３層制のデザイン基準

～京都「進化させる」デザイン基準を考える手掛かりとして～

久保都市計画事務所　久保光弘

１．京都市「デザイン基準」の解読

１）京都市「デザイン基準」の規定内容を２層化する

京都市の「デザイン基準」は、京都市街地の大部分をおおう広範囲の区域を 8 つの景観地区、4 つの建造物修景地区に類型区分し、それぞれの「デザイン基準」により、詳細な規定を定めている。各デザイン基準の規定内容を見比べると、おおむね次の 2 つの性格の規定が重層して定められている。

①市街地全体の景観の枠組み､または町並みの輪郭｢かた」をつくる規定内容

②個別性のある「かたち」を特定する規定内容

すなわち現在定められている「デザイン基準」は、仮に 2 層で構成されているとみると理解しやすくなる。

ここでは上記の①を第１層目に位置づけ「デザイン基準・ベーシック」といい、②を２層目に位置付け「デザイン基準・アイデンティティー」ということにする。いいかえれば景観地区等地区ごとのデザイン基準は「デザイン基準・ベーシック」に「デザイン基準・アイデンティティー｣が上乗せしている構成としてみるわけである。

２）第１層「デザイン基準・ベーシック」

第１層目の「デザイン基準・ベーシック」は、京都市街地全体の景観の枠組みをつくるものであり、デザイン基準の基層部を成す｡いわば骨太なデザイン基準である。

既に定められている景観地区等地区別のデザイン基準の規定から各地区にほぼ共通し町並みの輪郭をつくる規定内容とおもわれるものを抽出すると表－1 左欄のようになる。

京都市景観計画には、目標とする市街地全体の空間像の記載がないが、表－1 左欄に抽出した規定内容から、表－1 右欄に示すような目標とする市街地空間像が見えてくる。すなわち①市街地をとり囲む山から見下すと屋根並みの広がり、勾配屋根によるスカイラインが形成されており、②それぞれの建物の色彩は自然や町並みになじんでおり、③通りのヒューマンな連続感が継承されており、④建物は圧迫感を軽減し自然や町並みに溶けこんでいる。

「デザイン基準・ベーシック」は、市民に端的に目指すべき京都市街地の空間像を示すものでなければならない。なおデザイン基準にある「形態意匠の制限にかかる共通の基準」も「デザイン基準・ベーシック」に含まれる。

３）第２層「デザイン基準・アイデンティティー」

第２層目の｢デザイン基準･アイデンティティー」は、

第１層目の基準に景観地区別の景観地区類型の特性を考えて上乗せする基準である

表－1　「デザイン基準・ベーシック」の内容例示

項目	「デザイン基準」における「ベーシック」規定の内容	規定から読みとれる目標市街地空間像
屋根	・勾配屋根　・原則塔屋等は設けない。	①屋根並みをつくる
色彩	・屋根以外の色彩は自然景観と調和する色彩又は（歴史的・沿道の・市街地の）町並みと調和する色彩	②色彩を自然や町並みになじませる
外壁	・両隣の外壁との連続性　・道路に面し駐車場等空地を設ける場合は門、塀又は生垣等を設置（ただし市街地型美観地区や沿道型美観地区を除く）　・道路又は河川に面する３階以上又は４階以上の階の壁面後退。	③通りのヒューマンな連続感を継承する
	・建築物の壁面後退や外壁面の分節	④建築物の圧迫感を軽減する

表-2　「デザイン基準・アイデンティティー」の内容例示

項目	「デザイン基準」における「アイデンティティー」規程の内容
屋根	・特定勾配屋根　・切妻平入り特定勾配屋根　・屋根材料に日本瓦、銅板、金属板を使用
軒庇	・1 階又は 2 階の外壁に特定勾配の軒庇
外壁	・圧迫感の低減や水平方向を強調する意匠　・歴史的町並み又は伝統的建造物又は歴史的建造物又は歴史遺産又は京都の生活から生み出された特徴ある建築物と調和した形態意匠　・和風を基調とした又は和風を基調とした真壁造りや歴史的建築様式の継承した形態意匠　・道路に面する建具又は開口部は和風の意匠　・1 階外壁面が後退する場合は和風基調の塀又は柵　・地区の特色ある意匠を構成する要素の取り入れ　・２つの道路に面する場合はそれぞれ正面性を図る形態意匠　・都心部の幹線沿道の良好な景観と調和した形態意匠　・低層階外壁に石張り等自然素材の使用　・外壁面から突き出した物干し台、屋外階段を設けないこと・道路から見える側壁面は意匠が施されていること

景観地区別のデザイン基準から、上記の「デザイン基準・ベーシック」を除外したものがそれぞれの景観地区別の「デザイン基準・アイデンティティー」ということになる。景観地区など全地区の「デザイン基準・アイデンティティー」全てを抽出すると表−2 のようになる。

「デザイン基準･アイデンティティー」の規定内容は、「和風」を基本に屋根、軒庇、外壁において特化した「かたち」が示されているのが特徴である。

２．協働まちづくりとしてのデザイン基準のしくみ

１）協働まちづくりとして取り組むことの重要性

町並みをつくるのは、個々の建築であり、個々の人々である。デザイン基準は町の人々に共有され運用されること、いいかえればまちづくりとして行われることが基本である。まちづくり方式では必然的に全方位的な見方が行われるものであることから、景観を町の生活環境、活性化、地域経済、モラル・作法など総合的視野の中でとらえられていくことになる。景観はつくるばかりでなく、放置しておけば失われる古い建物を再活用するなどにより残すことが大切であるが、このような取り組みができるのもまちづくりである。行政と住民、事業者の協働による取組みができるしくみづくりが重要であり、それはデザイン基準の作成と同時並行的に検討されなければならない。

２）２層制のデザイン基準

デザイン基準の京都方式について考える前に、筆者の体験から考える「２層制のデザイン基準」の仕組みについて述べておく。阪神淡路大震災の復興区画整理事業において混乱から協働まちづくりへと移行できたのは、「２段階都市計画決定方式」という戦略的な知恵の功績が大きい。2 段階都市計画決定方式とは、まず根幹的都市施設など基本的な枠組みを行政が１段階目の都市計画決定とし、住民の身近な計画についてはまちづくり協議会が提案しこれを 2 段階目として都市計画決定するものである。２段階都市計画決定方式は、行政の役割を明確にするとともに、同時に協議会活動によるまちづくりを誘導する役割を果たしたもので、今後とも協働まちづくりの仕組みとして活用したい知恵である。

この考え方をデザイン基準に当て嵌めて考えると高度地区の決定とともに「デザイン基準・ベーシック」の決定を１段階目（第１層目）の都市計画決定として行い、２段階目（第 2 層目）は、地域住民によるまちづくりに委ねるということなる。そして２段階目のまちづくりにおいては、法制度による硬いルールづくりよりも、神戸市の条例による景観形成市民協定（例：新長田駅北地区東部「いえなみ基準」）のように民民間の緩やかなルールとして住民が参加し自主的に運用しやすいシステムを用意し、ボトムアップからの取り組みを促す。そして必要に応じて法制度も活用するということになる

「２層制のデザイン基準」の問題点は、まちづくりとして取り組むことは容易でなく、時間や手間がかかる、そして第１層「デザイン基準・ベーシック」の規程内容で留まる地域も少なくないことである。しかし高度地区や第１層目のデザイン基準が決定できればそれだけで相当大きな効果がある。後は住民の要求や建築設計者の創造にゆだね、個々の相互作用から創発として町並みが形成されるということで良いように思う。

２）３層制のデザイン基準

京都方式では、詳細な地域レベルの規定内容である第２層「デザイン基準・アイデンティティー」が既に行政により用意されている。これにより第１層目の基準だけに留まるという地域がなくなり、地域におけるデザイン基準の枠組みができる。反面、第２層目の特化した規定を多様で複雑な各地域に適応させた場合において町並み形成上のギャップが起こる恐れもある。

このため、次の段階として地域特性に適切に対応し、住民が参画してボトムアップでつくられる地域独自のデザイン基準が必要となる。これが第３層「デザイン基準・ボトムアップ」である。これは地域の特性に対応し、住民の関与により 2 層目のデザイン基準を見直し、地域独自のデザイン基準とするものである。この場合の区域の大きさは、住民がまちづくりとして取り組めるコミュニティ単位であり、京都市景観計画で設定されている地域よりも小さい範囲となるであろう。そして第１層「デザイン基準・ベーシック」を枠組みとして維持しながら、第 2 層「デザイン基準･アイデンティティー」を漸進的、部分的に第 3 層「デザイン基準・ボトムアップ」に入れ替えていくということになる。

３．「デザイン基準・アイデンティティー」の課題

第２層「デザイン基準・アイデンティティー」は、既に建築また町並みに影響を与え始めている。第 2 層目のデザイン基準は「和風」が基本であり、また屋根、軒庇、外壁においてかなり特化された「かたち」として制限されている。これに基づいてつくられる建築や町並みを市民や各分野の専門家に評価を仰ぐことがまず当面の課題である。