

第2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9月24日（火曜日） 午前10時から正午まで

○場 所 京都市役所 寺町会議室棟1階 寺町第1会議室

○委員（敬称略，五十音順）

青山 吉隆（座長） 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（欠席） 京都大学大学院法学研究科教授

○議事内容

1 開会

- ・ 会議を公開とすることを出席委員の了解により決定。
- ・ 一般傍聴者1名入場。
- ・ 当委員会を条例により設置することを予定している旨を，事務局より報告。

2 事務局より資料説明

- ・ 前回委員会における御意見に対する報告：資料1にて説明。
 - ・ 京都市におけるエコ・コンパクトな都市構造について：資料2にて説明。
 - ・ 駅周辺において都市機能の集積を検討する際の視点について：資料3にて説明。
 - ・ 駅と駅周辺の「まち」の特性を踏まえた検討について：資料4にて説明。
- 手順1－1（駅自体の特性）について：資料5－1，5－2，市バス路線図にて説明。
- 手順1－2（駅周辺の「まち」の特性）について：資料5－3～5－7にて説明。
- （駅周辺のまちづくりの方向性）について：資料5－8にて説明。

3 意見交換

青山座長 今回は駅と駅の周辺の特性を踏まえた特性の把握を行い，どのような駅を抽出するべきであるかの方針を出したいと考えている。

北條委員 資料1「区ごとの年間商業販売額の推移」と資料5－4「人口増減の増減」についてであるが，その関係性をどう読み解けばよいか。これらによって，どの地域を重点的に検討するべきであるかについて読み取れるだろうか。

事務局 今回の資料1と資料5－4だけでは難しいのではないかと考えている。人口減少の状況によっては，今後，店舗等が撤退するということも考えられるので，その観点も合わせて議論いただければと思う。

北條委員 小売業のにぎわいを増やしたいのなら，まちに住んでいる人の商業的な活動だけでは今後足りないのではないか。市外から京都市に訪れる人についても考慮する必要があるのではないかとと思う。

- 小浦委員 事務局の提案としては、資料２，３で示されている駅の類型（広域複合拠点，地域複合拠点，日常生活圏）毎に検討対象としようとしているのか。それとも，京都市のエコ・コンパクトな都市構造について検討しながら課題となる駅を選ぼうとしているのか。
- 事務局 どちらかといえば後者であると考えている。将来的には人口減少が進むなかで，そのような事態に対応する都市構造に変えていく必要がある。そこで既存のストックである交通拠点である駅を中心とした都市構造に変えることがエコ・コンパクトな都市構造ではないかとの考えの元，都市構造を考える中で，駅に着目したときに都市計画としてどのように対応することが考えられるのか，また，どのような駅周辺について対応するべきであるかについて御検討頂きたいと考えている。
- 小浦委員 それであれば，今日の資料では不十分であると思われる。市域全体の人口の動向など，どのように変化しているか，どういうところに中心性を持たせようとしているかなどがわかる資料が必要となるのではないか。
- 事務局 今回の資料では，駅の周辺部分の動きについてもわかるよう人口増減や周辺の施設などの資料を準備している。また，駅そのものの機能として，利用形態やバスの利用者が多い駅であるかなどの資料を準備している。
- 小浦委員 今どうかでなく次どうするかという議論をするために，現状のストックは大事だが，もう一方で都市構造上，今後，どのような意味を持っているのかという説明が必要ではないか。例えば，資料５－５であれば，商業施設が集積している赤く着色された地域をどう読むのか。計画的にこのエリアを地域の中心として検討を進めるべきであるかといったことを議論して欲しいということか。また，人口増減と合わせてどういう土地状況となっているかを読み取り，議論して欲しいということか。
- 事務局 資料５－５については，商業施設の立地動向としてどのような傾向が見られるかということを掴むための資料として準備した。別途必要な指標について御指摘頂ければと思う。
- 小浦委員 広域複合拠点がどこかについては了解事項であると思えるので，地域複合拠点的なものをどのように位置付けていくかについて，この資料で検討しているということか。
- 事務局 資料３では，事務局からの視点として，広域複合拠点，地域複合拠点をどう抽出するか，あわせて駅周辺に都市機能が集積できない場所をどう位置付けていくかということを挙げている。広域複合拠点については，資料５－５においても，都心部，京都駅の商業集積の傾向が読み取れるが，地域複合拠点については，ある特定の指標だけでは傾向が掴めないため，どのように抽出するか，位置付けるかについて，必要な指標も含めて検討委員会で御議論頂

きたいと考えている。

西嶋委員 小浦委員の意見は、本来はその通りだと思うが、一方で、限られた時間ではなかなか難しいのではないかとも思う。事務局が考えていることを実現するには、資料も時間も足りない。都心部は了解事項だし現実に市場経済を通じて集積もしているので、補足的に他の視点があればという感じでよい。それよりは今まで市場経済に委ねておくだけではうまく機能していなさそうに見える部分を考えて進めていった方が効率的かと思う。小浦委員からは、地域複合拠点を基点に見比べていくと、ミスマッチな駅が確認できるかもしれないという、今後の進め方についてのヒントを頂いたと思う。前段の議論で出た、京都市としてのあるべき今後の姿を掘り下げて議論を進めていくかについては、考えを整理していただいた方が良いのではないか。

事務局 京都市全体の都市構造を意識しながら進めていくことが必要ではないかと考えているが、その一方であるべき姿の議論から具体検討に至るまでに開きがあることから、本日は事務局から、資料４の視点１から３において、こういう方向で駅周辺を見ていけばどうかということを提案させていただいた。

大庭委員 資料３の分類に異論はないが、これらを並列に見ていくのか、階層構造的に見ていくのか、さらに、どのような順番で進めていくかについても重要となってくるのではないか。ちなみに（エ）の魅力づくりの拠点に相当する地域については誰が決めるのかといったことも疑問である。

事務局 日常生活が確保され、地域の生活圏で確保できないものが別の場所に行けば確保できるというように、これらの分類については階層構造的に考えている。（エ）の対象案としては、京都市都市計画マスタープラン等によりまちづくりの方向性が示されている駅周辺の地域を想定しており、資料５－８において提示させていただいている。

大庭委員 今後の土地利用の動向等は、わかる範囲で押さえておいた方が良いのではないか。例えば、すでに計画されている桂川のイオンなども検討資料に取り込んだ方が良く考える。

事務局 桂川については今回、資料５－６に反映していないが、一方で、計画としては公開されているため、計画として資料に反映させるようにしたい。

西嶋委員 集計された店舗面積データに追加していくのはデータの整合性の面でも難しいだろうが、把握されている店舗を追加プロットする程度はお願いしたい。また、将来に向けては、鉄道事業者が違ったことを考えていることもあるだろう。鉄道事業者の意向についても分かった方が良くだろう。

事務局 鉄道事業者へのヒアリングについても検討したい。

小浦委員 具体的にどうやって進めたら良いだろうかと考えている。京都市域でどこに

住んでいる人がどこに通勤しているか、日常生活圏の人が広域的にどう動くかなど、全体の人動きが良く見えない。通勤駅なのか日常生活としての駅なのかで、利用される時間帯が違いうだろう。また地域複合と生活圏の関係を階層的に京都市全体ではどうネットワークを考えるのか。

事務局 通勤駅であるかどうか等については、パーソントリップのデータなどにより、資料として提出できるかもしれないので検討したい。

小浦委員 地域がネットワークされていくのかということについては、今後、人口減少が進めば、行政サービスの水準を落とすという方向で整理するのかということもある。

事務局 都市の縮退の議論については、まさにこれからであり、この検討委員会での議論が今後の検討につながると考えている。また、今回の検討対象は、最終的には、都市計画の見直しにより手当てが必要な駅周辺である。本日事務局から提示させていただいた資料には、今後の都市の縮退という視点が不足している部分もあるかと思う。そのため、今後の都市の縮退についてももう少し具体検討するかどうかについても検討頂きたい。

小浦委員 そのためには、もっと京都市の都市の形成過程について知る必要があるのではないかな。

西嶋委員 京都市の形成過程を知ろうとする場合は、どの時代にどのような都市基盤整備があったなど、丁寧に地域分析することが必要である。ただし、そのような作業を行おうとすれば大変な作業になると思う。土地の固定資産税評価替えなどではそれに近い作業が積み重ねられていると思う。しかし、これまで都市の形成過程を地域ごとに時系列で整理して纏めたような資料は見ることがない。

青山座長 データがありすぎても大変である。資料3の広域複合拠点、地域複合拠点、日常生活圏という階層的な分類をどういう基準で分けるかという事を検討するという事でどうか。広域複合拠点は都心部と京都駅周辺の2ヶ所でよいとして、地域複合拠点をどういう基準で拾っていくかが問題である。地域複合拠点を少なくすると、その他多数が日常生活圏として残る。地域複合拠点を多く拾うと、日常生活圏として少数しか残らない。日常生活圏を駅から概ね500mの範囲と考えると、地域複合拠点の範囲はそれ以上となる。

事務局から提示があった人口増減や商業施設の状況など、全ての資料を使って分類するという事は難しい。日常生活圏の人が地域複合拠点にやって来ると考えた場合、第1の指標としては乗降客数が考えられる。ただどの程度の数で区切るかという基準は、やってみながら検討していくしかないと思う。例えば地域複合拠点の抽出として1日当たり3万人以上で区切るとすれば、2万人以上の乗降客数の駅については日常生活圏に分類されることになる。その場合は、地域複合拠点に行かなくても成り立ってしまうような、自立した日常生活圏が生じるということが考えられる。そこで、乗降客数をもう少し小さくすると、そこでやっと自立できないから電車を使って日常生活圏か

ら地域複合拠点に移動するということが想定できる。まず乗降客数で切って、他の全てのデータを作ってそれを補正していくと、作業としてはやりやすい。全部の資料を一気に検討すると難しい。例えば、資料5-8を含めて補正していくといった作業が一番現実的ではないか。まずは乗降客数を何万人で切ったら良いかということであるが、作業を進めながら検討してみてもどうか。

事務局 事務局で駅周辺の資料をまとめたうえで、それらを見ていただき、第3回及び第4回の検討委員会においてフィードバックしながら、どのように検討を進めるべきであるかについて御議論頂くということではどうだろうか。

小浦議員 乗降客数には、乗換客数といった数も入っているのか。乗降客数の集計方法はどうか。

事務局 乗降客数は、基本的には駅の改札口においてカウントされた数である。乗換の場合は、路線毎の両方で乗降客数がカウントされている。

北條委員 資料5-2の乗換駅の定義であるが、建物内の移動のみを乗換駅として集計されていると思うが、感覚としては外へ出て乗換駅として利用されている駅もあるのではないと思う。

西嶋委員 建物内の乗換の多くは、現実として京都駅など広域複合拠点がほとんどではないか。

北條委員 広域複合拠点ではない小さな駅として、太秦天神川駅や西院駅なども乗換駅だと私は認識している。

事務局 御議論頂いた内容を踏まえ、事務局で検討することとする。

西嶋委員 乗降客数の検討に当たり、3万人以上を指標とした場合では、都心部や京都駅を除くと相当減ってしまうので、2万人以上を指標としないと出てこないのではないか。たとえば、出町柳駅は叡山電鉄や周辺に複数あるバス路線への乗換などにより駅としての乗降客数は多いのであろうが、にぎわいに結びつく人の動きは、乗降客数が2万人以上の北大路駅の方が多いのではないか。また、山科駅なども乗換駅としての性格が強いのではないと思われる。

事務局 資料5-2では、建物内の移動のみを乗換駅として集計しており、駅間の距離が少し離れていて乗り換えられるという駅は集計していない。御議論頂いた内容を踏まえ、太秦天神川駅のような駅についても乗換駅として考える方向で検討したい。

小浦委員 乗換えについては、建物の内外に関わらず、交通結節点としての指標として考えるべきであると思う。利用する人の移動があることから、出町柳駅や北大路駅といった個々の駅についての議論もあろうが、とりあえず交通拠点としての意味だけで選ぶのが良いと思う。

JR西大路のように乗降客が多いがバスが繋がっていないところと、乗降客数が多くバスの乗換のあるところが気になる。交通結節点的視点で見るとどうするか。

西嶋委員 結節点に限定しなくても、乗降客数でとりあえず抽出し、補完する意味でバスの乗降客も見ると良いのではないかな。乗降客数で具体的に検討するとすれば、何人以上で抽出するか。たとえば3万以上は18駅、2万以上を含めると26駅になるが、京都駅、四条烏丸などを減らすと相当減ると思うが。

事務局 京都駅だけで4駅とカウントしており、それらを集約するとかなり数は減り、10箇所弱程度になると思われる。

小浦委員 2万人以上を対象とし、それにバスの乗換えも考えると良いのではないかな。

西嶋委員 そういったことも考慮し、事務局から、バスの路線図が席上配付されているのではないかなと思う。

青山座長 鉄道でつながっている所だけを対象にするのか、バスでしか利用できない所はどうするか。

事務局 バスの利用のみの地域を含めると検討対象自体が変わってしまうため、今回の検討については駅周辺に限りたい。ただしバス利用のみの地域として、洛西など検討すべき地域はある。

小浦委員 バス乗換駅は対象ということか。

事務局 バスからの乗換えが多ければ、それが駅の特性となるわけだから対象となる。

西嶋委員 桂駅についての検討の中で、洛西についても考えるということか。それとも洛西は別個に考えるということか。

事務局 洛西だけはバスターミナルとして、特別な部分として出させていただいた。

青山座長 今回は、あくまでも駅周辺に限定した検討ということで良いのではないかな。地域複合拠点において、都市計画としてどのような施策が考えられるか。

事務局 資料4に記載しているとおり、用途地域、容積率などの都市計画の見直しにより対応することを考えている。その他にも、地区計画など、地域のまちづくりについての対応が考えられるが、その場合は行政だけで決められるわけではない。時間軸の中で考えていく必要がある。

青山座長 例えば、ある地域に市の文化施設を作ると、それにぶら下がる生活圏に対応する施設が出来ることとなる。そういう施策は取れないのか。

事務局 今回の検討結果としては、最終的には用途地域などの都市計画による対応であり、個々の建物を都市計画以外の手法でどう誘導していくかという施策については、今回の検討には含まれていない。

青山座長 京都市においては、交通機関として鉄道が敷設されて一定の年月が経過している駅も多くあるが、駅周辺において都市計画としてさらに対応する必要性についてどのように考えているのか。

事務局 阪急電鉄や京阪電鉄などについては、鉄道が敷設されてから80年以上経過しており、また、駅周辺について、すでに都市計画としての対応ができている部分もあると思う。ただし、一方で、これまでの都市計画では、駅周辺における都市機能の集積という観点をあまり持ち得なかったということもあり、今回の検討委員

会において、具体的に御検討頂きたいと考えている。

大庭委員 資料５－１で乗降客が２万人以上に達していない駅のうち、京阪電鉄の伏見桃山駅、近鉄電鉄の桃山御陵前駅、また六地藏駅といった駅については、周辺の同じ商店街に行くために利用しているなど、同一の目的により利用されているということも考えられるため、乗換という観点だけでなく、２つの駅を一つのエリアとして考えるといった観点も考えられるのではないかと。

事務局 頂いた御意見を踏まえ、事務局で一旦検討案を提示させて頂くこととする。それを元に、次回以降の検討委員会で具体的な御議論を頂きたい。

西嶋委員 一律に乗降客数が２万人以上の駅のみを対象とするということではなく、周辺の状況を踏まえて考えても良い場合もある。大庭委員が例示されたような２万人に達していない場合でも検討対象とすべき場合もあるので、まずはたたき台となる資料をつくっていただいて検討するというところで良いのではないかと。

事務局 事務局の方で、２万人以上の乗降客数で一旦整理したうえで、２万人に至らなくても重要な要素のあるところ、２万人以上であっても乗換だけ等の場合はその課題も合わせて提示し、バスの乗降客数なども見ながら、３回目に検討案を提示していきたい。

青山座長 地域複合拠点については乗降客数２万人を一つの基準として一旦検討することとして、日常生活圏についてはどのように検討していくか。

事務局 日常生活圏については、乗降客数など具体的な指標を設定することが難しく、むしろ駅周辺の状況を細やかに見ていく必要があると考えている。事務局でも、どのように検討するべきであるか悩ましく思っている。

青山座長 本来は１３０駅全てを検討していくべきではないかと考えるが、どのように考えていくことが良いであろうか。

北條委員 路線毎で重複している駅を１つの駅として整理すれば、検討対象としてはかなり減るのではないかと。

小浦委員 地域複合拠点までは乗降客数で議論できるが、日常生活圏の場合は、乗降客数が指標にはならないと思う。

西嶋委員 沿線毎で細やかに検討するなどしていかないと傾向はつかめないと思う。

北條委員 鉄道といっても他県とつながっているものや一定地域内で完結しているもの等、様々である。地域複合拠点を検討するなかでどれだけ乗り換えたら都心に行けるかなど鉄道の性格を検討し、その後に日常生活圏を考えたらよいのではないかと。

西嶋委員 日常生活圏については、最終的に全部を検討するのか、抽出してパターンに分けてやるのか。今提示されているようなデータでとりあえず議論したらと思うのだが。

- 青山座長 広域複合拠点と地域複合拠点については次回第3回の検討委員会で議論し、日常生活圏については次回以降の検討ということか。
- 西嶋委員 資料の要望だが、資料5-4で人口増減のデータが挙がっているが、ほとんど住んでいない地域に住宅が作られたために増加しているというところもある。すでに多くの方が住んでいながらもさらに増加している地域もあると思う。特に、一定人口が集積している地域の人口が増加している場合は、何らかの魅力等があるはずであるので、そのような地域は分けて検討する必要があるのではないか。資料5-3の人口密度と合わせてうまく整理できないか。
- 事務局 事務局で一旦整理したい。
- 小浦委員 日常生活圏のうち駅前に店舗等が立地できない駅周辺についてであるが、日常生活圏の駅として駅前に店舗がある方が良いという視点ということか。
- 事務局 資料3の視点3としては、駅前であるにも関わらず都市計画としての位置付けが第一種低層住居専用地域である等の場合を想定している。このような地域については、駅周辺の都市計画を見直すことにより、もう少し駅前に生活利便施設の立地が可能となるため、駅を中心としたエコ・コンパクトな都市構造に繋がるのではないかと考えている。
- 大庭委員 視点としては分かるが、必ずしもすべての駅に対して都市計画を見直すべきであるというわけではない気がする。例えば、鉄道駅でも、主要駅もあれば生活に密着したところもある。もう少し細かく見た方が良いのではないか。場合によれば軌道はあるが閑静な住宅街としてコミュニティが成り立っているところもあるだろう。すべての駅前に店舗がある方が良いということではないと思う。
- 事務局 委員の御指摘のとおり、もともと駅周辺にそういう生活圏がないため、駅前に店舗等が立地できない駅のすべてを対象として都市計画の見直しを行う場合は、周辺環境が急激に変わる可能性が生じるという問題もある。そのため、今後の検討としては、駅周辺の状況により、都市計画として対応すべきであるかという観点で検討いただきたい。次回の検討委員会以降、事務局の方でも、御検討頂くための資料を提示できるようにしたい。
- 小浦委員 京都市の「まち」の形成過程として、これまでどのような「まち」が形成され、また、今どのような状況であるかということ、検討委員会における議論とは別でも構わないので出来れば一度聴かせていただければと思う。以前、京都市住宅マスタープランの策定検討に携わった際にも、そのような議論を行ったが、京都の地域性をより深く理解するため、そういった話を聴かせていただければと思う。
- 事務局 委員がおっしゃられているのは、例えば、鉄道の路線ごとの「まち」の形成

過程についてということか。

小浦委員 駅に特化するというわけではなく、京都の「まち」というものに対しての話ということである。

西嶋委員 京都のまちの形成過程については、今回の検討委員会における検討事項として不要であるとは思わないが、そのような内容について、行政側で体系的に整理されていないのではないか。

青山座長 特に京都のまちの形成過程については、一言では言えないと考える。

小浦委員 どのような見方をするかでも評価が違ってくるだろう。例えば昔からの佇まいの住宅が数値上は老朽家屋という評価にしかないなど、感じとしてはとても良い場合でも数字上の結果は悪いということもある。つまり、何を大事にするか、どういう住み方を大事にするのかということである。

青山座長 地域複合拠点を選ぶ場合においては、日常生活圏からどの程度であればその拠点を利用するのかといった観点も必要ではないか。例えば、京都市役所前駅が地域複合拠点であるとした場合、利用しに来るのはどこまでの駅周辺の人であるかという意味である。鉄道でつながっているという観点では、八瀬比叡山口駅から来ることも考えられるが、逆に鉄道でつながってさえいれば利用するというのではなく、一方でどの範囲までが利用者の限度になるかということである。それがはっきりしないと階層的に構造を把握できない。

事務局 時間という要素だけではなく、その場所への行きやすさといった要素もあるのではないか。

青山座長 移動に当たっての距離やコストなども関係するかもしれないため、シンプルに階層別に位置付けられるとは限らないかもしれないが、生活複合拠点である駅にどのような日常生活圏の駅がぶら下がっているかという観点も必要ではないか。

西嶋委員 議論の対象をより明確化するため、一旦は乗降客数などで絞ってみる方がよい。しかしそれ以降の検討は、それぞれ状況毎で異なると思う。例えば、北部は乗降客数が少ないが、第一種低層住宅専用地域の面積が広く人口密度を一定以上高めないようにしているわけで、そういう背景を一つ一つ議論に絡めていかないと、単純にデータで議論できないと思う。どういう絞り方をするかについても、指標・着眼点の整理が必要ではないか。

青山座長 複数の数字を同時に検討するという方法では、なかなか見えにくいところもあるので、最初は乗降客数で検討し、その後、状況を見ながら検討することとすることとする。

小浦委員 施策としての交通拠点という考えはないのか。まずは乗降客数で検討し、交通拠点といった考えがあればそういったものも反映するなど、順次整理してみてはどうか。

事務局 京都市都市計画マスタープランの中には、主要な交通拠点とそれ以外というふうに規定されている。

青山座長 それでは、本日の議論を踏まえ、手戻りがあるかもしれないが、まず事務局で検討案をまとめ、それをたたき台として検討委員会で検討を進めることとする。

事務局 了解した。第3回の検討委員会では、漏れがあるかもしれないが一旦事務局で検討案を作成させていただき、その案を元に議論いただくこととしたい。

西嶋委員 近隣に複数の駅がある場合などで、乗降客数を合計すると2万人以上になるような駅についても、あわせて検討していただくこととしてはどうか。

事務局 西院駅や大宮駅については、そういった観点で検討するようにしたい。

小浦委員 乗降客数が2万人以上の駅というのは比較的すぐわかると思う。その次の進め方としてはどうするのか。

事務局 地域毎の詳細を検討しなければ分からないことがあるので、概ね駅周辺 500mで個別に情報を集めて議論いただくという進め方でどうかと考えている。

小浦委員 むしろ、乗降客数2万人以上やその前後の駅について、それらをすべて地域複合拠点の駅として位置付けるかどうかといったことを議論するべきではないか。

青山座長 進め方については、次回の検討委員会で議論しながら考えていけばどうか。

大庭委員 事務局において地域複合拠点を検討する際には、抽出に当たっての情報を併せて付しておいて頂いたら、たたき台として議論ができるのではないか。

事務局 そのような視点で取りまとめたうえで、次回に事務局案を提示したいと思う。

青山座長 おぼろげながらではあるが、検討に当たってのロードマップが見えてきたような気がする。本日の検討委員会はここまでとしたい。

4 終了

- ・傍聴者退席
- ・議事録については事務局にて作成し、各委員の確認のうえ公開とするということで、委員の了解を頂く。

以上