

第2回京都市京都高速道路検証専門委員会

摘録

第2回「京都市京都高速道路検証専門委員会」摘録

1 日 時

平成25年2月1日（金）午後3時～午後5時5分

2 場 所

メルパルク京都 5階 会議室2

3 出席者

塚口委員長，岩崎副委員長，伊勢田委員，板倉委員，小笠原委員，河嶋委員，
小浦委員，濱田委員

4 内 容

(1)開会

(2)議事

- ・京都高速道路3路線（堀川線，久世橋線，西大路線）の見直しに関する検証
資料に基づき事務局より説明

【主な内容】

○塚口委員長

資料に関する質問，とりまとめの意見など，気付いた点があれば，発言をお願いしたい。

○板倉委員

2ページ目において，京都市と他都市との旅行速度の比較がされているが，ここでは高速道路を除いて比較が行われている。通常は，このように比較されるが，大阪では，阪神高速道路があり，大阪市内での移動に多くの方々に利用されている。そのような点を考慮すると，技術的に分けることが可能かは分からないが，都市内の高速道路の利用も考慮して分析すべきと考える。

また，17ページに，京都市役所から高速道路へのアクセス状況が示されているが，京都市のみではなく，都市高速道路の存在する福岡市，名古屋市，広島市，都市高速道路がないが全国レベルの高速道路が近くにある都市など，他の政令指定都市とも比較してみてはどうか。

さらに，検証にあたっては，恣意的にならないように，現況再現で分析を行うものと捉えてよいのか，将来ODでは分析しないのかを，教えていただきたい。

また，所要時間を，交通量配分に基づき評価する場合，現況再現ならば大丈夫だと思うが，リンクの接続等を注意して分析する必要があると考えている。

○横木部長

一点目の旅行速度の比較に当たって、高速道路も加味したデータを用いるべきということだが、技術的に難しいものもあり、その結果をどのように説明するかということも含めて、検討させていただきたい。

17 ページの他都市との比較については、今回可能な限り他都市、他地域とを比較する目的で整理したが、アクセス状況については、10 分台という結果について、「非常に遅いのか」あるいは「平均的なのか」という視点が重要であるため、幾つかサンプルを抽出して、次回提示させていただきたい。

また、具体的な検証の中で、現況ベースでの現況再現を行ったうえで、将来 OD に基づく京都高速道路の 3 路線の効果や機能等を検証したいと思っている。ただし、将来 OD については公表までに時間を要するため、次回には、現況 OD を使った現況再現結果、それによる京都高速道路 3 路線のあり・なしによる比較結果等をお示ししたい。最終的に、将来 OD をどう扱うかについては、委員の皆様にご相談させていただきたいと考えている。

○板倉委員

今の時点では判断がつかないうえ、データが全部揃っている訳ではないため、今後、議論をしながら、よりよい成果が得られればと考えている。

○濱田委員

3 ページ目の交通事故だが、交通事故が起こる確率は、高速道路が一番低い。次が、国道のような幹線道路で、確か高速道路の 8 倍くらい確率が上ると思う。その次に、小さい街路で、統計的には幹線道路の倍であり、高速道路の 16 から 18 倍程度高いということだったと思う。全国平均よりも、事故率が倍になっているということは、京都では高速道路が使われておらず、街路を多く走っているため、事故率が全国平均の倍になっていることだと考えている。

このため、「事故を減らす」という政策目標を持つ場合、街路から幹線道路への転換を促していかなければいけない。あるいは、そもそも車を使わないという選択肢もあるかもしれない。今後、この結果の意味を検討する場合には、そのような視点も加味していただければと考えている。

○横木部長

今後の分析にあたっては、今、濱田委員が指摘された方向性を想定している。今回は、様々な角度からデータを比較する意図で、色々とお示しさせていただいている。

次回の具体的な検証にあたっては、定性的になるか定量的になるかは分からないが、このようなデータを活用しながら、深く掘り下げ、整備による効用を示していきたい。

○塚口委員長

事故率について、「どのような意図で算出しているのか」も併せて、検討いただきたい。

○小笠原委員

データの意味を判断していく際、例えば、経済界や観光産業、流通に携わる人々、市民の感覚からして、示される数字がどのような意味を持つかが重要である。

今後、パブリックコメントや都市計画手続の前段階で、市民等が数字の意味をどのように捉えるのか。我々が、この場で、数値の大きさのみで判断することが、議論の進め方として本当によいのかという疑問を持っている。

○横木部長

この委員会は「専門委員会」であり、純粋に、専門の立場から各委員に議論いただき、委員会としての意見、方向性を取りまとめていただければと考えている。その後、京都市の責務として、市民や企業等に対して分かりやすくかみ砕いて説明するなど、市民等の意見を吸い上げ、京都市の方針を決定していきたいと考えている。

○河嶋委員

検証項目が、非常に多い。ある程度、軽微な部分は集約してもいいのではないかと考えている。分析が専門的になり過ぎても、この委員会は成り立たないのではないかと考えている。公開であることから、一般市民の方にも聞いていただいてわかるような検証内容で進めていただければと考えている。

○伊勢田委員

現在、油小路線と名神高速道路のジャンクションが存在しないため、京都高速道路の機能が十分に発揮できていないのではないかと考えている。3路線の検討にあたって、このジャンクションは重要なファクターであるため、検証ケースの中に入れるべきではないかと考えている。

また、質問だが、最後に話のあったA3判の図面に示されている京都高速道路3路線の事業費の出典について教えていただきたい。

○横木部長

先程、事業ネットワークとフルネットワークの2つのパターンで検証するという説明をさせていただいたが、事業ネットワークでは、油小路線と名神高速道路のジャンクションとして、京都市内と大阪方面を結ぶ方向を追加することを前提としている。フルネットワークについては、全方向のダイヤモンドにしても意味がないと考えており、関係者の方々に、相談させていただきたいと考えている。

また、A3判資料の事業費は、平成16年国会での政府参考人の答弁による金額を記載させていただいている。

○小浦委員

私は交通の専門家ではないため、交通面の検証はお任せします。ただ、使用するデータがどのように得られた数値なのか、どのような考え方で集計や分析をしているのか等、提示されているグラフの数値の条件や算出方法を説明いただくことで、データの妥当性やそのグラフから何がわかるのかが判断できる。例えば、2ページや3ページの京都市と他都市等との混雑を比較する数値について、データが間違っていないくとも、一般市民が見た際には「実感と違う」という声があったりするため、「この数字はどのようにして算出されてい

るのか」、また、「平均化することはどういうことか」、「何が比較できるのか」等について、説明できるようにしておく必要がある。

また、「都市計画」に関する検証については、縦割り行政で道路区域の範囲のみを考えているような印象がある。「都市計画」については、京都市の目指すモビリティの方向性や防災計画における道路の位置づけなど、他の計画や将来ビジョンと合わせた「評価の物差し」を、どのように作るかを議論しておく必要があるのではないかと。

また、歴史ある京都の市街地を通っていることから、地下を掘る場合、多くの埋蔵物等がでてくる可能性があるため、「何十年かかるのだろうか」と思ってしまう。そのような京都という都市の特性を踏まえて、事業を行う意義づけを考える必要もあるのではないかと。

さらに、高速道路を整備することにより、直接的に都心へ交通が流入するため、都心を目的地とする交通と通過交通がどの程度流れるのかを把握し、高速道路の整備による都心交通への影響も分析する必要があるだろう。

○横木部長

最初の質問だが、全部までは難しいかと思うが、例えば、混雑度については、「交通量を、車線数毎に規定される交通容量で割った結果」等ということを示していきたい。

○小浦委員

交通容量は、どのレベルの道路までを対象としているのか。

○塚口委員長

次回には「交通容量をどのように求めているか」などの説明について、示していただければと考えている。

○小浦委員

データの説明に際しては、何のためのデータなのか、目的の説明が要る。何を知るために、混雑度を使っているのか等、このデータから何がわかるのか（数字の大小ではなく、その大小の意味）を説明してほしい。

○横木部長

用語の意味や計算方法について、例えば、参考資料において、全体を整理させていただくとともに、本編で、代表的なものを説明するなどの形を取らせていただきたい。

また、今回は、色々な数字を用いて「京都市内では、まだ様々な課題が残っている」ということを、多面的に提示することが目的であった。しかし、その数字をもって、直接的に何かを解析しようというものではない。解析にあたっては、自動車の流動に係る大量かつ細かいデータがあるため、コンピュータで、その一台一台が出発地から目的地へ最短時間で移動する場合について再現した現況の交通量が、実際に計った交通量にできるだけ近づくようにした場合の交通ネットワークの数値条件を示したうえで、解析をしたいと考えている。次回に、具体的な数字を出ささせていただく際には、どういう設定条件で、結果としてどういう意味があるのかについて、説明させていただきたいと考えている。

○塚口委員長

小浦委員のその他の質問についても、可能な範囲で答えていただきたい。

○横木部長

都市計画施設としての観点について、道路だけをピックアップしているのではないかとこの指摘があったが、マニュアルに基づき道路の様々な機能に対して、高速道路が担う機能を考えると、指摘のように、道路交通機能に偏った検証方法しか出てこない。そのなかで、「京都市が市の政策としてどのようなモビリティを目指していくのか」、「防災計画に照らして、今の京都の道路ネットに対して京都高速道路がどのように寄与するのか」、あるいは「将来ビジョンに照らしてはどうか」等、京都市の政策に照らしてどうかという観点について、道路交通機能に係る評価結果をにらみながら、示させていただきたいと考えている。

また、「地下を掘削する」などの社会に対する影響性については、交通解析で出てこない部分であるため、このような視点を加味して、多面的に検討させていただきたい。

○塚口委員長

様々な指標、数値が出てくるため、私も、最終的な報告資料とする際には、指標の定義式や概念、算出条件を適切に示していただくことが重要だと考える。また、旅行速度についても、「時間はどのように測定しているのか」、「どこからどこまでの時間か」等、我々のような交通関係者は分かるが、適切に説明をしていただいたほうがいいと考える。私としては、ここに挙げられている指標が通常使用されるものであり、他都市との比較も比較的やりやすいことから問題ないと思うが、小浦委員としては、「市民目線で理解できるよう、可能な限り分かりやすい表現で説明をしていただきたい」ということである。今後、できるだけそういう方向で資料をつくっていただければありがたい。

○岩崎副委員長

全体的に「よくデータを細かく整理されたな」と感じているが、先程からの話にあるように、「どういうふうに解釈すればいいのか」という面が課題として残されていると思う。

京都においては、周辺における全国レベルの広域ネットワークの整備が着々と進んでいるものの、中心市街地と広域ネットワークの間が谷間になっている。準広域的なネットワークがかなり弱い。「にそと」がもうすぐ開通だが、それと中心市街地を結ぶ京阪連絡道路について、国道 171 号が渋滞しているなか、リダンダンシー機能も含めて、構想段階の路線の必要性が明らかになる検証も考えられているので、このようなモデル分析が必要だという印象を持っている。

一方、市内に目を向けると、交通事故や渋滞の多い大宮通や西大路通、五条通を見ておくべきだと考えている。

34 ページや 35 ページにおいて、パターン 2 のフルネットワークの箇所に網かけがあるが、この網かけはどういう意味か。検討は行わないということなのか。

また、38 ページの市街地形成機能については、ここで議論しても抽象的な結果にしかならず、議論しにくいものになると考えられる。京都市では、別途、土地利用政策があるた

め、道路と土地利用政策を切り離すべきであり、市街地形成機能を深追いするよりも、道路機能や事故の多い計画地における事故防止等に着目した分析に注力したほうがよいのではないか。

○横木部長

34 ページ、35 ページの網かけについては、本日会議の前に検討した中で、これは要るか、要らないかと悩みながら検討した網かけがそのまま残ってしまった。網かけも含めて検討を行いたいと考えている。

土地利用関係については、一応都市計画施設としての機能を分類すると、土地利用に関する面も存在するため、掲載させていただいている。これも、できるだけ深く掘り下げたいと思いつつも難しいため、意見を頂戴したいという意味も含めて掲載させていただいた。

○岩崎副委員長

先程、小浦先生がおっしゃられていた地下へのすり付け部分は、都市計画法第 53 条の議論の分析になるのか。対象が、京都の市街地の総合的な土地利用、あるいは市街地形成のことであれば、今回はそこまで触れなくてもよいと考える。しかし、すり付け部、あるいは第 53 条の規制についての兼ね合いについて、どう合意形成を図るかという議論は必要だと思っている。

○小浦委員

すり付け部の話は、沿道土地利用や地域の分断、防災上の課題などについて最も地域課題がでてくる区間なので指摘したことである。計画の必要性については、基本的に、交通面で検証されたらよいが、その評価においては、地域や土地利用によって区間ごとに数字の読み方が異なることも考えられ、その判断に都市計画的な観点が必要だと考えている。

○横木部長

都市計画施設は、都市計画的な効用の中で位置づけられたものであるため、交通量の解析等から入ることになるが、都市計画上の観点を教えていただきたいという意味も含めて、38 ページのような資料を掲載させていただいた。具体的に、どのようにパーツを詰めていけばよいかという発想が描けてないが、これから色々と教えていただきながら多面的に考えていきたい。

○小浦委員

縦系と横系みたいなものとなるが、現状では、縦方向が並んでいるようなものとなっているため、もう少し明確にされたほうが分かりやすい。

○塚口委員長

私も、まず個人的な意見を申し上げたい。

1 ページの①で、高速道路ネットワークにおける位置づけ、②で、都市計画施設としての役割と書いているが、32 ページとそれまでのところを比較すると、全く同じこととなっている。①のネットワークは、都市高速あるいは都市高速と都心部との関係についての混雑度とか旅行時間とかそういうものをまとめている。一方、32 ページ以降は、市街地内で

の旅行時間、混雑度などを比較している。つまり、空間的な違いはあるが、行っていることは全く同じである。それを、①について、「高速道路ネットワークにおける位置づけ」、「都市計画施設としての役割」という表現に分けることに若干無理があると考え。高速道路には、アクセス機能がほとんどなく、特殊なものであるのだから、32 ページの保有機能の横棒を引いている箇所が出てくるのは当然である。32 ページの一番上の丸印において、通行機能として、自動車を対象として様々な分析を行うが、単に「旅行時間がどうなるか」に留まらず、旅行時間が変化すれば、都市の構造等に対して、どのような影響を及ぼすのかという点について、都市計画との関連で交通を見ていくことが必要と考える。ここで、「旅行時間がどれだけ変化した」という面だけで留めると、①と②が全く同じで、空間的な違いだけになってしまう。このため、可能であれば32 ページ以降で、旅行時間などを求められたときには、それが都市計画上どんな意味があるのかというところまで掘り下げたい。

また、9 ページの文章の最後の「ただし…」のところでは、「一般国道で混雑度が高くなっている一方、高速道路では混雑度が低い」と述べられているが、これをもって直ちに「需要に偏りがみられる。」と見ていいのかどうか、少し、表現を工夫していただいた方がよい。

○板倉委員

私ども都市高速道路の計画、建設、運営に携わっている立場としては、都市内高速道路について、単に通過交通を処理するためのものとは考えていない。

一般の平面街路においては、自動車以外を含めて多様な機能があるが、自動車が溢れてうまく機能しない場合に、少しでも高速道路を使わせることで、一般街路の余裕を持たせるものとなる。これは、両方で見ると、ダブルカウントになるが、まずは単純に直接的なところで評価するのであれば、旅行時間、平均速度や混雑度に還元されていくと考える。そして、少しでも余裕ができたものをその他のものに使うことも可能になる面もあると思う。空いた空間、あるいは平面街路において、歩道とか緑化に使えることについて、京都市としていかに考えていくかという面で、都市計画との関わりが強く出てくると思う。

また、こういう公開で議論している場合、かなり精密な議論をしないとイケないが、定量的なことしか考えないならば、重要な事項を逃してしまう可能性がある。このため、定量的には言えないことについても、定性的に、プラスの方向に行くのか、マイナスの方向に行くのか等も議論したほうがよい。

○伊勢田委員

京都高速道路が都心まで来ると「車を呼び込んで、歩くまちと逆行する」「高速道路ができれば誘発交通も今までバスで行っていた人も自家用車で行くのではないか」という意見が存在する一方、「市内で滞留しているものがよりスムーズに吐き出せるようになるため、よくなる」という意見もある。

京都高速道路が整備されることにより、交通の流れがどうなるのかといった検証結果は定量的に評価できるが、都市施設としての評価については、京都市が掲げている「歩くま

ち京都」といった施策に照らし合わせて、この京都高速道路の施設が、いい影響を与えるのか悪い影響を与えるのかという点で評価するのも一つの方法ではないか。

○小浦委員

3路線がどのような意図で計画され、どのような効果があるものと想定しているのかについて、おさらいの意味で、もう一度教えていただきたい。

また、京都市で委員会があるときに、名神高速道路を使うと大学へ帰りやすいため利用するが、都心からのアクセスで、国道1号が混んでいても、別の道路を利用すると時間帯によっては空いていることもある。南北方向の道路については、選択肢が意外とあるのかもしれないが、上手く利用されていないのかもしれない。京都の道路ネットワークの特性を、現況の土地利用や市街地整備の動向とあわせて評価し、その中で京都高速道路の位置づけを整理していただけるとわかりやすい。

○岩崎副委員長

定量的な話と定性的な話は、区別しなければいけないと思っている。

まずは今回提案されたものの結果を一度見たうえで、評価すればよいと考える。

○小浦委員

そう思う。

○岩崎副委員長

私が冒頭に話したが、京都市街地からやや離れた箇所では、全国的な広域ネットワークが形成されているが、京都市街地とその間が谷間になっている。このため、リダンダンシーが確保されていない。しかし、京阪連絡道路は構想止まりになっている。このため、先程、伊勢田委員が話されたように、名神高速道路との接続のための話がでてくる。我々は、時代と共に、進化の過程を辿りつつ、破壊と創造を行う訳だが、「便利な車」、「便利な道路」については、進化が特に必要となる。温故知新は必要だが、「基準をもって評価する」という姿勢について議論すると、話が難しくなる。私は、個人的に、準広域的なネットワークの必要性には賛同している。極端に言うと、京阪連絡道路を早く整備しなくてはならないと考えている。それを検証するために、ここで示されたようなネットワークの議論について、定量的に分析したいと考えている。そこで示された数字があり、その数字の上に、観念論的な要素、希望も含めた要素を付加し、それを「お饅頭」みたいな形にして、次の提案に行政が活用されるというのが、とりまとめの手順だろと考えている。小浦先生の話は、その際に、「お饅頭」の餡子は「赤がいいのか」「黄色がいいのか」、「大きさはどれくらいだ」という話をしているように思える。現時点で、余り難しい注文を出すと、作業の限界があるため、ここで示されている提案でよいのではないか。

○小浦委員

ネットワークの検証を定量的に分析することは妥当だと思っている。交通量に関わる定量的指標は計画を検討する基本条件である。それとともに都市計画的観点からの評価が必要だと指摘しているのである。道路はこれまで市街地形成に寄与するという観点から議論

されてきたが、広域ネットワークは沿道土地利用への寄与はほとんどない。むしろ地域分断や構造物の安全性、景観問題、その土地のもつ歴史や文化的環境への影響など、市街地環境へのインパクトが問題となる。だからこそ、都市計画的観点からの検討が必要であり、定性的であっても、地域の価値に関わる観点がある。

○岩崎副委員長

先程は、市街地形成に係る検証方法に対して、私なりに事務局の意向を想定して、意図的に 38 ページの市街地形成機能の検証について、深追いすべきではないということを指摘させていただいた。都市計画には、「都市計画学」という言葉がないように公理、定義がない。都市計画は、まちの歴史であり、伝統であり、市民の生活であり、教育・伝統・文化・芸術等があって都市計画である。このため、京都では、「国際歴史観光都市として、それを守っていくためにどうするのか」という話でまとめたりすることになるが、その都市計画の議論を行うとなると、この場では無理があると感じている。このため、都市計画ではなく、都市施設を議論するものではないのか。

○小浦委員

道路の議論をするのであるが、検討の基本として出されているデータについて交通機能からの評価を行うとともに、計画変更などの判断においては、都市や地域との関係にもとづく計画論があるのではないかということである。このため、塚口委員長が話されたように、都市計画的に見ていく際に、「都市計画的に」という部分を、一回別途整理しておいてほしいというだけの話である。

○岩崎副委員長

私は、街路など、都市施設として議論なら理解できるが、小浦先生が「都市計画的」と話されるから抵抗を感じている。

○小浦委員

検討対象が「都市施設」としての道路であることには問題ない。

○岩崎副委員長

それなら結構である。それならば、都市施設として、「道路」や「細街路」、あるいは自転車道という話で捉える。

いずれにしても、「都市計画的」あるいは「都市計画論」などに範囲を広げると、逆に答えは狭くなっていくと思われるため、「都市施設」という形で議論を進めることが必要だと考えている。

○塚口委員長

熱い議論になったが、都市計画に関する議論については、それだけで様々な議論ができる。しかし、これを少し横に置き、京都高速道路の必要性に係る検証を適切に行っていくものにしたい。

なお、この委員会は、京阪連絡道路を後押しするものではない。ここでは、「京都高速道路が、京都市民にとってどういう意味を持っているのか」「必要なのか」ということをニュ

ーтралな立場で検討するものであり、私は委員長として、このことははっきりと申し上げておきたい。

本日は、様々な意見をいただいたが、最も多く取り上げられたのは、出される数値について、適切に整理してわかりやすいものにしようということ。また、道路を対象としているため、道路計画の議論が中心になるとしても、可能な限り、都市計画、あるいはまちづくりとの関係でも議論していく必要があるということ。さらに、伊勢田委員が話されたように、京都市としての交通計画に係る基本方針として、「歩くまち京都」という施策を強く打ち出しているため、京都高速道路が、京都市の基本方針にそぐわないような結果にならないようにしたいということ。この点については、総合計画や基本計画でうたわれているため、我々は適切に理解しておく必要がある。

以上、交通に関する様々な分析をしたうえで、都市計画的な視点から若干の考察をつけるというようなことで心がけていただきたい。

後は、事務局に返したい。

○横木部長

大変熱い議論をありがとうございました。

基本方針としては、交通を主眼に置いたうえで、都市計画的な見地から検証していくという一定の方向性をいただいた。しかし、今回は、資料作成に時間を要したため、各委員と事前に十分話ができなかったことから、次回は、各委員と十分に話をさせていただきながらまとめていきたいと考えている。

今年度末に、H22 センサス現況 OD が発表されても、次回の開催は5月頃になるのかなと考えている。具体的な日程については、改めて調整させていただきたいのでよろしくお願いしたい。

また、技術的な面については、定量的な解析を粛々と進めながら、個別に意見を賜りたいと考えているため、引き続きよろしくお願いしたい。

本日はありがとうございました。

以上