

第2章 滋賀の交通をめぐる課題

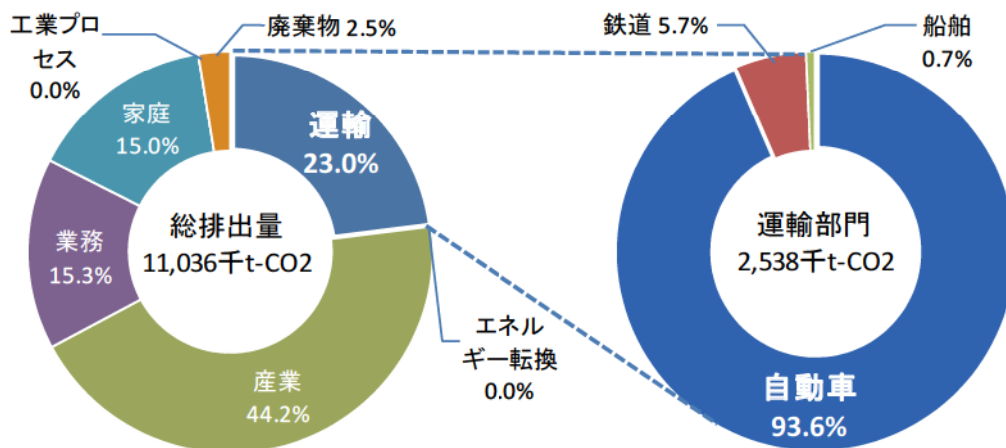
第1 基本的課題

1 低炭素型交通体系の構築

地球規模の環境課題である地球温暖化⁷への対策として、温室効果ガス⁸排出量の削減、中でも二酸化炭素（CO₂）の排出量削減が求められています。滋賀県では、「第三次滋賀県環境総合計画（平成21年（2009年）12月策定）」、「滋賀県低炭素社会づくり推進計画（平成24年（2012年）3月策定）」において、2030年の温室効果ガス排出量が1990年比で50%削減されている低炭素社会の実現を目標に掲げています。滋賀県域からのCO₂排出量のうち、運輸部門からは約23%、そのうち90%以上が自動車からの排出によって占められることから、運輸部門における対策、特に自動車からのCO₂排出量の削減が重要となります（図2-1）。

物流に関しては、今後も自動車による道路輸送が大きな役割を果たすものと見られますが、人の輸送については、自家用車への過度の依存を改め、公共交通への転換を進めていくことが可能と考えられます。自動車中心社会の現状を改め、化石燃料に依存しない環境負荷の低い交通体系へと転換することが必要です。

図2-1 滋賀県における二酸化炭素排出実態



（資料）滋賀県琵琶湖環境部「滋賀県域からの温室効果ガス排出量（2010年度）の実績」

2 すべての人にとって使いやすい交通の確保

交通は、人や物の円滑な移動を通じて県民の生活を支える重要な社会基盤です。そのため、高齢者や障害者などにとっても移動に支障なく、子どもや外国人などにとってもわかりやすく、すべての人にとって使いやすい交通サービスの提供が必要不可欠です。

滋賀県では、すべての人々にとって安全で快適な生活環境が整備された福祉のまちづくりを進めることを目的として「だれもが住みたくなる福祉滋賀のまちづくり条例」を定め、多くの人が利用する道路、公共交通機関の施設や車両などについて、高齢者や障害者等の円滑

⁷ 地球温暖化：二酸化炭素など温室効果ガスの濃度上昇に伴い、地球表面の温度が上昇する現象のこと。気候変動に伴う生態系や地球環境等への深刻な影響が懸念されている。

⁸ 温室効果ガス：地表から宇宙空間への赤外線（熱）の放射を妨げ、地表面や下層大気を温める性質を持つ気体。二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素など。

な利用に配慮することを県、県民および事業者の責務として明確にしています。

また、交通ネットワークは、鉄道だけあるいはバスだけなど単一の手段で完結するものではありません。必然的に異なる交通モード間や事業者間の乗換えが生じますが、このことが交通ネットワーク全体の使いやすさを阻害することがあります。すべての県民、来訪者が、地域交通から広域交通まで様々な交通手段を組み合わせ、円滑に移動できる環境の形成が必要です。(参考資料 P69 図 1 3 「鉄道駅バリアフリー化整備状況」参照)

3 交通の安定的な機能維持

交通は、あらゆる社会経済活動の基盤となるものであり、交通の機能が常に適切に発揮されることが、県民の暮らしの安定につながります。

そのため、事故や異常気象、自然災害などによる交通の運行障害の低減、また、長期にわたり利用される交通施設の老朽化への対応などにより、交通の安定的な機能維持を図ることが必要です。

第2 広域交通の課題

1 高速交通基盤整備の影響

(1) リニア中央新幹線の整備による影響

ア 整備計画の概要

リニア中央新幹線は、わが国の三大都市圏である首都圏、中部圏、近畿圏間の高速輸送を担う新しい鉄道路線です。平成 23 年(2011 年)5 月、国の交通政策審議会による答申⁹を経て、超電導リニア方式での建設を定める整備計画が決定され、国土交通大臣が東海旅客鉄道株式会社(JR 東海)を営業および建設主体として指示するなど、整備に向けた動きが本格化しています。現在は、2014 年度の着工を目指して環境影響評価が行われており、東京-名古屋間は 2027 年、大阪までは 2045 年の開業が予定されています。(参考資料 P71 図 1 5 「国の新幹線鉄道整備スケジュール」、P72 「中央新幹線に関する整備計画」、P73 図 1 6 「新幹線路線網図」参照)

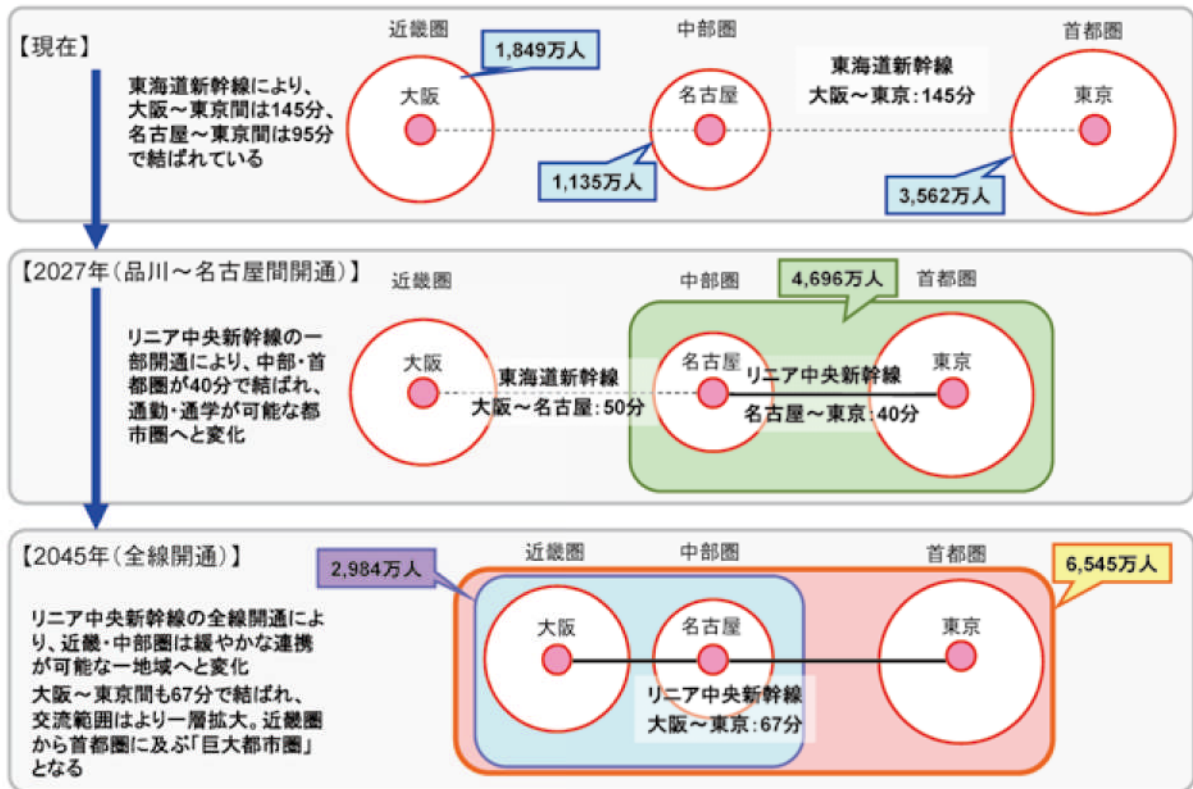
イ リニア中央新幹線開業のインパクトを活かす広域交通

滋賀は、古くからの交通の要衝であり京阪神大都市圏に隣接するという地理的優位性によって、産業や知的資源の集積など、経済的、文化的に大きく発展してきました。

将来リニア中央新幹線が開業すると、わが国の三大都市圏である首都圏、中部圏、近畿圏が概ね 1 時間圏内に収まることとなり、三大都市圏が一体となってわが国の経済成長を牽引することが期待されます(P12 図 2-2)。このことは、リニア中央新幹線の沿線地域のみならず、隣接する滋賀にとってもさらなる発展の機会をもたらすとみられ、この可能性を最大限に活かすためには、リニア沿線地域となる中部方面との広域交通アクセスが重要となります。

⁹ 交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会中央新幹線小委員会答申「中央新幹線の営業主体及び建設主体の指名並びに整備計画の決定について」(平成 23 年 5 月 12 日): 国土交通大臣の諮問機関である交通政策審議会による中央新幹線整備計画に係る答申。中央新幹線の整備を様々な視点・論点から審議し、基本的事項(営業主体、建設主体、走行方式およびルート)と、大阪までの早期開業のための検討など 10 項目の付帯意見をまとめている。

図2-2 リニア中央新幹線整備による圏域構造の変化のイメージ



(資料) 総務省「平成22年国勢調査」、リニア中央新幹線建設促進期成同盟会ホームページ等各種資料をもとに作成。

(注釈) 人口は、平成23年5月の交通政策審議会中央新幹線小委員会答申(P11脚注9参照)による「東京圏(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県)」、「名古屋圏(愛知県、岐阜県、三重県)」および「関西圏(大阪府、京都府、奈良県、兵庫県)」の平成22年国勢調査人口を集計。

ウ 地方の連携による首都圏一極集中の是正

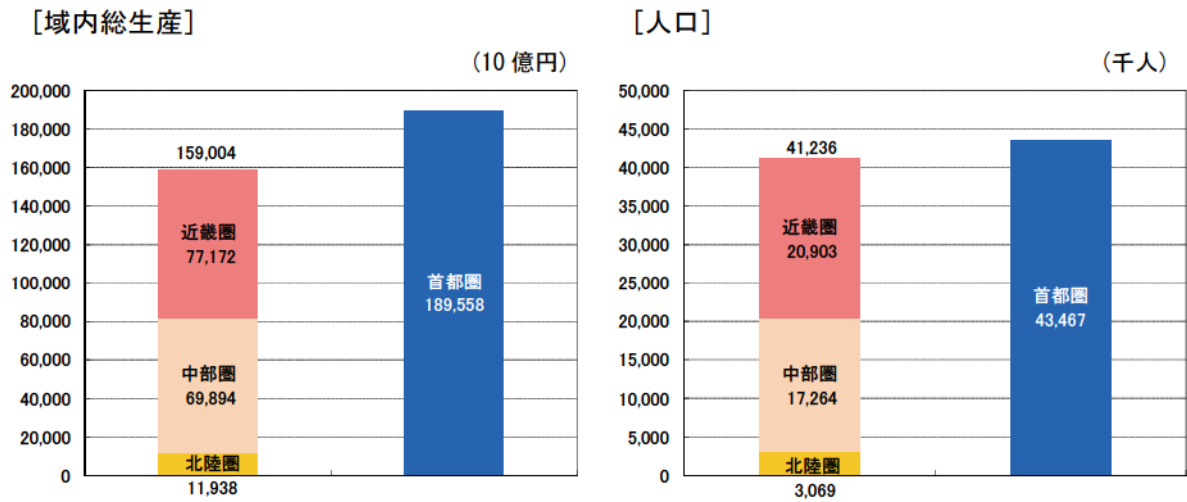
わが国では、人口や情報、経済産業の中核機能などが首都圏に集中する傾向があります。社会の諸機能が首都圏に過度に集中する状況は、地方の衰退や埋没を招くとともに、災害に対するリスク分散の観点でも問題がありますが、リニア中央新幹線の開業は、これまで以上に首都圏一極集中を加速させる可能性があります。

このような一極集中型の国土構造を是正するには、多様な特色を持つ地域が広域的に交流、連携し、それぞれの個性と魅力を発揮しながら相互に補い合うことで、広域ブロック全体で活力と競争力を高めていくことが必要です。

特に、滋賀を取り巻く近畿、中部、北陸の3つの圏域は、全体の人口や経済の規模において首都圏に匹敵するなど、大きなポテンシャルを持つ地域です(P13 図2-3)。これら3圏域が府県境や圏域を越え、経済、文化、行政等様々な分野で結束を強めることで、首都圏一極集中に対抗しうるとともに国際的にも競争力のある強い地域づくりにつながると考えられます。

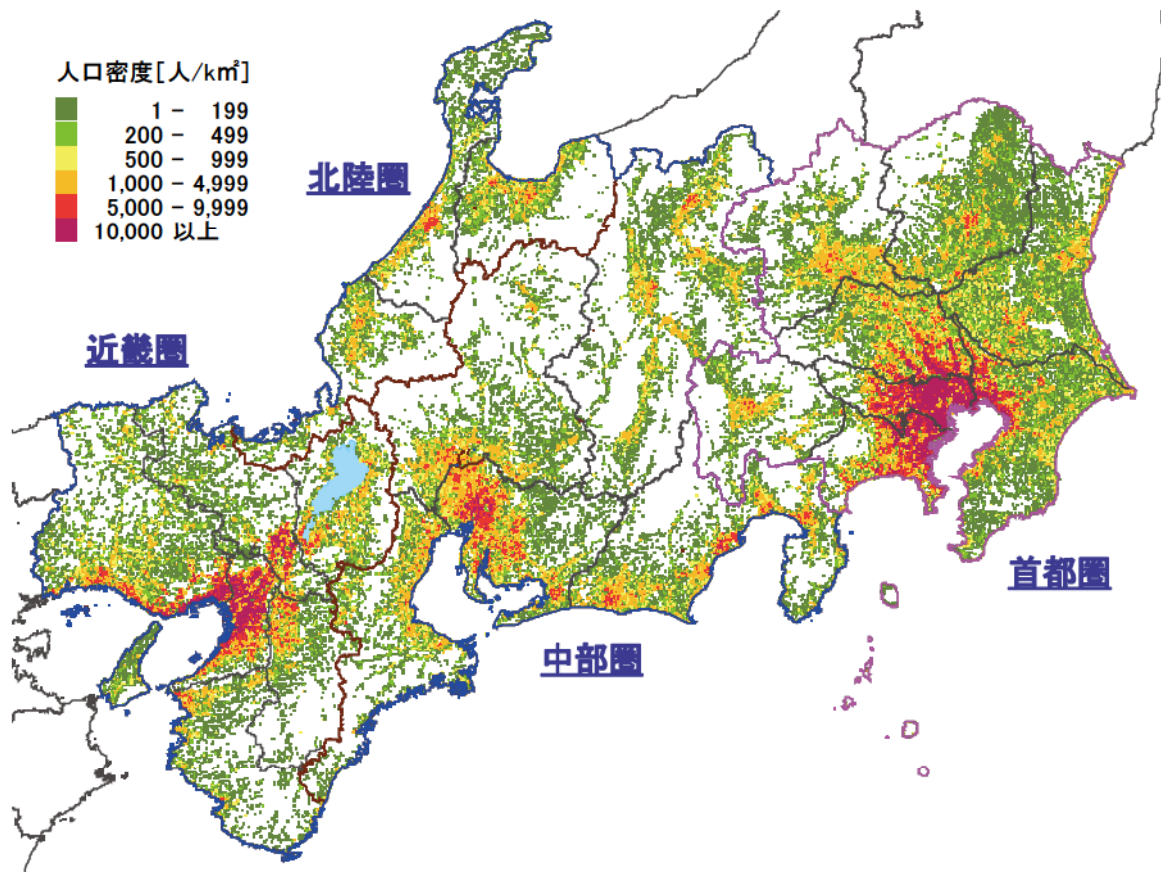
そして、3圏域の結節点に位置する滋賀の広域交通は、圏域間の広域的な連携、交流を支え促すものとして、地方の発展にとって重要な役割を担っているとと言えます。

図 2-3 圏域ごとの域内総生産および人口



(資料) 内閣府「平成 22 年度県民経済計算」の県内総生産(名目値)、総務省「平成 22 年国勢調査」

[人口分布図]



(資料) 総務省統計局「平成 22 年国勢調査」4 次(500m)メッシュデータより作成。

エ 滋賀の地理的優位性の低下

第 1 章で見たとおり、現在の滋賀は広域交通基盤に恵まれた環境にあります。そして、京阪神と中京の 2 つの大都市圏に近接する地理的特性から、県内主要都市からの交通 2 時間圏人口(日帰り圏人口)は、近隣の他府県と比較して相対的に多く、商圏、取引圏

の面で高いポテンシャルを有していると言えます。

しかし、リニア中央新幹線の開業によって沿線府県の広域交通利便性が格段に向上すると、滋賀の地理的優位性が相対的に低下することも懸念されます。(参考資料 P70 図 1 4 「鉄道による 2 時間圏人口」参照)

(2) 北陸新幹線の整備による影響

ア 整備計画の概要

首都圏と近畿圏を日本海側経由で結ぶ新たな幹線鉄道として、北陸新幹線の建設が進められています。全国新幹線鉄道整備法に基づく整備計画(昭和 48 年(1973 年)11 月決定)によると、東京都と大阪市を起終点に、長野市付近、富山市付近、小浜市付近が主要な経過地とされており、東京から長野までは平成 9 年(1997 年)に開業しました(長野新幹線)。現在、長野から敦賀までが工事中で、金沢までは 2014 年度、敦賀までは 2025 年度の開業が予定されています。(参考資料 P71 図 1 5 「国の新幹線鉄道整備スケジュール」、P72 「北陸新幹線に関する整備計画」、P73 図 1 6 「新幹線路線網図」参照)

イ 未着工区間の整備をめぐる動向

残る敦賀―大阪間について、前述のとおり整備計画では小浜市付近経由とされているものの、具体的なルートはまだ公表されていません。このため、関西広域連合では、国土政策としての北陸新幹線の重要性や早期整備の必要性を考慮し、整備計画ルート以外の湖西、米原ルートの可能性も含めて、工期、費用対効果、波及効果等を総合的に判断した敦賀以西のルート提案に向けた比較検討調査が行われました。この調査結果に基づき、米原ルートを最優位として提案する方針を関西広域連合がまとめたことを受け、関係地方公共団体において、敦賀―大阪間の整備をめぐる議論が活発化しています。

また、国では、財源の限界等から北海道新幹線新函館―札幌間の事業完了まで敦賀以西の整備は難しいとして、北陸新幹線が敦賀まで開業した後の大阪方面との暫定的な接続向上策として、軌間可変電車(フリーゲージトレイン)¹⁰の活用の方針を打ち出しています。

ウ 建設費用の地元負担

全国新幹線鉄道整備法および同法施行令により、新幹線鉄道の建設工事費用は、国が 3 分の 2、都道府県が 3 分の 1 を負担することが定められています。この地元負担は、沿線都道府県が路線延長に応じて負担する属地主義となっていますが、北陸新幹線の最終整備区間となる敦賀―大阪間に関しては、既存新幹線ネットワークへの接続ルートによっては、路線延長と整備による便益が比例せず、地元にとっては負担と便益の不均衡が生じる可能性があります。併せて、交付税措置を考慮しても地元負担が相当の多額に上ると見込まれることも大きな課題です。

エ 並行在来線の JR からの経営分離

国の整備新幹線の整備に関する基本方針では、新幹線と並行在来線とともに経営することが、営業主である JR にとり過剰な負担となる場合、沿線自治体の同意を得て並行在来線を JR の経営から分離することとしています。並行在来線とは、新幹線が走る

¹⁰ 軌間可変電車(フリーゲージトレイン): レール幅の異なる新幹線と在来線を直通で運転するため、車輪の間隔を自動的に変更できる特殊な台車を備えた電車。2022 年度開業予定の九州新幹線長崎ルートへの導入を目指し、実用化に向けた開発と試験が進められている。

ことにより特急等の優等列車が新幹線に移る線区を言い、並行在来線の経営分離とは、新幹線開業により収益性の低下した在来線路線を切り離すことでJRの安定的な経営を図る仕組みです。経営分離された路線は、廃止されるか、第三セクター方式への移行など当該地域の力で維持することとなりますが、県民にとっては負担の大きな増加につながります。

北陸新幹線敦賀－大阪間の場合は、整備ルートによっては、特急しらさぎの運行される北陸本線や特急サンダーバードの運行される湖西線が並行在来線となる可能性もあり、仮にこれらいずれかの路線が経営分離されることとなれば、滋賀の鉄道輸送体系に大きな影響が及ぶこととなります。

オ 変わりゆく全国高速鉄道網と滋賀の広域交通

今後、北陸新幹線は、金沢、敦賀と段階的に開業が予定され、残る敦賀－大阪間についても、関西広域連合がルート提案の方針をまとめるなど、実現に向けた新たな動きが始まっています。リニア中央新幹線の整備も含め、将来にわたってわが国の高速鉄道体系が大きく変わっていかうとする中で、滋賀の発展につながる広域交通のあり方が課題です。

(3) 高速道路の整備による影響

県内では、近畿圏と中部圏との東西方向の交通を担う名神高速道路および新名神高速道路、名神高速道路から湖北地域で分岐して北陸方面に向かう北陸自動車道が整備されています。このような高速道路網の充実を背景に、滋賀は広域物流の拠点としても優位性が高い地域と言えます。

周辺では、新名神高速道路大津以西区間など、今後も高速道路の供用が進むことから、道路交通における滋賀の地理的優位性はさらに高くなるものと考えられます。産業活動を支える重要な社会基盤である高速道路の利便性の高まりを強みととらえ、積極的に活用していくことが重要です。(参考資料 P77 図 1 7 「全国高速道路路線網図」参照)

2 「通過県」から「交流拠点県」へ

国土軸が県内を貫く滋賀は、広域交通ネットワークが充実し、周辺府県と比較しても恵まれた交通環境下にあります。

しかし、滋賀を経由する各圏域間の交通量と比べて、滋賀県内を目的地とする交通量は少ないのが現状です。

活発な広域流動を県内の発展へと結び付けていくために、滋賀は、まちづくりや観光の魅力づけ、産業振興とこれらを活かす広域交通基盤の整備によって、県内外から集う多くの人や物の交流の場となり、単なる通過県から交流拠点県へと転換していくことが必要です。

3 強くしてしなやかな広域交通ネットワーク

滋賀を通る鉄道や道路などの広域交通網は、県内各地域間だけでなく隣接府県間を結び、さらには全国の人や物の流動を支える国土軸の重要な一端を担っています。そのため、事故や異常気象、自然災害などによって広域交通の正常な機能が妨げられると、その影響は滋賀のみならず広範囲に及び、大きな経済的損失をもたらします。また、交通に関わる事故は、安定輸送の妨げとなる以上に、何よりもまず県民の生命、身体、財産に重大な危険を及ぼす

ものであり、交通・運輸事故の防止は、安全・安心な社会づくりに欠かすことはできません。

したがって、重要な社会基盤としての交通体系には、安全な移動の実現を基本として、異常気象や自然災害に対する強さと、万一の破断にも迂回輸送等の応急対応や速やかな機能回復が可能なしなやかさが求められています。

第3 地域交通の課題

1 公共交通の利用を促す意識変革

第1章で見たとおり、県民の多くが、公共交通の重要性を認識しつつも、実際には鉄道やバスをあまり利用せず、自動車中心の生活を送っています。しかし、利用する人がいなければ、公共交通機関が存続することは困難になります。

このことから、公共交通が重要であるという県民の認識を、進んで公共交通を利用するという意識と行動の変革につなげていくことが必要です。一人ひとりの利用が公共交通を支え伸ばしていくという基本的な視点に立ち、県民が、単に利用者として公共交通と関わるだけでなく、地域の交通を守るために積極的な役割を担っていくことも必要です。

2 県土基幹交通としての鉄道輸送の充実

県内の鉄道ネットワークは、比較的充実していると言えます。しかし、運行本数などのサービス水準は、当然ながら地域ごとの利用実態に応じたものとなっていることから、鉄道交通の利便性には地域間で格差があり、このことが、利便性の低い地域での利用低迷の一因ともなっているという悪循環があります。

また、他の交通手段と比較して輸送安定性の高い鉄道も、強風や大雪など地域特有の気象条件によって遅延や運休を生じることがあり、県民アンケートでも地域によって「列車の遅延や運休を減らす」など、安定運行を課題と考えている人が多いことが伺えます。

このため、鉄道については本県交通体系の基幹を担う輸送手段として、利用の促進と輸送サービスの向上の両面から、より一層の充実を図っていくことが必要です。

3 人口減少や高齢化等への対応

今後、滋賀では、一層の高齢化が進むとともに、人口も減少に転じることが見込まれています。

高齢者の中には体力の衰えによって移動が不自由になる人や、自動車を運転しないために公共交通以外の移動手段を持たない人などもあります。これらの人々が、交通利用に関して弱い立場に置かれることがないように、公共交通の維持確保、車両や施設のユニバーサルデザインなど、誰もが利用しやすい交通体系を構築していくことが必要です。

また、人口減少社会の到来に伴い、公共交通利用者の減少や輸送密度の低下がますます懸念されることから、公共交通の存続を図るためには、自動車からの転換等による利用促進や、デマンド交通の活用等による輸送の効率化を進めていくことが重要です。

4 交通分野でも環境先進県に

近畿の約1,450万人の水源である琵琶湖を預かる滋賀は、琵琶湖と、琵琶湖を取り巻く自然環境を保全再生する取組を通じて、環境政策の先進県とも言われています。しかし、県民の多くが移動手段を自家用車に頼っている自動車中心社会の現状を見ると、交通分野におい

ては決して環境先進県と言える状態ではありません。

地球規模の環境課題である温室効果ガス削減のためにも、県民の交通行動における環境負荷の低減を促しつつ、低炭素型交通体系を構築していくことが重要です。

5 公共交通を活用したまちづくりと新しいライフスタイル

私たちの暮らすまちは、「住む」「働く」「学ぶ」「育てる」「楽しむ」「癒す」など、様々な機能を提供しますが、これらを組み合わせて生活に必要な目的を実現するには、人や物の円滑な移動、すなわち交通が必要不可欠です。

しかし、車社会を前提とすると、まちの機能は郊外へと拡散し、まちの発展を牽引すべき中心市街地の賑わいがかえって失われたり、行政コストの増大を招いたりします。また、道路における交通事故が多発しており、死者数は昭和40年代のピーク時に比べて半減しているものの、自動車台数や運転免許保有者数の増加など車社会のさらなる進展を背景に、事故発生件数および負傷者数は依然として多数に上っています。

安全で便利な移動を実現することは、交通の基本的役割であり、暮らしやすいまちづくりの重要な要素ですが、そのためには、各地域の特性に応じて、まちづくりとの一体性を念頭に置きながら公共交通を活用していくことが必要です。

鉄道、バス、タクシーだけでなく、琵琶湖を活かした湖上交通やLRT¹¹、BRT¹²等都市型の新たな交通システム、自転車など様々な交通手段がまちづくりと一体となって活用されることにより、自家用車への過度の依存から公共交通中心の生活へと、県民のライフスタイルの転換を促しつつ、地域の魅力向上にもつながるものと考えられます。

6 暮らしを支える安全・安心な交通

交通は、県民の日常生活や地域の社会経済活動にとって必要不可欠な社会基盤です。事故のない安全な交通サービスが安定的に供給されること、また、災害などの非常時においても地域を守る交通手段が確保されることが、安心して暮らせる地域社会づくりにつながります。

したがって、広域交通と同様に地域交通体系においても、安全性や災害等に対する強さ、万一の場合の回復性に優れたしなやかさが求められています。

第4 交通手段ごとの特性と役割の整理

県民の生活を支える人の移動手段には、個人の需要にきめ細かく対応できる私有の交通用具から、大量輸送によってエネルギー効率に優れる公共交通機関まで様々なものがあり、輸送量や移動距離など、それぞれの交通手段によってその特性が発揮される場面は異なります（P18表2-1）。滋賀の交通をめぐる諸課題に対応するため、各交通手段の特性を活かした適切な機能分担によって、全体として利便性の高い交通体系を構築していくことが必要です。

¹¹ LRT：Light Rail Transit。主に都市部で運用される比較的低コストな中小規模の鉄道交通。騒音が少なく、静かで速い、低床式で乗り降りがしやすいといった特徴ある車両を用いた路線もあり、従来の路面電車のイメージを一新した、新しい交通機関として注目を集めている。環境問題や交通渋滞・駐車場不足に悩む都市の交通政策の新しい試みとして、ヨーロッパなどで積極的に導入されてきている。

¹² BRT：Bus Rapid Transit。従来の路線バスよりも高速で快適な運行を行うため、定時性・速達性の確保（専用走行路や専用・優先レーンの設置、公共車両と連動した交通信号制御）、利便性・快適性の向上（ノンステップバスや接続バスの運行、バス停留所の機能向上、バス現在地情報提供、ICカード乗車券導入）、最適な交通ネットワーク形成（急行便設定、路線再編）などサービスを高度化し、都市の幹線交通を担うバスシステム。

表 2-1 交通手段別の特性と役割

交通手段	主な特性・役割
歩行等 (徒歩、車椅子、 シニアカー等)	<ul style="list-style-type: none"> ・最も基本的な人の移動手段 ・道路を通行 ・主に短距離の移動に適する
自転車	<ul style="list-style-type: none"> ・個人の需要に応じて出発地から目的地まで直行可能な私有の交通用具 ・道路を通行 ・主に短距離の移動に適するが、利用者の能力に応じて中長距離の移動にも対応 ・可搬性を活かし、人と合わせて他の交通機関に積載して移動することも可能
自家用車	<ul style="list-style-type: none"> ・個人の需要に応じて出発地から目的地まで直行可能な私有の交通用具 ・道路を通行 ・短距離から長距離まで様々な移動に対応 ・バスや鉄道などの公共交通の運行路線がない場所へも移動が可能
タクシー	<ul style="list-style-type: none"> ・個人の需要に応じて出発地から目的地まで直行可能な公共交通機関 ・道路を通行 ・主に短距離から中距離の移動に適する ・バスや鉄道など他の公共交通の運行路線がない場所へも移動が可能
バス	<ul style="list-style-type: none"> ・定められた路線、時刻に合わせて運行される乗合交通機関 ・道路を通行 ・主に短距離から中距離の移動に適するほか、高速道路等を利用した長距離輸送サービスもある ・鉄道輸送と相互に補完しつつ地域内ネットワークを形成 ・少量から中程度の量の輸送に対応するが、輸送量の特にな少ない路線では、利用者がある場合にのみ車両を走らせるデマンド方式も広がる
新たな交通システム	<ul style="list-style-type: none"> ・定められた路線、時刻に合わせて運行される乗合交通機関 ・道路等に確保された専用空間を走行することで定時性に優れる ・主に短距離から中距離の移動に適する ・バスと鉄道の中間的な輸送力を有し、主に都市部における自家用車に代わる移動手段として、ハード施策、ソフト施策を総合的に組み合わせてまちづくりと連携して運用される交通機関
鉄道	<ul style="list-style-type: none"> ・定められた路線、時刻に合わせて運行される乗合交通機関 ・専用の軌道を走行することで定時性、高速性に優れる ・主に中距離から長距離の移動に適し、輸送力も大きい ・県内の地域間輸送を担うとともに全国ネットワークに接続
湖上交通	<ul style="list-style-type: none"> ・定められた路線、時刻に合わせて運行される乗合交通機関 ・琵琶湖上の航路を航行することで、他の陸上交通との交差や迂回等の制約を受けずに沿岸地域間を結ぶことが可能 ・琵琶湖を活かした本県ならではの観光交通としての役割を有する