

平成19年度 第3回京都市公共事業評価委員会 議事概要

第3回委員会では、事後評価5事業について事業概要の説明を受けるとともに審議を行った。

1 日 時 平成19年11月7日（水） 午後1時30分～4時00分

2 場 所 平安会館 1階「平安の間」

3 出席者

(1) 委員

嘉門委員長、伊多波副委員長、須藤委員、藤井委員、三好委員

(2) 市職員

建設局長、建設局理事、建設企画部長、建設企画部担当部長、道路建設部長、事業推進室事業担当部長、事業推進室用地担当部長、ほか関係職員

4 内 容

委員会における質疑応答は、以下のとおり

・街路事業「1. 葛野大路」

委 員： 葛野大路が整備されたことにより、車両の通行性が向上するとともに地域の利便性が向上され、さらには、広幅員の歩道が整備されるなど良い事業であるが、丸太町通まで開通するのはいつごろか。

京都市： 葛野大路は丸太町通まで開通させることが最終目的であり、それによって本来の事業効果が発揮される。丸太町通までの延伸に向け平成17年度から基礎調査を行うなど、事業化に向けた取組を進めている。財政状況が非常に厳しいといった課題もあるが、丸太町通との接続の必要性は十分に認識している。

委 員： なぜもう少し早く基礎調査を行わないのか。基礎調査は前の工区の工事期間中に終わらせておき、引き続き工事に着手するぐらいの準備が必要ではないか。

京都市： 確かに事業の完了時期と着手時期にずれがある。市内全域で街路事業を行っているが、特に右京区の都市計画道路の整備率が低いと認識している。右京区には久世梅津北野線という幹線道路があるが、そこも現在基礎調査を行っている状況である。

市内全体を見渡したうえで、順次整備をしており、葛野大路を先延ばしにしているわけではない。その必要性は十分に認識している。

委 員： 限られた予算の中で効果的に整備していくには、すべての事業を同時に整備するのではなく、重点的に整備すべきエリアを設定し、そのエリアごとに整備する方が住民にとって利便性が高いと思う。

葛野大路と京福電車の交差部が平面交差になっているが、交通量や運行本数が少ないと考え、立体交差化しなかったのか。安全性について特に問題がないのか。

京都市： できることなら立体交差化する方が望ましいが、国や鉄道事業者との協議により、やむを得ず平面交差という判断を下した。しかし、葛野大路を通過する大型車両が軌道敷を横断することになるので、コンクリートブロックで軌道敷を強化したり、騒音を低減させるため緩衝材を用いるなどの配慮を行っている。

委 員： 葛野大路の交通量を想定した上で路面電車との事故対策を行っているのか。

京都市： そうである。

委 員： 時々葛野大路を利用しているが以前に比べて非常に便利になった。市内を見回すと、東部地域は非常にアクセスがよくなっているが、西部地域はまだ不十分であり、今後も工夫を重ね整備していただきたい。

- 委員： 交差点の安全対策はどうなっているのか。例えば信号機を設置しているのか、また、電動車いすが転倒するといったことも想定されるが、それらの対応をお聞かせ願いたい。
- 京都市： 交差点には信号機を設置している。また、旧来の軌道敷では葛野大路を通る車がバウンドする恐れがあるため、軌道敷の改修や補強を行った。
- 委員： 電動車いすへの配慮も行っているのか。
- 京都市： 横断歩道を設置するなど、身体障害者の方への配慮についても十分に検討している。
- 委員： 軌道のすき間で車いすが転倒するなどの恐れがあるので、丁寧に対応していただきたい。
- 京都市： 二輪車が右折するときに滑って転倒しないように溝付きのレールを採用したり、また電動車いすがスムーズに通行できるよう、安全に配慮した改良を行っている。
- 委員： 普通に通過する場合には特に問題はないが、タイヤがレールのすき間に落ちないとは言いきれないので、注意喚起をした方が良いのではないか。
- 委員： この区間の交通量がかなり増加したということだが、そのために従来の時差式信号では右折できない車両が増えているのではないか。その対策として信号機の変更などが考えられるが、府警との連携はとれているのか。
- 京都市： 葛野大路の各交差点については府警と右折レーンの長さや信号現示、信号機の構造形式、区画線の引き方など細かな協議を重ねたうえで工事している。現在のところ、葛野大路の各交差点でそれらを見直す必要はないが、今後も引き続き見直しの必要がないか経過を見守りたい。
- 委員： 国道162号の交通量が減少したことで、渋滞が緩和されたとの説明であるが、逆にいえば、国道162号の便益が下がったということではないか。「渋滞が緩和されたことによる便益」と「交通量が減少したことによる便益の低下」を合計すると結果として便益が増えたのか減ったのかよくわからない。調書には効果があったことだけを記載しているが、交通量の減少による便益の低下についても言及すべきではないか。
- 京都市： 御指摘のとおり定量的な評価を行う上でプラスの効果だけではなく、マイナスの要素も含め、どのように評価すべきか、そういった検証が重要であると考えている。この件については国の動向や手法などを見守りながら、引き続き研究していきたい。
- 委員： 「断面交通量が減少したこと」と「便益が下がった」ということは必ずしも結びつくものではなく「断面交通量が減少したから便益が下がる」という表現は少し違うのではないか。これまで飽和的であった国道162号の交通量が、葛野大路が開通したことでそこに分散したというだけの話である。
- それよりも、葛野大路の交通量が増加したが、まだ丸太町通に接続しておらず、途中から道路が細くなっている。葛野大路を北上した車がどこに流れているのか、それを評価しなければならない。交通量が少ない時はそれでも走りやすかったが、交通量が増えたことでそこで車があふれているのではないか。葛野大路の開通により周辺の住民からそれらの苦情が増えていないか。調書には「周辺環境の負担が軽減」と記載されているが、そうは思えない。
- 京都市： 便益の考えについては、御指摘のとおりである。
- また、葛野大路が周辺に与える影響も考えられるが、どの範囲まで影響を与えているのかつかみづらい。太子道周辺地域の影響については研究する必要があると思う。
- 委員： 道路の評価はネットワークとして検証すべきである。道路の一部が良くなったとしても、ボトルネックがあると、その影響を受けてしまう。今後は事後評価の対象範囲をどうすべきか整理する必要がある。

- 京都市： 事後評価の手法については、試行錯誤しながら整理している状況である。御指摘の意見を踏まえ、今後の事後評価につなげていきたい。
- 委員： 断面交通量が、1万5947台から2万5959台に増えた。「交通量が1万台増えた分、非常に便利になった」と説明されたが、国道162号では交通量が減っている。京都市全体の交通量が一定であるとすれば、別の道路を通行していた車が葛野大路に流れただけであり、葛野大路の整備により市内全体の交通量が増えたわけではない。それよりも渋滞緩和により走行時間が短縮されたということが便益ではないのか。
- 京都市： 御指摘のとおり、市内全体の交通量はそれほど変化しておらず、ほかの道路を通行していた車がシフトされたという可能性は十分にある。しかしそれらすべての交通量を定量的に把握するのは困難である。
- 委員： 今回は競合路線である国道162号の交通量を調査しただけである。京都市全体の交通量が変わらなければ交通量が増加したと言えないかもしれないが、一般的には道路が整備されると交通量は増加する。
- 委員： 「交通量が増加したので良い」という評価をしているが、マクロ的な視点で見れば、葛野大路の交通量が増えた分だけほかの道路の交通量が減少しているのであれば、それも含めたうえで評価しなければバランスがとれない。
- 委員： 他の道路の交通量が減少したからといって、その道路の便益が低下したというわけではないのではないのか。
- 委員： 道路を利用するということは、何かをどこかからどこかまで移動させるのが目的であり、そこで便益が発生する。すなわちどの道路を利用したとしても便益は発生しており、逆に国道162号を利用しなければ、その便益が減少しているのである。それらを総合的に考慮して評価しなければならない。
- 委員： 道路には「交通の容量」と「交通量」という二つの便益があるということか。
- 委員： 私は消費者余剰（時間短縮）の概念で説明している。
- 委員： 時間当たりの交通量が増えているということは、両路線が走りやすくなったというわけである。「交通容量」を便益として算定するのか、「交通量」を便益とするのかは評価手法の問題である。
- 委員： 国交省の費用対効果算定マニュアルでは消費者余剰（時間短縮）を便益として算定している。
- 評価結果として、「断面交通量の増加」、「周辺道路の渋滞が一部解消」、「アクセス所要時間の短縮」と調書に記載しているが、一方では国道162号の交通量が減少し、その分だけ便益が下がっている。マクロ的に見た場合は、市内全体の交通量が増えたかどうかが重要である。
- 「断面交通量の増加」だけを強調するのは、他の路線の交通量が減少していることを無視しており、評価としてバランスを欠いている。
- 委員： そのような考えに基づけば、どれだけ道路を整備し、車がそこを通行したとしても、総交通量は変わらないので便益が発生しないということか。
- 委員： 交通量ではなく、渋滞緩和による時間短縮が便益として発生する。
- 委員： 断面交通量の増加は便益にはならないのか。
- 委員： 国交省の費用対効果算定マニュアルでは「断面交通量の増加」を便益として算定していない。
- 事務局： 国交省のマニュアルは「時間短縮」、「走行便益」、「事故減少」の三件を便益として算定している。断面交通量については、ただ増加したと言うだけである。国道162号では時間短縮による便益が増加していると思うが、交通量がトータル的に変わらなければ、断面交通量の増加は便益にならないと思う。
- 委員： 国道162号の便益が低下するということか。

事務局： そういう意味ではない。費用対効果の算定については国交省がまだまだ研究している最中である。

京都市も国交省の費用対効果の算出を参考にしているが、まだまだブラッシュアップしていく必要があると考えている。

委員： 今回は葛野大路と国道１６２号の断面交通量を計測しただけであり、それ以外の交通量の変化はわからない。すべての交通量を確認することができないのであれば、それを評価結果とするのは適切ではないということか。

委員： 断面交通量の増加は補足説明として取り扱えば良いのではないか。調書の「周辺道路の渋滞が一部解消」、「アクセス所要時間の短縮」は便益なので記載すべきであるが、「断面交通量の増加」はその下に補足説明として記載する方がよい。

京都市： 葛野大路の開通により、国道１６２号の交通量が減少し、渋滞が解消された訳で事業の成果は渋滞解消である。したがって葛野大路の交通量は補足説明で良いが、新しい道路を整備するとその交通量を示すべきと考える。

委員： 断面交通量の増加を評価結果とするならば、併せて他の道路の交通量が減少していることも示すべきである。交通量が増加したことだけを説明したとしても、それでは不十分である。

委員： これまでの国道１６２号の交通量１万５９４７台が道路の許容範囲であったのかどうか、それが問題である。交通量が交通容量を超えていたために渋滞が発生していた。しかし、葛野大路の整備により国道１６２号の交通量が交通容量に収まったため渋滞が解消された。交通量の減少により道路の便益が下がるのかどうかについては今後、検討していけば良い。

京都市： 事業効果の表現方法についてはただ今の御意見を参考に検討していきたい。

委員： 調書の１５ページ「事業実施に伴う各種効果等」の「数値的に評価が可能なもの」について①断面交通量の増加を補足説明に修正していただきたい。

審議の結果、対応方針案が妥当である。

・街路事業「２．御陵六地藏線（第二工区）」

委員： 御陵六地藏線の交通量が７３１９台になったとの説明であるが、整備前の交通量は何台だったのか。それとも元々道路はなかったのか。

京都市： 整備前は幅員が５ｍにも満たない南行一方通行の道路であった。整備前の交通量は調査できていない。

委員： 元は南行の一方通行であったため、幅員の狭い川田道を自動車が通行していたということか。

京都市： そうである。

委員： 川田道の交通量が減少したことをどのように評価すれば良いのだろうか。

委員： 交通量の減少により、「事故の危険が低下した」、「時間短縮が図れた」などの効果が便益として考えられる。

京都市： 事故や時間短縮に関する調査を行っていないので、数字で説明することはできないが、交通量の減少はそれらの効果に結びつく。整備前は南行の一方通行だったので、両面交通である川田道に車が流れていた。しかし、川田道は通学ルートであるにもかかわらず歩道が未整備であり、なおかつ幅員も狭い。川田道の交通量が減少したことで、安全に通学することができるようになった。

委員： 時間短縮が図れたことが数字として現れていない。

委員： それぞれの段階で交通量を計測し、事業の効果を数値で示す方がよいが、今回は、「川田道の交通量が感覚的に減少し、安全に通学できるようになった」とか、「事故の確率が低下した」などの便益を利用者が感じているということ、京都市が調査しており、それはそれでよいと思う。

- 委員： 事業の効果として、「新設道路による便益」や「周辺の安全性の向上」などが揚げられているが、それらを数値として示せないということか。
- 京都市： 今回は結果としてそうである。
- 委員： 計画事業費40億円に対して、その半分以上の23億円が減額になっている。バブル崩壊による土地の下落でも半分以下になるということはなかったと思うが、何か減額になった理由があるのか。
- 京都市： 用地買収の面積は当初からそんなに変わっていない。この事業が事業認可を受けたのは、バブルが崩壊しつつある平成3年である。事業費が減額になった大きな理由はバブル崩壊による土地の下落である。
- 委員： 事業費が下がったというのは良いことであるが余りに額が大きいのが疑問である。最終的な事業費は示されているが、事業が完成するまでには地価が上昇したり、逆に下がったりしているはずである。そのことをどのように評価すればよいのかという課題もある。単年度ごとに予算を組んでいるのであれば、地価が上昇するのか、下がるのか見極める必要がある。そのためにも事業途中の計画事業費が示されても良いのではないか。
- 委員： 事業費が大幅に下落した場合、費用対効果はどうなるのか。
- 京都市： 御陵六地藏線は平成12年に再評価しているが、その時の費用対効果はその時点における事業費で算定している。したがって平成3年度の事業費と比べかなり減額した額で算定している。
- 委員： 土地の値段は時代によって異なるため、高く購入することもあれば安く購入できる場合もある。金利も含めて算定しているのか。
- 京都市： 金利ではないが、社会的な損失に対する割引率を考慮している。国のマニュアルでは年4%で設定しており、それを用いて算定することになっている。割引率で換算すると昔に買った土地は購入額より割高に計算することになる。
- 委員： 結論として京都市は事業費が23億円さがってよかったということか。
- 京都市： 当初40億円の事業費を想定していたものが結果として17億円になったただけの話である。結果として事業費が下がったが、場合によっては逆のケースもあり得る。
- 委員： 審議の結果、対応方針案が妥当である。

・街路事業「3. 幡枝葵森線」

- 委員： 京都市の対応方針は妥当である。

・街路事業「4. 山陰線側道北線」

- 委員： 鉄道事業と関係する側道事業は自転車道の整備や自転車問題とも関連すると思う。自転車問題はどこが所管しているのか。
- 京都市： 建設局が自転車総合計画を策定し取り組んでいる。
関連事業である鉄道の立体交差化事業により、生じた高架下の空間を利活用するため、行政の需要や地元の意見により駐輪場などを整備する。鉄道施設は自転車の利用者が多いことから、できる限り駅の近辺に駐輪場を整備したいと考えており、今回も高架下に駐輪場を整備した。

委員： 6ページの「評価項目」，「日常生活における身近な安全や安心を確保する」では自転車の交通量や通行の快適・安全性が向上されたかどうかという指標しかない。

しかし，自転車の利用者が増えれば増えるほど駐輪場が足りず，歩行空間が害されるという問題が表面化している。放置自転車の問題について，京都市は他の市町村と異なった事情があることから，京都市の特性を生かした評価項目を検討すべきではないか。

また，側道や駐輪場がその目的を達成しているかという点については，確かに達成していると思うが，駐輪場の数が十分なのかという点に関しては駐輪場は不足している。評価の視点として「改善の必要性」という視点と「整備量が十分なのかどうか」という視点で検証しなければならない。

最後にこの事業に関する意見ではないが，京都市として自転車交通の問題にどう取り組んでいくのか教えていただきたい。

事務局： 5ページの客観的評価指標は「街路事業」に関する共通の指標として作成している。山陰線側道北線は街路事業に位置付けられているので自転車の交通量や快適・安全性を指標としている。それとは別に，自転車駐輪場に関する客観的評価指標も作成しており，その中には駐輪場に関する評価項目を設定している。街路事業であっても駐輪場に関する項目を取り入れる必要があるのではないかという御意見については事務局で検討していきたい。

委員： 駐輪場整備は別の事業なのか。

京都市： 事後評価の対象となっているのは側道事業であり，駐輪場の事業は別事業である。

委員： 放置自転車があふれていることは非常に重要な問題である。側道が整備されたことで利便性が高まり，その結果として自転車があふれるなどの不都合が生じる可能性があるが，それをどのように評価すべきか整理しなければならない。

京都市： 関連側道とは，鉄道施設の高架化により，高い構造物が設けられるため，鉄道に隣接する幅6mの空間を確保することにより騒音や振動の影響を低減することが目的である。6mの空間の利用方法を検討した結果，自動車や歩行者が通行できる側道を整備した。

鉄道の高架化や駐輪場の整備などを含めた全体計画の一環として側道を整備している。京都市として自転車総合計画をどのように進めていくのかという質問については，本日説明できるだけの資料を持ち合わせていない。

委員： 京都市の判断で側道に車を通すとか通さないということを決められるのか。

京都市： 地域の状況や地元協議により道路の断面構成を決定している。今回はその結果として2.5mの歩道と3.5mの一方通行の車道を整備した。

委員： この地域をコミュニティとして活用するためには，車を通さないという選択肢もある。京都市がそのような判断を下すことは可能か。

京都市： 立体交差化事業に関する手引には「隣接する道路がない場合は関連する側道を設置する」と示されており，それを基本に取り組んでいる。

委員： 歩行者や自転車だけが通行できる道路を整備することはできるのか。

京都市： 地元協議や地域の状況により歩道のみを整備することはあり得る。これまでは車道と歩道を整備してきたが，今後も，地元の意見を取り入れながら整備していきたい。

委員： 自転車問題にも関係するが，整備した施設をどのように活用するのかについては整備する前に考えておくべきことである。しかし，コミュニティのために活用するというのであれば，歩道のみを整備することも可能なわけである。つまり法律や決まりによって関連側道を整備することが決まっていたとしても，その活用に関しては事前に地元協議や関連部局との調整を行っておくべきである。

京都市： 「側道をどのように利用すべきか」の件については、周辺住民の意見を聞きながら取り組んでいきたい。その結果、歩道や自転車道のみの整備になる可能性もあるが、事業の実施に当たっては地元などと意見を交換しながら取り組んでいきたい。

委 員： 山陰線側道北線は地元との協議を重ね整備したのか。

京都市： そうである。

委 員： 立体交差化事業により踏切が除却され交差道路が走りやすくなった。また、側道の整備により消防車が通行できるようになり安全性が向上した。しかし、一般の通過車両が増加するのは好ましくないので、ハンプなどの障害物を設置し、流入を抑制したということか。

京都市： 警察や地元との協議の中で、一般車両が通り抜けできないように、一方通行の方向を区間ごとに変更するなどの取組を行っている。

委 員： 現場を見ていないので断定できないが、一般的にガード下は暗いイメージである。昼間は光が差し込み風通しもよいが、夜中は暗く、また、人通りも少なくなることから防犯上の問題がある。照明灯を設置し明るくしたところで安全性が向上するというわけではないが、何か配慮が必要である。たとえば良くないが、車が通行できるということは逃亡がしやすいということであり、犯罪が起こる可能性がある。特に最近では生活に密着した場所での犯罪が増えているので、照明灯を増やすなどの対策が必要である。

委 員： この現場は照明施設が少ないということか。

委 員： 交通量や現場の照度を確認しなければわからない。この現場で犯罪が起こるといふ訳ではないが、今後はそういったことも視野に入れ整備した方がよいという意見である。

京都市： この地域にはごみなどが落ちておらず、さらには人家が連担しているなどコミュニティがかなり強い地域だと思われる。一定の照度を確保するために照明灯やフットライトを設置しているが、防犯対策として、高架下をフェンスで囲い、閉鎖域を確保するなどの対策は行っていない。

委 員： 京都市の対応方針案は妥当である。

しかし、他の事業も含め事後評価の方法や数値による検証など、今後、検討が必要である。

・街路事業「５．近鉄東側道」

委 員： この事業は近畿日本鉄道の連続立体交差化事業との関連事業であるが、調書にはその関係が記載されていない。しかし、駐輪問題や高架下の利用問題、土地の利用関係などの課題があり、京都市だけではなく住民や鉄道事業者と密接に関係している。評価の対象が側道事業なので、それらの関係を細かく記載する必要がないという考えかもしれないが、駐輪問題などは鉄道事業者にも責任があると位置付けられている。それらの課題に対して鉄道事業者がどのような姿勢で取り組んでいるのか、そういう意味で鉄道事業者との関係を示しても良いのではないか。

委 員： 高架下の利用も含め評価する必要があるという意見か。

委 員： そうである。側道や高架下の利用を評価するには、鉄道事業者との関係を考慮する方が総合的に評価することができるのではないか。駐輪問題などは京都市と住民だけで解決できる課題ではなく、鉄道事業者も関係しているはずなのに調書にはその関係が記されていない。

京都市： 鉄道事業者と京都市の関係であるが、まず、側道事業は京都市が街路事業として実施している。

次に連続立体交差化事業であるが、鉄道と道路が平面的に交差する場所には踏切がある。踏切には交通事故や踏切遮断による渋滞発生などの課題があるが、立体交差化することによりそれらは解消される。そういう観点から、京都市が鉄道事業者に立体交差化事業を要請することにより、京都市と鉄道事業者が国が定める要綱に基づき協定を結び進めている。立体交差化の事業費は京都市と鉄道事業者が負担することになっている。

また、立体交差化により生じた高架下の利用については、通例として、高架下の空間のうち、15%相当分は鉄道事業者に対し京都市が利用できるよう申し入れることができるので、そこを駐輪場として整備している。そのような方法で京都市は鉄道事業者と共に事業を進めている。

今回はそのうち側道事業が評価の対象になっているので側道事業に絞って評価している。関連する事業をどのように評価すればよいのかという課題については国等における評価の考え方を踏まえながら検討していきたい。

委員： 側道事業も鉄道事業者に起因する事業なので費用負担を求めるべきではないか。

京都市： 側道事業は鉄道事業者が用地費の10分の1を負担している。工事費は京都市が全額負担している。

委員： 費用負担の割合は、交渉によって決まるのか。

京都市： 国土交通省が定める「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する要綱」で決まっている。

委員： 対応方針案について妥当とする。

・全体意見について

委員： 「事業の効果をいかにして定量化すべきか」、「いくつかの関連事業がある場合における相関性に関する評価手法」、「評価指標の設定方法」、「事業効果を検証するための予算の確保」などの課題を整理していかなければならない。事後評価のために予算を確保するというのは大きな課題であるが、事後評価を行うからには必要な予算は確保した上で事後評価に取り組むべきである。

委員： 事後評価の対象事業についても、現場視察が必要である。

委員： 現場を把握しているのとしていないのでは、事業の印象が変わってくる。できれば現場視察の機会を設けていただきたい。この件は意見書に記載する必要はないが、今後は再評価の現場視察の時に事後評価も一緒に組み込んでいただきたい。

