

# イベント対応交通需要マネジメントの観光まちづくりへの展開 —伊勢神宮式年遷宮 TDM を例として—

Possibility of Expanding TDM measures toward a long-term tourism area development policy

西井 和夫\*、江守昌弘\*\*、横山 憲\*\*

Kazuo Nishii, Masahiro Emori, and Ken Yokoyama

イベント時の交通需要マネジメント(TDM)は、来訪者集中による交通の混雑緩和策として多くの観光地で適用されてきているが、その実施期間が限定されている場合が多く、「観光まちづくり」等の長期的視野や戦略のもとで位置づけられているわけではない。そのために、観光地サイドでも観光関連事業者と地元住民との評価が分かるといった課題もあった。本研究では、筆者らが提案するエリアマーケティング・マネジメントアプローチ(AMMA)に基づき、伊勢市の観光まちづくりへの展開の可能性について考察することにし、第62回伊勢神宮式年遷宮対応の TDM を例に取上げ、この施策メニューのあり方について、観光まちづくりへの展開の可能性を明らかにした。

キーワード：観光地交通需要マネジメント、観光まちづくり、伊勢市、式年遷宮

## 1. はじめに

観光地における交通問題は、主として観光地へのアクセス交通に関するものと観光地内（あるいは観光地間）周遊・回遊交通に関するものとに大別できる。これらは、観光地あるいは観光圏といった圏域(エリア)の空間的・時間的スケールによってその問題の性質や内容が異なってくるために、結果としてそれぞれの問題解決のための交通対策や関連施策メニューも異なる。これまでの観光地交通研究(西井他(2000)<sup>1)</sup>)では、これらの空間・時間スケールに着目して、①広域周遊観光交通、②自然景勝地観光交通、③都市型観光地交通、④イベント・ピーク時休日観光交通に類型化し、それぞれについての計画課題とその調査分析手法を提案している。本研究で取上げるのはこれらのうちの④のイベント・ピーク時休日観光交通であるが、このパターンに属する観光地交通は、その空間・時間スケールから見て高い集中度(ピーク特性)をもつこと、またアクセス交通と周遊・回遊交通とが明確に分離できないことも特徴的である。

一方、こうしたイベント・ピーク時休日交通問題への対応としては、とくに1990年以降において、後述するようなピーク時交通需要の平準化を中心とした交通需要マネジメント(以下、TDM)施策が適用される場合

が主流になってきている。それまでは、観光地交通の局地的で特定時間帯(期間)に限定的な交通集中による混雑の緩和という計画課題に対して、交通施設のハード整備による容量拡大や交通システム運用策(TSM)による交通サービスの供給側の処理能力向上が主たる解決方法であったが、交通施設や交通システムの整備・拡充のための財源確保の問題等によって、より短期的に実効性の高い交通対策が求められるようになってきた。TDMとは、このような背景のもとで導入された『より短期的に実効性の高い』交通需要の管理・運用施策である。

TSMとTDMとは、交通システム・施設に関する管理手法を指すが、前者は主として供給者側からの提供サービスの改変・変更策の実施を通じて交通の流れの円滑化を実現しようとするもので、具体的には専用レーン設置や直行型シャトルバスといった交通システムの運用管理手法である。これに対して後者は、個々の需要者側への交通システム(利用交通機関・経路、出発時刻等のタイミング)に関する意思決定の変更・調整を促すことによって、全体としての交通需要の平準化を図るものである。したがってTDMにおいては、TSMのようなサービス容量の拡大に依らず、利用者サイドの需要調整効果に期待したマネジメント手法であ

\*流通科学大学総合政策学部 \*\* (株)建設技術研究所

るために、とくに観光客やイベント時来訪客をターゲットとした場合にはその定着化や持続性が課題と言われている。

そこで本研究では、イベント時の来訪者集中による交通の混雑緩和策としての TDM 施策を取上げ、これを「観光まちづくり」等の長期的視野や戦略のもとで位置づけることにより、イベント期間中の短期的な施策からより持続的な展開の可能性について考察していくことを目的とする。以下では、まずこれまでのイベント・ピーク時休日観光交通を対象とした TDM 施策に関連した諸研究の概略的なレビューを行い、これらを長期的施策へ展開することを意図した場合のいくつかの論点を明らかにする。次に、事例として取上げた伊勢神宮式年遷宮対応 TDM の実施概要とともに、これを「伊勢観光まちづくり」の中でどのように位置づけるべきかについて考察をしていくことにする。

## 2. イベント・ピーク時休日観光交通対応 TDM

上述のように、1990年代に入ると観光地における交通問題への対応の考え方としては TDM が主流となり、著名な数多くの観光地での取組みがなされた。これらはいずれも、それまでは都市部での自動車流入量削減による環境負荷軽減を目指した TDM 社会実験を観光地に適用する形で導入されたものといえる。

ここでは、こうした観光地 TDM 施策に関する事例研究の紹介とともに、その課題の整理を行い、次節以降の論点を明らかにしていくことにする<sup>1)~5)</sup>。

観光地における交通施策は、それぞれの地域特性に応じて、主として自家用車利用に対する制約の程度を判断基準に様々な施策メニューが導入されてきた。西井・古屋(1997)<sup>6)</sup> および古屋(1997)<sup>7)</sup> において、自家用車利用に対する制約の程度に着目した観光地施策を表-1に示す4つのグループに類型化している。

表-1 観光地交通施策の分類例

| 観光地交通施策                     | 導入目的            | 適用地域              | 車制約        |
|-----------------------------|-----------------|-------------------|------------|
| I. 道路施設改善                   | 周遊性確保・<br>混雑緩和  | 箱根、日光、<br>富士五湖    | 弱い         |
| II. 一般車両排除                  | 演出・環境保全         | 上高地、尾瀬            | ↓          |
| III. 公共交通転換<br>(P&BR, P&RR) | 環境保全・<br>混雑緩和   | 立山・黒部、金<br>沢、高野山等 | 強い         |
| IV. 発生源対策<br>入場予約・課金制       | ピーク平準化・<br>需要抑制 | 大規模イベン<br>ト(祭礼等)  | 料金抵<br>抗強い |

例えば、上高地・尾瀬等では、その制約の強い施策として特定地域内での一般車両排除の施策が適用され、また日光・箱根・富士五湖等では、比較的制約の弱い道路施設の積極的改善を含む施策による周遊性の確保や交通集中の緩和策が適用されてきた。また表-2は、都市部 TDM 施策体系との関係で一般的な観光地 TDM 施策を整理したものである。

表-2 観光地 TDM 施策メニュー

| 施策効果の局面 | 具体的な観光地 TDM 施策メニュー  |
|---------|---------------------|
| 手段の変更   | P&BR、P&RR、公共交通利便性促進 |
| 経路の変更   | 交通情報提供、ルートガイダンス     |
| 時間帯の変更  | 課金、混雑料金、ロードプライシング   |
| 車利用の効率化 | シャトルバス、カーシェアリング     |
| 発生源の調整  | オフシーズン宿泊料金、入込み規制など  |

ここで、これまでの観光地 TDM 施策研究で取上げられてきた課題点について、次節以降の観光まちづくりへの展開を念頭に置いていくつかの論点を整理しておくことにする。

まず、これまでの多くの観光地 TDM は、施策導入時点で交通社会実験であったために、短期的に実効性の高い導入効果が可能な施策が採用される傾向があった。このことは観光地における交通混雑緩和や環境負荷軽減に対するニーズや要請が高いことが背景にあり、本格的な事業化を前提に如何に効果的・効率的な施策効果が短期的に発現するかがポイントであった。また、既存の観光地 TDM に関する諸研究<sup>8)~10)</sup>を眺めると、導入された具体的メニューの内容・規模と観光客および観光地側の諸属性によってその効果や影響も異なっているが、個々の施策に対する実施効果・事業性(本格事業化への判断を含む)・継続性等といった一連の評価システムの構築が十分でなかったことも指摘できる。西井・古屋(1997)では、以下の3点を観光地 TDM 施策の課題として挙げている。

- ① TDM 施策の的確な評価
- ② 観光地交通サービスの質と量に関する交通事業者、行政、観光客、地域住民の主体間の合意形成・コミュニケーションの必要性
- ③ 観光地づくりとの連携

したがって、上記の①の評価の課題も含めて、観光地 TDM 施策に対する長期的な観点、とくに観光地づくりにおける位置づけの検討が課題といえる。

### 3. 式年遷宮対応 TDM 施策と観光まちづくり

#### (1) 式年遷宮対応 TDM 施策の概要

ここでは、本研究で取上げる伊勢神宮式年遷宮対応の TDM 施策の概要を述べ、『伊勢観光まちづくり』との観点からその持続的な展開の可能性を考察する。

これまでの経緯を述べると、伊勢市が中心となり「伊勢地域観光交通対策協議会」を立ちあげ、交通対策として伊勢自動車道に近接する県営サンアリーナに臨時駐車場を設置するとともにシャトルバスを運行する P&BR 施策を実施している。(実施日は、正月・ゴールデンウィークに限定し、伊勢自動車道の伊勢 IC と伊勢西 IC を出口規制し国道 23 号の一部を専用線化するなど大規模な規制を行っている。) しながら、近年のパワースポットブームなどにより、P&BR を実施していない通常の連休中においては大規模な渋滞が発生している現状がある。そのため、国土交通省および地元の伊勢市を中心に「伊勢地域交通円滑化推進協議会」を組織した上で、式年遷宮対応地域交通マネジメントの検討が進められることになった。表-3 は、その施策メニューを示す。

表-3 伊勢地域交通円滑化施策メニュー

| ねらい  |                         | 施策項目  |
|------|-------------------------|---|
| ねらい① | 手段の変更<br>(公共交通<br>利用促進) | ①公共交通利用者への特典(駐車券またはバス乗車券等)                                    |
|      |                         | ②バス運行ルートの変更(わかりやすさ利便性向上)                                      |
|      |                         | ③バス優先運用(国道 23 号 3 車線化)  |
|      |                         | ④パーク&レールライド(伊勢中川駅以南)  |
|      |                         | ⑤宮川左岸パーク&バスライド  |
|      |                         | ⑥駐車場の料金施策による抑制(料金収入の公共交通の推進策への展開)                             |
| ねらい② | 時間の変更                   | ⑦オフピーク日・時間 参拝特典の実施及びイベント実施                                    |
|      | 経路誘導                    | ⑧中勢 BP・国道 23 号ルートへの誘導   |
|      |                         | ⑨志摩方面ルートの確保   |
| ねらい③ | その他                     | ⑩内宮周辺駐車場への案内看板設置  |
|      | 情報提供                    | ⑪歩行者横断の誘導強化(宇治浦田交差点, 宇治浦田東交差点)<br>⑫事前 PR (HP, チラシ・パンフ・ポスター配布) |

#### (2) 観光まちづくりへの展開の可能性

これらの伊勢地域交通円滑化のための TDM 施策は、中長期的な展開も考慮しつつも、やはり実質的には大規模イベント実施期間中における自動車交通のピーク需要への対応のための交通需要の平準化的な性格の強い施策として位置づけられている。そのため、市民レベルでの合意形成や観光振興支援・まちづくりといった点への配慮が足りない面がある。また地域として行政も抜本的な対策の必要性や長期的課題に関する意識が低いこともあり、施策の具体化や実現性に限界があったと言わざるを得ない。

そこで、西井ら(2012)<sup>11)</sup> は、伊勢市における式年遷宮交通マネジメントを取り巻く諸課題を以下のように再整理してみた。

- 「交通」に関わる政策課題：観光交通渋滞・駐車場対策・生活交通問題
- 「観光」に関わる政策課題：伊勢地区観光・外宮-内宮参拝回遊
- 「まちづくり」に関わる政策課題：地域住民の生活交通(休日市内移動性確保)・まちの活性化・地区整備・地域アイデンティティ再構築

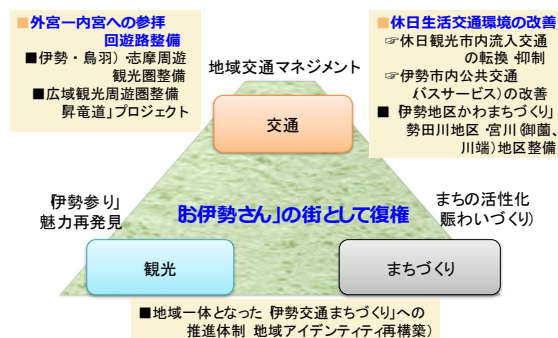


図-1 伊勢観光まちづくりの問題の構造化

次に、このような整理に基づき「交通」に関する短期的課題としての『地域交通円滑化』をより持続的な取り組みとしての「伊勢観光まちづくり」の中で位置づけるために、「交通」-「観光」と「交通」-「まちづくり」のそれぞれの関係性に着目した。その結果、本研究ではこれらの諸課題の解決に向けて、「交通」-「観光」の関係から、『お伊勢参り』の魅力再発見を、そして「交通」-「まちづくり」からは『お伊勢さん』のまちとしての復権(再構築)を、それぞれ「伊勢観光まちづくり」の長期的戦略検討の新たなアジェンダとして設定することを提案している。さらに、地域交通円

滑化施策検討の枠組みを課題内容-時間-空間のそれぞれの次元（範囲）のリフレーミングを通じた『問題の構造化』を行っている。（図-1参照）

以下では、これを踏まえて「伊勢観光まちづくり」における長期的視点からの課題の整理・考察をくわえていくことにする。

まず、『伊勢観光まちづくり』における時間スケールについてであるが、これまでの式年遷宮時の取組み（式年遷宮は社の改築を20年毎に行うために、新旧の社への参拝ができるために例年になく観光客が増える）では、伊勢神宮への参拝観光需要に対応するためのハードな道路整備（国道23号改良整備や伊勢道高規格道路整備など）が中心であった。そのために、地域側の継続的な施策の推進や事業化が不足しかつ対処療法的な面が歪めなかった。そこで、「まちづくり」は長期的なビジョンのもとで継続的に施策や事業を展開することによって初めて目標達成ができることから、次回（第63回）の式年遷宮を見据えたまちづくりのマスタープランにおいて明確に位置づけることが求められる。

次に、伊勢観光まちづくりにおける空間スケールについても、伊勢神宮参拝観光を中心として、さまざまな空間スケールの観光周遊活動に派生する交通パターンに対する対応戦略を展開することが長期的には重要となる。具体的には、内宮前駐車場対策のレベルから、外宮-内宮参拝回遊地区レベル、伊勢市内地区周遊エリア、伊勢志摩観光地エリア、そして熊野・伊勢・志摩方面広域観光圏エリアのレベルまで、観光周遊交通と観光圏域形成との両者の一体的整備のあり方を議論できる枠組みが必要であり、伊勢観光まちづくりはこうした階層的な観光圏域形成の中でそれぞれの課題に取り組まなければならない。

#### 4. おわりに

本研究は、イベント時の来訪者集中による交通の混雑緩和策としてのTDM施策を取上げ、これを「観光まちづくり」等の長期的視野や戦略のもとで位置づけることにより、イベント期間中の短期的な施策からより持続的な展開の可能性について考察してきた。

結論的には、観光地TDM施策の持続的展開には、観光まちづくりといった長期的観点から、政策課題の問題設置の段階からの位置づけの再考が前提となることを提案したい。また、観光まちづくりとしては、観光客や観光事業者だけでなく地域住民を含めた形で、

観光地としての魅力化、まちとしての活性化や持続的な内発的発展、そして地域への愛着と誇りと言った地域アイデンティティの復権まで視野に入れた政策形成のための諸課題が存在することを示した。今後は、これらの長期的戦略課題に対する具体的な観光まちづくりの施策検討を地域が一体的に取り組むための推進体制を構築し、地域住民の観光まちづくりへの主体的な参画を促す取組みが必要と考える。

#### 【参考文献】

- 1) 永井譲：自然環境の優れた観光地における自動車抑制策の効果に関する研究，日本都市計画学会学術研究論文集，No.28, 25-30, 1993.
- 2) 西岡誠治，森地茂，広島康祐：観光地におけるP&BRシステムに関する研究，交通工学，Vol.30, No.4, 27-39, 1995.
- 3) 古屋秀樹，西井和夫，花岡利幸：観光地における交通需要管理の基本的課題：富士スバルラインのP&BR事例を踏まえて，土木計画学研究・講演集，No. 18(2)，pp. 589-592, 1995.
- 4) 古屋秀樹，西井和夫，花岡利幸：観光地における交通管理運用計画と道路整備－非速度サービスを考慮した道路整備手法－，Vol. 8、No. 1. 25-33, 1996.
- 5) 西井和夫：これからの観光交通計画の課題，交通工学，Vol. 31, No. 5, 3-8, 1996.
- 6) 西井和夫，古屋秀樹：TDMおよび環境対策と観光地交通計画，『観光交通計画立案のための調査・分析方法の再構築』，科研基盤A(森地茂，07305021)，57-68, 1997.
- 7) 古屋秀樹：観光地交通計画の方法論的研究：需要分析と政策影響分析技法の開発，学位論文(東大)，183p, 1997.
- 8) 森地茂，毛塚宏，伊東誠：魅力ある観光地と交通－地域間交流活性化への提案，技報堂，160p, 1998.
- 9) 西山良孝，小島浩，若井亮太，牧村和彦，藤田公典：平泉の観光交通マネジメント，交通工学，Vol. 46, No. 1, 38-43, 2011.
- 10) 岸野啓一，西井和夫，近藤勝直，佐々木邦明：世界遺産高野山における観光まちづくりのための交通社会実験，交通工学，Vol. 46, No. 1, 44-49, 2011.
- 11) 西井和夫，近藤勝直，江守昌弘，横山憲：観光まちづくりの長期的戦略課題：伊勢式年遷宮交通マネジメントを事例として，第27回日本観光研究学会全国大会学術論文集，325-328, 2012