

第4回 京都市京都高速道路検証専門委員会

摘 録

第4回「京都市京都高速道路検証専門委員会」摘録

1 日 時

平成28年5月10日（火）午後2時～4時

2 場 所

京都ガーデンパレス「祇園」

3 出席者

塚口委員長，黒田委員，多田委員，東川委員，馬渡委員，宮川委員

4 内 容

(1)開会

(2)議事

- ・開催経過
- ・3路線の見直しによる課題と対応策
- ・京都高速道路堀川線，久世橋線及び西大路線の機能及び効果等に関する検証結果に基づく
意見書（案）

【主な内容】

○塚口委員長

これから議論を行うにあたり，少しその内容について補足をさせていただく。

付言の1点目としては，第3回委員会において，岩崎委員から「つくる」という視点に加えて，「使いこなす」という視点の強化が必要であるという指摘があった。これはもともとであり，その趣旨を追加した。この視点については，交差点改良等の平面道路に限らず，既に供用している京都高速2路線をうまく使うことが必要である。

さらにもう1点，意見書（案）の最後のページの付言について，これは特に問題となっていて，これからも問題となるであろう堀川通のJR交差部に焦点を当てた内容となっている。しかし，京都市内においては，他にも交通問題が存在しているため，今後も道路ネットワークを検討していくことが重要と考える。

ただし，全体的なネットワークの構想が確定しなければ何も着手できないというのは問題であるため，中長期的には道路ネットワークについての検討も必要であり，今後を議論する中で必要に応じて検討していただくことが適切と考える。

このような内容について，これから御議論いただきたいが，本日は，大学関係の岩崎委員と小

浦委員が欠席である。岩崎副委員長からは書面で意見が出ているため、まずは、私がこれを読み上げ、紹介した上で、出席されている委員の皆様方から御意見をいただく。

岩崎副委員長からの意見は2つ。

1つ目は、「これまでの各種の定量的評価により、3路線の建設は、自動車交通の混雑度低減など一定の効果があることが示されたものの、現状の改善に大きく寄与するとは言い難い。このことから3路線建設は、その不可欠性や緊急性の根拠とする客観的・積極的理由に乏しく、本来道路が果すべき社会的・地域的な使命や要請など根源的役割も限定的なものになりかねないとの懸念が残る」。

2つ目は、「都市空間の整序ある役割分担と機能発揮のためには、都市活動の多様性の確保が不可欠であり、そのためには徒歩・自転車・マイカー・公共交通等移動手段の選択の自由度を担保し保障していくことが求められる。このことは自動車に限らない種々の交通手段に対して、多様な形で現存する移動空間（道路等）の品質の確保や有効活用の仕組みなど高度な整備が不可欠であり、国際化や高齢化など社会経済環境の変化や災害など自然条件に適切に対応していくためにも喫緊の課題と言えよう。これまで培ってきた道路など既存ストックの存在は極めて重要であり、その活用は、3路線の新規建設の効果をも包摂しうるものであり、より優先されるべきものと考えられる」。

これは、第3回委員会で岩崎副委員長が発言された内容とほぼ同様だが、改めて検討し、まとめられたものとなっている。

少し長くなったが、委員の皆様方から忌憚のない御意見を頂戴したい。

○東川委員

私も、現在存在する京都高速道路や他の道路をどう使いこなすかが、大変重要だと思っている。しかし、京都の渋滞を見ると、使いこなしてほしいと思いながらも道路が少なく、なかなか「使いこなす」に至っていない。かつて、平安京の時代には京都は、国際都市として道路空間を十分に確保していたが、現在では道路は非常に少ない。高速道路のみを見ると、京都は、国際都市の中で、最も自動車専用道路の少ないまちではないかと考えている。そのため、ボトルネックなど課題となっている箇所については、最低限整備が必要だと考えている。

これは、京都市が、「今後国際都市・京都をどうしていきたいか」ということにもかかわることだと考える。しかし、今回の交通分析は、時が経つにつれて一つの傾向をもって現れる変化による推計手法で行われている。

京都市自身が観光都市として売り出しており、国としても観光で多くの人を呼ぼうという状況

にあるため、どういう時期に、どれぐらいの人を、どういう交通手段で来てもらうかを考えた上で、将来的なことを考えていくことが必要である。

そのため、この委員会で最後まで検討するわけにはいかないが、ビッグデータを活用するなど、京都の将来計画の視点も含めて考えていくべきではないかと考える。

○塚口委員長

1 つ目の意見は、事務局提案の意見の中にも記載はされていたかと思うが、2 つ目の観光需要については特に触れていなかった。このあたりについて、事務局の意見を伺いたい。

○事務局（市橋部長）

京都市では、近年、観光客が増加しており、バス等の自動車が増えているものとする。今後、このような状況が続くならば、検討する必要があると考えている。

○馬渡委員

意見書の最後にある「5 意見」において、「効果が限定的である」と書かれている。第3回までの委員会において、高速道路ネットワーク、都市施設、事業性という3つの評価軸で評価をしているが、その「効果が限定的である」というところに若干違和感を覚える。例えば9ページでは、「ICアクセスからの10分圏域の人口が31万人も増加する」とあるが、カバー率が35%から56%に増加するというのは、これは大きな効果であるとするのが普通ではないか。あるいは、10ページの渋滞損失時間についても、京都市都心部で16%も減らすというのは大変なことであるため、一定の効果があるとするのが自然と考える。いずれにしても、今回、3路線の見直しに当たって、現状の課題を踏まえた対策とセットで見直しをしていくことが必要と考える。

また、対策に係る事務局の提示案についても、今回は交通量の増減と混雑度の変化のみで評価をされているが、渋滞損失時間や旅行速度等、様々な視点から評価をしていくことが重要だと考える。あるいは、道路の設定により、効果や影響が大きく変わるため、さらに精査をしていくことが必要だと考えている。

1点質問だが、今回のバイパス案の区間は、どの辺りを想定された計算結果なのか。

○事務局（市橋）

9ページの効果における「ICアクセス10分圏内が31万人増加」、「カバー率20%以上増加」、あるいは10ページの「渋滞損失額が京都市中心部で16%減少」等の数字について「限定的」や「一定の効果がある」など、どのような表現が妥当かは非常に難しく、判断しづらい面がある。そのため、数字を提示し、それを判断していただくしかないものとする。

また、堀川通の6車線化案とバイパス案の比較だが、今回はあくまで南北軸の課題にどう対応

するかということに着目し、京都市として試算したものである。指標が少ないということは承知している。今後、事業化をする段階においては、今の指摘にあった旅行速度や渋滞損失時間、B／C等を算定し、総合的な判断を行う必要があると考えている。

バイパス案の整備区間については、南北軸の問題に対してどう対応するかという視点で考えており、現時点では、五条通の北側から十条通南側の間をトンネルとして設定して算定した結果を示している。

○馬渡委員

1点目については、数字の大小をどう表現するかというのは非常に難しいというのは、我々も認識している。それならば、ここで確認された効果として、「余暇時間の発生による機会の創出」のみではなく、例えば、卸売市場が五条通にあるため「物流面のアクセス向上」、また「病院へのアクセスが向上」等の多様な効果が出てくると思うため、そのあたりも踏まえた評価にすべきではなかったかと考えている。

また、バイパス区間のエリアについては、堀川通の渋滞に係るボトルネック箇所がJ R断面のみでなく、九条油小路から十条油小路間も4車線で、国道1号が西に折れるためボトルネックになっているなど、複数箇所存在するものと考えている。また、区間を長くとれば南北軸である河原町通、川端通、東大路通などからの転換が見込めるため、効果的だと考えている。どういう効果があるかについては非常に多面的であるため、様々な指標あるいは定性的な効果も含めて、今後精査していくべきと考えている。

○多田委員

都市計画決定をされてから20年近く経過し、社会情勢が変化しているため、見直すことは必要だと考えている。

社会情勢が変化するなか、京都市において防災・減災対策に集中的に取り組んでいるということもあるが、関西全体での高速道路ネットワークが、首都圏と比較して弱いという議論が色々とされている。今、例えば、大阪では、淀川左岸線の延伸部が、神戸では湾岸線の西伸部がミッシングリンクになっているなど、高速道路ネットワークが弱いことで、首都圏に非常に遅れをとっているのではないかというような議論がなされている。

関西の場合、空港が3箇所存在し、港湾施設も整っているため、魅力は非常にあるものの、そこから、例えば観光地である奈良や京都につなぐ高速道路ネットワークが非常に弱いという現状がある。20年前にこういう議論があったかは分からないが、今、観光立国と謳うなかで、観光資源が豊富に存在する関西圏で、「どのように海外の方々を連れてくるか」ということを考えると、

やはり空港・港湾から高速道路ネットワークにつないで、バス等で来ていただくことが非常に重要になってくる。

この 20 年間で、第二京阪道路や京都高速が完成し、関空等からのアクセスが非常に向上してきている。そういう流れの中で、京都高速、残りの路線も含め、道路ネットワークをどうするかということも含めて考えていかなければ、見誤った将来計画になってしまうのではないかと考えている。

このため、様々な観点からのデータを見ていただき、京都市内の道路ネットワークという見方のみではなく、関西全体の中でのネットワークとしての視点も取り入れて検討する必要がある。

○宮川委員

3名の委員の方々の意見は、もう少し多面的な検討が必要だが、効果が数字であらわれているような面もみられるので、ただ「高速道路をなくす」という観点だけではなく、「京都市内の道路ネットワーク全体を見るべき」という意見だと捉えた。私どもも当然そうだと考えている。この3路線については、事業主体も決定していないが、以前の算定でも2,900億円の費用を要するものとなっている。それを誰が負担して、どのように償還していくのかを考えると、現時点で進めるのは容易ではない。

ただし、京都市内の南北方向の交通量は東西方向の約2倍であり、南北方向の交通処理が重要となる。このため、堀川通や川端通のボトルネック区間など、必要な箇所はしっかりと整備すべきと考えている。また、東西方向も含めた市全体のネットワークについても、この委員会とは別に、改めて検討を行っていくものと考えている。

○黒田委員

この資料にあるように、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」を総合交通戦略に沿って進めている。そのなかで、南北の弱さを踏まえて対応していくということで、何が何でも自動車交通を抑制するという方針ではない。

また、将来の観光の問題については、観光バス等が非常に増えており、その駐車場等の課題もあるが、可能な限り鉄道を利用していただくほか、パークアンドライドをより強化していくなど、様々な手段を組み合わせた対応が必要だと考えている。

検証にあたって「多様な視点で」という貴重な意見をいただいたため、そのような視点から、引き続き必要性について検討を加えていきたいと考えている。

○塚口委員長

先ほど、宮川委員からは、「多面的な検討もしていくべきである」「京都市内の交通がどうあるべきか、今後も検討をしっかりと行っていく」ということ。黒田委員からは、「歩くまち・京都」という施策は、歩くことだけを狙っているものではなく、バランスよく車を使っていくということで、「道路整備も必要である」という理解をしている。何か改めて、あるいは他の視点からの意見をお願いする。

○馬渡委員

京都市内中心部に流入する自動車の半分は通過交通との試算もあるが、そういう通過交通の流入をいかに抑制するかが大きな課題だと考えている。例えば、3年前に開通した第二外環状道路、あるいは国道9号の千代原口等の整備をしてきたが、それにより、京都の西側における渋滞は改善傾向にあるということが見えている。これは、市内に流入せずに第二外環状道路に迂回しているということによるものだと考えられることから、流入形態も踏まえて、より広域的な視点で対策を考えていく必要があると考えている。

○塚口委員長

京都には、空港も、港もなく、陸路でつながらなければならないので、高速鉄道、高速道路等との接続が非常に重要であると捉えて、市行政が進められていくのではないかと考える。

その他に、特に意見がないので、事務局に尋ねさせていただくが、当意見書を仮に一つの研究論文と考えるとすれば、若干断定的過ぎるというような面があるかとも思われる。

これまでには、本日の資料の中に入っていない、様々な分析をされてきたと思う。意見書を、我々委員の合意を経たものとするためには、委員の方々がおっしゃったような方向で、表現を若干修文、修正するというようにしていただけないか。

○事務局（市橋部長）

はい。本日御議論いただき、様々な意見をいただいたため、それについては、委員の方々と御相談させていただきながら、最終的な意見書の中にはできるだけ反映する形で修正をしたいと考えている。

○塚口委員長

ありがとうございました。様々な視点から分析しなければならないのは当然だが、先ほどの事務局からの話にあるように、今後は、より焦点を絞った議論をするなかで、データもそれに適したものにしていくことになろうかと思う。このため、現時点で、断定的な表現があるとすればそれは若干修正するということになる。

この場は決定するというものではないため、「様々な意見が出てきた」ということでまとめて

おく、私から、最終的にこういうふうな意思決定をしようという問いかけをするつもりはない。

ここまで検討をしてきたため、後は意思決定者が適切に判断するということが、つまり我々は、プランナーの計画に対する立ち位置を踏まえ、原則に則って取りまとめをしていただければよいと考えている。このため、委員の方々からいただいた様々な建設的な御意見の趣旨をできるだけ反映させればと考えている。

それでは、この意見書については、1 ページから 6 ページまでは、先ほど申したように修正できるところは修正していただければと考える。ただし、例えば「10%」が大きいと見るか、小さいと見るかは難しい。ここで何か基準を作らなければ「大きい」とか「小さい」を一口に言うことはできない。このため、「増加した」、あるいは「減少した」というのは事実として書いていただき、それに対する効果が出たとか、出なかったというのは、事務局から京都市としての姿勢、こうありたいということを、余り書き過ぎないような形で意思表示をしていただければと思う。

さらに、意見の 7 ページについては、「使いこなす」という岩崎委員からの御発言が非常に的を射たものであるということが委員の方々の考えであるため、最後の文章にある「使いこなす」という視点の項目は残してよいと考える。

なお、多くの委員から「この意見書はかなり局部的なところを見ているため、もう少し範囲を広げて検討せよ」という指摘を受けた。京都市全体の道路ネットワークの議論についても必要ではないかということだが、この 7 ページの意見の中にそれは既に反映されていると事務局は考えているのか。

○事務局（市橋）

京都高速のみではなく、ネットワークという捉え方でこれからも引き続き研究・検討が必要と考えるため、「将来のネットワークについては研究・検討が必要」というような内容を、明確な形で追加したい。

○塚口委員長

委員の方々の意見を総合すると、市全体としての道路ネットワークという視点を、ここに記載してなければ「抜け落ちている」と捉えられる可能性があるため、追加していただいてよろしいか。

○一同

（同意）

○塚口委員長

それでは、もう 1 点追加していただき、「京都市全体の道路ネットワークのことも忘れていな

い」ということを、はっきりさせておいたらいかがか。

以上、私が申し上げたことを委員の方々に了承いただけたため、事務局には速やかに修正をいただき、意見書としてのとりまとめをお願いしたい。

意見書のとりまとめの最終確認は、私に一任していただきたい。よろしいか。

○一同

(同意)

○塚口委員長

それでは、私が責任を持って、皆様の意見が適切に反映されているような意見書になるように努める。これにて本日の会議を終わらせていただく。

以 上