

宇都宮市のLRT –これまでとこれから

LRT in Utsunomiya – Looking Back the Past and Exploring the Future

古池 弘 隆
Hirotaka KOIKE

概要

宇都宮市では30年前からLRT (Light Rail Transit) という新しい軌道系の交通システムを導入しようという計画が始まった。その後計画の実現に向けて紆余曲折があったが2018年には市の東側で建設工事が始まり、数年後には日本で最初の新設のLRTシステムが開通する予定である。本稿では筆者が宇都宮市におけるLRTの導入に向けてかかわってきたこれまでの経緯を振り返り、あわせて今後の課題や将来の方向性を展望する。

キーワード: 都市交通計画, LRT, ネットワーク型コンパクトシティ, 合意形成, 住民参加

1 はじめに

宇都宮市は、東京から北に100kmのところにある北関東3県の中心に位置する栃木県の県庁所在地として、人口50万人を超える中核市である。新幹線で約50分という地理的な優位性や内陸で災害が少なく自然環境に恵まれているという特徴を持ち、これまで発展をつづけてきた。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、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。また1996年に完成した宇都宮外郭環状道路（通称：宮環）は、全長34.4 kmの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った。2000年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相次ぎ、中心市街地にはシャッターを下ろした空き店舗が目立つようになった。都心部に5つあったデパートも鉄道のターミナル駅となっている1つを残して、全て移転や撤退あるいは廃業に追い込まれた。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まで減少している。

宇都宮市の経済活動を支えているのが1960年代から開発がすすんだ国内でも最大級の内陸型工業団地群である。市の東部を流れる鬼怒川左岸の清原地域に当時国内最大といわれた388haの工業団地が造成された。1983年には当時の通産省が制定した高度技術工業集積地域開発促進法(通称テクノポリス法)で関東地方では唯一指定を受けた。その後、

鬼怒川左岸地域には、芳賀工業団地（248ha）や本田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）の造成が進んだ。現在ではこれらの工業団地に通勤する従業者は3万人を超えている。しかもそのほとんどが母都市である宇都宮市内から自家用車で通勤している。その結果、鬼怒川に架かった橋梁を渡る慢性的な交通渋滞が長年にわたって大きな問題になっていた。1989年当時、立地企業群の中でも最大の従業員数を持つ本田技術研究所では、フレックスタイム制を導入して、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。

このような状況に対応するため当時の渡辺文雄栃木県知事は、清原工業団地の開発のために栃木県と宇都宮市が50%ずつ出資して作った市街地開発組合の全員協議会において、「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。

1992年に行なわれた第2回宇都宮都市圏パーソン・トリップ調査の結果、宇都宮市は南北方向には東北新幹線、JR宇都宮線や東武宇都宮線などの軌道系公共交通があるが、東西方向には軌道交通はなく、道路網も宇都宮駅の東西がJR在来線によって分断され、また市の東部では鬼怒川を渡る橋梁の数が限られているため、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。

その後パーソン・トリップ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、基幹バスや新しい路面電車の導入が提案された。また、県や市、市街地開発組合などを中心として1993年に「新交通システム研究会」、1994年に「新都市交通対策協議会」が、1997年には「新交通システム検討委員会」が設立された。さらに2001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なうとともに、「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。このころはマスコミの報道も導入に前向きであった。

筆者は2003年の宇都宮パーソントリップ調査をはじめ、栃木県や宇都宮市を中心とした都市計画や都市交通に係るさまざまな委員会や審議会、研究会等で活動してきた。その中でもとりわけLRTの導入に関してはライフワークとして深くかかわってきた。本稿では宇都宮地域におけるLRTの導入に関してこれまでの経緯を歴史的に振り返るとともに、現状の課題や今後の展望について整理してみる。

2 新交通システム導入基本計画策定調査

上に述べたような背景のもとに、2001年から2 ヶ年にわたって「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、筆者は委員長としてかかわってきた。その結果2003年5月に報告書を公表した。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3つをあげ、まちづくりの方向性として、①「需要対応型の道路整備」、②「既存公共交通の強化」、および③「新たな基幹公共交通の整備」という3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観点から、これら3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が最も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はじめており、筆者を含めて計画策定に係わった関係者がフランスの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、基幹公共交通の導入に際し、景観やシンボル性などのまちづくり上の効果に加え、高齢者や身障者あるいは子供等の交通弱者に対するバリアフリーなモビリティの確保、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が最適なものとして選択された。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った。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を考慮し、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。将来的には、欧州諸都市の都心部で広く行なわれている、自動車の通行を制限して歩行者・自転車とLRTだけを通行させるトランジット・モールの構想も視野に入れている。

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經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。当初計画区間は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宇都宮駅と桜通り十文字付近の間約3kmからなっている。

この報告書がその後のLRT導入計画の基本となって15年後に実現の運びになった。ただ、これから述べるようにこの基本計画報告書がその後の政治的な争点となり、5度にわたる市長選・知事選の中心的な課題となってきたことも事実である。

3 LRT計画と政治の動向・市民活動

1999年4月にそれまで5期宇都宮市長を務めた増山道保氏に代わって福田富一氏が宇都宮市長に当選した。翌2000年9月に栃木県知事選挙が行われ、それまで4期16年務めた渡辺文雄氏が当時今市市長であった福田昭夫氏に僅か875票の差で敗退した。新交通システム導入の基本方針は2000年の知事選挙で敗れた渡辺文雄氏と1999年に宇都宮市長に選出された福田富一氏との合意により策定されたものであり、福田昭夫新知事と福田富一宇都宮市長は2004年暮れの知事選を争うことになるが、LRT導入の是非が選挙の争点のひとつになった。栃木県と宇都宮市の基本方針にもとづいて、前述した基本計画が策定されたが、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はじめたことから、本計画は政治的な様相を呈することとなった。2003年に福田昭夫知事は、宇都宮市に対して2つの案を提示して選択を迫った。A案は「今後5年間程度LRTの整備スケジュールの検討を凍結し、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。

宇都宮市は、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かかわる問題だという認識から、2002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めざそうとした。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、2003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たものと考えられる。すなわち、わが国ではまだほとんど例がなかったが、ドイツのカールスルーエで始まったような都市内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めざし、第3セクターなどの赤字路線の黒字化と軌道系公共交通機関により広域的な地域開発を視野に入れていくものであった。

2003年5月にはLRT（Light Rail Transit）の名付け親としてLRTの世界的権威であるアメリカのペンシルバニア大学のVucan R. Vuchic教授が宇都宮を訪れて福田富一宇都宮市長を表敬訪問し、県と市の主催による「まちづくりと都市交通について」という講演会で基調講演を行ない、その中でLRTやバスなどの公共交通機関の間の連携の重要性を強調した。

宇都宮市は市民への計画に関する情報開示を推進する目的で、2003年末から翌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、約800人近い市民が参加した。

2004年11月に行な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12万票の差で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て進まなかった。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、既存のバス事業者の間には、否定的な意見が少なくなかった。

このような動きに対し、2004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、定期的な集会や講演会、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。2005年6月25日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、「LRT導入までの市民の役割」というタイトルでパネルディスカッションを行った。この全国大会はその後日本各地で開催され、2014年には第7回の全国大会が再び宇都宮で開催され、2018年には前橋で第9回の全国大会が行われている。

2006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2500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ない、続いて行なわれたパネルディスカッションには佐藤栄一宇都宮市長が出席した。

また、2006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自動車の通行を禁止し、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、1960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いえよう。

4 LRT導入への課題

こうした状況を踏まえ、2005年には「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4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、③事業や運営の手法について、公共の関与のありかたや利用促進策、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。

2005年10月に国土交通省都市・地域整備局の監修による「まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイドライン」が公表され、国としてのLRT推進の方針が示されたことは、宇都宮での検討を行なっていく上で大きな推進力となった。検討の過程においては、積極的にステークホルダーである各方面の関係者との意見交換会を実施した。とくに、沿線の商店街や大規模店舗の関係者との意見交換会は、LRT導入に向けて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CGを用いて提示した。

「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2007年に大幅に拡充され、2003年当時とは大きく変化した。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ない民間が運営を行なう公共交通事業に対し、国が包括的に支援する制度が新たに創設された。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、宇都宮においては2003年の報告書で行な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なかなか抜け出せない時期が長く続いてきた。LRTに反対する市民グループが署名活動や反対集会を行なっているが、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いっそう複雑なものとしてしまった。

2008年11月に行なわれた宇都宮市長選挙では、LRTを含む公共交通政策が最大の争点となった。市長選には、LRTに反対する候補者3人が立候補して、現職と対峙した。選挙前の4人の立候補者による公開討論会では、LRTの是非をめぐって激論が交わされた。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導入の是非を選挙後の市民の判断にゆだねるとして、LRTの建設そのものを争点にはしなかったため、再選イコールLRTの導入とはならなかった。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が、その取り上げ方は、賛成派と反対派を両方列記する選挙報道の域を出ていなかった（例えば下野新聞：1998年10月23日1面および5面）。

宇都宮市は2008年3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めざしている。これを受けて2010年4月には第2次宇都宮市都市計画マスタープランが発表され、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。

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、2007年末から2カ年にわたって、「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2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。2009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。これらを受けて、宇都宮市では誰もが利用できる環境にやさしい交通ネットワークを目指して、2009年9月に「宇都宮都市交通戦略」を発表した。

2009年8月30日に行われた衆議院選挙の結果、民主党が圧勝して、それまで長期間にわたって政権を担っていた自民党は下野し、政権交代が実現したが、その後の新政権への移行時期には、県や市の行政にとっても不確実な期間が続き、同時期に発表された「宇都宮都市交通戦略」を市民に説明する機会が大幅に遅れたことは否めない。

ただ、ここで注目すべき点は民主党がマニフェストでLRTの推進を掲げたことである。すなわち、総合交通ビジョンの実現の中で、①自動車中心の街づくり政策を転換し、路線バスや軌道系交通（鉄道、路面電車、次世代型路面電車システム（LRT）等）を充実する、と書かれており、また交通基本法の制定の中で、④都道府県・市町村が策定する地域交通計画によって地域住民のニーズに合致した次世代型路面電車システム（LRT）やコミュニティバスなどの整備を推進する、と書かれている。

一方、2004年の知事選挙で敗れその後衆議院議員となった福田昭夫氏が代表を務める民主党栃木県総支部連合会では、同年11月4日に栃木県知事と宇都宮市長に対し、宇都宮市に導入が検討されているLRTについて「事業計画の中止」を求める申し入れを行った。

2009年8月の政権交代の影響は宇都宮市議会にも及び、前年11月の市長選で再選されてLRT計画を市民に説明する予定であった佐藤市長に対し、宇都宮市自民党議員会が市民への説明の先送りの要望書を提出した。これを受けて市長は市民への説明会の先送りを表明した。その後市の職員による地道な広報活動が進められた。

宇都宮市の都市交通戦略では、「誰もが移動しやすい交通環境」、「まちづくりに資する交通環境」、「ひとや環境にやさしい交通環境」の3つの目標を掲げ、第5次総合計画で目指しているネットワーク型コンパクトシティの実現に向けて、交通とまちづくりを一体的に進めていこうとしている。そして、それを市民にわかりやすく説明し、市民の合意

形成に結び付けようと積極的な情報公開を行った。まず2011年2月に「うつのみやが目指すまちづくりと公共交通ネットワーク」と題するカラー8ページのパンフレットを市内の各家庭に20万部配布し、意見募集を行った。このパンフレットでは、宇都宮市が抱えている課題を解決するために、ネットワーク型コンパクトシティを提唱し、公共交通ネットワークの必要性を強調している。LRTは公共交通の選択肢のひとつという位置づけで、BRT（Bus Rapid Transit）や地域内交通などさまざまな公共交通手段の連携の重要性が示されている。また8月22日から10月28日までの67日間の間、市内の地区市民センターや大型商業施設など計19箇所で開催して、来場した4,500人の市民に対し、LRTについての説明と意見聴取を行なった。これらのオープンハウスの結果を受けて、佐藤市長は2011年12月に市民の理解を前提とするとしたうえでLRTの導入に向けて強い意向を表明した（下野新聞2011.12.21）。

5 LRT実現に向けた動き

2012年11月18日に行われた宇都宮市長選では、LRT整備を公約に掲げた現職の佐藤栄一氏がLRTに反対する候補を70%の大差で破って3選を果たした。佐藤市長は2013年の下野新聞社主催のしもつけ21フォーラムでの講演において、LRTを中心とした公共交通網を「あと6年で完成したい」と明言した。そして市の総合政策部にLRT整備推進室を新設し、2013年度の当初予算案で調査費など前年度に比べて3倍の予算を計上した。

2013年3月には市が「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と第2次宇都宮市都市計画マスタープランに掲げた「ネットワーク型コンパクトシティ」の形成に向けて、2009年に策定された宇都宮都市交通戦略に基づき、総合的な公共交通の基軸となる東西基幹交通の実現に向けた基本的な考え方を示したもので、2003年に栃木県と宇都宮市が取りまとめた「新交通システム導入基本計画策定調査報告書」を具現化しようとするものである。基本方針の概要としては次の項目が挙げられている。①東西基幹公共交通に新たな交通システムとしてLRTを導入する。②計画区間15kmのうち、JR宇都宮駅東側約12kmを優先的に整備する。③事業方式としては公共が走行空間や交通結節点、停留場などを整備・保有し、民間の営業主体が運行・日常の維持管理を行う「公設型上下分離方式」を採用する。④LRTの整備とともに、機能的、効果的に連携するバス・ネットワークを構築する。⑤関係機関との協力体制の構築や更なる市民理解の促進に向けた取り組みを実施する。

2013年4月には宇都宮副市長に国土交通省から荒川辰雄氏が着任してLRTの実現に向けた動きが加速し始めた。商工業の関係者や周辺自治体の動きも活発化してきた。2013年9月には宇都宮市商工会議所がLRT事業の推進に向けた要望書を市に提出し、その中で市民や交通事業者への丁寧な説明と合意形成を図ること、またJR宇都宮駅西側の早期整備

なども要望した。同年10月には宇都宮市に隣接している芳賀町の町長と町議会が宇都宮市内で終わっているLRT路線を芳賀工業団地まで延伸するよう求める要望書を宇都宮市長に提出した。2013年の基本方針では計画区間は宇都宮市と芳賀町の境界までであったが、芳賀町からの要望を受け入れて現在の計画では芳賀・高根沢工業団地内の本田技術研究所の北門まで芳賀町内3kmの区間が延伸されることになった。この決定については荒川副市長の貢献が大きかったものと思われる。

これを受けて2013年11月21日には、「芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会」が設置され、早稲田大学の森本章倫教授が委員長に選出された。この委員会の構成メンバーは有識者委員と宇都宮市、芳賀町、行政アドバイザーとして国土交通省と栃木県、そしてオブザーバーとして鹿沼市や真岡市など周辺8市町、鉄道・バス・タクシー会社の関係者が加わっている。以後2021年2月現在に至るまで28回に及ぶ委員会が開催され、LRT事業を中心となって推進してきている。

宇都宮市議会も市の動きに呼応する形でLRT推進に向けて動き始めた。2014年にLRTに反対する市民団体「民意なきLRT導入を阻止する会」が3万人余りの署名を集めて市議会に住民投票条例の制定を請求したが、宇都宮市議会の総務常任委員会はこれを否決した。また2014年1月29日に行われた宇都宮市議会本会議では、LRT導入の是非を問う住民投票条例制定をめぐる100人の傍聴者が見守る中、市議会議員9人が賛否それぞれの立場から白熱した討論を繰り広げた。1時間後の採決では28対15の反対多数で条例案は否決された（東京新聞2014.1.30）。

NPO法人「宇都宮まちづくり推進機構」（須賀英之理事長）は2014年2月に「LRT（次世代型路面電車）の事業推進と中心市街地への早期乗り入れに関する提言書」を市に提出した。その中で2019年度までにはJR宇都宮駅西口までLRTを開通させ、その後早期にJR宇都宮駅と東武宇都宮駅との結節を図り、将来は東武宇都宮線に乗り入れ、さらに真岡・鹿沼方面に延伸するなど6項目を提言している。提言書はLRTの導入が中心市街地の活性化や市民の利便性の向上に大きな効果をもたらすとして、早急な整備を求めた（下野新聞2014.2.19）。

市議会や商工団体、市民団体の要望を受け、LRTの導入計画は本格的に動き始めた。2014年度の宇都宮市の予算案では、交通実態調査や環境影響調査に加えて初めて測量や設計業務にかかる費用も盛り込まれ、前年度の8倍近い10億2千万円の予算が計上された。

これまでLRTの導入に否定的だった交通事業者の間にも変化がみられるようになった。2014年4月に県内バス最大手の関東自動車は、宇都宮市が計画している次世代型路面電車（LRT）のうちJR宇都宮駅東側について、公共交通ネットワーク全体の面的持続性が担保されれば、「導入に異議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」などとする同社の方針を明らかにした（下野新聞2014.4.5）。

6 LRT事業の開始

2015年はLRTの事業を進めるうえで大きな決定がなされた。基本方針では事業方式は公設型上下分離方式となっていたが、LRTの運営を担う営業主体となる新会社が設立された。2015年11月6日に官民連携により設立された「宇都宮ライトレール株式会社」である。資本金は1億5千万円でその出資団体と出資割合は、宇都宮市が40.8%、芳賀町が10.2%、民間企業26社からなるとちぎライトレール支援持株会が22.8%となっている。特筆すべきは関東自動車、東武鉄道、東野交通の3交通事業者が合わせて15%出資していることである。役員構成は代表取締役社長が宇都宮副市長の高井徹氏、取締役副社長が芳賀町副町長の上野哲男氏であるが、実質的な取締役としては元広島電鉄常務取締役だった中尾正俊氏が安全統括管理者として新会社の運営にあたることとなった。

LRTの全線新設という日本でも初の公共事業を遂行するに当たっては2つの主要な行政手続きが必要である。すなわち走行ルートにおける都市計画決定の手続きとLRTの特許を取得するための軌道運送高度化実施計画である。

宇都宮市における都市計画決定に向けての動きを述べる。2016年1月に市は一般住民を対象にLRT事業に伴う都市計画の素案に関する説明会を市役所で開催した。都市計画課やLRT整備室、交通政策課の職員が説明員として出席し、JR宇都宮駅東口から市の境界（ゆいの杜8丁目）までの約12kmについてLRTのルートや停留場15か所、車両基地1か所を建設する特殊街路のほか、幹線道路の一部区間拡幅や交差点形状の変更を行う素案を説明した。住民118人が参加し、約30分の説明に続く質疑応答では13人が発言した（下野新聞2016.1.18）。そして都市計画案の縦覧を実施した後、5月26日に実施された第63回宇都宮都市計画審議会において都市計画決定され、5月31日付で告示された。芳賀町においても同様の手続きで都市計画決定がなされ、同じ日に告示された。

もう一つの重要な行政手続きが軌道運送高度化実施計画である。これは地域公共交通活性化再生法に基づき、2015年11月に策定された「芳賀・宇都宮東部地域公共交通網形成計画」に定めた事業のうち、軌道運送高度化事業（LRT事業）を実施（軌道事業の特許を取得）するための計画として策定され、国土交通大臣に認定申請が提出された。認定申請を受けた国土交通大臣は運輸審議会に諮問、2016年7月26日に宇都宮の栃木県総合文化センターで鷹箸有宇寿会長のもと運輸審議会の公聴会が開催された。申請者である宇都宮市などが申請内容や理由を説明し、事前に選ばれていた一般公述人10人がそれぞれ賛成（6人）、反対（4人）の意見を述べた。9月になって運輸審議会から宇都宮のLRT計画は妥当との答申が出され、それを受けて9月26日に国土交通大臣が特許の認定を行った。全線新設のLRT事業は国内で初めてであり、2019年の開業に向けて事業着手に大きく弾みがついた。

4年ごとにめぐってくる栃木県知事および宇都宮市長の同日選挙が2016年11月20日に行われた。県知事選挙の結果は現職が8割という大差をつけて4回目の当選を果たした。一方、宇都宮市長選挙は稀に見る接戦となった。4期目を目指す現職に対し、野党が結束して対立候補を立てて激しい選挙戦が行われた。今回の選挙の唯一最大の争点はLRTの是非であった。国からLRT事業の特許認定が下りているにもかかわらず、LRT反対派は「LRT計画はまだ止められる」、「LRTよりも教育・医療・福祉の充実を」と訴える大量のビラを市内の各世帯に配布した。選挙の結果は有権者数42万人あまりで投票率は41.53%で、現職の佐藤栄一氏の得票数が89,840票、新人の金子達氏が83,634票と僅か3.6%の差で、かろうじて現職が4選を果たした。この結果LRT事業は継続されることになったが、市民の理解不足など大きな課題を残すこととなった。NHKがおこなった出口調査によると回答した1,400人の49%が自民党支持、LRT反対を公約に謳った民進党支持者が12%、残りは無党派層であったが、LRTに対する賛否では賛成が38%、反対が62%であった。年齢層別にみると、高齢者層ほど反対が多かった。本来であればLRTなどの公共交通の充実によって最も恩恵を受けるのは自動車を運転できなくなる高齢者であるはずだが、その高齢者層がLRTに反対したのは、反対派の候補者が主張しているようにLRTに割り当てられた予算を教育・医療・福祉の充実に使ってほしいという思いからであったろう。しかし、LRT整備の総予算のうちの半分は国が負担することになっているが、国からの補助金はLRT整備以外に使うことができないという事実を反対派は正しく有権者に伝えていなかった。

この選挙から得られた教訓は、LRTに対する市民の理解が十分でなかったということである。確かに市長は頻繁に市民説明会をおこない、市の広報誌も繰り返しLRT特集号を発行し、オープンハウスや出前講座も行った。しかし多くの市民にそれらの情報が伝わっていなかった。これに対し反対派はLRTの中止のみに絞って選挙運動を展開した。宇都宮では今後もより一層の市民への理解促進が必要である。これから宇都宮に続いてLRTの導入を目指している都市においては市民への十分な説明が不可欠であるということとを今回の宇都宮市の選挙結果が示しているといえよう。

宇都宮市は2017年の1月から、全戸配布の広報誌「広報うつのみや」を「LRT 未来、はじまる。」という表紙でかざり、選挙の争点となった採算性を含め市民に対してわかりやすい説明記事を毎月掲載している。

2017年7月の市議会において、宇都宮市はLRT事業の今後の日程を提示した。それによると、宇都宮市は市が進めるLRTのJR宇都宮駅から東側の14.6kmについて、2018年春に着工し、2022年3月の開業を目指す方針を示した。2016年9月に国土交通省から軌道事業の特許を取得した宇都宮市は当初、2019年度の開業を目指していた。しかし、全国初の

新設軌道のため事業の協議や調整に時間がかかり、工事施工認可申請に必要な設計図や書類の作成に時間がかかったことや、鬼怒川の大規模な架橋工事のため、渇水期（11月～5月）を3期確保する必要があったことなどを挙げた（東京新聞2017.7.12）。そして、8月には国に対し工事施工認定許可申請を行った。

この動きを応援すべく2017年9月2日には、500以上のLRT事業推進に賛同する団体や企業が中心となって栃木県総合文化センターで3000人以上が参加して「LRTの早期着工を目指す市民大会」が開催された。

市からの申請を受けて運輸審議会では9月に軌道運送高度化計画（宇都宮LRT事業）を認定した。そして翌2018年3月20日には国土交通大臣によりLRTの工事施工が認可された。

国からの工事施工認可を受けて、宇都宮市では組織の改編がおこなわれた。2018年4月からそれまで建設部に置かれていたLRT整備室を再編し、LRT企画課とLRT整備課が設置された。LRT企画課には事業計画グループと駅西事業グループ、それに広報を扱う協働広報室が、またLRT整備課には軌道グループ、施設グループに加えて新たに管理グループが設けられ、具体的な建設工事の開始の準備が整えられた。

2018年5月28日に優先整備区間の起点となるJR宇都宮駅東口で宇都宮市長、芳賀町長、栃木県知事、県選出の国会議員など関係者200人が出席して起工式が開催された。2003年に新交通システム導入基本計画が策定されてから、実に15年経ってようやく実現に向けた工事が開始された。

建設工事は6月からの県道部の中央分離帯の撤去から始まり、鬼怒川を渡る643mのLRT専用架橋工事や車両基地の造成、トランジットセンターの建設などが並行して進められている。特に清原工業団地内では停留場を含めた軌道敷設工事も始まっている。それらの工事の進捗状況については宇都宮市のホームページ上で動画を交えて公開されている。

7 住民参加に向けて

住民の目からみて最も関心のあるのが実際に芳賀・宇都宮でどんな形の車両が走行するのかということである。プロジェクト全体を統括する芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会では、LRT車両部会とLRTデザイン部会を設置し、機能的な面と景観的な面から検討を始めた。

LRT車両部会では国内外からの参画を可能とするため「公募型プロポーザル方式」を採用し、車両メーカーの公募を行った。2017年11月にプロポーザルの公告を出し、3社が参加の意向を示したが、最終的には2018年2月に入札参加審査委員会を経て、新潟トランス株式会社との車両設計・製造の契約が締結された。同社は富山ライトレールや福井鉄道などでの車両の導入実績がある。

デザイン部会では「雷都を未来へ」というLRTの基本コンセプトのもと、車両や施設、案内サインなどをすべての要素を連携させるトータルデザインの取り組みを進めることとなった。とりわけ車両デザインは住民の関心が大きいことから、車両デザインアンケート調査を実施することになった。雷の色を表す黄色いシンボルカラーとそれを引き立たせる白から黒までの無彩色のサブカラーによるA・B・Cの3つの車両デザインを示して住民投票によるアンケート調査を実施した。投票の期間は2018年5月20日～6月16日とした。その結果16,804票の回答があり、7,449票を獲得したA案に決定した。過去に他都市で行われた類似のアンケート調査に比べると芳賀・宇都宮LRTのアンケート調査に応募した住民の数は多数に上り、住民参加の効果があつたといつてよい。

A案のデザインに決まったLRT車両の製造は鋭意進められており、2021年の春には車両の納入が始まることになっている。デザインアンケートの成功を受けて、2020年の暮れから2021年1月にかけて車両の愛称を4つの候補名から選んでもらう取り組みを行い、3月現在その結果を集計している。

芳賀・宇都宮LRTの優先整備区間であるJR宇都宮駅東側において軌道や停留場の工事が進む中、これまで停留場の名称は主に最寄りのバス停の名称等からつけた仮称であつた。それゆえ開業に向けて正式名称を決定する必要がある。このため2019年11月に地域住民の代表者や有識者委員からなる「芳賀・宇都宮LRT停留場名称検討委員会」が設置され、筆者は委員長を務めることとなった。この委員会の検討事項は19ある停留場の名称候補の選定基準、選定のすすめ方、住民参加の方法などである。これまで3回の委員会が開催されたが、名称選定に係る基本的な考え方として、利用者に対してその場所をわかりやすく示す明示性、公共施設としての公平性、長期間継続的に使用していく上での永続性が求められた。特に議論になつたのは仮称として長く用いられてきた商業施設名や私立学校名などの取り扱いであつた。特定の個人や法人の名称は避けることとなつたが、芳賀町・宇都宮市では停留場名にネーミングライツを導入することを考えていた。そこで本委員会では本来の選定基準に合致する主停留場名とネーミングライツで導入できる副停留場名を採用することとした。停留場のサインイメージとしては主停留場名の傍に括弧で括った副停留場名を示すこととし、副停留場名の選定は芳賀町・宇都宮市の検討に委ねることになった。

主停留場名については、LRTの停留場が地域住民が親しみを持って永続的に利用する公共施設であることから、地域住民へのマイルール意識の醸成を図るためにも住民参加を重視した。地域委員と相談して停留場ごとに2～3程度の名称候補案を抽出し、沿線住民にアンケート用紙を配布して投票してもらうことになった。地域への配布は地区市民センター、自治会回覧板、地区の小学校を通じて行い、2020年12月の1か月間に沿線住民からの投票を行った。その結果、約4,500人の住民からの回答が得られ、それぞれの停留

場の名称候補の中から停留場ごとに最も応募数の多かった名称を主停留場名として選定した。

8 JR駅東口地区の開発とLRTの西側への延伸

宇都宮LRT優先区間の起点となるJR宇都宮駅東口一帯の地区は、県都の玄関口としてその開発が長年の課題であった。1987年の国鉄分割民営化に伴い、それまであった操車場の跡地が国鉄清算事業団の管轄下に入ったもので、市や東日本鉄道株式会社（JR東日本）等が所有する約7.3haの区域である。筆者は1988年の宇都宮駅東口周辺地域整備検討委員会の委員となって以来、この地域の開発に係るいくつかの委員会や懇談会にかかわってきた。中でも2003年～2004年に行われた「JR宇都宮駅東地区整備に関わる提案競技」においては審査委員長として6つのグループからの提案を審査し、清水建設を代表とする「グループ七七八」が提案したコンベンション機能を中心とした新たな都市施設を選定した。しかしその後起こったリーマン・ショックで計画は実現せず、長く駅前の一等地が空き地として放置される結果となった。

2009年に宇都宮駅東口地区整備推進懇談会が組織され、2012年に「宇都宮駅東口地区のまちづくりについて」と題する提言書をまとめて市長に提出した。この提言にもとづき2013年には市が事業への参加意向のある民間事業者を対象に「対話型市場調査」を行った。そして2017年に宇都宮駅東口地区整備方針が策定され、整備事業への公募が行われた。4つのグループから応募があり、筆者が委員長を務めた事業者選定委員会での審査の結果、野村不動産を代表とする「うつのみやシンフォニー」が優先交渉権者として選定された。本提案は2000人収容の大ホールや700人の中ホールなどからなるコンベンション施設を中心に、2つのホテルや高度医療施設、商業・業務施設等からなっている。新幹線の駅に直結した利便性とシンボル性、それになによりもLRTとの一体化によるTOD（公共交通指向型開発）が大きな特徴となっている。すでに施設の工事は始まっており、2022年に開業する予定である。

宇都宮LRT計画の基本方針では東西基幹公共交通の実現を目指している。それゆえ現在工事中のJR宇都宮駅の東側に加えて、JR線を横断して西側に延伸することが必須である。JR駅の横断箇所については新幹線と在来線の間2階部分を抜けるのが現実的な選択肢であり、LRTが通行可能な新幹線橋脚の開口部として5か所が候補となっていた。芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会の中にLRT駅交差部等基盤整備部会が設定され、技術的な検討を進めてきた。2018年までの検討により、駅ビル商業施設の北側を通るルートが最適な駅横断ルートとして決定している。JR駅東口の電停は地上に設けられるが、そこからJR線に沿って2階部に上がり、駅の最北部を横断して西側に抜け、南下して大通り方面に向かう計画である。ただ、西側のどこで地上に下りるかは未定であった。

2019年7月以来新たに構成された「交通結節点等基盤整備部会」においてJR駅西口におけるLRTルート of 構造を西側に抜けてすぐ地上に下す案と高架で宮の橋交差点を渡り、上河原交差点に向かって地上に下す案の両方を検討した結果、駅前広場で自動車やバスと立体的に分離する高架案が選ばれ2020年12月に公表された。

西側の延伸部分については大通りを通ることは基本方針に謳われているが、どこまで延伸するかということに関しては未定である。2003年の基本計画では桜通り十文字までの約3kmが想定されていたが、第17回の検討委員会（2018年5月11日開催）では、西側への延伸の可能性として、①桜通り十文字付近、②護国神社付近、③宇都宮環状線付近、④東北自動車道付近、⑤大谷観光地付近、の5か所までを候補として、整備区間ごとのLRTの導入効果、利用者数、概算事業費、事業採算性について検討した結果を公表した。またそれぞれの区間における断面構成も示すことによって現存する道路幅員と拡張の必要性についてのイメージを例示した。

西側延伸区間のなかでも最初に考慮すべき最も重要なのはJR宇都宮駅から宇都宮の都心部を經由して桜通り十文字に至る約3kmの区間である。4半世紀前には商業機能が集積して賑わっていた都心部もその後のモータリゼーションの進展と都市のスプロール化によって中心市街地の空洞化が進んだ。当時はLRT計画にかならずしも前向きではなかった都心部の商業者もLRTの工事が東側で始まると危機感を持つようになってきた。行政も2017年の宇都宮市立地適正化計画や2019年の第3次宇都宮市都市計画マスタープラン、第2次宇都宮都市交通戦略などの関連計画との整合を図って2020年3月に第3期中心市街地活性化基本計画が策定された。その中では駅西側へのLRTの延伸を見据えて人とLRTと一体となったまちづくりを提唱している。このような流れを受けて検討委員会では2019年9月に新たにLRTまちづくり部会を設置した。この部会には商店街や地域まちづくり協議会から地域代表委員が参加している。そして2020年8月には「LRTまちづくりビジョン～LRTと一体となった都心部再生に向けて～」を公表した。LRTまちづくりの全体方針として、①LRTを生かしたウォーカブルなまちづくり、②低炭素化やスマートシティなど新技術等を活用したまちづくり、③多様な主体が連携したまちづくり、が挙げられているが、いずれの方針も最近の社会の動向を反映したものとなっている。たとえばウォーカブルなまちづくりについては、国土交通省がニューヨークのタイムズスクエアや姫路市、松山市の事例を挙げて「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を目指すまちなかウォーカブル推進事業を進めている。これまでの自動車交通を中心とした大通りから中心市街地のまちづくり方針と整合した歩行者・自転車・LRT等への道路空間の再編が大きな課題となる。そしてその実現に向けて行政と商業者・企業・住民等との官民一体となった連携体制が構築できるか否かに本ビジョンの成否がかかっているととっても過言ではない。現時点ではまだ検討内容の構成と概念を提示しているにすぎないが、いずれは具体的、

即地的な事業展開に結びついていくことを期待したい。

9 開業延期と事業費増加について

2021年1月末に衝撃的なニュースが伝えられた。すなわち開業時期が1年程度遅れるとともに事業費が226億円増加する見通しだと発表された。これについて芳賀町長は1月22日に、また宇都宮市長は25日にそれぞれ議会に説明し、記者会見を開いて町民・市民に陳謝した。宇都宮市の説明によると2020年12月末の時点で、同市域の事業用地については事業面積全体の95%を取得しているものの、新型コロナウイルスの影響などにより地権者との交渉に時間がかかっており、未取得の事業用地については今後1年程度の期間を要するものと想定されている。このため開業は当初目標としていた2022年3月から1年遅れの2023年3月を目指すとしている。

一方、事業費については当初の458億円から684億円と約50%も増加している。その内訳をみると地質調査の結果、構造物を支える基礎仕様の変更や地盤改良の深層化など、現地の施工条件等への対応に117億円、建設需要の増加などの社会情勢の変化への対応に39億円、安全性・利便性の向上などに48億円、地下埋設物等の移設に46億円など優先整備区間全体で多額の事業費の増加が必要となっている。唯一の減額は軌道構造(レール等)の仕様の見直しによる28億円である。

公共工事、特に新設する鉄道工事については全線が完成して初めて供用できる。それゆえ用地取得などで一か所でも遅れると全体の工期に影響を及ぼすことになる。また工期の遅れは事業費の増加につながる。地下の地質や埋蔵物に関しては実際に工事を初めてみないとわからないケースも多い。国内海外を問わずコストのオーバーランの事例は数多く挙げられている。たとえば参考文献で引用した枝久保達也氏の記事によると2019年11月に開業した相鉄・JR直通線は予定よりも開業が4年遅れ、事業費は当初計画よりも42%増加、相鉄・東急直通線は49%増加している。2006年に老朽化したローカル鉄道を日本で最初にLRT化した富山ライトレールは開業時期は予定通りであったものの、総事業費は45億円から58億円と28%増加した。芳賀・宇都宮LRTの場合は国内初となる新設の路線であり、技術的にも経験が十分でないことなど不確実な要素が多かったことは否めない。しかし税金を使う以上は町民・市民に対するコストのオーバーランの説明責任は明確にする必要があるだろう。

10 おわりに

構想が始まって30年、具体的な導入基本計画が策定されて15年、日本で最初に新設される宇都宮のLRTは3年前に工事が始まり、2023年には開業の予定である。この計画に最初からかかわってきた筆者にとっては感慨深いものがある。

世界的にモータリゼーションが進行する中、我が国でもひとときわ自動車に依存してい

る宇都宮市にはほとんどの市民にとって名前も聞いたことがないLRTという新しい乗り物を導入しようとするのは無謀であったかもしれない。しかし高齢化・人口減少・地球温暖化・都心部の空洞化など様々な課題を解決し、人と環境にやさしい持続可能なまちづくりを進めていくためには正しい選択であったと思っている。問題はそのような考え方をいかにして多くの市民に理解してもらおうかということである。本稿でも各所で触れたようにこの計画の実現に向けては様々な政治の動向に影響を受けた。過去20年間に行われた5回の知事選・市長選において常にLRTが選挙の争点となってきた。

2020年11月15日に栃木県知事選挙と宇都宮市長選挙が行われ、県知事選挙では現職の福田富一氏が67%の大差で5選を果たした。また宇都宮市長選挙では、コロナ禍の中LRT工場の一時凍結を求めた対立候補に対し現職の佐藤栄一氏が66%の大差で5回目の当選を果たした。この結果を見ると多くの関係者の努力により最近になってようやく市民の理解が少しずつではあるが進んできているように思われる。先日発表されたLRTの開業延期と大幅な事業費増加は一時的には反対の機運を盛り上げるかもしれないが、LRTが完成し開通した暁にはそれが杞憂であったということになるものと信じている。

人口減少社会で都市間競争が激化していく中、新たに開通した芳賀・宇都宮LRTがその起点となるJR宇都宮駅東口の拠点開発とともに都市ブランドの目玉として全国から注目され、来訪者が増えることが期待される。LRTの導入による定時性・速達性・利便性の向上とトランジットセンターや各停留場での二次交通手段との連携によるアクセス性の向上で、東側においては現在開発中の工業団地への企業進出が進み、定住人口が増加する可能性も高い。また西側に延伸した都心部においてはLRTと一体となったまちづくりが進み、全国のモデルとなるようその実現が加速するよう期待している。さらに宇都宮市民の長年の夢であったJR宇都宮駅と東武宇都宮駅との結節、そしてLRT路線の東武宇都宮線との相互乗り入れの可能性を模索する必要がある。将来的には、東は真岡鉄道との相互乗り入れ、西はJR日光線との相互乗り入れも視野に入れた県央地域全体の公共交通ネットワークの整備が望まれる。

なお、本稿の初めの方には歴史的な連続性を保持するために2013年に下記の参考文献[9]において発表した論文の一部を再掲した部分があることをお断りしておく。

参考文献

- [1] 栃木県・宇都宮市 宇都宮都市圏総合都市交通体系調査報告書, 1993.
- [2] 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.
- [3] 国土交通省「まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイドンス」交通計画協会, 2005.
- [4] 宇都宮市 新交通システム導入課題の検討結果報告書, 2007.

- [5] 古池弘隆 自動車依存型の地方都市・宇都宮のチャレンジ IATSS Review, Vol.34, No.2, pp. 213-221, 2009.
- [6] 宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会報告書, 2009.
- [7] 宇都宮市 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, 2009.
- [8] 宇都宮市 バスによる東西交通軸ネットワークと利便化策について 検討結果報告, 2009.
- [9] 古池弘隆 宇都宮の交通まちづくりについて—LRT導入への課題と期待—, 宇都宮共和大学論叢第13号, pp. 1-18, 2013
- [10] 宇都宮市 東西機関公共交通の実現に向けた基本方針, 2013
- [11] 芳賀・宇都宮LRT公式ホームページ, <https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/kotsu/lrt/>
- [12] 宇都宮まちづくり推進機構 LRT（次世代型路面電車）の事業推進と中心市街地への早期乗り入れに関する提言書, 2014.
- [13] 谷口博司 老朽化したローカル鉄道（富山港線）のLRT化による再生 IATSS Review, Vol. 44, No. 3, pp. 20-213, 2020.
- [14] 枝久保達也 宇都宮LRT,新幹線…「新線工事」はなぜ遅れるか 東洋経済オンライン <https://toyokeizai.net/articles/-/410167> 2021/02/06