

# LRT整備計画プロセスにおける課題\*

－堺市の計画の推移に基づいて

## Problems on LRT Planning Process in Sakai Case\*

塚本直幸\*\*

By Naoyuki TSUKAMOTO\*\*

### 1. はじめに

持続可能な都市づくりの装置としてLRT (Light Rail Transit :次世代型路面電車) が注目され、欧州やアメリカ諸都市など世界各地で、路面軌道の復活、再生、拡張が進み、都市の活性化へとつながられている。わが国でも70都市以上でLRTの構想・計画・要望等があるとされているが、LRTをうたって新規に開業したのは、2006年の富山ライトレールのみである。

こうした中、2004年に端緒が開かれた「東西鉄軌道」と呼ばれる大阪府堺市でのLRT計画は、上下分離方式により、路線の新設と既存軌道(阪堺電車)の再生を図るものとして全国から期待されていた。しかし、平成21年9月に行われた堺市長選挙の結果、東西鉄軌道の堺東駅前～堺駅前区間の中止、堺駅前～臨海部の再検討などを公約として掲げた竹山修身氏が当選し、当初計画で示されていた東西鉄軌道の平成22年度末の開業は事実上消滅した。また、状況によっては東西鉄軌道計画そのもの中止、阪堺電車堺市内区間の存続に関するなんらかの決断がありうると考えられている<sup>1)</sup>。

計画の中止は、社会的合意形成の失敗によるものであるが、改めてわが国におけるLRT事業の困難さを示した。筆者らの市民意識調査によれば多くの市民がLRTに好感を示し、組織的に大きな反対運動があったわけでもなければ、市長戦況でLRT計画が大きな争点になったわけでもない。それにも関わらず当初の堺市LRT計画が頓挫に追い込まれたのは、計画のプロセスに様々な問題点があったためと考えられる。

筆者らは、平成17年5月から約4年半、堺市LRT関連データの収集、LRTに関わる各種情報の市民への提供、市民との交流空間の提供などを目的として、堺市との共同事業によりさかいLRT研究交流センターを運営し<sup>2)</sup>、市民意識調査やその他の現地調査、行政の計

画担当者、市民(グループ)らとの意見交換等の活動を行ってきた。本稿では、これらの活動経験等を踏まえて社会的合意を得るためのLRT整備計画プロセスの関する問題点を抽出し、今後の計画推進上考慮すべき事項について考察する。

なお、東西鉄軌道計画については、資料3)に詳しい。表-1は概要を示したものである。

表-1 東西鉄軌道計画の概要

ルート名	区間	延長	概算事業費	事業スキーム
大小路	堺駅前東口～堺東駅前	1.7km	85億円	公設民営
臨海	堺浜～堺駅前西口	5.2km	280億円	公設民営
阪堺	我孫子道～浜寺駅前	7.9km	60億円	公有民営
合計		14.8km	425億円	

### 2. 東西鉄軌道に対する新聞記事の変化

平成16年5月から平成21年11月までの東西鉄軌道に関する新聞記事を収集した。表-2は収集した記事296件の内訳である。これらの記事内容の変遷から、LRT計画に対する世論の流れの一端が窺える。全体的には、LRT計画に関する行政からの広報・市民説明、計画内容に関する市民合意、計画進捗状況に関する記事の割合が多い。

#### (1) 平成16年～17年

平成15年3月に大きな赤字を抱えた阪堺電気軌道から堺市に対して、阪堺堺市内区間の存廃協議申し入れがあったが、それとの関連も含めて堺LRT計画が徐々に動き出した計画初期の段階であり、阪堺堺市内区間の存続を求める声と、新しい東西軸の交通の必要性とより、LRT計画に注目した記事が多く見られた。LRTは次世代の乗り物としてその計画への期待に満ちた記事もあった。

#### (2) 平成18年～19年

LRT計画が徐々に具体化され、臨海部へのシャープの誘致、LRT事業の企画提案募集、LRT経営者募集などがあり、高まる計画実現の機運に関する記事が見ら

\*キーワード 公共交通計画、軌道計画、計画情報、社会的合意形成

\*\*正員、博士(工学)、大阪産業大学人間環境学部生活環境学科(大阪府大東市中垣内3-1-1、TEL 072-875-3001、FAX 072-871-1259)

表-2 LRT関連新聞記事

記事概要	記事数	記事数内訳
1. 堺LRTの必要性・意義 ・堺LRTの必要性 ・都市活性化への寄与	20	16 4
2. 採算性・地元負担	21	
3. 計画内容 ・ルート全般 ・外寄せ方式 ・一方通行関連 ・渋滞・路上駐車 ・架線レストラム ・トランスロール関連 ・運用・運営関連 ・計画内容全般	78	15 1 8 2 2 2 15 33
4. 計画広報・進捗度 ・広報関連 ・LRT紹介 ・計画遅れ	73	48 8 17
5. 堺市交通政策 ・阪堺関連 ・堺市政	70	43 27
6. その他鉄道・軌道一般	34	
合計	296	

れた。しかし一方で、臨海部にタイヤトラムの一種であるトランスロールの実験線が敷設された影響等もあり、LRTシステムがなかなか具体化されず、それに伴い既存の阪堺電車との相互乗り入れ計画等も定まらず、計画の進行具合に対する市民からの疑問の声などの記事も掲載された。最終的には、LRT経営予定者として南海・阪堺グループが特定され、従来の軌道方式となることがほぼ決まった時期でもある。

### (3) 平成20年～21年

計画内容が十分に市民に明らかにされず、その不透明さ、遅れが目立つようになり、住民説明会での疑問・批判に関する報道が増えた。

## 3. 東西鉄軌道計画に対する市民の反応

この計画に対しては、シャープなど臨海開発と絡めてビジネスチャンスととらえる意見や沿線の歴史遺産などを生かしたまちづくり、商業集積に対する期待、人と環境にやさしい乗り物など、肯定的な意見も当然多くあったが、ここでは主に反対意見等についてとりまとめる。

これまでも市民の否定的な反応の内容については、文献4)、5)などで述べているが、整理すると以下の4つに分類できる。

### (1) LRTの意義と必要性に関するもの

わが国のLRT計画・構想は地域課題と連携して語られる。それは、地域活性化、地域交通問題の解決、環境（地球環境、都市景観、歩行環境、安全・安心のまちづくりなど）の改善などである。堺市においても「自由都市・堺 ルネサンス計画」<sup>6)</sup>、「堺市の交通ビジョン」<sup>7)</sup>、「クール・シティ堺」<sup>8)</sup>でLRTの役割について一般的には示されているが、市民からの反応は、具体的にどのようなプロセスを経てそれらが実現されるか明確でない、というものである。

とりわけ、商業の地盤沈下の進む大小路を中心に、「LRTがまちづくり・まちおこしにどのように寄与するのかそのプロセスが具体的に示されていない」という声が聞かれ、それがひいては「本当にLRTはいるのか、現在のシャトルバスで十分ではないか」という意見につながっている。

### (2) 事業規模・採算性に関するもの

LRT事業の意義と必要性が十分に明らかにされないもとでは、当然のことながら、その投資効果や採算性の問題についての疑念も発生してくる。「425億円は堺市にとって大きすぎるのではないか、事業費がさらにふくらんで後々借金となって市の財政を悪化させるのではないか」「臨海ルートを市の税金で造る必要があるのか」「LRT計画は阪堺救済のために行うのではないか、民間企業のために公的資金を使う必要はあるのか」などの声が出てきた。また、地域や事業対象のバランスの点から「堺区やその周辺にしか役立たないものに大きな投資は必要か」「他にやることがあるのではないか」などの意見も多く聞かれた。

### (3) 計画内容に関するもの

大小路ルートの大部分の断面構成は、外寄せ、一般車両一方通行であるが、これが沿線住民・施設にとって「自動車利用の利便性が損なわれる」ものとして写った。また「大小路ではなく幅員の広いフェニックス通り（大小路の南側を東西に走る道路）にすべき」などの意見も出てきた。

### (4) 事業推進プロセス・情報公開に関するもの

以上のような計画そのものに対する否定的反応の根底にあるのは、行政不信といえよう。「市は途中経過や検討結果を市民に示すことなく、すでに決まったことだけ公表する」「市民と相談しながら決めようとい

う姿勢がない」「十分な情報公開がない」「市民説明会の開催が少なすぎる」「地元有力者に根回しする旧来のやり方から脱皮していない」「多くの税金を使う事業であるにもかかわらず沿線住民以外や他区住民への説明がまったくない」などである。

#### 4. 計画主体（首長・行政）の対応

3. で示した、事業の意義と必要性の不明確さ、事業規模や採算性、住民負担への懸念、計画に伴う既得権の侵害、計画プロセスに関する行政不信などの市民の否定的反応は、実はどのような都市インフラ整備事業にもついて回るものである。筆者らが平成20年9月に行った市民意識調査によれば、LRTに関する好感度は高く<sup>4)</sup>また大きな組織的反対運動があったわけでもない。それにも関わらず、今回の計画が頓挫した大きな要因は、計画主体の側からの社会的合意形成のための動きが十分でなかったことがあげられる。現象的には以下の不十分点があげられる。

##### （1）都市整備の観点からのLRTの位置づけ

1970年代、多くの都市から路面電車が消えていった歴史的経緯を踏まえるならば、LRTという新たな装いの路面電車の復活・再生のためには、単なる乗り物以上の位置づけがなされなければ市民理解を得にくい。例えば、ドイツやフランス等では、トランジットモール、トラムトレイン、中心市街地再生、郊外開発などの都市整備とセットで計画が進められた。堺市においても、都市整備戦略として「なぜLRTなのか」ということが明示される必要があった。自動車からの脱却のまちづくりなのか、環境問題解決なのか、中心市街地再生なのか、交通バリアフリーを含む都市交通の利便性の向上なのか、等のことが総花的に語られても、具体性を帯びていない計画であったと言える。

##### （2）関連計画

都市整備のツールとしてのLRTという位置づけからは、単にルート計画、運用計画、横断構成等の計画だけではなく、関連する様々な計画が必要である。例えば、沿線開発計画・まちづくり計画、道路交通や既存公共交通との連携も含めた総合交通計画・公共交通計画、パークアンドライドやフリンジ駐車場整備などの交通パッケージ施策、都市景観を考慮したトータル的なデザイン計画、投資効果・採算性・経営リスク等を含めた経営計画等が十分に検討されず、また市民に対して明らかにされなかった。

##### （3）市民への広報・啓発

LRTは前例がほとんどない交通システムであるがゆえに、市民理解を十分に得る必要があったがその点でも問題があった。LRTの対する市民の疑問・不安の払拭、計画情報の公開・広報の不足、市民説明会開催回数・獲得目標の不十分さ、地域有力者への根回しなど旧来の情報伝達・合意形成への過度の異存などである。

#### 5. LRT事業の特殊性と計画の成立要件

計画主体の対応の不十分さは、都市交通システムの一手段として他の都市インフラ整備事業と比較したLRT事業の持つ特殊性を軽視して、従来型のプロセスで計画を進めようとした点にあると考えられる。

特殊性のひとつは、前例がきわめて少ない事業ということである。そのため、LRT事業の持つ意義、事業リスク、計画のプロセス、落としどころ等、従来の事業では比較的俯瞰できたものが、行政の側にも市民の側にも見えにくく、確信を持ちきれなかったということがあげられよう。

特殊性のもうひとつは、LRTという交通システムがまちを選ぶという点である。路面電車は交通史的に見れば、1970年代に多くの先進諸国で衰退した交通システムであり、それを復活させるためには単なる輸送手段以上の役割を担わせる必要がある。そして、そのような役割を担うためにはLRTを整備できるだけの都市要件が必要である。LRTの社会的認知が十分に進むまでは、以下の5点が要件であるというのが筆者の見解である<sup>5)</sup>。①適正な都市規模 ②LRTを通すにふさわしい街並み・通りの存在 ③既存鉄道・軌道事業者など運用主体の存在 ④LRTの整備効果が期待できる社会経済状況 ⑤LRTを収容できる交通空間の存在

堺には、これらの客観的条件がほぼ整っていたが、事後的に見れば「②LRTを通すにふさわしい街並み・通り」という点で弱点があったのかも知れない。具体的には、大小路がこれに該当するものと思われるが、堺市はその都市構成から考えて求心力の弱い都市であり、全市的なレベルで大小路が堺のシンボリックな通りとしては認知されなかったものと思われる。それならば、より一層顔にふさわしい「まちづくり計画」がLRT計画とセットで示されることが必須であったと考えられる。

#### 6. 戦略的LRT計画推進プロセスの必要性

近年の政治・政党・行政不信の高まり、地方行政の財政的・組織的基盤の弱体化という社会情勢のもとでは、十分な社会的合意、市民理解がなければ、計画主

体（行政）の側がいか「良い計画」と考えていようと簡単に計画が頓挫する可能性が高まっていることを堺の事例は示している。LRT事業の特殊性を踏まえるならば、従来の事業のような専門化・特殊化された手法、いわゆる縦割り行政と呼ばれる専門家主導の手法で行うのではなく、広がりの中でLRT計画を行うことが重要である。分野的な広がりという点では、LRTは単なる都市のひとつの交通手段整備計画ではなく、まちづくりや環境整備と連携して、空間的な広がりでは全域的な公共交通網計画の中に位置づけて、市民との協働という広がりでは、市民に十分な情報提供とていねいな説明を行い、また市民が持っている要望や提案を取り込みながらでなければ成功しないということが出来るであろう。

LRT事業の成功体験がほとんどないわが国では、LRT計画はまだまだMUST（でなければならない）やSHOULD（であるべき）の計画ではなく、WILL（こうしたい）を前面に押し出した計画にならざるをえない。その点で、前述したLRT開通要件を踏まえながら、各都市での適合性を十分に検証しつつ、広がりの中で綿密な計画の作成と市民との協働による戦略的な事業遂行プロセスの構築が求められる。

戦略的なLRT計画推進プロセスとは、まず第一に全体的な都市整備計画の中でどのようにLRT計画を位置づけるかを明確にすることである。それは、各都市が有する都市整備課題との関連で決まるものであるが、都市の再生・まちづくり、自動車に依存した交通体系からの脱却、都市環境整備、交通バリアフリーなどの項目であろう。

次に、その都市のLRT事業成立要件をチェックした上で必要な関連計画を作成することである。仮に条件

が整わないならば、LRTではなくバス整備あるいは道路整備によって都市整備を進めねばならないこともありうる。表-3に事例的に成立要件のチェック表を示す。

これら計画主体の準備が整って初めて社会的合意・市民理解を得るためのステップに入ることができると言えよう。

今後、LRTの計画・構想・要望のある都市をケースとして推進プロセスのより一層の具体化を図るべきである。

#### 参考文献

- 1) 朝日新聞夕刊泉州版、平成21年10月9日付
- 2) 塚本直幸、波床正敏：「堺市LRT導入のための問題解決型展示拠点の運用」、土木計画学講演集 33、CD-ROM、2006年
- 3) 堺市建築都市局鉄軌道推進室：「東西鉄軌道（堺浜～堺東間）基本計画（案）」、2008年
- 4) 塚本、土橋、吉川、李：「堺市LRT開通前の人々の意識に関する現状分析」、土木計画学講演集 37、CD-ROM、2009年
- 5) 塚本直幸：「大都市近郊の政令指定都市・堺のチャレンジ」、国際交通安全学会誌、Vol.34、No.2、pp.80-88、2009年
- 6) 堺市財政局企画部 政策企画担当：「自由都市・堺ルネサンス計画」、2007年
- 7) 堺市建築都市局都市計画部交通計画課：「堺市の交通ビジョン」、2008年
- 8) 堺市環境都市推進室「堺市の『環境モデル都市』への提案」、2008年

表-3 LRT事業成立要件のチェックと関連計画

LRT事業成立要件	チェック項目	関連計画
適正な都市規模	<ul style="list-style-type: none"> <li>・採算が取れるだけの総需要量は期待できるか</li> <li>・沿線人口密度は適正か</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既存交通との連携による乗客誘導計画</li> <li>・パークアンドライド等の交通パッケージ計画</li> <li>・十分な沿線人口密度の地域を通過する路線計画</li> <li>・乗客確保のための政策運賃</li> </ul>
LRTを通すにふさわしい街並み通りの存在	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広く市民に認知された中心市街地はあるか</li> <li>・歩くにふさわしい通りはあるか</li> <li>・バスではダメなのか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿線開発計画、施設誘導・誘致計画</li> <li>・歩道整備計画</li> <li>・沿線景観デザイン</li> <li>・トランジットモール等自動車規制誘導計画</li> </ul>
既存鉄道・軌道事業者など運用主体の存在	<ul style="list-style-type: none"> <li>・軌道経営のノウハウを有する交通事業者はいるか</li> <li>・上下分離に対応できるだけの経営体力を有しているか</li> <li>・軌道経営を任せるに足る組織か</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営補助、優遇策</li> <li>・経営リスクヘッジ策</li> <li>・市民サポーター育成、組織化</li> <li>・総合交通計画、公共交通計画</li> </ul>
LRT整備効果の見込める社会経済状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・LRT開通で活性化する産業(商業、観光、工業等)、地域はあるか</li> <li>・LRT通過予定地域に開発計画はあるか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿線産業開発計画、支援計画</li> <li>・商業振興計画、観光計画</li> </ul>
LRTを収容できる空間の存在	<ul style="list-style-type: none"> <li>・4車線以上の道路はあるか</li> <li>・4車線以上の都市計画道路はあるか</li> <li>・既存鉄道などとの結節空間は十分か</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画道路整備計画</li> <li>・駅前広場整備計画</li> <li>・自動車規制策</li> <li>・歩道整備計画</li> <li>・荷さばき駐車場計画</li> </ul>