

四条通歩道拡幅事業

-人と公共交通優先の歩いて楽しいまちづくり-

森藤 淳¹・佐伯 康介²・塚口 博司³・山田 忠史⁴

¹非会員 京都市都市計画局歩くまち京都推進室担当係長

(〒604-8571 京都府京都市中京区上本能寺前町488) E-mail:morch814@city.kyoto.lg.jp

²非会員 京都市交通政策監 (〒604-8571 京都府京都市中京区上本能寺前町488)

E-mail: saeki@city.kyoto.lg.jp

³フェロー会員 立命館大学理工学部特任教授 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

E-mail:tsukaguc@se.ritsume.ac.jp

⁴正会員 京都大学准教授経営管理大学院 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂C-1)

E-mail: yamada.tadashi.2x@kyoto-u.ac.jp

京都市では、これまでのクルマ中心社会の進展に伴う、交通渋滞や環境問題などの諸問題に対して、「歩く」ことを中心としたまちと暮らしに転換することを目指して、既存の公共交通ネットワークの再編強化、「歩行者」を優先した道路空間の確保、市民のライフスタイルの転換のための取組など、総合的な交通戦略を展開している。

そのシンボルプロジェクトとして、京都市の四条通において進めてきた歩道拡幅事業が平成27年10月末に完成した。本事業は、大都市の都心のメインストリートにおいて、既存の道路幅員を変更することなく、車道幅員を減少させ歩道を拡幅するという、わが国では類を見ない整備である。今後、同種の事業が展開される際の参考となり得ることから、整備完了までの経過、完了後の交通状況について紹介する。

Key Words : sidewalk expansion, reduced lanes, terraced bus stop, pedestrian, public transportation

1. はじめに

京都市では、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」を実現するためのシンボルプロジェクトとして、歴史的都心地区と呼ぶ中心市街地に位置する四条通（烏丸通から川端通間）において(図-1)、歩道拡幅事業を進めてきた。本事業は、これまでの多くの道路整備で求められてきた渋滞の解消と車両通行の円滑化を目的とする考え方とは一線を画すものであり、既存の道路空間を再配分し、車道を減少させ歩行者のための歩行空間を創出する事業である。このため、実現にあたっては多くの関係者との慎重な議論を積み重ねており、平成18年に計画の検討を開始してから平成27年10月末の整備完了に至るまで、約10年もの歳月を要した。

現在、多くの都市において、これまでの自動車を軸としたまちづくりから公共交通を軸としたまちづくりに転換させる様々な施策が展開されており、その中で本事業と同種の車線減少と歩道拡幅による道路空間の再配分

を計画している都市も多い。本稿では、今後同種の事業が展開される際の参考となり得ることから、関係者との合意形成の過程、整備内容、整備完了後の交通状況までを紹介する。

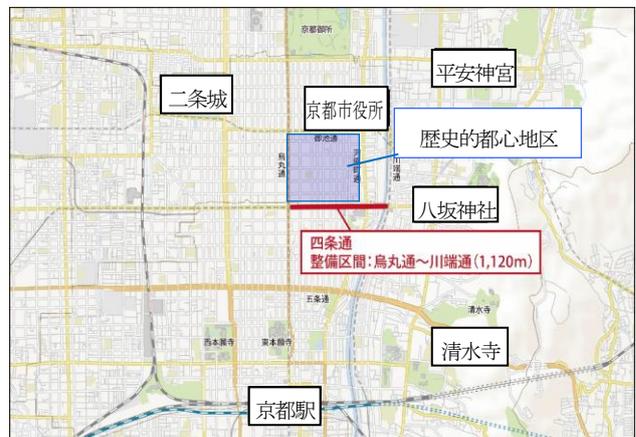


図-1 四条通の位置

2. 事業の目的

日本三大祭の一つ、「祇園祭」のハイライトとなる山鉾巡行が行われることで知られる四条通は、市内中心部を東西に貫く幹線道路であり、中でも今回整備した丸鳥通から川端通までの区間の沿道は、商業施設が集積し、歩行者数が市内で最も多い。また、地下には3社の鉄道駅が配置されるとともに、地上には1日当たり約1,600本ものバスが運行するなど、通り自体が1つの交通結節点としての役割を果たしている。

整備前の四条通は、幅7m（片側3.5m）の歩道を1時間あたり約7,000人もの方が通行する一方、幅15mの車道を1時間あたり約2,200人が車で通行している状況であり、歩道と車道の空間配分が極めてアンバランスな状況となっていた。特にバス停部では、バス利用者と歩行者が錯綜し、通行もままならない状況が発生していた。

また、同じ名称のバス停が複数点在しており、バスの系統により停車するバス停が異なる等、利用者にとって分かりにくい状況があった。

さらに、片側2車線の車道では、歩道側車線にタクシーやトラック等、沿道にアクセスする車両がほぼ隙間なく駐停車し(図-2)、車両の通行は中央側車線に偏る状況となっていた(図-3)。

加えて、これらの駐停車車両の影響により、バスがバス停に正着することができず、利用者は一度車道に出てから乗降しなければならないなどの課題も有している状況であった。

四条通歩道拡幅事業では、こうした状況を解消するために、車道を減らして歩道を拡幅し、高齢者や子ども連れの方、障がいのある方等、誰もが安心・安全に移動できる歩行空間を確保するとともに、路線バスが走行しやすく、バス利用者にとっては利用しやすい環境を整備することで、来訪者を増加させ、まちの賑わいを創出することを目指している。

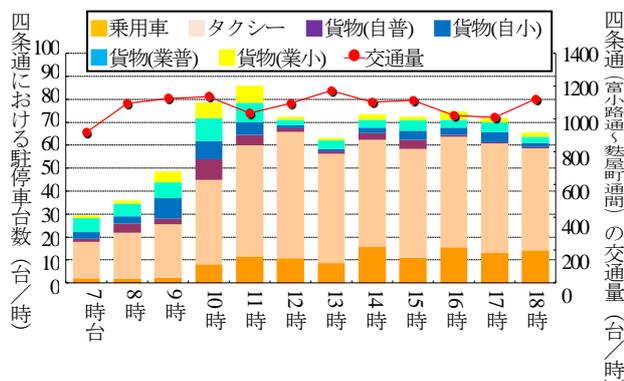


図-2 H20 四条通の駐停車車両の時間別推移 (車種別)

3. 事業実現に至るまでの背景

(1) 事業の検討開始と推進体制

四条通歩道拡幅事業は、平成17年12月に整備区間の沿道にある四条繁栄会商店街振興組合から、「心地よく歩ける四条通」の実現を目指した要望書が京都市に提出されたところに端を発する。京都市では、平成11年の京都市基本構想、平成13年の京都市基本計画において、「歩いて楽しいまちづくり」の実現を目指すことを掲げて以来、これまでのクルマ中心社会から歩くことと公共交通を優先したまちづくりを進めてきており、本要望書は、京都市がそれまで進めてきたまちづくりの方向性と一致するものでもあった。そこで、翌年の平成18年5月には、歴史的都心地区を中心としたまちなかにおいて「歩いて楽しいまちづくり」を推進するため、学識者、沿道の商店街、周辺住民の代表、鉄道、バス、トラック、タクシー、駐車場経営者等の関係事業者、関係行政機関などで構成する「歩いて楽しいまちなか戦略」推進協議会を立ち上げ、まちなかにおける賑わい創出の1つの手段として、四条通の歩道拡幅事業とトランジットモール化について議論を開始した。

本協議会の他に、本協議会幹事会、その下にテーマごとに設けたワーキンググループ、本協議会の後進となり平成22年10月に設置された「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会議など、多くの会議が設置されたが、これらの会議において、様々な立場の関係者に参画いただき、議論を重ねてきたことが、本事業の実現に至った1つの要因であると考えている。

(2) トランジットモール化を目指した社会実験の実施

当初計画では、歩道の拡幅とあわせて、整備区間内を公共交通機関である路線バスとタクシーのみ通行を可能とするトランジットモール化を実施する方向で事業の検討を進めていた。そこで、平成19年10月に、実際の四条通の整備区間において、バスとタクシーだけが進入できるよう臨時交通規制を実施し、併せて、既存の歩道幅員を約2倍にまで広げる大規模な社会実験を実施した。



図-3 H23 四条通の車線別交通量

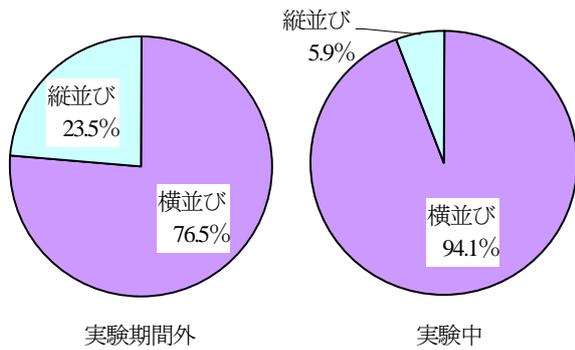


図-4 H19社会実験時の歩行形態の変化

実験の結果、2人以上のグループでもゆったりと並んで歩ける状況が多く見られる(図-4)とともに、6割を超える来街者から「歩道が広くて、ゆったりと歩けた」との評価をいただくなど、歩きやすさを実感いただくことができた。一方、周辺の幹線道路である御池通や烏丸通、周辺細街路において、迂回交通による新たな渋滞が発生するなどの課題も発生することが判明した。

この結果を受け、「歩いて楽しいまちなか戦略」推進協議会をはじめとする関係会議で議論を重ねる中で、車両の進入禁止などの交通規制を用いたトランジットモール化と歩道の拡幅を同時に進めるのではなく、自動車の流入抑制を図りながら、公共交通の優先化と歩道拡幅を第一段階として先行的に実施する現行案で計画を進めていくこととなった。

(3) 「歩くまち・京都」総合交通戦略と「歩くまち・京都」憲章の制定

平成22年1月には、これまで進めてきた「歩いて楽しいまちづくり」をより強固に推進していくため、「既存の公共交通の再編強化」、「歩く魅力を最大限に味わえるよう歩行者優先のまちをつくる」、「歩いて楽しい暮らしを大切にするライフスタイルに転換する」ことを3つの柱に据えて、88の具体的な取組を掲げた「歩くまち・京都」総合交通戦略を策定し、四条通歩道拡幅事業をこの戦略のシンボルプロジェクトの一つに位置づけた。

また、総合交通戦略の策定と同時に「歩くまち・京都」の実現に向けて市民の行動規範となる「『歩くまち・京都』憲章」を制定し、人と公共交通優先する「歩くまち・京都」の理念を広く市民へ訴求してきた。

(4) 都市計画決定

今回の整備区間が含まれる四条通の祇園交差点から四条大宮交差点までは、明治時代末から大正時代初めに取組まれた京都市三大事業の一つである道路拡築と市電敷設事業として明治45年に完成していた。大正8年の京都市区改正設計街路より以前に造られた道路であるため

都市計画決定はされておらず今日に至っていた。そこで京都市では本事業を進めるにあたり、四条通は都心部の重要な道路であり、公共交通の利便性の向上と、鉄道と路線バスの乗継利便性を向上させ、快適な公共空間の形成を図ることによって、都市の発展に大きく寄与する道路であると位置づけ、四条通の車線を4車線から2車線とすることについて平成24年1月に都市計画決定を行った。

将来のまちの姿を考えたいうえで、まちづくりの骨格となる重要な道路として、幅員、車線数などを決められたことにより、四条通において人と公共交通優先のまちづくりを推進し、車線を4車線から2車線に減少させる計画の方向性が明確に打ち出されることとなった。

(5) 都市計画決定後から工事着手

都市計画決定後、具体的な道路構造を決定するため、沿道商店街、トラック・タクシーなどの関係団体との協議や、交通の円滑性や安全性の確保のため、交通管理者である京都府警察との協議を重ねてきた。都市計画決定時の計画案では、歩道幅員を既存の片側3.5mから5.25mを基本に拡幅するものであったが、沿道には市内最大規模の商店街があり、荷物の積卸しのための停車や、タクシーを利用しなければ来訪できない方にも配慮することから、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とした。その他、左折レーンの設置や道路幅員等、細部に至るまで道路構造の検討を重ね、平成26年11月の工事着手に至った。

4. 整備内容

(1) 歩道の拡幅

歩道の拡幅については、四条通の道路幅員22mを変更することなく、片側2車線を片側1車線に減少させ、歩道と車道の空間の再配分を図っている(図-5)。

歩道幅員は、これまでの3.5mから原則6.5mに広がっている。歩道幅員は一定ではなく、交差点やバス停部など人溜りが発生する場所については、歩道を大きく拡幅し、沿道アクセススペースの設置箇所については、車両の停車スペースが歩道に切込まれていることから、0.7m程度の拡幅としている(図-6)。

一方、車道は、2車線分の幅員を全て歩道幅員として削るのではなく、渋滞時も緊急車両が通行できるよう9m以上を確保することとした。この車道幅員は、幅員9mの車道の両側に大型車両を配置し、その間を実際に緊急車両が通行できるかどうかの実地調査を実施し、決定したものである。

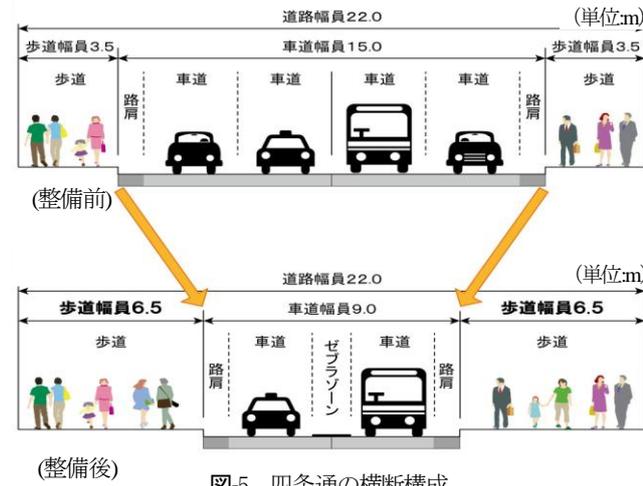


図-5 四条通の横断構成



図-6 沿道アクセススペース部の横断構成

(2) テラス型バス停の整備

a) テラス型バス停の構造

バス停の形状については、公共交通優先の理念のもと、車道側に張り出した「テラス型」を導入している。

今回導入したテラス型バス停については、バスがバス停に停車している間、後方の車両はバスの後ろで待機する必要はあるが、大きく2つの長所がある。

1点目は、バス停の張り出し幅を路肩相当の0.5mとすることで、バスがバス停に到着する際に、車線中央を走行したままハンドルを切ることなく正着することが可能となるため、バス利用客は路上に降りることなく、乗降をスムーズに行えることである。

2点目は、バス停部分を車道側に張り出すことで広い歩道幅員が確保できる点にある。加えて、バス停上屋の支柱及び壁面を車道側でなく、歩道中程に配置したT型構造とすることで、バス待ち空間と歩行空間の分離を図り、整備前に生じていたバス停部分における歩行者とバス待ち客による錯綜を解消している。

b) バス停の集約

整備前の四条通（烏丸通から川端通間）では、同じ名称のバス停が複数存在しており、バスの系統により停車するバス停位置が異なる等（16箇所に分散）、利用者にとって分かりにくい状況にあった。そのため、バス停を4箇所（西行2箇所、東行2箇所）に集約することとした。

また、バス停の集約化により連続して到着するバスの乗降を円滑に処理するため、バス停延長を3台分とした。この延長とした根拠は、ダイヤから想定される最大連続到着台数であるとともに、最も多いケースとして想定さ

れるバス2台の間に一般車が1~2台挟まれる場合においても2台目のバスがバス停に停車可能なことからである。

なお、バス停の運用については、バス停車時間の短縮及び乗車位置の明確化のため、乗降はバス停先頭の1台目のみの取扱いとし、後方2台は、料金後払い方式のため、より時間のかかる降車のみとしている。

c) バス停の配置

バス停の設置箇所は、公共交通の乗り継ぎ利便性の向上及び沿道商業施設へのアクセス機能の向上を図るため、大規模商業施設に近く、かつ鉄道駅に近い位置（四条河原町及び四条高倉付近）とした。

また、バス停を配置するにあたっては、対面する東西行のバス停の先頭同士の間隔を12m離れた。これは、両バス停ともにバスが停車した状態で、緊急車両がバスを追い越す必要がある場合に、対向車線からもバスを追い越した緊急車両が通行してきたとしても離合することができる間隔として設定したものである(図-7)。

(3) 沿道アクセススペースの設置

a) 沿道アクセススペースの必要性

沿道に京都最大規模の商店街を有する四条通の整備では、荷捌きや送迎などの沿道利用を目的とした停車車両が多く発生する。これらの車両は、片側1車線となる整備後では、バスや一般車両の通行を阻害する恐れがあるため、車両の通行に影響を与えずに沿道にアクセスする機能として、車両を一時的に停車させることができる沿道アクセススペースを確保することとした(図-8)。

b) 沿道アクセススペースの配置

沿道アクセススペースの配置については、京都の特徴である基盤の目の中心にある四条通と直行する道路が多いことから、原則として交差道路間ごとに配置することとし、15箇所32台分のスペースを配置した。

なお、収容台数32台については、整備前の四条通の駐停車状況の調査を踏まえて決定している。

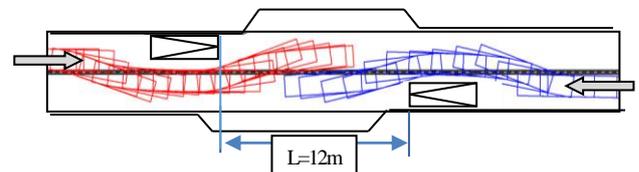


図-7 バス停前方の緊急車両の追越し状況

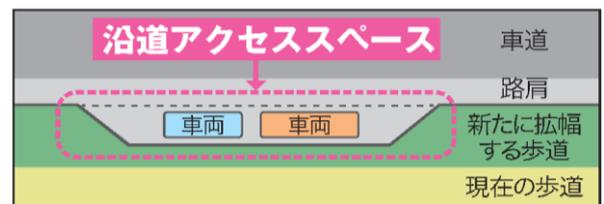


図-8 沿道アクセススペースのイメージ

(4) 左折車線の設置

a) 左折車線の必要性

四条通と交差する細街路との各交差点には、多くの箇所では歩車分離信号が設置されているが、細街路を横断する信号は、横断距離が短く、四条通の車両信号とも連動して青表示となるため、四条通から細街路への左折車は横断歩道を通行する歩行者を待たねばならず、四条通で滞留する。整備後の四条通では、左折待ち車両が直進車線を阻害するおそれがあることから、左折が発生する交差点全てに左折車線を設置し、左折待ち車両が直進車線の通行に影響を及ぼさない道路構造とした。

なお、四条通から細街路への右折は禁止されている。

b) 左折車線長の設定

左折車線長の設定については、整備前の左折車交通量と歩行者の横断待ち状況を調査し、細街路交差点は15m、大規模交差点は38.8mとした。

5. 工事期間中の交通混雑と諸対策

(1) 工事期間中の交通混雑の状況

工事期間中の平成27年3月から4月上旬にかけて、整備区間において大きな交通混雑が発生した。特に桜のシーズンとなる4月上旬には、市バスの運行所要時間が通常20分程度の区間において、ピーク時間帯の平均運行所要時間が55分に達することもあった。

この要因としては、京都を訪れる観光客が年々増加する中、他府県での周知不足により他府県車両の流入が多かったこと、また、バス利用者が増加する中で乗降に時間を要したこと、工事中であったため左折レーンの減少等により交通流に影響があったこと等が推測される。

(2) 交通混雑への諸対策

そこで、京都市では市内各所への看板や横断幕等の設置による迂回誘導やパークアンドライド駐車場の利用を促進するための広報を実施し、四条通へ流入する車両の抑制に努めるとともに、バスの乗降時間を短縮するため、土日祝日やハイシーズンについては、西行の四条河原町バス停及び、東行の四条高倉バス停において、移動式運賃箱を用いた降車後の運賃受けを導入するなどの対策を順次実施した。

また、四条河原町交差点における交通の流れについて調査したところ、四条河原町交差点を北行左折して四条通へ進入する車両の影響により、四条河原町交差点を西行で直進する車両が交差点を越えにくい状況が発生していることがわかった。この北行左折で四条通へ進入する車両の多くは、四条河原町交差点の南西にある高島屋京都店の駐車場からの出庫車両であった。これは、当該駐車場から南方面への右折出庫を交通安全上の観点から実施していないことにより生じているものである。そこで

京都府警察、高島屋京都店と連携し、同店駐車場出口付近の交差点改良と信号機の設置を行い、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。これに伴い、出庫車両のうち北行左折して、四条通に流入する車両は約1割にまで減少している。

これらの対策の結果、工事完了後の平成28年3月及び4月の市バスの平均運行所要時間については、西行、東行とも整備前と同程度になっている(図-9)。

当初の想定と異なる問題が発生した場合においても、原因を分析し工事期間中から計画の修正を図ってきたことが、事態の速やかな沈静化に繋がったものとする。

6. 整備完了後の交通環境

(1) 歩道の環境

幅員を広げた歩道の状況を把握するため、歩行者通行量や来街者ヒアリングによる調査を実施した。

歩行者数については、商店街が設置する歩行者カウンターの数値によると、工事が完成した平成27年11月から平成28年3月までの四条通の歩行者数は前年を上回る数値となっている(図-10)。

また、整備後の平成28年3月に実施した来街者ヒアリング調査によると、8割を越える方から歩道が広がり歩きやすくなったと評価いただくとともに、約5割の方から整備により賑わっていると回答いただくなど、歩きやすさを実感いただいている。

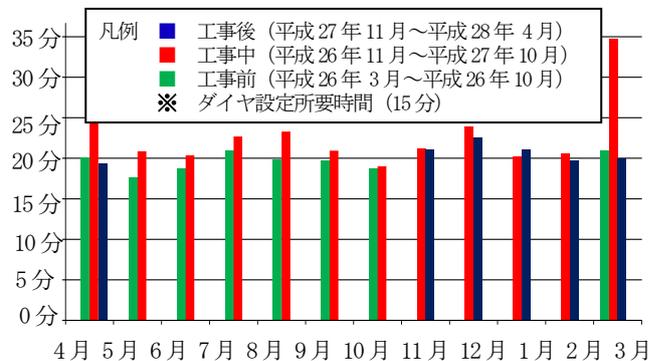


図-9 四条通(祇園交差点から堀川通間)の京都市バスの平均運行所要時間(西行 15時台～18時台)

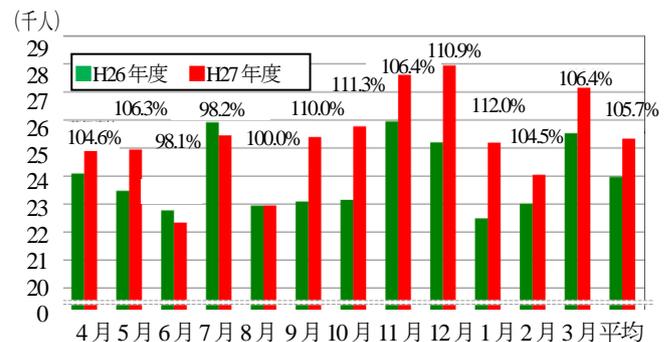


図-10 四条通歩行者数の推移

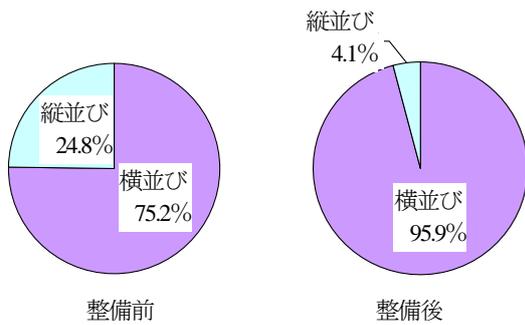


図-11 整備後の歩行形態の変化

客観的な歩きやすさの指標として、2人以上のグループの歩行形態に着目した調査において、整備前は4分の1が縦並びになっていたものが、整備後はほとんどなくなっている(図-11)。これらの結果より、主観面、客観面の両方から、歩道環境が改善していることが伺える。

(2) 公共交通の利便性

公共交通の利便性に関しては、バスの使いやすさを中心に調査を実施した。

バス停の構造については、利用者へのヒアリング調査の結果、「快適に待てるようになった」「乗降がしやすくなった」など、全ての質問項目で約6割の方から肯定的な評価をいただき、否定的な評価を大きく上回った。

一方で、「バスが使いやすくなったか」といったバスの利便性全般を訪ねる質問については、「はい」と答えた方が約3割であったのに対して、「いいえ」と答えた方は約4割であった。「いいえ」の理由としては「道路が混雑している」「位置が不便になった」「バス待ちの人が多く」といった回答があった。

現在整備区間を運行するバスの運行所要時間は整備前とほぼ同程度となっていることから、「道路が混雑している」ことを理由にバスが使いやすくなっていないと回答された方については、工事期間中の渋滞のイメージが残っていることに加え、整備前からバスの運行所要時間そのものに不満を持たれていた可能性がある。

これらの課題に対しては、四条通のみならず全市的な自動車の流入を抑制しながら、市内を走行するバスが円滑に運行できる環境づくりが重要であると考えている。

(3) 四条通及び周辺道路の交通状況

整備後の平成27年11月に実施した交通量調査によると10年前と比較して四条通では自動車交通量が約4割減少し、周辺の幹線道路でも約1割から2割減少している。ま

た車線が減少することにより周辺の細街路に迂回する車両が増加することが心配されていたが、これについても四条通の烏丸通から河原町通までの間で四条通と交差する全ての細街路において、7年前との比較で約1割から5割、交通量が減少している結果となっている。

これらの結果から、周辺道路への大きな交通影響は発生していないものと考えている。

7. おわりに

本稿では、四条通歩道拡幅事業の発端から整備完了後数ヶ月経過した時点の状況までをご紹介した。

本事業は、都心のメインストリートの車線を減少させ歩道を拡幅するとともに、公共交通を優先することによって、まちの賑わいを創出しようとするわが国では類を見ない取組である。今後、整備から1年程度経過した時点において、再度、歩行者や自動車の通行量の変化に関する調査を実施するとともに、まちの賑わい創出につながっているかという観点からも検証が必要である。

また、本事業は「歩いて楽しいまちなか戦略」の1事業であり、四条通のみの賑わい創出を目的としたものではなく、歴史的都心地区を中心としたまちなか全体において「歩いて楽しいまち」を実現し、活性化させることを目的としたものである。同時進行的に進めている「歩いて楽しいまちなかゾーン」と呼ぶ都心の細街路における自動車の速度抑制と歩行者、自転車、自動車の通行位置の明確化のための取組や、歴史的都心地区内の物流車両の駐停車問題などの解消を目指す取組などと合わせて、歴史的都心地区を中心としたまちなかの面的な活性化につなげていく必要がある。

謝辞: 本事業の実現には、歩いて楽しいまちなか戦略推進会議の各委員を始め、多くの方に多大な御協力をいただいた。ここに記して謝意を表したい。

参考文献

- 1) 国土交通省：「都市・地域総合交通戦略」策定都市一覧(2016年7月現在)，
http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_gairo_fr_000014.html