

第1回 駅周辺にふさわしい都市機能検討委員会 摘録

○日 時 平成25年6月24日（月曜日） 午後6時30分から8時30分まで

○場 所 右京区総合庁舎 5階 大会議室2

○出席委員（敬称略，五十音順）

青山 吉隆	京都大学名誉教授
大庭 哲治	京都大学大学院工学研究科助教
小浦 久子	大阪大学大学院工学研究科准教授
西嶋 淳	大阪商業大学経済学部教授
北條 倫子	市民公募委員
山田 文	京都大学大学院法学研究科教授

○議事内容

1 座長選出

- ・小浦委員からの推薦，全委員の了解により，青山委員を座長として選出。

2 報道，傍聴者入場

- ・会議を公開とすることを全委員の了解により決定。
- ・報道関係者2名，一般傍聴者2名入場。

3 事務局より資料説明

- ・京都市の現状と動向（人口，環境，経済）：資料2①にて説明
京都市の現状と動向（観光，大学，環境，住宅，その他）：資料2②にて説明
- ・検討に当たっての手順の整理（事務局案）：資料3－1にて説明
駅周辺にふさわしい都市機能に応じた6つの類型：資料3－2にて説明
駅の分類（事務局案）：資料「駅の分類」にて説明
- ・検討委員会の進め方（案）：資料4にて説明

4 意見交換

大庭委員 資料2①の人口について，駅から500m圏内の人口は増加しているという表があるが，特段，増加・減少している駅や都心部が増加し，周辺が減少している等の地域の特徴があれば知りたい。

事務局 平成18年から平成22年の行政単位での人口増減については，中京区+2.7%，下京区+1.5%，南区+1%，右京区+0.2%，他はマイナスとなっている。

青山座長 例えば，駅の分類の資料と同じ形で，駅周辺500m圏内の人口増減を色分けした資料は準備できるか。

事務局 次回には、平成16年から平成22年など、経年の人口増減を示した資料等を準備する。ただし、元のデータは町単位であるため、駅から半径500mの線にかかる町については概算する等の工夫が必要となる。

小浦委員 京都市におけるエコ・コンパクトな都市のイメージは、いくつかのコミュニティの集合体の中の駅ということなのか、どのような地域の単位を考えているのかが見えない。駅はネットワーク上の拠点であるが、京都市には駅が先行してできたまちやその逆のタイプのまちなどいくつかのタイプのまちがあり、議論するに当たり、地域像、特に地域と駅との関係が見えるようなデータを示してもらえると分かりやすい。

事務局 次回では、いくつかの駅の詳細なデータについて準備していきたい。

青山座長 都市マスにおいて、エコ・コンパクトな都市構造とするということであるが、なぜ駅周辺に注目するかという説明が不足しているように思う。

事務局 京都市のエコ・コンパクトにおける3層構造とは、「保全・再生・創造」「地域の個性をつなぐ」といったこれまでからある考え方に、ターミナルなどのインフラが整備されてきたことを受け、今回の都市マスの特徴として、鉄道駅を活力の向上に位置付けていきたいという考え方を合わせたものである。

西嶋委員 糸口として駅周辺500mに注目するのはよいが、駅そのものの機能、駅直下と周囲の土地利用、駅500m圏域の主な土地利用など、いくつかの視点で整理が必要なのではないか。このような整理に基づく性格分類を踏まえて、それぞれにとって重要なデータを集める方がよいと思う。

駅周辺の都市機能の分類に近い考え方として、京都市の固定資産課税の土地評価において、用途分類を行っているので、参考にしてみてもどうか。

事務局 徒歩圏で移動できる範囲として、駅周辺500mを設定している。また、分類については、駅ごとに性格が異なるが、130駅を同じ中身で議論するのは大変なので、6つの分類に分けてそれぞれの性格をつかみながら議論できればと思っている。固定資産税の用途分類は、参考にしたい。

北條委員 都心のにぎわいが低下しているのに、人口密度が増えているのは不思議である。地域の人消費しても、外から来る人が減っているのではないかと考えるが、提示されたデータからはそのような内容が見えない。また、2-①右下の資料の「対京都市」の意味とその表の見方を説明して欲しい。

事務局 対京都市は、京都市全体の年間商業販売額全体に対しての上京・中京・下京区の比率のことである。その比率が低下しているの、グラフとしては、中心部のにぎわいが低下しているのではないかと示したかった。

- 北條委員 逆に割合が上がっている地域はあるか。上京・中京・下京以外のところは増えているのか。
- 青山座長 中心部に行かずに、どこへ行っているのだろうか。
- 事務局 上がっている所については、次回確認しておく。
- 小浦委員 商業統計は卸を含んでいるのではないか。「にぎわい」は小売りのイメージではないか。
- 西嶋委員 商業全体の販売額が減少しているということで、これだけではどういう傾向にあるか示すのは難しい。
- 事務局 もう少し事務局のほうで整理して、次回提示したい。
- 西嶋委員 比率を用いなくとも、まずは額の推移だけでもある程度分かると思う。
- 山田委員 そもそもエコ・コンパクトのイメージについて、具体的にどう持てばよいか。駅の周辺に人々が住むことが良いということなのか、それとも、駅周辺 500m 圏内に様々な機能が集中していることが良いということなのか。
- 事務局 日本の都市は、高度成長時代の拡大路線から転換する時期に来ている。歩いて行ける範囲を生活圏と捉えて、コミュニティの再生、住みやすいまちづくりを進める、あるいは自動車を中心とした社会から公共交通を優先するような都市構造の転換を図るというところが、エコ・コンパクトな都市を目指す考え方の根底にあると思っている。その辺りを議論していただきたい。
- 青山座長 この委員会で「京都市で言うエコ・コンパクトとはこういう姿です」という結論を出してもよいと思う。現在のところ、エコ・コンパクトという原理的概念は定義されていないと思う。グローバルには地球温暖化、大気汚染、エネルギー、資源の枯渇などという様々な基本的な条件・問題がある中で、京都市としてはどういうマネジメントをしていくか。今回の検討は、一つ概念を表現しようとする中で、実現する手段として駅に着目してイメージなり概念を作っていこうとし、そして、最終的には都市計画で法制度、用途地域まで変えていこうという遠大な計画であると思う。エコ・コンパクトという考え方には自由度があるなかで、この検討委員会では、「京都市において、エコ・コンパクトと称してこういうまちづくりをしたい」というのを打ち出していくことが求められているのではないかと考えている。
- 小浦委員 京都市は三山に囲まれ、空間的にどこまでも広がるという都市構造ではない。歴史的に言うと、中心部から広がっていったが、現在、中心に集積があるかというところではなく、いくつかの人口の山ができていく状況である。その中で、今回の考えは、極端に言うと、市の中心部に集積を図ることによりコンパクトにするという方向ではなく、面的な一定の広がりごとに人口の山を

複数作り，それをうまくネットワークしていく構造に変えていく，その一つの手掛かりに駅を使いたいということであると思う。しかし駅がすべて中心になるとは思えない。駅を画一的に 500m の範囲で区切ってデータを集めるだけでは，類型化ができないのではないか。もう少し地域の成り立ち，今の地域のまとまりとしてのデータの中に，駅がどうあるのかというデータがいるのではないか。

青山座長 各委員からの意見で論点が少しははっきりしてきたのではないか。現在，14%が空き家であるというデータの説明があったが，これがどんどん進んでいくと，京都市内にぽつぽつとしか人が住んでいないという状況になる。これをコントロールする必要がある，他の地域が空き家でよいというわけではないが，土地利用のメリハリをつける手段として駅を中心にして考えてみたということではないか。

山田委員 駅ごとに組織，まとまりを作っていくというところだろうか。

小浦委員 その場合，駅周囲 500m 圏のデータを使って，駅を選んで良いのかということも考える必要があるのではないか。

山田委員 点を議論しているという感じがするが，ある程度のまとまりという意味であれば分かる。その中の A 駅はこういう機能，B 駅はこういう機能というのであれば，誰もが理解しやすいのではないか。
空き家が多いのは，商業系の地域のような感じがする。改善のためには住居系として扱わないと難しいのではないか。色分け（分類）等することによりどういう効果があるか分かるとありがたい。

青山座長 事務局としては，最初の資料として駅周囲 500m でデータを集めないと始まらないと考えたのではないだろうか。いくつか駅を選んだ段階では駅周辺 500m に限らなくともよいのではないか。

事務局 議論していく中で，駅周囲 500m がもっと広がる等は十分あると考えている。市内には 130 駅あり，それらすべての駅の性格とその周囲の性格をつかむ意味でどういった建物があるのかを調べるための一つの方法として駅周囲 500m でデータ収集をした。指摘のあったように駅を点として捉えるのではなく，面的に見ていく必要があるとも思う。データの集め方，紹介の仕方も含めて，次回の検討委員会で，駅を具体的に検討いただく中で，考え方を示せるようにしたい。

西嶋委員 1km 離れていても周辺に駅がなければ，そこに行くしかない。500m に拘らなくても駅の性格はある程度察しがつくのではないか。駅周辺 500m のデータで事前準備したことを否定するのではないが，今後，効率よくチェックができるようなデータを準備して欲しい。その際には，乗降客数と周辺の土地利用などで性格付けをしてある程度，駅を絞り込み，絞り込んだ段階でもう少し詳細なデータを準備するという作業工程で一定足りるように思う。

- 青山座長 これまでの説明を踏まえると、京都市では、人口が減少し、事業所が減少し、中心部のにぎわいが減少するということであるが、良い面として考えられるのは観光客と学生数というところか。
- 西嶋委員 土地需要があるところはある程度、収益が期待できるところ。収益が期待できる場所でないと通常、投資は行われない。コンパクトになっても、その部分の投資採算性が良ければ、その周辺の機能整備を行う意味はある。我が国では人口減少は避けられない状況にあるが、駅周辺では需要に応じた利用が進められるように工夫ができるのであれば、市場原理を通じて適正な土地利用が促されるのではないか。
- 青山座長 人口は減っているが、世帯数は増えている。
- 西嶋委員 それは、高齢者の単身家庭が増えているためと考えられる。
- 青山座長 基本的にはいくつか抱えている問題は前提として受け入れ、その上でどうするかという考え方か、それとも変えたいという考え方か。
- 事務局 課題は前提としてあると思う。人口については都市政策をとることにより人口減少に一定の効果が出るのであれば、そういうことも手当てする必要があると考えている。
- 小浦委員 6 類型（商業業務(広域)、商業(地域)、産業業務、住居、観光、学術）が挙げられているが、6 類型で良いかどうかについても気になる。住居と言っても、ゆったり住んでいるところ、過密に住んでいるところ、産業業務も、大工場や西陣などの住居混在の工業、非産業系などが考えられる。住むということを重視すると、違う類型も出てくるかと思う。
- 事務局 都市マスの土地利用の分け方に、京都の特徴である観光と大学を追加して 6 分類としている。
- 小浦委員 何となくこの 6 類型は、用途の純化傾向にあった頃の都市計画の古い考え方のように思う。20 世紀に用途混在を避けて議論した考え方であって、現代のエコ・コンパクトで良い混在をさせようという考え方から見た場合、これでよいのだろうかとも思う。
- 事務局 今後の議論の中では、良い混在を議論していくのは大切だと思う。今回は第 1 回なので、京都の 130 の駅を大きな性格で捉えて、駅周辺でどういう用途の建物が建っているか、駅をどういう目的で使用しているか、乗降客が市内から市外からかなどの性格を使い、大きな分類で分けてみた。今後駅の方向性を議論する中で、良い混在の在り方、観光地の拠点はこの方向性がよいとか、色々な形で検討していくことを考えている。
- 西嶋委員 駅周辺の 500m と言っても、例えば、北大路駅では、駅前の商店街と背後の住宅地では状況が違っている。これから先、駅前と背後との間に、緩衝帯を設

けてうまく調和できるのか、対立した構造がそのまま続くのかということも検討していかないと駅周辺の議論が進まないような気がする。

青山座長 小浦委員の言うように、この6分類は、職住分離というか住居専用地域と工業専用地域というような発想であるかもしれない。京都市内には職住共存地区があるが、そのような地区の考え方自体が、言わば、理想的なエコ・コンパクトシティなのかも知れない。

事務局 職住共存地区は用途地域としては商業地域のための指定であるが、その中では複数の地区計画が策定されるなど、商業地域であるが住環境に配慮した細かいルールを定めている所がある。

青山座長 6分類は専用地域ではないというわけか。

事務局 最初に駅の性格を捉えるために6分類したもので、方向性がこれになるとは思っていない。

青山座長 住居系と商業系とかそのような分類が必要かもしれない。最終段階ではそうなるかもしれないということで良いか。

とりあえず6つの分類で検討するが、その後はいくらでも変えていけるということか。

事務局 そのとおりである。6つの分類の例の駅も、その分類のとおりに進まないといけないわけではない。

小浦委員 駅の分類の判定方法について教えて欲しい。どういう経緯で商業系、観光系と判断したか。

事務局 判断の例として、四条駅を挙げると、当地区は商業（広域）かつ観光系としている。これは、年間商品販売額と地価が高いところから商業（広域）とした一方で、パーソントリップでは四条周辺に観光で来ている人が多くみられるという結果になっているため観光系ともしている。

小浦委員 何%以上は何色など共通のものさしで色を塗っているわけではなく、考えながら決めたのか。

事務局 それぞれの分類に記載する指標に当てはまる地区については、複数の要素を持つ地区として判断した。相対的に見ている部分もある。上位何%という切り方はしているが、%値に意味を持たせているわけではなく、指標として使用している。

青山座長 多くの指標があったとしても、誰がやっても同じ結果になるということが、研究者としては欲しい。すべてが数字で表されるわけではなく、多少は恣意的なものも入ると思うが、ここまでは数字というものが欲しい。

事務局 事務局で整理する。

北條委員 パーソントリップのデータが使われているが、どの時期に誰を対象に行ったか。駅間移動などもあるので、駅個別で見るのではなく、もっとつながりが見えるデータがあればよい。

青山座長 駅の分類の図は、事務局に次回もう一度整理した形での準備を依頼したい。また、次回から、議論しやすくするため、図に番号を付加してほしい。

大庭委員 駅の分類は6つの類型で、最終的には駅を抽出して、特定の駅について周辺の用途を考えるという手順を考えているのか。駅の分類の6つの類型の目的を知りたい。

事務局 130駅すべてを同じように都市計画を見直す必要はないと考えている。京都の活力を上げていく、住みやすいまちづくりを行っていくときに、選択的に見直しをしていくことが必要な駅がある。そういう拠点となる駅を抽出していただきたい。たとえば用途地域が商業地域である地区を検討する場合、そこが京都にとって大切な拠点として位置付けられ、さらに、次の段階では、都市計画として更に商業・業務機能等の集積を図ることが可能であるかどうかを議論いただきたいと考えている。その中で、そこはすでに手当てができていくという結論になれば、都市計画の見直しを行う必要はないが、更に都市計画として手当する必要があるとなった場合は、都市計画の見直しを行っていきいたいと考えている。

大庭委員 データ上から抽出される駅や京都市の政策など戦略的に抽出する駅等、抽出する方法が何通りかあってもよいと思う。

事務局 都市マスの中にも、地域を指定して方向性を示すなど施策的な位置付けがある地区も存在するので、そういった視点を踏まえていくことも考えていきたい。

山田委員 確認であるが、今回の検討における最終的な効果としては、「都市機能の集積を図る」こと（資料4-※1）とあるので、集積できる方向に建ぺい率や容積率等を変更するということでよいのか。たとえば第1類型（商業・業務系（広域））と第2類型（商業（地域系））では、集積の仕方としてどのように区分することができるのか。また、第5類型（観光文化交流系）の場合において、集積の方向のみであるのか、又は、別のツールがあり、ふさわしい方向に誘導する方法が他にあるのか。

事務局 都市計画の見直しの場合、用途地域を見直して、建てられる建物の種類、建ぺい率や容積率といった建物のボリュームをどう見るかがあると思う。

山田委員 ダウンサイジングの可能性もあるか。

事務局 当然あると思う。その他、議論の中で方向性が見えたら、まちづくりの中で方向性を活かしていただくということも考えられる。

西嶋委員 いくつかの理由で、地価は判定基準に反映しないほうがよいと考える。というのは、地価を決定する要因には乗降客数等も含まれるため、ダブルカウントになってしまうことになる。また実態上、都心（四条河原町・四条烏丸）からの距離と容積率規制・景観規制には相関性が認められ、このような要因によっても地価は影響を受ける。他の指標で説明するなら、あえて地価を重複的に扱う必要はない。逆に混乱を招くだけだと思う。

小浦委員 130 駅を同じように調べると作業が大変なので、もう少し戦略的に、どういう駅を抽出しようとしているのかということとを共有し、そのためにどういうデータが必要かを考え、必要なデータを確定するという進め方の方が良いと思う。今は、土地利用、乗降客数、人口、世帯数等を全部調べている。それは重要だが、抽出するときにはもう少し戦略的に、調べたデータの中から目的を達成するために必要なデータを選んでいく方がよいのではないか。そのために平均・分散を見るなど、データ項目の持っている特性をチェックして、選ぶという方法の方が効率的であると思う。

青山座長 資料の 3－1 手順の整理の右下にある戦略的な視点としての 4 つの視点（既存ストックの活用、京都の特性の継承と創造、メリハリのある土地利用、人が主役の歩くまちの推進）について、どういう方法を使って、拠点を選んでいくことになるのか。

事務局 戦略的な視点は抽象的なため、具体的にはパーソントリップや周辺の状況のデータを基にすることを考えていたが、現在その方法も含めて検討する必要性を感じている。

青山座長 資料 3－1 の第 1 回検討委員会は今回終わったことになっているが、もう一度 130 駅の類型分類を行うか、最低限、判断の基準を明確にする必要があるのではないかと。資料 3－1 の右下の戦力的な視点については、次の会議で事務局から説明の予定だが、データの提示等をして欲しい。

事務局 130 駅すべてに個々に詳しく見るのは難しい。大きく分類した後、具体的な駅での議論の方が分かりやすいと思っている。次回、戦略的な視点は何かというところと、併せて、拠点駅の選択基準も示した中で議論を願いたい。

青山座長 類型ごとに、駅をいくつか選んでくるということか。

事務局 選び方も含めて説明する中で、その視点も含めての議論を願う。

青山座長 次回，事務局から，駅の分類と分類の指標，駅の選び方を再度提示したうえで，資料3－1右下の戦略的な視点についても併せて議論するという事でよいか。

事務局 戦略的な視点について提示し議論する中で，指標についても議論も願う。

青山座長 （委員に確認，了解）

できるだけ戦略的な視点として具体的なデータを基に駅を提示するよう願う。

事務局 具体的な指標，数値的な指標を事務局から提示する中で，6つの分類自体についても議論いただき，本日の宿題を含めて提示する。事務局では6つに分類すること自体がすでに戦略的視点に含まれているという議論もあった。その部分を含めて事務局から提示することにより，もう少し戦略的な視点がクリアにできるのではないかと考えている。今回提示した分類と合わせて，拠点性の高い駅についても提示させていただきたい。

青山座長 資料4に進め方とあるが，このような研究があまりされていないこともあり，進め方についてもマニュアルがあるわけではない。その中で，5回の委員会で結論を出さねばならない。次回までの間に事務局から委員に事前に相談していただくのがいいかと思う。

事務局 こういう形で見直しをかけることは初めての試みであるため，これからの進め方も含め，個別に委員に相談していきたいと考えている。指標の選び方等，専門的分野から指導を願う。次回は分かりやすい形で指標を示しながら，拠点として位置付ける駅を中心に議論できるよう準備していきたい。

以上