

大都市圏における鉄道整備推進のための提案

SUGGESTION FOR PROMOTING RAILWAY CONSUTRUTION
IN METROPOLITAN AREA

*

**

加藤 新一郎 ・ 若林 陽介

By Shinichiro KATOH, Yohsuke WAKABAYASHI

In Tokyo, "The Tokyo Problem"— traffic problem and the increasing price of land — becomes intensified. Especially Railway traffic have very strong confusion at commuter time. To solve this problem, it is necessary for not only equipment of traffic fasilities and improvement of amenity, but also establishment of promoting system for railway consutruction. This paper reports proposing 6 opinion of promoting system for railway consutruction. Especially we propose that it is necessary establishment of "Railway consutruction Fund"

1. はじめに

東京においては、人口・産業の一極集中に伴う地価高騰を初め住宅問題・交通問題など、いわゆる東京ブロblemが深刻化している。

とりわけ鉄道交通においては、通勤通学時の異常な混雑と通勤時間の長時間化が依然厳しい状況であり、現在の都市生活者が豊かさを実感できない大きな要因となっている。

これに対し、抜本的解決策である新線建設・複々線化工事は昭和60年6月の運政審7号答申を受け順次整備に取りかかってきてはいるが、用地高騰を初

めとした建設費の増大や環境問題等からくる社会的反発の増加等によって鉄道整備のリスクは幾何級数的に拡大しており、大きな曲がり角にさしかかっている状況である。もはや鉄道を一鉄道事業者単独で敷設できる時代は終わったと言っても過言ではない。

こうした現状を改善し、ゆとりある街づくりと鉄道経営の安定化につながるべき鉄道整備推進に対し、本報告においては2.で問題提起を行い、3.で基本的考え方を述べ、4.で鉄道整備推進のための提案を行った。

2. 問題提起

(1) 交通混雑

社会的課題の中で特に早急な対応が求められているのは交通社会資本の整備である。余暇に関する様々な調査においても不満の多くは混雑に絡むものとなっている。(図-1)

実際道路を見ると、昭和55年に21.4kmだった23区

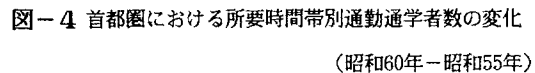
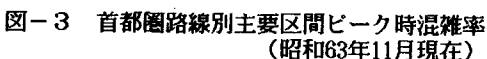
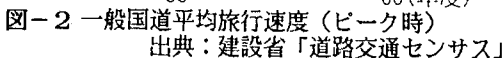
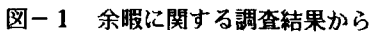
* 正会員 運輸省関東運輸局企画部

(東京都千代田区大手町1丁目3-3)

** 運輸省関東運輸局企画部

地域交通企画課長(同上)

東京圏の夜間人口の伸びは、千葉・埼玉・神奈川が主となっている一方、東京都の昼間人口は増加している。こうした「職と住の大幅なずれ」により、通勤時間も長時間化している。(図-4)



また、これまで事業の収益性の検討には、一般に開発効果を取り入れていなかったが、新しい道路や鉄道が敷設されてその地域の土地が値上がりした場合、必然的に固定資産税等土地税収も多くなり、国・地方自治体の公共投資も報われることになるので、こうした整備効果を認識し開発利益還元方策を

推進すべきである。

こうした整備によって鉄道交通が目指すものは、例えば、複々線化完成後の「着席通勤電車」の実現など質の高さである。

c) 未来にむけて

鉄道の公共的色彩が強いことは誰しもが認めることであろうが、公的補助の拡大となると「もうかっている民間の鉄道会社に、何故金を出すのか。使うべきところは他にも沢山ある。」というのが一般的認識であろう。

ところが、現行運賃制度の下では現有施設をベースに算定される適正利潤に抑えられるしくみとなっており、いきおい、リスクの伴う巨額な投資は経営判断として実行されにくい状況にある。

それでは、今の都市環境・制度でこのまま進んでいて良いのであろうか。否！ 質が良くゆとりある都市構造を次世代に引き継ぐべきであり、この観点からも一鉄道事業者の経営判断に委ねておいてよい程、公共交通としての鉄道の重要性は低くないと考える。

このような考え方に立って、東京圏の21世紀を想う時、そこにあるグローバルで高度情報化された都市機能の、いわば生命線としての鉄道は、今よりも快適で利便性の高いものを多くの人々に提供していると信じたい。

(2) 鉄道の現状

a) 運賃収入の限界

しかし、現実の東京圏における鉄道の混雑と通勤時間の長時間化は、依然厳しい状況であり、住宅問題と相まって、現在の都市生活者が豊かさを実感できない大きな要因としてあげられている。

ところで、鉄道運賃は受益者負担が原則であり、基本的には利用者が支払い、その体系内で収支を相償わせる性格のものであるが、現状は公共運賃政策や用地費の高騰を初めとした設備投資が巨額であることにより、運賃収入と現状の公的補助だけによってでは、その投資額を回収することは不可能となっている。これに対し、開発利益の還元システムを確立しておく必要があった。

特に、公営地下鉄においては膨大な欠損を抱えているにも拘らず、一方では他の交通機関との競合や市民の足としての責任から運賃上昇が難しいのが実

情である。

今後の運賃制度を考えた場合、多様な運賃設定に誘導する必要がある。例えば、ピーク時料金やオフピーク料金割引を初め、深夜料金、方向別運賃、資本費負担による路線別運賃等が想定され、自動改札機の普及によりこれら各種料金の徴収が可能となるであろう。

b) 新たな助成システムの必要性

しかるに鉄道を取り巻く環境をみると、輸送需要の根強い増加に対する輸送力増強投資の要請に対し、一方では公共料金としてのしびりが存在し、投資回収のためのリスクは大きい。これに加え、重要な公共輸送機関としての役割に対し、制度上公共事業的な優遇策は少なく、鉄道整備の環境は悪化している。

こうした流れにおいて、現状のままでは新線建設等新たな設備投資がなし得ないことを意味している。

すなわち、鉄道を鉄道事業者が単独で敷設できる時代は終わったのである。

これに対し、運賃面においては特定都市鉄道整備積立金制度が創設され、後年度負担を減少させるしくみが生まれた。

しかしながら現状は、大都市圏における用地の不足・高騰や環境問題など社会経済情勢の悪化に対し、鉄道整備を推進させるためのシステムづくりが追い付かない状況であり、何らかの特定財源化や用地確保策による新たな助成システムの確立が必要となる。

(3) 鉄道整備のありかた

a) 日米構造協議報告において

住宅・道路・公園を初めとした欧米の整備水準に立ち遅れているわが国の社会資本については、これまで鋭意整備を図ってきたが、日米相方向のアドバイス会議とも言うべき平成2年6月の日米構造協議で、1991年～2000年までの10年間に公共投資に430兆円を注ぎ込むという公共投資計画が決まった。

この計画の基本的なスタンスは、「生活関連を重視し、遅れた社会資本の整備に努める」であり、住宅・下水道等8分野について整備水準向上の努力目標と言うべき中長期計画整備目標が示されている。

ここで重要なことは、投資目標をどのように実現していくかというプロセスであり、こうした観点からも、まさに「構造の変革とも言うべき各界にわたる制度改革」の政策が求められているのであろう。

そしてこの中で注目すべきことは、生活環境に分類される公共投資に「地下鉄」が含まれていることである。これは地下鉄が一般的に公営が主体となっており、公共投資に組み入れられたものであるが、生活環境向上のためには「交通の質的向上」がひとつの要素であり、今後、地下鉄に限らず、さらに公営・民営・第3セクター等を問わず適正な投資が必要となる。この場合、今以上の公的支援が必要となる。

ｂ）公共事業的配慮の必要性

現在、日本における鉄道は、公益事業としての位置付けを行われているが、①鉄道に課せられた社会的使命、②望ましい都市づくりの軸となる鉄道の役割が期待されているにも拘らず、③地価高騰等による投資額増大による整備の遅延、などの現状に対し、その整備の推進を図るため、鉄道インフラ整備の新たな整備形態について考える必要がある。

それには、例えば鉄道インフラ整備を有料道路・空港・港湾と同様に公共事業的位置付けを行い、基礎施設整備の公的主体の設置と整備計画の策定、そしてそれを促進する財政基盤の確立が重要となる。

（４）国と地方の役割

ａ）国と地方の役割

従来、鉄道の建設は、①言わば国策として進めた旧国鉄の新幹線・大都市交通線・地方交通線と②民鉄事業者が地域独占の中で宅地開発事業等とセットで進めたものが主流であった。このような流れ・制度の中において、鉄道に対する地方の役割は基本的には小さい状況であった。

しかし、これからの新たな鉄道を考える場合、その沿線開発効果・利用者便益あるいは財政的に開発効果に関連する固定資産税を徴収している面、また、街づくりとの一体化を進める上からも「地方自治体の主体的な参画」が求められる。この場合、地方自治体の担う周辺開発やニュータウン開発など都市計画は、基本的には地域社会自身の選択でなければならないだろうし、鉄道整備に対する援助、開発利益還元のための措置についても、自治体の権限と責任のもとに行われるべきである。

こうした地方自治実行のためには、現状の「国頼みとする体系」ではなく独自の財源基盤の確立が重要であり、例えば地方債発行の自由度の増大もひとつ

つの方向と考える。また、地方自治体経営の観点から、鉄道による固定資産税の増収効果に対する意識を持つ必要がある。

さらに、都市計画を担当するものが持つべき重要な理念は、ニュータウン等地域計画において、都市基盤整備の一環として鉄道網整備を位置付けることである。地方自治体も今や個性の時代であり、こうした理念に立って、国との適切な連携の下で積極的な自治体経営を展開すべきである。

一方、国としての役割は、大都市圏における人々の生活行動は広域化し、ひとつの自治体の範囲を超えていることから、広域的な観点・大ネットワークの視点から鉄道を見ることである。その際、広域のかつ重要なものは国が相当程度援助すべきであろう。

また、地方が鉄道整備を推進しやすい環境づくりも国としての重要な役割であり、これには地方自治体が推進しやすい制度の確立や事業者との仲立ちといったことがあげられる。

いずれにしても、今後の鉄道整備推進のためには都市の健全なる発展を見据えた国及び地方公共団体の積極的な行動力が求められている。

ｂ）第3セクター鉄道に対して

近年、大都市においては、ニュータウン開発が順次進められてきたが、地方自治体等が中心となる公的ニュータウンでは民鉄事業者の開発余地が少なく、こうした場合の鉄道として第3セクターが取り入れられるようになった。

さらに、収益性の悪化により鉄道整備が困難となってきた状況の中で、地方自治体から都市づくりと公共輸送機関の必要性からの鉄道待望論が出てきている。しかし、公営鉄道とするには地元の理解、ノウハウの蓄積等問題も多く、基本的には既存鉄道事業者への請願あるいは第3セクターの設立が主体となってきた。第3セクター鉄道は、一般に地方自治体が主体的に参加することから、開発者負担等を取り入れやすい反面、経営基盤の脆弱さがあげられ、この鉄道に対する税の減免など公営鉄道並の環境の確立が望まれる。さらに、住民の足の確保として必要でかつ担当する事業者がいない場合においては、第3セクターに加え公営鉄道の検討も必要であろう。

(5) 財政基盤の確立に向けて

a) 開発利益還元の確立を

現在、常磐新線が建設着手に向け沿線自治体を中心に進行中であるが、昭和60年6月の運政審7号答申の目玉として登場したこの期待のエースは、5年以上もベンチを暖めているが実情である。

東京圏における大幅な宅地供給に加え、常磐線の混雑緩和に資するこの線は、一方で沿線地域の地価上昇という膨大な開発効果を生みだすものである。

しかし、「何故、膨大な開発利益があるのに誰もやろうとしないのか？」

ひとつの答えは、この開発利益が土地保有者・不動産事業者あるいは地方公共団体に吸収され、鉄道事業者に還元されない現行システムが原因としてあげられる。この方策はこれまで幾度となく提案されてきたが、還元額算定の難しさと説得力不足のため数例実施されたに留まっている。

そして、用地高騰による建設費押し上げの不安も強く、こうした現状のままでは、経営判断として余りにもリスクが大きいと言わざるを得ないであろう。したがって、鉄道整備の推進のためには、この開発利益を還元させる実行力のあるシステム作りが必要である。

用地確保をはじめ資金面・税制面における相応のバックアップを行えば、社会的事業としてそのインフラ整備は地域社会に対し、支援度合いをはるかに越えた効果を及ぼすであろう。

b) 新たな事業所税のありかた

これまでの都市政策・交通政策を振り返ってみると、その時々々の政治情勢・経済情勢などによって政策の目標・位置付けは尊重されつつも、具体的制度が不十分な状況となっている例が見受けられる。特に、制度確立から時期を経て制度の歪みが顕著となって表れてきているものがある。

例えば、「事業所税」は昭和50年当時、原因者負担論の下に運輸省は都市高速鉄道整備財源として、また建設省は住宅・街路等の整備財源として共同で目的税化を行う準備をしていたが、都財政の逼迫の改善を目指した自治省の意見によって地方の一般財源化されたものであるが、これもそのひとつであろう。

もし、昭和50年当時この大都市事業所税が制度

化され、都市鉄道整備と住宅・街路の特定財源になっていたならば、その後のこれらの整備は格段に進んでいたと想像される。

今こそ生活環境の向上のために、客観的に都市のあり方・交通のあり方を議論すべきであり、こうした観点から、都市交通に対する事業所税・都市計画税など都心地区事業所からの応分負担は社会的合意が得られるものと考ええる。

c) 新たな財源基盤の確立

鉄道整備推進のためには、新たなシステムづくりが必要である。例えば、資金面では補助率の強化であり、用地面からは先行取得の方策や税制面での配慮などである。まずこの資金面、すなわち鉄道整備財源の確保にあたっては、その公共輸送機関としての使命から、第一に国と地方公共団体の強力な支援が必要である。このうち、国においては適正規模の予算額（一般会計）に増やすことが必要であり、これには、既存の制度を抜本的に見直すこと、すなわち①事業主体別補助体系の改編、②公的補助の安定強化、などが必要である。

次に、大都市圏における責任分担として沿線立地企業等からの負担を求める観点から「大都市圏鉄道整備基金制度」の創設が必要である。この原資は、定期割引率の引き下げ分・鉄道株の売却益などが考えられ、無利子貸し付け等事業推進に向けた強力なバックアップが実現可能となる。

また、地方公共団体においては、開発者負担の徴収や固定資産税の鉄道整備基金への繰り入れなどによる鉄道事業者への支援策が必要である。

当然の事ながら、鉄道事業者は整備に対するこうした支援を単に待つだけでなく、公共交通機関としての使命を認識し誇りをもって、快適性・利便性の向上等鉄道交通のさらなる発展のために、たゆまぬ自助努力を重ねることは重要である。

(6) 用地の円滑な取得に向けて

a) 土地に対する認識

鉄道・道路・空港など交通インフラの整備に際し、最大の難関のひとつは用地確保である。

言うまでもなく用地確保の基本は、事業者が地主の理解が得られるよう粘り強く交渉を続けることが第一であるが、近年、特に都市部における「土地不足」と「土地神話」から用地売却を拒否する例が出

てきている。これは、売却より保有の方がはるかに大きな資産形成につながるという社会的背景も要因のひとつであり、土地保有税の強化など税制面での工夫が望まれるところである。

しかし最も重要なことは、「土地は単に個人のものであるだけでなく、広く公共の利用に資するべきもの。」という認識を持つことであり、土地の所有者がその土地を自由に活用できる条件は、その土地の利用価値を作り出した公共投資の経費を賄って初めてかなえられるものという考え方が必要である。

b) 鉄道用地に対する新たな発想

従来、鉄道事業は鉄道施設の保有と営業をトータルとして成り立っていたが、鉄道事業法の制定により、「従来方式の1種免許」に加え、「鉄道施設の保有としての3種免許」と「鉄道施設を借用して営業を行う2種免許」という分離が認められた。

このような考え方の延長として、鉄道施設のうち用地確保の円滑化のため、鉄道用地の借地方式の導入が考えられる。この場合、公示地価を基準とした賃料を地主に払い続け、途中で売却の意向となった際には、事業者の買い取りとする方法も考えられるであろう。併せて、その土地の特殊性に鑑み、鉄道用地の借地権設定を講じるべきであろう。

こうした発想は、土地保有者及び鉄道事業者の選択肢を増やし、用地取得の円滑化に向け弾力的に対応しようとするものであり、今後、国・地方自治体・鉄道事業者とも発想の転換が求められ、鉄道施設をあくまで所有するのか、それとも借り受け営業するのかとの選択の判断が重要となる。

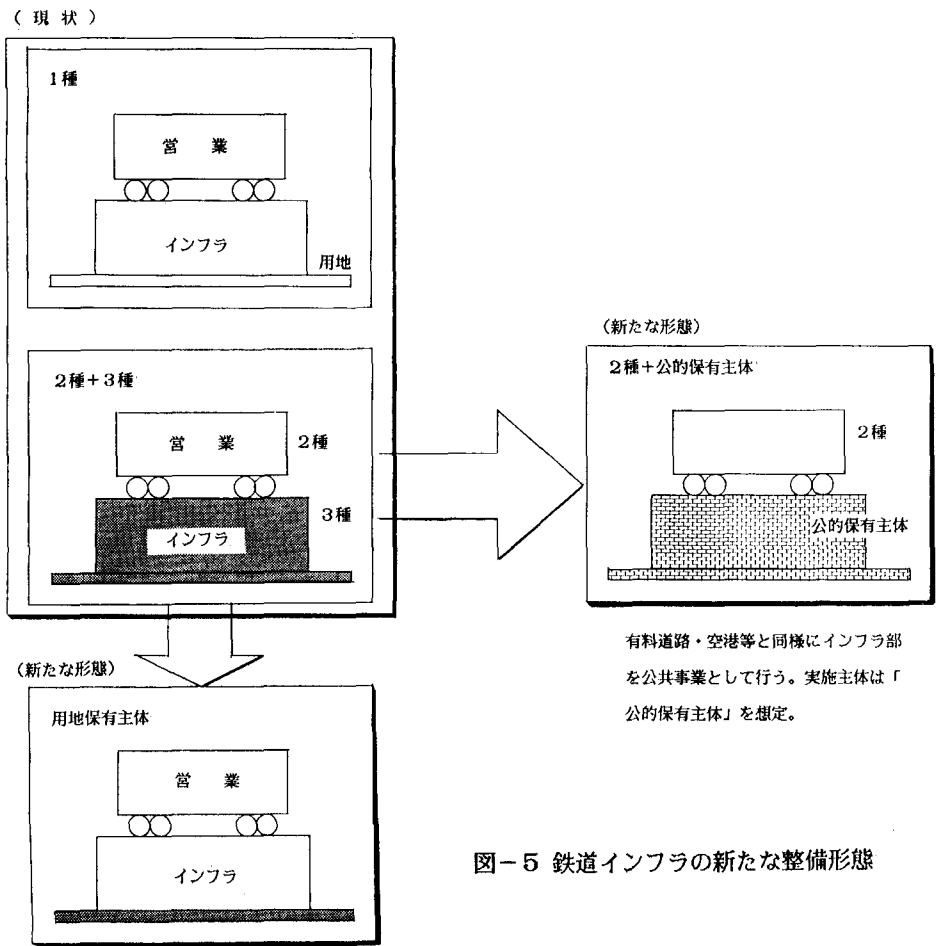


図-5 鉄道インフラの新たな整備形態

4. 鉄道整備推進のための提案

基本的考え方を踏まえ、ゆとりある街づくりに向けた鉄道整備を進め、使いやすく適度な料金で快適な鉄道交通の実現を図る観点から、以下の提言を行う。

(1) 提言

- ① 鉄道インフラ整備を公共事業として位置付け、整備推進に向けた推進体制を確立する。

この場合、鉄道インフラについての建設・保有を一元的に行う新たな特殊法人等公的主体を設立し、施設を鉄道事業者に貸し付ける方法も考えられる。

- ② 「大都市圏鉄道整備基金制度」を創設し、鉄道整備に対する補助制度を強化する。

新線建設・複々線化を初めとする鉄道整備の推進を図るため、現行制度よりさらに強力な資金面の支援策が必要である。

この支援策として「大都市圏鉄道整備基金」を創設する。この原資として①通勤定期加算運賃制度、②鉄道株売却益の一部繰り入れ、③都心地区ビル整備負担金制度、などを創設・活用する。

また、この基金の効率的活用のため、例えば「鉄道整備審議会」の設置により、整備路線の順位付け及び整備基準の策定を行わせるとともに、基金の一元的管理・運用等を行う「鉄道整備基金運用機構」を設置する。

この基金により、地下鉄建設補助の強化、開発銀行・鉄道公団を通じた鉄道事業者への超低利融資等が実現できることによる鉄道整備促進の結果、鉄道における利用者利便・快適性の向上とともに、ゆとりある都市づくりが推進されることになる。

- ③ 現行補助制度の拡充を図り、さらには公営と民営の補助体系の統一を図る。

第1段階として既存制度の改善を行う。これには「特定都市鉄道整備積立金制度の適用範囲の拡大」・「P線の傾斜償還」を初め「鉄道施設に対する固定資産税の減免」などの措置を講じる。

さらに第2段階として、基金構築等による財源確保が図られた場合、補助制度を強化するとともに、公営と民営の補助体系を統一し、鉄道事業者の自己負担比率を低減させるべきである。

- ④ 鉄道整備を都市基盤整備計画の軸として位置付け、街づくりと一体的な整備を図る。

これまで、一般的には地域整備計画と鉄道計画は一体となっておらず、種々のロスを生じさせてきた。これに対し、街づくりの健全なる発展と鉄道経営の安定化のために、両計画を密接不可分のものとして一体的に整備を進めるべきである。

- ⑤ 鉄道整備に対する国と地方の役割を明確化するとともに、地方自治体の鉄道整備に対する主体的参画を確立する。

国と地方の役割の明確化とは、まず地方においては

- ①都市計画と鉄道整備との一体的推進
②開発利益の還元による鉄道整備の支援
③鉄道用地の円滑な取得のための支援、である。

なお、地域住民の足の確保の観点から、必要とされる新たな鉄道事業について地方自治体の主体的参画が必要である。

一方、国においては

- ①広域的な視点からの鉄道整備計画の策定
②地方が鉄道整備を推進しやすい環境づくり
③地方における開発利益還元制度の確立、である。

こうした国と地方の役割分担に立って、鉄道整備は進められるべきである。

- ⑥ 鉄道用地の円滑な確保のため、土地の証券化・借地方式の有効活用とともに、土地税制の改善を図る。

今後の鉄道用地においては、単に用地買収方式にこだわることなく、

土地の証券化・借地方式など土地保有者及び鉄道事業者の選択肢を増やし、用地取得の円滑化に向け弾力的に対応すべきである。

(2) 大都市圏鉄道整備基金の原資の求め方

a) 定期加算運賃制度

① 基本的考え方

一般に、鉄道整備により地価は上昇する。この地価上昇や大都市の集積のメリットを最も受けているのは、地主と都市にオフィスを構える多くの企業である。

また、通勤定期は、そのほとんどを各企業が負担

しており、「定期の割引引きによる企業の受ける利潤」及び「定期所持通勤者のラッシュ時混雑の原因者（企業）負担」という観点から、鉄道財源として、定期割引率の引き下げによる企業（事業所）からの利益還元を行う必要がある。

これはピークロードプライシングにも通じることであり、この場合、一方では都心と逆方向定期の割引や昼間割引を考慮するなど運賃体系の弾力性を確保する必要がある。

② 分岐点定期割引率

平成2年6月現在の各社毎の通勤定期割引率は、表-1のとおり京成電鉄の38.5%から小田急電鉄の54.3%となっている。

これに対し、回数券割引は、10回分の料金で11回利用できる事を基本としている。図に示したように、20日以上出勤するのであれば定期割引率40%で有利となる。

③ 基金への繰入額

一つの試算として、全事業者から通勤定期収入の5%を基金に繰り入れると約500億円程度となった。

b) その他

鉄道株、ビル整備負担金制度については紙面の関係で割愛する。

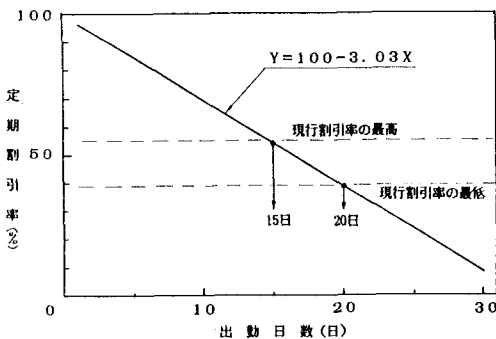


図-6 分岐点定期割引率

5. おわりに

筆者らの言わんとした事は、東京問題を解決し真にゆとりと豊かさを実感できる都市生活のために、求められている鉄道整備を積極的に展開すべきであるということである。しかし、公共交通と言われながら鉄道の整備を取り巻く環境は、資金面及び環境面でのリスクが大きくなっており、まさに深刻な事態となっている。

これに対し、今回の提案は、筆者らの個人的な意見であるが、こうした提案をベースに鉄道整備のあり方や交通の未来像について、活発な議論が行われることを期待するものである。

最後に、今報告をとりまとめるにあたり、貴重な助言を頂いた東京工業大学森地教授、日本開発銀行朝倉副長、鉄道公団東京支社高津調査課長に感謝します。

参 考 文 献

- 1) 藤井弥太郎：鉄道整備と開発利益について、MOBILITY、1984年10月
- 2) 関東運輸局都市交通研究会：21世紀東京の交通はこうなる、運輸振興協会、平成元年12月
- 3) 森地 茂：鉄道整備と財源、土木学会誌、1987年10月
- 4) 伊東 誠：都市内鉄軌道整備の為の新たな財源確保方策に関する研究、土木計画学研究論文集、1987年11月
- 5) 日本計画行政学会：社会資本整備と計画行政、学陽書房
- 6) 加藤晃・竹内伝史：都市交通論、鹿島出版会
- 7) 古川・秋山：公益事業論、成山堂書店
- 8) 橋本行雄：地下鉄助成の性格と平成2年度の補助方式変更、運輸と経済、p33～p41、平成2年6月
- 9) 植村香苗：都市交通政策の軌跡と課題、運輸と経済、p42～p50、平成2年6月