

京都市右京区における住民参加型による幹線道路ネットワーク計画の策定について

A Study on Residents Consensus in Trunk Roadnetwork Planning at Ukyo-ku Kyoto City

土井 勉*、蟲明眞一郎**、片山博昭***

By Tsutomu Doi, Shinichiro Mushiaki, Hiroaki Katayama

1 はじめに

近年、利用者の視点の重視、地域の活性化あるいは持続可能な都市づくりという視点から公園や河川、交通施設整備のあり方として住民参加型の取組が進められている¹⁾。地区交通道路²⁾をはじめ幹線道路整備³⁾にあたっては住民参加型で取り組まれている報告もなされている。しかし、幹線道路ネットワーク計画策定段階における取組の事例はまだ少なく、住民参加についても困難な領域とされている⁴⁾。本研究では住民参加型で計画策定を行った「京都市右京区基本計画」において取り組んだ幹線道路ネットワーク計画の策定プロセスとその成果について報告するものである。

2 幹線道路計画と住民参加

道路整備の受益内容は自動車利用者、歩行者、沿道住民など立場によって異なる。例えば自動車利用の快適性向上や時間短縮の利益が生じる一方で、沿道においては騒音・振動など生活環境への不利益が発生する。地区内の区画道路の場合、通過交通も少なく、こうした利益・不利益を同じ地区の人々が受けることになり、住民参加型の取組を手がけるきっかけが生まれやすい。

しかし、幹線道路では自動車利用者の受益は不特定多数となる一方で、地元住民側では事業時の立ち退き、沿道環境の悪化など不利益が集中することになる。このため住民の立場により利害の対立が生じ

表-1 幹線道路レベルにおける住民参加の段階

(参考文献4をもとに著者作成)

①交通政策段階での参加
②ネットワーク策定段階での参加
③路線選定段階での参加
④デザイン段階での参加
⑤施設完成供用後の参加

：今回の検討範囲

る幹線道路計画策定や事業化については地元から反対運動が生じることが往々にしてあった。幹線道路計画策定については、住民参加型の取組が行われつつあるとはいうものの、多くは「公共の利益」の優先を念頭に行政並びに専門家の手に委ねられて来た。

こうした広域・幹線道路レベルの計画策定段階における住民参加について、文献4にもとづき整理したものが表-1である。ここで②の幹線道路ネットワーク策定段階では交通量の予測や社会・経済への影響分析が必要であり、一般的な意味での住民参加はそぐわないと指摘されている。また③の路線選定段階で、公共側と地元の利害が対立しやすく、議論の歯車を噛み合わせるためには②の段階における「道路の必要性」について十分な説得性を持つことが必要であると述べられている。

それに対して、京都市右京区の基本計画策定において交通問題が最重要課題であることが明らかになったため、表-1における②の幹線道路ネットワーク計画策定段階を中心に①の交通政策や③の路線選定などの段階を対象として、住民参加型による計画策定に取り組んだことが本計画の特徴である。

3 右京区基本計画

京都市右京区は京都市の西部に位置し、表-2に示すように人口約20万人、製造業出荷額8,977億円(1999年)で市内の区の中でも最も出荷額が大きく産業が

キーワード：住民参加、基本計画、幹線道路ネットワーク計画

*正会員、工博、(財)千里国際情報事業財団(豊中市新千里東町1-4-2 TEL: 06-6873-2008、FAX: 06-6873-2009)

** (社) システム科学研究所(京都市中京区新町通四条上ル小槌町428 TEL: 075-221-3022 FAX: 075-231-4404)

***京都市建設局水と緑環境部緑地管理課(京都市中京区河原町御池 TEL: 075-222-3586 FAX: 075-212-8704)

表-2 京都市右京区の現況

項 目	実 数	市全体に対する 区のシェア 単位%(区の順位)
人 口(1995年)	197,600人	13.5(2)
製造業出荷額(1999年)	8,977億円	35.4(1)
国宝重要文化財数	425	25(1)

盛んな地域である。また嵯峨野など観光地を含み国宝・文化財などが多数集積している地域でもある。

行政的位置づけとして右京区は他の指定市における区と同じく区役所が市の行政窓口であるが、建設局や都市計画局などは市役所本庁に存在しており、東京都における特別区と組織・権限は異なっている。

(1) 右京区基本計画

京都市では「京都市基本構想」に基づき、市としての基本計画を策定するとともに、1998 年秋以降にローカルプランとして 11 行政区において各区別基本計画の策定を住民参加型で実施することになった。なお、各区別基本計画策定を推進するため、これまでは無かった土木・建築など技術系係長級職員が各区役所に配置されることになった。

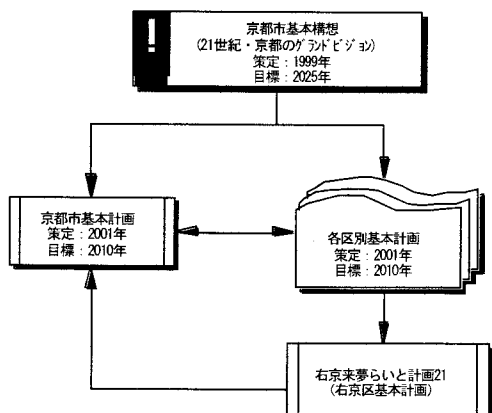


図-1 右京区基本計画の位置づけ

(2) 右京区基本計画策定プロセス

基本計画策定のための組織として表-3 に示すように 22 名の策定委員と、必要に応じて住民や専門家をオブザーバーとして参加の依頼を行った。地元代表者は自治連合会、社会福祉協議会など地域活動を中心的に担っている人々である。区役所は事務局を担当し、必要な場合市の関係部局との調整窓口を果たしたが、実質的な計画内容の設定や議論の進め方については策定委員が中心になって検討を進めた。

基本計画策定については表-4 に示すように約2年間に各委員全員が集まる懇談会を7回、区民に対して計画に対する意見を交わすことを目的としたシンポジウムを2回、具体的な計画課題に対して設置された小委員会が合計27回、この他にも基本計画に対する提案公募や「市民しんぶん」等を活用して逐次検討内容などについて開示を行った。

表-3 右京区基本計画策定委

基本計画 策定委員	顧問	2
	学識経験者	3
	地元代表者	17
オブザーバー		14
京都市	右京区役所	企画総務課 地域振興課
	関係各局	必要に応じて 参加要請

表-4 基本計画策定プロセス

(1998 年 9 月～2000 年 11 月)

会議名称	開催回数
1.基本計画策定懇談会	7
2.区民まちづくりシンポジウム	2
3.福祉のまちづくり検討小委員会	9
4.まちと暮らしの文化小委員会	7
5.住環境・都市基盤整備小委員会	11

(3) 右京区における交通問題

基本計画策定懇談会や区民まちづくりシンポジウムの機会を活用して、区民の考える右京区基本計画に関する課題についてワークショップ方式を用いて整理を行った。そこで繰り返し出された右京区のまちづくりの問題点は、区内を南北方向及び東西方向に結ぶ幹線道路の不足や、幹線道路がないことによって生じる主要交差点における交通渋滞、生活道路への通過交通の進入などである。実際に図-2 に示す

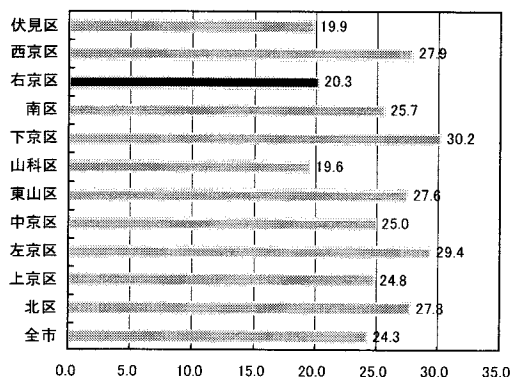


図-2 市街化区域面積に対する道路面積率 (m/m²)

(1995 年:京都市統計書より)

表-5 右京区における都市基盤の問題

幹線道路	南北方向の幹線道路がない 東西方向の幹線道路が乏しい
都市計画道路	延伸困難なルート の扱い ルート 変更が必要な路線 風致保全上廃止が望ましい路線がある
混雑交差点	特定交差点における交通渋滞の頻発
山陰本線との交差 生活道路	高架化によるボトルネックの解消 生活空間に通過交通の進入 道路狭く防災上危険な箇所がある 安全な散策道路の必要性 河川堤防の散策道路化の必要性 ミニ開発による細街路
公共交通 公園	地下鉄東西線をできるだけ西部へ延伸 学区に公園がない 避難所としての公園整備

重点項目として何度も指摘された項目

ように右京区の道路整備は他の区に比べると低い水準にある。

こうした問題点の指摘を整理したものが表-5 に示す右京区の都市基盤整備に関する問題である。

この問題に取り組むため、基本計画策定委員 10 名とオブザーバー、事務局としての区役所によって構成される住環境・都市基盤整備小委員会が設置され、ここで計画案について精力的に議論されることになった。

4. 右京区の幹線道路ネットワーク計画

(1) 小委員会における検討プロセス

住環境・都市基盤整備小委員会における幹線道路ネットワーク計画は図-3 に示すプロセスで検討を行った。ここで特に重視した点は、次の点である。

- ① 現状の交通問題発生箇所の具体的な抽出を住民主体で行い、問題の所在を認識する。
- ② 交通機能以外の道路機能について共通認識を得る。
- ③ 個別の交通問題を取り上げる前に、先ず大きな交通の流れを認識し、これの捌き方を議論する。
- ④ 幹線道路と補助幹線道路、区画道路の機能分担について認識する。
- ⑤ 現状の道路で、幹線道路機能を分担している道路を確認し、幹線道路機能の不足を認識する。
- ⑥ 幹線道路ネットワーク計画策定を検討する範囲を明確する。南北方向の幹線道路については、既に整備が進行中の葛野大路及び国道 162 号(天神川通)以西を今回の検討対象とする。

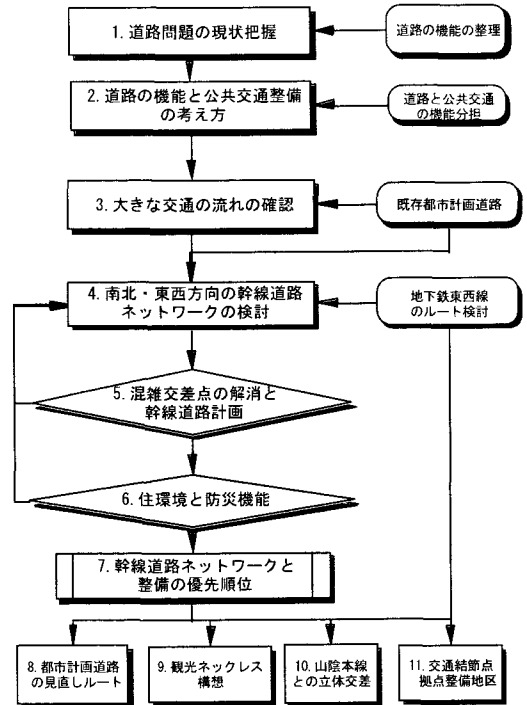


図-3 幹線道路ネットワーク計画検討プロセス

- ⑦ 地下鉄東西線（二条駅以西への延伸）計画を可能な限り西へ延伸すること。京福電鉄との交差点については交通結節点としての整備を行う。
- ⑧ 東西方向の幹線道路では地下鉄二条駅から西への延伸ルートとなる御池通を中心に考える。
- ⑨ 幹線道路ネットワーク形成により現在の主要交差点の渋滞解消や、防災上の問題地区の減少につながる。
- ⑩ 必要となる幹線道路の路線については具体的に導入可能空間の検討を行う。
- ⑪ この③から⑩までの議論をフィードバックし、計画の熟度を高める。
- ⑫ 幹線道路として必要な路線については計画の実現方策について議論する。
- ⑬ 検討内容を可能な限り区民に伝えとともに、意見を集める。

(2) 幹線道路ネットワーク計画の概要

こうした視点から右京区に必要とされる幹線道路機能を検討すると、結果的に既に都市計画決定はしているものの未整備な都市計画道路（大半が 1939 年に計画決定）の路線と重なるものが多いこと

がわかった。

南北方向の幹線道路では、6 路線の未整備都市計画道路があるが、この中で検討プロセスの視点に加えて、路線の配置、東西方向の道路との関係、計画幅員などから 3 路線を必要な幹線道路とした。

東西方向の幹線道路については既存の丸太町通、三条通、四条通に加えて未整備都市計画道路 5 路線がある。この中で地下鉄東西線のルートになる予定の御池通を軸にもう 1 路線を整備の必要な幹線道路とした。

都市計画事業以外で整備された道路についても幹線道路機能を分担できるものがあり、これらの道路と都市計画道路を有機的に結合することにより、幹線道路と位置づけることとした。

地下鉄東西線西進計画については、複数の代替案が市で検討されていた。これに対して、本検討を通して区の意見をまとめて提示し市の計画案を固める一助となった。同時に京福電鉄嵐山線との交差部は交通結節点として拠点整備を行う計画とした。

また右京区を代表する景観地区（一部は歴史的風土特別保存地区）における幅員 8m の都市計画道路の見直し、京福電鉄の軌道部における都市計画道路との併用区間の見直しなど、未整備の都市計画道路の見直しを行うことも計画に位置づけた。

さらに未整備都市計画道路の整備については、事業に協力した人々が立ち退きを余儀なくされ、地域における生活の継続が困難になる用地買収方式ではなく、例えば土地区画整理事業や沿道整備型街路事業など面的整備によることも計画の中に盛り込んだ。

さらに、こうした検討プロセスを通して計画の進行管理や、今後の計画内容の見直しなどに対応すべく、まちづくりに関する自由な議論を行う場として区民・区役所などで構成される「右京まちづくり円卓会議」を設置することになった。

5. まとめ

幹線道路ネットワーク計画を区の基本計画策定プロセスにおいて住民参加型によってとりまとめることができた。本来住民参加型にはそぐわないと考えられるネットワーク策定段階においても、今回のプロセスを通して議論が進むことが確認できた。

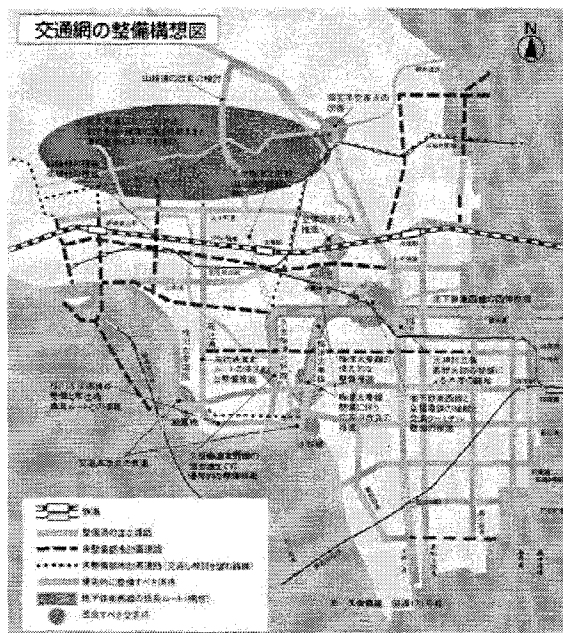


図-4 京都市右京区：幹線道路ネットワーク計画

通常の計画策定プロセスと住民参加によって議論の内容で異なると考えられたことに、交通の大きな流れが理解されると、元々土地勘が十分にあるので、特にゾーニングなどを意識することなく幹線道路の配置や機能の認識が一気に進んだことがある。また、住民参加によって計画策定だけでなく、計画の具体的な事業化や整備手法も繰り返し意見が出され、こうした議論も避けて通れないことがわかった。

実際に、本計画にもとづき地下鉄東西線延伸計画と関係して交通結節点とした（仮）天神川駅周辺地区において御池通の事業化が進められことになった。計画対象地域の住民からも基本計画の内容について賛同が得られ、地元組織も誕生し、市とパートナーシップを組み事業化に向けた取組が行われつつある。

参考文献

- 1) 太田勝敏編著：「新しい交通まちづくりの思想・コミュニティからのアプローチ」, 鹿島出版会, 1998.
- 2) 久保田尚, 高橋洋二, 松原悟朗, 岩崎正久, 尾座元俊二：地区交通計画の策定における市民参加の役割に関する研究—鎌倉市の古都地域を対象として, 日本都市計画学会学術論文, No.31, pp.415-420, 1996.
- 3) 横浜市青葉区恩元線：www.city.yokohama.jp/me/aoba/onmoto/1syoul.html
- 4) 前掲 1)：pp188～194.