

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」 会議録

日 時：令和4年6月10日（金） 午前10時00分～正午

場 所：職員会館かもがわ 2階 大会議室

出席者：大庭 哲治 京都大学大学院准教授
佐藤 由美 奈良県立大学教授
塚口 博司 立命館大学名誉教授
辻田 素子 龍谷大学教授
中嶋 節子 京都大学大学院教授
中谷 真憲 京都産業大学教授

以上6名（五十音順、敬称略）

1 開会

——（事務局より開会挨拶）——

2 委員紹介

——（事務局から委員の出席状況報告）——

3 会議の公開・非公開の決定

- ・議事について非公開に決定

4 議事

(1) 本日の論点について

——（事務局から資料1に基づき説明）——

○ 委員

らくなん進都に大企業の誘導方策を講じることが大事。打ち出す際は、大学発のベンチャーや技術力のある企業も含めて誘導していくことが分かるようにした方がよい。

(2) 各エリアの都市計画上の課題と対応の方向性について

——（事務局から資料2－1～資料3、
補足資料1－1～補足資料13－2に基づき説明）——

○ 委員

ただ今の説明について、御意見、御質問を承る。

○ 委員

歴史的な環境や既存の環境に対する検討が足りない。北部は歴史的な環境を保全するエリアで、それ以外は開発エリアという捉え方をしているが、北部以外の検討エリアにも伝統的な町並みや暮らしがたくさん残っている。伸びしろとは、未利用地の利用や容積率の消化だけではない。京都の場合は、歴史的な環境、既存の環境こそが伸びしろであり、他都市から京都を居住地として選ばれる際の大きなポイントになっている。そのため、検討エリアの歴史的な環境、既存の環境について把握し、京都らしさを残す都市計画を大事にしてほしい。京都駅南部とらくなん進都を一体的に伸ばす方向性は大事だと理解しているが、九条通以南の竹田街道沿いは京町家の集積率が高いエリアであり、油小路通や烏丸通といった他の幹線道路と一律に同じ扱いをすべきではない。京都市の大きな施策の柱である京町家保全の観点からすれば、今後、重要京町家及び地区指定が考えられるエリアである。町家の保全と開発を一緒に実現できるような仕組み、例えば、町家の敷地の容積率を別の敷地に移転できるような仕組みがあれば、京都らしい取組にもなるのではないか。京都駅西側も同様である。七条通には、近代建築や本二階の町家が残し、桂川のあたりまで集積しているほか、島原もあり多様性に富む面白いエリアなので、良いクリエイティブな活動が期待できる。町家を活かしつつ、その分の容積率を別の敷地に移転するなど、京都らしい展開ができないのか。これまでは北部と南部をそれぞれで議論してきたが、セットで進めた方が良い。例えば、北部の町家が残した分の容積率を南部に移転するなどである。東京駅周辺では、容積率移転により歴史的建造物を保全しているが、その京都バージョンの施策ができるか。エリアそれぞれで考えるのではなく、北部と南部をつないで考えるべき。京都らしさを損なわずにポテンシャルを伸ばしていくことが大事。京都らしい既存のものを守りながら魅力的なまちにすべき。普通のまちになってしまったら京都に人は来ない。九条通以南の竹田街道や七条通については、ペンシルビルが立地しにくい要件も整理できると良い。

○ 委員

重要な御指摘を頂いた。事務局から何か発言があるか。

○ 事務局

保全・再生ゾーンと創造ゾーンで好循環を生み出していかなければならない。京都を訪れる人は、京都の中心部や北部の魅力に惹かれて来られるのだろうが、それに比べると創造ゾーンの魅力が少なく、その改善に向け

て議論を進めてきた。しかしながら、御指摘のとおり、竹田街道や七条通沿いには、隠れた価値のある建物もあるため丁寧に確認しながら議論したい。また、大きな都市計画の考え方とオーダーメイドな考え方と両方を取り入れて制度設計する必要があると思うが、容積率移転について大変面白い御意見をいただいた。

○ 委員

熱を南へ伝えていく中で負けてしまう資源があるかもしれない。歴史的資源は重要である。補足資料1－4では現在すでに価値があると認められている資源が示されているが、その背後には、今後、価値があると認められる資源候補もあるだろう。それらの保全も大事。容積率移転については、アメリカではよく活用されているが、日本では十分でない。東京などに限られている。今回は難しいかもしれないが、今後は、京都でも柔軟なやり方で展開してほしい。都心部の熱を南へ伝えていくことは重要だが、そこに配慮すべき資源があることも併せて考えなければならない。

○ 委員

京都の魅力として、町家をはじめとした古い建造物やそれらが形作る町並みがある。研究所やクリエイティブな活動の拠点がビルにあるだけでなく、町家にも展開されているのが特徴的で面白い。角地には、ワコールスタディホール京都やQUESTIONなど象徴的な建物がある一方、一本入ったところにクリエイティブな活動の拠点となっている町家があるのが京都の魅力である。東京との二拠点移住に京都を選んだ有名なクリエイターからは、京都に来た理由はまちの魅力であり、東京のビルの中で仕事をしているだけでは見えないものが京都にはあると聞いた。歴史的建造物の保全と、これまでの規制を見直して先進的な建物を誘致することの両方が大事。

○ 事務局

保全と創造の両面からの伸びしろは、まさに京都でしか成し得ないものであり、その両面から検討を進めていければと思う。

○ 委員

全国的な議論も大事だが、プラスアルファとして京都でなければできないことをしなければならない。

○ 委員

京都駅南側の地下鉄駅は、駅という機能が十分発揮できておらず勿体ない。特に、駅周辺の交差点はきわめてポテンシャルの高いエリアであるにもかかわらず、駅が持つポテンシャルが十分に発揮できていない。都心部の熱を地下鉄九条駅や十条駅の駅周辺に広げていくことが大事。

○ 事務局

京都駅南部の地下鉄駅周辺については、効果的に利用されるエリアとなるよう検討を進める。

○ 委員

七条通の商店街は都市計画だけで考えるのが難しい部分もある。例えば香川県高松の商店街では、街区ごとに地域住民が全面的な見直しを行い、住宅も充実させつつ商店街を維持している。エリアマネジメントの動きもあるエリアなので、複数ある地権者の意向がまとまりそうなエリアでは、同様のことができるかもしれない。

京都駅南側の幹線道路で囲まれたエリアは、小さな町家がたくさん立ち並ぶエリアである。クリエイティブな方が入っていく形でそれらを残すとともに、多くの人が行き交う交差点にはランドマーク的なものが建つことで、昔からのものと近代的なものが共存することで、もっと人が行き交うことで、にぎわいを創出できると良い。ただ一方で、細分化されているこのエリアで土地をまとめていくのは難しい状況もあるだろう。そこで、既にまとまっている土地での土地利用の動きを作っていくためにも、行政側からも、どのようなイメージで入ってもらいたいのかを示していけると、民間事業者も動きやすくなるだろう。

○ 委員

交差点周辺でランドマークをつくるためには、ある程度の土地のまとまりが必要となる。大阪の御堂筋では土地の集約を行ったことがあるが、京都では高さ制限も併せて考えなければいけない。

○ 事務局

京都駅南側では、幹線沿道の土地を使いやすいものにして、いくつかの案件が動き出せば、一気にまちづくりが進んでいくことが期待できるかもしれない。

七条通の商店街からは、若い方が住む共同住宅ができることは良いのだが、共同住宅が単独で建てられる際に、駐車場などを確保するため、商店

街の連続性が失われていることをとても懸念されている。このまま何もしなければ商店街との連続性を持たない土地利用が進むことになるため、それを防げるようなインセンティブについても検討すべきかどうか。

○ 委員

七条通の現状を踏まえれば、古くからある商店街と新しいものが融合できるインセンティブをできるだけ早く付与していった方が良い。ただ、その方策を講じたことで一階に店舗ができたとしても、細長い敷地にペンシルビルがどんどん建っていくのは良くない。そのため、まずは商店街の連続性を確保するための方策を講じるべきだが、将来的に地域の人がどうするかを考えることにつながるような施策とすることが大事。エリアマネジメントの活動もされているエリアなので、単に一階に店舗を誘導するというだけで終わるのではなく、ある程度敷地を集約するなど、より良い建物を作ろうということを考えていくきっかけにもなると良いだろう。

○ 委員

京都にとっての伸びしろを既にある市街地だけで考えるのは難しいことも多い。そのため、市内だけでなく、市境のエリアにおいて、隣接市町とも好循環をさせるといった視点も大事である。

若い世代に選ばれる居住環境の創出として二つのエリアを設定して検討しているが、それぞれ性格が異なる。外環状線沿道は大阪の通勤圏というよりは京都の通勤圏で、京都の郊外住宅地に位置付けられる。一方、西部工業地域は大阪の通勤圏に位置付けられる。外環状線沿道を路線型指定から街区型指定に変えていくことは良いことであるが、そうすることでセットバックして生みだされる空間がこのまちの魅力になるように、また、それが誰のためのウォーカブルなのかが次の議論として大事。後背の住宅地や自然要素を魅力として、それらとの循環を考えていく必要もある。都市計画マスタープランのイラストのように、隙間があり、後ろ側に住宅地や山や川があるようなイメージができると良い。郊外の住宅地が持つ魅力を向上させるためには、利便性だけでなく、多くの人が必要とする教育環境、医療、福祉などのニーズともマッチングさせていく必要がある。また、住みやすいところであることを京都の若い人たちに発信できるようにする必要がある。

○ 事務局

御指摘を踏まえ、山科川などの周辺環境も含めた視点も広く持ち、エリア全体で回遊できるようなイメージを検討してまいる。今回の方策を通じ

て、将来にわたって若い方がより選びたいまちとなるよう、イメージも大きく変えていけると良い。

○ 委員

住宅と工場が理解し合うことは簡単ではない。言葉だけでなく理解を深めるための具体的な方策について議論を深めたい。

○ 事務局

若い方に職場の近くに住んでもらうための取組になればと思うが、まずもって工業地域で操業されてきた工場が出ていかないようにする必要がある。そのバランスを保つためには、工場側に住宅側のための施設を用意させるのは難しく、まずは住宅側にこのまちについてよく知ってもらったうえで入ってもらうのが重要ではないか、また、持続可能なまちづくりにつながるようなハード面での要件も大事ではないかと考えている。

○ 委員

京都では古くから工場をされている方もおり、持続可能な形となるよう必要な措置を検討するなど、行政側も十分配慮していくことが大事。

○ 委員

西部工業地域では、土地を新たに取得して工場を拡張することが難しいため、元気のいい企業ほど外に出ていくことが懸念される。京都市内で事業を継続していきたいと思えるようなインセンティブが必要。また、らくなん進都などのように、京都市内に居続けたいと思えるような場所も必要。他市町との兼ね合いも検討するべき。

○ 事務局

他都市と比べても遜色なく操業環境を守れる仕掛けをしていかなければならない。

○ 委員

京都には京都ブランドに自信を持っている企業がある。そういった雰囲気行政として大事にしてほしい。京都は他都市とは違った魅力を持っていることも念頭に置いて進めてほしい。

○ 委員

防災上安全な都市であるというイメージで京都を選ぶ人もいる。東北の

震災のあとも京都に引っ越して来られた方がたくさんいた。漠然と京都が安全であるというイメージがあるようだ。企業も住民も防災への意識は高いので、1200年以上都市であり続けているレジリエンスを前面に押し出すことができれば、選ばれるまちになるのではないか。京都議定書のイメージが薄れてきている。環境都市のイメージの次は、防災やレジリエンスではないか。

山科の外環状線沿道では、後ろの住宅地への抜け感が必要。道路側のセットバックだけでなく後ろの住宅地に歩道空間を作った方が良い場所もあるかもしれない。

○ 事務局

どちらも大事だと考えている。この間の議論では、外環状線沿道に対して風通しというキーワードを頂戴したとおり、沿道の圧迫感が強い空間となっている。時間はかかっても、セットバックにより空間を確保してもらい、歩いて楽しいまちにしていきたい。御指摘のとおり、後ろ側への抜け感も確保できないか検討を進めたい。

○ 委員

行政側だけでなく地権者のまちづくりに対する熱意も必要。そのため、行政側からうまく働きかけることも重要。大阪の船場建築線は数十年の時間をかけてようやく目に見える形になってきた。時間はかかっても進めるべき。

○ 事務局

具体的に都市計画を見直す際には、どんなまちにしたいのかのメッセージを伝えることが大事だと考えている。

○ 委員

ウォークブルの定義の中に自転車を入れてはどうか。山科だけではなく京都駅南側にも、クリエイティブな活動をする方に入ってきてもらいたいのであれば、自転車はポイントになるのではないか。自転車は環境のイメージが非常に良く、クリエイティブな活動をする方は環境に良い自転車をよく使う。もう一段上のクリエイティブなまち、環境にやさしい人が住むまちを目指すには、ウォークブルの定義の中に自転車のことを入れて考えてはどうか。

○ 事務局

京都駅西部などは平坦であり、自転車があれば非常にスムーズに移動できるので重要なツールになる。法的には自転車は車道を走らなければならないが、ウォークアブルな空間とどう合わせられるか検討する。

○ 委員

四条通の歩道拡幅事業が成果を収めた理由は、もともと自転車が走行不可だったことにある。ウォークアブルの視点で、歩行者と自転車を一緒にするか、あるいは分けるのかは非常に難しい問題である。全市的に自転車をどうするかという議論も避けて通れないので、慎重に議論した方が良い。

○ 委員

この検討委員会では、現在の問題をいかに解決していくかという視点で議論を進めてきたが、今後は都市計画の分野でも、自動運転、ロボットなどの近未来技術も意識して議論を進めなければならない。道路空間や土地利用の在り方について、ウェルビーイング、サステイブルな視点を取り入れる必要がある。

○ 委員

単に規定を変えるだけではなく、なぜ変えたのかの説明をわかりやすくしていかなければならない。市民に対してだけでなく、京都は規制が厳しいと思い込んでいる事業者に対しても、趣旨を理解してもらえるように説明しなければならない。

○ 委員

今回様々なデータやエビデンスを用いて議論してきたことは非常に良いことであり、先々にこのデータを使った検証もして欲しい。

○ 委員

らくなん進都には飲食店が少なく、働く人にとって非常に不便である。これまでの都市計画は、働く場と住む場をできるだけ分けて考えてきたが、これからの時代は、混在させることも考えていく必要がある。らくなん進都内の企業の方は自転車通勤している方も多く、近隣から通勤しているものと考えられる。住む場、通勤、働く場をセットで考える必要がある。

○ 事務局

御指摘のとおり、商業施設が周辺にないエリアでは企業を集積しにくい

のではないかと考えている。工業地域であるらくなん進都において大規模な商業施設を入れられるようにしようとするれば、特別用途地区などを活用する方法が考えられるが、既存不適格などの問題もクリアする必要がある。いずれにせよ、働く方の利便性につながるよう、商業施設を誘導する手法についても検討していく。

○ 委員

学術文化・交流・創造ゾーンを活用するのであれば、大学や観光資源と駅とのつながりを重視すると、京都らしい施策としても売りになるのではないか。そのように資源のつながりを踏まえれば、京都では南部と北部を分断して考えるのではなく、それらをどうつなげていくかの検討も重要となる。

○ 委員

本委員会では、「駅周辺」を切り口にしながら、地域ごとの伸びしろを最大限引き出すための検討を行ってきた。そのことが分かるよう答申に明記しておく必要がある。

○ 委員

他都市と比較すると、京都の駅周辺のウォーカビリティが低い。駅周辺を中心に取組を進めていく考え方を大事にしてほしい。

○ 委員

ウォーカブルをハードだけで誘導するのではなく、以前交通局が行っていた駅周辺の魅力を発見できるイベントのようなソフトも組み合わせていけると良いのではないか。

○ 委員

以上、御意見も出尽くしたので、最後に事務局から一言頂きたい。

○ 事務局

京都の歴史の重みを感じた。まちづくりを考えるときに歴史を踏まえることは重要である。歴史を踏まえないと次のまちづくりに進めない。防災についても、本市があらゆる戦災や災害から立ち直ってきた都市であるように、まさにレジリエンスの考え方を大事にしていく必要がある。

本日の御意見も踏まえ、できる限りあらゆる方策を講じていければと考えており、また、なぜ都市計画を変えたのかについても本市の政策意図を

十分伝達していくことも大事であると認識した。

学術文化・交流・創造ゾーンについては、古いものやまわりの住宅地と調和させながら、別の用途であっても資源をいかしながら結び付けていけるような仕組みとなるよう考えていく。

5 閉会

○ 事務局

———今後のスケジュールについて再度説明後、会議終了———

(了)