

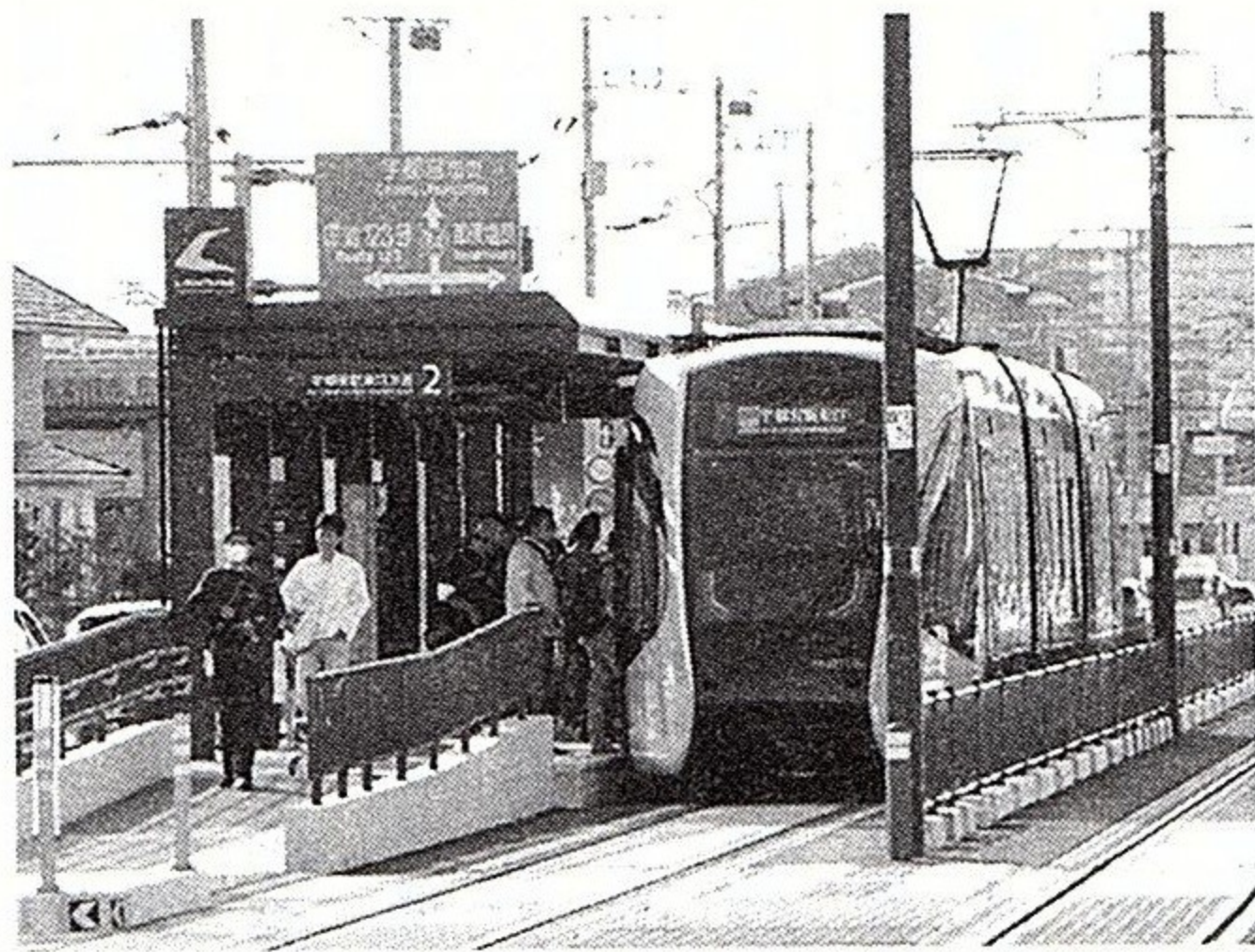
宇都宮LRT開業と今後の「交通まちづくり」 —全国の市民運動からの検証

長年、過度なクルマ中心の社会から公共交通を軸とする「交通まちづくり」運動を展開してきた全国の市民運動を紹介し、海外動向も交えながら宇都宮LRTの成果と今後の課題を報告します。



いけだまさひろ
池田昌博

NPO法人KOALA 理事長／NPO法人RACDA大阪・堺 副理事長
1955年生まれ。神戸大学経営学部卒業。



▲宇都宮LRT (関係者提供)

2023年8月、宇都宮ライトライン（LRT）が開業しました。栃木県はクルマの保有率が全国5位で、沿線の高齢者は10キロメートル以上離れた病院にクルマで通っていました。近い将来、運転が難しくなることを考え、ちょっとした外出にも、LRT等の公共交通機関を使うようになったそうです。通勤、通学者の満足度も高く、自動車利用約3800台の削減効果が見込まれ、沿線人口が増加するなど市民、利用者に歓迎されています。

宇都宮市は1960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み、都心部が空洞化するとともに、バスなどの公共交通の利用者の減少が続いていました。また1996年に完成した宇都宮外郭環状道路は、日本で最初の完全な4車線の環状道路として都心部の交通渋滞の解消が期待されました。

が、結果的には都心部にあった商業機能の郊外化を促進することに
なり、都心部の歩行者数も
1987年をピークに、2010年頃に

は4分の1まで減少しています。^{注3}
このような中、宇都宮市がLRT計画を立案し、市長選挙、県知事選挙の都度、争点となってきましたが、今回の開業に至りました。さらに現在は、宇都宮市長はJR宇都宮駅東口から栃木県教育会館付近まで約5キロメートルの「整備区間」の延伸を、栃木県知事は東武宇都宮線への乗り入れ検討を表明しています。

宇都宮LRT開業は全国で交通まちづくりのあり方を論議し、国の制度変更（軌道事業における上下分離方式の導入と補助施策の拡充等）を求めてきた全国の関係者にとって歓迎すべきことでした。

LRTによる交通まちづくりと 全国の市民運動の広がり

LRTを活用したまちづくりの広がりには、世界的に見ればフランス交通基本法の制定や、ドイツとオーストリアで「生存権配慮」をベースにした政策により公共部門における交通サービスを進化させた影響が大きいでしょう。フランスでは地方都市でのLRT整備が地方再生のカギだと伝えられています。

我が国でのこの運動は、京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）が嚆矢となり全国へと広まりました。富山市、札幌市、福井市での成果はご承知とは思いますが、岡山市、堺市、広島市、豊橋

*LRT：Light Rail Transit の略で、次世代路面電車システムのこと。既存の路面電車やLRTを総称してトラムと呼ぶこともある。
*スプロール化：都市部から郊外へと、無秩序・無計画な開発のもと市街地が拡大していくこと。
*上下分離方式：線路などのインフラ部分は自治体が保有・管理し、運行などのサービス提供は民間事業者が行う方式。

市、福井市、高知市などでも多くの市民団体が結成されています。運動の基本理念は過度のクルマ社会への深い反省と「人をまちの主役にすること」でした。古くは宇沢弘文が『自動車の社会的費用』（岩波新書）でその思いを伝えていきます。

この運動の母体となったのが「NPO法人公共の交通ラクター」（岡山市）を代表とする「全国路面電車ネットワーク」と「人と環境にやさしい交通をめざす協議会」等です。国会でも超党派の議員連盟「新交通システム推進議員連盟（LRT推進議連）」が結成されています。我が国の交通基本法が論議されていた2007年10月に同志社大学で開催された「人と環境にやさしい交通をめざす全国協議会」京都大会^{注4}では超党派の国会議員、逢沢一郎（自民）、三日月大造（民主〔当時〕）、福山哲郎（民主）、穀田恵二（共産）が参集しています。これらの活動の中で、それまで道路整備に偏重していた国土交通予算をもつと公共交通利用者目線にシフトできないものか、LRT整備に関して上下分離方式の導入等を要望しました。各地の運動でも日頃、同じテーブルにつかないと思われる市民団体が同席し論議する姿が見られました。

また、宇都宮では2004年にLRTによるまちづくりをめざす市民団体「雷都レールとちぎ」が設立され、市民の立場からLRTに関する研究や推進活動を行い、研究成果を小冊子「よくわかる交通まちづくり」にまとめ、定期的な集会や講演会、イベントへの参加などを通じて、市民に対する啓蒙活動を推進してきました。2005年には宇都宮大学で第1回「人と環境にやさしい交通をめざす全国大会 in 宇都宮」が「雷都レールとちぎ」の主催で開催され、2014年には第7回全国大会が再び宇都宮で開催されています。^{注5}

一方、当時の京都市では、京都市電廃止以降の市内交通が機能しない中、与党、自民党市議団、野党第一会派であった共産党市議団から、LRT計画の強い要望がありました。京都市では1978年に市民27万筆の反対署名があつたにもかかわらず、京都市電が1978年に廃止されています。2004年の京都市長選挙では「京都市電を守る会」の事務局長であつた広原盛明元京都府立大学学長がLRT建設を公約に、一部の経済人の支持も得て市長選挙に立候補しています。^{注6} 当選には至っていませんが、現職市長も本件に関しては異論を唱えませんでした。また、市民団体も結成されています。「今出川通に路面電車を走らせる実行委員会（今電会）」「京都LRT市民の会」などが、主体が保革を問わず、多くの市民が相互乗り入れの形で活動に参加していました。^{注7}

た。現在、京都市ではインバウンドの増大により都市交通機能が維持できない事態が発生していますが、このことはこの当時から論議されてきました。

このような中、当時、新線の計画案が打ち出されていたのは宇都宮市、富山市、堺市、札幌市でしたが、富山市はトップダウン方式で各会派の合意を得、住民の不安を丁寧な対応で乗り越えて現在に至ります。堺市は、橋下徹大阪府知事（当時）の支援を受け、反対論を唱えた竹山修身市長の当選により新路線計画であつた南海堺東駅と堺駅を結ぶ路線と堺浜ルートは中止されています。しかし、計画の中止が現存する阪堺線の廃止にも及ぶため、市民団体（阪堺線存続検討WG、現RACDA大阪・堺）等の声を受け入れる形で竹山市長による阪堺線の存続支援（10年間で50億円）が決定されています。^{注8}

札幌市では路線のループ化を巡る論議があり、路面電車への公共投資は不要との反対論が保守系会派から巻き起こりますが、市民団体（LRTさっぽろ、札幌LRTの会）の支援を受けた市長の姿勢により路線のループ化が実現しています。

人が中心となる交通政策論議

ここで注視すべきことは、不要不急と思われる高速道路等の延伸は沿線地権者への説明だけで比較的容易に実現するのですが、LRT

Tの建設は都市の道路のあり方を根本的に変えていくものであり、クルマの使い方を制限する交通政策が住民には容易に受け入れてもらえないことです。

これは、前述したフランスでもストラスブールで体験済みです。ストラスブールでは社会党のカトリューヌ・トロットマン市長（当時）がLRTを活かした人間中心のまちづくりを主張しました。中心商店街等の強い反対もありましたが、粘り強い説得で建設にこぎつけました。国内交通基本法、交通税、地方分権制度の後押しもあり実現しましたが、フランスでも当初、強い反発がありました。

残念ながら、将来を見据えた都市交通のあり方の見直しやクルマ社会への再考といった政策の本質が論議されない事態は日本各地でも起こっています。クルマ社会を維持し拡大する政策には与野党とも大きな声、反対論が起こらないことと同じ構図です。ガソリン税の暫定税率の廃止により、道路の維持、整備の財源が不明瞭となったことや、ガソリン価格が米国を除く世界各国と比較しても割安で、既に8兆円以上も財源が投入されているガソリン価格維持の施策に対しても批判が集まりません。欧州各国ではガソリン価格の上昇に対して、公共交通に財源を投じること、クルマ利用を抑える政策をとっています。

2040年には私たちの生活を支える働き

る年代層が「8がけ」^{注9}になります。私たちの責務は未来像を描きながら、人が主役となる質の高い公共交通を創り上げていくことです。移動困難社会は「送迎地獄」を招き、基本的な社会生活を崩壊させるとも言われています。高齢者の通院問題だけでなく学校の統合が遠距離通学を強いているという問題もあります。限られた財源の中で、どの政策を優先させ、基本的な住民サービスを提供するのかをしっかりと論議する必要があります。

住民合意の必要性

前述しましたが、宇都宮市でもLRT導入を契機に人と環境にやさしいまちづくり目指す市民団体が立ち上がった他、市はLRT広報のためのウェブサイトを立ち上げ、工事着工前から都市ビジョン、整備効果、道路交通への影響を市民に発信してきました。また、富山市の事例を参考に市長も参加した住民との意見交換会も開催し、沿線となる商業施設には、フランスでLRT導入の際の市民合意のために用いられたオープンハウスと呼ばれる情報発信拠点を設けていました。

このような中、2021年1月末に開業時期が1年程度遅れるとともに事業費が当初の458億円から684億円と約50%も増加することが公表され、宇都宮市議会議員協議会で論議されました。^{注11}

LRT計画の推進に当たっては、明確な都

市ビジョン、LRTだけでなく都市全体の交通政策、投資効果（費用便益）の明示が必要です。各地の市民団体がこの課題に取り組んできたのも、巨額の投資を必要とする道路や地下鉄の建設ではなく身の丈にあった人と環境にやさしいまちづくりが目的であったためです。公共交通は、国民生活にとって欠くことのできない社会的共通資本であり、人の移動に関する権利を保障するものです。また、事業そのものの効率的運用は求めますが、事業本体の採算論だけの論議には異論を唱えてきています。社会全体の福利、環境性の向上のために中規模の輸送力を確保し、都市機能を向上させるLRTの役割が縮小することはありませぬ。

住民合意についてEUは、提示した「持続可能な都市モビリティ計画（SUMP: Sustainable Urban Mobility Plan）」において、徹底した^{注12}論議と情報公開の必要性を示しています。このSustainableとは事業の継続性だけではなく、地球温暖化問題も含めた社会全体の継続性です。

今後各地のLRT導入を進めるうえで、道路空間の再配分についての説明が住民に容易にできないことや、LRTを活かした交通まちづくりについて、どのように住民理解を深めていくかが課題になります。現在、ニューヨークでは都心部へクルマ流入を減らすことを目的に混雑税が導入されていますが、住民

だけでなくトランプ政権からの反対論が噴出していきます。^{注13}

左図は「フランスの合意形成の特徴」です。都市政策研究者のヴァンソン藤井由実氏もフランスの事例から「意思決定プロセスの完全な透明化と徹底した情報開示」の必要性を唱えています。^{注14}

おわりに

トロットマンは前世紀の繁栄の象徴でもあったクルマを排除し、人と環境が主役のまち

図 フランスの合意形成の特徴

計画と合理性に基づく意思決定

- ・企画責任者（首長）と、事業認可を与える最終決定者（知事・官選）が決まっている

徹底した情報公開と第三者によるチェック機能

- ・プロセスの合理性と公平性（手続きの客観性・中立性・透明性）

計画に伴う土地投機の阻止機能

- ・自治体に認められた先買権が、土地の公的取得を容易にしている
- ・土地の投機による地価上昇を許さない補償額の設定

合意を図らない協議

- ・反対者の立場や異なる利益の、公的な場における確認作業が中心の事前協議。必ずしも全員一致を求めない。

《プロセスの透明化》と《徹底した情報公開》

（出所：ヴァンソン藤井由実、『日経研月報』2020年1月号）

づくりをLRT、トラムを武器にして行いました。高コストの地下鉄建設を中止して、斬新なデザインで登場したLRTはフランスだけでなく世界的なブームを引き起こし、一地方都市に過ぎなかったストラスブールはEU欧州議会の本会議場を擁する都市として世界に注目されることになりました。

全路線が新路線である宇都宮は新設LRTの214番目の都市となり開業効果などが伝えられています。住民への合意形成にはまだまだ課題があります。

しかし、この課題を乗り越え、宇都宮の成果が全国に水平展開し過度のクルマ社会からの離脱、人と環境にやさしい交通まちづくりの新たなスタートラインとなることを願っています。

【注】

- 1 「ビジネス特集 路面電車を活用したまちづくり半年経ってどうなった？」NHK NEWS WEB (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240402/k10014410131000.html>)。
- 2 「ライトラインの整備効果について」（令和6年6月3日 第38回芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会資料3）
- 3 古池弘隆「宇都宮市のLRT—これまでとこれから」『宇都宮共和大学シテイライフ学研究』第22号、2021年、19～36頁 (https://www.jstage.jst.go.jp/article/citylife/22/0/22_19/pdf-char/ja)。
- 4 「脱・車社会の新交通を 路面電車普及へ全国大会」『しんぶん赤旗』2007年9月23日付 (https://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2007-09-23/2007092314_01_0.html)。

5 「第16回全国路面電車サミット2024宇都宮」もLRT開業直後（2024年1月27～28日）に開催されている。

6 広原盛明「古都に路面電車を残したかった—京都の市電存続運動の8年間」(<https://kyototrolley.net/archive/hiroharah.html>)。

7 土居靖範・近藤宏一・榎田基明『LRTが京都を救う—都大路まちづくり大作戦』つむぎ出版、2004年。

8 池田昌博「三位一体の交通まちづくりをめざして—阪堺線存続の取り組みから」『土木計画学研究・講演集』45巻、2012年 (http://library.jisce.or.jp/jisce/open/00039/201206_no45/pdf/135.pdf)。および、池田昌博・野木義弘・ペリー史子「阪堺線存続の歩みと東西鉄軌道計画の中止について—市民活動から見えてきたもの」と課題』『大阪産業大学人間環境論集』20巻、2021年、53～88頁 (<https://osureponiac.jp/record/2375/files/053-088.pdf>)。

9 朝日新聞取材班『8がけ社会—消える労働者 朽ちるインフラ』朝日新書、2024年。

10 「MOVE NEXT—つものみや」(<https://u-movenext.net/>)。現在の名称は「ライトライン公式ポータル」。

11 『日経新聞』2021年1月25日付、『下野新聞』『東京新聞』2021年1月26日付。

12 宇都宮浄人・柴山多佳児『持続可能な交通まちづくり—欧州の実践に学ぶ』ちくま新書、2024年。

13 「米NY州、マンハッタン中心部通行料徴収プログラム開始、2025年1月5日から」『JETROビジネス短信』(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2024/12/edb4842ea221792.html>)。

14 ヴァンソン藤井由実「モビリティと都市空間の再編成による賑わいの創出」『日経研月報』2020年1月号。