

# 地域交通円滑化から観光まちづくりへの展開 第62回式年遷宮を迎えた伊勢市を ケーススタディとして

西井和夫<sup>1</sup>・金野 幸雄<sup>2</sup>・江守 昌弘<sup>3</sup>・横山 憲<sup>4</sup>

<sup>1</sup>正会員 工博, 流通科学大学総合政策学部 (神戸市西区学園西町3-1)

E-mail: Kazuo\_Nishii@red.umds.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 流通科学大学総合政策学部 (神戸市西区学園西町3-1)

E-mail: Yukio\_Kinno@red.umds.ac.jp

<sup>3</sup>正会員 (株) 建設技術研究所東京本社道路・交通部 (東京都中央区日本橋浜町3-21-1)

E-mail: m-emori@ctie.co.jp

<sup>4</sup>正会員 (株) 建設技術研究所中部支社総合技術部道路室 (名古屋市中区錦1-5-13)

E-mail: yokoyama@ctie.co.jp

近年, 多くの観光地ではハイシーズンやイベント対応のピーク時渋滞緩和・交通円滑化等のためのTDM施策が試行あるいは本格的実施(京都, 日光, 吉野, 高野山, 鈴鹿F1等)がなされている。また一方で, 観光地の活性化や都市観光振興として, 『観光まちづくり』の取組み(長浜市, 川越市, 丹波市等)も数多く見られる。しかしながら, 「交通」・「観光」・「まちづくり」の相互の関係性が深いにもかかわらず, 前者は短期的な交通対策として, また後者は長期的なまちづくりの取組みとして, 個別に取上げられていた。そこで, 本研究では, 伊勢市をケーススタディエリアとして取上げ, H25年第62回式年遷宮対応の地域交通円滑化施策の見直しを行い, これを「伊勢の観光まちづくり」への取組みに向けた形でどのように展開できるか, またそのための具体的な計画課題を整理するとともに, 観光地交通研究分野における政策・計画手法について考察する。

**Key Words :Sightseeing, Development Policy, Traffic policy, Case study, TDM**

## 1. はじめに

近年, 多くの観光地ではハイシーズンやイベント対応のピーク時渋滞緩和・交通円滑化等のためのTDM施策が試行あるいは本格的実施(京都, 日光, 吉野, 高野山, 鈴鹿F1等)がなされている。たとえば, 高野山における交通社会実験<sup>1)</sup>では路上駐車規制, フリンジパーキングの設置と無料送迎バス, 臨時路線バス増発・山内シャトルバスの運行などに取り組んでいる。また, 鈴鹿F1における交通社会実験<sup>2)</sup>においては, 駐車場の事前予約制, 路線バス・シャトルバスの運行, ツイッターなどによる情報提供による交通転換などのTDM施策に取り組んでいる。

また一方で, 観光地の活性化や都市観光振興として, 『観光まちづくり』の取組み(長浜市, 川越市, 丹波市等)も数多く見られる。たとえば, 川越では, 歴史や伝統に培われた独自の文化などを背景として, 歴史的遺産などを巡る観光のほか「川越市観光行政指針」<sup>3)</sup>によっ

て, 計画的に観光まちづくりに取り組んでいる。また, 長浜における「黒壁スクエア」に代表される伝統的建造物群を生かした観光スポット化, 丹波篠山における古民家再生による集落丸山の取組み等, 成功事例も出てきている。

しかしながら, 観光地におけるTDM施策とまちづくり・地域振興は「交通」・「観光」・「まちづくり」の相互の関係性が深いにもかかわらず, 前者は渋滞解消などを目的とした短期的な交通対策として, また後者は観光振興などを目的とした長期的なまちづくりの取組みとして, 個別に取上げられていた。そのため, 前者では施策の多くが時限的に社会実験として取り扱われているため, 長期的なまちづくりへの展開(継続性)の問題が課題となり, また後者においても短期的な交通マネジメントとまちづくりの将来像に対応した交通体系の整備のあり方との整合性の問題を克服していかなければならない。

そこで, 本研究では, 伊勢市をケーススタディエリアとして取上げる。具体には, H25年第62回式年遷宮対応

の地域交通円滑化施策の見直しを行い、これを「伊勢の観光まちづくり」への取組みに向けた形にどのように展開できるかについて考察することとし、そのための具体的な計画課題を整理するとともに、観光地交通研究分野における政策・計画手法のあり方を明らかにする。

## 2. 観光地TDMから観光まちづくりへの展開：その意義と政策・計画手法について

### (1) 「観光まちづくり」の意義について

「観光まちづくり」は、その言葉が示すように従来の「観光地づくり」あるいは「まちづくり」と異なり、これら両者を包含した議論の枠組みの中で位置づけている。この場合、「観光」と「まちづくり」との関係性を具体的にどのように規定していくかをまず明確にする必要があると考える。しかしながら、地域の抱えている多様な課題をどのように解決していくか、政策目標やその前提となるアジェンダ設定によって問題の構造化が異なるので、画一的に決められるものではない。むしろ、どのような関係性を前提としたフレームなのか、またそれを採用した理由やその判断根拠を回答できるようにすることが重要である。また、基本的に理解すべきことは、「まちづくり」の捉え方として、かつての『観光事業者による観光振興＝まちづくり』という単純な図式ではないこと（これまでに多くの観光地づくりの失敗事例）、さらには、「まちづくり」を「観光」のための『使い勝手の良い』手段として位置づけないことが肝要である<sup>4)</sup>と考える。このような論点は、一部の商業事業者や商学系識者が商店街づくり・賑わいづくり＝まちづくりという短絡的な図式化のもとで、まちづくり全体の視野に欠いた議論がなされているのと共通的であるといえる。

この点については、基本的に「まちづくり」のテーマのもつ多面性・総合性を改めて再認識することにより、それぞれの取組みやアプローチの全体の中での役割と位置づけを前提とした議論を行うべきである。その意味で、「観光まちづくり」における「まちづくり」の部分、「観光」に関与する課題・政策（メニュー）・主体・客体（対象）・政策手段を特定化することで、曖昧さを払拭しておくことが求められる。

### (2) 政策・計画手法について

筆者らは<sup>5-9)</sup>、「観光まちづくり」における「観光」と「まちづくり」は互いに補完的な関係のもとで対象エリアの魅力化と活性化を政策目標とした取組み方策を策定・推進できるフレームが基本であると考え、すでにAMMA(Area Marketing and Management Approach)と称する観光エリアマーケティング・マネジメント手法を提案している。もちろんこの中では、観光客・観光事業者は直接

的な観光サービスの需要者・供給者としての主要なプレイヤーであるが、地域住民あるいは行政等の公的部門の関係者も観光まちづくりにおいては正規プレイヤーとしての役割を担うと同時に、観光地としてのまちへのアイデンティティ（愛着と誇り）醸成と持続的な内発的発展を享受する立場にあると考えている。

また、AMMAでは、対象エリアにおける観光関連サービス・財の提供側の着地型観光マーケティング（観光客のニーズ・ウォンツの把握とそれに見合う旅行商品開発と販促・プロモーション・ブランディングといった戦略展開）と、それらの観光客のエリア観光周遊行動に及ぼす影響調査分析を通じた、より長期的なエリアマネジメント手法（PDCAサイクルに代表されるような手法）との2本柱の手法により体系づけられている。

## 3. 伊勢式年遷宮対応のTDM施策（地域交通円滑化施策）

### (1) 伊勢市における交通まちづくりの背景

伊勢市は、古くから全国からの伊勢神宮への参拝者とその周辺の宿場などにおいて、「おもてなしの心」で迎え入れた歴史があり、「観光」と「まちづくり」が強く関係している都市である。また、徒歩による参拝が主流であった時代には、参宮街道沿には宿場が連なり繁栄していたが、明治以降、鉄道網や道路網の拡大延伸に伴い、宿場は変遷・衰退したさらに、参拝者数は以前は外宮と内宮は同時に増加していたが、60年代頃から内宮は増加、外宮は減少傾向となり、モータリゼーションとともに差が広がった。また、その差の拡大には、内宮に直結する国道23号（南勢バイパス）や伊勢自動車道の開通なども影響している。これらより、伊勢市における「観光」「まちづくり」と「交通」との関わりには歴史的にも深い繋がりがあことは明らかである

### (2) 伊勢市を取巻く交通課題

平成25年(2013年)は、伊勢神宮の第62回の式年遷宮の年であり関連イベントにより例年の1.25倍（1000万人/年）の参拝入込み客数が予想されており、大規模な渋滞発生と駐車場確保困難の問題が想定されている。これまでの調査結果の分析や社会実験を実施している中で判明している伊勢市を取り巻く主な交通課題を以下に示す。

#### □日常的な交通に関するネットワーク上の課題

- ・市内流入・通過交通両者の幹線道路への利用集中
- ・幹線道路と鉄道との平面交差部（踏切）における円滑化の阻害

#### □休日交通に関する課題（図-1参照）

- ・参拝観光車両の駐車場流入待ちによる駐車場周辺での渋滞発生

- ・参拝観光車両による市内幹線道路の渋滞に伴い、市内生活交通車両や路線バスなどの円滑化が著しく阻害
- ・公共交通機関利用参拝観光客の端末交通サービス（内宮へのアクセス）が休日生活交通と同様に著しく阻害

□交通に対する対策や政策の課題

- ・伊勢神宮参拝観光客の円滑な回遊ルートが成立していない（外宮内宮間の移動の円滑化・魅力化に問題）
- ・市内交通・内外交通・広域交通への体系的な取組みの不足
- ・まちづくりとの連携した施策が乏しく抜本的解決に結びにくい
- ・短期的な渋滞解消を目指すことに傾注しており、長期的な交通転換を促進する対策の立案・実践が不十分

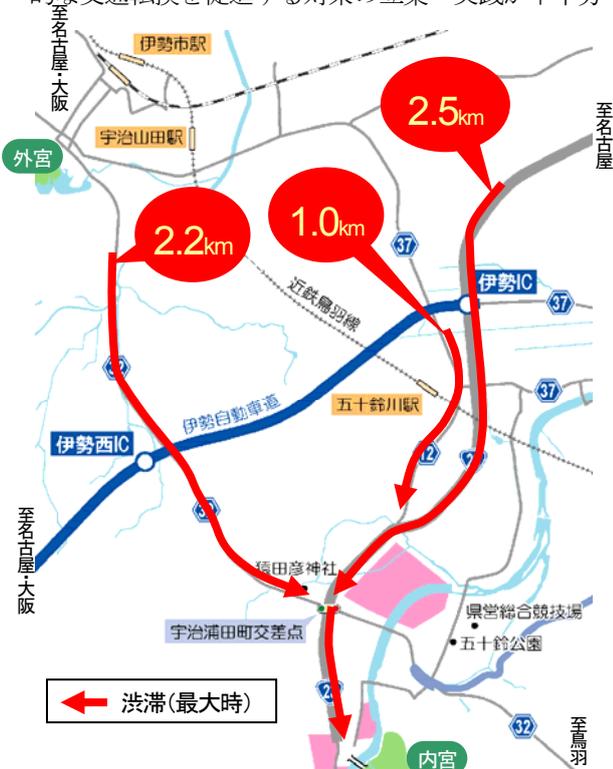


図-1 休日の交通渋滞状況（平成25年2月10日（日））

(3) 伊勢地域交通円滑化施策の概要

これまで、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し、シャトルバスを運行するパークアンドバスライド施策（図-2参照）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う。

しかし、近年のパワースポットブームなどにより、パークアンドバスライドを実施していない、通常の連休中日においては大規模な渋滞が発生している。



図-2 パークアンドバスライド施策の写真

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、式年遷宮を控えた前年までに社会実験を含む対応準備を行う地域交通マネジメントとしての検討が進められることになった。この中では以下の3つのねらいを掲げ、表-1に示すように具体的な施策として12の施策を検討している。

- 【ねらい1】 市内への自動車流入交通削減：P&BR、駐車場料金課金、公共交通利用促進のための乗継ぎ利便性向上
- 【ねらい2】 市内への自動車流入分散：時間の変更・経路誘導のルート確保、駐車場案内システムによる情報提供
- 【ねらい3】 その他：宇治浦田交差点付近の歩行者誘導など

表-1 伊勢地域交通円滑化施策一覧

ねらい	施策項目
ねらい1 手段の変更 (公共交通 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バス運行ルートの名称変更（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 経路誘導	⑦オフピーク日・時間 参拝特典の実施及びイベント実施
	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 ⑩内宮周辺駐車場への案内看板設置
ねらい3 その他 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）
	⑫事前PR（HP、チラシ・パンフ・ポスター配布）

上記に示した伊勢地域交通円滑化施策の検討は、中長期的な展開も考慮しつつも、依然、大規模イベント実施

期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マネジメント（TDM）的な要素が強い。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。

#### 4. 『伊勢の観光まちづくり』に向けて（AMMAの適用性検討）

##### (1) 伊勢観光まちづくりの長期的戦略

本項では、まず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）の拡大（政策形成論におけるリフレーミング）を通じた『問題の構造化』を行い、その上で「伊勢観光まちづくり」における長期的戦略課題を整理提案していくことにする<sup>10)</sup>。ここで、検討枠組みの拡大をはかるのは、交通円滑化のための施策メニューの体系づけや交通政策的観点からの検討が不足しているために、地域一体となった取り組み体制が機能する熟度も低く、その実施効果は限定的であるからである。

そこでまず、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

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することとした。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。図-3は、「伊勢観光まちづくり」における政策検討のためのリフレーミングによる問題の構造化を示している。

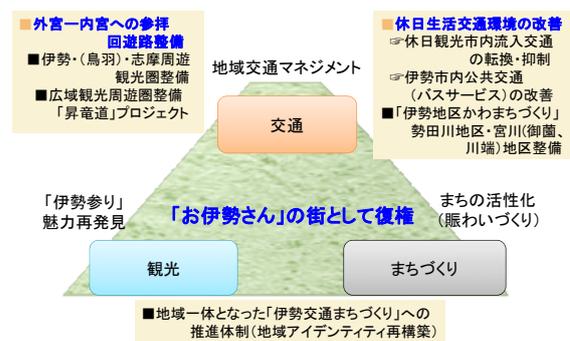


図-3 問題の構造化

この伊勢観光まちづくりにおける時間スケールについては、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）が中心であり、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計画体系の確立が必要であることを提案している。

そして、伊勢観光まちづくりにおける空間スケールについても、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と考える。

##### (2) 『お伊勢参り』の魅力再発見に向けた課題

ここでは、伊勢観光まちづくりにおける「交通」- 「観光」の関係性に着目したアジェンダとして設定された『お伊勢参り』魅力再発見について、具体的な長期的戦略課題を提案してみたい。

最近の観光客のニーズの多様化により、バスツアー客にとって伊勢は通過点であり、Tourism Destinationでないこと、公共交通利用の個人旅行客は内宮参拝がメインであること、さらにはパワースポットブームによる若年層女性グループ（女子会等）による参拝観光増加などの様変わりしてきた。このような伊勢来訪観光の新たなニーズに対して、定量的な『伊勢参り』観光マーケティングの実施がまず何よりも必要である。その意味で伊勢地域の観光活性化に資する、観光客のニーズとウォンツの把握、対象セグメントのターゲット化、観光商品開発とプロモーション等のマーケティング戦略の検討が必要と考える。さらには、伊勢市の地区まち歩き（回遊）観光との連動による市内滞留性向上策の検討も課題といえる。

そして、最も重要な長期的戦略課題の一つとしては、本来の『お伊勢参り』型への回帰・誘導に向けた「交通」と「観光」との連携施策の検討であろう。その際、外宮から内宮への参拝観光客の流れをどのように誘導するかについては、入込む客数の増加だけを期待するのではなく、来訪者のCS（顧客満足度）を向上させる質的効果を重視すべきであろう。この場合、来訪者のニーズに合わせて、外宮-内宮間のアクセス性を重視する観光客にはバス利用、また外宮-内宮間の回遊性（滞留性）を重視する場合には、レンタサイクル利用あるいは歩行者空間整備による散策路利用など選択性を高める仕掛けが有効と考えられる。

### (3) 長期的戦略の実現に向けた取組みの紹介

本研究のケーススタディとしての伊勢神宮の式年遷宮祭に向けた伊勢地域円滑化施策の検討においては、国土交通省三重河川国道事務所および伊勢市等の関係機関との円滑化策の具体化に向けての調整を進めるとともに、長期的な戦略を考慮し、地域を巻き込んだ取組みとして当該地域の関係機関（行政・商工関係等）との意見交換会（平成24年9月13日実施）を主宰するとともに、それらを踏まえた下記のような取組みを実施した。

#### a) 伊勢市長への提言

西井は、平成24年10月12日日本稿の概要を示した「伊勢市観光まちづくり」への提案書を伊勢市長へ提出し、交通まちづくりの必要性和今後の取組みの意義について説明した。（図-4参照）



図-4 伊勢市長への提案書提出

#### b) 市民フォーラムの実施

平成25年3月に伊勢市生涯学習センターいせトピアにおいて、伊勢商工会議所の主催により「交通まちづくりフォーラム」と題した市民フォーラムを開催し、長期的な戦略についての基調講演や、市長、県、国、商工会議所の地元の代表者と、筆者をはじめとした学識経験者によるパネルディスカッションを行い、市民等約350人も聴講があった。

#### c) 国道23号における3車線化社会実験の実施

地域交通円滑化施策の一つである国道23号の3車線化については、事前に利用者や地元住民に、効果や影響を体感してもらい導入を検討するため、社会実験を実施し

た。平成24年11月24日（土）[3連休の中日]に、国道23号（伊勢市宇治浦田町）の路肩を、約300m伊勢市営駐車場の専用レーンとして活用する社会実験を実施（片側2車線の道路を、片側3車線で運用）した。（図-5参照）

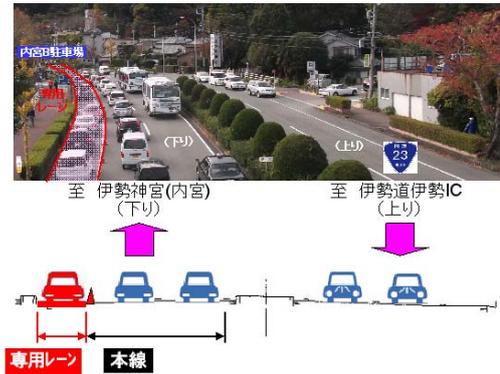


図-5 国道23号3車線化社会実験の様子

社会実験における効果（図-6参照）については以下の通りである。

- 国道23号を通過する路線バスの所要時間が最大7分短縮（11分→4分）
- 国道23号の最大渋滞長が200m短縮（1.2km→1.0km）

【通常時(2車線)】	【3車線化運用実験時】
国道23号渋滞長：1.2km	国道23号渋滞長：1.0km（200m短縮）
路線バス所要時間：9～12分	路線バス所要時間：3～7分（4～8分短縮）



図-6 社会実験の効果

- 駐車場利用者の9割以上、地域住民の7割が「3車線化してほしい」と回答

なお、今回の社会実験については、沿線住民からは、緊急車両の走行スペースの確保などについての懸念意見もあった。これらの社会実験による円滑化施策の検討結果を踏まえ、さらに地元との協議を行いながら継続的な実施への調整を開始している。

## 5. おわりに

本研究では、伊勢式年遷宮における交通円滑化策をケーススタディとして、観光地の地域交通円滑化という「交通」の短期的課題への取組みを対象エリアの「観光」及び「まちづくり」という長期的戦略課題検討の政策フレームの中に位置づける意義・必要性を明らかにするとともに、「伊勢観光まちづくり」の基本コンセプトをリフレーミングによる問題の構造化によって提案した。その中で、とくに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發展，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の明確化を試みた。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するとともに，何よりも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（今回の市民フォーラムの継続的实施を通じた地域交通円滑化施策の実施効果の検証結果の周知等）を実施していく必要がある。

#### 参考文献

- 1) 西井和夫，岸野啓一，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Vol146 No. 1, 2011. 1
- 2) 江守昌弘，西井和夫，佐々木邦明，奥出 克，横山 憲：鈴鹿F1日本グランプリ開催時の交通需要マネジメントに関する社会実験：課題と検証方法，土木計画学研究・講演集，No. 41
- 3) 川越市ホームページ：川越市産業観光部 観光課
- 4) 梅川智也（2012）：「観光まちづくり」はどこに向かうのか、都市計画，[特集]観光・交流と地域ブランディング，Vol. 61. No. 1, 295, 7-11.
- 5) 『都市観光における資源と周遊行動の時空間スケールに着目したマーケティング戦略手法』，科研基盤（c）H22-24年度研究報告書（研究代表者：西井和夫），2013年3月，89p.
- 6) 西井和夫，近藤勝直，佐々木邦明（2011）：観光地における資源分布と周遊性を考慮した時空間アクセシビリティ指標，第44回土木計画学研究・講演集，CD-ROM
- 7) 西井和夫，近藤勝直，佐々木邦明（2010）：観光力指標としての観光地アクセシビリティに関する考察：エリアマーケティング・マネジメント（AMMA）の視点から，第25回日本観光研究学会研究発表論文集，
- 8) 西井和夫（2009）：圏域設定のあり方，土木計画学シンポジウム『魅力ある持続的観光地形成に向けて』資料集
- 9) 西井和夫，近藤勝直（2008）：都市観光マーケティングの課題と展望，第23回日本観光研究学会研究発表論文集，
- 10) 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

謝辞：

本研究の遂行にあたっては，国土交通省三重河川国道事務所，三重県伊勢建設事務所，伊勢市役所そして伊勢商工会議所の関係各位のご協力・ご支援を賜ったことに対して紙面を御借りして感謝致します。また，本研究の一部は，流通科学大学流通科学研究所特別研究費助成（地域政策研究会（西井和夫主宰）活動助成）を受けて実施したものであり，その学外メンバーである山中英生教授（徳島大学大学院），毛利雄一氏（IBS）には意見交換会等において貴重なコメントを戴き感謝致します。

(2013. 5. 7 受付)

## Basic issues on turnover from TDM measures to tourism area development policies:

### In case of the 62nd anniversary event in Ise shrine in 2013

Recently, many TDM measures in tourism areas have been conducted as a social experiment or a full-dress implementation aiming at the smooth running of traffic and less congestion in the peak period. On the other hand, many of tourism and area development (here denoted TAD) policies have been found for the purpose of area activation and area tourism promotion. While it has been recognized that there are significant relations among transportation, tourism, and area development, TDM measures and TAD policies are separately discussed with each other because the former is considered as a short term decision making while the latter is done as a long term one. In this study, the TDM measures for the 62nd anniversary event in Ise shrine in 2013 are focused on and reviewed through reframing the problem-oriented structure of TAD-policy making. The paper discusses on how we should explore basic issues on “Ise area development as more attractive tourism destination”.