

総合道路デザイン制度による 地域主導のまちづくり

企画開発部 大橋啓造

REPORT

1 はじめに

中心市街地の現状は、道路の慢性的な渋滞、狭く歩きにくい歩道、路上違法駐車、放置自転車、賑わいの欠如、閑散とした街並み、殺伐とした風景、地震時の逃げ場の不足等、多くの課題を抱えている。

これらの課題を解決していくには、都市の目指す方向を定め、住居、商業、業務などの都市活動を最適化する必要がある。また、「まち」を活性化させていくためには、地域が主体となり、あるべき「まち」と「みち」のあり方を議論して実現させていく必要がある。

これまで「まち」の活性化においては、道路空間では歩道、植栽、無電柱化等のハード整備や道を活用したイベント開催等のソフト施策を行っている。整備にあたってはハード整備を先行して行い、それを活用するためのソフト施策を行うことが多いため、ソフト施策の内容が制約されてしまうことが多く地域住民のニーズを反映できない場合がある。今後は、地元主体のソフト施策を先行して実施し、地域がまちづくりを実感するとともに連携を深め、地域が必要とするハード整備を行う方向にシフトしていく必要がある。

「スマートウェイ・パートナー会議

道路都市再生部会（事務局：当機構）」では、「都市再生に資する新しい道路整備のあり方」をメインテーマとして検討を進めてきており、地方都市の中心市街地活性化の起爆剤として「総合道路デザイン制度」を提案している。本制度は、「まち」と「みち」を一体的に考え、全ての沿道関係者が自分たちの「まち」と「みち」に愛着を持ち、それを継続していく仕組みを備えることに対して、円滑な活動を行えるよう様々な角度から支援しようとするものである。

本稿では、「総合道路デザイン制度」の概要及び適用の具体化方策を紹介する。

2 総合道路デザイン制度

2-1 基本理念

これまでの都市・地域開発は、狭い地区毎で進められ、地域全体としての統一性や連続性はなく、また、地域開発の事業スピードに道路整備が追いつかず、車線数や歩道幅員等が不足したまま地区開発が進められているのが現状である。

そのため、安全で心地よく、賑わいのある都市・地域にするためには、道路と街（沿道施設等）を一体的に整備する必要があり、総合道路デザイン制

度は、地域全体として統一性・連続性を確保した開発を進めることができるようにする制度である。

また、誇りの持てる都市・地域とするためには、沿道の関係者が自分たちの「まち」と「みち」に愛着を持ち、それを継続していく必要があり、地域が主体となってあるべき「まち」と「みち」のあり方を議論し、実現させていく必要がある。現状では、このような仕組みや組織が欠けており、地域コミュニティが希薄であるため、「まち」が衰退してきている。

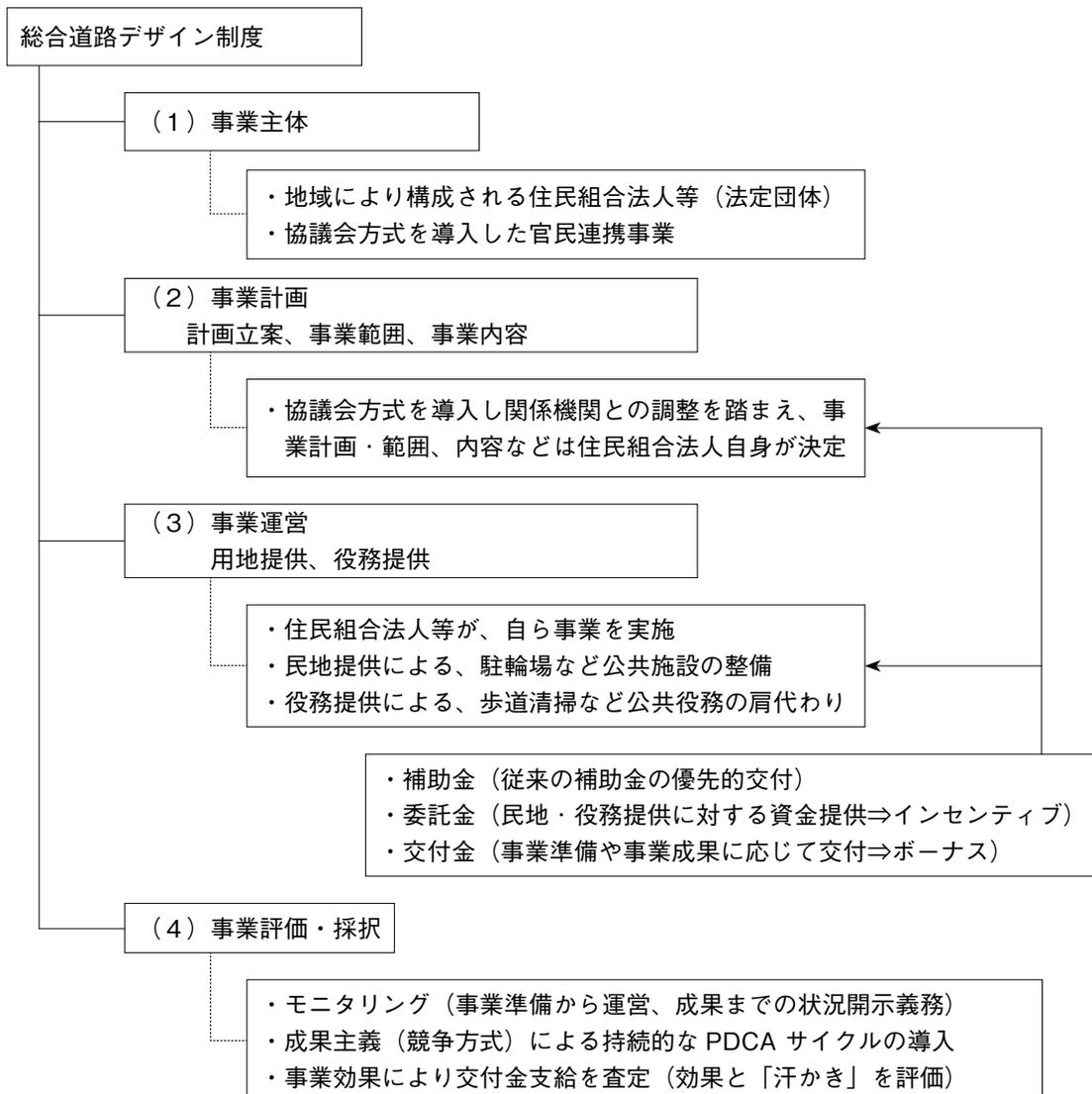
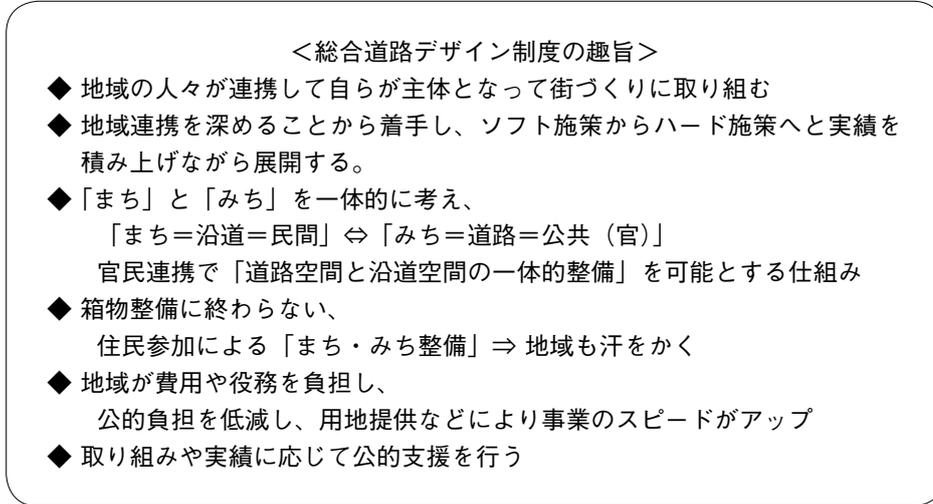
そのため、総合道路デザイン制度は、地域が主体となって「まち」と「みち」のあり方の議論や実現する活動の仕組みや組織づくりとその運営を制度面で支援するものである。

総合道路デザイン制度は、従来の建築側の視点ではなく、道路側の視点から「まち」のあり方を見直し、「まち」が目指すべき方向に向けて最適な道路のあり方を定めて、道路と沿道が一体となった整備を実現し、新しい「まち」づくりに向けた骨格を形成するための制度である。

さらに、総合道路デザイン制度は、地域・沿道関係者が自ら議論し活動することを前提とし、地域の取り組み姿勢や地域の負担、成果に見合った補助・支援を行うものである。

2-2 総合道路デザイン制度の骨格

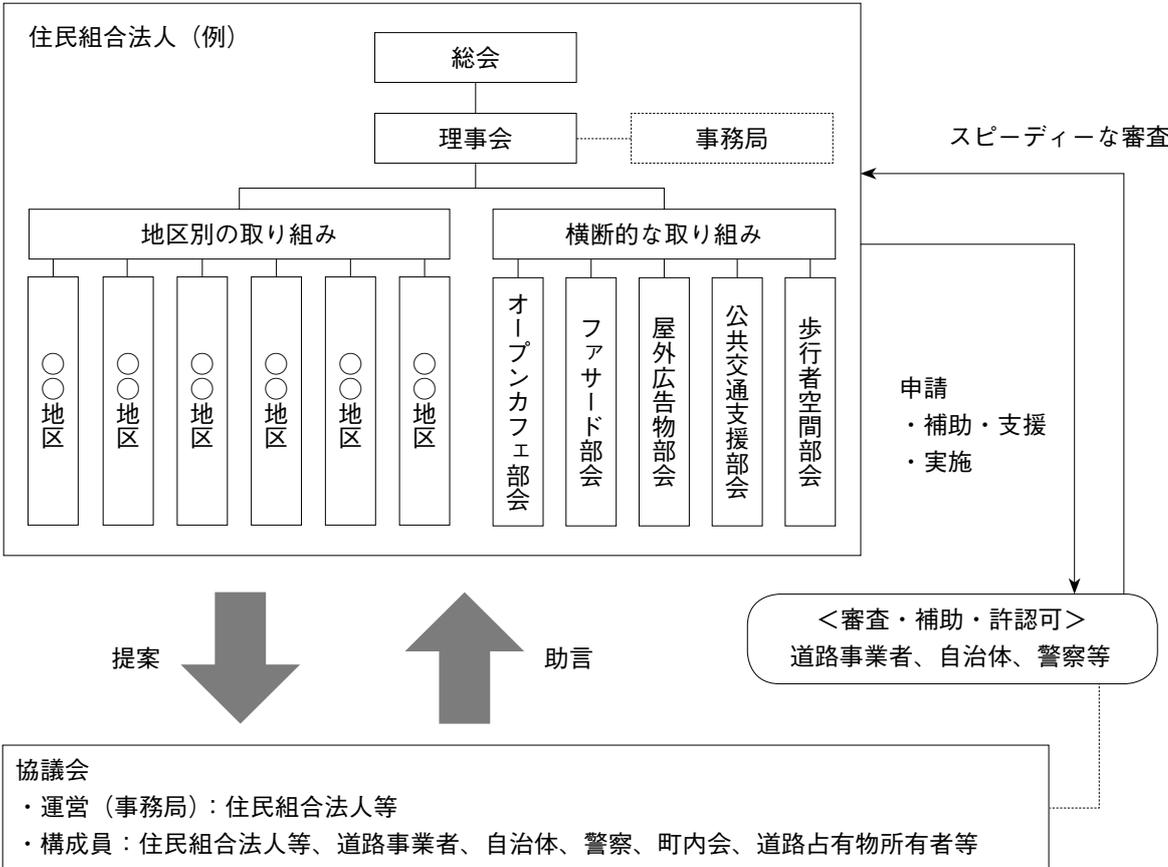
総合道路デザイン制度の骨格を以下に示す。



(1) 事業主体
 総合道路デザイン制度を適用する事業主体は、地域に愛着を持つ地域住民ら主体となって構成される組織が適当である。
 適用にふさわしい事業主体の例として、地域住民らで構成される住民組合法人を示す。

- ・事業主体は地域により構成される住民組合法人等（法定団体）
- ・協議会方式を導入した官民連携事業

- 住民組合法人等（法定団体）の条件
- ①準備会等を経た後、対象地区内の不動産所有者などの同意を条件として設立
 - ②設立には一定に賛意確認が必要。（2／3の同意）
 - ③住民の申請に対し国が設立を認可、当該地区の開発に対し権限を付与
 - ④対象区域の地権者、商店主、住民、企業などで構成し、参加を原則義務付け
 - ⑤参加者から負担金を徴収し、地区の改善・運営資金に充填
 - ⑥道路管理者・自治体・公益事業者・自治組織・警察などにより構成される協議会を組織し十分な調整を行う
 - ⑦事業範囲・事業計画などの重要事項は、規定された決裁手順により決定



(2) 事業計画
 地域が真に希望する「まち」を目指し、地域の発想・アイデアにより「道路空間と沿道空間（民地）」を一体的に整備できる事業計画は、以下のとおりとする。

①計画立案	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会を通じた関係機関との十分な調整 ・住民組合法人（事業主体）自身が、事業計画を立案・決定（事業計画立案等に必要な準備金などを公的に支援） ・決定に当たっては規約に定めた決裁手順に準拠
②事業範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・道路及びその沿道（下図） ※表通りの他、横道も含めることができる ※道路空間だけでなく民地（ファサード等）も含まれる
③計画内容	<ul style="list-style-type: none"> ・具備すべき道路機能 ・整備方針、構造・デザイン ・整備目標及び事業効果、評価指標 ・管理、事業運営方法 ・予算・資金計画 ・スケジュール等

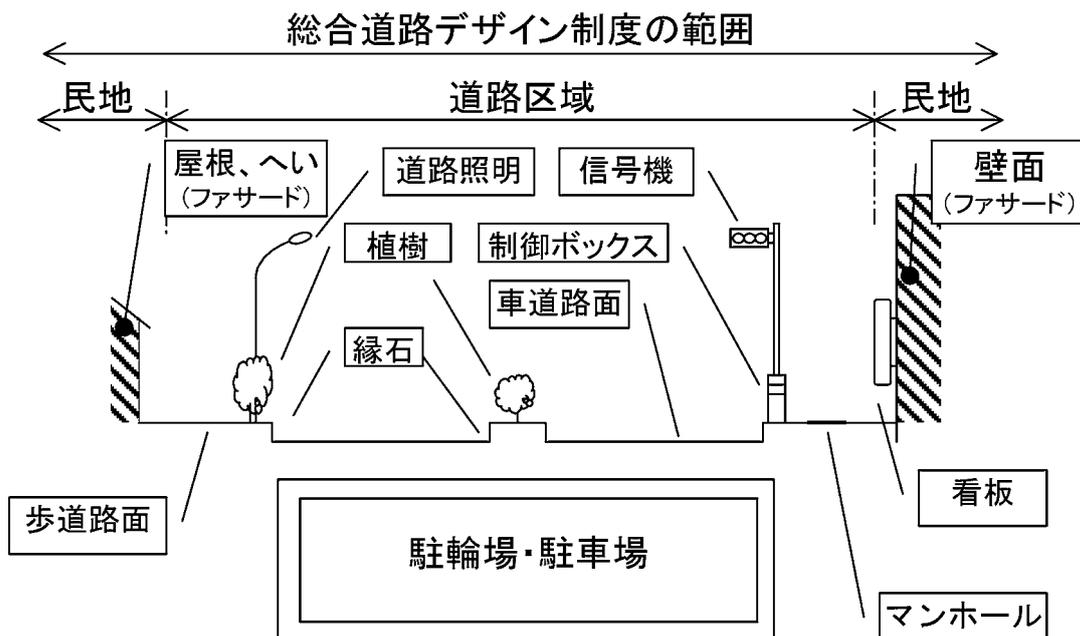


図 総合道路デザイン制度の適用範囲

(3) 事業運営
 事業の運営は、地域が「汗をかき（人・手間・用地などを提供）」ことにより、地域による「まちづくり・地域運営」が実現する。また、地域参加や負担を引き出すことにより公的負担を低減するとともに、用地提供などにより事業スピードがアップする。

地域の負担	内 容
用地提供	・協定により民間が民地等を公共（施設）空間として提供（駐輪場、案内施設、休憩スペースなど）
役務提供	・従来公共が実施していた役務を地域が肩代わる（道路清掃、植栽管理、駐輪場管理、自警等）



<p>【事業に係わる公的支援】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公的資金援助 <ul style="list-style-type: none"> 補助金：事業内容に応じた従来の補助金、優先的交付 委託金：用地提供や清掃等の役務提供に応じて支払われる資金。 役務提供が多いと余剰が発生し、その用途は事業主体が任意に決定可能 ⇒インセンティブ 交付金：事業準備や事業成果に応じて支払われる資金。 業績が良いとより多く交付される ⇒インセンティブ・ボーナス ・その他支援 <ul style="list-style-type: none"> 維持管理用資器材の提供、計画立案・運営に必要な人材の紹介
--

（４）事業評価・採択

事業の評価・採択は、PDCA サイクルを導入し、事業継続性・妥当性の向上・改善を図り、成果主義・競争性を導入することにより一層の地域活

動・「まちづくり」の活性化を図る。
また、モニタリングにより「まちづくり」等に関する好事例・アイデアを蓄積することにより、知見化し、水平展開していく。

【成果主義の導入による地域活動の活性化】		
国	モニタリング	制度準備・導入から運営等の各段階の状況開示義務
地域	目標設定と業績評価	事業内容、目標、評価指標などを自主的に設定
国	成果に応じた資金提供	モニタリング、事業評価により事業効果に応じて交付金等を査定

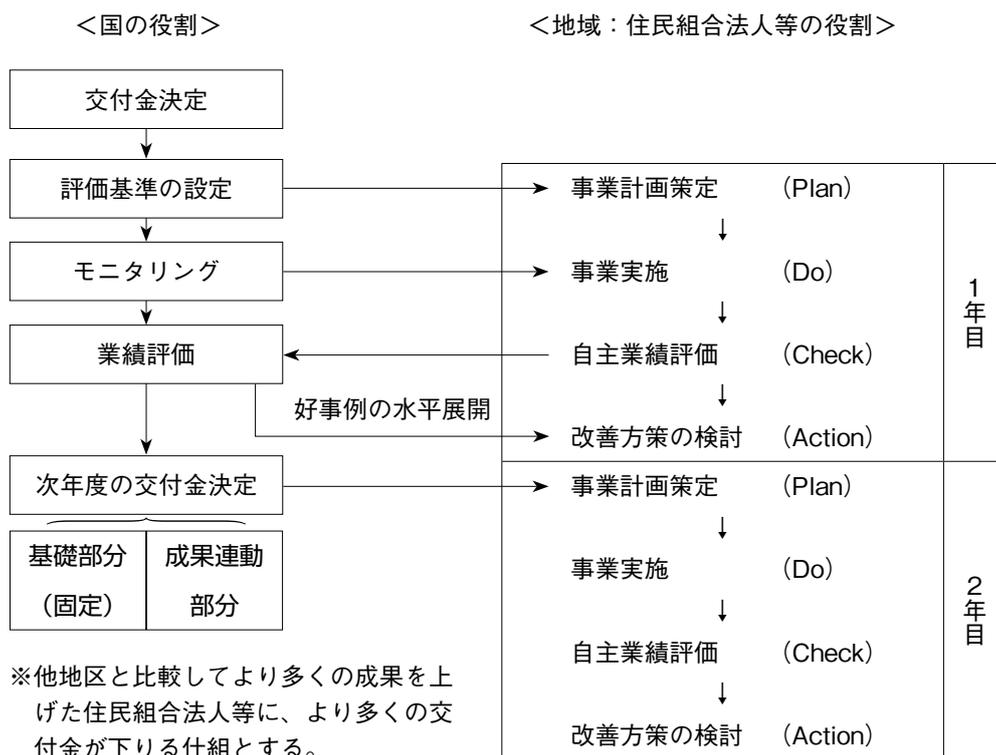


図 PDCAによる継続的改善（イメージ）

3 総合道路デザイン制度適用の具体化方策

総合道路デザイン制度適用に向けて自治体へヒアリングを実施し、総合道路デザイン制度を実践するための事業計画及び実現化方策を検討した。

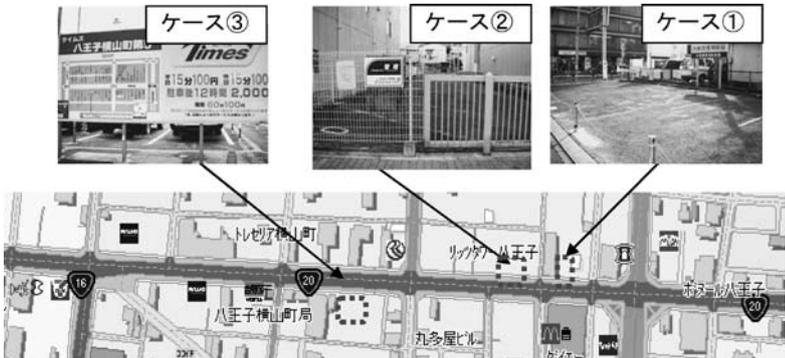
事業計画は事業主体が街づくりのコンセプトに基づいて当面取り組むソフト施策やハード施策（短期メニュー）を立案・決定し、地域連携を深めるソフト施策を先行して取り組んでいくこととする。事業の進め方としては、地域の連帯感・やる気を活用して地元主体で取り組みを進め、行政の支援を得ながら取り組みを拡大していくため、段階的に進めていくことが重要である。また、歩道の拡幅等の道路構造の変更を伴うハード整備は中長期メニューとして位置づけることで、短期メニューとバランスを図りながら段階的に取り組んでいくことが重要である。

表 段階的な取り組みメニュー

段 階	メ ニ ュー	対 策	
短期メニュー	ステップ1	オープンカフェ、フリーマーケット、屋台、朝市の実施	たまり・休憩機能、交流機能の確保対策
		人力車による回遊性の確保	回遊機能の確保対策
	ステップ2	沿道への駐輪スペース構築	放置自転車対策
		沿道と一体となったたまり空間の形成	たまり・休憩機能、交流機能の確保対策
		案内サインの設置	回遊機能の確保対策
	ステップ3	歩道のバリアフリー化と沿道建物のファサードの統一	バリアフリー機能、景観機能、歴史・文化機能
携帯電話の画面を活用した割引サービスの実施		回遊機能の確保対策	
中長期メニュー	車道の削減	歩行者・自転車通行空間機能の確保対策	
	歩道の拡幅		
	自転車通行帯の整備		
	駐輪場の設置	放置自転車対策	
	沿道と一体となったたまり空間の形成	たまり・休憩機能、交流機能の確保対策	

これらの事業メニューを実践するための実現化方策として、個別メニュー毎に「実施概要、概算コスト、実施効果、実施主体、役割分担・費用負担

等」を具体的に検討した。一例として、「沿道への駐輪スペース構築」と「歩道のバリアフリー化と沿道建物のファサード統一」を以下に示す。

沿道への駐輪スペース構築	
対策の趣旨	中心市街地内の自転車、バイク等の違法駐輪を解消し、買い物しやすい環境を整備するため、駐輪スペースを設置する。
対策実施箇所	○金融機関の土曜休日の駐車スペース（ケース①） ○現在、活用されていない空き地（ケース②） ○既存のコインパーキング（ケース③）
実施概要	<p>○国道20号の道路空間で駐輪可能なスペースを抽出し、協議会と土地所有者、行政との協議の上、駐輪スペースの整備・管理・運営・清掃等を行う。また、商店街との連携により、駐輪代の割引サービスを利用者に提供する。</p> <p>■整備箇所（案）</p>  <p>■イメージ</p> 
概算コスト	○駐輪施設：約1,700万円（平置き屋根無2段ラック） ○維持運営：約350万円（24h オープン、定期使用のみ）
実施効果	○既存商店街の集客力向上 ○放置自転車の解消による歩行者の安全性向上と商店街の魅力向上 ○国道20号、ユーロード、駅前通りの回遊性向上
実施主体	施設管理・運営・清掃：協議会
役割分担・費用負担	<p>ケース① 行政が駐輪施設を整備し、地元商店街等が清掃等を行う。 土地所有者には、行政より土地利用代を支払う。</p> <p>ケース②③ 行政が駐輪施設を整備し、地元商店街等が清掃等を行う。 土地所有者には、行政より土地利用代を支払う。 有料駐輪場の場合、行政が駐輪施設を整備し、協議会が施設管理・運営を行う。</p>
実施スケジュール	短期（関係機関の協議後）

歩道のバリアフリー化と沿道建物のファサードの統一	
対策の趣旨	中心市街地の歩道をだれもが歩きやすいバリアフリー化を進めると同時に、宿場町として歴史・景観のあふれる商店街の顔（ファサード）を統一する。
対策実施箇所	○国道20号の対象エリア
実施概要	<p>○国道20号の歩行空間のバリアフリー化を道路管理者が実施するとともに、整備に合わせて、協議会の出資により宿場町としての歴史・文化の感じられるファサードを整備する。</p> <p>■整備箇所（案）</p>  <p>■イメージ</p>  <p style="text-align: right;">出典) 美濃路大垣宿 大垣市</p>
概算コスト	<p>○歩道のバリアフリー（道路管理者）：約1億円</p> <p>○ファサード整備（総事業費）：約3,400万円</p>
実施効果	<p>○国道20号沿道のイメージアップ、地域の活性化</p> <p>○歩行者の安全性向上と商店街の魅力向上、にぎわい創出</p> <p>○国道20号、ユーロード、駅前通りの回遊性向上</p>
実施主体	<p>道路管理者：歩道整備等</p> <p>協議会：ファサード整備・管理・清掃等</p>
役割分担・費用負担	<p>協議会：地域の意見の集約、ファサードの整備および費用負担</p> <p>行政：ファサード整備の補助、PR広報</p> <p>道路管理者：歩道のバリアフリー化の整備および費用負担</p>
実施スケジュール	<p>短期（ファサードの統一 できるところから。フラワーポット等）</p> <p>長期（歩道のバリアフリー化、アーケード等ファサード全体の整備）</p>

4 おわりに

総合道路デザイン制度は、地域住民が主体となり「道路空間と沿道空間の一体的整備」を行うための制度であり、本制度によって地域住民の要望が高く、すぐにでも実施できる整備を行うことが重要である。また、本制度によって地域住民が主体となった取組み

を通じて地域の「人のつながり」を再生し、それによって芽生える地域の「連帯感」・「やる気」を活用しながら、事業者、地域住民、行政・関連団体等の多様な主体が協同・参加し、その中から成功体験を得ることによって「賑わい」が生まれ、さらにその「賑わい」の輪が広がっていくような街づくりを支援していこうというものであ

る。

今後は、総合道路デザイン制度を実践するために、ケーススタディー対象道路を選定し、準備会・協議会の設立や事業実施に向けた準備を行い、事業を実施し、制度の熟度を高めることが必要である。