日本京都市步行城市建设经验与启示（上）

2020年06月02日

摘要： 日本京都市拥有良好的绿色出行传统，政府层面高度重视公共交通和步行交通建设。2010年，京都市发布《“步行城市·京都”宪章》和《“步行城市·京都”综合交通战略》，旗帜鲜明地宣布要打造步行城市，并着力从城市建设、交通模式转型等多个方面予以实质性推动。京都市建设步行城市的主要特点包括：社会价值引导与政府建设计划并重；空间、生活、交通三个维度协同共建理念；以示范项目带动政策整体推进的实施方式；长效运转的体制机制是建设成功的根本保障。京都市的成功经验包括：拥有可步行的道路网络本底；拥有民意支持的社会基础；以严谨的方案论证与周详的方案设计为技术保证；注重多模式协同；物质与社会建设并重；建立健全公众参与程序作为制度保障。京都市的成功经验可以为中国城市以人为本的规划管理提供借鉴，尤其是以步行化为抓手实现城市功能再造和交通模式转型。

关键词： 交通政策，步行城市，公共交通，社会治理，日本京都

步行是所有交通方式的基础，出现在每次出行中[1]。在城市发展到一定阶段，步行展现出纾解交通压力、保护生态环境、激发商业活力、传承历史文化、促进身心健康等多重价值，被世界各国重新认识和发掘。20世纪后半叶，西方国家相继实施了以步行区建设为特征、旨在推动大规模步行化的内城复兴计划[2]。进入21世纪，以J·H·克劳福德（J·H·Crawford）和迈克尔·索斯沃斯（Michael Southworth）为代表的国际学者相继提出步行城市建设构想，探讨建设原则和标准[3]。进而，多伦多、伦敦、墨尔本、哥本哈根等城市陆续编制步行城市专项规划并开展建设实践。日本京都，一座被称为日本人心中的故乡、拥有近1100年建都史和超过1200年建城史的世界文化名城，从保护历史文化遗产和倡导环保理念出发，于2010年也毅然加入步行城市建设行列。迄今为止九年的建设历程不仅实质性地改变了城市面貌和交通结构，涌现出一批具有全球示范作用的经典建设案例，而且形成了相对完整的步行城市建设体系和政策框架，值得借鉴。

1 建设概况

京都是《京都议定书》的诞生地、日本第八大城市和京阪神都市圈的重要组成部分。京都辖区面积828km^2，风景优美，古迹众多。2017年人口约147万人，年游客数量则超过5500万人次[4]。

京都的历史城区以拥有高密度的狭窄街巷而著称（见图1）。步行和自行车一直是京都市民惯用的交通方式，两者合计的出行比例直到近年依然占居民出行总量的近50%。然而20世纪80年代以后，私人汽车的大量使用致使步行和公共汽车两种方式的出行比例持续下降（见图2）。交通拥堵和环境恶化也对旅游支柱产业产生了非常负面的影响。据调查，游客对京都市道路交通的印象普遍不佳[5]。

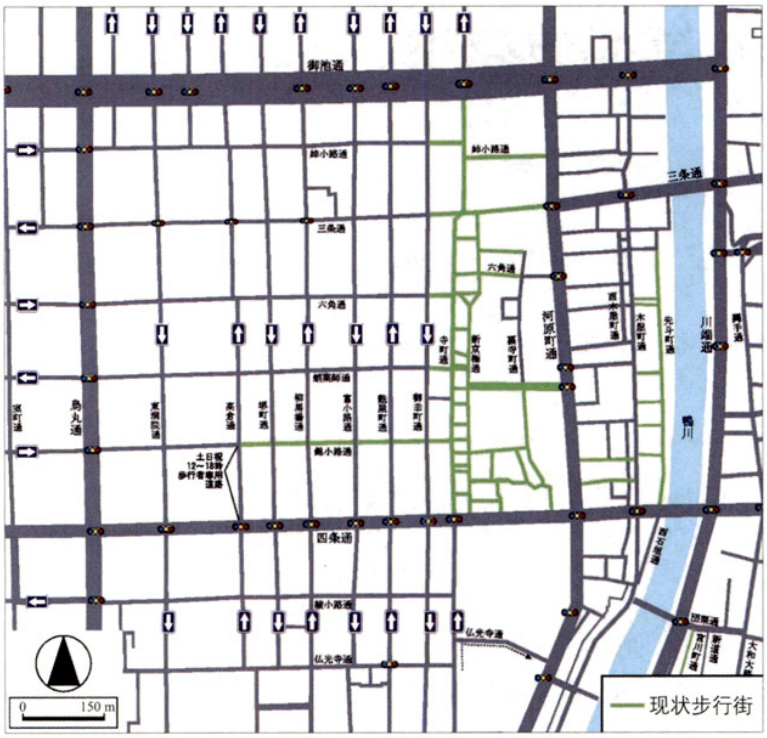


图1 京都市传统中心地区路网

Fig.1 Road network in the traditional center of Kyoto

资料来源：http://www.city.Cyoto.lg.jp。

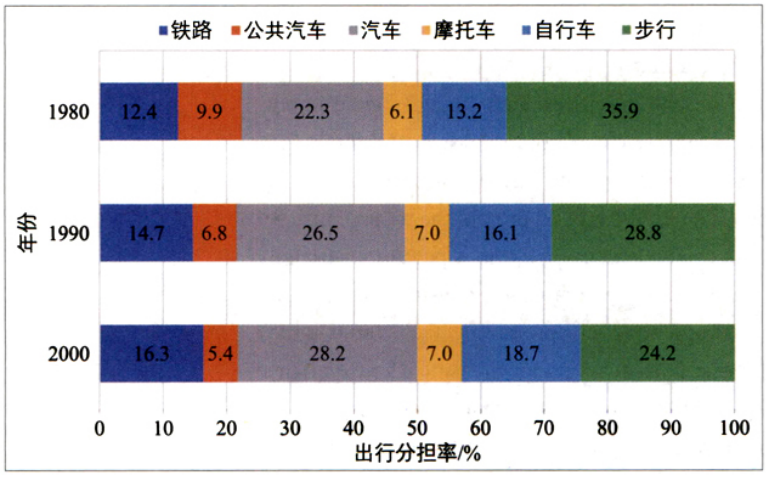


图2 京都市交通结构的历史演变

Fig.2 Evolution of travel mode share in Kyoto

资料来源：文献[6]。

这引发了人们对以汽车为中心的城市发展方式的反思。近年，京都市提出了依托历史古都打造“世界级人文魅力都市”的发展定位，决心重归以步行为中心的城市。2010年，京都市同时发布《“步行城市·京都”宪章》和《“步行城市·京都”综合交通战略》（以下简称《宪章》和《战略》）两份文件，旗帜鲜明地宣布要打造步行城市，并着力从城市建设和交通模式转型等多个方面予以实质性推动。

文件发布迄今，在市政府与广大市民的共同努力下，京都市的步行城市建设成绩斐然。每日进入京都市区的居民出行中，驾乘私人汽车的比例由2010年29%下降至2015年6.3%，年均下降4.5个百分点，同期乘坐公共汽车的比例则由不足10%上升至17.6%（见图3）[7]。京都市全部出行中的非私人汽车出行比例也上升了2.2个百分点，由2010年75.7%上升至2015年77.9%，其中步行出行比例由2010年22.8%回升至2015年24.1%，已接近于21世纪初24.2%的水平[8]（见图4）。在小汽车保有率较高的情况下，京都市不仅拥有比规模近似的中国历史文化名城高得多的公共交通出行比例，而且在维持合理的步行比例及抑制小汽车出行等方面，也比中国城市表现得更好（见表1）。

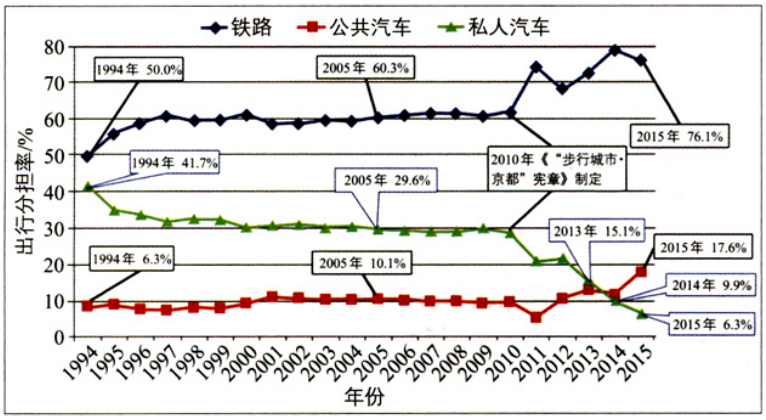


图3 周边地区进京（都）出行的交通结构变化

Fig. 3 Travel mode share changes in surrounding areas of Kyoto

资料来源：文献[7]。

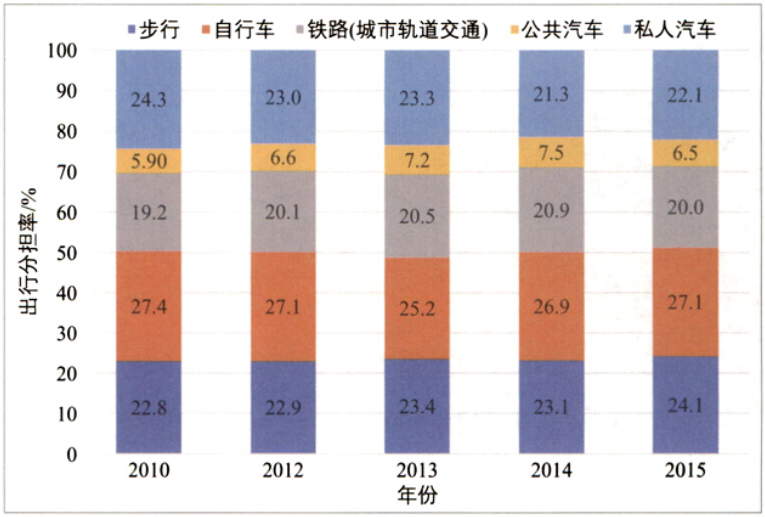


图4 京都市内交通结构变化

Fig. 4 Travel mode share changes within the city of Kyoto

资料来源：文献[8]。

表1 京都市与中国历史文化名城交通结构比较

Tab. 1 Travel mode share in Kyoto and historic cities in China

城市	年份	市区小汽车拥有率/（辆·千人$^{-1}$）	交通结构/%	绿色出行比例/%			
步行	自行车	公共交通	小汽车				
京都	2015	390（2019年7月）	24.1	21.4	26.5	22.1	72.0
泉州	2014	89（2013年）	26.9	33.8	6.3	12.0	67.0
无锡	2016	185（2015年）	22.2	31.0	14.6	29.6	67.8
保定	2016	104（2018年）	20.0	42.0	10.0	22.0	72.0
咸阳	2017	139	38.4	27.6	13.3	16.5	79.3
苏州	2018	308	20.1	30.9	18.6	29.1	69.6
湖州	2013	168（2012年）	29.6	34.8	6.8	21.2	71.2
温州	2011	202（2016年）	42.1	10.2	13.0	25.8	65.3

注：京都市小汽车拥有率为京都府的相应数据；自行车出行方式含电动自行车，公共交通出行方式含城市轨道交通和单位客车（中国城市），小汽车出行方式含单位小客车（中国城市）。

资料来源：根据文献[8]和中国各城市的综合交通体系规划报告整理。

2 建设特点

2.1 致知于行，社会价值引导与政府建设计划并重

京都步行城市建设以《宪章》与《战略》两份纲领性文件的颁布为发端，两者在建设过程中共同发挥引领作用，且相辅相成。

《宪章》是京都步行城市建设的行动纲领和行为规范，面向广大市民与游客，意在广泛宣传、凝聚社会共识。《宪章》呼吁：为摆脱机动化给城市造成的伤害并创建“世界级人文魅力都市”，京都市应回归以步行为中心的发展方式，并应在倡导步行生活方式、构建有吸引力的步行与公共交通空间以及让游客感受到步行魅力等三个方面共同行动[9]。《宪章》并非强制性规范，更多是体现了京都市民的共同心愿，并通过传单、演讲等多种方式在社会各层面广泛宣传。

《战略》是京都步行城市建设的总体规划和行动计划，是政府部门与交通运输企业开展步行城市共建工作的基础与指南。《战略》提出“构筑世界级公共交通系统，营造富于魅力的步行空间，形成可持续‘去汽车化社会’”的总体建设目标，彰显了“人与公共交通优先”的步行城市本质；提出的“将非私人汽车出行比例由现状的72%提升至80%、将步行与公共交通合计出行比例由现状的46%提升至55%以上、将私人汽车出行比例由现状的28%降至20%以下”等具体建设指标，则体现了国际步行城市建设的最高水准[5]。《战略》更是将建设路径细化到了每一项具体的策略、措施和项目（见表2）。

表2 京都步行城市建设相关措施与项目

Tab.2 Measures and projects related to the construction of pedestrian-friendly city in Kyoto

战略	策略	措施	项目
既有公共交通系统改善	1.提高公共交通便利性	提高公共汽车便利性	#洛西地区公共汽车便利性改善
改善公共汽车行驶环境			
提高铁路便利性			
整合铁路与公共汽车	*京都站南广场改造		
#发售京都市内通用车票			
推进无障碍化			
提供高效信息			
景区交通对策	*全年实施停车换乘		
公交不便地区对策	#公交不便地区对策研究		
步行优先型城市建设	2.打造支撑性步行空间	基于道路功能分担的步行空间打造	*四条通步行者天堂化
步行者天堂	*在高强度开发地区引入新型公共汽车系统		
3.完善公共交通系统	新型公共交通系统（LRT，BRT）	*在高强度开发地区引入新型公共汽车系统	
引入社区公共汽车等顺应地区特点的交通方式			
4.高效、合理使用汽车	停车换乘	*全年实施停车换乘	
停车场相关对策			
货运车辆作业合理化			
明确出租汽车交通定位并有效利用			
道路拥挤收费			
推广环保车辆			
实现交通公平			
5.个体机动性的转换	自行车交通对策		
汽车共享			
生活方式引导	6.宣传《“步行城市·京都”宪章》		
7.开展能促使对交通行为进行反思的启发教育（机动性管理）	围绕家庭促使交通行为反思	*京都慢生活周①	
围绕学校促使交通行为反思			
围绕工作场所促使交通行为反思			
引导游客反思交通行为			
8.面向游客的对策	提高景区公共交通便利性		
面向游客的信息提供			
停车换乘等景区交通对策			
引导游客反思交通行为			

*为示范项目；#为与《战略》编制同步启动的先期实施项目。

资料来源：文献[5]。

2.2 多管齐下，空间、生活、交通三个维度协同共建理念

京都市认为，城市交通、都市空间和生活方式三者相辅相成、互为因果。只有从交通治理、空间重构和生活方式引导三个方面共同行动，才能够达到最佳的步行城市建设效果。基于这种认识，京都市一方面提出既有公共交通改善、步行优先型城市建设和生活方式引导三大交通战略，搭建起三位一体的战略体系框架（见图5），制订出相应的配套政策措施；另一方面，追本溯源，通过城市规划回归土地利用源头解决问题。为此，“都心再生”“南部发展规划”“城市功能中心更新”等更新类规划成为京都市城市规划工作的重点，发挥历史遗存丰富、功能相对完善的传统城区在倡导步行生活方式上的作用与优势。

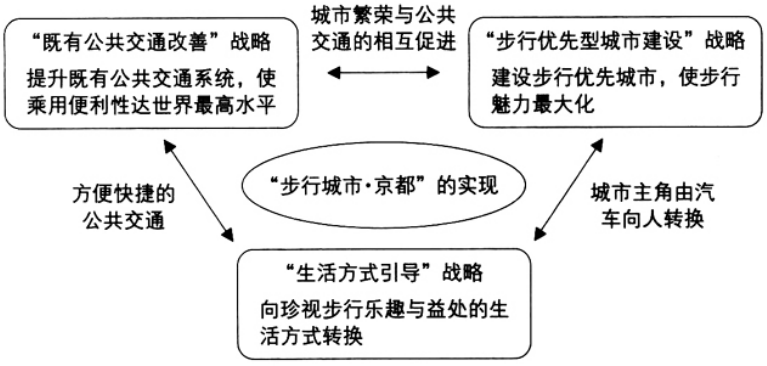


图5 三大交通支柱战略的协同效应

Fig.5 The synergy of the three main transportation policy strategies

资料来源：文献[5]。

2.3 以点带面，以示范项目带动政策整体推进的实施方式

利用高水平示范项目展现政策效果、争取民心是京都市推行步行城市建设的主要手段。为此，示范项目力求理念贯彻极致、手法大胆创新，具有特色。

2.3.1 四条通“步行者天堂”化改造

所谓“步行者天堂”，是指在城市中心的主要街道上通过限制一般车辆通行、仅允许行人和公共交通车辆使用道路、从而激发街道活力的一种措施。四条通是京都市内最繁华的商业街和著名的祇园祭花车巡游的主要路径，不仅人流量市内最大，且汇聚多条公共汽车和铁路线路，交通繁忙（见图6）。在改造前，该路步行空间狭窄拥挤，交通拥堵致使公共汽车延误成为常态。

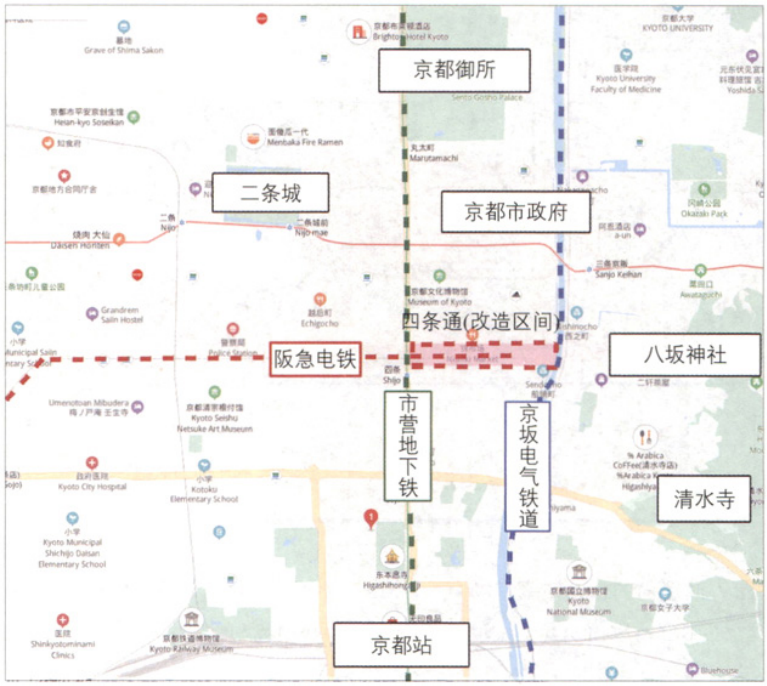


图6 四条通“步行者天堂”化改造路段的区位图

Fig.6 “Pedestrian Paradise” reconstruction of Shijo-dori Street

资料来源：文献[7]。

为倡导生活方式转换，京都市于2015年选择四条通总长1.12km的一段，实施了以确保步行空间和改善公共汽车使用环境为目标的“步行者天堂”化改造。将车行道的宽度由双向4车道压缩至双向2车道，将两侧人行道的宽度由3.5m分别拓宽至6.5m（见图7）；路段上现状的16个公共汽车站也被整合成4个阳台型车站（站台向车行道方向凸出）以扩大候车空间（见图8）。

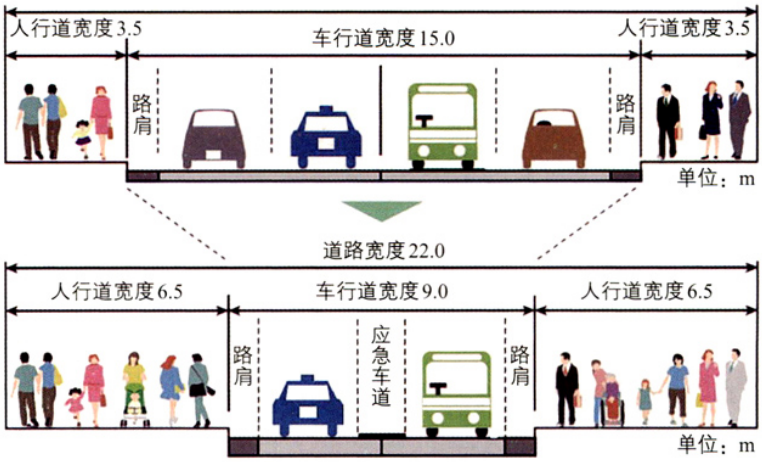


图7 四条通道路断面改造前后对比

Fig.7 Shijo-dori Street road section before and after reconstruction

资料来源：文献[7]。

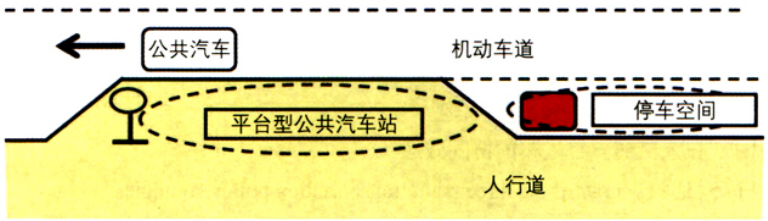


图8 阳台型公共汽车站示意

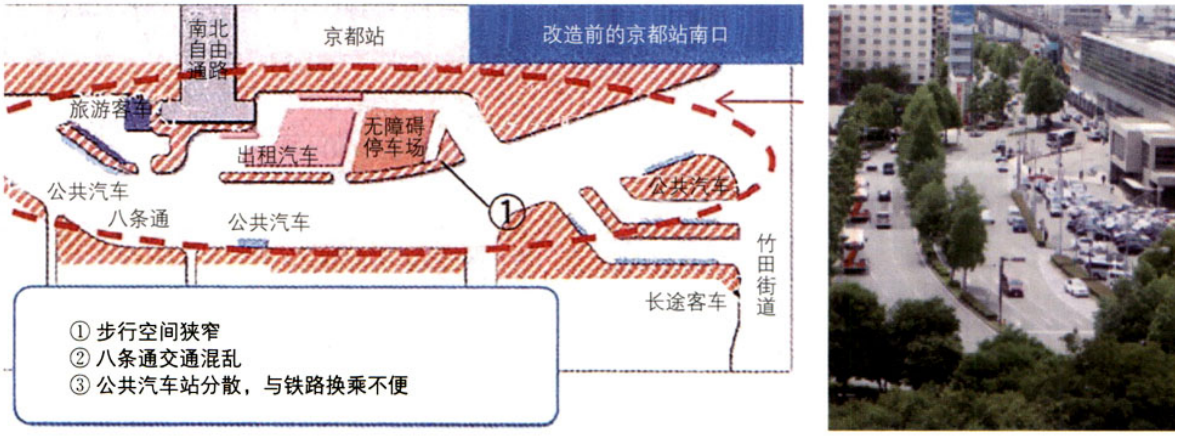
Fig.8 Platform bus stop

资料来源：文献[7]。

改造后，四条通的人流量仅初期就同比增加了12.5%，而周边各条干路的车流量则相较以前下降了9%～41%[7]。四条通改造工程在日本已成为街道整治的典范，先后荣获日本城市规划学会和土木学会颁发的多项大奖。

2.3.2 京都站南广场改造

京都站是京都市内最大的铁路终端站，也是游客出入京都的主要门户。其南出口，因靠近东海道新干线八条口和近铁京都站，旅客出入更是频繁。改造前，广场上的出租汽车乘降点和公共汽车站布局散乱，换乘不便，且存在较为严重的拥堵问题（见图9）。



a 平面布局　　b 实景鸟瞰

图9 改造前的京都站南广场

Fig.9 Kyoto Station South Square before reconstruction

资料来源：文献[10]。

作者：中国城市规划设计研究院 毛海◆ 商静 张毅 **来源：**《城市交通》2020年第2期
责任编辑：李巧娜