

第4回 京都市駅周辺等にふさわしい都市機能検討委員会 摘録

○日 時 平成25年12月16日(月曜日) 午後3時から午後5時まで

○場 所 京都市役所 本庁舎1階 本庁舎F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(欠席) 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2名,報道関係者1名入場。

2 事務局より資料説明

- ・ 前回の検討委員会における意見を踏まえた整理事項 資料1にて説明。
- ・ 駅周辺に居住する人の移動状況について 資料2-1, 資料2-2にて説明。
- ・ 駅周辺における来訪目的傾向について 資料2-3にて説明。
- ・ 駅と駅周辺の「まち」の特性について 資料3-1にて説明。
- ・ 駅と駅周辺の「まち」の特性を踏まえた検討 資料3-2にて説明。

3 意見交換

西嶋委員 資料3-1の二重丸,丸,三角の説明はあるか。

事務局 資料3-1<別紙>に,項目ごとの説明があるので参照いただきたい。

青山座長 資料3-1での地域複合拠点の赤破線によるグループ分けと,資料3-2の地域複合拠点の5グループは対応しているか。

事務局 対応している。

山田委員 日常生活圏の項目について,資料3-1の横軸には大学研究施設という分類がなく,資料3-2にはある。逆に資料3-1にはある駅前に店舗等の立地可能な駅の項目があるが,資料3-2に項目がない。何か理由があるのか。

事務局 北山駅,くいな橋駅,丹波口駅等は,大学研究施設に位置付けられるが,それ以外の魅力づくりの機能も有しているため,資料3-1において,グループ分けとしては対応しきれていない。観点としては資料3-2の大学研究施設

設を含めたグループで議論いただきたい。

駅前に店舗等の立地が可能な駅については、それぞれの駅毎に異なる土地利用等の状況が存在し、京都市の人口が減少していない現状において、今の時点では日常生活圏まで特化した議論は難しいため、割愛している。

青山座長 資料3-1の分類に大学研究施設は入れられないか。

事務局 大学研究施設を入れるように、資料3-1を修正する。

青山座長 前回までの議論を経て、円町が地域複合拠点に追加され、資料3-1のように分類されたが、この点についてはよいか。

西嶋委員 円町はバスと鉄道の結節点として追加されたが、分類では商業業務の拠点という位置付けになるのか。

事務局 円町駅は土地利用の状況からはあまり傾向が見られないが、パーソントリップ調査において一定の買い物目的の来訪の傾向が見られるため、大きな傾向として、円町駅をここに分類している。

西嶋委員 この5つの分類を硬直的に考えて駅を分けてしまうのか、それとも分類は駅を持つ要素と捉え特性と検討課題を見て行くのか。

事務局 大きな傾向を見るために分けたものであり、硬直化した分類が目的ではない。

北條委員 資料3-2だが、ここからパブリックコメントを作ったのでは、市民から見て、何に対してコメントを付けたら良いかわからないように感じる。これから先の段階に進んだときにどのような議論になるのかを、広域拠点と地域複合拠点、日常生活圏から駅をピックアップし、資料を作成した。

——北條委員作成の資料を配布——

北條委員 今までの委員会資料と、大学で研究した太秦周辺のことも合わせて記述している。前回の議論では分類しても都市計画手法としては用いる手段があまりないように言われていたが、具体的に見て行くとまだまだ変更できる点や矛盾のある点はあると感じている。3箇所の提示にとどまっているが、これだけのことが考えられるのではないかという資料を作ってみた。市民からの意見を募集する際に、どういう形で提示するのがよいかという議論の参考にしてもらいたい。

広域拠点として京都駅周辺のエリアをピックアップしたが、下の写真にある東京方面から見たときに、京都としての特徴が感じられない。用途地域としては、駅のすぐ東は第一種住居地域となっており、市営住宅が立地し、京都の玄関口としてのイメージが弱いように感じる。京都駅でいえば東側の地域に、大学、産業、文化交流、研究施設などの都市機能を集積させることが検

討できるのではないか。

地域複合拠点としては太秦天神川駅を例に検討をした。右京区役所が移転してきて、西のエリアの生活の拠点となっていることは、パーソントリップ調査の結果からもわかる。また、乗換の拠点でもあり、大学が移転する予定もあり、住居も増えてきているのもっと商業的なものが必要ではないかと思う。また観光地が近いこともあり、大学等の市民の交流の拠点でありつつも観光の情報の発信の場にできるのではないか。

日常生活圏では太秦エリアを例に検討をした。太秦エリアとして太秦駅と帷子ノ辻駅と太秦広隆寺駅を一体としてみているが、太秦映画村からのアクセスとして太秦駅と太秦広隆寺駅側に入口はあるが、パーソントリップの結果を見てもあまり観光の利用が見られない。大きな駐車場もあり、もっと道路を整備すれば、駅の利用や商店街の活性化につながるのではないかと考えた。西部エリアにおいて以上の3点を整備することにより、帷子ノ辻、太秦天神川を經由した京都駅へ（日常生活圏から地域複合拠点を經由して広域拠点へ）の西部エリア流れがさらにスムーズになるのではないかとと思われる。

- 青山座長 市民を対象にしたパブリックコメントを行うのはいつか。
- 事務局 あり方の部分をまとめて、大きな考え方のパブリックコメントを2月に行いたい。
- 青山座長 そこで資料3-2をそのまま出すわけにはいかないだろう。広域はかまわないだろうが、パブコメにおいて、地域複合拠点となる駅も個別に出すことを考えているのか。
- 事務局 これまで議論してきたエコ・コンパクトの概念の考え方を示し、そしてこのような特徴の駅が選ばれてきたという形で出したい。それぞれの分類の今後の方向性について説明するときは、硬直的な分類にならないよう工夫したい。その後どうするのかについては、北條委員の意見を踏まえて出したいと思うが、そこで具体的な駅で出すか、模式的に出すかは次回への宿題になると思う。
- 青山座長 たしかに、その部分で北條委員の意見は参考になる。また北條委員の指摘で気づいたのだが、見た目、イメージ、景観というものは、今まで、また資料3-2でも検討対象に入っていなかった。これでよいのだろうか。
- 小浦委員 よくないと思うが、これまでの検討委員会ではそのような観点で検討していないので、難しいのではないか。しかし、書いていかないと何も変わらない。特定のエリアを決め、きっちりとイメージを作って議論していけば成果が出せるだろうが、現在の委員会では難しいだろう。どこまでやるべきか。
- 青山座長 考え方として、記述しておいてもよいと思う。景観としては山やお寺や町家

などには目が行くが、京都駅にはなかなか目が行かない。

小浦委員 京都の駅は街中にあるので、降り立ったときに街が見えるのは京都駅のみである。歴史と新しい京都をつなぐ場所に位置しているが、うまく表現できずに雑多になっている。整理することは大きな課題だと思う。

事務局 再生と創造、北と南の両方が関係している。北は本願寺を大事にする景観規制、南は沿道を大事にする景観規制があり、細かく行っている。京都駅を表玄関とする景観については、これから南口を整備していくうえで検討されることになるだろう。

青山座長 市役所内の所管の問題もあるだろうが、検討していただきたい。

西嶋委員 表に見える部分は分かりやすいが、たとえば産業の関係などは、現在の事業環境の問題などいろいろ複雑な問題が絡んでいる。それらをきっちり把握しないと、とても結論は出せないだろう。景観にかかわらず、具体的な内容に触れて行くのは、6回程度の研究会では無理だと思う。

小浦委員 今回の全体像について確認したいが、もともと駅に着目したのは京都市全体の都市構造としてどのような拠点性を見出すのかが第一義的であったかと思う。今後の京都市の都市構造を踏まえて、拠点性にある程度の強弱をつけるかという問いかけが一つあると理解していた。また、鉄道駅をベースに都市構造を見たときに、どういう取り組みをしていくのかという理解でよいか。

事務局 その通りである。

小浦委員 委員会ではどこまで議論をするのか。方針までか。

事務局 資料3-2の都市機能の集積のあり方(考え方)まで議論いただきたい。

小浦委員 その内容を、市民に分かりやすいイメージとして、どう伝えるかを工夫しなければならぬ。

事務局 都市機能の集積のあり方をイメージできることは大切だと思っている。しかし具体的なことを示すになると、今まで議論していないことであり、どのように示すかが問題である。それぞれの駅がどういう形で選ばれてきて、どういう方向を目指すかという議論はしてきており、その次の話をどこまで含めるかということになる。

西嶋委員 広域的な観点として、たとえば医療の話をするれば、今後すべての都市で高度医療を自前で維持することは難しい。京都市には京大病院や府立医大病院などもあり、将来、市外からの利用が増えてくることも考えられるため、例えばJR二条駅など位置付けも変わっていくだろう。また、地域複合拠点でも市内の広範囲から利用のあるところは、災害時に留めおかれる人がそれなりに生じる可能性がある。大学・大規模施設などは地域の防災拠点の候補でもあるが、現実には耐震性能の問題もある。将来の視点も少し考慮しておくべき

ではないかと思う。

事務局 都市計画で見ると、建物の機能更新の中で耐震化は重要な視点であることから、考えていきたい。

小浦委員 検討対象を500m圏に設定していると思うが、500m圏と拠点性の範囲は違うのではないか。これまで都市構造の話を進めてきたつもりでいたが、話がまちづくりの議論に流れているように感じる。都市構造上の拠点性の議論をすべきか、500m圏のまちづくりの議論をすべきか。

事務局 都市機能の集積を図られていくエリアとして、おおむね500m圏の範囲を対象に検討を進めさせていただいた。

西嶋委員 手がかりとして500m圏域を考えたのであって、本来は駅の拠点性を議論しているはずである。

小浦委員 そのつもりであったが、徐々に500m圏やまちづくりの話になっているのではないか。まちづくりの話に移るのであれば、まず拠点性の議論を終わらせてからではないか。今はどちら付かずにいる状態ではないだろうか。

西嶋委員 今までの議論では、あくまで駅の性格を浮き彫りにするために、周辺の施設や状況を見ていたという認識であり、あくまで駅の方向性しか検討できていないように思う。

事務局 130駅を検討するため、一律の範囲として徒歩圏である500m圏を設定しているが、広域拠点については、もう少しエリアとして広がっていると考えている。

西嶋委員 京都駅のように乗降客の多いところでは商業施設等に広いエリアが必要になるのはわかるが、各駅で500mを思い浮かべてという話にはなっていないと思う。

事務局 500mは人が無理せずに歩ける範囲としての目安であり、京都駅と生活圏の駅では、駅を中心とした活動の範囲は大きく変わらと思う。都市計画手法の適用ということで範囲の目安を出したが、拠点の性格により周辺への影響範囲は異なることが想定されるため、500mにこだわるつもりはない。

小浦委員 用途地域の変更など、資料3-2の都市計画による対応というのが最終成果のイメージなのか。

事務局 種々の制度があるが、その制度を組み合わせながら対応することになる。

小浦委員 今回の検討は、この最終イメージの範囲をどう設定するかという議論なのか。

事務局 範囲を決める議論ではなく、駅の性格を把握するための議論である。個々の駅を議論するわけではなく、こういう性格の駅はこういう機能があるべきだということを検討したうえで、その機能を活かすために、都市計画手法では

どのようなことができるかなどを議論いただきたい。これ以上の都市計画的な対応が難しい地域もあればそうでない駅もあるなど、駅によって状況は異なると思う。商業政策、産業政策とも組み合わせていくことも考えられる。まず、都市計画として駅のあるべき姿に近づけるために何ができるかを見て行きたいと考えている。

青山座長 これまで駅を中心に議論をしてきたが、市民の意見を求めた際に、日常生活圏、地域複合拠点、広域拠点に入っていない地域等のバスでしか行けない地域はどうするかという意見が出そうな気がする。

事務局 地域複合拠点まで来ていただくというイメージである。都心部ではない地域を置き去りにするわけではなく、市街化調整区域でも地区計画制度を用いるなど、手法を変えてまちづくりに取り組んでいる。

青山座長 それはよいとして、日常生活圏、地域複合拠点、広域拠点に入っていない地域についてこれまで議論されていないが、それでよいのか。

西嶋委員 駅周辺とは500m圏のためだけのものではなく、遠いところからバスで来られる人もいる。たとえ乗降客数が少なくい駅であっても、そこを利用する人があり、地域の足となっているのであれば、なんらかの機能は必要となる。

青山座長 バスも考えてみようと思ったが、パーソントリップではサンプル数が少なすぎるため、分析はできていない。

西嶋委員 今回の分析の結果がなくとも、合理的に推測はできるので、今まで議論をしていないということにはならないのではないかと。

青山座長 500m圏以外の地域も踏まえて議論をしているのだということを示しておかなければいけないのではないかとということである。

小浦委員 500m圏で切ろうとするから、その他の地域ができてしまうのではないかと。全域の土地利用を議論しようとするから、そういう考え方になるのであって、もともとの議論は、鉄道のネットワークを今後の都市構造を変えていくときにどう読み変えて行くかということだと思っている。現在のデータだけで検討することは非常に難しいとされていて、駅によっては、将来像を踏まえ検討すれば、現在、利用者が少なくても、地域複合拠点にしておかなければならない拠点があるかもしれない。例えば、車のアクセス性を高めて、鉄道ネットワークとつながる拠点としての位置付けが必要なところもあるかもしれない。そういうことを議論するものだと思っていた。また、そういった拠点のある駅周辺はどうすべきかが次の議論ではないか。全域の用途地域を検討するとは思っていないわけで、そうするとその他の地域という考え方はないのではないかと。

青山座長 その他は、どこかの拠点につながっているということを押えたい。

- 小浦委員 そのつながりのネットワーク図は重要だと思う。
- 青山座長 鉄道に関する図はできているが、その他の交通機関がぶら下がっていないといけない。
- 小浦委員 現状だけで言い切れない部分もある。必要に応じてバス路線を考えないといけないとか、他の交通システムを考えなければいけないとか、その時の拠点はどの駅だという議論は必要になると思う。まずは、都市構造的に京都市全域がどう繋がっているのかという議論が必要である。
- 青山座長 今回の検討で挙がってきたところは政策を打つが、残りはどこかにつながっているということをおかかないと、市の計画としては十分でないのではないかな。
- 小浦委員 都市構造上のネットワーク論をきっちり出しておく方が良いのではないかな。バス網だけでなく、ある程度車も考えないといけない所もあるかもしれない。
- 西嶋委員 バス網を考えたとき、今のように幹線道路沿いにバス停があるだけの接続の仕方で良いのか。例えば、駐車場整備地区内における付置義務駐車場が検討されていたときは、駐車場の利用頻度が高い範囲等で一定の都市のエリアが区切られていたように思う。一方で、駅周辺におけるバリアフリー施設を考えた時に、現在のバリアフリー施設は、建物の利用用途や面積単位の要件で定められている。付置義務駐車場のような発想でバリアフリー施設の整備水準を求めることも必要かもしれない。
- 小浦委員 資料1の図だが、広域拠点と地域複合拠点はよいとして、日常生活圏は小さな点で示すなど、はっきり強弱をつける方がよいのではないかな。日常生活圏の駅とバスでつながったエリアは、交通手段が異なるだけで意味合いとしては同じであると考えの方が今の議論にあっているように思う。広域拠点と地域複合拠点、魅力づくり拠点等の将来的に拠点となり得る駅があり、それらに対して鉄道でネットワークできるエリアと、バスでネットワークできるエリア、その他の交通でネットワークできるエリアと言う概念の方がわかりやすいのではないかな。表記の仕方で、今のままであれば、駅がないところをどうするかという議論になってしまうので、駅がある日常生活圏では広域拠点や地域複合拠点に行くために鉄道を使うが、駅がないところはこれらの拠点へ行くのにバスや自転車を使うという、手段の違いであり、これらは同様の扱いにするべきではないかな。
- 事務局 京都はバス網が毛細血管のように張り巡らされており、一つの拠点に集まるという形がなかなか出ない。現状で便利なところへ行っており、近くの拠点が便利になればそこへ集まる確率が高くなる。それを指標として示すことは困難であるが、駅とバスは繋がっているということをお前提として、駅間の移

動を見てきた。

小浦委員 鉄道の駅500m圏内にいる人が必ずしも、一番近い駅を利用しているとは限らない。そのため、日常生活圏の駅周辺はバスを利用する地域と同じと考え、選択肢としてバスや鉄道があるとしたほうがわかりやすいかという提案である。

西嶋委員 生活圏という呼び方は良くないのではないか。その駅がそういう性格という話であって、エリアの話ではないと思う。

青山座長 分類の仕方自体はこれで良いか。委員会では資料3-2の集積のあり方までを議論し、その右の都市計画等による対応を具体的に進めるのは来年度になるのか。

事務局 具体的な話は来年度以降になる。検討委員会の今年度の役割はあり方までであるが、検討委員会は常設となり来年度も続いていく。

青山座長 考え方で、修正意見などはあるか。

北條委員 市民に出すときに、具体的な駅名を出すのか。駅名は出さず、分類の名称だけを出すのか。

事務局 議論いただきたいが、できれば駅名を出していきたい。

北條委員 駅名を出した方が、意見は出やすいだろう。

事務局 例えば、観光地であれば観光ルートを考えながら見直し行うという内容をうまく示せばよいと考える。

北條委員 嵐山などであればわかりやすいのではないか。

小浦委員 資料3-2で地域複合拠点は5つに分類してあるが、あり方が一括で書かれているのはなぜか。

事務局 分類で駅を分けてしまうことが目的ではなく、一つの拠点に複数の性格を有する場合もあるため、あり方としては一括にした。

西嶋委員 駅を分けてしまわないことはそれでよいと思う。こういう性格をもつ拠点にはどういう検討課題があって、どういうあり方があるかというように対応させる方が良いのではないかと思う。

山田委員 答申案を出してパブリックコメントを得ようとするとき、駅名を出したときの影響を考えると、全ての駅名を挙げる方が良いとは言えないのではないか。例えば、地価や開発などに対して、早期に影響が出たり、逆にその他の駅に人が集まらなくなったりするのではないか。列挙ではなく、1駅を例で挙げる程度が無難かと思う。

- 青山座長 地図は出してしまうか。
- 事務局 地図は出さないと拠点がどこかわからないとは考えている。
- 小浦委員 計画としての拠点をこの委員会で決心するかということだと思う。
- 事務局 今後の社会情勢の変化などによる変更はあるだろうが、現時点での候補地として挙げる必要があるのではないかと思う。
- 西嶋委員 マスタープランに書かれていることもあるので、方向性は出さないと何をやってきたかということになるかと思う。しかし、法政策上も経済政策上も、計画が不用意に先入観を持たせることは最善ではない。市民に提示するに足りる結論を出すにはもっと議論が必要であり、安易に出すべきではないと思う。
- 青山座長 災害の氾濫地域は、地価が下がる懸念があるが、あえて出しているわけだが。
- 西嶋委員 それは事実の公表であって、計画ではないだろう。
- 小浦委員 リスクの程度を決めると、計画になる。数値はデータだが、一定の条件をつけて、何を危険とするかという評価を入れた時点で計画になる。
- 青山座長 それは出したらいけないものか。
- 小浦委員 いけないのではなくて、出すときは、計画として責任を取るという前提でなければならぬ。委員としては発言できるが、市としては責任を取るものとして出さないといけない。
- 青山座長 それは市の方でよく考えて、責任を取っていただくことになるのではないか。駅名を出さないと、委員会として何をやってきたかということになるのではないか。
- 事務局 都心エリア、京都駅エリアは出すとして、地域複合拠点をどのような出し方をするかが悩ましい。性格の出し方はできると思うが、地域複合拠点を図示できるか、また、例として駅を出せるか御意見をいただきたい。
- 西嶋委員 今までのことを確認すると、まず乗降客2万人以上で切ったが、バスの乗降客で円町を入れた。基準が違うものを混ぜた時点で評価していることになる。検討まではそれでよいが、判断というレベルはまた違ったものになる。
- 小浦委員 京都市の都市構造図を具体的に書くか、概念的に書くかということではないか。都心と京都駅は具体的に挙げて問題はないと思う。デフォルメしたネットワーク上に地域複合拠点らしきものを点線で書き、そこに鉄道ネットワークと、バスネットワークと、その他の交通によって京都市全体を再構造化するという大きな概念を出し、資料3-2が来て、その地域複合拠点に例が1つずつ入る程度は概念図として考えられると思う。ただし、北條委員の考えとしては、市民にとっては、ぼんやりとした表現になるのではないかということである。ぼんやりとした表現にするか、きちんと評価・計画の考え

方を出して、それに基づいて場所を示すか。そこが決心のしどころではないか。

青山座長 すでにこの議論は公開しているわけだが。

西嶋委員 抽出する際に、漏れがないようにやっているわけで、まだ判断するための、絞込みの議論は詰められていない。

青山座長 そのための検討委員会でもある。

山田委員 さし障りのない方向でやるとしても、どういう要素をカウントするのかという姿勢は示す必要がある。例えば、病院があるところをもっとカウントするという意見がでるかもしれない。その意見を聞いて基準が変わり得る。基準が変わると評価が変わる可能性がある。そういう段階で名前を列挙してしまうのは先入観を与えてしまうことになるのではないか。指標の中でも、何にどう重み付けを置くのかはあまり議論していない。駅の特性を重く見るのか、まちの特性を重く見るのか、それとも将来の可能性か。そういった考え方も変わってしまうので、現段階の議論では、さし障りのない方向で出すべきだと思う。

青山座長 さし障りはなくても、やってきたことが無駄にならないようにしたい。

西嶋委員 無駄にはならないと思う。例えば医療の観点を加える場合は、病床数程度はデータを集めて作業する。しかし、ここでは性格の抽出までしかやっていないと思う。どこまで説明できるかという点、それほど厳密な議論がされてきたとは思わない。

青山座長 すべてが客観的な数字に置き換えられるわけではない。

小浦委員 山田委員の言うように、指標が決め切れていない。そこは議論してもいいかもしれない。評価値をどう考えるか。

青山座長 振り返って、この分類に至った客観的資料をリストアップして、最終回までに追加する、それでいいのではないか。

小浦委員 次のときに評価の指標を議論すれば、精査になるということか。

青山座長 指標は変えずに、これらを踏まえて前に進まないといけないのではないか。

小浦委員 考え方は変えないとして、駅の多少の増減はあってよいということか。

青山座長 基本的に増減はなしで行きたい。今この場で増減の意見はあるか。

小浦委員 資料1のピンク（地域複合）と黄色（魅力・活力）でカバーできているかを確認すればよいわけか。

青山座長 そのとおりである。

西嶋委員 資料について確認だが、資料3-1<別紙>で「駅周辺」はすべて500mで抽出されていると考えてよいか。

事務局 500m圏内に含まれる町を抽出している。

青山座長 時間が来たので、特に意見がなければ終了する。

4 終了

- ・傍聴者退場。
- ・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