

人間行動学科 地理学コース

宇都宮市の LRT 導入計画はなぜ実現したのか
—事業広域化と都市ビジョンの検討から—

学部 文学部

卒業年度 2022 年度

学籍番号 A19LA129

ますだ かずき
増田 一輝

2022 年度提出卒業論文

宇都宮市の LRT 導入計画はなぜ実現したのか

—事業広域化と都市ビジョンの検討から—

A19LA129 増田一輝

目次

I はじめに

- 1) 背景
- 2) 先行研究の整理と研究の位置づけ

II 宇都宮市の LRT 導入計画の検討経緯

- 1) 宇都宮市の LRT 導入計画の概要
- 2) 宇都宮市の LRT 導入計画の政策プロセス分析
 - (a) フェーズ I : 1993 年～2003 年
 - (b) フェーズ II : 2003 年～2009 年
 - (c) フェーズ III : 2009 年～
 - (d) 小括

III 関係主体の立場と LRT 導入計画への影響

- 1) 宇都宮市の立場
- 2) 栃木県の立場
- 3) 国土交通省の立場

4) バス事業者の立場

5) 小括

IV 宇都宮市でLRT導入が実現した理由に関する一考察

V おわりに

キーワード

宇都宮市, LRT, コンパクトシティ, まちづくり, 政策プロセス

I はじめに

1) 背景

日本では、昭和 40 年代の急速なモータリゼーションの進展、バスや地下鉄への転換に伴い、それまで市民の足として利用されてきた路面電車は次々と廃止されていった。この間、日常生活の移動はある程度便利で快適なものになったとはいえ、慢性的な交通渋滞や交通事故の多発、大気汚染などの深刻な問題も生じている。こうした中、欧米諸国では 1980 年代から、人と環境にやさしい公共交通システムとして「LRT (Light Rail Transit)」の導入が進んでいる。「LRT」とは、国土交通省によれば、「低床式車両(LRV)の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する軌道系交通システム」¹であり、「従来の路面電車の走行環境、車両等をグレードアップさせた、人や環境に優しく経済性に優れた公共交通システム」²であるとされている。

日本では、2006 年に富山市において初めて LRT が導入されて以降、各都市で LRT 導入が計画されているが、富山市以外で LRT 導入を実現した都市はない。日本において、なかなか LRT が進まない理由として森本（2015）は、合意形成の問題、財源確保の問題、関連する制度や関係者間調整の問題という 3 点を指摘している。そうした中、2023 年 1 月現在、栃木県宇都宮市において全国で初めて全線新設で LRT を導入する計画が進められており、2023 年 8 月の開業に向けて工事が行われている。多くの都市で計画が進展しなかったり、頓挫したりしている中、なぜ宇都宮市では LRT の導入に至

¹ 国土交通省「LRT の導入支援」による（国土交通省ウェブサイト、https://www.mlit.go.jp/road/sisaku/lrt/lrt_index.html（2022 年 12 月 13 日閲覧））。

² 第 52 回都市計画中央審議会 都市交通・市街地整備部会報告（平成 9 年 6 月 9 日）による（国土交通省都市・地域整備局ウェブサイト、<https://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn0834.html>（2023 年 1 月 5 日閲覧））。

ることができたのであろうか。この問いを考えるにあたり、富山市の事例をみると、深山ほか（2007）や森ほか（2022）が富山市で LRT 導入が実現した要因として、LRT を「コンパクトなまちづくり」を推進するための中心的事業として位置付けたことを挙げている。宇都宮市においても、LRT 事業は市が進める「コンパクトなまちづくり」における中心的事業として位置付けられており、富山市と共通している。ここから、筆者は宇都宮市で LRT 導入が実現したのは、LRT が目指す都市ビジョンの中で説得的に位置付けられたことで、合意形成が可能になったからであると推測する。したがって、本研究では、宇都宮市が目指す都市ビジョンにおける LRT の位置づけに着目しながら検討経緯を整理し、導入に至った要因を考察する。

2) 先行研究の整理と研究の位置づけ

日本における唯一の LRT 導入事例として、富山市を扱った研究は多く見られ、田村（2021）が「この都市の路面電車の新規敷設に関する都市工学的観点，都市社会学的観点，都市経済学的観点からの研究は，様々な観点からなされている」（p.34）と述べているように、蓄積は大きい。宇都宮市の LRT 導入に関する研究については、加藤ら（2009）が関係者へのインタビュー調査によって、LRT 導入に関わる問題の構造を分析し、伊藤・森本（2010）が市民の意識変容に関する調査と分析によって、今後の市民合意形成に向けた知見を明らかにしているが、これらはまだ LRT 導入計画が検討段階であった 10 年以上前の研究であり、その後計画は変容している。最近では、三田（2018）が政策過程における拒否点の視点から、宇都宮市の LRT 事業が 20 年間進展しなかった要因を明らかにし、田村（2021）が行政組織の変容に着目し、富山市と宇都宮市の事例を分析するなど、実際に宇都宮市の LRT 事業が着工してから書かれた研究はある。しか

し、これらは拒否点や行政組織といった特定の視点から検討された研究である。深山ほか（2007）が富山市で LRT 導入が成功した要因について、政策プロセスと、様々な関係主体の立場を整理して分析しているように、宇都宮市においても、様々な立場の見解を整理しながら、特定の視点に囚われず客観的に分析することが必要であると考えられる。

そこで、本研究では、まず II 章で宇都宮市が目指す都市ビジョンと LRT の位置づけに着目しながら、LRT 導入計画の変遷を整理する。続いて III 章で主要な関係主体の立場を明らかにしたうえで、LRT 事業に対して与えた影響を検討し、それらを踏まえて IV 章では計画が実現した要因を考察する。研究方法としては、先行研究やインターネット上に公開されている情報、宇都宮市の LRT について長年報じてきた地元紙である下野新聞の記事、聞き取り調査を採用した。聞き取り調査については、2022 年 11 月 2 日に宇都宮市建設部 LRT 企画課の 2 名、LRT 整備課の 1 名に対して実施した。

II 宇都宮市の LRT 導入計画の検討経緯

1) 宇都宮市の LRT 導入計画の概要

本研究で扱う宇都宮市の LRT 事業とは、JR 宇都宮駅東口から、隣接する芳賀町の芳賀・高根沢工業団地までの全長約 15 km の区間に全線新設で路線を敷設し、LRT を走らせるという事業である。2018 年に工事が開始され、2023 年 8 月の開業を予定している（図 1）。沿線には大学や大型商業施設のほか、国内でも有数の工業団地群とそれに隣接するニュータウンなどがあり、主に人が集まる拠点を結んでいる。将来的には、JR 宇都宮駅西側への延伸も構想されている。

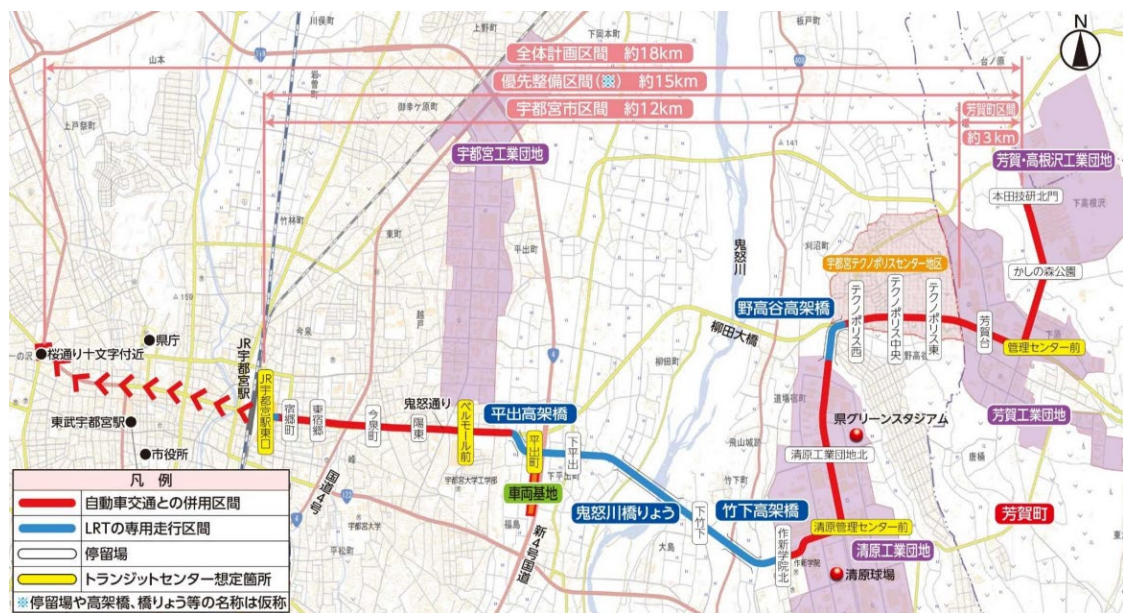


図1 LRTの導入ルート

出典：国土交通省「宇都宮 LRT 整備事業の概要」

<https://www.mlit.go.jp/common/001146642.pdf> (2022年12月27日閲覧)

整備計画については、事業方式として公設型上下分離方式を採用している点が特徴である。これは、軌道などの施設や車両を行政が整備・保有し、民間事業者が運行を担うという方式である。本事業の整備主体は宇都宮市とその隣町である芳賀町が担い、営業主体は宇都宮ライトレール株式会社³という第3セクターが担っている。他にも、ルートには19か所の停留所のほか、5か所のトランジットセンターが設けられる点の特徴である。トランジットセンターにはバス停留所や駐車場、駐輪場などが設置されるため、他交通機関とのシームレスな乗り継ぎが可能となる。

運行計画については、午前6時台から午後11時台を予定しており、JR宇都宮駅の新幹線の始発・終電に対応している点が特徴である。間隔としては朝夕の通勤通学ラッシュのピーク時は約6分間隔で運行し、オフピーク時は約10分間隔で運行する。また、

³ 行政（宇都宮市と芳賀町）が51%、民間が49%を出資する行政主導の第3セクターである。

信用乗車方式を採用し、すべての扉に IC リーダーを設置していることから、円滑な乗り降りが可能となっている。

このような特徴を持つ LRT が整備されることによって多くの効果が期待されている。工業団地への通勤渋滞が緩和され、通勤通学環境の改善が挙げられるだけでなく、新たな企業の誘発や現在駐車場として利用されている土地の有効活用などの沿線土地利用の高度化が挙げられる⁴。

2) 宇都宮市の LRT 導入計画の政策プロセス分析

ここでは、路面電車が次々と廃止される状況にあり、これまで多数の地域でその導入が計画されてきたにも関わらず実現がされてこなかった新設 LRT が、なぜ宇都宮市で導入されるまでに至ったのかを、市が目指す都市ビジョンに着目しながら検討する。その際、目指す都市ビジョンの変遷に伴い、LRT の位置づけが変化する段階で政策プロセスを以下の 3 つのフェーズに分けることとする。フェーズ I (1993 年～2003 年) は、LRT が 1993 年に「東部地域の交通渋滞対策」として検討が開始されてから、都市構造上の変化が指摘される中で、徐々に「まちづくりを支える都市の装置」として認識が変化するまでの段階である。フェーズ II (2003 年～2009 年) は、目指すまちの姿が「ネットワーク型コンパクトシティ」へと具体化され、そこに LRT が明確に位置づけられるまでの段階である。フェーズ III (2009 年～) は、LRT を「ネットワーク型コンパクトシティの実現における公共交通ネットワークの要」として導入に向けて動くなかで、事業主体に隣町の芳賀町が加わったことで、「市域を超えた広域の公共交通」としてよ

⁴ レスポンス「宇都宮 LRT、その意義と効果は…副市長に聞く」(レスポンスウェブサイト、<https://response.jp/article/2014/11/03/236464.html> (2023 年 1 月 6 日閲覧))。

り説得性をもつ段階である。このように、まちづくりと LRT 導入についての検討が進むにつれ、LRT はより正当性を持つ位置づけに変化していったと考える。以下では、フェーズごとの LRT の位置づけに着目しながら、検討経緯を整理する。

(a) フェーズ I : 1993 年～2003 年

宇都宮市東部を南北に流れる鬼怒川左岸地区には、内陸型工業団地としては国内最大規模の清原工業団地をはじめ、芳賀工業団地、芳賀・高根沢工業団地という 3 つの工業団地が集積しており、重要な産業拠点であった（図 1 参照）。一方で、工業団地の従業者は大半が宇都宮市内から自家用車で通勤しているため、JR 宇都宮駅とこのエリアを結ぶ幹線道路は朝夕ともに通勤車両で大混雑しており、長年問題となっていた。このような慢性的な交通渋滞に対応するために、渡辺文雄知事（当時）が 1993 年 1 月の定例記者会見で宇都宮都市圏への新交通システム導入に向けて、本格的な調査に乗り出す意向を明らかにした⁵。5 月には栃木県、宇都宮市、宇都宮市市街地開発組合の三者で「新交通システム研究会」が設立され、新交通システムについての検討が始まった。研究会では全国の現状やシステム導入の必要性などの基本的な検討が行われた。当初は小型モノレールが候補に挙がっていたが、採算性が問題視されたため、費用を抑えることができるスカイレールや磁石式ベルト輸送システムなどの交通システムも候補とされた⁶。また導入ルートについては、JR 宇都宮駅東側～清原工業団地までの約 10 km が想定された（図 2）。

⁵ 下野新聞（1993 年 1 月 27 日）「県都の新交通システム 具体化へ本格調査 新都市への 10 キロ想定」による。

⁶ 下野新聞（1993 年 11 月 2 日）「宇都宮に新交通システム JR 駅東一清原工業団地間 知事が導入意向表明」による。

心部の中枢極（センター・ハート）と、その東西に必要十分な都市機能を備えた二つの副次極（イースト・ハート、ウェスト・ハート）とで構成されるスリーハート都市構造への転換が設定された（戸田，1995，p.730）。そして、その基盤となる交通体系として、スリーハートを繋ぐ東西交通軸の強化が指摘された。具体的には、宇都宮市西部方面に位置する鹿沼市，宇都宮市中心部，鬼怒川左岸方面を結ぶ基幹バスの提案であった。ほかにも，総合的な交通体系の整備に向けて様々な施策が提案された（古池，1998）。



図3 宇都宮都市圏の位置関係（1992年）

出典：国土交通省都市交通調査・都市計画調査「PT調査の実施状況・結果概要 宇都宮都市圏」<https://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/pt/city/utsunomiya/02.html>（2023年1月5日閲覧）

次に，以上のような広域のマスタープランを前提に，宇都宮市において，市の都心部

が今後どうあるべきかが考えられた。宇都宮市の中心市街地は古くから市の顔として発展した二荒山神社を中心として、西は東部宇都宮駅周辺、東は JR 宇都宮駅周辺に広がる範囲に立地している。しかし、中心市街地は郊外部への商業・業務機能の立地が進展する中で相対的に活力を低下させているため、活性化に向けて公共交通体系を整備し、集客力の向上を目指すこととなった。そこで、人が集積する二荒山神社や東部宇都宮駅周辺と、JR 宇都宮駅周辺を繋ぐ都市軸として、LRT 等を導入する提案を含む活性化案が 1999 年に「宇都宮市中心市街地活性化基本計画」として策定された(宇都宮市, 1999)。この計画は 2002 年に「宇都宮市都心部グランドデザイン」として具体化され、目標とする都心部の姿が提示された(図 4)。興味深いことに、このグランドデザインでは、都心部の在り方として「ひと、もの、情報が多様に交流する多機能型のコンパクトな都心部」(宇都宮市, 2002, p.2)と明記されており、すでに「コンパクトなまちづくり」の提案がなされている。

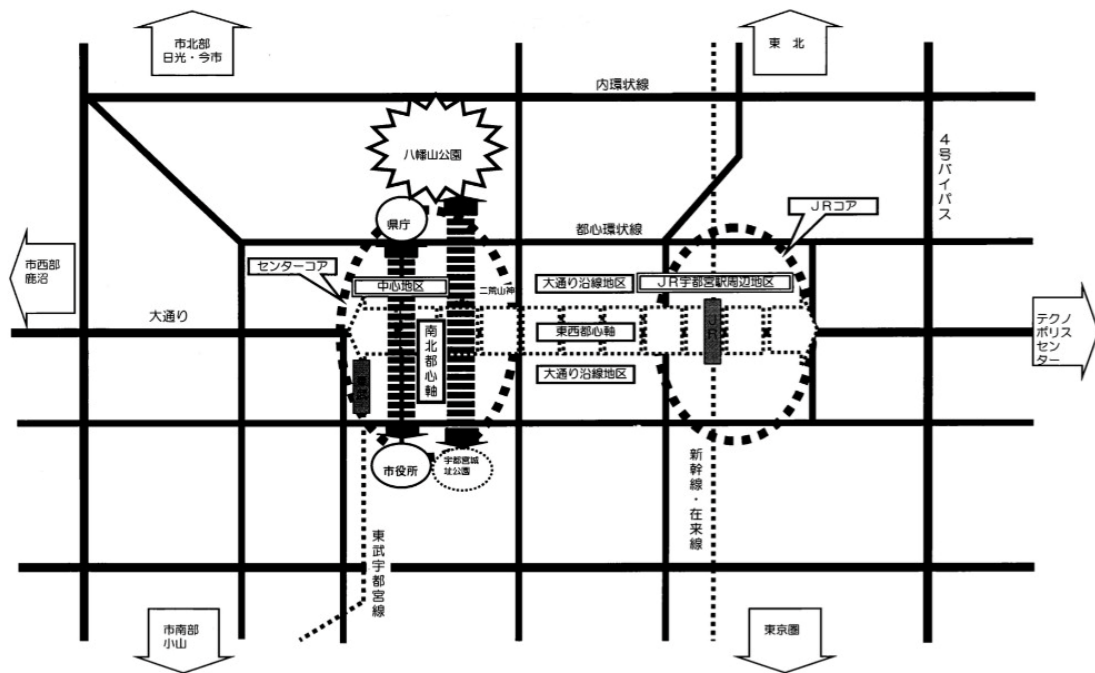


図4 宇都宮都心部の構造図（2002年）

出典：宇都宮市（2002）「宇都宮市都心部グランドデザイン」

https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/09/311/glanddesign.pdf（2023年1月6日閲覧）

新交通システムについては、主眼は東部地域の渋滞対策であったが、マスタープランや中心市街地活性化計画の策定の流れの中で、徐々にまちづくりの視点が加わっていく。1997年に設立された「新交通システム検討委員会」では、議論の結果導入システムは将来需要や事業費規模、乗降などの利便性、まちづくりなどの面から地上の軌道を走るLRTを基本とすることとなった⁸。そして、具体的なルート選定や需要予測、採算性などの本格的な「新交通システム導入基本計画策定調査」が、2001年から2カ年にわたって行われた。この調査によって、1993年から約10年かけて行われてきた新交通シス

⁸ 下野新聞（2001年4月18日）「宇都宮の新交通システム 3ルートで調査へ 来年度に基本計画策定 次世代路面電車 LRT導入を視野に」による。

テムについての検討結果が、栃木県と宇都宮市によって2003年に「新交通システム導入基本計画策定調査報告書」として取りまとめられた。その内容は以下のようであった。

マスタープランでも指摘されたように、宇都宮都市圏では、居住地の郊外化と従業地の分散化、都市機能の郊外分散化と中心市街地の活力低下という都市構造の変化が起きていた。さらに都市交通においては、トリップの外縁化・広域化、自動車依存の進展、公共交通利用者の減少が起きている。そうした都市構造の変化や自動車依存の進行による問題点として、中心市街地の衰退、道路混雑の激化、高齢者モビリティ及び安全性の低下、地域環境・地球環境の悪化が挙げられた。このような現況を踏まえると、これから考慮すべき課題は、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である。まちづくりの方向性として需要対応型の道路整備や、既存公共交通の強化、新たな基幹公共交通の整備の3つのシナリオを想定し、様々な観点から比較検討が行われた。そして、宇都宮都市圏の問題点及び都市政策課題を解決するためには、まちづくりや総合的な交通対策と一体的な基幹公共交通を導入することが望ましいと結論づけられた。導入システムについては、まちづくり面での効果や高齢者等の利便性向上、需要規模などの観点から、LRTとされた。

次に、導入区間とルートが図5のように示された。導入区間についてはJR宇都宮駅西側の中心市街地と、鬼怒川左岸の工業団地を結ぶ全長約15kmの路線が具体的に示された。そのうち、JR宇都宮駅より西側の約3kmについてはバス路線との調整が必要であることから、延伸計画区間として設定された。図2で示したように、当初の導入区間は宇都宮駅から東側のみであったが、西側への延伸も計画されたのは、上で述べた「宇都宮市中心市街地活性化基本計画」での提案を加味した結果と考えることができる。ルートについては、柳田大橋を経由するルート（Aルート）と、鬼怒川に橋梁を新設して

清原工業団地を経由するルート（Bルート）を候補として検討した結果、利用者の利便性向上や需要喚起の面から、Bルートが優位とされた。採算見通しについては、全区間約360億円であり、当初計画区間が約250億円である。うち約60億円は税金負担となるが、それ以外は銀行からの借り入れとなり、運賃収入では借入金の返済は困難との見方が報告書では示された（栃木県・宇都宮市、2003）。

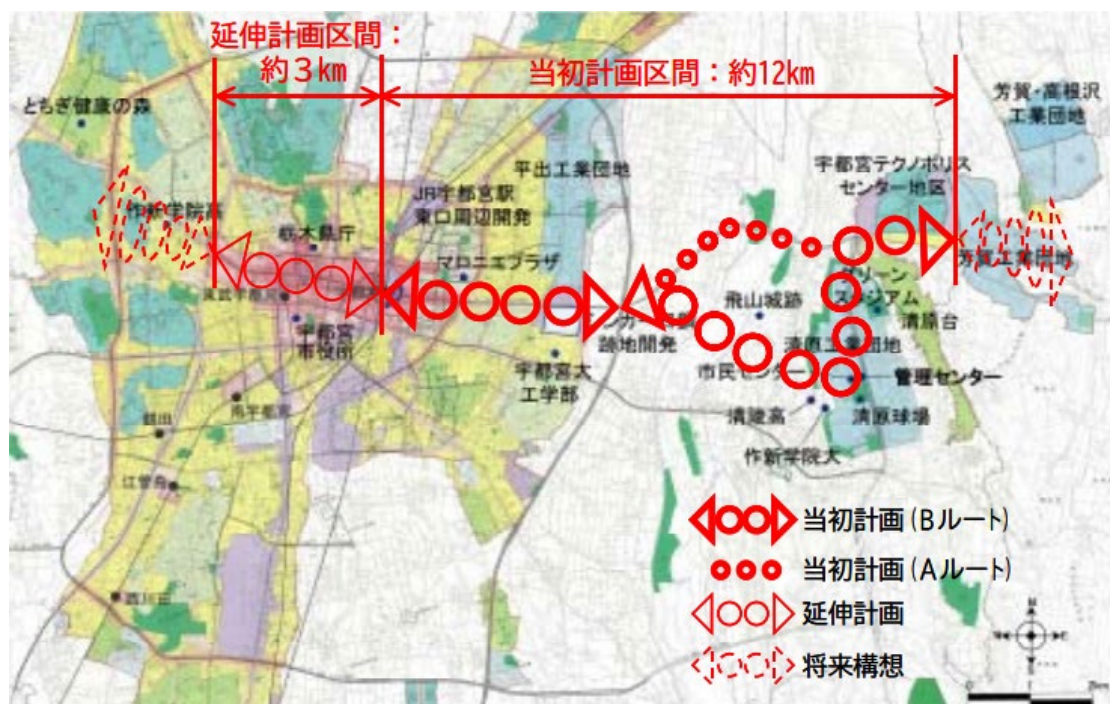


図5 LRTの導入区間とルート（2003年）

出典：宇都宮市（2003）「新交通システム導入基本計画策定調査 報告書（概要）」
https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/088/kihonkeikaku.pdf（2022年12月14日閲覧）

フェーズIでの流れをまとめると、次のようになる。新交通システムは東部地域の渋滞対策を理由に検討が始まった。その後パーソントリップ調査によって深刻な都市構造上の問題が顕在化したことで、将来を見据えた交通まちづくりの必要性が提唱されるようになり、マスタープランや中心市街地活性化計画の中で、東西軸としての新交通シス

テムの導入が提案された。この変化に沿って、新交通システムはまちづくりでの視点が意識されるようになった。実際、宇都宮市長は市議会において2001年ごろから、新交通システムを「まちづくりを支える都市の装置」と表現するようになった⁹。やがて本格的な調査を経て2003年に策定された報告書では、導入システムはLRTとされ、その導入に際しては、渋滞対策のみならず、都市再生、高齢社会対応、環境問題の視点から総合的に検討する必要があることが示された（栃木県・宇都宮市，2003，p.3）。また、中心市街地の活性化を目指すため、JR宇都宮駅西側への延伸も新たに計画された（栃木県・宇都宮市，2003，p.6）。すなわち、LRTはその導入が目的という認識から、これを活用してより良いまちづくりを進めることが目的であるという認識へと変化したのである。

(b) フェーズⅡ：2003年～2009年

2003年5月の「新交通システム導入基本計画策定調査報告書」の中で、LRTは「都市の装置」（p.11）と明記されたことで、ここからLRTはかつての「東部地域の渋滞対策」という位置づけから「これからのまちづくりを支える都市の装置」という位置づけに変化したと考えることができる。したがって、ここからフェーズⅡの段階とする。

報告書が出された矢先、事業の進展に大きな影響を与える出来事が起きる。2003年9月、栃木県が宇都宮市に対して、次の2案を提示した。A案は「整備スケジュールの検討を5年程度凍結し、鬼怒川渡河部の交通渋滞緩和や中心市街地の活性化など、直面

⁹ 福田富一市長（当時）は、2001年9月10日に開かれた市議会定例会において、初めて新交通システムを「都市の装置」と表現し、以後度々同様の表現を用いている。後任の佐藤栄一市長も同様の表現を用いている。（宇都宮市市議会会議録ウェブサイト，<http://www.kensakusystem.jp/utsunomiya/index.html>（2023年1月6日閲覧））。

する様々な課題整理を優先する」というものであり、B案は「市が速やかに整備にとりかかりたい場合は、市が主体となって進められるように県が協力する」というものであった¹⁰。こうした県の事業に対する否定的な提案の背景には、福田昭夫知事（当時）の事業の採算性とまちづくり目的の導入に対する疑問があった。福田知事は、市東部の交通渋滞は鬼怒川にもう1本橋を架け、周辺道路を整備すれば解消できると考え、まちづくりに対しては中心市街地に大規模駐車場を整備する方が活性化を期待できると考えた¹¹。

一方で、宇都宮市の福田富一市長の考えは、LRTを軸にバス、タクシー、自転車、徒歩、車などを組み合わせた「公共交通と車の共存」により、交通渋滞の解消のみならず、少子高齢社会を見据えた持続可能なまちづくりを目指すというものであった¹²。こうした意見の相違は県政・市政にも影響を与え、新交通システムについて県は2004年度の調査費計上を取りやめたのに対し、市は前年を上回る予算を確保した¹³。結局市は上記2案の提案に対しては、「年限を設定せず、課題解決に向け県には引き続き市と一体となって取り組んでほしい」とする第3案を回答したが、福田知事は協力する姿勢を見せながらも、5年程度の凍結という考えは崩さなかった¹⁴。LRT計画は県の協力が必要と考えていた福田富一市長は、2004年11月の知事選に立候補し、現職の福田昭夫知事を破って知事の座に就いた。辞職に伴う市長選については、福田市政を「継承」と

¹⁰ 下野新聞（2003年9月6日）「新交通検討『5年凍結』『早期導入なら市主体』 県が方針 宇都宮市に提示」による。

¹¹ 下野新聞（2004年2月23日）「ニューススコープ LRT導入問題 しみあわせ主張 溝深く」による。

¹² 前掲注11)に同じ。

¹³ 前掲注11)に同じ。

¹⁴ 下野新聞（2004年3月27日）「年限定めず県市一体で 促進協同意受け回答 早期の具体的な検討求める LRT問題で宇都宮市」による。

した宇都宮商工会議所青年部会長で会社社長の佐藤栄一氏が当選した。福田富一氏，佐藤栄一氏ともに自民・公明の全面的な支援を受け¹⁵，知事，市長ともにLRT推進派の体制が整った。

2004年から2005年にかけては，行政，学識経験者，交通事業者等で構成される「新交通システム導入方策調査検討委員会」での検討のほか，宇都宮市は周辺地域も含めた市民との意見交換会などを実施し，地域住民と一緒に考える形で検討が進められた¹⁶。そこでは，LRT導入に向けて必要な，まちづくりや総合的な交通体系の将来像が協議された。これらの検討は2005年3月に宇都宮市によって「新交通システム導入課題対応策検討調査報告書」としてまとめられ，まちづくりについては，上に述べた1995年の「宇都宮都市圏の都市交通マスタープラン」で提唱されたスリーハート都市構造を目指すこととされた（宇都宮市，2005，p.5）。つまり，ネットワーク化された都市構造である。それに対して，現状の公共交通体系を考えると，東西都市軸及び鬼怒川左岸地域における南北都市軸の公共交通が脆弱であったため，東西都市軸に基幹公共交通を導入し，既存鉄道との連携を図るとともに，鬼怒川左岸地域における南北方向の方向を強化する必要があった（宇都宮市，2005，p9）。さらには，主要拠点間の公共交通移動を高めるために，基幹公共交通を補完する幹線バスを導入することも考えられた（図6）。

¹⁵ 下野新聞（2004年11月6日）「宇都宮市長選 3氏対決色鮮明に 立候補予定者の政策出せろう」，下野新聞（2004年11月29日）「論説 福田富一新知事が誕生 期待される独自色発揮」による。

¹⁶ 宇都宮市「新交通システム導入に向けた取り組み」による（宇都宮市ウェブサイト，<https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/kotsu/lrt/1028856/shiminsetumei/torikumi/1006087.html>（2023年1月6日閲覧））。

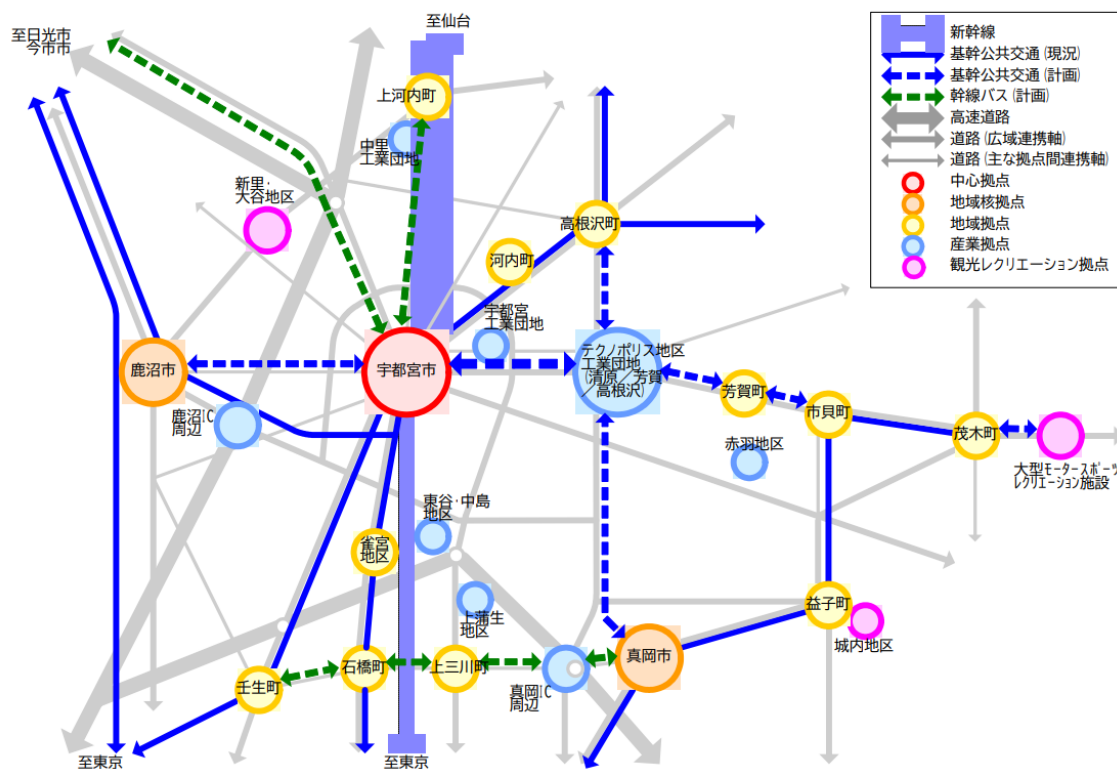


図6 県央地域における将来の基幹公共交通ネットワーク (2005年)
 出典：宇都宮市 (2005)「新交通システム導入課題対応策検討調査報告書」
https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/087/donyukadai_houkoku.pdf (2022年12月16日閲覧)

新年度 (2005 年度) になると、「新交通システム導入課題検討委員会」が設立され、2005 年から 2007 年にかけて課題の整理と対応策の検討が行われた。検討にあたっては、中心市街地の商店街や宇都宮東部地域の工業団地との意見交換を綿密に行い、専門的な見地だけでなく幅広い観点から議論が行われた。調査の結果は、2007 年 3 月に「新交通システム導入課題の検討結果報告書」としてまとめられた。2003 年から様々な形で検討されてきた LRT の導入課題は、この報告書をもって一定の整理がなされたとされる (新交通システム導入課題検討委員会, 2007, p.32)。報告書の中で、LRT 導入にあたっての課題は次の 4 つに分類された。

①総合的な交通施策の展開（交通結節点の規模や配置計画の具体化等）

②まちづくりの視点（今後のまちづくりの方向性の明確化等）

③事業・運営手法

（「公設・民営」の整備と行政負担を前提としない運営形態の詳細な検討等）

④市民との連携（これまで寄せられた疑問・不安・意見等に対応した説明内容の拡充等）

この中では、事業・運営手法に大きな進展があった。これまでは初期投資の借入金の返済は困難とされ、営業主体は民間と公共が協調した上下一体方式の「第3セクター」が望ましいとされていた。しかし、2007年10月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が創設されたことで、軌道事業においても上下分離方式が可能になったことから、「公設・民営」で安定的な経営を行える可能性が出てきた。そこで採算分析を行った結果、これまでの制度と比較して大幅な採算性の改善が見込まれるとされた（新交通システム導入課題検討委員会，2007，p.23）。採算性の改善により、事業は進めやすくなった。しかし、依然として大きな懸念であったのが、議論の中で「将来のまちの全体的なイメージを求める声が多く寄せられた」（新交通システム導入課題検討委員会，2007，p.19）ように、目指すべきまちづくりのイメージが示されていないことであった。LRTはその導入が目的ではなく、各種公共交通機関と連携した使いやすい交通ネットワークの構築が目的であり、そしてそれは持続可能なまちづくりの中で行われるものである。したがって、これまで行われてきたような新交通システムについての導入可能性というミクロな検討だけではなく、「まちづくりと公共交通ネットワークの将来イメージの具体化」（新交通システム導入課題検討委員会，2007，p.8）といったマクロな検討が必要であることが改めて確認された。ここから、宇都宮市はまちづくりに関わる「総

合計画」と、公共交通ネットワークに関わる「都市交通戦略」を策定することにより、LRT を明確に位置付けていくことになる。

宇都宮市は、時代背景や社会経済環境の変化などを踏まえながら、目指す都市ビジョンとそれを実現するための取り組みを示した「総合計画」を策定している。1970 年策定の総合計画を第 1 次とし、これまで 4 次にわたり策定していた。そして第 5 次総合計画の作成が 2007 年から始まった。計画の策定にあたり宇都宮市を取り巻く環境を考えると、これまでの人口増加や都市活動の拡大に合わせて市街地が拡大したことにより、都市機能が低下していた。しかし人口減少時代に突入していくにあたり、都市としての持続性を確保していくためには、市の都市空間をこれからの人口規模・構造や都市活動に見合ったものへと転換していくことが不可欠である。したがって、市街地の無秩序化な拡大を抑制し、土地利用の適正化を図るという都市のコンパクト化(高密化・集約化)が必要であるとした¹⁷。このような議論のもとで、2008 年 3 月に「第 5 次宇都宮市総合計画」が策定され、その中で中心となる都市構造として「ネットワーク型コンパクトシティ」が据えられた。

ネットワーク型コンパクトシティとは、宇都宮市によれば「土地利用の適正化と拠点化の促進により、都市の『コンパクト化(集約化)』を図るとともに、拠点間による機能連携・補完、他圏域との広域的連携のための軸を形成・強化するなど、『ネットワーク化(連携)』を促進し、本市の都市の成り立ちを踏まえた、これからの人口規模・構造や都市活動に見合った都市の姿」¹⁸と説明している(図 7)。これにより、宇都宮市が

¹⁷ 宇都宮市「総合計画審議会第 2 回全体会 資料 6 都市空間の姿について」による(宇都宮市ウェブサイト、
<https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/shisei/machi/sougoukeikaku/5ji/keika/1007662.html>
(2023 年 1 月 7 日閲覧))。

¹⁸ 宇都宮市「第 5 次宇都宮市総合計画概要版 ネットワーク型コンパクトシティについて」に

目指すまちの姿が提示された。

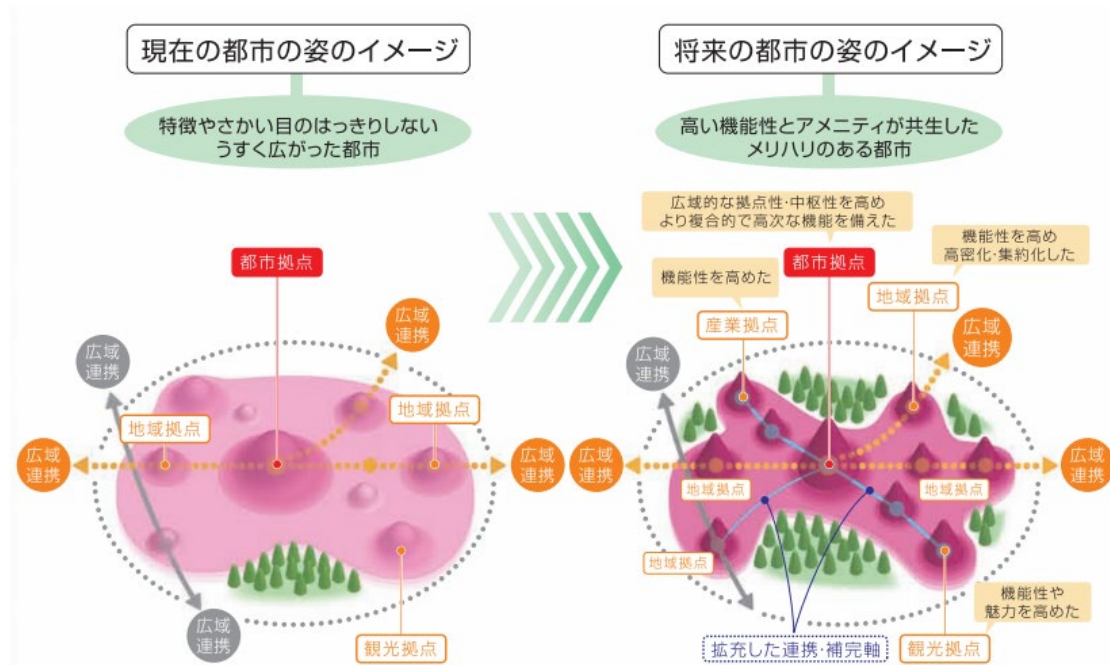


図7 宇都宮市が目指すネットワーク型コンパクトシティのイメージ
出典：宇都宮市（2008）「第5次宇都宮市総合計画概要版 ネットワーク型コンパクトシティについて」

https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/658/5jisougaiyoubansyuuyakugatatoshi.pdf（2022年12月28日閲覧）

第5次総合計画の作成と並行して、2007年12月に「宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会」が設立され、交通戦略の策定も進められた。宇都宮市における交通の現状は主に3つに大別できる。すなわち、①モータリゼーションの進展、②都市の肥大化、③公共交通の衰退である。宇都宮市の自動車保有台数は一貫して増加しており、自動車への依存が非常に高くなっていた。自動車への過度な依存は交通渋滞や環境負荷の増大を招くだけでなく、市街地の郊外化を進展させ、その結果中心市街地の衰退や社会インフ

よる（宇都宮市ウェブサイト、

https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/658/5jisougaiyoubansyuuyakugatatoshi.pdf（2022年12月28日閲覧））。

LRTについては、2008年2月に設立された「新交通システム検討委員会」において、主に事業・運営手法についての検討が行われた。委員会では、整備主体（公共）と運営主体の役割分担や自立的経営が可能な運営形態等を検討するとともに、身近で使いやすい交通施設の配置・構造等の基本的な考え方や具体的な整備イメージ等について、より専門的な観点と利用者である市民の視点から議論が行われた。このようにして全4回開催された委員会の結果は、2009年3月に「新交通システム導入に係る「事業・運営手法」と「施設計画」の検討結果報告」として策定された。

以上をまとめると、まず総合計画によって宇都宮市の目指すまちづくりの姿が「ネットワーク型コンパクトシティ」へと具体化された。そして交通戦略によって、将来公共交通ネットワークの姿が明らかにされた。これらにより、LRTの位置づけは漠然とした「これからのまちづくりを支える都市の装置」から、「ネットワーク型コンパクトシティを支える総合的な公共交通ネットワークの要」へと具体化し、説得性と実現性を高めたのである。

(c) フェーズⅢ：2009年～

総合計画や交通戦略も策定され、宇都宮市はいよいよLRTの導入に向けての市民への説明として住民説明会を開催しようとしていた。しかし、2009年8月に衆議院選挙で民主党が勝利し政権が交代すると、公共事業の見直しが進められ、LRTに対する方向性が不透明となった。事業費の半分程度を国の補助と見込んでいたため、この部分が不透明になった状況では到底市民に説明はできないと判断した宇都宮市は、住民説明会を延期することとした¹⁹。やがて、まちづくりに公共交通は重要な社会資本であること

¹⁹ 下野新聞（2009年10月30日）「LRT説明会 年度内見送り 「政権交代で方向不透明」

が内閣でも位置付けられるようになると、市民への説明が開始される²⁰。最初の段階として、2011年2月に「まちづくりと公共交通ネットワーク」と冠したパンフレットを市内全世帯に配布した。このパンフレットでは市が目指す「ネットワーク型コンパクトシティ」と「公共交通ネットワーク」の必要性のみを示し、LRTについては詳しく説明されなかった。また8月から10月にかけては各地区市民センターや商業施設をはじめとした計19か所で、パネル展示や市の職員による内容説明、意見交換などができるオープンハウスを開催し、約4,500人の来場者を記録した。これにて、佐藤栄一市長は「本市の目指すまちづくりの将来ビジョンや公共交通ネットワークの必要性につきまして、市民の関心を高めることができた」²¹とした。次の段階は「東西基幹公共交通」の説明であり、翌年6月、同様にパンフレットの配布が行われた。今回のパンフレットでは、基幹公共交通としてLRTのほかBRT（Bus Rapid Transit：バス高速輸送システム）を取り上げ、両者の比較を行ったうえでLRTの優位性が示された。これと前年のパンフレットを合わせると、なぜLRTが必要なのが段階的に理解できる構成になっている。こうした構成は、市議会等で指摘されてきた「LRT先ありき」というイメージを払拭する狙いがあったと思われる。つまり、LRTの導入をそもそもの目的として議論を進めているのではなく、目指すまちの姿が先にあって、その中で必要であることと、さらに他の交通システムと比較してLRTとしたことを説明することで、「LRT導入ありき」という批判をかわしたと考える。6月から8月にかけては市内各地で市民フォーラムを

宇都宮市長正式表明」による。

²⁰ 下野新聞（2010年5月28日）「公共交通事業で宇都宮市長 住民説明会に前向き 実施へ『関係者と協議』」による。

²¹ 宇都宮市議会会議録「平成24年第1回定例会（第3日目3月7日）」による（宇都宮市議会会議録ウェブサイト、<http://www.kensakusystem.jp/utsunomiya/cgi-bin3/ResultFrame.exe>（2023年1月8日閲覧））。

開催した。また並行してオープンハウスも各地区市民センターで開催され、市民フォーラムとあわせて約 4000 人の参加があった。これらの取り組みを通して、佐藤市長は「おおむねの理解が得られた」²²としたため、いよいよ実行段階へと入っていく。

2013 年 3 月、宇都宮市は「東西基幹公共交通の実現に向けた基本方針」を発表した。これは、「第 5 次宇都宮市総合計画」及び「第 2 次宇都宮市都市計画マスタープラン」で掲げた「ネットワーク型コンパクトシティ」の形成を支えるために、2009 年に策定した「宇都宮都市交通戦略」に基づき、「総合的な公共交通ネットワーク」の基軸となる東西基幹公共交通の実現に向けた検討を進めていく上で、その基本となる考え方を示すものである。つまり、この基本方針によって初めて「宇都宮に LRT を導入すること」が市民に提示されたのである。内容は 2003 年の「新交通システム導入基本計画策定調査」報告書がベースとなっており、その具現化に向けて取り組んでいくとした。主な基本方針としては、導入システムは LRT とすること、約 15km の計画区間のうち、JR 宇都宮駅東側の約 12 km の区間を優先的に整備すること（図 5 の B ルートを参照）、事業方式は「公設型上下分離方式」を採用すること、LRT とバスが機能的、効果的に連携するネットワークを構築すること、などが示された。さらには、これらの基本方針を踏まえ、軌道事業の特許取得や都市計画決定に向けて取り組んでいく旨も明記された（宇都宮市、2013）。

2013 年 10 月、かねてから LRT 導入に賛成の姿勢を打ち出していた芳賀町が、宇都宮市に隣接する芳賀工業団地まで延伸するよう求める要望書を提出した。

²² 宇都宮市議会会議録「平成 24 年 第 3 回定例会（第 2 日目 9 月 10 日）」による（宇都宮市議会会議録ウェブサイト、<http://www.kensakusystem.jp/utsunomiya/cgi-bin3/ResultFrame.exe>（2022 年 12 月 28 日閲覧））。

芳賀町は宇都宮市の東部に隣接している人口約 1.5 万人の町で、町内には芳賀工業団地のほか芳賀・高根沢工業団地が立地している²³。これら 2 つの工業団地からの町税は税収全体（約 48 億円）の約 63%を占めており、重要な産業拠点となっている（宇都宮市・芳賀町，2015，p.10）。そして、それらの工業団地の従業者の多くは宇都宮市民であるため、延伸すれば職場への通勤環境を整えることができるだけでなく、より多くの利用客需要が見込まれるという利点があった。また何よりも、芳賀町への延伸は、宇都宮市の公共交通という位置づけから、市域を超えた広域の公共交通という位置づけになる²⁴。このことは、芳賀町への延伸も含めてかねてから検討されていた宇都宮都市圏における交通まちづくり（図 6）を実現するためにも、大きな一歩となったと考えられる。以上のような理由から、11 月に「芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会」が設立され、今後は、宇都宮市に加え芳賀町も主体となって導入空間や運行計画などの各種専門的な検討を行うこととなった。

LRT の事業化計画を作成するにあたっては、検討すべき課題が山積していたが、なかでも最優先事項であったのが営業主体の選定であった。営業主体のパターンとしては、①民間公共交通事業者（単独）、②複数の民間事業者による新会社設立、③官民連携による新会社設立の 3 つが想定された。この想定をもとに、市は 11 月に民間軌道事業者 14 者と地元公共交通事業者 5 者に対して事業参画意向調査を実施したところ、パターン①に 2 事業者が関心を示し、パターン②に 2 事業者が関心を示した²⁵。しかし、どの

²³ 工業団地の分布に関しては図 1 を参照。

²⁴ 宇都宮市「第 1 回『芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会』結果概要」による（宇都宮市ウェブサイト、https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/078/131121kekagaiyou.pdf（2022 年 12 月 19 日閲覧））。

²⁵ 宇都宮市「第 6 回『芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会』資料 4」による（宇都宮市ウエ

事業者も市が提示していた条件に合わず、選定作業は難航した。翌年6月にも事業者を募集したが、唯一応募のあった提案はパターン③であり、営業主体が担うべき主要な役割について、その多くを行政に求める内容であった²⁶。

これらの結果から、運営主体を確保する可能性のあるパターン③の官民連携による新会社での運営がなされることとなった。そして、2015年11月に「宇都宮ライトレール株式会社」が設立された。この新会社は宇都宮市と芳賀町が合わせて51%の割合で出資する行政主導の第3セクターである。民間では地元企業などが出資している中、地元最大手の関東自動車が単独企業で最大の10%を占めている。他にも東武鉄道(4%)、東野交通(1%)なども出資している²⁷ことから、地元交通事業者の幅広い協力が伺える。

2015年11月、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく「芳賀・宇都宮東部地域公共交通網形成計画」が策定された。これには宇都宮市と芳賀町が抱える公共交通の課題に対処する事業が記されている。その一つに「軌道運送高度化事業(LRT事業)」が位置づけられたため、事業化に向けた具体的な手続きが進められた。

まず、都市計画法に基づく手続きとして、2016年5月に宇都宮市と芳賀町が軌道敷設などに関する都市計画を決定し、2018年3月には栃木県から都市計画事業認可を得

ブサイト、

https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/078/150601shiryoku4.pdf (2022年12月28日閲覧)。

²⁶ 宇都宮市「第7回『芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会』資料1」による(宇都宮市ウェブサイト、

https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/078/150803shiryoku1.pdf (2022年12月28日閲覧)。

²⁷ 宇都宮ライトレール株式会社「企業情報 【参考】出資団体及び出資額」による(宇都宮ライトレール株式会社ウェブサイト、<https://www.miyarail.co.jp/company/> (2022年12月28日閲覧))。

た。また、同時期に軌道法に基づく手続きも行っており、2016年9月に国土交通省から軌道事業の特許を得ると、2018年3月に同省からLRT軌道の工事施工認可を得た。これにより着工に必要な手続きをクリアしたことで、2018年5月に工事が着工された。

(d) 小括

これまで述べてきたフェーズⅠ～Ⅲの事業主体、検討の場、LRT導入の位置づけ、および主要論点についてまとめると、図9のようになる。フェーズⅠでは、宇都宮市東部地域の渋滞緩和という位置づけで栃木県と宇都宮市を事業主体として検討していった段階であるが、フェーズⅡでは栃木県が事業主体から外れ、宇都宮市がまちづくりや交通計画といった上位計画の中でLRTを位置づけていく。フェーズⅢでは政権交代の影響を受け事業が一時停滞するも、市民への説明を本格的に行いながら合意形成に努め、基本方針を発表してよいよ実現段階に入る。隣町の芳賀町が事業主体に加わったことで、宇都宮市だけではなく広域の公共交通という位置づけが加わり、着工に向けて各種計画や認可等を取得していった。都市ビジョンについては、交通マスタープラン²⁸や都心部ランドデザインといった個別の計画の中ですでに「コンパクトなまちづくり」が示唆されており、それらのアイデアが上位計画である「総合計画」で提示された「ネットワーク型コンパクトシティへ」と収斂していったとみることができる。LRTの位置づけも、それらの個別の計画の中でそれぞれ独自に位置付けられていたものが、総合計画と交通戦略によって一つに定まったことで、事業を進めやすくなったと考えられる。

²⁸ 「宇都宮都市圏の都市交通マスタープラン」で提示されたスリーハート都市構造は、拠点化とその連携という点で、「ネットワーク型コンパクトシティ」の原型と言える。

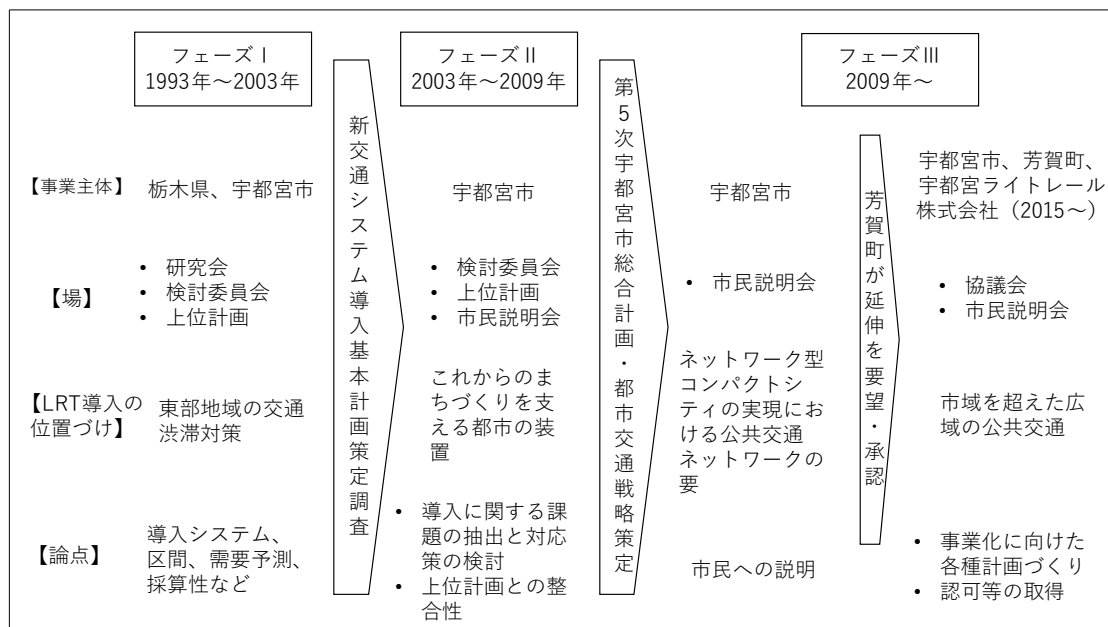


図9 宇都宮市 LRT 導入の各フェーズにおける事業主体，検討の場，LRT 導入の位置づけ，論点の推移

出典：筆者作成

III 関係主体の立場と LRT 導入計画への影響

LRT の導入に向けては，様々な立場の関係主体との調整が必要である。森本 (2015) が LRT の導入に際する問題として，事業者間の各種調整の難しさを指摘しているように，この調整が上手くいかないために LRT の導入が進まないと考えられる。したがって，宇都宮市で LRT の導入が実現した要因を明らかにするためには，関係主体の立場や動向を整理する必要があると思われる。ここからは，LRT 事業の関係主体がそれぞれどのような立場を取り，事業に対してどのような役割を担っていたのかを検討する。対象の関係主体については，主な議論の場であった検討委員会に着目すると，関係主体として中心的であったのは宇都宮市，栃木県，国土交通省，バス事業者である。

1) 宇都宮市の立場

市の政治は「行政」と「議会」によって行われるため，ここでは行政のトップである

市長と、市議会の LRT に対する動向を検討することで、宇都宮市の立場を確認する。まず、市長については 1999 年～2004 年まで市長を務めた福田富一氏は推進派であった。その後、福田氏の知事選立候補に伴い行われた 2004 年の市長選でも、推進派の人物である佐藤栄一氏が就任し、以後の 2008、2012、2016 年の選挙では LRT が争点となりながらも当選を続けた。したがって、市長は計画当初から推進派の人物が就任していることから、行政も LRT 事業を推進しようとしていた。次に、市議会については党派別構成を図 10 に示す。LRT 事業に対しての各党派の立場は、市議会での発言や採決の傾向から鑑みると、自民・公明が推進派で、民主・共産が慎重・反対派である。したがって、一貫して自民・公明の議員が過半数を占めていることから、市議会全体としては LRT 事業に対して推進の立場が優勢であったと言える。

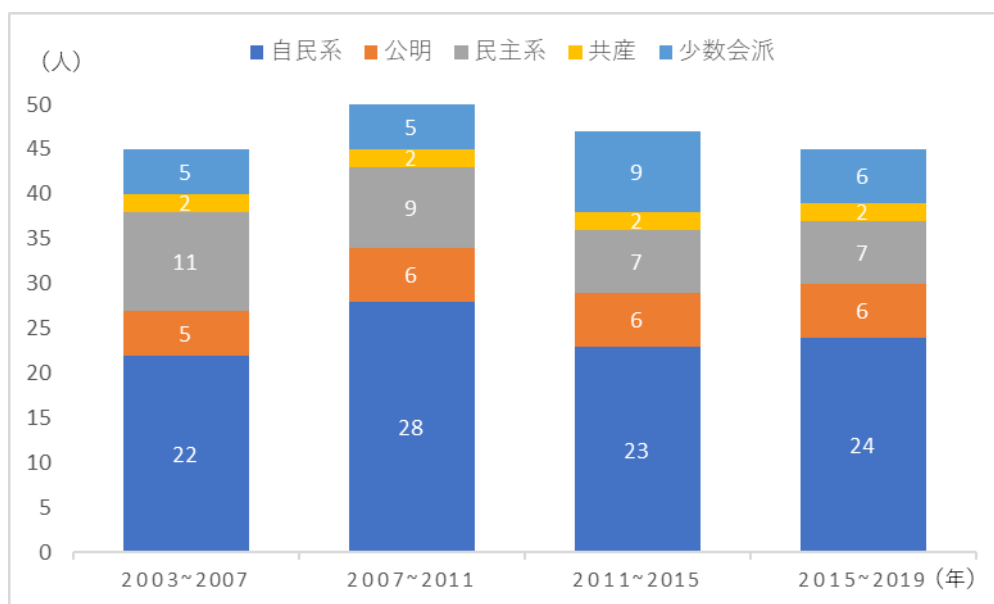


図 10 宇都宮市議会の党派別構成

出典：下野新聞（2003 年 5 月 7 日，2007 年 5 月 8 日，2011 年 5 月 3 日，2015 年 5 月 1 日）より筆者作成

市議会では「東西基幹公共交通の実現に向けた基本方針」が策定された 2013 年 3 月

以降、LRTに関する陳情や議案が議会に提出された。例えば、LRT事業に関する予算を承認しないように求める陳情や、事業の凍結を求める陳情のほか、計3回にわたってLRT事業の是非を問う住民投票条例の制定を求める議案が審議された。しかし、そうしたLRT事業に反対する立場から提出された陳情や議案は、すべて否決されている。一方で、LRT事業を推進する目的の副市長選任に関する議案や予算案は可決されている²⁹。以上のように、市長と市議会の動向を踏まえると、宇都宮市は計画当初から一貫して事業を推進する立場であったと言える。計画を主導する主体として、一貫した推進体制は事業を進める上で重要であったと考えられる。

2) 栃木県の立場

栃木県は、当初宇都宮市とともに、事業の主体者であった。しかし、上で述べたように2003年に福田昭夫知事が事業に否定的な対応を取ったことから、県は事業の主体者から外れる形となった。この点について、田村(2021)は「栃木県の総体的意思は、県議会ではなく、県知事の命令によってその業務が遂行される行政組織にあった。議会の意思は、予算を伴わない事案に関してほぼ無力であった」(p.39)と述べていることから、知事の政治姿勢がそのまま県の立場となっていた。その後の選挙で、知事、市長ともに推進派の人物が就任したものの、「LRT整備は宇都宮市域のみの事業であることや県の財政事情などもあり、LRT導入の担い手は県から中核市である宇都宮市へと移っていった」(岩村, 2022, p.18)。福田昭夫知事に代わり就任した推進派の福田富一知事はその後の2008、2012、2016年の選挙でも当選を続け、講演などで度々LRTへの期

²⁹ 宇都宮市議会「議案に対する各議員の賛否」による(宇都宮市議会ウェブサイト, <https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gikai/kaigi/1012197.html> (2022年12月19日閲覧))。

待を述べていた³⁰。結果的に県は、事業に対して83億円を上限として支援していく方針になった³¹。以上をまとめると、県の立場は一時否定的なものとなり、事業の存続が危ぶまれたが、知事の交代により推進する立場へと戻った。それに伴い、県は事業の主体ではなくなったものの、各種検討委員会の協議には参加し、事業認可を出したり財政補助を行ったりするなど協力し続けた。

3) 国土交通省の立場

はじめに、LRTに関連する支援制度や法整備の動向について見ていく。2005年に国土交通省は、LRT整備を総合的に支援するための「LRTプロジェクト」と呼ばれるスキームを創設した。LRTプロジェクトとは、地方自治体や事業者、国、公安委員会、有権者などで構成されるLRTプロジェクト推進協議会を設置し、合意形成や計画策定を一体的に支援していく制度である。それまでの支援制度について塚本(2019)は、「都市交通の内、路面電車に対しても各種の支援制度はあったが、LRTというわが国においては新しい概念の交通システムを新規につくっていくには、各種の支援メニューから適切なものをうまく組み合わせ、しかもそれでカバーしきれないものもあるなど煩雑で

³⁰ 例えば、2011年11月に福田富一知事は講演で、LRTは「私の夢」と発言している。

出典：下野新聞(2011年11月19日)「LRTは『私の夢』 福田知事が講演 優位性を強調」

³¹ 栃木県議会会議録「平成29年12月県土整備委員会-12月08日-01号」による(栃木県議会会議録ウェブサイト、

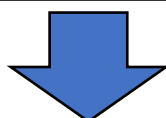
[\[http://pref-tochigi.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=LRT&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&FBCHK=AND&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95BD%90%AC%82Q%82X%94N%82P%82Q%8C%8E%8C%A7%93y%90%AE%94%F5%88%CF%88%F5%89%EF%81i%95%BD%90%AC%82Q%82X%94N%93x%81j%81%7C12%8C%8E08%93FA-01%8D%86&KGNO=1207&FINO=2171&HUID=182191&UNID=k_H29120814014\]\(http://pref-tochigi.gijiroku.com/voices/cgi/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTYP=1,2,3,0&FBKEY1=LRT&FBMODE1=SYNONYM&FBMODE2=SYNONYM&FBMODE3=SYNONYM&FBMODE4=SYNONYM&FBCHK=AND&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95BD%90%AC%82Q%82X%94N%82P%82Q%8C%8E%8C%A7%93y%90%AE%94%F5%88%CF%88%F5%89%EF%81i%95%BD%90%AC%82Q%82X%94N%93x%81j%81%7C12%8C%8E08%93FA-01%8D%86&KGNO=1207&FINO=2171&HUID=182191&UNID=k_H29120814014\)](http://pref-</p></div><div data-bbox=)

(2022年12月28日閲覧))。

使いにくいものであったと言える」と述べている。LRT プロジェクトによって、国土交通省関係部局における LRT 関連補助制度の同時採択が可能になったことで、整備を円滑に進めることができるようになった。

図 11 は 2005 年以降の補助制度の変遷を示している。1997 年創設の「路面電車走行空間改築事業」、2000 年創設の「都市再生交通拠点整備事業」に加え、2005 年に「LRT システム整備補助」が創設され、さらに LRT プロジェクトによってこれらを一体的に採択できるようになった。2007 年には総合的な都市交通戦略推進の高まりから、都市交通システムの整備に対する支援が拡充された。そして 2012 年に、それまで用途がそれぞれ限定されていた制度が、自由度の高い「社会資本整備総合交付金」へと統合された。このように、LRT の整備に対する補助制度は 2000 年代以降充実してきた。実は、こうした LRT に対する国の期待の高まりの背景には、コンパクトシティ政策との関連がある。

2005～2007			
補助制度	補助対象事業	補助対象者	補助率
路面電車走行空間改築事業 (道路局、都市・地域整備局)	LRTの走行空間の整備（走行路面、路盤、停留所等）	地方公共団体	1/2等
都市再生交通拠点整備事業 (都市・地域整備局)	架線柱、シェルター、停留場	地方公共団体 鉄軌道事業者等	1/3
LRTシステム整備費補助 (鉄道局)	LRTシステムの構築に不可欠な施設の整備（低床式車両、制御レール、車庫、変電所等）	鉄軌道事業者	1/4



拡充

2007～2012			
補助制度	補助対象事業	補助対象者	補助率
路面電車走行空間改築事業 (道路局、都市・地域整備局)	LRTの走行空間の整備（走行路面、路盤、停留所等）	地方公共団体	1/2等
交通結節点改善事業 (道路局、都市・地域整備局)	交通結節点の整備	地方公共団体	1/2等
都市交通システム整備事業 (都市・地域整備局)	LRTの施設（車両は除く）の整備（レール、車庫、変電所等）	地方公共団体等	1/3
LRTシステム整備費補助 (鉄道局)	LRTシステムの構築に不可欠な施設の整備（低床式車両、制御レール、車庫、変電所等）	鉄軌道事業者	1/4



統合

2012～			
補助制度	補助対象事業	補助対象者	補助率
社会資本整備総合交付金等	LRTの走行空間（走行路面、停留場等）、施設の整備等	地方公共団体等	1/2等
・訪日外国人旅行者受入環境整備緊急対策事業 ・地域公共交通確保維持改善事業	LRTシステムの構築に不可欠な施設の整備（低床式車両、制御レール、車庫、変電所等）	鉄軌道事業者	1/3等

図 11 LRT 整備に関する国の補助制度の変遷

出典：宇都宮市「第 1 回新交通システム検討委員会資料『事業・運営手法の検討』」などをもとに筆者作成

日本のコンパクトシティ政策は、1998 年の「まちづくり 3 法」の制定による大型店

舗の立地規制と中心市街地活性化から始まる（千田，2020）。しかし，中心市街地の衰退と郊外化に歯止めを掛けることはできず，2006年2月に国土交通省の社会資本整備審議会は，都市機能の無秩序な拡散に伴う中心市街地の衰退を解決するためには，都市圏内の一定の地域を，都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）として位置づけ，集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる「集約型都市構造」への転換が必要であると提言した³²。

これを受けて，「まちづくり3法」の一つである中心市街地活性化法が改正され，これによって，国の認定・支援制度としてのコンパクトシティ政策が導入された（畠山，2017）。最初の中心市街地活性化計画として認定された都市である富山市が，公共交通を軸としたまちづくりを進めたことで，公共交通を活かす方法は，その後のコンパクトシティ戦略の流れとなった（宇都宮，2020）。そうした公共交通の重要性の高まりの中，2007年に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が制定されたことで，基礎自治体は，関係者と一体となって「地域公共交通総合連携計画」（2014年の改正後は「地域公共交通網形成計画」）を作成することが可能となった。この計画に定められる特定事業の一つにLRT整備の導入支援を想定した「軌道運送高度化事業」が設けられ，さらに軌道事業における上下分離が法的に裏付けられた（阿部，2022）。2014年に本法は改正され，地域公共交通網形成計画ではコンパクトシティの実現に向けたまちづくりと連携し，地域全体を見渡した面的な公共交通ネットワークを構築するようにとされた³³。

³² 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」による（国土交通省ウェブサイト，<https://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/images/04/021.pdf>（2022年12月22日閲覧））。

³³ 国土交通省「改正地域公共交通活性化再生法（平成26年5月成立）の概要」による（国土交通省ウェブサイト，<https://www.mlit.go.jp/common/001061401.pdf>（2023年1月8日閲覧））。

同年には都市再生特別措置法も改正され、目指すまちづくりは「地方都市では、生活サービス機能を都市の中心拠点や生活拠点に集約するとともに、その周辺や公共交通の沿線に居住を誘導し、さらに公共交通の充実を図ること」(国土交通省都市局都市計画課, 2014, p.6)として、新たに「立地適正化計画」が導入された。両法の改正により、「都市計画と公共交通の一体化」(国土交通省都市局都市計画課, 2014, p.8)の重要性が強調された。以上のように、2000年代以降、地方都市の再生が喫緊の課題となる中、LRTの整備をコンパクトシティ政策の一環として位置付ける法制度の整備が進んだのである(阿部, 2022)。

宇都宮市は、こうした国の制度を活用しながら、事業を進めてきた。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」により、上下一体方式ではなく上下分離方式が可能となったことで、運営する事業者の施設整備に対する初期投資が大幅に軽減されることから、採算が見込めるようになった。また、LRTに対する補助制度の拡充により、結果的に「社会資本整備総合交付金」を活用して、事業費の約半分を賄うことができた。さらに、LRTをコンパクトシティの軸とする位置づけも、国の政策展開と共に説得力を増すものとなっていった。

さらに、計画の具体化に向けて、宇都宮市は国土交通省に要請し、2013年4月に同省の幹部職員である荒川辰雄氏を副市長に任用した。荒川氏は国土交通省都市局街路交通施策課街路事業調整官として、鉄道や駅、バスターミナルなど公共交通結節点を活用した地方都市の再生や活性化に向けた支援に取り組んでいるほか、過去にはJR高知駅前広場の整備に尽力するなど、都市整備の実務に関する幅広い知識と豊富な経験を持つ

覧))。

ている人物である³⁴。荒川氏の起用により、LRT 実現に向けての勢いは加速していくこととなった。

4) バス事業者の立場

宇都宮市は鉄道が南北に伸びており、東西方向は主にバスによってカバーされている

³⁵。図 12 を見ると、東西のバス路線の充実が確認できる（中央は JR 宇都宮駅）。

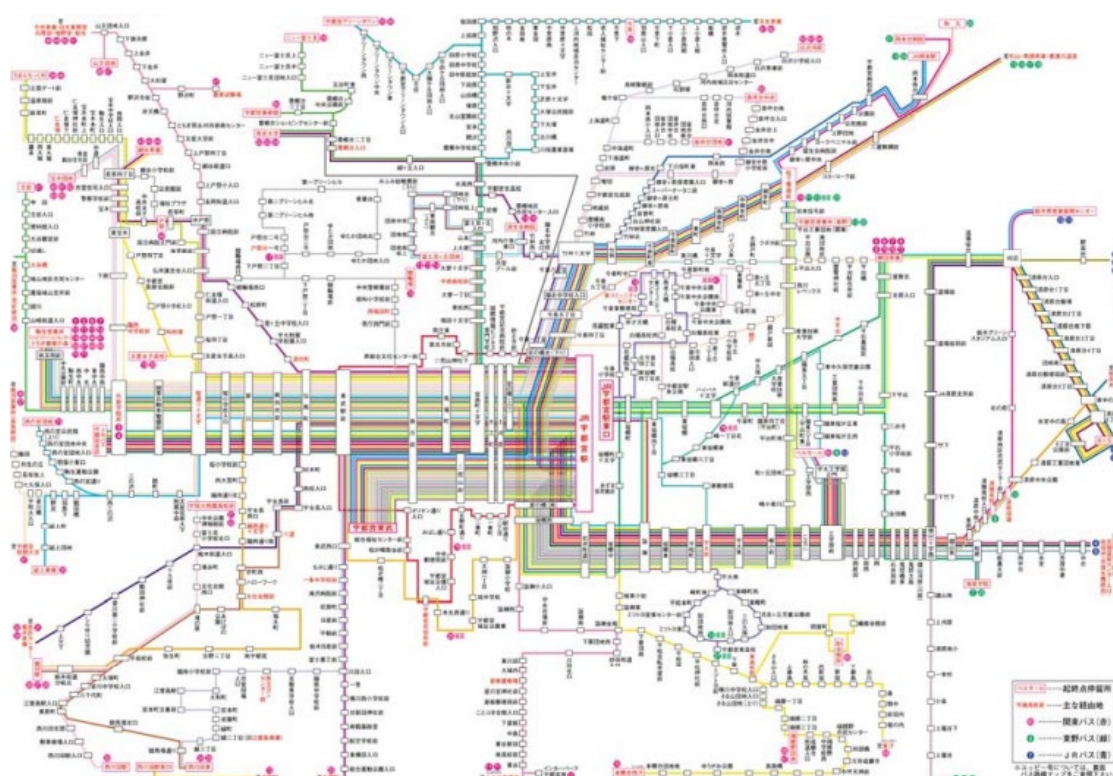


図 12 宇都宮市内バス系統図（2008 年）

出典：宇都宮市「第 1 回バスシステム検討委員会 資料 2 バス交通の現状」
<https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/kotsu/kokyo/iinkai/1006039.html>
(2023 年 1 月 10 日閲覧)

³⁴ 下野新聞（2013 年 3 月 20 日）「副市長に国交省荒川氏 宇都宮市長、議会で説明」による。

³⁵ 宇都宮市「第 1 回バスシステム検討委員会 資料 2 バス交通の現状」による（宇都宮市ウェブサイト、
https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/039/bus_kentou_01_siryou2.pdf（2022 年 12 月 24 日閲覧））。

そうした中で、LRT を東西方向の軸とした公共交通ネットワークの提唱は、バス事業者に大きな不安を与えた。宇都宮市でバス事業の約 8 割のシェアを誇る関東自動車株式会社は、2006 年ごろから検討委員会や市、県に意見書を提出する形で、LRT に対して反対の意思を表明してきた。反対の主な理由として、①バス事業者への影響は避けられず、一民間業者として多大なる企業価値毀損に繋がる、②「既存一般乗り合いバス」路線網の根幹となっている大通りを運行できぬ場合、不採算路線増大により「補助金増大」「不採算路線廃止」「公共交通不便地域拡大」に追い込まれる可能性が極めて高くなる³⁶、という 2 点を挙げている。

同社は JR 宇都宮西口から東西に延びる大通りを運行する路線で黒字の大部分を確保し、大通りから離れた部分の赤字を補っているため、大通りを LRT が走ることになればバスの運賃収入が激減し、大幅赤字になるという³⁷。したがって、関東自動車は「新交通システム検討委員会」へは参加せず、代わりに東西公共交通軸をバスとした場合の検討を行う「バスシステム検討委員会」の設置を要望し、実際に 2008 年から 2009 年にかけて 3 回にわたって委員会が開かれた。最終報告書では、東西公共交通軸をバスとした場合の総合的なネットワーク及びサービスレベルの設定についてまとめられ、課題等も提示されたものの、それ以降検討されることはなかった。

また、同時期に開催されていた「宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会」には、東西公共交通軸を LRT と特定せずに「総合的な交通体系について検討する」とされてい

³⁶ 宇都宮市「平成 18 年度 第 5 回新交通システム導入課題検討委員会 参考資料」による
(宇都宮市ウェブサイト、
https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/087/20070326sankousiryoku.pdf (2022 年 12 月 24 日閲覧))。

³⁷ 下野新聞 (2007 年 7 月 25 日)「関東自動車が県・宇都宮市に意見書 「LRT 企業再生に逆行」 赤字路線の維持困難」による。

たため参加したが、「報告内容の論調が初めから『バスではダメ』との色合いが濃く、偏った見方で策定されており、とても納得できる内容ではありません」や、「LRT 導入を誘導する方向で報告書が策定されることは非常に遺憾です」³⁸などと異論を唱えた。宇都宮市は、関東自動車抜きの推進については「あり得ない」³⁹と考えていたため、関東自動車の LRT 反対姿勢を懸念していた。

しかし、2014 年 4 月、関東自動車は LRT 導入に肯定的な姿勢に転じた。同社は下野新聞の取材に応じ、バス運行と競合が少ない JR 宇都宮駅東側について、「(導入に) 異を唱えることはしない」「営業主体を担うことが当社の責務」などと、LRT 計画への協力に応じる姿勢を見せた。これまで強い反対姿勢を示していた同社が、このような姿勢を見せた背景には、経営主体の変化がある。関東自動車は経営危機により 2004 年 11 月から 2006 年 6 月まで産業再生機構の支援を受けていた。支援終了後は投資会社「ジェイ・ウィル・パートナーズ」に売却され、以降は企業の再生に力点を置き事業を展開していった⁴⁰。そのため企業の存続に関わる LRT 計画には賛同できなかったのである。しかし 2012 年に「みちのり HD」に経営主体が移ると、LRT に対する反対姿勢を軟化させていく。みちのり HD は「公共交通ネットワークの最適化」や「環境適応型の新しい交通システムの確立」⁴¹などをビジョンとする企業であるため、同社の意向が関東自

³⁸ 宇都宮市『宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会』報告書 要請書及び回答 4月27日付要請書」による（宇都宮市ウェブサイト、https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/022/senryakuhokoku_youbou427.pdf（2022年12月24日閲覧））。

³⁹ 下野新聞（2007年9月24日）「佐藤栄一宇都宮市長に聞く 関東自不参加表明で LRT 暗雲「参加へ説得続ける」 市の構想に変更なし」による。

⁴⁰ 下野新聞（2012年4月21日）「関東自動車の全株取得 経営継承、路線も維持 みちのり HD LRT 導入消極姿勢」による。

⁴¹ みちのりホールディングス「ビジョン」による（みちのりホールディングスウェブサイト、<https://www.michinori.co.jp/vision/index.html>（2023年1月7日閲覧））。

動車に影響したと考えられる。また、みちのり HD は傘下に置く福島鉄道が鉄道事業を行っているなど、LRT の営業主体に関わる事業運営能力を持ち合わせていたことも理由の一つである。結果的に、営業主体は第 3 セクターでの新会社となったが、関東自動車は民間企業で最大の割合（10%）を出資していることから、同社の LRT に対する立場の変化が、事業の実現に与えた影響は大きいと考えられる。

5) 小括

主要な関係主体の立場を整理すると、結果的にいずれも推進する立場であったことがわかった。それぞれの協力により、事業が実現できたことは確かであろう。しかしながら、適切な社会的合意形成が図られたかといえ、必ずしもそうとは言い切れない。III 章 1 節で述べたように、市議会では計 3 回の住民投票条例の制定を求める議案を全て否決した。実はこのうち、最初の議案については住民からの直接請求であり、住民投票条例の請求に必要な数の約 4 倍に近い 3 万人余りの署名を集めていた。3 万票という決して無視することのできない数が集められたのにも関わらず、多数派の力でそうした意見が押さえつけられたのである。確かに、選挙では LRT が争点となるたびに推進派の人物が選ばれたが、それによって必ずしも市民の合意を得られたとは限らない。適切な社会的合意形成が図られたうえで進められた事業であるのかについては、議論が必要であろう。

IV 宇都宮市で LRT 導入が実現した理由に関する一考察

以上で、宇都宮市の LRT 事業の検討経緯と、主要な関係主体の立場を整理してきた。ここでは、それらを踏まえて、宇都宮市で LRT 導入が実現した理由について考察した

い。

宇都宮市の LRT 事業は、交通渋滞を解消するための事業という位置づけから始まった。そのため、最初から LRT と決まっていたわけではなく、新交通システムとして様々な機種が検討された。新交通システム導入に向けての調査を進めていくうちに、宇都宮市が直面する郊外化の進展や中心市街地の衰退といった都市構造の変化などの課題が指摘されるようになると、新交通システムはまちづくりや総合的な交通対策とともに考えなければならない事業であるという認識へと変化した。そこで、まちづくり面での効果(景観・シンボル性)や高齢者等の利便性向上(乗降性や乗り心地)を考慮すると LRT が相応しいとされた。そして、上位計画である総合計画や交通戦略の策定によって、目指すべきまちの姿である「ネットワーク型コンパクトシティ」における公共交通ネットワークの軸として、LRT が明確に位置づけられた。すなわち、LRT は単なる交通渋滞対策ではなく、持続可能なまちづくりにおいて必要不可欠な都市の装置として必要性を十分に高めたのである。「ネットワーク型コンパクトシティの実現における公共交通ネットワークの要」という位置づけがなされたことは、事業推進を正当化し、支持を集めていく過程で説得性があったと考える。さらには、芳賀町が事業主体として加わったことで事業の説得性がさらに増した。なぜなら、芳賀町への延伸は利用客の増加が見込まれるという実利の面だけでなく、県の発展を見据えた市域を超える広域的な公共交通網の実現に大きな役割を果たすという面でも、利点を持つからである。以上のように、目指す都市ビジョンにおける LRT の明確な位置づけと、広域化による事業の正当性の高まりによって、宇都宮市の LRT 導入は実現したと考えることができる。

あわせて、Ⅲ章でみたように、関係主体の協力がなければ実現しなかった。とりわけ、国がコンパクトシティ政策を進める中で、コンパクトシティと LRT との密接な連関を

重要視し、補助制度の拡充や法整備を行ったことは大きな後押しとなった。さらに、2013年に国交省の技官を副市長に任用したことで、事業化へ向けての動きが加速したことも考えると、国との密な連携のもとで実現した事業と言える。さらに、宇都宮市と栃木県でLRT導入を推進する首長が当選を続けたことは、必ずしも市民の総意を得たとは言えないものの、事業を進めるうえで大きな原動力となった。仮に、2004年の知事選挙でLRT反対派の福田昭夫知事が再選していたら、LRTが争点となった2004年以降の市長選で反対派の候補が当選していたら、事業は実現していなかったと考えられる。このように、市、県、国が同じ姿勢だったことは押さえておきたい。

興味深いことに、こうした政策プロセスは富山市の事例と共通している。深山ほか(2007)は富山LRT化における政策プロセスマネジメントを成功事例として次の3つの教訓を挙げている。第1に、地域交通戦略として公共交通をまちづくりと結び付けて都市の活性化を実現する具体性のあるビジョンを確立すること。第2に、既存の制度の適用のみならず、国などの制度の拡充適用による財源確保を模索すること。第3に、「公設民営」的な手法などの制度的選択肢を幅広く検討すること。このような富山市の事例と、宇都宮市の事例を考えると次のことが言える。すなわち、LRTは、導入を目指す自治体を中心に、国や県といった上位レベルの機関、交通事業者、住民などと一体となつてまちづくりとともに具体的な計画を作らなければならないということである。宇都宮市では、構想から着工まで25年という長い年月を要したが、そうしたまちづくり視点で考えると、合意形成を図るうえで必要な時間だったと考えることができる。しかし、Ⅲ章5節で述べたように、市民の合意については必ずしも得られたとは言えないため、今後も積極的な理解促進が必要であろう。

V おわりに

本稿では、宇都宮市の LRT 導入計画が着工するに至る政策プロセスを位置付けの変化により 3つのフェーズに分類して記述し、それぞれのフェーズにおける事業主体や検討の場、LRT 導入の位置づけや主な論点などをまとめた。さらに、主要な関係主体の立場を整理したうえで、宇都宮市で LRT 導入が実現した理由を考察した。しかし、本稿では構想から着工までの期間を対象としたため、着工後の動向に十分言及していない。事業費の増加や工事の遅れ、試運転での脱線事故などが起きており、開業に向けて課題は多い。開業後の効果も含めて、本事業については今後も研究の蓄積が必要であろう。筆者は、仮に開業できたとしても、本当に市民は利用するのか、効果はあるのかといった不安を感じている一方で、LRT が市民の足として活躍し、活気あるまちになることを期待している。公共交通を軸とした持続可能な都市の先進例として、他都市の手本になれるか注目したい。

謝辞

本稿を執筆するにあたり、宇都宮市建設部の皆様には事業についての聞き取りや、貴重な資料の提供など、快く調査にご協力いただきました。また、指導教員である山崎孝史先生には、お忙しい中多くの貴重なご指導をいただきました。この場を借りて心より感謝申し上げます。

参考文献

阿部泰（2022）：日本における LRT 導入の現状と課題——公共交通政策と都市の持続可能性。レファレンス，856，51-74.

- 伊藤将司・森本章倫 (2010) : 宇都宮市 LRT 計画における市民意識変容と合意形成手法に関する研究. 都市計画論文集, 45-3, 847-852.
- 岩村由紀乃 (2022) : LRT で変わるまちを報じる——30 年越しの整備計画を見つめ続けて. 新聞研究, 846, 16-19.
- 宇都宮浄人 (2020) : 『地域公共交通の統合的政策——日欧比較からみえる新時代』東洋経済新報社.
- 宇都宮市 (1999) : 宇都宮市中心市街地活性化基本計画.
- 宇都宮市 (2002) : 宇都宮市都心部グランドデザイン.
- 宇都宮市 (2005) : 新交通システム導入課題対応策検討調査報告書.
- 宇都宮市 (2009) : 宇都宮都市交通戦略.
- 宇都宮市 (2013) : 東西基幹公共交通の実現に向けた基本方針.
- 宇都宮市・芳賀町 (2015) : 芳賀・宇都宮東部地域公共交通網形成計画.
- 加藤浩徳・城山英明・深山剛 (2009) : 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, 6, 147-158.
- 国土交通省都市局都市計画課 (2014) : コンパクトシティの形成に向けた立地適正化計画制度の創設について——都市再生特別措置法の改正の概要——. 新都市, 68-9, 5-10.
- 新交通システム導入課題検討委員会 (2007) : 新交通システム導入課題の検討結果報告書.
- 千田和明 (2020) : 日本のコンパクトシティ政策の現状と課題——欧州との比較を通して. レファレンス, 837, 131-160.
- 田村伊知朗 (2021) : 日本の路面電車ルネサンスの知られざる側面——富山市と宇都宮市の行政組織の変容と, 上位水準との同一目的協働の不可避性. 北海道大学紀要人文

科学・社会科学編, 71-2, 33-46.

塚本直幸編 (2019) : 『路面電車レ・シ・ピー——住みやすいまちと LRT』 技報堂出版.

戸田英次 (1995) : 宇都宮都市圏総合都市交通体系調査. 土木計画学研究・講演集, 17, 727-730.

栃木県・宇都宮市 (2003) : 新交通システム導入基本計画策定調査報告書 (概要).

畠山直 (2017) : 立地適正化計画における地域商業の位置づけに関する考察——我が国のコンパクトシティ政策の変遷を通して. 熊本学園商学論集, 21-1, 67-96.

深山剛・加藤浩徳・城山英明 (2007) : なぜ富山市では LRT 導入に成功したのか? ——政策プロセスの観点からみた分析. 運輸政策研究, 10-1, 22-37.

古池弘隆 (1998) : 地方都市における交通整備とまちづくり. 国際交通安全学会誌, 24-1, 34-41.

三田妃路佳 (2018) : 自治体の事業への中央・地方関係の影響——LRT を事例として. 宇都宮大学地域デザイン科学部研究紀要, 4, 23-44.

森雅志・本田信次・高森長仁・谷口博司・中川大 (2022) : 地方自治体による鉄軌道政策の成果と課題に関する研究. 実践政策学, 8-1, 5-20.

森本章倫 (2015) : 我が国における LRT 導入時の課題に関する研究. 自動車交通研究, 2015, 14-15.

(25,694 字)