

〈資料〉

ヨーロッパの事例からみた道路空間再配分の 必要性と課題

日野 泰雄*

1. はじめに

我が国では、2007年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」並びに2008年の「地域公共交通活性化・再生総合事業」を機に、地方公共団体による地域公共交通に関する基本計画並びに実施計画の策定が進み、2015年には地域公共交通活性化再生法の改正により網形成計画の策定が進捗し、公共交通の重要性が認識されるに至ったように思われる、

また、時を同じくして、2006年には「自転車の安全利用の促進に関する提言(警察庁)」、2007年の「自転車走行環境の整備について(警察庁・国土交通省通達)」に基づいた通行路整備のガイドラインが発出され、さらには2015年の道路交通法の一部改正により、自転車通行帯の整備と「車道走行」の徹底が図られつつある。

一方で、自動車交通に起因する様々な問題の根源となった道路空間利用上の偏りをもたらしたことの反省から、1998年の国土交通省の新道路整備計画では「量から質への転換」が謳われ、1999年には関係省庁連絡会議の経済新生対策(平成11年11月11日経済対策閣僚会議決定)に「歩いて暮らせる街づくり」が位置づけられた。

これらの施策は欧米での交通政策と同様の動向と見ることもできるが、その進展と実効性に欠けると言わざるを得ない。その原因はまちづくりと空間に対する価値観の根本的な相違にあるようにも思われる。

そこで、本稿では、我が国と欧州での空間再配分の動向とその違いを概観しつつ、EC(European Commission)の環境総局(Directorate-General for the Environment)による「Reclaiming city streets for people / Chaos or quality of life?」¹⁾を取り上げ、代表的な事例を交えながら、近年の道路空間再配分の必要性と考え方をレビューすることで、今後の我が国での道路空間のあり方を考えるための一資料を提供したい。

2. 我が国の道路空間配分への経緯

我が国では、前述の通り、交通事故、交通環境などの自動車交通に起因する様々な問題から、20世紀末に「歩いて暮らせる街づくり」が提唱され、その後、2000年には交通バリアフリー法(高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律)、2006年にはハートビル法と統合されたバリアフリー新法(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)が制定されるなど、歩行者、特に障害者を含む交通弱者の移動支援のための公共交通ならびに駅周辺の主要な道路空間整備が求められるようになった。

また、自動車抑制策は具体的に実施されていないが、2012(平成24)年の国土交通省建議中間とりまとめ「多様な利用者が共存する道路空間の形成」を受けて、大阪府でも同年に「道路空間の再配分の考え方」が示されている^{2),3)}。

この建議とりまとめでは、多様な利用者が共存する道路空間形成の視点として、①道路空間再配分による自転車通行空間・歩行空間の形成、②生活道路における歩行者・自転車優先の徹底、③スローな交通への対応等の多様な利用者の共存、④ユニバーサルデザイン・無電柱化・通学路の整備等の連携、⑤多様な利用者の共存に向けた仕組みの構築を挙げている。

このうち、①については、②再配分のタイプに応じた課題への対応、③計画策定・合意形成等の取り組み段階別の課題への対応についての検討の必要性が示され、④については、大都市の4車線道路、地方都市の2車線道路、生活道路の3つのタイプの再配分について例示されている。4車線道路では車線数を削減、2車線道路では車線幅の削減、生活道路では車線幅の削減や中央線抹消等により、自転車・歩行者空間の確保・拡大を目指すとなっている。4車線幹線道路での事例としては京都市「四条通り」、生活道路の事例としては西宮市「西宮豊中線」、車線縮小や路肩の活用による溜まり空間の確保等の歩きたくなる空間整備を目指す神戸市の「KOBE-

* 大阪市立大学名誉教授

Honorary Professor of Osaka City University

パークレット」の整備例などがある。

しかしながら、我が国の道路空間再配分はその端緒に着いたところといえ、その進展には課題も多い。

3. ヨーロッパにおける道路空間の考え方とその推移

近年、ヨーロッパでも自転車利用環境の改善が目覚ましく進展している。1980年代から2000年頃までの筆者が訪問・滞在した英国やオランダ、フランスなどで、自転車通行帯や駐輪場はもとより自転車そのものさえ、ほとんど見かけることはなかったことから考えると、驚くほどである。このことは、公共交通の再整備と併せた自動車交通からの転換を図るための21世紀以降の環境政策の一環であると考えられる。つまり、自転車環境改善に先駆けて、オランダでの広域高速道路の休日大型車通行規制、ドイツの速度無制限区間のある高速道路として有名なアウトバーン(Autobahn)の大型車課金、ロンドン都心部のコンジェスチョン・チャージ(CC: Congestion Charge)導入^{4),5)}などの動向からも推測できる。

ヨーロッパでのもう一つのムーブメントは、自動車のための道路から人のための空間への転換である。ヨーロッパでは自動車導入の際からその危険性と空間占有に対する危機感が指摘されていた⁶⁾ことから、ラドバーンやクルドサク、トラフィック・セルなどによる歩車分離空間のシステム⁷⁾が検討されてきたが、その底流には道路空間に関する基本的な考え方が息づいていると言える。その動向は、トランジットモール(Transit mall)や歩行者専用化(Pedestrianization)といった空間面と、交通需要管理(Transport Demand Management: TDM)や交通静穏化(Traffic Calming)といった自動車交通の抑制と統合交通システム(Integrated Transport System: ITS)の概念に基づく公共交通利用促進(Public Transport Priority System: PTPS)による交通の適正化策として浸透してきている。

4. ECレポートにみる空間再配分の必要性和課題

ここでは、上述したECによる都市再生に関する手引き「Reclaiming city streets for people/Chaos or quality of life?」の内容を概観するとともに、近年の道路空間再配分の必要性和考え方および代表的な事例を紹介した上で、今後の再配分施策のためのガイドラインを整理することで、今後の我が国における整備の一助となることを期待したい。

(1) 都市再生の動向と空間再配分の必要性

ヨーロッパの多くの都市では、1980年代後半から2000年代にかけて、自動車交通の都心部への流入による渋滞を原因とする環境悪化や都市魅力の劣化と都市の衰退が問題となり、居住者や訪問者にとってより良い環

境づくりが課題とされた。そこで、計画者や政策者は、環境重視の必要性和すべての市民の満足のいく生活の質を考慮しつつ、増加する家用自動車の需要と経済成長のバランスをどう取るかということに苦心し、自動車を中心としたモビリティの提供が交通管理計画の重要な側面である一方、代替手段(公共交通、自転車、徒歩)のより多くの利用を推奨するための方法を見いだすことが、持続可能な都市政策の目標であるとの認識に至っている。

特に、道路空間が制限されている場所では、他の代替手段に空間を提供するために車道空間の再配分が必要とされるが、そのために更なる渋滞発生への懸念が、その政策の実現を遅らせてきたとも言える。しかし、様々な取り組みがその懸念を払拭し、次第に歩行者や自転車利用者のために道路空間を自動車から開放するとともに、移動手段の転換を図るための整備が行われてきた。また、これらの事例では、道路と広場の社会的重要性を認識することで、単なる移動空間というよりはむしろ交流空間として、都市の道路空間のより有効な利用の可能性を示している。

(2) 都市再生事例にみる共通課題とその対応

表-1は、「Reclaiming city streets for people/Chaos or quality of life?」に収録されている事例を筆者が和訳し整理したものであり、今後の道路利用のあり方を考えるための参考になるものと考えられる。つまり、これらの事例では、いずれも、自動車の都心部への進入制限策導入後に、周辺道路での交通量の増加に伴う渋滞が生じ、マスコミなどを通じて反対意見が大きくなるものの、政策的戦略の維持と地区内の店舗等関係者の理解と協力によってその後は改善され、所定の効果が発現できたことが示されている。このことは、京都市の四条通りでの事例で問題が指摘されたことと同じ状況であり、これを乗り越えることの重要性を示唆しているものと考えられる。加えて、歩行者・自転車のための空間だけでなく、路面電車等の公共交通のための空間配分も1つの特徴となっている。このことは、近年の公共交通をベースとした多極型コンパクトシティの先行例としても興味深い。

(3) 具体的施策展開のレビュー(オックスフォードの都心再生事例)。

1980年代のオックスフォードでは、都心への自動車交通の増加によって、交通渋滞の多発、大気と騒音レベルの悪化、歩行者と自転車利用者の環境の悪化が顕著となったことから、これらの問題を改善するため、交通管理の大規模な変更を実施することとなった(図-1参照)。

表-1 ヨーロッパ諸都市の道路空間再配分の事例⁸⁾

都市(国)	背景	戦略	結果(交通流・環境・公共交通)	成功要因
Kajaani (Finland)	・主要道路の渋滞 ・大気汚染と騒音 ・人口流出と都市の衰退	・歩行者専用化とフリッジ駐車場 ・ショッピングヤードの開発 ・公共交通サービス改善 ・自転車経路新設	・中心部での自動車交通量減少 ・都心・周辺で歩行者交通増加	・明確な政策的ビジョン ・統合的政策(道路再配分・都市環境改善・マーケティング戦略)
Wolverhampton (England)	・交通渋滞 ・環境悪化 ・都市経済衰退	・都心部へのアクセスを、バス・タクシー・徒歩・自転車に制限 ・都心部道路の閉鎖による通過交通排除 ・沿道商業者・障がい者用駐車場整備	・公共交通分担率が23%(1994年)から26%(2000年)に増加 ・環状道路内で14.4%減少 ・バス優先レーンの増設とLRTの整備	・道路建設拡大での解決から、公共交通優先と魅力的空間創出に転換
Vauxhall cross (England)	・徒歩・自転車ルートの断絶 ・大気・騒音問題 ・交通事故 ・地域の衰退	・バス・地下鉄・鉄道によるロンドン中心部へのアクセス改善 ・鉄道、地下鉄に直結する徒歩アクセス可能なバス停の新設 ・歩行者の横断、自転車施設等のための道路空間再配分	・ピーク時交通量2-8%減少	・賛否双方の意見を聞き、柔軟にフィードバック(調整)
Nuremberg (Germany)	・自動車による交通渋滞と大気汚染 ・歴史的建築物の腐敗 ・健康問題	・持続可能で、汚染の少ない交通の優先 ・地区内の買物や業務アクセス性向上 ・駐車スペースの管理改善 ・魅力的な歩行者地区、建物の修復、道路付属物の改善、芸術的設備の整備	・道路閉鎖後2ヶ月に渋滞が増加したが、その後渋滞問題は解消し、自動車交通量は大幅に減少 ・当初大気質は悪化したが、1年後にはNO2は30%、COとPMは15%削減	・汚染や渋滞から解放されたストリートカフェを散策したり、楽しんだりできる楽しい地区実現といった明確な目標設定
Strasbourg (France)	・交通渋滞 ・大気と騒音問題 ・交通事故 ・都心部の魅力低下 ・歴史的街路制限	・2路線のトラム導入と道路空間再配分 ・都心・駐車場への自動車アクセス制限 ・都心駐車場の有料化 ・トラム沿線でのパークアンドライド施設整備(共通チケット)	・都心流入車の17%削減 ・都心への流入交通の17%がトラムに転換 ・公共交通の分担率が11%(1989年)から30%(1999年)に増加 ・自転車によるトリップ数の増加	
Ghent (Belgium)	・交通渋滞 ・大気と騒音問題 ・交通事故 ・低レベルの公共交通サービスと優先度の低い自転車 ・歩行環境の悪化 ・街路や広場の魅力低下	・歩行者・自転車と公共交通に優先権 ・都心の大規模な歩行者ゾーン(35ha) ・都心の通過交通を排除し、歩行者・自転車と公共交通のスペース供給 ・駐車案内システムの導入 ・歩行者エリアでの交通静穏化(Traffic calming)導入 ・違法駐車規制と取締りの実施	・公共交通の利用が毎日3-5%増加 ・トラムとバスの速度と信頼度の向上 ・トラムとバスのための分離軌道整備 ・自転車利用の増加 ・交通事故の30%減少	・販売業者などの反対も、居住者や訪問者にとってより良い計画 ・都心の大規模な歩行者空間による快適で賑やかな都心創出

1999年6月1日、主要な幹線道路の閉鎖によって自家用車による中心市街地へのアクセスが制限された。これは、オックスフォード統合交通戦略(OTS: Oxford Integrated Transport Strategy)の一環として、中心部での交通管理の変更に加えて実施され、25年以上交通システムに重要な変化をもたらしてきた。

都心部閉鎖の結果として予想された交通混雑は杞憂に終わり、2000年6月までに中心部の交通量は約20%、外周部の交通量も1.3%の減少し、結果的にある程度の自動車交通の消失が示された。都心部の駐車場の減少は、パークアンドライドの増加を上回った。PMが25%減少し、COが75%減少するなど大気質も都心部全体で改善した。また、交通手段分担率(徒歩を除く)をみると、自家用車は1991年の54%から2000年には39%へ、バスは27%から44%、自転車11%と変化しなかったことから、自動車からバスへの転換が確認される結果となった。

この計画は、次のように段階的に進められた。

- ①道路ネットワークの見直しによる主要な交通経路の周辺部への移行
- ②P&Rの拡張、自転車関連施設の改善、バス優先ルートの設定、都心部での駐車制限の実施
- ③道路空間再配分による重要なショッピングストリートの歩行者専用化
- ④バス優先ルートとそれに合わせた交通静穏化の導入とアクセス制限、駐車場の再配置等の追加交通需要管理



図-1 オックスフォード中心市街地の都市再生計画¹⁾

(4) ガイドライン

この手引きでは、結論的にガイドラインが示されている。ここでは、紙面の都合上、主要な内容のみを整理しておきたい。

1) Pre-implementation consultation and communication (事前協議)

すべての利害関係者(例えば、住民や小売業者)との長い協議プロセスを必要とし、そのすべての段階で、市民に情報を提供することが重要である。今後の計画においては、道路空間再配分が実用的政策決定例を示すために、このハンドブックが使われるべきである。

また、道路空間再配分の目標と、国やヨーロッパの持続可能な発展政策ガイドライン(例えば、フランスの都市開発、英国の地方交通計画、EUの大気質基準)との関連を示すことが有益である。

2) Design and implementation (設計と実施)

設計段階では、交通量、大気質、小売り統計を含む事前状況を正確に測定し、同じパラメータで道路空間再配分計画の実施直後及び定期的にチェックすべきである。この情報は、計画の成功を示す際の重要な証拠を提供するものである。コンピュータモデルは交通技術の専門家のみならず多くのステークホルダーの理解を得るのに効果的なようである。

道路空間再配分は統合的戦略の一部として見なされるべきである。仮に、ドライバーからスペースを取り上げるとしても、その代替となるもの、例えば、より良質の都市景観、より良い公共交通サービスあるいは自転車利用環境の改善などを用意しなければならない。道路空間再配分は、ドライバーの生活を困難にするのではなく、モビリティの選択幅を拡げ、すべての人の生活の質を向上させるものである。

計画の理解を得るためには、その他の計画の選択肢も詳細に探求すべきであるが、本ケーススタディに示されている多様なアプローチが参考になり得る。また、計画の初期段階で新しい交通規制の実施のための長期戦略を確立すべきであるが、これについてもケーススタディに多様なオプションが効果的に適用されている。

3) Establishing partnerships (パートナーシップの確立)

計画実施に伴って最も敏感に影響する可能性のある小売業者のニーズを理解し、商売上の悪影響を最小化する方法を見つけるために、地域ビジネスとの協力を構築することが不可欠である。その際、地域住民、地域商業及び地域交通局を結びつけるプロジェクト責任者の任命にも配慮すべきである。

4) Marketing and publicity(マーケティングと広報)

メディアと密接に対応することが不可欠である。自動車から利用可能な道路空間を減らす計画は、悲観的見出しによって計画の妨害を強める可能性がある。そのため、計画の便益のみならず、特に初期段階に起こりえる潜在的問題に関する概要を説明すべきである。

すべての団体に公的情報を提供するために、多様なメディア(リーフレット、ポスター、ローカルラジオ、テレビ、ウェブサイト)を使うべきである。

5) Post implementation(実施後)

計画では、ドライバーが道路配置の変化に慣れるまでの道路閉鎖実施後の数週間に予想される最悪の問題を想定しておくべきである。その上で、事前協議、警察のサ

ポート、現地の地方自治体職員の対応がこの問題を最小化するのに有益である。

特に、計画初期にすべてのニーズを満足させることが難しくても、すべてのケーススタディは最終的に計画内容認団体が増加したことを示している。

5. おわりに

1990年代から“*Post-automobile*”, “*Car-free*”, *Freedom from automobile*”といった言葉が多くみられるようになったが、その動きはヨーロッパに比べて我が国では明確とは言い難い。その原因は、道路交通のあり方と自動車の位置づけによるものと思われる。今回紹介したECの手引きのタイトルで“*Chaos or quality of life?*”と自動車による都心空間の占拠を *Chaos* と比喻し、その序論では“*Traffic Evaporation in Urban Areas*”と自動車の「消失」を目的として明記していることが興味深い。また、これらが統合交通戦略(*Integrated Transport Strategy*)の一環として位置づけられ、都心のまちづくり方針とそれを達成するための統合交通政策の浸透がうかがわれる。このことこそが我が国の道路空間再配分とそれによる都心再生の遅れと関係しているとも言える。

いずれにしても、少子高齢化・人口減少社会では、今まで以上に人が外出し、賑わいを創出するための演出が必要であり、そのためには、魅力的な空間と自動車に偏らない多様なモビリティの提供が重要である。その意味からも、本稿の事例が今後の都心部再生のための道路空間のあり方を考える一材料となることを期待したい。

参考・引用文献

- 1) Directorate-General for the Environment : Reclaiming city streets for people – Chaos or quality of life? -, European Commission, 2013
- 2) 国土交通省：多様な利用者が共存する道路空間の形成、建議中間とりまとめ、2012
- 3) 大阪府都市整備部：道路空間の再配分の考え方、2012
- 4) Great London Authority : The Mayor’s Strategy, 4G street for all: improving London’s roads and street, 2000
- 5) Derek Turner : Transport for London Management, UK, TOLL trans, pp.24-26, 2001
- 6) Cramen Hass-Klau : The Pedestrian and City Traffic, Belhaven Press, 1990
- 7) 土木学会編：地区交通計画, (株)国民科学社, 1992
- 8) 日野泰雄：インフラストックの有効活用(道路空間再配分の視点から)、関西道路研究会会報, vol.40, pp.1-6, 2016

(平成31年3月10日受理)