

地方再生の街路イノベーション： 「クルマ車線」を削って賑わう京都・四条通り

京都大学大学院教授・内閣官房参与
藤井 聡



クルマを締め出せば、道は人で溢れる

日本には、「道路はクルマのためのもの」という固定観念が、色濃くある。実際、多くの道路空間はクルマのために使われており、歩行者のための空間は限られている。

しかしその正反対に、「道路からクルマを締め出して、歩行者に開放する」という理念でつくられた歩行者天国は、実に大きな成功を収めている。

例えば日本有数の商店街である銀座や新宿、秋葉原はいずれも、週末は「歩行者天国」を導入し、全国有数の集客数を誇っている。あるいは京都の寺町通りや新京極通りもまた、週末のみならず平日も含めて、歩行者天国としてその道路空間が歩行者に開放されており、毎日大量の人々を集めている。

つまり「道路はクルマのためのもの」という固定観念を捨て去り、道路からクルマを締め出せば、多くの人で溢れているのが実態なのだ。

その究極的なかたちの一つが、京都の祇園祭りだ(写真-1)。

祇園祭りには、宵々山、宵山と呼ばれる夜があり、その間だけ、都心部の主要道路すべてからクルマが排除され、歩行者にすべての道路空間が解放される。この宵山、宵々山は、祇園祭りを楽しみにしている多くの人々にとっての最大のメインイベントなのだが、人々はそこで何か特別のことをするわけではない。夏の暑い夜に夥しい数の人々と一緒に練り歩く——ただそのためだけに、何十万という人々が集まっているわけだ。これぞ、国内最大規模の「歩行者天国」と言うことができよう。



写真-1 祇園祭の「宵々山」における道路(四条通り)を埋め尽くす人波
(出典：平成28年7月15日 京都新聞掲載)

なぜ人は「道からクルマを締め出す」のが好きなのか？

道からクルマを締め出せば、なぜかくも大量の人々が集まってくるのだろうか。

その第一の理由は、クルマが走るところを歩くのは、全くもって「嫌なこと」だからだ。クルマが排除されればそんな嫌いをしなくてすむ。例えば、商店街の中の歩行者を対象とした筆者の心理学研究によれば、同じ道路上でも、クルマとすれ違った時の「気分」は「楽しくない」一方で、クルマがいない時の「気分」は「楽しい」水準にあることが示されている¹⁾。だから、多くの「魅力的なポテンシャルを潜在的に持っている街」は、クルマが走っているおかげで「嫌な街」になってしまっているのである。一方で、そんな街はクルマさえ「排除」できれば、本来の「魅力的な街」に戻ることができるのである。

第二に、クルマさえいなければゆったりと歩く空間が確保され、結果、「友達同士、話しながら並んで歩く」「子供を好き勝手に歩かせる」といったことが可能となることも、重要な理由だ。そうなれば自ずと、歩きながら「笑顔」になる機会も増える。実際、埼玉大学の久保田先生の研究グループでは、歩行者天国ではそうした自由な行為が増えていくと同時に、「笑顔」になる割合も20%以上も増えることを示している²⁾。

このような理由から、クルマから歩行者へと解放されれば、その道路空間は確実に「魅力的な空間」へと生まれ変わるのであり、結果として、多くの人々を集めることに成功するのである。

ただし、その街路が魅力的なものとなる「最大の理由」は、以上の理由とは少し違うところにある。

それは、人は「賑わい」それ自身が好きだ、というもの。

そもそも、上記のような理由で人がまちなかに集まり、賑わいが生まれてくれば、今度は、そこに「賑わいがある」ということそれ自身が、さらに人を集める最大の理由となるのだ。先に紹介した祇園祭りにあれだけ大量の人々が集まるのは、それだけ大量の人々がその賑わいそれ自身を楽しもうとしているからこそなのである。

注1) 谷口綾子・香川太郎・藤井 聡：商店街における自動車交通が歩行者に及ぼす心的影響分析』、土木学会論文集D,65(3),pp.329-335,2009.

注2) 札本太一・小嶋文・久保田尚『歩行者の外形的な特徴に着目した空間評価に関する研究』、土木学会論文集D3,67(5),pp.919-927,2011.

道路空間の再配置という 街路イノベーション

今、日本はどこも不景気で、全国の街々は「集客不足」に頭を悩ませている。そんな中で、道路からクルマを締め出し、そこを歩行者(あるいは、LRTやBRT等の都市交通)に開放するような「道路空間の再配置」事業は、街を復活させる「切り札」として都市交通計画に携わる人々の間で大いなる注目を集めているのだが—なかなかそれを実現できない、というのが実情だ。

例えば歩行者天国は、高度成長期の時代まではさまざまに導入されていったのだが、ここ最近、ほとんど進められなくなった。最近ではトランジットモール化とあって、道路からクルマを締め出し、その代わりに歩行者と公共交通にその空間を再配置しようという議論も旺盛になされているが、その本格的実現の事例もきわめて限られている。

こうした状況の根底にあるのはやはり、「道路はクルマのためのもの」という固定観念が、かつてよりも圧倒的に強固なものになってしまったということがある。ただしより正確に言うなら、今の日本は、一部の人々に何らかの不利益をもたらしかねない「公共の事業」は、それがどれだけトータルの公益を拡大するものであろうとも、その一部の反対によって進められない国になっていることが根本的原因だ—とも言える。道路からクルマを排除すれば当然ながら彼らの利益は減少する。それを恐れた自動車交通に関わる関係者達は口をそろえて「道路はクルマのためのものだ」という観念を盾にとり、道路空間の再配置に対する反対勢力となってしまうわけだ。結果、「道路はクルマのためのものだ」という固定観念によって、街の再生に向けた道路空間再配置という「街路イノベーション」が、全国各地の都市で頓挫し続けることとなっているのだ。

そんな中、都市のど真ん中の、自動車にとって重要な「幹線道路」の車線を削り、そこを歩行者に開放し、実際に、賑わいが拡大するというイノベティブ事例がようやく一つ実現されている。

京都市の「四条通り」の歩道拡幅事業(あるいは、道路空間再配置事業)だ。

四条通りと言えば、京都市の都心部のど真ん中にある一番の目抜き通り。大丸や高島屋などの百貨店や、ヴィトンやアルマーニなどの高級ブランドの路面店が立ち並ぶ。先にも紹介した「祇園祭」でも、もつとも中心となる、京都の「顔」とも言えるメインストリートだ。

この道路はかつて、道路の両脇の一部を歩道にして、その間を「片側二車線」が車道という、どこにでもあつた普通の構造だった。

その「歩道」の幅はかつては3.5m。これが普通の通りなら、それだけの幅があれば十分だということだったが、やはりここは京都市のメインストリート。それだけでは人がごった返し、「歩きづらさ」が際立っていた。

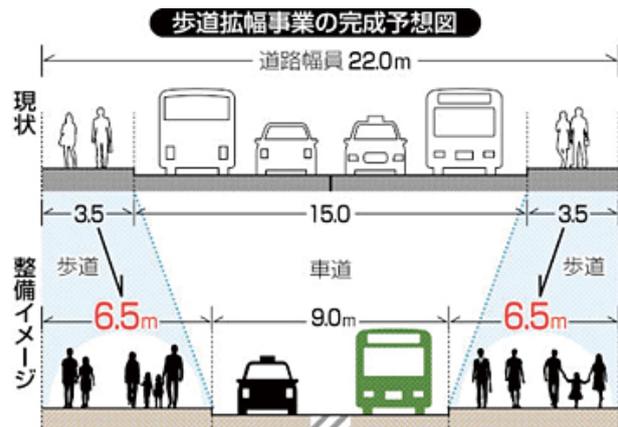


図-1 京都市が四条通りで行った「車線を削って、歩道を広げる」工事

そんな中、京都市は、図-1のように「自動車の車道を一車線削り、その空間を使って歩道を広げる工事」を行い、歩道は倍近くの6.5mにまで広げられた。

その結果、四条通りは、以前に比べてグンと歩きやすくなった。

例えば、新聞では、「以前は人にぶつかりそうで子連れで歩きにくかった。今日は店をのぞきながら、ぶらぶら買い物ができる」(四条通りをベビーカーを押していた40代の夫婦)等という声で紹介されていたが、さまざまな歩行者が、さまざまな立場でこうした「歩き易さ」を感じていた。筆者ももちろんその一人で、歩道拡幅後にはじめて四条通りを歩いた時は、昔から何十年も歩き続けてきたその道路空間がそれまでとは打って変わって「歩き易く」なっていたのには、軽い「感動」を味わった。

ただし、歩道拡幅の効果は、それだけにはとどまらない。結果、より多くの人々が四条通りを訪れるようになったのだ。

歩行者調査によれば、毎月の歩行者は、1~2割程度増加している結果となっている。

そして、歩行者を対象とした聞き取り調査によれば、整備前と比較して「にぎわいを感じるようになったか」と聞いて「はい」と答えたのが63%だった。その主たる理由はやはり、「人が多くなった」というものだ。

言うまでも無く、歩行者が増えれば、沿道の商店での消費額もそれにつれて増える。

だから、四条通りの「クルマの一部締め出し」工事は、歩行者にとって四条通りをより「魅力的」なものにバージョンアップさせ、四条通りの賑わいをさらに増進し、それを通して、京都の都心部の経済活性化に貢献したのである。

実際、歩道拡幅が行われた下京区の商業地の地下工事価格の上昇率は、拡幅前の2015年から拡幅後のその翌年にかけて、2.61倍(3.1%→8.1%)に拡大している。この拡大率は、京都市内全体の2.17倍(2.3%→5.0%)に比して大きい。つまり、歩道拡幅工事が京都市内の資産価値の向上に寄与しているわけだ。

「四条通りの歩道拡幅」による混乱は一時期だけ。それ以外は特に大きな混乱なし

このように、この四条通りの街路空間の再配分事業は大いなる成功を取めたのだが、この調整過程で最大の懸念材料だったのが、「四条通りの車線が減って、大渋滞が起こるのではないか？」という点だった。

そもそも四条通りと言えば、京都市の道路ネットワークを構成する、都心ど真ん中の主要幹線道路の一つ。そんな重要な道路の車線が半分になる、ということで、誰もが渋滞が起こるだろうと危惧していたのである。

実際、工事が始められて約五カ月が経過した2015年の3月～4月ごろ、京都市外から大量の「花見客」が訪れたことで、四条通りは大混雑に陥った。京都市民達は四条通りの拡幅工事のことをよく知っており、できるだけ四条通りを使わないようにしていた一方、市外からの観光客はそれを知らなかったのだ。

結果、市バスのデータによれば、最も酷い時には、通常11分の区間で48分かかってしまうほどの混雑となる。これに対して、「もともと車線を削れば、大混乱に陥るのでは？」という潜在的な不安を感じていた世論が「やっぱり！それ見たことか!!」とばかり一斉に行政批判を始めた。例えば、メディアでは連日、『四条通拡幅工事で慢性的渋滞』『「悪夢」の渋滞』（産経新聞）、『歩道拡幅事業で渋滞に…地元民は渋い顔』（週刊ポスト）、『“四条通”に怒る市民「門川市長の失政だ」』（京都民報）などという調子で、行政を強く非難する記事を掲載した。

ただしそんな混乱は、花見シーズンもゴールデンウィークが終わる後には見られなくなった。つまりその混乱は、観光客が急に増えたために生じた一時的現象に過ぎなかったわけだ。

実際、工事が終わった2015年の10月からは今日に至るまで、バスの運行時間は、例年と何ら変わらない水準に落ち着く結果となっている。しかも、渋滞が危惧された秋の連休でも、目立った混雑は確認されてはいない。

つまり「四条通りの歩道拡幅」による混乱は一時期だけだったのであり、それ以外は特に大きな混乱はみられていないのが実態なのである。

なぜ、大都市の都心の主要道路の車線を「半分」に削ったのに、混乱しなかったのか？

では一体なぜ、四条通りは、京都市という大都市の主要幹線道路の車線を「半分」にするという荒療治を行ったにもかかわらず、定常的な激しい混雑は起きなかったのだろうか？

一つには、この花見シーズンの混雑の反省から、初めての観光客にも四条通りは車線が一つしかないという情報を、道路上の掲示板やサインなどを使って広報するようになったことや、バス停の位置や、料金収受システムを工夫して渋滞が

起きにくくするようにした、等の対策が功を奏したという側面がある。

しかし、より重要なことは、マスコミの少々過剰とも言える煽り記事の「おかげ」もあり、四条通りは混雑しているからできるだけ四条通りは避けた方が良く、というイメージが定着したということが、最大の原因だ。

実際、四条通りの道路車線が削られた区間の交通量は、工事前に比べて約4割前後(37～41%)も減少している。

なお、四条通りとの周辺の幹線道路(御池通り、五条通り、烏丸通り、河原町通り等)における交通量も、1割から2割程度減少していることも確認されている。そして、四条通りに接続している周辺の細い道路における交通量も1～5割程度減少していることも合わせて示されている。つまり四条通りを迂回して周辺に道路にクルマが流れ、周辺が混雑している、という現象が起きているわけでもないのである。

これらの結果は、四条通り周辺の交通量が、かつてよりも縮小したことを意味している。結果、道路の幅は狭くなったが、交通量が少なくなったおかげで、渋滞は起こらず、速度もおおよそ以前と同程度の水準に保持されることとなったのである。

「消滅交通」はどこに消えたのかと言えば——「公共交通利用者」となった

一般に、道路が削られることで交通量が縮小される現象は、「消滅交通」(disappearing traffic)と言われる。これは、道路がつくられることで交通量が新しく湧き出て来る「誘発交通」(induced traffic)とは正反対のもので、世界中の、道路の削減によって観測される、極めて一般的な現象である。

では、かつて四条通りを通過していた大量のクルマ(かつての交通量の実に4割)は、一体どこに行ってしまったのか？

真っ先に考えられるのは、四条通りと並行して走る他の道路(五条通や御池通り)などに迂回している、という可能性だが、そういう変化は必ずしも支配的だとは考えられない。先に指摘したように、それらの道路でも、かつてより1、2割り減少しているからだ。さらに考えられるのが、「クルマで来にくいから、もう四条界限に来ることをやめた」という可能性だ。しかし、先にも紹介したように、この四条界限に訪れる人たちの数自身は、歩道拡幅以後「増えている」。だから、「来なくなった方」が大量にいるとも考えにくい。

そうなると後、考えられるのは、他の手段、例えば電車やバスで来るようになった、という可能性だ。

実際、拡幅工事前に、四条界限を訪れた人々を対象とした調査では、クルマで訪れた人の割合は「8%」であったが、拡幅後にはそれが「5%」にまで縮小している。これは、事前の0.63倍、つまり、4割弱も縮小しているのである。これは、四条通りの交通量の縮小に、ほぼ等しい縮小率だ。

一方で、バス・電車等の公共交通のシェアは、拡幅前は79%であったところ拡幅後には83%へと拡大している。

すなわち、クルマが減って公共交通が増える、という結果になったわけである。

以上のデータが示しているのは、**四条通りにクルマで訪れていた多くの人々が、道路車線の削減に対応するために、クルマから公共交通へと乗り換えて四条界隈を訪れるようになったのであり、だからこそ歩道拡幅後も混雑は生じなかったという実態である。**

例えば、歩道拡幅からおおよそ2年が経過した頃の四条通りの様子を報道する京都新聞には、「**四条通は混むと聞いたので、電車で来るようになった。荷物を運ぶ苦労はあるけど、時間の節約になります**」(草津市から訪れた51歳の主婦)という声が掲載されていたが、こうした声に象徴される多くの方々が、「クルマをやめて、電車で来るようになる」というモータリシフトを実際に行ったのである。

「車線を削っても混乱しない」という四条通りの結果は、世界中で見られる極めて一般的な結果

ところで、この四条通りの「車線を削っても混乱しない」という例は、単なる一事例だが、こうした事例は、**世界中で見られる普遍的なもの**なのであることを、ここで強調しておきたい。

筆者も参画して行った国際共同研究³⁾では、日本、ドイツ、アメリカ、イギリスなどの12の国の60以上の「**車線の削減**」事例を集め、分析を行った。その結果、おおよそこの場所でも「**車線の削減**」が行われれば、「**大渋滞**」「**大混乱**」が起こるだろう——と**事前に危惧**されていた一方、実際には、ほとんどのケースで、事前に危惧されたほどの混乱は見られなかった、という実態が明らかとなった。というよりもむしろ、「**大規模で長期的で重大な混乱**」が報告された事例は、**結局は一つもなかった**のである。

つまり、京都市の四条通りの事例のように、一時的、短期的な混乱が生ずる例は一部あったとしても(それすらほとんどなかったという)、そうした一時的な混乱はすぐに落ち着いて、大規模な混乱は消滅していったのであった。

その理由は至って簡単なものだ。

車線が削られれば、おおよそすべてのケースにおいて、その削られた車線に見合う程度にまで、**交通量が「消滅**」していき、**深刻な混雑が無くな**っていくのである。

これらのケース全体の平均で見れば、道路の車線が削られた後、そのエリア全体の交通量が、**平均で25%(中央値にして14%)縮小**したという。つまり、**車線削減による「消滅交通」**は、過去の網羅的な事例平均で、**平均的におおよそ14~25%程度**だということになる。

なお、個々のケースに着目すると、車線が削減されたにも関わらず、交通量が増えている事例、というのも一部見られているのだが(60ケース中7ケース)、そうした事例は、基本的に**そもそも渋滞の無かったエリア**でのものだった。だから**経済や都市の成長の影響**等を受けて、事後の時点での交通

量が増加したものの、それでも余裕があったため、**深刻な混雑は起きな**かったのである。

つまり、**車線削減と歩道拡幅**は、多くの関係者が**渋滞を危惧**するのだが、それは単なる杞憂に過ぎず、**実際にはそんな混乱は起きない**というケースが大半なのである。

まさに案ずるより産むが易し——なのである。

地域・エリアの実情に合わせた街路イノベーションを

「街の再生」は、全国各地で喫緊の課題となっている。そして、そのためのイノベーションが今、**真剣に求め**られている。

そんな中で、「**歩行者天国**」や「**トランジットモール化**」「**歩道拡幅**」を含めた「**道路空間の再配分**」を通じた「**道路からのクルマの締め出し**」は、**有望な対策**の一つなのである。ここでは京都の四条通りの「**歩道拡幅**」事業を詳しく述べたが、**クルマを完全に締め出す「歩行者天国」**や「**トランジットモール**」などのより抜本的な対策を打てば、**街の賑わい**が一気に**拡大**する都市は、全国各地に**潜在**していることは間違いない。

そもそも、「**都心・まちなか**」は、**大量の人々が訪れる場所**なのだ。

そんな場所に、**一人の人間を運ぶのに広い面積**を使ってしまう「**クルマ**」を使えば、**不効率極まりない**。都心で**渋滞**が起こるのも**当たり前**なのだ。そんな「**都心・まちなか**」には、**コンパクトな面積**で多くの人々を運ぶことができる**公共交通**(LRTやバス、鉄道)が**ふさわしい**のである。

だから、**クルマは「都市間」や「郊外」**など、**都心部以外**のエリアで**必要不可欠な手段**であったとしても、**都心部**においては(物流や緊急車両などの特殊需要を除けば)、**公共交通の重要性**を**強調**することが**得策**なのだ。

この「**自明の理**」を踏まえるなら、**四条通り**のような「**道路空間の再配分事業**」を、**柔軟な姿勢**でさまざまな都市で**進め**ていくことが今、**地方再生**のためにも**強く求め**られているのである。

しかも本稿で指摘したように、**渋滞の発生**などのそれによる**混乱**は、**現実にはほとんど生じない**ことが**実証**的にわかっている。

そうである以上、それぞれの都市の**現場の実情**を十二分に踏まえながら、**本稿で紹介した街路イノベーション**を**柔軟に採用**するか否かは、「**道路はクルマのものだ**」という**固定観念**を**乗り越えることができるか否か**にかかっていると**言う**ことができよう。

本稿がそうした**理性的な判断**に基づく、**柔軟な「道路事業」「公共交通事業」**の**進展**に**寄与**することを、心から**祈念**したい。

注3) CAIRNS, S., C. HASS-KLAU and P. GOODWIN. Traffic Impact of Highway Capacity Reductions: Assessment of the Evidence, with an annex by Ryuichi KITAMURA, Toshiyuki YAMAMOTO & Satoshi FUJII, Landor Publishing, London, 1998.