

変わりゆく古都の道・まち・人たち

—京都市の交通政策の地域別分析—

2014 年度

京都大学経済学部

岡田ゼミナール

序

観光都市・京都の最大の都市問題のひとつは、交通問題である。とりわけ観光シーズンである春と秋の道路の交通渋滞は、甚だしいものがある。それは観光客だけでなく、住民にとっても大きな負担をとまなっている。観光客が集中する清水寺近くの東山区は、政令市のなかでも最も高齢化が進んだ地域であり、自動車の渋滞とともに狭い歩道に溢れる観光客と自転車は、高齢の住民にとっては生命の危機にもつながる。というのも、いざというとき、救急車や消防車が満足に走れないという状況が続くからである。道は、人々の生を支え、まちをつくる存在でもある。

京都市は、上記の道路交通問題に対して、2001年度に嵐山地区から観光ピーク時の交通実験を開始し、その後2004年度から東山地区においても実施、以後両地区では交通対策として観光ピーク時対応を毎年実施している。そしてパークアンドライドや道路の一方通行化、種々の規制・誘導策を束ねた交通需要管理政策を蓄積してきた。2006年度には「歩いて楽しいまちなか戦略」の策定と四条通を中心とした交通対策の検討が開始され、社会実験を経たうえで、地元の関係者の間での長期にわたる議論のすえ計画が具体化し、2015年度に四条通の歩道拡幅工事は完了した。ただし、その都市計画決定をめぐって周辺地区の住民やタクシー業界等からの批判や不満の声が出されるようになり、工事開始直後の2015年春の観光シーズンに四条通の渋滞問題が大きく報道される事態となった。京都市では東山区を中心にした東大路通の歩道拡幅も進めていたが、四条通との連結部分もあることから同事業については慎重に対応することを表明するに至っている。

以上のように、一言で交通需要管理政策といっても、そう簡単に多数人たちが作り出す複雑な交通流動を「管理」できるわけではない。道路を使う主体も目的も、交通手段も多様である。企業、住民、観光客が自動車、自転車、徒歩で利用するだけでなく、公共交通機関であるバス、タクシー、鉄道、さらに緊急車両も使う。また、道路の建設や管理については国、京都府、京都市が担当するが、道路交通の安全については京都府警が責任をもつ。だからこそ、道路利用のソフト面だけでなく、ハード面でも、何らかの施策の合意づくりには時間がかかり、当初の計画どおりに進まない場合も現実にはおこる。

2014年度の2・3回生ゼミナールでは、この複雑な問題に果敢に挑戦し、観光都市・京都における交通問題と交通対策の全容を把握したうえで、交通対策の形成過程と帰結を仔細に検証する活動を行った。調査をすすめるにあたって、京都市と同様、古都として観光客が集中する鎌倉市を比較対照地域として選定し、2014年9月に鎌倉市役所、商工会議所及び市内観光スポットで現地調査を実施し、京都での本調査の進め方を決めた。

調査は、①行政班、②四条通班、③東山班、④嵐山班に分かれて実施した。これは本書の構成にも反映されている。行政班が担当したⅠ章では、京都市の全体的な交通問題と交通施策の展開過程と内容を検討している。Ⅱ章では「歩いて楽しいまちなか」戦略の主要

事業である四条通の歩道拡幅事業について、その背景と事業の形成過程を関係者にヒアリングしながら追跡している。ただし、工事が開始される前までの検証であることを断っておきたい。つづくⅢ章では、東大路通の交通対策と歩道拡幅構想について、住民合意の難しさに焦点をあてて、各方面へのヒアリングを基に考察している。最後のⅣ章では嵐山の交通対策の展開過程と実施状況を、現地でのヒアリングとともに観光客へのアンケート調査も織り交ぜて検討している。

このように、京都市の交通対策は、京都盆地全体をターゲットにしたものから、各観光スポットや道路を中心にした特定地域の交通対策まで、重層的な構成となっており、それだけに交通需要管理政策が難しくなっているといえる。これは、本書で紹介されているように内外の大都市で共通する問題でもある。本調査を通して、部分均衡だけでは対応が困難であり、一方で交通ピーク時を意識した時間軸の対策も意識しながら、他方でハード面での道路改良とソフト面での交通対策とを空間的に組み合わせていく必要があることが、改めて浮かび上がったのではないかと考える。そこでは、京都市と区、そして住民の間での合意づくりの創意工夫と多くの住民の主体的参加が求められてもいる。本報告書が、交通問題と日々格闘されている住民や行政のみなさんの参考になれば、幸甚である。

ただし、本報告書は、それぞれの章ごと、あるいは章の内部でも、記述の粗密が存在しており、内容上あるいは表現上、不十分なところが残されていると思われる。あるいは誤解に基づく表現も少なからずあるのではないかと考える。これらは、私の指導の足りなさによるものであるが、編集後記にもあるように学生たちが自覚している問題でもある。私としては今後の学生ゼミナールの指導に生かしていきたいと考えているし、学生たちは彼らなりに自らの次の課題としてとらえ、この経験を生かして、次のステップに取り組んでいくことだろうと思う。ぜひ、大小に関わらず忌憚のないご指摘、ご批判をいただきたい。

最後になったが、京都市役所の大路健志さん、森藤淳さん、小西満さんには、何度も学生のヒアリングに応じていただいた。本書末尾のヒアリング先一覧にある京都市内の団体、企業、個人の皆さんにも大変お世話になった。また、比較調査として2014年9月に実施した鎌倉市内での調査合宿でも、鎌倉市役所の内山正徳さんはじめ担当部署の皆さん及び商工会議所や関係諸機関の皆さんにご協力をいただいた。大学院生の望月理生君には、例年のことながら報告書の細部にわたってチェックし学生たちにアドバイスをしてもらった。さらに、経済学部からは学生学習研究支援経費による助成をいただけることになった。これらのサポートなしには、本書は刊行できなかったと思う。この場を借りて、お世話になった皆さんに、改めて御礼を申しあげる次第である。

2016年2月

京都大学経済学部 教授
岡田知弘

目 次

はじめに	1
I 章 京都市全体の渋滞問題と「歩くまち・京都」戦略	3
1 節 はじめに	
2 節 「歩くまち・京都」交通戦略策定の流れ	
3 節 「歩くまち・京都」総合交通戦略の「既存公共交通」に関する事業	
4 節 「まちづくり」に関する主な事業	
5 節 「ライフスタイル」の取組	
II 章 四条通歩道拡幅	39
1 節 はじめに	
2 節 四条通の整備について	
3 節 四条繁栄会	
4 節 百貨店	
5 節 交通事業者	
6 節 おわりに	
III 章 東山における交通問題と政策	62
1 節 はじめに	
2 節 東山区交通の現状と道路の形成史	
3 節 交通需要管理	
4 節 東山における交通対策および交通環境整備に関する考察	
5 節 東大路通の歩道拡幅	
6 節 東大路通歩道拡幅計画をめぐる様々な意見	
7 節 政策における意見の合意形成について	
8 節 おわりに 一東山をとりまく交通面での課題と解決策の提案一	
IV 章 嵐山における交通問題と政策	107
1 節 はじめに	
2 節 過去の嵐山における交通対策のまとめ	
3 節 近年の交通対策	
4 節 嵐山における観光客の交通実態と交通対策認知について	
5 節 住民から見た交通対策	
6 節 おわりに	
おわりに	142
ヒアリング協力一覧	
編集後記	

はじめに

本報告書は、2014 年度岡田ゼミナールの学生によって執筆・編集されたものである。「京都市の渋滞を中心とする交通問題対策」というテーマで、京都市全体の包括的交通問題対策と、京都市各地域の交通問題を調査する四班がそれぞれ調査内容についてまとめた。

京都市は世界有数の観光都市であり、かつ近畿圏では自動車で訪れやすい立地条件であるため、観光シーズンの交通渋滞が社会問題化している。しかし、あくまで交通渋滞は京都市が抱えている問題の一つにすぎず、交通渋滞を引き起こしているのは観光客のみが原因であるとはいえない。では、京都市は交通渋滞をどのように捉えているのだろうか。

京都市は「歩くまち・京都」という市政目標を第一義としている。京都市では現在、観光客が年々増加しながらも観光客購入単価が減ってきており、四条通などでは店の売り上げが落ちているところもある。また、交通量の増大などによって景観への悪影響要因も増えてきている。こういったまちの活力・魅力の低下を解決するために自動車利用を減らし、歩きやすく、また歩いていて心地の良い、賑わいのあるまちを目指すまちづくり計画が「歩くまち・京都」である。この上で、京都市は交通渋滞問題を解決すべき問題と認識しながらも、あくまで最終目的の「歩くまち・京都」を達成するための通過点であると捉えている。そのため京都市は、賑わいを持続・発展させながら交通渋滞を解決するという交通戦略をとっている。

本報告書では、京都市の中心的政策である「歩くまち・京都」について解説を加えつつ、その中で述べられている重要な計画の一部である、四条通歩道拡幅計画と東大路通整備構想をとりあげ、加えて観光シーズン時に特に渋滞が激しい東山と嵐山地域における交通対策について検討する。

I 章では、京都市全体の枠組みを述べたうえで「歩くまち・京都」総合交通戦略を概説し、京都市における交通渋滞の位置づけ、交通渋滞対策の方向性についての調査をまとめた。

II 章では、既に計画が実行されている四条通歩道拡幅工事問題について検討している。京都市行政にとってのメリットのみを考えるのではなく、その影響を受ける四条繁栄会や百貨店、車道縮小による影響が甚大なバス、タクシー事業者といった様々な立場から拡幅工事を調査し、その是非について検討する。また、工事終了後に予想される課題についても触れる。

III 章では、東山地域をテーマとし、東大路通整備構想について触れつつ、観光シーズンの東山地域における交通渋滞対策について検討する。ハード・ソフト両面どちらの交通渋滞対策についても利害関係者間の合意形成がいかに行われたのかについて触れつつ、住民・観光客・商店といった異なった立場から交通渋滞問題を検討し、その解決策・課題点について述べる。

最後のIV章では、観光シーズンに観光客数が集中し、自動車交通規制を行っている嵐山

地域での交通対策について検討する。ここでも嵐山の各関係者の立場から交通対策を俯瞰する。嵐山で交通対策が行われるようになった経緯について触れつつ、交通対策の目標の達成度などを評価する。加えて嵐山で行った観光客へのアンケートを参考に、交通対策が観光客に与えた効果についても述べる。

調査にあたっては、文献・論文に加えて、行政担当者や利害関係者などにヒアリングを実施した。ヒアリングによって、データや資料には表れない現場の生の声を知ることができると考えている。本報告書が読者にとって、京都市の政策の目標と京都市が何をなそうとしているかについて理解を深める一助となり、京都市における交通対策のメリットのみならず、現実や現場での問題点など多面的な理解を深められるきっかけとなれば幸いである。

I 京都市全体の渋滞問題と「歩くまち・京都」戦略

1 節 はじめに

〔1〕 調査対象と調査目的

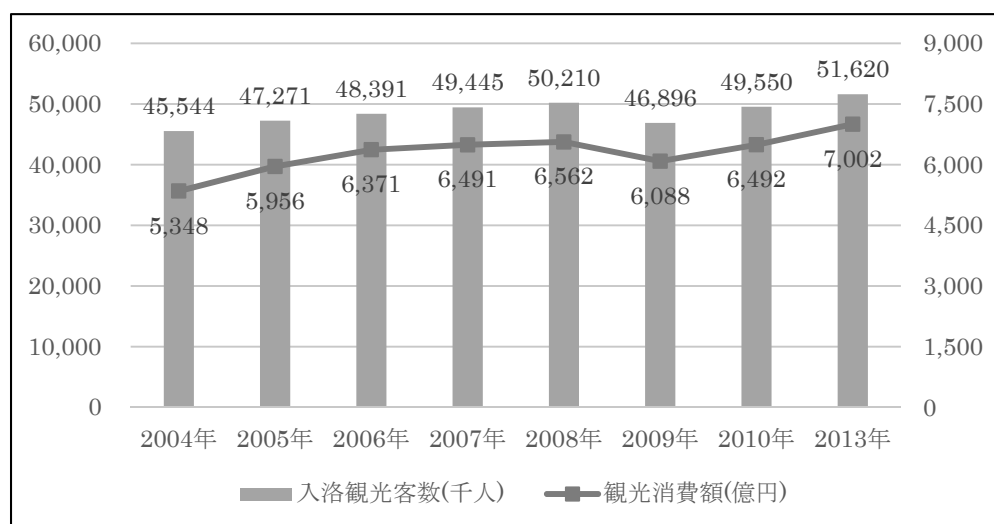
京都市が渋滞問題を軽視しているということはないが、京都市全体を対象として渋滞問題の解決を至上とした交通政策は京都市に存在しない。渋滞問題は京都市において発生している様々な問題の一つであり、京都市は渋滞問題を含む様々な問題を総合的に解決するまちづくりを行おうとしている。

そこで本章では、京都市はいったいどのような問題解決を図り、渋滞問題はどのように位置づけられていて、その上でどのようなまちづくりを目指して政策が行われているのかを明らかにしていきたい。

〔2〕 京都市の現状

①観光の現状 京都市はかつて首都として天皇が住む街として政治、文化の中心地として栄えた。今でもその昔ながらの眺望景観を残し、14箇所の世界遺産を有する1200年の歴史に育まれた世界に誇る観光地である。元来から観光客数は多かったが、近年では入洛観光客数はさらに増加し、観光消費額も増加傾向にあり、経済的な重要度を増しつつある（図I-1-1）。

図I-1-1. 京都市の入洛観光客数、観光消費額の推移



(注) 1. 2011年度、2012年度は集計方法が異なるため比較できない。

2. 2009年度の低下は世界的な景気低迷と新型インフルエンザの影響と考えられる。

(資料) 京都市産業観光局[2015]より。

また、観光客のうち、乗用車で入浴している割合は 15.1%であり¹⁾、減少傾向にはあるが未だに観光シーズンの乗用車入浴数は多い。さらに、乗用車の問題だけではなく、訪問地の割合を見ると嵯峨嵐山周辺が 38.3%、京都駅周辺が 37.0%、清水・祇園周辺が 34.8%、河原町三条・四条河原町周辺が 34.5%とかなり偏りがみられる²⁾。特に、京都駅はバスターミナルとなっているが、人が集中しすぎることによってバスの混雑を引き起こしており、ほか三箇所については連休や長期休暇などの観光シーズンに、乗用車だけではなく歩行者の混雑が顕著で、行政が対応に乗り出すのが常となっている。

京都に対する観光客の感想調査を見ると「大変満足した」「満足した」と答えている人はそれぞれ 22.7%、52.4%と増加傾向にあり、その理由の多くが旧所・名跡や自然風景であるのに対し、残念なことがあったと答えている人は 41.6%存在し、その最たる理由が電車・バスなどの公共交通機関や人が多い・混雑と回答している³⁾。

交通問題に関しては改善傾向にあるが、同時に観光客数は増加傾向にあり、依然として交通問題は大きな不満を呼んでいるのが現状である。

②経済の現状 経済波及効果を見てみると、国レベルでは総生産に対して観光関連産業は約 5.7%、雇用効果について従業員総数と比較すると約 6.8%であるのに対し、京都市では観光関連産業を市内総生産と比較すると約 7.5%、雇用効果については約 11.6%であり、他都市と比べて観光の占める割合が大きい⁴⁾。

そういった背景がある中、観光客数が増加し観光消費額も増加しているが、京都市では消費単価が伸び悩んでいるという問題があった⁵⁾。四条通沿いの店などでも、観光客数は増加しているが売り上げは伸び悩むといった現象が起こっていた。

伝統産業はライフスタイルの変化などを受け衰退傾向にある⁶⁾。観光戦略の重要な要素の一つである商業を、伝統的な京都らしさを守りつつ、時代の変化に合わせた新しい風潮を融和させ活性化させていく必要に迫られていたといえる。

③交通の現状 ①で述べたように京都市では交通混雑が顕著である。その現状を観光以外の面からも多面的に明らかにする。

a 自動車・歩行者の現状 京都では荷捌きや客待ちタクシーといった違法駐車が常態化している。たとえば、四条通の片側二車線道路では歩道側の一車線が平日には約 7 割、休日では約 6 割も路上駐停車に占有されることさえある⁷⁾。実際に都心部でバスの所要時間を見ると、平日の 15 時台、と休日の 16 時台にピークをむかえ、ともに約 10 分かかっている⁸⁾。これは、観光客の多さだけでなく違法駐車による路上占有も理由と考えられる。一方で歩行者については、乗用車交通量に対して歩行者が狭い道路に 3 倍ほどの量が流入している区間もあり、特に混雑している都心部をみると、平日のピークは 3,300 人であるのに対し休日には 6,231 人にのぼる時間がある⁹⁾。また、月による歩行者数の増減も顕著であり、休日のみならず観光客が増加しても快適性を保てるような道づくりが求められている。それに加えて、清水寺などの人気観光地でも道路の幅員が狭く、整備が不十分な区間もあ

り、安全性が確保されているとは言い難い。快適性と安全性の確保、観光客のみならず住民、企業も含めての乗用車への対策が課題である。

b 公共交通の現状 公共交通全体に言えることとして、主体となる事業者が多いということがある。まず鉄道に注目してみると、嵯峨野観光鉄道（株）、京福電気鉄道（株）、叡山電鉄（株）、京阪電気鉄道（株）、阪急電鉄（株）、近畿日本鉄道（株）、JR 西日本、京都市営地下鉄の八つもの鉄道事業者が存在している。同時にバスについても西日本 JR バス（株）、京都バス（株）、京阪京都交通（株）、ヤサカバス（株）、阪急バス（株）、京阪バス（株）・京阪シティバス（株）、近鉄バス（株）、京都市営バスというように多くの事業者が存在している。たとえば京都市営地下鉄と京都市営バスは、事業者主体が同じであることもあってダイヤ調節などの連携がとれているが、一部の事業者間では連携がいまだに薄弱な部分があり、連携強化がネットワーク全体としての利便性向上のために求められている。

また、a でみたように観光客の京都駅への集中度は極めて高い。これは、入洛するにあたり交通手段として JR 西日本を使う客が多いということであり、交通手段の豊富さとは対照的に分散が上手くいっていないということである。そのため京都の鉄道網は他都市と比べて移動できる場所が少なく、バスが重要な移動手段となっているが、観光シーズンなどには混雑が酷くなり、その定時性をいかに確保するかが一つの課題である。さらには、各バス事業者の範囲に被りがあることや、そもそも路線があまりにも豊富であるために系統が複雑で乗り場も分散していて分かりにくく、バス事業の簡易化が求められている面もある。都心部では移動手段が豊富である一方で、山間部では移動手段が乏しく、隙間なく移動手段を確保することも課題として挙げられる。

〔3〕市の政策概要とその中における渋滞問題の位置づけ

①「歩くまち・京都」総合交通戦略

a 「歩くまち・京都」総合交通戦略の位置づけ 「歩くまち京都」総合交通戦略とは、京都市基本計画である「はばたけ未来へ！京プラン」におけるまちづくりの項に組み込まれている戦略の一つであり、京都市がまちづくりを行うにあたって目標とする全体にかかわる重要な政策である。交通戦略と名前が与えられてはいるが、実際の内容は人口減少と少子高齢化、地球温暖化の加速、グローバル化の進展、低経済成長と厳しい京都市財政といった様々な問題を背景とする京都市基本計画の流れをくんでおり、戦略内容として対応しようとしている課題が多岐にわたる総合戦略である。実際、「京都市環境モデル都市行動計画」においても、歩くまち京都という構想が一つの政策として組み込まれていることからそのことがうかがえる。

b 「歩くまち・京都」総合交通戦略の基本理念 京都市は 1200 年余りもの歴史を持つ自然と共生したまちであり、その自然、歴史、伝統、文化は市民の努力により今まで続いてきている。一方で、新しい発想といったものを取り込んで成長を続けるまちでもある。それらに加えて京都議定書誕生の地として環境先進都市であり、環境モデル都市となっている。

そういった背景の中で京都市が現在直面しているのは「自動車社会」という問題である。「歩くまち・京都」総合交通戦略が開始される前のデータをみると、1985年には京都市内のマイカー台数は約35万5千台であったのに対し、2006年には52万2千台にまで膨らんでいる¹⁰⁾。それに加えて、自動車で訪れる観光客の増加なども相まって、渋滞などの交通問題などにとどまらず、自動車の排気ガスによる地球温暖化や、自動車が目立ってしまうことによる景観の悪化、まちの魅力や活力の低下にまでつながっている。

そこで、交通問題に限らない諸問題を解決することを目的に、自動車利用抑制政策などを通じて「歩くまち」というまちづくりに転換していくことを基本理念としている¹¹⁾。そして、この総合交通戦略がいかに重要視されているかを示す京都市に三つしかない憲章の一つであり、京都市の基本理念となる「歩くまち・京都」憲章を以下に紹介する。

図 I - 1 - 2. 「歩くまち・京都」憲章

わたしたちの京都は、千二百年を超える悠久の歴史を積み重ねながら、趣あるまち並みや自然景観、伝統、文化などを守り育ててきました。そして、だれもが安心して快適に歩くことができるまちをつくりあげてきました。しかし、クルマを中心とする生活が急激に進展する時代の中で、こうしたまちの魅力が損なわれています。

京都にふさわしい移動の方法は、自分の力で、また時に人の助けを借りながら、“歩くこと”を中心としたものに違いありません。行き交う人々こそがまちの賑わいと活力の重要な源泉であり、歩くことこそは健康や環境にも望ましいものです。

このような認識のもと、世界の範となる「人が主役の魅力あるまちづくり」を推進するため、ここに「歩くまち・京都」憲章を定めます。

わたしたちの京都では、市民一人ひとりとは、

- 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くなる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。

(資料) 「歩くまち・京都」憲章[2010]より。

c「歩くまち・京都」総合交通戦略の目標 総合交通戦略が最終的に目指しているのは、持続可能な脱「クルマ」社会のモデル都市化である。ここで述べられている脱「クルマ」社会というのは、単に乗用車の数を減らし、人々が歩くようになるということのみをさしているのではなく、先ほど挙げたような交通問題、環境問題、景観問題、経済問題などの解決もさしている。

第一に自動車の渋滞をなくし、公共交通がスムーズに動いている状況を作り出した上で LRT といった新しい公共機関の導入も図り、乗り換えがスムーズで多くの人が利用しやすい公共機関を充実させる。第二に自動車、公共機関、歩行者、加えて自転車の交通特性に合わせたすみわけがなされたまちづくりの形成を行う。こうして、ただ「歩くまち」ではなく「歩いていて、あるいは公共交通機関を利用して楽しいまち」を目指している。そして、そのような状況から京都というまちに活気があふれていくことを目標としている。

それだけではなく、この総合交通戦略は市民一人一人が協力していく姿勢をもってもらえることも目標として含まれており、交通のソフト面、ハード面の整備のみではなく、市民の精神的な部分であるライフスタイルについても言及していることも重要である。

具体的な数値目標を見ていく。2010 年 1 月 20 日時点では非自動車分担率は 72%であるがこれを 80%超まであげ、各交通手段の内訳は自動車を 20%以下、鉄道を 16%から 20%、バスを 6%から 10%、徒歩、二輪を 50%から 50%超にそれぞれあげることを目標としている¹²⁾。実際観光客のみについての交通手段の割合変化を見ると例年それほど変化は見られないが、市内交通利用では徒歩が増加しているなど効果を上げはじめている¹³⁾。

ここで重要なのが、総合交通戦略は完全に自動車をなくそうとしているわけではないということである。というのも、公共交通機関などがバリアフリー化していくことも総合交通戦略において企図してはいるが、高齢者や障害のある人にとって公共交通機関のみでは移動に差し支えるので自動車が必要となるし、自動車がなければ物流の流動性に悪影響を及ぼすため、こうしたことへも配慮されている。もともと昔には京都でも路面電車が走っていたが、急速なモータリゼーションの中で自動車の渋滞を解消するために廃止された、という過程がある。しかし、今ではモータリゼーションが過剰なため、自動車抑制策が必要となっており、先ほど述べたような「自動車の存在の必要性」を認めつつ、それぞれの交通手段の特性を考えた適切なバランスを保つことをこの数値目標は意図している。

d「歩くまち・京都」総合交通戦略の概要 詳しくは 3 節以降で述べるが、ここではその概要について触れる。総合交通戦略は「既存公共交通」「まちづくり」「ライフスタイル」の三つで構成されている。「既存公共交通」は京都に住む人、京都を訪れる人にとって使いやすく同時に快適な公共交通の整備を目指す。また、公共交通機関そのものだけでなく、各関係者が連携していけるような組織作りまでも行うことが意図されている。二つ目の「まちづくり」は、歩行者が歩いていて楽しいと思えるような歩行空間の創出といったハード面の整備を意図している。総合交通戦略が目指す様々な問題解決につながるような総合的政策の推進も同時に含まれており、LRT、BRT などの新しい公共交通機関の導入も検討されている。そして最後が「ライフスタイル」であり、今までのソフト面、ハード面の整備とは異なり市民一人一人の意識を啓発していくことをここでは意図している。そのために、「歩くまち・京都」憲章の啓発や、住民のところへ直接赴き意識改革を促すといったことなどを行っている。これら三つを行っていく中でその相互作用により「歩くまち・京都」は実現される。

この総合交通戦略の進捗を示すものとして、京都市最大のターミナルとしての京都駅南口駅前広場整備、東大路通の自動車抑制と歩道拡幅、四条通のトランジットモール化、京都駅と高度集積地区などを結ぶ新しいバスシステムの導入、通年型のパークアンドライドに向けた施策の実施、モビリティ・ウィークの実施がシンボルプロジェクトとして挙げられており、通年型のパークアンドライドなど一部は現在実現されている。

②市における渋滞問題の位置づけ 先ほど述べた総合交通戦略はもちろん自動車量増大による交通渋滞解決を意図として含んではいるが、最終的に目指すのは交通渋滞問題のみではなく、環境問題、景観問題、市内の活気回復といった諸問題を総合的に解決することである。たとえば、渋滞問題解決のみを至上目的として考えた場合、観光客数そのものを絞る政策や自動車使用抑制をもっと推し進めるといった、渋滞問題に効果的な政策が考えられるが、このような計画では市内の活気回復には繋がりにくいであろうし、先ほど述べたような自動車を必要とする高齢者などへの配慮を欠く可能性がある。そのため、あくまで渋滞問題というのは、市が目指す「歩いていて楽しいまち」を構築する上で経過点として解決すべき問題の一つに過ぎないとされている。もちろん、嵐山や東山周辺では観光シーズンなどに渋滞対策政策が特別に行われているが、そういった事例は総合交通戦略とのかねあいというよりは、現実にあまりにも支障を引き起こしている社会問題であるため、個別の問題解決として対策を行っているという例外的な面が強い。

その上で、歩いていて楽しいまちの構築にあたり、渋滞問題はなぜ解決されなければならないと捉えられているかということを見つめてみる。たとえば、自動車による渋滞は既存公共交通の一つであるバスの遅延を引き起こしている。そのため、より利用しやすい公共交通機関を目指すにあたり、定時性の確保やスムーズな乗り継ぎの実現における障害として渋滞問題が捉えられている。また、歩行者の渋滞が歩いていて楽しいまちの構築のために取り除かなければいけない障害であることは言うまでもない。

このように、渋滞は解決しなければいけない最終目標ではなく、過程として解決しなければいけない一つの問題であり、その解決にあたって「歩くまち・京都」という最終目標から外れたものでは意味がない。ただ、現在京都市が行っている渋滞対策は観光シーズンなど一時的なものも含めて、歩行空間を創出するハード的政策や公共交通臨時便、自動車流入抑制を促す政策などであるが、この総合交通戦略によって交通的な面からのアプローチのみではなく、より総合的な面からのアプローチも可能になったというのが従来の渋滞問題に対する捉えられ方からの変化といえる。

以降の節では、実際に「歩くまち・京都」総合交通戦略がどのような内容であるか詳しく見ていく。

脚注

- 1) 京都市産業観光局[2015]「京都観光総合調査」入洛利用交通機関別数（日本人）より。
- 2) 同上、訪問地（日本人）より。
- 3) 同上、日本人観光客満足度調査より。

- 4) 京都市[2005]「平成 16 年京都観光消費経済波及効果」京都市の観光客と消費額より。
- 5) 同上、波及効果の拡大に向けてより。
- 6) 京都市[2013]「京都市産業活性化アクションプラン 2011」策定の背景より。
- 7) 京都市都市計画局歩くまち推進室[2010]「『歩くまち・京都』総合交通戦略の推進について」自動車の現状より。
- 8) 歩いて楽しいまち推進のための交通等施策研究会[2005]「都心部の歩いて楽しいまち推進のために」交通環境の状況より。
- 9) 同上。
- 10) 京都市都市計画局歩くまち推進室[2010]「『歩くまち・京都』総合交通戦略の推進について」自動車の現状より。
- 11) 京都市[2010]「『歩くまち・京都』総合交通戦略」総合交通戦略の基本理念より。
- 12) 同上、数値目標より。
- 13) 京都市産業観光局[2013]「『平成 24 年京都観光調査』の結果について」交通機関より。

参考資料

歩いて楽しいまち推進のための交通等施策研究会[2005]「都心部の歩いて楽しいまち推進のために」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/cmsfiles/contents/0000035/35641/honnpenn.pdf>,

2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2005]「平成 16 年京都観光消費経済波及効果」

(<http://kanko.city.kyoto.lg.jp/chosa/image/keizaikoka05.pdf>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2009]「京都市環境モデル都市行動計画」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000056642.html>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2010]「『歩くまち・京都』総合交通戦略」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000094578.html>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2011]「はばたけ未来へ！京プラン」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000092658.html>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2013]「京都市産業活性化アクションプラン 2011」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/cmsfiles/contents/0000124/124124/honpen.pdf>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市産業観光局[2013]「『平成 24 年京都観光調査』の結果について」

(<http://kanko.city.kyoto.lg.jp/chosa/image/shiryo250528.pdf>, 2016 年 2 月 11 日アクセス)

京都市産業観光局[2015]「京都観光総合調査」

(http://kanko.city.kyoto.lg.jp/chosa/image/kanko_chosa25.pdf, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市都市計画局歩くまち推進室[2010]「『歩くまち・京都』総合交通戦略の推進について」

(<http://www.estfukyu.jp/pdf/kinki1.pdf>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

2 節「歩くまち・京都」交通戦略策定の流れ

〔1〕「歩くまち・京都」交通まちづくりプラン

「歩くまち・京都」総合交通戦略の前身として前京都市長である梶本頼兼の下、「歩くまち・京都」交通まちづくりプランが 2003 年にたてられた。市民や商工業者、NPO、関係機関などのパートナーシップを要求する点、環境への配慮を施策として盛り込んでいる点では共通していたが、その中心となる内容は TDM 施策（交通需要管理施策）、つまり交通渋滞を中心として引き起こされる様々な問題に対応することであり、渋滞によって引き起こされる景観への影響などは含まれてはいるが、京都市の活性化といった内容はあまり盛り込まれていなかった。具体的な施策もソフト面、ハード面の施策が主なものであり、モビリティマネジメントといったライフスタイルについての面が薄かった。

〔2〕市長の交代

2008 年に市長が梶本頼兼から門川大作へと変わった。その際門川大作は、地域主体の市民と行政が協力し合い、京都らしいまちづくりや経営をしていくこと、加えて行政最大の問題として縦割り行政を挙げ、その脱却を狙い「健康」「環境」「公共交通」「子育て・教育」「コミュニティ」「景観」「観光」「経済」を 8 K と呼び、その融和と総合的な問題解決を図ることを謳った。そのような背景を踏まえながら「歩くまち・京都」総合交通戦略が生まれ、都市計画局所属の歩くまち京都推進課が推進室に格上げされ、都市計画局に位置しながらもあらゆる部署にまたがる施策に取り組むことを可能とした。

〔3〕「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会

門川市長はそれまでの「歩くまち・京都」交通まちづくりプランの流れを汲みつつ、総合的な問題解決を目指す新しい戦略策定のために審議会をたてた。それが「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会である。総合的な目線を得るために、審議会は行政に携わる者だけでなく学識有識者や鉄道事業者、伝統芸能に携わる者など多岐にわたる人材によって構成されていた。そのような広い目線から総合交通戦略が考えられていき、公共交通ネットワーク検討部会、未来の公共交通まちづくり検討部会、公共交通優先のライフスタイル検討部会という三つの部会を開き、具体的な内容についても詰めていった。この三つがのちの総合交通戦略の三本柱につながることになる。

参考資料

京都市[2003]『『歩くまち・京都』交通まちづくりプラン』

(<http://www.city.kyoto.jp/html/tokei/trafficpolicy/tdm/index.html>, 2015 年 2 月 16 日アクセス)

京都府[2005]「京都市の交通マネジメント施策」(<http://www.pref.kyoto.jp/tdm/>, 2015 年

2月16日アクセス)

京都市[2008a]『『歩くまち・京都』総合交通戦略策定審議会」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000045549.html>, 2015年2月16日アクセス)

京都市[2008b]「門川市長記者会見」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000040329.html>, 2015年2月16日アクセス)

3節 「歩くまち・京都」総合交通戦略の「既存公共交通」に関する事業

〔1〕「歩くまち・京都」総合交通戦略の「既存公共交通」の取り組みの概要

①「既存公共交通」の取り組みとは 本節では、「歩くまち・京都」総合交通戦略の事業の三本柱の一つである「既存公共交通」の取り組みについて述べる。「既存公共交通」に関する事業の主な狙いは、既存の公共交通を再編強化し、使いやすさを世界トップレベルにすることである¹⁾。この「既存公共交通」の取り組みに加えて、「まちづくり」の取り組み、「ライフスタイル」の取り組みが「歩くまち・京都」総合交通戦略の三つの柱であり、これらの事業の相乗効果で互いに密接に連携させて推進していき、京都市行政が理想とする都市計画を達成しようというものである。ここでは、その三つの柱の一つである「既存公共交通」の事業が、「歩くまち・京都」総合交通戦略が策定された 2012 年当時の目標に向けて現状どれほど近づいているのか、効率的な事業が行われているか、また、今後どのような展望があるのかについて論じる。

②総合戦略のプロジェクト実施のためのマネジメント体制 京都市行政では、京都市の基本政策である「歩くまち・京都」総合交通戦略の達成に向けて動いているが、交通局や都市計画局などの部署などプロジェクトごとに仕切る主体が異なっており、アプローチ方法も異なる。そこで実態的には取り仕切る主体がプロジェクトごとに事業を行っていくことになるが、その主体のみならず、企業や地元住民団体を含めた会議を行うことで、方向性の統一を図っている²⁾。

a 歩くまち京都推進室 都市計画局の歩くまち京都推進室が政策の策定などを主に担っており、総合的な戦略の推進を行っている。

b「歩くまち・京都」推進会議 交通総合戦略の進捗を総合的に点検し、戦略のフォローアップや社会情勢の変化も踏まえた充実及び見直しを継続的に行うため、「歩くまち・京都」推進会議が置かれている。この会議は、京都商工会議所、京都府警で構成されている。なかでも総合戦略の三つの柱である「既存公共交通」、「まちづくり」、「ライフスタイル」という三つの取り組みに対応する、公共交通ネットワーク推進会議、未来の公共交通推進会議、「スローライフ京都」推進会議がそれぞれ置かれている。

c「既存公共交通」に関する体制 「既存公共交通」の取り組みを促進するために、公共交通ネットワーク推進会議という会議を市内で運行する鉄道、バスの交通事業者を中心とした交通事業者で構成し、関連施策の推進、進捗状況の点検や見直しを行っている。この会議は 2010 年から 2014 年まで全 7 回開催されている。

③京都の交通 京都市には多くの鉄道事業者、バス事業者が存在している。京都市の鉄道は、京都市交通局が担っている地下鉄がある。そのほかの事業者には、叡山電鉄（株）、近畿日本鉄道（株）、京阪電気鉄道（株）、京福電鉄（株）、嵯峨野観光鉄道（株）、西日本旅客鉄道（株）、阪急電鉄（株）が存在している。バスの事業者は京都市交通局のほか、京都バス（株）、京阪京都交通（株）、京阪シティバス（株）、西日本ジェイアールバス（株）、

阪急バス（株）、（株）ヤサカバスといった事業者が存在している。

〔2〕「歩くまち・京都」総合交通戦略で示されている「既存公共交通」の具体的な事業

ここでは総合交通戦略で示されている具体的な事業について、施策の方向性とその進捗状況について述べる。

①バスの利便性向上事業 バスに関する事業では、利便性向上のため系統重複を解消し、使いやすいダイヤ、路線が目指されている。

a バス系統再編 総合交通戦略によると「バス事業者間で競合する路線・系統における、路線の再編やダイヤ調整、定時性の低い長大系統や鉄道とバスが並行する区間における、系統の再編、観光シーズンにおける、臨時バスの運行（バスと鉄道の連携輸送の強化等）」が施策の方向として述べられている³⁾。このうち、観光シーズンにおける臨時バスの運行については、観光シーズンにおいて京都駅を起点とするシャトルバス・洛バス・急行バスの運行等、旅客動向を踏まえた増強を適宜実施しており、2013年に実施された「歩くまち・京都」推進会議においてもほぼ事業が達成されたとし、早い段階で事業が達成された⁴⁾。バス事業者間では、2013年度に京阪バスと阪急バスとの間で、阪急西山天王山駅開業に合わせ、京阪淀駅～阪急西山天王山駅～JR長岡京駅を結ぶ路線が開設され、また京都市バスと京都バスの間で嵐山方面均一運賃化、市バス専用一日乗車券カードの共用化が行われ、利便性が向上に向かっており、一定の進捗がみられる。

b バスダイヤ改善 総合交通戦略によると「基幹路線となるバス路線（例：河原町通、東大路通）のパターンダイヤ化、（3分～5分間隔）及び他系統との接続向上、運行本数が減少する夜間（21時以降）のバス路線のパターンダイヤ化（鉄道や地下鉄ダイヤと整合）地下鉄のダイヤと合わせたバス路線のプルタイムテーブル化」ということが施策の方向として述べられている。ダイヤ改正については、交通局が2011年3月に最終バスを遅くするなど、地下鉄をはじめとする鉄道との乗継が便利になるダイヤ改正を2014年3月22日に行った。具体的には、丸太町通（嵯峨瀬戸川町～西ノ京円町／91号、93号）、伏見区大手筋通（中書島～西大手筋～国道大手筋／20号、22号）のダイヤを調整し等間隔運行を実施した。また、地下鉄北大路駅の21時以降のダイヤを、京都駅方面からの地下鉄全列車が到着5分後に発車するよう調整をおこない、京都駅及び桂駅を24時に発車する「深夜バス」の設定をはじめ、夜間時間帯の増便、最終便の時刻繰り下げなど、これまでよりも1～2本後の電車から乗継ができるようダイヤ変更した。他にも地下鉄北大路駅、京都駅、竹田駅において、これまでよりも1～2本後の電車から乗継ができるよう最終便の時刻繰り下げや、夜間時間帯の増便などを実施している⁵⁾。これにより、総合交通戦略の事業はある程度進んだが、これらは京都市交通局内の地下鉄と京都市バスの間でのダイヤ改正であり、地下鉄以外の鉄道業者とのダイヤ調整などが進んでいないことが課題である。理由としては、京都府外にまで伸びている私鉄が多く、他府県での乗り換えを重視したダイヤ調節を行っているからだと考えられる。一方で、これらの施策の戦略検討と併せて、先行実施プロジェクトとして洛西地域でのバス利便性向上施策も挙げられている。洛西地域では、京都市

交通局、京阪京都交通、阪急バス、ヤサカバスの四つの事業者が存在している。この地域では、四つの事業者間で重複系統の見直しや、鉄道利便性にウエイトを置いたダイヤ設定、洛西地域バスお得クーポン創設などの事業が行われている。阪急電鉄ダイヤ改正に伴い、京阪京都交通、京都市交通局がダイヤ調整を行った。また京都大学桂キャンパスから阪急桂駅行きのバスダイヤの改正も京阪京都交通と交通局の間になされた。京都市交通局は2014年3月のダイヤ改正に伴い、洛西ニュータウンと阪急洛西口駅・JR 桂川駅、地下鉄太秦天神川駅とのアクセス強化を目的に運行区域の延長も行っている⁶⁾。このように、先行プロジェクトが行われている洛西地域ではバス事業者が鉄道事業者と連携しつつダイヤ、系統調整を行うといった一元的な改善がなされてきた。

c バス走行空間改善事業 バスの走行空間を改善し、ダイヤを正確にするために総合交通戦略では、高頻度にバスが運行されている区間について高度道路交通システム（ITS）の展開や新交通管理システム（UTMS）を推進、違法駐停車に関する啓発活動の充実や違法駐停車の集中指導などの施策が示されている。これについては京都市交通局が2010年3月に、すでに烏丸北大路から西大路四条経由九条車庫前間で運用されていたITS技術を活用したPTPS（公共車両優先システム）を河原町通りに拡大運用した。また、同年5月には京都市交通局と京都府警察が合同で拡大区間の効果測定を行い、平均1分46秒の効果を計測した⁷⁾。しかし、それ以降具体的な事業は行われておらず、今後の方針も「市バスの走行環境改善について、京都府警察と連携した取り組みを実施していく中で、PTPSの拡大についても要望していく」⁸⁾とするだけで、具体的に示されていない。

②鉄道利便性向上事業 総合交通戦略には施策の方向性として、鉄道事業者相互間の更なる情報の共有化、ユニバーサルデザインの推進や乗継利便性の更なる向上、東西線と烏丸線、阪急と烏丸線などの乗継利便性の向上、地下鉄への他の鉄道やバスの接続を強化、鉄道間の乗継利便性の向上、ダイヤの整合や運賃システムの共通化が示されている。

a 鉄道事業者間の連携の推進 2009年度に阪急桂駅・JR 桂川駅において、バス路線・バスのりば・乗継時刻表が掲載された。これは交通局、阪急バス、京阪京都交通、ヤサカバス、阪急電鉄、JR 西日本の6事業者によるものである。2012年3月には近鉄京都駅のターミナルが整備され、近鉄京都駅を1線増加して4線化にし、ホームの混雑緩和や特急列車の折り返し時間を長くするなど、利便性向上を図った。2011年11月には東福寺駅においてJR 奈良線と京阪本線乗継改札が設置された。しかし2013年度から進捗はみられておらず、今後の具体的な予定も示されていない。この点に関しては多事業者間で利害関係などが存在し、容易には合意形成に至らないのが原因である。

b 地下鉄の利便性向上 地下鉄の利便性を向上させるために、東西線沿線での潜在需要の発掘と更なる利用促進、烏丸御池駅での東西線と烏丸線の乗継待ち時間の短縮化、夜間ダイヤの改善とパターンダイヤ化、最終便は烏丸御池駅で4方向（東西南北）どの方向にも接続させるなどの事業がすすめられた。これらの事業は2010年3月の交通局によるダイヤ改正でほぼ達成された。

c 鉄道ダイヤの改善 阪急電鉄は 2011 年 5 月のダイヤ改正時に、土休日ダイヤにおいて乗換なしで大阪市中心部から河原町駅までの直通の「準急」を「天下茶屋」（大阪地下鉄堺筋線）と「河原町」間で運行を開始し、行楽シーズンには「天下茶屋」から「嵐山」への直通特急の運行を開始した。京阪電鉄は行楽シーズンの土休日において、ノンストップ特急「洛楽」の運行を開始した。しかし、2013 年度以降、事業の進展はみられていない。鉄道のダイヤ調整は一事業者間の調整しか行われておらず、ここでもやはり複数事業者間での合意形成が難しい。

③鉄道とバスの連携施策

a 鉄道バス間の乗継利便性向上 具体的な施策の方向性としては、ダイヤの整合や運賃システムの共通化、交通結節点での鉄道・バス間の乗換案内の充実、駅及び駅周辺の乗継施設の整備・改善が示されていた。2010 年度より、様々な事業者において IC カード導入の動きがみられる。2011 年 3 月に市の補助金を受けて、京阪バスが IC カードを導入した。同年 4 月には京福電鉄の嵐電において IC カードが導入された。交通局では 2013 年に 3 月に地下鉄で IC カードの全国相互利用サービスが開始され、2015 年にはついに京都市バスでも、同年度には京阪バスで全国相互利用サービスの実施、JR バスでは高尾京北線で IC カードが導入されるに至った。これにより、乗継利便性はかなり向上した。駅周辺の乗継施設の整備も進んでおり、2013 年 11 月に JR 西日本により京都駅北口広場のタクシー降り場に屋根が新設され、2014 年 2 月 8 日より、京都市建設局施策による「京阪淀駅前広場」仮供用に伴い、京阪バスが経路変更・バス停の移設を行い、市バスが京阪淀駅前広場の整備に合わせて、20 号系統全便を京阪淀駅経由で運行するようになった。そして、「既存公共交通」の取り組みの象徴的な事業として挙げられているのが、京都駅南口駅前広場整備事業である。これは 2013 年に着工され、今年度に完成予定である。障害のある方等にも利用しやすい乗用車・マイクロバスの送迎用スペースやタクシー降り場を駅正面に確保すること、分かりやすく利便性の高い配置とするため、分散しているバス停を駅正面に集約することや、観光バス乗降場を現在の 2 倍の規模に広げるとともに隣接して修学旅行生等の待合スペースを整備すること、マイカーを抑制するため車線を 6 車線から 4 車線へ変更することなどが具体的な内容として挙げられている。

④バリアフリー化の促進 バリアフリー化は様々な事業が行われている。施策の方向性としては旅客施設及び周辺の道路等のバリアフリー化を重点的・一体的に推進することとされているが、2015 年現在多くの駅やトイレなどでバリアフリー化が進んでおり、公共ネットワーク推進会議ではまだ事業は推進中とされながらもかなりの進捗がみられる。

⑤公共交通不便地域に対する事業 この事業における施策の方向性としては「地域住民や行政と交通事業者が前向きにパートナーシップを構築することにより、生活交通を維持します。生活交通の維持に向けた取組は、バス以外の交通機関の活用（スクールバスや福祉バスの活用、乗合タクシーの導入等）、当該地域のまちづくり、地域づくりと一体となって、広域的、総合的な視点から検討します」⁹⁾とある。このことを達成するために具体的な施

策として、「中山間地域における現行のバス路線については、地域の実情（需要）も勘案しつつ、地域の活性化や福祉の視点も踏まえ、持続的な運行維持方策について、地域住民や交通事業者、行政機関等が参画した検討の場を設置すること。地域住民の生活交通の維持に対する意識を高めて頂くような仕組みづくりを行うこと」¹⁰⁾と総合交通戦略では述べられている。これに対し、現時点で進んでいる事業は雲ヶ畑バス「もくもく号」の停留所増設（山幸橋，上賀茂西河原町）と地域交通検討支援アドバイザーの派遣である。この地域に対する事業はあまり進んでおらず、今後の具体的な行政の動きの予定もない。

〔３〕本節のまとめ

既存交通についての取り組みに関して、「歩くまち・京都」総合交通戦略が策定された時の目標，それを達成するための具体的な施策，現時点でそれらがどれほど進んでいるかを見てきた。京都市交通局のバスや地下鉄は総合交通戦略の事業が実り，利用者が増加し，黒字に転換した¹¹⁾。地下鉄やバスに関しては，事業が目的通り進んでいるといってもよいだろう。しかし，ダイヤや路線調整について，同一事業者あるいは系列事業者間の調整についてはみられるが，複数事業者間の調整があまり見られず，合意形成がさらなる利便性向上のための課題である。洛西地域の複数事業者が絡んだ調整は，京都市が理想とする事業者の在り方かもしれない。複数事業者が協力した象徴的なプロジェクトとして JR 西日本も含んだ 2,000 円共通カードがある。これは多事業者の利害がうまく調整されて行われたものである。このような取り組みがより増やすことが既存交通の取り組みとしての課題である。

脚注

- 1) 京都市[2010b]より。
- 2) 京都市へのヒアリングより。
- 3) 京都市[2010a]より。
- 4) 京都市[2013a]より。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 京都市[2013b]より。
- 8) 2014 年公共交通ネットワーク推進会議資料
- 9) 脚注 4 に同じ。
- 10) 脚注 3 に同じ。
- 11) 脚注 2 に同じ。

参考資料

京都市[2010a]『『歩くまち、京都』総合交通戦略』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000094/94578/sennryaku2.pdf>,

2015 年 2 月 13 日アクセス)

京都市[2010b]『『歩くまち、京都』総合交通戦略について』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000094578.html>, 2015 年 2 月 13 日アクセス)
京都市[2013a]「戦略に掲げる 8 8 の実施プロジェクトの進捗状況一覧表」
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000147/147523/4.pdf>, 2015 年 2 月
13 日アクセス)
京都市[2013b]「2013 年『歩くまち・京都』推進会議 会議資料」
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000167/167866/3.pdf>, 2016 年 2 月
14 日アクセス)

4節 「まちづくり」に関する主な事業

[1]「まちづくり」に関する主な事業の内容

本節では、「歩くまち・京都」総合交通戦略実施プロジェクトの二本目の柱である「まちづくり」の取組について論じる。歩く魅力を最大限に味わせるよう歩行者優先のまちをつくるという理念の下に、快適な道路空間の構築や、新たな公共交通機関の検討、自動車利用の適正化など多様な視点から京都市は施策を思案、施行している。

①「歩くまち・京都」を支える歩行空間の充実 京都市は歩行空間の充実のために、都心主要道路（四条通や東大路通など）における歩行空間の拡大のみならず、ベンチの設置などによる休憩スポットや公衆トイレの充実を通じた、歩く楽しさを引き出すための環境整備の推進や商店街における交通安全性の向上などさまざまな施策を通じて歩行空間の充実に努めている。ここでは特に歩行空間の拡大を主題とする。

a 道路機能分担に基づく歩行空間の創出 「歩くまち・京都」を実現するためには、過度な自動車利用を抑制することが重要であり、そのためにも、多様な交通手段に配慮しながら既存の道路空間の機能を見直す。しかし、市民生活を支える物流交通などが重要であることから、一律の自動車の流入抑制を行うものではない。単に自動車交通を抑制するのではなく、地域の特性に応じた移動手段に配慮した道路の使い方を検討する。また、市民生活を支える物流交通の自動車など必要な車両の走行に配慮する一方で、都心部や住宅地などにおいては人を主役とし、公共交通を優先するとともに、マイカー利用が抑制されるような道路の機能分担を図る。

以上が歩行空間の充実のプロジェクトの目的であり、自動車交通を減らすことが主目的になっているわけではないことが見受けられる。また、本プロジェクトでは道路を主要幹線道路、都心主要道路、都心の細街路、都心以外の主要道路、周辺部の商店街等の道路、住宅地域の道路の6種類に分類し個別に道路空間の再構成の概念を説いている。その中でもシンボルプロジェクト¹⁾として挙げられているのが都心主要道路に分類されている「東大路通の自動車抑制と歩道拡幅」である。東大路通の近くには南北3キロの区間に観光スポットが集中しているが、幅員が15メートルあまりしかないところもあり、観光シーズンの週末などは歩道から人があふれてしまうという現状がある。そのため、歩行空間を拡幅し道路空間の再構成を行うことで、安心・安全で快適な歩行空間を創出するという狙いがある（実施時期や課題など東大路通の歩道拡幅の詳細についてはⅢ章を参照されたい）。

b トランジットモール 中心市街地のメインストリームなどで一般車両を制限し、道路において歩行者、バスや路面電車などの公共交通機関をスムーズに通行させることで町の賑わいを創出するものがトランジットモールである。こちらもシンボルプロジェクトが進められており、四条通に焦点を当てている。四条通では自動車交通よりも歩行者交通の方が多いにもかかわらず、道路空間の多くが自動車によって占められているため、歩行空間が非常に狭められているという現状がある。そのため、歩道拡幅による快適な歩行空間の

確保やマイカーから公共交通への転換を図るための公共交通優先と自動車の利用制限を取組の柱とするトランジットモール化を打ち立てている（こちらも前項同様、詳細についてはIV章を参照されたい）。

②LRT 実現に向けた検討

a 新しい公共交通システム 交通手段のバランス適正化のために、それぞれの地域特性を踏まえた新しい公共交通の実現に向けた検討が行われている。その一つが LRT である。国土交通省による定義を引用すると「LRT とは、低床式車両（LRV）の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システム」である（国土交通省 HP より）。2015 年現在、京都市において LRT はまだ実用化されていないが、導入に向けた研究が進められており、2006 年には「今出川通の交通まちづくりと LRT 検討協議会」が設立され、2007 年 1 月 24 日にはバスを仮想 LRT に見立てた社会実験が行われた。この実験では、図 I-4-1 の太い線で示された北野白梅町から出町柳駅前までの区間で道路中央 2 車線を使用して、専用走行車線を確保し、仮想 LRT に見立てた低床型の実験バス 8 台を使用し、10 分間隔で計 25 便（西行 12 便，東行 13 便）が運行された。当該社会実験の結果やそこから考察される展望等は次節の「新しい公共交通システムの展望」で論じる。

図 I-4-1. 社会実験でのバスの走行区間

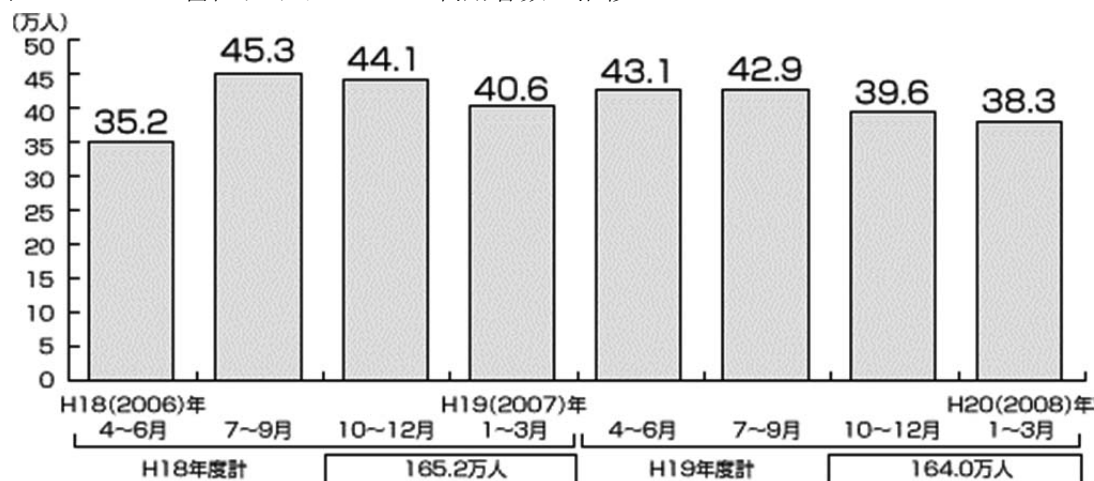


（資料）『今出川通における LRT 交通社会実験の結果概要』より作成，一部改変。

b 富山の事例 日本において LRT が実用化された地域もある。それが富山市の富山ライトレールである。利用者が減り、廃線が懸念されていた JR 富山港線を富山市が引き受け、路線の一部を路面電車化して、新たな公共交通機関として再生を図った。2006 年 4 月の開業

以来図 I-4-2 にみられるように安定的に乗客を獲得しており、富山市民の足として定着している。

図 I-4-2. 富山ライトレールの利用客数の推移



(資料) 富山市交通政策課資料より作成。

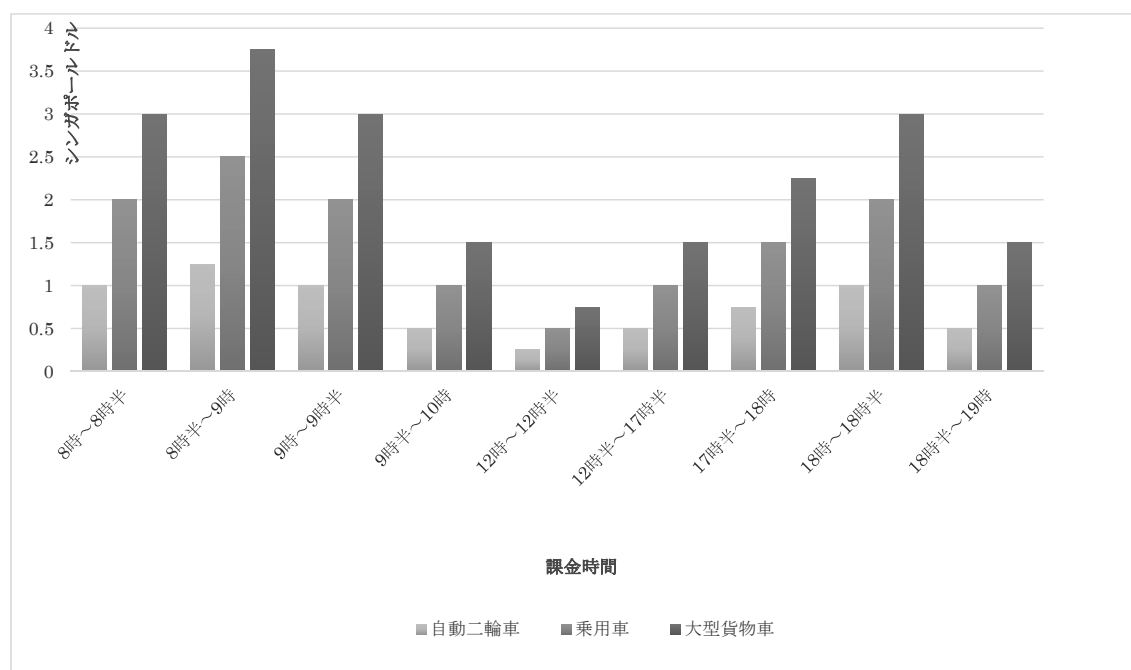
市を取り巻く状況はもちろん違うが、これは公共交通の利便性向上と「歩くまち・京都」の実現、まちの活性化と都心地域の再生という目標の実現に向けての切り札として LRT を位置付けている京都市においては参考に値する事例であることに疑いはないだろう。

③自動車交通の効率化と適正化 当該交通戦略で「地域の特性に応じた道路の使い方を検討し、通過交通の抑制、物流対策、駐車場施策、パークアンドライド、カーシェアリングなどの自動車利用の抑制策を推進するとともに、必要な道路網の構築も行い、バスの速達性と定時性の向上を図ります。」(「歩くまち・京都」総合交通戦略実施プロジェクト (4) 自動車交通の効率化と適正化より) とあるように、京都市は歩いて楽しいまちの実現のために自動車施策には特に重点を置いていることがうかがえる。実際に推進されているプロジェクトも多数存在し、当該交通戦略においてもっとも施策が進められている部分の一つである。

a パークアンドライド パークアンドライドとは、自宅から目的地に向かう移動で、自宅からまず自家用車で出発し、途中の公共交通の駅あるいは停留所に併設されている駐車場に車を駐車し、そこからは公共交通を利用して目的地に向かう移動形態のことを指す。京都市では観光客を主な対象にして観光シーズンを中心に取り組みが進んでいるが、図 I-4-3 でみられるように、通年でも実施されている。また、観光客がパークアンドライドを利用することを促進させるため、観光シーズンのみに開かれる臨時駐車場は全てが駐車料金無料となっている。

道路等に設置されている ETC に類似したシステムであり、自動車に車載器を搭載し、IC カード式のキャッシュカードを差し込み、制限区域の入口に設置されたガントリー（架空式ゲート）を通過すると、カードから料金が自動的に差し引かれるという仕組みになっている。シンガポールのロードプライシングでは以下の図 I-4-4 の課金時間と料金に関するグラフから次の特徴が挙げられる。課金額は時間帯によって変化し、朝の通勤時間帯にそのピークがある。二輪車も課金の対象になっている。大型貨物車は物流において大きな役割を果たしているが、一番多い課金がなされている。

図 I-4-4. シンガポールにおけるロードプライシングの課金時間と料金



(注) 数値は 2001 年 4 月の制限区域におけるものである。

また車種について本来乗用車、自動二輪車、軽量貨物車、重量貨物車（及び小型バス）、超重量貨物車（及び大型バス）、タクシーの 6 種に分類されているが、ここでは簡潔化のために自動二輪者、乗用車、大型貨物車のみを取り上げている。

(資料) 東京都環境局の HP より作成。

(<http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/climate/management/price/country/singapore.html>, 2015 年 2 月 2 日アクセス)

以上のシステムでプライシングが行われている結果として、シンガポールの市街地では、平日で終日車両速度 20～30km/h を維持、高速道路では、ラッシュアワーでも 45～60km/h を達成している。また表 I-4-1 のデータより、シンガポールと京都市では面積と総道路延長の数値が類似しており、京都市の比較対象に値する事例を提供している。

表 I－4－1．シンガポールと京都市の面積・人口・人口密度および道路総延長

	シンガポール	京都市
面積	716.0km ²	827.9km ²
人口	約 540 万人	約 147 万人
人口密度	約 7,600 人/km ²	約 1,780 人/km ²
道路総延長	3,355km	3,548km

(資料) 1. シンガポールの道路総延長を除くデータは外務省 HP より作成。

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/data.html>, 2015 年 2 月 5 日アクセス)

2. 京都市の道路総延長を除くデータは京都市情報館の HP より作成。

(<http://www.city.kyoto.jp/koho/outline/district.html>, 2015 年 2 月 5 日アクセス)

3. シンガポールの道路総延長のデータは在シンガポール日本国大使館の資料より引用。(<http://www.sg.emb-japan.go.jp/Japanese/gaikyo.pdf>, 2015 年 2 月 5 日アクセス)

4. 京都市の道路総延長のデータは京都府の HP より引用。

(<http://www.pref.kyoto.jp/doro/seibijokyo.html>, 2015 年 2 月 5 日アクセス)

[2]「まちづくり」に関する主な事業の効果、展望

前節で論じた種々の事業が今後「人が歩いて楽しいまち」という理念に対してどれほどの効果、影響があるかということを、考察を交えて論じる。

①「歩くまち・京都」を支える歩行空間の充実の効果と展望 歩行空間の創出に向けて 2015 年現在、具体的な動きが見られるプロジェクトは東大路通の歩道拡幅と四条通のランジットモール化である。歩行空間を拡張することで生じる主な問題に車道空間の縮小が挙げられよう。しかし、それは当該交通戦略の観点からは深刻な問題ではない。なぜなら、京都市の目指すまちは「自動車交通を減らし、渋滞をなくすまち」ではなく、「人が歩いて楽しいまち」だからである。安心・安全で快適な歩行を可能にするうえで、歩行者数の多さに見合う歩行空間を確保することは必要不可欠である。とはいえ、車道空間の縮小、具体的には車線数の減少等で渋滞が新たに発生し、公共交通機関の定時性に影響が出てしまつては、歩いて楽しいまちにおいても負の効果がもたらされてしまう。今後とも、上の二つのシンボルプロジェクトを推進しつつ、自動車から公共交通機関の利用への転換を促し、より多くの人が歩くまちを形成していくことがもっとも望まれる形式であろう。

②未来の公共交通の充実の効果と展望 2007 年に行われた社会実験では LRT の実現を後押しするような結果だけではなく、さまざまな課題も浮き彫りになった。表 I－4－2 は当該実験が行われた今出川通の当日の交通量と平時の交通量を比較したものである。

表 I - 4 - 2. 今出川通における交通量調査

	平時 3 時間当たり の車両台数 (台)	実験日 3 時間当たり の車両台数 (台)	車両台数上昇率 (%)
北野白梅町西側	1,762	1,556	△12
千本今出川西側	4,719	3,628	△23
堀川今出川西側	4,315	3,398	△21
烏丸今出川西側	4,220	2,773	△34
河原町今出川西側	4,845	3,495	△28
川端今出川西側	4,513	3,325	△26
北野白梅町東側	4,018	3,003	△25
千本今出川東側	4,423	3,314	△25
堀川今出川東側	4,126	2,837	△31
烏丸今出川東側	4,798	3,389	△29
河原町今出川東側	4,519	3,324	△26
川端今出川東側	3,656	2,784	△24

(注) △は減少を示す。またここでの「車両」は普通貨物車、小型貨物車、バス、タクシー・ハイヤー、乗用車を指す。

(資料) 京都市の HP より作成。

(<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/lrt/jikken.html>, 2015 年 3 月 5 日アクセス)

いずれの地点でも車両台数が減少していることが読み取れる。また、今出川通と交差する道路（西大路通～川端通）でも同様の調査が実施されたが、千本今出川北側と川端今出川南側の 3% 増加を除いた 10 地点ではやはりすべての地点で車両台数の減少が見られた。これは実験に伴う今出川通の車線数減少及および実験実施に関する周知広報の影響が考えられる。また京都市は同時期に、今出川通における LRT 導入に関する意見及び交通社会実験に対する評価等をうかがうため、今出川通沿道 10 学区の住民を対象にアンケートも実施しており、それによると「社会実験の実施を知ったことで、自動車利用を控えようと思いましたか」の設問に対して、沿線住民の約 4 割が「はい」と回答しており、実際に乗用車の利用を控える人が一定数いたと考えられる。しかし同アンケートでは、今出川通の LRT 導入に関して、「反対」「どちらかと言えば反対」が過半数を占めた。特に沿道商業者は、7 割以上が導入に反対の意向を示しており、商業者を中心に導入には否定的な向きも多い。その主な理由としては、渋滞による物流への影響や車道縮小により荷捌きが不便になるといったことが考えられる。

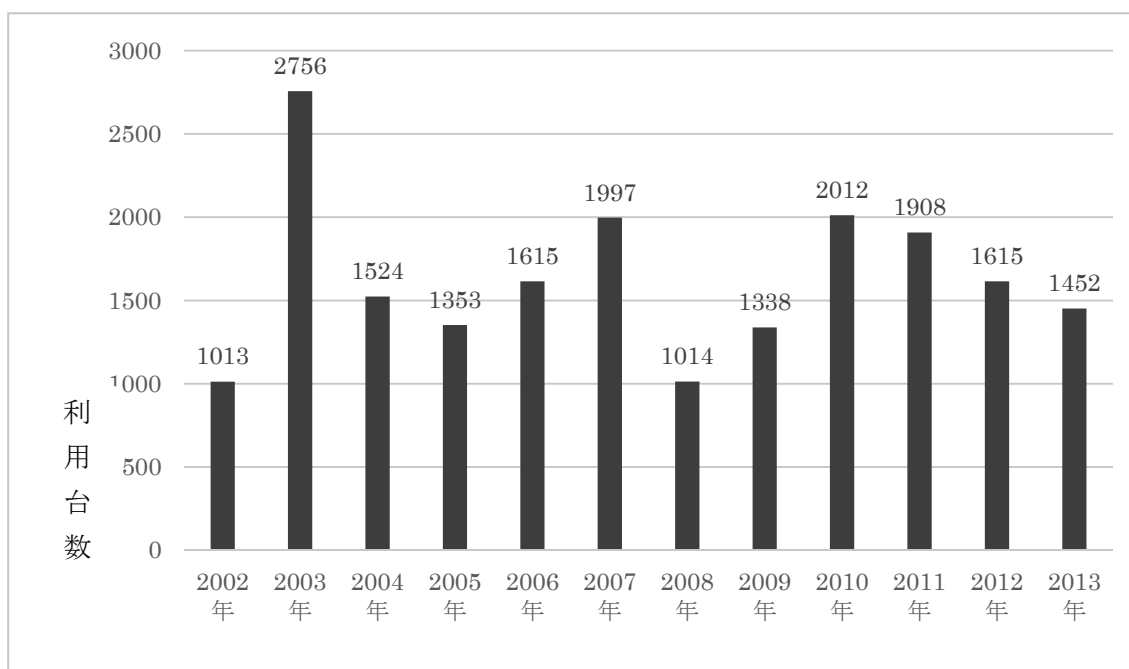
LRT には中心市街地の活性化、徒歩の支援、鉄軌道網のミッシングリンクをつなげるなどさまざまなメリットがある。LRT 導入により、市民および観光客がより移動に徒歩を利

用するようになれば、「歩くまち・京都」の充実に多大な貢献をもたらす。一方で、LRTが物流に支障をきたしてしまうことには配慮が必要である。導入に当たっては、ピーク時の乗用車を減らすなど道路需要そのものに働きかけるTDM²⁾の推進や、荷さばきスペースの設置など商業者へ配慮した施策が必要不可欠である。

③自動車交通の効率化と適正化の効果と展望

a パークアンドライド 京都市のパークアンドライドは紅葉等で観光客や修学旅行生らの数がピークを迎える秋季を中心に取り組みが進んでいる。毎年11月の連休日に開かれる臨時パークアンドライドの自動車利用台数は図I-4-5、図I-4-6のように推移している。

図I-4-5. 臨時パークアンドライド実施期間日の年度別自動車利用台数合計



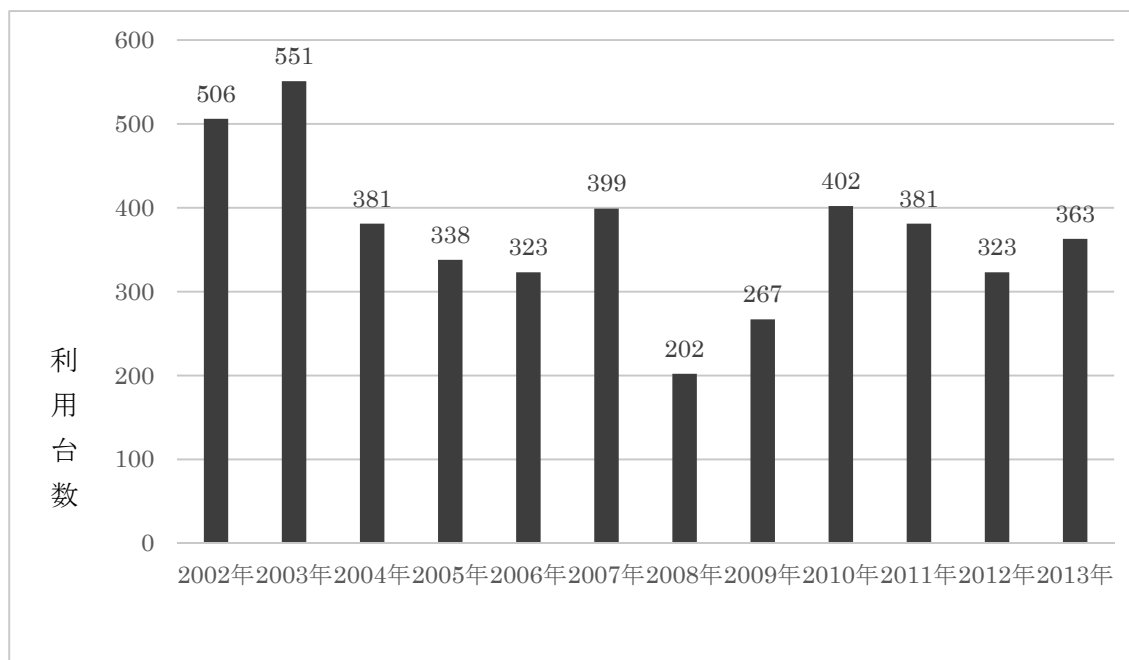
(注) 2002年度：実施期間2日間

2004年度，2005年度，2013年度：実施期間4日間

その他の年度：実施期間5日間

(資料) 京都市都市計画局[2014a]より作成。

図 I - 4 - 6 . 臨時パークアンドライド実施期間日の年度別自動車利用台数平均



(注) 2002 年度：実施期間 2 日間

2004 年度，2005 年度，2013 年度：実施期間 4 日間

その他の年度：実施期間 5 日間

(資料) 同上。

図 I - 4 - 5 については，年度によって臨時パークアンドライドの実施期間が違うことに注意したい。そのため，年を追うごとに利用台数が下がる傾向にあるように見えてしまうが，2013 年度の実施期間と同じ 4 日間のみ実施された年（ここでは 2004，2005 年度）の間で比較すると利用台数は横ばい傾向にあることが読み取れる。一方，図 I - 4 - 6 では実施期間日の平均をグラフに表してあるため，その点を考慮する必要はない。こちらの図からも一日当たりの利用台数が決して伸びているわけではないことがうかがえる。しかし，パークアンドライドの利用が可能である駐車場の数が増えていることを考えると，利用者がパークアンドライド駐車場数の増加とともに増えてきているわけではないと考えられる。

パークアンドライドは自動車の流入を抑制し，公共交通機関の利用を促すので，歩くまちの充実に直結する事業である。今後の課題としてはパークアンドライドのさらなる利便性の向上が挙げられる。具体的には，駅に近接する駐車場の確保やパークアンドライドを利用してかつ公共交通機関を使用したときに，駐車料金を割安または無料にすることである。後者については臨時駐車場や一部の駐車場ですでに実施されているが，これを全駐車場に適用して料金の安さをよりアピールできれば，さらに多くの観光客等に利用されることが考えられる。ただし，駐車料金の値下げを行うと，さまざまな利害関係の変化が予想

されるため、容易に進めることには困難さが伴うことも考えられる。今後とも議論を重ねて、歩くまちの充実に向けてよい効果がもたらされるように施策を進めていくことが望まれる。

b ロードプライシング 京都市ではロードプライシングに関する実験等の具体的な動きは見られず、実現されるかどうかは現在不透明な状況である。2015 年 1 月 16 日に歩くまち京都推進室の方に京都市におけるロードプライシングの現状についてうかがったところ、道路法と技術上の問題があり、現時点での実現は難しいという回答が得られた。まず道路法についての問題では、法律の専門的な議論が必要となるので、以下では東京 TDM 研究会編の『日本初のロードプライシング』の内容を参考にして論を進める。ロードプライシングを一般道に導入することに当たってはロードプライシングの法制度と道路法との整合性をどう調整するかということと、ロードプライシングの課金についての法制度上の位置づけの問題が挙げられる。道路法では「道路の無料公開原則」が、明文化はされていないが、有料道路等に関する規定や法律の反対解釈を根拠に推定されている。つまり、道路利用に対して料金を徴収できる条件が道路法上に定められているが、それらの条件に該当しない道路は無料であると解釈できるということである。そのため、道路法そのものを根拠として一般道にロードプライシングを制度化することは難しいと考えられる。したがって、混雑緩和や環境対策の側面を入れて別の法体系を形成すれば、課金が法的に可能になるという意見がその文献では展開されていた。また課金についての法制度上の位置づけでは、ロードプライシングの導入には、その法体系上の法益にふさわしい課金の性格を法制度上定めなければならないという問題がある。これは環境基本法と憲法 94 条の規定に基づき、必要な条例を定め課金の法制度上の根拠を位置付けていくことで対処できると述べられていた。環境基本法は、その第 22 条の規定で、規制措置では対応が困難な今日の環境問題に対処するため、適正かつ公平な経済的負担を課し、市場メカニズムを利用して、環境への負荷を低減させる環境税等のいわゆる経済的手法一般について、その重要性およびその考え方を規定している。そのため、交通渋滞に基づく自動車公害を防止するため、その原因となる混雑の緩和と環境の改善を目的として、支障の原因を除去するためのロードプライシングを条例化していくことが考えられる。いずれにしても、京都市が単独で決定できる事項ではないため、直近の導入は難しい。

次の技術的な問題については、現在はほぼ解決済みである。前節の事例で取り上げたシンガポールのロードプライシングの場合、車両が 120km/h 以内であれば、通信し課金処理を行える能力を規格としており、電子式処理の捕捉率は 99.9999%を達成している。また不正車両に対する電子式撮像装置（デジタルカメラ）の機能では 180km/h まで補足が可能であり³⁾、これと本来の課金場所での捕捉率を組み合わせるとほぼすべての車両をとらえることが可能である。

以上がロードプライシングの導入に際する主な問題だが、京都市の場合は、交通渋滞の解決が最終目標に位置づけられているわけではないことを考えると、道路法との整合性を

どう調整するかということが一層難しいと考えられる。歩くまちの充実を考慮するならば、交通手段のバランス適正化のために、課金で車両台数の減少に努めるよりは、パークアンドライドの拡充を行い、歩いて魅力のあるまちづくりを進める方が当該戦略の目標とより整合的であると考えられる。

脚注

- 1) 「歩くまち・京都」を実現するための象徴的なプロジェクトのこと。
- 2) Transportation Demand Management (交通需要管理) の略。
- 3) 東京 TDM 研究会[2000]より。

参考資料

青山吉隆・小谷通泰[2008]『LRT と持続可能なまちづくり』学芸出版社
宇都宮浄人・服部重敬[2010]『LRT一次世代型路面電車とまちづくりー』成山堂書店
笠原勤他[2007]『富山ライトレールの誕生』鹿島出版会
京都市都市計画局[2005]「新しい公共交通システム調査報告書」
(<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/lrt/lrtpdf/lrt-top.pdf>,
2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市都市計画局[2007]「今出川通における L R T 交通社会実験実施結果の概要」
(http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/lrt/jikken_honpen_top.pdf,
2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市都市計画局[2010]『『歩くまち・京都』総合交通戦略』
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000094/94578/sennryaku2.pdf>,
2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市都市計画局[2014a]「観光地等交通対策業務概要報告書」
京都市都市計画局[2014b]「P&R パークアンドライド」
社団法人交通工学研究会[2002]『成功するパークアンドライド 失敗するパークアンドライド』丸善株式会社出版事業部
東京 TDM 研究会[2000]『日本初のロードプライシング』都政新報社

5 節 「ライフスタイル」の取組

〔1〕はじめに

本節では、「歩くまち・京都」総合交通戦略の三つの柱の一つ、「ライフスタイル」の分野における取組を説明する。この「ライフスタイル」の取組は「歩くまち・京都」総合戦略によれば大きく三つに分けられる。すなわち、「歩くまち・京都」憲章の普及・啓発，交通行動スタイルの見直しを促すコミュニケーション施策（モビリティ・マネジメント施策），観光客を対象とした施策，の三つとなる。

本節では「ライフスタイル」の取組とモビリティ・マネジメント施策を同一視して論を展開する。というのも，モビリティ・マネジメント施策が「ライフスタイル」施策の主要な部分を占めているからである。

その上で，〔2〕ではモビリティ・マネジメントがなぜ必要なのか，果たして有効性を持っているのかを示す資料を紹介し，京都市におけるモビリティ・マネジメント施策の評価指標がどのようなものであるかを示す。それにより，京都市におけるモビリティ・マネジメント施策とはどのように進められてきたかを述べる。

〔3〕では，モビリティ・マネジメント施策の具体的な内容を述べる。そのために，まず独立して「歩くまち・京都」憲章の普及・啓発事業を述べたうえで施策対象を市民と観光客に大別し，同じ市民対象でも施策対象となる交通行動によって家庭・職場・学生に分けて取組内容を説明し，最後に観光客対象の取組を説明する。

〔2〕モビリティ・マネジメントとは

①背景と目的 京都市は都市・交通計画におけるすべての行動規範として「歩くまち・京都」憲章をとらえており，この憲章に基づいた交通まちづくり政策を市民とともに推進していくためには，総合交通戦略の他の二つの柱である使いやすい「既存公共交通」の取組および歩行者優先の「まちづくり」の取組も重要であるが，交通を実際に利用する京都市民と観光客の意識改革も必要不可欠である。「ライフスタイル」の取組とは，実際に一人一人が現在の自動車中心のライフスタイルを自発的に公共交通中心のものへの転換を促進するために，歩いて楽しい暮らしに目を向ける動機づけとなる情報や公共交通がより利用しやすくなる情報を提供すること，そして自らの行動を振り返り，交通行動をどのように変えるべきなのかを個々人が考えてもらう機会となるようなコミュニケーションを実施することである。この取組を残りの二つの柱である「既存公共交通」と「まちづくり」施策と連携して行っていくことで，三つの柱の間で相乗効果が期待できる。

②モビリティ・マネジメントの必要性 京都市では，第4節で述べられたように，パークアンドライド利用可能駐車場を2001年度の3エリア5駐車場（1,700台利用可能）から，2013年度には市内市外合計で22エリア47駐車場（6,000台利用可能）に増加させるなど，パークアンドライドの継続・促進を行っている¹⁾。しかし，図I-5-1にあるように，京

都への観光で自動車を利用した人々のうち、8割がパークアンドライドの存在を認知しておらず、パークアンドライドの利用者は自動車利用者のわずか2%にとどまっている。

図 I - 5 - 1 . 自動車利用の観光客のパークアンドライドの利用状況

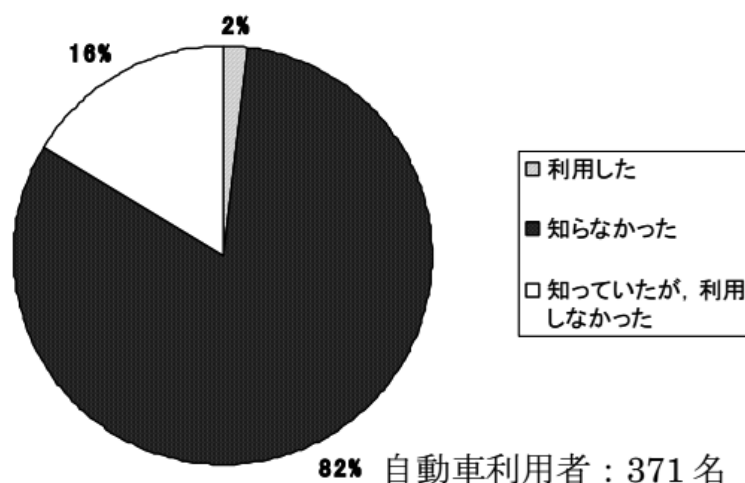


図 自動車利用者※の P&R の利用状況

(資料) 国土交通省 近畿地方整備局[2007]より。

一方で、図 I - 5 - 2にあるように、パークアンドライドを認知していなかった観光客に対し、もし認知していた場合に利用するかどうかのアンケートを取ったところ、約 35%の回答者がパークアンドライドを「たぶん利用した」と回答した。もし十分に認知されていた場合、パークアンドライドの利用者割合は現在の2%から30%に大幅に増加することになる。ここから、パークアンドライド促進のためのさらなる広報活動が必要であることがわかる。さらに言えば、モビリティ・マネジメントによって観光客の意識の変革に成功すれば、パークアンドライドを知っている自動車利用者におけるパークアンドライド利用者の割合も増大することが期待できる。

図 I-5-2. 自動車利用で、パークアンドライドを知らなかった観光客の、パークアンドライドを知っていた場合の利用意向

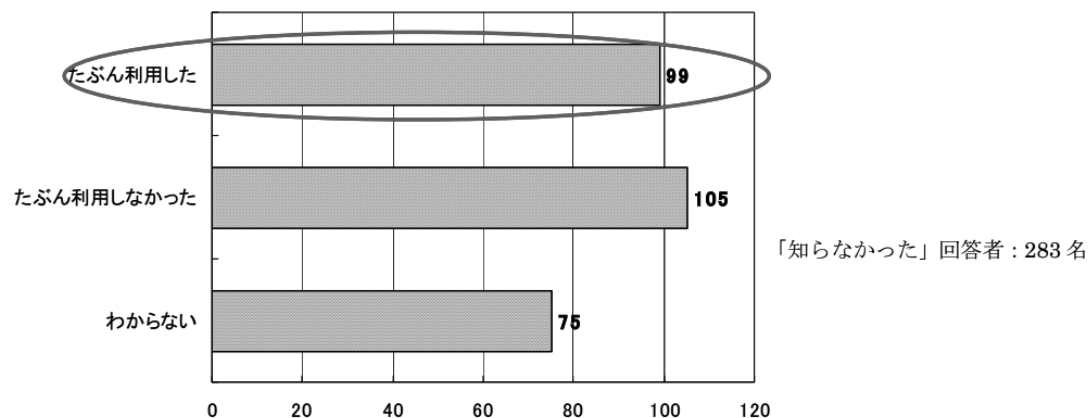


図 P&R 利用意向(自動車利用者のうち知らなかったと回答した観光客のみ)

(資料) 同上。

もう一つモビリティ・マネジメントの必要性を示す論拠としては、市民の意識と行動との間に生じている乖離を挙げることができる。2008 年度に「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会は、交通行動に関するアンケート調査を約 5,000 人の市民に対して実施した。その結果としては、約 90%の人々が京都は「歴史と伝統のある、まちを維持すべきである」と考えており、そのような伝統のあるまちには、「走るクルマ」よりも「歩く人々」のほうがなじむであろう」と回答した人は約 80%にのぼった。そして最終的には 80%の人々が京都市の「歩くまち・京都」の考え方に理解を示した。

一方で、回答者の中でクルマを利用していない人の割合は約 2 割程度で、同時に行われた平日・休日に利用する交通手段に関するアンケートでは、公共交通の利用回数がクルマと同程度であり、京都市は現状から改善の余地が十分に残されていると考えている。このような市民の「歩くまち・京都」に対する理解と伸び悩む公共交通の利用状況との乖離を是正するためには、市民一人一人が自分自身の意識と行動のギャップを認識したうえで、このような状況を改善する行動を自発的に考案することが必要である。それを可能にするためには、行政が市民一人一人の意識に直接アプローチし、市民の日々の意識と行動を振り返る機会を提供することが必要である¹⁾。

③モビリティ・マネジメントの先行事例 ここでは、モビリティ・マネジメントがある程度有効であると示された先行事例を取り上げる。この内容の一部は後述する具体的なモビリティ・マネジメントの取組内容にも含まれ、京都市都市計画局歩くまち・京都推進室も携わっており、現状のモビリティ・マネジメントもこれに基づいている。2009 年度には国土交通省近畿運輸局は近畿地方環境事務所、近畿経済産業局と提携し、「観光地におけるモ

ビリティ・マネジメントに関する検討部会」を設置し、「平成 21 年度関西地域の協働による CO₂削減及び資源循環圏の構築に関する調査～観光地におけるモビリティ・マネジメントに関する検討～」を実施した。

観光客に対するモビリティ・マネジメントは大きく分けて観光客が目的地に到着する前にコミュニケーションをとる「出発地対策」と、到着してからコミュニケーションする「到着地対策」がある。出発地対策として、広域で大規模に情報を伝達することのできるマスメディアが活用された。具体的には、KBS 京都ラジオに「公共交通による京都観光促進」のコーナーを設置して情報発信を行い、リスナーからの感想を募集するとともにヒアリングによって意識や行動の変化を調査した。その結果、「京都へはマイカーで行くことはやめよう」と考えた人々の割合がコーナーを聞くことで 48%から 60%に増加した。またもう一つ出発地対策としては高槻市・茨木市周辺の地域情報誌にクルマ以外での京都観光を勧める記事を掲載し、ヒアリングによってその効果を測定した。その結果、74%～84%の人々が「京都へはマイカーで行くことはやめよう」と回答した。

到着地対策としては京都市内の 15 の宿泊施設約 1 万 6,500 人、そして奈良市内の 2 宿泊施設約 2,000 人の宿泊客に対して「マイカー以外」での周遊や、次回の来訪を勧めるための動機づけ情報やマップを配布した上で、「マイカー以外」での観光が可能かどうかについてアンケート調査を実施した。その結果、下図 I-5-3 のように 68%の回答者が次回京都・奈良を訪れる際には「クルマ以外で来ようと思う」と回答した（「少しなら、そう思う」と回答した人を含めると 84%）。さらに、嵐山・清水・二条城・岡崎・銀閣寺の京都市営駐車場 5 か所で、駐車場利用者 1 万 5 千人に対して宿泊客と同様に「マイカー以外」での周遊や次回の来訪を勧めるための動機づけ情報やマップを配布した上で、「マイカー以外」での観光が可能かどうかについてアンケート調査を実施した。その結果、下図 I-5-4 のように 38%の回答者が次回京都・奈良を訪れる際には「クルマ以外で来よう」と思う、と回答した（「少しなら、そう思う」と回答した人を含めると 78%）。

このような結果から、モビリティ・マネジメントは回答者の交通行動に関してある程度有効性を持っていると考えられる。マスメディア、特にラジオを使ったモビリティ・マネジメントが有効なのではないかと考えられる。

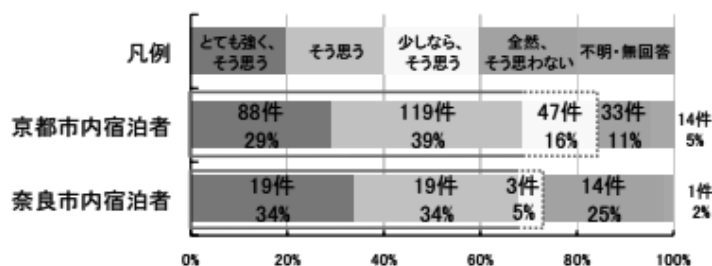
図 I - 5 - 3. 京都・奈良市内に宿泊した観光客向けのモビリティ・マネジメント結果

宿泊客を対象としたモビリティ・マネジメント



実施結果

Q 次回、京都・奈良に来る時は、「クルマ以外で来よう」と、思いますか？※3



※3:京都市内宿泊者(総回答件数301件)及び奈良市内宿泊者(総回答件数56件)を対象としたアンケート調査より

(資料) 国土交通省 近畿運輸局[2010]より。

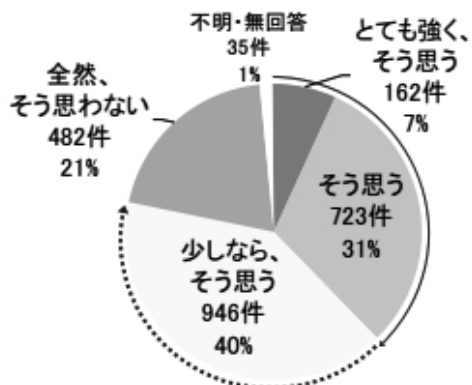
図 I - 5 - 4. 京都・奈良市内で駐車場を利用した観光客向けのモビリティ・マネジメント

駐車場利用者を対象としたモビリティ・マネジメント



実施結果

Q 次回、京都に来る時は、「クルマ以外で来よう」と、思いますか？※3



※3:京都市内市営駐車場利用者(総回答件数2,348件)を対象としたアンケート調査より



▲マップを眺める駐車場利用者

駐車場利用者の

38%～78%が
次回、京都に来る時は、
**「クルマ以外で
来よう」と**思う、と回答！

(資料) 同上。

④評価指標の検討 それぞれのモビリティ・マネジメント施策は独立したものではなく、それぞれが関連している事業である。そのため、策定した計画 (Plan) に基づき実施した

(Do) 施策の効果を評価 (Check) することにより、実施手法を見直し (Action) して継続するという、PDCA サイクルが非常に重要となる。これは、京都市行政の説明責任を果たしていくうえでも重要である。施策の実施効果を評価するタイミングとしては、鉄道延伸、バス路線の再編など、大規模な都市基盤の整備が行われた時、あるいは継続実施を検討するなど次年度以降の取組に大きな影響を及ぼす時、としている。

施策の実施による「歩くまち・京都」の実現状況の評価指標は交通手段分担率、CO₂排出削減量、費用便益比である。これは前述の国土交通省近畿運輸局による先行事例とも合致している。

交通手段分担率は、モビリティ・マネジメント施策実施によって削減が見込まれるクルマの交通量(移動回数)を『トリップ数×参加率×削減率』によって計算するとしており、2014 年では1 日当たり 26 万トリップを見込んでいる²⁾。これは京都市のクルマの交通量の約 1 割に相当する。長期的には「歩くまち・京都」総合交通戦略においては非自動車の(徒歩・自転車・公共交通)の分担率を現在の 72%から 80%以上とする目標を設定している。

CO₂排出削減量の観点からは、2014 年では1 年で 16.7 万トンの CO₂削減を見込んでいる。これは運輸部門の排出量の約 1 割と合致する。中長期的には、環境モデル都市行動計画によれば 2030 年までに 30%、2050 年までに 50%の削減を達成するという数値目標を掲げている。

費用便益比とは、出発地から目的地に至る所要時間の短縮効果や交通事故の減少、健康増進、環境負荷軽減などの多様な効果を貨幣換算した社会的便益と、施策を実施するために要した費用を比較することである。この費用便益比は社会的便益を貨幣換算することが難しく、またその便益がモビリティ・マネジメントによるものなのか判別が非常に難しいという問題点がある。特に、京都市が社会的便益を多く見積もり、その効果を過大評価する可能性も考慮しなければならないと考える。

〔3〕モビリティ・マネジメントの取組内容

①取組方針 モビリティ・マネジメントにおいては公共交通のサービス水準向上、歩行空間の充実や自動車抑制、駐車場施策、パークアンドライド、警官と低炭素が調和したまちづくりと連携することで、相乗効果を狙う。具体的な取組内容を述べるに当たってはまず「歩くまち・京都」憲章の普及・啓発の事業を述べたうえで残る事業を市民と観光客の二つに大きく区分し、そのうえで市民の中でかしこいクルマの使い方を考える交通の移動目的と施策対象によって、大きく分けて三つに区分して述べる。すなわち、家庭、子供・学生、通勤・職場、の三つである。そしてこの三つにまたがる広範囲なプロジェクトである公共交通およびパークアンドライドの啓発・促進に関しては重複を避けるため先に記述する。

②「歩くまち・京都」憲章の普及・啓発 まず「歩くまち・京都」憲章の普及・啓発事業

を説明する。この目的は「歩くまち・京都」憲章の賛同者を増やすことである。その具体的な数値目標として、賛同者を現在の 11 万人から、20 万人に増加させると定められており、4 年間で 1200 万円の予算を予定している。2014 年度の事業内容としては 4 月に行われるらくさいさくら祭り、7 月の日本モビリティ・マネジメント会議、11 月の西京区民ふれあいまつり、などでの普及・啓発が挙げられる。とりわけ「京都モビリティ・ウィーク&カーフリーデー2014」は世界の 2000 都市で行われている「モビリティ・ウィーク&カーフリーデー」の京都版であり、“歩いたり、自転車や電車・バスでの移動で、「まち」の魅力を発見し、環境にやさしいライフスタイルを考える”イベントであり、京都市の目指すべきものとかかなり一致する部分があると考え、京都市が行っているのは協賛としてブース出展にとどまっている。これはイベントを有効に活用しているとはいえず、民間のイベントに付随して普及・啓発を行うのではなく、市役所が主導して祭りを利用したモビリティ・ウィークなどの事業を行っていくべきであると考え。共汗目標は 20 万人としているがこれは累計の数値であり、計画が始まる時点で 11 万人賛同者が存在しているので評価指標としては適していないのではないかと思う。

③市民に向けた施策 公共交通利用及びパークアンドライドの利用・促進は市民の買い物・レジャー等の自由目的での移動および通勤・通学での移動に焦点をあて、ポスターの掲出やリーフレットの配布によって公共交通利用及びパークアンドライドの利用促進を行っている。ただ、これは観光客の視点に配慮したものであり、市民対象のモビリティ・マネジメント施策の根幹ではないと思われる。

市民を交通の移動目的と施策対象で区分した時の一つ目の区分は、家庭である。これは京都市内に居住する人を対象とし、行動目的は平日の買い物・送迎や休日の娯楽・レジャーを対象とする。公共交通の利用を促す際に必要となる鉄道の駅やバス路線・バス停の位置などの公共交通に関する情報を地図上に記載した京都市全域のベースマップを作成した。これに基づいて従来の居住者に対しては配布対象に合わせた公共交通情報や地域の施設情報、目的地情報を記載した、地域ごとの交通マップ（お出かけマップ）を作成する。この作成のために各種団体との連携・支援を行っている。たとえば、京都工芸繊維大学、松ヶ崎自治連合会、左京区役所による市バス・地下鉄のポケット時刻表配布・作成事業を支援している。また地域に不慣れな転入者に対しては公共交通の便利な地域での居住を勧めるために不動産店舗に「公共交通情報マップ」を掲示することで公共交通情報を提供するとともに、「かしこいクルマの使い方」に関する動機づけ情報を提供する。さらに KBS 京都ラジオや地域情報誌のような広報媒体を利用して「かしこいクルマの使い方」に関する動機づけ情報の提供、公共交通や環境に関する施策の広報活動を行い、トラベルフィードバックプログラムの参加を呼び掛けている。

トラベルフィードバックプログラムとは複数回の個別的なやり取りを通じて、対象者の交通行動の自発的な変容を期待するモビリティ・マネジメント施策である。2012 年度及び 2013 年度に行われたトラベルフィードバックプログラム（以下 TFP）では西院・川東・淀

学区において行われた。その際には「歩くまち・京都」憲章、「歩くまち・京都」総合交通戦略、お出かけマップ、コミュニケーション・アンケート、京都市からのメッセージカード、の五つをまとめてモビリティ・マネジメントツール（MM ツール）として準備した。そのうえで流れとしては事前アンケートをポスティングし、訪問希望者に対して調査員が直接対面して MM ツールの配布とコミュニケーション・アンケートの実施、効果検証用アンケートの配布、取組効果等を記したニューズレターを配布してフィードバックを図った。その結果、9割の人々が交通行動意識を変化させ、公共交通が5割増加し、クルマ利用が4割減少した。さらにクルマ利用回数が2割減少するなど、非常に対面式モビリティ・マネジメントが有効であると示された。

最後に、交通事業者との連携としては、従来独自に作成していたウェブサイト上の情報を整理して京都市全域の公共交通情報を集約したうえで京都市交通局のウェブサイトで提供し、特に交通結節点において適切な乗換情報の提供を行っている。これにより、他交通機関への移動の連続性や人々の移動の楽しみを創出する環境整備に向けて連携を行っている。

二つ目の区分は子供・学生対象である。京都市内の小学校、中学校及び大学に通学する児童・生徒・学生を対象とし、対象行動目的は家族とともにクルマを利用する買いもの・送迎・レジャーなどである。大学生に関しては通学時や自由目的のクルマの使い方も対象となる。現在行われている取組としては市内3か所の小学校でのモビリティ・マネジメントがある。これはモデル事業として行われており、授業の前後にアンケート調査を行うことで交通行動の見直しを目指すものであるが、さらなる拡大には課題が大きく、中学・高校への拡大はかなり先となる見通しである。これには PTA や教育委員会との連携体制が不可欠である。大学生に対しては 2011 年度の平安女学院大学との提携事業がある。これは休日のクルマ利用を減少させるとともに、卒業後も公共交通や自転車を利用したライフスタイルを維持してもらうために行われる事業である。具体的な内容としては交通行動の変容に関するモビリティ・マネジメントを実施すること、そして地下鉄駅周辺の魅力を再発見して駅周辺の回遊を促す「地下鉄てくてくマップ」の作成・配布を行う予定である。全般的に見て学生対象の事業はまだ発展途上であり、これからも試行錯誤していく段階ではないかと考えられる。

三つ目の区分は通勤・職場対象の施策である。対象は京都市内の事業所であり、通勤・職場交通におけるかしこいクルマの使い方を考える施策を実行する。具体的な内容としては京都市役所をはじめとする京都市内の事業所が通勤・職場交通プランを作成するなどの主体的かつ持続的な取組を継続できるように連携することである。この背景として国土交通省が行っているエコ通勤優良事業所認証制度がある。京都市役所は市内の事業所がエコドライブ・エコ通勤を盛り込んだ通勤・職場交通プランを作成してこれに表彰されていくことを目指している。ただ、そもそも京都市役所がこの制度で登録を受けられていないので、説得力が薄いと思われる。市役所のさらなる自発的努力が求められる。

④観光客に向けた施策 京都市を訪れる観光客に対して、クルマ利用よりも歩くことによって味わえる京都の魅力を提供し、公共交通の利用を呼びかけることは観光地・京都における最重要課題と言ってもよい。その取組内容は「公共交通機関でおこしやす・京都市協議会」と連携したパークアンドライドの啓発・促進及び公共交通利用の呼びかけが主となっている。まず出発地対策としては、近畿・中部・山陽地方の主要駅や高速道路のサービスエリアで公共交通の優位性をわかりやすく示すポスターの掲出やリーフレットの配布をしてモビリティ・マネジメントの観点を取り入れ、旅行代理店・観光情報誌に対して公共交通を利用した観光誘致を展開している。たとえば、るるぶトラベルに公共交通利用・パークアンドライド利用を呼びかける広告を掲載し、関西ウォーカーにはクルマを利用した観光の不便さと公共交通の利便性を示すマンガを掲載することで広報活動を行っている。とりわけ中部地方では広報活動を活発に行うことができおり、京都の象徴として舞妓さんと名古屋のテレビ局を回って宣伝活動を行う、あるいは中日新聞、中日スポーツ、全国紙、東海テレビなどでCM、広告を実施している。また、京都の公共交通に関する情報に乏しい観光客に対して、京都市への出入口となる主要ターミナルから各観光地への乗換情報や時刻表・路線情報を各交通事業者と連携し、京都市がそれらの情報を集約・整理したうえでウェブサイト上において提供することで、移動の連続性や移動の楽しみを創出する環境整備を実現する予定である。次に到着地対策としては、宿泊シーズンには宿泊客対象にマイカー観光から公共交通を利用した観光への転換を促す動機づけ情報や公共交通情報マップ、簡単なTFPを実施し、また実際にクルマを利用して京都を訪れた観光客に対してはパークアンドライド駐車場利用と公共交通機関を利用した市内移動を促進し、場合によっては2014年の嵐山・渡月橋のように直接ドライバーに対してコミュニケーションする、あるいはパークアンドライド駐車場への誘導も行われる。

〔4〕最後に

京都市の目指す「歩くまち・京都」の実現には市民・観光客の自発的なライフスタイルが必須となる。そのうち、家庭に対するアプローチは対面式モビリティ・マネジメントの拡大・継続を主軸に据えることでうまくいく見通しはある程度ある。一方で職場や学生に対しては方向性が固まってなく、観光客への広報不足という問題も露呈している。これらの問題を解決したうえで「歩くまち・京都」を実現させるためには、中期的な中間目標をよりしっかりと確立し、それこそ計画、実行、評価、見直しというプロセスを繰り返すことが必要なのではないだろうか。

脚注

- 1) 京都市都市計画局[2014]より。
- 2) 京都市[2008]より。
- 3) 京都市[2006]より。

参考資料

京都市[2006]「京都市モビリティ・マネジメント行動計画（案）」

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000063/63464/r5shiryou7.pdf>,

2015 年 2 月 13 日アクセス）

京都市[2008]「第 1 回『歩くまち・京都』市民アンケート 結果速報」

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000056/56812/shiryou5.pdf>, 2016 年 2 月 13 日アクセス）

京都市[2010]「『歩くまち・京都』総合交通戦略」

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000094/94578/sennryaku2.pdf>,

2015 年 2 月 13 日アクセス）

京都市都市計画局[2012]「地域・大学・企業と連携 “歩くこと”を中心としたライフスタイルを目指して！ー3 事業決定ー」

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000132/132401/kouhou.pdf>, 2015 年 2 月 13 日アクセス）

京都市都市計画局[2013]「はばたけ未来へ！ 京プラン」実施計画（政策編）進捗状況 No24001（<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000121162.html>, 2015 年 2 月 13 日アクセス）

京都市都市計画局[2014a]『観光地等交通対策業務 概要報告書』

京都市都市計画局[2014b]「対面式によるコミュニケーション・アンケートを実施したモビリティ・マネジメント」（http://www.jcomm.or.jp/9th_jcomm/PDF/poster/H26PB04.pdf, 2015 年 2 月 13 日アクセス）

国土交通省 近畿運輸局[2010]「平成 22 年 観光地におけるモビリティ・マネジメントに関する検討」

（<http://www.mlit.go.jp/common/000130241.pdf#search='%E5%B9%B3%E6%88%9022%E5%B9%B4+%E8%A6%B3%E5%85%89%E5%9C%B0%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E3%83%A2%E3%83%93%E3%83%AA%E3%83%86%E3%82%A3%E3%83%BB%E3%83%9E%E3%83%8D%E3%82%B8%E3%83%A1%E3%83%B3%E3%83%88%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E6%A4%9C%E8%A8%8E'>, 2016 年 2 月 14 日アクセス）

国土交通省 近畿地方整備局[2007]『京都を中心とした歴史都市の総合的魅力度向上調査・観光客動向調査報告書』平成 18 年度国土施策創発調査

宮川愛由・藤井聡[2011]「観光モビリティ・マネジメントについての実践的研究技術開発：京都・奈良での取組事例」『土木学会論文集 D3』公益社団法人土木学会 499-507p

II 四条通歩道拡幅

1 節 はじめに

京都市は日本有数の観光都市であり、米国「Travel+Leisure」誌の読者投票で「世界で最も魅力的な観光都市」に選ばれるほどの人気がある。京都を訪れるには様々な手段があり、そのうちの一つがマイカーによる来訪であるため、人気観光都市である京都には多くの車が流入している。このため京都の有名スポットでは観光シーズンになると渋滞が発生し、公共交通機関の遅延や緊急車両がスムーズに通行できないといった問題が生じている。

また京都は「京都議定書」が採択された地であり、「環境モデル都市」に認定もされ¹⁾、温室効果ガスの削減を目標に掲げている。温室効果ガス削減を目指すうえで車両の排気ガスは避けては通れない問題である。

そこで京都市は、交通問題や環境問題を解消するために公共交通を優先したまちづくりを推進しており、その先駆的な取り組みが四条通の歩道拡幅工事である。よって京都の交通政策を取り扱うなかで、その交通政策の中心を担う四条通の歩道拡幅工事に注目することとなった。本章では、まず四条通の歩道拡幅工事についての説明を行い、そして商店や交通事業者といった四条通の利害関係者へのヒアリングを通じて明らかとなった彼らの歩道拡幅への姿勢や、我々が予想する歩道拡幅の課題についてまとめていきたいと思う。

ヒアリングを行った関係者について、四条繁栄会、百貨店、交通事業者の順でまとめていく。

まず、第2節では四条通の拡幅工事が決定、開始されるまでの経緯についてまとめた後、四条通の現状について交通量や道路、歩行者の状況の観点から整理する。次に実際の整備内容について車線の配分やバス停の位置など、従来と大きく変更される点を説明し、最後に工事の広報や整備後の対応について触れる。

第3節ではヒアリングを行った団体について述べていく。第3節の四条繁栄会であるが、四条通の歩道拡幅工事の発端となった団体である。彼らが四条通の現状をどのようにとらえ、なぜ京都市に四条通の歩道拡幅を訴えるに至ったのかを最初に確認する。

第4節は百貨店についてである。百貨店は商業者ではあるものの、四条繁栄会に属する多くの商店とは、自前の駐車場の有無や規模の点などで異なっている。その百貨店が、公共交通を優先するという京都市の方針をどのようにとらえているか、四条通の今後をどのように考えているか、についてまとめていく。また百貨店の中には、京都市交通局と協力してバス往復させるなど独自の取り組みを行っているところもあり、そのような例の紹介もする。

第5節は交通事業者である。本調査では、タクシー事業者とバス事業者にヒアリングを行った。交通事業者にとって四条通は、商店街や百貨店があり多くの利用客が見込める重

要な営業地である。その地における歩道拡幅，すなわち車線減少をどのように捉えているかに注目したい。

第6節では，今後四条通の工事が完了し，歩道が拡幅された後に予想される課題について指摘・提言を行う。ヒアリング先それぞれの視点ではなく，調査のなかで得られた視点を統合して考えたい。

脚注

1) 京都市 [2014a]より。

参考資料

京都市[2014a]「環境モデル都市・京都」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000056642.html>, 2015年1月30日アクセス)

京都市[2014b]「京都市が世界で最も魅力的な観光都市に選ばれました！～米国「Travel+Leisure」誌 読者投票で京都がベストシティランキング世界1位に！」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000169423.html>, 2015年1月30日アクセス)

2 節 四条通の整備について

〔1〕はじめに

近年になり、京都への観光客が国内外を問わず増え、それに比例し歩行者と車両の数は共に増えてきた。こうしたことから、以前から四条通の交通については多くの要望が寄せられていた。その中で京都市は、歴史的都心地区である四条通一帯の魅力をさらに発信するために、公共交通と歩行者の優先を押し出した四条通の歩道拡幅を決定した。

本調査では、四条通の交通に関して調査するにあたり、四条通の歩道拡幅について取り上げる。

〔2〕経緯

四条通歩道拡幅の兆しは2001年1月の京都市基本計画の中であらわされている。その後、2006年1月に行われた歴史的都心地区において、「歩いて楽しいまち」を実現していくことを京都市として表明している。同年の5月には「歩いて楽しいまちなか戦略」推進協議会及び幹事会の設置が行われ、2014年11月までに7回の協議会、10回の幹事会が行われている。2007年10月には「歩いて楽しいまちなか戦略」社会実験を10日間かけて行い、この中では3日間にわたり四条通の歩道拡幅および交通規制を想定した実験も行われた。2008年には四つのワーキンググループ（以下WG）、四条通WG、河原町通WG、三条通・細街路WG、物流WG、が設置され、合計26回に及び会議を開催している。2010年1月には「歩くまち・京都」総合交通戦略の策定を行い、四条通の歩道拡幅と公共交通優先化をシンボルプロジェクトとして位置付けた。同年11月には、四条通の交通社会実験を実施し、交通量・バス停集約・路外共同荷捌き場・タクシー乗り場の使用制限等について実験が行われた。2011年9月には、四条通の都市計画に関わる法定説明会を開催し、同年10月には四条通の都市計画案の縦覧・意見書の受付を行った。2012年1月には四条通の整備について都市計画審議会で承認、都市計画の決定が行われた。

「歩いて楽しいまちなか戦略」推進室は、2010年10月に歩いて楽しいまちなか戦略推進室と幹事会を統合する形で設立された。その設置趣旨は「京都の活力と魅力が凝縮された歴史的都心地区（四条通、河原町通、御池通及び烏丸通に囲まれた地区を指す）を中心とした「まちなか」において、四条通の歩道拡幅及び公共交通優先化をはじめとする、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」を推進するため」とされている。また、「歩いて楽しいまちなか戦略」推進室は、「既存の道路空間を再配分することで、誰もが快適に買い物を楽しめる歩行空間の確保とバス待ち環境の改善」及び「四条通を交通結節点（ターミナル）としてとらえ、路線バスが走行しやすい環境やバス利用者が利用しやすい環境を整備し、公共交通の利便性を高めることで、まちなかへのアクセス機能の向上」を実現することを目的として運営されている。四条通歩道拡幅について、現在はこの「歩いて楽しいまちなか戦略」推進会

議が最終決議の場として機能している。

〔3〕現状

①交通状況

ここでは、四条通における公共交通機関の利用者数を示す。京都市[2014a]によると、四条烏丸、四条高倉、四条河原町、祇園四条における1日の鉄道、地下鉄、市バス利用者は表Ⅱ－2－1の通りである。多くの利用者が四条通沿いの鉄道やバスを利用していることが分かる。

表Ⅱ－2－1．四条通の鉄道およびバスの主要な駅・停留所における一日の利用人数

	四条烏丸	四条高倉	四条河原町	祇園四条
阪急鉄道	80,679	—	68,974	—
京阪電気鉄道	—	—	—	50,218
地下鉄	88,811	—	—	—
市バス	12,359	9,818	25,892	—

(資料) 京都市[2014a]をもとに作成。単位は人。

②道路状況 まず、交通のハード面の環境について述べる。車道は4車線あり、幅は全体で15mである。烏丸通から川端通までに、バス停は東行きで9箇所(市営バスが5箇所、京阪バスが2箇所、京都バスが2箇所)、西行きで7箇所(市営バスが4箇所、京阪バスが2箇所、京都バスが1箇所)あり、地下連絡口は北側11箇所、南側13箇所の合計24箇所となっている。

次に、バスの交通状況について。全体の交通量は平日・休日共に15,000台/12h未満である。バスの混入率は平日で10.4%、休日で8.7%と京都内で見ると最も高い部類に入っている。交通量は三条通と四条通はほぼ同じであるのに対し、バスの混入率が平日・休日共に約2.8倍であることが見て取れる。走行するバスの便数及びバス停が多い理由としては、四条通一帯に多くの駅が点在していること、また、四条繁栄会商店街や大型デパートが存在する市内最大の繁華街であるといったことが挙げられる。しかし、その需要が大きいことと比例して道路混雑は深刻で、バスが正着できないことや予定時刻通り運行できないという事態に陥っている。

また、タクシーの交通状況について。混入率は2011年7月5日火曜日の調査では、東行き38%・西行き32%となっている。さらに詳しく見ると、歩道側のタクシーの交通量は東行きで10%・西行きで18%なのに対し、中央側では東行き38%・西行き47%と大きな差がある。2008年11月18日火曜日の調査によると、四条通の駐停車台数の65.6%がタクシーであるという結果が分かった。

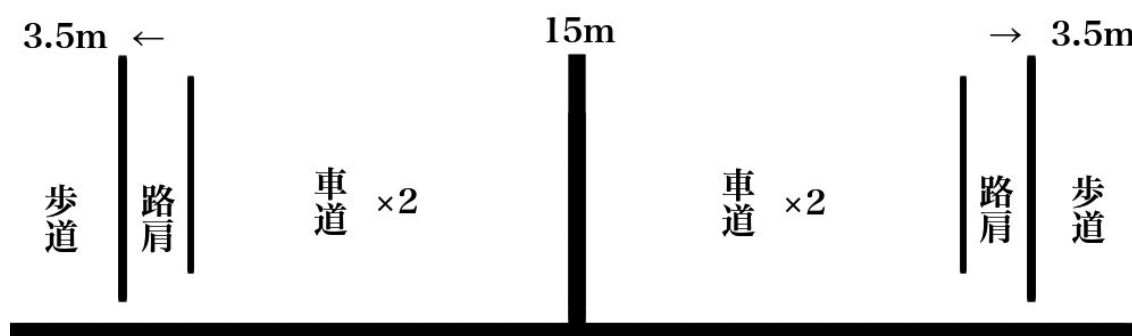
③歩行者状況 歩道は両側合せて7mで、平日は29,326人/12h・休日は40,214人/12hの

通行者がいる。この歩行者の人数は京都市内での道路で最も多く、平日休日を問わず歩道は通行が困難なほど人であふれている。また、四条通を避けて細街路に入ったとしても、四条通からの抜け道を探す車両の通行や、道路自体が狭いために歩行者が車道にはみ出していることもあり、安全な歩行空間とは言いがたい現状である。

〔４〕整備内容

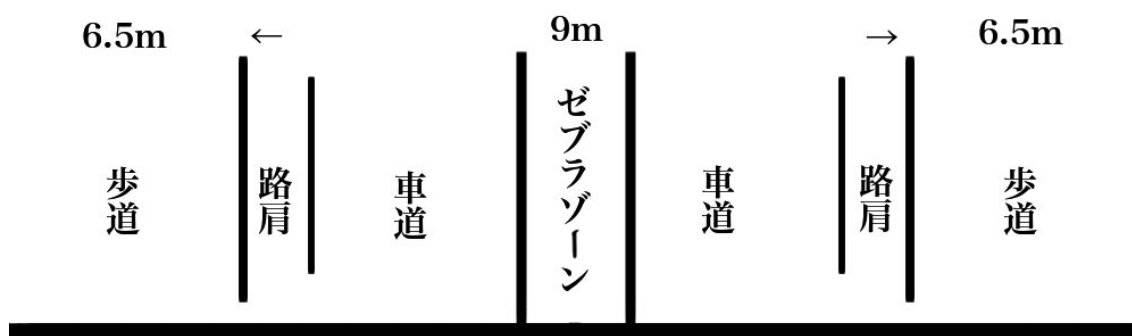
①道路分配について 整備内容の一つは道路の車線数を減少させるというものである。現在は車道が４車線あり全体で 15m、歩道は片側 3.5m で合計 8 m となっているが、整備後は車道を２車線（片側 1 車線）の全体で 9 m、歩道は片側 6.5m で合計 13m とするとなっている。また、沿道アクセススペースが設置されている場合は、駐車スペースを片側に 2.3m つけ、道路は全体で 13.6m、歩道は片側 4.2m で合計 8.4m となっている（図Ⅱ－２－２および図Ⅱ－２－３）。

図Ⅱ－２－２．整備前の四条通の道路分配



（注）京都市[2014a]をもとに作成。

図Ⅱ－２－３．整備後の四条通の道路分配



(注) 同上。

次に、駐停車への配慮について述べる。大規模商業施設前ではタクシーの需要が多いことから、東行きには大丸の前に3台分、西行きには高島屋の前に4台分のタクシー乗り場を設置することとなっている。これに伴い、タクシー会社は所定のタクシー乗り場以外での客待ちを行わないようにとドライバーに指導するとのことである。また、四条通に用事がある人のために、一時的に車両を停車できる沿道アクセススペースを一部の区間を除き細街路間ごとに最低1台分を15箇所を設置することとなっている。この沿道アクセススペースを利用できる対象は、短時間で人の乗降を行うために停車する車両、または、5分以内の荷物の積卸しを行うために停車する車両に限られる。沿道アクセススペースの利用の適正化については四条通エリアマネジメント会議という、学識経験者・地元商業関係者・タクシー会社・物流を含む交通事業者・関係行政機関から構成される会議によって、適切な四条通沿道利用のルール作りや管理に向けた取り組み、タクシーや物流車両の沿道アクセススペース配置等を検討している。また、この機関の下部組織である四条通駐停車マネジメント部会では、より具体的な取り組みについて検討している。

最後に、緊急車両への配慮について述べる。四条通の整備後は災害発生時等における消防や救急活動に対応できる十分な車道幅を確保することとなっている。また、中央にゼブラゾーンを設置することでよりスムーズに緊急車両の通行が可能なものと考えられる。

歩行への配慮については、安全な歩行空間の確保や歩行者同線の分断を防止するために、電線類や地上機器を原則地下に移設するという計画が進んでいる。

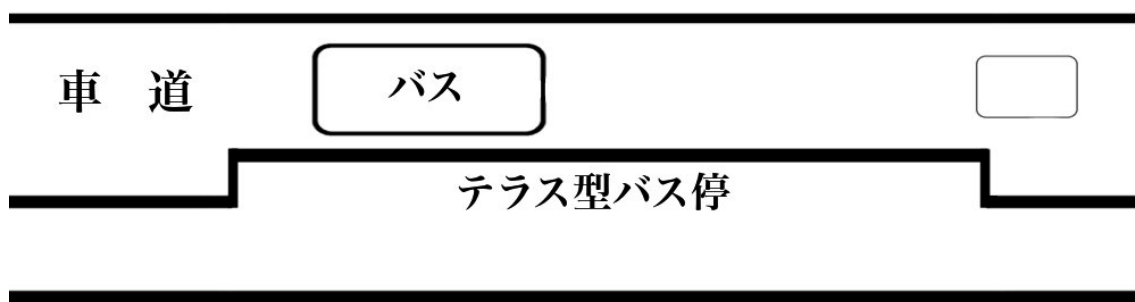
②バス停 もう一つの整備内容はバス停集約である。現在は東行き9箇所、西行き7箇所の合計16箇所に点在しているバス停を、整備後には大丸前と高島屋前に東行き・西行きを1箇所ずつ、合計4箇所に集約することになっている。また、バス停の形を従来の物とは違ったテラス型にすることも決まっている(図Ⅱ－２－４)。

図Ⅱ－２－４．整備後にバス停が集約される大丸前と高島屋前の位置図



(注) 京都市[2014a]をもとに作成。

図Ⅱ－２－５．テラス型バス停のイメージ図



(注) 同上。

バス停周辺以外の場所の交通への影響について述べる。執筆時点では四条通を通行する車のうち、歩道側の車線を走行しているのは全体の 20%程度となっていた。2011 年 7 月 5 日火曜日の調査によると、7 時から 19 時までの 12 時間で東行きの車両は合計で 5780 台であり、このうち歩道側を走行しているのは 977 台、中央側を走行しているのは 4803 台であり、西行きの車両は合計で 6046 台であり、このうち歩道側を走行しているのは 1423 台、中央側を走行しているのは 4623 台である。つまり中央側の交通密度はすでに高い状態であり、走行速度は十分に低くなっている。整備後片側一車線となっても、交通密度が約 20% 増加するのみであるので、走行速度低下への影響は小さいと考えられている。

バス停周辺に関する交通への影響について。まず、片側一車線化したことにより、従来であれば停車時に歩道側車線へ駐停車車両や走行中車両に注意しつつ車線変更を行い、出

発時も同様に車道側へ車線変更を行っていたのに対し、片側一車線であれば車線変更に要する時間がかからない。次に、テラス型にしたことにより、正着が容易になり歩道側に寄る必要もなくなった。また、テラス型にすることによりバス待ちスペースが確保されることとなり、現在のようにバス停周辺が混雑するという現象を回避できると考えられている。バス停車時に車両渋滞が起こることが懸念されているが、現在はバスが停車・発車する際に車線変更を行うために他の車両が短時間の停車を行っている。歩道拡幅後のバス停ではバスの停車時は後続車両が全て停車することになるが、その間バスの前には十分な空きスペースができ、発車時にはそれなりのスピードでスムーズに発車できることが想定されている。よってこれらのことを考慮すると、整備後テラス型バス停となってもバス停周辺の渋滞への影響は小さいと考えられる。

③整備日程 施工期間は、2014年11月17日に開始し、2015年10月末終了を予定している。この期間の中で、祇園祭の一部である7月10日と7月26日は施工を行わない。また、工事日程は状況に応じて期間変更することとなっている。工事時間帯は、午後9時から午前6時という、原則夜間施工となっており、原則として日・祝日は施工を行わない。また、日中の施工については沿道施設の営業及び車両・歩行者に支障がない範囲で行うこととなっている。工事の手順は下水管工事・地上機器柵及び管路の設置・歩道の前出し・車道舗装・歩道舗装の順に行う。

〔5〕その他

①広報 歩道拡幅に関する広報について述べる。京都市の住民に向けては、市民しんぶん・情報誌・ラジオ CM・テレビ CM・ホームページ・SNS を通じて広報を行っている。市外から京都に来る人に向けては、交通事業者の関連媒体・ホームページ・SNS を通じて、全国に向けては、ラジオ・テレビ・旅行雑誌・ホームページ・SNS を通じて広報を行っている。

②整備後の対応 整備後の効果・影響・課題の把握はモニタリングによって定量的・定性的な観点から評価を実施することとなっている。現段階では効果検証項目としては、交通面では、沿道アクセススペースの利用実態・歩行者の歩行形態の変化、賑わい面では、歩道の歩行者数・地域住民、商店、来訪者による定性的な評価を調査する予定で、影響把握項目としては、交通事故の事故発生状況の変化・車両の通行状況・バスの運行状況を調査する予定としている。

参考資料

京都市[2014a]『四条通の整備について』

京都市[2014b]『第7回「歩いて他の良いまちなか戦略」推進会議』

京都市情報館[2001]『京都市基本計画（第1期）PDF版』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000035719.html>, 2015年1月15日アクセス)

京都市情報館[2007]『歩いて楽しいまちなか戦略』

(<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/machinaka/>, 2015年1月15日 アクセス)

3 節 四条繁栄会

〔1〕 四条繁栄会について

歩道拡幅工事の行われる四条通に存在するのが四条繁栄会商店街振興組合（以下、四条繁栄会）である。四条繁栄会は、四条通の烏丸通から鴨川まで 1 km に及ぶ沿道に立地するすべての事業者を対象に組織された商店街である。現在は 250 を超える組合員数を誇り、市内最大級の商店街となっている。祇園祭に代表されるように古都の歴史を伝えるメインストリートであると同時に、商業面においても京都を代表する商店街である。

〔2〕 四条繁栄会と拡幅工事の関わり

四条通の歩道拡幅工事は、「歩いて楽しいまちなか戦略」の議論の中で決められていったものだが、そこに至る以前から四条繁栄会は四条通において諸種の問題を抱えていた。

「歩いて楽しいまちなか戦略」推進協議会が設置される以前の 2003 年度より四条繁栄会が実施していた、「風格と華やぎのまちづくりビジョン策定調査」と題したモデル調査の報告書によると、四条通において当時から主な問題点として考えられていたのは、慢性的な交通渋滞、違法駐輪が溢れて歩きづらい歩道、長引く不況による消費の冷え込みと激化する地域間競争とされている。

また、四条繁栄会がこれからの課題としてあげているのは、風格を感じさせる統一感と連続的な街並みづくり、安心してゆったりと楽しめる街路空間づくり、世界一級品と京都ブランド主体の焦点集積の戦略づくりとしている。

歩道拡幅工事が現実感を増す以前から、四条通及び四条繁栄会は歩道拡幅工事を四条通の諸問題への対応策としてかなり重視して考えていたことがうかがえる。

そういった問題意識を受けて、上述の都市再生モデル調査として若手ワークショップやシンポジウムの開催と交通実態の調査が行われた。「風格と華やぎのまちづくり」をビジョンとして行われたこの調査から、「心地よく歩ける四条通の実現に向けた要望書」が 2005 年の 12 月に京都市へ提出された。ここから本格的に拡幅工事へつながる動きが活発化していくこととなった。

2006 年には市によって「歩いて楽しいまちなかまちなか戦略推進協議会」が設置され、四条繁栄会はもちろん地元住民や交通事業者などから構成されて話し合いが進められていった。注意しておきたいのは、四条繁栄会が主眼にしているのはあくまで都心商業地の魅力向上であるということだ。

我々が調査を始める以前は、この歩道拡幅工事は四条通の交通問題、特に渋滞問題に対する解決策として実施される印象を持っていた。しかしそれはあくまで一面的なものであり、この整備工事は四条通の活性化であり、都心部商業地の魅力向上が目標とされていた。これは「風格と華やぎのまちづくり」というビジョンや提出された要望書にも表されており、要望書には歩道に心地よさを取り戻す、四条通の交通機能を見直すことが目的として

挙げられている。それに対する具体的な提起の一つとして考えられたのが歩道拡幅工事であった。

しかし歩道拡幅工事そのものに対して、工事を施行するにあたり解決すべき問題も多く、四条繁栄会が積極的、あるいは主導的であったとは言えない。

歩道拡幅工事を主導したのは市であり、最終的に四条繁栄会は全面協力するに至ったという言い方が正しいだろう。

四条繁栄会が積極的ではなかった歩道拡幅に全面協力するに至ったのは、歩道拡幅に対して市民からは圧倒的な賛意が寄せられたことが影響を与えていた。実際、2008年に市民に実施したアンケートでは歩道拡幅に対して70%にも及ぶ賛成があり、それに伴う交通状態の改善についてあらゆる項目で70%以上が重要だと感じていると回答されている。

この賛意を受けて、できない理由を挙げていくことよりも、「より良いまち」を実現するための決断を優先したことにより市の歩道拡幅工事へ全面協力する事になったのである。

現在においてもその考えに変わりはなく、拡幅工事を経た四条通がこれからの京都のシンボルロードとしての役割を果たし、四条通が中心となって都心商業地の魅力を向上し波及させていくことが重要だと四条繁栄会は考えている。

〔3〕歩道拡幅工事案に対する四条繁栄会の考え

それでは現在四条繁栄会は拡幅工事に対して具体的にどのように考えているのだろうか。自動車とタクシー、自転車、商店街の三つの視点から考察する。

①自動車とタクシー まず自動車、車道についての問題である。現在四条通には慢性的な交通渋滞と、沿道の違法駐車、客待ちタクシーが常態化しているという問題がある。

加えて現在の歩道拡幅工事案では、工事前は2車線であるものを1車線に減らし、バスは待避することなく指定された部分の車道上で乗客を乗降車させ、その間、一般車はそれを後ろで待つことを強制される。加えてタクシーは沿道に駐車することができなくなり、2箇所にてけられた乗り場で客待ちを強制される。このようにバスを除いた他の自動車は負担を一方的に背負い込むことになる。

こういった一般車冷遇ともとれる状況に対して四条繁栄会がどう考えているかを伺うと、車への優先度は下がっているということであった。四条通における車という存在を、拒否することはしないものの優先的に便宜をはかる必要性はなくなってきたと考えている。

この考えには二つの理由があり、一つは自家用車の通行の減少であり、もう一つは車を利用しない観光客の存在感の増加であるという。

自家用車の減少について、定量的なデータを得ることはできなかったが、商店街全体としてその傾向を強く感じているということだった。特に地元京都の車の往来というのは目に見えて減少しているという。

このように四条通を自動車がきちんと通れるのか、問題はないのかを考える状況ではもはやないというように四条繁栄会は捉えている。

もう一方の車を利用しない観光客の増加については、主に外国人観光客によるところが大きい。観光都市である京都は、もとより外国人観光客は多く訪れているが、ここ数年、特に 2013 年から 2014 年にかけて四条通を訪れる外国人観光客が非常に増加している。

この外国人観光客の大半は一般車で訪れることは当然少なく、大半がバスを利用する。四条繁栄会としてはこの増加する外国人観光客への対応に力を入れたいと考えており、例えば免税店の充実により一層の力をいれていくことを考えているということであったが、そういった力点の変化が車でやってくる層の重要性の低下に繋がっている。

そして、一般車の重要性の低下を反映するように、歩道拡幅に伴い予想される混乱や渋滞に関しても四条繁栄会からの特別な対応は考えておらず、自動車側が自然に適応していくのを待つ考えである。

②自転車 二つ目は自転車の問題である。自転車問題は別として歩道走行と違法駐輪となるが、特に違法駐輪問題は、四条繁栄会が最も頭を悩ませ、長年対応に迫られている問題である。

たとえば、前述の都市再生モデル調査の一環で 2004 年に駐輪実態調査が行われた際は、その多くが短時間の駐輪であり、四条通 1 km 間に 1 日 900-1000 台もの自転車及びバイクが数えられた。

駐輪場は四条通近辺の細街路に存在しているが、その規模、存在感ともに十分ではない。そもそも違法駐輪は短時間の駐輪が多いため、駐輪場を利用するインセンティブに欠けていると考えられる。当時から市による放置自転車の撤去や、市と繁栄会双方から指導員を用意して注意と啓蒙に努めてきているが、現在に至るまで劇的な効果を生んでいるとは言えない。

このように違法駐輪に対して有効な対応ができないまま、今回の歩道拡幅によって更なる駐輪スペースが発生してしまうことになるため、工事後は一層違法駐輪が増えるのではないかという懸念を強く感じているようである。

特に、交差点周辺やバス停テラス付近の違法駐輪側からすれば駐輪しやすくなる箇所、自動車や歩行者との接触が特に発生しやすくなる箇所での駐輪増加を危険視している。

このように四条繁栄会が懸念を示しているにもかかわらず、四条繁栄会の立場からできることが少ない点が、この問題の難しいところである。

今後の対応についても、今まで通り力を入れて啓蒙していくことしかできないという回答であった。とらえどころがないこの問題に対して四条繁栄会ができることには限界があり、市に力を入れて対応してほしいと力説していたのが印象的であった。四条繁栄会は、四条通と他の通での自転車走行規制の違いなど、市の自転車政策が一貫していないことを問題視している。

③商店街の将来 三つ目は工事後の商店街のビジョンである。歩道拡幅工事は交通状態の改善を越えて、四条通にふさわしい景観と街並みづくり、商業中心地の活性化が目的とされている。確かに現在の四条通は違法駐輪と、車線を塞いでしまうほどの違法駐車タクシ

一によってとてもふさわしい景観をなしているとはいいがたい。

しかし歩道拡幅がなされることで街並みづくりと活性化が達成されるわけではない。たとえば、現在四条通の歩道に架かっているアーケードは、工事後に拡幅部分まで延伸することは難しいと考えられている。現在のアーケードは車道側には柱が存在しないものであり、そのため見通しを良くする役割を果たしているが、倍近くに広がる歩道を覆うアーケードをカバーするには構造的にも金銭的にも困難だという。現状は現在のアーケードが残ったまま、拡幅部分についてはアーケードなしとなる予定である。

また各商店も、歩道拡幅というインフラを整備し改善すればそれでよいわけではなく、店そのものがより魅力的になっていかなければいけないという認識は持っているが、具体的な計画についてはまだ先の話になるという。

商店街の活性化を目的としながらも、工事後にどうあるべきか、どうなっていくかという点については不明確な部分が多い印象であった。

〔４〕本節のまとめ

話をうかがい、今日までの四条繁栄会の活動や話し合いを調べるに従って明らかになったことは、都市再生モデル調査の時点から掲げられていた「風格を感じさせる統一感と連続的な街並みづくり」「安心してゆったりと楽しめる街路空間づくり」に視線が一貫して定められてきたことである。

ここまで挙げてきた問題を感じながらも、その目標を実現するために活動をしていることは理解できたが、具体的な方策について苦しんでいるという印象が強かった。

交通問題、違法駐輪、そして商店街の活性化とどれも簡単に改善できる問題ではなく、長年頭を悩ませていることは間違いない。それに対して歩道拡幅という大規模な変化が、特効薬のように考えられていないだろうか。

歩道拡幅をして交通問題に改善が見られたとしても、訪れる客の視点からすれば道が広くなって歩きやすくなるだけである。その光景が当たり前のものになってしまう前に、抱える問題を解決する端緒としての有効利用をするため、歩道拡幅に伴う商店街の変革や新しい魅力を観光客に対して訴求していく必要がある。

4節 百貨店

〔1〕 本節の概観

四条通の歩道拡幅に関して論じる上で、前節で紹介された四条繁栄会に参画している百貨店の意向や考えを把握することも重要であると考えた。その根拠としては、百貨店は四条通に面する商業施設の中でも規模が相当大きく、またバス停やタクシー乗り場が百貨店前に集約されるため、影響を強く受ける可能性が高いこと、既に歩道拡幅工事完了後を見据えた取り組みを積極的に行なっている百貨店があること、などがある。本節においては、百貨店Aの総務担当部長さん、および百貨店Bの総務・保安担当さんにご協力いただいたヒアリングの内容を基に、まず歩道拡幅に合意するまでの経緯と今後の四条通の展望について取り上げ、ついで歩道拡幅工事完了後を見据えた様々な取り組みについて述べ、最後に全体を通してまとめたい。

〔2〕 歩道拡幅合意までの経緯と今後の四条通の展望

百貨店Aは、「歩いて楽しいまちなか戦略」推進協議会が設置された当初は、四条通に自家用車で来る買い物客が減少することへの懸念もあったという。しかし次第に京都駅に商業施設が集約されていくにつれ、観光客が京都駅周辺で買い物を済ませてしまい、結果として四条通への買い物客が減少してしまうのではないかとという危惧を抱くようになり、京都駅から公共交通を使い四条通を訪れる買い物客を呼び込もうという考えを持つようになった。また百貨店Bも、四条通を「歩くまち」にする歩道拡幅工事を、日本国内の他都市に訪れる外国人観光客を呼び込むチャンスと捉えているとのことである。実際、京都駅に商業施設が集約されていく中で、四条通に立地する両百貨店の2012年度の総売上高はともに微減であり、京都駅への商業施設の集約は多少なりとも四条通の商業施設に影響を与えていることが推察される。現在でもかなり交通量が多い四条通において自家用車で訪れる観光客や買い物客を増加させることには限界があることは明白であり、公共交通の利用を推進する歩道拡幅について、百貨店Aも百貨店Bも基本的に賛成の立場を取っているというのは合理的な判断であると思われる。

一方で歩道拡幅にともなう影響への懸念が考えられたことも事実である。百貨店Aが想定したデメリットとしては、自家用車で来られるお客様に「行きにくい」「帰りにくい」と言われる可能性があることである。特に、たくさん買い物をするため荷物が多くなる買い物客や富裕層の買い物客といった、百貨店からすればターゲットとなるお客様は自家用車で来られる傾向がある。また身体に障害を持つ買い物客は自家用車を使わなければ買い物しにくいのは明白であり、そのような人々に負担をかける可能性があることはデメリットと認識しているということである。この点については、歩道拡幅は自家用車の流入を禁止するものではないので、自家用車で訪れる必要がある買い物客のための駐車場は確保する等しつつ、公共交通で訪れる買い物客を増加させていくことで、来訪手段の分散化を図っ

ていきたいとのことであった。百貨店Bも特定の移動手段を利用する買い物客に負担を強いるのではなく、多種多様な移動手段を利用する買い物客に対応していくことを念頭に、歩道拡幅に賛同しているとのことであった。

また、歩道拡幅工事完了後に、現在10数箇所に分散している四条通のバス停を両百貨店前の2箇所に集約する事案に関しては、観光客・買い物客の快適さを確保することを念頭に、両百貨店とも行政に対して複数の要望を出したとのことであった。百貨店Aは、身障者や高齢者にとっても利用しやすいようにバリアフリー設計のバス停にすること、雨天時にも人々が不快な気分にならないように屋根付きのバス停にすること、などを要望したとのことであった。それらに加えて百貨店Bは、バス停集約後は目的地が違うバスが一つのバス停に集中することを見据え、そうした状況下でも人々が混乱せず便利にバスを利用できるように、バスの目的地と到着するまでの所要時間などが分かるようなロケーションシステムを設置した方が良く考えているとのことであった。

こうして見てみると、百貨店は言うまでもなく企業であり、利益を上げることが求められるのは間違いないが、行政の政策に賛同して地域貢献をするとともに、歩道拡幅工事によるデメリットを軽減する方策を考えつつ、メリットを有効に利用して観光客や買い物客を呼び込もうという姿勢には、地域とともに共存していこうという思いが現れているように感じられる。

また両百貨店とも、今後の四条通の展望については、四条通の種々の企業や交通事業者と協力して賑わいを創出していくことで、四条通全体としての魅力を高めていくことが肝要であるという認識を持っていたことも注目すべき点であろう。両百貨店は、観光産業の厳しい競争で生き残るためには、自らの店舗の魅力を高めるのはもちろんのこと、地域としての魅力を高めることも重要であると考えているのである。四条通にある特定の店舗に買い物に来てもらうのではなく、まずは買い物客に「四条通に買い物に行く」という意識を持ってもらうことが重要だと捉えているのである。四条通を歩いて楽しいまちに作り変えようとする歩道拡幅事業は、地域の魅力を高めるための第一歩と位置づけることができるだろう。

〔3〕百貨店の取り組み

百貨店Aは歩道拡幅工事の着工に先行して、様々な取り組みを行なっている。ここでは、その取り組みのいくつかについて述べていく。

まず京都市交通局と協力し、京都駅から四条通に買い物客を呼ぶために、公共交通の利用を促進する取り組みを行っている。平日は京都駅からの17番系統のバスが百貨店前のバス停「バスの駅」に停車するようになっている。土曜休日は京都駅—四条河原町をノンストップで結ぶショッピングライナー（市バス）が30分間隔で運行している。お客様からは百貨店の目の前に停車するため便利であるということで、評判は良いということであった。そこで、私も実際に京都駅のバス停からショッピングライナーに乗車したが、百貨店Aまで

ノンストップで運行されているため、乗車時間も比較的短く非常に快適であり、百貨店の目の前にバスが停車するので高齢者や身障者にとっても使い勝手が良いと感じた。また、公共交通を利用して百貨店Aを訪れ、5,000円以上の買い物をするとスタンプが押印され、六つ集まると市バス一日乗車券やトラフィカ京カードがもらえる、ecoスタンプキャンペーンも、利用者には好評であるということである。さらに、自家用車で来られるお客様には百貨店のホームページのアクセス情報のページにパーク&ライド情報を提示し、公共交通の利用を推進している。具体的には、パークアンドライドで利用できる駐車場情報と、百貨店Aで5,000円以上の買い物をすることで駐車サービス券が付与されるという情報が提示されている。

いずれの取り組み、考えにも共通しているのは、公共交通の利用を促進する内容、かつ百貨店の利益向上に寄与する内容、が盛り込まれていることである。言い換えれば、これらの取り組みは地域貢献と企業間競争を両立させる高度な取り組みであると言え、ここにも地域とともに共存していこうという思いが色濃く出ていように感じられる。

〔4〕本節のまとめ

以上のように、百貨店の方針には一貫して地域貢献と生き残りの両立を図ろうとする思いがあることは確実であるように思われる。あるいは地域貢献をすることで結果的に企業として生き残ることが可能になる、という考えなのかもしれない。どちらの理念が根底にあるとしても、様々な利害関係が対立し、合意形成がなかなか進まなかった状況において、まずは歩道拡幅工事のメリットに注目し、デメリットを軽減する方策についても思案しつつ、歩道拡幅工事完了後を見据えて前向きに動いてきた両百貨店の手法は見習うべき点も多いのではないだろうか。百貨店に対する調査とヒアリングを通して一番印象に残ったのは、制約された状況下でも自社と地域にとっての最善解を考え、その実現に向けて行動しようとする百貨店の前向きな姿勢である。

5 節 交通事業者

〔1〕 本節の概観

本節では、四条通の歩道拡幅工事に際して極めて大きな影響を受ける交通事業者についてまとめる。本調査では四条通に直接関係している交通事業者としてタクシーとバスに焦点を当て、タクシーについては京都タクシー業務センターへ、バスに関しては最も通行量の多い京都市営バスを管轄している京都市役所へそれぞれヒアリング調査を実施した。これらの結果や統計データ、過去の会議資料などに基づき、交通事業者が四条通の拡幅に対してどのような合意形成を行ってきたのか、そして今後工事の進展に伴って予想される変化に対してどのようなアクションをとっていくのかということを明らかにしていくのが本節の目的である。

本節ではまず初めに四条通を取り巻くバス・タクシーの現状を述べる。他の節で先述した通り、歩道拡幅工事自体は歩行者が安心して快適に通行できるようにする目的で行われるものであるが、その背景には後を絶たないタクシーの違法駐車や混雑するバス乗り場などの交通問題が存在することを指摘する。次にタクシー業務センターでのヒアリングに基づき、これまでの取り組みについて述べる。タクシーは個人営業が存在しているため、運営会社が多岐に渡っており、バスとは異なる特殊性をもっていることに注目したい。その後、歩道拡幅すなわち車線減少の工事による変化・影響を各事業者視点でどう捉えているのか、どう対応していくのかについて述べる。バス・タクシーそれぞれに懸念される問題があり、これらへの対応を探ることで今後の動向について考察を行うこととしたい。

〔2〕 四条通における公共交通の現状

①違法駐車 四条通の交通問題で極めて深刻なものが違法駐車である。歩道側の車線を塞ぐようにして車両が駐停車してしまうことで、通行に使える車線が中央側1車線のみになり、結果として車の旅行速度低下、所要時間増大といった問題が生じる。2008年度調査によると、昼12時間における渋滞損失は年間で約11.1億円に上るとみられている。

ここで着目すべきは、駐停車車両の実に65%がタクシーであるという点だ。駐車台数の推移を見ても昼間の12時～15時には30台前後、夜間の19時～22時には40台前後の駐車が確認されており、調査区間（四条烏丸～四条大橋）の距離が1.1kmであることを踏まえると、相当な数のタクシーが違法に駐停車していることが分かる。

②乗り場の状況 四条通は祇園祭が開催される京都のメインストリートであり、市内で最も商業施設が集積しているエリアである。このため、タクシーやバスの需要は大きく、それに合わせて多数の乗り場が設置されている。バス停は西から四条烏丸、四条高倉、四条河原町の3箇所あり、それぞれいくつかの乗り場に分散している。タクシー乗り場は、東行きに2箇所11台分、西行きに4箇所18台分が確保されている。

バスの利用客はいずれの停留所も京都市内で抜kindで多く、2012年度実施の市バス旅

客流動調査では四条烏丸が 13,608 人/日(市内 6 位)、四条高倉が 10,024 人/日(市内 7 位)、四条河原町は 26,563 人(市内 2 位)となっている。この数値は四条通以外を通るバスの乗降客数も含まれていることに留意しなければならないが、それでもなお四条通が京都市の中心的商業地区であり、バスの利用が集中していることがはっきり見てとれる。

これだけの利用者数を抱えている一方で、バス停自体の設備は歩道に柱が立っているだけの一般的なものだ。四条通の歩道は通行者がとても多いため、バス待ちをしている客でバス停付近の歩道が混雑してしまうと歩道の通行に支障をきたす。

また、前項で述べた通り、四条通は違法駐車された車が多く、バス停付近でそうした駐車車両があると、バスが正着（バスが停留所との隙間を空けずに停車すること）できないといった事態がしばしば発生している。これは乗客の乗り降りに不便であるのみならず、遅延を生み出す要因となっているし、後続車両がバスを追い越せない場合は渋滞をも発生させる要因になってしまう。

タクシーの乗り場は前述のように 6 箇所合計 29 台分用意されている。エリアの大きさに対してこれだけの規模で展開しているのは繁華街ならではのものだろう。しかし実際には、乗り場の分布が偏っていた。高倉通から御幸町通にかけて約 400m の間に乗り場は 1 箇所も無いし、西行き乗り場が 4 箇所あるのに対して東行き乗り場は 2 箇所しか無いという点である。バス停ならばこのくらいの間隔で当然だと考えられるが、タクシーには利用者の都合で乗降場所を選べるという性質がある。これによって高齢者や荷物の多い人などをターゲットにしているわけである。だから多くの利用者は道端で流しのタクシーを拾おうとするし、そもそも付近に停車しているタクシーがあればそれを利用するだろう。加えて、タクシー乗り場の案内も不親切である。タクシーはバスと違って定期的に利用する客ばかりではない。したがって乗り場は分かりやすくしなければならない。タクシーを取り巻く環境はまず乗務員の違法駐車に対するモラルが問われているとは言え、ハード面に関しても十分とは言えない状況にあったのではないだろうか。

〔3〕京都タクシー業務センターの取り組み

①京都タクシー業務センターについて 法人個人を問わず京都エリア一帯のタクシーの取りまとめを行っているのが京都タクシー業務センター（以下業務センター）である。普段は利用客からの意見・苦情への対応や、違法駐車に対する街頭指導などを行っており、タクシー乗り場の管理に関わっていることから、タクシー業界を代表する形で四条通の歩道拡幅工事に関する協議会に参加している。

②業務センターの認識 業務センターとしては四条通の歩道拡幅（同時に車道減少）工事について、計画当初から好ましいとは考えてきていないという。この懸念に関連して、業務センターが業界を代表して表明してきた事柄は、「タクシーが地域交通に対して迷惑をかけてしまっている一方で四条通でのタクシー需要は大きい」ということ、そして「タクシーは特殊性が大きい」ということの 2 点に集約される。

まず前者についてである。タクシーが夜間を中心に路上駐車などで迷惑をかけているのは紛れもない事実だ。しかしながら、逆にそれはタクシー需要が旺盛であることの証ともいえる。工事の対象となる四条烏丸～四条大橋のエリアが京都有数の繁華街であることを踏まえれば、ここがタクシー営業の拠点であるのは疑いようがなく、実際アンケート結果では京都市域におけるタクシードライバーの約6割が四条通で営業することがあると回答している。こうした営業の拠点において道路交通を抑圧することになりかねないとなれば、歩道拡幅の施策をタクシー事業者が受け入れたがたいのは仕方のないことといえるだろう。

続いて後者についてである。タクシーの特殊性とは、タクシーが公共交通でありながら、私的交通の側面も持っているために生じる特性のことを指す。

まずは乗客が個人であるという点から捉えよう。タクシーは利用者の都合によって乗降位置が自由に選べるという特徴がある。だから利用者がタクシーを発見しやすく、沿道から乗り降りしやすいというのが理想である。こうした要求が乗務員にとって違法駐車をしてでも客待ちをする動機になっているのは容易に想像できる。また降車時についても、交通ルールに詳しくない乗客が乗り降り禁止の交差点や横断歩道などで降ろしてほしいと要求するなどの問題があり、乗務員はなるべく順法の営業を心掛けたいとは考えているものの、サービス性も必要になるため両者の板挟みとなり、対応に苦慮しているのだという。このため業務センターではタクシー利用者の乗降マナー向上も重要な課題だとしている。

もう一つの観点はタクシー乗務員が個人営業をしているという点だ。個人タクシーはもちろん、法人タクシーの乗務員であっても歩合給制のため競争意識が常に存在する。違法な駐車や乗降が目立つようになると、順法に営業している乗務員の集客力が相対的に低下し、給与面で割を食うことになってしまう。こうした危機感が乗務員たちを不本意にも違法な営業へと誘ってしまい、ますます違法な営業が増えるといった悪循環が形成されやすい。

業務センターでは以上のような事柄について協議会をはじめとした各方面に説明し、タクシーという交通形態への理解を求めてきた。

③協議会での対応 四条通の歩道拡幅工事は、京都市を中心とした「歩いて楽しいまちなか戦略」の一環として実施されるものであり、道路交通の諸問題を解決するのが主眼ではない。当初はトランジットモール化を検討していたが、2007年10月にはバス・タクシー専用道化の社会実験を行っている。しかし、住民や地元の事業者からの懸念の声を受けて方針を転換し、2010年から翌年にかけての社会実験ではむしろバスやタクシーを抑制するような試みが行われた。

前項で詳しく述べた内容について審議会などで説明し理解を求めてきた業務センターであったが、2012年に歩道拡幅と車線減少を織り込んだ都市計画が決定したことで、以後は乗り場配置をはじめとした条件交渉がメインになった。

業務センターによると、乗客が発生しやすいポイントは比較的決まっているのだという。なかでも大規模商業施設（高島屋、大丸）の前には最低限必要であるとの認識があり、四

条通沿道協議会（現・四条通エリアマネジメント会議）では各商業施設前とその向かい側、合計4箇所のタクシー乗り場設置を訴えてきた。ただ単に設置を求めるのではなく、沿道アクセススペースを時間で区切り、たとえば、午前中は物流スペースとして、午後はタクシースペースとしての利用を提案するなど周囲との調和を図った積極的な提案も行った。

〔4〕決定した工事概要に対する捉え方・反応

①工事概要について 主なポイントはバス停の集約化とテラス型バス停の採用、沿道アクセススペースの整備、タクシー乗り場の集約化の3点である。

まずはバス停の集約化に関して見てみよう。四条烏丸バス停は四条高倉バス停に統合されている。だが最も重要なことは、分散していたバス停の集約化である。工事前の四条通では同じ名前の停留所でも系統ごとにいくつもの乗り場に分かれていており、利用者にとっては複雑で使いづらいものになっていた。そこで、工事に併せて乗り場を統合することにしたのである。工事が完了すれば従来16箇所あった停留所が4箇所に集約されることになる。また、集約された新しいバス停は3台が同時に停車できる大規模なものとなり、歩道がせり出すテラス型で設置されることが決まった。

次に沿道アクセススペースの整備に関して説明する。おおむね各細街路間に最低1台の割合で全15箇所32台分の沿道アクセススペースが設置されることになった。利用可能な対象車両は、短時間で人の乗降を行う車両および5分以内で荷物の荷卸しを行う車両と定められていて、タクシーが客の乗降を行うことも想定されている。

最後にタクシー乗り場の集約化について見ていく。タクシー乗り場は工事前と比較すると劇的に減少しており6箇所あったのが高島屋前と大丸前、合せてわずか2箇所になっている。台数で見ても29台分あったのが工事後は7台分のみになる。

②タクシー業務センターの反応 タクシー乗り場の大幅な削減に対して、業務センターとしては非常に困惑しているということであった。もっとも、新たに設置される15箇所の沿道アクセススペースが車種を限定せず運用され、タクシーも各所でスムーズな乗降が出来るという方向性が示されたため、計画全体には一応賛成とのことである。

しかし細かい部分ではまだまだ懸念される点がある。まずは業務センター自身が再三求めてきた大規模商業施設の向かい側のタクシー乗り場が存在しないという問題である。大丸前の場合、東行きの乗り場はあるが、西行きの乗り場は存在しない。西に向かいたい人は反対側の歩道でタクシーを探すか、かなり離れた高島屋前の乗り場まで行くことになる。

ここで留意すべきは、昼間にタクシーを利用するのは高齢者や荷物が多い人、障害を持つ人など特定の需要が多いという点だ。こうした人々に遠くの乗り場まで歩かせるというのはタクシーの特性を損ねているのではないかという懸念が生じてしまう。

また沿道アクセススペースを使った乗り降りが想定されているが、現在の四条通の状況に鑑みると、駐停車車両が多く発生し、思うようにアクセススペースが利用できないのではないかという懸念も生じてくる。

1車線化されることを考えると、運賃の支払いに時間を要する降車時、車線上で停車するのは難しく、沿道アクセススペースが使えない事態は重大な問題である。それは同時に乗客の要望に応じた降車位置の設定が妨げられることにもなりかねず、サービス低下やトラブルの原因になるとも考えられる。

また車線減少に伴う渋滞悪化はほとんど無いという説明がなされているが、テラス型バス停の導入によって乗降中のバスを追い越すことが出来なくなる。理屈では分かっているが、実際にバスの後ろで待たされる乗客や運転手の精神的負担は大きいのではないかとこの声も上がっている。工事完成後は通過利用であれば運転手も意図的に四条通を避けて走ることが想定されるが、これが乗客には遠回りのように感じられ、またしてもトラブルの要因になり得るなどという懸念がある。

ハード面の整備内容が確定した以上、これからはソフト面での対応を図っていくしかない。四条通の工事を機に、乗務員のマナー意識をよりいっそう向上させるべく指導に力を入れるとともに、もう一方の懸念である利用者側の乗降マナーについても、積極的なPR活動などで周知していきたいと考えているようだ。

加えてルールづくりによる対応も見逃してはならない。たとえば、業務センターではタクシー乗り場のうち1台分を降車スペースとして設定することで、乗車だけでなく降車もしやすくなるよう提案を行っている。こうした取り組みには工事に影響を与えず効果を上げられる可能性が眠っている。今後はそうした方向性で改善が進むことに期待したい。

③京都市交通局の反応 京都市営バスを運営する京都市交通局（以下交通局）は京都市の一組織であり、京都市が推進する四条通の歩道拡幅計画においては全面的に京都市の決定に従うというスタンスを見せている。

バスにとって四条通は1日に1000台以上が通行する基幹路線である。ところが現在の四条通では〔2〕の現状で述べたような運行上の支障が存在し、バスにとっては定時性の確保という面で問題を抱えていた。今回の工事は、テラス型バス停が採用されるなど公共交通としてのバスを優先する方向性で進められていることから、工事後はバスの運行がスムーズになると考えられ、定時性の問題を解消できるのではないかと期待されている。交通局では工事によって利用者の満足度が向上し、利用増加につながるとも考えている。

一方でバスにとっても工事への懸念が無いわけではない。1車線化とバス停集約によってこれまでは可能であったバス同士の追い越しが不可能になる。また、集約後のバス停には全系統の利用者が集中するため、効率的な運用方法を考えないと、利用者が混乱してしまい乗降にかかる時間が増大する恐れもある。こうしたことから、工事後しばらくの間、四条通の通過に要する時間自体は多少伸びる可能性もあると考えているとのことである。

今後交通局が行うであろう対応は効率的なテラス型バス停の運用方法の策定である。現在交通局では(a)3台分のスペース全てで乗降、(b)先頭のスペースのみ乗降し、後ろ2台分は降車専用とする、(c)それぞれのスペースごとに乗降する系統を振り分ける、といった具体的な運用方法の候補を検討している。(b)は既存のバス停でも行っているものであ

る。(c) は複数個所に分散していたバス停をただ 1 箇所にとまとめたもので、京都駅前のバス停のような運用になるということだろう。対照的に (a) はテラス型バス停の特性を生かした斬新な運用方法であり、意欲的な案だといえる。今後さらなる検討と実験が行われ、目立った問題が無ければ (a) が採用されるかもしれない。ただいずれの案に対しても言えることだが、利用者の混乱を防ぎスムーズな乗降を可能にするため、万全な案内体制が求められる。交通局では路面への案内表示を充実させたり、整理員を配置したりして対応することを検討しているという。

〔5〕まとめ

実際に話を伺ったり、過去の会議資料を辿ったりして調査していくなかで、利害関係の調整が非常に難しいことを痛感した。とりわけタクシーは需要があるものの、交通問題の原因でもあることから微妙な立ち位置にいる。それでも、「歩いて楽しいまちなか戦略」の方針に理解を示し、よりよいまちづくりを目指すために痛み分けを伴いながらも計画に協力してきた姿が明らかになった。

地元の商業関係者、住人、そして公共交通、それぞれの意見を持つ三者の足並みがようやく揃い、ついに 2014 年 11 月から工事が開始された。

一時はトランジットモール化など公共交通に偏った方向性が示されていた四条通であるが、全ての車が通行できる道のままにするという結論になった。

公共交通にとっては多少不便かもしれないが、それ以上に街との調和を重視したということだろう。一方で、工事が完成しないと、分からないこともまだまだ多い。だからこそ、工事が完成して終わりなのではなく、完成後は新しい道路の使い方について検討を重ねていってほしいと思う。

6 節 おわりに

2015 年 2 月に一部工事が完了している箇所を見る機会があった。そのとき救急車が来ており、拡幅工事中の部分に乗り入れて傷病者を収容し、警察官の誘導のもと発車していた。既に工事が完了し、片側一車線になっていたため、警察官が車両の流れを留めて救急車の発進をサポートしていた。工事が完全に終了した後も緊急車両が必要とされる場面は必ず発生する。その際に警察が緊急車両に同伴して交通整理を行うことや、緊急車両が走行するゼブラゾーンを一般車が通行しないよう広報活動を常日頃から行うといったソフト面での対応が欠かせないと実感した。

これまで、第 3 節から第 5 節まで四条通歩道拡幅の関係者の考えや展望、懸念を紹介してきた。自転車の歩道走行や違法駐輪、車線減少による混乱・渋滞、限られたアクセススペースでどのように効率的にタクシー営業を行うか、集約されたバス停での客の動向など様々な問題が各関係者から予想されている。工事完了後の状況を完璧に予測し、その対応を事前に行うことは難しい。工事が完了すればそれでおしまいではなく、その後のアフターケアが重要となるだろう。歩道拡幅工事完了後でも、タクシー乗り場が足りず、タクシー乗客から苦情が多く届くようであれば一定期間毎にタクシー乗り場を増減させる工事を行うようなハード面での対応もできるのではないだろうか。

また、四条通の各関係者が予想する課題以外にも、四条通の関係者の意見や立場の違いから生じる別の課題も考えられる。意見の相違の例をあげると、タクシー事業者はタクシー乗り場の減少や車線減少による利用者の精神的負担等を問題視しているのに対し、四条繁栄会では渋滞は自然解消にまかせ、各商店の魅力をあげ来訪者に楽しんでもらうことに重点を置いている。バスを利用する海外観光客が増えているため、自家用車を利用する一般客の重要性が相対的に低下しつつあるという現状において、四条繁栄会の認識は当然のものであるように思われる。しかし、高齢者にとって利用しやすいタクシーが、四条通にアクセスしづらい交通機関となれば、間接的に四条通は高齢者のアクセスしづらい地域になってしまう可能性があり、いかに四条通の商店の魅力が増そうと通うことができなければ本末転倒である。こういった可能性は高齢者が増えると予想される将来において大きくなるであろう。このような意見の違いから、工事完了後の対応策を決定する際に時間がかかるという課題が予想される。

商業者にとって交通事業者は、来客を促し補助する存在であり、交通事業者にとって商業者は乗客の需要をつくりだす存在であるため、両者は共存関係にある。工事後に発生、確認された課題への、ハード・ソフト両面での対応策をスムーズに決定・実行するためにも、四条通関係者が各意見の違いと互いが共存関係にあることを認識し、どのようなまちづくりをしたいのかを共有していくことが重要であろう。

Ⅲ 東山における交通問題と政策

1 節 はじめに

Ⅱ章では、四条通における歩道拡幅事業の意義と課題について検証がなされた。四条通の交通混雑の主たる原因として車線を埋め尽くす客待ちタクシーの存在が大きく、車線数を減らして歩行空間を拡大することでより効率的な道路空間利用を目指している。

一方、京都市都市計画局歩くまち京都推進室が計画を進めている「東大路通整備構想」によると、本章でとりあげる東山区の幹線道路・東大路通でも歩道拡幅計画が進んでいる。京都市産業観光局 [2013]によると、京都を訪れた外国人観光客のうち清水寺を訪問地に挙げた人が全体の約6割を占め、他の観光地を抑えて首位であった¹⁾。海外からも支持の高い清水寺に加え、同じく東山区に存在する東福寺も、紅葉が見頃を迎える秋の観光シーズンや天気の良い週末になると観光客が一斉に訪れることで周辺地域の交通需要が増大し、交通渋滞が発生する。人気の観光地が交通渋滞の最大の要因となっている点が四条通と大きく異なっている。本章では、①観光シーズンのソフト面での交通対策②ハード面での道路整備事業の二つを軸として、数多くの歴史遺産を有する観光都市・京都でも特に人気の高い観光地・東山の交通対策を分析し、その成果や利害関係者同士の合意形成について考察する。

第2節では東山の交通の現状について、明治時代以降の東大路通の形成史をまじえながら述べる。観光シーズンを中心に発生する交通渋滞の背景として、一方通行の多い細街路での迷い車の存在や、東山地区内での駐車場の散在が車の循環を停滞させていることが考えられる。

第3節では、観光シーズンの東山における交通対策について、交通需要管理の側面から考察する。東山に大きく関わる交通需要管理の段階としては、京都市郊外の駐車場で公共交通機関への乗り換えを促すパークアンドライドや、渋滞ポイント手前での通過交通の分散、シャトルバスの運行などが挙げられる。また、渋滞の起こりやすい地域で交通規制も行う。

第4節では、第3節で考察した観光シーズンのソフト面での交通対策に対する住民や行政、観光客などの意見および立場を比較・検討することで、10年をかけてほぼ完成形に近づいたとされている京都市の交通対策のさらなる課題を抽出する。

第5節では、東大路通で調査が始まっている歩道拡幅事業について、京都市による計画の概要と歩道拡幅の際に考えられうる課題を検討する。東大路通歩道拡幅事業は、「歩くまち・京都」総合交通戦略という京都市のまちづくりの政策の一環として位置づけられている。先に歩道拡幅工事が始まった四条通と比較しながら、車線数に対する交通量の多い東大路通における歩行空間の改善の必要性を検証する。

第6節では、東大路通の歩道拡幅事業に対する住民や観光客、商店の意見および立場を比較・検討する。車線数や歩道幅・車線幅など歩道拡幅事業の具体的な案はまだ京都市から公表されていないが、幹線道路の大幅改造に敏感に反応している地元住民もあり、事業に関わる各主体の考え方を整理することが必要である。第7節では現在行われている合意形成について、京都市へのヒアリングをもとに考察を行っている。

第8節では、第7節までの内容をふまえた上で、東大路通に残されたソフト面・ハード面での課題を改めて整理する。その上で、道路網の大改造が困難とされる東大路通の交通需要に応え、激しい交通渋滞を解消するために必要な施策について提案を行う。

脚注

1) 京都市産業観光局[2013]『平成 25 年 京都観光総合調査』44 ページ。観光客満足度調査，訪問地トップ 25 より。

参考資料

京都市産業観光局[2013]『平成 25 年 京都観光総合調査』

2 節 東山区交通の現状と道路の形成史

〔1〕はじめに

本節では東山区の交通の現状について述べる。次節以降の議論の前提として、東山区の交通問題を概説した後、本章における問題意識を明らかにする必要があるからである。

本節では最初に、行政から公開された資料をもとに、行政が東山区の交通において、何を問題であると捉えているか、どのようにそれを改善するつもりなのか、そしてどのような解決策を提示しているかを考察する。また、ヒアリングなどをもとにして、東山区における渋滞のメカニズムや、渋滞によって問題が生じる原因を考察する。次に、東大路通の形成の歴史に着目しつつ、京都市における道路網の形成の歴史を述べた後、現状分析を踏まえ、現状分析の結果と因果関係の有無、また、あるのならばどのような関係があるかを考察する。

〔2〕東山区交通問題の現状

①東山区交通政策の方針 ここでは東山区の行政における「交通」の扱われ方を考察する。現在公開されている、東山区のまちづくりの指針となる基本計画は 2011 年 1 月に策定された、2011 年度から 10 年間の基本計画「東山・まち・みらい計画 2020」である。区のホームページによると、東山区が抱えているさまざまな課題として、人口減少や少子高齢化、住環境問題、観光シーズンの深刻な交通渋滞などが挙げられており、交通渋滞の問題に重点が置かれていることが分かる。また、課題に加えて未来像と実現に向けた方針、そして優先的に取り組む三つの重点プロジェクトが挙げられている。未来像として「ゆっくりした時間と奥深く魅力のある空間が広がり、五感が洗練されるまち・東山」が、まちづくり方針として「クルマ依存型社会からの脱却」が、そして重点プロジェクト2として「歩いて楽しい東山プロジェクト」が挙げられており¹⁾、課題解決の手法が示されている。計画の冊子の中に書かれてある重点プロジェクト2によると、「公共交通の利便性の向上」の項目では①既存公共交通のネットワーク等により公共交通の利便性を向上する②パークアンドライドを通年実施する③バス待ち環境等を整備する、の三つが挙げられている。冊子の中では他にも、東大路通の自動車抑制と歩道拡幅に向けて取り組むことや、歩道や自転車レーンの整備など歩行者と自転車が安心、安全に通行できる道路環境を改善すること、道路の無電柱化を推進すること等が挙げられている²⁾。

②交通渋滞の現状 交通渋滞を、単に車の流入量が多いことであると認識するだけでは、現状把握と言うことはできないので、ここでは東山区の交通渋滞が起きるメカニズムを分析する。まず、現在認識されている交通渋滞により引き起こされている問題を行政の資料からみていきたい。区基本計画によると、年間 5,000 万人の観光客が訪れる国際文化観光都市である京都市では、観光客の約 3 割が乗用車を利用しており、多くの観光資源がある東山区では、観光シーズンにおける交通渋滞が深刻化し、近隣住民の移動困難や生活道路

への通過車両の進入など、区民生活は多大な影響を受けているとされている³⁾。東山区の住宅の接道は、幅員4m未満の細街路が約半数を占め、特に2m未満の細街路は15%と高く、市内で最も高い比率となっている⁴⁾。その上、狭い生活道路へのクルマの進入、違法駐車や自転車の歩道走行、迷惑駐輪などの増加が目立ち、また歩道が未整備の道路もあるため、歩行者の安全が脅かされていると述べられている。しかし、京阪五条・七条地区をはじめとして、公共施設や道路などのバリアフリー化が進んでいる場所も見受けられるとされている⁵⁾。

市役所や、近隣の商店、スーパーなどを対象にヒアリング調査を実施した結果、混雑の根本的な原因となるのは東大路通であることが分かった。観光シーズンの混雑度合に伴い、東大路通に流入する自家用車、バスによって五条通が堀川通まで混雑することも分かった。また、抜け道として機能する街路が少なく、一方通行が義務付けられている大和大路、八坂通、松原通などの細街路の配置の影響で、一度東大路通が混雑すると、解消するまでに長大な時間を要する。清水寺付近に駐車しようとして東大路通以東の区域に流入した車が、東大路通で交通渋滞が発生した後に清水寺付近に駐車場に空きがないことを認識して迷い車となり、交通渋滞を悪化させていると考えられる。

京都市都市計画局[2014]では、東山地区の2013年度の、秋の観光シーズン時の観光客数の状況と、道路交通の状況が述べられている。観光客数は鉄道乗降客数で分析されており、2013年度では計測期間の4日間の1日平均乗降客数が、2009年度からの5年間で最高を記録するとともに、11月23日（土曜・祝日）には、5年間で最高の19.9万人を記録するほど、鉄道による流入客数が増加しているのに対し、2013年度では、渋滞箇所は顕著に減少していると述べられている。しかし、夜間拝観の時間と帰宅時間の交差する夕方17時と前後1時間は、東大路通の三条・五条間と、東西から東大路通に流入する通りは混雑・渋滞している。しかし、例年では河原町通り以西も交通に影響を受けていたのに対し、2013年度では影響が河原町通りまでに抑えられている。

〔3〕道路の形成史

東大路通の変遷について述べる前に、京都市全体にわたる道路拡築の歴史について述べる。高橋・中川[2003]によると、その歴史は三つの段階に大きく分けることができる。最初の二つは戦前に行われた都市計画事業であり、一つ目は日露戦争後に実施された三大事業における道路拡築である。二つ目は旧都市計画法と市街地建築物法の制定以後に実施された、幹線道路の新設と土地区画整理事業である。最後の段階は戦後を中心時期とする、現在までに至る広域的な街路網の形成である⁶⁾。

①三大事業における道路拡築 近代の京都市の道路拡築の歴史は、1907年に予算が成立し、1913年に工事が完了した京都三大事業のひとつである、市営電気鉄道敷設に伴う道路拡築にはじまる。道路拡幅の計画はこれ以前にも、1827年の「町並一間引下令」をはじめとして数度提案されており、1895年から日本初の市街電車である京都電気鉄道が民営で開業し

ていた。そして、1889 年 9 月 10 日に、その前年に京都市に編入した岡崎村、聖護院村などの鴨川東部の七つの村の主要道路を拡築し、市街電車を通す構想も立っていた。しかし、これらは小規模で都市改良の構想にとどまるとされている。三大事業における道路拡築によって、四条通、烏丸通などの歩道を伴った広い道路がつくられ、拡築した道路に市営電気軌道が敷設された後、烏丸線、東山線をはじめとする 7 線に市電が走るようになったことで、現在の京都市の市街の原型が形成されたため、三大事業における道路拡築は、近代京都市における道路拡築の嚆矢といえる。

1906 年の京都市道路拡張委員会において検討された結果、現在の東大路にあたる道を新設すること、大和大路、烏丸通、千本通、大宮通、今出川通、丸太町通、四条通、七条通の各線の拡張とその道幅などが検討され、案として固まっていた。その後、「道路拡築ならびに電気鉄道建設費」として、年末に市会に提出された。当時の西郷市長が、道路拡幅や拡張という用語ではなく、拡築という用語を使ったことに、この事業の特色が表れている。当時市街を走っていた京都電気鉄道は、狭い道路で狭軌軌道を通して走行していた小規模なもので、かつ道路は道路面にそのまま引いた単線であったことに対し、新たに拡築される広い道路に敷設される市電は、京都電気鉄道のおよそ 1.3 倍の広軌軌道で、道路も切石を敷いたうえで引かれた複線であるなど、大量かつ高速の輸送を可能にするものを目標とされ、それが実現された。

②既存市域の土地区画整理事業 次に焦点があてられたのは、都市郊外周辺部の整備である。第一次大戦後の好景気により、全国的に都市部では人口の大幅な増加が見られ、特に都市周辺部への人口流入が激化したため、その対応策として京都市が 1918 年に周辺部の 16 町村を市域に合併し組み込んだことが背景にある。具体的には、1922 年に計画された、「京都都市計画区域」では新市域を超える形で設定された一方、既存市街地の整備を目的として、1925 年に新たに設定された「京都市区改正設計」においても、三大事業で計画されなかった市街中心部の拡幅の計画に加え、現在の北大路通、西大路通をはじめとした外周幹線道路の新設が最大のテーマとされ、その周辺の地域を対象に、土地区画整理事業が計画された。

土地区画整理事業は、旧都市計画法によって定められ、2 種類に分類される。12 条認可のものは、土地所有者によって任意に行われる私的な事業であり、13 条認可のものは、施工区域を都市計画として決定するものである。後者が都市計画の王道と呼べる手段であるように思われるが、実際、当時の 6 大都市（東京市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）で行われたのは前者がほとんどであり、特筆すべきは、後者は京都市でのみ行われたことである。

京都市におけるその具体的な内容は、「京都市区改正設計」により設定された。現在の東大路の北部、西大路、北大路、九条などの外郭道路、白川通りの北となる、当時新設される道路の両側に沿う形で、道路の幅の 10 倍の地帯が土地区画整理地区として設定された。13 条認可による土地区画整理事業では、認可後 1 年以内に施行する者がいない場合、監督

官庁は公共団体に事業の代執行を行わせることが可能であり、3年以内に施工を完了させなければならないという規定がある。つまり、事業が施工されない場合に、土地所有者らによる主体的な組合によって代執行が可能だということである。京都市において、土地区画整理事業が認可されたのは1926年であったが、実施は大幅に遅れることとなった。現在の東大路通や西大路通に面した区域では、市の数度に及ぶ要求にもかかわらず、組合がつくれず、時期も大幅に遅れ、1933年以降に代執行がなされることになった。そして、完了するのも、早い地域で1939年、遅い地域では1950年代後半頃まで遅れることとなった。京都市においてのみ、13条認可の土地区画整理事業が実施されたことの背景には、京都市の1918年に編入した郊外の新市域への対応がある。

1910年代の京都市の郊外住宅地の形成の特長として、東京、大阪などと異なり、電鉄路線と一体の開発がなされず、都心へ通じる公共交通機関の整備が遅れたことが挙げられる。下鴨などの地域では、主に学者や文化人、隠居生活を送る人々のように通勤の利便性への志向を持たない人々が集住した。その間に、前述したように市街地の周辺部の合併が1918年に行われ、翌1919年に東京市区改正条例を準用し、幹線道路の新設と市電敷設が計画された。「京都都市計画区域」によって京都は公園都市として位置づけられ、風致確保が目指され、東山区は住宅専用区域となるなど、地域間で機能分化が進んだ。しかし、京都市は街路の拡築を行うための財源が不足していたため、事業はほとんど進捗が見られなかった。むしろ、以前から進んでいた無秩序な住宅建設が計画の公表によって助長され、周辺地域のスプロール化を招く事態となった。

京都市は、旧都市計画法の中に位置づけられた日本独自の都市整備の手法である土地区画整理事業を、都市計画道路敷の停滞とスプロール現象という二つの問題を解決する手段として利用することを思いついた。土地区画整理事業の関東大震災後の復興事業における成果をもとに、京都市は前述した様に、都市計画と抱き合せて実施した。その結果、1935年までにおよそ300万坪が整理対象となり、うち220万坪が既成市街地の再開発部分を除く新たに供給された土地面積となった。

土地区画整理事業は京都の郊外における市街地形成の原型となった。現在の京都における碁盤の目状の街路は、平安京の時代から受け継がれたものではなく、この整理事業によって生み出された。平安京のあった上京、下京も当時の構造とは関わりないものであり、土地区画整理事業によって生み出された町割りは、東西に長いものであり、市街中心部では、正方形、またはそれを南北に割った長方形の形を特徴としている。

③1918年編入の新市域における土地区画整理事業 1931年に伏見市をはじめとする23の町村が京都市に編入され、新たに伏見区、右京区が誕生し、人口も100万人を超えるほどの規模の自治体となった。これを受けて、新市域の街路網を形成するべく、新たな計画を策定する必要が生じた。その計画は既存の幹線道路をベースにして1939年に認可され、近接都市との連絡、郊外地相互の連絡を重視して62路線を新設し、13路線の既定の計画の変更が盛り込まれた。具体的には、合併時に旧伏見市が京都市に条件として要求していた、

東九条と伏見区東浜を結ぶ竹田街道の新設拡幅（京伏直線道路）や、旧嵯峨町が要求していた、現在の新丸太町通に当たる京都嵯峨間直線道路の新設などの、様々な道路の新設拡幅が都市計画決定された。しかし、第二次大戦の戦況悪化をうけ、1931年に編入合併された地域のうち戦前に一定の発展が見られた地域では、幹線道路の計画策定止まりとなり、旧市街地同様の土地区画整理事業は構想にとどまった。一方、山科盆地や太秦などの地域では、開発計画に関する見通しが存在しないままとなり、高度経済成長期にスプロール化が進む原因となった。

上記の計画の進展と同時に、京都市を工業都市として発展する「大京都振興計画」が1939年に発表された。この計画は、京都駅以南から伏見港にまでいたる広範囲の地域を対象とし、運河、港湾計画を含む大規模なものであった。それに加え、観光資源を生かした京都市の活性化も模索され、その一環として来たるモータリゼーションを視野に入れた4大ドライブウェイ計画も立案され、4路線すべて事業化できる段階まで計画は詰められていたが、工業都市化構想、観光都市化構想ともに、実現は待たれることとなった。

次に、戦後の街路網形成にうつる前に、戦時中における疎開跡地の都市計画について述べる。疎開跡地とは、1944年に防空法により、「建物疎開」の対象地域となったことで生まれた空地のことである。それらは、戦後に都市計画街路として整備されたり、公共のための施設として利用されたりされることとなった。街路に着目すると、八条通は36m幅の、五条通、御池通、堀川通は50m幅の幹線道路として再生され、また、市内各地に補助幹線道路として、11m幅の消防道路が設けられた。これらの内の多くは、密集市街地であったために、街路整備が、計画されていたが実行されていなかったため、戦争という非常事態によって、市民の犠牲、協力のもとに、京都の既存市街地の街路網の大幅な改善が実現された。

④戦後の京都市における街路網の形成 戦後の街路整備にうつる。戦争による一時停止ののち、1950年に成立した土地区画整理法に引き継がれ、土地区画整理事業は再開されたが、戦前のように、都市づくりの全体のシステムのひとつとして区画整理が位置づけられなかったため、郊外の区画整理対象区域とならなかった地域では、スプロール化が進んだ。また、地域の主体間の利害関係が複雑となったため、区画整理によって幹線道路の整備を行うことは難しくなっており、用地買収方式によるものが増加していった。さらに、京都市内と市外を結ぶ幹線道路も、モータリゼーションの影響を受け、増加する交通量に対応しきれなくなっていたため、規模の大きなバイパスが計画された。疎開跡地を整備してできた五条通を、東西で主要な幹線道路とするため、東山バイパスと西五条バイパスが、1959年から1960年にかけて着工された。

1950年に京都市は観光都市宣言をおこなったのち、財政難のために道路の新設は戦後しばらく着手されなかったが、京都の観光地としての地位が確立するにつれ、道路整備を求める声生まれた。そして、戦前に構想された4大ドライブウェイのうち、東山、比叡山、西山の3つが1960年頃に完成した。

モータリゼーションに対応するため、遅れていた郊外地の都市計画街路の完成を実現するべく、1951年度に重要幹線街路五か年計画が立てられた。また、旧京津国道から東大路通を南下する国道一号線の混雑が、市民の生活に影響を与えるほどの問題となっていたため、前述のバイパスに加え、戦前に都市計画決定されていた外環状線事業が本格化した。観光都市を目指し、かつ1970年の万国博覧会を視野に入れていた京都市では道路建設ラッシュが進んだ。それが公害問題や住民の運動を引き起こしたため、1966年の京都市長期計画、1969年の「まちづくり構想」のもと行われた事業は、石油ショックによる影響も重なり、実際には様々な問題への対応に終始し、戦前の都市計画のようにはいかなかった。

モータリゼーションの影響は公共交通機関にも及んだ。中心部人口の減少、自動車の増大やのもと、市電は赤字となり路線縮小が進んでいた。1973年に京都市は、「マイカー観光拒否宣言」を出したものの効果はなく、自動車流入数は増加していった。市電に対する保護策は打ち出されず、街路の整備も進まないまま、1976年に市電全廃が決定された。それに代わる公共交通機関として地下鉄烏丸線が計画され、2000年を迎えるまでに、烏丸線に加え東西線が完成した。また、それと同時に、それまで地上にあった京阪電鉄の東福寺、三条間も地下線化が決定され、その後、三条、出町柳間も地下線化が決まり、2000年を迎えるまでに完成した。地上では、現在、川端通と呼ばれる、都市計画街路鴨川東線が整備され、南北方向の主要道路が完成するとともに、踏切が解消され東西方向の交通環境も改善された。

⑤東山区の街路整備 最後に、東大路通周辺の街路整備についてまとめたい。まず、東大路通が生まれたのは、明治末、大正初めの三大事業における道路拡築であった。範囲は北を一条、南を七条に設定され、路幅は8間（約14.5m）に設定された。当初は、東大路通という道路を新設するという案であったが、大和大路線、御池線とともに後に加えられた。その影響で、東山・今出川連絡線が加えられた。その背景には、市内の有力者の利害関係を反映し、元の市長案をより多くの地域に広げる力が働いたことがある。

その後の土地区画整理事業においては、すでに整備が進んでいた東大路は、百万遍より南の地帯は対象地域とはならなかった。しかし、丸太町から北の部分は、白川通の土地区画整理事業に付帯して、12間（約22m）の都市計画事業線路となった。

戦中、戦後の街路整備において特徴的なのは、京都市の観光地化に伴い、またモータリゼーションに対応する形で国道一号線の混雑を軽減し、東大路通に入るために五条通りに連結する形で作られた東山バイパスと東山ドライブウェイである。また東山バイパスは、疎開跡地を整備して東大路より西に完成したが、50m幅の五条通を東西の主要幹線道路として利用するための働きもあった。

東大路通では、1978年に自動車交通の増大の影響で、外郭環状線が廃止され、また周辺の電鉄の地下線化に伴い、地上の踏切が解消され、かつ川端通が整備されることで、自動車交通の円滑化が図られたものの、公共交通機関同士や、自動車交通との連携は見られなかった。

〔4〕本節のまとめ

東大路通や周辺の街路の整備は、戦前を中心に他の郊外地域に比べると、早期の段階で進んでいたことが分かる。それらは、京都市の総合的な都市開発計画に組み込まれ、特筆すべき成果を果たしたとされている。一方、戦後の東山区の街路整備は、戦中の疎開跡地を活用して拡張された五条通をはじめ、主流になってゆく自動車交通に対応するための処置という性格を持っていた。その差が生じた背景には、時代の進展とともに地域住民との合意形成に時間がかかるようになった一方で、モータリゼーションが急速に進んでしまったため対策を打つことで手がいっぱいになってしまったことがあるかもしれない。現状分析の部分では、東大路通を中心に渋滞は確かに存在しているが、軽減に成功している部分もあることが分かった。

以上を踏まえると、行政側の、自動車流入の削減と、公共交通機関利用促進によって東山区を歩ける街にするという目標を達成するための方策を考えるには、渋滞に対するソフト対策が十分なされたかを検証する必要がある。また、自動車交通に対応するために市電を廃止するなど、以前までの都市計画事業と連続性を欠いて整備されたと思われる現在の街路から、目標とする交通空間を新たに創出するためには、多様な利害関係をもった地域住民との合意形成にもとづいた計画を策定することが重要になると考えられる。

脚注

- 1) 京都市 HP「東山区基本計画『東山・まち・みらい計画 2020』を策定しました」(<http://www.city.kyoto.lg.jp/higasiyama/category/112-1-4-0-0-0-0-0-0-0.html>) 計画の目的、および未来像の箇所を参照。
- 2) 京都市東山区役所まちづくり推進課[2011] 12-13 ページ, 23-24 ページを参照。
- 3) 同上, 10 ページ「図 2 利用交通機関別入洛観光客の構成」を参照。
- 4) 同上, 22 ページ「図 1 7 行政区別住宅の接道状況(幅員 2m 未満)の構成比」を参照。
- 5) 同上, 22 ページを参照。
- 6) 高橋・中川[2003]第 7 章 大菅直[2003]を参照。

参考資料

伊藤之雄[2006]『近代京都の改造』ミネルヴァ書房
京都市都市計画局[2014]『観光地等交通対策業務 概要報告書』
京都市東山区役所[1999]『東山区誕生 70 周年 ひととまちの歩み』
京都市東山区役所まちづくり推進課[2011]『東山・まち・みらい計画 2020』
京都市 HP「東山区基本計画『東山・まち・みらい計画 2020』を策定しました」(<http://www.city.kyoto.lg.jp/higasiyama/category/112-1-4-0-0-0-0-0-0-0.html>, 2016 年 2 月 13 日アクセス)
高橋康夫, 中川理[2003]『京・まちづくり史』昭和堂

3 節 交通需要管理

〔1〕 概要と経緯

東山区交通の現状と道路の形成史で述べられた交通関連諸課題に対して、京都市では「歩いて楽しいまちづくり」を志向した東大路通の歩道拡張事業を始めとするハード面の対策の他、主として渋滞問題の解決を目指し特に秋の行楽シーズンを中心に様々な交通対策を講じている。これらの対策は全て観光客数の抑制ではなく、あくまで自家用車の流入量のみを抑制する目的で行われるものであるため、これを本節では「交通需要管理政策」として以下に詳しく述べる。

京都市は 2003 年に交通実態調査を行った後、2004 年度から 2 箇年にわたり交通社会実験として様々な交通対策を行った。そして翌 2006 年度以降はこの交通社会実験を維持・発展させる形で、本格的な交通対策を現在に至るまで講じてきた。市は、これまで 10 年に渡り交通対策に取り組んで来た結果、これらは地域のルールとして定着するとともに、関係機関の協力も得られているとしている¹⁾。

〔2〕 交通規制・抑制施策

交通規制・抑制施策は大きく二つに分けられる。

- ・ 実際に東山地区に流入した自家用車に対し交通規制や誘導を行い、渋滞問題解消、ひいては安全・快適な歩行空間の確保を目的とした施策
- ・ 東山地区に流入しようとする自家用車に対して、東山周辺地区で公共交通への乗り換えを促す、あるいは迂回誘導を行う等、自家用車の流入量そのものの抑制を目的とした施策

いずれの対策も、通年で行っている一部のパークアンドライド関連の施策を除いて現在は秋の行楽シーズンにのみ行われている。2014 年度の東山交通対策は特に混雑が予想された 11 月 22 日（土）から 24 日（月・振替休日）にかけての 3 連休と 29 日（土）、30 日（日）の計 5 日間に重点的に行われた（図Ⅲ－3－1）。交通規制は、渋滞が特に激しくなる東大路通周辺²⁾と東大路通以東の五条坂³⁾、そして東福寺周辺において行われる。

東大路以東の五条坂は歩道・車道ともに狭く、秋の行楽シーズンには混雑を極め、歩行者の安全を確保することが最も困難な地域のひとつである。2014 年度は五条坂交差点において、東大路通南行車両の五条坂への左折進入ならびに国道 1 号線（五条通）西行車両の五条坂への右折進入を禁止した。また清水寺近くの市営清水坂観光駐車場の自家用車駐車不可化・民間駐車場である清水寺門前駐車場のタクシー専用化を行う事で五条坂への自家用車流入量の緩和を図った。五条坂から分岐し直線的に清水寺方面へ伸びる茶わん坂は車両にとっては袋小路の構造であり、この途中の 3 カ所の駐車場⁴⁾もタクシー専用化することで間接的に自家用車の流入が制限された。

図Ⅲ－３－１．五条坂周辺で行われる交通対策



(資料) 東山交通対策研究会[2014]より。

五条坂周辺のタクシーについても、大谷本廊前タクシー乗場の閉鎖、タクシードライバー等への交通対策の周知徹底、タクシー乗降場への誘導員の設置といった施策を行い、利用適正化が図られた。加えて、五条坂交差点から五条坂内にかけては交通誘導員が多く配置され、五条坂内の観光バス同士のすれ違いの円滑化及び歩行者の安全性向上が図られた。

東大路通の渋滞緩和を目的として、北行車両の高台寺南門参道交差点での右折が禁止されたほか、先述の東大路通南行車両の五条坂への左折進入禁止も五条坂の渋滞を東大路通に連鎖させない目的を併せ持つ。また、路上駐停車車両に対する指導強化や、沿道商店への午前中の荷捌きへの協力依頼、沿道の時間貸し駐車場への入庫待ち車両対策依頼などが行われ、これらが幅員の狭い東大路通の渋滞の原因となることを未然に防ぐことが試みられた。

東福寺周辺では、JR 及び京阪東福寺駅周辺から東福寺にかけての道路の幅員が狭く、かつ駅から東福寺に向かう観光客が非常に多いため、ピーク時には歩行者にとって危険な状況となることが予想される。このため、近年は臨時交通規制及び自動車の迂回誘導を行い、歩行者の安全性の確保を図っている。

2014 年度は、九条陸橋北側道の西側一方通行、九条通以北の本町通の北行一方通行といった規制が行われ、また東福寺へのアクセス路は車両通行が禁止された。さらに、九条陸橋上で観光客の乗降のために路上駐車する観光バスを離れた場所に設けた観光バス待避場に誘導する事により、九条通及び周辺道路の交通円滑化も図られた。

東山地区内での交通規制の他、周辺の区域でも流入車両量を抑制する施策が多数とられている。近年では東山三条交差点、烏丸五条交差点、川端七条交差点などの周辺に及ぶ範囲で、五条坂周辺地域に予想される混雑を知らせ、迂回を促す迂回誘導案内（看板・横断幕）や先述の駐車場専用化を知らせる看板・横断幕が臨時で多数設置されているほか、より広範囲での対策として名神高速道路 京都南・京都東の各インターチェンジなどでパークアンドライド駐車場等の情報を掲示し、東山地区内へ流入する車両の抑制を図る看板・横断幕も設置された。また、2014 年度は複雑な構造が仇となり渋滞の一因となる五条坂交差点付近にて、車線変更の抑制を図る看板も設置された。なお、京都市は市域の南北交通を担う東大路通の代替ルートとして西方向に約 2 km 離れた堀川通までを視野に入れ、道路情報板等を活用し、秋の行楽シーズンに限らず東大路を南北に通過する車に対して代替ルートへ迂回を促している。一方、東福寺周辺でも先述の臨時通行規制に関連し数カ所で車両迂回誘導が行われ、誘導先では迂回誘導車両の受け皿となる臨時駐車場が設けられるなど、一定の施策が講じられた。

〔3〕バス関連施策

自家用車の流入のみを抑制するためには京都を訪れる観光客に自家用車から公共交通機関に利用を切り替えてもらう必要があり、このために特に行楽シーズンの公共交通機関の充実是不可欠である。市バス・地下鉄は京都市の内部組織である京都市交通局が運営しているためこれらは公共交通機関施策の中心に据えられており、特に東山地域ではバスの果たす役割が大きいと、市バスが中心的に活用されて来た。

古都という特性から鉄道網が十分に発達しなかった京都市域において市電廃止以降の長年に渡り主要な市内交通の担い手であった市バスは、現在までの長い歴史の中で成熟した路線網を持つに至り、行楽シーズンに限らず当該地域の観光輸送に重要な役割を担って来たといえる。現在では、市バス・京都バス一日乗車券カード（500 円）をはじめ京都観光に便利なチケットを手頃な価格で提供している他、定時性の確保が難しいという京都市街地の特性に対応した、数停留所手前からのバス接近情報をバス停にて確認できるバスロケーションシステム、さらにこれを強化しインターネットが利用可能な携帯電話等で各停留所と同様のバス接近情報が確認できるポケロケ（ポケット・バスロケ）システムの構築など、様々なサービス向上に努めている。東山地域では 2013 年度から始まった「バスの駅」事業により、日常的に混雑する清水道南行バス停において隣接する京都銀行の用地提供を受け、待合部分が拡張され上屋やベンチ等も設置された他、バスロケーションシステムには視認性の高い大型液晶ディスプレイが用いられ、バス待ち環境の改善が図られている。

また、観光路線として多くの外国人観光客が利用する 100 号、101 号、102 号の各系統を「外国人向け観光推奨バス路線」と位置づけ、愛称を「洛バス」とし、外国人観光客が一目でわかる車体デザインの導入や英語の他韓国語・中国語によるアナウンス、沿線名所案内アナウンスなどの整備を進めて来た。このうち東山地域の輸送を担うのは 100 号系統が該当し、京都駅～東山七条～五条坂～東山三条～平安神宮前～銀閣寺前を結ぶ。

近年の春・秋の行楽シーズンにおいて、京都市交通局では市バスの臨時増発や案内サービスに取り組む「都大路作戦」を行っている。行楽シーズンの東山地域の観光輸送について特筆すべきは、先述の 100 号系統をはじめとする通年運行の系統に加えて当該シーズンに運行される臨時バスの存在であり、このうち最も重要なものが、市の交通対策の一環として交通社会実験の段階にあった 2004 年度から現在に至るまで運行されている東山シャトルバスである。東山シャトルバスは京都市交通局が運営する京都駅と五条坂を結ぶシャトルバスで、ゴールデンウィークや秋の行楽シーズン等に運行されており、京都駅と東山地区間の所要時間を短縮し、この区間の輸送力を増強するものである。2014 年秋は秋の交通対策が実施された 11 月 22, 23, 24, 29, 30 日の 9 時から 18 時頃まで約 10 分間隔で運行された。また東山シャトルバスのような直行便ではないが、春・秋の観光シーズンやゴールデンウィークなどに京都駅から五条坂を経由し三条京阪前に至る、「楽洛東山ライン」の愛称を持つ臨時バスも京都市交通局により運行されている。さらに、先述の 100 号系統の洛バスなど主要観光地へ向かう通年運行のバスや地下鉄も大幅に増発される。

「都大路作戦」のいう「案内サービス」として、東山地域では五条坂など主要バス停留所や地下鉄駅に案内員が配置され、各交通機関の案内や観光案内が行われている。京都市交通局の広報資料によると、交通局は京都交通労働組合と連携することにより案内員を大幅に増やし、きめ細やかなサービスを図っている。加えて学生ボランティアの協力により、外国語による案内サービスも実施されてきた。

また、東山三条以北から京都駅へ市バスを利用する、いわばバスによる東大路通の南北通過交通を分散させるため、ピーク期間の最も南行が混み合う午後の時間帯において東山三条バス停から地下鉄東山駅へ誘導を行い、市バスから地下鉄への無料乗り継ぎを実施することもある。

東福寺周辺地域では、先述の迂回誘導によって誘導された車両の受け皿となる駐車場が東福寺から名神高速京都南インターチェンジ方面に離れた場所に設営されており、この臨時駐車場と東福寺を結ぶ東福寺シャトルバスが東福寺によって運行されている。これは市が運営するものではないが、市の整備する臨時駐車場と東福寺を結び、この臨時駐車場をパークアンドライド駐車場として有効に機能させている。

この他、2007 年度から 2012 年度にかけて京阪清水五条駅と京都市営清水坂観光駐車場の間を結ぶバスが「清水シャトルバス」として京阪バスによって運行されていたが、東山交通対策研究会資料によれば現在「休止」となっている。

[4] パークアンドライド

京都市においてパークアンドライドは、交通社会実験ならびに秋の交通対策とは別に通年で実施されてきた。パークアンドライド駐車場は年々増加し、2014年度の通年パークアンドライド駐車場は市内外41駐車場、収容台数は計5,246台に達した。通年パークアンドライド駐車場は南丹市園部町（最寄駅：JR 園部駅）や滋賀県草津市（最寄駅：JR 草津駅）、大阪府守口市（最寄駅：京阪守口市駅）などかなり広範に及ぶ。また一部の通年パークアンドライド駐車場では駐車場事業者や交通事業者との連携により、公共交通の利用者に限り駐車料金の割引が設定されており、パークアンドライドの利用が促進されている。

一方、秋の交通対策においては近年特に臨時パークアンドライド駐車場が設けられるようになった。2014年度の臨時パークアンドライド駐車場は市内13駐車場、収容台数は計1,042台である。臨時パークアンドライドは名神高速京都南インターチェンジに近い京都南エリア、阪急桂駅周辺の西京エリア、JR 嵯峨野線沿線の丹波口エリア、嵐山・西ノ京エリア、そして嵐山地区周辺の嵐山・梅津エリアの5エリアに集中しており、秋に混雑が著しい嵐山地区・東山地区への需要を睨んだ対策である事が伺える。また一部の臨時パークアンドライド駐車場ではシャトルバスが運行されており、東山地区では先述の東福寺シャトルがこれにあたる。

京都市都市計画局歩くまち京都推進室HPの「パーク&ライド観光案内」には、主な駐車場ごとに市内各方面へのアクセス方法が載せられている。「東山方面」の項には五条坂バス停または京阪清水五条駅までのアクセスが記されており、ここでは「東山方面」は五条坂周辺方面を意味していると考えられる。これによると、全ての京阪線沿線の駐車場が京阪電車の利用が意図されていることは勿論、地下鉄東西線・JR 奈良線とも接続する六地蔵駅周辺や京阪京津線沿線の駐車場も京阪電車の利用を意図して設定されており、さらに、地下鉄十条駅至近のタイムズ地下鉄十条駅前からも徒歩1kmほどの京阪鳥羽街道駅まで歩くよう案内されていることから、京都市では五条坂周辺へのアクセスには基本的に京阪清水五条駅の利用を推進していると考えられる。六地蔵駅以外の地下鉄東西線沿線の駐車場からも、それぞれ東山地区へ向かうバスもあるものの地下鉄三条京阪駅（京阪三条駅）にて京阪電車に乗り換えることが意図されている。なお、近鉄上鳥羽口駅やJR 大津駅が最寄りの駐車場ではそれぞれ京阪ではなく近鉄・JRを利用して京都駅に向かい、市バスに乗り換えて五条坂で降りるよう案内されている。

一方、大阪方面の駐車場は東山方面へ案内されておらず、この方面からのマイカー利用の観光客に対しては名神高速京都南インターチェンジ周辺の駐車場を中心に対応していると思われる。

また、「東山方面」とは別に分けられた「東福寺方面」においても、東福寺方面へ向かうバスもあるものの、JR/京阪東福寺駅の利便性の高さもあり、全方面の駐車場から鉄道で東福寺駅までアクセスできるよう案内されている。

このことから、京都市が公共交通機関の中でも輸送力が高い鉄道の利用と徒歩移動を

意図していると考えられる。これらの市が推奨するアクセスは歩くまち京都推進室 HP のほか、観光客向けに配布する地図などにも掲載されている。しかしながら、実際にパークアンドライドを利用した観光客がどのように公共交通機関を利用し、市内を移動したかといった情報については現状では把握が難しいようである⁵⁾。

〔5〕その他

歩行者を目的地へ正確に誘導し、歩行者交通の円滑化を図るとともに、観光客の利便性・快適性を向上することを目的として、歩行者に対しても観光・交通情報を提供している。具体的には歩行者用看板などが市内各所に設置された他、東山地域では秋の交通対策の一環として案内チラシ「歩こう東山マップ」の作成及び配布が行われた。

また、五条坂バス停の臨時分離・移設も行われた。北行のバス停は系統別に3カ所に分離され、交通局職員が行き先案内を行ってバス乗降客の分散を促した。幅員の狭い東大路通の歩道をバスの乗降客が塞ぐことを防ぎ、歩行環境の快適性及び安全性を向上させるとともに、バスの停車先を分散させることで後続車の走行環境を確保し交通円滑化を図ったものである。南行のバス停は五条坂交差点から離れる形で北に約 200m 移設された。こちらも混雑を極める五条坂交差点から離れることで歩行環境の快適性及び安全性を向上させ、同時に車道の渋滞の原因となることも未然に防ぐことを図った施策である。

〔6〕本節のまとめ

東山地区の交通対策については、地元住民の窓口の役割を果たす東山区役所の方に住民からの意見も殆どなくなったことから、区役所はハード面対策である東大路通歩道拡張工事を除いた言わばソフト面での交通対策はほぼ完成の段階にあるとしている⁶⁾。市役所も冒頭で述べた通り、「これまで 10 年に渡り交通対策に取り組んで来た結果、地域のルールとして定着するとともに、関係機関の協力も得られている」としており、また現に近年は交通対策の内容の変化も安定して来ていることから、今後も情勢に大きな変化がなければ小さな改善を重ねながら大筋では同様の対策が続けられていくと予想される。

脚注

1) 京都市役所ヒアリング、ならびに東山交通対策研究会[2014]「第 27 回東山交通対策研究会資料」より。

2) ここでは主に対策が行われる東山三条～東山五条周辺を指す。

3) 五条坂の範囲を五条大和大路交差点以東とすることもあるが、交通対策においてはごく一部を除き、幅員が狭く車両・歩行者ともに混雑の激しい東大路以東において行われる。

4) タイムズ茶わん坂第 2、きりん 24 茶わん坂、パークファーストの 3 駐車場。

5) 京都市役所ヒアリングより。

6) 東山区役所ヒアリングより。

参考資料

京都市[2010]「観光地交通対策 京都観光交通情報」京都市都市計画局歩くまち京都推進室

(<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/kankochi/>, 2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市[2013]『『バスの駅』設置事業について』京都市交通局
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kotsu/page/0000155565.html>, 2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市[2014a]『洛バスで京都観光』京都市交通局
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kotsu/page/0000009141.html>, 2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市[2014b]『【広報資料】ゴールデンウィーク期間中における市バス・地下鉄の大幅増発と案内サービスの実施について』京都市交通局
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kotsu/page/0000164836.html>, 2015 年 2 月 10 日アクセス)
京都市「ポケロケ Bus Location System for Mobile」京都市交通局
(<http://www.city.kyoto.jp/kotsu/blssmart/pockloc/index.html>, 2015 年 2 月 9 日アクセス)
京都市交通局[2003]『京都市交通事業白書（事業概要） 平成 15 年度』
京都市交通局[2004]『京都市交通事業白書（事業概要） 平成 16 年度』
京都市交通局[2008]『京都市交通事業白書（事業概要） 平成 20 年度』
京都市交通局[2012]『京都市交通事業白書（事業概要） 平成 24 年度』
東山交通対策研究会[2014]『第 27 回 東山交通対策研究会資料』

4 節 東山における交通対策および交通環境整備に関する考察

[1] はじめに

本節では、東山地区における観光シーズンの短期的な交通対策および交通環境整備について、東山交通研究会の資料をもとに考察する。また、観光客や住民の視点から交通対策や交通環境整備を検討する。

[2] 観光シーズンにおける東山の交通環境の現状・課題と方針について

本項では、京都市が把握している観光シーズンでの東山地区の交通環境の現状・課題と、それらに基づく方針を東山交通研究会の資料により提示し論点を整理する。東山交通対策研究会[2014]¹⁾によると、観光シーズンにおける東山地区の交通の現状と課題、基本方針は以下の通りである（図Ⅲ－４－１）。

図Ⅲ－４－１．観光シーズンにおける東山地区の交通の現状と課題、基本方針

○現状

1.東山交通対策（パークアンドライド、臨時交通政策）を実施することにより、地区内への自家用車の流入抑制及び交通の円滑化に一定の効果が上がっている。

2.道路幅員の狭い五条坂における歩行空間の安全性・快適性が着実に改善している。

（対策開始前→歩行者、観光バス・自動車の錯綜により、歩行環境が著しく悪化していた。）

これによると、研究会では、以前から行っている対策により、自動車の流入抑制・交通の円滑化と歩行環境の改善について一定の評価を下している。次に課題についても見ていく。資料によると、観光シーズンにおける東山地区の交通環境の課題は以下のように考えられている。

○課題

依然として、交通対策の実施を知らずに東山地区を自家用車で来訪する観光客により、東大路通をはじめ、周辺道路において交通渋滞が生じている。

研究会では、このように観光シーズンにおける東山地区の交通環境の現状と課題を捉えつつ、2014年度の東山交通政策の基本方針と具体的な対策として、以下のように考えている。

○基本方針

東山地区への自家用車の流入抑制と安全・快適な歩行空間を確保するため、段階的な交通対策（広域的な交通対策、東山周辺地域での交通対策、東山地区内（五条坂、東大路通、東福寺）での交通対策）を実施する。また、東山交通対策をより効果あるものとするため、公共交通での来訪を促す情報発信力を強化することにより、東山地区内への自家用車の流入抑制を積極的に図る。

（資料）東山交通対策研究会[2014]より。

このように、交通対策の方針としては、①自家用車の流入抑制②安全・快適な歩行空間の確保の2点が主な柱として考えられている。この2点の方針について考察する。

まず、1点目の自家用車の流入抑制である。現代では、モータリゼーションの進展により日本において多くの人が自動車を利用する。京都市においては、自動車は住民の重要な移動手段であるとともに、京都を訪れる観光客にとっても重要な移動手段である。京都市産業観光局 [2013]によると、京都に入洛する人の約15%が自動車を利用している。東山地区の主要道路である東大路通では道路に対する自動車の需要が多く、かつ、京都市がこれからも観光客数の抑制を図らないとしている²⁾ 現在において、更なる観光客が訪れることは予想できる。そのため、自動車の流入抑制を図る必要があると考えられる。

次に、2点目の安全・快適な歩行空間の確保についてである。京都市都市計画局[2012]によると、東山三条から東福寺にかけて、東大路通の歩道の幅は最小で0.75m、最大で2.7mとしており、この間の東大路通における歩道の幅は観光シーズンには非常に多くの人が通るような道としては狭いといえる。特に東山三条から七条にかけて「歩行者にとって、安全で快適な通行環境が整っていません」と述べられており、実際の環境も明らかに歩行者にとって安全で快適とは呼べない状況となっている。以上のような状況において、安全・快適な歩行空間の確保を目指すことが求められる。また、東大路通のように歩道に加え車道も狭いような環境では、自転車の走行についても安全かつ快適でないことが予想できるだろう。

〔3〕段階的な交通対策の分析

前項では、京都市が把握する観光シーズンでの東山地区の交通環境の現状・課題とそれらに基づく方針について、東山交通対策研究会の資料を元に検討した。本項では、東山交通政策を東山交通対策研究会の資料による分類を利用して考察を行う。

資料では、東山交通対策の概要は以下の3点に分けられるとしている。すなわち、広域的な交通対策、東山周辺地区での交通対策、東山地区内での交通対策である。

①広域的な交通対策 資料では、「公共交通での観光の優位性を発信し、出発地から、公共交通の利用を促す」と述べられている。つまり、事前に公共交通での観光の優位性をPRすることで東山における自動車の利用を抑制しよう、というものである。

②東山周辺地区での交通対策 資料では、「地区内の交通対策を周知し、パークアンドライド利用等、公共交通への乗り換えを促す」と述べられている。インターネットで公開されている京都市の京都観光交通情報のページ³⁾によると、自動車よりバスや電車などの公共交通で京都を観光の方が観光客にとって得である旨が書かれている。その理由として、公共交通の方が渋滞で待つ時間がなく、その分京都観光に時間を費やせることや、駐車場を探す手間などを省けることが挙げられている。

③東山地区内での交通対策 東山地区内での交通対策については、「臨時交通規制を実施し、安全・快適な歩行空間を確保する」とされている。東山地区内における対策を検討するに

あたっては、観光客の視点を検討することはもちろんのこと、それに加えて東山地区住民の視点も必要になってくる。つまり、交通渋滞をはじめとする東山地区の交通対策や交通環境の整備においては、東山に住む人々と観光客の視点、それぞれの視点が必要になってくる。私たちが実際に行ったヒアリングにおいては、東山の渋滞について、「住民は慣れている」とする意見もあった。しかし、東山区の住民の中には東山の交通渋滞緩和を望む声が聞かれた⁴⁾。また、安全で快適な歩行空間の確保については、市民しんぶんにおいて最も多くの方が望んだことでもある。したがって、以下では東山地区内の交通対策について観光客と住民の視点から検討する。

まず、観光客の視点である。京都市産業観光局[2013]においては、2013年に京都市を訪れた観光客数を5162万人とし、日本人観光客では約35%の方が清水・祇園地区に赴いたとし、外国人観光客は約60%の方が清水寺を訪れたとしている。そうした中で、日本人の中で京都に来て残念なところがあったと考える人の約19%が人の混雑や道路等の渋滞などの問題を挙げている。一方で、外国人観光客の中で京都に来て残念なところがあったと考える人の割合は2.5%であり、日本人観光客と異なる傾向が出ている。理由として、京都を訪れる日本人観光客の約15%が自動車を利用するのに対し、外国人観光客は京都を訪れるのに自動車をあまり利用しないことが挙げられる。このことから考えられるのは、日本人観光客に対して公共交通機関の利用を促すことで、この項目の残念度を下げることができるのではないか、ということである。そのためには、公共交通機関の利便性を上げ、公共交通機関の利用満足度を上げることが必要である。なぜならば、現時点における公共交通機関の利用満足度は高いものであるとはいえないからである。市の調査によれば、日本人・外国人ともに公共交通機関に対して不満の声があると考えられる⁵⁾。したがって、公共交通機関の不満足度を下げ、満足度を上げつつ、京都に自動車で来る人を公共交通機関へと促すことで京都観光の満足度をあげていくことが必要となる。

次に、東山地区の住民の視点から考える。ヒアリングにおいては、交通渋滞や交通環境について、「車が多すぎるのでどうしようもない」⁶⁾といった意見や、「現状の歩道は子ども通学等を考慮したときに怖い側面もある」⁷⁾などの意見が聞かれた。2010年度の東山区運営方針において、当時の東山区長は、「東山区は、人口減少のほか、市内で最も少子高齢化が進み、また、観光客の増加や交通渋滞等が区民生活に深刻な影響を及ぼすなど、様々な課題にも直面しています」としており、交通渋滞は東山区民にとって深刻な課題の一つであるといえる。

山中・小谷・新田[2010]によると、交通渋滞は、市民的に最も認識され、かつ共感を得ている交通問題であり、自動車の渋滞は、燃料費や時間のロスによる経済損失だけでなく、救急活動や市民サービスの障害、さらには精神的・肉体的な苦痛など、大きな社会損失をもたらしているという。このように、交通渋滞や交通環境の悪さは市民レベルにおいても大きな社会的損失になっているが、これを短期的に解決することは容易ではない。

〔4〕本節のまとめ

本節では、東山の観光シーズンにおける現状等を東山交通対策研究会の資料からまとめた上で、資料の分類に基づき段階的な交通対策について分析した。

東山地区においては、東大路通は幹線道路である。そのため、観光客に限らず日常的にこの道路を利用する人が多く、交通渋滞が発生する。また、東大路通はいくつかの細街路とつながっており、それによって東大路通の渋滞は連鎖的に東大路通に繋がっている細街道へと広がっていく。⁸⁾ これは主に観光シーズンのことであるようだが、一時的にであっても市民生活に重大な影響を及ぼしているのは間違いないことである。また、交通量の多い道路から自動車が他の狭い道へと避難していくことは、細街路などにおける通学路の危険性へと繋がる。こうした影響も考慮にいれて交通対策を行っていかなければならない。

自転車の走行についても少々述べる。京都市は「歩くまち・京都」憲章を制定し、自動車の利用抑制から歩くことへのシフトを目指しているが、京都市は自転車の利用が多い街である。京都市[2000]⁹⁾によると、交通手段別の利用割合をパーソントリップ調査により、大阪市、神戸市と比較した場合、京都市における二輪車の利用割合は、大阪市の約 1.2 倍、神戸市の約 2.3 倍になっている。このように、京都市では自転車は重要な移動手段であり、東山地区においても同様だと考えられる。したがって、歩行空間の充実をはかる際に自転車の走行空間などの充実も積極的に行っていく必要がある。

全体として、東山地区における渋滞は解決されたとはいえない状態である。また、その対策として自動車の流入抑制を掲げているが、いまだに公共交通に魅力をあまり感じずに自動車による京都観光をする人が多く存在する。このような人達に公共交通を利用してもらえるような対策が望まれる。

脚注

1) 2014 年 8 月 29 日に開催された。学識経験者をはじめとして、交通対策に関係するさまざまな事業者や団体が参加している会議であり、京都市役所も多くの関係者がこの会議に参加している。

2) 京都市役所へのヒアリングによる。

3) 京都観光交通情報 (<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/kankochi/>)

4) 東山区役所[2010a]より。この中の、「区民の皆さんが重要だと考える施策」の中では、東山区基本計画（第 2 期）の素案に掲げた 23 施策の中で、「歩行者や自転車が安全で快適に通行できる道路づくり」を最も多くの方が望んだ、としている。また、「自然と親しみ環境に負荷をかけない観光の推進」も多くの方が望み、これらをもって、「交通政策に関する課題の解決を早期に望む声がうかがえ」た、としている。

5) 京都市産業観光局[2013]によると、京都観光で残念なところがあると答えた人の中で、日本人では 13.2%、外国人では、7.1%の人が、公共交通に残念なところであったと答えている。

6) 八ツ橋屋へのヒアリングより。

7) 七味屋へのヒアリングより。

8) スーパーマーケットへのヒアリングより。この連鎖的な渋滞により、東大路通を避け

つつ、周辺の松原通や八坂通を使って四条側から南下しようとしても、五条通まで抜けることができないという。

9) 京都市[2000]によると、京都市の二輪車の利用割合は 23.1%, 大阪市は 19.2%, 神戸市は 9.9%となっている。

参考資料

京都市[2000]『京都市自転車総合計画』

京都市産業観光局[2013]『京都観光総合調査』

京都市都市計画局[2012]『東大路通整備構想パンフレット』

京都市都市計画局歩くまち京都推進室 HP「京都観光交通情報」

(<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/kankochi/>, 2015 年 2 月 12 日アクセス)

東山区役所[2010a]「市民しんぶん東山区版『こちら東山』」2010 年 11 月 15 日号

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/higasiyama/page/0000091146.html>, 2015 年 2 月 13 日アクセス)

東山区役所[2010b]『平成 22 (2010) 年度 東山区運営方針』

東山交通対策研究会[2014]『第 27 回 東山交通対策研究会資料』

山中英生・小谷通泰・新田保次[2010]『<改訂版>まちづくりのための交通戦略』学芸出版社

渡辺千賀恵[1999]『自転車とまちづくり』学芸出版社

5 節 東大路通の歩道拡幅

〔1〕はじめに

本節では、東山区の交通問題を解決する手段として、ハード事業である東大路通の歩道拡幅について取り上げていく。現在京都市によって検討されている東大路通の歩道拡幅計画は、車線数を減らすこと等によって歩道の幅を広げるというものであり、よりひどい渋滞を引き起こす可能性がある。春や秋の観光シーズンにはひどい渋滞が起こる東大路通で、このような計画が検討されているのはなぜなのか。そして、利用者層や道路の状況が四条通とは異なる東大路通では、どのように道路空間を分配していくべきなのか。まず、歩道拡幅がどういう意図で京都市によって計画されたのかを見るために、「歩くまち・京都」総合交通戦略と歩道拡幅の関係について簡単に説明した後、東大路通において歩道拡幅を行うことの必要性について述べていく。そして東大路通において、四条通のような形での歩道拡幅を適用できるのかを、適用した場合に起きるであろう問題とともに考えていく。

〔2〕東大路通の歩道拡幅と「歩くまち・京都」総合交通戦略

歩道拡幅計画は京都市の「歩くまち・京都」総合交通戦略に基づいたプロジェクトである。「歩くまち・京都」総合交通戦略は「自動車抑制を通じて、『歩く』ことを中心としたまちと暮らしに転換」することを基本理念とした戦略である。具体的な目標として「世界の同規模の大都市の中で最高水準の非自動車分担率 80%」を目指している。また、「既存公共交通」の取組、「まちづくり」の取組、「ライフスタイル」の取組という三つの柱を掲げ、それに基づいて様々なプロジェクトを考案、実施している。

この戦略の中で、東大路通の歩道拡幅は「まちづくり」の取組の一つにあたり、歩行者優先のまちを作り出すためのプロジェクトである。京都市への自動車流入を抑制し、東大路通での安心・安全で快適な歩行空間を創出する目的で検討されている。しかしながら、このプロジェクトは更なる渋滞を引き起こす可能性を含むものである。ほかの二つの柱である東山区での「既存公共交通」の取組、東山区住民に対する「ライフスタイル」の取組によって補完することが必要であるといえよう。

〔3〕東大路通の歩道拡幅の必要性

次に、なぜ四条通に続いて東大路通での歩道拡幅が検討されるようになったのかを、安心・安全で快適な歩行空間の創出と、自動車抑制という、二つの観点から説明していく。まず、東大路通の歩行者の目線に立ち、歩きにくい東大路通について説明することで、歩行空間の改善の必要性、つまり「東大路通にとっての必要性」を述べる。そして、幹線道路での車線数減少がもたらす京都市への自動車流入抑制の大きな効果を説明し、「京都市にとっての必要性」を述べていく。二つ目の観点で述べていく際に、京都市全体のために主に東山区の住民が負うことになるだろう負担についても述べていく。

①東大路通の歩行空間 東大路通の歩行空間はあまり快適なものとはいえない。東大路通は四条通よりも歩道が狭い。四条通で歩道拡幅が行われる烏丸通～川端通間では、工事が行われていない現在でも両側とも 3.5 メートルの道幅が確保されている。一方、東大路通では、三条通～五条通間は両側とも 2.25 メートル、五条通～七条通間では片側が 1.6 メートル、反対側は 1.25 メートルである。電柱がある場所では、通行できる幅はさらに狭くなってしまう。成人の肩幅は 40 センチメートル前後であり、荷物を持っていることを考慮すると、1.25 メートルの歩道で、かつ電柱がある場所では、すれ違うのも難しいような道幅であるといえる。また、勾配が急な場所もあり、歩きにくくなっている。

次に、東大路通の利用者から歩行空間の問題について考える。東山区には祇園や清水寺、東福寺といった観光地があるため、春と秋のシーズン中は多くの観光客が東大路通を利用する。そのため、シーズン中はバス待ちの長い列が発生し、待っている人が歩道をふさいでしまってさらなる歩道の混雑が発生する、という状態を招いてしまっている。また、四条通とは異なり、東大路通には自転車通行禁止区間が存在しないため、自転車での利用者もいる。2010 年度道路交通センサスによると、その数は 1,000 台を超えている箇所が多い。（表Ⅲ－５－１）原則的には車道を走る自転車も、車道が狭いと歩道を走っている場合があり、歩行者のスペースがさらに削られるという結果を招いてしまっている。そして東山区は、京都市の他の区よりも高齢者の割合が高く、31.5%の区民が 65 歳以上である¹⁾。狭い歩道で杖をついて歩いている高齢者の横を自転車が通り抜けることは、極めて危険であるといえ、安全な歩行空間であるとはいえない。

②京都市の幹線道路としての東大路通 東大路通は国道 1 号線ともつながった京都市の幹線道路である。車の交通量は四条通よりも多く、平日・休日の自動車利用数が 1 万 3,000 台を超えないという四条通に対し、東大路通では場所によっては 2 万台以上の車両が通行している（表Ⅲ－５－１，Ⅲ－５－２）。加えて、四条通は京都市や近隣市町村からの買い物客や四条通沿いの商店が多く利用する道路であるのに対し、東大路通の、特に三条から七条間は、京都市を訪れる他都道府県からの観光客が多く利用する道路である。したがって、東大路通での歩道拡幅と車線数減少は、他府県からくる観光客に対して、京都は車では行きにくいまちであるというイメージを同時に作り上げ、自動車抑制に効果を与えるのではないかと考えられる。

しかしながら、そのようなイメージが定着するには数年かかることが予測される。その間、地元住民は歩道拡幅以前よりもひどい渋滞を耐えなければならなくなる。また、渋滞が起こることがわかっても、自動車で京都市を訪れる観光客も少なからずおり、車で行きにくいというイメージが定着したとしてもあまり渋滞が解消されない、ということも起きうる。その例として、鎌倉市の現状を挙げる。鎌倉市では 20 年以上前から鎌倉を訪れる観光客によって、特に休日にはひどい渋滞が引き起こされている。しかし、観光客の交通手段分担率にはあまり変化がなく、観光客数全体もあまり変わっていないことから、車を使って鎌倉市を訪れる人数にあまり変化が起きていないことがわかる（表Ⅲ－５－３）。

表Ⅲ－５－１．東大路通の交通量

観測地名	調査日	歩行者 類	自転車 類	動力付 二輪車 類	自動車類						
					小型車			大型車			自動車類 合計
					乗用車	小型貨 物車	計	バス	普通貨 物車	計	
東大路通四 条上ル祇園 町北側	11/25(木)	4,932	1,178	2,049	14,820	3,219	18,039	1,264	769	2,033	20,072
	11/28(日)	9,689	1,352	1,489	13,750	993	14,743	1,164	190	1,354	16,097
東大路通松 原下ル清水 四丁目	11/25(木)	5,082	1,359	2,249	14,001	3,249	17,250	1,022	878	1,900	19,150
	11/28(日)	8,444	1,145	1,624	14,845	926	15,771	1,018	236	1,254	17,025
東大路通七 条上ル妙法 院前側町	11/25(木)	2,250	1,008	2,050	12,386	3,518	15,904	972	1,188	2,160	18,064
	11/28(日)	3,409	938	1,172	12,315	868	13,183	1,067	280	1,347	14,530
東大路通七 条下ル三十 三間堂廻町	11/25(木)	1,557	1,034	2,465	13,969	4,037	18,006	845	1,400	2,245	20,251
	11/28(日)	2,416	1,012	1,506	13,598	1,320	14,918	767	226	993	15,911

(注) 午前7時から午後7時までの交通量を集計したものである。単位は台。

(資料) 京都市[2010b]より。

表Ⅲ－５－２．四条通の交通量²⁾

観測地名	調査日	歩行者 類	自転車 類	動力付 二輪車 類	自動車類						
					小型車			大型車			自動車類 合計
					乗用車	小型貨 物車	計	バス	普通貨 物車	計	
四条通堺町 西入ル立売 中之町	11/30 (火)	29,174	1,039	1,172	8,951	1,686	10,637	1,430	604	2,034	12,671
	11/28 (日)	42,503	7,974	1,108	10,497	577	11,074	1,124	243	1,367	12,441
四条通縄手 西入ル中之 町	11/25 (木)	28,234	934	1,011	7,640	1,834	9,474	886	404	1,290	10,764
	11/21(日)	108,894	803	961	10,389	637	11,026	788	84	872	11,898

(注) 午前7時から午後7時までの交通量を集計したものである。単位は台。

(資料) 同上。

表Ⅲ－５－３．鎌倉市の観光客入込数，交通手段分担率の変化

観光客入込客数(注1)		1934万人(1995年)	1949万人(2010年)
観光客の交通分担手段(注2)	鉄道	74.7%(1994年3月)	67%～79%(2011年)(注3)
	自動車	20.0%(1994年3月)	14%～29%(2011年)(注3)

(注1) 鎌倉市全体で調査。

(注2) 鶴ヶ丘八幡宮，銭洗弁財天で調査。

(注3) 月ごとに調査したため季節変動があるが，1994年と比べてほぼ変化がないものとして見ることができる。

(資料) 鎌倉市[2012]より。

日常的に東大路通を使用する住民は少なくとも数年の間、よりひどい渋滞を強いられるであろう。徒歩や自転車で主に移動している住民や、自動車から徒歩へとライフスタイルを変えることのできる住民にとっては、生活が脅かされるほどの大きな影響はない。しかし、健康上の理由等で自動車やバス、タクシーを使わなければならない住民にとっては、渋滞は重い負担となってしまう。先ほども述べたように、高齢者人口の割合が高い東山区では、そのような住民が少なくない。歩道拡幅、そして車線を減少させる場合には、そういった住民への配慮が不可欠であると考えられる。

〔４〕歩道拡幅計画の内容

東大路通の歩道拡幅はまだ計画段階であり、具体的な内容についてはまだ決定されていない。そのため、ここでは京都市が現段階で計画している内容を述べたのち、東大路通での道路空間の再配分をどのようにすべきなのかを、四条通との比較を通して考察する。

①京都市が検討している歩道拡幅計画の概要 現在歩道拡幅が考えられているのは三条通から七条通の間である。車線を減らすこと、電線類を地中化し無電柱化をはかることによる拡幅を行う計画であるようだ。現在の歩道の幅員は、先ほども述べたように、三条通～五条通間は両側とも 2.25 メートル、五条通～七条通間は 1.6 メートルもしくは 1.25 メートルであり、車道も含めた道幅は、それぞれ 16.5 メートル、14 メートルである。四条通の幅員 22 メートルと比べると非常に狭く、いかに空間を配分するかが重要となる。

京都市は東大路通の整備の方向性として、「環境」、「景観」、「地域コミュニティ」、「観光振興」等の視点を挙げている。表Ⅲ－５－４にはそれぞれの視点の内容について書いてある。この方向性から、歩道拡幅では車道の流れを妨げないようなスペースを確保しつつ、歩道を広げ、また自転車の通行スペースも作ることを目指していることがわかる。

表Ⅲ－５－４．京都市の掲げる「歩いて楽しい東大路」の整備の方向性

環境	道路空間を見直すことにより、クルマから歩行者を中心とした道路・空間の整備を目指します。
	安全、快適に通行できる歩行空間の整備を目指します。
	自転車にも安全な道路空間の整備を目指します。
景観	道路空間の見直しと併せて無電柱化を実施することにより、優れた沿道景観の形成を目指します。
地域コミュニティ	多くの人々が集い、行き交うことで沿道が活気やにぎわいにあふれた道路空間の整備を目指します。
観光振興	観光客が歩いて楽しむことできる道路空間の整備を目指します。
その他	バス停車時に後続車が通行できるように配慮するなど、自動車の安全・円滑な通行を目指します。
	緊急車両が通行できる道路構成とすることにより、安心して暮らせるまちづくりを目指します。

（資料）国土交通省 [2011]より。

②車道 次に、四条通の歩道拡幅を参考に、どのように道路を配分すべきかについて考えていく。ただし、電線類の地中化が行われたものとして配分を考える。

まず車道についてであるが、車線数を 2 車線に減少させるとして考えていく。東大路通

は、道路構造令において、都市部のその他の道路に該当する。またその車両通行量は1日に1万台を超えているため、第1級の道路区分に属する。東大路通は京都市バスをはじめとした大型車の通る普通道路であるから、京都市道路構造条例より、車道の幅は3.25メートル、路肩の幅は0.5メートルが基準とされている。つまり、2車線道路の左右の路肩を合わせて7.5メートルとなる。さらに、東山区では高齢化率が高いこと、東大路通沿いには消防署・大学病院・警察署等が面していることから、緊急車両が渋滞時でもスムーズに通行できるスペースが必要である。これは、東大路の整備の方向性にも挙げられている。緊急車両の通行スペースとしてゼブラゾーンを道路中央に設置する場合、車道は四条と同じく路肩を含めて9メートルは必要であると考えられる³⁾。

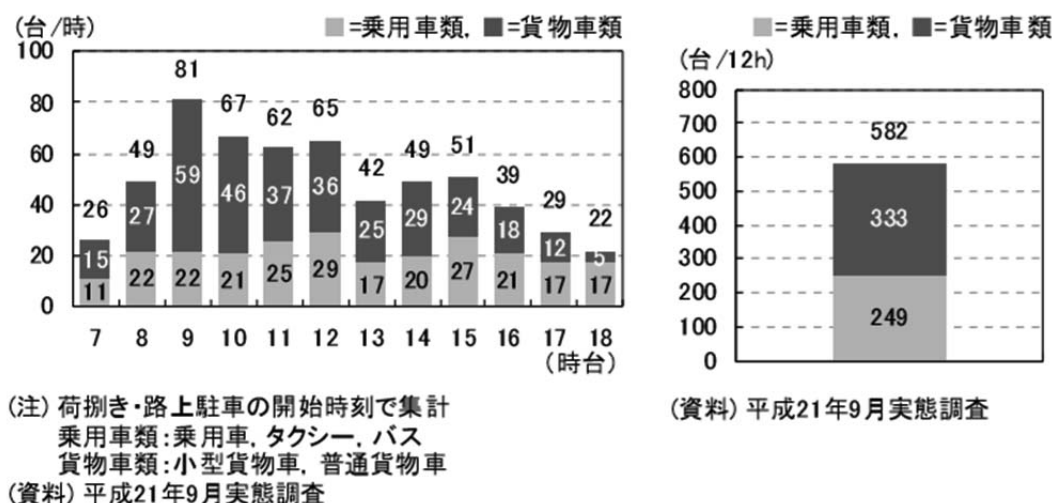
③歩道と自転車道 今度は歩道と自転車道について考えていく。表Ⅲ－5－1より、三条～七条間の自転車の半日の交通量は1,000台を超えている場所が主であり、また歩行者の交通量は1,000人をはるかに上回っている。したがって、京都市道路構造条例によれば、自転車道と歩行者道、もしくは自転車歩行者道を設けることが必要だ。歩行者・自転車の安全を考えると、自転車道と歩行者道に分けるのではなく、自転車歩行者道を作るべきである。自転車道を設けた場合、その自転車道が車道と歩行者道の間に位置することになってしまうため、バスが自転車道の上に停車するか、歩行者が自転車道の上を渡ることとなる。これは、両者にとって通行の邪魔となってしまう。東大路通の歩行者の交通量から、自転車歩行者道の幅員は4メートル以上確保することが望ましい。

④バス停と路駐スペース 最後にバス停や、荷捌き車両などの路肩停車について考えていく。まずバス停についてであるが、バス待ちの列は東大路通の歩行空間にとっての大きな問題であった。東大路通は、四条通と比べると少ないが、1日のバス交通量が1,000台を超える京都市バスの主要ルートの一つである（表Ⅲ－5－1）。また車線数が減ってしまうことから、観光客の全体数が変わらないと仮定すると、さらに多くのバスを運行させる必要性がある。バス待ち列が通行の妨げになってしまっている現在の状況を考えて、歩道拡幅後に通行スペースとは別にバスを待つ空間をつくることが必須であるといえる。人が2列に並べるスペースを確保すると考えると、その道幅は1メートルあることが望ましく、また通行スペースとバス待ちスペースとを柵で分けるとした場合、さらに0.5メートルのスペースがいる。四条通のようなテラス型のバス停を作った場合、路肩のスペースをバス待ちの空間として使うことができるので、歩道部分から少なくとも0.5メートルのスペースをバス待ちの空間として割く必要がある。

次に、荷捌きを行う車両等のスペースについて考える。東大路通は四条通りと比べると路駐車が少ないが、時間帯によっては三条通～七条通間での路駐車数が80台を超える。（図Ⅲ－5－1）路駐が行われると、後続車が通行できなくなってゼブラゾーンに一般車が流入し、緊急車両を通すことができなくなる、といった事態が想定される。そのため、バス停の場所と被らないような場所に、四条通のような車両の停車スペースを作る必要がある。停車車両はその半数以上が貨物車類であることから、大型トラックなど停車車両の横幅が

2.5 メートル近くなる可能性も考慮に入れると、そのスペースは四条通り以下に縮めることは難しいだろう。したがって、停車スペースとして幅 2.3 メートルが必要であると考えられる。

図Ⅲ－５－１．東山三条～東山七条間における時間帯別荷捌き・路上駐車台数



(資料) 京都市[2010a]より。

⑤道幅の狭い東大路通 これらの考察から、東大路通では、車道として9メートル、自転車歩行者道として片側につき4メートル、そしてバス停のある場所ではさらに0.5メートル、車両の停車スペース場所ではさらに2.3メートルの道幅が必要である。道路の両側のバス停の位置、停車スペースの位置をずらして被らないようにした場合、バス停のある場所では17.5メートル、停車スペースのある場所では19.3メートルの道幅が求められる。バス停車中も通行の流れを止めないために、バス専用レーンを作るといった方法をとるのであれば、さらに道幅が必要となってくる。一方、現在の東大路通の道幅は、三条～五条間は16.5メートル、五条～七条間は14メートルであるから、先にあげたようなスペースを確保することは難しい。車道を狭めることが物理的に厳しいため、足りないスペースは自転車歩行者道を狭めることで補えば、本末転倒の結果を招いてしまう。

これを防ぐためには、路駐スペースを置かなくても通行の流れが遮断されないように路駐禁止を呼びかけること、あるいは道路自体を広くすることが必要である。路駐禁止は東大路沿いの住民や商店だけでなく、東山区の外から来る観光客等に対しても呼びかけを行う必要がある。そのためには、東大路通における路上駐車を取り締まりの強化を行わなければならない。一方で、道路を広げるためには、東大路通沿いの住民や商店に立ち退きや土地の一部の譲渡を頼まなければならない。

〔５〕本節のまとめ

本節では、歩道拡幅によって得られるだろう効果とどのように歩道拡幅していくかについて見てきた。最初に述べたように、この歩道拡幅は渋滞を引き起こす要因となりうるものであるから、渋滞を問題視する住民や商業者はこの計画には容易に賛同できないだろう。また、道路自体を広げるためには、東大路通沿いの住民・商業者の協力が不可欠だ。歩道拡幅の利害関係者とその意見や考えについては、次節で詳しく見ていく。

脚注

- 1) この数値は 2014 年 9 月 15 日時点で推計された高齢者人口から割り出されたものである。
- 2) 表Ⅲ－５－１，表Ⅲ－５－２は秋の観光シーズンに調査され集計されたデータであるため、シーズン以外の時期よりも多い交通量が表示されていることが予測される。特に 11 月 21 日は多くの観光客が東山区を訪れていたと考えられる。
- 3) 京都市バスの横幅は 2.49 メートルである。また、車種によって異なるが、消防車の横幅も 2.49 メートルある。緊急車両が通行できるスペースを確保するためには、車両同士の間を 0.5 メートルであると考えたとしても、最低 8.47 メートルが必要である。さらに歩道との距離を考えると、9 メートルの道幅は必要であると考えられる。

参考資料

イーガブ 道路構造令

(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S45/S45SE320.html>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

鎌倉市ホームページ

(<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

鎌倉市[2012]第 2 回鎌倉市交通計画検討委員会資料

(<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/koutsu/documents/2-iinkai-siryou.pdf>

2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2010a]「東大路の現状と課題について」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000085/85206/tsukurukai-1-05.pdf>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2010b]「平成 22 年度全国道路交通情勢調査」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000116218.html>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市[2014]「四条通歩道拡幅工事着手について - 京都市」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kensetu/cmsfiles/contents/0000174/174537/a.pdf>,

2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市例規集

(http://www1.g-reiki.net/kyoto/reiki_menu.html, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

京都市交通局

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kotsu/>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

国土交通省

(<http://www.mlit.go.jp/index.html>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

国土交通省[日付不明]道路構造令の各規程の解説

(http://www.mlit.go.jp/road/sign/pdf/kouzourei_full.pdf, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

国土交通省[2011]「歩いて楽しい東大路」歩行空間整備基本計画策定業務

(<http://www.mlit.go.jp/common/000187834.pdf>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

電子政府の総合窓口イーガブ

(<http://www.e-gov.go.jp/>, 2015 年 2 月 15 日アクセス)

6 節 東大路通歩道拡幅計画をめぐる様々な意見

〔1〕はじめに

前節では、東大路通歩道拡幅計画の概要を主に行政視点から説明した。それを受けて本節では、地域住民や商工業者、観光客といった様々な立場から見た歩道拡幅計画に対する意見を紹介、考察することで、今後計画を推進していくにあたっての課題を明らかにしていきたいと思う。論の進め方としては、まず初めに、計画に対する肯定的な意見を紹介し、次に、計画に対する否定的な意見を紹介する。最後に、それらの意見を考察した上で、今後の課題を述べることにする。

〔2〕計画に賛成する、あるいは計画に対し必要性を感じるという意見

東大路通の歩道は京都市も認識しているとおり¹⁾、段差や急な勾配、自動車の歩道へのはみ出し陳列駐車などによって歩きにくくなっているのが現状であり、かつ、観光シーズンになるとバス待ちの観光客が歩道から車道にあふれるといった危険な状態が見受けられる。これについてはヒアリング先でも同じような指摘がいくつかあった。

五条通の陶器店の方によると、「東大路通の歩道はバス停や電柱が多いだけではなく、平坦でない。」と歩道の構造に問題を感じておられるようだった²⁾。また、五条坂の七味屋では、現状の歩道の構造では「子どもの通学時の安全面に不安を感じる。」というお話をうかがった³⁾。子どもの安全面だけでなく高齢化の進む東山地域にとって、やはり現在の狭くて危険な歩道は改善されるべき問題としてとらえられている。

また、東大路通沿いには清水寺をはじめとし、祇園、知恩院、八坂神社といった京都有数の観光地が連なっている。実際、京都市産業観光局[2013]によると、京都を訪れた日本人観光客のうち清水・祇園周辺を訪問地としてあげた人は 34.8%にものぼる。さらに、同局[2008]によると、外国人観光客では 50.8%が祇園を、50.2%が清水寺を訪れたという。しかしそんな中、京都を訪れた日本人観光客のうち4割が残念なことがあったと回答しており、何に対して残念に感じたかを見てみると「人の多い、混雑」をあげた人が 12.2%と、混雑さが残念度の高い項目第2位となっているほか、0.6%ではあるが「自転車のマナー」をあげた人もおり、「歩道を走る自転車が多かった。」と回答している（京都市産業観光局[2013]より）。これらの結果から見ても多くの観光客が通行する東大路通において、観光客の快適さや安全面を考慮する意味でも、歩道拡幅による安全な歩行空間の確保は重要と思われる。

これら歩行環境の悪さを訴える声は、京都市による「東大路通整備構想（素案）に対する市民意見募集（パブリック・コメント）の結果」にも示されている。京都市[2012]によると、地域住民からの具体的な意見として、「歩道が狭く勾配も急なため、歩きにくい。」「歩道が狭く、歩行者にとって安全な歩行環境とはいえない。」「バス停付近は、バス待ちの人や乗降客が狭い歩道にあふれ、通行しづらい。」「観光シーズンには、歩道からあふれるほ

どの観光客で混み合い、通行が困難である。」「東山は、京都を代表する観光地である。しかし、快適な歩行空間とはいえない。」などがあげられている。また、「①現在の東大路通では、歩行者や自転車が安心・安全で快適に通行できていると思いますか。」という質問に対して「全く思わない」と答えた人が49%、「あまり思わない」と答えた人が25%と、東大路通の歩道の安全性に否定的な意見をもつ人が約4分の3にものぼるという結果が出ているほか、「②東大路通では、現在の道路幅員の中で、歩行者や自転車が安心・安全で快適に通行できるよう、車線数の減少等も含めた整備を行うことが必要だと思いますか。」という質問に対しては「強く思う」と答えた人が48%、「少し思う」と答えた人が22%と、東大路通の歩道整備に必要性を感じる人が約7割にものぼるという結果が出ている（京都市[2012]より）。これらのことから、やはり多くの地域住民が東大路通の安全な歩道通行に関して不安を感じていると同時に、歩道拡幅の必要性を感じていることがうかがえる。

〔3〕計画に反対する、あるいは計画の必要性に疑問を感じるという意見

これに対して、歩道拡幅によるマイナスの影響を心配する声も当然ある。その主な論点が歩道拡幅に伴う車線数減少によってもたらされる交通への影響である。車線数が減少すれば、東大路通ですでに問題視されている観光シーズン期の交通渋滞が助長されるだけでなく、緊急車両の通行が困難になるほか、別の場所で新たな交通渋滞を発生させる可能性も考えられる。このような東大路通の車線数減少に対する反対意見としてまず、東山区役所へのヒアリングで話に上がった東大路渋滞対策連絡会の意見を紹介する。

東大路渋滞対策連絡会は、会のホームページによると、京都市による東大路整備構想から「車線を守ろうと立ち上がった会」であり、「住民の意見を市役所や市長に伝える」ことを目的として結成された会である。この連絡会は、歩道拡幅に伴う車線数減少によって慢性的な渋滞が発生することを危険視し、東大路通という幹線道路を遮断するような行為は緊急車両の通行の妨げとなるだけでなく、京都市全体の産業の妨げとなる、と主張している（東大路渋滞対策連絡会[2013a]より）。

確かに、東大路通には東山警察署や東山消防署、大きな病院が連なっており、高齢化の進む東山地域においてこれら緊急車両の通行は重要な問題である。ヒアリング先でも同様の意見をいただいた⁴⁾。また、東大路通の渋滞が産業に悪影響を与えることも否定できない。東山にある地域密着型スーパーマーケットへのヒアリング調査において、その一例を知ることができた。ヒアリング調査によると、そのスーパーマーケットでは宅配サービスをおこなっており、東大路通の渋滞はその配達業務にじかに影響してしまうようである。というのも、宅配サービスの利用者は主に東大路以東に住む高齢者であり、東大路の西側に位置する店舗からはどうしても東大路通を通行することが多くなってしまう。渋滞を避けようと思ってもどうしても配達時間が遅れてしまうことはあるので、苦勞されているようである⁵⁾。また、現在四条通では実際に歩道拡幅工事が開始されているが、東大路通を単純に四条通と同じような計画で歩道拡幅するには無理があるという意見もある。茶わん坂の織

物店店主からは、「東大路は国道1号線と交わる車の大動脈であり、他府県の車も多い。また、観光地が連なるためバスも多く走っている。四条通とは利用者層も性格も大きく異なる。」という意見をいただいた⁶⁾。

ここでも「東大路通整備構想（素案）に対する市民意見募集（パブリック・コメント）の結果」に示された住民の意見を紹介しようと思う。京都市[2012]によれば、「車線数減少等も含め、歩道を広げることは必要であるが、渋滞への対策を十分講じてほしい。」「現状から車線数を減らすと、渋滞が悪化し、安全面での問題も心配されるため、車線は減らすべきではない。」「交通渋滞等の原因となり、荷捌きへの影響も心配される。」「観光面だけでなく、地域で生活や商売をしている人にも配慮した計画にしてほしい。」「東大路通を一方通行化や方向別に車線数を変えることにより、渋滞にも配慮して歩道を広げてほしい。」などの意見が住民から寄せられており、やはり歩道拡幅の必要性を感じる一方で渋滞による悪影響を心配する人も多く存在していることがわかる。

ここまでは主に地域住民や地元の商工業者の立場から見た意見を紹介したが、観光客にとっても東大路通の渋滞は無関係な問題ではない。京都市産業観光局[2013]によれば、京都を訪れた日本人観光客のうち市内利用交通機関にバスをあげた人は46.7%となっている。さらに同局[2008]によれば、京都を訪れた外国人観光客のうち市内で利用した交通機関にタクシーをあげた人が42.7%，路線バスをあげた人が35.1%となっている。このように、観光客もその多くが移動手段としてバスやタクシーを利用するため、東大路通の渋滞が移動時間を長引かせ、観光客の満足度を下げる要因となる可能性も考えられる⁷⁾。

〔4〕考察および計画推進にあたっての課題

以上、東大路通整備構想について様々な立場から見た意見を紹介してきたが、ここではこれらの意見を考察し、構想実現にむけての課題やそれぞれの意見を折衷することの難しさについて述べようと思う。

まずは、京都市と地域住民との意見交換の実例として、東大路渋滞対策連絡会が実際に2013年4月9日に京都市長へ送った申し入れ書と、それに対する市長の返答を示す。東大路渋滞対策連絡会は、「1. 東大路通再整備計画の作成にあたっては、車線数減少の結論ありきではなく、住民の意見に十分に耳を傾け、合意を得ること。2. 大地震発生に、地域住民の生命や世界に類を見ない文化遺産群をいかに守るかということを、現在恒常的に起きている停滞や、観光シーズンに発生している大渋滞をふまえた解決策を、科学的根拠に基づき具体的に説明すること。3. 車線数減少について、慎重・反対という意見をもつ団体、とりわけ地域住民で組織する当団体との話し合いの機会を十分に持つこと。また、どのように機会を持つか、具体的に提示すること。4. 当団体が東大路通りの再整備について話し合うために、会議室として京都市の施設を借りる場合には、異議なく提供すること。」の4項目を市長に申し入れた（東大路渋滞対策連絡会[2013b]より）。これに対し市長は「今後は、測量、調査や様々な計画案を検討する道路予備設計等を実施し、東大路通の歩行空

間の創出に向け、東大路通の交通混雑や路上駐車、東大路通周辺の地域生活道路への自動車交通の流入等の課題を踏まえた具体案を検討してまいります。事業の実施にあたりましては、地元の皆様にしっかりとご説明し、また、ご意見を十分にお聴きしながら進めてまいります。」「なお、貴団体が実施される「東大路通りの再整備について話し合う」ための会議につきましては、本市が進める『歩いて楽しい東大路』歩行空間創出事業の一環である会議として、他の事業等で使用している場合を除き、東山区役所の会議室をご利用いただけます。」と回答している（東大路渋滞対策連絡会[2013c]より）。この返答をもとに、東大路通の歩道拡幅計画の課題について考察してみたいと思う。

まず当然だが、市長も述べているように、この構想実現にあたっては東大路通における十分な交通解析が必要不可欠である。京都市はこれまでに①交差点交通量調査（2012年度、2013年度）、②路上駐車状況調査（2012年度）、③バス停部交通状況調査（2012年度、2013年度）、④細街路交通調査（2013年度）、⑤案内誘導による効果確認調査（2013年度）のような様々な交通調査を実施している⁸⁾が、道路の混雑状況は季節や時間帯、その日が平日か休日か、さらにその日の天候によっても左右されるものであるため、慎重に調査を進める必要がある。

次に、これも市長が述べていることだが、構想に対する地域住民の意見にしっかりと耳を傾けることが必要である。七味屋さんへのヒアリングでもあったように、歩道拡幅事業はいったん始まってしまうと元に戻せない恐れがあり、時間をかけた議論が必要である。歩道拡幅計画については東大路通歩行空間創出推進会議によって議論が進められているが、そのメンバーには関連行政機関だけでなく、地元代表として自治連や商店街の代表、交通事業者、学識経験者など様々な立場の委員が選出されており、これからも十分な話し合いと意見交換がなされることを期待したい。また、京都市歩くまち京都推進室は先にも取り上げたように、歩道拡幅についてのパブリック・コメントを実施し、地域住民の意見を募集している。しかし、パブリック・コメントでなされた「①現在の東大路通では、歩行者や自転車が安心・安全で快適に通行できていると思いますか。」、「②東大路通では、現在の道路幅員の中で、歩行者や自転車が安心・安全で快適に通行できるよう、車線数の減少等も含めた整備を行うことが必要だと思いますか。」という質問について、東大路渋滞対策連絡会は車線数減少に賛成させるための誘導的質問だと主張しており、アンケート調査の難しさを示している。このように、しっかりと民意を反映し、地域住民の理解を十分に得るという点でパブリック・コメントやアンケート調査だけでは限界があり、まだまだ議論が必要であろう。

最後に、これはヒアリングを通じて感じたことであるが、東大路通に面していないと計画自体をそれほど知らない、または無関係だと思っている人が多い⁹⁾ことも問題ではなかろうか。京都市へのヒアリングで歩くまち京都推進室担当係長が「構想は折り込みチラシのような形で東山区全戸に配布して告知しているほか、インターネット上でも発信しているが、当該地域は高齢化が進んでおり効果は薄い。」と仰っていた¹⁰⁾ことから、東大路

整備構想が地域住民に十分に浸透しているとはいえないという状況は市も認識しているようである。すでに見たように、歩道拡幅によって車線数が減少されれば、渋滞問題の助長が予想され、東大路通に面していない東山地域の人々の生活、商業活動に悪影響が及ぶことにもなりうる。それどころか、車線数の減少は東山地域に限らず周辺地域へ渋滞を発生させるということも考えられる。このように東大路通の整備構想は地域住民の生活と密に関わる計画であるため、構想そのものの周知徹底を図っていくこともこれからの課題であろう。

とはいえ、これらの課題を完璧に解消していくのは困難であろう。どれだけ交通解析を行っても、車線数減少による周辺交通への影響を完全に把握することはおそらく不可能であるし、どれだけ地域住民の意見を募集しても、それは一部の人々の意見でしかない。異なる立場に立つ多くの人々の意見を聴いた上で一つの構想を作り上げ実行していくということは、どこかでいくらかの妥協や意見のすり合わせが必要になってくるだろう。それと同時に、議論をより一層慎重に進めなければならない要因として、四条通ではすでに歩道拡幅工事が開始されたが、この歩道拡幅によってこれから周辺交通にどのような影響が起こってくるのか、誰にもまだはっきりとわからない、ということがある。車線数減少による渋滞は本当に発生しないのか。バス停付近の歩道の混雑は本当に解消されるのか。バス停集約の結果、どうなるのか。このように四条通の歩道拡幅による効果や実感がまだ何も得られていない以上、東大路通での計画実行を早急に決定することはできない。この東大路通整備構想はまだ構想段階であり、議論の余地は十分にある。これからも行政は地域住民への説明をしっかりと行い、地域住民もその十分な理解に努めるという協調の姿勢をもった上で、それぞれの主張を明確にし、議論を行っていく必要があるだろう。

〔5〕 本節のまとめ

以上、本節では、東大路通歩道拡幅計画をめぐる様々な意見を紹介・考察した。この歩道拡幅計画については、地域住民や観光客の安全な歩行空間を確保するためにその必要性が生じている一方で、歩道拡幅によって車線数が減少すれば、地元交通や産業への阻害となるといった危険性も生じてくるという難しさがある。行政や地域住民、商工業者など、どの主体にもそれぞれの主張があり、なかなか議論が進まない面もあるが、これはその分、合意形成にじっくりと時間をかけることができるということでもある。これからも様々な主体間で根気強く意見交換を重ね、よりよい東山地域が実現されることを願ってやまない。

脚注

- 1) 第5回東大路通歩行空間創出推進会議資料、第6回東大路通歩行空間創出推進会議資料等より。
- 2) 陶器店へのヒアリングより。
- 3) 七味屋へのヒアリングより。

- 4) スーパーマーケットおよび七味屋へのヒアリングより。
- 5) スーパーマーケットへのヒアリングより。
- 6) 織物店ヒアリングより。
- 7) 京都市産業観光局[2013]には、「渋滞でバスが遅れ、予定の新幹線に乗れなかった。」という意見が寄せられている。
- 8) 第6回東大路通歩行空間創出推進会議資料，第7回東大路通歩行空間創出推進会議資料等より。
- 9) スーパーマーケット，八ツ橋販売店および織物店へのヒアリングより。
- 10) 京都市役所歩くまち推進室へのヒアリングより。

参考資料

京都市[2012]「東大路通整備構想（素案）に対する市民意見募集（パブリック・コメント）の結果」

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/pubcomment/cmsfiles/contents/0000137/137573/higashioji.pdf>, 2015年2月6日アクセス）

京都市産業観光局[2008]「京都市外国人観光客動向・意識調査報告書」

（<http://kanko.city.kyoto.lg.jp/chosa/image/houkokusho.pdf>, 2015年2月6日アクセス）

京都市産業観光局[2013]「京都観光総合調査」（<http://www.higashioji.com/mayor-01.pdf>, 2015年2月6日アクセス）

東大路渋滞対策連絡会ホームページ（<http://www.higashioji.com/>, 2015年2月6日アクセス）

東大路渋滞対策連絡会[2013a]「第一回シンポジウム後の配布資料」

（<http://www.higashioji.com/1st/1stPDF.htm>, 2015年2月6日アクセス）

東大路渋滞対策連絡会[2013b]「京都市長への申し入れ書（PDF）」

（<http://www.higashioji.com/mayor-01.pdf>, 2015年2月6日アクセス）

東大路渋滞対策連絡会[2013c]「返事（PDF）」

（<http://www.higashioji.com/Mayor-Return.pdf>, 2015年2月6日アクセス）

「第5回東大路通歩行空間創出推進会議」資料

「第6回東大路通歩行空間創出推進会議」資料

「第7回東大路通歩行空間創出推進会議」資料

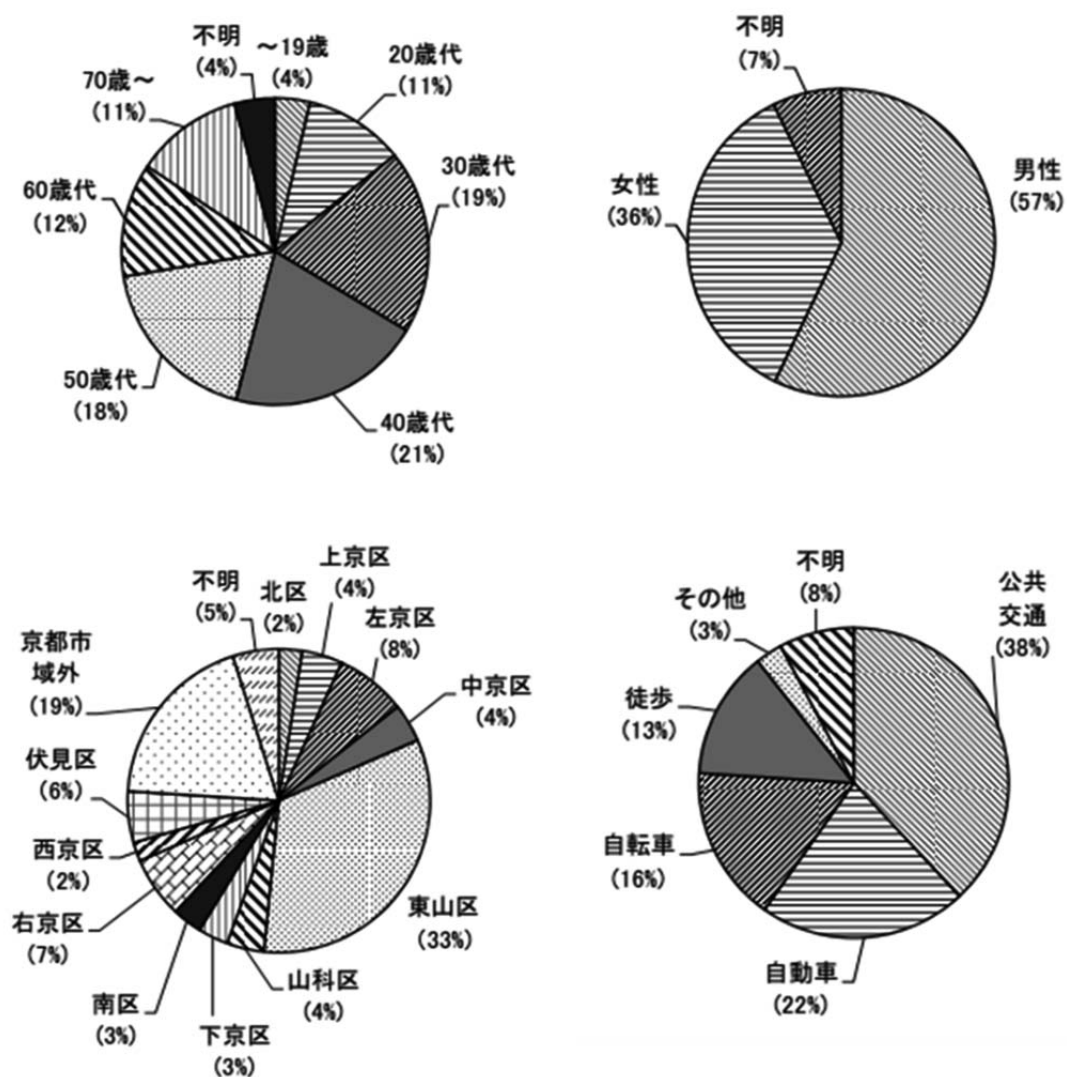
7 節 政策における意見の合意形成について

本節では、政策における意見の合意形成について、これまで考察してきた東山における交通政策を基に考えていく。

これまで見てきたのは、東大路通整備構想と東山における秋の交通対策であった。これらについて、京都市はどのように意見の合意形成を図っているのか、また、これからどのように図ろうとしているのか。主に東大路通整備構想から、京都市役所都市計画局歩くまち推進室へのヒアリングを基に考えていく。

東大路通整備構想についてであるが、これについてはまだ「事業」に至っておらず、「構想」段階であるということだ。現段階においては、既にパブリック・コメントの実施が行われ、結果についても広く公開されている¹⁾。京都市では、パブリック・コメントの実施を重要視しており、実際に京都市のホームページの市民参加の項目から、様々な案件について、広く意見を募集していることがわかる²⁾。担当の方の話によると、パブリック・コメントという手段を用いることで様々な人から様々な意見を聞くことができる、ということが重要視している理由となっているという。東大路通整備構想についてのパブリック・コメントは、その実施について、市民しんぶんに折り込んだり、新聞に広告を出したり、区役所や図書館、HP 上で告知したり、また、パブリック・コメント実施についてのビラを回覧に出すなどして宣伝を行っているという。このようにして得られた意見について担当の方は、「ある程度の意見は吸い取れている」と考えている。実際にはもう少し意見がほしいとの意見もあるようだが、パブリック・コメントの結果を見ると、1,684 通、1,946 件の意見が寄せられており、また、意見を提出した方の属性から見ても、多様な人からの意見が集まっているといえる（図Ⅲ－7－1）。

図Ⅲ－７－１．東大路通整備構想（素案）についてのパブリック・コメント提出者の属性



（注）左上から、年齢、性別、行政区、主に利用される交通手段（複数回答）の属性を示す。

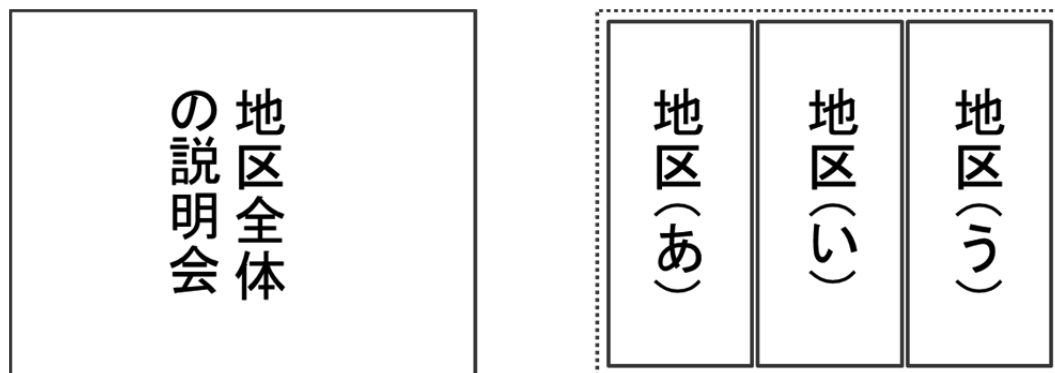
（資料）京都市[2012]より。

政策における意見の合意形成について、理想の形というのはどのようなものが考えられるだろうか。全ての人に参加し、皆が納得できるという形が理想だろうか。担当の方は、「誰もが納得できる」ことが合意形成の理想だと考えているという。だが、「こういうことはなかなかできないので、市が素案をつくって積み上げていく」ことで、よりよい事業にしていくという。担当の方が述べたように、現在の市は、素案をつくって積み上げていくまとめ役としての役割を果たしている。具体的にはどのようにしてまとめ役の役割を果たして

いるのか。以下、市と住民等の合意形成の過程を担当の方による説明からまとめる。東大路通整備構想についてはこれから行っていくことであるから、通常の事業について述べる。

ある地区において事業を行うとする。その地区に向けた説明会は事業によって様々であるが、主に、地区全体で1回、全体より狭い範囲の地区においてそれぞれ1回ずつの計2回行う（図Ⅲ－7－2）。

図Ⅲ－7－2．説明会の実施についての簡略図



（注）担当の方の説明により、筆者が独自に作成。左図のように、地区全体で一度説明会を行ってから、右図のように全体より狭い地区で再び説明会を行う。

全体での説明会では、市がベースを示した上で意見を募集する。このような手順を踏むのは、全体の流れを把握した上で個別地区の個々人に関係する話を聞けるので、円滑に合意形成を進めることができるためである。また、個別の方では、関係する人全てに話や交渉を行っていく。たとえば、歩道を含めた道路に関する政策を行うとする。その際、電柱に関して、関係する道路に存在する電柱1本1本について、電力会社や電気通信事業者、そして電柱が立地する周辺の住民と話し合いをして電柱の立地を決めていかねばならない。このような交渉は、車の乗り入れやボラードなどについても同様に行っていかなければならない。このようにして個別の地区において政策の合意形成を行っているという。この作業は実際に考えてみるだけでも途方もない仕事であることが予想できるだろう。このような過程を基にして政策が実行されていくことを私たちは知らなければならない。

これまで、政策における意見の合意形成について、担当の方に対するヒアリングの結果を基に見てきた。意見の合意形成においては、少数意見を排除せず、全体の意見を考慮した上で政策を決めていく姿勢が重要である。そうすることで、全員が参加し、皆が納得できる、という合意形成における理想に一步近づいていけるだろう。全体として、意見の合意形成は膨大な過程を乗り越えていかなければならない。そのためには政策に関係する一人一人が政策について真剣に考えた上で自分の意見を正確に発信することが重要になってくる。

脚注

- 1) 京都市[2012]より。
- 2) 京都市「市民参加（パブリック・コメント）」より。

参考資料

京都市「市民参加（パブリック・コメント）」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/pubcomment/0-Curr.html>) 2015 年 2 月 16 日アクセス

京都市[2012]「東大路通整備構想 「東大路通整備構想（素案）」に対する市民意見募集（パブリック・コメント）の結果」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/pubcomment/cmsfiles/contents/0000137/137573/higashioji.pdf>) 2015 年 2 月 16 日アクセス

京都市都市計画局歩くまち推進室[2012]『東大路通整備構想』

8 節 おわりに 一東山をとりまく交通面での課題と解決策の提案一

[1] はじめに

本節では、第7節までの議論をふまえて、[2]において東山における交通対策の課題について改めて整理する。その上で、[3]において今後の交通対策について、短期的視点からと中長期的な視点からに分けてそれぞれ展望や提言を述べる。

[2] 東山をとりまく課題

第2節では、東大路通の交通渋滞の現状を、道路形成史を踏まえて論じた。東山五条を中心として、東大路通や五条通など主要な幹線道路では週末および観光シーズンの日中に交通渋滞が発生する。その原因として、細街路の多さや一方通行の多さ、東大路以東での車の滞留が挙げられていた。また、東大路通は市電を通すための道路拡築、モータリゼーションを迎えての土地区画整理事業を経て現在に至っているが、観光シーズンに東山に殺到する観光客の交通需要を満たせるだけの道路整備はされてこなかった。

第3節と第4節では、秋の交通対策を京都市のソフト面政策について整理した上で考察を行った。2004年度に交通社会実験という形で秋に交通対策を開始し、2006年度からは本格的な交通対策として、交通規制やバス関連施策、パークアンドライドの促進など様々な対策を打ち出した。地元住民の合意を得ながら対策を実施していた結果、地区内への自家用車の流入抑制及び交通の円滑化に一定の効果が上がるとともに、道路幅員の狭い五条坂における歩行空間の安全性・快適性に改善が見られるなど、京都市としては交通対策が一定の効果を発揮し、現在では「完成形」に近いものになったと考えられている。一方で、交通対策の実施を知らずに東山地区を自家用車で来訪する観光客が東大路通やその周辺道路における交通渋滞を引き起こしているという課題も存在しており、自家用車のさらなる流入抑制および安全・快適な歩行空間の確保が求められている。

第5節と第6節では、東大路通整備構想と呼ばれる歩道拡幅計画の内容と、それに対する地元住民の様々な意見について考察を行った。また、第7節では現在行われている東大路通整備構想における合意形成について考察を行った。四条通での歩道拡幅の効果の検証が東大路通での歩道拡幅計画に与える影響は少なからず存在すると思われるが、東大路通は四条通に比べて道路幅が狭いために、片道1車線化する代わりに緊急車両の通行スペースを確保し、その上でさらに歩道を拡幅することは構造的に難しいと考えられる。また、地元住民の中でも、現状の歩行空間の危険性を認識しつつも歩道拡幅に賛成できない者も多く、そもそも東大路通整備構想について地元住民に十分に周知徹底されていないことも問題である。計画を進める主体である京都市からは具体的な案がまだ提示されていないため、政策に関して踏み込んだ議論はできないが、まずはパブリック・コメント等を通して地元住民の意見を可能な限り多く集め、合意形成を慎重に行うことが課題となるであろう。

〔3〕東山の今後の展望

では、今後の東山の交通はどうあるべきなのか。〔2〕をふまえた東山の交通体系・交通対策の今後のあり方について、短期的な視点と中長期的な視点に分けて考察したい。

①短期的な視点からの展望 京都は進取性に富むとよくいわれるが、道路網・交通体系に関しては原則として平安京以降のものを守りたいという保守的な傾向があることがヒアリングからうかがわれた。そのため、東大路通整備構想の実現、およびその先に想定される交通体系の抜本的な改革の実行にはまだまだ議論を要すると考えられる。しかし、東山における観光シーズンの深刻な交通渋滞は毎年のように発生しており、現状の道路網・交通体系のもとで何らかの手を打たなければならない。まずは、〔2〕をふまえたソフト面でのさらなる交通対策についていくつか提案を試みたい。

a 五条通経由の直通系統 乗降客数の多い停留所同士を直結させる直通系統の市営バスの導入については、本ゼミナールの過去の報告書¹⁾でも提言がなされている。直通系統のメリットとして、乗降客数の多い停留所間の輸送をより早く、より円滑に行えることにある。

表 Ⅲ－8－1. 京都市営バス 停留所別乗降人員

2012年度順位	停留所	乗車	降車	合計	2002年度乗降者計	増減	2002年度順位
1位	京都駅前	24,372	25,805	50,177	44,791	5,386	1位
2位	四条河原町	12,086	14,477	26,563	25,892	671	2位
3位	西大路四条	8,440	9,049	17,489	16,091	1,398	5位
4位	北大路バスターミナル	8,208	8,199	16,407	18,874	-2,467	3位
12位	清水道	3,275	3,795	7,070	3,847	3,223	31位
19位	五条坂	2,843	3,564	6,407	3,999	2,408	30位

(注) 単位は人。

(資料) 京都市交通局[2013]『京都市交通事業白書(事業概要)』56 ページ、京都市交通局[2011]『京都市交通事業白書(事業概要)』41 ページをもとに筆者が独自に作成。

ここでは東山に対象地域を絞って論を進める。表Ⅲ－8－1からも分かるように、清水道停留所および五条坂停留所の乗降人員は増加しており、その重要性を高めている。一方で、京都駅前や四条河原町といった鉄道のターミナル駅の利用客数も多い。主要な観光地を通る「観光特化型バス」については土曜・休日に運行される「岡崎・東山・梅小路エクスプレス」が存在しており、京都駅から東山へ向かう場合は、七条京阪前・博物館三十三間堂前・東山七条・五条坂・清水道・祇園・東山三条に停車する²⁾。よって、今回は直通系統の市営バスについて注目した上で、秋の交通対策に対して新たな提言を行うものとする。

地下鉄五条駅

五条通

京阪電車清水五条駅

(京都駅 ↔ 五条坂)

五条坂 (臨時停留所)

五条京阪前 (臨時停留所)

東大路通

七条通

河原町通

京都駅前 D2のりば

京都駅前 おりば

烏丸七条

烏丸五条

烏丸通

JR京都駅

料金 大人 **230円**
小人 **120円**
(路線バスと同額)

第3節で述べられていたように、秋の観光シーズンには京都駅と東山五条を直結するシャトルバスが10分間隔で運行されている（図Ⅲ－8－1）。京都駅から七条通、東大路通を經由して五条坂へ向かった後に五条通へ入り、五条京阪前・烏丸五条に停車し、烏丸通に左折して烏丸七条に停車してから京都駅に戻る。交差点での右折はなく全て左折するルートであるため、このルートは比較的交通混雑に巻き込まれずに循環できるというメリットがあり、乗降客数の多い京都駅と五条坂を結ぶ合理的な経路であると考えられる。

さらに、あえてではあるが二つ目の提案として、京都駅から烏丸通、または河原町通を経由して五条通へ右折し東山五条交差点北西側に停車する直通系統がある。烏丸五条と五条坂を結ぶ市営バス系統は 80, 82, 83 系統のみである。一方で、河原町五条と五条坂の間では京阪バスが数多く運行されている。先述の通り、東大路通の交通量を他の道路に分散させることが東大路通の交通渋滞の解決策であると考えたと河原町通や烏丸通まで交通需要を分散させる必要があり、京都駅から五条坂への交通需要を烏丸通等に回すことを考えると、京都駅を出た後に烏丸五条まで北進してから五条通に右折し、ノンストップで五条坂へ向かうシャトルバス路線を開拓するのはどうであろうか。ただし、降車用の臨時停留

所は東山五条交差点の北西側、それも交差点からある程度距離をおいた場所である。東大路通に比べ五条通は歩道幅に余裕があるため、交差点から距離を置くことで降車直後の観光客のスペースはある程度確保できる。

課題としては、五条坂に到着した後の行き先が挙げられる。東大路通に右折または左折すると東大路通の交通渋滞を悪化させる恐れがあるが、国道1号線を直進すると五条坂に戻ってくるまで時間がかかり、もともと交通量の多い国道1号線の交通混雑の悪化につながる可能性が高く、もしも実現させるならば慎重にならなければならない。

b パークアンドライド政策の徹底 第3節[4]で述べられていたように、京都市は交通需要管理の一環として、通年でのパークアンドライド指定駐車場、および秋の交通対策としての臨時のパークアンドライド駐車場を指定することで他都道府県からの自家用車での観光客を誘導してきた。しかし、2014年度の指定駐車場の分布を見ると、高槻や枚方、守口などにも指定駐車場が存在している。京都市の駐車場案内のホームページでは各駐車場から東山までの行き方が丁寧に説明されているが、百貨店での5000円以上の買い物を条件とした割引や、ICカード利用時の100円割引といった特典しかない。自家用車で自宅を出発した観光客にとって、目的地から電車で30分近く離れた地点に駐車して電車に乗り換えるメリットはあまりにも小さい。公共交通の利用を人々に意識づける前段階としては、より観光地に近いエリアでの公共交通への乗り換えを集中的にPRして駐車場の利用促進を図るべきである。

以下、秋の観光シーズンの東山への観光客を想定した具体案を提示する。2014年の秋の交通対策では、「嵐山・西ノ京エリア」「嵐山・梅津エリア」「西京エリア」「京都南エリア」「丹波口エリア」の五つのエリアの駐車場が臨時パークアンドライド駐車場の指定を受けた。このうち、「嵐山・西ノ京エリア」「嵐山・梅津エリア」「西京エリア」は嵐山に非常に近く、嵐山への観光客を想定した指定と考えられる。「丹波口エリア」はJR山陰本線沿いに立地しており、これもどちらかと言えば嵐山への観光客を想定した指定と考えられる。よって、「京都南エリア」、および、通年で指定されている東部の「山科エリア」「大津エリア」のいずれかの指定駐車場を、東山への観光客を想定した駐車場としてパークアンドライド政策の広告で発信していく。その上で、当該エリアの駐車場を利用することによる特典を拡充させることで、東山を訪れる観光客を周辺エリアから公共交通に切り替えさせるよう強力なインセンティブを与えるというものである。ただし、特定の地域の駐車場に対して優遇策をとると他地域の駐車場から反発があると考えられるため、慎重に実施する必要がある。

②中長期的な視点からの展望 短期間で行えるソフト面での対策という枠組みを外せば、第I章第3節で言及がなされている新たな公共交通システムの導入、および自動車交通の効率化・適性化政策を行う可能性も十分に考えられ得る。すなわち、東山五条へのLRT（またはBRT）の乗り入れ、およびロードプライシング制度の導入である。

前述の通り、京都で最も観光客数の多い観光地である清水寺は、阪急河原町駅や京阪祇

園四条駅、京阪清水五条駅から徒歩で向かうには若干距離があり、東山地区への入り口に
あたる五条坂・清水坂に辿り着くまでの道にはすでに高低差がある。東山区の住民に限ら
ず観光客層も高齢化が進んでいく中で「歩いて楽しい東大路」を実現するならば、こうし
た地形的問題を克服するために公共交通のさらなる利便性向上が望まれる。また、交通需
要管理政策（TDM 政策）の要であるパークアンドライド政策が都市中心部への交通流入を
抑制する効果を最大限に発揮するためには、東山五条へのアクセスが良いとはいえない既
存交通（バスを除く）に頼るだけでなく、将来的には定時性・高速性があり輸送力の高い
新たな交通体系を確立させることを視野に入れるべきである。

①では短期的な対策として市営バスの五条通路線の拡充を提案した。長期的な視点で交
通体系を整備するとなれば、国道1号線・五条通の一部を LRT や BRT など新型公共交通
の専用レーンに変更する案が考えられる⁴⁾。道路幅の狭い東大路通に比べると空間的には実
現可能性があるように思われる。ただし、国道という国の管理する道路に京都市が LRT（ま
たは BRT）専用の軌道を整備することが可能かについては検討する必要がある。仮に京都
市が五条通の一部を専用道路として「買い取る」形になれば、買い取りや固定資産税の財
源が新たに問題になり、費用対効果の検討が必要になる。

東山を対象にしたロードプライシング制度を作るとはほぼ不可能に近いだろう。とい
うのも、東山地域は複雑な道路網を形成しており、コードンプライシングにせよエリアプ
ライシングにせよ課金システムの整備が難しいからだ。その上、そもそも東山区の財政は
国および京都市が単位となっており、東山のみを課金対象区域とするならば、その課金制
度による収入が東山だけに還元される制度を作らなければ、京都市の中で東山の住民だけ
が負担を強いられる政策になりかねない。

〔4〕最後に

本章では、東山の交通渋滞に関わる政策を分析した上で、地元の住民、商業者、行政な
ど様々な立場から政策を考察した。東山は歴史的な観光資源に恵まれた京都屈指の観光産
業集積地である一方で、古くから人々が密集し居住してきた住宅地でもある。そのため、
行政が政策を実行する際には利害関係の対立が顕在化しやすい。また、ハード整備計画に
対し京都人らしい保守的な側面が表れることも少なくなく、次章で取り扱う嵐山でも同じ
ようなことが起こっている。京都が国際的な観光都市として飛躍していくためには、観光
地周辺で十分に合意形成をとった上で適切な政策を打つことが大切だ。

最終節の提案はやや現実性に乏しい内容もあえて含めた。しかし、京都市で最も人口の
高齢化が進んでいる東山区は、現代的な再開発とは言わなくても、いずれは公共交通を含
めたまちづくりの抜本的な見直しを迫られる時が来るであろう。東大路通整備構想は抜本
的な見直しの始まりに過ぎないのかもしれない。ソフト面での交通対策の進化とともに、
「歩いて楽しい東大路」の実現に向けてハード面での政策を京都市が今後どのように打ち
出すかにも注目したい。

脚注

- 1) 詳細は、京都大学経済学部 岡田ゼミナール[2014]『京都の維持発展のために ―変わる環境と支える主体―』107-115 ページを参照。
- 2) 京都市交通局[2014]より。
- 3) 音羽山 清水寺[2013]によると、京阪清水五条駅から清水寺までは「徒歩約 25 分」とされている。
- 4) 京都市が 2014 年 10 月に開催した有識者会議「第 1 回 京都のまちの活力を高める交通検討会議」では、兵庫県三田市で神姫バスが実施している接続バスや、富山県富山市における LRT 活用例である富山ライトレールなど様々な事例が今後検討されることになっている。

参考資料

音羽山 清水寺[2013]「アクセス 音羽山 清水寺」

<http://www.kiyomizudera.or.jp/sp/access/> (2015 年 2 月 12 日アクセス)

京都市HP「第 1 回 京都のまちの活力を高める公共交通検討会議 〜京都のまちと交通の現状等について〜」

(http://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/cmsfiles/contents/0000174/174459/5.pdf, 2016 年 1 月 31 日アクセス)

京都市交通局[2011]『京都市交通事業白書（事業概要）平成 23 年度』

京都市交通局[2013]『京都市交通事業白書（事業概要）平成 25 年度』

京都市交通局[2014]「京都市交通局 市バス路線図」

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kotsu/page/0000019770.html>, 2015 年 2 月 12 日アクセス)

京都市都市計画局[2014a]「京都観光パークアンドライド 京都市都市計画局 歩くまち京都推進室」

(http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/kankochi/parkride_other/index.html, 2015 年 2 月 16 日アクセス)

京都市都市計画局[2014b]「東山臨時バス運行案内 京都市都市計画局 歩くまち京都推進室」

(<http://www.city.kyoto.jp/tokei/trafficpolicy/kankochi/higashiyama/bus.html>, 2015 年 2 月 11 日アクセス)

京都大学経済学部 岡田ゼミナール[2014]『京都の維持発展のために ―変わる環境と支える主体―』

京阪バス株式会社[2014]「路線バス運行経路図 京阪バス株式会社」

(http://keihanbus.jp/local/bus_route.html, 2015 年 2 月 11 日アクセス)

IV 嵐山における交通問題と政策

1 節 はじめに

本章では、京都市西部の観光地嵐山をとりあげる。2013 年度に京都市を訪れた年間観光客数は 5,162 万人¹⁾であり、そのうち日本人に限れば、38.3%²⁾が嵐山を訪れている。嵐山はまさに京都を代表する観光地の一つである。嵐山は寺社めぐりや、桜や紅葉といった景観を主体とした観光地である。それゆえ、桜や紅葉といった時期に特に人が集中してしまう、繁閑期の差が比較的大きい観光地である。嵐山へ公共交通機関でアクセスする手段としては鉄道とバスの二つある。鉄道であれば、京福電鉄（通称・嵐電）、阪急電鉄、JR 西日本の 3 社が嵐山に乗り入れている。バスの場合だと、京都市交通局と京都バスが乗り入れている。一方で観光バスや自家用車で嵐山を訪れる人も多い。短期的に人が集中しやすいことに加え、メインストリートである長辻通に代表されるように、道幅も狭いことも重なり、多くの交通問題が発生する。嵐山での問題は渋滞問題、そして歩行者が集中してしまい、車道にまで出てしまうというような安全性の問題である。

本章では、嵐山が抱えている交通問題とそれへの対策に関する考察を、嵐山に関わる関係者の観点から行っていく。というのも、単に交通対策といってもそれが及ぼす影響は立場によって異なるからである。また、最後には今後の展望も示したい。

まず第 2 節では、嵐山で 2001 年から 2008 年まで行われてきた交通対策を、それが実施された背景や実際行われた評価という観点から記す。嵐山は京都市の交通対策における取り組みの中でも先進的な地域で、早くから交通実験が行われ、交通対策の可能性を検討してきたまちである。

第 3 節ではそれらをふまえて、近年行われている交通対策に関して、その目的や成果を主に行政の観点から記す。行政は現在「歩くまち・京都総合戦略」の政策の一環として嵐山の交通対策に取り組んでいる。一方で、総合戦略というマクロ視点ではなく、地元の声というミクロ視点に関してはどう政策に反映されているのかということに関し、京都市役所へ行ったヒアリングもふまえつつ考察する。

第 4 節では、観光客の観点から交通対策を考察する。本調査では、サンプル数は少ないものの、訪れた観光客を対象に、交通対策の認知度やアクセス手段、不満などに関するアンケートを現地で実施した。その結果を分析した上で、数年前に京都市が行ったアンケートの結果と比較し、交通対策が嵐山の観光客にどのような影響を及ぼしているのか考え、観光客にとって好ましい嵐山の姿を考察する。

第 5 節では、地元の人々の観点から交通対策に関して考察を行う。交通対策により観光客の動きが変わることは地元の商業者の方にとって生活に直結しかねない。またそこで生活している方からすれば、日常生活にも支障をきたしかねない。嵐山保勝会や天龍寺、地

元商店に行ったヒアリングをふまえて、これまでの交通対策の評価や課題，合意形成のあり方，そして地元の方も納得できる今後目指すべきあり方に関し考察する。

第6節では，それぞれの観点から見てきた交通対策への考察や我々が考える対策を整理した上で，今後嵐山が目指すべき姿を総合的な観点で考察する。そして最後には，交通対策に限らない「まち」としての嵐山のあるべき姿を最後に提案したい。

脚注

1) 京都観光総合調査[2014]より。

2) 同上。なお参考ながら訪日外国人のうち 21.3% (2011 年) が京都を訪れ、1036.4 万人 (2013 年) が訪日していることをふまえれば京都を訪れている外国人は 220 万人程度と推測される。

参考資料

京都市[2014]『京都観光総合調査』

(http://kanko.city.kyoto.lg.jp/chosa/image/kanko_chosa25.pdf, 2015 年 1 月 31 日閲覧)

日本旅行業協会[2012]『訪日外客の地方別訪問率』

(<http://www.jata-net.or.jp/data/inbound/04.html>, 2015 年 2 月 22 日閲覧)

日本政府観光局[2014]『報道発表資料』

(http://www.jnto.go.jp/jpn/news/data_info_listing/pdf/pdf/140117_monthly.pdf, 2015 年 2 月 22 日閲覧)

2 節 過去の嵐山における交通対策のまとめ

〔1〕 概要

本節では 2001 年から 2008 年までの嵐山における交通対策を紹介し、考察する。過去の嵐山における交通対策を学ぶことで、現在の嵐山における課題を過去の状況と照らし合わせ、現状における課題を明確化することを目指す。本題に入る前に注意しておきたいことが 1 点ある。そもそも、2001 年と 2002 年において行われたものは厳密には交通対策ではなく、交通社会実験であったということである。つまり、この 2 年間で行われたことは目指すべき嵐山の理想状態を言語化し、関係者らに共有することと、それに向けた様々な政策の有効性を確かめることであったといえる。それゆえ、交通対策が行われはじめたのは厳密には 2003 年からだといえるであろう。本節ではまず、嵐山における秋の臨時交通規制について検証する。主な政策は長辻通、渡月橋以南の嵯峨街道、阪急嵐山駅駐車場周辺における交通誘導、市営嵐山観光駐車場の観光バス対策の 4 点である。続いて、パークアンドライドの変遷について検証する。詳しくは後述するが、パークアンドライドとは、アメリカ合衆国で広まった交通渋滞解消のための施策の一つであり、近年京都市全体で取り組みが始まっているものである。

〔2〕 秋の臨時交通規制

嵐山において最も混雑する時期は秋、特に 11 月の大型連休のころである。その理由としては 2 点ある。1 点目は気候である。嵐山に来る場合、その多くの目的は竹林や神社、商店街の食べ歩きなどになるため、観光客の多くはかなりの距離を歩かざるを得ない。そのため、気温が高すぎず低すぎず、また雨の少ないこの季節はより多くの観光客を嵐山に呼び寄せることになる。2 点目は紅葉である。京都の嵐山には天龍寺を始めとし、宝厳院、野宮神社、トロッコ電車など多くの紅葉の名所が存在する。この時期になると各種ホームページやテレビ番組などで多数取り上げられ、全国から嵐山の紅葉を見ようと人々が詰めかける。この連休時に嵐山では以下のような対策が実施される。

- ①長辻通における交通規制
- ②渡月橋以南の嵯峨街道における交通規制
- ③阪急嵐山駅駐車場周辺における交通誘導
- ④市営嵐山観光駐車場の観光バス対策

以下、この 4 点を順番に見て行きたい。

①長辻通における交通規制 長辻通とは、嵐山で最も人と車両の交通量の多い通りである。南は渡月橋北詰から北は嵯峨釈迦堂前（清涼寺仁王門前）を貫き、その左右には多種多様なお土産店が立ち並び、かなりの賑わいを見せる。しかし、長辻通は本来多くの人と車両が通れる程の十分な横幅がなく、混雑時には人が車道にあふれ、バスや自家用車の目の前を人が通るといった危険な状況が存在した。

そこで京都市は、2001 年度に長辻通の交通規制を開始し、「誰もが安全・快適に歩けるまち～歩いて楽しい嵐山の実現～」を基本コンセプトとして打ち出した。先にも述べた通り、2001 年度と 2002 年度は本格的な規制ではなく、ただの前段階に過ぎなかった。2001 年度には嵐山高架道路～清滝道三条交差点～三条通～長辻通にかけた区画で時計回りの一方通行規制を実施した。その他、嵯峨街道の現行の南行き一方通行規制の周知徹底を行い、嵐山地区内の鉄道駅（JR・阪急・京福）及び大覚寺を巡回するワンコインバスを運行した。2003 年度からは本格的に交通渋滞を解消するための政策を施行した。午前 10 時から午後 4 時まで、バスを含む全ての車両（自転車は除く）を対象に北行一方通行を行った。また、11 月 15 日、16 日、22 日～25 日においては嵐山商店街や地域住民の理解と協力を得て、カラーコーンを設置し、中央に 1 車線確保した。こうすることで歩道空間が拡張された。2004 年度では時間を午後 4 時から午後 6 時にまで延長した。

また、歩行者が比較的少ない上旬（11 月 3 日、6 日、7 日）では中央線のある JR 踏切以南について 2 車線とも一方通行化した（自転車は車道を通行）。歩行者の多い中下旬（11 月 13、14、20、21、23、27、28 日）はカラーコーンを設置し歩行空間を拡大した。2005 年度以降、多少の時間の変更を加えながらこの政策は継続している。2007 年度には長辻通において路線バスを含めた大型車などを対象に一方通行規制が行われた。これらの手だてにより交通の円滑化と歩行者空間の安全性向上が達成されている。

②渡月橋以南の嵯峨街道（渡月橋北詰～四条通）における交通規制 渡月橋とは桂川に架かる橋で、承和年間（834～848）、僧道昌が架橋したのが最初だと言われ、古くから絵画や歌にも登場し、嵐山の代表的景観物として今も親しまれている。

この渡月橋においては以下のような政策が行われた。嵯峨街道の現行南行き一方通行規制の周知を徹底し、11 月 2 日～25 日まで、一方通行規制の徹底に向けて規制及び予告看板を設置した。また、18 日の 10 時～16 時には松尾橋西詰交差点にガードマンを設置し、規制を徹底させた。2003 年からの規制内容は次の通りである。路線バスと一般車両（二輪車を除く）を対象に南行き一方通行を行った。規制時間は、基本は午前 10 時から午後 4 時までで、土曜日は正午から午後 4 時までである。2004 年度ではあまり変更は見られなかったが、2005 年度には規制の強化が行われた。規制予告看板を追加し、規制箇所への警備員・市職員の集中配置及び逆行などの違反車両に対する警察による誘導・規制等がその内容である。これにより違反車両は大幅に減少し、交通の安全と円滑化が達成された。2006 年度には松尾大社交差点に大型看板を設置し、嵯峨街道からは渡月橋を渡れないことを周知したため、阪急嵐山駅前交差点～松尾大社間の規制時間外においても、罫原堤方面に迂回する車両が多くなり、嵯峨街道の交通状況が改善された。2007 年度、2008 年度も変わらず規制が行われた。

③阪急嵐山駅駐車場周辺における交通誘導 2003 年度から阪急嵐山駅駐車場付近において任意での交通誘導が行われた。保津川遊覧船のトラックは阪急嵐山駅経由で嵯峨街道を南行、

また、阪急嵐山駐車場から出てきた車は阪急嵐山駅経由あるいは桂川堤防道路を南行と定めた。

④市営嵐山観光駐車場の観光バス対策 2001年には、11月18日・23日～25日の間、嵐山地区内の鉄道駅（JR・阪急・京福）及び大覚寺を巡回するワンコインバスを運行した。利用料金は利用しやすい100円とした。しかし、三条通において駐車場への入庫待ち観光バスが渋滞を引き起こし、交通を阻害していた。そのため、市営嵐山観光駐車場における観光バス優先化を行った。一方で、阪急嵐山駐車場に市営嵐山観光駐車場と同じように午前8時から営業を開始してもらい、午前中から阪急嵐山駐車場に車を誘導した。2006年には、市営嵐山観光駐車場を予約制観光バス専用化とし、入庫待ちバスを三条通から排除した。結果、三条通における入庫待ちバスによる駐車が減少し、交通の円滑化が図られた。しかし、予約外の観光バスが他の駐車場へ集中したことにより入庫待ちが発生してしまった。そのため、2007年には周辺駐車場と連携して各駐車場の駐車状況に関する情報を共有し、空きスペースを確保した。2008年には混雑時の入庫待ち抑制のために、阪急嵐山駐車場内に観光バスの臨時待機スペースを設けた。

〔3〕 パークアンドライド

2001年の交通社会実験から嵐山における交通渋滞の現状を分析すると、次のようになった。『嵐山中心部における交通混雑の影響を受けて、三条通の清滝道三条交差点付近を起点にした主要道路で渋滞が発生した。この渋滞は午前9時頃から午後6時頃まで続き、交通及び物流に多大な影響を及ぼした』。これを受けて、嵐山地区に流入する車の量を減少させるためパークアンドライド方式の導入が進められた。パークアンドライドとは、自家用車を使って近隣の駅に行き、車を駐車させた後、バスや鉄道など公共交通機関を利用して都心部の目的地に向かうシステムのことである。詳しくはI章を参照していただきたい。しかし、パークアンドライドシステムを導入するにあたっていくつかの解決すべき問題点が存在する。一つ目は、車を駐車させる駐車場をどこにするかということである。駐車場から嵐山へ向かう公共交通機関までの距離が離れすぎていると利用者が少なくなる。また、観光客数が多い場合、それら全ての車を駐車させるだけの駐車スペースを確保できるのかも課題である。二つ目は公共交通機関における混雑である。車から観光客が乗り換えれば乗り換えるほど、同時に公共交通機関の混雑は激しくなる。そうになると、このシステムを使おうとする人は減少してしまう。三つ目は告知である。このパークアンドライドシステムを上手く機能させるためには駐車場・公共交通機関の場所や割引等のサービスの情報をより多くの人に知ってもらう必要がある。

では、実際にはどのようにシステムを普及させていったのだろうか。2003年11月15日、16日、22～24日の9時から18時まで京都観光を目的としたマイカーをチラシや看板等を用いて周辺4地区の駐車場に誘導を行い、駐車場から公共交通による嵐山地区等までの移動促進を図った。この年の政策は半ば実験的なものではあったが、結果として京都市全体

のパークアンドライドへの展望を見出すことに成功した。また、駐車場予約システムを充実させ、交通・観光部局との連携を図ったことにより利便性が向上した。しかし、絶対的な駐車場の数が不足し、今後は駐車場の数の増大が課題となった。

前年の経験を生かし、2004年度にはより整備された政策が採られた。対象車両は乗用自動車のみとし、三つの駐車場を用意した。京福電鉄三条口駅周辺地区、JR 丹波口駅周辺地区、地下鉄くいな橋駅・近鉄上鳥羽口駅周辺地区である。これらを合わせると 1,600 台の駐車スペースが確保された。システム料金は一日 100 円としたほか、嵐山地区の商店街等で使えるクーポン券や太秦映画村の優待割引券などの特典を付加し、利用を促進した。また、全駐車場を対象にホームページや携帯電話、フリーダイヤルを使つての駐車予約が行えるようにした。結果、利用台数は4日間で 1,524 台を記録し、前年とほぼ同程度の利用実績であった。アンケート結果でもほとんどの利用者から好評であった。しかし、満車の駐車場と空きスペースのある駐車場が出たことや、駐車場の運営時間が短いことなど問題点もあり、これらの解消が望まれた。

2005 年度には上の 3 地区以外に JR 長岡京駅・阪急長岡天神駅周辺地区を新たに駐車場に加えた。施策の周知として、高速道路出口料金等でチラシを配布するほか、高速道路 SA/PA でもチラシを配布した。また、広報のチラシに民間企業の広告の掲載を行うなど、より多様な企業との協賛を図った。この年は人気のある「JR 丹波口駅周辺地区」が 1 日開設出来ず、2004 年と比べると利用者は僅かに減少した。しかし、それでも 1,353 台の利用があり、車と公共交通機関を組み合わせた制度は着実に浸透してきていると言え、継続の重要性を改めて感じさせる結果となった。

2006 年には、さらに利用しやすいように利用料金の無料化・京都南エリアにおける開設時間の 20 時への延長・天神川四条エリアの追加が行われた。結果、実施期間を通して多くの利用者があり、特に 25 日には 3 エリアにおいて満車となるなど、自家用車の流入抑制に一定の効果があつた。また、24 時間対応の大津市営駐車場及び京阪電鉄橋本駅前駐車場で実施されているパークアンドライドとも連携を行った。結果、2006 年度の利用台数は 2,816 台となり、昨年を大幅に上回った。

2007 年度には目新しい施策を採らなかったが、利用台数は 4,075 台に上り、前年度の 2 倍を達成した。これにより、パークアンドライド制度が着実に浸透していることが明確になった。その一方で、従来の駐車場では駐車台数が足りず、十分な受け入れが行えないと判明した。

そのため、2008 年には新規駐車場を多数設置した。新しく桂エリアを設置した他、周辺自治体との連携も大幅に増やした。周辺自治体とは大津市エリア・京阪橋本エリア・長岡京市エリア・丹波口エリアであり、これらは全て料金無料ではないものの、24 時間営業である点で利便性に富んでいる。その他、11 月の 1 か月間に渡って大規模商業施設とも連携を行った。以上の取り組みにより、3,871 台のパークアンドライド利用者を確保した。

2009 年度にはさらに拡大したパークアンドライドを行った。昨年度からの 6 エリア 7 駐

車場に加え、さらに天神川四条エリア・亀岡エリア・大山崎エリアを追加した。天神川四条エリアの臨時駐車場から嵐電天神川駅及び地下鉄太秦天神川駅まで電気自動車を用いたシャトル車を運行した。京大桂キャンパスにおいても、ジャンボタクシー2台による阪急桂駅までの送迎を実施した。これらを全て合わせた京都市内外8エリア12駐車場の5日間の利用車台数は5,019台となり、昨年から大幅に増加させる結果となった。また、アンケート結果から、これは嵐山地区だけでなく東山地区への車の流入数をも減少させており、京都市全体に対する交通渋滞の減少に繋がった。

〔4〕本節のまとめ

以上より、京都市の嵐山における交通対策の概観を終える。嵐山はそもそも道路の幅が狭く、車両の通行に適しているとはいえない。その一方で、全国でも有名な観光地ということもあり歩行者の数は極めて多い。特に春や秋といった観光シーズンにおいては全国から観光客が詰めかけ、歩行者と車の接触事故の危険性が増大する。このような状況を改善するためには行政の働きかけが不可欠である。今までの交通規制やパークアンドライドはその意味で確実に成果を出している。だが一方で、どうしても行政主導になり、地域の声が反映されにくかったと言う声もあり、解決すべき課題が残されているといえる。

参考資料

京都市[2001]『嵐山観光地交通対策検討調査（平成13・14年度嵐山交通社会実験）』

（http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/13_14arashiyama.pdf, 2015年1月16日閲覧）

京都市[2003]『平成15年度嵐山観光地交通対策の実施結果について』

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/15arashiyama.pdf>, 2015年1月16日閲覧）

京都市[2004]『平成16年度嵐山等観光地交通対策の実施概要について』

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/16arashiyama.pdf>, 2015年1月16日閲覧）

京都市[2005]『平成17年度観光地など交通対策の実施概要について』

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/17kankochi.pdf>, 2015年1月16日閲覧）

京都市[2006]『平成18年度観光地など交通対策の実施概要について』

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/18kankochi.pdf>, 2015年1月15日閲覧）

京都市[2007]『平成19年度観光地など交通対策の実施概要について』

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/18kankochi.pdf>, 2015年1月15日閲覧）

京都市[2008a]『パークアンドライドの実施概要』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/20kankochi3.pdf>,
2015 年 1 月 16 日閲覧)

京都市[2008b]『平成 20 年度観光地など交通対策の実施概要について』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/20kankochi1.pdf>,
2015 年 1 月 15 日閲覧)

京都市[2009a]『嵐山地区における交通対策の実施』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/h21gaiyou3.pdf>,
2015 年 1 月 16 日閲覧)

京都市[2009b]『パークアンドライドの実施概要』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/h21gyoumu2.pdf>,
2015 年 1 月 16 日閲覧)

3 節 近年の交通対策

〔1〕 概要

本節では現在行われている嵐山に関わる交通政策を見ていく。2 節では今までの政策の経緯を見ることでどのように交通対策が状況に合わせて変化してきたのかを見てきた。しかし現在になっても依然として交通問題は存在している。21 世紀の「嵐山観光地交通対策検討調査」を見ると、嵐山を訪問した人々の 61% もが交通渋滞を実感すると回答しており、その度合いとしては、通常は 15 分で移動できる嵐山地域の車道 5.0km が 50 分かけて移動しなければならない時もあるという。また、地元住民への被害も大きい。以下新聞記事の引用からその実態を垣間見ることができる。

図Ⅳ－3－1．嵐山地域の交通渋滞に対する地域住民の声

五条坂に住む若林みゆきさん（60）は『バス通勤だが、夜間拝観を見に行く人と重なり、バスに乗れないことや渋滞で 1 時間以上かかることも。今年は仕事を休んだ日もあった』。清水道沿いに住む女性（56）は二男が幼いころ、玄関前で車にはねられたという。『今は孫から目が離せない。排気ガスもつらいし、車の通行をどうにかして』と嘆く。東福寺近くの主婦富永彩さん（36）は『買い物で車を使うと、観光客にののしられる。地元用に車の通行証がほしいが、寺や警察に申し入れても話にならない。観光客が来るのはよいが、住民が気持ちよく迎えられる状況を作って』と訴えた。観光地ではごみを捨てたり、騒いで生活道路を歩いたりするなどマナーを守らない観光客は少なくない。京都市で観光客 5 千万人を迎える今、住民の声を聞きながら、行政や観光地が一体になって環境整備が急務だ。

（資料）『京都新聞』2010 年 12 月 1 日付より抜粋。

引用したのは東山地区の例であるが、嵐山でも同様の事例が存在するであろうことは容易に想像される。よって、本節では、現在の交通問題を将来的に解決あるいは緩和するために現状の政策とその背景を分析したい。

〔2〕 交通対策の分類

京都市の交通政策をこれから見ていく上で、その政策を分類して分析していく必要がある。そこで、代表的な政策を取り上げて検証していきたい。前節でも取り上げていたように、嵐山では多くの交通問題に対する施策がとられてきたが、京都府ホームページにある各年度の『観光交通対策の実施概要について』を参照して、ここ何年か毎年改善が試みられ注力されている政策を見ると『観光バス対策』『交通規制』『パークアンドライド』の三つがあることが分かる。よって、これらを中心に見ていくことにする。

〔３〕 観光バス対策

社会法人団体に対して京都市都市計画局歩くまち京都推進室は、地元や京都府警、行政等関係機関の連携の下で、入庫待ち車両や路上駐車車両の発生を抑制し、周辺の交通の円滑化と歩行空間の創出を図ることを目的として、観光バスに対して専用の駐車スペースを設けている。それを 2006 年度から予約制にしたのは、２節で前述したとおりである。2008 年度からは観光バス協会とも連携し始め、更なる交通対策を試み始めた。嵐山の交通量を減少させるため 2009 年度には阪急嵐山駐車を閉鎖したが、思ったほどの成果は得られずその年以降再びその駐車場は開放され、しばらくは観光バス対策に変化は無いままである。そして 2014 年度には観光バスの予約制及び観光バス臨時待機場を嵐山地区東福寺周辺に開設している。嵐山地区には、市営嵐山駐車場と嵐山－高雄パークウェイ内駐車場があり、後者は利用時間の区分や利用時間の制限は無く長時間の駐車が可能であるのに対して、前者はその立地条件から 3 時間毎の 3 区分のうち 1 日 1 回しか駐車できないことになっている。そして、予約形式としては駐車状況を管理しやすくするためにインターネットでの一括予約形式を行っている。また、その予約方法としては、仮予約後に本予約を必要とすることで京都市側も、その年の状況を観光シーズンの前から把握できる仕組みとなっている。こうして観光バスへの対策は柔軟なシステムをもって行われている。

この予約制度の広報の方法に関しては、①ホームページ、②東北から中国・四国のバス協会加盟のバス営業所への告知（FAX／1507 件）、③社団法人日本旅行業協会（JATA）会員内でのメールによる告知、④社団法人全国旅行業協会（ANTA）会員向け機関紙への記事掲載、によって周知を行った。

さらに、嵐山地区における観光バス問題を改善するため、2009 年度に引き続き駐車場事業者が参画した「観光バス部会」において、秋の観光ピーク期における駐車場間の連携方法等が検討された。そこで、対策期間中における各駐車場の役割を明確にし、地区内の駐車場容量を最大限に活用する方針を取り決めた。具体的には、各駐車場の駐車状況について逐次情報交換を行うとともに、予約外の観光バスや長時間駐車が予想される料亭・旅館利用の観光バスを阪急嵐山駐車場内に設けた臨時待機スペースへ誘導し、嵐山中心部での観光バスの回遊や路上駐車などを抑制した。

現在この施策によってどのような成果が出ているのだろうか。この施策のみの効果は正確に測定することはできないが、地元住民の方のお話をうかがうと、「観光バスが以前よりも潤滑に駐車され交通渋滞量もそれに伴って減少した印象がある」といった声も上がり、私たちが実際に観光シーズンに現場ヘリサーチしにいった時も観光バスは滞りなく駐車を行えている様子であり、着々と成果を出しているといえる。実際に、「市営嵐山観光駐車場において観光バス予約制を実施したことにより、市営嵐山観光駐車場前での入庫待ち観光バスの発生が抑制でき、三条通の交通円滑化を図ることができた。」とのことである（「平成 22 年度 嵐山交通対策の実施計画」引用）。また、駐車場の連携の成果も出ており、「地区内駐車場間の連携を強化したことで、特定の駐車場が原因となった混雑が発生すること

なく、三条通全体で観光バスの入庫待ちの発生を抑制することができた。対策期間中の地区内の観光バスの駐車台数は、2008年度からほぼ横ばいである」（「平成22年度 嵐山交通対策の実施計画」より）という成果が出ているとのことである。

しかし一方で、駐車スペースへ侵入する際に道幅が狭いことが原因となり、駐車が困難になっている場面も見えた。周辺道路（嵯原堤）の渋滞による予約観光バスの延着が他都道府県から来訪した観光バスに多く発生したために、市営嵐山観光駐車場における予約制の運営に混乱が生じたことや、早朝、市営嵐山観光駐車場への入庫待ち一般車両が沿道に滞留し、その滞留が渡月橋にも及んだために、路線バスの運行に支障が生じたことなどを京都府は今後の課題として挙げている。こうした問題の解決を図るために京都市は現在、①観光バスの予約時に、利用者に対して昨年の周辺道路渋滞状況等を提示することにより、来訪経路の変更を促し延着時間の縮小を図る②嵯原堤における道路混雑情報の提供やパークアンドライドへの案内誘導を積極的に行うことで、自動車の流入抑制を図ることにより、嵯原堤の渋滞を緩和し観光バスの延着を防ぐ③市営嵐山駐車場の開場前入庫待ち車両に対しては、入庫待ち禁止案内などを行い、入庫待ち車両の抑制に努める、の三つの方向性をとっている。今後も状況に即した適切な対応策を新たに行うのはもちろん、地道な努力が必要な部分である。

〔4〕 交通規制

嵐山地区での秋の交通規制の大まかな推移とその内容については前節で述べた通りではあるが、近年はこの交通規制に大きな変化が起きている。よって、ここからは場所ではなく時間で切り取ってみていくことにする。2009年度は路線バス含む大型車を対象として長辻通の車両流通規制を行っていた。ところが2010年度になると、長辻通では、日曜及び休日は、車両（路線バス、自動二輪及び軽車両を除く）の北行一方通行規制が実施されていたが、地元を中心とした要望により、2010年3月20日（土曜日）からは、路線バスも北行一方通行規制の対象となった。これに伴い、同日から、土曜・日曜・休日（土曜・休日ダイヤ）に運行する市バスの経路を変更するとともに、一部バス停を休止及び移動することになった。2011年及び2012年は前年度と変化なく、2013年度以降に大きな変化が起こった。というのも渡月橋の歩道拡幅が行われ、一定の時間内において渡月橋の一方通行化が行われたのである。車両は渡月橋を南行き一方通行でしか渡れず三条通から来た車は、渡月橋の北詰め交差点で交通規制のため、北方面には行けなくなった。これにより、一方通行の情報を知らず渡月橋を北方向へ向かう車両が引き返さざるを得なくなり、結果として渋滞を招いてしまった。それを受け、2014年度の交通規制としては以下の通りである（図IV-3-2）。

図Ⅳ－３－２．嵐山地区における 2014 年度の交通規制

長辻通（三条～丸太町）歩行者用道路（午後 1 時～午後 5 時） 嵯峨街道（渡月橋北詰～阪急嵐山駅前）南行一方通行（午前 10 時～午後 5 時） ②－ i 渡月橋南詰から一部区間を除く ②－ ii 渡月橋マイカー通行止め（午後 1 時～午後 5 時）

（資料）「京都市平成 26 年度観光地交通対策の実施について」より抜粋。

ここで注目すべきは②－ ii である。これは通行できる車両を路線バスなどに限定したうえで、一般車両の通行を禁止し歩道を拡幅して歩行者の安全確保を行ったものである。橋の両側の歩道を拡幅し、車道は中央に車 1 台が通れる程度の幅に縮小したうえで通行可能な車両は路線バスと南行きのタクシー、通行許可車両のみとした。また午前 10 時～午後 1 時は路線バスを除いて南行一方通行とした。

この施策の意図は、渡月橋は歩道が狭く、観光シーズンは車道に人があふれ出て、歩行者と車両が入り乱れるなど、事故の危険性が指摘されており、前年度の歩道の片側を拡幅した結果を踏まえての実証実験であった。しかし、この政策の導入の過程では地元の住民との十分な検討が不足していたのではないかという地元住民や京都市側からの声があったことがヒアリングの結果から分かり、少々強引に実行されたものだったと言わざるを得ない。

この地元住民からの声は詳しくは 5 節で説明するとして、この政策の結果はどのようなものだったのだろうか。京都市役所と地元住民へのヒアリングによると、確かに長辻通における交通量だけでなく、嵐山へ流入する交通量も減少したが、この情報を持たない車両が引き返すことによる交通渋滞は感覚的に前年度よりも多く、また、どの店舗でもいち早く商品を仕入れようとすることから、運搬の車両が早朝に出入りするようになり地元の商店や住民の生活にも影響が大きかったという。

京都市が交通実験を行う以上、直接交通量を操作することのできる交通規制は特に大幅な変化を生じさせるが、14 年度の交通規制とその過程を見ると、地元住民への配慮や広報面、交通規制をフォローする政策がないことなどから、少々強引に進められたものであるように感じた。たとえば渡月橋を一般車両が北側に進めない以上は南側に駐車スペースを設けたりするなどの何らかのフォロー策を用意する必要はあったと思われる。どちらにせよ、今後は地元住民との協議のうえでの慎重な政策決定が求められることになる。

〔 5 〕 パークアンドライド

パークアンドライドの内容、及びその導入に関する経緯は I 章で述べられてきたため割愛する。ここではパークアンドライドの嵐山に関する部分のみを扱う。嵐山に限らずパークアンドライド駐車場は年々拡大を続け、2008 年は市内に 6 エリア 12 駐車場、市外には 3 エリア 4 駐車場であったのに対して、2013 年度には市内 9 エリア 25 駐車場、市外は 13

エリアとまで増えており、嵐山へのパークアンドライドによるアクセスもこれに応じて増加している。

嵐山のパークアンドライド駐車場は、嵐山・西ノ京エリアと嵐山・梅津エリアがあり、それらには他の地域のパークアンドライドと比較していくつかの特徴がある。以下は「平成 22 年度観光地等交通対策実施報告書」を引用して説明する。まず、パークアンドライドのリピーターが多いことである。これは、パークアンドライド駐車場を利用した理由に対して「昨年も利用してよかったから」といった回答が他地域と比較して多いことからわかる。嵐山へのアクセスのしやすさを始めとした様々な利点がこの背景にあると考えられる。次に、パークアンドライド駐車場認知のきっかけについて述べる。嵐山・西ノ京エリアは他のエリアと比較してチラシ（高速道路 SA）による認知度がわずかではあるが高い。他の地域が 7 % 程度であるのに対して、嵐山・西ノ京エリアは約 9 % と、若干高く、嵐山地区での紙媒体による広報が効率的なものであることが分かる。また、上記した地域ではないが 2012 年度からは、市営嵐山観光駐車場が満車の時はバスが出ており、嵐山－高雄間のパークウェイ予約者の乗車利用も行われている。

では、パークアンドライドは利用者からどのような評価を得ているのだろうか。嵐山・西ノ京エリア（件数＝150）では 83.3% の人々が、嵐山・梅津エリア（件数＝255）では 80.0% の人々が「満足している」と回答し、「どちらかといえば満足している」と回答した人も含めれば実に 9 割以上の人々がこのパークアンドライドに対して良い印象を抱いたことが分かる。

また、先にも述べた「パークアンドライド駐車場の選択理由」についてだが、これは多くの場合、観光地に近いことが大きな要因となるが、嵐電天神川駅近くの嵐山・西ノ京エリアでは、「電車の乗り換えが便利だから」といった回答が多い傾向にある。これは京都の公共交通機関とかみ合ったことが嵐山でのパークアンドライドがうまく機能する要因となっていることを示している。

最後に今後の方向性であるが、京都市は以下の事柄を示している（図Ⅳ－3－3）。

図Ⅳ－３－３．パークアンドライドに関する京都市の今後の方向性

「京都市内臨時パークアンドライドについては、満車になるほど好調なエリアがある一方、利用台数が低調なエリアもあるため、費用対効果やパークアンドライドの展開状況を勘案しながら、効果的な場所での開設を検討する。また、開設費用縮減に向け、駐車場の有償化を検討する。京都市外パークアンドライドについては、今後、民間駐車場や周辺自治体との更なる連携の強化を図り、広域的なパークアンドライドの利用を向上させる取組を実施するなど、自動車交通流入抑制策を推進する必要がある。脱『クルマ中心』社会の実現に向けては、出発地からの公共交通利用を促す取組についても、一層の実を図ることが重要である。」

(資料) 京都市[2010a]『平成 22 年度観光地等交通対策実施報告書』より抜粋。

嵐山地区に限って言えば、民間駐車場はともかく周辺自治体との協力は交通実験の主要な舞台であることから実現できているように見えるが、地元の人々の声を聞く限りだと彼らの理解は得られていないことが多いと感じた。また、爆発的に観光客数が増加する、秋の一定期間においては、地元住民への影響は特に大きく、地元住民との更なる協力が不可欠であるように感じた。

〔６〕 その他

ここまでは観光バス対策、交通規制、パークアンドライドに分けて見てきたが、京都市が行っている渋滞防止に関する交通対策はそれだけではない。たとえば歩行者の誘導や広報などがある。歩行者の誘導については、歩行者の安全を確保し車両が移動しやすくするために、歩行者案内マップや案内看板を用いて歩行者の誘導を行い、長辻通からの分散を図った。これは 2010 年度まで行われていたが、その後はこの施策は縮小されていった。2010 年度からはこれにかわって、嵯峨嵐山地域の観光拠点として、阪急電鉄が阪急嵐山駅前広場を整備するとともに、嵯峨嵐山地域における観光客の回遊性を高めるため、京都バスが路線バスの運行を強化するなどした。

次に広報についてである。「ポスター、チラシ、インターネット等の情報媒体を効果的に活用し、交通対策の実施と公共交通の利用促進について事前から広範囲に PR を行う。」

(「観光地等交通対策の実施概要について」引用) と京都市はしており、予算にも限りがある中で、様々なチャネルを通じた情報発信を行っている。具体的には、地元配布チラシの全戸配布やインターネットによる情報提供、「市民しんぶん」への掲載、パークアンドライドチラシの配布、高速道路の主要なサービスエリアやパーキングエリア及びインターチェンジにおけるチラシの配布、京阪神地域や中部・東海方面でのポスター・チラシ配布、規制事前周知・実施看板の設置などにより広報が行われた。ただ嵐山地区という限定された区域で見れば、使える予算にも更に厳しい制約がある。嵐山地区としての広報はインターネット上のものも多く、最近では Facebook などの SNS による広報も行われている。

参考資料

京都市[2009]『平成 21 年度観光地等交通対策実施報告書』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/h21gaiyou1.pdf>,
2015 年 2 月 17 日閲覧)

京都市[2010a]『平成 22 年度観光地等交通対策実施報告書』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/22kankouchi1.pdf>,
2015 年 2 月 17 日閲覧)

京都市[2010b]『観光地等交通対策業務概要報告書』

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000033/33352/h21gaiyou1.pdf>,
2016 年 1 月 23 日閲覧)

京都市[2011]『観光バス予約制の周知に係るご協力について』

(http://www.jata-net.or.jp/membership/topics/2011/pdf/110912_kytbsinfo.pdf, 2015 年 2
月 17 日閲覧)

京都新聞[2010]『渋滞解消まだまだ』

(http://www.kyoto-np.co.jp/info/sightseeing_old/kanko_fukahori/101201.html, 2015 年
1 月 17 日閲覧)

4 節 嵐山における観光客の交通実態と交通対策認知について

〔1〕観光客にとっての嵐山の魅力

2 節, 3 節において京都市の嵐山に対する交通対策がいかに行われてきたかを見てきた。それを踏まえ, 本節では, その交通対策において規制対象となる観光客が, これら交通対策をどの程度認知しているのか, そしてそれをどう思うのか, 観光客が思う嵐山における最適な交通環境とはどのようなものなのかを検証していく。本節では, 私たちが観光客に対して行ったアンケートを基にしているの, 京都市のアンケートを基にして述べている他の節や章と異なる点もあるが, その違いにも注目してもらいたい。

嵐山の概要については 1 節に述べた通りであるが, 嵐山は山と川が近接しており, その景色が非常にきれいであること, 天龍寺をはじめとする寺社仏閣や渡月橋, トロッコ列車といった観光資源が豊富であることなどの理由から, 近年非常に人気の観光地となってきた。また, JR・京福電鉄(通称・嵐電)・阪急電鉄の鉄道 3 路線が嵐山に乗り入れており, さらに京都市バスや京都バスも通っているアクセスも良好な土地である。しかし, 乗り換えの不便さなどから, これら公共交通機関が非常に便利であるとは言えず, また, 嵐山自体が京都市のややはずれにあるためか, 車で来る観光客数も非常に多い。

京都市全体として, 「歩くまち・京都」の実現を目指しているはずであるのに, 嵐山における観光客にとって認知されておらず, そのビジョンが魅力的だとも思われていない。具体的にはどのような意見が出ているのか, 本節で見えていくこととする。

〔2〕アンケートから見る嵐山の観光客の分析

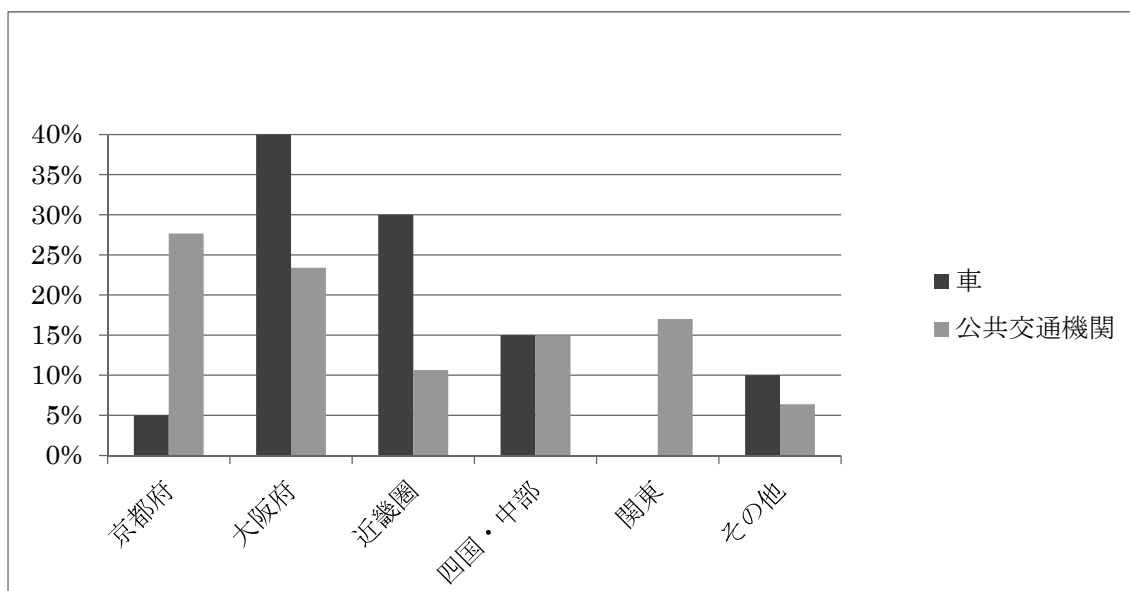
①調査対象者の属性分析

a アンケート調査の概略 観光客の交通手段選択の理由や, 京都市の交通対策の知悉度を測るため, 観光客に対してアンケート調査を行った。2014 年 12 月 16 日(火), 同 19 日(金)の夕方の時間帯に, 京福電鉄嵐山駅, 阪急嵐山駅, レストラン嵐山駐車場, 民営コインパーキングにて調査を行い, 2 日間の合計で, 車で嵐山に来た観光客 20 名, 公共交通機関¹⁾で嵐山に来た観光客 48 名の, 計 68 名からの回答を得た。アンケートをこの時期に行った理由として, 紅葉シーズンではないが, 嵐山花灯路が開催されており, 比較的観光客が多いシーズンであると想定したためである。サンプル数が少ないため, あくまで一つの参考情報として捉えて頂ければ幸いである。

b 車で嵐山に来た観光客の属性分析 まず, 基本的な属性情報を確認する。車で来た観光客向けアンケートの回答者 20 名のうち, 男性は 10 名, 女性も 10 名であった。年齢は 20 代から 60 代まで幅広かったが, 40 代と 60 代が多かった。回答者の在住都道府県としては, 大阪府が最も多く 8 名おり, その他の近畿圏²⁾が 6 名, 四国・中部³⁾が合わせて 3 名, 沖縄が 2 名, 京都府が 1 名であった。また, アンケート調査を行った私自身の感覚としても, 駐車してある車の多くが大阪や奈良などの近隣府県のナンバーであった。グループ人数と

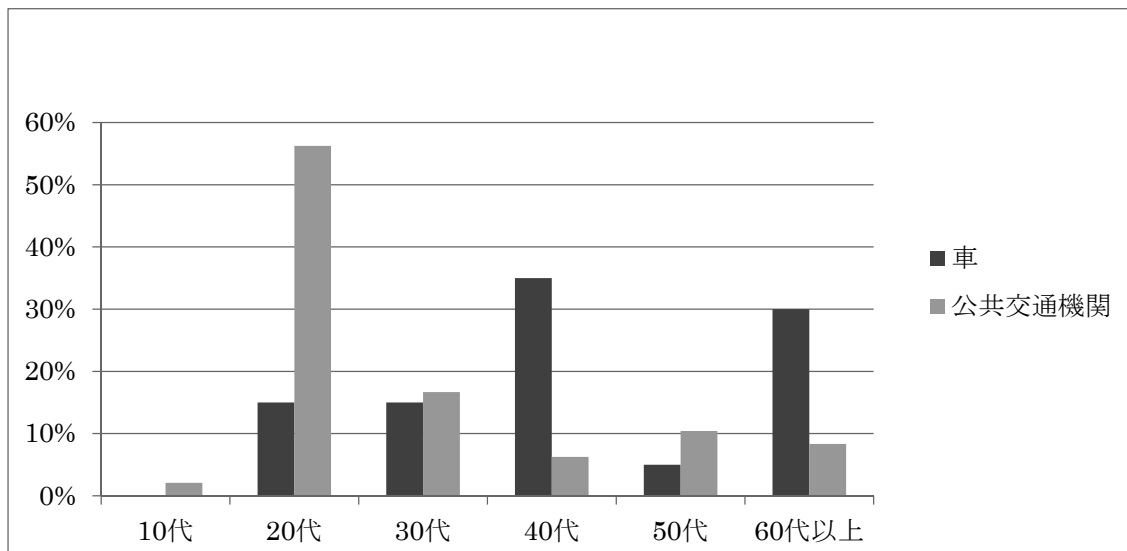
しては、2人組が16組で多数を占めており、3人組が2組、6人組が1組であった。車での観光客の特徴として、中高年の夫婦が仕事帰りに観光しに行くケースが多く、よって近隣の府県から車で嵐山を訪れていることがわかる（図Ⅳ－4－1）。

図Ⅳ－4－1．在住都市別人数比



c 公共交通機関で嵐山に来た観光客の属性分析 同様にして、公共交通機関で来た観光客の属性を確認する。アンケート回答者48名のうち、男性22名、女性26名であった。年齢は、10代から70代まで幅広いが、20代が27名と、飛び抜けて多かった。回答者の在住都道府県としては、京都府、大阪府で合わせて半数を超えていたが、中部地方や関東、福岡、北海道など、非常に広範な地域に在住していた。グループ人数は、車での観光客同様、2人組が最も多かったが、1人という回答が2名あった他、30名のバスツアーで訪れている人もおり、多様性に富んでいた。ここから、公共交通機関で訪れる人は、車同様に近畿圏の人が多いが、その年齢層は若く、また、遠方からの旅行や、一人旅や団体旅行のような多様な旅行形態の人がいることがわかった（図Ⅳ－4－2）。

図Ⅳ－４－２．年齢別人数比

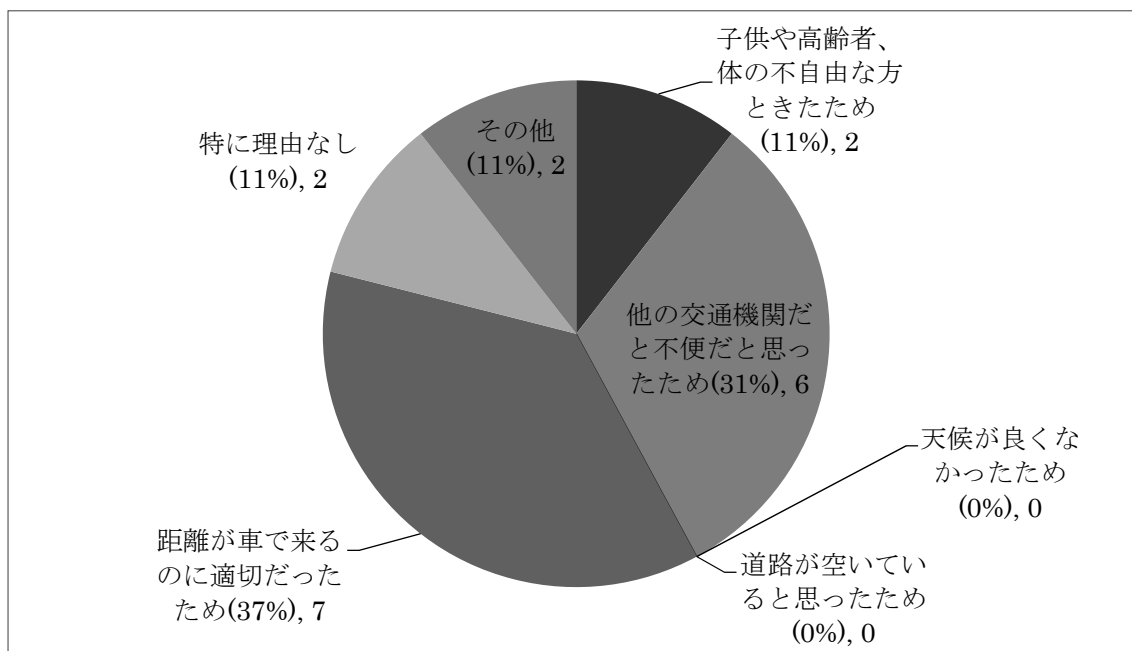


②交通手段選択の原因分析

a 交通手段選択の原因分析 続いて、彼らがなぜそれぞれの交通手段を使用したかを尋ねた。車で来た観光客には、選択型の質問を行ったが、多い理由として「距離が車で来るのに適切だったため」、「他の交通機関では不便だと思ったため」の二つがあり、全体の7割を占めていた。このように回答している人は、その後の自由記述でも、「電車の乗り換えが面倒だ。」「車は他にも立ち寄れるから便利だ。」などと回答しており、乗り換えや時間配分の自由度を比較すると、車の方が便利だと思っているので、このような交通選択をしていると考えられる。

公共交通機関で来た観光客には、自由記述型の質問を行った。多い回答として、「安いから」、「早いから」、「便利だから」、「楽だから」といった回答が多かったが、「車だと駐車場がなさそうだから」「車だと混雑すると思ったから」など、車でのアクセスを不便だと思っている回答も10件あった。しかし、車で来た観光客の回答同様、電車の不便さを訴える記述も複数見られており、現状の公共交通機関に満足しているとは思えない(図Ⅳ－４－３)。

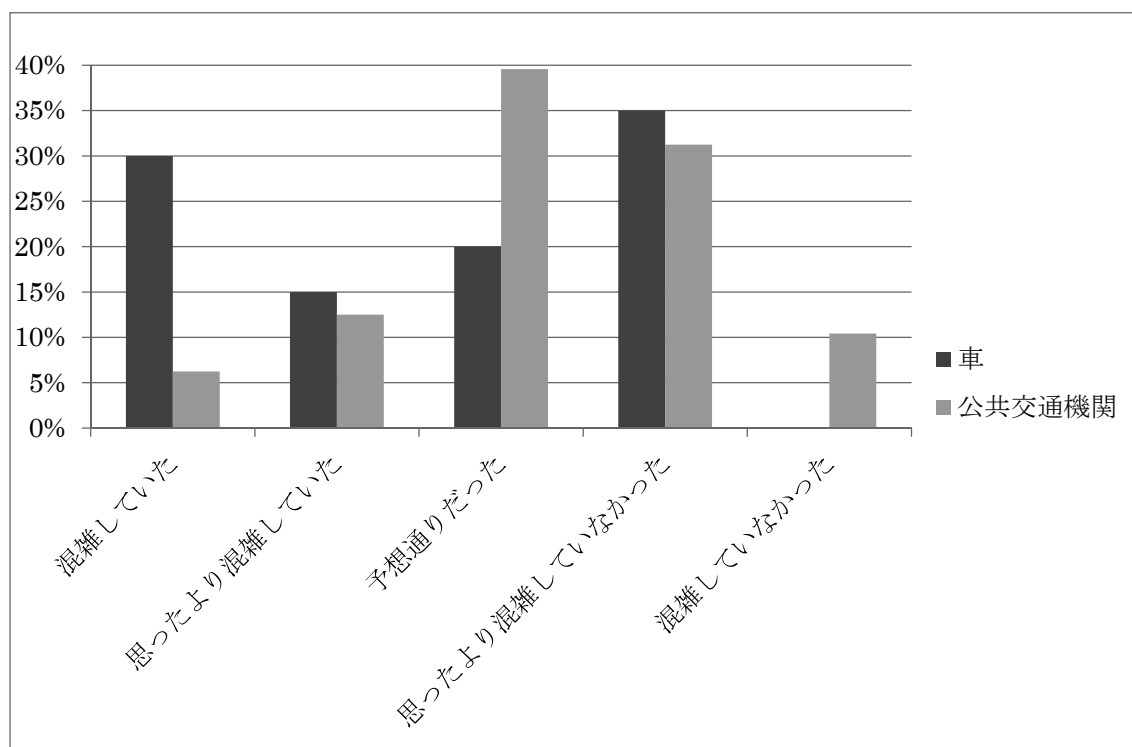
図Ⅳ－４－３．車で嵐山に来た理由



b 嵐山周辺の混雑度について 次に、嵐山周辺の各交通の混雑度について、同じ質問を車で来た観光客と公共交通機関で来た観光客に行った。車で来た観光客について、公共交通機関で来た観光客に尋ねた結果に比べて、「混雑していた」、「思ったより混雑していた」と答える人が多かった。そして、「混雑していなかった」という回答がなく、すべての回答者が少なからず混雑を感じながら嵐山に来たことがわかる。調査日は平日の夕方であったが、おそらく京都市内は帰宅ラッシュの時間帯であったことも影響していると思われる。実際に、ある回答者（奈良県在住者）に話を聞くと、「京都市内に入ると一気に道が混み始めた。」と言っていた。他の回答者（大阪府在住者）も、自由記述において「少々混んでいた」と答えている。

一方、公共交通機関で来た観光客の回答のうち、最も多かったのが、「予想通りだった」、次に多かったのが「思ったより混雑していなかった」という回答であった。回答者がどれほどの混雑を予想していたのかはわからないが、混雑度はそれほど高くなかったと想像される。実際私自身もこのアンケートを行うために嵐電に乗って嵐山に行ったが、北野白梅町から帷子の辻までは座ることができ、帷子の辻から嵐山までは立ったが、そこまで人が多い印象はなかった。しかし、バスで嵐山に来たという観光客（東京都在住者）は、「バスの中も、道路も、観光地に行くものは全て混んでいた。」と話しており、公共交通機関のあいだでも混雑度に差があるかもしれない（図Ⅳ－４－４）。

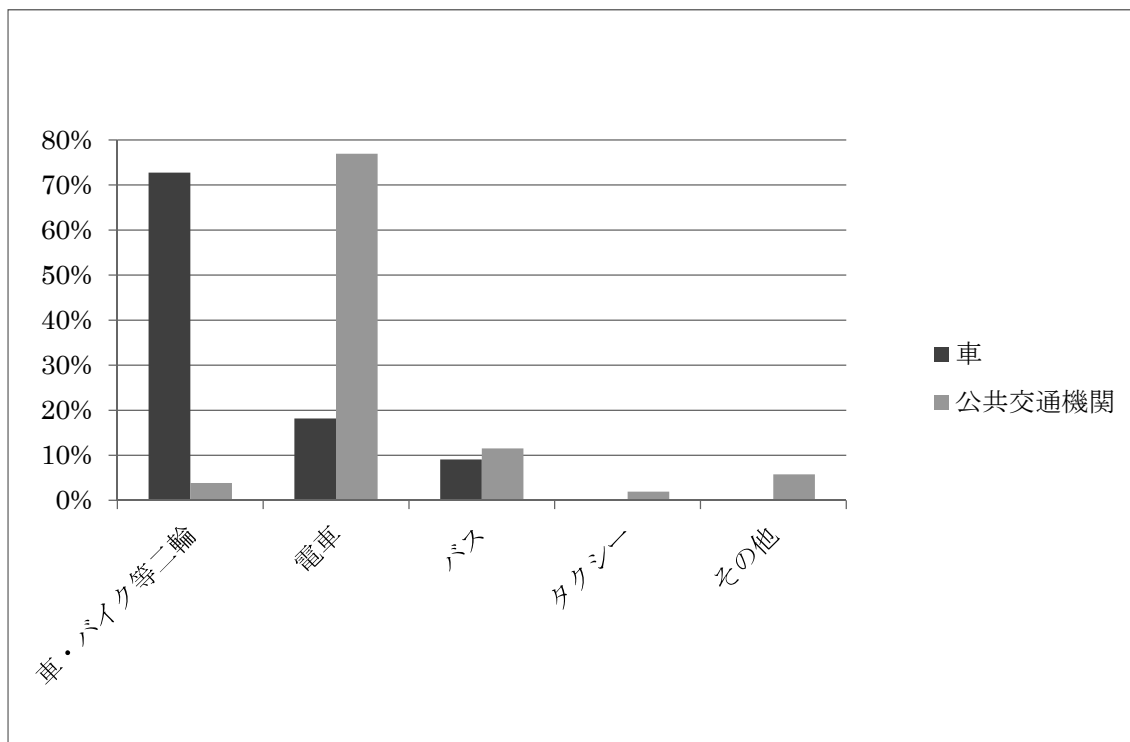
図Ⅳ－４－４．嵐山周辺混雑度



c 今回の交通の満足度について 続いて、次に嵐山に来る時の交通手段について尋ねた（複数回答可）。これは、嵐山へのアクセスや交通対策を踏まえたうえでの今回の交通手段の満足度を測るためである。車で来た観光客の 22 の回答のうち、圧倒的に多かったのが、車である。彼らは、少々道路が混雑したものの、今回の交通手段に満足しているように思われる。一方、電車やバスといった公共交通機関を選択した回答者は、普段車を運転しない女性であることが多かった。また、平日は車を使うが、土日は公共交通機関を使うといったように、両方の交通手段を使い分けている回答者もいた。

一方、公共交通機関で来た観光客から全部で 52 の回答を得たが、電車やバスが多く選ばれており、彼らも今回の交通手段に満足しているように見える。嵐電は運賃が一律 200 円（2015 年 4 月から 210 円）であり、阪急も JR もあまり運賃が高くないので、安く、早く、楽に移動できるため、彼らに好まれているようである。中には、嵐電が好きだから嵐電に乗って嵐山に来ることをステータスとして感じている回答者もあり、観光地に来るまでの交通すべてを含めた広義での観光の可能性も見いだせた。また、今回の回答者には、京都府内の大学生も多数いたため、自転車や徒歩などの交通手段が「その他」として回答されている（図Ⅳ－４－５）。

図IV-4-5. 次の交通手段比率



以上から、車で嵐山に来る人の特徴として、「京都からそれほど離れていない府県に住んでいる」「京都市内臨時パークアンドライドについては、満車になるほど好調なエリアがある一方、利用台数が低調なエリアもあるため、費用対効果やパークアンドライドの展開状況を勘案しながら、効果的な場所での開設を検討する。また、開設費用縮減に向け、駐車場の有償化を検討する。京都市外パークアンドライドについては、今後、民間駐車場や周辺自治体との更なる連携の強化を図り、広域的なパークアンドライドの利用を向上させる取組を実施するなど、自動車交通流入抑制策を推進する必要がある。脱『クルマ中心』社会の実現に向けては、出発地からの公共交通利用を促す取組についても、一層の実を図ることが重要である。」「中高年夫婦である」、「車の混雑はあるが、公共交通機関が不便なので車で来ている」、「多少混雑したが、車で来た選択は間違っていない」、「自分ひとりで行く時は公共交通機関を使う」ということを考えていることがわかった。一方、公共交通機関で嵐山に来る人の特徴としては、「京都府や大阪府に住んでいるか、遠方に住んでいる」、「車を持たない若者か、車で来るのは混雑しそうだと思っている人である」、「安くて楽で早いので、公共交通機関は便利だと思っている」、「公共交通機関に満足しているわけではない」などのことが挙げられることがわかった。

このような特性を観察する限り、彼らは自分の交通手段にある程度満足度を持っているため、京都市が推進するパークアンドライドを行うには、交通手段シフトを起こさせるような強いプロモーションが必要だと考えられる。

③京都市交通対策の知悉度について

a パークアンドライドについて 続いて、京都市が行う嵐山に対する交通対策について、観光客の知悉度を調べた。秋の交通対策シーズンが終わった後の調査であるが、その交通対策について、観光客に届いていたかを調べるための一つの指標として見ていただきたい。まず、パークアンドライド⁴⁾についてである。「パークアンドライドをご存知ですか？」という質問をしたところ、車で来た観光客の 20%、公共交通機関で来た観光客の 30%が「知っている」と回答した。サンプル数が少ないため、この 10%の差に大きな意味があると考えする必要はないだろう。また、この「知っている」と回答した人の性別や年齢、在住都市などに偏りはなかったのも、何かの施策によって特定の人に認知させたというよりは、観光客が、何かのきっかけで各々にパークアンドライドの存在を知ったものと考えられる。パークアンドライドを知っている、公共交通機関で来た観光客には、パークアンドライドを使用したことがあるかも知れた。パークアンドライド認知者が 14 名であり、使用経験者が 4 名で、認知者における使用率は 28%という結果であった。4 名の年齢は 40 代 2 名、50 代 1 名、60 代 1 名で、在住府県は大阪府 2 名、長野県 1 名、石川県 1 名であった。パークアンドライドは幅広い年齢層の人に認知されていたことから考えると、実際の利用者の年齢層が非常に限定的なことがわかる。彼らのパークアンドライド利用回数は、1 回が 2 名、3 回が 2 名であり、パークアンドライドが便利だと考え、何度も利用している人がいることがわかる。

パークアンドライドは京都市の「歩くまち・京都」政策の中心となる施策の一つである。しかし、以上に見たように認知度は低く、京都市のプロモーションによってパークアンドライドの存在を知った人は更に低い。よって、京都市のパークアンドライドのプロモーションはうまくいっていないといえる。

この原因の一つとして、プロモーションにかかる予算がないという点がある。しかし、観光地におけるパークアンドライドは、京都市だけでなく、鎌倉市などの他の観光地でも宣伝しようとしていることである。京都市は、これらの都市と協力したり、観光地の環境問題を考える組織や国の機関などと連携したりすることによって、更に資金力を高め、京都府近辺だけでなく、全国的にパークアンドライドそのものの認知度を高めていく必要がある。

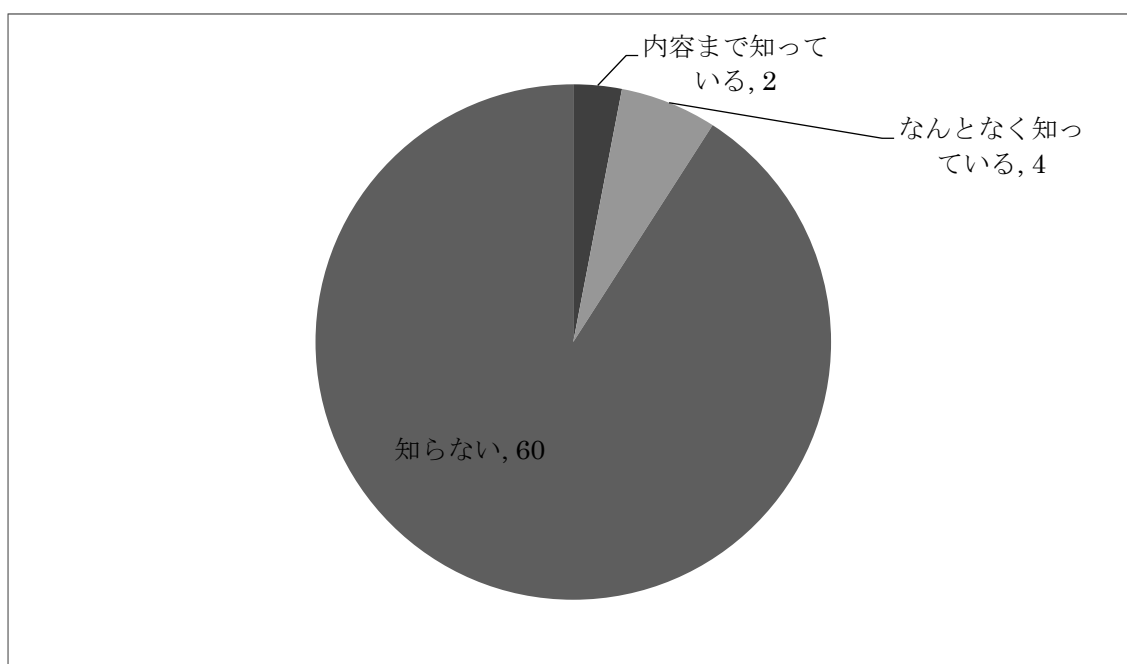
また、パークアンドライドを認知している人でも、今回は車で嵐山に訪れているなど、パークアンドライドを利用したことがある人は少なかった。これは、パークアンドライドにあまり魅力がなかったり、②で見たように、パークアンドライドを利用するより、多少の混雑を受け入れてでも車で来たいと思う観光客がいたりするためである。関係企業の協力を得ながら、このような観光客にもパークアンドライドを利用してもらえるようなインセンティブ作りや、プロモーションがより必要であることがアンケートからわかった⁵⁾。

b 京都市の交通対策について 最後に、京都市の各種交通対策の知悉度について述べる。この質問に関しては、交通手段の差によって回答に有意な差があるといえず、また、今回

回答対象項目とした二つの交通対策は、アンケート実施日には行われていなかった施策なので、アンケート項目の交通対策の知悉度が嵐山花灯路への観光客の交通手段選択に影響を及ぼしていると考えにくいので、各交通手段のアンケートを統合したものを分析した。

まず、休日の長辻通の一方通行についてである。総回答者数 66 名のうち、「内容まで知っている」と答えたのはわずか 2 名であった。また、「なんとなく知っている」と答えたのも 4 名のみで、合わせても総回答の 1 割にも満たなかった。この施策自体、観光客に事前認知をさせる必要があるものではない。しかし、実際に私自身が休日に長辻通を歩いた時も、歩行者は一方通行化について知らないもので、どこを歩いたらよいのかわからず、道にむやみに溢れたり逆に歩道の中で非常に狭そうに歩いたりしている人が見られた。また、もともと対面通行可能な道が北行一方通行になっているため、北行の車道に近い歩道は車に近いままであるが、反対側の歩道は車からとても遠くなっているなど、歩行者の安全性に差があるように思えた（図Ⅳ－４－６）。

図Ⅳ－４－６．休日の長辻通の一方通行の認知度

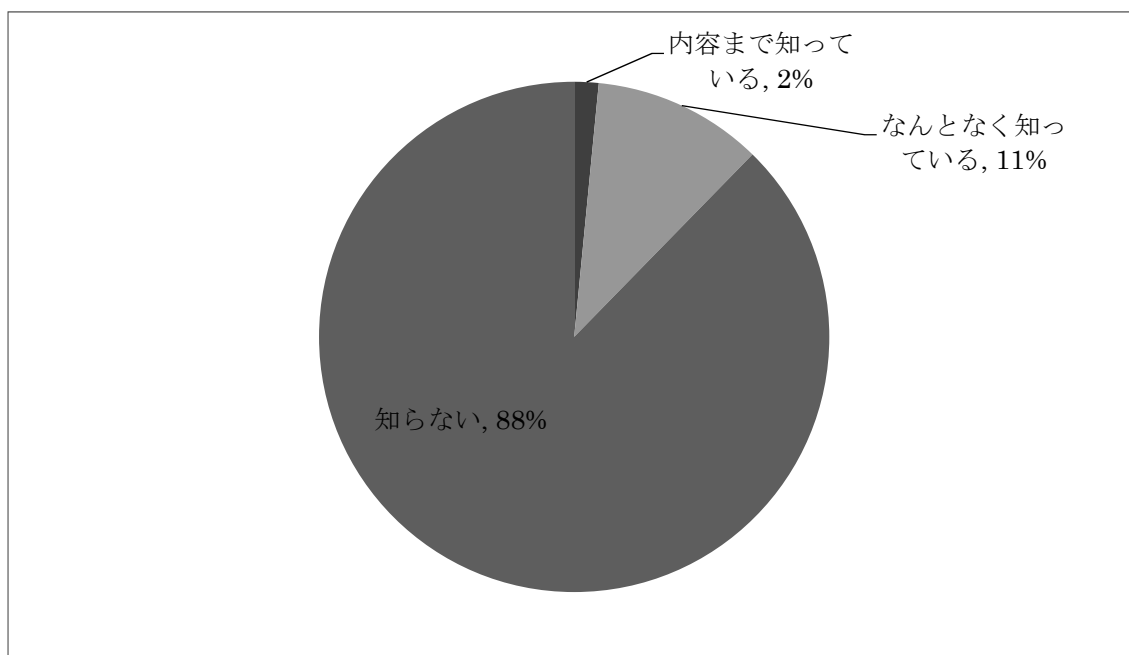


次に、秋の交通対策についてである。こちらも、前問同様、総回答者数 65 名のうち、「内容まで知っている」と答えたのはわずか 1 名、「なんとなく知っている」と答えたのは 7 名に過ぎず、合わせて全体の 1 割強しか認知していなかった。秋の交通対策シーズンではないため、認知度がある程度低いことは仕方がないと思うが、毎年何かしらの交通対策を行い、住民向け情報、テレビ宣伝などを通じて宣伝しているにもかかわらず、交通対策が知られていないことは、大きな問題である。

また、「内容まで知っている」、「なんとなく知っている」と答えた人に、それを知った媒

体について尋ねたが、「Web サイト」、「本」、「口コミ」といった、観光客が能動的に得た情報を通じて知っていることが多く、プロモーションなど、受動的な情報での認知はほとんどなかった。秋の交通対策を広く世間に知らせ、自家用車で京都を訪れる観光客の流入数を調節する必要がある。6 節で述べるがコストなどについて制約は大きい、パークアンドライドも含めて、観光地における観光容量、環境容量には限界があるため、広く宣伝が必要になるものであると考える（図Ⅳ－4－7）。

図Ⅳ－4－7．秋の交通対策の認知度



〔3〕嵐山における観光客の交通選択への関わり方

アンケート結果からわかるように、車で来る観光客と、公共交通機関で来る観光客の層は異なっており、それぞれに満足度が高いため、交通手段を変えさせることは難しい。今回のアンケートは嵐山花灯路の時期に行ったので、秋の紅葉シーズンに行く時に比べ、渋滞が少なく、各交通手段の満足度は高めになったとは思いますが、基本的な観光客の動向は同じになると考えてよいだろう。そうであるとすれば、京都市が行うような京都市外でのパークアンドライドをより浸透させていくためには、より観光客に訴えるような宣伝を全国の観光地と協力して行い、交通手段を転換させていくが必要になる。もしくは、次節で見る地元の商店経営者へのヒアリングでもお伺いしたとおり、車での観光をいづらか受容し、中心街までは流入させて、そこでパークアンドライドさせ、観光地の奥深く、いよいよ道が狭くなってくるようなところには流れ込まないように水際で止めるという策を打つことも正しいように思える。

また、パークアンドライドなどを通じて観光客の公共交通機関利用へのシフトを促したとしても、そもそもその公共交通機関が非常に混雑しているため、交通への満足度があがらないという課題もある。地元の商店経営者によると、紅葉シーズンに京都市伏見区にある京阪中書島駅でパークアンドライドを行おうと思った観光客が、特急電車を3本待たないと乗ることが出来なかったことがあったそうである。さらに、現在は外国人観光客が非常に増えてきている。アメリカの雑誌「TRAVEL+LEISURE」誌が、京都は世界で最も人気のある観光都市であると認めたことや、政府の掲げる外国人観光客増加政策によって、今後も外国人観光客はさらに増えていくだろう。そして、彼らは公共交通機関を利用することが多いため、公共交通機関の混雑度はさらに高くなるだろう。

京都市が「歩くまち・京都」の理想を掲げ、それを追求していることは素晴らしいが、現状その政策の認知度は低く、効果も薄い。また、公共交通機関自体も不便であったり、混雑していたりする。京都市は、長期的な視点に立ち、現実的なプロセスを経て理想に近づく必要があるだろう。それは、目前の混雑期をなんとか切り抜けるような施策ではなく、長期的な観光客の動向、嵐山観光のあり方を見据えた一種の観光デザインやまちづくりとして存在する。6節において観光対策から生じるまちづくりの議論についても触れるが、その場しのぎの交通対策ではなく、地域全体かつ観光客全体を見た交通対策について、特性を踏まえながら将来像を設定して交通対策は行われるべきである。

脚注

- 1) ここでは、電車、乗合バス、タクシー、バスツアーを公共交通機関とする。
- 2) ここでいう近畿圏とは、兵庫県、奈良県、和歌山県、滋賀県、三重県を含む。
- 3) ここでいう中部とは、岐阜県、愛知県、福井県、石川県、新潟県を含む。
- 4) ここでは、嵐山や京都市のパークアンドライド政策に関わらず、全国的な観光地におけるパークアンドライド政策の認知について質問している。
- 5) パークアンドライド政策の詳しい内容については、I章を参考にしてもらいたい。

5 節 住民から見た交通対策

〔1〕 嵐山の地元組織

4 節では嵐山を訪れる観光客が交通対策に対しどのように感じているのかを考察した。本節では、嵐山地域に住む人や嵐山で商売を営む人たちから見た交通対策について考察する。観光客が多く訪れる嵐山では、観光シーズンである秋に交通対策が行われている。観光客がたくさん訪れることで生じる交通渋滞や行政による交通規制は観光客だけでなく、そこに住む人々や商売を営む人々にも影響を与えることになる。嵐山の交通対策について地元の人々がどのように感じているのか、どのように関わっているのか、そして目指すべき嵐山の姿とはどのようなものか、嵐山保勝会、地元商店¹⁾、天龍寺でのヒアリングを参考にしながら考える。

まずは嵐山にあるいくつかの地元組織の例として、住民の暮らしや交通対策にも影響を与える嵐山保勝会、商店街、天龍寺を取り上げて地元との関わりや成り立ち、交通対策にどのように関わっているのかなど簡単に説明する。

①嵐山保勝会 美しい景勝を保護するために各地で設立されている保勝会だが、中でも嵐山保勝会は 1934 年から存在し、日本でもっとも古い保勝会である。元々は京福電気鉄道や阪急電鉄、京都新聞社などによって立ち上げられた組織である。現在は旅館や料飲、土産品、地元企業、保養所、交通、寺社などといった様々な業態の企業や団体が会員として加盟しており、現在 163 の団体が嵐山保勝会会員となっている。中でも土産品賛助が 34 団体、料飲組合が 31 団体、土産品が 19 団体と半数を占めている²⁾（表 4－5－1）。

表Ⅳ－5－1 . 嵐山保勝会会員の内訳

団体名	軒
旅館組合	12
料飲組合	31
土産品	19
地元業者	18
地元企業	5
取引会社	5
保養所	6
特別会員	3
社寺	12
交通	7
銀行	3
渡月亭扱い	8
土産品賛助	34
計	163

（資料）嵐山保勝会「嵐山保勝会会費（各種団体）一覧表」より。

また、加盟している企業も古くから嵐山にある企業から近年進出してきた企業、大企業まで様々である。

嵐山保勝会では行政と関わる際の窓口のような役割や、会員企業のとりまとめといった役割を果たしている。また、毎年2月に行われる植樹祭、6月の若鮎祭、11月のもみじ祭、そして7～9月にかけて行われる鶺鴒いなど、年間を通じて様々なイベントを開催している。

②商店街 嵐山には五つの商店街が存在する。嵐山商店街、嵯峨商店街、嵐山十軒会、嵐山中之島会、嵐山西の会の五つである。嵐山商店街は多くの観光客が通る嵐山観光のメインストリートである長辻通にある。飲食店や土産店が建ち並び、観光客向けの営業が行われている。竹林の小径付近にある嵯峨商店街には長年嵐山で営まれている地元密着型商店が多く、観光客よりも地元住民を対象とした経営が行われている。嵐山十軒会は大堰川北岸の川沿いに立ち並ぶ高級料亭・旅館街であり、おもてなしや祝い事に利用されることが多い。嵐山中之島会は桂川の中洲となっている中之島にあり、観光客向けの土産物店や喫茶店から本格的な京料理店まで様々な飲食店が建ち並び。嵐山西の会は渡月橋の南側にある法輪寺と阪急嵐山周辺にある。サイクリングロードの終点のためサイクリストやランナーが集う店や地元の人が利用する店が多い。

この嵐山の5商店街が中心となり、2010年6月に「嵯峨嵐山おもてなしビジョン」が設立された。2008年から2年にわたり5商店街を中心に組織された策定委員会において、住んでよし訪れてよしのまちを目指し、今後の商業のあり方や取り組みについて検討された。嵯峨嵐山おもてなしビジョンでは自店の利益ではなく、観光客向けのイベントなど嵐山・嵯峨地域全体の利益を考えた活動が行われている。

③天龍寺 天龍寺は嵐山の観光地の一つであり多くの観光客が訪れる一方、地元の人々にとっても大きな影響を持っている。天龍寺は1339年に後醍醐天皇の菩提を弔うために、夢窓国師を開山として足利尊氏により創建された。全盛期の頃の土地の広さは30万坪ほどもあったという。その後8度の大火に見舞われ、大火の度に上知が行われ現在はおよそ3万坪である。江戸時代までは山の管理も天龍寺によって行われていた。天龍寺でヒアリングを行った際にうかがうと現在は嵐山の訪問者の1割が天龍寺の観光に訪れるという。近年は海外からの観光客が増加しており、特に中国、韓国、台湾からの訪問者が多く外国人観光客の4割ほどを占めるとのことである。

古くから嵐山地区をとりまとめてきた天龍寺は、現在も商店街のあり方や交通問題など地域に様々な面で関わっている。また、地域での勉強会や若者との話し合いの場を設け、地域のまとまりを強めている。さらに、山や河川の管理・整備について国土交通省や森林管理署などと話し合うなど、地域の意見をまとめて国や行政に伝える役割も果たしている。

〔2〕現行の交通対策に対する評価

嵐山では秋の混雑期に2001年から毎年交通社会実験・交通対策が行われている。渋滞な

どの交通問題が起こることで、観光都市としての京都の魅力の低下による観光業への影響が出たり、そこに暮らす人々の日々の生活に支障が出たりと、住民にとっても様々な問題が起こりうる。しかし過度の交通規制が地元住民の交通手段を奪うことにつながってしまうなどの問題もある。そこで、現在までに行われてきた交通対策について地元の視点で良かった点、問題点などを見ていく。

①交通対策の内容について 2, 3 節で述べられたように、現在嵐山では土日祝日の長辻通での北行き一方通行規制と、11 月下旬に日にちを限定して行われる交通規制の二つが行われている。秋の交通規制は長辻通と嵯峨街道での交通規制とパークアンドライドが大きな柱をなしている。長辻通での交通規制は観光客だけでなく通り沿いの観光業者や周辺住民にも大きな影響を与える。長辻通での交通規制は 2001 年、2002 年の交通実験の際には長辻通のトランジットモール化が行われた。そして 2003 年の交通実験、2004～2009 年の交通対策では長辻通は北行き一方通行規制がなされた。そして 2010 年以降は車両流入規制による長辻通の歩行者用道路化が行われている。また、秋の観光シーズンに歩行者、車両共に混雑する渡月橋に続く嵯峨街道でも例年交通規制が行われてきた。嵯峨街道では交通実験が始まって以来、渡月橋と阪急嵐山駅間では南行き一方通行規制が行われている。これに加えて 2013 年には渡月橋を渡る歩行者の安全確保のため柵を設置し歩道の拡幅が行われた。さらに 2014 年には渡月橋でマイカー通行止めを実施した。

これらの交通対策に対し、地元住民には賛否両論がある。嵐山は歩いて観光するのが適したまちであるため、ある程度の交通規制は必要であるという意見や、観光都市である嵐山に住む以上多少の不便は仕方ないとして交通対策を支持する声が我々の行ったヒアリングでは多くみられた。地元商店でのヒアリングでは土産物店や飲食店などでは仕入れを規制の始まっていない早朝に行くなどして交通規制にうまく適応させているという話をうかがった。また、2014 年度に初めて行われた渡月橋のマイカー通行止め規制に対しても、予想を上回る人数が訪れたため規制を行うことで事故を防ぐことが出来たとする声があった。

しかし一方で、行政と地元住民との間で目指す嵐山のあり方にずれが生じてしまっているとする意見がある。まず、行政が歩くまち京都を実現するための交通対策として歩行者や観光客ばかり優遇し、車利用者のことがあまり考えられていないといった意見がある。住民にとって車が利用できなければ生活は成り立たない。また、小さい子供やお年寄り、身体障害者など車を利用しないと嵐山を訪れることが困難な人々の来訪を阻害することになってしまうという懸念もある。次に、歩行者が増えたため、商店街を通っても立ち止まらず素通りしてしまう観光客が増加したという声もある。天龍寺でのヒアリングでは行政が嵐山のあり方に力を持ちすぎているため、もっと地域が主体となり行政がそれをバックアップするという形にすべきという意見があげられた。また、2014 年の渡月橋の交通規制に対しては反対の声も多く聞かれ、2013 年度に実施された歩道拡幅程度の規制で十分であるとする意見や、マイカー通行止めを行うための駐車場の整備や規制基準の厳密化など準備や議論が不足していたとする意見などがあった。さらに、秋の交通対策期間中であって

も対象日以外の平日などは規制や交通整備が行われておらず中途半端であるとする意見、規制が行われていなくても事故が起こっていないため規制の効果を疑問視する意見なども見られた。現在の交通対策は時間のかかるハード整備よりも無期間で行うことの出来るソフト施策が中心となって取り組まれているが、地元住民からはソフト施策よりも道路の拡幅やバリアフリー化などといったハード整備を求める声もヒアリングの中であげられた。

②合意形成のあり方 行政と地元住民の間での交通対策に関する合意形成の場として嵐山交通対策研究会が設けられている。この研究会は地元組織や学識経験者、阪急電鉄や京福電気鉄道など交通事業者、業界団体、国土交通省、京都府警、京都市役所、事務局らにより構成されており、地元組織には嵐山保勝会や嵐山商店街、嵯峨商店街、天龍寺などが含まれる。毎年研究会が開かれ前年までの交通対策の振り返りとその年の対策について話し合われる。

行政側の人々は嵐山に居住しておらず異動などもあるため、嵐山の現状や地元の人の思いを的確に把握したり長年嵐山の交通対策に関わり続けたりすることは難しい。そのため、行政と地元住民との間で議論を重ねお互いに正しく理解した上で、今後の方針などを定めていくことが重要であると考えられる。嵐山保勝会でのヒアリングでは、交通対策はどうしても総論賛成各論反対ということになりやすいため、無理に主張を押し通さず互いに妥協し合う姿勢を大切にすべきという意見があった。また、交通対策など決定したことについて、行政や警察は地元住民に対し協力をお願いする側であるという認識を持ち、地元へ足を運んできちんと説明し、人間関係を築き、理解と協力をお願いする姿勢の重要性もあげられた。さらに、住民からは行政は年度ごとの対策だけでなく、長期的な計画を立てて将来のビジョンを住民に提示すべきという声もあった。もちろん、行政側の人々は何度も嵐山に足を運び、地元住民との関わりを持って打ち合わせを行っており、その姿勢は評価できるといった意見も見られた。

反対に、住民も忙しい、自分には関係ない、困るといったことばかり言わずに、観光地に住む者として観光客を迎え入れるためにどこかで妥協する姿勢が大切であるとする。さらに、自分の利益ばかりを主張するのではなく、嵐山地域全体の利益を考え協力することも必要であろう。たとえば、渡月橋のマイカー通行止めに関しては、地元住民から話し合いが不足したまま押し切られたという声も多く上がっていた。渡月橋は秋の紅葉シーズンには多くの観光客であふれかえるが生活道路としても使われ、通行止めにしてしまうと住民にとっては多くの影響が出てしまう。行政はその点をどのように理解し協力してもらうかを考え、住民は迂回路など住宅街の道路の利用方法を考えるなどお互いにしっかりと準備をする必要があっただろう。

〔3〕現在の交通対策の問題点と今後のあり方

①行政と地域住民間での合意形成 現在の交通対策の一番の問題点としては行政と住民の間で目指すべき嵐山のあり方がずれたまま交通対策が行われている点であろう。行政は「歩

くまち・京都」を実現するため、公共交通の利用促進や自動車交通の抑制・分散などの交通需要マネジメント施策を中心としたソフト施策に力を入れている。一方で住民が行政に求める交通対策は歩道の拡幅やバリアフリー整備、駐車場の拡充などといったハード整備だということである。行政は年度ごとの交通対策だけでなくハード整備も含めた長期的な交通対策計画を示し、話し合いを十分に重ね住民からの理解や協力を得た上で両者が納得した交通対策を行う必要があるだろう。

嵐山は観光都市であるため観光客向けの施策がとられがちだが、そこで暮らす人々の生活を阻害せず地域の人も暮らしやすい環境づくりをすすめる必要がある。特に地域住民が求めるハード整備は時間がかかるため、将来のビジョンを説明し了承を得て計画的に行わなければならない。また、嵐山の現状を把握し、嵐山の景観や状況に合わせて柔軟に計画を変更するなどといったことも重要である。

一方で、地域住民も行政の交通対策についてしっかりと理解し、責任を行政に押しつけるのではなく、地域が主体となった地域づくりをすすめる必要がある。また、自身の利益だけを考えるのではなく、嵐山地域の一員としての自覚を持ち、地域全体の活性化や利益向上に取り組んでいかなければならない。

②歩行者と車の共存 行政が目指す「歩くまち・京都」が、現在車利用者を締め出すかたちになってしまっているのも問題である。嵐山地域への車の流入量を減らすためにパークアンドライドも施策としてとられているが、駐車場の数不足や公共交通機関への連絡の不便、周知活動など問題も多い上、車を完全に遮断してしまうことは不可能である。観光客にとっても住民にとっても車は欠かせない。車と歩行者との間に優先順位をつけることなく共存していかなければならない。

車の交通の流れを円滑化し、歩行者の安全を確保するために、車道と歩道を明確に区分しルールを徹底させる必要がある。車と歩行者それぞれに専用の通り道を設け、歩行者が車道を横断するなどといった問題をなくすことから始めなければならない。海外からの観光客も増えているため、英語などによる案内を行ってルールの徹底を図る必要もあるだろう。歩行者の数に対し秋の混雑期などは歩行空間の不足が問題にはなるが、車の流入を規制し完全に車の流れを止めてしまうと住民生活に支障を与えたり歩行者の交通マナーの低下により事故が増えたりという別の問題も生じてしまう。

長辻通や嵯峨街道のように、車道を片道一車線通行による歩道の拡幅や、長辻通のロータリー化などによって車と歩行者の共存できる環境づくりを進める必要がある。また、地元商店経営者へのヒアリングであげられた意見として、車で観光客を完全に遮断するのではなく、京都市の中心部までは受け入れそこからパークアンドライドを利用し、観光地付近までは車ではなく公共交通機関を利用して訪れてもらうべきだというものがあった。

嵐山周辺は主要道路が限られており車で訪れると混雑が起りやすく抜け出すことも難しい。そのため、こういった嵐山地域への車の流入を水際で止めるという策も重要となるだろう。このためには市内で車を泊めて公共交通機関へ乗り換えるためのインセンティブ

作りやパークアンドライド施策の広報，駐車場や駅へのアクセス整備などの課題も多い。

③ハード整備の拡充 ソフト施策はどうしても限界があり，道路の拡幅などのハード整備が行われない限り根本的な解決は難しい。今後ソフト施策だけでなくハード整備も視野に入れて長期的な交通対策を行うことが必要である。

観光シーズンに観光客であふれる長辻通や渡月橋の歩道の拡幅，橋の増設，主要駅などのバリアフリー化，公共交通機関にアクセスしやすい駐車場の増設などが求められるハード整備としてあげられる。

歩道の拡幅のためには沿線住民の土地を買い上げ別の場所へ移ってもらうなどの準備が必要であり，これまで以上に住民の理解と協力が必要となる。また，長い期間かかるため綿密に話し合いを重ね細かく計画し，行政の担当者が変わる場合にも引き継ぎ前後で変更がされることのないようにしなければならない。

また，車ではなく公共交通機関を利用した観光客を増やし歩いて観光するまちをつくるためには，高齢者や身体障害者などが安心して歩いたり観光したりできる環境整備が必要だ。

さらに，ヒアリングを行った地元商店や天龍寺であげられたのは秋の混雑期における河川敷の駐車場利用である。秋の紅葉シーズンであれば水害などの心配も少ないうえ，花見や涼みに多くの人が訪れる春や夏に対し川沿いを訪れる人がほとんどいない。そのため観光バスの専用駐車場として利用すれば，嵐山地域の駐車場により多くの一般車両を停めることができ，駐車場の空き待ち車両による渋滞を減らすことにもつながるという意見である。

また，観光バスであれば運転手が車内待機をする場合が多いので，緊急時にも車両の移動などの対応をすばやく行うことが可能とされる。しかし，河川敷の利用管理は京都市の管轄ではなく国土交通省への申請が必要となるためなかなか実現が難しいとされている。

また，駐車場を嵐山地域内に増やすことは，車での上訪者を増やすということであり，それは現在行政が目指す姿とは異なる。そのため住民の要請はあまり反映されていないのが現状である。市によって河川敷の安全性や交通対策への影響などを調査した上で，国への働きかけの強化を検討していくべきだろう。

④広域的な観光 嵐山地域の交通渋滞や混雑といった問題は観光客が同時期に嵐山に集中して訪れることで起こっている。そのため，嵐山地域だけに観光客をとどめずに周辺地域や山間部へと観光ルートを整備，拡大し，観光客の分散を図ることが必要であろう。

山間部への観光についてだが，天龍寺へのヒアリングによれば，戦後嵐山の山の管理がきちんに行われておらず荒れていたが，近年天龍寺が中心となり山の整備が行われるようになったということである。山が整備され山登りができるようになれば，山から嵐山地域を見下ろすといった新たな観光資源が生まれる上，観光客の分散が可能になる。

また，嵐山を交通の要所とし，嵐山へ訪れた観光客を奥嵯峨の方へ誘導するといった案もあげられていた。嵐山から奥嵯峨へのバスなど交通アクセスを整備し誘導することで周

辺地域も潤う上、嵐山地域も観光客の分散ができる。それに加え、嵐山地域が交通要所となり奥嵯峨への訪問客も嵐山を経由するため、多くの人が駅周辺の土産物店や飲食店を利用すると考えられ嵐山地域の商業にもよい影響があると考えられる。嵐山地域というひとつのせまい地域の交通問題と捉えるのではなく、広い視野を持って他地域とも連携した観光都市のあり方を考え直す必要があるだろう。

脚注

- 1) 嵐山中之島会の土産物店にヒアリングを行った。
- 2) 嵐山保勝会でのヒアリングの際いただいた「嵐山保勝会会費（各種団体）一覧表」より。

参考資料

嵯峨嵐山おもてなし帖

(<http://www.arashiyama-kyoto.com/>, 2015 年 2 月 6 日アクセス)

天龍寺

(<http://www.tenryuji.com/index.html>, 2015 年 2 月 6 日アクセス)

嵯峨嵐山おもてなしビジョン推進協議会

(<http://sagaarashiyama.web.fc2.com/>, 2015 年 2 月 6 日アクセス)

6節 おわりに

これまで嵐山で行われてきた交通政策に関して、様々な観点から見てきた。嵐山で中心的に行われてきた施策としては観光バスの駐車場予約制や長辻通の一方通行化、渡月橋における交通規制、嵐山へ車を入れない誘導政策に大きく分けられる。またパークアンドライドに対しては京都市全体で取り組んでいる。行政としては「歩くまち・京都」総合交通戦略の実現のため、嵐山に極力車を入れないことを重視している。

一方で、公共交通機関だと来るのが難しくなる観光客への影響や、地元の方々にとっての生活への影響が大きいということで、自動車の規制の方法に関しては市と意見が食い違う部分も存在する。具体的にはハード整備、周辺を含めた広域観光に力を入れること、河川敷の駐車場利用などにも力を入れるべきとの声があった。また観光客にとっても車で嵐山を訪れるニーズは根強く存在し、公共交通機関を使うメリットがあまり感じられていないことがあるとアンケートからうかがえた。

そして、行政と地元の方々、観光客という三者の観点から現状を考察したときに浮かび上がってきた現状の問題点として挙げられるのは「合意形成のあり方」と「PR 不足」であろう。

まず、合意形成のあり方が問題視されてしまう背景として、先述した行政の「歩くまち・京都」総合交通戦略が目指す方向と地元の方々が目指す認識のズレがある。そのズレを解消するために双方が歩み寄る努力をしなければならない。

そして PR 不足に関してだが、パークアンドライドに関しては、根本的なそして広域的な認知度向上のために、他地域との連携も視野に入れた取り組みへの検討が今後求められる。

また、京都市によると¹⁾、現在京都市は現在紙媒体や従来のメディアへの広告活動には力を入れているが、インターネット方面はほとんど行っていないとのことである。具体的には、現在は web サイトを設けるほか、観光客向けサイトにバナーを貼り付けてもらうお願いしかしていないとのことであった。しかし、インターネットの影響力が強まる中、今後はインターネットでの PR にも力を入れていくべきである。たとえば、検索サイトで「嵐山」と検索したときに、交通対策に関する情報も一緒に表示される「検索連動型広告」に力を入れることで、より多くの層に効果的に情報を届けることができるようになると思う。

現在は行政が基本的に政策を決定し、それに対しての同意を地元を求める、そして決定された情報を限られた枠で発信するという形である。しかし、今回調査の中で我々は、該当する節の中でも触れたが、住民の意識が高いことや観光客は能動的に情報を得ており、受動的な情報の認知は少ないという結果を得た。

よって、今後「関係者の能動性・主体性に任せる政策」へのシフトも検討されるべきではないかと考える。交通対策に限らず、あらゆる分野で行政が主導して物事を決定し、それを実行していくというような時代から、住民の意思を反映して、さらにその一歩先を行って、住民が主体となって物事を決定し、それを行政がサポートする関わり方をすべきだ

という時代が変わろうとしている。また、観光地においては、そこを訪れる観光客ばかりを必ずしも重視するのではなく、そこにある環境や住民の生活も重視していくような気運が高まっている。今後も外国人観光客がますます増加していくと予想される中、観光環境容量²⁾や交通需要マネジメント(TDM)³⁾といった概念もますます着目していく必要があるだろう。

主体性に任せる交通政策の一例として「シェアード・スペース」というものがある。オランダで提唱された概念であり、歩車分離をあえて明確化せず、また信号機などもあえて設置しないことで、歩行者や運転者の安全への意識が高まり、歩行者と運転者双方がコンタクトを取り合うことで交通安全が実現するというものである。

ヨーロッパでいくつもの実例があり、京都市においても2011年度に交通実験がされている。この実験の結果、歩行者と運転者のアイコンタクトの回数も5倍に増えたとの結果が出た。また歩行者の道の歩きやすさや道の印象が向上したとの結果が出た。一方で車の通行量には変化はあまり見られなかった。歩行者の満足度が向上することは行政も目指す方向であるし、十分に検討の余地がある取り組みといえるだろう。もちろん自動車の流入に変化がなかったことは課題であろうが、14日間という限られた期間であることが運転者の行動に影響を及ぼした可能性もあり、今後より分析していく必要があると考える。

「歩くまち」は強制的にではなく、自発的に実現されるべきものであるし、強制ではおそらく実現できない。車を排除することと歩いて楽しいまちになることは同義ではない。まちの魅力がなければ、車の排除は観光地の衰退につながりうる。それゆえ行政は、「京都は車で来ても楽しめない、歩いた方が楽しい」と思ってもらえる、自発的な公共交通機関へのシフトを促す政策を重視すべきである。

また、「歩いて楽しいまち」の実現には間違いなく地元の人々の協力が欠かせない。地元の人々の方が地元のことはよく分かっているのだから、これまでの行政主導からむしろ地元の人々に「どうしたら歩いたら楽しいまちが実現できるか」を考えてもらい、それをサポートするくらいの姿勢の転換が必要だろう。

嵐山に限らず、各々の観光地がそれを行えばおのずと「歩くまち」は達成できるのではないだろうか。そのプロセスの中で先述した「シェアード・スペース」を導入してもよいかもしれない。ここでは、それを導入するか否かが問題なのではなく、それを地元の人々が主体的に決定できるかが問題だと考える。地元の人々の主体的な決定により、観光客にも何らかの影響を及ぼすだろう。その影響により今度は観光客が主体的に判断し、行動するようになる。その際、彼らが公共交通機関へのシフトや広域的な観光といった選択ができるように行政がサポートする。こういった関係者の主体性に委ね、行政はサポート役にまわるのが今後あるべき観光地の交通行政、ひいてはまちづくりのあり方ではないか。

脚注

- 1) 京都市役所へのヒアリングより。

- 2) 総務省[2006]より。地域の持続性と観光需要の間のバランス適正化を図る概念。
- 3) 概念の詳細は1章を参考にしていきたい。

参考資料

エルファディング[2012]『シェアする道路—ドイツの活力ある地域づくり戦略』技報堂出版
京都市シェアード・スペース検討協議会[2011]『京都市シェアード・スペース実証 都市シェアード・スペース実証実験について』

(http://www.hido.or.jp/14gyousei_backnumber/2011data/1110/1110Shared_Space_kyoto_city.pdf ,2015 年 1 月 14 日アクセス)

総務省[2006]『観光環境容量・産業連関分析調査及び地域由来型観光モデル事業報告書』

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/ganbaru_chihou/pdf/061109_1_6.pdf ,2015 年 1 月 14 日アクセス)

おわりに

本報告書では、「京都市における渋滞を中心とする交通問題」に対して、まず京都市という各エリアを包括する行政組織がどのようなスタンスで臨み、どのような対策を行っているのかを見た上で、四条通、東山地区、嵐山地区での具体的な問題点と対策、それによる影響について地元や行政の声も交えながら論じてきた。

渋滞問題は京都市においては、その中で生じている数多くの問題の一つにすぎず、渋滞問題を含めたあらゆる問題の解決を「歩くまち・京都」総合交通戦略という総合的なまちづくり戦略の中で目指している現状をⅠ章で述べた。当該戦略は、「既存公共交通」、「まちづくり」、「ライフスタイル」という三つの観点から推進されていることを示した。これはハード面、ソフト面の両面から対策を打ち出し、一定の成果を挙げている。一方で、公共交通機関における合意形成は依然として難しく、ロードプライシングやLRTなどの実現のためにはまだいくつもの高いハードルを超えなければならない。モビリティ・マネジメントは観光客や住民への認知度向上の余地がある。今後の京都市の動きに注目していきたい。

Ⅱ章で扱った四条通については、上記の総合戦略のもと歩道拡幅工事が行われることが決定し、調査時にはまさに工事がスタートしようとしている段階であった。他の章では住民と行政の合意形成が課題であったが、四条通はそれにひとまず成功した事例であった。百貨店や四条繁栄会といった地域の事業者も拡幅工事を支持し、もちろん車で来にくくなるデメリットはあるのだが、それ以上に公共交通機関で来るメリットを感じてもらえるような取り組みを推進していた。2016年2月現在、工事はほぼ完了しており、拡幅工事後の姿を見ることができる。歩道を埋め尽くすほどの人が歩いており、四条通はにぎわいを見せている。また車道縮小の認知度も上がり、工事当初に見られたほどの混乱も少なくなっているように感じる。一方で、歩道拡幅の認知度は上がったものの、「なぜ拡幅されたのか」を知らない人の多さを個人的には感じており、四条通におけるバスをはじめとする車のノロノロ運転にストレスを感じている人も多い。今後は「歩くまち・京都」のビジョンそのものの認知度を上げていく必要があるのではないだろうか。そのことが他のエリア、分野でも合意形成を容易にするであろう。

Ⅲ章で取り上げた東山地域では、ここ10年近く、行楽シーズンを中心にあらゆる交通対策を行っており、現在では地元の理解も進み、地元からは不満が出ないというほぼ完成された状態にある。一方で渋滞問題は現在も解消された状態であるとはいえない。また、東大路通の歩道拡幅工事に関しては住民の中でも賛否が分かれており、行政がパブリック・コメントを用いて合意形成を目指していた。四条通の工事後の現状も鑑みて、歩道拡幅は生活への影響が大きいとして、2015年12月に京都市は東大路通の歩道拡幅工事に慎重に取り組むことを表明している。当面はハード面からではなく、ソフト面から観光客の利便性と住民の生活の利便性をいかに両立させていくのが注目される。

Ⅳ章の嵐山地域に関しては、早い段階から多くの交通実験・交通対策が実施されてきた

が、今なお試行錯誤が続いている。京都市側としては紅葉シーズン最盛期には極力嵐山に車を入れない施策へとシフトしようとしているが、ヒアリングの中で住民側からは施策そのものに加えて、合意形成のあり方にも不満の声があがっていた。もちろん住民側も交通対策の必要性は認識しているだけに、改めて合意形成の難しさを浮き彫りにするものとなった。また、嵐山に関わる利害関係者が多く、二つの行政区にまたがっていることも問題を難しくしている。先述した京都市と住民以外にも、交通事業者や河川の管理をしている国土交通省、二つの区役所、警察署など多岐にわたる。住民側から具体的な提案も出ていただけに、今後住民も納得できるかたちのまちづくりを進めていけるかが課題になる。

以上のように、京都市全体で見ても、また四条通や東山地区、嵐山地区で見ても、多くの問題が浮き彫りになった。行政側と住民側、事業者側の対話によって、合意形成を実現した例もある一方で、「歩くまち・京都」の実現を重視するあまり、両者の間に溝が生じていたり、あるいは住民の生活や事業者の経済活動に影響を及ぼしたりしている例もみられた。今後少子高齢化社会が進み、2020年に東京オリンピックを控えている日本ではインバウンドへの対応がますます重要になってくる。住民の意見も反映させつつ、観光客の利便性を高める対策をよりスピード感をもって進めなければならない。

ただ一方で、ひとえに「渋滞問題」といっても、その原因や特性、対策は地域によって異なる。現在は行政が中心になっているが、信頼関係の醸成やその地域の特性を知るのに必要な引継ぎが、異動などのせいで時間を要してしまうこともある。また、政策の一貫性・公平性を重視するあまり、真にその地域に必要な対策が打てないということも考えられる。理想としては行政がサポートする側にまわり、その地域の生活事情にも詳しい地元が主体となって、渋滞問題含めたまちのあり方を決めていくことが必要であろう。住民に主体性を持たせることで、住民の側にも関心や責任感も生まれてくるであろう。またその中では、例えば嵐山では河川敷の利用が国土交通省の認可を得る必要がある観点から難しいという話もあったが、「ならばそれを可能にするための方法はないのか」といった議論がスピード感を持ってできるようにするためにも、国から地域へより権限を委譲させてくるといったようなことも求められる。

最後に、京都市における渋滞問題を検証するにあたって、様々なデータを提供してくださったみなさま、ヒアリングの場で現場の生の声を届けてくださったみなさま、アンケートにご協力くださったみなさまに感謝の意を表したい。

ヒアリング協力一覧（章別，実施日順）

I 章

京都市都市計画局歩くまち京都推進室担当係長・森藤淳氏、同公共交通利便性向上担当課長・大路健志氏，2014 年 10 月 30 日実施。

京都市都市計画局歩くまち京都推進室同担当係長・小西満氏、同公共交通利便性向上担当課長・大路健志氏，2015 年 1 月 16 日実施。

II 章

京都タクシー業務センター事務局長・近藤智彦氏，2014 年 11 月 28 日実施。

京都市都市計画局歩くまち京都推進室公共交通利便性向上担当課長・大路健志氏，2015 年 1 月 16 日実施。

III 章

陶点晴かわさき・川崎尚志氏，2014 年 11 月 25 日実施。

ハッピー六原・西本善市氏，2015 年 1 月 6 日実施。

七味家本舗取締役副社長・福寫良典氏，2015 年 1 月 9 日実施。

本家八ツ橋西尾清水店長・中田匡樹氏，2015 年 1 月 9 日実施。

京都市都市計画局歩くまち京都推進室担当係長・小西満氏，2015 年 1 月 16 日実施。

東山区役所地域力推進室広報係長・森和博氏，2015 年 1 月 23 日実施。

岡本織物店当主・岡本喜八氏，2015 年 1 月 23 日実施。

IV 章

嵐山保勝会専務理事・田中克彦氏，2014 年 11 月 10 日実施。ヒアリング時に過去の嵐山の交通対策に関わる資料をいただいた。

土産物店 嵐山大市・早田一郎氏，2014 年 11 月 18 日実施。

天龍寺宗務総長・梅承昭氏，2015 年 1 月 26 日実施。

編集後記

当初なぜ京都市は交通渋滞に効果的な対策を行っていないのかという疑問をもっていたが、調査を進めていくうちに京都市が包括的に問題対策を行っており、大局的に問題をとらえる重要さと、効果的な対策を打つ難しさを学んだ。

3回生 和田直樹（はじめに、Ⅰ章1・2節）

行政班を担当させていただきました。行政部分は他の担当部分と異なり、京都市の行政という立場から、行政政策を俯瞰でとらえるという役割を果たしていました。そのため行政の意図や、行政のもつまちづくりに対してのイメージを明らかにすることを意識していました。このような形で論文になるのは編集・校正作業を行ってくれた方々のおかげです。大変ご迷惑をおかけいたしました、本当にありがとうございました。

3回生 松原秀朔（Ⅰ章3節）

京都市が歩くまちの実現に向けてパークアンドライドや歩道拡張など様々な施策を行っていることを学習できて大いに参考になった。また前述の施策を実施するほど日本のほかの地域や世界から観光客が訪れるまちに暮らしていることを再認識させられた。

2回生 伊藤勇太（Ⅰ章4節）

当初は京都の渋滞問題を調査する予定でしたが、行政班はすっかり「歩くまち・京都」構想について調査することになっていました。ゼミ論って難しいなあ、と感じるとともに、今年度はヒアリングをたくさんしていきたいと考えています。

2回生 鈴木祥太（Ⅰ章5節）

四条通を担当する班に所属しており、四条通に関わる色々な立場の方へのヒアリングを行ってきた。商業者や交通事業者、行政などそれぞれの立場で重要視しているものが違い、合意形成に至るまでの困難が窺えた。一度のみのヒアリングがほとんどであり、交通事業者で得られた意見を商業者にぶつけてみるといったことを出来ていなかったことが心残りと感じている。

3回生 堤義智（Ⅱ章1・6節）

編集後記を書くにあたり約1年前に自分が何を報告書に書いたのかを読み返す作業から始めました。ヒアリング先で聞かせて頂いた話は覚えているものですが、自分で書いた文章は案外何を書いたのか覚えていないものだと感じています。見直すことによって本年度では成長できた点・できていない点も発見でき、来年度の生かしていきたいと思います。

2回生 長藤咲良（Ⅱ章2節）

四条通の拡幅工事に関して調査する中で、様々な立場の人の利害を調整して物事を進めるには多大な時間がかかることに、もどかしさを感じましたが、これも実践を大事にする岡田ゼミならではの発見なのでしょう。とても楽しい調査でした。ありがとうございました。

2回生 西川剣人（Ⅱ章4節）

今回のゼミ調査を通じて、各方面からの様々な意見を考慮しつつ、最適な形を探っていくまちづくりの難しさと醍醐味を知りました。執筆時点ではまだ着工段階でしたが、いざ歩道の幅が広がると、四条通は大変歩きやすくなり、街としての魅力が高まったのを感じます。調査に協力して下さった方々と班の皆さん、ありがとうございました。

2回生 福田慶太（Ⅱ章5節）

観光地や中心市街地にスポットを当てて京都市の政策を色んな視点から分析した、岡田ゼミらしい報告書になったと思います。一方で、政策が産業に与える影響をあまり数値で分析できなかったのが心残りです。ヒアリングでは「京都をテーマパークとして捉えるべき」という意見がありました。観光客の「待ち時間」の短縮を目指す観光行政も重要ですが、千年以上に渡り「テーマパーク」を価値づけてきた住民の存在も忘れてはならないなと感じました。

報告書出版に向けた編集作業は非常に骨の折れるものでした。お忙しい中ヒアリングに協力して下さった方々、文字数と悪戦苦闘しながら各節を執筆し完成させてくれたゼミ生諸君、細かく丁寧な文章校正をして下さったTAの望月さん、そして、我々ゼミ生の調査に対し有益なアドバイスを数多くして下さった岡田教授にただただ感謝です。

3回生 燈田将英（Ⅲ章1・8節）

2年目の調査の良かった点は、行政以外の様々な場所でヒアリングできたことです。地元スーパー、土産屋さんなど。国際日本文化研究センターでは、アポなしで訪れたにも関わらず、特別に資料を閲覧させて頂いたのですが、その代償に私は学生証を紛失してしまいました…。

3回生 小堀裕貴（Ⅲ章2節）

執筆時期から既に四条通歩道拡幅事業が市民の強い関心を集め始めたほどタイムリーなテーマであり、諸施策の結果が出ていない中ゆえの難しさがある執筆だったかと思う。しかしながら市役所をはじめ地域の商店様へのヒアリング、府立総合資料館での情報収集など経験の無かったことばかりの調査はとても刺激的であり、この意味で実りある執筆作業であったと感じる。

3回生 吉澤八平太（Ⅲ章3節）

岡田ゼミに入って1年目での調査でした。当時を振り返っても、また、書き終えた原稿を読んでみても、至る所で自分の未熟さを感じるものでしたが、この調査を経験することができて本当に良かったと思います。さまざまな場面でこの調査に協力してくださった皆さん、本当にありがとうございました。

3回生 松下能大（Ⅲ章4・7節）

電話してアポを取って意見をお伺いして。初めてのヒアリングはとても緊張していたのを覚えています。その結果が、つたない文章ですが、こうして報告書の一部となることができ、ちょっとした達成感を感じています。

2回生 山本真緒（Ⅲ章5節）

東大路通の渋滞問題という、身近なテーマで調査ができて面白かったです。ヒアリング調査にはやりがいを感じるとともに、報告書としてまとめる難しさも感じました。調査にご協力いただいた皆様に感謝したいと思います。

2回生 澤村郁香（Ⅲ章6節）

「歩くまち・京都」という京都市のビジョンを今回の調査を通じ、初めて知った。方向としては理想的だと思うだけに、友人を筆頭に京都に住む人、来る人の認知度の低さは残念である。と同時に嵐山でヒアリングをして、その実現の難しさを改めて実感した。

3回生 日浦匠太郎（Ⅳ章1・6節、おわりに）

初の岡田ゼミでの調査で勝手が分からず、二つの難しさを知りました。まずはテーマ選択の段階から意見を統合して適切なものを提示すること。そして、調査方法はヒアリング調査が手段であるにもかかわらず目的となってしまうがちで、常に考えて調べていくことです。

2回生 伊藤達己（Ⅳ章3節）

身を切り裂くような寒さの中でとったアンケートや、難しいと思われていた天龍寺でのヒアリングなど、今年も岡田ゼミの特性を生かした調査ができたことを嬉しく思います。政府が観光立国を掲げる中、そのしわ寄せが住人にこないのだろうか、とこれからも注視していきたいと思っています。

3回生 井形岳史（Ⅳ章4節）

ヒアリング先の方々の、主体的に嵐山をより良い町にしていこうとする姿がとても印象的でした。調査の終わりに観光したり美味しいものを食べたりと思い出もたくさんです。

3回生 青山恭子（Ⅳ章5節）

岡田ゼミナール既刊報告書一覧

- 1991 年度『リゾート開発と住民－丹後リゾート開発実態調査報告書－』
1992 年度『転換期の京都－産業・景観・まちづくり－』
1993 年度『京都市製造業のゆくえ－遷都 1200 年のモノづくり－』
1994 年度『変わりゆく産業空間と京都の選択－未来を模索する小売業・製造業－』
1995 年度『変わりたい街、もどりたい人－阪神大震災の被害と復興への課題－』
1996 年度『生活空間としての観光都市をめざして－京都市観光実態調査報告書－』
1997 年度『地下鉄開発の夢と現実－京都市地下鉄東西線事業とまちづくり－』
1998 年度『21 世紀に翔けるか京都駅ビル－民営化と公共性のはざまで－』
1999 年度『京都 2000－多機能都市京都の分析－』
2000 年度『変わりゆく京都－ポスト大店法時代の商業・交通・暮らし・まちづくり－』
2001 年度『京都マンション白書－マンションと地域社会－』
2002 年度『京都再生－観光と市町村合併から考える－』
2003 年度『京都「らしさ」をつくるもの－祭りと食－』
2004 年度『観光地に住むこと－京都・清水地区の場合－』
2005 年度『京都を”創る”－商業、製造業、和菓子産業から見た京都の産業－』
2013 年度『京都の維持・発展のために－変わる環境と支える主体－』
2014 年度『合併は地域に何をもたらしたのか－京都・滋賀の事例検証－』

岡田ゼミナールの情報は、下記のホームページでも提供しています。

<http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~okada>

【本報告書の発行にあたっては、京都大学経済学部の学生学習研究支援経費からの助成を受けた。
記して、感謝する。】

変わりゆく古都の道・まち・人たち－京都市の交通政策の地域別分析－

2016 年 2 月発行

編集・発行

京都大学経済学部 岡田ゼミナール

〒606-8501 京都市左京区吉田本町

TEL/FAX 075-753-3462

印刷

(株) 田中プリント

〒600-8047 京都府京都市松原通麴屋町東入

TEL 075-343-0006