

## 特集 feature

# 公共交通とまちづくり

public traffic and our city

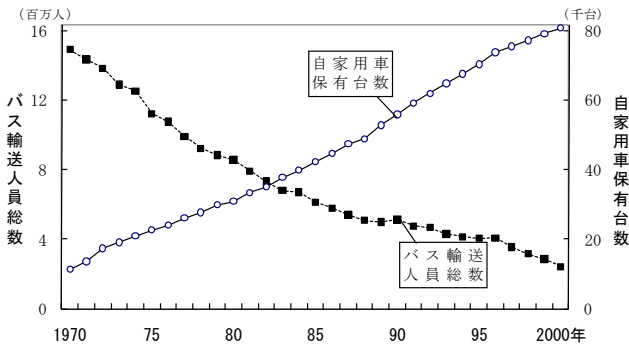
～ 公共交通による上越市の活性化に向けて ～

### ■ 存続の危機に直面する公共交通

上越市の公共交通は存続の危機を迎えつつあります。

日常生活で自家用車を利用する割合が高まる中、路線バスや電車といった公共交通の利用は大きく減る傾向にあります。30年前に比べると、上越市における自家用車の保有台数は7倍強、1世帯あたり約1.8台にまで増加<sup>\*1</sup>した一方で、高田駅の利用客数は半減、市内を走る路線バスの利用客数は1/6に減少しています。同期間の全国平均をみると、自家用車の保有台数が6倍弱の増加、路線バスの利用客数が1/2の減少であることから、当市における路線バスの利用状況の落ち込みは、より顕著であるといえます。

【図1 自家用車保有台数と路線バス利用者数の推移（上越市）】



このような中、路線バスについては、今年2月の法改正によりバス事業者の参入や撤退が自由化され、国や県の補助制度も見直しが行われたことによって、赤字バス路線に対して現在行っている市の財政負担の増加や、バス路線の存続自体が懸念されています。



さらに、北陸新幹線の延伸にあわせて、信越本線や北陸本線は、県や上越市を含む沿線自治体などで構成される第三セクターによる運営が予定されており、現在の利用状況が続く限り非常に厳しい経営が避けられない見通しです。また、ほくほく線の利用客の大半が新幹線に移行することも予想されます。

これら公共交通の直面する危機にどう対処すべきか、早急な対策が求められています。

さらにこの問題は上越市に限ったことではなく、市内を走る公共交通の多くが周辺市町村と結ばれていることや市町村合併の動きを考えるならば、上越地域全体の問題であるといえます。

### ■ 公共交通衰退の理由

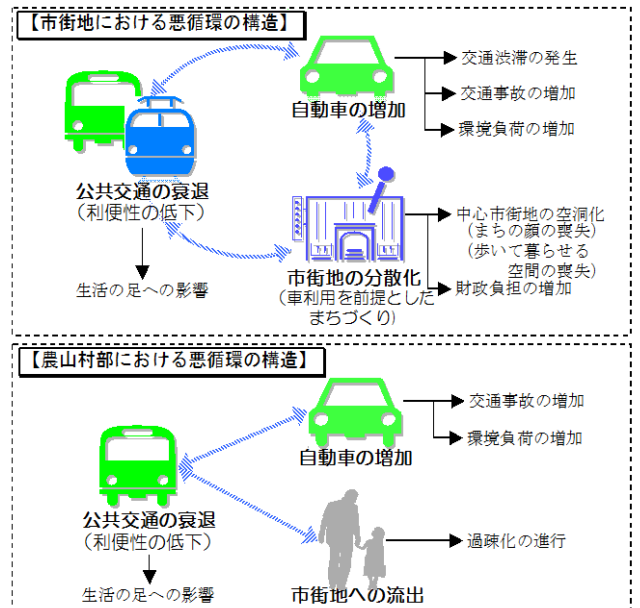
そもそも、公共交通衰退の理由は何でしょうか。公共交通の魅力そのものが低下してしまったという考え方もありますが、その多くは自家用車の増加やまちの構造変化と密接な関係があります。

例えば、自家用車の増加によって公共交通の利用者数が減少すれば、運行本数の減少や運賃の値上げなどにより利便性が低下し、そのことでさらに自家用車に頼る人が増加してしまうという悪循環です。



また、自家用車の増加によって、住宅や商業施設が高田や直江津などの中心市街地から郊外に流出し、まちが分散化、低密度化することによって、公共交通の効率的な運行が難しくなり、その利便性が低下するという悪循環もあげられます。

【図2 公共交通をとりまく悪循環の構造】



したがって、公共交通の存続危機を根本的に解決しようとするならば、自動車の増加とまちの構造変化（分散化）への対応をあわせて考慮した取り組みが必要となります。

### ■公共交通の果たすべき役割

この悪循環を断ち切り、本来公共交通が持っている役割を発揮させることは、今後の上越地域のまちづくりを考えるうえで大きな意味をもつものと考えます。

第一に、「生活の足」の確保です。高齢化の急速な進展に伴い、車を運転しない人々の増加が予想される中で、公共交通は電気や水道と同様にライフライン（命綱）であるといえます。今年度市が実施した住民満足度調査においても、「鉄道やバスなどの生活交通の確保に努める」べきであるという意見が多くみられました。加えて、観光振興や地域間交流の観点から、「来訪者の足」を確保することも重要です。

第二に、生活環境の保全です。自動車から公共交通への利用転換をはかることで、大気汚染物質や二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)などの排出を抑制し、交通渋滞や交通事故を減少させ、人にやさしい安全・安心のまちづくりを推進することができます。

第三に、まちの骨格形成です。公共交通のネットワークをまちの骨格の一つと位置づけ、公共交通の利用を意識した土地利用や住宅、公共施設などの整備を進めることで、市街地の分散化や低密度化が抑制され、中心市街地の活性化や豊かな自然環境の保全につながります。

このように、公共交通そのものに対する政策だけではなく、自家用車との役割分担やまちづくりを視野に入れた総合的な交通政策の実施が不可欠であるといえます。

### ■総合的な交通政策の事例（モデルケースの提案）

ここでは、総合的な交通政策の研究事例として、中心市街地および農山村部におけるモデルケースを提案します。

#### ①市街地における公共交通の活性化

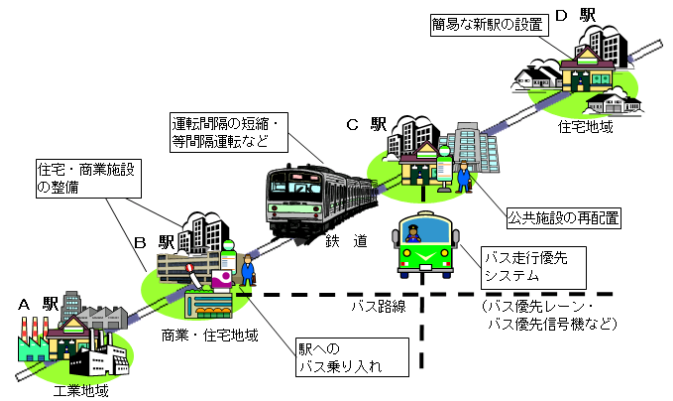
##### ～公共交通指向型のまちづくり～

高田や直江津では中心市街地を活性化する取り組みが始まっています。基本的な考え方は、人が住みたい、行きたいと思う魅力的な空間にすることですが、同時にその空間へのアクセスを容易するためのしかけづくりも必要となります。

例えば、信越本線においては、新駅の設置や運転間隔の短縮・等間隔化をはかるなど生活密着路線としての利便性を高めるとともに、路線バスとのスムーズな乗り継ぎやバスの通行を優先する道路整備を行います。同時に、沿線への公共施設、複合住宅、医療・福祉施設などの設置を推進します。

このように、日常生活において公共交通の円滑な利用が可能な基盤づくりをすすめ、中心市街地への車の流入を極力抑えることによって、歩いて楽しむ、歩いて暮らせるまちづくりを推進します。すなわち、高齢者が住みよく、都市の魅力が増すことで若者をも引きつける中心市街地を目指します。また、地域の「かお」である中心市街地の魅力は、来訪者にとっても好印象を与えることとなります。

【図3 公共交通指向型のまちづくり】



#### ②上越市と周辺町村を結ぶバス路線の再構築

##### ～幹線バスとコミュニティバス～

上越市街地と周辺町村は、通勤・通学・買い物・通院などの生活行動を通して非常に深いつながりをもっています。市町村合併を控え、その絆はますます強くなると思われます。

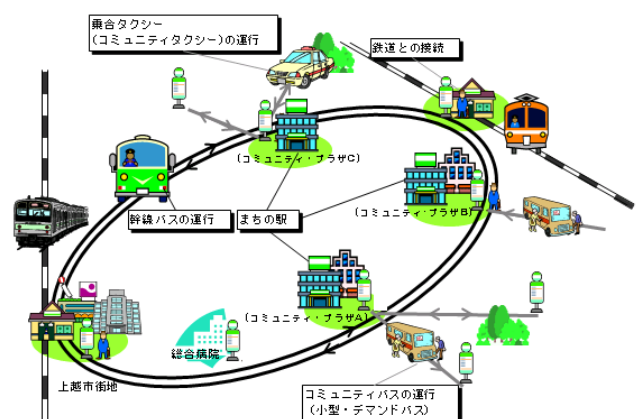
また、農村地域の発展なくして上越地域の発展はありえないことから、進行する高齢化への対応やこれ以上の過疎化を防ぐためにも、経営の効率化などにより利便性の高い「生活の足」を確保し、地域の活性化につながる公共交通を目指すことが重要な課題といえます。

例えば、市町村合併の動きを見据えたとき、現在の町村役場に代わる行政機能を持ち、地域住民の活動拠点となる予定の「コミュニティ・プラザ」（ニュースレター vol. 6 参照）を「まちの駅」に見立て、それを中心としてバス路線を再構築することが考えられます。

まず、現在上越市内と周辺町村を結んでいるバス路線を集約・統合し、各コミュニティ・プラザや上越市街、市役所などを結ぶ「幹線バス」として再編成します。

また、幹線バスの通らない地域については、最寄りのコミュニティ・プラザを発着点とした「コミュニティバス」への乗換えにより対応します。その運行については、マイクロバスやデマンドバス<sup>\*2</sup>、乗合タクシーなど、地域の実情にあわせて形態をとり、各プラザの創意工夫により運営されます。

【図4 コミュニティ・プラザを中心としたバス路線の再構築】



このとき、プラザ内やその隣接地には、バスの乗換え客や地域住民の利用を想定した商業施設や福祉施設、学習・ボランティア施設などを官民連携によって整備することで、乗換え客や地域住民が集い、憩う場である「まちの駅」とします。車の利用者をターゲットとし、飲食店や物産店などで構成される「道の駅」に対し、ここでいう「まちの駅」は公共交通のための駅であり、地域住民のための駅となります。

このように、人々が集い交流を深める拠点をつくり、それを公共交通で結んでいくことは、まさにまちの骨格づくりであるといえます。

### ■まちづくりのための公共交通政策

以上の事例はあくまでもモデルとしての考え方であり、実際には各地域の状況をふまえ、多くの関係者の理解を得ながら検討を進めていく必要があります。同時に、公共交通を整備・確保することだけでなく、利用してもらえる公共交通に

することが交通政策の基本であると考えます。

また、公共交通の提供は単なる移動サービスではなく、「生活の質」を高めるためのまちづくりの一環です。公共交通に要する費用についても、交通手段としての採算性だけを考えるのではなく、まちづくりへの効果を含めた「地域経営」の視点からその採算性を考えることが必要です。

公共交通とまちづくりの観点からみた場合、上越市として考えるべき課題は数多く残されています。将来にわたってすみよい上越地域を実現するためには、以上の考え方をふまえた上越独自の公共交通ビジョンの構築と、行政や住民が一体となった粘り強い取り組みが求められます。(研究員:内海 巖)

- ※1 自家用車台数：普通乗用車、小型乗用車および軽自動車の合計値
- ※2 デマンドバス：需要に応じてルートや時間を弾力的に運用するシステム。例えば、既設のバス路線がなくても、利用者が事前に電話連絡をすれば自宅の近くで乗り降りができる。

## シリーズ「上越市と上越地域の将来を考える」

# 人口減少・高齢化社会における地域のありかた①

(主任研究員 池田 浩)

### はじめに

少子高齢化の進展や経済のグローバル化など社会環境の変化は、地方に住む私たちにとっても無関係ではありません。なかでも人口の減少や高齢化社会の到来は、地域社会の維持・形成にも関わる重要な問題です。そこで、上越市や上越地域の人口動向、今後の課題などの人口問題について、「人口減少・高齢化社会における地域のありかた」と題し、今後数回にわたり考察していきます。今回は人口減少を中心にとりあげます。

### 人口は地域活力の基礎

人口はまちづくりの基本的な要素であり、地域の活力の基礎となるものです。地方自治体は、人口規模に応じて村や町、市に、さらに市は一般市・特例市・中核市、政令指定市に区分され、それぞれ異なる行政権限が付与されています。また、人口は地方財政で大きな割合を占めている地方交付税(普通交付税)の計算にも利用されるなど、自治体の財政規模にも一定の影響を与える仕組みとなっています。

### 国の総人口

国の総人口は、平成 12(2000)年の国勢調査では 1 億 2,693 万人となっています。平成 14 年 1 月に国立社会保障・人口問題研究所が示した新しい人口推計(中位推計)では、総人口は平成 18(2006)年にピークに達した後、長期の人口減少期に転じ、平成 62(2050)年にはおよそ 1 億人

(対 2000 年比 22.6%減)になるものと予測されています。高齢化の進行も著しく、平成 12(2000)年に 17.3%であった老年人口(65 歳以上)の割合は、平成 62(2050)年には 35.7%にまで上昇し、国民の 3 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者という社会が到来します。

### 上越市と上越地域の総人口

上越市の人口は平成 12(2000)年の国勢調査では、13 万 4,751 人となっています。今後は、市町村合併による影響を考慮しない場合、平成 32(2020)年頃まで増加傾向で推移し、以降減少に転じるものと見込まれます。

また、全国と同様に高齢化が進み、平成 12(2000)年に 19.4%であった老年人口比率は、平成 32(2020)年には 28%程度にまで上昇すると予測されます(図 1)。

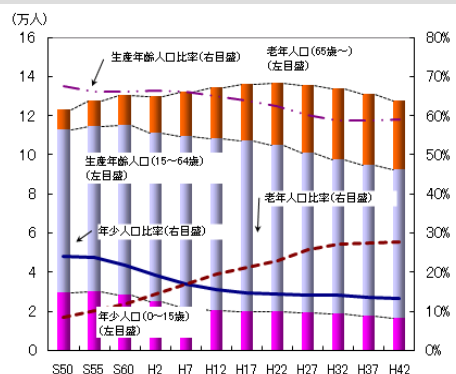
一方、上越地域 22 市町村では人口の減少が続いており、今後も減少傾向での推

移が見込まれています(図 2)。過去においては昭和 50(1975)年から平成 12(2000)年にかけて 2 万 2,121 人(6.6%)減少しており、さらに 20 年後の平成 32(2020)年までに 3 万 5,537 人(11.4%)の減少が予測されています。

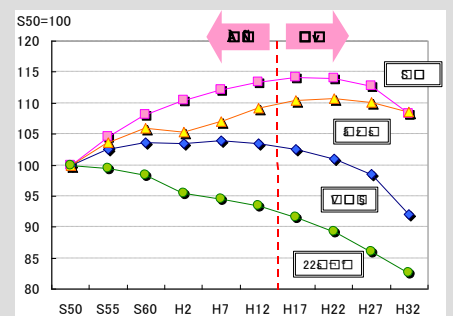
このような高齢化と人口減少は、労働力や消費の減少に伴う経済成長の鈍化、公的年金・保険制度の見直し等の形で地域の財政基盤等にも影響を及ぼすこととなります。

今後は、高齢者が安心して暮らせるような制度や社会資本の整備を進めるとともに、経済活力が維持できる雇用の仕組みの構築など、人口減少・高齢化社会に対応した地域社会の仕組みの創造に向け、その姿を描いていくことが求められています。

【図 1 上越市の人口推移と将来推計】



【図 2 上越市及び 22 市町村の人口推移と将来推計の伸び率の状況】



\* 図 1・図 2 とも国勢調査各年版、(財)統計情報研究開発センター「市区町村別将来推計人口」を基に作成

## 上越地方振興促進協議会 人材育成事業「未来研修」

上越地方の総合的振興・発展を図るため、22市町村のほか民間企業などにより構成されている上越地方振興促進協議会は今年度、「上越地方の未来を担う人材育成事業」に取り組んでおり、研究所は講演活動を通じてこの運営に携わっています。

### ■第3回研修会（9月13日）

#### 「上越地域の社会経済基盤の現状と課題」

地域経済をテーマに講演した石黒研究員は、人口や産業の視点から地域の状況



や課題について豊富なデータをもとに解説。上越地域22市町村の関係について“互いに支え合う運命共同体としての上越地域”として生活圏の一体性を示した後、上越地域の地勢や優位性をふまえ、地域経済の将来や発展可能性について考察しました。

地域の発展へ向けた1つの考え方として、地域に根差した技術や文化、環境などの資

源を結集させる「内発的発展」を紹介しつつ、「発展へ向けた答えは地域みんなの知恵で生み出すもの」として研修生に呼びかけたほか、今後も引き続き研究テーマとして取り組むことを話しました。

### ■第5回研修会（11月15日）

#### 「21世紀の自治体経営Ⅰ

##### ～市民参加とコミュニティ～

「そもそも行政とは何か」という問いかけの後、今後の自治体経営における市民と行政との関わりをテーマに渡来研究員が講演。もともと身近な地域社会でできることは地域社会が行っていたはずが、地域社会の力が衰退し、行政が発達してきたのには相応の理由があると解説。その一方で、今後の地方行政は財政的理由からこれまでの役割を担えなくなる可能性を話しました。

そこで、今後、行政の役割が徐々に弱まるなかで、“地域でできることは地域で”を基本とした自治体経営の実現に向け、地域社会のもつ力を回復する必要があり、そのためには何らかの手立てやしくみが必要と述べた後、考え

方の1つとして、市民と行政が役割分担しながら協力し、身近な地



域社会の問題は身近な地域社会のなかで取り組んでいく“コミュニティ行政”を提示しました。

\*\*\*\*\*

## 第28回 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会 全国大会

（第2分科会「電子文書の保存と利用」報告）

■平成14年10月17日 富山県国際会議場

■参加者 約80名

現在、地方自治体では市町村合併や電子自治体の構築といった課題に直面し



ています。歴史資料の保存活用の振興を目的とする標記協議会が、それらの課題の対応方向について検討するため、「21世紀の史料保存と利用—市町村合併を取り巻く諸問題」をテーマに開催した大会の分科会に当研究所も参加し、上越市電子市役所基本構想について報告を行いました。

分科会では当研究所のほか、愛知県公文書館より文書管理システムの導入に向けた取組みも報告され、文書の電子化に伴う実務的な課題や住民サービスへの影響について意見が交わされました。

## 情報ピックアップ information

### 都市シンクタンク等交流会議

地方自治体は、複雑化、多様化する地域の課題に対応していくため、政策立案能力の向上が求められています。そこで、全国の都市では政策研究を行う専門的組織（以下「都市シンクタンク」）を設置するなど体制整備を図っており、その数は全国で29団体となっています。これら都市シンクタンク間の連携をめざし、共通課題について情報・意見交換を行う「都市シンクタンク等交流会議」（主催：(財)日本都市センター）が11月11日に開催されました。

今年度の会議では「都市シンクタンク・都市自治体の調査研究体制とその連携」をテーマに、平成14年度に組織内シンクタンクを設置した神奈川県横須賀市、大学の附属研究機関として活動している三重県四日市大学の取組状況や課題等が報告されました。それを受け、都市シンクタンクの組織や研究体制のあり方、活動上の課題等について意見交換が行なわれました。

### 研究所カレンダー

- 10/01 研究所事務所移転
- 10/03 豊橋市から行政視察



- 10/17 第28回全国歴史資料保存利用機関連絡協議会全国大会にて発表（富山市）

- 11/11 平成14年度 第1回企画運営委員会



\*調査研究活動についてのアドバイスなどをいただきました



- 11/11 都市シンクタンク等交流会議参加
- 11/15 上越地方振興促進協議会・研修会（講師）

### 研究成果

報告書・記録集をご希望の方は研究所までお問い合わせください。

またホームページ上でも紹介しています。

<http://www.city-joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/index.asp>



### 編集後記

今回からシリーズでお伝えする「上越市と地域の将来を考える」では、第1弾として人口からみたときの地域の将来を解説しています。「次はこういうテーマをとりあげたらどうか」というご提案や、「身近な地域のことについて知りたい」、「このことが疑問」といったご意見をお待ちしています。

[編集：渡来、田原]