

第四章 宇都宮での新交通システム導入へ求められる課題と提案

これまでに述べてきた新交通システム、LRT の定義、メリットや先進地の状況、そして宇都宮における取り組み状況等をもとに宇都宮での新交通システム導入へ求められる課題と提案を述べたい。

第一節 新交通システム導入に向けての課題

宇都宮での新交通システム導入に向けての課題を私なりにいくつか挙げたいと思う。

(1) 住民の意識向上・意識改革

住民が宇都宮市において新交通システム導入を検討していることに対して、どれだけの人が知っていて、なおかつ関心を持っているのか疑問である。確かに第三章四節で述べたように各種施策にモニターとして参加している住民はモニターに参加することにより渋滞対策に関心を持つようになることは事実だろう。また、「第 35 回市政に関する世論調査」の調査結果からも市が力を入れて欲しい施策として 4 分の 1 弱が公共交通網を充実させて欲しいと望んでいる。新交通システム導入推進協議会では、住民の意識を高めるために「LRT がまちを変える」というパンフレットを配布したり、「新交通「LRT を活かしたまちづくり」シンポジウム」の開催、新交通システム海外先進地視察研修の参加者を住民から募集することで住民の意識向上に努めているが、まだ多くの住民の関心事になっているとは言いがたい。

そもそも新交通システム導入が決まった場合、建設資金は行政によって事業が行われる限り結局住民の税金をもとに建設されるのだから住民の意識向上、合意は導入への必須条件である。欧米では行政施策に対して住民参加制度がしっかりと備わっていて、事業計画についての情報を住民に開示すると共に様々な立場の住民と協議を行うことが義務付けられている。このため事業を行う際には公聴会を何百回規模で開催される場合が多い。施策を進めるに当たって多大な労力と時間を必要とするが、逆にそのことが合意形成や理解を得ることを可能にしている。宇都宮においてもこのような広報・啓発事業を今まで以上に行わない限り住民の関心は高まらないであろうし、住民に対しての説明会や勉強会を町内会単位、学生への説明等、小さな単位での地道な努力を何度も行わなければならないだろう。万が一、今の状況下で導入決定を決めた場合最悪住民から反対される場合も想定されるだろう。

新交通システムを導入した場合実際に利用する機会が多いのはそこに住む住民である。狙い通りの成果を挙げるには住民が自動車の利用を控え公共交通を中心とした生活に切り替えることが不可欠である。そのためにも住民が新しいまちづくりの方向性に同意しその

目的を理解しないとイケない。理解しないまま施策を進めた場合、自動車から公共交通への転換は進まないだろうし、せっかく整備しても利用低迷や逆に道路渋滞に拍車がかかり導入がマイナスになってしまう場合も考えられる。そのためにも住民の施策への理解と合意が重要なポイントになると同時に、現状の「車中心」のまちづくりで果たしてよいのだろうかという住民の意識自体も改める必要がある。

(2)導入に向けての建設費の確保、運営費の問題

宇都宮市において、もしLRTを導入しようとした場合、広島や岡山のように従来から路面電車が運行されている都市と異なり、一から軌道を敷設しLRVを購入し電停を新設しなければならない。新交通システム導入推進協議会の試算(図表3-1)ではLRT導入の場合建設コストは1kmあたり約22億円かかると予測している。導入を検討している宇都宮都心地域から鬼怒川左岸地域までの延長距離は導入ルートによって異なるが、約10~15kmの距離がある。つまり宇都宮においてLRTを導入した場合約220~330億円かかることが予測される。この約220~330億円という金額は、宇都宮市の2001年度の普通会計決算における歳出総額約1500億円²⁷の約15~22%に相当する。建設に当たっては国、県からの補助も受けるだろうが市の負担も多大になるであろう。また建設が行われ実際に運行されれば、運営コストも発生する。初期の運営コストやまた赤字だった場合の運営コスト補填の必要性も出てくるであろう。前述の課題と絡むがその場合住民の同意を得られるかも大きな課題になるであろう。

(3)利用者が望み、かつ新たな需要の掘り起こしになるルートの設定

2000年度に策定した「新交通システム導入基本方針」によれば、新交通システム導入ルートには3種類のルートを想定している。この3ルートはJR宇都宮駅東地域から宇都宮テクノポリスセンター地区に向かうルートである。確かにJR宇都宮駅、ルート沿線上から、清原工業団地や芳賀工業団地に勤める通勤者や沿線付近にある大学の通学者の利便性は上がるだろう。しかし沿線以外に住む通勤・通学者、特にJR駅の西側から通勤・通学する人々、またJR駅東地域の新交通システムルートから多少離れて住む人々にとってはわざわざ新交通システムに乗換えて乗車することは難しいように感じる。

通勤・通学者の渋滞対策としてだけではなくJR駅西側まで路線を延伸し、市役所や県庁、中心商店街等の中心市街地地域まで少なくとも路線を延ばす必要があるのではないか。そうすることでJR路線により東西に分断されているまちに一体感が生まれ、駅東地域への通勤・通学者の他に駅西側地域に仕事や買い物で出掛ける人々や観光客の需要を得ることができ、利用者数は駅東側地域のみよりも大きく増加するだろう。また、さらに西側まで延伸させたり、新交通システムの駅付近に駐車場、駐輪場、トランジットセンター等の整備により、そこから新交通システムに乗換えることで利用者増加に繋がると同時に、車の中

心市街地への流入が減少し、渋滞対策にもなり得るだろう。

(4)柔軟な建設・運営のために規制緩和、地方分権の必要性

第二章一節の広島での調査においても述べたが現在日本で LRT を導入する場合、様々な法・規則によって縛られている。広島電鉄が導入した「GREEN MOVER」は全長 30m を超えるので当時の運輸省から特別認可を受け運行した。これは軌道運転規則によって車両の長さは全長 30m 以内に定められているからである。その他にも様々な規制が存在し、前述の軌道運転規則によって車両最高速度は 40km/h 以下と規定されていたり、不正乗車への反則金も軌道運輸規定によって 3 倍以内の割増運賃しか請求できないことになっている。また、軌道の敷設場所も軌道運輸規定によって道路中央部に敷設することが原則とされている。LRT を建設・運行させる場合に多様なアイデアが出て、柔軟な建設・運営を行うためにもこのような規制はある程度は緩和させることが必要である。

また宇都宮のように新たに新交通システムを導入しようとする都市の場合建設費は膨大である。このような都市に対しての補助を充実させることがこれからの時代にとって必要ではないか。しかし、国の財政状況は非常に厳しい。2002 年 6 月末現在における国の国債残高は約 464 兆円²⁸にも達する。この状況下において国による新たな新交通システム導入への新たな補助制度創設を望むのは現実的には厳しい。そこでこの際地方分権を推進し、権限・財源を国から地方自治体に移譲させ、地方にできることは地方に行わせるように国と地方の関係を改める仕組みを考える必要があるのではないか。そうすることで地方が本当に必要だと思う施策を地方自身の手で行うことによって住民に身近な視点で無駄無く行政が動くことが可能になるだろう。

第二節 新交通システム導入への提案

前述の課題をもとに宇都宮における新交通システム導入に向けて、私なりの提案を述べたい。宇都宮において導入を検討している LRT は前述の内容から渋滞対策、環境対策、高齢化対策等あらゆる面においてメリットが存在する。しかし前節のような課題が存在するのも事実である。この課題を解決し、LRT を導入するにあたって段階的な施策を行い、住民の理解を得た上で最終的に LRT を導入することが必要ではないかと思う。つまり一番大切なのは住民が LRT の導入を必要とするか否かということである。以下のような施策を行うことでこのままの方が良いと住民自身が望むのなら、私はそれはそれで住民の考えであるのだから無理に施策を最後まで押し通す必要は一切無いと考える。

(1)実験を行った交通需要マネジメント(TDM)施策の本格導入と既存の公共交通機関の見直

し

TDM 施策の本格導入の実施

まず、TDM(Transportation Demand Management)とは「車の利用方法や生活の工夫によって交通量を減らす方法」²⁹であり、「例えば、企業がフレックスタイム制を導入し渋滞の起きるピークタイムを分散させたり、一台の車への相乗りを促進して使用台数を減らすなど特定の時間に道路を走る車両の総数を減らすことを目的」³⁰にしている施策である。主に道路を利用する車の量を調整するための相乗りやフレックスタイム、宇都宮でも実験が行われたシャトルバス、P&BR を導入する方法と道路拡幅や新たな道路整備を行い道路の量を増やす二通りの方法がある。しかし後者の方法は中心市街地では限界がある。そこで第三章四節で述べた今までに行った諸実験を本格的に導入することで住民への新交通システムへ関心を向けるための布石になり、なおかつ交通渋滞対策や環境問題、中心市街地活性化等に一定の効果が生じていくだろう。

「きぶな」の改善点

まず、現在は「きぶな」として運行されている都心循環バスについて、これは実際に乗車(2002年11月)して感じたことだが非常に細かな停留所の設定がされており、また観光案内もテープで行われている。乗客も会社員や観光客、高齢者と多様ではあるが乗客数はそれ程多くは無かった。よってまず必要なのは「知名度」を上げることだろう。宇都宮商工会議所では「きぶな」のポスターを製作し配布しているがそれが多くの住民、観光客に浸透しているとは言い難い。新たなPR策が必要である。例えば、現状ではほとんど行われていない商店街との連携で一定の買い物を行った場合「きぶな」の乗車券がもらえる制度を実施したり、「きぶな」を利用することで買い物が割引になる等のタイアップを行うことで利用客は今までより増加するだろうし、商店街の売り上げも増加するのではないかと考える。

またスマイルバス利用者を対象に行った前述のアンケート結果において利用者はルートの多様化や運行時間の延長を望んでいる。そのような要望を積極的に汲み取っていく他に駐車場を設置(もしくは既存の大型店の駐車場を利用)し、そこからバスを運行させたり、高齢者等の交通弱者のために低床式バスの導入も検討すべきであろう。ただ前述のように「スマイルバス」は現在「きぶな」として民間バス会社が運行している。このようなことを民間バス会社が行うことは非常に難しいだろう。そこで行政が積極的な関与を行うべき施策ではないかと考える。車を運転できない人々にとって公共交通機関は大切な足である。その足に対して行政が手助けを行い支えることは行政が行うべき責務ではないかと考える。

P&BR、シャトルバスの本格導入に向けての改善点

次に P&BR、シャトルバスについてだが、現状ではそれぞれ二度の実験を行い一定の成

果は上がっている。そこで実験を踏まえて本格的に導入することは多少の改善点は必要であるものの可能であろう。郊外商業施設の駐車場を使用したり、モニターの要望度が高い快速バスを運行させたり、運行時間を延長させることで問題なく運行できる。ただ、駐車場料金やバス、シャトルバス利用料金は実験では無料で行われた。本格導入の場合も無料とまではいなくてもこのようなバスを利用した方が便利だと思える位の安価な料金設定が利用者確保・増加のポイントである。自家用車を使用しないことは自宅から勤務先へ直接移動できないというデメリットが生じるのでそれをたいした不利益と考えない位の各種運行設定が利用者数確保の鍵となるだろう。

公共交通システムの見直し

既存公共交通機関のシステムの見直しも行う必要がある。例えば、現在 JR 宇都宮駅西口にバスターミナルがあるが、4年間住んでいても非常に使いにくい。それはバス会社毎にバス停留所が分離されているので同じ目的地に行こうとしてもバス会社毎に異なる停留所が存在するからである。さらに非常にバスルートが複雑である。バス路線の抜本的な再編が必要であるし、同時に現状のバスレーンを拡充させラッシュ時のバスの定時性を確保したり、低床式バス、ハイブリットバスの導入も不可欠である。また、多くのバスが西口を経由して運行しているがその西口で降車し、行き先の異なるバスに乗車した場合、1ルートのみしか乗継ぎ割引が適用されない。利用者の使い勝手を高めるためには乗継ぎ割引を増加させる必要性もある。このようなシステム面の見直しを行い利用者に分かり易い制度に改めることが大切ではないか。利用者本位に立った設定が結果的に乗客が増加することに繋がると思われる。

(2)基幹バスの導入と大胆な施策の実施

TDM 施策の本格導入と既存の公共交通機関の手直しを行うことで現状よりは交通渋滞の削減、そして公共交通機関利用者数が増加する等の数々のメリットが生ずるであろう。そして何よりも様々な施策を行うことで住民自身が住む宇都宮のまちの交通システムが変わっているということを実感するだろう。その時に現状のままでいいのか、さらに施策を行うべきなのかという住民の考えは必然的に出てくるであろう。その中で行政が中心となってさらに広報・啓発事業を行い自分達のまちの未来がどうなるべきか住民の関心を高めるようにすべきである。そして新交通システムを望むのであれば LRT 導入へと進めるべきである。ただ、私は LRT を導入する前にもう一段階前の交通システムの導入を提案したい。

基幹バスの導入

宇都宮都市圏総合都市交通計画協議会で LRT 導入検討以前に検討されていた基幹バスの

導入を提案する。理由として、LRT 導入は非常に莫大な建設コストがかかる。そこでまずその前段階として基幹バスを導入した上で、利用状況・住民の意向を把握しさらに必要であれば LRT 導入を目指すべきであると考えからである。図表 3-1 から見て分かるように LRT 導入よりも最大約 2 分の 1 という比較的安価なコストで導入することができ、車体も既存のバス車両を利用できる。そして何より基幹バスはバス専用レーンを設けるのでこの専用レーンを将来 LRT の軌道に改修することが簡単に可能である。基幹バスの終点にはトランジットセンターを設置し、そこから各種公共交通機関、自家用車駐車場を建設すればシームレスな乗り継ぎも可能である。またバスの段差も停留所を将来の LRT 導入を見越して電停のように整備し、スロープを設置すれば段差無く乗客は快適に乗降可能である。

基幹バスではないが、アメリカ合衆国ワシントン州シアトル市では現在都心部に渋滞対策のためにバス用のトンネルが存在する。シアトルでは 2006 年に LRT の運行を予定しているが都心部の LRT 運行に対して現在のバストンネルを使用することになっている。そのためバストンネルの中に現在 LRT 用の軌道が敷かれた状態でバスが運行されている。このような方式で将来の LRT への布石として基幹バスを導入することは可能であろう。

利用者を公共交通機関の利用に向かわせる施策の実施

バス優先信号の設置は定時性の確保の上で当然であるが、その他にも住民が公共交通機関を利用するように流れる大胆な「しかけづくり」を行政が担うべきである。つまり自家用車の使用を実質的にできる限り制限し、公共交通機関の利用に切り替える施策である。例えば、郊外地域に P&BR 用の駐車場を設置した上で行政が運営する中心市街地駐車場の廃止や、カープールを実施し一台の車に乗車人員が多い場合は専用レーンや駐車場を利用できるような施策、さらにはシンガポールで実際に導入されているロードプライシング制度のように通行料を徴収するようなシステムを導入できれば格段に自家用車の利用率は低下するだろう。つまり公共交通機関利用者が自家用車利用よりも少しでも得であるという施策の実施である。ただし、もちろんそのような施策を実施する場合、各種利用料は利用者の負担にならない程度に抑えるべきで、行政の補助が不可欠である。また、バス会社、タクシー会社、運送会社等の各種運送機関との綿密な協議も行わなければならない。

(3)LRT 導入へ

以上のような施策を行った上で新交通システム導入への住民機運が高まり必要と感じれば LRT を導入すべきであると感じる。そのためにも LRT 導入で宇都宮のまちがどうなるのかのビジョンを住民に示す必要が行政にはある。そして早い段階から住民に情報公開を行いパブリックコメント制度³¹等の何らかの形で住民が参加できる工夫をすべきである。

LRTの導入理由

LRT 導入の最大のメリットとして、他の新交通システムより非常に使い勝手が良いことと、相対的に導入コストが安価であることが挙げられる。他の新交通システムは高架や地下に建設されるものが多く乗降するだけでも非常に時間がかかる。その点 LRT は道路上に敷設された軌道上での乗降なので非常にスムーズな乗降が可能であるし、新交通システムとしての恩恵も十分受けることができる。またコスト面でも図表 1-6 から他の新交通システムよりも安価に建設することが可能である。

そこで前述の基幹バスルートをもとに LRT 導入において需要と性能の発揮が十分望め、なおかつ複合的なメリットが生じるルート設定が重要になる。例えば現状では通常認められない軌道の歩道側に敷設すれば違法駐車対策になるであろうし、軌道上での LRT のスピードアップが行えれば時間短縮になり利用者の促進に繋がるであろう。このような建設・運行を行う上でも、各種法・規則の緩和は必要不可欠である。ただし、LRT の運行は既存バス会社にとって LRT ルート上の乗客が減少になるというデメリットが生じるだろう。しかし、既存のバスルートを再編しトランジットセンターから様々な地域にバスを運行させることで、乗客の利便性も向上し結果的にはさらなるバスの発展に繋がる可能性も秘めている。

LRT 運行、運営面での提案

LRT 運行に当たっては高齢者、障害者等の交通弱者の方々が気軽に利用可能なシステムが必要である。バリアフリー、分かりやすいルートはもちろんであるが、運行時間・間隔、利用料金も重要である。例えば利用料金は前述のスマイルバス利用者のアンケートによるとスマイルバスの運賃は 100 円であったが、その運賃についてどう思うか(安い 93.7%/普通 1.6%/高い 0.0%)という結果が出ている。また、カナダのトロントでは都心部の一定内の LRT 利用のみであればその運賃は無料である。思い切った大胆な運賃設定も 1 つの手段である。毎日気軽に利用しやすいシステムは結果的に多くの人々が利用することに繋がるであろう。また商店街と連携し割引チケットや企画の実施、通勤者、通学者が通う会社、学校との連携による定期券の売り上げ増を行う必要もあるだろう。宇都宮は雷が多く、急な夕立が多いのでそのような時に自転車を積み込むことができるようなアイデアもやや奇抜ではあるものの利用者からは喜ばれるのではないかと。同時に徹底的な運行コストの削減も不可欠である。しかしそれでも建設・運営には非常に多大なコストがかかることは明白である。モデルケースとしての先進性を国に売り込むことは可能であるが財政状況から見てもなかなか厳しい。運営は第三セクター方式、あるいは建設は行政が行い、運営は民間が行う民間の資金や経営ノウハウを取り入れる方式(上下分離方式)等様々な建設・運営方式が選択肢として存在する。その中で一番効率的な建設・運営方式を考えるべきである。

さらに今までの考えを改める必要もあるのではないかと。事業としての採算性のみを重視

するのではなく都市全体の経済性、宇都宮における様々なプラスの効果も考えることである。やはり自家用車から公共交通機関に乗換えるということは多少なりとも不便を生じる。しかし、車の利用はどれだけ費用等のリスクがかかり環境に良くないものなのかを考え、道路渋滞削減、環境問題、高齢者対策、中心市街地活性化等の長期的かつ広い視野を持った視点で物事を考えなければならない岐路に来ている。運行方式が公営であれ、民間であっても運行する上で住民が便利だと思える公共サービスのためにある程度の行政における補助は必要であると感じる。つまり、公共交通はそこに住む住民全体の「宝」であり自らで支えなければならないということに繋がる。実際欧米の都市では公共交通機関への行政による運営費補助が多く都市で行われ、中には交通税³²を徴収し運営のための財源にあてている都市もある。運営の補助は事業の効率性を低下させるという考えもあるが、これは逆に補助により運賃を抑えることも可能であり、そのことはLRTの利用者数増加に結びつく。宇都宮でも財源確保のため法定外目的税³³として導入すべき事例であろう。また、宇都宮がLRTを導入した場合LRT導入先進地として全国の脚光を浴びるであろうし、今後の地方都市のモデルケースとしても大きな布石になるであろう。

LRT導入でまちを整える

同時にまちの顔を整える必要もある。つまり、中心市街地にトランジットモールを整備し人の回遊性を高める。それは人々の滞留時間が増加することに繋がり中心部全体が巨大なショッピングセンターのようになる。そのことはLRTが移動手段以上の効果を発揮することに繋がり宇都宮中心部におけるまちづくりの基礎を築くことにもなる。ただ商店街において車で買い物ができなくなることは、買い物客が少なくなるのではという考えを持っている場合が多い。現実に欧米でトランジットモールを実施しようとした時に当初は商店街店主らの反対運動が起こった。しかしLRTを導入することでまちの「動く歩道」になりトランジットモール、同時に周辺の整備によるまちのシンボルが生まれれば人が中心市街地に集まり、ゆっくりと安心した買い物が可能になるだろう。欧米でも商店街店主らにそのようなメリットを説き、多くの都市でトランジットモールが成功している。宇都宮には「餃子」と「カクテル」という二大看板が存在する。これを積極的に活用しない手はない。LRTを通勤・通学者、買い物客の利用の他に観光客を取り込むことで多くの人々がLRTを使い中心市街地に流れることになるだろう。それは前述の運営コストの面で運賃収入の上昇に繋がり、運営面での大きな貢献になるであろう。

²⁷ 宇都宮市役所ホームページより。http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/somu/zaisei/zai sei_03_kessangaiyo13.htm

²⁸ 財務省ホームページより。<http://www.mof.go.jp/gbb/1406.htm>

29 宇都宮都市圏シャトルバス利用促進研究会『交通問題の解決を目指して 宇都宮東部地域渋滞解決のために』より。

30 同上。

31 行政が施策を行う際に、その概要を公表し住民の意見を募る機会を設け、提出された意見を考慮して最終的に施策の実施を行う制度。

32 「都市公共交通の財源に充当することを目的として課税される目的税」で「フランスでは都市交通税(公共交通保障拠出金)として、各都市圏がその交通区域内立地する従業員 10 人以上の団体に対して、給料に対する一定額を課税する」制度。(RACDA『路面電車とまちづくり』(学芸出版社、1999 年)キーワード P.2.)より。

33 地方税法に定められていない税金で用途が定められた税金。総務大臣の同意を得れば独自に地方自治体が課税できる。