

京都市における都市計画について  
(都市行政ワークショップ記録)

(講師) 小笠原 憲一 氏

国土交通省 土地・建設産業局 建設市場整備課長

日時：2020年1月10日(金) 18:30～

議事録作成：M19AB508 筒井 紘平

【講義レジメ】

1. 講義「京都市のまちづくり」
2. 使用資料 資料1 京都市の都市計画  
資料2 「新景観政策のさらなる進化」について  
資料3 「持続可能な都市の構築について」

【講師紹介】

平成3年、建設省の事務官として入庁。道路・都市計画などの業務に携わる。京都市役所では、平成24年4月1日から平成26年3月31日の2年間、都市計画局長として職務。平成26年4月1日から平成29年3月31日まで、京都市副市長として職務。

1. 【講義内容「京都市のまちづくり」】

はじめに用意した資料3つを用いて、「京都市のまちづくり」を俯瞰していきたいと思えます。まず資料1の京都市の都市計画について、お話しさせていただきます。京都市の概要としては、人口147万人で面積は828km<sup>2</sup>。京都市の特徴として、観光だけではなく、ものづくり都市や、大学が多い都市であるという面があります。

(地理的な要因)として、4分の3が森林に囲まれています。それから、過疎地域、限界集落もたくさんあり、それぞれのエリアに固有の歴史や文化・個性があります。鞍馬や大原、八瀬、比叡山と様々なエリアが周辺地域に散らばっている。大都市の問題と地域の問題を調和させながら仕事をしていくというのが京都市のまちづくりということになります。

(市街地の変遷)としては、資料1のスライド4枚目の地図を参照すると、一番真ん中のピンクのところは旧市街地といわれるところです。794年の平安京の遷都以来、1200年を超える歴史を積み重ねてきた歴史都市です。基本的には、長安をモデルとしてその3分の1スケールで作った碁盤上の道路が基本になっています。その後、防災上の区画整備など時々の時代の状況に応じた都市整備がなされており、遷都以来の部分と例えば豊臣秀吉が築造した部分といった時代時代でのまちづくりの痕跡が残っているということになります。市街地は、どんどん広がっていますが、三方が山々に囲まれているためにそれ以上には拡大しない。そして、1930年に三方が山々に囲まれる場所を風致地区で守るということをしてきた。ほぼ100年近い前から自然や景観を守ろうという取り組みをしていたということがあります。

(人口推移)ということですが、出生率が1.27と全国平均の1.42を大きく下回っています。これには、いくつかの原因がありますが、大きな要素として大学が多いということがあります。20代と40代の女性のうちで学生が4割くらいいるといわれていますので、ここが産層にならないということで平均を下げているということ。いずれにしても、長期的には人口を維持することが難しいという状況であります。また、2011年から転入数が転出数を上回っているという状況があります。

次に、【京都市の都市計画】という話に移ります。まちづくりの計画というのは、人や会社が活動する場所で、ビルを建てる計画から実際に建つのに時間がかかる、また道路も計画から完成までに長ければ10年、20年かかるといった、長いスパンで街が変わっていきななかで、あまり大きな変化が出ない仕組みになっています。(都市計画マスタープラン)は、2012年2月にできているものです。都市計画法に掲げられている個々の高さや容積率を都市計画で規定しますが、それらを大きく括る方針として、まちづくりのど真ん中に据えているのがマスタープランです。これが、すべての政策分野の計画が入っている京都市の基本構想との連携もしています。さらにエリア別に住宅をどのように作るのか、公園をどのように配置するのかという計画も連携している。さらに、もっと短いスパンで実行する様々な戦略がぶら下がっている。個別の施策が大きな街づくりなり、市の計画と整合することを常に確認しています。では、(京都市の都市計画)にはどのようなことを書いているのかを見ていきます。理念として、「京都の優れた伝統を継承し、市民が安心・安全で豊かな暮らしの実現を目指し、時々の問題に対応しつつ、まちと自然、歴史や伝統と新たな創造、京都の文化と日本・海外の文化、それぞれの調和と共生を育みながら、未来に向けて、世界の京都としての位置を確かなものとする都市づくりを、市民・事業者をはじめとする多様な主体と行政の共汗(パートナーシップ)により進めていきます。」を掲げています。その中で、大きく3つ。「都市の持続」「都市の独自性」「都市の経営」という観点がなければならないということです。それぞれの施策の横断をしていることになります。

スライド8枚目の右下に、「保全・再生・創造」とあります。「保全」というのは、京都の北山の方を中心としたエリアを含めて三山の周りを寺社・仏閣を含めて、保全していきましょうということです。「再生」というのは、京都のいわゆる真ん中の部分は、昔からの碁盤上の街が残っていますが、古いものはしっかり残しながら、現在の用途にも使えるようにということで再生していく。さらに京都駅からの南側は、いわゆる工業エリアとして創造し、これからの就業を担っていく創造のエリアにするということです。京都のまちづくりの理念はこのような定められているということになります。

(目標とする都市の姿)として、京都市は、気候変動枠組条約締約国会議であるCOP3の開催地にもなりました[環境]、それからまちづくりで大事な[安心・安全]さらに、活力がなければ持続性がなくなるので[経済]、それから、快適に過ごすことができる[生活]さらに歴史と伝統を大事にする[文化]という5つの面を挙げています。この5つの面から、バランスよく都市の姿を実現していきましょうということになります。

これからの（都市計画を運用する際の戦略的な視点）ということで、目標実現のために戦略的に目指すこととして、既存ストックを活用、特性の継承と創造、メリハリをつけた土地利用、人が主役の歩くまちの推進、こうした特性を活用する部分と、さらに災害への備えであることや、柔軟な都市計画というのがあります。まちづくりは、大きく変化させるべきではないと申し上げましたが、まちの持続性のために、大きな方針を守りながら、一部、都市計画として柔軟な部分を持っていきましょうということが重要な部分になります。いまから申し上げる人口の増加と景観の保全の調和ということの一番のせめぎあいとなるのがこの柔軟な都市計画の見直しの部分となります。

都市計画の方針の1つとして、（土地利用）があります。一例として、京都駅西部エリアの開発があります。2016年に梅小路公園にJRが京都鉄道博物館を建設しました。その近くに新駅建設の相談をいただき、老朽化している京都市中央卸売市場の立て直しと合わせて、総合的な開発をしていきましょうと進めさせていただいたのが土地利用の実例としてあります。

次に（歩くまち）です。京都の都市計画を語るときには、歩くまち京都というのが大変よく出てきます。私が担当とした話として、四条通の拡幅があります。T型フォードが販売されてから100年、世界や日本のまちづくりというのは、車が中心のまちづくりになっています。ただ、近年ではそういうまちづくりへの見直しの機運があり、アメリカやヨーロッパでは町なかに車をいれない、車止めもして、歩行者が街のど真ん中を歩けるようにする、あるいは公共交通機関しか通さないというまちづくりを行っています。そうした取り組みを京都でも始めましょうということで、2010年に「歩くまち京都憲章」をつくりました。車での移動になると大規模な郊外のショッピングセンターに人が集まるようになります。そうすると、昔からある商店の方々は商売ができなくなる、京都のまちの良さを実感いただけない。そういうことも含めて、回遊性のある場所・街にしましょうという考えでいろいろな施策をうっています。その中のひとつに四条通の拡幅があります。四条通の4車線を2車線に変えて歩道部分を2倍にしたというのを行いました。警察などの反対もありましたが、17年10月に完成、歩行者の歩きやすい空間を実現しました。交通学会、土木学会さまざまなところにも表彰されています。歩くまちというのを京都の都市計画として大きなセクションを占めています。

それから3つ目は、（景観）です。嵯峨野の竹林と竹穂垣、鴨川沿岸などの美観地区それから祇園新橋地区の伝統的な建造物こうしたものをしっかり守っていくということも大事だということを書いています。4つ目には、（道路）について利便性の向上、都市活動を支えること、緊急輸送の機能を満たしていくということをかいています。最後は、（防災・市街地整備）・（水・河川・その他の施設）について書いています。これらが京都での都市計画で定めているものの概論になります。

資料2の「『新景観政策の更なる進化』について」という資料になります。2007年からはじまった「新景観政策」があります。これができた背景については、1枚目のページに「京

都市の景観政策のあゆみ」ということを書かせていただいています。京都市は、景観論争が起こりやすい場所です。1930年の風致地区の指定からはじまり、さまざまな局面・局面で景観論争が起こっています。1964年ごろには、京都タワー、あるいは双ヶ岡でゴルフ場の開発を行うということで景観論争がありました。その後、京都ホテルや京都駅ビル、大規模マンションの建設についても景観論争がありました。そういう局面・局面でさまざまな論争がありながら、街を守ってきたということがあります。大事なことは、京都の景観論争はその後、必ず国の法律につながっているということでもあります。

京都が守れなかったら他のところも守れない、つまり景観を巡る問題がまず顕在化するのが京都であるということとして、1966年の古都保存法や2004年の景観法、2008年の歴史まちづくり法の制定については、京都でいろいろな議論が起こったことのエッセンスが法律に反映され、制定されています。新景観政策が2007年にできるまで、何が起こっていたのかというと、町家が次々と壊されて大規模マンションになり問題になり、同時期に建築基準法の改正があって、規制緩和がなされ、高いものができこのままではいけないのではないかという機運が徐々に醸成されていった。その当時の人たちが、忍び寄る破壊（クリーピング・ディストラクション）という言い方をしていました。気が付かない間に、いろいろなものが壊れていくということをやめたいということで、2007年に新しい景観政策を打ち出しました。50年後、100年後の京都の将来を見据えた景観づくり、建物は、私有財産であっても、景観は公共の財産であるということを改めて確認をするということ。それから、京都の景観を守って継承していくということが今を生きる我々の使命であり、責務であるということを確認したうえで、5つの基本方針①自然と共生する景観形成・②伝統文化の継承と新たな創造との調和を基調とする景観形成・③「京都らしさ」を活かした個性ある多様な空間から構成される景観形成・④都市の活力を生み出す景観形成・⑤パートナーシップによる景観形成というのが、京都市の審議会が2006年に答申が出されたということです。ここで出たのが5つの新景観政策です。

「新景観政策」の5つの柱は、①建物の高さの規制強化（45m建てられるものを31mにするなど）・②建築物のデザイン規制・③眺望景観・借景の保全・④屋外広告物の規制強化・⑤歴史的町並みの保全・再生ということになります。

ひとつひとつ見ていきます。①の「建物の高さ規制」に高さの規制に関して言うと、田の字地区という京都の市街地のど真ん中の地区に関しては、2007年までは45m建てられたのが、ダウンサイジングして31mにする。その他のエリアについても高いものを建てられたようにしていたものを抑えるというかなり大幅な規制をかけました。本当に当時の方たちはこれをよくまとめたと思います。最終的には、議会の全会派が一致して、合意をいただきましたが、様々な私権の制限がかかってきますので、大論争が起こりました。高さの規制は、容積率と高さで使える面積が決まってくるので、容積率が同じなら45mが31mになると資産価値が3分の2になるということですので、訴訟を起こされたら負けるのではないかということを経験して新景観政策の施行後も我々はずっと気にしていました。幸いにして、裁判

は起こっていません。この時に反対したのは、不動産所有者や不動産業者の方が多かったと聞いています。京都の資産価値が下がるというのが反対に理由だったと聞いていますが、結果的には、いまではこのおかげで資産価値が上がったとも言われています。

それから、②のデザイン規制です。事細かく76の地域に応じて様々なデザイン基準を決めています。東京のゼネコンさんからは、京都は本当に面倒くさいと言われます。旧市街地であれば、昔ながらの京町家と整合するように後ろのマンションであってもこう配屋根をつけてくださいなど、それぞれの地域の特性に合わせたデザイン基準というのを設けています。それを絵にすると資料2のスライド9枚目のようなかたちになります。

③の眺望景観の保全です。山が見えたり、寺社仏閣が見えたりということをお大切にすることで、視点場という独自の観点を持っています。このポイントから何がみえるべきなのかということを確認するために視点場を設けています。この視点場から見た時に、距離に応じて、デザイン・高さ・色すべてを決めていくということをやっています。

それから、④の屋外広告物の規制強化です。私が京都市に来た2012年から2016年の間、都市計画局長から副市長のときの仕事の、かなり大きなウエイトを占めていました。この屋外広告物の規制というのは、新景観政策の5つの中で見過ごされがちで、当時、議論はあったのですが、他に比べると大きなものではなかった。2007年に新景観政策を施行してから5年間の猶予期間があったのですが、2012年から我々の広告物チームが違反構築物を撲滅するという運動を始めました。違反広告撲滅と言われても、いままで僕たち普通にやっていたのになんでこれがだめだといわれるのかという市民の声もありました。皆さんにあまり広告物が規制されるという意識がなかったのです。その当時、我々は、100人くらいの体制を組みましたが、結構、大変な作業でした。看板はお店や事業所の顔です。厳しい声もありましたが、ぶれずに最後まで進めさせていただきました。祇園祭の時の四条通の写真の比較を見ていただくと、変化がわかります。おかげさまで、7割が不適合であったのが2017年の7月末時点で95%が適正表示になりました。他の地域に比べて、京都の市民の方々はこういうことにご協力をいただける方が多いと思います。看板というのも財産です。ビルを持っている人からすると、一つの看板で広告を提示すると、一月なん万円というお金、一年間で百万円入りますというのをやめますということです。もっというと看板を変えるのに、足場を組んでやろうとするとそれだけで、2000万円、3000万円というお金がかかってしまう建物もあります。そういうのも、市民の皆さんの協力で出来ました。

⑤歴史的まちなみの保全・再生です。国指定と市指定で規制の度合いはだいぶ違うのですが、様々な地区指定制度を活用しながら、地区の指定、規制、修繕の助成をおこなっております。

新景観政策を続けながら、2017年に10年が経ちました。この10年間、さまざまな取り組みを走りはじめながら、新景観政策を、最初の政策を守り続けるのではなく、進化させるということをやってきました。進化させるという意味では、それぞれのエリアでまちを守る人たちの集合体を協議会として設けて、まちづくりに関われるようにしましょうとか、さ

さまざまな取り組みを進めながら、10周年を迎え、この10年間を検証するシステムとして、検証する機会を2017年度にいろいろ行いました。景観政策の検証システムというのは、市民・事業者からの声・取り組みを聞いていき、そういったものをまとめて、景観白書を1年に1度発行します。そこで、ちゃんと、まちづくりが新景観政策によって守られているのか、京町家が、減っていないかを数字として押さえる。土地の確保とか、住宅着工の推移などを、市民の意識の変化などから、そういった動きも含めて検証するというのを平成22年度からしています。この新景観政策で何を目指しますかという「都市格の向上」です。都市格という言い方は、大阪ガスの会長で大阪商工会議所の会頭をされていた大西正文氏が提唱した概念です。人格と同じように街にも、様々な部分で構成される格というのがあり、磨き上げるのがまちづくりだということを提唱したものです。このフレーズは京都市のまちづくりのキーワードとして今も大きな位置を占めており、都市としてのブランドを構築していくことをやっています。新景観政策の影響を市民の意識でいいますと、景観白書のなかで、「京都の個性的な街並みが守られているのか」というアンケート項目で、「京都の個性的なまちなみ景観が守られている」と考えている市民が経年的に増加し、大きな位置を占めています。その次のスライドからは、新景観政策10周年記念事業について記載しています。実は、これからの部分は、後ほどご議論いただく部分のひとつの核になります。この10年間、街を守ってきたときに、実は、京都の人口も減少しているという話を含め、この先、京都市内に住んで仕事をする人たちが、どれだけいるのだろうかという議論が市役所だけではなくて、商工会議所、経済界の方々、大学の方々に、さまざまな議論が起きました。景観を守るということをガチガチにしてしまうと結果的には人が住めないエリアになってくるのではないかと議論もありました。京都市に住んでいて、お子さんを抱えている方は、滋賀に行き、湖西線沿いであれば、同じ広さ、同じ距離でかなり安い金額で家が建ちます。そういう方々が多いという状況になっている。さらに、ここ最近のホテルラッシュで京都市内の地価が高騰している。景観施策で京都の町を守って、ブランド価値を守って良かったという裏でそうした住んでいる方々に不利益をこうむってきたのではないかとことも10周年記念事業の中で議論が進められました。

そして、「新景観の更なる進化検討委員会」を行いました。設置の背景といたしまして、文化庁の京都移転というのを基軸に据える、その上で、持続可能な都市構築の要請（人口減少、高齢化の進行）などにどのように対応していくのか。その時に、景観をどのような位置づけにするのかということで、設置されました。そして、「新景観政策の更なる答申」が、2019年4月に出されました。委員会の答申では、一部のエリアについては、規制緩和をうたっています。答申のポイント①としまして、新景観政策の更なる進化の背景（1）常に「進化する政策」というのは、「京都の目指すべき景観は、歴史的資産を保全・再生しつつ、新しい概念に基づく資産の創造により、新旧が融合した、多様性と重層性を備えた京都固有の文化を形成していくもの」。それから、ポイント②としまして、京都市の景観政策に求められるものとして、（1）優れた景観の創造というのは、「景観の本質は見るだけではなく、ま

ちを歩く中で、気配や雰囲気、趣きとして感じられるもの」であり「景観の概念を『見る景観』から『感じる景観』、『生きた景観』へと拡張していきましょうということです。要するに、見て楽しむものではなく、ちゃんと人が中にいて住んで、それを実感してもらえないと、景観というのは生きてこないのではないかとということです。そのうえで、進化の方向性として、守るべきものは守る、そのうえで、景観特性を考慮して地域ごとのビジョンを共有して空間形成をしていくということをうたっています。それから、答申のポイント③の「政策の進化の方向性」として、景観政策を規制法ではなく、創造法へと進化として、新しくなにかを生み出していき、押し付けるだけではないといっています。それぞれ都市機能だとか、公共的なスペースの確保を含めて総合的な観点から計画を評価して、地域にとってより優れた地域へと誘導するということです。京都では、元々、明治維新の時に学校をつくりましょうと、小学校の概念ができる前に、街の皆さんが財産を出しあって、学校を作るということをやっていた結果として、地域の方々が非常にまちづくりにコミットするという風土が残っています。そのためにまちづくりに真剣に取り組まれている方がたくさんいます。こうした取り組みを持続し、展開していくことが大切です。

そのためにポイント④「具体的な施策展開に向けて」では、地域のビジョンを作成して、地域ごとの特性に応じた景観づくりを展開していきましょうということです。それで、守るべき景観とはなにかというと、豊かな自然景観であり、そして、三方の山すそに行くに従って次第に建築物が低くなる都市空間の構成であり、それから、寺社などの歴史的な町並みなどの貴重な歴史的資産が形づくる歴史的景観や眺望景観です。そして、先ほど申し上げた視点場です。いろいろなところで見える景色を大事にしていく。あるいは、ヒューマンスケールという言い方をしますが、手の届く自分の皮膚の感覚として離れていないまちづくりをやっていきましょうといっています。そして、やはり高さ規制は大事なのでしっかり守っていきましょうと書いています。一言だけ、(高さ規制の特例制度)、きめ細やかなまちづくりということを明記しています。ここで、高さ制度については、一部特例を設けましょうということになります。こういったことを言ったうえで、この先、こうしたエリアごとに地域ビジョンを作っていくことをうたっています。地域ビジョンというのは、「京都市持続可能な都市構築プラン」に明記されていますように5つの色分けとひとつ学術文化ゾーンというのが書いてあります。「広域拠点エリア」として、京都の町中で、都市力をけん引していくエリア。それから定住人口の求心力となっていく駅の拠点のエリアとしての「地域中核拠点エリア」。それと定住人口を広げていく「日常生活エリア」。そして、京都の駅の南側にある「ものづくり産業集積エリア」。とそれから周辺にある「緑豊かなエリア」。こうしたものにそれぞれプランを作っていくでしょうということをうたっています。そうした運用を、ガイドラインを作って意見募集を、2019年4月までしていました。

それでは、3つ目の資料「『持続可能な都市の構築』について」見ていきます。景観政策というのは、都市計画と合わせて講じていく必要があるものとして持続可能な都市構築について議論をしています。まず、「京都市の基礎的な課題」として、人口が減少していくとい

うことがあります。このままでいきますと、20年後には13万人の人口減少が進んでいきます。とりわけ周辺部において、高齢化や人口減少がすすんでいく。それから、20代の方が就職を機に市外へと流出してしまい、30代で結婚をして、その時に、京都市以外の京都府南部の都市や滋賀、大阪に転出してしまう場合が多いということです。実際にオフィスなどを見てみると、オフィスの空室は、神戸市、大阪市と比べて非常に低いということがあり、市内で働ける市民が減少していく。市外で働いている人たちが2005年からの10年間で、65%増えています。こうしたことを景観政策の影響だという方もいますが、基礎的な課題のひとつとして挙がっています。そのなかで、2019年3月に「京都市持続可能な都市構築プラン」を策定しました。先ほど申し上げたような5つのエリアに分類して、地域の将来像を明確化して、それぞれが市民・事業者・行政が、持続可能な未来の姿を共有して、事業の誘導を図り、プランを推進していきましょうということになります。これは、先ほどみたような、5つプラス1のそれぞれのエリアの役割と場所になります。その中で、都市計画の見直しをいくつかうたっています。すでに4つの中の3つまでは、令和元年の末に見直しが終わりました。「都市計画の見直し」の①に五条通（KRP）沿道～イノベーションの創出～についての説明をします。五条通りの容積率の緩和と高さについては、20mを31mにしました。ここも議論はありましたが、このエリアにもともと集積はあまりなかったのですが、建物が増えていたということもありました。また、大阪ガスがタンクをたくさん所有していた土地の跡地にリサーチパークが出来ています。その後、オフィスや研究機関が集積し、このエリアであれば、景観を気にしないで、高さを増やしてもいいのではないかという議論を経て、高さの規制を緩和したということになります。②のらくなん新都～新しい京都を発信するものづくり拠点の形成～に関しましては、事業所や工場だけではなく、マンションが乱立しているエリアになっています。これをどうするのかという議論もありますが、都市計画では工場やオフィス、研究機関など後押しをしようという判断で、容積率の上乗せをしました。それから、③四条通以南の工業地域等～働きやすい環境の向上～についても、高さ規制を見直し、飲食店や保育所といった利便施設を併設した場合には、高さの規制を増やすということをしています。④の京都駅東南部エリアというのは、もともと崇仁地区というエリアで、ここに京都市立芸術大学を持って来ましようという合意を得られたものですから、ここを文化創造エリアとして容積率を上乗せしていくことを進めています。市立芸大を持っていくために、現在、移転する方針までは決まっているのですが、行政としてまちづくりを応援しようということ、都市計画として応援しています。

そして「今後の展開」ということで、これからのまちづくりは、景観も都市計画も含めてそれぞれの特性に応じたビジョン、計画をそれぞれのエリアに応じて作っていきましょう。それを応援しようという方向を打ち出しています。国の施策として、立地適正化計画があります。コンパクトシティというのがいま、日本のまちづくりの潮流になっています。いままでの日本の都市計画というのは、広がっていく人口圧力をいかに食い止めるかということのをベースに組み立ててきました。そのため、市街化区域や市街化調整区域と



いう開発する場所と抑制する場所というのを色分けしながら決めていました。広がる圧力があるから、抑えるというフレームで街づくりをやっていますが、人口減少あるいは集落がなくなるということを考えると広がったものを広がったままにしていたのではいけないというのでコンパクトシティがいわれている。広がっていたものをたたんでいくという作業というのを国と自治体が一緒になってやっています。代表的な例として挙げられるのは、富山市です。コンパクトにまとめた上に、これを公共機関であるLRTでつないで、街を活性するというをやっています。コンパクト・プラス・ネットワークという言い方もします。最初は、コンパクトシティは、人口の比較的小さな一部のエリアだけを想定していたと思われませんが、現在では、京都市のような大きな都市でもコンパクトシティの計画＝立地適正化計画を作らないと補助金をもらえないということになっています。京都市は2019年度にこの計画をつくりました。少し話が飛びますが、日本の国は基本的には財政が厳しく、少子高齢化が深刻化する中で当面改善することはないと思われま。そうになると、まちづくりに掛かるお金、つまり建物や社会資本を建設し、維持するお金は減らしていかないとはいけません。かつ、いまから30年前、50年前につくった道路、建物は、どんどん老朽化していき、どんどんコストがかかってきます。そのために、なにをしていますかというコンパクトシティという形で、住むエリアを小さくし、かかったお金が無駄にならないように、真に必要なところだけにお金を投資するよという補助金や助成金の制度になっています。さらにインフラ長寿命化計画というのがあります。道路、河川、橋梁、それから、文化ホール、市役所、さまざまなものについて、インフラ長寿命化計画というのを作っています。これまで作ってきた公共インフラを、ちゃんと自分たちで選別をして、本当に立て直さないといけないのか、本当にこれがあるかどうかの判断をしてくださというスキームです。さらに、インフラ長寿命化計画に出てくる建て直しをするときに、これ本当に公でやるのか、民間の知恵を借り、民間のお金を使うなど、官民連携を行うことなどが決められています。そうした取り組みも合わせて進めています。PPPあるいはPFIという官民連携の取り組みを進めながら、そうしたまちづくりが進められているということです。地方自体も国にも十分なお金がない状況で、町をたたんでいく、人がいなくなるころにある施設については更新しない、人がいるところにある施設でも公のお金だけじゃないところでやっていく。そうした工夫をしながら、日本のまちを維持していこうという方向になっているという状況があります。

#### 【講義に関する質疑応答】

Q：インフラ長寿命化計画とはどのようなものかももう少し詳しく聞きたい。

A：道路や建物など昔作ったものについて、これを将来的に、修繕するか立て直しをするか、改修するようなかを決めましょうということをして全ての地方公共団体が所有しているインフラについて計画を作っていきますよということ。少し前までは、古くなったら壊して、

また新しいものをいう更新をしていましたが、長寿命化というのは、もう少し広い概念で、言ってみれば途途中で手を入れればそんなに壊さなくてもいいのではないのかということ常意識していきましょうということをやっている内容です。管理について、計画的にちゃんとやってきている自治体というのはそんなに多くなかったのですが、常意識をしていき、住民の方にもご理解をいただき、みんなで考えるという。行政のため、住民のため、財政状況のためにそうした仕掛けがここ10年くらい前からそういう動きになっています。

Q：景観政策というなかで様々な規制などがかけられている内容になっていて、京都市でかなりの議論があったように思える。京都市は、政令指定都市であるので、開発と思うが、風致地区などは、市町村であるので、開発と景観の意見がすぐにまとまらないように思います。2005年の審議会設置までかなり議論があったと思うが、どのくらいの苦労があったのか、お伺いしたい。

A：私も人から聞き、過去の資料を読んでものことしかわからないのですが、資料2の「京都市の景観政策のあゆみ」を見ていただくと、2000年頃から、都心部において、大規模マンションの建設が問題化しています。2005年の審議会設置時に初めて出た問題ではないということです。京都ホテルや京都駅ビルの景観論争が昔から問題になっています。京都には、京都タワーなど新しいものを是とする文化もある。古いものをそのまま残すというよりも、時々、棚卸して変えるというモザイク模様のようなずっと新しいものが入り、街の良さを出しているという意識がある。それでも、看過できなくなったのは、大規模マンションの問題が出てきてからだと思います。2000年頃に建築基準法の改正があり、総合設計制度というのが入り、高さがいくらかでも高く出来るような制度が規制緩和によって出てきて、議論が巻き上がり、住んでいる方や持っている方、不動産業者の方などが最終的には、「京都の景観」のためにということで納得される方が多いと感じます。そして、市会も当初は賛否ありましたが、全会一致で賛成していただけました。昔から商売をされている京都の会社の多くは、その時々利益よりも長期的な視点をお持ちになっており、住民の方との協調を大切にしているような雰囲気がある。

Q：京都市は、都市全域が、都市計画区域という認識があるが都市計画区域ではない地域もあるのか？

A：都市計画区域外もあります。右京区の北の方の京北町や花脊峠の北側などは違うと思います。

Q：グループ・ディスカッションの文章内に、「厳しい景観政策で十分な住居の供給がなく」

とありますが、京都市内でも空き家率が高くなっており、十分な供給がないと感じないのですが、供給不足なのですか？

A：京都市でも空き家率は、増加しています。特に、京町家は、リノベーション工事をして、おしゃれなカフェにして、利用されています。そこに住むという利用は少ないのですが。確かに空き家率は増えています。どこの都市でも同じですが、本当に良質な空き家のストックというのは、そんなにないです。昭和40年代にでき管理が悪くなっているようなマンションなどが空き家になっていますし、京都の町家の空き家もリノベーションして使えるようになるまでの軒数はそんなにないです。ちゃんと地元の業者で、きれいにして資産価値を出しているところもあります。日本の住宅行政の問題かもしれませんが、空き家があるにも関わらず、新築を作っていくということが止まっていない。空き家があり、修繕が必要なものが膨れている一方で、新築のための税制控除が手厚くなっている。そういう面でいうと中古住宅市場をもう少し活性化するというのは、ひとつの解決になるかもしれないが、それは自治体の施策を超えている話だと思います。日本の不動産は、いままで、次の所有者が利用するということを想定していない面がある。日本人の家に対する購入思想も影響しているようにも感じます。そこをちゃんとやれば、規制緩和しなくてもというのは、その通りなのですが。そこが実はちゃんとワークしないという現実があります。

Q：京都にずっと住んでいる人たちの層や、昔から地元の祭りなどを支えているような層と、京都に住んで一代目である方や若者は市外に流出した後に、将来、京都市に帰ってきているというイメージもあります。そのあたりについては、どうか伺いたいです。

A：ちゃんとしたデータを持っていないので、肌感覚の話になってしまいますのですが。ずっと住んでいる人たちって、大好きで離れたくないという人たちがいる一方で、堅苦しいので、市外に移りましたという人たちもいます。京都市役所内で私が知っている範囲では、3代くらいずっと京都に住んでいるという層はすくないように感じています。

Q：商売している人間は、地元でずっと住んでいるイメージがある。地元資本の会社や商売をしている層の人間は、ずっと京都に住んでいるのではないか？

A：商売をしている方はずっと住み続けている方が多いというのはその通りです。伝統のものづくりや食品については、ずっと何代にもわたり、京都で商売をされている方が多い気がします。その意味では、そうした方に対する施策と分けて考えた方が良いというお話は、その通りであると思います。その意味では、住むところがないから、外に買わないといけないというのは、昔から京都に住んでいるというわけではない人たちの層が多くなると思います。

Q：かつての仕事で、京都リサーチパークに見学に行ったが、そのエリアの事例が成功しているのかお伺いしたい。

A：京都リサーチパークの事例は、成功していると思います。研究分野での活用などで利用されている方が多いので、五条通での容積率緩和にもつながりました。

Q：景観政策として、風致地区での電柱の地中化についてお伺いしたい。

A：無電柱化は、普通に道路を作るときよりも 10 倍くらいのお金がかかります。そのために、行政も積極的ではないし、地中に埋まっている管のなかに入っている通信や電気の事業者なども嫌がるという時代が続きました。最近、前向きに取り組むという気風が出てきています。先斗町での取り組みは、重機が入らないために手で掘り埋めて、管を抜いてという作業を行い、夜の 10 時くらいから朝の 5 時くらいまでというのを 2 年間くらいの工事期間で行っています。有名な先斗町で無電柱化できるということで、色々な業者の方の協力をいただけました。技術協力でいうと、電気を埋めるためのトランス・ミッターの箱も小型化するなど先端的な取り組みを各事業者が行っていますので、これから広がっていく取り組みであると思います。東京都は、国会議員時代から無電柱化に熱心であった小池知事が熱心に取り組んでいるので、そこから様々な自治体に広がっていくと思います。

Q：コンパクトシティについて、成功しているところとうまく行っていない自治体があることについてお伺いしたい。

A：コンパクトシティは、最初、出来た時には、ICT や AI 技術という発展の見通しがなかった時であります。コンパクトシティの大きなメリットの一つは、生活拠点と購買拠点を中心市街地に集中させるというものでした。これからは、ドローンで配送ができるようになり、いまでも、ネット通販で物を買えるようになっている。商業施設を街の中心市街地に据える意味があるのかという議論が出てきている。これから 10 年先を考えると、大規模輸送を中心にしたコンパクトシティという考え方もいいのかと思う。自動運転の普及などが出来た時に、大量輸送機関と自動車の間が、どんどん小さくなってきている。そうしたときに、コンパクト・プラス・ネットワークというものが出来た時代と前提条件が異なっており、これまで進めてきたコンパクト・プラス・ネットワークとガラッと姿を変えている可能性もあると思います。

## 2. 【グループ・ディスカッション】

(1) 議論内容：京都市においては、将来的な人口の減少とそれに伴う都市の弱体化が懸念

されているが、厳しい景観政策で十分な住居の供給がなく、住居費が高いため、若者が市外に流出しているという指摘があり、近年の海外からの観光客の増加はそうした動きをさらに助長すると思われる。

1の講義を参考に、「都市の活力源である居住人口を増加させるためには景観規制を緩和すべきである。」という考えについて、賛成と反対の立場を明らかにした上でその理由に論じてください。

## (2) それぞれのグループでの討議内容（賛成派5人と反対派4人での討議）

### 反対派グループの主な意見

- ・オーバーツーリズムの問題もあり、なぜ、人が減る心配があるのかと考える。
- ・京都市が観光都市として、うまく行っているのは規制強化のおかげである。
- ・京都市内での引っ越しというのが生まれていて上手くいっているのではないかと思う。人気のある居住エリアもあり、観光エリアとの線引きが明確になっている。
- ・人口マーケティングを考えるべきである。東京の人は、京都のことがめっちゃめっちゃ好きだと思う。
- ・地価が上がるのが、観光資本が入っているからではないのか。

### 賛成派の主な意見

- ・タワーマンションを建ててもいいのではないか。
- ・交通インフラの整備をして、交通混雑解消を図るべきではないか。
- ・環状型道路を作ることも必要ではないか。
- ・五山を三山に減らしてもいいのではないか。
- ・地価を抑制すべきで、開発範囲を増やす。
- ・高さ、眺望、高さ規制を緩和して、宅地を増やす。

## 3. それぞれのグループで討議したことの発表

### ・反対派

ポイントは、2つあります。一つ目は、観光都市として、上手く行っているし、お金も集まっている。そして、京都のブランドを担保していく。それが、観光都市としてうまく行くことであると考え。ただ、人口減少しているという現状があります、それにどのように対処するのかについては、2つあります。ひとつは、ある程度の流出は気にしない。もう一つは、人口マーケティングを広域で考える。グローバルに考え、東京から人を呼んだりするという戦略を考える。

### ・賛成派

京都の都市の文化は大切にしなければいけないという観点は、あります。

しかし、人口の減少を止めるために、規制緩和を進めて、高さ緩和や景観ももっと規制を緩

和していく考えも必要ではないと考える。

交通渋滞という問題も出てきていると思うので、その部分についても道路建設について緩和すべきであると考えます。

京都は、360度の景観を気にしての規制は、厳しいので五山ではなく、三山にするようなことも考えられるのではないかと思います。

高さ規制の場合、交通をもっと便利にして、山科や伏見を副都心的な発想での開発ができるのではないかと思います。

#### 4. それぞれの意見を聞いたうえでの討議

賛成派：市内の伏見や山科での開発が可能だと考えるが。

(小笠原氏)：例えば、伏見区や山科区から看板規制から除いたら、住んでいる住民意識として、私たちは京都市民ではないのかという話も出てくる。もともと、伏見市であったという歴史もありますし、京都市民としての意識が強い面もあります。伏見だけ高いものを許すという議論にはならなかったと思います。

反対派：伏見区でも京都市民という意識が強いと思う。

賛成派：六地藏のあたりなら可能ではないかと思う。

反対派：あそこは、下が湿地で水没する可能性があるのでは、難しいのではないのか。

記号としての「京都」ということを残すのでは、規制緩和はいらぬのではないのか。例えば、タワーマンションを建てるというということが地域活性化にプラスの影響があるのか疑問である。

賛成派：タワーマンションに限らず、居住地域を増やすべきではないか考える。

反対派：京都市民では、住めるエリアを増やしたとしても、住みたいと思わないのではないかと思う。

反対派：山科や伏見には、タワーマンションがあったら良いというが、「京都市内にタワーマンションがない」という記号がブランドの価値になるのではないか。

賛成派：タワーマンションがないという希少価値があるので、そこに高所得者層が住むことにより、ブランド価値が下がらないのではないか。

賛成派：地価抑制をすればいいのではないのか。

反対派：大阪では、京都よりも地価が高い都市で人口が増えている場所がある。だから、地価抑制をすれば人が住むという話ではないのかと思う。

賛成派：建て替えができないという規制があるので、高層じゃなくても、住みやすい居住エリアを増やす取り組みが必要ではないか。

反対派：住みたいエリアが限られていて、京都の山科区に住みたいというよりも、大津に住みたいと思う人が多いのではないか。それよりも、観光地として、仕事が増えるの  
がいいのではないのか。

賛成派：安定的な税収を考えると、住む人が増えないといけないのではないか。

(小笠原氏)：いまの税制の状況であると、法人税は安定的な収入といえず、住民税がないと財政が成り立たない。例えば、マンションにしても外国人がフロアを買って住まない。住まないけれど、下水管の容量を増やしたり、住居があることのコストはかかる。住んでいない人のコストを住んでいる人がコストを払っている状況がある。行政から考えると住んでいる人を増やすという発想になる。

反対派：京都の記号性は、独特であり、街の価値を守らないといけないのではないかと考える。小笠原氏に伺いのですが、人口を増やすためにターゲットをどのようにしていたのかを聞きたい。

(小笠原氏)：若い時に、京都に住んでいて、結婚しても子育てとしても、住み続けてもらえる人たちに増えてもらいたい。別荘として住むために買う人もいいのですが、京都に住んでいる人で、生活するのがしんどいので転出する人が減ることが望ましいと考えています。年齢構成が自然な形で人口が増加すると、行政として無理のない市政運営ができると考えます。

賛成派：雇用先が少ないという課題を解決する施策は必要だと感じますが。

(小笠原氏)：工場があり、多くの人が働ける環境というのは必要ですので、住宅だけの規制緩和だけではなく、大きな土地で研究拠点や工場のためにしてほしいという声もあります。かつて、不良資産と言われていた工業用地が今は活用されて、不足している状況にある。

以上。

