

「まちづくりの中の交通」の現在と展望

浜松市のゾーンシステムを例として

久保田 尚*

まちづくりの中の交通の現在を知り、将来を展望するためには、各地の取り組みを詳しく検討し、その中でどのような課題があり、関係者がそれをどのように解決しようとしているのかを学ぶ必要がある。本稿は、静岡県浜松市における都心部のゾーンシステム整備の経緯、特にトランジットモール実験とその後の取り組みの詳細を記述するとともに、その意味について考えたものである。そこから見えてきたものは、意思決定手続きなどのフォーマルな手続きが存在しないまちづくりにおける交通整備にあたっては、関係者の強い覚悟と粘り強い取り組みが不可欠である、という教訓であった。

Present and Future of Transport Plan for Machizukuri, Community-based Town Planning, Learning from Efforts of Zone System in Hamamatsu City

Hisashi KUBOTA*

To understand the present situations and to have a view of transport plan for Machizukuri, community-based town planning, it is necessary to learn efforts around the country focusing on problems they have confronted and solutions they have tried. In this paper, the authors have tried to describe the efforts to develop zone system in town center in city of Hamamatsu, Shizuoka prefecture, where severe and long discussions and social experiments have been done before improving the main street. In conclusion, the importance of preparation and persistence of those concerned has been revealed, for there is no formal process for decision making in transport plan in Machizukuri in Japan.

1. はじめに

本稿では、「まちづくりの中の交通」の現在と展望について考えることにしたい。

といっても、まちづくりという非常に個性の高い取り組みを総括的に論じて、あまり生産的な議論はできない。もちろん、個別の事例だけを議論してみても普遍性に到達するのは難しいかもしれない。

しかし、少なくとも現段階では、個別の事例の個別の事情を詳しく理解してそれらをだんだん蓄積することによって、もしかしたらそこから普遍的な知見が得られるかもしれない、と期待するしかないというのが私の現在の見方である。

というわけで、ここでは静岡県浜松市のゾーンシステムの取り組みを取り上げて「現在と展望」を考えてみることにした。

まちづくりとそれにかかわる交通の分野は実に多岐にわたるが、その中でゾーンシステムはとりわけ規模が大きく、また、インフラ整備から交通規制まで多様な施策を含むパッケージ施策であることから、

* 埼玉大学大学院理工学研究科教授
Professor, Graduate School of Science and Engineering,
Saitama University
原稿受理 2008年4月21日

Table 1 浜松市ゾーンシステムの経緯

昭和50～52年度	第1回PT調査(都市交通マスタープラン策定)
昭和57年度	浜松駅北口広場(バスターミナル)完成
昭和57年度	中心市街地の交通規制(ゾーンシステム)の検討調査実施
昭和58年度	浜松市中心市街地交通管理計画推進懇談会発足
昭和60～62年度	第2回PT調査(都市交通マスタープラン策定)
昭和60年度	遠州鉄道線高架化完成
昭和60年度	浜松市中心市街地交通管理計画(ゾーンシステム)策定
平成7～9年度	第3回PT調査(都市交通マスタープラン策定)
平成10年度	鍛冶町通りトランジットモール試行
平成12、13年度	「鍛冶町通りを考えるオープンサロン」
平成13、14年度	「鍛冶町通りワークショップ」
平成16年度	「中心市街地の交通を考えるワークショップ」での議論を踏まえ、21世紀都市交通会議が都心交通整備方針を提言
平成18年度～	浜松市総合交通計画策定委員会
平成19年度	鍛冶町通りの短期整備完工
平成19年度～	第4回PT調査

本稿の趣旨に合致すると考えるためである。

なお、筆者は平成10年度のトランジットモール実験以来この取り組みに関与しており、それ以降、必ずしも順風満帆ばかりではなかった時期も経験している。本稿では、それらにも踏み込んで記述を進めることにする。

2. 浜松のゾーンシステム

浜松市の都心部では、昭和60年からゾーンシステムをはじめとするさまざまな取り組みが継続して行われており、大きな成果を上げていると同時に、その取り組み自体がわが国の他の地域に多大の示唆を与えている。まず、ここまでの取り組みをやや詳しく見ていくことにしよう。

2-1 トランジットモール実験まで

浜松市は、静岡県等とともに繰り返しパーソントリップ調査を実施し、それに基づいた交通マスタープランを策定してきた(Table 1)。それに基づき、鉄道高架化や先進的な駅前広場作りなど、多くの成果を生み出してきたことで有名である。

とりわけ全国的に有名なのがゾーンシステムである。ゾーンシステムとは、都心部を環状道路で囲むとともに都心部に歩行者モールを配置することなどによって通過交通を排除し、質の高い歩行環境を実現しようとするものであり、フリッジパーキングや公共交通システム等のパッケージ施策も併せて導入するものである。いまや欧州の多くの都市で実現している都心部のゾーンシステムであるが、わが国で



Fig. 1 浜松ゾーンシステムの計画図

の導入事例はまだない。

そうした中で、浜松市は、長野市などと並んで、実現に向かって現実的に整備を進めている数少ない都市である。

浜松市では、昭和60年度にゾーンシステム(浜松市中心市街地交通管理計画)の計画が策定され、その後、市の総合計画に計画図(Fig.1)が掲載され、明確にオーソライズされるにいたった。この方針に従って環状道路の整備を進めてきたほか、モールやコミュニティ道路の整備を進めてきた。現在までに、環状道路の大部分が整備され、モールおよびコミュニティ道路は計画どおり完成している。

それらの整備状況を踏まえ、ゾーンの境界道路となり、ゾーンシステムの核心部分となる鍛冶町通りのトランジットモール化に取り組むことになったのが平成9年度であり、とりあえず社会実験を実施することになった。そのために、商店街や自治会の代表、警察、行政などをメンバーとする「浜松市中心市街地交通管理計画策定協議会」を設置し、実験の具体的検討を行った。

トランジットモール実験としてはわが国初の取り組みであったことから、交通規制の内容についての議論が難航し、当初平成10年度の秋に実施予定だった実験が結果的に平成11年3月に行われることになった。また、市として「意外」だったことに、地元商業者の中にトランジットモールに反対の声が少なからず上がった。すでに市の総合計画でオーソライズされている計画であるはずであり、環状道路整備等の関連事業を着々と進めてきたはず、という思いが市の担当者にはあったのである。地元が必ずしも賛成していないという事態を受けて、市は改めて計画全体の趣旨説明から始めざるを得なくなった。市



Fig. 2 トランジットモール実験

と地元業者との議論が紛糾したことも、実験実施がずれ込んだ一つの理由である。

地元が反対した理由は、まず第一に、車での来店客を失うのではないかと不安による。典型的な車社会である浜松で、車のアクセスを不便にすることは時代に逆行する、という趣旨の発言が店主などから繰り返された。この議論は、2008年の現在でもまだ決着がついていない。というより、全国的に見ても論争の絶えない点である。

反対の第二の理由は、「唐突」「聞いていない」というものであり、市の担当者との間で認識が大きく食い違った点である。この食い違いに気づいた市は、地元関係者との全体および個別の交渉を繰り返すなど（平成9年末から実験までの約1年間で、正式な協議だけで43回に及ぶ）真摯な対応に務め、耳にして心地よい印象を与えるためにトランジットモールの呼び名を「ゆとりモール」と替えるなどの対応をしたもののボタンのかけ違いを解消することはできないまま、実験を実施することとなった。

このように、地元の全面的な協力を取りつけることができないまま、それでも多くの関係者の真剣な議論や調整を経た結果として、平成11年3月に2週間にわたってわが国初めてのトランジットモール実験が行われたのである。

週末の天候不順などにより人出が期待を下回るなどの不運はあったものの、実験としては滞りなく行われた。実験中に実施された意識調査結果を見ても、来街者の多くが高く評価するなどの成果が得られた（Fig.2）。

ただ、実験前から反対の意向を示していた店主等から、実験中および実験後においても、市に対して激しい苦情が寄せられるなど、市としてもそのままトランジットモールの本格実施に向かうのを躊躇せざるを得ない状況に陥ってしまった。

2-2 トランジットモール実験以降の取り組み

実験後しばらくの間、この事態をどのようにフォ

提言1：鍛冶町通りは市民にとって重要な道路空間
 提言2：計画には柔軟性をもたせよう
 提言3：市民にわかりやすく施策を進めよう
 提言4：「市民全体の参画」がキーワード
 提言5：中心市街地ではさまざまな交通手段が使えるようにしましょう
 提言6：「市民によるワークショップ」の立ち上げ

Fig. 3 オープンサロンからの提言

ローアップすればよいのか、市としても暗中模索を続けたが、結局は、行政主導で善後策を検討するのではなく、賛成・反対両方の立場の人が一堂に会して、オープンな形で議論を再開するしかない、という判断にいたった。そして、平成13年1月から5回にわたって「オープンサロン」を開催したのである。

オープンサロンは、「実験の反省と今後の進め方を議論する場」と位置づけられ、冒頭で市の部長から「市民の意見を十分に反映しないまま実験に至ってしまった」点についての率直な反省の弁が語られたり、トランジットモールに反対の立場の店主が改めてその意思を表明した上で計画の白紙撤回を求めるなど、すべての参加者がまさにオープンに議論を展開した。マスコミにもすべて公開としたため、激しい議論の様子が新聞で市民に伝えられた。

当初は意見がまったくかみ合わなかったものの、議論を重ねる中で反対・賛成の立場の人がお互いの意見にも理解を示すようになった。その結果、計画に柔軟性を持たせるという前提の下でワークショップを実施する、という提言がなされた（Fig.3）。

ワークショップが始まったのは平成14年3月である。約1年にわたり、12回開催されたワークショップは、四つのテーブルに分かれてそれぞれが鍛冶町通りの将来像について自由な発想を展開した。この段階では、感情的な対立は解消していた一方で、都心商店街における自動車の扱いについての考え方の相違、すなわち、自動車で直接アクセスできる商店街を目指すのか、歩行者専用空間を作るのか、という考え方について、参加者間での根本的な意見の相違は埋められなかった。

結果として、ワークショップから各テーブルの四つの案を提案し、広く市民の意見を聞くこととなった。四つの案とは、それぞれ次のような名前をもつグループから出されたものである。

- クルマを迎え入れ共存を図るグループ
- TPOにあった交通規制を考えるグループ
- 回遊性を高める道路空間を考えるグループ
- 憩える道路空間を考えるグループ



Fig. 4 鍛冶町通りの整備イメージ - 『将来の浜松都心交通の整備方針について』表紙



出典) 『将来の浜松都心交通の整備方針について』。

Fig. 5 中長期の方針

ただ、自動車のアクセス性を重視するのグループも、鍛冶町通りを通過型の道路として位置づける必要はないと考えたり、歩行者空間重視のグループからも、曜日や時間帯によって交通規制を変える提案が出されるなど、それぞれの考え方が折り合えるポイントも明確になってきた。

その後、市はさらに慎重な運営を続けた。平成15年度には、市民、自治会、商店会などに四つの案を提示した上でのアンケート調査を実施した。それを踏まえ、平成16年度に再度ワークショップが4回実施され、一つの案への集約を図ったのである。さらに、浜松市の交通政策を統括する機能を有する浜松21世紀都市交通会議において、都心交通整備方針としてまとめられ、市長への提言が行われた(Fig.4)。

都心交通整備方針としてうたわれているのは、

- ・さまざまな交通手段で鍛冶町通りにアクセスしやすくすること

- ・鍛冶町通りを回遊・滞在しやすくすること

という二つのコンセプトであり、それに基づいて、短期整備および中・長期整備の2段階の整備案が具体的に示された(Fig.5)。

このうち短期整備では、歩道を拡幅して車線数を削減するとともに、外側の車線をバスレーンとした。これにより、6車線の通過型道路から歩行者と公共交通を優先したアクセス型道路に大きく姿を変えた。また、従来、鍛冶町通りの歩行者横断のために使用されていた横断地下道を廃止して横断歩道を設置することなどが提案された。横断歩道の設置にあたっては、交通シミュレーションを実施するなど慎重な検討が行われた結果、バリアフリーを考慮して実施



出典) 浜松市資料。

Fig. 6 短期整備が完了した鍛冶町通り



Fig. 7 鍛冶町通りの広幅員歩道

に踏み切った。

この方針に従って短期整備が進められ、平成19年度末に工事が完了した。この間、沿道の再開発に伴

うセットバックなども併せて進められ、結果として、鍛冶町通りにはきわめて幅広い歩行者空間が実現することになったのである(Fig.6, 7)。

また、中・長期整備案では、土日休日の歩行者天国化等が盛り込まれており、平成19年度から始まった総合交通計画の議論の中で、さらに具体的な検討が進められることになっている。

2 - 3 浜松の取り組みが示唆するもの

トランジットモール実験からでも9年、ゾーンシステム計画策定からは20年以上の年月を経て、鍛冶町通りの短期整備までこぎつけた浜松市の取り組みは、「まちづくりの中の交通」を考える上で実に多くのことを示唆している。

まず、トランジットモール実験に着手する段階での、市の「思惑違い」について述べよう。

昭和60年度にゾーンシステム計画を策定し、それを総合計画に位置づけたことによって、市にとっては、鍛冶町通りのトランジットモール化はすでに既定計画と考えられていた。しかも、環状道路やコミュニティ道路等の整備を継続的に進めてきた実績があり、その仕上げ段階の整備と位置づけられるような連続性の中でトランジットモール実験をスケジュール化したのであった。一方、地元商店主等の市民の間で総合計画の内容が浸透していたとは言いがたく、身近な道路でコミュニティ道路整備などが進んでいても、それとトランジットモールやゾーンシステムとを結びつけて考えることが難しかったものと思われる。

さらにいえば、市にとっては総合計画への記載がオーソライズを意味するが、その中の例えば交通規制については県の公安委員会の管轄である。このことが、トランジットモールの検討の初期段階において、警察と市との議論が必ずしもかみ合わなかった要因の一つとなった。

ゾーンシステムのようなパッケージ施策の中には、環状道路整備のように市(ないし県)の中でオーソライズできる施策だけでなく、交通規制や公共交通施策など、異なる主体の管轄にかかる施策も含まれている。しかも、計画の策定から20年以上の時間を経てからそれらの施策について具体化をする必要がある場合、それら関連主体との連携をよほどうまく行う必要がある。

浜松市は、そのことに気づくと、すぐにそれまでの取り組み方を変え、市民や関連主体とオープンな議論を継続する道を選んだ。これにより空中分解の

危機が避けられ、一定の成果に結びついたのである。

都市計画決定を除けば市民参加を前提とするフォーマルな決定手続きが存在しない中で、ワークショップ等のインフォーマルな参加プロセスを取り入れざるを得ないわが国の場合、このような、現実の事態に適宜対応できる柔軟性が担当者には求められるのである。

ゾーンシステムのような総合的な計画の場合、特にわが国においては「長期」と「短期」の関連にも十分留意する必要がある。

一般論でいえば、まずすぐに実施するのが「短期施策」であり、その後が続くのが「中期施策」「長期施策」ということになる。

ところが、もともと環状道路などのインフラが十分に整備されていないわが国の都心部にゾーンシステムを実施しようとする、まず、環状道路整備という「長期施策」を20年程度の時間をかけて実現させる必要があり、その後、モール化や交通規制の変更などの「短期施策」を実施するという順番にならざるを得ない。この点は、都心部の周囲を取り囲んでいた城壁を壊した時に自然に環状道路ができていた欧州の多くの都市とは決定的に異なる制約条件である。浜松においても、ゾーン計画策定後、15年程度の時間をかけて環状道路を整備している間に、「短期施策」であるトランジットモール整備の意義や計画内容が市民の意識の中から薄れていった可能性が否定できない。

今後、わが国でゾーンシステムの導入を検討する場合には、よりいっそう粘り強い周知活動が求められるだろう。

一方で、浜松市担当部局の柔軟さと粘り強さも特筆すべきものがある。トランジットモール実験までは、ゾーンシステムという全体計画に基づいて粛々と事業をこなしていくという姿勢であったが、実験をきっかけに賛否の意見が市民の間で明白になって以降、大きな方針転換を行ったのである。

ちょうど、わが国で「交通まちづくり」が定着し始め、また情報公開の機運が高まってきた時期とタイミングが重なったこともあり、まずは、「全ての取り組みをオープンにする」という方針が打ち出された。その結果、オープンサロンという、市にとってはいわば「出口の見えない」取り組みに踏み切ったのである。その結果、実験をめぐる感情的なしこりをほぼ解消することができたのだ。

さらに、昭和60年の時点でオーソライズされてい

たトランジットモール導入をいったん白紙に戻し、鍛冶町通りのあり方をゼロから見直すワークショップを行うことによって、現時点で大方の市民が支持できる短期施策の実現にこぎつけた。そこにいたるまでに、非常に綿密なプロセスを踏んだことも、成功の大きな要因である。

このような、柔軟かつ粘り強い取り組みを行うことは、現在のわが国の行政システムの中では実は容易なことではない。それを可能にした市の幹部の姿勢を高く評価したい。とりわけ、オープンサロンの冒頭において、「社会実験の取り組みにおいて市に反省すべき点がある」と率直に反省の弁を述べた当時の部長の真摯な姿勢が忘れられない。

さて、ゾーンシステムの姿がかなり明確になってきた浜松市の取り組みであるが、都心のまちづくりという視点から見ると、これから検討すべきことがまだまだ多く残されている。

交通計画の分野では、Fig.1に象徴されるゾーンシステムの取り組みはすでに大変有名であり、長年注目を集めてきたのであるが、実は、浜松の都心部自体の発展は、それにはとどまらない広がりを持っている。例えば、浜松駅直近の東街区開発は、新幹線からもよく見える超高層のアクトシティを生み出した。また、同じく浜松駅の北東側に、約50haという規模の通称東地区と呼ばれる土地区画整理事業を施行している。

このように、浜松市における「都心」の範囲自体が大きく拡大し、構造が変化してきているのである。さらに、合併・政令市に移行した後の新・浜松市の都心としての位置づけも必要になっている。今後は、新しい都心に対応した交通システムを見直す余地があることから、浜松市では新たな総合交通計画の策定に着手しており、その中で都心交通の今後について検討を進めることになっている。

一方、超クルマ社会である浜松市においては、郊外にきわめて大規模なショッピングセンターが複数

立地しており、中心市街地の衰退問題がずっと議論の対象となってきた。これに対して再開発や大規模小売店舗の都心部誘致などの努力が続けられている。

ただ、これに関して新たな交通問題も危惧されている。すなわち、大規模小売店の立地に伴って大規模駐車場の設置が義務づけられることから、交通集中による混雑が予想されるのである。駐車場の配置のあり方等をさらに検討する必要があるだろう。

3.まとめ

浜松の取り組みが示唆しているように、混雑がなく賑わいのある都心を創出するのは容易なことではなく、「まちづくりの中の交通」をめぐる新たな課題は、解決しても解決しても、次々と新たに表面化してくるものである。

これがおそらくまちづくりにかかわる交通の本質的性格だと思われる。もしそうであるならば、総合的なパッケージ施策を策定することと並んで、「やれるところからやる」といった柔軟かつ粘り強い取り組みも同時に必要であるし、それに携わる当事者には、そのための強い覚悟が求められるのである、というのが、現段階での私の結論である。

参考文献

- 1) 久保田尚「都心幹線道路のモール化実験 - 『旭川』から『浜松』までの30年を想う」『高速道路と自動車』第42巻第8号、pp.11-14、1999年
- 2) 久保田尚、野中忠夫、鈴木弘之、高橋勝美、島田敦子「浜松市におけるトランジットモールの社会実験」『土木計画学研究・講演集』No.22(1)、pp.527-530、1999年
- 3) 高橋勝美、島田敦子、森尾淳、中野敦「浜松トランジットモール社会実験フォローアップ活動における工夫と評価」『IBS Annual Report』pp.101-107、2004年