

～ 21 世紀の京都の都市づくりへの提案 —20 世紀後半の京都の都市政策を振り返って～

21 世紀の京都の方向性を探る学習会の集大成として、4 人の先生方に 20 世紀後半の都市政策を振り返っていただくとともに、21 世紀の京都市の都市づくりのビジョンについてご提案いただきました。

20 世紀後半のエポックとなった都市政策

石本 20 世紀後半の都市政策を振り返られて何がエポックになったと思われますか。

清水 戦後 50 年間の特徴的な政策として 5 つの切り方ができると思います。

最初に挙げるべきは、1950 年(昭和 25 年)に住民投票を経て制定された京都国際文化観光都市建設法でしょう。これは戦後の京都市の表看板になりました。ただ、この時代の京都市は財政再建団体第 1 号に指定され、大規模な公共事業ができない状態だったので、国立京都国際会館の誘致や東海道新幹線ルートの京都駅への誘導等、国家的な事業にアプローチしていきました。

第 2 は、1965 年(昭和 40 年)から京都問題を国家的課題に浮上させることを目的に、古都保存法の制定運動、「京都の歴史」全 10 巻の刊行、乙訓合併による南伸策、そして、それらを踏まえた「長期開発計画案」の策定が進められたことです。

1964 年(昭和 39 年)に京都タワーの建設をめぐり全国規模の景観論争が起りました。その経験から高山義三市長はじめ当時の幹部は、京都の保存と開発の調和の問題を全国的課題にしなければならぬと考えたのだと思います。

1967 年(昭和 42 年)井上清一市長の急逝による市長選挙では、「長期開発計画案」に反対の陣営に推された富井清氏が当選し、長期計画はつくり直しになりました。

新計画の「まちづくり構想」では、「北部保存・南部開発」の方向は踏襲されましたが、政策の重点は、重化学工業化から生活環境・市街地環境整備へ変わりました。これによって、洛西ニュータウン建設、公共下水道整備、市街地景観条例制定などが進められました。これが第 3 のエポックです。



第 4 は 1969 年(昭和 44 年)以降、市電を廃止して地下鉄に切り替え、それに伴う駅前再開発事業が行われてきたことです。

第 5 は、中曽根政権の規制緩和・民活奨励の京都版が、1983 年(昭和 58 年)の宝ヶ池ホテル誘致の頃から具体化したことです。市の再開発事業の核店舗として、従来規制してきた大型小売店舗の誘致が進められ、総合設計制度によって超高層ビルが建ち始め、高速道路も建設され始めました。

この 5 つの政策選択の影響が、今日様々な形で現れてきていると思います。

望月 私が京都市役所に入ったのは 1950 年(昭和 25 年)で、最初の 16 年間は高山市政でしたので、高山市長の影響を大きく受けました。



社会は 1950 年(昭和 25 年)6 月に起きた朝鮮戦争によって景気が良くなり、私が最初に所属した土木局営繕課は年々新しい仕事に大きな予算がついて仕事が増えました。ただ、技術職員が集まらなかったため、給与を改定して技術者が入りやすい対策を講じる等、しだいに人員確保と待遇改善が仕事の半分を占めるようになりました。その頃は高能率・高配当でしたので、私もそれに取り組んだわけです。

しかし、富井市長になって革新市政になりました。そのため、17 年間保守系の体制にあって、建築指導課長として建築許可や建物の取締りの仕事に就き、権限も大きかった私は、市長に警戒されたようで、市長室で「どちらを向いて仕事をするのか」と喚問されたこともあります。たとえば、岡崎で「戦後ラブホテルが建ち並び、風紀が悪くなったが、用途地域の指定のせいで、役所が悪い」と住民から指摘された時も、市長から「悪いのは役人」といわれてしまいました。

岡崎の問題は、高級別荘地帯が戦後、高級料亭に替わるように、住居専用地域に用途指定しなかったためにホテルが建ってしまったものであり、都市計画が良かれと思った判断がマイナスになったという残念な事例です。

ちなみに、後から住専地区の指定を被せたので、それ以

上はラブホテルは建ちませんでした。また、建築基準法では、用途変更後も従前の建物は1.5倍の増築が認められていましたので、地元の自治会をはじめ各種団体の同意を取らない限り5割増しの増築はできないと発表したのですが、増築はありませんでした。

1970年代からは、建築に詳しい人間が要るということで都市計画の仕事に就きましたが、住宅局の上司に煙たがられて追い出されたのかもしれない。しかし、結果的に私は喜んで異動し、1970～80年代は新しいまちづくりをするという意気に燃えていました。都市開発局に入って清水さんや大西さんにお会いしましたが、大西さんは、1961年(昭和36年)頃すでに美観地区の調査を担当されていたので、京都市が早くから景観問題に取り組んでいたことがおわかりいただけると思います。

大西 私に関係してエポックとなった政策を三つ挙げたいと思います。やはり最初は、1972年(昭和47年)の京都市市街地景観条例の制定です。



その中には三つの制度がありました。「美観地区の制度」では、準備段階で制度の先取りの形で住宅局に鴨東地区で行政指導をしてもらったことが実現につながりました。また、「巨大工作物規制区域」の場合は電電公社の電波塔計画に対する富井市長の移転要請の判断と区画整理課での換え地の斡旋がバックアップになりましたが、遠くは、1960年(昭和35年)～1964年(昭和39年)頃に行われた美観地区調査の蓄積が挙げられます。このように、まちづくりには、息の長い積み重ねと、時々の方針の判断、行政の横の連絡が大事になります。

二つ目は、1983年(昭和58年)と1985年(昭和60年)に策定した第1次の「基本構想」と「基本計画」です。1967年(昭和42年)の長期開発計画案、1969年(昭和44年)のまちづくり構想は、フィジカルな都市計画的な面に限って施策を立案していましたが、基本構想・基本計画では初めて市政の全分野を計画の対象にしたので、一つのエポックになったと思います。

ただ、市は経済や文化の面で僅かしか実現の手段を持たず、間接的な支援策しかできませんでした。そして、

昭和40年代中頃から経済の地盤沈下が始まり、それとともに京都の文化的機能が低下しました。これが基本構想・基本計画の大きな課題になりました。

私は基本構想・基本計画策定の2年後に退職しましたが、その後を見ておりますと、1989年(平成元年)に大阪ガスの跡地に京都リサーチパークが開設され、中核施設として京都高等技術研究所ができましたが、これは民間主導で市と府が協調した取り組みで基本計画の方向を実現したものといえます。こうした支援策によって先端的な産業が伸びてきました。

もう一つの大きな問題であった伝統産業については、「技術やデザインの蓄積を活かした産業の再生と新産業の創生」という課題がありましたが、あまり実を結んでいないと思います。

文化学術の面では、国立国際日本文化研究センターが設立され、コンサートホールや国際交流会館、地域文化施設もできました。これらは基本計画が実現したものです。そして、世界歴史都市会議も継続的に行われていますが、それでも文化的機能が強化されたとはいえない状況が続いています。

また、大学の流出問題がありました。そこで、基本計画策定を終えた直後、関係各局から委員を集め大学問題の対策委員会を設け、翌年、「大学の整備拡充に向けた取り組みの施策」をまとめたこともエポックだったのではないかと思います。当時はまだ「工場等制限法」によって既成市街地で大学は新增設できない状況でしたので、市がいかに大学を支援するかという施策をまとめました。その後、懸案だった工場等制限法が緩和され、大学等の増設ができるようになりました。

基本構想・基本計画の策定段階で痛感したのは、計画局という名前に変わっても、関係各局は横並びの感覚が抜けなかったということです。構想やデータを出し惜しみする局もありましたし、福祉や文化、経済の政策を立案する優秀な事務職が集まらないという問題もありました。勿論、優秀なスタッフもいるのですが、玉石混交でした。このような中で、大変に苦労して基本構想・基本計画を策定したわけです。

そこでその後、計画局が持っていた市政の総合計画や

進行管理の権限を理財局や総務局のような他の局を統括できる局に移すことにしました。その後を見てみると、第2次基本計画策定の時は数名のスタッフに減ってしまって何のために移すのかという思いがありましたが、第2期基本構想のグランドビジョンのコンペの頃から総合企画局が充実され、現在も「歴史都市・京都創生策」の立案に積極的に取り組んでおられますので、今は移してよかったと思っています。

三つ目は、前の二つと異なり、京都のまちづくりにとって残念なこととして、南部で都心機能の形成が遅れたことが挙げられます。1967年(昭和42年)の長期開発計画面では南部軸状都心が構想されましたが、市長の急逝で頓挫し、その後、1969年(昭和44年)のまちづくり構想では伏見付近に南部副都心が構想されますが、積極的に推進されませんでした。第1次の基本構想・基本計画でも、伏見に副都心を位置づけて、京都駅と結ぶ軸状の地域に流通情報業務地区を位置づけるに止まりました。

第1次の基本構想策定の前後を振り返ってみますと、船橋市政の2期目の終わりに「世界文化自由都市宣言」が行われまして、福祉の船橋から政策に幅がでできます。基本構想策定作業は、船橋市政の3期目からはじまりますが、策定の中間段階から私が企画室長としてまとめ役を担当するのですが、丁度この時期に市長が急逝されます。その後を受けた今川市長は、就任後から徐々に政治姿勢が変わっていきます。これは、私の肌で感じたことです。しかし、この頃でもまだ経済界と市長、市当局が手を結んで事業を推進するという状況ではありませんでした。

その後、京都駅ビルコンペの反省から、田邊市長がまち

づくり審議会を設けられ、その答申の中で都心機能も含めた高度集積地区が明確に位置づけられました。そして、民間のファッション産業団地の用地がベースになり、京セラやワコール等の集積が現れましたが、これについては、三輪さんに民間の視点からお話をいただきたいと思っています。

三輪 民間から見ますと民間と行政、市とそれ以外の関係があると思います。

私は1963年(昭和38年)に京都に戻りましたが、まず取り組んだのが、山科醍醐盆地や仁王門通の計画でした。1969年(昭和44年)に富井市長の下で「まちづくり構想」がつくられ、緑のネットワーク構想もこの中にありました。もう一つが京都ファッション産業団地や、その前の清水焼団地ですが、当時は中小企業政策が猛烈な勢いで進んでいて、中小企業団地を10ヶ所ほど手掛けました。これは中小企業政策と同時に一連のスプロール地域で計画しなければならない問題で、西は洛西ニュータウン、東は山科醍醐盆地が問題になりました。

また、富井市政の時に、すでに山科駅前再開発が始まり、タウンミーティングが行われました。地下鉄の構想も出ましたが、結局、計画決定まで進まずに頓挫しています。アルパックの創立は1967年(昭和42年)でちょうど富井市政の時代でした。当時はニュータウン建設から中小企業団地に取り組みましたが、もう一つは景観問題と公害対策でした。景観問題を経験したのは祇園新橋からですが、その前にタワー問題があり、それから烏丸通り・三条



三条通修景整備イメージ図
出典：京都まちなみ パンフレット

通りの市街地景観整備調査や屋外広告物基準調査をはじめ、伏見の景観保全運動など都市景観に徹底的に取り組み、当時、開かれていたユネスコのシンポジウムで国際的に京都を浮かび上がらせることになりました。

風格ある歴史都市をいかにつくるかが、京都の大きなテーマになっていますが、一方で、明治以降の京都は、大都市化の方向を選択し、急激に人口が増えました。このように大都市の問題と歴史都市の問題という二つの側面を常に抱えているのが京都の大きな問題で、歴代市長もそれをどうリードするかが大きな課題だったと思います。

民と府・市との関係では、特に、民による南部の京都ファッション産業団地が挙げられます。まず、何も無い田んぼにベルト状に用途指定された準工業地域で、伏見西部区画整理事業が持ち上がりましたが、これは地元の反対運動が激しく、また洛北の区画整理と重なったために、7年間の塩漬け状態になりました。

しかし、これは行政と民が感応する関係であれば進んでいたと思います。元は室町の繊維問屋街が、構造変化の中で、小さくて高額な和物から大きくて量を扱う洋物雑貨へ転換し、トラック輸送になったために、道が通れなくなったという問題が発端でした。そこで室町再開発という話もありましたが、ルシアン野村の先々代とムーンバットの河野さんが中心になって織商の中で話し合い、若手から「南へ新天地を求めよう」という声が挙がって、1963年(昭和38年)に洛南地区開発組合が生まれ、繊維産業団地建設組合、さらに京都ファッション産業団地建設へと変わっていったわけです。

1963年(昭和38年)頃からバラバラに買収が始まり、区画整理で集中換地しました。行政は集中換地、組合は地区計画という感応する関係です。

繊維業界は浮き沈みが激しいので、中身は大きく変わりました。当時はワコールをはじめ、中小企業の寄り集まりでしたので、中小企業組合法を使おうという話もありましたが、今は皆、上場企業になっています。

その後、京都府が見本市会館をつくりましたが、それによって、それまでの物流センターという位置づけから情報中枢型に転換し、さらに、京セラのように本社機能が来



伏見

ると管理中枢機能への転換が始まって高度集積地区への展望を切り開いたのです。ただし、京都のキャパシティでは、全部を埋めるのは無理で、拠点ごとに駅周辺に区役所などを建てるような形になると思います。

それに関連して、南の端に洛南サイエスタウン構想が持ち上がりましたが、これも頓挫してしまいました。それで、府はさらに南に飛んでいますので、京都市はそれらを展望して、「グレーター京都」という京都都市圏構想を打ち出しました。ですから、これからは、京都都市圏で見ていくことが必要だと思います。

21世紀への遺産

石本 国は「20世紀の負の遺産」として、戦後の都市政策の間違いを反省していますが、私は、京都の20世紀後半の都市政策は負の遺産ばかりとは思いません。そこで、21世紀につなぐストックとなる良い遺産をご紹介します。

清水 歴史都市の問題と大都市問題を如何に政策的に調和させるかは、京都市で一貫して追求された課題でしたが、何回も起こる景観論争に象徴されるように、未だに市民の間に意見の一致が見られていません。

しかし、市民と行政との関係は明らかに変わってきました。高度経済成長の頃までは反対運動という形でしたが、次第に話し合いで一致点を見出そうという姿勢が双方に出てきたと思います。市政への「市民参加」から「政策提案」へ、さらに「市民自治」へと。

京都は明治まで数百年間の住民自治の歴史を持つ都市ですから、この自治の復活への変化が21世紀への大きなストックといえるのではないのでしょうか。

三輪 まず、住民意識が変わってきました。象徴的なのは11行政区別計画で、各区が力を出して盛り上がり、住民意識が高まって区に対する帰属意識が強くなったようです。

大西 古都保存法で山麓部の文化財集積地と、その背後の山、田園が一体的に守られたことは、京都歴史的資産の保護にとって特筆すべきことだったと思います。さらに、市街地景観条例で市街地の景観形成のルールが固められたことも大きいと思います。また、大学の知的な集積の上に先端産業が育っていることも大きな蓄積です。

さらに、長期開発計画案の段階では、梅棹忠夫さんが文化的なものを産業につなげていくという意味で「文化産業」と表現され、第1次の基本構想の時は、山田浩さんが「文化環境産業」として、文化的なソフト・ハードの遺産や学術、伝統・先端産業の蓄積、さらに京都の景観やまちの環境そのものを活かして産業を再生するという意見を出され、施策に反映されています。これも大きな方向づけです。

また、21世紀は歩行者空間の組織的な拡充が必要です。まちづくり構想では、歴史的な社寺や町並みなどの文化遺産、美術館や博物館などの現代の文化施設、樹林や水辺・河川を歩行者空間でつなぐ「緑のネットワーク構想」を提案し、第1次基本構想では「緑と文化のネットワーク」として再提案しています。これらを受けて、哲学の道、岡崎の歩道整備、川端通の疎水の埋め立て地の緑道、木屋町通のコミュニティ道路等が散発的にできました。しかし、組織的な拡充計画が推進されていません。新旧の文化的遺産と水と緑を歩行者空間でつなぐことによって京都のイメージが高まります。また、これを軸にヒューマンスケールによる空間の再生も可能です。こういった意味からも、これからの構想を組織的に進めていくべきです。新基本



京都駅ビル

計画では歩行者空間網の拡充に焦点があたっていません。

また、グランドビジョンコンペの時には、思いつきのアイデアが選ばれましたが、まちづくりの基本政策に焦点をあてた募集方法にしてほしかったと思いました。貴重な機会を逸したと思います。

京都の都市政策の課題と21世紀への提案

清水 20世紀から積み残している最大の問題は交通問題です。交通難は鴨東道路ができて地下鉄ができて解決していません。

今、パーク＆ライド方式がテストされていますが、大量の観光客はすでに京都市のキャパシティを超えているのではないのでしょうか。都市形成の方向としては、洛中の遺産を抱える北部への政策と都市エネルギーを吸収できる南部への政策とにメリハリをつけることが大きな課題であると思います。

望月 今川助役の時に、伏見経済人クラブで「伏見を京都市とは思っていないのではないかと」散々に怒られましたが、伏見の人は市に不信感を持っているようです。確かに、今のままでは北高南低で処理施設等が南につくられてしましますし、京都人の感覚も北尊南卑ですので、伏見はもう一度独立した方が京都市と対等になるのではないかと思います。

また、歴史都市といいながら、京都駅で降りてもその風情がありません。観光社寺や京町家は点在しているので、「ここに行けば京都の歴史都市がわかる」というところがないのです。ですから、京町家の再生の枠を広げて資金を投じ、界限ごとに京町家再生と歴史的な文化財を連結して、歩いて京都の歴史を観光できるようにすることが第一です。

車については、マイカー観光拒否宣言をしても車は便利なので使用されると思います。それによって、京都に年間5,000万人以上もの観光客が来ますと、車の温室効果ガスで京都のまちは窒息死しかねません。そうすると、静かできれいなまちを考える運動を起こす必要があります。

もう一つ、1973年(昭和48年)に私が45mの規制を導入しましたが、当時の建設省の高さ制限撤廃という方針に対して、京都で高度地区の制限を存続させるために45mの線で妥協したわけであり、総合設計制度的に周りに

公開空地を取れば高い建物を認めるという条件つきで都市計画を決めたわけです。

私は、周りに広い空地を取って、その分だけ高くするのは悪くないと思います。逆にいえば、本来、低い京町家と比較する限り31mもだめになります。当時、住居地域と第2種住居専用地域の制限は20mでしたが、私は地形的に見て15mの線も出しました。ところが、京都府は15mを認めませんでした。蜷川府政の頃、京都府は京都市が行うことにほとんど反対しました。

また、昔は道路幅によって高さ制限がありましたので、狭い道路は絶対的な高さが決まっていたのですが、1971年（昭和46年）の建築基準法の改正で廃止したために、今は裏通りにも高い建物が建っています。昔の制度の廃止が、京都のまちを悪くしているともいえます。

しかし、国の法律の改正はすべて東京中心で、京都のことも考えていません。しかも規制緩和という名によって、マンションは廊下も階段も道路並に容積率から外され、倍ほどの規模のものが建つようになりました。

三輪 京都は人口146万人ですが、問題は重層的かつ複雑で、計画はその2倍も3倍ものエネルギーが必要です。そういう意味で、グランドビジョンのコンペは、なぜ「21世紀の設計」を提案しなかったのでしょうか。佐藤栄作内閣の時につくられた「21世紀の設計」は、3年間にわたって全国から9チームを選び、年間1,000万円ずつ出してコンペを行いました。やはり、お金を出してエネルギーと知恵を結集しなければできません。

今でも京都には洛中と洛外の概念があり、このような問題を抱える都市は他の指定都市にありません。住民意識を高める行政区別計画があって、その上にグランドビジョンをつくらなければ把握できない都市なのです。

大西 そういう意味で、やはり、大学や研究所と行政をつなぐ人が市役所の中に必要です。学者のアイデアを行政に取り入れて企画していく人材を育成しなければならないと思います。

また、景観行政では、従来から、都市景観部門は美観地区や風致地区などの施策地区以外では発言できません。京都のまち全体の景観をいかに守っていくのか、新たな

個性をどのようにつくっていくのか、常に課題を設定して調査し、施策を立案する部門が必要です。そして、京都市が責任を持って、積極的に景観論争に参加できる体制をつくらなければ、いつまでたっても京都駅ビルコンペや鴨川架橋問題、第一勧業銀行のコピー建築などに見られるような新たな景観問題が出てくるおそれがあります。

もう一つは、景観資産の保護策です。京都市内には景観に寄与している社寺や近代洋風建築、町家や町並み、細かいところでは土堀、石積み、小川、山麓部の小道、庭園、並木などが多々ありますが、こういうものは保護されていないのです。風致地区や美観地区内においてももちろんです。これらの景観資産を悉皆調査して、保存策を考えなければなりません。

また、1988年（昭和63年）にできた京都市の総合設計制度による高さ制限の緩和と、高度規制そのものが、現時点で適切であるかどうか、を見直す必要があるのではないのでしょうか。また、現在、京都市は景観法の制定を受けて「景観に関する規制誘導方策検討部会」を設置して検討を進めているようです。是非一つのエポックとなるような総合的な景観施策等を打ち出してほしいと思います。

三輪 都市のダイナミズムという点では、やはり南部の問題があると思います。京都市は洛西では面的な開発をしましたが、山科醍醐盆地や南部に関してはダイナミックな政策が取れませんでした。

現在、南部は高速道路ができて地価が上がり、スプロール化が心配されていますが、その決め手は農業政策だと思います。京都には農山村部があるのに、新基本計画に書かれていませんが、農業問題、農業政策、土地の問題をどうするかが決め手になると思います。

洛中に関しては、都心部にはすでに小学校や上下水道等のストックがありますので、それを活かして、都心部で3世代居住ができるようにするべきです。そのためには、無計画に建てた建物によって行き止まりにしてしまった危険な袋路を、昔のように通り抜けられるように再生することが必要です。

もう一つ、私はバスの問題に取り組んでいますが、バスの事業は、最近、指定管理者制度で民間への委託・譲渡が出てきています。ところが、管理受委託なら交通局の計画

に従って管理できますが、譲渡してしまうと、途端にデータがわからなくなります。

現在、京都市バスは、路線別の乗車効率や経営のデータまで詳細なデータが出ますが、行政が優れているのはそういう調査研究機能でありますが、あのデータがなくなったら、交通政策は手探りになってしまいます。さらにいえば、パーソントリップ調査は乗客だけを調べるので、客になる前の市民の生活行動や本当のニーズはわかりません。唯一、身体障害者の行動調査は行われていますが、敬老乗車証対象の高齢者の行動調査もありません。そういう意味でも、役所はきちんとした調査を行い、確かなデータを持つことが重要です。

先日、高槻市の市営バス審議会の答申を行いました。高槻市は全職員約300人のうち管理部門が40人いて、きちんと調査を行っています。本来ならすべてのデータを公開して初めて公共交通を担うことができるので、それができないままでの民営化は問題です。そこで、条件が必要になりますが、京都市が市バスの営業所を委託する場合に実績等を厳しく調べるのに対して、陸運局は簡単に新規参入を認めるので、国はわざと地方自治に問題を起こしているような気さえしてしまいます。

清水 行政の調査研究機能の強化は絶対に必要です。民間ではコスト割れする調査はできないし、科学的行政には現場調査と分析が不可欠です。我々は戦前の社会調査を参考にできました。大西さんの市街地景観条例も10年間の調査研究めきにはできなかった。

行政の政策は思いつきでなく、これまでの政策の経緯と結果の検証の上に立って立案されていく研究体制が必要だと思います。



東山より市街地を望む

三輪 各大学もそれぞれ自分たちのエリアで京都について研究していますので、これを結集すると大変なものができると思います。それほど京都には知的ストックがありますので、それに火をつけるのが行政の仕事です。

望月 他に積み残して気になっているのは、三条京阪ターミナル整備です。1980年(昭和55年)に三条通の界隈景観整備地区で委員会の報告が出され、界隈の広い範囲で道路交通調査をして、三条京阪ターミナル整備の位置づけを検討しましたが、その結果、歩行者の東西交通のために、必然的に橋が必要とされました。

ところが、橋のデザインの問題で、すべてが無に帰しています。先に三条京阪ターミナル整備ありきであれば、橋の問題は解決したはずですが、デザイン論が景観論も含んで問題になってしまいました。結論を出してから4分の1世紀経ってしまい、気になっています。

石本 税制面も大切かと思います。町家再生も相続税や固定資産税等の問題で話が止まってしまいます。観光税等の付加税もない中で、今後、都市を維持するには税が問題ですので、景観法に基づいて市街地景観整備条例の見直しの時には、税制問題も合わせての方針づくりが必要です。

本日はいくつかのご提案をいただきましたが、特に、京都市にある様々な大学や研究機関が京都の将来を研究する「京都版COE(Center Of Excellence 卓越した京都研究の拠点)」のご提案は、是非とも実現に向けてPRしていきたいと思います。

