

『住民と自治』(通巻641号)9月号付録 2016年9月1日発行 自治体研究社

# とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第164号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- 自治体学校 in 神戸に参加して 荒川 恒 男 ----- 2
- 宇都宮市のLRT導入の計画について 須藤 博 ----- 4



## 第58回自治体学校 in 神戸

7月30日から8月1日の3日間、第58回自治体学校 in 神戸が開催され、全国から1000人超、栃木県からは10名が参加しました。

初日は、加茂利男大阪市立大名誉教授の記念講演「日本型人口減少社会と地域の再正」と沖縄辺野古新基地をめぐるパネルディスカッション、2日目が9分科会・3講座とナイター企画では「まち研」交流会、生活保護の取組の交流会など、3日目は、西堀喜久夫愛知大学教授の特別講演「自然災害からの復興と地域連携」でした。講演等の概要は、次頁の荒川さんの報告を参照ください。

初日の夜は、栃木の参加者による恒例の交流会を行い、三宮駅近くで姫路と明石

づくしの郷土料理と地酒に舌鼓を打ちながら、参加した議員の議会活動の経験や悩みなどを交流しました。

参加者は、学校終了後も阪神淡路大震災の復興の状況を視察するなど大いに学んで帰りました。

参加者の皆さん、ご苦労さまでした。



【歓迎行事】神戸中華同文学校の舞獅隊による中国獅子舞と和太鼓

事務所維持など研究所の活動を支える「活動強化募金」ご協力ありがとうございました。引き続き御協力ください。

1口3000円、上記郵便振込口座に「活動強化募金」と書いて送金ください。

# 自治体学校 in 神戸に参加して

荒川 恒 男 (宇都宮市議)

第 58 回全国自治体学校が 7 月 30 日 (土) から 8 月 1 日 (月) まで神戸市で開催され、参加してきました。

自治体学校は、自治体の議員や職員、学者・研究者、住民が全国から集い、地方自治の拡充や住民のくらし・生業の向上についての改革や経験を学習・研究・交流します。“みんなが先生・みんなが生徒”の

楽しく学べる場です。

今年の自治体学校のテーマは「憲法・地方自治・民主主義で地域・自治体に輝きを」でした。

第 1 日の全体会は、神戸芸術センター・芸術劇場を会場に、歓迎行事・学校長開校挨拶・地元歓迎挨拶後、記念講演、パネルディスカッションが行われました。

## 【記念講演】日本型人口減少社会と地域の再生 どうすすめるか

記念講演は、政治学・都市論・地方自治論専攻の大阪市立外名誉教授・自治体問題研究所前理事長の加茂利男さんでした。

「21 世紀の世界と日本は、不安と混迷の色を濃くしています。私たちはこの時代をどう生き、将来の世代にどんな社会を残すことを考えたらいいのでしょうか」講演は日本型人口減少社会と地域の再生の問題を糸口に展開されました。

加茂講師は、今の世界と日本の混迷の無数の原因の絡み合いの中から、「人口減少社会」の地域間競争「地方創生」の問題点について、産業革命の時代から視野に入れ

「歴史人口学」「人口経済学」なる学問があることも紹介しながら、この課題を広い視野と見識をもって解明しました。

とりわけ、今すすめられている「地方創生」政策は、個々の自治体に地方版総合戦略をつくらせ、「地方創生競争」をさせるというやり方が基本であり、各自治体に「人口ビジョン」をつくらせ、それを実現する戦略を考えさせる。これでは、自治体同士の「人口争奪ゲーム」を起こして、足の引っ張り合いにならざるを得ない」との指摘は的を得ていると思いました。

## 【分科会】国の狙う総合事業か 現行サービス維持保障の事業にするか

第 2 日目は、会場を神戸市外語大学に移して 9 分科会、3 講座、3 現地分科会が行われました。

私は、社会保障解体の「行程表」と地域の運動課題を選びました。

社会保障は、医療・介護分野を中心に、給付削減、負担増の「改革工程表」が予定され、多くは、2017 年の通常国会への法案提出が狙われています。この分科会では、社会保障の実質的解体の全体像を明ら

かにし、主に介護分野を中心に、自治体への影響と地域からの運動の方向性と課題を学習しました。

とりわけ、本市においても現在移行準備中の介護保険・総合事業の現状について、他市の先行実践事例も含めて意見交換が行われました。

この問題は、学んできたことを糧にして、議会でも質してゆきたいと思っています。

## 【特別講演】自然災害からの復興と地域連携—防災政策から事前復興政策へ—

最終の 3 日目は、全体会で西堀喜久夫さんの特別講演がありました。

西堀さんは、愛知大学地域政策学部教授で財政学・地方財政を研究。1975 年の阪

神・淡路大震災時には、神戸市 真野地域に滞在して震災とコミュニティについて観察と研究を行い、2011 年からは東日本大震災と地方自治・地域連携に関する研究を行っている学者さんでした。

「自然は絶えず変動しており、自然災害は社会の在り方と取り組みによって被災の程度と内容が決まるとの立場から、直近の二つの大震災を振り返りながら「事前復興

の視点から地域連携・受援力問題を提起しました。「受援力」？初めて耳にする言葉です。東日本大震災以降脚光を浴びている概念であり、それは「支援を受ける体制を被災地が整えていなければ、せっかくの支援も効果が減殺されてしまうことを指しているとのこと。

まさに、目を見張る重厚な内容の特別講演に引き込まれる時を過ごしました。

### 自治体学校こぼれ話—鉄人 28 号に会いにゆく

3 日間の全日程終了後、新幹線乗車前の時間を活用して、阪神・淡路大震災で最も大きな被害を受けた長田地区に足をのびしました。

JR 新長田駅南側、若松公園内に直立時 18m にも及ぶ鉄人 28 号のモニュメントが設立されています。神戸出身の漫画家、故横山光輝さんの 1956 年の作品「鉄人 28 号」に登場するキャラクターを再現したものです。新長田にゆかりの深い横山光輝さんの作品の魅力でまちを盛り上げようと地元の商店街が中心となって立ち上げられた NPO 法人が震災復興と地域活性化のシンボルとしての期待を託し、作られたとのこと。

阪神大震災でこの地域はまさに壊滅状態

になってしまい、この周辺の 5 つの商店街も瓦礫の山になってしまったとのことですが、駅を中心に大型マンションおよびビジネスビルが林立する中に、現在はアーケードが整備され、商店街に入ると明るく幅の広い通りで、レタが舗装されており、復興の足取りが見て取れました。

大震災前と今日状況の中で、そこに住み、暮らしを営んでいた住民の願いと要求が、この復興のまちにどのように反映され、生かされたのか、いま、どの様に生活しているのか。そんな思いを胸に鉄人 28 号に別れを告げました。



鉄人 28 号のモニュメント

# 宇都宮市のLRT導入の計画の概観と問題点・住民の運動について

宇都宮市のLRT問題連絡会  
共同代表 須藤 博

## 第1 宇都宮市のLRT導入計画の概観

### 1 LRT導入計画の経緯

宇都宮市におけるLRT導入計画は、市の将来都市構造の変革を図るため、平成5年度の「新交通システム研究会」の設置に始まり、平成14年度に「第4次宇都宮市総合計画」において新交通システム(LRT)の導入を位置づけ、平成21年度には「宇都宮都市交通戦略計画」を策定して、LRTを軸とした全体の公共交通ネットワークの考え方をまとめた。平成24年度に

は、「基幹公共交通の実現に向けた基本方針」を策定し、LRTの導入、整備方針を公表した。平成27年度には認可等の法的手続(軌道運送高度化実施計画の認定申請・工事施工認可申請等)を経て、平成28年度の着工、平成31年度の運行開始を目指している(栃木県LRT研究会「LRTの導入整備に関する研究中間報告書」1頁)。

### 2 LRT導入の具体的な検討

宇都宮市は、平成20年3月に「第5次宇都宮市総合計画」を策定し、少子・超高齢化、人口減少社会や地球環境問題に対応しながら、将来にわたり持続的に発展し、多くの人と企業から選ばれる都市となるため、これまでの都市の成り立ちや基盤整備の状況を十分に踏まえながら、市民の多様なライフスタイルや居住選択を尊重しつつ、より質の高い生活を送ることができるよう、市民の居住や日常生活を支える都市機能を、拠点やその周辺に集約するとともにこうした「まちの機能」や「人口」が集積した都市拠点や地域拠点、産業拠点などを効果的に結びつけることにより、それぞれの機能が連携しながら都市全体の魅力を高める「ネットワーク型コンパクトシティ」の実現を目指した(運輸審議会公聴会における宇都宮市長佐藤栄一の公述書1頁)。

平成21年度に策定した「宇都宮都市交通戦略計画」においては、宇都宮駅を中心

とした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導入を検討し、平成25年3月には、「東西基幹公共交通の実現に向けた基本方針」を策定し、LRTの導入、整備方針を公表した。導入区間は、桜通り十文字から宇都宮テクノポリスセンター地区とし、JR宇都宮駅東側を優先的に整備するものとした。

これを踏まえ、LRTの事業化に向けて、導入空間や運行計画などの各種専門的な検討を行うため宇都宮市が当初から予定していた有識者等による検討組織に芳賀町も加えて、「芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会」が設置され、平成25年11月から検討を始め、同28年4月22日まで13回にわたって会議がもたれた。検討事項は、LRTの導入ルートや施設整備等芳賀町の延伸区間も含めた整備方針、LRT事業の許認可に必要な事項、その他LRTの事業化に必要な事項に関することなどを検討してきた。

### 3 LRTの運営を担う「官民連携による新会社」の設立について

宇都宮市のLRT事業の運営を担うのは、「官民連携による新会社」である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、その出資は、宇都宮市が

40.8%、芳賀町が10.2%、地元経済界により設立されたとちぎライトレール支援持株会社が22.8%、関東自動車株式会社が10.0%、その他16.2%である。新会社の

事業目的は、軌道法による運輸事業、車体・車内広告等の広告業、工芸品・食料品・日用雑貨等の物品の販売、不動産の売買・交換・賃貸借及びその仲介並びに所有、管理及び運用等とされている。役員は、代

表取締役社長は、宇都宮市副市長、取締役副社長は、芳賀町副町長であり、安全統括管理者である取締役に元広島電鉄株式会社の常務取締役が就任している。

#### 4 軌道運送高度化実施計画の認定申請

宇都宮市、芳賀町及び宇都宮ライトレール株式会社は、平成28年1月22日、国土交通大臣に対し、軌道運送高度化実施計画の認定申請書を提出した。

これは、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」第9条第1項に、「軌道運送高度化事業を実施しようとする者は、国土交通大臣に対し、軌道運送高度化実施計画が持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を適切かつ確実に推進するために適当なものである旨の認定を申請することができる。」と規定されていることに基づくものである。軌道運送高度化事業は、軌道運送について、より優れた加速・減速車両を用いること及び旅客の乗降を円滑にするための措置を講じることなどにより、定時性の確保、速達

性の向上、快適性の確保など、運送サービスの質の向上を図る事業であって、認定を受けることにより軌道法の特例として上下分離方式（軌道整備事業と軌道運送事業を行うものが異なるもの）による軌道事業の実施が認められるというものである。

この軌道運送高度化実施計画の内容は、軌道施設（LRT）の整備と導入車両の数及び構造に関するものであるが、LRTは基本的に既存の道路空間の中央に敷設し、一部区間では新たにLRT専用の走行空間や橋梁を整備する。整備延長は、14.6 km、停留場数は19か所、車両基地1か所、変電所4か所、追越施設を2か所設置する。導入する車両数は17編成で構造はバリアフリー対応の低床式である。

#### 5 LRT導入の目的、効果

宇都宮市が目指す「ネットワーク型コンパクトシティ」の実現に向けて、都市の様々な活動を支える社会基盤として、各拠点間の円滑な連携を図るとともに、子どもから高齢者まで、誰もが活発に外出や交流ができる「公共交通を中心とした交通環境の創出」が不可欠であり、過度に自動車に依存した社会から公共交通と自動車が共存した社会への転換を図っていくことが重要である。このため、拠点間を結ぶ鉄道や東西基幹公共交通、バス、地域を面的にカバ

ーする地域内交通等が効率的に結節する階層性を持った公共交通ネットワークの形成に向けて、取り組む必要がある。その取り組みとしてLRTを導入しようとするものである。

LRTの導入によって、①目的地への移動に要する時間の短縮、②目的地への移動に要する交通費用の減少、③温室効果ガス等の排出量の削減、④騒音の改善、⑤事故の減少、⑥供給者便益（当該事業者の収益）等の効果が見込まれる。

## 第2 宇都宮市のLRT導入の問題点

1 宇都宮市のLRT導入計画は、自治体が主体的な役割を担う第三セクター方式で設立された「宇都宮ライトレール株式会社」が運営することになった。これは、事

業参画意向調査で民間事業者による提案がなかったからである。このことは、宇都宮市のLRT事業による収益に疑問があるからにはほかならない。また、JR宇都宮駅東

口から本田技研北門までの約 15 kmが優先整備区間として、先行整備される予定であるが、その事業費は、検討初期段階では 260 億円（全区間では 383 億円）を見込んでいたが、平成 28 年 1 月 22 日の軌道運送

## 2 LRT導入に反対する住民運動の動向

宇都宮市のLRT導入の動きに対しては、賛否両論があり、賛成派の市民団体である「雷都レールとちぎ」は、対話集会、アンケート調査、署名活動、有識者による講演会、冊子・パンフレットによる広報活動などを継続的に実施している。

これに対し、反対派の住民は、平成 19 年に「LRTに反対する会」（浅野香子代表）を発足させ、翌平成 20 年の市長選挙では、LRT反対で 3 人が立候補した（市民運動の浅野氏、民主党市議の今井氏、自民党から無所属になった山本市議）。結果は、LRT導入に積極的な現職の佐藤栄一氏が当選した。

さらに、平成 25 年 7 月には、議員・政党主体で「民意なきLRT導入を阻止する会」を発足させ、住民投票条例の制定を求める署名活動を実施し、30,512 名の署名を集めた。翌平成 26 年 1 月には、住民投票条例制定請求を臨時議会に提出したが、15 対 28 で否決された。住民投票条例制定

## 3 LRT導入の問題点

宇都宮市のLRT導入については、先述した反対派の意見の外にも、①需要予測が過大である、②駅東部の渋滞解消には有害無益、③お年寄りには使いにくい、④平石地区ルート of 安全対策が十分になされていない、⑤住民の意思が反映された事業なのか疑問、などと指摘されている。

### (1) 需要予測の問題点

宇都宮市が公表したJR宇都宮駅東側のLRT需要予測は以下のとおりである。

- ① 平成 21 年 12 月 13,740 人/日  
平成 4 年実施の宇都宮都市圏パーソナルトリップ調査結果や平成 13 年実施のLRT利用に関する意識調査結果に基づ

高度化事業の申請時点では、458 億円という莫大な事業費にふくれあがっている。このように、莫大な費用をかけてもLRTを導入することを本当に市民が求めているのかははなはだ疑問である。

の運動はその後も継続し、平成 27 年 3 月、同年 9 月にも請求したがいずれも反対多数で否決された。

反対派は、LRT導入による自動車交通の障害、バス路線再編による乗り換えの増加、膨大な建設費用と採算問題、などを理由にLRTの導入に反対しており、基幹公共交通は従来型バスシステムの充実、利便性向上で対応すべきだとしている。

同年 7 月には、住民主体で「宇都宮市のLRTに反対し公共交通を考える会」（上田憲一代表）が発足し、市長への公開質問状の送付、議会への陳情、LRT反対署名などの活動を繰り返した。さらに、平成 28 年 5 月には、LRTの導入についてその問題点を追究し、市民の意思を反映させることを目的にした市民団体として「宇都宮市のLRT問題連絡会」が発足した。この団体は、民意を行政に反映させることを中心的な課題としている。

く需要予測

- ② 平成 25 年 11 月  
最低限の需要見込み 9,088 人/日  
平成 25 年 8 月以降に実施した沿線企業ヒアリング等に基づく需要予測
- ③ 平成 26 年 7 月  
最低限の需要見込み 11,946 人/日  
速達性の達成に応じた需要 17,984 人/日  
平成 26 年 4 月以降実施の沿線従業者アンケートに基づく需要予測
- ④ 平成 27 年 6 月  
最小需要 15,229 人/日  
最大需要 23,200 人/日  
平成 26 年 5 月以降実施の県央広域都市

圏生活行動実態調査（パーソントリップ調査）に基づく需要予測（開業目標年次の平成31年）

このようないくつかの需要予測について、宇都宮市は、段階的に調査を実施し精度を高めてきたと説明しているが、最終段階の県央広域都市圏生活行動実態調査（パーソントリップ調査＝PT調査）に基づく需要予測については、以下のような批判がある。

一定の調査対象地域内において「人の動き」（パーソントリップ）を調べるPT調査は、交通に関する実態調査としては最も基本的な調査の一つであり、PT調査を行うことによって、交通行動の起点、終点、目的、利用手段、行動時間帯など1日の詳細な交通データを得ることができる。

しかし、今回の宇都宮市のPT調査は、調査項目に「LRT」の文言もなく、競合する自動車や企業のチャーターバスの存在すらも考慮した形跡が見られないなど、LRTに関する調査としては不十分なものであった。このPT調査に基づく需要予測は、平成26年4月から7月にかけて実施された「沿線事業所の従業者に対するアンケート調査」に基づく需要予測よりも大幅に増加している。しかも、宇都宮市は、この需要予測の根拠を示すデータとソースプログラムは宇都宮市が保有していないとして情報開示がなされていない。本当にこれらの情報を市が保有していないとは理解しがたい。公共事業による需要予測がしばしば過大になりがちなのは周知のところであるが、宇都宮市の将来の姿に大きく関わるLRTの導入の需要予測の根拠データ等の情報は、広く住民に公開されてその批判に耐えられるものであることが求められる。

## (2) 渋滞解消とLRT導入

LRT導入計画は、バブル経済期末に、「車社会からの脱却」「清原工業団地造成による鬼怒川越えの渋滞対策」を主眼に

「大量輸送手段の整備構想」として端を発した。当初の構想は、JR宇都宮駅東口と清原工業団地・テクノポリス地区までの12kmが対象だった。その後、JR宇都宮駅西口地区についても桜通り十文字まで延伸する全体で15kmの「東西基幹公共交通」として位置づけられた。しかし、LRT導入の主因となった「柳田大橋の渋滞」は、野高谷交差点の整備や信号機管理、企業バスなどの企業努力、板戸大橋の建設等によって格段に改善されて「鬼怒川越え」の渋滞問題は大幅に解消されている。むしろ、渋滞問題は、皮肉にも現在では車道にLRTが導入されることによって渋滞が発生するのではないかが危惧されている。

## (3) 高齢者とLRTの導入

宇都宮市は、子どもから高齢者まで、誰もが活発に外出や交流ができる交通環境の創出が不可欠としてLRT導入を計画している。しかし、LRTによって、本当に高齢者が活発に外出できる環境が創出されるだろうか。何よりも、まず、LRTの駐車場までたどり着ける高齢者がどれほどいるだろうか。しかも、LRTの導入区間が限られていることからすれば、高齢者の外出が活発になるなどということは夢物語でしかないのではなかろうか。「子どもから高齢者まで、誰もが活発に外出や交流ができる交通環境の創出」にLRTが寄与できる部分は限りなく小さい。

## (4) 平石地区問題

宇都宮市、芳賀町が実施予定のLRT事業において、宇都宮市平石地区のルート公開は平成27年7月30日に平石地区市民センターで実施された。しかし、その後今日に至るまで、現ルートについて、地元自治会及び地権者その他の関係者との合意形成はなされていない。それは、このルートが様々な問題を抱えているからである。平石地区住民は、以下のような問題点を指摘している。

① 地域住民及び地権者との「事前協議・

説明」がなされていない。

LRT先進国のフランスでは、計画策定段階の住民と行政の徹底的な話し合いが行われているが、宇都宮市が実施した平石地区説明会は、「決定事項の報告」のみであり住民との対話はほとんどない。

② 危険な平面交差点を作ろうとしている。

平石地区の県道に一般的信号の遮断機のない平面の交差点が計画されている。この場所は平石中央小学校の正門角に位置し、生徒や職員が使用する昇降口とは至近距離にある。LRT車両は一時停止せずに平面交差点を通過する。このような危険な交差点が小学校の角に作られることに地元PTAは猛然と反対しているが、危険の除去についての宇都宮市の説明は、住民を納得させていない。

③ 約1km弱の地域が金属製のフェンスで遮断され地域が分断される。

下平出ルートの大半が金属製フェンスで遮断される。計画では15ほどの地域の生活道路が遮断され、通学、通勤、農耕車両に大きな障害となるばかりか、救急車、消防車などの緊急車両の要請時にも大きな障害になるおそれが大である。

④ 宇都宮市立平石中央小学校の環境悪化

に対応策がない。

LRTは、平石中央小学校の敷地を切り込み、校舎まで2mと近づいて走行する。LRT車両の警笛やメロディー音、振動、電氣的障害、ブレーキダスト、通過時の風圧巻き込みなど危険はつきない。このルート設計では、平石中央小学校の環境は破壊される。

このほかにも、様々な問題が指摘されているが、宇都宮市に住民の意思を尊重しようとする姿勢がない限り、問題が解決することはあり得ない。

### (5) 民意が反映されているか

平石地区住民の反発のもっとも大きな要因は、宇都宮市がきちんと住民と向き合って話し合いをしようとしないうところにある。住民投票条例の制定もことごとく否決されたが、宇都宮市の憲法とも言われる「宇都宮市自治基本条例」にある、「特に重要な事項については、直接住民の意思を確認するために『住民投票』の実施行う」とする「宇都宮市自治基本条例」を拒んだ市長や市議会の住民無視の姿勢こそが宇都宮市のLRT問題の最大の課題であろう。

## 第3 最後に

宇都宮市のLRT導入は、需要予測の根拠が十分には住民に公開されずに実施されようとしているが、本当に収支のバランスがとれるのか、将来の最大の課題である。

LRT導入費用自体、当初の計画から現時点においても大幅に増大しており、将来どれほど巨額の費用が必要となるのか予測すら困難である。加えて、需要予測が過大であるならば、LRT事業事態が暗礁に乗り上げないとは言い切れない。むしろ、その危険性はきわめて大きいと言わなければならない。高齢者の外出を活発にする効果

は認められないし、企業が期待する観光客の増大も、何の観光施設もないJR宇都宮駅の東西の大通りにLRTを設置してもとうてい観光客が訪れるとは考えられない。むしろ、宮祭りの会場が失われるのではないかとの危惧さえ生じているのである。

宇都宮市のLRT導入の唯一正確な評価は、宇都宮市として最大の「公共事業」を行うということではかないと言わざるを得ない。我々住民は、こうした危険をできるだけ除去するために、最大限の関心をもって、LRT事業を見守っていかなければならない。