

京都市 駅周辺等にふさわしい都市機能検討委員会

答申

(案)

令和 4 年〇月

目次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1 京都市都市計画マスタープランの実現化に向けて・・・・・・・・	3
(1) 京都市の現状と課題	
(2) 京都の都市特性を踏まえた「持続可能な都市構造」	
ア 京都ならではの魅力と都市活力の好循環	
イ これからの時代に対応した「職住共存・職住近接」の暮らしの実現	
ウ 「京都都市圏」の求心力の底上げ	
2 都市計画上の方策の検討に当たっての基本的な考え方・・・・・・・・	6
(1) 検討の方向性と対象エリア	
ア 京都らしさを守り磨く、時代に対応していかす	
イ 都市格の向上により高まった都心部の熱を受け止める新たな拠点の形成	
ウ 京都の未来を支える若い世代に選ばれる居住環境の創出	
エ 隣接市町の都市開発や将来的な都市基盤との連動による一体的・連続的な まちの形成	
(2) 「都市機能の集積・充実」及び「都市空間の魅力創出」のための手法の検討	
ア 検証の視点	
イ 検討対象となる手法	
① 歴史や文化が息づく「保全・再生ゾーン」	
② 都市としての伸びしろを担う「創造・再生ゾーン」	
a 誘導（動機付け）に向けた視点	
b 誘導の阻害要因の解消に向けた視点	
3 地域ごとの特性を踏まえた「都市機能の集積・充実」及び「都市空間の魅力 創出」に向けた今後の都市計画上の方策のあり方・・・・・・・・	11
(1) 重点的に対応すべきエリアと都市計画上の方策	
① 京都駅周辺	
② らくなん進都	
③ 外環状線沿道	
④ 市街地西部工業地域	
⑤ 市境エリア	
(2) 市域全体の持続性の確保に向けた方策	
おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	21
参考・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	22

はじめに

京都は、平安建都以来、1200年を超える永い期間にわたって、常に再生と創造を繰り返してきた都市であり、とりわけ、現在のまちの原型が築かれた近世以降、幾度も大火によって壊滅的ともいふべき被害を受けながら、その度に町衆の力で再生に取り組み、常に新しい創造を付け加えてきた。

その伝統は、明治維新期の東京奠都による都市存亡の危機にあっても受け継がれ、初代京都市長が市会で「京都策」を述べた後、第二琵琶湖疏水建設・上水道建設・道路拡張と市電敷設からなる「三大事業」を着実に進めたことにより、近代都市への道を開き、大正11年（1922年）に都市計画区域を指定して以降、歴史都市としての特性を踏まえながら、都市の近代化と拡大に対応して都市計画法令等に基づく各種の地域地区を有機的に関連させて指定し、まちづくりを進めてきた。

当初の指定から、歴史的環境の保全と都市の活性化のバランスを確保することはもとより、生活環境を重視した土地利用の実現が図られるようにすることが、京都市の地域地区の一貫した方針としてあったと言える。

その結果、京都は歴史都市であると同時に、国際観光都市として、さらに、優れた伝統産業や近代工業を有する中で146万の市民が生活する、まさに職・住・遊のバランスが取れた大都市であり続けてきた。

一方、この間、都市をめぐる社会情勢は大きく変化し、我が国は本格的な人口減少社会を迎え、少子高齢化が急速に進みつつあり、京都市においても都市の活動を支える若年・子育て層の市外流出や、産業用地・空間の不足にしっかりと対応することが不可欠な状況となっている。

令和3年9月には「京都市都市計画マスタープラン」が10年ぶりに見直され、これまでの「保全・再生・創造」の土地利用を基本に、「保全・再生ゾーン」における京都ならではの魅力と、「創造・再生ゾーン」で生み出す都市活力を循環させることにより、多様な地域の拠点の活性化や働く場の確保などを実現し、京都市の地理的制約への対応と市域全体の持続性の確保を目指すよう方針が拡充されたところである。

同プランでは、市内周辺部等における地域の交通拠点となる「地域中核拠点エリア」の周辺に都市機能を集積し、地域コミュニティを基本とした生活圏の維持・構築を図ることを基本に、定住人口の求心力となる拠点形成を図ることとしており、それらの交通拠点を中心に、とりわけ京都市の基礎的課題である「若年・子育て層の市外流出」や「産業用地・空間の不足」に対応することにより、人口減少社会が本格的に到来する中においても、京都の都市としての持続性の向上を図っていく必要がある。

このような状況のもと、本委員会は、令和3年12月3日に京都市長から「地域ごとの特性を踏まえた都市機能の集積・充実や都市空間の魅力創出のための都市計画上の方策」について諮問を受け、6回にわたり検討を重ねてきた。

本委員会は、名称こそ「駅周辺」となっているが、この間、駅周辺を中心としながら、ポテンシャルの高い地域を俯瞰し、各種データを最大限活用する中で、都市の活力を牽引し、また、日常生活の求心力となる鉄道駅を利用される多くの人々の暮らしや都市活動を思い描き、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。

本答申は、これまでの議論を踏まえ、都市計画上の方策に関する基本的な考え方や、方策の検討の視点・あり方について取りまとめたものである。

京都市駅周辺等にふさわしい都市機能検討委員会

1 京都市都市計画マスタープランに掲げる将来の都市構造の実現に向けて

(1) 京都市の現状と課題

- ・ 住民自治の伝統や支え合いの精神に基づくコミュニティが、高い「地域力」を構成し、豊かな自然や歴史的な街並み景観など、先人たちから受け継いできた大切な財産を市民ぐるみで守り育て、磨きをかけ、新たな価値を創造してきた結果、京都の魅力や都市格は飛躍的に向上し、国内外から高い評価を受けている。
- ・ その一方、人口減少社会が本格的に到来する中、未来を担う若年・子育て層の市外流出や地域コミュニティの衰退、自然災害の頻発に加え、未曾有のコロナ危機や、収支不均衡の構造が長く続いてきたことによる京都市の財政危機に直面しており、都市の持続性を脅かす危機への的確かつ速やかな対応が喫緊の課題となっている。
- ・ また、近年、持続可能な社会を目指す国際目標である「SDGs」や、あらゆる危機に粘り強くしなやかに対応する都市の実現に向けた「レジリエンス」、多様な働き方や生き方の実現を図る「真のワーク・ライフ・バランス」、地球温暖化の原因となる温室効果ガスの実質的な排出量ゼロを実現する「脱炭素社会」、超スマート社会の実現を図る「Society5.0」、文化芸術の持つ創造性を地域振興や観光・産業振興等に活用し地域課題の解決を図る「クリエイティブシティ」など、新たな概念が示されている。
- ・ これらの時代の要請を受け、これからも京都が魅力と活力あふれるまちであり続けるためには、まずは都市の発展と活力の維持に大きな影響を与える人口減少に歯止めをかけることはもとより、京都が誇る歴史や文化を大切に守りながら、暮らしの豊かさや経済の活性化にもつなげていくことが肝要である。
- ・ 若い人に選ばれる千年都市として、京都のまちを次の世代に引き継ぎ、世界に誇る京都として持続的に発展させていくためには、特に若い世代の市外流出、そして働く場としての恒常的なオフィス不足などの課題に的確に対応するとともに、今後の人口減少も見据え、市内周辺地域を含めた市内全体での持続性の確保を図るため、「創造・再生ゾーン」で生み出す都市活力の向上につなげていけるよう、とりわけ「創造」の部分を今後いかに伸ばしていけるかが重要となる。
- ・ その基本的な考え方の下、昨年9月、「京都市都市計画マスタープラン」が十年ぶりに改定されたところであり、同プランでは、中長期的な視点の下、都市づくりの将来ビジョンや各地域の将来像を明確化し、市民・事業者・行政がそれを共有したうえで、あらゆる主体が連携・役割分担しながら効率的・効果的に都市づくりを行うことができるよう、「方面別指針」が策定されている。
- ・ 改定前は、全国的に都市が拡大成長した結果として、様々な都市機能が郊外に拡散し、中心市街地の空洞化が問題となった時代を背景に、人口減少・少子高齢化社会を迎える今後のまちづくりの方向性として、歩いて暮らせるコンパクトな「集約型都市構造」への再編に向けた取組を進めてきたと考えられるが、

今回、京都の都市を広く俯瞰的に捉え、市域全体の持続性を考慮したマスタープランとしてより発展したものとなっており、各地域の特性に応じた戦略的な都市計画や、分野横断的な政策融合による効率的・効果的な施策展開が期待されている。

(2) 京都の都市特性を踏まえた「持続可能な都市構造」

ア 京都ならではの魅力と都市活力の好循環

- ・ 京都の都市としての持続性向上のためには、「都市計画マスタープラン」に掲げる「京都ならではの魅力と都市活力の好循環を生み出す」といった都市づくりの基本理念の下、都市としての伸びしろを担う「創造・再生ゾーン」のポテンシャルを最大限引き出すことがまずもって重要である。
- ・ そのため、長年歴史を積み重ねてきた京都市の魅力の源泉である「保全・再生ゾーン」のまちの魅力にさらなる磨きをかけることが重要であることはもちろん、各エリアのポテンシャルを高め、拠点とその周辺を有機的に結び付けていくことによって、市域全体の持続性の向上につなげていくことが重要である。
- ・ 具体的な土地利用に当たっては、豊かな自然や地域文化をはじめ、魅力の源泉を大切にする観点から、山辺や川辺の風致や美観を基軸とした京都の景観の守るべき骨格を堅持しつつ、優れた伝統産業や先端産業を有し、多くの市民が生活する生きた大都市の魅力と活力をさらに向上させていくため、景観の保全・再生と地域経済の活性化の両立を図ることが重要となる。
- ・ 少子高齢化、若年・子育て層の市外転出による人口減少や厳しい財政状況を見通し、「都市経営」の視点を持ち、経済と都市活性化に資する新たな魅力や空間の創造、歴史都市・京都が豊富に抱える知恵や既存ストックを最大限にいかしたクリエイティブなまちづくり、文化を基軸とした政策融合による経済的価値の創出、そして自治の伝統をいかした市民・事業者・行政をはじめとする多様な主体でのまちづくりの推進などが重要である。
- ・ そのことにより、京都に付加価値をもたらし、居住者や来訪者の増加、優れた人材の集積、地場産業・観光産業・知識産業等への投資の増大につなげることで、都市の活力の維持・向上の源となることを基本とすべきである。

イ これからの時代に対応した「職住共存・職住近接」の暮らしの実現

- ・ 近年、身体だけでなく精神的にも社会的にも良好な状態を目指すウェルビーイングの考え方が重視されているように、まちに関わる様々な主体の持つ夢や幸せをいかに高めていけるか、といった視点がこれまで以上に求められており、真のワーク・ライフ・バランスの実現やこれからの暮らし方にも対応した都市を目指す必要がある。
- ・ そのため、都心部への都市機能の集積だけでなく、地域中核拠点エリアをはじめとした周辺部の多様な地域の拠点にも、その特性に応じ、働く場や住

む場を充実させるなど、徒歩圏内で生活と活動の両方を賄えるとともに、様々な人々が活躍するまちづくりを推進するべきである。

ウ 「京都都市圏」の求心力の底上げ

- ・ 人口減少や高齢化が特に顕著な周辺部の持続性を高めていくうえでは、近隣都市との連携をこれまで以上に強め、京都市域だけでなく、近隣都市も含めた「京都都市圏」として都市の持続性を考えていく視点が重要である。
- ・ 今後、京都市・近隣都市の双方の魅力・活力の向上につながる都市機能の充実や、市境地域における都市計画の一体性の向上を図るなど、京都市と近隣都市が連携して互いにまちの魅力・活力を高め合うことで、「京都都市圏」としての求心力を高め、都市圏全体の持続性の向上につなげていくべきである。

2 都市計画上の方策の検討に当たっての基本的な考え方

(1) 検討の方向性と対象エリア

ア 京都らしさを守り磨く、時代に対応していかす

- ・ 京都市は、平安京の基盤目状の道路網を出発点として、各時代の産業の発展や暮らしのあり様に対応しながら、その必要に応じた都市の整備を行い、少しずつまちをアップデートしてきた。また、その長い歴史の中で積み重ねられたまちの隅々には、文化、伝統、生活コミュニティが息づき、特色ある多様な地域がネットワークした都市となっている。
- ・ 一方、大正8年（1919年）に（旧）都市計画法と市街地建築物法が制定されたことに伴い、京都市では大正11年（1922年）に都市計画区域を指定し、それ以降、人口増加や都市の拡大等に対応するため、線引きや用途地域といった全国一律のゾーニングを活用してきた。
- ・ この間100年ほどであるが、京都でも人口や産業の集中に適切に対応することが強く求められ、用途地域についても、住宅や商業・業務施設等の需要の拡大への量的対応を適切に図ることが中心的な課題となっていたため、ゾーニングによって空間を区分けし、できるだけ均質な空間単位を集合化することで、都市に必要な機能を満たそうとしてきた。
- ・ 今後の人口減少時代においては、都市全体としての拡大基調は無くなっており、今ある都市に磨きをかけ、有効に活用していくといった思想のもと、建築物のリニューアル、既存用途の変更などの土地利用の変化に的確に対応する必要がある。
- ・ そのためには、長期的な視点の下、従来の方式をどう再構築するかといった点において、①京都の特性に合ったゾーニングをどう設定するか、②その中で、望ましい個々の土地利用をどう誘導していくか、③誘導するためには、時代が変わろうとも、新しいものを誘導するだけではなく、古くて良いものをいかすことで、社会的課題の解決につなげていくといった「温故知新」の発想で取り組むことができるか、という視点が重要である。

イ 都市格の向上により高まった都心部の熱を受け止める新たな拠点の形成

- ・ 京都の都市格は飛躍的に向上したと言われているが、これは、京都が豊かな自然と歴史的な町並み景観の保全等の取組を進めてきた結果であることにほかならないが、同時に、これまでから一貫して再生と創造を繰り返してきた都市であったということを忘れてはならない。
- ・ 将来にわたって、京都が京都であるためには、都市格にさらなる磨きをかけていくことはもちろん、都市活力を伸ばすための新たな拠点を早急に構築していくことが不可欠となる。
- ・ 一般的に熱が高い方から低い方へ伝導するように、都心部の熱を周辺へ上手く伸ばしていけるよう、受け止めるエリアの選定はもとより、どのような方法で熱を伸ばし高めていくのか、言い換えると、現に熱が伸びない要因は何なのか、といったことを十分考察しながら、実効性の高い方策を講じるこ

とが重要となる。

- ・ 都心部からの連続性や、新たな拠点を形成できるポテンシャルを考慮してエリアを選定する必要がある。特に、新しいまちづくりが進展する動きなども捉えると、京都駅周辺（南部）や梅小路京都西駅周辺などを中心に検討すべきである。
- ・ また、京都駅周辺（南部）については、らくなん進都との近接性をいかした、京都ならではの新たなオフィス・ラボの集積地の形成や、クリエイティブな活動の場所の創出を図ることが期待されるため、らくなん進都と一体的に京都都市圏の新たなコアを形成すべく検討を行うべきである。
- ・ このように、京都駅周辺で熱を受け止める新たな拠点を形成し、また、その周辺を有機的に結び付けていくことにより、市内の隅々まで熱を波及させ、市域全体の持続性の向上につなげていくことが重要である。

ウ 京都の未来を支える若い世代に選ばれる居住環境の創出

- ・ 京都市では、これからの京都の未来を担う若年・子育て層が、他府県や京都府南部の近隣都市などに流出する傾向が続いており、京都の都市の持続性を脅かす最重要課題の一つとなっているため、京都の未来を担う若い世代が「京都で住みたい、働きたい、学びたい、子育てしたい、そして遊びたい」と思えるまちづくりを“都市全体”で進める必要がある。
- ・ そのため、市内でもとりわけ地価が比較的落ち着いており、アクセス性の高い周辺部の主要な駅の近傍において、各地域の特性を踏まえながら、速やかに若い世代に選ばれる居住環境の創出を図っていくことが重要となる。
- ・ 若い世代のニーズは何か、言い換えると、若い人の心に訴求できていない要因は何なのか、教育や環境など様々な要素が要因となり得るが、特に都市計画上の方策の面から、どういった都市空間が最適か、といったことを十分考察しながら、実効性の高い方策を講じることが重要となる。
- ・ 地下鉄東西線の整備によるポテンシャルの高まりや、アクセス性が高く生活利便が整っていることを捉え、東部方面の外環状線沿道や、西部方面の鉄道駅に近接しているアクセス性の高い市街地西部の工業地域などを中心に検討すべきである。
- ・ また、都心部を中心に多数存在する路地には、現状では建替えや大規模修繕等ができない住宅が多数存在しており、これらは活用されずに老朽化が進み、空き家となっているなど特有の課題も抱えていることから、路地再生や京町家保全など関係施策とも十分連携し、総合性の高い方策を講じることが望ましい。

エ 隣接市町の都市開発や将来的な都市基盤との連動による一体的・連続的なまちの形成

- ・ 京都市と隣接する向日市、宇治市、久御山町などの周辺エリアでは、時代に応じた様々な開発事業が行われてきたが、直近20年間の人口推移を見る

と、駅前などで局所的に増加した地域が見られる一方で、駅周辺の多くの地域において、人口が横ばい又は減少傾向となっている。

- ・ また、それらの隣接市町と接する京都市域においては、昭和40年代以降に開発された住宅地や、各種公共施設が存している等の理由から、大規模な活用可能地も少ない状況にある。
- ・ そのような状況の下、京都市が京都都市圏の中核としての役割を發揮し、隣接市町と一体的な発展を目指すためには、先に述べた京都市域内だけで好循環を考えるのではなく、向日市や宇治市、久御山町といった市境エリアにおける土地利用の機会を通じて、隣接市町とも好循環を図っていくことが重要となる。
- ・ そのため、まずは、近年、近隣市町における都市開発やインフラ整備の進展の動きとも十分連動したまちづくりを進めていくことにより、市境エリアにおける土地利用の効果をできる限り一体的に追求することが大切となる。
- ・ さらに、駅周辺における都市機能を集積することによって、住む人や働く人の利便性や生産性を、隣接市町の相互で追求していけるよう、高度地区などの指定について、各市町の地域特性を十分踏まえ、スピード感を持って対応していくことが必要である。

(2) 「都市機能の集積・充実」及び「都市空間の魅力創出」のための手法の検討

ア 検証の視点

- ・ 用途地域は、将来の土地利用の方向を踏まえ、都市内における住居、商業、工業その他の用途を適切に配置された合理的な土地利用を実現するもので、土地利用の区分に応じた建築物の用途、密度、形態等に関する制限を設定することにより、機能的な都市活動の推進、良好な都市環境の形成等を図るといった効果を上げてきたことに加え、この間、都市計画法令等の改正や、インフラ整備等に随時対応し、良好な市街地空間の量的拡大を志向した見直しを行ってきたものであったが、一方で、それが十分か適当であるかの視点で、改めて検証する必要がある。
- ・ 今後も京都の未来を担う若者が活躍するための住む場所や働く場について、必要な量を確保していくことが不可欠であり、エリアを特定して面的な対応が必要となる一方で、単に量の追求に止まるのではなく、将来にわたって若い世代に選ばれる千年都市として、開発の一つ一つのチャンスを通じて、質にこだわり、地域の将来像の実現に資する都市機能を誘導することはもとより、それらの開発を通じて、まちとしても魅力的で価値を高める都市空間が創出されるよう持続可能な土地利用を誘導すべきである。
- ・ また、近年、ウェルビーイングの考え方が広がっており、土地利用を通じて、本質的に価値のある状態を創出していくかという視点が求められ、その結果、まちに関わる主体の夢や幸せをいかに高めていけるかという視点が重要となる。

イ 検討対象となる手法

- ・ 本検討委員会では、各地域の特性に応じた戦略的な都市計画を構築するため、エリアごとに、地域地区の根幹的な制度である用途地域を中心に、市街地環境の保全・形成や、土地の効率的活用の観点から、高度地区その他の手法を検討対象とする。
- ・ 以上のことを検討の視点の土台に、これまでの保全・再生・創造の土地利用の考え方を基本に据え、以下、都市計画上の方策について整理を行った。

① 歴史や文化が息づく「保全・再生ゾーン」

- ・ 保全ゾーンはもとより再生ゾーンである都心部においても、歴史的な市街地が存在しているといった特殊性を十分に念頭においた検討が不可欠となる。京都は、歴史的都市であっても都市機能更新を不断に行ってきたが故に、歴史と現在が共生する都市に成り得たように、将来にわたって歴史的都市であり続けるためにも、都市全体の活力の向上のために都市機能の導入・更新は不断に続けることが必要である。
- ・ 悠久の歴史に培われた文化が日々の暮らしに息づく京都では、特色ある多様な地域がネットワークされた都市が形成されており、これまでの間、住民自治の歴史と伝統の中で培われた「地域力」を有し、豊かな自然や歴史的な街並み景観など、先人たちから受け継いできた大切な財産を市民ぐるみで守り育て、磨きをかけ、新たな価値を創造してきた結果、京都の魅力や都市格は飛躍的に向上し、国内外から高い評価を受けている。
- ・ その京都の魅力を受け継ぎ、存分にいかした個性豊かなまちづくりを目指し、市内の様々な地域において、歴史や伝統に培われた文化や景観、産業、知恵など、地域の資源をいかしたまちづくり活動や、京都のまちを大切にする市民や企業・事業者、専門家などが交流し、新たな価値を創造する場の形成などを促すことが重要である。
- ・ そのため、特に保全・再生ゾーンにおいては、敷地単位やプロジェクト単位で良好なまちづくりが、多様な主体により進められるよう、数多くの手法が準備されていることが望ましく、ドラスティックな変化を与えるのではなく、むしろ、プロジェクトごとに良い機能を少しずつでも入れていく方策を講じていくべきである。
- ・ また、保全ゾーンにある一部の駅周辺においては、かなり広く第一種低層住居専用地域になっているほか、用途地域の種類が偏っている地域が見受けられるため、それらの定住人口の求心力となる「地域中核拠点エリア」を中心に、多世代が安心・快適に居住できる生活圏の形成に配慮することが重要であり、地域のニーズに応じた商業施設や病院、保育施設、ワークスペースなどの充実を図っていくことを検討すべきである。

② 都市としての伸びしろを担う「創造・再生ゾーン」

a 誘導（動機付け）に向けた視点

- ・ 創造・再生ゾーンにおいては、保全ゾーンと比べると土地利用の増進が図りやすい用途地域を採用しており、その土地で予測される幅広い用途の土地利用を容認するものとなっていることから、そもそも道路等の公共施設の能力に対応した機能の維持と増進を図ることができる制限内容となっているかを丁寧に検証していく必要がある。
- ・ また、京都市は平成19年に新景観政策を実施して以降、京都の景観、そして都市格が飛躍的に向上した一方で、都市の持続性や成長に不可欠な都市機能については、この間、量的拡大を十分に図れなかったことも事実であり、今後、都市計画マスタープランの各地域の将来像の実現に向けて、民間投資を誘発し、良好な都市空間を創出するための十分な伸びしろが用意されているかなどを丁寧に確認していく必要がある。
- ・ 一方、新たに京都に進出しようとする民間事業者からは、これまでから京都市の都市計画制限は厳しいといったイメージを強く持たれていることもあるため、今回、京都市が必要な都市機能を政策的に誘導する意図やエリアを明確に示し、思い切った容積率や高さ規制の緩和を行うことで、民間事業者の開発をしっかりと受け止めていく姿勢を示してほしい。

b 誘導を阻害する要因の解消に向けた視点

- ・ 用途地域などの地域地区は、ゾーニングによる空間の区分けを行っており、その土地で予測される幅広い用途の土地利用を容認するものである一方で、都市に必要な機能を誘導するものであることから、分かりやすく運用するために、一定機械的な距離や数値で指定せざるを得ない。
- ・ 例えば、主要な幹線道路沿道では、沿道の利便性の向上と合わせて後背地の住環境との調和を図るため、路線端から一定幅員で商業地域等を指定しているが、沿道利用の一体性の観点から、土地のポテンシャルを十分に引き出せていない現状が見受けられる。そのため、できる限り個々の街区状況を即地的に把握し、必要に応じて沿道利用に対する都市計画制限を街区単位等の適切な奥行きで設定するなど、事業者の計画自由度の向上と、にぎわいと潤いのある空間の確保を図っていく必要がある。
- ・ また、土地利用の実況を十分に点検したうえで、単に現行の都市計画制限を変更するだけでは上手く誘導しにくいエリアについては、上記のように、即地的な把握を行ったうえで、効果的な方策を重ねて講じることが重要である。

3 地域ごとの特性を踏まえた「都市機能の集積・充実」及び「都市空間の魅力創出」に向けた今後の都市計画上の方策のあり方

(1) 重点的に対応すべきエリアと方策

- ・ 三方が山に囲まれて市街地の拡大が地理的に限定されている中、京都の強みを最大限にいかして、若い世代はもとより多様な世代や企業から選ばれるまちとならなければならない。
- ・ そのためには、都市計画マスタープランが示すように各エリアのポテンシャルを高め、1200年を超えて歴史を積み重ねてきた京都ならではの魅力と都市活力の好循環を生み出すことにより、京都の都市格の向上により高まった都心部の熱を市域の隅々にまで波及させ、都市の成長に欠かせない活力を高めるとともに、それが中心部等の魅力をさらに高める好循環を生み出してけるよう、京都市全体としての発展を目指し取り組んでいくことが重要である。
- ・ 以上のことを念頭に置き、国勢調査や住民基本台帳などの情報のほか、固定資産税台帳や建築確認の情報に基づき、敷地単位での土地利用の状況や道路基盤の状況などを精緻に分析しながら、伸びしろのあるエリアを地域特性に応じて検証し、まとまりのある5つの地域について、重点的かつ戦略的な都市計画として見直すべきエリアを選定した。

① 京都駅周辺

a 京都駅南部

【現状・課題】

- ・ 京都駅八条口からの利便性、らくなん進都との近接性をいかして、京都ならではの新たなオフィス・ラボ機能の集積地が形成されるとともに、クリエイティブな活動の場の創出により人々をひきつける場所と期待されており、京都駅北側に匹敵する機能やクリエイティブな活動を誘導するよう、京都の都市活力を伸ばすための新たな拠点の構築が急がれる。
- ・ また、京都駅東部エリアでは、令和5年に京都市立芸術大学が移転し、隣接する京都駅東南部エリアにおいては、それ以降もチームラボのアート複合施設が立地するなど、京都駅周辺における文化芸術のまちづくりが順次進展していくことが見込まれていることから、今後新たに生み出される周辺の土地利用と上手く結び付きながら、クリエイティブな活動をする人の感性を刺激することができれば、もっと多くの人が集まる魅力的で活気に満ちたエリアとなっていくことが期待できる。
- ・ 京都駅周辺の商業地域については、駅を中心に最も高い山となるよう、容積率・高度地区を指定しており、京都駅南側エリアも含めて一定規模の土地が多く、京都駅至近のエリアにおいては、都市活力をけん引するオフィスや商業施設の高度集積が進んでいる。
- ・ 一方、特に九条通以南のエリアにおいては、容積率の消化率が極端に低く、また、幹線沿道の角地については、一般的に建蔽率が優位になるにも

関わらず、周辺の幹線沿道に比べて事業者の開発を引き出せず、ポテンシャルを十分発揮できていない状況が見受けられる。

- ・ これは京都市の都市軸に位置付けている地下鉄烏丸線の地下鉄駅周辺でも同様の傾向が見られることから、京都駅という絶対的なランドマークの下で、新たなクリエイティブな活動を見える化し、それを南部へ連続させていくことは決して簡単なことではないと言える。
- ・ また、竹田街道などの旧街道沿道では、京町家などの歴史的な木造家屋が一定集積し、歴史的な町並みが残っているため、京町家保全の施策とも連携を図る必要がある。

【方策】

- ・ 京都駅からの熱が伝わりにくい要因（規制の谷間）を早急に解消すべきであり、まずは用途地域や高度地区を見直すことなどにより幹線沿いにまちのにぎわいや働く機能を着実に誘導するとともに、各幹線の交差点の都市機能や景観をポイント的に魅力的なものに誘導することが必要であり、そのことによって、幹線沿道のクリエイティブな活動を有機的につなげ、南部創造のまちづくりを一体的に推進し、新たな拠点に成長していくことを期待する。
- ・ 都心の熱を受け止める幹線沿道においては、後背地の住環境との調和に配慮しつつ、通りに向けてにぎわいや活動が一体的に創出されるよう土地利用を誘導することや、実際に既にまとまっている土地に土地利用の動きを作り良い事例を見せるなど、京都駅から、らくなん進都方面へ歩きたくなる雰囲気をつくり、実態に即した方策を講じることが不可欠となる。
- ・ また、京町家の活用によりクリエイティブな活動をする人の感性を刺激することができれば、もっと多くの人が集まる魅力的で活気に満ちたエリアとなっていくことが期待できるところであり、幹線沿道や幹線交差点の角地における新たな土地利用とも上手く結びつくことによって、このエリアが一体的に魅力と活力に満ちた京都の魅力的なまちづくりをけん引するものとなることが望まれる。

b 梅小路京都西駅周辺

【現状・課題】

- ・ 地域に密着した商店街、大学、日本初の中央卸売市場として開かれた京都市中央市場、最先端技術を誇る企業が集積する京都リサーチパーク、京都水族館や京都鉄道博物館等の開業により新たな賑わいを生み出している梅小路公園など多様な地域資源が集積し、京都の都市格をさらに高めていくうえで大変重要なエリアである。
- ・ また、地域を東西に貫く旧街道の山陰街道である七条通には、京町家が多く立ち並び、近隣には島原や御旅所、寺社も点在し、松尾大社神輿巡幸

などの祭りが古くから行われ、歴史と文化が息づいている。

- ・ 一方、特に市場周辺では、市場ならではの店舗からの営みが溢れ出すことで活気あふれる下町の風情を醸し出しており、こうしたまちの魅力に惹かれ、倉庫をリノベーションした施設が立地し始めているほか、五条通沿道には、京都リサーチパークを核として、クリエイティブなまちづくりの取組と連携したスタートアップのオフィスやラボの創出の機運が高まっており、今まさに多彩な地域資源がつながりながら、京都の新しい顔として京都全体の飛躍を導くまちづくりが進められている。

【方策】

- ・ 七条通の歴史的な特性をいかし、沿道の商店街や市場関連施設など個性あふれる町並みを大切にすることをベースとしながらも、そこに新たな活動やデザインの建築が重なり混じり合い、相乗効果を発揮するクリエイティブなまちづくりを推進するための支援を講じていくべきである。
- ・ また、七条通では、古くからの商店街が開発圧力の強い共同住宅に建て替わり、商店街としての連続性が失われつつある状況が見られるため、魅力やにぎわいが再生されるよう、低層階に店舗・事務所などを配置することを条件に、若者の定住の受皿としても有効な共同住宅との組み合わせが可能となる容積率と高度地区に見直すなど、早急に実効性のある誘導方策を検討すべきである。
- ・ 一方で、七条通には間口の狭い形状の店舗や土地が多く、今後、不用意にペンシル形状の建築物に変化していくことは景観上も決して好ましくないことから、都市計画の見直しは土地の有効活用に向けて、所有者・使用者の双方にインセンティブとして働くよう、現在進められているエリアマネジメント組織などの関与によるまちづくりの取組の進展を期待する。
- ・ さらに、中央卸売市場の周辺では、既存建築物のリノベーションなどを積極的に支援することが重要であることから、求める機能を特定したうえで、エリアの魅力や活力の維持・向上に資する容積率や高度地区のあり方を検討することが望ましい。
- ・ 地域の南北の軸となる七本松通においては、道路基盤の状況が良好であるにも関わらず、それに十分見合うにぎわいや活力の創出につなげられていないことから、新旧機能の共存・融合を図ることに考慮しつつ、エリア全体の活性化や回遊性の向上につながるゾーニングを検討すべきであり、後背地の住環境との適切な分散配置を図るため、路線的商業地域の指定や容積率、高度地区の引き上げとともに、周辺の幹線沿道との不均衡を是正することも含めて検討する必要がある。

② らくなん進都

a 鴨川以北（十条・上鳥羽口駅周辺）

【現状・課題】

- ・ 昭和48年以降に工業地域を指定し、順次、土地区画整理事業を行い、新市街地における道路、公園などの都市基盤整備によって、アクセス改善と良好な市街地環境の形成を図ってきたエリアである。
- ・ らくなん進都の中でも鉄道駅から徒歩10分以内の距離にあり、都心部にも近接しているアクセス性の高いエリアであり、近年、オフィス・商業施設やベンチャー企業などの立地が進んでおり、京都を代表する企業も数多く立地している。
- ・ 一方で、土地区画整理事業の完成以降に個々の敷地が分割されてしまったことなどによる、一定規模のまとまった産業用地の確保の難しさや、京都府南部等の工業系地域と比べ高い地価、公共交通の利便性の課題等から、企業にとって立地する動機付けが十分でない状況がある。
- ・ また、本エリアは高さ規制がなく、用途や高さ規制等の面で都心部に比べて比較的自由的な土地利用が可能であるにも関わらず、現在、高度利用を図るべき油小路通沿道には、中層建築物をはじめ、ロードサイド型の物販・飲食施設など、様々な建築物が多数混在しているが、高度利用されている事例も少なく、まちの拠点が存在しないといった課題がある。
- ・ これは、当該エリアが一体的に工業地域となっており、法定の最高容積率である400%を適用せざるを得ないことも要因であると考えられる。

【方策】

- ・ 南部創造のまちづくりの先導地区にふさわしい新たな拠点づくりを目指し、用途地域を見直すといった対応により、国内外の最先端のものづくり企業をはじめとする企業の知の集積を図るための本社機能や生産・研究開発・流通機能の集積はもとより、働く人のために必要となる商業機能やにぎわいといった働きやすい都市環境の向上を図るため、整備水準が高い都市基盤に見合った容積率を付与したうえで大街区化や高度利用を促進すべきであり、その手法として、大部分のエリアが立地適正化計画制度の「都市機能誘導区域」に指定されていることを踏まえ、「特定用途誘導地区」を活用した土地利用の誘導方策についても積極的に検討すること。
- ・ なお、東西方向の公共交通機関の整備が十分ではないらくなん進都では、自転車を利用される通勤者も多いことから、上記の土地利用に際しては、自転車走行環境の整備や、環境にやさしい移動環境整備などの取組が進むことが期待される。

b 鴨川以南（丹波橋通～東高瀬川～油掛通～国道1号線）

【現状・課題】

- ・ 豊かな地下水に恵まれている伏見では、江戸初期から本格的に酒造が開始され、大正時代に大幅に成長を遂げ、町の経済も拡大し、昭和に入り、

西側へ工業地域が拡大された。

- ・ 昭和 48 年に工業地域から準工業地域に指定替えを行い、周辺の住宅地との調和にも配慮しながら酒造業をはじめとする京都のものづくり産業を支えてきた。
- ・ 近年の土地利用動向を見ると、工業系用途において一件当たりの規模が顕著な増加を見せており、とりわけ建蔽率を上限値まで使用しているケースが多く、古くから立地する伏見のものづくり企業が、当地で水平方向への規模拡大を繰り返しながら操業している状況が見られる。

【方策】

- ・ 操業環境の維持・向上に資する建蔽率のあり方を研究すべきであると考えられる。その場合、火災への安全性の確保等の観点から、準防火地域の指定の必要性を検討するほか、特別用途地区や立地適正化計画制度を活用することにより、古くから立地するものづくり企業と住宅が共存する環境の維持を図ることが望ましい。

c 竹田駅周辺

【現状・課題】

- ・ 地下鉄烏丸線と近鉄京都線が乗り入れる、らくなん進都地区全体の中心的な交通ターミナルであり、同地区の中核であるパルスプラザ地区とも油小路通でつながる位置関係をいかし、南部創造の新たな拠点として商業・業務機能などが集積するとともに、利便性の高い良質な居住環境が充実し、にぎわいと活力に満ちたまちが形成されていくことが期待されている。
- ・ 駅の東西には駅前広場が完成し、鉄道や高速道路のほか、幹線道路をはじめとするアクセス道路がつながるなど、交通ネットワークが充実する交通の要衝となっている。
- ・ 一方、住宅地を後背に持つ鉄道駅周辺として、地域の拠点となる市街地であるにも関わらず、河川・道路・鉄道などの地形上の分断要素があることにより、まちとしての一体性が低く、国道 24 号線沿道や伏見駅周辺の旧市街地での土地利用と比べ、竹田駅周辺では田畑も多く土地利用が低調となっている。

【方策】

- ・ 駅の北東エリアでは、特に区画整理事業により基盤整備がなされているため、主に当該住宅地の利便性の向上を図るといった観点から、土地利用の進展が見られる周辺幹線沿道（国道 24 号線）と一体的に商業系の用途地域へと見直すことにより、鉄道駅を中心として地域の拠点となる良好な市街地の形成を誘導していくことが重要である。
- ・ さらに、駅周辺の生活圏を魅力と活力のあるものにしていくためには、徒歩圏内にあるくいな橋駅周辺のまちづくりとの連携が効果的であること

から、二つの駅をつなぐ竹田駅北東エリアにおける土地利用については、駅周辺のにぎわいや活力を一体的に引き出すことも必要である。

- ・ なお、国道24号線沿道については、後背地の住宅地との適切な機能分散を図るため、現行の路線的商業地域の指定を基本にしつつ、竹田駅周辺と一体的にポテンシャルの向上を図ることが望ましい。

③ 外環状線沿道

【現状・課題】

- ・ 山科区を中心とした東部エリアについては、京都の東の玄関口として、次の世代にも選ばれる新たな魅力を創出・発信するなど、これからの京都の可能性を引き出すことが期待されている。
- ・ 本委員会では、平成9年に地下鉄東西線が整備されたことにより沿線のまちづくりのポテンシャルが高まっていることを切口にして検討に着手したが、過去の都市計画の変遷を紐解くと、沿道では、昭和48年に住居地域から商業地域に指定替えが行われ、当時、道路基盤などの都市施設を評価して容積率600%と31m高度地区を組み合わせで以降、沿線における都市計画の見直しなどが何ら講じられていないことが分かった。
- ・ また、京都市の代表的な幹線沿道である御池通や北山通などと比較しても、外環状線沿道における容積率の使用割合は低く、その割には幹線沿道の際まで建築物を配置している事例も多いこと、加えて幹線沿道の街区であるにも関わらず、土地が集約されずに細かくなっており、本来、多くの人が行き交う幹線沿道としてのランドマーク的な存在にはなりにくい状況にある。
- ・ さらに、容積率については、山科駅から栂辻駅までの間を中心に高い山となるよう、沿道から30mの範囲を商業系用途に設定してきたところであるが、幹線沿道のほとんどの街区が30m以上の奥行きがあることから、街区内に異なる用途地域が混在し、沿道利用に対する都市計画制限が適切な奥行きで設定されておらず、外環状線沿道において魅力的な都市空間を十分に引き出せていない可能性が高い。

【方策】

- ・ 次の世代にも選ばれる新たな魅力を創出・発信するなど、これからの京都の可能性を引き出すためには、とりわけ幹線道路沿道との一体的な土地利用が誘導できていない要因を解消しておく必要がある。
- ・ その場合、まずは容積率と高度地区の組合せが重要となるが、沿道の道路幅員と建築物の高さのバランスや、後背地の住宅地との関係性を考慮し、圧迫感を低減するための十分な前面空地を確保するなど、周辺の住環境等への配慮を行い、それらを単なる緩衝帯として捉えるのではなく、沿道へと開放し、人と人のつながりを促す広場空間として、将来的に地域のコミュニティや文化の創造拠点として発展していく都市空間を創造していく視点が重要と

なる。

- ・ そのためには、従来から住宅系の用途地域であったエリアにおける住環境への配慮を行うため、必要に応じて特別用途地区を活用しつつ、沿道の街区単位で一体的に商業系の用途地域としたうえで、容積率を十分活用し得る高度地区に見直すことにより、計画自由度を向上させ、事業者の創意工夫を十分に引き出すべきである。
- ・ 民間投資の創意工夫により、若者・子育て世帯のニーズに合った居住環境を創出することはもとより、駅間が安心・快適で歩きたくなるようなにぎわいと潤いのある都市空間となること、また、後背地の住環境や、山科川をはじめとする自然環境との調和にも配慮したウォーカブルな回遊性をエリアに関わる多くの方の協力のもと創出していくことにより、まちの価値や持続性が高められることを期待する。
- ・ 外環状線沿道を含む東部方面には、大規模団地や公的な低未利用地なども多く存在することから、沿道との一体的な土地利用の策とは別に、民間活力の導入も見据えながら、地域及び京都市全体の魅力・活力を高める土地利用を図っていくことが重要である。

④ 市街地西部工業地域（西院駅、西京極駅、西大路駅周辺）

【現状・課題】

- ・ 広範囲にわたって戦前の土地区画整理事業により基盤整備され、古くから洛西工業地域として発展し、また、戦後も京都市のものづくり産業を支えてきたエリアである。
- ・ 平成19年の新景観政策において、当時の市街地の地価下落を背景に増加していた共同住宅の立地を制限するため、工場・事務所・研究所以外の高度地区の最高高さを31mから20mまで制限し、ものづくり産業の集積地における土地利用を推進してきた。
- ・ 一方、新景観政策以降の土地利用の動向を見ると、鉄道駅に近接しているアクセス性の高さも要因して、若い世代の市内居住を受け止める住宅地として、共同住宅の立地が増加する傾向が続いている。

【方策】

- ・ 住と工の混在が進んでいる現状を踏まえると、若い世代の定住促進を促そうとする京都市においては、かつての市街地の拡大局面における用途・形態の純化を基本とする市街地を実現するための立地規制から、現在置かれている市街地の成熟・縮退局面において市街地内での用途・形態の一定の混在を認めた都市計画へ見直すことを検討すべきである。
- ・ 工業地域における職住共存を実現するためには、操業環境の保全・向上や生産機能の高度化への対応に影響がないことが不可欠であり、現行の工業地域のまま、ものづくりと調和し生活利便が整った居住環境を創出させる必要

があることは言うまでもない。

- ・ そのため、住宅と工場の双方が理解し合い、一緒に環境の良いまちの実現を目指すことが重要であり、双方が物理的に閉じた関係になるのではなく、物理的な配慮と、理解による配慮を組み合わせた仕組みを構築すべきである。
- ・ 物理的な配慮としては、窓などの開口部の遮音性能の向上や、空地の確保などを条件に、高さ制限の緩和のインセンティブを付与する方法が考えられ、理解による配慮としては、住宅を所有される際に工業地域の趣旨を説明するほか、制度開始前の工業系団体への丁寧な説明などが考えられ、総合的に検討を行うことが重要となる。
- ・ なお、インセンティブを付与することにより、新たに高さ規制等のギャップが生じる箇所については、交通のアクセス性や土地利用の状況等を踏まえ、できる限り周辺との一体性を考慮して都市計画制限の連続性を確保し、生活利便が整った居住環境の創出を図っていくことが望ましい。
- ・ 西京極駅周辺のように、昭和48年の容積率制度の導入に併せて、交通施設を評価し、現在の駅前に商業地域を指定したエリアについては、旧来の集落や街道沿いの土地利用状況とのミスマッチにより、駅周辺に商業施設が誘導しにくい状況が生じているため、改めて基盤整備や商業施設の土地利用の状況を踏まえ、駅北東エリアにおける住工共存の進展も見据えながら、用途地域や高度地区を見直すなど、定住人口の求心力となる駅の拠点性を確保するための方策を検討すること。

⑤ 市境エリア（向日町駅、桂川・洛西口駅、淀駅周辺）

【現状・課題】

- ・ 近年、伏見西部地区の土地区画整理事業や、向日市森本東部地区の新たな産業拠点づくり、久御山町「みなくるタウン」の職住近接のまちづくりなど、新しいまちづくりが目まぐるしく進展しているように、道路などの都市基盤整備に伴い土地利用の転換が進む市境のエリアでは、都市同士が連携しながら一体的に都市機能の集積を図っていけるよう、相互に高め合う環境を整えることが益々重要となっている。
- ・ 一方、近年新設された鉄道駅や大型商業施設などを中心に人口が増加しているが、駅周辺の徒歩10分圏内の多くのエリアでは、駅からつながる幹線道路沿道にある住宅地などでも、人口が横ばい、又は、中には減少に転じている場所が少なからず存在している。
- ・ 市内中心部より比較的地価も落ち着いているといった特性の中、持続可能なまちづくりが住民や事業者によって展開されることが何よりも重要であり、新しいまちづくりと足並みを揃えながら都市同士が相互の効果を追求していけるよう、都市計画の一体性を考慮することが不可欠である。

【方策】

- ・ 都市機能の集積性をより高めるため、用途地域や高度地区などの制限に不均衡が生じないように調整することが最も有効であり、特に向日市域に隣接する工業地域においては操業環境の向上に必要な建築物の高さと床面積をしっかりと確保するべきであると考えられる。加えて、新たな魅力や価値の創出はもとより、利便性や生産性を向上できるよう、必要に応じて、特別用途地区や立地適正化計画制度を活用するなど、ものづくり産業の操業環境の保全に配慮することが望ましい。
- ・ 淀駅周辺のように、旧駅時代に応じた地域地区のままで新たな土地利用が進展しにくいエリアでは、都市基盤や土地利用の状況も踏まえ、幹線道路や周辺の土地区画整理事業の進展に合わせて、一体的に用途地域や高度地区を見直すなど、土地利用を誘導するゾーニングを検討すること。

(2) 市域全体の持続性の確保に向けた方策

- ・ 拡大・成長から安定・成熟を前提とした都市づくりへの価値観の転換が求められる中、「持続可能な都市づくり」を進めるためには、市民・事業者・行政の役割分担を明確にし、それぞれが連携・協力して取り組むことが重要である。
- ・ 全ての世代が暮らしやすい魅力や活力のあるまちづくりの推進はもとより、今後、確実に「若い世代に選ばれる千年都市」を実現していくためには、若者や子育て世帯のニーズに合った都市空間を着実に創出していくことが不可欠であり、既存ストックを重視した循環型の都市づくりや、自然環境に対する社会的課題の解決など、あらゆる取組を通じて、都市としての価値を向上させるとともに、特に事業者の力を引き出しながら、個々の開発計画を通じて、安心・安全で質の高い空間づくりを誘導していくことが必要である。
- ・ そのため、行政側は分野横断的な政策融合による効率的・効果的な施策展開を図っていくことが益々重要となっており、都市計画では、多様化する地域のニーズに対応した地区計画や、都市再生特別地区など都市計画提案制度を適切に運用するほか、建築基準法に基づく総合設計制度などを積極的に組み合わせて活用していくことが望ましく、良質な空間創出につながる容積率緩和などの各種制度について、京都市の考え方や開発誘導に関する方針などを事前に明示することで、民間事業者の建て替え更新の意欲を喚起し、将来像の実現に寄与する都市開発を積極的に誘導することが期待される。
- ・ また、今後の人口減少時代においては、個々の土地利用変化の時機を的確に捉えて、地域の魅力と活力を高めるまちづくりへの積極的な貢献を促すことが求められる。
- ・ 具体的には、都市計画マスタープランの理念や方針をはじめとする、まちの方向性がしっかりと情報発信され、土地利用を図ろうとする事業者が当該エリアの将来ビジョンを理解し、実現化に向けて積極的に努力を惜しまないことが望まれるところであり、この過程で、事業者、地域、行政の間での対話と協働が図られ、結果として、魅力と活力ある都市の再構築に資する土地利用に誘導

することができるものと考えられる。

- ・ そのためには、長期的な視点の下、望ましい個々の土地利用を誘導するため、土地利用企画が検討されるプロセスで、いかに土地利用を図る事業者と行政とが京都市の都市政策の方針の下に対話を図り、具体の土地利用の誘導を図ることができるか、という視点が重要である。
 - ・ さらに、京都のまちが、都市計画法令ができる千年以上前から町衆の暮らしや営みによって続いてきたこと、そして、それがモザイク都市と言われる多様性を有するまちの集合体につながっているという都市特性を念頭に置き、周辺部を含む市内の隅々まで歴史や文化、観光資源が存在し、37もの大学・短期大学が立地し、多くの学生を擁する「大学のまち」「学生のまち」であることから、今後、地域の実情に応じて幾分かの曖昧性や柔軟性を加味しながら、より柔軟な発想で持続可能な都市の構築を目指すべきである。
 - ・ 京都で何かをやりたいという強い思いのある人や京都を大切にしている市民や事業者が都市計画制度の壁で諦めることがないように、小さな取組やニーズをしっかりとすくい上げ、徐々に育てていく仕組みとして「学術文化・交流・創造ゾーン」を活用し、都市計画を含めたあらゆる施策の連携の下、市域のどこであっても文化をいかした地域・住民レベルの小さな芽や息吹を育て、地域資源をいかしたまちづくりの展開による新たな価値を創造する拠点整備を支援するほか、京都の活力の維持・向上を図るうえで貴重な財産である大規模な活用可能地や低未利用地における土地利用についても、計画的・戦略的に展開する必要がある。
- ※学術文化・交流・創造ゾーン：多様な人々の交流や技術の融合を通じて、歴史、文化、大学、伝統・先端技術といった京都ならではの資源を活用しながら、新たな魅力や価値の創造を目指すために必要な施設の充実などに向けて、各地域のポテンシャルを最大限引き出せるよう、都市計画手法を含めたあらゆる関係施策との連携を強めて積極的に支援を行い、まちづくりの新たな担い手の呼び込みにつなげようとするもの
- ・ また、魅力の源泉である保全ゾーンを中心に歴史的な木造家屋が一定集積し、それが京都特有の歴史的な市街地景観を形成しており、とりわけ京町家は、伝統産業をはじめとする働く場と住む場の一体的形成、空間的にも洗練された街並み景観、歴史的に築かれた豊かな生活文化など、時代を先取りした都市空間を形成しているとの評価により、クリエイティブな活動をする人の感性を刺激している。今後も京町家保全の施策と新たなクリエイティブな活用とを連携して進めるうえで、単に歴史的市街地の再生だけに眼を向けるのではなく、中長期的な都市全体としての活力の維持・向上を目指し、東京の丸の内などで行われている容積率移転制度などの活用も研究を行うことが望ましい。
 - ・ 以上の取組に当たっては、これまでの「保全・再生・創造」の土地利用の基本的な考え方を前提としながらも、都市の持続性や成長にとって重要な「創造」の部分でさえも、京都市の都市計画が厳格過ぎるという印象を必要以上に世間に与えていることによる機会損失を食い止めることも考慮されるべきであり、今後、都市計画上の方策を講じる際には、市民の熱意と理解の下、開発事業者の力を最大限に引き出しながら京都のまちづくりを進めていくといった行政側の政策意図を分かりやすく示されるよう期待する。

おわりに

本検討委員会では、京都市が強い危機感と未来への確かな展望をもって策定した「京都市都市計画マスタープラン」に掲げる都市の将来像を踏まえ、人口減少や若年・子育て層の市外流出などの課題に対応し、持続可能な都市構造の実現を図るため、定住人口の求心力となる地域中核拠点を切り口にしながら、地域ごとの特性を踏まえた伸びしろを引き出すよう検討を重ねてきた。

京都市が成長戦略に掲げる「若者に選ばれる千年都市」として、将来にわたって選ばれるまちとなるよう、都市機能の集積や充実はもとより、それらを通じて、住みたい・働きたいインセンティブとなる空間の魅力をどう創出していけるか、さらには、保全・再生ゾーンにある歴史や文化といった魅力の源泉に磨きをかけることとあわせて、都市としての伸びしろを担う創造・再生ゾーンのポテンシャルを最大限引き出していけるかが、これまで以上に重要な局面を迎えており、今まさに京都の都市計画にその真価が問われている。

時代が変わろうとも、そこに暮らす市民の生活環境、歴史的環境の保全、都市の活性化のバランスを十分に確保しながら、常に保全と創造を繰り返すことができる土地利用の実現を目指すことこそが、人口140万人規模の都市として、歴史と文化を受け継ぎ、将来にわたって魅力と活力のある持続可能な都市を構築することになっていくものと確信する。

京都市におかれては、本答申の趣旨を踏まえただうえで、都市計画上の方策を積極的に講じるとともに、京都の都市特性を踏まえた「持続可能な都市の構築」の実現につながる都市政策に邁進されることを期待する。

京都市駅周辺等にふさわしい都市機能検討委員会

(参考)

京都市 駅周辺等にふさわしい都市機能検討委員会委員名簿

- 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
(◎：座長 ○：座長代理者)

「京都市 駅周辺等にふさわしい都市機能検討委員会」審議経過

	日時	主な議題
第1回	令和3年 12月3日	○検討の趣旨 ○京都市や都市計画に関連する動向 ○各地域の将来像と現況
第2回	令和4年 2月15日	○重点的に都市計画上的方策を講じるべきエリアの検討 ○各エリアにおける対応の方向性の検討について
第3回	令和4年 3月28日	○各エリアの都市計画上の課題と対応の方向性
第4回	令和4年 6月10日	○各エリアの都市計画上の課題と対応の方向性
第5回	令和4年 7月15日	○答申案の検討
第6回	令和4年 8月19日	○答申案の検討