

## 第2節 ケーススタディ 常磐新線

それでは、地方自治体が鉄道整備に積極的に関与しており、結果として上下分離に近いともいえる常磐新線について考察していきたい。

### 1. 経緯

常磐新線は、東京 - 秋葉原 - 浅草 - 北千住 - 八潮市南部 - 三郷市中央部 - 流山市南部 - 柏市北部 - 守谷町南部を経て筑波研究学園都市に至る前兆58.3 kmの通勤新線である。

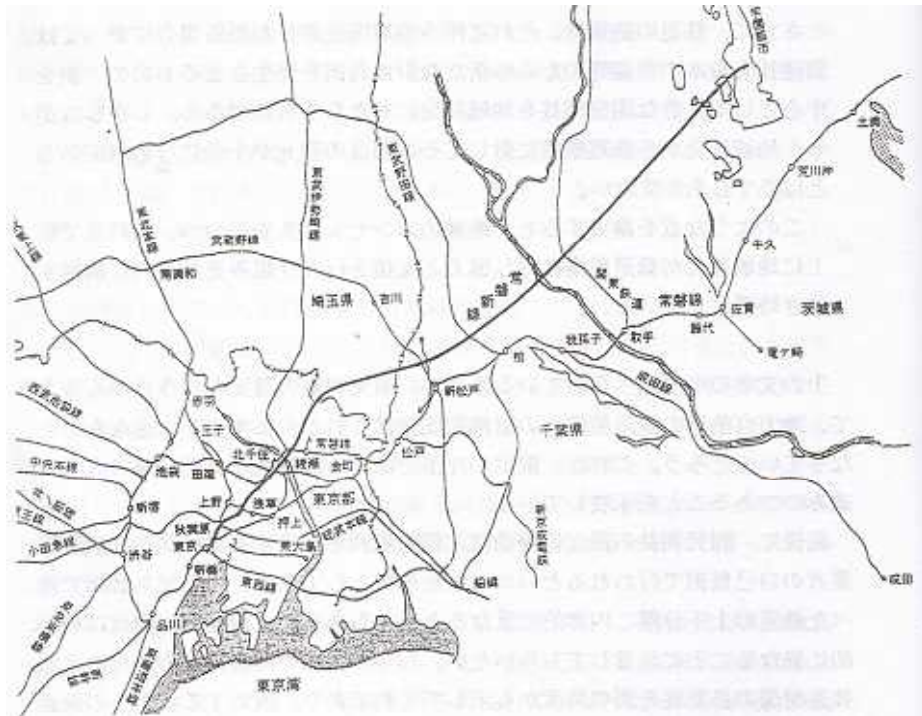


図 4-1-1 常磐新線計画図 (松田昌士(1989)「常磐新線について考える」  
『運輸と経済』第49巻10号より転載)

都心への都市機能が集中し続けることで、東京の地価は異常に高騰し、通常の給与所得者では都内に住居を設けることが困難になってきている。この事態を反映して、都心への通勤・通学ラッシュはすさまじいと形容されるまでになっているのはご存じであろう。これまでも各鉄道会社は、新線建設・

増線・列車の長編成化などで輸送力増強の方策を採っているが、その効果はあまり芳しいものではない。特に今回常磐新線が建設されようとしてとしている地域の都心への直通路線はＪＲ常磐線だけであり、また同線に接続する各路線からの乗客の流入が生じるため、ＪＲ常磐線は北千住 - 取手間で複々線化されているにもかかわらず、輸送力は限界に達している。

このような中、運輸大臣の諮問機関である運輸政策審議会都市交通部会は1985（昭和60）年7月11日の答申第7号「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備」において、常磐新線の建設を答申した。常磐新線の建設によって、上記のＪＲ常磐線のラッシュは緩和され、1万ha・17万戸・70万人分にも達するという宅地開発は、東京周辺の住宅需要に応えることなどが見込まれている。また、全体の経済効果は20兆円に達するとされている。

この答申では、開発利益の一部を地方公共団体が吸収し「鉄道建設基金」を創設すること、通勤・通学定期の割引率を下げること、地方税の一部を鉄道整備の特定財源にしたり、駅前立地企業や地元経済界から協力金を徴収したりする方法などの開発利益の還元の方策が提案された。「鉄道建設基金」や地方税の一部を特定財源化することなどは、一部の自治体ですでに実施されている。（第2部第1章第1節参照）また、建設にあたっては用地買収が難しいため、用地提供者の税金を安くしたり、土地収用法を機動的に運用したりすることを求めている。これらの提案は、現在そして今後の鉄道整備のあり方を示唆してくれるものであった。

## 2. 常磐新線の当初計画

常磐新線に限らず新線建設に伴う最大の問題点は、莫大でかつ回収に長期間かかる建設資金をどのように調達するかである。常磐新線の場合、バブル期の地価高騰のあおりで、総工費が1兆円近くかかるのではないかとわれている上、沿線開発を平行して行うため開通後も長期にわたって採算がとれない可能性があるなど、投資リスクが非常に高いものとなっている。

計画当初においては、関係自治体（東京都・埼玉県・千葉県・茨城県）・ＪＲ東日本・日本開発銀行による第三セクターが建設の主体になる予定であった。このような中、常磐新線建設をモデルケースにするということを初めから考慮し、運輸・建設・自治省で策定された「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体推進に関する特別措置法」（宅鉄法）が1989（平成元）年に国会で成立した。以下に概要を示す。

#### (1)都道府県による基本計画の策定

都道府県が、鉄道の計画路線及び駅の位置の概要、住宅地の供給目標、鉄道整備に対する地方公共団体の援助等を内容とする基本計画を作成し、運輸、建設、自治大臣の承認を申請できるものとする。

#### (2)協議会の設置及び協定締結義務

承認を受けた基本計画に従い宅地開発事業及び鉄道事業を一体的に推進するため、地方公共団体、宅地開発業者、鉄道事業者からなる協議会を設置するとともに、両事業者による協定の締結を義務づける。

#### (3)地価高騰の防止

鉄道の周辺地域（特定地域）における地価の安定を図るため、監視地域を積極的に指定するとともに、監視地域の指定期間の特例を設ける。

#### (4)集約換地制度の創設（土地区画整理法の特例）

鉄道用地を確保するため、駅予定地の周辺地域（重点地域）における土地区画整理事業について、鉄道事業者、地方公共団体等の有する土地を鉄道用地に集約して換地できるものとする。

#### (5)地方公共団体による鉄道事業者への支援措置

地方公共団体の鉄道事業者に対する出資、助成および土地のあっせん等の措置並びに鉄道整備のための必要な経費についての地方債の特例措置を講ずる。

#### (6)税制上の特例

本法に基づく鉄道新線に対しては、線路設備等の固定資産税の課税標準を特例として当初5年間1/4、その後5年間1/2とする。（通常の鉄道新線は、当初5年間1/3、その後5年間2/3）

（『数字で見る鉄道'92』194ページより）

### 3.現実と問題

しかしながら現実には計画通りには進まなかった。JR東日本は当初から鉄道建設に内在する問題点としての投資リスクの高さに加え、公的助成・地方公共団体の支援処置が不十分だとして、常磐新線の建設主体となる第三セクターへの出資に消極的な姿勢を示した。この姿勢は、運輸相の参加要請や自党内の沿線関係議員懇談会の強い要求でも変わることはなかった。

宅鉄法にも問題がある。見ての通り、宅鉄法は土地取得に対しては多くの

対策が講じられているものの、開発利益の還元（たとえば建設資金の確保としての地方税の特定財源化や、駅前立地企業や地元企業からの協力金等）については、運輸政策審議会で提言があったにもかかわらず、具体的に何も示されていない。宅鉄法の本来の姿は、前述の運輸政策審議会の答申を受けた開発利益の還元を柱とする新しい鉄道整備を法的側面から支援するものであると思うのだが…。

事実、現行の宅鉄法は実状に即していないということは、宅鉄法を用いた新たな事業化がどこにも見られないという現実が如実に物語っている。

#### 4. 問題提起にかえて

常磐新線の場合、JRは建設主体の首都圏新都市鉄道（一都三県が出資）に出資はせず、運営のみを引き受けるという形になった。一方、その反映として地方自治体が積極的に鉄道整備に参加するという構図になったのである。その結果 8,000 億円の建設費は、国の鉄道整備基金と沿線自治体の無利子貸付、1,600 億円の民間出資とすることになった。

形の上では上下分離である。しかしながら、この常磐新線の場合、あくまでもJR東日本が私企業としての自らの経営判断から、出資を拒否したための結果であり、はじめから意図されたものではなかった。（JRの私企業としての経営判断の意義についてはここでは触れない）

また建設費については、自治体にとってこれらは財源の裏付けのないままの出資・補助金・無利子貸し付けであり、非常に危険である。

自治体が途中で財政的に負担しきれなくなった場合、あるいは、今後同様の開発方式が取られた時、自治体をはじめから建設費を負担する余力がない場合、いったいどうするのか。そして、宅鉄法で挙げた法律の不備など様々な問題点が、都市鉄道整備型の常磐新線を見ただけでも浮かび上がってきた。この後の第2章では、私たちの鉄道整備に対する具体的な提言について述べていきたい。