

自動車依存型の地方都市・宇都宮のチャレンジ

古池弘隆*

自動車に依存している地方都市である宇都宮市は、早くからLRTを導入しようと検討を重ねてきたが、いまだに実現には至っていない。本稿では、宇都宮市におけるLRTの導入に向けたこれまでの経緯をふり返ることにより、実現を妨げている原因がどこにあるかを明らかにし、実現に向けた課題とその解決策を探ってみた。計画プロセスにおけるステークホルダーの間の意識の違いや市民の理解不足などさまざまな課題はあるものの、合意形成に向けた動きが進みつつある。

A Challenge of Utsunomiya : Efforts to Introduce LRT to an Auto-dependent Local City

Hirota KOIKE*

Utsunomiya City is a regional capital and heavily dependent on automobile transport. It has been one of the front runners to introduce a new light rail transit system, but it is not successful to achieve the objective to date. This paper attempts to look back the history of the planning efforts toward the introduction of LRT, and to analyze the circumstances and background of various stakeholders as well as citizen's perceptions. It also tries to sort out issues and challenges to overcome and discusses about the solution to realize the objective of becoming the first city to build a new LRT in Japan.

1. はじめに

近年、欧米の都市を中心にLRTを導入して、基幹的な公共交通サービスを提供しようとする動きが広まっている。かつて20世紀の前半には、欧米をはじめわが国でも路面電車が広く普及していたが、戦後急速に進んだモータリゼーションの波に押されて衰退の一途をたどった。しかし、過度に増加した自動車に依存する都市交通は、交通渋滞や交通事故、さらには環境負荷の悪化など、そのマイナス面が顕著となってきた。また、住宅や商業施設などの郊外へのスプロール化や中心市街地の空洞化が進み、都市財政の悪化も懸念されるようになってきている。

それに加えて急速に進む高齢化により、自動車を運転できない交通弱者が増加しており、公共交通を中心としたモビリティの確保が焦眉の急となっている。

フランスのストラスブルグやドイツのカルスルーエ、フライブルグ、あるいはアメリカのポートランドなどに代表されるLRTによるまちづくりの成功事例はよく知られているが、わが国ではこれまでのところ同様な導入事例はほとんどなかった。しかし、平成18年の富山ライトレールの成功により、ようやくわが国でもLRT導入の可能性が見え始め、多くの都市で導入に向けた検討が始まっている。

宇都宮市は早くからLRTを導入しようと検討を重ねてきたが、いまだに実現に至っていない。本稿では、宇都宮市の導入に向けた経緯をふり返ることにより、実現を妨げている原因がどこにあるかを明らかにし、実現に向けた課題とその解決策を探ってみることにしたい。

* 宇都宮共和大学シティライフ学部教授
Professor, Faculty of City Life,
Utsunomiya Kyowa University
原稿受理 2009年5月8日

2. 宇都宮市の概況

栃木県の県庁所在地である宇都宮市は、50万人を超える人口を有する中核市として、発展を続けてきた。特に市の東部地域には内陸最大規模の工業団地をかかえ、朝夕の通勤による交通渋滞が大きな問題になっている。宇都宮市は関東平野の北部に位置しているため、可住地面積が大きく、昭和30年代から始まったモータリゼーションの進展により、住宅の郊外へのスプロール化が進んだ。それに伴い都心部が空洞化するとともに、バスを中心とした公共交通の利用者の減少が続いている。加えて平成12年度からの大規模小売店舗立地法の施行により、郊外への大規模店舗の出店が続き、中心市街地にはシャッターを下ろした商店が目立つようになった。

都心部の歩行者数も昭和62年の24万人をピークに、平成17年には8万人まで減少している。平成8年に完成した宇都宮外郭環状道路（通称宮環）は、全長34kmの日本で最初の4車線の完全な環状道路として都心部の交通渋滞の解消が期待されたが、結果として都心部にあった商業機能の郊外化を招き、自動車依存社会を促進する結果となったことは否めない。

自動車依存と言えば、宇都宮市は1人当たりの年間ガソリン消費量やCO₂の排出量が全国でもトップクラスであり、一世帯当たりの乗用車保有台数も1.2台と中核市の中では2位を占めている。このモータリゼーションの進展のため、バスの利用者は減少し続け、昭和57年度のピークに比べると平成16年度現在の輸送人員は4割以下に落ち込み、さらなる減少が進んでいる。

3. 新交通システムの調査検討に関する経緯

宇都宮市における新交通システム導入に関する調査検討は、他の都市に比べても比較的早く、平成5年頃から始まって現在に

至っている。これまでの調査検討の経緯をTable 1にまとめ、その背景や政治的な状況等について振り返ってみることにする。

3-1 新交通システムの必要性

昭和40年代に栃木県と宇都宮市が50%ずつ出資して市街地開発組合を設置し、鬼怒川左岸の清原地区に当時国内最大と言われる388haの内陸型工業団地を造成した。その後、鬼怒川左岸地域には、芳賀工業団地(248ha)やホンダの技術研究所とその関連企業などが立地している芳賀高根沢工業団地(226ha)の造成が進み、鬼怒川を渡る自動車通勤による交通渋滞が問題になっていた。

平成元年当時、ホンダの栃木技術研究所では、フレックスタイム制を導入し渋滞緩和に一定の成果を収めたが、その後の企業立地数の増加によって交通渋滞は悪化の一途をたどった。これに対し、当時の渡辺文雄栃木県知事は、市街地開発組合の全員協議

Table 1 新交通システムの調査検討等に関する経緯

年 月	検討経緯等
平成5年1月	宇都宮市街地開発組合議会（全員協議会）
4月	「新交通システム研究会」設立
平成6年4月	「新都市交通対策協議会」設立
平成8年	宇都宮都市圏の都市交通マスタープランを発表
平成9年6月	「新交通システム検討委員会」設立
平成11年4月	宇都宮市長選挙にLRT推進派の福田富一氏当選
平成12年	新交通システム導入基本方針を策定
9月	栃木県知事に福田昭夫氏が渡辺文雄氏を破って当選
平成13年8月	「新交通システム導入推進協議会」設立
10月	「新交通システム導入基本計画策定調査委員会」設置
平成14年12月	「県央地域における新交通システム導入促進協議会」設立
平成15年5月	「新交通システム導入基本計画策定調査報告書（概要）」を公表
9月	県が宇都宮市に今後の対応方針案としてA、Bの二つの案を提示
12月	市が市民に対し「まちづくりと交通に関する懇談会」を計4回にわたって開催
平成16年3月	宇都宮市から県に対し、引き続き県・市一体となった取り組みを要望
3月	「新交通システム導入推進協議会」解散
8月	「新交通システム導入方策調査検討委員会」設立
10月	宇都宮市が「交通まちづくり懇談会」を5回にわたって開催
11月	栃木県知事選挙でLRT推進派福田富一氏当選
12月	宇都宮市長選挙でLRT推進派佐藤栄一氏当選
	新知事、県議会でLRT導入検討の再開を答弁
	LRT推進の市民団体「雷都ルールとちぎ」設立
平成17年6月	「新交通システム導入課題検討委員会」を設置
平成18年3月	「新交通システム導入課題検討報告書」を発表
6月	雷都ルールとちぎが「LRT早期実現総決起集会」を開催 2,500人参加
	「LRTに反対する会」がLRT反対集会を開催 200人参加
11月	大通りで「ランジットモール社会実験を実施 2日間で9万人の市民が参加
平成19年11月	「宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会」を設置
平成20年2月	「新交通システム検討委員会」を設置
4月	「バスシステム検討委員会」を設置
11月	栃木県知事選挙で福田富一氏再選
	宇都宮市長選挙で佐藤栄一氏再選
平成21年4月	上記協議会と二つの検討委員会から市長に対して報告書を提出
5月	関東自動車(株)が報告書に対し意見書を発表

会において、「テクノポリスセンター地区とJR宇都宮駅を結ぶ新交通システムについて勉強を進めていく」と回答した。

平成4年に行われた第2回宇都宮都市圏パーソントリップ調査(以後、PT調査)の結果、南北方向にはJR東北本線や東武宇都宮線などの軌道系公共交通があるが、宇都宮駅の東西ではJR線によって、また市の東部では鬼怒川で分断されているため、東西方向のネットワークが弱く、鬼怒川左岸の工業団地への通勤交通による渋滞が深刻化していることが指摘された。そのため、市の東西を結ぶ基幹公共交通の必要性が提言され、モノレールなどの新交通システムが検討対象としてあげられた。

その後PT調査を受けて策定された「宇都宮都市圏の都市交通マスタープラン」や「栃木県総合交通体系整備基本方針」において、基幹バスやLRTの導入が提案された。また、市街地開発組合などの行政を中心として平成5年に「新交通システム研究会」が、平成9年には「新交通システム検討委員会」が設立された。さらに平成13年には、「新交通システム導入基本計画策定調査委員会」によって本格的な検討を行うとともに、「新交通システム導入推進協議会」が経済団体や交通事業者も参加して設立され、広く市民や県民の合意形成と導入に向けた機運の醸成を図ろうとした。この頃はマスコミの報道も導入

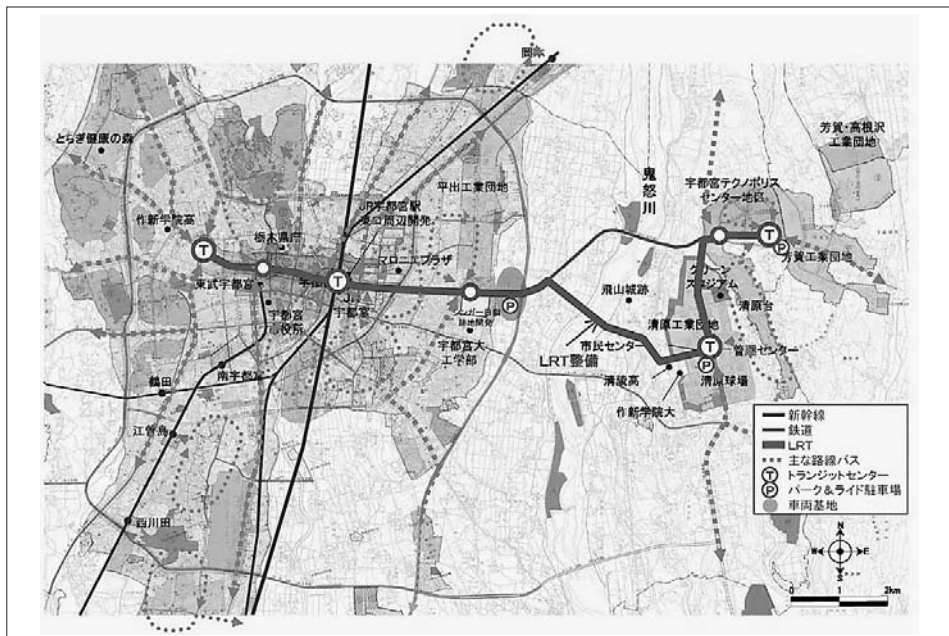
に前向きであった。

3-2 新交通システム導入基本計画策定調査

以上のような背景のもとに、平成13年からは2年にわたって「新交通システム導入基本計画策定調査」が栃木県と宇都宮市によって行われ、平成15年5月にその報告書が公表された。

この中で今後考慮すべき課題として、都市軸の強化、都心再生と拠点開発の連携、過度に自動車に依存しないライフスタイルの推進の三つをあげ、まちづくりの方向性として、需要対応型の道路整備、既存公共交通の強化、および新たな基幹公共交通の整備という三つのシナリオを作成した。そして、中心市街地の活性化、交通サービスの向上、高齢者等への対応、および環境改善のそれぞれの視点から、これら三つのシナリオを検討した結果、宇都宮地域の抱える問題点および都市政策上の課題を解決するためには、まちづくりや総合的な交通政策と一体的に新たな基幹公共交通を導入するシナリオ3が望ましいという結論となった。この背景には、当時欧州の諸都市でLRTの復権による都心の活性化の成功事例が出現し始めており、ストラスブールや宇都宮市の姉妹都市であるオルレアンなどの視察を踏まえて、今後の交通まちづくりのあり方を考慮に入れた結果でもあった。

こうして策定された基本計画においては、基幹公



出典) 新交通システム導入課題の検討結果報告書。

Fig. 1 宇都宮市のLRT構想路線図

公共交通導入に際し、景観やシンボル性などのまちづくり上の効果に加え、高齢者等の交通弱者に対するモビリティの確保、在来鉄道との相互乗り入れの可能性などから、導入する基幹交通システムとしてはLRTが選択された。そして、LRTを軸として機能的・効率的に連携するバスネットワークの構築やパーク・アンド・ライドやサイクル・アンド・ライド、トランジット・センターなど乗り継ぎの利便性の向上を図るものとなっている。また、まちづくりとの連携の視点からは、中心市街地活性化や商業活性化策などとの連携を図り、沿線拠点地域の開発計画（JR宇都宮駅東口周辺開発やテクノポリスセンター地区開発など）との密接な連携を目指している。

具体的な導入区間としては、宇都宮市の西部から中心市街地と宇都宮駅を経由して鬼怒川左岸の工業団地を結ぶ全長約15kmの路線が提案された。当初計画区間が宇都宮テクノポリスセンター地区とJR宇都宮駅の間約12km、延伸計画区間としてJR宇都宮駅と桜十文字付近の間約3kmからなっている（Fig.1）。

3-3 LRT計画に対する賛否の動き

栃木県と宇都宮市が策定したこの基本計画に対し、当時の栃木県知事福田昭夫氏が事業費が過大で事業採算性が確保できない等の理由から否定的な見解を表明したことから、本計画は政治的な様相を呈することとなった。

新交通システム導入の基本方針は平成12年の知事選挙で敗れた渡辺文雄元知事と平成11年に宇都宮市長に選出された福田富一現知事との合意により策定されたものであり、福田昭夫知事と福田富一宇都宮市長は平成16年暮れの知事選を争うことになるが、結果的にLRT導入の是非が選挙の争点の一つになったことは否めない。栃木県側は福田昭夫知事の命を受けて宇都宮市に二つの案を提示し、選択を迫った。A案は「今後5年間程度整備スケジュール検討を凍結し、当面する課題を整理検討する」というものであり、B案は「市が速やかに整備にとりかかる場合は、市が主体となり県は支援協力する」というものであった。これに対し、宇都宮市側は引き続き市と県が一体的に計画に取り組んでいくことを要請した。

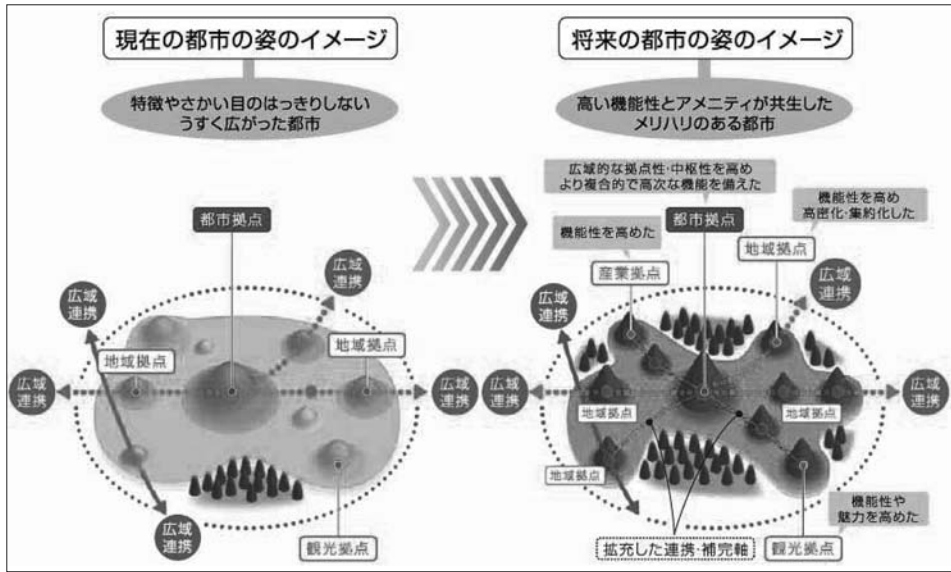
また、宇都宮市は栃木県に対し、新交通システムの計画が宇都宮市だけを対象にしたものではなく、広く県央地域全体に関わる問題だという認識から、平成14年に「県央地域における新交通システム導入促進協議会」を設立し、県央地域の関係市町による

一体的な連携・協力のもとに新交通システムを中心とした公共交通システムの導入を目指そうとした。この協議会に参加したのは、当初は3市3町（宇都宮市、鹿沼市、真岡市、芳賀町、高根沢町、市貝町）であったが、平成15年に茂木町が加わった。この背景には、将来的に軌道系の公共交通を宇都宮市内にとどまらず、県央地域全体に広げていこうという構想が働いているものと考えられる。すなわち、わが国ではまだほとんど例がないが、ドイツのカーlsruheに見られるような都市内LRTと都市間鉄道との相互乗り入れによる利便性の向上を目指し、第3セクターなどの赤字路線の黒字化を視野に入れていくものである。

さらにこの間、市は市民への計画に関する情報開示が十分でなかったとの反省に立って、平成15年末から16年初めにかけて市長が市民に語りかける「まちづくりと交通に関する懇談会」を4回にわたって開催した。

平成16年11月に行われた栃木県知事選挙では、LRT推進派であった福田富一宇都宮市長が、LRT導入に慎重であった福田昭夫知事を破って当選を果たした。また宇都宮市長選挙には同じくLRT推進派であった新人の佐藤栄一氏が福田富一氏の後継者として当選し、宇都宮のLRT導入は一気に進展するかに思われた。しかし、当時はLRT導入に慎重な市民も多く、その後の展開は遅々とした動きになっている。とりわけ、中心市街地の商店街や宇都宮東部地域の工業団地、既存交通事業者の間には、否定的な意見が少なくなかった。

このような動きに対し、平成16年暮れには、LRT推進に積極的な市民が集まってボランティア市民団体組織「雷都レールとちぎ」を結成した。現在約350人の会員を持つ「雷都レールとちぎ」は、市民の立場からLRTに関する研究や推進活動を行っており、その研究成果を「よくわかる交通まちづくり」という小冊子にまとめて出版した。さらに、定期的な集会や展示会、市民キャラバン、イベントへの参加などを通して、LRTの必要性に関して市民に対する啓蒙活動を推進している。平成18年6月10日には、雷都レールとちぎが呼びかけた「LRT早期実現総決起集会」に市民2,500人が参加し、宇都宮市文化会館の大ホールを埋め尽くした。当時の国土交通省街路課課長であった松谷春敏氏が「LRT導入の必要性と国の支援策」と題する基調講演を行い、続いて行われたパネルディスカッションには佐藤栄一宇都宮市



出典) 第5次宇都宮市総合計画。

Fig. 2 ネットワークコンパクトシティのイメージ

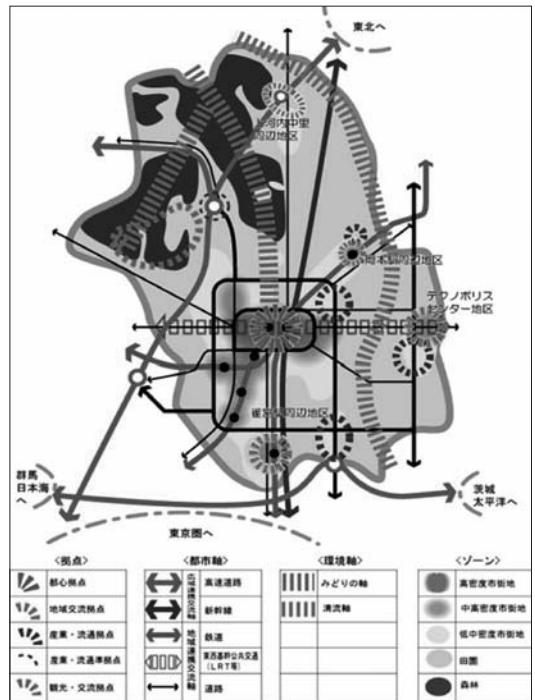
長が出席した。

また、平成18年11月4日(土)、5日(日)の2日間にわたって、宇都宮市大通りにおいて、トランジットモールの社会実験が開催され、2日間で9万人が訪れた。午前10時から午後4時までの6時間にわたり一般のクルマの通行を禁止し、バスのみを走らせる宇都宮で初めての試みは、恒例の「宮の市」「餃子まつり」、「ジャズ・フェスティバル」との同時開催ということもあり、昭和30年代以来の賑わいとなった。会場でのアンケート調査の反応も大変によく、この成功が中心商店街の店主の意識改革をもたらす効果があったと言えよう。

一方、LRTに反対する市民グループも署名活動や反対集会を行っているが、その論点はやはり採算性や税金の無駄使いという点であり、負の遺産を将来に残すべきではないとか、福祉や教育に回すべきだとの議論が多い。さらに、選挙に絡んでLRTの是非が政党間の政争の具になってしまったことが問題をさらに複雑化している。

3-4 新交通システム導入に向けての課題の検討

こうした状況を踏まえ、平成17年度には「新交通システム導入課題検討委員会」が設置され、2年間にわたって大きく次の四つの課題について検討を重ねた。それらは、(1)関連道路網や交通規制、公共交通ネットワークなど総合的な交通施策の展開、(2)まちづくり施策との連携の視点、(3)事業や運営の手法、



出典) 第2次宇都宮市都市計画マスタープラン:平成21年3月全体構想。

Fig. 3 宇都宮の将来都市構造図

公共の関与のあり方や利用促進策、採算性の分析等、(4)市民・県民や企業への情報提供と連携方策の検討、などであった。

検討の過程においては、積極的にステークホルダ

一である各方面の関係者との意見交換会を実施した。特に沿線の商店街や大規模店舗の関係者との意見交換は、理解促進を進める上で効果があったと思われる。課題の中には、これまで乏しかった地域毎のLRT導入の具体的なイメージやトランジットセンターやパークアンドライド駐車場などを提示した。ただ、既存の交通事業者はLRT導入に伴うバスへの影響について否定的な意見が根強く、後述するように現在に至るまで共通理解は得られていない。

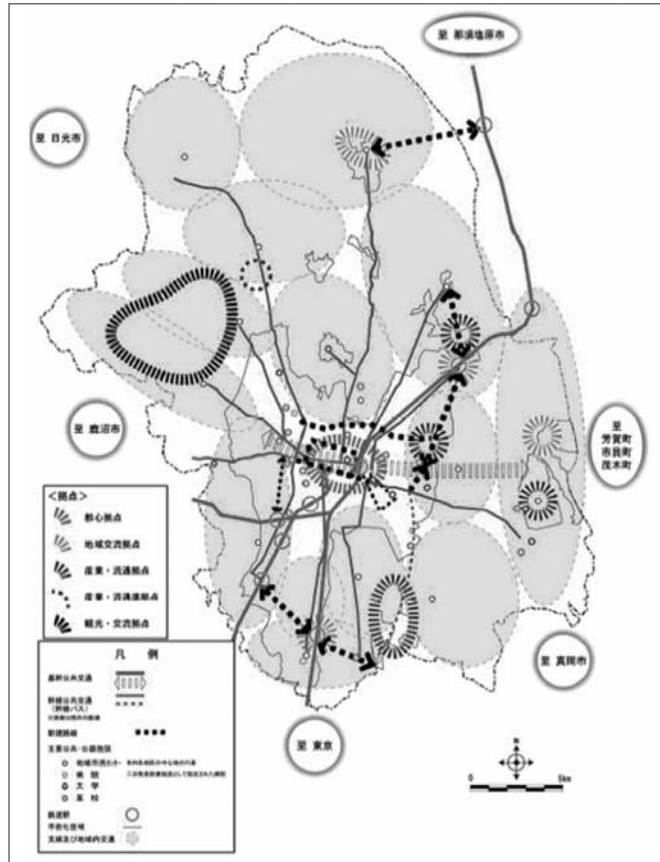
「新交通システム導入基本計画策定調査報告書」において最も大きな課題となっていたのは、事業の採算性であり、前述したように政治問題化してしまった。この点については、その後の国の補助制度が平成19年度に大幅に拡充され、平成13年度当時とは大きく変化している。その骨格をなすのは公設民営方式の導入である。すなわち、近年の社会・経済情勢の変化に伴って公共交通の重要性が再認識され、行政が施設整備を行い民間が運営を行う公共交通事業に対し、包括的に支援する制度が創設された。この制度を活用することにより、事業者の負担が大幅に軽減され、採算性の改善が可能となった。

しかしながら、宇都宮については平成15年の報告書で行った試算の数字が一人歩きを続けており、LRTイコール赤字という図式からは抜け出せていないのが現状である。

それを如実に示したのが、平成20年11月に行われた栃木県知事および宇都宮市長の同日選挙であった。市長選には、LRTに反対を標榜する候補が3人立候補して、現職と対峙した。選挙の結果は、現職の佐藤栄一氏が過半数で再選を果たしたが、LRTの是非を選挙の争点にはしなかったため、再選イコールLRTの導入とはなっていない。また、一部マスメディアの対応もLRTを選挙の争点として取り上げる報道が目についた。

4. 最近の動きとこれからの課題

4-1 ネットワーク型コンパクトシティ構想



出典) 『宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会報告書』平成21年3月。

Fig. 4 目標とする将来公共交通ネットワーク

宇都宮市は平成20年4月に、少子高齢化・人口減少時代や地球環境に対応した第5次宇都宮市総合計画を策定した。その中で中心となる都市構造にはネットワーク型コンパクトシティ（連携・集約型都市）を据え、社会資本維持の効率化や中心市街地の活性化の観点から、拠点化の促進と公共交通を中心とした地域間連携を目指している（Fig.2）。これを受けて平成21年3月には第2次宇都宮市都市計画マスタープランの全体構想が発表され、東西基幹公共交通の果たすべき役割が明示され、LRT等の位置づけがなされた（Fig.3）。

また、国が進める都市・地域総合交通戦略の策定推進の動きを受けて、平成19年末から2年にわたって、「宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会」が設立され、市のネットワーク型コンパクトシティ構想の具体化の作業を進めてきた。さらに同協議会と並行して、「新交通システム検討委員会」「バスシステム検討委員会」という二つの委員会を立ち上げ、LRT

とバスのそれぞれについて検討を重ねてきた。本年4月30日には上記3委員会の報告書が市長に提出され、今後の宇都宮市の交通まちづくりをどのように進めていくかについて方向性が示された(Fig.4)。

4-2 市民の合意形成に向けて

宇都宮のLRT計画は、平成15年頃までは比較的順調に進んでいた。しかし、県と市の首長の認識の違いが選挙における政治的な対立に発展したことにより、計画の推進に齟齬をきたし始めた。特に前知事が採算性について否定的な発言をしたことの影響は大きく、4年の間隔を隔てた2度の選挙を通じて、現在に至るまでその影響が続いている。これに加えて、計画の停滞は、行政主導のトップダウン方式と不十分な情報公開により、市民の反発を招く結果となったといっても過言ではない。

計画の提示の手法としての誤りは、まずLRTありきと見られるように、軌道系の基幹軸から構想を始めたことにある。いわゆる魚の骨のようなネットワークは、パターンとしては間違っていないであろうが、順序としてはいささか問題があった。すなわちLRT候補路線の沿線付近以外の住民にとっては、LRTは自分たちに無関係な存在としか認識できず、その必要性やメリットについての理解が得られていない。

今後、「宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会」ならびに二つの委員会が提出した報告書に基づき、市長を中心に行政の担当者がいかに市民に説明し、理解と賛同を得ていくかが実現に向けた大きな鍵となっていく。そのきっかけの一助となるのが次に述べる地域内交通と自転車交通である。

4-3 地域内交通と自転車交通

宇都宮市の東端、鬼怒川左岸に位置する清原地域は、東西5km、南北15kmの細長い地域で、近年高齢化が進み、公共交通の不便地域として、高齢者を中心とした移動の自由の確保が課題になっていた。この地域は昭和59年に結成された「清原地域振興協議会」(略称清振協)というまちづくり組織の活動が盛んで、平成18年頃から地域内公共交通の必要性についてアンケート調査を行い、7割の住民から必要とする回答を得た。

そこで、清振協が中心となって地域内交通「さきがけ号」の事業計画を立て、平成20年から試験運行、本格運行を実施した。運行形態は地域内の病院・銀行・スーパーなどを1日9便循環するジャンボタクシーで料金は150円均一とした。運行費用について

は、料金収入に加えて地域自治会の出資金や企業からの協賛金でまかない、不足分は宇都宮市からの支援を受けている。利用者は順調に増え続けており、住民主導の地域内公共交通のモデルとなっている。

さきがけ号の成功を見て他の地域でも同様の計画を検討し始めており、公共交通空白地域や不便地域においてもそれをカバーする地域内交通の必要性が認められるようになってきた。清原地域のように地域内交通が整備されると、人々は都心や他の地域へのアクセスが欠如していることに気がつく。これに対しては、それらの地域内交通をLRTなどの基幹公共交通ネットワークで高速かつ定時に結ぶことが考えられ、利用者の支持も得られやすくなるであろう。

最近、世界的に自転車交通に対する見直しの動きが出てきている。オランダやベルギー、デンマークなどでは、自転車は重要な都市交通手段として位置づけられているが、この数年の間に、パリ、リヨン、バルセロナなどで大規模なレンタサイクルシステムの導入が始まった。なかでも圧巻なのはパリのVelibで、2万台を超えるレンタサイクルがパリ市内の1,450箇所の駐輪場に配置され、30分以内であれば無料で利用できる。この考え方の根底にあるのは、地下鉄やLRTなどの公共交通への端末交通モードとしての自転車の活用である。

これに対し、わが国でこれまで行われてきた議論では、バス停やLRTの駅から徒歩で半径250~300mの円外を交通不便地域や空白地域とみなすことが多く、現在の偏在したバス路線のネットワークでは、バス利用者が増えない主要な理由の一つともなっている。宇都宮市は地形が平坦であり、高校生を中心として自転車利用者が多い。そこで、通学や通勤あるいは買い物など、最終目的地まで自転車で行くのではなく、最寄りのバス停やLRTの駅まで行って、駐輪して公共交通機関を利用する形態が考えられる。これをサイクル・アンド・ライドと呼んでいるが、これによれば、長距離を自転車で行くことなく、なおかつバス停までの駅勢圏を大きく拡大することができ、交通不便・空白地帯を減少し、公共交通利用者の増加を見込むことができる。

このように地域内交通や自転車交通との連携による公共交通推進策は、広く市民の支持を得られるのではあるまいか。

4-4 公共交通における費用対効果の見直し

これまでの旅客需要量に基づいた採算性のみの評

価から脱却するためには、費用対効果の適用範囲を拡大する必要がある。すなわち、利用者数に対応した運賃収入と施設の建設や運営に関わる費用の直接的な採算性だけでなく、公共交通ネットワークが都市にもたらすさまざまな直接的・間接的な便益も考慮に入れる必要がある。

例えば、自動車から公共交通に転換することによって、交通渋滞の解消や交通事故の危険性の軽減、都心部の駐車場や道路整備の費用削減、ガソリン消費量の減少による環境保全、長時間の運転からの解放や自動車の維持に関わる経済的な負担の軽減など多くの便益が考えられる。また、自動車を利用できない、あるいは利用したくない人々に対する移動の自由の確保や、公共交通指向型開発(TOD: Transit-Oriented Development)によるコンパクトシティ化がもたらす土地利用の効率化や高付加価値化、中心市街地の活性化など、これまであまり顧みられてこなかった数々の便益が挙げられる。都市の装置としてのLRTの持つイメージが都市の魅力を増大させ、都市観光の資源として来街客を招き、市民にとっての誇りとなっている事例は欧米の多くの都市で見られるところである。

このようなメリットは必ずしも経済効果として容易に計測できるとは限らないが、だからといって無視してよいというものでもない。

4-5 バスとLRTの連携について

現在、宇都宮市にはバス事業者が3社ある。当初は市や県の要請に応じて検討会等に参加してきた。しかし県内最大手の関東自動車株式会社は、新交通システム検討委員会に対して意見書を平成8年12月に提出し、それ以後一貫してLRTの計画に対して反対の意向を表明してきている。その反対理由は1日2,000台のバスが走っている大通りにLRTが走行すれば、バス事業の採算性が悪化し、企業として成立できなくなるという趣旨のものである。ちなみに、関東自動車は平成6年に経営難に陥り、産業再生機構の支援を要請した。そして平成8年5月に、投資会社ジェイ・ウィル・パートナーズの傘下に入って現在に至っている。そこにはLRTという競争相手に対し、市場シェアを守ろうとする営利企業としての立場が強く反映されていると指摘されても仕方がない。

しかし、本当の競争相手はLRTではなく、これまでバスから利用者をつ奪ってきた自動車ではないだろうか。LRTは当初計画では全長15kmの1本の線

にすぎない。それを交通不便地域や空白地域も含めた面として公共交通ネットワークでカバーし、自動車から公共交通へと利用者を取り戻すためには、LRTと有機的に連携したバス路線網が不可欠である。

バスの利便化を向上させることによってバスだけで公共交通を負担しようという議論もある。BRT(Bus Rapid Transit)というシステムで、バス専用道路に接続バスを走らせ、高速・定時運行を可能とするものである。BRTはブラジルのクリチバやコロンビアのボゴタで成功を収め、開発途上国で注目されている。しかし、BRTは先進国ではあまり成功していない。その理由は、自動車交通量の多い都市内道路でバス専用路線を確保することが困難なためである。またBRTからローカルのバスへの乗り換え抵抗は、バスとLRTとの間の乗り換えより大きい。わが国では名古屋市に1985年に導入された基幹バスがBRTの一種だと考えられるが、名古屋市以外にはこれまで導入されていないことがわが国でのBRTの限界を示していると言えるのではないかと。

バスとLRTとの比較に欠かせないのが、専用軌道の存在である。LRTの専用軌道は、自動車交通を排除して、高速・定時性を確保できるというメリットがあるが、それに加えて、バス会社が不採算路線の廃止やバス停の変更をするのではないかと懸念に対し、いったん建設したLRTの軌道や駅は長期間にわたって存在し続けるため、TODを中心とした恒久的に持続するまちづくりが可能となる。

バス事業者の営業採算性悪化の懸念に対しては、ドイツで行われている運輸連合の考え方が参考になろう。運輸連合とは、ある地域における複数の公共交通事業者が連合体を組織し、公共交通全体の一元的な管理運営を行うものである。これにより、運賃の統一やバス路線の再編、LRTとバスとの乗換えなど、利用者の利便性のみならず、交通事業者にとっての経営上のメリットが大きい。すなわち、LRTとバスの経営の一体化を図ることにより、利益をプールすることができる。しかも、大通りを1日に2,000台走っているバスを交通不便・空白地域も含めて路線の再編をすることにより、同じ台数で市内全体のバスのサービス水準を向上させ、その結果として利用者の増大につなげることができる。技術的にはスイカやパスモのような非接触のICカードの採用により、料金収受や運賃収入の公平な分配が可能である。

宇都宮市の姉妹都市であるフランスのオルレアン市では、2000年に18kmのLRTが開通したが、バスネットワークとの連携がよく取れており、バスの運転手が交代でLRTを運転しているとのことであった。宇都宮市においても将来的にはバス事業者がLRT事業の経営に参加して一体化した公共交通事業として利用者の利便性の向上による相乗効果を上げることが期待される。

このようにLRTとバスの連携はWin-Winの関係にあり、欧米の多くの都市において普通に行われている。両者が適切に機能分担をすることにより、公共交通利用者の増加に貢献し、結果として適正な利潤を上げることができる。

5. おわりに

20世紀後半に始まった車社会は、路面電車やバスなどの公共交通の衰退を招き、都市の郊外化により、さらに自動車依存を高めていった。しかし、高齢化、ガソリン価格の高騰、交通渋滞の悪化、健康や環境問題への関心などから、消費者の車離れが進み、車に代わる公共交通機関への回帰が、先進国を中心に始まっている。自動車中心社会から歩行者・自転車・公共交通による人間中心の社会への転換が求められている。また、都市財政の悪化に伴い道路中心の社会資本整備から、都心再居住や中心市街地の活性化を目指したコンパクトシティへの動きが各地で進行し始めている。

このような時代に宇都宮でLRTを導入することの意義を再評価する必要がある。筆者は宇都宮を日本のヒューストンと名づけたが、その真意は1人当たりのガソリン消費量が世界一多いヒューストンでさえ、2004年にLRTを導入して都市の活性化に成功していることへの羨望の思いからであった。

現在、日本の多くの都市でLRTを導入しようとする動きが広まっている。戦前戦後を通じて路面電車が走っていなかった自動車依存都市、宇都宮でLRTの導入に成功すれば、必ずや国内の多くの都市でLRTブームが起こるのであろう。本稿で見てきたように、これまでのいわゆるボタンの掛け違いはあったものの、市民・企業・交通事業者と県・市の行政が合意形成を達成し、100年先まで持続可能な都市の建設に向けた大胆な施策の展開が強く期待される。

参考文献

- 1) 栃木県・宇都宮市『新交通システム導入基本計画策定調査報告書』2003年
- 2) 宇都宮市『新交通システム導入課題の検討結果報告書』2007年
- 3) 梶原啓、田中輝征、半谷芽衣子「都市交通政策における一考察－宇都宮市－LRT導入計画を事例として－」『東京大学公共政策大学院ワーキング・ペーパー』GraSPP-P-08-001、2008年
- 4) 加藤浩徳、城山英明、深山剛「地方中核都市へのLRT導入をめぐる都市交通問題の構造化－宇都宮市を事例とした調査分析－」『社会技術研究論文集』Vol.6、pp.147-158、2009年
- 5) 永嶋公夫「『持続可能なまちづくり』の先駆け(清原さきがけ号)の発車」『宇都宮まちづくり論集(V)』pp.11-14、2008年
- 6) 松本昌二「LRT整備における費用便益分析の新たなアプローチ」<http://kanazwalrt.konjiki.jp/matamoto.pdf>
- 7) Todd Litman, Evaluating Public Transit Benefits and Costs : Best Practices Guidebook, Victoria Transport Policy Institute, April, 2009