

四条通歩道拡幅プロジェクトの背景

佐伯 康介¹・東 徹²・塚口 博司³

¹京都市 交通政策監 (〒604-8571 京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町 488 番地)

E-mail:saeki-kosuke@rakuwa.or.jp

²正会員 一般社団法人システム科学研究所 (〒604-8223 京都市中京区新町通四条上ル小結棚町 428)

E-mail:higashi@issr-kyoto.or.jp

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

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

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」が掲げられた事に端を発し、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」を策定し、2017 年現在も様々な施策に取り組んでいるところである。

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したものであり、本稿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。

Key Words: road space reallocation, Shijo-dori street,

1 はじめに

(1) 京都市の交通事業の概要

京都市の公共交通は、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、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。また、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。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、今日の京都市が構成されており、現在、京都市には 1 4 7 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、年間国内外から約 5 千 5 百万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。京都市における、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ものという二つの要素による交通問題が京都市には存在することが、他の都市と異なる大きな特徴である。

(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行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、京都市中心部は、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、特に田の字地区と称される中心市街地 (河原町通、御池通、堀川通、五条通に囲まれた地域) では、旧来の京都らしい街並みが減少し、中高層ビルが密集し

た地域に変貌しつつある。この地域には、幹線道路沿線に商業施設や企業が集中しており、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、その細街路においては、概ね交互に一方通行規制が実施されている。この地域には、今日でも京都独特の町家が存在しており、行政区としては中京区と下京区に跨る地域である。この地域においても、京都の独特の自治組織として旧小学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。それぞれの学区内では、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、他都市の追従を許さない、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として、年間 5 千万人以上の観光客が来訪するが、来訪者の交通手段については、鉄道、バス又は自家用車により入浴している。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、市内は鉄道よりもバスが主たる交通機関となっているが、観光客にとっては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他府県登録車両を中心に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おり、特に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。それぞれの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。すなわち、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として普及した自動車の利用へ急速に移行した。

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せない、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。

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、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。これは、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し、国が指定する財政再建団体として運営することとなった。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んだ。

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、嵐山線、京阪本線、

京阪京津線、京福電鉄嵐山線、北野線、叡山本線、鞍馬線、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を代替として、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、我が国で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おり、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を補助する制度は、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。現在、敬老乗車証が70歳以上の市民に交付されているが、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。このことにより、交通局に対する一般会計からの負担金も減少している。また今後も高齢化の進展が見込まれる中、敬老乗車証制度そのものについて財政負担が拡大することを踏まえ、抜本的な見直しが求められることになると思われる。その一方で、市内中心部での市バス運行回数と比較して、周辺部地域での路線撤退や減便に伴う運行回数の減少により、そもそも市バスの利用がままならない地域に居住する高齢者にとっては、敬老乗車証そのものの価値が定下してきている。このような状況の中、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、他都市の地下鉄の収支が善戦している中で、京都市の地下鉄会計は未だ大きな負担を背負い続けていた。

(2) 京都市の交通対策

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。交通対策の当初の取組としては、市内に流入する観光目的の自家用車を収容するために市内部に駐車場を確保し、自家用車から公共交通への乗換えを促進する取組が始められていた。

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上手く調和することを目指したものであった。しかしながら、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として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、他都市の交通問題と異なる最も特徴的な点は、通常平日は通勤、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毎の事業として実施されることとなったが、あくまでも各局が所管する施策毎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中で、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。

この「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」地域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・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、今までに無い戦略的政策・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を進めることとした。一方、北村教授を会長として、京都大学工学研究科の中川教授、環境分野の権威である内藤京都大学名誉教授が副会長に就任した。

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。委員会には、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、また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のほか、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、忌憚り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、それぞれの地位の交通特性について集約した。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。

当初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・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。ただし、議論の中で短期、中期、長期と言った、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が、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こととどまり、達成時期を明示したロードマップまでは到達しなかった。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することとなるが、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であったと答弁された。

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、まず明確な目標を定めた。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をある程度専門的に掘り下げて検討する必要があり、またそれぞれの検討内容を施策レベルで取りまとめていくために、「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つの推進会議を設置することとした。

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した。

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、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。このため、市内に既存のそれぞれの道路が持つ道路としての「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もの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べきとの議論が未来の公共交通推進会議においてなされた。しかしながら、本来道路については、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。しかしながら、未来の公共交通推進会議として、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、推進会議として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が出来た。

(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った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したものである。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ITC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された。しかしながら、現在の日本国内の法規の範疇では、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ている。

(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（現・自転車政策推進室）という組織が設置され、駐輪場対策や放置自転車対策を担当していたが、自転車道の整備は建設局道路建設部が、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。しかしながら、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、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。この後、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を設置した。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。この制度では、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。これにより、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号線（五条通）の歩道に自転車通行帯の社会実験を実施し、正式に設置した。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、御池通歩道上にボードを設置して通行区分を明示する社会実験を実施した。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た。このような動きと呼応して、警察庁も「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ことが現状である。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、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。

(6) 「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工学研究科藤井教授（現・京都大学大学院工学研究科教授）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交通行動意識変換とは、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交通行動意識の転換を図ろうとするものである。京都市では、モビリティ・マネジメントの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った。また、対象として捉える市民も各階各層に渡っており、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ってくる。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・23年度の2箇年にわた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KBS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微妙と思われるが、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かと思われた。

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。

(7) 「歩くまち・京都」憲章

「歩くまち・京都」憲章については、当初は制定を想定していなかったが、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肯定的な意見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とる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った。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あり、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、広く市民や観光客にも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KBS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。

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、四条通の歩道拡幅事業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。

この協議会並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

表-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	・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した。
平成22年	・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	・四条通の歩道拡幅と公共交通優先化について、都市計画決定を行った。
平成23年7月	・都心部における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	・都市計画決定
平成24年	・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、ルールづくり
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	・第2～3回の四条通沿道協議会開催を経て、概ね平成24年の沿道アクセススペース配置案を関係事業者間で合意
平成24年9月	・四条通の説明会の実施
平成24年	・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
平成25年2月	・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	・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25年5月	・京都府から事業認可を取得
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	・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

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も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、紙管タイプのポラードが設置され歩道幅が広がり、バスの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、「歩道幅のイメージを市民や観光客に持ってもらう」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・道路管理者両者共に対する協議が進展せず膠着状態に陥った。

表-1には四条通における歩道幅プロジェクトの経緯を示しておく。

(2) 検討体制

平成19年度の社会実験以降、実験結果のまとめは行われたが、四条通歩道幅や車線構成等道路構造についての議論が、四条繁栄会、府警と進展しないまま年度が替わり、平成20年度当初に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開始した。

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いという不信感が四条繁栄会にあったため、平成20年度から学識者、四条繁栄会、デザイナー、設計コンサルタント、行政による「タスクフォース」を開始した。タスクフォースは、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タスクフォース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、タスクフォース案の車線幅(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、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した。

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それぞれの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年度の交通社会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歩くまち京都推進室が臨時駐輪場を設置することとした。そのの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

京都市では、四条通の歩道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、当初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、四条通の取組み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京都府警察との整理を行った。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となっている。

四条通のトランジットモール化については、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言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。新年度に入り、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京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言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。

さて、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り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、と言う基本的な進行方針の再確認が京都市役所内部で再度行われることとなった。

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必要と判断すれば、必要な交通規制を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、本来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した。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%を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を行った。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み、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、工事着工と進みだした。

謝辞：「歩くまち・京都」ならびに四条通歩道拡幅プロジェクトの推進は、『「歩くまち・京都」総合交通戦略」策定審議会』ならびに「歩いて楽しいまちなか戦

略」推進会議の関係者各位による熱心な議論が不可欠で 実したものであり、ここに深謝の意を表する次第である。
あったことを記すともに、『審議会』の会長在職中に逝
去された故北村隆一京都大学教授による積年の薫陶が結 (2017.4.28 受付)

The story of the road space reallocation on Shijo-dori street in Kyoto

Kosuke SAEKI, Toru HIGASHI and Hiroshi TUKAGUCHI

This paper proposes to describe the story of the road space reallocation on Shijo-dori street that is symbolic project of Comprehensive traffic strategy in Kyoto. It takes 10 years from social experiment on 2007 to operation start.

A beginning of this story is the master plan of Kyoto city that will take measures in transportation demand management to develop a new traffic policy that corresponds to socio-economic changes, and continue to build subways and roads. Based on the priority of public transportation and following the idea of “Kyoto, a town for walking” where anyone can enjoy a walk.