

2021年（令和3年）6月25日

京都市長 門川大作 殿
京都市建築審査会会長 高田光雄 殿
京都市美観風致審議会会長 門内輝行 殿

京都弁護士会

会長 大脇美保

仁和寺門前の「(仮称) 京都御室花伝抄計画」についての意見書

第1 意見の趣旨

仁和寺門前で計画されている(仮称) 京都御室花伝抄計画(以下「本ホテル計画」という。)は、床面積が約5800平方メートルの建物とすることを予定するものである。しかし、本ホテル計画の敷地の用途地区上の床面積の制限は3000平方メートルであることから、この計画の実施には、建築基準法第48条第5項ただし書に基づく特定行政庁(京都市長)による特例許可が必要である。

本ホテル計画は、京都市が2017年(平成29年)に定めた上質宿泊施設誘致制度要綱に基づき、すでに上質宿泊施設選定のための有識者会議講評を経て選定手続が終了しており、今後上記特例許可の手続きに進むことが予定されている。

そこで当会は、本ホテル計画においては、用途制限の上限の2倍近い床面積の建物を建築することから特例許可の要件を検討するとともに、同敷地が世界文化遺産仁和寺のバッファゾーン(緩衝地帯。世界遺産条約履行のための作業指針(以下「作業指針」という。)) §103)であること、古都保存法に基づく歴史的風土保存区域、京都市風致地区条例により風致地区第3種地域及び仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域に指定されていることをふまえ、以下のとおり意見を述べる。

1 京都市におかれては

- (1) 本ホテル計画は、計画内容及びこれまでに実施された上質宿泊施設選定手続における検討の結果からは、建築基準法第48条第5項ただし書の「第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない」との要件を満たすとはいえないことから、同条項に基づく特例許可は行うべきでない。
- (2) 今後予定されている特例許可手続においては、本ホテル計画に関する公聴会を開催すべ

きであるところ、その開催にあたっては、地域住民のみならず、広く市民が参加できるようにすべきである。また、意見・質問の状況により、繰り返し開催すべきである。

- (3) 本ホテル計画の敷地が世界文化遺産仁和寺のバッファゾーン（緩衝地帯）に含まれていることから、反対意見や公聴会の状況も含めて正確に世界遺産委員会に報告し、その意見を求める手続をとるべきである。

2 京都市建築審査会におかれては

本ホテル計画は「第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない」（建築基準法第48条第5項ただし書）とはいえないため、同意しないこととすべきである。

3 京都市美観風致審議会におかれては

- (1) 本ホテル計画は、世界遺産仁和寺のバッファゾーンにおける建築規制緩和を伴う計画であるため、世界遺産の「真正性」、「完全性」の保全のために、世界遺産委員会に対し、反対意見や公聴会の状況も含めて正確に報告したうえで、その意見を求める手続きをとることを京都市に求めるべきである。
- (2) 本ホテル計画の敷地は、古都保存法に基づく歴史的風土保存区域、京都市風致地区条例により風致地区第3種地域及び仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域に指定されている趣旨をふまえて、慎重に検討されたい。

第2 意見の理由

1 計画地について

本ホテル計画は、世界文化遺産御室仁和寺の門前であるところ、同計画の敷地は世界文化遺産のバッファゾーン（緩衝地帯）であるとともに、古都保存法に基づく歴史的風土保存区域に指定されている。また、京都市風致地区条例により風致地区第3種地域、仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域でもある。

用途地域上は、大部分（主要道路（きぬかけの道）側＝敷地北側）が第一種住居地域で、奥側（生活道路側＝敷地南側）が第一種低層住居専用地域であることから、敷地全体に第一種住居地域の制限が適用される。

2 法的規制について

第一種住居地域においては、住居地域としての住環境を保全する趣旨から、3000平方メートルを超える床面積の宿泊施設（ホテル）は許容されていない（建築基準法第48条第5項、別表第二（ほ））。

建築基準法の定める上記制限内の建築物の場合、風致許可（特定行政庁＝京都市長）、歴史的風土保存区域届出（同上。なお、仁和寺や双ヶ丘は歴史的風土特別保存地区＝許可制で、開発自体が認められないとされている。）等を要件として、建築確認を受けることができる。

上記制限を超える場合には、建築確認を受けることはできないが、建築基準法第48条た

だし書において、特定行政庁（京都市長）は、周辺市街地環境を害するおそれがない場合又は公益上やむを得ないと認められる場合に限って許可（特例許可）を与えることができるとされているところ、本ホテル計画については、公益上やむを得ない場合には該当しないことから、「第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない」（建築基準法第48条第5項ただし書）場合に該当するか否かが問題となる。

京都市においては、この特例許可についての基準は定められておらず、かつ前例もないが、和歌山市が策定している「建築基準法第48条ただし書許可に伴う建築審査会付議基準及び事務要領」（以下「和歌山市要領」という。）における下記の基準が参考にされるべきである。

「法第48条に規定する用途規制は、都市計画による土地利用の実現を図るとともに、市街地の環境を保全するためのもっとも基本的な制限であり、建築物の密度、形態等の制限とあわせて、健康で文化的な都市生活を実現させ、都市活動をより機能的なものにするために定められるルールである。これにより、市街地を構成する各建築物、各用途相互の悪影響を防止するとともに、それぞれの用途に応じ十分な機能を発揮させようとしている。」

「例外許可は、この基本となる用途規制を補完して、地域の実状に合わせ、より柔軟な規制とするための緩和措置として行われるが、その濫用は基本制度の形骸化を招くおそれがあるため、やむを得ない理由がある場合に限り、周辺の土地利用状況を考慮し、かつ利害関係を有する者の意見を尊重し適切に運用するものとする。」

3 手続要件について

この特例許可を与える場合には、事前に利害関係を有する者の出頭を求めて公聴会を開催することが必要であり（建築基準法第48条第15項）、その後、建築審査会での審議・同意（同条項）及び美観風致審議会への諮問（京都市風致地区条例施行規則第2条）を経て、建築基準法第48条ただし書に基づく特例許可を行なうか否かの判断が特定行政庁（京都市長）によりなされることになる。

前記和歌山市要領によれば、「公聴会において聴取した利害関係を有する者の意見は十分尊重しなければならない。」とされている。

4 計画の概要について

- (1) 本ホテル計画は、地下1階、地上3階建て、延べ床面積約5800平方メートルのホテルを建設しようというものであり、上記建築制限の2倍近い延べ床面積をもつ高級ホテル建設が事業者（株）共立メンテナンス（本社東京）により計画されている。
- (2) 本ホテル計画は、本年4月19日、京都市が2017年（平成29年）に定めた上質宿泊施設誘致制度をはじめて適用して選定された。

選定理由には、本ホテル計画が優れたデザインであること、地元の仁和寺門前まちづくり協議会（京都市市街地景観整備条例第8章）が事業者と協議を重ねていることなどが記載されている。

他方で、本ホテル計画については、仁和寺周辺に居住する住民の間から反対の声があがっており、市民団体や著名人・有識者グループからもホテル計画の見直しを求めるアピールが発表されている。

- (3) 上質宿泊施設誘致制度要綱（以下「要綱」という。）第6条には、「周辺住民の要望を踏まえた地域の魅力を最大限に活用した」計画であること（1号）、「雇用の創出・安定化等、京都経済や地域の活性化に寄与する」計画であること（2号）、「開発、建築、営業に係る周辺環境への配慮や建物ボリューム、形態意匠における周辺地域との調和」（3号）などが審査対象になっている。

5 「第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない」（建築基準法48条5項ただし書）の要件を満たさないこと

- (1) 本ホテル計画は、第一種住居地域において延床面積3000平方メートルの倍にもなる5800平方メートルの床面積とするものである。

建築基準法第48条第5項ただし書にいう「環境」との適合性を論ずるにあたっては、住居を主体とした居住環境を保持すべき第一種住居地域の地域特性との関係で、本ホテル計画の持つ問題性が検討されなければならない。

この点は、上述の和歌山市要領がいうように、「法第48条に規定する用途規制は、都市計画による土地利用の実現を図るとともに、市街地の環境を保全するためのもっとも基本的な制限であり、建築物の密度、形態等の制限とあわせて、健康で文化的な都市生活を実現させ、都市活動をより機能的なものにするために定められるルールである。」ことから、「例外許可は、この基本となる用途規制を補完して、地域の実状に合わせ、より柔軟な規制とするための緩和措置として行われるが、その濫用は基本制度の形骸化を招くおそれがあるため、①やむを得ない理由がある場合に限り、②周辺の土地利用状況を考慮し、かつ③利害関係を有する者の意見を尊重し適切に運用するものとする。」との基準により判断するのが妥当である。

- (2) やむを得ない理由の有無について

京都市においては、既に宿泊施設が供給過剰の状況であったが、2020年（令和2年）春からの新型コロナウイルス感染拡大の影響によるインバウンドの消失により、京都市において、直ちに床面積の大きな宿泊施設を建設しなければならないという社会的・経済的実態は看取できない。

- (3) 周辺の土地の利用状況について

ア 本ホテル計画の周辺地域のうち既存の住宅街は、多くが木造2階建ての建物であって、仁和寺参道沿いを除き商業施設はない。本件ホテル計画は、こうした地域に、これまで存在しなかった規模・高さのホテルの建設を許容するものであり、これによる周辺地域の生活環境への影響は大きい。

イ 本ホテル計画の敷地のすぐ南には幅員の狭小な生活道路を挟んで2階建ての民家が建ち並んでいる。

本ホテル計画では、それらの民家の敷地の間にホテル利用者の駐車場を建設することが予定されている。

上記のような計画は、敷地に3000平方メートルの倍にもなる5800平方メートルの床面積を認めることの結果であり、そのような特例を認めることは、住居地域の生活道路にホテル来訪者の多数の車両を進入させることになるところ、上記住居系地域に不特定多数の観光宿泊客が夜間も出入りすることは、仁和寺門前の閑静な住居地域にとって明らかに異質である。

ウ また、規制の2倍近い床面積を認めることにより、長く続く壁、長く続く建物の屋根が見えることから、当該地域に居住する住民が受ける圧迫感は大きい。

エ 仁和寺と本ホテル計画の敷地の間を通る主要道路きぬかけの道は、観光シーズンを中心に非常に交通量が多く、現状でも観光客が集中する時期には東西五叉路が渋滞し、通過するのに信号待ちが3回以上に及ぶケースがあると指摘されている。

こうした中で、規制の倍近い床面積をもつ本ホテル計画を許容すれば、地域の交通量の増加や渋滞の悪化に拍車がかかるおそれがある。

きぬかけの道の渋滞が悪化し、これに伴い周辺的生活道路への車両の進入が増加することにより、交通の危険や排ガスによる環境の悪化、騒音、粉じんの増大等による住環境の悪化が懸念される。

オ 本ホテル計画の敷地は、世界文化遺産仁和寺のバッファゾーン（緩衝地帯）であり、古都保存法に基づく歴史的風土保存区域、京都市風致地区条例により風致地区仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域にも指定されている。

世界遺産とされるための要件である「顕著な普遍的価値を有するもの」といえるためには、当該資産が「完全性」及び/又は「真正性」の条件を満たしていなければならない（作業指針§78）、かつそれらが将来にわたって適切に管理されていなければならない（作業指針§96）。

世界文化遺産のバッファゾーン（緩衝地帯）には、資産の「完全性」「真正性」を効果的に保護するために必要な法的規制がなされる必要がある（作業指針§104）。

本ホテル計画の敷地部分（きぬかけの道側＝北側）が第一種住居地域であり、奥側（生活道路側＝南側）が第一種低層住居専用地域であること、古都保存法の歴史的風土保存区域及び京都市風致地区条例による風致地区仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域にも指定されていることは、バッファゾーン（緩衝地帯）が資産の「真正性」、「完全性」を保全するのに必要な規制措置である。

すなわち、古都保存法は、1960年代後半、かつては仁和寺の寺領であった双ヶ丘

の開発計画が大きな問題となり、同時期の鎌倉市の鶴岡八幡宮の裏山の開発問題とともに、全国的な問題となったことを契機に厳格な保全手法として制定されたものである。そして、仁和寺と双ヶ丘は開発が認められない歴史的風土特別保存地区に指定され、また本ホテル計画地を含む仁和寺と双ヶ丘を結ぶ住宅地は歴史的風土保存区域に指定され、これにより仁和寺と双ヶ丘が一体となった優れた景観が保全されている。

そして、2007年（平成19年）の新景観政策の施行に伴い、風致地区条例による第3種風致地区の規制に加えて、仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域に指定され、「建築物は原則として日本瓦ぶき和風外観であること」、「特に、きぬかけの道沿道では、門前景観の形成を図るため、建築物は、原則として軒の連なりに配慮した切妻平入形式であること」、「仁和寺の境内の緑と一体になった景観を保全するため道路側に植栽を行うこと」、「敷地規模に留意すること」などの景観規制の強化が図られた（第3章 特別修景地域における地域別基準）。

そうすると、これらの規制は世界文化遺産のバッファゾーンの保全の制度としても機能しているのであり、これらの制限を容易に緩和することは許されない。

なお当会は、2014年（平成26年）5月15日付「世界遺産内における開発行為等に対する意見書」において、世界文化遺産のバッファゾーンの保全が現行法規制ではなお不十分であり、より強化することを求めている。

(4) 利害関係を有する者の意見の尊重

京都市産業観光局観光MICE推進室の本年4月19日付広報資料3頁「令和3年3月31日付有識者会議講評」によれば、事業者（株）共立メンテナンスは2017年（平成29年）10月に仁和寺門前まちづくり協議会と協議を始め、2018年（平成30年）5月の協議会総会で承認された後、2019年（令和元年）12月までに計2回の住民説明会を開催したとされている。

京都市上質宿泊施設誘致制度においては、計画区域の土地の境界線からの水平距離が100m以内を目安に市と住民組織が協議の上決定する区域に居住し、または周辺区域に存する事務所若しくは事業所に勤務する者を「周辺住民」と定義づけて、この周辺住民との合意形成を求めている。上記仁和寺門前まちづくり協議会と協議してその承認を得たことは、この手続きの一環であると解される。

しかしながら、同有識者会議講評が4頁で明確に述べているように、「世界文化遺産・古都京都の文化財は、適切に保存しつつも、周辺住民と京都市民が独占すべきものでない」。そうすると、世界文化遺産について「利害関係を有する者」とは、世界中の人々ということになるから、意見聴取の範囲は、①本ホテル計画によって直接に影響を受ける具体的な市民、②これに限られず世界文化遺産の維持保全に関心を有するすべての人々の意見を広く公平に聴取することが求められる。

これを本件についてみると、本ホテル計画地の南側に隣接する個々の住民の意向調査の結果が不分明であること、世界文化遺産仁和寺の環境を考える会から要望書が提出され、京都・まちづくり市民会議が計画中止への賛同を募る活動が続けられたことが報告される一方で、「計画中止を求める意見が出ていることは大変残念である」と評価していることは驚愕すべきことである。

計画に対する意見はさまざまであって一様でないことは当然のこととして真摯に受け止め、その中で合意形成を図るのが「利害関係を有する者の意見の尊重」である。

そうすると、本ホテル計画においてはそのような態度がとられていないことが明らかであるから、上質宿泊施設候補選定手続における意見聴取の手続は「利害関係を有する者の意見の尊重」がなされているとは言いがたい。

(5) 結論

以上の検討からすれば、本ホテル計画は、①やむを得ない理由があるとは認められず、②周辺の土地利用状況に合致するものとは言いがたい上、③上質宿泊施設選定手続における利害関係を有する者の意見についても聴取が十分であるとは認められない。そうすると、本ホテル計画は、計画内容及びこれまでに実施された上質宿泊施設選定手続における検討の結果からは、建築基準法第48条第5項ただし書の「第一種住居地域における住居の環境を害するおそれがない」との要件を満たすものとは認められない。

よって、本ホテル計画は、計画内容及びこれまでに実施された上質宿泊施設選定手続における検討の結果からは、建築基準法第48条第5項ただし書に基づく特例許可は行うべきでない。

6 今後の実施される特例許可の手続における利害関係人に対する意見聴取・尊重について

本ホテル計画を実施するためには、今後建築基準法第48条第5項ただし書に基づく特定行政庁（京都市長）による特例許可が必要であるところ、その過程においては、利害関係人に対する意見聴取を行い、これを尊重することが求められている。

この点、上述のとおり、本ホテル計画についての上質宿泊施設選定手続における利害関係を有する者の意見聴取については十分ではなく、また聴取範囲も、建築基準法第48条第5項ただし書の特例許可にあたって必要な公聴会の対象である「利害関係を有する者」としては狭きに失する。

世界文化遺産は、次世代に遺すべき人類共通の財産であり、仁和寺を訪問する市民、国民、さらには世界の人々にとって仁和寺の景観については、広く利害関係があると言わなければならない。

従って、公聴会の対象を地域住民に限定するのではなく、広く市民の意見を聴取すべきである。また、意見・質問の状況により、公聴会は繰り返し開催すべきである。

7 世界遺産委員会に対する報告並びに求意見の必要性について

条約締約国が、資産の顕著な普遍的価値に影響する可能性のある大規模な復元又は新規工事を、条約の下に保護されている地域において実施する場合若しくは許可しようとする場合は、できるだけ早い段階（例えば、具体的な事業の基本（計画、設計）書を起草する前に）、また変更不可能な決定を行う前の段階で、世界遺産委員会に通知すべきこととされている（作業指針 § 172）。

本ホテル計画の敷地が世界文化遺産仁和寺のバッファゾーン（緩衝地帯）に含まれていることから、京都市は、反対意見や公聴会の状況も含めて正確に世界遺産委員会に報告し、その意見を求める手続きをとるべきである。

また京都市美観風致審議会は、世界遺産の「真正性」、「完全性」の保全のために、世界遺産委員会に対し、反対意見や公聴会の状況も含めて正確に報告したうえで、その意見を求める手続きをとることを京都市に求めるべきである。

8 京都市美観風致審議会の審議にあたって

世界文化遺産のバッファゾーン（緩衝地帯）の趣旨、古都保存法の歴史的風土保存区域の趣旨及び風致地区条例による仁和寺・龍安寺周辺特別修景地域の趣旨をふまえて慎重に審議されなければならない。

以上