

第3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11月5日（火曜日） 午後6時から午後8時まで

○場 所 右京区総合庁舎 5階 大会議室1

○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 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。
- ・ 一般傍聴者なし。

2 事務局より資料説明（前半）

- ・ 前回の検討概要及び今回特にご議論いただきたい内容等 資料1にて説明。
- ・ 駅と駅周辺の「まち」の特性を踏まえた検討（地域複合拠点について）
近接する駅間についての考え方（前回の議論を踏まえた整理）資料2－1にて説明。
乗降客数を指標とした地域複合拠点の抽出について 資料2－2にて説明。
駅と駅周辺の「まち」の特性を踏まえた検討（候補検討）資料2－3にて説明。

3 意見交換

青山座長 地域複合拠点について，前回の議論を元に事務局からのたたき台として，乗降客数2万人以上の駅及びこれからの土地利用が見込まれる駅の提案があった。今日はこれについて議論を進め，次回には地域複合拠点を決めたい。

小浦委員 議論を始めるに当たって地域複合拠点の位置付けを確認しておきたい。今は，駅の乗降客数というかたちで量的に駅を利用する人が多い駅を地域複合拠点の候補駅としているが，計画的にそれをどういう意味と設定していたか。駅の乗降客数が多いことが，その駅と地域の関係とどう繋がるのか。バスの乗換え，自転車利用，その他，駅の特性との関係において，駅の乗降客数の持つ意味をどう捉えるかという質問が前回，北條委員からもあったと思う。地域複合拠点を2万人以上の駅から選ぶことは，どういう意味として仮に設定したのか，事務局が作業する中で，どのような議論がなされたかを聞きたい。

事務局 前回、乗降客数 2 万人という提案をいただき整理する中で、実際に既存ストックとして駅が使われていると評価すべきであるという意見があった。一方、乗降客数と駅周辺 500m の土地利用との相関関係について、事務局で資料 2－3 において検討したが、乗降客数が多い駅と土地利用の関係等において、関係性が見出せない駅もあった。議論を整理するに当たり、駅周辺のにぎわいという観点で地域複合拠点を仮に設定する中で、交通結節点の機能はあるが、周辺の土地利用との関係があまり見られないようなところも、地域複合拠点到位置付けるべきと考えている。

小浦委員 鉄道やバスの乗換駅としてその駅から遠くに行くケースもあり、交通的な拠点性と土地利用的な拠点性が必ずしも一致しないということもあると思うが、この委員会ではどう位置付けるか。地域複合拠点を考える際、交通の拠点性に着目するのか、交通の拠点性と土地利用の拠点性を組合せて考えるのか。交通の拠点性は乗降客数 2 万人以上の駅と設定するということでよいか。その際、バスとの関係性などはチェックしているのか。

事務局 前回、バスの乗降客数が多い駅を提示し、バスの路線図を配布させていただいたように、バスとの関係性について確認はしているが、ある程度鉄道の乗降客数が多い駅についてはバスの乗降客数も多いということもあり、今回の指標の中にバスの乗降客数は入っていない。

小浦委員 前回、二つの駅が隣接する場合に乗換えの有無によって 2 つの駅をまとめてよいのかという議論があったかと思うが、今回の資料ではどのように整理したか。

事務局 前回、駅の建屋内の乗換えの観点で整理した結果、もう少し広義に捉えて、乗換えの考え方や駅間をひとつのエリアとして考える必要もあるのではないかという意見をいただいた。そこで、500m の範囲については両方の駅を使える利便性を有するエリアであるという見方もできるため、乗降客数を合算して地域複合拠点を検討していきたいと考えている。

小浦委員 純粋な乗換えを気にせずに合算しているということか。

事務局 そのとおりである。

青山座長 資料 1 において、今までの流れを確認してみると、京都市全体の活力や魅力を高めていくための政策として、京都市の全ての地域を同じように扱うのではなく、駅を中心として、広域拠点、地域複合拠点、日常生活圏、どこにも当てはまらない地域の 4 つにわけ、それぞれ別々の都市政策を考えて行こうとしている。分け方については、これまで議論を重ねたが、まずは、乗降客数で候補を挙げることにした。広域拠点として都心部と京都駅があり、これは常識的に考えても問題ないとは思いますが、一番難しいのは地域複合拠点をど

うするかということである。まずは、乗降客数2万人以上という指標を手掛かりとして駅を選ぶために、近くの駅をまとめていったのが今回の資料である。それ以外は日常生活圏ということになり、さらに、駅のない地域がある。地域複合拠点を選べば自ずと日常生活圏が浮かび上がってくるであろうという議論の段階である。今回の検討に当たっては、事務局が2万人を手掛かりに挙げた候補駅に対して、それだけでは十分でないであろうことから、過不足について検討いただきたい。

小浦委員 エリアを考えることが重要であるということか。

青山座長 駅としてのエリアというのが重要である。バスという議論があまりないが、エコという車に依存しない都市として、公共交通を中心とした地域を考えていくということだと思う。

北條委員 参考図の駅周辺の土地利用現況図と資料2-3の駅分類との関係について、一目見ただけで分類できるものではないと感じる。資料2-3は乗降客数と商業集積度合いで分類されているが、大学の有無や交通結節点になっている等など乗降客数が2万人を超える理由と言っても駅毎の特性があり、数字だけではなく、建物立地状況などの図を見るだけで分かることもあると思う。別の分類をすれば別の見方ができると思うが、他の検討はしていないか。

事務局 事務局の方では、たたき台として商業集積、住宅等の大きな指標で分類を行った。土地利用の状況を見ると、同じ2万人以上であっても、大学の立地や企業集積により、通勤、通学者が乗降客数に含まれる駅もあると思う。これらについては、周辺駅における魅力や活力を生み出す拠点として合わせて議論いただきたいと考えている。

北條委員 大学が要因となり乗降客数を増やしているのであれば、新たに大学が立地予定である太秦天神川駅などを含めてもよいのではないかと考える。

また、新たに大型商業施設が立地する場合の乗降客数への影響については、車での利用も考えられるため、想定が難しい。そのような駅を含むべきかどうか他委員の意見をお伺いしたい。

小浦委員 北條委員の質問の内容は、駅周辺のまちの特性を把握するうえで、資料2-3に示されているツリー状のフローではなく、商業や工業の集積や、学校の立地などの地域の特性的なもののマトリックスで駅全体の特性を把握するべきではないかということかと思うが、事務局で商業集積のみで分類した理由は何かあるか。

事務局 前回仮にはあるが、商業機能などの利便性の高い都市機能が集積している地域を地域複合拠点の定義としていたため、まずは商業集積という指標を用いてツリー状に抽出してみた。

- 小浦委員 駅周辺をどう考えるかという事があると思うが、駅周辺 500m に人が集まるのは、駅の利便性なのか、エリアの利便性なのか、駅とエリアの利便性なのか、その関係を整理しながら考える必要がある。駅周辺のまちの特性というときは、周辺の土地利用の特性が分かるような指標がある方がよい。
- 事務局 第4回で議論いただけるように事務局でまとめていきたい。資料2-3の用途の混在としているところを特にひも解いて検討したい。
- 山田委員 商業施設の集積の程度によって、色分けしているが、この3分類は結果的に都市計画上どういう違いとなるのか。
また、用途の混在という分類は指標になりえないので、住宅立地の割合によって、今後、駅周辺において商業施設等を更に集積できるかどうかを考えるわけか。
- 事務局 事務局の作業のイメージは、山田委員の御指摘のとおり、利便性の観点での商業集積の度合いについて検討し、さらに周辺の特性として住宅という指標を用いて、商業集積と住宅とのバランスを指標化し、さらに合わせて、土地利用の傾向を掴んだうえで、議論のたたき台となればと考えて作成した。
- 山田委員 北條委員や小浦委員の言われたことに共感するところがある。例えば商業がやや集積しているところに今出川駅が入っているが、さらに商業集積が可能ないようにしても、今出川駅の用途との関係からすれば、必ずしもマッチしないように思える。多角的な見方があり得るのではないか。
- 西嶋委員 様々な検討の方法があり、指標も色々なものが考えられるが、事務局が提示しているものは検討のたたき台として分類したものだと思う。大学やものづくり等の用途について指標として扱うことを否定はしないが、結局はどういう検討をするのかにより、それに見合う指標を用いることになるのではないか。ここに選ばれた15駅プラス4駅の性格は基本的に異なり、分類しても無意味な部分もある。また、土地利用には過去の経緯もあり、その結果、現在の利用状況や利用単位になっている。調整区域の線引きを変える、学校を移転させるというところまで議論をするのか、何を検討するかによって何を指標とするかが変わってくると思う。この資料2-3は、この指標で分けると19駅が抽出され、たたき台として使用するという認識でしかない。即地的な話までするのかある程度のイメージとして都市の方向性という形でとどめるのか、ある程度イメージが共有できないと検討が進まないように思う。
- 小浦委員 青山座長にこれまでの検討内容をまとめていただいたが、これはエリアの議論がベースであり、その手掛かりが駅であると認識したがそれでいいか。鉄道のネットワークをベースにした都市構造があり、その交通の拠点として駅を考えるのか、それとも京都市の魅力づくりにおけるエリアの選定において、

駅を手掛かりとしつつ一つの提案とするのか、その辺りがよくわからない。

青山座長 自分の解釈ではあるが、日常生活圏は100いくつあり、その全てに病院が近くにあるというまちづくりはできないと思う。病院は広域や地域複合拠点周辺に立地させ、日常生活圏に住む人は電車に乗って地域複合拠点にある病院に行くという生活パターンを前提に考えていく。それを前提とすれば、地域複合拠点はどこにあるべきか。買い物にしても年に1、2度の大きな買い物は広域拠点にあるデパートに行ってもらい、日常生活圏にデパートを作るわけではない。広域、地域、日常と階層的に分けて配置し、そこに電車で繋ぐという都市構造ではないか。

小浦委員 そうすると都市構造的なチェックはどこかでいるような気がする。それは、2万人でよいのか。

青山座長 まず手掛かりがないと検討できないので、乗降客数としている。乗降客数が多いのは、地域のポテンシャルがあるということだと思う。広域拠点として京都駅と都心部があるが、地域複合拠点として資料2-3の色分けされた19駅でよいかどうか、必要な駅はどれかと考えると議論が進むのではないか。また、参考図の説明を事務局にお願いする。

・事務局より、参考図（19駅の、用途地域図と周辺土地利用図）について説明。

西嶋委員 すでに駅周辺の大半が商業地域や近隣商業地域になっており、用途面で許容されている場合は、建ぺい率や容積率、高度地区など対応できるメニューが限られており、その先には地区計画くらいしかない。その辺りまで検討するのだろうか。検討の余地があまりない場合、15駅プラス4駅から間引いていくのか、そのまま検討していくのか。

事務局 今回は大きく2万人以上となる駅等をたたき台として、19駅を挙げたが、実際に都市計画としての対応が可能かどうか、様々な観点があるかと思う。地域複合拠点として商業集積を目指そうとしたとき、現状で商業地域に指定されている場合は都市計画としての対応はすでにできていることになるので、地域複合拠点に位置付けたとしても実際の都市計画の対応は除外するということになると思う。

西嶋委員 当面は19駅で進めて、最後のところで除外するということか。

事務局 19駅を基本として、過不足についても議論いただきたい。

大庭委員 広域拠点と地域複合拠点は鉄道のネットワークで繋がっている都市構造を基本とすると、地域複合拠点として挙げられた駅を見ると京都駅、若しくは京都の中心部にはネットワークして繋がっているが、広域拠点の京都駅と都心

部は同一のものと見なしてよいのか。また、地下鉄沿線の地域複合拠点はこちらにもアクセスできるが、一方にしかアクセスできない地域複合拠点の候補駅も多い。そのあたりは関係なく扱うのか、それとも2つの広域拠点を別々に考えていくのか。

事務局 後ほど説明予定であるが、広域拠点に挙げている都心部、京都駅についてはそれぞれ異なる特性を持つため、都心部と京都駅は分けて検討いただく必要があると考えている。合わせて、広域拠点に接続する地域複合拠点の特性も変わってくると思う。どこまで指標を用いて検討を進めるかというところではあるが、それぞれ検討が必要であるとする。

小浦委員 参考になるかわからないが、学生が修士論文でコンパクトシティ論について検討しており、今の論点は、学生と議論していて困ったことの一つである。都心駅と言われても全て特性が異なる。京都市役所前駅は都心駅かという議論もあるが、京都駅や四条河原町は京都以外の大きなネットワークから京都に来るときに辿りつく駅であり、一方で都心駅であるが、京都市域の人の動きの拠点になる駅もある。そこで、バスの乗換え路線、バスの乗降客数、自転車の駐輪場の台数を考慮し、検討を進めた結果、他の都市から京都に最初に来る駅としての都心駅は京都、河原町、四条烏丸の3つのエリアと想定されることから、検討内容について、資料をもって説明したい。

———<座長了解のもと手持ち資料配布>———

試行錯誤中ではあるが、駅特性では乗降客数、バス路線等を指標とし、都心駅、広域拠点駅、地域乗換駅、日常生活駅に分類した。さらに周辺の特性として人口、土地利用等を指標とし、地域乗換駅、日常生活駅をグループ1～7のクラスターに分類した。

今日の議論とほぼ同じ結果が出ているが、円町など若干の違いがある。円町は土地利用的にも拠点性が見られるので、地域複合拠点に追加してもよいと思う。地域複合拠点は土地利用の特性によりかなり細かく分類しているので議論の参考になるかと思う。日常生活駅はほとんど同じ傾向が出ている。

青山座長 都心駅というのが3つあるが、広域拠点と言っているものが都心駅にあたるのか。

小浦委員 広域拠点はネットワーク上の拠点であるが、都心駅の定義としてはそれだけでは不足しているので、京都市以外から京都に来るときに辿り着く駅とした。そうすると京都駅と河原町が決まり、烏丸は悩ましいが含めることとした。あとの駅は広域拠点の候補地として含めることができるか検討している。

北條委員 小浦委員配付資料の地域乗換駅／日常生活駅のグループ分けのところに注目してみた。人口密度が高い駅のグループとして嵐電沿線が挙げられている。人口密度が高いにも関わらず、嵐電沿線はそれほど鉄道を使っていないとい

うデータになっているので、これから駅を使ってもらおうという観点から2万人以下の駅についても、検討に入れてもいいのではないだろうか。嵐電は輸送力が限られているが、途中で地下鉄やJRに乗り換えられる駅として嵐電天神川駅と太秦天神川駅が考えられることから、そのような視点でも候補として良いのではないか。

小浦委員 改めて図を見てみると、南の西の地域をどうするか、都市構造的に気になるところではある。

青山座長 日常生活圏をクラスターで分けたものはあるのか。

小浦委員 データはあるが、手持資料は地域乗換駅、日常生活駅を一括で分析したものになる。大きく分けると、人口密度の高い駅と低い駅の使い方を戦略的に見てもよいと思う。しかし、その地域が鉄道ネットワークでうまくいく地域なのか、それともバスを使う方がよいのかという疑問はある。

青山座長 最終的に分けたところで、政策のメニューとして用途地域の他にどういったものがあるか。

事務局 地域複合拠点であれば、日常生活圏で確保できないサービスを受けられる場所にしていきたいと考えている。現在、そうっていない地域があればそこを変更していきたい。都市計画としてできることは、大きくは用途地域の見直し、容積率の見直しの2つであると考えている。地域のまちの特性を踏まえた検討資料では、周辺に住宅が多いところについては、それなりの配慮が必要であるので、そう言った背景を踏まえて住宅が多い少ないというのは考慮すべき事項になるであろうということ提示している。また、用途地域の変更だけではなく、地区計画等のきめ細やかなまちづくりを地域と共に進めていくことも必要であると考えている。

青山座長 広域拠点について、小浦委員の場合は都心駅として拠点3つを挙げているが、広域拠点として政策を考えた時には、事務局案では京都駅と都心部は6駅となるが、6駅を一緒に見た方が考えやすいか、それとも都心駅として3つに分けた方がよいのか。

事務局 駅の性格としては小浦委員に出していただいたものだとは思いますが、エリアとして考えたときに、今まで都心のまちづくりとして田の字地区を、その中でも少しエリアを限定すると歴史的都心地区として考えてきた経緯があり、都市計画的にもエリアで考えていくほうがよいかと考える。ただし、駅周辺で特化して考えることもあると思う。

青山座長 最終的に施策として都心はエリアとした方がよいのか、駅の性格的に分けて考えた方がよいのかを委員でも考えていただきたい。

事務局 資料３－１で都心部のエリアの状況を示している。用途地域は商業地域としているわけだが、併用住宅として使われている地区も多く、繁華街や観光地区もある。

小浦委員 段階だと思う。駅の話をしたが、エリアで地域をどうするかという話があって、都心というのをまとめるべきかという話があって、他のところが５００ｍ圏でよいのか、駅によっては大小が出るかもしれない。

西嶋委員 祇園四条や烏丸御池等、駅としての性格が違うのはわかる。他方、用途地域としては同じ商業地域としていても、従来から住宅の比重が大きいところ、繁華街、花街、業務機能を誘導したが需要の大半が住宅で結果として住商混在となっているところでは政策的には違いがあるだろう。実際に、これまで京都市は政策面で分けてきたと思う。今後は、駅の性格で分類をして検討を進め、これまで進めてきた施策はやめようということになるのか。その手前のところで整理できるものは整理するのか。ということを青山座長は聞かれたと思う。

事務局 都市計画なので、エリアとしての見方ではあると思う。

青山座長 今日のところは決めずに置いておくとして、次回は決めないといけない。

4 事務局より資料説明（後半）と追加議論

- ・広域拠点となる駅周辺について（都心部及び京都駅周辺の状況）
都心部 資料３－１にて説明。
京都駅周辺 資料３－２にて説明。
- ・駅前に店舗等が立地できない駅周辺の検討（日常生活圏について）資料４にて説明。
- ・都市の活力や魅力を生み出す拠点周辺の駅について（交流人口）資料５にて説明。
- ・検討対象候補駅の整理 参考資料にて説明。

青山座長 広域、地域、日常生活圏の候補を出して、次回決めるわけだが、小浦委員の資料を含め宿題として持ち帰って次回決めることとしたい。

事務局で、駅間の人の移動のデータとして、パーソントリップ調査を基に検討を進めてもらっているが、どのようなことをしているか説明できるか。

事務局 各駅の周辺５００ｍに居住している人が、どこへ移動しているかを掴むことにより、広域拠点、地域複合拠点の特色を、人の動きから見ることはできないかを調べているところである。

青山座長 パーソントリップ調査について交通関係の方以外はなじみがないので分かりづらいと思うが、基本的にこの地域からこの地域まで何人移動しているかというデータを調査しているものである。地域は郵便番号単位で集計できるので駅の５００ｍ圏内の人はどこに移動しているかというデータが出てくる。広域は市内と市外から、地域は周辺から往来があり、日常生活圏は周辺へ移

動しているはずなので、都市構造を確認するための指標になり得ると考えている。情報が膨大であるため、現在、整理中であるが、次回きちんとしたデータを出してもらいたい。目的別でも分けられるので、これらのデータを参考にして次回決めたいと思う。次回までに欲しい資料があれば、言っていたければ事務局が用意すると思うがいかがか。

事務局 2万人という乗降客数で一旦みるということで事務局が提示した駅が19駅あるが、マスタープランの交通拠点もほぼ入っているし、小浦委員の資料とも近いものがあるので、検討の方向性は間違っていないのではないかと思います。ただ、都市構造的なチェックというものができていないので、青山座長からもパーソントリップでチェックできる資料をと依頼を受けている。次回はその資料も含め、まとめたものを提示していきたい。

西嶋委員 これからのすう勢は重要だが、それに対する指標は現実には得難い。景観施策で歴史遺産型など、その地域の特性を生かした美観地区指定をしているところがあると思うが、商業地域であっても、そのようなところは、見直しを行わないということになるのではないかと思います。

小浦委員 これまでに政策的に京都市の都市構造の議論があったのであれば、最後の資料に追加していただけないか。都市構造を議論するなかでこれまでに積み重ねていたものがあれば、反映して欲しい。データだけでは次の議論に進まないで政策的な方針というものも対象のエリアを考えていくときに必要ではないかと思う。

事務局 マスタープラン以外にも、政策的に土地利用などを京都市として検討しているものがあれば、今後の資料に盛り込みたい。

西嶋委員 建都1200年事業として拠点整備したところなども出していただいた方がよい。

事務局 内容も少しわかるように整理したい。

青山座長 空き家条例は関係してこないか。

事務局 大きな人口減少や高齢化という観点では関係してくるが、空き家を活用しようということと、都市計画のエリアをどう考えるかには直接的には関係してこないと思われる。

確認になるが、これまでの種々の政策は、基本的に現在の都市計画に反映されているという考え方をしている。そして今回、駅を中心としたコンパクトシティの考え方を都市計画マスタープランで取り入れたことにより、見直すべきところを検討いただいている。今までの都市計画を一から見直そうとしているわけではない。

西嶋委員 景観地区・美観地区についても、資料の準備をお願いしたい。

事務局 その関係の資料は準備する。

5 終了

- ・ 会議の摘録は前回同様，事務局が作成し公開するというので，委員了解。

以上