

なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか？

—政策プロセスの観点からみた分析—

本研究は、富山市におけるLRT導入と、関連するまちづくり施策の実現に関して、政策プロセスの観点から分析するものである。まず、政策プロセスを4つのフェーズにわけ、それぞれのフェーズにおける関係主体や検討の場、課題のフレーミングや主な論点などをまとめた。続いて、富山市を取り巻くさまざまな関係主体の立場を整理し、富山市によるフレーミングや利害調整を通じた対応のポイントを示した。その結果、政策プロセスにおける合意形成のためには、課題のフレーミング、議論の場のマネジメント、制約条件の活用、個別的な利害調整による対応等が重要であることが明らかになった。

キーワード | **LRT, まちづくり, 政策プロセスマネジメント, フレーミング, 利害調整**

深山 剛

FUKAYAMA, Takeshi

(株)三菱総合研究所主任研究員, 東京大学公共政策大学院修士課程

加藤浩徳

KATO, Hironori

東京大学大学院工学系研究科助教授

城山英明

SHIROYAMA, Hideaki

東京大学大学院法学政治学研究所教授

1——はじめに

1.1 研究の動機と目的

平成18年4月、富山市において「わが国初の本格的なLRT (Light Rail Transit)」とされる富山ライトレールが開業し¹⁾、当初予想を上回る利用状況が続いている。LRTはここ10～20年の間に、欧米の人口30～50万人程度の都市における基幹交通として復権を遂げている一方、わが国では地域における合意形成の困難さや財源問題等によって実用化は必ずしも容易でないと見られてきた。このような状況下で、富山市でのLRT導入の成功は他都市のLRT計画にポジティブな影響を与えると考えられる^{注1)}。しかしその反面、富山市の事例は、旧JR鉄道施設(富山港線)を活用したLRT化という技術手法や、財源確保において「連続立体交差事業費」(主に道路特定財源)を充当できたといった富山特有の事情が成功要因の本質であり、他都市では参考にならないとする見方もある^{注2)}。

本稿では、富山港線のLRT化の事例を対象として、LRT化のアイデアが検討の俎上に載り、最終的にはまちづくりのツールとして位置づけられていくまでの政策プロセスの整理を行うことによって、今後のわが国における都市・交通政策のプロセスマネジメントに関する示唆を得ることを目的とする。なお、本研究では、事実関係を調査するにあたり、既存の関連文献レビューと、平成18年9～10月に筆者らが実施した富山市関係者、国土交通省関係者、交

通事業者およびコンサルタントへのヒアリングによって得た情報を活用する。

1.2 分析の視角と構成

一般に、政策プロセスは、課題設定、選択肢の創出、政策決定、政策実施、政策評価の諸段階から構成される。このうち、本稿では、課題設定、選択肢の創出及び政策決定という上流段階に注目することとしたい。これは、この上流段階の政策プロセスをいかにマネジメントするかが、政策決定及び政策実施段階における合意形成の可能性に大きなインパクトを与えると考えられるからである。ここで、わが国では、特に国による定常的な助成プログラムが活用可能な政策の場合、地方自治体の意思決定プロセスとは独立に、国によって直接的に事業に対する補助等が決定されることも少なくない。この場合、政策決定のプロセスと政策実施段階のプロセスとが、一見、整合しないケースも見られる。しかし、本論文で取り扱う富山市のケースは、わが国初の本格的なLRT導入事例である。そのため、上流段階の富山市における政策プロセスが、その後の実施プロセスの前提として、重要かつ不可欠な役割を果たしている。したがって、政策の上流から下流にいたる一連のプロセスを、同一の観点から議論することが可能であると考えられる。

具体的分析においては、以下の点に留意することとしたい。第一に、課題設定の段階においては、課題のフ

レーミング (framing) のあり方に注目することとしたい。同じ対象であってもその提示のされ方によって人々の反応が異なることがフレーミング効果と呼ばれている²⁾。また、環境政策の分野では、複雑な状況の下で何を中心的な問題として位置づけるかというフレーミングが重要であり、論争に関わる関係主体は、複数の見方が同時に共存できるような曖昧な状況を利用して、自分に有利な形で解釈を一つの方向に持っていかうとすることが指摘されている³⁾。さらに、現実の政策過程においては、課題のフレーミングのあり方が適切でないために、様々な形での再フレーミング (reframing) が政策プロセスの重要な部分を占めているという指摘もある⁴⁾。本稿では、課題のフレーミングの仕方により、関係主体の対応が異なってくるということに注目したい。具体的には、LRT導入の社会的目的や社会的位置づけの説明の仕方により、関係主体の対応がどのように変わるのかを分析する。そして、政策プロセスにおいて、どのようにLRTを導入する背景となる社会的課題がフレーミングされているかを通時的に丁寧を追うことを通して、そのようなフレーミングが関係主体の協力的行動とどのように連関しているかを分析したい。

第二に、政策決定には重層的なレベルが存在する。本稿の対象とする事例に即していえば、LRT化の是非という政策決定のレベルと、LRT化の具体的な方式に関する詳細な政策決定のレベルが存在する。

第三に、政策プロセスには、多様な関係主体が関与してくる。しばしば、思いもよらない関係主体が存在することがあり、そのような関係主体が存在することの認識が遅れたために、政策プロセスが混乱することも多い。従って、政策プロセスの初期段階で、関係主体の広がりとその関心を把握し、それらへの対応を行うことが必要になる⁵⁾。本稿では、主要なマネジメント主体であった富山市が、そのような関係主体の個別の関心を踏まえううえで、どのような場を用いていかにして利害調整を図っていったかという点に注目する。

以下では、2. において富山港線LRT化計画の概要を説明した上で、政策プロセスの分析を行う。具体的な政策プロセスの分析に当たっては、まず、3. において、プロセス全体を複数のフェーズに分割して分析することとしたい。フェーズは、政策プロセスの諸段階、再フレーミングの有無、対象となる政策決定のレベルの変化等により決定されることとなる。また、プロセス内の各フェーズにおいて、関係主体の範囲が異なるとともに、利害調整のための場も様々なものが用いられる。続いて、4. において、関係主体別の関心事項を整理し、それらに対して、主要なマネジメント主体であった富山市がどのように対

応したかを分析する。主たるマネジメント主体である現場の政策担当者が直面している問題は、関係主体の中の一主体として、プロセス全体をどのようにコントロールし、かつ各フェーズにおいてどうやって関係者からの合意を獲得するかという点にある。そこで、5. では、主たるマネジメント主体である事業推進者の観点から、政策プロセスマネジメントの分析を試みる。最後に、6. において、本研究のとりまとめと今後の課題について整理する。

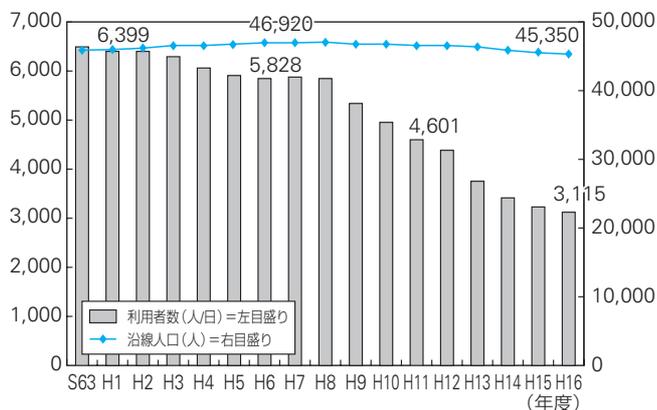
2——富山港線LRT計画の概要

2.1 富山港線LRT化の背景

富山市は人口約42万人(平成17年9月現在)の地方中核都市で、交通手段としての自動車利用の割合は72%^{注3)}と車依存の高い都市として知られる。富山市の北部に位置する富山港線は、もともとJR西日本の地方交通線であった。JR富山駅と岩瀬浜駅とを結ぶ路線長8.0kmの鉄道として、主に路線周辺の商工業従事者の通勤や学生らの通学の手段として利用されてきた。沿線人口は45,000人程度(平成16年)であるが、人口減少やモータリゼーションなどにより、最近10年間で利用者数はほぼ半減していた(図一)。とりわけ近年は、利用者数の減少がサービスレベルの低下(運行本数減等)を招き、さらなる利用者数の減少につながる、という全国各地のローカル線で見られる典型的な悪循環の状態に陥っていた^{注4)}。

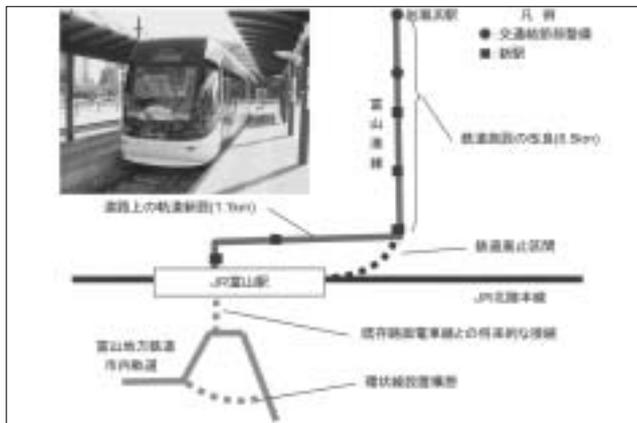
しかし、平成15年に、北陸新幹線建設に関連して、富山駅周辺のJR北陸本線連続立体交差事業が策定されたことを契機に、富山港線を高架化する案や、廃止してバス代替とする案等と併せて、LRT化して存続する案も検討すべきではないかという議論が浮上した。

富山市による検討の結果、富山港線をLRTとして存続させ、その経営をJR西日本から第3セクター(富山ライトレール株式会社、以下富山ライトレール)に移管して、「公設民営」^{注5)}の考え方により整備と運営を行うことに決定された。



出所：文献6) pp.3~4より作成

■図一 JR富山港線の利用者数と沿線人口の推移



出典：富山ライトレールHPなどより作成。

■図-2 富山港線LRT化および関連路線図

2.2 LRT化事業の概略

路線の概要を示したものが、図-2である。LRT化によって、旧JR富山港線の一部区間は廃止され、廃止された区間については、道路上に新たに敷設された1.1kmの軌道に取って代わられた。残された鉄道区間(6.5km)については、路面電車仕様の施設への改良工事が行われた。

北陸本線の連続立体交差工事の終了する約10年後には、富山駅の反対側にある富山地方鉄道の市内軌道と接続して、富山市の基幹的な公共交通網が実現する計画となっている。

LRT化の施設工事にあわせて、交通サービスの向上もなされた。すなわち、運行頻度の向上、運行時間の延長、新規車両の導入、駅(停留所)の新設、ICカード乗降システムの導入、新しい軌道技術の採用といった点である。主な変更点は表-1の通りである。

■表-1 サービスレベルの向上

項目	内容
運行頻度	ピーク時：30分間隔→10分間隔 オフピーク時：1時間間隔→15分間隔
運行時間	最終列車：21時台→23時台
運行本数	19往復/日→66往復/日(平日のケース)
車両	デザイン性に優れた低床車両7編成の導入
駅(電停)	5駅新設 全駅にバリアフリー化したホームの導入 列車到着案内設備の設置 駅に結節するフィーダーバスの導入(2駅) 駐輪場の整備
乗降システム	ICカードを用いた乗降システムの導入
軌道	低騒音・低振動の制振軌道の採用 一部軌道は芝生で植栽

出典：文献6)と17)より作成

2.3 事業・運営費用とその財源

富山港線LRT化事業に当たっては、公共側は「施設の整備、更新・改良」に責任を持ち、運営会社側は「交通サービスの提供、施設の維持管理」に責任を持つ「公設民営」方式が導入されている⁶⁾。具体的な事業費や運営費などの詳細については、以下の通りである。

(1) 事業費

施設整備などの事業費は、軌道区間に15.5億円、鉄道区間に24億円、車両に18.5億円の計58億円がかかった。その財源は、連続立体交差事業からの負担金33億円、街路事業費(路面電車走行空間改築事業)8億円、鉄道事業補助(LRTシステム整備費補助)7億円などとなっている(表-2)。

■表-2 事業費の財源内訳

単位：億円

項目	金額	負担内訳				記事
		国	県	市	事業者	
連続立体交差事業	33	17	8	8	—	
街路事業	8	4	—	4	—	路面電車総合空間改築事業
鉄道事業補助	7	2	1	1	3	LRTシステム整備費補助
その他	10	—	—	—	10	
合計	58	23	9	13	13	

注：事業者負担の13億円についても、富山市が事業者に市単独の補助金として支出。ここで事業者とは富山ライトレールを指す。

出典：行政関係者のヒアリングより作成。

このうち「路面電車走行空間改築事業」とは、平成9年度に創設された道路管理者に対する補助金であり、LRTの走行空間の整備、具体的には走行路面、路盤、停留場の整備を対象として、国から事業費の1/2が補助される。また、「LRTシステム整備費補助」とは、平成17年度に創設された補助金で、低床式車両(LRV)、停留施設、レール(制振軌道)、変電所の増強、車庫の整備、ICカードシステムに充当でき、国の補助率は1/4である⁷⁾。LRTシステム整備費補助は、富山のケースが適用第一号となった。

事業者負担金13億円については、富山市の単独補助(「富山市富山港線路面電車整備事業等補助金交付要綱」の「整備事業補助金」として、富山市が負担している。ただし、JR西日本が「地域振興金」名目に10億円を富山市に提供しているの、市の実質負担は3億円と見なせる。なお、JR西日本の保有していた富山港線の施設は、実質無償で富山市を通じて富山ライトレールに譲渡された^{注6)}。

上記の事業費のほか、関連事業費として、駅前広場の整備、駐輪場の整備、導入街路の整備が公共の財源により実施されている。

(2) 維持更新費と運営費

施設の維持費、施設・車両の更新費用については、富山ライトレールは富山市からの補助金(「富山市富山港線路面電車整備事業等補助金」の「運行事業補助金」)および基金条例による基金(「富山市富山港線路面電車事業助成基金」)による支援を得ることができる。

富山市富山港線路面電車事業助成基金には、平成17年度末現在で2億6,200万円が募られている。この内訳としては、富山市1億3,500万円、富山県7,000万円のほか、

地元企業や市民等から5,700万円の寄付があった^{注7)}。

一方、人件費、動力費等の運営費については、富山ライトレールが運賃収入などの自助努力によりまかない、会社に対して公共から「赤字補填はしない」ものとしている。よって、当面の欠損は会社の資本金を取り崩すことにより対応するとしている⁸⁾。

(3) 運営会社への出資等

第3セクターである富山ライトレールの資本金4億9,800万円のうち、富山市は1億6,500万円、富山県は8,000万円をそれぞれ出資しており、全体の49.2%が公共により出資されていることになる。残りの2億5,300万円(50.8%)は、富山商工会議所と富山市内の民間企業からの出資となっている^{注7)}。民間の主な出資者は、北陸電力、インテック、富山地方鉄道、北陸銀行、富山第一銀行、日本海ガスである⁹⁾。

このほか、地域からの支援として、電停に設置されたベンチの記念寄付、電停の個性化壁 (PRスペース) への地元企業の協賛、新電停の駅名の命名権 (ネーミングライツ) の有償譲渡を行った。

2.4 開業後の運営状況

開業して4ヶ月の平成18年8月末日までの富山ライトレ

ールの1日平均乗車人員は、5,264人(平日4,912人、休日6,010人)であった⁸⁾。これは計画値4,200人の1.3倍であり、またLRT開業前の旧JR富山港線時代の乗車人員2,266人(平成17年10月、平日)の2.3倍の水準である。

3——富山港線LRT化の政策プロセス分析

3.1 政策プロセスのフェーズ

ここでは、プロセス全体を複数のフェーズに分割して分析することとしたい。前述のように、フェーズは、政策プロセスの諸段階、再フレーミングの有無、対象となる政策決定のレベルの変化等により規定されることとなる。また、プロセス内の各フェーズにおいて、関係主体の範囲が異なるとともに、課題設定やフレーミングのあり方、論点が変わり、利害調整のための場も様々なものが用いられることとなる。

さて、富山港線のLRT化が正式に表明されたのは、平成15年5月の市長の市議会での発表であった。当時、富山市長は、平成14年1月より森雅志氏が就任していた。富山市長の任期は4年であるが、平成17年4月に市町村合併に伴って、市長選挙が行われており、森雅志氏が引き続き当選している。市長によるLRT化の正式表明の一方で、富山市内部では、この公式声明よりもかなり前の

■表—3 富山港線LRT構想実現までの政策検討・決定経緯

時期	主体	内容
H7.7~	市	部内研究会で富山駅南北一体的まちづくりの検討
H11.3	市	富山市都市マスタープラン発表
H11	県	JR西日本から富山港線路面電車化構想の受領
	市	富山市中心市街地活性化基本計画の策定
H12	国	踏切道等総合対策事業創設、連続立体交差化事業との連携が可能に
	市	富山市公共交通活性化基本調査で富山港線と市内軌道直通化提言
H13	国	北陸新幹線富山まで事業認可
H15	国	富山駅周辺地区連続立体交差調査採択
	国	都市計画道路・綾田北代線拡幅事業への国の補助の内諾
H15.1~	市	部内研究会で富山港線路面電車化検討
H15.5	市	市長、市議会で富山港線の路面電車化を正式発表
H15.7~	市	富山港線路面電車化検討委員会(政策全般検討)
H15.11~	国	都市再生モデル調査ワーキング(LRT技術検討)
	市	富山市交通マスタープラン策定協議会発足
H16.1	市	富山港線路面電車化推進室設置
	市	市長、JR西日本社長と会談
H16.3	市	市議会で路面電車化予算案承認(全会一致)
H16.4	市	第3セクター富山ライトレール(株)設立
	市	富山港線路面電車化事業支援実行委員会を地域などと共同で発足
	国	連続立体交差事業着工準備採択
	市	富山港線デザイン検討委員会発足
H16.5	市	市長ら、欧州LRT視察
	市	JR西日本との基本協定
H16.10	市	綾田北代線・富山駅北船特殊街路の都市計画決定
H16.11	国	鉄道事業の許可および軌道事業の特許
H17.2	国	工事施工認可取得、LRT化工事着手
H17.3	県	連続立体交差事業都市計画決定
H17.4	国	連続立体交差事業認可
H18.4	-	LRT化開業

出所：文献6) および各種新聞記事、行政関係者・事業者へのヒアリングより作成。

平成7年当時から、富山駅の南北一体化のフレーミングに関連した検討が行われてきていた。(この時点ではLRTの導入はアイデアのひとつに過ぎなかった。)表―3は平成7年の内部検討の開始から、平成18年4月のLRT開業に至るまでの主要な経緯をまとめたものである。

平成15年5月の市長正式発表後は、市議会での予算承認、運営会社の設立、事業認可の取得、工事施工認可の取得、そして実際の工事と運行準備を2年11ヶ月の短期間で行うという異例の速さで計画が実現された。

筆者らは、この政策プロセスが大きく以下の4つのフェーズに分けられると考える。フェーズⅠからフェーズⅡの変化は、基本的なフレーミングの変化とそれに連動した諸条件の変動による。フェーズⅠの段階では、南北一体的なまちづくりといった限定的なフレーミングであったものが、フェーズⅡにおいては北陸新幹線への対応といったフレーミングに変化する。次に、フェーズⅡからフェーズⅢの変化は、課題設定段階から選択肢の検討・政策決定段階への変化による(さらに、フェーズⅢにおいても重要なフレーミングの変化は観察される)。そして、フェーズⅢからフェーズⅣの変化は、LRT化に関する包括的な政策決定のレベルから詳細設計の政策決定のレベルへの変化による。以下では、それぞれのフェーズにおける主な関係主体、検討の場、課題設定とフレーミング、論点などを詳しく見ていくこととする。

3.2 フェーズⅠ：H7～12年

(1) 南北一体的まちづくりの検討

この時期は、まだ富山港線のLRT化は現実的な案としては関係者に認識されていない。むしろ、富山駅の南北が鉄道によって分断されていることをどのように解決したらよいか、というフレーミングで検討が行われていた。

富山市は、平成7年7月から、国土交通省や富山県の幹部もメンバーに含む内部の研究会を実施し、また富山県と連絡を取りながら、富山駅南北一体的まちづくり事業の検討を始めた。この時期、「限度額立体交差事業」での北陸本線や富山港線の高架化が実施できるか否かが議論の主な対象であった。しかし限度額立体交差事業では、市の負担が大きすぎ、実現可能性は低いと見られた^{注9)}。その後、平成11年にJR西日本から富山県に対して富山港線を路面電車化する構想が投げかけられたが、富山市の担当者自身が、この時点では「LRT化など夢物語」と認識していたという^{注7)}。

(2) 連続立体交差事業の適用

平成12年になって、国土交通省により連続立体交差事業の要件が緩和されたことを受けて、富山駅の南北一体

化の問題解決の可能性が大きく高まった。それまでの連続立体交差事業の規定では、富山駅周辺の北陸本線のようにアンダーパスによって鉄道と道路との交差が処理されている場合には、事業の適用対象とみなされなかった。

しかし、平成12年の「踏切道等総合対策事業」創設によって、たとえ踏切でなくても、将来拡幅の計画のある道路のアンダーパスを有する場合、連続立体交差事業の対象となることが認められ、富山のケースはこれに該当することになった^{注10)}。

(3) 都市計画、公共交通計画の策定

一方、富山市は、この時期、都市計画の策定を進めており、平成11年3月には、「都市マスタープラン」を発表した。この中で、富山市は、「8つの富山」として、都心部のほか7つの拠点的地区を定めるとともに、交通体系としては放射環状の道路整備と、公共交通ネットワークの形成を図ることを目標とした¹⁰⁾。

さらに、平成11年には、富山市により「富山市中心市街地活性化基本計画」が策定された。この計画では、「富山駅北地区の新たな『まちの顔』づくり」と、富山駅の南側に位置する「中心商店街付近を広域的な中心地として」再生することが目標とされている。その上で、「モータリゼーションの進展と郊外への市街地の拡大により、中心市街地周辺での公共交通機能が低下している」ことから、「今後の高齢社会や環境問題に配慮し、自動車以外の市民の『足』を確保するために公共交通機能の充実を図る必要がある」と述べられている¹¹⁾。

また、平成12年に富山市が実施した「富山市公共交通活性化基本調査」の中でも、「既存鉄軌道のLRT化による相互直通運転」との表現が盛り込まれた。

このように、当該時期に策定された都市計画や公共交通計画といった上位計画においては、将来の富山港線LRT化につながる概念は示されていた。ただし、このフェーズでは、LRT化の具体的な実現性や道筋については、依然として何ら明らかにされていなかった。

3.3 フェーズⅡ：H13～15年

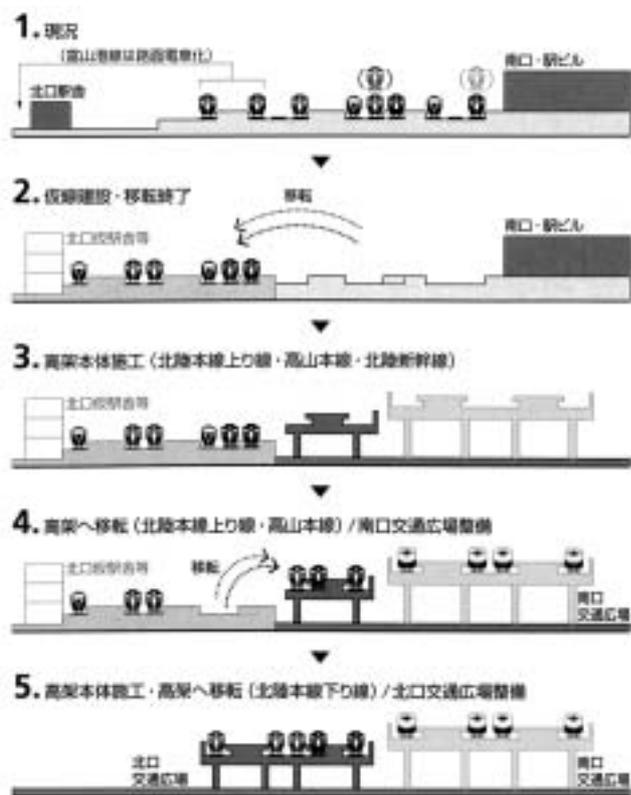
(1) 北陸新幹線の事業認可

平成13年、国レベルの政治決定によって、北陸新幹線が富山まで事業認可となった。これを受けて、富山駅近辺の交通計画に関しても様々な検討が始められた。

まず、新幹線の高架構造物を、どのような方式で富山駅構内に配置するかが問題となった。北陸本線の富山駅付近の沿線には、既に建物が密集しており、線路脇の元国鉄清算事業団用地にも高層マンションが建築されているなど、新幹線工事や、それに伴う在来線の仮線敷設に

必要な用地確保がかなり困難であった。新幹線を在来線の上部に設置する「3階建て」の駅構造の案も提案されたが、建設コストや景観上の問題などから県知事を含め賛同を得られなかった。

「3階建て」案を排除した場合、既存のJR富山港線の処理が、必然的に重要な議題として浮かび上がることとなった。まず、JR富山港線を存続させたまま、北陸本線にあわせて高架化するならば、沿線の用地買収を含め、多額の建設費がかかることが予想された。一方、北陸本線の高架化のための用地を確保するために、JR富山港線を廃止してバス代替とする案や、JR富山港線の富山駅近辺のサービスを停止し、途中駅までの営業として工事を進めるといった案も提案された。そうした検討の中で、JR富山港線をLRT化して、北陸本線の立体交差化事業には直接影響がないようにする(図-3)といった案が検討の俎上に載せられた。



出典：文献(6) p.6より

■図-3 富山港線路面電車化を前提とした連続立体交差と新幹線の工事計画

LRT化案はJR富山港線を廃止しないという前提のもとでは優れた案と見られていたが、そのための財源確保が最大の問題であった。財源の一つとして、北陸本線の連続立体交差事業費が有力視されたが、連続立体交差事業の財源を補償費的な意味合いで、LRT整備にかかる費用や車両の購入費に充てられるかどうかは、当時、国レベルでも未整理であった^{注11)}。

(2) 連続立体交差事業の負担金

丁度この時期、国土交通省内部では、道路特定財源の使途について検討がなされていたという^{注12)}。特に、公共事業の見直しが行われる中で、道路特定財源の使途について、「本来の機能を発揮すれば使途に弾力性を持たせる」という柔軟な発想に転換しつつあったとされる^{注13)}。

このような流れの中、平成15年に、富山駅周辺地区の連続立体交差事業が調査採択された。これは連続立体交差事業の財源を補償費的な意味合いで、負担金としてLRT整備費用に充当することについて、国レベルで一定の目処がついたためであった。

また、平成15年2月にJR西日本は富山港線の路面電車化構想を記者発表している¹²⁾。ただこの時点では「専用軌道の道路化」といった実際には採用されなかった技術手法も述べられている。この頃、鉄道のLRT化構想が徐々にクローズアップされてきてはいるものの、現実的な技術手法については、専門家の間でもさまざまな見解があったものと思われる。

3.4 フェーズⅢ：H15～16年

(1) 富山港線路面電車化検討委員会での検討

フェーズⅡで富山港線LRT化のフィージビリティは高くなったが、他の案と比較した場合の費用対効果分析、需要予測、サービスレベル設定、運行技術や適用法体系の決定、運行主体の選択など、検討すべき項目が多く、これらへの対応が必要となっていた。

富山市は、平成15年1月から、富山港線LRT化に関する部内研究会を開始した。また、平成15年5月には、市長の正式発表とそれに続く議会や住民への説明を行いつつ、7月には「富山港線路面電車化検討委員会(以下、検討委員会)」を設置して、上記の各項目の検討を実施した¹³⁾。検討委員会では、富山港線について最終的に3つの案を示した。すなわち、①高架化して存続、②廃止してバス代替、③路面電車化の3つである。検討委員会は費用便益分析を実施して路面電車化の社会的純便益が最も高いことを示した^{注14)}。社会的便益という考え方の提示は、重要なフレーミングの変化とも考えられる。

また、その前提として検討委員会では、住民へのアンケートや富山港線の流動調査を行って、それらのデータを参考にしながら交通需要予測を実施した。交通需要予測では、富山市の将来人口が減少することを織り込んだ上で、平成18年のLRT化開業と将来の富山地方鉄道市内軌道との接続時の2時点で需要増が見込まれた(開業時約4,200人/日、富山地方鉄道との接続時約5,000人/日)。具体的な需要の増要素としては、運行頻度の向上によるバス・自動車からの転移、新駅設置による新規需要、競

輸場送迎バス廃止による需要増、将来の市内軌道との接続によるバス・自動車からの転換需要が想定されている。

さらに、検討委員会は、この推定需要を用いて収支試算を実施し、当面は年間2～3千万円の赤字が続くことと、約10年後の市内軌道との接続以降は収支均衡する見込みであることを明らかにした(表一4)。

■表一4 収支試算結果

単位：百万円

	1年目	6年目	11年目	15年目
収入	219	206	243	234
支出	238	229	231	232
償却前損益	-19	-23	12	2

出典：文献13)p.15より作成

運営主体の形態についても、検討委員会では、公営、民営、第3セクターの3つの案について比較検討がなされた。第3セクター案は、経営責任の不明確さによる経営行き詰まりの危険性があるものの、「収支予測や組織づくりにおいて厳格な計画を作成する」という条件で、「市民の協力と理解を得ながら公共交通を維持」できる形態と見なされた。結果として、富山のケースでは、第3セクターによる方式がふさわしいものとの結論が出された。また、公共側が施設の整備、維持・改良に責任を持ち、事業者側がサービスの提供と施設の維持管理に責任を持つとする「公設民営」の考え方が提言された。

その他、検討委員会は、以下の点についても、望ましい案を提案している。

- ・道路への軌道敷設ルート：走行空間の制約、富山駅への乗入れができることなどの条件に基づき選定
- ・新駅：徒歩アクセス圏の約600mの駅間距離を実現
- ・運行頻度：15分程度間隔の運行と運行時間の延長
- ・車両：あらゆる市民層にやさしい100%低床車両導入
- ・運賃：富山地方鉄道と同じ均一制運賃の適用

(2) 都市再生モデル調査ワーキングでの技術検討

上記検討委員会とほぼ同時期に、鉄道と軌道の直通運転という例の少ない技術面の検討を行うために、北陸信越運輸局は、「都市再生モデル調査ワーキング(以下ワーキング)」を設置した。ここでは、運行ダイヤ、車両、ICカードシステム、線路配線、必要な設備改良、運転保安などのスペックについて技術専門家の観点から望ましい案が提示された¹⁴⁾。

ワーキングでの主要な論点の一つに、LRT化した場合、鉄道区間で従来通りの高速運転(60km/h)とするか、あるいは全線で路面電車基準の40km/h運行とするか、といった点があった。技術委員は利用者への最大限のサービス

を提供する観点から、鉄道区間での高速運転の維持を主張し、最終的にはそれを前提とした運行ダイヤが実現されることとなった。検討プロセスにおいて、国土交通省は、鉄軌道の直通運転に係る新技術の適用に当たり、安全性や経済性が損なわれないよう関係者に対して十分な検討を求めているとされる^{注6)}。また、この議論にあわせて、道路上に新設される軌道区間は軌道法、既存の鉄道の改良区間は鉄道事業法をそれぞれ適用することで調整がなされた¹⁵⁾。これらワーキングでの検討結果は前述の検討委員会に報告された。

(3) 市議会の予算承認と新会社の設立

検討委員会の検討結果は、市議会に報告され、平成16年3月には、市議会において全会一致で路面電車化の予算案が承認された。同時に基金条例も制定された。市議会での質疑内容を見ると、公設民営の意味、新会社の概要、収支見込、国と市の財政負担、JR西日本との協力関係、バスとの連携、廃止区間の取り扱い、将来の延伸化可能性などについて質疑がなされている^{注15)}。ただし大方の議論としては、富山市の財政負担が過度にならないことを前提に、市内の公共交通が再構築されることを歓迎するものであったと考えられる。

市議会での予算化承認を受けて、平成16年4月には第3セクター富山ライトレール株式会社が設立された。また同時に、基金への寄付を呼びかける組織として「富山港線路面電車化事業支援実行委員会」(沿線自治会を主体とする「富山港線を育てる会」、富山ライトレール、および富山市の3者で構成)が設立された。

(4) 交通マスタープランの策定

上記の富山港線LRT化の具体化作業と並行して、北陸新幹線乗り入れに伴う富山市内の公共交通全般の再構築を目指し、市民参加型の「交通マスタープラン策定協議会(以下、協議会)」が平成15年11月に設置され、総合的な都市交通体系が検討された¹⁶⁾。

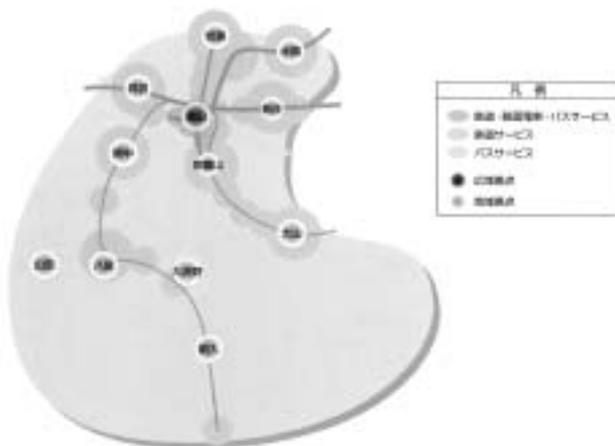
この中では、将来顕在化する問題として、都心の衰退など都市構造の変化、公共交通の衰退、移動制約者の増大、渋滞などによる自動車利用の利便性低下、環境負荷の増大が挙げられている。そして、それらに対処するため、「コンパクトなまちづくり」を目標として、「公共交通、道路交通、交通結節点等が有機的に連携した交通体系への取り組み」が提言された。

協議会では、富山港線LRT化は、市の公共交通全体の維持発展のための第一歩と位置づけられ、将来的に同線が接続する富山地方鉄道市内軌道の延伸(環状化)、フィーダーバスの導入、新幹線開業にあわせた富山駅に

おける交通結節の強化など具体的な施策メニューが提示された。

先述の平成11年の「都市マスタープラン」や「富山市中心市街地活性化基本計画」といった上位計画では必ずしも具体的な施策に落とし込まれてはいなかった富山市の都市・交通政策が、この「交通マスタープラン協議会」を通じ、あるいは富山港線LRT化計画の進行と並行して明確化されていったものと考えられる。またこの時期、協議会の議論の中から、図一4のような「コンパクトなまちづくり」における富山市の公共交通のあり方が作られた。このような具体性の高い「コンパクトなまちづくり」といったコンセプトは、重要なフレーミングの変化であり、これは、多くの関係主体にLRT化計画の上位目的に対するオーナーシップを持たせることを通して、幅広い合意を得る上で重要な寄与であったと考えられる。

■富山市の目指す「コンパクトなまちづくり」—交通体系を軸とした都市計画を構成（概略図式図）



■図一4 富山市のめざす「コンパクトなまちづくり」

(5) 市長の欧州視察と議会報告

平成16年5月、市長、議会代表、地域代表らが欧州のLRT先進都市への視察を行っている。視察には地元テレビ局が同行し、その模様は6月に特別番組で放映された^{注16)}。その直後の6月議会において、市長は欧州視察の成果について報告し、「中心市街地の活性化や公共交通網の充実を図る観点から、将来を見据えた公共交通体系の構築が必要」であるとし、富山港線においても「公共交通に対する市民意識の高揚を図る」との決意を述べている^{注17)}。質疑内容としては、まちづくりとデザイン、観光ルートとの整合、利便性向上と交通のネットワーク化推進策、市民の交通への意識改革、市内他地域とのバランスといった点がテーマとなっており、富山市における公共交通や都市のあり方という広いビジョンが議会で共有されていったことが示唆される。

(6) 国による助成制度の設立

LRT・路面電車への国の助成制度としては、平成9年度より基盤施設（インフラ）を対象としたもの（「路面電車走行空間改築事業」および「都市生成交通拠点整備事業」）が存在していたが、この時期、富山における計画の進行にあわせ、国土交通省内で翌年度の平成17年度予算において新たな補助制度（「LRTシステム整備費補助」）創設を目指した動きが活発化していた^{注18)}。

各補助制度の概要については2.3(1)で述べたが、富山におけるLRT導入をモデルケースとして、「LRT総合整備事業」により上記3つの助成制度の同時採択が可能になったことが特徴的である。背景としては、中央省庁改革の一環として平成13年1月に運輸省および建設省等を母体として設置された国土交通省において、省庁統合の象徴的事業の実施が求められていたことも指摘できる。

3.5 フェーズⅣ：平成16～18年

(1) 開業のリミット

フェーズⅢで、富山港線LRT化の大まかな方針が決まり、予算化と関係者の認識共有がなされたので、その後、急ピッチで計画の具体化と必要な認可等の取得が行われた。平成26年に新幹線が富山駅に乗り入れることを前提とした場合、新幹線工事日程の時間的制約から、富山駅構内の富山港線の用地を平成18年4月には空ける必要があった。そこで、富山港線のLRT化開業の期限は、平成18年4月と設定され、これを目標に工事と運営準備を行う必要があった。

(2) 都市計画決定、各種認可等の取得と仕様の決定

軌道を道路上に敷設するためには、都市計画決定が必要となるため、平成16年10月には、関係する道路の都市計画決定が行われた。また、同年11月には、富山ライトレールは、国土交通省より鉄道事業の許可と軌道事業の特許を得た。さらに、平成17年2月には、国土交通省から富山港線の工事施工認可を受け、3月には県による連続立体交差事業の都市計画決定、4月には国による同事業認可と、次々と各種認可等を得た。

このように、スピード感を持ってスケジュールが進行したが、そのプロセスではいくつかの論点があったという^{注7)}。例えば、鉄軌道事業免許取得の条件として、国は長期的な事業の安定性を求めている。そのため、需要予測や収支予測の蓋然性、将来の維持更新費を確実に得るための基金の充実、当面の欠損に耐えられる十分な資本金の有無等が論点となった。また、需要想定に当たっては、LRTの利用者がある水準を上回ると、駅南北の自動車の通過交通が過度に減少して、連続立体交差事業の要件

を満たさなくなってしまうのではないか、といった懸念もなされた。さらに、フェーズⅢにおいて整理済みと考えられていた連続立体交差事業の負担金によるLRT施設整備や車両費の購入については、運営主体が変わることから課税対象となるのではないかと、富山市が国税当局から説明を求められるといった事態も発生していた^{注19)}。

また、富山市は、LRT導入に当たって、単に「高齢化社会や環境に配慮した機能的に住みよいまちづくりを目指す」だけでなく、「まちづくりと連携して富山の新しい生活価値や風景を創造していくこと」や、「新しい富山港線を世界に向けて富山市民が誇れるような路線とすること」を意図して、車両、電停、シンボルマークといったデザインを総合的に策定した⁶⁾。トータルデザインの検討にあたって、平成16年4月に富山市は「富山港線デザイン検討委員会」を設置して検討を進めたのち、富山市と富山ライトレールで細部の仕様を決定していった。

(3) 工事の実施とLRT化開業

各種認可の取得や仕様の決定の後、平成18年3月にはJR富山港線が廃止された。その後、バス代行を実施しながら、鉄道区間の改良工事が進行した。道路区間および鉄道区間の工事の具体的な内容としては以下のものがあった。

- ・道路区間：八田橋の改修(車両の荷重に耐えるための河川橋梁の改修)、軌道の新設、レールの敷設、架線柱と架線の設置、信号の設置等
- ・鉄道区間：電圧の変更(DC1,500VからDC600Vへの変更)に伴う変電所の改修と増設、分岐器など一部線路の改良、ホームのかさ下げ、新駅のホーム設置、信号システムの改良、車両基地の新設、社屋の新設等

また富山ライトレールは、運転士の訓練や会社の立上

げ業務を行い、予定通り平成18年4月に富山港線はLRTとして開業した。

(4) まちづくり事業との連携

LRT化工事の進捗に合わせ、富山市は富山港線沿線地区で一体的なまちづくり事業を展開した。沿線を「沿線活性化地域」として設定し、「まちづくり交付金」(事業費約70億円)を活用してまちづくり事業との連携を図った⁶⁾。具体的には、駅アクセスの改善として、2駅で駅前広場を整備した。特に、岩瀬浜駅では同一ホームによるLRTとフィーダーバスの乗り継ぎが実現された。また9駅で自転車駐輪場が整備された。そのほか駅周辺の住宅促進、岩瀬浜地区における魅力あるまちづくり促進で、散策路の整備や古い街並みの保存・活用が行われている(図—5)。



■図—5 まちづくり事業との連携
(左：岩瀬浜駅，右：街並みの保存・活用)

3.6 フェーズⅠ～Ⅳのまとめ

これまで述べてきたフェーズⅠ～Ⅳの関係主体、検討の場、課題設定とフレーミング、および主要論点についてまとめると、図—6のようになる。フェーズⅠは、まだ南北一体化というフレーミングでの検討が行われていた時期で、平成13年の新幹線富山延伸認可後のフェーズⅡになると、新幹線の延伸への対応へとフレーミングが変化し、関係者の個別協議により、連続立体交差化事業と新幹線整備との整合性やLRTの整備財源確保策が

	フェーズⅠ H7～12年	フェーズⅡ H13～15年	フェーズⅢ H15～16年	フェーズⅣ H16～18年
(主体)	市、県、国	市、県、国	市、県、国、警察、事業者、議会、住民	市、県、国、事業者(新会社含む)、住民
(場)	・ 部内研究会 ・ 上位計画	・ 関係主体間の個別協議	・ 検討委員会 ・ 協議会	・ 関係主体間の個別協議
(課題とフレーミング 文脈)	・ 駅南北一体化 ・ 公共交通重視 ・ LRTは構想段階	・ H13 新幹線富山延伸認可 ・ 新幹線整備計画との整合性 ・ LRT整備財源確保	・ H15 路面電車化発表 ・ LRT計画具体化 ・ 社会的便益の重視 ・ 「コンパクトなまち」	・ H16 予算承認と新会社設立 ・ 迅速な認可等取得 ・ トータルデザイン ・ 総合的まちづくり
(論点)	・ 限度額立体交差事業の適用可否 ・ 連続立体交差事業の適用可否	・ 高架方式(3階建て案の可否など) ・ 連続立体交差事業負担金適用の可否	・ 富山港線の存廃 ・ 経営形態 ・ サービスレベル ・ 軌道敷設ルート	・ 認可等の取得条件 ・ 各種仕様の決定、設計方針

出典：参考文献および行政関係者・事業者へのヒアリングより作成。

■図—6 富山LRT化プロセスの各フェーズにおける関係主体、検討の場、政策の文脈と論点の推移

明確になっていった。また市長が正式に富山港線路面電車化の発表をした後のフェーズⅢは、コンパクトなまちや社会的便益といったフレーミングが採用されるとともに、検討委員会における検討で計画の選択肢が具体化されLRT化が公式に意思決定された時期であり、さらに新会社が設立された後のフェーズⅣでは、詳細レベルで、関係主体間の個別協議により各種認可などの取得、仕様の決定や設計・工事が実行されていった。なお、既述の各フェーズで実施されていた委員会や協議会等の概要について表―5に示しておく。

■表―5 富山LRT化に関わる委員会、協議会等の概要

名称(設置主体)	時期	目的	メンバー
富山港線路面電車化検討委員会(富山市)	H15.7~	富山港線LRT化政策全般	大学関係者、事業者、県、警察、国(オブザーバー)、市助役
交通マスタープラン策定協議会(富山市)	H15.11~	市の公共交通政策全般	大学関係者、商工会、福祉団体、事業者、県、国など
都市再生モデル調査ワーキング(北陸信越運輸局)	H15.11~	鉄軌道直通運転の技術検討	研究所関係者、国、市参与など
富山港線デザイン検討委員会(富山市)	H16.4~	車両・施設のデザイン検討	大学関係者、地元のデザイナー、沿線代表、市助役など

出典：文献及びヒアリングより作成

4——関係主体の立場と富山市の対応

4.1 関係主体の分類

ここまで、政策プロセスに着目して、フェーズごとの主体やフレーミング及び論点などを整理してきたが、ここでは、関係主体別の関心事項を整理し、それらに対して、主要なマネジメント主体であった富山市がどのように対応したかを分析する。

多様な関係主体が参加して調整を行ったフェーズⅢに着目すると、関係主体としては、地域(富山市、地域住民、地元企業、市議会)、他行政組織(富山県、国土交通省、警察)、交通事業者(JR西日本、富山地方鉄道)が想定される。それぞれのLRTプロジェクトへの関心事項(期待と懸念)を整理したものが、表―6である。また、主要なマネジメント主体である富山市による対応を分析する際には、フレーミングによる対応と様々な場を利用した個別的な利害調整による対応の双方に注目する。

4.2 地域の関係主体の立場

まず、富山市は、従来からの南北一体まちづくりに加えて、コンパクトなまちづくりを実現すること、またそのためにも富山港線をLRT化することによって公共交通を活性化させることを期待していたと言える。一方、市の負

■表―6 主な関係主体別の期待と懸念(フェーズⅢ)

主体	期待	懸念	
地域	富山市	南北一体まちづくり コンパクトなまちづくり	過剰な財政負担 新幹線計画への悪影響
	地域住民	利便性向上	—
	地元企業	地域経済活性化	—
	市議会	公共交通再構築 富山市の活性化	過剰な財政負担 地域バランス
他行政組織	富山県	新幹線の富山乗入 計画の成功 連続立体交差事業の成功	過剰な財政負担 計画や工事の遅延
	国土交通省 (運輸局、地方整備局、鉄道局、都市・地域整備局、道路局)	全国先進事例としての位置づけ 省庁統合の象徴的事業の推進 予算の柔軟適用化	新規技術への対応 事業の長期的安定性
	警察	自動車利用減による交通渋滞緩和	LRT走行道路の交通渋滞悪化
交通事業者	JR西日本	赤字ローカル線の経営分離	地域への責任と株主への説明
	富山地方鉄道	富山市の公共交通重視姿勢	自社路線バスとLRTとの競合
専門家	全国先進事例としての位置づけ	失敗の不許容	

出典：参考文献および行政関係者・事業者へのヒアリングより作成

担能力を超える財政支出と、新幹線の導入スケジュールに悪影響が及ぶことを主に危惧していたと考えられる。

地域住民は、大きな期待をもってLRT計画を受け止めていた。地域住民は、平成15年5月の市による住民説明会において、これまでサービスレベルの低下が続いていた富山港線が、高頻度のLRTに生まれ変わることに好感を表明したという^{注7)}。また、平成15年6月に富山市が実施した住民アンケートでも、78%もの住民がLRT化計画に賛成であった(N=703)¹³⁾。沿線自治会で構成される「富山港線を育てる会」は、富山ライトレールや富山市と共同で、寄付金を募るため会合開催やパンフレットの配布を行って成果を挙げた。

地元企業については、出資や寄付に積極的に応じ、富山ライトレールへの出資金は予定を上回る金額を得たという^{注7)}。企業の立場としては、通常このような公共への財政支出に対して抵抗感を持つことが想定されるが、今回の事例では、先進的な公共交通整備により富山市の経済ポテンシャルが向上することを期待して、一定の負担に応じたものと解釈できる^{注8)}。

市議会は、前述のように、全会一致で予算案を可決している。市議会の関心としては、富山市の財政負担が過度にならないことや地域バランスに配慮することを前提に、富山市の公共交通が再構築され、富山市が活性化することを歓迎していたと考えられる。

4.3 他行政組織の立場

富山県は、富山港線のLRT化事業に関しては、一貫し

て富山市を支援する立場にあった。まず、北陸新幹線の富山乗入れは、県として最重点課題のひとつであり、これに支障するさまざまな問題の解決を期待していた。そのため、富山港線をLRT化して北陸本線の連続立体交差事業に支障しないようにすることは、県として重要な事項であったと考えられる。万一、計画や工事が遅延して新幹線の導入時期が遅れることは、絶対に回避すべきものと認識されていたと考えられる。また、そもそも連続立体交差事業は県が事業主体であり、富山港線LRT化事業の財源の一部も県が負担することとなったため、財政に配慮しつつも、これらの重点施策を遂行することが、県の使命であったと考えられる。

国土交通省の関係者としては、鉄軌道事業を管轄する鉄道局、連続立体交差化事業や軌道の敷設を管轄する都市・地域整備局ならびに道路局、そして地方の出先機関である運輸局と地方整備局が挙げられる^{注20)}。国土交通省全体としては、まず、富山でのLRT実現は、全国に先駆けた先進事例と位置づけられていた。また、旧運輸省の鉄道局と、旧建設省の都市・地域整備局ならびに道路局とが共管して推進するという意味で、省庁統合の象徴的な事業としての位置づけもあったと考えられる。また、先述のように、行政改革の流れから、省としても、連続立体交差事業に関して予算の弾力化を図りたいとの思惑もあった。一方、鉄軌道の直通運転に係る新技術への対応については、安全性や経済性が損なわれないよう関係者に対して十分な検討実施を期待していたといえる。さらに、鉄軌道事業の認可の条件として、国は事業の長期的な安定性を求めている。

最後に、警察(交通管理者)については、LRT導入によって市全体で見れば自動車交通が抑制されることについては期待していたと考えられる。しかし、都市計画道路・綾田北代線では道路拡幅工事の途中段階でLRTを敷設するため、道路車線が減少し、渋滞が増すことに懸念を示していた^{注21)}。

4.4 交通事業者の立場

整備新幹線導入時の在来線の取り扱いに関して、並行在来線(富山のケースでは北陸本線)については、経営分離できることがルール化されているものの^{注22)}、富山港線のような並行在来線の枝線については対応が決まっていなかった。そのため、JR西日本は、赤字ローカル線を地域との協議により問題なく経営分離する方策を模索していたものと考えられる。反面、地域への責任から過剰な財政負担が生じると、株主などへの説明責任が果たせなくなることを懸念していたものと思われる。最終的には、仮に富山港線を維持した場合の将来の赤字相当を

回避するレベルの金額で、JR西日本が市への寄付を実施すること、またそれ以上の財政負担などは求めないことで、富山市と合意した

一方、富山地方鉄道については、将来の市内軌道と富山ライトレールの直通運転に関して、現状では計画は白紙の状態である。ただし、これまでの行政側の公共交通軽視の流れから、富山市として鉄軌道を優遇する施策を打ち始めたことに対して期待するとしている。反面、会社の体力を上回る財政負担はできない上、将来の直通運転時に並行する自社のバス路線がLRTと競合することには懸念を示している^{注23)}。最終的には、富山市が富山地方鉄道に新会社への資本参加を求めることにより、新会社と並行バス路線を運行する富山地方鉄道との経営上の意思決定の整合性をとりやすくした。

4.5 専門家の立場

表一五に示した各種委員会や協議会等には専門家として学識者や技術者(コンサルタントやデザイナーを含む)が多数参加した。これらの専門家は、わが国初の本格的なLRTを実現すべく、自らの知識や経験を富山市を舞台として生かそうとした、強い思いを持っていた。逆に専門家の間では「富山で失敗したらこの先日本に本当のLRT導入はない」との危機感もあった。

4.6 富山市による各主体への対応—フレーミングと個別的利害調整の両側面から

上記の主体別のさまざまな期待と懸念に対して、富山市としてのフレーミングと個別的利害調整による対応について、あらためて整理すると以下ようになる。

- ・対地域住民：地域住民は、当初、LRTの便益を十分に認識していなかった。これに対し、市は住民説明会での説明や、自治会組織と共同での寄付金集めを行うなど、積極的に地域住民との交流と啓蒙を図ることにより、地域住民の便益に関する認知を高めた。
- ・対地元企業：地元企業は、当初より、LRTに好意的であった。ただし、新会社への資本参加の依頼のほか、電停の個性化壁(PRスペース)や駅名のネーミングライツなどの新しい発想を導入して、企業に宣伝効果などのメリットが生じる形で個別的利害調整の工夫を行った上で、財政支援を求めた。
- ・対市議会：市議会には、当初、LRTは一部地域のみに関わるものであって、地域間の不公平が生じるのではないかと懸念があった。これに対し、市長から、何のためのLRTかを説

明するフレーミングとして交通とまちづくりのビジョンを提示したことで、議会内でLRTの市のまちづくりにおける位置づけに関するビジョンの共有が図られた(これはLRTを直接あまり利用しない地域の市民の理解を得るためにも重要であった)。また、検討委員会での網羅的、具体的検討内容に基づき、富山市として過剰な財政負担が起らないことなどを議会質問で丁寧に回答した。

- ・対富山県：LRTが新幹線延伸と一体であるという位置づけを与え、早期からの共同の研究会の実施などで緊密な連携をとることで、LRTへの支援の維持を図った。
- ・対国土交通省：検討委員会やワーキングでの網羅的、具体的検討内容をベースに、専門家の支援も受けながら市担当者がLRTのまちづくりにおける位置づけを継続的に提示することを通して、全国的な実験事例としての支援を、国土交通省から確保した。
- ・対警察：警察は、当初より、LRT導入による道路渋滞を懸念していた。これに対し、市は、一部道路では、拡幅が実現するまでは渋滞が悪化することを市の方針として織り込んだ上で、最終的には、LRTという公共交通の促進が、自動車利用の減少と渋滞緩和につながるという議論と、市としてのLRT化へのコミットメントを提示することで、理解を求めた。
- ・対JR西日本：JR西日本は、当初、LRT化に伴う経済的負担を懸念していた。これに対し、仮に富山港線を維持した場合の将来の赤字相当を回避するレベルの金額で、JR西日本が市への寄付を実施することは実施するが、またそれ以上の財政負担などは求めない、という個別利害調整を行うことで決着した。
- ・対富山地方鉄道：富山地方鉄道は、当初、同社が運行するバスとの競合を懸念した。これに対し、富山地方鉄道に新会社への資本参加を求めることで、新会社と富山地方鉄道の経営上の意思決定の整合性をとりやすくするという個別的利害調整を行うことで、LRT運営にも利益を認識するようになった。
- ・対専門家：専門家は、当初より、LRT導入に対して強い関心を持っていた。これに対して、市は、ま

ちづくりの一環としてのLRTという位置づけを明確にすることによって、本格的なLRTの実現に関心を持っていた多くの専門家に参画のインセンティブを付与した。

5——政策プロセスマネジメントの特徴

5.1 都市・交通政策のプロセスマネジメント

以上で、富山港線LRT化の政策プロセスと、主体別の関心事項および富山市による対応を概観してきた。LRT化が成功した要因として、既存の鉄道線を活用できたといった技術的な要素や、一定の需要を満たすための沿線の人口分布など地勢的要素は富山市独特のもので、必ずしも他都市で該当しない場合もある。財源についても連続立体交差事業費が適用できる条件にあった等、他都市から見れば恵まれた条件下にあった。

しかし、上記の技術・地勢条件をLRT導入というアイデアで最大限に生かし、あるいは財源を富山ならではの方式で確保できた背景には、富山市における政策プロセスマネジメントの適切さがあったと、筆者らは考える。以下、政策プロセスマネジメントの観点から富山市での成功要因を再整理し、他都市での都市・交通政策を遂行する際に留意すべき事項としたい。

5.2 ビジョンの正当性と首長のリーダーシップ

富山市では、富山港線LRT化事業を、単に鉄道を路面電車に変換するだけの事業という位置づけではなく、富山市の「コンパクトなまちづくり」を推進するための公共交通再編の第一歩と位置づけた。課題のフレーミングにおいて、このような幅広い理解を得られる正当性の高いビジョンを設定することによって、関係主体の懸念事項を収斂することができた。また、LRTの費用便益を議論するに際して、社会的便益を考えるというフレーミングに対する支持が得られたことも重要であった。

このビジョンは、市長のリーダーシップによって、市民や議会を巻き込んだ運動論として展開していったものと考えられる。市長は、「コンパクトなまちづくり」を正当化する理由として、行政コストがかからないこと、交通弱者の増加が現実になってから手をつけていては遅いこと等を挙げている。そして、地域説明会において、同じ家族の中でも公共交通への依存度が異なることから「家族の中でいろいろな意見を検討してほしい」と市民に話し、また採算性についても、「公設民営」の考え方により公共交通の建設・維持は市が行うという基本姿勢を、市民、議会に納得してもらうことの重要性を指摘している^{注24)}。

5.3 議論の場のマネジメントと情報公開

これまで見てきたように、政策形成において富山市ではさまざまな議論の場を設定していた。表—5に示した公式の検討委員会や協議会のみならず、中間的(部内検討ではあるが、有識者や他機関のメンバーとともに検討を行う)議論の場が設定されていた。さらに、公式の検討の場も包括的なテーマを扱うものと、技術やデザインなど目的に合わせて設定された場がある(表—7)。

■表—7 富山LRT化事例における議論の場の分類

	公式	非公式(中間的)
包括的	・富山港線路面電車化検討委員会 ・交通マスタープラン策定協議会	・部内研究会(南北一体的まちづくり検討) ・部内研究会(路面電車化検討)
目的志向的	・都市再生モデル調査ワーキング ・富山港線デザイン検討委員会	—

まず中間的な場で政策オプションが形成され、目的志向的なワーキングや委員会等で深掘りされ、公式の委員会などにおいて関係主体の合意のもと、多様な論点について利害調整と意思決定がなされていった。この結果、手戻りの少ない効率的な政策プロセスが実現した。一般的に、政策オプションを検討するプロセスで、中間的な議論の場が存在すると、議論の範囲や参加メンバーの選定を柔軟に行える可能性の高まることが指摘されている。こうした柔軟性は、関係者間の合意を効率的に獲得する上で重要な要素と考えられる²¹⁾。

そして、これらの議論の場での協議事項や合意事項は、議会や市民に適時に情報公開された。情報公開のタイミングとしては、財源確保などクリティカルな問題については、国や県などとの調整で大きな方向性が固まったのち、速やかに議会に対して説明し、住民への説明会も実施している。また、富山港線をLRT化すること、経営形態、サービスレベルの設定など多様な論点に係る政策オプションについては、オプション自体を部内研究会で形成しつつ、ほぼ同時並行的に開催した公式の検討委員会に関係者の合意を取り付け、すぐに議会や市民に提示する、というステップを踏んでいる。開示する情報の内容としても、採算性について当初は赤字が続くといったネガティブな情報も開示し、地域として公共交通を支える覚悟を市民に求めている。

市民への広報媒体としては、市の広報誌や新聞のみならず、地元テレビも重要な位置づけを占めた。普段のニュース番組で市の検討状況を取り上げていたほか、市長らの欧州視察の様態を放映した特別番組では、LRTやそれを起爆剤にしたまちづくりのイメージを映像により伝

え、また市長らがビジョンを語る姿をインタビューによって映し出して、市民の世論形成に対して大きな効果を持ったと考えられる。

5.4 制約条件のもとでの発想の転換

富山港線のLRT化案は、富山港線を高架化して存続する案、廃止してバス代替とする案の3案の1つとして採用されたが、その背景として、新幹線乗入れに伴う北陸本線の連続立体交差事業によって、高架化案のオプションコストが引き上げられたことが指摘できる。すなわち、連続立体交差事業を、富山港線をLRT化せずに実現しようとすると、沿線の建物が工事に支障するという物理的制約と、新幹線の開業時期に間に合わなくなる可能性という時間的制約が生じていた。このような制約条件は、結果的に、LRT化という選択肢の採用を容易にしたといえる。

そのほかにも、表—8に整理したように、平成7~12年頃の南北一体的まちづくりの手法としての北陸本線への連続立体交差事業の適用の可否の検討、あるいは平成15年頃の連続立体交差事業の負担金のLRT事業への適用可否の検討についても、当時は国の制度が対応していないという制約条件があった。国側の積極姿勢も大きな解決の糸口となったが、富山市としても協議の場を設定して、富山の現状に沿った形で国の制度拡充を求めていったことから、これらの制約条件をうまく活用して、関係主体の理解を得ることでプラスに転じていく。

■表—8 富山LRT化の事例における制約条件と解決の方向性

時期	項目	制約条件	どのようにプラスにしたか
H7~11年	北陸本線への連続立体交差制度適用可否	国の制度	部内研究会での検討
H15年	連続立体交差事業の負担金の適用可否	国の制度	個別協議
H16年	富山港線の高架化の可否	沿線建物の存在と新幹線開業時期	LRT化のアイデアの具体化

通常、制約条件が存在すると、担当者は、政策の遂行が困難になると考えがちである。しかし、物理的、時間的制約が存在することによって、むしろ政策代替案の優劣が明確化することや、制度的制約条件の存在がプラスに転じていくこともあることに留意すべきである。特に、我が国の制度は極めて複雑怪奇となっていることが多く、担当者であっても十分理解できていないケースが多い。日頃より、国等が制定している制度に関する学習を前向きに行う姿勢と、既存制度を最大限活用し、何とかやりくりするための地道な努力が、事業実現に向けた必要不可欠な要素と言えるであろう。

その意味で、富山のケースのように、制約条件をプラスに生かせるように、政策プロセスをマネジメントしてい

くことが重要と考えられる。

5.5 関係者を動員するインセンティブ付与

一般的に基礎自治体レベルでは、都市・交通問題に関して十分な知識を持った人材が不足している一方で、都市・交通政策は一度実行してしまうと、後戻りできない施策が多い。

富山のケースでは、連続立体交差事業やLRT事業について先進事例として国の制度設計も含め、モデルケース的に扱われた。検討委員会やワーキング、部内の研究会には他行政組織、学識、技術者など各界の第一人者が結集して知識を集約し、時には富山市を代表して熱心に外部の関係主体との調整に当たるケースもあった。このような関係者の熱意は、前述のビジョンの正当性と議論の場の存在にも由来するものとも考えられる。しかし、それらに加えて、富山ではLRTに関する先進事例に関与して新しい価値を生み出すチャンスがあった(これは「ナンバーワン効果」とも称することができる)ため、関係者を動員する大きなインセンティブとなったものと想定される。こうした外部の関係者(=支援者)をうまく取り込んで、議論推進の原動力としていくことも、重要なマネジメントの1つと言える。

5.6 フレーミングの調整と個別的利害調整

富山市は、全体的に課題のフレーミングにより市議会や背後にいる幅広い市民への対応を行うとともに、期待と懸念が異なっている関係主体に対して、個別的な利害調整による対応を行っている。一般に、関係主体からの合意が得られない理由の1つは、特定の問題の利害が一致しないからだけでなく、その問題認識のフレーミングが関係主体間で異なるからだと考えられる。ここで、先に見たように、各関係主体のフレーミングは、プロセス全体を通じて決して固定のものではなく、プロセスのフェーズに応じて次第に変化しうるものである。例えば、制約条件が新たに加わったり、制約条件が変化したりする中で、複数の関係主体の認識は徐々に変化している。そして、富山市は、公式の場での意思決定や議論をうまく活用したり、外部の有識者の意見を受けたりすることによって、関係主体の認識をうまく誘導・調整していると考えられる。最終的に、関係主体が同一のフレーミングを持つことができれば、関係主体間の議論がかみ合ったものとなり、それぞれの主体の懸念事項に対して、真正面から対応策を練ることができるようになる。この中で、富山市は、市として責任を負う部分と関係主体に負ってもらう部分を明確に整理している。例えば、相手にどの程度の負担を依頼するかについては、検討委員会で形成された政

策オプションや数字(需要想定、収支想定、投資額見込み)などが活用されたため、関係主体間の冷静な議論が可能になったものと考えられる。

6—おわりに

本稿では、これまで体系的に整理されていなかった富山市におけるLRT導入と関連するまちづくり施策の実現に至る政策プロセスを明示した。その上で、プロセスを4つのフェーズに分類し、それぞれのフェーズにおける関係主体や検討の場、課題のフレーミングや主な論点などをまとめた。さらに、富山市を取り巻くさまざまな主体の立場を整理し、富山市等によるフレーミングや利害調整による対応のポイントを整理した。

あらためて富山でLRT導入に成功できた要因を整理してみると、技術・地勢、財源、そして政策プロセスマネジメントという3つの視点から表—9のように分類できる。

■表—9 富山LRT導入の成功要因

項目	成功要因
技術・地勢	新幹線導入と連続立体交差計画の存在 有効利用されていなかった鉄道施設の存在 一定規模の沿線人口、住宅地とオフィスの沿線立地、 大規模集客施設の存在 投資費用を公的負担すれば、ランニングコストは民で まかなえる収支状況
財源	国の補助制度拡充の実現 先進事例としての扱いによる有利性 既存事業者からの寄付金の獲得
プロセスマネジメント	ビジョンの正当性と首長のリーダーシップ 議論の場のマネジメントと情報公開 制約条件をプラスに生かす前向きな姿勢 関係者を動員するインセンティブ付与 フレーミングの調整と個別的利害調整

表—9のうち富山では、確かに技術・地勢的要因でLRTを導入しようとしている他自治体よりも有利な環境があり、財源についても恵まれた条件があった。しかしながら、それらの技術・地勢を活用し、財源を富山に合った方式として生み出した背景に、適切な政策プロセスマネジメントがあったのではないかと筆者らは考える。なお、こうした政策プロセスマネジメントは、都市・交通問題に限らず、全ての政策担当者にとって重要なテクニックともいえる。しかし、特に市町村レベルの自治体は、保有している権限範囲が比較的大きい割に、担当する課題に関するマネジメントすべき事項と関係主体の範囲が比較的限定的である。そのため多くの地方自治体では、ビジョンの設定の仕方を含むマネジメントを工夫することによって、課題解決の実現可能性が大きく左右されるものと考えられる。したがって、富山LRT化における政策プロセスマネジメントの成功事例は、都市・交通問題の課題解決

を目指す他の自治体においても活用可能な教訓を与えてくれるものと、筆者らは考える次第である。具体的には、次のような教訓が挙げられる。第一に、地域戦略として、公共交通をまちづくりと結びつけて都市の活性化を実現する具体性のあるビジョンの確立が求められる。第二に、既存の制度の適用のみならず、国などの制度の拡充適用による財源確保を模索することや、交通事業者の撤退と引き換えに相応の負担を求めて財源化すること、あるいは地域独自の財源を確保することなどの工夫が必要となる。第三に、「公設民営」的な手法のバリエーションを広げるため、交通事業へのPFIやPPPの導入も含めて制度的選択肢を幅広く検討すべきである^{注25)}、^{注26)}。

勿論、今後の富山市の都市・交通問題に関しては、さまざまな課題がある。例えば、①富山駅南側へのLRTの延伸や富山地方鉄道市内軌道の環状線化計画における財源確保、運営主体、並行バス路線の統廃合の可否の問題、②新幹線開業後に並行在来線となる北陸本線の経営問題、③経営が厳しい富山地方鉄道線のあり方、④JR高山線の地域交通としてのサービス向上策など、富山市がビジョンとして打ち出している市内の鉄軌道網の整備に向けた課題が数多くある。日本で有数の自動車保有率を持つ富山市民の交通行動が、公共交通の利便性向上によって本当に公共交通重視の行動へとシフトできるのかどうかも決して予断を許さない。

地方分権の流れの中、地域の都市・交通問題は住民の身近な問題として、近年多くの自治体において主要な政策として位置づけられ始めている。今回の事例分析が関係者の地域における政策プロセスマネジメントの参考になれば幸いである。

最後に、本論文に記載されている内容の責任は、すべて筆者らに帰属する。

謝辞：本研究の実施に当たり、ヒアリング調査に協力いただいた富山市、国土交通省、関係交通事業者、コンサルタントの各担当者の方々に厚く御礼申し上げます。

注

- 注1) 少なくとも現状において富山のLRT導入が「成功」との評価を得られる根拠としては、①予想を上回る乗車人員実績、②平成15年5月の市長による構想の正式発表から2年11か月という、交通プロジェクトとしては異例の短期間で開業にこぎつけたこと、③政治的にも富山市議会の全会派がLRT化の推進に賛成していたこと、④開業後全国の自治体関係者、学会関係者、市民団体などから視察が相次いでいること等、が挙げられる。
- 注2) 「高架化が奇貨になり福をもたらした…富山の路面電車化について、関係者の間で『宝くじを当てたようなもの』と皮肉の向きがある」¹⁸⁾。
- 注3) 平成11年パーソントリップ調査の代表交通手段別機関分担率による。
- 注4) 富山港線の沿線人口は平成6年から16年の10年間で約3%しか減少していないにもかかわらず、富山港線の利用者数は同時期に約47%減少した。またこの時期の列車本数の推移を見ると、平成10年まで25往復/日であったが、平成11年には23往復/日、平成13年には19往復/日へと減少している⁶⁾。

- 注5) 「公設民営」の定義にはさまざまなものがある。一般的には、公共が施設を建設、保有し、民間が運営する場合を指す。これに対して、富山のケースでは、まず運営については、第3セクターの富山ライトレールが担っているが、これを「民」と位置づけている。また、鉄軌道施設(車両含む)の最終的な保有主体は富山ライトレールであるものの、その初期投資と維持更新の財源について「公」側がほぼ100%負担している。
- 注6) JR西日本は、富山ライトレールに対する出資は行わない方針を表明していた。しかし、富山市議会ではJRの相応の負担を求める声があった。そこで、富山市とJR西日本の協議により、JR西日本が富山市に対して寄付を実行することで、この問題を決着させようとしたものと見られる。富山港線の施設については、簿価相当額3億9千万円を、JRからの10億円の寄付金に上乘せした上で、富山市が施設をJRから簿価で買い取ったため、実質無償とみなすことができる。
- 注7) 富山市関係者ヒアリングによる。
- 注8) 市長は講演で、富山ライトレール沿線に新たに進出した企業(コールセンター)が、場所選定の際にLRTの存在を重視したことを示唆している。このようにLRT導入が経済活動にプラスとなる一般的な効果は地域において共有されていた。なお、富山市担当者によれば、少なくとも地元で反対の立場を表明する企業はなかったとのことである。
- 注9) 連続立体交差事業とは、中心市街地等で、多数の踏切をなくすために鉄道を一挙に高架化あるいは地下化するものである。これに対して、限度額立体交差事業とは、ひとつの踏切について、本来道路を高架化あるいはアンダーパス化するところを何らかの理由で鉄道側を高架化あるいは地下化しようとする場合、道路を高架化・アンダーパス化する場合に想定される建設費を限度として国の事業費補助を行うとするものを指す。富山市関係者ヒアリングによると、富山のケースで検討されていた事項としては、連続立体交差事業では関係者の負担割合が明確になっているのに対して、限度額立体交差事業ではそれは協議事項になる上、事業主体も前者では県になるが、後者では市になることが想定されることから、市にとって限度額立体交差事業は大きな財政負担になると見られるといった点があった。
- 注10) 平成12年度より連続立体交差事業の対象事業として、「踏切道等対策事業」と連携し、かつ「ボトルネック踏切の重点的除却の推進」に該当する地区も含まれるようになった。富山の既存アンダーパスは「みなし踏切」として、上記の条件に該当することとなった。
- 注11) 「補償費的な意味合い」とは、公共事業により支障が生じる事項に対して原因者が補償を行う考え方である、しかし、連続立体交差事業に支障する鉄道をLRT化することが「補償」に該当するかどうかの判断については、当時は前例がなかった。具体的には「都市における道路と鉄道の連続立体交差事業に関する要綱」により、既存鉄道を移設するために必要な費用を負担したという整理がなされたものである。
- 注12) 当時の扇千景国土交通大臣は、道路特定財源について「納税者の理解を得られる範囲で他の公共事業に用途を拡大する」と表明し、平成15年度予算で道路周辺環境対策に転用する方針を打ち出した¹⁹⁾。
- 注13) 国土交通省関係者ヒアリングによる。
- 注14) 純便益額はバス代替案と比較した場合、路面電車化案が224億円、高架化案が115億円であった(計算期間30年間、社会的割引率4%)¹³⁾。
- 注15) 平成16年3月富山市議会定例会会議録による。
- 注16) 「新生ライトレール—富山港線路面電車化を街に生かす」、北日本放送、平成16年6月6日放映。
- 注17) 平成16年6月富山市議会定例会会議録による。
- 注18) 平成16年6月の新聞報道には、国土交通省が新世代のノンステップ路面電車の普及を促すための補助金を創設しようとしている動きが報じられている²⁰⁾。
- 注19) 国からの補助金で資産構成する場合、補助金の受領者側は資産を圧縮記帳して法人税の課税を回避することができる。富山のケースでは、連続立体交差事業はJRの資産に係る事業であるのに、富山港線の資産は最終的には富山ライトレールに譲渡されることから、圧縮記帳が認められないのではないかと、この指摘が、国税当局からあった。
- 注20) 富山市は、従来より、国土交通省の事業をモデル的に実践してきた自治体であった。特に、幹部クラスの人事交流によって、国との調整を円滑にしてきた側面があることには留意が必要である。
- 注21) 例えば、富山港線路面電車化検討委員会の報告書¹³⁾では、社会的便益試算において、富山港線の路面電車化により道路混雑緩和を含む社会的便益が発生すると試算されているものの、警察の立場からは短期的には軌道が敷設される道路での道路混雑悪化を懸念せざるを得なかったことから、「綾田北代線における道路混雑の悪化といった社会的な不効用も生じることに十分留意が必要である」といった注記がされている。一般に、交通管理の観

点から見れば、車線減少のように、渋滞悪化や安全性の低下が懸念される施策を了承することは難しい。富山の事例においては、既存鉄道区間が存在したこと、道路区間においても将来の拡幅が予定された区間への線路の敷設であったことが、交通管理の観点から見て許容できる有利な特殊条件であったことには、留意する必要がある。

注22) 政府・与党申し合わせ(平成2年12月)で、「建設中する区間の並行在来線は、開業時にJRの経営から分離することを認可前に確認する」とされている。

注23) 事業者ヒアリングによる。

注24) 「LRTシンポジウムin堺」(平成18年4月20日)でのパネルディスカッションにおける森雅志富山市長の発言による。

注25) わが国の地域交通事業は、原則として、民間事業者の経営上の責任によって、サービス供給されている。一方、欧州等では地方政府がサービス供給に責任を持ち、PFI/PPP等の手法により、民間に運営委託する方式がしばしば見られる。わが国でも、地域交通事業の需要減によって純民間による事業存続が困難になってきていることから、欧州等での方式も検討されるべきかもしれない。

注26) 念のため筆者らは地方中核都市における都市・交通問題の解決手段が必ずしもLRTでなくてはならないとする立場にはないことを確認しておく。本論文で主張しているように、交通モードの選択も含めて地域における適切な政策プロセスの遂行を行うことが大切であると考えている。

参考文献

- 1) 中川大, 望月明彦: 富山ライトレール開業—わが国の都市交通政策の新たな展開に向けて—, 運輸と経済, 第66巻第6号, pp.51-56, 2006.
- 2) Tversky, A. and Kahneman, D.: The framing of decisions and the psychology of choice, Science, Vol.211, pp.453-458, 1981.
- 3) 佐藤仁: 「問題」を切り取る視点: 環境問題とフレーミングの政治学, 石弘之編: 環境学の技法, 東京大学出版会, pp.41-75, 2002.
- 4) Rein, M.: Reframing Problematic Policies, Michael M., Martin R. and Robert G.(eds.), Oxford Handbook of Public Policy, pp.389-405, 2006.

- 5) Susskind, L. and Cruikshank, J.: Breaking Robert's Rules: The New Approach to Run Your Meeting, Build Consensus and Get Results, 2006.
- 6) 富山市: 富山港線の事業概要, 平成18年4月, 2006.
- 7) 国土交通省: まちづくりと一体になったLRT導入ガイドンス, 社団法人日本交通計画協会, 2005.
- 8) 毎日新聞富山地方版, 平成18年10月2日, 2006.
- 9) 富山新報, 平成16年3月25日, 2004.
- 10) 富山市: 富山市都市マスタープラン(概要), http://www7.city.toyama.toyama.jp/policy/plan/old_toyama/199903_master/index.html.
- 11) 富山市: 富山市中心市街地活性化基本計画(概要), http://www7.city.toyama.toyama.jp/policy/plan/old_toyama/199909_shigai/index.html.
- 12) 日本経済新聞, 平成15年2月27日, 2003.
- 13) 富山港線路面電車化検討委員会: 富山港線路面電車化に関する検討報告書, 平成16年2月, 2004.
- 14) 国土交通省北陸信越運輸局: 平成15年度全国都市再生モデル調査, 富山港線路面電車化を活用したまちづくり調査報告書, 平成16年3月, 2004.
- 15) 深山剛: ライトレールとヘビーレール路面電車と鉄道, 2つのシステムの連携に向けて, 運輸と経済, 第65巻第11号, pp.24-32, 2005.
- 16) 富山市: 富山市総合的都市交通体系マスタープラン, 平成17年3月, 2005.
- 17) 室哲雄: 富山港線の路面電車化について—都市交通の再生に向けた新たな取組み—, JREA, Vol.48, No.7, pp.26-30, 2005.
- 18) 地方鉄道再生へ広がる「上下分離」, 日経グローバル, No.32, 平成17年7月18日, 2005.
- 19) 日本経済新聞, 平成14年11月9日, 2002.
- 20) 日本経済新聞, 平成16年6月29日, 2004.
- 21) 上野貴弘, 城山英明, 白取耕一郎: 路面電車をめぐる社会意思決定, 「エネルギー技術導入の社会意思決定プロセス」プロジェクト(研究代表者・鈴木達次郎)報告書・ドラフト, 2006.

Why has a new LRT system been introduced successfully in Toyama City? — An analysis from a policy process management viewpoint —

By Takeshi FUKAYAMA, Hironori KATO and Hideaki SHIROYAMA

This paper analyzes a policy process and discusses a role of policy process management in a light transit rail (LRT) investment. As a case study, we analyze a LRT introduction at Toyama City, Japan. First, we review the policy process of the case. We pick up the stakeholders, list the main issues and identify the frame of each stakeholder at four stages of the process. Then, we compare stakeholders' concerns. The results indicate that the local transport authority in Toyama City copes with the problems very well by controlling the stakeholder's frame and interest. We point out the importance of the policy process management including an appropriate vision setting, the political leadership, the discussion opportunity arrangement, a commitment timing control, the constraint management and the outsider's involvement.

Key Words : light rail transit, town planning, policy process management, framing, consensus building
