

地域総合交通計画策定の社会的条件の探求（上）

—青森県津軽地方を事例として—

田 中 重 好

1 問題の所在

- 1 - 1 本研究の目的と構成
- 1 - 2 地域総合交通計画

第一部 地域交通の地域計画上の位置づけ

- 2 新聞にみる地域交通への関心
- 3 地域総合計画にみる地域交通の位置づけ
 - 3 - 1 青森県の計画に見る地域交通の位置づけ
 - 3 - 2 津軽広域圏の計画に見る地域交通の位置づけ
 - 3 - 3 市町村の計画に見る地域交通の位置づけ（以上、本号）

第二部 地域交通への地域政策

- 4 津軽路線バス維持の取り組み
 - 4 - 1 津軽路線バス対策の歴史的検討
 - 4 - 2 津軽路線バス対策の意義
 - 4 - 3 現在までの到達点
 - 4 - 4 実施過程における問題点
- 5 弘南鉄道黒石線の取り組み
- 6 津軽鉄道活性化への取り組み
- 7 鱒ヶ沢深谷地区のバス路線への取り組み
 - 7 - 1 鱒ヶ沢深谷地区を始めとする路線バス維持の取り組み
 - 7 - 2 深谷地区でのバス需要とバスに対する住民意識
- 8 地域交通維持の取り組みのまとめ

第三部 地域総合交通計画策定の可能性

- 9 地域総合交通計画策定の可能性

1 問題の所在

1-1 本研究の目的と構成

本研究は、これまで地域交通維持の取り組みを積極的に行ってきた青森県津軽地方を対象に、この地域の地域総合計画と交通政策を検討することを通して、地域総合交通計画策定の可能性を探求する事を目的としている。

第一部では具体的には、第一に、新聞資料をてがかりに、青森県全体の交通計画に関する関心や議論を簡単に整理し、第二に津軽地方の各自治体の地域総合計画を収集し、そのなかでの地域交通の位置づけを明らかにする。以上の検討を通して、計画レベルにおいて地域社会のなかで地域交通に対して、どういった取り扱いがなされており、どういった点が欠落しているかが明らかとなる。

次に第二部で、実際の地域交通対策の取り組みを検討する。具体的には、(1)これまでの津軽路線バス維持協議会の取り組み、(2)弘南鉄道黒石線の廃止・存続をめぐる取り組み、(3)津軽鉄道活性化の取り組みを歴史的に検討する。さらに、津軽路線バス維持の取り組みの一つの事例である鱒ヶ沢深谷地区の住民参加型の取り組みに関して住民を対象とした調査の報告を行い、小地域における交通の取り組みを検討する。以上の検討を通して、地域交通維持のための問題点を探る。

最後に、こうした調査検討に立脚しながら、今後、地域総合交通計画策定のためにいかなる条件が必要なのかをまとめて議論する。

1-2 地域総合交通計画

具体的な内容に入る前に、地域総合交通計画に関する基本的な考え方を整理しておこう。

ここで取り上げる地方における交通問題は、大都市の交通問題とは大きく性格を異にしている。地域内交通に限定していえば、大都市では、慢性的な交通サービスの供給不足があり、そのため交通渋滞や通勤時の混雑現象をもたらしている。それに対して、地方では、私的交通手段が急増した結果、公共交通の需要不足をもたらし、公共交通サービスの水準の低下や、公共交通機関の存続そのものの危機に直面している。しかも、地方では、こうした交通のあり方が固定化するなか、住宅地はますます分散的に展開し、交通需要が地域的にまとまらなくなってきた。

地方では、もともと、個人レベルにおいても、公共レベルにおいて、交通関係に充てる私的・公共的資源はそれほど豊かではない。そのため、大都市部よりも、限られた社会的資源を合理的に配分することが求められる。こうした観点から、私的交通と公共交通との調整、公共交通間の調整、さらに、交通のハードな社会資本とソフトな交通システムとの調整の必要性が高い。そのため、総合交通計画やそれにもとづいた総合交通政策が求められている。本研究は、こうした認識にたつて、地域総合交通計画の可能性を検討するものである。

総合交通計画とは、総合交通体系実現のための計画である。総合交通体系とは、「各種交通機関や諸交通施設を都市・地域計画や諸行政施策などとの包括的、全体的視野の中で総合的に検討し、それぞれの地域における交通施策を体系化する必要がある」という「考えにもとづいて得られるシステム」(用語解説集編集グループ、1990)である。

総合交通計画では、(1)さまざまな交通手段間の分担関係、補完関係の検討、(2)交通施設と交通手段との整合性の検討、(3)道路計画を含む地域計画や都市計画と交通との整合性の確保、(4)それにと

もなう交通事業者と各種行政機関との調整、(5)効率的、経済的な交通体系と安全性・環境保全との調整などが検討されることになる。ここでとくに留意しておきたい点は、交通手段間の関係の検討には、公共交通機関相互の関係だけではなく、私的な交通（個別的交通）と公共交通との関係の検討も含まれるということである。

総合交通計画の考え方の基本には、従来の次のような交通政策、交通に関わる制度の修正という契機がある。従来の交通政策は、「交通サービスの供給は基本的に民間に委ね、安全・環境面でのミニマムのサービス水準の確保を含めて、健全な交通の発展を図る自由競争市場づくりをめざす交通事業政策と、社会資本としての交通基盤整備をいかに進めるかについての政策が、政府の主要な役割」（太田、1988、p12）という枠組みのなかで行われてきた。しかし、総合交通計画という考え方は、交通サービスの水準のあり方をすべて市場に委ねることによって最適なサービス水準が決定されるのかという疑問、公共的な交通政策は交通事業政策や交通基盤整備を中心とするだけで総合性を確保できるかどうかという疑問から出発している。

総合交通計画を、特定の地域に限定して考える場合、地域総合交通計画となる。

まず、「地域から考える」ことの一般的意味について説明し、次に総合交通計画をなぜ、地域のレベルで問題にしなければならないのかを検討しておこう

ここで、「地域」総合交通計画という形で、とくに「地域」にこだわるのは、以下の述べる4つの理由からである。(1)交通が地域社会の成立の基本的な条件をなしており、また、(2)地域行政の側からみると、今後の地域づくりのなかで総合行政がますます重要になると予測され、交通に関しても総合交通政策的な取り組みが必要となる。この第一の点と第二の点は、交通の総合性に関わる問題である。さらに、(3)個人個人が自分自身の交通行動を再検討するには、交通問題を市民の「身近な場」で議論することが必要である。(4)これまでの「総合的な交通政策」をめぐる議論のコンテクストからいえば、マクロレベルで「総合性」を確保するのは困難であるが、地域レベルでは、その「総合性」を確保するのはより容易である。ここでいう「総合性」は、「完全な総合性」ではなく、「地域社会のなかで実現できる総合性」である。以上の点を、もう少し説明してみよう。

確かに、交通という本来、広域的な、すなわち、「通・地域的な」あるいは「超・地域的な」問題を地域社会に閉じこめて議論することは無意味である。しかも、交通をめぐる行財政制度も、「中央に権限と財政能力が集中しており、地方自治体において自主的な計画を推進しにくい状況となっている」（太田、1988、p13）。

(1) それにもかかわらず、地域社会が地域社会として成立している基礎的条件の一つは交通である。地域社会の現実の場面においても、交通の問題は、産業、商業、教育、福祉、道路などあらゆる問題に密接に関連している。角本良平は、「交通学は新しくならなければならない」として、その一つとして、「交通は地域社会を位置づけし、[地]域内に機能を配置するための支持機構として見るべきである。問題のとらえ方が輸送の時間や費用にとどまってはならない（角本、1990、まえがき）と述べている。

(2) 現実には、中央政府の省庁間の縦割り行政の弊害が地域行政まで及んでいる。だが本来、縦割り行政の弊害を是正するのは、地域行政の場である。こうした観点から、「総合行政」の必要がくり返し指摘されてきた。近年の第21次地方制度調査会「地方公共団体への国の権限移譲について

の答申」(1988年5月)中においても、「地域の総合的な行政主体である地方公共団体が中心となり、それぞれ創意工夫をこらして、自主的かつ効果的に施策を立案し、実施していくことができるような行財政制度の確立が肝要」であると述べられている。とくに、交通のように、地域社会のあらゆる領域の問題と関連するものは、総合行政的に対処されなければならない。

(3) 現代の交通問題の解決には、個々人の生活の仕方そのものを日常生活の場で変えてゆく必要がある。

例えば、交通事故、交通公害、エネルギー、環境問題に密接に関連しているマイカーによって引き起こされる諸問題をみれば明らかのように、現在の交通問題は、現代人の生活様式そのものに深く根ざすものである。こうした交通問題は、個々人の生活様式をそのままにして、公共的な次元の対策のみを講ずれば問題が解決できる段階を超えている。

この意味で、現代の交通問題は、個々人の生活様式そのものへの変更を迫っている。しかも、現代人は、例えばやや不便になっても環境問題を考えるとマイカーの利用を抑制するというように、交通問題解決のためには自分の生活様式を変えることを肯定する人の割合が次第に増加している。

交通問題が個人の生活のあり方そのものと密接に関連していることを実感させ、問題解決に取り組む場は地域社会である。その意味で、船橋晴俊の次の環境問題に関する発言は、交通問題にも妥当する。「今日の環境問題の悪化を生み出す社会的メカニズムは、『隔離依存型・ワンウェイ消費型』の物質循環構造のもとでのさまざまなタイプの『社会的ジレンマ』の発生、という特徴をもっている。地域社会は、悪化しつつある環境問題の『顕在化の場』としても『解決の場』としても重要であり、各地域の住民の政治変革型および生活変革型の運動が、これまでにさまざまな環境問題の改善・解決に積極的役割を果たしてきた。今後、社会的ジレンマとして現れてくる環境問題を地域社会での取り組みによってどのように解決しうるかはますます重要な課題になり、コミュニティ形成にとっても、環境問題の持つ比重は高まると思われる」(船橋、1993、p227)。

(4) 総合交通政策に対する否定的な評価として、「総合交通政策の基本的な考え方は、すべての交通手段を含めた交通部門の将来ビジョンを描き、それを達成するために計画的に投資、運賃制策を決めるというもので、まさに計画経済の発想なのである」(岡野、1995、p405)という厳しい批判がある。岡野行秀は、総合交通政策が成り立つためには、計画策定に必要なすべての情報を正しく把握していること、政策決定が既成の利害関係に一切左右されないことが必要であるが、現実にはこの条件が満たされないために、総合交通政策は失敗に終わらざるをえないという。

さらに、実態としても、「わが国においては、縦割り行政といわれるように中央省庁の権限が強く、部門別計画が相対的に強く、総合計画が十分に機能していない状況にある」(太田、1988、p13)。そのために、仮に上記の二つの条件が満たされていたとしても、「総合性」を確保することは、現実の政策決定の場面においてきわめて困難となる。

地域のレベルにおいては、言葉の完全な意味での「総合交通政策」が成り立つ可能性はたしかに少ない。もちろん、権限や財源をめぐる制度的な枠組みの中では地域レベルの総合交通政策、あるいは、総合交通計画が成立することは不可能である。

しかしながら、既に述べたように、(1)交通が地域社会の成立の基本的な条件をなし、また、(2)地域総合行政が重要であり、さらに、(3)交通問題の解決には、市民自身の生活様式そのものを変更す

ることが必要であるという理由から、地域レベルで総合交通計画の可能性を探求することは必要である。

地域で総合交通政策を推進してゆこうとする際、総合交通政策の経済学的な含意、すなわち「利用可能な、おのおの特性の異なる複数の交通手段を前提にして、交通部門の資源配分を最適にすること」(岡野、1995、p383)よりも広義な「総合性」を設定する必要がある。また、計画という言葉のなかに、いったん計画の枠組みが決定されたら一定期間修正をしないという硬直した計画概念ではなく、「ピースミール・エンジニアリング」のような、試行・実験と自己軌道修正をくり返す柔軟な計画概念を前提にして考える必要がある。

第一部 地域交通の地域計画上の位置づけ

2 新聞にみる地域交通の位置づけ

青森県の地方紙「東奥日報」の新聞をもとに、青森県内の交通関係の記事を整理すると、幹線交通関係の記事が圧倒的に多く、県内の地域交通関連記事が少ないことが明らかになる。具体的には、幹線交通関連の記事としては、新幹線の盛岡以北の延伸、青森空港の拡張と路線の拡大・国際化、さらに、ちょうど青函トンネル開業10周年記事が中心であった。これに対して、地域の生活路線である民間鉄道や路線バスに関わるニュースは少ない。

これは、マスコミ(ひいては地域住民)の関心が高速交通、幹線交通へ偏っており、「足下の生活交通」への関心が低いことの反映である。そのため、新聞にはマルチモーダルな発想も見られないし、地域の交通を総合交通体系として捉えてゆく観点も見られない。

3 地域総合計画にみる地域交通の位置づけ

地域総合計画の中で、交通がいかに位置づけられているのかを、青森県全体、津軽広域圏、各市町村レベルに分けてみてゆく。

3-1 青森県の計画に見る地域交通の位置づけ

3-1-1 『青森県交通ビジョン』(1993年)

青森県の交通計画に関しては、青森県『青森県交通ビジョン 未来を拓く交通ネットワーク21』(1993年)にまとめられている。広域の総合交通体系整備構想は図1のように描かれている。

この計画では、青森県の交通環境の現状を次のように認識している。

「本県においては、東北縦貫自動車道の供用、東北新幹線盛岡・青森間の着工、青森空港2,500m滑走路の供用、青森～名古屋便の就航、青函ジェットフォイルの就航などの高速交通機関の整備を始めとして、交通基盤の整備が着実に進んできています。しかし、地理的遠隔性の克服、半島性の解消、冬期交通の確保、都市間交流の推進など今後とも取り組むべき課題も多く」存在している。

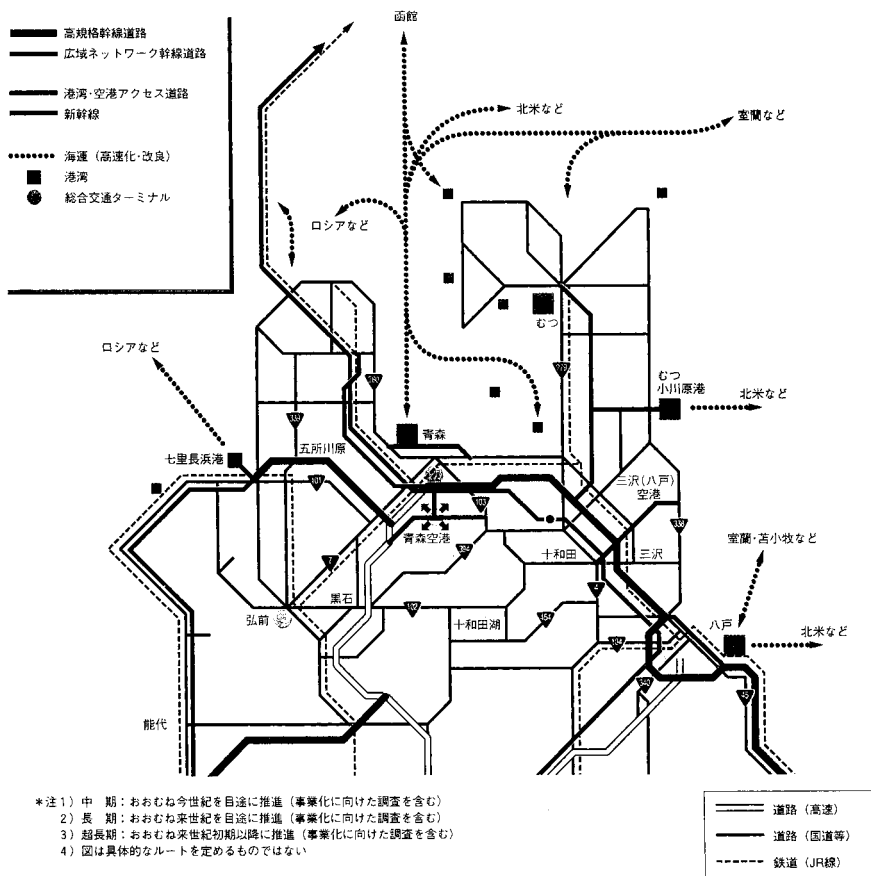
こうした問題に対処するために、青森県は交通ビジョンを策定した。交通ビジョンでは、「交通体系整備の方針」として、次の点があげられている。

- 県土国際化の推進のための国際交通軸の強化
- 空港の国際化による国際交通軸の強化
- 港湾整備による国際物流機能の整備
 - 本州北端の地理的優位性を生かした交通拠点の形成
- 青函インターブロック交流圏の形成をはじめとする広域幹線交通軸の強化による交通拠点の形成
 - 広域におけるモビリティの改善
- 定期航空路の整備による交流圏の拡大
- 広域幹線鉄道網の整備
- 日本海沿岸・太平洋沿岸方向への交通軸の整備
 - 交通機関相互の円滑な連絡
- 総合交通ターミナルの整備等による交通機関の相互連続性の向上
 - 県土循環性の確保と半島性の解消
- 津軽半島と下北半島の連絡を強化する交通モードの整備
 - 交通アクセスシビルミニマムの確保
- 高速交通空白地域の解消
- 各交通圏域において、全地点から当該交通圏域の中心都市へおおむね1時間で到達可能に
 - 都市的利便性の向上
- 規格の高い道路の整備による人口50万人程度の都市圏の形成
 - 多様な交通手段の選択性の確保
- 在来鉄道の改良と効率の利用
- エアタクシーの運航による緊急輸送・物資輸送への対応
 - 冬期交通の確保
- 積雪期における安全で安定した交通網の確保
 - 産業開発・地域開発の支援
- 広域観光ルート形成の支援
- 地域経済活性化のためのプロジェクトの支援
 - ゆとりと快適性を主眼とする地域特性の強調
- 交通空間の快適化と交通による快適空間の創出
 - 交通弱者に親切的な交通の確保
- バス事業の維持改善と高度化
- 高齢者等交通弱者もゆとりを持って利用できる交通システムの構築
 - 環境の保護に配慮した交通体系の整備
- 環境にやさしい交通体系の構築

これまでの計画に比べると、青森県交通ビジョンは確かに、交通の「全体性」「総合性」に配慮した計画となっている。青森県が単なる道路計画ではなく交通全般を取り上げた構想を策定し、また、中・長期的な視野まで組み込んだ計画を策定したことは、これまでにはなかったことである。

ただし、他の計画と異なり、交通ビジョンはあくまで「ビジョン」にとどまり、行政の事業実施を直接に導くものではない。交通ビジョンの表現を借りれば、この交通ビジョンは青森県にとっては「総合的かつ基本的指針」であり、市町村や交通事業者に対しては「自主的な施策・事業の展開及び圏の施策との連携を期待する」もので、国に対しては「必要な措置と事業の推進を期待する」ものであるに過ぎない。そのため、具体的な施策対象地域が明示され、施策の内容が設定されているにもかかわらず、こうした施策を実施に移していくための手段が保証されていない。

施策の内容を見ると、青森県単独で推進することのできる事業は一つもない。県が中心になって進めることができる事業をひろってみても、「交通アクセスシビルミニマムの確保の中の、高速交通空白地域の解消、都市的利便性の向上の中の、規格の高い道路の整備による人口50万人程度の都市圏の形成、冬期交通の確保：積雪期における安全で安定した交通網の確保、産業開発・地



- *注1) 中 期：おおむね今世紀を目途に推進（事業化に向けた調査を含む）
- 2) 長 期：おおむね来世紀を目途に推進（事業化に向けた調査を含む）
- 3) 超長期：おおむね来世紀初期以降に推進（事業化に向けた調査を含む）
- 4) 図は具体的なルートを決めるものではない

図1 広域の総合交通体系整備構想
 青森県『青森県交通ビジョン 未来を拓く交通ネットワーク21』（1993年）

域開発の支援の中、広域観光ルート形成の支援、地域経済活性化のためのプロジェクトの支援、交通弱者に親切な交通の確保の中、バス事業の維持改善と高度化、高齢者等交通弱者もゆとりを持って利用できる交通システムの構築」ぐらいである。それ以外の施策は、国や交通事業者への陳情等によって始めて実現できるものである。

地域総合交通計画を実効性の高いものとして計画するとすれば、計画主体の県が「主導的にできること」と「県だけではできないこと」の区分けをもっと厳密にする必要がある。こうした区分をして始めて、青森県交通ビジョンは単なる「総合的かつ基本的指針」にどまらず、実効性のあるものとなるのである。もちろん、その際には、実施計画を策定しなければならない。

また計画の内容としては、全体の内容の重点が公共事業などのハードの面が中心で、公共交通を中心に交通全体を維持・管理するソフト面が軽視されている。仮に「青森県にできること」を真剣に検討したならば、予算や権限の制約の中で、ソフト面にもっと力点を置いた計画となったはずである。

計画内容としてはまた、幹線交通におかれており、生活の身近な問題への取り組みが弱い。

3-1-2 『新青森県長期総合プラン』(1997年)

以上の『青森県交通ビジョン 未来を拓く交通ネットワーク21』(1993年)の考え方は、1997年(平成9年)2月に策定された『新青森県長期総合プラン』に受け継がれていく。基本計画編は全体が4章からなり、第1章「悠々・安心・快適社会」(福祉・保健・防災・生活環境整備)、第2章「未来力あふれる社会」(教育・研究・情報化・新産業創出)、第3章「彩りある美しい社会」(環境保全・都市環境整備・文化・スポーツ)、第4章「出逢い創造社会」(参加・国際交流・交流連携)に分かれている。交通は第4章の第3節「多様な交流を可能とする基盤等の整備」に位置づけられている。この中で主要施策は次のようになっている。

「多様な交流を可能とする基盤等の整備」

- (1) 県民生活の基盤となる生活・経済圏内交流の充実
 - 都市と農山漁村交流の推進
 - 生活・経済圏の形成を促進する道路網の整備
 - 特定地域の道路整備
 - 道路の適切で快適な環境の整備
 - 地域生活交通網の整備
- (2) 生活・経済圏間の連携強化
 - 幹線道路網の整備
 - 広域交通ネットワークの高速化
- (3) 国内他地域との連携強化
 - 新幹線鉄道の建設促進
 - 高速道路体系の整備
 - 下北・津軽半島大橋、津軽海峡大橋の実現に向けた調査等の推進
 - 青森空港・三沢空港の機能強化
 - 港湾の整備
 - 隣接する道県との交流促進
- (4) 世界との連携強化
 - 国際空港の機能強化
 - 国際港湾の整備
 - 国際交流機能の整備

全体の交通計画の構想に関しては、交通ビジョンと総合計画との間には基本的な考え方に変更はない。

第一に、全体としては、新幹線・空港・港湾・高速道路・高規格道路などの交通関連施設の整備というハード面での整備計画が計画書には大きく書かれ、地味な交通管理・維持に関わるソフトな施策が占めるウェイトが小さい。その意味でも、公共事業へ依存してきた青森県経済の体質が計画にもしみ出している。

第二には、第一の点に関連して、次のような交通の位置づけの仕方を継承している。「開発の遅れている」青森県では、交通ビジョンも総合計画もともに、幹線交通網の整備を地域開発の重要な手段と見なすという、地域計画論のなかでの伝統的な交通論に立脚している。この交通論の代表は、県内の産業開発の後進性を新幹線整備によって促進させようとする発想である。

第三には、「交通ビジョン」から「総合計画」へと、計画事業実施の可能性から見ると一歩進んだとはいえ、これらの事業の実施主体は青森県である場合が少なく、政府の関係省庁であるか、JRや民間交通事業者であるものが多い。そのため、県が直接に、自らの権限と財源で実施できる事業

は限られている。県が直接に交通政策を遂行することが限られているにもかかわらず、青森県にとって、「できること」と「できないこと」の区分はなされていない。

ただし、次の点で、交通ビジョンよりも総合計画は、一層「地域総合交通計画」的になっている。

第一は、両計画は伝統的な交通論に立脚しながらも、総合計画では一歩進んで、地域内外の交流連携を促進してゆく手段として交通を重視している。

第二に、項目の立て方を変えて、地域の狭域の日常生活圏のレベルから、広域のレベルに、さらに国際レベルに拡大して整理されている。またそのことは、総合計画では、全体の交通計画のウェートを日常生活圏レベルに移すという結果を生んでいる。

最後に、計画と政策に関して少し見ておこう。計画は、政策と完全に連動するものではない。そのため、こうして計画上書かれているものであっても、事業主体が県ではないため、ほとんど実施されていないものがあっても仕方ないことも知れない。

しかしながら、県独自で実行可能な政策の場合は別である。そうした例の一つは、公共交通の維持政策である。地域生活交通網の整備に関しては、「バス交通の維持」として、「住民の生活に不可欠なバス交通を確保するため、生活路線の運行維持を図るとともに、代替バスや住民参加型路線バスの運行など、地域の実情に合った生活交通サービスの維持・充実を〔青森県が〕図ります」とあるが、実際には、後述のように、津軽路線バス維持対策のなかで青森県は何も役割を果たしていない。むしろ、青森県は役割を果たすことを意図的に回避してきた。

3-2 津軽広域圏の計画に見る地域交通の位置づけ

3-2-1 津軽モデル定住圏と津軽地域広域市町村圏

津軽広域圏計画としては、第三次全国総合開発計画（1977年閣議決定）の定住圏構想を引き継ぐ「津軽モデル定住圏計画」と、自治省の広域行政圏の計画である「津軽地域広域市町村圏計画」を取り上げて検討する。津軽モデル定住圏は弘前市、黒石市、五所川原市の3市を始めとする13町12村の合計28市町村から構成されている。これに対して、津軽地域広域市町村圏は、弘前市、黒石市の2市を始め7町5村、合計14市町村から構成されている。津軽モデル定住圏は二つの広域市町村圏、すなわち、津軽地域広域市町村圏と津軽西北五地域広域市町村圏が合わさったものである（図2 津軽モデル定住圏域図参照）。

また、津軽地域全体の交通体系の現況は、図3のようになっている。

3-2-2 三全総と四全総における「定住圏」構想

「津軽モデル定住圏計画」に入る前に、第三次全国総合開発計画の定住圏構想を簡単に振り返っておく。

第三次全国総合開発計画の中心的な構想が、定住圏構想であった。三全総の基本的目標は、次の点に置かれていた。「この計画の基本的目標は、限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備することである」（国土庁、1977、p 4）。この計画は全国各地に定住圏を計画的に整備するとともに、「第2に、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地

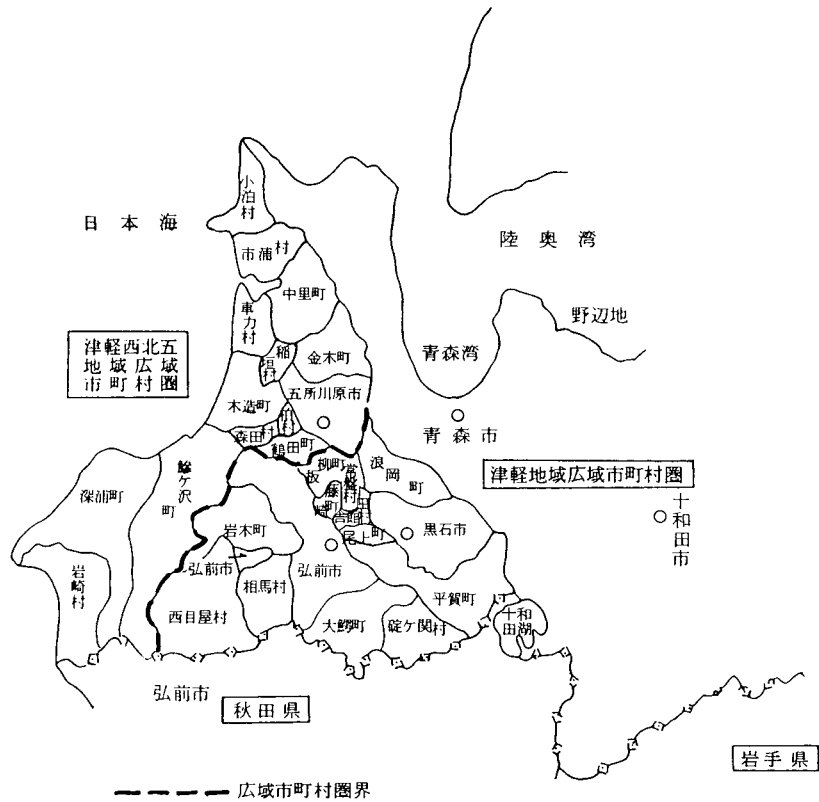


図2 津軽モデル定住圏

地域区分	広域生活圏	モデル定住圏	地方生活圏	広域市町村圏	中心都市	圏域の範囲	面積 (km ²)	人口 (2年国調, 千人)
津軽地域	津軽広域生活圏	津軽モデル定住圏	津軽地方生活圏	津軽地域広域市町村圏	弘前市	弘前市、黒石市、中津軽郡、南津軽郡、板柳町 (14市町村)	1,729.5	350.6
	津軽西北五地域広域市町村圏			五所川原市	五所川原市、西津軽郡、北津軽郡、板柳町を除く (14市町村)	1,752.5	169.4	
	計						3,481.9	520.0

方を振興し、過密過疎に対処しながら新しい生活圏を確立」(同、p27)し、国土の均衡ある発展の実現を目指していた。

定住圏と交通との関連を「地方における定住圏」についてだけ見てゆく。「地方都市、農山漁村を一体として、地方における定住圏の確立を図る。・・・地方都市において相対的に整備が遅れている教育、文化、医療などの機能を強化するとともに、交通通信体系の整備により圏域内においてこれら都市的サービスを均等化し、生活水準の向上を図る」(同、p74)としている。ここでは、定住圏の総合的な整備において交通は重要な位置を与えられている。「地方の定住圏における交通の課題は、住民の円滑な日常生活を確保し、また定住圏の中心都市の有する都市機能の享受を可能とし、かつ地方の産業基盤を強化するため地方都市、農山漁村を通じて必要な交通体系を整備することにある」(同、p74)。その際とくに、「交通体系の整備に当たっては、地方からの要請もあり、生活関

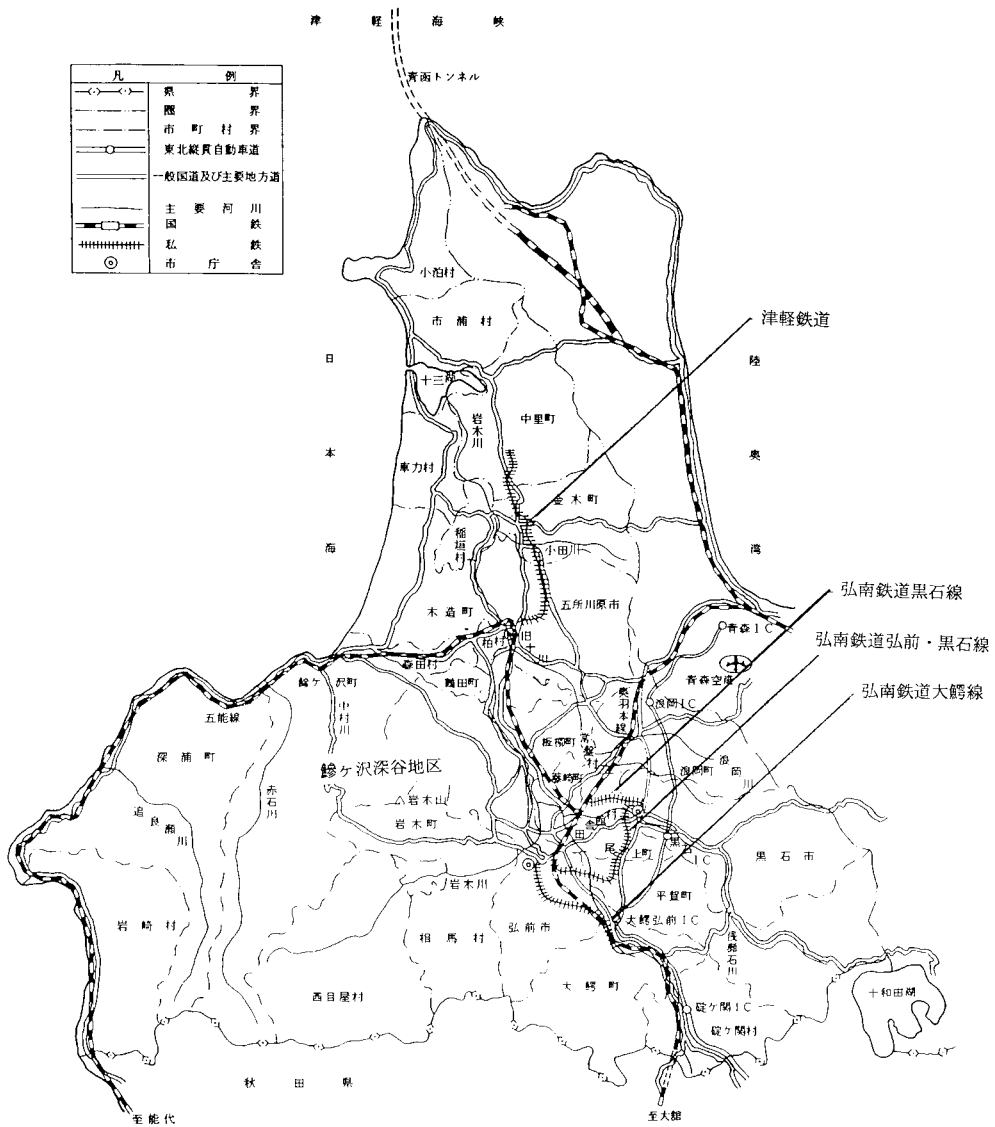


図3 津軽地域全体の交通体系の現況

連道路の整備のための投資を拡大するとともに、公共交通と自家用自動車交通との適切な役割分担を図っていかねばならない」と明記されている。

第四次全国総合開発計画でも、「定住圏の一体的な整備を引き続き推進する」ことが目指された。ただし、計画の目標は変更され、四全総では、多極分散型の国土形成が中心的な課題とされた。具体的には、「安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し・・・地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している多極分散型の国土を形成することを目標とする」(国土庁、1987、p5)と述べられている。

しかし、四全総での「定住圏」はややこれまでのものとは性格を異にする。第一に、「都市と農山漁村との広域的交流」を重視し、「都市と農山漁村の国土における新たな相互補完関係を確立する」として、広域的な視点からの都市と農山漁村との交流を目指している。各定住圏の整備を進めながらも、それらを広域的な交流のネットワークへと組み入れていこうとしている。あるいは、定住という要素に「交流」を加えたといってもよい。第二に、「多極分散型」という場合の「極」形成にも関連して、「都市の活力の充実と都市環境の整備」が強く打ち出されている点である。具体的には、中枢管理機能を担うオフィス空間確保のため、都市再開発や都市空間の高度利用、新市街地の計画的整備、24時間都市・国際化に対応した都市施設整備、良質な住宅整備などが必要とされた。第三点は、三全総では「交通通信体系の整備」とされていたものが、四全総では「交通、情報・通信基盤の整備やソフトなネットワークづくり」と書き換えられ、「情報・通信」のウェイトがはるかに大きくなった。その結果、例えば、「都市機能の地方展開を支えるため、高速交通体系や高度な情報・通信体系の全国展開を進めるとともに、都市内交通の円滑化を図る幹線道路の整備や、行政、経済等のデータベース、地域特性に即した情報・通信システムの整備を図る」という表現になる。そのため、定住圏構想のなかでも、三全総のなかでのようには、地方の定住圏計画のなかでも交通体系の役割が重要視されてはいない。

3-2-3 津軽モデル定住圏計画

以上の点を確認して、「津軽モデル定住圏計画」の最新版である『新津軽モデル定住圏計画』（津軽モデル定住圏計画推進連絡協議会・青森県、1992年）の基本的な目的を確認したうえで、この計画の中での交通計画をみてゆこう。

津軽モデル定住圏整備の基本的方向としては、次のような目標が掲げられている。

津軽モデル定住圏整備の基本的方向

- (1) 津軽圏域の資源を活用して、若者の定住をめざした魅力ある就業の機会を確保する。
- (2) 雪を克服しながら、ゆとりと安心感のある質の高い居住環境を形成する。
- (3) 津軽圏域の産業と地域社会の発展を担う自立・創造・進取の気性に富む人づくりをする。
- (4) 津軽圏域の特性を生かした個性豊かな地域づくりと多様な交流を推進する。

第四番目に掲げられた「津軽圏域の特性を生かした個性豊かな地域づくりと多様な交流を推進する」という目標の中で、その手段として、「交流と地域づくりを支える高度ネットワークづくりの推進」がうたわれている。この中から、交通に関連した項目だけを紹介すると次のようになる。

「交流と地域づくりを支える高度ネットワークづくりの推進」

- (1) 道路・港湾・空港の整備
 - 高規格幹線道路（津軽自動車道）の整備
 - 国道、県道、市町村道の整備
 - 港湾（深浦港、七里長浜港）の整備
 - 青森空港の国際化の推進
- (2) 公共交通機関の整備
 - バス交通確保対策の推進
 - 新幹線鉄道（東北新幹線等）の整備促進
 - 鉄道（奥羽本線の複線化等）の整備促進

モデル定住圏計画は、本来、広域的な自治体間の施策の調整あるいは、とりまとめという目的を持っていた。少なくとも、自治省や国土庁はそうした意図をもっていた。しかしながら、実際には、各地域のモデル定住圏計画は、構成自治体からの政府への要望事項をとりまとめた「計画書」的な色彩が強いものになった。そのため、広域自治体で単独事業として推進できる事業の書き込みが少なく、国による公共事業の促進を要求するものが中心となっている。それ以外、JRへの要望事項も含まれている。

唯一ソフト事業として掲げられている「バス交通確保対策の推進」の項目は、計画の本文中には具体的な説明はもちろん、言及すらもなされていない。単独で政策を作ってゆかなければならない「バス交通確保対策の推進」にも何も検討が加えられていない。

以上のような計画であるために、総合交通計画的な発想もみられないのは当然である。

3-2-4 「津軽地域広域市町村圏計画」

では、1970年（昭和45年）に「圏域住民がその生活をさらに高揚せしめ、都市化する条件を整備し、都市部と農村部との生活格差を解消し、住みよい地域社会を建設し」（津軽地域広域市町村圏協議会、1996、p3）する目的で設立された広域生活圏の「津軽地域広域市町村圏計画」では、どうであろうか。同広域協議会の最新の計画『第三次津軽地域広域市町村圏計画（後期計画）』（津軽地域広域市町村圏協議会、1996）を見ていこう。

本計画の基本的目標は、次のようとなっている。このうち、「潤いのある快適なまちづくりの推進」の項目中に「便利な生活環境の拡充」がうたわれ、交通関連項目が含まれている。

計画の基本目標

- (1) 豊かで活力のある産業の振興
- (2) 潤いのある快適なまちづくりの推進
- (3) 生きがいとふれあいのある地域社会の創出

便利な生活環境の拡充

- (1) 広域交通体系
- (2) 生活基盤道路
- (3) 公共交通機関
- (4) 情報体系

交通関係の内容に関しては、津軽モデル定住圏計画と変わりはないので、とくに注目される点だけを追加説明するにとどめる。

公共交通機関の「バス」の項目は、1995年（平成7年）津軽路線バス維持協議会でシビルミニマム路線維持のための補助金が交付されたこともあって、計画書中に、バス路線維持に関して積極的な記載がなされている。その全文は次の通りである。

バス・基本計画

バイパス等道路整備を促進し、通過交通車両への利便性を高めて、市街地の交通量を緩和し、バスの円滑な運行を図る。

公共施設の設置や宅地開発の際は、バス運行に適した街路の配置、停車帯の設置や回転場所の確保を図る。

運行路線の状況に合わせてのミニ、小・中型バスの運行、また、低床化等快適性と利便性の向上を働きかける。

利用しやすいバスダイヤの編成を働きかける。
過疎地間運行等赤字が避けられない生活路線については、助成措置を講ずる。
今後の「津軽地域路線バス維持協議会」によるシビルミニマム路線維持の検討を行う。

ここでは、公共交通に関する記述がやや明確になっている。それ外の点では、モデル定住圏計画と同様な特徴をもっている。

3-3 市町村の計画に見る地域交通の位置づけ

青森県の津軽地方の市町村の地域総合開発計画のなかで、地域交通がどう位置づけられているかを次に見てゆこう。

3-3-1 「弘前市総合開発計画」

弘前市は人口177,971人（1995年国勢調査）の津軽広域圏の中心都市である。弘前市の『第四次弘前市総合開発計画』は、「調和と活力のある人間居住環境の創造」という基本理念を掲げ、その基本理念を具体化した形で3つの都市像を構想し、8つの施策の大綱をあげている。

3つの都市像

- 「健康で心ふれあう生活都市」
- 「人間の未来を拓く学術文化都市」
- 「明るく豊かな産業都市」

8つの施策の大綱

- (1) まちの基盤づくり
- (2) 個性あるまちづくり
- (3) 健康で快適・安全な生活基盤づくり
- (4) 福祉社会の推進
- (5) 生涯学習環境づくり
- (6) 産業の振興
- (7) 観光の振興
- (8) 交流の拡大

以上の「施策の大綱」のなかの(1)まちの基盤づくりのなかで、次のように「交通体系の整備の基本的方向」が述べられている（弘前市、1991、p43-54）。

交通体系の整備の基本的方向

交流の促進と地域間競争による発展を図るため、全国的な自動車交通網を構成する高規格幹線道路へのアクセスの向上と地域間相互を連結する主要な道路の整備を推進していく。

市街地内部の慢性的な交通渋滞の解消と自動車交通の円滑化を図るため、通過交通の排除や市街地に集中する自動車の分散化を促す放射・環状機能の道路整備を促進していく。

城下町としての特性を生かしたまちづくりと連動して、周辺景観と調和のとれた道路整備を推進するとともに、安全でうるおいのある道路建設を促進していく。

日常の住民生活に密着する生活道路の整備については、幹線道路との整合性・一体性に留意し、交通安全施設の充実等きめ細やかな対策を講じ、市民生活の便益向上を図っていく。

道路の整備に当たっては、自然・生活環境、歴史的環境に与える影響について、事前に充分の調査検討を行い、交通施設周辺の土地利用、障害防止等の対策を含めた諸対策を充実し、関係住民の理解と協力を得つつ推進していく。

公共交通機関の整備充実を働きかける。

6項目のうち、5番目までは道路整備関係である。道路整備に関しては、城下町の歴史を壊さないような環状道路構想があり、また、歴史的に作り上げられてきた景観に配慮した道路を整備が強調されている。環状道路構想としては、「国道7号バイパスとアップルロード〔広域農道〕及び津軽中部地区広域営農団地農道を連結する外環状道路、国道7号線バイパスと岩木川堤防沿いの弘前西バイパスを連結する中環状道路、鷹揚公園東側と城東地区を循環するうち環状道路の三つの環状道路構想」がなされている。

6番目にあげられた「公共交通機関の充実」に関しては具体的には次の点が指摘されている。

〔JR奥羽本線の〕川部・青森間の複線化を〔政府・JRに〕要請していく。

東北新幹線盛岡以北の早期完成を〔政府・JRに〕要請していく。

城東地域の駅改札口の利便向上を図るため、JR弘前駅東口の設置を〔JRに〕実現に向け働きかける。

バス運行の円滑化を図るために、道路の新設、改良等の整備を進めるとともに、公共施設や宅地開発に当たっては、計画段階で停車帯等の確保を図る。

バスの不採算路線の廃止に当たっては、代替輸送の確保を図るとともに、代替バス購入等について積極的に支援していく。

バス利用者のサービス向上を図るため、バスカードシステムの導入やフリーバスの拡大、車両の冷房化、長距離高速バスの予約販売システムの検討などを弘南バス株式会社に要請していく。

弘南鉄道大鰐線の中央弘前駅の施設・機能の拡充を推進する。

近距離航空（コミューター航空）での交通利便を図るため、青森空港等を結ぶ小型飛行機等が発着できる空港の建設を検討する。

3-3-2 「黒石市総合開発計画」

次に、人口が39,004人（1995年国勢調査）と、弘前市よりも規模の小さい都市・黒石市について見てみよう。黒石市『第三次黒石市総合開発計画 基本計画』（1992年）は、次の目標を掲げている。

黒石市の都市像

- (1) 十和田湖西玄関口の観光都市
- (2) 津軽と南部を結ぶ内陸交通の拠点都市
- (3) 歴史に学び創造性をはぐくむ教育・文化都市
- (4) 新分野を開拓する産業新興都市
- (5) 高齢化社会に対応できる健康・福祉都市
- (6) 都市機能の充実による津軽東部の中核都市

交通政策は、(2)津軽と南部を結ぶ内陸交通の拠点都市部分に含まれている。

津軽と南部を結ぶ内陸交通の拠点都市

- (1) 道路網の整備
 - 広域交通体系の形成
 - 国道・バイパスの整備促進
 - 県道等広域道路の整備
 - 都市計画街路の整備
 - 生活基盤道路の整備
 - 一般市道の整備
 - 集落間道路の整備
- 道路機能の充実
 - 歩道の充実
 - 側溝の整備
 - 道路舗装の補修

- 幅員狭隘道路の解消
緑化の推進
- (2) 公共交通機関の充実
 - 鉄道の強化
 - 弘南線・黒石線の輸送力増強
 - 東北新幹線早期完成の推進
 - 奥羽本線の複線化
 - バス路線の充実
 - 近隣市町村への系統強化と利便性の向上
 - 青森空港への路線新設
 - 高速バス運行体制の強化
 - 空港利用への対応
 - 高利用率路線の増便促進
 - 空港の国際化推進
 - 交通アクセスの向上
 - コミューター航空の研究
- (3) 交通拠点の形成
 - 駅前周辺整備
 - 黒石 I C への交流基地造成

以上の施策のうち、公共交通機関の充実の項目についてだけ詳しく紹介しておく（黒石市、1992、p21-22）。

公共交通機関の充実

- (1) 鉄道の強化
 - 弘南線・黒石線の輸送力増強

両線とも、本市と津軽圏域の中心都市弘前市や県都青森市を結ぶ地域住民の足として、また、公共大量輸送機関として重要であり、適正なダイヤ編成・快速化など、旅客サービスの向上を積極的に〔弘南電鉄に〕要請する。
 - 東北新幹線早期完成の推進

東北新幹線の盛岡以北については、一部フル規格があるものの現行軌道で運転されるミニ新幹線の着工が決定となり、一歩前進した。しかし、国土の均衡ある発展を図るため、今後も県や関係市町村一丸となって、全面フル規格での着工を国に働きかけていく。
 - 奥羽本線の複線化

東北新幹線とのアクセスはもとより、県都・県南をつなぐ鉄道は、奥羽本線だけであり、均衡ある県土発展のためには、同本線川辺 - 青森間の複線化が不可欠で、今後とも実現に向けて〔政府・JRに〕運動を推進する。
- (2) バス路線の充実
 - 近隣市町村への系統強化と利便性の向上

道路網の整備にもあるが、川辺・藤崎方面への系統強化を弘南バスへ要請する。

また、地域住民の利便性を考慮し、定時・定速・安全性も含めたサービスの向上を〔弘南バスに〕求めるとともに、不採算路線については、路線確保のうえからも、〔本市は〕積極的な支援策を講じる。
 - 青森空港への路線新設

現在、本市を起点・もしくは経由する青森空港への路線はなく、今後予想される利用者の増加を考慮し、路線新設については弘南バス及び関係機関へ要請する。
 - 高速バス運行体制の強化

行動領域の拡大や出稼ぎ等を考慮し、本市を系統に組み込んだ路線強化について、各バス会社・関係機関に要請し、実現に努める。
- (3) 空港利用への対応（以下省略）

3-3-3 「藤崎町総合振興計画」

今度は、津軽地方の町村の総合計画について、人口10,395人（1995年国勢調査）の藤崎町を例に見てみよう。藤崎町『第三次藤崎町総合振興計画』（1989年）では、藤崎町の将来像を次のようにまとめ、施策の構想を掲げている。

藤崎町の将来像

- (1) 安らぎのある住みよい町をめざして
- (2) 豊かなくらし、活気のある町をめざして
- (3) 健康で、教育、文化の香りのする町をめざして

施策の構造

- (1) 生活環境に関する構想
- (2) 社会福祉に関する構想
- (3) 産業振興に関する構想
- (4) 保健・医療に関する構想
- (5) 教育・文化に関する構想
- (6) スポーツ・レクリエーションに関する構想
- (7) コミュニティに関する構想

交通施策に関しては、(1)生活環境に関する構想中の、「交通、通信体系の整備」に記述されている。この項は、道路、交通機関、道路除雪、通信網に分かれている。そのうち、交通機関に関してのみ紹介すると、次のように述べられている（藤崎町、1989、p40-41）。

交通機関（現状認識）

交通機関は、民営化したJR五能線および津軽地方を主に路線を持つ弘南バスは、運行範囲も広域化し、通勤・通学、旅行等の輸送機関として日常生活に大きく寄与している。しかし、自家用車の普及によりその利用度は低い。

交通機関（施策の方向）

JR東日本鉄道に対して、適切なダイヤ編成、駅舎等施設整備、また、バスについては、県道五林平藤崎路線の増便を【弘南バスに】働きかける。」

以上に見てきた市町村の総合開発計画全体に共通する特徴は次の点である。第一に、政府や交通事業者に要望するという形が多く、自市町村で独自に交通課題に対応するという形は少ない。それは、市町村に、交通関連の財源も権限もないためである。逆に、市町村が独自に取り組むべき交通課題に対する配慮も乏しい。第二に、交通政策と他の地域づくりの施策との関連性が明確ではない。この関連性に言及する場合には、道路との関連に限られる場合が多い。地域を限定した市町村の計画では、交通と地域づくりとの関連性が明確になっているはずであるが、そうした関連性を明記してはならない。第三に、公共交通相互の関連性を利用した公共交通機関の活性化、マルチモーダルという視点が弱い。第四には、私的交通手段と公共交通機関との連結をどうするか、まったく検討されていない。最後に、全体として、「地域総合交通計画という発想」に乏しい。

本研究は、(財)東日本鉄道文化財団の研究助成による研究成果の一部である。記して、同財団へ感謝の意を表したい。

参考文献

- 太田勝敏、1988 『交通システム計画』技術書院
- 岡野行秀、1995 「総合交通政策」金本良嗣・山内弘隆編 『講座・公的規制と産業 4 交通』NTT出版
- 角本良平、1990 『新・交通論』白桃書房
- 船橋晴俊、1993 「環境問題と地域社会」『21世紀ネオ・コミュニティ』東京大学出版会
- 用語解説集編集グループ、1990 『総合交通体系調査関係用語解説集』九州大学出版会
- 国土庁編、1977 『第三次全国総合開発計画』大蔵省印刷局
- 国土庁編、1987 『第四次全国総合開発計画』大蔵省印刷局
- 青森県、1993 『青森県交通ビジョン 未来を拓く交通ネットワーク21』青森県
- 青森県、1997 『新青森県長期総合プラン』青森県
- 津軽モデル定住圏計画推進連絡協議会・青森県、1992 『新津軽モデル定住圏計画』
- 津軽地域広域市町村圏協議会、1996 『第三次津軽地域広域市町村圏計画（後期計画）』
- 黒石市、1992 『第三次黒石市総合開発計画 基本計画』
- 弘前市、1991 『第四次弘前市総合開発計画』
- 弘前商工会議所、1999 『平成10年度 弘前市商店街等活性化先進事業報告書』
- 藤崎町、1989 『第三次藤崎町総合振興計画』