

# 「常磐新線」建設と沿線開発の構想と現実

## —大規模「国家プロジェクト」事例研究(2)—※

田 口 正 己<sup>※※</sup>

### 目 次

- 1 はじめに
- 2 「常磐新線」建設と沿線開発—計画と展開
- 3 「常磐新線」建設計画の概要—1991年「基本計画」について
- 4 「常磐新線」計画の変更—1996年「基本計画」(91年「基本計画」変更)について  
……………以上, 第19号
- 5 「常磐新線」建設と「一体型土地地区画整理事業」方式  
……………以下, 本号
- 6 「常磐新線」建設と柏市の構造変化—大規模開発の影響について
- 7 「常磐新線」建設と「業務核都市構想」
- 8 「常磐新線」建設関連事業と沿線住民の異議申し立て
- 9 結び—計画・期待と現実・実態

### 5 「常磐新線」建設と「一体型土地地区画整理事業」方式

大規模「開発プロジェクト」には開発効果論が付きものである。開発は莫大な事業費を費消し、歴史遺産や自然環境など人類共有の有限な公共財を破壊し、あるいは変質を促す。喪失や破壊するものの中には復元可能な可逆性の価値も含まれるが、生態系や野生生物の棲息環境など復元不可能な価値、不可逆的な価値も含まれる。だが、その一方、産業界や省庁・自治体を中心に、大規模開発に対しては投下する事業費をはるかに凌ぐ多様かつ多大な効果が得られ、期待できる、とくに経済的波及効果が甚大である、とする開発効果論が根強く存在してきた。「常磐新線」建設と沿線開発が大規模「国家プロジェクト」として急浮上し、具体化し、建設に突き進むプロセスにおいて世論を誘導してきたのは、この開発波及効果論である。沿線各地

---

※Plan and Reality on Build of Joban Shinsen Project (Tsukuba Express) and Community Development—Studies on Big National Project

※※Masami TAGUCHI 立正大学社会福祉学部社会福祉学科教授

キーワード：国家プロジェクト、常磐新線（つくばエクスプレス）、「宅鉄法」、「一体型土地地区画整理」方式、住民運動

で広がる地権者や住民などの計画反対建設反対の声を沿線自治体などは開発波及効果論を上段に掲げて封じ込めてきた。

くり返しになるが、常磐線の混雑緩和を理由に「常磐新線」建設が政策課題・政治課題として急浮上するのは1970年代後半であった。要請行動にいの一番に乗り出したのは茨城県西南地域の住民であり自治体であった。常磐線の混雑緩和で始まったこの「常磐新線」建設の動きに省庁・自治体や産業界・経済界が波及効果論を持ち出して本格的に参入することで、地域課題を政治課題や国家的な課題にすり替え、省庁や経済界などが本格的に乗り出すのは1980年代後半以降である。そして常磐線の混雑緩和に代わって波及効果期待や内需拡大策などの経済的理由が新線建設の表舞台に躍り出るのは1990年代早々である。バブル経済への突入や日米貿易摩擦の解消を背景に本格化した「日米構造協議」が提出した最終報告書が、貿易摩擦解消の方策として内需拡大の必要を説き、大規模公共事業に内需拡大策を期待したことに発端している。以来、波及効果論が「常磐新線」建設計画の主役に躍り出ることになる。そして実際、「常磐新線」建設の主役を演ずる省庁や関係自治体は、新線建設によって過大な波及効果を引き出せる旨の試算値を弾き出し、新線建設の正当化・合理化にやっきになっている。新線を建設した場合、鉄道の建設費は約8,000億円、沿線開発に伴って期待できる直接投資額は約6兆2,000億円、関連投資を含めた場合の新線建設に伴う経済効果は約19兆3,000億円に及ぶ、とする試算を91年「基本計画」は示し、この効果予測をタテに新線建設および沿線開発を強行してきた。

こうした目論見で始まった「常磐新線」建設と沿線開発の全貌は、都県作成の「基本計画」を通じて明らかになる。だが、これを契機に地権者や住民などの計画に反対し、撤回等を求める運動が表面化し、高揚し、「鉄道会社」や自治体は激しい抵抗に遭遇することになる。では、地権者や住民などは「常磐新線」建設と沿線開発の何に異議を申し立て、抵抗してきたのか。何が運動の論点・争点であったのか。地権者や住民などの異議申し立ては主として新線建設の方式や沿線開発の方式に向けられている。具体的には鉄道用地などの公共用地・公益用地を主に土地区画整理法の手法を使って取得・収奪する、いわゆる「一体型土地区画整理事業」および「特定土地区画整理事業」の方式に対する異議申し立て、不同意である。

「常磐新線」は「宅鉄法」を根拠に建設を計画し、開発方式としての「一体型方式」についても「宅鉄法」が明示しており、これ以外に選択の余地はない。これによれば、新線建設に必要な線路用地や駅舎用地など鉄道用地を「一体型土地区画整理事業」や「特定土地区画整理事業」など「宅鉄法」が定める方式で主に取得・確保することになっている。このため、4都県は沿線自治体と協議して土地区画整理事業などを計画・実施している。したがって、地権者や住民などの異議申し立てや抵抗は、4都県や「鉄道会社」が「基本計画」で決定した「一体型土地区画整理事業」方式によって鉄道用地や公共施設用地などを取得・収奪する方式に向けられてきた。それはほかならぬ「宅鉄法」が導入した建設・開発方式に対する異議申し立てを意味し、「宅鉄法」に対する異議申し立てに帰着する。「宅鉄法」や「基本計画」が示した方式では、線路用地や駅舎用地など鉄道用地を都県が「基本計画」で指定した13箇所の「重点地域」

の17地区(約3,000ha)で「一体型土地区画整理事業」や市街地開発事業を計画・実施し、取得・確保する「一体型土地区画整理事業」方式であった。「一体型土地区画整理事業」方式で鉄道用地などを取得・確保することについては、「宅鉄法」が第11条(一体型土地区画整理事業案)、第12条(鉄道施設区)、第13条(鉄道施設区への換地の申出等)、第10条(公有地の拡大に関する配慮)などで示している。「一体的土地区画整理事業」方式での鉄道用地などの取得・確保について定めている条文では、以下が代表的である。

1つは、第11条の「承認重点地域内の施行区域の土地についての同法による土地区画整理事業でその施行区域に鉄道事業法第8条第1項の認可に係る工事計画に定める特定鉄道施設の区域を含むものについては、土地区画整理事業法及び次条から第16条までに定めるところによる。」とする条文である。

2つは、第12条第1項の「一体型土地区画整理事業の事業計画(以下、「事業計画」という)においては、次条第1項各号に掲げる者が所有権を有する施行区域内の宅地のうち次条第1項の規定による申出が見込まれるものについての換地の地積の合計が、特定鉄道施設の区域の面積とおおむね等しいか又はこれを超えると認められる場合に限り、建設省令で定めるところにより、当該区域を鉄道施設区として定めることができる。」とする条文である。

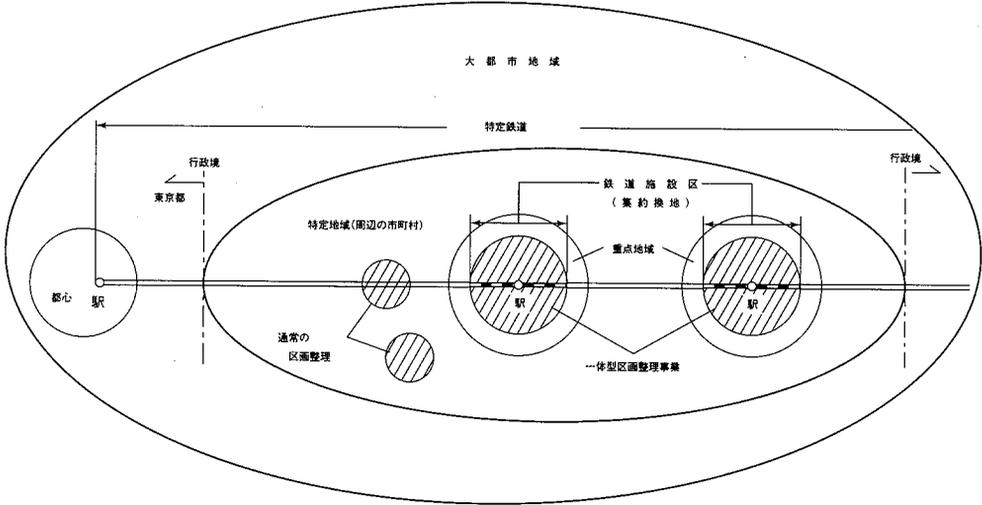
3つは、第12条第2項の「前項の規定により鉄道施設区を定める場合において、当該特定鉄道施設の区域の土地区画整理事業法第2条第5項に規定する公共施設の用に供する土地と重複するときは、当該重複する土地の部分については、鉄道施設区から除くものとする。」とする条文である。

4つは、第13条第1項の「前条第1項の規定による鉄道施設区(以下、「鉄道施設区」という)が事業計画において定められたときは、施行区域内の宅地の所有者で次に掲げるものは、一体型土地区画整理事業を施行する者(以下、「施行者」という)に対し、建設省令で定めるところにより、換地計画において当該宅地についての換地を鉄道施設区内に定めるべき旨の申出をすることができる。ただし、第3号から第5号までに掲げる者については、これらの者が当該一体型土地区画整理事業を自ら施行する場合に限る。1 特定鉄道事業者 2 地方公共団体 3 住宅・都市整備公団 4 地域振興整備公団 5 地方住宅供給公社 6 土地開発公社」とする旨を定めた条文である。

鉄道用地の取得等を定めた条文では以上が代表的であるが、「宅鉄法」が示す「一体型土地区画整理事業」方式での鉄道用地の取得・確保・拡大のしくみを示すと図5になる。鉄道用地は以下の3段階を経て取得・確保・拡大され、総合的な街づくりという最終目標を実現するという(鉄道会社作成のパンフレット「常磐新線」を参照)。

図5 「宅鉄法」のイメージと「一体型土地区画整理事業」方式

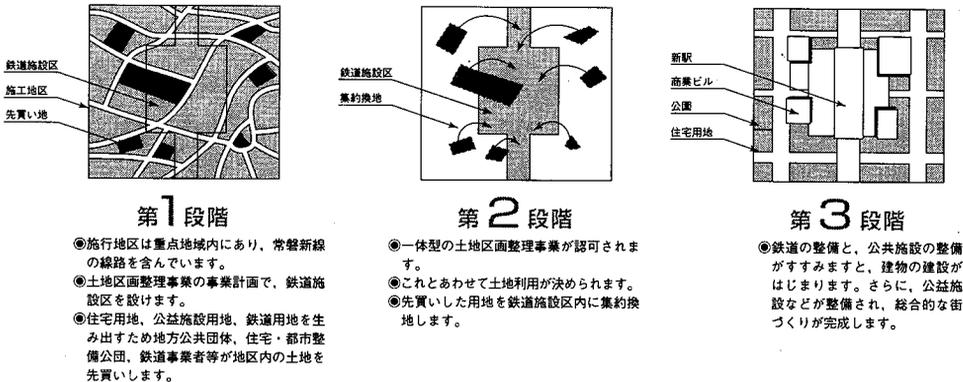
(1) 「宅鉄法」のイメージ



(注) 一体型区画整理事業において、特定鉄道事業者等による換地のための従前地の確保（種地）が特定鉄道事業の区域の面積と同程度に至らなかった場合には、鉄道施設区は廃止され、通常の区画整理事業等の手法に戻る事となる。

(不足分として保留地を鉄道施設区内に定めることが可能な場合は成立。)

(2) 「一体型区画整理事業」の方式



出典：『常磐新線—都市整備と沿線開発』（都市計画通信社）と『常磐新線』（首都圏新鉄道株式会社）

第1段階では、以下について決定し、実施に移す。1つは、「重点地域」内の特定鉄道（「常磐新線」）の線路を含む区域を土地区画整理事業を施行する土地の区域（「施工区域」）として決定する。2つは、特定鉄道の用地を都市施設として都市計画決定する。3つは、「一体型土地

画整理事業」を都市計画事業として決定する。4つは、「一体型土地区画整理事業」において、事業計画に定められた鉄道用地の区域（鉄道施設区）を事業計画に、これを設ける。5つは、「宅鉄法」第13条第1項に定める「一体型土地区画整理事業」を施行する地方公共団体、住宅・都市整備公団（以下、「都市再生機構」という）、地方住宅供給公社、鉄道事業者などが鉄道用地や住宅用地や公共施設用地を取得・確保するため、事業区域内の土地について先買いを行う。

第2段階では、以下の手続き等を決定し、実施する。1つは、「一体型土地区画整理事業」の認可を得る。2つは、認可を得る一方、「土地利用計画」を決定する。3つは、主要な事業主体である地方公共団体、都市再生機構、地方住宅供給公社など鉄道用地（線路用地や駅舎用地）に当てる予定で先買いした区域内の土地（先買い地）を鉄道施設区内に集約換地する。4つは、鉄道施設区内にある地権者の宅地を鉄道施設区外に換地、移転する。

第3段階では、鉄道の整備が進展し、その一方、幹線道路や街路、街区その他の公共施設が整備され、建物の建設も始まる。公益施設なども整備され、総合的な街づくりが完成する。

そのじつ「鉄道会社」や事業主体や自治体は、図6に示す「宅鉄法」が定めた「一体型土地区画整理事業」の手続きを経て鉄道用地などを取得・確保・拡大している。現に「鉄道会社」は「一体型土地区画整理事業」方式によって鉄道用地の半分近くを取得・確保する予定であり、自治体や「一体型土地区画整理事業」の事業主体は地権者や住民から土地や権利を無償で取り上げる、「ただ取り」（収奪）に着手している。「鉄道会社」や事業主体等にとってはこれ以上のメリットはないが、土地や権利を無償で取り上げられる地権者や住民にとってはこれ以上の不都合や不合理はない。

それでは何が「一体型土地区画整理事業」方式の論理か。土地区画整理事業の事業主体が区域内で先買いした土地を鉄道施設区に集約換地し、線路用地などに当てる一方で、鉄道施設区内の一般地権者の宅地など所有地を区域外に換地・追いやる「一体型土地区画整理事業」方式を合理化する論理とは一体どのような論理か。土地や権利を減歩の名のもとで地権者などに無償提供を求める方式は土地区画整理事業の特徴であるが、無償提供を求める場合の論理は、以下の3点からなる。

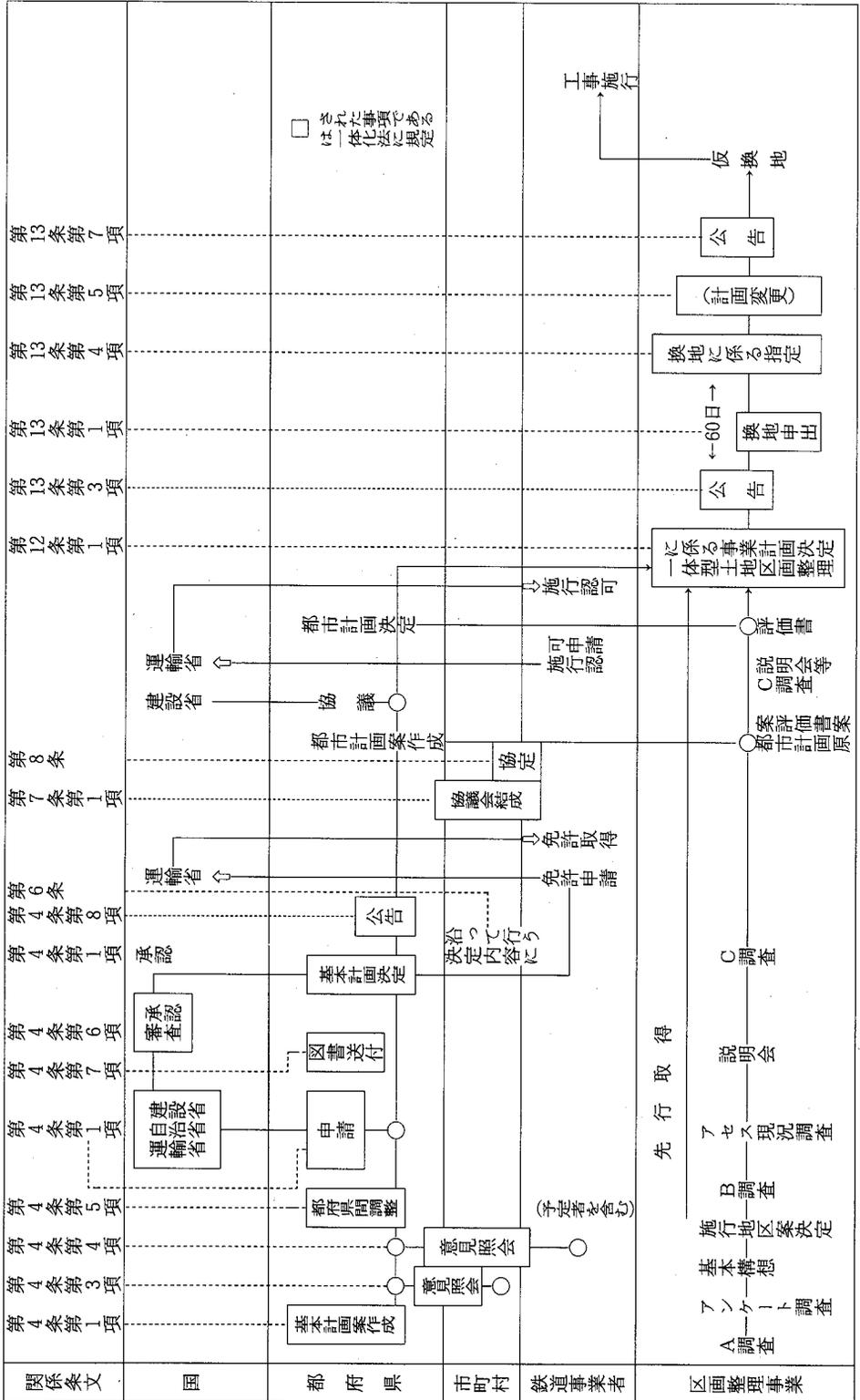
1つは、土地区画整理事業を通じて優良な宅地や業務用地を造成・整備する。これによって区画整理後の土地の市場価値・経済価値は確実に上昇する、つまり、地価が高騰する。

2つは、地権者は改良・改善された住宅地でこれまで以上の利便性や快適性が追求できる。地価高騰の恩恵を受けることができ、所有地を売却した場合には大きな売却益を得ることができるし、賃貸住宅などでは大きな家賃収入をあげることができる。

3つは、したがって、区画整理事業で得られる利益の一部を「減歩」として事業主体に無償で、あるいは無償に近い低価格で提供・拠出すべきである、という考え方である。

換言すれば、「減歩」方式に代表される土地区画整理事業方式は、地権者は「減歩」によって土地の一部を失うが、土地騰貴などによって「減歩」で喪失する以上の経済価値や財産価値が

図6 「宅鉄法」手続きのフローチャート



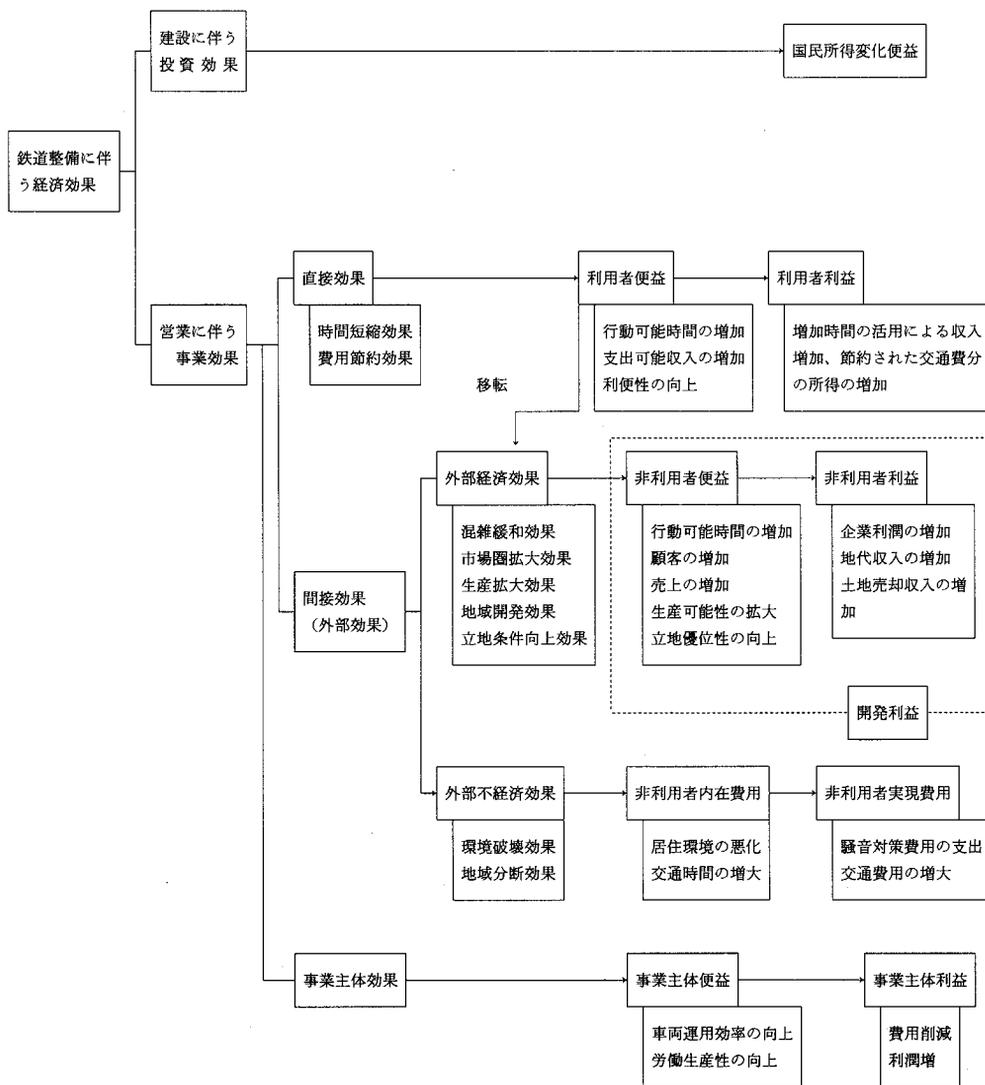
出典：『常磐新線—都市整備と沿線開発』（都市計画整備社）

期待できる、とする地価高騰や「土地神話」を前提に成り立つ方式である。土地区画整理事業や新線建設など開発行為によって得られる利益（以下、「開発利益」）を鉄道用地の取得や確保、あるいは建設事業費などの財源に振り向ける方式は、前述のように、首都圏の東急電鉄や西武鉄道などの私鉄、関西の阪急電鉄や近鉄などの私鉄が鉄道建設や鉄道延伸の際に選択・導入してきた常套手段である。「宅鉄法」は私鉄が長年、常套手段・専売特許にしてきた「開発利益」還元方式を20世紀最後の「国家プロジェクト」である大都市圏における都市鉄道・郊外鉄道の建設方式として採用した、その第1号として「常磐新線」建設に適用したのである。

前述のように、「常磐新線」については、国は計画を「国家プロジェクト」として認知し認可しながら、国税等を出資金として支出することをせず、建設事業費の大半を沿線自治体に出資金や無利子貸付金として転嫁し、地域住民に負担を課す一方、地権者や住民に対しては「減歩」や借地権の譲渡などとして無償提供などを求める方式やしくみの導入を運輸省を中心に早い段階から検討していた。このことは運輸政策審議会が「常磐新線」建設を認める旨の答申を公表した2年後の1987年3月に運輸省が身内の財団法人・運輸経済研究センターに委嘱し、その検討結果をまとめた「鉄道新線建設における鉄道建設資金の構築に関する調査」が、「宅鉄法」と同じ「一体型土地区画整理事業」方式、いわゆる「常磐新線」建設の際の建設財源策・用地取得策として導入する旨を打ち出していることでも明らかである。この報告書では「国家財政、地方財政ともに逼迫しており、整備に対する十分な助成が困難な状況となっており、鉄道整備に対する財政面を含む諸般の支援策の確立が是非とも必要である。本調査は、以上を背景として鉄道整備により発生する開発利益の還元等の方策をはじめ、広く鉄道整備のための財源確保の方策の検討を目的として実施した」とする問題意識や政策視点を示している<sup>(注11)</sup>。

そこで、この調査では開発利益の還元等によって新線建設の財源確保策について、「鉄道新線の整備による経済効果と還元対象となる利益の検討」、「新線整備における開発利益の還元等による財源方策事例の収集整理」、「新線整備に対する開発利益の還元等による財源方策の検討」、「新線整備により発生する便益・利益の計測方法の検討」の順に検討している。新線建設から期待できる経済効果を図7に整理したうえで、経済効果の一部を建設財源などとして還元・吸収する方策を具体的に示し（表3）、「常磐新線」建設における「土地区画整理事業方式による鉄道用地の確保」策として、「受益者から鉄道事業者への直接的還元と考えられる事例」が有力な還元策の1つであるとする考えを示している。「一体型土地区画整理事業」方式では具体的に、①「鉄道事業者が施行区域内で用地を先行取得し、区画整理後、鉄道用地として換地を受ける」、②「地方公共団体が施行区域内で用地を先行取得し、区画整理後、鉄道用地として換地を受け、鉄道事業者は無償又は低価格で譲渡する」、③「施行者が、鉄道により地価が上昇することを根拠に、保留地等の一部を鉄道事業者に対し鉄道用地として低価格で譲渡する」などが期待できる。この方式には「周辺の開発と新線整備を一体的に推進することができる」メリットや、「鉄道用地の確保が容易となり、用地買収に伴う負担が軽減できる」などのメリットが期待できる。「市街地再開発事業による鉄道施設の確保」策と同様、「現行土地開発制度を

図7 新線整備に伴う経済効果の体系

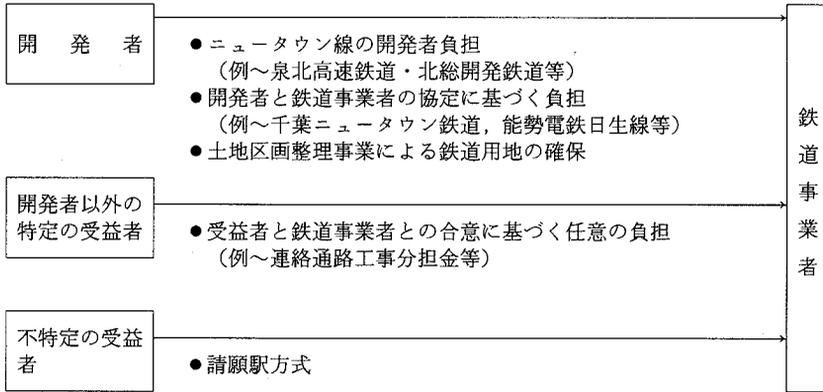


(注)財団法人・運輸経済研究センター『鉄道新線建設における鉄道建設資金の構築に関する調査報告書』(昭和62年3月)18頁。

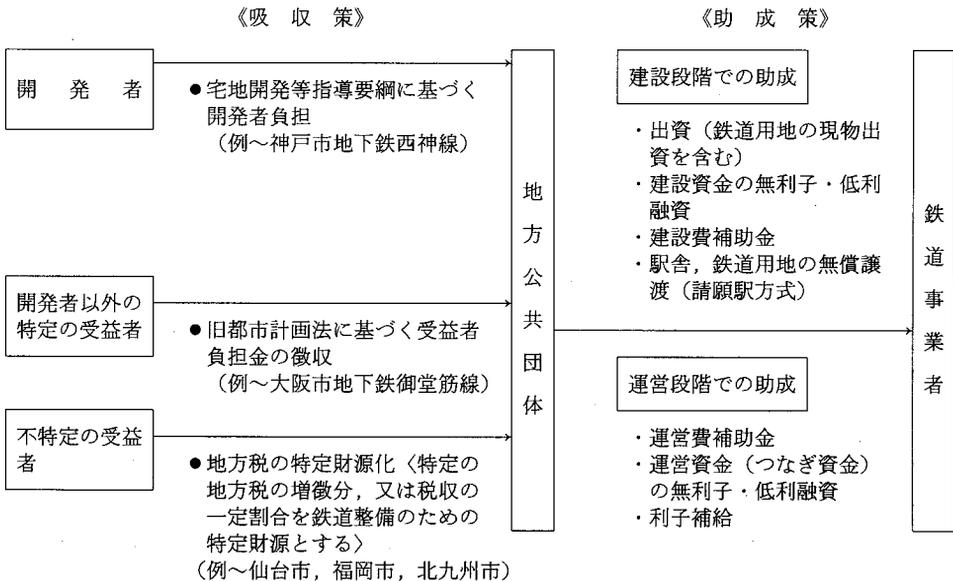
活用した鉄道用地等の確保」策として有力な還元策であると評価している。この調査ではさらに「地方公共団体が鉄道事業者への助成財源に充てるため、新線整備による開発利益の発生に伴い税収増が見込まれる地方税を特定財源化」し、鉄道建設基金を設置し、計画的かつ積極的な助成を行う制度；いわゆる「地方税の特定財源化」や「鉄道建設基金」制度など新線建設の財源確保策を示唆している。「常磐新線」はこれらの方策を導入し、建設すべきである、として地方公共団体に対して、新線建設のため事業主体として第3セクターの「鉄道会社」を設立し、出資金や無利子貸付金を拠出させ、建設資金を賄おうとした<sup>(注12)</sup>。

表3 開発利益の還元等による新線整備の方策

1 受益者から鉄道事業者への直接的還元と考えられる事例



2 地方公共団体を介した間接的還元と考えられる事例



(注) 財団法人・運輸経済研究センター『鉄道新線建設における鉄道建設資金の構築に関する調査報告書』(昭和62年3月)40頁。

運輸省が運輸経済研究センターに委嘱し、打ち出した「常磐新線」建設のしくみは「宅鉄法」に結実しているが、そのしくみは建設財源の確保策と鉄道用地など公共用地の取得・確保策である。財源確保策は地方公共団体に出資金や無利子貸付金を課すことで実現する方策であり、鉄道用地の取得・確保などは「一体型土地区画整理事業」によって実現する方策やしきみである。鉄道用地など公共用地を安直かつ低価格で、そのじつ大半を無償で、「ただ取り」できる新線建設の「一体型土地区画整理事業」方式を運輸省が検討し、立法化していたことを示している。その意味でも「宅鉄法」方式は運輸省など省庁が計算し尽くした、深謀遠慮の方式で

あった。

ちなみに、運輸経済研究センターは開発利益の還元等による新線建設の可能性について先行事例などの検討を通じて、最終的に「宅鉄法」方式にたどり着いている。茨城県内で浮上した「常磐新線」建設の要望は都市交通研究所によって受け止められ、1974年には調査報告「都市鉄道整備資金の調達－開発利益と集積利益の還元について」として引き継がれ、公表されている。運輸政策審議会が「常磐新線」の建設を決定する前夜の1983年と1984年には、新線建設の火付け役であった茨城県によって「第2常磐線と地域開発に関する調査」や「第2常磐線と地域開発の実現化に関する調査」が発表され、鉄道建設が開発事業者に交通便利性の向上に伴う地価上昇を通じて莫大な開発利益をもたらすこと、既成市街地等の住民にも同じく地価上昇に伴う資産の増加、事業所等には取引機会の増大や経費の節減による事業収益の増大など開発利益をもたらす、この開発利益を鉄道建設に還元させることの合理性を示唆している。1985年には運輸経済研究センターが「都市鉄道建設に伴う地価上昇等の開発利益の調査」、1986年には財団法人・計量計画研究所が「高速鉄道東京7号線及び常磐新線の沿線需要等調査」を発表し、茨城県と同様の認識を示し、鉄道建設に開発利益を還元することの正当性や合理性について示唆している。「宅鉄法」が導入した鉄道用地などを取得・確保するための「一体型土地区画整理事業」方式、地方公共団体に建設財源を転嫁する方式は、こうした先行的な調査や検討を経て考え出されたものである。

そこで、以下、鉄道用地や駅舎用地などを取得・確保する「一体型土地区画整理事業」方式について具体的に検討する。そもそも「一体型土地区画整理事業」方式とはどのような方式か。ここでは「常磐新線」建設に対する地権者や住民などからもっとも激しく、持続的な異議申し立てや抵抗に遭遇し、このため、建設工事ももっとも遅延している千葉県柏市と流山市を中心に土地区画整理事業の方式と展開をケースに検討する。

表4に示すように、沿線自治体では「特定地域」とくに「重点地域」を数多く設定している。東京都千代田区から茨城県つくば市にかけて18箇所の「重点地域」が設定されているが、開発方式の大半は「一体型土地区画整理事業」方式である。東京都内の2箇所は「土地区画整理事業」にもとづく通常の「土地区画整理事業」方式、茨城県守谷町の守谷東地区における開発は「大都市法」にもとづく「特定土地区画整理事業」方式である。これ以外の15箇所の開発方式は「宅鉄法」にもとづく「一体型土地区画整理事業」方式と「大都市法」にもとづく「特定土地区画整理事業」方式を併用した方式である（ここではこの2つの方式を「一体型土地区画整理事業」方式という）。

流山市では「常磐新線」建設にかかわって木地区、西平井・鱈ヶ崎地区、運動公園周辺地区、新市街地地区を「重点地域」に指定し、木地区（68ha）では県住宅供給公社、西平井・鱈ヶ崎地区（52ha）では流山市、運動公園周辺地区（232ha）では千葉県（企業庁）、新市街地地区（286ha）では都市再生機構が「一体型土地区画整理事業」や「特定土地区画整理事業」を併用して線路用地や駅舎用地を取得・確保する予定である。隣接の柏市では「重点地域」の中

表4 沿線地域の「一体型土地区画整理事業」

東京都

地区名	施行者	規模/ha	事業手法	都市計画 決定	事業計画 認可	予定駅
秋葉原駅付近地区	東京都	9	通常	H8.4	H9.4	秋葉原駅
六町四丁目付近地区	東京都	69	通常	S44.4	H10.3	六町駅
計		78				

埼玉県

地区名	施行者	規模/ha	事業手法	都市計画 決定	事業計画 認可	予定駅
八潮南部西地区	埼玉県	99	一体・特定	H8.5	H9.5	
八潮南部中央地区	都市基盤 整備公社	72	一体・特定	H8.5	H9.6	八潮駅
八潮南部東地区	八潮市	88	一体・特定	H8.5	H9.5	
三郷中央地区	都市基盤 整備公社	115	一体・特定	H8.5	H10.3	三郷中央駅
計		374				

千葉県

地区名	施行者	規模/ha	事業手法	都市計画 決定	事業計画 認可	予定駅
木地区	住宅公社	68	一体・特定	H10.1	H11.3	
西平井・鱈ヶ崎地区	流山市	52	一体・特定	H10.1	H11.3	
流山運動公園周辺地区	千葉県	232	一体・特定	H10.1	H11.3	流山運動公園駅
流山新市街地地区	都市基盤 整備公社	286	一体・特定	H10.1	H12.3	流山新市街地駅
柏北部中央地区	千葉県	273	一体・特定	H11.3	H12.8	柏北部中央駅
柏北部東地区	都市基盤 整備公社	170	一体・特定	H11.3	H13.3	柏北部東駅
計		1,081				

茨城県

地区名	施行者	規模/ha	事業手法	都市計画 決定	事業計画 認可	予定駅
守谷駅周辺地区	守谷町	39	一体	H6.3	H7.2	守谷駅
守谷東地区	組合	40	特定	S63.8	S68.12	
伊奈・谷和原丘陵部地区	茨城県	275	一体・特定	H4.6	H6.5	伊奈谷和原駅
萱丸地区	都市基盤 整備公社	293	一体・特定	H11.5	H13.3	萱丸駅
島名・福田坪地区	茨城県	243	一体・特定	H11.6	H13.2	島名駅
葛城地区	都市基盤 整備公社	485	一体・特定	H11.6	H13.3	葛城駅
計		1,375				

合計		2,908				
----	--	-------	--	--	--	--

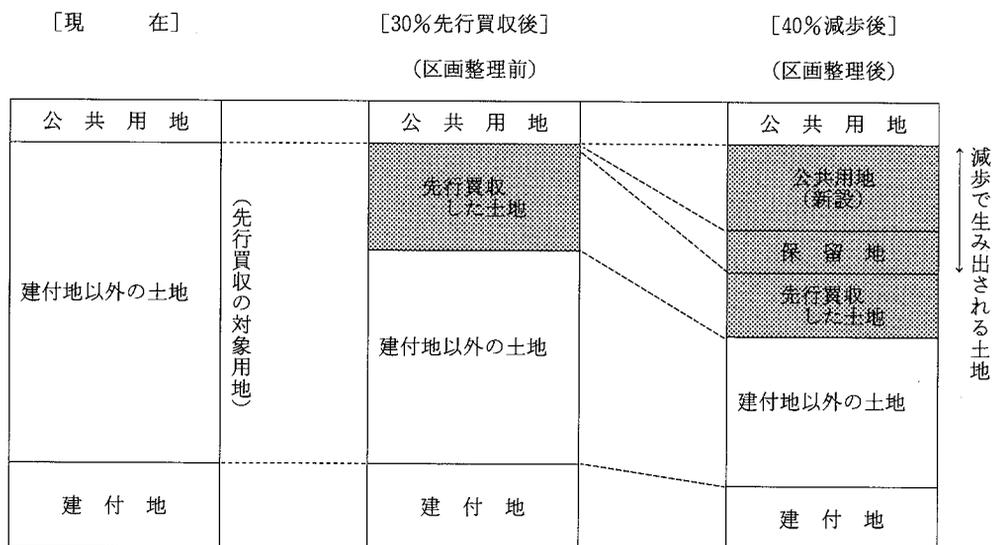
※事業手法について  
 通常 土地区画整理法に基づく土地区画整理事業  
 特定 大都市法に基づく特定土地区画整理事業  
 一体 一体化法に基づく一体型土地区画整理事業

※駅名はすべて仮称

中央地区と東地区（91年「基本計画」では柏IC周辺地区390haを「重点地域」にくわえていたが、事業を計画していた都市再生機構が「一体型土地区画整理事業」を断念・変更し、98年「基本計画」では計画予定地から除外している）に新たに「柏の葉キャンパス駅」と「柏ゆたか駅」の設置を予定している。このため、新駅の駅舎用地や線路用地を市内中央地区（約273ha）において千葉県企業庁、東地区（約170ha）において都市再生機構が「一体型土地区画整理事業」を通じて地権者や住民から「減歩」という名で土地や借地権を無償で提供させ、取り上げ、鉄道用地などを取得・確保する予定になっている。

では、事業者は土地区画整理事業を通じて鉄道用地などの公共用地・公益用地をどのように取得・確保するのか。「減歩」方式によって鉄道用地などを無償や無償に近い価格で取得・確保しようとした。たとえば、柏市北部地域の中央地区（大室、正連寺、若柴、十余二、高田、中十余二、花野井、小青田）や東地区（大青田、船戸山高野、船戸、小青田、大室、十余二、三ヶ尾飛地、西三ヶ尾飛地、上三ヶ尾飛地）で実施された土地区画整理事業の場合、「減歩」と先買いによって鉄道用地など公共用地・公益用地を取得・確保しようとした。いわゆる「4割減歩・3割先買い」方式である。この方式は流山市内での用地取得の方式でもある。「一体型土地区画整理事業」方式で鉄道用地などを取得・確保する場合の手続きについては、『常磐新線—都市整備と沿線開発』（都市計画通信社、1993年）が簡潔に説明している。柏市における用地取得については、以下のように説明している。「宅鉄法に基づき一体型土地区画整理事業により鉄道用地の確保と街づくりを一体的に進めていく。4割減歩・3割先買い方式で、まず事前に用地先買いを進めて、その後土地区画整理事業を進めていく。先買いは、土地区画整理事業を施行する前に、建付地（住宅や工場・倉庫等の建物が立っている土地）を除いた土地の一部を地権者から譲り受け、その土地を鉄道用地、公共公益施設や計画的な住宅用地、新都心建設（都市施設用地）に必要な用地など、街づくりの総合的な整備に充てていく」、「減歩」と「先買い」の方式である。図8は柏市や流山市が導入した「4割減歩・3割先買い」の方式であるが、茨城県の守谷町や伊奈町・谷和原村における土地区画整理事業での鉄道用地等の取得・確保方式は「4割減歩・4割先買い」方式であった。もちろん、「減歩」や「先買い」の方法や手順は共通している。

図8 柏市北部地域における「4割減歩・3割先買い」方式



◎公共用地…道路・広場・公園・水路など  
 ◎建付地…既に住宅や、工場・倉庫などが建築されている土地  

$$\text{平均減歩率} = \frac{\text{新設公共用地} + \text{保留地}}{\text{事業地区面積} - \text{整理前の公共用地}} \times 100\%$$

出典：図6と同じ。

土地区画整理事業の作業手順を改めて示すと、以下からなる。作業手順が準備段階、都市計画の作業手順、土地区画整理事業の作業手順の3つからなることは、事業主体が作成するパンフレットなどで紹介されている。1) 準備段階では開発構想の策定→用地の先買いの2つの手順、2) 都市計画の手続きでは都市計画案の策定および街づくり説明会→都市計画説明会→都市計画素案の縦覧と公聴会→都市計画案および環境影響評価の縦覧→都市計画地方審議会→都市計画決定の6つの手順、3) 土地区画整理事業の手続きでは事業計画案の策定→事業計画案の説明会および縦覧→事業計画および施行規定の許可→土地区画整理審議会の設置→仮換地の供覧→仮換地指定→町名の整理→換地計画の縦覧→換地処分→区画整理登記→清算金の徴収と交付の作業手順を経て土地区画整理事業方式での街づくりが完成することになっている。

千葉県策定の91年「基本計画」では、柏市の場合、「一体型土地区画整理事業」や「特定土地区画整理事業」を通じて大規模宅地などを造成・整理する計画を市内北部地域の中央地区、東地区、柏IC周辺地区の3箇所で予定していた。前述のように、その後、都市再生機構が柏IC周辺地区での一体化事業を断念し、計画を変更したことで、現在「一体型土地区画整理事業」は2箇所で実施されている。中央地区と東地区では事業の進捗に落差があるが、いずれにしても土地区画整理事業は準備段階、都市計画の手続きを経て最後の土地区画整理事業の手続きに進んでいる。事業は地権者などの異議申し立てなど抵抗に遭遇し、流山市や茨城県内の土地区画整理事業と同じく、予定通りには進捗していない。鉄道建設だけは2005年の開業を目前

に急ピッチで進捗しているが、肝心の土地区画整理事業は鉄道関連事業以外は大幅に遅れ、大半は開業に間に合う状況にはない。市当局や事業者は事業の大幅な遅れを認めている。現段階はおおむね仮換地の供覧、仮換地指定の段階にある。完成させるには換地計画の地権者等への説明、換地計画の縦覧、換地計画にもとづき地権者等の換地と清算金の確定、いわゆる換地処分を経て土地の所在、地番等の書き換え（「区画整理登記」）、土地区画整理事業を仕上げるための換地処分に伴う清算金の徴収・交付（「清算金の徴収と交付」）など困難な問題を解決しなければならない。したがって、埼玉県や千葉県などの「一体型土地区画整理事業」の開業を目前にした現時点の事業の進捗は、宅地分譲や住宅分譲が可能になる状況にはほど遠い。各事業の進捗がどの程度であるかは必ずしも定かでないし、進捗に関する情報開示も不十分である。工事が著しく遅延していることは事実である。

現に東京都足立区で計画している「六町四丁目周辺地区土地区画整理事業」の場合、計画に反対する住民等で作る「住民が納得する区画整理を考える会」の会報によれば、仮換地指定された面積は2003年10月現在、22.027平方メートル（2.2ha）にすぎない。事業計画決定から6年経過した時点での進捗率は4.5%である。埼玉県三郷市中央地区で都市再生機構が実施している「一体型土地区画整理事業」の工事進捗も2003年12月現在、整地工事面積（1次造成完了面積）が38.6ha、進捗率35.4%、道路築造工事延長距離3,253メートル（総道路築造延長距離28,966メートル）、進捗率11.2%にとどまっている。

この点では流山市や柏市の区画整理事業の場合も大同小異である。流山市の場合、2003年12月末時点での進捗率は、木地区（68ha）では仮換地指定率が約39%、工事費ベースの進捗率が約13%、西平井・鯉ヶ崎地区（52ha）では仮換地指定率が約45%、工事費ベースの進捗率が約13%、新市街地地区（286ha）では仮換地指定率が約5%、工事費ベースの進捗率が約20%、運動公園周辺地区（232ha）では仮換地指定率が約6%、工事費ベースの進捗率が約12%、工事の進捗状況は著しく遅滞している。このため、開業時に沿線開発で転入した住民を利用客として輸送し、好スタートを切るはずであった「常磐新線」「つくばエクスプレス」建設計画は、沿線開発の大幅な遅延によってすでに破綻しており、利用客を十分確保できず、僅かの乗客を乗せて開業を迎えることになる。前途多難の経営見通しのままに開業を迎える可能性がきわめて高い。

さらに事業者は、地権者などから「減歩」の名のもとに無償あるいは無償に近い価格で土地を保留地として取り上げ、これを処分・売却し、土地区画整理事業を賄う事業費財源として捻出・確保する難事業がある。保留地をどう確保し、処分価格を計画的・政策的に設定し、タイムリーに処分・売却する難しい事業である。高度経済成長期やバブル経済時の場合、保留地処分に苦慮することはないが、長期不況下にあつて、しかも柏市や流山市などの開発計画地がいずれも郊外地域であることを考えると、保留地を有利に処分することは容易ではない。仮に地価高騰が期待できるとして「4割減歩」を設定し、膨大な保留地を取得・確保し、都市基盤整備を付すなど付加価値を高めた場合でも、広大な保留地を目論見通りの高い処分価格で完売す

ること、財源を確保することは至難であるといわざるを得ない。保留地処分が予定通り進まない場合、都市再生機構や千葉県企業局や県住宅供給公社など事業主体は区画整理に必要な事業費が確保できず、経営の脆弱を招き、最悪の場合、経営破綻の危機に追い込まれかねない。柏市内の事業主体である千葉県企業局や都市再生機構、流山市の場合は以上にくわえて流山市（西平井・鱈ヶ崎地区）が経営破綻におちいった場合、不良債権や損失を県費や市費や国費で補填する必要がある。失敗のリスクを国民や県民や市民に最終的に転嫁する危険性が濃厚である。

柏市北部地域の事業計画では中央地区土地区画整理事業内の保留地は約34ha（12.5%）、東地区土地区画整理事業内の保留地は約29ha（17.3%）、地区全体で約74haの保留地を予定している。区画整理予定地443haの約2割を占めており、保留地面積は広大である。計画では保留地を中央地区では1平方メートルあたり平均178,100円、東地区では同じく171,700円で処分・売却する価格設定を予定しているが、問題はこの予定価格で保留地処分ができるかどうかである。流山市においても木地区では開発区域の17.7%に当たる12.1ha、西平井・鱈ヶ崎地区でも開発区域の約1割に当たる5.17ha、新市街地地区でも開発区域の11.5%に当たる32.9ha、運動公園周辺地区でも開発区域の9%に当たる20.6haを保有地として確保する予定である。これに柏市の予定価格以上に高い196,300円（木地区）、193,600円（西平井・鱈ヶ崎地区）、199,000円（新市街地地区）、195,000円（運動公園周辺地区）の販売価格（開発後の価格）で処分・売却し、事業費を捻出しようとしている。経済不況の長期化にくわえ、少子高齢化という都市郊外での宅地や住宅の需要拡大にブレーキをかける要因を跳ね返し、現状地価（造成・整備によって付加価値がつく前の土地価格）の2倍に当たる予定処分価格で、保留地処分が可能であるかどうかである。開発が自治体財政に及ぼす影響について検討する際、さらに明らかになるが、計画では柏市中央地区の事業費総額の63.38%、東地区の事業費総額の81.5%は保留地処分金を財源にしている。流山市の木地区事業費総額の79.8%、西平井・鱈ヶ崎地区事業費総額の57.5%、新市街地地区事業費総額の58.5%、運動公園周辺地区事業費総額の54.5%は保留地処分金を財源にしている。したがって、保留地の処分が予定通り進捗しない場合、財源に大きな欠陥が発生する。

「宅鉄法」にかかわっては、地権者にとってこれ以上に厳しく、不合理かつ不都合な「4割減歩」や「3割減歩」などの「減歩」、それにもとづく保留地の確保、保留地の処分・売却も問題であるが、自治体や事業者にとっては鉄道用地などを取得・確保するための土地の「先買い」も重大である。区域内の地権者が「常磐新線」計画や「一体型土地区画整理事業」の主旨に理解を示し賛同し、土地の「先買い」が上首尾で進展するか、「先買い」に必要な莫大な買収資金を調達できるのか、調達できる場合どのような条件で資金調達ができるのかである。「宅鉄法」は自治体等に鉄道用地など公共用地を取得するための「先買い」のスキームを用意しているが、肝心の買収資金等の財政・財源確保のスキームを用意していない。このため、自治体などは銀行等金融機関から資金を調達せざるを得ず、大きな財政リスクを被ることも大いに考

えられる。それ以上に「国家プロジェクト」特有の問題として地権者や住民等の「常磐新線」計画に対する反対も根強い。「一体型土地区画整理事業」方式に対する抵抗・異議申し立ては想像以上に大きい。一方的な「先買い」行為に対する拒否反応も強く、地権者との買収行為も進展していない。現に流山市や柏市では「先買い」が壁に突き当たってきた。

ちなみに、「先買い」は土地区画整理事業を施行する前に、住宅や工場などの建物が建っている「建付地」を除いた土地の一部を地権者等から買い取り、鉄道用地など公共用地・公益用地や計画的な宅地など必要な用地に換地していく方式である（図8を参照）。柏市は「先買い」など公有地の買収等を担当する機関として「柏市土地開発公社」を設立し、区画整理区域内など北部開発関連用地の買い取りを担当させている。もともと公社は「公有地の拡大に関する法律」にもとづき、公有地の取得、管理、処分等を所管するために1992年に設立されている。柏市では「柏市の依頼に基づく北部整備に係る公共・公用施設用地」の取得や公有地を処分する事業を中心に事業を行っている（柏市土地開発公社「決算報告書」）。設立後の主要な公有地取得事業では「北部整備に係る公共・公用施設用地の取得」や当局が南部地域で計画している「緑住リフレッシュ事業関連用地取得」（南部清掃工場建設関連用地）などが代表的である。「北部整備に係る公共・公用施設用地」として、2000年には8億2000万円で10,577.90平方㍍の土地、3億2959万円で4,084.37平方㍍の土地、2,394万円で325.49平方㍍の土地を買収し、2001年には2億5072万円で3,585.00平方㍍の土地を買収している。さらに2002年には11億212万円で18,880.13平方㍍の土地、30億2013万円で46,535.25平方㍍の土地を買収している。2000年以前の「先買い」としての土地買収の実績は、柏市議会常磐新線整備特別委員会に提出された1996年2月8日資料から伺い知ることができる。1994～1996年の3年間に「先買い」した土地は10万5000平方㍍（10.5ha）、買い取り資金として125億円を投じている。表5は、市の集約にもとづく1997年4月末現在の「先買い」を買収主体別に北部整備用地取得状況を示したものである。

中央地区で千葉県企業庁、千葉県都市整備課、柏市土地開発公社が「先買い」した土地は457筆、買収面積29.80ha、契約金額306億3652万円である。内訳は正連寺で154筆、9.35ha、契約金額86億8733万円、十余二で142筆、10.40ha、契約金額114億714万円、若柴で32筆、1.63ha、契約金額17億931万円、高田で28筆、1.55ha、契約金額15億5009万円などである。買収主体別では柏市の買収が最大で204筆、11.24ha、契約金額125億1894万円、以下、県企業庁の172筆、11.25ha、契約金額130億8727万円、県都市整備課の64筆、4.31ha、契約金額50億3031万円の順である。東地区では都市再生機構が「先買い」しているが、同じく1997年4月末現在、583筆、買収面積27.72ha、契約金額225億2460万円に及んでいる。内訳は船戸の225筆、12.62ha、契約金額98億571万円、大室の199筆、8.57ha、契約金額73億3270万円、小青田の155筆、6.20ha、契約金額47億9578万円の順に多い。これ以外に中央地区では除外地を75筆、2.72ha、契約金額57億6211万円、東地区でも除外地を4筆、0.32ha、契約金額5億9041万円で「先買い」している。なお、両地区での「先買い」状況については、市が1998年10月1日現在で集約

表5 地区別、字別の買収主体別の北部整備用地取得状況(柏市集約)

平成9年4月末現在

	県企業庁取得地			県都市整備課取得地			住都公団取得地			柏市土地公社取得地			取得地合計		
	筆数	面積(㎡)	契約金額(円)	筆数	面積(㎡)	契約金額(円)	筆数	面積(㎡)	契約金額(円)	筆数	面積(㎡)	契約金額(円)	筆数	面積(㎡)	契約金額(円)
高田	8	1,417.97	127,544,901	3	2,279.00	212,713,100	0	0	0	17	11,853.00	1,209,830,800	28	15,549.97	1,550,088,801
十条二	62	56,361.00	6,170,905,500	23	24,954.00	2,794,714,000	0	0	0	52	22,660.98	2,441,524,740	142	103,975.98	11,407,144,240
中十条二	6	1,155.00	147,670,000	0	0	0	0	0	0	3	2,832.00	322,540,000	9	3,987.00	470,210,000
若柴	17	11,083.30	1,180,540,000	1	786.00	76,084,800	0	0	0	14	4,459.00	452,683,000	32	16,328.30	1,709,307,800
正蓮寺	74	29,857.07	2,999,426,880	18	10,398.00	1,001,859,000	0	0	0	62	53,308.43	4,686,047,307	154	93,563.50	8,687,333,187
小青田	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	656.00	106,928,000	2	656.00	106,928,000
大室	5	1,353.68	129,915,000	0	0	0	0	0	0	10	5,381.05	813,481,150	15	6,734.73	943,396,150
小計	172	101,228.02	10,756,002,281	50	38,417.00	4,085,370,900	0	0	0	160	101,150.46	10,033,034,997	382	240,795.48	24,874,408,178
除外地	17	11,274.36	2,358,270,800	14	4,711.38	944,938,980	0	0	0	44	11,275.97	2,485,905,170	75	27,261.71	5,762,114,950
計	189	112,502.38	13,087,273,081	64	43,128.38	5,030,309,880	0	0	0	204	112,426.43	12,518,940,167	457	268,057.19	30,636,523,128
大室	0	0	0	0	0	0	199	85,776.56	7,332,702,450	0	0	0	199	85,776.56	7,332,702,450
小青田	0	0	0	0	0	0	155	61,998.29	4,795,777,480	0	0	0	155	61,998.29	4,795,777,480
船戸	0	0	0	0	0	0	225	126,231.06	9,805,715,385	0	0	0	225	126,231.06	9,805,715,385
小計	0	0	0	0	0	0	579	274,005.91	21,934,195,315	0	0	0	579	274,005.91	21,934,195,315
除外地	0	0	0	0	0	0	4	3,244.00	590,408,000	0	0	0	4	3,244.00	590,408,000
計	0	0	0	0	0	0	583	277,249.91	22,524,603,315	0	0	0	583	277,249.91	22,524,603,315
合計	189	112,502.38	13,087,273,081	64	43,128.38	5,030,309,880	583	277,249.91	22,524,603,315	204	112,426.43	12,518,940,167	1,040	545,307.10	53,161,126,443

した字別の居住者・居住世帯（数値は1995年国勢調査）、地権者数、「先買い」協力者（居住地・土地）、「先買い」協力面積（土地）、農家世帯などを示した資料（表6）がある。

表6 地区別・字別の地権者数と「先買い」協力状況（1998年10月1日現在）

	居 住		地権者	先買い 協力者	先買協 力面積	農家世帯	生産緑地申出	
	人	世帯					世帯	面積
中央地区	939	337	801	299	24.1	106	15	7.8
高田	29	8	11	23	1.5	3	1	0.6
十余二	192	44	103	100	10.4	26	3	0.9
若柴	233	83	51	41	1.6	16	0	0
正連寺	353	159	66	104	9.4	18	11	6.3
大室	99	29	24	21	0.7	23	0	0
花野井	19	9	5	0	0	0	0	0
中十余二	14	5	5	7	0.4	0	0	0
その他	0	0	0	3	0.1	0	0	0
地区外	—	—	536			20	0	0
東地区	1,350	398	724	343	27.4	164	77	25.6
大室	799	189	378	132	8.6	100	54	18.8
小青田	335	126	115	84	6.2	30	20	5.7
船戸	216	83	102	135	12.6	6	2	0.3
地区外	—	—	129			28	1	0.8
合 計	2,289	735	1,525	642	51.5	270	92	33.4

（注） 柏市作成「柏市域基礎データ一覧」により筆者が作成した。

中央地区の地権者数は801人、「先買い」に協力しているのは299人、「先買い」協力面積24.1ha、区画整理面積273haの8.8%である。字別では正連寺の地権者66人、「先買い」協力者104人、協力面積9.4ha、十余二の地権者103人、協力者100人、協力面積10.4haが目立っている。東地区の地権者は724人、「先買い」協力者数は343人、協力面積27.4ha、区画整理面積170haに対して16.1%である。字別では大室が地権者378人、「先買い」協力者299人、協力面積8.6ha、船戸が地権者102人、「先買い」協力者135人、協力面積12.6ha、小青田が地権者115人、「先買い」協力者84人、協力面積6.2haである。地権者の相当数が地区外にいることも見逃せない。地権者が他出していることや、地区外者が区内の土地を購入していることを示している。中央地区には地区外の地権者が536人、地権者数中の3分の2（66.9%）を占めている。うち211人は「先買い」に協力している。東地区の地区外の地権者は129人、地権者数中の17.8%を占め、うち106人が「先買い」に協力している。「先買い」が一定程度進行している表5以降の数値にあらわれているが、2000年以降の「先買い」実績を含めても「先買い3割」の目標には到底及ばない。柏市土地開発公社や千葉県企業局、都市再生機構などの買い上げをくわえても「3割先買

い」の目標を達成していないことは、以下の買収実績に照らしても明瞭である。

1) 中央地区における「先買い」用地について

	地 積	金 額	備 考
1994年度	3,634.00平方㊦	387,907,847円	1995年3月取得
1995年度	約 75,221.03平方㊦	9,098,428,709円	1995年7月12月取得
1996年度	約 25,000.00平方㊦	約3,000,000,000円	時期は未定
合計	約105,000.00平方㊦	約12,500,000,000円	

2) 北部地区の用地取得実績

中央地区	千葉県企業庁	約330ha	20.3ha	228件	1996年1月末
東地区	都市基盤整備公団	約180ha	24.3ha	209件	1996年1月末

## 6 「常磐新線」と柏市の構造変化—大規模開発の影響について

都市再生機構は当初、柏 I C 周辺地区で「一体型土地区画整理事業」と「特定土地区画整理事業」を計画していたが、長引く不況などを理由に計画を断念し、別の事業計画に変更している。ある意味では公団の計画変更により「常磐新線」建設を取り巻く状況の厳しさと建設・開業後の経営環境の厳しさが端的に示されているが、あるいはそれ以上に「常磐新線」計画の破綻を予感される初期的状況が露呈している。こうした状況変化や環境変化は関係者に対して事業規模の縮小などの計画の再検討を迫ることになるが、都県や市町村、都市再生機構や県企業局など事業主体は政策変更や計画の見直し・再検討を頑なに拒絶してきた。この頑迷な態度が地権者や住民などの激しい怒りをかい、反対や抵抗を呼び起こすことになるが、にもかかわらず、都市再生機構や千葉県企業局は「一体型土地区画整理事業」を予定通り強行してきた。

では、中央地区や東地区で「一体型土地区画整理事業」を施行することによって、柏市とくに市内北部地域はどのような構造的変化を遂げ、社会経済的影響や環境影響を受けるのか。ここでは大規模開発に伴う構造変化と社会経済的影響について具体的に検討・検証する。

91年「基本計画」を作成・提出する段階では、前述のように、柏市内では3箇所「一体型土地区画整理事業」や「特定土地区画整理事業」、いわゆる「一体型土地区画整理事業」を計画していた。「宅鉄法」にもとづく「常磐新線」建設にかかわる区画整理事業である関係で、計画はすべて市内北部で予定されている。中央地区では約330ha、東地区では約180ha、柏 I C 周辺地区では約390haの土地区画整理事業を予定していた。市内全体の区画整理事業は約900haに及んでおり、この規模は柏市全体(7,291ha)のじつに12.3%を占める。都市再生機構はその後、柏 I C 周辺地区で予定していた「一体型」事業を工業団地など業務用地の造成・整備計画に変更し、96年「基本計画」では「一体型」事業からは撤退している。さらに96年「基本計画」では開発規模を中央地区が283ha、東部地区が170haに若干縮小し、最終的に全体計画は443haに落ち着いている。それでも開発規模は市域全体の6%に相当し、大規模であることには変わり

はない。それだけに北部地域や市域全体が受ける開発の影響は大きく、かつ深刻である。影響の誘因は大規模開発に伴って土地利用の激変を招く事業計画、人口急増計画、「常磐新線」建設や「土地区画整理事業」方式での大規模宅地開発に市が注ぎ込む莫大な事業費に代表される。

中央地区や東地区での土地区画整理事業によって北部地域では新たに宅地が大量に造成・供給されるが、その北部地域にどの程度の人口を呼び込むことができるかは、不確定要素が多いため、予測困難である。それぞれの91年「基本計画」以降、景気が急速に冷え切り、かつ少子高齢化によって郊外居住に対する需要が低下してきたことなどを反映し、市もこの間人口予測を大幅に下方修正している。このため、91年「基本計画」段階の人口見通しとその後の人口予測値との隔たりは広がる一方である。それに首都圏には都心の人口を呼び込むことをねらった開発計画や宅地・住宅供給計画が都下、神奈川県、埼玉県、県内各地で目白押しである。これら競合相手に勝ちぬくことなしには人口を呼び込むことはできない。勝ちぬくために必要な特段の条件を柏市や流山市など「常磐新線」沿線地域が有しているとはいえない。むしろ、開業後の運賃を高く設定せざるを得ないなどマイナス条件だけが目立っている。こうした状況変化などを考慮し、沿線自治体は軒並み人口見通しを大幅に下方修正している。いずれにしても数多い競争相手に見事勝ちぬき、目論見通りに人口を呼び込むことは至難に近い。不確定要素が大きい人口の呼び込み、その結果としての人口増と違って、土地利用の構造は土地区画整理事業の進捗によって確実に変化するし、市が「鉄道会社」に拠出する出資金や貸付金、土地区画整理事業の区域内や区域外など北部開発に伴う都市基盤整備等への莫大な事業費は確実に発生する。現時点、北部開発関連事業費として試算している事業費総額は、柏市の一般会計規模の2年分以上に及ぶことは間違いない。以下、構造変化や行財政への影響に結びつくと考えられる、土地利用、事業費負担、人口等について順次検討する。

#### 1) 北部開発に伴う土地利用の変化とその影響

「常磐新線」が柏市内を通過する地域は流山市や野田市と隣接する西部地域である。北部、中央、南部からなる市の行政区域では北部地域に当たる。このため、柏市は新線建設と関連事業としての「一体型土地区画整理事業」を予定している中央地区と東地区を行政文書などでは、「北部開発」や「北部地域関連事業」などと北部を付して表記している。

ちなみに、柏市の人口や世帯、金融や商業などの経済機能の圧倒的多くは、常磐線柏駅周辺、いわゆる中央地区に集中・集積している。北部地域は市内最大の工業団地を除けば、おおむね農業地域、森と農地の地域、いわゆる典型的な都市郊外である。実態は千葉県を代表する都市近郊農業地域であった。現に北部地域は長年、首都圏の代表的な農産物供給基地として高い評価を得てきたし、現在も評価を維持しているが、新線建設に関連する北部開発によって農業地域としての存続が脅かされている。北部地域の地域特性などについては後述するとして、ここでは中央地区と東地区における土地区画整理事業によって北部地域、そして柏市全体の土地利用がどのような構造的変化を遂げることになるのか、検討する。そこでまず、開発前の土地利用（現状）と土地区画整理事業など北部開発完成後の土地利用（計画）の姿を比較する。

事業計画が示した資料をもとに中央地区と東地区の土地利用の現状および計画（完成後）を示したのが表7である。

表7 北部地域（中央地区と東地区）の土地利用（現状と計画）

		中央地区		東地区		合計	
		面積	%	面積	%	面積	%
開発前・現状	道 路	18.6	6.8	11.7	6.9	30.3	6.8
	水 路 等	2.8	1.0	0.6	0.4	3.4	0.8
	住 宅 地 等	44.8	16.4	20.5	12.0	65.3	14.7
	農 地	34.1	12.5	72.0	42.2	106.1	24.0
	山 林・原 野	52.8	19.4	20.1	11.8	72.9	16.5
	そ の 他	86.2	31.7	2.0	1.2	88.2	19.9
	公 有 地	26.7	9.8	31.3	18.3	58.0	13.1
	測 量 増	6.5	2.4	12.3	7.2	18.8	4.2
	合 計	272.5	100	170.5	100	443.0	100
計 画・完成後	道 路	67.0	24.6	37.4	21.9	104.4	23.6
	公 園・緑 地	22.7	8.3	5.2	3.0	27.9	6.3
	調 整 池	10.1	3.7	4.0	2.3	14.1	3.2
	住 宅 用 地	117.3	43.0	106.2	62.3	223.5	50.5
	施 設 用 地	55.4	20.4	17.7	10.4	73.1	16.5
	合 計	272.5	100	170.5	100	443.0	100

(注) 千葉県「常磐新線沿線（柏市）一体型特定土地区画整理事業環境影響評価準備書のあらまし」により筆者が作成した。

開発計画前の北部地域が都市化の成熟度がきわめて低い段階にあったことは土地利用の構成に端的にあらわれている。たとえば、中央地区の場合、居住地を示す住宅地等は地区全体の16.4%、44.8haにすぎない。大半は非居住地・非都市化地域である。農地は12.5%、34.1haと必ずしも広くはないが、山林や原野は19.4%、52.8ha、その他（ゴルフ場、運動広場、溜め池、雑種地など）が31.7%、86.2ha、農地に山林・原野とその他を合わせると、地区全体の63.6%、173.1haは非居住地である。東地区の場合は中央地区以上に農地が多く、地区全体の4割以上（42.2%）、72.0haは農地である。山林や原野（11.8%、20.1ha）や雑種地などその他（1.2%、2.0ha）は比較的になく、農地の広さだけが際立っている。それだけ東地区は農業地域である。これに対して、住宅地等は地区全体の12%、20.5haにすぎない。中央地区と東地区を合わせた北部開発地域をみると、住宅地等は全体の14.7%、65.3haにすぎず、農地は住宅地等の2倍、地域全体の約4分の1（24.0%）、106.1haに達する。農地に山林や原野の16.5%、72.9

ha, その他の19.9%, 88.2haをくわえると, 地域全体の6割(60.4%), 267.2haは非居住地・非都市化地域である。土地利用の現況では中央地区の26.7ha(9.8%), 東地区の31.3ha(18.3%), 地域全体の58.0ha(13.1%)を占める公有地の存在が気になるが, 地域内に存在する東京大学柏キャンパス, 千葉大学関連施設, 国立病院, 県立競技場などの利用実態を反映していることは間違いない。

それでは中央地区で千葉県企業庁, 東地区で都市再生機構が計画・施行している「一体型土地地区画整理事業」によって北部地域の土地利用の構成はどのように変化するのか。開発後の土地利用については表7の計画・完成後の数値として示している。表7の数値は各事業主体が完成後の土地利用として公表したものであるが, 計画通りに進捗した場合の北部地域の土地利用の実態を示すものである。予想されたことではあるが, この利用実態の変化はまさに激変に相当する。土地利用の区分が現状と計画では多少異なるので単純な比較は危険であるが, 居住地域・市街化地域, いわゆる都市化地域が大幅に拡大することは間違いない。近郊農業地域として全国的に有名で, 長年, 首都に農産物を供給してきた柏市北部地域の農業地帯が近未来的には土地利用上, 完全に消滅することを示している。中央地区の場合, 住宅地が地区の43.0%, 117.3haを占める。これにつぐのが道路用地で67.0ha, 地区全体の4分の1(23.6%)を占め, 異常な突出となっている。線路用地や駅舎用地など鉄道用地に代表される施設用地も地区全体の5分の1に当たる20.4%, 55.4haを占める。道路面積と鉄道用地など施設用地を合わせると, じつに地区全体の45.0%, 地区面積272.5ha中の約半分122.4haは交通関係の施設用地によって占有されることになる。これに対して, 公園や緑地は8.3%, 22.7haと僅かである。開発前と比較した場合に明らかになることであるが, 開発後には中央地区では土地利用上, 農地や山林・原野が完全に消滅してしまう。対照的に住宅地等は44.8haから約3倍の117.3haに拡大し, 道路面積は18.6haから3.6倍の67.0haに拡大する。

東地区の場合, 農地が地区の42.2%を占め, 山林・原野が11.8%, 地区の半分以上が非都市化地域, 中央地区以上に農業地域である。住宅地等は12.0%, 20.5ha, 道路も6.9%, 11.7haにすぎない。このほか, 東地区では地区の18.3%, 31.3haを占める公有地の存在が見落とせない。東京大学柏キャンパスや国立がんセンター東病院など公有地としての利用実態を反映したものであるが, 地区全体の約2割を占めており, 土地利用を大いに制約している。ところが, こうした農村的な土地利用や景観は「一体型土地地区画整理事業」の施行によって激変することになる。区画整理事業が完成した場合には, 農地や山林・原野は少なくとも土地利用上では完全に消滅し, 住宅地等の業務用地や鉄道用地, 道路用地に様変わりする予定である。地区全体の62.3%, 106.2haは住宅地等の業務用地, 21.9%, 37.4haは道路用地に変わり, 鉄道用地など施設用地に10.4%, 17.7haに利用形態が一変する。地区全体の84.2%は住宅地等である。これに道路用地と鉄道用地をくわえると地区全体のじつに94.6%までは住宅地等, 道路用地, 鉄道用地等である。公園・緑地は僅かに5.2ha, 地区全体の3.0%どまりである。市域の6%強を占める北部地域の土地利用の変化を総括すると, 以下のようなになる。

表8 北部地域(中央地区・東地区)の土地区画整理事業に伴う地積の変化 単位はha, %

	中央地区				東地区			
	開発前		開発後		開発前		開発後	
	地積	%	地積	%	地積	%	地積	%
公共用地	20.9	7.7	87.5	32.1	12.3	7.2	45.9	27.0
国有地	16.2	5.9	50.1	6.1	9.9	5.8	9.9	5.8
道路	13.4	4.9	16.5	6.1	9.3	5.5	9.8	5.8
水路	2.8	1.0	—	—	0.6	0.3	—	—
自治体所有地	4.7	1.7	71.0	26.0	2.4	1.4	36.0	21.2
道路	4.3	1.6	50.1	18.4	2.4	1.4	25.9	12.3
公園	—	—	10.3	3.8	—	—	5.2	3.1
緑地	—	—	—	—	—	—	0.8	0.5
水路・調整池	0.4	0.1	10.6	3.9	0.0	0.0	4.0	2.3
宅地	245.9	90.1	151.2	55.4	144.6	86.3	94.5	55.6
民有地	217.1	79.5	151.2ha (55.4%) うち鉄道施設区 は約2.3haである。		114.0	67.1	94.5ha (55.65%) うち鉄道施設区 は約1.0haである。	
田	10.2	3.7			12.0	7.1		
畑	50.5	18.5			58.9	34.7		
宅地	37.5	13.7			21.0	12.3		
原野	4.1	1.5			2.5	1.5		
山林	49.2	18.0			17.4	10.2		
雑種地	65.1	23.9			0.8	0.5		
公衆用道路	0.34	0.12			0.03	0.01		
墓地	0.03	0.01			0.4	0.2		
境内地	0.17	0.06			1.0	0.6		
溜め池	—	—			0.01	0.0		
国有地			0.06	0.01				
普通財産	2.2	0.8	0.06	0.01				
準国有地	—	—	27.8	16.4				
都市基盤整備公園	—	—	27.8	16.4				
自治体所有地	26.6	9.7	4.7	2.8				
千葉県	15.5	5.7	4.3	2.5				
柏市	0.41	0.15	0.28	0.17				
柏市土地開発公社	10.6	3.9	0.15	0.09				

「常磐新線」建設と沿線開発の構想と現実（田口）

保 留 地	—	—	34.1	12.5	—	—	25.5	17.4
測 量 増	0.6	2.2	—	—	10.9	6.4	—	—
総 計	272.9	100	272.9	100	169.8	100	169.8	100

(注) 1 千葉県作成「柏都市計画事業柏北部中央地区一体型特定土地区画整理事業事業計画書」（平成14年1月）および都市基盤整備公団作成「柏都市計画事業柏北部地域中央地区特定土地区画整理事業事業計画書」（平成13年3月）にもとづき筆者が作成した。

2 施行前とは中央地区の場合は施工期間の平成12年8月25日～平成23年3月末以前、施行後は施行期間終了後の、いわゆる完成後を指している。東地区は施行期間の平成11年～平成22年の前と後を指している。

- i) 北部地域の4分の1を占めた農地が完全に消滅している（106.1ha→0）。
- ii) 北部地域の16.5%を占めた山林や原野が同じく完全に消滅している（16.5%→0）。
- iii) 住宅地等業務用地が大幅に拡大している（14.7%→50.5%）。
- iv) 道路用地が大幅に拡大している（6.8%→23.6%）。
- v) 「常磐新線」の建設に伴って鉄道用地など施設用地が拡大している（0→16.5%）。

土地区画整理事業に伴う北部地域の土地利用変化を角度を変えてみたのが表8である。この表には千葉県や都市再生機構が鉄道用地などを取得するため、市などが道路用地や公共用地などの取得のため、土地の「先買い」を計画していたことなどが示されている。「宅鉄法」は施業者や自治体が土地区画整理事業施行前に公共用地などを取得するため「先買い」することができる旨を認めており、表8には施行前に施業者などが公共用地をすでには先買いしていることを示している。「先買い」予定地はさほど広くない。「先買い」の大半を施行後に行う予定であることは、施行前と施行後の公共用地を比較することで分かる。中央地区の場合、施行前の公共用地は20.9ha、7.7%、大半は道路（13.4ha）であるが、土地区画整理事業施行後（完成後）の公共用地は87.6ha、32.1%、地区面積の約3分の1に拡大している。民有地は施行前79.5%、217.1haであったが、公共用地が拡張されたことで民有地などは半分近くの151.2ha、地区の55.4%に大幅に減少している。畑地（50.5ha、18.5%）や田地（10.1ha、3.4%）、いわゆる60.6ha、21.9%存在した農地は、区画整理事業後には地積の上で完全に消滅する予定である。柏市土地開発公社が10.6ha、3.9ha、千葉県が15.5ha、5.7%、地区の約1割を施行前に自治体が所有しているが、これは柏市（柏市土地開発公社を使って）や千葉県（企業庁）が鉄道用地など公共用地・公益用地を「先買い」していたことを示している。施行前の宅地は37.5ha、地区の13.8%にすぎなかったが、施行後の宅地面積は地区の55.4%、151.2haに拡大する予定である。さらに事業主体の千葉県企業庁は事業費を確保するため地権者などから「減歩」という名で無償や無償に近い価格で取り上げ、地区の12.5%に当たる34.1haを保留地として取得・確保する予定であった。同じことは都市再生機構が事業主体として施行している東地区の場合にも当てはまる。施行前の東地区の34.7%、58.9haは畑地、7.1%の12haは田地、つまり、

地区の41.8%, 71.1haは農地であるが, 区画整理事業後には, 地積の上では, 農地は完全に姿を消滅している。同じく17.4ha, 10.2%の山林も地積的に消滅している。また, ここには都市再生機構が施行前に地区面積の16.4%に当たる27.8haを「先買い」してた証拠が示されている。全滅する農地や山林・原野に代わって, 宅地が地区面積の半分以上の55.6%, 94.5haに拡大する予定である。公共用地も公団などの「先買い」によって拡大し, 施行前の12.3ha, 7.2%が区画整理事業後には3倍以上の48.9ha, 地区の27.0%に拡大する予定である。中央地区と同じく事業費財源を期待され, 地権者などから「減歩」という名で収奪し, 処分予定の保留地も29.5ha (地区全体の17.3%相当) に拡大する予定である。

表9 柏市の土地利用の変遷と開発後の予測 単位はha, %

	宅地	農地	山林	原野	その他	市全体
1970年	1,153	3,053	1,238	10.0	1,757	7,300
%	12.8	41.8	17.0	1.4	24.0	100.0
75年	1,675	2,569	944	84	2,028	7,300
%	22.9	35.2	12.9	1.2	27.8	100.0
80年	1,931	2,278	770	148	2,173	7,300
%	26.5	31.2	10.5	2.0	29.8	100.0
85年	2,211	2,145	654	119	2,171	7,300
%	30.3	29.4	9.0	1.6	29.7	100.0
90年	2,365	1,983	558	82	2,305	7,300
%	32.4	27.2	7.7	1.1	31.6	100.0
95年	2,513	1,871	501	66	2,340	7,300
%	34.5	25.6	6.9	0.9	32.1	100.0
2000年	2,651	1,718	450	84	2,388	7,300
%	36.4	23.5	6.2	1.2	32.7	100.0
完成後	4,095	810		2,395		7,300
%	56.1	11.1		32.8		100.0

- (注) 1 完成後以外については『柏市統計書』によって筆者が作成した。  
 2 完成後については北部開発関連資料をもとに筆者が作成したが, 北部開発によって増減する土地利用面積をそれぞれ開発直前の1995年をベースに試算した。  
 3 完成後とは中央地区・東地区で予定されている土地区画整理事業が造成事業の完成目標にしている平成22年(東地区)あるいは平成23年(中央地区)を指している。

市域の約6%を占める「常磐新線」関連の「一体化土地区画整理事業」、新線関連の「一体化事業」を断念し、事業計画を変更した柏IC周辺地区での開発計画をくわえると、北部地域での開発規模は市域の1割を超えている。北部地域の農地や山林・原野を宅地や工業団地・流通団地など（IC周辺地区での開発）に土地利用を転換した場合、柏市全体の土地利用の構造に及ぼす影響は少なくない。表7には1970年以降の土地利用の変化を開発の進展に伴う市街地の拡大、都市化の進展を伺うため、宅地と農地を軸に示したものである。1970年以降、宅地は拡大し、農地や山林・原野は急減の一途をたどっている。「常磐新線」建設や北部開発は宅地や市街地の拡大など都市化の進展を加速させると同時に、都市近郊の北部地域に残存する農地や山林・原野、いわゆる残存自然環境に最後の一击をくわえることを意味することを、表7が示す北部開発後の農地や山林・原野の地積上での壊滅に端的にあらわれている。このため、北部地域での開発要因だけに限定しても東地区が土地区画整理事業の完成年に掲げている2010年、中央地区が土地区画整理事業の完成年としている2011年には、柏市の宅地面積は4,095ha、市域全体の56.1%に拡大する予定である。逆に農地は2000年の半分に減少し、市域の11.1%（81.0ha）に大幅に減少する予定である。1970年の柏市の農地は3,053ha、それが2000年には1,718haに減少している。だが、これも見方によってはこの間の強烈な開発の攻勢を受けてなお、農家の高い営農意識などに支えられ、これだけの農地を維持・確保してきたという実態である。その農地も「国家プロジェクト」としての「常磐新線」建設と沿線開発によって壊滅の憂き目にあい、市内全体で農地は810haに急減する予定である。もちろん、以上は中央地区と東地区の土地区画整理事業に伴って減少する分だけである。工業団地などに利用変更されるIC周辺地区の農地や南部地域などでの都市化・市街地化に伴って減少する農地面積を差し引くと市内の農地面積は810haをさらに大幅に下回るはずである。もちろん、地積上の農地が産業資源として実際、利用・運用されている保障はない。産業としての農業をめぐる環境変化、所有農地の利用環境の悪化、農業の担い手の過不足や高齢化など農地の産業資源・経済資源としての利用が困難化しているなどを反映して、柏市でも農地の経営面積は減少の一途をたどっている。農業基本調査や農業センサスによると、経営面積は1987年の1,337.26ha、1989年の1,385.10ha、1990年の1,251.186ha、1994年の1,271.53ha、1995年の1,213.53ha、1996年の1,179.31haと減少している。それ以上に地積上の農地面積の一部しか産業資源・経済資源として利用していない。

## 2) 北部地域の人口配置フレームについて

柏市は90年代にいくつも行政計画を策定しているが、「常磐新線」建設や関連開発事業が本格化する90年代前半の行政計画では、新線建設等に対する過大な期待を反映して人口や世帯が急増する、新駅予定周辺などに業務機能などが集積・集中する旨の楽観的な見通しを示している。もちろん、北部開発が地権者などの激しい多様な反対で、流山市など他地域の土地区画整理事業と同じく予定通りには進捗していない。くわえて長引く不況などによって期待された宅地や住宅の需要が伸びず、あるいは事務所需要などが伸び悩む事態が現実になり、こうした状

況変化が結果的に強気一辺倒であった行政当局に人口や世帯の増加予測を下方修正を迫ってきた。そして実際、柏市はこの間に人口や世帯の増加予測を大幅に下方修正している。そのじつ人口や世帯は当局の期待に反して低迷してきた。このため、増加予測を下方修正してきたが、こうした下方修正はほかならぬ新線利用者の下方修正に直結し、事業主体の「鉄道会社」にとっては、開業後の経営を直撃する、最悪の下方修正である。

ところで、柏市が中央地区や東地区の土地区画整理事業に大幅な人口増を期待していたことは完成後の人口予測に示されている。前述のように、事業者や当局はくり返し人口予測を下方修正せざるを得なかった。下方修正を含めて人口規模としてどの程度予測できるかは、中央地区や東地区の土地区画整理事業がどのようなタイムスケジュールで進捗し、宅地を分譲し、住宅が販売あるいは賃貸できるか、かつ実際、新住民を迎え入れることができるかにかかっている。柏市は中央地区の区画整理事業で約26,000人を増加できるとしている。東地区の区画整理事業でも約17,000人を増加できる旨の予測値を試算している。市が人口予測を下方修正した背景には、両地区での区画整理事業が住民等の反対で大幅に遅延し、予定通りの進捗をたどらず、宅地分譲や住宅分譲、住宅販売や賃貸が予定を大幅に遅れる見通しであること、くわえてこの地域に対する宅地需要や住宅需要が低下しているなどを勘案して、市内外からの流入人口を少な目に下方修正せざるを得ない事情があった。鉄道建設が予定通り進捗しないなどから96年「基本計画」では開業予定を2000年から2005年に変更している。変更直接の理由は沿線各地で鉄道用地などを取得する目的で計画してきた「一体型土地区画整理事業」が地権者等の反対で計画通り進捗せず、鉄道用地などを予定通り取得・確保できず、建設工事の予定を変更する必要があった。現に中央地区や東地区の土地区画整理事業は遅滞している。このため、事業計画を部分的に変更せざるを得ず、柏市は両地区の事業を軸に構想していた北部地域整備事業について、新線開業の予定変更を踏まえて見直す必要があり、1998年10月には「柏市北部地域総合整備事業の推進方針」（以下、「推進方針」という）を作成している。

「推進方針」では北部地域総合開発を①1999年～2005年の「中期計画」、②1999年～2010年の「長期計画」、③1999年～2028年の「超長期計画」の3段階に分け、「中期計画」ではこの期間に土地区画整理事業および関連施設に限定して整備すること、「長期計画」ではこの期間に土地区画整理事業を完成させ、完成に必要な不可欠な公共施設や公益施設を整備するとしている。20年～30年後の「超長期計画」において公共施設や公益施設を完成させる、など事業計画を大幅に変更している。当然のことながら、事業計画の変更に伴って北部地域内の人口見通しを下方修正し、開業予定の2005年の人口を約2,000人、2010年が約16,000人、2015年が約27,000人、当初、計画・予測した人口（中央地区26,000人、東地区17,000人、柏IC周辺地区）の6割程度に下方修正している。

周知のように、柏市は都心から30キロ圏内に位置する首都圏の代表的な郊外都市、ベッドタウンの1つである。東京の人口増加が郊外における宅地開発を促し、市街地拡大を招き、都心や地方から多くの流入人口を受け入れてきたが、柏市もまた宅地開発によって人口急増を遂げ

てきた典型的な郊外都市である。したがって、柏市では人口も急増の一途をたどっている。1960年63,745人であった柏市は1965年には109,237人、1970年には150,635人、1975年には203,065人、1980年には239,198人、1985年には273,128人、1990年には305,058人に急増している。1960年～1990年に人口は5倍に膨張している。ところが、その人口もバブルの崩壊と不況の長期化を背景に急増に歯止めがかかっている。隣接の松戸市などと同様に一時的に人口減を記録するなど緩やかな増加に転じ、推移し、1995年には317,750人、2000年には327,851人、90年以降の10年間の人口増は22,793人とどまっている。だが、それでも増加率は7.5%、決して低い数値ではない。

柏市が開発処女地に近い北部地域で土地区画整理事業を計画し、新たに人口43,000人を増やす大規模開発計画を策定した背景には、「常磐新線」要因にくわえて、根底には市街地拡張を通じて人口を増加させようとする膨張政策を捨てきれず、新たな市街地拡大政策に乗り出し、引き続き人口を増加させようとした市当局の開発重視政策がある。さらなる人口増を期待して乗り出したのが「常磐新線」建設であり、中央地区や北部地域での「一体型土地区画整理事業」、いわゆる北部地域での大規模開発である。市当局は「一体型土地区画整理事業」によって1980年代までの人口急増から緩やかな人口増に推移した状況を潔しとせず、低迷気味の人口推移に喝を入れようとした。1989年3月に発表した「柏市総合都市計画策定調査」では都市整備の基本姿勢として「50万人都市の形成に向けた長期的視点の確立」を掲げ、「常磐新線」新駅周辺の新市街地化などの地域整備を推進し、2010年までに新たに住宅地等約1,000haを整備する旨の構想を打ち出し、それにもとづいて42.5万人の「人口フレーム」を策定している。このフレームは1991年の都市計画見直し（線引きの見直し）の際に当局が基本姿勢として作成した「整備、開発及び保全の方針」に引き継がれている。この文書では新線開通予定の2000年には柏市の人口は約33万人、開通10年後の2010年には約42.5万人に増加すると予測している。1991年策定の「柏市第3次総合計画」では「常磐新線」沿線地域で人口が定着するとして、開業時の2000年には約37万人に増加すると予測している。「常磐新線」後対応の必要から柏市が1994年に策定した「柏市一般廃棄物処理基本計画」では、計画策定の前提として北部開発後には人口は1992年には313,338人、1995年には327,100人、1998年には340,300人、2000年には369,100人、2005年には413,500人、2010年には458,000人、2015年には490,000人、2018年には509,100人に増加すると予測している。

ところが、開業予定を2005年に変更した97年「基本計画」を提出した直後の1998年10月策定の「北部地域総合整備事業の推進方針」では、人口見通しを大幅に下方修正している。2000年には325,000人、開業予定の2005年には330,000人、2010年の人口を355,000人～365,000人と予測している（「推進方針」の見通しでは北部地域で人口が27,000人を数えるのは2015年であると予測している）。もっとも最近の人口予測は1999年策定の「柏市第4次総合計画」にさきがけ実施した基礎調査（「柏市第4次総合計画基礎調査」1999年3月作成）の人口予測である。これによれば、柏市の人口は2004年には333,112人、2005年には335,473人、2006年には337,420人、

2010年には350,375人, 2015年には366,690人, 2020年には372,678人になるであろうと予測している。つまり, 今後も人口は緩やかにしか推移せず, バブル崩壊以前の狂気の沙汰的な人口急増は再燃せず, 当局の期待を裏切る予測値を弾き出さざるを得なかった。

そこで, 改めて, 市がこの間に予測した人口を時系列で示すが, 以下が代表的な予測値である。時間の経過とともに当局は人口予測を下方修正の幅を大きくしているが, その背景には北部開発など市内で予定している土地区画整理事業などで造成した宅地の分譲や住宅の販売・賃貸, あるいは市内で予定している工業団地や流通団地など事業所の立地や進出計画が経済不況の長期化・慢性化などのもて伸び悩み, 期待された市外からの就業者等の流入が予定したように進まない需要見通しの下方修正がある。

作成年次	2000年	2005年	2010年	2015年	2018年
*1989年作成	—	—	425,000人	—	—
*1991年作成	330,000人	—	425,000人	—	—
*1991年作成	370,000人	—	—	—	—
*1994年作成	369,100人	413,500人	458,000人	490,000人	509,100人
*1997年作成	330,000人	345,000人	365,000人	391,000人	396,000人
*1998年作成 (北部地区)	325,000人	330,000人 (2,000人)	355,000人~365,000人 (16,000人)	(27,000人)	
*1999年作成	325,431人	335,473人	350,375人	366,690人	371,514人

### 3) 北部地域の開発と行財政問題—「常磐新線」建設と事業費の財源

「常磐新線」建設はバブル経済がこの先も続くことを前提にバブル経済真っ只中に計画され, バブル崩壊後に着手されている。もちろん, バブル経済は「常磐新線」沿線各地で予定された「一体型土地区画整理事業」や「特定土地区画整理事業」が本格化する直前に崩壊している。その意味では不況を理由に新線建設計画を凍結することや, 着工を先送りすることも十分可能であった。沿線開発については計画規模を大幅に縮小することも十分可能であった。そして実際, 計画を凍結あるいは見直し, 開発規模を縮小することが不況を押して強行することによって生ずる財政上の損失など実害の予防に結びつく点を考慮し, 新線建設や沿線開発を速やかに再検討すべきであった。

だが, しかし省庁も「鉄道会社」も, さらに自治体も建設計画や沿線開発を再検討せず, 計画通り, 予定通り工事を続行し, 今日にいたっている。計画はバブル経済を前提に策定され, 前提が崩壊した後に「基本計画」を策定しているが, 建設や開発は前提の崩壊にかかわらず, 予定通り強行されてきた。不況に突入してすでに15年, 不況脱却の見通しが見えない現在, 埼玉県, 千葉県, 茨城県, 三郷市, 八潮市, 流山市, 柏市, つくば市などは「常磐新線」建設や

沿線開発という泥沼に引き込まれ、足抜けできない状況にある。「常磐新線」は経営見通しが立たないまま2005年の開業を迎えようとしている。沿線自治体は「鉄道会社」の株主として「常磐新線」の経営のリスクを分担するが、自治体が負うことになるリスクはこれにとどまらない。新線建設にかかわって沿線自治体が土地区画整理事業において公共用地や公益用地などを取得・確保するためや都市基盤整備などのために投資した莫大な事業費が長引く不況や少子高齢化を背景に伸び悩みむ大都市郊外の宅地需要や住宅需要のもとで、大規模な土地区画整理事業が造成する宅地や業務用地などの大量の売れ残りや、住宅が販売・賃貸できない深刻な事態のために回収できない状況も十分考えられる。一部の区画整理事業では造成された宅地や業務用地に買い手がつかず、造成費用等を回収できず、大規模宅地などが不良債権化の途をたどる危険も現実化してきている。中央地区や東地区においてこうしたリスクが現実の問題として発生・表面化する可能性があり、柏市や千葉県はこの現実と厳しく向き合う必要がある。そこで、以下においては「常磐新線」建設と市内における「一体的土地区画整理事業」について、自治体行財政の視点からアプローチしたい。

前述のように、「常磐新線」建設と沿線開発にかかわって沿線自治体は投資あるいは負担している事業費は少なくない。財政負担では「鉄道会社」に拠出する出資金と無利子貸付金が知られているが、事業費支出はこれだけではない。出資金や無利子貸付金（ただし、貸付金の千葉県分の拠出は県が一括拠出の方式を選択しており、少なくとも現在までは柏市や流山市は拠出していない）は自治体が負担する事業費の一部にすぎない。以下、明らかになるように、自治体が「常磐新線」建設にかかわって支出する費用は大別すると、以下の2つからなる。

1つは、主として沿線自治体が「常磐新線」建設と建設後の新線の運営・経営を担当する「鉄道会社」に拠出する出資金および無利子貸付金である。ただし、前述のように、後者の千葉県分の貸付金については、県が一括して拠出しており、少なくとも現時点、柏市は拠出を免除されている。

他の1つは、柏市での開発の場合、千葉県企業局や都市再生機構（流山市の場合は県住宅供給公社など）が事業主体として施行する「一体型土地区画整理事業」や「特定土地区画整理事業」にかかわって支出する事業費、具体的には良好な居住環境や業務環境に不可欠な都市公園、道路、上下水道、学校などの都市基盤整備、公共施設や公益施設を建設・整備する事業費である。くわえて、柏市の場合は併行して計画・実施している北部地域総合整備事業関連の事業費が上乘せされる。財政的には後者の区画整理事業区域の基盤整備や環境整備、北部地域総合整備事業に伴う事業費負担のリスクが大きい。

「鉄道会社」に拠出する出資金や貸付金（無利子）については、前述のように、国や自治体の拠出割合が決まっており、これによって拠出されてきた。無利子貸付金を千葉県が一括拠出している関係で現時点免除され、柏市が実質的に拠出しているのは出資金の98億円のみである。そして柏市は98億円の出資金を、たとえば、1994年1億3860万円、1995年1億9800万円、1996年2億2800万円、1997年度2億8020万円などを拠出し続けている。このほか、『決算書』には

「常磐新線」にかかわって、「常磐新線対策基金積立金」として1994年には5,947万円を支出し、1994年度末までに累計約27億6000万円を積み立てる予定になっている。1995年には3,285万円、1996年には1,594万円を積み立て、96年度末には累計約28億円を積み立てるとしている。1997年にはさらに1,685万円を支出しており、以降も引き続き「積立金」を支出する予定である。『決算書』には北部開発にかかわる他の予算措置も講じている。1994年には市当局が「常磐新線」建設に関連する事業として北部地域で構想・計画している「緑園都市構想」策定等の調査費（「緑園都市構想策定等調査費」）2,354万円を支出しているし、1995年には中央地区の土地区画整理事業にかかわって「千葉県施行予定地区調査費」587万円や「緑園都市構想策定等調査費」2,226万円を支出している。1996年には「千葉県施行予定地区調査費」2,266万円や「都市計画決定原案策定等調査費」2,880万円、1997年には「土地区画整理事業に要する経費」2億3198万円や「都市計画調査等に関する経費」6,930万円、「北部総合整備および常磐新線建設調査事務に要する経費」1億4413万円、「北部まちづくり相談センター運営に要する経費」92万円などを支出している。

こうした経費はもちろん、「常磐新線」建設が本格化する1980年代末や1990年代前半にすでに発生しており、かつ実際、予算計上し、支出している。この種の経費支出が拡大・増大など本格化するの90年代後半である。とくに都市計画決定や事業計画決定を経て建設や開発計画が本格化する90年代末以降である。「常磐新線」関連の事業費が膨張し、柏市の行財政とくに財政上の重荷になるのは、中央地区および東地区の土地区画整理事業にかかわる事業費である。土地区画整理事業にかかわって柏市が支出する経費は、前述のように、道路や公園や上下水道などの都市基盤を整備する費用、学校などの公共施設や公益施設を建設・整備する費用である。インフラ等の整備や施設建設に必要な事業費は経済状況などによって試算値も変動する。事業費を試算することは決して簡単ではないが、1990年末でもインフラ等の整備などには1ha当たり、少なく見積もって4億円、最大に見積もって約6億円かかるといわれている。つまり、インフラ整備等の面的整備の相場が1ha当たり4億円～6億円であるとすると、中央地区（273ha）の事業費は、①1ha当たり4億円の場合、 $273\text{ha} \times 4\text{億円} = 1,092\text{億円}$ 、②1ha当たり6億円の場合、 $273\text{ha} \times 6\text{億円} = 1,638\text{億円}$ 、東地区（170ha）の事業費は、①1ha当たり4億円の場合、 $170\text{ha} \times 4\text{億円} = 680\text{億円}$ 、②1ha当たり6億円の場合、 $170\text{ha} \times 6\text{億円} = 1,020\text{億円}$ である（このほか、柏市では当初、常磐自動車道柏IC周辺地区でも新線関連の「一体型土地区画整理事業」を計画していたが、その後、計画を工業団地などの造成事業に変更し、並行して施行しており、これに伴う事業費も一定程度発生しているが、ここでは検討を略す）。

その結果、中央地区と東地区の土地区画整理事業に伴うインフラ等整備事業費の合計は、①1ha当たり4億円の場合、1,772億円、②1ha当たり6億円の場合、2,658億円、したがって、柏市は両地区のインフラ整備等のために事業費1,772億円～2,658億円を捻出・確保することが必要である。この事業費が柏市財政にとってどの程度に重いかは、市の一般会計規模や市税歳入規模と比較することでより鮮明になる。柏市の一般会計規模や市税歳入規模は1995年度の場合

合、一般会計歳入総額で822億円4814万円、市税歳入総額で510億3090万円である。1997年の場合、866億6453万円と541億3690万円、事業費を最小に試算しても一般会計歳入総額の2年以上、市税歳入総額の3年半分に相当する。最大に見積もった場合は一般会計歳入総額の4年以上、市税歳入総額の5年以上に当たる、膨大な事業費である。もちろん、インフラ等整備費のすべてを柏市が負担するわけではない。単年度に一括して全額支出するわけではない。区画整理、道路整備、街路整備、下水道整備、学校や公民館など建設費については、それぞれの根拠法にもとづき事業費の一定割合が国や県から補助金などが交付される。逆に補助事業の場合、市には事業費の一定割合の負担が求められる。このことは北部地域総合整備事業の負担を示した表10からも伺える。

表10 北部地域整備事業の事業費計画 単位は億円

	総事業費	市支出額	国・県・施行者	備 考
区 画 整 理	1,610	90	1,520	中央地区273ha, 東地区170ha
公 園	200	127	73	こんぶくろ池
関 連 道 路	521	129	392	9号線のうち、区画整理区域外部分
下 水 道	349	68	281	流域下水道、関係7団体負担金を含む
上 水 道	64	64	—	配水池
学 校	352	240	112	3小学校, 2中学校
公 益 施 設	86	84	2	近隣センター, 消防署など
そ の 他	64	52	12	電線類地中化, 除外地域買い戻し
小 計	3,246	854	2,392	市26.3%, 国等73.7%
鉄 道 出 資 金	98	98	—	
合 計	3,344	952	2,392	

（注）柏市都市計画部北部開発室「北部地域総合整備事業の推進方針」により筆者が作成した。

表10は、中央地区や東地区で計画・施行している「一体型土地区画整理事業」を軸に柏市が北部地域総合整備事業（両地区を整備するほか、土地区画整理事業対象地の2地区間を結ぶ地域の基盤整備や地区周辺地域の基盤整備など北部地域全体を整備する事業の全体を示している）の総事業費と市、国・県・施行者の事業費負担を示したものである<sup>(注13)</sup>。ちなみに、北部地域総合整備事業は2地区で予定している「一体型土地区画整理事業」を中心に周辺地域の総合整備を内容に平成11（1999）年に始まり、平成40（2028）年の完成を予定している大規模事業であるが（市は1996年3月にこの事業と併行して北部地域の全体像として「緑園都市構想」を策定し、一方、南部地域については全体像として「緑住都市構想」を策定している）、この事

業で予定している事業費の財源や負担を示したものである(1999年～2028年)。市の試算では、市が負担する事業費は「鉄道会社」への出資金の98億円を含めて負担総額は952億円、事業費総額(3,344億円)の4分の1強である。負担割合としては必ずしも大きくはないが、事業費・負担額の952億円は柏市の一般会計歳入総額の1年分を上回っており、市税歳入総額に照らすと、2年分弱に当たっている。柏市にとって過重な負担であることは間違いない。それに先述のように、「常磐新線」関連経費はこれがすべてではない。95年以降の『決算書』に登場する上記諸経費の支出もあるし、市独自の事業としての「緑園都市構想」や新線建設に関連して計画・建設している大規模清掃工場建設事業(南部地域における「緑住リフレッシュ関連事業」)、「常磐新線」に関連して市が計画している「業務核都市」関連事業にかかわる事業費や支出もある。表10や表11～表12に関連していえば、計上されている事業費はインフラ等基盤整備事業費だけであり、柏市が土地開発公社を通じて鉄道用地など公共用地や公益用地を取得するため1994年以降進めてきた土地の「先買い」に伴う事業費は含まれていない。「先買い」のために市が用意する莫大な買収資金は表10以下の事業費計画には含まれていない。「先買い」のための土地購入費をくわえると、柏市が「常磐新線」建設と「一体型土地区画整理事業」に支出予定の事業費は天文学的である。

そこで、つぎに表10の北部地域総合開発整備事業の基軸事業である千葉県企業局施行の「柏都市計画事業柏北部中央地区一体型特定土地区画整理事業」と都市再生機構施行の「柏都市計画事業柏北部東地区一体型特定土地区画整理事業」の事業収支計画や資金計画について検討する。表11は千葉県が中央地区で実施している「柏都市計画事業柏北部中央地区一体型特定土地区画整理事業」について作成した「事業計画書」(1999年に策定、2002年1月に第1回変更)、表12は都市再生機構が東地区で実施している「柏都市計画事業柏北部東地区一体型特定土地区画整理事業」について作成した「事業計画書」(2001年3月)の数値である。当然のことであるが、中央地区と東地区の事業自体はおおむね一致しているが、事業費の財源には特徴がある。

千葉県企業局が事業主体の中央地区の土地区画整理事業では、収入(財源)の63.1%、607.79億円は保留地処分金であり、国庫負担金・補助金は16.9%、162.63億円である。県費(81.30億円)や市負担金(81.30億円)は収入(財源)の、したがって、事業費の8.4%にすぎない。支出計画では支出(事業費総額963億円)の約8割は公共施設整備費(12.28億円)、整地費(155.57億円)やインフラ整備費(法第2条第2項、165.20億円)などいわゆる工事費(847.74億円)である。このほかでは借入金利子負担が87.32億円、財源の約1割(9.1%)を占める。工事費では道路などの築造費(215.74億円)、建物や墓地の移転費(182.97億円)や造成費(整地費、155.57億円)が大半を占める。それに北部地域総合整備事業に関連して上水道事業、下水道事業、ガス事業も約204億円発生している。

「常磐新線」建設と沿線開発の構想と現実（田口）

表11 中央地区「一体型土地区画整理事業」の収支計画 単位は億円

事 項	事業費	%	摘 要
収入合計	963.00	100.0	
国庫負担金又は補助金	162.63	16.9	
県費	81.30	8.4	
市負担金	81.30	8.4	
小計	325.23	33.8	
保留地処分金	607.94	63.1	
鉄道負担金	1.23	0.1	
県市単独費	28.60	3.0	
支出合計	963.00	100.0	
公共施設整備費	410.99	42.7	
築造費	215.74	22.4	道路築造，調整池築造
移転費	182.97	19.0	建物移転，墓地移転
移設費	12.28	1.3	電柱，ガス，上水道外
法第2条第2項該当事業費	165.20	17.1	上水道，下水道，ガス
整地費	155.57	16.1	
工事雑費	36.59	3.8	
調査設計費	79.39	8.2	埋蔵文化財調査費含む
以上の工事費小計	847.74	88.0	工事費の合計
損失補償費	17.67	1.8	
借入金利子	87.32	9.1	
事務費	10.27	1.1	

他事業施行分 単位は億円

事業名称	事業費
上水道整備	59.24
下水道（汚水）整備	68.32
下水道（雨水）整備	52.73
ガス整備	23.57
全 体	203.86

（注）千葉県作成「事業計画書」（第1回変更，平成14年1月作成）により著者が作成した。

表12 東地区「一体型土地区画整理事業」の収支計画 単位は億円

事 項	事 業 費	%	摘 要
収入合計	620.33	100.0	
基本事業費	85.90	13.8	
国	42.95	6.9	
都市基盤整備公団負担金	42.95	6.9	
保留地処分金	505.80	81.5	
都市基盤公団負担金	1.14	0.2	
公共施設管理者負担金等	27.49	4.4	下水道調整池, 鉄道負担金
支出合計	620.33	100.0	
工事費合計	437.18	70.5	
公共施設整備費	177.64	28.6	
築造費	52.01	8.4	
道路築造費	47.37	7.6	幹線, 区画, 特殊道路
公園・緑地	4.64	0.7	60,620平方メートル
移転費	120.56	19.4	建物移転等, 基地移転
移設費	5.07	0.8	電柱移設, 上水道移設
法2条第2項該当事業費	49.73	8.0	
上水道	22.49	3.6	
下水道	19.44	3.1	
ガス	7.80	1.3	
整地費	80.26	12.9	
調査設計費	119.60	19.3	
工事雑費	9.95	1.6	
損失補償費	9.06	1.5	
建設利子	129.47	20.9	
事務費	44.62	7.2	

(注) 住宅・都市整備公団作成「事業計画書」(平成13年3月)にもとづき筆者が作成した。

東地区で都市再生機構が施行している土地区画整理事業では、事業費の財源(収入)の8割以上(81.5%)は保留地処分費(505.80億円)である。中央地区の保留地処分費は収入全体の63%を占めており、保留地処分費に左右される財政上の危なさを示している。保留地が処分できない場合や、保留地が予定した地価で販売できない場合、事業計画は財源面から破綻する。きわめて脆い財源構造、リスクの大きい財源構造である。財源を保留地処分費に依拠している

関係で、事業主体の都市再生機構は処分費収入を見込んで完成するまでの間、毎年度事前に事業費の一部を制度資金などの融資を受けざるを得ない。

このため、支出が示すように、借入金の利子負担が重くのしかかっている。こうした脆い財源構造が最終的に支出の20.9%、129.47億円に結びつき、事業費総額の5分の1以上を占める異常な財務状況を招くのである。支出の28.6%、177.64億円が公共施設整備整地費（建物移転や墓地移転などの移転費が120.56億円、19.4%）、整地費が80.26億円、12.9%、調査設計費が119.6億円、19.3%など工事費（437.18億円）が支出の70.5%を占める点は中央地区の場合と同じである。

土地区画整理事業における危険な財務構造は土地区画整理事業が完成の目安にしている平成22（2010）年までの年度別歳入歳出（資金）計画表に、ある意味では集中的に表現されている。表13は完成時までの中央地区の土地区画整理事業について示し、表14は東地区の土地区画整理事業について示している。基本的には表13は、表11が示す中央地区の土地区画整理事業の収支計画を年次別に示し、表14は表12が示す東地区の土地区画整理事業の収支計画を年次別に示したものである。これによって、それぞれの支出項目や収入項目・財源がどの年次で発生するのか、年次別の推移がわかる。

中央地区の歳入・歳出の総額、いわゆる事業費総額は963億円であるが、表11が示すように、歳入の63.1%、607.94億円は保留地の売却代金（保留地処分金という）である。保留地処分金が収入として計上されるのは開業予定の平成17（2005）年度である。2005年度に24.32億円、財源に寄与し、以来、財源規模を着実に拡大し、2006年度には42.56億円、2007年度には85.11億円、2008年度には97.27億円、2009年度には109.43億円、2010年度には249.25億円の収入を予定している。財源の16.9%は事業が開始する1999年度の5,500万円以降、2000年の7,300万円、2001年の11.66億円、2002年の8.52億円、2003年の16.01億円、2004年の20.08億円、2005年の20.33億円と2008年まで約20億円の収入を予定し、2009年には16.95億円、2010年には6.25億円の収入を予定している。1999年～2010年に162.63億円の収入を予定している。収入全体も1999年の1.19億円で始まり、2000年には1.58億円、2001年には25.37億円、2002年には17.93億円、2003年には36.93億円、2004年には45.83億円、2005年には71.67億円、2006年には87.66億円、2007年には129.91億円と急増し、2008年には137.97億円、2009年には144.63億円、2010年には262.31億円に増加すると予測している。1999年～2010年の歳入総額の累積は963.00億円である（表13）。

表13 中央地区「一体型土地区画整理事業」の年度別歳入歳出資金計画表 (単位：千円)

区分	H11年度	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	計
歳出													
工事費	267,489	350,541	6,306,637	3,237,894	11,825,000	14,731,000	13,499,000	10,839,000	9,818,000	6,446,000	4,826,966	2,626,473	84,774,000
補償費		829	37,400	3,590	275,000	269,000	269,000	311,000	244,000	144,000	144,000	69,181	1,767,000
利子		1,537	18,652	161,000	347,000	704,000	1,113,000	1,380,000	1,514,000	1,431,000	1,202,000	859,811	8,732,000
事務費	15,985	34,673	86,056	357,372	67,000	84,000	80,000	68,000	66,000	60,000	53,000	52,914	1,027,000
計	283,474	387,580	6,448,745	3,759,856	12,514,000	15,788,000	14,961,000	12,598,000	11,644,000	8,081,000	6,225,966	3,608,379	96,300,000
国費	55,000	73,000	1,166,450	851,900	1,601,350	2,008,550	2,033,450	2,102,000	2,102,000	1,949,350	1,694,850	625,550	16,263,450
県費	27,500	36,500	582,775	423,050	855,825	1,052,225	1,064,275	1,014,000	1,014,000	940,325	817,575	301,725	8,129,775
市費	27,500	36,500	582,775	423,050	855,825	1,052,225	1,064,275	1,014,000	1,014,000	940,325	817,575	301,725	8,129,775
保留地処分							2,432,000	4,256,000	8,511,000	9,727,000	10,943,000	24,925,000	60,794,000
果市単独費	9,474	12,580	205,837	95,042	380,000	470,000	450,000	380,000	350,000	240,000	190,000	77,067	2,860,000
鉄道負担金							123,000						123,000
計	119,474	158,580	2,537,837	1,793,042	3,693,000	4,583,000	7,167,000	8,766,000	12,991,000	13,797,000	14,463,000	26,231,067	96,300,000
差引過不足	▲ 164,000	▲ 229,000	▲ 3,910,908	▲ 1,966,814	▲ 8,821,000	▲ 11,205,000	▲ 7,794,000	▲ 3,832,000	1,347,000	5,716,000	8,237,034	22,622,688	0
借入金	164,000	229,000	3,910,908	1,966,814	8,821,000	11,205,000	7,794,000	3,832,000	0	0	0	0	37,922,722

(注) 柏市作成の資料による。

以上の収入に対して、支出は表11が示すように88%までは工事費である。その工事費も1999年には2.67億円、2000年には3.50億円と決して大きくないが、工事が本格化するにつれて膨張し、2001年には63.06億円、2002年には32.38億円、2003年には118.25億円と膨張の一途をたどっている。2004年には147.31億円、2005年には134.99億円、2006年には108.39億円、2007年には98.18億円、2008年には64.46億円、2009年には48.26億円を経て、完成予定の2010年には26.26億円で終息している。しかし工事費を中心に膨張する支出・事業費を国費や県費や市費などでは賅いきれず、1999年～2006年までは過不足状態が続いている。このため、この間、千葉県企業局は事業費を補うため借入金を導入する必要があった。1999年の資金計画では支出予定が2.83億円、これに対して収入見通しは1.19億円、支出の半分以上の1.64億円過不足が生じている。このため、同年には不足分の1.64億円を借入金で補填している。2000年も同様で、支出予定が3.87億円、これに対して収入予定は1.58億円、したがって、過不足が2.29億円予定され、この財源・収入不足を借入金で補填する予定である。以来、2006年まで収入不足が続き、収入不足を借入金で補う脆弱な構造が固定化している。2001年には支出64.48億円、収入25.38億円、過不足39.10億円、2002年には支出37.60億円、収入17.93億円、過不足19.97億円、2003年には収入125.14億円、支出36.93億円、過不足88.21億円、2004年には収入157.88億円、支出45.83億円、過不足112.05億円、2005年には支出149.61億円、収入71.67億円、過不足77.94億円、2006年には支出125.98億円、収入87.66億円、過不足38.32億円が発生している。1999年以降、この収入の過不足を千葉県企業局はつねに借入金によって補填することを余儀なくされてきた。いわば中央地区における土地区画整理事業の財務構造は施行初年度の1999年以降、施行終了予定直前の2006年まで2005年度以降の保留地処分金収入を期待して毎年度発生・膨張する収入不足、累積の一途をたどる収入の過不足を借入金によって補うなど財政的には脆弱であった。収入不足を借入金で補填する構造が解消に向かうのは、保留地処分金が収入としてカウントされて以降、具体的には2007年以降である。1999年～2006年間に累積した収入不足は、そのまま借入金379.22億円として区画整理事業会計に重くのしかかり、毎年度発生する利子が支出を圧迫している。利子は2000年から支出として計上されている。2001年には1,865万円、2002年には1.61億円、2003年には3.47億円、2004年には7.04億円、2005年には11.13億円と膨張し、2006年には13.80億円、2007年には15.14億円、2008年には14.31億円、2009年には12.02億円、2010年には8.60億円、最終的には支出全体の9.1%、87.32億円に膨張している。問題は資金計画が予定するように、保留地処分金を予定通り確保することができるかである。保留地処分金が計画通り進まない場合、あるいは予定した価額で処分できない場合、資金計画は間違いなく破綻する。大変な賭である。

単位：千円

表14 東地区「一体型土地区画整理事業」年度別歳入歳出資金計画表

区 分	金 額	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度～ H28年度
<b>歳 出</b>													
工 事 費	44,462,400	3,500,000	4,462,400	5,354,880	5,801,120	6,247,360	6,247,360	4,685,520	3,123,680	2,231,200	1,338,720	892,480	739,280
事 務 費	4,462,400	350,000	446,240	535,488	580,112	624,736	624,736	468,552	312,368	223,120	133,872	89,248	73,928
建 設 利 子	12,946,919	64,586	207,965	389,488	609,919	860,914	860,914	1,325,924	1,471,629	1,589,334	1,693,706	1,773,999	1,844,089
計	62,033,319	3,914,586	5,116,605	6,279,856	6,991,151	7,733,010	7,987,452	6,479,996	4,907,677	4,043,654	3,166,298	2,755,727	2,657,307
借入金返済	42,886,012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42,886,012
合 計	104,919,331	3,914,586	5,116,605	6,279,856	6,991,151	7,733,010	7,987,452	6,479,996	4,907,677	4,043,654	3,166,298	2,755,727	45,543,319
<b>歳 入</b>													
基 本 国 費	4,295,000	423,000	553,000	553,000	553,000	553,000	553,000	553,000	554,000	0	0	0	0
事業費	4,295,000	423,000	553,000	553,000	553,000	553,000	553,000	553,000	554,000	0	0	0	0
保留地処分金	50,580,000	0	0	0	0	0	858,500	858,500	858,500	858,500	858,500	858,500	45,429,000
公団負担金	114,319	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	114,319
公共施設管理者負担金等	2,749,000	0	267,000	293,000	293,000	294,000	267,000	267,000	267,000	267,000	267,000	267,000	0
計	62,033,319	846,000	1,373,000	1,399,000	1,399,000	1,400,000	2,231,500	2,231,500	2,233,500	1,125,500	1,125,500	1,125,500	45,543,319
借入金(公団資金)	42,886,012	3,068,586	3,743,605	4,880,856	5,592,151	6,333,010	5,755,952	4,248,496	2,674,177	2,918,154	2,040,798	1,630,227	0
合 計	104,919,331	3,914,586	5,116,605	6,279,856	6,991,151	7,733,010	7,987,452	6,479,996	4,907,677	4,043,654	3,166,298	2,755,727	45,543,319

(注) 柏市作成の資料による。

この借入金体質，リスク体質は都市再生機構が施行主体の東地区の土地区画整理事業も同様である。東地区の土地区画整理事業の収支計画は，表14が示すように，収入・事業費財源の約8割（81.5％）はいつ処分，売却できるか不透明な保留地の処分金である。保留地処分金の505.80億円に比べれば，財源としての国費分の42.95億円，公団負担金の42.95億円，公共施設管理者負担金等（県や市など）の27.49億円は僅少である。区画整理事業の財源は圧倒的に保留地処分金に依存している。このため，事業開始予定の2000年には支出が39.15億円，これに対して収入は8.46億円，過不足の30.68億円は公団が借入金で補填している。この財務構造はその後も固定している。2001年には支出51.17億円，収入13.73億円，過不足37.44億円，2002年には支出62.80億円，収入13.99億円，過不足48.81億円，2003年には支出69.91億円，収入13.99億円，過不足55.92億円，2004年には支出77.33億円，収入14.00億円，過不足63.33億円，2005年には支出79.87億円，収入22.31億円，過不足57.56億円，2006年には支出64.79億円，収入22.31億円，過不足42.48億円，2007年には支出49.08億円，収入22.33億円，過不足26.74億円，2008年には支出40.44億円，収入11.25億円，過不足29.18億円，2009年には支出31.66億円，収入11.25億円，過不足20.41億円，2010年には支出27.56億円，収入11.25億円，過不足の16.30億円を同じく借入金によって補填し，事業費を賅っている。このため，2000年には6,459万円，2001年には2.08億円，2002年には3.89億円，2003年には6.10億円，2004年には8.61億円，2005年には11.15億円，2006年には13.26億円，2007年には14.72億円，2008年には15.89億円，2009年には16.93億円，2010年には17.74億円の利子を返済している。2000年～2010年間の利子返済（建設利子）はじつに129.45億円，工事費の約半分当たる膨大な支出である。これに2011年～2016年に返済予定の借入金返済額の428.86億円をくわえると，借入金に伴う返済額の総額はじつに558.33億円に及ぶ。東地区の土地区画整理事業にかかわる歳出総額の半分以上，53.2％を占めている。

以上は「常磐新線」建設にかかわって中央地区と東地区で実施されている土地区画整理事業の事業費の構造，収支構造である。表11～表14でみると，2地区での土地区画整理事業にかかわって柏市が直接負担する事業費は，中央地区では81.30億円以上（市費の81.30億円に県市単独費28.60億円の2分の1の14.30億円），東地区では27.49億円（公共施設管理者負担），2地区合計で108.79億円，県市単独費中の市負担分14.30億円を合算した場合，最大値で123.09億円である。もちろん，柏市が「常磐新線」建設関連で負担しているのは，決してこれにとどまらない。柏市が土地開発公社を通じて施行前から手をつけている公共用地や公益用地を取得するための「先買い」費用もある。市がどれだけ土地を「先買い」しているのか，このため，どれだけ費用を投じてきたのか，費用の財源が何かは，柏市土地開発公社の『予算書』や『決算書』に明らかである。買収財源を含む「先買い」の実態について詳論することは，ここでは避けるが，「常磐新線」建設関連事業費にはこのほか，表10の北部地域総合整備事業関連事業費中の柏市支出金854億円（学校整備費240億円，関連道路費129億円，公園整備費127億円，区画整理費90億円，公益施設費84億円，下水道整備費68億円，上水道整備費64億円，域外区域買い戻

費など52億円)、出資金98億円がくわわる。柏市の出費はさらにつづき、1990年代には「常磐新線」建設と北部開発に伴って人口や事業所などが急増する事態を想定し、増量する一般廃棄物を施設で処理するため新たな大規模施設が必要になるとして施設建設を計画しており、これに伴って膨大な建設費や完成後の維持管理費を計上している。たとえば、1994年には「柏市一般廃棄物処理基本計画」を策定し、柏市の人口が1992年の313,338人から2005年には413,500人、2010年には458,000人、2015年には490,000人、2020年には509,100人に急増し、排出量も1992年の109,865 tからそれぞれ189,727 t、225,314 t、246,850 tに増加し、2020年にはさらに260,172 tに急増すると予測している。これを焼却処理する日量処理能力400 tの新規の清掃工場を建設する計画(1998年～2001年)を策定している。関連して現行の船戸清掃工場を更新する施設計画(400 t、2008年)、新リサイクルセンター建設計画(2002年～2003年)、新収集事務所建設計画(2000年～2001年)、リサイクルプラザ建設計画(2004年～2006年)、粗大ごみ処理施設を建設する施設計画(2009年)を相次いで策定している。清掃工場を新たに建設する費用だけで数百億円(最大に見積もって柏市の一般会計規模1年分に相当する建設費、少なく見積もっても市税収入1年分相当の500億円程度の建設費)の事業費が発生する。「常磐新線」建設等に伴うこうした負の関連事業が当局によって相次いで計画される。人口やごみ排出量の増加を呼び込み、誘導し、その対応に迫られ、住民等の反対を押して大規模な清掃工場の建設を計画する施設計画などに象徴されている。

## 7 「常磐新線」建設と「業務核都市構想」

柏市は「常磐新線」建設にかかわって千葉県企業局や都市再生機構が施行する土地区画整理事業に便乗し、「業務核都市」指定競争に名乗りを上げている。「業務核都市」の指定を受ける準備として、1990年代早々に民間シンクタンクに基礎調査などを委嘱している<sup>(注14)</sup>。その一方、柏市は北部地域を「緑園都市」とする構想(「緑園都市構想」)を打ち出し、南部地域を「緑住都市」として整備する構想を打ち出している<sup>(注15)</sup>。

ところで、「業務核都市構想」は「宅鉄法」制定直前の1987年策定の「第4次全国総合開発計画」(以下、「四全総」という)が基本目標として打ち出した「多極分散型国土の構築」、翌1988年制定の「多極分散型国土形成促進法」(以下、「多極法」という)が打ち出した政策である。「四全総」は「人口・諸機能の東京一極集中」や「産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化」などの問題を解決・解消する必要や、「本格的国際化の進展」に対応すべく策定された国土計画である。「四全総」が基本目標として打ち出したのが「多極分散型国土の構築」である。「安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間・国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する」計画、これが「多極分散型国土」の構想である<sup>(注16)</sup>。また、「多極法」は第1条で「人口及び行政、経済、文化等に関する機

能が過度に集中している地域からこれらの機能の分散を図り、地方の振興開発と大都市地域の秩序ある整備を推進し、並びに住宅等の供給と地域間の交流を促進することにより、人口及びこれらの機能が特定の地域に過度に集中することなくその全域にわたり適正に配置され、それぞれの地域が有機的に連携しつつその特性を生かして発展している国土の形成を促進する」と定めている。第4条第1項では「東京都の特別区の存する区域における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中の是正に資するため、行政機関の官署及び特殊法人の主たる事務所の移転に関する基本方針に基づき、その東京都区部からの移転に努めなければならない」と規定している。そのうえで、第22条第1項は「業務核都市」の整備について定め、「内閣総理大臣は、東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中を是正し、これらの機能の東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県及び茨城県の区域のうち、東京都区部及びこれと社会経済的に一体である政令で定める広域をいう。以下同じ）における適正な配置を図るため、東京圏における東京都区部以外の地域においてその周辺の相当程度広範囲の地域の中核となるべき都市の区域（以下「業務核都市」という）について、事務所、営業所等の業務施設（以下「業務施設」という）を集積させることによるその整備に関する基本方針（以下「業務核都市基本方針」という）を定めなければならない。」旨を規定している。「業務核都市構想」の政策的な意図は、この条文が端的に示すように、顕在化してきている「東京圏一極集中」の弊害を解消・解決する方策として、東京区部に過度に集中・集積している人口や機能、事務所や営業所等を区部周辺部に移転し、分散を図ること、その受け皿として「業務核都市」を形成することにある。

「業務核都市」の指定を受ける地域要件については「多極法」が定めており、東京都区部を除く東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県に「業務核都市」を形成するとしている。「多極法」第22条第2項は「業務核都市」の指定に名乗りを上げることができる要件として、以下の3点をあげている。1つは、広域的な経済社会生活圏の中心であること、2つは、行政、経済、文化等に関する機能の東京圏における適正な配置に資するものであること、3つは、次項第4号の施設及び業務施設の用に供する土地の確保が用意できること（業務施設集積地区を整備する上で中核となる特定施設整備法第2条第1項各号に掲げる施設その他政令で定める施設、具体的には「中核的施設」のこと）をあげている。

柏市は千葉県の政策判断や支援のもとに「業務核都市」の指定競争に名乗りをあげることになる。「業務核都市整備基本構想策定」のため、野村総合研究所に基礎調査を委嘱するなど指定獲得に積極的であった。調査結果は『柏市業務核都市整備基本構想策定に関する基礎調査報告書』（1992年～1994年）として公表されている。柏市が「業務核都市」を予定している地域は「常磐新線」新駅予定地周辺の、いわゆる東葛北部地域である。以来、東葛北部地域における「業務核都市構想」は、野村総合研究所がまとめた報告書をベースに動き出すことになる。1992年作成の『柏市業務核都市整備基本構想策定に関する基礎調査報告書』（以下、92年『報告書』という）は国土庁などの見解や既存の業務核都市に照らして、「業務核都市」指定の条件と

して、①広域的な社会経済生活圏の中心であること、②東京圏の適正な機能配置に資すること、③中核となる地区の土地の確保が容易であること、④中核的施設整備の可能性が確実であること、⑤複数の業務集積地区を設定する場合、自然的・社会的・経済的条件からみて各地区が有機的つながりをもち、都市が一体として効率的に整備されること、⑥原則として市町村を単位とすること、などの要件を充足することが必要である旨の認識を示している。そのうえで、業務集積地区の設定要件として、①業務機能等が総合的・計画的に整備されていること、②業務核都市育成の拠点となるべき地域であること、③職住の近接した地域社会の実現に資すること、④良好な空間形成、秩序ある土地利用の実現、⑤業務核都市内の主要な地域へのアクセス確保、⑥数十～数百haまでの連担した地域であること、などの10項目をあげている。中核的施設の設定要件として、①民活法の特定施設、多極法の政令施設のうち、業務機能集積のため必要な基盤となる施設や業務機能集積を誘発させる先導的施設のいずれかに該当すること、②中核施設の規模や種類等が明確であり、③民間の場合は運営に関する内容が明らかであることをあげている<sup>(注17)</sup>。

さらに92年『報告書』は柏市や東葛北部地域は「東京大都市圏の社会・経済の動向からみた資質」や「上位計画、都市整備に関する計画・構想等からみた資質」、「柏市の社会・経済の動向からみた資質」に照らして業務核都市として指定を受け、整備するに価する十分な要件を満たしているとして、1993年作成の『柏市業務核都市整備基本構想策定に関する基礎調査報告書』(以下、93年『基本計画』という)では、柏市がとるべき「業務核都市」整備の課題として以下の4点をあげている<sup>(注18)</sup>。

1つは、「業務核都市」整備のために必要となる業務集積地区の候補地としては、豊かな開発余力を有する柏市北部地域が適当であり、インフラ整備を機能面からさらに検討する必要がある。

2つは、北部地域において業務集積地区の整備を進める際には、現在柏市の中心であり、また柏市のアイデンティティともいえる柏駅周辺地区における商業集積との十分な連携を考慮する必要がある。

3つは、「業務核都市」にふさわしい都市規模あるいは背後圏の規模を考慮すると、柏市単独による「業務核都市」整備構想にとどまることなく、隣接する流山市との都市連合による「業務核都市」整備の検討が必要である。

4つは、「業務核都市」が整備の要件とする業務集積地区の中核施設について、千葉県あるいは東葛地区における柏市の位置づけと地域政策の方向性を踏まえた施設整備コンセプトの明確化が必要である。

周知のように、1993年までに千葉市、木更津市、横浜市、埼玉中核都市圏(現在のさいたま市)、土浦・つくば・牛久都市圏が「業務核都市」の指定を受けている。東葛北部地域(流山市を含む)は「業務核都市」に新たに名乗りを上げようとしているが、その背景には千葉県が千葉市や木更津市にくわえて成田市(以上の3都市は千葉県が構想する「千葉新産業三角構想」

に位置づけられている）や東葛北部地域を「業務核都市」として育成する構想を千葉県が「多極法」後に策定した『さわやかハートちば5カ年計画—新しい豊かな創造』（1984年に長期構想として策定した『2000年の千葉県—活力と希望に満ちた均衡ある発展をめざして』）を受けて策定した実施計画）で打ち出したことで急浮上している。そもそも東葛北部地域には「常磐新線」および地下鉄の東京8号線や11号線などを整備することで発展可能性が高まる条件や首都圏の地域構造の再編をリードできる位置特性がある。したがって、東葛北部地域は「業務核都市」の指定を受ける要件を満たしているとして、千葉県は首都圏基本計画などが「業務核都市」として位置づけるよう働きかけるとしている。こうした認識や判断は「常磐新線」建設を「国家プロジェクト」として認知した時期に示されており、その意味でも東葛北部地域における「業務核都市構想」は「常磐新線」建設を前提に打ち出されたものであることは明瞭である。

さらに千葉県は1992年策定の『千葉新産業三角構想—躍動する新しい房総』において、産業振興策として千葉市、成田市、木更津市の有機的連携を強調した「千葉新産業三角構想」を打ち出す一方、産業経済機能に生活関連機能を含めた総合的な都市政策の視点、地域構造の考え方をもとに「千葉新都市圏構想」を打ち出している。千葉県内に成田市を都市核とする北総・東総圏域、千葉市を都市核とする中央西部圏域、木更津市を都市核とする房総南部圏域、船橋市・市川市を都市核とする東葛臨海圏域、茂原市を都市核とする房総南部圏域、柏市・松戸市を都市核とする東葛北部圏域を設定している。とくに東葛北部圏域については「東京都心からの分散、筑波との機能連携のもとに、研究開発機能・情報創造機能等、新たな機能情報」を図るなど「業務核都市」として整備することが必要である旨の考え方を示している。

東葛北部地域における「業務核都市構想」については、詳細を92年『報告書』～95年『報告書』に譲るが、いずれにしても柏市は東葛北部地域の中核都市として「業務核都市」構想に過大な期待を寄せ、指定を受けるため投資を行ってきたことは間違いない。柏市のこうした発想や政策に大きな影響力を及ぼしてきた有力なシンクタンクの1つが野村総合研究所であった。業務施設集積地区に当たる新都心核地区・計画対象地区について、柏市はシンクタンクに委嘱して区域の設定などを検討し、『柏市北部総合整備マスタープラン策定調査』や『柏市北部新都心核地区整備具体化検討調査』などをまとめている。『柏市北部総合整備マスタープラン策定調査』では計画対象地区の中心として新駅を予定している「柏の葉キャンパス駅」と定めている。1) この新駅周辺で確保できるまとまった用地は大規模である必要がある。所有地85haと「先買い」用地などを含め、約100haが確保できること、2) 他の「業務核都市」の例では都心規模としては約100haが必要である、3) 都心約100haの周辺で多様な産業・都市機能や住宅地の供給が十分可能であるためにも、約100haは専ら都心用地として利用することが必要である、4) 以上の3点から、中央地区および周辺の約360haのうち、都心系用地としてグロス面積約100ha、ネット約550haの用地を想定する旨の考え方を示している。『柏北部新都心核地区整備具体化検討調査』は、1) 計画開発が可能な最大限の用地のまとまりを確保する視点から、既

存規模所有地(柏ゴルフ場)約70ha, その他の「先買い」用地や保留地をとりまとめ, 一般の地権者による共同開発などを踏まえ, 約100haをとりまとめることが可能である, 2) さらに隣接の柏通信所跡地の一部(千葉大付属農園, 警視庁通信施設用地)についても, 新駅周辺にふさわしい土地利用への計画的転用を前提とすることによって約30haの用地拡大が期待できる, 3) 「業務核都市」の事例に照らして, 最小で80~100ha程度で, できればそれ以上の規模を目指したい, 4) 以上の3点から, 新都心地区の規模としては将来的には柏通信所跡地の一部を含めて130haを目指し, 当面は県施行区域内, および駅環状道路にかかる柏通信所跡地の一部を含めて100haを目標として設定する旨の考え方を示している<sup>(注19)</sup>。

問題は新都心各地区などにどのような機能や産業業種などを集積させるかであるが、『柏市業務核都市整備モデル構想策定に関する調査報告書』いわゆる94年『報告書』によれば, 柏「業務核都市」が果たすべき役割および集積が期待される機能, したがって, 企業進出や誘導が期待される業種として, 1) 「最先端メディア“マルチメディア”の先導拠点としての役割」があげられるとして映像・音響・通信等のマルチメディア関連研究機能, 2) 「生活文化サービス産業拠点としての役割」「マーケット情報の高感度なフィードバック拠点としての役割」をあげ, 金融・保険業, 生活関連製造業をはじめとする生活サービス関連産業における地域管轄機能, 3) 「対事業所サービスか産業拠点としての役割」をあげ, 対事業所サービスの管理・営業拠点機能, 4) 本社等管轄機能のバックアップを行うサービス機能, いわゆる「バックオフィス機能」をあげ, これらの機能の集積や企業進出を期待している<sup>(注20)</sup>。では, なぜ柏市は「業務核都市」の指定に意欲を示したのか。

周知のように, 柏市は高度経済成長期以降, 隣接の松戸市などと同じく東京区部などに勤務する就業者に「寝宿」などを提供する東京の郊外都市として発展し, 納税義務者としての人口や世帯を急増させるなど住宅都市として膨張の一途をたどってきた。その柏市が「常磐新線」建設や「一体型土地区画整理事業」が決定した機会を捉えて, 1988年制定の「多極法」にもとづく「業務核都市」の指定に名乗りをあげ, 東京区部がかかえる矛盾の受け皿を引き受けたのはなぜか。一言でいえば, それは人口や産業・経済機能の集積, とくに宅地開発や住宅販売, 本社機能や高付加価値が期待できる業種企業などを誘致し, あるいは進出を促すことによって多様な波及効果が期待できるとする, いわゆる経済効果に代表される「波及効果」期待である。それでは「業務核都市」になることでどの程度の効果が期待できるのか。94年『報告書』は当局が直前に策定した『柏市第3次総合計画』や『柏市総合都市計画策定調査』をベースに以下の「人口フレーム」や「産業構造フレーム」(従業者・就業者フレーム)を推計している。

#### 1) 「人口フレーム」について

先述のように, 柏市はこれまで何通りかの人口の予測値を発表している。北部開発や「業務核都市」に関連して, あるいは通常総合計画の策定や見直しの機会などに何通りかの人口の将来予測を行い, そのつど予測値を発表している。94年『報告書』は『柏市第3次総合計画』の予測値や『柏市総合都市計画策定調査』の予測値を取り上げている。『柏市第3次総合開発計

画』は「近年の鎮静化した人口増加傾向から趨勢的にみると、2000年には人口35万人に達するとみられる。」「北部地域の開発によって最終的には10万人に相当する宅地の供給が予定されており、このうち約2万人が2000年までに定着するものとみる。」「したがって、2000年には趨勢分の35万人に計画増分の2万人を加えた37万人の人口が予測される」として、2000年には37万人に達する旨の予測値を採用している。一方、『柏市総合都市計画策定調査』は「柏市の最終到達人口を50万人とする。」「近年の鎮静化した人口増加傾向は今後とも超長期にわたって持続するものと想定する。」「仮に昭和100年に人口50万人に到達するものとし、増加傾向については前述の傾向も踏まえて推計を行った結果が、2000年に約37.3万人、2010年に42.5万人である」として、2000年の人口を37.3万人、2010年の人口を42.5万人と予測している。そのうえで、94年『報告書』は「両者とも、近年の鎮静化した人口増加傾向が今後とも持続するという共通点である。また、前者が北部地域開発を前提として計画増分を加えていることに対しては、後者が最終到達人口を50万人として計画的に誘導していこうとする立場をとっており、これもいわば共通の考え方であるとみることができよう。したがって、ここでは2000年における設定値としては37万人を採用し、さらに2010年については、両者の推計の考え方が類似しているとの判断のもとに42.5万人を採用する」としている<sup>(注21)</sup>。

行政や経済界や企業が人口増を期待する事情には、人口増によって以下に示す「波及効果」が期待できるとする打算がある。このため、人口予測では多めに試算する傾向がある。

1つは、住宅地として開発・造成した土地、戸建て住宅や集合住宅の販売・賃貸に結びつく、しかも人口増加要因が地価の高騰や物件価格の押し上げに直接結びつくことと期待していることである。その意味でも効果は市外から転入・流入する人口の増加に比例する。

2つは、人口増は消費者の増加に結びつき、サービス産業を中心とする地域経済の活性化に大いに寄与するとする期待感である。

3つは、行政の期待である。行政には人口増が納税義務者の増加に結びつき、結果的に住民税や固定資産税などの増大に寄与する、宅地化や宅地分譲・住宅販売等は土地や家屋の固定資産税の増収に結びつく。税金に及ぼす波及効果期待である。さらに地域経済の活性化によって、固定資産税や法人住民税などの税金も期待できる。

## 2) 「産業構造フレーム」(「従業者・就業者フレーム」)について

これまでの検討で明らかなように、「常磐新線」建設にかかわって柏市北部地域で持ち上がり、展開しているのは、以下の計画・実施、あるいは構想・計画である。

1つは、北部地域、具体的には中央地区と東地区における「一体型土地区画整理事業」および両地区を軸とする「北部地域総合整備事業」である。なお、北部地域については市長部局によって「緑園都市構想」という別建ての構想が進行している。主たる事業目的は大規模住宅地を開発・造成し、宅地や住宅の販売・賃貸を通じて北部地域の人口を大幅に増加し、ひいては新線利用者の増加を図ることにある。

2つは、隣接の流山市を含む柏市北部地域を「多極法」に定める「業務核都市」として整備

する事業である。住宅供給がメインである場合は、東京区部など市外で勤務する人口、いわゆる夜間就業者（常住地）が急増するだけである。この場合、フレームの影響は主として社会構造に限定され、産業経済構造が受ける影響は限定的である。これに対して、「業務核都市」をめざす整備事業の場合、産業経済構造が受ける影響は甚大かつ深刻である。「多極法」の意図を貫く場合には、住宅都市として成長・発展してきた柏市の都市構造を一変させる可能性がある。現に94年『報告書』は『柏市第3次総合計画』や『柏市総合都市計画策定調査』の考え方や設定値を基礎に昼間就業者（従業地）フレームを通じて産業（構造）フレームを示している。

『柏市第3次総合計画』は「女性や高齢者の就業意欲や雇用の高まりによって就業率が高まり2000年で48.1%となる。」「人口フレーム37万人に就業率を乗じて就業者フレームは約17.8万人」となるとする試算をもとに、2000年の常住地就業者を17.8万人とする設定値を弾き出している。「業務核都市」の指定を受けることによって、東葛北部地域には研究開発部門や生活関連サービスや対事業所サービスの事業所などが続々進出し、雇用増をつくり出すことが期待できるとして、2000年の従業地就業者数を12.6万人と設定した。「北部地域開発による雇用機会の創出が2000年時点では十分に進んでいないため、2000年には現状の就従比71%を維持することを目標にして12.6万人とする。」「産業別の見通しから建設業以外はいずれも趨勢的な伸びだけを想定しているものとみることができる。」第1次産業就業者は今後も減少傾向が続き、3,000人から2,000人へ、第2次産業では製造部門は伸びない。研究開発等非製造部門は伸び、北部地域開発に伴って建設業は伸びる、との認識から、第2次産業就業者は28,000人から37,000人へ、第3次産業はサービス経済化を反映して生活関連サービスや対事業所サービスが大きく伸びる。結果的に就業者は36,000人から87,000人に2倍強に増加する、1985年～2000年の趨勢的増分として約39,300人をカウントしている。

『柏市総合都市計画策定調査』では「就業者フレーム」として「過去実績の推移から2000年及び2010年における就業率を45.96%と設定」し、「2000年及び2010年の人口フレームに乗じて、就業者フレームは2000年で16.8万人、2010年で19.1万人」になると試算している。一方、「従業者フレーム」いわゆる従業地就業者としては「趨勢的見通しによる従業者数は2000年で12.8万人、2010年で15.2万人」「ただし、第3次産業の成長を相当見込んでおり、その結果、就従比は2000年で約76%、2010年で80%に達する。」「就従比を2000年で80%、2010年で90%まで伸ばすことを目標として、今後2000年までに約0.6万人、以降2010年までに約2万人の計画的な増加を実現する」として、設定値を2000年の従業者134,000人、就従比80%、2010年従業者172,000人、就従比90%、趨勢的増分として2000年まで約42,000人、2010年まで約56,000人を試算している。

以上の2通りの予測値を踏まえて、94年『報告書』は「就業者フレーム」の見通しについて『柏市第3次総合計画』の考え方、就業率48.1%、2000年就業者数17.8万人を採用するのが適当である旨の認識を示している。その一方で「趨勢的な推移について検討した結果を両者で比較すると概ね同様の結果であり、2000年までに趨勢的に従業員が約4万人増加するとしてい

る。同様の見通しにしたがえば、2010年までに約6.6万人が趨勢的に増加することになり、この設定は『第3次総合計画』の考え方からみても適切であるとみなしうる」との認識を示している。そのうえで、「以上の検討を踏まえた結果として、本調査においては柏市の2010年における産業フレームを次の通り設定する」として、2000年の就業人口17.8万人、従業人口12.8万人、1985年以降の従業者の趨勢的増加分39,300人、2010年の就業人口20.4万人、従業人口15.2万人、1985年以降の従業者の趨勢的増加分65,400人、2010年で就従比100%を達成するためには、約5.2万人分の雇用機会を創出する必要があるとしている<sup>(注22)</sup>。

そこで、問題は、北部地域など業務施設集積地域ではどのような就業者を受け入れ、定着を期待しているかである。研究開発部門やサービス部門など第3次産業の進出が期待されている関係で、増加が見込まれているのはホワイトカラーや商業・サービス産業就業者である。「業務核都市は、その広域的な役割を踏まえる就従比が100%となることを前提とすることが必要である。さらに、業務核都市の中核拠点である業務施設集積地区には、この就従比100%を実現する推進力となることが期待されている。業務施設集積地区における産業機能は、高度な業務機能（オフィス、研究機能等）とこれを支える商業・サービス機能によって構成される。したがって、業務施設集積地区において受け止めるべき従業者は、新規に創出すべき5.2万人のうち、いわゆるホワイトカラー従業者（専門・技術職、管理・事務職）及び商業・サービス従業者（販売・サービス職）の一部であり、いわゆるブルーカラー（直接生産職）は受け止めの対象とならない」との認識を前提に、①ホワイトカラーの新規創出分として業務施設集積地区で想定される新規就業者5.2万人中の2.3万人、②ホワイトカラー従業者数に対応した商業・サービス従業者数の推計として1.2万人を試算している<sup>(注23)</sup>。「業務核都市」を目指すことで柏市は高度経済成長期以降たどってきたベッドタウンとして都市構造をドラスチックに転換しようとしたといえる。

## 8 「常磐新線」建設関連事業と沿線住民の異議申し立て

常磐線の混雑緩和を理由に浮上した「常磐新線」建設は、「国家プロジェクト」として認知され、短期間に建設着工にいたっているが、その背景には、前述のように、日米間の貿易摩擦解消の思惑や長引く不況の脱却を公共事業の拡大に期待した政界・官界・経済界・産業界などの思惑があった。省庁は新線建設のため新たに「宅鉄法」を制定し、「一体型土地区画整理事業」などいわゆる「一体型開発」の方式を導入している。地権者などに土地や権利を無償あるいは無償に近い条件で提供させ、鉄道用地などを取得し確保し、事業費を捻出・確保する方式を導入している。この方式は「鉄道会社」など推進する側にとっては得るものだけがあり、失うものがない、きわめて好都合な仕組みであるが、対照的に地権者や住民にとってはきわめて不都合かつ不合理な仕組みであった。このため、この方式での「常磐新線」建設に対しては、計画段階から地権者などが強く反対し、計画の白紙撤回や開発規模の縮小、開発方式の変更な

どを求めてきた。鉄道建設や沿線各地の土地区画整理事業が大幅に遅滞し、鉄道の開業予定を大幅に変更せざるを得なかったが、その背景には「一体型方式」の矛盾があった。鉄道建設を優先したことで、2005年開業に見通しが立ったが、沿線開発は遅々として進まず、予定した乗客数を確保できず、「空車」に近い状態で開業を迎えることが予想されている。そこで、改めて、「常磐新線」建設が「国家プロジェクト」として具体化して以降、地権者や住民等が示した新線建設に対する異議申し立てについて検討したい。

地権者などの「常磐新線」建設に対する異議申し立ては、建設計画が「国家プロジェクト」に格上げされ、建設の全貌があらわになった段階ですでに表面化している。具体的には「宅鉄法」の制定によって新線建設の方式が鮮明になった段階に遡及できる。「一体型土地区画整理事業」方式を導入したことによって地権者等の反対運動は沿線各地に拡大し、さらにエスカレートしている。地権者等は、とくに「宅鉄法」が新線建設と沿線開発を一体的に施行する方式を打ち出し、鉄道用地など公共施設・公益用地を地権者等に無償で、あるいは無償に近い価格で提供させる「減歩」方式を導入していることに激しく反発してきた。その意味でも地権者等の反発・反対は以下の2つに向けられている。1つは、「常磐新線」建設そのものに対する異議申し立てであり、他の1つは、新線建設の方式としての「一体型土地区画整理事業」に対する異議申し立てである。異議申し立ての圧倒的多くは「一体型土地区画整理事業」、とくに鉄道用地など公共用地・公益用地を無償あるいは無償に近い価格で取り上げる、いわゆる「減歩」方式に向けられてきた。このため、反対運動は始発の東京都から終点の茨城県まで鉄道用地などを取得するため市街地再開発事業や土地区画整理事業を計画・施行した沿線各地で例外なく勃発している。地権者や住民などは運動団体を結成するなど組織的に異議を申し立て、現在にいたっている。

前述のように、「常磐新線」は始発駅の秋葉原駅（東京都千代田区）を皮切りに千代田区（新御徒町）、台東区（浅草）、荒川区（南千住、北千住）、足立区（青井、六町）を経て埼玉県の八潮市（八潮）と三郷市（三郷中央）、千葉県の流山市と柏市、茨城県の守谷町、伊奈町、谷和原村を経てつくば市（つくば）を終点にしている。この間に新駅予定地周辺では新線建設にかかわって市街地再開発事業や「一体型土地区画整理事業」が計画・施行されているが、地権者や住民等はこれらの大規模開発に反対し、運動団体などを結成するなど多様な運動を展開してきた。東京都足立区六町地区の地権者や住民などは、1995年7月に「住民が納得する区画整理を考える会」を結成し、組織的に反対しているし、八潮市や三郷市でも地権者を中心に運動団体を結成している。1994年には流山市や柏市の運動団体は都内や埼玉県の運動団体、茨城県の守谷町やつくば市の運動団体に呼びかけ、「常磐新線と大規模開発に反対する1都3県連絡会」（以下、「1都3県連絡会」という）を立ち上げ、これまですでに4回の反対集会やシンポジウムなどを開催している。

「1都3県連絡会」の中心は流山市や柏市などの地権者が組織している運動団体や、住民などが組織している運動団体である。現に「常磐新線」の開業予定を2000年から2005年に変更さ

せた鉄道工事の進捗や土地区画整理事業がもっとも滞っているのは、流山市や柏市における鉄道工事であり、区画整理事業である。流山市と柏市における地権者等の持続的で組織的な異議申し立てが、建設や区画整理事業の進捗を阻んできたことは間違いない。柏市では「一体型土地区画整理事業」が計画・強行された中央地区（柏の葉キャンパス駅）や東地区（柏たなか駅）において地権者を中心に1990年代の早い段階に運動団体が結成され、開業を目前にした現在も鉄道建設や区画整理事業に対する異議申し立ては続いている。流山市でも「一体型土地区画整理事業」対象地域の木地区などの南流山地域（南流山駅，120ha）、流山運動公園周辺地域（流山セントラルパーク駅，232ha）、流山新市街地地域（流山おおたかの森駅，286ha）において運動団体が相次いで結成され、組織的な反対が行われ、現在にいたっている。地権者や住民などは新線建設や区画整理事業など大規模開発に伴って財産権が侵害される、営農など営業権が侵害される、居住権が侵害されるなどを掲げて反対し、計画や建設に異議を申し立てる一方、大規模開発によって豊かな居住環境が破壊される、オオタカなどの希少動物が棲息環境を奪われる、など環境破壊を争点・論点に掲げて反対してきた。大規模開発が流山市の行財政に及ぼす影響を危惧して反対し、とくに財政破綻に結びつく危険を察知して異議申し立てるなど行財政問題を争点・論点にあげた異議申し立てや反対運動など多面的な運動を展開している。

こうした争点の多面性を反映して、柏市では1994年6月に「常磐新線と住民本位のまちづくりを考える柏市民の会」（以下、「柏市民の会」という）が発足している。1992年4月には流山市で市内の運動団体を結集した「住みよい流山をつくる会」（以下、「流山をつくる会」という）が発足している。この2団体が呼びかけて、1994年8月には「常磐新線・巨大開発を考える千葉県連絡会」（以下、「千葉県連絡会」という）が結成され、隣接の茨城県や埼玉県の運動団体との交流を始めている（その延長線上に「1都3県連絡会」が結成されている。正式結成前の1992年11月には「1都3県交流会」を開催し、アピールを採択している）。「柏市民の会」や「流山をつくる会」は結成以来、単独行動として、あるいは「千葉県連絡会」の統一行動として、対県交渉や中央交渉（建設省、運輸省、環境庁、JR東日本、首都圏新都市鉄道建設株式会社など）を展開する一方、対市交渉や事業主体との交渉を重ねている。

ところで、流山市では「常磐新線」建設や土地区画整理事業に反対する運動団体が地域ごとに結成されてきたが、これらを束ねてきたのが「流山をつくる会」である。運動公園周辺地域や流山新市街地地域などには複数の運動団体がある。新市街地地域（232ha）では1994年11月発足の「日立団地生活を守る会」（会員55名）、1994年3月発足の「西初石6丁目生活を守る会」（会員58名）、1993年11月発足の「西初石5丁目第1自治会生活を守る会」（会員236名）、1994年5月発足の「東映団地生活を守る会」（会員91名）、1994年6月発足の「小田急団地区画整理対策会」（会員50名）などが発足している。各団体とも区画整理事業方式での「常磐新線」建設に異議を申し立てている。西初石4団地はさらに1994年に連絡組織として「流山新市街地地区既成4団地連絡会」を結成している。西初石4団地の連絡組織は「減歩」方式や清算金など区画整理事業の仕組みなどに関する学習を通じて土地区画整理事業の対象地からの除外を求める

運動を展開し、以下の活動を経て、開発方式を「土地区画整理事業」方式から「地区計画方式」に変更する旨の方針の運動転換を図りつつ、一定の成果をあげてきた<sup>(注24)</sup>。

- |          |  |
|----------|--|
| 1993年12月 | 「流山をつくる会」の対市交渉のときに「西初石5丁目第1自治会生活を守る会」は要望書を提出し、地権者に郵送された当局主催の「まちづくり勉強会」の開催を案内する文書171通を返納している。この結果、流山市都市部長から「勉強会を中止する」旨の回答を得ている。 |
| 1994年4月  | 流山市宛に「土地区画整理区域からの除外と意向調査不要の要望書」を提出し、同月には千葉県宛に「土地区画整理区域からの除外に関する要望書」を提出している。  |
| 6月       | 市議会特別委員会は「西初石5丁目を除く3団地の勉強会を開催した。各団地から意向・要望が文書で提出された」と報告している。   |
| 9月       | 市議会議長宛に「特別委員会の公開に関する要求書」を提出。その結果、特別委員会の一部が公開された。このなかで「4団地に現地相談所を設置したい」旨の報告があった。  |
| 10月      | 流山市宛に「現地相談所不要に関する通告書」を提出し、交渉。さらに千葉県宛に「現地相談所不要に関する通告書」を提出している。  |
| 1995年3月  | 特別委員会で「4団地は、区画整理以外の他の整備手法を検討」されたい旨を報告。市議会本会議でも同様の報告内容が報告されている。   |
| 5月       | 「第5回新市街地まちづくり協議会」で4団地の区域除外の理由および「地区計画制度」導入予定について詳しく説明された。  |
| 7月       | 「広報ながれやま」に「4団地は一体型区画整理ではなく他の手法で整備」する旨が掲載された。   |
| 10月      | 千葉県宛に「4団地の対応に関する要望書」を提出し、交渉している。   |
| 1996年6月  | 「第6回まちづくり協議会」で「4団地は地区計画で」と報告された。   |
| 8月       | 「広報ながれやま」に「既成4団地は、地区計画方式を導入予定」と掲載される。  |

以上の経緯が示すように、西初石4団地の場合は、運動の成果として区画整理事業方式での開発を断念させ、要望してきた「地区計画方式」への変更には成功しているが、肝心の開発地域からの区域除外には成功していないし、「常磐新線」建設計画を変更させることにも成功していない。それにこの地区での開発方式の変更は、市内各地で噴出・激化している反対運動に手を焼く当局や事業者が運動の分断をねらった変更であったとする指摘もある<sup>(注25)</sup>。それが事実であるとする、「地区計画方式」への変更も事は単純ではなく、政治的な判断であったということになる。流山市で施行中の「一体型土地区画整理事業」の区域内には、たしかに西初石

4 団地以外、新市街地地域の駒木地区のように、「除外申請」を求めた地区もあった。これらの地区でも激しい運動があった。これに抗しきれず、区画整理事業対象から除外した地区・町内もある。しかし除外された地区・町内は例外中の例外であって、大半の地区・町内では予定通り区画整理事業を強行している。このため、住民等の異議申し立ては長期にわたって続いている。西初石 4 団地や駒木地区のような事例は例外的である。

周知のように、どちらかといえば、土地区画整理事業は都市郊外のように、都市化が未進展であって、農地や平地林が多く残存する、自然環境が豊穡な農村地域で計画・施行されてきた。団地などが進出するなど都市化・市街地化が著しい地域では、地権者数が多く、かつ地権者所有の地積は狭小である。かつ賃貸住宅の居住者が多いため、権利関係が複雑である。くわえて、都市化に伴ってすでに地価が高騰しており、「減歩」方式や「減歩」に代わる金銭での清算も困難である。こうした事情から土地区画整理事業の対象地域になることは希有であった。もちろん、市街地化が進展している地域で土地区画整理事業を計画する場合がないではないが、仮にあって例外的で、希有である。ところで、「常磐新線」が通過する予定にしている地域、東京区部や八潮市、三郷市、流山市、柏市などの、とくに新駅を予定している地域周辺地域、都市郊外の農地や平地林が豊かに残存している地域、新興住宅地などが相当程度無秩序に建設されている地域を開発の予定地にしている。そのじつ「一体型土地区画整理事業」はこうした地域で鉄道用地などの取得や新線利用者の確保などを目的に計画・施行されてきた。流山市の新市街地地域、運動公園周辺地域、南流山地域はこうした条件を備えた地域であったし、柏市の中央地区や東地区も大同小異であった。

むしろ、地権者等の土地区画整理事業に対する異議申し立ては、農業地域でも起こり得る。このことは後述の柏市北部地域、とくに東地区の地権者等が示してきた持続的で組織的な反対運動に端的にあらわれている。いわんや、新興団地などを多くかかえる市街化が進展している地域での地権者等の反対運動の激しさ、根深さは想像に難くない。西初石 4 団地や日立団地の住民などが示した徹底した反対運動、多様な異議申し立てに市街化が一定程度進展した地域における土地区画整理事業の難しさが集中的に表現されている。流山市新市街地地域での土地区画整理事業は都市再生機構の計画・施行であるが、この事業に対して日立団地の住民は1994年11月に「日立団地生活を守る会」を結成し、ここを拠点に以来10年以上にわたって異議を申し立て、目的を達成するため、反対運動の中心勢力を担い、市内や県内の住民運動の軸の1つとして「常磐新線」建設反対運動の先頭に立ってきた。

では、何が日立団地の住民を反対運動に駆り立てたのか。反対に駆り立てた心情や憤激、行政不信は、「守る会」会報の以下の一文に吐露されている<sup>(註26)</sup>。「30年数年前日立団地が出来たところ、この道の奥に住宅が本当にあるのだろうか、とまどう程まわりの森は深く、道はどろんこでした。密猟者たちがかすみ網をかけていく程小鳥も沢山いましたし、ウサギやイタチ、リスも見かけたものです。30数年の間に生活上必要なことはみんな、道路のこと水道、排水施設のことなどみんな負担しあって住み良くしてきました。二世帯、三世帯同居も多く、み

んなここを永住の地と考えて生活しています。そんな地域を今まで必要な時何もしてくれないでいて、『区画整理でアメニティタウンにしてあげますから、ご理解ご協力して土地を出しなさい、お金を出しなさい』と急に市が言ってきました。『ああそうですか、はいどうぞ』などと誰がいえますか。森の木を切り倒し、小鳥や小さな動物たちも全部追い出して、大きな道路を何本も作って交差させて、快適な生活ができるでしょうか。私達は家も土地も変えられたくありません。土地を売ったり買ったりして儲けようなんて誰も考えていません。流山市の説明は『道路を拡げれば、老人も安心して歩けます。大型消防車も入ります。環境もよくなります。』と言いますが、道が広がれば車が多くなり老人子どもが危険です。空気も悪くなります。高層住宅がないのに大型消防車がなぜ必要ですか。私達は税金をちゃんと納めています。このまちでの人々の生活の息づかいを、みじんも感じ取ろうとしない行政は市民のためのまちづくりなど言う資格はありません。押しつけのまちづくりはごめんです。」住民にとって土地区画整理事業は「開発の暴力」以外の何ものでもない。緑豊かで閑静な郊外の住宅地に襲いかかってきた「開発の暴力」であった。行政が暴力的存在として団地内に甘言を交えて襲いかかってきた、そのときの住民の驚愕が素朴な表現を通して素直に伝わってくる。日立団地の住民は以来、区画整理事業を拒否し、「区域除外」を目標に異議申し立ての活動を展開することになる。活動の軌跡は、以下の活動記録などに示されている。

- |          |   |
|----------|---|
| 1992年12月 | 流山市市街地まちづくり協議会設立。区画整理そのものに知識も認識も浅かった私達住民は、まちづくり協議会は住民の意思意見を反映できる会であると信用していた。後に思い知らされるのだが、協議会設立は区画整理に対して住民合意を得たとする証明機関であり、かくれ蓑であり、形式的な民主主義を整えるための道具に過ぎなかった。その後は住民の意見に耳をかたむけることなく、流山市及び住宅都市整備公団のいうなりに運営されている。 |
| 1994年11月 | 「日立団地生活を守る会」発足。住民各自が個人的に「住みよい流山をつくる会」「東初石5, 6丁目生活を守る会」や学習会に参加するなかで事態の重大さに気づいている。区画整理からの除外申請を提出、一都三県市民集會に参加して「宅鉄法」による巨大開発、区画整理の問題点を学び、日立団地として地区でまとまって行動をしなければの聲が高まり、会が発足した。                                  |
| 11月      | 総会を開催。会の目的：市街化大規模開発に伴う環境破壊、緑の喪失・騒音・大気汚染・住民のコミュニケーション断絶などに対して区画整理事業による住民犠牲を排除するため「区画整理予定地域」からの除外を目指す。なお、会は政治目的の行為を行わない。全員「住みよい流山をつくる会」会員になる。会員55名。   |
| 1994年12月 | 1995年4月にかけて意向調査を閲覧し、その訂正に動く。  |
| 1995年5月  | 「まちづくり協議会」に「区域除外」のための意見書を提出。  |

- 6月 区画整理予定区域からの除外要求書を市長宛や協議会長宛や自治会長宛に提出。同月には協議会の説明会「分科会」をボイコット。地区協議員に対して区画整理を推進するための「まちづくり協議会」に住民代表とする地区協議員は選出しない、として辞任を要請。
- 9月 県交渉、「除外要求書」を提出。
- 12月 測量通知を一括返却。東初石5, 6丁目自治会2班, 3班地区（日立団地地区）班会議開催、「まちづくり協議会」からの脱会と地区協議員選出取りやめを決定。その旨を市、住都公団、「まちづくり協議会」宛に通告。公団交渉：公団はこの交渉において官僚的な権力そのものの姿を住民に表す。
- 1996年2月 足立区～つくば市までの各地を見学し、運動状況を聞き啓発される。団地内に大きな看板を建てる。
- 3月 青空集会を開く。建設省交渉に向け、現状認識の共有化と全員参加を役員一丸となって呼びかける。建設省交渉に霞ヶ関まで出かける。40名参加。日立団地の「区域除外」要求書を提出、建設省担当官は「反対者の多い地区では認可しても実質上無理があるでしょうね」と答弁。
- 4月 対市交渉。新任部長を迎えて改めて「区域除外」を要求。43名参加。市議会会議室で、長時間にわたり緊迫した交渉であった。
- 5月 市から、除外要求を拒否する旨の回答があった。
- 6月 市回答を不満として再回答要求書を提出。第6回新市街地地区「まちづくり協議会」開催。傍聴者を厳しくチェックして住民に威圧感を与えた。驚いたことに、選出を取りやめた地区協議員が正規の協議員として出席していた。会終了後に厳重に抗議。
- 7月 建設省交渉。除外請願書を提出。市に対して質問書を提出、選出を取りやめた協議員が協議会に出席していた件について。
- 8月 市から以下の回答。(1)日立団地は区画整理による整備が最善策と考えられるのでご理解とご協力を。(2)「まちづくり協議会」役員会が地区協議員を続けさせる意向とのことなので市も認めた。市回答は市の都合だけのもので住民無視。
- 9月 緊急集会。区画整理不要とあくまでも住民を無視した市回答に対して、「まちづくり協議会」の不正について責任を追究していく旨を総意として確認した。会員55名中役員11名でやってきたが、30名でやることになった。測量中止は女性の出番と張り切っている。

区画整理事業区域内の住民などの要求が主に「区域除外」や区画整理方式の大規模開発に向けられていたことは、以上の日立団地や西初石4団地の活動内容、当局等に突きつけてきた要求項目などに示されているが、住民等の異議申し立てが「区域除外」などの地域要求に尽きな

いことは、以下の「流山をつくる会」が結成以来かかわってきた活動の経緯や実績に端的に示されている（「第10回総会議案書」により筆者が作成した）。

- 1991年 3月 沿線自治体の出資等により「首都圏新鉄道株式会社」設立。
- 6月 勉強会「柏北部開発を考える市民集会」開催（参加者400名）。
- 11月 市開催の計画説明会。
- 1992年 1月 「常磐新線」問題の初めての学習会を開催（参加者数10名）。
- 2月 「住みよい流山をつくる会」ニュース第1号を発行。
- 4月 「住みよい流山をつくる会」結成総会を開催。
- 11月 「1都3県交流会」を開催，アピールを採択。
- 12月 アピールを持って市と交渉。千葉県交渉ビデオ学習会を開催。駒木地区自治会会員の7割が「区画整理・高架鉄道反対」に署名。
- 1993年 2月 千葉県知事宛に公開質問状を提出。
- 5月 「常磐新線」沿線を歩こう会を開催（参加者80名）。
- 7月 第1回「1都3県市民集会」を開催（参加者800名）。アピールをもって対市交渉。
- 8月 市民集会を受けて千葉県，建設・運輸・環境の各省庁と交渉。
- 10月 1800筆の除外申請書を市長と県知事宛に提出。「区画整理地域からの除外と鉄道計画の変更」要望書をもって市と交渉。県に対してはこの要望書のほか情報公開を求める要望書をもって交渉。
- 1994年 3月 「区画整理地域からの除外と鉄道計画の変更」を求める要望書および情報開示を求める要望書をもって建設省，運輸省，環境庁と交渉。
- 7月 第2回「1都3県市民集会」を開催（参加者900名）。
- 10月 市民集会で採択したアピールをもって市や県と交渉。
- 11月 「日立団地生活を守る会」結成。
- 12月 「常磐新線・巨大開発の凍結・見直しと巨大道路網案の白紙撤回」請願書をもって対市交渉。
- 1995年 3月 1月の阪神淡路大震災を受けて「都市防災を考える」学習会を開催。
- 5月 第3回「1都3県市民集会」開催（参加者700名）。
- 6月 アピールをもって建設・運輸・環境・自治の各省庁と交渉。
- 7月 同様の交渉を市や千葉県と行う。
- 9月 「流山をつくる会」第4回総会を開催。「足立区六町区画整理白紙撤回」の学習会。「常磐新線・巨大開発を凍結し，震度7を前提に流山市の総点検を求める請願書」を市議会に提出（5,428名署名，ただし不採択）。
- 12月 大規模開発に伴って浮上してきた大規模清掃工場建設計画について学習するた

- め、「ごみと都市政策」について学習。
- 1996年2月 「常磐新線」建設のルートをバスハイクで視察。
- 4月 駒木地区の「区画整理区域からの除外を求める請願書」を県知事と市長宛に提出。
- 5月 「流山をつくる会」第5回総会を開催、「今までの運動の成果と今後の課題」について総括する。
- 10月 第4回「1都3県市民集会」開催（参加者500名）。
- 11月 区画整理の対象から駒木地区の60haと市野谷の森の25haを除外することが決定された。
- 12月 都市計画における公聴会開催。「常磐新線」計画の見直し（2005年に開業を延期、建設費1兆500億円に膨張するなどが主な変更点）
- 1997年3月 環境アセスメント（鉄道建設、区画整理）が縦覧。これに対して、意見書8,521通を提出。
- 9月 環境アセスメントの公聴会、口頭意見陳述者の全員が反対を表明。
- 1998年1月 都市計画面変更の決定。東映団地、小田急団地、西初石5丁目と6丁目を区画整理の対象から除外される。
- 3月 地区計画の変更を決定。都市計画面変更に対して行政不服審査請求を提出。
- 5月 流山市内「常磐新線」工事の起工式。
- 1999年2月 千葉県や住宅・都市整備公団と交渉。
- 3月 第5次首都圏基本計画発表。柏市を「業務核都市」に位置づけ。「流山都市計画新市街地地区一体型土地区画整理事業計画」案縦覧（これに対して、意見書257通、口頭意見陳述123名、縦覧者447名）。
- 7月 対千葉県事業計画案に対する口頭意見陳述。
- 10月 建設省に対して口頭意見陳述。
- 12月 行政不服審査請求と口頭意見陳述について、要望書をもって建設省や環境庁と交渉。
- 2000年2月 事業計画案に対して提出した意見書を不採択にした旨の回答。
- 3月 千葉県交渉、「流山都市計画新市街地地区一体型土地区画整理事業計画」認可に対して、千葉県に第127回千葉県都市計画地方審議会（1999年8月開催）のやり直しを求める要望書を提出。同様の要望書をもって建設省と交渉。駒木620番地高架下の移転補償要望書をもって運輸省と交渉。
- 5月 「公団説明会」に備えて事前勉強会を開催。
- 8月 土地区画整理審議会選挙で「流山をつくる会」の4名全員当選。
- 9月 全国研究集会プレ・シンポジウム「区画整理の破綻」を開催。
- 10月 「土地区画整理審議会の公開、補償問題など」の要望書をもって公団と交渉。

	11月には同様の要望書をもって市と交渉。
2001年 1月	「流山をつくる会」第9回総会を開催（参加者60名）。
4月	千葉県自然保護連合が流山市や柏市の見学会に参加。
5月	鉄道建設の請負業者である鉄建公団と交渉。
6月	公害総行動の一環として環境省と交渉。
7月	「流山をつくる会」国土交通省と交渉。
12月	「常磐新線」用地土地収用法事業認可に反対する意見書約2000通を千葉県に提出。
2002年 1月	「常磐新線・巨大開発を考える千葉県連絡会」として、国土交通省、農林水産省、環境省と交渉。
2月	「流山をつくる会」として千葉県と交渉。
4月	「流山をつくる会」第10回総会を開催。

「常磐新線」建設と沿線開発にもっとも組織的かつ持続的に異議を申し立ててきたのは流山市と柏市の地権者や住民が組織する「流山をつくる会」や「柏市民の会」に代表される運動団体であるが、両市の運動には以下に示す共通点がある。

1つは、区画整理対象地域の地権者等が運動団体を結成する一方、地権者は地権者以外の一般市民の支援を得て流山市における「流山をつくる会」、柏市における「柏市民の会」に代表される全市的な運動団体を結成し、運動団体間の連絡・調整など連携を図っていることである。換言すれば、ローカルセンター的な運動組織が存在し、調整機能を担っていることである。

2つは、運動は「区域除外」や「開発方式」の転換を求めるなど地域要求や地権者等の要求運動の傾向を強めている。このため、条件闘争との誤解を受けかねないが、両市の地権者等の運動はこうした誤解や批判を払拭するのに必要な運動の要件や様相を呈している。「流山をつくる会」や「柏市民の会」の存在や活動が条件闘争の誤解を払拭する役割を果たすことになる。「柏市民の会」や「流山をつくる会」は「バブル期に策定された新線建設計画」をバブル崩壊後、計画を再検討することなく、既定方針通りに強行することに対してくり返し強く異議を申し立ててきた。「宅鉄法」にもとづく新線建設方式の矛盾、「日米構造協議最終報告書」を背景に「国家プロジェクト」に格上げし、建設したにもかかわらず、建設費を沿線自治体に転嫁し、国家責任を果たそうとしない建設手法、土地区画整理事業方式によって鉄道用地など公共用地・公益用地を取得・確保する方式の不合理性や不当性を厳しく糾弾してきたのは、はかならぬ「柏市民の会」であり「流山をつくる会」であった。大規模開発の宿命として都市近郊に僅かに残る自然環境やオープンスペースを「コンクリートジャングル」に変貌させ、破壊するなどを真っ正面に見据えて運動を展開してきたのは「柏市民の会」であり、「流山をつくる会」であった。

3つは、環境保全を争点に掲げている点である。流山市の「オオタカ」の生息地、柏市には

湧水源として貴重な「こんぶくろ池」がそれぞれの区画整理区域内にはある。これら貴重な環境資源を保存・保全するため一定以上の広さを「区域除外」する必要がある旨の認識から、両市の住民運動は環境の問題を正面に据え、新線建設と大規模開発に異議を申し立てている。

4つは、両市とも新線建設と大規模開発に人口の大幅増を期待し、これに伴ってごみ処理量が急増するとして、「施設処理」を前提に新規の大規模焼却施設を建設する計画を策定している。建設予定地周辺住民を中心に「施設処理」と大規模施設計画に異議を申し立て、反対運動を展開し、建設を強行する当局に対して法廷闘争をくり広げてきた。「流山をつくる会」や「柏市民の会」など新線建設や大規模開発に反対する運動団体が、運動でも中心的な役割を担ってきていることである。

そこで、つぎに柏市において展開された反対運動について検討する。柏市の反対運動も流山市の場合と同じく2つの運動からなる。1つは、土地区画整理事業区域内の地権者を中心とする営農と暮らしの権利要求に根ざす新線建設と「一体型土地区画整理事業」方式に対する異議申し立て・反対運動である。2つは、「柏市民の会」が代表する全市的な異議申し立て・反対運動である。柏市の「常磐新線」建設や「一体型土地区画整理事業」に対する地権者等の異議申し立ては、中央地区や東地区の農家や地権者が継続的・組織的に行ってきた多様な反対運動や異議申し立てに代表される。その代表的な団体が「柏北部開発大室協議会」（以下、「大室協議会」という）であり、1991年12月発足の「柏北部開発小青田協議会」（以下、「小青田協議会」という。当初会員50名）である。

ところで、柏市北部地域は幕藩時代以来、大江戸に農産物を供給する基地として有名であった。地域性としては保守的・伝統的な思考様式および行動パターンを特徴としている。それだけに国や県や市など行政に異議を申し立てる思考様式や行動様式を選択するには相当の覚悟が必要である。その北部地域の地権者や農家が「小青田協議会」や「大室協議会」などの運動組織を結成し、「国家プロジェクト」に異議を申し立ててきた。「小青田協議会」が「常磐新線」や「一体型土地区画整理事業」に異議を申し立てた理由や経緯については、以下の協議会の歩みに示されている。

「小青田地区は柏市北部に位置する、自然環境に囲まれた小さな町会です。ここに突然宅鉄法に基づき常磐新線、土地区画整理事業による大規模開発の発表がありました。平成3年12月に地権者有志が発起人となり、対策協議会発足の準備会を作り、12月8日に小青田住民（50名）が参加し、小青田柏北部開発対策協議会が発足しました。（略）役員を選出し、反対署名簿集め、常磐新線及び土地区画整理事業反対の立て看板を作り立てました。平成3年12月10日に県庁、住宅都市整備公団、市役所等7カ所に白紙撤回の署名簿を提出しました。平成4年に計画区域に入る小青田、大室、若柴、正連寺、4地区反対協議会で反対連合会を発足させ、組織を拡大し、白紙撤回の陳情書を国、県、市、住宅都市整備公団に提出しました。平成4年～8年にかけて毎月第2日曜日に定例会を開催して会員の情報交換、勉強会等をして数多くの陳情書、請願書、要望書を関係省庁に提出し反対を訴えてまいりました。平成5年7月1日1都3

県大集会に初参加しました。また同年には行政は意向調査報告で大多数が賛成というデタラメな発表をしました。平成5年12月に私どもは意向調査の公開質問状を提出したにも関わらず、12月26日に先買い価格を発表しました。当日反対協議会では発表会場へ大挙しておしかけ、発表を中止させました。行政は先買い価格表を郵送してきました。平成8年7月に柏市は北部土地利用構想案(緑園都市)の中間発表をし、私共に対話及び説明会の案内書を郵送してきましたが、行政が一方的に作った緑園都市構想案の為、最初計画とまったく変化ありませんので、断固反対の意思を添えた書状と共に柏市に返却しました。私共の目的は『地元住民犠牲の新線、区画整理』反対に向かってレールのうえをゆっくり、あせらず、又出る杭があれば叩きながら今後も反対していきます。』

地権者や住民(その多くは農家)は「一体型土地区画整理事業」の白紙撤回を要求しており、区画整理事業の根拠になっている「常磐新線」建設計画の白紙撤回を要求している。運動は「区域除外」を求める条件闘争でも、開発方式の転換を促す運動でもない、新線建設計画や土地区画整理事業を拒否している。このことは行政の意向調査や「先買い」に対する基本的なスタンス、「先買い」を強行する市や県などに対する不信の深さなどに端的にあらわれている。「先買い」にかかわって、「小青田協議会」は1993年12月に千葉県に対して公開質問状を提出している。くわえて、県の回答には納得できないとして、1994年3月には以下の反論文書(「公開質問状の回答に対する反論について」)を提出している。ここにも行政不信の根深さと計画の全面拒否のスタンスが集中的に表現されている。「行政当局は、従来から先買価格は大方の賛同が得られたとき発表する表明していながら、『個々の意向調査の詳細は把握していない』とはいかなることか。ごく一部の行政当局に都合の良い要望を取り上げ、それを過大評価し、大多数の私共を無視するような手法は欺瞞である。私共小青田地区は、市・公団職員が訪問したとき『意向調査ではありません』と明言しているので意向調査は行われていないものと解します。『先買い価格を出すことにより、より正確な判断材料を提供する』とは詭弁である。正確な判断材料に資するため、私共は初期の段階からこの開発計画の全容を公表することを一貫して要望しており、これに答えず先買い価格だけを出すことは、区画整理へ向けての不当な見切り発車であり、一部業者を利することはあっても、ここに住む私共にとっては被害は甚大で犠牲だけである。『公共機関による施行であるから失敗することはない。』とは傲慢な回答である。公的機関だから失敗しないという補償はどこにあるのですか。このことは行政当局が一番よく知っていると思料する。公共機関が施行するのであればその責任はその機関にあります。区画整理の中に組み込まれた場合、区画整理であるが由に、私共にその責任を背負わなければならないのは明白であります。この回答書は、回答になっておらず改めて小青田協議会に回答することを要望します。《行政に対しますます不信感が募るばかりです。》

計画全面拒否の頑なな姿勢の根底には、計画が浮上して以降に醸成された行政不信がある。その行政不信の強さはこの間、協議会が市長宛や県知事宛などに提出した文書に滲み出ている。一例を1996年7月17日付柏市長宛の「抗議書」、1996年9月3日付柏市長宛文書「柏北部東

地区の小青田地区内地権者説明会拒否について」によって垣間見る。「抗議書」は以下の文面からなっている

「柏市は7月中にも、北部開発の素案（鉄道、幹線道路）を提示するとのことであるが、我々はこれに強く抗議する。そもそも、地域住民の負担で成り立つような区画開発計画を勝手に作り上げ、これに反対されるや、大方の者が賛成であるとの、事実と全く反する虚偽の意向調査を示し、先買い価格を発表、これを強行し、真摯な対話の道を自ら閉ざし、今また勝手にその計画を進めるべくその素案を提示することは、この区画開発そのものを拒否する住民地権者を、無理やり区画開発を前提とした議論に巻き込もうとする卑劣な策謀であり、住民地権者の意思を再び無視し、初めから対話する意思など全くないことを実証するものである。依って小青田住民は、柏市が一方的に素案を提示しても、これを認めません。区画整理とは、地権者の自由な意思の同意に基づき地権者の負担で行う事業である。この法原則を無視し、地権者と何の協議もせず、一方的に勝手な素案を提示することは、この計画に住民地権者の同意が得られないことを自ら露呈するものであり、このまま行政の力を過信し無理やり事を進めれば、重大な結果を招くことになることを銘記すべきである。宅鉄法による開発は、バブル経済を前提とし、その開発負担と責任を沿線自治体と、区画にかけた住民に押し付けるものである。自治体としての柏市においても、鉄道会社への出資、及びその見通しのない経営負担、北部開発に伴う公共施設の建設等々、莫大な投資（借金）を余儀なくされるのは明白である。それでもバブルが続いていれば採算がとれる可能性があったかも知れない。しかし、バブルは崩壊し大規模土地開発の多くが破綻し、負債の中で破産状態に陥り、さらに財政制度審議会が示すように国の借金が320兆円、地方自治が136兆円もの異常な財政危機の状況下、我々は質素であっても今の堅実な生活を守りたいだけである。少なくとも借金をしてまで投資し利益を上げようなどという博打じみた論理とは全くかけ離れたところで生活する者なのである。柏市はバブル的発想のまま市民の全く関知しない所で、この北部開発の土地取得分だけでも既に135億円（市民一人当たり4万5千円の借金）もの資金をつぎ込み、自ら進んでこの危険な開発に見切り発車し、のめり込もうとしていることは、一市民としてもおおいに危惧するところである。柏市（市長）はバブルが再来するとでも思っているのだろうか。それともバブル呆けしたまま現在の経済状況が観えないのであろうか。はたまた、財政危機などあざかり知らぬことなのであろうか。バブルの崩壊とともに廃棄されるべきであるバブルのあだ花である、この宅鉄法による区画開発方式は、現状では極めて危険且つ不当なものに変貌しており、我々は自らの生活と財産（家）を守るため、徹底抗戦する覚悟である。」

県や市の度重なる姑息かつ不誠実な対応に不信を深め、激怒するにとどまらず、「宅鉄法」の本質や矛盾を突きつつ、「常磐新線」建設および「一体型土地区画整理事業」にかかわって柏市が最終的にこうむるであろう財政負担を危惧し、市負担が終局的には住民負担に転嫁される事態を予想し、憂い、計画や事業の凍結や白紙撤回を求めている。小青田協議会長名で市長宛に提出した文書「柏北部東地区の小青田地区内地権者説明会拒否について」（1996年9月3日）で

も「8月30日付で小青田地区内地権者宛に土地利用構想(案)の説明会の開催案内が郵送されて来ましたが、小青田地権者は宅鉄法による区画整理は最初より断固反対である。反対である故に出席しないその証しとして、取り急ぎ送付された説明会案内状に本書を添えて返却します。なお、開発に関する一切の説明、案内状類は、おおいに迷惑であり、無駄な経費を使うので今後差し控えて頂きたく強く申し入れます。」として行政不信を露わにしている。

ちなみに、「一体型土地区画整理事業」に対する異議申し立てを通じて「常磐新線」建設や柏市が計画・推進している北部地域総合整備事業、いわゆる北部開発や「業務核都市構想」や「緑園都市構想」に体系的・総合的に批判するなど行政と真っ正面から対峙しているのは、ほかならぬ「大室協議会」である。「大室協議会」の多岐にわたる精力的な運動の実態は、以下の活動記録に示されている。

- |          |   |
|----------|---|
| 1991年11月 | 田中農協にて愛農会を対象にした説明会(参加約50名)で、市から農家の営農意欲を失わせるような説明があり騒然となり、中途散会状態を呈す。   |
| 12月      | 大室地区住民149名が参加し「柏北部開発反対大室協議会」決起総会を開催。  |
| 1992年2月  | 田中農協・柏市農業委員会に開発反対要望書を提出。同月に千葉県議会や柏市議会に柏北部開発整備計画の白紙撤回を求める陳情書を提出。   |
| 7月       | 市当局の意向調査状況報告について異議を申し立てる。環境影響評価の現況調査において用地内に立ち入ることを禁止する一方、即時中止の申入書を提出。  |
| 10月      | 開発の白紙撤回を求める陳情書を建設省・自治省・運輸省に提出(署名簿771名)。市街化への編入を阻止する請願書を県知事や柏市長に提出(署名簿771名)。   |
| 11月      | 地権者への市主催の説明会に出席を求める要請に対して、出席をボイコットする旨の通知書を提出。   |
| 1993年1月  | 新線建設と土地区画整理計画の白紙撤回を求める総会の決議文を提出。  |
| 4月       | 県・市・公団・企業庁等に計画の白紙撤回を求め、抗議文を提出。同月上旬には生活と緑を守るため、区画整理と市街化編入に反対する旨の請願書を協議会会員個人として県知事や市長など関係機関に送付。                             |
| 7月       | 先買い価格の発表と意向調査に断固反対する旨の抗議文を提出。   |
| 8月       | 新線建設と土地区画整理計画の撤回を求める請願書を新内閣三大臣(建設省、運輸省、自治省)に提出。同月、市長、公団、企業庁宛に説明会への出席を拒否する旨の決議書を提出。千葉県環境会議の林会長に要望書を提出。                     |
| 9月       | 「宅鉄法」によって区画整理を強行するなら大室地区を対象区域から除外されたい旨の要望書を県、市、公団等7箇所提出。同月には大室地域の「除外申請」を求める申請書を署名捺印付きで県、市、公団、企業庁等9箇所に提出(署名世帯249戸、署名862名)。 |

「常磐新線」建設と沿線開発の構想と現実（田口）

- 11月 北部開発反対と意向調査拒否の署名付き決議書を無視した当局に抗議し、改めて大室地域の「区域除外」を求める要望書を提出。
- 12月 意向調査が法律に違反する旨の決議書を市長や議長宛に提出。同月には連合会、大室、若柴、小青田、正連寺、船戸各協議会と合同で公開質問状を提出。同月26日に先買い価格の発表を阻止「12. 26大集会」を決行。
- 1994年 1月 市、企業庁、公団宛に「行政不服審査請求書」を提出。
- 2月 「公開質問状の回答に対する反論について」を郵送。
- 3月 「1都3県連絡会」と共同で建設省、自治省、環境庁に陳情。建設省には「住宅・都市整備公団に対する行政不服審査請求について」指導願と請願書を提出。
- 4月 県知事に「行政不服審査の督促と開発からの除外」を求める請願書を提出。
- 6月 市と県に評価証明書付き除外申請書を提出。
- 7月 公団や企業庁宛に意向調査票の閲覧に対する要望書を内容証明付き郵便で提出。
- 9月 千葉県環境調整検討委員会で意見陳述。
- 11月 建設省、運輸省、自治省、県知事、柏市長、公団、企業庁、首都圏新都市鉄道建設株式会社宛に「常磐新線」起工式に抗議する文書を郵送。
- 1995年10月 陳情書「千葉県柏市北部の農業振興地域指定の継続について」を各省庁、知事、市長宛に郵送。
- 1996年 2月 市議会議長に陳情書「柏北部地域総合整備計画の全面的見直しと区域除外について」を提出。
- 7月 県議会に陳情書「柏北部整備の縮小と区域除外の要望」を提出。同月、市長宛に北部開発の素案に対する抗議文を提出。
- 8月 市長、助役、県知事、関係機関宛に北部開発の素案に抗議する旨の文書を提出。
- 9月 東地区の説明会開催の通知文を返却（127通）。
- 1997年 3月 市長宛に中央地区・東地区で予定された「柏北部都市計画構想説明会の拒否について」を送付。
- 7月 県と市に北部地域の「まちづくり説明会」開催に反対する決議書を提出。
- 8月 関係省庁、4都県、県、市などに「区域除外」を求める要望書を提出。
- 9月 千葉県企業庁に対して現況測量の立ち入りを禁止する旨を通知。
- 10月 柏市が提出した北部都市計画（案）の廃案を要求。
- 1998年 1月 大室地区・小青田地区が市長宛に「6年間反対している大室地区と小青田地区を除外すべきである」旨の抗議書を提出。
- 2月 衆議院決算行政監視委員会宛に「柏北部開発の行政の不正について」調査を依

- 頼。
- 3月 県と建設省に「区域除外」申請書を提出。
  - 5月 生産緑地申出書を提出。
  - 8月 都市計画案説明会への抗議行動、中止を実現。
  - 9月 環境影響評価準備書面に意見書3,480通を提出。
  - 11月 新線環境影響評価公聴会で12名全員が反対意見を陳述。同月、区画整理環境影響評価公聴会で32名全員が反対意見を陳述。
  - 1999年 6月 柏北部東地区区画整理事業への意見書を提出。
  - 7月 固定資産税や都市計画税の課税処分への異議申立書を提出。
  - 10月 市長宛に公開質問状を提出。
  - 2000年 5月 柏市固定資産評価審査会宛に不服審査請求書を提出。
  - 7月 市長等宛に東地区「土地区画整理審議会への参加拒否について」を送付。
  - 2001年 1月 土地収用法認定申請中止および昨年12月27日に実施された形式的な公聴会に代わる公聴会を改めて開催するよう求め、国土交通省、環境省、農林水産省と交渉。
  - 5月 柏市固定資産評価審査会に審査請求書を提出、土地区画整理法による制限が加わり、市街化区域としての効用及び活用が著しく低下しているにもかかわらず、それを無視した評価額は違法である、として再審査を請求。
  - 5月 県企業庁に「仮換地（案）の供覧について」の通知を返却。
  - 7月 固定資産評価審査会に反論書を提出。
  - 8月 固定資産評価審査委員会において8名が口頭陳述。
  - 9月 柏市固定資産評価審査会宛に反証書に対する意見書43通を提出。同月に大室中央に大型看板を設置。
  - 10月 企業庁から仮換地（案）位置図等説明文送付。同月、企業庁に仮換地（案）18通を返却。

以上は「大室協議会」が総会資料などとして作成した活動記録の抜粋である。「大室協議会」に結集する地権者・農家・住民等の問題意識や現状認識、あるいは「常磐新線」問題に対する基本的なスタンスを示す資料は、協議会が結成以来、県、市、都市再生機構、省庁、千葉県企業庁などに提出してきた要望書、陳情書、公開質問状、反論文書など膨大な量に及んでおり、それぞれはそのつどつどの協議会の認識や認識の変容、方針などを把握する手がかりとしてきわめて貴重である。1996年2月には柏市常磐新線整備特別委員会宛に「柏北部地域総合整備計画の全面的見直しについて」と題した文書を提出している。この文書はこの時点における「大室協議会」の問題意識や現状認識、反対や異議申し立ての論点などを総体的に把握するうえで有力な手がかりを提供している。この文書は以下の認識などを示している。

まず要旨として、「柏北部地域総合整備計画は地価の上昇と経済の拡大を前提として立案計画されており、バブル経済が崩壊した現状での、成功率は希薄であり、自治体及び地域住民に償還不能の負債を発生させる虞が大であり、全面的な見直し及び大幅な縮小が望まれる」旨の見地を示している。そのうえで、理由として以下の7点をあげている。

1つは、経済的危険性である。「宅鉄法による常磐新線建設とその一体的沿線開発計画は、国鉄の民営化という国の体制と特に国家財政面からの理由により、これを地方自治体に施行させ、その建設負債の償還財源を鉄道開通による地価の上昇とその経済波及効果による税収の拡大に求め、これをより効果的かつ迅速確実なものとするためにも、併せて鉄道沿線を都市開発し経済活性化を促す必要があり、その基盤整備の財源は区画整理にかけることにより、沿線地域住民に負担させようとするものである。この計画は借金で事業をはじめその返済は、完成後の地価の上昇（区画整理では通常先買い価格の10倍を採算基準としている）と経済の拡大による大幅な開発利益を前提としており、バブルが崩壊し経済状況が大きく変貌した現状では、臨海副都心開発を例に挙げるまでもなく既に採算の取れる状況にはない。」

2つは、柏市の負担である。「報道によると、柏市は企業庁先買いの中から約半分近くの105,000平方メートルを135億円で取得するとのことである。これは北部整備の土地取得分だけでも市民一人当たり45,000円の負担であり、ここに市関連施設の建設費及び鉄道会社への出資金等を想定すると膨大な負担となることが予想され、その大部分は市債で賄うことになるのであろうが、この償還の見通しはどうなっているのであろうか。経済が回復し税収の伸びを期待するというのであれば、それはあまりにも無責任である。」

3つは、環境保全（農業振興区域）である。「柏北部地域は昭和45年に農業振興地域として指定され、今日に至るまで農業生産の旺盛な地域であり、柏市の環境保全という面からも、その果たす役割は大きい。また西暦2000年以降に予想されている地球規模での食料不足のなか、日本の異常に低い食料自給率（37％、飼料用を含めると22％）は危機的状況であり、残された北部の優良農地はこれを支える人と共に保全されるべきである。」

4つは、環境破壊である。「柏北部に10万人もの人口増を想定した場合、環境の著しい悪化は明白である。水の確保及び排水、交通渋滞による騒音、大気汚染、ごみ処理、防災、いずれをとっても現状ですら処理の困難な問題である。」

5つは、計画の非現実性である。「一極集中の弊害が露呈するなか、その一方で都市の産業と人の空洞化が進行しつつある。就労人口は減少の一途をたどり、高齢社会が目前に迫っている。経済の高度成長は既に国内、国際的要因からも望める状況に非ず、守備体制にある企業がこの計画に参入投資する確率は低い。経済効率追求から心の豊かさが追求できる社会へと価値観の変換が求められつつある。」

6つは、区画整理予定地区の住民が反対していることである。「区画整理の是非は地権者の同意にかかっており、地権者の大多数は各地区ごとに反対協議会を結成し、4年有余にわたり反対運動を展開し、それぞれこの開発から除外を申請している。大室地区などでは地権者の

90%以上が一筆ごとの『土地評価証明』を添付し、その意志を立証し、小青田、若柴地区においても反対の意志は同様である。区画の同意が得られない限り、宅鉄法による開発は不可能であり、宅鉄法であるが故に、これらの地域の反対を取り崩すか、又は除外しない限り、鉄道建設も不可能である。」

7つは、開発の責任の取り方についてである。「総合的な責任の所在はどこにもなく、それぞれの出資に応じることになる。鉄道会社にせよ区画の施行者となる企業庁、公団にせよ、最終的な担保は税であろうし、個人的な責任はない。しかし区画にかかる者は区画にかかったすべての土地が担保となり、個人的に無限責任を負うに等しい。最大の問題はこの不況下、莫大な借金からはじまることにより、スタートしたら後戻りできなくなることであり、中断しても借金だけが残ることになる点である。次の世代にまでわたるようなリスクの大きい借金を、今の私たちの世代が無責任体制の中で勝手に決定してよいものであろうか。」

バブル期に計画された「常磐新線」と「一体型土地区画整理事業」は、バブル崩壊後の不況の長期化・深刻化のもとで強行されたが、以上の文書には「大室協議会」に結集した地区の地権者や農家がなぜ、長期にわたって、ありとあらゆる手段を講じて計画に反対してきたのか、行政や事業主体が打つ措置にそのつど異議を申し立て、撤回を求めてきたのか、最終段階において区域除外を求め、「除外申請」を行ったのか、などが示されている。

以上の問題意識、状況認識、異議申し立ての論理や争点などは他地区の地権者等によっても共有されており、流山市の地権者等もまた共有している。地権者等の反対運動を支援する住民を中心に結成された運動団体が「常磐新線と住民本位のまちづくりを考える柏市民の会」、いわゆる「柏市民の会」である。労組関係者、地方議員、団体関係者、研究者、地権者の一部などで構成する「柏市民の会」は、「大室協議会」や「小青田協議会」が提起してきた「常磐新線」計画の矛盾や社会経済的なリスク、環境面のリスク、「一体型土地区画整理事業」方式の矛盾などに対する認識の共有、異議申し立ての論理や反対運動の論点などの共有化を通じて「大室協議会」や「小青田協議会」に結集する地権者や農家の運動を支援する一方、他地区や市外の地権者等との交流や連携を媒介してきた。そこで、改めて「柏市民の会」の活動を通じて、地権者以外の住民の「常磐新線」建設や「一体型土地区画整理事業」、新線建設や大規模開発のスキームとしての「宅鉄法」に対する考え方や評価、異議申し立てなどの運動的対応について、総括的に検討したい。

「柏市民の会」の「常磐新線」建設や「一体型土地区画整理事業」に対するスタンスは、入会を呼びかけた以下の文書に示されている。「1991年秋、一都三県の常磐新線と沿線巨大開発の基本計画概要が公表されたことと前後して、大幅な土地取り上げと移転を強制される区画整理予定区域内住民・労働者による多様な反対運動・要求運動が開始されましたが、運動のなかで、問題が新線沿線住民・労働者の死活問題であるばかりでなく、全柏市民の生活に関わる重大問題であることが明らかになってきました。この計画は、全市民的な立場で見たとき、以下のような重大な問題を持っています。①秋葉原からつくば市まで約60キロメートルの沿線一帯

に大規模な区画整理を行ない新たに70万人を超える人口を住ませるために、新線自体が200%前後の混雑線となることが予想され、宅鉄法（「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」1989年成立）に基づく基本計画制定以前に計画されていたいくつかの新線ルートが千葉県内を常磐線に並行して走るもので、常磐線の混雑解消という柏市民の切実な願いにこたえ、採算も取れるとされたものであったのに対し、現計画はこの願いにこたえないものであること、常磐線の混雑解消のために独自の抜本的な、緊急の対策が講じられる必要があります。②柏北部900ヘクタールもの大規模区画整理によって何百年も続いた、県下でも最も優良といわれる農地、こんぶくろ池やオオタカのすむ市野谷の森などの貴重な自然を、大多数の市民の願いに反して、大規模に破壊し、高架鉄道と巨大道路網が振動・騒音・大気汚染やまちの分断をもたらすこと。③地下鉄建設ならば国が3分の1負担するが、この計画は4割を国が貸し付けるだけで、自治体の負担及びリスクが大きいこと。④各地ですでに破綻している「業務核都市」をめざして、大企業のための高層ビルや高級マンションを林立させる大開発を行おうとするものであり、そのために莫大な税金を、バブル崩壊後のこの経済情勢のもとで回収不能におちいる危険をおかしてつぎ込み、くらしや教育・福祉切り捨て、公共料金値上げ、借金の増大へと自治体財政を極端にゆがめるであろうこと。⑤人口10万人増を見込む北部開発をはじめとする人口急増政策は、仮に予想通り進んだとしても、上下水道・ごみ問題など解決の見通しのたたない難問題を抱え込ませることになること。⑥計画の策定、推進の全過程にわたって、上から密室で決めた計画を押し通そうとする強権主義的姿勢と秘密主義が貫かれ、市民に情報が公開されないこと。この計画を、国・住都公団・県・市とその背景にあるゼネコン・大企業は地元住民の意向を無視し、市民の合意を得ずして強行しようとしています。この計画があまりにも多くの、しかも市民に知らされていない問題点を含んでいることが明らかになった今日、この計画は直ちに凍結され、全面的・抜本的に見直される必要があります。」

ここには「大室協議会」などに結集する地権者や農家など区域内の住民と問題意識や状況認識や基本方針などの共有化が示されている。「柏市民の会」は地権者等と一般市民との関係構築や連携強化に向けて触媒的な役割を担う一方、「一体型土地区画整理事業」方式の新線建設などに反対する流山市、三郷市、八潮市、東京都足立区六町、つくば市、守谷町などの運動団体との交流や連携を構築・強化する組織づくりに奔走している。1992年の「1都3県交流会」、1993年の「1都3県市民集会」を経て、1994年には「常磐新線・大規模開発を考える1都3県連絡会」を結成している。同年には「常磐新線・巨大開発を考える千葉県連絡会」を結成している。以来、市内外で市民集会やシンポジウムなど交流と学習を目的とした催しを企画・設定する裏方を担当している。

その一方、流山市の「流山をつくる会」や市内の「大室協議会」「小青田協議会」と協力して市長や市議会、県知事や県議会、省庁、都市再生機構など事業主体、「鉄道会社」に対して、「常磐新線」建設や「一体型土地区画整理事業」方式での新線建設と大規模開発に異議を申し

立て、計画や事業の白紙撤回などを求めてきた。とくに事業計画決定前の鉄道用地などの「先買い」方式や「減歩」に代表される土地区画整理事業方式、鉄道建設・大規模開発を併行して実施する「宅鉄法」にもとづく「一体型土地区画整理事業」方式に対して異議を申し立て、反対し、陳情書や要望書を提出してきた。「柏市民の会」を1994年に結成して以降、市議会や県議会には議会開会のたび「常磐新線」建設にかかわって、あるいは市内で計画・施行中の「一体型土地区画整理事業」にかかわる「先買い」や「4割減歩」に象徴される「減歩」方式の開発に異議を申し立て、撤回等を求める陳情書や請願書を提出し、採択を求めてきた。市長や市議会、県知事や県議会に対しては「一体型土地区画整理事業」方式での「常磐新線」建設に対して、住民自治の視点と住民の暮らしを守る視点、営農や経営を守る視点で計画や施行に反対し、建設や開発の方式や開発規模等を抜本的に見直すよう要求してきた。さらに市長や知事に対しては鉄道建設や土地区画整理事業に関する、「先買い」や「減歩」に関する、鉄道建設や土地区画整理事業計画にかかわる都市計画決定や事業計画決定、あるいは開発行為に伴う環境アセスメントに関する情報開示や説明責任を求める陳情や要請、そして交渉をくり返してきた。建設省や運輸省、自治省、環境庁などの省庁、最大の事業主体である都市再生機構、「常磐新線」の事業主体である「鉄道会社」に対して鉄道建設や「一体型土地区画整理事業」方式の問題点を指摘した上で、計画の白紙撤回などを求める陳情書や要望書を提出し、併行して交渉をくり返してきた。以下は「柏市民の会」の主な活動である。

結成直後の1994年10月4日には、柏市長宛に「常磐新線・北部巨大開発に関する質問・要求書」を提出し、同月7日には柏市と第1回の交渉をもっている。同月28日には柏駅などで宣伝行動を行っている。以来、対市交渉や宣伝行動を定期的実施している。1995年3月には市の文書回答に対して新たな要求項目を整理し、「常磐新線・北部巨大開発に関する要求書」を突きつけている。1995年5月21日には第3回「常磐新線・大規模開発による市民犠牲・自然破壊は許しません7.91都3県市民集会」（柏市文化会館）を第2回「1都3県市民集会」（1994年7月、流山市文化会館）に続いて開催している。1995年6月には「千葉県連絡会」として自治省、建設省、運輸省、環境庁に要求書を提出し、交渉を行っている。1995年10月には「千葉県連絡会」として第2回の県交渉を行っている。同年12月には大規模開発に伴って人口や世帯が大幅に増加し、激増するごみの処理に備えるとして、市が新たな大規模焼却施設を建設する計画を策定しているが、この問題に対応するため、学習会を開催している。1996年2月には「1都3県連絡会」として第2回「常磐新線」沿線バスハイクを企画し、現地調査を実施している。1996年5月には柏市が北部地域で計画している「緑園都市構想」について検討する研究会を開催し、1996年7月には第4回「1都3県市民集会」（流山市文化会館）を開催している。1997年以降も市、県、省庁などに陳情書や要望書を提出し、交渉を重ね、宣伝行動や学習会・集会などを計画・実施し、現在にいたっている。

## 9 結び—計画・期待と現実・実態

「常磐新線」建設は「宅鉄法」の制定によって「国家プロジェクト」としてスタートを切っている。その直後から、柏市は「業務核都市」に名乗りをあげるため、シンクタンクに委嘱し、「業務核都市」整備のための基礎調査に乗り出し、「基本計画」などを策定している。以来、15年近く時間が経過したが、未だ「業務核都市」の指定を実現していない（「首都圏整備基本計画」には候補地としてあげられているが）。この間に柏市は基礎調査や「基本計画」の策定などに膨大な費用を投入し、後戻りできないほど「業務核都市構想」に深入りしている。

そこで、最後に、柏市が90年代以降、最優先の行政課題として行財政の総力を傾けてきた「常磐新線」建設と北部地域における土地区画整理事業を中心とする北部地域総合整備事業、新線建設に便乗した「業務核都市構想」がどのような成果をあげてきたのか、この結果、柏市の社会構造や産業経済構造などにどのような現実・実態が生まれたのか、市が掲げ、設定した政策目標がどの程度実現してきたのかなど政策の到達度について、政策の構想・計画そして期待と今日的な現実・実態を比較検証したい。

結論的にいえば、とくに高度経済成長期以降、全国各地で計画され、展開された大規模「開発プロジェクト」の多くは、計画段階において期待された政策目的や効果を十分あげることなく終結あるいは消滅している。しかもプロジェクトの大半は膨大な負債や不良債権を残してきた。ある意味ではこうした事実で大規模「開発プロジェクト」がたどった失敗や破綻の軌跡が端的にあらわれている。柏市で計画され、施行中の「一体型土地区画整理事業」や「業務核都市構想」も地権者等の組織的な異議申し立てなどに原因して進捗が大幅に遅れてきた。くわえて、柏市では土地区画整理事業など相次ぐ大規模開発によって農地や平地林が大幅に消滅・後退している。これに伴って現に環境破壊が進み、野生生物は棲息の場を奪われてきている。北部開発などによって柏市は、この10数年間に市税収入の数年分に相当する莫大な予算を建設事業に支出し、これによって福祉や教育・保育などが財政面で大幅に切り捨てられてきた。このことは「一体型土地区画整理事業」に関連して、柏市が政策選択し、推進・強行してきた北部地域総合整備事業や「業務核都市構想」が政策目標として掲げた「人口フレーム」「産業構造フレーム」「就業者・従業者フレーム」がどの程度実現し、あるいは実現しなかったのか、計画・期待と現実・実態の隔たりや、財政の脆弱化などに端的に示されている。

計画の破綻は「人口フレーム」にある意味では象徴されている。「常磐新線」建設や「一体型土地区画整理事業」を計画する段階において、市当局が波及効果として想定した「人口フレーム」は、前述のように、何種類もある。当局が期待値などとして示した人口予測は、90年以降に策定された『柏市第3次総合計画』や『柏市総合都市計画調査報告』や『第4次総合計画基礎調査報告書』の数値が代表的であるが、実際たどった人口の数値はいずれも期待値や予測値を大幅に下回っている。このため、当局は『第4次総合計画』などで大幅に下方修正している

が、人口の推移は下方修正値をもさらに下回っている。将来人口の最大の予測値を示し、そのバブルの予測値をもとに策定された行政計画は、1994年策定の『柏市一般廃棄物処理基本計画』である。大規模焼却施設の建設計画を正当化・合理化するためには、北部開発などに伴う人口増加を過大に見積もる必要があった。そこで、2000年の人口として369,100人を見込み、2005年には413,500人、2010年には458,000人、2018年には509,000人に激増すると予測している。これだけの人口が出すごみを焼却処理するためには新たな大規模焼却施設の建設が不可欠であるとして策定したのが、「柏市一般廃棄物処理基本計画」にもとづく施設建設計画である。この施設建設計画が建設予定地周辺住民などによって反対され、紛争に発展している。ある意味では「常磐新線」建設に便乗して大規模施設を建設しようとした関係者の政治的な悪だくみといえなくもない。むしろ、この数値も人口予測を所管する市の企画部局や都市計画部局の示唆をもとに予測した数値である。そして実際、2000年の人口推計値は1991年に企画部局が策定した『柏市第3次総合計画』の370,000人説を採用している。なお、1991年には都市計画部局も都市計画の見直しの前提的数値として2000年330,000人、2010年425,000人という予測値を打ち出している。

もちろん、こうした数値はバブル崩壊後の長引く景気の低迷、地権者等の反対で難航し、進捗しない土地区画整理事業など悪材料を勘案して下方修正せざるを得なかった。1997年には2000年には330,000人、2005年には345,000人、2010年には365,000人、2015年には391,000人の人口を予測している。翌1998年10月に作成した「北部地域総合整備事業の推進方針」では、2000年には325,000人、2005年には330,000人、2010年には355,000人～365,000人を予測し、さらに下方修正している。1999年策定の『柏市第4次総合計画基礎調査』では、2000年には325,000人、2005年には335,473人、2010年には350,375人、2015年には366,690人と、一段と下方修正している。1994年～1999年間に2000年の人口予測を369,100人から325,431人に大幅に下方修正している。2005年の人口も413,500人から335,473人、2010年についても458,000人から350,375人に大幅に下方修正している。短期間内における人口予測の度重なる下方修正からは、少なくとも以下の点が読み取れる。

1つは、北部地域での土地区画整理事業が地権者等から予想以上に強い反対を誘発し、白紙撤回や計画変更を求めるなどの異議申し立てに遭遇している。このため、鉄道建設や開発事業とくに後者の区画整理事業が大幅に遅滞していることである。

2つは、この間の不況の長期化、少子高齢化の定着などに伴って都市郊外の宅地需要や住宅需要が大幅に伸び悩み、低迷するなどの状況変化を考慮せざるを得なくなったことである。つまり、造成・建設した区画整理内の宅地や住宅が計画通り販売・賃貸でない事態を想定せざるを得なくなった。この背景には不況の長期化によって勤労住民がリストラや給与カットなどに遭遇し、所得が伸び悩む状況が進行してきていること、不況や地価の値下げなどを背景に東京区部の工場跡地などで高層住宅の建設が相次ぎ、就業者の都心回帰現象を醸成し、促してきた事情がある。くわえて「業務核都市」や大規模開発地域が東京の郊外地域において相次ぎ競合

が激化してきている。このため、北部地域で造成・建設される宅地や住宅の販売・賃貸の見通しが立ちにくくなった。

3つは、市当局が作成した人口予測自体が計画バブルや政策バブルであったことである。その背景には北部地域で進行中の土地区画整理事業（の効果）を正当化・合理化する必要性、開発部局がバブルの人口予測を打ち出すことで、行政需要を政治的に醸し出し、機構の肥大化を図り、最終的に開発関連事業費の規模拡大を図る政治判断や思惑が働いている。過大な行政需要を予測し、職員配置を確保するため、根拠数値として人口予測を過大に試算する必要があった。

それでは実際、柏市の人口はどのように推移したのか。国勢調査では柏市の人口は1965年が109,237人、1970年が150,635人、1975年が203,065人、1980年が239,198人、1985年が273,128人、「常磐新線」建設が具体化して以降の1990年が305,058人、「宅鉄法」制定のもとで市や県や都市再生機構などが「先買い」を開始するなど鉄道建設と土地区画整理事業を本格化させる1995年が317,750人、最新の国勢調査で、かつ「常磐新線」開業を予定された2000年の人口は327,851人である。住民基本台帳の人口は1965年が101,271人、1970年が143,827人、1975年が195,259人、1980年が237,311人、1985年が269,192人、1990年が300,266人、1995年が315,937人、1998年が319,808人、1999年が321,721人、2000年が323,561人である。いずれにしても市が作成した人口予測を下回っている。当局が1991年と1994年に作成した人口予測の370,000人や369,100人を大幅に下回っている。計画・期待と現実・実態との隔たりの大きさを見せつけている。

（追記）

小稿は「常磐新線」開通前の2004年末に脱稿しており、開通後については改めて検討したい。小稿をまとめるに当たっては、「流山をつくる会」や「柏市民の会」など運動団体から資料提供を受けている。資料を提供された関係者にお礼申し上げる。

（注）

- 11 財団法人・運輸経済研究センター「鉄道新線建設における鉄道建設資金の構築に関する調査報告書」（1987年）1頁。
- 12 財団法人・運輸経済研究センター「前掲書」55～60頁。
- 13 柏市都市計画部北部開発室「柏市北部地域総合整備事業の推進方針」（1998年10月作成）。
- 14 柏市は「業務核都市」指定に名乗りを上げるべく新線建設が決定した段階で速やかに準備態勢に入っている。1992年3月には『柏市業務核都市整備基本構想策定に関する基礎調査報告書』を発表している。同様の報告書を1993年や1994年にも作成・発表するなど「業務核都市構想」に意欲を示しているが、基礎調査を民間の有力なシンクタンクに発注していることでも明らかのように「業務核都市構想」には莫大な費用がかかっている。
- 15 『柏市第4次総合計画』（平成13年）には「緑園都市構想」や「緑住都市構想」が盛り込まれている。

- 16 『第4次全国総合開発計画』は「多極分散型国土の構築」をこのように説明している。ここではこれまでの「全国総合開発計画」の特徴を説明した概要によって示した。
- 17 柏市『柏市業務核都市整備基本構想策定に関する基礎調査報告書』(1992年版) 4～5頁。
- 18 柏市『柏市業務核都市整備基本構想策定に関する基礎調査報告書』(1993年版)の「はじめに」において、検討課題を指摘している。
- 19 柏市『柏北部新都心核地区整備具体化検討調査』はこうした関連情報を提供している。
- 20 柏市『柏市業務核都市整備モデル構想策定に関する調査報告書』(1994年) 24頁。
- 21 前掲書, 39頁。
- 22 前掲書, 39～42頁。
- 23 前掲書, 43～44頁。
- 24 各運動団体が年次総会などの際に作成して総会資料や、「流山をつくる会」の年次総会や『1都3県市民集會』で配布された「資料集」などに活動記録が紹介・収録されている。ここでは「資料集」や総会資料にもとづき整理している。
- 25 区画整理・再開発対策全国連絡会編集『区画・再開発通信』308号(1995年8月)には「千葉県・常磐新線流山市4団地」について「区画整理の予定地から除外, 地区計画」として紹介している。
- 26 流山市や柏市の運動団体の活動記録, 団体が市, 県, 省庁などに提出した要望書や陳情書は筆者が各団体から提供を受けたものである。