

第1章 新たな鉄道整備手法の構築を 目指して

第1部において、地方分権化時代の鉄道整備のあるべき姿を提示したが、それはあくまで理想であって、実現するには多くの困難を伴う。実際問題として、現在までの鉄道整備の枠組みが厳然と規定されていて、そういう枠組みは一朝一夕で変えることができるものではないだろうし、また理想の上で鉄道整備を担うべき地方自治体側の体制も、交通計画の作成能力という面でも財政力の面でも理想とは程遠い状態にある。

とはいっても、現状のまま、すなわちJRや私鉄だけに建設費を出させる状況のままでは、社会的に望ましい鉄道が整備されないという事態が続くことになる。現実的な対応が求められている中で、完全な上下分離は無理としても、上下分離に少しでも近づけるための新たな整備手法が各地で模索され始めている。その具体的事例は、第2部第2章でも取り上げた所であるが、この章では新たに開発利益の還元という視点を提示し、その上で注目度が高く、比較的上下分離に近い事例といえるかもしれない常磐新線建設計画の概要を紹介し、将来の鉄道整備手法の方向性を可能な限りではあるが示したいと思う。

第1節 開発利益の還元の理論

1. 開発利益とは何か

鉄道の整備は、事業者やその路線の利用者に対する直接的な効果だけでなく、沿線に位置していた住民や企業などの非利用者にも間接的にさまざまな効果を及ぼす。例えば、鉄道が整備されたとすると沿線地域では、競合交通機関（自家用車など）の混雑が緩和され、居住にも企業活動にも立地条件が向上し、最終的に土地不動産の収益性及び資産価値の増加、また企業利潤の増加が起きることであろう。このような非利用者に対する間接的効果が現在、一般に開発利益と呼ばれているものである。最近になって、この開発利益を鉄道事業者に還元していこうという動きが高まってきているのである。

2. 開発利益の還元論の論拠

現在、鉄道整備の手法を議論する際に、開発利益の還元ということが声高に言われているが、なぜ開発利益の還元が必要なのであろうか。その論拠を見てみることにしよう。

鉄道整備のもたらすさまざまな効果の中で、利用者への直接的効果に対しては基本的に運賃で、また事業者自体の効果に対しては建設費などで対価が支払われていると考えられるが、非利用者への間接的効果に対してはそのような対価が支払われていないことがほとんどである。したがって、それぞれの対価を鉄道整備に対する財源負担と考えた場合、間接的効果による受益者の負担はきわめて小さい。この不公平感の是正が、まず開発利益を還元すべきという1つの論拠となっている。

3. 開発利益の還元における地方自治体の役割

それでは実際どのような方法で開発利益の還元が行われるべきなのだろうか。具体的な開発利益の還元方法を考えると、様々な問題が出てくる。開発利益の還元を制度化する際の問題点としては、受益者及び受益額の特定が困難であること、固定資産税等に関して二重課税ととられる恐れがあることなどが考えられる。このため開発利益を還元する制度の導入が世界的に認識される中で、日本における開発利益還元の事例はきわめて限られたものとなっている。

地方自治体による開発利益の還元方法とは、開発利益は地域社会全体にもたらされたと考え、地域社会の代表ともいえるべき地方自治体が住民から集めた税を鉄道整備の費用負担に充てるというものである。開発利益の還元の方法としては、地方自治体を介した間接的負担というこの方法が一番現実的であると思われる。

1992（平成4）年6月に運輸政策審議会が運輸大臣に答申した「21世紀に向けての中長期の鉄道整備に関する基本的考え方について 魅力ある未来の鉄道をもとめて 」の中でも、開発利益の還元における地方自治体の役割について言及されている。以下の文章はその答申の一節である。

「大都市機能の維持・改善、地方都市の活性化、地域経済の振興、あるいは地域住民のモビリティの向上等、地域が行う種々の施策において、鉄道やその駅は地域の社会基盤としてもますます重要な役割を果たすことが期待さ

れてきている。

さらに、鉄道の整備は、それに伴う地域開発が行われる場合においては関連社会資本の整備等のための新たな財政負担を発生させるものの、駅を中心として大きな開発利益を地域社会にもたらすものである。しかしながら、地域社会から鉄道整備に対してその利益の還元が十分に行われているとは必ずしもいえない。

このような点を勘案すると、地域のコンセンサスを得つつ、これまで以上に地域社会が鉄道整備に対し協力と支援を行う仕組みを具体的に検討すべき時期にきている」

上の文章の中で述べられているように、開発利益の還元という点から考えて、地方自治体の鉄道整備への財政的支援はこれからますます大きなものとなっていっくだろう。これは、限定した形ではあるが鉄道が上下分離の方向に進みつつあることを示唆している。

最後に、開発利益の還元の理論は、線路施設を整備する際に最初は鉄道事業者の自己負担で行われるということを前提としており、第1部第3節で述べた鉄道の上下分離と内容的に重なるところもあるが、議論の出発点は根本的に異なることに注意してもらいたい。しかし、この理論は地方主導による鉄道整備の必要性を別の角度から示してくれており、改めてこれからの鉄道整備における地方自治体の役割の大きさを認識させられるのである。