

# まちづくりと総合交通政策に関する考察 - 篠山城下町を事例にエリアマネジメントを考える -

篠山市まちづくり部地域計画課 矢持 高士  
兵庫県県土整備部 奥村 孝幸  
兵庫県県土整備部 一宮 大祐  
神戸国際大学経済学部 土井 勉

## 1. はじめに

篠山市は兵庫県の中東部に位置する、面積約 377 km<sup>2</sup>、人口 45 千人の都市である(図-1)。篠山城下町は江戸初期の 1609 年に天下普請により篠山城が築城された後、約 40 年をかけて形成された。御徒土町の武家屋敷や河原町の商家群はこの時代に形成され、現在もその面影を残している。明治時代に入っても、篠山裁判所や歩兵第 70 連隊が設置されるなど、丹波地域の中心として機能してきた。

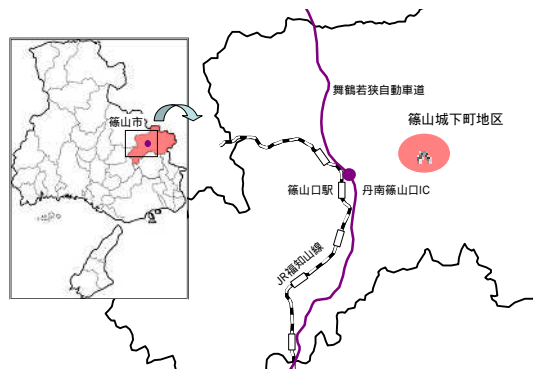


図 - 1 篠山城下町位置図

歴史的な街なみ形成が継承されてきた背景には様々な条件が重なった結果が見られる。

篠山城下町は、大正 4 年から昭和 47 年の間で運行していた「篠山軽便鉄道」や「国鉄篠山線」が弁天駅(現在の JR 篠山駅)から城下町の篠山町駅まで 4km を結んでいたが、廃線により高度経済成長に併せた駅前開発を向かえることはなかった。また、昭和 17 年に都市計画区域に指定した後、交通処理と市街地形成を目的として昭和 36 年に決定した都市計画道路網は、市街地の通過交通迂回を目的とした優先順位のなかで道路整備が進められ、結果、市街地内の道路整備は長期未着手の状態が続いた。一方、歴史的景観の価値が再認識され、平成 5 年に兵庫県景観条例の景観形成地区指定、平成 16 年には国の重要伝統的建造物群保存地区に選定されるなど、歴史を活かしたまちづくりの気運が高まってきた。また、昨年は「丹波篠山築城四〇〇年祭」が開催され、市民事業や交通社会実験を含めた様々な活動が実施され、多くの市民がまちづくりに関心を持つ機会となった。

本稿では、それらの活動を通じて高齢化と人口減少が進展する中で、篠山城下町が今後目指すべき持続可能なまちづくりを総合交通政策の視点から考察するものである。

## 2. 城下町におけるまちづくりの活動

### (1) 行政によるまちづくり

中心市街地として位置付けてきた篠山城下町は東西に約 2.3 km、南北に約 1.2 km とコンパクトな形成からなり、公共施設も集中している。都市計画道路は昭和 57 年から県、市により整備を開始し、全長約 11.7 km のうち約 8.0 km が整備済みである。残り約 3.7 km は歴史的建造物群を貫く路線などで計画決定からおよそ 50 年が経過し、長期未着手状態となっており、現在、兵庫県とともに都市計画道路網の見直しに向けた検討を行っている。その他、街なみ環境整備事業による道路美化やポケットパーク整備、集会所整備を実施し、景観と調和した公共空間を創出している。

また、まちづくり交付金事業を実施中で「歴史と文化の魅力を継承し安心して暮らせるまち」を目標に街路灯や耐震性貯水槽の整備に取り組んでいる。

### (2) 地域住民によるまちづくり

行政による城下町周辺の基盤整備のほか、地域住民が主体となったまちづくりの機運も高まっており、様々な取り組みがなされている。

Npo 法人町なみ屋なみ研究所では、伝統的な建築物を保存する活動に取り組んでおり、古民家をボランティアの手で改修し、販売することにより新しく住宅や店舗として活用されている。重要伝統的建造物群保存地区では地域住民がまちなみ保存会を立ち上げ、改修方法に加え、新築物件に対しては景観面からの技術的助言も積極的に実施している。その他、自治会でも歴史景観を活かしたまちづくりの気運は高まっており、住民ボランティアが竹林の整備を実施している。

また、本年 6 月に設立された篠山市中心市街地活性化協議会は商工会等約 30 団体から構成され、今後、空き店舗活用や特産品のブランド化、交通の向上に向けて協議がされる。

歴史的景観が見直され、観光客から街なみを評価されたとき、住民は地域に誇りを持つようになり、関心を持つことで将来のあるべき姿を考え、今出来ることに取り組み始める。まちづくりの基礎は徐々に培われている状態である。

## 3. 篠山城築城四〇〇年祭における交通社会実験

昨年、篠山城は築城 400 年を向かえ、6 ヶ月間に渡り各種事業を展開した。「歴史と文化」「暮らしと住まい」「観光」をキーワードに篠山の良さを再認識・再発見し持続可能なま

ちづくりにつなげる事を目標としてきた。期間中98団体(うち公的以外93団体)による106もの事業が展開され、篠山の人材の豊かさや、取り組む事業のレベルの高さが実感できた。しかし、一方ではそれぞれの取り組みの連携が不足していたため、今後は連携による相乗効果が課題となる。

また、丹波篠山これから100年のまちづくり委員会では築城四〇〇年祭に併せて交通の視点に立った社会実験を実施した。

(1) 一方通行規制

東濠沿いの市道城東線を北向き一方通行とし、併せて車道に新たな歩行者空間を設けた。事後アンケートでは道路のあり方に対する観光客と地域住民の意識の違い(図-2)が表れた。

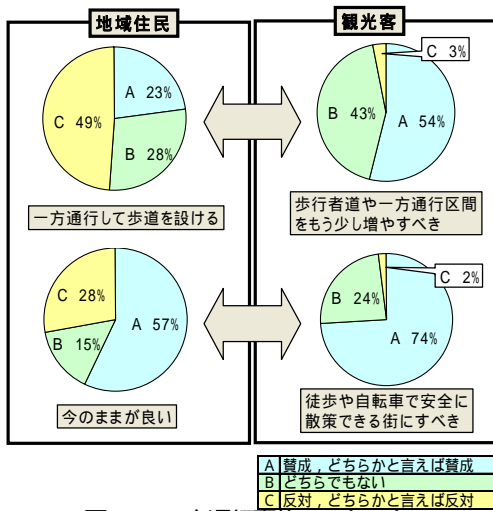


図-2 一方通行事後アンケート

(2) 駐車場の稼働状況

イベント開催に併せて、既存の公共駐車場の他、民間の空き地を利用した臨時駐車場を配置(図-3)した。会場近くのP1~P4の駐車場の稼働率(駐車総数/容量)は100~350%と高く、中心部への自動車流入を裏付ける結果となった。会場周辺のP5~P8 駐車率が20~50%である一方、臨時駐車場のP9は75%と高い結果となった。これは重要伝統的建造物群保存地区の河原町が近いことが要因と考えられ、イベント時以外の休日でも需要があるところが予想できる。

(3) 城下町ループバス

城下町の周遊方法のニーズの把握と意識調査を行うため、三の丸駐車場を発着する観光案内と周遊補助を目的とした30分で1周するループバスを運行した(図-3)。料金が無料であることとボランティアガイドの同乗による観光案内などを行った結果、利用者の92%が満足と回答している。運賃の額にもよるが有料でも利用したとの回答も87%であり、ニーズが高い状況が判明した。しかし、途中下車や途中乗車は極めて少なく、周遊補助ではなく観光バスとしての利用がほとんどであったと考えられる。

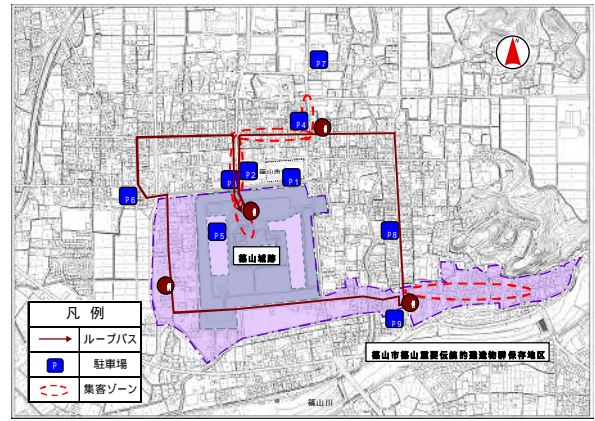


図-3 駐車場位置図及びループバス経路図

(4) 丹波篠山えこりんプロジェクト

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、「電動レンタサイクル・フリッジパーキング・地域カード等による低炭素地域づくり」と題した交通社会実験を、管理法人に中央復建コンサルタンツ(株)、実施機関に(社)ノオト及び(株)社会システム総合研究所をはじめ6つの法人・大学の参加により実施した。

本社会実験は低炭素社会の構築に必要な技術の地域ぐるみの実証を目的とし、電動自転車によるレンタサイクルシステムを中心に7つの取り組みを同時に展開した。レンタサイクルは電動アシスト自転車64台、普通自転車50台で114日間運営し、観光客を中心に休日の利用が多く(図-4)見られた。

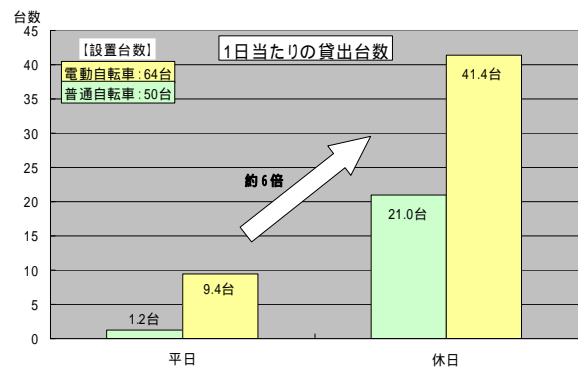


図-4 レンタサイクルの1日当たりの平均貸出台数

図のとおり、電動アシスト自転車の利用が大半で、さらに平日の利用が少ないなど、地域交通としてどのように活用出来るかが今後の課題となった。

また、レンタサイクルにあわせてポイントシステム「丹波篠山えこりんカード」を市内36の商店及び施設の加盟協力を得て実施した。

利用者の90%が1日利用であり、残り10%は2日以上利用のリピーターであることがわかった。日帰りの利用が多くを占める結果となったが、一方で、平均滞在時間が既述調査の132分に比べ約203分/人・日と1時間以上長くなったことがわかった。これは、自転車利用による行動範囲の拡大や移動時間の短縮が、より多くの施設に立ち寄る箇所が増え、結果、

滞在時間が長くなったと考えられる。

#### 4. 城下町におけるまちづくりと交通

篠山城下町は長い歴史のなかで、その性質を大きく変化させてきた。そこには社会情勢に左右される市街地形成の姿があったと考える。日々の生活の中心にあって、衣食住が城下町で完結されていた時代から、高度経済成長期のモータリゼーションの進展により市街地が拡大し、城下町特有の敷地割が土地利用に制約をかけ、その周辺部での住宅地の形成や大型店舗の進出がすすんだ。道路基盤整備の進展により、地域住民は自動車で郊外店や市外の店へと買い物に出掛け、城下町の商店は観光客の増加に伴い、生活必需品を提供する場から観光客向けビジネスへと業態が変化してきた。

ここでは、こうした篠山城下町の変化を踏まえつつ、これまで述べてきた各種社会実験やアンケートを通じ、篠山城下町が今後目指すべき持続可能なまちづくりを総合交通政策の視点から考察する。

##### (1) 一方通行規制の是非

一方通行規制の実験をした城東線ではイベント時に頻繁に渋滞を起こしている。今まで通れた道が通れなくなることが地域住民にとって不便と感じていることは図-2からも明らかである。しかし、イベント時の交通混雑に巻き込まれて思うように自動車で移動できない、歩行者にとって大変危険を感じるという意見もアンケートで多数寄せられている。限られた道路空間を平日と休日、さらにはイベント時でのそれぞれに応じた規制や移動手段毎の道路空間の配置を考える必要がある。それが継続出来るためには複雑であってはならないことも重要である。

##### (2) 駐車施策による交通需要管理の可能性

休日とイベント時に自動車と大型バスが城跡内を含む中心部の駐車場へ流入できることは、観光客にとって一見非常に便利なことかもしれない。しかし、駐車後の徒歩移動で回遊できる範囲は狭く、城下町に点在する観光資源に広く誘導できていないのも事実である。そこで、観光資源への回遊性を視点に置きフリンジの駐車場を配置し、さらに案内看板で目的地別に自動車を誘導することにより、自動車の集中を避けながら交通需要を把握することができる。図-3のP9は河原町への入口として需要が見込めるが、規模についてはその他の駐車場の容量と回遊性から見極める必要があると考える。フリンジ駐車場とあわせ、観光交通が集中する休日は、中心部をループバスのみが通行できるようトランジットモール化するなど、交通規制も視野に入れた回遊性の向上施策も考えられる。

##### (3) 補助交通としてのループバスの可能性

四〇〇年祭における運行では、ボランティア同乗により観光バスとしての利用であったが、今後は回遊性を高めるための補助交通として20分ごとにループする単なる巡回バスとしての需要を検討することとしている。これには、観光大型

バスの駐車場との関係も重要となり、フリンジ駐車場とあわせて乗車人数と巡回本数のニーズを探っていく必要がある。

##### (4) 城下町を巡る手段としてのレンタサイクル

コンパクトに形成されている篠山城下町において、電動アシスト自転車は有効な交通手段<sup>(図-5)</sup>の一つであり、平日の利用方策を含めてレンタサイクル事業の継続を検討していくこととしている。

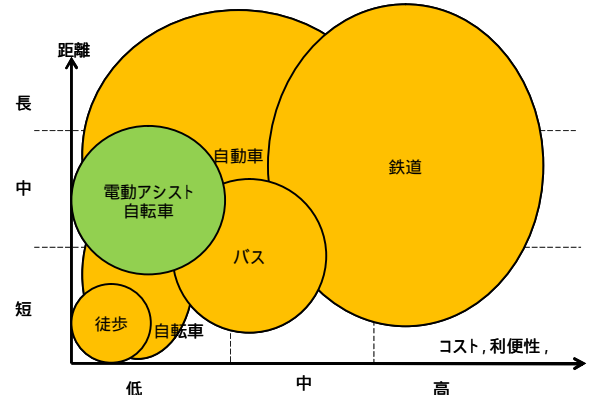


図-5 交通手段分担イメージ

えこりんプロジェクトのレンタサイクルでは篠山口駅からの利用者と、まちなかからの利用者がほぼ同数であったが、利用していない人を考えても、城下町へのアクセスは自動車が大半である。また、大正ロマン館前で実施した回遊調査結果では、大書院と商店街を結ぶ非常に短い距離でのトリップ1)に偏っているため、レンタサイクルの導入により自動車やバス利用の観光客の回遊範囲が拡大することが期待できる。

レンタサイクルの実績からは平均で203分の滞在時間であり、往復の移動時間を含めて1日観光が基本となっているが、ループバスとの組み合わせにより回遊性を高め、さらには農業体験など観光を受け入れる側も滞在時間を延ばす工夫をすることにより、1泊2日の観光コースが可能となる。

##### (5) 篠山城下町における総合交通政策に関する提案

持続できる政策は地域住民のためであり地域住民が実感できる政策でなければならないと考える。

地域住民にとって城下町だけで生活が完結しないため自家用自動車は必要不可欠な交通手段である。しかし、コンパクトに形成された城下町のなかでは、自治会活動や多少の雑貨購入のときに自転車での移動が多く利用されている。これは、レンタサイクルでまちなかのサイクルポートにおける市内居住者の利用率がわずか2.4%という結果をみても、自転車も既存の移動手段として定着していることが予想される。

えこりんプロジェクトでは図-4にあるように休日の利用は見込めるが、今後は、平日に地元企業や地域住民の利用を期待し、電動アシスト自転車の小口レンタルにより機能性を実感してもらい、自家用の普通自転車と併せてレンタサイクルをシェアする環境をつくりだすことを目指すことが求められる。

一方、観光客に対する交通政策としては、フリンジ駐車場の



配置と案内看板による誘導で中心部への自動車集中を分散し、レンタサイクルとループバスで交通の選択と誘導をすることとしている。これにより、回遊性や滞在時間が増し、より広い範囲での城下町の魅力をより伝えることが出来るほか、観光客が利用する交通体系であっても、同時に地域住民にとっても、よりよい交通環境が整うものとする。ここでは自転車にも乗れない地域住民にも目を向け誰もが利用できる交通政策を考える必要がある。

また、交通政策とあわせて持続可能なまちづくりの仕組みづくりも大事である。その手法に地域ポイントの活用が考えられる。先の丹波篠山えこりんカードでは商店や施設での利用をポイントとしていたが、ここにレンタサイクルやループバス利用によるポイントや、地域でのNPO活動や自治会主催のボランティア活動に参加することでポイントを付与し、貯めたポイントを駐車場料金や交通サービス、購入サービスへと還元していくことが可能となる。このポイント制度は人と人、事業と事業を繋ぎエリアマネジメントを実現するためのツールとして使うものとして、まちづくりと一体となった総合交通政策とする際には欠かせない。また、ポイント換算されない部分で地域住民との対話やコミュニティーへの効果も期待できる。

#### 5. 提案実現に向けて

城下町で昭和36年に決定した都市計画道路網は、社会情勢の変化とともに必要性に変化が生じてきたことから、市街地部を通過する長期未着手の路線、4区間・約3.7kmを抽出し、現在兵庫県とともに見直しを検討しており図-6(案)を作成している。この見直しでは歴史的景観の保全とまちづくりの共存のために都市計画道路のあるべき姿を一体的かつ総合的に検討した結果であり、既存ストックの活用その他、「住まう人の満足」と「やってくる人の満足」が調和した形を目指している。

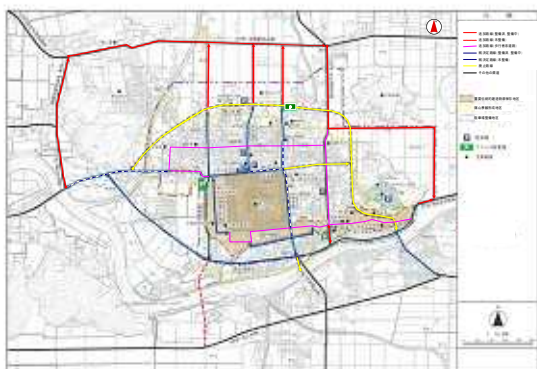


図-6 都市計画道路網見直しの一例

また駐車場施策では、駐車場整備計画ガイドプラン<sup>2)</sup>で提案のあるように、交通環境やまちづくりに関する合意形成を図

るために駐車場整備計画を新規に策定し、都市計画道路網の変更案と併せて住民や商店者等に提案し、行政がコーディネートすることで具体的な交通計画のイメージで共有していきたいと考えている。

これらを総合的に進めるためには関係者相互の協力と合意形成が不可欠であり、それをなくして持続可能なまちづくりは成り立たない。今後、築城四〇〇年祭で培われたまちづくりの契機を活かし、城下町の将来について語り合うシンポジウムやワークショップなどを実施しながら、今できることは何かを地域住民とともに見いだしていきたい。

人の意識や行動が簡単に変わるものではない。一人一人が自分の将来や次世代のために必要なことと捉え、今出来ることを行動することから、徐々にみんなの意識改革を進めていきたい。

#### 6. 今後の課題

篠山城跡内では現在約260台の契約自動車と110台分の一般自動車、8台分の大型バスの駐車場として利用している。契約自動車は城下町で働く者のためであり、今後も引き続き需要が見込まれる。しかし、当該駐車場は国指定史跡であるため、文化庁からは期限付きで駐車場としての許可を得ている状況であり、今後、史跡地外での代替駐車場も含めて検討が必要である。反面、通勤における自動車交通を見直す機会でもあるので、MM等通じた転換方策も必要と考える。

また、城下町では様々な活動団体がまちづくりについて議論を重ね活動している他、昨年の築城四〇〇年祭に引き続き、今年度も市民事業が募集されている状況であるため、情報共有を図り、相乗効果が得られるように調整を図っていきたい。

#### 7. おわりに

本稿では様々な社会実験の結果からの考察となったが、「丹波篠山えこりんプロジェクト」では多くの関係者が運営で現地に入り、篠山の活性化のために多大なご尽力をいただいたこと、また、都市計画道路の見直しにおいても、研究グループで提案いただいた兵庫県・豊岡市・丹波市の職員の方々に心から感謝を申し上げます。これらを受けて今後、篠山市がまちづくりのコーディネーターとして努力していくことはもちろん、より一層の連携により提案が実現し、持続可能なまちづくりが展開された全国に誇れる城下町となることを期待している。

#### 参考文献

- 1)京阪神都市圏交通計画協議会：平成18年度京阪神都市圏総合都市交通体系調査報告書(観光交通に関する現状分析と施策検討編)，平成19年3月
- 2)兵庫県：駐車場整備計画ガイドプラン，平成20年3月