令和３年度　政務調査研究

土地・空間利用と都市機能配置戦略に関する課題調査研究

報告書

令和４年３月

京都市議会議員 大道義知

目 次

1. はじめに 1
1－1. 目的 1
1－2. 報告書概要 2

2. 京都市の土地・空間利用における現状と課題 3
2－1. テーマ別の現状と課題 3
2－2. 既往計画の整理 12

3. 土地・空間利用と都市機能配置における手法 15
手法A 機能を高度化する 15
手法B 空間を再編し、土地を使い易くする 15
手法C 低未利用の空間を活用する 16
手法D 空間をルールでコントロールする 16
手法E 点と点を結ぶ 17
手法F スマート化する 17

4. 京都市における都市機能配置戦略についての提言 18
4－1 プロジェクト提言の視点 18
4－2 提言 20
プロジェクト1 立地適正化計画にもとづく低未利用地の再編と有効活用 21
プロジェクト2 公共用地の戦略的な活用促進 23
プロジェクト3 空中権取引の仕組みを利用した拠点開発 25
プロジェクト4 企業・地域・大学等と連携し、連担した京町家の活用と再生 27
プロジェクト5 地域特性に応じた河川空間のオープン化推進 29
プロジェクト6 身近な公園のリノベーションとパークマネジメント 31
プロジェクト7 電柱を活用したウォーカブルなスマートロードの創出 33
プロジェクト8 郊外の生活路線の維持に向けた方策検討 35
プロジェクト9 密集市街地における街区レベルでの地域防災マネジメントの促進 37
プロジェクト10 川上から川下までフォローする流域治水 39

1. はじめに

１－１．目的

人口減少の本格化、地球温暖化の加速、グローバル化の進展、本格的なデジタル社会の到来と産業構造の転換など、市を取り巻く環境は大きく変化している。さらに、未曾有のコロナ危機に加え、収支不均衡の構造が長く続いてきたことにより、市は財政危機にも直面している。これからも京都が活力あふれ、魅力的なまちであり続けるために、ニューノーマルな暮らしやSocety5.0の社会に適した都市構造へ転換することが、まちの発展と活力の維持につながると考えられる。

京都市では、令和３年４月に策定した「はばたけ未来へ！京プラン2025（京都市基本計画）」において、８つの重点戦略を掲げており、そのうちの一つに、歩いて楽しい持続可能な都市を構築する「土地・空間利用と都市機能配置戦略」を位置づけている。また、令和３年９月には、都市づくりの将来ビジョンと、都市計画の基本的な指針を示す京都市都市計画マスタープランを策定しており、このなかで長期的な視点に立った都市の将来像として、保全・再生・創造の土地利用や、山間部から市街地内部にかけての段階的な空間形成、京都ならではの魅力と都市活力の循環などが、基本的な土地利用の展開の考え方を示しており、これらを実現するため、具体的な取組を今後展開させていくことが重要である。

京都市では、財政危機にある一方で、低未利用な土地やポテンシャルのある空間をまだ多く抱えており、人口減少社会やデジタル化の潮流の中で、効果的にこれらの土地・空間を活かし、戦略的なまちづくりを進めていく必要がある。同時にSDGｓの理念のもと、脱炭素社会と暮らしの安全を確保する社会インフラとを実現する都市の軸や拠点を形成し、都市機能の配置を有機的に検討していく必要がある。時代の潮流と京都の強みを活かし、都市の魅力や活力を市民の豊かさにつなげ、人と企業に選ばれる紺循環へつなげていくような都市デザインに戦略的に取り組むことが重要である。

これらのことを背景に、本調査研究は、「土地・空間利用と都市機能配置戦略」の推進に向けて、国内外における事例調査を行うとともに、先進事例から得られる知見を踏まえ、京都市における具体的な取組方策について検討を行い、戦略の実現に向けた提言を取りまとめたものである。

１－２．報告書概要

京都市の土地・空間利用における現状と課題 P.3～

京都市における都市計画の基本的な考え方は、長期的視点に立った都市の継続、都市の独自性、都市の経営などを重視し、市民の安心で快適な暮らしや都市の活力の維持・向上を図るため、都市機能の集積や地域のネットワーク強化など、持続可能な都市構造の構築を目指すものである。

そこで、京都市における現在の土地・空間利用について、都市の構築に係る「まち」「ひと」「しごと」「土地・空間」「お金」の５つのテーマに分け、それぞれの現状から持続性を見据えた課題を示す。加えて、既往計画における本調査との関連を整理し、これらにより定められる方向性を踏まえた「６つの視点」による施策展開を検討する。

土地・空間利用と都市機能配置における手法 P.15～

将来の都市構造の実現に向けた取組みの進め方は、ハード面・ソフト面に関わらず都市の課題や社会の潮流に適切に対応していくことが重要である。そこで、「土地・空間利用と都市機能配置戦略」の推進に向けた都市計画の手段として考えられる６つの手法を示し、それぞれの概要を整理する。

京都市における都市機能配置戦略についての提言 P.18～

これまでの「保全・再生・創造」の土地利用に加え、市の財政が厳しい中で都市のポテンシャルの更なる向上を図るためには、京都市ならではの特色を守りつつ、都市の魅力や活力を市民の豊かさにつなげる新たな「再生」「創造」を重視した戦略が必要である。

本報告書では、歩いて楽しい持続可能な都市の実現に向けた６つの視点による施策展開を踏まえ、土地・空間利用と都市機能配置における各手法を活用し、〝京都のまちをより良くする〟ための戦略として 10 のプロジェクトを提言する。また、京都市都市計画マスタープランで掲げられている５つの「目標とする都市の姿」との関連を示すとともに、各プロジェクトで活用が想定される制度や、関連主体及びその役割、効果や課題についても国内外の先行事例を参考に整理したものである。

2. 京都市の土地･空間利用における現状と課題

２－１．テーマ別の現状と課題

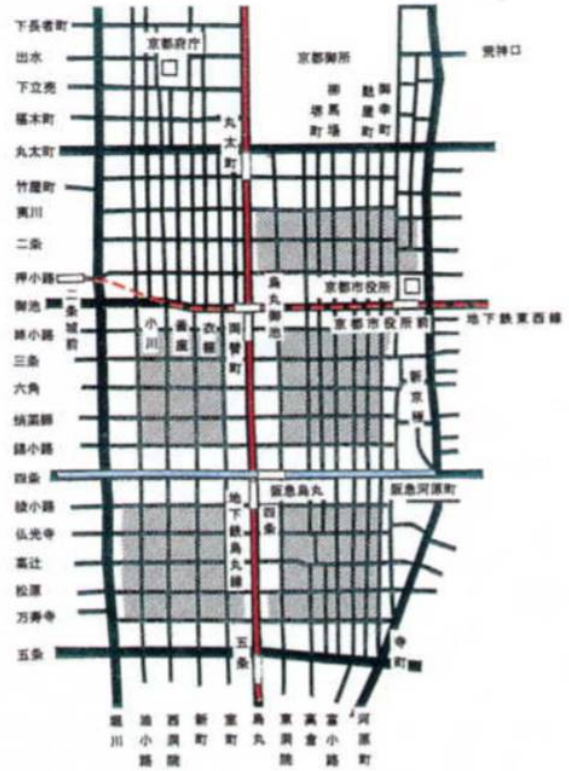
（１） まち

- ✓ 京都市は世界遺産をはじめとした価値の高い寺社仏閣等が多くあり、世界的な観光都市である一方で、駅周辺の都心部は歴史的な街並みのなかで職住が融合した市民生活が営まれている。この観光地としてのポテンシャルを活かしつつ、市民にとっても居心地の良い魅力的なまちづくりが必要となる。
- ✓ 交通環境では鉄道バス路線が充実しており、全市的にアクセスが良好となっている。今後は少子高齢化を見据えながら、生活路線の維持が課題となっていく。

■ 職住共存地区の位置

▲都心部を上空から望む

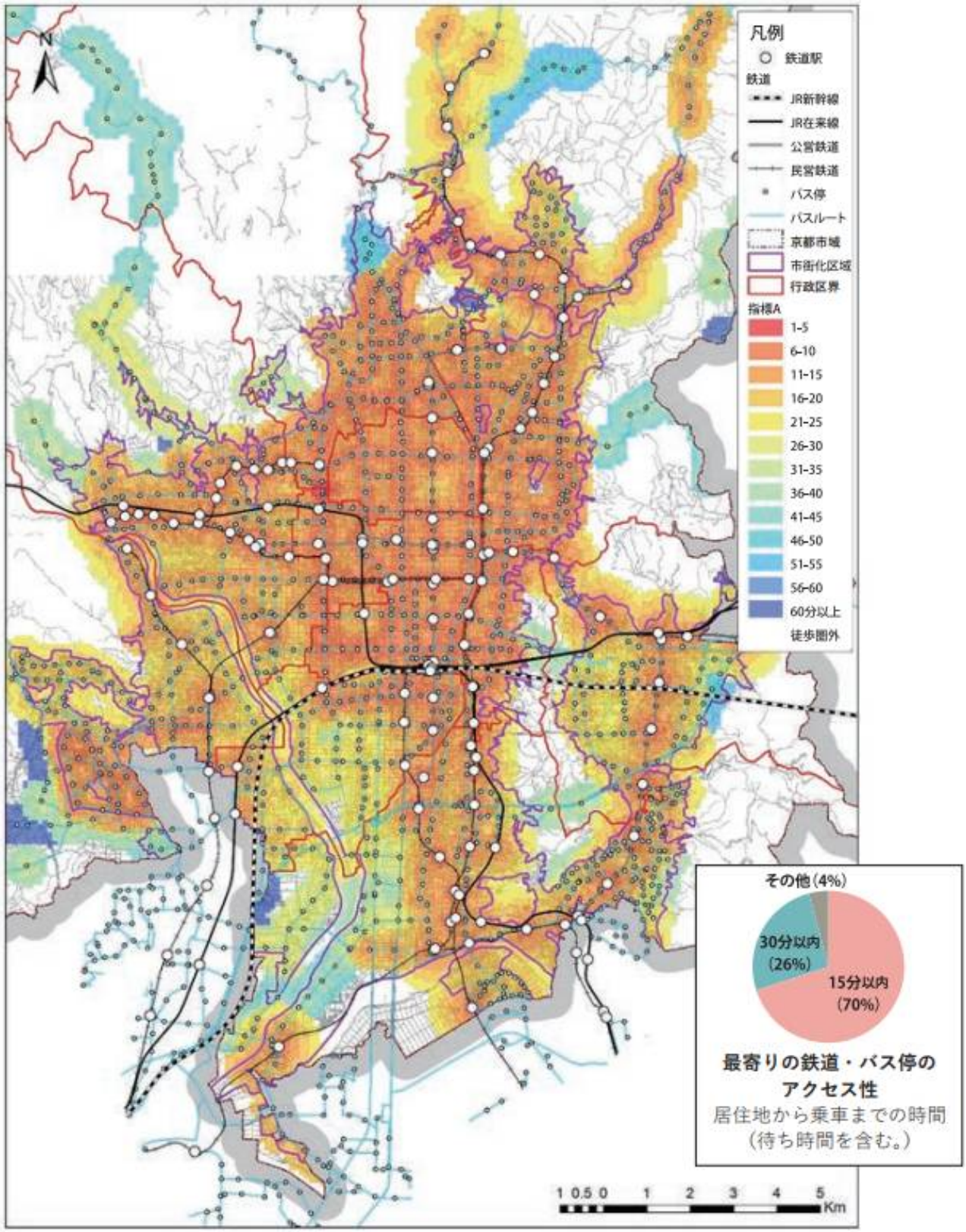
▲職と住とが共存する都心部



（注）職住共存地区……幹線街路沿いの街区に囲まれた内部地区（商業地域，容積率400%）

出典：職住共存地区整備ガイドプラン（概要版）

■　最寄りの鉄道駅・バス停へのアクセス性



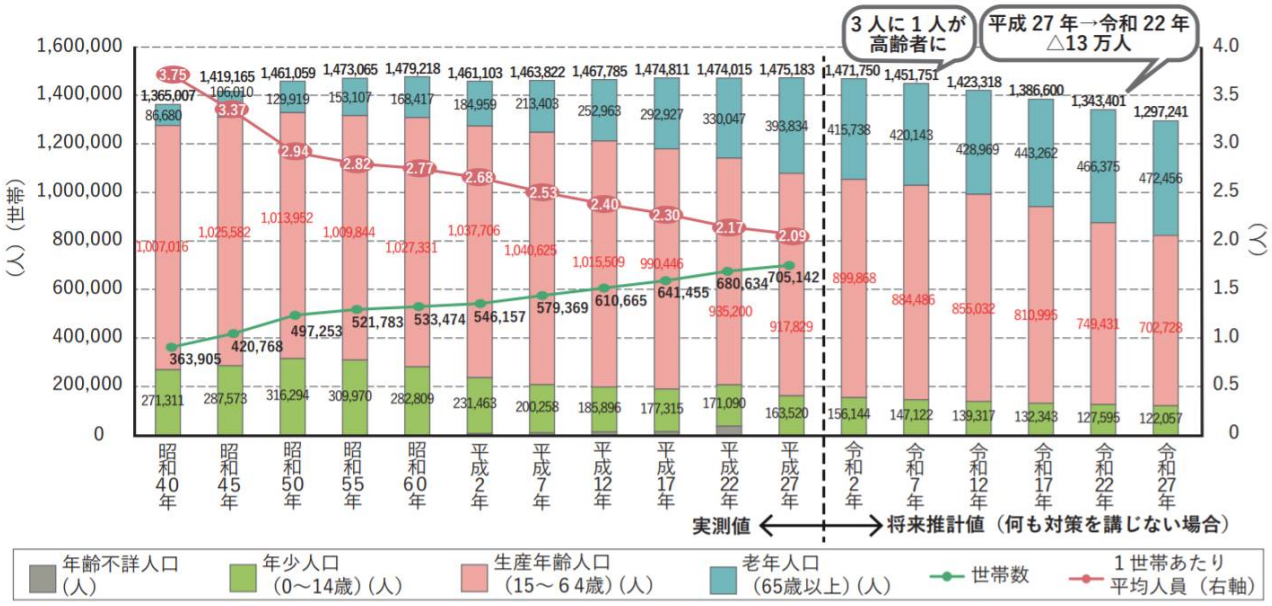
資料）国土交通省「アクセシビリティ指標活用の手引き（案）」を基に本市作成

出典：京都市都市計画マスタープラン

（２） ひと

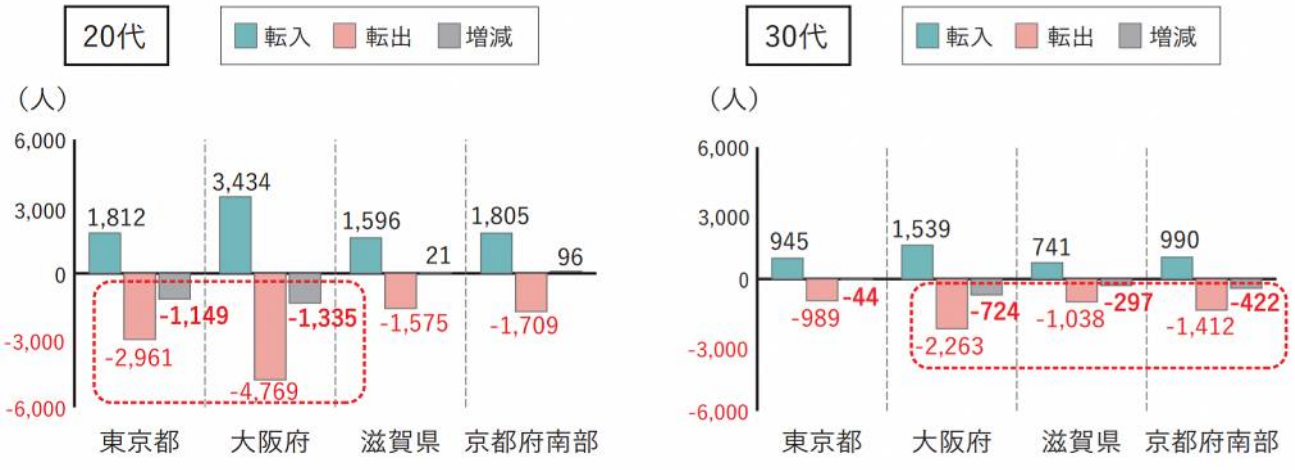
✓ 市の人口は成熟期にあり、中長期的には人口減少に転じると推計され、高齢化に備えた都市政策が必要となる。また、既に少子化は進んでいるうえ、若年層は市外へ転出超過となっている（※令和元年 10 月～令和２年９月末の年計）。市内には多くの大学・短期大学が立地することから、まちと学生の結びつきを強化していくことが求められる。

■ 人口の推移と将来推計



資料）総務省「国勢調査（平成 27 年まで）」，国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 30 年３月推計）（令和２年以降）」

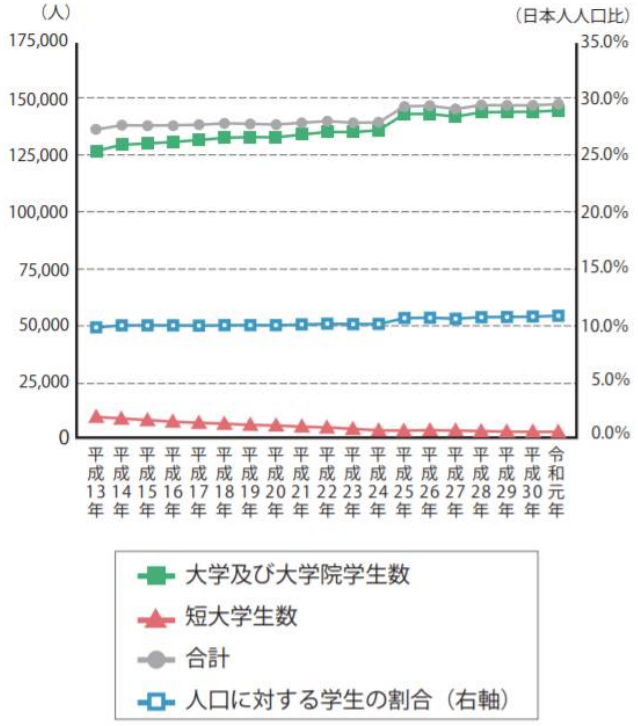
■ ２０歳代、３０歳代の社会動態



資料）京都市「住民基本台帳（令和２年）」※令和元年 10 月～令和２年９月末の年計

出典：京都市都市計画マスタープラン

■　学生数の推移

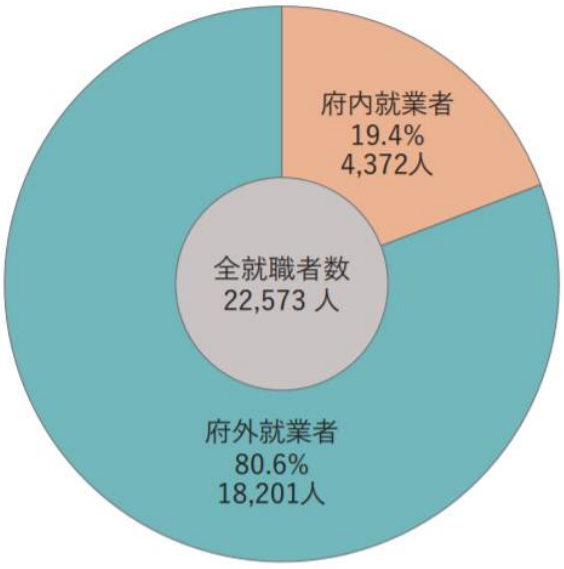


資料）文部科学省「学校基本調査（令和元年度）」

■　留学生の推移

資料）日本学生支援機構
「外国人留学生在籍状況調査（令和２年度）」

■　平成 29 年度（平成 30 年 3 月卒）の府内大学生の府内就職割合



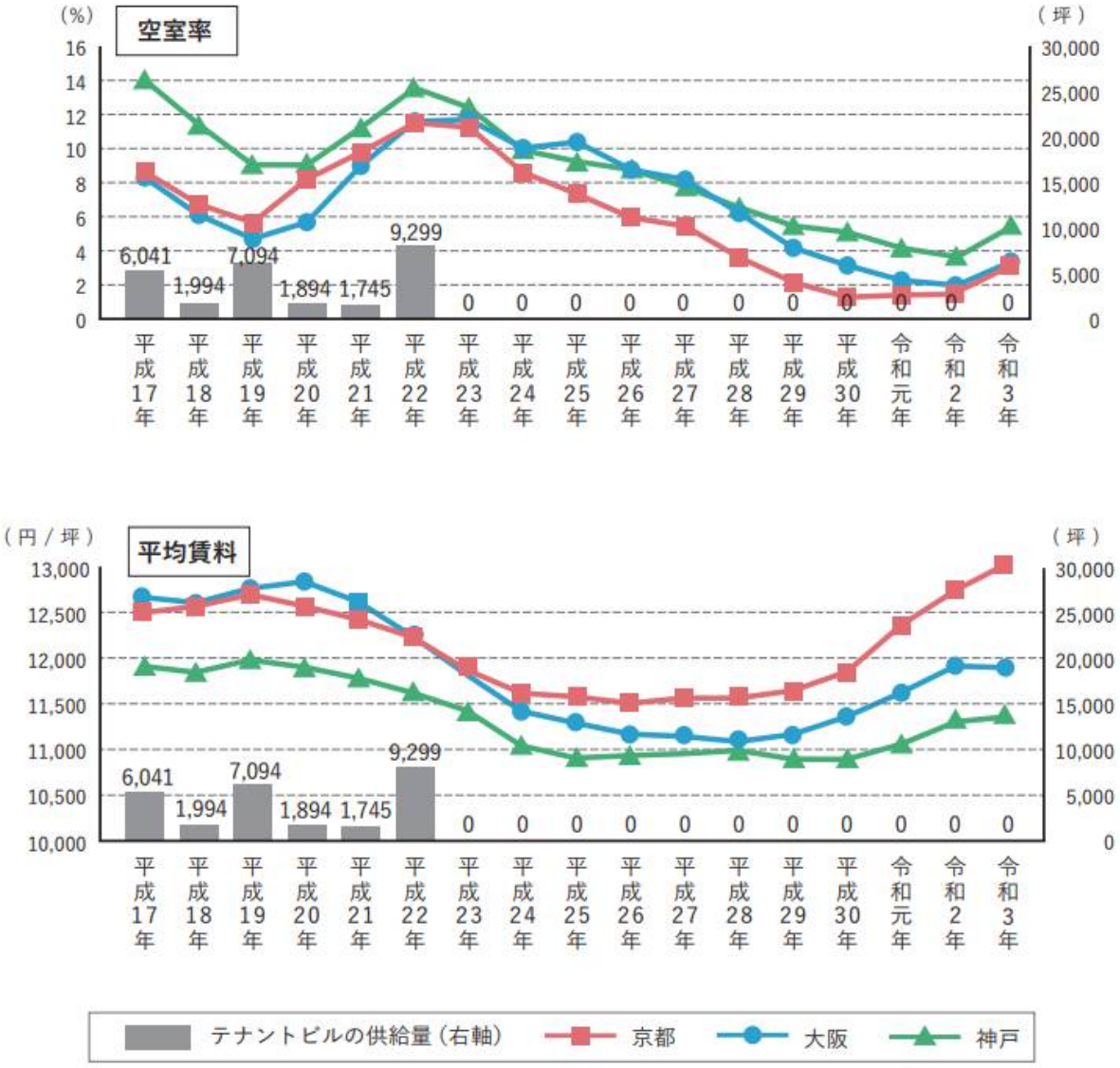
資料）京都府「就職支援協定の運用に係る意向調査（令和元年度）」

出典：京都市都市計画マスタープラン

（３） しごと

- ✓ テナントビル空室率は，大阪・神戸に比べて低く，平均賃料は高くなっており，市内での産業活動や市民の働く場であるオフィス空間が確保しにくい状況となっている。
- ✓ まとまった産業用地・空間の創出や，京町家をはじめとした歴史的なストックのオフィス活用，サテライトオフィスの誘導など，働く場の確保が必要である。

■ テナントビルの空き家率と平均賃料の推移



※棒グラフ（右軸）は，京都市内における延床面積 1,000 坪以上のテナントビルの供給量の推移（自社ビル，自社貸し，一棟貸しなどは含まない。）
※各年１～12 月の平均値を算出，令和３年については１～３月の平均値

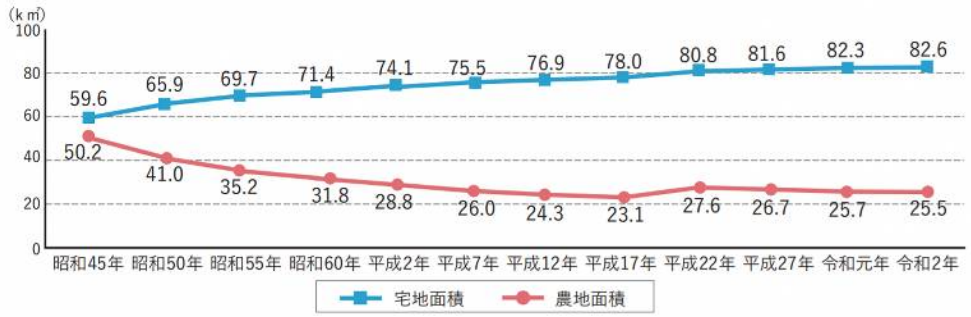
資料）三鬼商事「オフィスマーケット情報（各年）」

出典：京都市都市計画マスタープラン

（４） 土地・空間

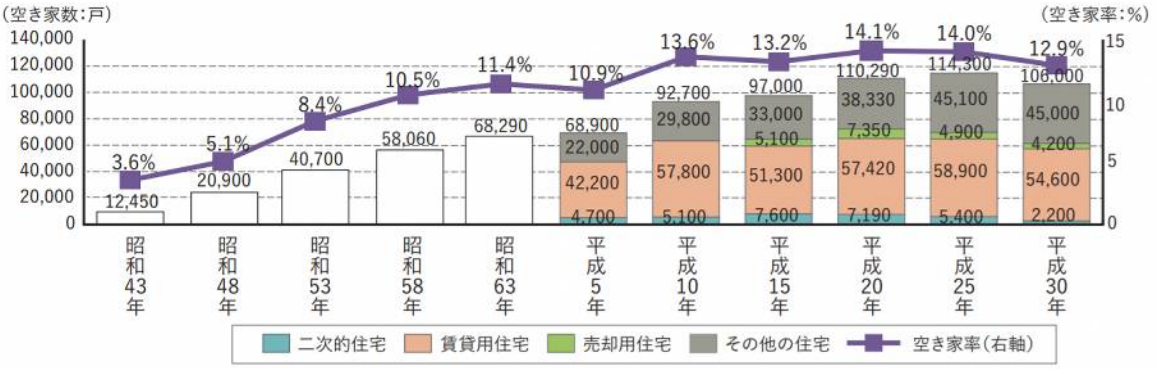
- ✓ 工場や農地などの宅地への転用が続いており、スプロール化が懸念される。農地保全と、市街地の空き家や公共用地の有効活用、伝統的なまちなみ保全が求められる。
- ✓ 近年多発する都市型水害をはじめとした大規模な災害に対するレジリエンスの向上が求められる。密集市街地が存在し，細街路が多く残っているため，火災や避難などにおける防災上の課題があり、これらに対する事前防災の取組が必要となる。

■ 地目別宅地面積及び農地面積の推移



※旧京北町（平成 17 年 4 月合併）のデータについては，平成 21 年のデータより反映
資料）京都市統計書（令和 2 年版）

■ 京都市の種類別の空き家の推移



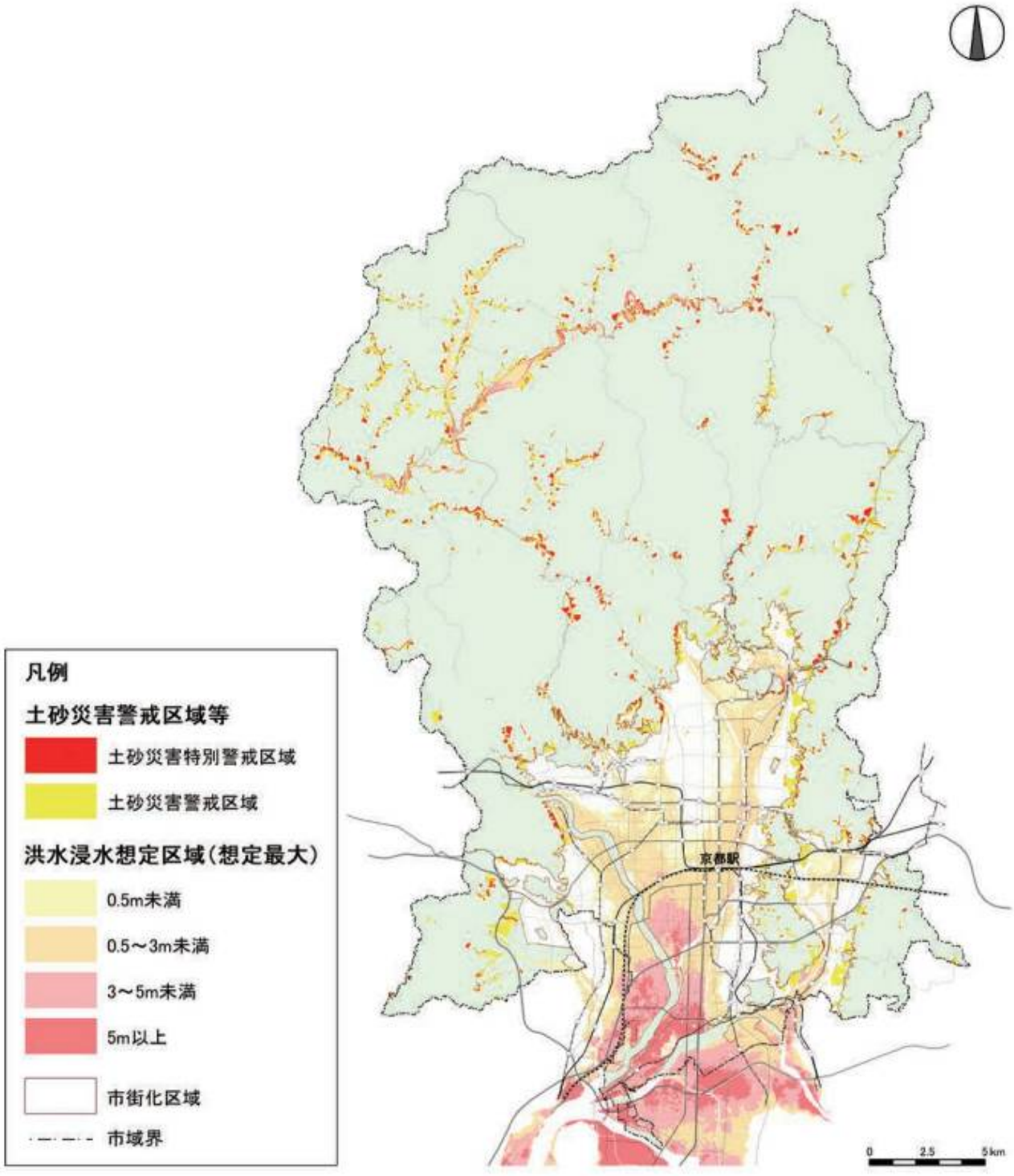
資料）総務省「住宅・土地統計調査（平成 30 年）」

■ 京都市における京町家の数

資料）京都市
「平成 28 年度　京町家まちづくり調査に係る追跡調査」

出典：京都市都市計画マスタープラン

■　土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域・洪水浸水想定区域（令和２年３月現在）

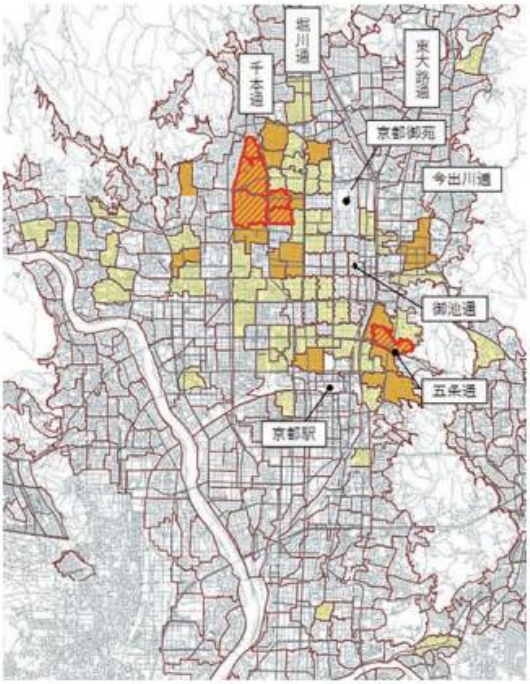


資料）京都市

出典：京都市都市計画マスタープラン

■　市内の木造密集市街地及び細街路の分布状況

【密集市街地（令和３年選定）】



【凡例】
- 優先地区（6地区）
- 全国共通指標等による密集市街地（15地区）
- 平成２４年選定の密集市街地で、今回、指標の解消に至った地区（49地区）
- 幅員１２m以上の道路

■令和3年の密集市街地選定地区
計21地区

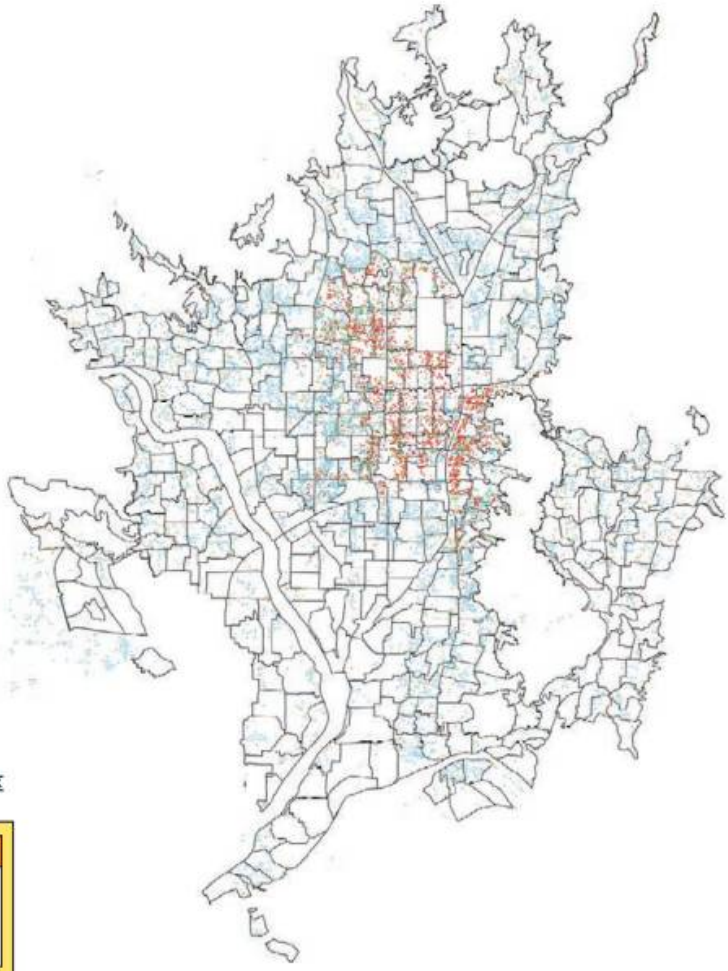
優先地区　6地区

【北　区】柏野
【上京区】翔鸞, 仁和, 正親, 出水(北)
【東山区】六原

全国共通指標等による密集市街地 15地区

【北　区】紫野(西)
【上京区】室町(西), 乾隆, 聚楽
【左京区】岡崎(西)
【中京区】朱一(北), 朱二, 教業
【東山区】新道, 修道(西), 今熊野, 一橋(北)
【下京区】植柳
【右京区】安井(南), 御室(北東)

【細街路（平成 23 年調査時点）】



- 幅員1.8m以上 4m未満の通り抜けの道
- 幅員1.8m以上 4m未満の袋路(非道路)
- 幅員1.8m未満の通り抜けの道(非道路)
- 幅員1.8m未満の袋路(非道路)

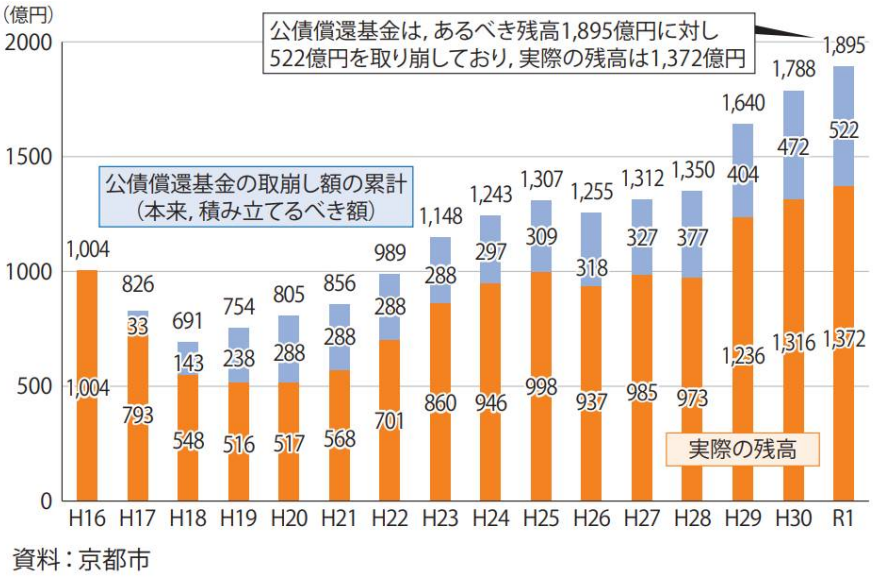
資料）京都市「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」

出典：京都市都市計画マスタープラン

（５） お金

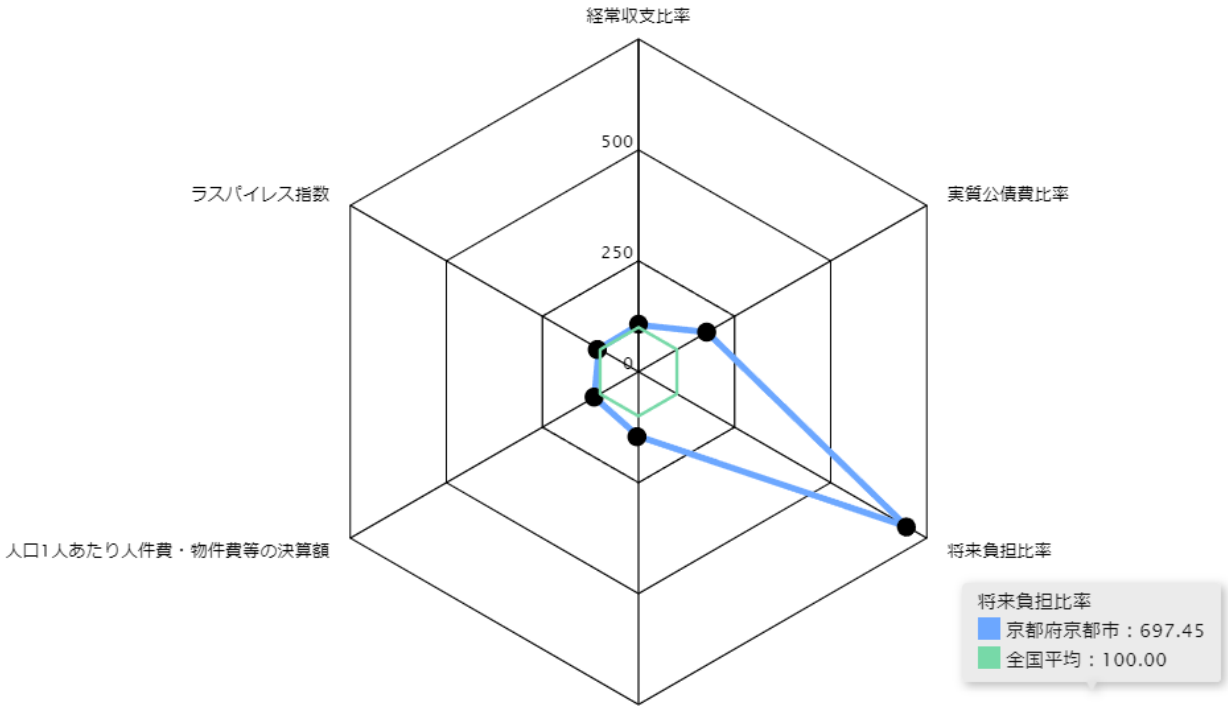
✓ 危機的な財政状況にあり、将来の借金返済に充てるべき準備金である公債償還基金の計画外の取り崩しが発生しており、将来への負担が重くなっている。生産年齢の人口減少が続くことから、持続的な行政運営に向けて市の負担軽減策が必要となる。

■ 公債償還基金残高の推移



出典：はばたけ未来へ！京プラン 2025（京都市基本計画）

■ 主要財政指標レーダーチャート



出典：ＲＥＳＡＳ（地域経済分析システム）より 2019 年度のデータ

２－２．既往計画の整理

京都市で策定されている行政計画のうち本調査と関連の深い主要な 2 つの計画について取り挙げる。

（１） はばたけ未来へ！京プラン 2025（京都市基本計画）

位置付け

「京都市基本計画」は、平成 11（1999）年に市会の議決を得て策定した「京都市基本構想」を具体化するため、全市的観点から取り組む主要な政策を示す計画。基本構想に基づく第 3 期の基本計画

計画期間

令和 3（2021）～令和 7（2025）年）

計画の概要

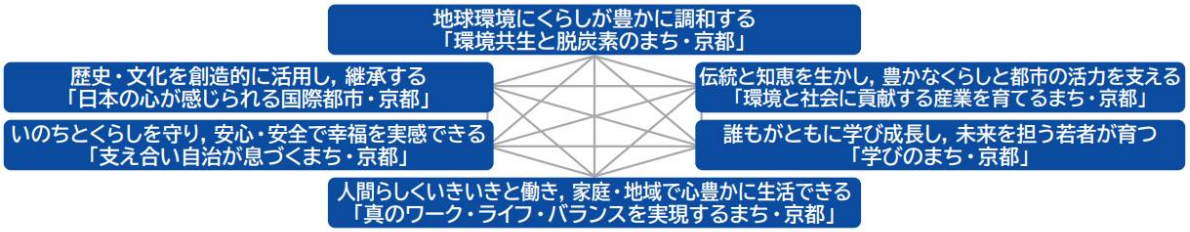
都市経営の理念 京都市の都市政策を進めていくうえでの基本となる考え方

～生活者を基点に，参加と協働で未来を切り拓く～

都市経営のあるべき姿は，自治体とその主人公である市民が自治意識を共有し，実践する，参加と協働による市政運営とまちづくりを実現することである。

わたしたち京都市民は，人口の減少や科学技術の進展，SDGs，レジリエンスの重要性の高まりなどの時代潮流を踏まえ，長年にわたり育んできた市民力･地域力･文化力を生かして，生活者を基点とした未来像を共有し，参加と協働で実現への道筋を見出し，力強い経済と都市の活力の創出に向け，共に汗を流して希望のもてる未来を切り拓く。

京都の未来像 めざすべき京都の姿



重点戦略 未来像相互の関連性に着目しながら，複数の行政分野を融合し，とくに優先的に取り組むべき事項

多様な文化を創造・発信する **「世界の文化首都・京都戦略」**	都市環境と価値観の転換を図る **「脱炭素・自然共生・循環型まちづくり戦略」**	京都ならではのはぐくみ文化が広がる **「担い手成長支援戦略」**	人生100年時代に対応する **「地域力・福祉力を高めて支え合うまちづくり戦略」**
いのちとくらしを守り，都市の活力を支える **「強靭なインフラ整備戦略」**	歩いて楽しい持続可能な都市を構築する **「土地・空間利用と都市機能配置戦略」**	京都の文化，知恵を生かした **「社会・経済価値創造戦略」**	市民生活の豊かさと文化の継承・創造につなげる **「観光の京都モデル構築・発信戦略」**

政策の体系 総合的な政策体系を簡潔に示すとともに，分野別計画の基本となるもの

<うるおい>	<活性化>	<すこやか>	<まちづくり>
1 環境	7 産業・商業	12 子ども・若者支援	19 危機管理・防災・減災
2 人権・男女共同参画	8 観光	13 障害者福祉	20 歩くまち
3 市民生活とコミュニティ	9 農林業	14 地域福祉	21 土地・空間利用と都市機能配置
4 市民生活の安全	10 大学	15 健康長寿	22 景観
5 文化	11 国際	16 保健衛生・医療	23 建築物
6 スポーツ		17 学校教育	24 住宅
		18 生涯学習	25 道と公園・緑
			26 消防・救急
			27 くらしの水

各政策は相互に密接に関連するもので，政策番号は分野間の優先順位を示すものではない

行政経営の大綱 基本計画を進めていくための基盤となる行政経営の方針

1 参加と協働による持続可能なまちづくりの推進
2 市民の豊かさを実現するための挑戦と改革の行財政運営
3 一層信頼される市役所づくりに向けた組織の改革と職員の育成

本調査との関連

重点戦略の一つとして、今回の調査テーマが位置付けられている。概要は次の通り。

重点戦略

歩いて楽しい持続可能な都市を構築する「土地・空間利用と都市機能配置戦略」

■ 基本的な考え方

多様な地域がネットワークし，将来にわたってくらしやすく，訪れる人々にとっても快適で歩く楽しさにあふれた魅力を備え，活力ある産業や地域の振興を支える京都ならではの持続可能な都市を構築する。
そのために，

①くらしと産業を支える土地・空間利用の促進

公共交通や日常生活を支える施設の利便性の確保等による安心・安全で快適にくらせる居住環境の形成，産業用地・空間の確保等による産業の活性化と働く場の創出，職住共存・職住近接のまちづくりなど，都市全体の姿や持続性を見据え，市民のくらしと力強い経済を支える土地・空間利用を促進する。

②地域の個性と魅力を生かしたまちづくり

主要な公共交通拠点を中心に都市機能の集積を図るとともに，芸術などの地域の特性を生かした拠点づくり，地域に応じたよりきめ細かな景観形成，まちづくりの担い手創出と結びついたエリアマネジメントの推進など，都心部や周辺部等のそれぞれの特性に応じ，地域の個性と魅力を生かしたまちづくりを進める。

③公共交通の利便性・快適性の向上

人の流れが集中する駅やバスターミナル等の交通結節機能の分散化やバリアフリー化の促進，公共交通の担い手の確保，自転車の利用環境の充実等により，誰もが安全・快適・便利に移動でき，くらしや産業を支える交通体系の構築と利用促進を図る。

④交通に関する新技術・新概念の活用

新たな交通システムを見据えたIoT※やAI，自動運転などの新技術，移動や交通をサービスとしてとらえる新概念「MaaS」の活用を推進する。

⑤歩くくらしを大切にするライフスタイルの促進

安心・安全で魅力的な歩行空間の創出とともに，健康増進など歩くことの付加価値の発信等により，歩くくらしを大切にするスマートなライフスタイルの実践を促す。

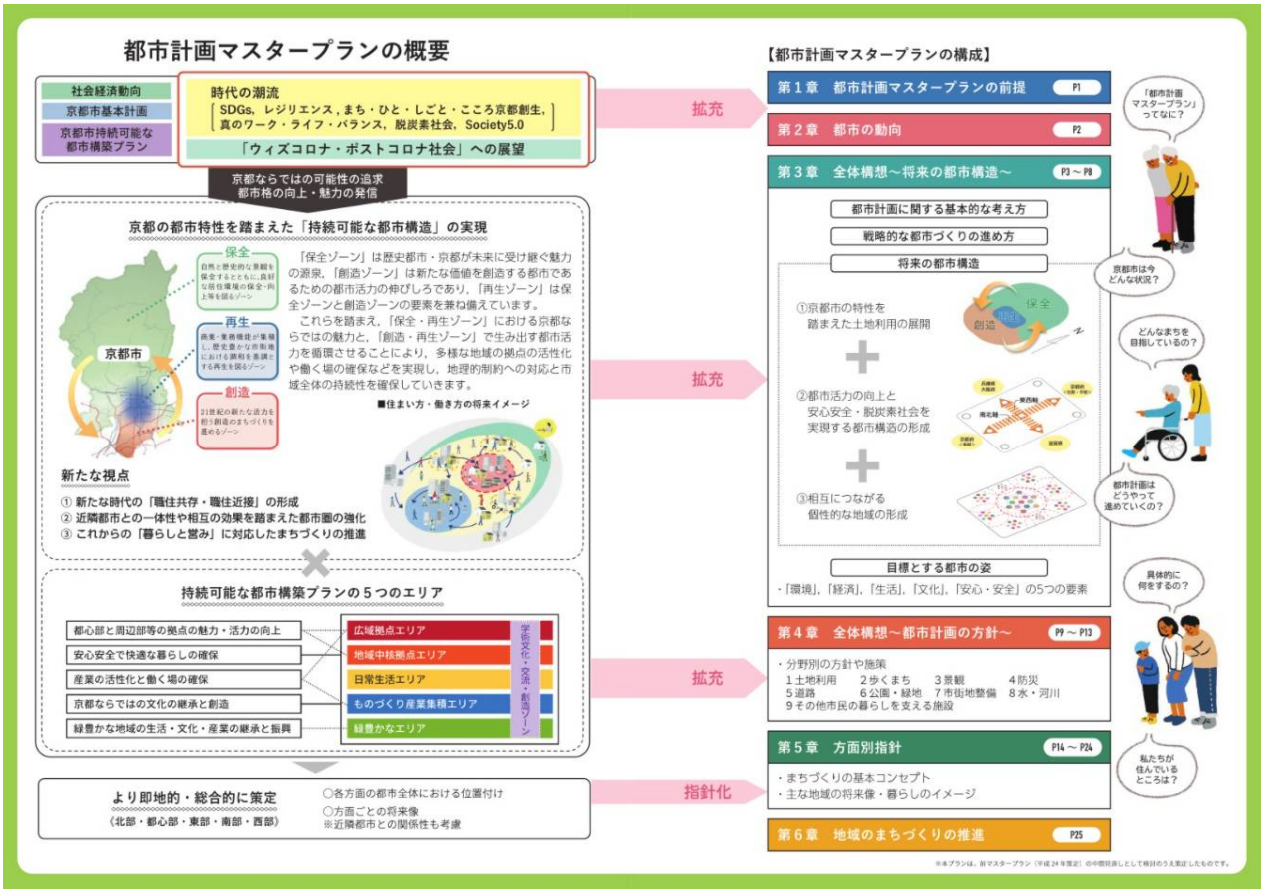
■ 戦略を推進するうえでの役割分担

市民・団体	企業・事業者	行　政
・地域のコミュニティや京都らしいくらし・文化を継承・創造するまちづくりの主体的な推進 ・歩くくらしを大切にする公共交通優先のスマートなライフスタイルの実践	・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 ・事業者間連携による公共交通の利便性の向上と，持続可能な公共交通ネットワークの形成に向けた取組の推進	・地域の特性や将来像を踏まえた戦略的な都市計画の推進 ・事業者等との連携による新たな課題への的確な対応や公共交通ネットワークの利便性向上によるまちの活力，魅力の創出 ・公共交通を優先する交通行動スタイルの実践促進

※ IoT：「Internet of Things」の略であり，あらゆるモノがインターネットにつながり，相互に通信し合う技術やしくみ。

（２） 京都市都市計画マスタープラン

位置付け
「京都市基本計画」や「各区基本計画」、関連分野の諸計画などと連携し、「京都市持続可能な都市構築プラン」を踏まえた都市計画の分野に関する事項の方針
計画期間
目標年次は、長期的な見通しの下、上位計画である「京都市基本構想」に合わせ、令和７（2025）年
計画の概要

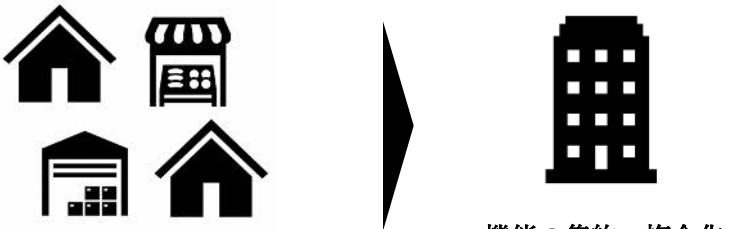


本調査との関連
京都市の都市計画に関する基本的な方針を示しており、本調査における検討・提言については、既往の施策との整合性や連携可能性等を踏まえながら推進するものであることを前提とする。

3. 土地･空間利用と都市機能配置における手法

土地・空間利用と都市機能配置に向けた都市計画の手法としては主に次のようなものがある。

手法Ａ　機能を高度化する

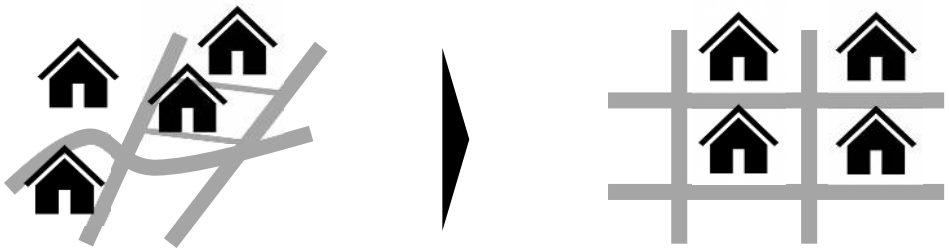


低層で混在した土地利用

機能の集約・複合化
土地利用の高度化

目的	具体的な手法の例	創出される土地・空間の例
• 複合的な機能を備える	• 再開発事業	• 複合施設（住宅＋商業施設＋公共施設等） • 都市型住宅（中高層部住宅＋低層部商業施設）
• 同種の機能を集約する	• 共同建て替え	• 中高層マンション • 商業ビル

手法Ｂ　空間を再編し、土地を使い易くする



見通しの悪い道路、細街路
使いにくい形状の土地

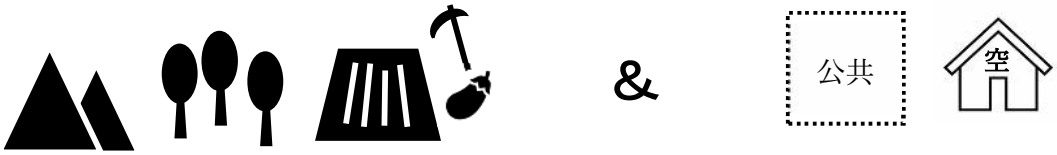
区画整理による整然とした道路基盤
公共公益空間の創出

目的	具体的な手法の例	創出される土地・空間の例
• 密集市街地を解消する	• 老朽建築物等の除却・建替え • 防災街区整備事業等 （いずれも社会資本整備総合交付金）	• 耐火又は準耐火建築物 • 防災施設
• 使い易い道路や土地基盤を整える	• 土地区画整理事業（土地区画整理法）	• 事業区域内における路線価の向上 • 都市計画道路 • 開発公園

手法Ｃ　低未利用の空間を活用する

目的	具体的な手法の例	創出される土地・空間の例
• 低未利用な土地の活用	• ランドバンク制度（土地基本法に基づく土地基本方針　※R2.5 閣議決定） • 所有者不明土地の利用の円滑化と発生予防（民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法）	• ランドバンクによる土地管理 • 相続登記・住所変更登記の促進 • 相続によって取得された不要な土地の国庫への帰属
• 低未利用な建築物の活用	• 空き家再生等推進事業、街なみ環境整備事業（社会資本整備総合交付金） • 空き店舗の活用（地域商店街活性化法）	• 地区防災施設、生活環境施設（集会所等）、宿泊・交流施設、文化施設等への改修 • チャレンジショップやアンテナショップの整備
• 公共空間の活性化	• 公園の再編・再整備・活用促進（都市公園法、P-PFI 法） • 河川敷地占用許可制度（河川法）	• 地域や企業によって管理・活用される公園や河川空間

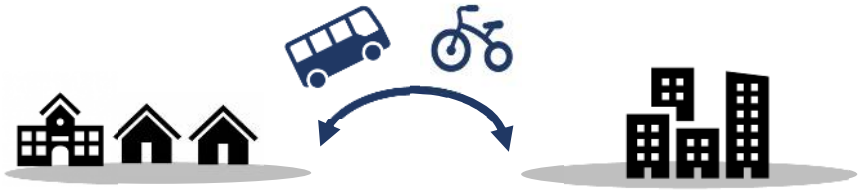
手法Ｄ　空間をルールでコントロールする



守るべき空間の規制強化　　使うべき空間の規制緩和

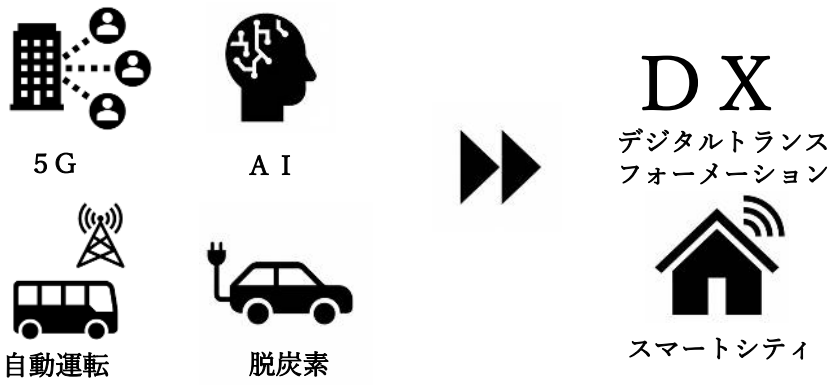
目的	具体的な手法の例	創出される土地・空間の例
• 戦略的な市街化の誘導	• 線引き制度（都市計画法） • 立地適正化計画制度（都市再生特別措置法）	• スプロール化防止による都市環境の保全 • コンパクトシティ促進による持続的なインフラ整備
• 都市内部及び周辺の農地・里山保全	• 農振農用地（農業振興地域制度）や生産緑地・特定生産緑地（生産緑地法） • 里山保全活動、森林資源利用（森林・山村多面的機能発揮対策交付金）	• 地域住民、所有者等が協力して行う、農地・里山等の保全管理や活用促進

手法Ｅ　点と点を結ぶ



目的	具体的な手法の例	創出される土地・空間の例
• 生活交通の維持	• 地域公共交通確保維持改善事業（地域公共交通活性化再生法）	• デマンドバス • 自家用有償旅客運送 • 貨客混載
• 交通渋滞の解消	• 新型輸送サービス導入支援事業（地域公共交通確保維持改善事業） • パーク＆ライド • ダイナミックプライシング（※時間帯別による料金変動）	• シェアサイクル等の促進、自転車レーン・サイクルスタンド等の整備 • 乗合の促進
• 来訪者の移動円滑化	• Ｍａａｓ（IoT やAI を活用した交通サービス） • シェアサイクル等の促進 • 道路空間再整備（まちなかウォーカブル推進事業）	• 効率的な移動環境の構築 • 歩きやすい歩行空間の創出

手法Ｆ　スマート化する



目的	具体的な手法の例	創出される土地・空間の例
• 都市活動の効率化	• 人流データやＡＩ等の活用による配置の効率化	• 自動運転による輸送 • 混雑状況の共有
• 持続的な都市空間づくり	• 低炭素・カーボンニュートラルな手段の活用	• ＥＶ車、グリーンスローモビリティ、エネルギー自給型の家屋や街の構築等

4. 京都市における都市機能配置戦略についての提言

４－１　プロジェクト提言の視点

市の現状と課題、既往計画により定められた方向性を踏まえ、以下の視点を踏まえた施策展開を検討する。

視点１　高齢化・人口減少社会を見据えたリバランス

全国的な傾向と同様に京都市も今後人口減少社会に突入することから、これまでの都市政策の方向転換が必要になって来る。むやみな農地の開発などを抑制したコンパクトなまちづくりや、郊外部等での公共交通の維持などが課題として想定され、これらへの対応策が求められる。また、郊外における新たな拠点開発による活性化も検討すべき方向性の一つである。

関連する
プロジェクト番号
１・２・３・８

視点２　新たなまちの担い手に寄り添うまちづくり

今後、高齢化が進行していくなか、大学生や子育て世代、外国人人材を新たなまちの担い手として確保していくことが必要である。そのために若い世代のニーズに沿ったまちづくりの取組や、多文化・多様性を許容するまちのあり方を構築していく必要がある。

関連する
プロジェクト番号
４・５・６

視点３　ニューノーマルな暮らしに合わせた都市づくり

2020 年初頭からわが国でも猛威を振るう新型コロナウイルス感染症の拡大は都市のあり方に一つの示唆を与えており、５ＧなどＩＴ技術の発展も著しい中、これまでの都心集積型の拠点のあり方の見直しが必要である。京都市においても郊外部における産業機能の創出やまちなかの空き地や空き家、オープンスペースの活用により、職住が近接した移動の少ない都市の暮らしを検討すべきである。

関連する
プロジェクト番号
２・３・５・６

視点４　レジリエンス性を備えた都市づくり

地球規模の気候変動に伴い、これまでに想定されてこなかった規模の災害が起こり始めている。グリーンインフラ等の安全・安心な基盤整備に引き続き務めるとともに、地域防災の取組の充実により国土強靭化を図ることが必要となる。

関連する
プロジェクト番号

９・10

視点５　京都らしさの保全

京都市の魅力の一つとして、都市化が進む中でも継承されてきた低層の京町家がある。高度に都市化が進み、都市がダイナミックに変遷する時代にあっても、世界遺産都市としてこの町並み保全には引き続き努めるべきであり、懸念される地域防災体制の構築と両立した京町家の保全のあり方を検討すべきである。

関連する
プロジェクト番号

４・７・９

視点６　市の財政負担の軽減

京都市は財政危機にあり、都市経営における持続性の担保が急務となっている。市街地の低未利用地の活用によるコンパクトなまちづくりを推進していくほか、ＩｏＴやＡＩの活用による各種取組の効率化、市民や大学・企業等との協働による都市経営を推進し、市の財政負担の軽減を図ることが必須となる。

関連する
プロジェクト番号

１・２・４・６・７

４－２　提言

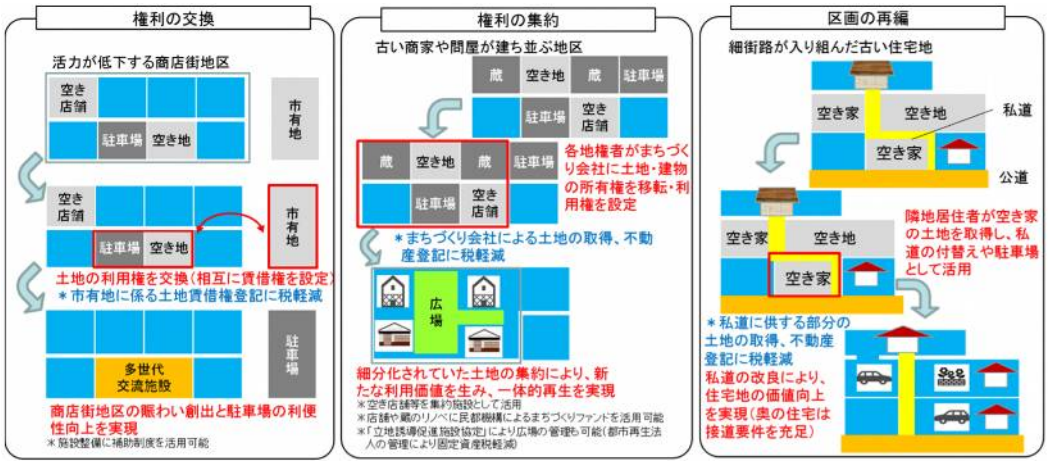
第３章で示した土地・空間利用と都市機能配置戦略における手法を活用し、〝京都のまちをより良くする〟ために次の 10 のプロジェクトを提案する。

＜ プロジェクトと活用する手法の対応表 ＞

手法 / プロジェクト	A 機能を高度化する	B 空間を再編し、土地を使い易くする	C 低未利用の空間を活用する	D 空間をルールでコントロールする	E 点と点を結ぶ	F スマート化する
①　立地適正化計画にもとづく低未利用地の再編と有効活用		●	●			
②　公共用地の戦略的な活用促進	●	●	●			
③　空中権取引の仕組みを利用した拠点開発	●			●		
④　企業・地域・大学等と連携し、連担した京町家の活用と再生		●	●			●
⑤　地域特性に応じた河川空間のオープン化推進			●	●		
⑥　身近な公園のリノベーションとパークマネジメント		●	●	●		
⑦　電柱を活用したウォーカブルなスマートロードの創出	●		●	●		●
⑧　郊外の生活路線の維持に向けた方策検討					●	●
⑨　密集市街地における街区レベルでの地域防災マネジメントの促進		●	●			
⑩　川上から川下までフォローする流域治水			●	●		

プロジェクト1　立地適正化計画にもとづく低未利用地の再編と有効活用

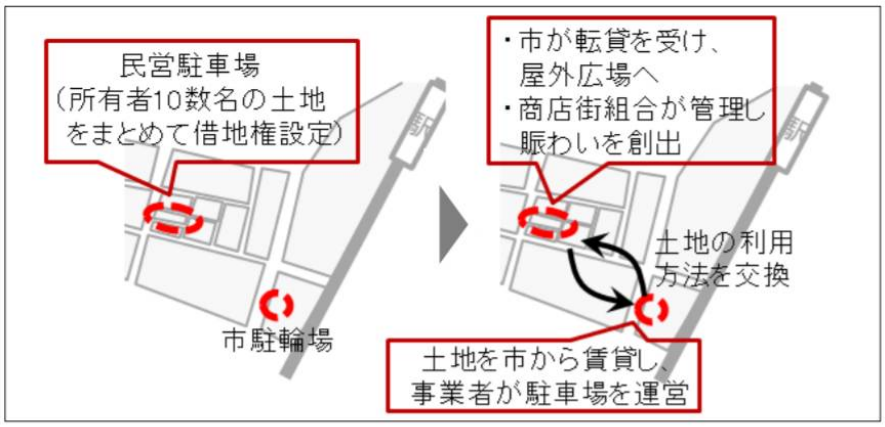
活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法B　空間を再編し、土地を使い易くする 手法C　低未利用の空間を活用する	生活　環境　経済

概要	立地適正化計画（都市再生特別措置法）にもとづき、土地の権利の交換や集約を行い、低未利用地の再編や有効活用を促進する。  資料：都市のスポンジ化対策（活用スタディ集）	
活用する制度など	・低未利用地土地権利設定等促進計画 ・立地誘導促進施設協定（コモンズ協定） ・空間再編賑わい創出事業（社公金）	
関連主体とその役割	市	・立地適正化計画の活用と各種制度の周知
	地権者	・土地の権利変換や区画整理などへの協力
効果	・区画の合理化による活用促進 ・土地の集約・再編によるポテンシャル向上　等	
課題	・地権者の合意形成 ・ニーズに沿った施設整備の誘導	

参考事例	

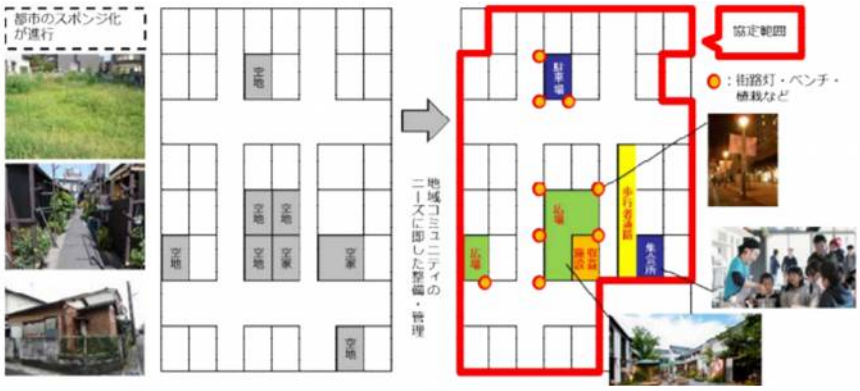
低未利用土地権利設定等促進計画（福井県福井市「新栄テラス」）

- 民営駐車場事業者及び市が事業主体となり、商店街地区内の民営駐車場と地区外の市営駐輪場との権利を交換（相互に賃貸借契約を締結）し、当該民営駐車場の低未利用地を広場化。



立地誘導促進施設協定（青森県むつ市「大黒広場」）

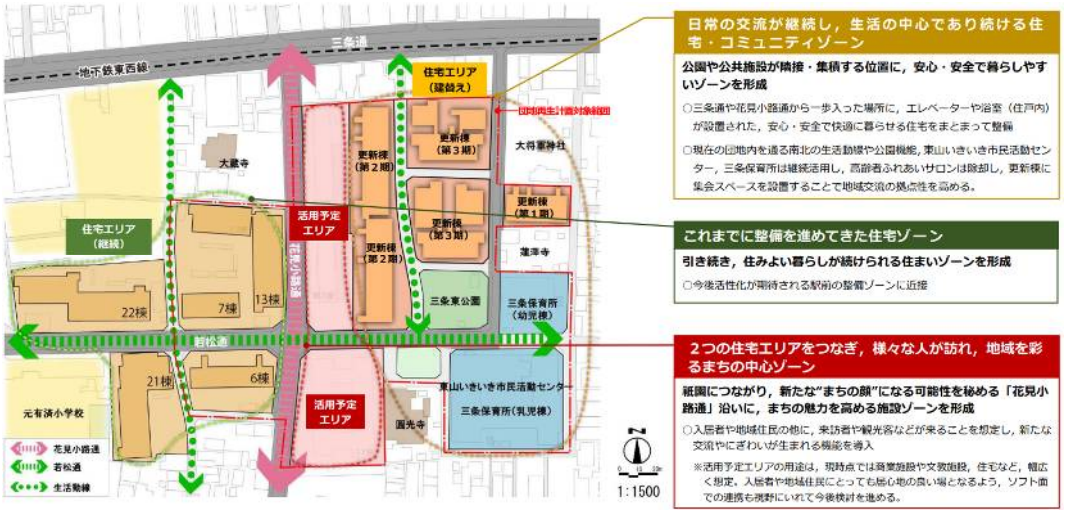
- 居住誘導区域及び都市機能誘導区域において、空き家や空き地を活用しての交流広場、コミュニティ施設、防犯灯などの地域コミュニティを個人や地権者、まちづくり団体等が協同で整備・管理することを定める協定制度。
- 空き地が地域コミュニティ機能を持った広場として整備された。管理経費はイベント等の収益から捻出し、清掃等の日常的な管理は一般社団法人空家空地バンクむつや町内会、共進組関係者で行う。



資料：むつ市ホームページ

プロジェクト2　公共用地の戦略的な活用促進

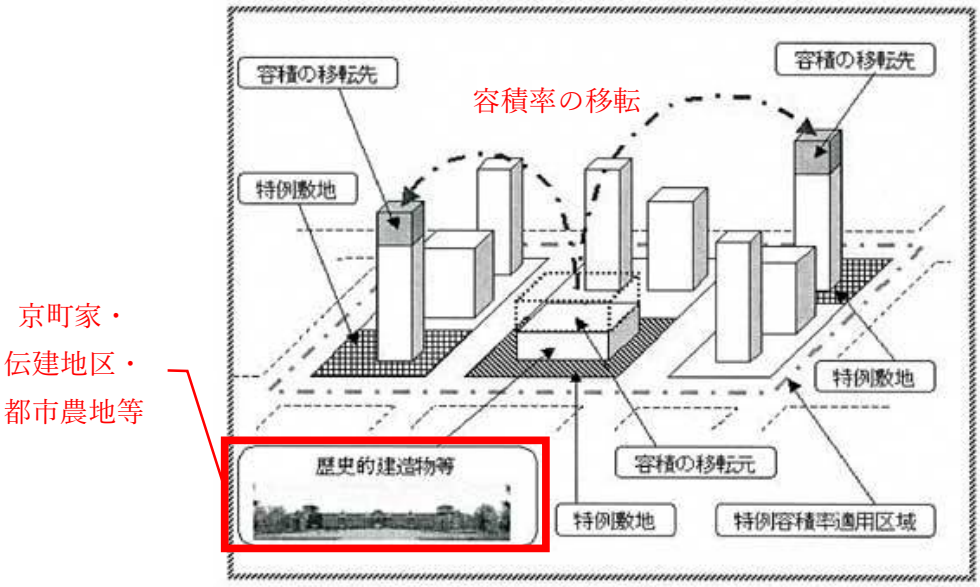
活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法A　機能を高度化する 手法B　空間を再編し、土地を使い易くする 手法C　低未利用の空間を活用する	経済　文化

概要	地域のポテンシャル（住宅街／商業地域等）に沿って、廃校や団地再生で生まれる公共用地を民間事業者と連携して活用を図り、市の経済や地域の活性化、子育て支援等に活かす。 特に、京都市では市民の貴重な財産である学校跡地（新洞小学校跡、向島中学校跡など）や市営住宅ストック（三条・岡崎市営住宅団地など）の活用において、アクセスの良さを活かしたインキュベーション施設の誘致や、地域の多様性・多文化性を象徴する拠点の形成が進められている。  資料：三条・岡崎市営住宅団地再生計画（住棟建替え方針）
活用する制度など	・ＰＰＰ／ＰＦＩ等による学校施設の再生 ・内容により文科省・厚労省等の各種補助金を活用 ・地域居住機能再生推進事業（国交省住宅局） ・地域住宅団地再生事業（内閣府） ・住宅市街地基盤整備事業(団地再生タイプ)(社交金)	
関連主体とその役割	市	・サウンディング調査 ・PPP／PFI の推進
	事業者	・PPP／PFI への参画

効果	・公共用地の有効活用　　・職住近接 ・地域の活性化とイメージ改善　　・外国人居住者の拠り所の形成　等
課題	・ニーズに沿った施設整備の誘導
参考事例	**なごのキャンパス（愛知県名古屋市）** ➢ ２０１７年に廃校となった小学校について、プロポーザルから選ばれた東和不動産（株）を中心に名古屋商工会議所などの共同事業者がリノベーションを行った。 ➢ コワーキングスペースやシェアオフィス、カフェ等を設置し、起業家やベンチャーの育成拠点として２０１９年にスタートしている。 資料：名古屋情報通 **スーパーキーレン（デンマーク・コペンハーゲン市）** ➢ 市の中心駅に隣接するデンマーク国鉄の車庫跡地を活用した公園整備。 ➢ コペンハーゲン市のノアブロ地区は、家賃の安い集合住宅に外国人労働者や留学生が多く暮らしているエリアであり、５０を超える住民の出身国同士の文化習慣の違いから生じる治安の悪化が課題となっていた。 ➢ デンマークを代表する建築事務所やアーティスト集団、ベルリンのランドスケープデザイン事務所の協働により、出身国の文化を象徴するモニュメントや遊具等の設備が設けられ、多文化共生を象徴する空間が手掛けられた。

プロジェクト3　空中権取引の仕組みを利用した拠点開発

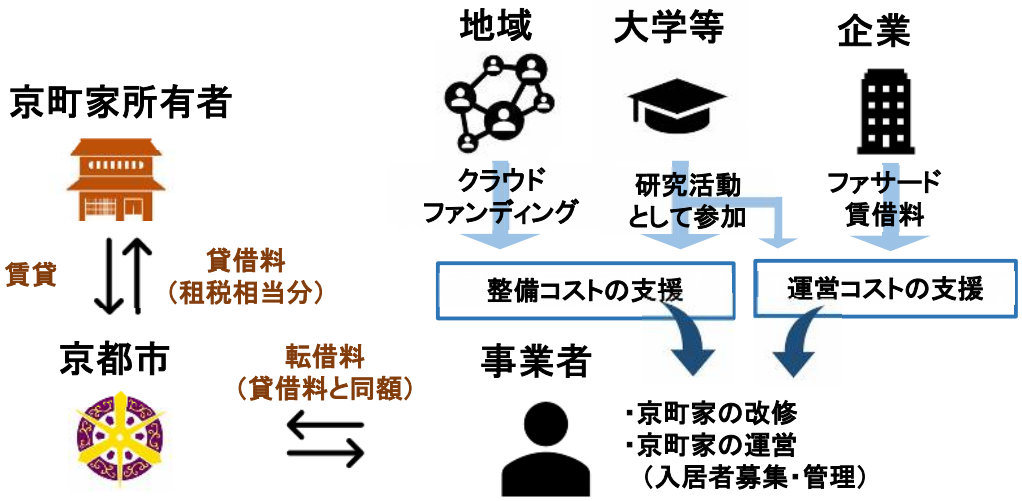
活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法A　機能を高度化する 手法D　空間をルールでコントロールする	経済　環境　文化

概要	京町家や伝統的建造物群保全地区、都市農地等の容積率の消化率が低い場所の容積率を、開発ニーズの高いエリアへ移転し、土地利用の高度化・活性化を促進する。特に、京都市南部などの郊外における新しい拠点開発への活用が考えられる。  	
活用する制度など	・特例容積率適用地区の活用 ・スタートアップ企業育成支援策等との連携	
関連主体とその役割	市	・関係者調整 ・都市計画決定
	事業者	・割増容積率を活かした土地開発
	特例敷地の地権者	・容積率の売り出し等
効果	・土地利用の高度化に関するニーズへの対応 ・文化財等の重要建造物の再生費用の創出 ・都市農地の相続税対策　等	
課題	・高容積率のニーズがあるか不明 ・容積移転に際して取引の仕組みが未確立	

参考事例	**大丸有地区（JR 東京駅周辺）** ➢ 東京駅とその周辺の再開発にあたり、東京駅舎上空の余剰容積率を東京ビルディング（2005 年竣工）や、新丸の内ビルディング（2007 年竣工）などに売却し、東京駅丸の内駅舎の再生に係る約 500 億円の費用を調達した。 **札幌ＡＮビル（札幌市）** ➢ 朝日新聞と日本生命との共同ビル及び朝日新聞単独所有の建物を建設するに当たって、総合設計制度の適用・容積率の割増しを受け、朝日新聞単独所有の建物に生じた余剰容積率を共同ビルに移転した。 **堂島大阪ビル（大阪市）** ➢ 総合設計制度の適用を受けて、隣地のクラブ関西の建築計画に合わせ、大阪建物が容積率を譲り受け、堂島大阪ビルを建設した。

プロジェクト4　企業・地域・大学等と連携し、連担した京町家の活用と再生

活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法B　空間を再編し、土地を使い易くする 手法C　低未利用の空間を活用する 手法F　スマート化する	経済　文化

概要	連担した京町家について、地域や大学等を巻き込みながら、京町家の保全・活用を図る。家屋のファサード空間の貸出や地域からのクラウドファンディング、大学の研究活動などで、資源調達を図る。 個々の京町家の保全だけでなく、沿道の一連のファサード面に注目した景観保全による面的な景観保全とについて、持続性を備えた保全継承のスキームを構築する。 
活用する制度など	・サブリース（転貸借） ・空き家再生等推進事業（活用事業タイプ）（社交金） ・古民家等観光資源化支援事業
関連主体とその役割	市：・空き家の借上 事業者：・サブリース主体 大学・企業・地域：・人的・金銭的支援 家主：・空き家の貸出
効果	・空き家の活用促進 ・学術的な視点を付与した京町家の再生促進 ・若い世代の参画による賑わい創出

課題	・参加する事業者・企業等の確保
参考事例	**豊崎長屋（大阪府大阪市）** ➢ 大阪市立大学が主導となり、歴史・まちづくり・住生活の専門家と共に大阪長屋の調査研究が進められている。得られた知見は「大阪市大モデル」として改修の基本方針に構築され、住まいとしての長屋の再生が取り組まれている。 ➢ 家主・大学・学生・地域住人が共に協力しながら継続して５棟１４戸の改修を行っている。 資料：大阪市立大学生活科学研究科、オープンナガヤ大阪 **町家の店先を活用した無人店舗＆景観向上実験「マドカイ」（熊本県熊本市）** ➢ 歴史的建造物等を利活用する実証実験「五感散歩」の一環として、町家のファサードを借り上げ、特設のショーウィンドウを設置したもの。ＱＲコードによるオンライン販売を活用し、無人で運営管理を行っている。 ➢ 省スペースかつ無人という貸主・借主の負担を軽減する店舗形態であり、また、夜間もライトアップを行うことで、歴史的建造物を活かした新たな夜間景観の創出も図っている。 資料：熊本市のプレスリリース

プロジェクト5　地域特性に応じた河川空間のオープン化推進

活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法C　低未利用の空間を活用する 手法D　空間をルールでコントロールする	経済　生活　文化

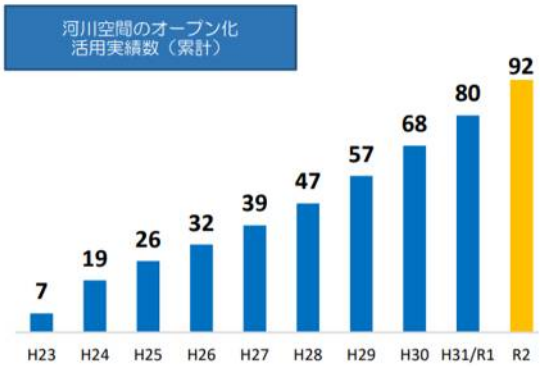
概要

地域を横断する河川空間等の公共空間を活用するエリアマネジメントを推進する。河川敷地の占用許可を受けた民間団体・事業者等による簡易アクティビティ施設・オープンカフェ等の設置や、東高瀬川などの低未利用の河川空間の活用などが考えられる。

健康づくり（ヨガ教室）

水辺の自然とのふれあい（カヌー体験）

元気な遊び空間



活用する制度など

- 都市・地域再生等利用区域（河川敷地占用許可制度）
- 都市再生推進法人
- 地域再生エリアマネジメント負担金制度（内閣府）

関連主体とその役割

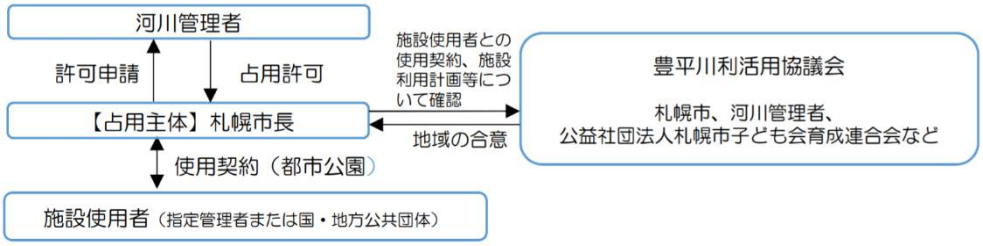
河川管理者	・都市・地域再生等利用区域の指定、占用許可
市	・活用促進のための支援
民間	・河川空間の活用

効果

- レクリエーション、自然とのふれあいの場、子育ての場としての機能充実や利活用促進

課題

- 活用主体の発掘・育成

参考事例	**豊平川ウォーターガーデン（北海道札幌市）** ➢ 行政や民間団体で構成される利活用協議会が主導し、環境教育等のイベント開催、飲食物の販売等を実施し、自然とのふれあいの場や子育ての場としての機能充実と利活用促進を図る。 ➢ 占用施設は、広場、イベント施設、遊歩道その他都市及び地域の再生等のために利用する施設（公園緑地）、これらと一体をなす飲食店・売店・オープンカフェ・照明音響施設・日よけ等  資料：河川空間のオープン化活用事例集

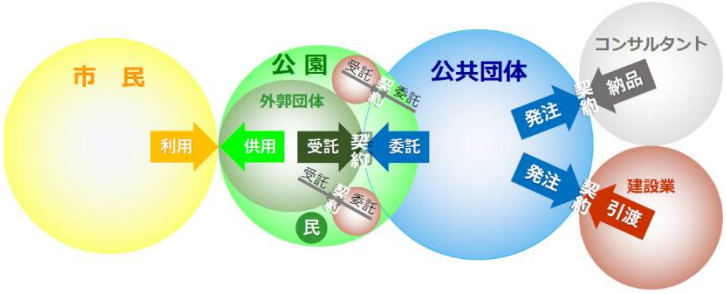
プロジェクト6　身近な公園のリノベーションとパークマネジメント

活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法B　空間を再編し、土地を使い易くする 手法C　低未利用の空間を活用する 手法D　空間をルールでコントロールする	環境　生活　文化

概要	ニューノーマルな暮らしのなかで多様化する公園へのニーズに合わせ、民間・地域等と連携した公園の再生と新しい管理のあり方を構築する。これまでの画一的な公園の整備・管理ではなく、今ある緑やオープンスペースの持つ多機能性を最大限に発揮する柔軟な活用を目指す。

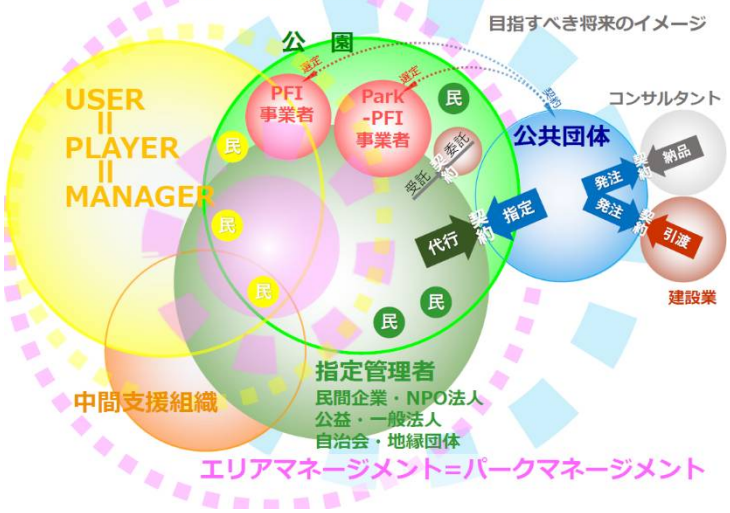
公園に係るステークホルダーの構図の変遷 3

昭和の終わり～平成最初の頃のイメージ
業務委託管理の時代



1999年 PFI事業（PFI法）
2003年 指定管理者制度（地方自治法）
2017年 Park-PFI制度（都市公園法）

公園に係るステークホルダーの構図の変遷 5



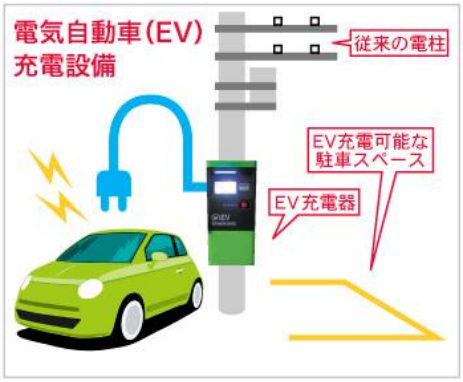
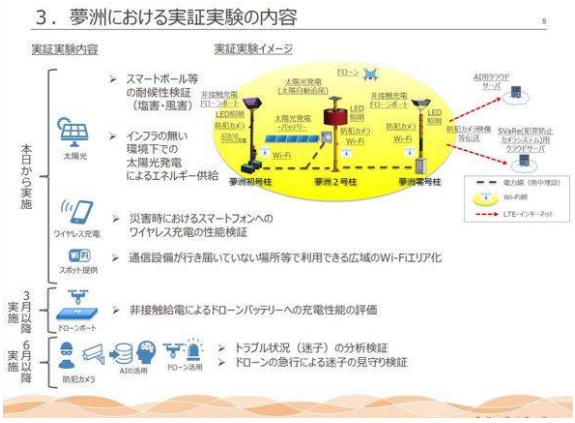
<table>
<tr><td>活用する制度など</td><td colspan="2">・公園リノベーション計画の策定
・公園協議会の活用
・中間支援組織の構築</td></tr>
<tr><td rowspan="3">関連主体とその役割</td><td>市</td><td>・ 計画策定
・ 中間支援組織の構築</td></tr>
<tr><td>住民</td><td>・ 公園協議会や公園愛護協力会への参加</td></tr>
<tr><td>公園愛護協力会</td><td>・ 公園協議会との連携</td></tr>
<tr><td>効果</td><td colspan="2">・ニーズに沿った活用促進
・行政の管理コスト低減　　等</td></tr>
<tr><td>課題</td><td colspan="2">・ニーズの把握と将来の人口動向を予測した公園の再配置・機能の整理
・地域主体によるパークマネジメントについての理解醸成</td></tr>
<tr><td>参考事例</td><td colspan="2">梶野公園サポーター会議（東京都小金井市）
➢ 梶野公園を利用するボランティア団体（花ボラの会、わんパトの会、遊び場の会、広場の会、小金井ターゲットバードゴルフ協会）が集まり、小金井市と協働で公園運営を行っている。
➢ Ｈ２３のリニューアル時に計画段階から住民が参画し、市内初の防災機能を有する公園として、同年２月に開園。
➢ 各ボランティア団体が花壇管理、プレーパーク、犬の散歩、ゲートボール等の分科会に分かれ活動しており、年に１度「梶野公園まつり」を開催している。

資料：梶野公園サポーター会議</td></tr>
</table>

プロジェクト7　電柱を活用したウォーカブルなスマートロードの創出

活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法A　機能を高度化する 手法C　低未利用の空間を活用する 手法D　空間をルールでコントロールする 手法F　スマート化する	経済　生活

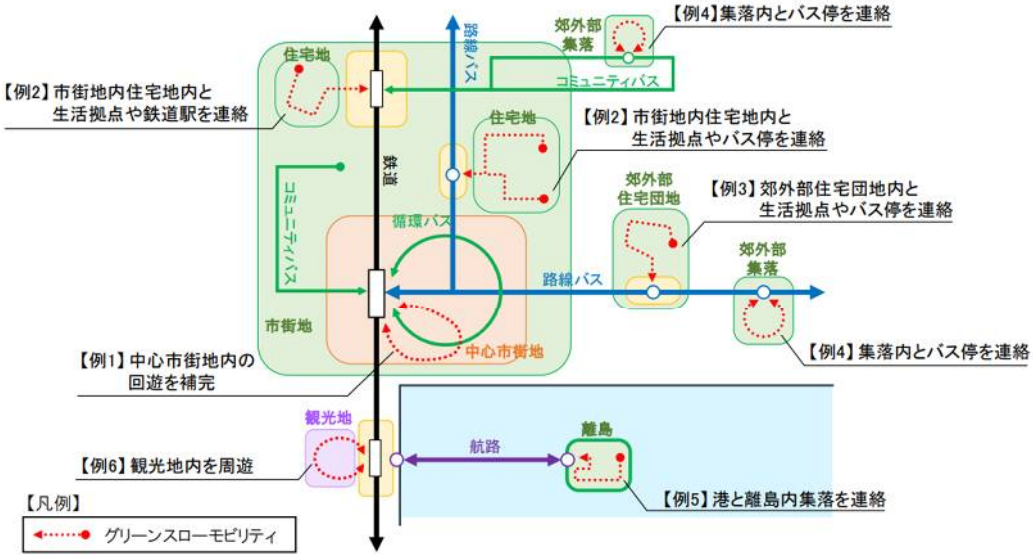
概要	官民連携による沿道や地域と一体となった街路空間の利活用を促進し、ウォーカブルな道路をつくる。 そこで、低未利用な資源である電柱に着目し、無電柱化などの大規模な整備ではなく、地域や観光客にとって役に立つ機能を付与することにより、活用の促進を図る。 	
活用する制度など	・まちなかウォーカブル推進事業	
関連主体とその役割	市	・道路空間の再整備 ・各種規制緩和
	民間・地域	・道路空間の活用・管理 ・協議会等での検討
	電柱所有者	・電柱の活用
効果	・道路空間の活用促進 ・住民・観光客の双方にとって利便性が高く安全・安心で賑わいのある歩行空間の創出 ・歴史古都らしさを保全しながらインバウンド観光対応を実現　等	
課題	・費用と時間コスト ・電柱所有者との合意形成 ・警察との協議	

参考事例	電柱や路上変圧器を活用した案内 電柱を活用した急速充電器  デザイン型電柱 ➢ アニメ「新世紀エヴァンゲリオン」をモチーフにした多機能電柱 

プロジェクト8　郊外の生活路線の維持に向けた方策検討

活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法E　点と点を結ぶ 手法F　スマート化する	環境　生活　安心・安全

概要	バスの運転手不足の解消のため、自動運転による新たなバス路線網の構築を検討する。また、モデルルートを設定し、民間企業との連携のもと先進的な交通網の構築を図る。 　道路混雑が少なく、利用者も少ない路線については、小型自動運転バス（グリーンスローモビリティ）のモデルルートを設定する。エリアを限定できる場合はエリアとして設定する。



▲グリーンスローモビリティの適用例

資料：グリーンスローモビリティの導入と活用のための手引き

活用する制度など	・スマートシティ関連事業 ・未来技術社会実装事業（内閣府） ・スマートシティモデルプロジェクト（国交省都市局） ・日本版 MaaS 推進・支援事業（国交省総合政策局） ・地域新 MaaS 創出推進事業（経産省）　　等

関連主体とその役割		
	市	・検討、調査の推進
	事業者	・技術開発の推進
	地域	・モデル事業等への協力

効果	・採算性の低い路線での公共バスの維持 ・運転手不足への対策

課題	・安全に運行できる技術の開発
参考事例	**トヨタ自動車　小型 EV バス e-Palette** ➢　東京２０２０オリンピック・パラリンピック選手村内で試行 **グリーンスローモビリティの活用** ➢　中心市街地内の回遊を補完（宮崎県宮崎市宮崎駅周辺） ➢　市街地内住宅地と生活拠点や鉄道駅・バス停を連絡（千葉県松戸市河原塚南地区） ➢　郊外部住宅団地内と生活拠点やバス停を連絡（兵庫県朝来市秋葉台地区） ➢　集落内とバス停を連絡（宮崎県延岡市方財地区） ➢　港と離島内集落を連絡（岡山県笠岡市笠岡諸島） ➢　観光地内を周遊（福岡県北九州市）

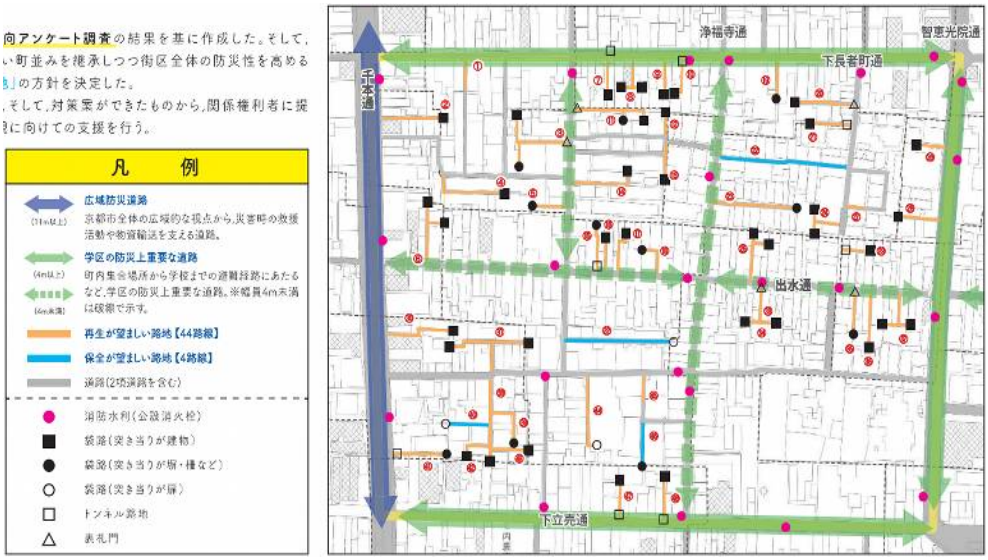
プロジェクト9　密集市街地における街区レベルでの地域防災マネジメントの促進

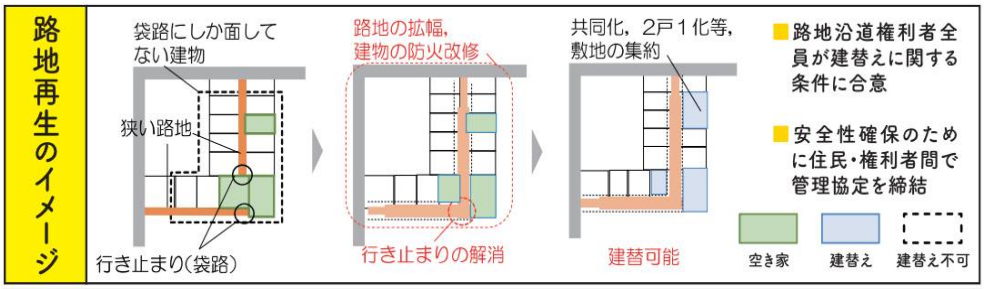
活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法B　空間を再編し、土地を使い易くする 手法C　低未利用の空間を活用する	安心・安全　文化

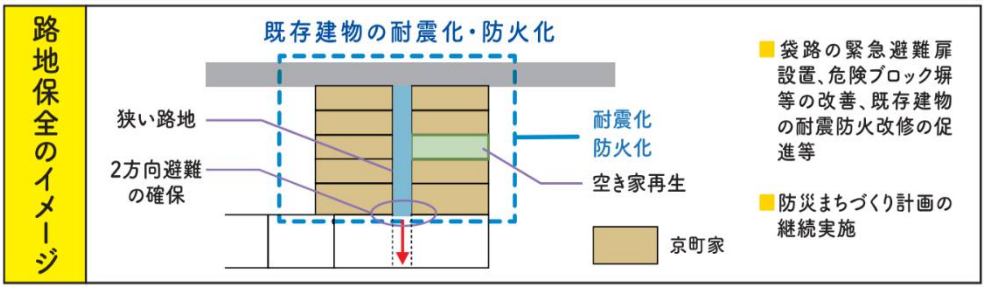
概要

事前復興として細街路の拡幅や空き家除去、京町家の保全、防災広場の整備等を戦略的に推進するため、地域と共に計画策定や防災まちづくりの実践活動を促進する。

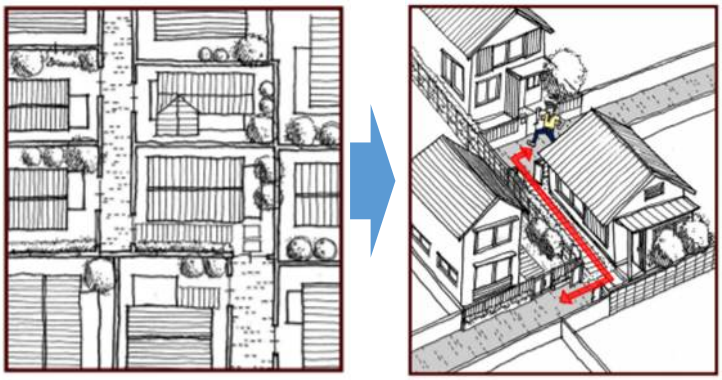
路地・まち防災まちづくり計画を策定した防災まちづくり団体について、計画策定後の実践活動に向けて、街区レベルでの防災マネジメント活動を支援する。







資料：出水学区街区計画

<table>
<tr><td>活用する制度など</td><td colspan="2">・密集市街地・細街路における防災まちづくり推進制度（京都市）
・空き家再生等推進事業(除却事業タイプ)(社交金)
・住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）
・密集市街地総合防災事業</td></tr>
<tr><td rowspan="2">関連主体とその役割</td><td>市</td><td>・計画策定支援、規制緩和</td></tr>
<tr><td>地域</td><td>・防災まちづくりマネジメントの主体的参加</td></tr>
<tr><td>効果</td><td colspan="2">・土地が少ない中での防災用空間の確保（民地の活用）
・地域における防災まちづくりの機運向上</td></tr>
<tr><td>課題</td><td colspan="2">・合意形成
・取組の実践の持続性</td></tr>
<tr><td>参考事例</td><td colspan="2">民地における避難用門扉等の設置（東京都板橋区、世田谷区）
➢ 世田谷区では、木造住宅密集地域における二方向避難の確保と、更なる地域の防災性向上のため、民有地を活用して災害時のみ通行可能な避難路を整備する場合でも、費用の一部の助成を行っている。
 

緊急避難路の表示板
（消火器ボックス）
資料：災害時避難路整備助成のご案内（東京都世田谷区）

防災空地の地域での維持管理（兵庫県神戸市）
➢ 密集市街地において火災などの延焼を防止するスペースを確保することを目的に、災害時は一時避難場所や消防活動用地、緊急車両の回転地などの防災活動の場となる『まちなか防災空地』の整備が進められている。
➢ 平常時は広場・ポケットパークなどのコミュニティの場として利用される。

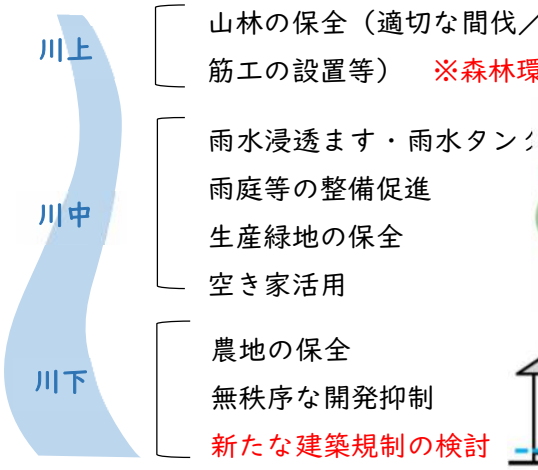
資料：神戸市</td></tr>
</table>

プロジェクト 10　川上から川下までフォローする流域治水

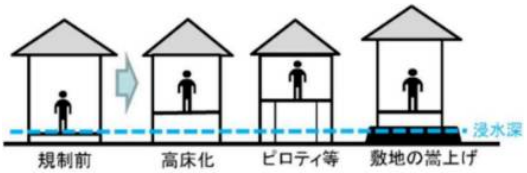
活用する手法	関連する目標とする都市の姿
手法C　低未利用の空間を活用する 手法D　空間をルールでコントロールする	環境　安心・安全

概要

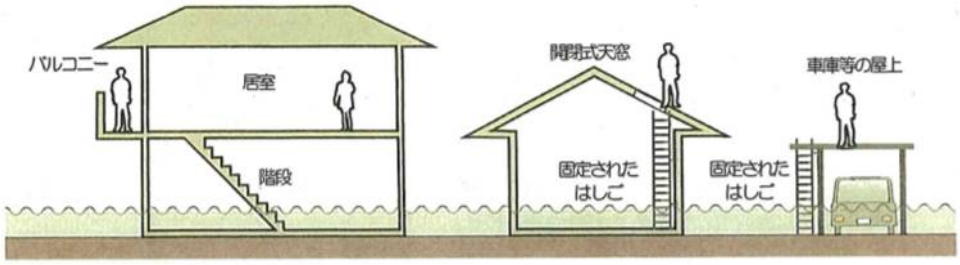
淀川水系流域治水プロジェクト（令和２年発足）と連携し、流域治水を促進。京都市には大きな遊水地がないことから、川上での森林整備・治山対策や、川中・川下での農地保全、開発コントロール、空き家活用等を一体的に推進することが重要となる。



京都市水共生プランより



活用する制度など	・雨水浸透設備の助成制度（京都市） ・地区計画農地保全条例制度の活用 ・森林環境譲与税の活用 ・新たな条例等の検討	
関連主体とその役割	市	・開発・建築コントロール ・山林の管理・保全
	事業者	・流域治水に配慮した開発・建設事業の推進
	住民	・グリーンインフラの活用
効果	・グリーンインフラの整備促進 ・流域全体での治水の取組促進	
課題	・各種規制等についての合意形成	

参考事例	**伊豆市水害に備えた土地利用条例（静岡県伊豆市）** ➢ 浸水想定区域において「建築行為」又は「1,000 ㎡以上の開発行為等」を行う場合に、浸水対策の措置、周辺住民等への周知が必要となる条例を制定。 ➢ 浸水想定水位より高位に居室、屋上その他の避難上有効な空間を有し、かつ、避難経路を有することなどの浸水対策上必要な措置が定められている。  資料：伊豆市 **吉野川水系流域治水プロジェクト（四国）** ➢ 下流の扇状地への拡散型の氾濫や、上流の川沿いの貯留型の氾濫が発生する水害特性に対する事前防災対策。 ➢ 森林環境譲与税を活用した森林整備や治山事業を位置付けている。