

# 京都の活性化に関する考察

—これからの京都を考えるために—

白 須 正

## 1 はじめに

### (1) 本研究の趣旨

ここ約10年間にわたり、景観問題を中心にして、京都のまちづくりに関する大きな議論が沸きあがり、市民間はもちろん、全国的にも関心を集めた。新聞はもとより、雑誌も含めてマスコミは度々京都の問題を取りあげたし、建築の専門誌でも京都特集が何回も繰り広げられた。このことは、まさに現在も、京都という都市が全国的に重要な意味を持つことを示したものともいえる。

京都ホテルがオープンし、京都駅ビルの工事が進み、平安建都1200年を終えた今年に入って、京都を巡る議論も表面的には一定の収まりを見せているようである。しかしながら、問題の本質についての研究や解明を十分に行っておかないと将来必ず同じような問題が生じてくる。このためにも、今回の一連の問題を整理、分析することが必要である。

折しも京都市では、今年度から京都のグランドビジョンづくりに着手した。本研究は「成熟都市の条件」を考える前段の作業として、今回の一連の問題のキーワードに「活性化」を据えて今回の問題をとらえ直すことで、次年度の研究につなげることを目的とするものである。

### (2) 研究の方法

本研究では、この間生じた景観を中心とした問題とそれに対する当事者の見解、マスコミや有識者の意見等を新聞を中心に雑誌や報告書、提言から収集し分析した。また、活性化については、昭和45年までさかのぼり新聞から関連記事を拾いあげることによってその流れを把握するとともに、経済界の提言をはじめとする各種資料を分析した。

特に、京都市の考え方については、京都市基本構想・基本計画や各種調査報告書をはじめ、京都市発行の資料、京都市会議事録、市長の京都市予算提案説明や新年の挨拶、選挙公約など可能な限り多くの資料に目を通した。

本研究はこのように関係資料の整理、分析をベースに考察を進めているが、現時点では不十分な点も多く、本稿はその中間報告の段階である。

## 2 京都で生じた問題

京都の景観問題、まちづくりに関しては、さまざまな問題が生じ、論議を呼んだが、主なものを以下のように整理してみる。

### ①マンション建設によるトラブル

国の民間活力の導入方針による規制緩和とこれに伴う地価の高騰により、市内のマンション建設が昭和59年頃から目立ち始め、昭和61年以降急増する（表1）。この結

表1 京都市中高層建築物に関する指導要綱による届出件数  
(京都市建設行政年報)

| 区<br>年度 | 北  | 上京 | 左京  | 中京  | 東山 | 山科 | 下京 | 南  | 右京 | 西京 | 伏見 | 計   |
|---------|----|----|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| 56      | 35 | 28 | 55  | 34  | 12 | 15 | 33 | 25 | 38 | 25 | 42 | 342 |
| 57      | 32 | 22 | 45  | 46  | 22 | 19 | 29 | 20 | 35 | 23 | 50 | 343 |
| 58      | 31 | 28 | 56  | 45  | 15 | 23 | 45 | 16 | 43 | 36 | 38 | 376 |
| 59      | 46 | 45 | 86  | 53  | 21 | 18 | 51 | 22 | 52 | 34 | 52 | 480 |
| 60      | 43 | 36 | 66  | 69  | 25 | 21 | 57 | 32 | 34 | 27 | 61 | 471 |
| 61      | 47 | 53 | 85  | 76  | 28 | 23 | 54 | 37 | 80 | 34 | 74 | 591 |
| 62      | 58 | 80 | 91  | 97  | 33 | 34 | 66 | 44 | 76 | 51 | 91 | 721 |
| 63      | 64 | 78 | 103 | 101 | 25 | 39 | 87 | 52 | 75 | 58 | 90 | 772 |
| 元       | 47 | 82 | 94  | 118 | 34 | 49 | 85 | 79 | 71 | 68 | 87 | 814 |
| 2       | 47 | 62 | 82  | 84  | 29 | 36 | 60 | 58 | 65 | 43 | 93 | 659 |
| 3       | 42 | 40 | 47  | 50  | 20 | 44 | 65 | 41 | 41 | 36 | 65 | 491 |
| 4       | 29 | 37 | 68  | 31  | 18 | 29 | 39 | 32 | 51 | 49 | 55 | 438 |
| 5       | 59 | 73 | 77  | 69  | 13 | 29 | 33 | 42 | 43 | 44 | 48 | 550 |

注 中高層建築物はマンションに限られる訳ではないが、建物の用途別で共同住宅の占める比率が、58年度48.5%、59年度52.3%、60年度49.7%、61年度55.8%、62年度60.1%、63年度63.6%と半数を超えており、マンション建設の動向と一致すると考えられる。

果、京都の伝統的なまちなみや景観が破壊され地域コミュニティが崩壊するといったことにより、市内のいたる所で住民によるマンション建設反対運動が起こり、京都市への陳情や請願も急増した（表2）。

②乱開発による自然景観の破壊

この問題の中で最も早いものは一条山の開発で、昭和58年に京都市が工事停止命令を出したときには山頂にわずかの樹木を残すだけとなり、京都の乱開発の象徴としてその姿はマスコミで何度も紹介されている。都市公園区域から建設用地をはずし昭和61年に完成した宝ヶ池のプリンスホテルも、ホテル建設の大義名文だったサミットが開かれなかったこともあり問題となった。この他、大文字山の乱開発、JR西日本の小倉山問題、鴨川の改修、吉田山の買収など自然景観にかかる問題もこの時期数多く

表2 中高層建築物に関する陳情・相談

(京都市建築行政年報)

| 年<br>度 | 陳情件数 | 内 数               |            | 解決件数         | 内 訳  |      |      |     |
|--------|------|-------------------|------------|--------------|------|------|------|-----|
|        |      | 市長等に対し文書の提出があったもの | 陳情請願のあったもの |              | 計画中止 | 計画変更 | 変更なし | その他 |
| 57     | 124  | 23                | 20         | 113          | 3    | 31   | 46   | 33  |
| 58     | 123  | 25                | 13         | 83           | 4    | 9    | 35   | 35  |
| 59     | 151  | 23                | 13         | 91           | 2    | 17   | 41   | 31  |
| 60     | 171  | 23                | 19         | 133          | 7    | 13   | 83   | 30  |
| 61     | 231  | 32                | 26         | ( 86)<br>240 | 9    | 50   | 134  | 47  |
| 62     | 242  | 26                | 47         | ( 77)<br>245 | 9    | 20   | 199  | 17  |
| 63     | 290  | 39                | 74         | ( 71)<br>220 | 7    | 14   | 184  | 15  |
| 元      | 236  | 32                | 30         | (124)<br>265 | 16   | 28   | 199  | 22  |
| 2      | 203  | 15                | 19         | ( 80)<br>173 | 6    | 6    | 131  | 28  |
| 3      | 130  | 2                 | 6          | ( 78)<br>160 | 2    | 6    | 90   | 62  |
| 4      | 142  | 1                 | 10         | ( 72)<br>164 | 5    | 12   | 135  | 12  |
| 5      | 178  | 4                 | 19         | ( 35)<br>123 | 5    | 15   | 72   | 31  |

注 昭和61年度以降（ ）内は前年度からの繰越物件（内数）

生じた。

### ③高層ビルによる景観破壊

京都市の都市部では高さが45mに押さえられていただけに、京都ホテルと京都駅ビルの建替は京都の景観問題を象徴する最も大きな争点となり、全国的な関心を集めた。

### ④再開発をはじめとする都市基盤整備

京都市では、平安建都1200年にあわせて、再開発をはじめとする都市基盤整備事業の取組に着手した。二条駅周辺整備、山科駅前再開発、御池地下街・地下駐車場、高速道路の建設など一斉に事業をスタートしたが、バブルの時期とも重なり事業を進めるうえで住民の反対運動などいろいろな問題が生じた。

## 3 問題の背景

これからの京都を考えるに際しては、まずこれらの問題の背景を明らかにしておくことが必要である。

京都は千年の歴史を持ち、幸いにして戦災から免れたため、美しい自然景観や伝統的まちなみ、多くの文化財を残す歴史都市である。このために、一都市の問題が日本中を巻き込んだ議論になったといえる。

京都も我が国の社会経済情勢と無縁ではあり得ない。この時期、政府の規制緩和方針や低金利政策はバブル経済を生み出し、全国的に企業による開発が進んだ。特に京都は都市としての魅力が高かったため東京資本の格好の投資先となり、地価の高騰は全国でもトップとなった(表3)。こうした動向が、京都における都心部のマンション建設や周辺部の開発にもつながっていることはいうまでもない。

しかし、今回の問題の背景にはこうしたこと以外に、他地域とは異なる京都独自の

表3 住宅地の地価上昇率

(地価公示 国土庁土地鑑定委員会) 単位%

|     | 昭和<br>60年 | 61年 | 62年  | 63年  | 64年  | 平成<br>2年 | 3年   | 4年    | 5年    | 6年    | 7年   |
|-----|-----------|-----|------|------|------|----------|------|-------|-------|-------|------|
| 全 国 | 2.2       | 2.2 | 7.6  | 25.0 | 7.9  | 17.0     | 10.7 | △5.6  | △8.7  | △4.7  | △1.6 |
| 京都市 | 3.3       | 3.3 | 3.6  | 12.6 | 39.9 | 62.5     | 10.5 | △30.6 | △22.5 | △7.7  | △1.8 |
| 東京都 | 1.7       | 6.4 | 50.5 | 67.0 | △6.3 | △0.3     | 0.1  | △10.3 | △18.5 | △11.4 | △4.8 |

毎年1月1日現在の住宅地の平均地価による比較

大きな要素があった。これがつまり「活性化」である。京都を活性化しなければならぬという主張は、次章以下で触れるように、経済界を中心にして随分と以前からあった。しかし、このことが行政においても昭和57年頃から表面化してくる。平安建都1200年が迫り京都の地盤沈下が叫ばれる中で、都市基盤整備や総合設計制度の導入など、京都市は京都の活性化に向けて新しい取組を進めるが、これに対して一方で反対の声があがり、開発か保存かという図式の中で大きな議論が巻き起こるのである。

#### 4 京都活性化論—京都の現状認識とかかわって—

##### (1) 京都活性化論の流れ

京都のまちづくりを考えるに際してスタート地点となるのは、その時々々の京都に対する現状認識である。活性化論は、京都の現状を停滞あるいは地盤沈下といった問題意識でとらえた時に生じる。ここで、京都の現状がどのようにとらえられてきたかという歴史についてまとめてみたい。

##### ① 経済界

京都の現状に対して最も厳しい見方をしているのは経済界である。ここでは、京都経済同友会のこれまでの提言からその考え方を探ってみたい。

京都経済同友会は、京都市の『京都市長期開発計画（案）』を踏まえて昭和43年に『豊かな京都への提言』を発表している。この提言は、「ギリギリの危機感から出た京都改造論」であり、京都が適確な経済基盤を未だに確立できないままに、次第にその地盤を沈下させつつあるという認識にもとづいている。また、提言の基本的態度は、①保存と開発のディレンマから脱却し、新しい時代の都市の開発を始める、②観光依存の考えから脱却し、産業高度化により都市経済基盤を確立する、③囚われた京都意識を捨て、精神の再開発をはかるというもので、創造と活力に充ちた「豊かで住みよい京都」とするために、産業振興を基礎におきながら京都を改造する必要性を訴えている。

その後、経済同友会は革新府・市政が続いたこともあって、まちづくりへの提言よりも内部的な研究や自己啓発を続けることになるが、林田保守府政に変わった昭和56年に『新しい京都づくりへの提言』を発表する。この提言は、京都市南部地域の開発と既存都心の再生をベースに、京都を「新平安京—二極群体都市」にしようという内容である。

昭和58年の『京都は甦るかー建都1200年京都活力化への提言』は、反対派の人々から現在の京都市政に大きな影響を与えたとされている。「次第に失われていく京都という大都市の活力をいかにとり戻し、再活性化させるか」を柱にすえ、産業の活性化と儀典都市への道を大きく打ち出しているが、提言の内容が極めて具体的で迎賓館の建設やサミットの誘致など現実に取り組みされたものも多い。

昭和61年に出された『新生京都をめざして』の内容は、経済を中心に文化、都市計画の分野まで広範に及んでいるが、全編に流れているのは京都の現状に対する強い危機意識である。「市民生活のあらゆる分野、京都経済、市の財政力、教育、文化どれをとってみても京都の地位の低下は凄まじい」とし、そのためには、市民が意識革命を起こすとともに、京都経営ビジョンを持つことが必要であると訴えている。産業の活性化、都市基盤の整備、京都活性化のための特別法の制定を中心に具体的な提言がなされているが、この中に総合設計制度の導入や高さ制限の緩和も含まれている。

この他、経済同友会は、昭和58年に1年間12回KBS京都テレビで「京都の明日を語る」という番組をつくり、『今日のきょう・あすの京』（京都の明日を考える会編 KBS京都 昭和59年）として出版している。この基本認識も、「産業・経済の地盤沈下を中心に、京都の都市活力が著しく低下している」というもので、「崩れゆく町並みと景観」「京都を逃げ出す大学と企業」といった見出しで現在の京都の課題を既にほとんど提示している。

このように、経済界は、早い時期から京都の現状を「停滞あるいは地盤沈下」ととらえ、経済活力が文化やさまざまな都市活動を支えるという立場から、早急に経済の活性化に向けた取組を進めるべきであると主張してきた。

## ② マスコミ

新聞の京都に関する特集では、毎日新聞が昭和45年に1年間にわたり『70年 古都の原点』として「京都を考える」特集を組んでいる。このときの中心課題は、公害、交通渋滞、伝統産業の人手不足など高度経済成長時代を反映したものが多く、京都の活性化はまだ現れていない。特集は、「未来都市へ向けて今再び復活と飛躍を迫られている」と結んでいるが、その背景は、京都の停滞や地盤沈下に対する危機意識というよりも、山紫水明を誇った千年の都が次第にその美しい姿を失っていくというところにある。

その後、文化財保護の問題や市電廃止と地下鉄建設といった交通問題、オイルショック後は和装を中心とした産業問題などが特集に組まれるが、都市としての京都の活

性化について特集が組まれるのは昭和50年代の後半になってからである。

平安建都1200年が10年後に迫った昭和59年、京都新聞は、地盤沈下が著しい京都が平安建都1200年を節目に新たな飛躍を図ることをめざすために『よみがえれ京都』という特集を組んだ。平安建都1200年事業をめぐる課題に焦点を当てつつも、京都の現状分析では道路、まちなみ、再開発、産業、文化などにおける京都の問題を明らかにし、横浜、仙台、神戸などが都市づくりに積極的に取り組む姿を紹介している。京都新聞は地元紙でもあり、その後も継続的に京都のまちづくりをテーマに取りあげることが、昭和62年の『創造する市民』という特集も「現代の京都は、この歴史の重みにともすれば埋没し、地盤を低下させつつある。」というように、京都の現状に対する危機意識は一貫している。

朝日新聞は、支局開設100年に当たる昭和60年に『きのう京あす』という特集を組んだ。この特集は、過去・現在の京都の動きと市民調査の結果分析からなっており、必ずしも京都の活性化という視点からとらえたものではない。しかし、美術界の地位の低下、コンベンションでの他都市の追い上げ、地元経済の地盤沈下、文化施設の弱体化など多くの問題が提起されている。

毎日新聞は、世界歴史都市会議の開催に合わせて昭和62年に『京は甦るか』という特集を組んだ。この特集は「京都の現状と課題を追いながら、その活性化の道を探っていこう」という企画で、景観が変わる、大学が流出する、伝統産業の苦闘が続くといった状況で「京都はどうしたら甦るのか」を問題としている。

以上に紹介してきたように、京都の現状に対する危機意識はマスコミにも強く、この後、景観問題を中心により具体的な問題が取りあげられることになる。

### ③ 学者、文化人

京都には数多くの学者や文化人が住み、こうした人々の意見や考えが市民に与える影響には大きいものがある。

昭和45年に奈良本辰也氏は「いまのままでは京都は駄目になる。京都の地盤が沈下していることも確かです。京都に活力を吹き込むのは何かということをもみんなで真剣に考えてみる必要がありますよ」と述べている『「総討論京都を考える」毎日新聞 昭和45年12月19日』。

昭和53年に発行された『京都経済同友会の30年』では、会田雄次氏が「近代都市としての京都の政策、施設は見るも無残としかいえない。こうなった根底には市民意識の遅れと低さがある」と述べ、矢野暢氏は「京都経済同友会が、いまの京都の総合的

な沈滞をどう受けとめているのか、京都という日本文化のメトロポリスをどう再生しようとしているのか、そこがはっきりしないのがいささかいらだたしい感じである」と述べている。

梅原猛氏も、昭和53年の世界文化自由都市宣言に関する市会での質疑の中で「政治や経済のみではなくして、京都が一番誇りにしていた学問、芸術の面におきまして実に残念なことですが、徐々に私は転落しているというふうに感ぜざるを得ません。このままほうっておきましたら、まさに京都は二流都市から三流都市まで転落する可能性すら秘めているというふうに思います」と述べている『京都新聞 昭和54年7月11日』。

また、昭和57年に西川幸治氏は、「京都は過去におとらぬきびしい試練に直面している」として、建都1200年をめざして新しい京都策を主張している（『京都・新しい顔』京都商工会議所 昭和57年）。

この後も、学者や文化人から京都の危機の打開に向けた新たな取組の必要性が再三にわたり訴えられる。

#### ④ 平安建都1200年記念協会

昨年迎えた平安建都1200年は、少なくともここ10年以上にわたり京都にとって最大の目標であった。平安建都1200年は、記念協会が中心となり事業を進め、記念事業の基本理念、基本構想は昭和59年10月に承認された。基本理念は「現代の京都は、ややもすれば、この歴史の重みの中に埋没し…」 「この京都の憂うべき状況をどう克服するか…」 「現代京都の危機的状況をしっかりとみすえ…」 といった現在の京都に対する危機意識を全文にわたり表明した後、「生き生きとした活力のある京都の21世紀への出発点としなければならない」としている。記念協会は学者、行政、経済界を中心とする京都の各界のメンバーで構成されており、この基本理念が端的に京都の現状認識をあらわしているとも見てもよからう。

#### ⑤ 京都市

京都市にとっても京都の活性化は長年の課題であった。京都市は昭和31年度から36年度まで財政再建団体の指定を受けたが、財政基盤の強化をめざして昭和42年の『京都市長期開発計画（案）』では南部地域の開発に重点をおこうとした。しかしその後、高度経済成長がピークを迎え、税収が伸び財政が豊かになる一方、公害や福祉といった問題が生じ、この間活性化は市政の中心課題から外れることになる。



京都市で活性化がクローズアップされてきたのは今川市長が当選する昭和56年頃からである。今川市長は昭和56年の初めての選挙に際し「活力ある大都市機能の整備を進め、京都経済の振興をはかるとともに…」と、前職の船橋市長とはやや異なる公約を掲げた。昭和60年の選挙公約は、「世界に開かれた文化首都」「大都市機能の充実と活性化」「若者にも魅力ある」「京都経済の振興」と、活性化をより意識したものになっている。

こうしたことの背景には、厳しい京都市の財政事情がある。昭和55年度には15億3000万円、そして昭和56年度は財政調整基金を10億円取り崩しても26億6000万円の赤字という全国でも最悪の事態が生じた。この最大の要因は、京都経済の低迷を反映した法人市民税の伸び悩みによる16億円の歳入欠陥にあった。このため、昭和57年3月市会の本会議で、活性化に関する質疑が初めて交された。自民党の「技術、建設畑の権威者であるあなたが、都市建設と経済の活性化に対して専門の手腕を発揮されるという期待」「京都に活力とエネルギーを取り戻していただきたい」という質問に対し、市長は「京都の地盤沈下という問題につきまして、私といたしましては非常な危機感を持っておる訳でございます。特に経済基盤が落ちておるという声を聞く訳でございます」と答弁している。また、公明党からは「京都の産業の不況そのものが本市財政にも反映しており、効果ある地場産業へのてこ入れが急がれますが、こうした事態をどう受け止め、産業の活性化に努めてこられたのか」、社会党からは「このままの京都では、地盤沈下がさらに進み、忘れられた京都になりはしないかと心配する」といった発言がなされている『昭和57年第2回京都市会会議録』。あの「古都保存協力税」も財源対策として昭和57年に出されたのである。

昭和58年に策定された京都市基本構想は、基調テーマの中で、現在の京都が市民所得の伸び悩み、文化創造活動の停滞、人口や産業の流動化など多くの問題を抱える厳しい状況にあり、これらの問題を解決し、生き生きとしたまちづくりを進めていく必要があると述べている。昭和60年に策定された京都市基本計画は、この構想にもとづき、より詳しく京都の課題やまちづくりの方向を示しており、京都市ではこの基本計画を受け、平安建都1200年をめざして都市基盤整備のための大型プロジェクトを進めていくのである。

## (2) 今回の動きと活性化

以上、活性化がどのような形で取りあげられクローズアップされてきたのか、歴史的な流れを振り返ったが、次に、今回の動きにおける景観問題と活性化との関係につ

いて事例をあげて紹介したい。

### ① 総合設計制度の導入

京都市は、昭和62年11月に京都市が主催となる初の本格的な国際会議である世界歴史都市会議を開催した。この会議は、全国的にも注目を集めたが、特に京都ではマンションの建設問題が起こり始めた時期でもあり市民の関心も高かった。

歴史都市としての京都のまちづくりに関する市民的な議論が盛り上がりを見せる中、京都市は昭和63年2月に総合設計制度の導入を発表し4月から実施したが、この総合設計制度の導入については発表と同時に反対の声があがる。

京都市は（時間の経過とともに説明内容を変えているが）、当初は、①土地を有効に利用することで都市の活性化に役立つ、②緑のある都市空間の確保につながる、ということを導入の理由にしている。一方、反対派の主な意見は、①京都の景観や住環境が破壊される、②地上げや高度利用により地価の高騰を招き都心から住民が追い出されるということである。なお、当初、地元経済界のまとまった見解は表明されていなかったが、平成4年2月に京都経済同友会が『平成京の創設』をまとめ、その中で総合設計制度の推進を提言している

### ② 京都ホテル問題

京都ホテルは、京都市の総合設計制度導入が始まった直後に建替方針を明らかにした。高さが60mのこともあり当初から反対運動が起こったが、特に途中で京都仏教会が拝観停止も含めた反対運動を展開して一層の注目を集めた。

この問題では景観に議論が集中し、京都の歴史的、伝統的な景観を破壊するという反対派と景観は高さよりもむしろデザインが重要であり、近代都市の景観には一定の空間が必要とする京都市や賛成派との意見が対立した。

活性化に関しては、もともと京都ホテルの高層化は総合設計制度の導入により可能となったもので、京都活性化の一環としてとらえて間違いないであろう。経済界は活性化のためには一定の開発は認めるべきであると主張しており、京都ホテルはその一事例として理解しているようである。

### ③ 京都駅ビル問題

京都駅ビルの改築は、JR西日本が京都タワー並みの高さの考えを発表し、経済界からもこれに賛同する声があった。京都市もコンペに際して、デザインが重要で高さ

にはこだわらないとしたため、景観問題として大きな話題を集めた。京都市が特別の配慮を示した理由は、平安建都1200年記念のモニュメンタルな建物であり、公共性を有するだけでなく、国際交流や文化創造発信基地として京都の活性化に大きな意味を持つと考えてのことである。コンペの結果は、予算上の制約や高層化に対する配慮があったとされる中、最も低い原氏の案が選ばれ、特定街区制度の適用により工事が進められている。

以上に見るように、景観問題については、反対派が高層化は景観を破壊するという意見に対して賛成派は高さよりもむしろデザインが重要であるということを主張し、活性化については、賛成派が活性化のためには規制だけでなく一定の開発が必要で、そのためには緩和や新制度の導入も進めるべきであるという意見に対して反対派は高層化が必ずしも活性化にはつながらないという主張をしている。

## 5 京都の現状

### (1) 京都の現状認識

先に、京都の活性化に関する考え方の歴史を振り返ったが、今回の問題が生じた中でそれぞれの京都の認識はどのようになっているのか、ここで簡単に整理しておく。

#### ① 経済界

京都経済同友会は、平成5年9月に『平成京の創生—京都の都市景観に関する第2次提言』をまとめている。そこでの現状認識は、①衰退の道を歩む京都、②混迷を続ける京都、③変革の精神を求める京都とこれまで同様厳しいものである。これを受け、行政を中心に企業、市民が一体となって都市づくりを進めるべきとし、京都のアイデンティティを生かすことを前提に、財政問題も含めて、土地利用、デザイン、産業、交通網などについて提言している。

#### ② マスコミ

この間、マスコミはさまざまな形でこの問題を報道してきたが、全体として見た場合、高さ制限の緩和や京都ホテル、京都駅ビル問題では反対の立場の記事が多く、行政の姿勢に対する批判も目立つ。特に朝日新聞は『京都の景観が危ない』（平成2年7月12日）、『疑問多い京都駅の超高層化』（平成2年10月24日）、『古都再生の好機を

生かそう』(平成3年12月7日),『世界の古都と自治体の責任』(平成4年7月3日)と4回にわたり社説で問題提起を行っている。また,京都新聞は10回以上にわたり社説で取りあげている。地元紙だけに全国紙とはやや論調が異なり,景観の視点だけでなく活性化も踏まえて京都の将来を考えるべきと主張しているが,その際も,行政の果たす役割が大きく,行政が責任を持って市民のコンセンサスづくりを進めるべきと訴えている。

### ③ 学者,文化人

学者では,平成7年に京都市の名誉市民になった梅棹忠夫氏の意見を紹介したい。梅棹氏は「京都中華思想」を前提に,京都は東京と並び全国でも例のないバランスのとれた都市,日本の民族文化のアイデンティティを支える都市であり,その保持は全国が行うべきであると主張されるほどである。しかし,その梅棹氏も昭和55年の講演では,戦後世代は京都がただの地方都市になったように考え始めており京都精神作興運動が必要であると述べ,昭和58年の講演では,西日本の諸都市の変貌ぶりにくらべると京都は相対的に没落し現代都市としては二流といわざるを得ないと述べている(梅棹忠夫『京都の精神』角川書店 昭和62年)。そして平成5年には京都新聞紙上で「京都の気風は優柔不断,保守退嬰,頑迷固陋,因循姑息」で「産業,文化,学術すべてにわたって活力が衰えている」と述べ大きな反響を呼んだ『京都新聞 平成5年1月10日』。

### ④ 京都市

京都市は,平成2年度から新たに活性化推進室を設置し,特に,①中核企業を中心とした産業,②大学,③文化の3点を中心に研究を進めた。また,平成5年に新京都基本計画を策定したが,この策定趣旨の中で「現在,本市においては,常住人口の減少,大学や事業所の流出,地域コミュニティの弱体化,京都らしい風趣・景観の変貌などが進み,京都が個性と魅力に満ち,文化豊かな活力ある大都市であり続けられるかどうかの岐路に立っている」とまとめている。この計画をまとめた河野健二氏も「この基本計画の底には,京都の現状への危機意識がある」と述べている『京都新聞 平成5年3月19日』。

## (2) 京都の位置

景観問題と活性化について考えてみたが,今回の問題に対する賛成や反対の理由を

考えてみると、賛成派と反対派の間は勿論、賛成・反対それぞれの中でも違いがあると思われる。このことは今後の京都のグランドビジョンづくりにも関係してくるが、京都という都市をどう認識するかということとかかわってくる。ここで、京都に対する認識についていくつかの類型に整理してみたい。

#### ① 日本を代表する特別な都市

梅棹氏は、京都は日本を代表する都市と位置づけ、「文化首都」をめざして積極的な文化開発に取り組む必要性を主張している。これに比べ、加藤周一氏は、日本のさらには世界の財産として京都を高く評価し、この文化的遺産を「国の国際的責任」として守れと主張している『朝日新聞 平成2年12月13日』。両者の考える京都という都市のめざすべき方向はかなり異なるものの、京都を特別な都市と位置づける点では一致するし、これを支援するのは国の責任であるということでも一致している。

#### ② 日本を代表する都市の一つ

経済界も（おそらく京都市も）京都を歴史と伝統を持つ重要な都市であるとは認識しているが、梅棹氏や加藤氏の思いほどは我が国における京都の位置を高くは位置づけていないと思われる。このため、京都を国に守ってもらうことは事実上は難しく、まず自らが厳しい現状を打開するために努力するべきだと考えているので、京都活性化の流れについては概ね賛成の立場になる。

#### ③ 生活者の視点

市民の多くは、毎日安定した暮らしがすごせることが大切であり、あまり変化を望まないのが普通であろう。こうした人々にとっては、京都の活性化は必ずしも身近な、あるいはそれほど重要な問題ではあるまい。反対派にはこうした考えの人も多いと思われる。

#### ④ 旅行者の視点

京都は現在も多く観光客の憧れの土地である。そうした人々にとっては、日常性から脱却するためにも、京都はステレオタイプ化されたイメージを変えてはならないので、こうした人々の多くも反対派であろう。

①、②の認識に立つと、程度の差こそあれ京都がどこにでもある一地方都市になるにはならないと思うから、京都をなんとかとしなければという焦りも生じ、現状に対する危機意識も高まる。このことが、多くの場合、活性化の必要性につながると考えられる。ただし、京都外の人には加藤氏のように考えるケースも多く（国が面倒をみるべきと思うかどうかは別にして）、保存の立場に立つことも考えられる。しかし、③の視点に立てば、京都はこれまでもなんとかやってきたし、これからもやって行ける

であろうと考えても不思議ではない。勿論④の立場についても、京都がより多くの人々に愛されることは大切なことであり、理解する必要がある。

### (3) 京都の活性化とは

これまで、活性化をキーワードに考えてきたが、この言葉に必ずしも明確な定義がある訳ではない。京都仏教会は活性化という意味が曖昧であるとしたうえで、京都市や財界は産業が興り人口が活発になる工場誘致的なものを考えているようだ和理解し、京都の活性化を考えるなら全国民の心の安らぎの場所、アイデンティティを感じる場所として存在する意義があるとしている（『京都の景観保護と将来のまちづくりについて』京都仏教会 平成3年）。しかし、経済界は、活性化について経済的側面だけを述べているのではなく、文化や学術も問題にし、経済的基盤がそれらを支えるという考えに立っている。

そうすると、活性化を市民の共通目標とするためには、「経済だけでなく、文化や遊びも含めて京都市民がより豊かな暮らし（精神的にも物質的にも）ができるようになること」と定義付けすれば良いのではないか。そして、このことを実現するためには財政的な裏付けが必要であり、経済の活性化が重要な意味を持つことになる。この定義であれば、活性化について京都全体のコンセンサスを得ることも可能であり、今後はむしろ、活性化の方法論について広く検討を進めれば良いことになる。

ただ、経済の活性化の方法として高層化が効果的なのかどうかは必ずしも立証されていない。高さを一定レベルに押さえることの方が、トータルとして京都の魅力向上につながり経済的にも貢献するかもしれない。このためにも、経済の活性化については、他の方法も含めて十分な議論を必要とする。また、京都ホテルや京都駅ビルの開発（それ以外の事業についても）についても、できれば終わりということではなく、経済的見地からは勿論、広義の活性化の意味から点検、検討することが必要である。

この点で、京都市が例えば総合設計制度の導入について、当初は活性化を大きな理由の一つにあげていたはずであるのに、徐々に説明内容を変え、現在では活性化について全く触れていないのは解せないところがある。緑あふれる公共空間を生み出すということであれば、その目的のためにふさわしい方法を違う側面からも検討すべきである。一方、反対派の主張についても、京都のまちづくりのための財政的な基盤をどこに求めるのかということが明らかでないという大きな弱点がある。

私は、これからの京都を考える場合、少なくとも現時点では「活性化」という課題をきっちりと正面に据え、この内容や方法論についてしっかりと議論することが必要

であると考えている。「活性化」が一定のレベルに達して、はじめて次のステップ（成熟都市）に移行することも可能なのではなかろうか。そうした意味からも、平成5年度から、京都市で設置についての検討が進められているシンクタンク「都市政策研究所（仮称）」に期待するところは大きい。

## 6 これからのまちづくり

### （1）行政に対する不満、批判

今回の一連の動きの中で、京都市に対して市民、マスコミ、経済界からも多くの指摘があった。市民からは京都市が十分な説明や意見交換なしに事業を進めるといった内容。経済界からは行政組織の硬直化や明確な都市ビジョンの欠如。マスコミからは、京都市の施策の説明不足や調整不足が無用の対立を生んでいるといった指摘。この他、地価の暴騰についても、もっと早く、かつきめ細かい地価監視区域を指定すべきだったという意見も強い。これからのまちづくりを考えるに際しては、こうした指摘に謙虚に耳を傾けることが必要である。

### （2）現在の取組

今回の問題の解決に向けて、京都市は平成3年に田辺試案を発表、これをもとに「京都市土地利用及び景観対策についてのまちづくり審議会」で土地利用及び景観対策について検討を進め、平成3、4年に2回の答申を出している。この答申は、「保全、再生、創造」と地域に配慮して、京都の都市特性を守りつつ都市の活性化を図る内容になっている。

京都市ではこの答申に基づき、自然風景保全条例の制定や市街地景観整備条例の全部改正を行い、総合設計制度の見直しを行うなど精力的に作業が進められている。ただ、問題なのは、活性化の柱の一つである経済的基盤の強化について、土地利用等の制度については検討されたものの、肝心の中身が必ずしも明確でないことである。南部地域を高度集積地区と位置づけるとしてもどういった内容にするのかが明確でないし、企業流出に具体的にどのように対応しようとするのかも明らかでない。京都市に産業振興ビジョン<sup>1)</sup>ができ、商工会議所や経済同友会といった経済団体との協調の方

1) 京都市は、平成5、6年度の2年間にかけて京都市産業振興ビジョンの策定作業を進め、平成7年3月に発表した。京都市では、これまで、繊維産業など特定分野の振興ビジョンを策定したことはあるものの、全般にわたるものは、今回がはじめてである。ただ、「ものづくり」の振興を切り口としており、製造業の振興に焦点が当てられている。

向もできつつあるだけに、これについては早急に具体的な方法論を打ち出すことが求められる。

京都市は、新京都市基本計画のサブタイトルに「文化首都の中核をめざして」を掲げ、平成7年の組織改正では活性化推進室を文化の京推進室に変えた。確かに、これからの京都を考える場合文化が重要な意味を持つことはいうまでもない。しかし、活性化の問題が京都市において解決された訳ではない。現時点では、京都の活性化に向けた道筋づくり、特に産業の振興については不十分な点が多く、京都において活性化の持つ意味について十分に留意すべきであろう。

## 7 おわりに

景観問題を中心とした今回の動きを活性化との関連でとらえてみた。私自身も京都の現状については厳しい認識をしており、活性化なかんずく経済の活性化の必要性について、さかのぼれば昭和57年から何回も意見をまとめて発表している<sup>2)</sup>。今回の問題も、経済の活性化が大きな要因となっていることは既に述べたとおりである。

こうしたことから、京都に即した形の開発は積極的に進めるべきであると考えている。ただ、活性化の方法論については、より一層の研究、検討を行い、市民的なコンセンサスをつくりだすことが今の京都には必要である。そしてそのことが、今年度から始まった京都市のグランドビジョンづくりにも必ず役立つはずである。

本稿は、研究途中のものであり、活性化の内容や高層化と活性化の関係などの分析ができていないし、都市としての京都の位置づけと活性化の関連も十分には整理できていない。また、京都の現状をどのように認識すべきかについても、今回は数字をあげた説明ができていないなど不十分な点も多い。資料の収集は一定終えたので、今後

2) 筆者は、京都の活性化に関して、これまでから、産業振興のあり方を中心に何回も発表している。また、市役所の仲間と自主研究グループである「京都市政研究会エコノミスト'81」を1981年に設立し、現在まで活動を続けているが、この研究会の主な目的も京都経済の活性化に関する研究と提言である。

「京都の近代工業の振興に向けて」(『京都市政調査会報』41号、京都市政調査会、昭和57年)

「京都経済の振興をめざして」(『研修』55号、56号、京都市役所、昭和57年)

「京都におけるベンチャービジネス振興のあり方」(『京都商工情報』125号、京都市経済局、昭和59年)

「特集・京都経済の振興をめざして」(共著『ECONOMIST '81 VOL 4』エコノミスト'81、昭和61年)

「新たな京都の飛躍に向けて」(『現代人』39巻2号、3号、現代人協会、平成3年)

「今、京都市に求められるもの—新しい都市政策理念の確立を—」(『ECONOMIST '81 VOL 7』エコノミスト'81、平成4年)



はこの研究を進める中で「活性化」という京都のキーワードに関して一つの結論を出し、研究会のテーマである「成熟都市の条件」と結びつけていきたいと考えている。私は京都において「成熟都市」を考えるためには、まず「活性化」の問題を解決しておくことが必要だと考えている。そのためにも、皆様の御意見や御批判をお願いする次第である。

(平成7年11月)