

### 1-3 京都市職住共存地区の活動—姉小路と修徳学区

#### (1) 京都のエリマネと民泊ブーム

IT技術の飛躍的な発展と世界的な大観光時代の到来により、京都ではオーバーツーリズム問題が発生した。押し寄せる観光客が生活空間へ侵入して様々なトラブルを引き起こす、いわゆる違法民泊問題が深刻となったため、京都市では2015年12月に民泊対策プロジェクトチームを発足させ、2016年7月には民泊通報窓口まで設けられることとなった。一方、国は、2017年6月、住宅宿泊事業法（民泊新法）を制定し、インバウンドの受入れを整備・拡大する姿勢を明確にした。これに対し、京都市では2018年2月に民泊条例が制定され、住居専用地域での営業期間の制限やトラブルの際の10分以内の駆付けなど、かなり厳しい要件が課せられることになり、その後、民泊のトラブルは減少している。

一方、町家が旅館業法にもとづく簡易宿所に改修される事例は、違法民泊問題が一段落してからも継続し、少なくとも、コロナの流行により人の動きが一変する2020年の春までは問題であり続けた。簡易宿所の急増がもたらす問題は、住民の日常生活レベルでのトラブルを超え、京都の伝統的な町なみとコミュニティを改変し、住民を追い出す「観光ジェントリフィケーション」であるとさえ指摘される状況であった<sup>1)</sup>。

京都は、その長い歴史の中で伝統的な町なみを作り上げ、多くの人々を引き付けてきたが、それと同時に、常に外からの開発圧力にさらされ続けて来た。織物などの伝統産業が衰えた時期には産業構造の変化とともに都心の人口も減少したが、バブルの前後を通じてマンション

建設ブームが起こり、京都の町なみは大きく変貌することとなった。普通、エリアマネジメントは「いかに人に来てもらい、いかに賑わいを演出するか」をテーマに展開されるが、京都の場合は、押し寄せてくる外部の影響から「いかに京都らしさを守るか」が大きなテーマとなっている。しかしながら、こうした外からの圧力は京都に新しい活力をもたらす源泉でもある。簡易宿所についても、市内の空き家問題に悩むエリアでは課題解決策として期待され、エリアを活性化するための機会と捉えられている。古い京都をすべてそのままの形で保存することは不可能であり、平穏な住民の日常生活という短期的な視点で見ても、京都らしい町なみやコミュニティの維持という長期的な視点で見ても、観光との間でのバランスの達成が重要である。

ただし、最適なバランスは、京都市内においてもエリアによって異なっている。住居専用地域では住民の平穏な日常生活の維持に重点があり、街中の目抜き通りでは観光のもたらす機会の利用に重点があるのが自然であり、そのための法制度を活用することで目的は達成されるであろう。微妙なのは、京都中心の繁華街にありながら古い京都らしい面影を残したいいわゆる「職住共存地区」である。そこでは一律に開発を拒否することも、容認することも最適をもたらさない可能性が高く、難しいかじ取りが求められる。住民と開発事業者の対話により衝突を回避し、個別のケースごとに両者が容認できる線を模索することが重要で、この個別の対話を促進する枠組みとして「景観まちづくり協議会」と「協定書」の締結がある。以下では、姉小路界限と修徳学区を取り上げ、簡易宿所の進出にどうエリアとして対処しようとしているかを紹介する。

(2) 京都独自の仕組み-地域景観づくり協議会、協定書、職住共存地区

a) 地域景観づくり協議会

「地域景観づくり協議会」制度は、京都市市街地景観整備条例に基づく制度である。地域の景観づくりに主体的に取り組む組織を、市長が「地域景観づくり協議会」として認定すると同時に、その組織がまとめた「地域景観づくり計画書」も市長が認定する。「地域景観づくり計画書」は、協議会がその活動区域である「地域景観づくり協議地区」における景観の保全・創出のための方針をまとめたものである。協議地区において建築や看板の設置などをしようとする事業者等は、景観関係法令の手續に先立ち、その計画内容について、協議会と意見交換をすることが義務づけられている。意見交換が必要な行為や時期・方法については、各協議会によって異なるが、この手続きを踏まなければ開発事業者は法律上の手續に入ることができない(図1)。

こうした手続きは、地域住民の側にとっては地域の特性やまちづくりに関する考え方などを開発事業者に伝える機会となるとともに、開発事業者にとっては建物を設計する上で必要なことや配慮すべき点を住民か

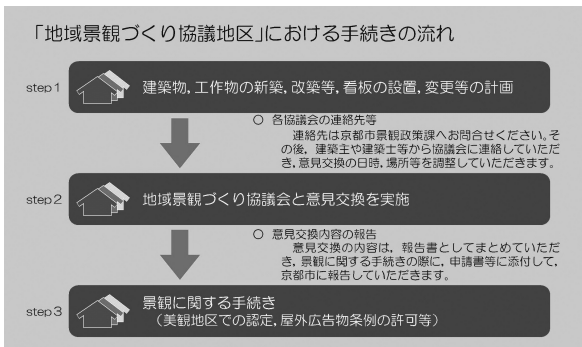


図1 手続きの流れ(京都市HPより)

ら直接聞く機会となっている。京都市の HP には「地域の方々が想いや方向性を共有し、さらには、新たにその地域で建築等をしようとする方々と一緒になって地域の景観づくりを進めていくことを目的とした制度です。平成 23 年 4 月から実施し、これまでに、12 の団体を協議会として認定しています」と記されている（表 1）。名前は地域「景観」づくり

認定地域			
名称	所在地	計画書認定日	計画書(認定)
修徳景観づくり協議会	下京区修徳学区	平成24年6月1日	修徳景観づくり計画書
先斗町まちづくり協議会	中京区先斗町付近	平成24年6月1日	先斗町地域景観づくり計画書
西之町まちづくり協議会	東山区新門前通付近	平成25年1月10日 (平成27年8月28日変更告示)	住民が築く町・西之町のまちづくり「景観づくり計画書」
一念坂・二車坂 古都に燃える会	東山区一念坂・二車坂付近	平成25年4月15日 (平成26年8月13日変更告示)	一念坂・二車坂 地域景観づくり計画書
桂坂景観まちづくり協議会	西京区桂坂付近	平成25年5月31日	桂坂の景観まちづくり
姉小路界隈まちづくり協議会	中京区姉小路界隈	平成27年3月31日	姉小路界隈地域景観づくり計画書
明倫自治連合会	中京区明倫学区	平成27年6月1日	明倫自治連合会地域景観づくり計画書
仁和寺門前まちづくり協議会	右京区仁和寺門前	平成28年7月7日	仁和寺門前まちづくり協議会 地域景観づくり計画書
京の三条まちづくり協議会	中京区三条界わい	平成29年6月30日	京の三条まちづくり協議会 地域景観づくり計画書
紙園新橋景観づくり協議会	東山区紙園新橋界わい	平成30年8月1日	紙園新橋景観づくり協議会 地域景観づくり計画書
嵐山まちづくり協議会	長辻通、渡月橋の東西、中之島付近	—	まもなく意見交換が必要になります！
笹屋町一丁目景観まちづくり協議会	上京区笹屋町一丁目	—	まもなく意見交換が必要になります！

表 1 京都市の地域景観づくり協議会（京都市 HP より筆者作成）

であるが、この景観は広く捉えられ、まちづくりに関連する事項は大体この手続きに含まれる。ただし、市長が認定した「地域景観づくり計画書」の内容には拘束力があるわけではなく、この仕組みは、あくまで住民と開発業者の意見交換を義務付けて、地域の景観づくりを一緒に考えるきっかけをつくるものとされている。公的なルールとして強制力を持たせるには、別途、景観協定、建築協定、地区計画などの策定が必要となる。「地域景観づくり協議会」は既に10年近い運用の実績があり、協議地区において一定の役割を果たしてきてはいるが、あくまで相互の理解を促進する役割にとどまっているため、開発事業者が強引に事業を進めようとした場合、住民側にとってそれを押しとどめる力とはなっ

ていない。

#### b) 協定書

京都市住宅宿泊事業条例（民泊条例）は、住宅宿泊事業者等の責務として「... 地域活動 ... に積極的に参加すること、地域住民との間で住宅宿泊事業の運営に関する協定を締結すること等により、地域住民との間の信頼の構築に努めなければならない。」（第5条第3項）と定めている。京都市のHPは、当事者間の話し合いの内容を協定書に定めることが「お互いの安心につながります」として、旅館業又は住宅宿泊事業の営業を行う営業者と町内会との間で交わす協定書のひな形を示している<sup>2</sup>。「地域景観づくり協議会」では、簡易宿所の地区内への進出に際して、事業者と意見交換を行った後にこの協定書を取り交わす事例があり、地区と事業者の相互理解の一助となっている。ただし、この協定の締結も強制ではなく、地域住民と事業者に考え方の違いがある場合には締結自体が不可能なこともある。

#### c) 職住共存地区

職住共存地区とは、概ね京都市の中心部である御池通・五条通・河原町通・堀川通沿いの街区に囲まれた内部地区で、いわゆる「田の字」のあんこの部分として知られているエリアである（図2）。面積にして約152haある。この地区は、長らく職住共存の形態を維持しながら、京都の都市活力を中心となって支えてきた。しかしながら、1970年代後半から人口の減少・産業の衰退等の空洞化現象が進行し、このままで

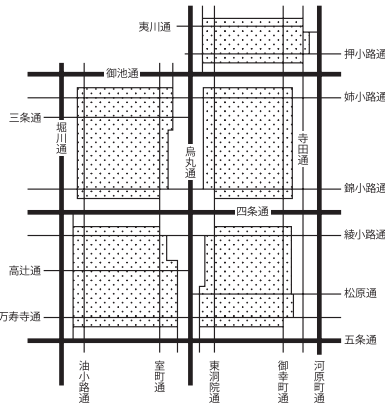


図2 いわゆる「田の字」地区

は人々の豊かな暮らしを育んできた都市居住の様式や、歴史に根差した独特の町なみや生活文化が失われかねない、と危惧される状況となった。このため、京都市は「職住共存地区整備ガイドプラン」(1998年)を策定し、その中で「京都らしさ」を継承しつつ「住み続ける」

ことが暮らしの価値の創造につながる京都の顔となる地区としてこの地区を位置付けた。その後、マンション建設ブームがあり、人口自体は増加に転じたものの、徐々に町家を取り壊され、伝統的な都市景観が変貌するとともに町内の共同意識も薄れていきつつあった。

そうした中で、ガイドプランに位置付けられた施策として「地域協働型地区計画」の策定が進められた。後述する修徳学区では、2001年にその第一号として地区計画が定められている。また、職住共存特別用途地区が京都市の条例により定められ、風俗営業等の用途が規制されるとともに、中心的商業地としての賑わいに配慮するため、大規模なマンションを建設する場合は、3階以下の階に住宅以外の賑わい施設を併設することが義務付けられた。都心としての良質な賑わいと良好な住環境との調和を促進することにより都心部の再生を図ることがこの条例の目的とされている。この地区は中心商業地としての性格と居住地域としての性格が融合しており、その調和が目指されているところに難し

さがある。以下で取り上げる二つの景観まちづくり協議会、「姉小路界隈まちづくり協議会」と「修徳景観づくり協議会」はともに職住共存地域に立地している。

### (3) 姉小路界隈まちづくり協議会

#### a) 姉小路のまちづくり

姉小路界隈まちづくり協議会は、姉小路通を中心とした界隈でまちづくりに取り組んでいる住民組織である。行政区としては中京区に位置し、元学区としては初音学区と柳池学区にまたがっている。都心部に位置しながら低層の一戸建てを中心とした落ち着いた町並みが残り、文人墨客の看板を掲げる格調ある老舗が集まる歴史あるまちである\*3 (図3)。

姉小路通は、京都の目抜き通りである御池通の一本南側の通りであ



図3 姉小路の町並み(姉小路界隈を考える会提供)

るといふ立地条件のため、開発圧力が高く、1990年代に持ち上がった高層マンション建設に対する反対運動からまちづくり運動が高まった。反対運動の中心で先鋭な活動を繰

り上げた住民、谷口親平氏が、単なる反対運動だけではなく地域の住民の多くが一緒になって自分たちのまちをもう一度見直そうという動機をもって、1995年に「姉小路界隈を考える会」を設立した。

2002年には建築協定が締結されている\*4。約100軒の家が参加した大規模なもので、①建物の高さは18mまで、②深夜営業のコンビニは禁止、③家主が同居しないワンルームマンションも禁止、等が取り決められている。また、2013年には「姉小路界わい地区地区計画」が都市計画決定され、風俗営業の用に供する建築物、麻雀屋、パチンコ店、ナイトクラブ、カラオケボックス等の建築が制限されている。さらに、2015年に「姉小路界限まちづくり協議会」と「姉小路界限地域景観づくり計画書」が市長の認定を受け、市内で6番目の景観まちづくり協議会となった。(姉小路界限を考える会は推進母体として存続しており、その中にまちづくり協議会の事務局が置かれた形になっている。)それ以来、2020年5月までの間に82件の建築計画・看板掲出等に関する意見交換を行ってきている。近年、簡易宿所への建物用途変更についても事業者との意見交換を数件行い、住民側からの意見を反映させている。建築協定、地区計画、協議会の区域が重層的にかけられ、姉小路通の東西700mの範囲を中心としてグラデーションを持った規制の網が覆う形となっている(図4)。姉小路界限まちづくり協議会の協議区域は地区計画の区域(図4の実線で囲んだ区域)と一致している。

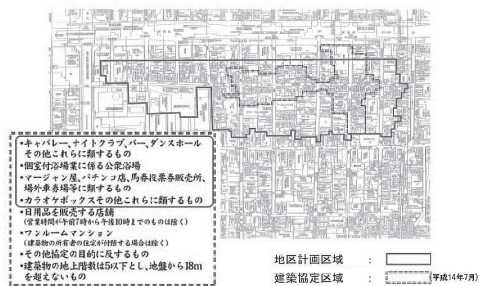


図4 地区計画及び建築協定の区域(姉小路界限を考える会提供)

ている。

姉小路まちづくり協議会の特徴は、他の景観まちづくり協議会と違って自治連合会の下部組織としてではなく、独





図5 姉小路行灯会ポスター（姉小路界隈を考える会提供）

立のまちづくり組織である点である。自治連合会や町内会と協力して活動はしているが、財源も独自に調達しており、独立した活動主体となっている。また、マンション建設という危機をきっかけに立ち上がった組織であり、谷口氏の個性も相まって結束力のある組織となっている。町内に現存していた江戸時代の町衆の式目を改定した「姉小路界限町式目（平成版）」<sup>5</sup>を制定したり、建築協

定の運営や景観まちづくり協議会に基づく意見交換会などの開催を行ったりしているほか、毎年「まちなかを歩く日」や「姉小路行灯会」などの行事を行っている。姉小路行灯会ではろうそく代として協力金を集め、まちづくり活動に充てられている（図5）。

## b) 簡易宿所の建設と協定書

姉小路でも近年の民泊ブームの影響で簡易宿所の建設が行われている。しかし、ここでは景観まちづくり協議会と事業者の間で真摯な意見交換がなされ、地域の意向を汲み取った簡易宿所の運営が確保された事例があり、「姉小路方式」として新聞にも取り上げられている<sup>6</sup>。

フランスの旅行会社の日本支店が運営するFUKUYA HOUSEは、2018年8月に姉小路通でオープンしたが、それまでに約半年の間、協

議会との間に 30 回におよぶインフォーマルなやり取りが行われた。さらに公式の意見交換会を経て協議会と協定書が交わされ、客の到着は午後 10 時まで、騒音や客の喫煙に関して住民から懸念の出たバルコニーについての客の立ち入り禁止、景観に悪影響のある自転車の駐輪についての屋内駐輪場所の確保、など京都市が示したひな形にない独自の規定が盛り込まれている（表 2）。

	京都市のひな型	跡小路事例
前文		まちの特性、魅力
第1条 目的	周辺住民の安心安全の確保と近隣の生活との調和	静かで落ち着いた住環境を守る
第2条 営業者の責務	問題発生時の当事者による速やかな解決	同左
第3条 営業者及び連絡先の明示	物件の名称、法人・代表者名、連絡先の明示	同左
第4条 利用者による迷惑行為の防止	(1) 大声や騒音 (2) たばこのポイ捨てやごみの不適切な処理 (3) 周辺道路への不法駐停車 (4) 危険物の持込、火器類の使用 (5) 公序良俗に反する行為	左に加え、 ・物件内・周辺での禁煙 ・バルコニーの使用禁止 ・自転車は建物の中に駐輪すること
第5条 宿泊施設の運営	(1) 消火器設置、館内火気厳禁等 (2) 火災発生時の対処の宿泊者への周知 (3) ごみ処理の運営者の責任 (4) 登下校時間の通学路の安全 (5) 環境美化 (6) 喫煙場所の徹底 (7) 緊急時の応付け	左に加え、 ・宿泊者の到着時刻は午後10時まで ・宿泊者氏名簿に宿泊者の氏名・年齢・性別・現住所を明記 ・宿泊人数は1案件最大5名
第6条 地域活動への参加協力	町内会の規約遵守と会費の納入	同左（ただし第8条）
第7条 本協定の継承	継承人への効力の継承	同左（ただし第6条）
第8条 その他	取り決めの無い事項の誠意を持った解決	左に加え、（ただし第9条） 自治会の意見を聞くことができる
		第7条 営業者は界隈のまちづくりの考え方を尊重し、宿泊者にも周知

表 2 協定書の比較（筆者作成）

運営会社と建物の所有者から依頼を受けた一級建築士 H 氏は、まず協議会の事務局長である谷口氏のところにアドバイスを求めている\*7。その際、立地場所の町内会長のもとに説明に行くよう勧められたため、町内会長を訪ねたところ、まず簡易宿所に関するスクラップブックをドンと置かれて「簡易宿所はいろいろ問題点がありますね」というところから入って行ったとのこと。その時は臨戦態勢を感じたものの、実際には戦いに入ることはなく、協議会に間に入ってもらいつつ、町内会長を含めた周辺の住民の要望を聞き、双方が合意できる案を取りまとめていく

こととなった。その間、外国に在住の所有者との間でメールのやり取りをしながら合意点を探っていく作業が繰り返された。

H氏によると、地区によっては町内会が出て来ても「ご自由にやってください」というところもあれば、逆に説明に出向くと最初から威圧されるところもあるとのことであり、姉小路のように景観まちづくり協議会が間に入って舵取りをしてくれるところは事業者としても有難いとのことである。具体的に事業を進めようとする、既に地元にある個人間の問題に巻き込まれ、敷地問題などが先に立って話が前に進まないことがある。現に、この件でも隣家からは以前の所有者が境界を超えて空調室外機を置いたり、隣家の壁面ぎりぎりにボイラーを設置していたりしていたことがあり、何とかして欲しという要望があった。そのため、簡易宿所に用途変更するに際して室外機を外し、ボイラーの位置を変更する、などの措置をオーナーと相談しながら行ったとのことである。結果的に、この簡易宿所は周囲と摩擦を生じることなく、まちの景観と生活に溶け込んで営業を行っている。

この事例は、外部からやってくる事業者が地域で事業を始めるに当たって、地域景観づくり協議会の仕組みがうまく機能した事例である。実際、京都ではいわゆる公称町と実際に活動している町内にずれがある場合もあり、まず誰と話をすべきか外部の人間には分からない場合すらある。こうした点を踏まえ、適切にアドバイスできる存在は貴重である。ただ、姉小路の場合、伝統的な町内会や自治連合会と姉小路境界まちづくり協議会は常に一心同体として活動している訳ではなく、時には思いに温度差が生じることはあるようである。この件で締結され

た協定書では、当事者は一方が営業者・所有者・管理会社であり、他方は姉小路界隈まちづくり協議会となっており、町内会や自治連合会は出てこない。しかし、本文のなかに第9条第2項として「以上の条文を運営するに当たっては宿泊施設が存する町内会が所存する柳池学区自治連合会の意見を聞くことができる」とわざわざうたっており、自治連合会にも敬意が払われている。新聞報道となった京都新聞の取材時にも、市長のほか、町内会長にも自治連合会長にも FUKUYA HOUSE に来てもらったとのことであり、地域が一体として簡易宿所問題に当たっているという姿を明確に示すことに配慮している。

#### (4) 修徳景観づくり協議会

##### a) 修徳学区のまちづくり

修徳景観づくり協議会の活動エリアは姉小路と同様、職住共存の田の字地区にあるが、行政区としては下京区にある<sup>8</sup>。日本で最初に設立された修徳小学校（伊藤博文の命名）の元の学区がそのエリアである。烏丸五条界わいという京都駅から北へ1.2kmほどの位置にあり、古くから京都市の中心的な商業・業務地区として発展し、賑わいのある商店街や金融機関・本社機能の中核的な商業業務機能が集積している。一方、町家に代表される京都らしい職住共存の街並みが残っている地域である。藤原俊成の邸宅跡とその霊を祀る俊成社、新玉津島神社、安徳天皇の里内裏、親鸞聖人入滅の地など、京都の長い歴史を刻む史跡も数多く残されている。

都心の人口が減少する中で1991年に修徳小学校の統合が決まり、そ

れを受けて修徳自治連合会が跡地問題を役員会に上程したことで修徳のまちづくり活動がはじまっている。勉強会、アンケート、ワークショップなどを通じて学区民の想いが文書にまとめられていき、2001年に京都市の職住共存地区における地域共同型地区計画の第一号として結実した。その後、2006年から2010年にかけて、具体的な規制の根拠となる地区整備計画の策定に向けて「修徳学区まちづくり憲章」も策定されている<sup>9</sup>。さらに、修徳まちづくり委員会が中心となって「修徳景観づくり協議会」を組織するとともに、「修徳景観づくり計画書」を策定し、2012年に市長の認定を受けた。これも京都市の景観まちづくり協議会として第一号の認定である。

しかしながら、今日に至るまで修徳地区の地区計画には地区整備計画が定められておらず、具体的な法規制はかけられていない。景観まちづくり協議会は自治連合会の下部組織として位置付けられ、自治連合会の「修徳まちづくり委員会」と連携するとされている。修徳まちづくり委員会の委員長である荒川晃嗣氏が景観づくり協議会の会長を兼ねている。また、活動予算として協議会独自のものは無く、自治連合会の予算の配分を受けて活動している。

#### b) 簡易宿所の建設と協定書

修徳景観づくり協議会では、事業者との意見交換の場として「景観づくり相談会」を実施しているが、2012年の市長による認定から2019年4月までの間に47回行われている。このうち簡易宿所に関する相談会は16回<sup>10</sup>（14件の案件に対応）を数える。広さ約15ha、世帯数

2,000あまりの地区に7年でこれだけ簡易宿所が増えるというのは相当なペースである。この簡易宿所の急増に対しては、住民の側からは否定的な評価がなされ、特に町内の運営が困難になっていることが理由としてあげられている<sup>\*11</sup>。

荒川会長自身も、京都市の景観まちづくり協議会制度は住民の声を建築計画に反映させる画期的な仕組みではあるが、修徳学区で建築された事例の多くではあまりうまく機能しなかったと評価している<sup>\*12</sup>。京都市内のあちこちで強引な事業を行っている事業者がおり、中には協定書の締結を拒んだり、意見交換会の場でも「ウチが買った土地に何を立てようがウチの勝手でしょう」と平然と言い放ったりする事業者もいるとのことである。景観まちづくり協議会の仕組みはあくまで事業者と地域のコミュニケーションを促進するためのものであり、話し合うつもりのない事業者に対しては住民の側は丸腰状態に置かれることになる。

こうした一部の事業者側の態度の裏側にあるのが、住民が街並み・景観に対して持っている意識のあり方である。景観づくり相談会などで事業者と話し合う時にも、ゴミ出しや騒音など目先の問題は議論となるものの、町なみや景観に関して事業者に注文する声は大きくない。その結果、協定書の締結までこぎつけても、その内容は京都市が示しているひな形をなぞるのがせいぜいで、その内容を超えるものは無いのが現状である。また、協定書の締結主体も事業者と各町内会となっており、修徳景観づくり協議会（修徳まちづくり委員会）はその内容に直接関与する訳ではない。現状のままでは修徳の景観やコミュニティの維持ができなくなるので、協議会としては、景観づくり相談会の前に、早い段階

で設計者と協議会事務局の間で地域特性や意見聴取のプロセスについて共有する「景観づくりガイダンス」の過程を導入することとした。

### c) 姉小路と修徳の比較

簡易宿所の建設に関して、景観まちづくり協議会の手続きと協定書の締結が、姉小路では比較的效果を上げているのに対して、修徳ではそうではないのはどこに違いがあるのだろうか。

まず、併用されている規制の有無である。姉小路では建築協定がかなり広い地域で掛けられているだけでなく、地区計画にも地区整備計画が定められ、景観まちづくり協議会の協議地区と重なりながら強制力を伴った規制をかけている。一方、修徳では建築協定は定められておらず、地区計画も地区のまちづくりの方針を定めるだけで、具体的な規制をかける地区整備計画は定められていない。最終的な法規制の有り無しが交渉力の有無につながっているのは疑いない。

次に、協議会と自治連合会との関係である。自治連合会は膨大な組織であり、各種委員会など多種多様な下部組織を抱え、さらに社会福祉協議会、赤十字、消防団などとの関係も持ちながら行政の下で多様な課題に取り組んでいる。様々なことを考え併せながら、古い決め事の中で動いていくものであり、マンション問題や民泊問題などのように新しく起こってくる先鋭な問題に機動的に対処するには向いていない。内部に様々な考え方があり得るし、まちづくりに関して声を上げたいことでも、他の事項に引っ張られて声を上げにくい場面もあるであろう。この点、姉小路では町内会や自治連合会とは別組織として活動できる

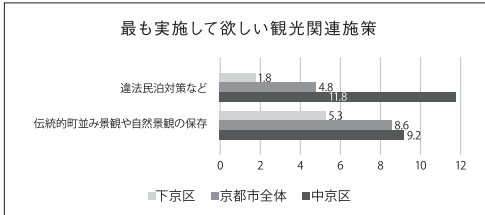
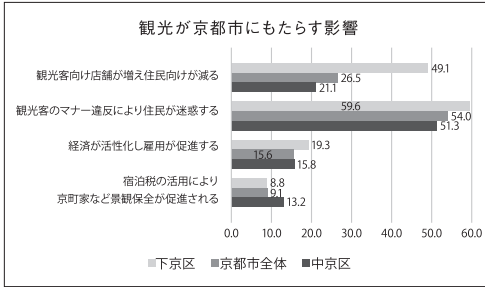


図6 京都市によるアンケート調査(令和元年度第3回市政総合アンケート報告書「京都観光について」)をもとに筆者作成)

のに対し、修徳では組織上も予算上も自治連合会の中に組み込まれ、あくまでその枠組みの中での活動となっている。

さらに、より根本的な問題として、住民自身の意識の問題がある。京都市が令和元年に京都観光について市民に対して行った

アンケートがある(図6)。姉小路を含む中京区の住民の回答と修徳を含む下京区の住民の回答はある意味で対照的である。観光が京都にもたらす影響として、「経済が活性化して雇用が促進される」ことに対する期待は下京区の方が高いのに対して、「宿泊税の活用により京町家など景観が保全される」という期待は中京区の方が高い。「観光客のマナー違反により住民が迷惑する」ないし「観光客向け店舗が増え住民が迷惑する」という点については、下京区の住民の方がよりそう思っているにもかかわらず、最も実施して欲しい観光関連施策として「伝統的な街並み景観や自然環境の保存」や「違法民泊対策」と回答した者の割合は中京区の住民の方が高い。全体に、下京区民は観光が京都市にもたらす影響についてどこか傍観者的に見ているのに対し、中京区



民は違法民泊対策にしても伝統的な町なみ保存にしても「何とかしたい」という意識が高いように見受けられる。

結局、こうした住民自身の意識の違いが建築協定や地区整備計画の策定の有無につながっていると考えられる。姉小路と修徳の「景観まちづくり計画書」を読み比べてみると、それぞれのエリア像として前者が「姉小路界隈の目指す町並みの軸となるのは、やはり和風建築になります。」と言い切っているのに対し、後者では「京都らしさを保つためには、町家ができるだけ保存されることが望ましいわけですが、「町家の持つ京都らしさを継承するような立て方を、みんなで考えることを目標としています」と、遠慮がちに主張されている。伝統産業の転換により大きな影響を受け、京都駅により近かった下京区では、マンション開発と住民の入れ替えが進んだため、エリアの町並みに関するビジョンが共有されにくくなっていると考えられ、それが開発事業者の姿勢にも影響していると考えられる。

#### (5) 京都らしさを守る

簡易宿所は建築基準法の適用に当たっては「旅館」に含まれるものとして取り扱われるため、もともと住居専用地域での立地は禁止されている。民泊も、京都市の条例により住居専用地域での営業可能な期間が1月15日から3月16日までに限定されたため、問題となるような事態はあまり考えられなくなった。住居専用地域ではないが、静かな住環境を守りたいと考えるエリアでは、建築協定の締結で簡易宿所や民泊施設を禁止するところも現れている。例えば、上京区の一松町では、従

来からホテル・旅館等の建築を禁止する建築協定を持っていたが、さらに民泊施設を禁止する建築協定を上からかけている<sup>\*13</sup>。

このように住居系エリアで住民の意思が一致する場合は、法律が用意する手段を使って防御態勢をとることは可能である。しかしながら、職住共存地区は京都の真ん中であって中心商業地としての賑わいも大事にすべき地域であり、一律に開発を否定することはできない。京都らしさを守っていくためには、住民と開発事業者が一件一件、お互いに利害を調整しながらある面では妥協を積み重ねていくしかない。そのためには、まず住民の積極的な姿勢が不可欠であろう。また、多忙な日常のかたわらでまちに関心を持ち続け、京都らしさを守るために努力を重ねる市民には、可能な限り行政が支援をしていくことが求められる。そうでなければ京都らしさは日に日に失われ、どこにでもあるただの町になってしまうだろう。

一件一件の調整となると、中立であるべき行政がどちらかに一方的に肩入れすることは難しいであろう。しかし、少なくとも景観まちづくり協議会の意見交換会に一定の補助金を出し、双方の意見交換の場を支えることは可能ではないだろうか。ほかの都市でも類似の市民の取組に対して市が補助金を出す例も存在している<sup>\*14</sup>。また、景観まちづくり協議会は市長が認定するところに意味があり、そのお墨付きの効果が活動の大きな拠り所である。最近、京都市は景観法に基づく法定計画である「景観計画」を改定したが<sup>\*15</sup>、その中に景観まちづくり協議会の活動に関して直接の言及がない。法定計画は法定事項を中心に定めるという建前はあるかもしれないが、景観まちづくり協議会は条例に位

置付けられた制度であり、その成果を記載することは計画の趣旨に反すると思えない。京都市は京都らしい町並みをまもろうと考える市民をしっかりと味方につけるべきである。

コロナウイルスが社会に深刻な影響を与えており、今後は民泊・簡易宿所の急増が問題になることは無さそうである。しかしながら、これまで伝統産業の衰退があり、マンション・ブームがあり、違法民泊と簡易宿所問題があった。次に何が来るかは予想できず、世の中の変化に対して京都のまちなみやコミュニティを守っていくという課題は、依然として続いている。極めて難しい課題であるが、過去から引き継いだ価値あるものを次の世代に手渡すために、住民と行政が結束して努力することが求められる。

\*1 加登遼「京都市中心部の簡易宿所型ジェントリフィケーションに対する居住者評価－京都市下京区修徳学区を事例として－」、日本建築学会計画系論文集 85(772)1195-1205 2020年6月

\*2 京都市民泊ポータルサイト：<https://minpakuportal.city.kyoto.lg.jp/local/local2>

\*3 姉小路界わい地区地区計画。

京都市 HP：[https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000154/154922/59\\_anekouji290407.pdf](https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000154/154922/59_anekouji290407.pdf)

\*4 京都市中京区姉小路界限地区建築協定。

京都市HP：[https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000021/21239/\\_anekouzikaiwai.pdf](https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000021/21239/_anekouzikaiwai.pdf)

\*5 姉小路界限まちづくり協議会公式ウェブサイト：<http://aneyakouji.jp/welcome/style.html>

\*6 「地域と調和 宿所開業 京都市中心部 市、模範として普及へ」平成 30 (2018)年 10月 5日産経新聞 22面。「簡易宿所、住民とつくる 中京・姉小路界限」平成 30 (2018)年 10月 29日京都新聞夕刊。

- \*7 以下、当事者となった一級建築士へのインタビューより（2020年3月30日）。
- \*8 修徳景観づくり計画書
- \*9 修徳自治連合会・修徳まちづくり委員会（2006）「修徳学区まちづくり憲章第1部」、修徳自治連合会・修徳まちづくり委員会（2010）「修徳まちづくり憲章第2部町並み編」
- \*10 加登遼 前掲論文（注1）
- \*11 加登遼 前掲論文（注1）
- \*12 2020年3月13日インタビュー。
- \*13 「京都市上京区一松町建築協定」「民泊等に関する京都市上京区一松町地区建築協定」  
京都市 HP： <https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000021238.html>
- \*14 例えば、神戸市のまちづくり協議会。秋田典子「まちづくり条例に基づく地区レベルのまちづくり制度の運用実態に関する研究－神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協議会を事例として」、都市計画論文集 No.45-3、2010年10月、pp.7-12
- \*15 「京都市景観計画」、令和元年12月、京都市 HP: <https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000236453.html>