京都の歴史遺産保全と都市活性化[1]

同志社大学　八木 匡研究会　産業競争政策分科会

執筆者名

水野 真拓　吉川 貴子　吉澤 あかね　三浦 啓可
川瀬 雄介　北條 貴大　遠藤 友宏

２００７年１２月

[1]本稿は、２００７年１２月１日、２日に開催される、ＩＳＦＪ日本政策学生会議「政策フォーラム２００７」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、○○教授（○○大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

京都の歴史遺産保全を提唱しつつ、都市活性化を図るには、その都市景観を重視した新たな都市モデルが求められてくる。そもそも京都市の歴史遺産に財政が保全費用に充てることに経済活性化の妥当性はあるのかといった意見が出るが、加速する近代都市の人工化により、世界中の都市が歴史を感じさせない重厚感に欠けた発展都市が誕生する中で、日本においては、京都市に点在する歴史遺産の数々は歴史の重さを感じる本物の観光資源を有する数少ない都市であることから、訪れる観光客に対し、本物の文化的価値を提供することが可能なのである。

京都市の観光の目玉は歴史遺産である。京都市には文化財や名所の数は約2000にも及び、その数は全国の文化財の 11 分の 1 を占める。また、奈良市との比較でもその数は２倍であり、観光消費額は 3.5 倍である。また、海外からの観光客も約 73 万人で増加傾向にある。このようなことから、京都市が保有する多くの歴史遺産は観光にとって欠かせない存在であり、世界的にも高い評価があることがわかる。

京都は、年間観光消費額を約 4,500 億円以上もの収入を得る一方で、毎年市債を発行せざる得ない状況下にある。その原因の一つとして挙げられるのが、税収である。京都市は、原則非課税である公益法人の寺社の存在のために、固定資産税による収入が少ない上に、京都市の景観保全を理由に、大幅な企業誘致が難しく、それによる税収入は期待できない。しかしながら、京都には、日本を代表とする多くの宝や文化財があり、それを保存するために毎年一定且つ多額の支出がある。故に、この問題を考えるときに必要となってくるのが、「観光による効率的な収益獲得」といえる。京都の歴史的遺産を保全するにあたり、多額の費用がかかるのは不可避である。近代の技術を以って修復作業を行う際に、当時の建築技術で作られた趣ある寺社を現状維持することは、非常にコストがかかる。

しかし、京都市は、世界に誇れる観光都市であるから、より多くの人々に歴史的価値を理解してもらい、より多くの観光客を呼び込むことによって収益を見込むことができる。

つまり、京都に存在する寺社の保全は、非常に費用のかかるものであるが、長期的に見た場合に、保全費用を削減することなく、いかに効率的に保全費用と確保し、京都市の財政を支えていくのかが、課題になる。

分析手法としては比較分析を用いる。上記に述べた京都市の現状を理解し、海外の京都市と類似した文化都市をモデルにし比較することで、都市景観保全と都市活性化という一見相反すると思われる二つの事柄を、同時に進化させていく術を探っていく。主に都市景観保全を重要視していること、また歴史遺産を多く保全しているという観点から、イタリアのボローニャを取り上げ、モデル都市とすることにした。この都市の特徴は近代化のマイナス・イメージからの脱却をめざして文化政策を展開する状況とは異なって、良好な都市環境と経済的繁栄、そして学問の都と呼ばれるにふさわしい伝統的・学術的文化とを両立させて来ている点にある。ボローニャの文化都市としての都市活性化への政策は、行政、商工会議所、大学そして市民が芸術家や芸術団体と協力して、市民の「文化権」を確立するような文化構造を築き上げることである。日本と対照的な点は、文化施設建設のために古い建物をスクラップするのでなく、内部には新しい機能を加えるが、外観と構造については伝統的街並みを維持するために歴史的建造物の保存修復を徹底していることである。しかし、こうして作られ

た空間は単なる器に過ぎず、それを音楽、演劇、映画など文化産業へ活かせるかどうかが成功を収める鍵となる。つまり、行政による文化産業への投資ができるかである。ボローニャの発展の要因にはエミリア・ロマーニャ州経済発展公社（ERVET）からの工業支援がある。京都市への適用可能性を考えた時、財源確保にはボローニャ方式ではなく、京都市の固定資産税に着目した。寺や神社といった非課税の土地からの税収を、「将来的に観光産業が活性化すれば、生み出される利益は人々を潤し、その恩恵を最も受けるのは寺や神社である」といった観点から考えていく必要がある。

ボローニャで行われた歴史遺産の保全をしながら歴史遺産を活用する観光振興を京都市で適用すると、寺社仏閣以外の「京都らしい」景観にもその範囲を広げる必要がある。そこでボローニャでは街並み保全としてボローニャ方式といわれる歴史的街並みを修復･再生していく方法がとられた。この方法は街区単位でやることで計画の実行性をあげ、ティポロジアと呼ばれる建築類型学を修復･再生の足がかりにしてボローニャ市の主体によって行われた。ボローニャ方式で使われたティポロジアとは、増改築された建物に残る元の姿への再生の手がかりを探し出し､その部分をうまく引き出すことで元の歴史的な建造物に戻すということである。これを京都市に応用すると、街並み保全とは具体的には町屋保全となる。町屋とは古くからある庶民の住宅であり､その歴史的価値から京都市から保存対象として指定されているものもある。しかし、町屋は寺社仏閣と違って建造物単体では観光資源としての価値を十分には有さない。地区全体に町屋が連なってこそ観光客誘致に繋がる。現在の町屋はある地域に点々とあったり増改築によりその趣を失ってしまったりという状況で､地区全体が完全な町屋で構成されているのは祇園地区ぐらいである。そのため、ボローニャ方式の街区単位で事業を行う方法は京都市の町屋の修復・再生に適している。しかし、これまで述べてきたボローニャの事例にも問題点がある｡それはこの政策を公的機関が行うには財政面でかなりの負担となることである。ボローニャでは初めはボローニャ市が行っていたが、財政的な理由から民間に任せるようになった｡民間は自分たちの利益を追求し住民を半ば追い出し、その土地の収益性のみに目を向けた事業を行ってしまった。生活観のない町屋では昔からずっと人が住み続けているという過去と現在の融合が感じられなくなってしまい価値を損なう。また住民無視の事業は市民の反対から成功しにくい。このような観点から、京都市が事業を行うという前提で民間からの資金注入の方法を検討する必要がある。

以上を踏まえ政策提言として①市債発行による資金調達②寺社仏閣経営の委譲による資金調達を提言する｡①の市債発行による資金調達とは歴史的遺産保全などにかかる費用を賄うために京都市が市債を発行し､その市債発行によって集まった金によって歴史保存と再開発を兼ねた都市活性化を進めるというものである｡今までなかなか手が回らなかった観光資源への投資により京都の観光客などの増加が見込め､したがってそれによる利益が期待できる。市債発行にあたっては京都市のプライマリーバランスに着目した。京都市は平成 18 年度のプライマリーバランスは均衡を堅持している。これは、市債による資金調達によってなされた事業によって十分な収益が見込めるなら市債を発行することが可能になるということである。また､②寺社仏閣経営の委譲による資金調達とは寺社仏閣の収益性を高めるというものである。これは京都市の土地開発公社が寺社の土地、建物を寺社から借りて、寺社に地代を払いながら土地開発公社が運営することによって寺社仏閣の収益性を高めるというものである｡運営する土地開発公社の収益は京都市市債購入資金にあてられ京都市の財政を潤すのに役立てる。

今述べた政策提言によって資金調達が可能になり都市活性化へ向けてその資金を活用することができる｡京都市においてもボローニャと同様に歴史遺産を活用することで開かれる祭典に訪れる観光客は増加する。点在する寺社を活用した音楽祭、個展などを開催し、京都市を賑わすことが可能であれば、歴史遺産の保全と都市活性化の共生が実現するのである。

目次（論文構成に応じて自由に章立てをしてください）

はじめに

第１章　京都市観光政策の意義

第1節　京都市の観光客数の変化

第2節　京都市観光地の現状

1-2-1　京都市の歴史遺産　～奈良市との比較～

1-2-2　財政

第3節　問題意識

第２章　比較分析

第1節　京都市とボローニャ市

第2節　モデル都市としての要件（京都への適応可能性、適用範囲）

2-2-1　財政確保

2-2-2　市民の理解

第3節　景観保全（ボローニャ方式）

第4節　ボローニャ方式の課題とその解決

第３章　政策提言

第1節　市債による資金調達

第2節　京都市のプライマリーバランス

第3節　寺社仏閣経営の委譲による資金調達

第4節　資金の用途

第5節　まとめ

参考文献・データ出典

《参考文献》

- 京都市産業観光局商工部経済企画課（2005 年）『京都商工情報　166 号』京都市産業局
- 独立行政法人 国際観光振興機構（JNTO）事業開発部（平成 19 年）『JNTO 国際観光白書 －世界と日本の国際観光交流の動向－』国際観光サービスセンター
- 玉村和彦（平成 15 年）『パッケージ観光論』同文舘出版株式会社
- 根本祐二（1992 年）『テーマ・パーク時代の到来　魅力ある地域創造のニュービジネス』ダイヤモンド社
- 粟田房穂（2004 年）『ディズニーリゾートの経済学』東洋経済新報社
- 中谷礼仁（2001 年）『住宅建築』建築資料研究社

《引用文献》

- 独立行政法人 国際観光振興機構（JNTO）事業開発部（平成 19 年）『JNTO 国際観光白書 －世界と日本の国際観光交流の動向－』国際観光サービスセンター、P161~162
- 京都市産業観光局商工部経済企画課（2005 年）『京都商工情報　166 号』京都市産業局、P42~46

《データ出典》

・京都市観光振興政策に関する提言～京都文化を視点とする新たな観光戦略をめざして～（平成 15 年）『http://www.kid97.co.jp/komeishikai/h15kanko_all.pdf』公明党京都市会議員

- 京都市の財政事情について（平成15年）
  『http://www.city.kyoto.jp/sogo/seisaku/tennkenn/s1-siryo5.pdf』京都市理財局

・京都市ホームページ『http://www.city.kyoto.jp/koho/ind_h.htm』

・ボローニャ県公式ホームページ『http://www.japanitalytravel.com/banner/bologna/top.html』

はじめに

京都の歴史遺産と都市活性化を考えるのであれば、まず都市活性化とは何かということの定義づけが必要である。

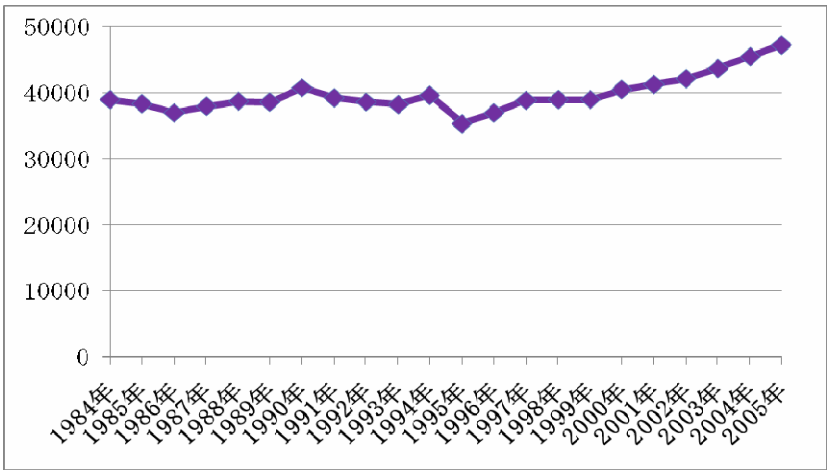
歴史遺産との共生を考えるのであれば、京都市に点在する歴史遺産の保全を生かした都市の活性化が必要である。つまり歴史遺産の保全がどういった経済的価値、文化的価値を生み出し、その価値を提供することによって、魅力ある京都の町並みが実現し、観光客の増加にも繋がるのかというところに論点が定まる。歴史遺産の保全は発展する人工都市との差別化を可能にし、20 年 30 年先の世代にまで、その文化的価値を提供することで京都市に観光目的で訪れる価値が見出されるのである。都市活性化とは何かとういうことを考えるのであれば、それは京都市に点在する歴史遺産の文化的価値を提供することであり、その町並みの雰囲気や、歴史ある観光資源を一目見ようと訪れる観光客の増加が京都市の文化的価値の底上げに繋がり、その実力を十分に発揮することで、経済活性化に繋がるということにもなる。今回都市活性化について研究するポイントは京都市の歴史遺産の保全にある。京都市の歴史遺産保全は将来的な都市活性化に繋がるのか、まず京都市の歴史遺産の保全を推進する意義を明らかにし他国での類似モデルを比較分析し、浮き出てくる京都市の問題を明らかにした上でその課題を解決するための政策を掲げていく。

第1章　京都市観光政策の意義

第1節 京都市の観光客数の変化

京都に点在する多くの歴史遺産は世界文化遺産にも登録される世界的価値を有するものが多い。世界的にも知名度を誇る京都の文化的遺産の数々の魅力は海外の観光客にも興味を抱かせ、これまで多くの海外観光客を呼び込んだ。

下記の図は京都市の観光客数の変遷を示すものである。京都市の観光客数は歴史を辿ると、変化がみられる。1960～75 年にかけては急上昇を続け倍増し、観光産業は大いに活性したが、2000 年までは横ばいを続け、近年国内旅行が活況し、京都市の打ち出した観光政策により、増加傾向にある。



第2節 京都市[1]観光地の現状

１－2－1　京都市の歴史遺産　～奈良市との比較～

しかし京都市は 2001 年､年間観光客数 5000 万人の達成を目標として掲げ､「おこしやすプラン２１」を策定するなど、京都市観光推進のため、経済活性化のために施策を打ってきた。

また、海外からの観光客誘致を強化するため、2006 年の８月に、韓国・ソウル、中国・北京、オーストラリア・メルボルンの３カ所に「海外情報拠点」を設置した。さらに、2007 年 4 月には、米国・ロサンゼルスと台湾・台北の２カ所にも新たに拠点を開設した。各海外情報拠点は、主に京都観光の情報発信や、旅行代理店向けのセミナーなどを行っている。

京都における観光産業とはどのようなものであるか。また、京都の何が観光産業の発展に寄与しているのかを検証してみたい。まず、観光の定義を、国、地域の優れたものを受発信し、人、もの、情報の交流を図り、国、地域の発展を促進するものとする。地域産業の持つ個性、ポテンシャルを活用した観光産業を推進することにより産業活性化、文化振興、国際化など多面的な効果を生み出すと考えられる。京都は日本の文化の集積地であり、もっとも日本色を色濃く表している地であるといえる。それは、日本の歴史の中で古くから都が築かれ､平安時代から近年までずっと変わることがなかったことから数々の日本文化の痕跡が残っているからである。資料１，２，３は京都市の特徴である文化財および史跡の多さを表している。

資料１　京都市における重要文化財、重要無形文化財、重要有形民族文化財、

重要無形民族文化財の数
（単位　件）

年　次	重要文化財								重要無形文化財	重要有形民俗文化財	重要無形民俗文化財
	総数	建造物	絵画	彫刻	工芸品	書跡，典籍，古文書	考古資料	歴史資料			
平成 14 年	1,747	198	441	267	148	673	11	9	12	2	6
15 年	1,757	198	441	270	150	677	11	10	14	2	6
16 年	1,764	198	441	274	148	681	12	10	14	2	6
17 年	1,804	200	448	282	159	692	13	10	14	2	6
18 年	**1,812**	**200**	**449**	**283**	**160**	**696**	**14**	**10**	**14**	**2**	**6**

[1] 京都市公式ホームページ『http://www.city.kyoto.jp/koho/ind_h.htm』

資料：京都市文化市民局文化部文化財保護課
注）()は京北分再掲。重要文化財の件数には国宝の件数を含む。重要有形民俗文化財中，祇園祭山鉾は中京区に，重要無形民俗文化財中,祇園祭山鉾行事は下京区に，六斎念仏は右京区にそれぞれ１件と数えた。

資料２、京都における国宝の数
（単位　件）各年４月１日

年　　次	総数	建造物	美術工芸品				
			絵画	彫刻	工芸品	書跡，典籍，古文書	考古資料
平成 14 年	207	38	44	29	12	82	2
15 年	210	40	44	30	12	82	2
16 年	211	40	44	30	12	83	2
17 年	211	40	43	30	13	83	2
18 年	**211**	**40**	**43**	**30**	**13**	**83**	**2**

資料：京都市文化市民局文化芸術都市推進室文化財保護課

資料３　京都における史跡、名勝、天然記念物

年次	総数	特別史跡及び特別名勝	特別名勝及び史跡	史跡及び特別名勝	特別名勝	史跡	史跡及び名勝	名勝	名勝及び史跡	天然記念物
平成14年	87	3	1	5	3	35	5	24	6	5
15年	87	3	1	5	3	35	5	24	6	5
16年	89	3	1	5	3	36	5	25	6	5
17年	90	3	1	5	3	36	5	25	6	6
18年	**90**	**3**	**1**	**5**	**3**	**36**	**5**	**25**	**6**	**6**

資料：京都市文化市民局文化芸術都市推進室文化財保護課

資料1,2,3から見て取れるように、京都市には約2,000もの重要文化財、国宝、史跡等があり、その数は年々増加傾向にある。この数字を京都よりも古くから文明が栄えた都市であり、今なお多くの歴史遺産が現存する奈良市[1]と比較してみる。

資料４　奈良市内にある文化財（平成17年度）

区分			総数	国宝	重要文化財	重要無形文化財	重要無形民俗文化財・重要有形民俗文化財	特別史跡・特別名勝・特別天然記念	史跡・名勝・天然記念物	県指定文化財	市指定文化財
総数			1,002	125	588	1	5	4	36	##	121
有形文化財	建造物		163	30	73	-	-	-	-	37	24
	美術工芸品	絵画	115	10	65	-	-	-	-	11	29
		彫刻	313	45	213	-	-	-	-	32	23
		工芸品	159	27	113	-	-	-	-	12	7
		書跡・典籍・古文書	124	9	104	-	-	-	-	7	4
		考古資料	23	4	14	-	-	-	-	1	4
		歴史資料	11	-	6	-	-	-	-	2	3
無形文化財			2	-	-	1	-	-	-	1	-
民俗文化財	無形民俗文化財		13	-	-	-	3	-	-	7	3
	有形民俗文化財		11	-	-	-	2	-	-	3	6
記念物	史跡		39	-	-	-	-	2	25	5	7
	名勝		7	-	-	-	-	1	6	-	-
	天然記念物		22	-	-	-	-	1	5	5	11

※合計件数が国宝及び重要文化財の各件数の和と一致しないのは、１件に国宝・重文の両方を含むものがあるためである。　（資料：奈良市文化財課）

奈良市の重要文化財、国宝、史跡等は約 1,000 存在し、京都の 2000 という数の半分にとどまっているのが資料４から分かる。国内における文化財の数は約 22,000 ほどであるが、その１１分の１が京都市にあり、そのために年に 47,271,000 人（平成 17）もの観光客が訪れるが､京都と同じく他府県よりも歴史遺産が多くあり観光都市としての側面も京都市と同じくらいある奈良は 13,468,000 人（平成 17 年）という結果である。このように、京都市は奈良市に比べて文化財の数が２倍であり、観光客数は３．５倍であるという資料から、文化財の数が観光客数になんらかの影響を与えていると考えられ、京都市にとって 2000 を越える歴史遺産は観光資源として観光産業に大きく貢献していることがわかる。

[1]奈良市観光情報センターホームページ『http://narashikanko.jp/』

資料５　国籍別外国人観光客数

	平成 14 年		平成 15 年		平成 16 年		**平成 17 年**	
	宿泊者数	割合	宿泊者数	割合	宿泊者数	割合	**宿泊者数**	**割合**
総数	480,828	100.0	450,433	100.0	543,676	100.0	**729,830**	**100.0**
ｱﾒﾘｶ合衆国	130,785	27.2	128,373	28.5	167,996	30.9	**226,247**	**31.0**
台湾	71,163	14.8	50,448	11.2	79,920	14.7	**102,176**	**14.0**
韓国	51,929	10.8	54,502	12.1	42,950	7.9	**54,737**	**7.5**
中国	29,331	6.1	28,377	6.3	31,533	5.8	**40,141**	**5.5**
イギリス	26,446	5.5	24,774	5.5	27,184	5.0	**36,492**	**5.0**
ｵｰｽﾄﾗﾘｱ	19,714	4.1	21,621	4.8	27,727	5.1	**32,113**	**4.4**
フランス	12,982	2.7	17,116	3.8	25,009	4.6	**29,923**	**4.1**
ドイツ	15,867	3.3	17,567	3.9	21,747	4.0	**27,734**	**3.8**
香港	22,599	4.7	12,612	2.8	11,961	2.2	**19,705**	**2.7**
カナダ	10,578	2.2	11,261	2.5	14,679	2.7	**18,976**	**2.6**
その他	89,434	18.6	83,782	18.6	92,970	17.1	**141,586**	**19.4**

資料５からも分かる通り、近年ではグローバル化の波に乗り外国からの観光客も増えてきた。文化の魅力で観光客を引き寄せ、国際観光都市として京都を活性化させるチャンスである。特徴としてはアメリカからの観光客が多いのと、韓国、中国からの観光客も増えてきている。外国人観光客が増えることによって、市場が広がり経済が活性化することも予想できる。また、それと同時に外国人観光客に分かりや標識やパンフレットなど改良しなければならなくなることも多々あると思われる。

資料６　観光消費額（単位　消費額＝１００万円　１人当たり平均＝円）

年次	総　　数	
	消　費　額	１人当たり平均
平成 13 年	443,996	10,745
平成 14 年	444,699	10,544
平成 15 年	479,405	10,960
平成 16 年	534,806	11,743
平成 17 年	**595,591**	**12,600**

資料：京都市産業観光局観光部観光企画課「京都市観光調査年報」

観光客が京都観光に際して使ったお金である観光消費額は 5956 億円で、京都市の平成 17 年度の歳出 6720 億円に達する額である。この観光消費額は京都市の税収や観光産業に携わる人々を潤していて、仮に観光産業が衰退し現状のような観光消費額が得られなくなってしまうと京都市は成り立たなくなってしまう。

1－2－1　財政

財政について触れる。京都の観光産業をクローズアップし、年間観光消費額を調査したところ、4500 億円にも上るが、京都市の税収は他の政令指定都市と比べて少なく、観光に費用を回せていない現状がある。この問題の中には「観光による効率的な収益獲得」がなされていないという現状がある。京都市は原則非課税である公益法人の寺社の存在のために固定資産税による税収が少なく、景観保全のために大幅な企業誘致は難しく企業誘致による税収入などが期待できない、また文化財の保存のために毎年一定の歳出が発生する。しかしその寺社は歴史的な文化財の保全という観点から取り除くことは出来ない。京都市は沢山の寺社の保存を国から任されているといっても過言ではないからだである。

第３節　問題意識

京都の歴史遺産保全を実行するにあたり、費用がかかるのは当然である。近代の技術を以って修復作業を行うにしても、当時の建築技術で作られた趣ある寺社の数々を現状維持することは、ビルを建て替えることよりも、非常に費用がかかるのがわかる。

上記に示したが、京都の歴史遺産が全国的にみても世界に誇れる観光地であることは確かであって、観光地が有する意義を最大のものとするために、人々の観光地旅行を促し、また海外からの訪日旅行を促し、交際相互理解を深め、観光による交流人口を増やしていくことが必要である。日本の代表的な観光地である京都が、海外に向けて観光産業をアピールしていくためには、現存する歴史遺産の保全は必須であり、その歴史的価値を理解してもらうことは、これからの観光産業を国際競争力の高い魅力あるものへとさせていくのである。

つまり、京都に点在する寺社の保全には非常に費用のかかるものではあるが、長期的に見た場合に保全費用を削減することはせずに、いかに効率よく保全費用を確保し、京都市の財政を支えていくかが、課題となる。

第2章 比較分析

上記に述べた京都市の現状を理解し、次に分析の方向性として国際比較を行う。これは京都市に存在する様々な観光産業のこれからの課題を解決するのに、海外の京都市と類似した文化都市をモデルにし、比較分析することが必要と感じた。

海外の都市を選ぶ基準として、主に都市景観保全を重要視していること、また歴史遺産を多く保全している都市を選ぶことが判断材料となった。今回、イタリアのボローニャを取り上げ、その都市モデルを分析し、京都市の文化産業に適応出来るのかを考える。多くの都市が経済的衰退と荒廃、近代化のマイナス・イメージからの脱却をめざして文化政策を展開する状況とは異なって、良好な都市環境と経済的繁栄、そして学問の都と呼ばれるにふさわしい伝統的・学術的文化とを両立させて来ている点にボローニャの特徴がある。

ジェイコブズが「創造都市」と賞賛したイタリアのボローニャは、世界最古の大学を擁する歴史都市でありながら、たえず新たな芸術や思想、そして産業を創造する力に満ちた「創造都市」として注目されている。

第1節 京都市とボローニャ市

ボローニャはイタリアのエミリア＝ロマーニャ州にある県で（イタリアでは国のあとに州・県・市町村の順に組織があり、イタリアの州は日本の都道府県、県は市町村である）、歴史と文化が現存する都市であり、古く中世の時代からヨーロッパの主要都市として栄え、現在でもヨーロッパの 40 以上の都市と鉄道で結ばれる交通の要所となっている。また、世界最古の大学としても有名なボローニャ大学が 11 世紀後半に創立されたほか、世界でもトップクラスの水準を誇るボローニャ歌劇場も、市の中心部にある。

一方この街は、歴史的市街地の保存と再生の取り組みの先駆としても世界的に有名であり、2000 年には「欧州文化都市」の一大文化イベントである「ボローニャ 2000」の取り組みを行政、商工会議所、大学そして市民が芸術家や芸術団体と協力して成功させた。

「ボローニャ 2000」の総合的な目標は、市民の「文化権」を確立するような文化構造を築き上げることにおかれ、その際、重点は、①若い世代の市民の積極的な参加を図る、②市民の文化消費のレベルを上げるにとどまらず「文化の生産と創造的発展」をめざす、そして、③文化的観光都市としてのボローニャの地位を確立することにあった。主要プロジェクトについてみると都心に「2000 年の創造的な文化空間」を創出するため、ボローニャ市が 1,700 億リラの資金を投入し、300 のコンサート、230 の展覧会、260 のコンベンション、125 のラボラトリー等、合計 2000 時間に及ぶイベントと文化施設の整備を行った。

ここで、日本と対照的な点は、文化施設建設のために古い建物をスクラップするのでなく、内部には新しい機能を加えるが、外観と構造については伝統的街並みを維持するために歴史的建造物の保存修復を徹底していることであり、文化財を保存して、伝統職人の仕事を作り出す一方で、「過去との対話」の中から新たな文化創造をめざしている。例えば、市の中心部、マッジョーレ広場に隣接する旧株式取引所は保存修復工事により、外観はそのままに、コンピュータ・ネットワークにリンクされた 900 以上の座席をもつ、イタリア最大のマルチメディア図書館として生まれ変わる予定である。工場の再利用で注目されるのは旧タバコ工場跡に出現した視覚芸術と演劇のための「創造空間」である。この区域には、工場のほかにも、古い運河と港や塩の貯蔵庫、旧パン製造所などの近代産業遺産があるが、改修工事にあたって、当時の建築様式への復元が合わせて進められている。ここには、市立フィルム・ライブラリーが新設されることになり、教育講座や映画関係資料を復元した資料館も併設され、また、特別顧問で著名な哲学者であるウンベルト・エーコが指導するボローニャ大学コミュニケーション学科の新校舎、芸術性の高い映画を上映するための市立映画館、視覚芸術および演劇資料館、音楽および演劇学科の学生のための音楽・演劇・映画・ビデオ用ラボ、そして若手芸術家のためのスタジオが開設される。もちろん、これらの文化施設はいわば「器」に過ぎず、文字通り文化の創造的発展に活用し、新たな文化産業を創造するためには、行政が若手の芸術集団との間で国際演劇祭・映画祭・音楽祭などを通じて進めているコラボレーションの成否が大きな鍵をにぎっている。

また、ボローニャは自動車・オートバイ産業の中心地でもある。有名なメーカーが存在するだけでなく、自動車やオートバイの興味深い博物館やコレクションが多くある。農業の機械化を促進し、充実した機械専門学校が何十年もの間専門技術者を労働市場に送り出している。その他、ボローニャは「パッケージ・バレー」と呼ばれ、包装機械製造業者を中心とした機械産業の集積が形成されている。様々な規模の企業が専門分野を持ち、顧客から高い要求に応えられる優秀な技術者を中心に、その後に連携しあいながら生産活動を行うことで、地域全体として高い競争力を維持している。

このようなボローニャのような古い町並み、文化が多く現存している都市が発展を遂げた理由は、エミリア・ロマーニャ州経済発展公社（ERVET）が工業インフラの整備や産業特性に応じたセンターの建設（情報収集・商品開発支援）、そしてバーチャル工場による零細企業のコンピュータ・ネットワーク化を支援したことと、ボローニャ自身がボローニャ方式の都市景観保全、演劇の振興といった文化・観光政策を打ち出したからである。

ボローニャ 2000 の取り組みがなされた 2000 年 1 月～6 月にボローニャを訪れた観光客は 11.15%増、学校の団体旅行等を含めると、その 増加率は 15～20%に上る。観光客の内訳を見てみると、過去に比べ、芸術に興味を持ち、またボローニャを訪れたい、と答えた若者と外国人の増加（1999 年上半期に比べると、外国人観光客は 8 万 4 千 人、約 27%増）が目立つ。ボローニャ 2000 はボローニャの文化都市としての魅力を最大限に発信する機会となり、最新のシステムを採用しながら歴史遺産活用した取り組みを行った先進的な都市として現在でもイタリア国内外問わず高い評価を受けている。

第2節 モデル都市としての要件（京都への適応可能性、適用範囲）

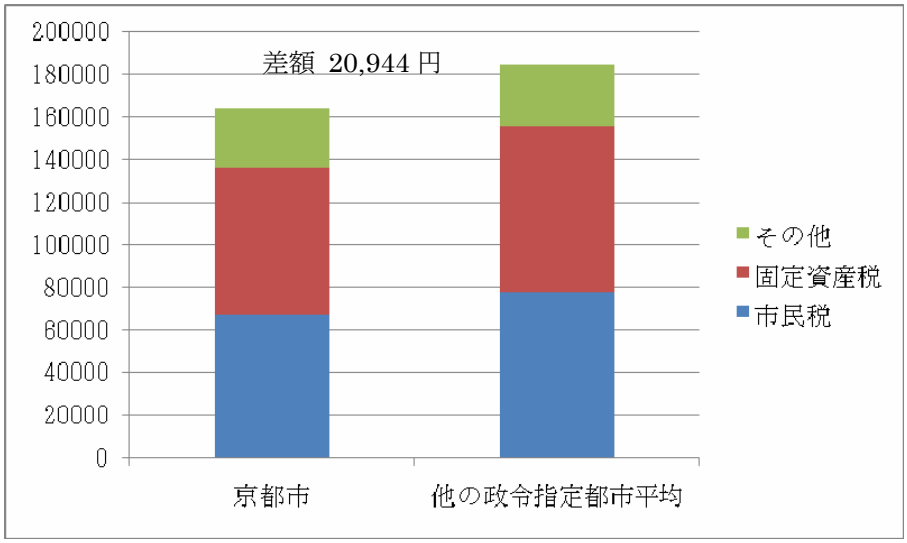
ボローニャは産業発展とともに文化歴史保全も成し遂げた。これが京都市にも適用できるかを考えてみる。京都の現状から導き出される適用要件としては、①財政圧迫の回避　②市民の理解がある

2－2－1　財政確保

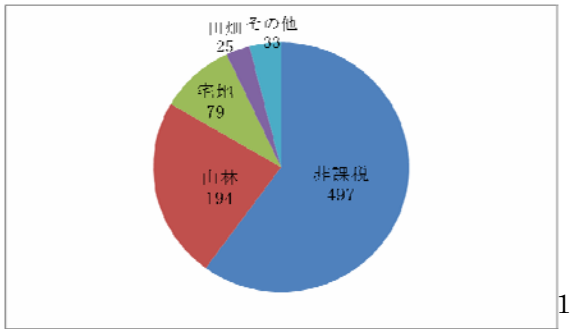
ボローニャの発展の要因にはエミリア・ロマーニャ州経済発展公社（ERVET）からの工業支援がある。京都で言えば、京都府が京都市へ財源注入をしているわけであるが、他府県と比べて京都市は「京都府の県庁所在地」という性質は薄く、これまで独立した都市として時には府と対立してきた。このことから、京都府からの財源は期待できないと判断する。

そこで、京都市の収入となる「固定資産税」に着目する。京都市の税収が少ない要因はいくつかあるが、その中でも、京都市内には非課税の土地（神社仏閣，学校敷地など）が多いことに加え，課税対象でも評価額が低いもの（山林や古い木造家屋など）が多いことから他の政令指定都市と比べて固定資産税が少ないことが顕著である。

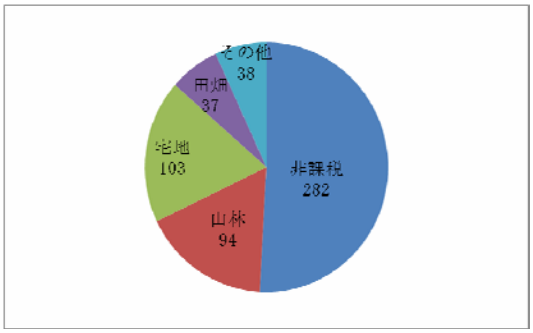
市民一人あたり市税収入（平成 17 年度）決算



京都市



他の政令指定都市平均



しかし、京都市の税金が投入された公共施設・公共交通等を使用している人々には神社仏閣へ訪れる観光客や京都市内に沢山ある教育機関に帰属する人々ではないだろうか。このことから、非課税であってもある程度、納税義務があるはずであると考えた。これが実現すれば観光客の円滑な誘導を可能とするインフラ整備もできる。

ここで問題となるのが、法律で非課税であるはずの土地の所有者が課税義務を負ったときの反応である。この問題については 1.2.2 市民の理解 で述べる。

2－2－2　　市民の理解

上記に示したように財政確保に関しては市民の理解が必要である。京都では市民の理解が得られず失敗した例がある。それは「古都税」と呼ばれる神社仏閣の収入である拝観料の一部に税金を課すというものであったが、これに京都でもっとも勢力のある神社仏閣団体が猛烈に抗議をし、拝観停止といった抵抗策を打つといった混乱を招いた。結局、「古都税」は廃止された。このような失敗例から見ても、市民の理解を得るのはかなり難しいといえるが、将来的に観光産業が活性化すれば生み出される利益は人々を潤す。神社仏閣などはその恩恵を一番に受けるはずである。長期的な目で見てもらう必要性があることは確かであろう。

第３節　景観保全（ボローニャ方式[1]）

観光客から京都が求められている景観とは所謂、「古い町並み」である。そこで、現在の京都市では、「町屋」と呼ばれる昔の民家の保全方法が課題となっている。京都市で「町屋」の保全が叫ばれ出したのは近年であり、現存している「町屋」は数少なくなってしまった。また、市内に花折断層がある京都市では地震発生の可能性が高く、「町屋」がその揺れに耐えられるかは疑問視されている。過去、ボローニャも京都と同じく工業化にともない景観保全・維持についての問題を抱えていた。そこで考案されたのがボローニャ方式である。ボローニャ方式とは、簡単に言えば、歴史的中心街の古い住宅を市が買い上げ、内部を改修し、庶民向けの公営住宅として再生する。出来ないものは、建て替える。建物、まちなみを保存し再生するのと庶民が住み続けることを同時に実現する。その建替の際に、 歴史的な町並みの雰囲気を再生するためにティポロジア（類型学）という民家調査による建物の類型化を参考にしています。その内容は、都市を観光や文化にかたよった特殊な地区にしてしまうのではなく、歴史的な雰囲気を残しながらも、市民が快適に住める住空間を目指すというものです。パリのマレー地区などでは修復後に家賃が上がり元の住民が追い出されるということがすでに問題になっていたためボローニャでは一歩進んだ都市整備がなされたのです。

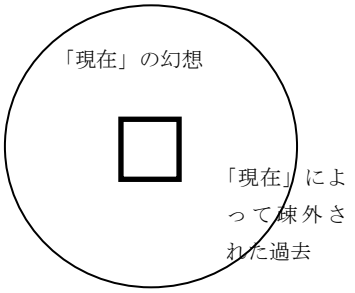
≪ティポロジア（類型学）≫

現在、京都市の「町屋」保存を考える際には、古い建物の集合体である「都市」あるいは「地区」というものの「保存」に関しては、 個々の建造物の積み上げでしかない、 という

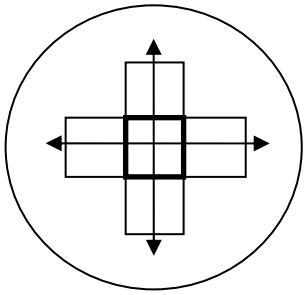
[1] 星野まりこ『ボローニャの大実験　都市（まち）を創る市民力』講談社

程度にしか理解されていない。そのため、かなり老朽化が進んだ「町屋」であっても修復という手段がとられている。しかし、建物の骨格からといった大がかりな修復には新しく建築するよりもコストがかかる。そこでティポロジアという手法がある。

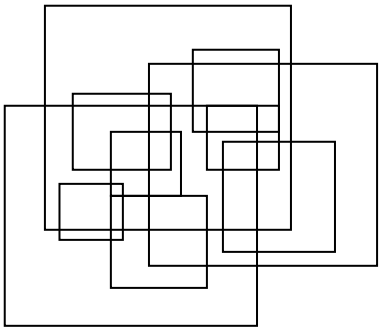
ティポロジアとは、「現在のイメージは直前からはるか昔までつながる事物のネットワークによって生み出されてくるものなのである。現在には始めから分かちがたいかたちで過去が入っている」と考える説である。「現在にははじめから分かちがたいかたちで過去が含まれている」のだから、その過去の部分を引き出してあげれば歴史的な町並みが再生されるということだ。



「現在」と「過去」



類型的歴史、事物の現前的ネットワーク



ティポロジア的都市認識の完成

ボローニャ方式でのティポロジアの応用は街区単位に一つの事業として一気に再生するというものだ。都市組織はほぼそのままに、その上の建築が類型的に進化していくのだから、その進化の仕組みを正しく理解し、進化の過程に上手に入りこむ建築設計手法をとれば、建替えても地区全体が保存できるという考えに立ち、修復不可能な建築物に関してはその区画と調和がとれるように旧建築物の歴史に合った建て直しをして行く。

このやり方は古い構造物の保全という意味では適切ではないが、実質的に修復困難な町屋など、神社仏閣と違い個々の存在だけでは集客数が少ない建築物には有効である。町屋を訪れる人はその建造物としての価値を愛でにくるのではなく、町屋界隈の「趣（おもむき）」を求めて訪れるのだから、ボローニャ方式でのティポロジアの応用は合理的である。

この手法を使った町並み保存・再生の手順は、まず「過去から現在のプロセスを追う」、具体的には古い不動産関連の史料などを徹底的に活用して、建物の歴史的、時系列的な特徴を明らかにする。次に「現在を過去からの派生の集合として認識する」とあるが、新築でないある程度年月が経った建物は増改築の痕跡があり、現在に至るそのプロセスを把握するこ

とで､歴史的町並み再生に要らない部分要る部分に分けることが可能となるということである。外から見える建物自体に歴史的価値がなくても、部屋割りや土台、土地の区割りに町並み保存・再生につながる価値がある場合もある。そういった部分だけ残し、あとは改築してしまうが、ここで重要なのは街区ごとに一事業として行うことである。町並み保存・再生は一つの建物を対象に行ってもなかなか進まず､保全地域全体を一つの事業として行ってもすべての住民の理解を得るなどに時間がかかってしまい計画倒れになりかねない。よって、地域を区間に分けて区間ごとに一気に行うことが効果的である。。

第４節ボローニャ方式の課題とその解決

当初、ボローニャ方式は公共政策として立案された。しかし、実際は現在のボローニャの景観保全事業を担っているのか民間である。民間企業にはそこに住んでいた人たちに住みつづけてもらおうという社会的保存の側面はなく、地価、住宅価格高騰のために市民の郊外流出を招いている。このようなことが起こった要因は、このボローニャ方式にはお金がかかりすぎるからである。ティポロジアの調査は、街に行って民家の図面を描き起し、 それを分析して町並み調査報告書をつくるという作業を伴い、建物の買い取り、改修にも費用がかかる。

しかし、私たちが打ち出す町並み保全は、町屋がモニュメントのように観られる対象としてただあるだけでなく、そこに住む人々がずっと同じように住み続けられる「生きている」町屋、「生きている」町並みの保全である。どんなに建物が保存されてもそこに住む人々が日常生活を営めないようになっては魅力が薄れる。過去と現在の融合があってこそ歴史遺産の価値は増すからだ。また、京都市の観光振興は誰のためか？と考えた場合、もちろん市民のためであり、その市民が住居から追い出されてしまうような政策はその目的に背理する。そこで、ボローニャ方式に限らず観光振興のためのさまざまな取り組みに対して、財政難のために民間からの資金注入は不可欠であるが、企画から実行に至るまで公的機関がやるべきだ。具体的には、その地区の家主（工場主など）に補助をしてガイドラインに沿って建て替えさせるということである。

第3章 政策提言

1 章、2 章で京都市の歴史遺産保全を推進していく意義、またその保全方法を述べた上で、保全に必要な資金調達方法をこの章で述べる。市債による資金調達、その発行可能性、調達可能性を述べ、その資金の用途を提言していく。

第1節 市債による資金調達

ボローニャ方式を参考にした政策を進めていく上で問題となるのは金銭的問題である。したがって、政策を進めるにあたって、そのための資金調達が必要である。その資金調達の方法として京都市が歴史遺産保全・都市活性化のために市債発行を考えることができる。これは、京都市が市債を発行し、その市債を民間の企業などが購入することにより、京都市は政策を進めていく財源を確保することができるというものである。最近の地方債をめぐる動向の一つとして、「住民参加型市場公募債」、いわゆる「ミニ公募債」の発行が増加してきている。総務省によると、平成 17 年度には 108 件、総額 3,445 億円が発行され、平成 16 年度から比べておよそ５％の伸びを示すなど、増加傾向にある。こうした増加の背景には、国債よりも利率が高めに設定されるなど、超低金利のもとで運用先に悩む個人投資家などに受け入れられている点がある。したがって、地方自治体の資金調達手段の一つとして市債発行することは有効である。この市債発行にあたって、単に資金調達手段の多様化ということのみならず、京都市の提供するさまざまな観光サービスとそれを支える財政負担の関係をより明確にするということである。

京都市はその財源を利用し、ボローニャ方式を参考にした政策を進めることが可能となる。政策推進により、歴史保存と再開発を兼ねた都市活性化が実現可能となり、主に観光客の増加などによる利益が期待できる。その発生した利益の一部を、債券を購入してくれた民間の企業などに債券の利子として還元する。民間の企業等にとっては、債券を購入することで利子を受け取ることができるので債券を買うインセンティブは十分あると考えることができる。債券発行により政策推進が可能になり、その結果として得られる利益により京都市は資金調達ができると考える。

このような政策を行う上では当然そのための環境整備を行うべきである。今後、金融政策の転換などがあるならば、それに伴って金融機関との交渉がますます大切になるのではないかと考えている。さらに、市場性の極めて高い金融市場における交渉という点を考えれば、これまで余り行政に求めてこられなかったスキルや能力が必要とされているわけであり、そうしたノウハウを蓄積できるような体制整備や人材の育成が同時に必要になるだろう。そういった金融に関する知識やノウハウが京都市の中で蓄積されるようにせねばならない。また自治体会計の一つの問題点は、「全体」と「部分」の関係が不透明な点にある。

その一つの原因が、債券発行によって調達した財源と事業に使用する財源の関係性が不透明な点にある。「この事業はどの借金によって行われているのか」あるいは「この借金はど

の事業の結果であるのか」を意識し、明らかにしておくことは、公共サービスの「受益」と「負担」の関係を明確にする上で欠かすことのできない作業である。とりわけこの債券発行によってまかなわれる事業というのは、長期間にわたりその事業効果があらわれなければならない。その意味で、先を見据えた上で「受益」と「負担」を考えていくためには、この関係性を明確にする必要があると考える。したがって、発行の目的を明示し、資金調達段階での目的の明示にとどまらず、実際にどのように使われたのかという点を明らかにし、債券を購入した民間に伝えていくことが重要である。

第２節　京都市のプライマリーバランス[1]

市債を発行するに当たって、プライマリーバランスの概念についての理解が必要である。プライマリーバランスの状況を見ることは市債発行の実現妥当性を示すのに有効な手段である。

プライマリーバランスとは、国や地方自治体などの基礎的な財政収支のこと。一般会計において、歳入総額から国債発行収入を差し引いた金額と、歳出総額から国債費を差し引いた金額のバランスをいう。プライマリーバランスが釣り合っているとは、国債の元本償還や利払いに要する費用を除くすべての歳出について、税収など国債発行に頼らない収入によって賄えることを意味する。

国債の元利払いを除いた歳出と国債発行を除いた歳入との差である。均衡しているならば、行政サービスを借金に頼らないで実施していることを示している。赤字ならば、債務残高が拡大することになる。また、黒字ならば、債務残高が減少する。

国債発行以外の税収などの歳入で、政策的経費である一般歳出や地方交付税など、過去の借金の元利払いを除く歳出を賄える状態をプライマリーバランスが均衡しているという。税収が足りず、借金返済以外の経費を賄うために国債を発行する状態はプライマリーバランス赤字。逆に税収などで借金を返済する状態が黒字で、国債残高は減少する。

財政の健全性を測る指標で、国債発行などの借り入れを除く「歳入」から、過去に発行した国債など借金の元利払い費を除いた「歳出」を差し引いた財政収支。赤字の場合、社会保障などの行政サービスが税収中心の歳入で賄えていないことを意味し、新たに借金をして将来に負担のツケを回すことになる。

京都市の市債発行の適正性を調べてみると、平成 18 年度のプライマリーバランスは均衡を堅持している。これは、市債による資金調達によってなされた事業によって十分な収益が見込めるなら市債を発行することが可能になるということである。

第３節　寺社仏閣経営の委譲による資金調達

資金調達のもう一つの方法として、寺社仏閣の収益性を高めるというものがある。現在の法律では寺社仏閣は「公益法人」となり原則非課税であるため、固定資産税や拝観料収入への課税はされていない。「公益法人」とは厳密には「非営利公益法人」であり、「非営利」とは収益を社員（法人それ自体の構成員）や会員、寄附者などの関係者に分配しないという意味であり、また「公益」とは団体外の利益に対して奉仕することである。このように「公益法人」である寺社仏閣は他の法人に比べて優遇されているが、一方で、利益追求が出来な

[1] 京都市理財局　広報資料（http://www.city.kyoto.jp/rizai/shukei/kenzen/20060619-01.pdf）

いというデメリットがある。京都に多く点在する寺社仏閣は毎年 5000 万人近い観光客を呼び込む力を持ちながら、収益性という面でのポテンシャルを活かしきれていない。

そこで、「京都市の土地開発公社が寺社の土地、建物を寺社から借りて、寺社に地代を払いながら土地開発公社が運営する」ことによって寺社仏閣の収益性を高めるスキームを提案する。仕組みを説明すると、寺社は土地開発公社に土地、建物を貸し、土地開発公社はその対価として地代を払う。この地代に公益性はないので税金がかけられ京都市の税収となる。土地開発公社の運営のもと拝観料が設定されその拝観料は土地開発公社の収入となる。土地開発公社は拝観以外にも観光客や地域の人々が惹き付けられるイベント等を企画実行し収益をあげる。そして、最終的に土地開発公社の収益は京都市市債購入資金にあてられ（京都市土地開発公社定款 第 24 条によって認められている。）京都市の財政を潤す。

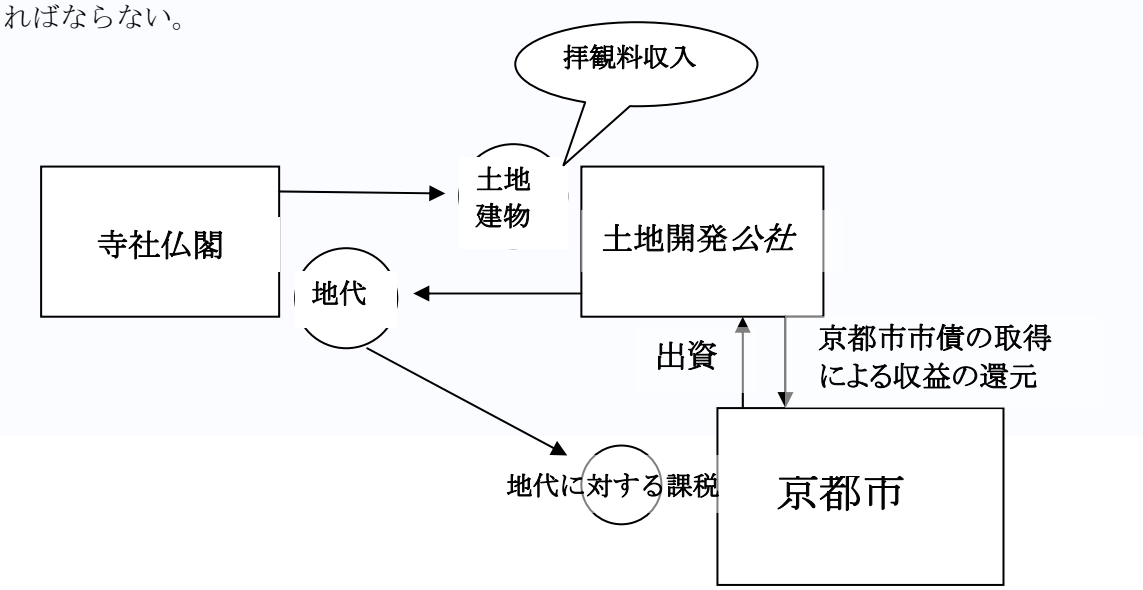
【スキームの必要条件】

このスキームが寺社から理解を得るためには、

［　地代 ― 地代に対する課税 ＞ 今現在の寺社の拝観料収入　］が成り立つように地代を設定する必要がある。

また、京都市からすると

［　土地開発公社からの還元 ＋ 地代に対する課税 ＞ 土地開発公社への出資金　］でなければならない。



このスキームを考える際に、ＰＦＩにより入札によって「ベネッセアートサイト直島[1]」の例のように民間に委託するという考え方もある。大まかな企画のみ京都市が考え、あとは民間のフレキシブルなアイデアによって経営を任せ、リスクも民間が負うというものだ。しかし、その場合、先で述べたパリのマレー地区やボローニャで見られる事例のように民間は利益追求に走ってしまいそこに住む住民の利益を害してしまうおそれがある。これでは市民がそのまま住める都市計画から逸脱してしまうのである。そのために公的機関を主体として行うのが得策だと考えた。

[1] ベネッセアートサイト直島『http://www.naoshima-is.co.jp/』

第４節 資金の用途

資金調達が実現すれば、都市活性化へ向けてその資金を活用する必要がある。ボローニャ市では観光客誘致のため、音楽、文学などの文化的祭典を催した。その祭典に参加する魅力は、歴史都市としての特徴を持ち、近代化する人工都市との差別化を実現したことにある。こういった祭典はボローニャ市の場合、学生、若者で組織されており、1 年中様々なイベントが入場料 1 ユーロで提供される。大学生はボランティアでイベントを催しており、子供とともに遊び、スポーツを通して、人格形成にあたっている。

京都市においても歴史遺産を活用することで開かれる祭典に訪れる観光客は増加する。点在する寺社を活用した音楽祭、個展などを開催し、京都市を賑わすことが可能であれば、歴史遺産の保全と都市活性化の共生が実現するのである。

第５節　まとめ

この政策を進めていくにあたり、民間委託と土地開発公社への委託でどちらに有益性をもたらすかについて議論がされた。上記にも記したが、民間委託は利益追求に走ってしまいそこに住む住民の利益を害してしまう恐れがあり、市民がそのまま住める都市計画から逸脱してしまう問題がありえる。

京都市による政策での資金調達が可能となれば、将来に渡って長期的な歴史保全ができ、後の世代に歴史的遺産を残すことが可能となる。このことは、将来京都において文化産業の発展に寄与し、ひいては都市活性化へとつながると考える。その一つとして、音楽、芸術、文化の発信地としての役割を担うことで、他県のみならず世界において差別化された文化的観光都市となり、結果、観光客誘致につながることとなる。観光客が増えることで、京都市民の財政をも長期的には、潤すこととなると推測される。これらのことより、我々は、この政策を推し進めることを求める。

参考文献・データ出典

《参考文献》

- 京都市産業観光局商工部経済企画課（2005 年）『京都商工情報　166 号』京都市産業局
- 独立行政法人 国際観光振興機構（JNTO）事業開発部（平成 19 年）『JNTO 国際観光白書 －世界と日本の国際観光交流の動向－』国際観光サービスセンター
- 玉村和彦（平成 15 年）『パッケージ観光論』同文舘出版株式会社
- 粟田房穂（2004 年）『ディズニーリゾートの経済学』東洋経済新報社
- 中谷礼仁（2001 年）『住宅建築』建築資料研究社
- 星野まりこ『ボローニャの大実験　都市（まち）を創る市民力』講談社

《引用文献》

- 独立行政法人 国際観光振興機構（JNTO）事業開発部（平成 19 年）『JNTO 国際観光白書 －世界と日本の国際観光交流の動向－』国際観光サービスセンター、P161~162
- 京都市産業観光局商工部経済企画課（2005 年）『京都商工情報　166 号』京都市産業局、P42~46

《データ出典》

・京都市観光振興政策に関する提言～京都文化を視点とする新たな観光戦略をめざして～（平成 15 年）『http://www.kid97.co.jp/komeishikai/h15kanko_all.pdf』公明党京都市会議員

- 京都市の財政事情について（平成15年）
  『http://www.city.kyoto.jp/sogo/seisaku/tennkenn/s1-siryo5.pdf』京都市理財局

・京都市ホームページ『http://www.city.kyoto.jp/koho/ind_h.htm』

- ボローニャ県公式ホームページ
  『http://www.japanitalytravel.com/banner/bologna/top.html』
- 奈良市観光情報センターホームページ『http://narashikanko.jp/』