

第1回京都市都市計画道路網の見直し研究会 議事録

日 時 令和6年9月3日（火） 午前9時から午前11時まで

場 所 京都市役所分庁舎4階 第6会議室

出席者 宇野 伸宏 京都大学大学院工学研究科教授
大庭 哲治 京都大学大学院工学研究科教授
坂西 明子 立命館大学政策科学部教授

以上3名（五十音順、敬称略）

1 開会

——（平井都市政策担当局長より開会挨拶）——

2 委員の紹介

——（事務局から紹介）——

——座長の選出——

○事務局：座長を選出したい。要綱第5条第1項において、研究会には座長を置き、委員の中から市長が指名すると規定されている。自薦、推薦のご意見をいただきたい。

○大庭委員：推薦という形でお願いしたいと思っている。今回の道路網の見直しに当たり、交通工学をはじめ、都市計画、関連分野に造詣が深い宇野先生にお願いしたい。

○事務局：大庭先生から宇野先生を推薦するご意見をいただいた。宇野先生、坂西先生、いかがか。

○坂西委員：宇野先生にお願いしたい。

○宇野委員：お引き受けする。

○事務局：宇野先生、座長をよろしく願います。

○宇野座長：平井局長からも大胆な見直しという話があった。一方、各都市計画道路が決定された経緯や必要性も重要なことである。しっかりと評価をしながら、かつ先生方のご意見をいただきながら、事務局のお力添えをいただいて、議論を通じて方針が固められればと思う。よろしく願いたい。

——会議の公開・非公開の決定——

・議事について公開に決定

3 議事

——（事務局から説明）——

議事（１）京都の交通特性や都市計画道路の現状等について

議事（２）これまでの見直しの経緯について

○宇野座長： ただいまの説明について、ご質問、ご意見があればお受けしたい。

○大庭委員： P. 22 の街路整備費について、近年では 20 億円を下回る程度で推移しているということで、直近の令和 4 年は 4 億円と極めて低い金額であるが、この推移は今後も続くか見ていいのか。

また、平成 23 年で大幅に下がっているのは何か理由があるのか。

○事務局： 現在、財政緊急事態宣言で、特に令和 3 年から 5 年については集中改革期間ということで、かなり事業費を絞ったところであるが、令和 6 年度から事業費が戻り事業が再開されている。

2 点目の平成 23 年度、24 年度から事業費が大きく減っている。P. 21、道路整備事業の経緯にある①道路整備事業の見直しについて記載しているが、これは既存ストックの防災・減災対策に注力するため、進めていた事業の絞り込みを行ったものであり、都市計画道路の整備費を縮減し、予算を防災・減災対策に充てて進めた経緯がある。

○事務局： 補足する。平成 24 年度から確かに道路関係については減っているが、京都市として東日本大震災の状況を見て、橋梁の整備を重点化しようという方針で、平成 24 年度から 5 年間、28 年度まで、橋梁に約 150 億の予算を充当して進めた。予算の枠を橋梁に回したしわ寄せを道路が受けた状況である。

○宇野座長： P. 22 に道路関係経費という見出しがついているが、これ以外にも維持管理など道路関係の経費はあるのか。

○事務局： こちらは街路整備費ということで抽出しているが、都市計画道路の整備費や、鉄道の連続立体交差事業などの経費を抽出している。その他、現道の改良事業など、いわゆる道路事業として進めるものについては別途計上している。

○宇野座長： いずれにしても道路関係経費は減少傾向であることは間違いないと思う。
ほかにいかがか。

○坂西委員： P. 1 について、今までの期間と違って、これからの期間では人口が劇的に減っていくと需要にも大きな影響を与えると思うが、総人口の青線の推計と京都市の独自推計とでかなり人口の減り方が違っているが、これはどういう理由か。出生率なのか、移動などの仮定が違うのか。

○事務局： この資料は京都市の総合計画策定時に推計したものである。人口の詳細な違いまでは確認できていないので、調べさせていただく。

○坂西委員： コロナ禍以降、出生率がますます落ち込んで、一層人口が減少することが背景にあるので、推計の状況がわかればよいと思った。

○宇野座長： 感覚的な物言いで恐縮だが、現状は令和 2 年のところまで来ているので、令和 7 年は大体推測がつくが、現状は赤線と青線の間ぐらいの雰囲気になっているのか。赤線は厳しめの予測をされているのか。

○事務局： 青線の推移に近いと思う。

○宇野座長： 赤線は安全側というか、厳しめである。どういう前提条件にしたかというあたりを次回に教えていただきたい。

P. 19 について、概成済と言っても道路ごとに違いがあると思う。どういうものを概成済と考えるのか。概成されているものはそれ以上の整備はしないのか。あるいは完成を目指して継続されるのか確認したい。

P. 19 の絵は都市計画道路の状況を表しているが、それと居住誘導区域、都市機能誘導区域などとの関係性がどうなっているのか。居住や都市機能を誘導しようという場所で都市計画道路が未着手のところがあると、その場合は土地利用との整合性、土地利用と道路のバランスを考えていかなければいけない。

2 枚の絵を重ね合わせて見るとどうなのか気になった。

○事務局： 概成済区間の定義について、概ね計画幅員の 2/3 以上の幅員が確保されている区間、または現に 4 車線以上の車線を有する現道区間となっている。現道は 4 車線確保できているが、外側の歩道をもっと広げる予定であるが現在は確保できていない。もしくは車線幅が狭いなどの状況になっている。

概成済の区間は、都市計画としては最終的に広げるという位置づけになっているので、どのタイミングで、どういう優先順位で着手すべきかというのはあるが、都市計画上は今後整備するという位置づけになっている路線である。

○宇野座長： ということは、概成済区間は事業を継続中ということか。

○事務局： そうである。事業の実施に向けて計画は存続しているということである。

○宇野座長： 今回の見直しの対象としては、ここは含まれるのか。

○事務局： 概成済区間も見直し対象にしたいと考えている。

○宇野座長： 概成済も含まれるということで、議論の前提を確認した。ほかにご質問、ご意見はあるか。

○大庭委員： 資料 3 の現時点でご説明いただいた内容は京都市内の状況についてデータをお示しいただいたが、京都市の周辺市では開発傾向が見られたり、いろいろな特性があるのではないかと。周辺の動向に関することも 1 つあるのではないかと。

○事務局： 京都市内の都市計画道路ではあるが、周辺都市とつながって機能を発揮する路線もある。今回の見直しに当たっては周辺都市との調整も今後必要になってくると思っている。具体的な話に進んでいく中で、周辺都市の整備の意向や見直しに向けた動きは適宜確認していきたい。

○宇野座長： 他にご意見はあるか。ご発言等あれば、最後にまとめて受けさせていただく。

———（事務局から説明）———

議事（３）今後の進め方について

○事務局： 少し私のほうから補足させていただく。過去に２回、都市計画道路網の見直しを実施し、平成１３年には、対象路線を絞り込んで検証し、１０路線を廃止した。平成２３年は、対象路線を広げて大規模に見直しを実施し、４３路線を廃止した。整備率７５％となっているが、実際に整備して整備率が上がったというよりも、大規模な見直しを実施し、分母が減ったので、７５％近くまで上がったという部分がある。そういった状況もあり、前回の見直しから１０年以上経過し、見直しは定期的にやっていかないといけないという意識もあり、今回、３回目の見直しに着手したいと思っている。この近年１０年で新規路線の整備を取り巻く社会情勢が大きく変わっており、アセットマネジメント、長期寿命化修繕計画など、適切な維持管理を重要視する傾向、それから人口減少社会を受けてインフラ維持管理コストの縮減を主眼とした計画、立地適正化計画、そして、道路整備予算の縮小など、本市の新規の道路整備状況は厳しい状況にある。また、未整備の都市計画道路では、建築制限で土地利用の制限が続くことになる。

そういった背景も踏まえて、３回目の見直しに着手したいが、予算がないので整備予定のない都市計画道路をすべて廃止するというマインドにはなりたくないと思っている。厳しい状況にあるが、真に必要な道路を見据えることで、未来の京都人に対して、誇れるような、しっかりとした足跡を残せるような、道路整備を行っていきたい。今回の見直しにおいて、真に必要な道路を厳選し、残った道路については、しっかりと整備を行っていけるよう、建設局と連携して取り組んでいきたいと思っている。

○事務局： 資料の説明は以上になるが、事務局では、色々悩んでいるところがあり、特に悩んでいること４点について、挙げさせていただく。まず、１つ目に、「必要性の検証に当たりどのような視点に重点を置くべきか」、２つ目は、「都市計画道路の整備優先度の検討に当たり、どのような視点が必要となるか」、３つ目は、「都市計画道路の整備の実現困難性についてどのような視点が必要となるか」、４つ目は、「財政状況をはじめとする整備体力を踏まえた整備優先度及び整備水準をどのように設定するべきか」の４点で、この４点以外についても幅広いご意見をいただきたい。

○宇野座長： それでは、これからの時間は、委員の先生方からご意見をいただきたい。

事務局が悩んでいるこの４点は難しい課題がたくさん入っている。特に４番目の問いをどう考えるかは私も頭の中が整理できていない。１回目なので、今日の段階でまとめるというよりは、委員から物の見方や評価の考え方、考慮すべき要因等を挙げていただき、事務局で揉んでいただいて２回目につなげていきたい。何かご発言はあるか。

○大庭委員： 財政状況を踏まえるということは、今回の一番重要なテーマであり必要はあると思うが、その際に、道路の整備費について、コストを下げることを考える必要があると思う。整備に当たって、何にコストをかけているのかということとを共有したいので、情報をいただきたい。

これまでに 2 回見直しをされているが、路線ごとに、その当時の評価基準に従って判断されているのか。今回の見直しに当たって 10 年前までの評価と、この 10 年でいろいろな変化があった中で、さらに加味する条件や基準があると思うが、そのあたりの整合性を取ったほうがよいと思う。10 年前までの見直しにおいて、路線ごとに見直されたのか、どんな基準で見直されたのかを説明いただきたい。

○事務局： 整備コストについて、一番は用地の確保である。下げるというのは私どもの努力では難しい。現在の傾向としても土地価格は上がっている。どちらかと言えば増加する見込みである。それに対して道路整備の予算が増えていかない。また、労務単価、資材コストも上昇傾向である。コストを下げることに关しては、現状としては難しい。

○大庭委員： そういう意味では用地の取得困難性が考慮されてくる部分になると思った。

○事務局： 平成 23 年の見直しのときは見直し指針を策定して見直しを行った。大きくは、市域全体に关系する道路であるかどうか。4 車線以上の幹線道路であるかというところをまず振り分け、市域全体に係る路線については、大きく市街地形成機能、交通機能、地域活性化機能を評価している。

市街地形成機能についての指標は、例えば都市構造の主軸を形成し、適正なまちづくりの形成を支援するかどうかを評価している。

交通機能であれば、3 点あるが、例えば現道または並行路線の混雑を緩和するかどうかを評価している。

地域活性化機能としては、例えば市外からの来訪者を市内の公共交通機関に誘導するルートなのかどうかを評価している。

こういった指標によって、まずは市域全体に係る必要性を評価している。

次に、市域全体の路線ではない生活圏域の路線、つまり補助幹線道路については、市街地形成機能、交通機能、環境・防災空間機能を評価している。

市街地形成機能としては、例えば地域振興の視点から中心商業・業務地区、商業・業務地区、工業地区、らくなん進都に位置するかどうかを評価している。

交通機能としては、例えば鉄道駅やバスターミナルへのアクセスを改善するとともに、地域の公共交通の運行を支援するかどうか、また、道路のバリアフリー化の推進、自転車の走行環境など歩行者・自転車のための良好な通行環境に資するかどうかを評価している。

環境・防災空間機能としては、沿道の良好な景観や環境の創出、都市に必要なインフラ施設を収容するか、また、災害時に緊急車両の通行ルートとなるか、

火災時に延焼を遮断する防災のための空間として機能するかどうかを評価している。

こういった項目について、さらに細かい指標を立てて評価して、最後は総合評価という形で存続・廃止を決めている。

○事務局：路線ごとにカルテを作り、そういった客観的な状況と、あとはそれ以外ということで、総合的に判断して評価を行い、廃止・存続を決めた。

○大庭委員：路線ごとにそのような評価をされているということならば、この評価が10年たっても同じように評価されているのかが大事だと思う。

また、この10年の間で新しい環境変化、状況変化、あるいは立地適正化などの京都市の取組の中で新たに追加すべきことを考慮して、さらなる総合評価をしていく必要があると思った。

○宇野座長：今ご発言いただいたことは、必要性の検証に当たりどのような視点に重点を置くべきかというところで、幹線道路と補助幹線道路とでは期待される役割は違うので、それをそれぞれ適切に評価できるような視点を盛り込んでおくことは必要だと思う。

近年、いろいろな形で災害が起きて、それによって市民の生活にも支障が生じる場面が多く見聞きされている。そういう観点からも、防災・減災という観点は重要である。

また、バリアフリーという話もあったが、高齢化という点も十分考慮していく必要がある。

交通安全面ではどうなのか。現道があって、十分に改良が進んでいなくて歩道が狭い。それによって事故が発生している場所があるならば、生活の安全性という点も考慮すべきである。

基本は前回のものを下敷きにしながら、この間の環境変化、今後の人口の推移、その他の変化を想定しながら指標の視点を見直ししていく考えはあると思う。

○坂西委員：P.25の今回の見直し対象を見ると、未着手区間が南側と北側に多く集まっていると見えるが、見直しで廃止を検討されるという場合に、周辺の人口動態について、京都市でも人口が大きく減っているところや増えているところがあると思うし、周辺の状況がどうなのかといった地区の路線周辺の特性、また、当然道路なので出発地と到着地があると思うので、その道路が仮に着手しないといった場合にどういう影響があるのかといったところをどう考えるか。費用面と着手した場合の便益を考えられると思うが、費用対効果は考えているのか。前回の指標についてはまた詳しく見たいと思うが、この辺について教えていただきたい。

○宇野座長：1つは、京都市内内のトリップと内外のトリップ、外外のトリップというのは通過交通なので、できれば京都市内の一般道を通ってほしくないわけだが、

内内とか内外、周辺の隣接地との行き来は京都市にとってもメリットがある話だと思う。そういうものをどう考慮していくかというご意見だと思う。

前回のものを下敷きにしてということもあるので、次回には、前回のカルテなどを拝見した上で議論したい。

坂西委員からのご発言、ご質問にお答えがあればお願いしたい。

○事務局：一般的に費用対効果という事業の再評価のときのB/Cとか、走行時間の短縮、燃料の削減、そういったものでB/Cを出して事業着手時や再評価時に用いるが、そういったものを今回の都市計画道路の存続・廃止の検討に当てはめるのは難しいと考えている。必要性をどのように積み上げていき、それを評価していくかを今回悩んでいるところである。どういった効果を打ち出して存続・廃止の判断をしていけるか考えているところである。先生方のご意見を伺いたい。

○事務局：京都市は見直しが3回目ということで、2回目は、いろいろな視点で、街区形成や交通機能などの部分で必要性を評価して一部路線を廃止した。また10年経って今回見直しをするのだが、同じ視点・評価方法で行くとまたかなりの路線が存続し、今の財政体力からいくと整備に100年、200年、300年かかるという状況になる。B/Cを用いるとしても、土地の制限をかけ続けて、それに対して個人が土地を有効活用できない。あるいはまちづくりに支障を及ぼすということで、それによる損失もある。

そういった観点を見据えて、どこまで整備するかというのはあるが、今回はどれを切るかではなく、「どれを残すのか」「残すものはどれか」そういった観点で見ていただきたい。

○宇野座長：一番の厳しい制約条件は財政状況だと思う。2回目の見直しも厳しい評価をされていると思うが、さらにそれよりも道路に使える予算が減ってきているということなので、かなり厳しい目を見て、真に必要なものをどう残すか、その考え方を組み立てていかなければいけない。どういうものを残すべきかという観点での議論が必要である。

実現困難性、土地の買収に係る費用が膨大であるという話もあった。そうなってくると、既に道路として存在していて、プラスアルファ用地買収すれば済む話と、全部買わなければいけない状況とでかなり評価が変わってくる気がする。限られた予算の中でも効果が出やすいものと出にくいものが出てくる気がする。そういうことも考えなければいけない。

一方、路線単位という話があったが、京都市の中でも地区ごとに状況が違うと思う。区単位がいいのか、さらにもう少し細分化して見ないと、左京区、北区は非常に大きいので、エリアごとに分けたときに道路密度を見てどうなのか。著しく他のエリアに比べて整備が進んでいないところは底上げをするという公平性という観点も必要である。矛盾するが、メリハリと公平性の観点も

検討の段階では入れてみる必要があると思う。

○大庭委員： 整備まで 300 年という話があったが、今回の見直しではどれぐらいのスピードを求めようとしているのか。それが投入できる財政規模になるだろうし、絞らなければいけない路線も概ね見えてくると思う。

○事務局： 京都市は確かに厳しい財政状況にあるが、政策枠という形で、今の建設局の予算とは別枠で予算を確保できる仕組みもある。そこも加味しながらになるので、何年ぐらいというのは難しいが、残った路線について我々は連携しながら血眼で整備を進めていくといったことで取り組んでいきたい。具体的な年数はなかなか答えられない。

○事務局： 期間を何年までと決めるというやり方と、今後人口減少、交通量が将来的に減っていく中で、道路整備としてどこまでの水準を目指していくのかという指標、言い換えると最低限のレベルでの整備水準を定めて、それが結果的に現実的な期間を含めたゴール地点になるのではないかと考えている。

○宇野座長： 難しい話であるが、どれぐらいの総枠で考えるか。いくつかのパターンがあると思う。別財源から活用することも政策的に可能ということであれば、最後は政治判断というか、政策の判断ということになると思う。

例えば、A 案、B 案、C 案、それぞれ使える枠がちょっとずつ大きくなるという形で、評価は評価でやって、評価の中で優先順位をつけていったときに、どこの範囲まで整備するかというのは政策の判断で決めることになると思う。

とは言え、概ねどれぐらいで総額をまずは考えるかという参考の数字があるほうが、私たち土木系の計画をやっている人間にはわかりやすい。制約条件で大枠を縛って、その中でどこまで泳げるかという考え方をするので、参考的な情報を教えていただきたい。次回以降ご検討いただきたい。

○大庭委員： 立地適正化計画に関わる指定状況と今回の道路の状況はぜひオーバーレイしていただいて、特性なども拝見したい。

○事務局： 私どもも重要だと思っている。今後、各路線の状況を示した調書を作成する。調書の中でしっかり情報として示したい。全市を俯瞰的に見えるようなものも合わせて作っていききたい。

○宇野座長： 前回の見直しで、かなり厳しめでご覧になって、今残っている路線はかなり必要性があるのだろうと思う。とは言え、実際にできることは限られている。

そういうものを検討するに当たって、まず都市計画道路自体の現状、現道の有無、現道があるとするならばどういう状況の道路なのか、計画が実現されればどんな道路になるのか、都市計画の決定理由等を分類いただき、対象路線 96 km がどんなグループに分けられるのかを見ておきたい。大雑把に言えば、生活道路的な補助幹線がどれぐらいあり、幹線道路はどれぐらいあり、そのうち現道がある・なしがどうなっているのか見たい。

○事務局： 先ほど先生から提案があったエリア別の資料を作成したい。

○大庭委員： 既に事業中の区間は、未着手区間ができることを前提の上で事業が行われている区間があるならば、それも条件の 1 つに入るような気もするが特になのか。既に事業中であれば事業を進めていくしかないと思うが、事業の着手に当たっては何か周辺のまだ着手できていないものが今後できることを想定して先行的に事業が進めているのであれば、せっかく事業を進めているのに効果が発現できないことになりかねない。

P. 25 を見ると、南の伏見区に事業中のものが集中しているところがある。集中している区間のエリア内だけの話であればよいが、周辺に赤い未着手区間がつながっているので、ネットワークとして考えなければいけないものがあれば、そこも考慮する必要があるのではないかな。

○事務局： P. 25 で南側、伏見区で緑線事業中路線が集中しているエリアは区画整理事業で面整備をしているところであり、区画整理のエリア内で事業としては一定完了する。

順に都市計画道路を整備しているところであり、できれば続けてネットワークとして完成させる方がいいところもあるので、そういった道路は今後、各路線を見ていく中で、続きの部分ができればネットワークとして完成するといったことを改めてご説明させていただきたい。

○宇野座長： 区画整理が進まないから道路の整備が進まないというところはあるのか。

○事務局： 京都市内で都市計画道路の整備を伴う区画整理を行っているのは緑線の事業中路線がかたまっている伏見西部エリアのみである。

○坂西委員： 残す路線はどれかという話であったが、一連の指標で評価できるというよりも、ケースごとに、ここはこの評価が重要だとか、状況によって違いがあるように思う。指標を作るというのももちろん有効だと思うが、何が重要なので残すのか、必要性が高いところを特に強調して示していただけるとわかりやすい。

○宇野座長： 例として、幹線道路と補助幹線道路では役割が違うので、これを同列に評価できるかというのは難しい。どちらを取るかというときに、どういう視点で判断するかということも必要だと思う。

一旦評価は横並びで同じように共通の指標で評価をしながらも、最後どういう路線の優先順位を上げるか下げるかというのは個別の事情やそのときの京都市としての政策の方向性を加味して決めるのだと思う。

○事務局： 進め方として、先に指標を決めてから個別路線を検証することを考えていた。個別路線の状況を見ながらどういった指標をつくっていけばいいのか検討が進められるように次回以降お示ししたい。

○宇野座長： 実現困難性という話で、都市計画道路になれば地元でもある程度そういう計画があるということはお存じだと思うが、地元合意が難しいとか、可能性があるとか、主観的な評価にしかならないと思うが、そういうところで計画が進ま

ないということはあるのか。

○事務局：都市計画道路については、ほぼ市街地の中で整備することになるので、地域住民、特に買収される方の合意形成は非常に大変である。

○宇野座長：逆に言えば、それはどこの路線でも差がないということか。

○事務局：そうである。どこも生活されている方は立ち退きという形になるので、合意形成には時間がかかる状況である。

○宇野座長：その一方で、都市内や都市近郊における空家問題という話もある。居住の実態がない住居も増えてきている。そのあたりも考慮すべきところになってくるかもしれない。とは言え、個人の財産なので、無理やりというわけにはいかない。

都市計画の決定をしてからかなり時間がたっているので、その間に整備が進んで、個人の住宅はともかくとして、公的な施設や支障物件、鉄道の高架橋の橋脚が立っているとか、そういうものもあると思う。道路を整備するに当たって物理的な支障になるようなものはあるのか。

○事務局：第1回見直しのときに公共施設に当たっているものは一定廃止したが、対象は補助幹線道路としていたので、幹線道路では、例えば中学校のど真ん中を通っているなど、公的施設とかぶっている路線が残っている。困難性として、どういったものがあるかは、今後、具体的に説明したい。

○宇野座長：ほかにご発言はあるか。特によろしいか。

今回は何かとりまとめができるという話ではないが、事務局からご提示いただいた4つの問題点、必要性の検討に当たりどのような視点に重点を置くべきか、都市計画道路の整備優先度の検討に当たりどのような視点が必要となるか、都市計画道路の実現困難性についてどういう視点が必要か、財政状況をはじめとする整備体力を踏まえた整備優先度、整備水準をどのように設定すべきかということについて、今思いつく限りではあるが、委員の先生方からご意見をいただいた。

前回の見直しが参考になると思うので、その資料を見せていただき、京都市としてのマスタープラン、土地利用の関係と都市計画道路の関係性がどうなっているかというあたりも確認させていただきながら、4つの問いにできるだけ応えるような議論を次回に継続したい。よろしくお願いします。

特にご発言がなければ事務局にお返しする。

ありがとうございました。

4 閉会

以上