幹線道路に囲まれた街区内部の歴史的市街地を指す。都心の商業地にあつて社会的・経済的変化を受けながらも、この地区では、その名のとおり職と住が共存する伝統的な生活様式が色濃く残り、町家と中低層の建築物が建ち並ぶ景観が長らくの間保たれてきた。だが、1985年頃から町屋の跡地などに大規模なマンションが相次いで建設されは

じめ、それらを巡って地域との紛争が頻発するようになった。

そのような状況のなか、最初に建築協定を締結したのは1989年8月の麩屋町通笹屋町地区である。地区内でワンルームマンション建設計画が持ち上がったのをきっかけに町内会で「まちづくり憲章」を制定し、それが建築協定へと発展した。協定内容は、共同住宅のほか貸事務所や風俗営業等の用途を禁止するとともに、高さは13m、階数は3以下とするもので、当時の都市計画制限（用途地域は商業地域、高度地区は31m）からすると厳しく感じられるが、共同住宅や貸事務所に関しては所有者の住宅が付属することを条件として立地を認めているところに建築協定ならではの柔軟さと合意形成に際しての地域の事情が伺える。

職住共存地区では、この麩屋町通笹屋町地区を嚆矢として、2002年までに7つの地区で建築協定が締結された。いずれもマンション建設など地区内で生じた何らかの問題を契機としており、ほとんどの地区が建築協定に先立ちその理念となる「まちづくり憲章」や「町式目」を定めている。また、協定内容もワンルームマンションや風俗営業の立地を規制するとともに建築物の高さを15m程度に制限するなど共通点が多い。

さらに、これらの地区に共通する特徴として有効期間の短さが挙げられる。建築協定には制限内容とあわせて有効期間を定める必要があり、京都市の場合、住宅地ではこれを10年（自動更新を含めると20年）としている地区が大半を占める。これに対して職住共存地区では7地区のうち6地区が5年（うち5地区が自動更新なし）という短い期間を選択している。これには主に2つの理由がある。ひとつは、都心の商業地ゆえ社会的・経済的な変化が速く、個人の土地利用ひいては〈まち〉の将来像を固定しがたいことである。ひらたくいえば、先のことは分からないため5年程度ならよいがそれより長いと合意はしがたいという土地所

有者が存在し、有効期限の長短が合意率に少なからず作用するという事情がある。もうひとつの理由は、5年ごとの更新作業を定期的なまちづくり活動のひとつとして捉えていることである。建築協定の更新をするには、改めて地域の合意形成を図り、各住民から合意書を回収するという作業が必要となる。とりわけ、土地の所有形態が複雑な都心部においては、それに要する時間と労力は並大抵ではない。にもかかわらず、あるいはだからこそ、土地利用や建築活動の変化が激しい都心部にあって、そのような作業を建築協定さらには地域のまちづくりについて住民間で改めて認識し考えるための良い機会と捉えているのである。

さて、以上のように職住共存地区の建築協定は締結に至る経緯や内容などで多くの共通点を有しているわけだが、締結後の状況はそれぞれ異なる様相を呈しており、特に2007年9月に施行された京都市の「新景観政策」を境にその差異はより顕著となっている。

職住共存地区で頻発する紛争に対し、行政もただ手を拱いていたわけではなく（遅きに失した感はあるかもしれないが）、2003年にこの地区を対象として、風俗営業を禁止し共同住宅に店舗等の併設を義務づける特別用途地区を指定するとともに、高度地区による道路斜線制限の強化を行った。さらに2007年には新景観政策の一環として職住共存地区の高度地区制限を31mから15mへと引き下げている。これら行政側の施策により、これまで建築協定で制限していた内容が公的な規制でほぼカバーされることになったのである。

このような状況の変化を受けて、まず2つの地区が新景観政策施行と相前後して協定の廃止を選択した。そして2010年8月には、職住共存地区での協定第1号であった麩屋町通笹屋町地区が更新をせず有効期間の満了を迎えている。いずれも少なからずの苦労を経て立ち上げられた建築協定であるが、これらの地区の決断からは、それ以上に

協定を維持していくことの大変さを伺い知ることができる。

その一方で、それでもなお建築協定を続けていく意志を明らかとしている地区もある。じじつ、ある地区では、建築協定を締結していることそれ自体が地区内外に対し意義・効果があるとして2007年10月に2度目の更新を行い、しかもその際、これまで不都合であった土地も加えて合意率を向上させている。また、別の地区では自らの取組が行政の施策に繋がったという矜持のもと、建築協定をひとつの象徴として維持しつつ、地区計画や独自の景観ルールを定めようと検討をはじめている。さらには、協定地区ではないが、地域のまちづくり委員会に建築分科会を立ち上げ、自らの景観ルールに基づき建築主に事前協議を求める修徳学区のような新しい動きも起こっている。

職住共存地区では、新景観政策の施行以降、ミクロなもの、局地的なものはいまなお存在するとはいえ、確かに大きな紛争は見られなくなった。そして、それにともない、2010年に策定された修徳学区の「まちづくり憲章」が「〈規制ルール〉から〈創造ルール〉へ」といみじくも記しているように、地域のまちづくりは問題対応型から自発型・創造型への転換期を迎えているといえる。職住共存地区においては、ある面では建築協定はひとつの役割を終えたかもしれない。だが、7つの建築協定とそれを支えてきた人々こそが、そのような転換のための礎を築いたといっても言い過ぎではないだろう。

桂坂地区

桂坂地区は京都市の西部、西山の麓に位置する、当時セゾングループの一翼を担っていた西洋環境開発が中心となって計画された郊外住宅地である。開発総面積は163ha、計画戸数は3,600の規模を持つ。開発は工区を分けて行われ、第1工区の入居開始が1986年。その後、順次、宅地造成が進めら

図表1 職住共存地区の区域図

○が現在有効、●が失効した協定地区を示す。

図表2 職住共存地区の通り景観

図表3 職住共存地区の俯瞰景

れ、まちびらきからおよそ四半世紀を経た2010年、最後の工区が完成した。各工区は完成時期が異なるほか区画数や宅地規模も一様ではない。桂坂の開発コンセプトに〈世代・世帯の多様性〉があるため、実際、コミュニティのあり様も入居時期の相違と相まって工区ごとに多様である。

建築協定は、工区を分譲するごとに一人型で設定され、今では39の建築協定地区がここ桂坂に存在する。協定では、各地区共通して、分譲当初の住環境やまち並みを維持することを目的に、建築物の用途のほか敷地規模、壁面の位置や高さ、意匠、色彩などを規定している。また、多くの地区では建築協定とあわせて地区計画も定められている。地区計画では、基本的に協定項目のうち用途と敷地規模を制限しており、住環境の基礎となる部分について建築協定のいわばセーフティーネットとして機能することが意図されている。

桂坂地区の建築協定の特徴としては、なによりもまず、ひとつのエリアに39もの協定地区が集中・連担している点が挙げられるだろう。桂坂地区はそこだけでひとつの学区を形成しており、すなわち学区内のほとんどの世帯が建築協定を結んでいることになる。だが、見方によっては、それは開発事業者から与えられた状況にすぎないともいえる。特筆すべきは、そのような状況を背景として、地域自らが桂坂全体で建築協定の意義を捉え、建築協定のみならずそこからさらに広がりのあるまちづくりを展開していることである。その中心的役割を担っているのが、桂坂地区建築協定協議会である。

桂坂地区建築協定協議会は2007年7月に設立された、運営委員会のいわば連合体である。桂坂では、協定地区ごとに自治会を母体として運営委員会が置かれているが、それぞれが互いの様子を知ることなく個々に活動する状況が長らく続いていた。また、その活動のあり様も熱心なところから関心の低いところまで様々であった。だが、まち

びらきから20年が経ち、各地区で増築やリフォームが増えはじめ、協定の更新時期を迎える地区も相次ぐようになった。そのようななか、各運営委員会が情報共有・連携を図り、桂坂全体として建築協定の諸課題に対応するとともに、さらには広くまちづくりを考えていくことを目的に協議会は設立されたのである。

協議会は、各運営委員会の委員長等と協議会役員、そして西洋環境開発から事業を引き継いだ開発事業者から成る。日常的な活動内容としては、それぞれの地区の動向や課題等の情報を共有することに加え、各運営委員会の会議に協議会役員が参加し助言する、運営委員を対象に勉強会を開催するなどの取組を行っている。特に各地区で問題事案が生じた場合に協議会があることの意義は大きい。一般的に自治会など地域のコミュニティを単位とする協定地区では、協定違反のような事案があったとしても、コミュニティとしての関係を気遣い、毅然とした対応をとることに躊躇する傾向がある。そうした場合に、このような当事者でありながら第三者的でもある組織が介在することで事態を適切に収拾することが可能となる。じじつ、協議会ではそのようにして幾つかの事案を解決している。また、外部からの大きな開発圧力に対しても、運営委員会単位で臨むより、このような組織で対応するほうが効果的であるだろう。

協議会では、これら建築協定の運営に関する活動のほかにも多岐にわたる取組を行っている。そのひとつに建築協定の名称変更がある。桂坂では従来、工区順に付けられた番号をそのまま協定地区の名称としていた。それを各自治会と連携し住民全員の了承を得て、すべて自治会名を冠する名称に改めたのである。同様に地区計画の名称についても行政に働きかけて名称の変更を行っている。名は体を表すというが、これらの取組はとりもなおさず、開発事業者によって与えられた一人型の協定を自らのものとして捉え直すためであったと

いえるだろう。

また、2009年には、そのような取組を〈まち〉のあり方そのものにまで広げている。協議会設立と相前後して、京都市の新景観政策により桂坂は景観計画区域に指定され、これまで建築協定で維持されていたまち並みのうえに公的な景観規制が被せられることとなった。その少し前には、桂坂の中心部で持ち上がった5階建てのマンション計画を巡って大きな紛争が生じている。そのような状況を踏まえ、協議会では、国土交通省の支援を受けて「20年後も輝き続けるまち『桂坂』」を目指

して「わがまちの景観についてみんなで考えよう」をテーマに「桂坂夢まちプロジェクト」と称して一連の取組を行った。桂坂全住民を対象とした〈住まい・まちづくりを考えるためのアンケート〉、小学校と連携しての〈子供たちからの桂坂のお気に入りの場所の絵の募集〉、身近な地域資源を再発見するための〈桂坂まちあるき〉などである。そして、それらの成果発表の場として「景観まちづくりフェスティバル」と題するシンポジウムを行い、300人以上の住民の参加を得ている。

これら一連の取組は、協議会の言葉を借りれば、

図表4 桂坂地区の全体図（「桂坂まちあるきマップ」より）

図表5 桂坂地区のまち並み

図表6 桂坂地区を横断する石畳通の眺め

「今一度地域住民が桂坂地区の個性や魅力、これからも守り続けていくもの、これから創りだしていくものを見つめ直す」とともに「桂坂の良好な景観・居住環境をどのように保ち、育てていくか、そのために自分たちが何をすればよいかを住民自らが考えるきっかけとなること」を目的として実践されたものである。まちびらきから20年、高齢化や空家化の進行など他の郊外住宅地に見られるような〈まち〉の行く末に関わる大きな問題がないか、そのような取組を地域全体で行うことができたのは、もちろんキーパーソンとなる人物の存在や活発な自治会活動という基礎があつてのことだが、建築協定があらかじめ仕組まれていたからこそ——開発当初にそこまで意図されていたかどうかはともかく——ともいえるだろう。

協議会では、このような大きなプロジェクトを実行するうえで新たな住民メンバーの参画や隣接する京都大学の協力を得ており、今後もその体制を維持したまま、引き続き建築協定に関する日常的な活動のほか様々な活動に取り組んでいくことが確認されている。桂坂では、既に9地区が当初の有効期間を終え、合意型として改めて建築協定をスタートさせている。その一方で、一人型協定のもと新たに入居がはじまった地区もある。建築協定は、今後とも、それら多様なコミュニティを結ぶ紐帯として機能していくことだろう。

おわりに

職住共存地区と桂坂地区という場所性や成り立ち、現在の動向など様々な面に対照的な2つの事例を紹介した。だが、それらの間には共通点もある。それは、建築協定を単なる規制のための制度

や手法としてではなく、それに留まらない意義を持つものとして捉えているということである。職住共存地区では代々受け継がれてきた〈まち〉を守るためのひとつのマニフェストとして。そして、桂坂地区では新しくつくられた〈まち〉を自らのものとするための拠り所であり、その将来を考えるための立脚点として。

本特集のタイトルにちなんでいえば、違反時の対応、穴抜け地や隣接地の問題など、規制手法としての建築協定制度の限界は明らかである。地区計画などの〈強い〉制度と比して建築協定は〈弱い〉ということがよくいわれる。しかし、強さとはときに硬直したものになってしまう一方、弱さはただ弱いだけでなく柔軟でしなやかなものにもなりうる。建築協定をそのようにしなやかなものとしているのは、それぞれの地域に住まう〈人〉にほかならない。

近年様々なところで、建築規制のあり方を巡って〈事前明示型〉の確認制度の限界、そしてそれに替わるものとして〈協議調整型〉の許可制度の可能性が改めて議論されはじめている。そこでの要点のひとつは誰がいかにして判断を下すかということにあるが、紛争予防という観点のみならず地域の個性を活かしたまちづくりを進めていくには、行政の裁量という枠に限定されることなく、地域の意向をどう取り込むべきか、具体的には市民参加・市民主体のレビュー制度といったことまでも視野に入れてそれは検討されるべきだろう。そのとき、ここで紹介した事例のみならず建築協定を通して全国各地で積み重ねられてきた地域それぞれの取組は先駆的事例として大いに参考になるだろうし、またそうすべきであると考ええる。