

講演

「京都のひとづくり・まちづくり」 (要約)



京都市長
門川 大作

歴史に学び、今を見据え、未来社会をデザインする

2018年の大河ドラマは「西郷どん」だが、西郷隆盛の長男・菊次郎は2代目の京都市長である。カリスマ性のある西郷菊次郎は、第二琵琶湖疏水を建設し、道路を拡幅して市電を走らせ、京都のまちづくりの土台を築いた。

バブル経済が崩壊し、京都にとって厳しい状況が続く中、大学や工場が滋賀県に誘致され、京都の文化力が低下し、市内中心部の空洞化が続いた。そのとき、私たちの先輩が「日本に、京都があってよかった」というキャッチフレーズを生み出し、国家戦略としての京都創生の取り組みを始めた。これは、世界の宝、日本の貴重な財産である歴史都市・京都の有する自然、都市景観、伝統文化などを、国を挙げて再生し、活用することにより、国が推進する歴史・風土に根ざした国土づくりや観光交流の拡大、文化芸術振興、国際社会への発信を実現する取り組みである。

こうした京都の価値をどう継承していくか。文化を基盤とした都市経営について話していきたい。

京都は明治維新のとき、どうだったか。日本が独立を保てたのは、明治維新によって強力な国づくりを行ったからであるが、明治維新によって天皇陛下は江戸に移られ、京都は都の地位を失った。洛中は6割が焼け野原、公家や経済界のリーダーも江戸に移り、京都の人口は34万人から23万人に一気に減少した。

このとき、私たちの先人は、子どもさえしつ

かりと育てれば未来は明るいと考え、1869年、64校の番組小学校を開設した。上京・下京それぞれに33の自治組織「番組」をつくり、番組ごとに一つの小学校をつくったのだ。

京都には「かまど金」という言葉が残る。かまどのある家はその数に応じてお金を出すという仕組みだ。文部科学省も京都市もない時代、みんながお金と知恵を出し合って学校をつくった。これが日本の学校制度の始まりだ。

さらにそこにとどまらず、食べることに精一杯という時代にもかかわらず、1880年には日本最初の公立絵画専門学校（現・京都市立銅駝美術工芸高等学校）を開設。さらに1886年、日本初の公立工業学校（現・京都市立工学院高等学校）を開設した。京都存亡の危機に際して、町衆が力を合わせて、工芸やものづくりを大事にするひとづくりの仕組みをつくった。

その次に琵琶湖疏水、さらには日本初の事業用水力発電所（蹴上発電所）をつくり、日本最初の一般営業用電気鉄道（後の京都市電）を開業した。

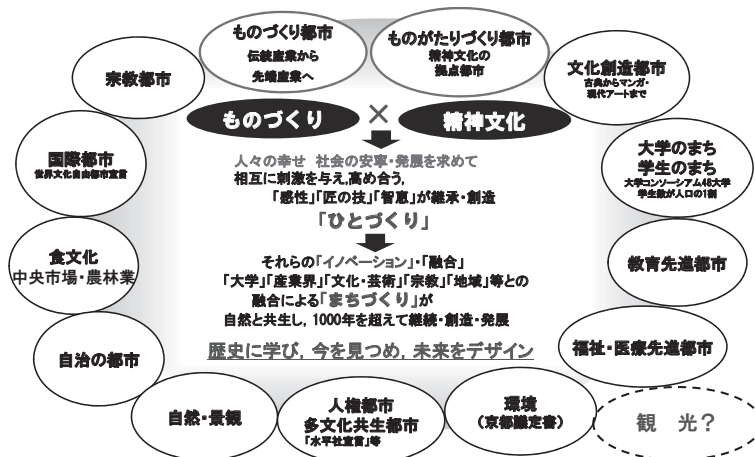
日本では市制は129年前に施行されたが、京都市と東京市、大阪市は政治的に重要であり、市長は官選の知事が兼務するということが自治を認められなかった。しかし、京都には1000年に及ぶ町衆自治の伝統がある。立ち上がった市民らが9年かけて市制特例を廃止し、1898年に自治を開始した。2018年は自治120周年に当たる。

こうした成り立ちの京都は、ものづくり都市であり、ものがたりづくり都市でもあると思う。京焼、清水焼、酒などの伝統産業から、京野菜、印刷、京都大学のiPS細胞などに至

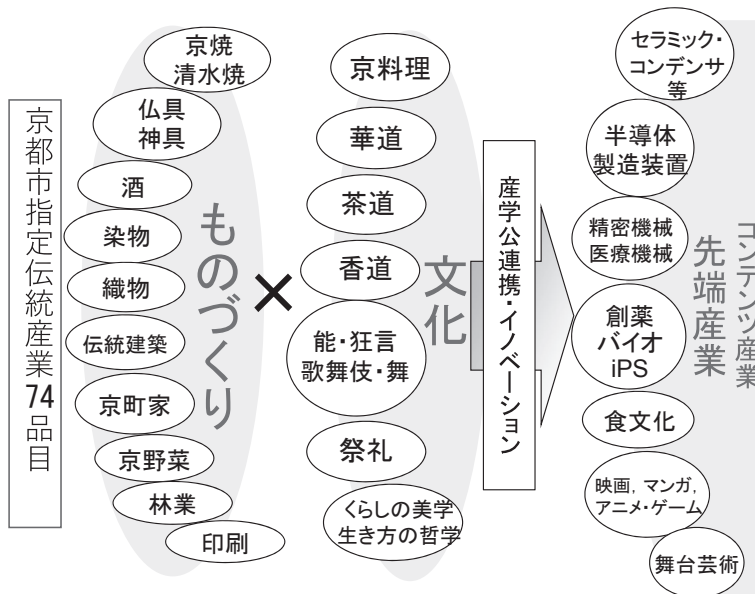
るまで、多様なものづくりがある。仏教が盛んであったことから印刷業も盛んになり、京料理をはじめとした様々な文化を支え、それらがイノベーションを起こした。例えば、島津製作所は、江戸時代には仏壇や仏具製造、京セラは京焼、清水焼を作っていた。また、酒造・発酵食品製造企業がバイオテクノロジー分野へと発展を遂げている。このように、伝統産業がイノベーションを起こし、世界オンリーワン企業となった。

ものづくりが精神文化を支える。両者が刺激を与え合って、感性や匠の技、知恵が生まれる。つまり、ひとづくりが行われる。今の

図表1 1000年を超えて、都市の機能・文化が一度も遮断されずに継承・発展している稀有な都市・京都



図表2 ものづくり文化の伝統と産学公連携



京都は、人口の1割が大学生であり、38の大学・短大がある大学のまちである。1000年以上にわたってイノベーションを繰り返し、新たに発展する。ここを大事にしていくことが、私たちの使命だと考える。

京都は国際都市、食文化の都市でもある。さらに、日本の人権宣言である全国水平社創立宣言が発せられた人権都市であり、環境問題に取り組むまちでもある。しかし、京都は観光都市ではないと私は考えている。観光に力を入れているけれど、決して観光のためにつくられたまちではない。京都に伝わる日本人の心、暮らしの美学、生き方の哲学が大事に継承されてきたからこそ、いまの京都がある。閉鎖的にならず、世界と交流するなかで、新しいものをどんどん取り入れてきた。観光のためにカジノを導入することに、私は大反対だ。その土地でしかできないことを大事にしていきたい。

国家戦略としての京都創生

国は4年前から人口減少社会への挑戦を始めたが、京都はすでに15年以上前から「国家戦略としての京都創生」に本格的に取り組んでいる。その際、文化・観光・景観の3つに焦点を当てた。景観については、国に景観法の制定を求め、それに基づいて京都ではここ10年で6つの条例をつくり、景観政策を推進している。

現在取り組みを進めているのは、「まち・ひと・しごと・こころ京都創生」である。明治維新のときに、町衆の力をあわせて学校をつくったという原点を見つめ直し、市民の皆さんには「ひとごと」ではなく「自分ごと」「みんなごと」として、自分たちの課題としてプランをつくり、市に提案していただきと呼びかけている。これは「お宝バンク」という取り組みで、294件に及ぶ提案の全てをホームページで公開している。例えば、京都市にはベンチャー企業が上場する際の支援制度はあ

るが、スタートアップの支援は十分ではないという課題があった。これに対して、地元金融機関が連携し、スタートアップのためのファンドづくりに取り組むといった形で、その他にもいろいろな取り組みが進んでいる。

文化庁、京都へ全面移転

文化庁が機能を強化して京都に全面移転されることとなった。機能の強化ということが重要である。

このままいくと日本中の自治体が半減すると言われる中、150年前に人口が一気に3分の1も減るとい世界史上例のない人口減少を経験した京都から、ひとつくりと文化で地方創生のモデルをつくる。文化こそが価値を創造していく。あらゆる施策を文化と結びつけていく。その決意が文化庁の誘致だった。

今までは、食文化なら農林水産省、住宅文化なら国土交通省という文化行政であったが、文部科学省設置法が改正され、文化で政策に横串を刺していくこととなった。文化庁がしっかりと日本の国づくり、ひとつくりを牽引していく。京都がモデルとなるよう取り組んでいかなければならない。

そこで注目したいのが「生活文化」である。衣食住は文化の根底だ。さらに社会、コミュニティ、自然との共生を大切にしていかなければならない。食を通して人を育てる「食育」は随分定着してきた。「服育」の認知度は低いが、「襟を正す」や「折り目正しい」「袖振り合うも多生の縁」などという言葉もあるように、日本では服装で人を育ててきたという面もある。

同様に「住育」も重要だ。昨今では、1年に1度も生花を買わない人が半数以上だという。生け花の先生から、家の中に床の間がなくなったから、下駄箱に生ける花を教えていると聞いた。その下駄箱も最近ではあまり見なくなった。

世界文化自由都市宣言に基づき、京都市基

本構想がある。2001年から2025年までの四半世紀のモデルだ。その第1章は「京都市民の生き方」について記している。日本の自治体における基本政策や基本構想で掲載されるのは、多くはインフラ政策や産業、教育、福祉政策などだが、京都ではまず、1000年を超えて伝わる人間の生き方を探求することとし、京都市民の生き方として、6つの「得意わざ」—「めきき」「たくみ」「きわめ」「こころみ」「もてなし」「しまつ」—を設定した。

京都創生とSDGs（持続可能な開発目標）

京都には400にも及ぶ祭りがあるが、その象徴といえるのが、2018年に1,149回目を迎えた祇園祭である。祇園祭が始まった貞観年間、大地震や大噴火など天変地異が続発した。貞観11（869）年には東日本大震災と同じ場所で同規模の貞観地震が起こり、約1,000人が亡くなったと記録されている。その10日後、天皇陛下は当時の国の数であった66基の矛を神泉苑に立て鎮魂し、そこに祇園社から3基のみこしが送られた。日本中の天変地異の鎮魂と平和を祈ったことが祇園祭の始まりなのである。

これは、地球上の誰一人として取り残さないというSDGsの理念と行動目標に通じるものがある。その中で、祇園祭の今日的な意義を再認識し、SDGsと重ね合わせたいと考えている。政治も行政も「政（まつりごと）」という。もちろん宗教と行政はきっちり区別すべきものであるが、願いは一緒であることを再認識したい。

観光の取り組み

次に観光について見てみよう。

イギリスで最も権威ある旅行雑誌「Wanderlust」の読者投票「ベストシティ部門」で、京都は2年連続で満足度第1位と評価された。2017年は2位との差が0.1ポイントだったが、2018年は3ポイント差となった。2位と10位がたった2ポイント差であることを考えると、いかに

に京都が高く評価されているかが分かる。

観光の「観」は観ると読む。他に、「見」「視」「診」「看」などがあるが、「観」は国の光を見ろという意味がある。京都を旅して、いろいろなものに出会って、「生きていて良かった」と感じられる観光にしていかなければならない。

いま京都では、当面の課題として、混雑の解消が挙げられる。時間帯、季節、場所という3つの集中を是正すべく取り組んでいる。

時間の分散については、昼から午後、夕方が混むため、朝観光や夜観光を推進している。「早朝の清水寺で僧侶と話ができてよかった」などと好評だ。季節の分散については、15年前と比較して閑散期と繁忙期の差が3.6倍から1.5倍になり、閑散期対策が功を奏している。ただし場所の分散については、むしろ悪化している。かつて京都には、行列のできるようなお店はあまりなかったのだが、最近はSNSの影響もあり、人が人を呼ぶようになった。

そして、大きな課題となっているのが民泊である。京都では違法民泊がはびこっていた。そのため、違法民泊は絶対に許さないという意思の下、41人による民泊対策の専任体制を敷き、日本で最も厳しいと言われる条例もつくり、違法民泊撲滅に向けて取り組んでいる。同時に良質の宿泊施設を拡充していく。

次に宿泊税について取り上げたい。東京から来られた方から、「まちが元気。インバウンドによる経済効果で税収も増えているのでは」と言われたことがあるが、実際は市長就任以来の10年で、歳入は最盛期よりも300億円ほど減っている。

観光客が増え、企業が儲かっても、企業の税金はほとんど国に入る。市の税収としては、労働者の給与増が市民税に反映される程度だ。しかも観光業従事者の7割以上は非正規労働者である。さらに京都は規制が厳しいため、工場を誘致しようとしても滋賀県が選ばれてしまう。製造業従事者の平均年収（約500万円）に比べると、観光・サービス業は約300万円で、

観光客増が市の税収にあまり結びついていない。こうしたことから、行政サービスの一層の充実を図るため、入洛客にも一定の負担を求めることには合理性があると考え、宿泊税の導入を決めた。議論に議論を重ね、2018年10月から例えば1泊の宿泊料金が2万円未満のときには1人200円（税率は宿泊料金に応じて異なる）の宿泊税をいただくこととなった。受入環境整備や交通渋滞対策などの課題に取り組むと同時に、持続可能な観光や市民のおもてなし力向上に生かしていきたい。

スモール東京にはならない

景観については、前述したように11年前に6つの条例を制定した。建物の高さを規制し、45mから31m、31mから15mとした。さらに眺望景観・借景を重視し、デザイン規制、屋外広告物の規制も強化し、3万カ所を超える建物の看板を是正していただいた。赤い看板、チカチカ光る看板は全て撤去していただいたことで、例えば四条通の景観は大きく改善した。

こうした取り組みのコンセプトは、決してスモール東京にはならないということである。東京は素晴らしいかもしれないが、あと数十年後には日本中、世界中にスモール東京ができる。京都はスモール東京にはならず、京都独

自の価値を大事にしていきたいと考えている。

景観政策は戦後一貫して京都の大きなテーマであり続けた。3年や5年で方針を変えてはいけない。現在、「新景観政策」のさらなる進化へ向けて取り組んでいる。

京都の美しい景観、生活文化、洗練された精神文化の象徴であり、京都の貴重な財産、日本・世界の宝である京町家が次々に取り壊されている。京町家の保全・継承につなげる条例も創設し、宿泊税を財源に支援していきたいと考えている。2015年には「京都文化芸術プログラム2020+」を制定し、2020年に向けて文化を基軸とした様々な取り組みを進めている。

持続可能な都市文明の構築を目指す

観光客が増える中、京都議定書誕生地として環境問題にも真正面から向き合っている。1994年には、マイカーを利用して京都を訪れる人は41.7%だったが、2016年は9.3%まで減少した。交通分担率でみると、2000年には自動車が28.3%だったが、2017年は2割減少した。市民ぐるみで、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」の取り組みを推進している。京都市営バスの全てのバス停には、その路線でかかるコストを明示している。今後もモビ

リティ・マネジメントの取り組みを進めていきたい。

次は環境との調和として、ごみ対策について。ごみ量はピークだった2000年の82万トンから、2017年には41万トンへと半減した。ごみ処理に費やすコストを年間154億円も削減できた。市民1人1日当たりのごみ量は402グラムであり、政

図表3 四条通の変化



提供：京都新聞社 平成19年



平成30年

令指定都市の平均557グラムの4分の3と
なっている。今後さら
に年間39万トンまで減
らすのが目標だ。

人口横ばい、観光客
増という状況下、エネ
ルギー消費量をピーク
時から27%削減するこ
とができた。温室効果
ガスは減少してはいる
が、目標値には至って
いないので、今後の課
題となる。持続可能な
都市文明の構築を目指
し、2017年、京都議定書誕生の地として京都
宣言を行った。

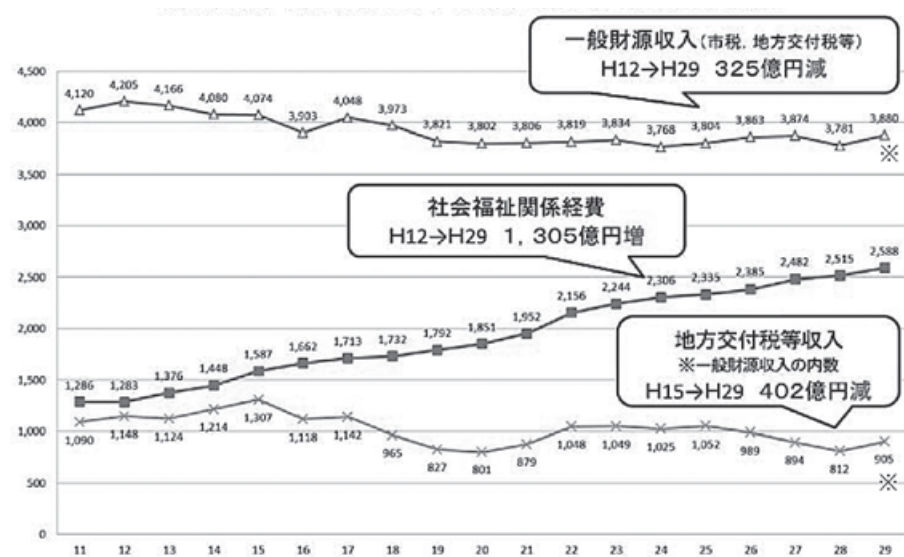
厳しい財政

多彩な取り組みの成果は上がっているもの
の、京都市の財政状況は厳しい。こうした中、
市長就任以来の10年間で職員数を3,000人以上
減らした。削減効果額は約260億円に及ぶ。し
かし高齢化に伴って、社会福祉関係経費も増
えている。さらに努力を続け、市民が豊かにな
り、税収も増える取り組みを進めていきたい。

双京構想

明治天皇が「ちょっと行ってくる」とおっ
しゃって東京に移られたが、いまだに正式な
遷都宣言は行われていない。こうした中で、
大正天皇、昭和天皇のときも京都で御大典が
行われた。次の天皇の即位に向けて、現時点
では京都で御大典を行うのは物理的にも不可
能だという。その中で私たちは、政治・経済
の首都である「東京」と、歴史・文化の首都
である「京都」の双方で、我が国の都としての
機能を果たす「双京構想」を抱いている。皇室
の^{いやすか}弥栄のためにも、皇室のどなたかに京都御
所にお住まいいただきたいと考えている。それ

図表4 一般財源収入、地方交付税等収入、社会福祉関係経費の決算額推移



※府から市への教職員給与費移管に伴う税財源の移譲含む

にふさわしい都市格の高揚に取り組んでいる。

おわりに

政策を行うには連携が必要であるが、相手
に求めるだけでは何もできない。明治維新の
頃、市役所も文部科学省もない時代に、京都
の町衆が動いて学校をつくった取り組みに学
びたい。過去と相手は変えられないが、自分
と未来は変えられる。自分たちが覚悟したと
きに事態は変わっていく。市役所でいえば、
職員一人ひとりが自ら自己変革したときに、
地域の皆さんとしっかりと本物の連携が実現
できる。明治維新から150年、このことを大き
な教訓として未来に生かしていきたい。

講師略歴

門川 大作 (かどかわ・だいさく)

1950年京都市生まれ。立命館大学二部法学部卒業。
京都市教育長を経て2008年2月より第26代京都市
長。徹底した「現地現場主義」をモットーに、市
民活動の場を駆け回り、市長就任からの訪問数は
8,000箇所超。市民と共に汗する「共汗」と市民の
視点に立った政策の「融合」をキーワードに、全
国のモデルとなる市政改革を進める。現在、世界
歴史都市連盟会長、世界文化遺産地域連携会議会
長、指定都市市長会副会長、中央教育審議会臨時
委員等を務める。