



## 「都市政策」を冠した課があつた時代

折 坂 義 雄

### 序：都市政策課が置かれた時代背景

都市政策課がスタートした時代は、東京一局集中と近隣都市への大学、人口、企業流出との挾撃によって京都市の低落傾向が顕著になり、危機意識が経済界、行政の中で広がっていた。「活性化推進室都市政策（担当）課」は平成2年から6年まで京都市役所に置かれた。その名を聞いた時、名前から漂う志の大きさと共に、「活性化推進」と名付けるほど危機が切迫していることを痛感した。総勢5人の小世帯だが、法令に基づく仕事はなく、与えられたミッションは「3大流出を食い止めること」と至って単純で、関連する事業として京都駅ビル開発の窓口、平安建都1200年記念事業、地域情報化を担当した。本稿では当時の雰囲気を感じて頂くために「地域情報化基本計画」と「大学のまち・京都21プラン」、大都市の都市政策と職員意識調査の3事業の概略を紹介し、次に報告書

---

おりさか よしお 佛教大学客員教授。専門分野は、1地方分権と地域政策の形成過程2安心安全の公共政策（福祉、防災、環境）。1970年京都市入庁。民生局庶務課長などを経て1988年企画調整局都市政策課長、1997年総合企画局市長公室長、1998年保健局理事（民生局理事兼職）、1999年都市計画局住環境整備室長、2001年情報政策監京都市CIO、2003年保健福祉局長、2006年消防局長などを歴任、2008年より現職。国際共同研究Dealing With Disasters international Conference（国際防災会議）に参加、2007年9月英国NewCastleにて基調講演（消防局長として）、2008年7月英国Cardiffにて分科会報告（佛教大学客員教授として）、2009年秋ネパールで開催予定。

にまとめられたそれ以外の活動を項目のみ紹介し、まとめとして都市政策課の5年間の活動の特徴を振り返る。

## 1 地域情報化基本計画

ITが社会構造の大改革につながるという世界的な潮流の中で、自治省（当時）は各自治体に「地域情報化基本計画」の策定を求めていた。京都都市は「ハードウェアーが登場しない計画」を基本コンセプトとして、策定委員会のメンバーもコンピュータ関係者は京都大学工学部の長尾真教授（当時）だけであった。委員長は京都大学総長（当時）の西島安則先生、座長は国際日本文化研究センターの濱口恵俊教授（日本文化／故人）にお願いした。策定委員会では理念を中心に議論していただき、具体的な課題は①健康・福祉、②産業・経済、③教育・文化、④都市環境の4分科会に分け、それぞれの分野の第一線で活動している方々にご参加いただいた。最終案が平成4年3月31日に親委員会である策定委員会に報告された。ところが委員長と座長から「インパクトがない。自分たちが参加した委員会として認めることはできない」と言い渡されてしまった。その場で各分科会の座長を中心メンバーとする策定委員会を設けていただき、策定委員会開催の合間に先生方のご意見を伺いながら原稿を全面的に書き換え、平成4年7月にようやく答申をいただいた。

完成された計画では、何よりも「京都の都市特性と目指す都市像」を明らかにすることに重点が注がれ、2点に集約された。一つは「人の暮らしが息づくまちづくり」であり、二つ目は「文化・芸術・学術都市」である。答申の巻頭に寄せられた西島委員長のあいさつがこの計画の問題意識を端的に示している。「・・・危惧を抱いております。それは、一

「都市政策」を冠した課があった時代

つには本来人々に安らぎと豊かさを与えるための情報化の発達が、逆に文化の豊かな多様性を押し流して画一化し、一人一人の感性の広がりを均質化してしまうのではないかということを恐れるためであります。

(中略) 画一化を廃し自由な個性を尊重する京都市民の気質を大事にして、京都の都市像を描き、京都における地域としての情報化の目的と方向を明確にすることに力を注ぎました。この基本計画の中で、唯一具体的な事業構想として出された「情報網洛中洛外」構想は、市民の誰もが情報発信者になれるように使いやすいインターフェースでマルチメディアを扱える共通仕様を開発しようというものであった。当時の技術水準では夢と現実の境目のような構想で、京都高度技術研究所（以後ASTEMと略称）に開発が委託されたが、開発は難航した。その後、インターネットの商用利用が可能になると、ASTEMからの要請に応えて、プロバイダー事業を始めるために、京都市から年間2,000万円の助成が直ちに決定され、3ヶ月後の平成7年4月には自治体初のプロバイダーが誕生した。当時の相場の一ヶ月料金に相当する、つなぎ放題で年間6,000円という破壊的な価格は、情報網洛中洛外の開発でASTEMに充実された設備と技術者を活用するという特殊な環境によって実現された。「京都i-net」を利用した、Tシャツのオンラインショップが評判になり、日経のインターネット特集雑誌で「京都市では公営プロバイダーの格安料金のためプロバイダー業は成長しなかったがコンテンツ産業が発展した」と評価され、結果的には「情報網洛中洛外」の目的の一部分が実現された。その後、筆者が平成13年に京都市CIOとして野村総合研究所のデータセンターを見学した時、案内してくれた社員から「自分は大学が豊中で、京都i-netを使える京都の学生が羨ましかった。」という話を聞き、京都が人材創出都市として発展するために、情報通信基盤が重要である

ことを改めて認識した。情報化政策は形として見えにくいだけに、ややもすれば技術の目新しさや「世界最先端のIT国家」のような実力も戦略もない空疎な言葉に引きずられる傾向がある。しかし、京都市の地域情報化計画は、その後平成9年に「地域情報化行動計画 情報新世紀・京都21」、平成13年に「新・情報化行動計画 e-京都21」と、社会と情報技術の進化に対応して発展してきたが、基本計画に示された理念は一貫しており、策定委員会から差し戻された時は頭が真っ白になったが、当時の委員の方々の見識に改めて深く感謝するものである。

## 2 大学流出を止める：大学のまち・京都21プラン (平成5年3月)

### (1) 事前調査から京都大学センター設立まで

当時、立命館大学、龍谷大学、同志社大学がそれぞれ地元自治体の巨額の支援を受けて広大な新キャンパスを設け、さらにいくつかの大学の移転も取りざたされるという、大学都市京都にとって危機的な状況にあった。まず着手したのは現場の声を聞くために各大学を個別訪問することである。京都市に対して厳しいご意見を受け、毎日、担当者は「かないませんわ」と汗を拭きながら帰ってきた。一方では「京都市からこれだけ聞いてくれたのは初めてだ」という言葉をいただき、わずかな光明も見えた。次は人脈を広げることである。この面では立命館大学の人文科学研究所地域研究室の国際研究に参加させていただき、地域政策における大学の役割について英国、米国の研究者も交えて勉強させていただき、また、「大学都市会議」を共催してその成果を全国の大学関係者と共有する取り組みを行った。この研究会活動は舞鶴市や福知山市での宿泊を伴う開催もあり、職業上のつきあい以上の親しさと信頼感が育まれ

「都市政策」を冠した課があった時代

た。それは同時に大学側の状況をより深く理解する手がかりにもなった。このような基礎的な準備の後に取り組んだのが実態を客観的に把握することであった。このために2年目の平成3年7月には「京都の大学の現状と動向に関する調査研究」を開始した。調査研究委員会は活性化推進室長を座長に市内の大学の教員6人と企業人1人に担当の都市政策課長で構成された。大学経営体、研究者、学生を対象に大規模な調査を行い、資料とアンケートは委員会での検討を経て全7章の報告書と別冊の自由記述集にまとめられた。現状を正確に分析したこの報告書等は翌年の計画策定の確かな基盤となった。3年目の平成4年10月には「大学のまち・京都21プラン策定委員会」と、そのワーキング組織である同検討委員会がスタートした。既に、この時点では計画の目標が単なる大学振興策ではなく、地域と大学との関係を含むまちづくりに及ぶことを想定していたため、策定委員会は西島安則前京都大学総長（当時）を委員長に、現職学長6人の他、国、京都府、学生代表、経済3団体、京都市関係局長で構成された。検討委員会は実務の第一線のスタッフを主眼に、大学から教員・事務局職員7人、高等教育研究会、佛教大学四条センター所長、京都リサーチパークで組織された。

策定委員会では「長期ビジョンか行動計画か」といった基本認識に始まり、高い理念と鋭い現実性が調和した議論が展開された。検討委員会でも親委員会に劣らない意気込みで具体化への検討が重ねられた。

平成5年3月27日の策定委員会、検討委員会合同会議で決定された「大学のまち・京都21プラン（以下「21プラン」）」では、骨格になる理念が3つのビジョンにまとめられた。

その1は大学自体のビジョンとしての「大学コンソーシアムの実現」である。大学間の連携が画一化になるのではなく、個性と魅力を持つ大

学が集まることで大学連合の本当の効果を発揮できるという理念である。

その2は大学と「まち」のビジョンとしての「活力に満ちた大学都市づくり」である。大学は文化・学術面の蓄積を社会へ還元し、地域は研究者や学生が創造的な活動ができる場を作り、大学とまちの相互刺激的な関係を重視したまちづくりを目指すという理念である。

その3は「まち」自身のビジョンとしての「日本・世界に向けた学術・文化の創造・発信基地」という理念である。これは京都の大学の活動成果を京都府下や京都都市圏の知的資源として活用し、文化創造・発信の中核として京都のまちづくりを進め、さらには学術研究の国際化や留学生の急増など新しい動きを展開することによって、東京一局集中の構造を変えていく地域としての近畿圏の世界都市機能の一翼を担うというものである。

大学側の行動は京都市の想像を超えて早かった。「われわれは京都市からボールを投げられた。今度はわれわれが投げ返す番である。」という呼びかけの元に、プラン策定に関わった大学の学長を中心に大学センター準備会が発足し、21プランが決定されて2ヵ月後の5月31日には拡大準備会に発展し、7月12日には大学センター設立推進会議が京都府下の全大学・短期大学が参加して開催された。10月総会では翌年度の事業計画として単位互換講座、研究者データベースなど4つのプロジェクトが決定された。そして、21プランが策定されてちょうど1年後の平成6年3月27日に現在の大学コンソーシアム京都の前身である京都大学センターの設立総会が開催された。

これに対して京都市は平成5年2月に発表された、21プランの中間報告に基づき、平成5年度予算で共同利用施設の設置調査、地域研究助成、研究者データベースなど6つの重点事業を予算化してこれに応えた。こ

「都市政策」を冠した課があった時代  
の相互のやりとりも第二のビジョンで示された「相互刺激的関係」その  
ものであった。

## (2) 大学政策が成功した要因

大学と京都市との協働による大学政策成功の要因について様々に評価  
されているが、ここでは筆者の独断的な見解を述べる。

①「事業を引き継ぐのは易しいが、熱を引き継ぐのは難しい。」

大学センターが発足したあと、関係者が集まって反省会を持った席で  
の龍谷大学の信楽峻磨学長（当時）のお言葉である。

平成3年度の調査研究委員会以降、大学センターの発足までに関わった  
人たちのモチベーションの高さは「熱」という表現がピッタリしてい  
た。そして新しくこのプロジェクトに関係する人々を次々とその熱の渦  
に巻き込んでいった。負担金や単位互換授業など、大学内の合意形成を  
意欲的にまとめ、驚異的な早さで組織化を進めた原動力はこの「熱」だっ  
たのではないかと思う。

京都市の職員も同様であった。府内で進めた「大学施設整備支援誘導  
制度」に導入された「地区計画」という手法は今日でこそ当然のように  
思われるが、キャンパス用地の高度利用と周辺景観のレベルアップを同  
時に実現しようという、コロンブスの卵のような発想であり、建設、風  
致、建築など各専門分野の係長間の徹底した論証から生まれた。また、  
道路担当の係長は自発的に各区の土木事務所を動かして大学周辺の道路  
状況の調査を行った。

②幅広い貢献という見識

行政側は「アカデミック・インフラ」の意味を当初は大学の立地・經  
営を支援する行政の仕組みと理解していた。しかし、研究会などで先生

方と交流する中で、むしろ大学が地域に対して研究成果などの学術スタッフによって貢献することであるという正反対の発想に気づかされた。さらに21プラン策定委員会の議論の中でこの発想は進化した。大学が集積しているという、京都にしかない資源を京都市だけで独占するのではなく、京都府下、近畿圏、日本全体、さらには世界のために役立てるべきであるという発想が関係者の共通認識になり、21プランにこれが反映され、大学コンソーシアム京都の事業にも反映された。キャンパスプラザ京都の位置自体が、東西南北から近鉄京都線、JR奈良線、JR嵯峨野線、JR湖西線、JR東海道線が集まる、最高の位置にある。財政力のある大学は代償を求めるうことなく人材や校舎を提供した。大学教職員による大学運営の研究組織であるFMIXはこのことを「京都の大学政策の取り組みは“Give and Give”である」と評した。大学側も京都市側も目先のリターンを求めず、利他に徹したことが参加者の共感を呼び「熱」に感染させたのではないかと思う。

### 3 大都市の都市政策と職員意識調査

当時、横浜市の「みなと未来21構想」をはじめ、神戸市、福岡市、札幌市など積極的に都市開発を展開していた。都市の活性化のためには京都市職員自身の活性化が必要であるという問題意識から、都市政策と職員のモラールの間にどのような関連があるかを調査した。しかし調査が始まり各局にアンケートやヒアリングの協力をお願いした段階で当時の市役所幹部の一部から待ったがかかった。過去に職員の意識の調査をした際に、市会でその内容が紹介されて、これを新聞が否定的に記事にした事例があったためである。当時の室長であった井尻浩義理事が粘り強

#### 「都市政策」を冠した課があつた時代

く調査の趣旨を説得して頂いたお陰でスタートすることができた。調査チームは同志社大学、立命館大学、京都府立大学各1名の研究者で編成し、京都市および比較対象となる都市の幹部に対するアンケート調査と聞き取りによって進めた。他に例のない調査であり、政策決定のアクターの違い、各職階別の意識の違いなど、他都市と比較することで、京都市の特徴が明らかになった。

#### 4 中核企業、文化力など他の調査研究活動

①京都における中核企業の現状と課題に関する調査報告書（平成4年8月）

②京都における中核企業発展のための課題（平成5年11月）

（京都における中核企業の現状と課題に関する調査報告書Ⅱ）

高度な技術力や独自の商品開発力を持ち、京都産業の牽引者として全国、さらには世界的に活躍する企業を「中核企業」と定義し、これらの中核企業が京都市で活躍を続けることができるための条件を研究した。この成果は平成7年3月に策定された「京都市産業振興ビジョン」にも反映された。

③京都の文化力の現状把握に関する調査研究報告書（平成4年12月）

京都の重要なアイデンティティである文化力について、これまでの定性的評価を再考するため定量的な分析を行った。非情な数値に表された結果は、かねて京都の文化状況に危機感を抱いていた有識者に注目され、1996年に策定された「京都市芸術文化振興計画」の資料としても生かされた。

④京都都市圏の中核機能の強化に関する調査・研究－基礎調査（平成5

年3月)

「中心となる都市を軸に行政的な市域を越えて経済的・社会的に強い結びつきを持った一体的な圏域」(報告書引用)を都市圏と定義し、都市圏としての成長を確保する上で京都市に求められる高次機能を明らかにし、京都市の新たな役割を強化することを目的とした調査である。

⑤「京都らしさ」を考えるワーキング報告書(平成5年12月)

京都の都市特性を既成概念や権威に囚われることなく、座長の鷺田清一氏(当時大阪大学助教授)を始め、個性豊かな若手研究者によって論考を重ねた。

⑥都市政策研究所基本構想策定調査報告書(平成6年3月)

京都市が主体となってシンクタンクを設立するために、経費を含む民間との負担区分や経営見通しなどの調査を行った。

⑦京都地域におけるリカレント教育等に関する動向・実態調査報告書

(平成6年3月京都地域リカレント教育推進協議会)

⑧京都市におけるニューメディアを活用した芸術・文化の中核機能形成についての調査研究(平成6年春ART CONCEPTION INC)

⑨京都市におけるCATV事業化研究報告書(平成3年10月近畿CATV事業化研究会京都部会)

⑩京都市テレトピア基本計画書(平成7年10月情報化推進室情報化推進課)

## 5 都市政策課の仕事スタイルの特徴

### (1) 根源からの課題認識と自由闊達な討論

都市政策課の対象課題は前例がないことから、常に根源的な議論から

(90)

### 「都市政策」を冠した課があつた時代

スタートした。文化力や京都らしさといった、既成概念が強い課題は逆に根源から問い合わせことから始めた。そのために常に徹底した課内討議を重ね、深夜に至るまで声が聞こえない時がないくらい賑やかであった。2年目に向けて対象を①大学②文化③中核企業に重点化して予算要求した結果、3,000万円という思い切った調査研究費が認められたことも以後の活動に弾みを付けた。直属の上司（と隣の課）にはずいぶん迷惑をおかけしたが、「大都市の都市政策と職員意識調査」のように、どこでも率直に意見を言える環境を守って頂いたことは挑戦的な企画を進める上で何よりありがたいことであった。

### （2）共感と共済の外部資源活用

前項に掲げた調査研究で、各委員会、研究会等に参加して頂いた方の総数は187人に上る。殆どは、団体代表などのいわゆる宛職ではなく、個々にお願いした。研究会などでは行政の既成観念を外部委員に押しつけることなく、京都市の弱点は謙虚に認めながら議論に加わり、貪欲に学んだ。また資料収集、会議の設営、会議資料の準備など、実務作業は極力外部に委託したが、事前に課内で調査の獲得目標を十分煮詰めて委託先に提示した。委託先と京都市との関係は上下関係でなくパートナーであり、いわゆるWin & Winを目指した。どの委託先や研究会もこちらのコンセプトに共感していただき、質量共に期待を超える作業をこなして頂いた。また委託先からの提案でさらにレベルアップできたことが多い。中核企業の研究会は立命館大学の経済学部の研究者を中心に編成された。アンケート調査と、その結果を踏まえた各企業への聞き取り調査は時間とノウハウが必要な作業であり、経験豊かな先生方のリードなしにはできなかった。一方で都市銀行へのヒアリングは京都市が分担し、率直な

評価を聞かせて頂けた。どのような調査も調査項目の検討など各研究過程に都市政策課が加わり、課内討議の延長のような活発な意見交換がされた。「大都市の都市政策と職員意識調査」は、行政の仕組みの実体を理解しておくことが、深層部分に迫るヒアリングのために不可欠であり、先生方のご要望で実態の説明と、押さえどころをレクチャーした。他都市でのヒアリングの結果は実に充実したもので、研究者の実力を認識した。「京都の文化力の現状把握調査」を委託したシー・ディー・アイ(CDI)は全国的に評価の高いシンクタンクであり、格安の料金で、予期した以上の成果を上げたが、後日、ほとんど同じコンセプトで総合研究開発機構(NIRA)に応募し、多額の研究助成費を獲得された。研究成果は全て先生方とコンサルタントと京都市との共感と共汗による共同作品である。また、これらの研究会に参加された先生方の多くは、その後も京都市の委員等として活躍されており、新しい課題に対して実績の確かなブレーンを開拓するという意味でも成果があった。

### (3) タブーを乗り越える

当時の上司で、コンセプトリーダーであった活性化推進室長の内田俊一氏は京都駅ビル反対運動側の要請に応じて集会に出席し、「高さだけが景観ではない」と説明するなど、反対者を排除せず、論理で対話に努める姿勢には強い印象を受けた。

「大都市の都市政策と職員意識調査」は当初、当時の市役所幹部の一部にご心配をかけたが、結果的には深層を探る優れた調査結果が得られた。大学共同利用施設の構想は元々私立大学の教職員組合と関わりのある高等教育研究会からの提唱であった。他の自治体の教育に関する公共施設が特定の政治的集会に多く使われているのではないかという意見も

#### 「都市政策」を冠した課があった時代

あり、懸念の声があったが、学長先生方の熱意でそのような不安は吹っ飛び、文部科学省からも絶賛される施設になっている。

#### (4) バックボーンとなった都市ビジョン「京都市健康都市構想」

当時の京都市では田邊朋之市長の「京都市健康都市構想」というビジョンの下に同室の「計画課」を中心に新しい基本計画を策定していた。ここで「人から始まる活性化」すなわち、「まちの魅力によって多彩な人材が集まり、人の魅力によって企業が立地する」という活性化の明確な道筋が作られていった。京都市健康都市構想は理念先行的要素を濃厚に持しながらも、データの裏付けと懐の深さも備えていた。政策の基礎になる都市特性の抽出はこの「人から始まる活性化」というビジョンを軸に進められ、このため分野は異なってもバックボーンに一貫性が保たれた。地域情報化は人材創出都市の神経系統であり、このビジョンを拠り所にハイビジョンソフトの制作や京都i-netの創設など大胆な予算と人材の集中ができた。とりわけ、大学は人材集積、人材創出の中心であり、「人から始まる活性化」というビジョンは大学政策形成に理論的な正統性を与え、その確信が関係者の「熱」を媒介として21プランに結実し、大学側と京都市側の迅速な動きにつながったと言える。

#### まとめに代えて： 分権を支える地域ビジョン

今日の多くの自治体は財源と権限の移譲を伴わない分権によって赤字再建団体の脅威にさらされている。移譲は分権の最優先課題であろうが、それだけで地方は独自に経営できるのだろうか。都市政策課の時代は、「均衡ある発展」を命題とする全国総合開発計画に沿って地域開発が進

められていたにも関わらず、現実には高速道路、新幹線、橋などインフラ整備が進むほど東京一局集中、地方拠点都市への集中が加速するという矛盾が生じていた。これは地方制度が原因とは思えない。文化モデルが東京であり続ける限り地方は二流であり続け、東京一局集中は止まらない。東京のミニ版でない地域の活性化を目指すには、それぞれの地域の歴史や風土に根ざした独自の資源を求め、その地方性から高い価値を創造する必要がある。そして地域資源を生かす道筋を示すものが地域ビジョンである。

適切な地域ビジョンのない分権は羅針盤のない船であり、漂流する。指針を示し、先ずボールを投げるのは行政の役割ではないだろうか。京都市は新しい日本の文化モデルを世に問える可能性を持つ唯一の都市である。都市政策課の時代の回顧が、贅沢な時代の伝説ではなく、トンネルを抜けた向こうに京都市の展望を築くうえで、いささかでもお役に立てれば望外の幸せである。

