

次期基本計画と都市文化政策 歴史的景観と観光振興の戦略シート

金 武 創

1 市民にわかりやすく、縦割りを排した 分野横断的な次期基本計画をめざして

本論は、次期基本計画策定に向けての課題を「文化・社会・経済・空間政策等のすべての政策分野を『文化政策と創造性の視点から』有機的な関連を持ったものとしてとらえ直す」という都市文化政策の視点から検討する。¹ 具体的には、歴史的景観を含んだ都市景観政策と京都の文化的な魅力を生かした観光振興を複数部局にまたがる政策課題の一例として考察する。その上で、次期基本計画の策定を検討する際に行政の縦割りを刷新し分野横断的な市政運営に結びつく政策ツールとして、複数部局にまたがる政策課題を都市計画や財政計画とあわせて吟味できる戦略シートの作成を提案する。

はじめに、次期基本計画策定に向けての三つの課題を指摘しておこう。

1 後藤和子『都市と文化の公共政策』有斐閣（2005）序章参照。

かねたけ はじめ 京都橘大学現代ビジネス学部都市環境デザイン学科准教授。専門分野は、文化経済学、文化遺産政策、文化観光。著書・論文、金武創・阪本崇『文化経済論』ミネルヴァ書房（2005）、以下共著『観光文化の振興と地域社会』ミネルヴァ書房（2002）、『文化政策学の展開』晃洋書房（2003）、『文化によるまちづくりと文化経済』晃洋書房（2006）。福井・岐阜・三重・滋賀四県合同交流職員研修事業（「文化を活用した県の戦略づくり」三重県職員研修センター主催）講師およびアドバイザー（2006年7月実施）、日本文化政策学会理事

第一の課題は現行の基本計画の成果をどう生かすかである。多くの成果をこの小論で検討することはできないので、今回は都市文化政策に関わりが深く、国内外で京都市の先進事例として評価の高い歴史的景観（新景観政策）と観光振興（5,000万人観光都市京都の実現）に焦点を合わせて、両者を組み合わせた政策テーマを設定し、議論することで応えてみたい。

第一の課題が京都市固有の問題であるならば、後の二つはどの地方公共団体も抱える構造的な問題といえる。その一つは内向きの発想から脱却し外部からの刺激や外部資源を生かす発想を基本計画に織り込むことである。基本計画の策定とは市役所と京都市民との関係強化のプロセスとも考えられるが、同時にそこには外部組織とのパートナーシップ、交流人口のさらなる増加、ビジネスや知の国際交流の促進といった部分を織り込む必要がある。そこで、第2章では「クリエーター」「情報コンテンツ制作業者」「観光客」という3種の外部者を意図的に想定することで外部資源の活用という要素を取り入れて考察する。

第三の課題は次期基本計画の真の意味での総合性である。これは最も重要な課題であるが、次期基本計画と都市計画、財政計画との3者関係を市民にも若手職員にもわかりやすく示すことである。一般的に管理職の指揮下で分業を担う公務員は分担した職務に必要な情報が与えられ、所属部課の専門性を高める努力を常に期待される。しかし、部課間や部局間の横のつながりを保障する手立てがなければ、そうした業務の分化が個別化（個々の利益集団への対応）に向かいかねない。仮に彼らが特定の規制やプロジェクトを計画し実施する際に、基本計画から読み取れる自らの業務範囲を理解できても、そのプロジェクトがもたらす都市計画上の影響、中長期的な財政見通しへの影響をただちに連想することは

次期基本計画と都市文化政策 歴史的景観と観光振興の戦略シート

難しい。経験の浅い若手職員が基本計画と都市計画、財政計画との3者関係を直ちに想起できるような視覚的な工夫があれば、自然に市民にもわかりやすい次期基本計画となると思われる。この工夫については第3章で紹介する。

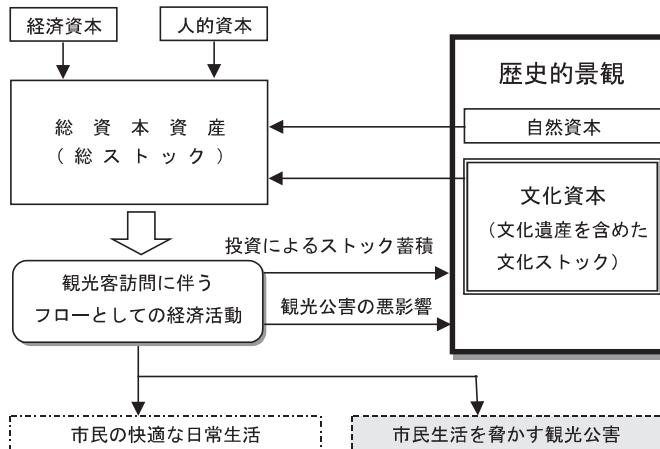
2 歴史的景観と文化観光 3種の外部者をどう生かすか

それでは、歴史的景観を含む現代都市景観（特に京町家による景観資源の創出）と京都の文化資源を生かした観光振興という二つの政策課題を組み合わせて考えよう。特に、「内向きの発想からの脱却、外部資源の活用」という次期基本計画策定をめぐる第二の課題を考えるために、3種の外部資源（外部人材）の活用という視点から検討する。

（1）観光化される歴史的景観の功罪

京都を舞台とした連続ドラマや旅グルメ番組は全国の視聴者を魅了し、京都へ誘う。この時、京都の歴史的景観は番組の素材（＝観光情報）として記録・複製・編集される。観光地側は歴史上の人物や小説を記念するイベント（例えば2008年は源氏物語千年紀）や閑散期の観光イベント（2007年3月の京都・東山花灯路は128.3万人の来場者）を開催する。はじめに観光情報のインパクトが歴史的景観に与える影響を見ておこう。

図1の通り、大量の観光客が訪問することはフローとしての経済活動を活性化させ、何らかの経済効果が結果的に京都市民の日常生活を潤わせるだけでなく、現代的な都市景観の一部に投資による文化的なストックの蓄積（例えば歴史的建造物の改修、歴史地区周辺の電線地中化、石畳化された道路）を促してきた。



Fayall, A. and Garrod, B. "Sustainable Tourism: towards a Methodology for Implementing the Concept," In Stabler, M. J. (eds.), *Tourism and Sustainability, Principles to Practice*, CAB International, p56, 1997より筆者が作成。

図1 歴史的景観と文化観光のフローとストック

しかしフロー増加分の経済活動はそれを悪化させる負荷を生じさせる可能性もある。京都の伝統文化や文化遺産に知的好奇心をかき立てられた善意の観光客の行動が歴史的建造物や歴史的環境の劣化を促し、周辺の自然環境の破壊を誘引するかもしれない。観光繁忙期の京都においても、建造物への落書き、大量のゴミ発生や交通渋滞など、観光がもたらす社会的費用は無視できない規模で生じているといわれる。

歴史的景観を含む現代都市景観は長らく都市の文化的資産として運用され、様々な社会的便益を生み出したことは間違いない。しかし、歴史的景観はその文化的ストックの蓄積を増加させているのか、その劣化が著しいのか定かではない。都市の資産になるべき歴史的景観は時に負債にもなりうるかもしれない。

次期基本計画と都市文化政策 歴史的景観と観光振興の戦略シート

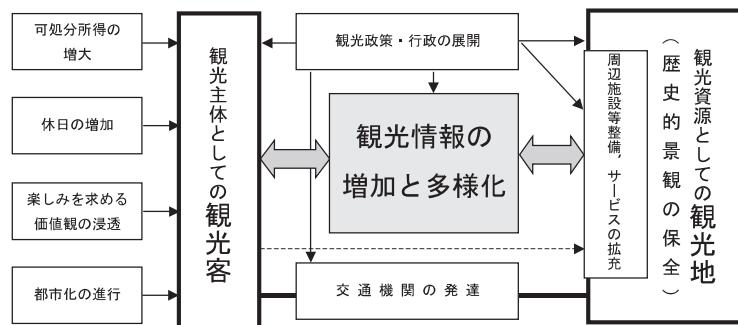


図2 歴史的景観の観光構造

(2) 歴史的景観=観光都市モデル 観光情報素材としての歴史的景観

歴史的景観を都市の資産として運用するには、行政による景観規制や地元住民による自発的なルール作りが不可欠であるが、十分とはいえない。その景観に見せられた外部者の経済活動をどのように巻き込んで、経済循環として設計できるか、池上（2005）の文化産業の三層構造論を適用しても考えてみよう。²

図2の通り、観光主体である観光客は観光対象である観光資源を訪問する。たとえば、素材としての歴史的景観は観光資源の一つであり、資源を生かして観光客の欲求を満たすためには宿泊施設などの観光施設とそれに付随する観光サービスが必要である。そしてこれらを結びつける媒介が移動手段である観光交通（道路、公共交通網など）と観光情報である。特に後者については各種メディアが発達し、世界中の観光情報が容易に得られるようになるとともに、人びとの観光に対する意欲を高めてきた。

観光旅行においては、個別施設の訴求よりもまずは観光地の選択率を

2 池上惇『文化と固有価値の経済学』岩波書店（2003）参照。

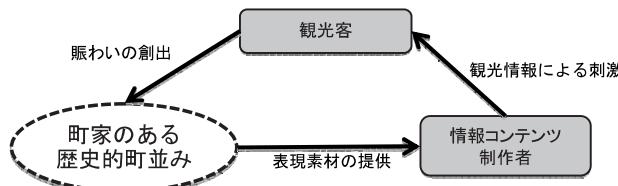


図3 歴史的景観＝観光都市モデル

高めるために、パブリシティの活用などによる都市全般のイメージ高揚というPR方法が活用される。京都の場合、世界文化遺産に指定された文化財だけでなく、市内の様々な日常風景、眺望、景色の1シーンに至るまで、その歴史的景観は何らかの映像記録・印刷物（広義の観光関連情報報財）を生み出している。旅行ガイドブックや旅番組、絵はがき、ドラマの1シーン、歴史小説、写真集、テレビコマーシャル、パソコン画面の壁紙等、ありとあらゆるメディアに京都の視覚イメージは使用される。京都の歴史的景観はまさに観光情報という金の卵を産み続けるニワトリといえる。

図3では、そうした観光情報の創造・伝達を担う外部者は情報コンテンツ制作者である。彼らは現場を取材し、本物の眺望よりも時には優れた映像や写真を撮影し、表現・編集する。いわば生活文化の場としての改築された町家やそれらの集合体としての町並みを表現の素材として活用している。そして、その情報から刺激を受けたもう一方の外部者である観光客は観光情報を追体験する場所を訪問する。インターネット情報やガイドブック片手に京都市内の町家を周遊し、町家を改造したレストランやカフェで外食するだけでなく、工房で工芸作品を購入し、体験教室に参加する。彼らの飲食や土産物の購入が観光消費に結びつき都市空間に賑わいを創出する。このことは「住みたいまち」「住み続けたいま

次期基本計画と都市文化政策 歴史的景観と観光振興の戦略シート
 ち」に「訪れたいまち」という要素を付け加えた歴史的景観＝観光都市モデル、すなわち京都市による新景観政策の基本方向の一つと考えられる。

(3) 歴史的景観＝創造都市モデル 「訪れたい街」を超えた都市戦略

前段の議論を発展させて「イノベーションや経済的な成長と繁栄は、最高水準のクリエイティヴな才能を有する一定量引きつけることができる場所で生まれている」というフロリダ（2009）の創造都市論と組み合わせてみよう。³ 町家は第三の外部者といえるクリエーターを魅了する。京都の未来像の一つとして、彼らが中心市街地に多数転入する姿を想像してみたい。ドレイク（2003）によれば、転居しがちなクリエーターは①生の芸術に触れる機会、②社会・文化的なネットワーク、③伝統に依拠した地域ブランド、④クリエーター同士のコミュニティに魅了される。⁴これを一つのプロジェクトとして次期基本計画にとりあげ、政策的に誘導できれば、中心市街地の空洞化防止という都市計画上の課題だけでなく、イノベーションの種を育むことも期待され、長い目でみれば都市財政の

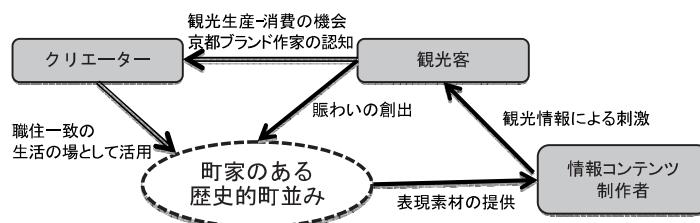


図4 歴史的景観＝創造都市モデル

3 フロリダ（井口紀夫訳）『クリエイティヴ都市論』ダイヤモンド社（2009）39頁参照

4 Drake, G., [2003] “‘This place give me space’: place and creativity in the creative industries”, *GEOFORUM* 34, pp511-524参照。

見通しを明るくする（図4参照）。

すでに現在、様々な工芸活動の担い手やものづくりの職人、芸術家、建築家など、多くのクリエーターが町家に魅了され、職住一致の場として選択している。こうしたクリエーターの外部からの転入促進にはいくつかの利点が見いだせる。第一の利点は、一般的には前近代的で劣悪な居住環境であっても、立地条件と空間利用の柔軟性から、創造活動の場としてみれば中心市街地に立地する（改築された）町家は非常に魅力的な不動産物件と映る。第二に、彼らの多くは多数の消費者（観光客も含めて）がいる京都の中心市街地で安い賃貸料金で生産販売できるという経済的動機を有する。例えば大阪市内のマンションの一室で陶芸工房をオープンするよりも、はるかに安い固定費用で陶芸家の卵は騒音などをそれほど気にしないで作業できるのではないか。第三に京都の街中で創造活動に従事すること自体が各クリエーターに「京都ブランド」というプレミアムを付加し、全国の観光客にも認知される点も重要であろう。グローバル経済に結びつく創造の場として改築した町家を政策的に位置づけ、外部から転入し活動するクリエーターの経済的リスクを軽減する産業振興的手法をとることもあわせて、いずれも制度上それほど難しくないのではないか。

図3と図1をあわせて考えると、単純な日帰り観光客数の増加は観光公害という京都における都市の負債を増加させ、歴史的景観という都市資産を目減りさせる危険性がある。この点は観光客を刺激する情報コンテンツの素材として歴史的景観を位置づける歴史的景観＝観光都市モデルの限界といえる。こうした観光振興の暴走を抑制し、長い目で見た都市成長の萌芽を育む戦略が歴史的景観＝創造都市モデルである。外部から町家に転入する多数のクリエーターは不動産としての町家の文化的価

次期基本計画と都市文化政策 歴史的景観と観光振興の戦略シート
値と経済的価値を正当に評価し、芸術文化創造の場として中心市街地の
新たな居住・利用方法を見いだす。そして多様な才能が集う空間が創造
的な生活文化の場として歴史的景観に生命を吹き込むに違いない。

3 都市計画と財政計画を組み入れた戦略シートの作成 まとめにかえて

最後に、行政の縦割りを刷新し分野横断的な市政運営に結びつく政策ツールとして、複数部局にまたがる政策課題を都市計画や財政計画とあわせて吟味できる戦略シートの作成を提案する。横軸に事業に関連する京都市の3部局（今回の2（3）で検討した歴史的景観＝創造都市モデルであれば、都市計画局、産業観光局、文化市民局の3部局）、縦軸に基本計画、財政計画、都市計画をとり、それぞれのセルに予想される効果を記入する。このシート作成は、ちょうどPPBSやゼロベース予算といった分析と実行のシステムが各プロジェクトの費用便益分析を通して複数の代替案を一覧表として示し意志決定の材料を提供したのと似ている。複数プロジェクトの比較ではなく、一つのプロジェクトに複数の部局が

| | 都市計画局 | 産業観光局 | 文化市民局 |
|------|------------------------|---------------|-------------------|
| 基本計画 | 中心市街地の活性化 | ポスト5000万人観光都市 | 京都市にふさわしい芸術支援 |
| 財政計画 | 不動産物件の品質向上 →地価下げ止まり | 観光地の新たな魅力作り | 芸術補助金からの脱却、芸術の事業化 |
| 都市計画 | 職住一致×創造活動型の京町家再生モデルの提示 | 観光客による町並みの賑わい | 芸術街区の設定 |

図5 歴史的景観＝創造都市モデルの戦略シート（筆者による例示）

どのように関係するのか、一つのプロジェクトが複数の長期計画にどのようなインパクトを与えるのかを一目で理解できるようにすることが目的である（図5参照）。

基本計画の行には各部局の基本的な目標や当該プロジェクトとの関わり方などを記入すればよい。財政計画の行には短期・長期的に予想される税収の増加、あるいは支出の抑制、あるいは間接的な市財政への貢献などを記入する。最後に都市計画の行には都市空間へのインパクトや土地利用の更新促進、景観形成等について述べる。これによって、あるプロジェクトの基本計画における位置づけを確認する際には、都市計画と財政計画の視点が必ず担保される。

一方、複数の部局としてあえて3部局（あるいはそれ以上）をあげたのは、意図的に複眼的な思考を基本計画に導入するためである。⁵各部局の業務の中には必ず文化政策的な側面が見いだせる。⁶提起されるプロジェクトに3つ以上の専門的視点（＝部局）を加えることは大変困難であるが、次期基本計画に期待される「政策の融合」には課題を多角的にとらえて考える仕組みが求められるだろう。

5 物事の複雑さを複数の視点から把握し、関係論的な見方をする複眼的思考については、例えば苅谷剛彦『知的複眼思考法』講談社+α文庫（2002）第4章参照。

6 文化政策の集中/分散アプローチについては、金武創・阪本崇『文化経済論』ミネルヴァ書房（2005）第8章参照。