

京都市の将来を見据えた道路ネットワークの
在り方（とりまとめ）

平成30年1月

将来道路ネットワーク研究会

はじめに

京都市京都高速道路検証専門委員会*（以下「検証専門委員会」という）での意見を受け、京都市では、残る京都高速道路3路線を廃止する方針とし、将来の京都市の発展にとって真に必要な道路ネットワークの在り方について、広域的な視点から多様な意見を頂く場として、平成28年12月12日に将来道路ネットワーク研究会（以下「研究会」という）を設置した。

第1回研究会（平成28年12月12日開催）では、京都市を取り巻く状況や交通特性等について議論し、第2回研究会（平成29年6月14日開催）では近隣自治体や京都府トラック協会などへのヒアリングの結果や追加資料を基に、方面別の対応策について意見交換を行う等、議論を深め、第3回研究会（平成29年12月14日開催）では、本研究会のとりまとめ（案）について意見交換を行った。

この度、これまでの研究会での意見に基づき、検証専門委員会を踏まえた大きな方向性の整理として、本研究会において意見を取りまとめるものである。

※京都市京都高速道路検証専門委員会：昭和62年及び平成5年に都市計画決定された京都高速道路5路線のうち、供用されていない残る3路線（堀川線、久世橋線、西大路線）の抜本的見直しを目的として、平成24年に設置された委員会

1 研究会の論点

本研究会では、以下の点について議論を行った。

- ・ 将来の京都市の発展にとって、真に必要な道路ネットワークはどのようなものかについて、広域的な視点から議論。
- ・ 必要な道路ネットワークについては、すぐに事業化が必要と考えられる路線だけでなく、中長期的に検討が必要な路線についても議論の対象とした。
- ・ 具体的には、まちづくり、人口、防災・減災、経済、観光といった京都市を取り巻く状況や交通量の推移、及び渋滞箇所など交通特性を踏まえたうえで、渋滞の解消や災害時におけるリダンダンシー*の確保等について、専門的な知見に基づき議論。

※ リダンダンシー：自然災害等の発生時に、道路の一部区間の途絶が道路ネットワーク全体の機能不全につながらないように、予め代替の手段が用意されている状態

- ・ また、京都市の財政は、一般財源収入がピーク時から大幅に減少した状況が続いている一方、社会福祉関連経費は大幅に増加し、極めて厳しい状況が続いており、事業の優先順位の考え方など、事業化に当たっての課題についても議論。

2 京都の道路整備を取り巻く状況

京都の道路整備を取り巻く状況を整理した結果は以下のとおりである。

（1）人口動向

京都市の人口は、平成27年に143万8千人まで減少するとされていたが、「はばたけ未来へ！京プラン（京都市基本計画）」に基づく取組等により、平成29年12月時点で147万2千人となっている。

(2) まちづくりの動向

① 目指す都市構造

京都市は、保全・再生・創造の土地利用を基本とし、交通拠点の周辺に都市機能を集約させるとともに、地域コミュニティを基本とした生活圏の維持・構築を図り、それぞれの地域が公共交通等によりネットワークされた、暮らしやすく、地域環境への負荷が少ない持続可能な都市構造を目指している。

② 都市計画道路の整備状況

都市計画道路の整備状況は、幹線街路の整備率（概成含む）が約8割に達し、市内中心部については、概ね整備済みである。

③ 歩くまち・京都

京都市は、「歩くまち・京都」総合交通戦略において、地域の特性に応じた道路の使い方を検討し、通過交通の抑制、物流対策、駐車場施策、パークアンドライド、カーシェアリングなどの自動車利用の抑制策を推進するとともに、必要な道路網の構築も行い、バスの速達性と定時性の向上を図ることとしている。

④ 都市間連携・高速道路ネットワーク

- ・ 京都は、古くから交通の要衝であり、例えば、江戸時代においては、五街道である東海道や中山道、西国街道などによって、全国の都市とのネットワークが京都市内を経由する形で形成されていた。
- ・ 現在、京都市の西部方面については京都第二外環状道路の開通（平成25年4月）、南部方面については、第二京阪道路の全線開通（平成22年3月）や新名神高速道路（八幡京田辺 JCT・IC～城陽 JCT・IC）が開通（平成29年4月）する等、高速道路ネットワークが強化された。
- ・ 今後、京都南ジャンクション（仮称）の整備、新十条通の無料化、高速道路料金のシームレス化、及び平成35年度の新名神高速道路全線開通により、高速道路ネットワークが更に強化される見込みである。

(3) 災害の発生状況（雨量規制及び道路の通行止めの状況）

- ・ 地理的な要因から、市内中心部と北部山間部、東部及び西部とを結ぶ多くの路線において、雨量規制区間が存在している。
- ・ その中でも、市内中心部と東部及び西部とを結ぶ路線では、名神高速道路と国道1号や、京都縦貫自動車道と国道9号など、国道と高速道路が近接して並行している区間が存在しており、雨量規制や積雪等により同時通行止め等が発生している。

(4) 観光動向

- ・ 京都市への年間観光客数は、増加傾向にあり、京都市内の客室稼働率も9割を超える高水準で推移している。
- ・ マイカーを利用して入浴する観光客は減少傾向であり、平成26年以降は10%以下で推移している。
- ・ 全国的にも、京都市内においても国際会議の開催件数は増加傾向にあり、京都市での開催件数は、平成28年に過去最高を記録している。
- ・ 京都市においては、国際会議参加者数も増加傾向にあり、開催場所では、参加者数の約7割程度を国立京都国際会館が占めている。
- ・ しかし、関西国際空港から自動車を利用して国立京都国際会館へアクセスする場合、複数の主要渋滞箇所を通過する必要があり、定時性が確保できない。

(5) 経済状況

- ・ 京都市の平成26年度の市内総生産は、実質で6兆4061億円。また、経済成長率（対前年度増加率）は、実質0.7%増となった。
- ・ 阪神高速8号京都線（油小路線（直線区間））が平成20年1月に供用が開始され、沿道で企業立地が進んでいる。

(6) 財政状況

① 市全体の財政状況

- ・ 市税を含む一般財源収入が、平成12年をピークに減少傾向（近年は横ばい）、一方で、社会福祉関連経費は、高齢化の進行や福祉・子育て支援の推進等により、この20年で約2.1倍に増加している。
- ・ 市民一人当たりの市税収入は、政令指定都市20の中で9番目に少ない状況であり、他の政令指定都市の平均を下回っている。

② 道路関係の財政状況

- ・ 道路関連経費（維持管理費等含む）は毎年減少傾向。そのうち、道路整備費（新築・改築）が占める割合は、低下傾向を示している。
- ・ このような中、市民の安心・安全の確保や京都のまちの持続的成長に必要な道路整備事業を実施するため、平成32年度までに整備を進める路線を示した「今後の道路整備事業の進め方」（平成29年3月）を策定した。
- ・ あわせて、効率的かつ効果的な維持修繕の実施による長寿命化や施設保有量の最適化など、保有する公共施設を最適に維持管理し、防災・減災対策の推進を図る取組として「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム（第2期）」（平成29年2月）及び「道路のり面維持保全計画（第1期）」（平成29年2月）を策定する等、「京都市公共施設マネジメント基本計画」に基づく公共土木施設のアセットマネジメントに取り組んでいる。

3 京都の交通特性

京都の交通特性を整理した結果は以下のとおりである。

(1) 京都市全体で見た交通特性

① 自動車交通量の推移

- ・ 京都市関連の自動車トリップ数^{※1}については、平成11年以降減少傾向であるが、その内訳については、内内交通量^{※2}が減少している一方、内外交通量^{※3}及び外外交通量^{※4}はともに増加している。
- ・ 平成22年の内外交通量は、平成17年に比べて山城方面以外は増加しており、交通量が多い順に、乙訓・大阪府以西方面、山城方面、滋賀県以東方面、南丹・中丹・丹後方面、福井方面となっている。
- ・ 平成22年の外外交通量（通過交通量）は、約13万台トリップとなっており（そのうち約7割は、京都市の隣接府県に関するもの）、滋賀県以東方面、山城方面及び南丹・中丹・丹後方面の3方面と、乙訓・大阪府以西方面間における通過交通が多くなっている。

※1 トリップ数：ある目的を持って起点から終点へ移動する際の、その移動回数

※2 内内交通量：京都市内で移動する交通量

※3 内外交通量：京都市内と市外との間で移動する交通量

※4 外外交通量：市外から市外へ移動（京都市内を通過）する交通量

② 主要渋滞箇所

- ・ 京都府域の主要渋滞箇所数は154箇所となっており、そのうち、京都市内には100箇所あり、特に市内中心部に集中している。
- ・ 隣接都市では、亀岡市では国道9号に集中し、大津市では国道1号やその周辺道路に多く存在している。

③ 旅行速度

市内中心部では、旅行速度が20km/h未満となっている区間が多数存在している。また、市全体でのその平均値は22.7km/hと、政令指定都市の中で最も遅い値になっている。

④ 高速道路ネットワークへのアクセス

人口が概ね100万人以上の大規模な政令指定都市においては、市役所から最寄ICまでの所要時間が10分以内である一方、京都市では15～19分程度と最も遅い値になっている。

(2) 方面別の交通特性

① 市内中心部

- ・ 市内中心部では、JR東海道本線断面交通量は、桂川断面交通量の約2倍となっている。
- ・ 南北方向の交通について、JR東海道本線交差部では、横断する路線が

減少することに加え、とりわけ、堀川通や川端通では、車線数が減少しボトルネックとなっている。

- ・ 南北方向の交通については、ボトルネック箇所や主要交差点付近で、著しい渋滞が発生している。

② 東部(大津方面)

- ・ 平成25年9月及び平成27年1月には、国道1号及び名神高速道路の同一区間や京滋バイパスで、雨量規制や積雪による同時通行止めが発生しており、リダンダンシーの確保が課題となっている。
- ・ 国道1号では、京都市山科区、大津市中心市街地、瀬田川周辺、国道1号バイパス合流付近において終日にわたり速度低下が発生している。
- ・ 国道1号バイパスは、滋賀県東部から順次西へ向けて整備が進められ、草津JCT付近まで事業中である。事業中区間の完成により、石山IC以東(現在、石山IC～草津JCT供用中)までのバイパスが完成する。

③ 西部(亀岡方面)

- ・ 平成25年9月及び平成27年7月には、国道9号と京都縦貫自動車道の同一区間で、同時通行止めが発生しており、リダンダンシーの確保が課題となっている。
- ・ 国道9号では、亀岡市内において終日にわたり速度低下が発生している。
- ・ 国道9号では、交通混雑の緩和を目的として、京都西立体交差事業を行っており、そのうち、千代原口地区は平成25年2月に供用している。

④ 北部山間部

多くの路線において、雨量規制区間が存在しており、「道路のり面維持保全計画(第1期)」を策定(平成29年2月)し、計画的にのり面对策を実施している。

4 近隣自治体等へのヒアリング結果

広域的な観点から道路ネットワークの現状を把握するために実施した、近隣自治体^{※1}や京都府トラック協会など^{※2}へのヒアリング結果は以下のとおりである。

※1 滋賀県、大津市、亀岡市

※2 京都府トラック協会、京都府バス協会、京都タクシー業務センター

① 市内中心部

- ・ JR東海道本線を南北に横断する道路が限られており、特に、堀川通は車線数が減少しており渋滞している。
- ・ 東大路通の大型バスの通行は、交通規制により南行に限られるなど制約が多いので、市内中心部を南北に抜ける道路を整備してほしい。

- ・ 市内の南北方向の道路は東大路通を使うことが多いが、観光目的の車両とその他の車両が混在しているのが渋滞の原因だと思う。

② 東部(大津方面)

- ・ 国道1号バイパスは、東から整備が進み、大津市内の瀬田東 IC 以西が未着手区間として残っており、整備促進を国へ要望している。
- ・ 瀬田川を越える道路断面の交通容量が絶対的に不足している。
- ・ 県南部地域には、国内屈指の企業が立地しているが、京都方面へ向かう名神高速道路、国道1号等の主要幹線道路で慢性的な渋滞が発生し、企業の経済活動に影響を及ぼしており、西への交通軸となる新名神高速道路や、国道1号バイパス等の着実な整備を図ることが、新たな投資や技術開発等による経済成長を力強く後押しするものと考えられる。また、国道1号は緊急輸送道路に指定されているが、大雨等による通行止めが発生しているので、何らかの改善策が必要。
- ・ 大雨や積雪等で国道1号の京都市と大津市の市境付近において通行止めになったことがある。代替路線の整備等を行ってほしい。
- ・ 国道1号を運転していると車線数が減少する区間(東大路通交差点付近の西行)は渋滞する。

③ 西部(亀岡方面)

- ・ 国道9号は、第1次緊急輸送道路に指定されているが、大雨等により通行止めになった場合、一般道の代替道路がない。
また、国道9号と並行している京都縦貫自動車道についても、連続雨量による通行止めを行う基準が国道9号と大差がないため、有料道路を含めでも代替えがなく、切実な状況である。
- ・ 災害時のリダンダンシーを考慮して、亀岡市から京都市内へのダブルルート化を国に要望している。
- ・ 貸切バスは高速道路を利用することが多いが、積雪により京都縦貫自動車道が通行止めになった際、自動車が一斉に国道9号を利用しようとして大渋滞になった。代替路線の整備等を行ってほしい。

④ 北部山間部

道路のり面対策を行う等、自然災害に強い道路を造ってほしい。

5 とりまとめ

平成31年4月に京都高速道路新十条通が無料化され、今後10年程度の間に、西日本高速道路株式会社により、名神高速道路と京都高速道路を接続する京都南ジャンクション（仮称）の整備や新名神高速道路の全線開通が予定される等、京都を取り巻く道路ネットワークの状況が大きく変わろうとしている。また、人口減少や少子高齢化、インバウンドの増加など社会情勢も変化しており、将来の交通需要は予測が難しい状況である。

これら京都市を取り巻く環境や交通特性を踏まえ、今ある道路をより一層効率的に利用すること、パークアンドライド及び公共交通機関の利用促進など、車中心の社会から人と公共交通優先の社会への転換を目指し、引き続き「歩くまち・京都」の取組を進めるほか、渋滞の緩和、災害時におけるリダンダンシーの確保、円滑な物流の確保及び周辺都市とのネットワーク強化のため、事業中の道路整備を確実に進めるとともに、必要な幹線道路の整備についても検討を進める必要がある。

京都の交通特性は方面別に特徴があり、（1）南北方向の交通渋滞が顕著な「市内中心部」、（2）京都市に繋がる道路ネットワークがあり、市境の峠を挟んで都市の生活圏が広がる「東部」と「西部」、（3）山間部で雨量規制区間のある道路が多い「北部山間部」、（4）広域ネットワークが強化されつつある「南部」に区分できることから、ここでは本研究会の主な意見をこれら方面別でとりまとめることとした。

厳しい財政状況を踏まえ、道路整備の優先順位は更なる検討が必要であるとともに、周辺都市との連携強化等を担う広域的な路線については、周辺地域におけるまちづくりの進展や今後の道路状況を考慮し、国土交通省や高速道路株式会社、近隣自治体が参画する場で調査研究につなげる等、議論を深めていくことが必要である。

（1）市内中心部

- ・ 南北方向の自動車交通需要に対して容量が小さく、需要過多となっている。とりわけ、JR東海道本線交差点周辺のボトルネック箇所など、主要渋滞箇所が連続する堀川通でその傾向が顕著である。

検証専門委員会においても、「残る京都高速道路3路線の見直しに当たっては、ボトルネックの解消による南北方向の交通容量の拡大が必要」との意見が出されており、堀川通の整備は喫緊の課題である。

- ・ このため、現在国で行っている調査の結果に留意しつつ、まずは交差点改良等の短期的な対策を進めるとともに、その効果を踏まえ、バイパス整備等の南北方向の更なる機能強化に取り組む必要がある。

また、災害時に緊急車両等の通行を確保すべき重要な道路として防災機能の向上が必要である。

- ・ 「歩くまち・京都」総合交通戦略に引き続き取り組むとともに、「機能分担に基づく歩行者空間の確保」及び「公共交通の定時性の確保」を図るためにも、堀川通に加え川端通や東大路通など南北方向の道路について、地域の特性に応じた機能の強化が必要である。

- ・ 観光立国の実現に向けて、国家戦略として国等が取り組んでいるビジット・ジャパン事業や、国際会議の誘致等のため京都市が作成した「京都市MICE戦略」により、観光客や国際会議が増加していることから、京都の玄関口である京都駅周辺から観光地や国際会館等までのアクセスについても、各エリアの特性を踏まえつつ、将来を見据えた検討が必要である。

(2) 東部(大津方面)及び西部(亀岡方面)

- ・ 東部(大津方面)については、市域を跨ぐ道路として国道1号や名神高速道路等があり、西部(亀岡方面)については、国道9号や京都縦貫自動車道があるが、市境周辺において交通渋滞が発生しているだけでなく、積雪や大雨等の異常気象時及び災害時には、一般道路と高速道路が同時通行止めとなり、隣接都市の社会活動等に大きな影響を及ぼしている。

広域的な観点から、交通集中の緩和や災害時におけるリダンダンシーの確保等のため、本市と東部(大津方面)及び西部(亀岡方面)を結ぶ災害に強い道路については、整備の必要性が高い。

- ・ この場合、厳しい財政状況を踏まえた事業手法や受益に応じた費用負担の在り方に課題があり、今後の周辺地域のまちづくりや道路状況の変化への対応、広域ネットワークとの連携強化等、様々な視点からの検討を進めていく必要がある。

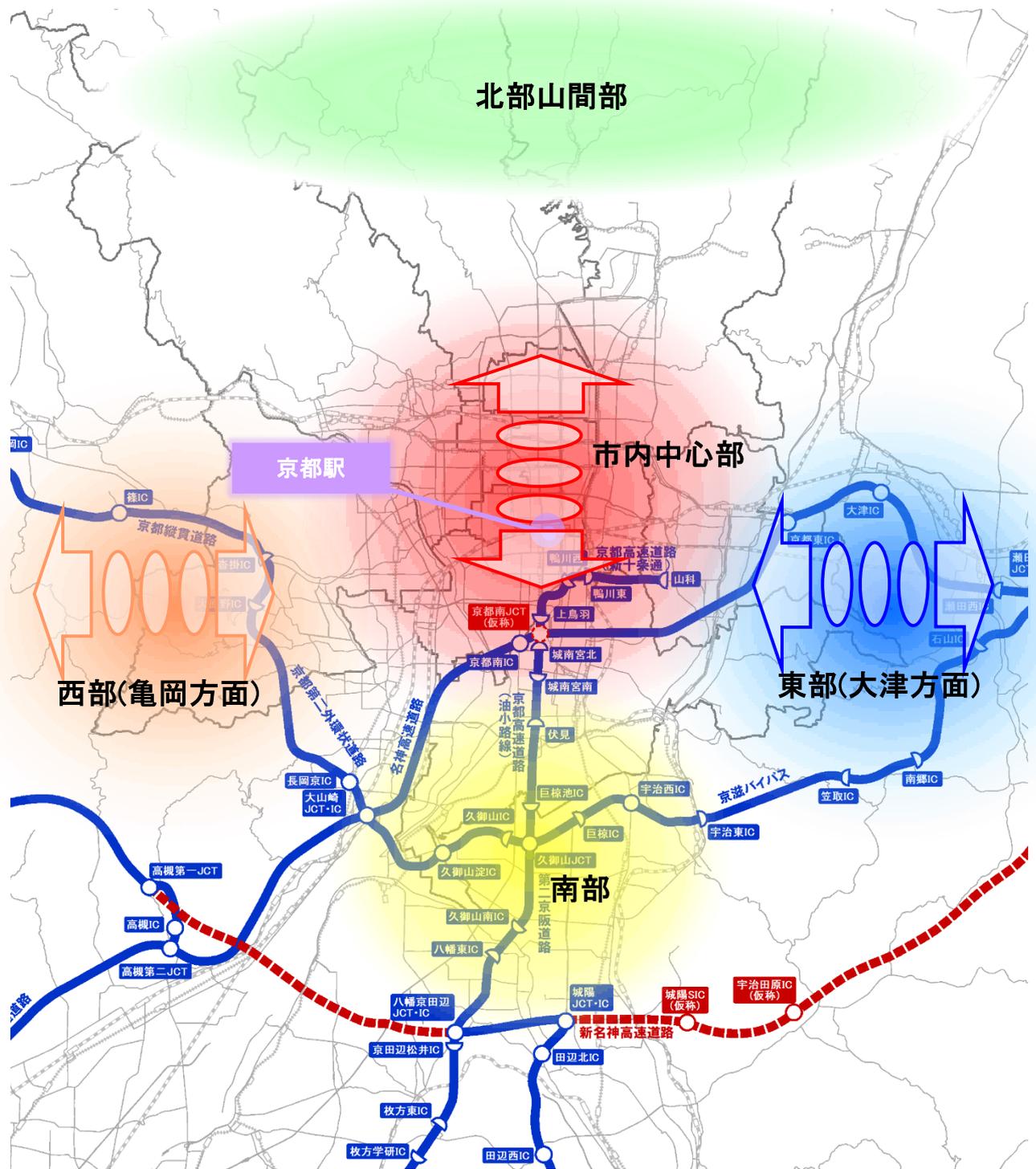
(3) 北部山間部

多くの路線において大雨による雨量規制区間が存在しているだけでなく、度々災害が発生して通行止めが生じている。地元からはトンネル整備等の抜本的な道路改良の強い要望があるが、厳しい財政状況を踏まえ、当面の間、自動車の離合が困難な箇所の部分的な改良や「道路のり面維持保全計画」に基づく計画的な道路のり面对策等の防災対策を実施し、災害に強い道路を構築することが必要である。

(4) 南部

西日本高速道路株式会社により、名神高速道路と京都高速道路を接続する京都南ジャンクション(仮称)の整備や新名神高速道路の全線開通が予定される等、京都都市圏の南部の広域的な高速道路ネットワークの整備が進んでいる。

これにより、市内中心部とを結ぶ高速道路ネットワークの有用性が高まることから、本ネットワークを効果的に活用することで、京都の活力を担う企業の集積が見込まれ、京都市南部地域を中心にものづくり拠点として一層輝くことが期待される。



(参考資料)

1 委員名簿

(五十音順, 敬称略)

氏名	職名等
あおき まみ 青木 真美	同志社大学教授
う の のぶひろ 宇野 伸宏	京都大学大学院教授
おおにし いさお 大西 功	京都市建設局土木技術・防災減災担当局長
きもと さゆり 木元 小百合	京都大学経営管理大学院准教授
こばやし きよし ◎小林 潔司	京都大学経営管理大学院教授
すずき さとし 鈴木 知史	京都市建設局長
すずき しょういちろう 鈴木 章一郎	京都市都市計画局長
たなか てつや 田中 哲也	国土交通省近畿地方整備局 京都国道事務所長
つかぐち ひろし ○塚口 博司	立命館大学特任教授
やまもと さとし 山本 悟司	京都府建設交通部長

◎：委員長，○：副委員長

(平成30年1月現在)

2 開催経過

第1回研究会 平成28年12月12日（月）

- ・ 将来道路ネットワーク研究会設置の背景
- ・ 研究会の目的・概要
- ・ 今後の進め方
- ・ 京都市を取巻く状況
- ・ 京都市の交通の特性

第2回研究会 平成29年6月14日（水）

- ・ 補足調査（近隣自治体やトラック協会等へのヒアリング）の結果の説明
- ・ 前回意見に対する追加資料の説明
- ・ 方面別の対応策についての意見交換

第3回研究会 平成29年12月14日（木）

- ・ 意見のとりまとめ，総括