

## 平成23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「平成23年度事後評価対象事業」及び「休止事業を再開又は中止する場合の取扱い」について審議を行った。

1 日 時 平成23年12月12日（月） 午前10時00分～11時30分

2 場 所 京都ガーデンパレス 2階「祇園」

3 出席者

(1) 委員

小林委員長，荒川副委員長，奥谷委員，川浦委員，佐伯委員，十倉委員

(2) 市職員

土木技術担当局長，建設企画部長，建設企画部担当部長，道路建設部長，ほか関係職員

4 内 容

委員会における質疑応答は、以下のとおりです。

### ・街路事業「1 葛野西通」

委 員： 事後評価調書に「事業の要件」として「市民と行政のパートナーシップ」について記載されているが、先ほど説明のあった信号設置の他に、地元意見を反映するに当たって苦心したことや実現できたことがあれば、教えて欲しい。

京都市： 市街地の道路整備は、用地を提供してもらうことに時間を要し、地権者の方に対して丁寧な説明をしなければならないと思っている。本事業では、自営業の風呂屋の敷地の真ん中を道路が横断するような都市計画決定がなされていて、道路の南北に残地が残るような状態で、風呂屋の営業を続けて行くことは全くできない状況であった。京都府の条例では、原則として250m以上離れていないと新たに営業ができないと定められているが、近所で営業したいという地権者の方の要望に対して、京都市で近くに代替地を探し、移設することができた。通常は、京都市で代替地を探すことはあまりないが、地権者の要望を受けて、京都市で代替地を設けた。

委 員： 自営業の地権者に対して親切に対応することで、当初の計画よりも完成が延びたと思われるが、事業を計画する時点で予測はできなかったのか。

京都市： 昭和13年に都市計画決定されているので、その時点でそこに何があるかということは分かっていたが、実際に現地に行って地権者の方と話をしないと、そのような状況も把握できないのが現状である。本事業では、偶然、近くに同じ規模の土地があったので、代替地として移ってもらうことができたが、もし代替地が見つからなければ、現時点でも完成していなかった状況である。特殊な商売をされている地権者がおられる場合は、事業に着手する前に、そのような状況を把握した上で、用地買収の交渉に入っていく必要があると思っている。

委 員： 今回の事後評価を次に生かして欲しい。

委 員： 事後評価調書の「事業効果の確認」のところで、「事業費」が当初42億円となっているが、実績で17億6千万円となっている。「事業費」が減額となった経過説明をお願いしたい。

京都市： 本事業の事業費は、当初が42億円、実績が17億6千万円で、24億4千万円の減額となっている。事業採択年度の平成2年度に、用地1,445㎡を買収して工事を行うのに必要な費用を計算したのが、当初の42億円である。平成2年の頃は、バブル経済の時期で、用地費が非常に大きな割合を占めており、当初42億円のうち、用地費が34億5千万円であった。実際は事業が遅れ、バブル

経済が崩壊し、用地費が6億2千万円程度に減額となった。

委員： 新しく整備した道路の部分は、交通量が以前の約2倍になったということだが、事後評価調書の「事業の必要性」の「評価項目」を見ると「環境」の項目で、CO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、SPMの数値が減少している。交通量が増えているのに、これらの数値が減っているのはなぜか。

京都市： 二酸化炭素などの環境に影響する物質の排出量については、全体で考えている。葛野西通だけを見ると交通量が倍近くになっているが、その分、周辺の生活道路で交通量が減っていることや、通過交通に要する時間が短くなって効率的に車が動いていることで、このような物質が削減されたと考えている。

委員： 周辺というのは、どのくらいのエリアまでを含めているのか。

京都市： このCO<sub>2</sub>などは、京都市内全域を対象としている。全体交通量の配分を見直した上で計算を行っている。新しくできた部分は量が増えているが、全体を見て計算しているという理解でお願いしたい。

委員： 葛野西通は、供用時期が平成22年5月であるが、事後評価までに時間が経っているのはなぜか。供用開始している事業は他にもあると思うが、葛野西通が今年度の事後評価に選ばれたのはなぜか。

京都市： 今回、葛野西通と大原通の2事業を挙げているが、事後評価は事業完了後5年以内に評価を行う規定になっている。あと、事業は完了しているが、まだ事後評価に挙げられていない事業が6事業ある。京都高速道路の関連道路の整備で4事業ほどあるが、今の予定では平成25年度ぐらいに事後評価に挙げさせてもらいたいと考えている。事業効果が出てくるまで、しばらく待っているという状況である。

委員： 事業の影響を調査し、その結果が出てから、事後評価として挙がって来るという考え方でいいのか。

京都市： 基本的にはそうである。

委員： 京都市の対応方針案は妥当であるとする。

## ・街路事業「2 大原通」

委員： 事後評価調書の「事業効果の確認」の「事業の進捗状況」に「境界確定が難航したことにより、用地買収に時間を要した」と書かれているが、境界確定が難航した具体的な理由を教えて欲しい。

京都市： 道路を拡幅する場合、隣接している土地所有者に立ち会ってもらい、道路と個人の境界を決め、個人同士の境界を決めた上で、道路が広がる部分の事業地を分けてもらうのが一般的である。土地の境界を確定する際、例えば道路幅が6mから11mに広がる場合、以前は5m広がったところを少し超えるあたりまで、個人同士の境界を決めればよかったが、現在は個人の土地の周囲を全て境界確定しなければならなくなったので、以前よりも境界確定の対象となる地権者が多くなった。それから、土地の境界確定に際しては、特に個人同士の敷地境界の確認には、実印が必要であり、時間を要している状況が生じている。

委員： 当初の完成年度である昭和63年に完成していれば、平成8年度の歴史的風土特別保存地区の指定による苦勞もしなくて済んだのではないか。計画を色々と工夫できればと感じた。

京都市： 先に西側地域の部分だけを先行して供用した。歴史的風土特別保存地区の部分については、川側に計画を見直したため、その時点で新たに話し合いが必要な地権者が生じ時間を要した。

委員： 歩道ができて通学が安全になったのはいいことだと思う。今回の事業区間より

もさらに北側に学校があって、現状では子供たちが歩道ではないところを歩かなければならない状況になっているのか。そうであれば、さらに北側に道路の拡幅や歩道を整備する計画があるのか。通学路であれば歩道は必要であると思うが、人家が少なく人があまり通らない山の方まで歩道はあるのか。市街化が北へ広がっているのは分かるが、これから人口減少の時代に入って、人が住まなくなるようなところに、立派な道路を整備しても仕方がないと思う。今回の事業区間の北側は、どのような計画になっているかを聞かせて欲しい。

京都市： まず、学校については、今回の事業区間の南の方に小学校があり、そこに通学している。北の方については、これ以上の事業予定はない。特に、今回の事業区間の終点あたりからは、旧道が以前から整備されており、旧道沿いに住んでいる八瀬の方々が、今回新しく整備した道路の歩道を通学などに使っている。

委員： 必要性はないわけか。

京都市： そうである。

委員： 事後評価調書の「定量的効果」を見ると、歩行者が供用前は64人であったのが、供用後に753人と10倍以上に増えているが、どのようなデータの取り方をしたのか。

京都市： 供用前の数字は、平成17年10月に京都市内で一斉に実施した道路交通センサスの数字を利用している。供用後は、工事完成後に約1年経った平成22年11月の数字である。紅葉の時期で、沿道のリゾートホテルなども利用されている状況で、歩行者の多い時期に当たっていたのが実態である。

委員： そうすると、観光客が数字に入っていると考えられるか。

京都市： そうである。本来であれば、着手前は10月にカウントしたので、完成後も10月にカウントすればよかったが、実際は紅葉の時期で、観光客が数字に入っているため、この道路の完成だけで、歩行者が10倍以上に増えたということにはならないと考えている。

委員： 歴史的風土特別保存地区に指定されたため、川側に道路を拡幅したことは、結果的には景観に対して非常によかったと思う。大原に続く道が、従前よりもさらに切り立った崖の状態になって、その下を道路が通る状況を想像すると、それはあまり好ましくないと思う。事後評価調書の「事業の必要性」の「景観」のところで、マーキングされている「周辺の自然・景観もしくは歴史的な文化環境との調和が図られている」という指標のもう一つ上に「無電柱化」というキーワードも出て来ているが、これについて今回は全く考えなかったのか。

京都市： 今、京都市の大きな目玉事業として無電柱化を進めており、一年坂、二年坂、産寧坂の無電柱化が完成し、今後、嵐山地区など世界遺産周辺も含めて無電柱化を進めて行く予定である。現在、約60kmの無電柱化が完成しているが、最終的には150km近く無電柱化していく必要があると考えている。無電柱化には非常に多額の費用が必要で、1km整備するのに道路管理者が5億円、電線管理者が2億円負担しなければならない。この路線は、それだけのお金を費やしてでも無電柱化していこうという路線にはなっていない。

委員： 自転車も供用前後で92台から348台に増えているが、中学生の通学などが対象か。それと、事後評価調書の「事業の必要性」の「まちづくり」の「歩くまち」のところに「自転車交通量が500台／日以上」と書かれている。今、自転車がすごくスピードを出して走るのだから危ないと言われているが、これは歩道の整備や、道路の拡幅によって、自転車も増えるという見込みで書かれているのか。

京都市： 事後評価調書に記載している自転車の交通量の変化は、歩行者と同様に、平成22年度に調査を行った台数で、この台数の中には中学生などが自転車で通学する台数も含んでいる。現地を見ていると、最近は自転車で観光地を巡る人も増え、その台数もかなり含まれていると考えている。

委員： 今後、自転車が増えるということは、CO<sub>2</sub>の関係ではいいことなので大いに進めてもらいたい。客観的評価指標の「事業の必要性」の「まちづくり」のところに記載されていることはそういうことか。

京都市： 平成22年1月に「歩くまち・京都」総合交通戦略を策定し、公共交通の利用や歩くことによって、できるだけ車に頼らない生活をしようと推進している。数値的な目標としては、今、自動車は28%ぐらいの分担率になっているが、それを20%まで下げていこうということで、その受け皿として公共交通又は徒歩、その中に自転車も含まれると考えている。今、京都市内の自転車の通行環境をどのように整備するかということで、年度内にプログラムを策定しようとしているところであるが、京都市内は狭い道が多く、3500km程ある道路の中で歩道が整備されているのは600kmしかない。そして、自転車通行可の歩道が260kmで、そのうち歩道に色が付いているところは、27kmしかないということで、非常に自転車が走りにくいような状況である。

また、今は非常にスピードが出る自転車が多く、若い人たちが電灯もつけずに走っている状況のため、ルールやマナーも大切であるということで、警察庁も今年の10月にルールやマナーの啓発と違法は厳しく取り締まっている。今後、京都市ではこのような形で、自転車の通行環境の改善と安心して歩けるまちにしていこうと考えている。

ただ、この場所は歩道が狭く、坂の勾配が6%と非常に急で、歩道に自転車を走らせるのは歩行者にとって非常に危険であるため、ここの歩道については、自転車通行不可の歩道になっている。そのようなことも含めて、歩行者が安心して歩ける道路、自転車については車道を通行する形の整備になっている。

今後は、車主体に道路を整備するのではなく、自転車や歩行者、特に自転車が安心して車道を走行できるようにすることによって、歩いて楽しい京都のまちにできるのではないかと考えており、大きな課題であると考えている。

委員： 京都市の対応方針案は妥当であるとする。

#### ・休止事業を再開又は中止する場合の取扱いについて

委員： 京都市公共事業評価実施要綱の新旧対照表（案）で、改正案の第2条に「事業中止」について定義されているが、「次に掲げる事項のいずれかに該当し」というのは「ア」「イ」「ウ」が排他的でなければならない。「ウ」の「上記ア及びイに該当する」というのは、「ア」「イ」両方という意味になるのではないか。

京都市： 「ウ」のところに「事業休止している事業で、その後、上記ア及びイに該当するようになったもの」と記載しているが、これは「上記ア又はイ」に訂正させてもらいたい。

委員： 「ア」と「イ」の両方起こる場合もあるが、「いずれか」というと、それを排除してしまうことになる。「事業中止」は、休止していなくても起こり得ることか。

京都市： そうである。

委員： 「ウ」は休止している事業に対する判断か。

京都市： そうである。

委員： 「ア」と「イ」はいきなり中止となる場合か。

京都市： そうである。

委員： 「ア」と「イ」が両方起こるということは想定していないのか。

京都市： 両方起こる場合もあるが、いずれか一つに該当すれば、事業中止となり得るということである。

- 委員： 改正案では、第6条で号が一つ増えているが、第7条で規定されているのは、前条第1項第1号から第3号までと第4号である。第5号についての規定が書かれていないが、これでいいのか。
- 京都市： 第7条は実施時期について記載しているが、この改正案では第6条第1項第5号をいつ実施するか読み取れないので、修正させてもらいたい。
- 委員： どのように修正するのか。
- 京都市： 情勢が変化した時に随時、この委員会に諮るというような文言の追記を検討する。
- 委員： 第6条第1項第5号で再評価の対象となる事業とは、具体的にどのような内容か。
- 京都市： 第6条第1項の第1号、第2号、第3号については、このような状況に陥った時に再評価を実施するということだが、その三つの号に限定するのではなく、情勢が大きく変化した時は、再評価を行うということである。
- 第7条第1項第3号に「前条第5号の状況が生じたとき」というような文言を追記する必要があると考えている。
- 委員： この委員会以外で公共事業が中止になるのは、どのような場合があるのか。
- 京都市： 中止する際は、通常、記者会見で発表、議会などで答弁することになる。今までどのようなものがあったかということは把握しきれていない。
- 委員： 市長の意向や議会で中止になることはないのか。
- 京都市： 情勢として、事業を実施して行きたいが、どうしてもできない状況に陥ってしまっているということが要因となる。当委員会の審議対象となる事業で、そのような事業については把握していない。
- 委員： 国との合併施工で中止が決まった場合などが考えられるか。
- 京都市： 京都市では事例はないが、そのようなケースは考えられる。
- 委員： 公共事業を中止するということは、極めて稀であると考えてよいのか。
- 京都市： 公共事業は事業完成後の効果を非常に重視しているので、その必要性が無くなるとか、著しく低下するという状況でない限り、ニーズがあるという考え方が基本にある。
- 委員： 中止はコストが掛かるので、新規事業をしっかり評価して、必要な事業だけを行うというような仕組みを作っていかなければならない。
- 委員： 今「時のアセスメント」という言葉が使われている。例えば、経済情勢が悪くなるとか、中止あるいは休止の要因が色々書いてあるが、5年で1回考え直すとか、10年で1回考え直すとか、主観ではなく客観的な数値、物差しで考える時ではないかと思うが、そのあたりはどのように考えているのか。
- 京都市： 事業の中止とか休止について客観的な指標、数値は必要であると考えている。例えば、この先は住民がいなくて道路を整備しても意味がないという場合の世帯数などが分かり易いと思う。しかし、実際には地権者との交渉が難航し、用地買収の目途が全く立たないとか、財政的に何億、何十億、場合によっては3桁の億が掛かるような事業を実施するには、集中と選択の中で非常に厳しいとか、明確な指標によって〇×を判断するケースは少ない。法律が変わって事業が継続できないとか、明確な指標が出せれば一番よいが、そのような事例は少ないというのが事業に携わる者の実感である。
- 委員： 事業が遅ればB/Cが下がるようなメカニズムになっていて、事業が極めて遅延してくるとB/Cが1を切ってしまう。それは、評価指標の中で自動的に評価できるようになっているはずである。
- 京都市： B/Cについても審議の際の資料の一つとして考えている。
- 委員： 休止した事業を中止するのは、思い切らないとできない。休止のまま放っておくことは、実質的に中止になったことと変わらないと考えてよいのか。

京都市： 休止であると、その事業は宙に浮いたままということであるが、それが適切ではないという場合もあるので、休止から中止というのも選択肢として定義した。

委員： 休止期間が長ければ長いほど中止になるとか、その目途を客観的に謳った方がよい気がする。ケースバイケースとは思いますが、場所によって繁栄の見込みがないとか、これからあまり必要性がないという場合は、何年経ったら中止するようなことは考えているのか。

京都市： 今後の地域の人口の移り変わり、また繁栄ということも考慮の一つではある。例えば今回休止している大原花背線については、住民の方々の利便性のみならず防災という観点で、あの周辺に何かあった時にルートをとどのようにするのかということも含めて、あのルートは必要であるが、膨大な事業費が掛かることもあって休止したこともある。色々なケースがあるので、このような地域のこのような場所については止める、続けるということを定義するのは、後々それに当てはまらない事業が出てくる可能性もあるので、難しいというのが印象である。

委員： 一度中止した事業をまた始めるという場合は新規事業になるが、一度中止した事業をまた新規で始めるということは、多分ほとんどないと思う。

京都市： 通常は想定していない。

委員： 休止事業は常に再評価の対象にするのではないのか。条件を満足する時期が来たら評価委員会に諮るということか。

京都市： そうである。

委員： 休止の場合は再開する可能性もあるということだが、地元の人の気持ちに立つと「いつかやってもらえる」と思うはずである。ところが、財政的に見てもかなり見通しが暗い時に「いずれ」という言葉が非常に気の毒なことになりかねない気がする。それは政治の世界の話かも知れないが、できないのであれば「できない」と言うことも必要ではないかと思う。文章ではなかなか表現しにくいですが、姿勢としてそういうことが必要でないかと思う。

京都市： 住民の方々の考え、意思、期待もあり、本当にその事業が必要かどうかということも含めて、判断しなければならぬと考えている。地元の意向も大きいですが、行政として英断を下さないといけないこともある。ここで「このような場合」と具体的に言うことはできないが、今の意見を考慮して判断し、またこの委員会で審議をお願いしたいと考えている。

委員： 先ほどの大原花背線では、道路としての必要性はあるが、財政的な面から休止すると説明している。休止の状態を続けるだけではなく、お金が掛からないような違う方法を研究して提示することは考えられるのか。

京都市： 現在、2路線が休止になっているが、いつか英断を下さなければいけない時が来ると思っている。大原花背線については、整備の手法として、本当に2車線がいいのか、1.5車線の方がいいのか、そのようなことも選択肢にあると思うので、そのあたり国の動向も見ながら、この委員会で英断をお願いする時が来るかも知れない。深草大津線については、境界論争で裁判になっており、解決の目途も立たず、非常に時間が掛かるであろうということで、このまま審議を続けても迷惑を掛けるので、一時休止にしているが、用地境界確定の努力はしている。悪い方向には進んでおらず、再開も視野に入れているので、審議をお願いしなければいけないと思っている。

公共事業は、長い時間が掛かる。特に、区画整理事業などは、半世紀が普通のようになっており、議会から「いつまでかかるのか」と指摘を受けるが、面的に整備することは、住民のコンセンサスも得ていかなければいけないということもあり、大変時間が掛かる。また、都市計画道路も貴重な用地を提供してもらうため、その説得が本当に難しい。土地収用法という法的な手段もあるが、本市としては、できるだけ円満に解決していきたいという思いがあり、長期化が進んでい

るが、これからはそれほど長く、いつまでも引っ張っていけるような時代ではない。そのような状況を踏まえ、中止や再開について議論していただき、英断をお願いするということが出てくると思う。

