

篠山城下町における都市計画道路網見直しに関する考察*

A study on urban planning for Road-Network in Sasayama castle town *

金野幸雄**・一宮大祐***・西田純二****・福島徹****・土井勉*****・荒木敏文*****・三浦良平*****・奥村孝幸*****
By Yukio KINNO**・Daisuke ICHIMIYA***・Junji NISHIDA****・Tohru FUKUSHIMA****・Tutomu DOI*****・Hiroaki HIGUTI*****・Ryohai MIURA*****・Takayuki OKUMURA*****

1. はじめに

兵庫県では、市町とともに平成15年度から都市計画道路網の見直しを進めてきた。見直し箇所抽出にあたっては10年以内に事業予定のない箇所について、交通処理機能等の必要性を検証し、20市町49区間を廃止に向けて検討を進める箇所として抽出した。抽出箇所は、代替機能（バイパス）が確保された箇所、あるいは、盲腸的な区間でネットワークとしての必要性が乏しい箇所であり、これまでに17市町40区間の手続きを終えた。

このうち、江戸時代からの町割が残る観光拠点「篠山城下町」（兵庫県篠山市）では、4区間約3.7kmを廃止対象として抽出した。この地区では、昭和36年に、円滑な交通処理と良好な市街地環境の形成を目的として、市街地の外縁をなすべき幹線街路と、その中を南北東西に走る幹線街路が計画決定されているが、都市計画道路の約45%が未整備で長期未着手となっていること、また、まちづくりが歴史的景観を活かす方向に変化してきていることを踏まえ、都市計画道路網の見直しを進めてきた。

しかし、単に廃止するだけでは、歴史的まちなみの保存・交通処理・防災機能の確保といった背反する課題の解決にはならないと考え、都市計画道路網の見直しをきっかけとして、歴史的景観を活かしたまちづくりに寄与できるよう、合意形成の進め方について検討してきた。

そのような中、平成21年4月から10月の半年にわたり、丹波篠山の再認識・再評価を行い持続可能なまちづくりへの展開を図るために実施される“丹波篠山築城四〇〇年祭(以下「四〇〇年祭」)”が行われることから、駐車場・公共交通・貸自転車等の連携事業についての交通社会実験を行うことを通じて、都市計画道路網のあり方に関する合意形成を進めようとしており、本論ではこれまでの取組状況と今後の取組方針を報告する。

2. 兵庫県における都市計画道路見直しの現状

(1) 見直し対象箇所の抽出

近年の社会経済情勢の変化により、都市計画道路網の未整備区間のなかには、必要性に変化が生じているものも存在すると考えられることから、兵庫県では、平成15年度に都市計画道路網の見直しに着手した。平成16年12月27日の県都市計画審議会答申「都市計画道路網の見直しに関する基本的な考え方について」¹⁾を受け、幹線街路を対象として、市町とともに見直し箇所の抽出に向けて作業(必要性の検証)を進めた。

兵庫県(神戸市を除く)で都市計画決定されている幹線街路の延長は約1,870kmで、そのうち約1,260kmが整備済み、残り約610kmが未整備である。未整備区間のうち、約460kmが今後10年以内に事業実施予定のない区間で、このうち当面事業予定はないものの「将来必要で課題無」とされた区間を除く288区間・約290kmを対象に、交通機能(交通量上の必要性)、道路密度や配置バランス、都市防災機能などの観点から必要性を検証した。

その結果、すでにバイパス整備などにより代替機能が確保され、主として交通機能面から廃止しても支障がない49区間・約35km(20市町)を、「廃止に向けて検討を進める箇所」として抽出した。

*キーワード：都市計画道路， 地区交通計画， 駐車場計画

**一般社団法人ノオト・篠山市

***兵庫県県土整備部土木局下水道課

****正員， (株) 社会システム総合研究所
(神戸市中央区下山手通5丁目7番15,
TEL078-361-6323, FAX078-361-6307)

*****正員， 兵庫県立大学環境人間学部
(姫路市新在家本町1丁目1の12,
TEL079-292-9345, FAX079-293-5710)

*****フェロー， 工博， 神戸国際大学経済学部
(神戸市東灘区向洋町中9丁目1番6,
TEL078-845-3561, FAX078-845-3500)

*****篠山市まちづくり部地域整備課
(篠山市北新町41,
TEL079-552-6844, FAX079-552-5665)

*****兵庫県県土整備部まちづくり局都市計画課
(神戸市中央区下山手通5丁目10番1号,
TEL078-362-4307, FAX078-362-4453)

(2) 兵庫県下における見直し状況

抽出された箇所については、市町の広報誌や県のHPなどにより公表を行うとともに、住民説明会を開催することにより、合意形成を図ったうえで、都市計画変更の手續を順次進めてきた。

抽出された箇所を大別すると下表のとおりである。抽出段階ではすべて「廃止に向けて検討を進める」としていたが、代替路線への振替や幅員縮小などにより、ネットワークの維持やまちなみとの整合に配慮しながら都市計画案の作成を進めた。

その結果、平成19年度末までに、40区間・約29kmについて都市計画変更の手續きを終え、9区間・約5.7km（3市町）を残すのみとなった。

表-1 抽出箇所の区分と都市計画案作成時の配慮

区分	都計案作成時の配慮
① 道路事業や港湾事業により整備されたバイパスや臨港道路により代替機能が確保されており廃止しても支障がないもの。(32箇所)	代替路線を都市計画道路とすることによりネットワークを維持。
② 代替機能が確保され、かつまちづくりが歴史的景観を活かす方向に変化しており、まちなみとの共存を図る必要があるもの。(15箇所)	①の配慮に加え、まちなみとの共存を図るため、現状の道路幅員に縮小。一部は幹線街路から特殊街路に変更し、歩行者を優先する道路に。
③ 市町境界において計画に不整合があり、ネットワーク上、盲腸的な存在になっているもの。(2箇所)	特に配慮事項なし。(単純に廃止)

(3) 従来の見直しの限界と新たな取り組み

抽出された廃止対象49区間のうち24区間は、9つの用途地域を持たない都市計画区域において抽出されている。逆に、市街化区域が連たんし、都市計画がよりよく機能しなければならない阪神間・東播・中播の各都市計画区域においては、①交通機能上は廃止したいが密集市街地であるため見直せない、②駅周辺で計画縮小したいが公共交通と私的交通とのすみ分け方法が見つからないため見直せない、といった背反する課題等が並存し、見直し箇所の抽出に至らないという結果となった。

一方、審議会答申¹⁾には、検証区間において廃止対象とするか否かを検討した上で、存続する区間については、車線数の見直しなどの検討を引き続き行う流れが示されている。

そこで、交通機能上は廃止しても問題がないと評価されるものの、他の機能が期待される道路について、見直しをさらに進めていくため、平成20年度からモデル的

な検討を始めた。

その検討においては、廃止箇所を抽出しながら都市計画手続きに至っていない篠山城下町（後で詳述）や浜坂地区（日本海に面する漁港で密集市街地としての課題を有する）、さらにいくつかのモデル地区において、未整備区間の必要性だけに着目するのではなく、交通体系をどうするか、歴史的景観保存や観光振興などのまちづくりとの整合をどうするか、密集市街地における防災対策をどうするか、といった面的な視点で見直すこととした。

3. 篠山城下町における交通施策の見直し方針

モデル地区のひとつ篠山城下町は、図-1に示すとおり、兵庫県と京都府の境に接する、県東部の篠山市の中心である。JR篠山駅から東北東の方向、車で約15分（約5km）の位置にある。



図-1 篠山城下町の位置

篠山城下町において廃止対象として抽出した区間は、図-2に示すとおり、城東線、中央線、篠山北線の4区間・約3.7kmである。これらは、城下町の外縁を成す道路として、あるいは中心を貫く道路として、昭和36年に計画された幹線街路であるが、城下町の外側に幹線道路が整備されたため、長期未着手のまま現在に至っている。

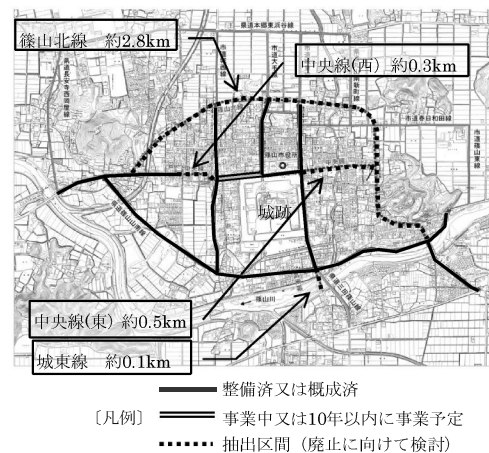


図-2 都市計画道路の整備状況と見直し結果

(1) 篠山城下町が抱える課題

道路整備が城下町を避けて進められた結果、城下町の町割や風情が比較的良好な状態で残された。その一方で、自動車の台頭により、徐々に市街地の拡散やバスをはじめとする公共交通の利便性の後退が進み、中心部では空き家や空き店舗が見られるようになってきている。

来街者の交通に関しては、十分な交通処理機能が確保されていないにもかかわらず、「三の丸西駐車場」をはじめ、観光目的地が集中する城下町中心部に駐車場が設けられていることから、休日やイベント開催時には、交通混雑が城下町内で発生している。

平成17年度に京阪神都市圏交通計画協議会（近畿2府4県、政令市、近畿地方整備局等で構成）が大正ロマン館（城跡の北外濠から北へ約100m）で実施した回遊調査結果は、篠山城とその北側に集中している駐車場を起点に300～500mの範囲に観光客が集中していることを示すもので、妻入商家群が見事な河原町や武家屋敷群のある御徒士町などへの回遊は極めて少ないことがわかった。

(2) 魅力あるまちづくりとみちづくり

歴史的景観保全と都市計画道路の共存方策を探るため、平成18年度に篠山市・豊岡市・丹波市と県の職員で立ち上げた自主研究グループで一宮ら²⁾は、「まちづくりとみちづくりが一体的・総合的であり、持続可能なものでなくてはならない。また、利害関係者の相互協力のもと、“住まう人の満足と来街者の満足”を調和させていく必要がある、生活者の視点とまち興し（観光）の視点を掛け合わせていくことが重要である」との方向性ととも、大きく3つの具体策を提案し、ハード対策よりも、知恵や工夫を生かした施策の重要性を説いている。

- ① 自動車による進入経路の見直し及び駐車場の適正配置（フリンジ駐車場）により、既存ストックを活用して交通処理機能を確保する。
- ② 進入経路案内と観光案内の充実により、円滑な交通処理を行う。
- ③ まちを味わう空間の創出と移動の円滑化（歩行者や自転車の優先化）により、回遊マインドを高める。

(3) 都市計画道路網の見直し案

(2)の提案を具現化する際の都市計画道路網のイメージとして一宮ら²⁾が考案したものが図-3である。

城下町外縁にフリンジ駐車場を配すとともに、城下町の情緒を味わいながら散策できるよう、特殊街路（歩車共存道路や歩行者等を優先する道路）を多く取り入れている。

(4) 都市計画道路網の見直しに向けて

この提案の特徴は、成長過程における都市計画とは正

反対の、既存ストック（町割）を活かす「引き算の都市計画」である。このため、これまで以上に、住民・商業者・交通事業者・行政等が将来像を共有しつつ進める必要がある、都市計画手続き前の合意形成が欠かせない。

そこで、「まちづくりの祭」として各種イベントが繰り返り広げられる四〇〇年祭の中で、交通社会実験を行うことにより、城下町の交通政策のあり方についての議論を深めながら、合意形成を進めていくこととした。

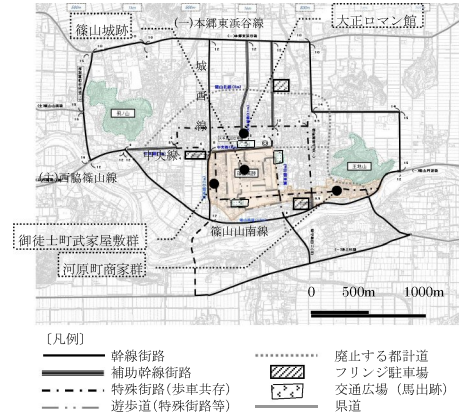


図-3 都市計画道路網の見直し案

4. 四〇〇年祭における交通社会実験

今年度実施を予定している交通社会実験は、経済産業省の委託事業「低炭素社会に向けた技術シーズ発掘・社会システム実証モデル事業」として実施するものである。「電動レンタサイクル・フリンジパーキング・地域カード等による低炭素地域づくり」と題した社会実験であり、管理法人は中央復建コンサルタンツがあたり、事業実施機関として（社）ノオト、(株)社会システム総合研究所をはじめ、6つの法人・大学が参加する。

今回の社会実験は、都市が「低炭素社会」という新たな政策目標を掲げた時に、自動車利用を抑制し、公共交通や自転車・徒歩等の交通手段を活用した魅力ある地域創生を行うことを目指すものであるが、成否のカギのひとつが駐車政策であると考えており、フリンジ駐車場による新たな交通体系を提案する都市計画道路網見直し案の実効性を実証することができれば大きな成果となる。

社会実験は大きく6つの取組みから構成されるが、個別の実験は複合的に同時実施されることで、より大きな効果が期待できるよう企図されていることが特徴である。

(1) 電動自転車によるレンタサイクルシステム

篠山城下町はJR篠山口駅から5kmほどの距離にあり、駅からの移動にはバスへの乗換えが必要である。このことが、観光客が自家用車を選好する大きな要因となっている。また、3の(2)で述べたとおり、城下町中心部への自動車流入により、観光客にとっては渋滞などによ

る観光の充足感の低下,生活者にとっては生活環境の悪化が懸念される状況にある。

そこで、JR篠山駅と篠山城下町中心部において電動アシスト自転車によるレンタサイクルサービスを展開し、自家用車から鉄道への転換を目指すための社会実験を行う。レンタサイクルの運営には、駅レンタカー関西(駅リンクン)の参画とノウハウ提供を受けることで、平日は駅からの通勤・通学利用者への貸出を図り事業性の向上を目指す。また電動自転車のバッテリーは太陽光発電により再充電されたバッテリーパックと交換できるサービスを行い、行動範囲の拡大を目指す。

(2) バス情報を提供する交通情報提供システムの導入

観光客にとって、初めて訪れる駅でのバス利用は解りづらい。そこで駅改札付近に、次に発車するバス時刻・バス運行路線図・停留所名などを表示するバス案内システムを設置し、観光客の公共交通の利用促進を図る。

(3) フリンジ駐車場におけるパーク&サイクルライド

篠山城下町への来訪者は大阪・神戸・京都等の京阪神地域からの来訪が多く、その約80%が自家用車を利用している。来訪者は、市内の観光拠点間の移動にも自家用車を利用するため、商店街や武家屋敷群を構成する街路にまで自動車が入り込んでいる。

そこで、城下町周辺にフリンジ駐車場を設置し、駐車してレンタサイクルを利用してもらえるようにすることで、流入する自動車交通を削減し、交通環境を改善する。

(4) 地域エコポイントカードの導入

フリンジ駐車場やこれを支えるレンタサイクルの利用には利用者に一定の経済負担が発生し、これがフリンジパーキングの利用を妨げる一因となる可能性が高い。

そこで、環境に負荷が少ない行動を行う来訪者を地域が支援するための仕組みとして、観光施設や商業施設の利用料金の一部をポイントとして還元する地域エコポイントカードを導入する。

カード発行時に収集したメールアドレスを用いて、MM/TFPへの参加要請を行うとともに、低炭素行動を促すための情報を提供する。また、観光イベント等の案内を行うことでリピート確保につなげる。さらにポイントカード利用履歴から利用者の観光・商業施設を連続利用するトリップ・チェーン・データを得る。CRM (Customer Relationship Management) の実施を行うとともに、利用者の観光行動分析へとつなげていく。

(5) ナビ付GPSロガーによる観光情報提供等

自転車・歩行者にとって安全で利便性の高いまちづくりを実現するには、自転車利用者の経路選好特性を把

握する必要がある。特に昨今の電動アシスト自転車は、これまで自転車利用者が避けていた勾配の多い道路でも容易に走行ができる。そこで一般自転車と電動アシスト自転車の両機種にGPSロガーを装備することで、自転車の走行ルート情報の収集と分析を試みる。

また、GPSロガーをナビ機能付きのものとするにより、ナビ機能付き自動車を使わなくとも、土地に不慣れな観光客が安心して巡ることができるようにすることで、自転車による活動範囲の拡大を目指す。

(6) 観光客へのMM/TFPの実施

観光客が自発的に環境に優しい交通手段を選択してもらえよう、MM/TFPを実施する。MM/TFPは一般には地域住民や従業者等の定住者を対象とする取り組み例が多いが、本実験では観光客を主な対象とする取り組みとなる。そこで携帯電話やWEBから参加できる仕組みの採用を計画している。

5. 四〇〇年祭後の展開に向けて

篠山市は、図-3をベースにした道路網の見直し案を住民や商業者等に提示し、定着しつつある“まち歩きでまち興し”の活動と連動させながら、交通社会実験の準備を進めているが、そのカギのひとつが駐車政策であると考えている。駐車場整備計画ガイドプラン³⁾で提案されているとおり、駐車政策は有力な交通環境のマネジメントツールであり、まちづくりのツールにもなり得る。

そこで、フリンジ駐車場への集約や社会実験で試す関連施策等を駐車場整備計画(新規策定)に盛り込むものとし、駐車場整備計画を地区交通計画の合意形成ツールとして活用する予定である。その過程で、都市交通施設計画の具体的なイメージを共有できるよう行政がコーディネートすることで、円滑に都市計画道路の変更手続きに入るといった流れが望ましいのではないかと考えている。

篠山城下町の「みんなが主役のまちづくり」に都市計画のツールが役立つよう今後とも努めるとともに、その成果が他の地域にも活かされるよう発信していきたい。

参考文献

- 1) 兵庫県都市計画審議会答申：都市計画道路網の見直しに関する基本的な考え方について、2004
- 2) 一宮大祐，他：歴史的景観保全と都市計画道路のあり方について～篠山城下町におけるまちづくりとみちづくり～、兵庫自治学会研究発表大会、2007
- 3) 兵庫県：駐車場整備計画ガイドプラン、2008。
- 4) 西田純二，他：公共交通利用とバランスした総合的な中心市街地駐車場施策に関する考察，土木計画学研究・講演集Vol. 37，2008。