

京都市の「官製まちこわし」を中心とした諸課題について

2024年12月01日

報告：もえぎ設計 大森

京都市内では建築とまちづくり誌既報の通り各所でまちこわしの動きが活発化しています。

今回は市内4ヶ所で発生している問題と課題を報告します。

▶仁和寺門前ホテル建設計画◀ (既着工：工期 2023.12-2025.8)

・規模

敷地面積：3,866㎡ 延床面積：5,897㎡

(用途地域制限により本来ホテルは3,000㎡迄=第一種住居地域=)

敷地は世界文化遺産「仁和寺」の二王門及び参道に面している。

・背景

京都市が2017年「上質宿泊施設誘致制度」(以下、上質制度)という要綱に基づく制度を設立した。都市計画区域外など、本来宿泊施設の建設が認められない地域へのホテル建設を後押しする制度である。

手続上は建基法48条に定める但書許可を得る事がホテル建設の前提となるが、「上質宿泊施設申請」が事業者から出されれば、行政が開業支援をすることになる。

通常の手続でも「建基法48条特例許可申請→公聴会開催→建築審査会同意→市長認可→特例許可処分」というフローが存在しており本来、新たな制度は不要である。本件ホテルは民間企業が営利を得るための施設であり、公益上やむを得ない事情もない。更にホテル敷地は世界文化遺産のバッファゾーンに位置しており、本来は行政が積極的に景観を保護する義務を負っていることは明白である。このような背景があるのに新たな制度を創設してまでホテル誘致をしなければならない理由が市民には理解し難い。



▲上質制度パンフ

<経緯の整理>

2019年

事業者は上質宿泊施設認定申請を提出した。

2020年

敷地周辺地域を対象に住民独自でアンケートを実施。7割を超える住民がホテル計画に同意していないことが分かる。

2021年

4月：京都市は周辺住民が同意しているとの評価とともに上質認定を与えた。

(実際は自治会の幹部が了承しているのみであり、地域の意向調査や地域への説明会は実施せず)

6月：京都弁護士会が「京都市は特例許可を認めるべきではない」という提言をした。

提言の根拠として建基法の規定の倍の面積であることや、世界文化遺産のバッファゾーンに位置すること、歴史的風土保存地区に指定されている事などを挙げている。

2022年

3月：学識経験者32名が京都市の上質認定の取り下げ、再検討を求める要請を行なった。

2023年

1月：建基法48条に基づく公聴会が開かれる。利害関係者12名が住居の環境への悪影響を述べた。

2月：建築審査会が開催され、建基法48条但書に基づく特例許可の可否について審議された。(継続審議)

3月：建築審査会で継続審議され、特例許可に対して審査会が同意した。3/31市長が許可処分を下した。

6月：建築審査会に対し1,857名の市民が特例許可取り消しを求める審査請求を行なった。

12月：建築審査会公開口頭審査が開催され、審査請求人として住居の環境への弊害を述べた(100名超が傍聴)

12月：建築確認済証が民間検査機関から下付された。

2024年

3月：京都市から採決書が交付され、審査請求を棄却する処分が下された。

6月：京都市、ERIに対し建築確認済取り消しを求め51名の市民が原告団を形成し提訴した。

9月：第1回期日一原告意見陳述(以降毎月期日。2025年2月結審、6月判決予定)

また、ホテル敷地は生活上重要な幹線道路(きぬかけの路)に面しており、この道路は金閣寺から嵐山方面に抜ける観光上も重要な動線である。観光ハイシーズンや通勤時間帯を中心に交通が飽和状態であり、住宅街を抜け道利用する車両が後をたたないが、ホテル開業によりその状況が更に悪化するであろうことは想像に容易く、住居の環境が悪化するという住民側主張の根拠となっている。

▶相国寺北側空地でのホテル建設計画◀ (未着工)

・規模

事業者：ローズウッドホテルグループ 施工：三菱地所

敷地面積：12,216㎡ 延床面積：20,553㎡

(用途地域制限により本来ホテルの建設は認められていない

=第二種中高層住居専用地域=)

敷地は相国寺の北側に位置する閑静な住宅街。近隣の幹線道路(烏丸通)からのアクセス路が幅員4m足らずの狭隘道路であるため、ホテル建設により地域住民への影響(特に登下校時の子どもたちの安全)が懸念事項。

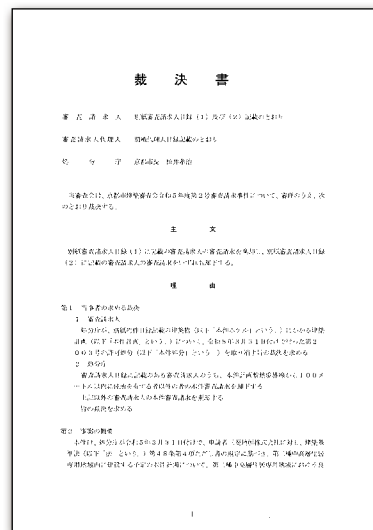
・背景

仁和寺同様、上質制度に基づき上質認定を受け市が開業支援をする流れ。

上質認定→建基法48条特例許可申請→公聴会開催→建築審査会同意

→市長認可→特例許可処分」と進行中。

現在、仁和寺門前ホテル同様提訴に向け原告団を形成中！



▲審査請求裁決書

<経緯の整理>

2021年

11月：事業者は周辺自治会および自治連合会、周辺町内会と相談の上、協議及び意見集約を開始した。(市HPによる) 12月～個別訪問による計画説明を開始した。

2022年

3月：計画地から100mの範囲に限定し事業者による説明会を2回開催した。

11月：京都市が上質認定を与えた。

(地域の再三の求めにも関わらず京都市による住民意向調査や地域への説明会は実施せず)

2023年

1月：建基法48条に基づく公聴会が開かれる。利害関係者を含む20名超が住居の環境への悪影響を述べた。

3月：建築審査会で継続審議され、特例許可に対して審査委員が同意した。3/31市長が許可処分を下した。

6月：建築審査会に対し245名の市民が特例許可取り消しを求める審査請求を行なった。

2024年

4月：建築審査会公開口頭審査が開催され、審査請求人として住居の環境への弊害を述べた(80名超が傍聴)

6月：京都市から採決書が交付され、審査請求を棄却する処分が下された。

9月：地域への報告会開催、提訴に向け活動を継続中！

本来ホテル建設が認められない地域での民間事業者によるホテル計画であり、当然ながら公益性はない。建築審査会は「開業による住居の環境への影響は軽微」と判断したが、ホテルへのアクセスルートは狭隘道路に限られ、地域への影響が軽微であるとは言い難い。食材の運搬、リネンの運搬、ごみ収集車などホテル関係車両を含めると相当の数の車両の出入が想定されることから、裁判では交通上の支障を争点に争うと考えられる。

ホテル事業者としては、裁判所の判断を待ってから着工するつもりなのか、未だ着工に向けた動きは確認されていない。

『仁和寺門前ホテル』『相国寺北ホテル』許可条件について

京都市は両ホテルに関し「建築基準法48条但書許可処分」を交付する際「許可条件」を設けている。

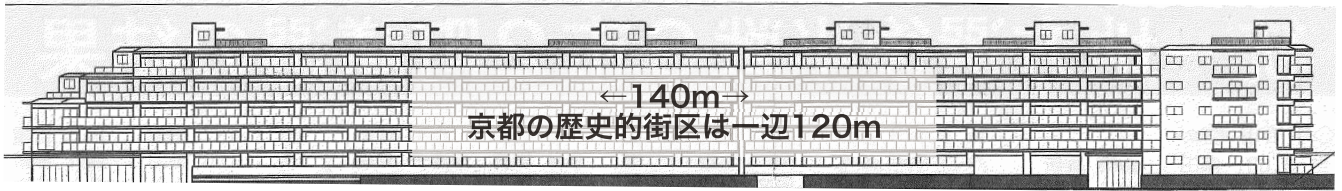
許可条件の最後に「許可申請の内容における配慮事項について、適切に履行しその履行状況を記録し、定期的に市長に報告すること。履行状況の記録、報告その他必要な事項について、別途市長と覚書を交わし、その内容を遵守すること。この覚書のうち、重要な事項に違反したと市長が認めるときは、許可を取り消し、又は使用を禁止することがある」と明記されている。

覚書の<交通>に関して記載された項には来館者が

利用するタクシーに関して「予め地域に対し公表したルートに対しタクシー会社への周知状況・指定ルートの履行状況を報告する」ように定められている。

この事はつまり、任意のタクシー会社が来館時に指定ルートを守らず、禁止された経路を辿って来館する事が、建基法48条但書に抵触し、その事で許可の取り消しに至る可能性がある事を示唆している。また、2023年3月に特例許可が出された両ホテルについて、覚書(案)を提示したのみで正式には取り交わされていない。許可条件に盛り込まれている「覚書」を取り交わさず、許可処分を下すという手続自体に違法性があり、許可時点で遵守することが難しいことが明らかな内容であることも問題である。

▶松ヶ崎巨大マンション問題◀ (既着工：工期 2024.3-2026.3)



・規模

敷地面積：22,891㎡ 延床面積：約39,000㎡(400戸)

用途地域：第一種中高層住居専用地域 (高さ制限15m)

周辺地域は第一種低層住居専用地域 (高さ制限10m)

・背景

マンション敷地は第一種中高層住居専用地域に指定され15mの高さまで建築可能であるが、周辺地域一帯は第一種低層住居専用地域に定められ高い建物のない閑静な街区である。

この街区の北側には北山通が東西に走り、その更に北側には五山の送り火の一つである「妙・法」を望む口ケーションである。

マンション敷地には1966年に郵政省が建設した事業所が存在していた。建設された当時は高さ20mの建物が建築可能であったが、1973年都市計画法に基づき一帯を第一種低層住居専用地域に指定した。しかし、今回敷地には当時すでに旧郵政省の建物があったため低層住居専用地域から除外された経緯がある。

現在左京区役所がある場所やその東側の京都工芸繊維大学敷地等も公的な建物が建ち並ぶ地域であり、一中高住専となっている。2007年郵政民営化によりかんぼ簡易保健局松ヶ崎事業所と名前を変え運用されるに至る。本来は郵政が民間企業となったこのタイミングで用途地域も周辺地域に併せ一低層住専に見直されるべきであった。

2021年4月かんぼ簡易保険局閉鎖。2021年12月長谷工へ敷地所有権移転。

日本郵政グループは京都市当局に対しかんぼ跡地を売却する意志を2020年7月に通知した。少なくともこの段階で市は都市計画変更手続を進め、周辺地域に併せた用途地域に改めるべきであった事は明らかである。

松ヶ崎自治連合会は地域の総意として計画見直しを求め京都市議会に陳情を行なった。(結果不採択)

・課題

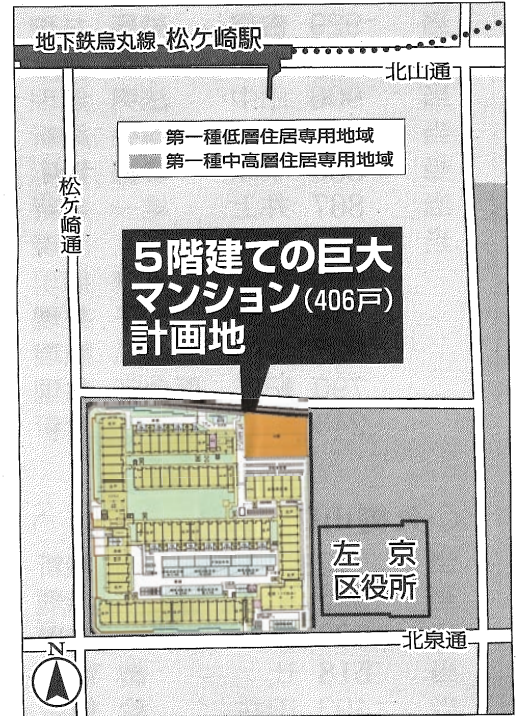
新建京都支部として、京都弁護士会などと協働して「松ヶ崎かんぼ跡地問題を考える会」を支援している。開発工事に当たる事から、開発審査会に審査請求を行ったが、審査請求人不適格として門前払いをされた。開発区域に住所を持つ請求人が居ない事とその根拠 (工事中なので当たり前)

更に、建築審査会への審査請求に向け計画の問題点を追求している。

*11棟の建物をExp.Jで接続しているにも関わらず、1棟として扱い、本来必要な隣棟間距離や敷地内通路を設けない計画となっている。敷地中心部分に外部から直接消防が寄り付かない棟が少なくとも4棟あり防災上の懸念事項となっている。400戸、1,200人以上の住民を地域に迎える事になり、災害時、火災時を想定すれば、規定通りの消防設備、避難計画では危険である事が指摘される。過去の他自治体の建築審査会での判断、裁判判例などを例示しながら、今後は是正を求めていく。

*郵便ポストやゴミ置場が併設されたサブエントランスがエントランスとは別に2箇所あり、少なくとも11棟は機能上3つのグループに分けて計画されるべきである。

*現在放映されている住戸販売CMでは、送り火などの眺望を売りにしているが、本来眺望や景観は一部の住民が占有するものではない。マンション計画により周辺地域の眺望や日照が失われる事や、周辺住民がマンションから観望被害を受けること等を問題視している。



▲松ヶ崎マンション配置図

▶聖護院南側空地でのマンション建設計画◀ (2024.9-2026.6)

・規模

事業者：三菱地所 施工：大木建設

敷地面積：2,975.64㎡ 延床面積：6,930.65㎡ (80戸)

敷地は聖護院の道を挟んで南側に位置し従前は駐車場として利用されていた。土地所有者は東本願寺である。三菱地所と東本願寺が73年の定期借地契約を結び、東本願寺は前払金20.5億の支払を受けた。今後毎月76万円の賃料が東本願寺に支払われる。

・背景

京都でここ数年神社や寺院の敷地内にマンションなどが建設される例が多数確認されている。下鴨神社マンションや出世稲荷神社マンション、梨の木神社マンション建設など。神社仏閣が文化財の維持管理に必要な費用を賄いきれない現状もある。檀家や企業などからの寄進・寄付行為の減少がこの動きの根底にはあり、全国的な流れとなっている。

・立地

聖護院とマンション敷地との間を東西に走る春日北通に立ち、東を臨むと東山の眺望が目の前に広がる。3階を超える高さの建物が殆どない為である。京都市は景観規制を設けており、現地には山並み背景型美観地区指定が掛かっている。この条例は「計画建物により山並みの景観が損なわれる事を防ぐ目的がある」のではなく、山から見える家並みが景観を阻害しないよう、屋根の材質や色、軒の出や屋根勾配に注意を払う事を求めている。住民としては、計画建物により春日北通の景観、特に黒谷さんの名前で親しまれている金戒光明寺に抜ける眺望は特に大切にされてきた経緯がある。

・眺望景観創生条例、市民提案

親しんできた眺望が条例によって守られないのであれば、地域住民が眺望景観の提案できる条例を利用し、市民提案をする事になった。目的としては以下である。

「京都市左京区聖護院中町にある聖護院門跡南西角の路上（春日北通）から東南東方向を眺めた際に、建築物等が突出して東山の山並みの眺望を遮らないように、眺望景観保全地域として指定することにより、東山の山並みに対する眺望を確保すること。」

この取り組みは、事業者による確認申請手続が先行し、確認済証が下付されてしまったため、工事着工を止めるには至らなかった。

・直近の動き

2024

9月 工事着工

中高層条例に基づく第1回建築紛争調整会議開催（不成立）

建築紛争調停の申し出

10月 建築審査会に審査請求を行う

施工社に対し(暫定)工事協定書を提出。地域に配慮した工事を求める。暫定としているのは、工事着工を認めるわけではないが、強引に工事を進めるのであれば、少なくとも地域に配慮する事を要求するため。



▲マンションにより東山の眺望が害されている様子

以上、4つのまちこわし事例について触れたが、本報告以外にもまちこわしの案件は次々と浮上している。北陸新幹線のルートとして右京区の仁和寺近傍の福王子交差点付近を通る経路が政府から提示されている件、容積率の緩和を中心とした都市計画変更が昨年行われ、京都の南部地域を中心に開発促進へ向けた政策等が進められようとしている件、公営住宅の集約建て替えを行い余剰地に賑わい施設を誘致する等である。京都市は2007年「京都がいつまでも京都であるために」というスローガンのもと、新景観政策を策定し、開発抑制に舵を切った。しかし、今政策としては開発推進の立場で様々特例を制定し、緩和を駆使し官製まちこわしとも呼べる政策を推し進めようとしている。このままでは京都の魅力は損なわれ、訪れる価値のない場所になる日も近いと感じる。今こそ次世代にこの景観・環境を継承するため政策転換すべき時である。

～以上～