

Sustainable KYOTO サステイナブル京都

市政研究03



持続可能なまちづくり



パラダイム転換
人権として確立した文化
京都ローカル・スタンダード
資源循環型のまちづくり

目 次

はじめに	2
I サステイナブル京都の展望	
1. 21世紀の都市とは	3
21世紀のキーワード「サステイナビリティ」	3
EUにおける都市再生を手がかりに	4
国内のたたかい	5
京都市政の性格をどうみるか？	6
2. 焦点はなにか	8
民主主義がつらぬかれ生命・生活が守られる基盤	8
中小企業の支援・産業の醸成・市財政の健全化	11
生活の質を支える豊かな自然環境・文化財・景観の保全	14
II 京都市の財政	
1. 4年連続でダウンサイズしてきた京都市財政	17
2. 京都市財政を考えるQ&A	17
・財政がダウンサイズした理由 ・歳出の特徴 ・歳入の特徴 ・借金の状況	
・京都の地下鉄建設費 ・財政赤字は深刻か？ ・地方財政上の問題と京都市	
・地方財政の危機を解決する秘策はあるのか？	
III サステイナブル京都の具体的なイメージ	
1. 福祉行政の課題	25
社会福祉サービス供給体制の転換	25
相談援助活動の確立	27
地域をどうつくるのか	28
2. 個性ある文化・芸術都市	29
文化は基本的人権である	29
京都市の文化行政の到達点	30
行政総体の文化度の低さは何に起因するか	30
京都市の文化施策の具体的課題	32
3. 中小零細企業の支援	34
自治体の産業政策	34
小泉構造改革内閣の創業支援政策	34
京都市スーパーテクノシティ構想と2010年目標	35
京都ローカルスタンダードの確立にむけて	41
4. 環境政策・まちづくりの再建	44
真の都市再生をめざして	44
日本の宝、都心居住地	46
「都市再生緊急整備地域」	47
ほんとうに歩いて楽しい町	49
ゆたかな観光地とは	50
京都議定書の町にふさわしく	51
たくましい市民の創造力に依拠して	53

はじめに

本報告は、京都市職員労働組合から京都自治体問題研究所に委託された研究の成果である。

「市政研究99」(1999年、京都市職労)では大都市像のパラダイム転換の必要を提起した。それは、京都という150万都市のあり方を根本的に考え直すための問いかけであった。現市政の欠陥が大きいから、転換させなければならないというだけでなく、1960年代の高度成長期から今日まで、わたしたちに染みついてきた都市のあり方の、またそこで展開されてきた生活に対する固定概念をぬぐいさろうという提起であった。

1960年代・70年代には、わたしたちは大都市の人口が増えることを当たり前のこととして考えてきた。80年代には、大都市の人口は横ばい、あるいは微減になるとしても、郊外の人口は増え続けるだろうし、周辺市町村を加えた大都市圏としては増加するだろうと考えてきた。しかし、90年代からは様相が変わってきた。都心居住地のみならず郊外居住地にも、人口の減少・高齢化が起こっている。人口の動態に象徴的なように、多極面で右肩上がりの時代ではなくなっている。京都市も例外ではない。

経済においても、右肩上がりの常識はバブル経済崩壊後うちやぶられた。京都市でも倒産する中小企業があいつぎ、生活保護を必要とする家族も増え続けている。俗な言葉でいえば、成金趣味やバブリーな発想はたちゆかなくなっている。わたしたちはこの事態を冷静に受けとめられないできた。

社会を健全に維持していくには活力が必要である。活力のない社会は、退廃現象や麻痺現象を呼び起こす。市民が行政施策や地域活動に参加し、創意を発揮できる社会へ脱皮する必要がある。21世紀型の活力は、身の回りの地域に愛着をもって、地域をていねいに作りあげること、地域の環境に過大な負荷をかけない生活をめざして、全世界の人びとと通じあうこと、こうしたところから生まれる。

これを前提に京都市政のあり方を考えてきたが、状況はますます深刻になっていて、「市政研究99」で提起したことの重要性はますます高まっている。本報告は「市政研究99」の続編として、思い切って「サステイナブル」・「サステイナビリティ」という概念を軸に京都市政の展望を考えてみることにした。これは地球規模でも21世紀の最重要のキーワードとなるからである。

研究会で、研究者と市職労組合員が議論してきた中身を中心にこの冊子にまとめている。総花的になることを避け、住宅政策や医療政策など、きわめて重要な部分に言及していないことはお許し願いたい。大都市とはどういうものであるべきなのか、今の京都市政が、地球上で、また歴史上どんな位置にあるのか、このレポートは、大局的な議論の素材にするためのものである。

市政研究99 京都市職労自治研推進委員会と研究者で、98年7月から99年7月まで、調査研究活動に取り組み、市職労の市政政策案として「レポート・京都市の21世紀＝市政研究99」を発表した

パラダイム アメリカの科学史家クーンが科学理論の歴史的発展を分析するために導入した方法概念。科学研究を一定期間導く、規範となる業績を意味する。のちに一般化され、ある一時代の人々のものの見方・考え方を根本的に規定している概念的枠組みをさすようになった

サステイナブル 持続可能な。
サステイナビリティ 持続可能なこと

I サステイナブル京都の展望

1. 21世紀型の都市とは

21世紀のキーワード「サステイナビリティ」

「サステイナブル」、「サステイナビリティ」という言葉は、最近ではマスコミでもたびたび登場するし、行政でひんばんに用いられ、国民の間に定着した。しかも環境の局面だけでなく社会・経済の局面でのサステイナビリティが重要であることも理解されるようになった。

大規模な緑地の破壊や海洋汚染などで生態系が破壊されること、大気圏での二酸化炭素濃度の増加による地球温暖化、こうしたことに対してサステイナビリティはフィジカル（物的）な局面で用いられることも多く、地球温暖化をはじめ、地球規模での環境問題をあつかった1992年の地球サミット以来、全世界に普及した概念である。1996年に『ヨーロッパ・サステイナブル・シティ』というEUのレポートが出されるにいたって、サステイナビリティは、施策の根幹として本格的に展開される理念となった。

欧米社会では、社会・経済の局面でのサステイナビリティも強く意識されていた。わたしたちは、バブル経済崩壊後の「失われた十年」を経験し、日本経済もいつまでも成長しつづけるものでないことに気がついた。倒産企業が増大し、賃上げもままならず、リストラの進行で失業者や不安定雇用が増えてくると、国民すべてが安定した仕事のある状態を維持するのは簡単ではないことがわかってきた。犯罪の増加やコミュニティの希薄化などが徐々に蔓延し、社会・経済が安全性に欠ける状況がすすんでいる。そうした社会不安のなかで、社会・経済のサステイナビリティの必要性を日本人も実感できるようになった。

サステイナビリティを社会・経済・環境でとらえるという方法は、統合的に施策を考えるということである。環境への負荷の高い開発が、社会や経済の安定性を損ねることが、しだいに社会の共通の認識になってきた。高層ビルや高速道路が周辺の住環境を損ね、地域社会を崩すだけでなく、地域経済にも貢献しないこともわかってきた。高層ビルが林立すると地価が下がることさえ経験した。生活の質の向上は、サステイナブルな開発（まちづくり）の中でこそ実現できることが、分かり始めている。サステイナビリティの概念は縦割り行政の弊害を克服し、各分野の政策が響きあって相乗効果をあげる政策統合をさししめすものでもある。

21世紀の初頭にいたって国際社会は後退している。2001年のアメリカでの同時多発テロ、2003年のイラク侵攻、またパレスチナ問題の泥沼化—アメリカやイスラエルの行動は、国際社会の偉大な到達

地球温暖化 地球温暖化は、地球全体の年平均の気温が長期的に上昇するというもので、何十年もの観測を続けて、その観測結果を統計的に処理してみればじめて気温の上昇傾向の有無などがわかる。

地球の平均気温は、地球の表面の数千箇所で測定される気温の平均値を算出し、全観測点の平均気温から算出する。温暖化による平均気温の変化は、100年間で約1～3.5℃程度と推定され、地球全体の平均気温が、長期間かけて非常にゆっくり変化する。猛暑や暖冬など、年ごとに暑かったり寒かったりする変動の方が長期の平均気温より変動の幅が大きい。このため、毎年の平均気温をグラフに書けば、短い周期で変動する折れ線になり、それが長期的に上昇傾向を示すということになる

環境問題 地球の環境の汚染物質を薄めたり、分解したりする機能が正常に働かなくなること。環境への配慮がされないままに、人間の活動が大規模となり過ぎ、活動の過程で発生する汚染物質、不要な物質、危険性のある物質が環境へ大量に捨てられている。

地球の環境は、私たちの生活や活動の結果として排出する不用物や汚染物質を受け入れ同化する役割を果たし、汚染物質を薄めたり、分解したりする特異な働きを持っているが、これがなかったならば、私たちは高度な経済活動も豊かな生活も営むことはとうてい望み得ない

気候変動枠組み条約 二酸化炭素などの温室効果ガスの濃度を増加させないことを最終目的とした条約。1992年の地球サミットで採択。94年発効。温暖化の防止がすべての国に共通する責務であるとし、温室効果ガスの排出抑制の努力義務を規定している。その中でも先進国に対してはより重い責任を負わせている点特徴的。地球温暖化防止条約。UNFCCC

京都議定書 1997年(平成9)の気候変動枠組み条約第3回締約国会議で採択された、二酸化炭素などの温暖化ガス排出量の削減計画。2008年から2012年の5年間で、先進国の温暖化ガス平均排出量を、1990年比で5.2%削減することを取り決め、柔軟性メカニズムが採用された

リージョン 地域。近畿圏など地方圏の広さをいう

NPO 非営利組織。政府や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで社会的な公益活動を行う組織・団体

コミュニティ 人々が共同体意識を持って共同生活を営む一定の地域、およびその人々の集団。地域社会。共同体

ローカルアジェンダ 自治体がとりまとめた環境問題への行動計画。自然との共生、国際協力の推進などについて、市民・事業者・行政がとるべき行動を示す

トランジットモール 一般車両の通行を禁止し、バスや路面電車などの公共交通機関と歩行者の通行だけを許す市街地域。都市中心部の活性化、交通渋滞や環境問題の解消などを志向した都市システム

点である国連憲章をふみにじっている。新しい国際経済秩序はまだ形成されていない。気候変動枠組み条約における京都議定書もいまだ発効していない。非常に流動的で不安定な国際情勢下にあるといつてよい。

別の視点からみると、これらの危機をも反映し、サステイナビリティを合い言葉とする地域づくり新しい社会・経済のあり方も模索されていて、国際的に展開されている。理念の進展だけでなく、実践の段階にいたっている。この視点からは民主主義の階段を一段あげるもの、あるいは新しい経済のあり方の第一歩を記したといつてよいともみえる。

EUにおける都市再生を手がかりに

現代は、困難な問題も地球規模で発生し、それへの対処の理念も地球規模に展開している。文字どおり国際化が進行している。そのなかでヨーロッパ連合(EU)の経験に学ぶ意義は大きい。発達した先進資本主義国群であるEUの実践は、世界の注目を集めている。

EUでは、国・地域の経済格差、極端に衰退した地域、大量のマイノリティ、高失業率など、困難を乗り越えとりくみが進んでいる。国家を対象とするのではなく、より狭域のリージョンあるいは都市圏に対する施策が実施されている。それらの施策は、農業地域や衰退の激しい都市の底上げをねらっている。温暖化対策では世界をリードする主張を続け、二酸化炭素の排出も削減している。地域再生・都市再生のプロジェクトでは、あくまでも「生活の質」を追求している。最大の特徴は行政とNPO・コミュニティとのパートナーシップを条件として、補助金を出している点にある。市場主義と対置すべき新しい社会・経済のしくみへの模索が続いている。

イギリスは「イギリス病」という言葉に象徴されるとおり、1970年代は激しい都市衰退を経験した。保守党サッチャー・メージャー、労働党ブレア政権と続くあいだに、その危機を乗り越えるしくみを構築しつつある。新しい通貨のユーロには参加していないが、EUに属し、その恩恵をたくさん享受し、都市再生での成果も出つつある。環境後進国といわれていたが、ローカルアジェンダの作成を旺盛にし、環境政策での前進もみられる。

ヨーロッパも、日本以上にクルマ依存の社会ができあがってしまっているが、路面電車の新設・復活が相次いでいる。ロンドンでも、郊外の一部ではあるが、2000年、路面電車が復活した。ドイツやフランスのいくつかの都市では、歩行者専用道に路面電車が走っているトランジットモールを実現している。日本の地域開発・都市計画がアメリカ型で、すなわち大規模開発志向で環境への負荷が高く、高層ビルや自動車への依存度の高い開発・計画がいまだすすんでいるのとは対照的である。

日本においても都市に対する基本的な考え方の転換が必要なのはいうまでもない。しかしながら、日本人にとっては「サステイナブル・デベロップメント(持続可能な開発)」の内実を知らなけれ

ばイメージがわきにくい。高層ビルや自動車道路の建設で景気を回復するというのが、これまでの日本人の常識になってしまっているからである。都市の発展・開発（デベロップメント）とは中心部から居住者を追い出し、四角いビルをたくさん建てることであった。

しかしながら、EUでの都市再生の経験は、日本の他の大都市以上に、京都にとっては意味がある。京都にはEUに並び称するだけの素材がある。基本的な考え方さえ転換すれば、EUに追いつける都市が京都なのである。

京都は、古都であり、文化財・緑地の豊かな居住地区が広がっている。人口減少がすすみつつあるとはいえ、高密度に住む都心居住をもつ。中心部に高架の道路をもたないこともEUの大都市に近い。また持続可能な都市では、住宅と工業・商業が混在している方がいいとされる。京都に友禅・西陣織という都市内工業が残っている。人が住んで仕事をしているので、商店街もそこここにある。都市農業も少なからずある。用途が混在した大都市の姿のよさを実感しやすいのが、京都市域である。ヨーロッパの目標とされる都市には、大学都市が多いが、京都も大学都市である。根強いコミュニティ組織もあり、まちづくり運動もさかんである。したがって、「持続可能な京都」は、実態でもあり、世界の趨勢にそった目標でもある。

国内のたたかい

「環境共生」、「地方分権」、「むだな公共事業の見直し」、「都市再生」、こうした言葉が、国政の課題だとしてとびかっではいるが、景気回復を大規模開発によって乗りきろうという発想から国は抜け出せていない。諫早湾干拓の強行など、惰性的な施策による環境破壊が続いている。高速道路建設の見直し、地方分権・地方財政改革も不徹底に終わりそうである。

京都はよい条件をもちながら活かし切れず、むしろ持続可能性に逆行する国政の最先端を担っている。しかし、国内のいくつかの事例はわたしたちを励まし、新しい地域のあり方を指し示した。長野県では知事が「脱ダム宣言」を発し、むだな公共事業に對

サステイナブル・デベロップメント 1992年にリオデジャネイロで開催された「地球サミット（国際環境会議）」の席上でアメリカのゴア副大統領から提言され、「リオ宣言」の基本方針として採用された言葉。地球環境を脅かす生産消費型の生活が「真の豊かさ」の実現ではなく、また無秩序に発達・開発していくことが「真の発展」ではないという「豊かさ」の方向転換、社会生活の新しいコンセプトを示す概念

諫早湾の干拓 諫早湾の開拓事業は昭和61年に始まった。計画地域は長崎県諫早市、森山町などの諫早湾周辺地域。地域住民からは、「自然・文化の破壊である」「意味の無い防災事業である」「営農計画に無理がある」「税金の無駄遣いである」と批判され、事業側と地域住民側は対立をしている。その経費は、事業計画の約2,500億円を上回り、さらに5,000億円かかるといわれ、経済効果がその出費に比例するとはいえないのだが、この計画は依然として続いている。「一度計画を決めると止められないのが霞ヶ関の常識」の典型といわれている

EUの持続可能な開発

1993年マーストリヒト条約が発効し、EU（ヨーロッパ連合）が誕生しました。現在15カ国（2004年には25カ国になる予定）が加盟し、人口も約4億人で、一部を除いて共通通貨ユーロを使います。アメリカ合衆国、日本と対抗する、第三の経済圏ができあがっています。

いろいろな評価はありますが、大国主義にもとづくものでないことはたしかです。それは気候変動枠組み条約のCOP3のときに顕著に現れました。二酸化炭素の排出量を減少することは生産を抑制することにつながるため、各国は消極的になる傾向がありますが、EUとして気候変動枠組条約締結国会議（COP3・京都会議）に臨み、先進国15%の削減を主張しました。

EUは持続可能性政策を本格的に展開しています。地球温暖化防止など環境問題への戦略をはじめ、汚染土壌の浄化や都市部の衰退地区・マイノリティ居住地区の再生・歴史地区の保全を図り、経済・社会の持続可能性を統合的に追求しています。EUは環境問題への対応に積極的であるとともに、予算の約3分の1を構造基金とし都市部を含む後進地域の再生にあてています。地域（region）で行政とコミュニティのパートナーシップをくませ、つまりコミュニティの参加が助成の条件となっています。アルプスの山の上からスペインの海岸にまでEUが助成したことをしめす旗を見ることが出来ます。

国立市のマンション判決 03年12月、東京地裁は、国立市の大学通りに面する"高さ44メートルの巨大マンションの20メートルを超える部分は撤去せよ"と命じる画期的な判決をだした。判決の意義は、住民が地域の環境や景観に親しみ、それを守り、育ててきたもので社会的に一定の評価がある場合、かりに法的な裏付けがなくとも付加価値を生じさせ景観利益を発生させ、それを破壊しようとするものは一定の社会的制裁を受けるべきだと判断したことである

ポンデザール問題 鴨川の三条と四条との間に、フランスのポンデザール橋を模したアーチ歩道橋を、市長とフランス大統領との話で一方的に建てようとした問題。市民の大きな反対運動で、計画は頓挫している。

する世論を強化した。首長の役割の大きさを知らしめた功績も大きい。

国立市では高層マンションの高さ20m以上を撤去せよという地方裁判所の判決が出た。建築基準法は最低基準を示したものにすぎず、建物が、法に合致していても不法になることを示した画期的な判決である。国立市で問題となったマンションは学園都市の駅前通りにあり、特別に大切にされてきた成熟度の高い場所にある。だが、ふつうの都市ならどこにでもある場所で、歴史的な名勝というわけでもない。生活を豊かにする景観の意味と、そうした前進をもたらした市民のまちづくり運動のあり方を学ぶことができる。市長をうみだし支える持続的な運動の大切さも教えてくれる。

衰退した大きな工業地域をかかえる尼崎市でも市民派の市長が出現した。50万都市での市民派の市長の誕生は京都市民を大きく励ますものである。

京都市政の性格をどうみるか？

こうした国内外の情勢のなかで、京都市政はどうだろうか。「前近代的」「反動的」「閉鎖的」「透明性に欠ける」「惰性」「おもいつき」「統括されていない」「無戦略」—こうした形容が浮かんでくる。世界の国内の進歩的な潮流が近くまで来ているのに、足下を通りすぎようとしているかに見える。

市政が、前近代的な大規模開発主義の財界の意向を受けて動いている。高速道路建設計画は、その最大のものである。また、現市長の姿勢の問題もある。ポンデザール問題などはこれに属するだろうし、不公正な同和行政が改められないのもそうだろう。

しかしまた、市政の個々の分野では、職員集団によりきわめて精緻な計画・施策が組み立てられもしている。市民運動の高まっている分野では、それが市政に影響を与えているが、影響は部分的なものにとどまっている。少なからず存在する政治への無関心層も市政を消極的なものにしている。京都市政はこのようにさまざまな力が重なり合って動いている。こうした政治状況は日本のどこの都市でも起こっていることであるが、京都市の行政は全体として響きあわない閉塞状況にある点がきわだっている。現在の市政は「大きな失政がない」ともいわれる。いくつもの社会的力がバラバラに動いているためである。

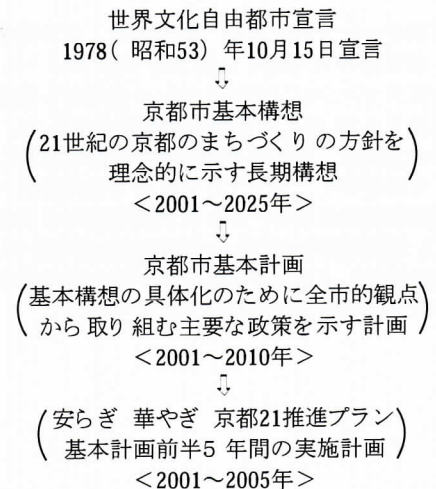
京都市は「安らぎ 華やき 京都21推進プラン」を策定している。これは京都市基本構想をうけた京都市基本計画の前半にあたるものである。実施状況をホームページ上に掲載しているし、スローガンも従来の意味不明の美辞麗句ではなく、新しい時代を反映した表現もうかがえる。しかしながら、力強く一貫性をもって市民生活を向上していくというエネルギーが感じられない。

たとえば、「多様な都市活動を支える交通基盤づくり」では「公共交通の優先を基本にした、だれでも歩きたくなる「歩くまち・京都」の考えをのべながら、具体的な政策では、自動車専用道路網の

整備促進を掲げたりしている。

この報告書では「サステイナブルな都市像」とはどういうものなのかを考えてみたい。サステイナブルとはまったく変わらない状態をいうのではない。生活の質を維持するために技術革新を適用することもあるし、当然、新陳代謝もある。住み続けられること、さらにいえば住み続けられる努力が持続できること、人間・家族・地域社会の普遍的なしくみが維持されることをいう。日常生活圏の歩いて行けるところで買い物ができ、自動車利用を前提にした買い物しかできなくなるのではサステイナブルとはいえない。サステイナブルとは、もっとも基本的な生活の条件が整っている状態を指している。ひいてはこれが地球全体の環境を破壊しないことにつながっている。

京都市の総合計画体系図



公・共・私型社会

従来、日本の社会は、官民型社会として語られてきました。官＝公共、民＝企業・市民という具合に。市の行政改革や市民参加・パートナーシップも、この脈絡で語られています。

「市民と行政の役割分担」も、役所の仕事をいかに削って、安上がりにしていくかという視点で貫かれたものです。「市政改革」の主眼は、小さな政府を目的とした効率化であり、市民参加やパートナーシップも、公的責任の市民への押し付けの手段に過ぎません。

ところが、社会を官民型社会という視点でなく、公・共・私型社会という視点でとらえると違ったものが見えてきます。「公共は、社会全体を機能させるための概念。公共には、垂直的な強制(権力＝公)と、水平的な協働(連帯＝共)があり、このバランスと組み合わせで社会は、個人では達成できない目標や大きな事業を実現することが可能になる」という公・共分離の考え方で、「公共」概念の再考を促すものです。

- 住民と行政の関係は、行政依存の強い要求批判型無責任住民と、国依存と住民への閉鎖的姿勢を積極的に変えることができない地方行政の組み合わせといった状況にある。
- 官主導の中央集権的社会システムが、行政の肥大化・独善と住民の行政依存・連帯の喪失を根付かせ、社会全体のコストの増大を招いた原因である。官に過剰に集中されてきた公共性を住民がともに担う地域社会システムに変更し、住民は、公共を独占してきた官から共を地域社会の側に剥ぎ取る必要がある。
- 行政は、その事業を本来の権力的(ないし権力を背景にしたほうが効率的な)業務に集約・スリム化して住民の行政への関与を拡大し、地域社会の意思決定や政策形成に住民が直接参加するシステムに変更しなければならない。行政

は「公」に純化し、住民は「共」を組織的に担う。それまで行政が担ってきた分野を自らが担うことで、人々のネットワークが再生し地域社会が活性化することができる。

こうした考え方は改めて京都市のすすめている「市民参加」や「パートナーシップ」を考え直すきっかけとなります。

- 市長選挙を前にしての現職市長の露骨な自己宣伝は、従来の悪質な「広報」の域をでておらず、市民参加もパートナーシップも宣伝の材料としかみえない。
- 同和不正支出事件では、市長は市民に謝罪せず、自己を正当化し、これまでのパートナーシップは維持するとした。市長のいう市民は、「一部」の市民に過ぎない。
- 本庁職場の超過勤務が、最近特にひどくなっている。市幹部の無責任(管理責任の欠如)から、仕事を職員に丸抱えさせ、サービス残業に平気で目をつぶる役所が、公・共分離を考えているはずがない。
- 市幹部は、財政危機は理解しても、京都市の危機は理解していない。従来型の発想で、危機が切迫したものとなっていないため、住民参加もパートナーシップも、一部の職員を除いて「安上がり」政策という発想から抜けきれていない。

京都市は、いろいろやっってはいるけれど、従来の官民型社会論から抜け出していない。京都市の「住民参加」も「パートナーシップ」も、地域の活性化に役立っていない。

公・共・私型社会論は、市民だけでなく、公務員にとっても「役所とはなにをすべきか(なにをしないでおくべきか)」を考えさせます。

2. 焦点はなにか

民主主義がつかぬかれ生命・生活が守られる 基盤（社会のサステナビリティ）

社会のサステナビリティというとき、まず指摘しなければならないのは京都市政の体質である。利権体質から抜け出せず、透明感がない、非民主的だということが暗い影を投げかけている。不公正な同和行政、公共事業をめぐる汚職の続発、市職員の不祥事など、市政に正義が貫かれていないことが、京都市民の市政への信頼をいちじるしく損ねている。不正があっても、行きつく先では行政が正してくれるという安堵感がないのである。情報公開など、進んだかにみえる施策も、何か裏があるように見え、信用を損ねている。

不公正な京都市の同和行政は、全国に類をみないほど市政を歪めている。運動団体等の推薦があれば、無条件に職員採用するという悪弊が長期間にわたり続けられたことが、職員の不祥事を多発させている原因となっている。

行ってもいない学習会に多額の同和補助金を支給したのを正当化したり、返済能力があるのに、公金で奨学金の返済を肩代わりするといった事態があるかぎり、京都市への不透明感を拭い去ることはできない。

こうしたことを含め、展開されている施策を、市民に見えるようなかたちで徹底した情報公開をすることがなにより重要である。透明性が確保されてない現状で、市行政の不正に対する内部告発は、市民の利益になる。

サステナブルな社会というとき、福祉と教育の分野の行政はこ

同和補助金の不正支出 同和補助金は、すでに終結しているが、97年から01年度に支給された補助金1億円余のうち、約8000万円が不正に支給されていたことが明らかとなった

奨学金の返済を肩代わり 同和奨学金（国の制度）の返済を、京都市が無審査で「返済が困難」と認定して貸与者全員の返済を全額肩代わりしているのは、公金の違法支出だとして住民訴訟が、起こされている

まだこんなことが——京都市の同和行政

京都市の同和行政ほど、市民と行政、行政の組織間に「情報格差」の大きいものはないでしょう。

「市政の最重要課題として位置づけ、組織を挙げ、職員一丸となって」「同和対策事業を推進してきた」（「同和補助金調査報告」）はずであるにもかかわらず、ほとんどの市民（職員も）が、どのような事業がどのように展開されてきたかを知らされず、その実態を知りうる立場にありませんでした。

役所にとって、多くの一般市民は「差別する人」として啓発対象となる存在であって、「同和対策が必要」なことさえ理解していればよかったのです。職員もまた役所の今までしてきたことに異議を唱えないことが「差別の解消」につながると信じてきたのです。「同和対策」についての批判的な意見は、ねたみ意識であり「逆差別」として、排除すべきものに過ぎませんでした。

こうした背景の中で、市民の常識とは異なった同和行政と職員管理がすすめられてきたのです。

昨年暮、市内にある解同の各支部がおこなった「学習会」事業補助金そのものが、違法であるとして争われてきた訴訟の中で、補助対象となっていた事業が、カラであったり、水増しをされたものであることが、裁判所の調査で明らかにな

りました。

それまで、京都市は、事業の実態を知りうる立場にありながら、これらの事業が不適切であることも、調査の必要があることも認めたことはなく、徹底抗戦の構えで、訴訟に臨んでいました。

今年7月、京都市は、この補助金の調査にかかわって報告書をまとめています。報告書は、訴訟外の調査もおこなって、132事業のうち14事業のみが、事業実施前に京都市に提出した書類と一致するという結論を下しています。しかし、京都市は、この補助金制度については正当性を主張しています。解同は、返還請求された金額すべてを利子つきで返還しています。京都市は、不一致の事業について、全額を返還請求しているわけでもなければ、不正に支給された補助金がどのように使われたのかの調査をする気もありません。

京都市は、公金を使い込んだ加害者本人と、パートナークラブを継続させ、その会合にも出席するとしています。

京都市長が、全国に先駆けた「情報公開制度」といい、「市民とのパートナークラブによる市政」をすすめるといっても、いったいなにを公開し、だれをパートナーと思っているのか、首を傾げざるを得ないのが京都市の現状です。

とさら強調されねばならない。

困っている人も住み続けられ、子どもたちが次の地域を担うよう育っていくしくみ、これこそ行政の原点である。市民の生活を支える姿勢こそ行政に求められる。現代人は、老後の不安、病気になったときの不安、子育ての不安、これらが環境の危機と重なりあい、茫漠とした将来不安をかかえている。この点において京都市政は将来への不安を減ずるような血のかような行政になっていない。

人口減少も社会の存続にかかわる大きな問題となりつつある。少子化は、時代の流れとはいえ、低質な福祉・教育行政のなせるものでもある。

京都市行政には、著しく生活困難な家庭を支える各種減免制度など、他の政令市でやっていることで実施していないことも多い。

介護保険料は値上げされ、政令市では広島市に次ぐ高さとなっている。国民健康保険の滞納者からの保険証のとりあげも、他都市に比べてめだっている。不況のなかで失業者・低所得者が増えているのに、市民の生活不安に対する敏感さに欠けるといわざるをえない。市政が生活の障害に対する防波堤になることが望まれているのに、市民生活に密着した負担増がめだっている。

市民の生活を維持可能にする総合的な福祉体系の構築、住民共同のネットワークの構築が求められている。大都市の場合、施策の実施規模自体も大きな課題である。本庁・行政区・中学校区・小学校区(元学区)の関係も問われている。

公務労働が市民の生活を支えているという場をたくさんつくり出せるように、住民に身近な区役所の権限を充実すれば、市職員が

情報公開と市民参加

住民の自治体への参加は、行政情報の積極的な公開が不可欠のものです。京都市でも、市民参加を進めるためのツールとして、情報公開が急ピッチに進められているようにみえます。

2002年10月施行の改正情報公開条例は、市政の市民への説明責任を明記し、請求権者の範囲も「何人でも請求できる」と拡大しました。

また、市民参加推進条例でも審議会の公開を謳い、市民とともに政策を評価するという行政評価システムの導入もすすんでいます。

もちろん、これらの取り組みを立案し、進めてきた職員の努力は、賞賛に値するものですし、京都市の実情をあまり知らない市民や第三者からは、京都市は情報公開が進んでいる、あるいは市政の透明度が高いとみえるかもしれません。

しかし、京都市に働く職員の多くは、市政の透明度は高いとか、情報公開がすすんでいるとは思っていないでしょう。提案する側の説明不足もあれば、職員が、新しい制度にまだ馴染んでいないということもあって、職員が勘違いしているということもありえるし、何年か経てば、ひょっとすると、京都市が情報公開度ナンバーワンの政令都市となっているのかもしれない。

情報公開にしても市民参加にしても、実際の仕事をすすめるのは現場の職員ですが、現場の職員は、市政に強い不信を

抱いています。この不信を取り除く努力を徹底してやりきらない限り、どんないい「市民参加」「情報公開」制度を取り入れても、その効果はあまり上がってこないと思います。

職員の行政不信の根っこに、人事管理や行政執行のすみずみに影響を与えている同和行政の歪みがあることは指摘しておかなければなりません。もう一つ、上に立つ立場の職員の無責任さを見逃すことはできません。(だから、マネジメントが必要という声も聞こえてきそうですが)

時代の潮流として、「市民参加」や「情報公開」は止むをえないとは思っても、なぜ、推進しなければならないのかを民主主義の視点から理解している理事者は、少数に過ぎないと思われます。「市民参加」を積極的にすすめるのなら、直接民主主義としてはもっとも有力な手段「住民投票」がなぜ組上に上がってこないのか理解に苦しみます。

行政評価システムなど、情報公開を前提としたさまざまな施策がどのような視点で活用されていくのか、住民参加の施策が「情報公開」をどのように徹底化させていくのか、市民だけでなく、市の職員の責任も重い。

心のノート 文部科学省は2002年4月1日、「心のノート」を発表し、全国の小・中学校に送付した。同ノートは「小学校1・2年」「小学校3・4年」「小学校5・6年」「中学校」の4種類で、小学校はそれぞれ約260万部、中学校は約420万部の計約1200万部が作られた。「心のノート」の内容は、森・前首相の「教育改革国民会議」のナショナルリズム高揚思想の流れを具現化した「国定修身教科書」とも言えるもので、「教育のことは各自治体・各学校にお任せ」という文科省の建て前と、修身復活で子どもたちへの思想のすり込みを国という権力が行うという明らかに矛盾した状況となっている

困窮者の生活現場をよく見えることにつながる。規模が小さくなり、職員と市民が顔見知りの状態になれば、国の制度が不備であろうと、なんとかそのひとの生活と生命を守ろうという知恵がでてくる。金をかけずに福祉を充実できることも多々あるはずである。

教育をめぐるのは、反動的な施策が目につく。教育委員会を中心とする旧態依然の支配構造のもと人事異動がなされ、教員が創意を發揮し個性ある小中学校を築くような状況はない。強引な小学校統廃合の矛盾、反動教育「心のノート」の問題、中高一貫校など特定の高校だけ優遇など、枚挙にいとまがない。社会の病理を反映し「キレル」子どもが増えているような状況のもと、選別教育をいっそう促進している。地域が次世代を育む学校を作り、小中学校が地域の生活の拠点となるような姿をとりもどさねばならない。

成逸小学校跡地に建設中の新しい養護学校の問題はきわだっている。肢体不自由児が学ぶ養護学校で全国に例をみない5階建ての建物の計画が進んでいる。さらに障害児にとって給食はその発達においてきわめて重要なのに、ここではクックチル（冷蔵あたため直し）給食を実施するという。

社会的サステナビリティを語るにあたって、最後に文化の局面についてふれておきたい。文化は人間が自然に働きかけていることの総体であるが、とりわけ人間らしい営みである美術・音楽・舞台芸術・文学・スポーツなどをいう。これらは、最先端ではプロが担っているのですが、お金の集中するところに最高度のものが集まるのは必然である。19世紀から20世紀にかけてはロンドンやパリに、20世紀の後半はニューヨークで芸術は花開いた。京都では茶道・華道・舞台芸術・絵画など全国の最高水準と考えてもよい高度な芸術が存在する。これらは豊かな自然環境と農業や工業の営みのうねに千年の歴史をかけて築かれたものである。

5 階建ての養護学校とは！

現在、上京区成逸小学校跡地に建設中の新設養護学校は、肢体不自由児童生徒が通う養護学校であるにもかかわらず、5階建てとなる予定です。敷地は狭く避難用スロープは設置されません。車椅子での移動が主体となる養護学校は、平屋か2階建てが全国の常識です。

敷地確保が困難だと思われる大都市圏の養護学校を調べたところ、

大阪府・・・全て2階建て

埼玉県・・・1校だけ2階建て。後は平屋

千葉県・・・全26校、全て2階建て

東京都・・・全14校中1校が4階建て（校舎内外にスロープ設置）。

残りは2階建てという結果でした。

京都市教育委員会は、「災害時に子どもたちの安全は確保できるのか」の質問に「消防法はクリアしている」と回答するだけです。特別養護老人ホーム「松寿園」の火災では62人中、58人までがバルコニーから救助されたことは、よく知られた話です。

京都市養護学校の父母・教職員らで視察にでかけた岡山県

立岡山養護学校は、3階建ての計画を父母・教職員の反対で2階建てに変更させることができたところです。「何かあったときにどうするのか」と署名や街頭宣伝を行う父母・教職員に、岡山県議会は何十年ぶりの「全会一致」で「計画変更」を決定したのです。新築工事中の仮校舎はスロープのない2階建て。念のために行われた避難訓練では全員の避難終了まで30分を要したという。ちなみに新校舎完成後はスロープを使い6分30秒で避難は完了しています。

新設校を含む京都市内の4つの養護学校では、これまで学校内の給食室で子どもの障害やその日の体調に合わせた給食が作られていたのに、来春からは外部委託となります。しかも数日前に作り置きしたものを当日温め直すという「クックチル方式」です。

「自分の口で苦情が言えない障害児のところから導入するのはどうしても許せない」「子どもたちを実験材料にしないで」という保護者の訴えは痛切です。

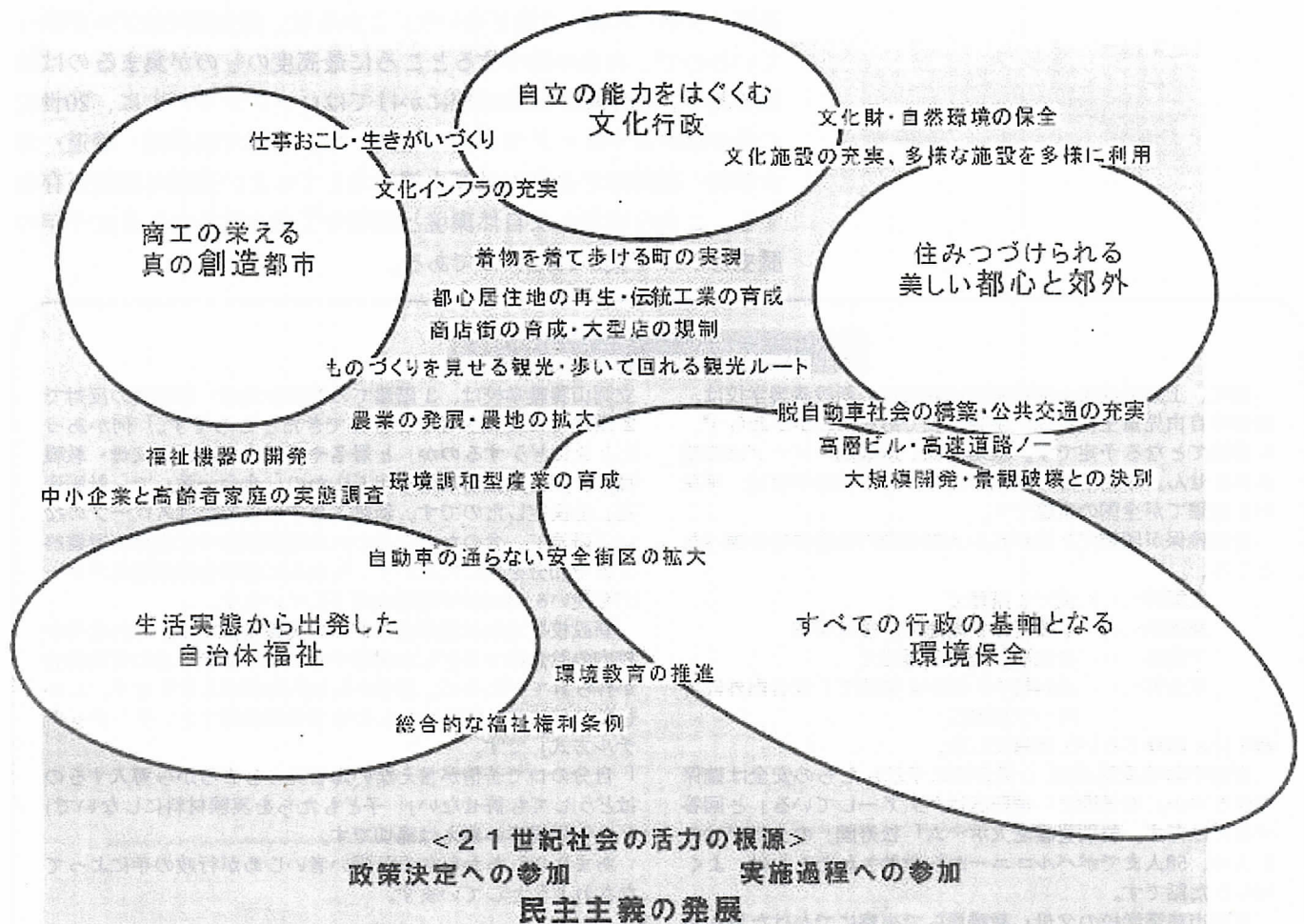
あまりにもあからさまな弱い者のいじめが行政の手によってなされようとしています。

東京やニューヨークにはない、京都のブランドの維持力となっているのはなにか。京都では、全国的に最高水準のものが各地域での営みと結合されて発達してきた。小学校の学芸会や区民運動会、あらゆる日常的な生活との結びつきのなかで築かれたものである。大都市がどんどん第三次産業に偏していくなか、京都を第一次産業・第二次産業の基盤のうえにたつてとらえることができるのである。東京一極集中の芸術・文化に駆逐されないためには、卓越した景観・町並みを保全し、中小の商工業をまもり、経済的に脆弱だが創造的な仕事は意識的に守り、自由で主体的な仕事を助けること、こうした文化行政が展開されねばならない。

中小企業の支援・産業の醸成・市財政の健全化 (経済のサステナビリティ)

日本全体の経済が揺らいでいる。「高度成長から安定成長へ」といってはみても、オイルショック・バブル経済・バブル崩壊と続くなかで、安定成長の姿は一度も登場しなかった。

京都市においても、安定性を欠く十数年がつづいている。倒産件数は他都市に比べても多い。大阪市も中小零細企業の多いまちであるが、中堅といってもいい機械工業などが多いのに対して、京都市内には中小零細企業が多く、零細な繊維工業が多い。そのため、よ



ベンチャー企業 新技術や高度な知識を軸に、大企業では実施しにくい創造的・革新的な経営を展開する小企業

京都に拠点を置く大企業 島津製作所をはじめ、村田製作所、京セラ、ローム、オムロン、任天堂など

島津五条工場の撤退 五条工場跡地に計画されている大型商業施設は、企画運営会社である(株)ダイヤモンドシティがテナントを募集してショッピングセンターを運営し、平成16年2月下旬に開店の予定。核店舗はイオン(ジャスコ)が内定、京都市内で2番目の規模の複合商業施設となる

り深刻な不況の波をかぶっている。

産地の空洞化もはなはだしい。他都市で伝統工業が小規模で特殊なものとして存立しているものとは違い、京都の西陣織・友禅は、産地の面積も格段に広く、全体では基幹産業といってもいい規模になっている。個々の企業が小さいので税収に占める割合が低く、市の産業行政は、十分な保護育成策をとっていない。建都千二百年事業でもベンチャービジネス偏重だったように、1980年代以降は、伝統工業・繊維産業はまったく相手にされていない。京都の産業政策は伝統産業・中小企業を無視しつづけている。

現在、市の経済行政はIT産業やベンチャー企業の育成を重視しているかに見える。京都に拠点をもつ製造業の大企業は、多くが京都の伝統工業に根をもっている。伝統工業といっても、全国シェアになるのは明治以降、欧米の先端技術を導入してからのことである。いわば明治のベンチャー工業だった。伝統工業と結びついた有機的な産業育成策に目が向いていないところに京都工業の不幸がある。

地価は上がるものだというのもわたしたちに染みついた観念となってきた。1960年代以降、経済も都市の姿も地価にゆさぶられ続けてきた。第三次産業・第二次産業・第一次産業の順で土地あたりの収益性が大きい。つまり地価が高いところに立地できる。大都市の中心には大手銀行・大手デパート・大企業のオフィスが立地することになる。高層マンションは第三次産業と第二次産業の中間あたりに位置するため、都心業務地域のすぐ横の地域にはびこっている。南区のあたりでも地価が上がって工場ではペイしないため、市外へ、また滋賀県はじめ府外へも転出してきた。つまり、地価の論理が生活の論理を乗り越えて町を混乱させてきたのである。

産業支援は公共性があるのかという議論がある。商店街の衰退の著しい京都都心の人口密度は、他の大都市に比べて高いため、その購買を支える大小の商店街が京都市域にはたくさんある。商店街も公共財であり、市民の財産として存続させていかなければならない。

都市政策論でも、近年は「土地利用は純化するより混合していた方がいい」「都市にはいろいろ多様なものが混ざっていた方がいい」という理論が主流となりつつある。EUもその立場をとっている。経済格差を縮めるために農業地域や貧困地域に大量の基金を投入するのは、都市から工業や中小の商業を追い出し、周辺の農業を衰退させる。一時的に第三次産業で繁栄した都市中心部を創りだすが、格差が結果的に持続可能な地域の構造を破壊するという認識があったからである。

島津五条工場が撤退した。大工場がなくなること自体が地域の秩序を崩すし、その跡地に大型店ができて地元商店を圧迫する、二重にサステナビリティを損なうものである。まちづくり条例を決めたばかりで、上限の1割増の床面積を例外的に認めた。

世界各地で、サステナブルなまちを作ろうとすると、中心部の高密居住・用途混合が追求されている。わかりやすくいえば、都市の中心にはたくさん人が住み、いろいろなものがある、これが町

を存続させる形だと認識されるようになっていく。京都の中心部にしっかりと張りついた伝統工業、そして数多くの商店街、これら中小零細の商工業をまもることは全体の利益になる、つまり公共性がある。しかも、大規模開発のように数年でできあがるものではない、時間をかけて生活の中で築きあげられたものである。

伝統工業やコンピュータ利用などの新技術のための職業訓練も必要である。居住地のこまめな修復や環境保全のための仕事をうみだすことも雇用対策である。若年層・高齢者・失業者の生き甲斐を生みだす意義は社会の安定性にとって、計り知れないほどの効果がある。この分野でも行政の役割が大きい。

市財政もまた「財政非常事態宣言」を出すなど、不安定でサステイナブルではない。市の財政の方も他の大都市同様不健全なものとなっている。市債を乱発し、1人あたりの借金は、約143万円におよぶ。地下鉄工事は、過大な公共工事となって市財政を圧迫している。巨大な下水道を通すという公共下水道のあり方も問題である。雨水が地中にしみこむようなくみをつくれば、環境のうえでも健全であるし、支出も減るはずである。

市場原理による教育・福祉・環境の無責任な市場化に問題はあるとしても、公的分野の肥大化や市職員の適正配置については、抜本的にそのあり方を検討する必要もある。これは市民と密接な関係がもてるような区役所の改革などとも関係する。公的責任を放棄した「市民と行政の役割分担」とは異なった、民間の方が得意な分野は民間に委ねるコミュニティの力を引きだすための行政の再構築も求められているのも確かである。

くりかえしているが、京都は経済の面でも、相対的にサステイナブルな大都市である。少なからず残る農業、繊維を中心とする工業、周辺地域と調和した大企業の工場、商店街これらのバランスを守ること、そして市財政の健全化こそ、京都経済の再建の道であるし、行政の役割は大きい。

区民のための区役所を

昨年の6月から、区役所の市民窓口課に、フロアサービス員が配置されました。

区役所で行っている仕事は、市民生活にとって不可欠で身近なものです。年に何回も来庁される方は多くはありません。市民窓口課の申請書類も多種で、繁忙期には申請書の書き方を聞くために並んで、書き終ってまた並ぶといったことも生じていました。来庁された市民に対して、申請書や届出書の書き方の説明や庁舎案内等を行うフロアサービス員は、市民からも職員からも好評です。

とはいえ、フロアサービスを支える執行体制は、その意義にみあったものにはなっていません。現在、フロアサービスは一年雇用の臨時的任用職員(アルバイト)の仕事に位置づけられています。

来庁者への案内や書き方のアドバイスは区役所本来の仕事です。京都市はアルバイトという低賃金の不安定労働者を便利使いして「市民サービスを向上させている」と宣伝しています。しかし、フロアサービス員は、春の交渉で労働組合が

要求して確保しているものです。それまでは、来年度も引き続き配置するのが所属長もわからないという実態です。

「フロアサービス」を臨時的な仕事とみるのではなく、区役所の正規の業務として位置付けて、正規職員の適正な人員配置によって実施すべきことは当然ですが、区役所の仕事を進めるための人員確保の権限が区長に与えられていないことこそが大きな問題です。

京都市は、予算を要求する権限と人員を配置する権限が分離しており、「金はあるけれども人はつかない」といったいびつな事態が生じてきました。

市政の最前線といいながら、区民にとって必要とされる恒常的なサービスを続けることができるかどうか、みずから判断できないという区政のありかたそのものを見直していく必要があります。

区役所の仕事は、IT化によって増えつつあるにもかかわらず、人員削減の圧力は年々強くなっています。市民の視点から仕事をいかに充実させていくのか観点こそ重要です。

生活の質を支える豊かな自然環境・文化財・景観の保全（環境のサステナビリティ）

21世紀にふさわしい町の形、「サステナブル・シティ」とそれへのプロセスについては、1990年ころに都市計画の理念上の決着がついている。①一定の生活圏の中で密度を高く住めること②中心部に複合機能をもたせ、建物用途の混合また居住者の階層の混合を図ること③歩行による交通を重視し、都市中心部や他の生活圏へは公共交通を充実すること④都市景観・文化財の保全を図り、「質の高い」建築や街路景観をデザインすること⑤都市周囲の緑地を確保し膨張を防ぎ、内部にも緑地を十分配置すること、欧米では「ニューアーバニズム」とか、「アーバンルネサンス」と呼ばれる行政の施策ともなっている。

大型店が来ると町が衰退するので都心の商店街を大切にしたい方がいいし、また人が都心に高密度に住んでいた方がいい。自動車を閉め出した方が商店街も繁栄し、楽しい便利な町になる、路面電車を走らせたならおいしい、歴史的環境を保全した方が土地の価値が質的にも量的にも上がる、住民に町の将来像を描かせた方がよい町になるし、早く事業がすすむ。ひとことでいえばサステナブルな都市再生である。

こうした意味からは、京都市域の質は世界の奇跡といっても過言でないすぐれた形態をもった大都市である。前世紀の終わりから今世紀にかけて世界の各地で、それこそ血と汗の結晶として描き出した都市像の証左ともいえる状態ももっている。にもかかわらず、自然環境・文化財・景観など、世界でも希有の重要な資産を本気で守っていないのが京都市政である。

小泉内閣の「都市再生」は住民不在の大規模開発で、これは試されずみの失敗のくりかし、塩漬けされた不良資産の救済策である。京都南部の高度集積地区も名のりをあげているが「再生」の展望はでてこない。海外のどの大都市も深刻な問題をたくさんかかえているが、理念から実践への段階に入っているという点で、欧米の先進資本主義国の方が進んでいる。とくにEUが主導し、各地でとりくまれている都市再生は、新しい社会・経済のあり方をさしめしているかに見える。日本の大都市で行われている都市計画は残念ながらこの流れに乗っていない。京都は、そのなかでももっとも後方に位置する。京都市域は都心部に高密度な居住地を維持し、高速道路をいれていないことなど、日本の中ではもっとも進んだ都市形態ももっている。だから、サステナブルな都市再生の先頭をきりたいところだが、市行政はまったく逆行している。

とくに京都で求められている町のあり方を一言でいうと、「建物は低く、クルマは少なく」につきる。都心居住地と郊外のあり方、またその関係で市民的合意をはかることがもっとも基本的な課題である。「北部保全・中心部再生・南部創造」というのが京都市の基本構想の描く都市構造の方針であるが、そのとおりには動いていな

い。とくに「創造」というのは規制緩和による野放しの乱開発を意味する。

気候変動枠組み条約における第三締結国会議（COP3）で、人類史上画期的な京都議定書を決めた地が京都である。環境NPOからは不十分だという声も大きい。温暖化ガスの排出削減は一国の経済発展をきびしくコントロールすることを義務づけるもので、国際社会がこの決意を固めたことの意義は大きい。その意味から京都市は地球温暖化防止運動の先頭をきりたいものである。COP3を機会に、京都市内の環境問題にとりくむ運動団体の願いもいれて、京のアジェンダ21フォーラムがつくられ、創意ある活動を展開している。京都議定書の町にふさわしく、市民が一丸となって参加できるようにリーダーシップをとるのは市の役割である。CO₂削減のために京都市民はなにが重要な課題なのか、それぞれの時点で、市域で、どれほどのCO₂が排出されているのか、市民がわかりやすいようにはなっていない。

たとえばゴミ問題、ゴミ処理システムの構築とゴミの減量は、いうまでもなく連動するものである。個々の家庭の努力が市域全体の削減に貢献しているというわかりやすい状況をつくり出すことこそ行政の責任だといえる。

観光の発展もサステイナブルな京都を実現するうえで欠かせない視点である。京都のもっている本来の魅力に依拠して多様なものを提供したい。市の観光行政は「新しい観光拠点を作る」として、まがい物のデザインのボンデザールなど作ろうという発想からぬけだしていない。

合意形成をはかっていける内容がかなり明確になってきたのは、多様なまちづくり運動の成果である。あとは民主主義の問題で、居

京のアジェンダ21フォーラム 京都市の地球環境保全行動計画「京（みやこ）のアジェンダ21」を策定した検討委員会が、立ち上げた組織。組織は、市民や事業者など自発的に参加する団体・個人と学識経験者、行政で構成し、環境にやさしい取り組みを実践して行くことを目的としている。

「アジェンダ21」とは21世紀への課題という意味。1992年、ブラジルのリオデジャネイロで開かれた地球サミット（環境と開発に関する国連会議）で、21世紀に向けた持続可能な開発のための人類の行動計画である「アジェンダ21」が合意された。京のアジェンダ21は、これを受けて、策定された京都市における環境行動計画。

地域の誇りをとりもどすNPO——英国グラウンドワークの試み

産業都市周辺部の荒廃地・炭坑跡やインナーシティ（都市中心部の工業衰退地区）など、公共投資のしにくいところの環境改善を担う創造型NPOで、パートナーシップ型まちづくりの中核を担うのがグラウンドワークです。イギリスにおいて都市衰退の深刻さをきわめた1970年代を経験し、地域を改善するにはコミュニティやNPOをまきこむパートナーシップ型以外にないという意図から1981年サッチャー政権下で生まれたしくみです。

自治体・企業・住民を結びつけて、環境改善を中心に環境教育や失業者の雇用にも活動を展開しています。荒れ地を公園に変えるような事業が代表的なものです。45の地域にグラウンドワークができています。そのほかにバーミンガムにはグラウンドワーク事業団があります。

グラウンドワークは自治体と企業とコミュニティを結びつけプロジェクトを推進します。信頼を失っていた自治体は住民や企業との連携ができ、そのことでEUや中央政府から資金をえることができるようになります。企業は社会貢献で地域と結びつく機会を与えられ、当然イメージアップをはかることができます。コミュニティ・住民は、プロジェクトに理事やボランティアとして参加できます。重要なのは、なによりもまちづくりや環境改善プロジェクトに参加し、地域の誇

りをとりもどすことができるということです。荒れた工場や炭坑跡跡があり失業者が多く犯罪も多発する状況と、公園作りに貢献する青年たちの姿がある状況では雲泥の差があります。NPOであるグラウンドワークがあつて初めてなしたことです。



グラウンドワーク・マンチェスターは荒れた運河沿いを整備、健康関連NPOと歩く会も組織している

ボンボン山ゴルフ場問題 京都市が1992年、同市西京区のボンボン山のゴルフ場建設予定地を適正価格を大きく超える約47億6千万円で購入した問題をめぐって、市民が故田辺朋之前市長とゴルフ場開発業者らを相手取り、適正価格との差額分の返還を求めている裁判で、大阪高裁は故田辺前市長にたいし評価額との差額分全てにあたる約26億12百万円の支払いを命じた

住地の主体的な力を発展させるために行政がどのような姿勢をしめすかである。自然環境に対しても、鴨川ダム問題やボンボン山ゴルフ場問題などを住民団体が手がけ、山河とかかわる運動がずいぶん自然環境を守ってきた。反対運動であっても、こうした団体とは市行政は積極的な市民の集団として、親しくつきあうのが本当である。空間の秩序を作るのは市民の力である。

上述の京のアジェンダ21フォーラムのほかにも、市の作った財団法人である京都市景観・まちづくりセンターもある。混入するマンション問題に苦しむ都心居住地で、小学区レベルの自立することを支援する新しいしくみである。公務員の天下り先となってきた、硬直化した事業しか展開できない、従来の悪しき外郭団体とはあきらかにちがう。京都市民の力も示すものである。にもかかわらず、十分な社会的影響力を発揮できていないのは市行政の体質であり、市長の大胆な判断・指導性が欠如しているからである。

表1 京都市歳入の主要な財源の構成比とその推移

区分	1997年		1998年		1999年		2000年		2001年	
	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %
市 税	266,817	38.0%	270,817	38.4	257,361	35.8	244,763	34.1	253,015	36.8
地 方 譲 与 税	6,771	1.0%	4,010	0.6	4,068	0.6	3,985	0.6	4,028	0.6
府 税 交 付 金	22,609	3.2%	33,081	4.6	28,797	4.0	35,127	4.9	34,327	5.0
地 方 特 例 交 付 金	—	—	—	—	6,560	0.9	8,623	1.2	8,719	1.2
地 方 交 付 税	93,279	13.3%	93,279	13.2	109,369	15.2	111,318	15.5	106,988	15.6
交通安全対策特別交付金	800	0.1%	800	0.1	800	0.1	800	0.1	800	0.1
国・府支出金	99,851	14.3%	105,305	14.9	97,632	13.6	96,175	13.4	92,803	13.5
使用料及び手数料	20,953	3.0%	21,008	3.0	20,199	2.8	20,967	2.9	21,535	3.1
その 他 収 入	121,345	17.3%	104,171	14.8	139,547	19.3	116,024	16.1	109,532	16.0
市 債	68,932	9.8%	73,700	10.4	55,496	7.7	80,210	11.2	55,681	8.1
合 計	701,357	100.0%	706,171	100.0	719,829	100.0	717,992	100.0	687,428	100.0

表2 京都市目的別歳出の構成比とその推移

区分	1997年		1998年		1999年		2000年		2001年	
	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %
社 会 福 祉 費	198,407	28.2	203,493	28.8	205,419	28.5	209,651	29.2	208,804	30.4
保 健 衛 生 費	62,445	8.9	82,035	11.6	68,611	9.5	71,946	10.0	62,797	9.1
産 業 経 済 費	45,008	6.4	28,875	4.1	63,709	8.9	45,006	6.3	40,394	5.9
都 市 建 設 費	175,054	25.0	163,741	23.2	144,232	20.0	147,713	20.6	137,981	20.1
教 育 文 化 費	69,699	10.0	70,710	10.0	73,287	10.2	72,839	10.1	70,879	10.3
消 防 費	26,720	3.8	27,088	3.8	27,015	3.8	28,141	3.9	26,932	3.9
総 務 費 そ の 他	51,250	7.3	52,720	7.5	55,374	7.7	57,537	8.0	52,375	7.6
公 債 費	72,774	10.4	77,509	11.0	82,182	11.4	85,159	11.9	87,266	12.7
合 計	701,357	100.0	706,171	100.0	719,829	100.0	717,992	100.0	687,428	100.0

Ⅱ 京都市の財政

1. 4年連続でダウンサイズしてきた京都市財政

本章では、京都市財政について考えてみたい。京都市は、2001年に「財政非常事態宣言」を出した。「宣言」をだして、危機を脱するために、事務事業の見直し、歳出のカットを進めている。京都市財政は、1999年度（平成11年度）予算の7198億円をピークに、2003年度（平成15年度）予算に至る4年連続で、予算規模を小さくしてきている。2003年度の一般会計予算規模は6467億円で、1999年から比べ731億円、約10%小さくなっている。本章では、こうしたダウンサイズした京都市財政の動態を、地方分権化時代の地方財政改革の動向もにらみながら考え、望まれる財政改革の方向性について、Q&A形式で検討を加えていく。

2. 京都市財政を考えるQ&A

Q：京都市財政が、ダウンサイズしたのはなぜですか？

A：京都市は、1999年度から2003年度の5年間、一般会計の予算規模を小さくしてきました。京都市は、『京都市財政のあらまし』の中で、その予算規模縮小の最大の理由は市税収入の落ち込みであると述べています。確かに、2003年度予算の市税収入見込

2002年		2003年		1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %	1997年基準 指数					
240,244	37.0	231,080	35.7	101.5	96.5	91.7	94.8	90.0	86.6
4,000	0.6	4,413	0.7	59.2	60.1	58.9	59.5	59.1	65.2
28,588	4.4	25,088	3.9	146.3	127.4	155.4	151.8	126.4	111.0
8,875	1.4	7,798	1.2		基準年	131.4	132.9	135.3	118.9
100,128	15.4	94,607	14.6	100.0	117.2	119.3	114.7	107.3	101.4
800	0.1	800	0.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
94,865	14.6	103,097	16.0	105.5	97.8	96.3	92.9	95.0	103.3
21,936	3.4	21,925	3.4	100.3	96.4	100.1	102.8	104.7	104.6
78,351	12.1	73,289	11.3	85.8	115.0	95.6	90.3	64.6	60.4
71,641	11.0	84,673	13.1	106.9	80.5	116.4	80.8	103.9	122.8
649,428	100.0	646,770	100.0	100.7	102.6	102.4	98.0	92.6	92.2

2002年		2003年		1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
当初予算額 百万円	構成比 %	当初予算額 百万円	構成比 %						
184,117	28.4	191,181	29.6	102.6	103.5	105.7	105.2	92.8	96.4
59,913	9.3	58,962	9.1	131.4	109.9	115.2	100.6	95.9	94.4
38,289	5.9	35,912	5.5	64.2	141.6	100.0	89.7	85.1	79.8
132,224	20.3	121,705	18.8	93.5	82.4	84.4	78.8	75.5	69.5
67,129	10.3	67,951	10.5	101.5	105.1	104.5	101.7	96.3	97.5
25,213	3.9	26,216	4.1	101.4	101.1	105.3	100.8	94.4	98.1
51,761	7.9	49,506	7.7	102.9	108.0	112.3	102.2	101.0	96.6
90,782	14.0	95,337	14.7	106.5	112.9	117.0	119.9	124.7	131.0
649,428	100.0	646,770	100.0	100.7	102.6	102.4	98.0	92.6	92.2

みは、2310億円で、1999年度の市税収入決算額2596億円に比べて、286億円の減少を見込んでいます。

表1をみてください。表1は、当初予算ベースでの京都市歳入の状況を示したものです。右には、1997年度を100とした各年度の指数を示しています。1997年度からの市税収入の推移は、1998年度をピークに減少を続け、2003年度には1997年度に比べ、13.4%の落ち込みです。市税収入の減少が、予算規模のダウンサイズの主要な原因と言えるでしょう。

しかし、表1を見てもらえば判るように、市税収入見込みの変動だけに、単純にリンクして予算規模が変動しているわけではありません。実際、市税の落ち込みを、地方交付税や1999年度に新設された地方特例交付金・市債の発行が埋めながら、予算は編成されています。市税収入の変動は、確かに予算編成方針を規定する大きな要因ですが、予算は、多様な財源を組み合わせで編成されますので、市税収入の落ち込みだけが要因ではありません。2001年度予算の場合、市債発行額の抑制が、総予算の抑制効果を発揮しています。2000年度当初予算で802億円だった市債発行額が、2001年度には、556億円と246億円（対前年比-30.6%）の抑制を行っています。

市税の減少は、予算規模の規模に与える影響は大きいのですが、予算全体に与える影響としては、市税収入と地方交付税交付金を主要な財源とする使い道が決められていない「一般財源」の規模の方が、予算の質に与える影響は大きいでしょう。

市民一人あたりの固定資産税を1万5千円上げる方法

京都市においては、固定資産税の税収基盤が低く、市民一人当たりの固定資産税額が1万5千円低いとの分析がされている（「京都市財政のあらまし」平成14年度版）ことから、どうすれば、政令市平均との差を埋められるのかという視点から分析を行うこととしました。

必要となる税収は、 $15,000円 \times 146万 = 219億円$ 。2002（平成14）年度の固定資産税の収入額がおおよそ1,058億円であるから、これを1.2倍にしなければなりません。これは、かなり大変なことだと思いつながら、無理を承知で、分析計算を行った結果は、以下のとおりです。

①工場の誘致により固定資産税を上げる方法

必要となる工場用地面積は、866ha（京都御苑約10個分、淀競馬場なら43個分）、工場の総床面積は716万㎡（床面積10万㎡の大工場が約70棟）となります。

これは、土地だけでも東山区の面積（746ha）を超え、それだけの開発可能な平坦な土地が市内にはないので、このシナリオは、実現不可能と言わざるを得ません。

②山を削り、住宅地を造成することによって税収を上げる方法

必要となる住宅敷地面積は、1,509ha（京都御苑約17個分）、1戸建て住宅が231万2,200㎡（床面積200㎡の住宅約1万1,500戸）、マンションが655万8,200㎡（総床面積1万㎡の大型高層マンションが655棟）となり、洛西ニュータウン+向島ニュータウンをもはるかに上回ります。

これは、①よりも絶望的で土地だけでも上京区（711ha）と中京区（738ha）を合わせた面積に匹敵する（工場よりも多くの土地を必要とするのは、住宅用地については税負担を軽減する特例があるから）。北区及び左京区の山間部に土地を求めるとしても、その開発には膨大な時間と費用が発生する。したがって、このシナリオも、やはり実現不可能と言わざるを得ません。

このほか、「京都市の公共空間（京都御苑+二条城）に20階建て大規模マンション群を隙間なく建てる方法」、「固定資産税の税率を1.2倍に上げる方法」、「市内の非課税資産（宗教法人がその本来の用に供する土地など）に対し法定外普通税を課税する方法」、「古い家屋については、その文化的・歴史的価値に着目し、高く評価する方法」を考えましたが、いずれもかなり荒唐無稽な想定ばかりで、実現可能なものは一つもなく（あえて可能性があるとすれば、「固定資産税の税率を1.2倍に上げる方法」）、市民一人当たり1万5千円の差は、とてつもなく大きいことを実感する結果となりました。

もともと担税力のある宅地（特に非住宅用地）が少なく（その反面、担税力に乏しい山林が多い）、古い家屋が多い京都市の財政力は、弱いことは当たり前で、祖先から受け継いだ資産を有効活用している都市である京都市が、他都市を真似て大型プロジェクトに大金を投じる必要などなかったのです。もう手遅れかもしれませんが、これらを猛省し、身の丈にあった財政運営を行うべきだと考えます。

Q：京都市財政の歳出面での特徴を教えてください。

A：京都市の2001年度歳出の状況をまとめたのが、表3「京都市の目的別歳出の状況（2001年度）」です。京都市の目的別歳出の4大費目は、27.8%の民生費（福祉関係の経費）、20.5%の土木費（社会資本関係の経費）、10.1%の教育費、14.3%の公債費です。民生費、土木費、教育費は、地方自治体の三大費目であり、この三つが主要経費である点は、全国の市町村、他の政令市と共通の現象です。ここで、4大経費の状況をみておきましょう。京都市の土木費は、他の政令指定都市平均とほぼ同水準です。教育費の比重が、政令市平均に比べ、2%程度低く、公債費の比率が、政令市平均よりも2%程度高いという状況です。注目すべきは、京都市の民生費比率は、他の政令市平均17%と比べても10%も上回っています。民生費比率の高さは、京都市の歳出の大きな特徴です。「福祉社会型」財政と呼べるかもしれません。

1998年に出版された『社会保障の経済効果は公共事業より大きい』（自治体研究社）では、本のタイトルそのままに、産業連関分析を使った投入産出分析の結果、「社会保障支出が、公共事業支出よりも生産への波及効果、雇用の増大効果の両面で経済効果が大きい」ことを示しています。つまり、民生費は、経済対策としても、公共事業以上に重要な機能を担っているのです。従いまして、今後の京都市の経済対策を考えると民生費（福祉・社会保障関連経費）の削減は避けるべきであるということになります。

表3 京都市の目的別歳出の状況（2001年度）

区分	決算額 （京都市） 千円	構成比	決算額 （政令市合計） 千円	構成比
議会費	2,140,425	0.3	31,561,905	
総務費	49,991,037	7.3	1,245,880,038	7.77
民生費	189,023,783	27.6	2,730,424,088	17.02
衛生費	59,430,070	8.7	1,128,213,289	7.03
労働費	314,442	—	63,742,541	0.40
農林水産費	1,643,084	0.2	70,133,394	0.44
商工費	31,823,962	4.7	969,329,821	6.04
土木費	140,077,027	20.5	3,315,347,057	20.67
消防費	25,151,960	3.7	490,950,015	3.06
教育費	69,237,170	10.1	1,940,342,036	12.10
災害復旧費	46,777	—	26,208,781	0.16
公債費	97,461,497	14.3	2,027,415,526	12.64
諸支出金	17,813,643	2.6	301,733,632	1.88
合計	684,154,877	100.0	16,040,358,529	100

表4 2002年度京都市決算に見る主要経費の財源構成比

	土木費		民生費		教育費		公債費	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
総額	140,077,027	100	189,023,783	100	69,237,170	100	97,461,497	100
国・府支出金	12,246,269	8.74	68,849,376	36.42	3,185,894	4.60	294,398	0.30
地方債	23,950,082	17.10	3,570,000	1.89	8,752,953	12.64	0	0.00
その他	30,657,456	21.89	11,814,865	6.25	7,240,540	10.46	16,438,010	16.87
一般財源	73,223,220	52.27	104,789,542	55.44	50,057,783	72.30	80,729,089	82.83

Q：京都市の4大経費を支える歳入の特徴を教えてください。

A：ここでは、四つの主要な歳出項目に充当された財源についてみておきましょう。表4は、土木費、民生費、教育費、公債費の4大経費に充当されている財源の構成比を示したものです。いずれの経費も一般財源が重要な財源です。土木費の場合、一般財源が52.27%、地方債が17.1%となっている点が特徴的です。民生費の場合、一般財源が55.44%、国・府支出金が36.42%を占めている点が特徴的な点です。民生費は、国・府支出金への依存度が高いので、とりわけ国の進める財政改革の影響を強く受けます。教育費の場合、一般財源が72.3%、地方債12.64%を占めています。教育費に関わる地方債は、教育施設などの建設に充当されているものであり、教育関連の公共事業費に充当されたものです。最後に、公債費ですが、公債費は、一般財源が82.83%を占めています。

ここで表2をもう一度見て頂きたいのですが、1997年度と比較して抑制気味の予算の中で、最大の伸び率を示しているのは、公債費です。公債費は、過去の公共事業費、過去の財源不足を補うための地方債の元利償還費用ですが、この公債費が大きな伸びを示しています。公債費に充当される一般財源の比率が高いことを考えると公債費の増大は、自由に使える一般財源を圧迫することになります。

公債費が、一般財源を圧迫すると他の経費に充当できる財源を圧迫することになります。

Q：京都市の借金（市債）の状況はどのようになっていますか？また、借金の使われ方には、特徴がありますか？

A：京都市の借金の状況ですが、地方債残高は、2002年度末現在、一般会計分と特別会計分を合わせて、2兆1031億円です。ちょっとぴんと来ない数字ですが、一人当たり143万円になります。2002年度の一人当たり京都市税収入が、17万2千円ですから、税収の8.3年分の借金が残っていることになります。

また、表5「政令市の地方債残高の状況」を見ると各政令市の特徴が判ります。例えば、神戸市が港湾事業や埋め立て事業

表5 政令指定都市の会計別地方債残高の現状

都 市	一 般		母子寡婦 福祉資金貸付	中小企業 設備導入等資金	港湾事業	病 院	と 場	中央卸売 市 場
	普 通	転 貸						
札幌市	49.5	0	0.05	0	0	1.64	0	0.46
仙台市	47.1	0.06	0.04	0	0	0.27	0	0.76
千葉市	62.0	0.00	0.07	0	0	2.65	0	0.29
東京都	54.1	0.19	0.11	0.24	0.06	0.91	0.08	0.68
川崎市	53.2	0.00	0.11	0.00	0.19	2.81	0.00	0.65
横浜市	43.3	0.23	0.07	0.00	0.13	1.00	0.15	0.35
名古屋市	49.9	0.00	0.06	0.00	0.00	0.27	0.00	0.85
京都市	45.5	1.29	0.11	0.00	0.00	0.44	0.11	0.30
大阪市	48.0	0.00	0.03	0.00	2.91	2.16	0.09	1.73
神戸市	49.6	0.00	0.04	0.00	12.28	0.58	0.24	0.22
広島市	53.2	1.10	0.18	0.00	0.00	1.58	0.00	0.86
北九州市	57.0	2.54	0.24	0.00	7.02	1.95	0.10	0.22
福岡市	47.6	3.05	0.16	0.00	3.77	0.39	0.48	1.22

の比率が高いのが特徴であるように、個別の都市の特徴をあらわしています。京都市の場合、一般会計の地方債の比率は、45.5%で他の政令市と比べると低い方です。京都市の場合、一般債以外の所では、下水道事業が24.31%、高速鉄道（地下鉄）が17.07%、水道事業が8.49%を占めています。この三事業で49.87%を占めています。これらは、都市のインフラストラクチャー（社会資本）を建設するための公共投資の結果です。

この表から下水道整備に伴う地方債の残高比率が高いという政令市の共通する特徴も見取れます。また、地下鉄整備を進めている自治体にとって、この建設費負担もバカにならないこともこの地方債残高から判ります。総務省が毎年まとめる『地方公営企業年鑑』によると地下鉄の建設費の全国平均は、1 km当たり290億円（2002年度実績）に達しています。さらに、2002年度の京都市の場合、地下鉄事業に178億円、下水道事業に360億円、水道事業に80億円の合計546億円を一般会計からそれぞれの事業特別会計への繰出金として、支出しています。2002年度市税収入2526億円の21.6%に相当する額が、地下鉄、下水道事業、水道事業を支えるために支出されています。この繰出金も国が正当であると認める基準内のものと認めない基準外のものとで、構成されています。いずれの場合であれ、これだけの規模の一般会計からの支援が行われていることは、今後の財政問題を考える上で、念頭に置くべき問題でしょう。

Q：地下鉄建設は、1 km当たり290億円もするほど高いのですか？地下鉄事業の経営は大丈夫なのでしょう？そんなに高いのであれば、繰入金を念頭において、建設をやめるべきですか？

A：1 km当たりの建設費290億円は全国平均値です。京都市が現在進めている地下鉄東西線の延伸事業を見てみますと宇治市六地藏・伏見区醍醐高畑町間の計画ベースの平均建設費は、1 kmあたり296億円です。中京区西ノ京・右京区太秦間の計画ベースの平均建設費は、310億円となっています。

このように、確かに、地下鉄は高価な乗り物です。京都市では、全国平均以上に建設費が嵩むことが計画段階から明らかと

埋立事業	交通事業	高速電車事業	水道事業	下水道事業	工業用水道事業	その他	総 額	2002年度末残高
0	0.06	22.33	9.05	16.67	0	0.22	100.0	2,208,494,882
0	0.27	8.98	8.66	18.91	0	14.92	100.0	1,381,349,659
0	0.00	0.00	1.28	27.53	0	6.16	100.0	870,296,277
4.04	0.21	5.39	5.39	21.05	0.01	7.54	100.0	14,085,820,677
0.00	0.16	0.03	4.44	32.74	0.68	4.97	100.0	1,438,895,178
6.81	0.14	9.45	4.33	25.82	0.14	8.12	100.0	4,990,554,207
0.00	0.50	23.20	3.60	17.00	0.01	4.66	100.0	3,266,442,208
0.00	0.48	17.07	8.49	24.31	0.00	1.88	100.0	2,103,199,236
0.00	0.46	15.61	5.46	11.60	0.08	11.90	100.0	5,180,444,227
8.08	0.42	7.88	1.75	5.81	0.11	12.97	100.0	3,194,989,403
0.09	0.02	0.00	7.61	34.45	0.00	0.91	100.0	1,612,158,629
0.00	0.08	0.00	5.68	18.37	0.56	6.25	100.0	1,223,299,483
0.00	0.11	12.89	6.65	20.17	0.04	3.46	100.0	2,511,666,869

なっています。しかし、地下鉄は、大都市における基幹的公共交通手段ですから「高いからやめるべきだ」とも単純に言えない側面があります。地下鉄は京都市内の一日当たり交通輸送量250万人のうち31万人（12.4%）を担う重要な交通インフラストラクチャーです。しかし、経営面を見ますと、①2003年3月末現在の累積赤字が2213億円に達していること②2002年度の經常収入が209億円であるのに対し、經常支出が477億円であることを考えると今後の建設計画は、慎重さがもとめられることは言うまでもありません。

また、地下鉄事業に対する年間178億円の一般会計からの繰出金を考えると「造ってしまった高価な地下鉄」の有効活用をはかる策を練ることは重要ですし、より費用効果的な代替的な都市交通インフラストラクチャーの可能性を真剣に検討する必要性もあるでしょう。

Q：京都市は、「財政非常事態宣言」を出しているそうですが、財政赤字は深刻なのでしょうか？京都市だけの問題ですか？

A：京都市の財政非常事態は、經常経費の比率が政令市の中でも高いなど深刻であると言えます。京都市の言い分は、間違っていないかもしれません。しかし、京都市の財政危機の原因を経済の低迷にだけ、帰することはできません。京都市の財政危機には、根本的には、我が国の地方財政の構造上の問題が大きく横たわっています。ですから、京都市だけの固有の問題ではありません。我が国の地方財政の構造上の問題の文脈で考えることが必要です。

我が国の税源配分は、中央政府に6割以上が集中しており、歳出では、府県と市町村の合計が6割を占めるという財政構造になっています。このような税財源が中央集権化しており、地方交付税や国庫支出金を通じて、地方自治体の歳出がコントロールされながら公共サービスを主に地方が、担っているシステムを「集権的分散システム」と呼びます。

1990年に決着した日米構造協議の中で米国は、日本に対して、内需拡大の要求を行いました。その要求に対し、日本政府は、10年間で630兆円の公共投資を行って、内需拡大を進めることを対米公約しました。1990年代、この対米公約とバブル経済崩壊後の景気対策のために、国は公共事業の増発をする必要に迫られていました。一方で、国は、自らの財政再建にも迫られ、「財政再建下の内需拡大」という難しい方程式をとかなければなりません。そこで、国は、先に述べた「集権的分散システム」をフルに活用した景気対策を進めました。地方債の発行とその元利償還財源の地方交付税措置（返済資金の一部を地方交付税で面倒見る約束）をセットにした「新卒の補助金政策」によって、地方財政を公共事業に駆り立てました。その結果としての大型公共事業の償還圧力が、90年代後半の全国的な地方財政危機の要因でもありました。この「新卒の補助金政策」は、

一般財源である地方交付税の性格を変質させるとともに、地方交付税の将来の財源保障機能を低下させるため、問題の大きい政策であると言えます。

また、1999年度から2003年度にかけて、地方全体の借入金残高が、36兆円増大しています。しかし、この同じ期間に、16兆円の地方税の恒久減税が行われています。これは、借入金の増大額の45%に相当するものであり、地方の借入金の増大の原因の一つに、国が進める恒久減税も影響を与えています。「減税は歓迎だ」との声も聞かれるでしょう。しかし、所得や収益の上がっている個人・法人への減税の一方で、財政危機から支出のあり方を見直しが進められています。受益者負担の原則があらゆる領域に拡大されようとしています。そのために、経済的な余力のある人への租税が軽減され、経済的な余裕のない人への給付が抑制されかねないのです。つまり、財政危機下の減税政策は、財政政策上の重大な分配問題をはらんでいます。公正な社会を創るには、どのような租税政策が望まれ、どのような公共支出が望まれるのか、国民的な議論が必要です。

Q：我が国の地方財政の構造上の問題について、京都市の事例に則して教えてください。例えば、税源の中央集権の構造はどうなっていますか？

A：表6「京都府における税源配分の状況」をみてください。この表は、京都府下の国税、京都府税、市町村税の状況（2000年度）を京都市域と京都市域外とでまとめたものです。京都府税については、京都市域と市域外とでの税収額を明確に示す資料がありませんでしたので、府税収入総額を京都市域の総生産額と市域外の総生産額で按分して推計値を出しています。2000年度の京都府下の総生産額が9兆9326億円、京都市は5兆9927億円で、京都府総生産の60.3%を占めています。この比率で府税額は按分しました。

京都市域からの租税収入1兆3640億円の9374億円（68.72%）を国税が占めており、京都市に配分されている税収は、2516億円（18.45%）に過ぎません。ところが、国から京都市に対して、国庫支出金885億円、地方交付税などの交付金1640億円、両者の合計2525億円が財政移転されています。これは、京都市内から徴収された国税額9374億円の29.9%の相当する額です。京都市以外の市町村の場合、国庫支出金391億円、地方交付税などの交付金1527億円であり、両者の合計1918億円が財政移転されています。これは、京都市域外の国税額2620億円の73%に相当します。国に一旦集められた税金が、国庫支出金（使途の決められた特定補助金）、地方交付税（使途が自由な建前の一般補助金）などの形で、地方自治体に還流しているのです。そしてその還流率も京都市の方が低く、京都市以外の地域の方が高いという状況です。

表6 京都府における税源配分の状況

	京都市内	京都市外	合計
国 税	9,374億	2,620億	11,994億
府 税	1,750億	1,151億	2,901億
市 町 村 税	2,516億	1,484億	4,000億
合 計	13,640億	5,255億	18,895億

Q：政令指定都市は、財政的にも他の市町村と比べて、格段に有利なのだとおもっていましたが、そうでもないのですか？京都市も含めて、我が国の地方財政の財政危機を解決する秘策はあるのでしょうか？

A：さいたま市が、政令市をめざして合併を進める際に、「政令市は、財政的に有利」と住民に対して説明しています。その説明によると「石油ガス譲与税」、「軽油取引税交付金」が新たな財源となること、「地方道路譲与税」、「自動車取得税交付金」が増額されること、宝くじ売上金収益が上がることなどを挙げています。ところが、これらの「石油ガス譲与税」、「軽油取引税交付金」、「地方道路譲与税」、「自動車取得税交付金」は、全て道路に関する経費に充てることが求められる財源であり、政令市になって増額する財源は、道路関連財源が主体です。そして、2001年度の京都市の場合、これらの道路財源の特典と宝くじの収益金を合わせると146億円で、歳入総額6977億円の2％に過ぎません。政令市の財政的なメリットは、2％のメリットです。

政令市は、財政制度上優遇されているのではなく、人口100万人であることなど、人口や経済活動の集積の結果、相対的に他の市町村に比べ、租税収入が多く、財政的に豊かに見えるだけであり、政令市という制度によるものではありません。

我が国の地方財政危機を解決する秘策は、国税の税源を地方へ移譲するしかないでしょう。現在、小泉内閣は、地方財政の三位一体改革を進めようとしています。三位一体改革は、国庫支出金、地方交付税、地方税の三つを同時に改革しようとするものです。三位一体改革の基本構造は、国庫支出金と地方交付税を削減し、その代替財源として、税源を地方に移譲するものです。これは、国からの介入を減らし、地方分権と地方自治を推進することが、最大の目標であるべきです。しかし、この三位一体の改革の背景に、国の財政再建への思惑が見え隠れします。2004年度の地方への税源移譲が見送られたことに端的にあらわされているように、国は、税源を温存しつつ、地方への財政的な援助を削減しかねません。地方分権、地方自治の強化につなげる三位一体の地方財政改革の推進が求められています。

Ⅲ サステイナブル京都の具体的なイメージ

1. 福祉行政の課題

社会福祉サービス供給体制の転換

介護保険制度、障害者の支援費制度によって高齢者介護、障害者福祉のサービス供給は大きく転換した。戦後、社会福祉サービスの供給システムは措置制度によって拡充してきた。措置制度は、市町村のサービス給付決定、サービス提供責任、提供されるサービスの財政責任を基本に維持されてきた。すなわち福祉ニーズをもつ市民の申請にたいして給付を行うかどうかを法や条例に基づいて決定し、提供されるべきサービスは社会福祉法人に委託して実施し（公立施設で提供する場合もある）、そのサービスに関する経費は国と地方自治体で負担しサービスの水準を維持するというものである。また、サービスの水準は厚生省が社会福祉施設最低基準を定めて維持してきた。しかし、福祉ニーズの拡大に対して提供されるべきサービスの量が不足することが大きな問題とされてきたが、高齢者保健福祉計画（ゴールドプラン）や障害者プランなどを政府は策定し、市町村はそれを受ける形で社会福祉サービスの基盤整備及び供給計画として老人保健福祉計画、地方版障害者プランなどを策定してきた。

こうして一応行政主体による社会福祉サービス供給体制が整備されてきたかにみえたが、政府の福祉財政抑制と福祉市場化のねらいから新たな社会福祉サービス供給体制が模索され、介護保険制度、支援費制度がスタートした。もちろん、この制度導入の過程では福祉行政の実態がはたして利用者本位（消費者本位）になっているかどうかが鋭く問われ、公的責任を基軸にした措置制度はむしろ批判の対象になった。つまり福祉行政の集権制、資源配分の権限やルール策定が中央官僚に集中していることが問題視され、むしろ利用者と事業者の契約を基本にした制度が市民福祉に適合していることが強調された。介護保険制度、支援費制度がこうした要望に的確に応えるシステムになっているといえるかどうか疑問だが、こうして高齢者介護では介護保険制度、障害福祉サービスでは支援費制度という契約型のサービス供給システムになり、児童福祉では主に措置制度が維持され分野によって供給システムの基本が異なっている状況になっている。

新しいサービス供給システムは、①事業者と利用者の契約を基本にする、②利用者への給付を原則に事業者の代理受領を認める、③供給主体を多様化し社会福祉法人以外にNPOや株式会社の参入を認めることを特徴としている。なお、給付の判定は要介護認定や障害認定といった公的な判定が行われる。また、給付はサービス費用の全てをカバーするのではなく一定割合（現在は九割）に限定され

措置制度 社会福祉において、行政機関には、要援助者のために法上の施策を公的に保障する義務・責任があるとする制度

障害者の支援費制度 障害者がサービスを選択し、サービスの利用者とサービスを提供する施設・事業者とが、契約に基づきサービスを利用するという制度。障害者がサービスを選択でき、障害者の自己決定が尊重されて、利用者本位のサービスが提供されるとしている

る。契約制の移行、営利主体の参入によって公的な関与のある福祉サービスの準市場化が同時に進んでいる。これが、社会福祉サービス供給制度の転換である。

そこで、福祉行政にはどのような役割が求められるのかである。第一にサービス基盤整備である。措置制度から利用契約に転換したといっても、老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画を策定している以上サービス基盤整備を行っていく責任を行政は負っている。社会福祉法人や医療法人と協力してサービス基盤整備に努めなければならない。その場合に、地域や高齢者・障害者の生活圏や交通移動を配慮して施設—在宅のケア体系の配置を見直して、できるだけ身近な地域でのサービス基盤整備を推進していかなければならない。小規模多機能施設など小さな拠点を各地域に配置していくなど柔軟な方針をもつ必要がある。とくに全国的にも障害者の在宅サービスの整備の立ち遅れは深刻である。

第二に、福祉サービス準市場における利用者保護の制度を整備することである。契約型は利用者が事業者を選択できるようにみえるが、一方で契約内容の理解や利用料負担に不安のある利用者は少なくない。情報提供や申請のサポートを地域で行える体制を整備することと、地域福祉権利擁護事業の体制を抜本的に充実させる必要がある。また苦情処理のシステムを市民にわかりやすいものとして整備する必要もある。

第三に利用者本位のサービスを行う信頼できる事業者を拡大できるよう事業者支援を行うことである。事業者支援にはまず情報提供がある。また従事者の研修を行政主催あるいは事業者との共同で実

「カルト 道徳」の先進地・京都市

昨春全国の小中学生に七億六千万円かけて配布された「心のノート」は「国家主義の押し付け」「従順な国民の育成」につながるとして評判が悪い。この作成の中心となったのは京都市教育委員会の永松教育センター顧問だった河合隼雄氏と同じく市教委指導主事から文科省調査官となった柴原弘志氏である。昨年八月、永松教育センター（当時）で行われた「京都市道徳教育研究会」の分科会で報告された授業実践は「身内」のはずの研究会メンバーをも驚かせた。配られた資料には授業に使った『水からの伝言「世界初の氷結晶写真集」』（江本勝・波動教育者）』について「本資料は水を凍らせて作った結晶の写真集である。『ありがとう』という言葉の上に一晚置いた水を凍らせて作った結晶はきれいな六角形を表し、『ばかやろう』という言葉の上に一晚置いた水を凍らせて作った結晶はきれいな結晶ができない。」と説明されていた。さすがに報告後の協議では資料の非科学性についての指摘が相次いだ。

今年六月一日シルクホールで府教委・市教委後援の「教育研究会未来」主催の講演会が開かれた。そこで講演したのは「教育研究会未来北主宰の北村弥枝（みつえ）氏。案内ビラの裏面には「心で何かを想うと、エネルギーが循環します。人の幸せや感謝の想いを持つとよいエネルギーが回転し、反対に怒りや愚痴の想いなどを持つと悪いエネルギーが流れます。」などとある。北村弥枝氏はその著書『幸せですか？』

の中で「神武天皇以来、日本の国は二千六百年以上続いてきましたが、わずか戦後五十年で女性達が『大和なでしこ』のすばらしい心をよくもここまで捨て去ったなと感じます。」と述べている。同じく市教委が文科省・府教委とともに後援して八月七日にキャンパスプラザで行われた「第四十回教育者研究会」（モラロジー研究所主催）は主催者挨拶（ホームページで公開）で「敗戦、占領という主権がないときに制定された憲法は国際法違反であり、『アメリカ人の、アメリカ人による、アメリカ人のための憲法』です。日本が真の独立国になるためには、『日本人の、日本人による、日本人のための憲法』を、我々の責任で一日も早く制定しなければなりません。そして教育基本法に『親・先祖を敬う』『国を愛する』『歴史、伝統、文化を尊重する』という、人間として最も大切な心を育てることを明記して、今こそ『家族の絆』、そして『国民の絆』を取り戻さなければなりません。」と述べている。「道徳教育こそすべての教育活動の基盤」とするこの「研究会」で、門川京都市教育委員会教育長が京都市教委を代表して挨拶。「心からお祝いします。今回は私がここで話すことが注目されている。たくさんの参加で気を強くしている。」と、多くの抗議がよせられたことを揶揄するような発言をし、その後「新しい教育の創造 京都の課題」と題して一時間の講演を行った。

不気味な「カルト 道徳」が京都市を被い始めている。

施し、とくに研修やスーパーバイズの機会が十分に保障されていないホームヘルパーなどの学習の機会を公的に設けるべきである。また、事業者と福祉事務所などがケース検討や連絡調整の会議を開催し事業上の問題点や情報を共有し、福祉を担っている事業者・従事者としてのミッションの確認を行う機能をもたせることも重要である。できるだけ事業者や従事者の自主的な取組みを基本に、それを行政が支援する方向性がのぞましい。具体的にどのような支援が必要なのかは、行政による調査を実施すべきであるが、地域全体のサービス水準をどう維持するか・引き上げるかという視点で事業者支援を行う。この課題に追加していえば、ケアマネージャーの信頼性と中立性を確保し彼ら／彼女らのネットワークをつくることが重要である。契約が基本の準市場であるからといって、行政の役割を後退させてよいということではない。準市場のなかで利用者の権利保障を確立しかつ信頼できる事業者を育成することが課題になる。

スーパーバイズ 監督〔管理〕する

ケアマネージャー 介護の必要な高齢者からの相談に応じて、その人に合ったケアプラン（介護サービス計画）を策定する介護保険制度の中核となる専門職。保健、医療、福祉間の調整役でもある

相談援助活動の確立

社会福祉サービスの供給体制は、契約型と措置制度がいま並存している。この状況をふまえて、京都市の社会福祉相談援助活動の充実がいっそう必要である。

ひとつは、地域の福祉ニーズを掘り起こし、確実に福祉サービスに結び付けるニーズ把握の原則である。公務労働者（保健婦、福祉事務所ワーカーなど）による掘り起こしもあれば、介護支援センターや住民ボランティアを組み込んだシステムづくりも考えられる。

もうひとつは、多問題家族や援助困難ケースへの公的対応を確立すること、そのための相談機関の機能（児童相談所、福祉事務所、保健所など）を専門的に拡充することである。そのなかではケアマネジメント機能を地方自治体もつことも考えられる。たとえば、地域の介護保険事業所のケアマネージャーと保健婦、ワーカーがひとつひとつのケース検討を行い、ケア目標にそって介護保険でカバーできる部分とカバーできない部分を明らかにし、介護保険範疇のケアプランと、それを包摂するケアプラン（生活支援プラン）を策定し連携していく場を形成することも可能である。

契約型に移行したから自治体の相談援助活動が後退してもよいのではなく、ますます貧困・生活問題の危機的場面への応急的対応の措置、就労支援・住宅・所得保障などの生活基盤整備につながる現場の相談援助活動が大きな位置を占める。ケースワーカーなどの専門性を高めることが必要である。

さらに、現行制度の問題点を現場との協議のなかで明らかにし、積極的に国に提起をしていく政策提言能力の向上も欠かせない。たとえば支援費制度の障害程度区分判定の問題点が現場で噴出している。あるいは介護保険の要介護認定や介護報酬や保育単価などの問題点もある。経営者、現場との協議を通して現行制度の問題点を分析し、これまでの行政内部の政策能力の蓄積を生かし、改善策を含め積極的に国に政策提言をしていくあるいは他の市町村と連携していくセ

クッションを設けることも考えられる。

地域をどう つくるのか

「構造改革」のもとでの国の社会福祉政策の方針は、さまざまな福祉サービスの量的拡大は認めつつ、その手法は市場における契約方式を基本にすること、供給主体の多様化をはかり 営利セクターの参入を認めること、財政での企業負担の軽減と 国民負担増をはかることが基本になっている。制度・財政の設計は官僚で行いその実施を地方の責任とするが、財源保障は十分ではない。とくに保険料や利用者負担、保育料など 国民への直接負担は実際に増大しており、個人消費を低迷させる要因になっている。こうした状況からどう 住民の生活を守るか、防衛的機能を地方自治体がはたせるかどうか問われている。当然、これらは財政問題に絡んでいるが、住民負担を最小限にとどめる姿勢が求められる。

日本の多国籍企業の競争力強化に重点をおいた「構造改革」は、地域の利益と対立するようになってきている。なぜなら多国籍企業の競争力強化に見合わないものはスクラップする改革であり、中小企業、零細業者、自営業など地域経済の担い手に最も大きな打撃を与えているからである。また、労働力の流動化・不安定化による労働コストの削減も改革の特長であり、住民生活を不安定化させる。

「構造改革」とはちがう、新たな道を模索しなければならない。それは住みなれた地域で、心ゆたかに安心してくらせる地域づくりをめざす方向である。その模索は、地域から小さくとも生活を支える活動・事業を住民が起こすことから始まる。いま地域では小規模多機能施設をつくる運動や子育てサークルをつくる活動、障害児者の生活を支えるサークルなどさまざまな活動が生み出されている。こうした地域からの活動を支援し、そこに資金が流れていく仕組みをどう つくるかが重要である。また高齢者、障害者の住居改善を活性化させることは、地域経済の維持にもかかわる。あるいは商店街の活性化の一環として小規模の福祉施設やリハビリ施設をそこに位置付けることや、高齢者、障害者が商店街で買い物をするときに電動三輪や車いすを貸し 介助者と一緒に買い物ができるタウンモビリティ対策をとることも商店街を活性化させる。さらにヘルパーの資格あるタクシの乗車料金補助も、福祉と経済を結び付ける。地域や民間から生み出されるこうした発想を、軌道にのせる行政の支援が必要であろう。社会福祉だけではなく、社会福祉を柱のひとつに置きながら地域経済や雇用と関連させる取組みを活性化させることが求められる。

住民の生活を守る行政の役割をしっかりとすえながら、住民や非営利協同セクターと協力して地域の福祉水準を維持する 市政が求められている。

タウンモビリティ 長時間にわたる買い物が困難な人々に、電動三輪車などを提供して移動を支援する仕組み

2. 個性ある文化・芸術都市

京都は文化・芸術の中心的都市である。京都の文化の特性の一つは、その歴史性・古典性にある。建都1200年の歴史を刻む社寺はじめ建造物や庭園が東山・北山・西山の緑を借景として豊富にある。近年ユネスコの世界文化遺産に登録されたもののほかにも、国宝や重要文化財の数は全国屈指である。芸能や工芸の分野で人間国宝や重要無形文化財の栄誉に輝く人の数もそう だ。

もう一つの特性は、その革新性・創造性にある。能・狂言・歌舞伎・文楽・京舞・落語は京都が発祥の地か、京都を舞台に発展を遂げた。しかも、たとえば「傾き者」という言葉に「歌舞伎」という字を当てるなど、あるいは女優を認めぬなら「女形」を着想するなど、反骨精神が想像力を培い、伝統を革新し、新奇を編み出した。琵琶湖疎水の開削・水力発電所の開設、そして伝統工芸の産業化と路面電車の導入など、東京遷都による京都文化の衰退を免れたのも、この未来志向の文化力によるものであった。近代文化の産物である映画芸術に着目し、その導入と普及に重要な役割を果たし、京都を映画都市にしたのは、伝統的地場産業の出身者、和菓子職人と材木運搬業の商人であった。近年、関西フォークの発祥の地となったことも知られているし、優秀な若手劇作家・演出家を輩出もしている。

文化は基本的人権である

1996(平成8)年6月に策定された「京都市文化芸術振興計画—文化首都の中核をめざして」は、「京都が世界の芸術文化活動の拠点としての役割を担うと同時に、他方では、芸術文化活動が市民生活に根ざし、市民の生活を豊かにすることを目標にしている。」と書き、この計画の基本の柱にすえる3点の中に、「地域に根ざした芸術文化は、市民に誇りと喜びを与え」と書いている。

2002(平成14)年12月に閣議決定の「芸術文化の振興に関する基本的な方針」は、文化を「人間が理想を実現していくための精神的活動及びその成果」という側面からとらえるときの意義を5点に整理している。①人間が人間らしく生きるための糧—文化は、人々に楽しさや感動、精神的な安らぎや生きる喜びをもたらし、人生を豊かにするとともに、豊かな人間性を涵養し、創造力をはぐくむものである。豊かで美しい自然の中ではぐくまれてきた文化は、人間の感性を育てるものである②共に生きる社会の基盤の形成—文化は、他者に共感する心を通じて、人と人とを結び付け、相互に理解し、尊重し合う土壌を提供するものであり、人間が協働し、共生する社会の基盤となるものである③<前略>文化そのものが新たに需要や高い付加価値を生み出し、多くの産業の発展に寄与し得るものである④人類の真の発展への貢献—科学技術や情報通信技術が急速に発展する中で、倫理観や人間の価値観にかかわる問題が生じており、人間尊重の価値観に基づく文化の側からの積極的な働き掛けにより、人間の真の発展がもたらされる⑤世界平和の礎—文化の交流を通じ

文化は基本的人権 日本国憲法(1946)第25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とし、世界人権宣言(1948)第22条は、「すべて人は社会の一員として<中略>自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する」とし、第27条は、「1. すべての人は自由に社会の文化生活に参加し、芸術を鑑賞し、及び科学の進歩とその恩恵にあずかる権利を有する。2. すべての人は、その創作した科学的、文学的または美術的作品から生じる精神的及び物質的利益を保護される権利を有する」としている。

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約(国際人権A規約)(1979)は第1条1で、「すべての人民は自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する」とし、第3条で、「この規約の締約国は、この規約に定めるすべての経済的、社会的及び文化的権利の享有について男女に同等の権利を確保することを約束する」としている。第15条1は、「この規約の締約国は、すべての者の次の権利を認める。(a) 文化的な生活に参加する権利(b) 科学の進歩及びその利用による利益を享受する権利(c) 自己の科学的、文化的又は芸術的作品により生ずる精神的及び物質的利益が保護されることを享受する権利」と明記する。市民的及び政治的権利に関する国際条約(国際人権B規約)(1979)の前文も、文化的権利に言及している。

「京都市芸術文化振興計画」の策定経過 「京都市の文化・芸術の振興を考える懇談会」が13人の参加で1994年2月から4月まで3回開催、「振興計画策定委員会」が13人の構成で同年8月から96年6月まで4回開催、「同計画検討委員会」が12人で94年8月から96年6月まで13回開催、検討委員会の「支援」分科会が4人で94年11月から95年5月まで4回、「普及」分科会が4人で94年11月から95年4月まで6回、「情報」分科会が4人で94年11月から95年5月まで6回、「交流」分科会が4人で94年11月から翌年5月まで5回開催。93・94年度に芸術家など26人に対してヒアリング調査を実施、95年2-3月に芸術家502人にアンケート調査(回収数148)も実施。

て、各国、各民族が互いの文化を理解し、尊重し、多様な文化を認め合うことにより、国境や言語、民族を超えて、人々の心が結び付けられ、世界平和の基礎が築かれる。

そして、「すべての国民が真にゆとりと潤いの実感できる心豊かな生活を実現していく上で不可欠なものであり、この意味において、文化芸術は国民全体の社会的財産であると言える」とも書いている。

文化の意義について、京都市の「計画」よりは閣議決定の「方針」の方がはるかに深くかつ平明に説いているのだが、それでも両者ともに欠落しているのは、文化を基本的人権ととらえる視点である。

京都市の文化行政の到達点

1978(昭和53)年、世界文化自由都市宣言で、京都は「広く世界と文化的に交わることによって、優れた文化を創造し続ける永久に新しい文化都市でなければならない」との決意を表明した。

京都市芸術文化振興計画は、「近年、京都の文化創造力・発信力の停滞や相対的な地位の低下には歴然たるものがある」として、これを「都市の危機」として捉え、「都市の活力を左右するのは文化・芸術である。しかも現在その重要性はどの時代にもまして高まっている。京都が今後も都市として発展を続け、世界に貢献し、京都が京都であり続けるためには、文化・芸術の振興を最重要の都市政策として掲げ、積極的かつ継続的に取組を進めなければならない」と、計画策定の趣旨を述べ「優れた文化を創造し続ける永久に新しい文化都市」「それを実現することが京都の責務である」としている。

略年表に記した実施事業の多くは、芸術家と文化芸術関係者の永年の要望に応えたものと評価できる。ただ、拙速よりは巧遅が望ましいのは当然だが、緩慢に過ぎるのである。たとえば日本伝統音楽研究センターは京都市立芸術大学音楽部教授広瀬量平氏の提言が1991年6月であって、開設を見たのが2000年4月、京都芸術センターの構想は1994年8月に出されて開設は同じく2000年4月という具合である。

行政総体の文化度の低さは何に起因するか

「京都市芸術文化振興計画」も、「芸術文化の都づくりプラン」(2003)も、多様な分野の芸術家と文化芸術関係者の叡智の結晶である。

しかし、にもかかわらず、京都市の行政の文化度は近年とみに低落傾向にある。都市の文化度とは都市格である。「都市の品格」である。「都市の世界を特徴付けるのは、文化の集積とその水準の高さである」とも言える。

「振興計画」は、すぐれた芸術文化活動の背景あるいは基盤として「魅力ある都市空間」が必須であるとし、「芸術文化活動が、すぐれた自然景観や伝統的な文化遺産と共存し、融合して息づく都市環境を形成していくために、(中略)建築・景観など日常生活空間の広がりの中に芸術的な視点を取り入れて、都市景観の魅力の保

京都市の文化行政・略年表（1996－2003）

	計 画	実 施	政府の動き
1996 (平成8)	○「京都市芸術文化振興計画 ―文化首都の中核をめざして」	○京都の秋音楽祭	
1997 (平成9)	○京都市芸術文化委員会設置 ○京都市芸術文化振興推進会議（庁内横断組織） ○京都市景観・まちづくりセンター設立	○京都市立音楽高等学校開校（全国公立高校で唯一の単独音楽科高校） ○京都映画祭（隔年開催）（2003年非開催）	
1998 (平成10)		○京都市映画製作助成事業（京都シネメセナ）第1回「いちげんさん」、2000（平成12）に第2回「アイ・ラブ・フレンズ」	
1999 (平成11)	○「京都市基本構想」	京都市博物館ふれあいボランティアグループ「虹の会」結成	
2000 (平成12)		○日本伝統音楽研究センター開設 ○京都芸術センター開設 ○芸術文化特別奨励制度発足	
2001 (平成13)	○「京都市基本計画推進プラン」（安らぎ華やき京都21推進プラン）※財政非常事態宣言	○東山青少年活動センター移転・創造活動中心の場に ○右京ふれあい文化会館開館 ○「映画塾」休塾	○文化審議会を文部科学省内に設置（国語審議会、著作権審議会、文化財保護審議会、文化功労者選考審査会を整理統合） ○「文化芸術振興基本法」公布、施行
2002 (平成14)	※完全学校週5日制実施		○「文化芸術の振興に関する基本的な方針」閣議決定
2003 (平成15)	○「芸術文化の都づくりプラン ―京都市芸術文化振興計画推進プログラム」	○京都ビエンナーレ（前身は1991（平成3）―2001（平成13）の芸術祭典・京）隔年開催 ○「ひと・まち・交流館 京都」設置 ○文化ボランティア制度創設	

持・向上を図り、芸術文化のまちにふさわしい魅力的な都市環境の再構築を図る必要がある」と述べている。「都づくりプラン」は、「京都が魅力ある芸術文化を創造し続けるためには、特に京都という都市の持つブランドイメージを効果的に活用」することが「世界の芸術文化交流の拠点となる」上で不可欠だと書いている。また、京都らしい景観を維持することは、芸術家の創作意欲を触発する動機となり、市民の感性を培うものであるうえ、観光資源としても重要である」と述べている。

文化首都の中核をめざして「芸術文化の都づくり」を構想するとき、これらの認識や提言は至極妥当であろう。「文化遺産を破壊から護ろうとする力もまた、重要な『文化力』の一端である」*のだし、文化遺産や歴史的建造物は歴史を傍証するものであり、明治から昭和にかけての近代建築物も、町屋を含めて歴史と記憶を刻むものであり、その保全は「歴史文化都市」京都の「都市政策のシンボルとなるはず」*である。

旧・明倫小の「京都芸術センター」、旧・開智小の「京都市学校歴史博物館」、旧・菊浜小の「ひと・まち・交流館 京都」への転用・活用などがあるものの、市街区中心部のマンション乱立、京都ホテル・京都駅ビルなどの高層化、青蓮院の西向かいの宏大なマンション、世界遺産銀閣寺の緩衝地帯にある半鐘山の宅地化、木屋町通り 境界の風俗営業の進出、加えて高速道路の導入による京都のまち壊し、町並みと景観の破壊のすさまじさは、京都の品格・ブランドイメージを著しく害している。それは、山紫水明との調和・共生

※西村恵信・花園大学学長、『都市研究・京都』15、p.2。

※林洋子・京都造形芸術大学助教授、『同上』、p.49。

芸術文化の都づくりプラン（2003）の策定経過
「プラン」策定委員会は、市民3、企業2、
芸術家3、学識者3、行政1の計12人で構成
され、2002年2月から2003年3月まで10回開催、
02年2月に「市政総合アンケート」を20歳以上
の市民3000人を対象に実施（有効回答数1390人、
回答率46.3%）、同年3月に芸術家926人に「芸
術家アンケート」（有効回答数375人、回答率40.
5%）、同年4月に「企業アンケート」を資本金
3000万円以上で従業員50人以上の京都商工会議
所会員企業1140社に（有効回答数346社、回答
率30.4%）、6月に「市立高校生アンケート」
を330人対象に（回答率100%）、7月に「芸術
系大学生アンケート」を180人対象に（回答率1
00%）、8月には音楽事務所長、企業メセナ財
団法人事務局長、ギャラリー代表、画廊経営者、
雑誌編集長、劇場ディレクターに「芸術関係者
ヒアリング」を実施した。加えて、2003年1月
24日から約1ヵ月間に「パブリックコメント」
を募集、応募件数69、「推進プログラム」に反
映したもの8件である。

「振興計画」策定過程のアンケート結果

アマチュアが活動上の障害・困難の第1
位に挙げたのは、スペース確保（48.8%）。
プロ、セミプロが制作・練習・発表のため
の公共的施設を「悪い・やや悪い」とした
人70%強、行政に対する要望に「文化施設
の整備」を挙げた人58.78%で第1位。

一輪文化 木津川計氏によれば、都市の文化が
爆発し、発展していくためには二つの文化、す
なわち専門プロフェッショナルの高い水準の
「一輪文化」と、アマチュアによる生きる張り
としての「草の根文化」の二つが共存しなけれ
ばならないとしている。

の中で培ってきた生活文化への危害であり、芸術性豊かな記憶装置
としての自然と文化の遺産の放棄であり、創造力みなぎる都市から
浪費・疲弊に喘ぐ都市への転落であり、持続可能な地球社会をめざ
す人類の悲願への反逆である。芸術文化都市を標榜しながら市場原
理主義・規制緩和に随順するという二律背反を断ち切ることが、市
政の根幹で求められているのである。また、「戦争に協力する事務
は行わない」ことを誓約した1983年の京都市会の非核・平和都市宣
言とともに日本国憲法と教育基本法を遵守することは、芸術文化都
市づくりに不可欠である。

「世界文化自由都市宣言」や、「振興計画」、「芸術文化の都づく
りプラン」は、芸術文化の創造性を豊かに高めることで市民の活力
を育て経済と産業を安定させようという、都市政策の軸の位置にあ
る。都市生活の質あるいは品格あるいは文化度は、薫り高い文化や
快適性の高さを左右する重要な要素だという認識を保持してきた。
今日、より本質的な都市再生の提案として「創造都市」への関心が
強まっているが、京都はその理念・目標において先駆的・革新的で
ある。行政のすべての分野でこれが貫徹されていないところに、こ
こ4半世紀の市政の腐蝕があり「相対的な地位の低下」をもたらし
てきた。

「振興計画」策定過程でのアンケート調査や、「都づくりプラン」
策定過程のアンケート調査で明らかのように、芸術文化を創造・享
受する権利＝文化権の保障を政府と京都市政はなおも実現していな
い。暮らしに不安がありあくせくさせる政治・行政では「創造都市」
の構築は覚束ない。

京都市の文化施策の具体的課題

京都文化の創造で京都市が中心的役割を担うのは当然で、地方分
権の時代では京都市の文化政策は個性的で確固とした持続可能なも
のでなければならない。文化行政をまちづくりの中の政策課題とし
て位置づけ、文化政策を創造的都市政策の戦略的分野として機能さ
せる必要がある。このことに加えて、以下のことが具体的な施策課
題となる。

- 1 京都芸術センターを拡充するとともに、金沢市民芸術村に学び
一輪文化と草の根文化の発展めざして、新たな芸術文化施設を構
想する。稽古場・アトリエ・保管所を含む
- 2 社寺の建物や境内、学校、河川敷、公共建造物の屋外スペース
などを、芸術家（団体）と市民の交流の場として利用する。社寺
や管理者に理解と協力を得るよう努める
- 3 京都府内、さらには滋賀・奈良・大阪・兵庫にある公営文化施
設、さらには民間文化施設（百貨店などの催場も含め）を網羅す
るネットワークを確立して、利用者の利便をはかる
- 4 芸術家の活動とその団体の運営に対して助成を行なう
- 5 京都文学館設立をめざして、設立を求める会・文学者・文学研

究者を交えて構想を急ぐ

- 6 学校教育で、①児童生徒に芸術文化鑑賞の機会を保障するため、学校運営委に助成費を計上する。②実演芸術・芸能の鑑賞、美術・工芸の鑑賞と制作にふさわしい施設、休日・夜間には地域住民の鑑賞や地域文化の継承、創造の活動にも供される施設を充実する
- ③演劇教育をとりいれて、言語・身体表現力、ひいては人間関係力・地域力の育成をはかる
- 7 非営利の市民文化団体・実行委員会が主催する文化事業については、公立施設の使用料などを減免する
- 8 既存施設の活用のために

1) 音楽・演劇の施設①ホール使用申込期日を現行6ヵ月前から12~18ヵ月前に改定②閉館時刻を現行21時をせめて22時に、開館時刻は8時とする場合も③目的外使用禁止規則の硬直的管理的項目の廃止④京都コンサートホールの調律・CD頒布・保育などの指定業者制廃止⑤ホール・会館公演の終了時刻に合わせた臨時市バスの運行の恒常化⑥非営利の市民文化団体や実行委員会が主催の会場使用料に減免措置

2) 美術・工芸・写真の施設①美術館・ギャラリー・博物館・資料館・図書館などは、昼間勤労者のために、とりわけ平日は夜間利用も可能に②芸術文化に親しむ日などを設けて、入館料の無料ないし割引を③学芸員のほかに一定の資格をもつボランティア市民によるガイドを、特に児童や心身障害者のために配置④展示施設にとどまらず、市民の鑑賞力や創造力を高めるため、作家や研究者を講師とする講座や実習の施設としての機能を充実させる⑤屋内外のスペースを他の芸術分野の発表や市民との交流にも開放する

都づくりプランの アンケート結果

回答した375人(対象者926人)の芸術家が行政に期待することとして挙げた上位3項目は、1位一助成制度の充実40.5%、2位一小・中学校などでの芸術教育の充実38.9%、3位一公演・発表のための施設の充実34.9%。日常的活動での課題で、「賃貸料・維持費が高い」が音楽分野で37.1%で1位、舞台芸術分野で38.0%で3位、美術分野で30.9%で3位、工芸分野32.7%で2位。「利用できる施設が少ない」は音楽で30.6%で3位、舞台芸術で50.0%で1位。美術・工芸分野で「作品の保管・収納場所が確保できない」がそれぞれ62.9%、37.4%で1位。「利用できる時間帯や曜日、利用期間が限られている」が舞台芸術分野で44.0%で2位。

他方、「都づくりプラン」の20歳以上の市民1390人(対象者3000人)の回答によると、「どういう条件が整えば、芸術文化活動をもっと行ってみようと思いますか」に対して、「時間的余裕があれば」が49.9%、「経済的余裕があれば」39.2%、「身近に施設や活動場所があれば」38.8%で上位3位を占め、市立高校生330人も、芸術系大学生180人が文化ボランティア活動の条件として挙げる第1位も「時間的余裕」であって、それぞれ64.5%、66.7%を占めている。芸術系大学生の40%が文化ボランティア活動の条件として「経済的余裕」を第2位に挙げている。

いつでも、だれでも、自由に芸術を創る村がある

それはJR金沢駅から徒歩15分のところにある赤レンガの建物が「金沢市民芸術村」です。それは全国に先駆けた「24時間、年中無休、低料金」を実現した文化施設、いや「文化支援施設」です。なぜ「支援」なのかといえば、「金沢市民芸術村条例」の第3条で「村は、利用する市民の代表者によって構成する組織で芸術村の運営についての基本方針を定めるなど、市民参加による自主的な運営を図ることを基本とする」とうたっているからです。文化関係者の「自治」そのものではないでしょうか。「支援すれど、介入せず」が文化行政には大切なことです。さらに条例を読めば、「24時間利用可能」も偽りでなく、一日を6時間ごと4区分として、一部屋一区分の料金が1000円とあります(楽屋は500円)。夕方6時から深夜12時まで使っても1000円!また、音楽スタジオは2時間単

位制となっています。まさに、管理者でなく利用者の都合にあわせて作ったような条例です。

利用者自主管理でうまくいくのか、という疑問がでます。その点は「舞台技術養成講座」を1回受けると「ドラマ工房」使用資格(1年更新)がもらえる仕掛けになっており、なるほど、深夜開放を安い経費で労働条件の矛盾なく行うには、使う人自身の技術をアップしてまかせるというのが一番だということが理解できます。

京都市では「京都芸術センター」が類似施設といえなくもありません。時間帯は10時から22時の12時間と半分だし、年末年始は休館です。時間帯の問題だけでなく、金沢の芸術村ほど徹底した「市民自治」を貫ける施設を京都でも実現したいものです。

3. 中小零細企業の支援

自治体の産業政策

国や自治体のすすめる産業政策とは何か。それは、「公共財であり、条件さえ合えば誰もが利用できる社会制度的なインフラストラクチャーである」*という見解がある。たとえば、企業の開業率が廃業率を下回る状況のもとで国が積極的に制度整備をすすめている起業家支援制度は、起業家が直面するであろう困難を克服するための公共財であり、条件さえ合えば誰もが利用できる「制度インフラ」ということになる。ただし、ここでは「条件さえ合えば誰もが利用できる」を一步深めて、「条件に合うように自己革新・経営革新する意欲のある誰もが利用できる」公共財的制度インフラとして産業政策を把握する。

なぜなら、国は新・中小企業基本法で、小規模起業家への配慮を明言し、同時に、地方公共団体の責務を明記しているからである。つまり、国の中小企業政策の下請機関ではなく、対等でオリジナルな政策主体として地方自治体は位置づけられている。

このことは、同法3条「基本理念」を「独立した中小企業者の経営の革新・創業の促進・経営基盤の強化・環境変化への適応・多様で活力ある成長発展を図る」ものとして矮小化して理解することを戒めているとも言える。つまり、「独立した中小企業」のみを政策対象とし、独立し得ていない状況下で独立・自立を志向する中小零細企業や自営業を切り捨てるものであってはならない。

同様に、中小企業創業活動促進法（1995年）におけるベンチャー財団を通じての株式公開によるキャピタル・ゲインを意識したベンチャー企業の創出や、新事業創出促進法（1999年）にける地域プラットフォーム事業やTLO法を通じたIT系技術系ベンチャー起業に偏ったのでは、公共財的制度インフラとは言えないことも明らかである。この関連では、中小企業庁設置法（1948年。初代長官は蛭川虎三）第1条でいう「健全な独立の中小企業の育成・発展・経営の向上」が国民経済を健全にし、経済力の集中を防止し、公平な事業活動の機会を確保するとした規定を想起させる。しかし、その時点からの50余年の今日においても、「健全な独立の中小企業」に成長発展していくための経営の向上を支える政策が、地域経済のサステナビリティの視点から見ても喫緊の課題である。

小泉構造改革内閣の創業支援政策

小泉首相は第154回国会（2002年2月4日）において、年間18万社開業を5年間で36万社に倍増するという「開業・創業倍増」計画を示した。また、政府は「2001年から3年間で大学発ベンチャー企業1000社創業」（2001年6月「産業構造改革・雇用対策中間まとめ」）を掲げて、意欲ある個人やチームに着目した起業支援を推進している。

※百瀬恵夫他編著『新事業創造論』東洋経済新報社、2003。

新・中小企業基本法（抄）

（中小企業者の範囲及び用語の定義）

第2条 5 この法律において「小規模企業者」とは、おおむね常時使用する従業員数が20人（商業又はサービス業に属する事業を主たる事業として営む者については、5人）以下の事業者をいう。

（基本理念）

第3条 中小企業については、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているものであり、特に、多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。

（地方公共団体の責務）

第6条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、中小企業に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

（小規模企業への配慮）

第8条 国は、小規模企業者に対して中小企業に関する施策を講ずるに当たっては、経営資源の確保が特に困難であることが多い小規模企業者の事情を踏まえ、小規模企業の経営の発達及び改善に努めるとともに、金融、税制その他の事項について、小規模企業の経営の状況に応じ、必要な考慮を払うものとする。

この「開業・創業倍増」計画は、ある意味では皮相な計画である。なぜなら、「廃業率に対して開業率を2倍にする」のではなくて開業数の5年間の倍増であり、廃業(倒産したかどうかにかかわらず、事業の終了・撤退を指す)問題を捨象し、かつ廃業がもたらす地域経済への影響を全く無視しているからである。

同時に、この計画はある意味では困難な課題ではない。5年間で18万社増ということは1ヶ月あたり3千件の開業増となる。たとえば国民生活金融金庫は「年間新規開業貸付目標」を掲げ、「担保または保証人が困難である無担保・無保証人融資」ではリスクプレミアムで基準金利1%乗せ融資という対応をしているが、融資認証額に対する代位弁済等の「事故率」(過去3年間の延滞利息発生金額累計/過去3年間の貸付金額累計×100)を甘く設定すれば、数字の上での「開業・創業倍増」達成は可能である。問題は、製造業新規参入のうち1年で3割が、3年で5割が退出という存続の困難性であり、販売不振による倒産が多発するというデフレ不況の現状である。

これら開業倍増や大学発ベンチャー企業1000社創業の地域的具体化政策の主要な柱のひとつが、先に指摘した新事業創出促進法における地域プラットフォーム構築事業(経済産業省)である。地域のポテンシャルを活用しながら産業支援機関、民間の支援者、大学、自治体などを統合・ネットワーク化した中核的支援機関を拠点として、政策資源の重点的投入による新事業創出のための総合的支援体制として位置づけ、2002年4月現在で55の自治体が地域プラットフォームを整備している。この「地域のポテンシャル活用」の背景には、地域経済の深刻な現状(高水準の失業率・鉱工業生産指数の停滞・工場立地件数の急速な減少・高水準の公共投資依存)があり、かつ従来型の企業誘致や公共投資依存からの脱却を図るため、地域資源(人材、技術、研究機能の集積)を活用した新事業創出による地域経済の自立的発展を図ろうとする側面を保有する。しかし、図1にあるとおり、ビジネスインキュベーションとしての中核的支援機関に国を通じての2分の1間接補助と地域振興整備公団による施設整備出資を柱とするところから、従来型補助金体制とハコモノ投資主導になっている点は否めない。

京都市スーパーテクノシティ構想と2010年目標

この地域プラットフォーム構築の京都市版が、「京都市スーパーテクノシティ構想」である。ただし京都市は1995年に策定された京都市産業振興ビジョンから5年を経た段階で21世紀型のグローバル化・情報化、長寿・環境調和型社会対応として、「京都市21世紀産業振興ビジョン策定委員会」がものづくりの視点から産業経済に活気のあるまちを実現するための「京都発ものづくり創発ビジョン」として2002年3月に策定したものであると説明している。

ものづくり行動理念として掲げられているのは次の2つである。

インフラ 生産や生活の基盤を形成する構造物。ダム・道路・港湾・発電所・通信施設などの産業基盤、および学校・病院・公園などの社会福祉・環境施設がこれに該当する。社会的生産基盤

ベンチャー財団 中小企業総合事業団の高度化資金を原資に都道府県がつくった財団、投資したり、社債の保証を引き受けたりするもの

キャピタル・ゲイン 土地・建物・有価証券などの資産価格の値上りによる利益

地域プラットホーム事業 地域資源を活用した新事業創出を目的とした、産業支援機関、大学、自治体などの事業創造支援のネットワークを指す

TLO法 「TLO法」(大学等技術移転法)とは、1998年8月に施行された法律。産業活性化・学術進展のため、大学の技術や研究成果を民間企業へ移転する仲介役となる承認TLO(技術移転機関)の活動を国が支援するもの

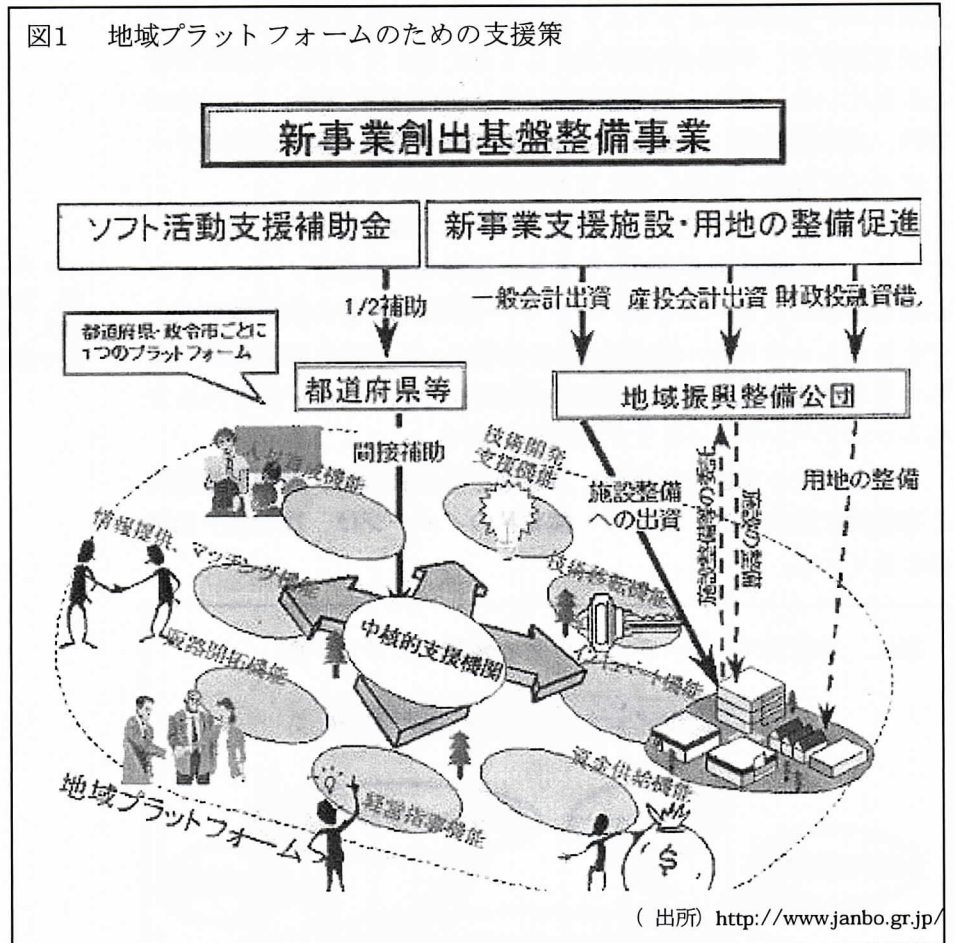
リスクプレミアム 投資家がリスクを伴う投資を行う際に得る収益のうち、リスクを伴わない投資にくらべ余分に得られる収益部分。投資家の危険負担に対する報酬部分に相当

代位弁済 第三者が債務者に代わって弁済した場合、その弁済で消滅する債権・担保物権などが求償権の範囲で弁済者に移転すること

ビジネスインキュベーション 新しく起業しようとしている個人や起業して間もない個人、あるいは企業に対して、不足されようと思われる知識や経営資源といった様々なリソースを総合的に補い事業達成まで導く事業

地域振興整備公団 大都市からの人口及び産業の地方への分散と地域の開発発展を図るため、地域社会の中心となる都市の開発整備及び特定の地域の総合的かつ計画的な開発整備に必要な業務並びに工業の再配置の促進に必要な業務を行うことにより、全国的な人口及び産業の適正な配置と地域住民の福祉の向上に寄与することを目的とする公団

図1 地域プラットフォームのための支援策



アルチザン 通常は「職人」の意味で使われるが、ここでは既成の枠にとらわれずに自由に発想し、自分の経験や五感をフルに稼働させ、技術を駆使し、英知を傾けて満足のいくものづくりを追求しようとする創造的な人材をイメージしている

ワンストップサービス 1か所で業種や管轄の異なった複数のサービス利用や手続きが行えたり、多様な商品が購入できること。郵便局で複数の行政手続きや書類の受け取りが可能になることなどをいう

シーズ 企業が消費者に新しく提供する新技術・材料・サービス

コミュニティビジネス 地域住民が主体となり、地域が抱える問題を、ビジネスとして継続的に取り組むことにより、地域の問題を解決し、新たな雇用を作り出し、地域を元気にする事業のこと

ひとつは、「革新への挑戦（伝統は革新の継続によってつくられる）」、ふたつ目が「創造的アルチザンシップの発揮（知恵と感性を基盤とした革新の精神）」である。「次々と新しいものが湧き出てくる」という新たなものづくりの「創発」をめざして、京都市が取り組む主要施策は次の5分野 ①創業・新事業創出、第2の創業への支援②魅力ある立地環境の整備③新規成長分野への支援④産学公の連携促進⑤伝統産業の新たな展開である。

ここでは、「創業・新事業創出、第2創業への支援」の中身を見てみよう。それは、新事業創出促進法に基づく新事業創出支援体制（地域プラットフォーム事業）の構築（担当部局はスーパーテクノロジー推進室）にある。この体制は、（財）京都高度技術研究所を中核機関として、その他市内11の産業支援機関や団体と有機的連携を図りつつ、中小企業者や創業者に対して研究段階から事業展開に至るまでの技術開発・人材育成・資金調達面等での総合的支援体制を提供しようとするものである。ワンストップサービス相談窓口、企業退職者による人材育成、地域資源を活かしたビジネスモデル交流とマーケティング支援、新事業シーズ提案の公募と審査による事業化可能性調査、コミュニティ・ビジネスの実態調査と新事業展開支援、大学高校生起業支援、京都起業家学校の運営、スタートアップのスペース低価格提供と経営ノウハウ支援、ベンチャー・ビジネス入居支援、情報関連企業育成支援、創業支援工場の運営、ベンチャー

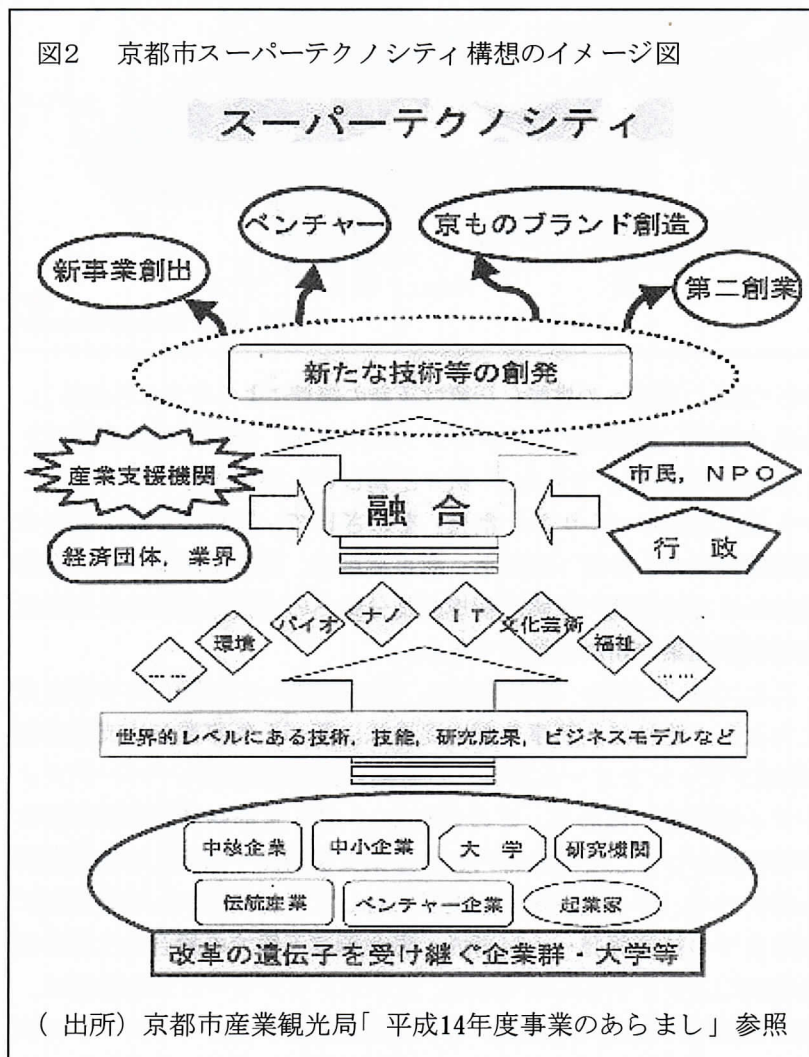
企業目利き委員会によってAランク認定を受けた企業のベンチャー育成支援等で、平成14年度事業として約2億2千万円の事業費が計上されている。また、産業振興課の「女性起業家支援」には約450万円、産業振興課・観光振興課の京都館催事開催支援（赤坂のアーケビルズに開館）に約1億9百万円が計上されている。

また、2010年に達成すべき数値目標として以下の内容が例示されている。①起業家が羽ばたくまち＝開業率10%②イノベーションが創造されるまち＝大学発ベンチャー企業200社③企業価値が向上できるまち＝オスカー認定企業100社④オンリーワン企業が育つまち＝目利き委員会Aランク認定企業100社⑤人の力がいかされるまち＝シニアベンチャークラブ1,000名である。

このようなさまざまな技術・技能などの諸資源が、産業支援機関と有機的に連携するもとでの「創発」のイメージは、次のように図示されている。

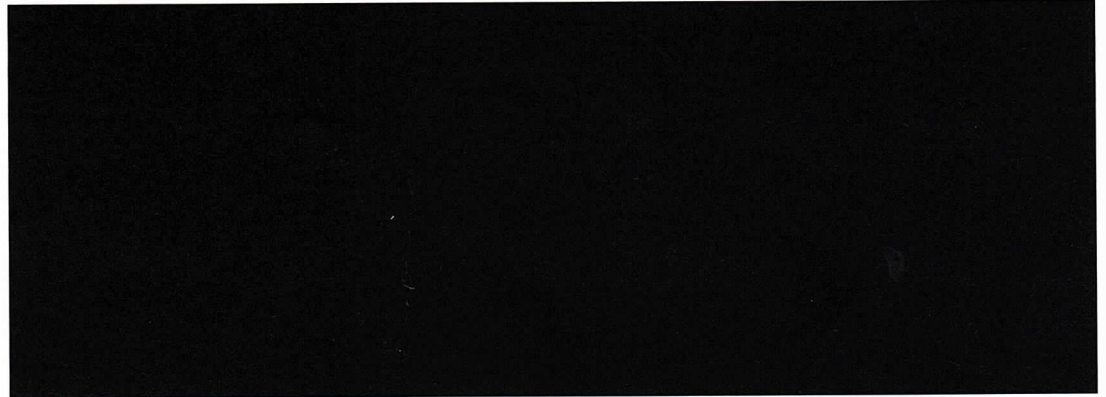
イノベーション 経済成長の原動力となる革新。生産技術の革新、資源の開発、新消費財の導入、特定産業の構造の再組織などをさすきわめて広義な概念。

図2 京都市スーパーテクノシティ構想のイメージ図



国の政策と連動するかのよう に、京都市も 開業率10%と 大学発ベンチャー200社を掲げている。そして、これが京都市スーパーテクノシティ構想の眼目である。ここで、京都市内事業所の現状を概観しておこう。表1にあるとおり、1996年からの5年間で約10%の事

業所減となっている。同時に、約8万5千事業所のうち従業者9人以下事業所が約84%を占めるというように小規模性が強いのが特徴である（なお、小規模事業所比率は2001年全国事業所ベースでは約77%）。また、従業者は9人以下層で32%、29人以下層で約56%を占めている。



ところで、表2から明らかなように、非1次産業全体値で「開業率－廃業率」差が一番拡大したのは1996年～1999年にかけての（4.1－5.9＝）マイナス1.8であった。そこで、1996年と比較した1999年の京都市区別事業所・従業者数の変化を「表3 京都市区別事業所・従業者数の変化（99年／96年比）」で確認してみよう。

表3から明らかなように、京都市内事業所数は約5千社近く減少し9万700社である。ただし、存続事業所率は88.7%であり、うち8.5%が事業転換を通じて存続している。また、注目すべきは、単純計算で算出した3年間レベルでの開業率（新設事業所数／1999年事業所数）は11.3%（京都府レベルでは10.6%）であり、同様に廃業率は15.7%（京都府レベルでは15.2%で、開業率をはるかに上回っている。この開廃業率を年平均値に換算すると、開業率は3.9%（京都府レベルでは3.6%）であり、同様に廃業率は6.0%（京都府レベルでは5.8%）となり、開業率をはるかに上回っている。

つまり、前出の「京都市スーパーテクノシティ構想」でいう「2010年に達成すべき数値目標」として示されている「①起業家が羽ばたくまち＝開業率10%」というのは、先の開業率3.9%の2.6倍化という実に大変な数値である。この困難きわまりない開業率10%目標にのみしがみつくと政策配置は、この裏側に厳存する廃業問題及びそれがもたらす地域経済への悪影響を前もって捨象する姿勢を照射する。それは、「自助努力」の名を借りた効率的経営体生き残りによる小規模事業者数のスリム化を待ち続けることを意味する。

次に、従業者数の変化を見ておく。新規開業による増加が77847人であるが、廃業による雇用減は85636人で差し引きマイナス7789人、そして存続企業における雇用減と併せてマイナス47857人となっている。ここにおいては、企業の創業と廃業はいわば新陳代謝であり、創業を活性化して新陳代謝を強化すれば経済は活性化するという見方は通用しない。新陳代謝すべき人格主体が、雇用から排除されているのである。さらには、地域産業の空洞化の危機が、高校生

(年)	非一次産業全体		製造業		卸売業		小売業		サービス業	
	開業率	廃業率	開業率	廃業率	開業率	廃業率	開業率	廃業率	開業率	廃業率
66～69	6.5	3.2	6.0	2.5	6.5	6.5	5.0	2.1	6.3	3.8
69～72	7.0	3.8	5.6	3.2	8.1	3.8	4.9	3.3	6.7	4.0
72～75	6.1	4.1	4.3	3.4	8.0	5.3	4.3	3.6	6.1	3.8
75～78	6.2	3.4	3.4	2.3	6.8	3.7	4.8	3.2	6.1	3.3
78～81	6.1	3.8	3.7	2.5	6.4	3.8	4.4	4.0	6.4	3.1
81～86	4.7	4.0	3.1	3.1	5.1	3.7	3.4	4.0	5.3	3.2
86～89	4.2	3.6	3.1	2.9	4.8	4.1	3.1	3.4	4.9	3.6
89～91	4.1	4.7	2.8	4.0	3.2	3.2	2.8	6.4	4.7	2.9
91～94	4.6	4.7	3.1	4.5	5.0	5.0	3.9	4.3	5.0	4.2
94～96	3.7	3.8	1.5	4.0	3.3	5.3	3.6	4.6	3.8	2.8
96～99	4.1	5.9	1.9	5.3	4.9	7.4	4.3	6.8	4.2	4.8
99～01	3.8	4.2	1.6	4.1	3.1	7.2	3.9	4.4	4.0	2.9

[illegible][illegible]

2002年より、本邦に在住する外国人就労者の増加に伴い、労働市場の多様化が進み、外国人労働者の労働条件の改善が求められています。本邦の労働市場に参入する外国人労働者の労働条件の改善は、労働市場の健全な発展に寄与すると考えられます。本邦の労働市場に参入する外国人労働者の労働条件の改善は、労働市場の健全な発展に寄与すると考えられます。

や青年層の雇用の空洞化と不安定化にまで行き着いている。地域への主体的社会的参画から青年が排除されつつあるのが今日の状況である。

この意味からして、「京都発ものづくり創発ビジョン」が「2010年達成数値目標」で示す皮相な数値的表明に止まるなら、新規創業や「第2の創業」という既存企業の事業転換や多角化が生じたとしても、あるいは多少の「創造的アルチザンシップの発揮」成功者を輩出したとしても、圧倒的多数を占める小規模事業者勤労市民や地域住民の営業と雇用を高め、地域を愛して地域に住み続け生き続ける希望を深めるものとは成らない。先の「表3」でみた開業に対する廃業の1.53倍化をふまえるなら、また雇用減47,857人（対96年比減少率6.3%）という現実に向き合うなら、「小規模企業政策の個別事業について、地方自治体の自主性にゆだねる部分を拡大することが適当であり、・・・既存の小規模企業の実態に応じた経営革新を促進することが大きな課題」*とした「地方自治体の対等な役割発揮」の内容を具体化した立場に立ちきるのか否かが鋭く問われている。

つまり、京都市内事業所数や従業者数において重要な比重を占めている卸・小売・飲食店や建設業、さらには「京都市産業中分類事業所数、従業者数、製造品出荷額等（全事業所）」において、事業所数比率や従業者数比率においてかなりの比重を占めている繊維業や機械金属関連分野における小規模企業層の経営者や従業員のもつ、地域生活者と同時に勤労市民的視点に立つ経営革新志向性と生活ニーズ密着型の新事業展開能力の開発志向性に依拠した「市民視点に立つものづくり創発アイデア」をじっくりと育て深耕する体制づくりが求められている。たとえば、「課題から見る京都」*では、「都心の空洞化」「伸び悩むものづくり都市」「工場の市外・国外流出」という現実をリアルに描き出している。その上で、課題としては、「魅力ある都心部の再生」や「少人数の事業所が多いことも京都市の製造業の特色である。さらに、和装産業をはじめ、ユニークな企業も多い」ことをふまえた「都市活力の基盤となる産業の振興」を課題として認識している。つまり、泥臭いようであっても、小規模性と異質多元性とユニークさを明確にした仕掛けづくりが求められている。ここに、京都市基本計画でいう次のような内容を「市民視点に立つものづくり創発アイデア」事業に組み込むこともひとつの手法である。「第1章 安らぎのある暮らし」でいう「高齢者のための設備のある住宅」を1998年42%から60%へ、「介護保健施設定員」を2000年7,900人から2004年9,331人へと明記されている内容の市民型事業化である。

※1999年9月中小企業政策審議会「21世紀に向けた新たな中小企業政策の在り方について」

※京都市総合企画局政策推進室政策企画課、1997年5月

京都ローカルスタンダードの確立にむけて

先に示した「市民視点に立つものづくり創発アイデア」事業に「高齢者のための設備のある住宅」事業や「介護保健施設定員」拡大事業などを組み込むという手法は、前回の『市政研究99—京都市の21世紀』の「商工栄える真の創造都市」の章において「すぐにできる雇用創出（生活関連公共事業、高齢者向け街づくり事業、子育て安心まちづくり事業）」として提案されたものの具体化である。

また、中央テクノクラート策定政策の適用能力の向上による国の補助金事業の下請化、及び「独立中小企業者」が手を挙げて参画することを前提とするベンチャー待望型政策づくりでは、公共財的制度インフラとしての産業政策としては不十分である。従って、『市政研究99』で提起した「全事業所調査」による中小零細企業者の現状や経営革新意欲の把握をふまえた上でのデータベース構築によるダイレクト情報発信、中小企業の弱点である営業・マーケティング支援の強化が喫緊の課題となる。その取り組みの上に、小零細企業者の交流の場づくりとネットワークづくり、そしてコーディネーター養成による新製品開発支援や高齢化した職人の技能・知的資源の活用が可能となる。つまり、自らの経営革新意欲を政策提案として提言できる能力の形成とそれを受け止める京都市産業支援政策が結合する道が拓かれることになる。このことは、市場の最奥から出てこない「規制緩和」調整役としての職員像から、「市場の欠陥」から勤労市民を守る職員像への転換をも意味するものである。

しかしながら、大企業にとっても小規模企業者にとっても、過去の成功体験や既成観念にとらわれない「第二の創業」（既存事業領域からのヨコだし・転換など）の成功は簡単ではない。かえって、かつての「成功が失敗のもと」と言われるほどに、顧客第一主義と現場第一主義に立ちきすることは簡単ではない。また、「ネットワーク型連携」についても、個別企業の自前主義による「規模と範囲の拡大」や複数大手企業間の手っ取り早い合併・買収による連結でもない、小規模事業者の保有する個別経営資源の「棚卸し」と発展志向による「専門分野の柔軟なネットワーク化による戦略的連携（異業種交流・多角的連携）」においては、コンバーターとよばれるオーガナイザーの役割が、中小企業の自社専門技術範囲内受注機能の強化（納期短縮、コストダウン対応を含めて）及び中小企業を「まとめる技術的知見」の獲得を含めて重要となる。まさに、地方自治体の産業政策遂行能力は、企業者型企画機能の強化とともに、民間事業者による「公的サービス」の提供を自発的關係として形成するネットワーク型「新結合」から構築されるコーディネイト機能にかかっている。

また、事業創造のマーケティング戦略について、「馬車をいくら改良しても鉄道は生まれない。新競争方法は不連続・非連続的結合から生じる」という不連続イノベーションのみを信奉するのでは不十分である。恒常的改善と漸次的連続的適応によるグレードアップ

テクノクラート 政治経済や科学技術について高度の専門的知識をもつ行政官・管理者。技術官僚

という連続的・漸進的イノベーションをも堅持した二重のイノベーション視点が必要となる。

これらをふまえた上で、アメリカン・スタンダード即グローバル・スタンダードと短絡するのではなく、グローバル・スタンダードをインターナショナルに理解した上での京都ローカル・スタンダードづくりが求められている。

その事例のひとつとして、「京都試作ネット」が注目される。この「京都試作ネット」は京都機械金属中小企業青年連絡会の幹事経験企業を母体として、事業者間ネットワーク構築によるB to B試作受注サイトを構築した。つまり、このグループの共通商品は「試作に特化したソリューション提供サービス」であり、メールやFAX等による見積依頼に対して幹事企業を決めて2時間以内に見積を返信し、受注が決まればネットワークを活用して試作品を納品するのが一連の流れである。試作依頼という最新情報を京都独自の感性で受けとめ、それに独自技術を融合させることで、京都独自の文化としての試作品マーケティングと顧客創造が意図されている。受注率は2割程度であるが、その前提である受注案件になるかどうかの見極め作業が重要なポイントになる。その能力アップにむけて、新規メンバー参加や産学連携の充実を図ろうとしている。全事業所調査による中小零細企業者の経営革新意欲の把握、小零細業者の交流の場づくりとネットワークづくりの最終目標はここにある。

和装産業についても、それぞれ独自の生産工程の地域的分業構造のネットワークをいかに保持していくのかという課題とともに、つくり手の任意グループ化等による和装関係完成品づくりのネットワーク構築の可能性を探る必要がある。例えば、和装生地を利用して洋装品にリフォームする手前で、3次元立体仕上げなのか「まとう・まきつける」和装文化として展開しうる可能性の吟味が必要となる。と同時に、高付加価値化オンリーの「和装」産業化の方向づけの問い直しも課題となる。この関連では、高齢者対応のユニバーサルデザイン化や成年男子をも視野に入れたカジュアル化の視点から和装文化を再構築する上でも、芸術系学生の若い力を活用しつつマーケット・インを開発していくこともひとつの手法である。

今日の「地域の空洞化」現象は、製造業の空洞化・地域商店街の空洞化から「雇用の空洞化と青年のフリーター化」に行き着いている。従って、地域経済のサステナビリティの視点から見るならば、新規創業や第二の創業による雇用拡大や青年の働きがい・生きがい実現が政策課題となるのは必然である。ただしその際に、日本での造語としての「ハイテク・ベンチャー企業」創業にのみ縛られてはならない。アメリカの起業促進は、企業誘致型から事業育成型への産業政策のシフトと同時に、スモール・ビジネスとしての個人商店、カタログ販売業者、離婚調停サービス会社、マタニティ服貸出業等のニュー・サービスやガレージ・ショップの新規開業を含むものである。このことは、京都ローカル・スタンダードにおける新規創業や第二の創業は、コミュニティ・ビジネスの起業として具体

ソリューション 情報処理や通信技術を用いて、企業が抱える経営課題の解決を図ること

※近畿経済産業局「クラスター・コア実態調査報告書」2003年3月

ユニバーサルデザイン 障害者・高齢者・健常者の区別なしに、すべての人が使いやすいように製品・建物・環境などをデザインすること

商店街空き店舗調査

◆市内168商店街に足を運んで調査しました

03年3月に2002年の国の商業統計調査結果速報が発表され、卸売業、小売業とも大幅な減少が明らかになりました。

卸売業では、38万事業所、前回（1999年）比10.9%の減、1994年調査以降中間の調査を含め4調査連続して減少しています。小売業の減少傾向はさらに深刻です。事業所数は、全業種で減少し前回比で7.6%の減少で130万事業所となりました。1982年（172万事業所）をピークに減少が続き、1962年（127万事業所）以来の低い水準となっています。1968年には小売業の半分を占めた飲食料品が、36%へと縮小。一方、ホームセンターの含まれる他に分類されない小売業やドラッグストア、調剤薬局の含まれる医薬品・化粧品が拡大。ドラッグストアや調剤薬局の新設が寄与した医薬品・化粧品（前回比3.5%増）が増加し、他の業種は全て減少となっています。

一方、京都市内の商店街の実態がどのようになっているのでしょうか。商店街のすべてを対象に現地調査したものはありませんでした。京都市職労は今年3月から5月にかけて商店街空き店舗調査、通称シャッター調査を実施しました。

今回の調査では市内168の商店街を対象としました。この調査での「商店」は商店街の賑わいをつくりだす点に着目し、サービス業等もふくめ、不特定多数の人が購入、賃貸、サービスを受ける目的等で入店できるものを「商店」としました。「閉店」としたものは、建物はあるが閉店しているもの、住宅地図にはあるが現地にはないものを「閉店」としました。住宅地図と異なる業種にかわっているものは「閉店」にはカウントしないことにしました。

◆全国平均を上回る「商店」数の減少率

調査の結果、閉店店舗の全市合計数は854でした。閉店商店がその商店街の会員かどうかは不明ですが、ひとつの目安として、閉店店舗数を2000年の会員数で除してみると、約11%となります。使用した住宅地図の発行日も同一ではありませんが1998年から2000年のものです。

商業統計調査によると小売事業所数は全国平均で前回比7.6%の減少。京都府内の小売事業所数は前回3万3088が2002年には2万9938に減少しており、減少率は約9.5%です。京都市内では卸売業が6113、小売業が1万8587で、合計で前回より10.6%、2934件減っています。

私たちの調査では商店の定義も異なるし、閉店された方の中には会員でない方も含まれているだろうから11%の数値は下がってきます。それでもやはりこの数字は、国の調査の率を裏付けるものと解釈してよいのではないのでしょうか。

◆専門店・タバコ屋・酒屋さんがいつの間にか...

いくつかの商店街の状況を紹介します。

都心中心部に位置する四条繁栄会振興組合はこの4月、風俗店の出店禁止やマンションの建設規制などを定めた「四条

通地区計画」の地元案を市に提出しています。ここでは9件の店舗がなくなっていました。調査員は「大資本流通はそこそこ繁盛しているが、昔からある専門店やタバコ屋・酒屋などはいつのまにかなくなっている。」と感想を述べています。

そのすぐそばにあり京の台所として知られている京都錦市場商店街振興組合。ここでも3件の店がなくなっていました。店舗減数としてそれほど変化はないものの、一部惣食に関するものの以外の店ができていました。商店街振興組合は、将来空き店舗が発生した時に錦市場らしさを保てる店舗の誘致を進めようと、物件と出店者を結ぶ「テナントミックス事業」を振興組合内に新たに立ち上げたそうです。「錦市場らしさ」を守る手立てを今考えておくことが切実な問題として取り組んでおられるのでしょう。

近隣地域の中心になっている商店街や住宅地の中にある商店街はどうなっていたでしょう。

北区の新町商店街は、すぐ近くに北大路ビブレという大型店があります。ここでは4店舗がなくなっていました。「大宮通に比べて北大路ビブレに近いせいか、客足ほとんど見られない。店舗がなくなった後は、住宅がガレージに転用されるケースが多い。」と調査員は感想を語っています。

上京区にある北野商店街振興組合では7店舗がなくなっていました。調査員は「伝統的な商店街で、業者組織もしっかり機能していると思われる。千本通の量販店との競合で経営は厳しいものと推察します。アーケード、統一看板等があり、商店街としての統一感があつた。こじんまりと落ち着いた感じだった。」との感想を寄せています。

中京区の西新道錦会商店街振興組合。ここは先進的な地域密着型の様々な取り組みを行なっている商店街でよく知られています。商店街の範囲は西新道の通りだけではなく、その通りを軸にして東西の道へも範囲を伸ばしている商店街です。ここでは28店舗がなくなっていました。

東山区にある古川町商店街振興組合。この商店街では市民組織「京（みやこ）のアジェンダ21フォーラム」が考案、審査認証している環境規格「環境マネジメントシステム・スタンダード」（KES）を取得しようと環境面での取り組みを進めています。ここでは12の店舗がなくなっていました。

右京区の新ときわ商店会は大映通り商店街振興組合の北に位置する商店街です。ここは5店舗がなくなっていました。印象では「商店街と言うよりも住宅の中に商店が点在しているような所であった。東映撮影所の裏通りでスナック（飯屋含む）が多かった。」と報告されています。

伏見区の稲荷繁栄会では11店舗が閉店していました。感想では「家賃を払う店はほとんど閉められていた。新たに店舗を借りる人が現れない。三代も続けている店で、27才の息子に継がせたいが、商店街として全体が盛り上がりないと息子も継いでくれない。アイデアを教えてほしいとのこと」と記され、商店主の苦悩が伝わってきます。

的に展開しうるものであることを示している。但し、それは、地元商店街活性化と称して安易にフランチャイズチェーン店を呼び込む手法でもなく、さらには空き店舗活用・家賃補助つき学生ベンチャービジネスとして、店舗内棚貸し事業によるスペース貸収入や棚貸し物品販売額への手数料収入で成り立つ新規開業を容認するものではない。

4. 環境政策・まちづくりの再建

真の都市再生をめざして

21世紀には、まちづくりという行為が人間と社会の活力の源となり、高度なレクリエーションや洗練された趣味として展開するだろう。よりよい環境・空間の創造は健全な社会や経済を築きあげる活動と結びつきを強める。しかし、これは社会の成熟度が増し、まちづくりへの市民の参画が活発になるという前提がある。20世紀の後半には生活の場で騒音・大気汚染・景観破壊など生命と生活を脅かすような事業が横行し、それと対決するまちづくり運動を続けざるをえなかった。

さらに状況はすすんでいる。長びく不況は空間の病理としても現れ、都市衰退という現象をひきおこす。都市衰退はコミュニティに少なからぬ影響を与える。犯罪も多発する。これは欧米社会の経験してきたことである。日本の大都市でもその傾向がで始めている。

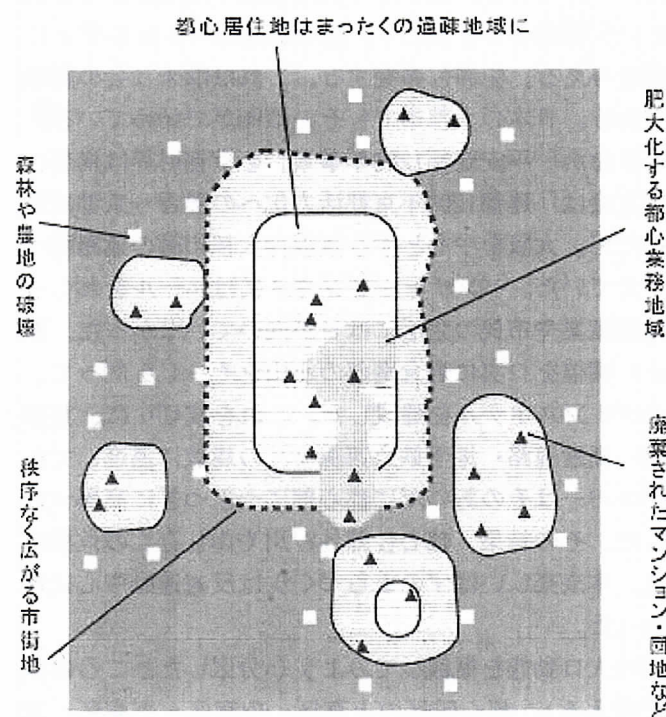
ハブル経済のさなか「平安建都1200年事業」を京都財界は構想した。京都経済同友会は「建都1200年京都活力化への提言―京都是甦るか」を発表したが、大阪を中心とする京阪神大都市圏の道路網づくりを基本にすえていた。ベンチャービジネスにはエールをおくっても、京都の地場産業や市民の生活には目が向いていなかった。架空の京都サミット開催を口実に岩倉南部の小山をそっくり削って、1986年宝ヶ池のプリンスホテルを建設した。これを皮切りに、京都駅ビル・迎賓館・高速道路・地下鉄東西線などの建設に邁進してきた。民間ディベロパーはそのあいだに都心部につぎつぎに高層マンションを建設した。その結果、都心も郊外も川や山も存亡の危機に陥ってしまった。本来楽しいはずのまちづくりは反対運動中心に進まざるをえなかった。

近年の京都市の人口動態を概観してみよう（分区したところは現在の区の範囲で考える）。都心四区の上京区・中京区・下京区・東山区は60年代・70年代に激減、90年代にはいって横ばいになっている。都心の性格を多分にもつ南区も60年代も横ばいで70年代から減少している。都心と郊外の間間的な性格の北区・左京区では60年代には増加、80年代から微減、右京区・山科区では60年代・70年代に増加し、80年代から横ばいとなっている。もっとも郊外の西京区・伏見区は60年代・70年代に激増、90年代にはいって微増に変わっている。

まとめていうと、都心からどンドン外へ人を追いやり、中間的な

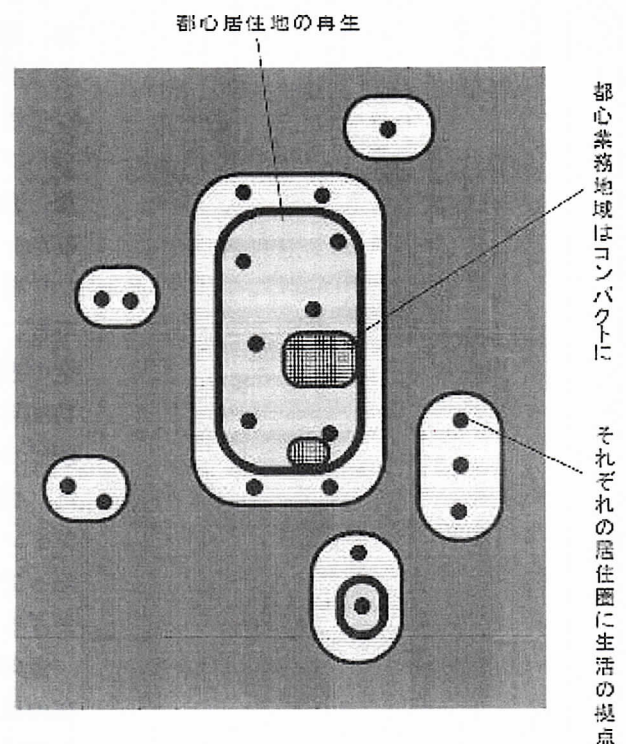
ところではすでに減少し、もっとも外側でも横ばいから減少にはいるようとしている。少子化による自然減と地域ごとの社会減とが重なっている。都心も郊外も荒れた状態にならないためには、土地利用でいえば、市街地をむやみに拡大せずコンパクトな都心居住地を実現すること、周囲の山林をまもり中心部にも多数の緑地を実現していくことが欠かせない。市街地と緑地のメリハリをつくる施策をとらないかぎり、欧米の大都市が経験したような深刻な都市衰退を招きかねない。

こうした深刻な事態が進行するなか、市民はまだ損なわれていない自然景観・都市景観を必死に守り、新しい都市像をも描いてきた。都市とはどうあるべきかという理念を多くの市民が共有できる条件も出そろった。それを土台に環境・都市にかかわるいくつかの点を指摘しておきたい。



シナリオA 大量のスラムと廃墟

2050年には京都市の人口は80万人になるとの予測もある。都心にも郊外にも衰退地区がうみだされるおそれがある。



シナリオB 住み続けられる都心と郊外

2010年ぐらいまでに政策の大転換が必要である。都心業務地域をコンパクトにし高密度に住める居住地を再生すること、郊外では農地と森林の保全・拡大をはかること、それぞれの居住圏のまとまりを大切にし日常生活の拠点を作ること。

都市像の大転換を

※この図全体は京都市域を念頭においているが、全体を模式的に示したもので、個別の地区のシナリオを描いているわけではない。

日本の宝、都心居住地



山紫水明の京都

京都の都市景観は、平安建都により1200年前に基盤ができ、秀吉の大改造により400年前に骨格が整い、明治の近代化で100年前に直接の原型ができあがったといえることができる。これらの重なりが内陸型の大都市の景観を構成している。

おおむね100年前に建物の建ち並ぶ地域となっていたのが、今日の京都の都心居住地である。都心居住地は京都の魅力の中心にある。60m×120mあるいは120m×60mの街路に立ち並んだ二階建の町並みは、京都の最大の特徴である。上京・中京・下京・東山の都心四区に30万人が住み、ものづくりすなわち工業をする都心居住地でもある。この景観は日本の宝といってもいい。一般にたくさん人が住んでいる都心部をもつ大都市は美しいといわれる。ヨーロッパではパリ・ローマ・バルセロナ・アムステルダム、アメリカではサンフランシスコやボストン、これらの都市では都心部に歴史の集積があり、だから重要な観光名所がある。しかも、そこが人間の住む場所であり続けているので魅力的なものとなっている。京都も同様である。著名な寺院や史蹟があり、人々が日常生活をおくっていて、商店や学校など日常生活を支える多様なものがある。その景観が人を魅きつける。雑多ではなく、生活の論理が秩序を与えている。だから、京都都心部の中小の商工業を守り居住地を充実するならば、さらに美しい都市にすることができる。

町家ブームが起こっている。永い時間をかけて秩序づけられてきた住宅の形式の大切さへの見直しであり、歓迎すべき事象である。もともと町家は商家として出発しているから、新しく商業利用されるのは本来の姿でもある。とはいえ、しゃれたレストランやみやげ物屋にばかりなるわけにもいかない。居住地としての充実をあわせて行わなければならない。

伝統様式の単体の家屋だけに目をやり、町家の保存を訴えるのでは、景観破壊の張本人を見逃すことにも通じる。周囲に高層ビルや駐車場が増えていることを真剣に問題にしなければならない。それに伝統様式の町家だけが重要なのではない。京都の都心部を歩いていてもわかるのは高層マンションに荒らされているものの、たしかに京都らしい景観がある。しかし、出格子などのある伝統様式の木造家屋ばかりではない。町家が通りの5分の1ぐらいであっても低層の町並みが続いていれば落ち着きがある。大都市の中心部としては、まれな景観であり、生活の質の高さを感じられる。ふつうの木造家屋もあれば、町家だけれど表面は看板建築もある、プレハブもある。それでも二階建・三階建がつづく町並みは京都らしい景観である。伝統様式の木造家屋だけをとらえて京都の景観だとするのは景観問題の矮小化でもある。つまり、建物の高さが重要なのである。「建物の高さだけが問題ではない」式の議論はまちがいである。

バブル経済の崩壊した1992年になって市のまちづくり審議会は、高さ・容積率の規制を強めるよう答申を出した。2002年に建築学会

出格子 外に張り出して造った格子

は「京都の都市景観特別研究委員会」を設置し提言をまとめ、ダウンゾーニング・用途地域の指定替え・高さ規制が必要などの緊急提言を行った。2002年には市も「京都まちなみ保全・再生に係る審議会」を設置し提言をまとめた。それをうけても若干の規制強化がなされたのみで終わっている。

田の字地域(河原町通・御池通・堀川通・五条通で囲まれる範囲)のすぐ外側の低層高密市街地の問題は田の字地域に比べてあまり語られないが、とても重要な場所である。北には京都御所周辺地域で閑静な町と西陣織の産地、東には先斗町・木屋町・鴨川・東山山麓の市街地と風光明媚な居住地がある。また、南には五条通と京都駅との間に西本願寺・東本願寺周辺の低層高密市街地がある。西には壬生・西の京の居住地がある。

都市計画の容積率規制でみると、田の字地域では幹線道路沿いは700%、その内部いわゆる「あんこ」の部分は400%が指定されてきた。それに対して、周辺は容積率300%(近商)や200%(住居系・準工)の容積率が指定されている。現象からいえば、400%の地区に比べれば、300%の地区でも低層高密の景観はかなり保たれ、200%の地区になるといっそう景観に落ち着きがある。

西新道商店街は消費者の視点からの商店街経営を徹底し全国的に注目されている。西新道商店街の近隣の2つの小学校区、朱雀第三学区・朱雀第七学区は、人口13,563人、82.1ha、人口密度165人/haと高密度である。65歳以上の高齢化率は22%と比較的高い。また、製造業従事者が就業者のうち23%をしめるのも特徴である(2000年国勢調査)。業務地域と都市スプロールの中間にあって、微妙なバランスで、低層高密の落ち着いた景観を保っている。こうした外的な条件に加えて、住民・商工業者のまちづくりへの意識的な働きかけが続けられてきたのが重要な点である。

以上のように、町の充実を図り生活を乱さないためには、建物の高さの制限が有効である。2階建(高さ10m)というのが、基本的な建物高さの基準である。商店やオフィスが多いところでは4階建(高さ14m)が基準となる。まちづくり憲章・地区協定など居住者みずから決める景観の目標像では、3階建・4階建以下がありうべき景観だとして提示しているのが多い。生活の論理で形成されてきたスケールである。現状からみると、一部の幹線道路沿いで5・6階建(高さ20m)、ごく部分的に9階~11階建(高さ31m)の基準を設けるの合理的である。

「都市再生緊急整備地域」

京都市域において都市再生というとき、大切なことの第一は、新陳代謝が健全に行われ住み続けられる居住地を守ることである。中心部に広範囲にある低層高密市街地を守り、人口減少の傾向の現れてきた郊外居住地に公共交通機関と生活の拠点を整備することである。貴重な文化財や自然環境をこれ以上壊されないようにし、緑地と市街地のメリハリのあるコンパクトな生活空間にして、より魅力

ダウンゾーニング 容積率を下げるなどして土地利用規制を厳しくし、都市の成長を管理すること。アメリカの都市に多くみられる

用途地域 都市の将来のあるべき土地利用を実現するため、建築物の用途・容積・形態について制限を定める地域。1992年の都市計画法の改正により住居系の用途地域が細分化され、8種類から12種類となった



クルマを規制している六条通



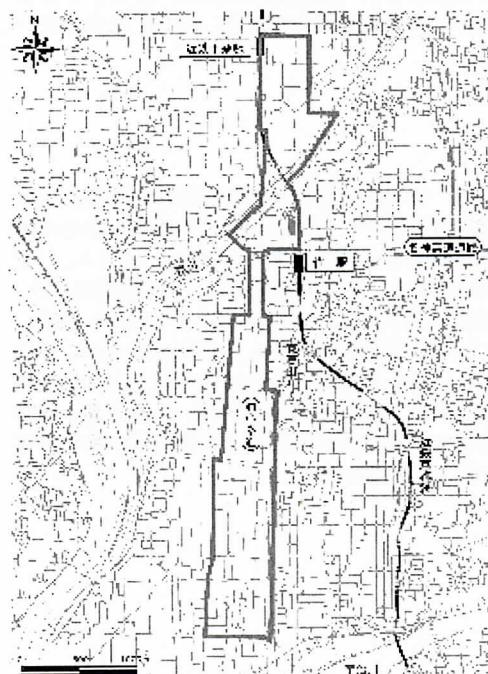
西新道商店街付近

スプロール 都市の急激な発展で、市街地が無計画に郊外に広がっていく現象。上下水道や交通機関といった社会資本の非効率化や、都市中心部の空洞化などを招く

京都駅南地域



京都南部油小路通沿道地域



的な景観をうみだすというのが、求められる都市再生である。居住地の質を向上するというためには、自動車交通にさらされない歩いて生活のしやすい町の構造をつくり出すことである。

もうひとつは、産業の再生が都市再生の中心にすわらなければならないことである。京都のサステナビリティの大きな要素として、工業都市を保っていることがあげられる。都心居住地に根づいた友禅染・西陣織・京焼など伝統的な工業にとどまらず、近代工業でも他の大都市に比べて健闘している。とくに中小零細企業を都市計画行政と連動して守っていく必要がある。

小泉内閣のいう「都市再生」が、欧米先進国で展開している都市再生とはまったく性質を異にすることはいうまでもない。欧米の都市再生は衰退した地域において、福祉・教育・防犯といった生活の質の追求と連動して環境を整備し、居住地のサステナビリティを生み出そうとしている。わが国の為政者は日本経済の再生をせまられ、大規模開発がその起爆剤となるかのような幻想をふりまき、また「都市再生」という言葉をもちだしている。

都市再生特別措置法にいう「都市再生」は、規制緩和・税制優遇のもと高層ビルや高速道路を建設しようとするものである。しかも、現在の経済情勢ではそれ自体実現しないかのようなプロジェクトも掲げられている。二重の愚かしさがある。京都に再生の手がかりとなる自然的・文化的遺産がある。それさえ奪いかねないと考えるとき、三重の危惧の念をいだかざるをえない。

京都府内において都市再生特別措置法にもとづいて指定された都市再生緊急整備地域は「京都駅南地域」・「京都油小路通南区・伏見区沿道地域」・「京都久世高田・向日寺戸地域」・「長岡京駅周辺地域」の4つ。前3つが京都市域にある。

「京都駅南地域」では、かねてから大規模な未利用地があった。市は「地区内の回遊性を高め、東寺へのアクセスを強化する歩行者ネットワークを整備する」としている。京都駅建設の際にも七条商店街が活性化し、両願寺との回遊性を増すという幻想が振りまかれていたが、そうはならなかった。高層マンションだけができるという可能性はある。

「京都油小路南区・伏見区沿道地域」は京都市のいう京都高速道路計画の油小路線沿いで「高度集積地域」という。知識・技術・情報集約型の先端産業をはじめとする都市機能の集積をねらうとしているが、京都府総合見本市会館ほかでは、京セラが超高層ビルを建設したぐらいでとどまっている。市みずから高さ85m、地上25階建のビルを建てようという計画が出ている。用地は市が提供し、PFI手法などを用い民間の資金協力を前提として建設・運営を行うという。乱開発を許し、リスクは公共が担う悪しき手法である。

京都市南部は自然環境・田園の広がる風光明媚の地であった。美しい集落と農地の構成を崩し、区画整理を進めたが、工場も張り付かずパチンコ屋とラブホテルばかりが立地する状態になっている。高速道路が中央に走っていたのではかえって、建物が集積しにくい

という矛盾もかかえている。あえて「高度集積」というなら、高速道路計画を撤回し、地元中小企業の意向にもとづき、3・4階建のビルが建ち並ぶような姿がありえるかと考えられる。

「京都久世高田・向日寺戸地域」はキリンビール工場跡地で、阪急京都線の洛西口駅の近くにある。大規模な商業施設・マンション建設の計画がもちあがっている。実現性も疑わしいが、これができれば周辺の道路が大混乱に陥る危険性がある。当地周囲の人口10万人ほどの生活圏を支える核として整備が必要な場所だと考えられる。

ほんとうに歩いて楽しい町

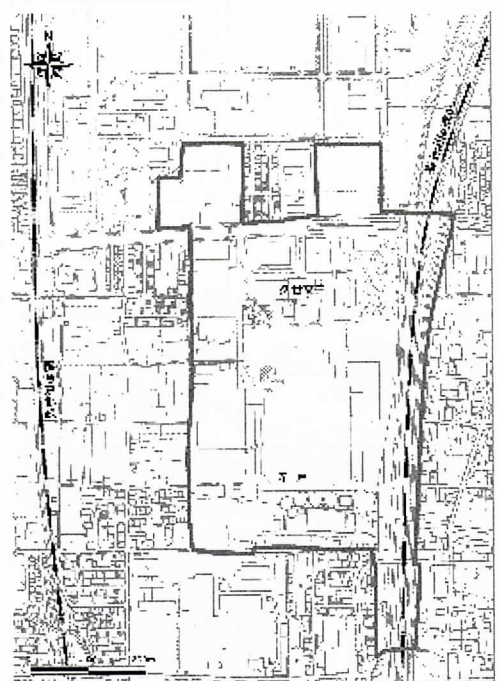
歩いて楽しい町というのは、なにびとも歓迎する町の姿である。現代社会においては、自動車交通との対抗関係で考えるのは当然のことで、自動車依存型の交通体系をあらためて実現する必要がある。しかしながら、自動車交通抑制のための合意はなかなかむずかしい面もある。多くの市民・企業がすでに自動車交通に頼った生活をおくっているからである。ただし、個人が自動車に乗るか乗らないかというような次元の問題ではない。全体の利益のためにどういう切り口から歩行優先の都市に変えていくのか、さまざまな戦略がいる。

京都都市高速道路計画をどう考えるかがまずひとつの焦点である。新十条通の高速道路は「生活道路をつくる」かのような住民説明会をして始まり、現在建設中である。それぞれの高速道路計画は高速道路網の論理からみても合理的でない。中心部の西大路通と堀川通の高速道路計画は市内にクルマを呼び込むだけの役割である。高速道路関連の市道の整備などに多額の予算がとられ、要求のつよい市道にはお金がまわっていない。近年はTDM（交通需要マネジメント）という考え方がとられ、交通量を減らすため総合的な対策がとられるようになってきている。京都市もTDMの考え方をとることとし、パンフレットまで発行しているのだが、その際高速道路によって発生する交通量は除外して考えることにしているという。ナンセンスの極みというしかない。

歩いて楽しい町というのは公共交通の充実で補完される。もうひとつの焦点は新型路面電車（LRT）の導入である。シンプルで安価な料金体系の公共交通は自動車交通を抑制し、市民の利便性を飛躍的に向上する。とくに路面電車はバスに比べて定時制・速さですぐれ、地下鉄に比べ街路からの乗り降りの便・車窓からの眺めの楽しさにおいてすぐれる。コンパクトな中都市である長崎市の路面電車は民間が経営しているが、大人100円で運行して黒字経営である。大人＋小人＋幼児で乗っても100円となっている。路面電車軌道は地下鉄よりも建設費が格段に低くなるのも重要な点である。また公共交通という点では、この間市バスが廃止になった地区をはじめ公共交通の希薄な地区において、小回りで駅や重要施設をつなぐコミュニティバスの充実も必要である。

そして、可能なところから自動車通行を制限した街路を実現して

京都久世高田・向日寺戸地域



TDM（交通需要マネジメント） 自動車の効率的利用や公共交通への利用転換など、交通行動の変更を促して、発生交通量の抑制や集中の平準化など、「交通需要の調整」を行うことにより、道路交通混雑を緩和していく取組みをいう

LRT 都市内の道路交通渋滞緩和と環境問題の解消を目的として、近年欧米の都市を中心に導入が進められている新しい交通システム。定時性のある、中量の輸送を行う公共交通を担う。建設・導入コストが他の交通システムと比較して安い、道路渋滞区間を専用軌道化することにより、高い表定速度の維持が可能、高加減速性能を有し、振動や騒音が少ない、高齢者・障害者も乗降が容易にできるような超低床構造の車両などの特徴がある

いくことが求められる。自動車の通らない街路の景観は飛躍的に人間的なものに変わるのを市民が実感する必要がある。かつて見かけた立ち話や子どもの遊びなどの風景が少なくなったのは自動車交通のためである。商店のようすや人間の動きが魅力的なものになるためには、自動車通行が少なくならねばならない。

ゆたかな観光地とは

いうまでもなく、町の姿と観光の関係は切っても切れない関係にある。観光の発展のためのまちづくりも必要であるし、これは市民の生活環境を向上し、経済も発展させることになる。地元観光業はまさに、地域密着産業である。ところが、大手観光資本は地域資源をつまみぐいで荒して去っていつてもかまわない。

ここ数年京都への観光客はいろいろな要因があって増加している。ライトアップの是非はともかくとして、観光シーズンになると清水坂などは夜も満杯である。古社寺への国民の興味と関心は減じていない。古社寺とその周辺を大切にすることがいかに大切かを示している。観光のためにも基本的に重要なことは古社寺や都心部の景観保存であり、新しい観光スポットを作らなければ京都の観光はダメになるというようなことはない。観光開発を口実に乱開発があってはならない。世界遺産はじめ一級の文化財が日常生活の場で守られているのが京都という観光地の魅力である。

観光の発展のためには、短絡的な採算ベースからの発想ではなく、市民の生活環境をどう整えるかという観点に加えて、観光者がどう気持ちよく京都を巡れるのかを徹底する観点が欠かせない。観光シーズンの嵐山の自動車の渋滞の列にみられるような過剰な集中をさけ

ストラスブールのLRT

世界のなかでもストラスブールの軽快路面電車（LRT）はもっとも有名でしょう。京都市当局も視察団をだしています。ストラスブールはそれだけでなく、ヨーロッパ議会が置かれる町でもあります。また中心部の町自体が世界遺産にもなっています。フランスのドイツ国境にある人口25万の都市です。

中心部でクルマが蔓延し、商店街が衰退するなか、現市長

が路面電車の建設を公約にした。中心部の街路を歩行者専用道とし、そこに路面電車を走らせました。トランジットモールです。すると商店街に活気がよみがえり、なによりも都市の中心部がより楽しい場所になりました。こういう現象はトランジットモールを実現しているいくつもの都市が経験しています。



世界遺産となっているストラスブールの中心部



LRT

る観点も必要である。ゆっくりと京都を楽しめる町の姿をとりもどしていくことが、息長い観光都市を存続する道である。現在観光客が大量に集中する山麓部の古社寺だけでなく、都心部の魅力にも接してもらえる工夫もいる。都心部では限られたスポットだけに観光客が来るが、老舗・商店街・伝統工業の産地・故事にちなむ場所など数多くの奥深い魅力的な場所もめぐれるような工夫がある。市民のまちづくりへの意欲をひきだすことにもなる。

そのためには緑道・歩行車道・自転車道・公共交通のネットワークが求められる。公共交通による観光を促進するうえでは、一日・三日・週間乗車券など思いきって安くする。拝観券との組み合わせも有効だろうし、タクシー料金との組み合わせも考えられる。便利でシンプルなシステムを構築したい。

残念ながら、現在の市行政は本当に重要な観光資源を損ねる施策を重ねてきた。「観光資源を創出する」という場合には、乱開発を意味していた。観光に対する考え方も観光資本に近い発想しかもちあわせず、上述のように観光客と市民がいっしょに喜べるような施策はほとんどなかったといえる。

京都議定書の町にふさわしく

京都のまちづくりに深く関わった建築学者西山卯三はこう述べている。「現在、開発に対して緑を守る運動、あるいは水や自然環境を守る運動が各地で進み、日照権や親水権、あるいは環境権といった権利主張がとりあげられている。しかし私たちは、それらを含めて環境全体を最も達観的につかめる『景観』の大切さに目を広げ、これを守ることに目覚めねばならない」、「『景観』は、人間の地表で営む生活様式の総体的はあくの指標とされ、自然と人間の社会的活動の発展変化の総体が景観を通して究明されようとした」、「人間の生産活動や開発力は飛躍的に拡大し、強化され、量的（経済的）に巨大化し、質的（技術的・社会的）にも深化・高度化し、地表の自然（地球環境）と、その中に築かれている人間の生活様式を根こそぎに変えるようなものに成長した」、「景観は、それを改変していく『開発』の行方をつきとめ、その質を点検し、その暴走を未然に制御していくための指標として甦りつつ重要な意味をもつようになっている様

景観問題は質的に地域をトータルにつかむ性格を有し、地球温暖化問題は量的に地球環境をトータルにつかむ性格を有している。このように、景観問題と地球温暖化問題は地域と地球をつないで考える表裏の関係にある。環境問題については都市計画行政からのアプローチがきわめて重要と思われるが、現在では必ずしも結合していない。とくに地球温暖化防止の観点からは次のような点が重要である。

第一は都市構造のあり方である。職住近接を図るという観点が必要で、コンパクトな都心居住地を実現すること、都心業務地域（オフィスや大店舗）が拡散しないようにすること、周囲の山林・農地

緑被率 対象となる地域の面積に対して緑被地が占める割合。平面的な緑の量を把握するための指標となり、都市計画などに用いられる

を守り 中心部にも緑地を実現していくこと。緑被率・樹幹投影面積・農地面積・森林面積を減らすのではなく、増やす定量的な目標が必要である。

第二は交通体系である。自動車依存型の交通体系をあらため歩行者専用道路（時限的なものをふくむ）・歩行者優先道路・公共交通と自転車専用の道路などを増やすこと、自動車保有台数をどれだけ減らせるかを目標に掲げたり、ノーカーデー・マイカー観光拒否宣言など、市は自動車を減らす先頭に立つことをアピールしなければならない。

第三は住宅のあり方である。トータルに環境を乱さない住み方を追求する。住宅において太陽エネルギー利用や雨水が地中にしみこむしくみを身近なところに作っていくこと。また大きくは建材生産—建材輸送—建設工事—住み方—建替えのプロセス全体から研究も必要である。できるだけ長く住める住宅を増やすとともに、建材のリサイクルの新しいしくみも必要である。現在の住宅の建材には石油製品が非常に多く、環境への負荷は大きい。住宅に限らず、田の建物も同様の観点がいるのはいうまでもない。オフィス建築の屋上緑化も重要である。

京都議定書を決めたCOP3を契機に結成された京のアジェンダ21フォーラムのとりくみは重要であるし、実績もある。たとえばフォーラムが認証している環境マネジメントシステム・スタンダードKES。省エネルギーを実現し長持ちする商品の知識がありそれを顧客に販売をしようとしている中小の電器店に認証を与えている。大型電器店全盛の時代にあって、環境問題への貢献の喜びを与え営業を励ますものである。クルマを減らすしくみをつくるために、自転車利用の促進にむけて、自転車置き場のあり方の創意ある実験を試みてもいる。小規模分散型駐輪場のイメージをつくりあげ、マルチプラットフォーム・レンタサイクルの構想もある。そのほか市民が環

KES 大企業や行政機関ではISO14001の認証取得の取組が活発化しているが、中小企業ではISO14001の認証取得には様々な困難があり、取組みが進んでいことから、中小企業に環境活動に取り組んでもらうため、「京のアジェンダ21フォーラム」が、費用も少なく規格もわかりやすい「環境にやさしい」基準として「KES・環境マネジメントシステム・スタンダード」を策定し、審査・認証に取り組んでいる

環境・ごみ行政のネック

現在の京都市の環境・ごみ問題、特に分別リサイクルの収集方法に問題があるということは今さらの話ではありません。京都市が発刊している平成14年度版「京都市の環境」の冊子（榑本市長自らの写真入り）では、榑本市長の発刊に当たった際の挨拶で始まり、京都市が地球規模で環境問題に取り組んでいることを紹介しています。

自治体が環境問題に対して取り組むことは行政としての当然の責務です。市の財政が危機的な状況であっても、それを理由にして環境行政を後退させてはなりません。榑本市政下での環境行政は、COP3以降、学識経験者や一般公募の市民を取り込んで、いろんな委員会や会議を開催しています。その部分だけを見た市民には評価をされています。

しかし、環境行政には当然ごみ・分別リサイクル、循環型社会の構築という高度な知識と経験が必要な業務があります。特に、現在の京都市の三種混合収集という分別リサイクルに問題があるということについては、市民も労働組合も指摘をし、市当局も認識をしています。

分別リサイクルの種類が増えれば増えるほど、コストはか

かると言われています。京都市は、問題点を改善出来ない理由は、コストと市内の道路事情、市民にこれ以上の負担をかけられないからだといっています。はたして本当にそうでしょうか。

改善できない真の理由は京都市当局が一番分かっています。職員への「手当」を打たない限り、職員の負担を増やすような提案ができないのです。

そもそも現在の業務量（1日分のノルマ）が本当に適正な業務量なのか、その仕事をしている職員が一番良く知っています。このままの状態、将来も直営で仕事を堅持していくことが出来るはずがないということを、最近の一般採用で採用された若い職員は特に認識しています。

現状がどうあれ、今の自分の仕事但至少でも増えれば当然のように手当を請求するといった古い体質や考え方の職員、仕事はしなくても給料は当然もらえるものと思っている職員に対して、きちんと説明や説得ができない。このような体質を改善出来ない、自浄能力がないのが今の京都市政です。

境問題にとりくめる多様な活動を展開している。

残念ながら、二酸化炭素削減を市民が一丸となってとりくめるような状態になっていないことは明白である。行政は市内で二酸化炭素の削減のためのとりくみをすべての行政の軸にすえなければならないし、たえずわかりやすく市民に問いかけていなければならない。ごみ問題も複雑な現象であるが、同様に市民の知恵に依拠しなければ解決しない。

たくましい市民の創造力に依拠して

都心居住地の充実、景観・文化財保全、歩行の優先・公共交通の充実、土地利用の健全な混合、ものづくり都市の維持、資源循環型の施策体系そしてそれを実現する居住者の政策決定と実施への参加が重要な観点であることを述べてきた。都市再生についてのこうした観点は世界の常識となりつつある。これらは京都市行政のなかでも言葉のうえでは語られるところとなっている。しかしこれに魂がこもっていないのはいうまでもない。政策の基本理念とならず実態がともなわないからである。

ひとことでいえば、たくましい市民の創造力に依拠して、建物を低くクルマを少なくすれば、豊かな京都はよみがえる。これは世界の称賛を浴びるであろうし、日本の大都市が再生するさいの貴重な手本となれるはずである。こうした町の姿に関して、どうあるべきかはまちづくり運動の発展のなかで理念上はかなりはっきりしてきた。市民の創造力にどう依拠できるかにかかっている。

市内の各所でのまちづくり憲章のとりくみにみられように、市民・コミュニティにはまちづくりを構想する力がある。行政のできることは、町内・小学校区単位あるいは行政区単位など生活圏に即したまちづくり活動を支援することである。行政は徹底して市民と話しあいをする姿勢をとることは当然として、物的な援助も必要である。まちづくりの拠点となる施設の整備あるいは都市計画コンサルタントの費用の助成を拡充すべきである。海外の事例をみると、反対運動であっても助成の対象になっていたりもする。現市政は助成どころか、ほとんど門前払いで話しあいにも応じない。反対運動のなかにこそ、もっとも重要な知恵と活力が秘められていることを行政は理解しなければならない。

まちづくりを実践するしくみでは、上述のように景観・まちづくりセンターや京のアジェンダ21フォーラムの方式は今後の環境・都市計画行政にとって重要な手がかりである。あってないような相場場で、乱開発にお墨付きを与えるような報告書をコンサルタントに書かせるのではなく、市民団体への都市計画コンサルタントや建築家の派遣事業など、ほんとうに地域に根ざした仕事に金をつけることが寛容である。