

「京のみち」クルマから人へ

—歩いて楽しいまちなか戦略—

(四条通歩道拡幅プロジェクト)

「歩くまち・京都」を考える会

## 執筆者一覧（50音順）

- 岩木 淳（京都市 建設局 道路建設部 道路環境整備課）  
大岸 將志（京都市 都市計画局 歩くまち京都推進室）  
太田 圭祐（立命館大学大学院生）  
榎本 慎也（中央復建コンサルタント株式会社 計画系部門）  
佐伯 康介（京都市 交通政策監）  
篠田 翔吾（京都市 都市計画局 歩くまち京都推進室）  
白水 靖郎（中央復建コンサルタント株式会社 経営企画本部）  
高橋 宏史（中央復建コンサルタント株式会社 計画系部門）  
塚口 博司（立命館大学工学部 特任教授）  
中矢 昌希（中央復建コンサルタント株式会社 計画系部門）  
永田 盛士（京都市 建設局 道路建設部 道路環境整備課）  
林 哲生（中央復建コンサルタント株式会社 計画系部門）  
東 徹（一般社団法人システム科学研究所 調査研究部）  
藤善 隆次（中央復建コンサルタント株式会社 計画系部門）  
森藤 淳（京都市 都市計画局 歩くまち京都推進室）  
山口 勝広（京都市 都市計画局 歩くまち京都推進室）  
山田 忠史（京都大学 経営管理大学院 教授（兼 大学院工学研究科 教授））  
和田 翔（中央復建コンサルタント株式会社 計画系部門）

※ 京都市職員については、平成28年度時点における所属を記載

まえがき .....	1
1 章 四条通歩道拡幅プロジェクトの背景.....	2
1.1 はじめに.....	2
(1) 京都市の交通事業の概要 .....	2
(2) 京都市の都市構造 .....	3
1.2 「歩くまち・京都」の取り組み .....	5
(1) 京都市の市営交通 .....	5
(2) 京都市の交通政策 .....	6
(3) 総合交通戦略の策定.....	7
(4) ロードプライシング .....	11
(5) 自転車政策 .....	11
(6) 駐車政策 .....	13
(7) 「歩くまち・京都」憲章 .....	13
(8) 「スローライフ京都」推進会議.....	15
1.3 四条通歩道拡幅プロジェクトについて .....	16
(1) 社会実験まで.....	16
(2) 検討体制 .....	18
(3) 京都府警との協議経過 .....	19
2 章 街路空間再配分の基本的考え方.....	22
2.1 はじめに.....	22
2.2 街路の機能分類.....	23
(1) 対象街路 .....	23
(2) 街路の機能分類結果.....	25
2.3 空間占有状況からみた問題街路抽出.....	26
(1) オキュパンシー指標.....	26
(2) オキュパンシー指標による利用実態把握 .....	27
(3) 街路機能分類別にみた問題街路.....	28
(4) まとめ.....	29
3 章 トランジットモールを念頭においた交通社会実験.....	32
3.1 はじめに.....	32
3.2 目指すべきまちづくりの姿と交通社会実験の位置づけ.....	33
(1) 歴史的都心地区が目指す将来のまちづくりの姿.....	33
(2) 「歩いて楽しいまちなか戦略」交通社会実験の進め方 .....	33
3.3 交通社会実験の実施計画 .....	36
(1) 交通社会実験の目的.....	36
(2) 交通社会実験メニューとスケジュール.....	36
3.4 交通社会実験の実施内容 .....	39
(1) 通過交通の抑制 .....	39
(2) ゆとりある歩道の実現 .....	40
(3) 歩行者と自転車の共存 .....	43
(4) より便利なバスサービスの実現.....	44
(5) 共同荷さばき場の設置 .....	45
(6) 快適に来訪できる方策の実現 .....	46
(7) 広報・周知 .....	46
(8) 社会実験時の安全対策 .....	49
3.5 交通社会実験の実施状況 .....	51

(1)	歩行環境の改善（四条通） .....	51
(2)	歩行環境の改善（細街路） .....	52
(3)	歩行者と自転車の共存 .....	53
(4)	より便利なバスサービスの実現 .....	53
(5)	共同荷さばき場の設置 .....	54
(6)	社会実験時のまちの演出 .....	54
3.6	交通社会実験の分析・評価 .....	56
(1)	通過交通の抑制 .....	56
(2)	ゆとりある歩道の実現 .....	61
(3)	歩行者と自転車の共存 .....	65
(4)	より便利なバスサービスの実現 .....	67
3.7	おわりに .....	68
4 章	四条通における街路空間再配分と周辺地域の交通対策 .....	70
4.1	はじめに .....	70
4.2	四条通歩道拡幅事業 .....	71
(1)	整備方針 .....	71
(2)	整備区間 .....	71
(3)	整備内容 .....	72
(4)	歩道拡幅事業の効果を促進するための取組 .....	75
4.3	歴史的都心地区を中心とした面的な交通施策 .....	78
(1)	歴史的都心地区の課題 .....	78
(2)	「歩いて楽しいまちなかゾーン」の整備 .....	79
(3)	タクシー利用の適正化 .....	83
4.4	交通問題プロジェクトミーティングでの取組み .....	84
4.5	おわりに .....	84
5 章	京都市中心部における物流整序化の取り組み .....	86
5.1	はじめに .....	86
5.2	プラットフォーム .....	87
5.3	主な取組み .....	88
(1)	路外共同荷捌き場 .....	88
(2)	共同配送 .....	90
(3)	その他 .....	92
5.4	おわりに ―取組みの方向性と現在の展開― .....	92
6 章	四条通歩道拡幅事業における工事期間中の交通混雑とその対策 .....	96
6.1	はじめに .....	96
6.2	工事期間中の交通状況 .....	97
(1)	工事の概要 .....	97
(2)	工事開始からテラス型バス停運用開始までの交通状況 .....	97
6.3	交通渋滞の発生要因 .....	99
(1)	計画時の想定 .....	99
(2)	渋滞の悪化要因 .....	101
6.4	交通渋滞への対策 .....	102
(1)	マイカーの流入抑制 .....	102
6.5	現在の交通状況 .....	105
6.6	おわりに .....	106
7 章	四条通歩道拡幅プロジェクト完成後の状況 .....	107



7.1	はじめに.....	107
7.2	評価の視点.....	107
7.3	事業後の状況.....	108
(1)	歩行者交通.....	108
(2)	公共交通.....	113
(3)	自動車交通.....	115
(4)	自転車交通.....	118
(5)	まち.....	120
7.4	広域的認知状況および評価.....	123
(1)	本節のねらい.....	123
(2)	調査結果.....	124
(3)	まとめ.....	127
7.5	おわりに.....	128
8章	まちなか戦略の評価と今後の課題.....	130
(1)	四条通.....	130
(2)	細街路.....	132
(3)	まちづくり.....	134
	あとがき.....	136

## まえがき

四条通歩道拡幅事業は、平成 27 年 10 月に完成した。具体的検討に入ってから 10 年余の歳月が流れた。この間には、紆余曲折があり、ようやく工事が終了したという想いを禁じ得ない。

四条通歩道拡幅プロジェクトは四条通の歩道拡幅を中心としているが、周辺地区の細街路も含めた、歴史的都心地区と称される地区全体における交通まちづくりである。バイパス道路の整備などの新たな道路整備を行わずに、大都市都心部の幹線道路の歩道を拡幅整備した事例であり、全国的に見ても前例がないユニークな事業である。京都市が当該事業に関して、土木学会技術賞、日本都市計画学会石川奨励賞、国際交通安全学会賞、ならびに全国街路事業コンクール会長賞を受賞していることは誠に喜ばしいことである。

長期間を要したとは言え、事業は成功裏に完成に至ったが、その要因をいくつか挙げる事ができる。まず、「歩くまち・京都」というコンセプトが普遍性を有している品格の高い理念であり、歴史と文化の都市、京都に相応しいものである。このコンセプトの下で、多様な関係者が実に辛抱強く議論を重ねてきたこと、そしてその間、京都市の姿勢がぶれなかったことも非常に重要である。

もっとも、「完成した」と記したが、これは必ずしも適切ではないとも言える。すなわち、四条通歩道拡幅事業の当初の大きな目標は、四条通のトランジットモール化であった。トランジットモール化には至っておらず、それを実現するための周辺街路における交通改善も十分ではない。このように、四条通歩道拡幅事業を核とする本プロジェクトにはまだまだ伸び代があり、発展途上であると考えられる。

発展途上であるとは言え、多くの関係者に御協力いただき今日を迎えた歩道拡幅事業は、その過程で種々の得難い経験をすることとなった。その経験は、四条通歩道拡幅プロジェクトの今後の展開の基礎となるだけでなく、他都市において当該事業と類似した事業を行う上で役立つものと考えられる。有用な経験をしたプロジェクトであっても、それを記録として残しておかないと、忘れ去られることになる場合が多い。そこで、当該プロジェクトの経緯をできるだけ正確に、そして詳しく文書として記録しておくことが重要であると思われた。このような意識を持つ関係者有志が『「歩くまち・京都」を考える会』を設置し、本小冊子を作成することとなった。

この小冊子を作成するにあたり、主としてどのような読者を対象とするかについて議論した。すなわち、できるだけ多くの方に読んでいただくために、歩行者空間整備に関心を持っておられる方を対象とする啓蒙書、あるいは、実務者や若手研究者のための専門性の高い書物、のいずれに重点を置くかである。両者を同時に満たすことはかなり困難である。そこで、本冊子の目的が第一にプロジェクトの経緯を記録に残すことであるため、やや後者の視点に重点を置いたものとした。この冊子が、今後の歩行者空間整備に少しでも役立つならば、執筆者グループとして、これに優る喜びはない。

# 1章 四条通歩道拡幅プロジェクトの背景

京都市における交通まちづくりは京都市基本計画（2000年）に交通政策の基本理念として「歩くまち・京都」が掲げられたことに端を発し、2010年には「歩くまち・京都」憲章と「歩くまち・京都」総合交通戦略が策定され、2017年現在も様々な施策に取り組まれているところである。

四条通歩道拡幅プロジェクトは、「歩くまち・京都」総合交通戦略のシンボルプロジェクトとして推進されたものであり、本章ではトランジットモール化社会実験（2007年）から約10年間にわたる四条通歩道拡幅プロジェクトの背景と歴史を紹介する。

## 1.1 はじめに

### (1) 京都市の交通事業の概要

京都市の交通施設整備の経緯を振り返ってみると、明治時代に日本で初めて民間事業者による電気鉄道が走り、それが市電となり市バスと共に市民の足として最盛期を迎えたが、日本全体の高度成長の波に乗ったモータリゼーションの進展と共に、自動車が増加し、公共交通としての路面電車が廃止された。その後、新たな都市基盤を構成する地下鉄が建設され、今日では市バスと共に市内の主要交通機関となっている。しかしながら、京都市の街の構造は、北部、東部、西部を山に囲まれた盆地となっており、市内中心部においては、平安京造営の時代から発展してきたまちの特徴として、東西南北に基盤の目状に通る街路によって構成されている。京都市は、今日に至るまでの歴史的経過の中で、周辺町村を順次京都市域に併合し今日の市域が構成されている。現在、京都市には147万人の市民が生活し、また多くの教育機関、企業も集積しており、国内外から年間5,500万人を上回る観光客が来訪する国際文化観光都市である。

市の中心部及び南部地域を中心に幹線鉄道が通り、西部及び北東部には、地域交通としての鉄軌道が通っている。京都市が他の都市と異なる大きな特徴は、二つの要素による交通問題が存在することである。すなわち、平日の主な市内の人の動きは、通勤・通学によるものであり、これは他都市と同様の人の動きであるが、一方、休日においても多くの観光客が国内外から来訪し、特に観光ピーク時には市内観光地周辺では、極端な交通渋滞が発生するなど、市民生活に起因するものと観光客が原因となっている交通渋滞の両側面がある。

## (2) 京都市の都市構造

京都市の定める都市計画方針は、北部保全、中心部再生、南部開発（創造）とされている。北部地域は、北山を中心とする山岳地域に囲まれており、京都市の特徴の一つである美しい山並みと北山杉や檜の植林に代表される緑の豊富な地域であり、将来にわたって京都を象徴する風景として保全を図っていかなければならない。南部地域は、淀川水系が合流する地域として、大阪方面に向かって開けた地域である。幹線鉄道は、概ね淀川沿いに南下しており、淀川東岸・西岸を平行して大阪と京都を結んでいる。この地域を京都市では、高度集積地区として将来の京都市の発展の核となる地域と位置づけ、新たな企業誘致や産業集積を図ろうとしている。一方、京都市中心部の、特に幹線街路網の形状から田の字地区と称される中心市街地（行政区としては中京区と下京区に跨る、河原町通、御池通、堀川通、五条通に囲まれた地域）では、幹線道路沿線に商業施設や企業が集中している一方、幹線道路に囲まれた地域内を細街路が基盤の目状に通っており、概ね交互に一方通行規制が実施されている。この地域においては、京都独特の町家が多く現存しているが、バブル経済崩壊後、伝統的な町家が集合住宅やオフィスビルに建て替わり、また小規模なコインパーキングになるなど、旧来の京都らしいまちなみが減少し、中高層ビルが密集した状況に変貌しつつある。

なお、この地域でも、京都の独特の自治組織として旧小学校区を単位とした自治会が、地域コミュニティの単位組織として今日においても継承されており、都心部地域を中心に小学校の統合が図られた後も、元学区として自治活動が行われている。それぞれの学区は、体育振興会、消防団、民生児童委員会等各種団体を擁しており、学区自治連合会長を頂点とした組織が成り立っている。

また、京都市内には、他都市の追随を許さない、世界文化遺産が14箇所も存在する。京都市は、世界有数の国際文化観光都市であり、年間5,500万人以上の観光客が来訪するが、来訪者は鉄道、バスまたは自家用車により入洛している。京都市内は、南部及び東部地域に名神高速道路のインターチェンジがあり、南部方面に阪神高速道路が通っているが、市内北部、中心部には高速道路は無く、主に道路網は平面交差となっている。また、市内交通ではバスの果たす役割が非常に大きいですが、観光客にとってはバスの路線網が複雑であることと、京阪神並びに中京地域からは高速道路によるアクセスが至便であるため、観光客の自家用車などにより、市内に点在する観光地周辺道路では、特に春、秋の観光シーズンには他府県登録車両も多く流入し、大規模な渋滞が発生し、市民生活にも多大な影響が及ぼされている。

このような状況は、モータリゼーションの黎明期から発生していた。このことは京都市

が大きな戦災を受けることなく、戦前からの道路網がそのまま今日においても生かされていることが影響している。すなわち、道路構造においても大きな変化が無く、今日に至るまで大幅な改善がなされずに継承されていることもあり、物理的道路容量を超えた交通量が季節的、時間的、地域的に発生することにより、特定のポイントにおいて大規模な渋滞を発生させる原因となっている。このため、昭和48年には「マイカー拒否宣言」が提唱され、今日で言うモビリティ・マネジメントの一環とも考えられるスローガンが打ち出された。

この「マイカー拒否宣言」が打ち出された時代背景としては次のような社会動向がある。明治時代に公共交通機関として路面電車が走り出して以降、人々が移動するための交通手段は飛躍的に改善されてきた。市電の乗車人員も右肩上がりが増加したが、引き続き高度経済成長の中、アメリカ的な生活様式が急速に普及し、電化製品や自動車などが一般市民の生活の中に浸透し、速くて便利な生活を誰もが求めるようになっていった。当時は、高度経済成長が継続している時代であり、自動車という新しい移動手段を自らのステータスとして手に入れた市民や観光客が、それまで利用していたマストランジットとしての市電や市バスから、他人に邪魔されないパーソナルスペースを確保できる移動空間として、また移動時間やドアツードアとしての時間的、空間的移動のリスクを自分でコントロールできる手段である自動車の利用が急増することとなった。

京都市は、国内でも数少ない戦災の被害が少ない都市であり、逆に戦前からの都市構造が大きく変化していない都市でもある。このため、従来は人と公共交通や自転車などが行き交っていた道路に自動車があふれ出し、道路の容量を超えた自動車の進出により、それまで人々の移動手段の主役であった市電や市バスなどの公共交通が渋滞に巻き込まれ、麻痺する事態となっていった。この結果、市電は路面に敷設された線路の上を走行せざるを得ないことから、軌道敷内に入り込んだ自動車により行く手を阻まれ、定時運行を確保することが不可能となっていった。このことを受けて、急速に市民の公共交通離れが進行し、それまで市民の足として親しまれてきた市電が本来の公共交通手段としての役割を果たすことができず、市民生活にとっての「お荷物」として扱われるようになっていった。それでも、路面交通としてのバス、鉄軌道は市民のための交通手段として頑張って走っていたのである。

## 1.2 「歩くまち・京都」の取り組み

### (1) 京都市の市営交通

京都市の市電は元々民間事業であった京都電気鉄道（明治 27 年に我が国最初の路面電車として営業開始）を起源として、その後市営交通として運営されてきた。その全盛期には、京都市の一般会計に対して補助を出すほどの利益が上がっていたが、自動車の普及によるモータリゼーションの進行により、急速に乗客数が減少し、経営が厳しくなっていた。このような状況は市電にとどまらず、市バスにおいても同様に乗客数が減少することとなり、国が指定する財政再建団体として運営せざるを得なくなった。このため、当時の自治省の指導の下、不採算路線の廃止や内部合理化などを内容とした、数次にわたる再建計画変更を繰り返し、経営の健全化に取り組まれた。

しかしながら、道路事情が変わらない中、平面交通として発達してきた市電は当時の政策的判断として公共交通機関としての役割を終えたものとして扱われ、昭和 53 年には完全に廃止されることとなった。このため、昭和 56 年 5 月に地下鉄烏丸線が開業することとなるまでの間は、市バスが唯一市民の足として市内公共交通の役割を担っていた。昭和 56 年 5 月に地下鉄が北大路～京都駅間で開業したが、当時の市内の鉄道は、国鉄東海道線、山陰線、奈良線、阪急京都線、京阪本線、京阪京津線、京福電鉄嵐山線、北野線、叡山線、近鉄京都線であり、鉄道網によるネットワークが構成されている状態ではなかった。

一方、旧市電の系統を踏襲する路線の代替として、市バスの循環系統が新設されることとなった。この間もモータリゼーションの波は衰えることなく、市内の自動車総量は増加を続け、市電が廃止に追いやられた軌道敷内への自動車の侵入による定時性の破綻と同様に、市バスも自動車に取り囲まれた状況の中、定時性の確保がおぼつかないものとなった。

また、我が国の公共交通は国鉄が民営化される以前から、交通事業は独立採算で運営することが基本とされている。京都市営交通事業においてかつて存在した「職員乗車券」制度のように一般会計から公営企業会計への支援は、ある意味画期的な制度であったが、一般会計そのものが厳しい財政状況に陥る中で、交通局を財政的に支援する制度として継続することが困難となった。また現在、70 歳以上の市民に交付されている敬老乗車証についても、所得金額による一定の負担があり、以前のように申請により無償で受け取れるものではなくなったため、交付率は低下していることから、交通局に対する一般会計からの負担金も減少している。今後も高齢化の進展が見込まれる中、財政負担が拡大することを踏まえ、敬老乗車証制度そのものについても抜本的な見直しが求められることになると思われる。他都市の地下鉄が収支の面で善戦している一方、このような状況の中、京都市営交

通事業についても従来は公営企業会計として独立採算での運営が求められてきたが、国の方針による一般会計との連結決算により、特に地下鉄東西線の建設費の償還が大きな負担となってきた。

## (2) 京都市の交通政策

京都市において交通政策に対応する組織として、過去には交通計画課、安全対策課などが設置されていたが、自動車の増加に対する交通問題の解決に向けた根本的な取組は、実施されてこなかった。平成 13 年度から観光地交通対策を目的として嵐山地区交通社会実験が実施されたのが京都市の交通対策の端緒であり、翌平成 14 年度からは JR 二条駅の駅前広場整備予定地等を活用して、自家用車から公共交通への乗換え（パークアンドライド）を促進していった。

このような交通対策の動きが進む中、京都市において初めて、平成 15 年度に交通需要管理（TDM）施策を取りまとめた交通政策が示された。この TDM 施策は、観光地交通対策を主体とした施策集の形式となっており、京都市役所内部で交通政策の課題を取りまとめ、それに対する対応策を 5 つのカテゴリーに分類し体系化したものとなっている。交通需要管理の思想は、自動車優先の交通社会において、最優先される交通モードが自動車ではなく、公共交通機関や自転車、さらには歩行という多様な移動モードが旨く調和することを目指したものであった。京都市 TDM 施策は、京都市が独自で作成した行政計画であって、策定過程において市民意見等の反映はなされておらず、行政における内部指標的な位置づけとして進捗管理が行われていた。TDM 施策の推進により、従来交通対策として体系的に実施されてこなかった個々の施策が、5 つのカテゴリーに合致する形で展開されることにより、相乗効果を生むこともあったが、なかなか市民や観光客へ TDM の意図する概念の浸透は進まなかった。

このような中、平成 20 年 4 月 1 日付けで都市計画局交通政策室が改組され、「歩くまち京都推進室」が設置された。歩くまち京都推進室の前身である交通政策室では、四条通交通社会実験や今出川通 LRT 社会実験など将来の京都における交通インフラにかかる大掛かりな交通社会実験を実施していたが、歩くまち京都推進室発足時には、四条通のトランジットモール、LRT 導入等については関係機関との協議や検討が膠着状態に陥っていた。また、歩くまち京都推進室の設置と同時に交通政策監という局長級ポストが新設された。本来交通政策は、単一の政策分野として捉えられるべきものではなく、様々な行政分野の施策を推進する上で、総合行政として考えられるべきものである。このため、都市計画局に属さず独立したポストである交通政策監が、庁内横断的に施策の融合を図ることを前提に

歩くまち京都推進室の事業を監理することとなった。

### (3) 総合交通戦略の策定

京都市における交通問題が他都市と異なる最も特徴的な点は、通常平日には通勤、商用等で自動車が市内を走り回るが、休日にはそれに代わる観光交通が大量に市内へ流入してくることである。このことは、早くから京都市の政策課題としても捉えられてきたが、体系的な対応施策が実施されて来なかった。

平成 15 年度に、京都市において初めて TDM 施策が取りまとめられ、各施策項目について関係局ごとの事業として実施されることとなった。しかしながら、これはあくまでも各局が所管する施策ごとの事業実施が前提であったため、予算措置や各所管局等の事業優先度などにより総合的体系的な進捗は図れていなかった。

このような状況において、環境モデル都市の募集が国から示される中、京都市として本格的な体系的交通戦略の策定が求められることとなった。既に京都市の交通施策として取りまとめられていた TDM 施策については、新しい交通戦略が策定されることとなったので、発展的解消を図ることを前提に新戦略の策定作業が始まることとなった。

「歩いて楽しいまちづくり」は、平成 18 年度から取り組まれている都心部「田の字」地区での交通対策に象徴されるフレーズであるが、改めて交通政策室から歩くまち京都推進室に引き継がれた交通対策を見てみると、四条通のトランジットモール化、駐車場基本計画および整備計画の改訂、交通不便地域対策、観光地交通対策、鉄道駅を中心としたバリアフリー対策などが挙げられる。これらを継続事業として包括する、交通対策全般を体系的に整理し、進捗管理も含めて公平性、透明性を確保するために市長から「総合交通戦略」策定の諮問が出されることとなった。この諮問について、公開の場での議論を積み重ねて、今までにない戦略的政策・施策を網羅した計画を策定するために、京都大学大学院工学研究科北村隆一教授を座長とした総合交通戦略策定審議会が設置された。戦略策定委員会のメンバーを選定することから取り掛かることとなったが、委員の選定に当たっては、市長の提唱する 8K（交通、経済、観光、環境、教育、コミュニティ、健康、文化）に合致する分野からの人選が進められた。

第一回策定委員会は平成 20 年 7 月に市長から会長に対する「諮問」提出からスタートした。委員には北村教授（会長）の他に、京都大学工学研究科の中川教授、内藤京都大学名誉教授が副会長に就任するとともに、サントリー研究所の佐藤由美子委員、京都市教育委員でオリンピックメダリストの奥野史子委員、池坊次期家元池坊由紀委員、狂言師茂山千三郎委員、KBS 京都放送の村上祐子局長など非常に多彩なメンバーが就任した。また、交



通事業者として JR 西日本、阪急電鉄、京阪電鉄、京都市交通局、さらには京都府警、近畿地方整備局、近畿運輸局等関係機関も委員として参加した。委員会では、各委員が日頃感じたり、思っている京都市の交通問題について自由に意見を交わせる場として、忌憚の無い意見交換が行われた。

戦略策定について議論を進める中で、まず中間取りまとめの実施に当たり、京都市域を東西南北と中心部の 5 つの地域に分けて、それぞれの地域の交通分担率や交通機関別運行状況などについて、平成 12 年度に実施したパーソントリップ調査のデータ等を利用して、それぞれの地域の交通特性が集約された。この時期、国が募集していた「環境モデル都市」に京都市も応募するための作業を進めており、総合交通戦略において数値目標を設定することについても、同時並行で議論されていた。

議論の当初段階では戦略の目標設定については、公共交通の利用者の増加数など具体的な数値や観光客に対するアンケート調査などによる相対的な意見を取りまとめたものなどという意見もあったが、パーソントリップ調査により導き出される交通機関別分担率により示される自動車分担率の引き下げを対外的に打ち出すことが、京都市の交通戦略、さらには環境モデル都市としての打ち出しにとってもインパクトがあるものとの結論に至った。ただし、自動車分担率は 10 年に一度のパーソントリップ調査により測定できるものであり、年度ごとのデータ取得は不可能であった。このため、総合交通戦略策定後、引き続き市民および観光客にとっても分かりやすい目標の設定をすべきであるという付帯意見が付けられることとなった。

また、総合交通戦略の実施期間を明確にすべきとの意見もあったが、総合交通戦略に掲載された各施策については、それぞれの実施主体が行政である場合、民間事業者である場合、国の補助制度により進捗する場合など、実施に当たっての条件が異なるものであったため、目指すべき自動車分担率を数値目標として明示したものの、総合交通戦略全体としての到達すべき年次目標の設定は行われなかった。議論の中で短期、中期、長期といった、ある程度の期間を明示したロードマップを策定すべきであり、このロードマップの検証を行うことによって戦略の進捗管理が実施できるとの意見もあった。しかしながら、国の補助制度の見直しの影響などもあり、総合交通戦略策定段階では、施策項目を明示するにとどまり、達成時期を明示したロードマップまでは到達できなかった。これらのことは、後に議会での議論の中でも目標年次の明示について議論されることとなった。環境モデル都市の目標年次が総合交通戦略の目指すひとつの目安ではあるが、総合交通戦略が目指す「脱クルマ社会の構築」の実現は、それより早い段階で自動車総量の抑制を図り、公共交通のネットワークの構築が図られることを目指すものと、市から答弁された。

今回策定された総合交通戦略は、単に交通政策としての課題を取りまとめその対応策を羅列するというものではなく、従前の TDM 施策を発展させたものとして、まず明確な目標が定められた。これは京都市が「脱クルマ中心社会の構築を目指す」ことであり、それにアプローチするための戦略の「柱」を定めることとした。この柱が「既存の公共交通ネットワークの充実」「未来の公共交通の検討」「ライフスタイルの転換」の 3 つの柱である。この 3 つの柱を中心に議論を進めるためには、具体的な交通政策問題のある程度専門的に掘り下げて検討する必要がある、またそれぞれの検討内容を施策レベルで取りまとめるために、総合交通戦略の進捗管理等を行う「歩くまち京都」推進会議の下に、既存の公共交通の利便性向上について検討する「公共交通ネットワーク推進会議」、未来の公共交通のあり方について検討する「未来の公共交通推進会議」、市民のライフスタイルについて検討する「「スローライフ京都」推進会議」の 3 つの推進会議が設置された。それぞれの会議では、学識者の座長の下、戦略全体の取りまとめと平行して議論を進めていくこととなった。

また一方では、市内の路面公共交通、特にバスに関しては、自動車との混合走行により、定時性の確保が困難になっていく現状の中で、自動車の普及に伴った道路整備がこれまで続けられてきたが、市内の幹線道路を含む道路が本来持つべき機能について議論する必要がある、との考えから、未来の公共交通推進会議では、都市インフラの最も基礎的な施設である道路について議論を進めることとなった。

京都市内において、将来、新しい公共交通システムを導入するとしても、道路を大幅に拡幅し、高速道路をバイパスとして市内中心部に建設することは考えられない。既存の道路が持つ「機能」を再確認し、将来のまちづくりの方向性と整合性の取れた新たな公共交通システムの導入を考える必要があると思われるからである。

この間、京都市中心部の四条通の歩道拡幅問題と合わせ、将来に向かってそれぞれの道路の持つ機能を明らかにし、その上でそこを運行する交通機関の特性が発揮できるものにするべきとの議論が未来の公共交通検討部会においてなされた。しかしながら、道路に関しては、道路管理者と交通管理者がそれぞれ道路法と道路交通法を所管しており、現在の交通事情を踏まえて円滑な自動車交通の処理を前提とした考えの下に建設されたものであるため、理念としての道路の機能については理解されたものの、現実的にそれぞれの道路の持つ機能について議論を深めるまでには至らなかった。もっとも、未来の公共交通検討部会において、道路を使う上での自動車の適正化を図るための仕組み（ロードプライシング）や新しい交通システム、カーシェアリング、さらには自転車の活用、また駐車場政策の都心部でのあり方、パークアンドライドなど将来の歩くまち京都の実現のために導入が考え

られる施策メニューについて、推進会議における検討項目として取り上げ、総合交通戦略に項目として掲げることは出来た。



図1-1 「歩くまち・京都」総合交通戦略（表紙）

#### (4) ロードプライシング

ロードプライシングについては、未来の公共交通推進会議の中で具体的に議論されたものではない。歩くまち京都総合交通戦略の基本理念が「脱クルマ中心社会の構築」であり、将来に向かっての自動車の総量抑制を進めるということから、戦略の策定について検討を開始した当初は「交通規制」により自動車の走行を規制し、結果的に総量抑制に繋げるという考え方が支配的であったが、そもそも交通規制は総量抑制を目的とするものではなく、自動車交通の安全な通行を目的とするものである。このことから、自動車利用者に対して、その利用を抑制するためには「心理的」「物理的」または「経済的」バイアスをかけることが有効であるという観点からロンドン、ストックホルム、シンガポールといった海外で実施されているロードプライシング（コンジェスチョンチャージ）を将来的に研究すべきとの意見が出たため、戦略としてのメニューに掲載されたものである。戦略策定時点では、海外事例研究を今後行う程度の意識であったが、将来の京都市のまちづくりを考えていく上で、具体的な自動車総量の抑制策を示すことは、戦略の施策を着実に進捗していく上でも必要なことである。このため、世界的に交通管制やセキュリティ、ロジスティクスなど様々な分野で ICT を活用したマネジメントを展開している日本アイビーエム社が、「歩くまち京都」を提唱する京都市においてシンポジウムを開催するとの提案があった際に、戦略の中では具体化されていないロードプライシングについて、パネラーの話題とすることで、特に経済界や研究者、交通事業者に対して問題提起し、議論のきっかけとすることを目指した。事実、日本アイビーエム社は、ストックホルムなどで実際にロードプライシングの導入マネジメントに携わった経験を持ち、今日の技術水準では導入について大きな問題は無く、導入にあたって自治体が如何に決断するか、また地域社会が如何にそれを評価し受け入れるかが課題との認識を示した。しかしながら、現在の法規の範疇では、一般道の交通に対して課金をすることは困難であり、法改正を前提としたものとなる。国土交通省においても、自動車総量抑制に繋がる方法としては、一定評価されているものの、実際の導入に当たっては地域社会（特に自動車を仕事や生活に使っている市民）の理解が不可欠であり、導入環境が整った上での法改正または特区的な整理が必要になるものと考えられる。

#### (5) 自転車政策

自転車政策に関しては、京都市の組織では建設局道路管理部自転車政策課（平成 26 年に部相当の自転車政策推進室に改組）という組織があり、駐輪場対策や放置自転車対策を担当していたが、自転車道整備は建設局道路建設部が担当し、また自転車利用教育は教育委

員会や文化市民局などが担当するなど、自転車対策を一元的に担当する組織体に整理されていなかった。（ただし、自転車政策課が自転車総合戦略を策定し関係部署と融合した取組を進めていた。）特に駐輪場の設置については、過去には大規模恒久型施設としての駐輪場の設置が進められていたが、歩くまち京都推進室が行った、「まちなか駐輪場」の社会実験結果などから、現実の自転車利用者の行動パターンを考えると、短時間利用小規模拡散型の駐輪場設置が求められていることが明らかになった。このため、新京極六角広場に民間事業者が実験的に設置した路上駐輪場の開設をきっかけに、路上駐輪場の設置に対して道が開かれた。その後、京都市が行う社会実験として御池通歩道上などに路上駐輪場が設置された。結果として、地下鉄の入り口付近や幹線道路交差点付近での駐輪需要が多いことが確認されたため、京都市として制度の導入に踏み切った。この制度は、京都市が管理する道路上に公的補助を活用し、民設民営の駐輪場を設置するものである。今後は、まちなかの未利用地や駐車場からの転用など、民間活力を利用した駐輪場の建設が進められることとなる。その一方で、1970年代から自転車と自動車の事故を回避するための暫定的方法として、歩道の自転車走行を認めてきた結果、今日では自転車利用者は当然のように歩道を走行し、自転車の普及とともに歩行者との事故が増加した。京都市内でも死亡事故が発生するなど、自転車による事故は社会問題化することとなり、平成23年度には警察庁の方針として、自転車は改めて車両であるとの認識が示された。これ以前の時点から、自転車と歩行者の事故を回避するための自転車道や自転車レーンの整備が求められていたが、道路整備に係る財源確保の問題とそもそも道路構造そのものが狭隘であることから、ネットワークとしての整備が着実に進展することは困難であった。そのような中、京都国道事務所が国道1号（五条通）の歩道に自転車通行帯の社会実験を実施し、その後正式に設置された。また、京都市においても、御池通歩道については従前から自転車と歩行者の通行区分が示されていたが、現実には判然としないこともあり、ルールとして守られることがなかった。このため、御池通歩道にボラードを設置して通行区分を明示する社会実験が実施された。この結果を踏まえ、平成24年度には歩道環境整備が実施されることとなった。このような動きと呼応して、警察庁でも「原則自転車は車道通行」という方針を打ち出したが、永年の歩道通行慣習が定着していることと、車道部分での自転車通行環境整備が進んでいないことなどから、各自治体での取り組みにゆだねられているのが現状である。京都市においては、歩くまち京都総合交通戦略に掲げるまちなか戦略の一環として、都心部の「ゾーン30」の設定を目指す中で、まちなか細街路における自転車通行ルールの遵守について、路面表示の改善や地元小学校のPTA組織、自治会組織を巻き込んだソフト施策の展開を模索しているところである。

## (6) 駐車政策

わが国の駐車場整備は、急激なモータリゼーションの進行に応じて進められた道路網整備を後追いする形で行われた。これは駐車場が非常に重要であるとは言え、自然な成り行きであったと考えられる。駐車場法は各自治体が駐車場の不足している地区を駐車場整備地区として指定し、その地区で駐車場を需要に応じて整備することとしている。しかしながら、近年では多くの都市の都心地区において、駐車場がほぼ充足されていることが報告されるようになってきた。京都市の都心地区も例外ではなく、駐車場が不足している状態とは言えない状態である。

京都市の駐車場整備地区は歴史的都心地区を中心とした「田の字型」都心地区およびJR京都駅周辺地区である。本書で扱っている四条通およびその周辺の歴史的都心地区は、駐車場が積極的に整備されるべき駐車場整備地区である一方で、歩道拡幅によって4車線から2車線の車線に削減される四条通は自動車のアクセス性が低下する。このことが駐車場経営者を中心に歩道拡幅事業に対する異議を生じさせることになった。しかしながら、これらの駐車場に関係する人々も、「歩くまち・京都」に真っ向から反対していたわけではない。四条通の在り方について市が明確な方針を示すべきであり、それが示されれば改めて事業の是非について検討するというものであった。折しも駐車場整備計画が見直される時期となっていたので、新たに検討会が設置され、見直し作業が行われた。大幅な見直しが必要であるとの意見もあったが、駐車場整備計画は駐車場法に基づく法定計画であるから、自治体が独自に名称や内容を変更することは困難であった。そこで、平成22年に改定された駐車場整備計画では、その内容を駐車場の整備（建設）だけでなくマネジメントであるとの姿勢が明確にされ、「京都らしい駐車施設の適切なマネジメントを目指して」という副題が付されている。

## (7) 「歩くまち・京都」憲章

「憲章」については、当初は想定されていなかったが、人口百分の一アンケートをとる中で、市民感覚として「歩くまち・京都」の推進について極めて意識が高かったことから、共通の認識が得られる規範を定めるべきとの議論になり、パブリックコメントを行うなどして広く市民の意見も反映された憲章の制定を進めることとした。「歩くまち・京都」憲章としてまとまるまでは、委員からの意見や関係者の意見などでかなり長文の前書きと憲章本文により構成されていたが、議論の過程で子供から大人まで、つまり教育現場でも通読できるような文章とすべき、との意見により大幅な文章構成の見直しと表現の練り直しを繰り返し、学識者による推敲を重ね出来上がったものである。憲章は、前文と憲章本文に

より構成されており、出来る限り「短く」「端的な」文章となるようにしたが、この憲章を制定する過程では様々な議論があり、総合交通戦略策定審議会の委員からも様々な観点の意見があり、それらを踏まえた憲章の解説文書が必要との意見も受け、対外的に打ち出していく憲章本体とは別に「歩くまち・京都」憲章の解説書も作成された。憲章は、広く市民および観光客に周知認識してもらう必要があるため、市民しんぶんでの広報はもとより、ポスターによる市内一円の市広報版への掲示、また音声による周知を図るため、戦略策定委員である京都放送の村上祐子委員による朗読 CD を作成し、商店街や大型商業施設などでも放送として流した。

# 「歩くまち・京都」憲章

わたしたちの京都では、市民一人ひとり、

- 1 健康で、人と環境にやさしい、歩いて楽しい暮らしを大切にします。

そして、市民と行政が一体となって、

- 1 だれもが歩いて出かけたい道路空間と公共交通を整え、賑わいあるまちを創ります。
- 1 京都を訪れるすべての人が、歩く魅力を満喫できるようにします。

平成22年1月23日、「歩くまち・京都」憲章は、市民・観光客の期待、そして事業者、行政が一体となって「人が主役の魅力あるまちづくり」を進めるための事例を明確にするために制定しました。この憲章は、市民委員、大学の専門家や有識者、事業者、行政が参加する審議会や検討部会、400人の市民の期待が集まったシンポジウム、そして、14,700人を対象としたアンケート等を通じて市民の期待と共に議論を重ねることにより作成されたものです。

京都市都市計画局歩くまち京都推進室

図1-2 「歩くまち・京都」憲章の概要

## (8) 「スローライフ京都」推進会議

「スローライフ京都」推進会議については、「モビリティ・マネジメント」をベースとして、東京工業大学大学院の藤井教授（現京都大学大学院教授）を中心に議論を進めることとした。そもそも交通政策を進めていく上で、TDM 施策の推進に当たって、単なる啓発ではない新しい概念としてのモビリティ・マネジメントという考え方を藤井教授等が土木学会を通じて発信していた。モビリティ・マネジメントの手法による意識変換とは、コミュニケーションによって動機付けを行い、強制的ではなく自発的に意識の転換を図ろうとするものである。京都市では、展開を図る上で大きく二つの方針を目指すこととした。一つは、行政、事業者、市民さらには観光客が共通の規範として捉えられる「憲章」を制定すること。もう一つは、対象、時期、手法等を考慮したコミュニケーションを進めることである。

コミュニケーションによるモビリティ・マネジメントの取組は、平成 22 年度がスタートの年であり、庁内でのコンセンサスを得ることがまず課題であった。単なる啓発活動との違いを理解し、コミュニケーションによる動機付けに如何に結び付けていくかがポイントである。また、対象として捉える市民も各界各層に亘っており、ある程度包括的に捉えるのか、ピンポイントに絞って捉えるのかによってツールも異なる。京都市が持つ最も大規模なツールは市民しんぶんである。毎月 1 日が全市版、15 日が各区版となっており、記事と挟み込みページを活用することによってほぼ全戸に京都市からの情報が行き届くこととなる。市民しんぶんへの記事掲載については、平成 22 年度と 23 年度の 2 箇年に亘って掲載内容を検討し、出来るだけ役所らしくない平易な表現で、また戦略推進に関わってもらっている京都放送のパーソナリティなどに登場してもらうなど、「歩くまち・京都」の取組に目を留めてもらうための仕掛けを工夫した。挟み込み記事については、市民しんぶん全紙の大きさで、地域ごとの公共交通マップを作成し全戸配布を実施した。マップそのものの利用価値は高いとはいえないが、京都市内に張り巡らされている公共交通網に少しでも気付いて貰えれば、移動モードの転換のきっかけになる可能性があるものと思われる。

また、ライフスタイルの転換については、近畿運輸局からの補助を受けてワーキングチームを組織し、報告書をまとめた。この中では、市民、学生、事業者など対象となるターゲットを絞り効果的なコミュニケーション手法等について検討した。また、その効果測定についても検討した。



### 1.3 四条通歩道拡幅プロジェクトについて

京都市では、歩くまち京都施策のシンボルプロジェクトの一つとして、四条通の歩道拡幅プロジェクトを推進することとなった。地元商店街においても、大阪北ヤードの再開発や京都駅前への大型小売店舗の進出など、京都市域内さらには関西圏内での商圈の変化に対抗するために、四条通の歩道を拡幅し、人が歩きやすい歩道に改修することにより、有名ブランド店を誘致し本来の京都市域中心部の商圈として浮上することを目指していた。

#### (1) 社会実験まで

平成 17 年度に京都市内部において、四条通を中心とした田の字地区内の自動車交通を抑制し、歩いて楽しいまちづくり、という考え方により庁内で検討会議を設置し、関係各局による施策が集約された。その結果を踏まえ平成 18 年度に当時の市長が「四条通をトランジットモールに」という「夢」を公表した。この「夢」は、諸般の条件整備を前提に示されたものではなく、あくまで「夢」として公表されたものであるが、特に交通管理者である警察からは、現在の道路交通法に基づく根拠が不明なことや実現性に対して疑問が投げかけられた。このような中、その実現に向けて、行政、地元、関係機関によって構成された「歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会」が設立され、四条通の歩道拡幅プロジェクトに向けての協議を開始した。しかしながら、60 名を上回る構成員による協議会であったため、この会議の場において合意形成を図ることは困難であり、改めて協議会の下に関係者を絞り込んだ幹事会が設置されることとなった。

表 1-1 四条通関係取り組みの経緯

年 月	取り組み
平成 17 年 12 月	・四条繁栄会商店街振興組合から、「心地よく歩ける四条通」の実現に向けた要望書提出
平成 18 年 5 月	・「歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会」を設立
平成 19 年 10 月	・四条通のトランジットモール化を目指した社会実験の実施
平成 20 年度	・社会実験時の問題等について詳細な検討を行うため、平成 20 年 3 月以降、通り別(四条通、河原町通、三条・細街路)及び物流に係るワーキンググループ(WG)を設置 ・四条通の歩道拡幅に向けて、関係機関や地元住民、商業者と協議を続け、道路予備設計を完了。
平成 22 年度	・四条通の交通社会実験を実施 ・バス、荷捌き、タクシー、一般車両、細街路の交通処理への様々な対応策を個別に行い、交通量や駐車台数の変化などの調査結果を検証
平成 22 年 3 月	・歩道幅員、車道幅員を提示
平成 23 年 7 月	・都心部の細街路において以下の交通実態調査を実施 ①細街路交差点 74 箇所の方向別交通量調査 ②自動車の移動経路に関するアンケート調査
平成 24 年 1 月	・四条通の歩道拡幅と公共交通優先化について、都市計画決定
平成 24 年度	・四条通沿道協議会を設置し、タクシーや物流車両等の沿道アクセススペースの配置案を関係事業者間で合意
平成 24 年 6 月	・第1回四条通沿道協議会を設置、開催
平成 24 年 10 月	・第2回四条通沿道協議会開催
平成 24 年 11 月	・第3回四条通沿道協議会開催
平成 24 年 9 月	・四条通の説明会の実施
平成 25 年 2 月	・路上荷捌きを削減するため、共同配送と路外荷捌き場設置に向けた実証実験の実施 ・路外荷捌き場の設置(麩屋町通四条上る、NAKAGYO24 駐車場) ・共同配送の実施(参加物流事業者がヤマト運輸に配送を委託)
平成 25 年 5 月	・京都府から事業認可を取得
平成 26 年 1~3 月	・路上荷捌きを削減するため、新京極商店街において時間貸し駐車場を利用した社会実験と荷さばき車両を対象とした駐車場マップの作成・配布
平成 26 年 10 月	・四条通歩道拡幅事業の工事着手に係る地元説明会の開催
平成 26 年 11 月	・「人と公共交通優先の歩いて楽しい四条通」整備事業の工事着手
平成 27 年 10 月末	・四条通歩道拡幅事業の工事完成
平成 27 年 11 月	・京都信用金庫において四条通歩道拡幅事業完成式典を開催
平成 28 年度	・四条通歩道拡幅事業について、多角的な視点から評価され、学会賞を受賞

この協議会ならびに幹事会での議論を踏まえ、四条通を中心とする田の字地区東地域において、大規模な交通社会実験を実施することとなった。この実験は、四条通にバスとタクシー以外は進入を禁止するという交通規制を実施し、また蛸薬師通から綾小路通の間の細街路に対して全面交通規制を実施し、自動車はもとより自転車の通行も制限した。実験期間は限られた期間であったが、四条通の車道には、紙管タイプのボラードが設置され歩道幅が広がり、バスもスムーズな走行環境が確保された。一方、全面交通規制が実施された細街路においては、地元住民の自転車も通行できず、地域内で生活している、また商売をしている住民にとっては不評であった。さらに、実験を円滑に実施するために大量のガードマンや市職員を現場に配置するなど、実際にトランジットモールが実施される状況とは異なる状態での実験の実施となった。このため、後日、この実験の目的を問われたことに対して、「歩道拡幅のイメージを市民や観光客に持ってもらおう」という感覚的評価を得ることに結びつけざるを得なかった。実験終了後、各種データの集計と分析が進められたが、当初想定していたトランジットモールに結びつけるための歩道拡幅と交通規制の同時実施については、交通管理者、道路管理者ともコンセンサスが取れておらず、交通管理者および道路管理者のいずれに対する協議も進展せず膠着状態に陥った。表 1-1 には四条通における歩道拡幅プロジェクトの経緯を示しておく。

なお、交通社会実験に関しては、章を改めて記述する。

## (2) 検討体制

平成 19 年度の交通社会実験以降、実験結果のまとめは行われたが、四条通歩道拡幅や車線構成等道路構造について、四条繁栄会、府警との議論が進展しないまま年度が替わり、平成 20 年度当初に京都市として、四条繁栄会との仕切りなおしを行った。また府警本部とも今後の進め方について改めて協議を始めた。

この際、平成 19 年度に四条繁栄会と京都市との間で「タスクフォース」を設置して具体的な議論を進めるとの約束であったが、そのことが履行されていなかったという不信感が四条繁栄会にあったため、学識者、四条繁栄会、デザイナー、設計コンサルタント、行政による「作業部会」を開始した。作業部会は、ほぼ月 2 回、計 10 回開催し、四条通の道路空間の見直し案をまとめた。この間 7 月は祇園祭の関係で地元関係者との協議が中断したが、技術的な検討、また府警との協議は継続して行われた。10 月に四条繁栄会内部で作業部会案についての概ねの理解が得られたが、府警との協議の中で、作業部会案の車線幅(7.5m)では緊急車両の通過が困難であること、並びに駐車禁止指定除外車の駐車が発生することとの理由から 9m 幅にすること、また荷捌きに関しては、大規模なタイムシェアは困難

であり、商店街としてのルールを決めた上で荷捌き方法を協議すべきという指導があった。

このことを受けて、四条繁栄会との再調整を行ったが、歩道幅最大拡幅を支持する事業者と府警提案に譲歩をする事業者が対立し、調整は難航を極めた。最終的に将来の四条通のあり方も含め 9m 案での収束を図ることになり、四条繁栄会としての了解が得られれば、速やかに四条通りワーキングを開催し、幹事会、協議会での合意形成を図ることとなった。

歩いて楽しいまちなか戦略を推進していくために、平成 18 年度に推進協議会が設置されたが、地元関係者を含む約 60 名以上の会議となり、合意形成組織として機能することは困難な状況であった。また、協議会の下に幹事会を設置して、特に歴史的都心地区の課題について集中的に討議することとしたが、幹事会も約 30 名の会議となり個別課題を議論することが困難となったため、平成 19 年度末の幹事会において課題ごとにワーキンググループを設置して議論を進めることとなった。

この結果、四条通、三条細街路、河原町通の通別ワーキンググループと物流ワーキンググループの 4 つのワーキンググループで課題についての議論を討議することとなった。この中で、平成 19 年度の実験の際にも課題となった、まちなかの放置自転車対策が取り上げられた。自転車対策は、本来建設局の所管事業であるが、建設局の当初方針としては、アクションプログラムに基づく拠点型恒久施設としての駐輪場を設置するという方針であり、分散型短時間駐輪場の設置は念頭においていなかった。このため、三条細街路ワーキンググループとして、地域内の適地を検索したが見つからなかったため、新京極公園地上部、御池通に実験として設置することとした。そのうち建設局も方針を変更し、分散型駐輪場の設置を本格的に検討することとなったため、連携を図りながら取組を進めた。

### (3) 京都府警との協議経過

京都市では、四条通の歩道拡幅を実現するためには四条通の交通量を削減することが不可欠と考え、四条通と南北で交差する細街路から四条通への侵入について左折を禁止し直進と右折のみとする案を提示した。しかしながら、この交通規制案について府警との事前相談も無いまま京都市が提示したことから、平成 19 年度秋に実施した大規模な交通社会実験の後、四条通の取組については府警との協議は進展せず、途切れた状態のままであった。

このため、平成 20 年 4 月に歩くまち京都推進室が引き継いだ時点で、まず四条通と細街路の交差部分についての交通規制問題について、京都市側で想定していた細街路から四条通への左折禁止という規制の考え方を一旦棚上げし、まず歩道拡幅について道路構造に関するの権限を持つ道路管理者である京都市側で道路構造の見直しを検討し、一定の方向性を持って公安協議を行うという進行管理についての整理を行った。この際、府警の考え方

は「交通規制は警察権限で行うものであり、必要と判断すれば交通規制を実施し、その責任と結果は警察が負うものである」と表明し、その後もこの考え方は警察の考えとして普遍のものである。

四条通のトランジットモール化について、京都市が中心となって検討を開始し、四条通を中心とする中心市街地の活性化を図るための「歩いて楽しいまちなか戦略協議会」を設置した際の座長は京都大学北村隆一教授であったが、途中で体調を崩され、協議会への出席がままならなくなった。また、協議会そのものも委員数が、60人を上回る会議であり、関係者の合意形成の場と言うより、京都市から報告事項を伝達する場という色合いが濃くなった。このため、平成19年度に実施した交通社会実験については、その結果を協議会に報告するにとどまり、その結果を踏まえた上で四条通の改修計画や細街路対策について協議会の場で議論するまでには至らなかった。平成20年度に入り、前述のように、歩くまち京都推進室と併せて局外監としての交通政策監が設置され、地元京都商店連盟中東支部との関係も踏まえ、改めて四条通の道路構造の見直しについて関係者との議論を進めることとなった。

四条通の歩道幅員に関しては、種々の案が検討された。前述の通り、当初、四条通の機能として公共交通と緊急車両を優先したいという地元の意見もあり、7.5mの車道幅として、歩道を大幅に拡大する案が出されたが、この案を元に道路管理者である建設局の関係者、さらには交通管理者である府警交通規制課との協議を行う中で、9m案が提案され、さらに荷捌きやバスの乗降等に際しての道路構造を勘案した結果、11.5mの車道幅案が最適であるとの結論に達した。この間、地元商店街内部でも継続して議論がなされていた。当初は、現在自動車により来訪されている顧客の来店が不便になることを懸念する声もあり、全ての商店が賛成という訳ではなかったが、総会や役員会において議論が繰り返される中で、大勢として11.5m案で収束した。

一方で、四条通の道路構造の改修を行うに当たり、同時に交通規制を実施することによる自動車交通の削減が必要であるとの考えもあり、平成20年度当初に府警と協議の論点を整理し、地元にも説明した歩道拡幅と交通規制を段階的に進めていく、という基本的な進行方針についての再確認が京都市役所内部で再度見直されることとなった。

このため、京都市の当初方針通り、四条通本体において歩道拡幅と同時に交通規制を実施し、一般車両の流入抑制を図ることにに関して、改めて府警、地元への説明を行った。しかしながら、府警本部としては、交通規制の実施はあくまで警察権限に属することであり、行政の計画に従って実施するものではなく、歩道拡幅を実施して自動車交通の流れが滞るなどの事態が発生し交通規制が必要と判断すれば、必要な交通規制を警察が実施するとの

原則を崩さなかった。一方、地元商店街においても錦通商店街の鮮魚や酒販業種からは、商品の搬入、配送などの際にスムーズに四条通へ出られることが求められており、四条通の交通規制はもとより、細街路から四条通への交差点における交通規制についても難色を示した。最終的には、平成 22 年 10 月から年度末にかけて、交通規制を想定しない歩道拡幅（車道狭さく）を実施するものとして、四条通の管理交通と非管理交通についてそれぞれ一定期間社会実験を実施し、その結果を踏まえて府警協議を行うこととした。管理交通であるバスは、最も運行本数が多い市バスの一部路線について四条通を経由しない路線への経路変更を行った。また、四条通に集中するバスを分散して停車させるために設置されている分設停留所を実験的に統合することとなった。また、タクシーについては、四条通の東西方向の第一車線の約 70%において違法駐停車状態で客待ちをしている現状を踏まえ、四条通にある 6 個所のタクシー乗り場の統合と全廃の実験を行った。また、これに先立ちタクシーに関しては従来タクシー運転手に対してタクシーの社会的位置づけなどの意識啓発が全く行われてこなかったことを踏まえ、府警、タクシー業務センターとの連携により、市内で営業する全てのタクシー運転手を対象とした「モビリティ・マネジメント」の取組を実施した。具体的には、タクシー運転手に対して意識転換を図る資料を提示するとともに、アンケート方式によるコミュニケーション型モビリティ・マネジメントを実施した。また四条通、さらには四条通に接続する細街路地域は商業地域であることから、荷捌きが問題であり、路外駐車場に実験的に荷捌きスペースを確保すると共に、荷捌きの午前中集約という地域ルールの実験的に行った。一方、非管理交通としての一般車両に対して、有効な流入抑制策を実施することは困難であったが、細街路などにおける注意喚起看板の設置や、周辺幹線道路への社会実験実施啓発立て看板の設置などを実施した。各実験は概ね 1 箇月を単位として実施され、データを含む結果集約が図られた。この結果を踏まえ、府警との歩道拡幅協議に臨むこととなった。

このような経緯を経て、平成 24 年 1 月の都市計画審議会において都市計画決定がなされた。この決定を踏まえ、事業認可、詳細設計、工事着工と進むこととなった。

## 2章 街路空間再配分の基本的考え方

街路空間全体の拡大を伴わず、街路空間内の機能を見直すことによって、街路環境の改善を図る手法は街路空間再配分と呼ばれている。ここでは、1990年代初頭にわが国で初めて街路空間再配分が検討された事例を紹介する。街路空間再配分による歩行者空間整備について検討されたのは、京都市および周辺地域における分析事例が最初であり、その結果、四条通では街路空間再配分が必要であり、かつ実現可能性も比較的高いことが指摘されていたことは、特筆に値すると考える。

### 2.1 はじめに

本章では、街路の機能を考慮した上で、既存の街路空間を各交通主体に対して再配分することによって、各交通主体にとって望ましい街路環境に改善し、既存の街路空間を有効利用するための方法論について述べることにする。

図2-1に示すフロー図を用いて、本研究で確立を目指す方法論の基本的考え方を次に示す。

道路は、一般に高速自動車道、一般国道、都道府県道、市町村道といった道路法上の分類に基づいて道路管理者別に区別されることが多いが、これは必ずしも道路が果たしている機能や利用形態とは一致していない。街路の機能に応じて空間配分バランスを見直し街路整備を促進する場合は、街路の利用実態に基づいた分類が必要となってくる。そこで、ここでは交通関連以外の指標も取り入れて、数量化Ⅲ類により街路機能分類を行うことにした。

次に、街路の利用現況を把握し、現状の空間構成の妥当性について検討し、空間占有状況からみた問題街路区間を抽出する。このような検討に基づき、現状の空間構成に問題があると考えられる街路を抽出するとともに、このなかで空間再配分が必要とされる街路について、具体的な再配分方策を検討する。

---

本章で紹介する「街路空間再配分」に関する検討は、本章担当の塚口が京都大学在職中に、飯田克弘氏(京都大学助手、現大阪大学准教授)、山本俊之氏(京都大学大学院生、現名古屋大学教授)等と実施した研究成果であり、京都市が実施した四条通プロジェクトとは直接の関係はない。しかし、街路空間再配分の議論が1990年代初頭から、京都の四条通周辺で始まり、その成果が本プロジェクトの理論的背景の一つとなっていると考えられるから、ここで記すものである。

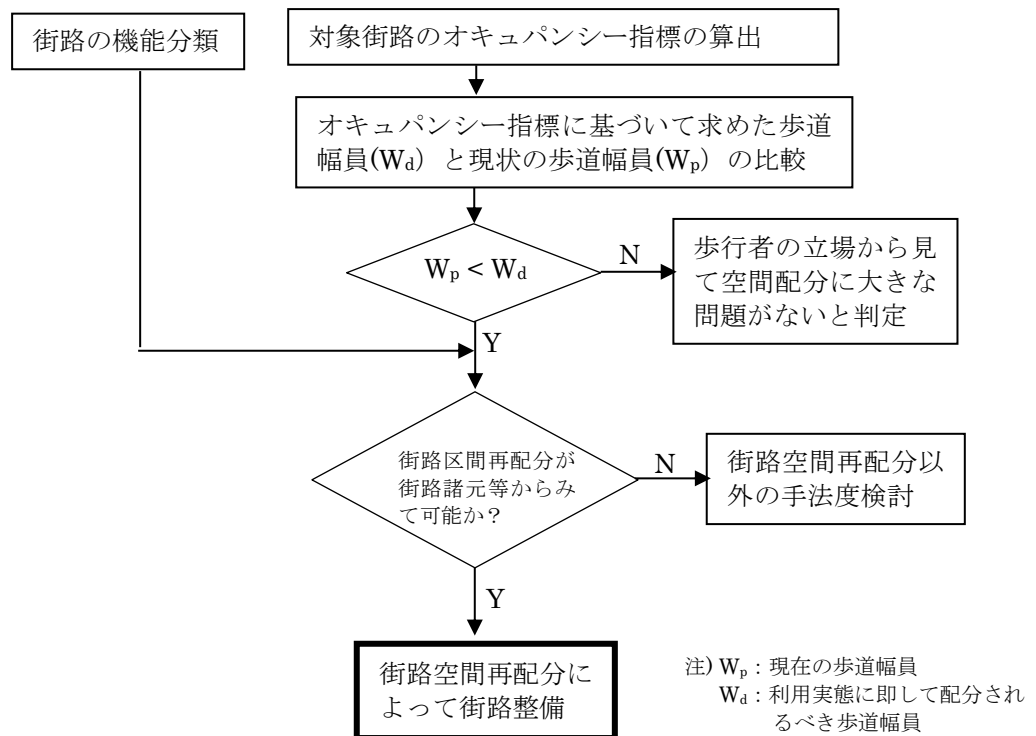


図2-1 街路再配分検討の手順

## 2.2 街路の機能分類

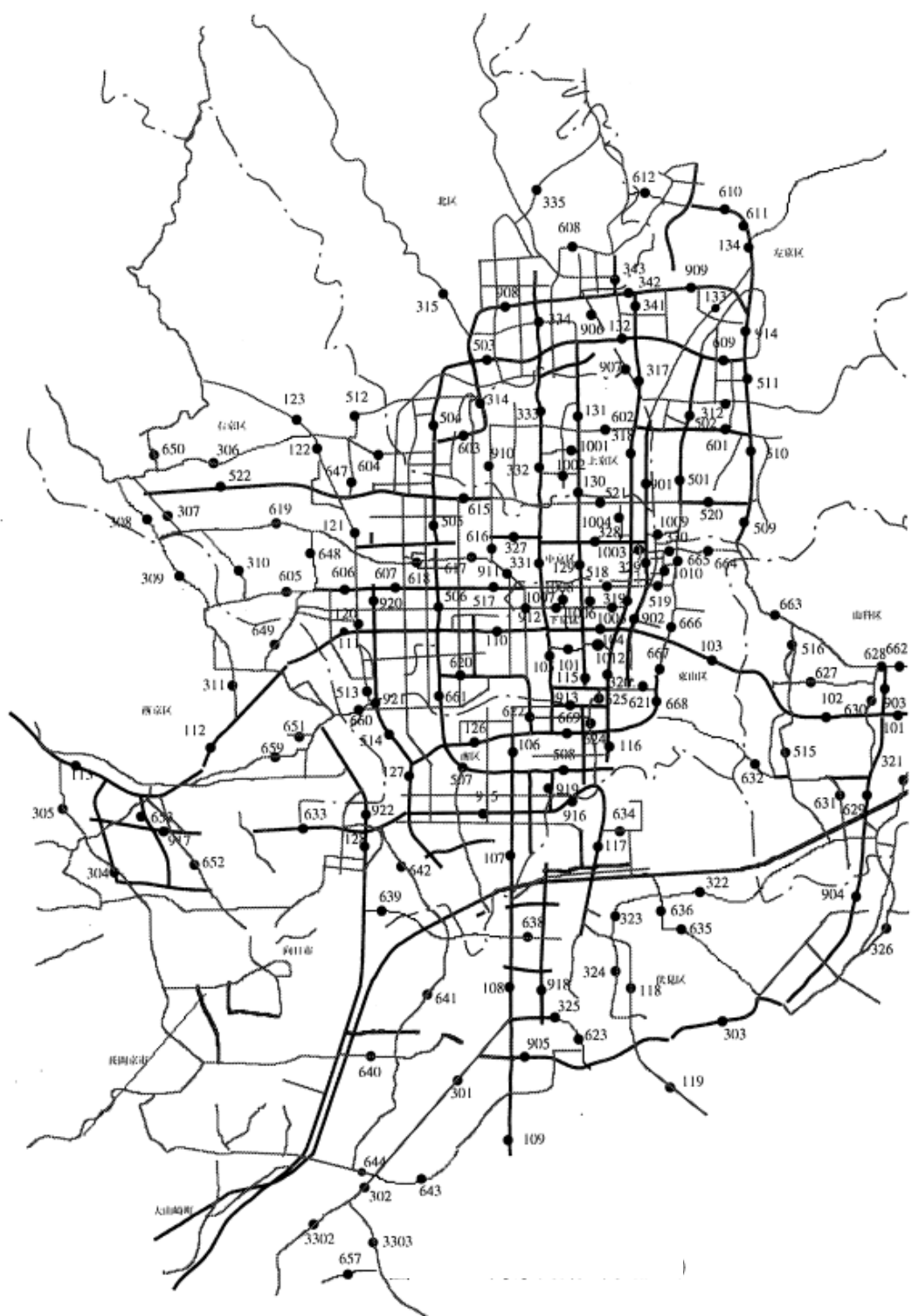
### (1) 対象街路

四条通が京都市内の他の幹線道路と比較して、どのような特徴を有しているかを明らかにするために、京都市および周辺都市の街路を機能別に分類した。対象地域は、京都市および隣接する2市1町であり、これらの市町における街路のうち、図2-2に示す182区間を対象とし、これらについて表2-1に示すデータを収集した。

これらの区間には、(i)平成2年度全国道路交通情勢調査・京都府版（以下、道路交通センサスと略記）に記載されている京都市内および隣接2市1町の街路170区間、および(ii)道路交通センサスに記載されていない京都市内の比較的小規模で幹線性が相対的に低いと思われる以下の街路12区間である。なお、この12区間については独自調査により、表2-1に示すデータを得た。

- |                  |                 |                 |
|------------------|-----------------|-----------------|
| 1) 中立売通（堀川～烏丸）   | 2) 下立売通（堀川～烏丸）  | 3) 木屋町通（三条～御池）  |
| 4) 寺町通（丸太町～二条）   | 5) 東洞院通（四条～五条）  | 6) 高辻通（烏丸～河原町）  |
| 7) 西洞院通（四条～五条）   | 8) 高辻通（堀川～烏丸）   | 9) 二条通（川端～河原町）  |
| 10) 花見小路通（三条～四条） | 11) 六条通（烏丸～河原町） | 12) 花屋町通（堀川～烏丸） |





注) 対象とする四条通は路線番号518および519である。

図2-2 対象とする街路区間

表2-1 街路機能分類に用いた変数

<b>交通特性に関する変数</b>	
歩行者交通量（平日）	12時間歩行者交通量（人）
自転車交通量（平日）	12時間自転車交通量（台）
動力付き二輪車交通量（平日）	12時間動力付き二輪車交通量（台）
乗用車交通量（平日）	12時間乗用車交通量（バス含む）（台）
貨物車交通量（平日）	12時間貨物車交通量（台）
大型車混入率（平日）	12時間大型車交通量/12時間自動車交通量×100（%）
歩行者交通量（休日）	12時間歩行者交通量（人）
自転車交通量（休日）	12時間自転車交通量（台）
動力付き二輪車交通量（休日）	12時間動力付き二輪車交通量（台）
乗用車交通量（休日）	12時間乗用車交通量（バス含む）（台）
貨物車交通量（休日）	12時間貨物車交通量（台）
大型車混入率（休日）	12時間大型車交通量/12時間自動車交通量×100（%）
ピーク時	（台）
ピーク率	（%）
平休率	休日12時間交通量/平日12時間交通量×100（%）
<b>道路特性に関する変数</b>	
指定最高速度	（km/時）
車線数	
中央分離帯幅員	（m）
車道幅員	（m）
歩道幅員	（m）
自転車通行許可率	歩道内自転車通行許可距離/区間延長×100
信号数	信号交差点数/区間延長（個/km）
バス路線数	路線バスの通行区間延長/区間延長×100（%）
<b>土地利用特性に関する変数</b>	
住居系	住居系区間延長/区間延長×100（%）
商業系	商業系区間延長/区間延長×100（%）
工業系	工業系区間延長/区間延長×100（%）

## (2) 街路の機能分類結果

道路交通センサスおよび独自調査により得たデータを用いて、数量化理論III類による機能分類を行った。分析に用いた変数は、交通特性に関する15変数、道路特性に関する8変数、土地利用特性に関する3変数の合計26変数（京都市）であり、これらをカテゴリー化して分析に用いた。

第1軸 [幹線性] を表す軸

第2軸 [歩行者一自動車系] を示す軸

第3軸 [平日、産業道路/休日、生活道路] を示す軸

第4軸 [大型車の状態] を示す軸

第5軸 [観光ルート] を示す軸（この軸の値が小さいほど観光ルートとしての性格が強い）

以上のような軸の意味を踏まえて、第5軸までのサンプルスコアを算出し、それを用いて群平均法によるクラスター分析を行った。その結果、以下に示す10グループに分類された。

(A1:2区間) 市内ネットワーク最中心部堀川通（五条以北），五条通（国道1号線）

(A2:4区間) 歩行者および自転車交通量が少なく，大型車混入率の高い国道1号線

(A3:5区間) 都心部の幹線的街路（堀川，御池，烏丸通）

(A4:7区間) 都心への代表的流出入路となる国道1，9，24号線

(B1:2区間) 車線幅員が20m以上と広いが，自動車交通量はそれほど多くなく，歩行者交通量も少なく，沿道が工業系の街路（油小路通）

(B2:74区間) 京都市の市街地に比較的多くみられる街路（例：千本通，久世橋通など）

(B3:63区間) 自動車交通がやや少なく，歩行者交通量は普通で，幅員が狭い，B2よりやや幹線性が低い街路（寺町通，西洞院通など）

(C1:7区間) 自動車および歩行者交通量がともに少なく，幅員も狭く，大型車混入率が小さい住居系および商業系街路（中立売通，東洞院通など）

(C2:9区間) 自動車および歩行者交通量がともに少なく，幅員も狭く，大型車混入率が大きい非住居系街路（勸修寺今野線，上賀茂山端線など）

(D:9区間) 自動車交通量は普通かやや少なく，歩行者交通量が多く，幅員は広いものから狭いものまで含まれる，ターミナルや観光地区の街路（四条通，七条通など）

## 2.3 空間占有状況からみた問題街路抽出

### (1) オキュパンシー指標

街路の適切な空間配分構成を検討するに当たっては，現状の利用実態を把握することが不可欠である。ここでは，自動車のみではなく，歩行者等の利用実態を把握して現状の空間配分の合理性を検討するという観点から，歩行者，自転車，および自動車のそれぞれの空間占有状況を表現するオキュパンシー指標の概念を紹介する。各交通手段の交通量比を用いて空間の利用状況の概略を表すこともできるが，各交通手段の専有面積比率を用いる方が一層的確に空間の利用状況を表現できると考えられるからである。

オキュパンシー指標の定義は以下に示すとおりである。

$$Q_{si} = \frac{1}{ld} \sum_{j=1}^{n_j} A_{ij} \quad (2-1)$$

$Q_{si}$ :スペースオキュパンシー,

$i$ : 交通手段,  $j$ : 交通主体,  $l$ : 街路区間長,  $d$ : 道路幅員,  $A_{ij}$ : 占有面積

ここで,  $n_i$ を速度の平均値 $\bar{v}_i$ ,時間交通量 $q_i$ を用いて表すと,

$$n_i = \frac{q_i l}{\bar{v}_i} \quad (2-2)$$

となり, また占有面積については代表値として平均値 $\bar{A}_{ij}$ を用いることにすれば, オキュパンシー指標は次のように表せる.

$$Q = \frac{q \bar{A}_{ij}}{d \bar{v}_i} \quad (2-3)$$

上式を用いて, 上記の各街路について交通手段別にオキュパンシー指標を算定した. 時間交通量 $q$ としては昼間の12時間交通量により求めた時間当たりの平均交通量を用いた. 計算に用いた各交通手段の平均速度, 平均占有面積は表2-2の通りである. 歩行者の平均占有面積 $\bar{A}_p=6\text{m}^2/\text{人}$ は自由歩行のための歩行者1人あたりの占有面積に関する塚口の研究に, Pushkarevの研究成果を加味して設定し, 自転車の平均占有面積 $\bar{A}_b=12.8\text{m}^2/\text{台}$ は高岸らの研究で用いられた値を使用した. 自動車の平均占有面積は, 安全追従距離×通行幅として求めた.

表2-2 交通主体の平均速度および平均占有面積

	平均速度	平均専有面積
歩行者	$\bar{v}_p = 4\text{km/h}$	$\bar{A}_p = 6\text{m}^2/\text{人}$
自転車	$\bar{v}_b = 12\text{km/h}$	$\bar{A}_b = 12.8\text{m}^2/\text{台}$
自動車	$\bar{v}_c = (\text{指定最高速度})$	$\bar{A}_c = (\text{安全追従距離}) \times (\text{通行幅})$

## (2) オキュパンシー指標による利用実態把握

街路の空間配分構成を検討するためには, 歩行者, 自転車, 自動車それぞれの利用実態を把握することが必要になり, このような観点から(1)で示したオキュパンシー指標を用い

て、京都市の対象街路182区間の交通量データをもとに現状の把握を試みた。ただし、四条通では自転車の通行が禁止されているから、オキュパンシー指標の適用に当たっては、歩行者等（歩行者と自転車）と自動車の2者として空間配分を考えることにした。そこで、まず各街路の全幅員（車道部幅員十歩道幅員）をその街路の各交通手段のオキュパンシー指標にしたがって各交通手段に配分する。すなわち現状の道路幅員に自動車のオキュパンシー比（オキュパンシー指標の構成比）を乗じて車道部幅員を算出するとともに、現状の道路幅員に歩行者のオキュパンシー比と自転車のオキュパンシー比の和を乗じて歩道幅員を算出する。このようにして各交通手段の空間占有比率に応じて再配分された車道幅員と歩道幅員をそれぞれ現状幅員と比較して、問題街路区間の抽出を行うことにした。

このようにして、対象街路について算出した交通手段別のオキュパンシー指標の値により、現状の各街路における各交通手段が占有する空間の大小が明らかになるが、ここでは交通の場面で弱い立場にある歩行者の安全を優先して、オキュパンシー指標により得られた歩道幅員と、現状の歩道幅員を比較して、現状の歩道幅員の方が狭い街路を問題区間と判定することとする。すなわち、快適な歩行空間を確保するという考えに基づき、現在の歩道幅員を $W_p$ 、利用実態に即して配分されるべき歩道幅員を $W_d$ とする場合、 $W_p < W_d$ となる街路、すなわち歩行者にとって不利な空間構成となっている街路を現状の空間構成に問題がある街路として抽出し、このような街路を再配分方策の検討対象とした。

### (3) 街路機能分類別にみた問題街路

182路線のうちで、現状において歩車非分離の7街路を除く75街路に対して、平日・休日別に上記の比較を行った。その結果、平日と休日ともに $W_p < W_d$ （現状歩道幅員<確保されるべき歩道幅員）となった問題区間が14区間、平日のみ問題街路として抽出された区間が4区間、休日のみ問題街路として抽出された区間が4区間、合計22区間が空間配分に何らかの問題があると判定された（表2-3）。街路機能別に問題区間として判定された区間の詳細を表2-4に示す。

表2-3によると、A（A1~A4）およびB1、B2には $W_p < W_d$ となる区間は存在しないが、これらの区間は相対的に見て幹線性の高い街路である。一方、B3、C1、C2、Dのグループには $W_p < W_d$ となる問題街路が含まれており、特にDに関しては、大半が問題街路として抽出された。このうちで、B3、C1、およびC2のグループに属する問題街路は、オキュパンシー指標によって算出された歩道幅員の不足が1m未満であって、空間配分が特にアンバランスというわけではない区間や、あるいは全幅員が狭小であり、街路空間再配分（車線数を削減し歩道を拡幅する）によって問題解決を図ることが現実的に見て困難な区間である。

これに対して、Dグループに属する問題街路に関しては、(1)で示したように、ターミナル地区や観光地区に位置する街路が多いことから歩行者が多く、歩行者空間の充実が強く望まれる街路である。また、Dに属する街路は比較的広幅員の街路が多く、空間再配分によって対処できる可能性が高い街路であると考えられる。このように、Dグループの街路は、他のグループの問題街路とは異なった特徴がある。特に、京都を代表する繁華街に位置する区間番号518と519（四条通）は、表2-4に示すように、歩道幅員の不足が他の問題街路に比べて突出して大きいことがわかる。

表 2-3 グループ別にみた空間配分に問題を有する街路

グループ	街路数	問題街路数	問題街路								
A1	2	0									
A2	4	0									
A3	5	0									
A4	7	0									
B1	2	0									
B2	74	0									
B3	63	9	641	3303*	604*	636*	1008*	309**	1003**	1004**	1010**
C1	7	4	324	1001	1011	1012					
C2	9	2	643	659							
D1	9	7	308	330	518	519	621	628	651		

\*,\*\* はそれぞれ平日、休日のみ問題とされた街路

#### (4) まとめ

四条通の歩道拡幅事業では、車道数を削減し歩道を拡幅するという街路空間再配分手法が用いられた。もっとも、街路空間再配分手法はどのような街路区間にも適用できるものではない。このため、本章では種々の街路の中で、どのような機能を有する街路において、当該手法が有用であるかを確認することにし、京都市および周辺都市の幹線道路を機能面に注目して分類した上で、歩行者空間を拡大する必要性が高く、かつ街路空間再配分による街路整備の可能性が高いと考えられる街路を抽出した。

その結果、四条通を含む街路が抽出されたわけである。四条通歩道拡幅事業において、街路空間再配分手法は唐突に登場してきたわけではなく、適切な吟味の上で、採用されたと見えよう。

表 2-4 問題とされた街路

平日、休日とも問題とされた区間

道路名	区間番号	平日交通量		休日交通量		全幅員	現状の構成				再配分結果		A-B
		歩行者	自動車	歩行者	自動車		歩道	車道部	車道	車線数	歩道	車道部	
宇多野嵐山嵯原線	308	15348	5770	23303	3667	15.00	9.60	7.00	6.00	2	14.22	2.38	-4.62
天津淀線	324	1675	2632	1026	1947	6.00	1.70	4.50	3.50	2	3.08	3.12	-1.38
三条京市出雲山三条線	330	4883	13045	5282	11547	18.00	4.00	14.25	13.25	2	5.18	13.07	-1.18
嵐山祇園線	518	32807	20589	38268	19226	22.00	6.40	16.00	15.00	4	13.56	8.84	-7.16
	519	17008	15887	27075	16826	23.00	7.00	16.25	15.25	4	12.81	10.44	-5.81
藤津東山七条線	621	11612	14624	9684	12985	20.00	6.20	14.75	13.75	4	8.08	12.87	-1.88
渋谷山科停車場線	628	12280	5625	5383	6157	8.00	6.40	7.50	6.50	2	9.68	4.22	-3.28
水垂上社線	641	1118	7204	378	6038	7.00	2.00	6.50	5.50	1	3.39	5.11	-1.39
三橋向稻所線	643	317	1592	431	1546	7.00	1.00	6.75	5.75	1	4.28	3.47	-3.28
桂停車場線	651	2265	3943	1759	4347	10.00	3.00	6.50	5.50	2	4.77	4.73	-1.77
香掛西大路五条線	659	448	2169	398	2143	6.00	2.50	6.00	5.00	2	4.13	4.37	-1.63
中立売通	1001	1088	3572	652	1520	7.30	3.10	4.20	3.00	1	4.44	2.86	-1.34
六条通	1011	644	2864	384	1260	10.10	3.18	6.92	6.00	2	4.13	5.97	-0.95
花園町通	1012	1320	4876	1064	2628	12.05	4.13	7.92	6.00	2	5.41	6.64	-1.28

平日のみ問題とされた区間

道路名	区間番号	平日交通量		休日交通量		全幅員	現状の構成				再配分結果		A-B
		歩行者	自動車	歩行者	自動車		歩道	車道部	車道	車線数	歩道	車道部	
京都淀線	3303	1866	14939	242	13963	9.00	1.90	8.75	8.20	2	1.95	8.70	-0.05
銀閣寺宇多野線	604	1523	7282	1210	6314	8.00	3.20	7.25	6.25	2	5.18	5.27	-1.98
六地藏下葛羽線	636	651	6395	879	6184	8.00	1.70	6.25	5.25	2	2.41	5.54	-0.71
西洞院通	1008	1028	9860	548	4052	12.00	2.91	9.09	6.00	2	3.17	8.83	-0.26

休日のみ問題とされた区間

道路名	区間番号	平日交通量		休日交通量		全幅員	現状の構成				再配分結果		A-B
		歩行者	自動車	歩行者	自動車		歩道	車道部	車道	車線数	歩道	車道部	
宇多野嵐山嵯原線	309	1888	7577	1536	3147	8.00	3.80	6.25	5.25	2	4.09	5.96	-0.29
本屋町通	1003	944	5372	1440	4460	11.40	3.50	7.90	6.00	2	3.52	7.88	-0.02
寺町通	1004	2664	6240	2052	4168	15.50	7.40	8.10	6.00	2	7.70	7.80	-0.30
花見小路通	1010	688	5628	924	6600	10.16	2.30	7.86	6.00	2	2.47	7.69	-0.17

注) 赤枠で囲った区間(区間番号518, 519)が四条通の対象区間

参考文献

- 1) Peter M. Jones: Public Attitude towards Traffic Regulation and the Allocation Roadspace in British Urban Areas, Selected Proceedings of the Fifth World Conference on Transport Research, 1989.
- 2) 塚口博司・飯田克弘・山本俊行・加古裕二郎: 街路空間の再配分と街路運用に関する研

- 究, 土木計画学研究・講演集, No.15, 1992.
- 3) 飯田克弘・塚口博司: 街路空間再配分と交通サーキュレーションに関する研究, 土木学会論文集, No.500, IV-25, pp.41-49, 1994.
  - 4) Tsukaguchi, H., Jung, H.: Occupancy - a new concept in residential street planning, *Traffic Engineering & Control*, 2002.6.



# 3章 トランジットモールを念頭においた交通 社会実験

平成19年10月上～中旬に実施した「歩いて楽しいまちなか戦略」交通社会実験は、平成18年度から約1年半の検討・準備期間を踏まえて実施したものである。

本交通社会実験は、歴史的都心地区に関係する多くの方に、四条通のトランジットモール化等を含めた目指すべき将来まちづくりの姿を実感（体感）してもらうことで、各種施策の効果や課題を共有し、将来のまちづくりに向けた議論を更に深めたうえで、素晴らしいと実感できる都市空間を早期に実現することが目的である。

本章では、「歩いて楽しいまちなか戦略」交通社会実験の位置づけや実施計画、実験実施状況とその評価について紹介する。

## 3.1 はじめに

京都の歴史的都心地区（四条通・河原町通・御池通・烏丸通に囲まれた地区）は、市内有数の繁華街や京町家に代表される伝統的な町並み、職住が共存する空間など、京都の活力と魅力が凝縮されている地区である。

一方、歴史的都心地区は四条通を中心に多くの交通問題を抱えていた。市民、観光客など多数の人が訪れるにも関わらず、バス停付近での歩行者の交錯や狭い歩道に歩行者がひしめき合う状態が生じていた。また、車道は4車線で運用されているものの、歩道側車線では路上駐停車が常態化し、慢性的な交通渋滞が発生していた。こうした中で歩行者利用と自動車利用に対する道路空間のアンバランスさが指摘されていた。さらに、細街路を通過する交通の約5～6割は歴史的都心地区を通過する交通であり、「駐車・駐輪車両の存在」や「自動車・二輪車の通過スピード」により、安全安心な歩行環境が確保されていない状況であった<sup>注)</sup>。

こうした中で、平成17年12月に四条繁栄会商店街振興組合から「心地よく歩ける四条通」の実現に向けた要望書が提出され、その実現に向けて地元の自治連合会や商店街関係者、鉄道・バス・タクシー・物流等の交通事業者、駐車場関係者、まちづくり団体、学識者、行政により構成された「歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会」が設立された。

---

注) 四条通では自転車の走行が禁止されているが、細街路では走行可となっている。

この流れをうけて平成 18 年度に交通社会実験の企画検討がスタートした。この「歩いて楽しいまちなか戦略」交通社会実験は、四条通の歩道拡幅を中心とし歴史的都心地区全体を対象としたものであって、都心地区に関係する全ての人に現状と異なるまちの姿および交通環境を実感（体感）してもらい、その効果や課題を把握することを目的として実施することとなった。

## 3.2 目指すべきまちづくりの姿と交通社会実験の位置づけ

### (1) 歴史的都心地区が目指す将来のまちづくりの姿

歴史的都心地区の特性や現状の問題を踏まえた将来的に導入が望まれる交通施策メニューを検討するうえでは、歴史的都心地区に関係するすべての人が同じ目標に向かうことができる“将来のまちづくりの姿”を共有し、その上で目標に貢献する交通環境を生み出すことが重要と考えた。

そうした中で、子供からお年寄りまですべての人が「安全安心で快適」に暮らせるまち、市民も国内外の観光客も、京都を愛するすべての人が「ゆったり」と買い物や散策を楽しめるまちの実現に向け、“都心地区において 50 年後、100 年後も魅力あふれる「歩いて楽しいまちづくり」”を将来のまちづくりの目標と定めた。

### (2) 「歩いて楽しいまちなか戦略」交通社会実験の進め方

#### a) 「歩いて楽しいまちなか戦略」の考え方

歴史的都心地区周辺の幹線道路では、歩行者と自動車の交通量とその道路空間構成のアンバランスや道路混雑が常態化していた。細街路では狭い道路内に自動車、歩行者、および自転車が錯綜する危険な状態となっているなど、生活面・安全面が危惧されていた（図 3-1）。また、かつて一大商圈であった歴史的都心地区の競争力が京都駅前地区の開発等に伴う競争力の低下や大阪市の北梅田の開発などに伴う都市内および都市間競争が進む中、歴史的都心地区の魅力をいかに打ち出すかなど、商業面や地区の活性化の面でも大きな課題を抱えていた。

そのため、交通環境の改善は“将来のまちづくりの姿”を実現していくための土台づくりと考え、「賑わい創出」と「交通環境改善」が相乗的に発展させるよう「歩いて楽しいまちなか戦略」の推進を図っていくこととした（図 3-2）。



図 3-1 歴史的都心地区の抱える交通問題と特徴

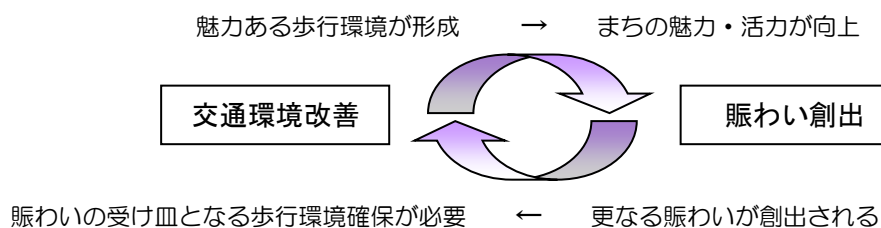


図 3-2 歩いて楽しいまちなか戦略の考え方

## b) 交通社会実験の位置づけ

「歩いて楽しいまちなか戦略」が目指す“将来のまちづくりの姿”は、歴史的都心地区の姿やあり方を大きく見直すものとなる。

“都心地区において 50 年後、100 年後も魅力あふれる「歩いて楽しいまちづくり」の実現に向けた第一歩として、交通施策メニューを試行することにより、その施策の影響および効果を把握し、評価、見直しを図りながら、“将来のまちづくりの姿”の実現への切り口を見だし（=PDCA サイクル）、それ以降に向けて更なる発展へ繋げていくことを念頭においた交通社会実験を実施することとした（図 3-3）。

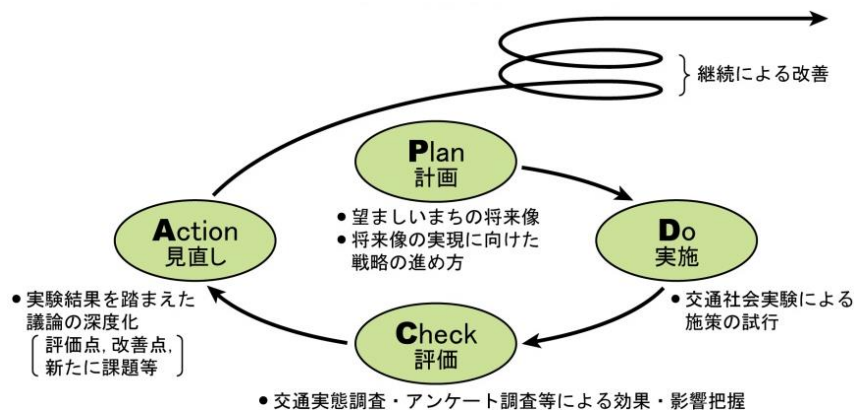


図 3-3 社会実験を通じたPDCAサイクルによる改善イメージ

c) 協議会・交通社会実験を通じた合意形成

職住が共存する歴史的都心地区では、地域の住民、商店、事業所、来街者など多岐にわたる関係者の合意形成が必要となる。

そのため、目指すべき将来像や地区の抱える問題、対策の必要性、交通社会実験として有効と思われる施策や交通社会実験での試行による効果や問題点などについて、十分に意見交換する場として、地元の自治連合会や商店街関係者、鉄道・バス・タクシー・物流等の交通事業者、駐車場関係者、まちづくり団体、学識者、行政により構成された「歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会」および幹事会が設置された。



図 3-4 「歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会」の様子

### 3.3 交通社会実験の実施計画

#### (1) 交通社会実験の目的

交通社会実験により，“将来のまちづくりの姿”のイメージを体感することで，効果と課題を検証し，将来のまちづくりに向けた具体的な議論を深め，素晴らしいと実感できる空間を早期に実現する。

具体的には，

安心安全：歩行者が主役となった安心安全な細街路を見た住民の印象はどう変わる？

賑わい：ゆったりとした四条通を歩く人の表情はどう変わる？

快適：違法駐輪がなくなることで，まちの見え方はどう変わる？

を確認することを目指して実施した。

#### (2) 交通社会実験メニューとスケジュール

##### a) 施策メニュー立案の考え方

職住が共存する歴史的都心地区においては，地域の住民，商店，事業所，来街者など多岐にわたる関係者の合意形成が特に必要となるから，交通社会実験として行う施策メニューは，歴史的都心地区が抱える問題を解決できる内容で，かつ将来，恒久的な施策としての導入が可能であることを前提として設定した。

ただし，交通社会実験はあくまでも試行であることを踏まえて，周辺への影響や負担を可能な限り軽減するために，手法，日時，および場所を限定して実施することとした。

##### b) 交通社会実験メニュー

交通社会実験時において「歩いて楽しいまちなか戦略」を推進するための将来的な交通施策（案）として，下記の a)～c)の3点を見据えて実施することとし，①～⑦の交通社会実験メニューを決定した。

＜将来的な交通施策＞

- a) 歴史的細街路における一般自動車交通制限（対面通行等）＋歩車共存道路化
- b) 四条通における歩道拡幅＋トランジットモール化（四条烏丸～四条大橋西詰間）
- c) 地区全体での自転車対策（駐輪場の設置，マナー向上）



＜交通社会実験メニュー＞

- ①**通過交通の抑制**：歴史的細街路における自動車交通制限（臨時交通規制として）＋歩車共存道路
- ②**ゆとりある歩道の実現**：四条通における歩道拡幅＋トランジットモール化（トランジットモールは四条河原町まで）
- ③**歩行者と自転車の共存**：地区全体での自転車対策（臨時駐輪場の設置，放置自転車の撤去，走行マナー向上）
- ④**より便利なバスサービスの実現**：バスベイ設置，バス停集約，100円バスの活用等
- ⑤**共同荷さばき場の設置**
- ⑥**快適に来訪できる方策の実現**：KICS(レール&ショッピング)との連携等
- ⑦**広報・周知**

c) 交通社会実験スケジュール

前項で示した交通社会実験の実施にあたっては，関係機関と協議を行ったうえ，施策メニューに応じて，平成19年10月5日（金）～14日（日）の10日間（平日5日間，土日祝5日間）で実施した。

表3-1 交通社会実験メニューの実施スケジュール

	10/5 (金)	10/6 (土)	10/7 (日)	10/8 (祝)	10/9 (火)	10/10 (水)	10/11 (木)	10/12 (金)	10/13 (土)	10/14 (日)
<b>①通過交通の抑制</b> ・歴史的細街路における車両通行禁止 ・東洞院通における北行き一方通行 ・歩車共存道路化			周知	PR				(17時～20時)	(12時～20時)	
<b>②ゆとりのある歩道の実現</b> ・賑わいと華やぎを感じさせる四条通における歩道拡幅+トランジットモール(路線バス・タクシーのみ通行可)			周知	PR				(17時～20時)	(12時～20時)	
<b>③歩行者と自転車の共存</b> ・臨時駐輪場の設置 ・放置自転車の撤去 ・マナー向上啓発		周知	PR			(主として7時～21時)				
<b>④より便利なバスサービスの実現</b> ・バス停集約及びバスベイ設置 ・100円バスの活用 ・小型バス『ボンチョ号』での運行								(17時～20時)	(12時～20時)	ピーク時の増発
<b>⑤共同荷さばき場の設置</b>		周知	PR				(9時～21時)			
<b>⑥快適に來街できる方策の実現</b> ・KICSとの連携 ・地区周辺駐車場への案内誘導										
<b>⑦広報・周知</b>										
<b>交通実態調査・アンケート調査</b>								○		○

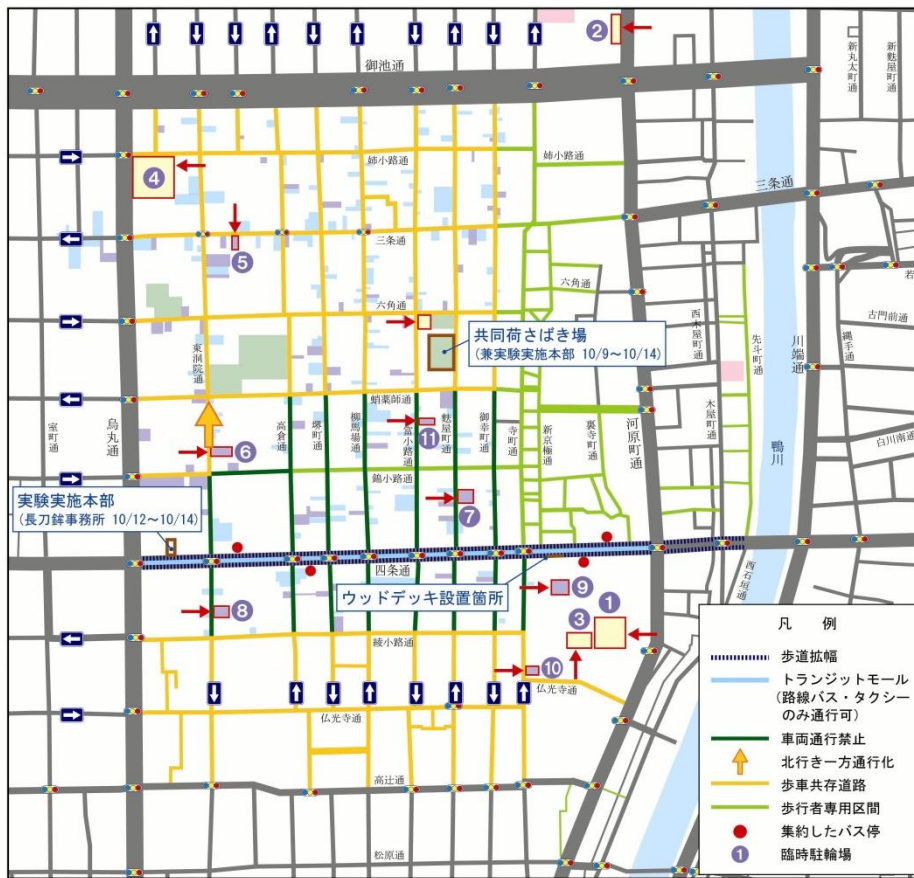


図 3-5 交通社会実験の実施箇所



### 3.4 交通社会実験の実施内容

#### (1) 通過交通の抑制

平成 18 年度の交通実態調査から、歴史的都心地区の細街路を通行するクルマの 5～6 割が“地区に用のない”通過交通であることを把握できたことから、歴史的都心地区の魅力と機能を大きく損ねている通過交通を抑制する方策として、「歴史的細街路における自動車交通抑制」と「東洞院通における通過交通の抑制」を実施した。

- 寺町通～東洞院通間の歴史的細街路について、臨時の交通規制として「車両通行禁止」を実施
- 通過交通の割合が最も高い東洞院通において、蛸薬師通～錦小路通間を対象に臨時の交通規制として「北行き一方通行（＝現状は南行き一方通行）」を実施することで、通過交通の抑制を図るとともに、当該区間周辺に位置する駐車場をFRINGE駐車場として活用可能とする

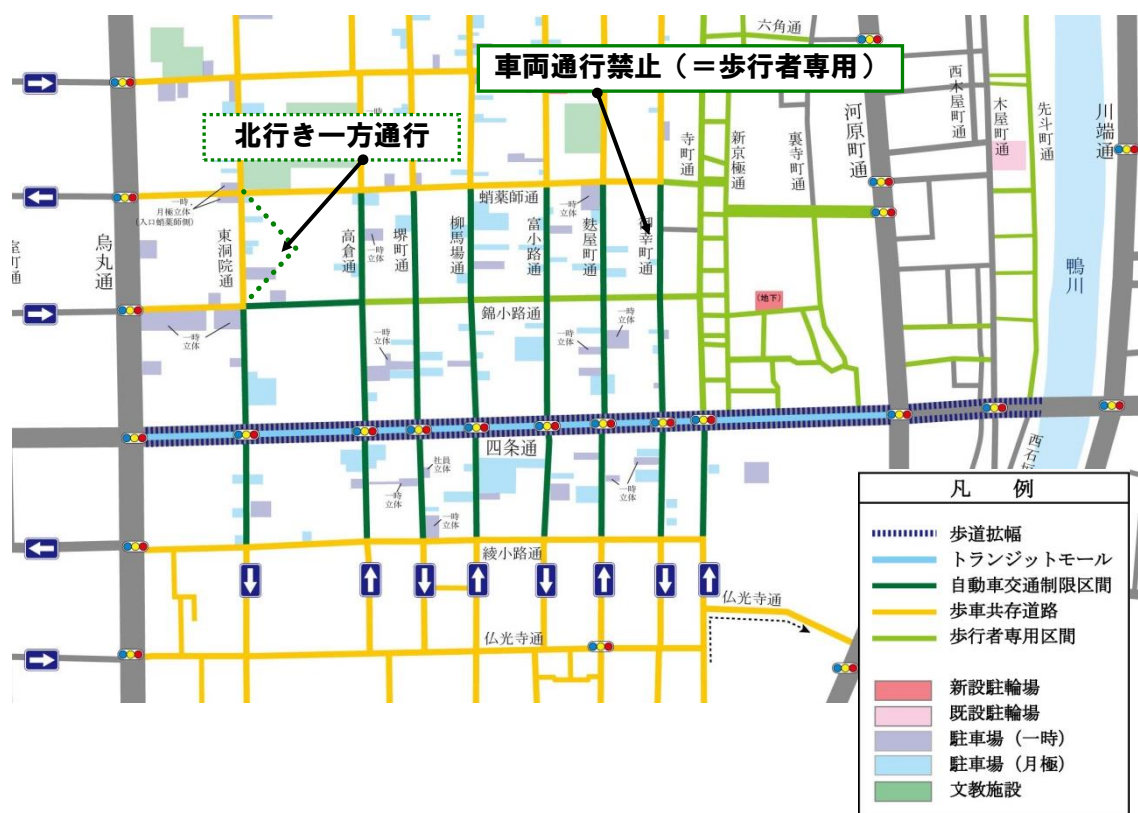


図 3-6 通過交通を抑制する対象路線及び区間



## (2) ゆとりある歩道の実現

### a) 実施内容

四条通では、狭い歩道に歩行者とバス待ち客が交錯するとともに、交差する歴史的細街路からは多くのクルマが流入ならびに通過する状況である。そこで歴史的都心地区の玄関口としてふさわしい品格と景観を有し、まちを歩くこと自体が一つの楽しみとなる、徒歩と公共交通が中心の空間の実現に向けた方策として、「四条通における歩道拡幅とトランジットモール」を実施した。

- 四条河原町～四条烏丸交差点間において、4→2車線規制を行うことで「歩道を拡幅」するとともに、臨時の交通規制として「路線バス・タクシーのみ通行可（一般車両通行禁止）」とした
- 四条大橋西詰～四条河原町交差点間において、4車線のうちの2車線の規制を行うことで「歩道を拡幅」した



図 3-7 ゆとりある歩道を実現する対象路線及び区間

### b) 歩道拡幅時の四条通の演出方法

交通社会実験時の四条通の歩道拡幅方法としては、物理的に歩行空間を拓げるだけでなく、歴史的都心地区の玄関口としてふさわしい品格と景観に配慮した方法を工夫することが求められた。

そのため、単に歩車道境界を物理的に区切って無機質な道路上を仮設の歩道とするのではなく、将来的にハード整備した姿を仮想的に体感できる演出方法として、歩道との段差

がないデッキ（テラスのようなイメージ）を一部区間に設置した（図 3-8）。

デッキ製作・設置については、京都工芸繊維大学の山本建太郎教授や学生と連携して、京丹波町の木材を活用して実施した（図 3-9）。

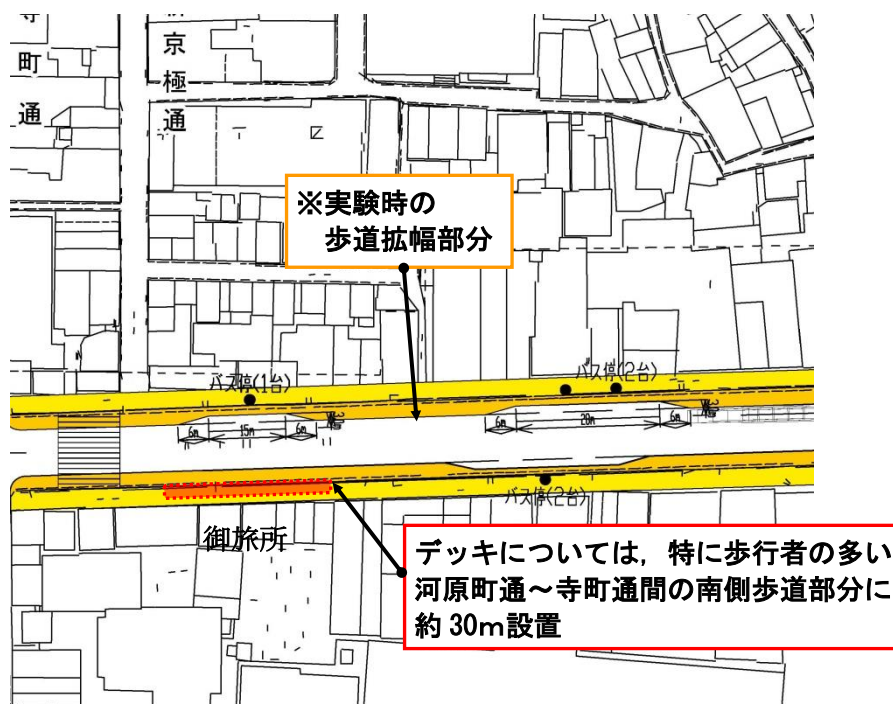


図 3-8 デッキ設置箇所及び設置状況

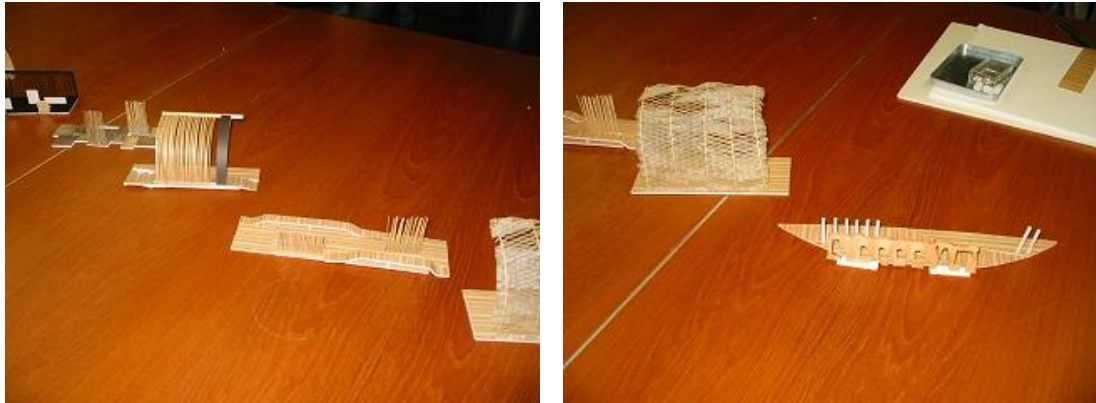


図 3-9 京都工芸繊維大学の学生によるデッキ空間の検討模型

また、歩車分離を行う機材はデザイン性を追求し、イメージを高めるため、模型による設置イメージで検討のうえ、デザイン会社のアドバイスを得て、通常よく使用される赤い三角コーン+コーンバーではなく厚紙製円筒材とした（図 3-10，図 3-11）。

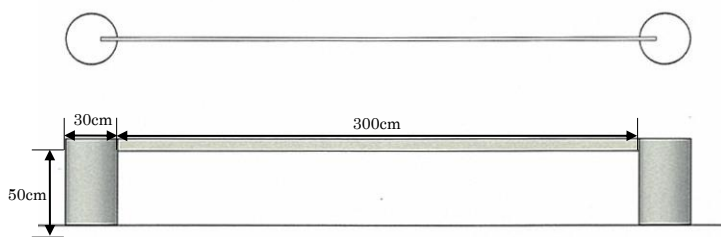


図 3-10 歩車分離を行うための厚紙性円筒材



図 3-11 歩車道分離の検討にあたっての模型



### (3) 歩行者と自転車の共存

#### a) 臨時駐車場の設置

平成 18 年度に実施した京都市の調査から、歴史的都心地区において、約 2,000～3,000 台の放置自転車があることが確認された。

道路空間を占領し、美観を損ねるとともに、歩行者の安全性にも影響する放置自転車対策として、地区内の既存駐車場等を一時借り上げて自転車用に転用することで「臨時駐輪場」を設置し（図 3-12）、あわせて都心部撤去班による「放置自転車の撤去」も強化した。

また、四条通地下（阪急地下）通路の一部スペースの活用可能性も検討するため、地下空間を利用した「駐輪場ブース」のイメージ展示もあわせて実施した。

- 歴史的都心地区内の既存駐車場や公共施設等を一時転用し、「臨時駐輪場」を設置
- 臨時駐輪場の管理・運営については、京のアジェンダ 21 フォーラムと連携して実施
- 京都市総合教育センターや市役所などの京都市関連施設と、新風館（当時）や既存の平面・時間貸しの駐車場など民間施設の駐輪場・駐車場とあわせて、地区全体で約 2,100 台分のスペースを確保

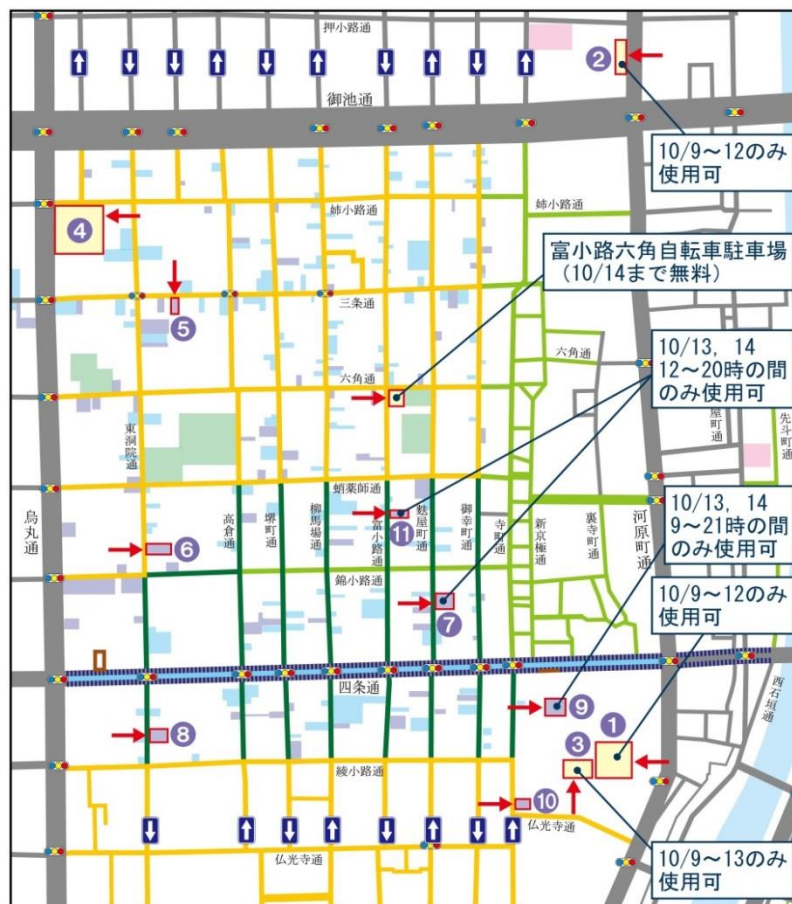


図 3-12 臨時駐輪場の設置位置

## b) 放置自転車の撤去

臨時駐輪場の設置，誘導に併せて，放置自転車の撤去を行い，地区内において，放置自転車がない広々とした道路空間を創出する．

そのため，都心部撤去班（2 トン車 2 台）を中心に集中的な放置自転車の撤去を行うものとし，社会実験期間中は，通常行う 1 日に 2 回（午前 1 回，午後 1 回）の撤去に加え，より効果的な撤去を行うために，夕方や夜間の撤去も実施した（1 日の撤去台数 100 台以上）．特に放置自転車が多い場所では，4 トン車による撤去も行った．

## c) 料金設定

臨時駐輪場にそれぞれスタッフを配置し，自転車の整理や利用の注意事項の周知を実施した．将来的な施策化（駐輪場の開設）に向けた取組と位置付けるのであれば，有料とすることも一案であったが，今回の社会実験では①自転車利用者に抵抗感なく臨時駐輪場に停めていただくことで，放置自転車がない心地良いまちなかを創出すること，その上で②臨時駐輪場利用者にアンケート調査を実施し，望ましい料金設定や駐輪場設置場所等に関する意向（データ）を得て将来的な施策に役立てることの 2 点に重点を置き，「無料」として実施することとした．

## (4) より便利なバスサービスの実現

徒歩と公共交通を中心とした歴史的都心地区の将来像実現に向けて，公共交通の利便性向上を図るため，以下に示す「四条通におけるバス停集約およびバスベイ設置」と「100 円バスの活用」を実施する．

- 四条通歩道拡幅＋トランジットモール実施時において，定時性に優れた路線バスサービスの提供と拡幅された歩道空間を有効活用するため，「バス停集約およびバスベイ設置」を実施．
- 歴史的都心地区内における短距離移動の支援強化策として，現状の 100 円循環バスの「ピーク時の増発」および「運行時間を延長」を実施．
- 交通社会実験の周知・PRを行うため，土日祝の 5 日間は，平成 19 年 4 月に導入した小型バス「ポンチョ号」にラッピングを実施して運行．

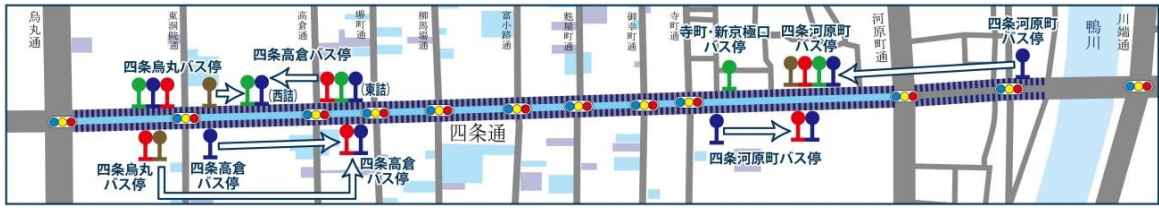


図 3-13 バス停集約及びバスベイ設置箇所

### (5) 共同荷さばき場の設置

歴史的都心地区では、細街路や幹線道路上での荷さばき活動が散見され、交通障害の要因となっている。また、四条通の歩道拡幅+トランジットモール実施時には、四条通及び歴史的細街路の一部で車両通行禁止とすることを予定しているため、路上での荷さばきができなくなる。

そのため、交通社会実験時には、荷物の搬出入が多いことが想定される錦小路通近くの施設の一時転用（借上げ）による共同荷さばき場の設置を行い、共同荷さばき場の利用意向（需要）を把握するとともに、各事業所および商店の自助努力による荷さばきの整序化（ルールづくり、共同荷さばき場の設置）を促すこととした。



図 3-14 共同荷さばき場設置箇所

## (6) 快適に来訪できる方策の実現

歴史的都心地区への来訪手段としては、公共交通（鉄道・バス）の利用が多く、自動車は1割程度となっているが、それでも幹線道路を中心として交通渋滞が発生している状況であった。

そのため、交通環境改善策の前提として自動車交通総量の抑制が必要と考え、公共交通網の発達した歴史的都心地区の特性を活かし、可能な限り公共交通利用を促進するとともに、都心中心部までの自動車アクセスをコントロールする策として、公共交通利用者への優遇措置として「KICS（レール&ショッピング）」との連携を図った。

## (7) 広報・周知

### a) シンボルマークとカラー戦略

交通社会実験の実施について事前に広く周知し、地区内だけでなく市内中心部への自動車交通の抑制、混雑の緩和および安全かつ円滑な実験実施を図るため、事前および当日の周知・PRを充実させることが重要であった。

そのために、地区全体での一体的な取組として打ち出すとともに、一般市民や来街者に対してわかりやすいシンボルマークやキャッチコピーが有効と考え、“京紫”をイメージカラーとした上で、統一的に利用する“シンボルマーク（歩楽）”および“社会実験のキャッチコピー（体感してください いつもと違う京都の都心）”を作成した。異なる広報媒体にこれらのシンボルマークやキャッチコピーを入れることで、同一の広報資料であることの意識付けに配慮した。

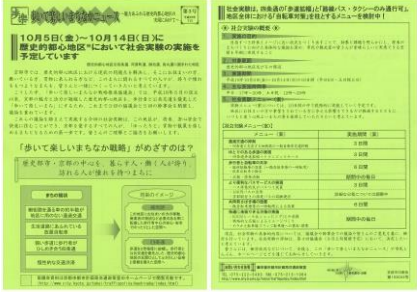

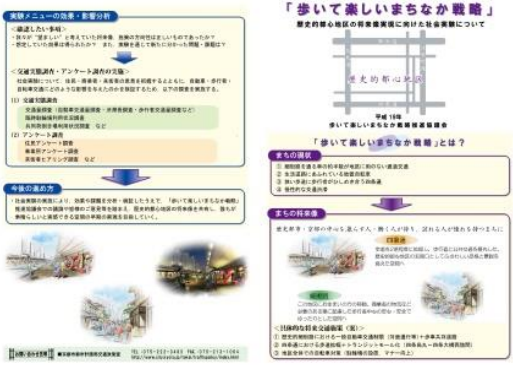


図 3-15 シンボルマーク、キャッチコピー及びイメージカラーの統一例

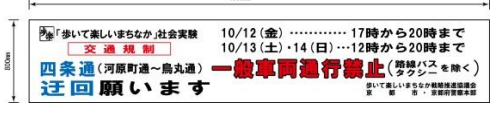

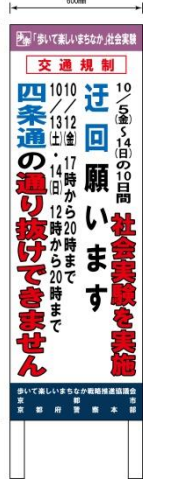
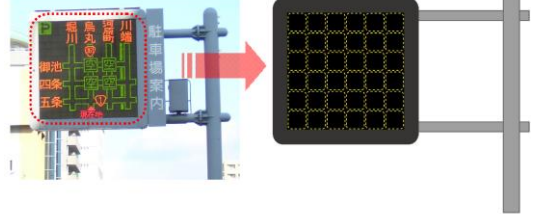

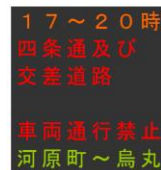


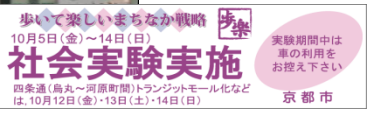
b) 広報・周知方法

交通社会実験の実施にあたり可能な限り広く周知し、様々な媒体や方法を用いて安全かつ円滑に実施するため、事前及び当日の周知・PRを充実させた。表3-2にその概要を示す。

表3-2 広報・周知方法とその概要

広報・周知方法		概要
「歩いて楽しいまちなかニュース」の配布	「歩いて楽しいまちなか戦略」の取組経過、社会実験（案）の内容についてとりまとめた「歩いて楽しいまちなかニュース」を歴史的都心地区周辺の住民に対し、全戸に配布（約24,000枚）	
周知うちわの配布	「歩いて楽しいまちなか戦略」の考え方と社会実験の実施日程について、広く周知を図るため、祇園祭が行われていた7月13日（金）から15日（日）の3日間、四条烏丸交差点及び四条河原町交差点周辺、四条通周辺店舗において、周知うちわを約10,000枚配布	
地元説明会の実施	社会実験の実施に関して特に大きな影響を受ける日彰学区において、住民説明会を実施し、「歩いて楽しいまちなか戦略」の考え方、社会実験の内容及び実施日程について説明会を開催	



広報・周知方法	概要	
<p>横断幕及び立て看板の設置</p>	<p>実験実施前から、歩道橋への横断幕，路上の立て看板を設置</p> <p>なお，交通規制を安全・円滑に実施するためには，歴史的都心地区に向かうドライバーに対して，「できるだけ手前」の段階から「複数回」周知する機会を設けることが有効と考え，看板・垂れ幕で周知する内容と設置箇所を考慮して配置</p>	 <p>垂れ幕イメージ</p>   <p>看板イメージ</p>
<p>駐車場案内システムブロック案内板での広報</p>	<p>京都市内の幹線道路に設置している「駐車場案内システムのプロック案内板」を活用して，社会実験中の 10/11(木)から 10/14(日)までの 4 日間において，社会実験と臨時交通規制の周知を行う</p>	    <p>図 臨時交通規制 前日 (10/11) の表示内容</p> <p>図 平日の臨時交通規制 実施当日 (10/12)</p> <p>図 休日の臨時交通規制 実施当日 (10/13, 14)</p>
<p>市バス車両での広報</p>	<p>四条通，河原町通など市内中心部を運行する市バス車両（約 200 台）の側面に垂れ幕を設置することで，実験のPRを行う</p>	 

広報・周知方法	概 要	
電鉄会社フリーペーパーでの広報	<p>阪急電鉄の駅にて無料で設置・配布されている阪急沿線情報誌「TOKK（トック）」平成 19 年 10 月 1 日号に、社会実験の周知記事を掲載</p>	
京都市の広報媒体の活用	<p>市民しんぶんへの記事掲載（平成 19 年 10 月 1 日号），情報表示モニュメント（市役所前広場や京都駅前）の文字表示装置，ゼスト御池マルチビジョン等）での周知，区役所防災案内版等を活用し，情報提供を図る</p>	
情報板，ラジオ放送等の活用	<p>情報板，ラジオ放送等，道路交通情報を取り扱う京都府警察，京都国道事務所等関係機関への協力依頼を行うとともに，KBS 京都と FM 京都で，平成 19 年 9 月 17 日（月・祝）から 10 月 14 日（日）の約 1 箇月間実施が企画されている Kyoto Radio Day 07「E C O E S」～環境にやさしいスローライフ提案～で，スポット的に社会実験の周知を実施</p>	
ホームページの活用	<p>京都市都市計画局交通政策室のホームページ</p>	

### (8) 社会実験時の安全対策

交通社会実験においては、普段の生活と異なる交通環境を作り出すために、安全かつ円滑な運営や自動車交通に伴う道路混雑の緩和等を図ることが絶対的な条件である。交通社会実験の実施時に事故等が発生すれば、交通社会実験の継続、社会実験実施後の施策を検討するうえでも大きな障害となることが予想された。

そのため、トランジットモールならびに流入規制を行う四条通および蛸薬師通、綾小路通には、警備会社による警備員等を配置し、交通の安全が図れるように配置した。また、その外側に位置する御池通、高辻通でも、周辺道路に迂回誘導を図るため、京都市職員や

コンサルタント会社の総力を挙げて交通誘導を行った。なお、社会実験期間中の安全対策は、警察を除き6日間で延べ508名体制で実施した。警備員の配置は図3-16のとおりである。

表 3-3 広報・周知方法とその概要

10/9(火)~10/11(木)	12名
10/12(金)	150名
10/13(土)	173名
10/14(日)	173名
6日間延べ	508名

【警備員配置図】

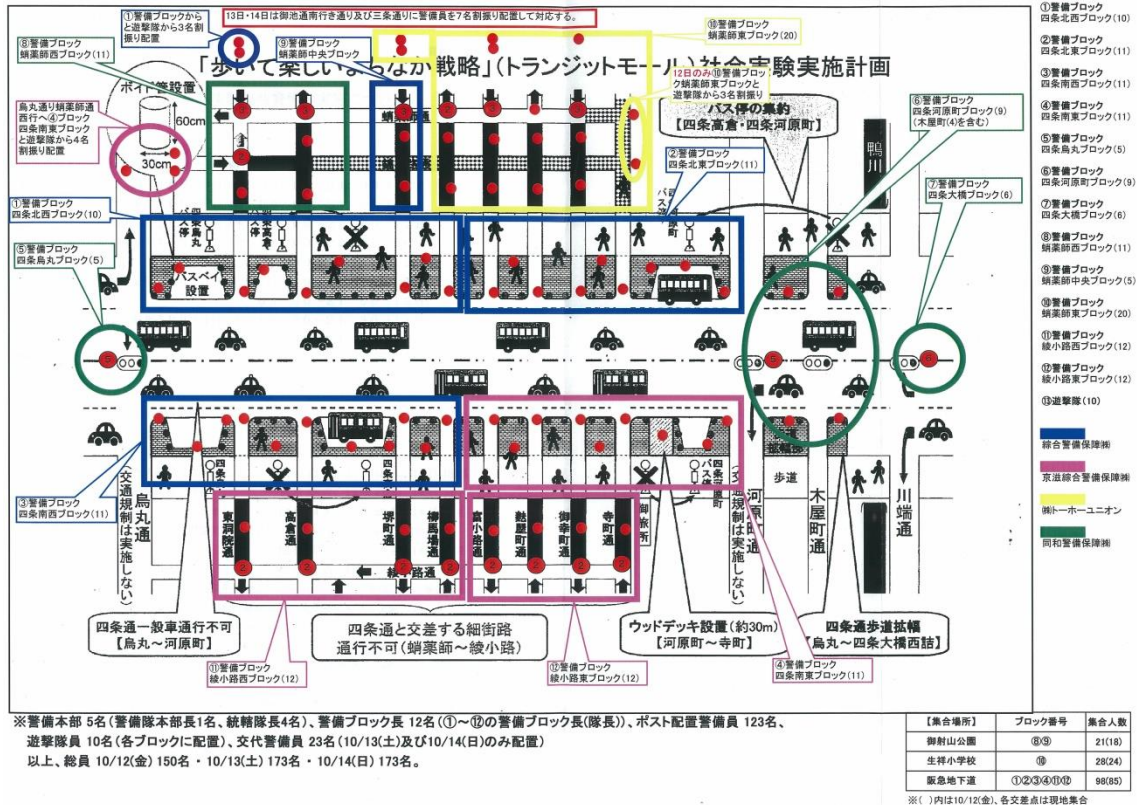


図 3-16 警備員の配置計画



### 3.5 交通社会実験の実施状況

#### (1) 歩行環境の改善（四条通）

四条通では、歩道を現状の約 2 倍に広げ、路線バスとタクシーを通行可とするトランジットモールを実施することにより、“子供と手を繋いで一緒に歩ける空間”や“足を止めて会話ができる空間”が創出された。

#### <従来の四条通の状況>



#### <社会実験時の四条通の状況>





## (2) 歩行環境の改善（細街路）

細街路では、通過交通の迂回誘導や放置自転車の臨時駐輪場への誘導等により、“友人や家族と一緒に、ゆったりと笑顔で歩ける空間”や“立ち止まって、音楽に耳を傾ける時間”が創出された。

### <従来の細街路の状況>



### <社会実験時の細街路の状況>



### (3) 歩行者と自転車の共存

駐輪ルールの遵守（啓発活動，集中的な撤去強化）と受け皿の確保（臨時駐輪場の設置）をあわせて実施したことにより，“道路上に何の障害物もない，広々と安全に歩ける空間”，“安心して自転車を止め，ゆっくりと用事を済ませられる環境”が創出された。

このことにより，都心地区における駐輪ニーズの大きさを再確認することとなった。

#### <啓発活動の実施>



#### <臨時駐輪場の設置>



#### <放置自転車撤去前>



#### <放置自転車撤去後>



### (4) より便利なバスサービスの実現

トランジットモールを実施した四条通（烏丸～河原町間）では，100円循環バスや路線バスはスムーズに運行することができたが，周辺道路では，渋滞により最大15分程度の遅れが発生した。また，通常の運行（平成18年度）では1便当たり約17人の利用であったが，増便時間帯では1便当たり約22人の利用に増加した。なお，運行時間延長では1便当たり約9人の利用にとどまった。



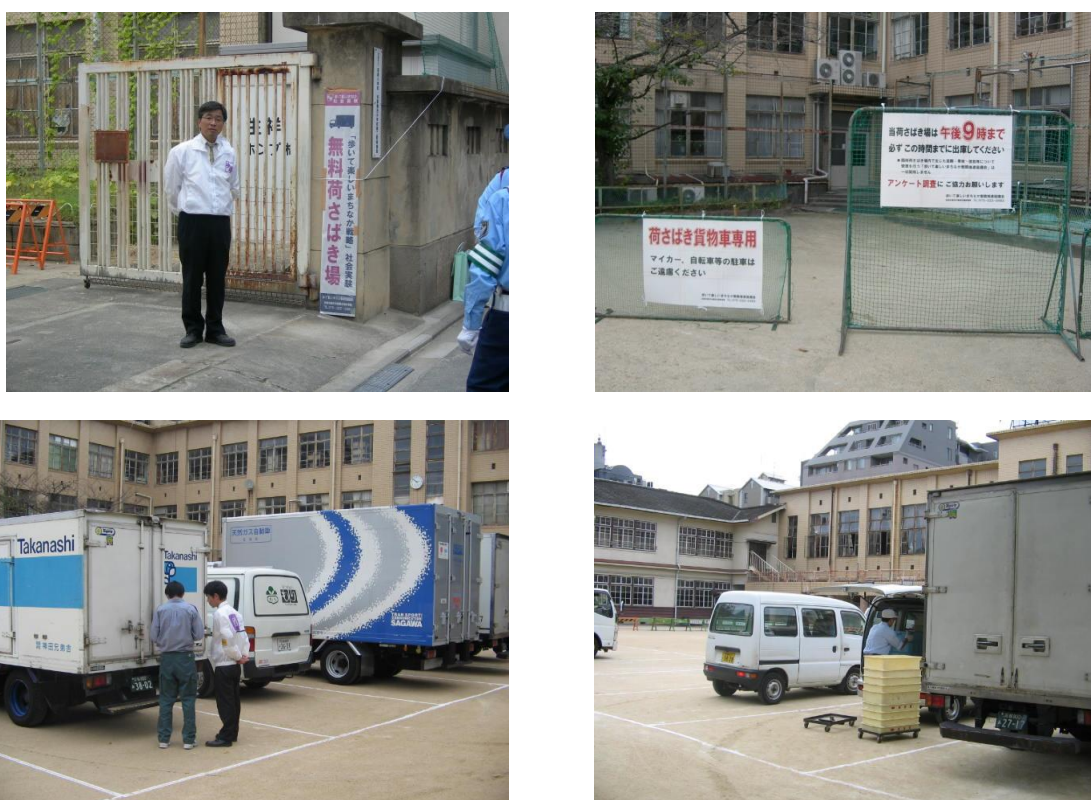
<「より便利なバスサービスの実現」実施時の様子>



(5) 共同荷さばき場の設置

歴史的都心地区に設置した共同荷さばき場では、6日間で延べ43台が利用した。このうち、四条通でのトランジットモール化等を開始した10/12(金)以降、利用が増加し10/13(土)には20台以上が利用した。

<「共同荷さばき場の設置」実施時の荷さばき場の様子>



(6) 社会実験時のまちの演出

歩行者と公共交通を中心とした交通面の施策展開だけでなく、歴史ある京都都心の品格、雰囲気づくりに配慮した演出を行うことで、より快適な空間を創出した。“今までの四条通

にはなかった憩いと交流の空間 “や “将来的な歩道拡幅イメージが体感できる環境” の創出は、歴史的都心地区を利用する様々な人が将来のまちの姿をイメージできる空間を体感することとなり、イメージの共有化に寄与したものと思われる。

＜四条通に設置したウッドデッキ＞



＜四条通に設置した案内・演出バナー＞



＜細街路に設置した通り記名ボード＞      ＜高島屋入口付近に展示した実験イメージ模型＞





### 3.6 交通社会実験の分析・評価

#### (1) 通過交通の抑制

##### a) 四条通及び周辺の幹線道路

通常は休日昼間12時間で約13,000台が通行する四条通を、バスとタクシーのみ通行可としたことにより、恒常的に渋滞が発生していた周辺幹線道路（河原町通北行、川端通南行、烏丸通南行等）では、渋滞が発生した。

しかし、これらの周辺幹線道路の渋滞は恒常的に発生しており、交通社会実験時が特別に混雑していたという状況ではなかった（図3-17）。

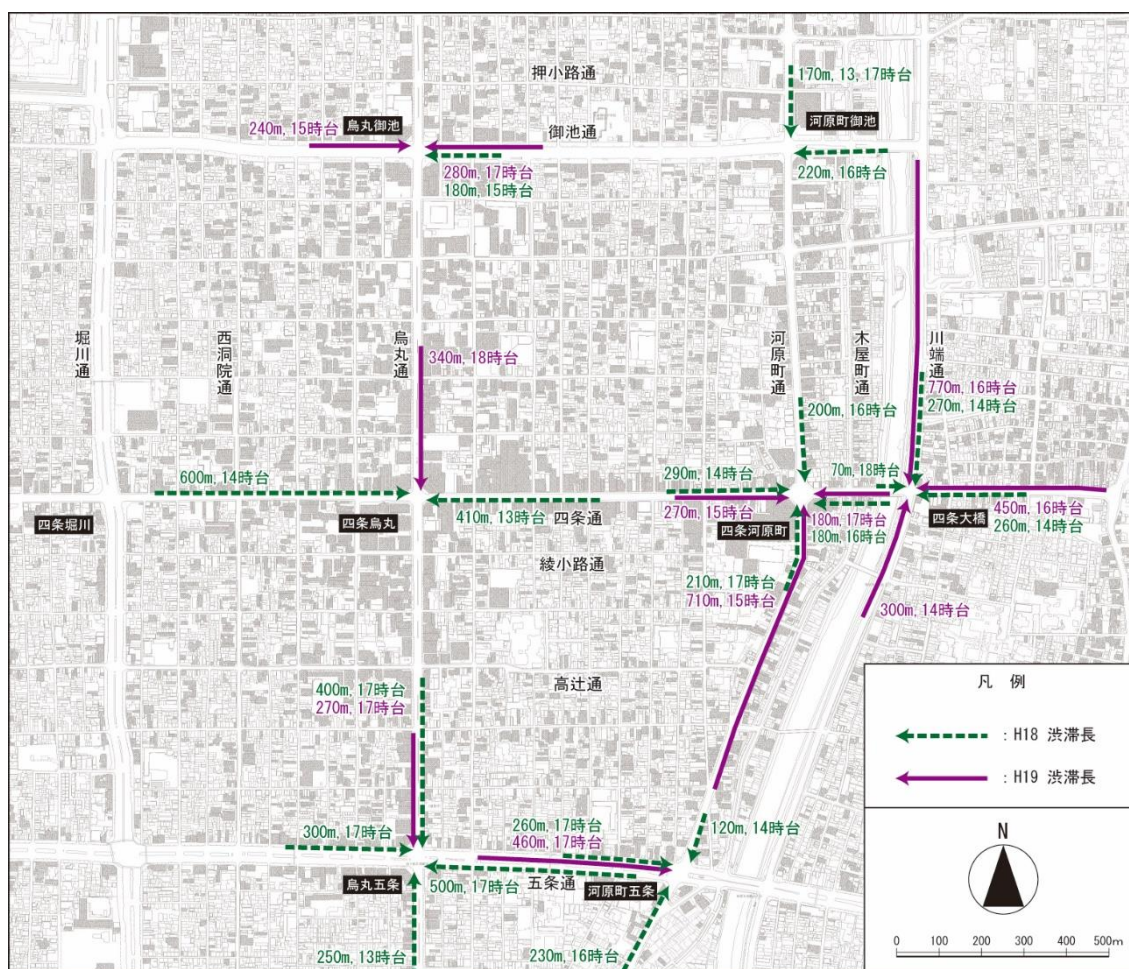
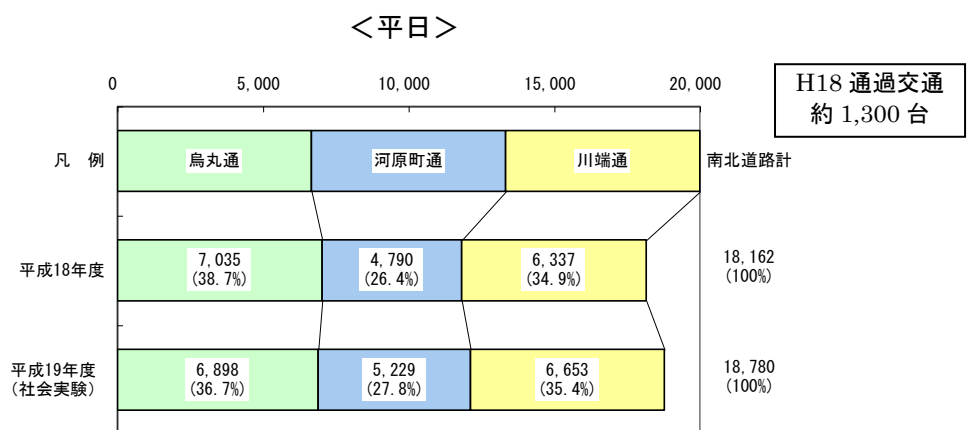


図3-17 実験時間帯（交通規制実施中）における最大渋滞長の比較  
 <休日 13~19 時台>

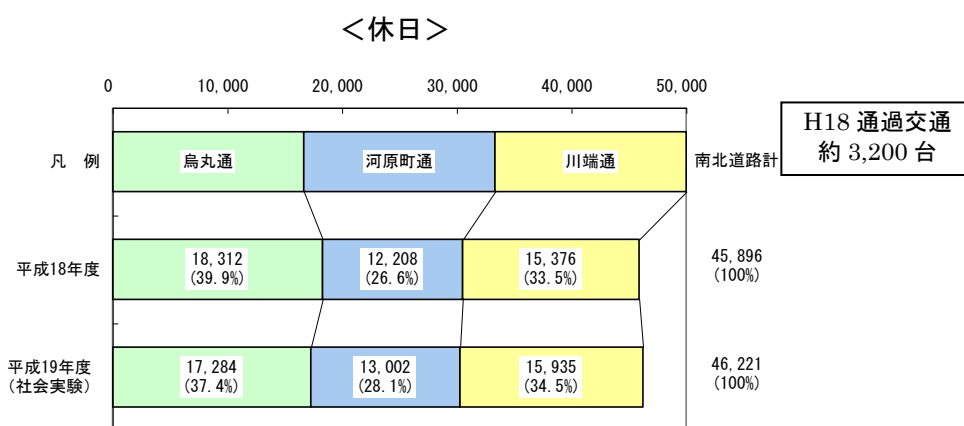
また、河原町通、川端通、烏丸通の3路線の交通量を平成18年度と比較すると平日、休日とも河原町通と川端通で交通量が増加していたものの、3路線計の交通量の差はなく、同程度の交通量であった（図3-18、図3-19）。また、社会実験時の河原町通、川端通、烏丸通における自動車交通量と各道路が有する交通容量を比較すると、混雑率が0.8程度であり、交通量はいずれの路線も交通容量を下回っていた。

すなわち、これら3路線で一時的に渋滞が生じた要因としては、日時を区切った臨時の交通規制を行う社会実験であったが故と考えられることや、交差点の処理能力が低下していたことによる影響ではないかと推察された。

こうしたことから、歴史的都心地区における細街路の通過交通を河原町通、川端通、烏丸通といった幹線道路に誘導した場合でも、幹線道路の交通に対して現状と比べて大きな影響は生じないという結果が示唆された。



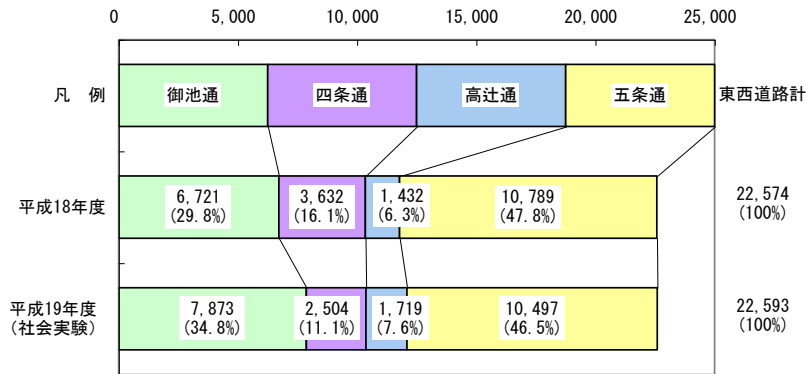
注) 17時台～19時台における各道路と四条通との北側交差断面での集計値



注) 12時台～19時台における各道路と四条通との北側交差断面での集計値

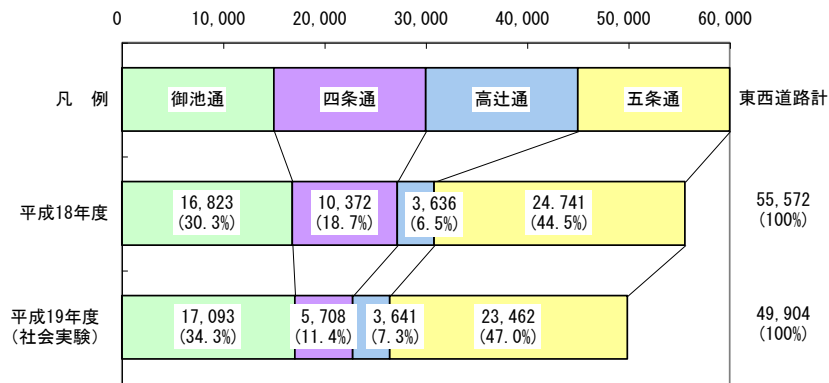
図3-18 四条通及び南北方向道路における実験実施時間帯の自動車交通量

及び路線分担率の変化  
 <平日>



注) 17時台～19時台における各道路と四条通との西側交差断面での集計値

<休日>



注) 12時台～19時台における各道路と四条通との西側交差断面での集計値

図 3-19 四条通及び東西方向道路における実験実施時間帯の自動車交通量  
 及び路線分担率の変化

表 3-4 社会実験時の南北方向道路における混雑状況

休日ピーク (16時台)	断面交通容量 (pcu/時)	断面交通量 (pcu/時)	混雑度
河原町通	2,400	1,930	0.80
川端通	2,900	2,220	0.77
烏丸通	3,000	2,350	0.78

注 1) 四条通との交差北側断面における 3 路線の断面交通量 (休日) が最大となった 16 時台の集計値

注 2) pcu : Passenger car unit の略で、乗用車換算した自動車の台数を表す

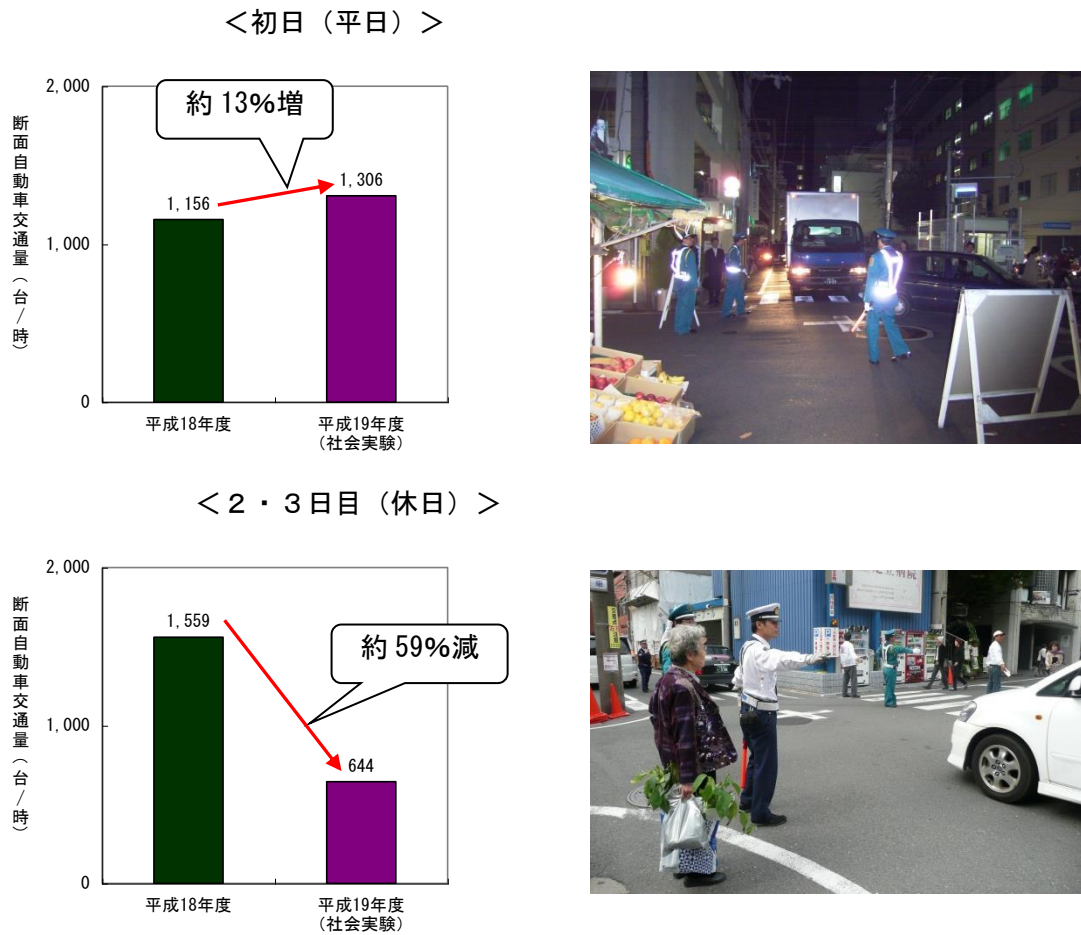
注 3) 混雑度 (交通量/交通容量) とは、1.0 を下回っていれば渋滞することなく円滑に処理可能と判断できる指標

b) 細街路

細街路では、蛸薬師通～綾小路通間における臨時の車両通行禁止規制により、通過交通の抑制を図った。交通規制実施の周知は事前から行ったものの、蛸薬師と東洞院交差点へ3方向から自動車交通が集中する構造であったうえ、規制初日の金曜日夕方は迂回誘導をドライバー個人の判断に委ねたため、結果的に大きな混雑が発生した。

そこで、規制2日目と3日目には、現場での適切な交通誘導および御池通や烏丸通で迂回協力の周知・PRを強化することで、蛸薬師と東洞院交差点での混雑は見られなかった。

(図 3-20)



注) 平日(18時台交通量)、休日(13時台～18時台の平均交通量)における御池通南側断面での御幸町通～東洞院通間の集計値

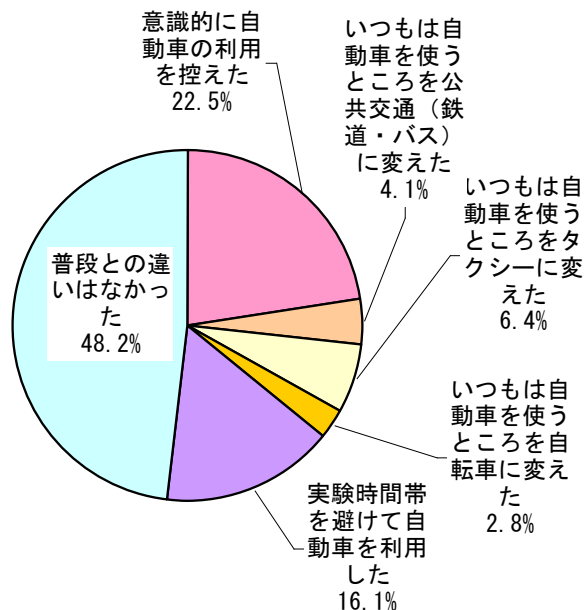
図 3-20 社会実験時の御池通から細街路への流入交通量

住民への影響を見てみると、約4～5割の住民が、交通社会実験実施時には他の交通手段への転換や時間帯をずらす等の行動変化を行っていた（図3-21）。一方、事業所への影響を見てみると、自動車利用を控えたことや事業所の荷物の搬出入への影響について、全体の約3割が「問題が大きくて困った」と回答している（図3-22）。

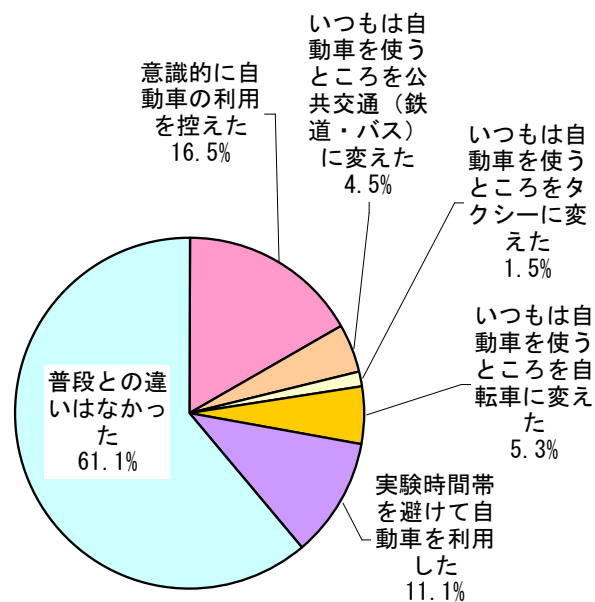
このことから、細街路における通過交通抑制にあたっては、交通が集中する箇所を設けないようにするとともに、通過目的の自動車を周辺の幹線道路（河原町通、川端通、烏丸通）への誘導が重要であり、適切に誘導することによって細街路での交通混雑は避けることが可能であることが示唆された。

一方、通過交通の抑制を図る手法として交通規制を行ったため、地元住民および事業所の自動車利用への影響が大きかったことから、これらの対応については課題が残された。

<規制対象内の住民 (N=218) >



<規制対象外の住民 (N=961) >

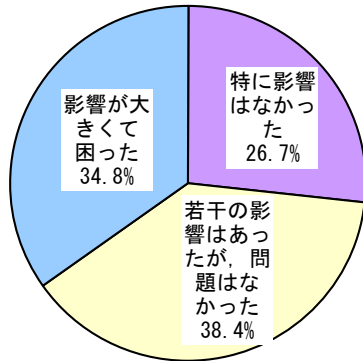


資料：住民アンケート調査 ※無回答を除く

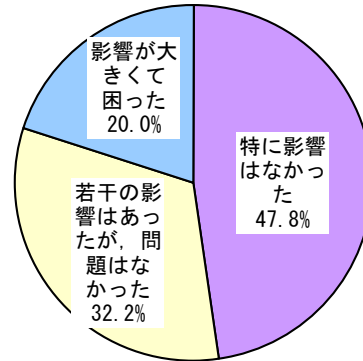
図3-21 臨時交通規制に伴う荷物の搬出入への影響



<規制対象内の事業所 (N=333) >



<規制対象外の事業所 (N=825) >



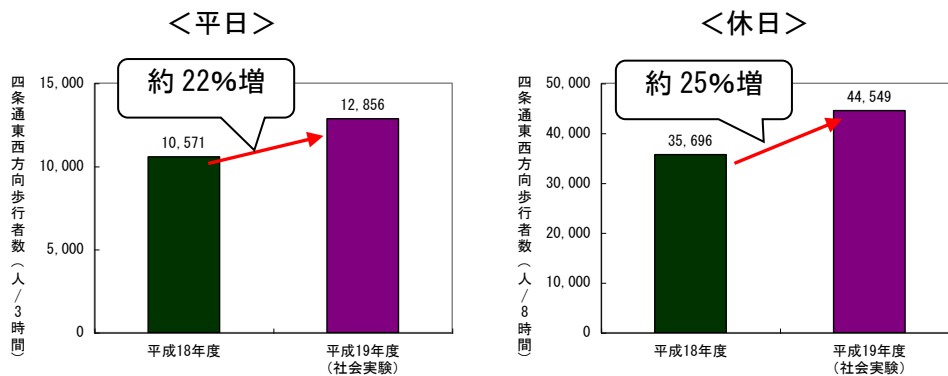
資料：事業所アンケート調査 ※無回答を除く

図 3-22 社会実験実施期間中の自動車利用の変化

(2) ゆとりある歩道の実現

a) 四条通

四条通では歩行空間を拡げたことで、歩行者数が休日で約 25% 増加するとともに(図 3-23, 図 3-24), 歩行形態が変化して二人連れが横並びで通行する人が増加し(図 3-25), ゆったりと歩ける空間が実現できた。



注) 平日は 17 時台～19 時台, 休日は 2 時台～19 時台における四条通東西方向合計の集計値

図 3-23 四条通における社会実験時(規制実施時間帯)の東西方向断面歩行者数

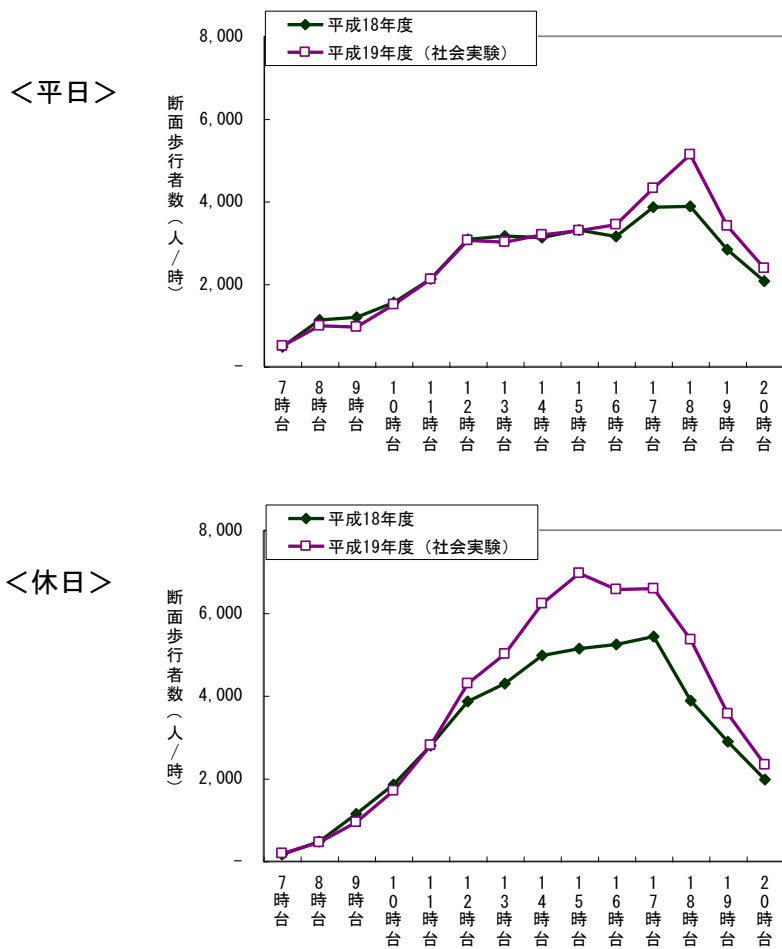


図 3-24 四条通における東西方向断面歩行者数の時刻帯推移

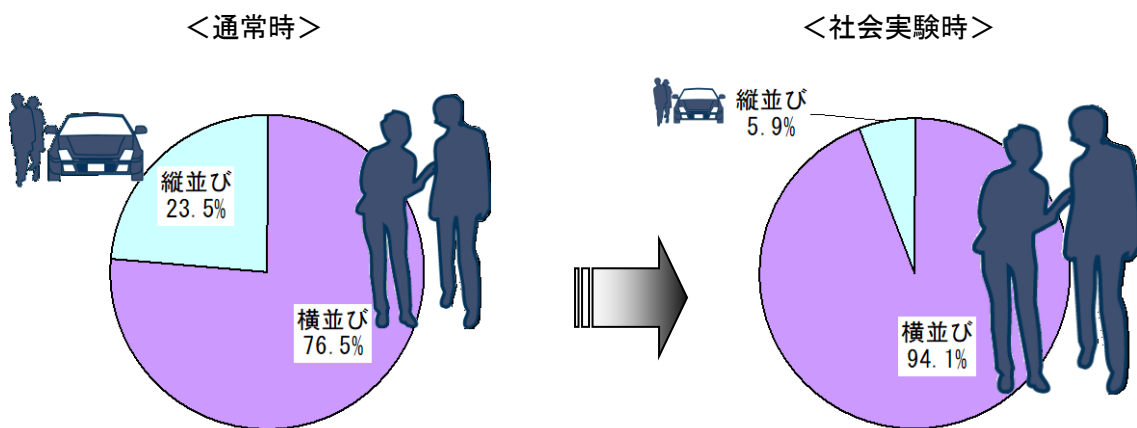


図 3-25 四条通における歩行形態の変化

また、四条通における通常時と社会実験時の歩行状態を、歩行者数と歩道幅員の関係から見ても、通常時では「思い通りの速度で歩かず、追い越し時には他人の邪魔になったり、ぶつかったりする」ような状況であるのに対し、社会実験時には「他人とぶつかる心配はなく、都心部の買物地区にふさわしい歩行空間」となっている（表 3-5）。

このことから、四条通の歩道拡幅を行うことで、都心の買物地区にふさわしい、ゆったりとした歩行環境が創出されることが確認された。

表 3-5 通常時と社会実験時における四条通の歩行者サービス水準の変化<休日>

ピーク時 歩行者交通量 (人/時)		歩道 有効幅員 (m)	平均交通量 (人/分・m)	サービス 水準 (人/分・m)	歩行状態
通常	6,869	5.0 <sup>注1)</sup>	22.9	拘束 (20~33)	思い通りの速度で歩くことができない場合もあるが、横切ったり追い越したりはできる。ただし、他人の邪魔になったり、衝突しそうになる。
実験	6,956	10.0 <sup>注2)</sup>	11.6	制約 (6.5~20)	肉体的な接触はまったくないが、他人との間接的な相互干渉のため、進む方向には絶えず気を配る必要がある。この交通量は買物地区など都心部の高密度な地区の屋外の歩道の計画に際しての推奨値である。

※ 平均交通量に基づくサービス水準、歩行状態の解釈について「歩行者のための都市空間」（ボリス・S・プシュカレフ、ジェフリー・M・ジュパン共著 鹿島出版会）に基づく

注1) 四条通の現状の歩道幅員は7.0mであるが、路上の放置自転車やバス停留所の滞留等により、実際に歩行者が歩ける空間（有効幅員）は5.0mになっていると仮定

注2) 四条通の社会実験時の歩道幅員は13.0mとしたが、歩道上のフェンスや仮設ポイド等により、実際に歩行者が歩ける空間（有効幅員）は10.0mになっていたと仮定

## b) 細街路

細街路では、臨時の車両通行禁止規制等により通過交通を抑制したことで、歩行者数が全体で約2割増加するとともに、二人連れが横並びでゆったりと歩ける空間が実現できた（図 3-26）。また、歩行者数は、沿道に店舗・飲食店が多い東洞院通、御幸町通で休日に約5割の増加が見られた（図 3-27）。

このことから、細街路における通過交通の抑制を行うことで、全ての歩行者にとって安全かつ快適に回遊、散策できる歩行環境が創出された（図 3-28）。一部渋滞区間を除いては、静かな居住空間が回復され、魅力的なまちづくりが一体的に進められることにより、四条通とまちなか中心部分を繋いだ回遊行動の促進・増加が期待できることが分かった。



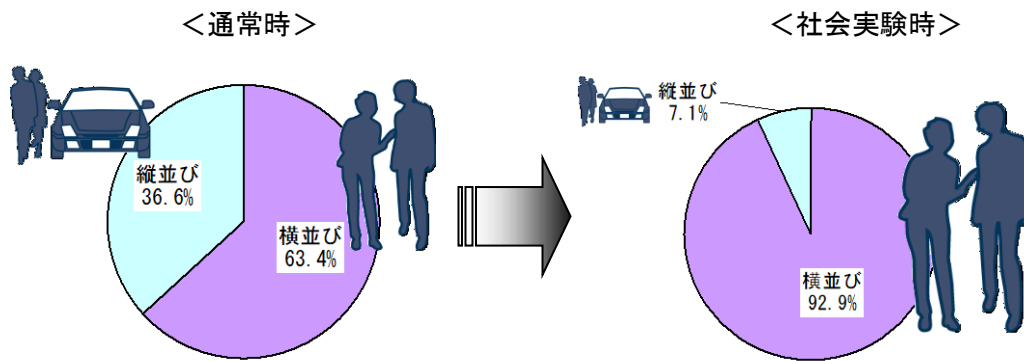


図 3-26 東洞院通における歩行形態の変化

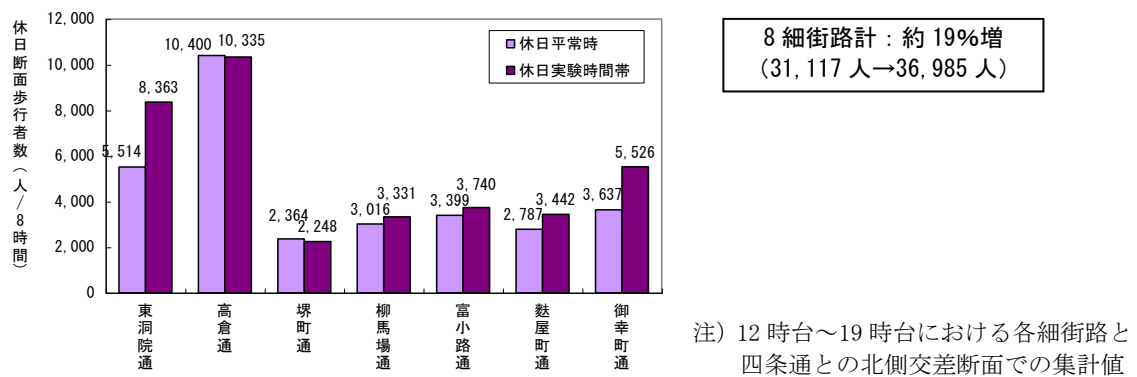


図 3-27 細街路における社会実験時（交通規制実施時間帯）の断面歩行者交通量の変化（休日）

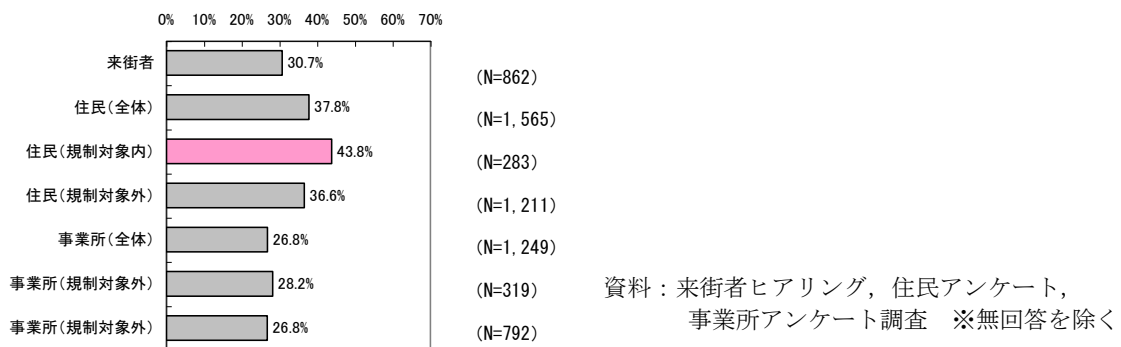


図 3-28 「細街路を通る自動車が少なく，安全に歩きやすくなった」と感じた意見

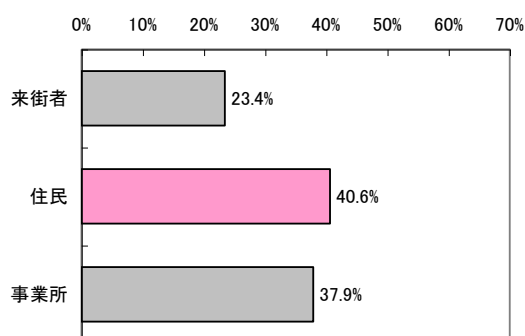
### (3) 歩行者と自転車の共存

駐輪ルールの徹底（啓発活動，集中的な撤去強化）と受け皿の確保（臨時駐輪場の設置）をあわせて実施したことで，道路が本来有する空間（幅員）を確保し，まちの美観イメージ向上に寄与できた（図 3-29，図 3-30）。

放置自転車問題に関しては，自転車利用頻度の高い人ほど，駐輪スペースの少なさを問題点として多く挙げている（図 3-31）。

また，臨時駐輪場ごとの利用台数を一日平均値で比較すると，普段，放置自転車が特に多いエリアの近くの阪急河原町駐輪場や中央パーキング，四条寺町ガレージで特に利用が多かった（図 3-32）。

このことから，駐輪ニーズの高い場所への駐輪場確保と放置自転車の撤去活動をあわせて実施することにより，限られた都市・道路空間を自転車利用者と歩行者双方が安全に共有でき，その結果，まちの美観・イメージも向上することが分かった。



資料：来街者ヒアリング，住民アンケート，事業所アンケート調査 ※無回答を除く

図 3-29 「放置自転車が少なく，まちが美しかった」と感じた割合

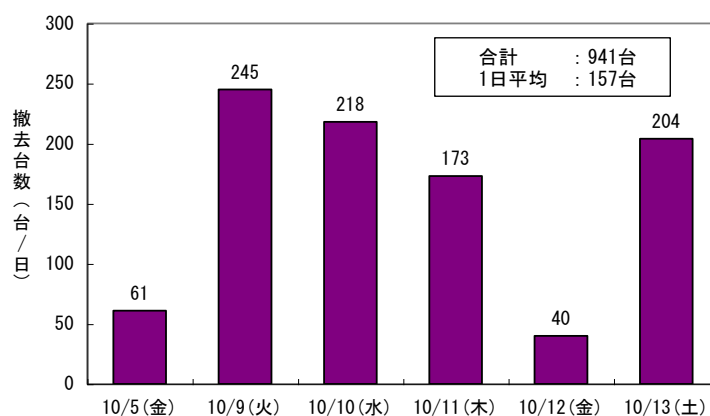
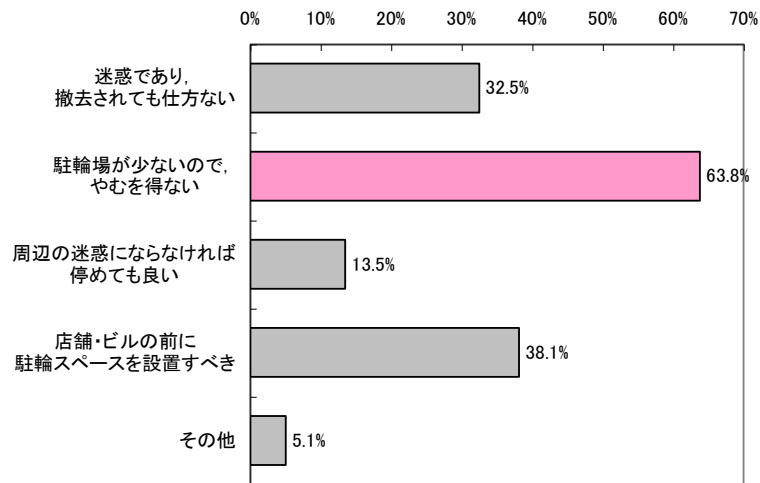


図 3-30 歴史的都心地区における日別の放置自転車撤去台数

<週に1回以上、自転車で歴史的都心地区に来訪 (N=1,875) >



<自転車で歴史的都心地区に来訪は、月に1回以下 (N=796) >

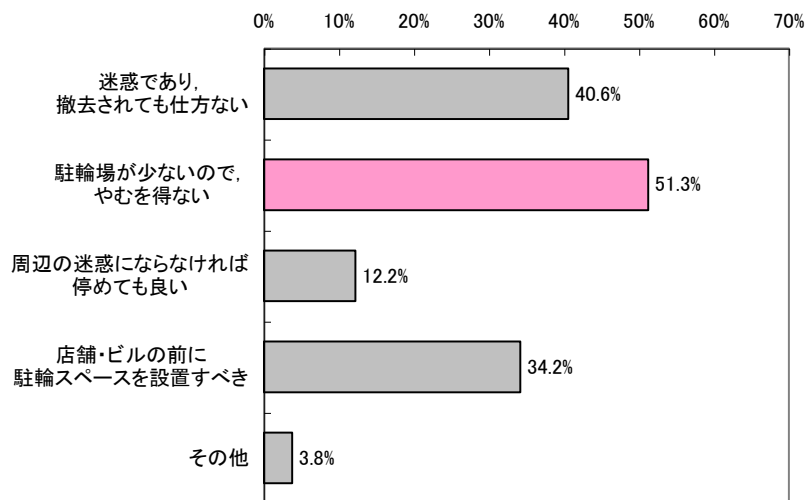
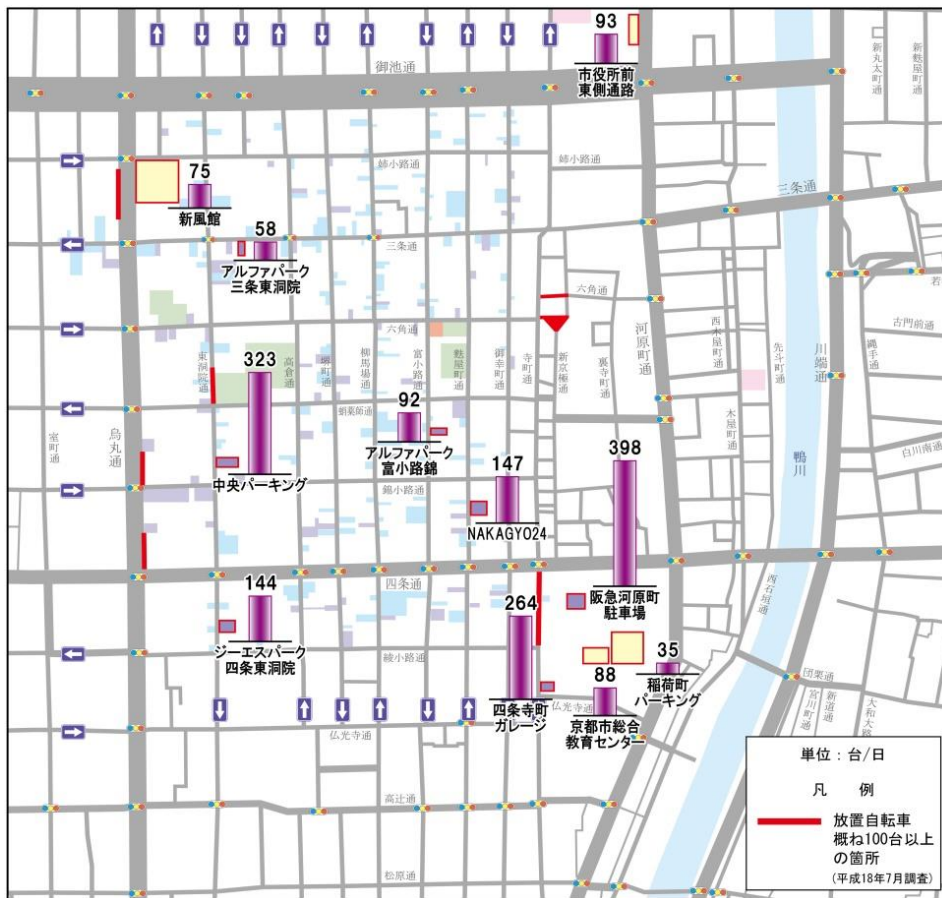


図 3-31 放置自転車問題に関する自転車利用者の意識



注) 各臨時駐輪場の総利用台数を開設日数で単純平均した集計値

図 3-32 臨時駐輪場別に見た一日の平均利用台数と通常休日時の放置自転車の多い箇所

#### (4) より便利なバスサービスの実現

100円循環バスについては、通常時では1便当たり約17人の利用であったが、増便時間帯（14時から17時にかけて2倍の増発）では1便当たり約22人の利用に増加した。

一方で、運行時間延長（通常の17時20分から20時まで）では、1便当たり約9人の利用にとどまった。これは四条通や細街路の歩行者数が18時以降減少していることが関係していると推測されることから、都市活動自体が18時頃を過ぎると停滞している影響と考えられる。

また、100円循環バスは約8割の来街者がその存在を知っており、認知度は高い一方で、利用意向については約4割にとどまっている。その利用しない理由としては、「100円循環バスに乗らなくても十分移動できる」、「100円循環バスに乗っても行きたいところに行けない」といった意見が上位を占める結果となった。

この結果、バス事業者の観点からは、100円循環バスの増発により1台当たりの利用者数

が増加することから、事業収益面でプラスに働くことが分かった。一方、運行時間帯延長については、歴史的都心地区の都市活動と一体的に行わないと、その効果は少ない。

このことから、利用者の視点からみると、増便や利用者の潜在ニーズに応じたルート設定を行うことで、地区内の短距離移動支援や回遊を促進することが期待できると考えられる。

<来街者 (N=862) >

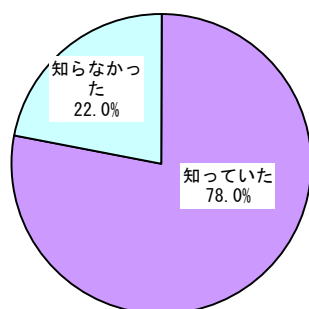


図 3-33 100 円循環バスの認知度

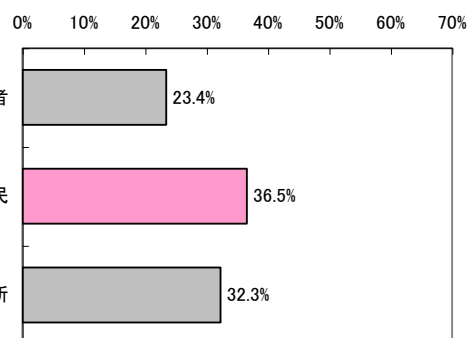


図 3-34 「四条通のマイカー規制により、バスがスムーズに運行していた」と感じた割合

<来街者 (N=862) >

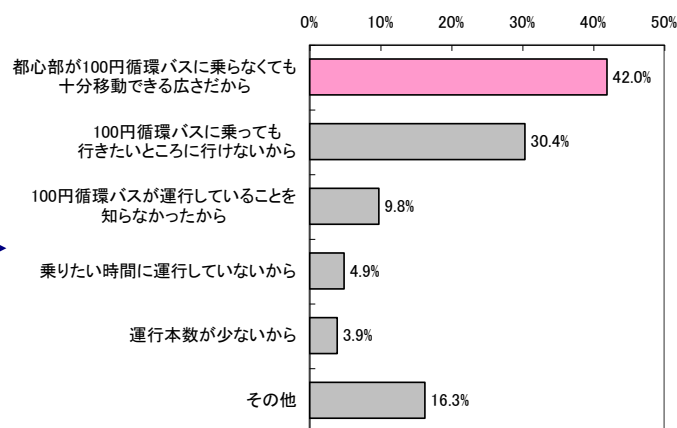
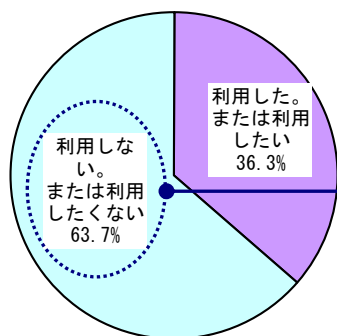


図 3-35 100 円循環バスの利用の有無とその理由

### 3.7 おわりに

本交通社会実験は、「歩いて楽しいまちなか戦略」の実現に向けた第一歩であり、平成 27 年 10 月末に完成した「四条通歩道拡幅事業」や「歩いて楽しいまちなかゾーンの整備」などは、本交通社会実験の結果を踏まえて実現したものである。

今日では日本の様々な都市で“徒歩と公共交通によるまちづくり”が進められているが、

平成 18, 19 年時点では、こうした取組が始められつつあった段階であり、関係者の中にも夢物語と捉えている節もあった。そうした中で、本プロジェクトに関わる学識者の助言を踏まえつつ、京都市と専門家（建設コンサルタント）の間で「京都の歴史的都心地区はどうあるべきか」と深夜まで熱い想いをぶつけながら議論し、まずは担当者が“理想とするまちなか像”のイメージを共有することに努めた。その上で、単なる交通社会実験ではなく予算の制約があるものの、出来るだけ“理想とするまちなか像”とする空間を創出することで、まちづくりに対する機運を高めていく交通社会実験を計画した。

しかしながら、“徒歩と公共交通を中心”とした施策展開は、不要不急の車利用や歴史的都心地区を通過する自動車交通を抑制するという思想であったが、「四条通周辺において駐車場を生業とする人にとっては死活問題である」と指摘されるなど合意形成の難しさもあり、交通社会実験の実施が危ぶまれた。そうした中、京都市担当者が様々な関係者に対し、粘り強く本交通社会実験の主旨や意義の説明を繰り返し、理解を得ることで本交通社会実験の実施に繋がった。

こうした交通社会実験の目的は、施策に対する効果や問題・課題を明らかにするものであるが、一時的でも大きく“まちのあり方”を変えることになる。それを実現するためには、そこで生活している人達の意見を真摯に受け止めながら、関係者全体が同じ方向を向いてプロジェクトを推進していくことが重要であり、そのためにはプロジェクトを推進する京都市のブレないリーダーシップが欠かせなかったと考える。

本交通社会実験の実施後は、多くのテレビ・新聞などメディアで取り上げられ賛否両論の意見が展開されたが、短期的に評価されるものではなく、この交通社会実験で得られた知見を活かしたまちづくりは、一步一步段階的かつ確実に進められることで、50 年、100 年後の人達に評価されるものと考えている。この歴史的都心地区が世界に誇る「歴史都市・京都」の魅力が凝縮され、暮らす人と働く人が誇り、訪れる人が憧れをもつまちとなるよう祈念するものである。

## 参考文献

- 1) 京都市：歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会資料
- 2) 京都市：「歩いて楽しいまちなか戦略」調査業務報告書（平成 18, 19 年度）

## 4章 四条通における街路空間再配分と周辺地域の交通対策

平成27年10月末に完成した「人と公共交通優先の歩いて楽しい四条通」歩道拡幅事業は、「歩くまち・京都」総合交通戦略」のリーディングプロジェクトとして、京都市のメインストリートである四条通（烏丸通～川端通間）において、車線数を4車線から2車線に減少させ、歩道幅員を最大で約2倍に広げるといふわが国では類を見ない整備である。

また、本事業では、テラス型バス停の導入とバス停の集約や、沿道利用目的の車両が一時的に停車可能な沿道アクセススペースの設置により、人と公共交通優先の街路空間創出を図っている。さらに、周辺細街路における歩行者の安全対策として、「歩いて楽しいまちなかゾーン」を面的に整備するとともに、中京区役所による「交通問題プロジェクトミーティング」を通じて、日々の暮らしや生業の空間としての魅力向上を図っている。

本章では、「人と公共交通優先の歩いて楽しい四条通」歩道拡幅事業および歴史的都心地区における各種交通対策の内容を紹介する。

### 4.1 はじめに

京都市のメインストリートである四条通は、市内有数の繁華街を抱えており、市民、観光客など多数の人が訪れるにも関わらず、歩道が狭く、特にバス停付近でバス待ち客と歩行者が交錯していた。また、車道の4車線のうち歩道側車線では、路上駐停車が常態化しており、車両のほとんどは中央車線側を走行し、バスがバス停に正着できないという問題も生じていた。このため、観光客に対するアンケートにおいても、道路・交通問題が最も悪い印象として挙げられていた。

一方、京都市では、京都市基本構想（平成11年12月）や京都市基本計画（平成13年1月）において、自動車に過度に依存しない公共交通優先型の交通体系を総合的に構築する「歩いて楽しいまち」の実現に向けた政策を推進していた。こうした中で平成18年5月に地元自治連合会や商店街関係者、鉄道・バス・タクシー・物流等の交通事業者、学識者、行政で構成される「歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会」が設立され、本格的に本事業がスタートした。

本章では、四条通を含めたまちなか全体の賑わいを創り出すことを目的とした「歩くまち・京都」総合交通戦略」のリーディングプロジェクトとして実施された事業について述べる。

具体的には、快適な歩行空間の確保、ならびにバス待ち環境の改善やバスの利便性の向上を目的として、四条通において実施した空間再配分（車線減，歩道拡幅）による歩道の拡幅，テラス型バス停の導入およびバス停の集約，また，物流車両や沿道施設への来訪車両の利用と円滑な公共交通の確保を図るための沿道アクセススペースの設置等，四条通歩道拡幅事業について紹介する。

さらに、歴史的都心地区（四条通，烏丸通，御池通，河原町通で囲まれたエリア）を中心とした「歩いて楽しいまちなかゾーン」における面的な各種交通対策について紹介する。

## 4.2 四条通歩道拡幅事業

### (1) 整備方針

本事業では、四条通の交通状況を踏まえつつ、四条通の問題解消と四条通を含む周辺地域の賑わいの創出を図るため、以下の方針により整備が実施された。

- ・用地買収を行わずに既存の道路空間を再配分して、歩道を拡幅し、テラス型バス停の導入とバス停の集約化によって、安心，安全，そして快適な歩行空間を確保するとともに、バス待ち環境の改善を図る
- ・道路空間を一種の交通結節点（ターミナル）として捉え、路線バスの円滑な運行とバス停への正着性を向上させる道路形状とすることで、路線バスと鉄道との乗継利便性や、沿道商業施設へのアクセス機能の向上を図る

### (2) 整備区間

四条通の四条烏丸交差点～四条川端交差点間の延長 1,120m, 幅員 22mの区間において、主に以下の整備が実施された。

- a. 歩道の拡幅
- b. テラス型バス停の導入とバス停の集約
- c. 沿道アクセススペース及びタクシー乗場の設置





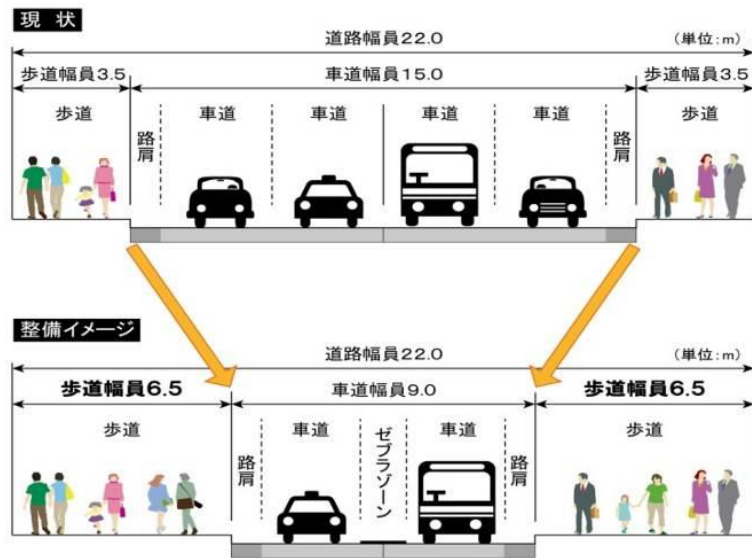


図 4-3 幅員構成



図 4-4 緊急車両の走行を想定した実験



図 4-5 幅員が約2倍になった歩道

## b) テラス型バス停の導入とバス停の集約

バス停は、公共交通の利便性向上のために、歩道から張り出したテラス型で整備し、ゆったりと快適にバス待ちが可能な空間を確保したうえで、T型構造のバス停上屋の設置により、バス待ち客と歩行者との交錯の解消を図った。

また、テラス型バス停の導入により、車線中央を走行するバスがハンドルを切ることなく正着することが可能となり、スムーズな乗降と発着が実現した。

さらに、公共交通の乗継利便性の向上や、バス利用者のアクセス機能の向上とわかりやすさを考慮し、バス停を大規模商業施設と鉄道駅出入りに近い位置に設けることとし、16箇所に分散していたバス停が4箇所に集約された。

なお、片側1車線の道路へのテラス型バス停の導入では、公共交通優先の考え方に基づき、バスが停車している間の後続車によるバスの追い越しは想定していないが、緊急車両については、追越しが可能となるように、東行きと西行きのバス停間隔は12mを確保している。

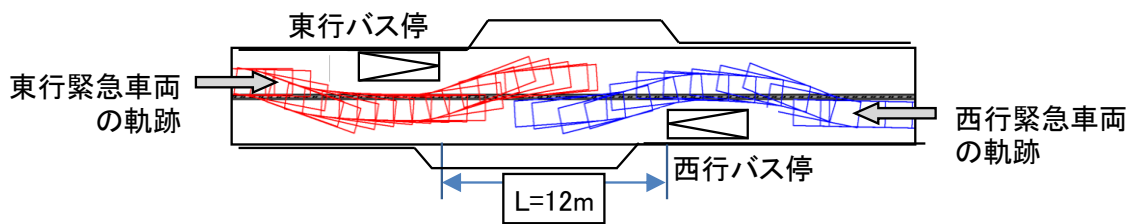


図 4-6 バス停前方の緊急車両の追越し状況



図 4-7 テラス型バス停付近の様子とT型構造のバス停上屋

### c) 沿道アクセススペースおよびタクシー乗場の設置

車両の通行に影響を与えずに沿道にアクセスするために、沿道アクセススペースおよびタクシー乗場を設置した。沿道アクセススペースについては、整備前の四条通における駐車状況を考慮し、人の乗降や短時間での荷物の積卸しができるように沿道 15 箇所に計 32 台分のスペースを確保し、整備区間の四条通と直行する道路との交差点間ごとに配置することを原則とした。

また、客待ちが可能なタクシー乗場を大規模商業施設前に設置し、乗降については、沿道アクセススペースも活用できる整理をした。



図 4-8 沿道アクセススペース部の横断構成



図 4-9 沿道アクセススペースの状況

### (4) 歩道拡幅事業の効果を促進するための取組

四条通の歩道拡幅事業については、上記のハード整備の効果をより一層発揮させるため、ハード整備と併せて以下の2つの視点からソフト施策にも取り組んでいる。

- a. 沿道アクセススペースの管理
- b. 四条通および周辺のまちなかへのマイカー流入抑制

#### a) 沿道アクセススペースの管理

沿道アクセススペースを有効に活用するため、その管理については、学識者および商店街、タクシー事業者、物流事業者、交通事業者、関係行政機関で構成する「四条通エリアマネジメント会議」および同会議の下部組織である「四条通沿道利用マネジメント部会」を設置し、関係団体で合意した利用ルールや役割に基づき適正管理のための取組を実施している。

具体的には、表 4-1 に示すとおり、四条通エリアマネジメント会議に参画する京都タクシー業務センター、京都府トラック協会、四条繁栄会商店街振興組合および京都市の 4 者が役割を分担して官民連携を図りながら管理を行っている。

表 4-1 沿道アクセススペースの管理に関する団体ごとの役割

団体名称	役割
京都タクシー業務センター	タクシー事業者への指導、啓発活動
	タクシー事業者にアクセススペースおよびタクシー乗り場を適正利用してもらうための仕組みづくり
	新規タクシー運転者への周知
京都府トラック協会	物流事業者への指導、啓発活動
	新規物流事業者への周知
四条繁栄会商店街振興組合	商店街を利用する物流事業者や一般客等への周知・啓発活動
	物流車両が短時間で荷さばきを行うための仕組みづくり
	午前中集配の推進
	新規店舗に対する周知
京都市	四条通沿道利用マネジメント部会の運営
	不適切利用実態の把握及び各構成員への情報提供
	違法駐車等の解消のための指導・啓発活動及び自転車利用マナー啓発
	タクシーのマナー向上に向けた取組みの実施
	バスの定時運行確保のための啓発活動

#### b) 四条通及び都心地区へのマイカー流入抑制

四条通及び都心地区へのマイカーの流入抑制を図るため、平成 21 年 3 月から四条通に設置されている道路案内標識から「祇園」方面の表記をなくし、周辺幹線道路の道路案内標識に「祇園」方面を加える変更を実施している。



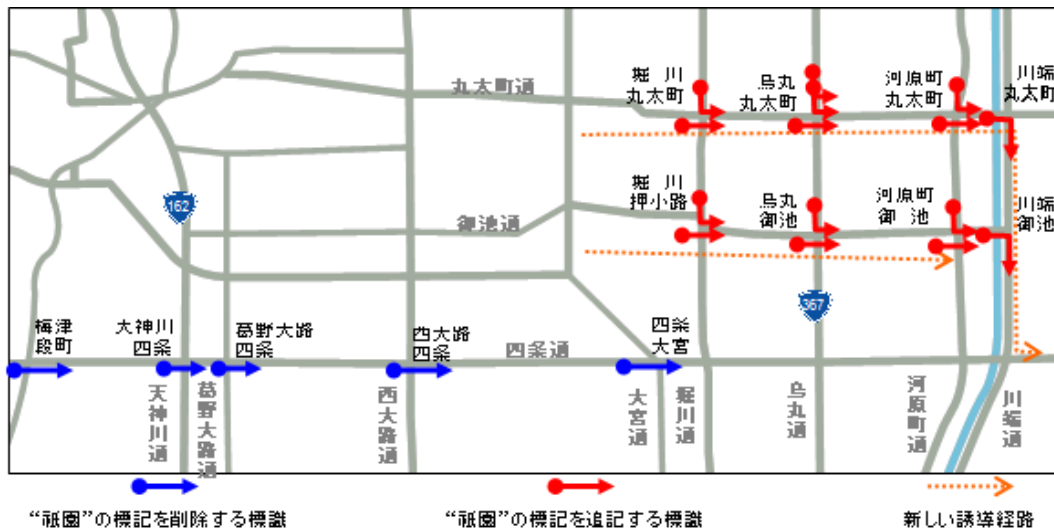


図4-10 道路案内標識の変更（平成21年3月実施）

また、四条通に流入する幹線道路上に、四条通の迂回を呼びかける常設の迂回誘導看板等（電光表示板 15 箇所、常設迂回誘導看板 20 箇所）を設置するとともに、観光客の多い観光シーズンごとに横断幕等を主要交差点に設置することにより、マイカーを利用する観光客に対し、迂回等を促し、市中心部への流入抑制を実施している。



図 4-11 常設迂回誘導看板等の配置（平成 28 年 3 月時点）



さらに、平成 27 年 11 月には高島屋京都店駐車場出口前の交差点改良とそれにあわせた京都府警の英断による信号機の設置により、出庫車両が河原町通を南側方面へ安全に右折出庫できるようにした。このことにより、河原町通南行方面へ出庫が可能となり、河原町通から四条通への流入台数が減少した。

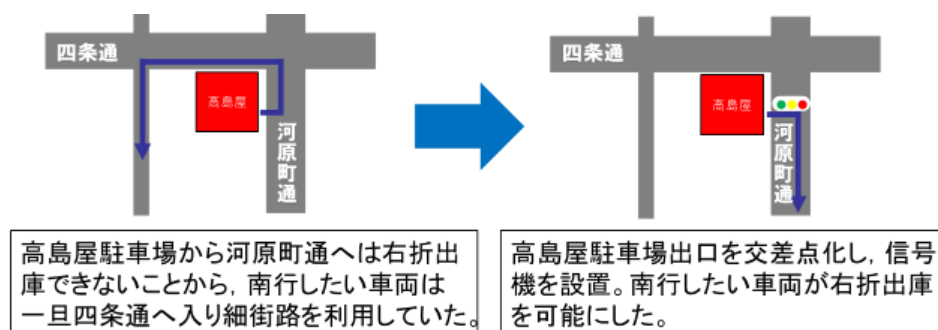


図 4-12 高島屋京都店駐車場出口前交差点改良前後の状況

表 4-2 高島屋駐車場から出庫後の四条通への流入交通量

	高島屋からの出庫台数	うち四条通への流入台数
設置前 (H27.9.26)	174 台/時	79 台/時
設置後 (H27.11.7)	198 台/時	9 台/時
四条通へ流入する車両の増減	▲70 台/時 (▲89%)	

※調査時間：16時~17時

### 4.3 歴史的都心地区を中心とした面的な交通施策

#### (1) 歴史的都心地区の課題

四条通歩道拡幅プロジェクトは、「歩くまち・京都」総合交通戦略」のシンボルプロジェクトに位置付けられており、単に四条通だけの問題ではなく、四条通を含む歴史的都心地区（四条通、河原町通、御池通及び烏丸通に囲まれた概ね 1km 四方の地区）をターゲットとしている。

歴史的都心地区内の細街路については、地域住民の生活道路である一方、三条通や、錦小路通、寺町通、新京極通に代表される地区の賑わいを牽引する魅力的な通りが存在することから、道路幅員が狭い割に歩行者数が多い。また、細街路を通行する自動車の 5~6 割

は通過交通であり路上駐車も多いことから、まちなかの魅力と安全性を大きく阻害し、歩行者が安心・安全で快適に歩ける空間という面からは問題を抱えていた。

こうしたことから、四条通における「快適な歩行環境の確保」と「公共交通の魅力向上」に加え、まちなか全体での「快適な歩行環境の確保」と「通過交通の排除」も重要な課題となっていた。

なお、歴史的都心地区内の細街路では自転車の走行が一部を除いて認められているが、四条通では歩道だけでなく車道でも自転車の走行が全面的に禁止されている。

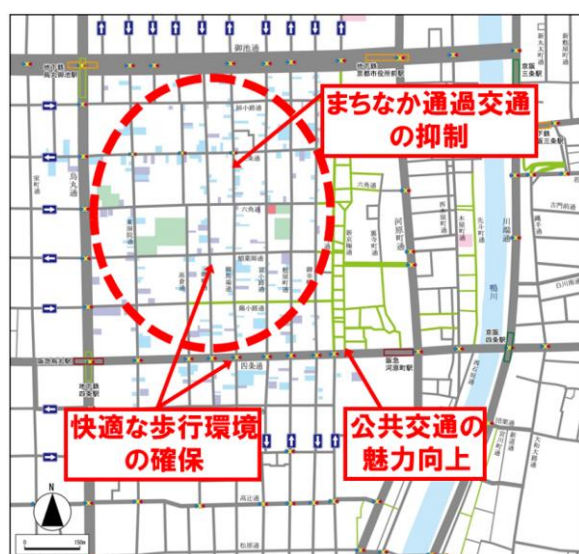


図 4-13 歴史的都心地区の課題

## (2) 「歩いて楽しいまちなかゾーン」の整備

歴史的都心地区内の細街路を対象として、「歩行者>自転車>自動車」の順に走行空間の優先順位を定め、安全でゆとりある歩行空間の確保、自動車の走行速度の抑制、自転車の交通秩序の整序化を実現し、地域の生活者や来訪者が安心して買い物したり、回遊したりすることのできる道路空間を目指した取組を実施している。

「歩いて楽しいまちなかゾーン」では、以下の整備を実施している。

- a. 路側線の引き直しとカラーラインの設置
- b. ゾーン出入口での対策
- c. 三条通でのカラー舗装等の実施

### a) 車道外側線の引き直しとカラーラインの設置

細街路において、車道外側線の引き直しによる車道幅員の狭小化を図り、車道両端での

自転車用カラーラインと自転車通行箇所を明示する路面表示を設置した。

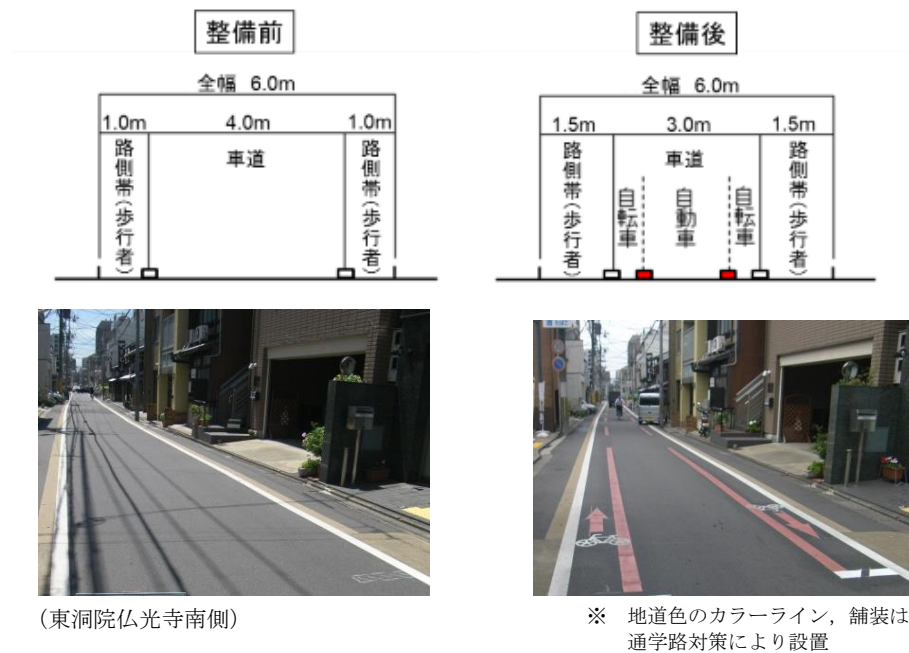


図 4-14 車道外側線の引き直しとカラーラインの設置状況

b) ゾーン出入口での対策

「歩いて楽しいまちなかゾーン」の目的を果たすためには、ゾーンを通行するドライバーや歩行者等の利用者にとって「何かが違う」と思わせる仕掛けづくりが必要である。

そのため、ゾーン出入口において特殊カラー舗装やゾーン表示板の設置を実施した。

なお、ゾーン表示板のロゴマークは本事業の取組を広く PR するため、デザインを公募(応募作品 88 作品)し、ロゴマーク選定委員会で決定した。また、ロゴマークは看板のほか広報物等でも活用している。

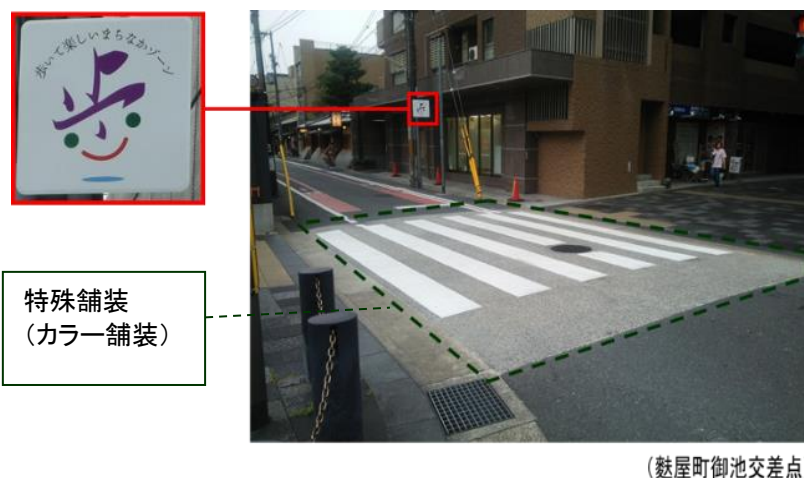


図 4-15 ゾーン出入口での対策

### c) 三条通での信号撤去とカラー舗装の実施

京都府警察が平成 27 年 10 月に実施した歴史的都心地区内の三条通等の信号撤去と三条通（烏丸通～寺町通間）の速度規制の変更（30km/h から 20km/h への引き下げ）にあわせ、速度抑制策として三条通の 6 箇所の交差点において薄層カラー舗装と、うち 3 箇所に小舗石舗装を実施した。

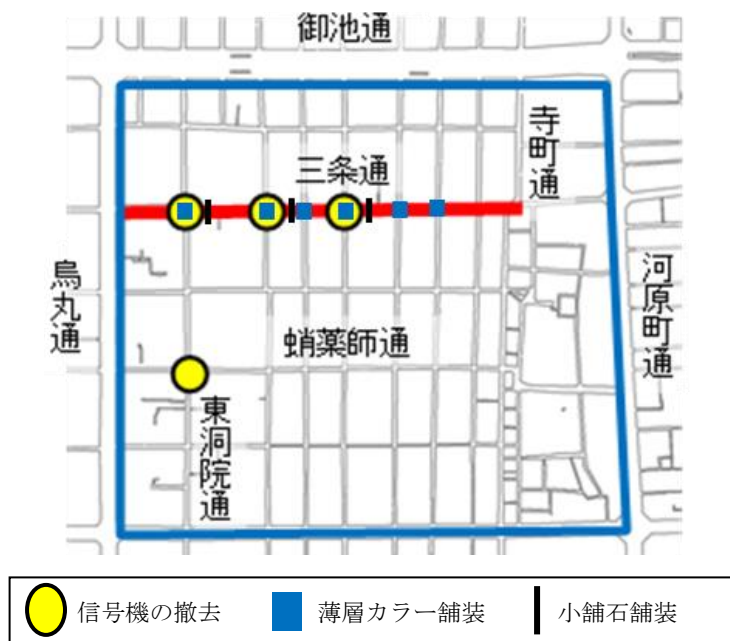


図 4-16 薄層カラー舗装等の実施状況



図 4-17 薄層カラー舗装および小舗石舗装

### d) 「歩いて楽しいまちなかゾーン」の面的整備状況

「歩いて楽しいまちなかゾーン」は、平成 23 年度に一部区間で実証実験として取り組み、平成 24 年度から 2 年間で歴史的都心地区全体の細街路に本格導入された。その後は、歴史的都心地区の隣接エリアにも展開されている。



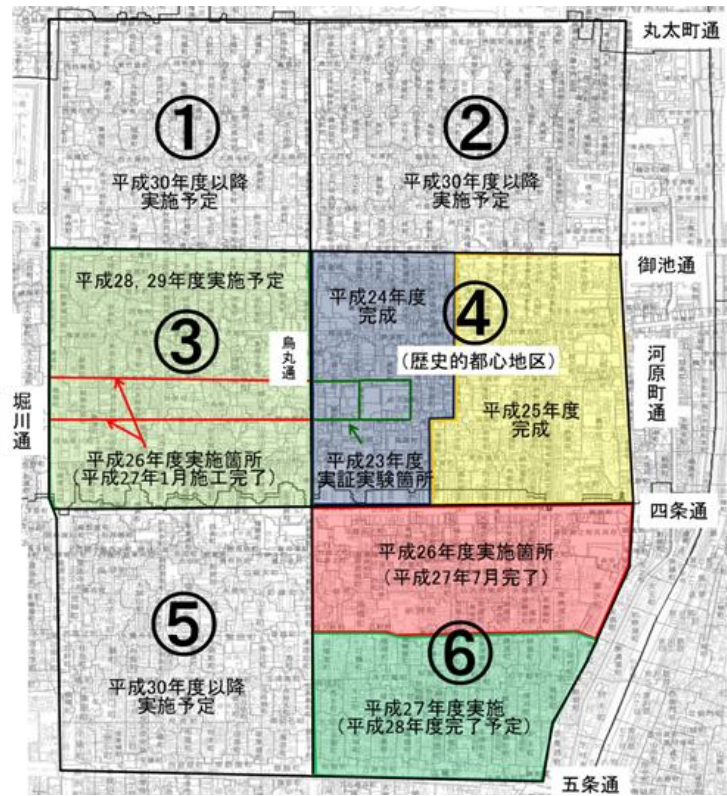


図 4-18 歩いて楽しいまちなかゾーンの整備進捗状況



図 4-19 歩いて楽しいまちなかゾーンの利用状況

### (3) タクシー利用の適正化

タクシー乗場以外における客待ち駐車は、外側車線のトラフィック機能を大きく減じるものであり、四条通の最も大きい交通問題の一つとなっていた。

タクシー乗場は、大型商業施設の近傍に集約配置する一方で、タクシー乗場以外での客待ちや乗降を行うことで車線を走行する車両の通行を阻害しないことが求められる。そのため、タクシー運転手やタクシー利用者の意識の変革が重要であるとの認識から、平成 22 年度にタクシー事業者、道路管理者、交通管理者等から構成される「京都市タクシー駐停車マナー向上マネジメント会議」を立ち上げ、タクシー駐停車マナー向上に向けたモビリティ・マネジメントに取り組むなど、運用面でも官民一体となって継続的な取り組みが続けられている。

具体的な取組として、経営者（個人タクシー組合役員）向けセミナーやタクシー乗務員の意識変革を促すアンケート調査および動機付け冊子の配布、乗降マナー向上に向けた啓発（横断幕の設置、タクシー車内での啓発、商店街での放送等）、タクシー利用者向けアンケート等を実施している。



図 4-20 乗降マナー向上に向けた啓発



#### 4.4 交通問題プロジェクトミーティングでの取組み

中京区役所では、中京区基本計画に掲げる「通りの復権」<sup>注)</sup>を目指して、平成 23 年 10 月から交通問題プロジェクトミーティングを開催している。

交通問題プロジェクトミーティングでは、高倉小学校区をモデル地域として、地域や学校関係者とともに「使う人」の「使い方」に働きかけ、歩行者が優先される“通り”となるように、「歩いて楽しいまちなかゾーン」における路側線の引き直しやゾーン出入口の特殊カラー舗装等のハード整備、20 キロの速度制限などの交通規制の対策とあわせて、地域が主体となって“通り（生活道路）”のあるべき姿やビジョンを検討し、共通目標を設定のうえ、道路を使う人の意識、行動を変えることで相乗効果を発揮するソフト施策の取組みが実施された。

具体的には、高倉小学校「歩くまち・京都」公開実践授業での啓発活動において、次のような活動を行った。すなわち、高倉小学校と連携して 6 年生 104 名を対象に交通問題に関する講義および地域の方々とのワークショップを開催するとともに、高倉小学校区の居住者を対象として宅配の再配達による余分な CO<sub>2</sub> 排出などの社会的影響を説明し、行動変容を促すためにモビリティ・マネジメントの手法を用いたアンケート等を実施した。

#### 4.5 おわりに

「四条通歩道拡幅事業」や「歩いて楽しいまちなかゾーンの整備」では、歩行者の快適性と公共交通の利便性を向上させ、まちの賑わい創出することを目的に、歩道の拡幅やテラス型バス停の設置等が行われたが、現時点はいくまでも、まちづくりの舞台としての道路空間が整備された段階である。今後さらにこの舞台をブラッシュアップしていくとともに、まちづくりと連携してどのように活用していくかが重要な課題である。

たとえば、高質な道路空間としての舗装等の工夫や沿道景観の改善、町家再生店舗や歴史的建築物のコンバージョン、都心オープンスペースの整備などにより、歴史的都心地区の更なる“まちの魅力”を創出していくことが望まれる。

さらに、その活用という意味では地域ニーズに沿った取組を地域が主体となって実施していくようなエリアマネジメントが重要と言える。既に、「四条通エリアマネジメント会議」

---

注) 中京区では、区民の暮らしや生業、催事や伝統が古くから「通り」で営まれてきましたが、現在では「通り」が単なる通過空間になっている。このため、クルマ中心のライフスタイルからの転換を図り、安心安全に往来できる、区民の日々の暮らしや生業の空間としての魅力ある「通り」の復権を、基本計画で掲げている

が立ち上がっており、歩道拡幅事業後の四条通の管理について関係者間で検討が進められているところである。また、「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議といった場も活かしながら、この地区ならではのエリアマネジメントを進め、住んでいる人、働いている人、まちなかに来る人すべてにとって、心地よく魅力的な都市空間を創造していくことが重要である。

本事業は、「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議メンバーをはじめとする、地元、関係者、学識者等の熱意と協力の結晶である。50年後も100年後も、歴史都市・京都のまちなかを、暮らす人と働く人が誇り、訪れる人が憧れを持つまちになるよう祈念するものである。

#### 参考文献

- 1) 京都市：「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議資料，2016
- 2) 京都市：第2回交通問題プロジェクトミーティング資料，2016
- 3) 白水靖郎：京都市・歩いて楽しいまちなか戦略～四条通拡幅事業等を通じた京都都心の魅力づくり ～，土木技術，2016.8

## 5章 京都市中心部における物流整序化の取り組み

京都市（都市計画局及び中京区役所）では、継続的な協議の枠組み（プラットフォーム）を設けることにより、京都市都心部の物流問題（貨物車交通問題）の緩和・解決に向けて、様々な取り組み（施策）を行ってきた。本章では、プラットフォームの設置の背景や目的、および各プラットフォームでの議論を通じて実施されてきた取り組みについて紹介する。具体的には、路外荷捌き場や配送の共同化、集配の午前集約、再配達抑制などである。さらに、プラットフォームでの議論を通じて得られた知見を踏まえて、物流問題の緩和・解決に向けて肝要となる方向性を示すとともに、その方向性に基づいた、両プラットフォームでの現在の展開（取り組み）について概説する。

### 5.1 はじめに

京都市中心部（歴史的都心地区を含む、鴨川、御池通、堀川通、四条通で囲まれた地区）は、多数の機能が集中する地区である。古くからの織物や呉服の間屋街をはじめ多様なビジネス機能が集積する地区であり、多数の商店街やショップと百貨店が存在する繁華街であり、飲食店やレジャー施設が集中する歓楽街でもある。地区内にある錦市場（地区内の商店街の一つ）や先斗町などは、観光地として定着し、国内外から観光客が押し寄せている。このような機能集中は、交通混雑の原因となるだけでなく、必然的に人とクルマの干渉を招く。ビジネス地区、繁華街、歓楽街という特性から、この地区では、貨物車交通（トラック、バンなど）も、歩くまちの実現に向けた交通対策の重要な対象となる。

一方で、この地区は多数のマンションが林立する地区でもあり、児童数の多い、いわゆる、マンモス小学校を抱えている。そのため、図 5-1 に見られるように、通学時の小学生の安全確保が喫緊の課題となっている。貨物車は、特に地区内の細街路においては、走行時の速度や挙動が歩行者に不安感を与えるとともに、駐停車時に生じる歩行空間の壅塞や死角の発生が、歩行者の交通安全を脅かしている。

地区の特性を考えれば、円滑な物流の確保が不可欠である。公共交通機関が至便であるので、旅客交通には、公共交通への転換という明確な施策があるが、物流には、貨物車以外の代替交通手段が乏しい。したがって、この地区においては、貨物車の需要を「地区全体で面的」に上手に調整して、貨物車交通に起因する問題（以降、物流問題と称する）を緩和・解決していくことにより、歩行者と貨物車が共存することが求められる。



図5-1 京都市中心部の下校時の様子

## 5.2 プラットフォーム

一般に、都市の物流問題の緩和・解決に向けては、多数の利害関係者（ステークホルダー）が存在することを念頭に置く必要がある。発生した問題に対して選定された対策には、利害関係者間の対立（コンフリクト）が含まれることが多い。それを調整するためには、継続的な協議の枠組み（プラットフォーム）を設けることが重要である<sup>1)</sup>。英国の地区計画における FQP（freight quality partnership(s)）が、プラットフォームの好例である。

FQP は、物流業者、行政、荷主、住民、環境団体、その他関連団体による協議会である。地区の将来像の実現に向けて、プラットフォームを設けて関係者全体で協働し、地域住民の意見を踏まえたうえで、関係者が自主的に取組むことを目的としている。その基本方針は、関係者間で問題点を共有すること、各関係者が解決策を提示すること、他地区の解決に向けての事例（ベストプラクティス）を参照することである。例えば、ロンドン<sup>2)</sup>では、中央、東部、西部などの 5 地域の FQP があり、大型貨物車の走行経路案内や、視認性に優れた標識の設置などが行われてきた。また、EU から資金提供されている都市内物流プログラム BESTUFS (BEST Urban Freight Solutions)<sup>3)</sup>や交通プログラム CIVITAS (CItY-VITAlity-Sustainability)<sup>4)</sup>においても、プラットフォームを通じた利害関係者の協働の重要性が認識されている。

このような背景を踏まえて、京都市歩くまち京都推進室を事務局として、平成 20 年から、

歩いて楽しいまちなか戦略の物流プラットフォームとして、「物流ワーキンググループ」（以下、物流 WG と記す）が設置されている。同様に、京都市中京区役所においても、平成 23 年から、交通問題プロジェクトミーティング（および、その中に設置された物流問題検討部会。以下、交通問題 PJM と記す）が設けられている。FQP に相当するわが国の物流プラットフォームとしては、例えば、東大阪 FQP<sup>5)</sup>があるが、継続性や取り組みの豊穡さを勘案すれば、京都市の 2 つのプラットフォームが、新規的で先行的な FQP と言えよう。

2 つのプラットフォームの相違は、物流 WG が歴史的の都心地区の商店街の物流を対象としているのに対して、交通問題 PJM は、通学時の小学生を中心とした歩行者目線で、宅配のための貨物車交通に主眼を置いていることである。それゆえ、物流 WG の構成員（委員）が、地区内の複数の商店街、物流業者、トラック協会、駐車場関係者、警察、行政などであるのに対して、交通問題 PJM の構成員は、地区内各学区の自治会員、地区内の小学校、物流業者、警察、行政などである。物流 WG と交通問題 PJM のいずれも、年に 2～3 回の開催であるが、開催に向けて、行政と他の構成員との間で、事前の協議も実施されてきた。

### 5.3 主な取り組み

物流 WG と交通問題 PJM で取り組んできた都心部の物流に関する取り組み（施策）を例示する。取り組みそのもの、およびプラットフォームが果たしてきた役割や、取り組みによって得られた効果や知見について紹介する。

#### (1) 路外共同荷捌き場

物流 WG 設置前の平成 19 年から設置後の平成 25 年にかけて、物流業者が共同で利用する路外共同荷捌き場の設置に向けて、市が場所を提供する形式の社会実験が三度に亘り実施されてきた。

最初の実験は、四条通の歩道拡幅とトランジットモール化の実験と併せて、平成 19 年 10 月に実施された。地区内にある小学校跡のグラウンド（図 5-2）を臨時の共同荷捌き場とする実験である。実験期間は 6 日間であり、期間中の利用台数は、延べ 43 台であった。四条通のトランジットモール化実験が開始された 4 日目からの利用が増加し、5 日目には 21 台の利用が見られた。実験後には、共同荷捌き場を利用した物流業者を対象とするアンケート調査も実施され、共同荷捌き場の増設を望む意見が多く寄せられた<sup>6)</sup>。共同荷捌き場の位置が、店舗が密集する錦小路通や四条通から 200m 以上離れていたことが、その原因である

う。なお、利用業者の約 6 割が、駐車違反の心配がなく、安心して集配ができたと回答している。

二度目の実験は、平成 23 年 1 月から 2 月にかけて実施された。路外共同荷捌き場の数を 2 箇所を増加させるとともに、実験期間を 25 日間とした。また、既存の時間貸し駐車場（図 5-2）を活用することにより、錦小路通や四条通から比較的便利な位置が提供された。期間中の利用は、25 日間で延べ 196 台であった。実験期間中と期間後に実施された駐停車車両の実態調査から、実験期間中は、共同荷捌き場周辺の細街路において、貨物車の駐停車台数が大幅に減少していることが確認された<sup>7)</sup>。

三度目の実験は、平成 25 年 2 月に実施された。二度目の実験よりも、四条通、および、寺町や新京極の商店街に近い位置にある既存の時間貸し駐車場（図 5-2）が利用された。しかし、実験期間中の利用は、14 日間で延べ 23 台に留まった<sup>8)</sup>。

いずれの実験についても、実験後の本格的な運用には至っていない。その主たる理由は下記の通りである。

- i) 都心部ゆえに利便性の高い用地の継続的な確保が困難である。
- ii) 本格運用時には、物流業者が費用を負担することになるが、それが容易ではない。
- iii) 地区内への進入禁止などの交通規制がない状況下では、物流業者の意思に任せるだけでは、利用が進展しない。

しかし、実験の間接的な効果として、二度目の実験以降、物流 WG で議論を継続するなかで、1 社の大手物流業者が、地区内で自社の路外荷捌き場の確保に向けて動き始めた。そして、平成 26 年 4 月には、三度目の実験箇所に、その大手物流事業者が台車配送拠点（貨物車から台車に積み替えて配送する拠点）を設置することとなった。二度目と三度目の実験の実施や、その大手物流事業者の台車配送拠点の設置は、プラットフォームでの継続的な議論の成果であると考えられる。

プラットフォームでの継続的な議論は、徐々にではあるが、荷主（商店街）の協力意思を醸成してきた。その成果が、貨物車が荷捌きのために時間貸し駐車場（23 箇所）を活用した場合、商店街と京都市が折半して、駐車料金の全額を返還するという社会実験である。この社会実験は、平成 26 年 1 月から 3 月にかけて 67 日間実施された。物流 WG での継続的な議論において、地区内に配送拠点を有する大手物流業者と、有しない準大手および中小の業者とでは、対策を分けて実施すべきと指摘されてきた。それゆえ、この実験が対象とする車両は、台車配送拠点を持たない準大手および中小の物流業者の貨物車とした。

実験の背景には、新京極商店街振興組合（以下、新京極商店街とする）と近隣商店街間ので抱える貨物車の路上駐車問題がある。新京極商店街は、終日車両通行禁止である新



京極通に位置しており，商店街各店舗へ集配する貨物車は，近隣の寺町通や蛸薬師通で貨物車が路上駐車をしていた．このことは物流 WG で問題視されており，それが契機となって，商店街の主体的な取り組み（社会実験）が初めて行われることになった．実験後の本格運用も見据えて，駐車料金返還の手続きは商店街事務局が請け負った．利用があった場合のみ商店街に費用負担が発生するので，路外共同荷捌き場のように，固定運営費は生じない．また，路外共同荷捌き場の場合，設置箇所の確保が困難であったが，既存の時間貸し駐車場を使用することで，その問題も解消されている．

しかし，実験期間中の利用台数は，わずかに延べ 5 台に留まった．実験後の各店舗や物流業者へのアンケート調査の結果から，約 6 割の店舗において，物流業者に対して実験を周知していないことが明らかとなった．また，駐車料金の返還手続きが煩雑であったこと，時間貸し駐車場の駐車可能車両サイズにも問題があることが示唆された．ただし，同アンケート調査から，店舗の約 7 割が，今後も可能な限り協力したいと回答しており，物流業者 13 社のうち 8 社は，今後の協力姿勢を示していた．プラットフォームでの議論を通じて，如何にして，これらの意向を本格運用に結びつけるかが，今後の課題である．

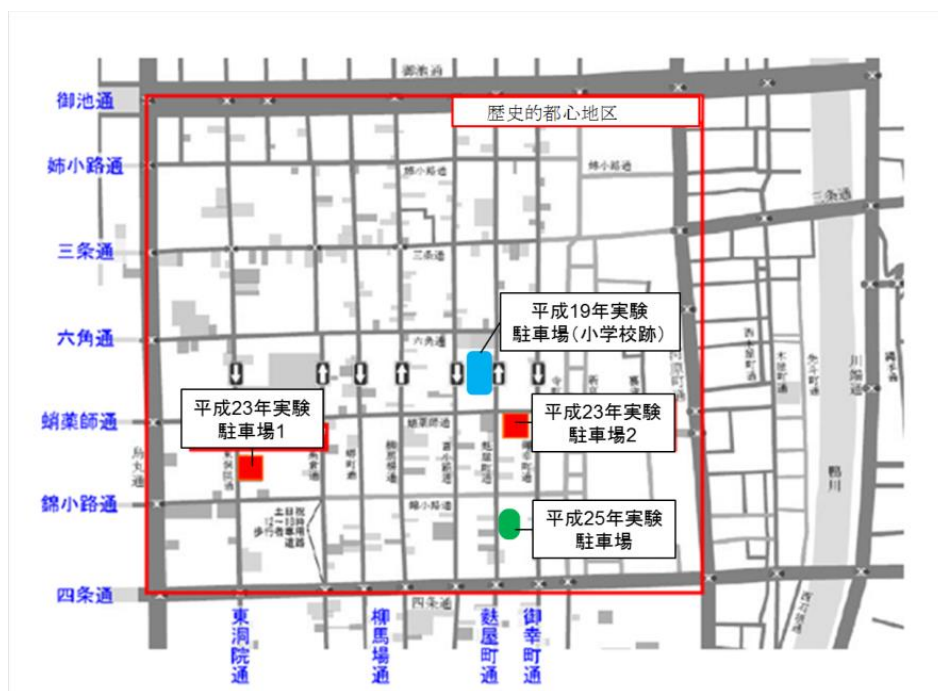


図5-2 社会実験における路外共同荷捌き場の位置

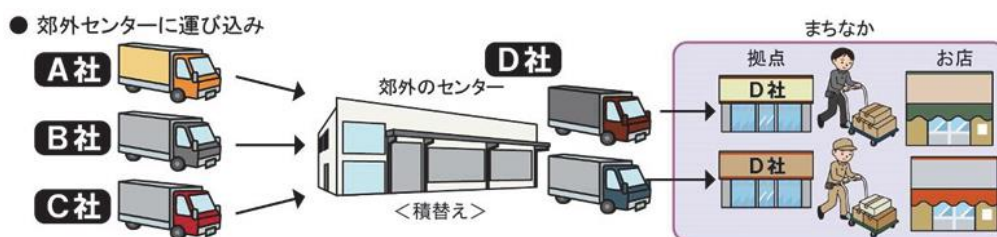
## (2) 共同配送

配送の共同化（共同配送）に関する社会実験も，二度実施された．一度目は，平成 25 年 2 月に実施された，歴史的都心地区へ配送される荷物を対象とした共同配送実験である（図

5-3). 大手の物流業者 D 社が共同配送の受託業者となり、委託物流業者は、歴史的都心地区内への配送貨物を、D 社が保有する京都市郊外の配送センターに持ち込む。運賃については、委託業者が D 社に貨物 1 個あたり 100 円を支払い、不足分を京都市が負担した。委託業者として参加した物流業者は 3 社であり、14 日間で延べ 164 個の貨物が共同配送に託された<sup>8)</sup>。

委託業者を対象に実験後に実施したアンケート調査から（回答は 2 社）、地区内への流入回数が減ったとする回答の一方で、共同配送の対象となる貨物に制限が多くて利用しづらく、流入回数は結局変わらなかったとする回答も見られた。なお、路上駐車時間は、2 社ともに、1 日あたり約 10 分減少したと回答している。また、共同配送に不参加の物流業者を対象に実施したアンケート調査の結果から、不参加の理由として、他社に貨物を預けることへの抵抗感や、委託に金銭の負担が発生すること、荷主への説明が気になることなどが挙げられていた。なお、この社会実験も、実験後の本格運用には至らなかった。本実験を通じて、共同配送が地区内への貨物車の流入回数や路上駐車削減に貢献することが確認されたが、既存の研究<sup>9)</sup>で示された共同配送の問題点（不参加の理由）が再確認されることにもなった。

平成 26 年 2 月には、歴史的都心地区以西の複数のマンションで構成されている明倫マンションネットワークと連携し、宅配を対象とした共同配送の社会実験が実施された。大手物流業者 D 社が受託業者となり、委託物流業者は、対象となるマンション 6 棟に配送する宅配貨物を近隣の D 社配送拠点（店舗）に持ち込む。参加物流業者は 2 社であり、10 日間で延べ 72 個の宅配貨物が共同配送に託された。実験後の参加業者へのヒアリング調査によれば、実験期間中は、対象マンションに配送する貨物車が約 2 割削減されたことが明らかとなった。実験後の対象マンションの住民を対象としたアンケート調査では、9 割以上の住民が、共同配送による不便や不都合を感じなかったと回答するとともに、共同配送の継続や拡大を希望していた。マンション住民の共同配送の継続希望は強かったものの、受託業者と委託業者間での運賃設定が合意に至らず、また、業者間の貨物管理システムの連携にも問題があったので、実験後の実用化には至っていない。



### 図5-3 共同配送実験の概要

#### (3) その他

四条通の歩道拡幅プロジェクトは、貨物車交通対策のために企図されたものではないものの、四条通での荷捌きや積み卸しが困難になることで、配送や荷捌き場の共同化や台車配送拠点の設置・利用の促進が期待された。京都市都心部の物流の取り組み全体で見れば、四条通の歩道拡幅事業は、地区全体の面的な取り組みの一つという位置づけになる。都市計画決定後、沿道商店街、物流やタクシーなどの関係団体、行政、および警察の協議の結果、四条通には市内最大規模の商店街があることから、来訪者に配慮して、歩道の一部を切込み、車両が停車可能な沿道アクセススペースを配置することになった。アクセススペースについては、当初は、タクシーや乗用車の乗降のための停車スペースという考え方があったが、沿道の駐停車実態の精査に基づき、貨物車の停車に配慮するように、大幅に変更された。この変更には、物流WGでの議論が大きく影響した。

前述の二度目の路外共同荷捌き場の実験と併せて、午後や夕方に路上で行われている荷捌きや積み卸しを、午前中に集約すること（集配の午前集約化）も試みられた。プラットフォームでの議論において、物流問題には、物流業者だけでなく、荷主（商店街）も取り組む必要性のあることが認識されたからである。物流業者への周知方法は、チラシの配布であり、荷主（商店街）から物流業者にチラシが配布された。

交通問題PJMでは、小学生の登下校時の交通安全確保に向けて、小学校のPTAや校区内の自治連合会と連携して、平成28年3月に、細街路の貨物車の走行や路上駐停車を削減するためのチラシを、地区内の居住者に配布した。電子商取引の増大に伴う宅配や再配達増加の現状を周知し、宅配利用者（居住者）の態度や行動の変容を促し、必要以上に宅配用の貨物車を増加させないためである。

#### 5.4 おわりに —取り組みの方向性と現在の展開—

物流WGと交通問題PJMのいずれにおいても、構成員（委員）から、実験を含む取り組み全体の結果として、まちの物流が目に見えて良くなっていないとの声が聞かれる。実際、種々の社会実験については、間接的な効果は得られたものの、実験後の実用化には至っていない。しかし、CIVITASでは、欧州諸都市での試みを通じて、プラットフォームを継続的に設けることの重要性が指摘されている。このことは、取り組み（施策）の即時性や即効性を求め過ぎずに、関係者全員で地に足の着いた手順で取り組みを検討し実施することが必要であることを示唆している。一部の利害関係者を置き去りにした対策は、実

現性と実効性に乏しくなる。物流問題には行政主導で物流業者が対処するという態度が関係者内に卓越すれば、物流問題の緩和・解決には至らないことが多いからである。

このことは、図 5-4 に示す物流問題の発生構造からも明らかである。貨物車が走行するのは、荷主（例えば、商店街）からの集配委託があるからである。それゆえ、物流業者には、物流問題の緩和・解決は荷主の意向次第という態度が見られる。一方、荷主には、行政主導で物流業者が対処するものだという態度が存在する。そのため、図 5-4 に示すように、荷主と物流業者間で問題の押し付け合いが生じて、問題解決の流れが根本の方向に遡らずに、行政と物流業者だけが取り残される。例えば、路外荷捌き場や配送の共同化についても、荷主の強い協力が得られるならば（共同化を行う物流業者を利用するなど）、本格運用が見えてくる。

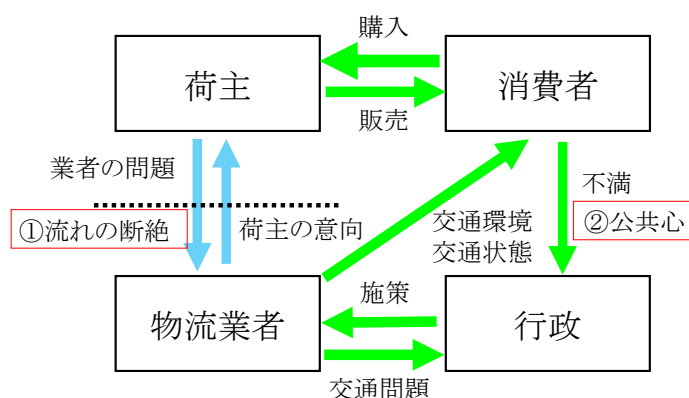


図5-4 物流問題（貨物交通問題）の発生構造

路外荷捌き場や配送の共同化は、必ずしも利用が活発ではなく、社会実験の後に実用化に至らなかった。しかし、このことは想定内でもある。荷主（商店街）にとって物流問題は、物流業者の問題であり、行政と物流業者で対処すべきとの態度だからである。むしろ、共同化が難しいことを理解する中で、「荷主の協力意識が醸成されることに意味」がある。そのことは、プラットフォーム内での、協力的な態度への移行に明確に見て取れた（例えば、前述の平成 26 年に実施された路外荷捌きの社会実験）。協力的な態度は、荷主と物流業者の流れの断絶（図 5-4）の解消に繋がる

平成 28 年には、物流 WG において、荷主（商店街）を対象とした分科会を設けて、行政と荷主が密に議論するためのプラットフォームが設置された。その中で、集配の午前集約化の再実施が荷主側から提案された。さらに、協力への態度には、地元が経営する店舗と、それ以外とで相違があることも示唆された。

分科会については、物流業者との分科会、および行政だけの分科会も設置された。物流

業者からは、問題の緩和・解決に向けての取り組みに積極的な業者が、そうでない業者と比較して、何らかの便益が生じるようにとの要望も出されている。取り組みに積極的な物流業者は、取り組みに参加することで費用が増大することもある。そのことへの「見返り」が無いのであれば、取り組まない事業者の方が得をすることにもなりえる。このことは、先述の協力的な店舗と非協力的な店舗にも共通する。取り組みに消極的な物流業者や非協力的な店舗を排除するのが、なんらかの規制であるならば、規制緩和の時代であっても、規制実施を検討すべきであろう。

図 5-4 から、荷主が物流業者に配送を委託するのは、消費者が荷主から商品を購入するからである。BtoB (Business-to-business, 企業間取引) では購入者は消費者ではないが、BtoB も元を辿れば、必然的に消費者に行き着く。つまり、物流は、それを問題視するのも消費者 (市民, 居住者) であり、問題の根本的な発生源も消費者なのである。したがって、物流問題の緩和・解決に向けての重要な関係者が消費者 (市民, 居住者) である。それゆえ、公共心の薄い消費者が多ければ、物流問題の緩和・解決は遠くなる。逆に、消費者がまちに (社会に) 貢献する荷主から商品を購入し、荷主がまちに (社会に) 貢献する物流業者に配送を委託すれば、物流問題は緩和・解決される可能性が大きくなる。

それを踏まえて、交通問題 PJM では、平成 28 年 11 月に、小学校の PTA と連携して、地区内の居住者を対象に、宅配の利用状況と意識に関するアンケート調査を実施し、心理学における事実情報提供法 (事実情報の提供を通じて、人々の誤った認知や態度を矯正する方法) を採用して、宅配の再配達に対する居住者 (消費者) の態度変容を試みた<sup>10)</sup>。その結果、再配達に関する否定的な情報を提供した前後での態度を比較すると、情報提供によって、再配達に対する態度が改善される可能性が示唆された。態度が改善されやすい傾向にあるのは、女性や、10 代以下~50 代であることもわかった。さらに、再配達抑制が人任せになることの背景には、再配達の問題認識や物流への適正な理解の欠如があることが示されるとともに、自動車依存の高さや社会志向性の欠如が遠因であることも推察された。

最後に、プラットフォーム自体の課題について述べる。国内外の FQP が必ずしも効果を挙げてこなかった理由は、プラットフォームを設けただけでは、各関係者がそれぞれの立場から意見を発するに留まり、議論が発散するからである。また、関係者の表面的な協力姿勢だけでは、結局、総論賛成各論反対 (あるいは、NIMBY (Not In My Back Yard の略語で、「必要な方策であると理解してはいるが、自分の居住地域内での実施には反対すること)) の状態に陥ることも多い。拙速に結果を求めず、構成員の目標を共通にすること、協力的な態度の醸成に時間をかけて、図 5-4 に示すような、より根源的なところから、問題の緩和・解決に向けて対処を図るのが肝要である。

謝辞：本稿は，物流WG，および，交通問題PJM の委員（構成員）の皆様の継続的な協力  
と助力の成果をまとめたものである．ここに記して，謝意を表する．

## 参考文献

- 1) 山田忠史，兵藤哲朗：土木計画学ハンドブック，土木学会土木計画学研究委員会，コロナ社，II 編16章ロジスティクス，pp.692-715，2017.
- 2) 例えば，Central London Freight Quality Partnerships  
HP, <https://www.centrallondonfqp.org/central-london-fqp-1/>（2017 年4月現在）
- 3) BESTUFS HP, <http://www.bestufs.net/>（2017 年4月現在）
- 4) CIVITAS Urban Freight Logistics HP, <http://civitas.eu/TG/urban-freight-logistics>  
（2017 年4月現在）
- 5) 東大阪FQP 協議会HP,  
[http://www.pref.osaka.lg.jp/doroseibi/butsuryuu/fqp\\_east\\_osaka.html](http://www.pref.osaka.lg.jp/doroseibi/butsuryuu/fqp_east_osaka.html).（2017年4月現在）
- 6) 京都市：第5回歩いて楽しいまちなか戦略推進協議会 資料-2, pp.30-31, 2007
- 7) 京都市：第2回歩いて楽しいまちなか戦略推進会議 資料3, pp.9-16, 2011
- 8) 京都市：第9回歩いて楽しいまちなか戦略推進会議 参考資料2, pp.5-7, 2017
- 9) 山田忠史，谷口栄一，則武通彦，堀江淳嗣：貨物共同輸送の促進策に関する一考察，土木計画学研究・論文集16, pp.717-724, 1999.
- 10) 福島悠人，山田忠史，中村正裕：宅配の再配達に対する態度の変容と規定要因に関する一考察，土木計画学研究・講演集，Vol.56, CD-ROM, 2017.



## 6章 四条通歩道拡幅事業における工事期間中の交通混雑とその対策

四条通の歩道拡幅工事に際しては、事前に周到な準備を行ってきたので、工事期間中にも極端な交通混雑問題は起きないと考えられていた。しかしながら、春の行楽シーズンには予想をはるかに上回る大渋滞が発生したため、本プロジェクトに対する非難がマスコミを通して大きく報じられた。京都市ではこれらの問題を真摯に受け止め、対策を速やかに実施した結果、その後は工事が終了するまで大きな交通渋滞は生じなかった。

本章では、工事期間中における交通渋滞の発生要因やそれらへの対策、工事完成後の交通状況について紹介する。

### 6.1 はじめに

京都市のメインストリートである四条通で行った歩道拡幅事業は、既存の道路空間を再配分（車線を4車線から2車線に減少させ、歩道を最大で約2倍まで拡幅）し、道路を人と公共交通を優先した空間とするための事業である。

道路を人と公共交通を優先した空間配分とする考え方は、近年様々な都市の交通計画に取り入れられているが、計画を立ち上げた平成18年当時は、市民への浸透度も高くなく、整備前から慢性的な交通渋滞が発生していた四条通において車線を減らすことに対して、周辺住民を中心に交通渋滞の悪化を心配する声が存在していた。そのため、京都市では、整備前の四条通において多角的に実施した交通調査の結果をもとに、車線の減少やテラス型バス停の導入による交通への影響について検討した結果から、整備により渋滞の大きな悪化は生じないと想定していた。

しかしながら、実際に工事が始まり、歩道の前出し工事が整備区間の半分以上で完了し、テラス型バス停の運用が開始された平成27年3月上旬頃から顕著に渋滞の悪化が発生した。この状況は新聞やテレビなど各方面で大々的に取り上げられ、未だなお、当時の交通状況が継続していると認識している人も少なくないのではないかと思われる。

本章では、計画当初の想定と工事期間中の交通状況を比較し、交通渋滞の悪化を引き起こした要因について分析するとともに、その後、京都市が実施した対策と、現在の交通状況について紹介する。

## 6.2 工事期間中の交通状況

### (1) 工事の概要

歩道拡幅工事は、平成 26 年 11 月 17 日に開始された。手順は、歩道の前出し工事、車道舗装工事、歩道舗装工事、信号柱の移設等の付帯工事の順に行われた。また、工事に伴う交通規制の影響を抑えるため、夜間工事としたうえで、施工区間も 50m 程度に分割しながら進められた。

### (2) 工事開始からテラス型バス停運用開始までの交通状況

工事開始から平成 27 年 2 月までの間は、歩道の前出し工事が進められていった期間であるが、渋滞の大きな悪化は見られなかった。整備区間を含む四条通の祇園交差点から四条堀川交差点間を通る市バスの運行所要時間は、設定ダイヤ上 15 分であるが、この期間における運行所要時間は、夕方の混雑時間でも、西行は 20 分前後、東行は 17 分前後に留まっており、整備前の運行所要時間との間に大きな差は生じていない（図 6-1、図 6-2）。

テラス型バス停の運用開始後に交通状況に大きな変化が生じた。顕著に交通渋滞の悪化が見られ始めたのは、4 箇所あるテラス型バス停のうち、西行のバス停 2 箇所の運用が開始された平成 27 年 3 月 5 日以降である。東行のテラス型バス停については、3 月 11 日に四条高倉バス停、3 月 18 日に四条河原町バス停の運用がそれぞれ開始されたが、西行ほど顕著な渋滞の悪化は生じていない。

前述の区間における市バスの西行の運行所要時間は、2 月には平均 20 分であったものが、3 月には平均 35 分となっており、西行の交通状況が急激に悪化していることを裏付けている。4 月に入ると桜の観光シーズンの交通渋滞とも重なり、4 月 5 日の日曜日には渋滞のピークを迎え、市バスの西行の運行所要時間は平均 55 分となっている（図 6-2）。

これらの交通状況は、4 月 3 日に発行された京都新聞の記事を皮切りに、新聞やテレビなど各方面で取り上げられており、広く四条通の状況が知れ渡ることとなった。



(c) Esri Japan, ZENRIN CO.,LTD.

図 6-1 四条通周辺地図

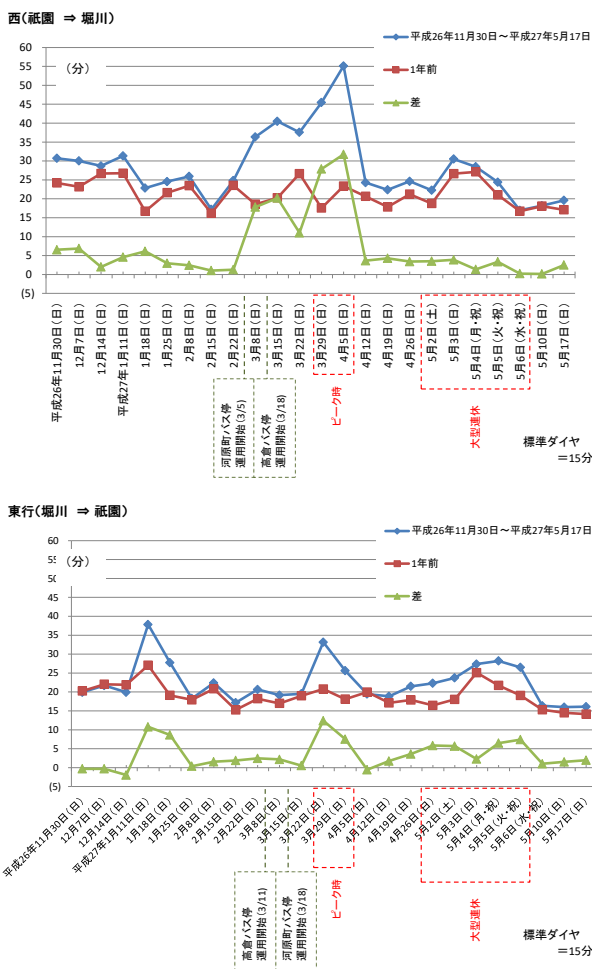


図 6-2 四条通（祇園交差点－四条堀川交差点間）の市バス運行所要時間の推移（15時台から18時台の平均）

## 6.3 交通渋滞の発生要因

### (1) 計画時の想定

京都市では、整備後の四条通の交通状況について、交通調査の結果をもとに整備前後の交通状況を再現し、所要時間の変化を確認することで検討を行っている。この所要時間の変化は、「車線減少による影響」と「テラス型バス停の導入」による影響をそれぞれ算出したうえで、総合的に確認されている。

#### a) 車線減少による所要時間の変化

整備前の四条通の車道は、歩道側車線での駐停車車両の影響により、通行機能の大部分を中央側の車線が受け持っており、歩道側車線の交通量は中央側車線の2割から3割程度となっていた（図6-3）。

このため、整備前後で交通量に変化がなかったとした場合、車線が4車線から2車線に減少すると、中央側車線の交通密度は2割から3割増加することになる。ここで、交通量が増加すると旅行速度が低下することは一般的に知られており、その関係は、「交通量＝交通密度×旅行速度」で表される。この関係を利用し、四条通の旅行速度モデルを作成し、将来の交通密度増加に伴う旅行速度の低下状況を確認した（図6-4）。なお、このモデルを作成するにあたっては、信号による停止の影響も含めた旅行速度を用いている。四条通のピーク時間における旅行速度は10km/h以下であるが、このモデルによると、すでに交通密度が高いため旅行速度は大きく変化しない状態であることが分かる。よって、将来交通量の増加により交通密度が増加しても、旅行速度の低下はほとんど見られず、所要時間の変化はほとんどないと見込んでいた。

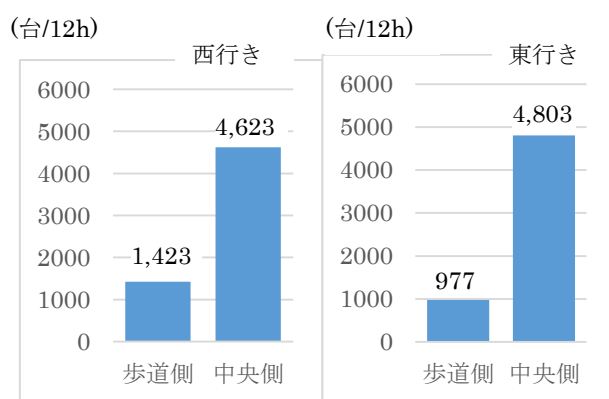


図 6-3 H23 四条通の車線別交通量

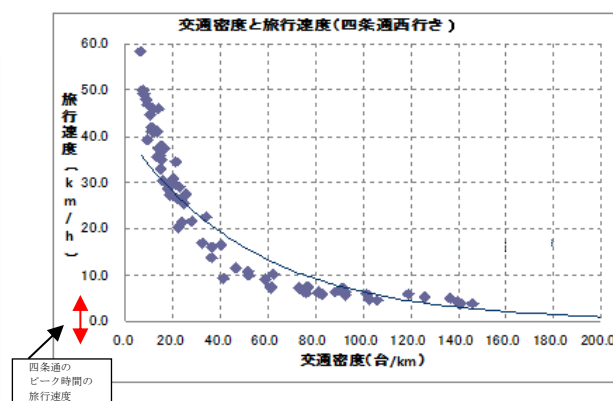


図 6-4 四条通の旅行速度モデル

## b) テラス型バス停の導入による所要時間の変化

テラス型バス停の導入によって所要時間が変化する要因として、「バス停からのバスの合流による影響」と「バス停におけるバスの停車時間による影響」という 2 つの影響を想定していた (図 6-5)。

まず、「バス停からのバスの合流による影響」については、整備前はバスがバス停から出発し、走行車線から追越車線に合流する際に、後続車を減速させる影響があったが、整備後においては、バスの合流は起こらないため、その分所要時間が改善されることが見込まれた。この合流に要する時間は、整備前に実施したビデオカメラによるバス停周辺における車両の挙動記録から、2 秒程度と見込んでいた。

次に、「バス停におけるバスの停車時間による影響」については、整備前は追い越し車線を走行する一般車両は走行車線でバス停に停車しているバスの停車の影響を受けることはないが、整備後はバスがバス停に停車した際には、一般車両はバスの後方で停車する必要がある分、バス停の通過に要する時間が増加することになる。

一方、バスの停車中にその前方の車は通常通り走行することで、バス前方に車両のない空間が生まれていることから、バス停発車後は、ピーク時の旅行速度が 10km/h 以下の四条通において、前方車両に追いつくまでの間、法定速度(40km/h)に近い速度で走行することが可能となり、所要時間が減少することになる。

以上の考え方をもとに、整備前のプローブデータによる旅行速度とバスの停車時間、バスの運行本数等をあてはめ、整備前後の一般車の所要時間を比較すると、1 割程度の増加に収まる見込みとなっていた (図 6-6, 表 6-1)。

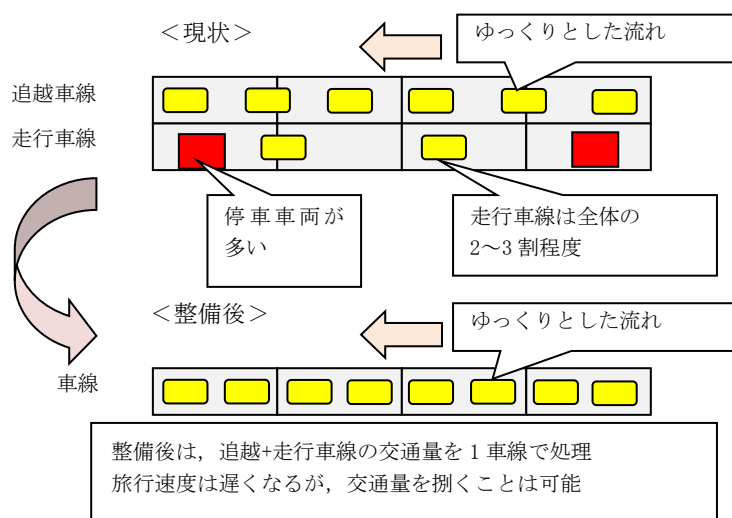


図 6-5 整備前後の車の流れ

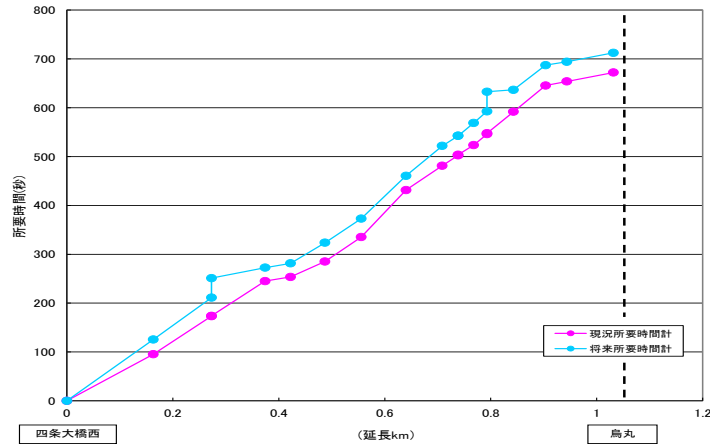


図 6-6 整備前後における一般車の所要時間累積状況の想定 (西向き 17 時)

表 6-1 整備前後における一般車の所要時間増減要素

	車線減の影響	バス出発時の合流の影響	バスのバス停停車の影響	バス停通過後の影響
整備前	—	ある	ない	ない
整備後	ある(増)	なし(減)	ある(増)	ある(減)

## (2) 渋滞の悪化要因

前項の検討結果から、京都市では整備後、交通に大きな混乱は生じないと想定していたが、実際には西行のテラス型バス停の運用が開始された平成 27 年 3 月上旬から急速に渋滞が悪化する事態となった。この要因としては、計画時の想定に対して、主に以下の 3 つの違いにあったと考えられる。

### a) バス乗降時間の長時間化

整備前のバスの乗降時間調査の結果から、計画ではバス停におけるバスの乗降時間は平均約 30 秒を見込んでいた。しかしながら、渋滞が悪化した平成 27 年 3 月 26 日に京都市が実施した調査ではバスの乗降時間は平均約 37 秒となっていた。

このバス乗降時間の長時間化はテラス型バス停を採用した整備後の交通状況に大きな影響を与えたものと考えられる。このバス乗降時間の長時間化は、外国人観光客の急増等で市バスの乗降客数が近年増加傾向となっており、平成 22 年度は 31 万 4 千人であったものが、平成 26 年度には 34 万 1 千人まで約 1 割程度増加している影響があると思われる。



## b) 観光シーズンの交通状況の想定

通常、道路設計の際には、観光シーズンのピーク時間帯において最も混雑した場合の交通影響まで考慮した道路構造とすることはない。本事業に関しても、通常シーズンの混雑時間帯におけるバスの乗降時間や交通量を用いて交通影響の検討を行っている。

このため観光シーズンのピーク時は、迂回誘導やマイカーの流入抑制などのソフト施策による対応が必要であることから、京都市においても事業区間周辺に横断幕や仮設看板を設置するなどの対応をとってきたが、十分な周知が行き届かず、他府県のものを含む多くの車両が流入し、4月上旬の渋滞の大きな悪化に繋がったと考えられる。

## c) 工事期間中特有の道路構造による影響

今回の整備では原則、車線を4車線から2車線に減らしているものの、本線の自動車交通への影響も考慮し、左折車線や沿道アクセススペースと呼ぶ停車スペースを設置している。工事期間中は、一時的に左折車線や停車スペースがない状態が3月下旬から4月上旬にかけて生じており、渋滞を悪化させた要因の1つとして考えられる。

## 6.4 交通渋滞への対策

京都市では、4月上旬以降、渋滞悪化の3つの要因に対して、実行可能なものから順に対策を実施した。対策は主に「マイカーの流入抑制」、「バスの乗降時間の短縮」、「工事手順の見直し」の3つから成る。

### (1) マイカーの流入抑制

#### a) 迂回誘導

工事開始当初、整備区間周辺の13箇所に工事中を示す仮設看板を設置していたが、渋滞が悪化した4月には迂回協力を求める内容で40箇所に増設し、以降順次増設を行い、最大で100箇所を越える枚数が設置された。また、整備区間の迂回を求める横断幕を作成し、横断歩道橋や横断防止柵を利用して市内約160箇所に設置も行われた。その後、常設の誘導看板や電光表示板を設置したことに伴い、仮設看板は順次撤去している。

平成29年4月時点では、常設の誘導看板を20箇所、電光表示板を15箇所設置しているのみであるが、観光シーズンにはこれと併せて市中心部において迂回誘導の横断幕を設置している。

また、交通量調査の結果、整備区間内にある高島屋京都店の駐車場を出庫した車両の多

くが四条通に流入していたことから、高島屋京都店、京都府警察と連携し、同店駐車場出口前の交差点改良を行い、信号機を設置することで、出庫車両が河原町通を南側方面へ安全に右折出庫できるようになった（図 6-7）。その後、河原町通から四条通へ流入する交通量は激減している。

この他にも、これまで京都市では、観光シーズンにおける市内での交通渋滞を解消するため、京都へ自動車で来訪することが多い地域を対象に発行されている情報誌や観光雑誌等を用いて公共交通の利用促進を図るための広報に取り組んでいるが、この媒体を増やしたり、インターネットを活用した広報も取り入れたりするなど、より一層の強化を図った。

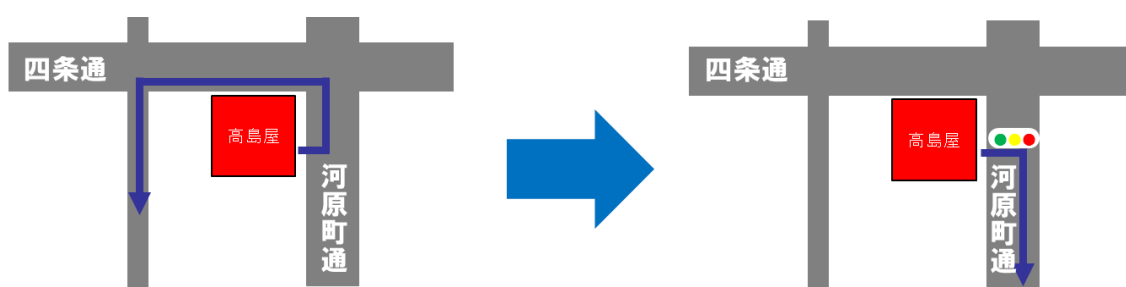


図 6-7 高島屋駐車場出口付近交差点改良による出庫車両の挙動変化

#### b) バスの乗降時間の短縮

四条河原町バス停の西行については、利用客による混雑が見込まれることから、スムーズな乗降を補助するための案内誘導員をテラス型バス停の運用と同時に配置していたが、渋滞の悪化に伴い、4月以降順次、増員して最終的には4箇所全てのバス停に配置している。また、バスの停車時間を全体として圧縮し、バスを円滑に運行させるため、一部バス系統のバス停位置の変更および経路変更を行った。

さらに、京都市バスでは、降車時に運賃を車内で精算する方式であることから、降車に要する時間が長い。そのため、四条河原町バス停の西行と、四条高倉バス停の東行については、降車後に運賃収受を行えるよう、移動式運賃箱を作成し、工事期間中であった平成 27 年 9 月から土日祝日と観光シーズンの平日において降車後の運賃受けを実施した。

#### c) 工事手順の見直し

春の桜のシーズン以降、観光シーズン中については、工事による交通影響を極力抑えるため、工事を中止するとともに、交通影響の大きい工事箇所については、車道舗装を仮復旧し車線を確保するなどの対応を行った。また、夜間工事の開始時間についても、交通の流れを見ながら、繰り下げを行うなど柔軟な対応をとることとした。

表 6-2 四条通歩道拡幅に伴う交通対策等一覧

区 分	平成27年 春の観光シーズン (3/28(土)~4/5(日))	平成27年 秋の紅葉シーズン (11/21(土)~12/6(日))	平成28年 春の観光シーズン (3/27(土)~)	備 考
1 流入抑制の 広報等		☆ 高速道路 SA・PA, 道の駅で P&R チラシ の配布 293箇所	・ 高速道路 SA・PA, 道の駅で P&R チラシの 配布 293箇所	○ 秋の紅葉シーズン対策を基本的に継続 ○ 読売新聞に全5段広告を掲載 ＜府域全域＞
		☆ 情報誌を活用した P&R へ誘導 3誌	・ 情報誌を活用した P&R へ誘導 4誌	
			・ 読売新聞(3月24日) P&Rを広告	
	・ 四条歩道拡幅に関する情報サイト	☆ 京都市情報館, 京都観光ナビ等 HP を活用した情報発信 ☆ ウェブバナー広告	・ 京都市情報館, 京都観光ナビ等 HP を活用した情報発信の充実	
		☆ 市内すべての旅館, ホテルにチラシの 配布 約200社	・ 市内すべての旅館, ホテルにチラシの 配布 約200社	
		★ 高速道路 IC付近の P&R 駐車場拡大	・ 高速道路 IC付近の P&R 駐車場拡大	
	・ 鉄道事業者の駅や車内にポスター掲示 ・ 地下鉄駅, 地下鉄車内でのアナウンス	☆ 鉄道事業者の駅や車内にポスター掲示 (P&R 利用促進)	・ 駅のデジタルサイネージによる広報	
2 迂回誘導	・ 仮設看板(主要交差点等) 7地点	☆ 仮設看板(主要交差点等) 11地点	・ 仮設看板(主要交差点等) 13地点	○ 秋の紅葉シーズン対策を強化・継続 ○ 四条通東行の対策として, 仮設看板を四条堀 川, 四条大宮等に増強
		☆ 横断幕・縦幕 262箇所 【横断歩道橋, 横断防止柵, 標識柱等】	・ 横断幕・縦幕 253箇所 【横断歩道橋, 横断防止柵, 標識柱等】 ※京都駅八条口駅前広場整備に一部変更	
		☆ 常設迂回誘導看板 20箇所, 電光掲示板 15箇所	・ 常設迂回誘導看板 20箇所, 電光掲示板 15箇所	
	・ JARTIC(日本道路交通情報センター) によるラジオ放送及び HP 上での交通 規制情報掲載		・ JARTIC(日本道路交通情報センター)に よるお知らせ	
3 バス円滑化	・ バス停における案内誘導員の配置	☆ バス停における案内誘導員の配置	・ バス停における案内誘導員の配置	○ 秋の紅葉シーズン対策を継続 ○ 東行バス停で乗客が多く乗降時間の長い2 07系統への対策として, 祇園方面へ行く他 の系統を日本語, 英語, 中国語による案内板 を設置
		★ 5,51系統経路変更, 5系統バス停移設	・ 5,51系統経路変更, 5系統バス停移設	
	・ バス後部扉での運賃收受	★ 移動式運賃箱の設置	・ 移動式運賃箱の設置	
		★ 南座前バス停の降車対策	・ 南座前バス停の降車対策	
			・ 207系統 乗客分散化のための案内板 四条高倉, 四条河原町 2箇所	
4 信号制御等	・ 工事中のため一部が閉鎖			○ 交通対策連絡会議をマスコミ公開で開催し, 報道されるよう働きかける。
		☆ 臨時警備員の配置(高島屋前交差点等)	・ 交通対策に係る連絡会議の開催	
		★ 四条通各交差点の信号制御	・ 臨時警備員の配置(高島屋前交差点等)	
		★ 高島屋駐車場前に河原町通南方向への 出庫を可能とする信号機を設置	・ 四条通各交差点の信号制御	
			・ 高島屋駐車場前に河原町通南方向への 出庫を可能とする信号機を設置	

注：秋の紅葉シーズン対策欄の☆印はゴールデンウィークからの継続項目を示す。  
★印はゴールデンウィーク以降の継続取組を示す。

## 6.5 現在の交通状況

前項で述べた様々な交通対策の結果、四条通の12時間交通量は、整備前の平成18年には14,455台あったものが、歩道拡幅工事が完成した平成27年11月の調査では8,556台となっており、約4割減少している。また、四条通と平行して走る幹線道路である御池通、五条通についても、平成18年との比較で約1割減少しているほか、周辺の細街路についても、大幅な車両の増加は見られなかったことから、周辺交通への大きな影響はほとんど生じていない(図6-8)。

また、路線バスの運行所要時間は、平成27年3月から4月上旬までの期間をピークに、交通対策の結果、4月中旬以降現時点では、整備前との比較で大きな遅れは生じていない。西行については、整備前のバスの運行所要時間を下回る状況となっている。東行については、運行所要時間がほとんどの月で整備前を上回るが、設定ダイヤ上15分の区間で平均5分以内の遅れに留まっていることから大きな影響はない(図6-9)。

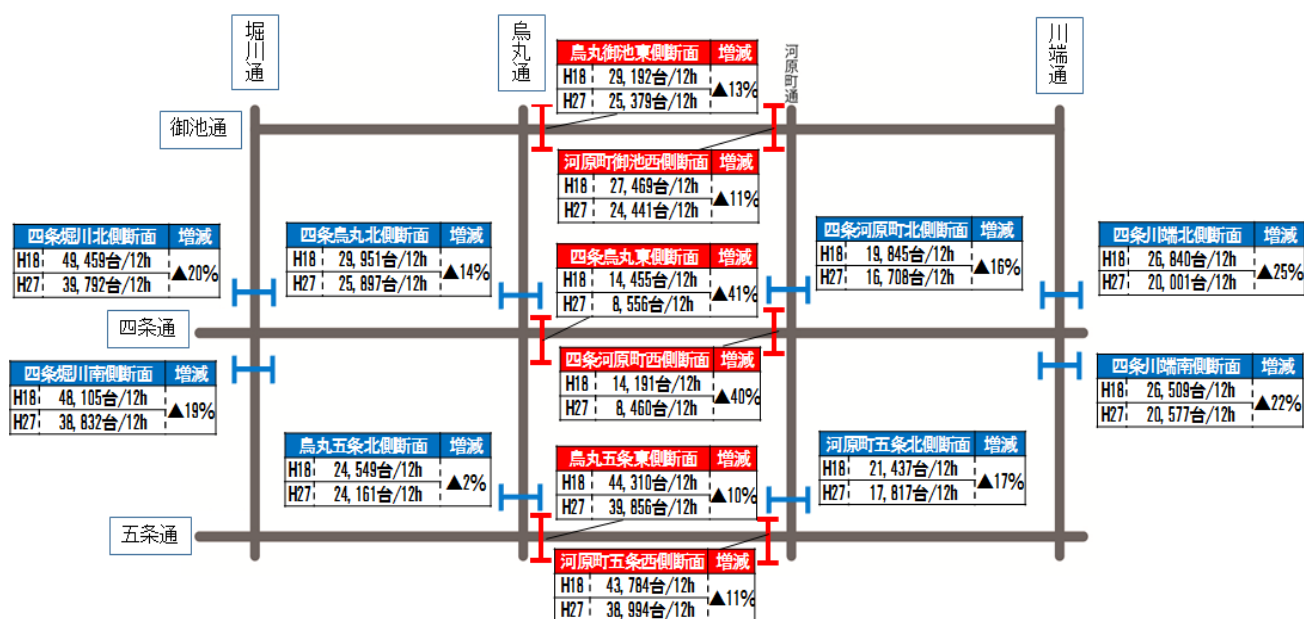


図 6-8 四条通及び周辺幹線道路の交通量の変化(平成18年比)

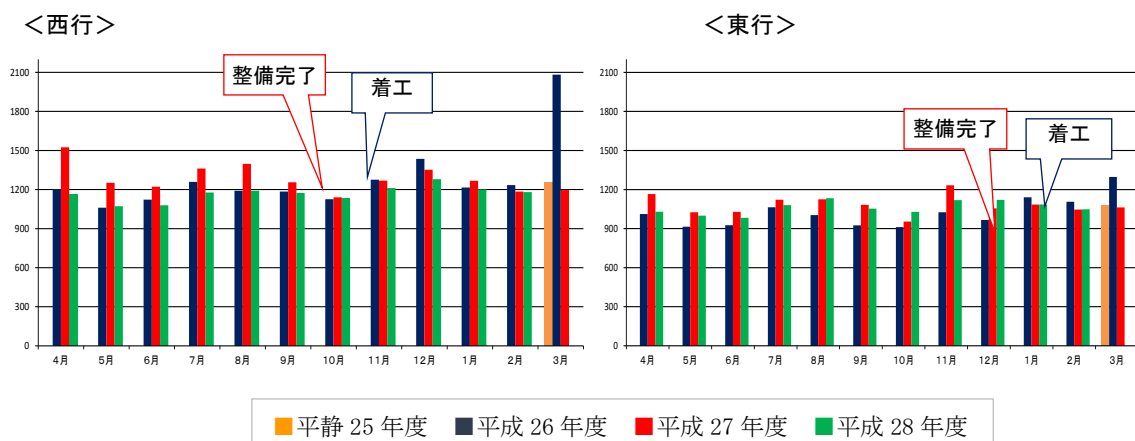


図 6-9 四条通（祇園交差点—四条堀川交差点間）の市バス運行所要時間の推移（15 時台から 18 時台の月平均）

## 6.6 おわりに

四条通歩道拡幅事業については、工事期間中の平成 27 年 3 月から 4 月上旬にかけて大きな渋滞が発生し、新聞やテレビなどのマスコミに大きく取り上げられることとなったが、報道から得られた情報に対応した一般車両の回避行動や、各種交通対策の効果もあり、四条通の交通状況は急速に整備前と同程度の状況まで落ち着きを取り戻すことができた。この背景には、整備前から、入念な交通調査を重ねてきたことで、当初の想定と現状の乖離から渋滞の要因を把握できたことに加え、計画時から地元住民、沿道商店街、交通事業者や交通管理者とも「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議を核として、緊密に連携を図ってきたことで、速やかに対策を打つことができた結果であると考えられる。

上記のように、四条通歩道拡幅事業は工事期間中に発生した大きな交通問題を克服して今日に至っている。迅速な対策は、通常は事後に行われる PDCA サイクルに基づいた改善を工事期間中から実施したと考えることができる。四条通のプロジェクトの成功は、このような対応を可能とした計画推進体制の存在（公式および非公式な人的なつながりを含む）に帰結できるのではないだろうか。

四条通については、歩道拡幅事業と併せて実施した交通対策により、大きく交通環境が変化している。今後もこれらの変化について、継続的に注視していく必要がある。

## 7章 四条通歩道拡幅プロジェクト完成後の状況

四条通歩道拡幅事業の完成直後にあたる平成27年11月に実施された交通実態調査によると、四条通の自動車交通量は平成18年と比較して約4割減少し、周辺の幹線道路でも約1割から約2割減少したことが確認されている。また、四条通と交差する細街路（烏丸通から河原町通間）では、平成22年と比較して自動車交通量が最大で約5割減少したことが確認されている。

四条通歩道拡幅事業をはじめとして、歴史的都心地区における交通まちづくりとして実施されてきた各種取組においては、道路交通面に留まらず、まちの賑わい創出や快適性・利便性の向上などといった多様な側面で効果が発現していることが期待できる。

こうした経緯を踏まえ、本稿では、四条通歩道拡幅事業をはじめとする「歩いて楽しいまちなか戦略」の推進が歴史的都心地区にもたらした効果・影響を検証する。

### 7.1 はじめに

本章は、四条通の歩道拡幅事業が平成27年10月に完成してから1年以上が経過した段階において、整備後の継続的な変化や効果・影響を確認し、プロジェクト全体の評価を行ったものである。

なお、繰り返し述べてきたように、四条通歩道拡幅プロジェクトは四条通の歩道拡幅だけでなく、四条通周辺の歴史的都心地区と呼ばれる地域（四条通、烏丸通、御池通、河原町通で囲まれたエリア）を中心として、面的に進めてきた交通施策（以下：「歩いて楽しいまちなかゾーン」の整備）と一体となった施策である。このため、プロジェクト全体の効果を把握することによって、総合交通戦略のさらなる推進はもとより、全市的な「歩くまち・京都」を推進する施策に活かすため、多面的な観点から評価を行った。

### 7.2 評価の視点

本プロジェクトは「歩いて楽しいまちなか戦略」の一環として、安心安全で快適な歩行空間の確保や賑わいの創出など、人と公共交通優先の「歩いて楽しいまちづくり」を推進することを目的に実施されてきた。

したがって、これらの評価にあたっては、「歩いて楽しいまちづくり」の主役となる人（＝歩行者）と公共交通の視点から考える必要がある。また、都心地区として誰もが来訪しや



すいまちであることが重要であり、自動車や自転車が排除されることなく、快適かつ安心安全に利用できる環境となっていることも重要な視点である。さらに、賑わいの創出は都心地区である四条通周辺に不可欠な指標であることから、まちの視点からも評価する必要がある。

以上をふまえ、表 7-1 に示す 5 点の評価の視点ならびに、着眼点、評価指標をもとに四条通歩道拡幅事業を始めとする一連のプロジェクトの完成後の状況を評価した。

表 7-1 プロジェクトの目的と評価の視点

	評価の視点	着眼点	評価指標
安心安全  賑わい  快適	(1) 歩行者交通	友人や家族と一緒に、ゆったりと笑顔で歩ける空間になったか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>歩行者交通量</li> <li>歩行者の横並び率</li> <li>歩行速度</li> <li>来訪者の評価</li> </ul>
	(2) 公共交通	クルマ中心から人と公共交通中心の交通体系になったか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用者の評価</li> <li>運行時間</li> <li>利用者数</li> </ul>
	(3) 自動車交通	道路交通に負の影響が生じていないか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>自動車交通量</li> </ul>
	(4) 自転車交通	利用する手段に関わらず、誰もが安心・安全に移動できるようになったか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>通行位置</li> </ul>
	(5) まち	魅力的で賑わいのあるまちになったか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>交通事故の件数</li> <li>まちの業種</li> <li>来訪状況</li> <li>売上金額</li> <li>地価</li> </ul>

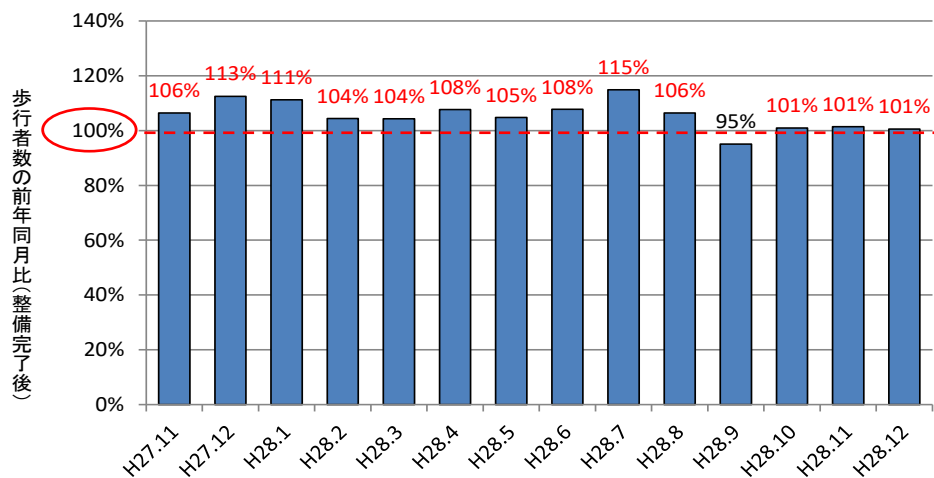
### 7.3 事業後の状況

#### (1) 歩行者交通

##### a) 四条通の変化

「歩いて楽しいまちづくり」の主演となる人(=歩行者)について、プロジェクトの直接的な効果を確認する指標として、四条通の歩行者交通量を集計した。ここでは、地元の商店街組合が常時カウントしているデータをもとに、継続的な変化を把握した。

この結果、図 7-1 に示すとおり、平成 27 年 10 月末の整備後以降、平成 28 年 9 月を除き、歩行者交通量が前年比で 100%を上回る状態が続いており、整備から 1 年以上が経過した平成 28 年 12 月時点においても、歩行者数の増加傾向が継続している。

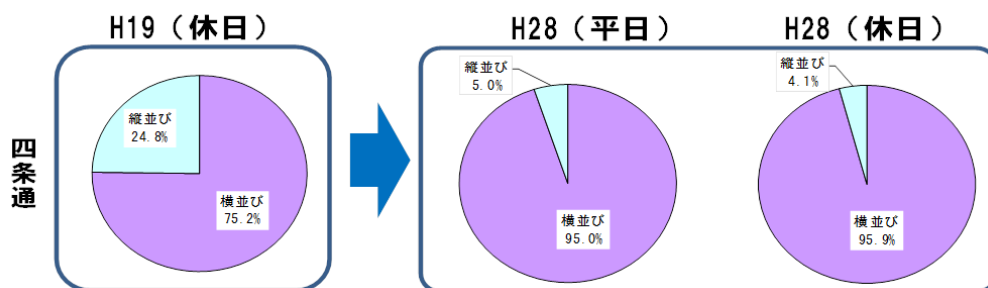


※四条繁栄会商店街振興組合からの提供データを基に算出  
 ※カウンター1箇所あたりの1日平均カウント数をもとに集計  
 ※正確に測定できていない日は集計から除外

図 7-1 整備後の四条通の歩行者数（前年同月比）

歩道拡幅前の四条通の特徴として、通行するグループが、すれ違う歩行者やバス停等に滞留する来訪者を避けるため、狭い歩行空間を縦並びで歩かざるを得ない状況が目立っていた。この状況は、会話を楽しみながら歩くことができるような「歩いて楽しい」歩行空間とはいえず、プロジェクトによって改善されていることが重要であった。このため、通行する2人以上のグループが横並びで歩行している率（以下：横並び率）を調査した。

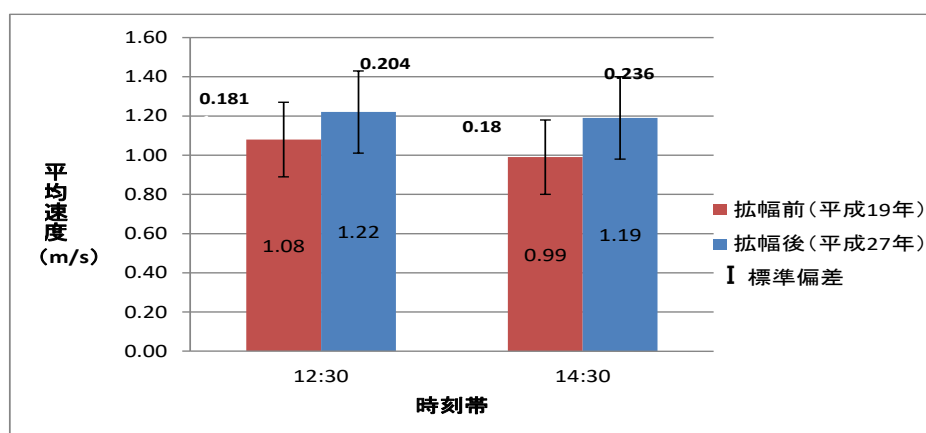
この結果、図 7-2 に示すとおり、歩道拡幅前の平成 19 年と比べ、歩道拡幅工事後の平成 28 年では、横並びで歩くグループが約 20%増加し、全体の 9 割以上となっていることが明らかとなった。このように、歩道が拡幅されたことにより、横並びで会話を楽しみながら歩くことができるようになったことを定量的に確認することができた。



調査日：平成 18 年 10 月 28 日（日）、平成 28 年 3 月 8 日（火）、12 日（土）

図 7-2 四条通におけるグループの歩き方の変化

また、歩道拡幅前の四条通では、限られた歩行空間で、ゆっくり歩く人を追い抜いたり、周りの人を気にせずゆっくり歩いたりしづらく、それぞれが自由なペースで歩きにくい状況が見られた。そこで、歩道拡幅前後での歩行速度から、歩きやすさの変化を確認した。その結果、図 7-3 に示すとおり、追い抜き等が難しかった歩行環境が改善されたことにより、歩道拡幅前の平成 19 年と比べ、歩道拡幅工事後の平成 27 年では、平均の歩行速度が高くなるとともに、歩行速度のばらつきを表す標準偏差が拡大しており、目的に応じた歩行速度で歩くことができる環境になったことが明らかになった。



※堺町・柳馬場間における歩行速度分布

調査日：平成 19 年 10 月 28 日 (日)

平成 27 年 12 月 20 日 (日)

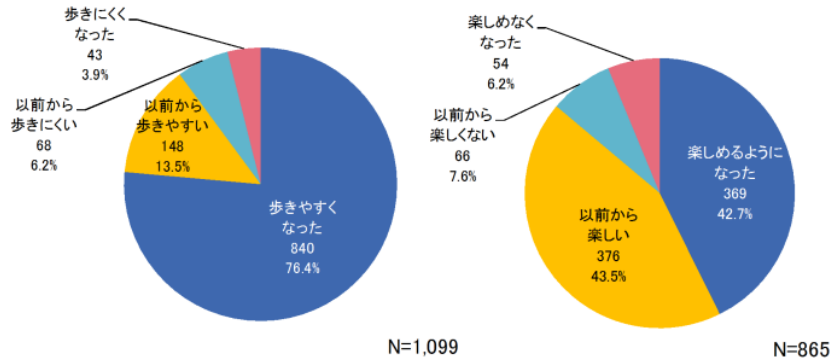
図 7-3 四条通における歩行速度の変化

さらに、図 7-4 に示すとおり、平成 28 年 11 月に現地でヒアリング調査を実施した結果、7 割以上の方が歩道の拡幅前と比較して「歩きやすくなった」と感じており、「以前から歩きやすい」と合わせて、約 9 割が現状の四条通を「歩きやすい」と感じる結果となった。また、約 4 割の方が歩道の拡幅前と比較して「歩いて楽しめるようになった」と感じており、「以前から楽しい」と合わせて、8 割以上の方が現状の四条通を「歩いて楽しめる」と感じている。

Q1.整備前と比べて四条通の歩道は歩きやすくなりましたか？

Q2.整備前と比べて四条通は歩いて楽しめるようになりましたか？

※Q1, Q2とも「整備前の四条通を訪れたことがない人」及び「わからない」と回答した人の回答は除外



調査日：平成28年11月12日（土）、13日（日）、15日（火）、18日（金）

図7-4 四条通の「歩きやすさ」と「歩く楽しさ」の変化

なお、「歩きやすくなった」と感じている人に限って集計を行うと、図7-5に示すとおり、「歩いて楽しめるようになった」と感じている割合が高くなっていることから、歩きやすい環境づくりが、戦略の目的である「歩いて楽しいまち」と結びついている。

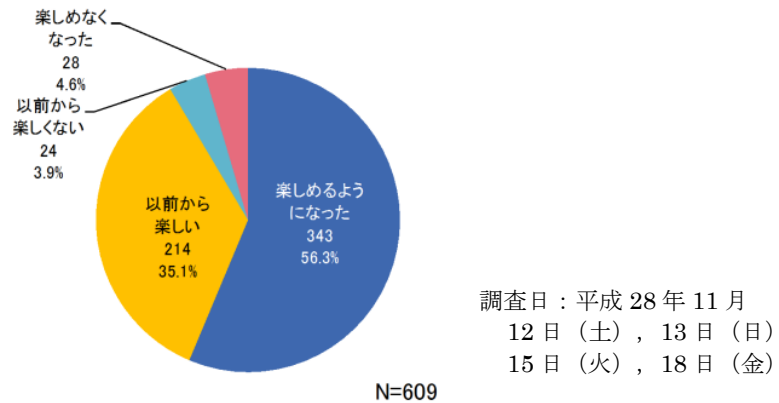


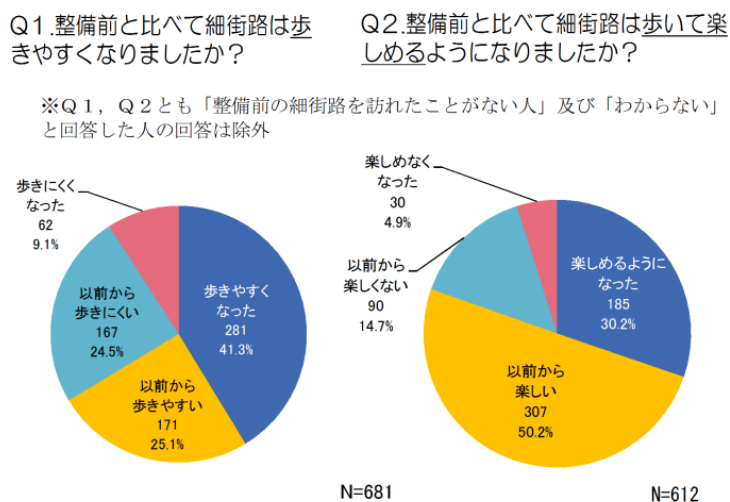
図7-5 四条通の「歩きやすくなった」と感じた回答者の「歩く楽しさ」の感じ方の変化

#### b) 細街路の変化

細街路における歩行者交通に対する影響を示すために、四条通と同様、「歩いて楽しいまちづくり」の主役となる人（＝歩行者）に対して、「歩きやすさ」と「歩く楽しさ」の変化について、現地でヒアリング調査を実施した。

その結果、図7-6に示すとおり、細街路における歩きやすさについては、約4割の人が

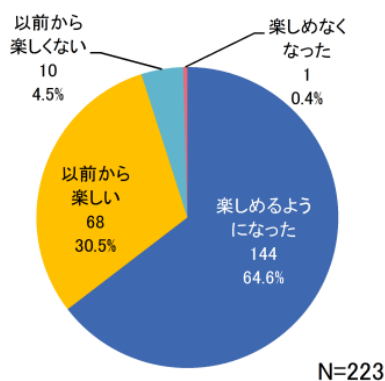
「歩いて楽しいまちなかゾーン」整備前と比較して「歩きやすくなった」と感じており、「以前から歩きやすい」と合わせて、約 7 割が現状の細街路を「歩きやすい」と感じている。また、約 3 割の人が「歩いて楽しいまちなかゾーン」整備前と比較して「歩いて楽しめるようになった」と感じており、「以前から楽しい」と合わせて、約 8 割の人が現状の細街路を「歩いて楽しめる」と感じている。



調査日：平成 28 年 11 月 12 日（土）、13 日（日）15 日（火）、18 日（金）

図 7-6 細街路の「歩きやすさ」と「歩く楽しさ」の変化

また、「歩きやすくなった」と感じている人に限って集計を行うと、図 7-7 に示すとおり、「歩いて楽しめるようになった」と感じている割合が高くなっており、車両通行部分の狭窄や自転車通行部分の設定による歩きやすい環境づくりが「歩いて楽しいまち」と結びついている結果となっている。



調査日：平成 28 年 11 月 12 日（土）、13 日（日）15 日（火）、18 日（金）

図 7-7 細街路が「歩きやすくなった」と感じた回答者の「歩く楽しさ」の感じ方の変化

## (2) 公共交通

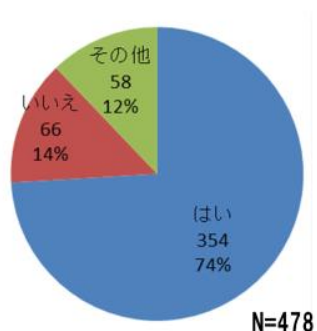
歩行者とともに、「歩いて楽しいまちづくり」の主役のひとつとなる公共交通については、限られた歩道の中で、バス停部分と通行部分が区分なく混在するバス待ち環境が問題となっていた。そこで、プロジェクトの一環として「テラス型バス停」の導入が実施され、図7-8に示すとおり、バス停部分と通行部分が明確に区分され、バス利用者が座ったり、安心してバス待ちできる環境への改善が図られた。



図 7-8 整備完了後のバス停の様子

その結果、図7-9に示すとおり、整備後のバス待ちの快適性については、現地で実施したヒアリング調査から来街者の約7割から改善が評価されていることを確認した。

＜バス停部における利用者アンケート調査結果＞  
Q.バス停で快適にバス待ちできるようになりましたか？



調査日：平成28年3月5日（土）、8日（火）

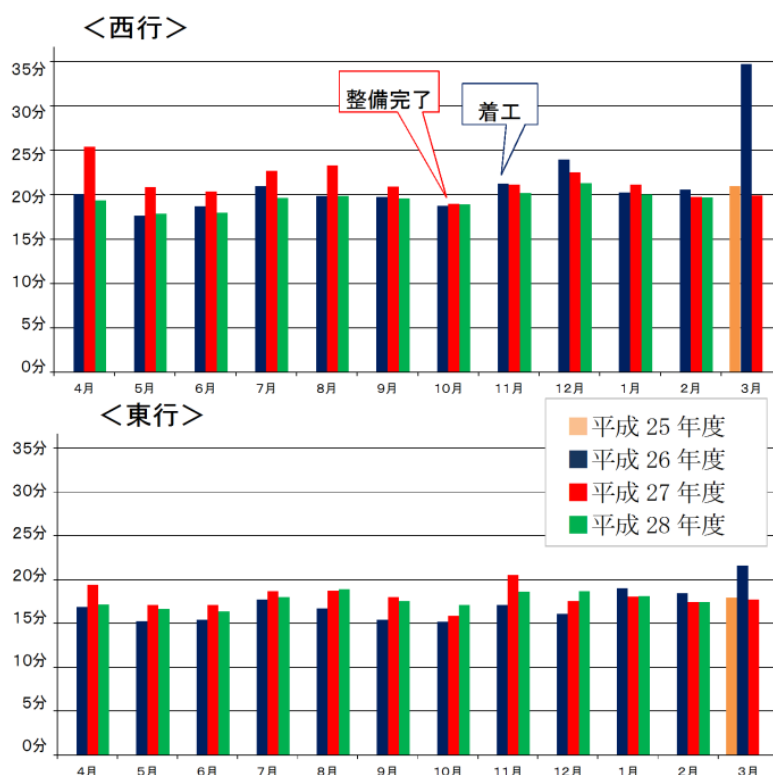
図 7-9 整備完了後のバス停に対する評価



一方、歩道拡幅事業に伴う四条通の車線減少（片側 2 車線→片側 1 車線化）により、交通渋滞による路線バスの定時性低下が懸念されていた。実際に、図 7-10 に示すとおり、工事中や整備直後は所要時間の増加がみられる時期があった。

しかしながら、バス停での案内誘導員の配置、移動式運賃箱の導入による降車後の運賃受けの実施等によるバス停車時間短縮の取組や、マイカーの迂回誘導等の複合的なソフト対策の結果、四条通の整備区間を運行する市バスの所要時間については、歩道拡幅工事後と工事前で同程度となっている。

※ ダイヤ上の通過時間：15 分

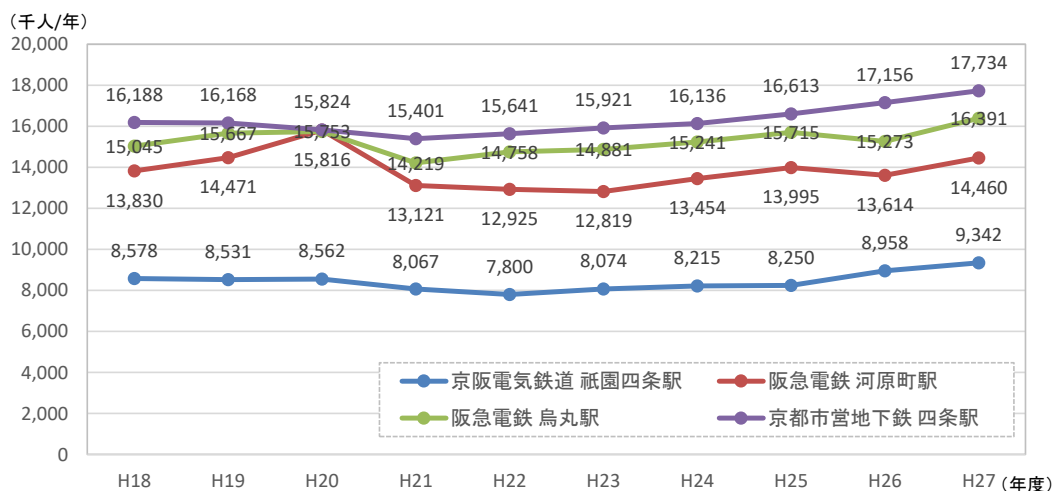


区間：祇園交差点～四条堀川交差点

集計時間帯：15 時台～18 時台

図 7-10 四条通の整備区間を通る京都市バスの平均運行時間

また、図 7-11 に示すとおり、鉄道については、四条通周辺の各駅で利用者の増加傾向が続いており、公共交通が中心となるまちづくりが進んでいることがうかがえる。



資料：京都市調べ

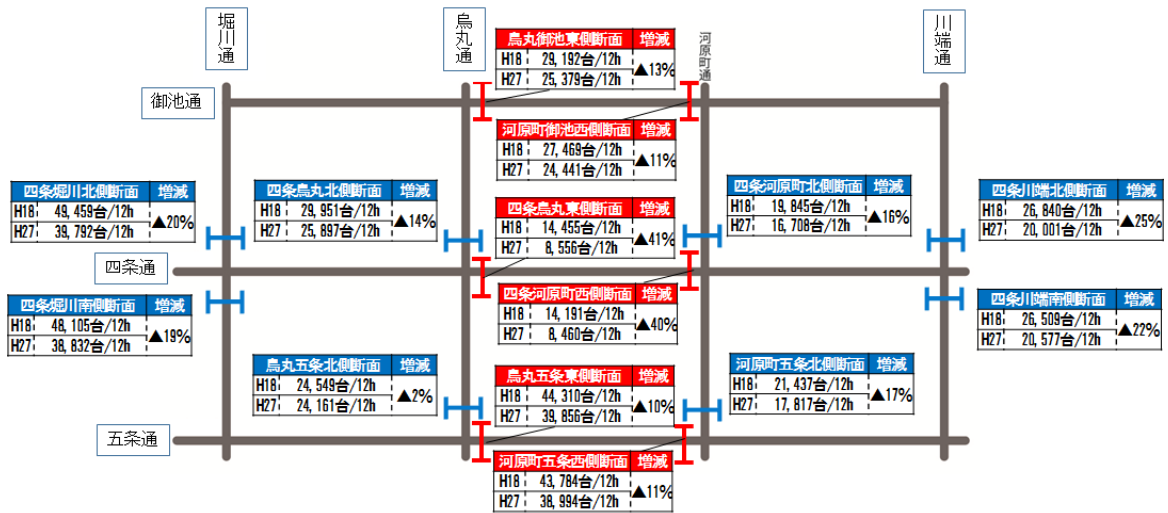
図 7-11 四条通整備区間周辺の鉄道駅乗車人員の推移

### (3) 自動車交通

#### a) 幹線道路の自動車交通

人と公共交通優先の「歩いて楽しいまちづくり」を全市的に実現するためには、まち全体として、自動車交通の総量が減少したうえで、適切に自動車交通が機能することが重要となる。そのため、歩道拡幅プロジェクトの自動車交通に対する直接的な影響を確認する指標として、周辺部も含めた幹線道路の自動車交通量を調査により把握した。

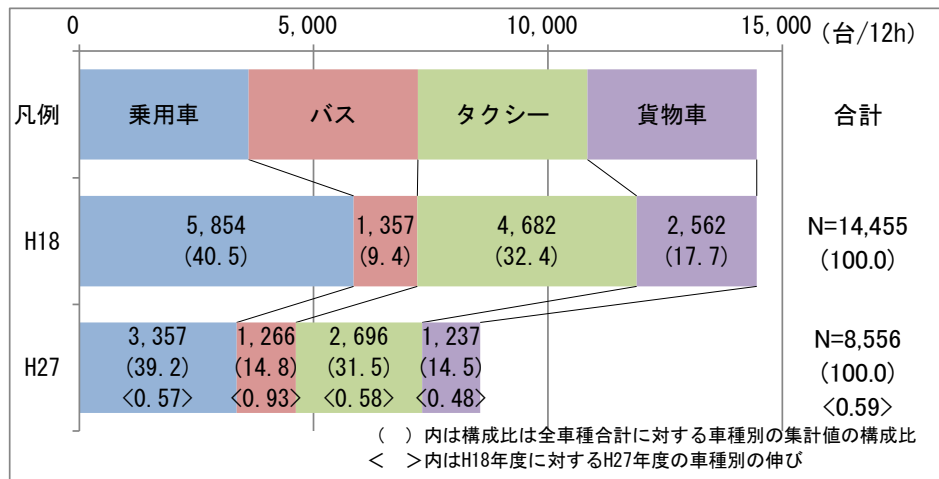
この結果、図 7-12 に示すとおり、四条通断面における平日の 12 時間自動車交通量をみると、平成 27 年 11 月では平成 18 年 10 月と比較して約 4 割減少している。また、周辺部の自動車交通量をみると、東西方向の御池通と五条通では平成 18 年と比べて約 1 割減少し、南北方向の堀川通、烏丸通、河原町通および川端通についても、約 1 割～2 割減少している。そのため、四条通の交通量が大きく減少したことで、周辺道路が新たに混雑するなどの大きな影響はなかったと考えられる。



調査日：平成 18 年 10 月 3 日（火），平成 27 年 11 月 11 日（水）

図 7-12 四条通と周辺幹線道路の自動車交通量の変化（12 時間交通量）

さらに、図 7-13 に示すとおり、四条通においては、公共交通（バス・タクシー）が全体に占める割合が約 5%増加し、約 5 割となっており、自動車交通量の観点からも公共交通が中心となるまちづくりが進んでいると言える。



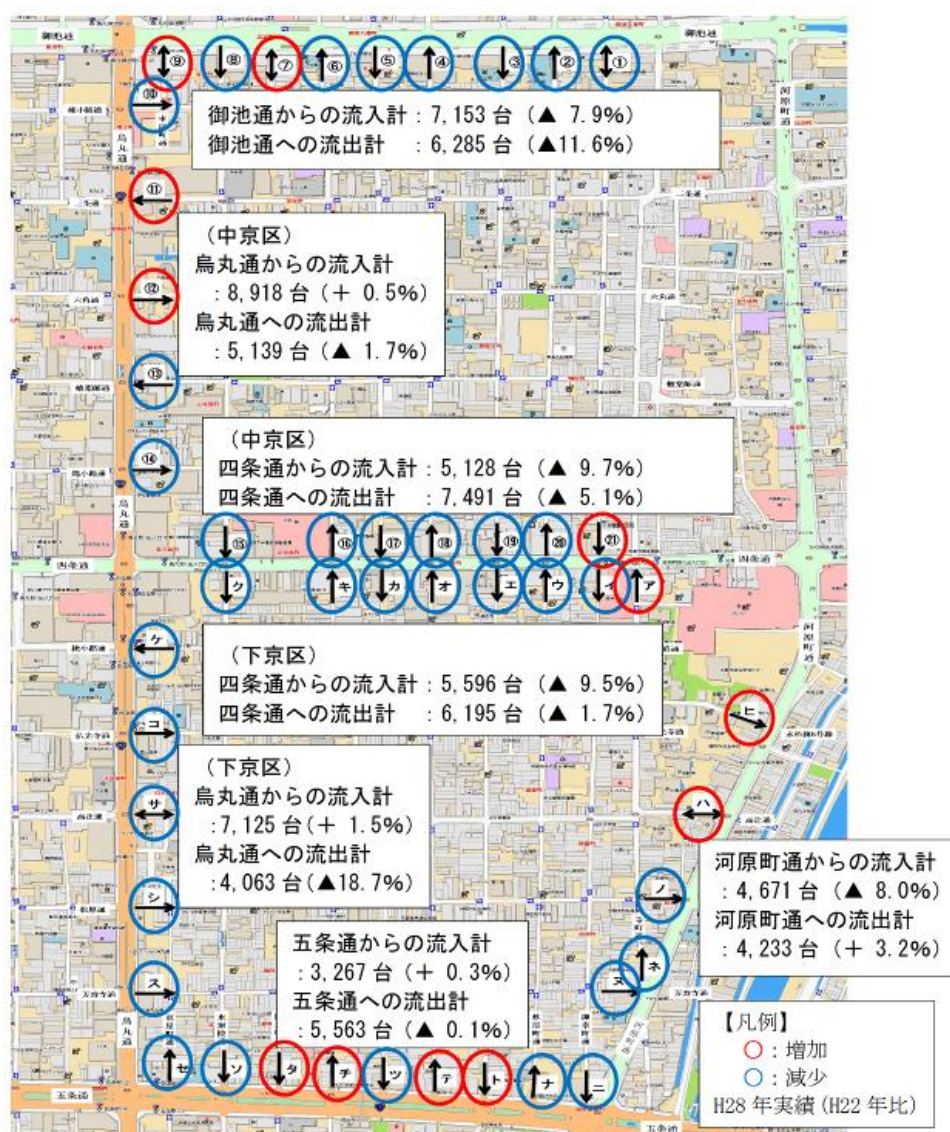
調査日：平成 18 年 10 月 3 日（火）平成 27 年 11 月 11 日（水）

図 7-13 四条通での自動車交通量の変化

## b) 細街路の自動車交通

この地区の細街路については、四条通の歩道拡幅プロジェクト前から幹線道路の抜け道として利用されていることが指摘されており、用事のない自動車の通過を減らすことが課題となっていた。そのため、細街路での自動車交通に対する影響を表す指標として、地区内を走行する自動車交通量を把握した。

この結果、図 7-14 に示すとおり、細街路における自動車交通量を平成 22 年と比較すると、観測 48 地点中 36 地点で減少がみられた。また、幹線道路へ流出する自動車交通量と、幹線道路から流入する自動車交通量を見ると、減少している箇所が多くなった。



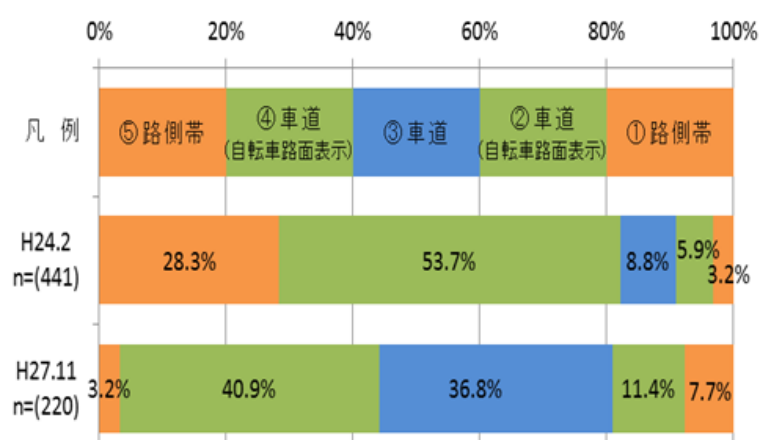
調査日 : 平成 22 年 10 月 27 日 (水), 平成 28 年 11 月 10 日 (木)

図 7-14 細街路の自動車交通量

#### (4) 自転車交通

細街路では、歩行者、自動車、自転車それぞれの通行位置を示すことで、「歩いて楽しいまちなか戦略」が目指す安心・安全の向上を図っている。事業の影響を示す指標として、地区内を走行する自転車の走行位置を調べた。

この結果、図 7-15 に示すとおり、調査を実施した東洞院通では、整備前と比べて、路側帯内を走る自転車の割合が約 25%減少していることが明らかとなった。したがって、「歩いて楽しいまちなかゾーン」の整備によって、自転車の通行位置が路側帯以外に誘導され、歩行者の安全性を高める効果が生じていると考えられる。

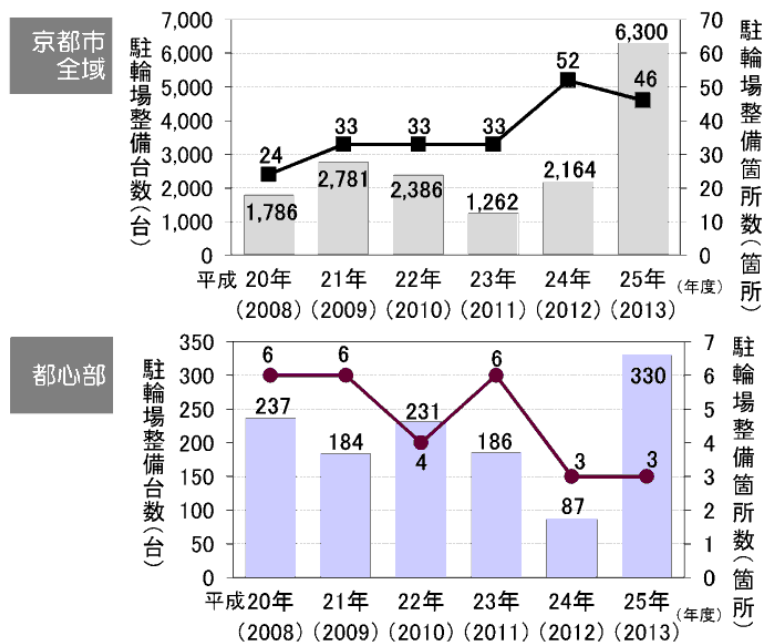


※東洞院通の六角通～蛸薬師通間（南行き）の調査結果

調査日：平成 24 年 2 月 24 日（金） 平成 27 年 11 月 11 日（水）

図 7-15 細街路における自転車通行位置の変化

また、歩行環境の確保の観点から、地域内の違法駐輪は大きな問題となっていた。京都市では、まちなかの駐輪場が増加しており（図 7-16）、その結果、図 7-17 に示すとおり、自転車等の放置台数は大幅な減少傾向となっている。



※都心部：先斗町・両替町通・綾小路通・押小路通に囲まれた地域

出典：京都新自転車計画（平成27年3月）

図7-16 都心部※の附置義務による駐輪場の申請台数及び箇所数



※10～11月の晴天の平日、概ね午前11時時点において、市内各駅のうち1駅における放置台数が100台以上の駅を集計対象に放置台数を集計した値

出典：京都新自転車計画（平成27年3月）、（内閣府調査）

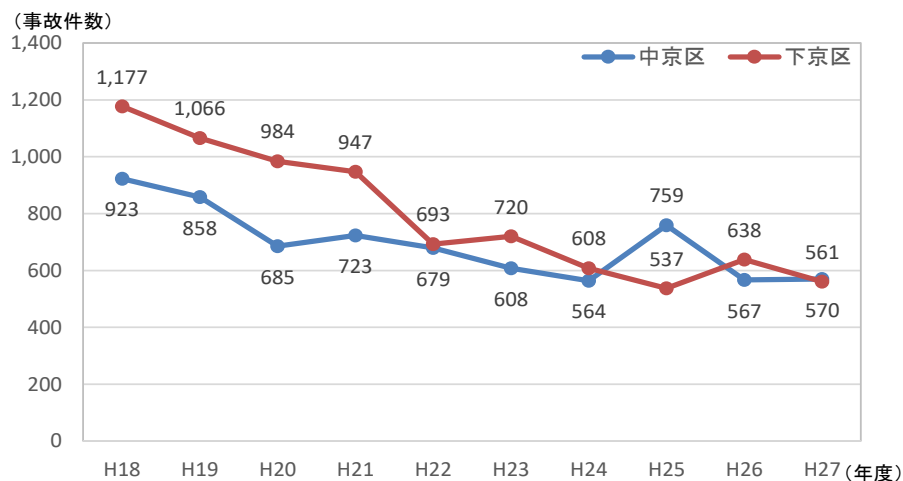
図7-17 自転車等の放置状況



## (5) まち

### a) 交通事故件数の変化

「歩いて楽しいまちなか戦略」が目指す安心安全に関する評価の指標として、交通事故の変化を確認した。その結果、図 7-18 に示すとおり、歴史的都心地区が含まれる中京区及び下京区における交通事故の件数は減少傾向となっており、安心安全な地域づくりが進んでいることがうかがえる。



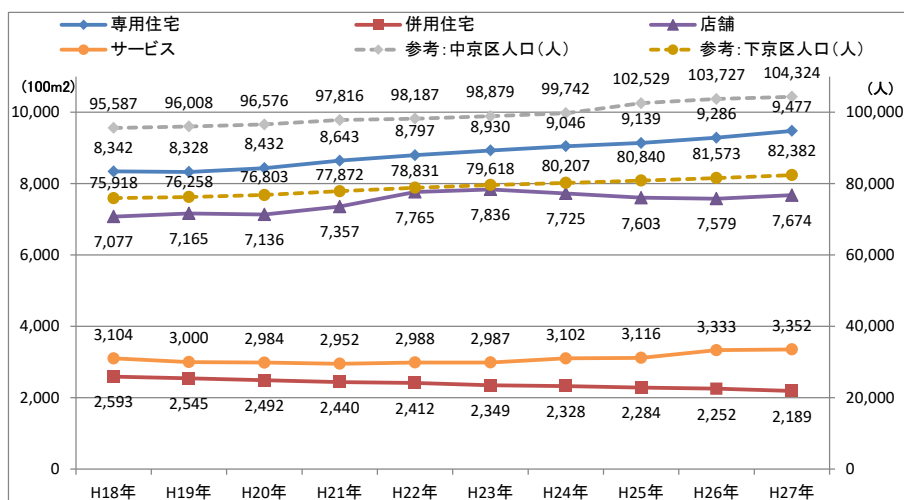
資料：交通統計（京都府警察本部）

図 7-18 中京区及び下京区の交通事故件数の変化

### b) まちの賑わいの変化

まちの賑わいの変化を的確に把握するには、一定限の時間が必要である。このため、事業完成後の 1 年では短すぎるが、ここではこのような点を理解した上で若干の比較を試みることにした。

「歩いて楽しいまちなか戦略」が目指す賑わいの創出を示す指標として、「まちの業種の変化」、「来訪者の来訪状況の変化」、「売上額の変化」、「地価の変化」を把握した。まちの業種については、京都市が平成 27 年 1 月に実施した土地利用現況調査をもとに、四条通周辺の用途別延床面積を集計した。この結果、図 7-19 に示すとおり、専用住宅及び店舗は増加傾向となっている。サービス（宿泊施設、劇場、映画館及び公衆浴場等）に関しては、平成 23 年度までは減少傾向となっていたが、平成 24 年以降は増加傾向となっている。一方、併用住宅は減少傾向となっている。なお、中京区および下京区の人口の推移をみると、専用住宅の増加に合わせて増加傾向となっている。

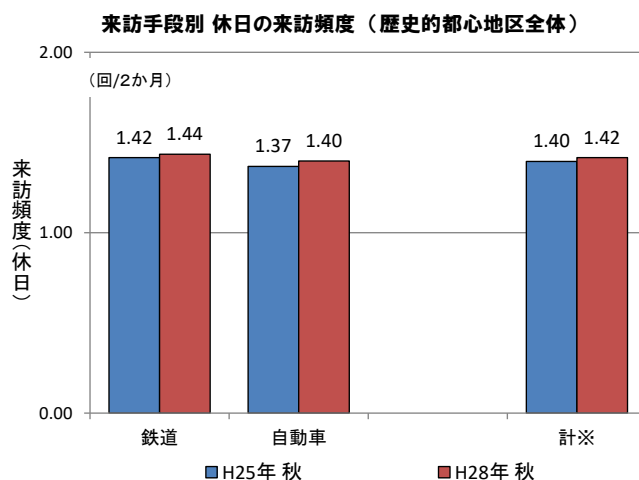


資料：土地利用現況調査（平成 27 年 1 月 京都市）  
住民基本台帳人口（京都市）

図 7-19 建物用途別延床面積並びに中京区・下京区人口の推移

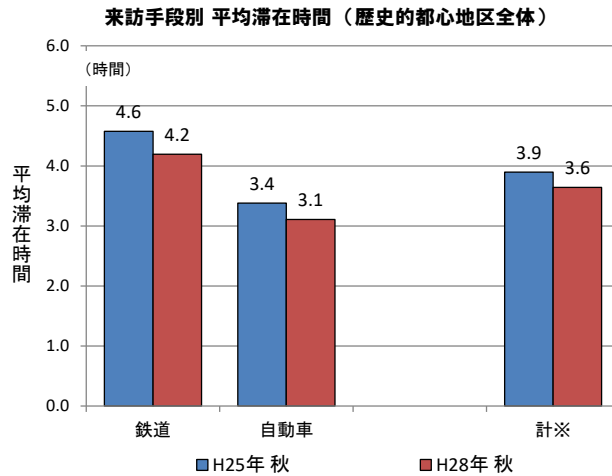
続いて、来訪者の来訪状況について、来訪意欲への影響を図る観点から「来訪頻度」、来訪後の状況を図る観点から「滞在時間」を調査した。ここでは、来訪状況について、整備前（平成 25 年 11 月）と整備後（平成 28 年 11 月）の時点比較を行うため、人の動きを統計データとして把握する混雑統計<sup>注1)</sup>を用いた。

この結果、図 7-20、図 7-21 に示すとおり、整備後では、整備前に比べ、来訪頻度が高くなるとともに、1 回の来訪あたりの平均滞在時間は短くなっていることが明らかとなった。また、来訪手段別にみると、来訪頻度、平均滞在時間とも、自動車に比べ、鉄道による来訪者の値の方が大きいことが明らかとなった。



サンプル実数 / H25 : 2,738 件, H28 : 3,482 件

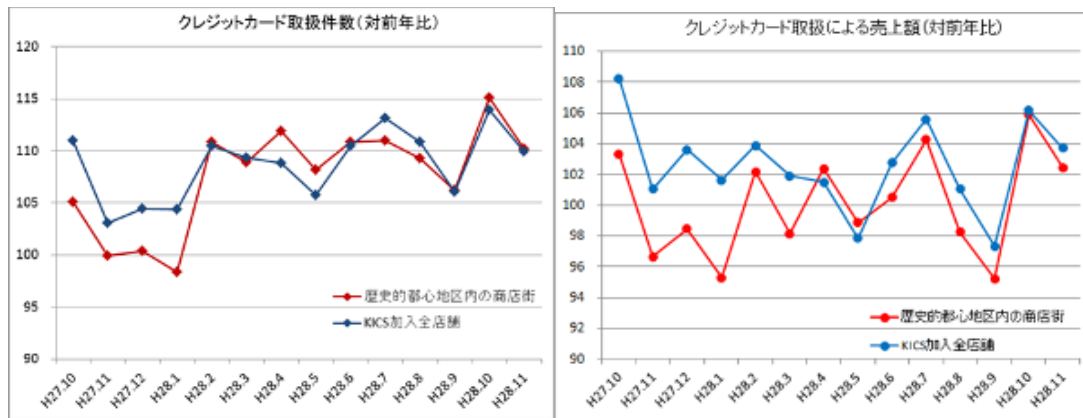
図 7-20 歴史的都心地区における来訪手段別 休日の来訪頻度



※ 計には、鉄道、自動車以外で来訪した全サンプルを含む

図 7-21 歴史的都心地区における来訪手段別 休日の滞在時間

また、歴史的都心地区における売上額から、まちの賑わいの変化をみると、図 7-22 に示すとおり、KICS<sup>注2)</sup> 加入店舗のクレジットカードの取扱については、件数ベースでは増加しているものの、売上金額ベースではほぼ横ばいとなっている。



注) 対象となる主な商店街：四条繁栄会，河原町商店街，新京極商店街，寺町京極商店街，三条名店街，京都錦市場商店街 等

図 7-22 歴史的都心地区内のKICS加入店舗におけるクレジットカード取扱件数（左）と売上高（右）

注1) 「混雑統計<sup>®</sup>」データは、NTTドコモが提供する「ドコモ地図ナビ」サービスのオートGPS機能利用者より、許諾を得た上で送信される携帯電話の位置情報を、NTTドコモが総体的かつ統計的に加工を行ったデータ。位置情報は最短5分毎に測位されるGPSデータ（緯度経度情報）であり、性別・年齢等の個人を特定する情報は含まれない。「混雑統計<sup>®</sup>」©ZENRIN DataCom CO., LTD.

注2) KICSは、クレジットカードの取り扱いを円滑にする目的で設立された合同会社で、主に京都市（一部府下）内の商店街組合や同業組合など約1,300店舗が加盟している。

一方、地価をみると、表 7-2 に示すとおり、平成 28 年 3 月に発表された平成 28 年 1 月 1 日時点の中京区と下京区における商業地の公示価格の上昇幅が前年より大幅に拡大している。もっとも、公示価格の上昇に本プロジェクトがどの程度寄与しているかは現時点では不明である。

表 7-2 中京区及び下京区における地価公示価格の変化

区 分	住宅地		商業地	
	平成27年	平成28年	平成27年	平成28年
中 京 区	1.0	1.5	4.0	8.1
下 京 区	1.3	1.2	3.1	8.1
京都市全体	0.3	0.5	2.3	5.0

※基準日は各年の1月1日

資料：平成 28 年地価公示（国土交通省）

## 7.4 広域的認知状況および評価

### (1) 本節のねらい

本事業は大都市の中心市街地の幹線道路の車線数を削減して歩道を拡幅し、歩行者と公共交通を優先する空間を創出したものであり、全国的に見ても初めての試みといつてよい。このため、本事業が全国各地から四条通を訪れる来訪者に、どのように評価されているかを理解しておくことは、今後、同様の事業が各地の都市において実施される可能性を見極める上でも重要であると思われる。前節では、四条通における実測調査あるいは四条通での来街者へのヒアリング調査に基づいて事業評価を行った。ここで対象とされた来街者には京都市民だけでなく全国各地から四条通を訪れた人々が含まれていると思われるが、本節では改めて、全国各地から四条通を訪れた来街者の本事業の認知および評価について述べることにしたい。調査方法には Web アンケートを用いた。

Web アンケート調査の対象は四条通を訪れたことがある 500 名であるが、ここでは四条通の歩道拡幅事業の前後に四条通を訪れた 67 名の分析結果について述べる。

表 7-3 被験者の四条通来訪経緯

拡幅前 \ 拡幅後	来訪した	来訪していない	計
来訪した	67	325	392
来訪していない	108	—	108
計	175	325	500

表 7-4 拡幅前および拡幅後の来訪者の属性

地域	近畿圏	46
	近畿圏外	21
年齢ランク	20 歳代	3
	30 歳代	6
	40 歳代	24
	50 歳代	24
	60 歳代	8
	70 歳代	2

(2) 調査結果

a) 認知状況

当事業の認知状況に関しては、500名の被験者のうちで約37%であって、1/3に留まっている。この認知率を居住地域別にみると、近畿地方では58%が認知しており、次いで、中国地方30%、中部地方24%、九州・沖縄地方24%となっており、東日本では20%を下回っている。

事業を認知するに至った媒体としては、テレビ、インターネット、新聞、および友人・知人からの情報が挙げられている(図7-23)。認知媒体を地域別にみると、近畿では新聞、テレビが多く、近畿以外ではインターネットによる認知が多くなっていた。

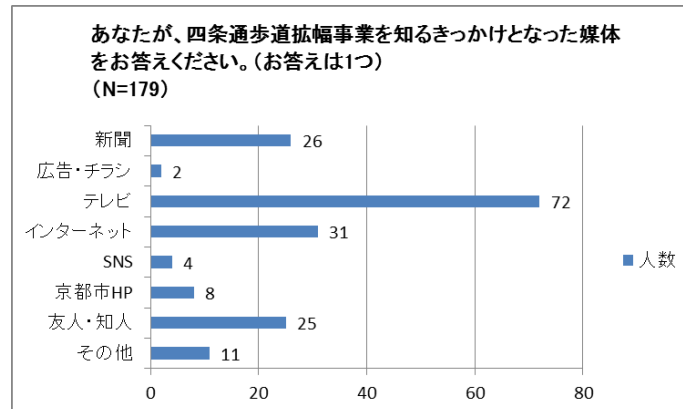


図 7-23 認知媒体

## b) 歩行環境評価

歩道拡幅前では、「歩きやすかった」（「非常に歩きやすかった」と「やや歩きやすかった」の合計）が 36%、「どちらとも言えない」が 34%、「歩きにくかった」（「非常に歩きにくかった」と「やや歩きにくかった」の合計）が 30%であった。一方、拡幅後においては、「歩きやすかった」が 66%、「どちらとも言えない」が 31%であり、「歩きにくかった」は 3%に留まっている。このように、歩行環境に対する評価が大きく改善されていることが明確である。この結果は、四条通でのヒアリング調査結果と同様であり、別途実施されている歩行形態調査や歩行速度調査から得られている歩行環境の向上を裏付けている。同一被験者の評価の事前事後変化を表 7-5 に示す。

表 7-5 事前事後の評価の変化

事後 \ 事前	非常に歩きやすかった	やや歩きやすかった	どちらとも言えない	やや歩きにくかった	非常に歩きにくかった	計
非常に歩きやすかった	10	0	0	0	0	10
やや歩きやすかった	13	1	0	0	0	14
どちらとも言えない	0	20	3	0	0	23
やや歩きにくかった	0	0	13	0	0	13
非常に歩きにくかった	0	0	5	2	0	7
計	23	21	21	2	0	67

## c) 歩行者と公共交通優先事業概念に対する評価

都心部において歩行者と公共交通を優先した事業概念に対する一般論としての評価について示す。図 7-24 より、「非常に賛同できる」と「どちらかといえば賛同できる」の合計は 63%となっており、「全く賛同できない」と「どちらかといえば賛同できない」の合計は 8%に留まっている。このため、当該事業に対しては一定の理解が得られていると考えてよいであろう。

次に、この意識を都市規模別に見てみたい。図 7-25 は回答者の居住自治体の人口規模別に、事業概念に対する評価を示したものである。両図の傾向には大きな差異はなく、人口規模にかかわらずおおよそ 60%程度の賛同が得られていることがわかる。同様の事業は規模が大きい都市において必要性が高まるのではないかと推察されるが、都市の中心部において徒歩と公共交通を優先するという思想への賛同が比較的規模の小さい都市においても得られていることは注目すべきであると思われる。

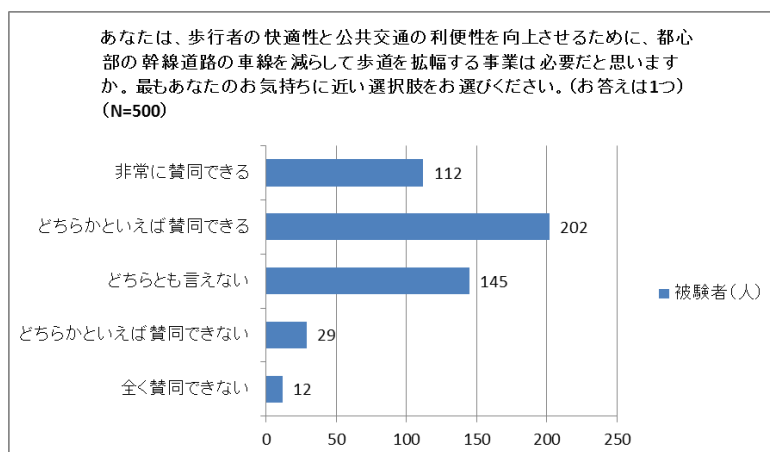


図 7-24 事業概念に対する評価

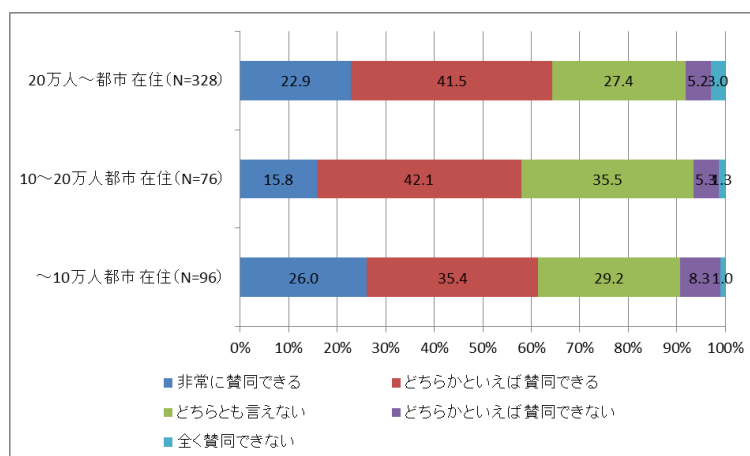


図 7-25 人口規模別にみた事業概念の評価

以上は、当該事業への賛否を一般論として尋ねたものであるが、次に被験者が居住している都市における導入に対する意向について調べると、「賛成」が 51%、「反対」が 10%であり、「どちらとも言えない」が 40%となっている。図 7-24 と図 7-26 を比較すると、賛成の割合がやや低くなっている。当該事業の思想については一般論として評価するが、自分の都市への導入を考えるとやや慎重になっているとも考えられる。しかしながら、その場合でも半数以上が賛成していることは注目に値する。この意識を都市規模別に見ても大きな差異はないようである(図 7-27)。

なお、「反対」と回答した理由に関しては、大規模な交通渋滞、自転車利用における利便性低下、バスにおける定時性低下などが懸念されていることが挙げられている。



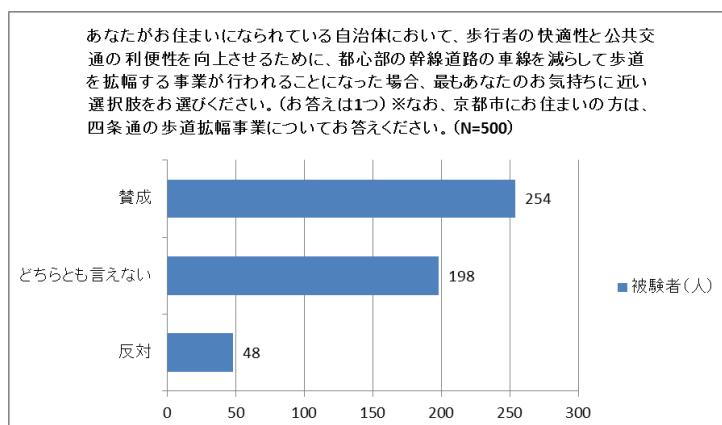


図 7-26 回答者の居住地域における同様事業実施への賛否

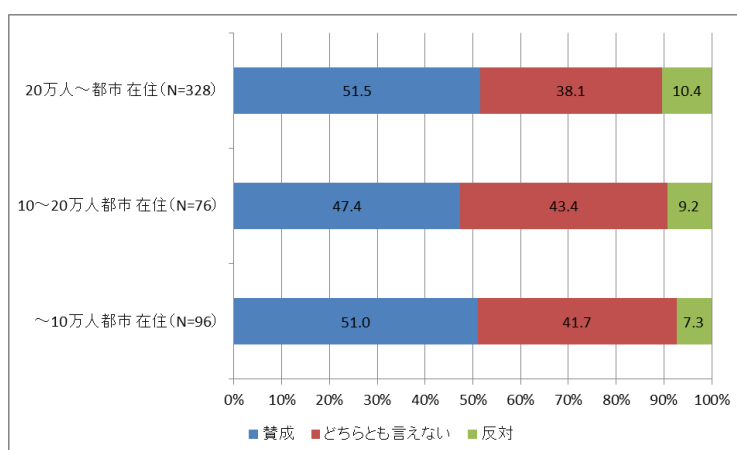


図 7-27 都市規模別にみた同様事業実施への賛否

### (3) まとめ

四条通における事業の認知状況、歩道拡幅後における歩行環境の評価ならびに当該事業の概念に対する評価などについて広域的に調べたところ、回答者の 6 割超から当該事業への賛同が得られていることが明らかとなった。

これより、歩行環境が大きく改善されていると認識されていることが確認された。この傾向は都市規模の大小に大きくは影響されていない。これらの知見から、京都市四条通において実施された歩行者と公共交通を優先した事業が、今後、全国各地で積極的に推進される可能性があることを示していると言えよう。

ただし、その場合には、地域特性について十分に吟味しておかなければならない。たとえば、同様の事業の実施に反対する意見の中に、自転車利用に関する利便性低下への懸念が挙げられていた。四条通歩道拡幅事業の成功は四条通の特殊性に依存している点もある

と思われる。すなわち、四条通では従来から自転車は歩道に留まらず車道も通行不可であるから、歩行環境改善に当たって自転車対策が改めて論じられることが無かった。自転車交通の在り方が都市における喫緊の検討課題の一つとなっている今日、四条通における施策を他都市に適用する際には、自転車対策について十分に論じることが必要であろう。

なお、四条通の歩道拡幅事業の認知は、近畿では6割程度ではあるが、他地域では10~30%程度に留まっており、全国的に見た場合、認知は低いと言わざるを得ないであろう。今後、同様の事業の実施を促進するためにも、認知状況を向上させる取組みが求められていると言えよう。

## 7.5 おわりに

四条通の歩道拡幅プロジェクトや、歩いて楽しいまちなかゾーンの取組などのハード整備の効果について、歩行者交通、公共交通、自動車交通、自転車交通、まちの5つの視点で評価を行った。

その結果、歴史的都心地区は、歩くまち京都総合交通戦略が目指す「歩行者と公共交通優先」で「環境にやさしい」、「歩いて楽しいまち」となる環境が整いつつあることが確認できたといえる。

さらに、中京区と下京区の夜間人口や、四条通整備区間周辺の専用住宅及び店舗の延床面積が増加傾向にあることから、住みたいまち、そして訪れたいまちとして選択される機会が増えていると考えられる。

また、他都市の居住者からみても、良い評価を得ていることが示されており、全国的に広がりを見せている人と公共交通を優先した交通まちづくりの先駆となるこの取組を通して得られた知見は、今後、多くの地域で生かされる可能性があると考えている。

この結果、平成29年3月に行われた第9回「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議では、地元の方々から「歩きやすくなった」、「より良い居住環境になった」との声が挙がるまでとなっている。また、全国的にも類を見ない事業であるとして、国際交通安全学会をはじめ、日本都市計画学会、土木学会から表彰を受けるに至った。



図 7-28 国際交通安全学会での受賞風景



図 7-29 受賞モニュメントをはじめ込んだ\*四条通歩道拡幅事業記念の碑  
 (\* 左から国際交通安全学会, 日本都市計画学会, 土木学会)

## 8章 まちなか戦略の評価と今後の課題

### (1) 四条通

京都市の中心部において、まちの活性化を目指し、構想から約10年の期間を経て、四条通の歩道拡幅事業は完成した。整備前には、歩行者でひしめき合っていた四条通の歩道は、歩道拡幅事業の完成により、横並びでゆったりと歩く人が増えるなど、歩行環境は大きく改善している。その結果、歩行者数は増加基調を維持しており、歩道拡幅の当初の目的であった、まちの賑わいの視点からも歩行空間の改善の効果は大きいものと思われる。

一方、四条通の自動車交通量は、整備前と比較して、約4割減少している中で、バスやタクシーなどの公共交通の占める割合が増加しており、公共交通が中心のまちに移動手段がシフトしつつあるものと思われる。さらに、様々な意見が寄せられたが、テラス型バス停留所の導入によって、バス利用者の約7割の方からバス待ち環境の項目において、高い評価を受けるなど、公共交通のさらなる利便性向上にも繋がっている。

このことから、四条通歩道拡幅事業における、事業推進のベースとなる道路空間に対する新たな考え方として、道路にターミナル機能を付与するという概念は、人と公共交通を優先した四条通において実現しつつあるものと思われる。

しかしながら、地元や交通管理者等の関係機関との協議を経た結果、必ずしも当初目指していた姿が達成されないまま、完成の時期を迎えたものもある。

例えば、歩道拡幅の観点からは、歩道に切り込みを入れることとなった沿道アクセススペースの設置は、これまでの歩道を最大限拡幅するという観点からして、極力限られた部分であることが望ましかったが、このまちの活動に欠かせない荷捌きや自家用車等の乗降ニーズを踏まえ、今回の整備区間内に結果的に15箇所設置されるに至っている。

このため、来街者ヒアリングからは、せっかく拡幅された歩道空間であるにも関わらず、拡幅空間の連続性が途切れる事があり、十分な歩道拡幅効果が得られていない区間があるとの意見もみられる。また、沿道アクセススペースの使われ方についても、本来認められていない長時間駐車やタクシーの客待ちなど、ルールを逸脱した使い方がみられるケースもある。

四条通の歩道拡幅事業は、都心のメインストリートにおいて車線を減少させ、歩道を拡幅することにより、歩行者の快適性と公共交通の利便性を向上させ、都心の魅力を向上させ、そして多くの人々が集うまちの賑わいを創出しようとするものである。

今後も引き続き、地元や関係者との連携を図りながら、ルールを守った道路の活用、歩

行者目線での道路空間の柔軟な運用※，歩道拡幅を活かした休憩スペースの設置，情報案内の拡充など，ソフト対策の推進を継続する事が必要である。

さらに今後のさらなるハード整備には限りがあるが，京都ならではの景観政策の進化や働き方改革などによる市民や観光客の生活行動様式の変化，また自動運転など新たなテクノロジーの進展に伴い，人やクルマの動きに伴うまちの構造についても変化が求められる。

そのためにも，地域や関係者の合意を前提とするものではあるが，今般の四条通歩道拡幅事業の姿をゴールと捉えることなく，新たなまちづくりのスタートとして，この事業で取り組まれた経験や知見が将来の世代によるまちづくりに継承され，京都のまちが新たな時代を迎えてもその賑わいが衰えることなく，多くの人が行き交い，人と人との交流が生まれる事を願うものである。

※地域や関係者の合意を前提とするものではあるが，他都市では沿道アクセススペースを休日の昼間は歩行空間として運用するといったタイムシェアリングの事例がある。また，平成19年度の社会実験で取り組んだトランジットモールについても，欧米では数多くの事例がある。



図 8-1 広幅員歩道が確保された箇所（この歩行者空間が連続することが望ましい）



## (2) 細街路

歴史的都心地区等の細街路においては、歩いて楽しいまちなかゾーンを設定したことにより、視覚的に歩行者、自転車、自動車の通行区分が明示され、「歩行者＞自転車＞自動車」という各交通モード間の優先順位が地域内に浸透しつつある。その結果、田の字地区内での、安心安全な歩行空間の確保は確実に広がり、歩行者からも一定の評価を得られており、整備の効果もみられる。

この細街路での取組みにおいて、三条通での規制速度の引き下げや歴史的都心地域内での信号機の撤去など、交通管理者との協議により実現した新たな施策もある。今後、さらに交通管理者等関係機関や地元との連携の下、所謂「ゾーン 30」のような面的な交通安全対策の取組みを拡大していく必要がある。この場合、歴史的都心地区においては、規制速度が既に 20 km とされていることも踏まえ、面的な対策の実施にあたっては、その地域において生活する市民や訪れる観光客の目線から、面的な対策に取り組む必要がある。特に都心地域では、小学校の統合により通学距離が長くなった通学児童の安全安心が確保される取組みを地域の協力の下、実行しなければならない。このことは、交通管理者による交通規制のみで実現できるものではなく、道路管理者をはじめとする関係機関や地域住民の理解が不可欠である。

一方、現状では細街路における自動車交通量に関しても減少傾向は確認できるものの、通りによっては交通量が増加するなど、歩行者優先の交通環境が実現していると言えるまでの十分な通行量の抑制には至っていない。この地域については、本来用事のない通過交通を抑制することが取組み当初からの課題であり、引き続き効果的な施策を地域住民や交通管理者が協力して検討し、重点的に取り組んで行かなければならない。

また、まちなかの賑わいが活性化すると共に、今後さらに市民生活におけるネット通販や宅配サービスの浸透が予想されることにより、物流については今後も引き続き増加する事が予想される。まちなか物流対策については、これまでも共同配送や路外荷捌き場の整備など各種社会実験が行われてきたが、恒常的なシステムの実現には至っておらず、未だ行政、地元、物流事業者のそれぞれが問題を抱えた状態となっている。

京都市では、全国的にも余り例を見ない関係者による議論が物流 WG として継続して続けられており、今後も引き続き関係者が議論を続ける事により、世の中の変化に応じ、物流システムの課題の解決に繋がる新たな技術やシステムも取り入れ、問題解決に努めるべきである。

さらに、前述したように、歩いて楽しいまちなかゾーンの取組みについては一定の評価を得られているものの、路側線の引き直しとカラーラインで設置という手法は、都市景観・

空間デザインの観点からは課題が残されている。この手法は、限られた予算の中で、短期間に面的に施策展開するためには最善の方法であったが、今後関係者との協議のうえで、高質な道路空間としての舗装等の工夫といった点についても段階的に取り組んでいくことが望ましい。例えば、三条通の舗装は、都市景観・空間デザイン的にも優れているだけでなく、自動車よりも歩行者優先であることを視覚的に見せる効果があると言われている。

歩行者の安心安全を確保するためには、視覚的な手法や必要に応じて物理的デバイスを活用するなど、細街路を通行する自動車の速度の抑制と交通量の抑制に取り組まなければならない。



図 8-2 都市景観・空間デザインとしても優れている三条通



### (3) まちづくり

「四条通歩道拡幅プロジェクト」や「歩いて楽しいまちなかゾーン」は、まちづくりの舞台としての道路空間が整備された段階である。今後さらにこの舞台をブラッシュアップしていくとともに、まちづくりと連携してどのように活用していくかが、重要な課題である。たとえば、前述した高質な道路空間としての舗装等の工夫に加え、沿道景観の改善、町家再生店舗や歴史的建築物のコンバージョン、都心オープンスペースの整備などが考えられる。

その際、エリアマネジメントが重要となる。既に、「四条通エリアマネジメント会議」が立ち上がっているが、日本版 BID やリノベーションまちづくりの動向等を念頭に入れ、住んでいる人、働いている人、まちに来る人すべてにとって、心地よく魅力的な都市空間を持続的に創造していくことが重要である。



四条通 高倉から東方向（是正前）



四条通 高倉から東方向（平成 29 年 3 月時点）



四条河原町南側（是正前）



四条河原町南側（平成 29 年 3 月時点）

図 8-3 屋外広告物適正化後の四条通，河原町通の景観の変化

今後も引き続き、全市的な自動車流入抑制と連携しながら、都心地域での通過交通の抑制に取り組むとともに、安心安全で快適な歩行空間の実現と賑わいの創出を図るために、この度の歩いて楽しいまちなか戦略の取組みが時間経過の中で単なるレガシーとして放置されるのではなく、今回記録として残すこととなった取組み内容や経過が将来のまちづくりに活かされることを願うものである。



図 8-4 祇園祭の山鉾巡行もより身近に

## あとがき

本小冊子の企画は、当プロジェクトが完成に近づいた平成 27 年頃から、「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議の塚口会長と佐伯交通政策監（当時）が構想を温めてきた。そして、平成 28 年の土木計画学研究発表会において「街路空間再配分による都心部の歩行環境改善」なるセッションを設けて 6 件の発表を行った。なお、当セッションには、御堂筋で歩道空間拡大を実施されている大阪市からも発表頂くとともに、参加者から有用な御意見を頂くことができた。

このセッションにおいて、本小冊子の骨格が見えてきた。その後、どのような形態で情報発信すべきかについて議論し、最終的に、多くの方々に手軽にお読み頂き易い Web 上での出版とすることにした。

最後に、歩いて楽しいまちなか戦略推進会議に参画するなど、四条通プロジェクトの推進に関与された地元住民、関係機関、学識者等の方々をはじめ、京都市役所内の関係者の方々など、関係されたすべての方々に対して深謝の意を表したい。

※ 注のない図表写真については「京都市」もしくは「「歩くまち・京都」を考える会」提供

書名	「京のみち」クルマから人へ 一歩いて楽しいまちなか戦略ー (四条通歩道拡幅プロジェクト)
発行日	2018年8月
版数	第1版
定価	無料
著者	「歩くまち・京都」を考える会
発行	特定非営利活動法人「歩くまち・京都」フォーラム
ISBN	978 - 4 - 60000017 - 2
検印省略	