

わが国のLRTに関する施策の変遷と制度の発展経緯

神田昌幸*

わが国における路面電車やLRTに関する法制度、予算制度および関連施策は、社会情勢の変化を受け複雑な経緯を辿りながら変遷し、特にこの十数年間は公共交通の利用促進の観点も加わり、LRTに対する社会的な期待感を反映しつつ確実に発展していると言えることができる。本稿では、わが国における路面電車およびLRT関連の施策の変遷および制度の発展経緯について、筆者が直接的に関与した行政分野での動きも含め、可能な範囲で総合的、体系的に記述することを目標としている。

Policy Transition and the Development of Systems and Organizations for Light Rail Transit in Japan

Masayuki KANDA*

The legal system, budget system, and related measures and initiatives for trams and LRT in Japan have taken many twists and turns while being affected by changes in social conditions. Due in part to the added perspective of promoting the use of public transportation, which has been rising notably for more than a decade, steady progress has been made while reflecting social expectations for LRT. The objective of this paper is to provide a comprehensive and systematic description of the changing course of measures and initiatives and the development of systems/organizations regarding trams and LRT in Japan, including actions in the administrative branch in which the author was directly involved.

1. 路面電車再認識の動きと課題

わが国における路面電車の普及は、1895年に京都市内に登場して以来、東京、大阪等の大都市へ、さらに地方都市へと広がり、1932年には全国65都市において82事業者が営業を行い、路線延長は約1,500kmと最盛期を迎えた(Fig.1)。しかしながら、その後モータリゼーションの進展や国における地方公営企業の経営改善の方針¹⁾等の影響を受け、昭和30年代から路面軌道の撤去が始まり、大阪市においては

1961～1969年で大阪市電は全廃され、1967年からは都電の路線廃止が始まり、1972年までのわずから約5年の間に41系統213kmあった都電は荒川線を除きほぼ全路線が廃止されるに至っている。こうした衰退期を経て、1980年頃からは路線の劇的な廃止に歯止めがかかり、最近では富山ライトレールの開業(2006年)等もあり、現在、全国17都市、19事業者、路線長213kmで営業されている。

大阪市においては、1960年10月に発生した10時間にもおよぶ交通麻痺が、路面電車に起因するものとされたのが廃止の契機となった。同年8月から地下鉄4号線工事のため休止となっていた港車庫前～大阪港がこの交通麻痺のあおりを受ける形で工事終了後も復活せず廃止となり、以降、次々と路線の廃止が行われ、1969年4月には大阪市電は全廃された²⁾。

* 国土交通省都市・地域整備局街路交通施設課街路事業調整官
Director for Street Project Coordination,
Urban Transport Facilities Division,
City and Regional Development Bureau, Ministry of Land,
Infrastructure, Transport and Tourism
原稿受理 2009年6月1日

東京都においては、1960年頃を境に乗客数が減少し始めたが、マイカー増加と交通渋滞を理由に1961年に軌道内への諸車進入禁止が解除され、さらに地下鉄工事やオリンピック関連の道路工事により都電の速達性が著しく低下した。これにより交通事業の赤字が膨らみ、東京都交通局は1967年1月には再建団体の指定を受けるに至り、都電は全面撤去し、地下鉄やバスによる代替交通機関の整備を進めることとなった。こうして1972年度までに荒川線以外の都電はすべて

廃止された。荒川線も当初廃止される計画であったが、90%近くが専用軌道(軌道法上は新設軌道)であり、1961年から実施された軌道内への諸車進入禁止の解除による速達性低下やダイヤの乱れ等の影響を受けることがなく著しい乗客数の減少もなかったこと、路線に並行する主要な道路もなくバス路線に代替することが容易ではなかったこと、また荒川線存続の地元要望が強かったことなどから、廃止の計画は進まなかった。一方、当時、排気ガスや騒音といった自動車による公害問題も顕在化し、公害のない都電の存続運動や路面電車を改めて見直すべきだという意見を受け、当時の美濃部知事が1973年に都議会において都電荒川線を将来とも残す方向で検討、計画の重複する都道の構造についても都電の専用敷はそのまま残したいと答弁し、荒川線は道路との共存により存続することとなり現在に至っている³⁾。

全国的なこうした路面電車の路線廃止が続く中で、やがて、モータリゼーションの進展は自家用車への過度な依存や中心市街地の衰退をもたらすこととなり、また、環境負荷の軽減、超高齢社会の到来といった近年の都市が抱える問題へ対処する必要性が生じてきた。こうした新たな課題へ対応するため、利用を促進すべき公共交通の象徴的存在として、世界的に路面電車が注目され始めた。路面電車は、車両の近代化、走行システムの高度化等を伴って新しい路面公共交通LRTとして、その存在価値が再認識されるに至っている。1978年にカナダ国エドモントン市で世界初のLRTが整備され、またフランス国ナント市(1985年)やグルノーブル市(1987年)において近代的で斬新なコンセプトによるLRTが登場し、

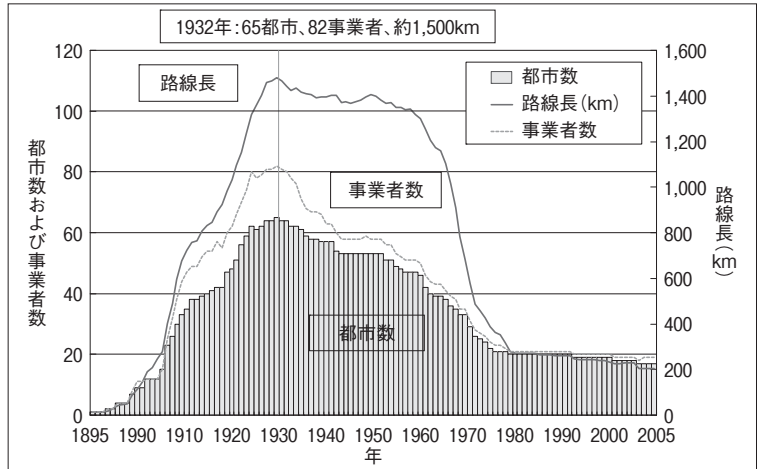


Fig. 1 わが国における路面電車の変遷

その後も次々と欧米諸国でLRTが誕生し続けてきた。こうした世界の動勢に刺激を受けるようにして、わが国においても路面電車見直しの潮流が生じ始めた。行政や研究分野のみならずNPO等においても、新しい路面電車をテーマにした調査・研究、シンポジウム、イベント等が頻繁に行われるようになった。

しかしながら、わが国における路面電車は、旧来の性能やシステムを前提とした法体系に基づき整備・運営されており、軌道の敷設はもちろんのこと、改善や高度化に対する支援措置は実質ないに等しい状況であり、地方公共団体を經由した整備促進のための支援に至っては、1995年度に建設省都市局(現国土交通省都市・地域整備局)において一般会計による助成制度が設けられるまで皆無であった。

2. 路面電車およびLRTに関連する法制度

2-1 軌道法および関連法令

「軌道法」は「一般交通ノ用ニ供スル為建設スル軌道ニ適用」され、軌道経営を可能とする「特許」や工事施行認可に関する事項、道路管理に関連する事項などを規定しており、現在は国土交通省鉄道局および道路局の所管である。同法は、1890年に制定された軌道条例に端を発し、1908年の勅令(266、296、307号)、を経て、1921年に制定された。この間、1893年に京都電気鉄道、1896年に名古屋電鉄、1897年に阪神電鉄神戸-尼崎間の特許が下りている。軌道法の体系として、1923年に内務・鉄道省令である「軌道法施行規則」が制定され、1953年に政令である「軌道法施行令」等が制定されている⁴⁾。

軌道法は旧道路法の制定(1919年)の2年後に制定

されているが、第1～10条はこの90年の間、全く改正されていない。このことは、法律の目的、基本理念、適用範囲、許認可の基本的な考え方等が変わっていないことを意味している。ちなみに軌道法は依然としてカタカナ表記である。

軌道法に関連して、内務省令として「専用軌道規則(1923年)」、内務・鉄道省令として「軌道建設規程(1923年)」、鉄道省令として「軌道運輸規程(1923年)」、運輸省令として「軌道運転規則(1954年)」が制定されている。軌道建設規程では、軌道に関する構造上の規定や車両、電気施設に関する規定が定められている。軌道運輸規則では、軌道の運転面の側面から軌道施設、車両、保安、信号等に関する事項が定められ、例えば、連結する車両の長さの30m以下は同規程での定めである。なお、内務省令は建設省に、鉄道省令は運輸省にそれぞれ受け継がれ、当然のことながら現在それらは国土交通省に受け継がれている。

一方、「鉄道軌道整備法(1953年)」および「同施行令(1958年)」は鉄道事業(軌道事業含む)への助成措置を定めているが、整備にあたっては鉄道(軌道含む)の事業用固定資産の価格の6%に相当する金額を補助の限度としており、また毎年度の予算枠の制限もあるため、軌道事業への支援としては寡少であり、公共交通の利用促進という観点からの支援としては手厚いとは言いがたいレベルである。

2-2 道路法および関係法令等

道路法(1952年制定)においては、軌道は道路管理者の占用許可が必要とされること、道路と軌道の兼用工作物の管理の方法を協議して定めること等が定められている。道路法上は軌道そのものは道路ではなく占用物件とされるが、軌道の敷設に関し軌道の経営の特許を国土交通大臣から受けた者は軌道敷設に要する道路の占用について道路管理者の許可または承認を受けたものとみなされる(軌道法第4条)。占用料は命令をもって定めるとされているが、これまで命令がないことから軌道に係る占用料は徴収することができない。

軌道法第8条によれば、都道府県知事は道路管理者に道路に軌道を敷設する工事の執行を指示することができ、その費用は協議して道路管理者と軌道経営者が負担することとなっている(協議不調の場合は国土交通大臣が裁定)。軌道敷の道路の維持・修繕については軌道経営者が行うこととなっており(軌道法第12条)、これは道路法の道路占用の原則に

合致するものであるが、都道府県知事が軌道敷の維持・修繕を道路管理者に指示する場合の費用については、軌道の敷設と同様、道路管理者、軌道経営者の両者に負担が発生する考え方となっている。この規定に関し、1961年には軌道敷の修繕等の取扱要綱が定められ(道路局長通達、1975年一部改正)、例えば併用軌道橋の改築・修繕について、道路管理者および軌道経営者の負担のルールが定められている⁴⁾。この規定は軌道事業の採算性が高かった時代に設けられた規定であるが、昨今の状況下では軌道経営者に大きな負担を強いるものであり、公共交通の利用促進のために軌道事業を支援するという観点からは見直されるべきと思量する。

1919年には街路構造令が制定されたが、その中では軌道に関する明確な規定はないが、その後、街路網に関する規準として整備された一連の計画標準では、軌道に関係したさまざまな規定が設けられている。1927年の「街路網決定標準」では、軌道を敷設すべき幹線街路の間隔は都市中央部は約半里(約2km)、その他は約1里(約4km)とされ、1933年の「街路計画標準」では、軌道、乗合自動車等の交通線を含む主要幹線街路の間隔は、住居地域は500m以上1kmまでとされており、軌道等の公共交通が整備されるべき幹線街路の線密度が2倍以上になっている。1927年は全国的に軌道の整備が拡大している時期であり、そのことが規準にも反映されているとみなすことができ、興味深い。また、1933年は整備延長等がピークから下降に転じる時期であるが、その年の街路計画標準の改訂において主要幹線街路に「乗合自動車」すなわちバスの交通線が位置づけられており、モータリゼーションが進展しバスが路面公共交通として発展している状況が規準に反映されたと考えられる。なお、東京においては1923年9月の関東大震災により路面電車の軌道がところどころで破壊され、回復に時間を要すると判断されたことから、翌月の10月には復興のための公共交通手段を確保することを目的として乗合バスの運行計画と予算200万円が東京市議会です承され、米国フォード自動車にバス車両1,000台が注文された。翌年1月にはバスの運行が開始され、3月には営業延長が148kmに達したが、これが東京都交通局における都営バス事業の始まりである。

街路網に関しては、内務省技術官僚、名古屋市土木課長、豊橋市技師長で都市計画家でもあった長崎敏音が1927年に残した文章において、都市民の歩行

距離の限度と軌道を敷設する関連街路の関係をもって街路密度を決定する要因としている⁵⁾。都市中心部では歩行最大約三町半(約350m)、すなわち四分ノ一哩(マイル)(約400m)毎に、郊外部では歩行最大七町(約700m)、すなわち半哩(約800m)毎に軌道を敷設する幹線道路を置くとしている。これによると、都市中心部においては街路密度が5km/km²と算定されることとなり、1983年都市計画中央審議会の中問答申(第13号)以降、2003年に社会資本重点計画の発足に際して事業量に代えてアウトカム指標を示す方針が示されるまで用いられた街路密度の「3.5km論」⁶⁾における商業系市街地の街路密度5~7km/km²とレベルが合致しており、注目に値する。

街路構造令は1958年に道路構造令と一本化されることとなったが、街路網計画に関する規準は1974年に作成された「都市計画道路の計画標準」⁷⁾にまとめられ、その後暫くは都市計画道路の計画における規準となった。この中では、路面電車に関しては停留所の安全島に関する規定が示されている。路面電車が専用軌道を使用している場合以外で、かつ道路の歩道寄りを走行している場合(歩道から直接乗降できる場所)を除き、安全島の設置を原則としている(幅1.2~1.5m、高さ15cmを標準)。また、停留所を交差点附近に設ける場合は、交差点の向う側(Far Side: 渡った先)を原則とし、島と歩道を横断施設で連結するものとしている。また、安全島は乗降客を収容するに十分な面積とし、長さは12~18mとすべきこと、島の端末処理として安全のための標識や照明施設等の必要性が示されている。しかしながら、「都市計画道路の計画標準」は1968年に制定された新都市計画法の体系等に正式に組み込まれることがなく、その後の都市計画道路のあり方を論じる上で、当計画標準が規準としての位置づけが明確でなかったことは、残念である。

道路構造令は道路法第30条第1項および第2項の規定に基づき制定された政令である。2001年の改正により、第9条の2として軌道敷に関する規定が設けられ、軌道敷の幅員を単線は3m以上、複線は6m以上とされた。これは路面電車車両の最大幅が特殊な場合を除き2.5m以下であることを踏まえ、例えば単線では軌道建設規程第10条第2項に定められた車両と工作物との間隔を0.23m以上確保可能な幅員として3mと定められたものである。また、同時に第31条の3として乗合自動車の停留所等に設ける交通島に関する規定が設けられ、自転車道、自転車歩

行者道または歩道に接続しない路面電車停留所には、必要に応じ交通島を設けるものとされた。さらに、2004年2月に出版された、道路構造令を補完する技術解説書である「道路構造令の解説と運用(改訂版)」では、軌道敷および路面電車停留所に関して構造や建築限界について詳細な解説がなされており⁸⁾、道路法の体系においても、後述する路面電車走行空間改築事業の創設等を契機として、路面電車に関する基準が整備されることとなった。

2-3 都市計画法

旧都市計画法(1919年4月制定、逐次改正)においては、第16条第1項の「其ノ他政令ヲ以テ指定スル施設」として同施行令第21条に軌道が位置づけられた。この条項を用いて軌道が都市計画決定されたのは富山市と神戸市のみである。

1968年制定の新都市計画法においては、軌道は明確には都市計画に位置づけられず、軌道法を根拠法の一つとしている都市モノレール等では軌道を都市高速鉄道として都市計画決定するに止まっている。

1998年には路面電車走行空間改築事業が、道路事業、街路事業の採択基準に正式に位置づけられたが、これと時期を同じくして、特殊街路として「路面電車道」が道路種別として位置づけられ、2000年12月には都市計画運用指針に「路面電車道」が「主として路面電車の交通の用に供する道路」と明記された。ここで路面電車道は、「鉄道等他の交通機関との接続を確保し都市交通の利便性を増進するとともに、他の都市計画道路と一体となって適切に都市交通を分担し、都市内の主要な地区または施設を効率的に連絡するよう配置することが望ましい。路面電車道については運行に必要な基本的施設(本線部、支線部、乗降部等)を一体的に定めることが望ましい」とされた。

なお、現在、LRTを整備するにあたっては、軌道法に基づく特許と都市計画決定が、工事施行認可と都市計画事業認可が、それぞれほぼ同時期が望ましいという運用がなされている。

2-4 道路交通法

道路交通法(1960年制定)においては、路面電車は明確に定義されており、その交通方法に関する規定が設けられている。

自動車(車両)は、右左折、横断、転回する場合や危険防止のためやむを得ない場合を除き、軌道敷内を通行してはならないことになっている(第21条第1項)が、軌道の敷設される道路の幅員が十分でな

い時等や、道路標識等により通行可とされる場合は例外規定がある(同条第2項)。

また、軌道法第14条にある「命令」として軌道運転規則第53条で併用軌道の最高速度40km/hが定められており、道路交通法第22条によりこれを受け交通規制の体系に位置づけられている。なお、いわゆる専用軌道と呼称される新設軌道の速度に関しては、「鉄道に関する技術上の基準を定める省令(国土交通省令、2001年)」を準用することとされる。

なお、現在、わが国ではLRTトランジットモールは社会実験以外では認められていないが、一方、バストラジットモールは前橋市、金沢市等で実現している。これは、道路を道路交通法で歩行者専用道路(第8条第1項、道路標識で車両等の通行を禁止)とし、同第8条第2項でバスの通行を可としているものである(許可車両)。道路交通法においては車両と路面電車を併せ呼称する場合は「車両等」とされており、この許可車両に路面電車を含むことは難しいと考えられる。LRTトランジットモールは中心市街地活性化の有力な方法として、欧米等においては多くの事例があり、わが国においても近年特に期待が大きいが、その実現には法制度の運用等において、なお課題が残されている。

2-5 バリアフリー新法

2000年に制定された交通バリアフリー法(高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律)は、2006年にハートビル法(高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律、1994年制定)と統合され、バリアフリー新法(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)とされた。同法に位置づけられる公共交通事業者等に軌道経営者が含まれ、高齢者、障害者等の移動上利便性および安全性の向上の促進の観点から、軌道の乗降場(停留場)および車両に関して規定が設けられた。「移動円滑化のために必要な道路の構造に関する基準を定める省令」では軌道停留場の構造、低床式軌道車両等について、また、法第10条第2項に基づき定められた「重点整備地区における移動円滑化のために必要な道路の構造に関する基準」では、路面電車の乗降場の有効幅員、平坦性、横断こう配、乗降場縁端と車両の間隔等について規定されている。

3. 整備支援への枠組み構築に向けて

国が路面電車の衰退を静観するという姿勢から、

新しい時代の路面電車に対して積極的に支援を行うという姿勢に方針転換するには、外部の委員から構成される審議会の答申等が契機となった。

道路審議会では建設大臣の諮問を受け、1993年より道路構造基準のあり方について審議し、1994年11月に答申を行った。この中で、「新交通システム、都市モノレール、路面電車等の導入のための空間について、明確な基準がないため、その確保が難しくなっている」とし、「路面電車については、地域の基幹交通機関としての機能を果たしている既存路線に関し、走行環境の改善を行い活性化を図るとともに、地域において必要な場合にはLRTの導入を図り、さらに、「都心部の商業・業務地域等においては、関係機関との調整を図りつつ、LRT、バス等を利用したトランジットモルを地区周辺の駐車場整備とあわせて導入する必要がある」とした。これが、近年、国政において路面電車を再生・活用に転じる契機となった最も初期の公的な文章である。

1996年1月の建設大臣の諮問を受けた審議を経て行われた1997年6月の都市計画中央審議会答申では、公共交通を都市に欠かすことのできない「都市の装置」と位置づけ、欧米においては、国レベルの公共交通推進施策により、LRTとして軌道の専用空間化や路線網の新設・拡充、車両の近代化が積極的に進められているとし、「わが国においても、地方中核都市での基幹の公共交通として、また、地方中枢都市以上の都市における補完的公共交通として、路線の延伸・再生・新設を推進し、低床車両の導入や路線の交差点立体化等を進める」とされた⁹⁾。

2001年7月の国土交通大臣からの諮問を受け、社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市交通・市街地整備小委員会において検討が進められ、2003年4月にその結果がとりまとめられた。さらに、同小委員会の報告等を踏まえ、同年12月に社会資本整備審議会の答申として「都市再生ビジョン」がとりまとめられている¹⁰⁾。その中で、都市交通基盤の整備効果を十分発揮させながら、集約型の都市構造を目指し、環境負荷の小さい都市交通を実現するためには、都市交通に関する政策全般の連携・強化が一層求められていること、また、超高齢社会の到来により、高齢者のモビリティの低下を都市に組み込んでいく必要があることから、過度に自動車に頼ることのない都市構造を目指し、過度なクルマ依存社会から脱皮するため、明確なビジョンが必要であり、特にLRTの積極的な導入促

進など、環境、まちづくり、都市観光を同時に実現する利用者本位の都市交通体系を構築するとしている。

2005年6月の国土交通大臣の諮問を受け、2007年7月に行われた社会資本整備審議会答申および都市交通・市街地整備小委員会の報告では、都市交通の適正な機能分担を図り、交通円滑化、利便性向上、モビリティの確保を実現することは、持続可能な集約型都市構造を形成するためにきわめて重要とし、都市における総合交通戦略の必要性を謳いつつ、LRT等の定時制・速達性に優れたサービス水準の高い基幹的な公共交通軸を整備し、また、トランジットモールの整備を図ることが示されている¹¹⁾。

4. 支援制度の創設

4-1 都心交通改善事業の拡充

以上のような国における軌道系公共交通に関する施策方針の転換と併せ、低床式車両やPTPS(公共交通優先信号)等の路面電車に関する技術革新も顕著となり、路面電車を活用した交通体系の再整備および地域の活性化についての検討が各地域で行われるようになった。こうした動勢を受け、建設省において路面電車の整備充実に向けた支援方策が検討されることとなり、大蔵省(現財務省)との折衝を経て、支援のための事業制度が充実し始めることとなった。

1995年度には、一般会計事業である「都心交通改善事業(現・都市交通システム整備事業)」の拡充に

よって、路面電車の停留所整備及び架線柱のセンターポール化等による歩行空間の障害物件の移設費が補助対象として加えられることとなり、一部施設ではあるが路面電車への補助制度が新設され、その後の支援制度充実の嚆矢となった(Fig.2)。国におけるこの補助制度の創設は、従来、地方単独費であっても行政等の公共セクターが路面電車関連施設に支援することが憚られていた財政運営上の壁を打ち破り、税金を原資とする行政予算によって民間経営を含む路面電車を積極的に支援することが可能となる政策転換を実現したと言うことができる。

4-2 路面電車走行空間改築事業

国が直接道路管理者となる直轄国道においては、道路管理者が行う道路整備のための予算は一元的に道路整備特別会計に計上される。一方、地方公共団体が道路管理者となる道路(補助国道、都道府県道、市町村道)の整備・維持管理を補助事業により実施する場合においては、国が定める補助の採択基準に合致することが必要であり、補助対象となる内容も明確に定められている。従前、道路を主として自動車が行くための空間として捉えられた時代においては、路面電車は自動車の走行を阻害するものであり、道路特定財源を原資とする道路整備特別会計では路面電車を支援することは困難とされていた(道路特定財源は、2009年4月22日に道路整備費の財源等の特例に関する法律が改正されたことによって一

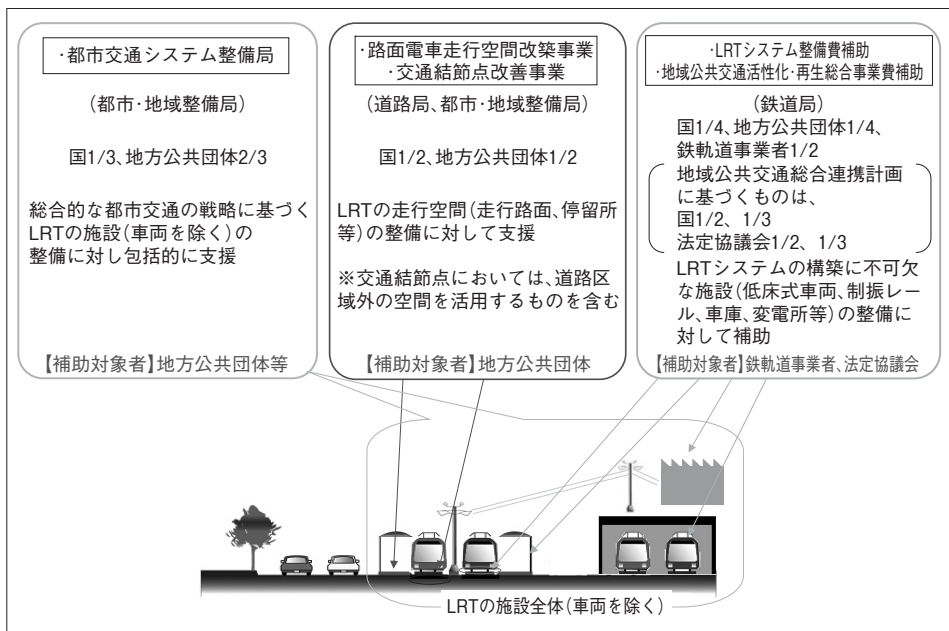


Fig. 2 LRT総合整備事業の概要

般財源化された。道路整備特別会計は現在、社会資本整備事業特別会計道路整備勘定が正式名称)。

道路整備特別会計ではインフラ補助制度により都市モノレール等への整備支援が行われていた(1974年度よりモノレール道整備事業、1976年度より新交通システム整備事業)が、これらは道路空間を立体的に有効活用することによって道路の交通処理能力を向上させ、道路交通の円滑化に資することから、道路整備の一環として補助制度が設けられたものであった。しかしながら、路面電車については、整備支援的な観点からの事業制度は皆無であった。

前述の国の審議会の答申等を受け、路面電車は利便性・経済性に優れ、排気ガスによる環境汚染もなく、効率的な整備を行えば道路交通の円滑化にも寄与するという考えから、1997年度の概算要求において、建設省都市局街路課において道路整備の一環として路面電車の支援を行うという制度設計が行われ、大蔵省に対して新規制度要求が行われた。この時には、愛知県豊橋市豊橋駅東口駅前広場整備事業に併せて、豊橋鉄道東田本線のJR線との結節機能を向上させるべく駅前広場に軌道を140m延伸することを適用事例として、路面電車の走行空間の整備を街路事業で支援することが認められた。当時の整備支援の内容は限られていたが、「路面電車走行空間改築事業」の創設は道路整備の一環として路面電車への支援を可能にする政策転換を行ったことを示すもので、その社会的影響は大きく、新聞、TV、雑誌等のマスコミで数々取り上げられ、フランス・ストラスブール市等の印象的なLRTの成功事例¹²⁾が併せ紹介されることで大きな話題を呼び、路面電車ルネッサンス的な社会現象を起こした。

翌1998年度に向けた予算要求では、こうした社会的関心の高さを背景に、改めて路線の新設・延伸を対象とした制度要求を試み、道路事業および街路事業に正式に路面電車走行空間改築事業が補助事業の採択基準に位置づけられることとなった¹³⁾(Fig.2)。2006年4月に開業された富山ライトレール線は、同事業の適用を受けた事業である。

路面電車走行空間改築事業の採択基準は、既存の道路区域内において路面電車の延伸・新設に関わる走行路面、停留所等の整備を行う改築事業であり、道路交通の円滑化を図ることが可能であることと、大部分が都市計画区域に存し都市計画に位置づけられることを要件としている。この基準では道路区域の有効活用が前提となっているため、路面電車の延

伸・新設に伴う道路新設・拡幅等による用地買収は、通常の改築事業で対応することとなっている。

なお、2001年度には、交通バリアフリー法の施行および関連基準等の整備を踏まえ、停留所の新設・改築についても補助対象に追加されている。

4-3 LRTシステム整備費補助

2005年、LRTの整備を支援する国土交通省鉄道局の補助事業が創設された。これは、まちづくりと連携したLRTシステムの整備を推進するため、低床式車両その他LRTシステムの構築に不可欠な施設の整備に要した費用の一部を補助する事業であり、鉄軌道事業を補助対象事業者としている(Fig.2)。

4-4 都市交通システム整備事業の創設

2007年、一般会計による補助制度である都市再生交通拠点整備事業(前・都市交通改善事業)を全面的に制度改正し、都市交通システム整備事業を創設した。これにより、都市・地域総合交通戦略(後述)に基づき、車両以外のLRT等公共交通のすべての施設整備への助成が可能となり、LRT整備に対する国の包括的な支援制度の体系が確立された(Fig.2)。

5. LRTに関する総合的な施策の展開

5-1 LRTプロジェクト

移動困難者への対応、環境負荷の低減等LRTの特性に着目し、その整備促進により人と環境にやさしい都市基盤施設と都市交通体系の構築、生き生きとした魅力ある都市の再生を図ることを目的として、2005年から、国土交通省(都市・地域整備局、道路局、鉄道局)と警察庁の連携により「LRTプロジェクト」の促進が図られた。2006年4月には、「LRTプロジェクト実施要綱」が、国土交通省都市・地域整備局長、道路局長、鉄道局長、警察庁交通局長の連名により策定されている。

LRT導入のためには導入時の「関係主体間での合意形成」「コスト負担」「導入空間の制約」等の課題解決を図る必要があるため、地域において交通事業者や地方公共団体、有識者、NPO、都道府県警察、道路管理者等から構成されるLRTプロジェクト推進協議会を設置し、同協議会が策定したLRT整備計画に対して、国土交通省と警察庁が連携して、総合的、一体的に支援を講じることとしている。

具体的な支援内容としては、国土交通省によるLRT整備に対する補助事業の一括採択を行う「LRT総合整備事業」(Fig.2)や、警察庁による都道府県警察への指導等が挙げられるが、国としてLRT整備

推進の観点から窓口が明確にされ情報が共有されるとともに、意見が一元的に集約されることとなった意義は大きい。富山ライトレールは、LRTプロジェクトに基づく支援を行った最初の事例である。

5-2 都市・地域総合交通戦略

LRTが都市において有効に活用され、都市交通の骨格としての役割を担うためには、多様な交通モードにより成り立つ都市交通全体の中でLRTを位置づけ、効率的なネットワークとしての体系の構築とともに、結節点における交通結節機能の充実が必要である。さらに、都市交通のあり方が都市構造や土地利用と密接不可分であることから、LRTを含む都市内公共交通を主な交通手段とする集約型都市構造(コンパクト・シティ)の実現が望ましく、これはLRT利用者の安定的な確保にもつながり、LRT事業の持続性からもきわめて重要な取り組みである。

英国のLTP(地方交通計画)やフランスのPDU(都市圏交通計画)で取り組まれている都市交通戦略は、こうした観点から地域や都市圏において総合的な交通計画を策定し推進することを狙いとしている。わが国においては、2006年度から都市交通戦略の策定に対する支援が開始され、街路事業や都市再生交通拠点整備事業を核として総合的な都市交通の戦略を推進し、さらに、翌年度に向けた重点政策の全国的な取り組みとしての議論の中で施策名称が「都市・地域総合交通戦略」とされるとともに、2007年5月に成立した「地域公共交通活性化および再生に関する法律」とも連携して施策を進めることとなった。

6. 新たな法律の制定

6-1 LRT法案の検討

2004年4月、LRT導入の推進および路面電車の振興発展を図ることを目的として、超党派の国会議員でLRT議員連盟(会長：逢沢一郎衆議院議員)が結成された。同年12月には同議員連盟に「LRTに関する法案検討の委員会」が設置され、先行していた全国・路面電車ネットワーク(運営委員長：岡将男RACDA会長)の研究活動と相まって、議員立法を想定したLRT法案が本格的に検討され始めた。2005年4月には、「LRT整備の促進に関する法律(仮称)」がまとめられている。その後、幾多の更新を経て翌2006年3月には「次世代型路面電車の整備の促進に関する法律(18.3.20試案)」となり、目的、定義、整備の促進のための財政上の措置、基本方針、基本計画、次世代型路面電車整備協議会、地方債の特例、

都市計画などに関する全10条からなる法案となった。同3月30日には、国会議員立ち会いの下、LRT推進議員立法案検討委員会のメンバーと衆議院法制局第四部との協議が行われ、また、国土交通省のコメントや堺市、京都市といった地方公共団体の意見が反映された。その後、議員連盟幹部と国土交通省との打合せ等を経て、国土交通省で検討している法案が議連のLRT法案を包括するものであれば、閣法に乗ることはやぶさかではないという見解が示された。

6-2 地域公共交通活性化・再生法

国土交通省が主となり検討していた地域公共交通の活性化のための法案は、自由民主党国土交通部会地域公共交通小委員会の提案も受けつつ、2006~2007年の通常国会に提出されるべく検討が進められていた。同法案は、LRT法案と比較して対象とする交通モードは広いものの、内容的に基本方針、協議会、計画という体系が同じであること、小委員会での議論がLRT議員連盟での議論と同様な方向であることなどから、LRT議員連盟ではLRT法案が検討されてきた経緯にいくらかの未練を残しつつも、LRT法案の趣旨・内容を十分に盛り込み、閣法で対応するという結論に至った。この法律は「地域公共交通の活性化および再生に関する法律(以下、地域公共交通活性化・再生法)」として2007年2月に国土交通省、総務省から国会に提出され、同年5月11日に成立、同25日公布、10月1日に施行された。

地域公共交通とは、地域住民の日常生活もしくは社会生活における移動または観光旅客等の来訪者のための交通手段として利用される公共交通機関のことであり、地方鉄道、軌道、バス、定期航路等を対象としている。地域公共交通活性化・再生法では、主務大臣が基本方針を定めることとし、地域においては協議会を活用しつつ市町村が地域公共交通総合連携計画を作成することとし、特に地域公共交通特定事業に関する事項を定めることができる。

同法において、地域公共交通特定事業の一つとして軌道運送高度化事業が位置づけられた。同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地域公共交通の活性化および再生を適正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、当該認定を受けた場合には、軌道法の特例として、軌道整備事業者および軌道運送事業者は軌道法第3条の特許を受けたものとみなすことができることとした。これにより、初めて軌道事業の上下分離が法的に明らかに

され、軌道事業に対する地方公共団体による支援の枠組みが大きく広がることとなった。

同法第2条第6号の軌道運送高度化事業に関する国土交通省令（施行規則）に定める措置としては、軌道の新設・延伸においては次の措置のすべてを講ずるものとされ（既設の軌道の路線においては少なくとも①、②のいずれか）、これにより定時性の確保、速達性の向上、快適性の確保といった運送サービスの質の向上を図るものとされた。

①より優れた加速及び減速の性能を有し、振動を抑える効果が高く、かつ、低床化されている等旅客が円滑に乗降できる構造の車両を用いること

②旅客の乗降を円滑にするための措置および車両の良好な走行環境を確保するための措置を講ずること

これは、わが国の法体系において、初めてLRTに関する定義が明示されたものであり、また、国土交通大臣・総務大臣が定める基本方針にもLRTの導入に関する方針が記載されたことも併せ、LRT法案に向けた一連の活動が成果を結んだとみなせる。

軌道運送高度化実施計画は、富山市の市内電車環状化事業が第一号となったが、前述の都市・地域総合交通戦略の作成・推進と相俟って、富山市内の軌道整備事業はコンパクトなまちづくりを実現する重要な施策であると位置づけられている。これは、LRT整備推進が交通政策と都市政策の両面から意義ある施策であることを意味しており、LRTの支援制度が制度的にも連携施策としての特性を活かしたものとされたことは評価することができよう。

7. 今後の制度的な充実・発展に向けて

軌道法は、今年で制定90年を迎える。路面電車（LRT）を取り巻く環境が激変してきたにもかかわらず、軌道法は大規模な改正がなく、むしろこれを補完する政省令や通達、事業制度、さらに新たな法律の制定によって、変化する社会的要請に応えようとしてきたと言えることができる。また、既存の諸制度を極力廃止することなく、新たな制度を追加してきたために、本稿で紹介したようにLRTに関する制度は多岐にわたり複雑なものとなった。

2009年度には、地域公共交通活性化・再生総合事業が拡充、さらに地域活力基盤創造交付金が創設されており、これらを活用したLRT整備推進も、今後期待される場所である。

また、今後は、都市・地域総合交通戦略の制度的

な充実発展、LRTのさまざまな観点からの評価、技術の革新・進歩を反映した諸基準の緩和や性能規格化など、取り組むべき政策的、技術的課題が多く存在している。筆者も微力ながらLRTの発展に向けた取り組みに尽力して参りたいと考えている。

参考文献

- 1) 新谷洋二、松谷春敏「横浜における路面電車の役割の変遷に関する考察」『土木学会日本土木史研究第2回発表会論文集』1982年
- 2) 今岡和也「路面電車の活性化に向けて」『都市と交通』No.34、pp.10-16、1995年
- 3) 石山明久「街路整備と路面電車の活用」『都市と交通』No.34、pp.30-33、1995年
- 4) 『道路鉄道交差及び新交通・地下鉄等に関する事務要覧<第3次改訂版>』ぎょうせい、pp.309-334、1995年
- 5) 杉田早苗「市区改正期から戦災復興期まで(1880～1940年代)の街路計画標準とその背景思想の変遷に関する研究」『ランドスケープ研究』67(5)、pp.629-632、2004年
- 6) 矢島隆「都市計画法90周年と街路の計画・整備－回顧と展望－」『新都市』第63巻第3号、(財)都市計画協会、pp.8-20、2009年
- 7) 都市計画道路計画標準策定委員会編集『都市計画道路の計画標準』(財)都市計画協会、1974年
- 8) (社)日本道路協会編集『道路構造令の解説と運用』(社)日本道路協会、2004年
- 9) 建設省都市局監修、都市整備研究会編著『新時代のまちづくりみちづくり－安心で豊かな都市をめざして－』大成出版社、1997年
- 10) 松原青美監修、都市再生ビジョン研究会編集『市街地縮小時代のまちづくり』ぎょうせい、2004年
- 11) 国土交通省都市・地域整備局監修、都市整備研究会編著『新しいまちづくりの戦略的展開－集約型都市構造の実現に向けて－』大成出版社、2009年
- 12) 国土交通省都市・地域整備局都市計画課都市交通調査室監修『まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイドランス』(社)日本交通計画協会、2005年
- 13) 神田昌幸「路面電車の整備に対する支援制度について」『新都市』第52巻第2号、(財)都市計画協会、pp.9-14、1998年