

# 「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(1)—\*

田 口 正 己\*\*

## 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」の変更)について  
.....以上, 本号
- 5 「常磐新線」建設と「一体型土地区画整理事業」方式 .....以下, 次号
- 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

## 1 はじめに

東京都心と茨城県つくば市を結ぶ第2常磐線建設事業は「常磐新線」の名のもとに計画・建設されてきた(2005年8月に開通している)。愛称の公募を経て, 2001年2月「つくばエクスプレス」に新線名称を変更している。建設計画が浮上し, 運輸省運輸政策審議会が建設を認める答申をまとめ, 運輸大臣が建設を正式に決定した時期, 新線建設のための特別措置法を制定していること, くわえて新線建設と沿線開発に伴う事業費規模の大きさなどに照らして, 「常磐新線」建設計画は間違いなく20世紀最後の大規模「国家プロジェクト」である。現に「常磐新線」建設と沿線開発では, 計画が浮上して以来, わが国がアメリカと約束した「21世紀に向けて着実に社会資本整備の充実を図っていく上での指針」<sup>(注1)</sup>, いわゆる内需拡大を期待して策

---

※ 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」, 「一体型土地区画整理事業」, 住民運動

定した「公共投資基本計画」（1991～2000年度）との関連が強調されてきた。その意味でも「常磐新線」建設と、鉄道建設にかかわって計画された沿線各地での大規模開発は、わが国における20世紀最後の大規模「国家プロジェクト」の少なくとも1つである<sup>(注2)</sup>。

ところで、「常磐新線」建設では建設方式に特徴があり、批判も建設方式に向けられてきた。以下において詳論するが、建設の方式は鉄道建設と沿線開発を一体的に計画・施行する、いわゆる「一体化方式」「一体型方式」である（以下、「一体型方式」という）。「国家プロジェクト」としての鉄道建設では稀有な方式である。「一体型方式」は戦前来、民間鉄道会社（以下、「私鉄」という）が鉄道建設の際に導入してきた方式である。いわゆる私鉄の場合、この方式は決して稀有ではない、常套手段であった。これに対して、「国鉄」（日本国有鉄道）や民営移管後の「JR」が都市鉄道や郊外鉄道などを建設する場合、とくに国策などとして鉄道を建設する場合、「一体型方式」を選択することはまずあり得なかった。その意味でも「一体型方式」での鉄道建設は私鉄の専売特許であった。現に首都圏の小田急電鉄、京王電鉄、東急電鉄、西武鉄道、京浜急行電鉄、京成電鉄、関西圏の阪急電鉄、近畿日本鉄道、南海電鉄、名古屋圏の名古屋鉄道、近畿日本鉄道、福岡圏の西日本鉄道などわが国の主要な私鉄は都市鉄道や郊外鉄道を建設あるいは延伸する場合、莫大な建設費の調達や確保、開業時に一定以上の利用客を確保し、経営の安定を優先する判断や経営上のリスク回避などの政策判断として、「一体型方式」を導入している。

戦前に造成・形成されたわが国の代表的な郊外都市は、大手の私鉄が大都市郊外で鉄道建設と宅地開発を「一体型方式」で計画・施行した事例である。阪急沿線の宝塚市や芦屋市、東京の郊外都市・田園都市の代表格である小田急沿線の成城町（世田谷区）、東急東横線沿線の田園調布（目黒区）や日吉（横浜市）などは戦前、阪急電鉄や東急電鉄などが「一体型方式」で造成・形成したわが国の代表的な郊外都市、いわゆるニュータウンである。大手私鉄が高度経済成長期以降、大都市近郊で新線建設や延伸を計画したことに伴って大都市周辺には新興都市、ニュータウンが相次いで誕生している。その大半は鉄道建設と沿線開発を一体的に計画・施行した結果、新たに誕生した郊外都市、ニュータウンであるか、郊外都市の形態や構造や景観を呈し、あるいは都市規模を拡大した郊外都市である。小田急沿線の町田市、相模原市、厚木市、西武線沿線の所沢市、清瀬市、田無市など、京王線沿線の八王子市、多摩市、府中市など、東武東上線沿線の和光市、朝霞市、志木市、富士見市、坂戸市などに代表される。高度経済成長期に東急電鉄が川崎市や横浜市や町田市の郊外で建設を計画し、完成にこぎ着けた東急田園都市線は、高度経済成長期以降における代表的で、典型的な「一体型方式」での鉄道建設の事例であり、かつ大規模住宅地開発の事例であった。鉄道建設と同時併行的に新駅予定地周辺で大規模住宅地開発が実施された結果、田園都市線沿線には開業時に新駅周辺で多くの新興住宅地が誕生し、ベットタウンが相次ぎ産ぶ声をあげている。

東急電鉄の場合、鉄道新線の建設計画（この場合は東急大井町線を大幅に延伸する計画で、完成時に路線名を田園都市線に変更している）を発表するのにさきにかけて、①極秘裏に新

駅予定地周辺で大規模土地買収を計画・実施し、宅地開発や住宅建設を計画し、土地騰貴を期待あるいは煽っている、②そのうえで、鉄道建設計画や宅地開発・住宅建設計画を発表している、③建設・開発計画の発表や建設・造成工事の着工に伴って地価が高騰する、④地価が一定水準に高騰した段階で、宅地分譲や住宅販売を計画・実施し、差益をあげる。こうして発生した差益（開発利益）を鉄道建設などの事業費に充当する、⑤こうした経済行為や開発行為を選択・実施する一方で、造成地で分譲や賃貸の戸建て住宅や集合住宅を大量に建設し、販売・賃貸し、専門店や大型店あるいは各種事業所や事務所などを誘致し、進出を促し、人口や常住地就業者や従業地就業者などを増加させ、鉄道開業時には一定以上の鉄道利用者を確保する、などの「一体型方式」を選択してきたのである。その結果が前述のように、東急田園都市線沿線における駅周辺での大規模宅地の開発・造成であり、結果としてのニュータウンの誕生である。これこそが鉄道建設における典型的な「一体型方式」である<sup>(注3)</sup>。

「常磐新線」建設が事業計画として急浮上し、実現可能性を帯びてきた背景には、前述のように、アメリカが日米構造協議などを通じてわが国に対して内需拡大を強く迫り、わが国が要請に屈服する形で内需拡大を受け入れた事情がある（「日米構造協議最終報告」）。国内需要を拡大し、国内消費を拡大する方策として大規模公共事業を相次ぎ計画し、履行する意図で閣議で決定したのが、1990年策定の「公共事業基本計画」である。その内容は向こう10年間に430兆円規模の公共事業を計画・実施しようとする大規模「開発プロジェクト」である。わが国はその後、さらにアメリカの圧力を受け入れ、公共事業の計画規模を650兆円規模に拡大している。このように「常磐新線」建設は私鉄や第三セクターの鉄道建設の場合と背景・事情や論理を明らかに異にしており、建設方式も建設にいたる経緯を反映して決定している。わが国がアメリカと約束した「公共事業基本計画」の後押しを得て建設計画が具体性を帯び、建設された、という意味でも「常磐新線」と沿線開発はまさしく「国家プロジェクト」である。

「日米構造協議」や「公共事業基本計画」など国家の影が見え隠れし、バブル崩壊を契機に不況の泥沼におちいてもなお、建設に突進する「常磐新線」計画の異常さ・不自然さは、社会諸科学にとって興味深い研究課題であるはずであるが、筆者が確認する限り、これまで「常磐新線」建設については、まとまった研究成果は刊行されていないし、研究自体きわめて貧弱である。このため、「常磐新線」建設や沿線開発に関する情報は、行政情報以外は不十分かつ断片的である。「常磐新線」研究の立ち遅れを改めて認めざるを得ない。膨大な研究成果が蓄積されてきた「本州四国連絡橋」の場合と対照的である。「本州四国連絡橋」の場合は、建設計画が「新全総」に盛り込まれ、具体化し、オイルショックの発生によって工事着工が見送られたり、凍結の措置を受けるなど、完成まで紆余曲折や難産を経て、世紀末には予定した3本目の連絡橋を竣工・開業にこぎ着けている。計画が浮上して以降、とくに計画が「新全総」によって「国家プロジェクト」として認知されて以降、「本州四国連絡橋」については、経済学、社会学、財政学、地理学、都市計画などの社会諸科学、環境科学や交通工学などの自然科学や工学などが継続的に調査・研究し、周知のように、この間に膨大な研究成果を蓄積してきた。学際

的な共同研究や総合的研究も活発に行われ、今日まで多くの成果を残している。これに対して「常磐新線」建設と沿線開発については、前述のように、研究者による調査・研究がほとんどみられず、研究未開拓に限りなく近い。したがって、計画が具体化し、建設着工以来すでに10年余経った現在、研究成果は蓄積ゼロに等しい。もちろん、研究状況を度外視すれば、「本州四国連絡橋」や同じく「国家プロジェクト」として建設された「東京湾横断道路」の場合と共通する点が多い。以下が主な共通点である。

1つは、「本州四国連絡橋」でも同様であったが、「国家プロジェクト」に共通する点として、省庁や自治体、さらに工事受注などの波及効果を期待する建設業界や鉄鋼・セメント等建材業界など産業界や経済界は、「国家プロジェクト」としての計画・建設を正当化・合理化するため、構想段階や計画段階や建設段階において「国家プロジェクト」から多大な波及効果が期待できる旨の報告書を集中豪雨的に発表している点である。

2つは、建設省や運輸省などと関係が深い調査機関やシンクタンクが主として波及効果など効果分析を担当していることである。「本州四国連絡橋」や「東京湾横断道路」をはじめとする巨大ダム、空港、新幹線、高速自動車道の建設など省庁主導の数多くの「国家プロジェクト」の効果分析と同じく、「常磐新線」建設と沿線開発にかかわる調査・分析も主として現国土交通省など省庁職員の天下り先、省庁出身者が設立・運営している財団法人や社団法人等のシンクタンク、あるいは省庁が影響力を担保してきた民間シンクタンクの手で行われてきた<sup>(注4)</sup>。

そこで、「常磐新線」建設と沿線開発（以下、「常磐新線」建設という）に関して研究することの意義、社会科学的研究の必要性、主要な研究課題について、改めて呈示し、以下において具体的に検討・検証する。

1つは、研究の必要性・重要性、意義について。前述のように、「本州四国連絡橋」建設などに代表される、わが国が戦後、計画・着工してきた大規模「国家プロジェクト」の多くについては、経済社会的な効果期待や環境・生態系に及ぼすリスクの大きさを危惧する観点や問題意識から、社会諸科学や自然科学などの研究者が構想段階や計画段階において「国家プロジェクト」の影響調査や研究を実施してきた。これに対して、「常磐新線」建設に関する社会諸科学等の調査・研究は、開業1年前の現在でも未着手に等しい。1994年以降、新線計画と沿線開発に異議を申し立てる側につねに身を置いてきた住民の1人として、筆者が「常磐新線」にかかわる社会科学的事実的研究が不可欠である、かつ重要であると判断するゆえんである。

2つは、研究課題についてである。「常磐新線」建設にかかわる研究において、重要な研究課題は、以下の3点である。

1)「国家プロジェクト」の理念や論理、視点や方式について検討することである。戦後とくに高度経済成長期以降、省庁などが計画・着工してきた「国家プロジェクト」の多くは大規模である。大半は公共事業として計画・着工されている。事業の大半は国や自治体が直轄事業や補助事業として計画・実施している。このため、開発・建設事業に莫大な税等（国税、地方税）を投じ、あるいは財源の一部を財政投融资や国債・地方債などに依拠してきた。国税や地

方税など税等で事業費を賄う「行政投資」方式を導入している。莫大な建設事業費が発生する大規模「国家プロジェクト」に対しては、これまでも建設予定地や沿線・流域などの住民や環境団体が強く反対し、計画の撤回などを求める異議申し立てが繰り返されてきた。事業主体や推進側の団体・組織は計画の初期段階において住民等の反対の声を押さえ込む一方、地域・自治体や予定地住民等の同意や協力を取り付けるため、連絡橋・新幹線・高速道路・空港などの建設を目的にした個々の「国家プロジェクト」の正当性や合理性を強調する必要があり、シンクタンクなどに委嘱し、波及効果を過大に試算した報告書などを作成する必要があった。「常磐新線」建設と沿線開発を一体的に計画・施行する「一体型方式」を選択・導入するゆえんである。国や自治体や経済界などが「一体化方式」に何を期待してきたのか、検討・検証する必要がある。

2) 計画段階などにおいて示してきた「常磐新線」建設の理念や論理を実際の建設過程においてどう実体化してきたか、あるいは実体化できず、計画変更を余儀なくされてきたか。いわゆる鉄道建設の論理や視点・方式について、実態分析を通じて検証し、鉄道建設における「一体型方式」の論理的・政策的な矛盾を明らかにすることである。

3) 鉄道建設や沿線開発の全体像を明らかにすることである。前述のように、「常磐新線」建設に関する研究は立ち遅れており、研究成果は蓄積されていない。このため、「常磐新線」建設と沿線開発の全体像ははまだ十分解明されていない。80年代後半に急浮上した「常磐新線」計画を「国家プロジェクト」に格上げし、国家的事業として計画・実行するにいたった事情は何か、この間にどのような国家意思や政治力学が働き、動いたのか。新線建設の方式が「一体型」である必要とは何か。「常磐新線」建設では現行常磐線の混雑緩和を理由にあげている。混雑緩和が期待できるとして第2常磐線、いわゆる「常磐新線」を建設するとしているが、新線沿線地域における大規模開発は混雑緩和と明らかに矛盾している。新線建設の大義名分と建設方式の論理矛盾を解明する意味でも「常磐新線」建設の全体計画や全体像の検討・検証は避けられない。

4) 「常磐新線」建設と沿線開発が沿線自治体の行財政や沿線地域社会にどのような影響を及ぼし、構造的変化を促しているのか、さらに地域住民の暮らしや生業などにどのような影響や効果を及ぼしているのか、分析・検証することである。「常磐新線」建設など「開発プロジェクト」については、開発事業が経済機能などの集積を促すとか、雇用を拡大するなど経済的効果を期待できる評価がある。波及効果期待が自治体や地域の経済界などに開発幻想を振りまき、開発推進の世論醸成や誘導に結びつくとして、これを危険視する批判的な評価も現にある。「常磐新線」建設では波及効果期待が物量的に圧倒的であった。「常磐新線」建設では東京都、千葉県、埼玉県、茨城県、千代田区、台東区、荒川区、足立区、八潮市、三郷市、流山市、柏市、守谷町、伊奈町、谷和原村、つくば市で新駅の設置が予定されている。各自治体では土地区画整理事業や市街地再開発事業を計画している。その意味でも以上の都県と区市町村が沿線自治体である。東京都からつくば市にいたる各自治体が「常磐新線」建設と沿線開発に

どのような経済的波及効果などを期待してきたのか、鉄道開業が目前に迫った現在、波及効果が予測通りの推移をたどっているのか、沿線地域の構造変化などについて、具体的に検討・検証することである。

## 2 「常磐新線」建設と沿線開発—計画と展開

大規模「国家プロジェクト」である点では同じであるが、「常磐新線」建設は「本州四国連絡橋」建設計画や「東京湾横断道路」建設計画が浮上し、具体性を帯びるにいたる経緯などと明らかな違いがある。「本州四国連絡橋」建設の背景には、明治以来の四国側の本州との陸続きをめざす長年の悲願がある。この宿願を「新全総」において「国家プロジェクト」として認知させ、盛り込ませることで実現している。この願いもオイルショックによって一時中断を余儀なくされたが、計画した3本の架橋の完成に最終的にこぎ着けている。これに対して、「東京湾横断道路」や「常磐新線」では、建設計画をつねに先導してきたのは省庁や産業界・経済界である。関係自治体は後陣に控え、先頭の省庁などに引きずられてきた。「国家プロジェクト」として認知されるまで、計画の牽引役を関係自治体・四国4県が担った「本州四国連絡橋」の場合と、この点で決定的に違っており、経緯の上で大きな落差がある。

「東京湾横断道路」の建設では千葉県が「半島性からの脱却」に執着し、脱却の切り札を横断道建設に期待し、建設メリットの大きさを強調し、働きかけている。これを受けて省庁などが「国家プロジェクト」に格上げし、建設に向けて加速したと考えがちである。だが、これは必ずしも事実ではない。その証拠に川崎市と木更津市を結ぶ「東京湾横断道路」建設計画が千葉県の「長期構想・長期計画」などの「行政計画」に具体的に登場するのは、以下の経緯が示すように、省庁や鉄鋼業界など産業界や経済界がオイルショック後の景気の低迷を突き破る起爆剤の1つとして「東京湾横断道路」建設計画を持ち上げ、建設促進の大合唱を始めて以降であり、それ以前では決してない。それ以前に策定した「行政計画」において、東京湾を横断する連絡橋として表記されているのは、21世紀早々の建設が目論まれている横須賀～富津間の横断道路、いわゆる「湾口道路」である。現行の川崎～木更津間の「東京湾横断道路」建設計画ではない。その意味でも「東京湾横断道路」建設は千葉県とくに半島エリアの発想ではないし、発端してもいない。実態は省庁や産業界や経済界が打ち出した景気対策に発端する、外発型のプロジェクトである。産業界等の景気対策に発端する点では「常磐新線」建設も同様である。千葉県が「行政計画」で常磐線の混雑緩和を理由に第2常磐線（「常磐新線」）建設を打ち上げるのは1980年代後半である。そのじつ「常磐新線」建設が運輸省運輸政策審議会によって認可され、事業計画として現実味を帯びる直前である。その意味でも「常磐新線」建設は「日米構造協議」や構造協議の帰結としてわが国が策定した「公共事業基本計画」に発端しており、「外発的要因」によって現実化した政治的事業である<sup>(註5)</sup>。

たしかに、「常磐新線」建設は1970年代末に県などの行政課題として浮上している。常磐線の

混雑化を背景に第2常磐線の建設を求める住民の要請を受け、茨城県南西地域の市町村が行動に打って出ている。この地域の市町村などの要請を受けて、茨城県は1978年に「茨城県南西地域交通体系調査委員会」を立ち上げ、第2常磐線いわゆる「常磐新線」建設の構想を打ち上げている。「常磐新線」建設計画はこうして表舞台に浮上するのであるが、それが現実味を帯びるのは日米の経済摩擦を背景にした1980年代の「日米構造協議」においてである。1985年には運輸省によって整備計画として承認され、以後、大規模「国家プロジェクト」として約束され、建設に向けて一挙に加速している。この間の経緯を整理すると、以下が主な経緯である（以下は、自治体や事業主体が作成している資料によって筆者が整理・編集した）。

- |          |   |
|----------|---|
| 1978年    | 茨城県は県南西地域の要請を受け、「茨城県南西地域交通体系調査委員会」を設置するとともに「常磐新線」建設構想を発表している。「常磐新線」建設計画が県政課題に浮上した最初である。                                   |
| 1985年 7月 | 運輸省運輸政策審議会が「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」（第7号答申）を発表している。「常磐新線」が整備路線として位置づけられる。                                     |
| 12月      | 1都3県（東京都、埼玉県、千葉県、茨城県）の知事が「常磐新線建設促進関係都県連絡会」を設置する。  |
| 1987年 9月 | 橋本運輸大臣の提案で、茨城県副知事を委員長とする「常磐新線整備検討委員会」が発足（委員は運輸省官房審議官、1都3県副知事、JR東日本副社長）。   |
| 10月      | 行革審が「当面の地価等土地対策に関する答申」を発表し、「宅地開発プロジェクトと交通アクセスの一体的な推進体制の整備」を提言している。提言は「常磐新線」を「一体型方式」で建設する方針を打ち出している。                       |
| 10月      | 民間活力活用推進懇話会（座長・斉藤英四郎経団連会長）は地方10大プロジェクトに「常磐新線」建設、「圏央道」建設、「つくば新都市建設構想」などをあげている。   |
| 1988年11月 | 「常磐新線整備検討委員会」は以下の「基本フレーム」で合意する。<br>①第1期の建設区間を秋葉原～つくば学園研究都市間とする、②建設主体は「第3セクター」とする、③完成後の新線をJR東日本が運営する、④沿線自治体が鉄道用地を先行取得する。   |
| 1989年 6月 | 住宅地の円滑な供給と新たな鉄道の整備（建設）を一体的に推進する法律、いわゆる「常磐新線」と沿線開発の根拠法である「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」を制定している。「宅鉄法」の成立である（施行は同年9月）。 |
| 1990年 6月 | 「日米構造協議最終報告」にもとづき、「常磐新線」建設を例にあげ、大都市地域における宅地開発および鉄道整備を一体的に推進する方針について閣議決定   |

- をしている。この閣議決定を受けて、同月には「常磐新線」建設を促進する超党派議員による「常磐新線建設推進議員連盟」が発足している。
- 11月 「常磐新線」建設に関する1都3県担当副知事会議が開催され、「平成2年度中に常磐新線建設のための第3セクター（建設と運営を一体的に行う第1種鉄道事業者）を自治体主体で設置する」ことを決定・合意している。
- 12月 平成3年政府予算案には「鉄道整備基金」として無利子貸付制度を創設する内容が盛り込まれている。
- 1991年3月 1都3県と沿線自治体は「常磐新線」建設の事業主体を期待し「第3セクター」（「首都圏新都市鉄道株式会社」）の設立を決定し、設立総会を開催している。1都3県などが出資金を拠出し、さらに無利子貸付金を拠出することを決定している。なお、当初、完成後の「常磐新線」の運営主体が予定されていたJR東日本が採算性などに不安があるなどとして、同事業に参画する方針を撤回している。最終的にJR東日本は参画を見送り、「常磐新線」計画から全面的に撤退している。
- 4月 「鉄道整備基金法」を制定し、「常磐新線」建設に整備基金を拠出できる制度を用意する。平成3年度予算で「鉄道整備基金」による無利子貸付制度を発足させる。
- 8月 運輸省は平成4年度予算編成に当たって、「常磐新線」建設に係る無利子貸付金を概算要求に盛り込むことを決定している。
- 9月 「宅鉄法」にもとづき1都3県などは運輸、建設、自治の各大臣に「首都圏北東部地域における宅地開発及び特定鉄道（常磐新線）の整備に関する一体的推進に関する基本計画」（以下、「基本計画」という）を申請し、同年10月には関係大臣の承認を得ている。2000年の開業を予定している。
- 10月 「首都圏新都市鉄道株式会社」は「鉄道事業法」にもとづく「第1種鉄道事業」の免許を運輸大臣から認可されている。
- 1992年1月 「首都圏新都市鉄道株式会社」は「宅鉄法」にもとづく「基本計画」に沿って鉄道建設を申請した東京都千代田区秋葉原～茨城県つくば市間の延長距離58.3kmについて事業免許を取得する。
- 6月 茨城県内の伊奈・谷和原丘陵部地区で予定している土地区画整理事業について都市計画決定。
- 10月 経済界や産業界を中心に「常磐新線プロジェクト研究会」（会長：中村英夫東大教授）を設置している。研究会は事業目的として「常磐新線及びこれと一体的に行う沿線開発の事業方式、内容・採算性等に関する調査研究を行い、21世紀に相応しい鉄道整備及び沿線開発のあり方について提言を行う」旨をあげている<sup>(注6)</sup>。



- 10月 2000年の開業を予定し、東京都区内間のうち秋葉原～新浅草（浅草）間約3.4kmについて都市計画決定や環境アセスメントの手続きを開始している。12月には秋葉原～浅草間が都市計画決定。
- 1993年 1月 秋葉原～新浅草間の工事施行が認可される。
- 3月 新線予定地の茨城県守谷～伊奈谷和原間が都市計画決定。
- 3月 守谷駅周辺で予定している土地区画整理事業について都市計画決定。
- 5月 伊奈・谷和原丘陵部で予定している土地区画整理事業が認可される。
- 12月 秋葉原～新浅草間について都市計画決定。
- 1994年 1月 守谷～伊奈・谷和原間の工事施行が認可され、1994年3月に同区間について都市計画決定。
- 3月 「宅鉄法」にもとづき、柏市などで土地の「先買い」が開始される。
- 10月 秋葉原において「常磐新線」の起工式が挙行されている。
- 1995年 2月 新浅草～六町間の工事施行が認可される。
- 9月 新線予定地の新浅草～都県境間について都市計画決定。
- 1996年 2月 新線予定地の六町～三郷中央間の工事施行が認可される。
- 3月 「首都圏新都市鉄道株式会社」は鉄道事業法にもとづく「事業基本計画」の変更について認可を受ける。柏市では同月、市内北部地域を「緑園都市」として整備する構想を策定している。7月以来、柏市は街づくり説明会を実施している。
- 4月 秋葉原駅周辺の土地区画整理事業について都市計画決定。同年5月に埼玉県八潮市3地区、三郷市1地区の開発計画について都市計画決定。
- 5月 埼玉県内で予定されている新線区間について都市計画決定。
- 7月 千葉県が「常磐新線」建設と沿線開発に関連して都市計画決定手続きを開始。1997年3月には環境アセスメント手続きを開始し、同年8月には柏市都市計画審議会、同年12月には千葉県都市計画地方審議会が開催されている。
- 12月 「常磐新線」建設計画の見直しを決定している。「基本計画」を変更したことによって、当初の2000年開業予定を事業進捗の遅れを理由に開業予定を2005年に変更している。
- 1997年 9月 柏市は「都市計画原案」を千葉県に提出している。
- 1998年 1月 新線建設予定地の流山市内の区間について都市計画決定。
- 3月 柏市は都市計画説明会を実施し、4月には都市計画素案公聴会を開催している。7月には都市計画案および環境影響評価準備書の縦覧、8月に同説明会を開催している。
- 10月 千葉県流山市4地区の開発計画について都市計画決定。
- 1999年 2月 千葉県都市計画地方審議会が開催される。同年3月柏市では都市計画決定・告

|         |   |
|---------|---|
|         | 示している。  |
| 9月      | 柏北部中央地区土地区画整理事業，事業計画案について説明会を開催する。10月には中央地区事業計画案について縦覧している。 |
| 2000年5月 | 柏北部東地区土地区画整理事業，事業計画案の縦覧。                                    |
| 8月      | 柏中央地区の事業計画が認可されている。12月に中央地区土地区画整理審議会を設置する。                  |
| 2001年2月 | 「常磐新線」鉄道の新名称を「つくばエクスプレス」に決定する。                              |
| 3月      | 柏市東地区の土地区画整理事業，事業計画認可および施行規定が認可される。                         |
| 8月      | 東地区土地区画整理審議会を設置する。  |
| 2002年1月 | 柏市中央地区事業計画変更案の縦覧，3月に事業計画の変更が認可されている。                        |

「常磐新線」建設計画の浮上から建設にいたる経緯などは以上に示すとおりであるが、析出できることは以下の4点である。

1つは、特定鉄道・「常磐新線」建設のため、国が「宅鉄法」という特別措置法を新たに制定している。

2つは、「常磐新線」建設と沿線開発を一体的に推進する、いわゆる「新線新線」建設方式は「一体型方式」である。

3つは、「常磐新線」建設のため、4都県と新駅を予定されている沿線市町村などが出資して「首都圏新鉄道建設株式会社」を設立していることである。建設資金を自治体が出資金や無利子貸付金として拠出・負担する方式を採用している。

4つは、国は「宅鉄法」にくわえて、「常磐新線」を建設する建設費調達の仕事みとして「鉄道整備基金」制度を発足させていること、このため、新たに「鉄道整備基金法」を制定している。

「常磐新線」建設の特徴は「宅鉄法」、いわゆる1989年に「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」を改めて制定し、「宅鉄法」方式、「鉄道建設と沿線開発を一体的に推進する一体型方式」を選択していることにある。したがって、鉄道建設に起因する矛盾のすべては「宅鉄法」に網羅されている。法律名が示すように、「宅鉄法」は第2条第1項において、大都市地域を「首都圏整備法」に規定する「首都圏」の近郊整備地帯またはその周辺地域、「近畿圏整備法」に規定する近郊整備地帯またはその周辺地域、「中部圏開発整備法」に規定する都市整備区域またはその周辺地域と定義している。新線建設は「首都圏」を特定していないこと、「近畿圏」や「中部圏」でも新線建設は可能である。いわんや「宅鉄法」は「常磐新線」に限定した特別措置法ではない。ところが、そのじつ制定以降現在にいたるまで、「宅鉄法」にもとづく鉄道建設は、後にも先にも「常磐新線」だけである。その意味では「宅鉄法」は「常磐新線」建設のための特措法である。

くわえて、「宅鉄法」は大都市地域における鉄道の混雑緩和を理由に鉄道新線を建設する以上に、大都市地域において宅地や住宅を大量に供給する方針を優先している。実際、宅地や住宅の大量供給の手段・方便として鉄道新線建設を位置づけている。宅地開発（あるいは「沿線開発」）のための新線建設、「常磐新線」建設、この構図にこそ「宅鉄法」の最大かつ唯一の特徴がある、このように評価してもあながち間違っていない。第1に、「宅鉄法」は第1条（目的）で、「この法律は、大都市地域における著しい住宅地需要にかんがみ、新たな鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると見込まれる地域において宅地開発及び鉄道整備を一体的に推進するために必要な特別措置を講ずることにより、大量の住宅地の円滑な供給と新たな鉄道の着実な整備を図り、もって大都市地域における住民の生活の向上と当該地域の秩序ある発展に寄与することを目的とする」と定めている。さらに「宅鉄法」は特別措置を講ずることができる鉄道として、第3条（対象となる鉄道及び地域）第1号で「著しい住宅地需要が存する大都市地域において、大都市の近郊と都市の区域を連絡するものとして新たに整備される大規模な鉄道であって、当該鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると認められる」鉄道、第2号では同じく特別措置を講ずることができる地域として「前号に掲げる鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると見込まれる当該鉄道の周辺の市町村（特別区を含む）の区域」である旨を定めている。

そのうえで、「宅鉄法」は第4条で、都道府県に対して（市町村や区と協議のうえで）鉄道建設および宅地整備を一体的に推進するため、「基本計画」を策定する旨を定めている。第1項では「都道府県は、前条に掲げる鉄道及び地域について、当該地域における宅地開発及び当該鉄道の整備の一体的推進に関する基本計画を作成し、運輸大臣、建設大臣及び自治大臣の承認を申請することができる」旨を定め、同条第2項では「基本計画」において作成すべき事項として、以下を定めている。第1号では「鉄道として整備する鉄道（以下、「特定鉄道」という）の計画路線及び駅の位置の概要」、第2号では「特定鉄道の整備の目標年次」、第3号では「前条第2号に掲げる地域（以下、「特定地域」という）の区域」、第4号では「特定地域における住宅地の供給の目標及び方針」、第5号では「特定地域のうち、特定鉄道の駅設置予定地を含み、駅の設置に併せて計画的に開発することにより相当量の宅地開発が見込まれる地域であって、宅地開発と鉄道整備との一体的推進のための拠点となるもの（都市計画区域内の地域に限る。以下、「重点地域」という）の区域」、第6号では「特定鉄道の整備に当たり地方公共団体が行う援助その他特定鉄道の円滑な整備を図るための措置に関する事項」、第7号では「その他宅地開発と鉄道整備との一体的推進のために必要な事項」を定めるとしている。これを受けて、「常磐新線」建設予定地の東京都、埼玉県、千葉県、茨城県の4都県は、1991年に「首都圏北東部地域における宅地開発及び特定鉄道（常磐新線）の整備の一体的推進に関する基本計画」を作成し、関係大臣に提出し、承認を得ている。

### 3 「常磐新線」建設計画の概要—1991年「基本計画」について

「常磐新線」建設および沿線開発にかかわる全体計画は、4都県と「首都圏新都市鉄道株式会社」（以下、「鉄道会社」という）が1991年9月に運輸、建設、自治の各大臣に申請し、翌10月に承認された「首都圏北東部地域における宅地開発及び特定鉄道の整備に関する一体的推進に関する基本計画」（以下、91年「基本計画」という）に端的に示されている。もちろん、1970年代末に住民からの要望で浮上し、バブル経済に突入する時期の1985年7月に運輸省運輸政策審議会答申で整備計画として認められ、政策決定にいたった「常磐新線」建設および沿線開発は、以来、日米の貿易摩擦を背景に設置された「日米構造協議」での交渉を通じて浮上した内需拡大策としての大規模公共事業、いわゆる「国家プロジェクト」、政治的な事業として認知され、格上げされている。鉄道建設は見切り発車的に強行されたが、沿線住民などの反対を押しつけて建設工事が本格化するのにはバブル崩壊以降である。バブル崩壊後、景気低迷の長期化を背景に鉄道建設や宅地開発を問答無用の強行を経て、今日にいたっている、というのが実態である。だが、こうした非民主的な工事の強行が出口の見えない経済不況と相まって、住民や地権者などの予想外に強い異議申し立てや反対を誘発し、あるいは遭遇することになる。このため、都県や「鉄道会社」は1991年「基本計画」を変更せざるを得なかった。この間に鉄道建設費は拡大・膨張の一途をたどっている。建設費を手当てするため、財源確保策を見直す必要があったし、開業予定を当初の2000年から2005年に変更せざるを得なかった。

ところで、「常磐新線」建設と沿線開発は91年「基本計画」にもとづいて着手され、進行しているが、工事は計画通りには進捗していない。それにしても「基本計画」が新線建設の理由に掲げているのは、以下の4点である。当然のことであるが、理由は「常磐新線」の建設を最終的に判断し、決定した1985年の運輸省運輸政策審議会答申と同じである。

- 1つは、首都圏北東部地域の交通体系を整備するために必要である。
- 2つは、常磐線などこのエリアの既設鉄道の混雑を緩和するために必要である。
- 3つは、首都圏における宅地供給を促進するために必要である。
- 4つは、沿線地域における産業基盤の整備や業務核都市を新たに形成するために必要である。

「常磐新線」建設は運輸省答申を受けて具体化・本格化するが、東京都、埼玉県、千葉県、茨城県は新線などの建設スキームとして制定された「宅鉄法」第4条にもとづき、4都県は「首都圏北東部地域における宅地開発及び特定鉄道（常磐新線）の整備の一体的推進に関する基本計画」を作成し、省庁に提出し、承認を得て、鉄道用地の先行取得や換地、宅地開発などを計画し、施行している。そこで、以下においては、4都県作成の「基本計画」を通じて新線建設等の全体計画について検討する。

前述のように、「常磐新線」建設の最大かつ表面的な理由、建設に対する期待は、常磐線の混

雑緩和であった。そして実際、運輸省などの省庁や関係自治体は「常磐新線」建設を常磐線の混雑緩和を理由に正当化・合理化し、かつ実際、混雑緩和を大義名分に建設を強行している。常磐線が沿線の松戸市、柏市、流山市、我孫子市、取手市、牛久市、土浦市などでの宅地開発に伴う人口急増を背景に混雑化の一途をたどってきたことは、高度経済成長期以降の常磐線の200%以上の混雑率や乗車効率に結びついてきた。第2常磐線の建設によって混雑の緩和を解消する、これが「常磐新線」建設の表面上の理由、いわゆる大義名分であった。換言すれば、常磐線利用客の分散を図るために新線を建設する、利用客を分散するにも新線建設は避けられない、利用客を分散する大義名分に第2常磐線、「常磐新線」建設を使っているわけである。

もちろん、新線建設以外に常磐線の混雑を緩和する方策がないわけではない。最大の混雑緩和策、混雑緩和の前提として、何にも増して重要なことは、常磐線の利用客をこれ以上増やさないこと、このためには交通政策や都市計画の観点から、人口増や乗客増に結びつく沿線開発を規制・抑制することが必要である。開発抑制こそが最大の混雑緩和策であり、混雑緩和の大前提である。このことは常磐線の混雑緩和に限ったことではない。大都市圏の都市鉄道や郊外鉄道が共有する政策的課題である。都市鉄道や郊外鉄道を利用する乗客（首都圏の場合は主に東京区部などに通勤・通学する）が無政府的に増加する、郊外地域での無政府的な宅地開発等の施策にストップをかけることを意味する。

常磐線の混雑を緩和するためにも沿線開発を規制し抑制し、沿線地域における人口増や乗客増に政策的にストップをかけることが必要である。そうした措置を講じたいうえで、混雑緩和が期待できる常磐線の輸送力の強化や利用客の分散化などの効果的な措置や方策を選択し講じていく政策的な優先順位が不可欠である。「常磐新線」を建設するなどによって利用客の分散を図る政策を選択する以前に、常磐線の輸送力の強化策をまず検討する必要があるはずである。輸送力強化策としては、以下が代表的である。

- 1つは、常磐線の複々線化を図り、本数を増やすなど輸送力強化策を講じることである。
- 2つは、駅ホームを拡張・整備し、車両数を増やすなど輸送力強化を図ることである。
- 3つは、輸送量の増強に結びつくはずの「二階建て」車両を導入し、輸送力強化を図る。

ところが、省庁やJR東日本や4都県は、混雑の緩和や解消に役立つはずの、上記に代表される輸送力強化策を結果的に講ぜず（検討したことは事実であるが）、第2常磐線の建設に突進している。常磐線の混雑緩和を理由にあげた「常磐新線」建設計画の急浮上である。

そこで、改めて、「常磐新線」建設と一体的に展開予定の沿線地域での大規模開発、いわゆる「一体型土地区画整理事業」について概観する。「常磐新線」は計画では東京都千代田区秋葉原駅を始発駅に、都内の台東区、荒川区、足立区を経て、埼玉県の八潮市と三郷市、千葉県流山市と柏市を経由して茨城県の守谷町、伊奈町、谷和原村を経てつくば市にいたる延長距離約58.3kmの都市鉄道・郊外鉄道である。91年「基本計画」では平成12年（2000年）に開業する予定であった。図1が示すように、東京都秋葉原駅～茨城県つくば駅間に20駅を予定している。都内の13.2kmに7駅（当初、暫定的な駅名でスタートしたが、その後、駅名選考委員会などで

図1 「常磐新線」の予定駅（仮駅名）と沿線開発計画（全体図）



(注) 沿線開発計画中の③～⑬については図2～図4に示す。

の検討を経て、最終的には以下の駅名に決定している。埼玉県内、千葉県内、茨城県内でも同様の手順を経て駅名を定めている。以下は、最終的に決定した駅名である。秋葉原駅、新御徒町駅、浅草駅、南千住駅、北千住駅、青井駅、六町駅)、埼玉県内の7.4kmに2駅(八潮駅、三郷中央駅)、千葉県内の13.5kmに5駅(南流山駅、流山セントラルパーク駅、流山おおたかの森駅、柏の葉キャンパス駅、柏たなか駅)、茨城県内の24.2kmに6駅(守谷駅、みらい平駅、みどりの駅、万博記念公園駅、研究学園駅、つくば駅)の新設を予定している。

前述のように、「宅鉄法」は第4条で、①「常磐新線」の計画路線および駅位置の概要、②「常磐新線」整備(建設)の目標年次、③宅地開発および「常磐新線」建設を一体的に推進すべき地域(特別地域)、④住宅地の供給の目標および方針、⑤特定地域の整備のための拠点となる地域(重点地域)、⑥「常磐新線」建設にあたり地方公共団体(1都3県と沿線自治体12団体)が行う援助、その他「常磐新線」を円滑に建設するための措置に関する事項について「基本計画」を作成し、関係大臣に申請し、承認を得る旨を定めている。以下は、都県が関係大臣に提出し、承認を得た「基本計画」の概要である。

1)「常磐新線」の計画路線の決定について。91年「基本計画」では予定駅を仮称で表記している。都内では千代田区の秋葉原、台東区の元浅草、新浅草、荒川区の南千住、足立区の北千住、青井、六町が新駅として予定され、埼玉県内では八潮市の八潮、三郷市の三郷中央、千葉県内では流山市の南流山、流山運動公園、流山新市街地、柏市の柏北部中央、柏北部東、茨城県内では守谷町の守谷、伊奈町・谷和原村の伊奈谷和原、つくば市の萱丸、島名、葛城、つくばが新駅として予定されている。東京都千代田区～茨城県つくば市間に20駅を予定している。

2)事業主体としての「第3セクター」(「首都圏新都市鉄道株式会社」)の設立について。「常磐新線」建設では完成後の新線の運営を予定されていたJR東日本が運営を担当することで予測されるリスクを回避するため、新線運営から全面的に撤退している。このため、「第3セクター方式」で「常磐新線」を建設・運営せざるを得なくなり、事業主体として「首都圏新都市鉄道株式会社」を設立している。そのうえで、実績のある日本鉄道建設公団に鉄道建設を全面的に委嘱・発注している。この段階での開業予定は平成12年(2000年)であった。

3)「常磐新線」建設によって宅地や住宅の大量供給が期待できる「特定地域」の設定について。前述のように、「宅鉄法」第1条は「常磐新線」など大都市圏における鉄道新線の建設目的について、「新たな鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると見込まれる地域において宅地開発及び鉄道整備を一体的に推進するために必要な特別措置を講ずることにより、大量の住宅地の円滑な供給と新たな鉄道の着実な整備を図り、もって大都市地域における住民の生活の向上と当該地域の秩序ある発展に寄与する」旨を定めている。「基本計画」はこの主旨に沿って「常磐新線」建設と沿線開発を一体的に推進することで、沿線地域の乱開発を防ぎ、街づくりを計画的に推進し、併せて開発によって「常磐新線」の乗客を確保し、鉄道会社(「第3セクター」)の経営の安定化を実現するとしている。「基本計画」では「宅鉄法」第3条第2号に定める「鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると見込まれる鉄道の周辺の市町

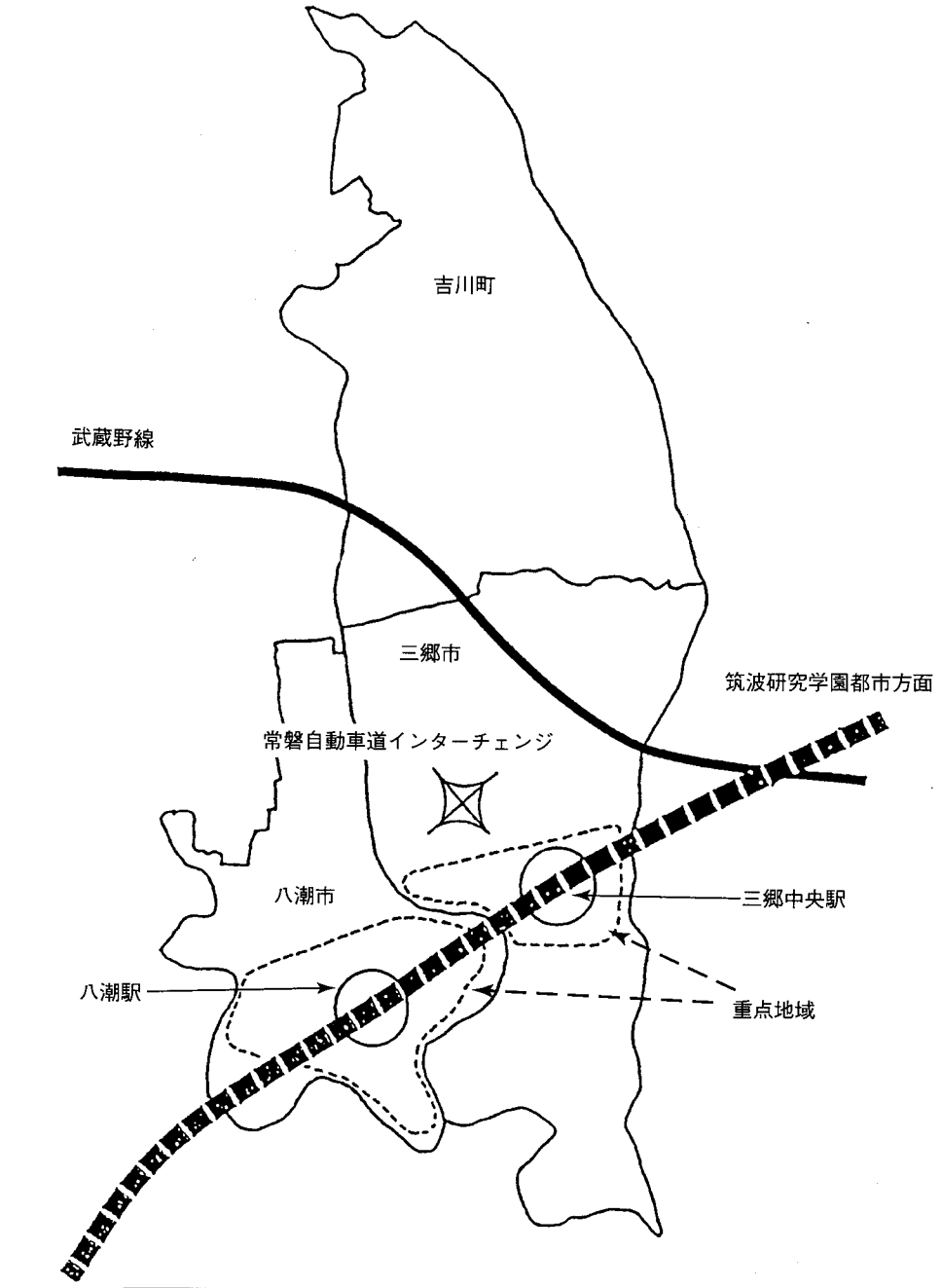
村（特別区を含む）の区域」、いわゆる「特定地域」を「常磐新線」建設によって大量の住宅地の供給が見込まれる地域と規定し、捉え、東京都が提出した「基本計画」では千代田区、台東区、荒川区、足立区、埼玉県「基本計画」では八潮市、三郷市、吉川町（現吉川市）、千葉県「基本計画」では流山市、柏市、松戸市、野田市、同じく茨城県の「基本計画」では守谷町、石下町（結城郡）、千代川村（結城郡）、谷和原村村（筑波郡）、伊奈町（筑波郡）、新治村（新治郡）、荖崎町（稲敷郡）、つくば市、取手市、下妻市、水海道市、土浦市を「特定地域」に指定している。

4) 住宅地供給の目標および方針について。「基本計画」は住宅地を大量に供給する方式として以下を選択している。1つは、「常磐新線」建設と沿線の基盤整備を一体的に推進する「一体型土地区画整理事業」方式である。もちろん、この方式の導入は「宅鉄法」が定めたものである。「常磐新線」建設に必要な線路用地や駅舎用地など鉄道用地を地方公共団体の住宅供給公社や住宅・都市基盤整備公団（現在の都市再生機構、以下、「都市再生機構」という）などが土地区画整理事業や市街地再開発事業を通じて事業区域内の土地を先行取得し、鉄道施設区域内に集約換地して確保する方式である。他の1つは、「宅鉄法」にもとづく方式で、「大都市地域における住宅及び宅地の供給の促進に関する特別措置法」（1975年、「大都市法」）を根拠に大都市地域において宅地や住宅を大量に供給し、併せて住宅街区を整備する「特定土地区画整理事業」方式である。いわゆる事業の施工区域内に個人または共同で住宅を建設できる共同住宅区や当面農業を継続的に行う集合農地区を設け、希望者を募り、その街区に集約換地し、必要な用地を確保する方式である。

「基本計画」は住宅地供給の目標として開業予定の平成12年までに東京都～つくば市間の沿線地域で約1万haの開発を予定し、宅地約3,000haを造成・供給し、17万戸以上の良質かつ低廉な住宅や社宅を供給する。これによって沿線地域の人口を新たに60万～70万人増やす予定である<sup>(注7)</sup>。このため、沿線地域において、表1に示す開発計画（東京都で208.6ha、埼玉県で292.0ha、千葉県で1,648.0ha、茨城県で2,205.0ha）を立て、東京都で約100ha、埼玉県で約380ha、千葉県で600ha、茨城県で約1,840haの住宅地を新たに造成・整備し、供給するとしている。大半は「一体型土地区画整理事業」方式での住宅地供給である。埼玉県で予定されている約380haは八潮市南部地区の270ha（当時の都市基盤整備公団、埼玉県、八潮市）、三郷市常磐新線駅周辺地区の122ha（都市基盤整備公団、埼玉県、三郷市）、千葉県で予定している約1,648haは流山市西平井・鱈ヶ崎地区の50ha（流山市）、流山市駒木地区の60ha（流山市）、流山市木地区の80ha（千葉県住宅供給公社、千葉県企業庁、都市基盤整備公団）、流山市運動公園周辺地区の250ha（千葉県住宅供給公社、千葉県企業庁、都市基盤整備公団）、同市新市街地地区の300ha（千葉県住宅供給公社、千葉県企業庁、都市基盤整備公団）、柏市北部中央地区の330ha（千葉県企業庁）、柏市北部東地区の180ha（都市基盤整備公団）、柏市I C周辺地区の390ha（都市基盤整備公団、のち対象から外れる）である。開発手法は「一体型土地区画整理事業」方式である（図2と図3を参照）。茨城県で予定している約2,205haは守谷駅周辺地区の40ha（守谷町、



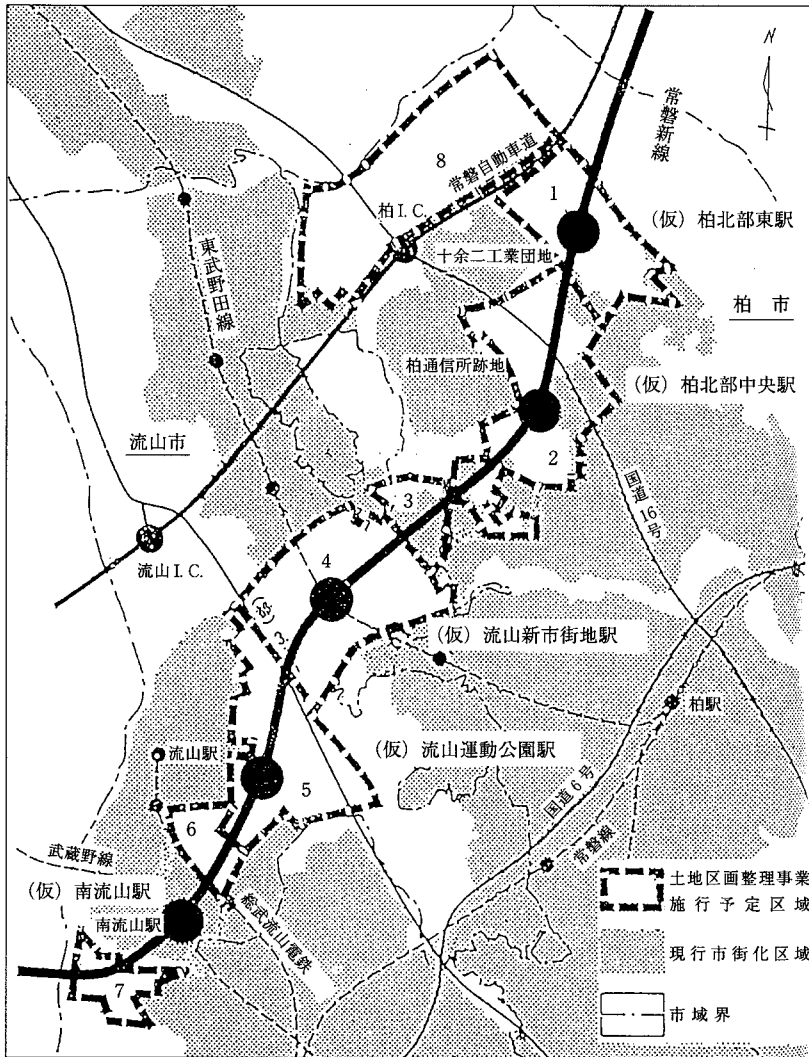
図2 埼玉県内における宅地開発予定地 (八潮市・三郷市)



秋葉原方面

| 図1 | 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   |
|----|----------|----------|-------|-------|--------|--------|-------|
| ③  | 八潮南部西地区  | 埼玉県      | 99    | 一体・特定 | H8.5   | H9.5   |       |
| ④  | 八潮南部中央地区 | 都市基盤整備公団 | 72    | 一体・特定 | H8.5   | H9.6   | 八潮駅   |
| ⑤  | 八潮南部東地区  | 八潮市      | 88    | 一体・特定 | H8.5   | H9.5   |       |
| ⑥  | 三郷中央地区   | 都市基盤整備公団 | 115   | 一体・特定 | H8.5   | H10.3  | 三郷中央駅 |
|    | 計        |          | 374   |       |        |        |       |

図3 千葉県内における宅地開発予定地（流山市・柏市）



(単位：ha)

| 図1    | 地区名         | 施行面積   | 施行予定者     | 図3 |
|-------|-------------|--------|-----------|----|
| 柏市    | ⑫ 柏北部東地区    | 約180   | 都市基盤整備公団  | 1  |
|       | ⑪ 柏北部中央地区   | 330    | 千葉県       | 2  |
| 流山市   | 駒木地区        | 60     | 流山市       | 3  |
|       | ⑩ 新市街地地区    | 300    | 都市基盤整備公団  | 4  |
|       | ⑨ 運動公園周辺地区  | 250    | 千葉県       | 5  |
|       | ⑧ 西平井・鱒ヶ崎地区 | 50     | 流山市       | 6  |
|       | ⑦ 木地区       | 80     | 千葉県住宅供給公社 | 7  |
| 一体型小計 |             | 1,250  |           |    |
| 柏市    | 柏I.C.周辺地区   | 390    | 都市基盤整備公団  | 8  |
| 合計    |             | 約1,640 |           |    |

(注) この表の内容は、平成4年3月時点のもの

「一体型土地区画整理事業」方式), 守谷町東地区の90ha (土地整理組合施行, 「特定土地区画整理事業」方式), 伊奈町・谷和原町丘陵部地区の270ha (茨城県, 主に「一体型土地区画整理事業」方式), つくば市萱丸地区の300ha (茨城県), つくば市島名・福田坪地区の300ha (茨城県), つくば市葛城地区の550ha (茨城県), つくば市中根・金田台地区の200ha (住都公団), つくば市手代木西部地区の100ha (茨城県), つくば市上河原崎・中西地区の200ha (茨城県) では「一体型土地区画整理事業」方式と「特定土地区画整理事業」方式を併用して大量の宅地を供給している (図4を参照)。

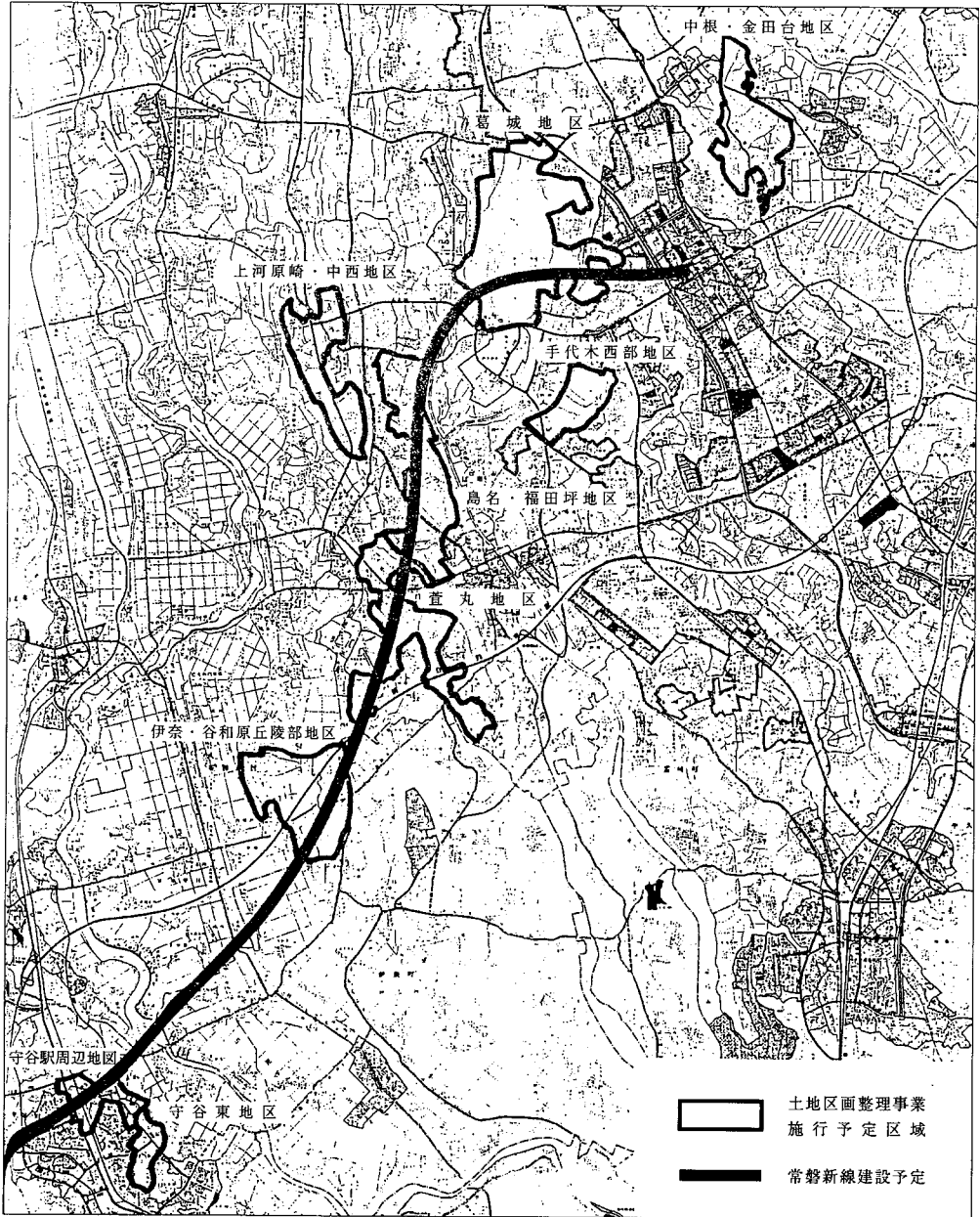
5) 特定地域の拠点になる「重点地域」について。「重点地域」は「宅鉄法」によれば, 「特定地域のうち, 宅地開発と鉄道整備の一体的推進のための拠点となる駅設置予定地を含む区域」を指している。都県は新駅を予定している以下の地域を「一体型土地区画整理事業」等を積極的に実施する「重点地域」に指定している。東京都足立区の六町地域 (六町1丁目, 六町2丁目, 六町3丁目, 六町4丁目, 南花畑1丁目, 西加平1丁目, 西加平2丁目), 埼玉県では八潮市地域と三郷市地域, 千葉県では流山市の南流山地域, 運動公園地域, 新市街地地域, 柏市の北部中央地域, 北部東地域, 茨城県では守谷市地域, 伊奈町・谷和原村地域, つくば市萱丸地域, 福田坪地域, 島名地域, 葛城地域である (表1)。

表1 「常磐新線」の主要な沿線開発計画

| 地区名  | 所在市町村   | 開発予定区域面積   | 事業主体  |
|--|---|--|---|
| 東京都<br>南千住地区<br>北千住地区<br>六町地区  | 荒川区<br>足立区<br>足立区   | (208.6ha)<br>(86.3ha)<br>(52.6ha)<br>(69.7ha)  | 都市基盤整備公団, 東京都, 東京都住宅供給公社<br>都市基盤整備公団, 東京都住宅供給公社                                 |
| 埼玉県<br>八潮市南部地区<br>常磐新線中央地区   | 八潮市<br>三郷市  | 392.0ha<br>270.0ha<br>122.0ha  | 都市基盤整備公団, 埼玉県・八潮市<br>都市基盤整備公団   |
| 千葉県<br>木地区<br>西平井・鱒ヶ崎地区<br>運動公園周辺地区<br>新市街地地区<br>駒木地区<br>柏北部中央地区<br>柏市北部東地区<br>柏I・C周辺地区              | 流山市<br>流山市<br>流山市<br>流山市<br>流山市<br>柏市<br>柏市<br>柏市                 | 1,648.0ha<br>80.0ha<br>50.0ha<br>250.0ha<br>300.0ha<br>60.0ha<br>330.0ha<br>180.0ha<br>390.0ha             | 千葉県住宅供給公社<br>流山市<br>千葉県企業庁<br>都市基盤整備公団<br>流山市<br>千葉県企業庁<br>都市基盤整備公団<br>都市基盤整備公団 |
| 茨城県<br>守谷駅周辺地区<br>守谷東地区<br>伊奈・谷和原丘陵部<br>萱丸地区<br>島名・福田坪地区<br>葛城地区<br>中根・金田台地区<br>手代木西部地区<br>上河原崎・中西地区 | 守谷町<br>守谷町<br>伊奈町<br>つくば市<br>つくば市<br>つくば市<br>つくば市<br>つくば市<br>つくば市 | 2,050.0ha<br>40.0ha<br>90.0ha<br>270.0ha<br>300.0ha<br>300.0ha<br>550.0ha<br>200.0ha<br>100.0ha<br>200.0ha | 守谷町<br>組合施行<br>茨城県<br>茨城県<br>茨城県<br>茨城県<br>都市基盤整備公団<br>茨城県<br>茨城県               |

(注) 『常磐新線一鉄道整備と沿線開発』(都市計画通信社刊, 1993年) によって筆者が作成した。

図4 茨城県における宅地開発予定(守谷町, 伊奈町, 谷和原村, つくば市)



| 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    |
|---------------|----------|-------|-------|--------|--------|--------|
| ⑬ 守谷駅周辺地区     | 守谷町      | 39    | 一体    | H6.3   | H7.2   | 守谷駅    |
| ⑭ 守谷東地区       | 組合       | 40    | 特定    | S63.8  | S63.12 |        |
| ⑮ 伊奈・谷和原丘陵部地区 | 茨城県      | 275   | 一体・特定 | H4.6   | H5.5   | 伊奈谷和原駅 |
| ⑯ 萱丸地区        | 都市基盤整備公団 | 293   | 一体・特定 | H11.6  | H13.3  | 萱丸駅    |
| ⑰ 島名・福田坪地区    | 茨城県      | 243   | 一体・特定 | H11.6  | H13.2  | 島名駅    |
| ⑱ 葛城地区        | 都市基盤整備公団 | 485   | 一体・特定 | H11.6  | H13.3  | 葛城駅    |
| 計             |          | 1,375 |       |        |        |        |

6) 4都県や沿線12市町村の「常磐新線」建設計画に対する援助その他の措置について。「宅鉄法」は第4条第2項第6号において、地方公共団体に「特定鉄道の整備に当たり地方公共団体が行う援助その他特定鉄道の円滑な整備を図るための措置に関する事項」、同第7号において「その他宅地開発と鉄道整備との一体的推進のための必要な事項」を定め、これらについて「基本計画」で作成する旨を定めている。つまり、「宅鉄法」は4都県などに「常磐新線」建設にかかわる援助や措置を課しているのである。具体的には「常磐新線」の建設や運営のため設立した「鉄道会社」に出資金を拠出し、建設資金の一部を無利子貸付金として拠出するほか、鉄道施設用地を先行取得し、集約換地を行うなどの協力を課している。そこで、「基本計画」では4都県など関係自治体がJR東日本撤退後の受け皿として「鉄道会社」を設立し、新線の建設費や「鉄道会社」の運営費として出資金を拠出し、無利子貸付金を拠出する旨を定めている。東京都、千葉県、埼玉県、茨城県の出資金拠出割合を4・1・2・3とする旨を定め、91年「基本計画」では新線建設事業費として約8,000億円を試算し、出資金の拠出を決定している。8,000億円の内訳は鉄道建設にかかる直接投資額が約6,000億円、用地費が約2,000億円である。「鉄道会社」が鉄道事業免許を取得するに当たって運輸省に提出した計画書では、「常磐新線」建設事業費約8,000億円は、以下を財源に調達するとしている。

- ①国が「鉄道整備基金」無利子貸付金を財源に建設費の40%、3,040億円を融資する。
- ②4都県など地方公共団体が建設費の40%、3,040億円を無利子貸付金として融資する。
- ③4都県など地方公共団体が建設費の20%、1,460億円を出資金として拠出する。
- ④「鉄道公団調達」で有償資金460億円を調達する。

財源として以上の4つを予定しているが、財源の多くは4都県と沿線自治体の出資金と無利子貸付金としての拠出である。国庫負担は皆無である。「鉄道整備基金」からの無利子貸付金のみである。無利子貸付金は5年据え置き15年償還である(予定)。「常磐新線」計画に当初から深くかかわってきたJR東日本は、最終的には運営から撤退し、常磐新線沿線に保有する鉄道用地(駅舎周辺を含む)を貸与する程度の協力で責任を回避しようとした。なお、「首都圏新都市鉄道株式会社」(設立:1991年3月15日)は「授権資本金」224億円(44万8,000株)、「払込済み資本金」66億円(13万2,000株)、新駅を予定されている東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、千代田区、台東区、荒川区、足立区、八潮市、三郷市、流山市、柏市、守谷町、伊奈町、谷和原村、つくば市が、株主に名を連ね、スタートしている(1992年7月14日現在)。

もちろん、「常磐新線」建設にかかわる事業や事業費規模は以上にとどまらない。同時併行的に実施される沿線地域での「一体型土地区画整理事業」や市街地再開発事業など、関連事業費がこれに上乘せされる。現に計画段階などにおいて推進側が試算した関連事業費総額は天文学的である。鉄道建設費の約8,000億円以外に宅地開発などの直接投資額として6兆2000億円を見込んでいる。合計すると「常磐新線」関連投資総額は7兆円である。以上の直接投資額に開発に伴って関連投資が期待できるなどの波及効果を加算すると「常磐新線」建設に伴う波及効果総額は約19兆3000億円に及ぶと試算している。その後、「鉄道会社」は鉄道建設費を3割以上

の増額を決定し、1兆500億円に上方修正している。関連投資額なども大幅に上方修正し、26兆円～40兆円規模に見直している。「常磐新線」が過大な波及効果論の上に計画されていること、その意味では新線計画自体がバブルの楼閣である。

ところで、周知のように、「常磐新線」建設は計画浮上から具体性を帯びるにいたる経緯が物語のごとく国策事業であり、「国家プロジェクト」であるが、国は建設財源の責任を放棄している。国家責任を放棄し、財政負担の一切を4都県など関係自治体に転嫁している。1987年9月発足の「常磐新線整備検討委員会」（運輸省官房審議官、都県担当副知事、JR東日本副社長で構成）の有力なメンバーとして「基本計画」の作成にかかわったJR東日本は、新線の建設・運営に参画することのリスクを危惧し、リスク回避を優先している。その結果、建設資金の拠出や完成後の鉄道運営から完全に撤退し、前述のように、「常磐新線」計画予定地に保有する土地を線路用地や駅舎用地などとして貸与する程度の限定的協力で責任を回避している。

ちなみに、「常磐新線」の前途、「鉄道会社」の経営の前途が多事多難であることは「基本計画」が示す収支見通しからも推察できる。「基本計画」によれば、「常磐新線」が開業後、単年度収支が黒字に転換するのは10数年経ってからである。累積赤字が解消するのは開業後数10年経って以降である。91年「基本計画」が示す経営見通しは楽天的であるが、楽天的な大甘の収支見通しでも「常磐新線」の損益収支勘定が黒字に転換する年は開業後18年目、累積赤字の解消は開業後30年目である。資金収支が黒字に転換するのは開業後16年目、資金収支での累積赤字の解消は開業後27年目である。もちろん、この経営見通しは「基本計画」が想定した通りに乗客が増加し、新線が乗客を安定的に確保し、料金収入を上げた場合である。乗客増などによって営業収入が確実に増加した場合、はじめて実現する予測値である。乗客や営業収入が予測以下で推移した場合や、建設経費等や運営経費等が想定以上に拡大・膨張した場合、損益黒字の転換見通しや累積赤字の解消見通しは、当然のことながら、破綻し、財政見通しも根底から崩壊する。しかも、この経営シナリオは1992年6月に運輸政策審議会が発表した「21世紀に向けての中長期の鉄道整備に関する基本的な考え方―魅力ある未来の鉄道を求めて」（答申13号）が示した、以下の新線開通後の混雑率を前提にしている。

答申が大都市圏において「混雑緩和を図るための都市鉄道の整備水準」として示したのは、「都市鉄道の各都市圏毎のラッシュ時の主要区間の平均混雑率を全体として長期的には150%程度とする」整備水準、首都圏については「概ね10年程度でラッシュ時の主要区間の平均混雑率を全体として180%程度とする」整備水準を示している。「基本計画」はこの整備水準、平均混雑率を前提に作成されている。想定されている平均的な混雑率（乗車効率）の150%あるいは180%はそれ自体、乗客から労働意欲や学習意欲を減殺する非人間的な通勤・通学環境にほかならない。シナリオは混雑の固定化を前提にしている。その意味では「常磐新線」建設計画は莫大な建設費を使って新たな混雑路線を建設する計画であった。しかも、財政的なリスクや身体的・精神的なリスク状態を放置しても「常磐新線」の、「鉄道会社」の脆弱な経営体質は変わることはなく、改善もしていない。単年度収支が黒字に転換するのは開業17～18年後、累積赤

字の解消は最短に見込んで開業27～30年後である。

つまり、常磐線沿線の混雑状態は半永久的に解決せず、固定される。開業10年以降も混雑率180%を確保した場合を前提にはじめて黒字転換や累積赤字の解消が可能である、厳しい条件付きである。混雑緩和のための「常磐新線」の建設と、新線経営を優先しての混雑率180%の確保計画の間には明らかな論理矛盾がある。混雑緩和を理由にスタートした「常磐新線」は開業時や開業後に混雑率180%を確保するため、「宅鉄法」をもとに4都県および「鉄道会社」は人口や乗客を急増させる大規模開発計画を沿線各地で策定し、実施する論理矛盾をあえて行っている。そしてこの論理矛盾を運輸省も答申13号において認めている。この論理矛盾を政策的・政治的に明確に打ち出したのは、ほかならぬ「宅鉄法」であり、「宅地開発及び鉄道整備を一体的に推進する特別措置」の方式であった。

4都県作成の「基本計画」の総体は「常磐新線」建設と沿線開発の全体計画であり、全貌である。「基本計画」は一体的で、有機的に関連しているが、周知のように、事業は鉄道建設と「特定地域」や「重点地域」における大規模開発、具体的には宅地や住宅を大量に供給するための「一体型土地区画整理事業」や市街地再開発事業などである。「基本計画」が総体として策定した東京都千代田区から茨城県つくば市にいたる新駅予定地周辺などで開業予定の2000年を当面の目標に約1万haで開発を計画し、宅地約2,920haを造成・供給し（東京都約100ha、埼玉県約380ha、千葉県約600ha、茨城県1,840ha）、17万戸以上の良質かつ低廉な民間住宅や社宅を建設し、供給し、沿線自治体として人口を60万人～70万人増加させる予定であった。新駅予定地周辺だけで約4,200haを開発し、約7万戸の住宅や社宅を建設・供給し、新たに人口を25万人～35万人増加させる予定である。鉄道建設と宅地開発を一体的に推進し、開業時に一定の利用客を確保する。開業後さらに利用客を急増・拡大し、混雑率を上げ、「鉄道会社」の経営を安定化させる、これが「基本計画」が想定したシナリオであった。このシナリオを現実のものにするため、埼玉県では八潮市で約270ha、三郷市で約122haを開発し、宅地約380haを供給するという。千葉県でも流山市の5地区で約740ha、柏市の3地区で約900ha、千葉県全体で約1,640haを開発し、宅地約600haを供給する計画である。「常磐新線」建設に対してもっとも大きな期待を寄せてきた茨城県も「特定地域」の土浦市、下妻市、水海道市、取手市、つくば市、莒崎町、新治村、守谷町、伊奈町、谷和原村、千代川村、石下町で合計1,840haの宅地を供給としている。

「特定地域」や「重点地域」で計画された開発計画は開発規模や宅地・住宅の供給規模に照らして間違いなく大規模である。東京都策定の「基本計画」は「首都圏の逼迫した住宅地供給の緩和に資するよう、特定地域における住宅地の供給の目標及び供給の方針を次のとおり設定し、良好な住宅地の供給促進策を積極的に推進する」とし、①供給目標を「常磐新線」整備の目標年次である平成12年度までに約100haの住宅地域を供給する、②住宅地供給については「地域特性に応じたまちづくりの方向を定め、土地区画整理事業のほか、地区計画等の整備手法も活用しながら、良好な居住環境を備えた住宅地を供給する。また、防災性を確保しながら

土地の有効利用をはかり、市街地の総合的な整備改善を進めるため、市街地再開事業を今後とも積極的に促進する」との見地を示している。埼玉県作成の「基本計画」は平成12年までに約380haの住宅地を供給するとして、「環境に配慮し、水と緑のオープンスペースを生かした多様な住宅地を供給し、快適で質の高い定住空間を整備する。核となる駅周辺地域には、都市型住宅と併せて高次の商業・業務・文化機能などを集積し、自立性の高い新しい都市の形成を図る」としている。宅地等の供給については「土地区画整理事業、開発許可等の適切な運用を図り、官民一体による住宅地供給の促進を図る。特に、都市計画法による区域区分の変更をはじめ、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法による特定土地区画整理事業及び住宅街区整備事業、住宅地高度利用地区計画事業制度、大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法等宅地開発に係る関連法規を積極的に適用し、効果的な住宅地供給を促進する。また、市街化区域内における都市的未利用地については、積極的に宅地化を誘導する」方式を選択するとしている。

また、千葉県は「基本計画」で同じく開業予定の平成12年まで約600haの住宅地を供給し、「優れた立地条件と良好な環境を生かした多様な住宅を供給し、ゆとりのある住生活の実現に努める。また、特定鉄道の新駅を含む新都市整備については、居住機能に加えて高次の商業・業務機能を積極的に導入し、首都機能を担う新たな核都市の形成を図る」見地から、「土地区画整理事業、開発許可制度等の適切な運用を図り、地方公共団体、住宅・都市整備公団、千葉県住宅供給公社等公的機関を主体とした住宅地供給の促進を図る」などの開発方式を選択している。茨城県は東京都、埼玉県、千葉県が開業予定の平成12年まで予定している宅地規模を上回る約1,840haの宅地を造成・供給する計画を立てている。「基本計画」では「土地区画整理事業、開発許可等の適切な運用を図り、特に重点地域内においては、地方公共団体、住宅・都市整備公団、県住宅供給公社等公共的な事業主体を中心とした住宅地供給の促進を図るほか、その他の地域においても優良な民間宅地開発事業の誘導を図り」、結果として「環境に優れた質の高い多様な住宅を供給し、緑豊かな魅力あふれる未来型生活空間を整備する。核となる駅周辺地域には、住機能と併せて世界の先端技術・研究開発を先導する研究・交流拠点を整備し、多様な機能・活動が融合する自立的かつ重層的な都市圏の形成を図る」としている<sup>(注8)</sup>。

住宅地供給の方式などについて「宅鉄法」は「特定地域における住宅地供給の目標及び方針」を作成する旨を定めている。このため、「基本計画」の「住宅地の供給の目標」や「住宅地の供給の方針—①基本方針、②住宅地供給の促進方針、③関連公共施設整備の促進」に関する記述は、前述のように、画一的である。基本は「首都圏の逼迫した住宅地供給の緩和に資するよう……良好な住宅地の供給促進を積極的に推進する」「地方公共団体、住宅・都市整備公団、都県住宅供給公社等公的機関を主体とした住宅地供給の促進を図る」などの認識や方式で足並みを揃えているが、開発に対して積極的である点では一貫している。問題は何が都県を宅地開発や供給に積極的にさせたかである。それを解く鍵は「宅鉄法」の正式の名称である「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」にある。「宅鉄法」



では「大都市地域における宅地開発」が先行し、鉄道整備（建設）は宅地開発を円滑に促進するための手段として位置づけられている。この関係は「宅鉄法」第1条（目的）の「新たな鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると見込まれる地域において住宅開発及び鉄道整備を一体的に推進するために必要な特別措置を講ずることにより、大量の住宅地の円滑な供給と新たな鉄道の着実な整備を図り、……」とする条文に示されている。「基本計画」の作成について定めた第4条第1項でも「都道府県は、前条に掲げる鉄道及び地域について、当該地域における宅地開発及び当該鉄道の整備の一体的推進に関する基本計画を作成し、……」と定め、「宅鉄法」の主眼が大都市地域における都市鉄道の混雑の緩和よりも、宅地開発にあること、鉄道建設は宅地開発を推進するための手段であることを示すなど、「宅地開発」と「鉄道建設」の位置関係を条文の随所で言及している。「宅地開発」と「鉄道建設」の位置関係や関係認識にこそ「宅鉄法」の真意がある。

#### 4 「常磐新線」計画の変更—1996年「基本計画」（1991年「基本計画」の変更）について

浮上から建設にいたる経緯が示すように、「常磐新線」建設と沿線開発は「宅鉄法」を根拠にバブル期に計画され、バブル崩壊期に「国家プロジェクト」に格上げ、承認された、バブル経済の遺産である。「国家プロジェクト」が沿線住民などの前に全貌をさらすのは、地権者や住民などがプロジェクトに対して異議を申し立て、「常磐新線」計画や「一体型土地区画整理事業」などの白紙撤回や見直しを求める抗議行動を通じてである。地権者などの異議申し立てや反対運動については後述するが、いずれにしても地権者などの異議申し立てによって新線建設や開発計画は大幅に遅滞している。このため、都県や「鉄道会社」は着工前に作成した91年「基本計画」を変更せざるを得なくなった。計画がどう変更されたのか、以下、変更点を中心にみる。

計画の変更は基本的には「常磐新線」建設にかかわる変更である。地権者や住民などが最大の異議申し立ての項目にあげてきた、新線建設の方式（「一体型方式」）については変更していない。かつ主要な申し立て項目の1つであった、沿線地域での開発規模については微調整的な変更にとどめている。

もちろん、「基本計画」の変更は「宅鉄法」第5条第1項「都道府県は、前条第6項の規定による承認を受けた基本計画を変更しようとするときは、運輸大臣、建設大臣及び自治大臣の承認を受けなければならない」とする条文にもとづいている。1991年に承認された「基本計画」を変更する場合、変更内容を関係大臣に申請し、承認を得ることになっている。1997年7月に「基本計画」を大幅に変更しているが、変更にさきがけて、運輸省は1996年12月に「常磐新線の整備計画の見直しについて」と題した文書を内示し、以下の2点を示している。1つは、「常磐新線」整備計画の見直しに関してであり、他の1つは、「首都圏新都鉄道株式会社」（「基本

計画」では「会社」と表記している）の取り組みに関してである。以下は1996年12月に変更された「基本計画」の概要である。

(1) 「常磐新線」整備計画の見直しについて

1) 「常磐新線」は鉄道建設と宅地開発を一体的に行うことにより、首都圏における良好な宅地の供給、常磐線の混雑緩和、沿線開発の活性化を推進する重要なプロジェクトである。

2) しかしながら、①「常磐新線」に関連する都市計画決定に向けてのプロセスの遅延、想定外の埋設物対策等に起因する開業時期の遅延、②関係機関との協議、地質条件による計画変更等に起因する建設費の増嵩など、当初の整備計画から大きく乖離してきている。このままでは開業後の会社の健全経営が困難になることが予想される状況になっている。

3) このような状況のもとでは「常磐新線」の整備を引き続き推進するため、現行資金フレームのもとに「常磐新線」の整備計画をつぎの通り見直すとともに、会社の財務体質の強化を図るため、無利子貸付の償還条件の緩和、関係地方公共団体の出資の平成11年度までの計画的実施を前提に、整備計画を以下のように変更している。

①開業時期：平成12年を平成17年に変更する。

②事業費：当初、鉄道整備費として計上した7,998億円を1兆283億円に変更する。

平成9年度事業費予算について、以下に縮減している。( )は平成8年度予算額

| 事業費       | 無利子貸付金（事業費の40%） | 財政投融资・公団債（事業費の6%） |
|-----------|-----------------|-------------------|
| 505億円     | 202億円           | 0                 |
| (1,090億円) | (436億円)         | (65億円)            |

(2) 「首都圏新都市鉄道株式会社」の取り組みについて

鉄道を取り巻く厳しい状況のもとで、「常磐新線」整備計画が見直されたことに鑑み、今後の「常磐新線」建設に当たっては、日本鉄道建設公団との密接な連携をとりつつ事業費を可能な限り節減し、圧縮に努めるとともに、可能な限り早期に開業するよう努力されたい。また、事業費の安定的な確保および事業の円滑かつ健全な推進のため、創意工夫など一層努力されたい旨を促している。

以上は「常磐新線」建設計画の見直しにかかわって運輸省が内示した文書であるが、この文書には計画の変更を示唆する重大な内容が含まれている。変更が必要な理由には沿線住民や地権者の新線建設や沿線開発に対する反対が根強く、鉄道建設や土地区画整理事業に不可欠な都市計画決定や環境アセスメントの実施などが大幅に遅延している。このため、工事が予定通りに進捗せず、鉄道に関していえば、平成12年開業が難しく、くわえて工事の遅延と計画変更等に伴って鉄道建設費が膨張の一途をたどっている事情がある。こうした事情を考慮し、運輸省は以下の2点を変更点として内示している。

1つは、平成12年（2000年）の開業予定を平成17年（2005年）開業予定に変更することである。

2つは、建設費の変更と新たな財政援助である。建設費として当初試算していた約8,000億

表2 「常磐新線」の輸送需要の予測 (91年「基本計画」と96年「基本計画」)

| 項目                             | 免 許 時     |           |            | 96 年 見 直 し         |                    |           |
|--------------------------------|-----------|-----------|------------|--------------------|--------------------|-----------|
|                                | 2000年     | 2010年     | 2020年      | 2010年              | 2020年              | 2030年     |
| 輸送需要 (人/日)                     | 474,316   | 573,464   | 625,362    | (67%)<br>381,693   | (78%)<br>487,878   | 500,416   |
| 輸送人キロ<br>(人・km/日)              | 7,838,518 | 9,973,897 | 10,876,536 | (71%)<br>7,095,969 | (89%)<br>9,655,730 | 9,902,965 |
| 輸送密度<br>(万人/km・日)              | 13.45     | 17.11     | 18.66      | (71%)<br>12.17     | (89%)<br>16.56     | 16.99     |
| 平均乗車キロ (km)                    | 16.5      | 17.4      | 19.0       | (107%)<br>18.6     | (104%)<br>19.8     | 19.8      |
| 最大断面 (片道)<br>(人/日)<br>(青井～北千住) | 156,031   | 180,484   | 196,818    | (71%)<br>129,026   | (82%)<br>160,772   | 164,904   |

( ) 内は同年時における今回見直しと免許との比である。

96年見直しのピーク時1時間の輸送状況 (青井～北千住)

|             | 平成22年   | 平成28年   | 平成29年    | 平成32年    | 平成42年    |
|-------------|---------|---------|----------|----------|----------|
| 車両数 (定員・人)  | 6 (916) | 6 (916) | 8 (1228) | 8 (1228) | 8 (1228) |
| 列車運転回数 (本)  | 24      | 24      | 24       | 24       | 24       |
| 輸 送 力 (人/h) | 21,984  | 21,984  | 29,472   | 29,472   | 29,472   |
| 通過人員 (人/h)  | 38,126  | 43,622  | 44,612   | 47,719   | 48,945   |
| 混 雑 率 (%)   | 173     | 198     | 151      | 162      | 166      |

ピーク時1時間の輸送状況 (三郷中央～八潮)

|             | 平成22年   | 平成27年   | 平成28年   | 平成29年    | 平成32年    | 平成42年    |
|-------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| 車両数 (定員・人)  | 6 (916) | 6 (916) | 6 (916) | 8 (1228) | 8 (1228) | 8 (1228) |
| 列車運転回数 (本)  | 18      | 18      | 19      | 19       | 19       | 19       |
| 輸 送 力 (人/h) | 16,488  | 16,488  | 17,404  | 23,332   | 23,332   | 23,332   |
| 通過人員 (人/h)  | 28,617  | 32,836  | 33,752  | 34,693   | 37,677   | 38,645   |
| 混 雑 率 (%)   | 174     | 199     | 194     | 149      | 161      | 166      |

ピーク時1時間の輸送状況 (伊奈谷和原～守谷)

|             | 平成22年   | 平成27年   | 平成28年   | 平成29年    | 平成32年    | 平成42年    |
|-------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| 車両数 (定員・人)  | 6 (916) | 6 (916) | 6 (916) | 8 (1228) | 8 (1228) | 8 (1228) |
| 列車運転回数 (本)  | 4       | 4       | 5       | 5        | 5        | 5        |
| 輸 送 力 (人/h) | 3,664   | 3,664   | 4,580   | 6,140    | 6,140    | 6,140    |
| 通過人員 (人/h)  | 5,657   | 7,208   | 7,566   | 7,941    | 9,184    | 9,420    |
| 混 雑 率 (%)   | 154     | 197     | 165     | 129      | 150      | 153      |

円はその後、膨張の一途をたどり、約1兆300億円に拡大している。膨張した建設費を賄うため、沿線自治体に新たな財政援助を求めることが不可欠であるとする内示である。

96年「基本計画」は運輸省内示に沿って作成されているが、「常磐新線」の建設費や輸送需給の見直し（見直し）を前提に策定・変更している。建設費を見直すに当たって、「首都圏新都市鉄道建設株式会社」は開業後の乗客予測、いわゆる輸送需給の予測や運行計画を見直している<sup>(注9)</sup>。需給見直しについては、91年「基本計画」段階での予測数値を大幅に下方修正している（表2）。つまり、開業予定の平成12年には1日平均47万～57万人（474,316人を試算していた）の輸送需要が見込めるとした予測を大幅に下方修正し、33万～38万人に変更している。平成22年の輸送需要については当初の573,464人（人／日）を381,693人（33%減）、平成32年の輸送需要は当初の625,362人から487,878人（22%減）に大幅に下方修正している。開業25年目の平成42年でも輸送需要は約50万人（500,416人）にとどまる、との厳しい認識を示している。91年「基本計画」では秋葉原～つくば市研究学園都市間の建設を第1期計画として位置づけ、第2期計画も想定していた。建設費を見直す場合の前提条件としての運行計画の見直しでは、以下の基本的な考え方を示している。

1) 折り返し運転案として、①秋葉原～八潮間、②秋葉原～守谷間、③秋葉原～つくば間で折り返し運転を行う案を示している。

2) 混雑率としては、ラッシュ時の1時間当たりの最大許容混雑率を180%、開業後の車両増強時点における最大許容混雑率を200%とする。

3) 列車種別として、快速列車と緩行列車の2種類とする。

以上の考え方を基本に据えて、初期投資を極力抑制するため、上記の輸送需要の下方修正をベースに以下の新線の編成方針を決定している。

1) 開業時には6両車両で編成する。

2) 全線開業約10年後に編成車両数の長大化を図り、8両編成とする。

3) 開業後、相当年数を経過した時点で、編成車両数を10車両とする。

4) 都市計画決定では10車両編成に備えて行う。

5) 設備としては、可能な限り需要に見合った最小限のものとし、段階的に整備する。

6) 平成17年全線開業を遅延させないことを最大目標とする。

7) 地下構造物は将来の設備増強が困難なことから10両対応の構造物とする。

8) 高架構造物は将来の設備増強が容易なことから6両対応の構造物とする。ただし、島式ホームを有する駅については、将来の増強を考慮して10両対応を十分念頭に置いた構造物とする。

9) 開業設備はすべて6両編成対応とする。

10) 将来の設備増強については、需要予測結果にもとづき所要の時期に行うものとし、追加投資としてカウントするものとする。

11) つくばトンネルの延長を短縮し、地下駅の空調設備は換気設備のみとする（一部の駅を

除く), などの方針を決定している。

建設費の見直しに当たっては, 以上に示した需要予測の下方修正や鉄道規格の方針を見直すなど建設費を削減したうえで, 秋葉原〜つくば市間の建設費総額として改めて約1兆500億円(1兆473億円, この中には消費税を含んでいない)を試算している。約1兆500億円を確保するため, 財源策として①建設費の14%, 地方公共団体の出資金2,060億円, 20%(地方公共団体が14%の1,440億円, うち千葉県130億円, 柏市98億円, 流山市98億円), ②財政投融资等からの融資が6%, 620億円, ③国と地方公共団体がそれぞれ40%, 無利子貸付金として拠出8,240億円(国の無利子貸付金4,120億円, 地方公共団体分4,120億円, うち千葉県932億円)に変更している。建設費が約8,000億円(91年「基本計画」以前は約6,000億円で建設できるとの試算があった)から約1兆500億円に大幅に膨張した計画修正・変更の根拠は, 「常磐新線」計画の見直しのほかに, 以下に示す国および地方公共団体が拠出する無利子貸付金の実施時期の延長や条件変更等に伴う「常磐新線」の収支予測の変更などがある。

1つは, 開業時期を平成17年度(2005年)に変更する。

2つは, 無利子貸付金の実施時期を平成16年度(2004年)とし, 償還期限については, 国の場合は6年据え置き10年償還, 地方公共団体の場合は8年据え置き10年償還に変更する。

3つは, 夜間人口フレーム(免許取得時以降の夜間人口の推移, 都県の1996年1月現在の沿線開発計画), 鉄道ネットワーク, 運賃等を最新のデータに更新して需要を予測する(運賃は埼玉高速鉄道, 北総開発鉄道などの運賃を勘案し, 試算している)。予測した結果, 開業時1日当たりの輸送需要予測を当初予測の33%減の38,693人(33万人〜38万人)とする。

4つは, 開業時には緩行列車と急行列車を6両編成とし, 運転回数はピーク時の最大混雑区間に対応して24本を設定する。平成29年度(2017年)に輸送需要の増加を想定して編成車両を8両に増やす。

5つは, 賃率は主要区間における競合路線との競争力および近年開業した鉄道の運賃を参考にして所要の収支改善が図れるような水準(13.5円/人キロ)とする。改定幅は将来の物価騰貴見通しを勘案し, 4年ごとに10%と設定する。

6つは, 資金調達の40%が国の無利子貸付金資金, 同じく40%が地方公共団体の無利子貸付金, 14%は地方公共団体の出資金, 4%は財政投融资等の融資とする資金フレームについてはこれを維持する。

7つは, 収支見込みに照らして, 累積資金不足・赤字が解消する年次は開業後29年目である。

千葉県都市部の調べでは, 2002年2月現在, 以下の負担内訳になっている<sup>(注10)</sup>。

- |                        |                                     |
|------------------------|-------------------------------------|
| ①国の無利子貸付金(建設費の40%)     | 約4,113億円                            |
| ②沿線自治体の無利子貸付金(建設費の40%) | 4都県と沿線市町村の無利子貸付約4,113億円(うち千葉県823億円) |
| ③沿線自治体の出資金(建設費の14%)    | 1,440億円(うち千葉県130億円, 柏市98億)          |

円、流山市98億円）

④融資（建設費の6%）

鉄道会社・民間出資者617億円

91年「基本計画」を変更し、新たに96年「基本計画」の作成を迫った要因や背景には、「常磐新線」建設などをめぐる状況変化や経営見通しの修正を迫る事情がある。さらにその先には沿線各地で高まる地権者などの「国家プロジェクト」に対する異議申し立て、根強い反対運動があった。地権者などから同意が得られず、「重点地域」や土地区画整理事業から除外された地区もないではないが、地区除外や指定除外は希有で、91年「基本計画」が開発予定地とした地域・地区は96年「基本計画」に基本的に継承されている。開発規模の縮小は91年「基本計画」と変更後の96年「基本計画」を比較することで確認できる。変更後の開発計画は表2に示す通りであるが、規模縮小では流山市の木地区（80ha→68ha）と運動公園地区（250ha→232ha）、茨城県守谷町の東地区（90ha→40ha）、つくば市の島名・福田坪地区（300ha→243ha）と葛城地区（550ha→485ha）が代表的である。開発面積が示すように、変更は微調整の域を出ず、基本的には91年「基本計画」を踏襲している。

（注）

- 1 日米間の貿易赤字を解消・縮小するため、わが国に内需拡大を促した「日米構造問題協議最終報告」を受けて、わが国は1990年6月に「公共投資基本計画」を閣議決定している。「常磐新線」建設を「国家プロジェクト」として決定し、建設を強行した背景にはアメリカと約束した内需拡大策がある。
- 2 筆者はこうした認識を拙稿「大規模『国家プロジェクト』の構想と現実—『東京湾横断道路』建設と『常磐新線』建設計画を中心として」（『人間の福祉』第15号、2004年）でも示している。
- 3 鉄道建設と郊外都市形成については都市社会学や都市地理学などの実証的研究がある。高度経済成長期以降だけでも、この種の開発事例は千葉県印西市などで計画された「千葉ニュータウン」、成田市で実施された「成田ニュータウン」、東京都多摩市、稲城市、町田市、八王子市で実施された「多摩ニュータウン」などが代表的である。
- 4 「国家プロジェクト」などとして構想・計画・実施される各種の「開発プロジェクト」と同じく、「常磐新線」建設の場合も、計画段階から「常磐新線」建設を正当化・合理化する建設に伴う「波及効果」を強調した報告書など膨大な資料が、省庁や都県や沿線自治体などによって作成されている。その多くは省庁の天下り先のシンクタンクや大手シンクタンクによって作成されている。たとえば、財団法人・運輸経済研究センターによって「都市鉄道建設に伴う地価上昇等の開発利益の調査報告書」（1985年）、「常磐新線プロジェクト調査検討報告書」（1986年）、「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）、財団法人・計量計画研究所によって「高速鉄道東京7号線及び常磐新線の沿線需要等調査報告書」（1986年）が作成され、「常磐新線沿線地域総合整備推進調査報告書」は日本総合研究所によって作成されている。「常磐新線」建設にかかわって沿線自治体も開発効果を期待して各種の事業を計画し、報告書を策定している。柏市も省庁関連のシンクタンクに委嘱して「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、1993年、1994年）や「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）などを作成している。国土庁大都市圏整備局は日本総合研究所に委託して「常磐新線沿線地域総合整備推進調査報告書」を作成している。
- 5 この研究会にはわが国のトップ企業が名を連ねている。幹事には鹿島建設、さくら銀行、三和銀行、

- 清水建設, 新日本製鉄, 東京ガス, 東京電力, トヨタ自動車, 日立製作所, 三菱化成, 三井不動産など16社, 幹事に東京海上火災保険, 三井信託銀行, 会員には住友銀行, 富士銀行, 三菱銀行, 第一勧業銀行, 日本興業銀行, 伊藤忠商事, 日商岩井, 三井物産, 熊谷組, 奥村組, 五洋建設, 大林組など銀行, 保険, 商社, 建設, 鉄鋼, セメント, 不動産, 電気, 機械などの165社が名を連ねている(1992年10月発足時)。
- 6 「東京湾横断道路」建設や「常磐新線」建設が千葉県の「行政計画」でどのように取り上げられてきていたかについては, 拙稿「大規模『国家プロジェクト』の構想と現実—『東京湾横断道路』建設と『常磐新線』建設を中心に—」(『人間の福祉』第15号, 2004年)で検討している。
  - 7 都市計画通信社刊『常磐新線—鉄道整備と沿線開発』(1993年)7頁。
  - 8 4都県が作成した「基本計画」は基本的に都市計画通信社刊『常磐新線—鉄道整備と沿線開発』(1993年)に関連資料として収録されている。ここではこの資料を参照している。ここでは77~98頁。
  - 9 建設費の見直しに当たって, 事業主体である「首都圏新都市鉄道建設株式会社」は, 見直しの前提になる試算を行っている。「常磐新線建設費見直しの概要」や「常磐新線需給見直しの概要」などを内部資料として作成している。ここではこれらの内部資料によって見直しの前提条件を紹介している。
  - 10 赤旗南関東ページ(2002年2月21日)による。