

問題意識2 政策形成プロセスは適切だったか？

(作成過程で参加と公開は確保されていたか？)

(決定過程で内容の周知と意見・議論の機会は確保されていたか？)

《作成過程》

- ・2006.3.27 審議会による6回の審議と3回のシンポジウムを経て『中間取りまとめ』の報告
⇒ 2006.4.19 「新たな景観施策の展開について～『時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会
中間取りまとめ』を受けて～」発表
- ・2006.11.14 審議会による4回の審議を経て『最終答申』の提出
⇒ 2006.11.24 新景観政策(素案)発表(市長記者会見)
- ・2006.11.27～ パブリックコメント(冊子, 市民しんぶん, 都市計画ニュース), 縦覧
- ・2006.12.7～ 説明会(各区役所・支所)

《決定過程》

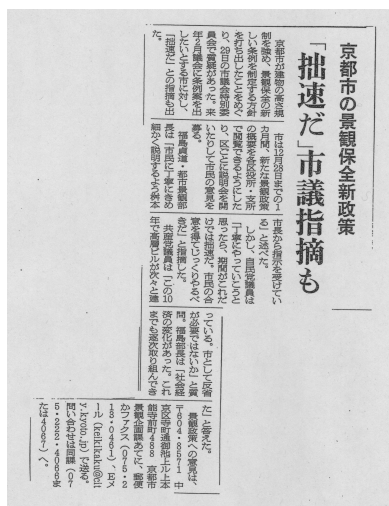
- ・2007.1.26 パブリックコメント結果公表
⇒ 2007.1.30 「新景観政策案に対する市民意見等を踏まえた京都市の考え方及び対応方針」
(最終案)発表(市長臨時記者会見)
- ・2007.2.15 都市計画(新景観政策)案の縦覧・意見書受付
- ・2007.2.20 2月市会議案提出
⇒ 2007.3.13 市会可決(全会一致) + 8項目の決議
- ・【表-1】 新景観政策実施までの主な出来事
- ・【図-2】 新景観政策実施までの時系列

- ・ 新景観政策の素案は, 2005(平成17)年7月に設置された「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」(「審議会」)の答申を基に作成された。審議会は, 2006(平成18)年11月の「最終答申」までに会議を10回開催し, 1年3ヶ月に及ぶ議論の末, 京都にふさわしい景観のあり方と方向性をまとめている。また, 同年3月の「中間取りまとめ」の前にはシンポジウムを3回開催しフロアーから多数の質問・意見が出されるなど, 十分な審議と市民の意見の場が用意された作成過程となっていた。
- ・ 中間取りまとめを受けて4月19日に発表された市政方針については, 「京の中心部, 高さ規制強化―来年度から 幹線道路沿い31㍍ 職住地区は上限15㍍」(京都), 「京都市中心部 高さ規制45㍍→31㍍」(読売)など, 各社一斉に高さ規制の強化を伝える記事を大きく掲載しており, 高さ強化のインパクトの大きさを物語っている。11月の最終答申では, 「京都に『バリ眺望条例』
海抜からの高さ規制 デザインも一体的」(読売)など, 眺望規制の内容を報じた。
- ・ この2つの答申を基に11月24日に新景観政策(素案)を発表し, パブリックコメントを開始した。京都市は, 審議会から提出された「中間取りまとめ」と「最終答申」に素早く対応して市政方針や政策素案を示し, 市民への議論の題材を提供したといえる。
- ・ 素案について地元紙は, 「6地域区分 特性を加味 デザインも厳しく 世界遺産周辺高さ引き下げ 田の字地区を美観指定 西陣・南部マンションの規制20㍍に」「屋外広告を全面禁止 市域全域点滅照明使用も 高さ規制強化 外壁色に基準」(京都)と詳細に内容を伝えており, 他紙も素案の内容を伝えた。
- ・ パブリックコメントは, 意見募集が11月27日から12月28日の1ヶ月間行われ, 期間中に各行政区ごと14カ所で説明会が行われた。
- ・ 市民からの意見は576通, 1,410件にも及んだ。

その結果を1月26日に公表し、1月30日には臨時記者会見を開いて、市長が考え方と対応方針(最終案)を発表している。また、2月1日号の市民しんぶんにてその内容を掲載している。

- 11月24日の素案発表(募集開始:11月27日)から翌年1月30日の最終案発表まで、実にほぼ2ヶ月という異例の速さであったことから、各方面から「拙速」との批判を受けることになった。

【記事1】〈2006.11.30 朝日〉



- 新景観政策は5つの規制と総合的支援の施策を総合的にパッケージされたものであるため、条例・予算、都市計画、景観計画などの決定が必要となる。そこで政策決定プロセスとして、議会→都市計画審議会→美観風致審議会の順番を取っている。市民の代表である市議会で政策全般の議論をしたうえで、学識や専門家、市民代表で構成される審議会で議論したということになる。
- パブリックコメント発表後、広告や宅建などの業界団体や市民団体など、様々な個人・団体から賛成・反対を含めた様々な意見書や要望書が寄せられ、市民を巻き込んだ広範な議論が巻き起こった。中には、政策に疑問を呈する意見広告が地元紙で4回掲載されたり、2月市会開会中の3月1日には市役所前で大規模な集会が開かれ、慎重な審議を求める1万人署名が提出されたりもした。

- 論戦の場となる2007(平成19)年2月市会は2月20日から始まり、本会議、予算委員会、建設消防委員会と場面を移しながら、最終本会議の3月13日には未明に及ぶ激論の末、ようやく可決成立となった。この議決では、結果として全会一致で可決され、併せて議員提案の8項目も決議されている。
- まさに、市民や業界を巻き込んだ大きな議論が巻き起こり、その中で市会が全会一致という形で決意を示し、今後の京都市政の大きな方向を決めたといえるだろう。

【記事2】〈2007.3.14 毎日〉



- なお、京都市は2月市会招集本会議前の2月18日と同最終本会議前の3月11日に地元紙で新景観政策に関する広告を掲載し、また、新景観政策スタートの9月1日にも地元紙に広告を掲載しており、京都市の新景観政策に対する強い思いを市民に訴えている。

【広告1】〈2007.3.11 京都〉



【表-1】新景観政策実施までの主な出来事

年	月	日	主な出来事	論評記事
2002 (H14)	3		◎日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する提言」	
	7		◎京都経済同友会「京都の都市再生推進に向けての緊急提言」	
2003 (H15)	4		◆「京都市都心部の新しい建築のルール」施行	
	6		◎京都創生懇談会の提言	
2004 (H16)	6		◆景観法公布	
	10		◆京都市「歴史都市・京都創生策(案)」発表	
2005 (H17)	7	25	◆「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会」設置 ◇審議会(中間取りまとめ以前) 2005.7~2006.3 <6回>	
2006 (H18)	3	27	◆審議会「中間取りまとめ」報告	
	4	19	◆市長記者会見(新たな景観施策の展開について~「時を超え光り輝く京都の景観づくり審議会 中間取りまとめ」	5/9 B
	5	1	◆市民しんぶん(歴史都市・京都の景観にふさわしい建築物の高さとデザインを規制・誘導 市街化区域全	6/17 C
	6		◎日本建築学会「京都の都市景観の再生に関する第二次提言」	6/18 D
	7	1	(※1)『田の字』規制を考える市民の会が京都弁護士会館で集会開催 ◇審議会(中間取りまとめ以後) 2006.5~11 <4回>	
	11	14	◆審議会「最終答申」提出	
	24		◆「新たな景観政策の素案について一時を超え光り輝く京都の景観づくり」市民意見募集発表	
	29		★11月市会 決算特別委員会	
	12	1	◆市民しんぶん(新たな景観政策の素案を発表/都市計画ニュース<~見直し素案について、市民の皆様のご意	
		7	◆素案説明会スタート	
	17		(※2)都心界限まちづくりネットなどが主催の「都心界限の新しい景観を考えるシンポジウム」開催	
	19		(※3)全日本屋外広告業団体連合会(日広連)など5団体が要望書提出	
			(※4)府宅地建物取引業協会での説明会	
	22		(※)「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が規制反対の意見書提出、 「桂東地区の歴史的遺産と建物の高さを考える会」が規制強化を求める要望書提出	12/21 E
	26		(※5)府宅地建物取引業協会が意見書提出	
	27		(※6)「まちづくり市民会議」などがそれぞれの意見書提出	
2007 (H19)	1	4	◆市長年頭記者会見	1/4 F
	17		○意見広告(※7)「京都の景観法を考える会」による意見広告	
	20		○意見広告(※8)「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」による意見広告	
	23		(※9)京都商工会議所村田会頭の定例記者会見 (※10)「京滋マンション管理対策協議会」が要望書提出	1/21 G
	26		◆「『新たな景観政策の素案に関する市民意見募集概要』について」の公表	
	30		◆市長臨時記者会見(新景観政策案に対する市民意見等を踏まえた京都市の考え方及び対応方針)	
	2	1	◆市民しんぶん(市民意見を踏まえた一新たな景観政策最終案作成へ)	
		4	○意見広告(※11)「狭小住宅の建替ができることを訴える会」による意見広告	2/5~9 (京都)
	5		(※12)「姉小路界限を考える会」など9団体が支持文書提出	2/12 H
	13		(※13)市民団体など3団体が「新しい景観政策の実現をめざす きょうと景観ネット」の結成	2/15 I
	15		京都新聞が世論調査結果を発表	2/16 J
	16		◆市民しんぶん(都市計画ニュース<京都の優れた景観を保全・再生する「新たな景観政策」の実施に向けて>)	
	18		大徳寺が賛意の激励文	
	18		◆京都市による新聞広告(京都が京都らしくあるために)	
	19		(※14)「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が情報公開で取り寄せたパブコメの全意見を独自分	
	20		★2月市会 招集本会議 <議案提出>	
			○意見広告(※15)「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」による意見広告	
	22		○意見広告(※16)「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が2/24に市民集会を開催する広告を新聞掲載	
	26		★2月市会 代表質問(26, 27日)	2/25 K
	3	1	(※17)市役所前で抗議集会	3/4 L
	6		(※18)京都弁護士会が「景観誘導型許可制度」の再検討を求める意見書送付	3/3~7 M~Q
			(※19)「都市環境デザイン会議」の関西ブロックが意見書提出	
	7		(※20)9つのまちづくり団体代表らが要望書提出	
	8		★2月市会 予算特別委員会 市長総括	
	9		(※21)6私大が連名で申し入れ書提出	
	11		◆京都市による新聞広告(50年後、100年後も輝き続ける京都の実現へ。今が時代の転換点。)	
	13		★2月市会 最終本会議 市会で可決(全会一致)同時に8項目の決議「新たな景観政策の推進に関する決議」	
	3	15	美観風致審議会承認	
	18		(※22)「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が相談会開催	
	3	19	都市計画審議会承認	
	20		(※23)「都心マンション管理組合懇談会」が市議選の政党に質問状提出	
	4	14	(※24)「まちづくり市民会議」など3団体でつくる「きょうと景観ネット」がシンポジウム開催	
	16		美観風致審議会承認	
	6	20	◆市長記者会見(「京都市景観デザイン協議会」の設置及び「京都市景観政策アドバイザー制度」の創設	7/26 R
	9		<<新景観政策スタート>>	
	9	1	◆市民しんぶん(9月1日 新景観政策がスタート)	
			◆京都市による新聞広告(50年後も100年後も京都が京都であるために 新景観政策 本日スタート)	
			美観風致審議会承認	

問題意識3 ステークホルダーは何を主張したか？

《新聞記事になった意見書, 要望書, 集会等》

(※1)H18/7/1 に『田の字』規制を考える市民の会」が集会を開催
(※2)H18/12/17 に都心界限まちづくりネットなどが主催の「都心界限の新しい景観を考えるシンポジウム」開催
(※3)H18/12/19 に全日本屋外広告業団体連合会(日広連)など 5 団体が要望書提出
(※)H18/12/22 に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が規制反対の意見書提出 同日に「桂東地区の歴史的遺産と建物の高さを考える会」が規制強化を求める要望書提出
(※5)H18/12/26 に府宅地建物取引業協会が意見書提出
(※6)H18/12/27 に「まちづくり市民会議」などがそれぞれの意見書提出
(※7)H19/1/17 に「京都の景観法を考える会」による意見広告
(※8)H19/1/20 に「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」による意見広告
(※9)H19/1/23 に京都商工会議所村田会頭の定例記者会見
(※10)H19/1/23 に「京滋マンション管理対策協議会」が要望書提出
(※11)H19/2/4 に「狭小住宅の建替ができることを訴える会」による意見広告
(※12)H19/2/5 に「姉小路界限を考える会」など 9 団体が支持文書提出
(※13)H19/2/13 に市民団体など 3 団体が「新しい景観政策の実現をめざす きょうと景観ネット」の結成集会を開催
・H19.2.15 に大徳寺が市長に賛意の激励文
(※14)H19.2.19 に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が情報公開で取り寄せたパブコメの全意見を独自分析
(※15)H19/2/20 に「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」による意見広告
(※16)H19/2/22 に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が 2/24 に市民集会を開催する広告を新聞掲載 (共催:府宅建業協会有志, 全日本不動産協会京都府本部有志, 府広告美術協同組合)
(※17)H19/3/1 に市役所前で抗議集会
(※18)H19/3/6 に京都弁護士会が「景観誘導型許可制度」の再検討を求める意見書送付
(※19)H19/3/6 に「都市環境デザイン会議」の関西ブロックが意見書提出
(※20)H19/3/7 に 9 つのまちづくり団体代表らが要望書提出
(※21)H19/3/9 に 6 私大が連名で申し入れ書提出
(※22)H19/3/18 に「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が相談会開催
(※23)H19/3/20 までに「都心マンション管理組合懇談会」が市議選の政党に質問状提出
(※24)H19/4/14 に「まちづくり市民会議」など 3 団体でつくる「きょうと景観ネット」がシンポジウム開催
(※25)H19/9/1 に「不適格マンション管理組合懇談会」が集会開催

- ・ 京都市が新しい景観施策について最初に市政方針を示した, 2006(平成 18)年 4 月 19 日以降の市民や事業者団体の動きを伝える記事を追いかけてみる。
- ・ まず, 2006(平成 18)年 7 月 1 日に『田の字』規制を考える市民の会」(発起人:白浜徹朗弁護士)が中京区でマンション住民らと集会を開いた様子を,「高さ規制に疑問の声 景観保全へ市が施行計画 財産価値の損失など活発に意見交換」(京都)と伝えている。その後同会発起人らは「暮らしやすい京都の住環境を考える会」(中田英二会長)を結成し, 新景観政策の素案発表

後の12月22日に『規制による不動産の価値低下の影響について市は検討した形跡がなく、補償がないまま規制を先行するのは大いに問題』などと七項目の問題点を挙げ、見直しを求める意見書を提出した。」(京都)と報じられている。2007(平成19)年2月市会が始まる2月20日には、同会が情報公開で取り寄せたパブコメの市民意見を分析し、「京都市の新景観政策『高さ規制、反対多い』市募集の市民意見576通住民団体が独自分析『情報操作』と批判」(京都)と伝えられた。更に、2月24日には「景観を考える市民集会」を開催し、「新景観政策撤回を 京のマンション住民ら1000人が反対集会『十分な説明ない』」(京都)と報じられ、その集会で政策の撤回を求める決議が採択され、3月1日に再検討を求める要望書を市に提出することが明らかにされた。

3月1日には同会やマンション住民、業界団体が市役所前広場で集会を開き、その様子が「京の景観 反対派、慎重な審議要望 市に1万人分の署名提出」(朝日)、「新景観政策案に抗議 マンション住民ら300人集会」(産経)などと各紙で大きく取り上げられた。

【記事3】〈2007.3.2 毎日〉



次に業界団体では、まず屋外広告団体が声を上

げた。2006(平成18)年12月19日には「屋外広告規制しないで 業界団体が先延ばし要望」(日経)とあり、同日、市に見直しを求める要望書が提出された。また、19日には宅建業界への説明会もあり、「不動産や広告業界『死活問題』と猛反発 物件価値低下を懸念 京都市の新景観政策に『待った』」(京都)と伝えられた。府宅建業協会は12月26日に撤回もしくは大幅な修正を強く求める意見書をまとめ、市に提出している。これらの団体は3月1日の集会にも参加し、コメントが記事で紹介された。

地域団体では、2006(平成18)年12月17日に都心界隈まちづくりネットなどが主催する「都心界隈の新しい景観を考えるシンポジウム」が開催され、規制を好意的に受け止めている様子が伝えられた。また、翌年2月5日には市中心部のまちづくり組織「姉小路界隈を考える会」など9団体が速やかな条例化を要請したことを伝えている。

また市民団体等では、2006(平成18)年12月27日に「まちづくり市民会議」や京都弁護士会有志、府建築士会など4団体が、『速やかに実施を』(京都)などのそれぞれの意見書を市に提出したと報じられている。マンション関係では、管理組合でつくる「京滋マンション管理対策協議会」が2007(平成19)年1月23日に「マンション住民も参加した政策協議の場を設置するように求める要望書を市に提出」(京都)している。

経済団体では、1月23日に行われた京都商工会議所村田会頭の定例記者会見の様子が「早期導入に賛意 新景観政策『画期的試み』と評価」(京都)、「京都市景観政策に賛成『個人の利益は多少我慢』」(読売)と伝えられた。

この他、仏教会関係では、2007(平成19)年2月17日の記事に「景観規制強化 お坊さん応援 京都市へ有名寺院 以前対立 金・銀閣も賛成」(朝日)とある。大学関係では、「京都市内6私大『景観規制に配慮を』市に申し入れ 校舎の高さなど」(日経)とある。市民や事業者だけでなく、仏教会や大学関係まで巻き込んだ広範な議論が日々報道されていたことを改めて確認すること

ができる。

- ・ これらの議論は市会可決後も続き、3月18日には「暮らしやすい京都の住環境を考える会」が「景観政策による市民損害に関する相談会」を開催している。3月21日の記事には「新景観政策各党見解は マンション管理組合が質問状 京都市議選投票の判断に」(京都)とあり、同月28日には「景観、サミット議論白熱 京都市議選各党会派が討論」(京都)とある。
- ・ 新景観政策実施後も、9月2日に『「不適格」マンション役員ら 改修など意見交換』(京都)の記事や、9月16日に開催されたシンポジウムについて、「景観とまちづくり 個性生かし京のまちなみ創造」(京都)と見出しをつけ、地域でまちづくりに取り組む人々のメッセージを紹介している。
- ・ 以上のように、新景観政策に対して、様々な立場からの主張がくり広げられたのである。

(参考1)

《団体別整理》

- イ) 不適格マンション住民などを擁護する弁護士(中田英二氏、白浜徹朗氏他)等⇒土地価格下落、再建築不可、財産権の制限(*1)(※)
- ロ) 「暮らしやすい京都の住環境を考える会」(中田英二理事長、白浜徹朗弁護士)⇒市募集意見書を独自分析し、高さ規制反対の意見は多く慎重に対応すべきと訴え(*14)(※22)
- ハ) 屋外広告物団体⇒実施時期の先延ばしの要望書(*3)
- ニ) 府宅建業協会⇒撤回もしくは大幅修正の意見書(影響調査なし、価値下落と保証なし、30坪以下で住宅建設困難、広告規制による経済的打撃)(*5)
- ホ) 市役所前で抗議集会(マンション所有者、不動産、建設、広告業界の関係者)⇒反対の1万人署名と決議文提出(*17)
- ヘ) 「まちづくり市民会議」(木村万平代表)⇒速やかな実施の意見書／京都弁護士会有志18人⇒特例許可は問題だが他の規制は実施の意見書／京都府建築士会など4団体⇒高さ規制は先行実施、デザインなどの詳細基準は再検討の意見書(*6)
- ト) 京都弁護士会⇒特例許可の再検討を求める意見書(*18)
- チ) 京都商工会議所村田会頭⇒新景観政策に賛成、個人の利益は多少我慢(*9)
- リ) 京滋マンション管理対策協議会⇒保全を前提にした議論を進め、住民参加の協議の場を設置することの要望書(*10)
- ヌ) 「姉小路界限を考える会」など9団体⇒支持表明(*2)(※12)
- ル) 明倫自治連合会まちづくり委員会、京町家再生研など9団体⇒早期実現の要望書(*20)
- ヲ) 大徳寺が賛意の激励文
- ワ) 市内6私大⇒大学施設に対する規制への配慮を求める申入書(*21)
- カ) 「都市環境デザイン会議」関西ブロック⇒新景観政策推進の意見書(*19)
- ヨ) 「都心マンション管理組合懇談会」(天野博事務局長)⇒市議選政党に質問状(*23)

(参考2)

《意見広告》

- タ) 「京都の景観法を考える会」(*7)
- レ) 「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」(*8)
- ソ) 「狭小住宅に建替ができることを訴える会」(*11)
- ツ) 「新景観政策を市民と宅建業者有志が共に考える会」(*15)
- ネ) 「暮らしやすい京都の住環境を考える会」(共催：府宅建業協会有志、全日本不動産協会京都府本部有志、府広告美術協同組合)：市民集会の開催広告(*16)