

上越市における地域交通政策の あり方に関する調査報告書

- 公共交通を活かした
まちづくりの提案 -

平成 16 年 3 月
上越市創造行政研究所

はじめに

上越市は、北陸・上信越の両自動車道や、北陸本線・信越本線・北越北線などの主要鉄道に加え、北海道・九州・佐渡航路の起点でもある重要港湾直江津港を擁するなど、陸海の大動脈の結節点に位置する交通の要衝となっている。今後 10 年以内には北陸新幹線の延伸も控えており、地方都市としては有数の広域交通ネットワークが整備されつつある。

日常生活を支える交通インフラについても、モータリゼーションの進展に伴い着実に道路整備が進められてきた。今や交通手段の中心は完全にマイカーとなった。その結果、公共交通機関の利用者数は減少の一途をたどっており、この間、減便や統合、廃止された路線も少なくない。そのため、公共交通の不便さに対する市民の声が数多く寄せられている。

また、道路運送法の改正等に伴い、市民本位の視点に立ったバス路線の再構築が市政における緊急の課題となっている。さらには、北陸新幹線延伸とともに経営分離される信越・北陸本線や、すでに第 3 セクターで経営を行っている北越北線は、非常に厳しい経営が予想されており、これらの対応にも迫られている。

平成 17 年 1 月には周辺 13 町村との市町村合併が予定されており、これまで以上に広域的な視点からのまちづくりが必要となる。高齢化と過疎化の進む本地域において、市民生活における移動手段の確保は、避けて通ることのできない大きな課題である。他方で、財政状況は厳しさを増しており、上越市は公共交通の維持確保と財政負担のジレンマに直面している。

「公共交通は衰退産業」という声があることも事実である。しかし、同様の逆風下においても公共交通の活性化に取り組む自治体が数多く見られる。これらの自治体に共通するのは、交通弱者の移動手段を必死で確保しようとする姿勢や、環境負荷や交通事故の削減効果、都市のスプロール化の抑制効果等、公共交通の持つ多様な潜在能力を引き出し、まちづくりに必要不可欠なインフラとして位置づける考え方である。

もちろん、現状のまま将来展望のない“延命措置”的な財政負担を続けることは、本地域にとって大きな損失となる。しかし、公共交通がある程度存続している今こそ、公共交通の果たすべき役割を見つめ直し、その活性化に努める逆転の発想が必要であろう。そのためには、公共交通だけに注目しても問題解決の糸口はつかめない。人々の日常的な動きに着目した総合的・体系的な「地域交通政策」が必要である。

なお、ここでいう「地域交通」とは、通勤や通学、通院、買い物など市民の日常生活や、観光・ビジネス等を目的とした来訪者が本地域において使用する鉄道、バス、タクシー、歩行、自転車からなる交通体系であり、新幹線やフェリー、高速道路といった高速交通・広域交通と対比されるものである。

地域交通政策においては、公共交通のみならず、日常生活に深く浸透しているマイカーと公共交通の役割分担の検討が不可欠となる。そのためには、マイカーの利用を余儀なくさせる一要因である上越市の都市構造を今後どのように展開させていくのかという問題を同時に考えねばならない。すなわち、地域交通政策は、今後のまちづくりや市民生活のあり方を方向づけ、安全・安心で住みよい持続可能なまちを構築するための骨格づくりとなる。

工業化社会を形成してきた 20 世紀は、都市内にいかに自動車を持ち込むかの歴史でもあった。自動車社会を構築するためのシステムづくりが 20 世紀型都市の宿命であったといえる。しかし、情報化社会を形成する 21 世紀型都市は、自動車社会の利便性を確保しつつ、いかに脱自動車社会を構築するかが問われる。これを模索しつつ、時代の変化に対応した地域交通政策の策定が求められている。

新潟県は、平成 15 年に「新潟県交通政策大綱」を策定し、総合的な交通政策の基本方向を示した。しかし、本市では、未だ地域交通に関する基本的な考え方（ビジョン）は存在せず、交通関連施策も様々な課で断片的に行われている。したがって、本市において地域交通政策を推進するには行政組織を再編する必要性もある。

本報告書では、このビジョンの策定を念頭におき、地域交通政策と公共交通を活かしたまちづくりの必要性を論ずるとともに、ソフトを中心とした具体的方策について提案する。本報告書をもとに、公共交通の活性化に向けた総合的な取組みがなされ、上越市が安全・安心で住みよいまちになることを強く願うものである。

なお、本報告書のとりまとめにあたり、高崎経済大学地域政策学部の戸所隆教授から懇切丁寧なアドバイスをいただいた。また、頸城自動車株式会社をはじめ、多くの方々から快く資料の提供をいただいた。この場を借りて深く感謝の意を表すものである。

平成 16 年 3 月
上越市創造行政研究所

上越市における地域交通政策のあり方に関する調査報告書

- 公共交通を活かしたまちづくりの提案 -

目次

概 要	1
第 1 章 地域交通をとりまく現状と課題	9
1 - 1 交通手段の変化	1 1
(1) マイカー利用の増加	
(2) 衰退する公共交通	
1 - 2 交通手段の変化要因	2 2
(1) 便利に感じるマイカー (不便に感じる公共交通)	
(2) 市街地の拡大と過疎化	
(3) 日常生活圏の拡大	
(4) 人口減少・少子高齢化の進展	
1 - 3 懸念される影響	3 4
(1) 公共交通衰退の悪循環	
(2) 上越地域で懸念される影響	
第 2 章 地域交通政策の必要性	4 1
2 - 1 公共交通の重要性	4 3
(1) 公共交通の多面的機能	
(2) 公共交通に対する市民ニーズ	
(3) 公共交通の「公共性」	
2 - 2 公共性の定量的評価	5 7
2 - 3 これまでの交通政策の検証	6 2
(1) 交通施策の経過	
(2) 交通施策の検証	
第 3 章 地域交通政策の基本方針	7 1
3 - 1 基本的考え方	7 3
(1) まちづくりのための地域交通政策	
(2) 総合的な地域交通政策の推進	
(3) 各交通手段の新たな役割分担	

3 - 2	施策体系	79
(1)	公共交通の魅力向上	
(2)	マイカー利用の見直し	
(3)	コンパクトなまちづくりの推進	
(4)	市民の交通権の確保	

第4章 地域交通によるまちづくり戦略 **89**

4 - 1	地域交通政策の基盤形成戦略	93
(1)	地域交通ビジョンの策定	
(2)	交通実態調査の実施	
(3)	交通政策担当部署の設置	
(4)	地域交通研究会の設置	
4 - 2	生活交通再生戦略	100
(1)	バス路線の抜本的再編	
(2)	「さとの駅」の整備	
(3)	交通弱者への外出支援	
4 - 3	まちなか&交通再生戦略	108
(1)	市街地機能の強化	
(2)	歩行者や公共交通優先の道路空間の整備	
(3)	脱マイカー運動の推進	
(4)	エコポイント制の導入	
4 - 4	公共交通ブランド化戦略	115
(1)	パーク&ライドの実施	
(2)	ユニークな車両・駅舎の整備	
(3)	沿線のテーマパーク化	
(4)	公共交通を利用したイベントの実施	

第5章 今後の課題 **121**

5 - 1	都市政策の推進	124
5 - 2	推進のための留意事項	

参考文献 **129**

概 要

上越市における地域交通政策のあり方 に関する調査報告書 概要

1. 現状と課題

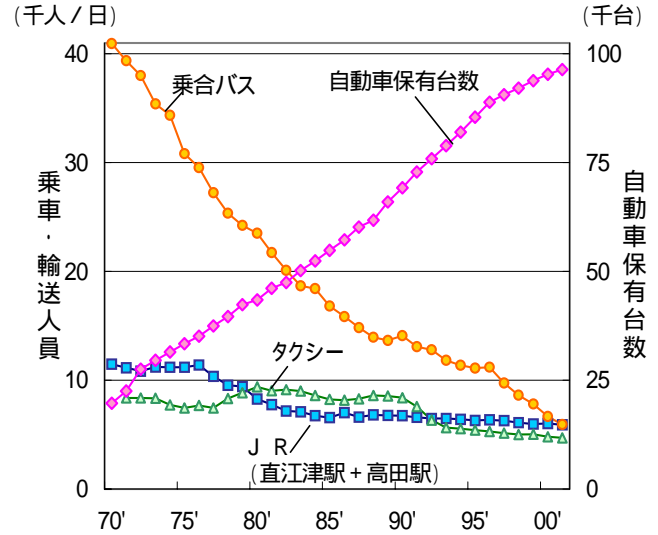
マイカーの一人勝ち

増え続けるマイカー利用
・マイカーの増加と道路整備の推進



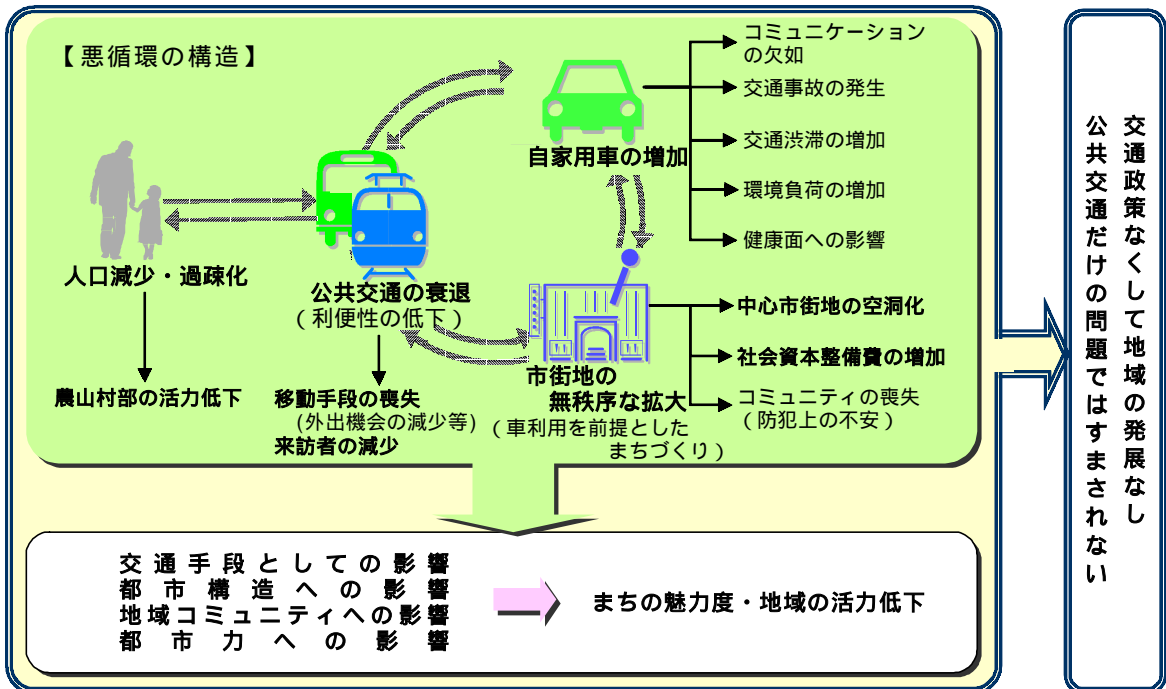
危機的状況の公共交通
・利用者数は大きく減少傾向
・道路運送法改正（H14）と市町村合併を見据えたバス路線確保の問題
・北陸新幹線延伸と並行在来線、ほくほく線維持の問題

歩行者・自転車利用も大きく減少傾向



【公共交通利用者数と自動車保有台数の推移(上越市)】

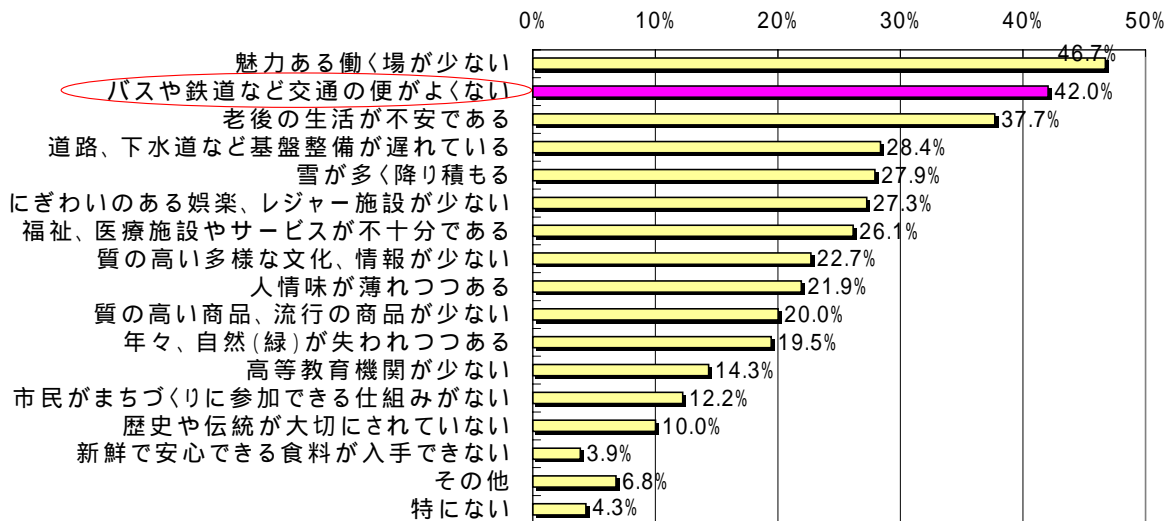
公共交通の衰退は何を意味するか？



自動車は便利な交通手段。市場原理のみに任せていれば、結果として地域の崩壊を招く。

2. 地域交通政策の必要性

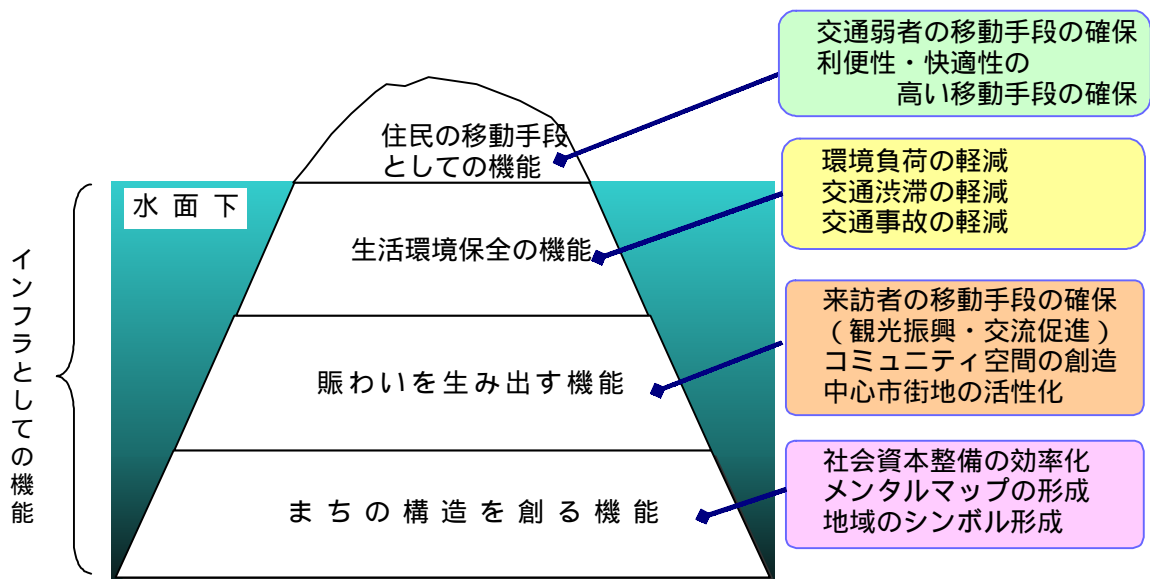
市民の不満が高い公共交通



【上越市で不便・不満に感じること（上越市住民満足度調査報告書（H14））】

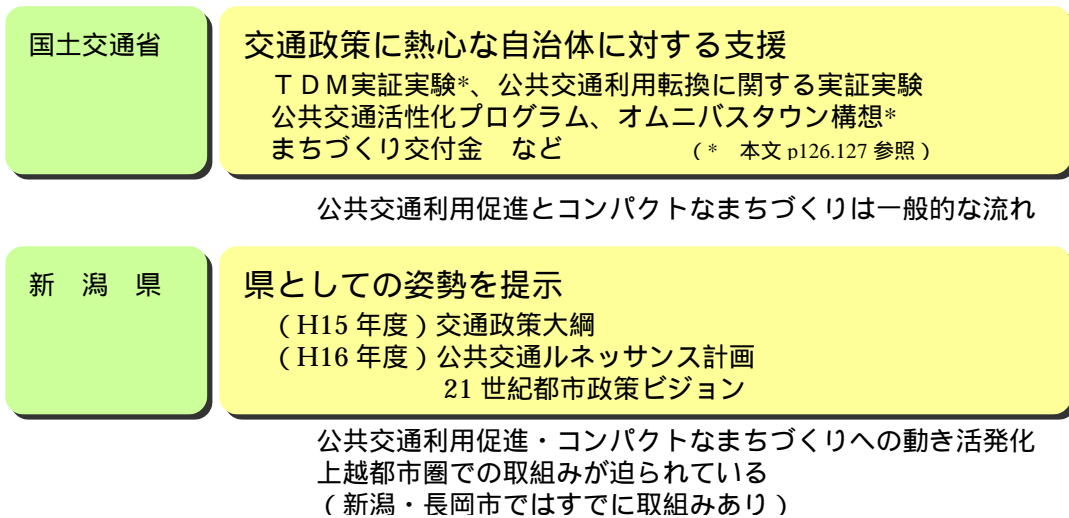
鉄道・バスはなぜ「公共」交通なのか？

- ・ みんなで支える交通 みんなのための交通 みんなで使う交通
- ・ 多面的機能に注目

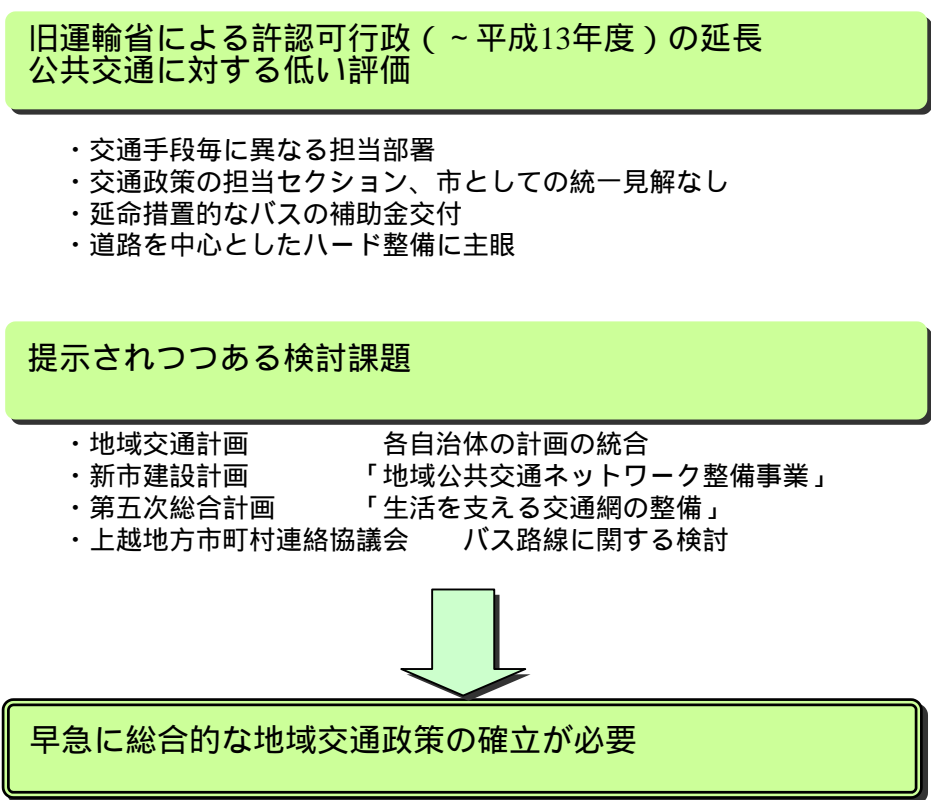


【公共交通の多面的機能】

動き始めた国や県



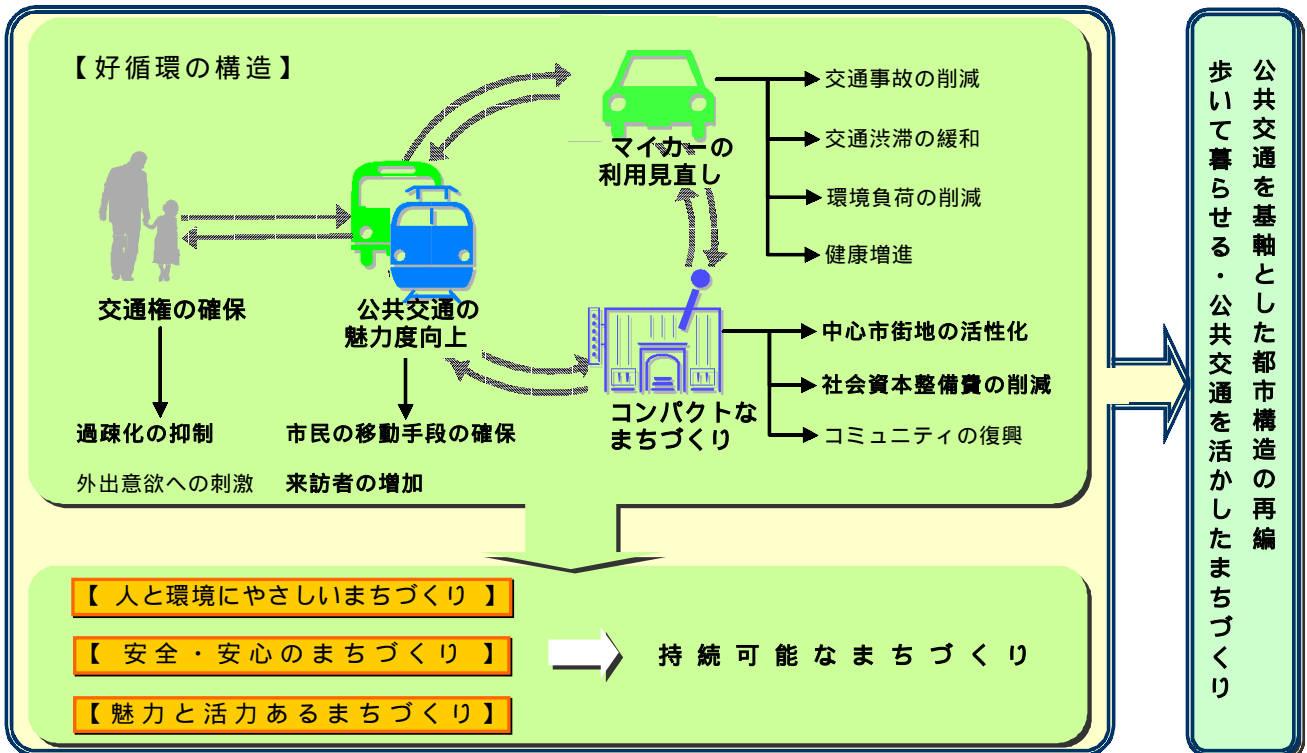
対応を迫られる市政



総合交通政策の視点・各交通機関の連携の視点が不可欠

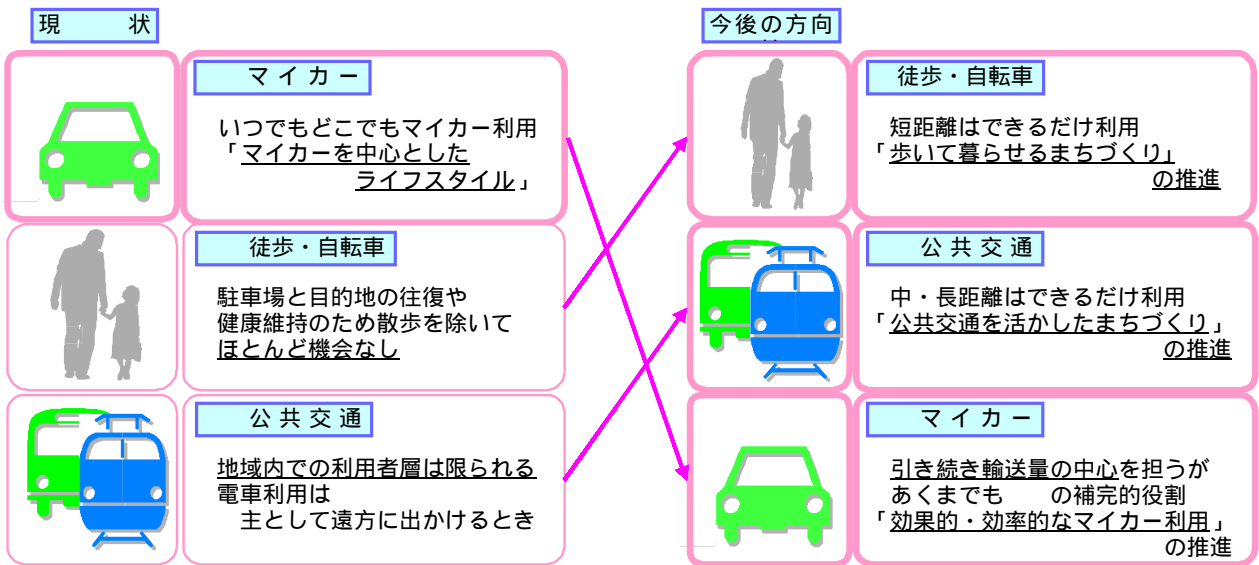
3. 地域交通政策の基本方針

地域交通政策の全体像



～ の3点セットは都市としての存立要件、 はそれらを補う保険的な役割

交通手段ごとの役割分担



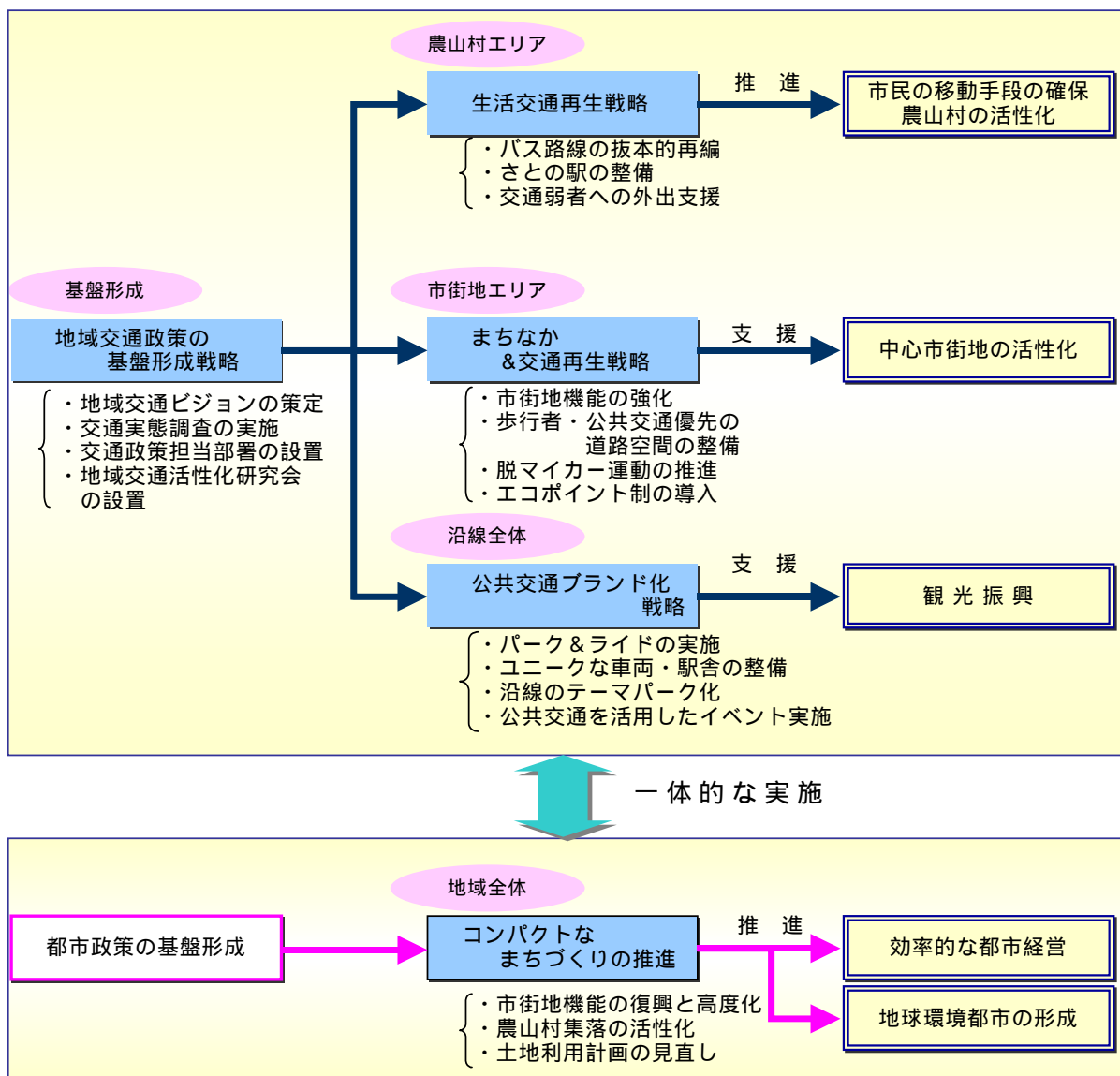
マイカー利用者の20人に1人が公共交通へ転換すると、公共交通利用者は2倍増！

4. 地域交通によるまちづくり戦略

戦略の選定方法

- ・ 複数の小事業によって構成されるプロジェクト
単独の事業では厳しい。事業の連携により初めて効果が期待できる。
- ・ 今ある交通資源の活用
既存の資源を活用したソフト事業が中心。
ハード整備は既存インフラの改良にとどめ、新規の整備はなし。
- ・ 市民の移動手段の確保にとどまらない積極姿勢
最終目的は上越地域の持続可能な発展

4つの主要戦略



第 1 章

地域交通をとりまく現状と課題

自動車運転免許の取得率やマイカーの保有率は着実に増加しており、道路整備が進む一方で自動車交通量も増加し続けている。交通手段は確実にマイカーへの一極化が進んでいる。

一方、公共交通機関（以下、公共交通）の利用者数は大きく減少傾向にあり、近年は公共交通維持のための財政問題が顕在化するなど、公共交通をとりまく環境は危機的な状況になりつつある。

マイカー利用の増加と公共交通の衰退は、双方の利便性の差によるものである。しかし、公共交通にとっては市街地のスプロール化や人口減少・少子化などがこれに拍車をかけるなど、悪循環の構造が形成されている。

この状況を放置するならば、上越地域の持続可能な発展は望めず、住みにくいまちとなることが懸念される。

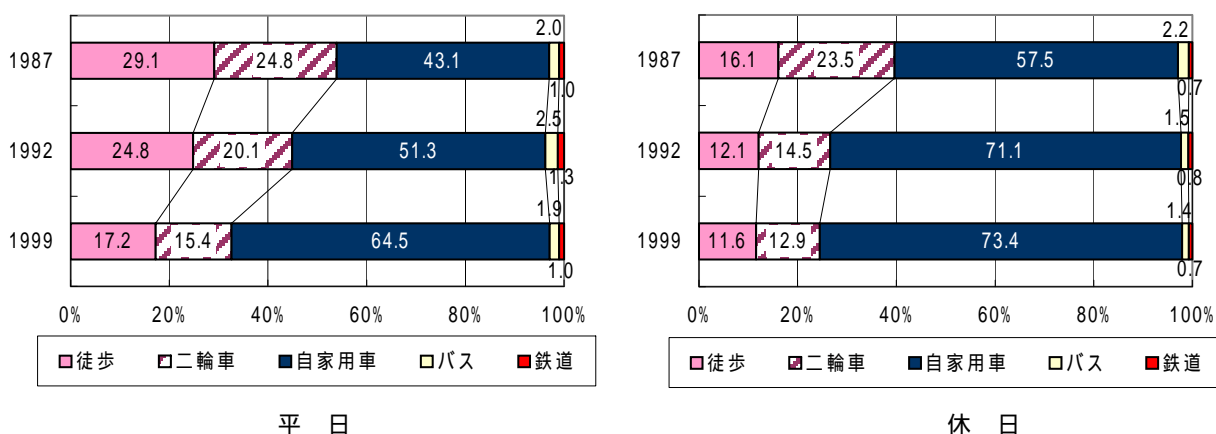
第1章 地域交通をとりまく現状と課題

1-1 交通手段の変化

高度経済成長期以降、利用する交通手段は大きく変化した。徒歩や自転車による移動が中心であった時代から、マイカーが中心の時代に変貌をとげている¹。

全国パーソントリップ調査によれば、上越市の場合、1987(昭和62)年度に平日43.1%、休日57.5%を占めたマイカーの分担率²は、1999(平成11)年度に平日で64.5%、休日で73.4%を占めるなど、堅調な伸びを見せている。これは、全国98都市の平均(平日43.2%、休日60.9%)や地方都市圏の平均(平日53.6%、休日69.9%)に比べても高い割合である。

これに伴い、徒歩や自転車による移動は大幅な減少傾向にある。また、バスや鉄道といった公共交通機関³の分担率は1999(平成11)年度で2~3%程度であり、全国98都市の平均(平日16.3%、休日10.0%)や地方都市圏の平均(平日6.7%、休日4.3%)に比べても、かなり低い(図1-1-1)。



【図1-1-1 交通分担率の推移(上越市)】

資料)国土交通省「全国パーソントリップ調査」

なお、上越市の周辺市町村は全国パーソントリップ調査の対象外であるため、その傾向は不明である。しかし、一般に都市地域と比べて農山漁村地域のマイカー利用へのシフトは数段激しく、かつ急激である。

¹ 自動車による旅客自動車輸送人員が全国平均で乗合バスを逆転したのは昭和40年代である。

² 代表交通手段の分担率のことを指す。分担率とは、すべての交通手段に対するある交通手段の利用割合であり、複数の交通手段を利用している場合は、鉄道、バス、自動車、自転車、徒歩の順でカウントされる。

³ 歩行、自転車、マイカー等の私的な交通手段に対応するものであり、鉄道・乗合バス・タクシー等を指す。

(1) マイカー利用の増加

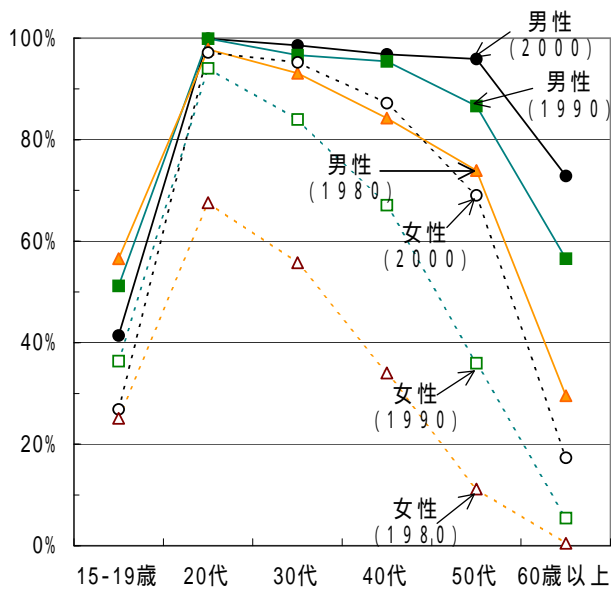
自動車運転免許取得率の増加

新潟県内における自動車運転免許の取得率は、1980（昭和55）年度の52%から2000（平成12）年度現在で72%まで増加し、今もなお堅調な伸びを続けている。特に20～50歳代以下の男性や20～40歳前半の女性については9割以上の取得率である。

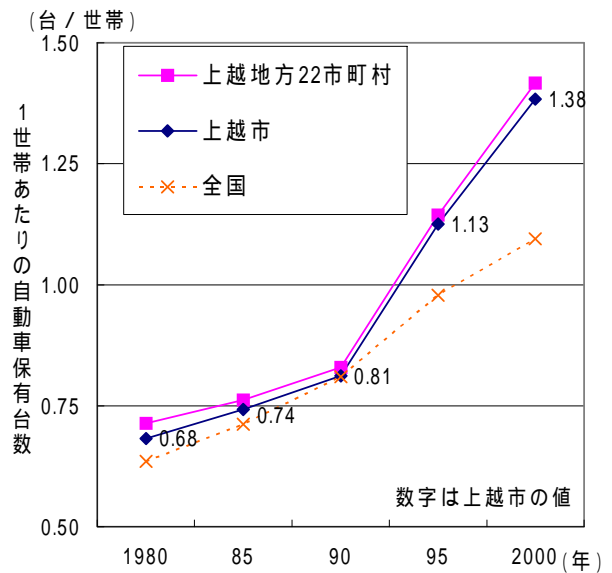
一方、65歳以上の高齢者は男性で6割強、女性で1割強にとどまるなど、依然年代間の格差は大きい。しかし、10～20歳代のうちに免許を取得する人が大半であることに加え、最近では、これまで取得していなかった30～40歳代の女性にも取得の動きが見られる。そのため、年々中年層・高齢者層の取得率が上昇していくことが予想される（図1-1-2）。

マイカー保有台数の増加

マイカーの保有率も堅調な伸びを示している。上越市におけるマイカーの1世帯あたり保有台数⁴は、1975（昭和50）年の0.68台から2000（平成12）年には約1.38台まで増加した。上越地方全体でも、同期間に0.71台から1.42台へ倍増しており、同様の傾向がうかがえる。これは全国平均の1.09台に比べて相当高く、特に1990（平成2）年以降の伸びが大きい（図1-1-3）。



【図1-1-2 年齢別運転免許取得率（新潟県）】
資料）新潟県警察本部「新潟県交通年鑑」



【図1-1-3 自動車保有台数の推移】
資料）(財)自動車検査登録協会の「市区町村別自動車保有車両数」
(社)全国軽自動車協会連合会の「市区町村別軽自動車車両数」
総務省統計局「国勢調査報告」各年版

⁴ 大型乗用自動車、普通乗用自動車、及び軽自動車の合計値

交通量の増加

上越地域におけるマイカー利用が増加の一途をたどっていることは、自動車交通量の推移を見ても明らかである。この間、市内では着実に道路整備が進められてきたが、それにも増して各地点の交通量は増加傾向にある(図 1-1-4)。

道路整備の推進

都市間流動の増加に加え、予想される居住人口の増加やモータリゼーションの進展等に対応するため、国道バイパスや都市計画道路などの整備が進められてきた。

上越市においては、薄袋荒町線(旧国道 18 号線、通称：上越大通り)や加賀街道に続く新たな南北幹線道路の新設や、それらの幹線をつなぐ東西幹線道路の拡幅や新設が行われてきた。

ア) 南北幹線道路の整備

昭和 40 年代以降、上越大通りは豪雪や渋滞が問題に支障をきたすことがあったため、1988(昭和 53)年に国道 18 号線上新バイパスが着工された。1985(昭和 60)年には国道 8 号線下源入交差点から上越市南部の今池までが開通、1991(平成 3)年には全線開通した。

また、市街地西側の南北幹線軸である五智中田原線(通称：山麓線)の整備も進んだ。1993(平成 5)年には国府～大豆間が開通し、国道 8 号線と上越市中田原の高田 IC 付近が結ばれた。

現在、この二つの路線は、上越大通りとともに市街地東部の南北幹線軸として機能している。今後は、上新バイパスや山麓線の全線 4 車線化などが計画されている。

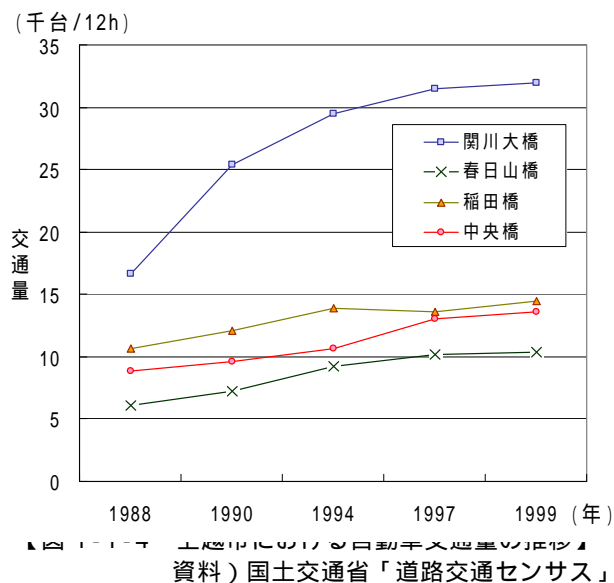
イ) 東西幹線道路の整備

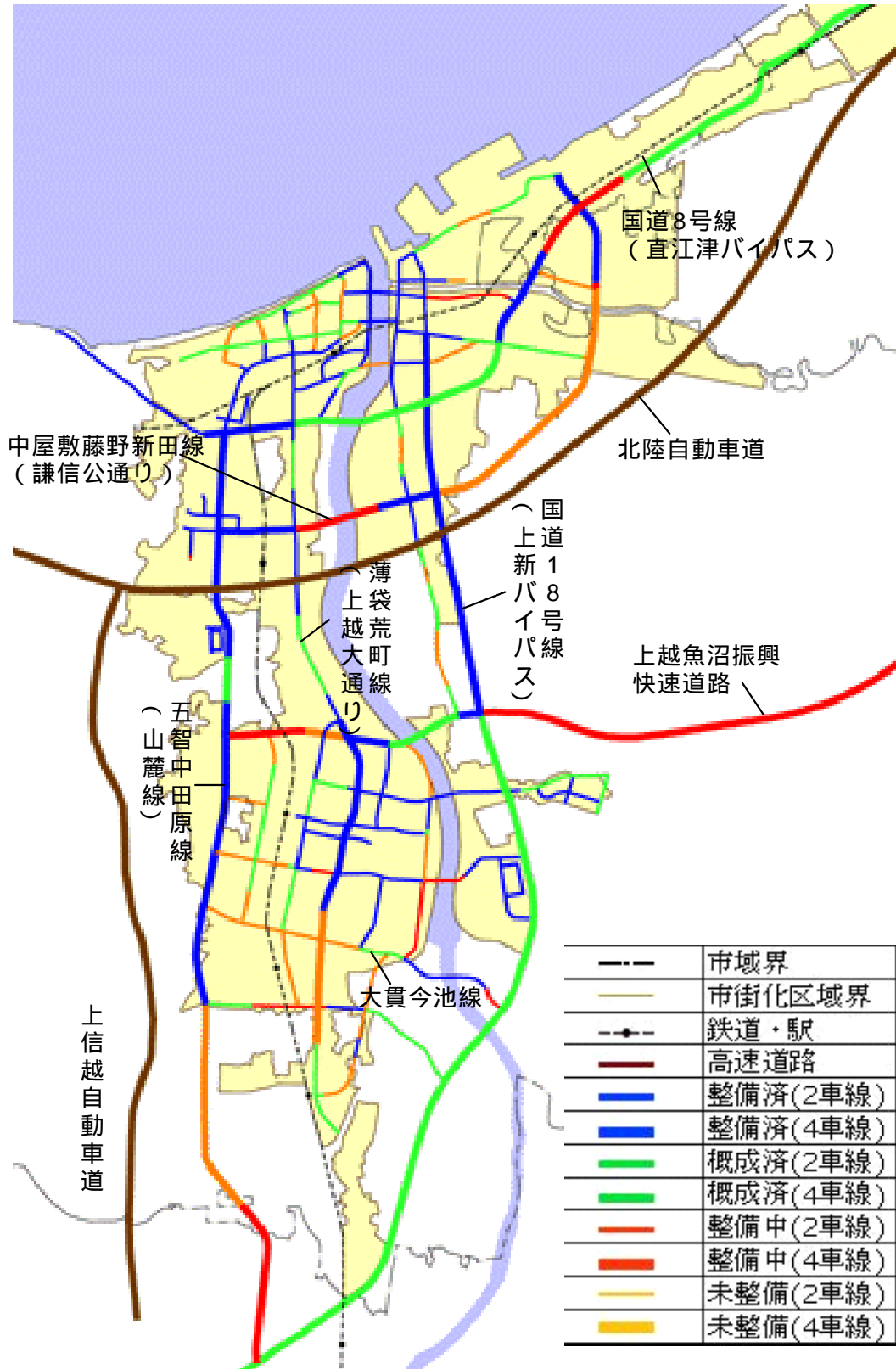
国道 8 号線直江津バイパスが全線開通したのは、1974(昭和 49)年である。

その後、関川東部での住宅や商業エリアの開発にあわせ、3 本の南北幹線軸を東西に結ぶ都市計画道路の整備も進められてきた。2003(平成 15)年には、謙信公大橋の開通により中屋敷藤野新田線(通称：謙信公通り)が開通したほか、今後は飯寺線、本町鴨島線、中田原下箱井線などの整備が予定されている。

その他、中心市街地の渋滞緩和対策として、本町鴨島線や本町高田公園線(以上、高田地区)、国府環状線や直江津駅前通り、安国寺線(以上、直江津地区)など、中心市街地の通行円滑化を図るための道路整備も進められている。

平成 13 年度末現在、市内の都市計画道路は 134km が計画決定されており、そのうち 60km が完成、完成率は 44.9%となっている(図 1-1-5)。





【図 1-1-5 都市計画道路の整備・計画状況（上越市）】

2002.3.31 現在
出所）上越市都市計画課

(2) 衰退する公共交通

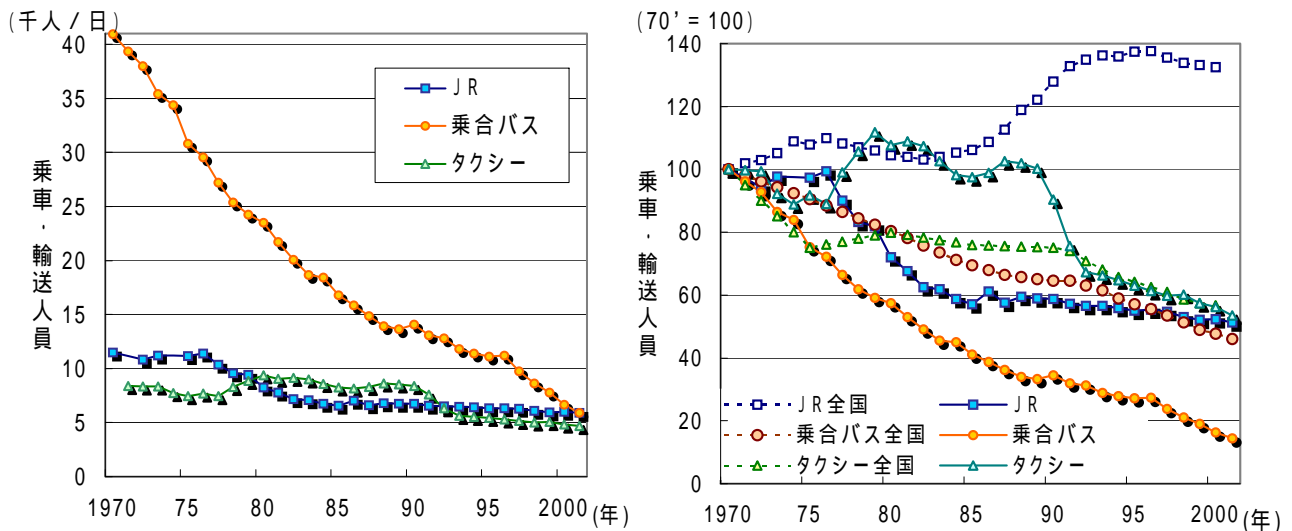
1) 利用者数の減少

日常生活でマイカーを利用する割合が高まる一方、電車や乗合バスなどの公共交通機関を利用する人々は大きく減少傾向にある。

鉄道の利用客数は、1970(昭和45)年度から2000(平成12)年度までの30年間で、直江津駅が約4割減、高田駅が半減している。単純な比較は出来ないが、同期間の鉄道の輸送人員数は、全国平均で約3割増加しており、地方都市特有の傾向とはいえ、この地域の減少の大きさがわかる。

市内を走る乗合バスの利用客数は、1960年代前半をピークに減少の一途をたどり、1970(昭和45)年度にはすでに全盛期の半分近くまで落ち込んだ。さらに、その後30年間では80%以上の減少率であり、鉄道以上の落ち込みが見られる。これは減少率の全国平均が53%、三大都市圏を除く全国平均が66%であることと比較しても、より深刻な状況にあることがわかる(図1-1-6)。

タクシーの利用客数は、同期間で約4割の減少率を示している。全国平均と比べ、その減少率は同程度であるが、その落ち込み方は大きく異なっている。これは地域経済の影響による変動が大きいものと推察される。



(1) 上越市における輸送人員数の推移

(2) 全国と上越市における推移の比較

J R : 直江津駅と高田駅の乗車客数合計 (1986年以前は国鉄のデータ)
 バス : 頸城自動車の輸送人員総数 タクシー : 上越市内の輸送人員数

【図 1-1-6 上越市における公共交通の利用状況】

資料) 国土交通省「陸運統計要覧」、上越市「上越市統計要覧」

2) 参入規制下における公共交通

一般に、利用者数が減少すれば、交通事業者は経営改善のための合理化のほか、便数の減少や運賃の値上げ、路線の縮小・廃止といった対策をとる。これらは、公共交通機関の利用者にとって利便性の低下を意味する。

しかし、利用者数の低下がすぐに利便性の低下につながったわけではない。これらの路線は需要量に応じた参入規制のもとで運行されるとともに、収益性の高い路線から生じた利益を赤字経営の路線に投入する「内部補助」が行われてきたからである。

鉄道

国鉄による鉄道経営が行われていた1987(昭和62)年までの間、上越地域を走る北陸本線・信越本線には、大阪・北陸方面と新潟・青森方面、長野・東京方面を結ぶ特急・急行列車が数多く運行される一方、直江津駅を発車する普通列車の本数は少なく、1970～80年代は各方面とも1日10本程度であった。すなわち、同線は長距離輸送を担う幹線としての性質が強く、直江津駅は結節点(乗換駅)として機能していた。

その後、上越新幹線(1982年11月開業)や長野新幹線(1997年10月開業)、北越北線⁵(通称ほくほく線:1997年3月開業)の開通に伴い、多くの特急・急行列車は路線変更や廃止の措置が取られた。これにより、信越本線の直江津～長野間は、特急・急行列車の走らないローカル路線となった。

一方、快速・普通列車については、国鉄時代に比べて若干充実した運行が行われている。直江津駅から長野、長岡方面へ向かう列車は、急行の廃止に伴う代替措置も含めた増便が行われるとともに、新井、柿崎、糸魚川に停車する列車は、30年前に比べて5割前後の増便が行われている。また、新井、糸魚川方面の終電時刻は、1時間程度遅く設定されている。もっとも、運行間隔が2時間近くある時間帯も存在し、決して利便性が高いとはいえないが、長距離輸送のみに重点が置かれていた時代に比べれば、地域内移動をも考慮したダイヤ編成となっている(表1-1-1)。

【表1-1-1 列車運行本数の推移(直江津駅発)】

停車駅 年月	長距離特急・急行列車(100km以上)					近距離快速・普通列車(100km以内)					
	東京	青森	新潟	大阪	金沢	長野	新井	長岡	柿崎	糸魚川	十日町
1972.10	10	4	9	6	7	9、(5)	14	10、(5)	11	9、(1)	-
1982.11	10	4	12	8	12	9、(3)	15	10、(4)	11	11	-
2004.1	11	3	5	4	18	14	24	15	17	14	16

東京・青森・大阪には寝台列車を含む。

東京(2004年)には、特急はくたか越後湯沢行10本を含む。

()内は急行列車の本数で外数。

資料)日本交通公社「時刻表」をもとに作成

⁵ 第三セクターの北越急行(株)によって運営されており、新潟県・上越市の出資率はそれぞれ54.84%、10.33%である。

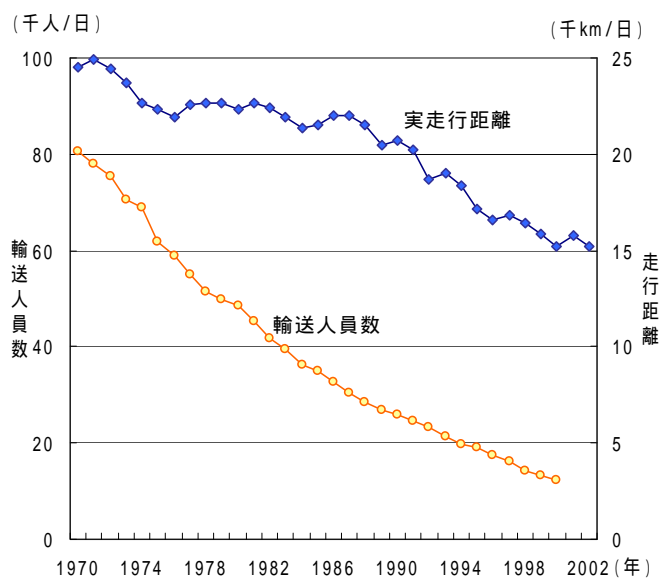
乗合バス

上越地方 22 市町村のバス路線は、妙高高原町を除き、頸城自動車㈱とそのグループ会社によって運行されている⁶。

頸城自動車では、1960 年代前半をピークに利用者数が減少に転じ、1969 (昭和 44) 年度には乗合バス部門の決算が赤字に転落した。1972 (昭和 47) 年度からは「地方バス路線運行維持対策」の適用を受け、国・県・市による運行補助が行われる。なお、乗合バスに対する補助金の交付は、赤字事業者による路線のみが対象であったために、バス事業者は赤字路線の集中する過疎地域を分社化して切り離し、効率的に補助金を受けるとともに、人件費をはじめとする経常経費の削減に力を入れた。

この 30 年間で、富山県や長野県、妙高高原町、柏崎市を走る路線からの撤退 (その後、別会社が運行) や、東頸城地方の枝路線が一部廃止されるなど、営業エリアの一部縮小が行われたが、全体的な路線体系に大きな変更はなかった。この間、利用者数が 1/6 にまで減少したのに対し、走行距離は 4 割程度の減少にとどまっている (図 1-1-7)。

しかし、別の見方をすれば、時代とともに地域の人口分布や地域住民の活動状況は大きく変化したにも関わらず、対応が遅れ気味であったということもできる。また、路線廃止よりも減便による対策が主流を占めたため、1 日の運行本数の少ない利便性の低い路線が増加することとなった。



高速バスは除く。2001、02 年度のデータは未集計

【図 1-1-7 乗合バスの運行状況の推移(頸城自動車グループ)】
資料) 頸城自動車株式会社

⁶ 妙高高原町では、かつて頸城自動車が運行していた時代もあったが、現在は川中島バス(アルピコグループ)が運行を行っている。

3) 市場原理の導入と公共交通の維持・確保問題

これまでの公共交通は、一定の保護と規制のもとに運行が行われてきたが、近年の規制緩和に伴う一連の流れにより、その事業環境に大きな変化が生じることとなった。

2000(平成12)年3月には鉄道事業法、2002(平成14)年2月には道路運送法が相次いで改正され、鉄道や乗合バスの需給調整規制が廃止された。これにより、新規参入が路線毎の免許制から事業者毎の許可制になるとともに、不採算路線からの撤退が許可制から事前届出制に変更された。

また、1997(平成9)年に開業した長野新幹線以降、整備新幹線建設の条件として、新幹線開通後に採算の見込めない並行在来線(新幹線に並行して走る在来線)はJRの意向で経営分離できることになった。北陸新幹線延伸の際にも信越本線や北陸本線がその対象となるため、現在、その経営方針について新潟県や沿線自治体の間で協議が進められている。

すなわち、交通運輸分野は長年続いてきた国による許認可行政から、市場原理を積極的に活用する方向へと転換がなされた。そのため、主に地方都市では、市場原理だけでは対応できない路線が増加し、結果として地方自治体の責務が問われる時代になりつつある。

乗合バス

2001(平成13)年度には、道路運送法の改正に先立って乗合バスへの国庫補助制度の見直しが行われた。2002(平成14)年度には県単補助制度の見直しも行われた。これにより、国庫補助の対象は広域的・幹線的路線に限定され、県単補助の基準も路線ごとの平均乗車密度⁷等で決められることになった(図1-1-8)。

市の負担は、国庫補助や県単補助を補う形で行われてきたが、その額はここ数年間で急激な増加傾向にあり、2003(平成15)年度予算では約8千万円が計上されている。さらに、上越市との市町村合併が予定される14市町村でみると、2003年度予算では約2億7千万円となり、2005(平成17)年1月からスタートする新市の財政への影響が懸念される(図1-1-9)。

2001(平成13)年度の平均乗車密度は、市内を走る49路線平均で3.7人となり、5人以上の路線は6路線、黒字経営は3路線にとどまる。路線によっては、減便によって一時的に平均乗車密度を上げ、少しでも補助期間を延ばそうとする延命措置的な対策がとられている。

しかし、抜本的な対策を講じない限り、利用者数の回復は期待できず、現在国庫補助や県単補助の対象になっている路線がその対象外となるのも時間の問題である。さらには、減便などの延命措置そのものが、利用者の減少に拍車をかけることも考えられる。

需要調整規制の廃止による公共交通への市場原理導入は、乗合バスの“ジリ貧”に拍車をかけており、乗合バス路線の存続を危うくしつつある。

⁷ 乗合バスの走行1kmあたりの年間平均乗客数を示す。

平均乗車密度〔人〕 = 年間運送収入〔円〕 / (年間走行キロ〔km〕 × 平均賃率〔円 / 人・km〕)

平成13年3月まで

運行回数 平均乗車密度	10回以下	
	5人未満	5~15人
4条許可	国庫暫定 3年間 (国1/4・県1/4・市町村1/2)	国庫 (国1/2・県1/2)
廃止代替バス	県単 (県1/2・市町村1/2)	

平成13年4月～9月 暫定措置あり

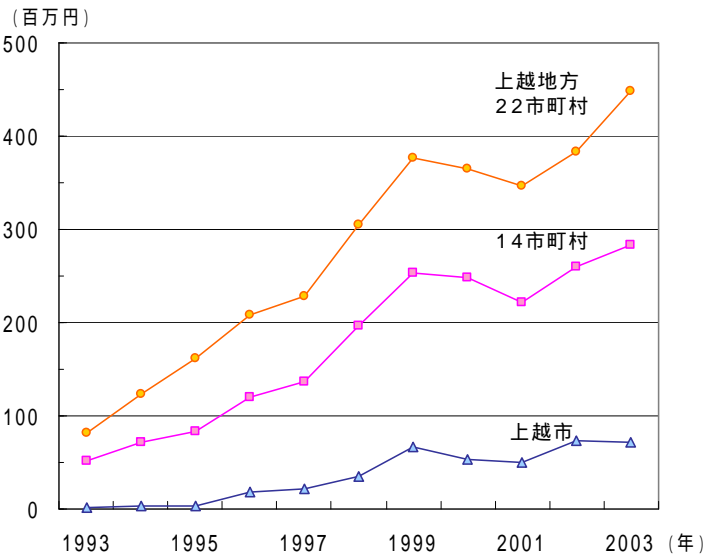
平成14年10月から

運行回数 平均乗車密度 輸送量	右記以外	2~10回 - 1 2人以上5人未満	3回以上 5人以上 2 15~150人	
		国庫 (国1/2・県1/2)		
4条許可	<ul style="list-style-type: none"> ・複数市町村を經由 ・路線距離10km以上 ・中心都市にアクセス など 	県単 (県1/2・市町村1/2)		
廃止代替バス				<ul style="list-style-type: none"> ・広域の中心的機能にアクセス ・同一市町村内走行の場合は 路線距離5km以上 ・広域の中心的機能にアクセス など
				上記以外

- 1 5回を超える場合、輸送量を5人で除して得た運行回数のみ補助対象とされる。
(端数切り上げ、最低でも5回分は担保)
- 2 5人以下の場合、補助対象運行回数がカットされる。
その他競合要件などあり

【図1-1-8 地方バス補助制度の主な変更点】

資料)新潟県「生活交通確保計画策定の手引き(改訂版)」をもとに作成



【図1-1-9 乗合バス運行支援額の推移(上越市ほか)】

14市町村:上越地域合併協議会加盟市町村

資料)頸城自動車株式会社

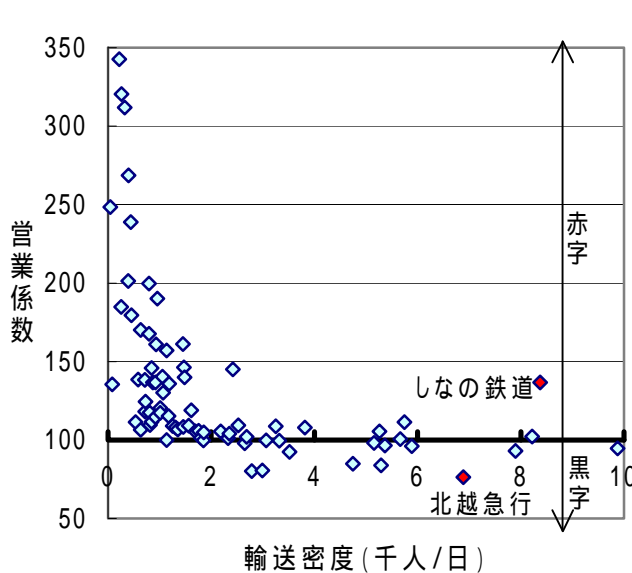
鉄道

現在、普通・快速列車の輸送密度⁸は、信越本線（妙高高原～直江津間）が 3,848 人、北陸本線（直江津～市振間）が 1,547 人である⁹。また、ほくほく線の特急を含む輸送密度は 6,887 人（2000 年度）であり、年間約 10 億円の経常利益を計上している。ただし、現在の収入の 9 割強は特急「はくたか」の利用によるものであり、普通・快速列車の輸送密度は 500～600 人程度と推測される¹⁰。

全国的に見ても地方鉄道（私鉄・第 3 セクター）の経営は非常に厳しく、特に輸送密度が 2,000 人を切る路線についてはそのほとんどが赤字経営である（図 1-1-10）。また、JR による営業路線でも、近年一部のローカル線では大幅な減便や廃線の動きもみられる。

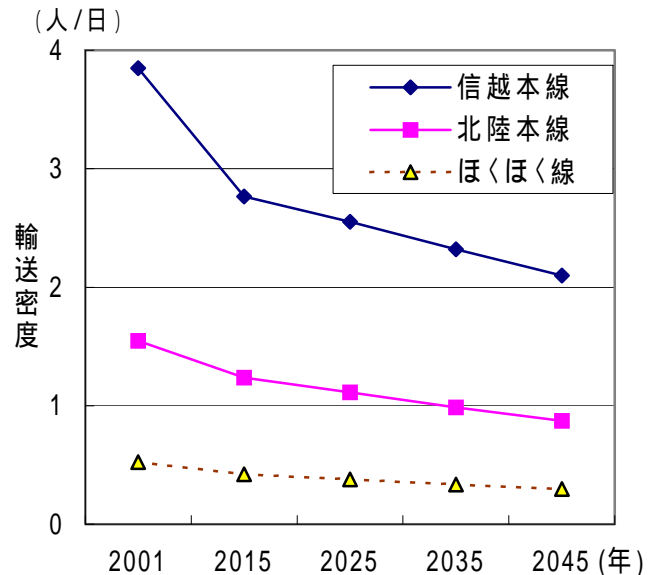
北陸新幹線（長野～富山間）の開業が予定される 2012（平成 24）年頃には、この問題がより表面化することになる。新幹線開業により、ほくほく線や北陸本線を經由し首都圏と北陸方面を結んでいる特急「はくたか」はその役割を終える。同時に、「並行在来線」と呼ばれる信越本線（直江津～長野間）や北陸本線（直江津～富山間）は JR から経営分離され、県や上越市、沿線自治体などで構成される第三セクター等での運営が予定される。

2003（平成 15）年度に新潟県が実施した並行在来線の需要予測によれば、信越本線（妙高高原～直江津間）の輸送密度は、新幹線開業時に 2,765 人、その 10 年後に 2,551 人となり、その後も減少傾向が続くと推計されている。北陸本線（直江津～市振間）の場合はさらに厳しく、新幹線開業時に 1,238 人、その 10 年後には 1,112 人と推計されている（図 1-1-11）。



【図 1-1-10 地方鉄道の運営状況(全国・平成 12 年度)】

営業係数：100 円の利益を上げるのに要する経費
資料) 国土交通省「数字で見る鉄道 2002」



【図 1-1-11 上越地域における地方鉄道の需要予測】

新幹線開業年を 2015 年度始めと仮定
ほくほく線は需要予測がないため、2001 年度の推計値に北陸本線の減少率を適用して推計
資料) 新潟県並行在来線対策協議会「並行在来線の経営に関する概略調査中間報告」(2003) (株)北越急行

⁸ 1 日、路線 1 km あたりの平均乗客数を示す。

$$\text{輸送密度〔人/日〕} = \frac{\text{年間輸送人キロ〔人・km〕}}{\text{営業距離〔km〕} \times 365 \text{〔日〕}}$$

$$\text{年間輸送人キロ} = \text{各利用客(人)} \times \text{各利用客が乗車した距離(km)} \times \text{乗じたものの累積}$$

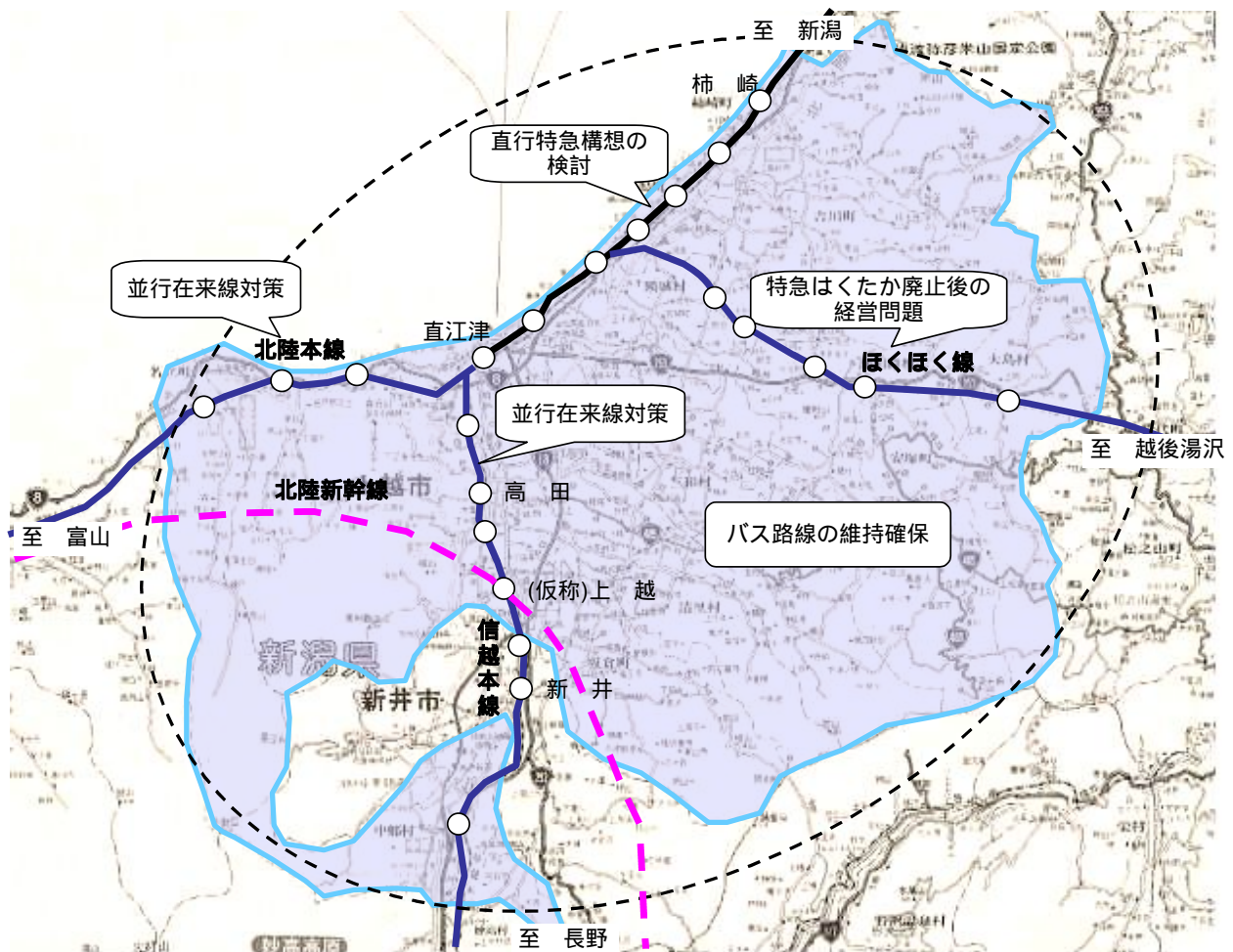
⁹ 2003（平成 15）年度に新潟県が実施した並行在来線の需要予測に基づく。

¹⁰ 特急利用客が全区間利用したと仮定して特急列車の輸送密度を推計し、全体の輸送密度から差引いた。

ほくほく線についても、特急「はくたか」がその役割を終え、さらには今後の高規格道路の整備、周辺地域の過疎化なども考慮すると、さらに厳しい経営状況が予想される。

なお、新幹線開業後も唯一JRの路線として運営される信越本線の直江津以東については、柏崎市を中心に直行特急構想¹¹が検討されているが、費用対効果を含めた慎重な検討が必要である。例えば、新井 - 新潟間で運行されている快速くびき野のような快速列車を増便するなど、ソフト施策による利便性の強化も十分に考えられる。

このように、本地域の公共交通は存続の危機を迎えているといっても過言ではない。対症療法な対策で解決できるものではなく、試行錯誤を伴いながらも抜本的な対策が求められるため、相当の時間を要する。一刻も早い決断と対応が求められている（図 1-1-12）。



【図 1-1-12 上越市周辺をとりまく公共交通ネットワークの問題点】

¹¹ 軌間異なる線路間を相互に乗り入れ可能なフリーゲージトレイン（軌間可変電車）を走行させ、上越新幹線や北陸新幹線からの直通運転を目指すもの。フリーゲージトレインは現在開発中であり、国土交通省は 2008 年頃に国内での実用化を目指している。

1 - 2 交通手段の変化要因

マイカー利用の増加と歩行者の減少、公共交通の衰退を促進する要因には、マイカーの利便性の高まりと公共交通の利便性の低下に加え、都市構造や人口構造の変化、日常生活圏の拡大などがあげられる。

(1) 便利に感じるマイカー（不便に感じる公共交通）

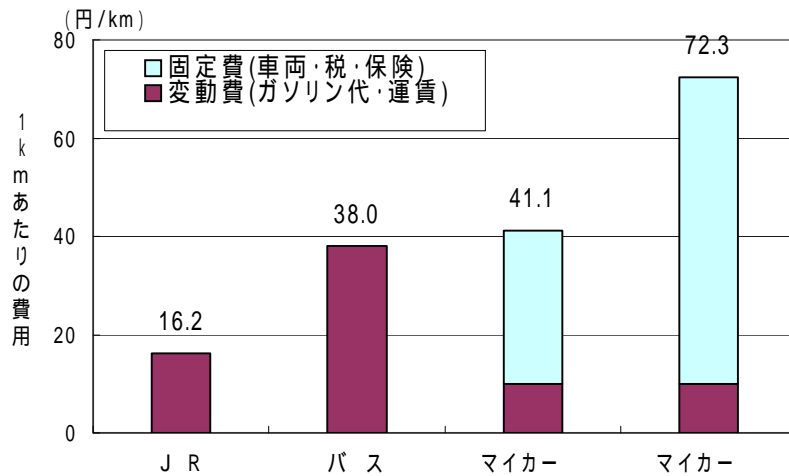
マイカーは、好きなときに好きな場所へ、“door to door”で移動することのできる大変便利な乗り物であり、その点においては公共交通を遥かに凌ぐものである。その他、マイカーを所有することによるステータスやプライバシーを確保できる点などについて、メリットを感じる人も少なくない。マイカーの利用が増加し、公共交通の利用者が減少してきた直接的な要因はここにある。

マイカーの普及は利便性の高い生活をもたらしただけでなく、全国的な道路整備の推進や自動車産業の発展を支え、国土の均衡ある発展と国内の経済発展にも寄与してきた。自動車産業はもはや基幹産業の一つであるとともに、マスメディアを利用した巧みなPR手法や多様なサービス戦略によって、今もなお国民の購買意欲を高め続けている。また、自動車の購入や走行にともなって課せられる自動車諸税は、道路特定財源として位置づけられ、国費の投入とともに全国の道路整備費に充当される。

一方、公共交通は独立採算制での経営を余儀なくされており、思い切ったサービスの向上は困難であった。

利便性に次いで、交通手段の選択に影響を与える要素は、利用者の支払うコストである。マイカーを所有すれば、車両購入費や自動車諸税に加え、保険料、車検・修理代、駐車料金、ガソリン代、高速道路利用料などを要するため、価格面から見ると、一般にはマイカーを所有するよりも公共交通を利用する方が割安である。しかし、自動車はイニシャルコストに比べてランニングコスト（ガソリン代）が安価であるため、走れば走るほど距離あたりのコストが低下し、その価格差は小さくなる。また、一度マイカーを所有した人にとって、走行時に支払うのはガソリン代（と高速道路の料金）程度であるため、固定費と変動費を含む公共交通の運賃はむしろ割高に感じてしまう（図 1-2-1）。

これらの結果、道路渋滞が深刻で公共交通の利便性が比較的高い大都市部を除き、マイカーへの一極集中が進むことになる。自動車社会は、利便性・快適性を追及した個人の選好と、経済成長を追及した社会の選好によって築きあげられたといえる。



マイカー 年間走行距離 10,000km の場合
 マイカー 同 5,000km の場合

計算の前提条件

J R : JR 幹線 ~ 300km までの平均賃率を使用

バス : 全国バス路線の平均的な賃率を使用。

マイカー : 上岡直見「自動車にいくらかかっているか」における試算結果を引用 (車両価格 180 万円の 1800cc ガソリン乗用車を 9 年間使用した場合。燃費は 10km / ㍓、ガソリン代は 100 円 / ㍓とする。)

【図 1-2-1 利用者からみた 1km あたりの費用 (円 / km)】

資料) 上岡直見「自動車にいくらかかっているか」等をもとに作成

(2) 市街地の拡大と農山村部の過疎化

土地利用や居住形態の変化は、人の動きそのものに変化を与える大きな要因である。
 この30年間、上越市の人口増加率は1割程度であるが、地区毎の人口増減は著しい。
 農山村部は概ね過疎化が進行しており、桑取地区の6割減、谷浜地区の4割減をはじめ、高士、八千浦、三郷、保倉地区で1~2割減少している。上越市の周辺市町村においても、一部市町村を除いて軒並み過疎化が進行している。また、高田地区が2割減、直江津地区に至っては半数近く減少するなど、中心市街地においても農山村部と同様の落ち込みを見せている。

他方、上越市役所の立地する春日地区で4倍以上の増加がみられるほか、新道・五智・金谷・有田地区といった郊外の市街地における人口の増加が著しい(表1-2-1)。

【表1-2-1 地区毎の人口(2000)および増減率(1970-2000)】

は減少率を示す。

市町村・地区名	1970年 (昭和45)	2000年 (平成12)	1970-2000 伸び率	市町村・地区名	1970年 (昭和45)	2000年 (平成12)	1970-2000 伸び率
上越市	120,410	134,751	11.9%	柿崎町	14,111	12,116	14.1%
高田	42,697	33,914	20.6%	大潟町	9,446	10,861	15.0%
春日	4,497	18,962	321.7%	能生町	14,944	10,858	27.3%
金谷	7,520	13,427	78.6%	青海町	14,446	10,160	29.7%
有田	8,738	12,903	47.7%	頸城村	8,252	9,538	15.6%
五智	6,024	10,807	79.4%	板倉町	10,193	7,534	26.1%
直江津	17,197	9,349	45.6%	妙高高原町	7,703	6,685	13.2%
新道	4,700	8,572	82.4%	三和村	7,431	6,284	15.4%
和田	5,080	5,881	15.8%	吉川町	8,564	5,516	35.6%
津有	5,162	5,163	0.0%	中郷村	6,320	5,259	16.8%
八千浦	5,282	4,531	14.2%	妙高村	6,485	5,132	20.9%
保倉	2,875	2,569	10.6%	松代町	9,740	4,240	56.5%
谷浜	2,718	1,877	30.9%	浦川原村	5,810	4,202	27.7%
北諏訪	1,659	1,842	11.0%	安塚町	7,479	3,733	50.1%
高士	2,378	1,808	24.0%	名立町	4,644	3,388	27.0%
諏訪	1,457	1,388	4.7%	清里村	4,056	3,217	20.7%
三郷	1,562	1,352	13.4%	松之山町	7,473	3,184	57.4%
桑取	864	406	53.0%	牧村	5,945	2,991	49.7%
糸魚川市	38,395	32,003	16.6%	大島村	5,018	2,480	50.6%
新井市	29,970	27,882	7.0%	上越地方22市町村	346,835	312,014	10.0%

資料) 昭和45年・平成12年国勢調査報告

この間、一般的な市街地を示す人口集中地区（DID）¹²の面積は約8割も拡大した。ここには、DIDの定義上、大規模商業施設の集積するウイングマーケットや上越ショッピングセンター周辺はこの面積に含まれていない。

一方、DIDの人口は約2割の増加にとどまっており、その結果、人口密度は59人/km²から38人/km²へと減少した。すなわち、市街地の拡大と低密度化が進んでいる（図1-2-2）。

この傾向はメッシュによる人口分布を見るとより明らかである。直江津・高田・新井・柿崎などの中心市街地の人口が大幅に減少し、鉄道駅から離れた郊外の人口増加が著しい（図1-2-3、1-2-4）。

また、安価で広大な土地が確保できる郊外のロードサイドに、商業地や公共施設、文教施設、医療福祉施設などの集積が続いている。

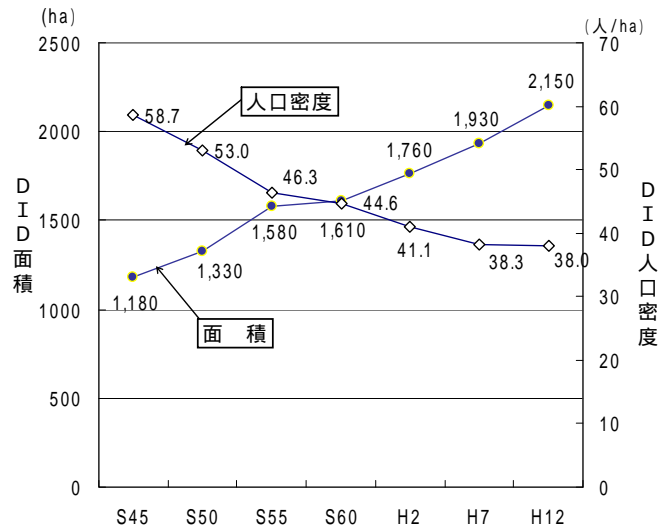
まず昭和50～60年代にかけて、旧国道18号線（上越大通り）沿いに郊外型大型店舗の展開が始まった。続いて1994（平成6）年以降のウイングマーケット（売場面積39,495m²）やジャスコを核とする上越ショッピングセンター（同26,800m²）の開業がきっかけとなり、国道18号線バイパス沿いやその周辺部に様々な大規模小売店舗が集積した。日常的にマイカーを利用する人々にとっては、アクセスや駐車スペースの確保が容易になり、買物の利便性が増すことになった。

このように、居住地とともに就業地、病院、買物場所などが分散した結果、人の流れも拡散し、マイカーの利用を余儀なくされる都市構造が形成された。その結果、一定の需要密度を必要とする公共交通の運行が構造的に難しくなった。

このような都市構造の変化にあわせ、鉄道はもちろんのことバス路線の大きな改定はなされなかった。道路運送法の改正前は路線の改定が容易でなかったことはあるにせよ、生活行動にあわない路線が残ってしまったことも衰退の一要因といえる。

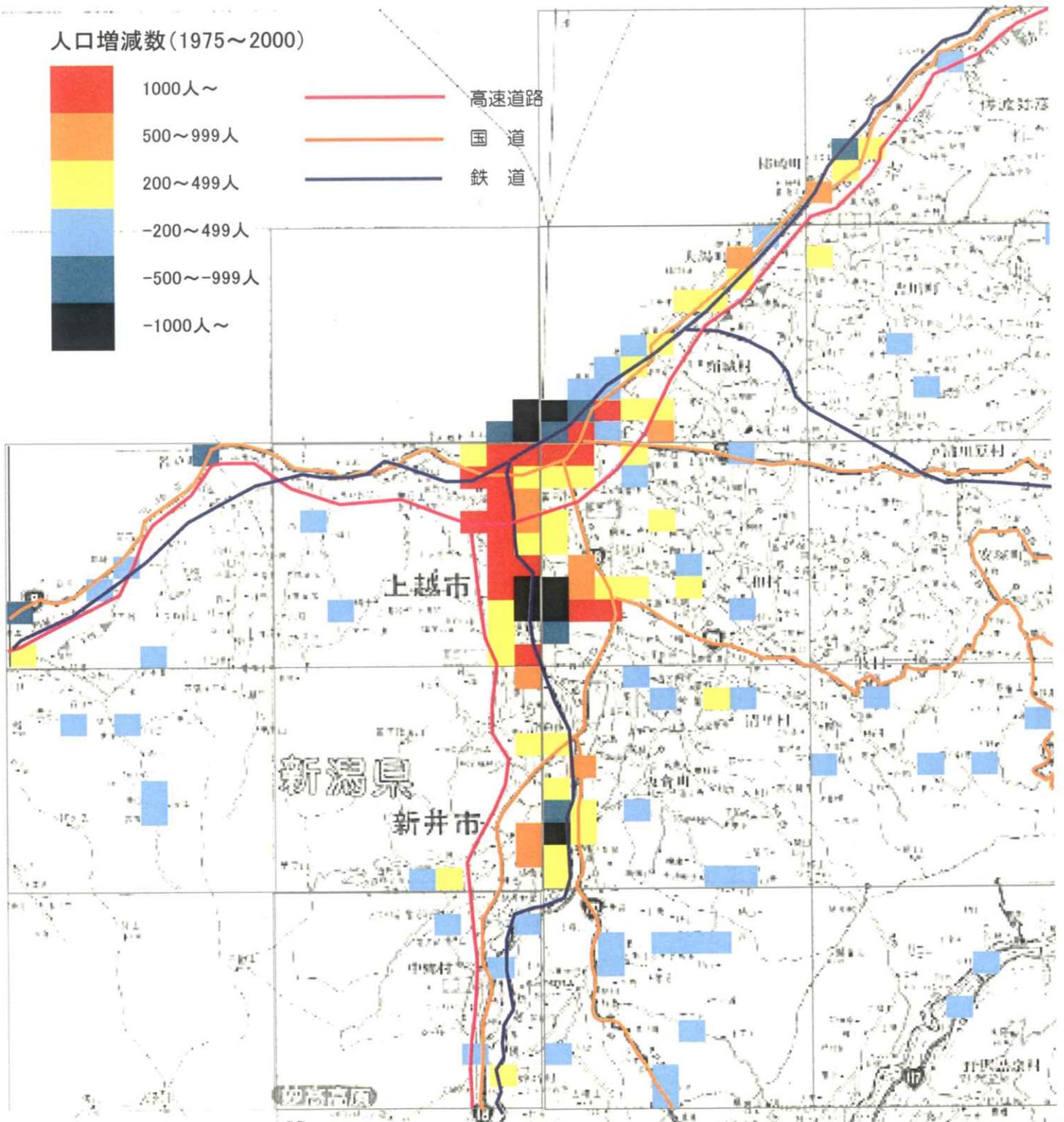
また、全体として移動距離が増加したため、徒歩や自転車という交通手段を使うことも困難である。

このような都市構造の変化がマイカー利用への一極化に拍車をかけた一方、マイカーの急速な普及が拡大型で低密度な都市構造を可能にしたという側面もある。



【図1-2-2 DID地区面積と人口密度の変化(上越市)】
資料) 上越市

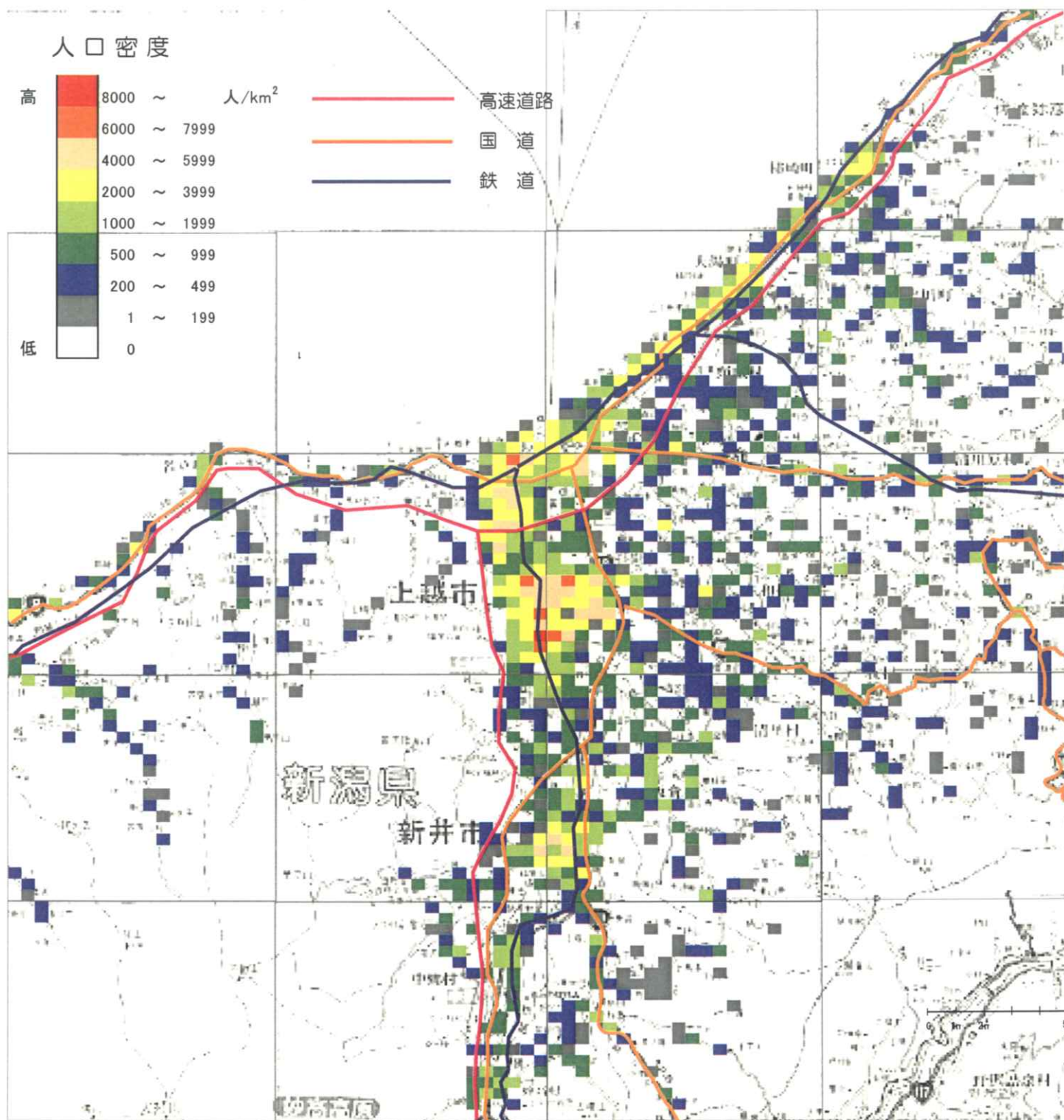
¹² 国勢調査において、人口密度が4,000人/km²以上の基本単位区が市区町村の境界内で互いに隣接し、その人口が5,000人以上となっている地域を指す。また、公共・社会福祉施設のある基本単位区が隣接している場合、それらの施設の面積を除いた残りの区域に人口が密集しているか、それらの施設の面積が1/2以上であれば、その基本単位区も含まれる。



【図 1-2-3 人口増減数の分布 (1970~2000年度、1kmメッシュ)】

※ 200人以下の増減は省略している。

資料) 統計情報研究開発センター「国勢調査地域メッシュ統計データ」をもとに作成



【図 1-2-4 人口密度分布 (2000 年度、500mメッシュ)】
 資料) 統計情報研究開発センター「国勢調査地域メッシュ統計データ」をもとに作成

(3) 日常生活圏の拡大

人の行動目的は、日常生活における通勤や通学、通院、買い物、レジャーなど、多岐にわたっている。その内容は高度経済成長期から現在に至るまで大きな変貌を遂げており、上越地方においても、この数十年間で日常生活の行動範囲が拡大傾向にある。この変化と交通手段の変化は深い関係にある。

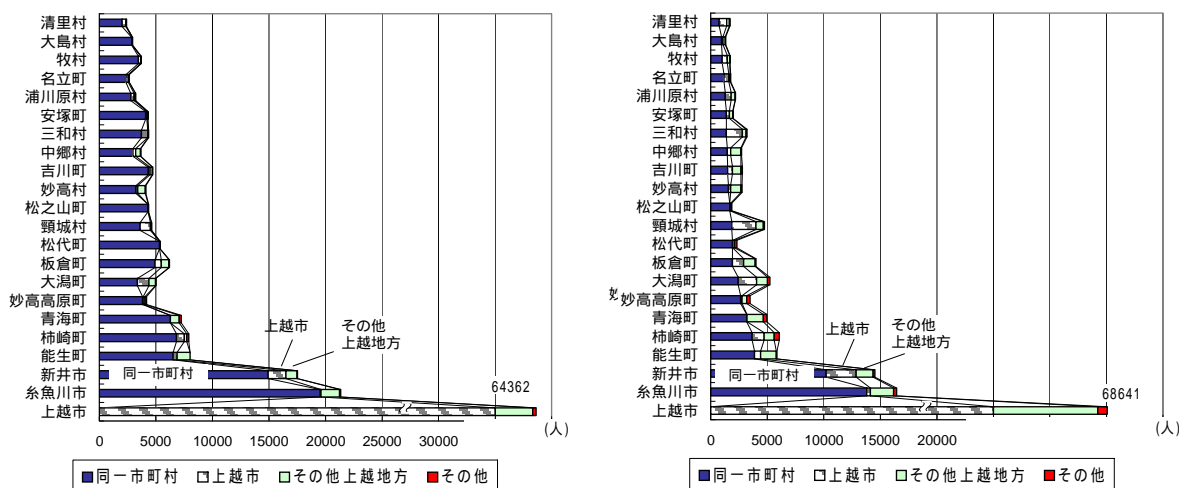
通勤圏の変化

上越市周辺の 21 市町村¹³から上越市への通勤者数は、この 30 年間で 2 倍近く増加して 14,223 人となり、上越市内で働く人の 19% を占める。中でも、頸城村や三和村から上越市へ通勤する人の割合は、各町村に在住する就業者数の 4 割を超えている。

また、上越市から周辺 21 市町村への通勤者数も 2 倍以上増加して 7,887 人に達した。これによって、上越市民のうち上越市内への通勤者数の割合は、1970 (昭和 45) 年の 94% から 2000 (平成 12) 年の 85% に減少した。

この傾向は、上越地方すべての市町村でみることができる。上越地方における全就業者数はこの 30 年間で 17% 減少したにも関わらず、市町村界を超える通勤者の割合は 3 倍以上増加して 66,072 人に達している。全就業者のうち市町村界を超える通勤者の占める割合は、1970 年の 11% から 2000 年の 41% にまで増加しており、上越地域内における地域間交流が盛んになっていることがわかる。

なお、上越地方以外への通勤者数は、全体の 2% 程度である (図 1-2-5)。



a) 1970 (昭和 45) 年度

b) 2000 (平成 12) 年度

【図 1-2-5 通勤先の割合 (上越地方)】

資料) 総務省統計局「国勢調査報告」

¹³ 上越地方 22 市町村(上越市・新井市・糸魚川市・中頸城郡・東頸城郡・西頸城郡)より上越市を除く 21 市町村のことを指す。

通学圏の変化（15歳以上）

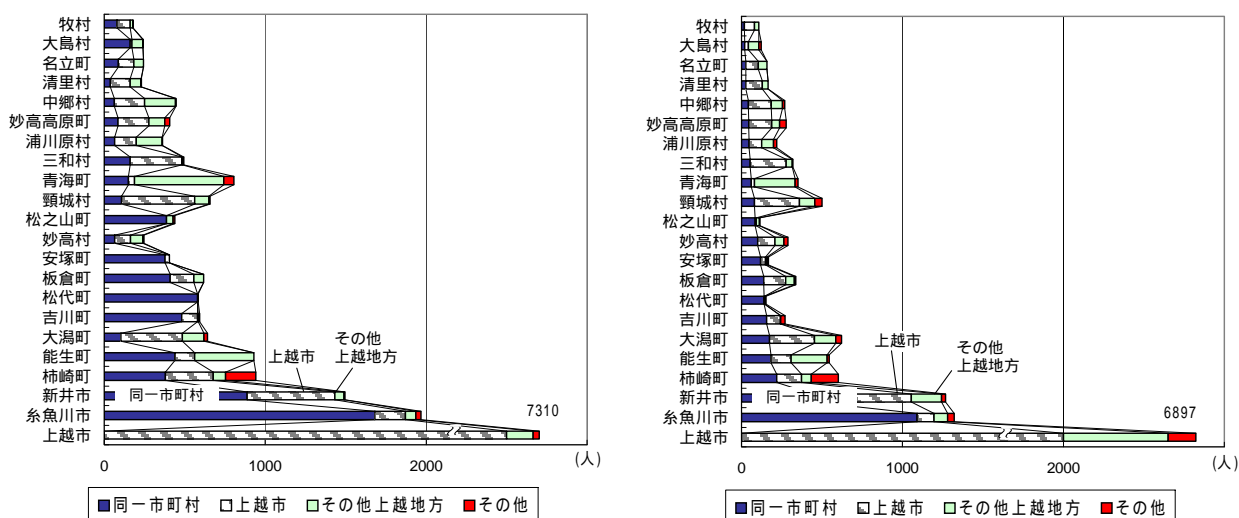
一方、通学者の動向は通勤者に比べて大きな変化はない。むしろ過疎化と少子化の影響によって、上越地方の全通学者数はこの30年間で25%減少し、通学者の流動自体は弱まってきた。

上越市周辺の21市町村から上越市への通学者数は、この30年間で21%減少し、2000(平成12)年現在2,799人である。この数字は、上越市内の学校に在籍する学生の31%となる。中でも上越市への通学者が過半数を占める市町村は、上越市以外に7町村あり、通勤に比べて上越市への集中度が著しい。

また、上越市から市外への通学者数は4倍以上増加して823人となった。したがって、上越市内に通学する人の割合は、1970(昭和45)年の97%から2000(平成12)年の88%に減少している。

上越地方全体で見ると、市町村界を超える通学者数の割合は1970年の31%から2000年の38%まで若干増加しており、通学についても地域間交流が進んでいることがわかる。しかし、総通学者数の減少による影響が大きく、人数は10%減少して5,729人である。

なお、上越地方以外への通学者数は全体の5%程度である(図1-2-6)。



a) 1970(昭和45)年度

b) 2000(平成12)年度

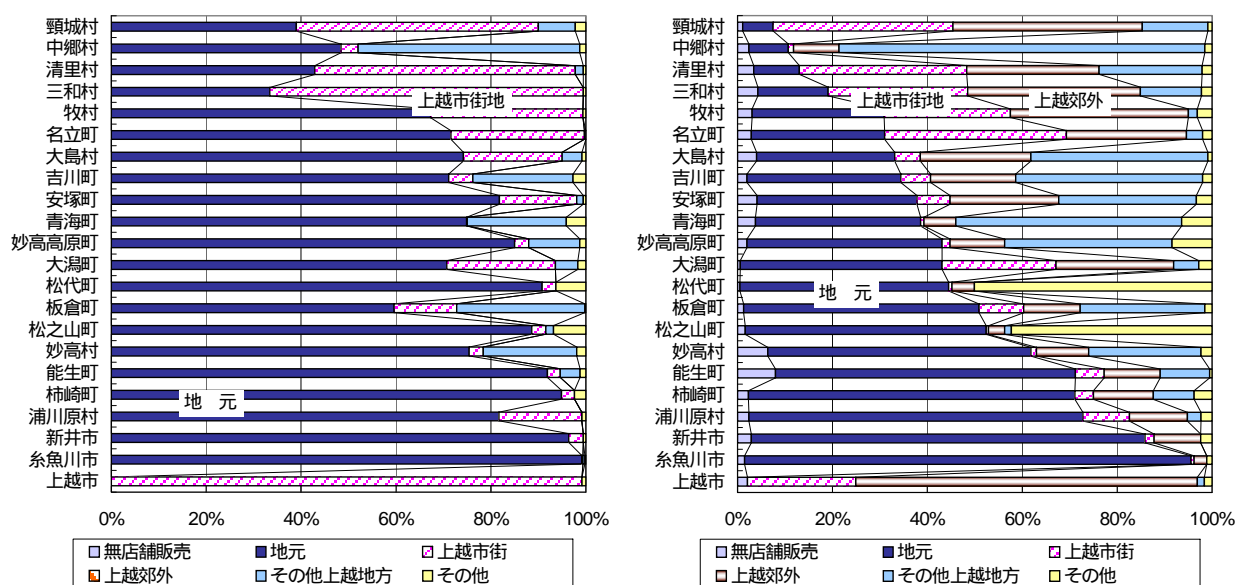
【図1-2-6 通学先の割合(上越地方)】

資料)総務省統計局「国勢調査報告」

購買圏（最寄品）の変化

食料品や日用雑貨など、最寄品の地元（同一市町村内での）購入率が過半数に達する市町村は、1983（昭和58）年の18市町村から2001（平成13）年の8市町村にまで大きく減少した。地元購入率は上越地方のすべての市町村で減少している。

一方、上越地方のほとんどの市町村において上越市で購入する割合が増加している。ただし、高田や直江津の中心市街地での購入割合は減少しており、代わって上越ショッピングセンター周辺やウイングマーケットなど、郊外での購入割合がそれを上回っている。上越市民の場合、郊外での購入割合が中心市街地のそれに比べて3倍以上である。このように最寄品の買物は、上越市郊外での購買行動が進んでいる（図1-2-7）。



a) 1983（昭和58）年度

b) 2001（平成13）年度

【図1-2-7 最寄品の買物先（上越地方）】

最寄品：食料品及び日用雑貨 買回品：最寄品、実用衣料、医療・化粧品以外の品目

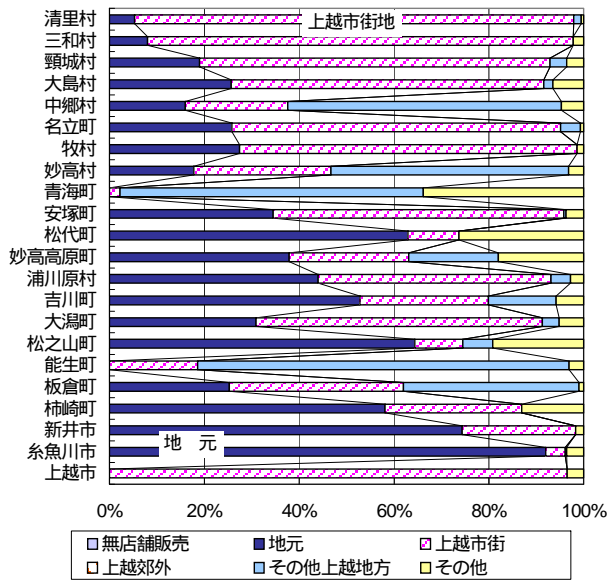
資料）新潟県「新潟県広域商圏動向調査報告書」「中心市街地に関する消費動向調査報告書」

購買圏（買回品）の変化

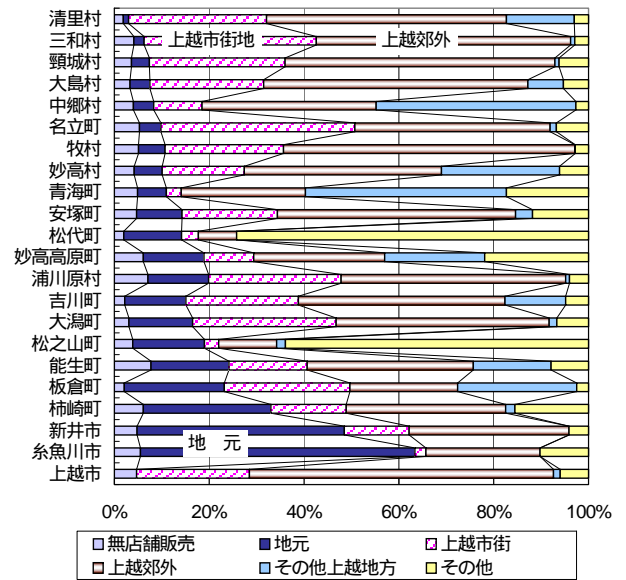
家電・家具など、買回品の地元購入率が過半数に達する市町村は、1983（昭和58）年の7市町村から2001（平成13）年の2市（上越市・糸魚川市）にまで減少し、最寄品と同様の傾向が見られる。ただし、もともと最寄品よりも買回品の地元購入率が低いこともあり、上越市での購買行動は最寄品よりも顕著である。

一方、中心市街地での購入は郊外での購入より少ないものの、最寄品に比べると中心市街地で購入する割合は若干高い。

また、割合自体は少ないが、市町村によっては、長岡市や新潟市、東京などの県外、インターネットなどの無店舗販売が数%の規模を示している（図1-2-8）。



a) 1983 (昭和58)年度



b) 2001 (平成13)年度

【図 1-2-8 買回品の買物先 (上越地方)】

最寄品：食料品及び日用雑貨 買回品：最寄品、実用衣料、医療・化粧品以外の品目

資料)新潟県「新潟県広域商圏動向調査報告書」、「中心市街地に関する消費動向調査報告書」

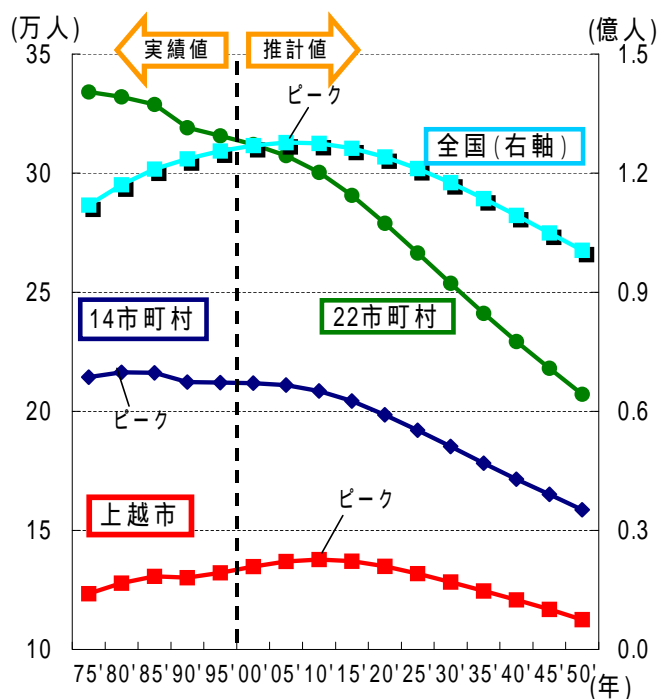
このように、数十年前は、通勤・通学・買い物等の生活行動の多くが自市町村において営まれていたのに対し、現在では市町村間での流動が盛んになってきた。同時に、全体的にみれば上越市における購買行動が増大した。また、数は少ないが、上越地方圏外への通勤・通学・買物も増加している。

生活圏の拡大によって、日常生活での移動距離が増加し、その移動手段を徒歩・自転車からマイカーへとシフトさせたものと推察される。また、生活圏の拡大がマイカーの利用拡大をもたらす一方で、マイカーの利用拡大が生活圏の拡大を可能にした側面もある。

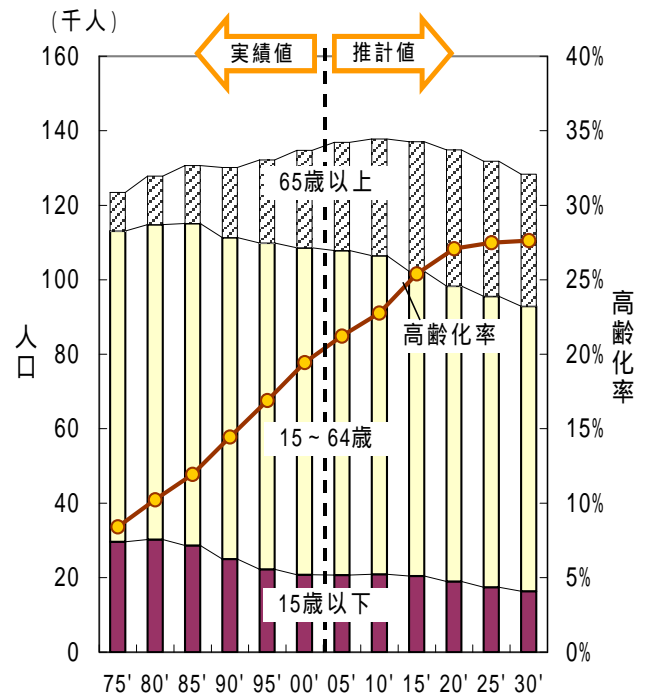
(4) 人口減少・少子高齢化の進展

人口減少・少子高齢化などの人口構造の変化は、公共交通の需要に直接的な影響を与える。周辺町村の人口は、過疎化の進行に伴い減少を続けている。本市の公共交通機関は周辺市町村を結ぶ路線も多いため、利用客数の直接的な減少要因となる。また、少子化の進行に伴い、通院利用と並び重要な固定客層である通学利用は減少傾向にある。この過疎化と少子化は今後も進行することが予想される。

さらに、2006(平成18)年頃をピークに日本の人口は減少に転ずるといわれており、これまで堅調な伸びを示してきた上越市の人口も、2010(平成22)年頃をピークに減少に転ずると推計される(図1-2-9、1-2-10)。



【図1-2-9 人口推移と予測(上越地方)】
資料) 上越市創造行政研究所



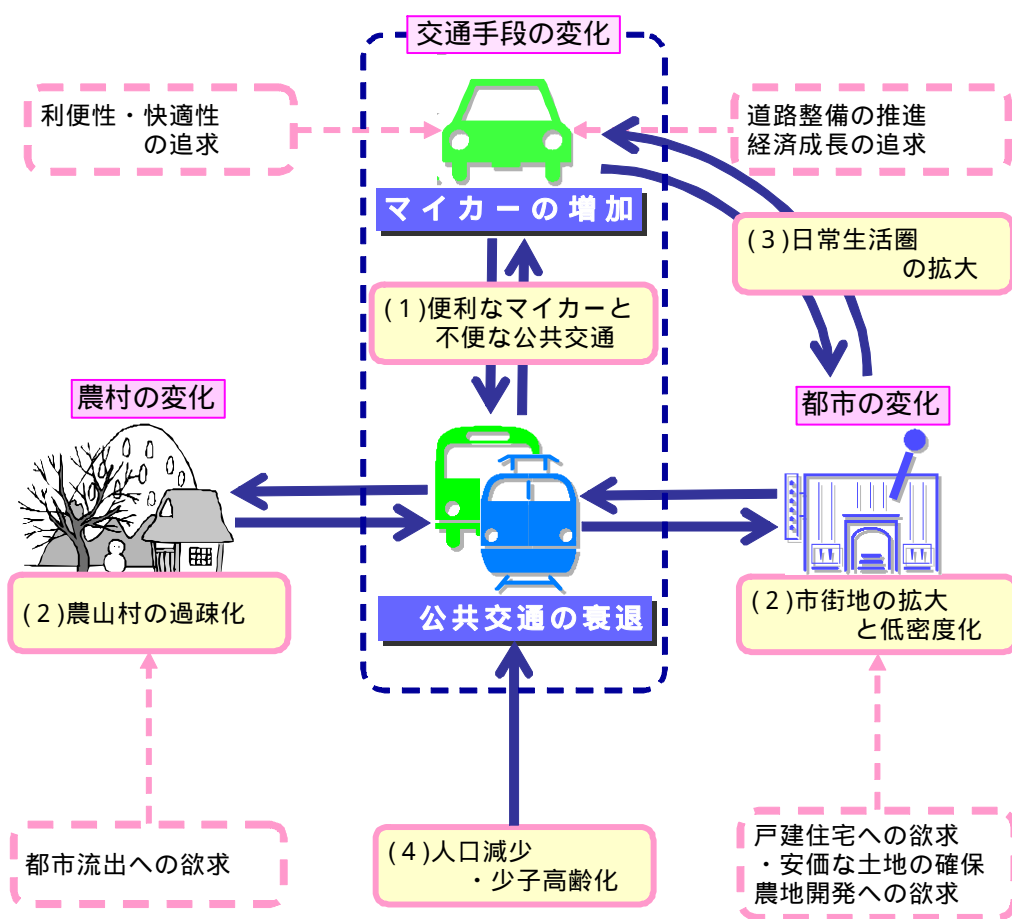
【図1-2-10 年代別人口推移(上越市)】
資料) 上越市創造行政研究所

このことは、総交通量の縮小を意味し、仮に公共交通の分担率が同程度で推移するとしても、利用客数が減少することになる。

一方、高齢者人口の増加は、公共交通の必要性を高める要因の一つでもあるが、現状の路線体系及び車両性能では、高齢者の利用しやすい乗り物とは言い難く、結果として運転可能な人にとっては“door-to-door”のマイカーが最も便利な交通手段となっている。しかし、高齢者に多い事故発生率や、身体能力の低下でマイカーの運転ができなくなった時の対応については大きな課題として残る。

以上、日常生活における交通手段が変化してきた直接的な要因は、利便性の高いマイカーの普及とともに、公共交通の利便性が低下したことにある。

しかし、その利便性の差を広げた背景には、自動車産業を通じた経済成長や道路特定財源による道路整備の推進、市街地の拡大と低密度化、住民の日常生活圏の拡大がマイカーの利用を余儀なくしたことに加え、農山村部の過疎化などが公共交通の衰退に拍車をかけたことがあげられる（図 1-2-11）。すなわち、公共交通の衰退は、交通分野にとどまる問題ではなく、地域の抱える課題の縮図ということもできる。

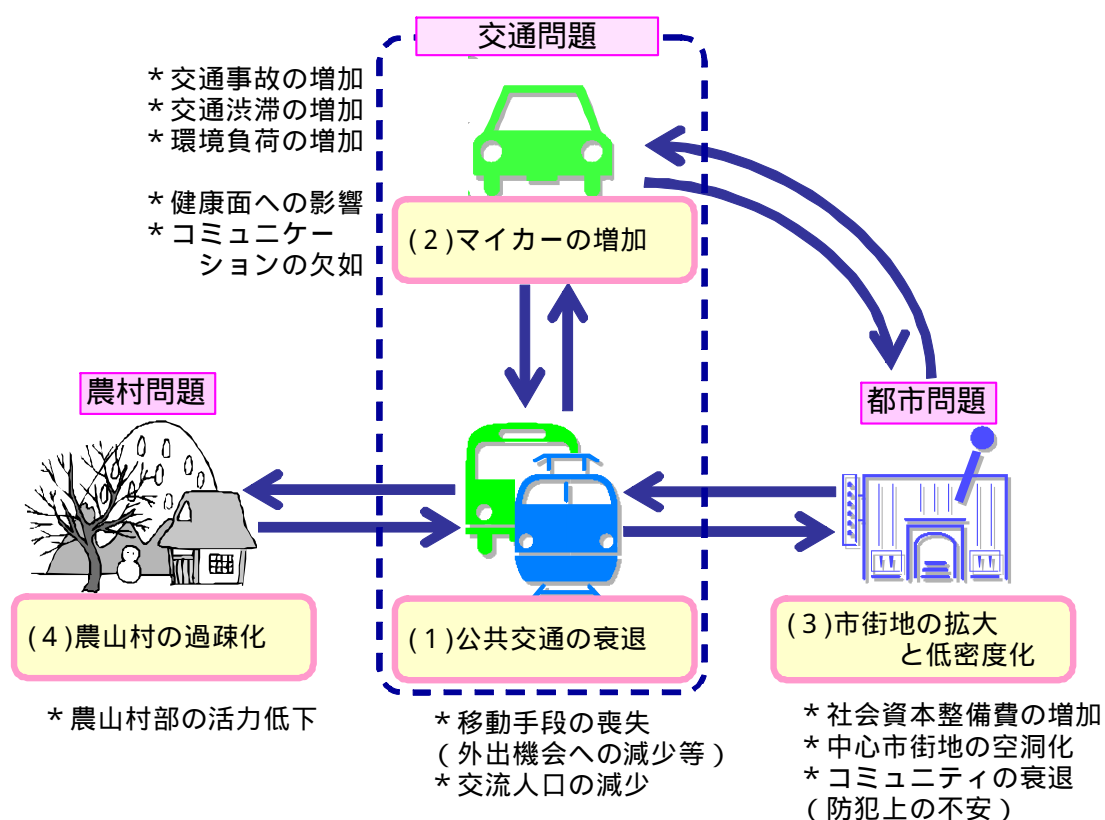


【図 1-2-11 交通手段の主な変化要因】

1 - 3 懸念される影響

(1) 公共交通衰退の悪循環

公共交通の衰退は、マイカーの増加やまちの構造変化（市街地の無秩序な拡大と低密度化、農村部の過疎化）と密接に関係する。また、少子化の進行や総人口の減少がそれに拍車をかける要因となる。利用者の減少によって、公共交通の利便性や魅力度が低下すれば、マイカーの増加やマイカー依存型のまちづくりが促進され、公共交通の衰退につながるなど、悪循環の構造が形成されている。そして、地域社会に様々な影響を及ぼしている（図1-3-1）。



【図 1-3-1 公共交通衰退の悪循環（イメージ図）】

住民、事業者、自治体の立場から、この悪循環が生じる経過について事例を交えて説明すると以下ようになる。

1) 住民の立場から

例えば、マイカーの利用者数の増加は、公共交通の利用者数の減少を意味する。運行事業者は、採算性を確保するために運行本数の減少や運賃の値上げ、路線の統合・廃止などで対応を行うが、このようなサービスの低下によって「公共交通は使いにくい」というイメージが市民に浸透し、さらなる利用者離れを引き起こす。その結果、マイカーに頼る人

がさらに増加する（図 1-3-1 ）。

マイカーの増加により、高田や直江津などの中心市街地に立地する住宅や商業施設は、駐車場が確保でき土地の安価な郊外に流出する。郊外では、それらの流出に追隨した道路整備に加え、バイパス道路の整備も進められる。アクセス性の高まった郊外への流出はさらに進む。その結果、市街地が拡大して低密度になるため、人の動きも拡散する。公共交通の効率的な運行は難しくなり、その利便性が低下するため、マイカーはますます増加する（ ）。

農山村部における公共交通の衰退は日常生活を不便にするため、マイカーの利用を余儀なくし、場合によっては住民の流出による過疎化にもつながる。それがまた公共交通の衰退に拍車をかける要因となる（ ・ ）。

2) 事業者の立場から

このようなジリ貧の状況下においては、公共交通事業者の意欲も湧きにくいのが実態であろう。「がんばっても赤字経営からの脱却はできず、結局は補助金で補填されるので（がんばらなくても）同じことである」「補助金が打ち切られる路線については、廃止してもやむを得ない」との考えになりやすい。そのため、積極的にサービスを改善しようとする気運の醸成は難しい。

3) 自治体の立場から

中小規模の地方自治体の多くは、このようなジリ貧の状況に総合的な交通政策の観点から対処できる体制を持ち合わせていない。

マイカーが日常生活に不可欠な状況にある地方においては、マイカーの利用を円滑化し、地元の雇用対策としての役割も果たす道路整備が優先的に進められる。

一方、公共交通はあくまでも補完的な位置づけとの認識が強く、その維持確保にはできるだけお金をかけたくないのが本音である。

このような状況が、公共交通の利用者数の減少と利便性の低下を促進する要因となっている。

(2) 上越地域で懸念される影響

以上の傾向から、「公共交通は衰退産業であり、交通手段としての役目を終えつつある」と考える人も少なくない。市場原理に基づけば、需要の減少に伴い公共交通が衰退し、マイカーにとって効率的な都市構造が形成されるのは、「悪循環」ではなく「当然の流れ」という考え方である。

しかし、そのような考え方のもと、何ら対策を講じなかった場合の影響を慎重に考慮する必要がある。マイカーの利用は、個人的かつ短期的に見ればメリットが大きい。しかし、社会的かつ中長期的な視点で考慮した場合、マイカーへの一方的な依存はデメリットの方が大きいと言わざるを得ない。戸所 22) は、公共交通衰退にともなう問題点として以下の 9 項目をあげている(表 1-3-1)。

マイカー利用への一極化と公共交通の衰退は表裏一体の関係にあることから、その影響はほぼ同義ととらえることができる。

【表 1-3-1 公共交通機関衰退にともなう問題点】

項目	概要
1. 「交流の時代」への逆行	・他の地域から来た一時訪問者にとって地域内の移動が不便であり、他の地域から敬遠され、交流人口の増加が期待できない。
2. コミュニケーションの欠如	・酒を飲みながらの会話が大きな意味を持つ日本人にとって、コミュニケーションの欠如から人間関係への影響が懸念される。 ・密閉空間での個人的行動となる車での移動が多くなり、コミュニケーション機会の減少や個人主義的行動をする人の増加が懸念される。
3. 社会的弱者に冷たい環境	・高齢者や身障者、低所得者、免許取得年齢に達しない若年層などの移動が制約される。
4. エネルギーの浪費 環境問題の発生	・マイカーの増加やそれに伴う渋滞の発生により、大気汚染や地球温暖化などの様々な環境問題を惹起させる。
5. 不必要な移動の増加と 交通事故の多発	・マイカー対応型の大型店等が普及することになり、移動距離の増加を招き、これによって交通事故の増加につながる。
6. 市街地の急速な拡大	・マイカー対応型の都市構造(市街地の急速な拡大)が進み、道路・公園・上下水道などのインフラ整備に多くの費用が必要となる。 ・将来的には、緊縮財政の地方分権時代において維持管理費の捻出を余儀なくされる。
7. 中心商業地の衰退	・中心商業地はマイカーの急増に対応できない構造であり、公共交通なしに顧客を集めることはできない。 ・滞留時間や回遊行動の減少に伴い、飲食店の利用や衣類などの消費が激減する。
8. 空間の浪費と 企業立地の困難化	・企業にとって駐車スペース確保に伴う立地コストがかかるため、企業誘致が困難になることに加え、既存企業の撤退も懸念される。 ・市民にとっても収入に対して生活費のかかる地域となる。

出所) 高崎経済大学付附属産業研究所「車王国群馬の公共交通とまちづくり」をもとに整理

以下、本地域において想定される一つの将来シナリオを示す(図 1-3-2)。

交通手段としての影響（地域交通と福祉・環境）

乗合バスの統廃合は確実に進み、最終的には病院への送迎バスの機能に特化するなど、特定施設による自主運行や交通事業者への直接委託が進むものと思われる。

新幹線開通後にはほくほく線の運営が相当厳しくなり、大規模補修などのタイミングにあわせて廃線も「やむなし」ということにもなりかねない。北陸本線の旅客輸送はほくほく線と同様の厳しさがあり、貨物利用や長距離列車に活路を見出さざるを得ない。信越本線は、ほくほく線や北陸本線に比べて利用客数が期待できるものの、沿線の定住人口減少と都市機能の衰退が続けば、利用者の減少に拍車がかかるであろう。新幹線新駅へのアクセスについても、マイカーによるパーク＆ライドや、車やタクシーによる送迎が中心になると思われ、そこに信越本線の存在意義は見出し難い。

このように、公共交通を利用して人々はマイカーにシフトし、マイカーの利用割合は引き続き増加する。これによって道路整備の需要も増し、財政状況が厳しい中でも優先的に道路が整備されていくであろう。

しかし、すべての人が必要なときにマイカーを利用できる状況はありえない。例えば高齢者は、家族や近所の住民に送迎してもらおうケースが少なくないが、高齢者世帯の場合はやむをえず自ら運転をしたり、タクシーを利用したり、中には外出を控える人も想定される。マイカーを利用できる人と利用できない人の間で生活の格差が広がり、「人にやさしくない」まちづくりが進行することになる。

また、環境負荷は確実に増加し、「環境にやさしくない」まちづくりが進行することになる。

都市構造への影響（地域交通と都市整備・財政）

マイカー利用の増加は、マイカーに対応したまちづくりに拍車をかける。したがって、郊外の開発と中心市街地の空洞化が進み、市街地の無秩序な拡大と低密度化は着実に進行する。中心市街地に新たなマンションが立地し、高齢者等が入居する動きも見られるが、商業地等の衰退によって再び郊外に出ざるを得なくなるかもしれない。

最終的に形成される都市構造は、1980年代にアメリカで発達した「エッジシティ」に類似したものになることが想定される。エッジシティとは、旧市街地の周縁部（エッジ）に都市機能を持たせた郊外都市の呼称であり、徹底的なマイカー利用と市場主義を追求した結果の産物である。

マイカーを保有する人々にとっては、物質的には何不自由ない暮らしが創出されたかのように見える。しかし、大規模開発による自然の損傷や資源の浪費、新たな渋滞の発生など、社会的には大きな影響をもたらす。そして、このようなスクラップ＆ビルドのまちづくりは、非効率なお金の使い方である。高度経済成長の時期とは異なり、そのような資本力はこの地域に残されていない。

近年のアメリカでは、このような状況に危機意識をもった専門家の中から、歴史や風土、文化を尊重し、歩行や公共交通の利用によって生活ができる環境にやさしいコンパクトな空間づくりへの挑戦し、持続可能なコミュニティを模索する動きも現れている。

地域コミュニティへの影響（地域交通と安全・安心）

マイカーの利用増大と都市構造の変化がコミュニティに与える影響は大きい。人と自然環境、歴史風土、コミュニティとのつながりが希薄化し、心の貧しさや安全に関する新たな問題が懸念されている。スクラップ&ビルドによって新たに形成された地域にコミュニティや伝統が根付くためには、相当の年月が必要となるからである。

また、マイカー利用への一極化は、歩行者や自転車の姿がまちから消えることを意味する。また、求心力を失った中心市街地、過疎化の進んだ農村部、昼間人口が少なく日常的に人のつながりが希薄な新興住宅地は、交通安全の観点に加え、防犯の観点からも抵抗力の弱い地域となる。「外は危険」という認識が高まるため、外で遊ぶ子供が減り、学校や塾に送り迎えされる子供が増えるなど、ますます人気のない環境が生み出される。

抵抗力の弱った地域において、高速道路などの広域交通網の発達は逆に命取りともなりかねない。全国的な傾向として高速道路を利用した地方都市での犯罪が急増している。大都市からのアクセスが容易であり、大都市に比べ警戒感が薄いととともに、コミュニティとしての力が弱いなどの要因が犯罪者にとって格好のターゲットとなるからである。

このようにしてコミュニティ力の弱いまちづくり、不安なまちづくりが助長されていく。

都市力への影響（地域交通と文化・産業）

最終的には、地域の持つ経済力や魅力にも大きな影響を与えることになる。

まず、中心市街地活性化のためには賑わいが必要である。人が賑わいをつくり、賑わいが人を呼ぶのである。しかし、空間制約上、駐車場や道路の整備には限界があり、マイカーだけで賑わいに必要な人々を呼ぶことは出来ない。しかも、歩行者がまちから消えることは賑わいの喪失にもつながる。そして市民は中心市街地から離れていく。

この結果、郊外に立地する商業施設の一人勝ちとなる。特に外来型の大規模小売店舗は地域経済とのつながりが弱く、本社を通じて販売競争の激しい地域へ資金が流れていく。商業のみならず農業や製造業などを含めた地域経済全体が疲弊していく。

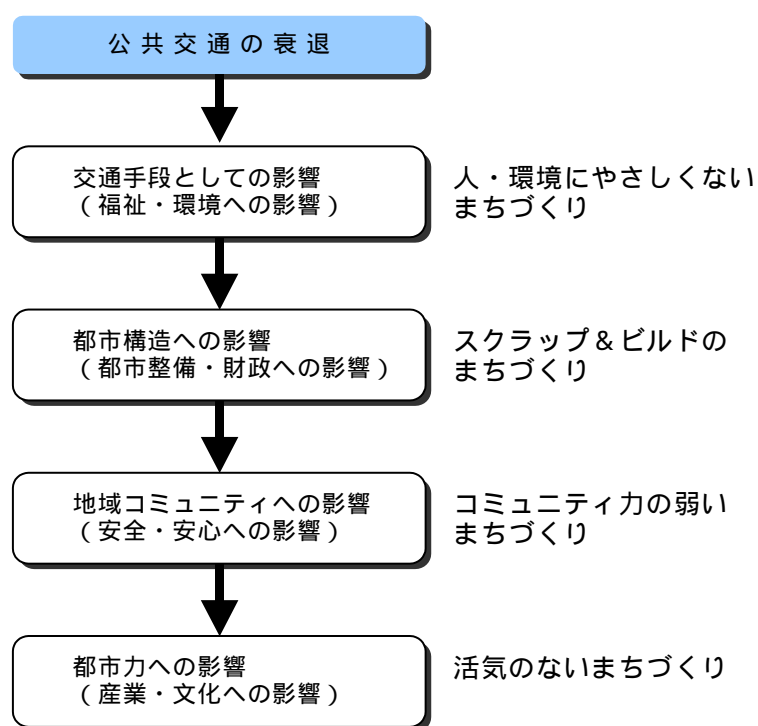
産業立地への影響も少なくない。公共交通の衰退は、通勤面や物流面においても不利な立地状況を余儀なくする。通勤や業務のため必要な駐車スペースは相当な面積となる。また、重工業にとって鉄道や船舶による大量輸送ができなくなれば、企業の死活問題となる。

公共交通と賑わいの喪失は、市民だけでなく、上越を訪れる観光客やビジネス客などの減少にもつながる。中心市街地はその地域の顔であり、「顔」は地域全体の魅力を端的に示すとともに、人々を引き寄せるための重要な鍵を握っている。来訪者にとって快適な移動ができず、賑わいと個性のない地域は、悪い印象につながる。

このような特色のない地域に、観光やビジネスの魅力はなく、公共投資以外に外貨を獲得する手段を持ち合わせないことから、地域としての体力は弱っていく。このような地域にとって、広域交通網の発達は逆に命取りとなる。新幹線の開通によって、首都圏や北陸地方の大都市に人や金の流れが集中するストロー効果、バキューム効果が拍車をかけ、消費そのものも地域の外へ流出し、やがては人口そのものも流出していく。

このように、公共交通の衰退問題は、いわゆる「市場の失敗」の一種である。その役割がマイカーに置き換わるという単なる交通問題にとどまるのではなく、都市が都市として農村が農村として機能し続けるかという、住みよさや活力の問題、ひいてはまちの存続問題につながっていくのである。

もちろん、公共交通の衰退だけがまちの衰退の原因ではない。しかしながら、まちの衰退要因の一つであり、引き金になることは間違いない。つまり、公共交通とまちづくりの関係は、十分条件ではないが必要条件である。アメリカと同様にエッジシティが形成されてからその対応を考えるのか、それを未然に防ぐための対応策を講ずるのかによって、今後の地域の将来像は大きく変わっていくことになる。



【図 1-3-2 公共交通衰退による最悪のシナリオ】

第 2 章 地域交通政策の必要性

公共交通を必要とする市民のニーズは多い。しかし、何の対策も講じなければ公共交通の利便性は低下するばかりである。仮に公共交通の利便性を高めても、それだけで公共交通を利用しようとする市民は少ないであろう。こうした意識と行動とのギャップを埋める地域交通政策が必要となる。

公共交通は地域の移動手段としての役割だけでなく、まちづくりの根幹に関わる多面的機能を有している。公共交通は、文字通り公共性の高いインフラであり、その整備には地域交通政策が不可欠となる。

そのためには、地域交通政策に対する地方自治体の認識を高めねばならない。上越市においては、これまで道路を中心としたハード整備に主眼がおかれ、各交通手段毎の「対策」は異なる担当課で行われてきた。早急に総合的な地域交通政策の確立が求められる。

第2章 地域交通政策の必要性

2-1 公共交通の重要性

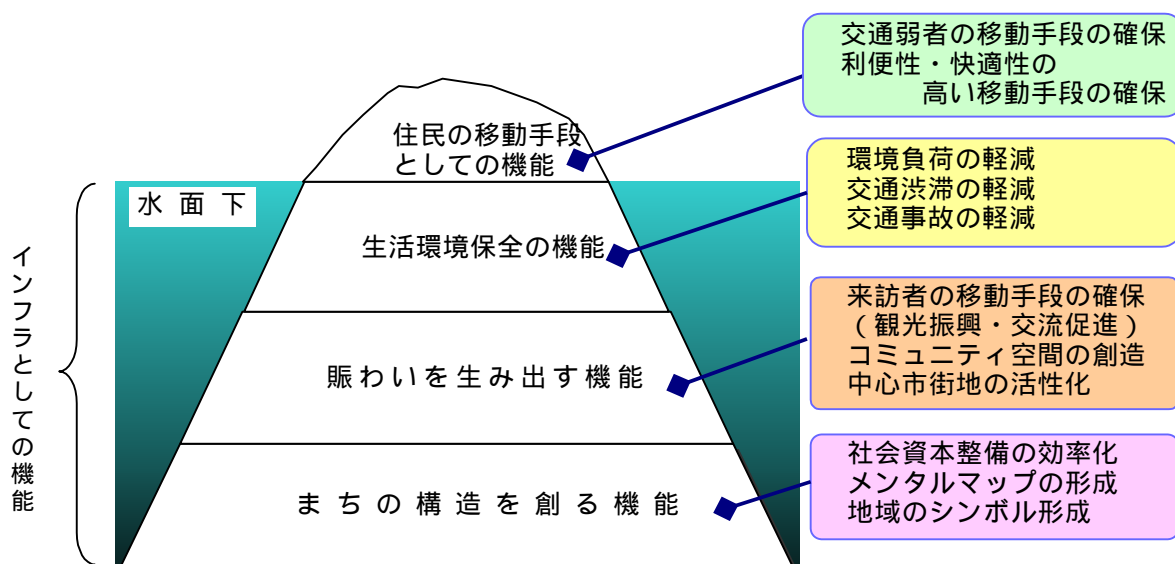
これまで上越市の交通に関する業務は、新幹線や高速道路・高規格道路といった広域交通網の建設要望や、都市計画道路・市道などの生活道路の整備、交通安全に関する業務が中心であった。しかし、第1章で述べた問題に対応するためには、地域経営の一環として都市内交通のあり方を検討する「地域交通政策」の視点が欠かせない。なかでも、これまで軽視されがちであった公共交通の重要性についての検討が必要となる。

(1) 公共交通の多面的機能

公共交通の役割は何か。一般的には、直接的な役割として、マイカーをもたない交通弱者の移動手段や、出張やレジャー等で遠方へ出かけるときの移動手段と考えられがちである。

しかし、公共交通は単なる移動手段ではない。より注目すべきことは、公共交通が潜在能力として持つ「多面的機能」である(図2-1-1)。これらを有効に機能させることによって、豊かな生活環境が育まれ、地域の発展に大きく寄与するなど、公共交通は様々な役割を果たすことになる。なお、一般的に多面的機能は、大量輸送機関、軌道系交通機関の方が優れている。例えば、タクシーよりはバス、バスよりは鉄道の方が優れている(その分、立地条件が限定される)。

ここでは、その多面的機能を検討することによって、公共交通の重要性について考えてみたい。



【図2-1-1 公共交通の多面的機能】

1) 移動手段としての機能

交通弱者の移動手段の確保

高齢者や障害者、未成年者、低所得者などのマイカーを持たない交通弱者にとって、公共交通は電気や水道と同様にライフラインである。これは公共交通の最も基本的な機能と言える。

今後、高齢化や核家族化の急速な進展に伴い、マイカーの利用に困難をきたしたり、運転に不安を覚える人々が増加すると予想される。しかし、近年のようにマイカー利用の増加やマイカーに対応したまちづくりが進み、公共交通が衰退すればするほど、交通弱者の問題は深刻かつ重要な問題となっていく。

利便性・快適性の高い移動手段の確保

公共交通の利便性・快適性は、マイカーに比べて劣る面が多い。しかし、積雪などの悪天候時や酒宴に参加する場合、目的地で駐車場確保の心配がある場合など、車の利用が不可または困難な時には、利便性の高い交通機関として有効である。また、移動中に休息できることや、車窓からの眺望や車内での読書、同乗者との団らんが可能であるなど、移動快適性の高い交通機関としても有効である。さらには、地域内の基幹的高速交通網としても力を発揮する¹⁴。

また、副次的効果として健康面への効果も期待できる。地方都市の人間は、都会の人間に比べて公共交通の利用が少ないなどの要因で、読書量に加え運動量も不足していることが示唆されている。公共交通の利用に伴い、駅やバス停へのアクセス時の歩行・自転車利用が図られるため、結果として運動量の増加にもつながる。

このような利便性・快適性は、個々人のおかれている状況や公共交通機関の運行状況によって異なるため、公共交通とマイカーを必要に応じてバランスよく組み合わせることのできる仕組みづくりが大切である。

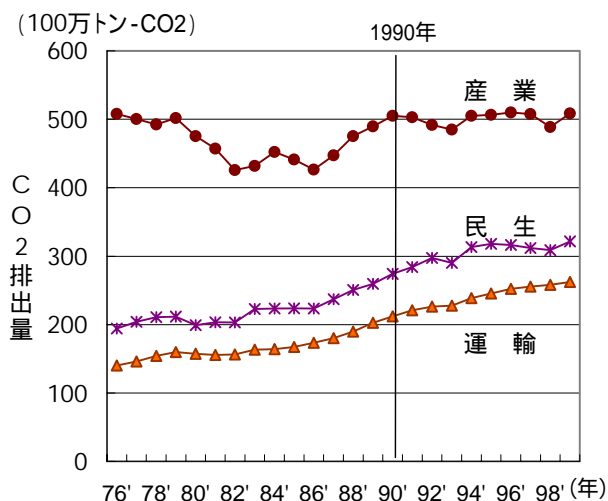
¹⁴ 現在のJR運行ダイヤでは、直江津 - 新井間(16.7km)が最速19分、直江津 - 柿崎間(17.6km)が最速14分である。

2) 生活環境保全の機能

環境負荷の軽減

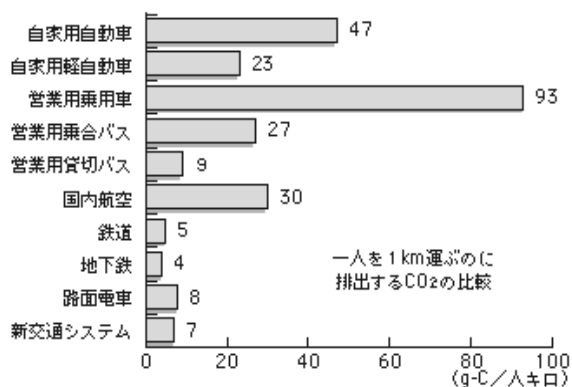
地球温暖化の主な原因物質である二酸化炭素（CO₂）の国内排出量は増加の一途をたどっている。京都議定書によれば、日本は2010年のCO₂排出量を1990年度比で6%削減することになっているが、1999年までに全体のCO₂排出量はすでに10%増加、なかでも民生部門は同17%、運輸部門は同24%も増加した。地球温暖化対策は、国際的・全国的な取組みに加え、市民生活に密着した地方自治体の取組みが重要さを増している。また、運輸部門における増加要因は、乗用車の大型化や保有台数の増加、道路渋滞による燃費悪化などによるものであり、その対策が急務である（図2-1-2）。

一般に、1台あたりの輸送量はマイカーに比べて公共交通の方が格段に多いことから、1人あたりの環境負荷は公共交通を利用する方が少ない。よって、マイカーから公共交通への利用転換をはかることで、CO₂排出量を削減することができる。そのほか、大気汚染物質の排出や騒音・振動を抑制にも寄与し、様々な公害問題や地球環境問題を軽減することができる（図2-1-3）。



【図2-1-2 CO₂排出量の推移（全国）】

資料) 日本エネルギー経済研究所
「エネルギー・経済統計要覧2001」



注1: 国土交通省資料により作成。
注2: 自家用自動車、自家用軽自動車は乗用車、貨物車の計。

【図2-1-3 交通機関別CO₂排出原単位】

出所) 平成13年度国土交通白書

交通渋滞の軽減

公共交通の輸送力はマイカーに比べて格段に高いため、公共交通の利用促進は交通渋滞の軽減につながる。

上越市内は、平日の通勤時における幹線道路や、休日の郊外ショッピングセンター周辺、積雪時において、一時的な混雑・渋滞が生じている。しかし、道路は比較的整備されているため、慢性的な渋滞が生じているところはほとんどなく、道路整備に対する市民の満足度も高い。したがって、渋滞緩和についてはそれほど高いニーズとはなっていない。

交通事故の軽減

公共交通の利用促進によって、自動車による交通事故の削減に寄与し、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る。

2003年の交通事故による死亡者数は、全国で7,702人、発生件数は947,993件であった。

交通手段別に見ると、マイカーによる交通事故の発生率は、他の公共交通に比べて圧倒的に高い。特に鉄道とマイカーを比較した場合、走行距離1kmあたりでは数千倍、1人1kmあたりでは数十万倍もの違いがある(表2-1-1)。

近年、全国的に見れば交通事故による死亡者数が減少傾向にあり、その数は1970(昭和45)年のピーク時に比べ半減しているが、その主な減少要因は、車両の安全性の向上、シートベルト着用率、スピード違反の減少などである。むしろ、事故の発生件数そのものや負傷者数は依然増加傾向にあり(図2-1-4)、ドライバーが1年の間で人身事故に遭う確率は現在1~2%である¹⁵⁾。

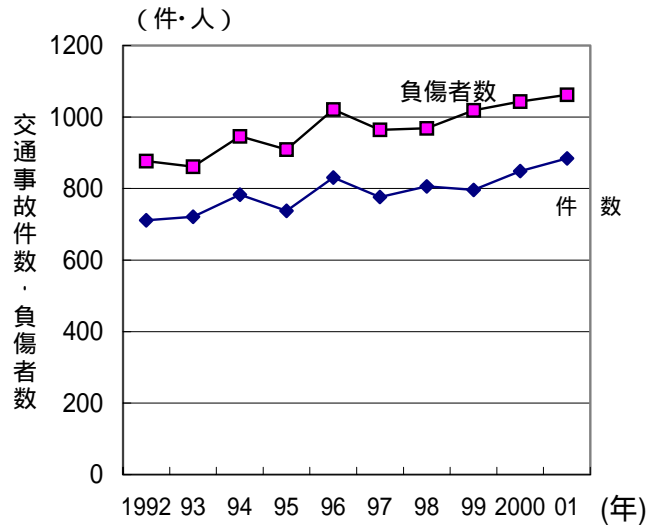
さらに、死者数を年齢層別に見ると、16~24歳の若者が大きく減少しているものの、65歳以上の高齢者は増加から横ばい傾向にあり、死亡率は他の年齢層に比べて依然高い。今後の高齢化社会では、公共交通の果たす役割が一層大きくなるものと思われる(図2-1-5)。

【表2-1-1 交通手段別にみた交通事故発生率(全国・1998年)】

	重大事故 件数(件)	走行距離 1000km当り (10 ⁻³ 件)	1人1000km 当り (10 ⁻³ 件)
鉄道	1	0.0008	0.000003
バス	420	0.093	0.00465
タクシー	716	0.043	0.05821
マイカー	800,032	1.718	1.26688

注)重大事故:鉄道は、死者10人以上または脱線両数10両以上の運転事故。バス、ハイヤー・タクシーは転覆、火災、踏切若しくは重要な構造・装置の故障又は死者、重傷者若しくは200万円を超える物的損害を生じた事故。マイカーは全自動車事故件数(人身事故)からトラック等を含む事業用自動車による重大事故件数を除いた件数。

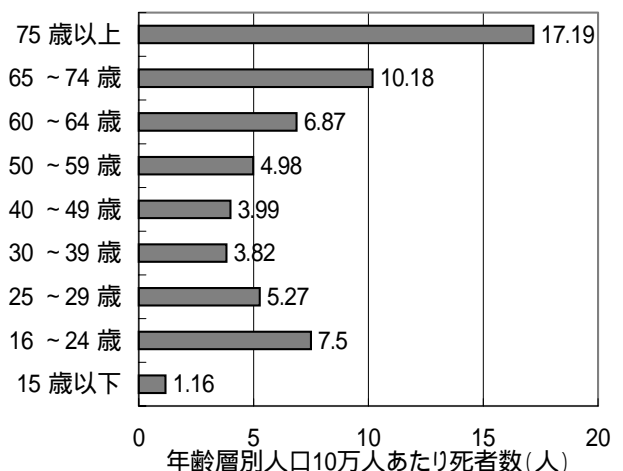
出所)栃木県総合交通体系整備基本方針(2001.3)



【図2-1-4 交通事故負傷者数の推移(上越市)】

資料)上越市「上越市統計要覧」

新潟県警察本部「新潟県交通年鑑」



【図2-1-5 10万人当たり交通事故死者数(全国年齢別)】

資料)警察庁交通局「平成15年度中の交通死亡事故の特徴及び道路交通法違反取締状況について」

¹⁵⁾ 物損事故に遭う確率は全国平均で年間約8%である。

3) 賑わいを生み出す機能

来訪者の移動手段の確保

上越地域には各種公的施設や観光資源が点在し、来訪者にとって移動しやすいまちではない。これからの地域経済においては、観光振興や地域間交流がこれまで以上に重要性を増すことから、地域住民のみならず来訪者の視点に立った移動手段の確保が求められる。

中心市街地の活性化

公共交通ネットワークを活かし、市街地の無秩序な拡大や低密度化の抑制することは、中心市街地の活性化や豊かな自然環境の保全につながる。中心市街地の活性化は、個々の商店の魅力度アップが前提となるが、歩いて楽しめる空間づくりと、多くの来訪者をもたらす交通手段の整備が不可欠である。駐車場の整備は、中心市街地を根本的に活性化する手法には成りえない。

中心市街地はまちの顔であり、地域の魅力度に直結するものである。また、買い物や通院などに便利で、克雪対策などの充実した市街地の形成は、増加の一途をたどる高齢者にとってすみよいまちとなる。すなわち、「歩いて暮らせるまちづくり」や「人にやさしいまちづくり」の一翼を担うものである。

コミュニティ空間の創造（コミュニケーション機会の提供）

駅や公共交通は、世代・性別を問わず多くの人が集まり、触れ合う場である。そこでは様々なコミュニケーションが生まれ、生活に潤いを与える。個人中心となりがちな社会環境の中で、公共マナーを育む場としても有効である。

4) まちの構造を創る機能

社会資本整備の効率化

公共交通ネットワークをまちの骨格（都市軸）として位置づけ、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によって、市街地の分散化や低密度化の抑制が期待できる。これによって、公共・民間を問わず効率的なインフラ整備が実施でき、中長期的な財政支出の削減が可能となる。

特に、資本力の限られる地方都市においては、“選択と集中”による差別化を図らなければ、都市としての死活問題につながる。

メンタルマップの形成

公共交通の中でも、鉄道は国内における各地域の位置と都市構造をイメージさせるなど、メンタルマップ（頭の中の地図）を形成する重要な要素であり、それが心理的距離を決定する。旅行や企業立地などの行動選択においては、それが物理的な距離感以上に大きな影響を与えることは良く知られている。

また、鉄道は都市の基本的要件としても認識されることから、国家レベルでの政策決定や企業戦略においても大きな影響を与えている。

地域のシンボル

1886（明治19）年には信越本線直江津～関山間が開通し、1913（大正2）年までには現在の信越本線と北陸本線が全通するなど、市内を走る鉄道は国内でも有数の歴史を持ち、上越地域の発展に大きく貢献してきた。また、上越地方で乗合バス事業を行っている頸城自動車は、1913（大正3）年の会社創立以来90年の歴史を有する¹⁶。これらの価値を地域資源として見出し、高めていくことは、間接的ではあるが地域の発展につながるものである。

¹⁶ 設立当時の名称は頸城鉄道(株)で、軽便鉄道を運行。乗合バス事業は1929（昭和4）年より実施。

このように、公共交通は生活者の移動手段としての機能のみならず、多種多様な機能を持っている。すなわち、「生活を支え、地域を豊かにするインフラ」ということができる。

ただし、これらの多面的機能はあくまで一般的なものであり、各機能に対するニーズや必要性の大小は、各地域の実情によって異なる。

また、これらの機能を引き出し、公共交通が担うべき役割として定着させるためには、公共交通の利用度をどの程度高められるかにかかっている。そのポテンシャルは、地域特性や機能の種類によって異なる。

各機能に対するニーズ・必要性の程度は地域によって異なる。比較的密集度の高い大都市においては、大気汚染や交通渋滞、騒音等が深刻な問題として顕在化しているが、上越地域のような地方都市や農山村部の場合、それほど深刻な問題とは受け止められていない。

一方で、緊縮財政下における地方分権時代において、大都市に比べて財政力の乏しい地方都市は、限られた資源（ヒト・モノ・カネ）を効果的・効率的に投じていくことが求められる。したがって、社会資本整備の効率化や中心市街地の活性化は、大都市よりも地方の中小都市で重要な課題として認識されやすい。

地方都市はもともとの市場規模が小さく、公共交通の大幅な利用者増加は期待できないという考え方が一般的である。これらの機能を発揮できる可能性（ポテンシャル）の度合いは、都市圏の人口や人口密度、来訪者数などにより異なるからである。

一方、ポテンシャルの大小は、交通手段の使い分けによってある程度調整できる。例えば、地下鉄やモノレールなどの大量輸送機関は適用範囲が限られているが、路線バスやコミュニティバス、乗合タクシーなどの場合は、その適用可能性が格段に大きくなる。

さらに、このポテンシャルを活かしている度合いは、各地域の交通ネットワークの状況や各種交通施策によって異なる。上越市を中心とした交通ネットワークや交通施策は、後で述べるように改善の余地が多く、ポテンシャルを十分に活かしてきれていない。

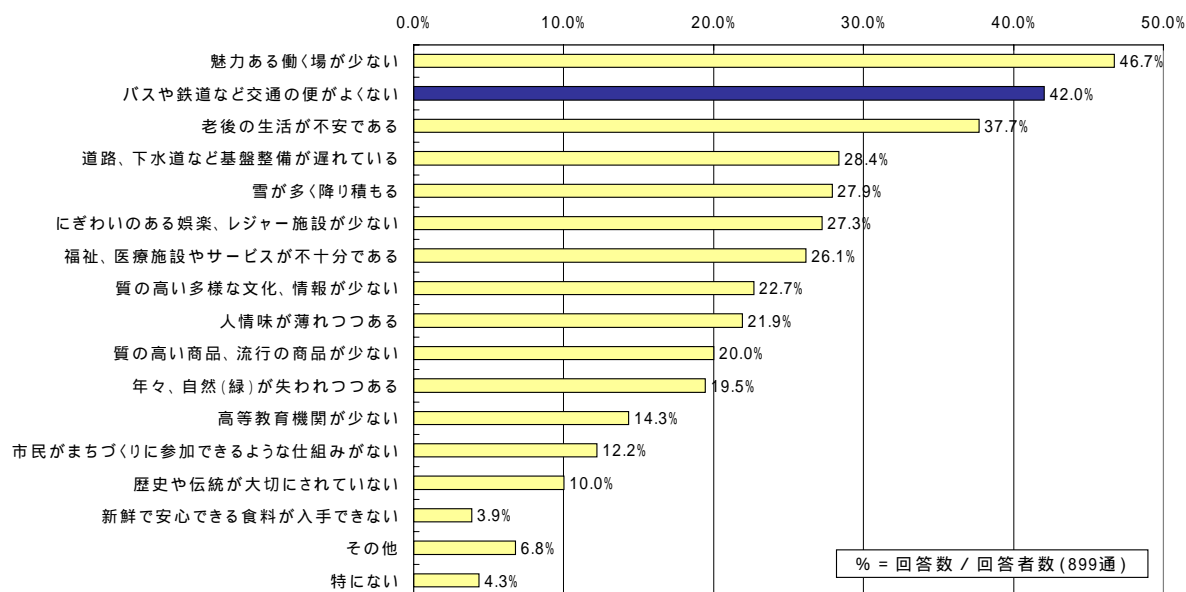
(2) 公共交通に対する市民ニーズ

公共交通の重要性について市民はどのように感じているのか。これまでも交通に関する市民アンケート調査は数多く実施されてきた(表 2-1-2)。市民ニーズを詳細に分析するためには、新たな調査が必要であると考え、既往の調査結果からもある程度の把握が可能である。

【表 2-1-2 上越市で近年実施された交通に関するアンケート調査】

	アンケート名	調査主体	時期	目的
交通全般	住民満足度調査	上越市企画課	H14.4	市政の検証
	第34回新潟県県勢世論調査	新潟県	H13.7	交通に対する一般的な世論把握
鉄道	信越本線に関するアンケート調査	信越本線・しなの鉄道利用促進沿線地域活性化協議会	H12.2	信越本線の利用実態把握
	鉄道の維持・利用促進のためのアンケート調査	上越市企画課	H15.11	並行在来線活性化検討のための基礎資料
バス	上越市のバス交通に関するアンケート調査	上越市政策審議局	H12.11	コミュニティバスの導入可能性の把握
	上越市地域交通計画策定市民アンケート調査	上越市総務課	H14.7	路線バス維持確保のための基礎資料
他	自転車の利活用を検討するための基本調査	上越市都市計画課	H12.2	自転車によるまちづくりの可能性の把握

住民満足度調査



【図 2-1-6 上越市において不便や不満を感じる点】

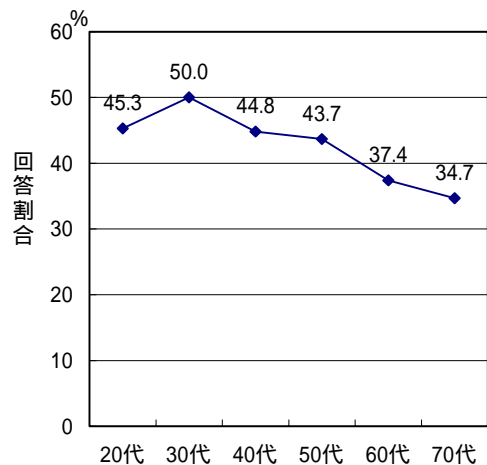
資料) 上越市「上越市住民満足度調査」(2002)

2002(平成14)年4月に実施された住民満足度調査は、上越市第4次総合計画の検証を総合的にを行い、その結果を新しい総合計画に反映させるために実施された(図2-1-6)。

まず、生活全般における不便や不満を感じることについての質問では、「魅力ある働く場が少ない」に次いで「バスや鉄道など交通の便が良くない」が15項目中第2位であり、42%の人が選択した。この項目への回答はあらゆる年齢層に多く、特に30歳台では5割を占めた(図2-1-7)。また、男性よりも女性の方が10ポイント以上高い値を示した。

また、都市整備分野主要10施策の重要度と満足度に関する質問では、「鉄道やバスなどの生活交通の確保に努める」の重要度が「生活道路の整備を進める」に次いで第2位(44.7%)であった。しかし、その満足度は「港湾の利用促進」に次いで悪く(8.7%)、重要度から満足度を差し引いた値(充足感の度合いを表す)は、2番目に悪い値を示した(図2-1-8・9)。

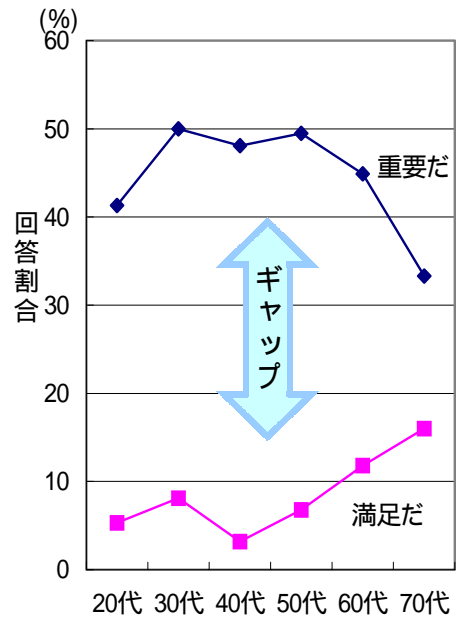
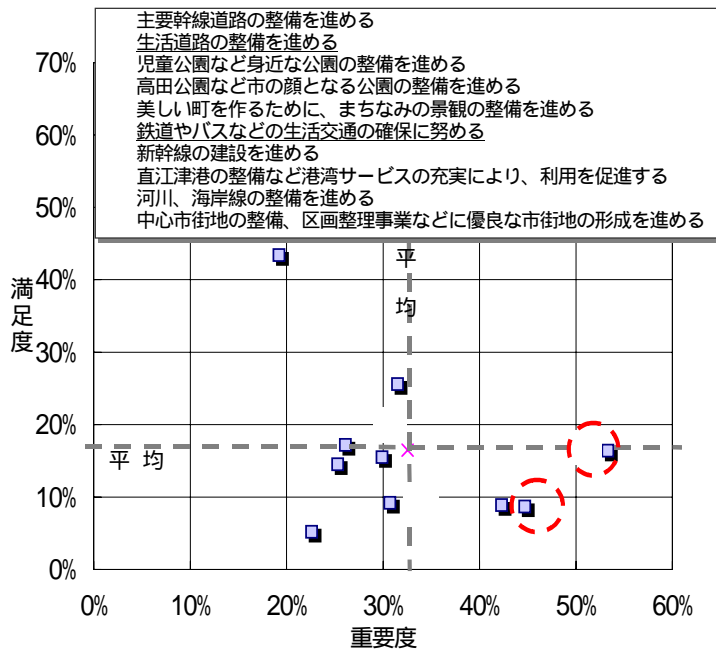
このことから、マイカー利用が浸透している上越市においても、公共交通に対する要望は交通弱者の多い高齢者にとどまらず、性別や年齢層を超えて高いことがわかる。同報告書においても、「鉄道・バス利用の具体的なニーズは若干軽視されがちであるが、留意が必要」と講評している。



数字は15項目中の順位

【図 2-1-7 公共交通に対する不満度(年齢別)】

資料) 上越市「住民満足度調査報告書」(2002)



【図 2-1-8 都市整備分野における主要施策の重要度と満足度】

【図 2-1-9 公共交通に対する重要度と不満足度（年齢別）】

資料) 上越市「住民満足度調査報告書」(2002)

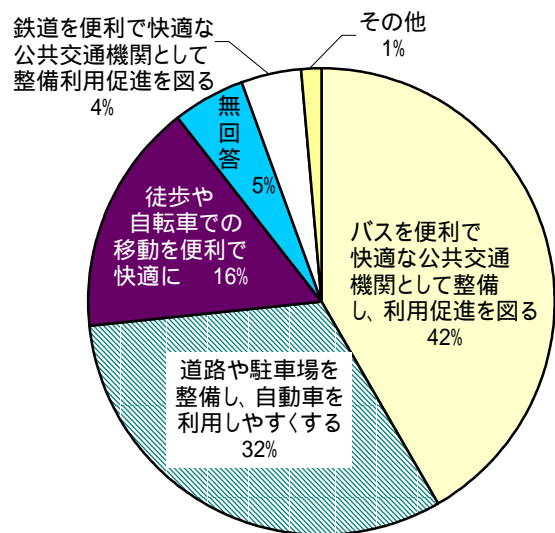
資料) 上越市「住民満足度調査報告書」(2002)

上越市のバス交通に関する

アンケート調査

2000(平成12)年11月に実施した「上越市のバス交通に関するアンケート調査」では、今後の上越市の交通のあり方について、「バスの利用促進」(42%)をあげる人が最も多く、「道路や駐車場の整備」(32%)を上回っている。また、「徒歩や自転車移動の快適性向上」(16%)も、その距離特性に限界があるにも関わらず、一定の支持を得ている(図2-1-10)。

他の調査結果を見ても同様の傾向が伺える。すなわち、公共交通に対するニーズは、普段から公共交通を利用している人や、高齢者などの交通弱者のみならず、市民全体のニーズが高いといえる。



【図 2-1-10 今後の交通のあり方について】

出所) 上越市のバス交通に関するアンケート調査集計結果(2001)

しかし、現実には公共交通機関の利用者数は減少を続け、マイカーの利用者数は増加している。人々の認識と現実の動きとのギャップは大きい。

その中には漠然と必要性を唱える人も含まれると思われるが、公共交通がうまく機能していないために利用することができず、結果としてマイカーに頼っている人が少なくないものと推測される（表 2-1-3）。

【表 2-1-3 公共交通に対する必要性と利用度の関係】

公共交通に対する考え方	具体例	必要性	利用度	潜在的 需要
必要であり積極的に利用している人	通院・通学者	あ り	利用 している	/
公共交通を仕方なく利用している人				
不便であり外出機会を失っている人	一人暮らし の高齢者		利用して いない	
マイカーを仕方なく利用する人	郊外居住者			
交通弱者との関わりがある人	子供を 送迎する親			
近い将来利用したい人	50～60代			
社会としてはあった方が良くないという人	総論賛成 (理由は希薄)			
魅力があれば乗ってもいいと思う人 (今は思わない)	若者	な し		
マイカーが好きなので 必要と思わない人	自動車 愛好家			

また、さらに公共交通に対するニーズや理解を高めるためには、公共交通の多面的機能を理解してもらうための、一歩ふみこんだ情報提供・情報交換とそれに連動した市民ニーズの把握が必要となる。

(3) 公共交通の「公共性」

公共交通機関の多くが民間によって運行されていながら「公共」と呼ばれるのは、それらが以下の公的役割を発揮するからである。ここでは、以下の3つに分類して説明する。この公共性が、地方自治体として積極的に公共交通に関与すべき理由となる。

みんなで支える公共交通

公共交通の基本的な役割の一つに、交通弱者への対応がある。いわゆるシビルミニマムに該当するものであり、「交通権」と表現されることもあるが、福祉政策的な性質が強い。

中山間部の過疎地域など、公共交通の利用者数がほとんど見込めない場合であっても、この公共性が消滅することはない。ここに「みんなで支える」という意味での公共性が存在する。

みんなのための公共交通

公共交通はある程度の利用者が確保できれば、公共交通の持つ多面的機能が発揮され、社会的費用の軽減やまちの発展につながるなど、公共（社会）に対して何らかのプラス効果を生み出す。ただし、交通手段としての採算性がとれるか否かは別の問題である。

仮にすべての人々がマイカーを利用した場合、交通渋滞や交通事項、大気汚染などの問題が深刻になることが十分に想定される。しかし、一部の人々が公共交通を利用することによってそれらの問題が軽減されれば、マイカーを利用する人々を含めてその恩恵を受けることになる。ここに「みんなのための」という意味での公共性が存在する。また、「みんなで支える」理由がより強まることになる。

欧米諸国では、「公共交通はまちづくりには不可欠」との認識のもと、公共交通の利便性を高めるためにマイカーの利用者から徴収した税金を投入するなど、国や自治体として積極的な財政支援を行っている。これは、公共交通がみんなのためのものであることを認識し、みんなで支える好例である。

みんなが使う公共交通

大都市部のように、公共交通の利用者がマイカーに比べて引けを取らないほど多く存在する場合は、「みんなが使う」という意味での公共性が存在する。一般には、一定の利用者数が確保できれば採算がとれるものの、地下鉄などの大量輸送機関では膨大な初期投資などを要し、赤字経営を余儀なくされることもある。

この場合は、一般的な公共施設と同じように、「みんなのため」にもなり、「みんなで支える」公共交通と言える。

【利用度とともに高まる公共性】

このように、公共交通の利用度が高まるにつれてその公共性も高まっていく一方で、利用度が低くなるにつれて「みんなで使う」という意味での公共性は薄れていく。ただし、「みんなのための」「みんなで支える」という意味で一定の公共性は担保される。

これらの公共性を高めるためには、効率的にシビルミニマムを確保し、みんなで支えがいのある公共交通にすることが最低条件である。そのうえで、できる限り社会的費用の軽減や生活を支援する効果を最大限発揮するよう努め、みんなが使う採算性のとれる公共交通を目指す必要がある。特に、「縁の下の力持ち」であるインフラとしての役割は、陰に埋もれがちであるため、その効果についても市民に理解を求める必要がある（表 2-1-4）。

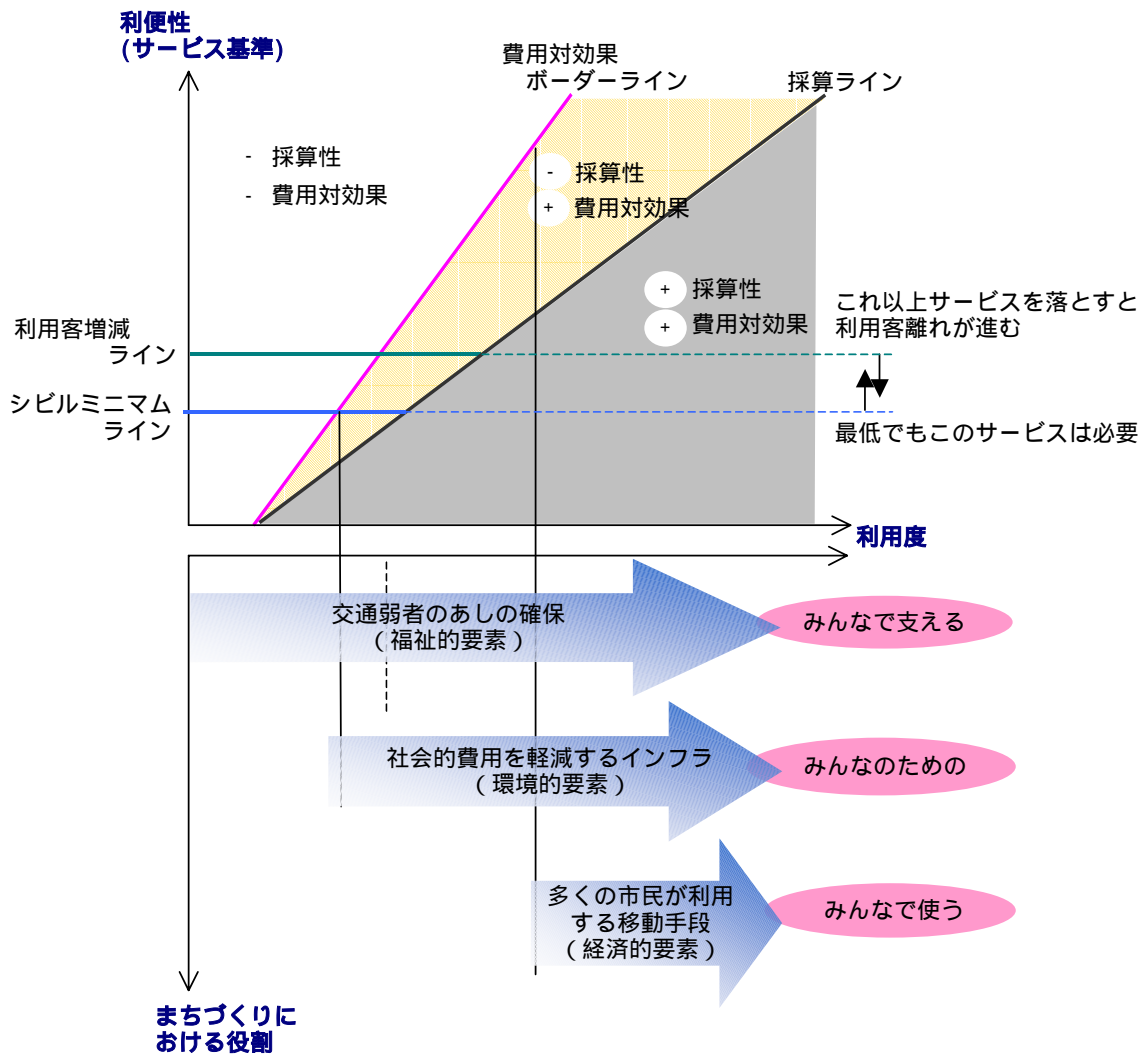
【表 2-1-4 公共交通の持つ公共性と役割】

役 割 \ 公共性	みんなで支える	みんなのための	みんなが使う
交通弱者の移動手段の確保			
社会的費用を軽減し生活を支えるインフラ			
多くの市民が利用する移動手段			

【価値のある公共交通をつくる】

ただし、すべての公共交通が正当な公共性を有しているわけではない。利用者の視点に立った公共交通システムの確立を怠れば、社会的費用の軽減に寄与しないばかりか、シビルミニマムも達成できず、運行経費ばかりがかさんでいく。例えば、乗合バスは走っていても、使い勝手の悪いダイヤ編成のため、利用客がゼロであることも少なくなく、その維持に多額の補助金を投入している場合である。このように費用対効果がほぼゼロの状態では、シビルミニマムでもなく、みんなのためにもならず、支えがいのない公共交通であり、とても「公共交通」と呼ぶことはできない。

無論、「だから公共交通は必要ない」という考え方は本末転倒である。公共性の観点から、支えがいがあり、みんなのためになり、みんなが使える公共交通を目指さねばならない。その際、単に採算性の問題で公共交通を議論するのではなく、事業者と行政の協働によって費用対効果の高い公共交通システムを構築する責務があり、ここに地域交通政策の必要性が存在する。このとき、費用対効果がプラスであれば、採算性が若干のマイナスであっても運行を継続するという選択肢も十分にありうる。むしろ、最低でも確保する必要のあるサービス水準（シビルミニマム）と、これ以上サービス水準を落とすと利用者の減少する悪循環に陥るラインをある程度把握し、それを超えたうえで費用対効果をプラスにし、可能な限り採算性もプラスにするという考え方が望ましい（図 2-1-11）。



【図 2-1-11 公共交通の利便性と利用度、役割の関係】

2 - 2 公共性の定量的評価

近年、存続の危機に陥る地方鉄道を抱える一部の地方自治体では、鉄道の持つ公共性を定量的に評価し、支援による存続の是非を検討する取組みが行われている。定量化するための手法には、費用対効果分析の流れをくむ費用便益分析や社会的費用（外部費用）の考え方が適用されることが多い。

(1) 費用便益分析による評価

費用便益分析は、利用者や供給者に対する便益、社会的な便益（環境等改善便益）のうち貨幣換算が可能な項目の効果を定量化し、投資費用と比較することによって事業の効率性を評価するものである（表 2-2-1）。

【表 2-2-1 費用便益分析による評価項目】

項目		備考
利用者便益	総所要時間の変化	駅までのアクセス、駅での待ち時間を含む
	総費用の変化	
	旅客快適性の変化	
供給者便益	事業者収益の変化	
	競合路線収益の変化	
環境等改善便益	道路交通混雑の変化	
	道路交通事故の変化	
	局所的環境の変化	大気汚染物質、騒音など
	地球的環境の変化	CO2 発生量など

資料) 運輸省鉄道局「鉄道プロジェクト費用対効果分析マニュアル 99」

(2) 社会的費用による評価

1) 社会的費用の高いマイカー

社会的費用とは、ある行為によってその当事者に直接的にかかる費用だけでなく、その行為が社会に与える影響の大きさについて、それらの解消に要する費用で表現したものである。費用便益分析のうち、環境等改善便益に注目したものと言うことができる。

例えば、マイカーの社会的費用には、車の本体価格やガソリン代のみならず、走行することによって生じる大気汚染物質、交通渋滞、交通事故のリスクに対する対策費用などが含まれる。このうち、利用者が直接負担しているものは、本体価格やガソリン代、保険代、ガソリン税などによって負担している道路建設費の一部であり、残りの金額は、税金の投入や健康保険の負担増、他人や将来へのつけ回しによって対応しているといえる。

社会的費用の額については、様々な推計がなされているが、上岡 29) によれば、マイカー 1 台あたりの社会的費用は、「現時点でデジタル化が可能な最低限の数字である」としながらも、1km 走行するごとに 105.5 ~ 146.4 円であり、そのうちユーザーが負担していない額が 59.1 ~ 100 円であるとしている（表 2-2-2）。

2) 公共交通の利用促進による社会的費用の軽減

一方、公共交通の利用促進によってマイカーの利用が減少すれば、公害や交通事故などが減少し、公害対策や交通安全対策などにかかる社会的費用の軽減にもつながる。すなわち、この社会的費用は公共交通よりもマイカーの方が大きく、その差額分が軽減額となる。

ここで、マイカーの利用者は、自らの行為によって発生する環境負荷や交通渋滞、交通事故などの対策費、すなわち社会的費用を負担すべきではないか、という考え方がある。そして、公共交通の運行はそれらの対策の一環として行うものであるから、その運営コストはマイカーの利用者が負担すべきというのである。ヨーロッパの一部ではこの考え方が政策に反映されている。もし、社会的費用の軽減額が公共交通の運営コストを上回る場合には、理論的には運賃を無料にしてもお釣りがくることになる。この考え方自体は極論の一つととらえられることもあるが、公共交通の持つ多面的機能の一部について定量的な評価を可能とするものである。

いずれにせよ、直接的な採算性のみを考慮した運行の判断は、民間事業者の考え方である。交通政策とは、公共交通が消失した状況との比較の中で、公共交通の持つ多面的な効果を考慮するとともに、多様な選択肢を持って公共交通の維持・確保策を検討することである。この過程において、マイカーの保有や走行に伴う社会的費用、すなわち発生する影響を防ぐためには必要だと思われる費用を実証的に示すことで、利用者への意識啓発や、負担の必要性を訴える基礎資料とすることができる。

【表 2-2-2 マイカーの社会的費用】

(単位：円 / km)

項目	社会的費用	うち利用者負担額
車両価格	22.2	22.2
燃料(税別)	5.7	5.7
道路建設費	28.4	17.0
交通事故	10.6 ~ 11.8	1.5
交通渋滞	18.0 ~ 36.0	-
騒音	17.4 ~ 19.8	-
大気汚染 (NOX)	1.0 ~ 17.0	-
地球温暖化 (CO2)	1.6 ~ 3.6	-
(フロン)	0.6 ~ 1.9	-
合計	105.5 ~ 146.4	46.4

車両は 1,800cc 級、本体価格 180 万円、9 年間で 9,000km 走行、ガソリン代は 1 ㊦ 100 円と設定。影響の解明されていない大気汚染物質、水質・土壌汚染、廃車処理費用などは含まれていない。
出所) 上岡直見「自動車にいくらかかっているか」をもとに作成

(参考) 試算例

社会的費用の考慮について、上越市における乗合バスを事例にとって簡単な試算を行う。

**採算性のみを考慮した場合
(社会的費用を考慮しない場合)**

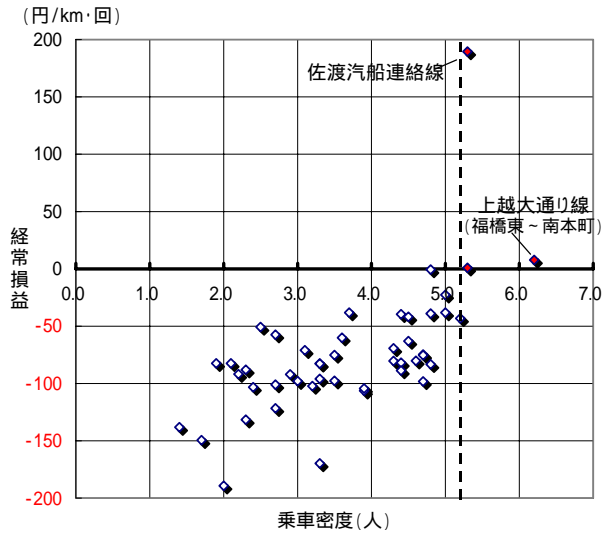
運行距離 1km あたりの経費は、交通事業者の運行方式に連動する。他方、収入は運賃設定や乗車人数・乗車区間(どのくらいの人がどの区間乗車し、いくら支払ったか)によって決まる。ある路線の1台あたり平均乗車人数を示す指標として乗車密度(人)があるが、運行方式や運賃設定がほぼ一定であるならば、この乗車密度と経常損益は高い相関関係にある。

2001(平成13)年度の場合、市内を走る乗合バスのほとんどが赤字路線である。黒字路線は3路線(全運行距離の1%程度)しかなく、そのいずれもが乗車密度5.3人以上である。すなわち、これを上回れば黒字路線となり、下回れば赤字路線となる傾向にある(図2-2-1)。

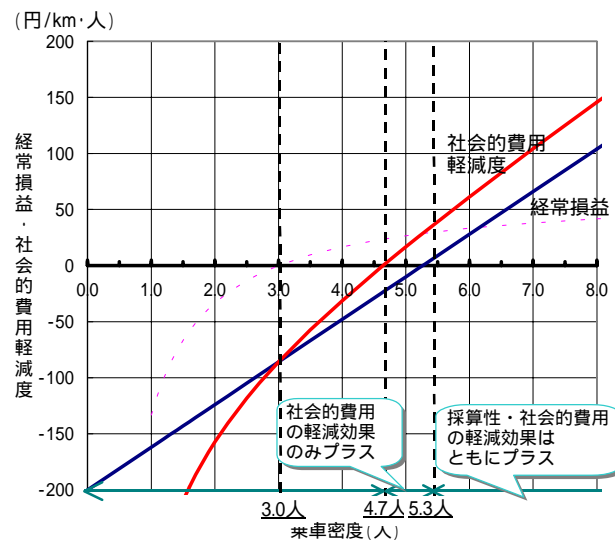
この採算ラインを超えるためには、乗車密度の向上もしくは運行方式の合理化を行う必要がある。ただし、運賃の値下げは若干の乗車密度の増加が期待できる一方、採算ラインの上昇につながる。また、運賃の値上げは採算ラインの低下をもたらす一方で、乗車密度の減少も懸念される。このように、運賃の改定は乗車密度と合理化の間にトレードオフの関係を生む可能性が高い。価格弾力性や費用対効果を考慮した慎重な対応が求められる。

社会的費用を考慮した場合

マイカーの利用者が負担していない社会的費用(以下、費用)を100円/kmとし、平均で1.5人乗車しているとすると、1人あたりの費用は67円となる。仮に乗合バス1台の費用がマイカーの2倍(200円/km)であると仮定すると、1人あたりの費用は乗合バスの乗車密度が3.0人のときに同額となる。



【図2-2-1 乗合バスの乗車密度との採算性の関係 (上越市内路線 / 2001年度)】
資料) 上越市「上越市地域交通計画策定報告書」(2003)



【図2-2-2 社会的費用を考慮した採算性の評価】

これを上回れば社会的費用の削減効果がプラスとなるが、乗車密度 3~4 人程度では、その効果を出すために必要な経常損益（赤字）の補填額の方が上回るため、効果が経費を下回ってしまう。プラスにするためには、最低でも 4.7 人の乗車密度が必要である¹⁷。この乗車密度を超えると、補填額を上回る軽減効果が発揮され、費用対効果がプラスとなる（図 2-2-2）。

もちろん、乗車密度が 4.7 人未満であっても、車両を乗合タクシーなどに変更（小型化）することによって、ある程度社会的費用の軽減効果を引き出すことが可能である。

3) 適用上の課題

ただし、この社会的費用の考え方を本地域の交通政策に適用させるためには、以下の課題を克服する必要がある（図 2-2-3）。

上越市における社会的費用の軽減効果

上記の試算例はあくまでも概算であり、実際の判断基準とするためには、個々の路線ごとの検討が必要である。

社会的費用軽減による受益者

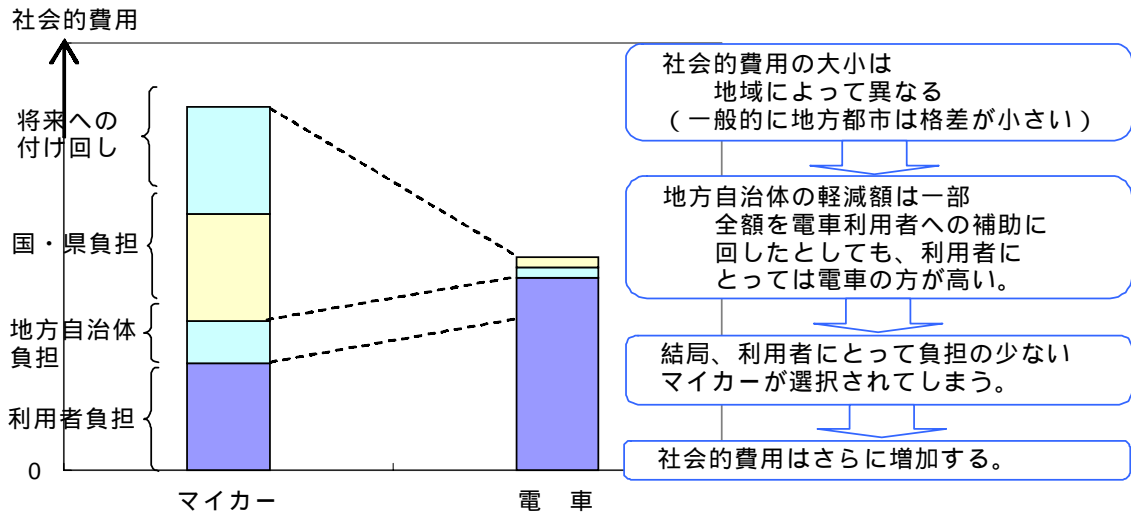
社会的費用の軽減額のうち、直接的に地方自治体の経費削減につながる額はその一部であり、残りは国や県の財政負担軽減につながったり、将来に対するついまわしの削減効果につながる。これらの割合を算出するとともに、場合によってはこれを根拠に国や県に対する支援を求めることも必要である。

社会的費用軽減経費の負担者

道路整備やマイカー利用によって発生する環境対策などにかかる経費の多くが税金で賄われる一方で、鉄道の整備・運営には受益者負担の原則が適用されており、その結果、マイカーを利用する方が社会的費用が大きくなるにも関わらず、利用者の負担が少なくなる。これまでは、社会的費用を税金で賄うことはある程度当然のことと捉えられてきたが、これによってマイカー利用が促進され、社会的費用がさらに増加することは大きな問題である。

一方で、公平性を確保するために、費用の全てを税金で賄うことは財政的に困難であることから、受益者負担・原因者負担の適用を含め、負担のあり方を構築する必要がある。

¹⁷ 上越市における実績値を参考に乗車密度(x)と経常損益(y)の関係を $y = 38x - 200$ 【円/km・人】と設定



【図 2-2-3 社会的費用の適用上の課題 (イメージ)】

いずれにせよ、公共交通の必要性の是非について検討する場合は、公共交通を廃止した場合と活性化した場合、それぞれの社会的影響を総合的に考慮して比較・判断する必要がある。

公共交通の利用者がゼロに等しく回復の見込みもないような状況を放置するのは、その維持に多額な費用を要する一方で、その効果(社会的費用の削減度)はほとんどゼロまたはマイナスになることも想定される。一刻も早くお金の使い方を変えることによって、社会的費用を削減につなげる施策について検討する必要がある。

2 - 3 これまでの交通施策の検証

地域交通に対する自治体の役割は大きい。本市においても、これまでに地域交通に関連する様々な構想や事業が検討・実施されてきた（表 2-3-1）。

今後、交通施策を立案あるいは実施する際には、これまでの経過を十分に把握し、検証を行うとともに、それらの成果と反省点をふまえた取組みが必要である。ここでは、これまでに行われてきた交通施策について整理する。

（1）交通施策の経過

道路等整備の推進

上越市は、全国的にみてもマイカーの利用が浸透している都市である。自動車の増加や市街地の拡大とともに、市は自動車交通の円滑化を目指した道路整備を行ってきた。1996（平成 8）年度に行われた上越都市圏都市交通計画調査では、今後ともモータリゼーションは進行し、2014（平成 26）年までに交通需要が 1.5 倍に増加すると推計されている。また、それを前提とした将来道路網について検討が行われ、その結果は 1998（平成 10）年度に策定された「上越市都市計画マスタープラン」に反映されている。現在は、これに基づいて都市計画道路の整備が進められている。

公共交通の活性化に向けた検討

上越市は、30 年後を見据えた超長期ビジョン「のびやかプラン」を 1996（平成 8）年に策定した。その後、2001（平成 13）年には、「のびやかプラン 2001」への改定を行った。これらの基本目標は、上越地方における中核都市としての 30 万都市機能の実現である。

この中では、2030 年を目途にした都市空間の整備構想として、「土地利用の方針」などと並んで「交通整備の方針」を示している。ここでは、移動手段のあり方として、「中長距離は公共交通、短距離は歩行や自転車などが中心になることが望ましい」ことを述べている。

さらに、今後 30 年間にわたって推進していく「まちづくり 10 大構想」の一つとして「都市地域連携構想」を掲げ、信越本線における新駅の設置や、高田市街地における連続立体交差化、バス交通ネットワークの充実と効率化、歩行者と自転車空間の創出などの検討など、都市内公共交通や駅周辺を強化するための様々な整備事業を明記している（図 2-3-1）。これに基づき、信越本線の連続立体交差化や新駅設置、パーク＆ライド、コミュニティバス（市街地循環バス）などの検討が行った。

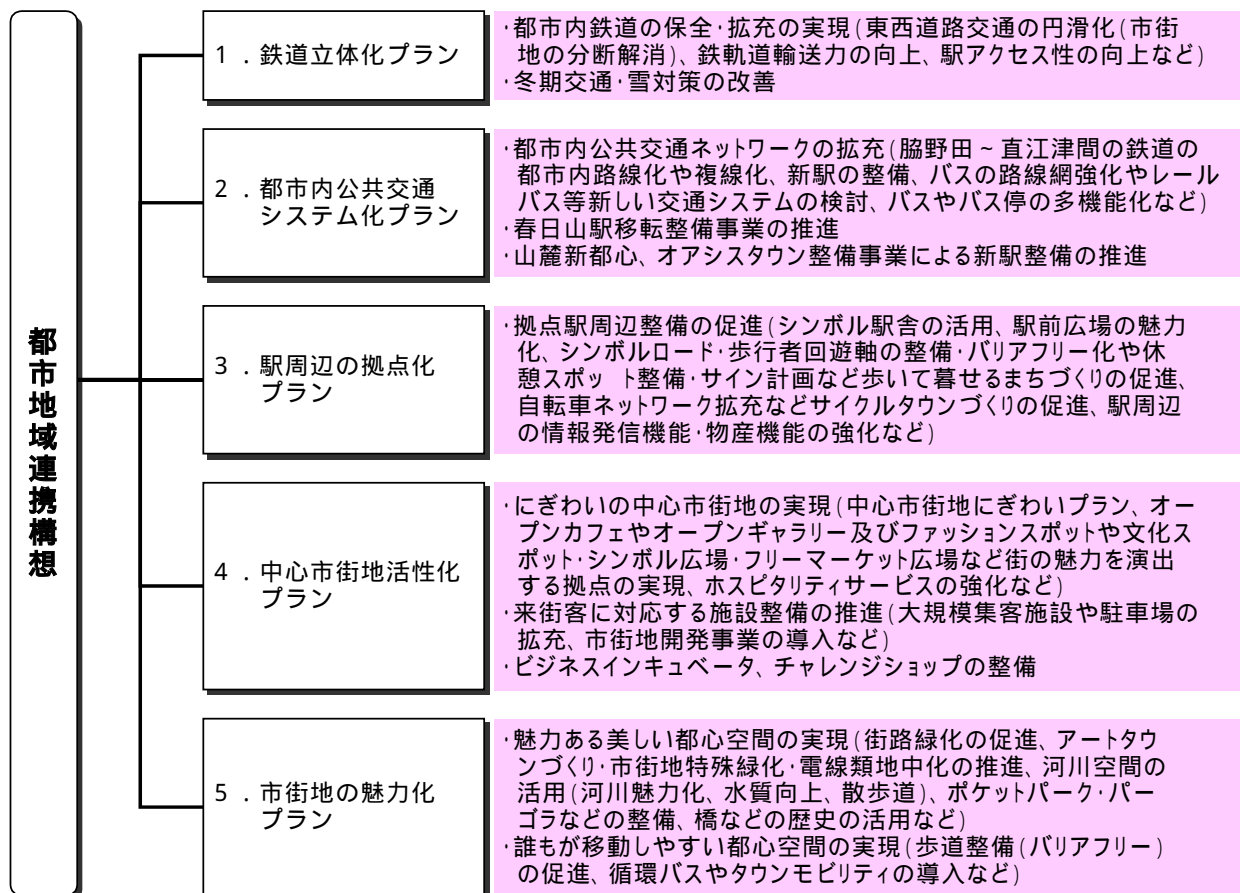
現実には自動車利用を中心とした都市形態でありながら、本ビジョンからは、30 万都市機能を実現するためには公共交通ネットワークの強化が不可欠との認識が伺える。

【表 2-3-1 これまでの交通施策の系譜（上越市）】

分類	年度												
	~ H6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16~		
1 道路等の整備	都市交通計画調査												
	都市計画マスタープラン												
	都市計画道路の整備												
						パーク&バスライド用駐車場整備							
						自転車のまち整備構想							
2 公共交通活性化 (鉄道)	新都市市街地機能強化事業 (信越線連続立体交差化・新駅設置の検討)												
	庁舎周辺高度土地利用計画事業 (春日山駅移転)												
(バス)	道路交通安全環境整備調査【運輸省】 (循環バス基本構想の提案)						公共交通システム構想策定調査事業 (パーク&ライド検討、コミュニティ・バス試験運行)						
3 環境政策としての 交通施策	環境基本計画												
	ISO14001												
	庁用車への低公害車の導入												
	低公害車購入補助						電動自転車購入補助						
	市内駐輪場整備						庁内ノーカーデーの実施・庁内自転車の導入						
4 まちづくり計画で の交通施策	市街地の区画整理・街路整備												
	中心市街地活性化基本計画（高田、直江津）												
	歩いて暮らせる街づくり（高田地区）												
	上越市人にやさしいまちづくり推進計画												
	冬季バリアフリー対策モデル事業 (河川水利用消雪パイプ)												
										交通バリアフリー計画 (高田駅・直江津駅整備)			
5 公共交通維持 (鉄道)	並行在来線の経営に関する概略調査 ほか 【新潟県並行在来線対策協議会】												
	並行在来線市民懇談会												
(バス)	地域交通計画策定 (路線バス運行支援)												







【図 2-3-1 まちづくり 10 大構想 都市地域連携構想】

資料) 上越市「のびやか」プラン 2001」

ア) 信越本線連続立体交差化の検討

1996(平成8)年度から2000(平成12)年度にかけて行われた新都市市街地機能強化事業では、高田市街地の信越本線約4kmについて連続立体交差化の可能性を検討した。しかし、概算工事費が279億円、事業期間は15年間程度と推計され、費用面の問題が残った。さらに、新潟県は「1県1事業」との方針を示しており、既に着手している新潟駅周辺の事業が終了するまで¹⁸、事業着手の目途は立てられない状況である。

イ) 信越本線への新駅設置の検討

信越本線高田～春日山間の新駅設置については、連続立体交差化と同時に検討され、総事業費5～15億円と推計された。しかしながら、需要確保のための前提条件である「山麓新都心・オアシスタウン」の実現は、極めて厳しい状況である。

ウ) パーク＆ライド導入の検討

2000(平成12)年度には、公共交通システム構想策定調査事業の一環としてパーク＆ライドシステムの導入について検討した。しかし、通学・通勤の実態から、利用者にとっ

¹⁸ 完成は早くとも2015年以降になる見通しである。

て移動時間短縮などのメリットが少なく、システムの導入は困難と判断された。

エ) コミュニティバスの試験運行

2001(平成13)年度には、高田地区の公共施設や病院、商店街などを循環するコミュニティバスの実証実験を行った。利用者からは概ね好評であったが、運行コストが運賃収入の4倍程度要し、乗合バス利用者からの転身が多く新規の需要開拓につながらなかった。既存のバス路線との整合性や採算性を課題とし、本格運行の判断については、後に述べる「地域交通計画」策定に委ねられた。

オ) 春日山駅の移設

2002(平成14)年12月には、現在の春日山駅が開業した。従来の場所よりも北側へ400m移設したものであり、総事業費は4億7,000万円である。同駅は、東西幹線道路である謙信公大通りからのアクセス性、市役所など公共施設への利便性を図るとともに、新興住宅地との距離を縮めることで利用客の増加を見込んでいる。

環境政策としての交通施策

のびやか」プランの「上越まちづくり10大構想」の一つに「みどりの地球環境都市構想」がある。1998(平成10)年、上越市は、環境マネジメントシステムであるISO14001を全国の市に先駆けて取得するとともに、地球環境都市宣言を行い、環境問題に対して積極的に取り組む姿勢を示した。

したがって、環境政策の一環としても交通施策に取り組んできた。具体的には、低公害型の庁用自動車の導入やノーカーデーの実施などの市による率先行動や、低公害車や電動自転車に対する補助などである。

各種まちづくり計画と交通施策

近年、策定されたまちづくりに関する計画にも、交通関連の施策が盛り込まれている。

中心市街地の活性化を目的とした「中心市街地活性化基本計画」(1999年6月策定)や「歩いて暮らせる街づくり実施計画」¹⁹(2000年12月策定)では、公共交通を住民や来訪者の移動手段としてまちづくりに必要不可欠なものと位置づけ、歩行空間やレンタサイクル、循環バスの整備を具体的施策として示すほか、中心市街地の通行を円滑化するための道路や駐車場の整備をあげている。

広義の福祉政策を示した「人にやさしいまちづくり推進計画」(2001年3月策定)でも、と同様に公共交通の位置づけや施策を提示している。また、2003(平成15)年度には、交通バリアフリー法施行へに対応するため、利用客の多い駅舎や駅前広場の改良が検討された。

これらの計画に位置づけられた事業のうち、道路や駐車場関係の整備については、都市

¹⁹ 国の経済新生対策に位置づけられた事業。「積雪地域における歩行障害の克服」の観点から、全国20のモデル地区の一つとして選定された。

計画マスタープランなどに基づいて着実に進められてきたが、公共交通や自転車・歩行空間に関する整備については、現在のところ具体的な動きは見られない。

公共交通の維持確保対策

近年では、公共交通の存続を賭けた対応が行われている。

2002（平成14）年度から、赤字バス路線に対する国や県からの支援を受けるため、「地域交通計画」の策定が義務付けられた。現状の平均乗車密度や経常損失額などをもとにした運行計画が決定されているが、厳しい財政状況の中で、減便や路線の統合などが中心に盛り込まれている。

2001（平成13）年度からは、北陸新幹線開通後に経営分離される信越本線・北陸本線の運営方法を検討する新潟県並行在来線対策協議会が設置され、厳しい需要予測が提示されている。今後、県や沿線自治体、JRなどとの協議の中で、詳細な運営スキームが詰められていく。2003（平成15）年度には、同協議会での検討に上越市民の声を反映させるため、並行在来線対策市民懇談会が設置され、並行在来線の活用策や運行支援策などについて検討が行われた。

今後の動き

平成16年度からは「上越市第5次総合計画」が施行される。この基本構想の中では、バリアフリーと市民生活における移動手段の観点²⁰から地域交通政策が記述されている。基本計画では、小項目「生活を支える交通網の整備」の中で、歩いて暮らせるまちづくりや公共交通を活かしたまちづくりを掲げている。

しかし、実施計画にあげられている事業は、生活道路や都市計画道路の整備が中心となっており、公共交通については並行在来線とバス路線の維持確保があげられている程度である。

²⁰ 「市民生活を支えるための多様な移動手段が相互に連携した総合的な交通体系を実現するため、公共交通ネットワークの充実に努めます」

「すべての人が公共交通機関を利用しやすくするために、駅やその周辺の施設の改善や歩鼓動の拡幅・段差解消などを目指します」

(2) 交通施策の検証

都市計画道路等の道路整備は、これまで一定のペースで進められてきた。しかし、計画決定された都市計画道路の完成率は50%に満たない状況であり、今後の厳しい財政状況の中で、これまで通り整備が進められるかどうか全く不透明な状況にある。

一方、公共交通については、その重要性が認識され、活性化に向けた「戦略」を実施した時期もありながら、目立った成果をあげることができなかった。この間、公共交通の利用者は減少を続け、厳しい財政状況の中で、その存続に向けた「対策」に追われている。

これは、以下の観点から、現在の交通施策への取り組み方がもはや限界に達していることを意味する。

体系的な地域交通政策の必要性

鉄道やバスなどの公共交通の運行は、これまで国（旧運輸省）の許認可行政に基づく民間事業者の運行に委ねられてきた（公営バスを除く）。したがって、日常生活の移動手段の確保については、地方自治体が正面から取り組む責務と権限が希薄であった。それに対して、地方自治体の役割は道路整備や交通安全に対する業務が中心であった。

本市の場合、鉄道に関する業務は、まちづくり全般や新幹線建設促進の観点から発生したもので、「高速交通体系の整備に関すること」として企画課が対応している。一方、バスに関する業務は、バス事業者に対する運行補助金の交付が中心であり、「他の部の所管に属さない事項の処理」として総務課が対応している。

この結果、交通施策は別々の担当課（都市計画課、企画課、総務課など）によって、あくまでも交通「対策」として行われてきた。立案の当初から対象とする交通手段が決められており、複数の交通機関の連携や地域に着目した交通政策は行われてこなかった。すなわち、利用者である市民本位の視点との乖離が生じた対策であるといえよう。

近年、国は公共交通に対する市場原理の導入を強める傾向にある。市民生活の最前線にある地方自治体には、交通政策を行う責務が求められるようになった。責務を有することは、費用負担をすることや事業主体になることと同義ではないが、「まちを元気にするために、人の流れをマネジメントする」という視点にたった体系的な交通政策が求められる。

公共交通に対する考え方の転換

目覚ましいマイカー利用の進展により、公共交通を日常生活の移動手段として利用する人は、もはや少数派となっている。また、厳しい財政状況の中で、交通施策についても「民間でできることは民間で」という流れの中で取扱われる風潮がある。

このような中、交通施策は、公共交通の活性化というよりも、むしろ維持確保や対症療法策へとシフトしつつある。なかには、公共交通が衰退するのは時間の問題であり、無くなっても仕方がないと思える人もいる。

しかし、公共交通が廃止され、マイカーに置き代わった場合に生じる影響を考慮しなければならない。市場原理を補完し、市場原理によって発生する問題に対処する公的な役割

は拡大傾向にある。公共交通を単なる交通手段として捉えるのではなく、**多面的機能を持つ都市の重要なインフラ**であるとの認識が必要である。そのような観点からは交通政策は自治体業務の骨格をなすべきものである。

例えば、コミュニティバスの導入については、1か月の試験運行の結果、採算性などの課題から見送られた。全国の自治体では、コミュニティバスの導入が一つのブームとなっているが、あくまでも一定の利用者確保が大前提であり、安易な導入は避ける必要がある。しかし、この結果だけをもってコミュニティバス導入の是非について判断すべきではない。

最大の理由は、コミュニティバス導入の意義と判断基準である。福祉政策や中心市街地活性化、集落維持など、まちづくりの一環としての目的が明確であれば、その目的に適合する他の施策との連携が図られ、利用促進を図るための財政支援はある程度当然のこととなる。すなわち、**交通手段としての採算性だけではなく、地域全体としての費用対効果を考慮しなければならない**。また、走行経路やPR手法、試験運行期間の設定によっては、異なった結果となることも十分に考えられる。

新たな都市政策の必要性

公共交通の衰退は、地域構造の変革下における悪循環の構造で成り立っている。マイカー中心の生活とまちづくりが浸透している中、単独かつ短期間の施策で公共交通を活性化することは不可能である。公共交通さえ整備すればすべての問題が解決するわけではない。

公共交通の衰退は、都市としての体力の衰えを示す指標である。体力は刻一刻と低下し続けており、「薬漬け」になる前に、一刻も早く体力づくりに励む必要がある。これは、都市として存続できるかどうかの重要な分かれ目となる。

そのためには、「**持続可能で足腰の強い都市構造をどのように形成していくか**」という都市政策の一つとして地域交通政策を位置づけ、対症療法ではなく創造的な検討を行うとともに、試行錯誤を覚悟した粘り強い取り組みが必要である。

本市の都市政策の考え方が唯一示されているのは「**のびやか**」プラン」であり、上越地方の中核都市を目指す理念は、現在でも十分に通用するものである。しかし、30万都市機能を目指すための事業は、右肩上がりの人口成長と経済成長を前提としており、すでに凍結や廃止・変更された事業も少なくない。したがって、市は**のびやか**」プランをベースとしながらも、新たな都市政策ビジョンを打ち出す必要に迫られている。

再考が求められるハード整備

このような観点に立ち戻ると、これまで進められてきた交通施策がハード（建設事業）に偏っていたと言わざるをえない。これらの整備によって利便性の高い生活空間が構築されたことは事実である。しかし、ハード事業さえ行えば民需が発生する時代ではなくなった。仮に、道路沿線の開発が進んだ場合でも、中心市街地の衰退や新たな交通渋滞、交通事故を招き、地域全体としてマイナス効果を生じることもある。

すなわち、道路や駅などのハード整備は、それらの活用促進を図るソフト施策との有機的な連携によって初めて効果が表れるものである。また、整備した道路沿線だけではなく、

それに伴う地域全体の影響を検証する必要がある。

本市の都市計画道路は、計画決定から事業実施までに 30 年以上経過しているものも少なくない。人口減少社会と低経済成長を迎える中、右肩上がりの自動車需要予測を再考するとともに、道路さえつくれば地域が発展するという考え方を改め、需要追随型ではない戦略的な交通政策を推進しなければならない。建築行為の制限やこれに伴う補償に係る課題があるものの、自ずと現行の計画は見直す方向となるであろう。

第 3 章

地域交通政策の基本方針

地域交通政策は、公共交通をとりまく悪循環を断ち切り、好循環へと転換させることによって、生活環境の向上や地域の発展に寄与することが命題である。したがって、交通分野に限定した取組みにとどまるのではなく、まちづくり全般に寄与する都市政策の一種として位置づけられる。

悪循環を断ち切ることは容易ではない。公共交通の魅力向上とともに、マイカー利用の見直し、コンパクトな（歩いて暮らせる）まちづくりの三位一体による取組みを行い、相乗効果を狙う総合的かつ体系的な政策が必要である。また、これらのプロセスを補完する取組みとして、市民の交通権の確保も求められる。

したがって、地域交通政策の直接的かつ定量的な目標は、各交通手段の新たな役割分担を再構築するとともに、徒歩、自転車、公共交通の分担率をできる限り高めることである。

第3章 地域交通政策の基本方針

3 - 1 基本的考え方

(1) まちづくりのための地域交通政策

地域交通政策では、公共交通をとりまく悪循環（p.34）を断ち切り、好循環へと転換させることによって、生活環境の向上や地域の発展に寄与することが命題となる。最終的には、以下のようなまちづくりにつながっていく。

ア) 人と環境にやさしいまちづくり

例) 高齢者や障害者などの交通弱者を減少させ、その外出機会を増やす
運輸部門におけるCO₂排出量等の環境負荷を削減する

イ) 安全・安心のまちづくり

例) 交通事故件数を減少させる
コミュニティの希薄化に伴う犯罪を減少させる

ウ) 魅力と活力あるまちづくり

例) 中心市街地の歩行者数を増やす
交流人口を拡大させる
社会資本整備における費用対効果を高める

すなわち、地域交通政策は、交通分野に限定した取組みにとどまるものではなく、土地利用政策をはじめとする都市整備に係る事業と一体的に推進するとともに、中心市街地活性化や観光振興、福祉政策など、まちづくり全般に寄与する都市政策の一種として位置づけられる。

なお、2004（平成16）年度より施行される第5次上越市総合計画では、将来都市像として「みどり・ひと ともに育む安全・安心で快適な生活環境都市・上越」「みんなで創る元気都市・上越」を掲げているが、これらの方向性にも十分合致するものである。

(2) 総合的な地域交通政策の推進

まちづくりのための地域交通政策においては、公共交通の持つ多面的機能に注目し、単なる交通弱者の移動手段としての役割にとどまらず、地域の発展に欠かせないインフラとして位置づけ、積極的な活性化策を講ずる必要がある。

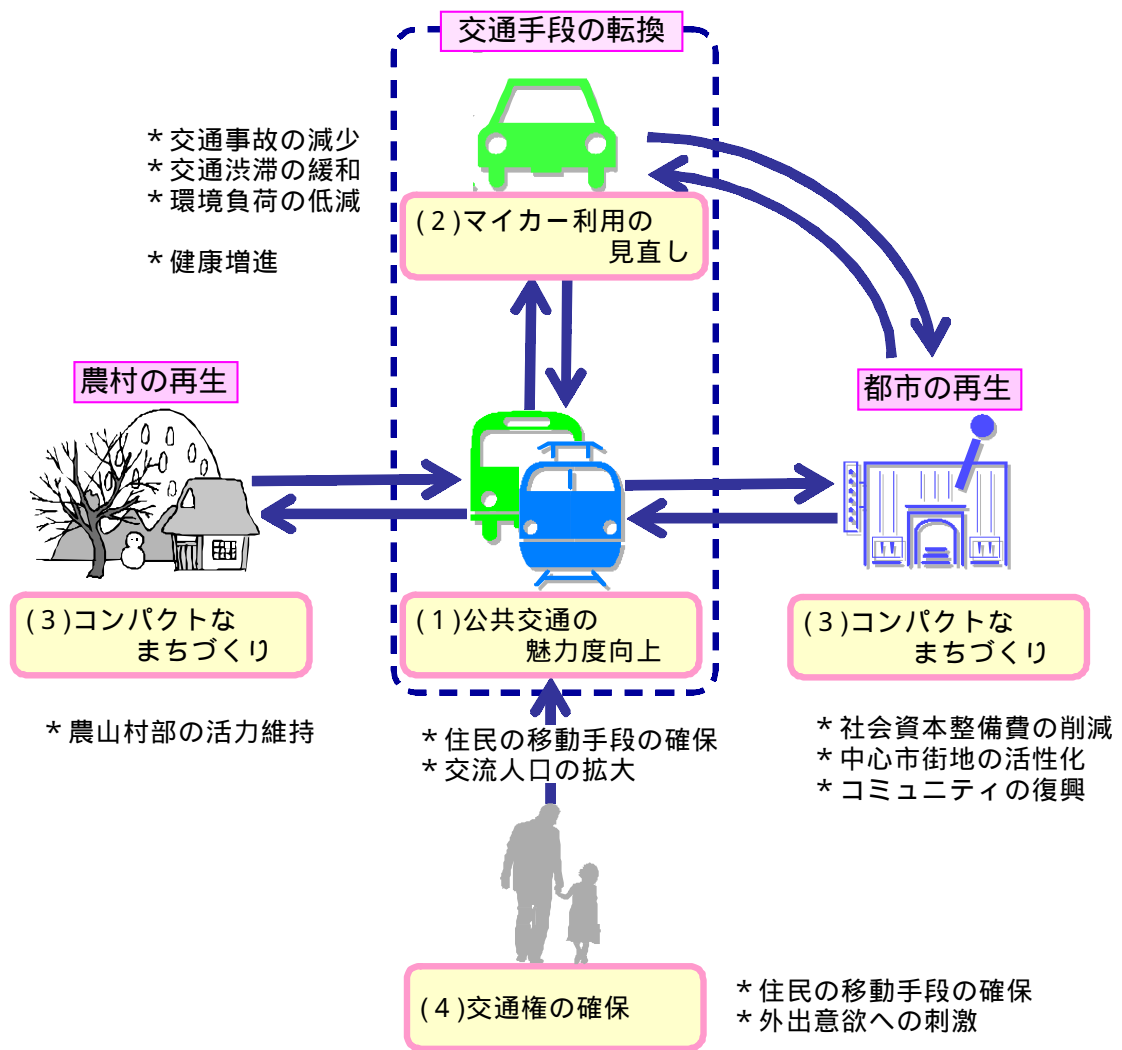
しかし、公共交通の魅力低下やマイカー利用の増加、市街地の無秩序な拡大といった悪循環を構成する現象に直接働きかけても効果は薄い。例えば、前触れもなくバスの本数を倍増しても、費用がかさむばかりで利用客の増加は期待できない。マイカーの利用をやめるよう呼びかけても、それに代わる交通手段が確保されなければ協力は得られないであろう。公共交通の魅力低下し、マイカーの利用者が増加する要因を多岐にわたって分析し、その解決につながる取組みが必要である。

また、単発の取組みだけでは、よほど“ツボ”をついたものでない限り、悪循環の流れに飲まれてしまい、目に見えた効果は期待できない。悪循環を好循環へと転換させるためには、総合的かつ体系的な地域交通政策を確立する必要がある。具体的には、公共交通の魅力向上とともに、マイカー利用の見直し、コンパクトな（歩いて暮らせる）まちづくりの三位一体による取組みを行い、相乗効果を狙う必要がある。また、これらのプロセスを補完する取組みとして、市民の交通権の確保が必要となる（図 3-1-1）。

取組みの当初は、効果は小さくとも手軽に出来るような施策（「軽いギア」）から行い、徐々に効果の大きい抜本的な施策（「重いギア」）を連続して打ち出し、軌道に乗せていく（表 3-1-1）。

【表 3-1-1 「軽いギア」から「重いギア」への展開事例】

		公共交通の魅力向上	マイカー利用の見直し	コンパクトなまちづくり
軽いギア	1	わかりやすい路線図・時刻表の作成	短距離移動 徒歩推進 (健康づくり)	-
	2	利用しやすいダイヤへの改正	駅前居住者の鉄道通勤促進	都心居住の推進
	3	バス路線の抜本的再編	ノーマイカーデーの実施	中心市街地への公共施設の整備
	4	ユニーク車両の導入 バスの無料化	トランジットモールの整備	郊外税(法定外目的税)の導入
重いギア	5	路面電車の整備	法定外目的税(マイカー税)の導入	市街化区域の逆線引き 郊外型大型店舗の立地抑制



【図 3-1-1 総合的な地域交通政策】

公共交通の魅力向上

公共交通の持つ多面的機能を活かすため、公共交通の利便性を効率的に高めるとともに、公共交通に移動手段以外の付加価値を創出することによってその魅力度を高め、利用者の増加を図る。このとき、公共交通の利用を強要するのではなく、公共交通を使ったからこそできること、使わなければならないことを提示し、乗りたくなるような公共交通を目指すことが望ましい。

これによって、マイカーの代替となる交通手段を確保し、コンパクトなまちづくりを目指すための都市軸を形成することにつながる。

マイカー利用の見直し

マイカー利用の要因を個々に分析し、徒歩や自転車、公共交通への利用転換が図られるようなきっかけづくりを行う。基本的には、マイカーの利用を強制的に抑制するのではなく、自発的に“脱”マイカーが図られるよう、健康や環境等の視点から啓発活動や支援を行う。ただし、部分的にマイカーの乗り入れを禁止したり、経済的手法の活用による誘導

的手法を用いたりすることも検討する。

これによって、魅力度を高めた公共交通への注目を促し、コンパクトなまちづくりを目指す契機とする。

一方、道路整備については、これまでの経緯をふまえながらも、社会情勢の変化や公共交通を活かしたまちづくりを推進するため、整備方針を再検討するとともに、既存の道路ネットワークの適切な維持管理を行う。

コンパクトなまちづくり

公共施設などの都市機能や住宅などが公共交通の沿線に配置されるよう誘導・支援など、地域交通網が有効に機能するような環境づくりを行う。コンパクトなまちへの転換を図るため、土地利用計画と一体的な検討を行う。これは、除雪に要する労力や経費を削減する観点からも重要である。

これによって、公共交通の魅力度を向上させやすく（多面的機能を発揮させやすく）、マイカー利用の見直しを行いやすい環境づくりを行う。

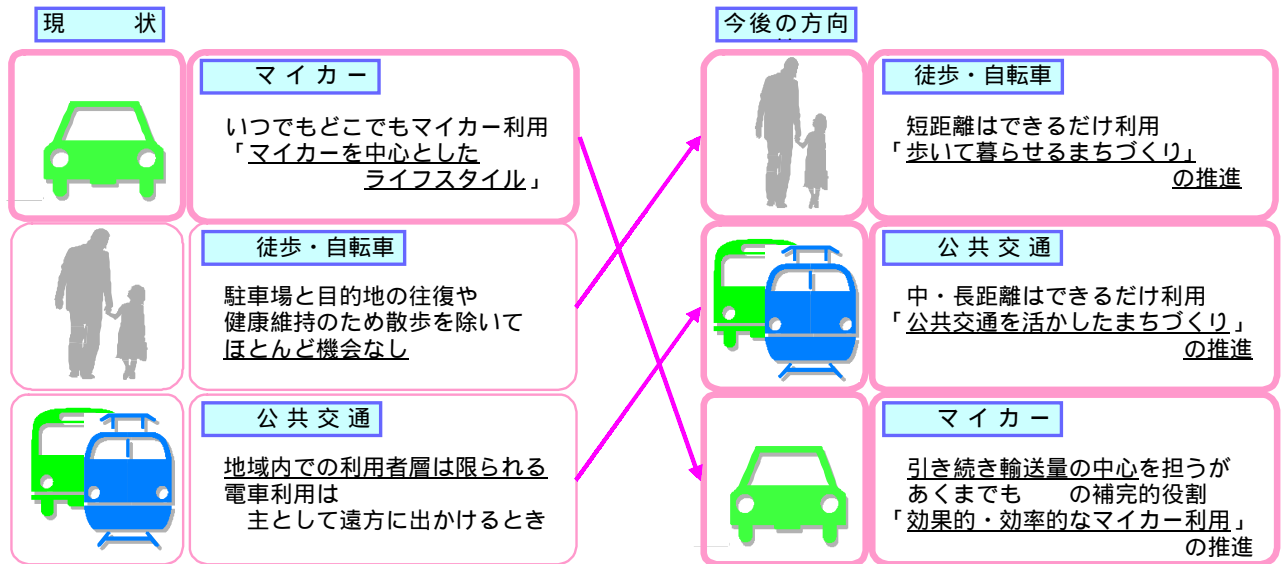
市民の交通権の確保

市民生活における移動手段、いわゆる交通権の確保は行政の責務であり、公共交通の魅力向上、マイカー利用の見直し、コンパクトなまちづくりの三位一体による取組みによって確保されることが望ましい。しかし、一部の中山間地などでは、公共交通の成立自体が困難で、シビルミニマムを確保できない地域も想定される。このような場合は、市民の移動手段を効率的に確保することに焦点を絞った取組み必要である。

具体的には、ボランティアによる旅客輸送制度の創設やタクシーチケットの配布などが考えられる。

(3) 各交通手段の新たな役割分担

地域交通政策を推進するためには、徒歩、自転車、公共交通、自動車などの交通手段の新たな役割分担を再構築し、地域交通のあるべき姿を描く必要性が生じる(図3-1-2・3)。



【図 3-1-2 交通手段の役割分担のあり方】

徒歩・自転車

徒歩や自転車は、マイカーや公共交通が利用できない場合やそれらを利用する必要のない短距離移動に限定して用いられてきた。マイカー利用の増加に伴い減少傾向にある。

しかし、徒歩や自転車は、社会的費用が最も小さく、健康面や環境面、賑わいの創出やコミュニティの観点からも優れている。よって、最優先すべき移動手段として位置づけ、「歩いて暮らせるまちづくり」を推進する。

公共交通

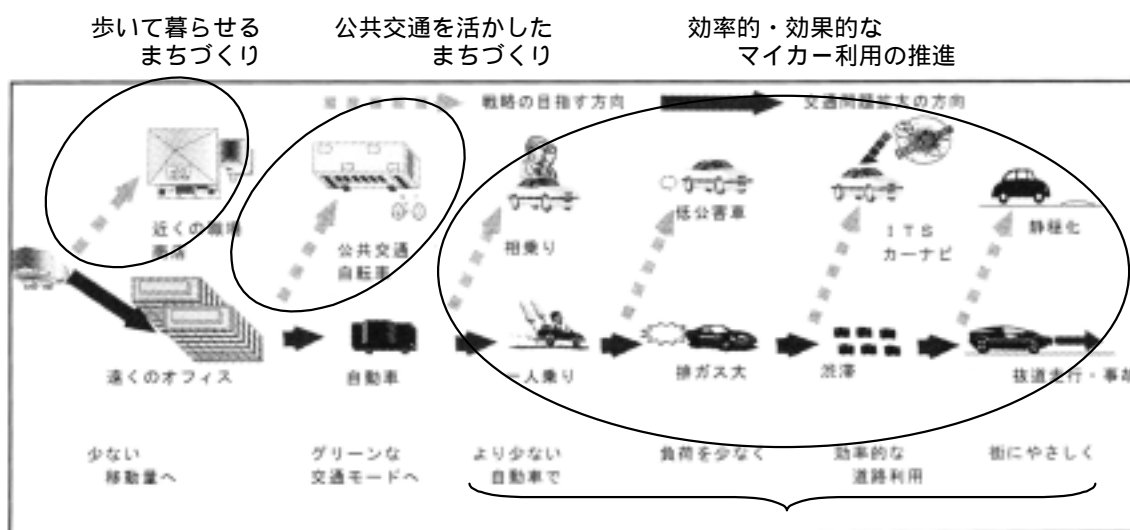
公共交通は、交通弱者の日常的な移動手段であるほか、何らかの理由でマイカーを利用できない場合の補完的役割や、首都圏や関西圏などへの長距離移動をする際に利用されることが多い。

今後は、目的地まで一定の距離があり、徒歩や自転車による移動が困難な場合は、可能な限り公共交通の利用を促すなど、「歩いて暮らせるまちづくり」を補完する役割として「公共交通を活かしたまちづくり」を推進する。すなわち、現状の公共交通体系を維持するという考え方にとどまらず、公共交通の多面的機能がいかんなく発揮されるよう利用者の増加を目指す。

マイカー

市民の交通手段は、移動距離に関わらずマイカーが圧倒的に多く、その傾向はますます強まっている。なかには、数百m程度の短距離であってもマイカーを利用するなど、“クルマ依存体質”といえる人々も見受けられる。

今後、徒歩や公共交通の利用を推進した場合においても、当分の間、マイカーの利用が中心を占めるものと思われる。しかし、現状のマイカー利用を見直し、あくまでも徒歩や自転車、公共交通を補完する位置づけへと転換を図ることが重要である。そして、マイカーを利用する場合には、出来る限り効果的・効率的な利用方法を推進していく。



【図 3-1-3 交通手段の新たな役割分担による施策の推進方向】

出所) 山中英生他「まちづくりのための交通戦略」をもとに作成

なお、マイカーから公共交通への利用転換は、小規模なものであっても絶大な効果を発揮する。例えば、マイカーの分担率が 60%、公共交通の分担率が 3%である地域において、マイカー利用者のうち 20 人に 1 人が公共交通へ利用転換した場合、マイカーの分担率は 57%へと若干程度の減少であるが、公共交通にとっては分担率が 3%から 6%へと倍増することになり、大幅な経営状況の改善と利便性の向上が期待できる。

すなわち、地域交通政策においては、徒歩、自転車、公共交通の分担率をできる限り高めることが、直接的かつ定量的な目標となる。

3 - 2 施策体系

地域交通政策を構成する基本要素である、公共交通の魅力向上、マイカー利用の見直し、コンパクトなまちづくりの推進、市民の交通権の確保それぞれについて、概要を述べるとともに、各施策体系に該当する施策を例示する（表 3-2-1・3～5）。

（1）公共交通の魅力向上

公共交通の利用促進のためには、まず公共交通自身の魅力度を高め、PRすることが不可欠である。

わかりやすい路線とダイヤ設定

わかりやすい路線とダイヤ設定は、最も基本的な改善事項である。特に市街地を走るバス路線は系統やダイヤが複雑であり、バス停での情報も少ない。いつどのバスに乗車すればどこへ行くのか、常連客にしかわからない現状では、利用客の増える余地はない。

一般的な利用者の視点に立って、シンプルで利用しやすい路線とダイヤ設定を行い、バス停や時刻表での表示を工夫することから始める必要がある。

利便性の向上

「上越市のバス交通に関するアンケート調査（2000年度実施）」においては、「鉄道・バスの運行本数が少ないから」「自宅の近くに駅やバス停がないから」など公共交通の利便性の悪さをあげる回答が目立った。すなわち、運行本数の増加、駅やバス停の移設・新設などが利便性の向上につながる。

運賃の割引といった価格面での訴求も魅力度の一つである。ただし、それ以外の魅力とセットで実施しなければ、仮に無料化しても利用されない可能性が高い。

また、少子高齢化や厳しい財政状況の折、安易にスクラップ&ビルドを行うことのないよう、既存資源の活用による費用対効果の高い都市政策を指向する。したがって、公共交通についても既存の鉄道やバス路線の改善を中心に検討し、路面電車などの交通システムを新規に整備するようなことは当面検討しない（p.82 参照）。

娯楽性などの付加価値の追求

利便性を追求する正攻法のほかに、快適性や娯楽性を追及することによる魅力度の向上が考えられる。マイカーでは味わえないこと、公共交通でしか味わえないことを“売り”にするのである。例えば、カラオケ列車や宴会列車、自転車を搭載できるバスなどである。また、鉄道に関しては、電車から眺めることの出来る、軌道から出なければ眺めることのできない景観も売りになる。

ただし、イベントの開催については、イベントに伴う直接的な利用促進効果を目的とするのではなく、あくまでも公共交通に関心をもってもらい、将来的には継続的な利用を促すための第一歩として位置づけることが必要であり、そのためには段階的および複合的な

施策の連続性が求められる。

積極的なPR等の推進

公共交通を魅力的にさえすれば、「勝手にお客がやってくる」、「来るお客しか相手にしない」という考え方は通用しない。公共交通の利用促進は、マイカーから利用客を奪うことである。したがって、自動車メーカーが日常的に行っているポスター、テレビCM、イベントなどはもちろんのこと、それらを上回るきめ細かな売込みが必要である。

また、若年層は、通学利用者を除き日常生活において公共交通を利用する機会はほとんどなく、公共交通に対するイメージすら湧きにくいのが現状であろう。この時期の原体験が、後々のイメージ形成や利用行動に与える影響は大きい。教育の現場において、公共交通を通じたマナー教育やまちづくり教育、思い出づくりにつながるような仕掛けが求められる。

【表 3-2-1 公共交通の魅力度向上に関する施策例】

目的	施策	概要
わかりやすい路線とダイヤ設定	路線の簡素化 定時運行 料金体系の簡素化 情報提供の強化 (行先・乗換え案内の充実) (バスロケーションシステム)	毎時0分、20、40分発等、覚えやすいダイヤ設定。 覚えやすく支払い容易な50、100円単位の料金設定。 バスの位置情報をホームページやメール、バス停表示などを通じて利用者に提供。
利便性の向上 (スピードアップ)	快速列車・バスの運行 待機・交換場所の新設、 複線化(鉄道) バス専用・優先・逆行レーン PTPS(公共車両優先システム) 除排雪の強化	すれ違いによる待機時間の減少。 バスが優先的に走行できるレーンを確保し、バスの定時制を確保。 バスが信号に近づくのにあわせて赤信号の時間を短縮するなど、公共交通を優先走行させるしくみ。
(本数・路線の強化)	運行本数の増加、 始発・終発時刻の延長 新駅設置・バス停の増設 フリー乗降制度 デマンドバス	路線上であれば利用者の希望に応じて停留所に関係なく乗降可能。 指定地域内であれば利用者の希望に応じて路線変更可能。
(新たな公共交通の導入)	新交通システム・モノレール 路面電車・LRT ガイドウェイバス コミュニティバス デュアル・モード・ビークル	高架の専用軌道を、前後輪付近に取り付けた案内装置の誘導で走るバス。 道路と鉄道の両方を走行できる新型車両で、JR北海道が3年後の実用化を目指して開発中。レール上では60-70km/hで走行可能。(1台40人乗りの製造コストは1,500万円程度となる見通し)

付加価値の追求 (バス待ち・乗換え抵抗の軽減)	バス待ち郵便局	バス待ちの住民らに郵便局舎を待合室として開放。
	手作りバス停建設	たまり場・交流の場としてのバス停建設。
	テラス型バス停	バス停を車道側に張り出すことにより、円滑な乗降車と乗降を実現。
	ハイグレードバス停	バスの到着時刻等の情報を提示するほか、福祉施設や乗降者の多いバス停に屋根やベンチを設けることによる利便性向上。
(他の交通機関との連携強化)	相互乗り入れ 共通ターミナルの整備	異なる会社や異なる種類の公共交通の相互乗り入れ。
	パーク&ライド	駅やバス停前の駐車場整備などを通じ、車から公共交通への乗換え促進。
(バリアフリー・快適性の強化)	サイクル&ライド	駅やバス停前の駐輪場整備などを通じ、自転車から公共交通への乗換え促進。
	低床バス(ノンステップ・ワンステップ)・リフト付きバス	高齢者や障害者の乗降しやすい環境づくり。
(その他新サービス)	乗務員・補助員(アテンダント)の導入	高齢者の乗降の手助け。
	トイレの設置	
PRの強化	観光宅配便	駅や空港から宿泊先へ手荷物を低料金で配送し、公共交通の利用を促進。
	サイクリング列車	自転車のそのまま列車への積み込み可。
その他 (運賃体系の見直し)	イベント列車	
	サポーター制度	公共交通を守るためのトラスト運動。保守費などの一部について支援を募る。
	ラッピングバス	車体を広告媒体として使用。
その他 (運賃体系の見直し)	共通運賃制度・乗継割引	異なる会社の鉄道やバスを乗継ぐ際に割高となる運賃の割引きを行う。
	環境定期券	通勤定期利用者の家族割引(土日)を実施するなど、環境配慮の観点から公共交通の利用を促進。
	買物割引券・観光割引券	商店街での買物や観光施設の利用割引機能を持つ切符。
	料金の一律化・100円バス	手軽な利用を促す料金設定。
	環境推進手当の支給	通勤時に公共交通や低公害車等を利用する社員に対する特別手当の支給。
	ICカード	利用者の利便性強化に加え、各種割引制度の円滑な実施にも寄与する。
(合理化・効率化)	金券支払い制度	タクシーの運賃を商品券やビール券などでの支払いでも可とする。(集まった金券類は社内のイベントや福利厚生に使用)
	循環(巡回)バス	路線の簡素化と効率化。
	ゾーンバス	幹線バスと支線バスへの分離による、路線の簡素化と効率化。
	スクールバスの混乗	一般客の乗降可能なスクールバス。
	鉄道の路面電車化	車両購入費が安価になり、低床式車両が導入可能になるなど、場合によってはメリットがある
	レールバス	線路上を走行する路線バス。
	乗合タクシー	乗合バスのタクシー版。

新たな公共交通機関の導入について

公共交通については、既存のバス路線や鉄道網を活用するだけでなく、新たな公共交通機関の導入も一つの選択肢として考えられる。

国内では、路面電車、LRT、ガイドウェイバス、新交通システム、モノレール、地下鉄などが導入されている。これらは輸送量の増強と利便性の強化が期待できるものの、その建設費は膨大であり、バスに比べ相当の利用者が見込めない限りその導入は難しい(表3-2-2)。

少なくともコンパクトなエリアでまとまった都市圏人口が前提条件となり、上越市での導入は困難といえる。

地下鉄

地下鉄は政令市の一部で導入されている。利便性の確保や渋滞・環境対策の面等から、都市の基礎的インフラとして成立している側面があり、一部の都市では新規または延伸工事が進められている。

しかし、建設コストは1kmあたり150～300億円であり、現在運行されている地下鉄は1日あたりの輸送人員数が数十～数百万人のオーダーでありながら、なかには年間100億円を超える営業損益を計上する自治体もある。地方都市での導入は非現実的といえる。

モノレール、新交通システム

モノレールは政令市、新交通システムは政令市およびその周辺地域で導入されている。飛行場などの大規模施設やニュータウン、都心を結び役割を果たしている場合が多く、最近では沖縄県で開通した「ゆいレール」が記憶に新しい。

建設コストは1kmあたり50～150億円程度であり、高架による軌道の建設などが必要であるため相当高価である。雪対策も他の交通機関に比べて困難を極める。現在国内で運行を行っているモノレールは、輸送密度1万人/日を超えており(公園内の施設を除く)、本地域における導入可能性は極めて低い。

路面電車、LRT

路面電車は、かつて全国的に運行が行われていたが、自動車の増加とともにその大半は廃線に追い込まれ、現在では比較的人口規模の大きい地方都市で運行が行われている。最近では大都市において復活の気運が高まる一方で、地方都市においては利用客数の減少などによって存続の危機に瀕している路線もある。

建設コストは1kmあたり20～30億円程度である。本市の人口規模と都市構造を考慮すると、建設コストの低下や大幅な都市構造の変革(市街地のコンパクト化)等が進まない限り、導入は困難といえる。

【表.3-2-2 各交通システムの概要】

バス	～3,000	10～15	約3億 (基幹バス)
路面電車	3,000 ～10,000	10～30	約20～30億
ガイドウェイバス	3,000 ～10,000	10～30	約40～60億
都市モノレール 新交通システム	5,000 ～18,000	15～30	約50 ～150億
地下鉄	40,000 ～50,000	25～30	約150 ～300億
表定速度 = 輸送距離 / 停車時間を含んだトータル運転時間 資料) 国土交通省中部地方整備局ホームページ			

(2) マイカー利用の見直し

公共交通の利用促進は、脱マイカーの促進でもある。したがって、マイカーの利用者 1 人 1 人がその利用を見直すための環境づくりが必要となる。

市民がマイカーを利用している背景や理由は千差万別であることから、マイカー利用の見直しを図りたいいくつかのターゲットを分類し、各ターゲットのニーズに応じた戦略が必要となる。

まず、消極的な理由で仕方なくマイカーを利用している人々の割合とその行動要因を分析する。例えば、「上越市のバス交通に関するアンケート調査(2000年度実施)」では、マイカーが主な交通手段である理由として、「自由な時間に通勤できるから」「自動車の運転が好きだから」などの積極的な理由に加え、「鉄道・バスの運行本数が少ないから」「自宅の近くに駅やバス停がないから」など公共交通の利便性の悪さをあげる回答も目立っている。また「鉄道・バスより短い時間で通勤できるから」という回答については、物理的な距離の問題だけでなく、公共交通の利便性が悪く、結果としてマイカーの方が短時間となるケースも想定される。

このような行動要因に対して、2つの政策手法を用いた環境づくりが効果的である。

TDMによる規制と誘導

TDM(Transportation Demand Management)は交通需要マネジメントの略称であり、マイカーを利用した交通行動の変更を促すことにより交通需要を調整し、道路交通の混雑緩和等を図るものである。具体的な施策例として、カープール(相乗り)、パーク&ライド、ロードプライシング、フレックスタイムの実施などがあげられる。

公害や渋滞問題等が深刻な問題になっている場合は、マイカーによる交通の見直しに理解が得られやすいため比較的取組みやすい。

MMによる転換促進

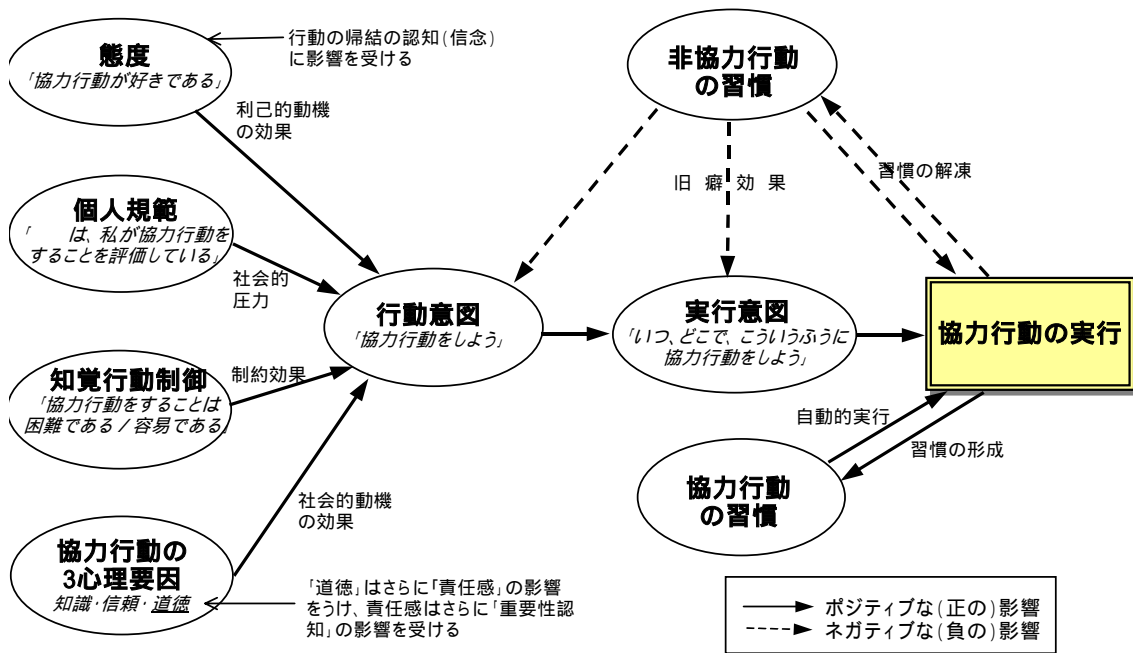
MM(Mobility Management)は、一人一人の移動(モビリティ)が、個人的にも社会的にも望ましい方向へ(適正にマイカーを利用する方向へ)自発的に変化することを促すコミュニケーション施策と、その自発的变化をサポートする運用施策とを合わせたソフト政策である。TDMと同様に交通行動の変更が目的であり、TDMの一部として位置づけられることもあるが、心理学的手法を活用した意識啓発や教育の要素が強く、抑制や誘導によらない点が大きく異なる。

交通事業者がサービス改善を積極的に行おうとする気運が高い場合に比較的取組みやすい。国内では最近注目されつつある手法である。

例えば、マイカーの利用者のなかには、マイカー利用が習慣化しており、正確な情報に基づく合理性や弊害を考えずに選択している人々が多いと思われる。例えば、マイカーの利用にかかるコストや交通事故に遭う確率は、公共交通に比べて格段に高いことを数値的に把握したうえで、マイカーを利用している人は少ないだろう。また、交通手段=マイカーと捉え、もともと他の交通手段は選択肢にない人々も少なくないと思われる。

また、ほんの数百mの移動でもマイカーを利用する人が少なくない。健康面への訴求などによって、このような行動から徒歩・自転車の利用へと転換を促すことで、公共交通の利用促進も考えられる。徒歩や自転車での行動範囲が広がる結果、駅やバス停までの移動も苦にならなくなり、公共交通の利用が選択肢となるからである。

マイカーから公共交通へと利用転換を図るまでには長い道のりがある。公共交通を選択肢として認識し、いずれ機会があれば利用しようと思ひ、具体的に「いつ、どこで、どのように」利用しようと思ひ、実際に利用するという各決定プロセスにあった継続的な情報提供とPR策が必要である（図3-2-1）。



【図 3-2-1 協力行動への行動変容プロセスモデル】

出所) 藤井聡「社会的ジレンマの処方箋」

効果的・効率的な道路整備の推進

新たな道路整備を行う前に、まずTDMやMMを積極的に実施したうえで、今後の需要予測を見直し、場合によっては都市計画道路の見直しも必要となる。

【表 3-2-3 マイカー利用の見直しに関する施策例】

目的	施策	概要
TDMによる 規制と誘導 (移動負荷の減少)	在宅勤務(SOHO)・テレビ会議 ・オンラインショッピング	交通需要そのものの抑制。
(マイカーの利用抑制)	環境税 ロードプライシング 保有台数・1人乗り規制 運転免許取得制限の強化 時差通勤・フレックスタイム	環境負荷の発生に対し税を賦課する。 渋滞地域や渋滞時間帯の道路利用者に対して、課金により大量公共交通機関の利用促進や時間の平準化を図る手法。 ピークカットによる渋滞緩和策。
(公共交通との連携)	パーク&ライド キス&ライド	最寄駅にマイカーを駐車し、目的地まで公共交通を利用する。 最寄駅まで家族に送迎してもらい、目的地まで公共交通を利用する。
(自動車の効率的利用)	カーシェアリング カープール	自動車の共有化 自動車の相乗り
(環境負荷の軽減)	低公害燃料への転換(新エネルギー等の利用) 低公害車への転換・DPFの装着 低燃費車への転換	
MMによる転換促進	ノーマイカーデー 学習会・健康づくり講習会	通勤にマイカーを利用しない日の設定。
効率的・効果的な 道路整備 (コミュニティ道路)	歩行者天国 トランジットモール ボンエルフ(歩車共存道路) ハンブ シケイン	車の通行を禁止した歩行者専用道路。 まちの賑わい創出のため、商店街などで一般車両の通行を制限した歩行空間(モール)を整備し、歩行者や自転車、公共交通(トランジット)に開放した道路。 車の通行を構造的に制限した歩車共存道路。 通過車両のスピードを抑えるため、道路上に設置する凸部。 道路上に設置する杭状の装置。
(円滑な走行環境の整備)	ボトルネック対策 バイパス道路 環状道路 リバーシブルレーン(再掲) 駐車場への案内誘導 ITS(Interigent Transport System) ETS(料金自動徴収) 違法駐車対策の強化	道路網又は道路の一部区間において、交通容量が前後の区間に比べ小さいために、そこを流れる交通の妨げとなっている地点又は区間の改良(交差点・踏切の立体化、交差点改良、信号制御の高度化等) 市街地中心部における渋滞を避け、外周部に迂回させる。 都市の一部又は全部を囲み、都心に用のない交通を迂回させ、都心部へのアクセスを効率化させる。 渋滞している方向の交通容量の拡大を図るために、時間帯等に応じて走行方向が変わる車線。 I Tを活用した自動車等の円滑な走行を支援するシステム。

(3) コンパクトなまちづくりの推進

都心回帰の推進

中心市街地における既存の資源を活用し、まちなか居住の推進や様々な中心市街地活性化策を通じて、鉄道の駅やバスのターミナルを有する市街地に人が集うような環境づくりを行う。

TOD（公共交通の沿線開発）

TOD（Transit Oriented Development）は公共交通指向型開発の略称であり、公共交通の沿線に住宅や公共施設、集客施設などを意図的に配置する開発行為を指す。最終的にはコンパクトなまちづくりが目標であり、費用対効果の高い公共交通を整備する気運が高い場合に比較的取り組みやすい。

国内においても、東急東横線沿線における田園調布（東京都）の開発や、鉄道整備と沿線の宅地開発や劇場・遊園地などの一体的整備を行った阪急電鉄（兵庫県）などの事例がある。

TIA（開発抑制）

TIA（Traffic Impact Assessment）は交通影響評価の略称であり、開発による交通量の変化と、その変化が地域に与える経済的・社会的影響を評価するものである。これによって郊外開発の抑制を行う。

最終的には自動車交通の抑制が目標であり、大規模店舗の乱立によって郊外での渋滞や道路整備などが深刻化している状況下において比較的取り組みやすい。

【表 3-2-4 コンパクトなまちづくりに関する施策例】

目的	施策	概要
都心回帰の推進 (中心市街地活性化)	まちなか居住の推進(ソフト支援)	まちなか居住者に対する家賃等の補助や税制面での優遇措置
	ミックストユース(複合利用)	同じ建物内に住宅や商業施設・オフィスを配置
	テナントミックス	商店街内の業種構成の見直しや不足業種などの再配置を行うこと。
	チャレンジショップ	出店に意欲のある人に対し、空き店舗を割安な家賃で貸し出す
	常設屋台村の設置	
TOD (公共交通の沿線開発)	公共施設の配置	
	まちなか居住の推進(ハード整備)	
	飲食店・物販店の誘致 アーバンビレッジの整備	
TIA (開発抑制)	商業ゾーニング	ゾーンごとに大型店の店舗上限面積を設定する独自のゾーニング制度
	市街化調整区域・白地地域でのゾーニング	市街化調整区域や白地地域での用途制限を定める独自のゾーニング制度
	環境アセスメント	生活環境や地球環境・文化的環境などの様々な環境配慮基準を設定し、それに適合するような事業計画を求めるもの
	まちづくり協定	住民の発意に基づき、区域を定めて用途制限や建ぺい率などの独自基準を定める
	まちづくり条例	土地利用に関する地域独自の手続きを条例化したもの

(4) 市民の交通権の確保

公共交通の確保が難しい地域では、市民の移動手段を確保することに焦点を絞った取り組みが必要となる。

交通弱者の中には、外出したいという意思があっても、移動手段がないために仕方なく外出日を変更したり、外出を断念したり、中には引きこもりがちになる市民も少なくないと言われる。このような人々に対しては、生活を営むための基本的な権利である交通権を確保するとともに、外出意欲を刺激するような施策が求められる。

補完的な輸送サービスの確保

地域住民や NPO などによるボランティア輸送²¹制度の導入を支援するなど、補完的な輸送サービスの確保に努める。

低価格な運賃設定

公共交通やその他の移動手段が確保されていても、その価格がネックとなり外出の障害となるケースも考えられる。低価格な運賃設定や、公共交通の利用割引券、タクシーチケットの配布などによって、外出意欲を刺激することが必要である。

【表 3-2-5 交通権の確保に関する施策例】

目的	施策	概要
補完的な輸送サービスの確保	福祉タクシー、介護タクシー	要介護者や身体障害者などを、NPOやボランティアが、福祉車両を使って有料輸送する。今後、国は、社会福祉協議会などが要介護者のために有料で行う移送サービスも認めていく方針。
	NPO・ボランティア等による自家用車を用いた有償運送(白タク)	公共交通機関が乏しい地域で、クルマの運転できない高齢者らをボランティアがマイカー(白タク)で有償輸送する。現在、構造改革特区の認定を受け徳島県や岐阜県などで実施中だが、2004年度中に認可される方針。
低価格な運賃設定	高齢者割引 高齢者向け定期券	事前に申請した高齢者が中心市街地のバス停を利用する場合、料金を100円に設定したり、割安の定期券を発行する。高齢者の足の確保と中心市街地の活性化を目的とする。
	運賃無料化	高齢者の外出促進や、小学生の通学利用などを目的とし、特定の利用者を対象に運賃を無料化する。
	タクシーチケットの配布	タクシーの利用を余儀なくされる公共交通空白地区の交通弱者に対し、交通費の一部を支給する。

²¹ ボランティア輸送を公共交通の一種と位置づける場合もある。

第4章

地域交通によるまちづくり戦略

地域交通政策を構成する施策は多種多様に存在するが、目標実現のためには、施策の組合せと実施のタイミングが重要となる。

利用者の立場にたち、複数の交通手段を組み合わせることによって、各交通手段のメリットを活かし、デメリットを補完し合い、地域全体として効果的な交通体系を構築する必要がある。また、公共交通を取り巻く悪循環の構造下においては、多種多様な交通施策と、教育・福祉・中心市街地活性化に資する施策などを組み合わせ、交通分野にとらわれないまちづくり戦略として実施する必要がある。

ここでは、代表的かつ重要と考えられる戦略として、地域交通政策基盤の形成と、農山村活性化、中心市街地活性化、沿線全体での観光振興に資する4つの戦略を提案する。

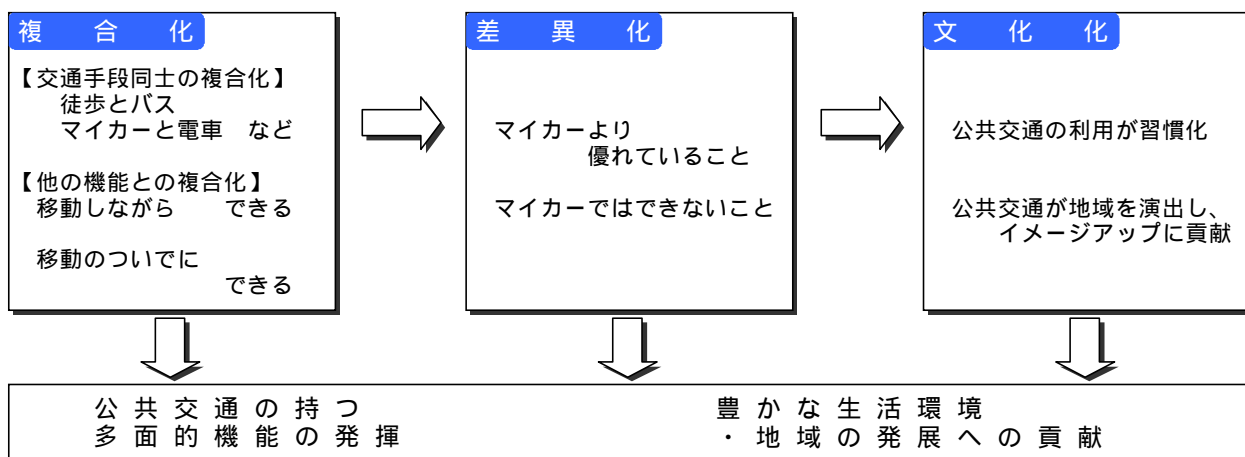
第4章 地域交通によるまちづくり戦略

地域交通政策を構成する施策は、p.79～88に示すとおり多岐にわたっている。しかし、地域交通政策の目標を実現するためには、施策の組合せと実施のタイミングが重要となる。

まず、対象となる交通手段は一つではない。徒歩、マイカー、バス、鉄道などの交通手段は、それぞれの特性や得意とする領域が異なる。利用者の立場にたち、複数の交通手段を組み合わせることによって、各交通手段のメリットを活かし、デメリットを補完し合い、地域全体として効果的な交通体系を構築する必要がある。

また、公共交通を取り巻く悪循環の構造下においては、多種多様な交通施策と、教育・福祉・中心市街地活性化に資する施策などを組み合わせ、交通分野にとらわれないまちづくり戦略として実施する必要がある。

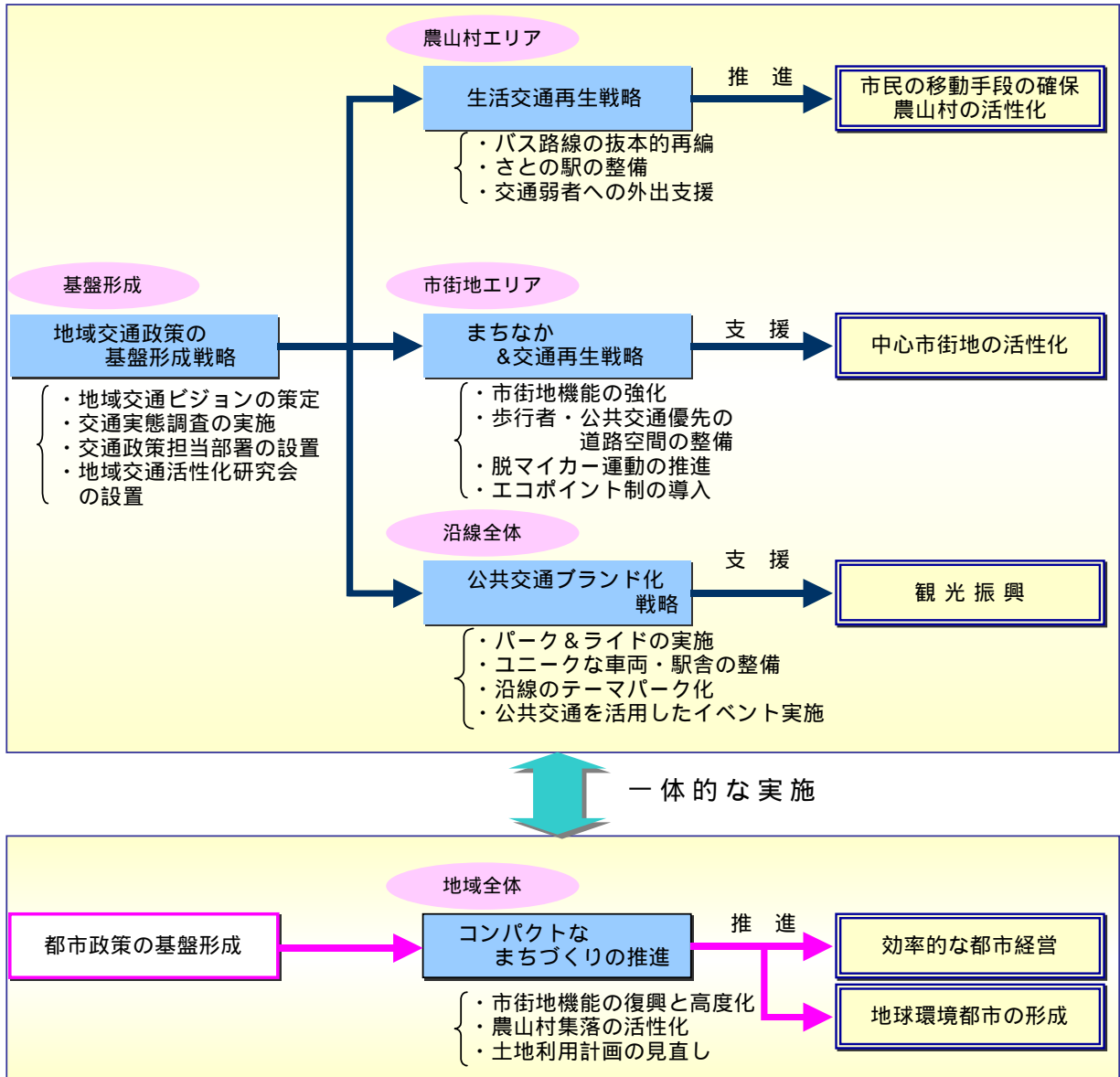
このように複数の手段や機能を有機的に「複合化」させ、相乗効果を発揮させるとともに、マイカーや他の機能との「差異化」を図り、地域に根付く「文化化」を目指すまちづくり戦略が必要となる。これが、交通施策を実施する際の基本条件となる（図4-1-1）。



【図4-1-1 交通施策の複合化・差異化・文化化】

この考え方に基づき、複合化した複数の施策をここでは「戦略」と呼ぶ。複合化の組合せは無数に考えられるが、ここでは代表的かつ重要と考えられる戦略として、政策基盤の形成と、農山村活性化、中心市街地活性化、沿線全体での観光振興の観点から提示する（図4-1-2）。あわせて、戦略を構成する施策毎に国内での取組み事例を表に示す。

なお、これらの戦略は、コンパクトなまちづくりを目指す都市政策と一体的に実施する必要がある。これについては第5章で概略を述べる。



【図 4-1-2 地域交通による4つのまちづくり戦略】

4 - 1 地域交通政策の基盤形成戦略

現在、上越市には総合的な地域交通政策（総合交通体系）を行う担当部署が存在しない。交通関連の事業については、セクション毎に基本的考え方が異なっており、単発的な実施にとどまるなど、大きな成果をあげていない。

上越市は、市町村合併後の広大なエリア（約 1,000km²）をカバーするバス路線網、北陸新幹線開通後に経営分離される並行在来線や大幅な需要減少が予想されるほくほく線の運営問題など、全国的に見ても交通分野における課題が山積みの地域である。

総合的・体系的な地域交通政策の実施が緊急の課題であり、そのためにも、交通政策を担当する組織の確立や羅針盤となるビジョンの策定など、交通政策の基盤整備が必要である(表 4-1-1)。

【表 4-1-1 戦略その1 地域交通政策の基盤形成戦略】

戦略の目標		各種戦略・施策の総合的・体系的な実施
主な施策		概要
1	地域交通ビジョンの策定	地域交通政策の羅針盤となる「上越市地域交通ビジョン」の策定を行う。
2	交通実態調査の実施	今後の交通政策を定量的に検討するための基礎資料とするため、市民の生活動線や都市の基礎的な交通特性を把握する。
3	交通政策担当部署の設置	市役所内の交通関連の組織を見直し、地域交通政策を担当するセクションを設置する。あわせて都市政策課の新設を視野に入れる。
4	公共交通活性化研究会の設置	公共交通活性化に向けた地域としてのモチベーションを高めるため、産官の協働による研究会を設置する。

(1) 地域交通ビジョンの策定

地域交通に関する施策を総合的・体系的に講ずるため、今後の地域交通のあり方を定めた「上越市地域交通ビジョン」、もしくは、新幹線等の広域交通も対象に含めた「上越市総合交通計画」の策定を行う(いずれも仮称)。策定にあたっては、本報告書の内容をベースにするとともに、「新潟県交通政策大綱」や「新潟県都市政策ビジョン」などとの円滑な連携を視野に入れる必要がある(表4-1-2)。

【表4-1-2 新潟県交通政策大綱と都市政策ビジョンの概要】

	新潟県交通政策大綱	新潟県都市政策ビジョン
作成年度	2002年度	2003年度
担当課	総合政策部交通政策課	土木部都市局都市政策課
目的	地域経営及び県民生活の基盤となる総合的な交通政策の基本方向を明らかにし、県民をはじめ、交通事業者、国、市町村等と一体となって、21世紀の本県の交通の質的向上並びにソフト・ハード両面の基盤充実を推進するため	21世紀の中ごろを展望し、新潟県独自の都市づくり戦略や都市づくりを展開するための仕組みについて体系的に定め、都市政策の考え方を明確に示す(任意計画)
目標	生活と地域を支える交通体系づくり 人と環境にやさしい交通環境づくり	コンパクトな都市 (求心性、自律性、持続性、文化・地域個性、安全・安心・防災性の観点から)
方向性	<ol style="list-style-type: none"> 都市圏における快適な移動の実現 円滑な交通の確保 まちづくりと連携した交通基盤づくり 中山間地域の生活交通確保・振興 生活交通の確保 交流促進のための交通基盤づくり 世界に開かれた日本海交流の拠点化推進 空港を核とした世界とのダイレクトアクセスの実現 拠点化に向けたネットワーク整備 	<ul style="list-style-type: none"> 土地利用コントロール 大規模都市施設 公共公益施設の新規計画など 居住と住まい 街なか居住の再構築など 交通 都市の活力を支える交通ネットワークなど 空間文化資源 歴史的・伝統的な建造物や街並みの伝承など 交流資源 パートナーシップ

資料)新潟県ホームページ

このビジョンは、今後地域交通政策に取り組むことの宣言であり、第4章で示す具体的な戦略の根拠となる考え方を示した指針(羅針盤)である。また、後に述べるように交通政策の一元化を行った場合においても、交通政策に関わる部署は多岐にわたることから、地域交通によるまちづくりの方向性についての統一見解ともなる。したがって、策定自体が目的化し、その後の各戦略の実施段階においてビジョンが形骸化することのないよう十分な注意が必要である。

また、2005(平成17)年1月に市町村合併が予定されているが、新市以降後に速やかに地域交通政策が実施できるよう、ビジョンの内容は2004(平成16)年度中に概ね完成させておくことが望ましい。他市における交通政策ビジョンの構成例を表4-1-3に示す。

【表 4-1-3 交通政策ビジョンの構成例】

富山県高岡市	石川県金沢市	福井県福井市
「地域公共交通ビジョン」 (1999.3 策定)	「新金沢市総合交通計画」 (2001.4 策定)	「福井市公共交通計画」 (2002.3 策定)
【目標・理念】		
・高齢化が進む市民社会を支える ・都市装置として既存公共交通を最大限活用 ・環境にやさしい都市の基礎条件 - 便利・安心・出会いの都市を目指して -	「ひと・まち・環境が共生する 21 世紀型の交通体系の構築」 - 「世界都市金沢」の形成をめざして -	限りある資源を無限の知恵で活用し、最も価値の高い交通体系の構築をめざして - 工夫を凝らした公共交通体系づくり -
【構成】		
1. 今なぜ公共交通機関なのか 2. 高岡市における公共交通機関の現状と課題 (1) 整備状況 (2) 利用状況 (3) 問題点	1. 策定経緯 (1) 計画策定の経緯・目的 (2) 計画策定の体制・経過	1. 計画策定の経緯 (1) 計画策定の経緯と目的 (2) 計画策定の体制と経過 2. 公共交通の課題 (1) 公共交通の社会的背景とまちづくりの方向性 (2) 公共交通の課題と総合交通体系の方向性 (3) 公共交通の特性と位置付けについて
3. 高岡市における公共交通のあり方 (1) 目標 (2) 整備の方針 (3) 5 つの主要プロジェクト 路面電車「万葉線」再生プロジェクト コミュニティバス・プロジェクト 思いやり交通プロジェクト 乗り継ぎ改善プロジェクト 中心市街地公共交通活性化プロジェクト	2. 金沢市の交通の基本的考え方 (1) 歴史的・社会的背景とまちづくりの方向性 (2) 計画の基本的考え方 (3) 交通体系についての考え方 3. 基本理念と目標 (1) 基本理念 (2) 基本理念実現のための目標 (3) 目標達成のための推進方針 (4) 基本理念と施策の体系 4. 目標別施策内容目標 (1) 環境負荷の小さな持続可能な都市を形成する交通体系 (2) ひとにやさしく安全・安心な交通体系 (3) まちの魅力を高め活気づける交通体系 (4) 交流を促進する円滑で快適な交通体系	3. 公共交通計画の目標設定 (1) 目標の設定 (2) 目標達成のための推進方針 (3) 目標を実現するために 鉄軌道は、まちづくりと連動し、短距離移動にも利用される身近な交通システムに バス・タクシーは、補助制度を活用し、持続可能な安定した交通システムに いつでも、だれでも、どこへでも移動ができて、市民に愛される公共交通をめざして ある一定の公共支出で、高い価値を創出する公共交通体系の構築をめざして 4. 施策推進別の主な事業の概要
4. 今後の展開 (1) 長期的課題への取組み (2) 他の行政施策・事業との連携 (3) 当面の課題と推進体制	5. 計画の進行管理	5. 計画推進の体制づくり (1) 交通を地域で考え、地域で支えるシステムづくり (2) 今後取り組むべき課題と先進事例の紹介

資料) 高岡市「地域公共交通ビジョン」(1999.3)、金沢市「新金沢市総合交通計画」(2001.4)、福井市「福井市公共交通計画」(2002.3)

(2) 交通実態調査の実施

地域交通ビジョンを策定し、今後の地域交通政策の効果を定量的に検討・評価するためには、市民が「いつ、どこへ、どのような交通手段によって移動しているか」といった生活動線の現状や都市の基礎的な交通特性、改善策に対する市民の意向などを把握する必要がある。

全国パーソントリップ調査は、生活動線を把握するための調査であり、1987（昭和62）年、1992（平成4）年、1999（平成11）年に実施されている。上越市は調査対象都市となっているが、あくまでも全国的な傾向と比較するためのデータ収集的な役割を果たしており、詳細な分析は難しい。また、1994（平成6）年度に道路交通量予測のためのOD調査²²が行われ、都市計画道路整備計画の根拠となっているが、公共交通についての検討はなされていない。

新市の全体的な傾向を把握するためには、都市圏パーソントリップ調査²³のような詳細な分析が必要であり、市町村合併後の実施を検討する。また、特定の地域や路線の検討を行う際には、アンケート調査やグループインタビューなど実証事業の一部として行うことも検討する。

²² **OD調査**：市民の車の使い方に関する調査。出発地や目的地や出発・到着日時、乗車人数などをアンケートや聞き取りによって行う。電車の利用者を対象に行うこともある。

²³ **都市圏パーソントリップ調査**：市民の移動実態（トリップ）に関する調査。どのような人が、いつ、どこからどこへ、どのような交通手段を用いて移動したのか、その経過についてアンケート調査を行う。

(3) 交通政策担当部署の設置

交通政策係の設置

交通政策ビジョンの策定と交通実態調査を行い、明確な責任体制のもとで各施策を実施するために、交通政策を担当する部署を明確に据える必要がある。

基本的に、都道府県や政令市、県庁所在地などの中規模以上の都市では、交通政策を専門的・総括的に行う部署が課の単位で設置されている。その他の地方都市においても、公共交通に関する地域固有の問題を抱える自治体や交通政策に積極的な自治体において、係単位での設置が見られる。また、課や係単位で設置されていない自治体でも、鉄道やバスを含めた公共交通政策の担当部署は一元化されているのが一般的である。ただし、交通安全に関する部署は市民生活部門に別途位置づけられているケースが多い(表4-1-4)。

上越市においては、並行在来線や第3セクター鉄道の存在に加え、合併後の人口及び面積規模を考慮すると、担当部署設置の必要性、緊急性ともに極めて高いと判断できる。

【表4-1-4 交通政策担当部署の設置例(北陸信越地区の自治体)】

タイプ	政策担当部門	自治体(人口)	担当部署名
交通機関・性質別に細分化	-	上越市(13万人)	企画課調整係(鉄道)/総務課行政係(バス) /都市計画課/防災交通安全課
公共交通政策・道路政策・交通安全に分類	企画部門	小松市(11万人)	企画課 /都市計画課/生活環境課交通安全対策室
		柏崎市(9万人)	企画政策課交通政策担当 /都市整備課/市民生活部市民活動支援課
	産業部門	飯田市(10万人)	産業経済部まちづくり推進課 /建設部管理計画課/交通防災課
交通安全を除く交通政策を一元化	都市整備部門	新潟市(53万人)	都市計画課都市交通政策室 /土木企画課交通安全対策室
		富山市(32万人)	都市計画課交通政策担当/生活安全交通課
		長岡市(19万人)	都市政策課都市交通係/企画部防災課
		高岡市(18万人)	都市計画課交通政策係/市民生活課
すべての交通政策を一元化	企画部門	金沢市(44万人)	都市政策部交通政策課
		長野市(36万人)	企画政策部交通政策課
	都市整備	上田市(13万人)	都市建設部管理課交通対策担当
その他	市民生活部門	佐久市(7万人)	生活環境課生活交通係/建設部高速交通課 地域交通と広域交通に分類

出所)各市ホームページ、ヒアリング調査より

都市政策課の設置

一方、交通政策は、土地利用政策や都市整備と一体的に推進しなければ効果を発揮できない。都市整備は、厳しい財政状況下や人口減少社会の到来など、右肩上がりの思考からの脱却を余儀なくされている。そのため、今後の都市政策の確立は市政の根幹をなす大きな課題であり、都市政策の検討やまちづくり全般に関わる実証実験的な事業を行う担当を明確にする必要がある。

上越市の都市政策担当については、次のケースが考えられる。

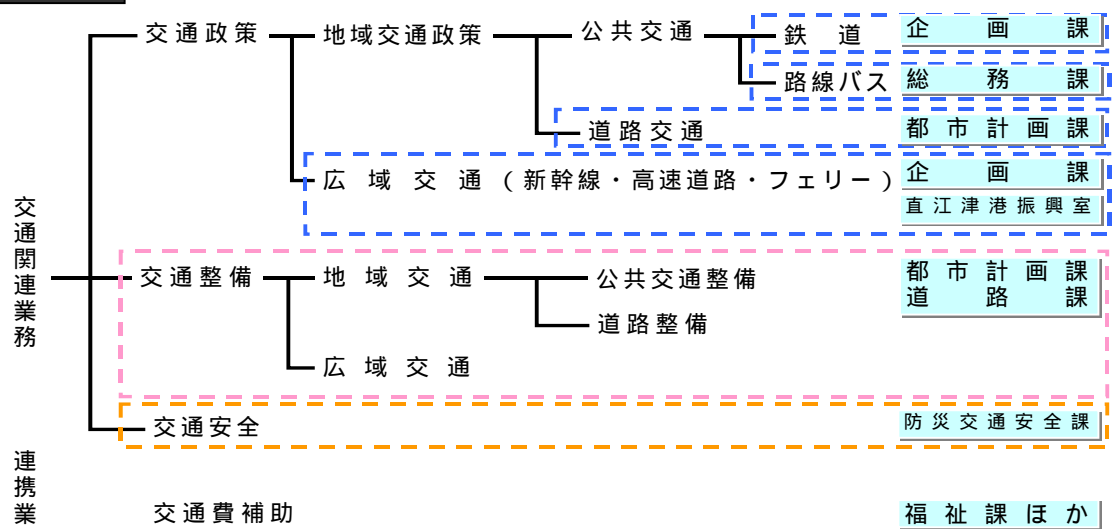
- ・ 企画課の業務とする（都市政策推進室などの課内室設置も視野に入れる）。
- ・ 都市計画課を都市政策課に名称変更し、業務を拡大する。
- ・ 都市政策課を新設する。

そのうえで、地域交通関連の業務を統括して行う組織として、同課内に「交通政策係」の設置を行う。

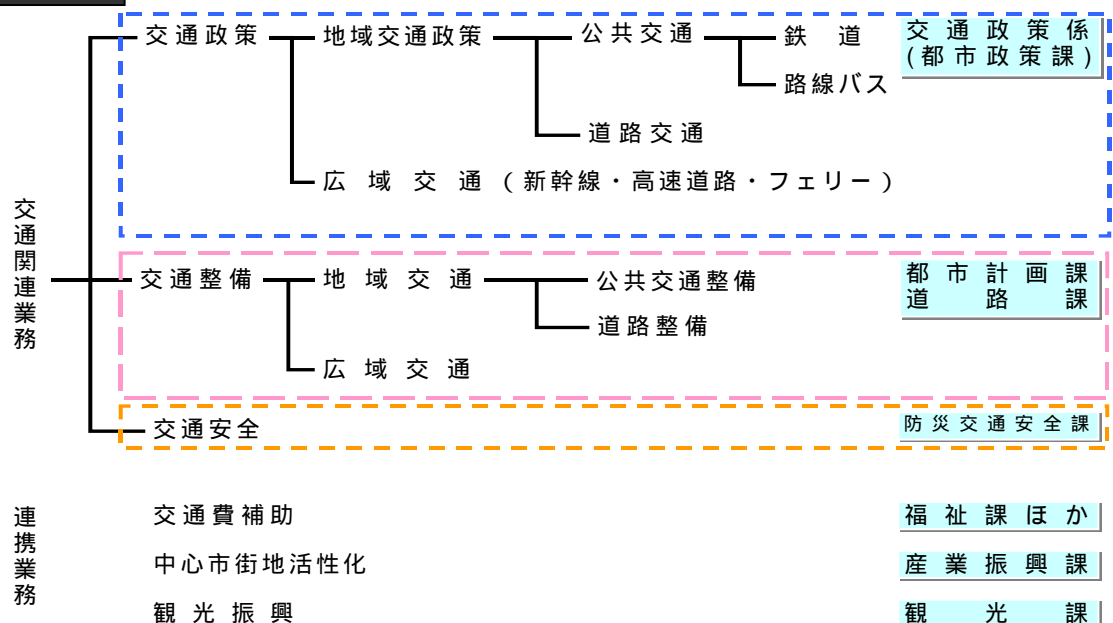
交通政策係の業務内容は、基本的に計画立案から実証実験までとし、ハード整備については都市整備部門で実施する。また、中心市街地活性化や観光振興政策などを交通分野から支援したり、関係課との調整やコーディネートも行う。

なお、交通安全対策については、従来通り別所管でも差支えないと思われる。（図 4-1-3）

現 状



改正案



各課が主管課となり、交通政策係はその一部分を担う補助的役割を果たす。

【図 4-1-3 交通政策担当部署の設置案】

(4) 地域交通研究会の設置

公共交通活性化のためには、民間事業者の知恵と経営ノウハウを積極的に活用する必要がある。国・県・市の交通政策担当部署や地元の交通事業者等で構成される「(仮称)地域交通研究会」を設置し、地域交通活性化に向けた協働による推進体制の構築と、地域としてのモチベーション強化を図る。特に、後述の路線バス関連プロジェクトについて重点的に取組むものとする。



【表 4-1-5 取組み事例(研究会の設置関連)】

自治体名	概要
青森県 津軽地域 28市町村	1993年、津軽地域28市町村長が一堂に会す懇談会と、路線バス維持のための具体策を検討するワーキングチームを持つ維持協議会が発足。事務局は弘南バス、座長は弘前大学教授だが、運営主体はあくまでも自治体側である。(出所：日経地域情報 2001.3.5)
岐阜県 多治見市	バス事業の規制緩和による地域公共交通機関への影響やコミュニティバスの運行などを多角的に検討し、地域交通網の在り方を探るために交通問題研究会が設置された。委員は、東濃鉄道幹部、市区長会長、市老人クラブ連合会長、市商店街連合会長、市民代表と市職員の計11人。(出所：岐阜新聞 2001.1.17)
広島県 庄原市	広島県立大学の野原憲一教授が主宰となり、庄原市の職員や住民で「生活交通研究会」を設立した。(出所：中国新聞 2002.2.24)

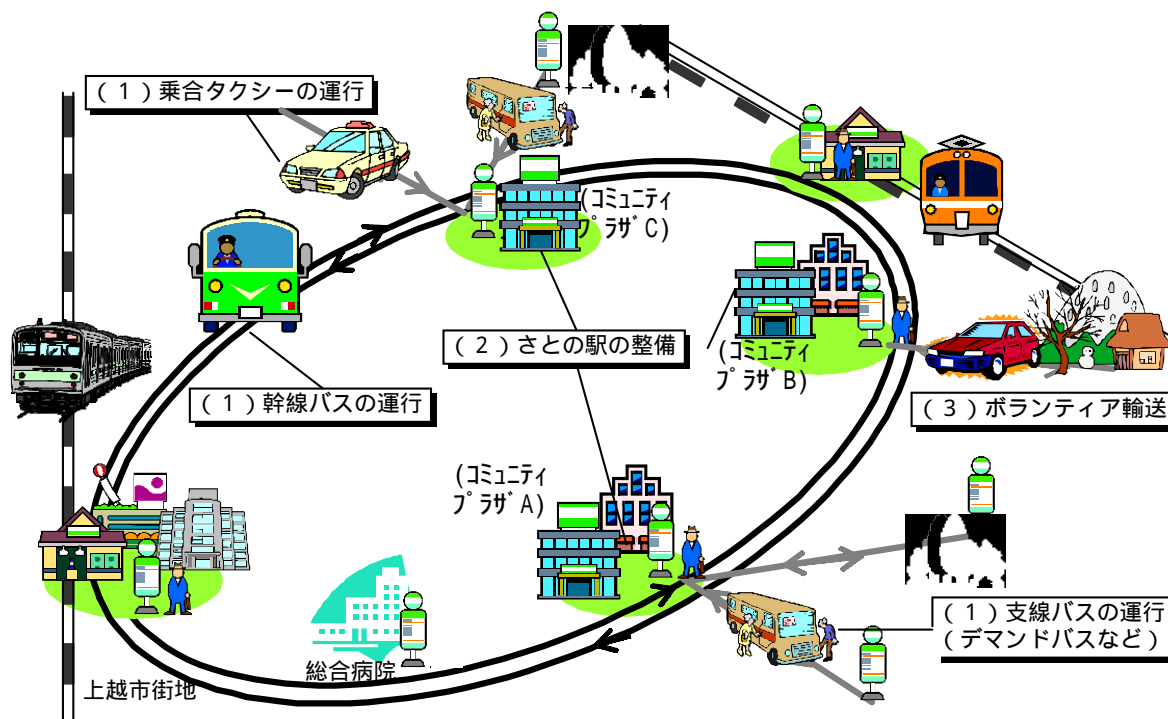
4 - 2 生活交通再生戦略

上越地域は、市町村界を超えた一体的な日常生活圏を形成しているが、来年度に予定される市町村合併により、これらの関係はますます強くなる。このような中、上越市の市街地と周辺市町村を結ぶ路線バスは、高齢化社会の進行も相まって、地域を結ぶ“絆”としてますます重要なものになると思われる。

しかし、その役割を果たすべき路線バスは、マイカー利用の増加に加え、中心市街地の衰退や農山村部の過疎化などから、利用者の減少と財政負担の増加が続いており、その存続自体が問題となっている。農山村部には、集落の存続自体が危ぶまれる地域も少なくない。

さらに、現行のバス路線体系の基本的構造は、上越市誕生当時からほとんど変化しておらず、そのことが一つの衰退要因ともなっている。また、現行の運行体制は、通院・通学需要を中心に設定されていることから、利用者が増加する余地は見出し難い。

そもそも、都市と農村は相互に支えあう運命共同体の関係にあり、地域全体の発展のためには市街地と農山村地域双方の活性化が不可欠である。市町村合併後のまちづくりにおいては、旧町村の個性を守り育みながらも、旧町村間の絆を強めることが求められる。そのためには、効率的・効果的な公共交通ネットワークの構築を目指して既存のバス路線の再生を図り、地域の活性化につなげていくことが重要な課題といえる（図 4-2-1・表 4-2-1）。



【図 4-2-1 「さとの駅」を中心としたバス路線の再編成（イメージ図）】

【表 4-2-1 戦略その2 生活交通再生戦略】

戦略の目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共交通の利用者数（分担率）の増加 ・ 交通弱者（移動制約者）の減少 ・ 中山間地の定住・交流促進
-------	---



主な施策	概要	施策分類			
1 バス路線の抜本的再編	・ バス路線の利便性の向上と利用者拡大を図るため、市街地における循環バス、周辺町村とのゾーン・バスシステムの導入など、生活動線に見合う路線体系への抜本的再編を検討する。				
2 「さと（郷）の駅」の整備	・ 幹線バスと支線バスの結節点に、地域住民の集う福祉・教育・レジャー、冬季滞在施設などを併設し、「さと（郷）の駅」とする。				
3 交通弱者への外出支援	・ バスや乗合タクシー等による路線確保が難しい地域では、タクシー割引券の配布や、ボランティア輸送制度の構築などによって住民の交通権（シビルミニマム）を確保する。				

施策分類： 公共交通の魅力度向上、マイカーの利用見直し、コンパクトなまちづくり、市民の交通権の確保

(1) バス路線の抜本的再編

バス路線の抜本的な利便性の向上と利用者の拡大を図るためには、以下の視点から路線体系の抜本的再編を検討する必要がある。

人口分布・都市構造の変化

レジャーや買い物などの生活動線・マーケティング（需要拡大）

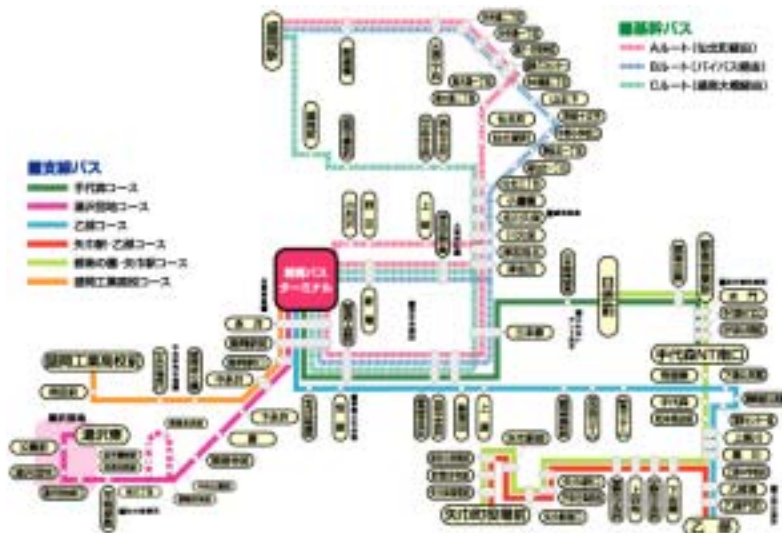
鉄道駅とのアクセス強化、鉄道と競合する路線の見直し（連携による効率化）

観光やビジネスを目的とした来訪者の利便性（需要拡大）

市街地を走る路線については、観光客と市民の相互利用を想定し、既存路線を循環バスへ再編成することなどを検討する。

市街地郊外を走る路線については、著しい人口増加に反して路線数、運行頻度ともに貧弱である。スプロール化を促進させないよう留意しながらも、新しいバス路線の確保について検討する。同時に渋滞対策としてバスの走行を優先する交通システムを導入し、バスの定時性確保とモーダルシフト（交通手段の転換）を促す。

市街地と農山村部を結ぶ路線については、基本的にゾーン・バスシステムを採用する(図4-2-2)。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、市街地や鉄道の最寄り駅、周辺町村の中心地などを結ぶ「幹線バス」として再編成する。この幹線バスは、できる限り収益性の高い4条バスを目指す。



ゾーン・バスシステムについて

複雑な系統で運行される路線バスを、市街地と郊外の中心地などを結ぶ「幹線バス」と、郊外の中心地付近をきめ細かく運行する「支線バス」に再編するとともに、結節点にミニバスターミナルを設置し、円滑な乗り継ぎを実現するシステム。バスの効率性と利便性の向上を目的としている。1974年に大阪市で初めて導入された。

【図4-2-2 ゾーン・バスの運行例（盛岡市都南ルート）】

出所）盛岡市ホームページ

また、幹線バスの通らない地域には、周辺町村の中心地を発着点（結節点）とした「支線バス」に乗換えてもらう。頸城村では、平成15年10月より村内を走るバス路線を「希望館」（公共施設）を中心とした循環バス（4路線）に再編したが、このような路線は支線バスの基礎となりうるものである。

再編成する路線については、既存のバス路線のみならず、スクールバスや企業・福祉施設の送迎バスなども対象に含める。また、支線バスの運行については、デマンドバスや乗合タクシーなどバス以外の手段も含め、地域の実情やニーズにあわせた形態をとる。検討の際には、アンケート調査やグループインタビューなどの手法によって住民の意向を十分にふまえたものとし、シミュレーションや実証実験を経て、本格実施を行う。

【表 4-2-2 他の自治体での取組み事例（バス路線の再編関連）】

自治体名	概要
岩手県 盛岡市	3つの住宅団地と都市部を急行バス等の基幹バスで結び、団地内は支線バスを運行するとともに、基幹バスや支線バスへの乗換えは団地内のミニバスターミナルで行うゾーン・バスシステムを導入。バスの増便や時間短縮、運行の効率化を目指す。（出所：盛岡市ホームページほか）
新潟県 浦川原村	東頸バス(株)は、平成14年度よりITSを活用したデマンドバスを運行。特定のエリア内であれば、出発地や目的地が既設のバス路線から外れていても、事前の電話連絡によって付近での乗り降りを可能とする。（出所：朝日新聞(新潟版)2002.12.8ほか）
三重県 四日市市	路線バスの代替交通として乗合タクシー（9人乗り）の巡回実験を開始。バス輸送よりも2.3割のコスト低減を見込む。1日5便運行で、料金は大人200円。（出所：中日新聞2003.12.4ほか）
青森県 鱒ヶ沢町	1993年8月、住民が運行費用の一部を負担する住民参加型のバス路線「弘南バス深谷線」が新規開業。深谷地区住民が1世帯当月2000円の回数券を購入する。1日5往復。（出所：日経地域情報362号2001.3.5ほか）
京都市 伏見区	住民組織が運営主体となった「醍醐コミュニティバス」が運行開始。4路線にバス停107箇所を設置し、1日170便運行。一般市民や地元企業などが運行経費を一部負担し、ヤサカバスに運行委託。（出所：京都新聞2004.2.2ほか）

(2)「郷(さと)の駅」の整備

上記の取組みは、単なるバス路線の効率化に終えてはならない。ゾーン・バスの最大の欠点は、結節点において乗換えを強いることにある。そこで、結節点での円滑な乗換えを実現するとともに、乗換えの“ついでに”様々な行動ができるよう、結節点に様々な機能を集約させる。

結節点は、市町村合併後に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」(図4-2-3)とすることが考えられる。このとき、支線バスは文字通りの「コミュニティバス」としての役割を果たす。その他、ほぼすべての町村に存在する温浴施設や集会施設を結節点とすることも考えられる。



コミュニティ・プラザについて

現町村役場の市町村合併後の名称。行政窓口(市役所の支所機能)のほか、地域住民の活動・交流の場としての役割を果たす。管理・運営は地域住民による団体に委ねる。

大島村では、村公民館をコミュニティ・プラザとする予定

【図4-2-3 コミュニティ・プラザのイメージ】

出所) 上越地域法定合併協議会準備会「新しいまちのランドデザイン報告書」



バスの駅整備事業について

バス交通広場と公共公益施設、商業施設などを一体的に整備することにより次のような効果を期待するものであり、平成11年度に国土交通省が創設した。

効率的なバス交通ネットワークの形成とバス交通の活性化

駅周辺等における道路混雑の緩和

新たな地域拠点の形成とまちの活性化

上越市内では、高速バスのパーク&ライド用駐車場(富岡)を整備する際に活用した事例がある。

【図4-2-4 道の駅を兼ねたバスの駅「桜の郷荘川」(岐阜県荘川村)】

出所) 国土交通省中部地方整備局ホームページ

さらに、プラザ内やその隣接地には、バスの発着状況がわかる待合室のほか、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。これによって、プラザ周辺が乗換え客や地域住民の集う、憩う場としての「さとの駅」となる。

「道の駅」が、自家用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のに対し、ここでいう「さとの駅」は公共交通のための駅であり、地域住民のための駅である。整備の際には、国土交通省「バスの駅」整備事業を活用することも考えられる（図4-2-4）。

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、地域の骨格づくりである。

この整備構想は、乗換え行為を行う結節点に魅力ある施設や人とのふれあう機会を集約させ、新たなライフスタイルを提案するものであり、乗換えという行為を楽しみに変える逆転の発想である。

なお、支線バスの運行については、一定基準の範囲内において各コミュニティ・プラザの裁量に委ねることも考えられる。これによって地域の事情に応じたきめ細かな対応が可能になる。また、各地域が独自性を追求して競い合うことによって上越地域全体が発展し、対外的にも注目され、ひいては交流人口の増加につながっていくことが期待される。

なお、乗換えによって利用者の経済的負担が増加することのないよう、低価格な料金設定や乗継割引制度、さとの駅にある各種施設との共通割引券などが必要である。

故郷を離れたくないとの思いから豪雪地に居住する高齢者などを対象に、コミュニティ・プラザ（さとの駅）や鉄道の駅前に冬季限定の滞在施設を開設し、中山間地での定住促進を図る。

【表 4-2-3 取組み事例（さとの駅整備関連）】

自治体名	概要
岐阜県 荘川村	特産品販売所、温泉、レストランからなる道の駅「桜の郷荘川」は、「バスの駅」としての機能を持ち、高速バスから路線バスへの乗り継ぎができる。（出所：国土交通省道の駅ホームページ）
青森県 車力村	車力村の住宅マスタープランでは、住宅を全部引っ越すのではなく、選択肢として農村部の高齢者を冬の間だけ村の中心部に住んでもらう住宅を盛り込んでいる。（出所：国土交通省東北地方整備局ホームページ）
長野県	デイケア、グループホームなど高齢者向けサービスと保育所の機能を併せ持つ施設として、民家などを活用した「宅幼老所」を地域福祉の拠点として整備する目的で、2002年度から小規模ケア施設支援事業を開始した。（出所：広報ながのけん No.18 2003.9.27） このような施設をさとの駅周辺に整備することも考えられる。

(3) 交通弱者への外出支援

すべての集落に公共交通網を整備することは不可能に近く、公共交通の空白地となる地域への対応についても何らかの対応が必要となる。また、一般に交通弱者には低所得者が多いことから、料金の低廉化があわせて課題となる。

これは、誰でも自由に移動できる権利、いわゆる交通権の確保という目的に加え、高齢者や障害者の外出しやすい環境をつくり外出意欲を刺激する観点から、福祉政策としても有効である。

例えば、高齢者や障害者に対する割引パスポートの配布や、市街地の一定範囲における均一料金化などが考えられる。高齢者が市街地に出かけやすい環境をつくり、中心市街地活性化につなげる考え方もある。

このとき、公共交通としての採算性の考慮も重要ではあるが、まずは利用促進を最優先に考えるべきであろう。逆に、利用者にとって使いにくい公共交通であれば、無料であっても利用は伸びない。むしろ、無料化してでも利用促進を図り、国庫補助や県単補助の条件を満たす方が、結果として経費削減となるといった吉川町のような事例も考えられる（表 4-2-4）。

最終的に、公共交通機関による対応が難しいと判断された地域においては、ボランティア輸送やタクシー割引券の配布など、別の手法によるシビルミニマムの確保を検討する必要がある。

自動車依存は一つのライフスタイルとして浸透しており、魅力ある公共交通の創造は、公共交通を利用した魅力あるライフスタイルの創造でなければならない。市が公共交通を活かしたまちづくりを推進することによって、公共交通を用いた魅力あるライフスタイルの創造・提案が民間から出るよう喚起することも重要である。



【写真】乗合タクシー（小牧市）
出所）東海3県の路線バス情報のページ

【表 4-2-4 取組み事例（交通弱者への外出支援）】

自治体名	概要
広島県 三好市	市は、2000 年度にへき地高齢者向けの集落ハイヤー制度を創設し、 <u>配車代金の半額を助成</u> 。(出所：中国新聞 2002.2.13)
徳島県 上勝町	町は、バス路線がなくマイカーを持たない高齢者などを対象に、自動車の運転ができる <u>ボランティアによる輸送制度</u> を創設。構造改革特区申請により実現。(出所：読売新聞 2003.11.27)
大分市	市は、70 歳以上を対象に市内全域のバスに 100 円で乗車できる「 <u>ワンコインバス事業</u> 」を導入。「 <u>敬老年金制度</u> 」を廃止して、お年寄りの外出意欲を刺激する能動的な施策に転換する。(出所：西日本新聞 2004.3.4)
静岡県	県内のバス事業者 7 社は、高齢者の交通事故防止等に寄与する観点から、自動車運転免許証を自主返納した 60 歳以上などを対象に「 <u>高齢者優遇定期券</u> 」を発行。例えば、遠州鉄道では 1 ヶ月 5,000 円、6 ヶ月 27,000 円で鉄道・バスの全区間を乗り放題としている。(出所：平成 15 年版国土交通白書)
新潟県 吉川町	交通弱者に対するバス路線の維持確保と補助要件の割り込みに伴う町の負担増に対応するため、平成 15 年度より自転車通学の中学生にバスに転換するよう働きかけ、町内の <u>中学生 98 人にバス定期券を支給</u> 。800 万円の費用がかかるが、町内 12 路線中 10 路線で補助に必要な需要（平均乗車密度 2 人）の確保につながるため、1,200 万円の県費補助が見込まれる。(出所：上越タイムス)
上越市	タクシー事業者のアイエムタクシーは、介護保険利用者らが通院などに利用できる <u>乗合福祉タクシー事業</u> （4 人乗り）を開始。介護保険の制度改正に伴う負担額の軽減が目的（1,500 円 600 円）。北陸信越運輸局管内では初。(出所：上越タイムス 2003.11.6)
長野県 三水村	村社会福祉協議会は、構造改革特区の認定を受け、要介護 3 以上の高齢者や障害者を対象にした <u>白ナンバー車による有償輸送サービス</u> を開始。運賃は村内一律 300 円。(出所：信濃毎日新聞 2003.10.2) 2004 年度より特区認定なしに運行可能となる見込み。

4 - 3 まちなか&交通再生戦略

まちの顔となるべき中心市街地は、大型店舗やその他集客施設の郊外進出、中心市街地の人口減少、マイカーの増加に対する駐車場の不足などから苦境に喘いでいる。人は賑わいを求めて中心市街地を訪れるが、賑わいがなければ人は中心市街地を離れ、悪循環となる。

まちなか再生のポイントは、まず、郊外型店舗との差別化による魅力ある商店・空間づくりである。大手資本による安定的かつ安価な商品の提供に対抗するためには、中心市街地オリジナルの取組みが求められる。

次に、公共交通の利便性向上である。例えば、本町商店街における駐車場の収容台数は約500台であり、整備・拡充に対する要望は相当高い。しかし、仮に本町商店街がウイングマーケットと同等の駐車台数を確保するならば1,608台分、ジャスコと同等の水準では3,280台、現在の本店法基準では3,452台もの駐車スペースを確保しなければならない(図4-3-1)。

【表 4-3-1 主な商業地における駐車場の収容台数】

	売場面積 (m ²)	現 状		現本店法基準	
		駐車台数 (台)	面 積 ¹ (m ²)	駐車台数 ² (台)	必要面積 ¹ (m ²)
ジャスコ上越店	26,800	2,350	47,000	3,473	69,460
ウイングマーケット	39,495	1,700	34,000	3,645	72,900
本町商店街	37,403	489	9,780	³ 3,452	69,040

1 1台当たりの必要面積を20m²として算出

2 本店法指針に基づき次の式で算出。駐車台数 = 売場面積 × 1.4人/m² × 0.157(ピーク時割合) × 1.75h(平均滞留時間) / 2.5人/台(平均乗車人) × 0.6(自動車分担率)

3 同規模の大型店舗を想定して算出

資料) 上越市産業振興課

そもそも、中心市街地はマイカー社会に対応できない構造となっている。マイカーへの対応を目指すなら、伝統的な建築物やそれまで培ってきた文化を刷新し、市街地全体を抜本的に構築しなおすスクラップ&ビルドしかない。しかし、これによって完成する形態は、大規模店舗の周囲に広大な駐車場を整備するジャスコ上越店型か、広大な駐車場の周りに店舗を張り巡らすウイングマーケット型にせざるをえない。それだけの資本を投入して伝統を捨て、郊外型の店舗の後追いをしても勝負にはならない。そのため、中心市街地の再生には、公共交通の利用促進以外に方法はない。駐車スペースの制約上、マイカーによる来訪者だけで商店街の賑わいを創出することはできないからである。

さらに、中心市街地の人口を回復させ、商業以外の集客施設を立地させる必要がある。中心市街地の魅力の一つは、歩いて暮らせるところにある。逆の言い方をすれば、歩ける範囲内にまとまった昼間人口や夜間人口があって初めて商売が成り立つ。中心市街地の空間的特性を活かし、郊外型商業地域との差別化をはかりながら、中心市街地の再生を行うためには、車に頼らない魅力的な空間づくりが必要である。

すなわち、中心市街地活性化のためには、郊外型大型店舗との差別化、魅力ある店舗群の存在と市街地機能の強化に加え、歩行者空間と公共交通の活性化によって、多くの人々が歩ける賑わいある密集空間の創出が必要となる。そこで中心市街地活性化策とタイアップし、歩行や自転車、公共交通のよさを見直すことのできるコンパクトなまちづくりを推進する。

【表 4-3-2 戦略その3 まちなか&交通再生戦略】

戦略の目標	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通の利用者数（分担率）の増加 中心市街地の来訪者数の増加 社会資本整備、維持管理費の削減
-------	---

主な施策	概要	施策分類			
1 市街地機能の強化	<ul style="list-style-type: none"> 駅周辺の人口や集客力を高めるため、まちなか居住に対する支援や公共施設の配置、駅が多機能化などを推進する。 				
2 歩行者や公共交通優先の道路空間の整備	<ul style="list-style-type: none"> 中心市街地の一部で車の通行規制を行うとともに、そのスペースを活用した景観形成や催しもの等の定常的な実施に対し支援を行う。 サイクル&ライドシステムの導入や環境回数券（またはエコマネー）の発行を行い、ノーカーデーやトランジットモール、まちなか観光などとの連携を図る。 				
3 脱マイカー運動の推進	<ul style="list-style-type: none"> 健康づくり推進や環境問題を見つめる観点から、できるところから脱マイカーを図るための啓発活動や支援を行う。 駅周辺企業等の協力を得てノーカーデーを実施する。 				
4 エコポイント制の導入	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通の乗り継ぎに対して割引を実施するとともに、公共交通の利用者に対してエコマネーや抽選補助券などを配布し、商店街などでの利用を可能とする。 				

施策分類： 公共交通の魅力度向上、マイカーの利用見直し、コンパクトなまちづくり、市民の交通権の確保

(1) 市街地機能の強化

まちなか居住の推進

公共交通の利用者数を増加させる抜本的対策の一つは、駅周辺の人口（駅勢圏人口）を増やすことである。

例えば、町家のリニューアル（改装）やオフィスビルのコンバージョン（住宅等への用途転換）の促進、借上型市営住宅²⁴の確保など、既存の施設を活かした居住環境を整備するとともに、まちなか居住の推進をするための積極的なPRや支援を行う。



【写真】トップヒルズ本町
（飯田市）

集客施設の立地推進

もう一つの抜本的対策は、駅及び駅周辺の市街地機能を高度化し、集客力を高めることである。

その先鋒役として公共施設の移転が考えられる。これによって公共施設に勤務する職員数の増加だけでなく、市民やビジネスを目的とした来訪者の増加が生じるとともに、それに付随していくつかの民間施設の増加（民間随伴機能）も期待できるなど、市街地の訪問者数は必然的に増加する。さらに、それらの人々が従来のマイカー利用から公共交通利用へとシフトすることによって、市街地での滞留時間が増加し、各店舗の存在も目に付きやすくなるなど、結果として中心市街地の賑わいや経済効果の創出が期待できる。

駅の多機能化

駅を単なる公共交通の乗降場所とするのではなく、多機能化することによって多目的な空間を形成する。駅前に、駅を利用したついでに他の用事を済ませることのできる施設や、ふと立寄りたくなるような施設、さらには外出を支援する施設の整備を促進する。例えば、住民票などの証明書類を発行する行政サービス施設、図書館、スポーツジム、プレイガイド（映画・スポーツ・音楽・演劇などのチケット売り場）、インターネットカフェ、無線LAN対応の喫茶店、屋台村、ショットバー、花屋、おむつ交換等の可能な待合室や一時保育所などがあげられる。これによって、施設が人の賑わいを呼ぶとともに、人の賑わいが施設を呼ぶような好循環を目指す。

市民のニーズは多様であり、そのすべてに応えることはできないが、民間企業やNPOなどが手軽に進出できるスペースを駅前に確保するとともに、その進出を支援するしくみが求められる。

²⁴ 民間業者が整備した集合住宅を自治体が借り上げて市営住宅とするもの。

【表 4-3-3 取組み事例（市街地機能の強化関連）】

自治体名	概要
新潟県 長岡市	高齢者居住安定確保法に基づき、市中心部に建設中の高齢者向けマンションへの入居者に対し、 <u>家賃や共用部分の整備費を国と市の折半により補助</u> する。 (出所：日本経済新聞(新潟版)2003.6.4)
長野県 飯田市	商業店舗、歯科医、市役所の総合窓口と福祉事務所、市民サロンを低層階に、その上層をマンションとする敷地面積約 3,070m ² ・10 階建ての <u>複合再開発ビル「トップヒルズ本町」</u> が 2001 年 7 月に完成。この再開発においては、TMO「(株)飯田まちづくりカンパニー」が重要な役割を担った。定住人口と通行量の増加に寄与している。(出所：平成 15 年版土地白書)
石川県 金沢市	市は、まちなかでの家屋新築に対して <u>奨励金を出す「まちなか住宅建築奨励金制度」</u> や、 <u>オフィスビルの住宅転用を支援する「まちなかにぎわい街道定住促進制度」</u> などで構成されるまちなか定住促進事業を実施中。(出所：金沢市ホームページ)
青森県 八戸市	2002 年 11 月に誕生した「八戸屋台村みろく横丁」は、中心街の新たな顔の一つとして定着した。海、山、里の地元の食材を使った郷土色豊かな飲食店が二十店以上軒を連ね、旅雑誌にも紹介されるなど観光客に好評だ。来客数は 1 年間で 26 万人。(出所：東奥日報 2003.11.22 ほか)

(2) 歩行者や公共交通優先の道路空間の整備

トランジットモール等の整備

車に頼らない魅力的な空間づくりが必要である。ハード面では、一部道路を歩行者天国やトランジットモール、ボンエルフ（歩車共存道路）などに改造し、歩きやすい空間に整備する（図 4-3-1）。

ソフト面では、「花ロード」などのスペースを活用した景観形成や催しもの、路上カフェ等の実施を推奨し、支援を行う。実施主体については、TMOのみならず、上越教育大学・県立看護大学の学生などとの協働も考えられる。



トランジットモールについて

マイカーの通行を規制し、公共交通と歩行者のための空間として整備を行い、魅力的な市街地形成を図る

ボンエルフについて

道路構造上、車両がスピードを出して通過できないよう整備を行い、歩車共存による魅力的な市街地形成を図る。

【図 4-3-1 トランジットモール（左）とボンエルフ（右）】

【写真左】トランジットモール（フライブルク市） 出所）筆者撮影

【写真右】ボンエルフ（松江市）

出所）中電技術コンサルタントホームページ

レンタサイクルの導入推進

マイカーの代替手段として、放置自転車等を活用したレンタサイクルを導入する。管理運営については、自転車店や自転車サークル、NPOなどとの連携を視野に入れる。



【写真】妖怪自転車（境港市）

【表 4-3-4 取組み事例（歩行者・公共交通を優先する空間整備関連）】

自治体名	概要
静岡県 浜松市	中心市街地において、車の通行を規制し、歩行者・自転車の安全通行とバス・路面電車等の公共交通の空間を実現し、まちのにぎわいを創出するトランジットモールを整備し、イベントの開催やバリアフリー化などとあわせて社会実験を実施。（出所：浜松商工会議所ホームページ）
島根県 松江市	商店街のメインストリートを現幅員のまま一方通行化（一車線化）する道路形態を仮設し、中心市街地活性化を目的とした社会実験を実施。この結果をふまえ、電線の地中化やボンエルフを整備。（出所：国土交通省道路局ホームページ）
青森県 弘前市	弘前市が新たな観光ルートの開拓と放置自転車の活用、雇用拡大を兼ね、県の緊急地域雇用創出対策事業を活用して 2002 年度から観光客向けのレンタサイクル事業を実施。JR 弘前駅などで観光客に無料で貸し出す。（出所：東奥日報 2002.6.1 など）
鳥取県 境港市	境港市は、地元出身の漫画家水木しげる氏の作品をテーマにした「水木しげるロード」を駅前商店街に整備したのをはじめ、妖怪をテーマにした様々な施設整備やイベントを実施。その一環として妖怪自転車を貸出すレンタサイクル事業を行っている。（出所：境港市ホームページなど）

(3) 脱マイカー運動の推進

市民1人1人の日常生活の中で、できるところから脱マイカーが図られるよう、健康づくりの推進や環境問題への配慮の観点などから啓発活動や支援を行う。また、企業等の協力を得て、ノーマイカーデーの実施や公共交通による通勤に対する優遇制度導入を推奨する。

脱マイカーのためには、最終的に1人1人の意識が変わり自発的に行動することが求められる。また、個々のライフスタイルに応じてできるところから取組んでもらうしくみ必要がある。したがって、一様に実施を呼びかけるだけでなく、脱マイカーを支援するコーディネーターやアドバイザーを設置し、マイカー利用を見つめなおす機会を設けるとともに、それに代わる案やそのメリットを提示することが必要である。

【表 4-3-5 取組み事例（脱マイカー運動関連）】

自治体名	概要
富山県 高岡市	市役所で取組んできたノーマイカーデーを地域に広げるため、市役所のほか市内18の事業所から参画を得て、ノーマイカーデーを実施。(出所：北日本新聞2003.4.3)
石川県 金沢市	市民モニターに対し、自動車利用の減少や環境にやさしい運転方法を実施してもらう「エコ交通運動」を展開中。従来のノーマイカーデーと異なり、個人の1週間の利用交通手段に着目し、アドバイザーの意見を参考に、実施できる日に実施できる方法を選んでもらう。(出所：金沢市ホームページ)
長野県 上田市	ソフト開発等を行うエプソンコーワ(上田市)は4月から、公共交通機関や低排出ガス車などで通勤する社員に、通常の通勤手当に加えて月額最高2千円の「環境推進手当」を支給する。ISO14001認証取得後の省エネ対策の一環。(出所：信濃毎日2002.12.18)

(4) エコポイント制の導入

公共交通を利用して中心市街地を訪れる人々やノーマイカーデーなどに参加する人々に対して何らかの特典を付与し、公共交通と商店街の相互利用を促進する施策の実施が望ましい。

具体的には、公共交通の利用者に、商店街で利用可能な割引券やエコマネー、各種抽選補助券を配布したり、商店街の利用者に公共交通の割引券や無料券を配布するなどの方法を検討する。このとき、上越市内のNPOが運用しているエコマネーや、本町商店街の「ゆめカード」や直江津商店街の「レインボーカード」などとの連携も考えられる。

【表 4-3-6 取組み事例（ポイント制の導入関連）】

自治体名	概要
高知市	JR 四国と協同組合帯屋町筋（高知市）が共同で、3000 円以上のお買物をされたお客様に対し JR 列車（260 円区間）が利用できる「よさこいタウンきっぷ」を平成 16 年 1 月より発売。（出所：JR 四国ホームページ）
山口県 下関市	昼間時間帯のみ利用できる割引率の大きい「デイトタイム買物バスカード」を発行。バスカード利用者が提携店舗で買物した際にはポイントがつき、一定のポイントに達するとバスカードが無料配布される。（出所：国土交通省ホームページ）
石川県 金沢市	通勤者などを対象に、郊外のショッピングセンター駐車場を利用したパーク&バスライドシステムを導入。割引率の高い「k.Park 専用定期券」とセットで商品券を購入してもらう。都心に直接乗り入れて駐車するよりも安価に設定し、利用者・店舗・自治体三者のメリットを追求している。（出所：金沢市ホームページ）

4 - 4 公共交通ブランド化戦略

地域公共交通にとっては、地域住民だけでなく広く全国から支えられる二つの戦略が必要となる。

第一の戦略として、観光資源へと誘導する役割の強化が求められる。現在、観光資源へのアクセスはマイカーに依存しているため、道路や駐車場の整備が主体となっている。これでは渋滞に対する若干の不満解消と駐車場料金の収入以上の効果は見込めない。それによって上越の滞在時間が増えるわけでもない。こうした手法で、観光客数の増加と観光による経済効果を期待するのは困難である。

遠方からのビジネス客の多くは、公共交通を利用して上越を訪れる。しかし、現状ではどこに観光地があるのか明確でない。そのため、空き時間が発生しても、運賃や所要時間、魅力度のわからない観光地へわざわざタクシーを使ってまで行こうとは思わない。

公共交通の利用者には、帰りの時刻を考慮しながらも「せっかく来たのだからゆっくりしていこう」という心理が働きがちである。滞在時間が増加すれば、飲食や土産品、宿泊などの需要が発生する。一方、マイカーの利用者は、渋滞のため往來に時間がかかるとともに、少しでも渋滞を避けようと考えれば、実質的な滞在時間は自ずと短くなる。運転手は飲酒もできない。

全国的にみれば、ほとんどの魅力的な観光地には、公共交通が整備されている。そのため、上越市でもマイカーを利用する人が多い現状にあわせた対応ではなく、積極的な公共交通の利用促進策や、公共交通を利用する遠方の人々（団体旅行ではない）をターゲットにした戦略が必要である。

第二の戦略として、公共交通や駅自体を観光資源として位置づけることが求められる。それには、来訪者が公共交通そのものもしくは沿線に対し何らかの価値を見出されなければならない。すなわち沿線が一体となりブランド化に取り組むことによって、公共交通に乗らないと味わえない環境をつくる必要がある。駅ごとの個性あるまちづくりと沿線が一体となったまちづくりの双方を進めることによって、地域の鉄道・バスであるという意識を高め、対外的にも公共交通のブランド化によって交流人口促進を目指す。

【表 4-4-1 戦略その4 公共交通ブランド化戦略】

戦略の目標	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通の利用者数（分担率）の増加 観光客数、交流人口の増加
-------	---

主な施策		概要	施策分類			
1	パーク＆ライドの実施	・観光イベント等の開催にあわせ、会場周辺の交通規制を実施するとともに、マイカーは会場から離れた場所に駐車してもらい、シャトルバスや電車などの利用促進を図る。				
2	ユニークな車両・駅舎の整備	・個性あるユニークな車両と駅舎づくりを進め、ブランド化を図る。				
3	沿線のテーマパーク化	・信越本線、北陸本線、ほくほく線の沿線が一体となったまちづくりを進めることによって、沿線のテーマパーク化を図る。				
4	公共交通を利用したイベントの実施	・公共交通を利用したイベントを行うことによって、普段あまり公共交通を利用しない人々にその存在を再認識してもらい新たな需要発掘につなげるとともに、広く全国からの注目を集め、観光地・上越としてのPRを図る。				

施策分類： 公共交通の魅力度向上、マイカーの利用見直し、コンパクトなまちづくり、市民の交通権の確保

(1) パーク&ライドの実施

パーク&ライドシステムは、目的地まで直接マイカーを乗り入れるのではなく、指定された駐車場へマイカーを駐車（パーク）してもらい、そこから目的地へはシャトルバスや自転車などを利用（ライド）してもらうシステムである。全国各地の観光地や大規模なイベント開催時に渋滞対策として導入されているが、シャトルバスを導入する場合は、会場周辺のマイカー規制と併用される場合が多い。

上越市においても、上越まつりやレルヒ祭などのイベント時にシャトルバスが導入されているが、マイカー規制は行われていない。今後は、来訪者の集まる時期を中心に、積極的なPRとマイカー規制を前提としたパーク&ライドの実施が効果的である。

例えば、毎年50～100万人が訪れる高田公園の観桜会では、会場周辺の道路混雑が大きな問題となっている。来訪者の不満も大きい。シャトルバスの導入によって渋滞緩和を行い、来訪者の満足度を高めることができよう。

パーク&ライドシステムは、一般に駐車場と目的地を結ぶものであるが、目的地までのアクセス手段については、駅を経由させることによって、遠方から公共交通を利用する来訪者の利便性を高めることもできる。公共交通の利用促進によって、地域経済への効果も期待される。

【表 4-4-2 取組み事例（パーク&ライド関連）】

自治体名	概要
長野県 高遠町	高遠城址公園さくら祭りの際には、会場周辺の交通規制を行うとともに、会場から離れた場所に駐車場を設置し、 <u>会場までシャトルバスを運行している。</u> （出所：高遠町ホームページ）
新潟市	<u>ワールドカップ 2002 開催時に、駐車場を仮設し、会場までのシャトルバスを導入。</u> 積極的なPRによって利用促進を図るとともに、バス専用レーンを設置してスムーズな運行を実現させた。（出所：新潟日報 2002.6.2）
京都市	嵐山の紅葉シーズンには、嵐山に通じる鉄道沿線に格安で駐車場を提供して観光客に便宜を図り、鉄道などの公共交通機関の利用を誘導。また、嵐山一帯では、人力車を含めた一方通行などの <u>交通規制</u> もあわせて実施。パーク・アンド・ライドの利用者には、嵐山の商店街で使える割引券が特典として与えられる。（出典：京都市ホームページ）

(2) ユニークな車両・駅舎の整備

ユニークな車両・駅舎の整備やラッピング、公共交通に関するキャラクター設定、その他特色ある機能の付加などによって、公共交通の中に個性と魅力度の高い空間を生み出し、公共交通自身のブランド化を図る。

このとき、市民参加型によって作成することで、愛着度を高めることもできる。

また、ブランドを高めるために、キャラクターグッズを作成・販売したり、全国からサポーターを募集するなどの展開も十分に考えられる。



万葉線のネコ電（高岡市）



上諏訪駅の足湯（諏訪市）



パンダバス（和歌山市
出所）毎日新聞ホームページ



ごめん・なはり線の
駅キャラクター（高知県
出所）ごめんなはり線の旅
ホームページ

【写真】ユニークな車両・駅舎の一例

【表 4-4-3 取組み事例（ユニークな車両・駅舎関連）】

自治体名	概要
新潟市	新潟市出身の漫画家、水島新司氏と高橋留美子氏の漫画キャラクターを車体にデザインした観光循環バス「ドカベン号」「犬夜叉号」を運行開始。（出所：新潟日報 2003.8.26）
富山県 氷見市	氷見市出身の漫画家藤子不二雄 A 氏の作品「忍者ハットリくん」のキャラクターをあしらった車両が、2004年3月より JR 氷見線と城端線で運行。氷見市・高岡市・両市の商工会議所などが結成した「忍者ハットリくんを走らせる実行委員会」の運動により実現。費用 100 万円のうち 500 万円は市民や企業などからの応援金を募集。（出所：インターネット KNB2004.1.20）
高知県 （ごめん・ なはり線）	高知県出身の著名な漫画家やなせたかし氏の協力により、駅毎にオリジナルキャラクターを作成し、多方面において PR を行っている。（出所：ごめん・なはり線ホームページ） 沿線人口は決して多くはないが、平成 14 年度には経常利益をあげている。
大阪府 豊中市	大阪府は、バス停留所を地域の交流拠点として位置付けて実施する新たな形のアドプト・ロード・プログラムとして「バス・スポット・パーク」事業を実施。地域の方々による花壇の手入れや清掃などによる景観向上が図られることで、地域の身近なふれあいの場が形成され、バス停を地域のコミュニティの場として活用されること等を目的とする。（出所：大阪府ホームページ）

その他、ユニークな車両の例

S L、お座敷列車、トロッコ列車、展望列車、サイクリング列車、無線 LAN 列車、ストーブ列車、星空列車、アニメ列車、キャラクター列車など

(3) 沿線のテーマパーク化

公共交通の利用促進のためには、公共交通自身のブランド化だけでなく、統一したテーマのもとでの魅力的な沿線づくりが不可欠となる。その公共交通を利用するからこそ味わえることを生み出し、来訪者がその公共交通を利用することに付加価値を見出すのである。

例えば、信越本線から見える妙高山、北陸本線から見える日本海、ほくほく線からみえる田園風景など、車窓からの優れた景観がある。マイカーを運転しながらでは景色を堪能することはできない。

しかし、地域によっては鉄道が各種施設の裏側に面しており、景観的に優れていない箇所も多く見受けられる。現在、市内の主要道路では植樹や植栽運動が進められているが、その対象が鉄道にも拡大されるよう支援を行うことも一考である。

特に信越本線については、電車内から四季折々の花見が可能となるよう植栽などを行い、日本三大夜桜の一つである高田公園の桜（春）や、東洋一と言われる同公園のハス（夏）などを含め、花を観光の目玉の一つとしている長野県やしなの鉄道との連携によって、フラワーラインとすることも考えられる。

【表 4-4-4 取組み事例（沿線のテーマパーク化関連）】

路線名	概要
しなの 鉄道 (長野県)	しなの鉄道軽井沢 - 小諸間 22km の沿線自治体の協力を得て、線路沿いで色とりどりの花を育てる「 <u>フラワーライン</u> 」事業に取り組む。新たな観光スポットとして電車からの景観を売り出し、利用増、満足度向上につなげる。(出所：信濃毎日 2003.5.13)
J R 八戸線 (青森県)	J R 東日本盛岡支社は、J R 八戸線を観光路線として活性化させるため、 <u>テーマパーク線化</u> する構想を提案。八戸線各駅とその周辺の町並みにあるイメージを生かし、ソフト施策を中心に駅周辺をテーマパーク化して P R、観光客を呼び込む。(出所：東奥日報 2003.2.25)
近畿日本 鉄道 (大阪府他)	(新幹線に比べスピード面で劣る)名阪特急の利用促進のため、「 <u>2 時間あるからちょうどいい。</u> 」キャンペーンを実施。スローライフ的な視点から車内での過ごし方を提案したガイドブックの配布やプレゼント等を実施。(出所：近畿日本鉄道ホームページ)

(4) 公共交通を利用したイベントの実施

全国の地方鉄道を中心に、鉄道を利用した様々なイベントが開催されている。公共交通を利用したイベントを行うことによって、地域の内外から人々が集まり、利用客が増加するという直接的な効果もあるが、普段あまり公共交通を利用しない人々に公共交通の存在を再認識してもらい新たな需要発掘につなげることや、広く全国からの注目を集め、観光地としての上越地域を認識してもらうPR効果が重要である。

したがって、イベントそのものの魅力はもちろんのこと、ユニークな車両や駅舎の整備、沿線のテーマパーク化に向けた取組みが前提となる。

【表 4-4-5 取組み事例（公共交通を利用したイベント関連）】

路線名	概要
JR 各線	電車を使った手軽なハイキング・ウォーキングコースを全国各地から多数選定し、様々なキャンペーンを実施している。(出所：JR東日本・西日本ホームページ)
万葉線他 (高岡市)	市と交通事業者が協力し、万葉線(路面電車)などの公共交通の利用促進を目的として、 <u>山菜取りツアー</u> や <u>ビアガーデン</u> 、 <u>栗拾いツアー</u> など、電車やバスを利用した様々なイベントを毎月実施している。(出所：高岡市ホームページ)
その他、公共交通を活用したイベントの実施例 地ビール列車、ワイン&美術館列車、利き酒列車、カラオケ列車、きのこ列車、 じねんじょ列車、クリスマス列車、走る郵便局、住宅地バスツアー、ウォークラリー、 各種ツアー企画など	

第 5 章 今後の課題

第5章 今後の課題

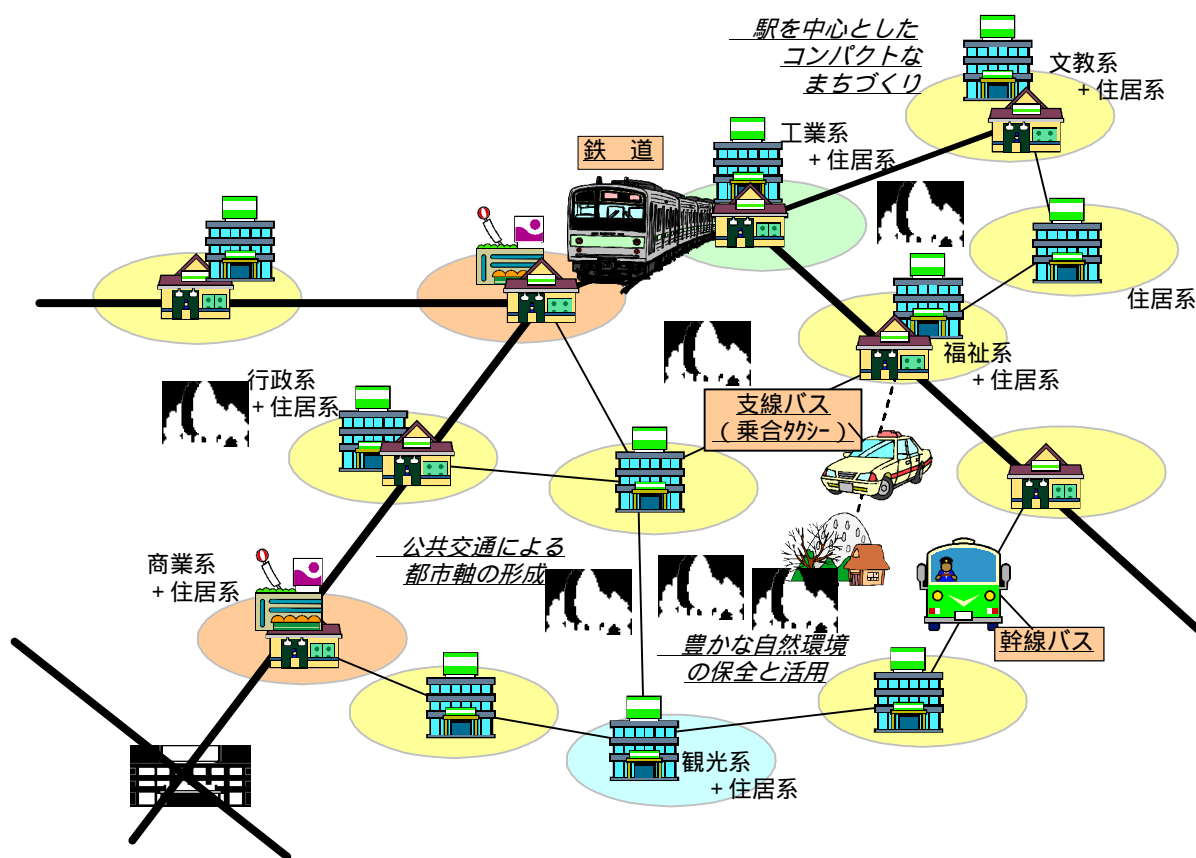
5 - 1 都市政策の推進

地域交通政策は、地域の骨格を形成する役割を担う。したがって、その骨格を用いてどのような都市構造を構築していくのかという都市政策の方向性を明確にし、一体的に実施する必要がある。

来るべき人口減少社会や厳しい財政状況、深刻化する環境問題などに対して、抜本的な対応を行うためには、マイカー利用を前提とした拡散型のまちづくりから、公共交通を軸としたコンパクトなまちづくりへ転換する都市政策が必要である。

駅から歩ける範囲内に住宅や公共施設、商業施設などの集積に努めるとともに、農山村部においても、「さとの駅」を中心としたまちづくりを推進し、中心市街地や郊外型商業施設との差別化を図るとともに、公共交通を利用した新たな人の流れを生み出すことによって住みよいまちを実現する。これによって、地域としての体力と求心力を高めていかねばならない。

一方で、市街化区域・市街化調整区域の線引きや用途地域などの見直しによって、市街地の拡大・拡散を防ぐとともに、豊かな自然環境や田園地帯の多面的機能を積極的に活用する必要がある（図 5-1-1）。



【図 5-1-1 公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり（イメージ図）】

5 - 2 推進のための留意事項

各種補助・支援制度の活用

本報告書でとりあげた戦略案はソフト施策が中心となっている。しかし、その実施のためにはある程度の財源確保が必要であり、国の各種補助・支援制度等は積極的に活用すべきである（表 5-2-1）。

補助金の獲得を推進することは、本格的な地方分権時代に逆行するかのように見える。確かに、中長期的には、本来の意味での三位一体改革が推し進められるべきであろう。

しかしながら、近年の補助制度は、画一的なものから、地域の独創性を活かした総合的なまちづくりに対する支援へと転換しつつある。まちづくり交付金制度や、構造改革特区、地域再生計画などが代表的な事例である。この種の補助・支援制度は、地方分権時代の移行期において地域の実力を試すものである。今後、国の支援を受けながら地域独自の総合的なまちづくりを推進できる地域と、独自性を見出せずに歳入の削減に苦しむ地域の間には、明白な差がつくであろう。すなわち、上越市としてこのような支援制度を活用できるかどうかは、地方分権時代に勝ち残っていくための試金石といえる。

関係課との有機的連携

地域交通政策は、交通政策係がその担当となり、公共交通の再編や各種調査などは主体的な取組みが求められる。

同時に、地域交通政策は、交通分野での取組みを通じて住みよいまちづくりに寄与することが目的である。農山村の活性化や中心市街地活性化、観光振興、福祉向上などを目的とした各課の事業をサポートする役割としての交通施策を実施し、ときには、それらの施策を積極的に提案し先導するなどの企画調整機能が求められる。

長期ビジョンに則った計画管理と積極的な試行錯誤

第 4 章で示した戦略案は、早急に着手すべき代表的なものを提示している。これ以外に取組むべきものや、中長期的な観点からは、ビジョンに則った取組みが求められる。したがって、ビジョンの策定や交通政策係の設置は、あくまでも地域交通政策の第一歩であり、この策定を目的化したり、軽視したりすることがあってはならない。

事業実施の際には、試行錯誤の末に壁にぶちあたると、多くの困難が予想される。しかし、国内の先進事例と言われるところであっても、公共交通の利用者数が減少し、市街地が拡散する中で、苦しみながらも信念をもって日々努力されている。各種戦略の目的・本質を理解し、一度不本意な結果に終わったからといってすぐに失敗と片付け、政策自体を否定してはならない。社会実験的な「失敗学」の視点からその原因を分析し、上越地域の抱える問題の改善に活かしていく必要がある。そのため、長期的視野を持った継続的な取組みが不可欠となる。

そもそも政策とは、住みよいまちづくりを目指し、現実と理想のギャップを埋めていくためのものである。右肩上がりの時代からの変革期を迎え、地域間競争の激化が予想され

る今後、従来のように全国画一的な取り組みや他の地域の取り組みを模倣するだけでは、上越地域の抱える問題を解決することはできない。地域自らが地域の将来ビジョンを持ち、地域の課題に正面から取り組み、地域独自の解決方法を探ることが求められている。

市民・事業者・行政の協働

行政が地域交通政策を怠れば、市場経済の論理が先行し、特に地方都市においては公共交通の衰退やマイカーの利用拡大に伴う様々な弊害が発生し、いわゆる「市場の失敗」をもたらす可能性が高い。一方、交通政策のすべてを行政が担おうとすれば、利用者のニーズ把握やマーケティングなどの経営感覚の欠如から、「政府の失敗」をもたらす可能性が高い。したがって、市民・事業者・行政の協働による政策実現が不可欠である。

そもそも、マイカーの浸透は、交通政策や都市政策を担うべき行政職員や交通事業者においても例外ではない。歩いて暮らせるまちづくりや公共交通の利用促進に対しては懐疑的な考えを持つ人も少なくない。まずは、自治体職員が率先して、個人の利便性や経済性のみを追求した考え方から脱却し、その社会的な影響を考慮しながら地域のあるべき姿を見据えた公共交通のあり方を検討する必要がある。そして、市民と前向きな対話を重ねながら、ライフスタイルの変革から公共交通機関の詳細な路線設定に至るまで、市民の視点を中心に取組んでいく。事業者は、公共交通の活性化を通じて住みよいまちづくりに寄与する責任と誇りを持ち、経営のプロとして効率的・効果的な運行を行う。

広域的な視点にたった地域交通政策

地域交通は、広域交通とのネットワーク上に成立する。すなわち、地域交通の存在は、より広域的な地域や県土・国土の発展につながるという高所・大所の視点を持ち、周辺市町村や県、国などの関係機関に積極的に働きかける必要がある。

刻々と利用者の減少が進む中、経営分離されてからの対策では手遅れになる可能性が高い。JRに対する粘り強い改善要望はもちろんのこと、最終的には、上越市を始めとする沿線自治体における都市政策のあり方が問われることになる。特に、並行在来線については、経営分離までの期間を基礎体力の養成期間として位置づけ、沿線市町村の住民や行政が一体となり、すぐにできることから積極的に打ち出していかねばならない。

また、近年活発化している道州制の議論では、新潟県は北陸3県や長野県との組合せが想定されており、これまで以上に新潟県と北陸3県との交流や連携強化が求められる。北陸新幹線が延伸すれば、長野と北陸を結ぶ公共交通ネットワークが強化される一方で、北陸と新潟を結ぶネットワークはむしろ弱体化することが懸念される。したがって、新潟-上越間のネットワーク強化とともに、北陸新幹線との結節点として上越の機能を高めることを新潟県としての重要課題と位置づけ、信越本線やほくほく線の地位を高めていく必要がある。

このように、上越市としての都市政策、交通政策をしっかりと行うことを前提としながら、広域的な影響の積極的なPRによって、道路特定財源の用途拡大や並行在来線に対する財政的・側面的支援などを求めていくことも必要である。

【表 5-2-1 地域交通政策に関する補助・支援メニュー（例）】

補助・支援メニュー	担 当	概 要
計画策定		
公共交通活性化総合プログラム	国土交通省 各地方運輸局	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通機関の抱える課題のうち、地域のみでの努力では解決や実施が困難な事案について、地方運輸局等が中心となって関係者に参画や協力を呼び掛け、その解決に向けてそれぞれの関係者の合意を得ながら、総合的な行動計画（プログラム）を策定する。 バス路線の再編、ICカードの活用など 合意形成のために必要な意識調査、利用実態調査、実証実験補助等に対し、経費の一部を補助（地方振興対策調査費） 平成 14 年度に創設され、同年度は全国 102 か所で開催。県内では、新潟市・新発田市・東頸城郡・北魚沼郡・佐渡・粟島で開催済または実施中。
実証実験		
TDM（交通需要マネジメント）実証実験	警察庁交通局 国土交通省 総合政策局 都市・地域整備局 自動車交通局	<ul style="list-style-type: none"> 交通需要量の調整策と公共交通の利便性向上策を組合せ、渋滞の解消や緩和を図る実証実験に対して助成を行う。 パーク＆ライド、PTPS、ノーマイカーデー、循環バスなど 国、地域、事業者がソフト経費の 1/3 ずつ負担（最長 2 年間） 平成 13 年度に創設。平成 15 年度は全国 18 か所で開催中。
広域的な公共交通転換に関する実証実験	国土交通省 総合政策局	<ul style="list-style-type: none"> マイカーから公共交通への利用転換を促進して、CO2 排出量の削減に貢献する実証実験に対して助成を行う。 共通 IC カード、買物割引や家族割引などの割引運賃の設定など 交通事業者が申請し、対前年 0.15% の増客効果が実証された取組みについてソフト経費の 1/3 を補助（最長 2 年間） 平成 15 年度に創設。全国 14 か所で開催中。
社会実験	国土交通省 道路局	<ul style="list-style-type: none"> 新たな施策展開や円滑な事業執行のため、社会的に大きな影響を与える可能性のある施策の導入に先立ち、市民等の参加のもと、場所や期間を限定して施策を試行・評価する。 平成 11 年度より、公共交通の利用促進や道路空間の使い方など、様々なテーマを設定して公募。平成 15 年度の重点実施テーマは「くらしのみちゾーン」「トランジットモール」。歩行者や自転車優先で快適な道路空間を形成する取組みや、道路を歩行者と自転車、公共交通機関に開放しまちの賑わいを創出する取組みに対して支援を行う。 平成 15 年度は、全国で 42 地区が実施。
中山間地域等生活交通確保支援事業による試行実験への支援	新潟県 交通政策課	<ul style="list-style-type: none"> 平成 14 年度は、モデル市町村の新しい取組みに係る試行実験に対して補助を行う。 補助対象経費：運行費、車両購入費（試行期間に応じたレンタル料、リース料、又は減価償却費相当額、バス停標識作成費、時刻表印刷費等）の実経費として 1000 万円を限度に補助（県 1/2、市町村 1/2）
整備事業（総合）		
まちづくり交付金	国土交通省 都市・地域整備局	<ul style="list-style-type: none"> 駅周辺の中心市街地など、全国の都市再生を推進すべき地区に対し、市町村が独自にまちづくりの目標を設定し、この目標を実現するための 3～5 年の整備計画を策定した場合、そこに位置づけられた事業に対して一定割合の交付金を交付する。 まちづくり総合支援事業を改正し、平成 16 年度に創設予定。補助率は調整中。

バス利用促進等総合対策事業 (オムニバスタウン整備総合対策事業)	国土交通省 道路局 自動車交通局 警察庁	<ul style="list-style-type: none"> ・人、まち、環境にやさしいバスの意義を最大限に発揮したまちづくりに取り組む市町村を支援するオムニバスタウンの整備を始め、バスの利便性向上、活性化等を図り、自家用車と公共交通機関のバランスのとれた交通体系を確立するもの。 ・バスロケーションシステム、交差点改良、PTPS、利用促進イベントなど ・オムニバスタウン計画を策定し、これに基づいて事業を実施する場合、必要な調査、施設整備等事業全体に対して1/3補助。 ・平成9年度の浜松市を皮切りに、これまで11都市が指定。
整備事業(個別)		
交通結節点改善事業	国土交通省 道路局	<ul style="list-style-type: none"> ・駅前広場やバス交通広場の整備、結節点と密接に関連する幹線道路の整備、歩行者・自転車空間の整備費用に対し1/2～2/3の補助。パーク&ライド駐車場の整備費用に対して1/2の補助。
公共交通移動円滑化設備整備事業	国土交通省 自動車交通局 鉄道局	<ul style="list-style-type: none"> ・標準仕様ノンステップバス、バス・鉄道相互の共通ICカードシステムの導入、鉄軌道事業者が行う低床式路面電車(LRT)の購入や運行情報提供システムの導入費用の一部に対して補助。
鉄道軌道近代化設備整備費等補助、踏切保安設備整備費補助	国土交通省 鉄道局	<ul style="list-style-type: none"> ・近代化設備や踏切保安設備整備等に要する費用の一部を補助。
バス利用促進等総合対策事業 (交通システム対策事業)	国土交通省 自動車交通局	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティバス、パーク&パスライドの導入等に対して1/4補助。
(個別対策事業)		<ul style="list-style-type: none"> ・ターミナル等施設整備、ノンステップバスの導入等に対して1/5補助。
(調査、実証実験・実証運行事業)		<ul style="list-style-type: none"> ・上記事業の一部の調査、実証実験・実証運行事業に対して1/2補助。
車両購入費補助金	新潟県 交通政策課	<ul style="list-style-type: none"> ・バス車両購入に対する補助 ・国庫補助路線の場合は、補助額は所定の額(大型車:800万円、中・小型車:950万円、低床車:1,500万円)もしくは実費購入費から残存価格として10%を控除した額のいずれか少ない額。 ・県単補助路線の場合は、補助額は所定の額(中・小型車:950万円、低床車1,500万円)もしくは実費購入費から残存価格として10%を控除した額のいずれか少ない額。ただし、車両更新の場合は、車齢10年以上かつ1年以上補助対象系統を運行。
初度開設費補助金		<ul style="list-style-type: none"> ・県単補助路線の場合は、車庫、停留所施設、旅客待合所等の整備費を対象とし、1市町村当たり250万円を限度に補助。
立ち上がり支援制度		<ul style="list-style-type: none"> ・補助対象外系統で、系統の再編・統合、乗合タクシーの運行、スクールバスの活用などの新たな取組を行う場合、車両購入費、初度開設費として500万円を限度に補助(県1/2、市町村1/2)。 ・平成14～16年度の3年間限定。

参考文献

【第1章】

- 1) 国土交通省、平成 11 年全国都市パーソントリップ調査 都市における人の動き (2002.5)
- 2) 新潟県、平成 11 年度街路交通情勢調査業務 (全国都市 PT 実態調査) 報告書 (2000.3)
- 3) 和気・谷口・阿部、地方部における個人交通行動の長期的変遷に関する研究、土木計画学研究・論文集 Vol.20-3 (2003) p.501-507
- 4) 新潟県警察本部、新潟県交通年鑑
- 5) (財)自動車検査登録協会の、市区町村別自動車保有車両数、各年版
- 6) (社)全国軽自動車協会連合会、市区町村別軽自動車車両数、各年版
- 7) 総務省統計局、国勢調査報告、各年版
- 8) 上越市、上越市統計要覧 各年版、上越市総務課
- 9) 国土交通省、道路交通センサス
- 10) 新潟県・上越市、平成 8 年度上越都市圏都市交通計画調査報告書 (1997.3)
- 11) 国土交通省、陸運統計要覧
- 12) 日本交通公社、JR時刻表 (1972.10)(1982.11)(2004.1)
- 13) 新潟県総合政策部交通政策課、生活交通確保計画策定の手引き (改訂版) (2001.12)
- 14) 上越市、上越市地域交通計画策定報告書 (2003.3)
- 15) 国土交通省鉄道局、数字で見る鉄道 2002、(財)運輸政策研究機構 (2002.10)
- 16) 新潟県並行在来線対策協議会、並行在来線の経営に関する概略調査 中間報告 (2003)
- 17) 上岡直見、自動車にいくらかかっているか、コモンズ (2002.5)
- 18) 上越市創造行政研究所、市町村合併に関する研究報告書 (改訂版) (2001.8)
- 19) 新潟県、新潟県広域商圏動向調査報告書、新潟県商工労働部 (1984.3)
- 20) 新潟県、中心市街地に関する消費動向調査報告書、新潟県産業労働部 (2002.3)
- 21) 上越市創造行政研究所、人口減少社会の到来、ニュースレターNo.10 (2003)
- 22) 高崎経済大学附属産業研究所、車王国群馬の公共交通とまちづくり、日本経済評論社 (2001.3)
- 23) 小門裕幸・佐々木宏幸、サステイナブルコミュニティ - 車中心のまちづくりからの訣別 - 、都市問題 第 89 巻第 12 号、東京市政調査会 (1998.12)

【第2章】

- 1) 日本エネルギー経済研究所計量分析部、エネルギー・経済統計要覧 2001 年版、省エネルギーセンター (2001.1)
- 2) 国土交通省、平成 13 年度国土交通白書、ぎょうせい (2001)
- 3) 上越市、上越市統計要覧 各年版、上越市総務課
- 4) 新潟県警察本部、新潟県交通年鑑
- 5) 栃木県、栃木県総合交通体系整備基本方針 (2001.3)
- 6) 警察庁交通局、平成 15 年度中の交通死亡事故の特徴及び道路交通法違反取締状況について (2004)
- 7) (社)日本損害保険協会、「自動車保険データにみる交通事故の実態」分析シリーズ Vol.1 加害者側からみた年齢層別事故の特徴 (人身事故) (2003)
- 8) (社)日本損害保険協会、「自動車保険データにみる交通事故の実態」分析シリーズ Vol.2 物損事故からみた年齢層別事故の特徴 (2003)
- 9) 上越市、住民満足度調査報告書、上越市企画課 (2002.5)
- 10) 上越市、上越市 30 年超長期ビジョン のびやか」プラン、上越市まちづくり政策課 (1996.8)
- 11) 上越市、上越市 30 年超長期ビジョン のびやか」プラン 2001、上越市政策審議局 (2001.9)
- 12) 新潟県・上越市、上越都市圏都市交通計画調査報告書 (1997.3)
- 13) 上越市、上越市都市計画マスタープラン、上越市都市計画課 (1999.4)
- 14) 運輸省自動車交通局・運輸省新潟運輸局、上越市における道路交通安全環境整備調査 (上越市内循環バス基本構想等調査) 報告書 (1995.12)
- 15) 上越市、新都市市街地機能強化整備構想策定調査報告書、上越市政策審議局 (1998.3)
- 16) 上越市、新都市市街地機能強化整備事業調査報告書、上越市政策審議局 (1999.2)
- 17) 上越市、新都市市街地機能強化事業 (概要) 上越市政策審議局 (2001.3)
- 18) 上越市、都市交通の安全・円滑化に資するバス利用促進等総合対策調査報告書、上越市政策審議局 (2001.3)
- 19) 上越市、都市交通の安全・円滑化に資するバス利用促進等総合対策調査報告書、上越市政策審議局 (2002.3)
- 20) 上越市、自転車のまち (サイクルタウン) 整備構想報告書、上越市都市計画課 (2000.3)
- 21) 上越市、中心市街地活性化基本計画 高田地区、上越市通産起業課 (1999)
- 22) 上越市、中心市街地活性化基本計画 直江津地区、上越市通産起業課 (1999)
- 23) 上越市、歩いて暮らせる街づくり 高田地区 調査報告書、上越市まちづくり政策室 (2000.12)
- 24) 上越市、人にやさしいまちづくり推進計画、上越市福祉課 (2001.3)
- 25) 上越市、健康シティ上越・2010 計画、上越市介護・健康づくり課 (2001.3)
- 26) 上越市、上越市地域交通計画策定報告書、上越市総務課 (2003.3)
- 27) 上越市並行在来線対策市民懇談会、並行在来線のあり方に関する提言、上越市企画課 (2004.3)
- 28) 上越市、上越市第 5 次総合計画 基本構想・基本計画、上越市企画課 (2004.3)

- 29) 上岡直見、自動車にいくらかかっているか、コモンズ (2002.5)
- 30) 金井・青島・杉木、バス非利用者・バス利用意向とバス路線存続意向における認知的不協和に関する実証分析、土木計画学研究・論文集 Vol.20-3 (2003) p.727-734
- 31) 運輸省鉄道局、鉄道プロジェクト費用対効果分析マニュアル 99、運輸政策研究機構 (1999)
- 32) 大井・高野・加賀屋、地方都市における CVM を用いた路線バスの評価に関する研究、土木計画学研究・論文集、No.17 (2000) p.751-756
- 33) 永井・木村・清水・伊藤、高齢者の潜在交通需要とその評価、土木計画学研究・講演集 No.23-2 (2000) p.899 - 902

【第3章】

- 1) 戸所隆、地域政策学入門、古今書院(2000)
- 2) 山中英生・小谷通泰・新田保次、まちづくりのための交通戦略 - パッケージ・アプローチのすすめ -、学芸出版社(2000.5)
- 3) 家田仁・岡並木、都市再生 - 交通学からの解答 -、学芸出版社(2002.7)
- 4) 市川嘉一、交通まちづくりの時代、ぎょうせい(2002.4)
- 5) 田中重好、地域総合交通計画策定の社会的条件の探求 青森県津軽地方を事例として、弘前大学研究紀要(2000)
- 6) 太田勝敏、地域の公共交通の課題と交通まちづくり、地域政策研究第13号、財団法人地方自治研究機構(2000.12)
- 7) 国土交通省社会資本整備審議会都市交通・市街地整備小委員会、良好な市街地及び便利で快適な都市交通をいかに実現・運営すべきか とりまとめ(2003.4)
- 8) 国土交通省公共交通利用促進懇談会、利用したくなる鉄道・バスをめざして - 公共交通の構造改革 -、(2002.7)
- 9) 全国地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策ハンドブック 地球実践編 2002/2003
- 10) 富山県・高岡市・新湊市、平成12年度万葉線経営改善計画調査報告書(2000.5)
- 11) 藤井聡、社会的ジレンマの処方箋、ナカニシヤ出版(2003.10)
- 12) 永山・片倉・宮下・高橋、地方都市における人口分布モデルから考察した軌道系公共交通機関導入の可能性、土木計画学研究・講演集 No.23-1(2000) p.123 - 126

【第4章】

- 1) 経済企画庁総合計画局、おいしい交通をめざして - 21 世紀の総合交通研究会報告 - 、大蔵省印刷局 (1991.7)
- 2) 高岡市地域公共交通ビジョン検討委員会、高岡市地域公共交通ビジョン報告書、高岡市交通対策課 (1999.3)
- 3) 金沢市、新金沢市総合交通計画、金沢市交通政策課 (2001.4)
- 4) 福井市、福井市公共交通計画、福井市総合交通課都市交通対策室 (2002.3)
- 5) 元田良孝、盛岡市のオムニバスタウン計画、交通工学 Vol.36-No.5、交通工学研究会 (2001.9)
- 6) 上越地域法定合併協議会準備会、新しいまちのランドデザイン 報告書 (2003.7)
- 7) 八尾光洋、「バスの駅」の整備について、交通工学 Vol.36-No.5、交通工学研究会 (2001.9)
- 8) 山本恭逸、過疎地域における公共交通、地方自治職員研修 2003.5 月号 p.22-24、公職研 (2003.5)
- 9) 東海3県の路線バス情報のページ、<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/bus/index.htm>
- 10) Yahoo!ニュースホームページ (地域トピックス 地域交通)
http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/local/local_transportation/
- 11) 国土交通省中部地方整備局ホームページ、<http://www.cbr.mlit.go.jp>
- 12) 蓑原敬・河合良樹・今枝忠彦、街は要る - 中心市街地活性化とは何か - 、学芸出版社 (2001.2)
- 13) 森畑・室町・原田・太田、公共施設の移転・新設による中心商業地への影響と考察、土木計画学研究・講演集 No.23 (2000) p.487-490
- 14) インターシティ研究会、駅とまちづくり、学芸出版社 (1997.11)
- 15) 上越市創造行政研究所、上越市における観光の現状と新たな観光振興策に関する調査報告書 (2002.3)
- 16) 後藤哲範、規制緩和時代における地方の地域公共交通政策のあり方、日本地域政策研究第1号 pp.49 - 56、日本地域政策学会 (2003.3)