



京都における都市・交通政策の未来像

松 中 亮 治

1 はじめに

自治体が策定する基本計画は、通常10年後を計画の目標年次とすることが多く、京都市においても、平成22年に現行の基本計画の計画期間が終了することになっており、現在、平成23年から概ね10年間の市政運営の基本となる次期基本計画の策定作業が進められている。そこで、本稿では、次期京都市基本計画に向けて、京都の未来像について考えるにあたって、まず、10年の間に京都市の都市内交通がどのように変化したのかについて概観してみることにする。

データは少し古く、ここ10年間の変化ではないが、京阪神パーソントリップ調査によると、1990年から2000年の10年間に、京都市内の鉄道およびバスといった公共交通機関の分担率は、約21%とほぼ横ばいであるのに対して、自動車の分担率は、約26%から約28%へと増加している。1980年からの20年間で見てみると、その傾向はより顕著であり、公共交

まつなか りょうじ 京都大学大学院工学研究科准教授。専門分野は、交通計画、都市・地域計画。著書『都市アメニティの経済学』(共著) 学芸出版社 (2003), 『TRANSPORT POLICY AND FUNDING』(共著) ELSEVIER (2006), 『ありふれたまちかど図鑑 住宅地から考えるコンパクトなまちづくり』(共著) 技報堂出版 (2007), 『LRTと持続可能なまちづくり』(分担) 学芸出版社 (2008)

(13)

通は約22%から約21%へと微減、自動車は約22%から約28%へと約6%の増加となっている。地方都市などと比較して公共交通ネットワークが発達しているといえる京都市においても、このように、都市内における自動車利用は増加傾向にあり、このまま、何ら新たな交通政策の転換がなされなければ、今後とも自動車交通は増加の一途を辿り、近い将来、京都市内は至る所において自動車で溢れかえることになるのではないだろうか。

確かに、自動車は、どこでも、好きなときに、雨風を気にすることなく、快適に移動できるこの上なく便利な交通手段である。しかし、街に自動車が溢れると、当然の結果として交通渋滞が発生することになる。また、自動車は、他の交通手段と比較して環境負荷が大きな乗り物であることも周知の事実である。さらに、自動車による来街者と比較して、公共交通による来街者はゆったりと都心での時間を過ごす傾向にあることも指摘されており¹⁾、都心部の活力・魅力といった観点からも、自動車に過度に依存したまちづくりには問題があるといえる。

それでは、自動車に過度に依存しないまちづくりとは具体的にどのようなものなのか？世界に目を向けてみると、自動車中心のまちづくりから、歩行者や公共交通を中心としたまちづくりへと、既に都市・交通政策の転換を果たしている都市がいくつもある。本稿では、そういう都市・交通政策の転換に成功した諸都市で実施されている先進的な事例を紹介しつつ、京都市の未来像について考えてみたい。

2 明確な数値目標を掲げ動き出したパリ市の交通計画

フランスでは、国内の交通政策に関する基本法として、1982年に国内
(14)

京都における都市・交通政策の未来像

交通基本法（LOTI : Loi d' Orientation des Transports Intérieurs, 以下LOTIと呼ぶ）が制定され、国内の交通政策はこの法律に基づいて実施されているⁱ⁾ⁱⁱ⁾ⁱⁱⁱ⁾。LOTIは、誰もが容易に、低成本で、快適に、同時に社会的コストを増加させないで移動する権利、「交通権」を明文化した法律として知られているが、このLOTIの中には、都市圏単位で策定されるフランスの都市交通の基本的プランである都市圏交通計画（PDU : Plans de Déplacements Urbains, 以下PDUと呼ぶ）についても、その概念と目的が示されている。具体的には、LOTI第28条において、PDUは都市内のアクセス性と環境・健康の保護の間の持続的な均衡を保証するものであることや、自動車交通の削減、経済的かつ環境負荷の少ない公共交通・自転車交通・歩行者交通の推進などPDUの目的が規定されている。さらに、1996年の大気とエネルギーの効率的な利用に関する法律（LAURE : Loi sur l' Air et l' Utilisation Rationnelle de l' Energie, 大気法）や2000年の連帯・都市再生法（Loi SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbains）の制定に併せて、LOTIが一部改正され、自動車から公共交通や自転車への一層の転換が求められるとともに、人口10万人以上の都市圏にPDUの策定が義務づけられている。また、PDUの中には、都市圏の将来像とそれを実現するための具体的なプロジェクト案などの将来計画が記述されることになっているが、同時に、PDUは、土地利用の方向性が示された都市計画マスターplanである都市基本計画（SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale）の部門別計画に位置付けられ、その内容はSCOTとの整合性が求められており、都市計画と交通計画とが、相互に連携し一体的に運用されるような仕組みとなっている。

首都のパリ市においても、パリ市を除くイル・ド・フランス都市圏を

対象としたPDUとは別に、特別にPDP（Plan de Déplacements de Paris）と呼ばれる新たな都市圏交通計画、いわばパリ市版PDUが、2007年2月に議会で採択されており、公共交通整備と自動車利用の抑制方策を効果的に組み合わせたパッケージ型施策の実施に向けて動き出している。

パリ市の都市圏交通計画であるPDPでは、①大気汚染を減らす、②全ての人の交通権を確保する、③歩行者空間等より魅力的な公共空間を整備する、④経済成長を損なわない、などを目標として掲げ、公共交通の利用促進、歩道・自転車道の質・安全性の向上、自動車・バイク利用の最適化、より利用者にとって使いやすい公共空間の整備などに取り組むことになっている。そして、この計画のなかには、バス・自転車・歩行者のために道路空間を再配分することにより自動車交通を抑制し、かわりに、バス路線の再編やLRTの延伸などの公共交通整備を実施するとともに、コミュニティサイクルシステムの導入などにより、2013年までに、2001年と比較して、市内の自動車交通量を26%削減し、公共交通の供給量を20%増加させ、温室効果ガス（CO₂）を25%削減する、さらには、2020年までに市内の自動車交通量を40%削減し、公共交通の供給量を30%増加させ、温室効果ガス（CO₂）を60%削減するなどといった具体的な数値目標が設定されている^{iv)}。

PDPに基づいて、いくつか実施されているパリ市の都市内交通施策のなかでも、コミュニティサイクルシステム velibは、環境負荷の少ない新たな都市の交通手段として、わが国でも注目されており、最近では日本語のホームページでもその乗り方などが紹介されている。コミュニティサイクルシステムとは、通常のレンタルサイクルのように借りた自転車を借りた場所に返却するだけではなく、市内に設置されている専用

京都における都市・交通政策の未来像

ステーションのどこでも貸出・返却可能な自転車共有システムである。velibのサービスは2007年7月に開始され、パリ市内には、約1,450箇所のステーションが設置され、約20,000台の自転車が配備されている。このサービスは、市内約1,600箇所に広告を設置する権利とコミュニティサイクル事業をセットにした新たな事業スキームによって実施されており、ステーションの設置ならびに自転車の配備、さらには、システムの維持・運営など、全ての費用は、契約を結んだ企業の負担となっており、パリ市による費用負担はゼロである。

サービスを利用するには、velib passを購入する必要があるが、一日だけ利用するのであれば、1ユーロの一日パスを購入すればよい。長期に利用する人々のためには、一ヶ月パス、一年パスも用意されている。パスの有効期間内であれば、最初の30分は無料、1時間までは1ユーロ、1時間30分までは3ユーロ、1時間30分を越えると、以降30分ごとに4ユーロずつ加算していくという料金体系となっており、短時間の利用ほど料金は安く、ステーションの数も多いことなどから、短距離のちょっとした移動にも手軽に利用できる非常に使いやすいシステムとなってい



写真1 velibステーション



写真2 実際に利用されている自転車

る。

velib導入後僅か2ヶ月後の2007年9月において、既に、一日約7万件の利用があり¹、導入後1年でパリ市内の自動車交通量が数%減少したことであるが、今後、パリの都市内交通にどのような影響を及ぼしていくのかが注目される。

このように世界的にも大いに注目されているパリのvelibであるが、フランスにおいてコミュニティサイクルシステムが導入されたのはパリが最初ではなく、リヨンなど他都市の導入実績を見た上でパリ市では導入を決めている。しかし、先述のように、わが国において広く知られているのは、パリのvelibである。これは、パリで導入されているシステムが他都市のシステムと比較して、ステーションや自転車数が圧倒的に多いということもあるが、パリという街の情報発信能力にも大きく影響しているものと思われる。京都市も、わが国の都市のみならず、諸外国の都市に対しても、パリに勝るとも劣らない情報発信能力を有しているといえ、良くも悪くも、京都市の未来に向けた取り組みは、世界中の都市から注目されることになる。それに恥じないような創造性溢れる未来像をしっかりと描き、その未来像を着実に実現するために、皆が知恵を出し合い協働する、そのような市民の姿が、京都市民の思い描く京都市民自身の未来像ではないだろうか。

3 自家用車を持たないライフスタイルを推奨する フライブルク ボーバン団地

フライブルクは、ドイツ南西部の人口約20万人の大学の街であり、わが国においても、先進的な環境保護政策を実施している「環境首都」と

1 パリ市役所 François Prochasson 氏からのヒアリングに基づく。

京都における都市・交通政策の未来像

して知られている。フライブルクでは、1960年代末、酸性雨による近隣の黒い森（Schwarzwald）の森林被害や近郊の原子力発電所建設計画を契機として、市民の環境保護に対する意識が非常に高まり、エネルギー、教育、環境など広範囲にわたって様々な先進的な取り組みが実施されている。

都市交通の分野においても、中心市街地の道路混雑が深刻な問題として顕在化したため、1970年代はじめに、都市環境を悪化させている自動車交通への依存から脱却し、環境連携交通機関と呼ばれる環境にやさしい自転車や公共交通の利用への転換を図るという政策が実施された。具体的には、既存の路面電車を延伸し、公共交通の利便性を向上させるとともに、旧市街地への自動車の乗り入れが規制され、併せて、自転車道路網の整備が進められた。その後も、路線の新設や専用軌道化、鉄道との乗り換え利便性の向上、市内路面電車への低床型車両の導入、郊外の路面電車駅でのパーク・アンド・ライド、自転車道ネットワークの整備、住宅地における自動車最高速度規制（30km/h）、中心市街地における自動車車線の縮小、都心部の駐車料金値上げなど、自動車からの転換を図る数々の施策を実施してきている¹⁾。なかでも、1984年に導入された環境定期券は、運賃を大幅に割り引き、定期券の所有者はもちろん誰もが使用可能な無記名・持参人方式で、休日には、グループで一緒に乗車することができるというものであり、公共交通の利便性を大きく向上させ、自動車からの転換を促進した。さらに、1991年には、環境定期券の利用範囲が拡大され、フライブルク市を含む周辺3自治体の17交通企業、90路線、路線長2,850kmの公共交通ネットワークで使用可能なレギオカルテ（Region Karte）が導入されている。

このように、都市・交通政策の分野において種々の先進的な取り組み

を実施しているフライブルクにおいて、都市・交通政策における新たな取り組みとして注目されているのが、自家用車を持たないライフスタイルを推奨し、環境にやさしい住宅地を目指して2006年に完成したボーバン（Vauban）団地である。

市の中心から南に約2.5kmのところに位置するボーバン団地は、38万m²のエリアに、2,000世帯、5,000人の人々が居住する住宅地として1993年から2006年にかけて開発された。ボーバン団地では、自家用車を保有する住民は、各住宅の敷地内に車庫を確保することはできず、団地の入り口などに建設された共同の駐車場を利用しなければならない。さらに、団地内の道路は行き止まりになっており、通過交通を排除するとともに、交通静穏化エリア²が設けられている。このような自動車に依存しない住宅地を開発するために、自動車にかわる交通手段として、2006年には、市中心部から低床型車両を導入した路面電車（LRT）が、この住宅地の中まで延伸されており、自家用車を持たなくても高い交通利便性が確保されるよう配慮されている。こうした取り組みは、「短い移動で用がたせる街（Stadt der kurzen Weg）」と呼ばれており、コンパクトな街づくりの実践例の一つである。

かつては、京都の中心部でも、



写真3 団地の入口に設けられた駐車場

2 交通静穏化（Traffic Calming）とは、速度制限などの交通規制やハンプ、袋小路など道路構造の工夫により、対象地域内における必要な自動車利用についてはその利便性を確保しつつ、交通事故や生活環境の破壊などを最小限に留めようとするものである。速度制限による交通静穏化の例としては、制限速度を30km/hに制限するゾーン30や、子どもたちが自動車を気にせず道路で遊べるよう制限速度が10km/h以下に制限されている場合もある。

京都における都市・交通政策の未来像

京町家が軒を連ね、良好な街並みを形成し、そこで暮らす人々は、職住一体の独特の地域コミュニティーを育み、環境負荷の小さな生活を営んでいた。しかし、近年では、そうした京都の歴史的建造物である京町家も、減少の一途を辿り、京都らしい美しい景観の喪失、地域コミュニティーの崩壊が危惧されている。ボーバン団地の開発は、個々の住宅に一切車庫を設けない住宅地を開発するという、一見強引とも思える自動車抑制策であるが、こうした京都の現状を鑑みると、京都においても、低炭素型の住居でもあり、京都らしさのひとつの象徴でもある京町家を活用し、公共交通政策とうまく連携させた新たな低炭素型のライフスタイルを提案・実践するといった施策も、十分実現可能なものではないだろうか。

4 近隣諸国におけるpedestrianisationの進展 —ソウル明洞—

近年、隣国である韓国の首都ソウルでは、清渓川の復元や市内バス路線網の再編など世界的にも注目される都市・交通政策がいくつか実施されている。

清渓川は、かつてはソウル市の中央を西から東へ流れる清流だったが、第二次世界大戦、朝鮮戦争などの混乱による水質汚濁や川岸のスラム化といった問題を解決するため、1958年以降本格的な覆蓋工事が開始された。その後、1976年には、覆蓋工事が完了した清渓川の上に片側2車線の清渓高架道路が建設され、2002年には1日の交通量が約10万3千台、清渓高架道路の下を走る清渓川道路の交通量約6万6千台と合わせると、一日に約16万8千台もの自動車が通行する幹線道路となっていた^{v)}。しかし、2000年代に入ると、清渓高架道路の老朽化が問題となり、その解

決策として、ソウル市は、高架道路を再整備するのではなく、高架道路を撤去し、かつての清流清渓川を復元し、環境に優しい人間中心の都市空間を整備することにしたのである。清渓川を復元した理由としては、市民の安全を確保するとともに、ソウルを人間中心の環境都市へと変貌させ、ソウル600年の歴史性の回復と文化スペースの創出、立ち後れた都心開発の活性化と地域の均衡発展に資することなどが挙げられている^{v)}。現在では、新たな観光名所となるとともに、市民の憩いの場として定着している。

一方、都市交通の分野においても、民間バス事業者間の競争が激しかったソウル市では、2004年7月、バス運営の抜本的改革が実施された。バス路線が大幅に再編され、主要路線については、ソウル市が事業間の路線調整を行い、全ての運賃収入を受け取ることとし、各事業者に対しては走行距離に応じて運営費を支払うという準公営制が導入された。この準公営制の導入により、各事業者は、定時性、安全性などの面で適切に競争することとなった。また、路線網の再編に伴い、バス路線を広域、幹線、循環、支線の4種類に分け、それぞれの種類ごとにバスの車体も広域バス：赤、幹線バス：青、循環バス：黄、支線バス：緑というように色分けされ、各路線が出発地や目的地などによってシ



写真4 市民の憩いの場となった清渓川



写真5 道路中央に設置されたバス専用レーン

京都における都市・交通政策の未来像

ステマティックにナンバリングされ、利用者にとって非常に分かりやすい路線網となっている。さらに、ソウル市では、道路の中央にバス専用レーンを設置しバスの運行速度を向上させたり、バスや地下鉄、タクシーのほかにもコンビニエンスストアなどでも使用できるT-Moneyと呼ばれる交通カードを導入するといった施策についても併せて実施している。T-Moneyで公共交通を利用する場合、乗り継ぎが無料となるほか、現金での利用と比較して、運賃自体も割り引かれるなど、利用者にとって非常に便利なものとなっている。

このように、世界的にも注目される先進的な都市・交通施策を次々と実施しているソウル市において、新たな都市・交通施策として、2008年5月に都心部の繁華街である明洞において、歩行者空間の拡大が実施された。

ソウルの繁華街である明洞地区に最初に歩行者空間が導入されたのは1986年のことであり、この歩行者空間の導入は、行政側からの提案ではなく、1982年に結成された明洞地区の商店組合である明洞商街繁栄会の発案により実施されたものである。当時、1986年のアジア競技大会、1988年のオリンピックとソウル市では、国際的なスポーツ大会の開催が予定されており、それらを契機として、商店街に自動車が進入することによって、かえって商品の売上が下がっていると感じていた商店主らが何度も会合を重ねた上で、専門家によるヨーロッパなどの都市についての視察報告書等を参考に、車両の通行規制を発案し、ソウル市との協議の結果実現したのである。この歩行者空間化に伴い、電柱の地中化など道路空間の整備も併せて実施されている。

1986年に最初に歩行者空間が導入された際には、明洞の南西地区が通行規制の対象とされ、11:00～22:00の間、車両の進入が禁止された。し

かし、明洞地区内の歩行者の数は非常に多く、歩行者中心の動線を確保する必要があったため、明洞商街繁栄会とソウル市が協議し、2006年11月に、車両通行規制や一定条件下における建坪率の緩和、付置義務駐車場の免除などを盛り込んだ新たな地区単位計画を策定した。そして、策定した地区単位計画に基づいてソウル市の条例により、2008年5月に歩行者空間の拡大が実施された。これにより、路線長で、これまでの約1.5倍の街路が歩行者空間化されることとなつた。この歩行者空間の拡大に伴い、人が多くかえって危険であるとの理由から、ボラードも撤去されることになっており、歩道と車道の区別は舗装材料の違いだけとなる。さらに、ベンチや花壇、噴水といったストリートファニチャーの設置や、オープンスペースの緑地化などが計画されており、既に、一部の事業は実施され、魅力溢れる都市空間が新たに創出されている³。

以上のように、ソウルでは、自動車に依存した街では、商売に悪影響を及ぼすという商店主の危惧から歩行者空間整備が実施されたが、その隣国である中国の上海でも、同じく都心部の繁華街である南京路におい



写真6 明洞の歩行者空間



写真7 南京路の歩行者空間

3 観光特区明洞商街繁栄会会长 Kim Jang Hwan氏、ならびに、ソウル市役所 Youn Hyeok Kyung氏からのヒアリングに基づく。

京都における都市・交通政策の未来像

て、「自動車が入ってきては客を捌ききれない」という発想から、歩行者空間整備が実施される⁴など、都心部の繁華街における歩行者空間化は、ヨーロッパの都市だけの都市・交通施策ではなく、今や、世界的な都市・交通施策となっている。自動車に過度に依存した20世紀型のまちづくりは、今まさに、終焉を迎えるとしているのである。

5 さいごに

京都市では、現在、京都市基本計画に掲げる、歩いて楽しい「歩くまち・京都」の実現を目指して、種々の施策に取り組み始めているところではあるが、平成19年2月に出された京都市基本計画点検結果報告書においても、「市バス、地下鉄等のバリアフリー化、放置自転車対策などの施策を推進し、成果は着実に積み上げられているほか、社会実験などの工夫もされている」と一定の評価が得られているものの、同時に、さらなる今後の取り組みが期待されている^{vi)}。本稿で述べてきたように、世界の都市・交通政策は、自動車中心の政策から、歩行者や公共交通を中心とした政策に確実に転換しつつある。こうした、世界的な都市・交通政策の潮流からみても、京都市において、人が主役の歩いて楽しい「歩くまち・京都」が実際に実現している姿は、京都の未来像として相応しいものではないだろうか。その未来像を実際のものとするためには、市民の理解と協力を得た上で、行政側の強力なリーダーシップのもと、迅速かつ果敢な政策の推進が求められる。

歩いて楽しい「歩くまち・京都」の実現のために、少なくとも10年後の京都では、本稿で紹介してきた都市のように、日本だけでなく海外の

4 上海市黄浦区経済委員会 Wu Peimin氏らからのヒアリングに基づく。

都市からも注目され、国内外の都市において参考とされるような、世界の諸都市をリードする都市・交通政策が実施されていることを切に願う。

【参考文献】

-
- i) 青山吉隆・小谷通泰編『LRTと持続可能なまちづくり』学芸出版社 (2008)
 - ii) Legifrance (le service public de la diffusion du droit),
<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/UTEAC.htm>, last access (2008)
 - iii) 板谷和也, 原田昇『フランスの都市圏交通に関する計画コントロールシステム—交通基本法としてのLOTIの役割—』都市計画論文集, No 39-3, pp. 517—522 (2004)
 - iv) Mairie de Paris : Plan de déplacements de Paris (2007)
 - v) 清渓川文化館：清渓川 復元 (2006)
 - vi) 京都市基本計画点検委員会：京都市基本計画点検報告書 (2007)