

奨励研究助成実施報告書

助成実施年度	2021 年度
研究課題（タイトル）	ワークブル政策と実行計画に関する日・英の比較研究
研究者名※	井桁 由貴
所属組織※	東京大学大学院 新領域創成科学研究科 社会文化環境学専攻 空間計画研究室
研究種別	奨励研究
研究分野	その他
助成金額	80 万円
発表論文等	

※研究者名、所属組織は申請当時の名称となります。

（ ）は、報告書提出時所属先。

大林財団 2021 年度奨励研究助成実施報告書

所属機関名 東京大学 大学院新領域創成科学研究科
申請者氏名 井桁 由貴

研究課題	ウォーカブル政策と実行計画に関する日・英の比較研究
(概要) ※最大 10 行まで 本研究は、①日本のウォーカブル施策の特色を明らかにすること、②ウォーカブル施策において先進的な英国との比較から、わが国のウォーカブル政策に対して示唆を与えることの二点を目的とした。具体的には、国内及び英国のウォーカブル政策・実行計画に関する時系列的な変遷を整理した上で、富山市と英国ロンドンにて現地調査・ヒアリング調査を行った。結果として、ウォーカブル政策の背景、実行プロセス、政策と実行計画に関して日・英の違いが明らかとなり、日本におけるウォーカブル政策の方向性が示された。	

1. 研究の目的	(注) 必要なページ数をご使用ください。
近年、歩くことが健康・環境の観点から注目されている。Jeff Speck により 2012 年に「Walkable City」の定義と実現手法が提案され、2016 年には WHO が掲げた健康増進のアクションプランや、2020 年の C40 CITIES2021 の環境改善のためのアジェンダ等でも Walking and Cycling の推奨が提示された。我が国でも全国でまちなかの賑わい向上やコンパクトシティ施策に関連したウォーカブルなまちづくりが行われており、2019 年に開始した「ウォーカブル推進都市」は 2023 年 3 月 31 日時点で参画自治体が 349 にのぼる。このように、国内外でウォーカビリティ政策は多く行われているが、計画の背景や目的・対象領域・内容はそれぞれ異なる。例えば、欧米の施策の多くは Walking, Cycling, Public Transportation が一体で推進され、実行計画でもこれらが包括的に考慮されている。一方、日本の施策は歩くこと (Walking) に限定した計画がほとんどである。また、日本のウォーカブル政策が公共空間の整備に限られている一方、英国の「Walking Action Plan」では、(1)街路空間の改善(2)歩行者ネットワークの形成(3)公共交通への接続性向上(4)歩行意識の醸成と、公共空間整備に限らない多面的な施策を提示している。 以上の背景から、本研究では①日本のウォーカブル施策の特色を明らかにすること、②ウォーカブル施策において先進的な英国との比較から、わが国のウォーカブル政策に対して示唆を与えることの二点を目的とした。	

2. 研究の経過	(注) 必要なページ数をご使用ください。
本研究は、以下の三点について調査・考察を行った。 1. 日本及び英国のウォーカブル政策に関する変遷の整理	

先行研究や書籍等の文献調査及び、ウォーカブル政策に関連する計画・戦略・ビジョン等の文書のレビューより、日本及び英国のウォーカブル政策に関する時系列的変遷を整理した。また、日本については各自治体が策定するウォーカブル計画の一覧化とその内容の特徴を整理し、日本のウォーカブル政策の特徴を考察した。

2. 富山市とロンドンのウォーカブル戦略に関する現地調査・ヒアリング調査（富山調査：2023年2月27日～3月1日 ロンドン調査：2023年3月5日～3月16日）

2018年に公開された富山市の「富山市歩くライフスタイル戦略」、同じく2018年に策定されたロンドンの「Walking Action Plan」を対象として、戦略を実行するための組織体制、プロセスを明らかにするため現地調査及びヒアリング調査を実施した。

3. ウォーカブル政策と実行計画に関する日英比較から、日本におけるウォーカブル政策の方向性の考察

一連の調査結果を踏まえ、今後の日本におけるウォーカブル政策について考察を加えた。

3. 研究の成果

（注）必要なページ数をご使用ください。

1. 日本及び英国のウォーカブル政策に関する変遷の整理

①日本のウォーカブル政策に関する変遷

日本において歩くことや歩きやすいまちづくりに関連した政策を「ウォーカブル政策」として、ウォーカブル政策の変遷を整理した。

歩行環境整備の政策は交通安全の観点でいち早く進められてきた。交通事故死者数が最多となった1970年に交通安全対策基本法が制定され、同法に基づき1972年から生活道路でスクールゾーンの運用が開始された。その後、生活ゾーン(1974年～)、コミュニティゾーン(1996年～)、あんしん歩行エリア(2003年～)、ゾーン30(2011年～)と、生活道路における歩行者の安全対策のための制度が次々に整備された。1971年には道路交通法に歩行者専用道路の規定が加えられたことで歩行者天国が実施可能となり、同年の道路法の改定で歩行者専用道路の指定が可能となった。交通分野ではその後、2009年度に国土交通省により「都市・地域総合交通戦略」の制度が創設された。この制度は少子高齢社会への対応、交通渋滞の緩和、交通に起因する環境負荷の低減などを目的に過度な自動車依存から徒歩、自転車、公共交通等の各モードの適切な役割分担へと転換するための総合的・戦略的な交通施策の推進を図るものである。2021年3月時点で戦略を策定している自治体のうち、86%にあたる90自治体が戦略の中で徒歩の推進を掲げており、都市の交通手段の一つに「徒歩」を位置付け、まち全体で歩きやすくしていくことが意図されている。

都市計画分野では、1999年に「歩いて暮らせる街づくり」モデルプロジェクトが発足し、「歩くこと」が都市計画の中で取り上げられた。2007年にコンパクトシティの政策ガイドラインが提案された中で集約型都市構造の実現のために「歩いて暮らせる環境」の考え方が示された。その後、働き手の多様化などによる新たな価値創造、地域課題の解決が求められる背景から、2020年に都市再生特別措置法の改正により、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくり支援制度が制定され、国土交通省によりまちなかウォーカブル推進事業やウォーカブル推進税制等の事業が開始した。同年6月には、新型コロナウイルス感染症の流行下で、飲食店等を支援するための緊急措置として、沿道飲食店等の路上利用の占用許可基準を緩和する特例措置が実施され、11月に道路法の改正により歩行者利便増進道路（通称「ほこみち」）の制度が開始された。

健康福祉の分野では、2000年にはバリアフリー法が策定されたことによりバリアフリーや福祉の観点から各自治体で「人にやさしい道づくり」が進められ、都市計画以外の分野においても歩きやすいまちづくりが取り上げられるようになった。2014年に国土交通省から発行された「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」の中では、市民の健康増進のために街歩きを促す歩行空間の形成等が推奨されている。このように、2000年代以降は歩きやすいまちづくりが健康の観点でも重視されるようになってきた。

以上のように、交通分野において歩行者安全の観点からいち早く歩きやすい環境の整備が進められ、その後、都市計画分野では少子高齢化を背景としたコンパクトシティ推進の観点から歩いて暮らせるまちづくりが行われるようになった。2000年代以降は、健康・福祉分野でも歩くことの重要性が高まったことで、分野を横断して歩きやすいまちづくりが後押しされてきたと言える。

②日本の各自治体で独自に策定されるウォーカブル計画とその特徴

日本国内で独自に歩くことに着目した戦略・計画・方針・構想・ガイドラインを策定している12の自治体の文書を「ウォーカブル関連計画」とし、それらの文書の中で示されているウォーカブルを目指す目的を整理した（表-1）。表から、ウォーカブルを目指す目的には、人々の健康増進やQoL向上、中心市街地活性化等の都市や地域の環境改善、コミュニティ形成、地球環境への負荷低減、イノベーション創出の大きく5つに分類され、特に、日本においては少子高齢化の社会背景の元で、ウォーカブルなまちづくりが中心市街地を活性化させてまちを存続させることに繋がることが期待されているとわかる。施策の進捗や効果を測定する指標の有無とその内容を調査したところ、関連計画の中でいつ、どのように行うのかをあらかじめ明記したものは5件に過ぎなかった。例えば、「富山市歩くライフスタイル戦略」では事業の進捗評価として「中心商業地区や富山駅周辺地区における歩行者通行量」「公共交通利用率」「公共交通が便利な地域の人口割合」「意識的に身体を動かしている人の割合」「元気な高齢者の割合」「歩くポイントアプリダウンロード数」を挙げており、戦略策定後に定期的に計測し進捗評価が行なわれている。このように事業がどの程度進んでいるかを検証する進捗評価の指標が定められている事例は多くなく、加えて施策の結果として歩きやすさが向上したかを測る指標が定められている計画はほとんど見られなかった。

表-1. ウォーカブル関連計画一覧と計画の策定目的

No.	策定自治体	計画名称	策定年	計画策定の目的				
				健康増進・ QoL 向上	中心市街地 活性化・ まちの持続	コミュニテ ィ形成	環境負荷の 低減	イノベー ションの創 出
1	石川県 金沢市	金沢市歩けるまちづくり基本方針	2004		○			
2	福島県	歩いて暮らせる新しいまちづくりビジョン	2008		○	○		
3	京都府 京都市	「歩くまち・京都」総合交通戦略	2010		○		○	
4	長野県 安曇野市	歩いて楽しいまちづくりプロジェクト	2013				○	
5	兵庫県 加西市	加西市歩くまちづくり推進計画	2016	○				
6	千葉県 柏市	柏の葉ウォーカブルデザインガイドライン	2018	○		○	○	
7	富山県 富山市	富山市歩くライフスタイル戦略	2019	○	○			
8	大阪府 大阪市	Walkable UMEDA 構想 (UMEDACONNECT)	2020		○			○
9	群馬県 館林市	館林市まちなかにぎわい再生方針 (ウォーカブルなまちづくり)	2021		○			
10	兵庫県 姫路市	姫路市ウォーカブル推進計画	2021	○	○			
11	広島県 竹原市	竹原駅前エリア ウォーカブル ビジョン	2021	○		○		○
12	東京都 千代田区	千代田区ウォーカブルまちづくりデザイン	2022	○	○	○		

③英国のウォークアブル政策に関する変遷

2018年にロンドン交通局により策定された「Walking Action Plan」の上位計画である、Mayor's Transport Strategy (MTS) を対象として、この戦略が策定されるに至るまでのロンドンの政策の変遷や、関連する英国国内外の潮流を整理した(図-1)。

第二次世界大戦前後は自動車中心政策であり、歩行者の安全性や歩行者の保護は主に慈善団体主導で行われ、この時期に現在まで続く複数の慈善団体が設立された(図-1の(1))。その後、自動車中心では財政面で立ち行かなくなる見込みであること、環境面でも自動車渋滞による大気汚染対応の必要性から、持続可能な交通への転換が図られ始めるようになった(図-1の(2))。同時期に、ロンドンでは広域行政を担う組織の必要性が高まり、2000年に各行政分野に関わる戦略計画の策定を行う大ロンドン行政庁(GLA)が発足した。2000年以降、ロンドン市長に義務付けられた役割と

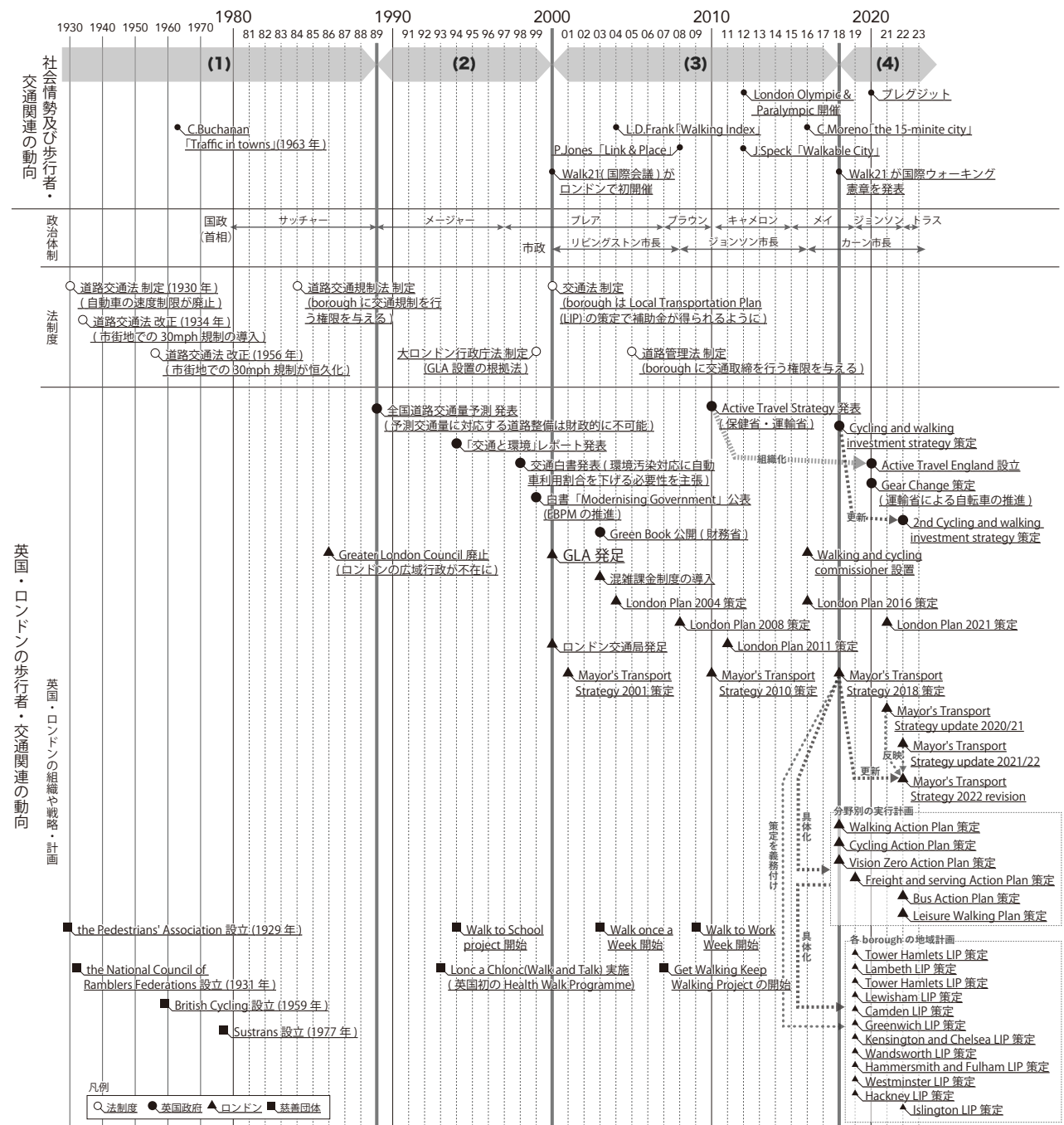


図-1 ロンドンのウォークアブルに関する政策変遷

して London Plan や MTS が策定されるに至った(図-1 の(3))。2018 年の MTS 策定を受け、具体計画である Walking Action Plan や地域実行計画等が次々に策定され現在に至る(図 1-(4))。ロンドン市長には戦略策定の義務と同時に、各ロンドン特別区の地区計画に対する強い権限が与えられており、市長の交通戦略を実現する義務を負うロンドン交通局を所管し、交通戦略に特化した専任ポストも設置されている。また、世界で最も早くから中央政府主導で EBPM(エビデンスに基づく政策立案)の考え方が取り入れられ、London Plan や MTS、具体的実行計画にも反映されており、ロンドンでのウォーカブル戦略の実行に繋がっていると考えられる。

2. 富山市とロンドンのウォーカブル戦略を実行するための組織体制と実行プロセス

ここでは、富山市とロンドンでの現地調査・ヒアリング調査、及び文献調査に基づいて得られた結果を元に、ウォーカブル戦略を実行するための組織体制と実行プロセスを比較する。

①ウォーカブル戦略実行のための組織体制

まず、ロンドンで戦略を実行する上で、ロンドン市長、ロンドン交通局、各ロンドン特別区は法的な根拠に基づいて役割が規定されている。ロンドン市長は、大ロンドン行政庁法(1999 年)の規定により、法廷計画として大ロンドン地域を対象とする空間開発戦略 London Plan を策定する責任を負っている。MTS は London Plan に紐づく、交通分野を対象とした戦略として位置づけられており、これはロンドン市長及びロンドン交通局により策定される。ロンドン交通局 は、1998 年の政府白書により市長の交通戦略の実現に責任を負い、MTS の実施の職務を負うことが示されている。そして各ロンドン特別区は市長の戦略に整合する地域実行計画を策定する義務を負っている。また、ロンドンには、Living Streets や Sustrans 等の慈善団体が数多く存在し、彼らが School Streets 等のキャンペーンを行う際は、国や行政が投資を行なっている。また、ロンドンではストリート整備の手法として Healthy Streets のアプローチを採用しており、専門家が各ロンドン特別区や慈善団体に技術的な助言、ガイドライン、ツールキット、トレーニング等を提供している。

日本では富山市が具体的な施策を含むウォーカブル戦略を策定しており、市長のリーダーシップのもとで戦略が策定された点がロンドンと共通している。一方で、個別施策の実施は基本的には市自らが行なっている。例えば、「とほ活(富山で歩く生活)」のコンセプトのもと、沿道にベンチを設置することで、まちなかの歩きやすさを向上させる「とほ活ベンチプロジェクト」や、日々の歩数、市内のイベント参加や公共交通の利用によりポイントを貯められることで、市民に歩くことを促す「とほ活アプリ」の取組みが行われている。「とほ活ベンチプロジェクト」は民間企業からの寄附を活用して市がベンチを整備し、「とほ活」アプリも市が運営を行っている。市内の中心市街地活性化のために 2007 年に整備された賑わい広場「グランドプラザ」は、富山市と民間企業が出資する株式会社富山市民プラザにより管理運営され、まちなかの賑わいの創出や回遊を促している。また、日本国内のまちなかウォーカブル区域を指定する自治体では、自治体がウォーカブル推進事業の各種計画・事業を策定し空間整備まで行っており、国は「まちなかウォーカブル推進プログラム」として税制特例や予算の補助、ガイドライン等を提供している。

以上のように、ロンドンでは、市が全体の方向性の提示と資金面・技術面での支援を行い、個別事業は各ロンドン特別区や慈善団体が実施しており、各主体の役割分担がなされている。実際、国や行政が発行するウォーカブル関連計画の中でも各ロンドン特別区・民間企業・慈善団体・教育機関・警察等との連携が欠かせないことが記されている。一方、日本のウォーカブル事業では

各自治体が国からの補助金や民間企業からの寄附等を得て、自治体自らによって事業が実施されており、役割や連携の仕方に違いがあることがわかった。

②ウォーカブル戦略の実行プロセス

英国では世界で最も早くから EBPM の考え方で政策立案が進められており、MTS や関連計画においてもエビデンスに基づく戦略の策定・実行をすることが明記されている。英国政府は EBPM に基づく広範な政策決定と実施のサイクルとして「Rationale」「Objectives」「Appraisal」「Monitoring」「Evaluation」「Feedback」の頭文字を取った ROAMEF Cycle を示している。MTS や Walking Action Plan、地域実行計画と中間レポート、更新版の戦略は ROAMEF Cycle に沿って循環型で実施されていると考えられる。また、エビデンスに基づく政策立案という名の通り EBPM ではエビデンスとなるデータが不可欠である。ROAMEF Cycle においても特に Monitoring、Evaluation のステップでデータの取得が必須となる。実際、MTS では「Central, Inner, Outer London を横切る車のトリップ数」や「バスの平均走行速度」等の 9 項目 12 種類の指標を設定しており、2021 年の現状値、2030、2040 年の目標値、2030 年の予想値が公表されている。

一方、日本ではウォーカブル関連計画を策定する自治体のうち、1-②で示されたように、数値目標や進捗評価の指標を定めている自治体はほとんど見られなかった。多くが既存のまちづくりの基本計画や構想からウォーカブル計画の目標を策定し、計画やデザインを行い、一部の自治体で事業や活動の実現までを進めるにとどまっていた。

3. 日本におけるウォーカブル政策の方向性の考察

英国ロンドンと日本の各都市のウォーカブルを目指す背景は異なるものの、ロンドンの政策から学べる知見として 2 点を挙げて、日本のウォーカブル政策の方向性として考察した。1 つ目は戦略を策定するリーダーと、具体的な事業の実行を担う組織の役割を明確化し、全体の交通戦略と個別の実行計画の整合を取ることである。加えて、英国における慈善団体のように、日本でも NPO や市民団体等を、戦略を行う際の連携対象として位置付けられると良いと考える。2 つ目は EBPM の考え方に基づき、多様なデータを活用して戦略を実行する循環型プロセスで進めることである。近年、日本国内でも先進的な自治体で EBPM が取り入れられ始めており、ウォーカブルなまちづくりでもこの考え方を取り入れていくことが有効であると言える。エビデンスとなるデータは、カメラやセンサの設置を進める、携帯端末やアプリ等を活用する、補助金の要件にオープンデータ化を組み入れる等、少しずつデータ取得の仕組みを整えていくことが重要であると考えられる。

4. 今後の課題

(注) 必要なページ数をご使用ください。

本研究の今後の課題としては、ロンドン以外の都市の追加調査が挙げられる。英国は、1-③で示したように、ウォーカブル政策に関して早い時期から先進的な取組を行っていたことから、今回の調査対象とした。近年は米国ニューヨークやスペインのバルセロナ等、他都市でもウォーカブルなまちを目指す取り組みは盛んに行われている。これらの都市についても追加調査を行うことで、日本のウォーカブルなまちづくりに資する考察を深めていく。