

〈資料〉

御堂筋の道路空間再編について

吉田孝介*, 小松靖朋**, 近安規晃***

要旨

御堂筋は、大阪市の中心部を南北に貫くシンボルストリートとして昭和 12 年に整備され、平成 29 年に建設から 80 周年を迎えた。建設当時とは社会情勢が大きく変化し、人々の行動形態や周辺のまちの状況も大きく変わっていく中、「車中心から人中心の道路空間へ」をコンセプトに、社会の変化や時代の要請に対応した新たな御堂筋へと道路空間を再編すべく検討、議論を進めてきた。

本稿では、これまでの御堂筋における検討経過や取組みを紹介したうえで、御堂筋が完成後 80 周年を契機として公民で実施した御堂筋完成 80 周年記念事業の取組みについて紹介する。

キーワード：御堂筋；道路空間再編；人中心のストリート；御堂筋将来ビジョン

1. はじめに

御堂筋は、大阪市を南北に貫く大幹線道路であり、国道 25 号と国道 176 号から構成される道路で、北区にある阪急百貨店前から中央区にある難波駅前までの間を「御堂筋」という愛称で呼んでおり、市民の方に親しまれている。（図-1）

御堂筋は、全長約 4.2km、幅員 44m の道路で、南行き一方通行の交通規制がかけられており、車道の両側には

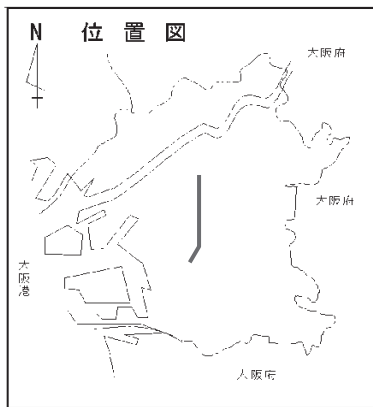


図 - 1 大阪市における「御堂筋」の位置

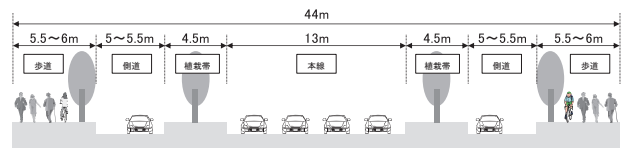


図 - 2 御堂筋の断面構成

側道(緩速車線)を設置し、沿道の建物に車が寄り付きやすいように設計されている。（図-2）

拡幅以前の御堂筋は、幅員 6m、北の中央区淡路町から南の中央区長堀まで約 1.3km の狭く短い道路であったが、大正 12 年に就任した關市長は、100 年先の都市の発展を見据え「都市大改造計画」を策定し、この御堂筋を幅 44m、延長約 4.2km の道に改造し、あわせて道路の下に地下鉄を走らせるというプランを打ち出し、事業に着手した。

着工より 11 年後、昭和 12 年 5 月 11 日、御堂筋の拡幅工事は完成した（写真 - 1）。完成時には、シンボルとも言えるイチョウ並木約 900 本を植えるなど、全長約 4.2km の直線道路と開放感のある道幅に加え、自然溢れる並木道が、御堂筋を世界でも類をみない美しい道としている。なお、この御堂筋のイチョウ並木は、「近代大阪を象徴する歴史的景観」として平成 12 年度に大阪市指定文化財となっている。

昭和 12 年に開通された当時は対面通行であった御堂筋も時代とともに交通量が増加し、昭和 40 年頃の空前

*****大阪市建設局道路部道路課

Liaison Officer for Roads and Streets, Roads and Streets Division, Public Works Bureau, Osaka City Government

御堂筋の道路空間再編について



写真 - 1 拡幅当時の御堂筋

のマイカーブームにより広大な幅員を誇る御堂筋も混雑が目立ち始め、昭和 45 年の大阪万国博覧会を契機に、渋滞の緩和と事故防止の抜本的な対策として一方通行化され、現在の姿に近いかたちとなった。

このように御堂筋は、大幹線道路としてこれまで大阪の経済成長を支え、今日の大阪の発展に多大なる貢献を果たしてきた。近年では、商業施設やホテルなど賑わい施設が御堂筋沿道に進出するようになり、周辺のまちの状況も大きく変化を見せるとともに、人々が御堂筋に対して求める機能も、憩いや賑わいなど多様化しており、各地でも、国内外を含めた都市間競争の激化、道路空間を活用した都市の魅力を高める取組みが進展している。御堂筋においても、道路を全面通行止めして実施する御堂筋オータムパーティや光のイルミネーションといった賑わい空間を創出する取組みを進めているところであり、今後も御堂筋に課せられる役割は大きく、御堂筋の強みを発揮したまちづくりが求められている。

また、グローバル化や少子高齢化社会の進展をはじめ、交通量の変化や交通手段の多様化など社会情勢が大きく変化してきている。現在の御堂筋における交通に目を向けると、自動車交通量（図-3）は約 40 年前に比べ 4 割～5 割減少している一方、歩行者・自転車交通量は増加傾向を示しており、特に自転車交通量（図-4）は約 40 年前に比べ 6 倍～7 倍と大きく増加しており、放置自転車や歩道上における歩行者と自転車の錯綜等の交通的な問題が深刻化している。

このような中、御堂筋では、「車中心から人中心の道路空間へ」をコンセプトに、社会の変化や時代の要請に対応した新たな御堂筋へと道路空間を再編すべく検討、議論を進めてきた。

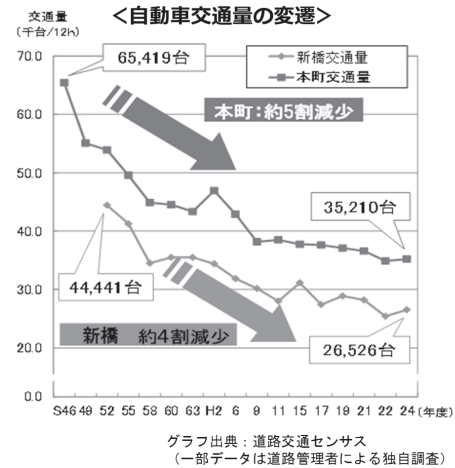


図 - 3 御堂筋の自動車交通量の変遷

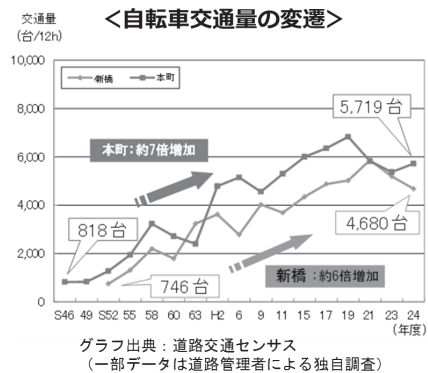


図 - 4 御堂筋の自転車交通量の変遷

本稿では、これまでの御堂筋における検討経過や取組みを紹介したうえで、御堂筋が完成後 80 周年を契機として公民で実施した御堂筋完成 80 周年記念事業の取組を紹介する。

2. これまでの検討経緯

御堂筋に対して求められる機能の変化を受けて、御堂筋及びその周辺地域における人々の行動形態やまちの状況を踏まえ、広く市民や道路利用者の合意を図りながら、今後の御堂筋の道路空間利用のあり方について検討するため、平成21年12月に有識者、地元、経済界等で組織する「御堂筋空間利用検討会」を道路管理者であった国土交通省と本市が共同で設置し、議論をスタートさせた。

御堂筋は、完成後、昭和 33 年に国が管理する道路となっていたが、地方分権を求める動きが強まり、平成 24 年 4 月に国からの権限移譲を受け、指定区間外の国道として大阪市が管理する道路となった。それからは、市が主体となって議論を重ね、平成 24 年 6 月には大阪府市で策定された「ランドデザイン・大阪」において、側道を活用した道路空間再編の将来イメージを示している。

(1)平成 25 年側道閉鎖社会実験

これまでの各検討により、御堂筋の将来像としては、側道を活用して車中心から人中心の道路への転換をめざす方向性が示されたが、交通への影響等が懸念されており、交通管理者や道路利用者などの関係者と具体的な合意には至っていない状況であった。

そこで、平成 25 年 11 月に新橋交差点から難波西口交差点間の約 1 km (図 - 5) の側道を実際に閉鎖する社会実験を実施し、

「側道の通行規制による交通影響の確認」、 「側道に自転車通行空間を確保した際の歩行者等の安全性の確認」などを目的とした社会実験を行った (写真-2)。

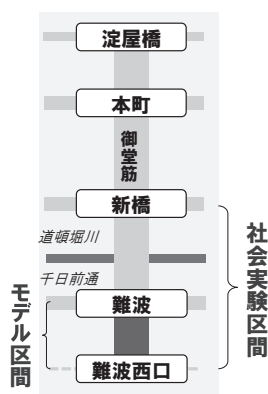


図 - 5 御堂筋エリア



写真 - 2 側道閉鎖状況

その結果、渋滞など本線における過度な交通影響は確認されなかったが、アンケートではドライバー等 7 割近い方から通常よりも混雑を感じたとの回答があり、本線の交通影響を可能な限り緩和する対策についての検討が必要であることが確認できた。

また、荷捌きによる停車需要の確認も行ったが、実験前に比べ瞬間停車台数が約 4 割減少していた。これは不要不急の停車車両が減ったものと考えられるため、側道を閉鎖しても一定の交通影響の緩和は見込まれると考えられる。今後は、沿道店舗と連携した荷捌きマネジメントによる必要荷捌きスペースの削減を行うなど、自動車交通に影響のないような線形決定が必要であることが確認できた。

(2)パブリックコメント

これら社会実験の結果を踏まえ、今後の空間再編の内容や進め方等についての基本的な考え方 (行政案) を

「御堂筋の道路空間再編について (案)」としてとりまとめ、平成 26 年 10 月から 11 月にかけてパブリックコメントを実施した。

この再編案では、道路空間再編の具体的な内容として、側道を閉鎖し、自動車等の通行を排除するとともに、歩行者通行部を拡幅し、自転車通行空間を設置することとした。

パブリックコメントでは合計 110 件の意見をいただいております。「自転車に関する意見 (自転車通行空間の整備や通行手法など)」が最も多く、次いで「御堂筋の交通等に関する意見 (側道の閉鎖や停車帯における荷捌きなど)」が多い結果となりました。

総論として、大阪のメインストリートとして「人中心の道路」をめざすといった御堂筋の道路空間再編の方向性に関しては賛同する意見が大半であったが、賛同の意見の一方で、自転車通行空間の整備手法や側道閉鎖による車両交通への心配等の意見も多くみられる結果となった。

(3)モデル整備の実施

このような社会実験結果やパブリックコメントで頂いた意見を踏まえ、大阪市では、側道を活用し、喫緊の課題となっている歩行者と自転車が歩道内で混在している状況の解消を行うとともに、整備によって道路空間再編の将来イメージを現地で可視化し、歩行者・自転車通行の安全性や快適性、賑わい形成等の検証に繋げていくことを目的として、区間を限定してモデル整備を実施することとした。

モデル整備を実施するにあたっては、比較的自動車交通量も少なく、また、側道閉鎖による渋滞の影響が少ない箇所であるとともに、既に本線西側の側道が閉鎖されている千日前通以南 (難波交差点～難波西口交差点間) の約 200 m をモデル区間 (図-5) に設定し、図-6に示すとおり、空間再編に併せて歩道を拡幅するとともに、自転車通行空間を新たに設けることで、歩行者と自転車の通行空間を分離することで、歩行者と自転車の安全性、快適性の向上を図ることとした。

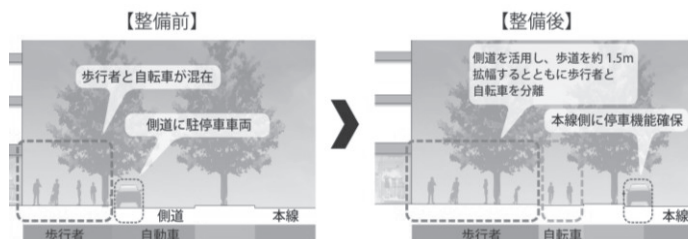


図 - 6 モデル整備の概要 (断面イメージ)

御堂筋の道路空間再編について

モデル整備区間の供用開始後には、整備効果を把握するため効果検証を行っており、写真-2 及び写真-3 のモデル整備前後の写真をみてもわかるとおり、歩行者通行部が拡幅され、歩行者と自転車を構造的に分離したことにより、快適性だけではなく、安全性の視点から見ても輻輳が解消され、整備前と比べ、快適性、安全性の両面から整備による効果が得られたことがわかる。

また、特に課題となっていた歩行者と自転車の輻輳状況の解消という面では、自転車通行空間の遵守率は、単路部が約 80%、交差点部近傍は約 53%であり、整備前に比べ輻輳状況は改善されたものの、交差点部においては、信号待ちの滞留空間で、自転車と歩行者の交錯が受けられる結果となった。

今後は交差点形状の改善（特に信号待ち空間における歩行者と自転車通行者の分離や信号待ち空間への適切な誘導）が必要と考えており、さらなる検証を行うとともに、今後の御堂筋の道路空間再編の検討につなげていくこととしている。



写真 - 2 モデル整備前



写真 - 3 モデル整備後

3. 御堂筋完成 80 周年記念事業

昭和 12 年に完成した御堂筋は、平成 29 年 5 月 11 日に完成後 80 周年を迎えた。道路管理者権限が国から市に移管されて以降、初めての節目となる年を契機として、市民とともに「みち」から未来を考えることをコンセプト

に、これまで御堂筋が果たしてきた役割・功績を振り返るとともに、御堂筋を取り巻く現状や進行中の取組みを踏まえ、人中心のみちへと空間再編をめざす今後の御堂筋のあり方や、公民連携したまちづくりのあり方等を議論することを目的に御堂筋完成 80 周年記念事業を実施した。

本記念事業を実施するにあたっては、大阪市長をトップとする御堂筋完成 80 周年記念事業推進委員会と、大阪市副市長をトップとする同実行委員会を組織し、国、大阪市といった公共団体と、経済団体や御堂筋沿道のエリアマネジメント団体などの民間団体が参画し、公民で検討、議論を重ねながら、本事業に取り組んできた。

この記念事業では、人中心のみちへと空間再編をめざす今後の御堂筋のあり方や、公民連携したまちづくりのあり方を議論していくため、シンポジウムをはじめ、ワークショップや将来イメージを現地で可視化した社会実験等を通じて、市民の意見を幅広く取り入れながら、市民とともに御堂筋の将来像を考え、新たな公民連携の仕組みづくりを見据えた「御堂筋将来ビジョン」をとりまとめた。

以降、主な事業についての実施内容を紹介する。

(1) シンポジウム

本記念事業のメインイベントとして、御堂筋が完成した 5 月 11 日の春の企画をはじめとして、夏の企画、秋の企画と計 3 回のシンポジウムを実施した。

春の企画においては、有識者による基調講演を実施したほか、本市と同様にメインストリートを持つ近隣政令都市である京都市、神戸市の市長を招き、「歩いて楽しめるまちへ！」をテーマに、メインストリートの活性化の取組みやこれからのまちづくりに関するパネルディスカッションを実施した（写真-4）。その中で、「世界最新モデルとなる人中心のストリート」に変えていくことが御堂筋の目指すべき将来像という、御堂筋における将来の展望が示された。



写真 - 4 春の企画

(2) ワークショップ

ワークショップにおいては、学識経験者、民間団体、市民の方など様々な方々にメンバーとなっただき、御堂筋が備えている資質をあらゆる角度から見つめなおし、それぞれの視点から今後の御堂筋のあり方を考えていくことを目的に、「人中心の道路づくり」、「道路における公民連携」、「安全で楽しい自転車利用」、「地下空間の利活用」、「世界に誇るイチョウ並木の育成」、「水の都・大阪」といった御堂筋に関わりが深い6つのテーマを設定し、意見交換会や座談会形式等を通じて、今後の御堂筋のあり方について議論した。

なかでも、道路における公民連携ワークショップ（写真-5）では、道路空間利活用事例の情報発信や道路空間等の利活用のあり方について、市民向けパネル展示や市民アンケートを実施するとともに、座談会や、町会、御堂筋周辺の地元団体、エリアマネジメント団体等の地域関係団体との意見交換会を通して、利活用主体、住民、一般道路利用者等からの意見など、御堂筋の将来像に関する意見をいただくことができた。



写真 - 5 道路における公民連携ワークショップ

(3) 社会実験

御堂筋の将来ビジョン策定にあたっては、上述のシンポジウムやワークショップで幅広く市民の方々の意見を取り入れるほか、将来ビジョンの一部を現地で可視化する取組みとして、以下の社会実験を実施した。

① モデル整備区間における賑わい創出社会実験

本社会実験は、千日前通以南で既にモデル整備として側道閉鎖された空間において、モデル整備により拡張された歩行者・自転車通行空間を活用し、さらに魅力ある空間としての活用の可能性を検証することを目的に平成29年11月5日から20日までの計16日間実施した。

社会実験の実施にあたっては、モデル整備を実施する段階からともに取り組んできた御堂筋沿道・千日前通以南モデル整備区間整備協議会をはじめ、沿道の地権者の会やまちづくり団体の協力を得て、「ゆっくりすごせる



写真 - 6 賑わい創出社会実験

お気に入りの御堂筋へ」をテーマに、「みんなが楽しめる上質なにぎわいづくり」や「歩行者・自転車にやさしいストリート」をめざし、キッチンカー、マーケット、ストリートライブなどの賑わい創出に向けた取組みを行った。また併せて、自転車通行空間を現状の3mから2mにせばめ、さらに歩道を広くとることで、ベンチやテーブル、プランター等を設置し、ゆったり過ごせる滞在空間を創出するなど、これまでになかった新たな取組みを実施する（写真-6）ことにより、来街者が大幅に増加し、憩いや交流といったにぎわいの形成につなげることができた。

② (仮称) 御堂筋パークレット社会実験

本社会実験では、平成29年11月20日から翌5月21日の約半年間、パークレットと称される休憩施設を淀屋橋 odona 前の歩道及び車道の路側部分に設置し、休憩・滞留施設の必要性や、壁面後退部とパークレット相互の空間を活用したにぎわい創出など、にぎわいと憩い空間の創出方法に関する検証を行った（写真-7）。



写真 - 7 (仮称) 御堂筋パークレット

設置後、パークレットの利用形態を調査したところ、休憩が約7割と多く、そのほか、待ち合わせやスマホ利用、昼食などといった形で利用されていることがわかった。

また、利用者アンケートからは、約9割の方から「落

御堂筋の道路空間再編について

ち着く空間」, 「安心な空間」であるといった意見をいただき, 高い評価がなされるとともに, ほぼすべての利用者から「また利用したいと思う」との回答が得られるなど, 御堂筋沿道における休憩施設の重要性が明らかになった。

(4) 御堂筋将来ビジョン

シンポジウムをはじめ, ワークショップや社会実験等を通じて, 車中心から人中心のみちへと空間再編をめざす今後の御堂筋のあり方や, 公民連携したまちづくりのあり方について議論してきた内容を踏まえ, 御堂筋完成 80 周年記念事業推進委員会として, 平成 30 年 7 月に御堂筋の将来像を示した御堂筋将来ビジョンをとりまとめた(図-7)。



図 - 7 御堂筋将来ビジョン

将来ビジョンの実現にあたり, まずは側道閉鎖した際における交通渋滞や荷捌き等, 周辺地域に与える影響などを社会実験等により慎重に検証のうえ, 側道の歩行者空間化(図-8)をすすめる, 段階的に人中心の空間を広げていくこととしている。



図 - 8 側道歩行者空間化のイメージパース

そのうえで, 最終的には, 御堂筋完成 100 周年をターゲットイヤーとして, 「人中心・フルモータル化」(図-9)をめざすこととしている。なお, 実現に向けては, 今後も引き続き, 都心部全体の交通ネットワークの再編



図 - 9 フルモータル化イメージパース

や人と多様なモビリティが安全に共存できる空間・仕組みづくりなど, 様々な課題について検討と実践を推進していく必要があることが確認された。

4. おわりに

御堂筋完成 80 周年記念事業での取組みを一過性のものに終わらせることなく, 継続的・発展的な取組みへとつないでいくことが重要なことである。そのため, 本市では, この公民連携でとりまとめられた御堂筋将来ビジョンをもとに, 「公民連携により段階的に進めていくといった整備プロセス」やフルモータル化の実現に向けた取組みとして, 「都心部全体の交通ネットワークの再編」, 「歩行者と多様なモビリティが安全に共存できる空間・仕組みづくり」を検討していくといった内容等を盛り込んだ本市としての御堂筋将来ビジョン(案)を作成し, 平成 30 年 12 月 21 日から翌 1 月 25 日までの約 1 ヶ月間, パブリックコメントを実施し, 平成 31 年 3 月末に大阪市としての御堂筋将来ビジョンを策定することとしている。

(平成31年3月1日受理)