



Osaka Gakuin University Repository

Title	まちづくり条例の運用と評価 －「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」を対象に－ A note on the city regulations to help revitalize Kyoto city
Author(s)	田中 道雄 (Michio Tanaka)
Citation	大阪学院大学 商・経営学論集 (OSAKA GAKUIN UNIVERSITY REVIEW OF COMMERCE AND BUSINESS ADMINISTRATION), 第 44 巻第 1・2 号 : 1-25
Issue Date	2019.03.31
Resource Type	ARTICLE/ 論説
Resource Version	
URL	
Right	
Additional Information	

まちづくり条例の運用と評価
-「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」を対象に-

田 中 道 雄

A note on the city regulations to help revitalize Kyoto city

Michio Tanaka

ABSTRACT

In this paper, I would like to discuss the applications and evaluate the city regulations to help revitalize the town of Kyoto.

Especially, I would like to concentrate on the recent process.

This city regulations was launched in June 2000, thanks to it, many difficult negotiations were concluded in a positive way.

But after that, it has been in an non-operating state for a long time.

During spring 2013, it suddenly came out of a dormant state, and helped Kyoto city resolve many problems.

This paper includes the revisions of city regulations, the points of proposed amendment, and the applications, and evaluations.

Now I would like to describe the implications and future of this city regulations regarding the revitalization of Kyoto

(2018.12.3 受付 / 2018.12.30 受理)

city.

In conclusion, I would like to explain two important factors, that is to say, the problems caused by the increase in the number of tourists and the historical perspective.

目 次

1. はじめに
2. 京都市まちづくり条例の成立経緯と内容
 1. まちづくり条例の必要性
 2. 土地利用政策と商業政策
 3. まちづくり条例の成立と波及
3. まちづくり条例の改正とその運用動向
 1. 時代の推移と新たな課題——改正の背景
 2. 京都市土地利用調整審査会と改正内容のポイント
 3. まちづくり条例の運用動向
 4. 事業者による開発構想における配慮事項
4. 京都市にとってのまちづくり条例の意義
 1. 重層的な意義
 2. まちづくりに対する理念の要請
 3. 京都市まちづくりの均衡的発展
5. むすびにかえて－若干の提言－
 1. 観光客要因の追加
 2. 歴史的・長期的視点の必要性

1. はじめに

近年のわが国観光政策の進展に伴うインバウンド客増加により、京都への訪問客もまた増加している。これらの需要に応えるため、京都市内ではホテル等の進出が相次ぎ、例えば、2016年度には13件、2017年度には24件のホテル建設の申請があった¹⁾。こうした状況のもと、全国における先駆的取組みとして知られる京都市の「まちづくり条例」が、再度、見直されている。正確には「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」といい、本条例は2000年6月1日、全国に先駆けて施行された。

この条例の制定経緯については、宗田好史氏が詳しく説明している²⁾。

筆者は宗田氏が上梓した書籍を見て、自らの努力不足を痛感した。筆者はまちづくり条例に定める京都市のまちづくりに関する方針として位置づけられる「京都市商業集積ガイドプラン」作成の副委員長を務めた。宗田氏はその委員であった。しかし筆者は当時、公私共に忙しく、その経緯をまとめることを怠った。私事ながら、その頃、学会でお会いした鈴木安昭氏³⁾と話し合った時、「画期的なまちづくりの変化を呼び起こした事象に携わったものは、その詳細を他に伝えるのが、担当した当事者の義務である」と諭されたものである。

条例制定以降、その施行に関する最初の動きとして、イオンによる五条地区の島津製作所跡地への進出宣言があり、当時の土地利用調整審査会が審査を行った。当初は進出企業側と行政側の意向に齟齬があり、商業集積ガイドプラ

1) 京都市都市計画局編「まちづくり条例2017年度集計結果」。なお、京都市内の宿泊需要に対応するため、京都市では「上質宿泊施設誘致制度」を2016年10月に策定し、2021年度末までを目安に積極的な誘致を図っている。

2) 宗田好史（2007）『中心市街地の創造力：暮らしの変化をとらえた再生への道』学芸出版社、pp.240-256

3) 鈴木安昭氏は、流通研究の大先達であり、長年にわたりわが国流通政策研究をリードした研究者である。

ンで定める「上限の目安」を巡って、いろいろと曲折もあったが、ユニバーサルデザイン配慮による1割増しで合意した。

当時の最大の論点は、「商業集積ガイドプランは商業調整か否か」というものであった。結論的には、「商業集積ガイドプランは、あくまでも方向性を示すだけで、商業調整ではない」というものに落ち着いた⁴⁾。最終的に、当案件では、まちづくり条例を適用し、ユニバーサルデザインの採用で、当初の申請面積の半分以下、ガイドプランで定める規定の1.1倍に収めるという形で解決した。

そして、この商業集積ガイドプランがまちづくり条例において「本市が定めるまちづくりの方針」と規定され、さらに建築確認にもつながることで、結果的に「商業集積ガイドプランに沿わなければ出店できない」という流れを作った。それはまさに、本まちづくり条例と大店立地法との位置関係の優先性を反映するものであり、当案件の審査結果がまちづくり条例施行の試金石となったのである⁵⁾。ここに京都市まちづくり条例の権威は確立したのであるが、その背景には、「大店立地法」対「まちづくり条例+商業集積ガイドプラン+建築確認」という流れがあった。

前述したように、宗田氏の前著のおかげで、本条例成立までの経緯はよく知られている。しかしながら、制定後のまちづくり条例の運用や動向については、ほとんど知られていないのが実情である。なぜなら、イオンの進出以後、商業集積ガイドプランで上限を定められた地域内では、規定を超える大型商業施設の出店申請はなく、条例そのものは正常に作動していたが、問題を討議する土地利用調整審査会は休眠状態に入ったからである。筆者も前任者の委嘱期

4) 商業集積ガイドプランの秀逸な点は、規制的であり、同時に誘導的な点である。この2面性により、商業集積ガイドプランは、順次修正されつつ、今日まで継承されている。

5) 法律と条例という関係でみれば、当然、法律が優先するが、他の要件を加味し、複合的な性格を持つ本まちづくり条例のような場合には、一概に法律優先とはいかず、地域独自のルールとして条例が効力を発揮する場合もみられる。

間超過のために、後任として参加したが、審査会は毎年委嘱状を授受するだけで実質的には休会していた。

しかし、2013年に至り、突然、土地利用調整審査会が動き出した。それは左京区高野地区へのパチンコ店進出計画が一つのキッカケであった。この進出に関し、京都市市会議員有志からの問題提起があり、審査会の審議が始まった。結果として、それは時代変化を勘案した本条例改正の契機となり、その後さまざまな要素が新たに付け加えられていくのである。

小論は、条例成立後、実質的に休眠状態にあったまちづくり条例の新たな動きと近年の運用について詳しく紹介すると共に、まちづくり条例の意義について若干の評価と提言を行いたい。

2. 京都市まちづくり条例の成立経緯と内容

2.1. まちづくり条例の必要性

2000年に始まるまちづくり条例施行の動きは、政府による大店立地法等のまちづくり3法の制定に先駆けた都市政策的な動機から始まる。大店立地法そのものが、日米経済構造協議を受けて、原則出店自由の性格を帯びており、その施行は地域商業に多大な影響を及ぼし、都市内部の均衡を崩すものと予想された。そこからこれまでの経済政策的なものだけに留まらず、都市計画的な視点を強め、野方図な開発に対する一定の制約が必要と考えられたのである。

2000年12月、実践経営学会関西部会報告、侯野泰志「京都市におけるまちづくりの取組——まちづくり条例の動向と課題」では、まちづくり3法に係る取組として、

(1) 京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例の制定

開発構想をより良いものとしていくことで、良好なまちづくりの推進を図る

(2) 「商業集積ガイドプラン」の策定

地域ごとのまちづくりと商業集積の方向、大型店の誘導・規制の考え方を示す

(3) 「大規模小売店舗立地審議会」の設置

出店案件を中立かつ公平に審査を行うため

(4) 「中規模小売店舗設置指導要綱」の制定

交通渋滞、深夜営業等に伴う生活環境上の問題に対応するため

の4点があげられている。

その基本的な動向は、**図表1**のとおりである。ここでは、中心市街地活性化法、大店立地法、改正都市計画法のまちづくり3法とまちづくり条例や商業集積ガイドプランの関係が図示されている。

2.2. 土地利用政策と商業政策

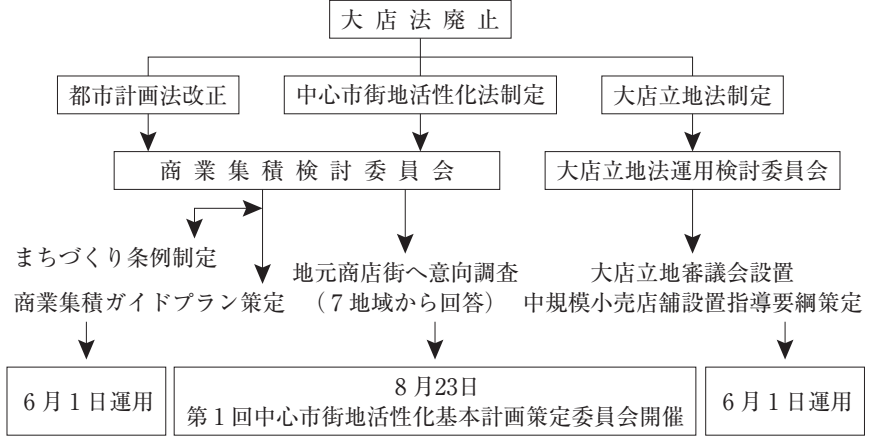
もともと京都市商業の主力は中小商業であり、中心市街地における大型店の比率は決して高くない。かつても北区北野白梅町イズミヤの出店事例にみられたように、地域との事前調整によって出店には長い年月を要してきた。他方、郊外への大型店の逐次的進出による都市内部とのアンバランスが以前から指摘されてきた。

しかし、京都市内での商業のあり方の議論は、やや他都市とは異なるものであった。

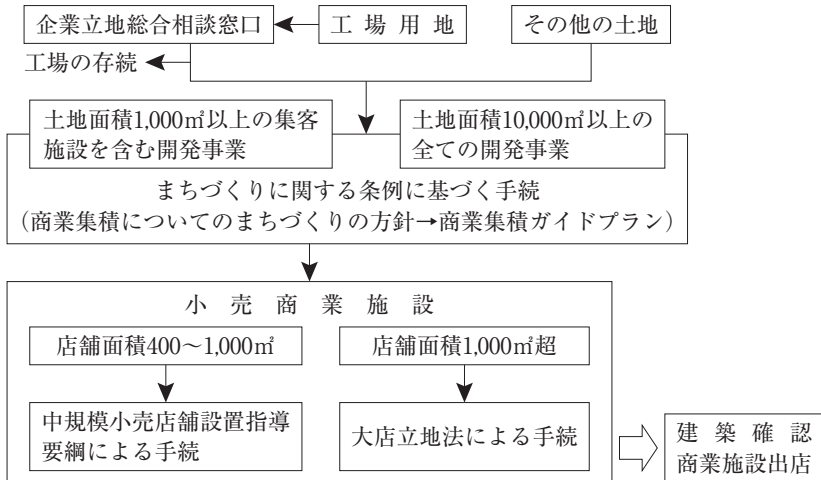
商業集積ガイドプラン策定にあたっての委員会審議で、婦人会代表の「大型店はいらない。小さな店が連担してこそ京都らしいまちづくりであり、商業者そのものが京都市民である」という言葉に、京都市民の持つメンタリティを痛感した。こうした意見の背後に、京都らしい大型店コントロールの潜在的な欲求があり、それはかつての5年間の大型店出店凍結宣言（1981）を思い起こさせた。

図表1 京都市のまちづくり3法総合対策事業について

1 検討経過



2 商業施設の建築・出店に係るフロー図



出所：俣野泰志「京都市におけるまちづくりの取組——まちづくり条例の動向と課題」実践経営学会関西部会、2000年12月

当時、政府が進めていたまちづくり3法に係わる取り組みの変化を受けて、各都市は独自の対応を余儀なくされていた。そこでは、大店法など経済的な各種施策が、その有効性を徐々に減じ、同時に、土地利用の観点からの国土政策が、経済サイドに立った商業政策を包摂するという動きが強まる。そして、その動きはわが国だけでなく、欧米各国でも共通の動きとなってあらわれていた⁶⁾。

京都市では商業集積ガイドプランの策定⁷⁾により、市内を7つのゾーンに分け、地域毎の利用パターンや商業施設の進出上限面積を決定し、それらを京都市のまちづくりに関する方針に位置づけたまちづくり条例が制定される⁸⁾。ここで、制定されたまちづくり条例の目的としては、次のようにまとめることができる。そこには土地利用政策による商業政策の包摂が垣間見られる。

まちづくり条例の目的

京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例は、良好なまちづくりの推進を図るため、事業者の開発事業の構想について本市及び市民の意見を反映させるための手続きを定めることにより、京都市都市計画マスタープランや商業集積ガイドプランなど、本市が定めるまちづくりの方針に適合した土地利用を促すことを目的とする。

このまちづくり条例制定の前段階として、1998～1999年にかけて行われた、京都市商業集積ガイドプランの策定は、当時としては画期的なものといえた。

6) たとえば、同時期にフランスではSRU、イギリスでもPPG6やPPS6の形で表れている。

7) 商業集積ガイドプランの考え方の基本に、都市計画の「用途地域」があることは明らかであり、都市計画に根拠を置くという点で時代の動きを先取りするものであった。

8) 7つとは、広域型商業集積、地域型商業集積、近隣型商業育成、特化型商業誘導、職住共存、生活環境保全・共生、産業機能集積の各ゾーンである。

確かに、1990年代初期に始まるわが国大都市での一連の商業ビジョン作成⁹⁾は、各地の都市商業の個性的なあり方を模索するものであった。しかし、各都市に異同はあるものの、通常、商業政策を担当する経済当局¹⁰⁾は、都市計画局の後塵を拝する傾向が強く、商業サイドからのアプローチのみで土地利用を規定することは困難であった。それゆえ各地の商業ビジョンの多くは、商業近代化の基本的な考え方と各都市における商業施策のアイデア羅列に留まっていた。

しかし、京都市が作成した商業集積ガイドプランは、都市計画局と産業観光局の相乗りにより、都市計画局都市企画部長と産業観光局商工部長が共に委員として名を列ねた。そしてそれぞれの土地柄に合わせて市内各地を性格づけし、それに沿って地域指定と面積設定を行ったうえで、それを地図上にプロットした。そこではまさに、都市計画政策による商業政策の包摂があり、ここに都市計画マスタープランと整合した商業施策が求められたのである。

2.3. まちづくり条例の成立と波及

2.3.1. まちづくり条例の特性

まちづくり条例は、当初は21条、改正後は26条より構成されている。それを簡単にまとめれば、目的、定義、責務、開発事業構想の届け出手続き、指導助言・勧告・公表、土地利用調整審査会などの内容からなる。

まず、京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例とは、開発事業

9) 筆者も1991年、全国に先駆けて取組まれた神戸市商業ビジョンの作成に委員、執筆者として従事した。しかし、基本的に商業ビジョンは経済当局の所管であったため、こうした商業サイドからは都市計画サイドの土地利用規定という制約を超えることは出来なかった。

10) 経済当局といっても、都市により観光やその他の部局を包含することで一概に並列に捉えることは正確な比較ではない。ただここでは、あくまでも都市計画との対比により商業政策を担当するものとして経済当局を捉えている。

の構想をより良いものにしていくことによって、良好なまちづくりの推進を図るため、市民と事業者と市が十分な協議を行う手続きなどを定めたものである。

ついで、まちづくりの方針としては、京都市基本構想及び京都市基本計画ならびにこれらに基づき定められたまちづくりに関する方針を言う。

ここでは、市民と事業者の意見調整の促進に繋がる仕組みとなるよう、市民が使えるツールの充実を図るとともに、事業者および市民の責務を明確化し、説明会の周知範囲の見直し等の意見調整の仕組みを充実している。

興味深いことは、本まちづくり条例は、単に事業者の動向を規制するものではなく、まちづくりへの市民の積極的参加を促すことで、市民の責務をハッキリと規定していることである。それは、以下の点に明解に示されている。

第3条 本市の責務

本市は、良好なまちづくりを推進するため、市民の意見を聴いてまちづくりに関する方針を策定し、これを公表するとともに、まちづくりに関する情報を積極的に市民に提供する等必要な施策の実施に努めなければならない。

第4条 事業者の責務

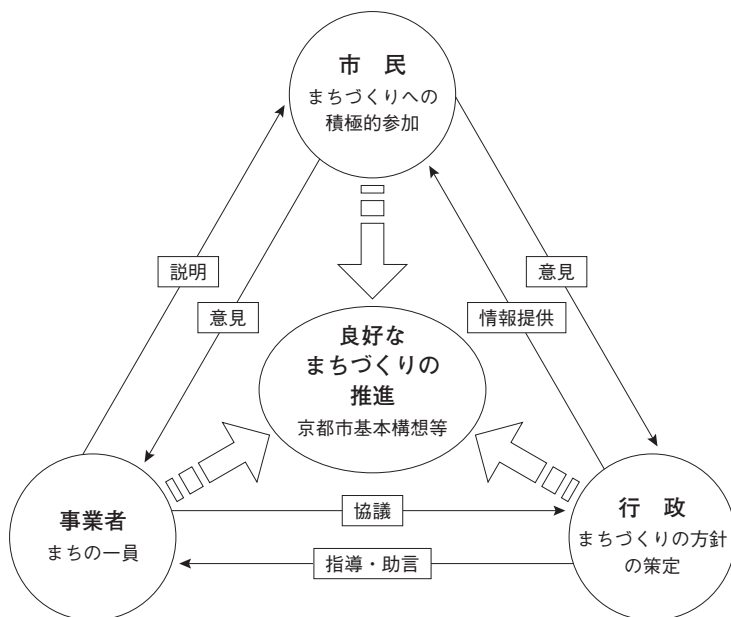
事業者は、良好なまちづくりを推進するため、開発事業を行うに当たっては、その内容をまちづくりの方針に適合させるよう努めるとともに、自らも地域社会の一員であることを自覚して地域社会に積極的に貢献し、市民と共にまちづくりの課題の解決に努めなければならない。

第5条 市民の責務

市民は、良好なまちづくりを推進するため、まちづくりの課題について関心を持ち、その解決に向けて主体的に行動するよう努めなければならない。

これらの方針に即し、良好なまちづくりの推進に向けた三者（市民・事業者・行政）の関係は図表2のように示されている。

図表2 良好なまちづくりの推進に向けた三者の関係



出所：「-みんなで考えよう 京のまちづくり-」京都市パンフレット

2.3.2. まちづくり条例の波及

1999年度にまちづくり条例が成立し、それは2000年6月1日に施行された。この全国で初の特徴を有するまちづくり条例は、各地自治体の関心呼び起こし、その後、一挙に他都市へと波及する。そして時を置かずして金沢市などの各都市でまちづくり条例が制定されていった。その後も多くの都市が、同様の趣旨を持つまちづくり条例を成立させている。

もともと京都市は、IT化の進展に著しい先導力を持つ都市である。かつてのビデオテックスから始まるIT系に強い商業集積の動きは、後にデビットカードなどの全国波及という形を取り、今もおKICSに代表される物流を含めたITシステムを成立させている。

まちづくり条例もまた、これらIT事業と並び、京都市都市政策の先進性を示す一つといえるのである。

3. まちづくり条例の改正とその運用動向

3.1. 時代の推移と新たな課題——改正の背景

まちづくり条例改正の契機は、2013年4月に左京区高野地区へのパチンコ店進出計画がもちあがったことである。この問題に関して、合意形成に関わる有志議員の動きがあり、そこから事業者と市民との合意形成を円滑にすすめるために必要な資料の提出が求められた。すなわち、「京都市の『まちづくり』に対する要望書」の提出である。その後、2013年5月に、庁内検討委員会が立ち上げられ、制定当初には予想していなかった新たな事態に対応するために、土地利用調整審査会を活用しようという動きにより、審査会が休眠から醒めたという経緯がある。ここから、2000年代初期から十数年、現状維持で継続していた条例改正の検討が始まる。

3.2. 京都市土地利用調整審査会と改正内容のポイント

当然のことながら、条例改正までには、一定の時間が必要なため、2013年11月、本条例改正に先駆けて、土地利用調整審査会の討議を通じて条例施行規則の一部が改正され、届出図書及び説明会における説明項目の拡充が、2014年1月1日より施行された。

その後、条例改正の動きは、土地利用調整審査会ならびに庁内検討会におい

て審議され、2014年10月10日、土地利用調整審査会が条例改正を答申し、2015年1月、対象建築物や住民意見の提出機会等を拡充するための条例改正が市議会でなされ、2015年4月1日より施行された。2000年6月1日の当初の施行より、約15年の歳月が経過していた。

改正のポイントは、1. 対象建築物の拡充、2. 審査機能の強化、3. 意見調整の仕組みの充実である。以下、それぞれについて、簡単にその概要を述べておこう。

3.2.1. 対象建築物の拡充

まちづくり条例施行以来、既に15年の年月が経過することで、わが国の経済・社会情勢は大きく変化した。こうした点を踏まえ、かつ国際化の進展に伴い変化する京都市の現状を考えると、京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例手続きの対象となる対象建築物の拡充が必要となった。

図表3に示すように、とりわけ審査会再開の直接的な契機であったパチンコ店に関しては、旧条例では対象施設として認識されていなかった。そのため、新たに手続き対象として遊技場が追加された。また、高齢化が進み、各地で問題となりやすい葬祭場などの集会場や展示場、そして勝馬投票券発売所、場外車券売場などに類するものが対象となった。

同時に、地区の追加がなされ、京都駅周辺地区、山科駅前地区、太秦東部地区が施行対象区域となった。

3.2.2. 審査機能の強化

旧条例から15年間の経過したことから、条例制定以降に、諸々のまちづくりに関する計画が新たに策定された。これらをまちづくり条例に基づく「まちづくりの方針」に新たに追加するとともに、まちづくり条例の運用状況の評価や点検を定期的に行う京都市土地利用調整審査会を常置することで、審査機能の

図表 3 対象施設の新旧表

従来から手続き対象であった集客施設	新たに手続き対象となった集客施設 (用途の追加)
(ア)物品販売業を営む店舗または飲食店 (イ)ボーリング場、スケート場、水泳場 その他これらに類する別に定める運動施設 (ウ)ホテル又は旅館 (エ)カラオケボックスその他これに類するもの (オ)劇場、映画館、演芸場又は観覧場 (カ)公衆浴場	(キ)ぱちんこ屋などの遊技場 (遊技場は左欄(エ)の用途を含む) (ク)集会場（結婚式場、葬祭場その他これらに類する用途に供するものを含む） (ケ)展示場 (コ)勝馬投票券発売所、場外車券売場その他これらに類するもの

地区の追加：京都駅周辺地区、山科駅前地区、太秦東部地区

出所：新旧の京都市まちづくり条例

強化を図った。

このまちづくりの方針には、従来のまちづくりの方針でもあげられていた「京都市都市計画マスタープラン」、「職住共存地区整備ガイドプラン」、「商業集積ガイドプラン」、「京都市緑の基本計画」、「京都市住宅マスタープラン」、「らくなん進都（高度集積地区）まちづくり推進プログラム」に加え、新たに「京都市景観計画」、「京都市歴史的風致維持向上計画」、「『歩くまち・京都』総合交通戦略」、「京都市MICE戦略」が追加された。

同時に、審査会は、委員長の提案を受けて、毎年1回は必ず当該年度の経緯を諮り、まちづくり条例にのっとった審査機能を強化するとともに、審査会全体で状況を認識するため、京都市土地利用調整審査会の定期的開催を決定した。

3.2.3. 意見調整の仕組みの充実

意見調整の仕組みの充実については、とりわけ以下の5項目の充実が図られた。ここではそれらを順次、眺めてみよう。

(1).住民意見の提出機会の拡充

市長に対し意見書を提出できる開発構想の規模を、開発事業に係わる土地面積がこれまでの10,000㎡以上から2,000㎡以上に引き下げる。

このことにより市民による意見提出の機会が拡大された。

(2).周辺住民のニーズに応じた説明会の開催

開発事業に係る区域の土地の面積または新築等に係る建築物の延床面積が一定規模以下の開発事業については、周辺環境への影響が小さい場合もあることから、周辺住民からの求めがある場合、それに応じて説明会を行う。

これは事業によって、一部改築などの場合もあり、多勢として地域住民に大きく影響しない場合もある。そうしたことも含めて、あくまでも住民ニーズに応じた説明会の開催にとどめるというものである。

(3).開発事業者の見解書に対する再説明の要求等

市民から出された意見書に対する事業者の見解書をホームページで公表する。さらに公表の日の翌日から2週間以内に、意見を提出した者が、見解書の内容について再説明を求める要求書を提出できる手続きを新たに創設する。

これまでは、事業者が提出する見解は一度だけであったが、再説明を求める要求を可能にし、コミュニケーションの向上を図るものである。

(4).地域コミュニティの実情に応じた説明会の周知範囲の設定

説明会については、これまでは一律的な距離で周知範囲を決めていた。今回の条例改正により、開発事業者は開発区域の土地の境界から100メートルの範囲に居住し、または事業所に勤務する方に対し、説明会の開催を周知しなければならない。また上記の範囲内の自治連合会等の住民組織の代表者に対して、開発構想の説明を行い、代表者の求めに応じて、説明会の対象範囲を拡大する。

この地域コミュニティの対象については、地域により差異があり、条例等ではなかなか正確に規定することは難しい。これまでは一律的にその周知範囲を定めていたが、地域コミュニティの実情に合わせてその範囲を決定するように

した。

（５）説明会における開発事業者および周辺住民の責務の明確化

開発事業者の責務

条例に基づき、説明会への出席者に対し、事業者は文書や図面等により分かりやすい説明に努める。同時に、地域社会の一員であるとの認識の下、届け出が行われた開発構想に関する協議及び意見の調整を行うよう努めなければならない。

周辺住民の責務

積極的に事業者の説明会に参加するよう努める。同時に、事業者の立場を尊重しつつ、届け出が行われた開発構想に関する協議及び意見の調整を行うよう努めなければならない。

これら開発事業者ならびに周辺住民の責務を明確にすることで、これまで以上に地図や建築資料等の提出が促進され、スムーズな意見交換ができるようになった。

3.3. まちづくり条例の運用動向

次に、まちづくり条例の運用動向は図表４のようになる。

2015年～2017年の動きをみれば、2016年に全体数は伸びているが、ほぼ50件強となっている。施設別では、2016年には商業施設が著しい伸びを示したが、2017年にはこれらの動きは落ち着いた。他方、ホテルの申請は年々上昇を続けており、2017年に至り、申請件数の1/3を超えている。工場施設では、その比率は1ケタ台に留まる。

3.4. 事業者による開発構想における配慮事項

新たなまちづくり条例においては、事業者と周辺住民の信頼関係構築を促

図表4 まちづくり条例の届け出件数 (%)

	2015	2016	2017
商業施設	28件(50.0%)	40件(60.6%)	21件(35.6%)
学校研究施設	3件(5.4%)	4件(6.1%)	6件(10.1%)
工場施設	12件(21.4%)	2件(3.0%)	5件(8.5%)
ホテル	8件(14.3%)	13件(19.7%)	24件(40.7%)
ばちんこ屋・展示場	1件(1.8%)	0件(0%)	0件(0%)
その他	4件(7.1%)	7件(10.6%)	3件(5.1%)
計	56件(100%)	66件(100%)	59件(100%)

出所：京都市土地利用調整審査会資料2015～2017年版

し、両者によるさらなるまちづくりの推進につなげるため、開発構想届けに、事業の目的、地域への貢献に関する内容など「良好なまちづくりを推進するために配慮する事項」の記載が求められている。ここではそれらを4つの項目に集約し、最近の傾向を眺めてみよう¹¹⁾。

3.4.1. 開発事業を通じて地域社会の一員として担おうとする役割

この項目では、文化的な遺構の保存・再生や定住・交流人口や雇用増加、および出店による利便性向上と賑わいなどの「地域の活性化・利便性の向上に寄与する」が全体の70%を占め、ついで地域行事への積極的参加や場所の提供などの「地域住民との交流促進」15%、緑地や夜間防犯機能などの「周辺環境への配慮」12%、そして災害時の緊急支援物資の配送センターなどの「災害時における地域貢献」3%となっている。

11) 京都市土地利用調整審査会資料、2018年3月。

3.4.2. 町並みとの調和に係る事項

本項目では、建築物の形態、意匠、配置等の総合的計画や祇園祭地域に相応しい景観の創出と京町家の保存による付加価値向上という「景観への調和」77%、周辺町並みとの調和と歴史的景観ならびに緑化形成という「景観への調和及び緑化による配慮」18%、そして下方配光型の照明による隣接地への照明配慮などの「その他」5%となっている。

3.4.3. 生活環境との調和に係る事項

ここでは、観光バス等の乗り入れによる周辺生活環境への対策徹底と駐車場出入口の通行安全への配慮などの「交通処理等による配慮」42%、看板等の夜間光害対策、あるいは臭気などの排気注意などの「生活環境への配慮」32%、地下駐車場化や自動車洗車場配置の注意などの「騒音対策等による配慮」16%、そして施設アプローチの24時間照明の設置による安全対策などの「その他」10%となっている。

3.4.4. その他地域社会への配慮に係る事項

この項目では、工事時間の遵守やガードマンの配置、散水による防塵対策などの「工事中の安全配慮」52%、地域活動への工事ヤードの一時的開放や登録避難施設の建て替えなどの「その他地域への貢献」45%、自然エネルギー活用や高耐久性材料活用による環境負荷の低減などの「環境への配慮」2%、そして女性、子供、高齢者のセイフティ・ステーション活動による「安全・安心なまちづくりへの貢献」1%となっている。

このように、事業者によるまちづくりへの貢献内容は多岐にわたる。もちろん、これまでもこうした点はさまざまな面で意識されてきたが、以下では、改正まちづくり条例により、生み出された意義についてまとめてみよう。

4. 京都市にとってのまちづくり条例の意義

4.1. 重層的な意義

4.1.1. 事業者貢献の顕在化

全国的にも先進的なものとして位置づけられる京都市まちづくり条例は、その成立の先駆性だけにとどまらず、今なお逐次、進化を遂げることでその存在感を増している。まさに2013年に始まったまちづくり条例の漸進的改善の動きがそれである。

とりわけ、京都市内へ進出し、営業しようとする事業者に対しては、当該地域でのまちづくり意欲と地域住民啓発活動が、これまで以上に求められるようになった。それは進出にあたっての事業者のまちづくり意欲の詳細な提示とそれに伴う説明会や地域住民とのコミュニケーション増加となってあらわれている。こうした事業者が果たす貢献がはっきりと目に見えた形で顕在化したことは、非常に意義あるものとして評価されよう。

こうした動きの背景には、まちづくりに関して市民の声を一層重視するとともに、京都市の今後のまちづくりに大きな影響を与える進出事業者に対する責任負担を高めるという考え方がある。そのため、京都市内へ進出し営業するにあたっては、これまで以上に、まちづくりに関わる事業者の姿勢を、より一層明らかにすることが要請されている。

そこでは京都という地域を、単に経済合理性を発揮し営利追求の場としてのみ捉えるのではなく、事業者の地域への進出それ自体が、京都のまちづくりに対してどのように貢献しうるか否かを問うているのである。

4.1.2. 地域文化への同化力

見方によれば、こうした進出事業者へのさまざまな要求は、京都の土着文化性の発露という点で、目に見えない参入障壁と捉えられる場合もあるかもしれ

ない。しかし進出事業者にとっては、京都参入の敷き居の高さこそが京都に進出する潜在的な魅力ともいえる。この京都文化への同化を強いる力が強ければ強いほど、ひとたび域外事業者が枠内に入り、それに同化したり、寄り添ったり、補完することで京都イメージを最大限に享受し、事業発展の可能性を広げることが出来るのである。一つの例として、地方の和菓子店が子会社の本店を京都とすることで、そのイメージを最大限に活用している場合もみられる。

この地域文化への同化力こそ、他方で事業者そのものに個性を際立たせる機会を提供する。それは進出事業者が京都の持つ土着文化的なイメージと合わせる場合もあれば、一方、うまくイメージを対立させ、その違いを明らかにすることで、かえって外来者としての新鮮さ、清新さを発揮する機会を増やすのである。

ここでは商業が持つ本来的機能としての「経済」、「交流」、「シンボル」、「伝承」という多面的空間¹²⁾としての商業地の役割の一翼を担うだけにとどまらず、商業機能の派生的機能である商業文化性による生活空間の充実や施設整備による街並み景観等の向上というまちづくり効果が発揮される。

4.1.3. 「地域のまなざし」と「他者のまなざし」

換言すれば、進出事業者の多くは、商業経済的視点に立ち、事業の展開を試み、個々の経営的成果を求めることで、結果として、京都地域の商業的魅力の向上に繋がる。同時に、それは都市計画的に見れば、都市の商業・サービス施設の新たな展開による地域的充実へと繋がり、京都市全体のバランスと有りようを進化させる。

もちろん、京都という土地や文化が持つ歴史的かつ観光的な性格は、単にこうした観点のみで満足されるものではない。そこでは京都市民が本来持つ「地

12) 田中道雄 (2007)「商業文化と都市構造」、李為・白石善章・田中道雄『文化としての流通』同文館出版。

域のまなざし」と、市民以外や観光客など外来者が持つ「他者のまなざし」という異質な両者の均衡を図りながら、さまざまな側面で両者を最大限に満足させていかねばならないという要請がある。その役割は、既存域内事業者はその多くを要請するとしても、新たに進出する異質的事業者の存在それ自体が、将来の京都イメージの一端を形成し、結果として、京都それ自体が求める創発的で多面的な都市演出能力の向上に繋がるのである。

4.2. まちづくりに対する理念の要請

当然のことだが、京都市が置かれた社会文化的環境のもとでは、まちづくりは単なる新興住宅地の開発や商業整備と同義ではない。そこでは、地域と他者という異質なまなざしを受け止めつつ、長い時間軸の中で地域文化に溶け込みながら、他方で新たな京都にふさわしい個性を発揮しうる事業者が求められている。恐らくそこでは、京都に進出する事業者の側で、他都市以上に京都における企業市民としての役割が求められているのではなかろうか。

では京都における企業市民とは一体何を指しているのだろうか。

一般的には、企業もまた市民同様、地域への権利と義務を有しつつも、そこでは事業者による地域社会の成熟化に果たす役割のさらなる増加が求められるよう。なおかつ、京都における事業者は、京都特有の保存と開発のおりなす京都像に対して、将来的にもダイナミックな改善の可能性を求められている。そしてその実現を確実にし、近づけていくために、進出事業者はまちづくりに対する確固とした理念の存在を求められているのである。

まちづくり条例は、こうした進出事業者に対して企業市民としての役割を措定し、進出し営業することが、京都のまちづくりとしての一環となることを要請する。それはこれまでのように、進出事業所を規制してきた面積や営業時間など、量的なものではなく、まさに事業者そのものの京都における存在感の発揮という質の問題を問うているのである。

4.3. 京都市まちづくりの均衡ある発展

まちづくり条例の改正により、事業者と消費者間のコミュニケーション向上がすすめられたが、前述のように、まちづくり条例により強調された条文のなかで注目すべきものとして、消費者たる地域住民の責務がある。

こうした市民の担うまちづくりへの責務は、けだし当然のことである。

京都が本来的に有しているまちの高質性を保ちながら、将来に亘りそれを守っていくためには、京都市や事業者だけでなく、そこに居住する市民の動向がそれを左右することはいうまでもなからう。まさに都市イメージを構成する最大の要素こそ、そこに居住する市民が有する意識レベルなのである。

だが、当然のことながら、そこには市民相互の利害関係による問題発生が避けられない。これまでも、まちづくり条例の施行において、大規模開発に隣接する市民の立地関係や利害関係により、市民同士の意見対立という問題が生起している。この場合、まちづくり政策をスムーズに進めるうえで市民の利害調停という課題が予想される。ただ現在のところ、こうした課題は市民と事業者の話し合いに委ねられている。

こうした問題は、民事不介入を是とする行政にとって、非常に対応しにくい点である。しかし、将来にわたって、これらの問題が全て市民と事業者の話し合いだけで解決しうるかどうかは不明である。ただし、徒に公的介入が増加することも、決して望ましい方向とは思われない。これらの点は、今後のまちづくり政策の課題として、条例施行の現実問題として、現在も残されている。

その意味では、京都市、事業者、市民の均衡ある発展をどのように担保するかが、今後のまちづくり政策の鍵を握っているのである。

5. むすびにかえて－若干の提言－

5.1. 観光客要因の追加

京都のまちは、その歴史的な存在感ゆえに、否応なく世界から地域環境保全

という期待を背負わされている。もとよりそれは進出事業者だけに留まらず、主として市民そのものが、こうした期待を実行していかなければならない。しかし潜在的には、こうした要請を理解していても、市民が具体的にそのニーズに答えているかと言われれば、その評価はなかなか難しいのが現実である。

各地の世界遺産で、観光客の極度の増加による環境破壊の動きが喧伝されている。それによって、地域や施設への入場制限が取られている場合も多い。世界遺産であるマチュピチュやイースター島での観光公害、わが国でも人気のある知床地域では、かつてからこうした入場制限がなされているし、黒部立山ルートでは乗用車などの乗り入れが規制されている。

既に京都においてもさまざまな形でこの観光公害が指摘されている。観光客の増加による飲食店やサービス店の日常客利用の困惑、入り込み乗用車の増加による市内交通の渋滞と観光客によるバス等公共交通機関の利用による混雑、あるいは居住地周辺での見学増加等によるさまざまな生活迷惑などの点である。確かに、現在のところ、こうした観光公害に対して、市民の多くは増加する観光客を京都の特性から是とし、それにより生起する弊害を甘受している

しかし、こうした観光客の増加により発生する諸問題も、一定の限界を超えれば、一挙に顕在化する恐れもある。その点を十分に理解し、京都が潜在的に抱える諸問題をまちづくりの観点から昇華していくことが望まれる。そのためには、これまでの市民、事業者、行政の三者に加えて観光客という新たな要素を組み込んだ、まちづくりのあり方を模索する段階が到来しているのではなかろうか。宿泊税という存在が、現実の問題からその動きとなって表れている。

事業者と観光客は利害一致がより容易だが、市民と観光客の利害は対立しやすい。それゆえ、市民と観光客の利害をどのように調整していくかという点は、今後のまちづくり条例の課題となる可能性が大きい。

5.2. 歴史的・長期的視点の必要性

加えて、京都のまちづくりを考えるうえでの必要条件として、まちづくりの歴史的・長期的視点の課題を十分に意識しなければならない。

かつて筆者は、フランスの歴史において最も古い教会の遺構を持ち、ツール・ポワティエの戦いで有名な歴史都市ポワティエを視察し、地元行政・商議所と意見交換した際に、驚いたことがある。

ポワティエは、丘陵地の丘の部分に位置するが、郊外地域に大型店が進出し、市内中心商業の衰退が叫ばれていた。当然、郊外開発に対抗して、中心部でも、若干の商業開発が行われていたが、それは到底、規模的に郊外開発を凌駕するものではなかった。

「中心部開発をもっと大々的にすればどうか」という筆者の問いかけに、ポワティエ商議所の担当者が答えた言葉が脳裏に残る。彼は言った。「このポワティエを300年先の市民に伝え残すことが大切なのだ」と。

300年先、いや1,000年先の京都市民に残すものは何か。

もとより、ヨーロッパのように建物が石造りではないことから、町家などの保存に関しても、京都市内の都市割りや木造建築は、より困難な課題を持っている。しかしまちづくり条例が投げかけたものは、単に見た目のあり方だけに留まらず、実は、京都のまちのあり方への提言であった。それは今後共まちづくり条例を一層進化させていくうえで、何よりもまず、忘れてはならないことであるといえようか。

謝 辞

本論文作成にあたり、京都市産業観光局 上田誠氏、同都市計画局 佐々木亮太氏より貴重なご意見、アドバイスを頂戴した。ここに記して感謝申し上げます。