

京都市基本計画点検結果報告書

平成 19 年 12 月
京都市基本計画点検委員会

はじめに

“わたしたち京都市民”が、21世紀の京都の時代を拓くための「構想」をねっている中で度々出てきた“京都らしさ”という柔らかで奥行きの深い表現には、久しい歴史を通して、いつも文化首都でありつづけたこのまちの強い矜持がこめられています。その具体的実現のための「計画」が第一歩を踏み出しました。ここで、安らぎのある暮らし、華やぎのあるまち、そして、信頼で結び開かれた活き活きとした新しい時代を拓く力強い文化首都の創生について、さらに掘り下げて点検しました。

このグローバル化時代に、京都市民が“京都らしさ”的高揚に真剣に取り組むことは日本の文化力のために大切なことと信じています。

京都市基本計画点検委員会
委員長 西島 安則

1 推進状況に対する全般的な評価

京都市基本計画の策定から7年目を迎えるにあたり、基本計画に掲げる政策の推進状況を点検し、今後の基本計画の推進に資することを目的として、再び本年6月に京都市基本計画点検委員会が設置（前回は平成15年度に設置）された。

当委員会では、まず基本計画策定以降の市政の全般的な動きを聴取し、続いて安らぎ部会、華やぎ部会及びパートナーシップ部会に分かれ、政策ごとに進ちょく状況がまとめられた政策点検シートに基づき、京都市の担当部局から説明を受け、質疑や意見交換を行った。

そして、各部会での点検をもとに意見交換を行い、この点検結果報告書を取りまとめた。

本章では、基本計画の推進状況に対する全般的な評価をまとめ、基本計画の今後の推進に向けた意見については次章に掲載している。

(1) 総合的な評価

基本計画の推進に当たっては、平成13年度からの「安らぎ 華やぎ 京都21推進プラン」に続き、平成16年度から平成20年度までの5年間に実施する具体的な施策・事業171項目を掲げた実施計画「京都市基本計画第2次推進プラン」とスケジュールを示す年次計画書が策定され、取組が進められてきた。

この間、厳しい財政状況の中であっても、平成16年度に策定した新京都市都市経営戦略に基づく市政改革や財政健全化が進められ、第2次推進プランに掲げられた全171項目の施策や事業のすべてに着手し、着実な推進が図られている。

こうした取組もあいまって、平成11年に策定された京都市基本構想において掲げられた5つの課題¹⁾については、入洛観光客数が6年連続で過去最高

1) 「産業や観光の伸び悩み」、「工場や大学の市外流出」、「文化の創造力と発信力の低下」、「都心の空洞化」及び「風情ある町並みの消失」

記録を更新して平成18年には4,800万人を突破し、都心4区全体でも人口が増加して都心回帰の状況にあるなど、多くの指標で相当の改善が見られるようになっている。

また、基本計画において「数字で見る2010年の市民のくらしとまち」として設定されている「40の指標」についても、「ごみ処理量」が目標である対平成9年度比15%削減を上回る17.7%減を達成するなど12指標が目標を達成済みであるほか、「電線類地中化等」が行われた歩道も平成11年度の21.85kmから48.14kmに延びるなど22指標が目標に近づきつつあり、合せて34指標が向上している（P111参照）。

このように、具体的な施策、事業が着実に推進され、基本構想策定時の課題の改善や、基本計画に掲げた指標の目標達成、向上が認められることから、**基本計画は全体として相当達成されたと高く評価する。**

（2）安らぎのあるくらし（基本計画第1章）

人権文化、住環境・しごと、学校教育、福祉、子育てなど、「安らぎのあるくらし」に向けた各政策は、全体として着実に取組が進められている。

こうした取組の中には、「京都らしさ」、すなわち京都ならではの取組や他都市を先導する先進的な取組が多く見られる。まず、京都ならではの取組としては、たとえば、小学校1,2年生での35人学級や、中学校3年生での30人学級の導入に代表されるきめ細かな少人数教育の推進、自治の伝統に裏打ちされた数多くの民生委員などによる地域福祉活動の展開、更には、国宝、重要文化財が集中する京都の特色に対応した文化財市民レスキュー体制の確立などが挙げられる。また、先進的な施策としても、全国に先駆けていち早くスタートした外国籍市民の方が安心して医療を受けるための通訳派遣、幅広い保護者や地域の方々の声を学校運営に反映させる学校運営協議会の設置促進、多くの地方自治体に広がり、国の制度にも取り入れられた「京都方式」による障害者自立支援法に基づく利用者負担の軽減措置など、多くの取組が

見受けられる。

これらの取組の結果、基本計画に掲げられた21の指標のうち、既に6つの指標が達成済み、11の指標が目標に近づきつつあるなど、成果も目に見える形で現れており、厳しい財政状況の中、**効果的かつ効率的に政策の推進が図られていることを評価する。**

《政策ごとの評価》

第1節「すべてのひとがいきいきとくらせるまち」の実現に向けた取組として、**人権文化**については、京都市人権文化推進計画に基づき、人権教育、市民啓発などが推進され、京都市全体として良い方向に進んでいる。また、**住環境・しごと**については、ユニバーサルデザイン²⁾の考え方を取り入れた社会環境づくりなど、都市インフラ面での整備は一定充実してきている。更に、**学校教育**については、みやこ子ども土曜塾、全普通教室への冷房設備の設置やボランティアによる学校支援活動など、数々の全国をリードする市の教育政策を大いに評価する。

第2節「ひとりひとりが支え、支えられるまち」に関して、**福祉**については、障害者自立支援法の施行に伴う利用者負担増を独自に軽減する「京都方式」がタイムリーに打ち出されるなど、市民の実情を汲み取った先進的な施策が打ち出されている。また、**子育て**については、小児救急医療体制の充実などの取組を推進し、保育所待機児童数の減少など、子育てに関する施策は着実に実を結んでいる。更に、**健康**については、京都市民健康づくりプランに基づく事業等を推進し、基本健康診査受診率が向上するなど、取組は順調に進ちょくしている。

第3節「だれもが安心してくらせるまち」における取組について、**環境**で

2) 年齢、差別、言語、能力など、人の様々特性や違いを超えて、最初からだれもが利用しやすいように、まちづくりやものづくり、上方やサービスの提供を行つていこうとする考え方

は、京都議定書を真摯に捉えて実行されている姿勢は素晴らしいが、温室効果ガスの排出量削減の目標達成が危ぶまれる。また、**消防・防災**については、文化財市民レスキュ一体制の確立数が目標を達成し、自主防災組織で市民防災行動計画の策定が進むなど、順調に進ちょくしている。更に、**生活安全**については、「地域の安心安全ネットワーク形成事業」に取り組む学区数が大幅に増えるなど、地域全体での安心安全のまちづくりを進める機運が高まってきている。**歩いて楽しいまちづくり**については、市バス、地下鉄等のバリアフリー化、放置自転車対策などの施策を推進し、成果は着実に積み上げられているほか、社会実験などの工夫もされており、今後が期待される。

(3) 華やぎのあるまち（基本計画第2章）

美しいまちづくり、文化、国際交流、生涯学習、産業、観光、大学など、「華やぎのあるまち」に向けた各政策については、「新たな景観政策」をはじめとして大胆で創造的な取組が進められており、基本計画に掲げられた14の指標も、既に3つの指標が達成済み、9の指標が目標に近づきつつあるなど、相当の成果が出てきている。この結果、**全般的に、にぎわいや華やぎが実感できるものとなってきており、この間の市当局の努力を高く評価する。**

とりわけ、これまでの特徴的な取組を挙げると、1200年の悠久の歴史に育まれた景観、文化の強みを最大限に活用し、観光と一体的に市民が主体となって進める「国家戦略としての京都創生」の取組や、日本発のマンガ文化の総合拠点として設置された京都国際マンガミュージアムをはじめとする各種の京都ならではの取組がある。また、京都から発信した進取の事業としても、歴史都市・京都にふさわしい優れた景観づくりを進め、美しい景観を次世代に継承する「新たな景観政策」、产学研連携による新産業の創出拠点として整備した桂イノベーションパークなど、多彩な取組が展開されている。

《政策ごとの評価》

第1節「魅力あふれるまち」の実現に向けた取組として、**美しいまちづくり**については、長期的な視点に立った英断と言える「新たな景観政策」など、着実に取組が推進されている。また、**文化**については、京都国際マンガミュージアムは次の産業政策にもつながる文化政策の試みとして非常に素晴らしい、さまざまな文化実現のために取り組んでいることは評価できる。更に、**国際交流**については、留学生が増加するとともに、国際交流への市民の関心も高まっている。**生涯学習**については、博物館連続公開講座の実施など、豊富な大学、博物館等の京都の強みを生かした学習機会の確保や、図書館をはじめとする学習関連施設の充実など、着実に成果を挙げている。

第2節「活力あふれるまち」における取組として、**産業**については、産学公連携による新産業の創出拠点の整備などの取組が着実に進められているが、依然として開業率は伸び悩んでいる。また、**観光**については、花灯路や、滞在型観光の推進、界限の魅力といった、従来なかった発想による、新しいタイプの観光事業が出るなど、観光産業の発展は目覚しいものがあり、努力は高く評価できる。ただし、観光シーズンになれば、観光地を中心に発生する交通渋滞に対して、より一層効果的な対策を講じる必要があるのではないかと思われる。更に、**大学**については、キャンパスプラザ京都を核とした事業の充実が図られてきている。**青少年**については、青少年活動センターや京都学生祭典など、若者が主体的に活躍できる場の提供や、自主活動への支援が着実に推進されている。

第3節「市民のくらしとまちを支える基盤づくり」に関して、**個性と魅力あるまちづくり**については、地域協働型地区計画の策定箇所数が増加するなど、パートナーシップによるまちづくりが進められている。また、**交通基盤**については公共交通機関の利用分担率は徐々に低下しているが、地下鉄整備、鉄道複線化等に取り組んだほか、軽量軌道公共交通機関（LRT）をはじめ新しい公共交通のあり方等の検討が進められてい

る。更に、**高度情報化**については、ITの基盤整備が全体的に進んでいる。

(4) 市民との厚い信頼関係の構築をめざして(基本計画第3章)・計画の推進

これまで、他に例を見ない壮大なスケールによる徹底した市民参加によって策定した基本構想及び基本計画にふさわしい多様な取組が展開されているが、こうした取組の中でも、「大学のまち・京都」の特性を生かした協働の取組である事務事業評価サポート制度の創設、高い公募率を誇る公の施設の指定管理者制度の運用、きめ細かい市民意見申出制度を盛り込んだ行政評価条例³⁾など、京都ならではの制度や、全国を牽引するさまざまな取組が見受けられる。

この分野は、市民に対する直接的なサービス提供ではなく、そのための都市経営の基盤を構築するものであり、単体での評価は困難な面があるものの、基本計画に掲げられた5つの指標について、既に3つの指標が達成済み、残る2つの指標も目標に近づきつつあるなど、**成果も現れしており、必要な取組が着実に進められていると評価できる。**

《政策ごとの評価（基本計画第3章）》

情報公開については、情報公開請求に対する市職員の意識が向上し、市民と市役所の情報共有のための手法も相当程度充実し、実績も上がってきている。また、**市民参加**については市民が政策形成に参加できるしくみづくりを年々充実させている。更に、**市政改革**については全国屈指の成果を挙げている。**行政評価**についても、行政評価条例の施行など、制度の充実が図られている。**区役所を拠点とする地域づくり**としても、区政改革を着実に実行し、区役所での市民応対についての評価が高まるなど、成果が一定出てきている。

3) 京都市行政活動及び外郭団体の経営の評価に関する条例

《政策ごとの評価（計画の推進）》

政策の進行管理・点検については、インターネットなど各種広報媒体を活用して、基本計画の進ちょく状況がわかりやすく定期的に公表されているほか、点検委員会の点検結果を踏まえて第2次推進プランが策定され、必要に応じた事業等の見直しや、新たな事業展開が図られるなど、新たな課題に積極的に対応してきている。また、**地方自治体としての主体性の確立**については、日本を代表する京都の歴史や景観、文化、伝統を守り育て、国内外にその魅力を発信する「国家戦略としての京都創生」に取り組むとともに、国に対して、大幅な事務・権限の移譲や、税財源の配分等を求めている。更に、**行財政運営全般にわたる構造改革の推進**については、市政改革に精力的に取り組み、平成7年度から平成19年度当初までの13年間で3,439人（約18%）にのぼる職員削減を行うなど、合計で約1,580億円に及ぶ財源を生み出すとともに、戦略的予算編成システムを導入するなど、限られた財源を最大限に有効活用するよう努めている。**府市協調・都市連携による政策の推進**については、府市協調、京都都市圏をはじめとする近畿圏の自治体との連携により、さまざまな分野で効率的、効果的な政策の推進を図るとともに、他の政令指定都市等と共同して国に積極的に提案、要望している。**各区基本計画と一体となった政策の推進**については、すべての区に各区基本計画の推進会議を設置し、区役所とのパートナーシップによる推進体制の下で、各区独自の事業の企画運営や区基本計画の進行管理を行っている。

2 今後の推進に向けて

前章で述べたとおり、個々の具体的な取組は着実に進ちょくしている。

市当局には、今後、基本計画策定から7年が経過する中で、この間の時代の変化などによって生じた新たな課題や、力を一層注ぐべき課題をしっかりと見据え、もう一步進めて、政策単位、政策間の連携といった大きな視点か

ら、京都が総体として強くなっていくための更なる取組を展開していくことを望みたい。

その際には、次に述べるとおり、政策展開の基軸としての「環境」を強く意識するべきである。

本章では、こうした考え方を踏まえ、「安らぎのある暮らし」、「華やぎのあるまち」及び「市民との厚い信頼関係の構築をめざして・計画の推進」という3つの観点から、それぞれ新たな課題などを指摘したうえで、それらに対応するための方策を提案することとしたい。

(1) 政策展開の基軸としての「環境」

資源の枯渇と環境への負担の増大は、地球環境に変調をきたし、将来世代にも影響を及ぼすものであり、自然のもつ復元力を超え、人類の生存さえも危うくしている。温暖化対策をはじめ、環境対策は今まさにその強化が求められている。

わが国は、京都議定書において、地球温暖化を促進する温室効果ガスの排出量を平成2年に比べて6%減らすことを約束し、国を挙げて取組を進めている。この結果、平成18年度の温室効果ガス排出量（速報値）は前年度より1.3%減少しているが、平成2年と比べると6.4%超過しており、削減目標の達成が厳しい状況にある。京都市では、国の目標を上回る10%削減を掲げているが、同様に目標達成が危ぶまれる。

地球温暖化という、この大きな危機を乗り越えるため、京都市には、京都議定書誕生の地として、京都議定書の更に先を見据え、脱地球温暖化・循環型社会の実現に向けた先進的な取組が求められる。このため、**あらゆる政策の基本に「環境」の視点を置くべきである。**

また、脱石油とも言うべき持続可能な社会をめざした、あるべき京都の未来像を提示し、市民や事業者など社会を構成する者がみんなで共有したうえで、モノづくりに関する先進的な技術や仕組みに関する研究開発に取

り組み、更には市民、事業者と協働して新たな生活様式への変革に挑戦していくべきである。

(2) これからの重点テーマと方策

①「ひととくらし」が輝くために

もっと産み育てたくなる京都に

少子化の進行は、子どもの健やかな成長への影響や地域社会の活力の低下、経済成長への影響や現役世代の社会保障負担の増大など、社会・経済全般にわたって深刻な影響を及ぼすものである。

また、核家族化などにより世帯構造が変化し、地域の協力・共同の関係が希薄化する中で、子育てに関して親族や近隣からの援助を受けにくくななど、家庭や地域が本来持っていた養育力が低下するとともに、子育ての不安や負担感が増大して、子育てが孤立化していることが課題となっている。

このように、次代の社会を担う子どもたち、子育て家庭への支援が喫緊の課題となっており、京都市では、この間、「子育て支援都市・京都」の実現をめざしたさまざまな先進的な取組が推進され、成果も挙がってきている。

今後は、更に一歩進めて出生率の向上に向けた取組が必要であり、「京都で子どもを産んで育てたい」という若者を増やすため、「京都で子どもを産もう、産まれた子どもは皆でケアしよう」という姿勢の下、総合的な対策を進めていく必要がある。

このため、市民の子育て支援に対するニーズを適時、的確に把握し、先進的な取組を進めるべきである。とりわけ、子育ての不安を低減するため、保健医療面での支援を拡充するとともに、地域ぐるみの子育てや教育を更に充実する方向で検討するべきである。

もっと若者に夢と希望を

情報化、国際化、消費社会化が急速に進む一方で、若者人口は減少を続けるなど、若者を取り巻く環境は大きく変化しており、さまざまな問題も生じてきている。

ひきこもりやニート⁴⁾など、自立の遅れとともに将来展望を持てないでいる若者自身の問題と社会の活力維持という問題とが重なり社会的な課題となっている。

人口減少時代を迎えたわが国において、次代を担う若者が夢と希望を持っていきいきと活躍することは、これまで以上に重要である。

京都は、人口の約1割に相当する学生が全国、世界から集う大学のまちであり、また成人式の運営自体を若者に任せて行っているなど、若者が集い、能力を発揮する基盤がそもそも存在しているまちでもある。

こうした優れた都市特性を生かし、さまざまな政策、施策と連携しながら、若者の力がいかんなくまちづくりに発揮されるよう、京都ならではの政策を展開していく必要がある。

具体的には、若者のベンチャー起業、文化芸術など創造活動に対する幅広い応援に努めるべきである。また、国、府、企業、地域等と連携した総合的なニート対策や、若者の豊かな人間性や社会性を育む教育を推進することなどが重要である。更に、大学のまちである都市特性を生かして、(財)大学コンソーシアム京都をはじめとする関係機関とも連携しながら、これからまちづくりや地域活動に若者のしなやかな力を活用していくべきである。

もっと安心で健康に

これまでわが国では、経済、社会全般にわたる構造改革に取り組んでき

4) 年齢15～34歳、非労働力人口のうち家事も通学もしていない者

た。その結果、景気は回復し、雇用は拡大するなど、一定の成果が挙がつてきている一方で、格差と言われるさまざまな問題が生じている。たとえば、福祉分野では、平成18年4月の介護保険制度の改正による予防重視型システムへの転換や、障害者自立支援法の施行など、自助・共助・公助に基づく新しい福祉社会の構築という大きな社会システムの変革期にあるが、障害者自立支援法施行に伴う負担の増大が大きな問題となったことは記憶に新しいところである。

また、近年痛ましい事件が多発している子どもに対する虐待や、増加傾向にあると言われている高齢者虐待、更には、インターネットによる人権侵害などの問題も顕在化しているほか、「団塊の世代」全体が65歳以上になる平成26年度には、京都市における高齢化率は26.5%と4人に1人が高齢者となる超高齢社会が到来し、ひとり暮らしや認知症の高齢者が大幅に増加することが予測されている。

今後、京都市においては、全国的な傾向として、いわゆる格差が拡大する可能性があることをも想定したうえで、市民生活を守るセーフティネットとして、高齢者、子ども、障害のあるひとなど、すべての市民が安心で健康に生活できるよう、地域社会全体で支え合いながら、支援施策を展開していく必要がある。

こうした観点を踏まえ、生涯にわたり心身ともに健やかに暮らすことができるまちづくりをめざし、予防的な措置を強化していくべきであり、食に対する意識を高め、食への感謝の念や理解を深めながら、健全な食生活を実践することができる人を育てる食育に加え、市民が安心安全に食品を食べることができる食の安全の確保に努めるとともに、メタボリックシンдро́м⁵⁾ 対策などに取り組むべきである。

また、児童や高齢者に対する虐待を根絶するため、各行政区レベルでの

5) 内臓脂肪が多すぎて、脳卒中や心筋こうそくなどの起こる危険性が高い状態