

都市政策

季 刊 第 57 号 '89.10

特集 鉄道建設とその経営

都市交通網整備の課題	秋 山 一 郎
交通施設新設の課題	伊 賀 隆
既成市街地における鉄道の新設とその経営課題	佐々木 弘
交通新線建設と費用負担区分	高 寄 昇 三
地下鉄経営の現況	山 本 治 郎
新交通の現況と未来	佐 野 雄一郎

特別論文

地域経営思想の系譜Ⅵ	神戸都市問題研究所都市経営研究会
------------	------------------

行政資料：

神戸観光白書 Vol. 8	神 戸 市
---------------	-------

都市政策

第56号 主要目次 特集 都市のアイデンティティ

神戸概論	辻田 忠 弘
神戸文化考	福 島 敏 雄
神戸宗教論	
—まつりの諸相にみる神戸の特異性—	加 藤 隆 久
神戸市民気質論	田 中 國 夫
神戸企業論	松 浦 克 彦
神戸景観論	
—都市づくりの視点から—	安 田 丑 作

特別論文

神戸市制100周年記念懸賞論文	神 戸 市
1989年フェスピック神戸大会	松 尾 政 男
地域経営思想の系譜Ⅵ	神戸都市問題研究所都市経営研究会

次号予告 第58号 特集 都市と医療

1990年1月1日発行予定

現代における都市と医療	多田羅 浩 三
国際化と地域医療	馬 場 茂 明
在宅医療と医師会活動	富 永 輝
都市における保健・医療・福祉の連携	松 原 一 郎
医療経済からみた国保財政	大 竹 文 雄
神戸市の地域医療	神 戸 市
神戸市立病院の経営	神 戸 市

地域経営思想の系譜Ⅶ	神戸都市問題研究所都市経営研究会
------------	------------------

は し が き

ここ十年の間に、仙台・福岡・北九州・京都などの大都市において、地下鉄、モノレールなど公共交通網の整備が活発に行われている。

神戸市でも、昭和52年の市営地下鉄名谷・新長田間開通以来、逐次、路線を延長し、63年には北神急行電鉄谷上と市営地下鉄西神中央間が相互乗り入れにより結ばれている。また、新交通システムも56年にポートアイランド線が開通し、平成2年には、六甲アイランド線の開通も予定されている。さらに、ポートアイランドⅡ期造成事業に伴うポートアイランド線の延伸も計画されている。

これら大都市においては、モータリゼーションの進展等により、都市における交通需要は増大の一途をたどり、路面電車を廃止に追いやってしまったが、その後も「くるま」は増え続け、道路交通の渋滞、交通公害の発生、交通事故の増加など都市交通問題が深刻化してきており、この対策の1つとして、地下鉄、新交通システムなど公共交通網整備の必要性が増大している。

また、ロンドンなど成熟した都市においては、インナーシティ問題が表面化し、神戸市においても、中央4区を中心にその活性化が求められている。活性化対策の1つとして、インナーシティ総合整備方策懇談会の報告や神戸市産業活性化委員会の答申において、「海岸線（軌道系中量輸送システム）」建設の構想を打ち出しているが、このシステムの導入により、市民の交通の利便性の向上、地域全体のイメージアップ、都市活動の活性化を図ることができるものと思われる。

しかし、大都市の交通公営事業の経営は、赤字が続いているという状況下で、さらに、近時の建設物価等の高騰により巨額の赤字を生み出す可能性のある鉄道の新設は、1つの事業主体としては経営が困難になることが予想されるが、鉄道の建設が誘発する経済効果等、都市全体のマクロ経済からみれば、その意義は非常に大きいものになると思われる。

今後は、公的援助の方法・金額など健全な鉄道経営のため、国の制度の見直しが望まれる。

特集 鉄道建設とその経営

都市交通網整備の課題	秋山一郎	3
交通施設新設の課題	伊賀隆	16
既成市街地における鉄道の 新設とその経営課題	佐々木弘	27
交通新線建設と費用負担区分	高寄昇三	49
地下鉄経営の現況	山本治郎	73
新交通の現況と未来	佐野雄一郎	89

■ 特別論文

地域経営思想の系譜Ⅷ	神戸都市問題研究所都市経営研究会	109
------------	------------------	-----

■ 潮流

岐阜県高須輪中水防事務組合宴会接待訴訟最高裁判決 (124)

地球環境問題 (126) (神戸ハーバーランド情報センター (129))

■ 行政資料

神戸観光白書 Vol. 8	神戸市	132
---------------	-----	-----

■ 新刊紹介		156
--------	--	-----

都市交通網整備の課題

秋 山 一 郎

(神戸大学教授)

1 はじめに

交通施設は都市の生活基盤施設であり、また産業基盤施設でもあるから、都市が成長・発展して、都市が大規模になるとともに交通需要も増大し、移動の連続性や交通の利便性の確保が要求されるようになるにつれて、都市の規模や性格に応じた都市交通システムが形成されなければならない。そして現在のわが国の大都市でも、道路整備の現実的困難もあって、自動車の普及と都市化によって深刻化しつつある都市交通問題に対する当面の対応策として、高速鉄道を機軸として各種交通機関の特性を生かして、それらを組み合わせた公共交通網を整備することが重要な課題となっている。そして、この段階での主要な施策は、交通機関に影響を及ぼす技術的進歩と地域計画の変革に結びついた交通網の整備を行うことである。「21世紀の総合交通体系」においても、大都市圏の交通体系について、今後は、一点集中型の都市構造を自律性のある核都市の整備により多核分散型の都市構造に変革していく必要があり、これにより職住近接型の居住等良質な都市構造に変革していくことが重要である。この際、業務核都市の育成、再開発の促進、宅地の供給等のために都市計画との整合性を図るなど土地利用調整策との連携を保ちつつ交通網を整備していくことが重要である」と指摘している。

このように、わが国の諸都市でも、都市構造の変化によって、公共交通機関の必要性がますます高まっているにもかかわらず、鉄道網の整備には、土地価格の上昇、用地の取得難、建設費の高騰等のために巨額の資金投下が必要であり、種々の補助制度による公的資金の投入をもってしても、その整備は容易で

ない。また、モータリゼーションの進展による交通市場の侵食や運賃が政策的に規制されている等の事情のために、交通企業経営における困難を加重しているのが現状である。

われわれは、このような現在の都市交通政策の現状と課題を認識しつつ、大都市における都市交通網整備の課題について考察してみよう。

2 交通施設整備計画の策定について

現在の都市に存在する交通網は、それぞれの都市の成長・発展過程に応じて形成されてきたものであり、従前の鉄道事業は比較的採算性は良好であったから、需要の伸長に応じて漸次今日の路線網が整備されてきたのである。ところが、戦後の経済の高度成長期以降、民間設備投資主導型の経済成長パターンをとった結果、相対的に交通関係社会資本の整備が立ち遅れ、同時に、都市交通問題も深刻化し、その対応策としても公共交通網の整備が要請されているのであるが、事業者の自立採算のもとでの整備が困難になり、公的資金を投下して交通網の整備を図ることが一般的になるにつれて、行政主導型の交通施設整備計画が重要になってきている。

交通施設整備の最初の段階は、対象とする都市交通圏における交通需要構造の将来予測である。経済学的に言えば、まず、都市における交通者のもつ量的並びに質的に多様な交通需要構造を明らかにし、そこに存在する交通欲求をできるだけ高度に充足し、しかも全体としてできるだけ少ない社会的費用によって、実現するような交通施設整備が要請されるわけである。そのためには、多様な、機能と目的に応じた、速度と容量の異なる多数の輸送方式を組み合わせ、効果的な交通網を整備しなければならないが、このさい、都市交通需要自体が可変的であり、また、交通施設自体が需要を規制する作用を持つことから、交通網計画における弾力性が要求されることに注意しなければならない。³

わが国の場合には、大都市圏の高速鉄道網の整備増強計画については、都市化の進展にともなう人口の増加、大規模宅地開発、市街地の再開発、臨海地区の開発等の諸情勢の変化に対応しつつ、運輸大臣の諮問に応じて都市交通審議

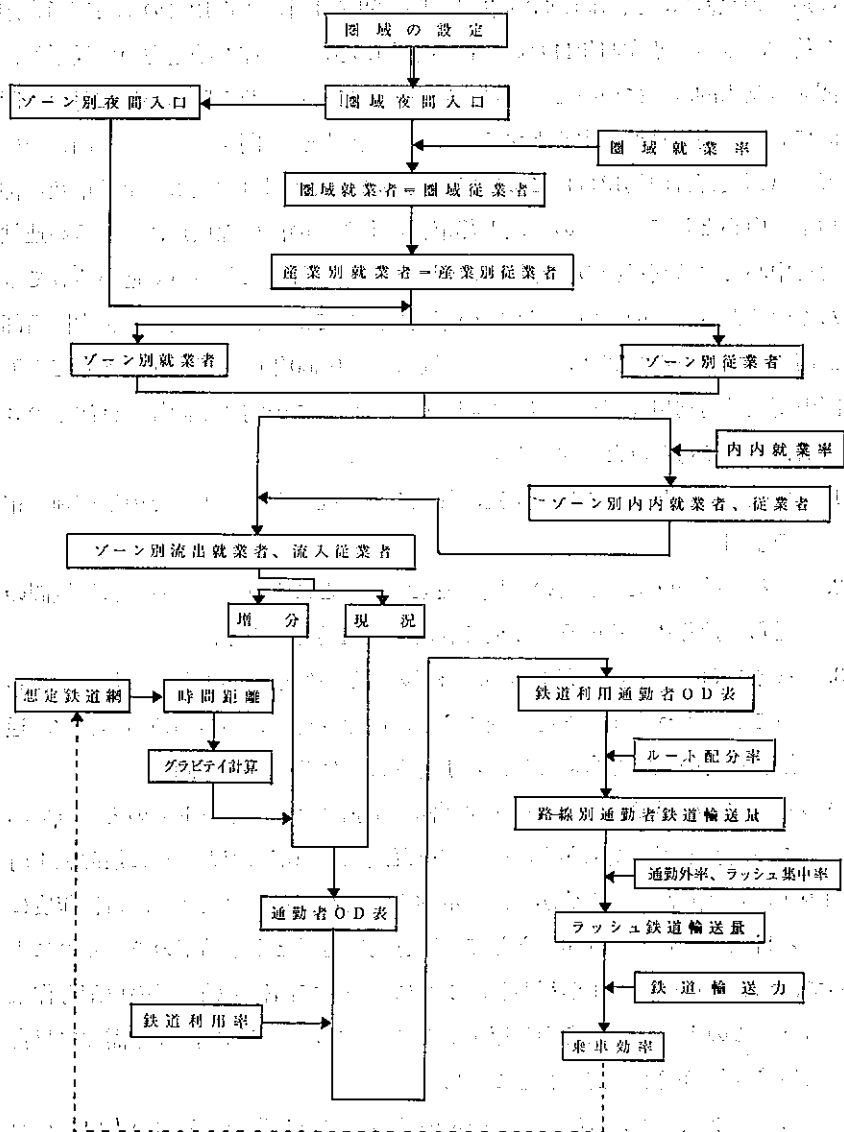
会の場において鉄道整備の基本計画が策定されてきた。京阪神都市圏における鉄道網の整備は、去る昭和33年3月、昭和38年3月および12月の都市交通審議会答申、さらに昭和44年11月の「神戸市を中心とする旅客輸送力の整備増強に関する基本的計画について」（都交審答申第11号）、及び昭和46年12月の大阪圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備増強に関する基本的計画について」（都交審答申第13号）において策定された大阪圏（大阪市、京都市及び神戸市を中心としてこれらの地域と都市交通上関連の深い地域）における高速鉄道を中心とする交通網の整備増強に関する基本的計画に基づいて進められてきたものである。このさい、交通網の策定に関しては、都市交通審議会大阪圏部会需要予測ワーキンググループを設置して、昭和60年度を目標年度として大阪圏の高速鉄道利用旅客輸送需要予測を行なった。この需要予測作業は下記の3段階に分けて行われた。すなわち、

1. 目標年度における人口の推定、就業者数・従業者数およびその地域別分布の予測
2. ある地域の就業者が他の地域で従業することにより発生する、各地域間の通勤流動者数、そのうち鉄道を利用する通勤者数の予測
3. 各地域間の鉄道通勤利用客が、将来の新しい鉄道網が実現した状態下においてどのようなルートを選択するか、高速鉄道の各路線別の通勤者数、通勤者以外の旅客を含めた最混雑1時間における輸送の予測

である。作業の手順は、図1に示す「需要予測フローチャート」のとおりである。この需要予測の結果から、路線別（既設線・想定新線とも）に最混雑1時間輸送量と鉄道輸送力の比から、乗車効率（混雑度）が算定され、目標年度における目標乗車効率を150%として、路線別輸送量と乗車効率のチェックによって、想定鉄道網の修正が行われ、これに基づいて路線別輸送量の再配分作業を行う。このような作業を繰り返すことによって、最終的に、輸送需要に見合った最適⁴な鉄道網が設定されることになる。

さらに、平成元年5月には、その後の社会情勢の変化や大阪圏の人口、交通流動等の変化に対応して、長期的な展望に立った新たな基本計画として「大阪

図1 需要予測フローチャート



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」(運輸政策審議会答申第10号)によって、目標年次を2005年とする、大阪圏の高速鉄道網等の整備計画が、大規模プロジェクト等への対応、混雑の緩和及び鉄道サービスの高度化などの諸要素を考慮した優先順位にしたがって、①目標年次までに整備することが適当である路線、②目標年次までに整備に着手することが適当である路線、及び③今後整備について検討すべき路線の3分類に分けて策定されている。これによって、大阪圏の将来の交通網体系のあるべき基本構想が描かれている。今後の京阪神都市圏の交通網体系はここに示されている基本計画にもとづいて整備が進められるとともに、それぞれの都市における交通体系の再編成がなされることになるであろう。神戸市周辺では、①として、海岸線、ポートアイランド線Ⅱ期、新交通六甲アイランド線、②として、西明石・西神線、③として、西神中央東播磨・押部谷方面、六甲アイランド南島方面、舞子・学園都市線などが既存の高速鉄道網に追加されることになっている。これらの鉄道網の整備は、広域交通網の一環として大阪圏内の都市間の連携を強化し、また、都市内交通網全体としても、乗客流動の活発化により都市を活性化するとともに、中枢管理機能をはじめとする都市機能の高度な集積を実現する基盤となることが期待されている。

3 都市高速鉄道の整備手法について

前述のように、鉄道整備にかかる環境は年々厳しくなっている一方で、鉄道経営には自立採算性の確保が必須の要件となっているから、鉄道網の整備のためには、計画段階において建設面、運営面等において種々の施策を講じる必要があり、この意味で都市高速鉄道の整備手法については各方面において種々の提案がなされてきた⁶。いま、整備手法の主要な論点を、答申第10号において大阪圏における高速鉄道網等の整備計画を実現するための方策として述べられている事項を中心として要約的に説明すると次のようになる。すなわち、

1. 導入空間の確保：鉄道ルート策定にあたっては、敷設に支障となるような物件をさげ、特に、都心部では、可能な限り、公共用地の地下利用を図ること

と、あらかじめ沿線の他の計画との調整を十分行い、導入空間の計画的な確保を図ること；国や地方公共団体においても、民有地等の取得円滑化のための税制上の特別措置の拡充、土地収用制度の機動的運用等を行うなど地方公共団体の積極的な支援が求められること。

2. 建設費の低減：輸送機関の種別の選定や施設、設備の規模の決定にあたっては、輸送需要、建設費、沿線開発の可能性等に見合った適切なものとするのと同時に、新技術の導入も含めて経済的な施設、工法等の選択、工期の短縮等につとめること。

3. 適切な建設・運営主体の選択：鉄道事業法の制定による、建設主体と運営主体の位置づけから、建設・運営主体の分離を含めて検討し、建設主体については、既存事業者に限らず、第三方式等による建設についても検討すること；また、運営主体については、極力既存事業者を活用することが望ましいこと。

4. 建設資金の確保：鉄道の整備に要する費用は、利用者負担の原則に則り、運賃として回収することが基本であると考えられるが、大都市の地下鉄のように当初の費用負担が極めて重く、利用者の負担のみによってはその建設・運営が困難であるものについては、国及び地方公共団体による助成措置が必要であり、また、開発利益の還元を含めて幅広く財源確保のための措置を講じる必要があること。

(1) 開発利益の還元：開発利益を鉄道整備の財源として活用するため、鉄道予定ルートに沿線において基盤整備事業等を行う第三セクター等の統一的な整備主体が、大規模開発や再開発を行う場合には、当該整備主体が駅施設等の鉄道施設の建設を行い鉄道事業者は無償供与する方法や駅施設等の鉄道施設相当分を鉄道事業者に対して出資等の形で金銭的に負担する方法など鉄道整備に伴う開発利益の一部を還元する仕組み等を検討すること、統一的な整備主体が設立されていない場合でも、協力金等の形で応分の負担を徴収する仕組みを検討すること、また、地方公共団体において、例えば、固定資産税等各種地方税の増収分の一定割合をあらかじめ鉄道整備の財源として確保す

る等の方策を検討する必要がある。

(2) 公的助成：既存の公的助成制度の趣旨に沿った適切かつ効率的な運用を図るほか、制度のあり方について検討を行う必要があるが、特に、国においては、特定都市鉄道準備促進準備金制度、N.T.T無利子貸付金制度、鉄道公団P線制度について検討し、さらに、地方公共団体における積極的な財政上の支援措置を求め、関係地方公共団体による第三セクター鉄道に対する応分の出資、無利子や低利による長期貸付金制度等について検討するとともに、開発者負担要綱等の活用や一般財源の増収に伴う開発利益の還元のための方策及びそれを財源とする新たな助成制度の創設についても検討する必要があると、指摘している。

5. 需要の確保：鉄道を利用しやすい交通機関として需要の喚起を促進するため、サービス水準の向上を図ること、需要喚起の環境づくりに努めることのほか、プロジェクト関連の鉄道については、プロジェクトの進捗と鉄道の整備が整合性をとりつつ進展するような担保措置について検討するとともに、需要の成熟度にあわせた段階的整備を検討すること。

6. 経営の合理化、安定化：経営基盤の確立を図るための措置として、経営合理化、利用者負担の原則に則った定期割引率の見直し、新線における特別運賃の設定等適切な運賃水準の維持を図ること、などである。

これらの論点はいずれも現在の社会経済的諸条件のなかで交通網整備には不可欠な施策であり、また、国や地方公共団体の責任を明らかにし、その支援措置を強調したものであるが、特に高速鉄道の整備とその運営には、長期かつ低利の資金をいかに多く調達しうるか否かがその成否を決めることになるので、利用者、沿線の受益者、国及び関係地方自治体ならびに鉄道事業者の間での責任及び負担区分の明確化が必要である。

現行の公営交通事業の資金調達については、現在の公営交通事業が多額の累積赤字を抱えていることから、内部留保による資金調達は望み得ない現状があり、昭和45年度からの地下鉄建設費補助制度はあるもの、実質的には建設費を算定基準とした運営費補助であるために、市の一般会計からの10%の出資金を

除いて、残り全額を起債により調達している。このために発生する巨額の支払利息及び元金償還が経営を圧迫する要因となり、収支均衡のためには沿線の開発による需要の増加を待たなければならず、長期的な経営悪化を招く恐れがある。また、現行助成制度についても、その当時の必要に応じて導入されたものであり、全体として統一的な理論的根拠とか基準に基づいて設定されたものではない。また、現行の地下鉄建設費補助制度についても、(1)建設費を算定基準とした運営費補助の非効率性、(2)名目補助率と実質補助率との格差、(3)新線建設の投資基準と公共助成制度との整合性、(4)補助金の会計処理面での問題点などが指摘されており、その改善を求める意見も多い。したがって、その欠陥を是正し現行公的助成制度の効率的な運用を図ることは当然のこととして、高速鉄道の利用者、沿線の受益者、国及び関係地方自治体ならびに鉄道事業者の間において、責任区分の明確化と費用の負担区分についての整合性のある新しい制度の確立が望まれるところである。

4 公共輸送体系の整備

都市交通においては、経営主体や運行形態の異なる各種交通機関の並存が不可欠であるが、質的に高度化し、多様化している旅客輸送需要に適合した、利用者の利便性を高め、移動の連続性を保証する、公共輸送機関を中心とした旅客輸送体系を確立するためには、各種公共輸送機関がそれぞれに需要に適合した運行システムを組むことはもちろんのこと、ネットワークを形成する各種交通機関を有機的に結合し、トータルシステムの中で多様な旅客輸送需要にできるだけ対応しうるような交通網体系を整備する必要がある。このため、鉄道網の形成にあたっては、最近浮上してきている都市再開発構想による市街地の形成と一体的な鉄道整備を行い、都市計画と整合性を保ちつつ、また既設路線との調和を図りつつ都市内交通網を整備する必要がある。さらに、他都市間の連携により鉄道網の広域的整合をはかるとともに、鉄道以外の交通機関、とくに道路網と組み合わせた総合交通体系としての考慮が必要である。そして、利用者の要求の一つが、全O-D間でのできるだけ短い移動時

間であることを考えると、いくつかの公共交通機関にまたがる乗客流動については、乗継ぎに要する時間や移動距離が乗客にとって負担となり、公共交通機関の利用に不利に作用するから、乗継ぎにともなう不便をできるだけ少なくして移動の連続性を高め、マイカーなどの個別的輸送機関の利便性にできるだけ近付けて、公共交通機関の魅力を上昇して乗客を誘導するための施策を講じなければならない。これには、施設面（ハード）の改善によるもの、制度面（ソフト）の、すなわちサービス面及び運賃面での改善をもたらす施策などがある。その主なものを挙げてみると、まず、施設面では、

1. 直通化の推進：結節点での混雑を緩和し、連絡設備のための投下資本の節減等の方策として相互直通がある。また、鉄道規格その他の理由によって直通運転が可能でない場合でも、旅客流動量を勘案した上でホーム・ツツ・ホームの乗継ぎ、乗換ないしはこれに近い旅客流動の円滑化のための方策を推進する必要がある。
 2. 駅前広場の整備改善：駅前広場は、鉄道と道路の接点となる交通広場であり、その最適利用を図るため、公共交通機関優先の原則を確立し、交通流の円滑化、効率化を図るためのバス停留所およびタクシー乗降場、連絡通路、旅客案内標識、その他の交通関連施設のレイアウトを配慮し、利用者が快適に移動できるための施設整備改善策を講ずべきである。
 3. 鉄道駅の配置ならびに施設の改善：鉄道駅が他の交通機関との結節点として重要な役割を果たしていることから、乗客流動に適合した駅の配置や運転系統の設定、駅前広場との一体的な整備、鉄道駅自体における駅舎の立体化、冷暖房化、通路の快適化等への配慮が必要であり、案内標識の設置も不可欠である。
- また、制度面を中心とした施策では、サービス面では、(1)交通機関相互の運行ダイヤや運転系統の調整、(2)乗継手続きの簡素化施策としての乗継連絡乗車券の充実等、(3)案内誘導施設の充実や交通情報案内センターの設置等が考えられる。
- さらに、運賃制度に関する施策では、大都市圏においては、J.R. 私鉄、地

下鉄、バス等各種交通機関の路線が総合的に一つのネットワークを形成しているが、これらの交通機関については交通事業者ごとに個別に原価を計算して運賃を決定するいわゆる企業別原価方式が採用されており、運賃水準や運賃制度もそれぞれ異なっているのが通例であり、複数の交通機関を乗継いで利用する場合の運賃障壁や時間的ロスが移動の連続性を確保する観点から問題となっている。自家用車による公共交通市場の侵食を食い止め、公共交通機関への乗客誘引を果たすためにも、運賃面での抵抗力を高める必要があり、広い意味での運賃調整、乗継運賃制度の導入から共通運賃制度にいたるまでの、利用者の利便性に重点をおいた運賃水準及び運賃制度のあり方が重要になってきている。

このように、公共旅客輸送機関のトータルシステム化のための施策には、多くの輸送機関が、相互に関係してくる問題が多く、その間の調整が必要であるが、そのためにも、対策に要する資金の負担区分、責任、その他の基準を明確にして、施設面、制度面でのトータルシステム化の円滑な推進を図ってゆくべきである。

5 むすび ——鉄道整備と交通経営——

既存の交通網に新線を付加して整備する場合、その計画の経済性や都市計画の完成した時点における都市形態のもとでの交通状況に照らして計画の妥当性が検討されなければならない。一般に都市鉄道の整備には、巨額の資金の投入を必要とし、その多くが需要開発型の先行投資的性格を持つために、資金調達や経営収支面での財務的困難が大きい。また、需要の伸長に相当長期間を要するため、鉄道事業の採算性を確保することが非常に困難になってきている。ただ、新線の経済性は固定的なものではなく、沿線地域の発展が期待される限りでは交通需要の漸増によって改善されるのであるが、交通需要は所詮派生的需要に過ぎないから、必要なことは都市政策として便利で住環境のよい生活活動と営業活動に適した事業環境を整備することである。一般的に言えば、政策として高速鉄道事業の存続が必要であり、社会的に望ましいと判断されるサービス水準の維持が政策的に要求される限り、運賃は乗客の逸走を伴わない政策的

水準に決定されざるをえず、この場合収支の不均衡は当然の帰結となり、収入不足分は行政当局の責任として公的財政援助が不可欠となる。現状では、建設費の高騰、環境の制約、用地確保の困難性など事業環境の悪化によって、地下鉄補助、鉄建公団P線方式、ニュータウン鉄道補助などの鉄道整備に対する補助制度、種々の地方公共団体の鉄道に対する支援措置などによる資本費の軽減等を前提にしても、採算ベースに乗るまでには長期間を必要とする。このように、現行補助制度を前提にしているのは、経営的に困難であり、また、国または地方公共団体の財政運営の制約もあって、交通網の整備を進めるにあたっての障害も大きい。このため、都市鉄道の整備計画を策定するにあたっては、あらかじめ資金調達の方法と採算性を十分に検討しておかなければならない。

また、公的負担と利用者負担（運賃）のあり方についても、交通施設を都市装置として、都市経営または地域政策の基盤と考え、地域内の移動の可能性を保証することが都市経営者の責任であるとすれば、欧米諸都市の都市公営企業の間で定着しつつある、経営費のうち、資本費は公共負担で、運営費は利用者負担という理念が成り立つわけであるが、わが国の場合には、国や地方の行財政の現行法令や慣行に関連しているので早急に実現することは困難である。この段階になると、交通網の整備は企業の自立採算性原則を離れて、財政その他の政策的介入を前提とした効率性の観点からの投資基準や公共負担と利用者負担に関する政策理論の確立が意図されるようになる⁹。かつての総合交通体系論においても、交通施設整備の投資基準として、交通部門に対する社会的要請に応えるための設計理念を前置し、費用＝便益分析などの客観的方法による評価を行うことが適当である、と指摘している¹⁰。地下高速鉄道に関する費用便益分析についての先駆的業績として、ロンドンのピクトリア線建設の際に行われた社会的費用便益計算があるが¹¹、それ以降、投資基準としての社会的レベルでの費用便益分析や費用効果分析に関する論議は活発であるにもかかわらず、なお理論的実際的困難も多く、わが国ではなお交通投資の客観的基準として採用されるにいたっていないのが現状である。むしろ、新線整備の資金調達問題に関連して、費用便益分析の便益面、すなわち社会的便益に着目して、開発利益の還

元の合理的方策を確立することが緊急の課題になっているように思われる。先の東京圏の交通網の整備に関する基本計画（答申第7号）においても、開銀融資等長期・低利資金の確保、原因者負担等とならんで地方公共団体が沿線開発利益や都市集積利益を吸収し鉄道事業者に還元するための措置として地方税の特定財源化、開発事業者の負担金、関連企業からの協力金等による鉄道建設基金の創設が提言されており、¹²また、常磐新線整備に関連して、鉄道整備により発生する開発利益の推計、開発利益等の還元方策や沿線開発と鉄道整備の一体的推進方策の検討がなされている。¹³また、平成元年6月には、「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」いわゆる常磐新線法も成立した。これらの議論を踏まえて、現行公的助成制度の効率的活用をも含めて、それぞれの都市の実状に応じた実行可能な新しい資金調達配分システムのルールが確立されることを期待するものである。

1. 経済企画庁編「21世紀の総合交通体系—新しい時代の構築に向けて—」平成元年3月、25ページ。
2. 神戸市における交通網の発展については、松崎市郎「神戸市の都市交通計画」神戸都市問題研究所「交通経営の理論と実践」1984、7、40-61ページ。
3. 富永祐治「都市交通政策論ノート」経済学雑誌第38巻4号、1958年4月、159ページ。
4. 都市交通審議会大阪圏部会需要予測ワーキンググループ「昭和60年における大阪圏の高速鉄道利用旅客需要予測」昭和46年11月。
5. 運輸政策審議会「大阪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」（運輸政策審議会答申第10号）平成元年5月31日。
6. 例えば、都市交通研究所研究シリーズNo.1「都市高速鉄道の整備手法」1970、4、20。
7. 運輸政策審議会答申第10号、48-55ページ。
8. 大阪陸運局編「いま私たちは考える—交通—」昭和54年1月、36-77ページ。
9. 公共負担と利用者負担をめぐる論議については、たとえば、都市交通研究所「大都市鉄道の投資と運賃制度」1989年7月、24-40ページ。秋山一郎「都市交通経営の理論的展望」神戸都市問題研究所編「交通経営の理論と実践」所収、1984、7、5、7-9ページ。
10. 運輸政策審議会「総合交通に関する答申」昭和46年7月。
11. C. D. Foster and M. E. Beesley, Estimating the Social Benefit of Constructing

An Underground Railway in London, The Journal of the Royal Statistical Society, Ser. A., Vol. 128, 1962. 秋山一郎「交通投資と費用便益分析」国民経済雑誌第119巻1号, 昭和44年1月。

- 12 運輸省地域交通局編「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」(答申第7号)昭和60年7月11日, 36-38ページ。
- 13 運輸経済研究センター「鉄道新線整備のための新たな方策を確立するための調査研究報告書」昭和63年3月。

参考文献

1 国土庁「国土利用計画」昭和57年12月20日現在版

2 国土庁「国土利用計画」昭和58年12月20日現在版

3 国土庁「国土利用計画」昭和59年12月20日現在版

4 国土庁「国土利用計画」昭和60年12月20日現在版

5 国土庁「国土利用計画」昭和61年12月20日現在版

6 国土庁「国土利用計画」昭和62年12月20日現在版

7 国土庁「国土利用計画」昭和63年12月20日現在版

8 国土庁「国土利用計画」昭和64年12月20日現在版

9 国土庁「国土利用計画」昭和65年12月20日現在版

10 国土庁「国土利用計画」昭和66年12月20日現在版

11 国土庁「国土利用計画」昭和67年12月20日現在版

12 国土庁「国土利用計画」昭和68年12月20日現在版

13 国土庁「国土利用計画」昭和69年12月20日現在版

14 国土庁「国土利用計画」昭和70年12月20日現在版

15 国土庁「国土利用計画」昭和71年12月20日現在版

16 国土庁「国土利用計画」昭和72年12月20日現在版

17 国土庁「国土利用計画」昭和73年12月20日現在版

18 国土庁「国土利用計画」昭和74年12月20日現在版

19 国土庁「国土利用計画」昭和75年12月20日現在版

20 国土庁「国土利用計画」昭和76年12月20日現在版

21 国土庁「国土利用計画」昭和77年12月20日現在版

22 国土庁「国土利用計画」昭和78年12月20日現在版

23 国土庁「国土利用計画」昭和79年12月20日現在版

24 国土庁「国土利用計画」昭和80年12月20日現在版

25 国土庁「国土利用計画」昭和81年12月20日現在版

26 国土庁「国土利用計画」昭和82年12月20日現在版

27 国土庁「国土利用計画」昭和83年12月20日現在版

28 国土庁「国土利用計画」昭和84年12月20日現在版

29 国土庁「国土利用計画」昭和85年12月20日現在版

30 国土庁「国土利用計画」昭和86年12月20日現在版

31 国土庁「国土利用計画」昭和87年12月20日現在版

32 国土庁「国土利用計画」昭和88年12月20日現在版

33 国土庁「国土利用計画」昭和89年12月20日現在版

34 国土庁「国土利用計画」昭和90年12月20日現在版

35 国土庁「国土利用計画」昭和91年12月20日現在版

36 国土庁「国土利用計画」昭和92年12月20日現在版

37 国土庁「国土利用計画」昭和93年12月20日現在版

38 国土庁「国土利用計画」昭和94年12月20日現在版

39 国土庁「国土利用計画」昭和95年12月20日現在版

40 国土庁「国土利用計画」昭和96年12月20日現在版

41 国土庁「国土利用計画」昭和97年12月20日現在版

42 国土庁「国土利用計画」昭和98年12月20日現在版

43 国土庁「国土利用計画」昭和99年12月20日現在版

44 国土庁「国土利用計画」平成元年12月20日現在版

45 国土庁「国土利用計画」平成元年版

46 国土庁「国土利用計画」平成2年版

47 国土庁「国土利用計画」平成3年版

48 国土庁「国土利用計画」平成4年版

49 国土庁「国土利用計画」平成5年版

50 国土庁「国土利用計画」平成6年版

51 国土庁「国土利用計画」平成7年版

52 国土庁「国土利用計画」平成8年版

53 国土庁「国土利用計画」平成9年版

54 国土庁「国土利用計画」平成10年版

55 国土庁「国土利用計画」平成11年版

56 国土庁「国土利用計画」平成12年版

57 国土庁「国土利用計画」平成13年版

58 国土庁「国土利用計画」平成14年版

59 国土庁「国土利用計画」平成15年版

60 国土庁「国土利用計画」平成16年版

61 国土庁「国土利用計画」平成17年版

62 国土庁「国土利用計画」平成18年版

63 国土庁「国土利用計画」平成19年版

64 国土庁「国土利用計画」平成20年版

65 国土庁「国土利用計画」平成21年版

66 国土庁「国土利用計画」平成22年版

67 国土庁「国土利用計画」平成23年版

68 国土庁「国土利用計画」平成24年版

69 国土庁「国土利用計画」平成25年版

70 国土庁「国土利用計画」平成26年版

71 国土庁「国土利用計画」平成27年版

72 国土庁「国土利用計画」平成28年版

73 国土庁「国土利用計画」平成29年版

74 国土庁「国土利用計画」平成30年版

75 国土庁「国土利用計画」平成31年版

76 国土庁「国土利用計画」平成32年版

77 国土庁「国土利用計画」平成33年版

78 国土庁「国土利用計画」平成34年版

79 国土庁「国土利用計画」平成35年版

80 国土庁「国土利用計画」平成36年版

81 国土庁「国土利用計画」平成37年版

82 国土庁「国土利用計画」平成38年版

83 国土庁「国土利用計画」平成39年版

84 国土庁「国土利用計画」平成40年版

85 国土庁「国土利用計画」平成41年版

86 国土庁「国土利用計画」平成42年版

87 国土庁「国土利用計画」平成43年版

88 国土庁「国土利用計画」平成44年版

89 国土庁「国土利用計画」平成45年版

90 国土庁「国土利用計画」平成46年版

91 国土庁「国土利用計画」平成47年版

92 国土庁「国土利用計画」平成48年版

93 国土庁「国土利用計画」平成49年版

94 国土庁「国土利用計画」平成50年版

95 国土庁「国土利用計画」平成51年版

96 国土庁「国土利用計画」平成52年版

97 国土庁「国土利用計画」平成53年版

98 国土庁「国土利用計画」平成54年版

99 国土庁「国土利用計画」平成55年版

100 国土庁「国土利用計画」平成56年版

101 国土庁「国土利用計画」平成57年版

102 国土庁「国土利用計画」平成58年版

103 国土庁「国土利用計画」平成59年版

104 国土庁「国土利用計画」平成60年版

105 国土庁「国土利用計画」平成61年版

106 国土庁「国土利用計画」平成62年版

107 国土庁「国土利用計画」平成63年版

108 国土庁「国土利用計画」平成64年版

109 国土庁「国土利用計画」平成65年版

110 国土庁「国土利用計画」平成66年版

111 国土庁「国土利用計画」平成67年版

112 国土庁「国土利用計画」平成68年版

113 国土庁「国土利用計画」平成69年版

114 国土庁「国土利用計画」平成70年版

115 国土庁「国土利用計画」平成71年版

116 国土庁「国土利用計画」平成72年版

117 国土庁「国土利用計画」平成73年版

118 国土庁「国土利用計画」平成74年版

119 国土庁「国土利用計画」平成75年版

120 国土庁「国土利用計画」平成76年版

121 国土庁「国土利用計画」平成77年版

122 国土庁「国土利用計画」平成78年版

123 国土庁「国土利用計画」平成79年版

124 国土庁「国土利用計画」平成80年版

125 国土庁「国土利用計画」平成81年版

126 国土庁「国土利用計画」平成82年版

127 国土庁「国土利用計画」平成83年版

128 国土庁「国土利用計画」平成84年版

129 国土庁「国土利用計画」平成85年版

130 国土庁「国土利用計画」平成86年版

131 国土庁「国土利用計画」平成87年版

132 国土庁「国土利用計画」平成88年版

133 国土庁「国土利用計画」平成89年版

134 国土庁「国土利用計画」平成90年版

135 国土庁「国土利用計画」平成91年版

136 国土庁「国土利用計画」平成92年版

137 国土庁「国土利用計画」平成93年版

138 国土庁「国土利用計画」平成94年版

139 国土庁「国土利用計画」平成95年版

140 国土庁「国土利用計画」平成96年版

141 国土庁「国土利用計画」平成97年版

142 国土庁「国土利用計画」平成98年版

143 国土庁「国土利用計画」平成99年版

144 国土庁「国土利用計画」平成100年版

交通施設新設の課題

伊 賀 隆

(神戸大学教授)

1 住民から動民へ

都市の規模を人口であらわすのが、一般的な慣行となっている。その場合、都市は多くの人々の定住地であるということが、暗黙のうちに前提されているのである。たしかに都市の人口は多い。しかし人口と言っても、夜間人口もあれば昼間人口もある。夜間人口は静止しているけれども、昼間人口は流動している。定住しているのは夜間人口であって、昼間人口の方は移動している。だから人口によって都市の規模をあらわすのは、楯の一面しかとらえていないと言わざるを得ない。

たいていの人間は、昼間に活動して夜間は休息する。とうぜん都市もまた、その活動は昼間に行われる。都市は単に人々が定住するだけでなく、多彩な活動をくりひろげる場であって、その活動の大きさというものもまた、都市の規模に関係してくるはずである。しかも情報化・国際化の進展にともなって、都市の夜間は次第に減少しつつある。昼間が夜間を侵蝕しつつあるわけで、その行きつく頂点が24時間都市である。都市が人々の定住地であるということは変らないとしても、それ以上に都市は人々の流動地となりつつあると考えなければならぬ。

都市ではいったい、どのぐらいの人間が動いているのであろうか。それを正確に教えてくれる統計は存在しない。しかし神戸市を例にとると、毎日150万人以上の人々が動いていると推定される。鉄道の市内各駅の乗降人員が1日105万人、市バス乗客が1日25万人、そしてタクシー乗客が1日20万人であり、合計150万人となる。もちろんそれは下限の数字である。これ以外にも乗用車や

原動機付自転車によって移動する人々もいるが、その保有台数は分っても利用回数が分らないので、移動人口数を計算することはできない。また自転車や徒歩で移動する人々のことまで数えると、神戸市の夜間人口をはるかに上まわる人々が、昼間移動人口に算定されることになる。まさしくホモ・ムーベンス(動く人)であり、「住民」よりも「動民」と呼ぶ方がよいと思われるのである。つまりに言えば、都市を単なる施設の集合体と見るよりも、活動の集合体と考える方がよいだろう。その活動も生産活動とか消費活動といった堅い活動ではなく、イベント、コンベンション、パフォーマンス、ハプニング、ショー、フェスティバルといった軟らかい活動に注目する必要がある。「出会い」というものが、都市活動のかなりの部分を占めつつあるわけで、若者が都市を志向する理由のかなりの部分が、そうした「出会い」を求めているとも考えられる。一部の人々はこれを、都市における放浪人口の増大と呼んで、かなり批判的な目で眺めている。たしかに自然的環境の中での放浪に比べると、都市というような人工的環境の中で放浪することは、人間の野性味を喪失する可能性もないわけではない。その結果、精神の脆弱と文明の衰弱が促進されるかも知れないという危惧がある。そうした批判を軽視することはできないけれども、ここでの主題ではないからこの問題には立ち入らないことにしよう。

ともかく移動に対する人々の欲望は、予想する以上に強いものがあり、その欲望を満たしてくれる装置は都市に集中している。その意味で、都市問題の中に占める交通問題のウエイトは、今後増大することはあっても減少することはない、と考えられるのである。特に注目すべき現象は、移動に対する欲望が二極集中しつつあるということである。

ここ5年ほどの推移を眺めると、神戸市内の交通量としては高速鉄道と地下鉄を合算したものが高い増加率を示している。また交通量そのものの増加率は分らないけれども、保有台数で見た乗用車と原動機付自転車の増加率も、それに次いで高い。動民は一方において定時性、迅速性、低廉性をもった高速鉄道や地下鉄を利用しながら、他方ではその反対の性格をもつ乗用車や原動機付自転車も利用しようとしている。移動の多様化、多極化がそこにかがわれるの

である。これからの交通政策は、こうした動向に沿って展開されなければならないと思われるが、ここでは都市内中規模輸送機関としての地下鉄に限定して問題を検討してみることにする。

2 直接的経済効果

都市内交通機関としての地下鉄の特色は、バスやモノレール、あるいは新交通などに比べて大量輸送が可能であり、そのため輸送効率が高いというメリットをもっている。その反面で巨額の建設費を必要とし、回収期間が長期にわたるといふデメリットをもつことになる。もちろんこのことは、交通事業以外の立場から見れば必ずしもデメリットではなく、歓迎すべきことかも知れない。建設費は機械や資材の購入にあてられ、受注した企業をうるおす。さらに機械産業や資材産業がそれを見越して設備を拡張したりすれば、それがまた次の産業をうるおすことになる。このような波及は、当初の地下鉄建設費が巨額であればあるほど、他の分野に大きな影響を与える。

この波及効果は地域産業連関表を用いて、簡単に計算できる。昭和55年の連関表を使って、およその波及効果を計算すると、地下鉄建設のそれは2.1である。つまり地下鉄建設費を1とすると、他産業の産出額を2.1だけ増加させる。ちなみに道路の波及効果も2.1であり、住宅・再開発の1.9、下水・公園学校の1.8、港湾・埋立の1.5などが続く。

ところで2.1の産出額のすべてが、神戸市内で増加するわけではない。発注—受注の関係を通して次々と波及していくとして、受注者が神戸市外の企業であれば、他都市の企業をうるおすだけで、神戸市内の産出増加とはならない。もちろん他都市で地下鉄を建設した場合は、その波及が神戸市内の企業に達することもあるわけだから、そこはお互いさまということであり、波及が市外に流出することを気にする必要はない。そして昭和55年の数値を採用すれば、波及効果の半分は市外に流出すると推定されるから、

$$2.1 \times 0.5 = 1.05$$

が神戸市内における産出増加分ということになる。

この産出増加によって生じる付加価値の増加額は、付加価値率を 0.332として

$$1.05 \times 0.332 = 0.35$$

である。地下鉄建設費 1 の投下によって、その 1/3 ほどが市内各企業の付加価値額となるわけで、厳密な意味で経済効果と呼べるのはこの付加価値額である。経済計算論の立場から言えば、産出額には多くの二重計算が含まれており、純粋の経済効果を示すものではない。付加価値額には二重計算が含まれていないから、巨視的な立場から経済効果を考える場合は、付加価値額によって議論すべきである。ついでに述べておくと、産出増加額に雇用係数を乗じると雇用増加量が計算できる。昭和55年の神戸市の数値では、雇用係数が 9 (人/億円) である。これを用いて雇用増加量を推定すればよい。

再度くりかえすが、地下鉄建設費 1 の投下によって、0.35の付加価値が市内で発生する。問題はその配分である。結論的に言えば、その中の0.07が賃金として雇用者に分配され、0.14が税として国・県・市に徴収され、0.14が企業の手もとに利益として残る。徴税部分は国が0.09、県が0.04、そして市が0.01というふうに徴収する。したがって地下鉄建設を市の事業として行った場合、1の投資に対して0.01の税金が見込まれるわけで、ネットの支出は0.99であるということになる。

以上の議論については、若干の注意書が必要である。第一は用地買収費の問題である。交通施設に限らず、文教施設、福祉施設なども含めて、施設の建設には土地を必要とするから、建設費の一部は用地買収費として支出されなければならない。売却者の方はその代金を消費支出にまわすことはめったになく、何らかの形の貯蓄として保有するか、別の資産購入にあてるかする。いずれにしても土地売却代金は産業資金の循環から逸脱してしまい、波及はそこで中絶されてしまう。そのため先に計算したような波及効果は発生せず、その分だけ経済効果は減少することになる。建設費の中に占める用地費の割合が大きいほど、経済効果は小さくなるわけで、土地はあたかもブラック・ホールのような作用を発揮する。最近の地価の上昇を考えると、建設費の20%から50%が用地

費に充当されると思われるので、先の数値はその分だけ補整しなければならない。この点から言えば地下鉄とか再開発は、用地費用の占める比率が小さいから、その分だけ有利である。ただそれに代って補償費がかさむ可能性があり、やはりある程度の補整を必要とするであろう。先に計算した0.35という数字は、10%ていど縮小した方がよいかも知れない。

注意すべき点の第二は、事業を実施するタイミングである。景用が絶頂に達しているような時に工事を行うと、各種の隘路が発生して景気をますます過熱させるであろう。その結果、資材不足や人手不足を助長し、物価や賃金の高騰を招く。そうすると工事期間を延長するか、事業費を増額するかしなければならなくなり、経済効果はその分だけ小さくなる。その反対に景気が沈滞している時に工事を行えば、工事期間が短縮されるかも知れないし、事業費を節約することもできるであろう。この場合は、経済効果がその分だけ大きくなる。したがって建設のタイミングをよく見定めて実施することが望まれる。

3 間接的経済効果

地下鉄が開通すれば、沿線各地に対して開発のインパクトが与えられる。しかしインパクトの程度は、どういうタイプの開発が行われるかによって、たいへん大きなちがいを生じる。ここでは開発のタイプを住宅型、工場事業所型、住宅—事業所混合型にしばって検討してみよう。住宅型は西神住宅団地（研究学園都市を含む）、事業所型は西神工業団地、混合型はポートアイランド（第1期のみ）をそれぞれのモデルに想定する。いずれのタイプについても、建設費を1億円とした場合の数値を推定してみる。

住宅型の場合は商業—サービス施設を除いて、事業所の立地はないから、そこから発生される効果は大きくない。付加価値は0.02億円で雇用者は1人。そして市税収入は0.01億円である。

事業所型の場合は、付加価値が1.43億円で雇用者は11人。そして市税収入は0.03億円である。

混合型になると住宅と事業所をもつので、その効果も住宅型と事業所型の中

間の大きさとなる。付加価値は0.25億円で、雇用者は6人。そして市税収入は0.02億円である。

そこで市税収入に限って考えてみると、すでに述べたように1億円の建設費を神戸市が負担したとして、建設にともなう波及効果から0.01億円の市税が入手できる。そして地下鉄の沿線が民間によって開発されるとして、かりに民間が1億円の建設費を投じて混合型の開発を行ったとすると、0.02億円の市税が入手できる。したがって合計0.03億円の市税収入が、期待できることになる。もしも民間が10億円の建設費を投じて混合型開発を行ったとすると、0.2億円の市税が入手できるから、合計0.21億円の市税収入が期待できる。1億円の出費で0.21億円の税収があれば、5年で出費を回収できるわけたいへん有利な投資と言わなければならない。

このように考えると、間接的経済効果の大きさが地下鉄建設の有利・不利を左右することが分るわけで、地下鉄の開通にともなう民間開発の意欲がどこまで盛り上がるか、その点にすべてがかかってくることになる。したがって地下鉄の路線をどこに新設するかが重要な問題であり、民間が魅力を感じて投資意欲をかきたてるような地域を選んで、路線を決定しなければならない。

もちろん民間側が食指を動かさないような地域でも、行政上の理由によって地下鉄を建設しなければならないかも知れない。そのような場合は民間に代って、行政自身が開発を行わなければならないと思う。住宅や事業所、そして集客施設を行政側がイニシアティブをとって建設することで、地下鉄の経営を何ほどかは好転させることができるであろう。

しかしここで想定したモデルはいずれも新開発であるから、再開発ということになればやや修正しなければならない。すでに述べたように再開発の場合は用地費が少なくてすむから、その分だけ開発の経済効果も大きくなる。しかし再開発には再開発固有の困難があり、土地所有者に再開発の合意をとりつけるには、やはりある程度の補償費を捻出しなければならず、そうなると用地費が少いことのメリットも消える可能性がある。

また再開発は住宅や事業所が全く新しく作り出されるのではなく、多少の入

れ替りはあるとしても、ほとんどは従来の住宅や事務所が改築されるだけである。したがって各数値は、いずれもかなりの程度に割引かなければならないと思われる。

それに加えて、新開発の場合は用地の供給が増加するから、たとえ一時的にしても地価を抑制する効果が期待されるのに対して、再開発の場合はそうした効果があまり期待できず、かえって地価高騰の引きがねとなる可能性がある。もっともそうなれば固定資産税の収入はふえるから、行政側にとってマイナスばかりというわけではない。しかし再開発の魅力が大きい地域ほど、地価上昇の悪感が強くなって、土地投機を煽ることになる。その結果、沿線の住民や事業所が追い出されたり、あるいはそれを契機に補償金や土地代金を握って郊外に移転しようとするものも出てくるであろう。そういう人口や産業の流動化が、神戸市全体にとってよい結果をもたらすのか、反対に悪い結果をもたらすのかについては、データ不足でほとんど予測不可能である。

4 非経済的効果の創出

地下鉄建設が直接的にも間接的にも、かなりの経済効果をもつことはたしかであるが、そのことに関連してぜひとも触れておかなければならない問題が残っている。

すでに述べたように、地下鉄建設には巨額の投資を必要とする。住宅団地、工業団地の造成や埋立事業なども巨額の投資を必要とするけれども、これらの事業はよほど見通しをまちがった場合は別として、造成した土地を分譲することで収支をつぐなうことができる。しかし地下鉄の建設は、そういうぐあいにはいかない。鉄道料金は認可制であるため、政策的配慮によって低水準に釘付けされている。戦前は低米価—低賃金構造と言われたけれども、それをもじって言えば戦後は低運賃—低賃金構造であり、それが民間企業の資本蓄積の一助となった。交通事業は公営も民営も含めて、満身創痍となって経済成長に貢献したのである。そのことの是非をここで取りあげることにはしないが、交通事業の歪みがここから生じていることだけは確認しておかなければならない。

ともかく低運賃政策のために、新線開設に投下された建設費が容易には回収できず、しかもその建設費を借入金でまかなった場合には、利子が余分なコストとして入りこんできて、ますます回収を困難にするのである。民間企業の蓄積が乏しい間は、低運賃政策も理くつはともかくとして是認せざるを得なかったが、今日のように蓄積が進んで財テクという名の投機が横行するほどになれば、軌道修正をしなければならない。と言っても低運賃そのものに手をつけることはできない。

かつては鉄道が地域的独占性をもつ故に、これを放任すれば勝手な高運賃を設定するにちがいないというのが、運賃認可制の口実であった。今でもその危険性が、完全になくなっているわけではない。しかし都市交通に限って言えば、バスや乗用車の増加によって鉄道事業はかなりの競争圧力を受けている。料金引上げのたびに、乗客数が僅かずつではあるが減少している。もしも鉄道運賃を高い水準に引き上げたら、乗用車の利用がますます有利となって保有量がふえる。そのあげく道路の混雑をふやして、拡幅とかバイパス建設とかの形で、財政資金の投下を迫られるであろう。そういう観点から考えても、高料金政策に転換することはできない。だから高料金—高賃金によって、民間資金を吸収する方法は断念しなければならない。

それに代る方法としては、開発利益の吸収である。すでに見たように、地下鉄の新設は直接的・間接的な経済効果を創出し、その大半は民間各部門に拡散される。だからと言って各企業に交通目的税のようなものを賦課するのは、現状ではほとんど不可能と見なければならぬ。民間企業が反対し難いような論理的筋書きを作り、それによって資金を吸収するしかない。開発受益者に対する負担金の要請、たとえば新線建設基金に対する出資とか請願駅制度の導入などがそれである。

また市民から徴収した税金から補助金を出したり、基金に出資する方法も考えられる。新線建設の効果は、濃淡の差はあっても結局は市民の間に拡散されているはずであるから、税金を通して拡散した建設利益の還元を求めることは、人々の主張するほど筋の通らないことでもない。しかし拡散利益に濃淡の

差がある以上は、やはり強硬な反対論を誘発すると思われる。この反対論を克服する口実としては、やはり公共性の論理を持ち出す以外にないであろう。ここで敢て余計なことを述べておくが、公共性の論理は決して無料化の論理ではない。いかに公共性が強くとも、建設に要した費用は誰かが負担しなければならないのであって、無料化ということはあり得ない。ただその負担を「目に見える受益者」、 「直接的利用者」に負担させると言うのが市場の論理である。これに対して受益者または利用者に負担させず、それ以外の人々に負担を転嫁するのが公共の論理である。

したがって公共の論理を適用するとしても、それはよほど慎重になさなければならない。原則的に言えば、受益者または利用者が個別に負担するよりも、第三者を交えて集団的に負担する方が、結局は全体の効率を増大させるということが、かなり明確に示されなければならない。たとえば家庭廃棄物とか散乱性廃棄物（空き缶、空きビン、吸殻など）のように、非排除性をもつものとか、学校・図書館・美術館のように社会的進歩を促進するもの、そしてすべての人々が「この世に生まれたい方がよかった」と思わせない程度の生活保障や医療保障、そういう形で何らかの効率性を立証しなければならない。

地下鉄の場合、第一に考えられるのは道路混雑の解消であり、たとえば栄町通や海岸通りは明らかにこの理由が適用される。混雑解消によって利益を受けると推定される自家用車族とか、バス、タクシー利用者は「目に見えない受益者」であるから、公共の論理に反対すべきではない。第二にはそれと関連して交通弱者の安全性増大が考えられる。幼児や高齢者、そして障害者などは都市内交通に多大の不便を感じており、地下鉄はその全部ではないまでも、一部を軽減するはずであるから、交通強者は公共の論理に反対すべきではない。第三に地下鉄は土地の高度利用の一環であり、これによって生み出された都市空間を上手に利用すれば、都市環境や都市景観の改善に役立つ。道路交通量の減少に応じて歩道を拡幅し、グリーン・ベルトを増加していくことは市民の憩えるスペースを広げることであり、環境や景観を大切にしようとする人々もまた、

公共の論理に反対すべきではない。

かなりこじつけのような主張を展開したが、もしも税金によって地下鉄経営の安定を図ろうとするならば、こうした理くつを一つの理念にまで高め、そうすることで市民の合意を作り出す必要がある。そのために、非経済効果をさらに掘り下げて、そのコンセプトを端麗なものに仕上げなければならない。

5 オーソリティの必要性

くりかえしになるが、経済的効果や非経済的効果を含め、地下鉄建設はかなりの便益を生み出すと思われる。残念ながら現行制度のもとでは、その便益が広く拡散してしまうため、建設資金の調達という点で困難な問題を抱えこんでいるのである。そこでこの便益が広く拡散する前に、一定の関門を設けてプールしておき、適当な時機を見はからって計画的に放出していく方法を、衆知を集めて検討する時期に来ていると考える。

明治末期から大正・昭和にかけて、民鉄事業が花やかに展開されたが、それらの事業をリードしたのは小林一三氏であり、堤康次郎氏であり、そして五島慶太氏であった。彼らの採用した経営手法は、鉄道を単なる輸送機関としてとらえるのではなく、地域開発の一環として交通事業を位置づけ、住宅事業、物販事業（百貨店など）、文化事業（劇場など）、余暇事業（運動場、遊園地、温泉など）とさまざまな多角化した事業のシナジー（相乗）効果を100%引き出そうとするものであった。もちろん多角化と言っても、儲かるものは何でも扱うというようなコングロマリット型の多角化ではなく、地域開発を基軸にして住民の生活向上を理念とする多角化であったから、人々の共感を得て成功したのである。

かりに地下鉄建設が行政主導方式で進められるとしても、先覚者の故知を大いに活用すべきであると思われる。基本理念に固執しつつ事業の多角的展開を考えるべきであり、そのためには地域総合開発会社または公社を設立して、諸事業の統合と分散を図るのがよい。

冒頭で述べたように、都市は住民の時代から動民の時代へ移ろうとしてお

り、その潮流に乗って前進すべきであり、広い視野から地下鉄の建設をデザインすべきである。そうしないと余りにも障害が多すぎて、萎縮した形の都市しか出来ないとされる。包括的なプランを作り、強い意思でそれを具体化していくための機関として、地域開発のためのオーソリティが欲しいと思う。

既成市街地における鉄道の新設とその経営課題

佐々木 弘

(神戸大学教授)

1 はじめに

都市が一つの鉄道路線を新設しようとするとき、全く新たに開発された地域を主として営業地域とするか、それとも、既成市街地における再開発やいわゆるインナーシティ問題解決への一施策として導入するかにより、それがかかえる諸問題は相当大きく異なる様相を呈することに注意しなければならない。

本稿では、この内、とりわけ後者のケースに焦点をおいて、以下検討していくことにするが、そこには、前者のケースにはみられないいくつかのより複雑な諸問題——たとえば、①路線の新設に伴って生じる「開発利益の内部化」をどう図るべきか、②もしそれが困難であれば、それに代って、いかなる他の財源が工夫されるべきか、さらには、③これらの地域では、様々な既得権や利害が錯綜し、それらの調整がきわめて困難であるとしばしば指摘されるが、これをどこまで克服しうるかなど——が現われてくるにちがいない。

それと関連して、さらにまた、このような既成市街地における鉄道の新設は、その鉄道事業の単独の採算制のみでなく、より広い視点、たとえば、「インナーシティ問題解決の起爆剤」としての役割をどう果たすかという視点とも関連させて評価されるべきであるとも考えられるが、この点も看過されてはならないのである。

このように考えると、既成市街地における鉄道新設の問題は、経済・経営学的見地からみても、きわめて興味あるテーマであるといわねばならない。

本稿では、神戸市で近時構想中の「海岸線」を一応具体的にはイメージとしてもちながら、議論を進めていくことにしたい。¹⁾

2 既成市街地における鉄道新設の意図は何か：インナーシティ対策との 関連性

神戸市の今後の市政の展開上、インナーシティ問題の解決と福祉問題への対応とは、回避することのできない重要施策と考えられるが、本稿で議論の対象とされる「既成市街地における鉄道新設」は、これらの今後の政策課題と密接にかかわるものである。

それゆえ、神戸市がインナーシティ問題に対し、今後どのように取組もうとしているのか、その考え方の大筋を把握しておくとともに、その取組策全体の中で、海岸線の新設構想はいかなる位置を占めているのかをも、併せてみておくことは、意義があるにちがいない。

そこで、以下、『インナーシティ総合整備方策懇談会、報告書』（以下『報告書』昭和62年10月）に主としてよりながら、この点をまず、明らかにしておく。

神戸市の都心を取巻く古い市街地（インナーシティ）では、近年人口や工場の流出による地域活力の低下現象が顕著になりつつある。このような現象は、欧米の大都市にも共通してみられ、①インナーシティにおける生活環境の悪化、②社会資本の老朽化、さらには、③各種の社会問題の深刻化などは、「大都市衰退の前兆」として深く憂慮されているものである。

三宮・元町を中心とした都心部を除く灘・中央・兵庫・長田の中南部、東灘南部の一部、須磨の山陽電鉄以南の地域は、これまでの神戸市の発展を支えてきた地域であるが、

④これら地域の多くは、ゴム・ケミカルシューズ、醸造などの伝統的地場産業や構造転換を迫られている鉄鋼・造船業を抱えている地域であり、製造品出荷額、商品販売額などの伸び悩み、事業所従業員の減少など、他の地域に比べて、経済の成長力、更新力が弱く、地域経済の停滞がみられる。

⑤また、地域人口の減少、高齢化が他の地域に比べ著しい（中央四区人口は、76万人（昭和40年）から53万人（昭和60年）に減少、また、65歳以上人口の占める比率でも、全市平均10.1%に対し、インナー地域では14～15%となっ

ている)。②さらに、生活保護率、失業率も高い。

③コミュニティの弱体化、学校など公共施設の遊休化などの問題も、そのため生じつつある。

④加えて、戦前長屋、老朽化した木造賃貸住宅や住工混在地区が他の地域に比べて多いなど、住環境も悪化している。

しかし、神戸市の場合、注意すべき特徴は、次の点にある。

第1は、これらの現象がインナーシティ地域のすべてにおいて全面的に発生しているのではなく、問題の進行度合において東部と西部とでは差がみられること。(兵庫南部・長田南部において、この問題の進行が最も著しい地域が多くみられる)

第2に、昭和61年に実施された『インナーシティ住民・企業アンケート調査』も示しているごとく、神戸市のインナーシティ問題は、欧米の大都市で生じている程深刻な状況にはなく、インナーシティを甦らせる潜在力はまだ残っている²⁾とみてよいこと。

しかし、もし今適切な措置を怠り、このまま手をこまねいていけば、神戸のインナーシティ問題も深刻化し、地域再生のエネルギーも枯渇してしまうのみでなく、市全体の健全な発展を妨げ、取り返しのつかない状態になるにちがいない。早急な対応が求められているのである。

第3に、神戸市のインナーシティ問題の主要な原因の一つは、市街地周辺のニュータウンなどの新規開発により、人口が流出した(郊外化)ためと考えられる。このかぎりでは、しばしばきかれる「西へ厚く、東に薄い投資」という批判は当たっていよう。しかし、市民のニーズの高度化・多様化に応え、均衡のとれたまちづくりを図り、市全体の発展を目指すためには、二者択一的思考は好ましくないにちがいない。だが、この事実は、インナーシティ問題は、きわめて行政の問題であり、その解決は強く行政の責任であることを認識しておかなければならない。

第4に、インナーシティにおける人口・企業の減少は、従来過密問題を解消

させると考えられていたが、神戸市の場合をみると、必ずしも、それが住宅・住環境の向上、都市機能の更新に結びついているとは思えないこと。空家は増える一方、工場跡地等が高度利用されず、駐車場や資材置場になっている例が多い。また、大企業の従業員の減少に伴う社宅の遊休化もみられる。このような土地利用の更新の遅れが地域の活力を失わせているのである。このことは、神戸経済のポテンシャルからくる地域の自力更新力の弱さを物語るものであり、思い切った公の主導力に基づく誘導策が必要とされるゆえんである。

神戸市は、インナーシティ対策として、①住宅・住環境、②産業・雇用、③都市再開発、④福祉・コミュニティなどの各分野で、近時、年間540億円の投資を行なっているが、即効性がなく、めざましい成果があがっているようにはみえないのである。われわれは、ここに、個別積み上げの対症療法の限界をみるのであり、抜本的対策を講じる必要を強く感じるのである。

そこで、先の『報告書』では、「インナーシティ活性化の視点」として、次の5つの点が指摘される。

①リーディング・プロジェクトの導入（インナーシティの再開発のポテンシャルを高めるためには、地域活性化の推進力となる大規模プロジェクトの導入が不可欠）

②ウォーター・フロントの活用

③地域イメージの高揚（好ましいイメージを大切にするとともに、新たなイメージを創出する）

④交通機能の強化（各プロジェクトの効果的実現を図り、そこから発生する交通需要に対処するために、地域整備の骨格、交通動脈として、「海岸線」の建設の必要が説かれる点が注目値する）

⑤成長分野との連携

そして、より具体的な整備目標として、次の点が強調されるのである。

A. 都市型産業の育成（① 臨海部企業の高度化、② 既存産業の高付加価値化と新しい成長分野の育成、③ 地域商業の活性化、④ 産業地域社会の形成）

B. インナーシティ居住の促進 (㊦ 都市型ライフスタイルに対応した多様な住宅の供給, ㊧ 大規模住宅再開発の促進, ㊨ 建替・修復型による住宅・住環境の改善, ㊩ 快適住環境の創造)

C. 地域魅力の創造・利便性の向上 (㊪ 遊空間の創造, ㊫ 地域のイメージアップ, ㊬ 交通機能の強化, ㊭ 公共施設等の更新・再配置と新しい機能の導入, ㊮ 副都心の整備)

D. 活力ある地域社会の形成

インナーシティ地域でも最も強力な対策を要すると考えられる兵庫南部・長田南部に対する「リーディング・プロジェクト」としては、

① 新長田～大阪ガス神戸製造所跡地の整備 (新長田駅周辺の整備, 五位池線の整備, 大阪ガス神戸製造所跡地と長田港の整備)

② ウォーター・フロントの整備 (苅藻運河レクリエーション・ポートの整備, 兵庫キャナルプラザの整備, 大輪田泊・アジア国際村構想)

③ 臨海部大規模工場の高度化と転換

④ 兵庫駅南地区の整備

⑤ ハーバーランドの整備とその効果の地域的拡張

⑥ 海岸線の整備

以上の6つが指摘されているが、その内、海岸線の整備が、①「地域の交通便利の向上」のみでなく、②「地域イメージアップへの大きな貢献」、さらには、③「情報化社会に備え、インテリジェントシティ・ハーバーランドの機能を同地域に波及させる役割」を演ずるためにも、きわめて重要と位置づけられている点が看過されるべきでない。

以上からわれわれは、既成市街地における海岸線の構想が、神戸市の考えているインナーシティ問題の解決といかに深い関連性を有しているか知りえたが、そのみでなく、本稿の今後の検討上、いくつかの貴重なサジェスションが得られたように思われる。そのいくつかを次にあげてみよう。

(1) 海岸線は、地域再開発ないしは地域活性化方策の一環であり、いわば地域振興のための「行政路線」的性格を有すること。その意味では、財源問題と

も関連して、行政的にある程度経営をカバーする手立て（一般会計等からの補助制度）がこの議論には不可避となるといわねばならない（詳細は後述）。

(2) 海岸線は、インナーシティ問題解決のためのいくつかのリーディング・プロジェクトと「セット」であるということ。そのことは、海岸線をたんに交通事業としての採算制のみで考えるべきでなく、もっと広い視点から総合的に考察することの意義が見出されるべきであろう。つまり、他のリーディング・プロジェクトの事業収益の一部を海岸線に充てることや、他事業との総合収支計算を実施するなどが考えられてよいと思われる。

(3) 海岸線の新設が、インナーシティ問題解決の他のプロジェクトへの起爆剤であるとともに、他方、各プロジェクト自体の展開自体が、また、海岸線の需要喚起策ともなりうるものとすれば、① これら各プロジェクトは、最も効果的に——その規模やタイミング(時期)、さらには、施行体制など——計画・実施され、組合わされなければならない。加えて、② 道路、公園、住宅、地域施設などの個別事業がバラバラに建設されるのでなく、より総合化されるときに、いわゆるリーディング・プロジェクトとうまく運動されることによって相乗効果を引き出すようになされることが望ましい。そのためには、③ 公があくまで企画・執行の中心にあるべきであり、その強力なリーダーシップが求められるのである。

(4) これと関連して、インナーシティ問題の解決策を有効に実施しようとするならば、いわゆる縦割事業の弊害を除き、事業の総合化と事業調整機能の発揮が必要であることがわかる。また、ウォーター・フロント関連プロジェクトの多くは、現行の用途規制の下では実現しづらいものもあり、その克服のためには、臨港地区のあり方や地域地区指定の見直しをはじめ、国の権限の地方への分権・委譲など、現行制度上の困難を打破する努力が要求されよう。庁内体制の強化や全市的なバック・アップ体制が不可欠であるといわねばならない。

(5) インナーシティの再開発にあたっては、インナーシティの高地価、狭小細分化された土地利用、複雑な権利関係などを考慮すれば、土地問題——その有効利用——が大きな課題となる。先の『報告書』にある「インナーシティ整

備基金」の設置 (p. 45) の提案は、それゆえ興味深いものではあるが、この額の適切性や財源如何、あるいは、その使用目的、その他、さらに議論を深めるべき多くの点が、そこにはなお残されているといえよう。

3 現行制度化における海岸線の収支試算結果とその解釈

海岸線は、インナーシティの活性化および広域鉄道ネットワークの形成等の観点から、当面、終局的には「新長田～新神戸」間の完成を目標とするが、この区間の内、「三宮～新神戸」間は、建設費に比して乗客数は少なく、採算制の確保にも大きく寄与できないと予想される。

そこで、海岸線の建設については、建設の区間を区切って、段階的に整備——「新長田～三宮」間を第1期、「三宮～新神戸」間を第2期——するものとし、以下の収支試算では前者のみ(延長距離7.95km、駅数12駅)を前提に考えてみることにしたい。

一日当たり乗客数5万人(バスからの転換3万5,000人、JR和田岬線からの転換1万5,000人)、補助金(地下鉄補助方式)、乗車料収入など、現行の地下鉄のケースとほぼ同様な条件(建設資金、要員計画をはじめ、人件費や諸経費、減価償却費など、収支試算の諸条件の詳細は、ここでは省略するが)下での計算によると、建設費約1,300億円を要し、しかも、累積欠損金は、20年後には1,014億円、30年後には、2,013億円の巨額にのぼることが試算されている(神戸市交通局試算)。

現行の地下鉄建設費補助制度の創設、改正の経緯をみると、累積欠損金を概ね30年程度で解消することが一応予定されていると解せられるが、近年では、「20年」もガイドラインとして用いられつつある。このガイドラインからみると、もし、現行制度のままで放置し、市一般会計等による格段の支援体制や各種の経営安定化策の積極的実施に取組まぬかぎり、海岸線の収支見通しと実現可能性はきわめて困難なもの結論せざるをえない。これを克服するために、抜本的な経営収支改善方策の工夫が強く要請されるのである。

次に、この点を検討しよう。

④ 収支改善方策の総合的検討

(1) 建設費にかかわるコストの軽減策

① 建設ルートの見直しの可能性

本稿での収支試算では、「新長田～新神戸」を前提としつつ、「新長田～三宮」間を試算対象としたが、この他、さらに広い視点から、「須磨を經由して西神方面へ延伸」するルートが考えられる。これにより、現行の地下鉄をループ状にすることができ、将来の需要増に対応することが可能となるであろう。あるいは、将来構想としては、「東への延伸」も、インナーシティ問題への対応策の一つとしては、十分考えられてよいにちがいない。また、これらはいくつかのルートと併せて一体として建設・経営した方が、将来的には需要が増し、経営収支の改善に資するところが大きいか否か、十分検討に値するといわねばならない。

② 建設のスピード如何

上の試算では、「新長田～新神戸」間を二つの期間に分けて段階的に整備するとの考え方に立ったが、後述の「需要の喚起策」としてのそれぞれの「リーディング・プロジェクト」の実現にむけての進捗の具合如何では、二つの時期に分けないで、一気に全体の完成を図ることも理由のあることであろう。この点に関する比較秤量も、できるかぎり実証的に分析されることが望まれる。³⁾

③ 構造上の若干の問題

海岸線の構造上の問題としては、上で検討の対象とされた「地下構造」のほかに、いうまでもなく「高架構造」あるいは「高架+地下」のごとき代替案も考えられる。交通局の試算では、「側方空間確保のための用地買収費」や「高架～地下移行部処理および景観対策」の費用等を考慮すれば、建設費としては、三者とも、それほど大差ないものとの結論が導かれている。それゆえ、この点のみでいえば、どれでも選択可能ということになるが、実際上は、① 強風、雪、凍結などによる影響や洪水、高潮などによる浸水対策の必要性（防災問題）や② 日照や景観上の問題、電波障害への対応、騒音や振動問題など（環境問題）の見地からの斟酌も、一層重要になるにちがいない。

また、建設費そのものをさらに抑えるための施策³⁾一層の中量輸送化、小型化、集中管理システム、出入り口数の簡素化など⁴⁾の工夫の余地、加えて建設費の「肩代わり」を狙ういくつかの対策⁵⁾—請願駅、請願出入り口や共同（同時）施工など⁵⁾にも、一層の努力が払われるべきである。

(2) 運営費の低廉化へむけての方策

① 「車両保存費」……比較的大きな割合を占める費用項目（神戸新交通ポートアイランド線のケースでは、営業費の約15%を占める）であるが、新交通の例でいえば、従来の方式（「一般検査」1年毎、「重要部全般検査」3年毎）から、近年では、「一般検査」2年毎、「重要部全般検査」4年毎と、若干緩和が図られており、これによって、「検修費用」は従来の場合の約60%程度で済むようになったといわれる。

② また、「線路保存費」「電路保存費」「運転費」「運輸費」等も、今後は現行の20%程度節約可能と仮定されている。

③ なお、「車両のタイヤ」「パンタグラフのスリ板」「ブレーキシュー」等は、開業後年月を経ることにより、走行路になじみ、摩擦によりすり減る量も次第に少なくなる傾向があり、その意味で、この費用項目も定性的に減少させることが可能であろう（「新交通システム経営問題研究会」検討報告書資料編，p. 10参照）。

④ その他としては、いわゆる「自動化」「機械化」の促進やあまり問題も少なく、実現可能なものの「外注化」、さらには、乗客サービス・レベルの適切な設定なども、検討に値するものといえよう。

(3) 運賃アップによる増収効果

公営バス事業における運賃改訂の時期と上げ幅を「約2年毎のインターバルで、約10%アップ」（ケースA）が平均的であると仮定する。

いま、仮りに、ケースAに比べ、

「2年毎に、7%アップ」（ケースB）

「2年毎に、15%アップ」（ケースC）

の二つを想定して検討してみると、累積黒字転換点は、ケースBでは（ケース

Aに比して)「4年程度遅くなり」、ケースCでは、「3年程度早くなる」と試算されている(前掲書資料編, p. 11)。このようにみると、運賃アップの増収効果は、相当大きいことがわかる。

ただし、反面、現実問題としては、運賃改訂は、このような計算通りにはいかないことも、また確かである。改訂が需要の逸走さえ生じかねないことも、しばしばわれわれが目にするところだからである。

(4) 現行制度を超えた市一般会計等による支援策について
 すでに述べたごとく、海岸線が神戸市の今後取り組むべき行政の一つの中心たるインナーシティ対策の重要施策であるとすれば、上のいくつかの改善策ではなお不十分であり、さらに強力な支援の手——それは、現行制度の枠の内部に制約されることなく、より積極的な独自の工夫に基づく方策——が俟たれることになる。

問題は、その際の理論づくりである。そこで、まず考えておかねばならない点は、①「海岸線新設がどれ程の開発利益をもたらすか」その計測であろう。交通局は、これに関し、次のような試算をしている。

	中央区	兵庫・長田区
単位面積当たりの開発利益	39,000円/m ²	33,000円/m ²
対象地域面積 (R=750m)	3.32km ²	3.46km ²
対象地域の開発利益	1,295億円	1,142億円

かくて、「海岸線沿線には、建設後3～5年で、約2,437億円の開発利益が生じる」と推計している。

② さらに、「時間短縮効果」として、

	アクセス時分	待ち時分	乗車時分	所要時分計
バス	3分	5分	16分	24分
海岸線	5分	5分	8分	18分
				6分

これをさらに「所得換算」すれば、

○ 1日当たり「時間短縮」

$6 \text{分/人} \times 5 \text{万人 (乗客数)} \times 0.6 \text{ (定期率)} = 180,000 \text{分} = 3,000 \text{時間}$

○ 1日当たり「所得」

$3,000 \text{時間} \times 1,960 \text{円 (時間平均所得)} = 5,880,000 \text{円}$

○ 1年当たり「所得」

$5,880,000 \text{円/日} \times 365 \text{日} = 2,146,200,000 \text{円}$

ここから、海岸線建設により、年間約21億5,000万円の時間短縮による所得が生じることがわかる。⁶⁾

これに対し、市の税収への影響はどうか。最新の神戸都市問題研究所による試算を参考にして、いま、その結論部のみを引用すれば、

① 固定資産税・土地分、都市計画税

「海岸線新設によって、長期的視点に立ってみれば、神戸市に毎年11～12億円の増収をもたらすことになる」。

② 固定資産税・家屋分

「この分として、約4億円」

③ 個人市民税

「新線建設による個人市民税の増加額、約2億円」とそれぞれ推計されている。

しかし、これらは、予定される開発利益の大きさと比べれば、この間のギャップの大きさに、われわれは驚かざるをえないのである。

このように、海岸線の新設がもたらすと推計される開発利益にほぼ等しい額を正しく吸収し、内部化する手だては、わが国の現行制度の下では存しないことは、大きな問題といわねばならない。われわれが問題としている、特に既成市街地における新線建設の場合は、殊の外、これは困難であるのみならず、建物そのものも、また、コスト高になるなど、きわめて経営的には難題が多いことを覚悟しておかねばならない。何らかの他の方法による強力な支援が不可欠な理由である。

そこで、現行の補助制度の枠を超えて、考えられる支援策として、次のいくつかの案が検討に値すると思われる。

まず、前提として、上述のごとく、建設費（新長田～三宮）1,300億円、地下鉄補助方式、一日当たりの乗客数5万人とし、そのときの20年後の累積欠損金1,014億円を解消するには、いかなる方策をとるべきかを考えてみることにする（同じ前提の下で30年後の累積欠損金2,013億円を解消するケースも考えられるが、問題への接近方法は同一であるので、ここでは省略する）。

	基本的考え方	市一般会計等による支援必要額	他の方策による要改善額
第1案	<ul style="list-style-type: none"> ① 全線を「行政目的路線」と位置づける。 ② 建設費の全額（100％）補助。 	1,009億円	あと5億円
第2案	<ul style="list-style-type: none"> ① 「インフラ補助」方式の考え方に基づき「インフラ補助」と「地下鉄補助」との実質補助額の差額を「基金」として積立てる （「基金総額」325億円） ② 開業後はその運用益を補助として支出（235億円） ③ 「行政目的路線」としてインナー部（国道より南）の建設費の事業者負担分（全額の59％）を運用益で負担できるよう「基金」を積立てる（「基金総額」425億円）×$\frac{1}{2}$（ウエイト） ④ 「税の増収見込分」を運用益で得られるよう「基金」を積立てる（「基金総額」300億円）×$\frac{1}{2}$（ウエイト） ⑤ ③、④の「基金」の運用益を開業後補助として支出するものとして……587億円×$\frac{1}{2}$（ウエイト） 	億円 「基金」688(約700) 億円 運用益529(約500)	△ 203億円
第3案	<ul style="list-style-type: none"> ① 「無利子融資」（ポータルライナーの7） ケースにすでに実績あり） ② ただし、事業者負担額の$\frac{1}{2}$とする。 	265億円	749億円

「第2案」の内、③と④の考え方は、それぞれ独立した代替案とすることももちろん可能であるが、ここでは、第2案は、①と②の考え方を基本として重視しつつ、③と④の考え方も、それぞれを $\frac{1}{2}$ ずつのウエイト付けをして包含することにして計算している。

この三つの代替案の内、「第3案」は、残額（市一般会計等による支援以外に、なお他の方策による要改善額）が大きすぎて、あまり収支の改善には寄与しないと思われる。

したがって、「第1案」か「第2案」かということになるが、いずれをとっても、大体、市一般会計等からの700億円～1,200億円のオーダーの支援が必要ということになろう。これを大きいとみるか小さいとみるかは、論者により意見も異なるろう。だが、ちなみに、近時何らかの交通路線を新設しようとする若干の他都市がここでわれわれの議論とほぼ等しく「基金」を設置している点は注目すべきであり、いま、その額を参考までにみみると、東京1,800億円、横浜市1,000億円、仙台市670億円となっており、この意味で、神戸市がこの程度の基金造成を企図して積立てても決して大きすぎるともいえまいと思うのである。

幸い、神戸市においては、現行の地下鉄をはじめ、公営病院、下水道事業など、一般に市財政への圧迫要因とされるこれらの事業の一般会計への負担の圧力が近い将来、次第に減少していく兆候がみられるとき、上の指摘は、一層容認されることであろう。

もちろん、ほかにも、「公」（自治体）のできる施策として、「公有地の無償貸与や提供」も十分考えられてよい。具体的には、たとえば、車庫の公共用地下への設置（公園や地下の無償利用）や駅の出入口等を公共用地あるいは公共施設（区役所など）内に設置するなどの便宜を与えることが考えられよう。

加えて、「公」のみでなく、「民間」側へも、何らかの負担を求めることが当然あってもよいであろう。その中には、

① 交通の新設で利益を受ける大口の開発事業者は何らかの負担を求める方策……たとえば、古い家を壊して新しい集合住宅を建てるようなケースで、開

発要額を作って、いくらかの負担をお願いすることは可能であるし、あってもよいであろう。

② また、民間からの「寄附金」の拠出も考える、もう一つの方策であろう。

新幹線の請願駅の一つたる「新富士駅」のケースをみると、新駅の建設に必要とされる事業費132億円の内、約29億円ほどを「寄附金」——民間企業（約1,000社）、各種団体（ライオンズ・クラブなど約20団体）および市民（全世帯数6万戸の内、5万戸から、1世帯当たり1万円寄附）——として徴収しており、この点は注目に値する。

最後に、上の「第2案」で重視した海岸線建設のための「基金」の積立てと、先に述べたインナーシティ問題を総合的・調整的に扱う際に必要と『報告書』で説かれた「インナーシティ整備基金」との関係をどう理解したらよいのであろうか。後者は、より広いインナーシティ問題への対応として、たとえば土地の先行取得などのために用いられ、交通新設への支援のためには用いられるべきではないのか。このような両者の「基金」相互間の関係がどうあるべきかは、もし「第2案」が採用されるときには、早急に解決されなければならない重要な課題になるにちがいない。

そして、上の「第2案」の場合には、もはやその必要は生じないが、「第1案」と「第3案」をみるかぎり、なお、「改善を要するいくばくかの額」が残ることを意味する。これを実現するための他の方策が、さらに探されなければならない。この点を項を改めて、つづいて検討することにしよう。

(5) 乗客需要喚起のための方策

先のいくつかの収支改善にむけての代替案の試算においては、現行のバスおよびJR和田岬線から転換を前提に「1日当たり乗客数5万人」を条件にしたが、現実には、現行の二つの交通機関の乗客をすべて海岸線に転換できるか否かは、なお不安も残るところである。

その点で、前項第1案、第2案についてはともかく、「1日当たり乗客数5万人」の前提をおいても、なお、約4万人ほどの需要喚起を必要とすると、試

算上からは推計される「第3案」の実現可能性はかなりきびしいものになってくる。なぜなら、上の「前提」の不安に加えて、さらに乗客をこの地域で新たに4万人増やすことは、そう容易ではないと考えられるからである。

したがって、「第1案」「第2案」（特に、私見では「第2案」）の方が、より現実的提案と一応いうのが、そこでも、上のごとき「前提」上の不安をぬぐい去るには、さらに何らかの「需要喚起策」が不可欠となることは言を俟たない。

その際、基本的考え方は、次のようになるろう。

① 第1に、交通事業者として本来行なうべき努力——種々の「乗客サービスの向上」（スピード、快適性、安全性など）と「PR」や「イベント開催」など——にまず意を注ぐことこそ大切であろう。これが基本である。

② 第2の視点としては、海岸線の新設は、あくまでインナーシティ問題の一環として意義をもつことを想起し、それとの関連で構想されているいくつかのリーディング・プロジェクトとうまく組み合わせることによって、一層の需要の喚起を狙うという発想である。そのためには、インナーシティの各リーディング・プロジェクトを短・中・長期にどのように位置づけたらよいか、特に、市当局のプロジェクトと海岸線の整備との整合性を慎重に検討しておくことが必要となる。この点、先のインナーシティの『報告書』は、たんにプロジェクトを並列的に記述するのみで、それらをどのような優先順位で実施していくのか、また、それぞれのプロジェクトが、どれ程の需要増をもたらすのかというごとき分析を欠いていたといわねばならない。その意味では、将来の海岸線の需要喚起のそれぞれ重要な要因として、各プロジェクトを位置づけ、上に指摘したような視点からもう一度検討し直してみるのが有益であろう。

いずれにしても、これは、交通事業者単独では実施できるものではなく、市当局を含めた広い範囲で計画的・総合的に各プロジェクトと海岸線の進捗との調整する道が模索されなければならないのである。

③ この場合、まず、期待されるのは、「流動的な乗客誘致能力のある施設」特に「昼間の需要を高めるような集客施設」の必要性であろう。具体的には、

御崎公園、兵庫運河、蒔藻周辺などをどう開発するか、また、国との交渉がうまく運び、たとえば、神戸大学医学部や附属病院などの諸施設をもしこの地域に移転させることができれば、大きなインパクトを与えることになるにちがいない。

④ ちなみに、神戸市に現存するいくつかの施設がどれほどの集客能力をもつのかをみると、「神戸文化ホール」61.5万人(0.2万人/日)、「須磨水族園」211万人(0.9万人/日)、「王子動物園」127.2万人(0.3万人/日)、「海洋博物館」44.3万人(0.1万人/日)、「農業公園」43.6万人(0.1万人/日)などとなっている。

どこから、大きな集客施設をつくるのがいかに海岸線の需要の喚起にとって重要であるかが理解しうるが、現実には、いかなる大規模施設が必要なのか、また、それをできるかぎり早期につくろうとしても、場所はあるのか、資金はどう調達するのか、など難問も多いのである。そこで、大規模施設をめざすよりも、やや中小規模の施設でもよいから、それを海岸線の進捗に合わせて、10個あるいは20個つくった方が需要喚起という点からはむしろ現実的なのではないかとする考え方もありうる。このいずれのアプローチがこのインナーシティ地域でより効果的か、なおデータに基づく基礎研究を要するといえよう。⁸⁾

⑤ さらに、「集客施設」と一概にいても、いわゆる「観光施設」が乗客の集積度が高いのか、それとも「業務施設」の方が、海岸線の需要喚起により貢献するところが大きなのか、この辺も、実際のデータを用いながら検討してみ必要があるであろう。

⑥ 加えて、この地域にまとまった土地が入手しがたいことが、様々なプロジェクト実現のネックともなっていることを思うと、一部臨港地区の再開発や沖出し埋め立て案も、一考に値するかもしれない。

また、狭いこの地域の有効利用として、水上・水中ならびに地下の多面的活用や、この地域のウォーターフロントや運河を軸にしながら、さらに下水道処理水の再利用計画と結合させて市の東西にそれを延ばし、将来的には市を東西に貫ぬく「せせらぎのプロムナード」(人工河川)を作る発想もおもしろいこ

とであろう。⑦ もう一つ、この地域におけるプロジェクト展開上大切なことは、すでにインナーシティ問題への取組みの議論の中でも指摘されていたごとく、「多様な住宅の供給」の実現であろう。これは、インナーシティが有する問題の本来的解決のためにも必要であるのみでなく、海岸線の乗客需要の喚起策（ちなみに、「名谷・妙法寺駅乗降客数」約4.3万人/日である）としても、また近年の異常な土地・住宅の高値傾向に対し「公」の果すべき抑制者としての役割からしても、きわめて有用であると考えからである。この点からみれば、運輸省所管の臨港地区に住宅は作れないなどとする現行制度は、きわめて問題多きものといわざるをえまい。この種の国の権限の地方自治体への移行や規制緩和こそ、今後強く要請されるべきものといわねばならない。

⑧ 最後に、需要喚起策の一つとも関連して、このインナーシティ地域を公共交通や一部の営業用の車以外の車両の立入りを抑制あるいは禁止する、思いきった「規制ゾーン」とすることを提案したい。大都市の大気汚染が改善されず、酸性雨や地球の温暖化など、地球的規模の環境破壊が進行している今、神戸市がいくつかの外国の先進都市を見習って、わが国で先がけてこれを実践することは意義あるにちがいない。

反面、海岸線の運賃は、極力抑制した水準にとどめ、できるだけその利用を促進するような政策をとることが、このインナーシティ地域にとっては特にふさわしいし、好ましいものと考えるのである。

(6) 附帯事業（経営多角化）の展開にむけての方策

海岸線の事業主体が本業である交通事業に加えて、自らの有する経営資源を活用して、附帯事業を行なうことは、前項の「需要喚起策」ともかかわる面もあるが、ここでは、それとは別の側面——たとえば、附帯事業に積極的に進出し、そこで得た収益（の一部）を、本業部門に還元する——から主として考えてみることにしたい。

海岸線を営む事業主体が、なぜ附帯事業へと進出するかに関しては、「自ら

の有する各種の経営資源（人材、資産、資金、情報や特有の技術などのノウハウ）の有効活用」とか、「本業部門の経営者や従業員の一層の教育・訓練の場の提供」とか、「競争的環境に身をおくことからくる経営文化の変容への期待」などの一般的理由に加えて、次の二つが、本稿においては、特に重要である。

1つは、「開発利益の内部化」の担保としての多角化戦略肯定論であり、もう1つは、「附帯サービス向上による本業部門の利用者の定着あるいは利用者へのサービスの向上それによる附帯事業のさらなる拡大（相乗効果）」を狙っての多角化戦略是認論であろう。

わが国の大手私鉄の場合、本業部門の利益とほぼ同程度の「不動産事業」利益を得ているのが一般的であり、その割合はともかく、これとほぼ同様のことが、公営や第三セクターの場合、なしえないとする基本的根拠はありえないといわねばならないからである。

具体的には、「車両基地の上空間部の多目的活用（たとえば、㉠ 住居や店舗系施設、㉡ 物流センター、倉庫などの物流系施設、㉢ ホテルや事業所ビル、展示場、㉣ 駐車場施設など）」あるいは、大阪ガス跡地の一部を交通事業で買収し、地域のショッピングセンターを兼ねた駅ビルの経営を行なうことにより収入を得、交通事業にその利益（の一部）を繰入れるなどが考えられよう。

重要なことは、交通のごとき「公共的任務をもつ事業」を他の「収益的業務」と合わせて一体として総合的にやっけていこうとする視点である。いいかえれば、一つの事業主体が複数の異なる事業部門を、しかも相互に相乗効果が得られるように配慮しながら、展開していくことによつて、「規模の経済」ならぬ「複数業務の同時展開による利益」の獲得をめざすところに特徴があるといえよう。

もちろん、このような事業展開については、全く問題点も存しないわけではないが、¹⁰⁾ 予想しうるいくつかの問題点に関しては、事前に十分検討し、問題処理のルールを予め用意しておくとともに、それを公表することによつて、無用の批判や疑問を相当程度避けることができるにちがいない。

5 経営主体について

これまで論じてきたように、海岸線新設構想は、一方で既成市街地におけるインナーシティ対策として、市の行政と密接にからむ面を有しながら、他方で、公営企業としての従来の経営姿勢を超えた、負担区分、財源手当て、さらには、きわめてダイナミックな事業展開を求められることになる。それゆえ、これら二つの要請を共にうまく満たしうる経営主体として単純な直営、地方公営企業形態を前提に議論を進めていくことは、現行制度下では限界もあり、かなりむずかしいと考えられる。ここに、経営主体論を問題とすべき理由がある。建設期間中、直接専門職員を自ら雇用することなく、むしろ市当局からの人材の出向・派遣を求めることが可能な形態、多様な資金調達が可能にやりやすい形態、事業の多角化展開や弾力的・機動的な事業運営が可能な経営形態は何か、それを探さなければならない。その際、われわれは、たんに海岸線の運営を本業とし、いくつかの多角化事業部門をも併せてもつ経営主体と並んで、インナーシティ全体の整備を市があくまで主導的役割を演じながら、しかも、縦割事業の弊害を除きつつ推進していく組織体、諸計画の総合調整（事業調整、住民・企業の意向や地元の利害の調整など）と段階的整備とを推進していく経営主体の問題を同時に考えていくことが大切と考える。より直截に言えば、両組織体とも、間接経営形態たる公社あるいは第三セクター形態を採用するのが現行制度の下では、一番実現可能性が大きいであろう¹¹⁾。具体的には、仮りに第三セクター形態を選ぶとすれば、前者は、「神戸海岸線株式会社」（KKK）、後者は、（Kobe Inner-city Revitalizing Authority : KIRA）のごときものとなろう。

このような二つの間接経営形態は、相互に独立した法人格をもつ経営主体として活動しながらも、他方、互いに人事交流や経営戦略の形成・実施面での参加や協力体制を保っていくことも、また、可能であり、不可欠のことといわねばならない。

6 結 び

以上、神戸市の海岸線を例にとりながら、既成市街地における鉄道新設がかかえるいくつかの問題点を検討してきた。そこには、全く新規の開発地域における鉄道新設のケースとは異なる困難と特異性が存することが明らかにされたが、他方、海岸線のケースによく示されたごとく、それがかかえるいくつかの困難は、① 既成市街地（インナーシティ地域）そのものの問題解決への努力と、それとの密接な関連づけにおいて、② 海岸線そのものの経営を可能にするための全市をあげての格段の支援策（現行の地下鉄補助制度を超えて）を工夫することによって、克服できるものであることが示されたのである。

重要な点は、それ自体の事業プランとしては、営業当初いくらの財務上の欠損が出、それが何年間続く見通しが、それをいかなる支援策によって乗り越えていこうとしているかなどを市民の前にできるかぎり公表しておくことであろう。そうすることにより、市民に自覚と相当の覚悟を引き起すのに役立つだけでなく、交通事業自らにとっても、経営合理化の目標とするところがより明確となり、努力しやすく、また、責任関係も明白となり、便宜だろうと考えるからである。

最後に、近時の神戸市政にとらて「インナーシティ問題」と「福祉問題」とは避けて通れない課題といわれているが、これに加えて、「環境保全と省エネルギー問題」への対応の緊急なことを一貫して重視してきたわれわれの視点からすれば、本稿で議論の対象とされた海岸線の問題は、まさにこれら今後の市政の重要課題のすべてに深くかかわるものであることを看過してはならない。その意味では、この問題に市がどう対応するかに、市民をはじめ世間は重要な関心を抱かざるをえないといっても過言ではない。この重要問題に対し、長期的視野に立ち、誤りなき対応をされるよう期待して筆を擱く。

(注)

- 1) 本稿の執筆に際し、神戸都市問題研究所内設置の都市交通研究会における諸賢の意見や配布資料が大変参考になったことを記して謝意を表する。
- 2) その理由は、次のごとし、

既成市街地における鉄道の新設とその経営課題

- ④ 雇用問題、治安問題がそれ程深刻化していないこと。
- ⑤ 欧米におけるインナーシティのケースと異なり、住宅、住環境がそれ程スラム化してなく、また、人種の対立もひどくないこと。
- ⑥ 住民や企業の意識・意欲面でも、インナーシティへの愛着がなお衰えてはいないこと。
- ⑦ 市全体の人口の動きが社会減でないことなど（『報告書』 p. 5 参照）。

3) 日本交通計画協会「新交通システム経営問題研究会」検討報告書（1988年）は、路線長：10km、駅数13駅、開業1年目需要：4万5,000人、需要成長パターン：年平均4%伸び率（根拠：神戸ポートライナー実績11年間で年平均伸び率4.2%、大阪10年間で伸び率4.9%、大宮・伊奈19年間で伸び率3.8%を参考にしている）で、開業16年目に1日当たり8万人の乗客数となる新交通システムのケースを基本モデルとし、「需要の規模の変化に対応したシステムの段階的整備」と「一括整備」といづれが経営収支によい効果をもたらすかを分析している。この基本モデルは、本稿でわれわれが取扱っている「海岸線」のケースと諸条件が近似しており、強い関心をもたざるをえない。なお、ここで「段階的整備」とは、車両およびその他のインフラ外部で、需要に応じて弾力的に整備できるものを対象としている。

（単位：100万円）

	第Ⅰ期工事 開業前4年間	第Ⅱ期工事 開業後8年目 (車両増備)	第Ⅲ期工事 開業後12年目 (車両増備)	第Ⅳ期工事 開業後16年目 (車両増備、システムレベルアップ)	合計
一括整備	33,533 33.5億円/km (91.0%)	1,045 1.0億円/km (3.0%)	1,045 1.0億円/km (3.0%)	1,056 1.1億円/km (3.0%)	36,679 36.7億円/km (100.0%)
段階的整備	27,626 27.6億円/km (80.4%)	1,045 1.0億円/km (3.0%)	1,045 1.0億円/km (3.0%)	4,665 4.7億円/km (13.6%)	36,679 36.7億円/km (100.0%)

そして、「段階的整備」が次の点で事業の経営収支によい効果をもつと結論するのである。（p. 17）

- ① 減価償却後の損益累計の最大は、約50億円程度低減される。
- ② 減価償却後の損益累計の黒字化程度は、開業後24年が22年と3年程度早まる。
- ③ 単年度の黒字転換は、13年から11年へと2年程度早まる。

4) 市の行なう他の工事、たとえば、道路拡張工事と連動して、オープンカット方式で建設するなど。

5) 先の「新交通システム経営問題研究会」の検討報告書によれば、「初期投資額（建設費）軽減による効果」に関連して、①運行実績の積み重ねにより、各部の信頼性・安全性が十分確立されつつある現在、多重系の安全性を装備した現在システムから、

技術的に簡素化の方向を検討する必要があることを、また、「設備関連の建設費の軽減策」として、④ 駅設備（ホームドアやエスカレーター等）の簡素化、⑤ 沿線拠点開発などと一体的に事業をおこし、駅と沿線建物との一体化施工による建設費の合理化、⑥ 車庫設備の合理化（スペースの有効利用、設備の合理的配置）や検修期間の拡大によるコスト・ダウンの検討の必要性などをあげ、そうすることによって、「インフラ外部の建設費」を現在より10%程度安価にすることができると試算している（資料編 p. 9）。

6) もちろん、この他にも、建設費1,300億円を要する海岸線の新設が様々な分野で生産誘発効果をもたらすにちがいない。

ちなみに、経済企画庁のある試算では、交通施設のごとき社会資本関連投資を1兆円行なうと、それに伴い建設資材や機械をはじめ様々な産業に対する生産の誘発を通して、最終的には、GNPが2兆2,000億円、税収が約4,300億円増加すると推計されている（高橋伸彰「負担の軽減と公平化をいかに図るか」『運輸と経済』1988年7月、p. 38を参照のこと）。

7) ポートアイランド線の場合、市は無償貸付金48億円を10年間無利子で融資している。

8) ここでは、「需要喚起策」の側面のみを主として論じているが、他方で、これらの各プロジェクトの収益の活用という考え方も、看過しえないことに注意せねばならない。たとえば、ある地域で埋め立てを実施し、その売却による利益の積立てとその果実の交通事業収入への繰入れ、または、開発地における住宅団地の建設やショッピングモールの経営による利益積立てや収入の交通事業への繰入れなども考えられてよいであろう。

9) 大阪市では、中之島の市立中央公会堂から東の突端剣崎までの約850mに「地上」「地中」「水上」の三つの楽園をつくらうというユニークな構想を近時公表した（『朝日新聞』1989年9月6日）。そこでは、美術館、音楽ホールなどほとんど文化施設を地中に埋め、それぞれの施設が地表に顔を出す部分は屋上公園としてイベントや四季の花と緑の植栽で囲まれた遊歩道に活用するとともに、「水上の楽園」は、堂島川に突き出すように配置され、屋形船の水上レストランを浮かべるなどの構想である。同様の手法は、神戸市の多くのウォーターフロントを含むこのインナーシティ再開発計画にも適用可能にちがいない。斬新な発想が望まれるところである。

10) 本業部門と多角化部門との間の、種々の関係をめぐるいくつかの多角化政策の有する問題点に関しては、佐々木弘（編著）『公益事業の多角化戦略』白桃書房、1988年を参照されたい。

11) 東京都の12号線をめぐる議論の中でも、④ 現行の起債ベースでは、20年程度を要するものを、第三セクター形態を用いれば、10年程度に短縮でき、早期建設・開通（営業）が可能、⑤ 関連事業を併せて推進していくことも可能などの点が指摘されている。

交通新線建設と費用負担区分

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1 現行制度と交通経営

大都市にあって鉄軌道新線の建設はきわめて大きな財政的損失を覚悟しなければならない。その卑近な事例が大都市の地下鉄建設であり、各都市とも深刻な経営難に陥っている。それにもかかわらず各市とも新線・延伸線の建設を意欲的につづけている。

それは都市にとって大量交通機関は文字どおり生命線であるから、経営赤字に耐えて運営されているが、旧国鉄と同じようにその赤字をどう解消していくかという的確な処方箋はない。少々減量経営で解消する規模ではない。

まして新線建設はこの赤字に付加して累積赤字をもたらすことになるので、整備新幹線と同じようにどのような費用負担区分で建設していくのが問題となる。もしこの区分論が曖昧のまま見切り発車をすると、建設後の経営にまで後遺症をもたらすことになる。

さらにまた、建設するかどうかの判断も、この建設費をめぐる負担区分によって決定されることになる。まず新線建設の政策決定の第1関門がこの費用負担区分となる。

さて、現行制度をみてみると、詳細な区分をネグレクトすると、建設費の4分の1を国、4分の1を地元自治体、残りの2分の1を経営主体(交通事業)となっている。(第2表参照)

しかし、このような負担区分では大都市の地下鉄の如きキロ当り建設費が数百億というコストでは、東京の如き濃密な交通流量に恵まれたところでも経営破綻に見舞われている。

このことは建設後の経営以前の問題として建設費を事業主体以外から如何に調達し、営業開始後の利子負担を如何に軽くするかが、経営収支の大きな分れ目となることを物語っている。

ただ現行制度であっても郊外新線のケースでは開発負担金の適用は可能であり、建設費をその分、軽くすることができる。しかし、既成市街地の地下鉄となると、適用は必ずしも確実ではない。

また、神戸市のポートライナーの如く、成熟都市までの期間が短く、沿線の集客施設に恵まれた例外的ケースは、自力的経営が可能となっている。しかし、ポートライナーは海上都市という例外的ケースであり、また、それでも累積赤字解消には20年余を要している。それもポートアイランド博という開業時の臨時収入（20億円）というカンフル注射があつて経営収支がやっと軌道に乗っているのである。

まして新線で、並行路線もある神戸市営地下鉄となると、乗客増加がもたらす増収があるものの、単年度赤字73.5億円、累積赤字468億円となっているが、一番大きな赤字要因は建設債の利子償還が毎年130億円近く発生していることである。

このような点からみても建設費のうち事業主体が負担する建設公債を可能な限り圧縮することが経営政策の鍵を握っているといえる。

2 政府財政との負担区分

日本の新線建設が低調なのは、欧米に比しての公的財政援助の貧弱さにある。

欧米にあつても鉄軌道経営状況は思わしくなく、交通体系に関する財政体系の大幅な変更が求められつつある。都市交通整備調査会の報告『地下高速鉄道の公共助成について』（51年5月）は、欧米の地下鉄補助など大量交通の補助について、次のようにいっている。

「なお、国の公共負担は、一般財源以外にも求めるところが現れており、アメリカの大幅な公共負担の増額は、道路財源の一部流用によつたものである。

交通新線建設と費用負担区分

この道路財源は、ガソリン税、自動車物品税、自動車重量税などの自動車関係税収を積立てた“道路信託基金”（道路整備特別会計）で、その一部を、都市公共交通補助金に流用できることが、1973年連邦補助道路法によって認められた。また、西ドイツにおいても1966年以来、ガソリン税収が、地下高速鉄道の建設費にふり向けられているが、道路財源のこのような流用は、都市公共交通補助金の財源難打開と、交通関係税収の総合的、かつ、効率的な運用という観点から実現したものである」（都市交通整備調査会『地下高速鉄道の公共助成について』51年5月、14頁）

地下鉄の赤字要因はひと口でいえば巨額の建設費にある。このため建設助成の拡大に望みを託さざるをえない。わが国では、地下鉄補助は50%前後であるが、諸外国では全額補助がルール化されつつあり、しかも資本費助成として行なわれつつある（第1表参照）。注目されるのは、最近アメリカにおいては資本費補助を拡充強化したうえ、経営状況にかんがみ運営費補助もはじまっている点である。

鉄軌道への補助がすべてベターとはいえないが、それは経営をどうしても放漫化さす誘因となりやすいからである。しかし、建設費補助はその恐れはほとんどない。しかも、経営補助であっても、それが外部環境による構造的要因と

第1表 欧米における地下鉄補助の実態

国名	資本費支出に対する公共負担割合	根拠
アメリカ	連邦 80% 州および市 20%	1974年都市大量交通法による (従来の連邦2/3の負担率を引上げて一般会計 支出に改め地方負担の軽減措置をした 1968年運輸法による)
イギリス	中央政府 3/4 大ロンドン市 1/4	
フランス	国 1/2 首都圏 1/2	1971年パリ公共輸送機関便益税の新設による
西ドイツ	連邦 60% 州 40%	1972年鉱油税の増徴による
スウェーデン	国 95% 市 5%	1965年地下鉄建設に対する国家助成法による

『地下高速鉄道の公共助成について』13頁。

第2表 鉄道整備に対す

		助成方式	国地方公共 団体の分担	補助金算定式
工事費補助金		金利3.5%を越える部分を工事実施の翌年度から10年間利差補給	地方なし	$(\text{総建設費} - \text{総係費}) \times \text{補助率}$ (調達資金の平均利率-3.5%)
国鉄 大都市交通施設 整備費補助金		補助対象工事費35%に相当する金額を当該年度から10年分割補助	地方なし	補助対象工事費 $\times 0.35$ 〔停車場設備費(車両基地除く) 信号保安設備費 踏切改良費〕
鉄 道 建 設 公 団	大都市交通 線 (C.D線)	金利5.0%を越える部分を40年間利差補給	地方なし	総建設費対象
	民鉄線 (P線)	金利5%を越える部分を25年間利差補給(ニュータウン線は15年間)	1/2 ずつ	総建設費対象
地下鉄方式		補助対象建設費の額の70%に相当する金額を翌年度から10年分割補助	1/2 ずつ	補助対象建設費(総建設費-総係費) $\times 0.9 \times 0.70$
公営及び準公営 ニュータウン方 式		補助対象建設費の額の36%に相当する金額を翌年度から6年分割補助	1/2 ずつ	補助対象建設費(総建設費-総係費-開発者負担) $\times 0.9 \times 0.36$
インフラ方式 (新交通など)		総建設費の57%に相当する金額を当年度より補助	国 5.25 10 地方 4.75 10	総建設費 $\times 0.57$ (補助率)
国鉄 大都市交通施設 運営費補助金		対象公団借料の30%	地方なし	対象公団借料 $\times 0.3$

運輸調査局『鉄道新線の公的助成のあり方についての有識者調査』資料6頁。

してはつきりしている場合は、放漫化のおそれは少ない。したがって鉄軌道への財政援助を罪悪視するのは誤っている。

る 各 種 助 成 制 度

補 助 率	補助年度	備 考
—	過年度補助	補助対象外 ●大都市交通施設整備費補助金相当額 ●車両費
国：6.5, 4.3, 3.3, 3.3, 3.3, 2% 計 35% 地方：なし	当年度補助	対象範囲 52年度～東京, 大阪 53年度～名古屋, 札幌, 仙台, 広島, 北九州, 福岡 54年度～新潟, 静岡, 浜松, 岡山, 熊本 鹿児島
—	過年度補助	鉄建公団は資金を調達し、施設を建設しそれを国鉄に対し有償で貸付ける。国鉄は借損料として施設の建設に要した費用のうち借入れに係る部分を40年間5%の利率により元利均等払いの方法により支払う。資金償還後、国鉄に譲渡する。
—	過年度補助	鉄建公団は資金を調達し、施設を建設しそれを民鉄に対し有償で貸付ける。民鉄は借損料として25年間5%の利率により元利均等払い。ただし、ニュータウン線については利差補給期間は15年とし、25年元利均等払いとする。資金償還後、民鉄に譲渡する。
国：6.5, 4.3, 3.3, 3.3, 3.3, 2% 計 35% 地方：6.5, 4.3, 3.3, 3.3, 3.3, 2% 計 35%	過年度補助	補助対象事業者 宮団, 札幌市, 東京都, 横浜市, 名古屋 市, 大阪市, 京都市, 神戸市, 福岡 市, 仙台市
国：3.3, 3.3, 3.3, 3.3% 計 18% 地方：5, 5, 4, 4% 計 18%	過年度補助	補助対象事業者 ●大阪府都市開発株式会社 ●住宅都市整備公団
国：29.93% 地方：27.07%	当年度補助	57%の根拠 地下鉄の国負担分 $0.95 \times 0.9 \times 0.7 \times \frac{1}{2} = 0.29925$ インフラ $0.29925 \times \frac{10}{5.25} = 0.57$
—	—	補助対象は鉄建公団借料の対象となっている大都市交通線に係る公団借料のうち通勤、通学輸送に相当する借料

日本にあっても道路財源を鉄軌道建設費に転用する総合交通体系構想が唱えられたが、道路財源を聖域とする既得権擁護の思想は根強く、遂にその壁は崩

しえなかった。

しかし、大都市の既成市街地の地下鉄路線は路面電車の代替機関であり、旧市電敷を道路に明け渡したのであるから、その譲渡に対する見返り購入、また、営業補償金として、政策的な流用根拠は、十二分に成立する余地がある。しかし、市電撤去時にあってこの点を十二分に詰めなかったことや、撤去と地下鉄建設の時期がズレたため、今日にあっては十分な財源確保に成功していない。

日本にあってはこのような道路は生産的であるが、鉄軌道は非生産的という思想が禍いして、今日でも政府の財政援助は少ない。しかし、ポスト産業社会になると、このような道路偏重的思想はまさに時代錯誤となりつつある。

しかし、現在はむしろ地下鉄建設財源は、予算のシーリング方式によって頭打ちとなり、4分の1補助も実質的には危ぶまれつつある。

さて現行の制度をみると、第2表のとおりで国4分の1、地方4分の1、事業主体2分の1となっている。

ところが、創設当初から奇妙なことであったが、この建設補助が経営補助的にみなされ、単年度には交付されない。現行制度は10年分割で、6、5、4、3、3、3、3、3、3、2%の比率で交付される。その結果を金利7%で割り戻すと47.7%となり、国・地方で折半するとそれぞれ割戻し補助率は20.4%となる。

ニュータウン鉄道建設のケースでは、建設費が既成市街地の地下鉄ほど1キロメートル単位当たり建設費が巨額でないで、名目36%、割戻30.7%の補助率となっている。

これを神戸市の新交通システムの場合は、第1図にみられるように基本的には国の補助率はインフラ（公共事業）部に関する限りは同じであるが、地方負担は少なくなっている。補助システムは、地下鉄と同じである。

ただ神戸市の新交通システム建設については、将来の会社負担を可能な限り少なくするため補助対象外1.6%、用地及び補償費など5.3%、計6.9%を市費負担に上乗せを行っている。

要するに鉄軌道補助は国・地方の合計で2分の1～3分の1に過ぎない。そ

のため経営赤字を余儀なくされているが、どのような根拠で上げることができるのであろうか。このような財政援助率がふさわしいかどうかは、後の道路建設費の財源区分から再検討されなければならない。

しかも、開発負担金を適用していけばその分、建設コストから差引くという苛酷な方式を強要し

ており、事業主体者の経営意欲をいちじろしく削ぐ結果となっている。

問題はこのような政府の姿勢をこれからも改めていくよう運動をつづけるにしても、制度改正は容易でなく、交通事業者としては建設費の自己負担を抑えていくため、一般会計・利用者負担を求めて“行政の知恵”を働かすことが、次なる

課題となってくるのである。

第1図 新交通システムと地下鉄の建設財源構成図
(単位：%)

ポートライナー	国費		地方費		出資金	
	29.925	14.975	6.9	12.6	35.6	
新交通システム	神戸市事業 51.8			会社事業 48.2		
	公共事業 (神戸市) 44.9			会社事業 55.1		
制度	国費	地方費	出資金	44.1		
	29.925	14.975	11.0			
制度	29.925	補助金	出資金	30.15		
		29.925	10.0	25.65	4.5	
地下高速鉄道	国費	地方費	交通事業者			
金利制限 (年6.9%)	23.425	補助金	出資金	43.15		
		23.425	10.0	38.65	4.5	

3 一般会計との負担区分

先にみたように一般会計は国庫と同じ比率で負担している。交通事業者としては政府より以上に、同じ都市財政の枠内の一般会計からの財政援助を強く期待するのは当然の心情であり、また、政策的にもそれなりの根拠が見出すことができるのである。

第1に、一般会計との関係を形式的な独立採算制で、処理するのは誤っている。今日、交通については独立採算制は実質的には崩壊している。ただ、その枠組みを外すと、経営が放漫となり止めどない累積赤字会計に陥ってしまうという運営上の精神的・制度的な歯止め機能を果しているに過ぎない。

もともと都市財政の枠内にあって両会計は一心同体であった、戦前の電気局時代をみれば如実にわかる。

当時の市税収入の乏しい財政制度の欠陥を補う貴重な収入源であったことである。まず、財政規模において第3表にみられるように企業会計は一般会計に匹敵しており、配電事業はまたその企業会計の半分を占めていた。そのことは第3表の昭和16年度から17年度への激減をみるとよくわかる。また電気事業収入にあっても交通事業も2倍近くあった。

問題は収益金の規模であるが、第4表にみられるように昭和12年ベースで市税の24%、15年ベースでは市税の47%にも達しており、その比重は、各市との比較でみても高い。そのため電気事業から市財政への繰入れが市営発足以来ずっと続

第3表 普通経済と企業経済

(単位：千円)

経済別	年度	昭和16	昭和17
	普通経済	歳入 歳出	37,704 36,353
企業経済	歳入 歳出	33,937 34,285	16,321 15,597
合計	歳入 歳出	71,641 70,648	60,823 55,039

出典：神戸市史第3編行政編215頁。

第4表 給電事業収入支出一覧表

(自昭和7年度至昭和16年度)

年 度	収 入	支出(経費)	差引利益金
昭和 7年度	11,472,233	7,658,986	3,813,247
〃 8年度	12,075,149	8,226,608	3,848,541
〃 9年度	13,277,070	9,161,888	4,215,183
〃 10年度	15,005,511	9,547,235	5,458,276
〃 11年度	16,715,134	10,642,868	6,072,266
〃 12年度	18,162,855	11,612,025	6,550,830
〃 13年度	20,141,972	12,245,293	7,896,679
〃 14年度	19,205,063	11,673,234	7,431,829
〃 15年度	19,175,615	11,916,971	7,258,844
〃 16年度	20,549,595	14,073,513	6,476,082

『公営電気復元運動史』940頁～941頁。

けられてきた。この繰入れにつき交通局は、「この繰入れには、一般会計へのものと都市計画事業への道路築造負担金の繰入れの2つがあった。一般会計への繰入れは、市営当初は820円余（大正7年度）と、ごくわずかであったが、年々増加し、昭和14年度には約90万円にもものぼっており、以後毎年100万円程度が市の財源となっていた。この繰入れについては、たびたび市会でも論議されており、当時の渡辺助役も『ハッキリシタ根拠ハナイガ、電気税、電車税、自動車税アルヒハ電纜ソノ他ノ埋設ニ対スル使用料等モ考慮……』と答弁しているが、今日の交通事業財政窮乏の現状と比べ、まさに隔世の感があるといえる。」（『神戸市交通事業60年史』166頁）とのべている。

このように歴史的にみれば、交通事業が一般財源を補填したのみでなく、街路拡幅費も負担してきたのである。それは電気・交通料金とはいえ究極的には住民負担であり、市税と異なるところはない。いかえれば、形式的には別会計で処理されていても、実質的には連結会計方式でプール計算されてきたのである。

要するに全体として都市整備・サービスをどうするかが基本原則である。したがって一般会計サイドにとって、都市施設は水道・交通、教育、文化、福祉など必要なものは建設していかざるをえない。

そしてその施設がもつ収益性を判断して財政援助の幅なり率を決定しているのである。そして必要とあれば経営形態すらも自由に選択しているのである。

たとえば福祉施設であっても、サン舞子マンションは一応は独立採算制で建設・運営されている。神戸高速・ポートライナーは当初から有利な経営環境、建設条件に恵まれたので思い切って第3セクター方式が導入されたが、西神線は直営の交通局方式である。

すなわち基本はその施設の便益性（外部効果）と福祉性（利用者の階層）をみて決定していくべきで、使用料の設定、一般施設への財政負担と同じ財政基準で財政援助のあり方は判断さるべきである。

したがって地下鉄のもつ波及効果や経営収支などは大きな判断材料となり、独立採算制であるから法律の補助以外はなきないという姿勢は教条主義と誇ら

れても甘受せざるをえないであろう。

4 道路財源との対比

第2に、鉄軌道側にとって無関心でいられないのが、一般会計と道路との関係である。

交通財政を健全化していこうとするならば、ひとり公営交通事業にのみ独立採算制を強要するのではなく、道路事業についても独立採算制を適用していかなければ、交通経済における競争条件平等の原則（イコール・フットィング）は成立しない。

日本の都市財政における欠陥は、都市サービスに対する応益応能の原則が甘いことである。そして、交通の場合、たまたま企業形態をとった鉄軌道・バス事業などに独立採算制の下に完全な受益者負担の原則を押し付けていることである。

道路事業財源内訳には、道路建設の受益者負担は4割、自動車関連税を入れて8割に達する。ところが市町村道のケースは、受益者負担は1割に過ぎない。すなわち道路はガソリン税で全て建設されているのではなく、8割も市町村道にあっては一般財源が投入されている。

公共サービス、投資にあつて各事業、サービスにそれぞれ何パーセントの受益者負担を適用すべきかは“永遠の課題”の1つであるが、結局、便益性（効果の波及範囲）と応益・応能性（負担能力と受益の大きさ）によって決していかなければならない。

一方、道路建設費にあつても全額利用者負担という有料道路方式が次第にひろがりつつある。都市交通財政からみて一般道路方式よりも有料道路方式がより合理的な費用負担方式である。

地方道路公社による有料道路はすべてが通行料によって運営されるので、補助金はないものの第5表にみられるように、市出資金は15%、国貸付金（無利子）25%が、建設費に見合つて財政支出される。最近これらの率はそれぞれ20%、30%に引上げられた。

第5表 神戸市地方道路公社有料道路建設費の財源内訳

() 内は新神戸改築, 第2新神戸

区 分	割 合	条 件 等
市 出 資 金	15 (20)	<ul style="list-style-type: none"> ○地方道路公社法4条の規定により設立団体が出資するもので、公社の基本財産となる ○出資率は、国の貸付率に応じ1:0.7の割合とされている
国 貸 付 金	25 (30)	<ul style="list-style-type: none"> ○20年償還(うち5年据置)無利子 ○道特措法8条の3の規定により国の道路整備特別会計から支出される ○貸付率は採算性の確保が困難な道路に15~45%の範囲内で決定される
公 営 企 業 金 融 公 庫 資 金	25 (25)	<ul style="list-style-type: none"> ○20年償還(うち5年据置) ○利率8.05%(59年2月) ○貸付率は原則として35%
道 路 公 社 債 券	35 (25)	<ul style="list-style-type: none"> ○10年償還(うち3年据置) ○利率7.6%(発行者利回り8.088% 58年12月) ○神戸市の債務保証を受けて発行する ○太陽神戸銀行を幹事とする都市銀行11行、長期信用銀行1行、信託銀行6行及び相互銀行2行の20行で構成する公社債券引受銀行団で引受ける
計	100	

地方道路公社の有料道路は形式的な100%受益者負担で、実質的にも80~90%の負担となっている。かつて有料道路の創設は本来、無料であるべき社会資本の有料化として激しい拒否反応に出会ったが、今やそのアレルギーもなくなった。負担の公平という見地から、公社方式はもっと奨励されてよい制度である。市町村道の道路建設の負担率は鉄軌道の負担率とのバランスも含めてもっと全体的に再検討されるべきである。

これらのことは道路にはかなりの一般財源が投入されており、また、有料道路にあっても50%近い無利子の貸付、出資金があり、建設の利子負担をいちじるしく軽くしている。

道路と鉄軌道との社会的便益効果を比較してみると、都市交通の円滑化、

公害・事故の抑制、住宅地供給圏の拡大など、道路よりも地下鉄の方がより多くの市民に、より福祉的色彩の濃い効果を及ぼしているといえるのではなからうか。

5 特別課税方式

交通新線にとって大きな政策課題は、如何にして受益者負担金、開発者負担金、さらには特別税を徴収するかにある。

公共セクターとしての政府、地方自治体の財政援助は、それは交通施設の公共性にかんがみ、他の道路・下水道と同じように一定の補助率で財政援助がなされる。しかし、現行制度の下では 100パーセント補助はとうてい期待できない。すると、残余について事業者が負担するには建設費はあまりにも巨額であり、将来の大幅赤字による経営破綻は歴然としており、建設すら断念せざるをえない。

そこで公共セクター、事業者以外の第三者にその負担を求めることが、建設するか否かのキーポイントとなり、また、建設しえたとしても将来の経営における建設費の利子負担を可能な限り圧縮するためには、この第三者負担が大きな要素となる。

このような純然たる公共負担以外の第三者負担については、戦前・戦後をつうじて論議された。その典型は都市計画財源をどこから捻出するかにつき、東京市区改正条例の制定（明治22年）、旧都市計画法の制定（大正12年）をめぐって論議され、今日にあってもその結論をみていない。すなわち都市整備に関する十分かつ公正なる費用調達システムを形成していないといえる。

さて、東京市区改正条例の中心は道路・水道整備であったが、どこに財源を求めるかについての問題点は、今日の交通新線建設にあっても同じである。

まず第1が、特別税方式である。市区改正条例にあっては、地租、営業、雑種、清酒への附加税方式をとっており、また、旧都市計画法にあってもほぼ同じ方式を踏襲している。

この点、戦後の都市計画にあっても同じで、都市計画税として固定資産税の

付加税として1.4%に対して、0.2%を課税している。もちろんこの都市計画税は公園、道路、下水をはじめとする都市施設の財源であるが、今日の如く都市交通が収益性を喪失した以上、都市計画税の充当対象事業として包含されるべきである。

ただ、下水道事業への繰出金の如く、交通の場合、特定収入以外の不足分を一般会計でカバーするといった暗黙の了解 (tacit agreement) は形成されていない。したがって都市計画税が存在することをもって、一般会計に4分の1以上の負担をルール化する根拠とはなっていない。

しかし、逆に一般会計は交通事業に特別の負担をしているのではなく、あくまでも都市計画税の放出であり、地下鉄への4分の1負担は特別の負担とはいえないことになる。したがって一般会計は4分の1以上の負担をすることによってはじめて特別の負担をなすかどうかということになる。

つぎに特別税制として考えられるのが、事業所税で、過密都市の整備財源として昭和50年、政令都市に設けられた。事業所税はまさに地下鉄、高速道路などの特定施設の整備財源として新設されたのであり、地下鉄建設財源として充当されるべきである。

63年度当初予算によると、都市計画税184億円、事業所税69億円と合計253億円があるが、これが全額新線建設に充当されるとは限らないのである。既設路線への負担もあり、4分の1以上の負担をなす決定的な基準となすには両税はあまりにも一般財源化し過ぎていることである。

さらに特別税制として考えられるのが、固定資産税の地域的不均一超過課税方式である。この方式はアメリカでは鉄軌道の沿線にのみ超過税をなすかどうかを住民投票で決定している。超過課税方式は負担金方式よりもより合理的制度であり、現行の日本の地方税制でも固定資産税の地域的不均一課税は可能である。法律上、明文の禁止規定がないので可能なのであるが、東京都の事業税超過課税と同じように大きな論議を呼ぶことであろう。

ただ日本のケースはこのような負担システムがないため、鉄道建設は棚ぼた式に沿道地権者・住民が利益のみを享受する結果となっている。

しかし、地方税法第7条は「受益に因る不均一課税及び一部課税」として、「第7条地方団体は、その一部に対して特に利益がある事件に関しては、不均一の課税をし、又はその一部に課税をすることができる。」と規定しており、また、解釈も「この場合における地方団体の『一部』とは、地域的な一部であり、人的な一部ではない。また、『特に利益がある』とは、地方団体の他の部分にくらべて一部の地域のみが特に享受することができる積極的な利益があることをいう。たとえば、市町村内のある一定の地域のみが利用することができる下水道を整備し、または道路を新設する場合等がこれに該当する。」（自治省税務局編『地方税法総則逐条解説』43頁）となっている。

ただ、東京都の事業税不均一超過課税と同じように、零細土地所有者をどう救済するかの問題は残るが、一定規模以下の土地に対する、税率軽減による不均一課税（主として減免）は認められ、採用されているので、沿線の大規模施設に対して超過課税を導入することは法律的には可能であるが、政策的に妥当性があるかどうか検討の余地が残る。

このように新税・特別賦課方式が不可能となり、既存システムのなかから財源を捻出する方法で、地下鉄建設は明らかに地価上昇をもたらし、固定資産税の課税評価額を押し上げる。それは市バスに比して約1割と見込まれている。その分を地下鉄建設費の見返りとして一般会計から放出さすシステムである。すなわちこの1割は、一般会計が市民・企業に代って、いわば受益者負担として事業者を支払うのである。いいかえれば、本来固定資産税の不均一超過課税が、法定外普通税かによって当然、税方式で開発利益の社会的還元がなされるべきであるが、法律制度の欠陥からそれが、不可能であるので、一般会計が立替えて支払うべきで、その財源・金額は固定資産税のアップ分ということになる。

以上のような特別課税方式について、「運輸調査局」がまとめた第6、7表を参考にすると、事業所税、市民税法人の超過課税分を拠分する方法が実現可能な方法といえる。

すでに仙台市などにあっては、すでに51年度から建設基金（第8表）を設定

第6表 沿線都県の財源確保の方策

財源	確保の方策	事例	提言	問題点						
不動産取得税増徴方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 開発利益(開発ポテンシャルの上昇、地価の上昇)の一部を鉄道整備に還元する。 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>課税標準</td> <td>標準</td> <td>標準税率</td> </tr> <tr> <td>固定資産税評価額</td> <td></td> <td>4%</td> </tr> </table> <p>(注) 上記を超える税率で不動産取得税を課税する場合には、あらかじめ自治大臣に対し、その旨を届けなければならぬ。</p>	課税標準	標準	標準税率	固定資産税評価額		4%	<ul style="list-style-type: none"> ① 土地増価税(台湾、イギリス) ② 開発補助交付金(RSG) ③ 交通補助交付金(TSG) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 第6回運輸経済懇談会(土地の売買差益に課税) ② 整備新幹線に關する調査 	<ul style="list-style-type: none"> ① 不動産の移動がない限り取り戻す期待が定かでない。 ② 国鉄に提供するには地方財政再建特別措置法第24条2項による自治大臣の承認が必要
課税標準	標準	標準税率								
固定資産税評価額		4%								
キャピタルゲイン新税の確立	<ul style="list-style-type: none"> ● 開発利益(開発ポテンシャルの上昇、地価の上昇)の一部を吸収するため、地価の増価に対し課税する方法 	<ul style="list-style-type: none"> ① 国からの地方税補助金(RSG) ② 交通補助交付金(TSG) ③ RSGで補てんされない支出額に對し補助(イギリス) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 新税の確立 ② 不動産取得税増徴方式の②と同じ 	<ul style="list-style-type: none"> ① 国は交付税の交付に當っては地方自治体性を尊重し、条件を付けるままにはその用途を制限してはならないが、自治大臣の承認は国の財政上困難 ② 不動産取得税増徴方式の②と同じ 						
地方交付税の活用	<ul style="list-style-type: none"> ● 鉄道建設による都市機能の向上、さらに経済ポテンシャルの上昇などの一部を鉄道へ還元 		<ul style="list-style-type: none"> ① 「公共料金の公共とは何か」…根岸隆著(直接費は公共料金収入、間接費は一般財源からの補充) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 不動産取得税増徴方式の②と同じ 						
一般財源及び地方債による一般会計方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 鉄道建設における都市機能の向上(人口定着、宅地の供給、交通混雑緩和など)に對し、鉄道に補助を行う。 			<ul style="list-style-type: none"> ① これ以上の地方債の発行は困難か ② 不動産取得税増徴方式の②と同じ 						

運輸調査局『鉄道新線の公的助成のあり方についての有識者調査』資料16頁。

第7表 沿線市町村の財源確保方策 (その1)

財源	確保方策	事例	提言	問題点				
固定資産税の増徴 (地方固定資産税)	<p>● 開発利益（地価上昇）の一部を受益者負担の原則に基づいて、市町村段階で固定資産税の増徴によって徴収し、建設コストの一部に充当。普通税であるので市町村の一般会計に入り、同会計から常磐新線に補助する。</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>課税標準</th> <th>標準税率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>固定資産税評価額</td> <td>100分の1.4 (ただし、100分の2.1を超えない)</td> </tr> </tbody> </table>	課税標準	標準税率	固定資産税評価額	100分の1.4 (ただし、100分の2.1を超えない)	<p>① サンプラザシンシスコ湾岸鉄道 (BART)</p>	<p>① 「開発利益者の経済分析」……岡野行秀著 (時価評価額に基づき固定資産税による)</p>	<p>① 地方公共団体が国鉄に補助するためには、地方財政再建特別措置法(24条の2項)による自治大臣の承認必要。 ② 土地の評価額が上昇する前に税率の引上げを行うことは可能か。 ③ 常磐新線沿線市町村だけでは、増収規模が小さい。</p>
課税標準	標準税率							
固定資産税評価額	100分の1.4 (ただし、100分の2.1を超えない)							
市町村民税の法人税割の増徴 (市町村民税)	<p>● 鉄道整備による従業員の確保、産業・商業ポテンシャル上昇効果といった外部効果の一部を還元する。</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>課税標準</th> <th>標準税率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>法人税額</td> <td>100分の2.1 (ただし、100分の14.5を超えない)</td> </tr> </tbody> </table>	課税標準	標準税率	法人税額	100分の2.1 (ただし、100分の14.5を超えない)	<p>① 仙台市営地下鉄 ② 九州高速鉄道</p>	<p>① 整備新幹線に関する調査 ② 第6回運輸経済懇談会 (都心の事業所に対して、事業所税を増徴する)</p>	<p>① 固定資産税①と同じ ② 固定資産税②と同じ</p>
課税標準	標準税率							
法人税額	100分の2.1 (ただし、100分の14.5を超えない)							

(その2)

財源	増徴の増徴方法(事業所(地方業(地事)))	確保の方策	事例	提言	問題点																			
<p>● 鉄道整備による従業員の確保、産業、商業ポテンシャル向上を図る。</p> <p>● 政令指定都市、近畿圏整備法にいう既設市街地、既設都市地区を有する都市高速で施行される目的税で、その使途に鉄道整備事業がある。</p>	<p>課税標準・税率 免税点</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>納税義務者</th> <th>課税標準</th> <th>税率</th> <th>免税点</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>事業に係る</td> <td>事業所</td> <td>事業所面積1㎡当り300円</td> <td>合計床面積1,000㎡以下</td> <td></td> </tr> <tr> <td>従業者</td> <td>法人または個人</td> <td>支給給与額の0.25% (賞与が含まれ、退職金は除く)</td> <td>従業員数が100人以上</td> <td></td> </tr> <tr> <td>新増設に係る事業所</td> <td>事業所</td> <td>事業所の床面積1㎡当り5,000円</td> <td>合計床面積2,000㎡以下</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	区分	納税義務者	課税標準	税率	免税点	事業に係る	事業所	事業所面積1㎡当り300円	合計床面積1,000㎡以下		従業者	法人または個人	支給給与額の0.25% (賞与が含まれ、退職金は除く)	従業員数が100人以上		新増設に係る事業所	事業所	事業所の床面積1㎡当り5,000円	合計床面積2,000㎡以下		<p>① パリ公送便益</p> <p>② 仙台市営地下鉄</p>	<p>① 整備新幹線に関する調査</p> <p>② 第6回運輸経済懇話会(都心部)の事業所に対する増徴を</p>	<p>① 固定資産税の①と同じ</p> <p>② 茨城県の沿線市町村は該当しない。</p>
区分	納税義務者	課税標準	税率	免税点																				
事業に係る	事業所	事業所面積1㎡当り300円	合計床面積1,000㎡以下																					
従業者	法人または個人	支給給与額の0.25% (賞与が含まれ、退職金は除く)	従業員数が100人以上																					
新増設に係る事業所	事業所	事業所の床面積1㎡当り5,000円	合計床面積2,000㎡以下																					
<p>● 鉄道整備による都市機能向上効果に対する助成。目的税であるが、第2常磐線へ補助</p>	<p>課税標準・税率</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>課税額</th> <th>標準</th> <th>税率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>100分の0.3</td> <td>を超えない</td> <td>はでき</td> </tr> </tbody> </table>	課税額	標準	税率	100分の0.3	を超えない	はでき	<p>● 鉄道整備による都市機能向上効果に対する助成。目的税であるが、第2常磐線へ補助</p>	<p>① 整備新幹線に関する調査</p>	<p>① 固定資産税の①と同じ</p> <p>② 税収規模小さい</p> <p>③ 茨城県の沿線市町村では、守谷町だけが該当しない。</p>														
課税額	標準	税率																						
100分の0.3	を超えない	はでき																						
<p>● 鉄道建設による都市機能の向上(交通問題、宅地の供給など)に対して補助を行う。</p>	<p>● 鉄道建設による都市機能の向上(交通問題、宅地の供給など)に対して補助を行う。</p>	<p>● 鉄道建設による都市機能の向上(交通問題、宅地の供給など)に対して補助を行う。</p>	<p>① 整備新幹線に関する調査</p>	<p>① 固定資産税の①と同じ</p> <p>② 他の住民サービスが低下する。</p> <p>③ 地方債の発行は自治省の許可がとれない。</p>																				

運輸調査局「鉄道新線の公的助成のあり方についての有識者調査」資料16～17頁。

第8表 仙台市高速鉄道建設基金について

1) 積立ての考え方

- 1 法人市民税の法人税割額の超過課税分の 1/2相当額
- 2 事業所税収入額の 1/2相当額
- 3 その他予算で定める額の範囲内の額 (仙台市高速鉄道建設基金条例より)

2) 積立て取崩しの計画と実績

(単位:百万円)

年度	積立額		取崩額		年度末残高	
	計画	実績	計画	実績	計画	実績
51	1,086	1,086	0	0	1,086	1,086
52	2,388	2,388	0	0	3,474	3,474
53	3,012	3,012	0	0	6,486	6,486
54	3,482	3,482	555	555	9,413	9,413
55	2,611	3,969	333	0	11,691	13,382
56	2,348	2,839	1,855	107	12,184	16,114
57	2,515	3,273	3,012	774	11,687	18,613
58	2,645	3,284	4,367	766	9,965	21,131
59	2,727	3,640	5,844	1,327	6,848	23,444
60	2,757	4,258	6,193	4,723	3,412	22,979
61	2,786	4,154	5,174	4,535	1,024	22,598
62	3,821	4,245	4,841	1,747	4	25,096
63	4,703	4,535	4,634	9,101	73	20,530

建設計画55年度～61年度
基金計画51年度～90年度

(百万円)

積立て総額 67,080
運用益総額 18,204
取崩し総額 △74,563
90年度残高 10,721

3) 運用状況

積立金を短期及び長期で資金運用するとともに、高速鉄道事業会計の年度内資金不足に対する貸付を行っている。

短期運用	C D 外貨預金 現 先 中国ファンド 他会計運用	長期運用	定期預金 債 券 貸付信託
------	---------------------------------------	------	---------------------

仙台市高速鉄道建設基金条例(抄)

第1条 高速鉄道の建設及びこれに関連する事業に必要な資金を積み立てるため、高速鉄道建設基金(以下「基金」という。)を設置する。

第2条 毎年度基金として積み立てる額は、次の各号に掲げる額の合算額とする。

- (1) 法人の市民税の法人税割の収入額から地方税法第314条の6第1項に規定する標準税率により課税した場合における収入見込額を控除した額の2分の1に相当する額
- (2) 事業所税の収入額の2分の1に相当する額
- (3) 前2号に定めるもののほか、予算で定める額の範囲内の額

第4条 基金の運用から生ずる収益は、仙台市一般会計歳入出予算に計上し、基金に編入する。

運輸調査局『鉄道新線の公的助成のあり方についての有識者調査』資料13頁。

し、一般財源の一部を交通への財源援助金としている。

6 分担金方式

第2は、受益者負担金である。旧都市計画法にあっては主たる財源として大いに期待されたのである。しかし、それは地価上昇にともなう開発利益の吸収手段として、土地関連特別税（土地増価税、不動産移転税、間地税など）が挫折したこともあって、残された唯一の主たる財源として求められた。

いいかえれば、完璧な土地税制が導入されれば開発利益の100パーセントの社会的還元が実現され、負担金制度は無用の長物となる。

また、全市的な土地区画整理が行われ、施設整備が並行してなされれば、都市施設建設財源・用地の問題も雲散霧消してしまう。

このような完全な制度が期待できない以上、開発利益の社会的吸収は公正の視点からも都市自治体にとって重要な政策課題となる。まして、現行の土地税制のように実質税率（約30%）が低く、市町村への配分（国20、府県4、市町村6）も少ないとなると、ますますその必要性は高まってくる。

このような制度の下での開発利益の社会的吸収の方式として、1つは、自治体が自ら公共デベロッパーとして、沿線開発をなすことである。ポートアイランドはこの典型的事例である。会計は異なるとはいえ、市財政の一部である開発会計が土地売却益で吸収し、一般会計をつうじて、新交通会社への財政援助となっている。

あと1つは、開発負担金方式で、全国で論議を呼んだ宅地開発負担要綱である。現在、郊外型の新線建設にあってはこの負担金方式が適用され、神戸市の西神線でも適用をみている。

宅地開発要綱は現行制度上、全く根拠のない制度ではない。「受益者負担」としての規定は地方自治法第224条、都市計画法第75条、海岸法第3条、河川法第70条、下水道法第19条などにみられる。それらは土地に関する投資と関連して、その結果「利益」があるとき、その利益を限度として負担を求めることになっている。さらに、近年はこのような適用方式を港湾法第43条の5の「港

湾環境整備負担金」のように、受益・利益が間接的に推定できるようなケースにまで拡大しつつある。要綱はこのような受益者負担方式を根拠としているが、ただ、包括的受益者負担制であるためと、目的税としての都市計画税とか、特別税である宅地開発税との関連で条例化が技術的に困難なだけで、受益者負担を求める財政的根拠はある。

問題はこれら負担金方式が既成市街地での地下鉄などの新線建設に適用できるかどうかは厄介な問題を孕んでいる。

まず、正攻法の分担金方式である。周知のように、都市計画法75条1項の「国、都道府県、市町村は、都市計画事業によって著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」という規定を根拠にしている。

問題は都市計画法がいう「特別の受益」であるが、この点、下水道負担金につき、奈良地裁（昭56.6.26）は「『利益』とは必ずしも金銭に見限り得る経済的利益に限らず、その事業施設を利用することによって生じる便利性、快適性という主観的利益（生活上の利益）をも含み、また、著しく利益を受けているかどうかの判断は、その事業施設により恩恵を蒙っている者とそうでない者との比較において社会通念により決せられるべきものと解するのが相当である」とし、地価上昇のみならず、土地利用の利便性さらには主観的利益も「利益」と広く解釈している。

下水道に比して地下鉄は如何に既成市街地とはいえ特別の受益のあることは明白で受益者負担を求めることは法律上、全く問題はない。

しかし、実務上、政策上は問題が残る。まず、実務上はその範囲をどう決定するか、要するに線引の問題であり、戦前の受益負担制でも争われたが、道路拡幅に比れば地下鉄方式はかなり妥当な線引はできる。いわゆる駅勢圏の現海を適用していけばよい。

つぎに政策上は、路面電車とかバス路線の廃止、再編成との関連で、新開発地域と異なり、地下鉄はその代替機関との認識が強い点である。しかし、路面電車の設定については負担金を求めておらず、廃止はある意味では反射的利益

の一種で、補償を要求できるようなサービスの喪失ではない。また、路線バスと地下鉄では利便性は地下鉄がはるかに大きく、地下鉄は利益をもたらすと、一般的にはいいうる。

したがって法律的、政策的には条例にもとづく分担金方式は可能であるが、市民感情とか議会承認をどう考えるかのきわめて政治的配慮の問題となる。

7 負担要綱方式

負担金方式の3つが、開発負担金要綱方式である。宅地開発者負担について違法であるとの非難があるが、自治体が、全環境責任を負担しているのではない。卑近な事例が、小学校を分譲時期に合わせて団地に建設する法律的義務はない。

したがって開発者と自治体との相談、いいかえれば費用負担問題である。協力金の拠出があればより完備した環境の団地施設を付設することになる。これと同じ負担方式が新駅開設の負担金である。

法律的に確定された施設内容・水準以外は、ある意味では自治体の裁量であり、その決定の誘因は財政的な負担であるといえる。したがって既成市街地の地下鉄はまさにこの事例に該当する。

沿線の開発ポテンシャルと建設・経営コストの関連であり、コストは公的セクターの財政援助以外を地元がどれだけ負担するかということになる。

ただ、宅地開発負担と異なり、顕著な地価上昇が見込まれるか、また、他の地区と異なり“特急料金”といわれるようなハイレベルの整備かという疑問である。

その意味では沿線のすべての地権者・居住者に負担を求めることはきわめてむずかしい。そこで大規模な土地・建設所有者に対して、開発負担を求めることが考えられる。それはこれら大規模権利者は営業的利用をなしており、地下鉄開設は一般利用者にして、そのメリットが大きいからである。

この点、宅地開発負担も一定規模以上のデベロッパーに賦課しており、同じ財政的根拠といえる。ただ、零細なる財源を求めるとするならば、法定外普通

税で新築住宅・ビルなどへの課税は不可能ではないが、現行の宅地開発負担との重複もあり、技術的・政策的に問題点があり過ぎるのではなからうか。

したがって沿線における一定規模以上の土地・建物所有者に負担を求めることは政策的に正当性をもっている。

すなわち地価上昇を公共投資の結果現象としてとらえ、その開発利益を社会的に吸収し、公共投資財源を回収していくという自己完結的システムを導入していこうとする。このような循環システムは、投資・サービスを主体とする地方自治体にとって魅力ある制度で、古くから受益者負担金制度として論議されてきたところである。ただ、古典的な受益者負担金制度は再検討を加えられなければならない。

第1に、単に社会資本の投資によって、下水道・区画整理並みの特別の受益があったというならば、およそ公共投資は、道路・港湾・防災事業であれ、特別の受益を特定の地域にもたらし。したがって、受益者負担金制度の採用に際しては、他の事業とのバランスが考慮されなければならないし、その受益が固定資産税などによって間接的かつ長期にわたって社会的に吸収されていく性格の潜在的利益でなく、顕在的かつ急激な利益の増加をもたらした事業かどうか慎重に選択すべきである。

第2に、古典的な受益者負担金制度に代って、都市政策の視点から多彩な負担が導入されつつある。宅地開発者への公共施設負担、コンビナートへの緩衝緑地等公害防止計画事業負担、さらに注目すべきは受益者負担ともいうべき公害病患者救済基金、ヘドロ浚渫費などPPP原則の適用である。一般税制では負担しているといえない原因者・受益者負担である。

このようなPPPの原則からいえば、下水道受益者負担は、施設整備にともなう不動産価値の上昇でなく、使用料などによって特別負担していくべきである。そのような意味では、下水道事業を公企業会計として処理しているのは納得できる。

第3に、都心ビル・マンション・住宅団地・新規購入車など、都市施設へ過重な負担をもたらし、巨額の財政投資を余儀なくさせる都市開発について、初

期的先行投資の負担を限界費用通増の原則という視点から、包括的受益者に対する負担として新規参入者に対する負担金制度が拡大された。都市経済全体からみて、特別の受益者・需要者に対する費用負担である。

かつて都市財政における投資・サービス負担は、一般税制・使用料などで可能であったが、近年、受益者層の拡大・膨張・多様・特定化などによって不可能になった。そればかりでなく、地方税における古典的応能・応益の原則は、いたずらに都市財政悪化の要因となったばかりでなく、社会的不公平を拡大した。都市における費用負担が改めて検討されなければならない理由がここにもある。

このようないわば包括的な負担制の観点からは、地下鉄はいわば都市商店街における地下街のようなもので、地下街の建設によって相互のビルの連絡をよく、かつ、立地する商店街も繁栄をきたすことになる。しかし、地下街への連絡にはそれぞれ分担金をともなわなければ一般的に地下街そのものはそれほど収益性のある施設ではない。地下鉄とても同じである。これはメリケンパーク、ハーバーランドと地下鉄海岸線との関係にも同じことがいえるのではなかろうか。

最後に寄付金方式が考えられる。この方式は近年、東海道・山陽新幹線の新駅建設に際して、かなりの市町村で採用されている。強制的にならない限り、拒否すべきではないが、文化建築物保存運動の如き、広く関係市民から募金する方式をとるべきで、地域割といった方式は誤っても導入してはならない。

既成市街地内の地下鉄建設は、新開発のように明確な受益者を特定できないが、その開発・波及効果は同じである。したがって国庫・市一般会計、デベロッパー、さらには市民の寄付も含めて建設コストの直接負担を圧縮することがのぞまれる。このような負担を現実にスムーズに展開するためには、やはり市自身が沿線で公共デベロッパー的事業を展開することが好ましい。

それにしても地下鉄の建設費の2分の1を事業者負担とする現方式では、おそらく建設後の赤字を考えると躊躇せざるをえないが、そのためコスト軽減をどうするか、中型軌道方式、第3セクター、一般会計カサ上げ方式、沿線大規

模施設の負担金・協力金などが検討されるのである。

受益者負担・開発者負担・土地開発関連税などの参考文献としては、次のようなものがある。

大久保昌一編『地価と都市計画』1983年9月、学芸出版。

田中 啓一著『受益者負担論』1979年10月、東洋経済新報社。

岩田規久男『土地と住宅の経済学』1977年1月、日本経済新聞社。

和田 八束「受益者負担論」（『現代財政学体系2』1972年8月、有斐閣）。

芦田亘・鈴木茂「受益者負担論」（『財政学概論』1978年9月、有斐閣）。

三木 義一「下水道受益者負担金における「利益」概念」（『現代財政法の基本問題』1987年6月、岩波書店）。

高寄 昇三「宅地開発指導要綱の法制的考察」（『都市政策』第6号、昭和52年1月）。

高寄 昇三「宅地開発要綱の政策的考察」（『都市政策』第15号、昭和54年4月）

なお、戦前の道路開発負担については東京市政調査会編『本邦都市計画事業と其財政』（昭和4年9月）470～481頁参照。

地下鉄経営の現況

国土交通省 国土政策研究所 都市交通研究部 部長 山本 治郎

山本 治郎
(神戸市交通局長)

国土交通省 国土政策研究所 都市交通研究部 部長 山本 治郎

1. 地下鉄の役割

近年の我が国における都市部への急速な人口の集中、モーターゼーションの進展等に伴い、都市における交通需要は増大の一途をたどり、交通混雑の激化、公害問題等深刻な都市問題が生じた。同時に大都市においては、活力あふれた秩序ある都市づくりを進めることが緊急の課題とされ、このため大量の輸送力を有する鉄軌道系の交通機関を都市の基幹施設として整備し、その周辺に都市機能の集積を図っていくこととなった。

その際、鉄軌道を地土部に建設することは、用地買収や権利関係の調整、騒音問題等を伴うことと、限りある都市空間を有効に活用するという観点から、主として道路下に敷設する地下鉄方式が選択された。経営主体に関しては、地下鉄は極めて公共性が高い都市の基幹施設として整備されること、地下鉄建設には巨額の資金調達を必要とし、その経営が構造的に長期間赤字が続くことが予想され、民間資本では必要とされる水準の整備が進まない恐れがあることなどから、既設線の延長などを除けば、大半、地方公共団体等公的主体による経営形態が採られることとなった。

このようにして、既に戦前から、地下鉄を営業している大阪市（昭和8年営業）や帝都高速度交通営団（同16年）をはじめとして、名古屋市（同32年）、東京都（同35年）、札幌市（同46年）、横浜市（同47年）、神戸市（同52年）、京都市（同56年）、福岡市（同56年）、仙台市（同62年）と相次で各大都市で地下鉄の新設・延長が行なわれてきた。

この間、昭和35年から現在までを比較すると、営業キロは、60kmから476km

(62年度末)に、1日当り輸送人員は、156万人から1,184万人(62年度)にと、いずれも約8倍に推移しており、三大都市圏における公共交通機関に占める輸送分担シェアは16.8%(60年度)を占め、都市の大動脈といえるまでに成長した。

我が神戸市の地下鉄は、主として市が開発を進める須磨ニュータウン、西神ニュータウンの新市街地住民の足として、又、既成市街地におけるJR、阪神・阪急等6私鉄の混雑解消を図るため、昭和52年に大都市では6番目の地下鉄として開業した。以来順次路線を延長し、10年後の昭和62年に全線新神戸～西神中央間22.7kmの完成をみたところである。さらに、63年には、北神急行(新神戸～谷上間7.5km)の開業と同時に、同電鉄と相互直通運転を開始し、神戸市の西・北部地域と都市部を貫通する典型的な郊外型路線として、現在輸送人員は1日当り20万人、市内公共交通機関に占める輸送分担シェアは10.1%(62年度)となっている。現在西神ニュータウン等団地が未成熟なこともあって、市街地型路線中心の他都市の地下鉄に比べると乗客の絶対数が少ないが、今後、ニュータウン人口の定着の進展に伴い、又ニュータウンづくりの中で整備されつつある大学、ショッピングセンター、スポーツ施設、工業団地等の諸施設が活発に機能してくるに従い、相当な乗客増加が見込まれ、神戸市における都市づくりに必要不可欠な基幹施設として益々その重要性が高まってきている。

2 地下鉄経営の現状

① 赤字に悩む地下鉄

昭和62年度の決算において、地下鉄を経営する9都市の総てが、経常損益ベースで赤字である。単年度の経常損失が、9都市全体で913億円、累積欠損金が6,643億円(運輸収入に対する累積欠損金比率234.1%)、不良債務は3都市(札幌、名古屋、仙台)で306億円と極めて厳しい状況になっている。(不良債務が比較的低い数字になっているのは、東京都において61年度末の不良債務1,426億円が一般会計の措置によって解消されたためである。)

図一1 神戸市高速鉄道路線図

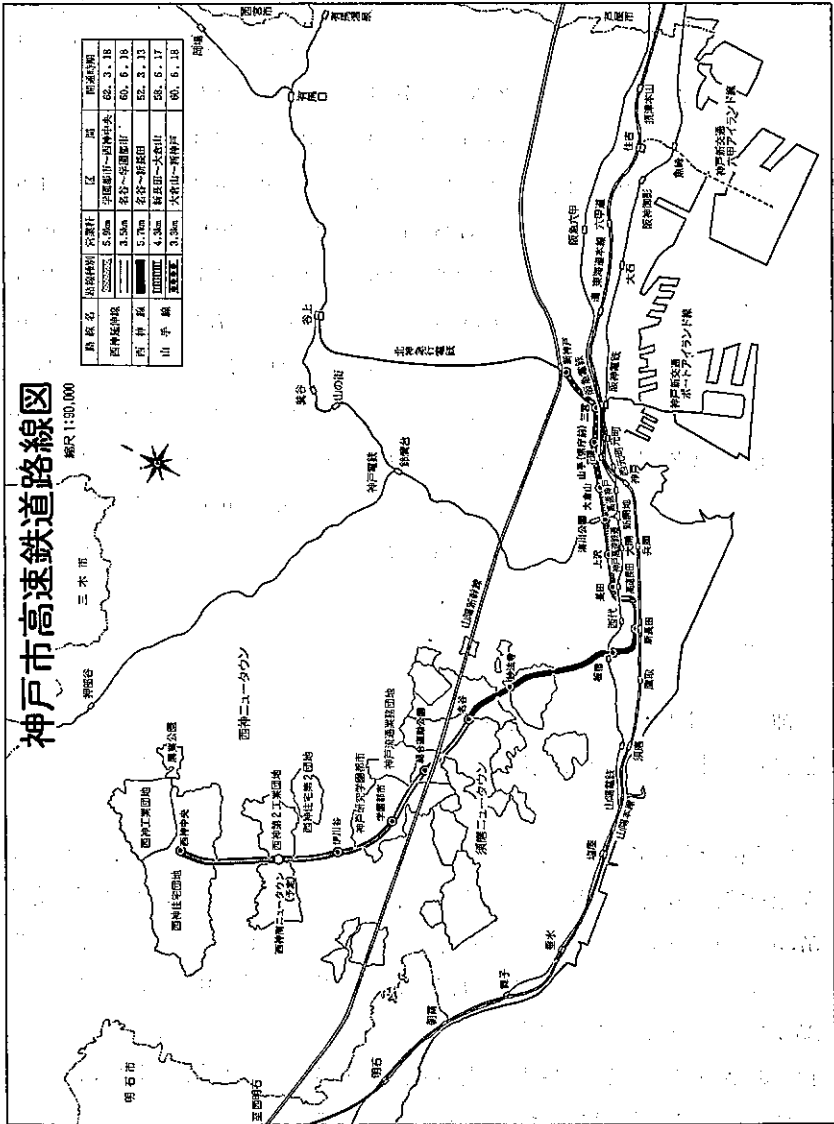


表1 公営地下鉄の決算状況(62年度) (単位:百万円)

		公営9都市総計				民鉄大手14社 総計(参考)	
				うち神戸市			
経常 収入	運輸収入	282,089	70.4	8,436	46.9	807,107	88.4
	補助金	100,059	25.0	8,333	46.3	—	—
	その他	18,648	4.6	1,230	6.8	106,129	11.6
	計	400,796	100	17,999	100	913,236	100
経 常 費 用	人件費	142,242	28.9	4,008	14.7	362,121	41.5
	経費	66,915	13.6	2,026	7.4	287,813	33.0
	資本費	282,931	57.5	21,295	77.9	223,194	25.5
	(減価償却)	(83,365)	(16.9)	(8,240)	(30.1)	(126,901)	(14.5)
	(支払利子)	(199,566)	(40.6)	(13,055)	(47.8)	(96,293)	(11.0)
	計	492,088	100	27,329	100	873,128	100
経常損益		△ 91,292		△ 9,330		40,108	
累積欠損金		664,282		39,449		—	
不良債務		30,637		—		—	

神戸市においても、単年度の経常損失が93億円、累積欠損金は394億円(運輸収入に対する累積欠損金比率467.6%)と極めて憂慮すべき事態となっている。

費用構成をみると、減価償却費、支払利子のいわゆる資本費のウェイトが極めて高い。経常費用に占める資本費割合をみると、9都市平均では57.5%、比較的新しい路線である神戸市の場合は77.9%とさらに高くなっている。資本費を対運輸収入比で見れば、9都市平均では101.3%、神戸市では、253.4%となっており、料金収入で資本費すら賄えない状況である。民鉄大手14社の平均値である経常費用に占める比率25.5%、対運輸収入比27.7%と比べれば、その資本費負担の大きさに驚くばかりである。

次に人件費のウェイトをみてみよう。

人件費の対運輸収入比は、9都市平均で50.4%、神戸市では47.5%となっている。第1次のオイルショックの激的なインフレの下で高率な給与改定が行われた昭和49年度には、この対運輸収入比は97.9%とピークにあったが、その後の各都市の合理化努力もあって年々低下をして、現在は料金収入の約半分にまで落ちてきた。それでも大手民鉄平均の44.9%と比べると高い水準を示しており、なお合理化の余地はあると言えようが、経費を含めたいわゆるランニングコストの対運輸収入比をみれば、9都市平均74.1%、神戸市71.5%、大手民鉄平均80.5%となっており、ランニングコスト全体ではむしろ公営が低くなっている。このように、地下鉄経営悪化の最大の原因は、資本費負担が極めて大きいことにある。このような資本費負担の状況に鑑みて、後述するように建設費を対象とした公的補助制度が設けられており、都市の基幹施設としての地下鉄事業の重要性を配慮して、順次その制度の拡充が図られてきたところである。しかし昭和59年度から、国家財政・地方財政の厳しい状況を反映して暫定的に所要の調整措置が採られてきており、これによる地下鉄財政の一層の悪化が懸念されるところである。

② 公的補助制度の概要

ア. 建設費補助制度

前述したとおり、地下鉄事業の資本費負担は、他の鉄軌道やその他交通機関のそれと比較して極めて高い水準にある。とはいえ、地下鉄料金を他の都市交通機関の料金水準を大巾に上回るように設定することは、その性格上困難である。従って、当初から極めて大きな輸送需要が存在するか、建設終了後大幅なインフレが生じ借入金の償還負担が実質的に軽減されるような例外的なケースを除き、当初から地下鉄経営を採算ラインに乗せる可能性は低いと言える。このため地方公共団体及び営団が経営する地下鉄については、開業当初から一定年限、建設費から一定の算式によって算出される公的補助金を営業外収入として給付する建設費補助制度が設けられた。この制度は、昭和37年度に創設された、建設資金の借入利率と一定の利子率との利差を国が利子補給する「利差補給方式」に始まり、建設費の10.5%を国が5年分割で補助する「10.5%方式」

(昭和42年～44年度)、「50%方式」(国と地方折半で8年分割補助,昭和45～47年度)、「66%方式」(国と地方折半で6年分割補助,昭和48～52年度)と順次改善され,昭和53年度からは次の現行70%方式に到っている。

補助額＝前年度建設費×総係費控除率(95%)×有償資金比率(90%)×補助率(70%,国35%,地方公共団体35%)

(なお70%を国,地方各々6,5,4,3,3,3,3,3,3,2の割合で10年分割交付する。)

この補助の考え方は,地下鉄はモーターゼーションの進展により整備が追いつかない道路の言わば代替交通機関であり,道路交通に係る道路が公共負担で建設されるならば,地下鉄についても道路交通の道路に該当する部分すなわち地下及び高架構造物の建設費について措置がなされるべきであるとするものであった。

しかしながら,この制度は,国の一般歳出の抑制が行なわれる中で,昭和59・60年度においてその一部を後年度に繰延べるという調整措置が講じられた。次いで昭和61年度においては更に厳しい抑制が行われるところとなり,70%補助方式の基本を維持しつつ,当面の暫定的措置として補助金交付開始時期を従来の「建設翌年度」から「運輸開始の翌年度」に変更することとされた。そして平成元年度においては,国庫補助金分については,一部後年度繰延べ措置が再度とられることとなったが,一般会計補助金分については,59・60年度の繰延べ分について元年度から5年分割で回復措置がなされることとなった他,交付開始時期を建設翌年度方式に復活させる改善が図られた。

イ 地下鉄事業特例債制度

先に述べた建設費補助制度の改善に際し設けられた制度で,その改善の効果を既往の建設分に及ぼすことを目的とする。現行の特例債制度は新特例債制度と言われ,現行70%方式以前の補助制度が適用された昭和47～51年度間の建設費に対して発行された企業債の支払利子相当額について,昭和58～平成4年度までの10年間に限り,特例債の発行を認め,この特例債から生ずる支払利子のうち,年利4%を基準として算定する額を10年度間助成金の対象とするもの

である。

この助成金についても、国家財政悪化の中で満額確保が困難となり、昭和61年度以降は年利率2%を基準として予算に定める額に引下げ、差2%分については地方公共団体の一般会計から繰出すものとされ、一般会計に対してはその全額を普通交付税で措置することとされた。なお、特例債に係る償還元金相当額については、その全額を一般会計が繰出すこととされている。

③ 地下鉄の収支構造と今後の見通し、

ア. 構造的赤字

地下鉄事業の収支悪化の最大の原因は、その巨額の資本費にある。これは、地下鉄が大都市の人口密集地の地下に建設され、トンネル等の構築物の建設や安全面での配慮に多額の費用を要するためである。さらに、近年の建設物価の高騰がこれに拍車をかける状態となっており、例えば第1次オイルショック前に開業した札幌、横浜市の路線は、1km当りの建設費がいずれも50億円前後であったが、昭和55年度以降開業した路線は表2に掲げるとおり、平均してキロ当り建設費は178億円と高騰しており、個々の路線毎には200億円を超えるものも見受けられる状況となっている。なお、神戸市の山手線を例にとれば、トンネルを中心とする土木工事費が全事業費の52.5%を占めており、土木工事費でキロ当り、93億円の資金を要している。

このように巨額に達する地下鉄建設費の資金調達方法は、現行の財政金融制度の下においては、建設元金及び建設利息を含め全額都市高速鉄道建設事業債の発行によって調達される。そのうち10%相当分については、地下鉄事業の経営基盤の強化と地下鉄事業に対する地方公共団体の立場の明確化を図る観点から、一般会計出資分として民間鉄道事業における自己資本と同様の取扱いを受ける。従って残り90%相当分の元利償還は企業債としてその借入年限の30年の長期に渡り地下鉄事業会計の負担で処理されなければならない。

資本費負担の緩和措置としては、現在、企業債の原資として、政府及び公営企業金融公庫資金等比較的 low 利な資金を優先的に充当するという措置がとられているが、事業途上においても金融情勢を踏え低利資金への借換を行うなど機

表2 昭和55年度以降開業した路線の1km当たり建設費

団体名	路線名(区間)	延長 km	建設費総額 億円	キロ当たり 建設費 億円	開業年
札幌市	東西線 (白石～新さっぽろ)	7.3	1,324	181	昭57.3
仙台市	南北線 (八乙女～宮沢)	13.6	2,354	173	昭62.7
東京都	新宿線 (東大島～船堀) (船堀～篠崎)	1.5	285	190	昭58.12
		5.2	1,063	204	昭61.9
横浜市	1号線 (関内～舞岡) 3号線 (関内～新横浜)	2.1	374	178	昭60.3
		7.1	1,133	160	昭60.3
名古屋市	1号線(東山線) (中村公園～高畑) 3号線(鶴舞線) (浄心～伏見) (庄内緑地公園～浄心)	3.0	609	203	昭57.9
		2.9	493	170	昭56.11
		2.8	447	160	昭59.9
京都市	烏丸線 (京都駅～北大路)	6.9	1,236	179	昭56.5
大阪市	2号線(谷町線) (大日～守口) (天王寺～八尾南) 4号線(中央線) (深江橋～長田) 5号線(千日前線) (新深江～南巽)	0.6	140	233	昭58.2
		10.4	1,336	128	昭55.11
		3.0	604	201	昭60.4
		3.0	435	145	昭56.12
神戸市	山手線 (新長田～大倉山) (大倉山～新神戸)	4.3	729	168	昭58.6
		3.2	597	187	昭60.6
福岡市	1号線 (姪浜～博多) 2号線	11.8	2,679	227	昭60.3
		5.2	871	167	昭61.1

動的に金利負担軽減の為の措置を採る必要性を痛感する。神戸市の場合で例を採れば、62年度末における企業債残高1,730億円の平均利率は7.04%、8%以上の高金利債は121億円と全体の7.0%を占めており、仮にこの8%以上の高金

利債について借換措置が採られたとすると、その効果は金利1%につき、単年度1.2億円の資本費圧縮が可能ということになる。企業債の借換制度は常々国に対し要望しているところであるが、未だ実現はみていない。

ここでキロ当り建設費が200億円を要した場合の収支構造を単純化してみよう。キロ当り建設費200億円、企業債の借入条件を年利5%、30年元利均等償還、人件費・経費等のランニングコストを62年度公営平均の対運輸収入比74.1%、1人支払料金は、平均名目料金200円、回数券・定期券割引率を考慮した実収率を70%とみて140円とすると、キロ当り収支は表3のとおりとなる。現実の収支は、企業債の利率如何に大きく左右されると思われるが、キロ当り乗客数が1万人程度であれば、建設費補助金が交付される間は黒字となるが、補助金交付がなくなる開業11年目からは乗客数をキロ当り15千人まで伸ばしても現行料金水準では赤字になることが解る。

従って、料金改定と乗客増・経費節減等の経営努力によって長期的に収支均衡を図っていくことが必要となる。一般的には料金改定を物価上昇を加味して、三年周期で行うものと仮定し、企業債の借入年限である。

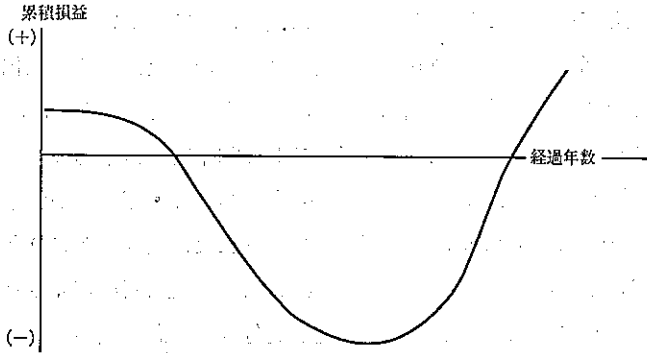
30年間で、図2の概念図に示すように収支均衡

表3 キロ当たり収支試算 (単位: 百万円)

年次 キロ当り 項目	乗客数		
	開業後10年間 10,000人/日	開業11年以後 10,000人/日 15,000人/日	
運輸収入	511	511	767
補助金	1,197	—	—
その他	34	34	51
計	1,742	545	818
資本費	(1,308) 1,171	(1,308) 1,171	(1,308) 1,171
人件費・経費	379	379	379
計	(1,687) 1,550	(1,687) 1,550	(1,687) 1,550
差引損益	(55) 192	(△1,142) △1,005	(△869) △732

(注) 運輸収入 200円×実収率(0.7)×365日×乗客数
 補助金 建設費×0.95×0.9×0.7×1/10
 その他 運輸収入×0.066(公営平均)
 資本費 建設費×0.9×0.06505(賦金率)
 人件費・経費 運輸収入×0.741(62公営平均)
 () は金利6%の場合

図一 累積損益の推移概念図



(累積赤字の解消)を図ることが、長期財政計画として予定されている。

1. 神戸市営地下鉄の今後の見通し

現在の公営地下鉄は、大阪市の御堂筋線のように大半償却が終り成熟し、大きな利益を生じているものもあるが、近年開業した未成熟な路線が大半を占めており、今後相当長期間赤字の累積という試練に立つものと想定されている。

神戸市営地下鉄は、神戸の西・北部地域におけるニュータウンが未成熟であるため、市街地型路線が大半を占める他都市と比べ乗客の絶対数が少くいわば「発展途上」の地下鉄である。元年7月現在1日当り乗客数は約20万人でキロ当り約9千人である。

このため、神戸市の今後の収支見通しは、ニュータウン人口の定着進展に伴い、乗客は漸次増加し運輸収入は年々増加することが見込まれるが、補助金は新線建設がなく減少の一途をたどるため、収入全体としては横ばい若しくは若干の上向き傾向を示すものと思われる。一方費用は、減価償却費・支払利子の資本費は大きな建設改良がなく減少することが見込まれ、人件費・経費の物価上昇分を見込んでも資本費の減少が大きく作用し相当な減少傾向をたどる。従って、収支は次第に改善され、単年度収支の黒字転換は数回の料金改定は必要

と思われるが、1990年代の後半、累積赤字の解消はさらに10年程度経た後であると予想され、先に述べた30年以内の収支均衡の条件はクリアできそうである。

しかしながら、地下鉄事業は市民の利便性向上にその存在意義を有する事業である。財政的均衡にとらわれるばかりにいたずらに市民負担を強いることがあってはならない。今後の財政運営にあたっては、国の財政が逼迫し困難な局面ではあるが、引続き公的助成の維持・拡大について国に働きかける一方、事業運営の効率化や増収対策等内部経営改善策に努力を傾注し、可能な限り市民負担の軽減を図っていくことが最大の課題になると考えている。

3 地下鉄事業の課題

地下鉄事業の課題は、一言で言えば、直面する厳しい財政状況を踏まえ「収支均衡原則」に立脚した上で、地下鉄事業を「社会・公共の利益」という使命に添って維持発展させていくことにある、そのためには、今まで以上に厳しい経営改善努力が求められている。如何にして経営の合理化等によって費用を節減し乗客増加対策等収入増を図っていくかである。その上で「社会・公共の利益」の達成のために「収支均衡原則」を達成できない部分を明白にし、その部分に公的補助を要請していくことも必要であろう。これらの課題達成のためには、公営交通事業者当事者能力がなく行政的施策に待つところも少なくない。地下鉄事業の維持発展は市民の生活基盤の利便化を旨とするものであり、行政の総合力をもって取組んでいくべきものとする。

以下、神戸市において地下鉄事業活性化の為に取組んでいる施策・懸案の事項について述べてみることにする。

④ 省力化方策

要員数の省力化については、開業当初から、相当努力をしてきたところであり、62年度末のキロ当り職員数は9都市平均で53.0人となっているが、神戸市は24.8人と9都市中最も低い数値となっており、大手民鉄平均の19.0人と大差はなくなってきた。これは自動券売機・自動改集札機をはじめとする駅業

務の機械化や軌道検測・車両検査等の保守業務の機械化など地下鉄業務全般にわたっての機械化・自動化を推進していることや、定期券発売業務、駅構内・車両等の清掃業務、車両・設備機械の点検業務の外注化等可能な限りにおいて外部委託方式を活用しており、これらの開業当初からの省力化努力の成果の表われと自負している。

今後は、さらに一層機械化・効率化を徹底させて行くとともに、組織及びこれを支える職員についても、質的転換を図って行くことが重要であると思われる。とりわけ職員については、機械化による定常業務の自動化が進む中で、組織の活性化と多様な利用者ニーズに的確に対応できる幅広い職務知識と柔軟かつ弾力的な感覚が必要とされている。このため、研修の強化、配置転換による職務経験の蓄積等を通じて職員の意識改革を図り、新しい地下鉄の新しい職員を育成していかなければならない。

② 増収対策

増収対策としては、大別して料金収入に係るものと料金以外の収入に係るものがある。まず料金収入に係る増収対策として、一番効果的な方策は、沿線に、商業施設、産業団地、大学、高校、競技場・野球場等スポーツ施設やレジャー施設等輸送需要を増大させる施設づくりを行うことである。これは一交通事業者においての実施は困難な施策であるが、神戸市では、これら施設整備を地下鉄整備と一体となった都市づくりとして進めてきており、地下鉄の開通がそれら施設の利用効率を高めるという面もあってその整備は順調に進行してきている。神戸市の場合、これら施設は対向輸送需要施設として機能するもので、経営効率の面からもその効果は非常に大きい。

次に考えられる方法は、相互直通運転、ライド&レール、パーク&ライド、サイクル&ライド等他の交通機関と連携することによって乗継時分の短縮等地下鉄の利用効率を高め旅客誘致を図る施策がある。この方策は、路線改良やターミナル、駐車・駐輪場等乗継施設の整備が必要で相当の投資を伴うが、神戸市の場合、北神急行との相互直通運転の実施やニュータウンづくりの一環として整備されたバスターミナル等乗継施設の整備により地下鉄駅勢圏が相当拡大

してきており大きな効果が発揮されている。今後は市街地における乗継施設づくりも課題となろう。市街地においては、用地取得が困難で一朝一夕で実現は難しいが、再開発等の機会をとらえてその実現に努力をしたい。

次に、料金制度による旅客誘致策についてふれておく、神戸市の特記すべき事項は、市街地の他鉄道との競合区間三宮～板宿間における特定区間割引料金である。普通料金で20円割引く制度を採用している。特定区間の乗客数は年々増加してきており、割引制度の効果の表われと思われる。料金は割安にすれば必ず一定数の乗客増加は見込めるものである。しかしながらはたして増収につながるかどうか、又、乗客間の公正さを確保できるかどうかなどその制度を実施するかどうかの判断は非常に難しい。特に神戸市のように比較的独占的な路線については、減収の可能性も大きい。利用者にとっての「魅力ある乗車券」は今後の課題であるけれども、利用者ニーズをよく見極め、経営に効果的なものを検討していきたい。

料金収入以外による増収対策としては、従来から地下鉄事業で行われている広告や駅売店等と、最近問題となっている付帯事業や企業用資産の有効活用による増収策がある。

神戸市では、開業当初から広告、企業資産の有効活用による収入対策に着目し、相当の努力を行ってきた。62年度決算でみると、営業収益における料金収入以外の収入の占める割合は、9都市平均で4.6%であるのに対し、神戸市は7.8%と仙台市の9.5%に次いで二番目の高率となっている。神戸の付帯事業は、駅は「人の集まる宝の山」との観点から、駅関連の企業用資産を高度活用して賃貸収入を得るという方法で、用途は駅利便施設に限定し、公共性を確保するようにしている。例えば路線の立地条件をフルに活用しニュータウンの地上駅においては、駅舎上空に銀行、クリニック、飲食・喫茶等の施設を設けたり、線路上に人工地盤を設け百貨店を建設するなどの方法である。

又、市街地の地下駅においても、出入口や換気塔用地を活用して当該施設を併設した飲食ビルを設けたり、構内の遊休部分を活用して喫茶店舗を展開するなどしている。こうした手法により、地上駅・地下駅合わせて5駅中8駅に付

帯事業施設を設けており、活用面積は建設中の百貨店を含めると約24千㎡に達する見込みとなっている。

最近地方公営企業の付帯事業に関しては、人や企業用資産等の経営資源を有効に活用することにより、本業から生ずる開発利益を吸収し、財政健全化と料金の低廉化等利用者への利益還元につながるものと積極的な方向に解されてきており、従来限定的に解されていた付帯事業の範囲や資産を貸付ける場合の法規制の緩和も検討されてきている。今後、付帯事業については、公共の福祉との調和や事業の採算性を十分に検討し、さらに知恵を出して一層積極的展開を図っていきたいと考えている。

③ 輸送サービスの質的向上

最後に輸送サービスの質的改善策を採り上げたい。この施策は、輸送サービスの改善を図ることにより地下鉄の交通機関としての競争力を向上させ旅客誘致力を増大させるという側面と、都市の生活基盤施設として多様化する市民ニーズに応え市民生活の利便化という行政目的を達成するという側面をあわせもつものである。

地下鉄のもつ利便性は、安全、快適、迅速、正確さにあるとされるが、自動車や二輪車と比べ混雑度や待ち時間等、乗換時間を考慮に入れると、快適性や迅速性において絶対優位にあるとは言えない。地下鉄事業の直面する厳しい財政状況を考慮すれば、サービス改善の多くは多額の投資を必要としその決断には相当勇気を必要とする。しかし、公営事業の目的は営利ではなく、市民の足の確保と市民生活の利便化にある。輸送サービスを市民ニーズに合致した形に改善することが、ひいては市民交通機関として地下鉄の付加価値を高め旅客誘致力を増大させて収支均衡に寄与すると考えるべきであろう。

神戸市においては、車両冷房、駅冷房、エレベーターやエスカレーター等ハード面は他都市と比べても高水準の整備を行ってきた。又、地下鉄は都市の生活空間であるという面も重視して、駅デザインに工夫を凝らすなど可能な限り「公営でないとできないもの」の整備を進めてきた。その結果「きれいで、快適な電車」という評価もいただいている。その他にも、輸送力増強、乗継施設

の充実、バス地下鉄乗継定期や民鉄との連絡定期券の発行などハード・ソフト両面の施策もできるものから実施してきている。しかし市民ニーズは今後にも多様に変化する。まだまだ不十分な点も多いと思われる。市民は何を求めているか、何から優先させるべきか、市民に愛される近代的な地下鉄めざして解決すべき課題は多い。

4 地下鉄事業の将来

地下鉄事業は、都市公共交通機関の信頼性回復に有効な方策として、又同時に都市の活性化の為に基幹施設として、今後とも各都市において意欲的に整備される方向にある。今後新たに建設が予定される路線は、都市の周辺部等相対的に採算性が低い路線であると考えられる。

現在の営業線が事業として成熟し、安定的な経営の下にあるならば、成熟路線からの内部補助を行いながら、既設路線の延長や新線建設を行うことによって公共利便の増大を図ることも合理的な選択の一つであろう。しかしながら、現在の営業線の収支動向等を勘案する限り、新線計画を実行することはその経営を一層厳しくする公算が大きいと考えられる。

地下鉄建設の是非の最大の判断基準は、地下鉄事業が独立採算の原則の下に営まれる以上、収支均衡の達成にある。従って、今後の地下鉄建設にあたっては、乗客需要に見合った最適投資規模の選択や、建設費の低減策、低利資金の導入等、資本費負担の緩和に最大限の努力と工夫を行うことが必要である。又同時に、機種・構造の決定にあたっては、乗客需要に見合った最適投資という観点から様々な新しい交通システムとの比較衡量を行い選択されなければならない。もちろんのことながら、経営にあたっては、経営の減量化、増収対策等経営の安定化策を中・長期的な見通しの下に計画的に実施する必要がある。

さらに議論を一步進めて、仮に赤字となってもそれによる全体としての都市の活性化が赤字を補って余りあると行政当局において都市経営の理念から判断され得るならば、「収支均衡原則」を行政当局と公営企業との財政責任を明確化した上での「収支均衡原則」と解する考え方も容認されると思われる。

いずれにしても、今後の鉄下鉄建設に当っては、その維持・発展を図るため、建設主体・経営主体の問題も含めて様々な提案がなされ検討が行われている。公共交通機関として市民の信頼を確保するため、これまでの成果に加えさらに一層の企業努力と行政の知恵の結集が必要になっている。

新交通の現況と未来

佐野 雄一郎

(神戸新交通株式会社代表取締役社長)

1 はじめに

新交通システムは、都市における「路面交通の渋滞による都市機能のまひ」「交通公害の発生、交通事故の増加等による生活環境の阻害」「公共交通機関の衰退と経営状況の悪化」などさまざまな都市交通問題の深刻化を背景に、従来の鉄道やバス、自動車の組合せによる交通体系では満足されない都市交通需要に対処するため研究開発された新しい都市交通システムである。

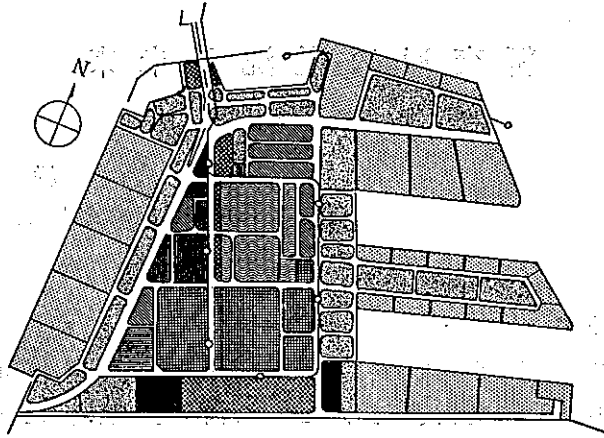
本稿では、わが国初の中量輸送タイプの新交通システムとして、昭和56年2月5日に開業した神戸新交通ポートアイランド線(ポートライナー)の現況を概説するとともに、第3セクターの経営主体の抱える課題を整理し、将来に新交通システムが交通問題に悩む各都市に普及・定着するための方途を探りたい。

2 ポートライナー建設の経緯・背景

(1) ポートアイランドの概要

ポートアイランドは、神戸市の都心・三宮の南約3kmの神戸港の中央部に位置する人工島であり、外国貿易貨物の量的増大、港湾輸送方式の変革(コンテナ化)に対処するための近代的な港を目指すとともに、都市機能を充実させた新しい都市空間を創造することを目的として建設された南北約2km、東西約3km、面積436haの海上文化都市である。

ポートアイランドの土地利用は図1のとおりで、島の外周部は港湾用地として世界最大のコンテナポート神戸港の中心的位置を占めている。一方、島の中央部は都市機能用地として多目的な土地利用がなされており、計画人口2万人



用途	面積 (ha)	構成比 (%)	内容
公園緑地	24	5.5	北公園、中公園、ポートピア大通り、南公園、緑地
コミュニティスクエア	23	5.3	公団住宅、民間住宅・公営等住宅、留学生会館、教育施設(1中学校、1小学校、1幼稚園)、保育所 計画人口約20,000人、計画戸数約6,500戸
インターナショナルスクエア	32	7.3	市民広場、エキゾチックタウン、インターナショナルトレードセンター、ファッションタウン、文化・スポーツ施設
市街地サービス地区	9	2.1	中央市民病院、生活科学研究所、変電所
流通業務地区	19	4.3	流通倉庫、船用品センター、路線トラック集配施設
加工サービス地区	5	1.2	船舶工業団地、荷役機械等修理工場
公共公益施設用地	8	1.8	新交通システム建設環境センター(下水処理場、クランセンター)、ポートアイランドビル、派出所
埠頭用地	146	33.5	コンテナ埠頭12バース、ライナー埠頭16バース(危険品バース含む)
港湾機能用地	87	20.0	荷役場、上屋・倉庫、船舶給油施設、梱包工場、港湾教育訓練センター、税関、水上消防署
道路護岸等用地	83	19.0	防波護岸(延長3,040m)、護岸、道路
計	436	100	

図1 ポートアイランド土地利用

の住宅団地のほか新中央市民病院等公共施設、国際会議場・展示場・ホテル等のコンベンション施設、青少年科学館・ワールド記念ホール等文化スポーツ施設、レジャーランド、ファッション系ビジネス街のファッションタウンなど国際文化情報都市としての機能が集積しており、各種イベントも活発に開催されている。

現在、ポートアイランドの夜間人口は16,325人、従業人口は15,469人で、それぞれ計画人口の8割程度の定着状況となっている。

(2) ポートライナー建設の経緯・背景

ポートアイランドに新交通システムを導入する考え方が生まれたのは「ポー

トアイランド利用計画委員会（昭和43年度）」の基本方針を受けて「ポートアイランド基本設計委員会（昭和45年度）」において「ポートアイランドにおいては、都市のイメージを高める点からも新しい専用軌道方式による輸送機関を採用することが望ましい」「輸送機関としては将来の労働力不足を考慮して、無人化、自動化などの新しい時代に対応したものを考える」としたことに始まる。

その後、新交通システムの技術的な評価とその実際の適応性について調査研究するため、運輸省と建設省の共同による「新交通システム開発調査委員会」が設けられ、大都市の事例としてポートアイランドが採り上げられた。当委員会では、昭和46年12月～48年3月にかけて、都市交通への適応性、路線等の導入計画、経営分析等の概略検討が行われ、新交通システムの基本方針が示された。

一方、ポートアイランドの土地利用計画をもとに需要予測を行った結果、最終需要1日約7万人、ピーク時1方向1万人が予想され、

- ① バスでは、ピーク時30秒に1台の割合で運行が必要であり、市街地の接点となる空間の確保が困難で、一般路面交通への影響も大きく、また定時性の確保など運営上の困難が予想された、
- ② 地下鉄の場合、建設コストが高く過剰投資となり、採算ベースにのらない、
- ③ ポートアイランド計画は、神戸市の中心的大規模プロジェクトであり、コンベンション施設、ファッションタウン計画など各種施設の立地にあった十分な都市交通機関が望まれた、

ことより、鉄道とバスの中間の輸送能力を有し、低公害で安全・快適かつ完全自動化を目指した新交通システムの導入が21世紀の海上文化都市ポートアイランドに最もふさわしいという結論に至った。

3 ポートライナーの概要

(1) 路線の概要

ポートライナーは、ポートアイランドの整備に伴う鉄道とバスの中間的な新

規交通需要に対応するため、都心・三宮と直結して既存の鉄道に接続するとともに、併せてポートアイランド内の交通サービス機能を受け持つもので、概要は表1、図2のとおりである。

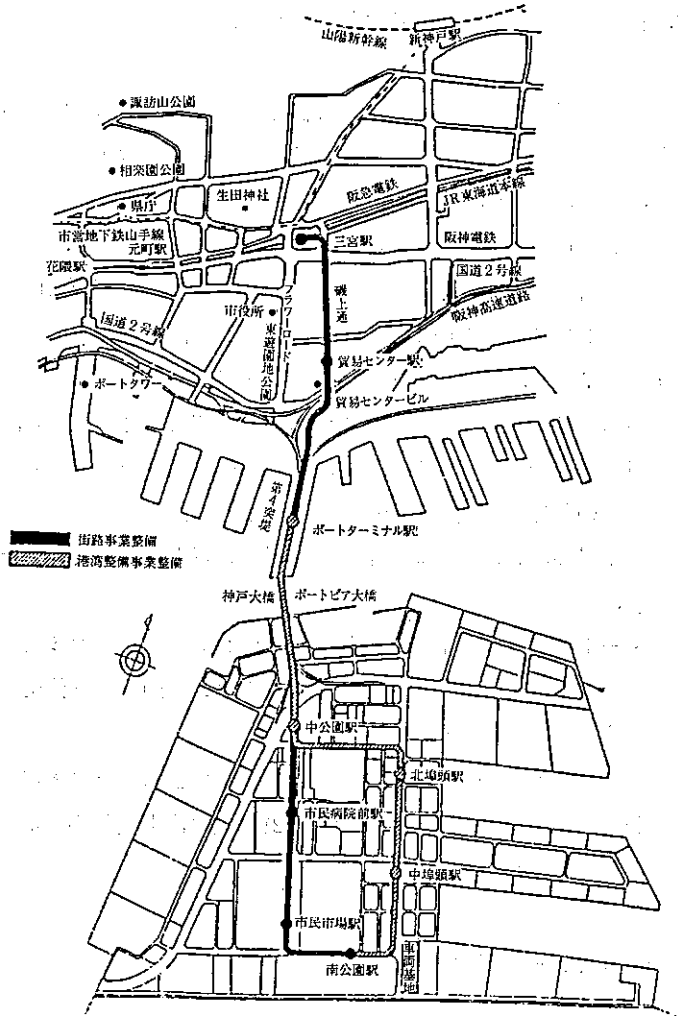


図2 ポートライナー路線図

表1 ポートライナーの概要

開業	昭和56年2月5日
営業区間	三宮～ポートアイランド（島内単線ループ）
営業キロ	6.4km（複線部 2.9km 単線部 3.5km）
駅数	9駅（複線部 4駅 単線部 5駅）
構造	全線高架構造
運転方式	自動列車制御装置（ATC）に完全バックアップされた自動列車運転装置（ATO）による完全無人運転
車両編成	1列車6両固定編成
車両定員	75人/両
最小運転間隔	2.5分
運行速度	最高速度 60km/時 表定速度 22km/時
輸送力	約10,000人/時
最終需要	約68,000人/日
建設期間	昭和52～55年度
建設費	436億7,300万円
	神戸市施行 226億1,900万円 当社施行 210億5,400万円

路線は、三宮から中公園までは複線、ポートアイランド内は左回りの単線になっている。

なお、公共事業分については、臨港交通施設としての港湾整備事業区間と都市施設としての街路事業区間に分かれている。

(2) 建設費の状況

ポートライナーの建設はインフラ補助方式によっており、インフラ部は公共事業として神戸市が、インフラ外部は運営事業者である当社が建設している（表2）。

総事業費は、436億7,300万円で、うちインフラ部は203億3,000万円（46.5%）、インフラ外部は233億4,300万円（53.5%）となっている。

ただ、建設当時、国のインフラ補助率が44.9%であったため、実インフラ率（46.5%）との差1.6%及びインフラ外部の一部5.3%（用地及び補償費）の計6.9% 30億1,200万円が神戸市の単独事業となっている。

一方、会社事業費は210億5,400万円（48.2%）で、ポートライナーの経営収支計画はこの事業費を基礎としている。

表2. ポートライナー建設費

(単位：百万円)

項 目		神戸市工 施	神戸新交 通(株)施工	全体事業費	備 考
イン フラ 部	補 助 対 象	19,607	—	19,607(44.9%)	
	補 助 対 象 外	723	—	723	
	小 計	20,330	—	20,330(46.5%)	
イン フラ 外 部	用地及び補償費	2,289	—	2,289(5.3%)	
	資 本 金	—	5,500	5,500	神戸市出資52.5%
	借 入 金	—	15,554	15,554	
	小 計	2,289	21,054	23,343(53.5%)	
合 計		22,619	21,054	43,673(100%)	

(3) システムの特徴

新交通システムの特徴は、コンピュータの高度利用による自動化、省力化の追求にある。

すなわちポートライナーは、運行管理・駅務管理・電力管理・防災管理・データ管理のすべてを中央指令所で集中的に管理するシステムになっており、列車の運行はこの中央指令所からのコンピュータによる無人運転であり、駅務についても各駅に自動改札機、自動券売機、監視装置等を配し無人化を指向、現在4駅を無人化している。また、車両基地についても基地管理システムによる完全自動操車を行っている。

4 ポートライナーの経営

(1) 神戸新交通株式会社の概要

当社は、神戸市と民間の共同出資により設立されたいわゆる第3セクターの法人であり、その概要及び出資構成は表3のとおりである。

第3セクターを採用するに至った理由は、

- ① 公営交通事業にさらに財政負担を負わせることが困難であったこと
- ② 民間資金の導入、人材の活用等経営の効率化が図れること
- ③ 関連事業の推進等弾力的な経営が可能であること

表3 会社概要と出資構成

会社概要

所在地	神戸市中央区港島6丁目
設立	昭和52年7月18日
資本金	97億円
事業内容	<p>神戸市総合基本計画における総合交通体系の一端を担い、市民の交通の利便を確保し、当該事業の円滑な運営を図るため、次の事業を営むことを目的とする。</p> <p>(1) 鉄道事業法及び軌道法による一般運輸業 (2) 文化、レクリエーション施設及び駐車場の経営並びにこれらの施設及び駅施設等における食堂、売店及び店舗の経営 (3) 土地、建物、施設の売買、賃貸及び建設業 (4) 前各号に附帯する事業及び関連する一切の業務</p>

出資構成

区分	株主数(人)	出資比率(%)
神戸市	1	55.1
銀行	9	22.1
大手市内企業	4	13.4
海運・港湾・倉庫	27	4.4
その他	6	5.0
合計	47	100.0

等によるものである。

一方、

- ① 定款に「神戸市総合基本計画における総合交通体系の一端を担い、市民の交通の利便を確保し……」と明記して公共交通機関としての位置づけを明確にするとともに、
- ② 神戸市議会と市幹部による神戸新交通運営協議会の設置
- ③ 神戸市による過半数の出資、役員構成への配慮

等により公共性の確保を図っている。

(2) 経営方針

ポートライナーの運営にあたっては、乗客の安全輸送、定時運行に万全を期すとともに乗客サービスの向上、乗客誘致の推進、経営の効率化及び関連事業の拡充による経営基盤の強化を重点課題としている。

① 乗客サービスの向上

公共交通機関の使命は、「安全・正確かつ快適な輸送」を行うことである。

ポートライナーは無人運転ということもあり、とりわけ乗客の安全確保については施設面も含め万全を期しており、開業以来人身事故は発生していない。新交通システムが安全な乗り物として認知されたものと考えているが、今後とも無事故を目指し最大の努力を図りたい。

一方、快適で便利なポートライナーを目指し、開業以来車両及び三宮駅構内でのBGM放送の実施、市営地下鉄との連絡定期券の発行、弱冷車の設定、三宮駅・市民広場駅におけるエレベーターの設置等を行っており、また、「待たずに乗れるポートライナー」をキャッチフレーズに、適宜ダイヤ改訂による増発、始発・終発時刻の改正を実施している。現在の運行状況は、表4のとおりであるが、島内でのイベントの開催など急激な乗客の増加に対しては、随時増発を行い弾力的な列車の運行を行っている。これは、無人運転のみに可能な乗客サービスの一つである。

表4 運行状況

近年の公共交通機関にはより快適な輸送といういわば質の面が一層強く求められており、今後ともきめ細かな乗客サービスに努めることが重要であると考えている。

② 乗客誘致の推進

乗客誘致対策としては、島内企業に対し一括定期の購入等ポートライナーの利用促進

車 両 数 定 員 車 両 編 成 始 終 発 時 刻	72両 1両 75人 1列車6両編成	
	区 分	始 発 終 発
運 転 間 隔 運 転 列 車 数 最 高 速 度 表 定 速 度 始 終 点 間 隔 運 賃	中 埠 頭 駅	5 : 44 23 : 30
	三 宮 駅	6 : 05 23 : 44
	朝ピーク時	4分、昼間 6分 平日 163列車、休日 149列車 60km/h 22km/h (三宮～三宮) 所要時分 約26分 普通旅客運賃(均一制) 210円

を働きかけるとともに、従来より島内施設整備、企業進出、住宅建設・入居の促進などについて関係団体に要請を行っている。

また、島内で各種イベントが活発に催されているため、島内の主要企業・施設等を通じ沿線各施設でのイベント情報を迅速に把握し団体客の誘致に努めているほか、観光パンフレットの作成・配布や記念乗車券の販売促進を行っている。

しかしながら、マイカー利用やタクシーの相乗り等にまだ十分対応できておらず、ポートライナーをより魅力のある乗り物にするとともに営業活動の一層の強化を図りたい。

③ 経営の効率化、関連事業の拡充

経営の効率化としては、既述のとおり自動化による省力化を図っており、段階的な全自動化による列車添乗員の縮少・廃止、駅業務の無人化を行った。この結果、ポートライナーでは、人件費比率が他の鉄道に比べ極めて低くなっている。（人件費／営業費用＝ポートライナー26.4％、民鉄平均49.9％、人件費／営業収入＝ポートライナー25.6％、民鉄平均43.6％；昭和61年度民鉄統計年報）

また、運営経費に大きな割合を占める修繕費についても、保守整備基準や外注業務の見直し等により逐次経費の節減に努めている。

一方、運輸事業そのものは経営採算的には恵まれた事業ではなく、関連事業の拡充により経営基盤の強化を図る必要がある。

当社においても、まず飲食事業部門を拡大すべく昭和58年11月より三宮駅で喫茶ポートライナーを、昭和63年11月より六甲道再開発ビル（フォレスト）において喫茶カフェ・デセルを運営しているが、このたび三宮にグルメビル「ステラ三宮」を建設し、本年8月にオープンした。この結果、全営業収入に占める関連事業部門収入は、これまでの2％弱からほぼ10％程度になる見込みである。

大手民鉄では、バス部門を除く関連事業収入の比率は30％を越えており、兼業による収益が鉄道事業の健全経営に大きく寄与しているのは周知のところだ

ある。

収益事業の実施による経営の安定化は、当社の最大の課題でもあり、今後とも経営ノウハウの蓄積を図り関連事業の拡充に努める所存である。

(3) 運賃政策

運賃については、運輸省の認可を受けて経営収支の状況を基準に設定されるものである。

しかしながら、近郊交通機関の運賃水準や経済情勢等を一方で考慮する必要があり、いまだ原価を回収するに至っていない。開業以来の運賃の推移は表5のとおりである。

なお、ポートライナーの利用者は大半が三宮～ポートアイランド間の往復利用となり乗車距離がほぼ等しいことから、また駅務機器等の低廉化を図るため、全線均一運賃制を採用している。

(4) 輸送実績

開業以来の総輸送人員は、本年7月末現在で134,145,063人に達しており、年度ごとの輸送実績は図3のとおりである。

表5 運賃の推移 (単位：円)

区 分		56. 2. 5	59. 1. 21	59. 10. 1	61. 4. 1		
普通旅客運賃	大人	160	180	190	210		
	小児	80	90	100	110		
定期旅客運賃	通勤	1か月	6,240	7,020	7,410	8,190	
		3か月	17,790	20,010	21,120	23,350	
	通学	大人	1か月	4,800	5,400	5,700	6,050
			3か月	13,680	15,390	16,250	17,250
		小児	1か月	2,400	2,700	2,850	3,030
			3か月	6,840	7,700	8,130	8,630
回数旅客運賃	大人	11枚 1,600	11枚 1,800	11枚 1,900	11枚 2,000		
	小児	11枚 800	11枚 900	11枚 1,000	11枚 1,000		

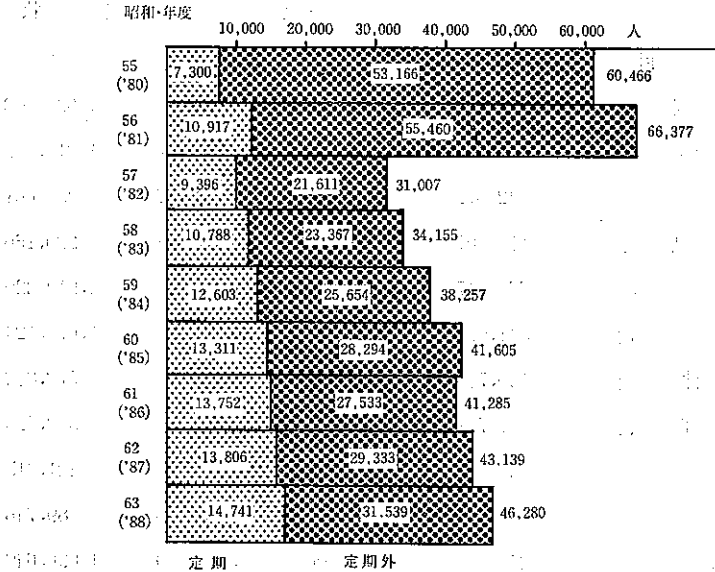


図3 輸送実績(1日平均)

開業直後の昭和56年3月20日から9月15日まで開催されたポートアイランド博覧会の期間中は、会場への主な足として活躍、動くパビリオンとして人気を集めた。会期中の乗客数は約2,100万人、1日あたり116,000人で、会期終了間際の9月6日には1日の最多乗客数251,400人を記録した。

平年度化した昭和57年度以降は、ポートアイランドの整備が進むにつれ乗客数も増加しているが、島内の人口定着及び企業進出が計画に比べ遅れているため、乗客数は当初計画を若干下回っている。

しかしながら、昭和63年度は前年度に比し7.0%の増、今年度も7月末現在で1日平均48,146人、前年同期比3.3%の増とほぼ順調に推移しており、ファッションタウンにおける企業定着の進捗や第2国際展示場の開設等施設整備により乗客数は今後とも増加するものと考えている。

なお、在来の鉄道では乗客数の6割程度が定期客というのが普通になっているが、ポートアイランドの多目的な土地利用を反映し、ポートライナーでは定期客比率が30%強と、定期・定期外の割合が逆転した形になっている。また、

表6 収 支 状

項 目	55年度	56年度	57年度	58年度
運 輸 収 入	474,209	3,361,022	1,514,094	1,699,163
定 期 外	432,137	2,967,820	1,181,316	1,312,502
定 期	42,072	393,201	332,777	386,661
運 輸 雑 収 等	159,507	217,401	238,921	220,166
収 入 合 計	633,717	3,578,423	1,753,016	1,919,329
経 常 経 費	541,920	2,062,062	1,655,468	1,673,124
人 件 費	130,733	818,995	602,023	572,832
保 守 費	2,721	561,305	553,085	589,529
経 費	334,291	620,998	405,211	421,015
諸 税	74,174	60,763	95,148	89,746
減 価 償 却 費	236,735	1,260,600	1,187,530	1,096,649
支 払 利 息	63,905	1,058,076	1,148,857	1,140,032
支 出 合 計	842,561	4,380,738	3,991,856	3,909,806
差 引 損 益	△ 208,844	△ 802,315	△ 2,238,840	△ 1,990,476
償 却 前	178,735	607,002	△ 909,180	△ 755,650
累 積	△ 208,844	△ 1,011,159	△ 3,249,998	△ 5,240,475

年間を通して月別の変動が大きいこと、休日利用客が平日利用客より多いこと等から観光路線の性格を併せ持っていることが大きな特徴である。

(5) 経営収支

開業以来の収支状況は表6のとおりである。開業直後の博覧会の開催に伴う運輸収入の増加は、立ち上がり時の経営収支改善に大きな寄与をもたらした。開業後数年間の収支バランスが極めて悪く後々までその金利負担に苦しむケースが多いことに鑑みると、ポートライナーはこの点では恵まれた状況の中で出発したと言えよう。

その後は、乗客数の増加、運賃改訂等により毎年収入は増加している。しか

況 の 推 移

(単位：千円)

59年度	60年度	61年度	62年度	63年度
2,149,708	2,410,457	2,602,215	2,744,089	2,934,533
1,619,702	1,840,751	1,964,211	2,096,962	2,245,353
530,005	569,706	638,004	647,127	689,180
194,022	164,607	107,384	143,846	170,644
2,343,731	2,575,065	2,709,599	2,887,935	3,105,177
1,771,605	1,594,612	1,705,250	1,623,543	1,709,669
604,447	577,061	681,432	686,042	726,889
609,696	599,780	612,247	468,371	490,385
467,390	330,597	324,784	345,135	374,118
90,071	87,172	86,787	123,995	118,277
1,022,044	958,314	905,165	835,901	779,849
1,111,082	1,072,883	1,007,404	924,738	758,705
3,904,731	3,625,810	3,617,819	3,384,182	3,248,223
△ 1,561,000	△ 1,050,744	△ 908,220	△ 496,247	△ 143,046
△ 400,780	△ 81,673	10,410	368,838	663,367
△ 6,801,475	△ 7,852,220	△ 8,760,440	△ 9,256,687	△ 9,399,733

しながら、初期投資が大きいため資本費の構成比率が依然高く、昭和63年度で総費用のうち47.4%を占めている。

このため、昭和63年度でなお1億4,000万円の赤字が生じており、累積赤字は94億円と依然厳しい状況にある。

経営の長期計画としては、単年度の黒字転換を開業後8年目の昭和63年度、累積赤字の解消を同じく18年目の平成10年度としていたが、既述のとおり昭和63年度には単年度でなお赤字が生じており、単年度黒字転換は、開業後9年目にあたる今年度になる見込みである。原因としては、近年の物価の安定傾向を反映して支出面では伸びを抑えることができたものの、反面、昭和61年4月以

降、運賃改定を実施しておらず運輸収入が伸び悩んだことが大きい。

いずれにせよ、長期計画に沿った収支の実現に向け、経営の効率化、関連事業の拡充など一層の経営努力が必要と考えている。

5 将来計画

(1) 六甲アイランド線の建設

現在、当社は神戸市と一体となり神戸新交通六甲アイランド線の建設を進めている。

六甲アイランドは、神戸市の東部海面上に建設が進められている第2の海上文化都市で既に埋立は85%終了している。

面積は 580haでポートアイランドより一回り大きく、島の外周部は港湾用地として機能、また島の中央部は都市機能用地として事業コンペ方式により開発が行われており、計画人口3万人の住宅団地のほか、ファッションマートやホテル、総合病院、カナディアンスクール等が、また南端にはマリニパークやウォーターワンダーワールド（仮称）等レジャー施設が計画されている。すでに

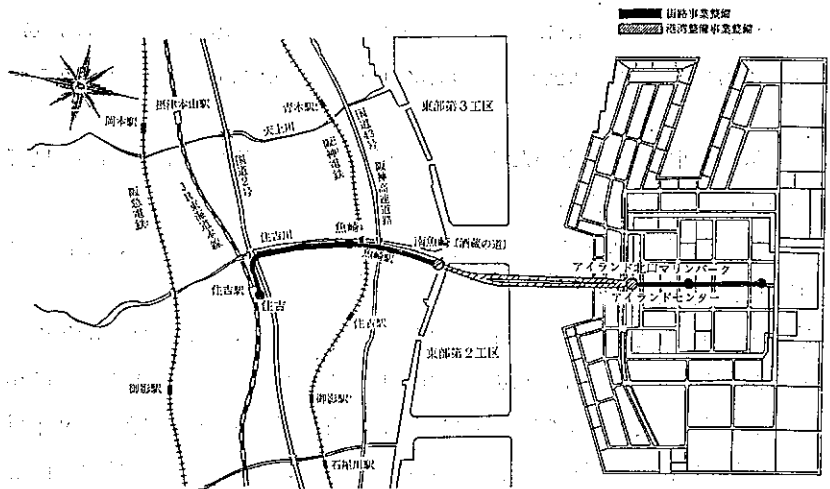


図4 六甲アイランド線路線図

表7 六甲アイランド線の概要

区 間	JR住吉～阪神魚崎～六甲アイランド（マリノパーク）		
営業キロ	4.5km（全線複線，高架構造）		
駅 数	6駅		
運 転 方 式	自動列車制御装置（ATC）に完全バックアップされた自動列車運転装置（ATO）による完全無人運転		
車 両 編 成	1列車6両編成（当初4両編成）		
車 両 定 員	両端車 54人/両，中間車 60人/両		
最小運転間隔	2.5分		
運 行 速 度	最高 60km/時，表定 30km/時		
設計輸送力	当初 約4,500人/時	最終 約10,000人/時	
最終需要	約70,000人/日		
事業費	約423億円	神戸市施行 221億円	当社施行 202億円
建設主体	神戸市 インフラ部		
	当 社 インフラ外部（車両・電気・通信・信号・駅設備など）		
経営主体	当社		

約 1,000戸の入居があり，各種施設の建設にも着手されている。

六甲アイランド線は，六甲アイランドと神戸市東部の生活都心・住吉とを直結し，島内と既成市街地を結ぶ足の確保を図るとともに，東部地域における南北交通を補完することを目的としている（図4，表7）。システムは，ポートアイランド線で実績を積んだ無人運転を基本に，乗客数にあわせて車両の整備を進めるなどさらに建設費の低廉化と運営の効率化を図っている。既に，一部試運転を開始しており，平成2年2月開業に向け，鋭意工事を進めている。

(2) ポートアイランド線の延伸計画

現在，ポートアイランドの南側にポートアイランド2期造成事業が進捗中である。ポートアイランド2期は面積 390ha，東側が港湾用地，西側が国際交流施設用地等になっており，関西国際空港への海上アクセス基地となるK-CAT（神戸航空旅客ターミナル）や，ファッションタウン・コンベンション機能の拡充が予定されるとともに，大規模集客施設・神戸レジャーワールド（仮称）

の建設が検討されている。

ポートアイランド線の延伸計画は、このポートアイランド2期で発生する輸送需要に対応するもので、「大阪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」について審議がなされた運輸政策審議会において、このたび、目標年次である2005年（平成17年）までに整備することが適当である路線として答申がなされた（平成元年5月31日運輸政策審議会答申第10号）。

一方、ポートアイランド2期沖に神戸空港の建設も計画されており、今後、神戸市とも十分調整を図り、現在のポートアイランド線との接続方法等延伸の基本計画策定に向け鋭意検討していく所存である。

また、これと併行して現ポートアイランド線の設備等更新計画やシステム改善についても検討し、十分な対応を進めていきたい。

6 新交通システムの経営改善

ポートライナーは、開業以来ほぼ順調に推移し、市民の足として広く親しまれる交通機関に成長した。また、当社には内外から関係者の視察が絶えず、高い評価を得ている。

しかしながら、定時性、快適性、低公害、省力化など都市交通システムとして優れた特質を持つ新交通システムが、都市交通問題に悩む各都市において将来的に普及・定着していくには、今なお多くの解決すべき課題を抱えている。

以下では、なかでもとりわけネックになっている新交通システムの経営採算問題について第3セクターの経営の観点から要望事項も含め改善策を述べたい。

(1) 建設費の低廉化

新交通システムの建設費は、採用するシステムのグレードが大きく異なることから路線によってかなりの差があるが、インフラ補助の対象となった当社ポートライナー、大阪ニュートラム及び先頃開業した横浜金沢シーサイドラインはいずれもキロ当たり60～70億円を要しており、全体事業費も420～650億円に達している。

このため、インフラ部は公共事業で実施されるとはいうものの、開業後の経営主体にインフラ外事業の支払金利等資本費負担が重くのしかかり、経営状態の悪化を招いているのが実情である。

これに対し、国においても昭和58年度に「システムの標準化仕様」が定められたのをはじめ、昭和59年度よりインフラ補助の範囲が将来的な車両の増結等も含めた全体事業費を対象とするなど制度面での改善が図られている。当社六甲アイランド線の建設にあたって、既述のとおり段階整備方式を採用するとともに、ポートライナーの経験の上にとって車両基地面積の縮小、分岐の改善ホームドア光電管の削除、電力指令のポートライナーとの一体化などシステムの低廉化に努めたところである。

しかしながら、中量輸送機関としてはなお一層の低廉化が採算上どうしても必要であり、建設、運営、システム製作それぞれの立場の者が協力し、一層の低廉化に向けての研究が望まれるところである。また、自治体、事業者サイドにおいても最終需要の規模に見合ったグレードのシステムを選択するとともに需要の伸びに応じた段階的な整備を図り、開業後の資本費負担を軽減することが肝要である。

(2) 資本費負担軽減に対する支援

新交通システムの経営収支については、資本費の構成比率が高く、これをいかに圧縮して健全経営を確保するかが大きな課題となることは繰り返し述べてきたところである。

資本費軽減策としては、まずインフラ補助制度の拡充が望まれるが、現状では地下鉄補助との兼ね合いの問題がある。

他方、神戸市をはじめ地方公共団体でも補助対象外のインフラ事業や一部インフラ外事業を単独で負担している例も多く、こうした自治体サイドからの強い支援が事業推進には不可欠である。

次に、政府系金融機関等による長期にわたる低利の融資制度が確立することが望まれる。実際、金利水準が開業後の費用増減に極めて大きな影響を与えるものであり、据置期間の長い低利資金の確保は開業直後の収支改善や累積赤字

の縮小に大きな寄与をもたらすものとなる。

このほか、自治体や民間出資の割合を高め、借入金負担を軽減することが必要である。

(3) 需要喚起策

システムの導入にあたっては、開発者と十分調整を行い、沿線開発とタイミングを合わせることが重要である。

しかしながら、新交通各社の経営の現状は沿線における人口定着や企業進出が当初予定より遅れがちとなり、実際の輸送需要が当初計画を下回るという事態が発生している。ポートライナーの場合もこうした事情は例外ではないが、ポートアイランド博覧会の開催により、初期の需要喚起が図られ、経営収支の改善に大きな効果があったことは既述のとおりであり、一般に自治体や民間によるイベントの実施などによってとりわけ開業初期の利用者増を図ることは有効な方策である。

また、各種施設の誘致を自治体等に要請するとともに、催物の開催等昼間時における反対交通の喚起に努める必要がある。

さらに、利用者の利便性を高めるために、他の交通機関との協調により利用しやすいマストラネットワークの形成（円滑に乗換えができるようなハード・ソフト面の工夫）に努めることが大切である。

(4) 経営の多角化

一方、国、自治体とも財政が厳しく多くの助成が望み難い状況の中で、新交通事業者自らに関連事業を積極的に実施し、経営基盤を強化する努力が求められるよう。

第3セクターの新交通事業者は、法人として公共的な性格を持つことから、進出する関連事業の業種については自ずから一定の制約があるが、事業者に属する土地、施設、集客性の活用により収益性の高い事業を実施するなど経営の多角化を図り、経営基盤の強化を図る必要がある。また、こうした収益事業は、新交通システムそのものの運営とは別のノウハウが必要であり、ノウハウの蓄積を図るとともに、これに対応した人材の確保・養成が極めて重要である。

関連事業展開の具体策としては、まず車両基地を複合構造物として位置づけその上空を有効利用することが考えられるが、このためには新交通導入計画と併行して自治体等とも調整し早期に利用計画を策定する必要がある。また、必要に応じて用途地域の見直し等が要請されよう。

なお、新交通事業では駅舎が道路と位置づけられているため駅構内での付帯事業の実施に大幅な制限が付されている。駅構内営業について、道路管理上大きな支障がない場合には乗客サービスの一環にもなるものであり、占用許可基準の緩和が望まれる。

(5) 駅舎とビルの一体的整備等

新交通システムの駅舎と隣接ビルとを連絡通路により接続を図ること、またターミナル駅等における駅舎とビルの一体的整備を行うことは、利便性向上の観点から利用者の増加を誘発させることができるとともに新交通事業者によるビル経営等関連事業の拡充に可能性を開くものである。

隣接ビルとの接続については、当社でもポートライナーや六甲アイランド線において実施・計画しているが、ビルとの一体的整備については現行法制度上実現が困難である。しかしながら、限られた都市空間の有効利用にも資するものであり、今後、道路上でのビルの建設が積極的に計画・実施され、新交通事業者の経営基盤確立に寄与するような法制度上の整備・改善が望まれるところである。

なお、ターミナル駅等の整備にあたっては、市街地再開発事業等駅周辺を含めた総合的な整備計画を早期に策定し、新交通システム建設と一体的に進めることが集客性の観点からも望ましく、この面での自治体の総合調整が不可欠である。

7 む す び

近年、新たに開業し、また計画中の新交通事業には、第3セクター方式を採用する例が多い。

第3セクターの新交通事業者として克服すべき経営上の課題は多いが、1つ

1つ問題を解決し、公共性を確保しながら経営の効率化、事業の多角化など弾力的かつ積極的な経営を推進することが必要である。

神戸都市問題研究所
都市経営研究会

都市社会主義の企業性

市政企業論の政治的側面は先にみたように市民的政治参加にもとづく市政改革であったが、あと1つの経済的側面は独占事業の公有化をテコとする都市化にともなう成長利益の社会的還元であった。

都市社会主義は市政企業論によって、都市財政を企業の経営視点から運営すべきことを求めたが、それは決して都市財政の収益性を図るといった企業性ではなかった。すなわち財源至上主義でなかった。

このことは安部磯雄が心情的にも投機心を忌み嫌ったのみでなく、「我国に於ても維新の際に於て富籤公認の制度を設けんと主張したものがあつたが、幸にして其説は行はれなかつた。……法律を以て富籤を禁止せる所の我政府が勸業銀行の債券に富籤類似の事を実行しつつあることも甚だ宜しくない¹」と政策的にも否定している。

この点、「都市独占事業論」に明確に唱われているように、都市集積の利益を内部化していこうとする公共経済的経営像であり、しかも「市自ら経済する」という表現のなかに雄弁に語り尽されているように市を企業になぞらえて積極的に都市経済に介入する方針であった。

このような企業性は、交通・水道・ガスといった面のみではなく、あらゆる投資・サービス面であつて論究されている。たとえばグラスゴー市の塵芥を燃料とするゴミ発電所にふれ、「塵埃を以て市の収益の一に加ふるは、誠に一挙²兩得の好方法」として導入を求めている。

道路に対する関心は今日より明治・大正期の都市学者はさらに深い関心をもっていた。それは産業基盤である以上に生活そのものであつた。安部は、東京

の道路を黄塵万丈が決して誇張的形容でないと評しているが、まさに粉塵が強風にあふられ、惨々たる状況にあったことは想像に難くない。そのためきわめてきめ細かい計算をし、道路舗装の効用を説いている。

東京市内の国道・県道の総面積を66万8千余ヤードとし、煉瓦1平方ヤード敷設費を4円とすると267万円、アスファルトの敷設費を6円とすると400万余円。起債で資金を調達すると金利20~24万円となるが、道路舗装費を補って余りある利益が生ずると算定している。

それはきわめて生活感覚に溢れた内容で「即ち市民の使用する靴、下駄等が奈何に多く悪道路の為に毀損磨滅せらるるかを思へば、善良なる道路の為に年々20万余円を費すことは敢て惜むべきことではない。……道路改善の為に1千の馬匹と1万の運搬夫を節することが出来る。これを金銭にて算すれば決して4・50万円の少額ではないと思ふ」と分析し、その経済効果の計算を試みている。

今日の財政学における費用便益効果の適用であり、都市経済をマクロにとらえ、都市基盤整備の経済的有効性を説明し、当時、都市資本の投入に対して否定的であった中央政府をはじめとする非都市派への反証でもあった。

安部も片山もともに実践的発想をもって都市政策を展開しようとした。そのため企業経営的手法を随所にとり入れている。安部は公園の価値の大なるを論じたあと、ただ「公園の如く修飾品の様に誤解せられて居るものに大金を投ずるは幾分か躊躇するのである」といった現実の皮相的財政感覚に対処するため、当初の設計段階から売却地を一部とり込み、その後売却し整備・建設費に充当すべき便法を外国の事例などから引用し奨励している。

また、別の方法として、「其他公園の財源となるべきものは喫茶店、料理店等の營業人に土地を貸与して得る所の地代である。若し亦公園中に湖水などあらば相当の税を課して或營業人に貸ボート業を営ましむるもよい。亦公堂の要所々々に⁶広告掲示所を設け相当の広告料を徴してこれを私人の用に供するも一方法である」と、公園の一部収益化まで気をくぼっている。

下水道整備の如き一見して収益財源を生じない都市施設の整備についてその

困難は予知されていたが、片山潜も都市経済的発想をもってその建設財源捻出について糞尿を「地主の所得」とせず「断然、市の独占事業として経営すべき」で収益化を図るべしとしている。

具体的には「吾人は其下水改良の順序として、先づ市民150万の日々作る糞尿を地主より取り上げ、之を市の収入となし、此財源を以て進んで下水道を作るべし。其食物の洗ひ汁は勿論、風呂水又は魚河岸・野菜市・屠殺場の汚物等彼の溝に流れ出づる者を肥料に充て得る方法を講究して、實際応用すべきなり」と塵芥も含めて建設財源とすべしとしている。

当時、人の糞尿は肥料として価値あるものであった。これを有料化して下水道財源としないのは「之も地主を以て組織せる市会及市参事会員の処為とせば敢て驚くに足らざる」と批判している。

またこのような下水道政策の立ち遅れは「彼の我市に直接間接の関係を有する内務省が、之を等閑に附し去り来りたるは、彼等内務当局者中には、都市的政治の何物なるを解する者なきに依るが故ならん」と雖も、亦帝国市政の首任者たる内務省が、斯く間抜けなりとは一驚を喫せずんば非ず」と、その銚先を中央政府に向け罵倒している。

ここにも都市経済学者としての片山の面目躍如たるものがある。糞尿は当時としては貴重な自然肥料であり、十分に有償化するだけの稀少価値をもっていた。片山がそこに財源を見出そうとしたのは不思議でもなんでもない。今日、巨額の経費を支出し回収しているごみのなかにも、選別方法によっては都市財源として足りるだけの資源化を見出すことは決して不可能ではないのと同じである。

1 安部磯雄『理想の人』倫理篇 47頁

2 片山 潜「市民之生命」『東京経済雑誌』（明治30年10月2日、第896号）797頁

3 安部磯雄『応用市政論』74頁参照

4 安部前掲書 74～75頁

5 安部前掲書 224頁

6 安部前掲書 227頁

7 片山 潜『都市社会主義』139頁

8 片山前掲書 131頁

9 片山前掲書 132頁

外部経済への接近

安部磯雄は「社会問題の論ずる所、其十中八九まで経済問題なる事は競ふべからざるの事実なりとす¹」と、都市問題への経済的手法からの政策的接近を重視していた。そして、具体的政策化の核心を、都市の独占事業を公有し、地価上昇に見合った市税を賦課していけば、社会的公平に見合った都市施設・サービスの財源と供給は不可能でないとの論拠においていた。

すなわち「世人往々曰く、我東京市は貧乏なり。資本なし。故に事業を起すこと能はずと、是れ一応尤もの言の如しと雖も、其实決して然らず。是れ全く都市経済の何物たるを知らざるもの言のみ。都市的経済が市民の間に発達する時は、市自らが資本を作り出して市民の負担を軽減せしむべし²」と、都市経済を都市がコントロールしていけばその財源に不足はないと主張する。

片山が主張してやまなかったのは、このような独占的利益の社会的還元と、あと1つは都市施設・サービスにおけるシビル・ミニマムの需要に対する充足であり公共的責任であった。

教育問題については貧民子弟にあってはその教育が困難であるが、これを放置することは都市経済の視点からみても大きなロスである。このことは、「彼の市の重荷なる犯罪人・盗人・乱暴人・悪漢無頼・怠惰人は多く無教育の結果に依るなり。之が為め市は警察費に於て、監獄費に於て、将又不生産の人口を支養せざるべからず³」と、社会会計バランス・シートからみても無料化をすすめるべきとしている。

このような政策視点からみても教育行政は「第一に向っては教育費徴収を財産に附加し、且つ我東京市を通じて一経済の下に、統轄するに在り、第二に対しては断然子弟の授業料を全廃し、尚ほ進んで書籍石盤等教育具をも公費を以て支弁すべし」と、今日の無償による義務教育化を主張している。しかるに現状は明らかに有料化によって無産者の子弟をして教育行政の枠外に放置せしめ

ていると、東京市政を批判している。

仮りに都市サービスの独占・収益化を図るとしても、「教育は国民の最大義務なり。之を一種の利己營利事業となすは大なる誤りなり。而して今や授業料を増徴せんとす。実に驚くべき悪策にして市民たる者は大反対を唱へざるべからず⁴」と、無批判な有料化を批判している。

公害にあっても当時すでに社会問題化しつつあったが、当局はその取り締まりに本腰を入れなかった。この点、片山は「工業の盛大に趣くに従って、市民が日夜呼吸する空気が漸次不潔になるは明かなる事実にして、之が制裁を設けて其害を防ぐは、衛生上最も急務なりとす。火煙の濃厚なるは人躰に害あるは既に医学社会の定論なり⁵」と論破している。

また、公衆衛生については金銭をいたずらに惜しみ、予防より治療の段階にあってやっと公費を支出するという後向きの姿勢を「衛生にも予防的あり。救治的あり。我東京市が今日迄尽せる衛生法は、多く救治的に止まり、未だ予防的のものなしとす。彼のペストを予防せんがために鼠殺をなすが如き其好適例なり。未だ以て真の予防的衛生と称すべきにあらざるなり⁶」と批判している。

このような経済的発想は酒、煙草などの消費的支出の社会的損失に及び、このような支出に対して金沢市が遊興税を新設しようとしていることは「有害なる消費」に対する抑制としてのぞましい政策であるとしている。

また公園についてもその総合効果の視点から「常に新鮮なる空気のみならず前に述ぶる如く市民に趣味多き快樂を与ふるなり。公園は市民に幾多の教育を与ふる好機関なり⁸」と設置を強く求めている。

さらに衛生上からも死亡率を減らし、さらに立派な道路は緑道となり市民の憩の場すらとなるとその効用を数字をあげて説明している。これらの都市環境に対する視点・発想は大正・昭和初期の岡実、池田宏、関一らの実践型都市経営論者の著述のなかにも随所に見られるが、その原型は一応、都市社会主義思想のなかに明確に理論化されているといえる。

このようなマクロな経済配分的思考は都市のみならず、日本経済、国土ベースの全体的視点からも主張されている。

たとえば、水力発電事業は民営で利益を水系・地域別でみれば独占されているが、何千万円という治水費はすべて国民全体の公費負担となっている。したがって「只この点だけを考へても水力電気の如きは一日も早く国有とすべきものであることが判る⁹」と、国有化を主張している。

今日でいうところの費用便益分析的視点も、その後、都市社会主義のみならず大正期の岡実、関一、池田宏などの都市経営論にも受け継がれていく。むしろ今日の都市経営論の方がこのような都市サービスと受益の社会的公平についてのマクロ分析は欠落している。

しかも片山・安部は市政ビジネス化を単に内部経営の合理化や市民のサービスへの受益という方向には求めなかった。都市利益の独占化の是正と同じように、マクロ経済からみた費用負担の社会的公平化に求めた。

このようなマクロ経済の費用効果的発想にもとづいて十分に適切なる財政投資が行われるならば「抑も市の負担は市民にして支払ひ得る者をして支払はしむべし。家屋税は宜しく累進的なるべし。而して其率たるや柏林市の如く充分急激なるべきなり。抑も都市的生活の完美を欲せば、市民其負担を増加せざるべからず、若し夫れ市民が市の入費を支払ひ、其報酬を正当に且つ充分に得るとせば、市民は喜んで納税するや論を待たざるべし¹⁰」と論じている。

ここに都市社会主義者が都市費用につき、応能・応益主義の適切なる導入を求めていることがわかる。それは安易な企業負担への転嫁論ではない。

1 安部磯雄『社会問題解説法』 1頁

2 片山 潜『都市社会主義』 25頁

3 片山前掲書 141頁

4 片山前掲書 142頁

5 片山前掲書 87頁

6 片山前掲書 90～91頁

7 安部磯雄『社会問題概説』 62頁参照

8 片山前掲書 103頁

9 安部磯雄『土地国有論』 4頁

10 片山前掲書 16頁

④都市独占事業論

都市社会主義の当局の政策的目標は都市独占事業の公有化にあった。都市企業論もそのための伏線であり、受け皿としての理論武装でもあった。そして公有化が資本主義の病巣を除き、都市に利益をもたらし、市民生活を向上させ、都市環境を完備させ、都市自治も底辺から支える市民層の自覚を生み出すといった図式が、独占事業の公有化を糸口として描かれていた。

安部・片山の意識のなかには、地中埋蔵物、水までも含めて公有化しない限り独占の弊害が生ずとしていた。露天掘の石油坑、石炭坑の例を上げている。

片山がこれら公益事業の公有化につき如何に熱心であったかは、東京市が水道事業を開始するに当たって、当時の市民が伝染病の危険にもかかわらず井戸水に執着し、その普及が危ぶまれ、ひいては経営破綻の恐れが予測された。

そこで片山潜は「我輩の案する所に依れば、東京市は宜しく水を独占しべし、その井水なると河水なると將た水道水なるとを問はず凡て之を市の独占に帰せしむべし」と、水の独占権を前提にして「而して此水道事業を完成せんか為めに我輩は断して井戸に課税せよと言ふなり」と、井戸への課税まで主張している。

このように片山が力を入れたのは、交通・ガスの公営化に失敗しており、都市社会主義の実践として水道事業に期待するところが大きく「東京市は宜しく此第一着の事業に於て成功すべく之を以て早晚起り来るべき他の多くの都市事業の起点となさざる可らず、我輩の見を以てすれば今日の水道事業の成敗は実に東京市の成敗を意味する者なり」と、水道事業をあらゆる公益事業の全面的公営化の突破口としようとしている。

ことに安部が憤慨したのは、明治7年東京府が自から経営をはじめたガス事業を明治18年に私立会社へ売り払うという公有化に逆行するような愚挙をなしていることで、「東京市民は永く明治年代の東京市会議員の罪悪を記憶すべきである」とまで極言している。

明治18年、27万円の資本金に過ぎなかった瓦斯会社は、明治38年には1,700万円の大資本に成長し純益金48万余円、1割5分の高配当をなしているのに会

社の経営、利益還元につき東京市は「営業年限には何等の制限もない。瓦斯使用料に対しても一言の干渉を試みる事が出来ない。公納金といふものも単に特別税として取立てて居るのだから話にもならぬ程少額のものである⁵」と無策ぶりを批判している。

このような醜体極りなき拙劣なる現状は「今日我市民は其市自身の便利と幸福を計るために市税を支払ふと言ふよりも、寧ろ市内三四の資産家を利するのために刻苦出税して市の経営をなす者の如し⁶」で、都市政治思想欠如の結果であるとみなしている。

このように独占事業権を私企業に与えたがための市政の利権化が体質化されるということに加えて、都市利益の市政還元に失敗するという致命的欠陥を考へるならば、独占事業はあらゆる犠牲を支払っても公有化をすすめるべきではない。

その具体的方法は「即ち市か新事業の為に市公債を起して、都て市民一般に必要な事業を市自から営むにあり⁷」と市有・市営化にあるとしている。

かかる見解は欧米にあっても浸透しつつあり、片山、安部ともに外遊中に触れていたはずである。たとえば「都市自治体がいわゆる公益企業を所有するか活動分野を引取り、私的企業にとって代るべきであるということは多かれ少なかれ広がっている。それはすでに論じたようにこれらの見解をさらに発展させた主たる主張として、これら企業の収益は道路の所有者としての一般大衆に所属する道路の利用に依存しているからである」というような見解である。私営公益企業の利益の根源が公物たる道路にあるから、私企業の利益そのものが不当であるというやや独断ともいえる思想であった。

1 片山 潜「欧米諸国都市水道事業の景況を叙して東京市の水税問題に及ぶ」『東洋経済新報』（明治31年8月25日、第98号） 著作集Ⅰ 33頁

2 片山前掲 論文著作集Ⅰ 34～35頁

3 片山前掲 論文著作集Ⅰ 32頁

4 安部磯雄『応用市政論』 188頁

5 安部前掲書 189頁

6 片山 潜『都市社会主義』 23頁

7. 片山前掲者 114頁

8. Hugar Meyer 『Municipal Ownership in Great Britain』 1906 p 1~2

独占事業の弊害

そのため私的都市独占事業が如何に反社会的弊害をもたらしているかを攻撃してやまなかった。それは彼らが外国留学でつぶさにみた欧米の独占事業の弊害が脳裡に焼き付いていたからともいえる。

片山は『鉄道新論』のなかで、「米国の鉄道は、所謂の鉄道王と称する少数の富豪その利権を壟断す、区々たる産業の興敗、地方の盛衰の如きは其手裏に在り、鉄道王は金力を擁して横暴を恣にし、姦計腐敗詐偽の原動力を為せり¹」と、その悪弊ぶりを鋭く攻撃している。

安部も『都市独占事業論』で、資本主義は自由競争を原理とするけれども「一たび独占事業を占領するものは競争者に打負くるの恐れなく、従って破産に陥るが如き憂あらざるなり。故に人々が独占事業を狙ふは恰も蟻の甘きに附くが如し²」と、独占事業化への根強い傾向にあることを指摘している。

そしてこれら独占事業は鉱山事業などにもみられるが、都市における電気・ガス・交通・水道などがその典型であるとしている。そのため諸外国にあってもその独占の弊害に泣かされたが、我国にあっても例外ではないとしている。たとえば東京瓦斯に事業認可を与えたことにつき、「彼等は恰も西行法師が銀製の猫を惜気もなく小児に投げ与へたる如く、有利なる瓦斯事業を殆んど無条件にて私立会社に与へたり³」と、その甘い姿勢を非難している。そしてこの東京瓦斯の独占の弊害に困った内務省・東京市は千代田瓦斯の事業認可を与えたが、そもそも第一歩にあって私的事業に瓦斯の如き独占事業の認可を与えたことが誤りであるとしている。

その競争の原理の働かない独占の弊害につき「会社は公衆に向って自由に賃金を指示するを得るのみならず其他凡て公衆の利益を計るには一に会社の存意に決し、敢て外部の必要に迫らるることなし⁴」と、その独占的弊害のいきつくところを指摘している。

それは経済面のみでなく「会社の利益非常にして遂に金力を以て市の勢力となり、自己の為に議員を撰出し、且行政機関を買収し、市政を左右するに至って其弊極まる⁵」と、市政までも支配するという事態にまで行きつくものであると警告している。

さらに私営公益事業におけるストにあつて「武力に訴へて之を強制することとなり、其闘争の爲め数十人の人民は惨禍に罹て殺害せられたり、豈に驚く可き事件に非ずや⁶」と、その惨劇を伝えている。

仮りに私営であっても欧米にあつては、市の統制はかなり徹底しており、その弊害を極力最小限に喰ひ止めている。たとえばパリは水道をはじめ公益事業は民営であるが「嚴重なる制限ありて、殆むと市政を代表したるものの如し、故に資本高は勿論会社の利益配当にも制限ありて、定準以上を超過する時は、2分して其1を市に容れしめ、以て私人の暴利を制し、公共事業の性質を保たしむ⁷」と、巴里の公益事業の事例を紹介している。

都市社会主義者からの非難は独占事業とともに、許認可権をめぐる内務省、東京府・市、資本家の都市を私物化した姿勢への攻撃となって表面化している。

片山はこのような官財の癒着ぶりを市街地鉄道の認可について「暴横極まる市政事業と、或る資本家等が結託して、之が私利益を壟断せんと計画し、市長府知事及内務省も彼等に加担し、市民の権利と財源を剝奪して、之を一私立会社と与へたり。之が爲めに市民は本半世紀間此有益なる独占事業を放棄したる者なり⁸」と攻撃を浴びせている。

そしてこのように市民の反対意見があるにもかかわらず認可したことにつき「是れ内務省が東京市自治の精神を無視したるの行為なり。然り、自治制度を蹂躪したるものなり。遺憾の極と言ふべきなり⁹」と、その自治侵害ぶりを見逃さなかった。

片山は一旦、与えた認可は仕方がないとしても無為に企業のなすままにその横暴を放任することなく、市は十分に監督権を発揮すべしと行政に迫っている。さらに「今日に至つて之を言ふは死児の年を数ふの愚を示すが如しと雖

も、都市経営の点より言へば決して然らず、市民が奮起して昔日の怠慢と其非を悔み、真に自治の権利を実行せんとせば、事決して後しとせざるなり。……市は起って之が矯正を為す決して難事にあらざるなり。要は市民が斯問題に向って充分なる研究をなし、之が確乎たる計画を立て、以て市民百年の経営をなすに在り¹⁰と市民の奮起を促している。

安部が特に関心をもったのは独占事業の公有化と土地の開発利益の社会的還元であった。なぜ市街地交通事業などの公有化を図らなければならないかの第1の理由は、その莫大な独占利益である。「一国の首都といふべき場所に街鉄を敷設することは最も安全なる投資法にして何等冒険の分子はない。故に我東京市街鉄道会社の如きは其営業の第一年に於てすら充分なる利益を得て居るのである¹¹」と批判するように、全く危険負担なき独占事業で、これを民営に委ねることはない。

第2の理由は、公有化によれば「利益の多き線路の余剰を以て利益なき線路の不足を補ふことが出来るからである¹²」とのべているように、人口まばらな山手へ街鉄を敷設したり、将来のため地下鉄建設に着手するためには、独占利益をもって充当するのがもっとも社会的公平にかなうが、このような利益の配分は公有でなければ期待できない。

そもそもこれら独占事業は公有化し、低廉または無料で提供すべきで「電車は畢竟するに文明社会の公道なり。若し租税を以て道路を建造するが如く、公費を以て電車を経営することを得ば、無賃乗車は必然に生ずべき所の結果なりとす¹³」という無料論をその根底にもっていた。

交通の如き独占事業の公有化はあらゆる点からみて利点のあることは否定することができない事実であるが、東京市にあってこれが実現しないのは「米国の諸都市が未だ街鉄の公有を実行せざるは、市政の腐敗甚だしくして人民が市の能力を信頼し得ざるがためなりといふ。我東京市に於て幾たびか電車市有説の起りたるに拘はらず、常に失敗に終りたるも、市政の腐敗が其一因たりしは疑なきが如し¹⁴」と、市政の腐敗にその原因を求めている。

1. 片山 潜『鉄道新論』175頁

- 2 安部磯雄『都市独占事業論』 2頁
- 3 安部前掲書 19頁
- 4 片山前掲書 42頁
- 5～6 片山 潜「東京市と電気鉄道問題」『東洋經濟雜誌』（明治29年6月27日、第831号） 1130頁
- 7 片山 潜「市民之生命(2)」『東洋經濟雜誌』（明治30年10月9日、第897号） 854頁
- 8 片山 潜『都市社会主義』 77～78頁
- 9 片山前掲書 78頁
- 10 片山前掲書 78～79頁
- 11 安部磯雄『応用市政論』 117頁
- 12 安部前掲書 12頁
- 13 安部磯雄『都市独占事業論』 129頁
- 14 安部前掲書 276頁

公営論の根拠

独占事業の公有化は私的独占の弊害を除去するという消極的理由のみでなく、都市財政論よりも、附加税、手数料、基本財産収入などでは十分なる収入が確保できない。

そこで「充分に弾力ある新なる財源を求むること、是れ最も今日に於て必要の事なりとす、於是乎、市街鉄道の如き、水道の如き、電気若くは瓦斯の如き、其他屠獸場なり、船渠なり、諸種の市場なり、苟も利益ある事業は、挙て之を都市の手に収め、或は直接に或は間接に、之を行ふの必要生ずるなり¹」と地方税制度の欠陥を治癒する手段としても有効であるとの政策的意図をもって

いた。

このような私営・公営の長所・短所につき河上清はその「市街鉄道論」で、公営主義の立場から民営論を批判している。

「まず民営論は運営・建設費にあって冗費少なく、コスト低く、また、「官吏は実業に暗く」「動もすれば吏権を弄して、甚だ丁寧親切を欠く」との批判に対して、公営化の実績は必ずしも民業に勝るとも劣らない²。また資本不足についても「市債を以て之を得ると必ずしも困難ならざる³」と反発している。

そして公営論はこのように民営論を排斥し、自からの利点を次のように展開

する。第1の理由として「市街鉄道は独占的事業なり。故に市有とすべし⁴」としている。

その理由として「既に一会社の独占に帰して他に之と競争する者無くば、其の乗車賃の如き貨物の運賃の如きは、一に会社の定むる所に任せて、一般公衆の不利益を来すや燎然として明なり⁵」と、私的独占の弊害をあげている。

しかも現状は「市が精細に会社の利益を監査して規定の納付金を為さしむることは至難の事に属す。会社には利益を隠蔽すべき幾多の方便と機会とあるなり⁶」と、民営化の独占利益の内部化は避けがたいとしている。

公営論は第2の理由として「市街鉄道を営利の事業とするは根本的に誤れり⁷」それは交通手段は生活・経済の基礎であり「若し其の乗車賃を高くし、之れを営利の事業となすが如きは、恰も昔時未開の時代に王侯等が道路の通行者より税金を徴収したると一般、交通を妨げ、商工を沮害すること決して鮮少に非ず⁸」と、性格上、生活基本手段で公有化すべしとしている。

公営論は第3の理由として「労働者を保護するには市有を必要とす⁹」としている。それは今日でいうところの公営料金として社会性から低廉であることを求めている。

その理由として「職工の如き僅少の給料賃銀に衣食する者は、都市繁劇の地に住して、高価の屋賃を払ふは極めて困難なれば、成るべく市の郭外に住して日々鉄道に依りて工場会社に通勤するを得策とす¹⁰」と、郊外化政策の不可欠の前提条件としている。

このように都心のスラムを逃れ、郊外からの通勤は先の片山潜の鉄道論にも唱えられていたように、都市社会主義の共通の政策理論であったのみでなく、後世、関一もスラム対策から郊外化を主張している。

そして郊外化を成功させるためには、その前提としての乗車料が問題となり「故に職工の為めには特別の乗車法を設け、大に乗車料を減ずるを要す。……而かも斯くの如きは鉄道を市有となすに非ずんば到底実行し難きの事なり¹¹」と社会政策の手段として利用するためにも公有化がのぞましいとしている。

公営論は第4の理由として「鉄道職工の同盟罷工を予防するに市有を必要と

す」としている。それは内外の市街地鉄道にあって高収益にもかかわらず、長時間労働・低賃金が強要され、しばしば同盟罷工が起きている。

そして「余輩は社会一般に大毒害を流すの恐ある、市街鉄道職工の同盟罷工を予防せんがために、其の職工を優待せんことを要求す」¹³そのためにも市有化がのぞましいとしている。

このような私営公益事業の市有化の問題は、抽象論のみでなく、東京市にあっては明治39年、3私営電車の合併とその値上げ問題について、世論が大いに湧いた。

ここでも片山は、値上反対に止まらず「市有を断行すべし 会社若し3銭均一を拒まば断じて電車を市有とすべし」¹⁴と、公営化を支援している。

そして「市が進んで近世発達せる市的公共事業を営業するには、往々莫大の資本を要する事なれ共、斯公共事業にして一旦市が資本を投じて経営せば、自営自活する事業数多あるなり」¹⁵と、その経営安定、事業収益性を力説している。

しかし、片山、安部にしても都市公営企業につきその独占利益の社会化という戦略的目的にあまりにも関心が奪われすぎ、都市公営企業の本来の目的である市民サービスの提供という視点はいささかばやけている。

たとえばチャールズ・ズヘルインは「都市自治体は消費者の組織である。地域住民の欲求を充足するため、投票するしかなかった。税を直接納めるか間接的に納めるかを問わず、その政治的エリアの全ての人を包含する組織である」¹⁶と規定している。

このような都市自治体がまずサービス供給形態の一つであるという謙虚なしかも原始的な発想が欠落したまま日本の公営企業はスタートしたところに不幸があった。それがやがて大正・昭和期に入り、収益主義として利用されやがて独立採算制の下に自縛に陥っていく伏線があるといえる。

1 杉山重義「都市の改良と其独占事業(2)」『六合雑誌』(明治33年9月15日、第237号) 14頁

2 河上 清「市街地鉄道論」『六合雑誌』(明治32年11月15日、第272号) 15~19頁

参照

- 3～4 杉山前掲論文 19頁
5～6 杉山前掲論文 20頁
7～12 杉山前掲論文 21頁
13 杉山前掲論文 22頁
14 片山 潜『電車値上反対』 著作集Ⅰ 199頁
15 片山 潜『都市社会主義』 25頁
16 Charles Zveblin 『Municipal Progress』 1902, new edition 1922 p. 359

岐阜県高須輪中水防事務組合宴会接待訴訟
最高裁判決

地 球 環 境 問 題

(株)神戸ハーバーランド情報センター

岐阜県高須輪中水防事務組合宴会接待訴訟
最高裁判決

1 事件の概要

岐阜県海津郡の海津町及び平田町でつくる高須輪中水防事務組合（地方自治法 284 条 1 項所定の一部事務組合）は長良川河口堰事業に関連して岐阜県が策定した高須輪中地域開発事業計画に盛り込まれた治水事業等について、昭和51年頃より建設省、水資源開発公団及び岐阜県等の関係機関と協議を重ね、これらの機関に対し陳情を行うなどしていた。本件事案の宴会もこれらの要望活動の一環として昭和54年9月28日に岐阜県当局者に対して上記事業計画に関する要望を伝え、両者間の意思疎通を図る目的で同組合が開いたものであり、岐阜県側からは、知事、土木部長、開発企業局長ら6名、組合側からは、梅津町長（組合管理者＝上告人）、平田町長ら7名が出席し、岐阜市内の料亭で行われた。

海津町民の被上告人はこの宴会費用の支出が地方自治法242条に規定される「違法な公金の支出」にあたるとして、同組合に代位して、組合管理者に対して損害賠償の請求を行ったものである。宴会に要した費用は、合計29万4,972円であり、これには料理飲食料等の15万7,492円のほかに、芸妓4人に対する花代9万5,120円、及び、出席者の一部

が二次会のバーで要した費用4万2,360円が含まれていた。

一・二審とも被上告人（住民）の請求を認め、上告人（組合管理者）に対して損害賠償を命じており、組合管理者はこれに対して、次のような理由でもって上告していたが、最高裁第三小法廷は平成元年9月5日これを棄却し、組合管理者に対して損害賠償を命じる判決を言い渡した。

上告理由（要旨）

- ① 組合を構成する梅津町及び平田町が昭和51年頃より54年頃にかけてもっとも重大な関心を有した事柄は、長良川河口堰設置計画に伴う長良川の堤防強化計画の検討であり、これについて県など関係機関と徹底的に討議し、不十分な点は設計の変更を求めることが必要であり、組合として、国や県当局者と頻々に会合を開き、会合の効果を十全ならしめるため、食事を共にするなど意思の疎通を図ることも必要であった。
- ② 夜間の会合後の懇談と食事という事ほどの社会にも存在することで、官公庁といっても例外ではない。ことに知事、部長といった繁忙をきわめる行政職と重要事項について十分時間をかけて討議し、要望するためには、夜間のこうした会合を設ける以外になかなか機会を作りたく

いのである。それをなす事が住民の安全と福祉につながる重要事項であるならば、地方公共団体の当局者として、これを行わざるを得ない。

③ 宴席の内容、経費にはおのずから限界がある事は言うまでもないが、それも一義的に解せられるべきでなく、会合の重要性と会席者の地位・立場、あるいはその時における一般物価状況に応じ、社会儀礼上の相当性と妥当性が判断基準となるべきで、本件事案においては、妥当かつやむを得ない範囲の支出である。

④ 本件支出行為は組合の予算科目として計上された公金の中から支出され、かつ決算決議で承認されている。支出の中に芸妓花代やバー代金まで含んでいたために通常予定されるより若干割高になっているとしても、それが予算執行上、不当な支出としての非難を被るのはともかく社会通念上、著しく妥当性を欠くものとして、違法支出とまで判断するのは行き過ぎである。

⑤ 支出の中で不当なものと同当なものと区分して、不相当の範囲内でのみ損害金を算定しなければ、本来、組合の負担に属すべきものまで管理者に負担させることになる。

2 判 旨

「地方公共団体の長らが当該地方公共団体の事務を遂行し対外的折衝を行う過程において、社会通念上儀礼の範囲にとどまる程度の接遇を行うことは、当該地方公共団体も社会的実体を有するものとして活動している以上、その事務に随伴するものとして許容されるべきものというべきであるが、

それが公的存在である普通地方公共団体により行われるものであることに思いを致すと、対外的折衝等をする際に行われた接遇であっても、それが社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものである場合には、その接遇は当該地方公共団体の事務に当然伴うものとはいえず、これに要した費用を公金により支出することは許されないものというべきである。」

そして本件における支出の内容について検討し、「本件宴会による接待が行われるに至った経緯、本件宴会に要した費用の総額、また、これに相当高額の芸妓花代も含まれていること、更には二次会で遊興した費用までも訴外組合において負担していることの諸点に照らすと、本件宴会による接待は訴外組合がその事務を遂行する過程で社交儀礼の範囲にとどまる程度の接待を行ったという態様・内容のものであるとはいえず、これを客観的にみて、岐阜県当局者に対する宴会による接待それ自体をその主たる目的とするものとみられてもやむをえない態様・内容のものであって訴外組合が行う接待として社会通念上儀礼の範囲を逸脱したものといわざるを得ない。」……として上告理由①～④を斥け、上告人による本件宴会費用の支出命令を違法とし、上告人に対して損害賠償を求めている。

又、上告理由⑤についても「本件接待が同一の機会に行われたもので、その全体を違法な接待と評価すべきであるから採用の限りでない」とする原審の判断を支持し上告を斥けた。

3 解 説

情報公開制度の流れに見られるように住

民による地方財政・地方自治に対する監視が強まる中、地方自治体において従来より行われている上級官庁に対する接待の適否について住民訴訟の形で取りあげられる事例が増えてきている。

本件の水防事務組合の行った接待について最高裁がこの種の事件では初めて違法との判断を示したことは、「接待行政」などという言葉を生んでいる現状に一つの歯どめをかけたものと評価することができる。地方自治体がある程度の接遇に公費を支出すること自体は従来の判例で違法ではないとされてきた。問題はその程度であるが、裁判所の判断も事例に応じて分かれている。本判決においてはこれらの判断の基準として、「接待が行われるに至った経緯、費用の総額、芸妓花代、二次会費用などの諸点に照らす」と最高裁として初めて判断要素を具体的に挙げたことが注目される。

また、許容される具体的線引きについて、去る昭和63年11月25日の最高裁判決（市川市宴会行政住民訴訟）との比較の中で大きな意味をもっている。即ち、社会通念上、相当な範囲内とされた市川市のケースでは、二回接待が行われ、それぞれ約22万円（出席者1人当たり18,300円）と約16万5千円（同13,700円）の費用が市長交際費より支出されているが、内容は、料理、酒代が中心で二次会代金も含まれていない。又、市川市の場合、一度は実地調査をした後での接待でもあった。これに対して、本件ケースでは、一人当たり22,700円と高額なことに加え、花代、二次会費用も公金から支出していること、更には宴会そ

のものを目的としていることに問題がありとされたと思われる。

事例の違いはあるが、市川市の場合は「社会常識の範囲内」、一方、今回の岐阜の程度では「逸脱」と二つの対照的な判断がひとまず出そろったことで、最高裁が両者の中間に「社会通念上の限界」があると判断していることが推測される。

なお、同じ組合が昭和54年2月建設省中部地方建設局河川部長らを招き、1人当たり1万8千余円を支出した接待についても住民訴訟が提起されており、一審で住民側勝訴、二審では同敗訴で、現在最高裁第三小法廷にて係属しているところであるが、一連の接待訴訟に対する最高裁の新たな判断として、判決の行方が注目される。

〓地球環境問題

1. 地球環境問題の概要

近年の先進国を中心とする産業・経済活動の高度化、科学技術の飛躍的進展は、豊かで快適な社会をつくりだした。しかし、その社会を発展・維持させるためには、膨大な量の資源とエネルギーを必要とした。その結果、オゾン層の破壊、地球の温暖化、酸性雨などの被害・影響が一国内にとどまらず、国境を越え、さらには地球規模にまで及ぶ環境問題が発生してきている。

また、発展途上国では、急速な工業化・都市化による大気汚染や水質汚濁が顕在化する一方、貧困や人口の急増が生計の支持基盤である緑、土壌といった環境資源の劣化をまねき、貧困と環境破壊の悪循環が広汎に生じている。

このような地球規模で発生している環

境問題について、世界的に関心が高まり、最近の首脳会談では必ず重要な議題として登場するようになった。

2. 地球環境問題の動向

(1) フロンガス等によるオゾン層の破壊

フロンは、毒性が低く化学的に安定であり、冷媒、噴射材、洗浄材などに幅広く利用されている。しかし、フロンは長期間分解されずに大気中に留まり、ついには成層圏にまで達してオゾン層を破壊するといわれている。

オゾン層は、太陽からの有害な紫外線を吸収する機能を持っているため、オゾン層が破壊されると、皮膚ガンや白内障が増加するほか、生態系にも悪影響を及ぼすと指摘されている。

このため、1985年3月に「オゾン層保護のためのウィーン条約」が、1987年9月に「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」がそれぞれ採択され、国際的に特定のフロン及びハロンの生産・消費を抑制することとなった。我が国では、1988年5月、「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」が制定され、特定物質（特定フロン・特定ハロン）の排出抑制と使用合理化等が進められている。

(2) 地球の温暖化

地球をとりまく大気中の二酸化炭素は、太陽の日射は自由に通す一方、地表面から宇宙へ出る熱（赤外線）の放射を途中で吸収する「温室効果」の機能を持っている。温室効果については、二酸化炭素だけではなく、メタン、フロン、亜酸化窒素等にもその機能がありこれらを「温室効果ガス」という。

近年の石油、石炭等の化石燃料の消費量の増大等に伴い、二酸化炭素濃度が上昇しつつあり、温室効果による地球の温暖化が懸念されている。このままのペースで温室効果ガスが増加すれば、21世紀の半ばには気温が1.5～4.5℃程度上昇し、生態系が破壊され、農業・漁業に深刻な影響を及ぼすほか、海水面の上昇により、相当範囲にわたって海岸低地が水没すると指摘されている。

(3) 酸性雨

一般に、雨水はやや酸性を示すが、pH 5.6よりも低い数値を示すものを「酸性雨」という。工場や自動車等から排出された硫酸化物や窒素酸化物が大気中を移流・拡散する過程で、硫酸塩や硝酸塩に変化し、雨滴に溶け込んで強い酸性を示す酸性雨になるといわれている。

欧米では、大気汚染物質が国境を越えて長距離移送され、他国に酸性雨を降らし、森林の枯死、湖沼の酸性化による魚類の減少など、生態系に大きな影響を及ぼしているほか、建築物や彫刻などの貴重な文化遺産等にも被害を及ぼし、社会的・政治的問題ともなっている。

我が国では現在のところ酸性雨によると考えられる被害の発生は少ないが、pH 4～5の雨が観測されており、今後の被害の未然防止対策が重要な課題となっている。

(4) 熱帯林の破壊

世界の森林面積のおよそ半分を占める熱帯林は、膨大な量の二酸化炭素を吸収し酸素を供給するほか、水や土壌の保全など、地球全体の気候の安定に役立っている。また、農作物の品種改良、医薬品に活用でき

る貴重な遺伝子の宝庫でもある。

このような熱帯林が、人口の増加圧力とそれに伴う貧困のため、焼畑移動耕作、過放牧、商業伐採などにより、大規模かつ急速に減少しており、来世紀中にそのほとんどが消滅してしまうと懸念されている。

(5) 砂漠化

発展途上国における人口の急増は、食料・燃料の需要を増大させ、耕地や森林への利用圧力を強めている。乾燥地・半乾燥地において、過耕作・過放牧、薪炭材の過剰伐採等が行われた場合、土地は生産力が低下・荒廃し「砂漠化」する。

アフリカのサヘル地域は、世界でも最も砂漠化の進行している地域であり、深刻な食糧不足による飢餓が繰り返す問題となっている。

(6) 野生生物の種の減少

地球上の生物は、人間も含めてすべて生態系の微妙なバランスのもとに生存している。現在、人間の手による乱獲、熱帯林等の生息地の破壊などにより、多くの野生生物の種が絶滅に瀕している。野生生物が生きていけない状況はまさに生態系のバランスが脅かされていることにほかならない。

(7) 海洋汚染

海は古来より人間の不要としたものを受け入れ、その巨大な容量と浄化能により、分解し、自然にもどす働きをしてきた。しかし、近年の人間活動の進展は、海の自浄能力を超えた汚濁負荷を与えるようになった。

工場や家庭からの排水に含まれるリン・窒素により、プランクトンが異常発生する「赤潮」、タンカーや海底油田からの油の

流出など、海洋汚染は野生生物、漁業等に大きな影響を与えている。また、各種の化学物質による汚染が地球規模で広がっており、生物濃縮による蓄積が懸念されている。

(8) 有害廃棄物の越境移動

科学技術の飛躍的發展に伴い、多種・多様な化学物質や素材が用いられるようになり、処理・処分の難しい有害な廃棄物が大量に発生するようになった。これらの有害廃棄物が他国に持ち込まれ、不適正な処分が行われることにより、国際的な問題が生じている。

このため、1989年3月、有害廃棄物は発生した国で処分することを原則とする「有害廃棄物の越境移動及び処分の管理に関するバーゼル条約」が採択された。

(9) 発展途上国の公害問題

一部の発展途上国においては、急速な工業化・都市化に伴い、かつて先進国が経験した大気汚染や水質汚濁などの公害問題に直面している。発展途上国の多くが制度、人材、技術、財政に問題をかかえており、こうした工業化・都市化がさらに進行すれば、ますます状況は悪化する恐れが強い。

3. 地球環境問題の今後の展望

地球環境問題は、それぞれが相互に深く関連しており、先進国と発展途上国との間の富の格差に深く根ざした問題でもある。

地球環境問題を解決するためには、先進国、発展途上国を含めた国際的取り組みが必要であり、現在、各分野で国際的枠組みづくりがなされつつある。しかし、同時に発展途上国の貧困をも解決しなければならず、地球の未来は必ずしも楽観を許さない。

今や世界有数の豊かな社会を築いた我が国は、膨大な資源とエネルギーを世界に求め、その活動は地球環境問題と深くかかわるようになってきた。「豊かな社会」の維持が地球環境の破壊を促進している。我々は資源・エネルギー多消費型の生活様式や社会経済活動を見直す必要に迫られている。

■神戸ハーバーランド情報センター

1. はじめに

近年の社会・経済における情報化の進展により、情報通信施設や情報処理施設などの情報インフラの整備は、都市が都市としての機能を果たすための重大要素となり、全国各地でテレコムプラザの建設、テレポート計画、インテリジェントシティ計画をはじめとする情報化への対応策を国・民間・地方自治体のいずれもが打ち出している。このような状況の中で、株式会社神戸ハーバーランド情報センターは建設省の新都市拠点整備事業制度の高次都市基盤施設のひとつである高度情報センターとして全国に先駆けて、昭和63年4月に第3セクター方式により設立された。そして今後、神戸市が情報の受信・発信都市として発展していくための重要な役割を担うとともに、神戸の都心西部の新拠点として現在建設中の神戸ハーバーランド地区の都市管理を担っていることが期待されている。既に、平成4年の本格的な事業の開始に先立ち、元年3月より地区内の住宅に対し、電話交換サービス並びに難視聴対策としてのCATV再送信サービスを実施している。

2. 設立の経緯

第3次神戸市総合基本計画では、神戸駅

周辺地区は、都心における商業軸と神戸文化軸の接点として位置付けられているが、戦後、ターミナル機能に優る三宮地区に都心機能が次第に移行・集中し、同地区の機能は著しく低下していった。このような状況の中で、昭和57年に旧国鉄湊川貨物駅が廃止されたのに伴ない、神戸市がその跡地を購入し、これを中心とする周辺23ヘクタールの区域において建設省の採択を受けた3事業により、新しい都市拠点づくりが進められることとなった。これが神戸ハーバーランド地区である。

そして、地区内の土地処分にあたっては事業コンペ方式が採用され、昭和62年度に国道2号線に面したA区画及び中心部のB区画の2区画について事業コンペが行われたが、A区画の条件のひとつとして特に加えられたのが高度情報センターを建設・運営するための第3セクターを設立することであった。このコンペ条件に基づき、神戸市、コンペ当選事業者、当地区に立地予定の企業、地元企業等々35社の参画を得て、神戸ハーバーランド情報センターが設立された。

3. 高度情報センターの役割

このように高度情報センターは、コンペ条件のひとつではあったが、その基本的なコンセプトとしては、次のようなことがあげられる。

(1)高度情報通信システムの拠点

第3次神戸市総合基本計画では、「情報都市化」が市政の柱のひとつとされており、高度情報センターは、神戸市の高度情報通信システムの一拠点として、六甲アイランドやポートアイランドのテレトピア計

面や西神ニュータウンなどと連携しながら神戸市全域の情報通信ネットワークを形成することが期待されている。

(2)ハーバーランド地区の地域中心核

①高度情報センターは、ハーバーランド地区の地域中心核として地区の一体的な管理

・運営に貢献する施設である。

(3)国の事業における位置付け

①高次都市基盤施設

建設省の新都市拠点整備事業制度における高次都市基盤施設のひとつとして、新都市拠点の基盤となり総合的かつ効率的な都市運営のために必要不可欠な高度情報通信システムに係わるセンター機能を持つ施設である。

②高度情報通信基盤・システムの拠点

建設省のインテリジェント・シティ構想を受けて、神戸市は昭和62年3月にインテリジェント・シティの指定を受け、ハーバーランド地区はその重点整備地区とされた。この中で高度情報通信基盤・システムの中心核として高度情報センターの整備が予定されている。

上記の他、③高度情報センターは民活法上の特定施設に適合する施設でもある。

4 高度情報センターの事業計画

ハーバーランド地区で①明るく安全で快適な24時間都市の実現、②情報文化発信機能の装備、③産業・文化の育成及び業務施設等立地促進を図るために、高度情報センターの施設及び事業内容は次のように計画されている。

(1)建物 高度情報センターの建物としてはA区画において住友生命保険相互会社と共同で商業・業務棟、ホテル棟、ハーバーラ

ンドセンター棟から成るインテリジェントビルを建設し、センター棟の地下1階、地上1階、8、9、10階の各フロアを中心にビル全体の約7パーセントを区分所有することで、約8千平方メートルの床面積を確保する。

(2)施設及び事業内容 大きく分けてシステムセンター、地区管理センター、ビジネスセンター及びコミュニケーションセンターの4つの施設を設ける。

①システムセンターは、地区全体の通信網の集中管理及び電話交換サービスを行う施設である。地区通信網は、光ファイバーや同軸ケーブルを使った地区内LAN及びデジタル交換機で構成され、これによって地区内は全て内線で接続されることとなる。このため、通信コストの削減化が図られ、新しい地域情報通信の成立が期待されている。電話交換サービスは、地区内で多機能電話、電子メール等を提供する一方、地区外との通信をNTT回線だけでなく第二電々等の通信事業者の回線網にも接続可能とするもので低料金で外部へ電話がかけられることとなる。

②地区管理センターは、各種ニューメディアを用いた地区全体の一元的都市管理を行うための施設で、ハーバーランド地区を24時間利便性、安全性、快適性に優れた先進的なモデル都市とすることを目指している。機能サービスとしては、地区管理、地区案内及び地区演出の3つから成っている。地区管理は、地区内個別ビル管理、ビル群集中管理、公共施設のセキュリティ管理を行うもので、建物設備、防犯、防災システムなどを集中管理することで高水準、効率的

な一元的都市管理を実現する。地区案内は、街頭等でビデオテックス等を使って、リアルタイムに多量の地区案内や交通案内などを提供する。又、地区演出は、多目的広場で大規模映像を使って、イベント中継や地区案内等を放映するもので、集客、宣伝効果の創出が期待できる。

③ビジネスセンターは、地区内の業務機能の支援を図る施設である。機能サービスとしては、産業経済活動、学術文化活動、行政活動などの各分野における情報需要に応え得るデータベースを構築し、広く情報提供サービスを行うとともに、テレビ会議室などニューメディア関連施設の共同利用サービスなどのビジネスサポートを行う。さらに、地区内に立地される産業振興センタ

ーや総合教育センターなどの行政活動の支援業務も検討されている。

④コミュニケーションセンターは、高度情報センターの持つ情報機能と市民を結びつけるための施設である。その目的は、広く地域社会における情報化の普及啓蒙を行うことにある。機能サービスは、地区内住宅を中心としたCATVの再送信サービスや情報関連機器の展示、デモンストレーションを行う常設展示場、実演・体験を通じて情報に対する啓蒙、教育を行うミュージアム、映像資料館としてビデオソフトの収集利用貸出しを行うビデオライブラリー、専門技術者養成施設などの提供が計画されている。

行政資料

神戸観光白書 Vol. 8

——神戸観光を振り返って

(風見鶏ブームから12年) ——

神戸市経済局

以下は、神戸市経済局発行の神戸観光白書 Vol. 8 から第2部神戸観光を振り返って(風見鶏ブームから12年)を抜粋して掲載したものである。表・図の一部を割愛した。

神戸観光12年の歩み

昭和63年は、昭和の終焉となった年であった。

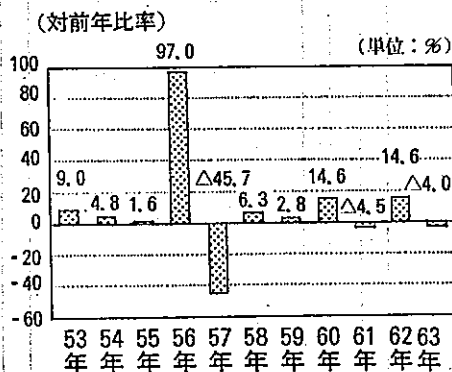
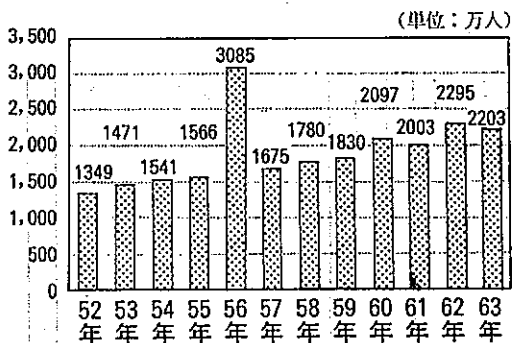
観光という側面からみても、62年の春「総合保養地域整備法(通称リゾート法)」が公布され、63年の7月よりいよいよ国家認定に基づくリゾート地域の開発が動き出すこととなり、リゾート元年とも呼ばれている。

また、神戸市の観光にとっても、3月に2001年の観光を展望した神戸観光基本計画を策定し、観光の方向性を示し、第一歩を踏みだした年でもあった。

さらに、平成元年に市制100周年を迎えることでもあるので、63年を1つの節目の年として、神戸観光元年とも言うべき昭和52年のNHKドラマ「風見鶏」ブームから現在までを振り返ることにした。

まず、この12年間の観光の動きを年表で追い、Ⅱの各論では、風見鶏ブームによって、今や神戸の代表的な観光地となった北野のこの12年間の商店数など、観光地としての変化と、他地域の12年間の動きを見ていき、さらにコンベンション・ファッション・観光都市としての急成長に合わせた受入体制の充実と観光について論じていく。そして最後に、神戸の古くて新しい観光資源と言える「味」について、63年10月に行われた、グルメフェスタの報告を行いたい。

1. 12年間の観光客入込状況



2. 来神外国人観光客の入込状況

外国人観光客の神戸市への入込状況については、正確にその実態を把握する状況にないので、全国統計の数値を基に推計を行っている。

(単位：万人、%)

	59年	60年	61年	62年	63年
訪日外客数	211	233	206	215	236
神戸訪問割合	6.68	5.47	5.02	5.28	—
来神外国人観光客	14	13	11	11	—

※訪日外客数：法務省資料に基づく運輸省の集計より

※神戸訪問割合：国際観光振興会「訪日外客訪問地調査」より

3. 年表 (省略)

(単位：万人、%)

観光群	年	52年		53年		54年		55年		56年		57年	
		入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率
神奈川 市街地		184	—	238	29.3	261	9.7	308	18.0	351	14.0	339	△ 3.4
うち北野		54	—	83	53.7	93	12.0	133	43.0	152	14.3	146	△ 3.9
神戸港観光群		147	—	156	6.1	172	10.3	180	4.7	134	△ 25.6	199	48.5
有馬		597	—	633	6.0	635	0.3	625	△ 1.6	675	8.0	650	△ 2.2
須磨・舞子観光群		146	—	146	0.0	147	0.7	147	0.1	165	12.5	147	△ 10.9
須磨		275	—	298	8.4	326	9.4	306	△ 6.1	311	1.6	330	6.1
西北神観光群		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
小計		1,349	—	1,471	9.0	1,541	4.8	1,566	1.6	1,636	4.5	1,675	2.4
ポートピア81		—	—	—	—	—	—	—	—	1,610	—	—	—
合計		1,349	—	1,471	9.0	1,541	4.8	1,566	1.6	1,696	97.0	1,675	△ 45.7

観光群	年	58年		59年		60年		61年		62年		63年	
		入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率	入込客数	増減率
市街地		356	5.0	374	5.1	389	4.0	410	5.4	410	0.0	432	5.4
うち北野		155	6.2	163	5.2	158	△ 3.1	168	6.3	153	△ 8.9	160	4.6
神戸港観光群		220	10.6	235	6.8	252	7.2	264	4.8	279	5.7	295	5.7
有馬		794	9.7	792	△ 3.9	713	△ 5.2	756	6.0	739	△ 2.2	758	2.6
須磨		152	3.4	158	2.6	161	3.2	177	9.9	171	△ 3.4	177	3.5
須磨・舞子観光群		328	△ 0.6	313	△ 4.6	317	1.3	331	4.4	458	38.4	455	△ 0.7
西北神観光群		—	—	—	—	59	—	65	10.2	70	7.7	73	4.3
小計		1,780	6.3	1,830	2.8	1,891	3.3	2,003	5.9	2,127	6.2	2,190	3.0
エニバーランド		—	—	—	—	56	—	—	—	—	—	—	—
神西		—	—	—	—	18	—	—	—	—	—	—	—
コウベグリーン		—	—	—	—	221	—	—	—	—	—	—	—
エニバーランド		—	—	—	—	53	—	—	—	—	—	—	—
神戸開港120年祭		—	—	—	—	—	—	—	—	238	—	—	—
神西		—	—	—	—	—	—	—	—	42	—	—	—
合計		1,780	6.3	1,830	2.8	2,097	14.6	2,003	△ 4.5	2,285	14.6	2,203	△ 4.0

※ 入込客数の「△」については、イベントの入込のうち市内観光地に立ち寄ったと推定される者の数である。

12年間の観光群別入込客数

I 各 論

第1章 北野地区の変遷と他地域の動き

§1. 北野概要

明治初期より居留地で働く外国人の住宅として開発された北野地区では、NHKのドラマ「風見鶏」や女性雑誌などのマスメディアを引き金として、昭和52年より異人館ブームが起こった。

そして、異人館の公開、都市景観条例の施行に伴う異人館の保存、景観整備のほか、パンフレット・イベントなどによるPR等により、52年の54万人という観光客は、そのエキゾチックな街並が若い女性達の人気が呼び、56年には152万人、その後は150～160万人で推移している。

北野がTVドラマのブーム以降12年間、今なお神戸を代表する観光地であるのは、人々が神戸に求めるイメージのエッセンスが詰まったシンボリック的存在であるからであろう。

さらに、ブティックやレストランなども進出した結果、北野地区は住宅、観光、商業の三要素が一体となって発展してきたのである。

§2. 異人館

明治20年代に、外人住宅いわゆる“異人館”が建てられ始め、第2次世界大戦までは、北野地区には200棟以上あったが、戦災や老朽化、取りこわしなどにより、現在約80棟が残っている。

このうち、建設年代の古いものを中心に28棟が伝統的建造物群保存地区における指定建物となっている。

現在、公開されている異人館は18棟（うち白い異人館は平成元年7月20日から再オープン）で、下計の表（省略）のとおりとなっている。また、これ以外にも、中華料理店やレストラン・喫茶などの店舗に利用されている異人館もある。

§3. 北野地区の商店調査

（調査の概要）

調査の目的は①異人館ブーム前（52年9月） ②ポートピア開幕前（56年3月） ③ポートピア開催後（56年12月） ④現在（平成元年3月）と比較して、商店数の動きをとらえ、北野地区の12年の動きを見るためである。（ただし、52年9月、56年3月の数字は、56年12月の調査時点で聞き取り調査をしたものである。）

調査の対象は、都市景観形成地域（約32万㎡）内にある一般客対象の商店全てである。

(調査結果)

(1) 概 要

この12年間の北野地区（都市景観形成区域内）の商店数の推移を調査した結果が表3-2のとおりである。

平成元年3月現在で、全体で262店となっており、これを業種別にみると、ブティック・アクセサリーなどのファッション関連の店が最も多く、98店で37.4%を占めている。次いで土産品店などの小物等の店、有料異人館などのその他小売店がそれぞれ47店で17.9%となっており、このうち土産品店は34店で12.5%、有料異人館は15軒で5.7%である。

ポートピア開港後、観光客の入込数がほぼ安定してきたのに対し、商店数は依

(表3-1) 北野地区入込数の推移

(万人)

	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63
入込数	54	83	93	133	152	146	155	163	158	168	153	160

(表3-2) 北野地区商店数の推移

	52年9月	56年3月	56年12月	元年3月
飲 食	13(26.0)	38(34.2)	45(31.7)	69(26.3)
レストラン	9(18.0)	21(18.9)	23(16.2)	38(14.5)
喫茶店	4(8.0)	15(13.5)	19(13.4)	25(9.5)
スナック・パブ等	0(0)	2(1.8)	3(2.1)	6(2.3)
パン・ケーキ等	0(0)	3(2.7)	3(2.1)	1(0.4)
ファッション・小物	22(44.0)	49(44.1)	70(49.3)	145(55.3)
ファッション店	12(24.0)	23(20.7)	35(24.6)	98(37.4)
小物等の店	10(20.0)	26(23.4)	35(24.6)	47(17.9)
その他小売店	15(30.0)	21(18.9)	24(16.9)	47(17.9)
総 計	50(100.0)	111(100.0)	142(100.0)	262(100.0)

注1) 都市景観形成区域内における調査

注2) 52年9月、56年3月の数字は、56年12月の調査時に聞き取り調査をしたものである。

注3) 鯛キャラバン、TOビル、OXY、イズムは1店舗と見なした。テナント型ファッションビルについては、各店舗ごとにカウントした。

注4) 土産品店は小物等の店に、有料公開異人館はその他小売店に含む。

然増加を続け、56年12月と比較して平成元年3月には全体として84.5%の増加となっている。

(2) ファッションビルの進出について

50年代の異人館ブームの到来とともに、商業地としての開発が始まり、ポートピア開催の56年までに、キングスコート(51年)、ローズガーデン(52年)、北野アレー(52年)、異人館倶楽部(53年)、カーザ伊太利屋(55年)、クラタ11号館(55年)、リンズギャラリー(56年)などの個性的なファッションビルがオープンした。

その後、公開異人館の増加とともに、60年代に入って、第2次開発ラッシュが起り、異人館倶楽部パートⅡ(62年)、Fix 213(62年)などのテナント型のファッションビルに加えて、ライカ・OXY(61年)、ジュン・T O(61年)、イズム時装庵(62年)など、アパレルメーカーの大型直営店もオープンしている。

また、その多くが、東京などのメーカーのアンテナショップとしての機能を果たしている。

§4 北野観光バス対策

(概要)

北野の異人館街を訪ねる観光バスは多いにもかかわらず、もともと住宅街であるために、バス駐車場はほとんどなく、観光バスの幹線道路での不法駐車がなくなるといいう状況であった。このため63年4月より生田署と神戸市では、ハンター坂下NHK前の約100メートルに降車帯(6台分)を設置し、誘導員を配置して乗客をおろした後、バスはポートアイランドなど、3カ所の専用駐車場で待機するよう呼びかけを始めた。また、路上駐車しないようバスに協力を求めるチラシを作成し、中部地方以西の各府県バス協会あてに発送もあわせて行っている。

(誘導員配置人員及び配置期間・時間)

(配置人員) 2名

(期間) 昭和63年4月23日(土)・24(日)、4月29日(祝)～6月30日(木)、7月2日(土)～9月18日(日)の土・日曜日、9月23日(祝)～12月25日の土・日曜日。

(時間) 午前10時から午後4時まで。

(観光バス駐車状況に関する調査結果)

誘導員の聞きとり等により、上記の期間観光バスの駐車状況について調査した結果は、以下のとおりである。

(1) 北野観光バス降車帯利用台数

4月から12月末での調査日数173日の各月毎の台数と、一日あたりの平均台数を表したものが表4-1である。

(表4-1) 観光バス降車帯利用状況 (台数)

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	計
(うち土・日・祝の日数) 実施の日数	(4) 4	(12) 31	(8) 30	(10) 10	(8) 8	(9) 14	(11) 31	(10) 30	(8) 15	(80) 173
総 数	91	1,260	1,184	366	170	701	2,475	2,803	539	9,589
一日当たり平均	22.8	40.6	39.5	36.6	21.3	50.1	79.8	93.4	35.9	55.4
土・日・祝日平均	22.8	47.9	57.6	36.6	21.3	53.8	95.8	124.6	39.6	59.6
平日(月～金)平均	—	36.1	32.9	—	—	46.3	71.1	77.9	31.7	51.9

注) 1時間に1度駐車している台数を調査しているため、延べの台数を表している。

調査期間中(10～4時)北野を訪れたバスは延べ9,589台で、一日あたりにすると、延べ55.4台ものバスが、この観光バス降車帯を利用したことになる。この利用状況を月別にみると、ピークは修学旅行や遠足が実施されることの多い10月～11月と12月となっていることがわかる。これはまた、観光バス降車帯の認知が徹底されたとも考えられる。

(2) 月別最高台数と最低台数

この調査期間中各月毎の最高台数と、最低台数を表したのが表4-2(省略)である。

この調査期間を通じてとらえると、最も多かったのは11月20日(日)の212台;最も少なかったのは、12月24日(土)の7台であった。

(3) 修学旅行及び遠足について

a. 調査期間

1999年9月23日(祝)～12月25日(日)の90日

(3) b. 観光バス降車帯利用状況

表4-3(省略)は、観光バス降車帯の学生による利用状況を表している。

90日間で1,463台、一日平均にすると16.3台であった。

(4) 都道府県別利用状況等

a. 調査期間 1999年9月3日(土)～12月25日(日)の90日間

b. 調査方法 観光バスのナンバープレートによる

c. 地方別利用状況

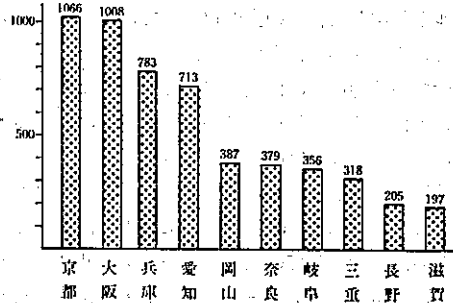
図4-1(省略)は、降車帯の利用状況を地方別に見たものである。近畿、中部、中国・四国地方で98.8%を占めており、近郊からのバス利用客が多いこと

とがうかがえる。

d. 都道府県別の利用状況

図4-2は、上位10都道府県を、また、図4-3(省略)は全体に占める割合を図示したものである。

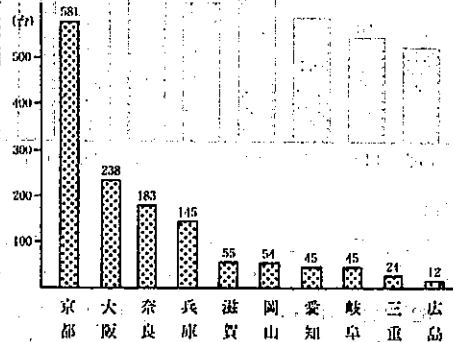
(図4-2)



e. 学生による都道府県別利用状況

図4-4は、学生による利用状況を都道府県別に上位10県で示しており、図4-5(省略)はそれを比率でみたものである。これによると、京都・奈良などからの修学旅行生が日帰り行動により神戸へ多く訪れているものと思われる。

(図4-4)



(5) 立ち寄り先状況

- a. 調査期間 10月7日より12月25日
- b. サンプル数 67(1日:1サンプル)
- c. 調査方法 面接による聞き取り
- d. 市外での主な立ち寄り先(表4-4省略)
- e. 市内での立ち寄り先(表4-5省略)

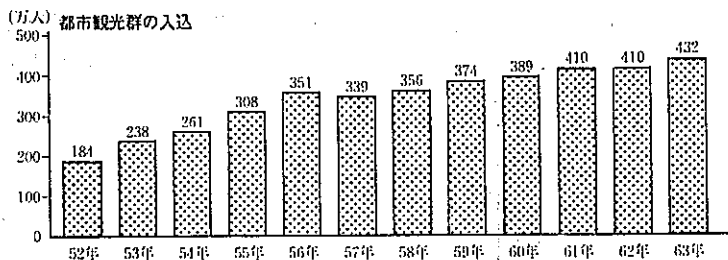
市内での立ち寄り先としては、有馬温泉や六甲山を宿泊地とする傾向が強く、また瀬戸大橋・鳴門大橋など前後の立ち寄り先との関連上、須磨が神戸観光の出入口となる傾向も目立った。

§ 5 市内他地域の動き

(都市観光群)

ターミナルが集中した神戸の玄関口として、ファッション・ショッピング・グルメ等を楽しめ、人々が神戸にもつ「異国情緒」「ハイカラ」といったイメージを多く持ち合わせている地域で、伝統的な美しい景観に恵まれている。市街地としての街並の他に、近代建築物が集積している旧居留地、中華街・南京町、酒蔵等の街並が整備され、南京町春節祭（62年1月より開始）、酒蔵オリエンテーリング（54年10月より開始）、酒蔵見学会（54年2月より開始）などのイベントが催されており、52年の184万人から増加し、63年には432万人の観光客を集めている。

近年、都会の観光地としての魅力～アーバン・リゾート～（都市において、アメニティを高め、都市型のエンターティメント・文化・娯楽・ショッピング等を楽しめるようにしたリゾート空間）が注目を浴びており、都市観光群は、今後も発展していくことが期待されている。

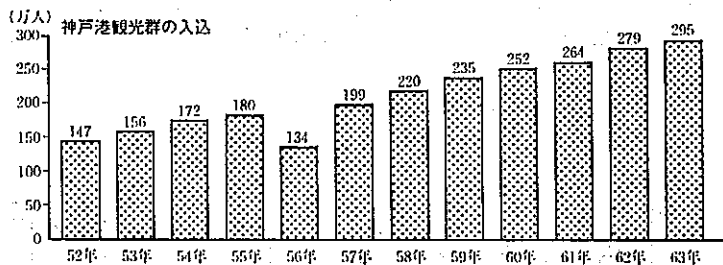


(神戸港観光群)

神戸と言えば、港を抜きにしては語れないほどシンボルのイメージとなっているが、近年のウォーターフロント人気、クルージングブームにより、ますます注目を集めており、62年には市民・観光客のために親水性のある空間・施設を提供し、うるおいのある港づくりを進めるため、メリケンパーク、神戸海洋博物館がつけられており、港めぐりの他にもクルージング船が登場している。

また、住み、働き、憩う人工島としてつくられたポートアイランドはポートピア'81以後も、国際会議場・国際展示場・ホテルのコンベンション3点セット、ファッションタウン、ポートピアランド、青少年科学館、UCCコーヒー博物館等、他にはない魅力で年々観光地としての人気は定着してきており、神戸港観光群の入込は、52年147万人から、63年には295万人にまで伸びている。今後、六甲アイラン

ドも含め、関西新国際空港、神戸空港へのアクセスポイントとしても、さらに期待がかけられるところであろう。



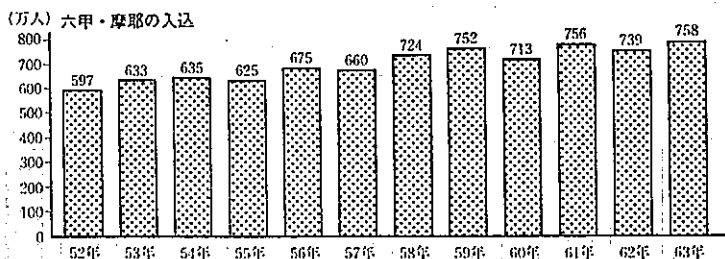
(六甲・有馬観光群)

① 六甲・摩耶

六甲山・摩耶山は、早くから開発され、市街地から近い山として市民だけでなく広く観光客に親しまれている。

豊かな自然環境に加え、ここからの夜景は「1,000万ドルの夜景」と言われるほど素晴らしいものがある。道路網も整備されており、ロープウェイ、ケーブルカーといった乗物と、そこからの景観そのものが観光資源となり、これらの多様な入込手段と共に魅力となっている。

62年には六甲山牧場に神戸チーズ館がオープンし、新しい神戸ブランドを提供する場としても、新しい観光名所となっている。また、モータリゼーションの進展に伴い、年々マイカーによる入込が増加しており、全体の入込は52年の 597万人から63年には 758万人となっている。国立公園であるため、大幅な開発は困難であるが、今後も安定した人気を保ち続けると思われる。

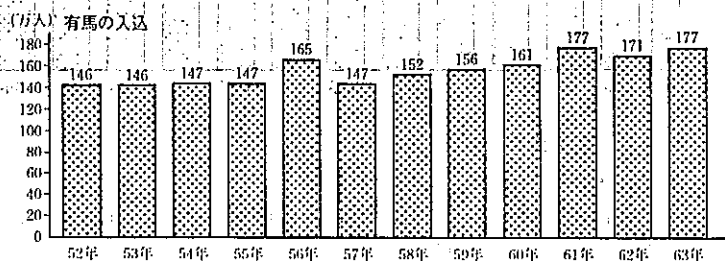


② 有馬

日本書紀にも記されているという有馬温泉は、関西の奥座敷として、多くの人に気軽に利用され、史跡や社寺・仏閣も多くほぼ安定した人気を保ってきた。

また、有馬温泉観光協会青年部を中心として、57年から“あ・りまのカーニバル”，59年から“沙羅の花と一絃琴鑑賞会（念仏寺）”，60年から“ゆかた美人コンテスト”など様々なイベントが開催されたことも効を奏し、60年頃からは全国的な温泉ブームの影響を受け、現在は170万人前後の人が訪れるようになってきている。

今後も有馬は、日本的な情緒と共に温泉による療法、健康管理をコンセプトにした新しいタイプのリゾート地として、ますます注目を浴びることであろう。

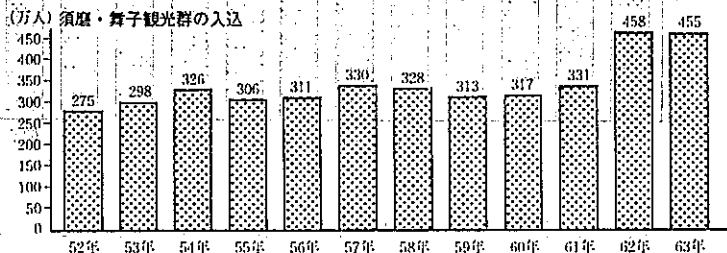


(須磨・舞子観光群)

源平の合戦をはじめとして、名所・旧跡など歴史的な観光資源を有する一方、阪神間唯一の海水浴場やヨットハーバーなど海洋レジャーゾーンとしてもにぎわいをみせている。また、淡路島、瀬戸内海の美しい景観が楽しめる。

53年のヨットハーバー、54年の離宮公園、59年の平磯海づり公園等に引き続き、62年には須磨水族館が、波の大水槽、ラッコ館など装いを新たに、魚の生きざまを見せる“水族園”としてオープンし、入込を伸ばす原動力となった。その結果全体の入込は、52年の275万人から63年には455万人まで伸びている。平成元年3月には、イルカライブ館がオープンし、さらに魅力を増している。

将来は、明石海峡大橋開通によりブリッジスポットが新たな観光拠点となるであろうし、さらに大規模マリレジャー施設のマリンピア神戸も計画されており、海



洋レジャーゾーンとして、ますます期待がかけられている。

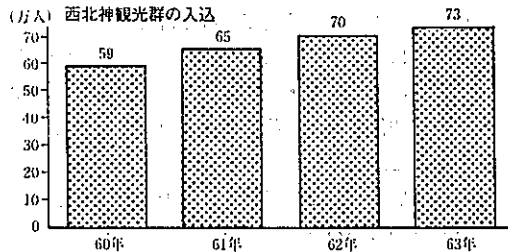
(西北神観光群)

田園地帯が広がる緑豊かな自然環境を残すこの地域は、神戸の中で最も変貌が激しいところであろう。

太山寺、箱木千年家、観光農園などをはじめとして、55年には保養センター太山寺、62年にはラジウム温泉太山寺がオープンしている。59年には南欧風の農業公園ワイン城がオープンし、ここではワインの製造工程を見学し、神戸ワイン、ビーフといった神戸ブランドが堪能でき、家族連れや団体で、年々にぎわいを見せている。

また、新しい顔としては地下鉄が西神中央駅まで全線開通し、研究学園都市、工業団地など新しい街づくりがなされている。ユニバーシアード神戸大会、グリーンエキスポ'85のために整備されたユニバー記念競技場、総合運動公園、また63年にはグリーンスタジアム神戸という野球場もオープンしている。

さらに、平成元年4月には、総合的な福祉ゾーン“しあわせの村”が北区ひよどり台に開村し、将来は北区長尾町にフルーツパークも計画されている。健康志向が続くなか、西北神はさらに注目され続けると思われる。



§6. さいごに

以上のように風見鶏ブームから、観光都市として脚光を浴び始めた神戸は、今や約2,200万人以上観光客が訪れるまでに成長した。

神戸の魅力は何と言っても都会的魅力にプラスして、海と山と街が一体となった風景をはじめとした、多種多様な観光資源が豊富にあることであろう。

ブームの発端となった北野では、平成元年2月には異人館経営者が意見交換を行い、共同事業を展開し、異人館全体の活性化を図るため「北野地区公開異人館協議会」が発足、7月20日には小林家住宅(元白い異人館)が再オープン、風見鶏の館南に整備される北野町広場に新しい北野の観光拠点として、観光トイレを併設した北野観光案内所がオープンするなど、新たな動きが見えている。そして他地域でも前述したような多彩な計画が練られ、動き出している。

今後は、このような新たな施設、イベントを企画・開発していくことと、従来からの観光資源の魅力を高めることを有機的に結び付けて、神戸観光を推進することが求められると言えるだろう。

第2章 神戸の宿泊施設と観光

§1. 神戸宿泊旅行者の実態

(調査の目的・方法等)

第1部の63年観光客動向調査より、神戸に宿泊したと答えた人(31%)をピックアップし、その属性、利用施設、旅費などから、63年現在の神戸宿泊者像を浮き掘りにしようとするものである。なお、調査項目、地点、月等は、P10(省略)を参照していただきたい。

(利用層)

(1) 性・年齢別

神戸への観光客全体の男女比率46%、54%に比べると、神戸宿泊者は、37%、63%と、女性の割合がぐっと高くなっている。(表1-1 省略)

特に北野、市街地、有馬、酒蔵が高い。わざわざ宿泊地を神戸にするほど、女性にとって人気のある街であると言える。

さらに表1-2(省略)により、年齢別の性別で見ると、男性では24歳以下の若者より、むしろ中・高齢層が多く45歳以上が32%と1番多くなっている。これは男性が団体で来神することが多いためと考えられる。これに対し、女性は24歳以下が31%と最も多く、一方、45歳以上も29%と二極分化が見られる。31~44歳の中・高齢層が17%と少ないのは、子供の教育等で旅行に暇と予算を費やせない時期であるせいであろう。

(2) グループ・グループ人数別

グループ・グループ人数別に観光客全体と神戸宿泊者を比較すると、神戸宿泊者では、若干家族が減り、友人・知人、団体が増え6~24人の中程度の団体が増えている。

これは、須磨、六甲・摩耶、市街地等で顕著である。(表1-3、1-4 省略)

(3) 出発地別

神戸宿泊者を県外の出発地別にみたものが、表1-5(省略)である。近畿地方と関東地方が36%、30%と圧倒的で、あとは、東海、中国地方と続いている。都道府県別にみると、1位が大阪府、2位が東京都、3位が愛知県、4位が神奈川県、5位が京都府となっている。大阪市がベスト5というのは、人口が多いこともあるが、都会の人々に人気のある街と言えるかもしれない。(表1-6 省略)

(利用宿泊施設)

(1) 性別・年齢別

表1-7によると、男性の15~24歳、25~34歳の若年・中年層には、圧倒的にホテルの人気が高く、女性には各年齢層で、ほぼまんべんなく、ホテルが利用されている。

また、旅館や保養所・寮は、年齢が高くなるにつれ利用率が高くなり、公的宿泊施設は35～44歳の中年層の利用率が最も高い。また若年層ほど、利用のしやすさや予算の関係からか、ビジネスホテルや知人宅を利用している。

(表1-7) 神戸宿泊者性別・年齢別利用宿泊施設 (%)

性	年齢層	ホテル	ビジネスホテル	旅館	公的宿泊施設	寮・保養所	友人・知人宅	その他	計
男	15～24歳	57	7	10	0	3	18	5	100
	25～34歳	58	8	12	4	7	7	4	100
	35～44歳	46	3	17	12	15	6	1	100
	45歳～	38	4	26	6	16	7	3	100
	計	48	6	17	6	11	9	3	100
女	15～24歳	50	10	13	6	6	13	2	100
	25～34歳	48	4	14	5	11	15	3	100
	35～44歳	43	3	16	11	15	8	4	100
	45歳～	40	1	26	6	17	8	2	100
	計	46	5	17	7	12	11	2	100

(2) グループ・グループ人数別

どのグループでも、一般的に人数が少ないほど、ホテルの利用が目立つ。ある程度人数が増えると、旅館、10人以上になると公的宿泊施設や寮・保養所の利用が増えており、グループの形態・人数により、最もふさわしい施設が選ばれていることがわかる。(表1-8省略)

(旅 費)

(1) 性別・年齢別

性別・年齢別による旅費の変化をみた表1-9によると、男女とも2～5万円をピークとして、ほぼそのあたりに集中している。高齢層になるほどその山がゆるやかになり、1万円以下、10万円以上も10%程度ずつとなっている。

1泊あたり旅費でみると、男性は年齢が上がると上昇する傾向だが、25～34歳、35～44歳に逆転現象が見られる。女性は、45歳以上が最も多いものの、比較的各年齢層で安定している。

しかし、平均旅費でみると、男女とも35～44歳が最も低く、45歳以上と15～24歳が同じ程度となっている。(表1-10省略)

(2) 利用宿泊施設別

(表1-9) 神戸宿泊者性別・年齢別旅費 (%)

性別	年齢別	～1万円	1～2万円	2～5万円	5～10万円	10万円～	計
男性	15～24歳	5	15	50	27	3	100
	25～34歳	7	9	50	27	7	100
	35～44歳	21	19	45	9	6	100
	45歳～	11	16	40	20	13	100
	計	11	15	46	20	8	100
女性	15～24歳	8	16	43	31	2	100
	25～34歳	11	18	42	24	5	100
	35～44歳	12	20	47	16	5	100
	45歳～	5	16	50	19	10	100
	計	9	17	45	23	6	100

公的宿泊施設、寮・保養所利用者の旅費は、2万円以下がそれぞれ57%、62%となっており、低予算型となっている。また、ホテル、ビジネスホテル、旅館は高予算型となっている。(表1-11省略)

(市外立ち寄り先)

市外の立ち寄り先をみたものが表1-12である。さすがに観光客全体と比べると、

(表1-12) 神戸宿泊者市外の立ち寄り先 (%)

地域	神戸 だけ	大阪	京都	奈良	岡山	淡路	県内	その他	計
須磨	54	12	6	0	5	0	8	15	100
六甲・摩耶	72	11	6	3	2	1	4	1	100
北野	44	16	14	7	8	0	7	4	100
港・ポートアイランド	48	26	15	2	0	1	4	4	100
市街地	48	22	8	5	5	0	5	7	100
有馬	79	6	3	1	2	1	5	3	100
酒蔵	58	14	10	1	2	2	8	5	100
西神	87	3	7	0	0	0	3	0	100
計	63	13	8	3	3	1	5	4	100

神戸だけ訪れた人は75%から63%に低下しており、大阪・京都が8%から13%、4%から8%に上昇している。京都と神戸の距離、アクセスを考えると、大阪は近くて交通の便もよいため、神戸とはかなり競合の関係にあることがわかる。と同時に共存の関係にあるとも考えられるので、大阪等を訪れた人も神戸に宿泊してもらうことを考えていかなければならないと言える。

§2. 宿泊施設の現状と今後

(1) 現 状

A. 概 要 (昭和53～63年の比較において)

まず風見鶏ブーム後の昭和53年、そして63年現在の市内の宿泊施設を比較し

(図2-1) 市内宿泊施設種類別概要

昭和53年 市内宿泊施設種類別概要

昭和63年 市内宿泊施設種類別概要

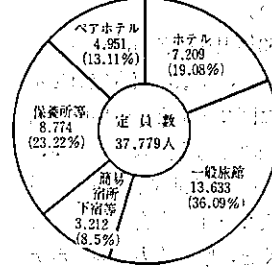
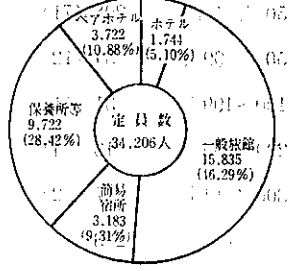
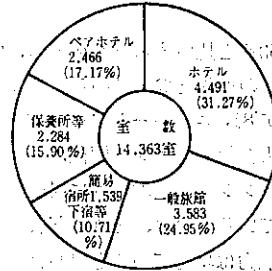
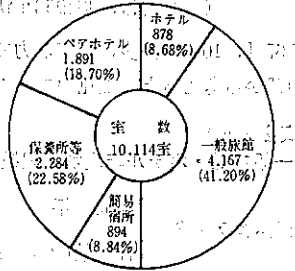
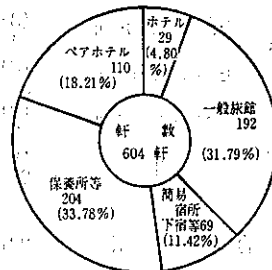
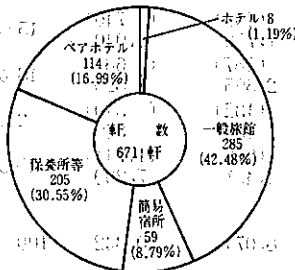


図2-1、表2-1、表2-2(省略)表2-3(省略)を見ていただき
 たい。(実数把握の調査にあたっては、神戸市衛生局公衆衛生課に御協力をい
 ただいた。)

(表2-1) 市内宿泊施設設立地状況 (昭和63年末現在)

区 分		軒 数	室 数	収容定員 (人)	構成比
旅 館	市街地等	163	2,295	7,523	36%
	有馬	29	1,288	6,110	29%
	計	192	3,583	13,633	65%
ホ テ ル	都市ホテル	(3) 4	(459) 1,758	(740) 3,040	15%
	ビジネスホテル	(3) 23	(287) 2,595	(664) 3,820	18%
	リゾートホテル	(2) 2	(132) 138	(340) 349	2%
	計	(8) 29	(878) 4,491	(1,744) 7,209	35%
合 計		221	8,074	20,842	100%

()内は、昭和53年状況

53年と比較すると全体では、軒数で67軒、10%の減少、収容能力で3,573名、10%の増加となっている。観光客の伸びから考えると、風見鶏ブームや、ポートピア'81、ユニバーシアード神戸大会等のイベント開催、コンベンションの増加等に対応しているものの、それほど収容能力は増えていると思われない。

63年現在の各宿泊施設ごとの軒数、室数、収容定員を示した図2-1と、一般的な宿泊施設と考えられるホテル、旅館の規模別収容力の比較(表2-4)を合わせてみていくと、収容能力の高いホテ

(表2-4) 一般旅館・ホテル年度別・規模別収容力

収容者ランク	53年	63年
	軒数(%)	軒数(%)
50人未満	208 (71)	129 (58)
50～99人	34 (12)	38 (17)
100～199人	31 (11)	28 (13)
200～299人	13 (4)	13 (6)
300人以上	7 (2)	13 (6)
計	293	221

ルの増加がその軒数の割合の低さにもかかわらず、収容力増加の大きな要因となっており、旅館については、その軒数は減少しているが、そのほとんどが50名以下の収容能力であり、保養所、簡易宿所、ペアホテルなどはほとんど変化がない結果、収容能力の伸びが小さくなっていることがわかる。

B. 形態別分析

表2-5（省略）、表2-6（省略）から宿泊施設の形態別に、一般旅行者が利用すると思われる旅館とホテルにおいて、53年、57年、63年の比較をして分析していきたい。

① 旅館

63年現在では、市内の旅館は193軒、584室、2,202収容定員となっており、53年と比べると、101軒、1,462室、3,946収容定員の減少となっている。

地域別にみると、特に兵庫区、長田区での減少が著しく、規模別にみると、10室以下、収容定員20人以下の旅館の減少が大きい。

これは、旅館に対するビジネス関連の宿泊需要が減少したことと、旅館経営サイドからみても、経営者の高齢化、後継者の不在、従業員確保の困難さという問題をかかえていたことに合わせて、観光以外の需要に対応した旅館が減少し、ビジネスホテル等にとってかわられたことによるものと思われる。

事実、一般観光客を対象にした神戸市観光旅館協会の数を、53年、63年と比較すると、旅館は19軒増加、8軒減少で、実質11軒の増加となっている。特に有馬のような観光客対象の旅館では、その数は全く変化していない。

（表2-7省略）

しかしながら、全国的な傾向でみるとやはり旅館は表2-8（省略）のとおりに減少している。

旅館の特徴をその長所で表せば、和室・日本料理等の日本的情緒や、くつろぎ感、客室係による高度な家庭的・人的サービス（食事、寝床の用意等）と言えるであろう。

しかし、高度成長期に温泉地や、観光地に押しかけた団体に対応して大型化し、大宴会場・大浴場の豪華さを競う一方、旅館の日本的な人的サービス等の省力化を図ることで、ホテルの合理的制度を導入したため、衣食住の洋風化・高級化、団体から家族や小グループ旅行への移行など旅行者のニーズの変化に対応しきれない旅館が多くなったことが今日の減少の原因と考えられる。

② ホテル

63年現在では、都市ホテル4軒、リゾートホテル2軒、ビジネスホテル23軒の計29軒、4,491室、7,209名の収容定員となっている。（表2-9）

(表2-9) 神戸市内ホテル一覧表

1. 都市ホテル軒(4)

	客室数	収容定員	オープン	備考
神戸オリエンタルホテル	190	316	大正15年	日本ホテル協会
三宮ターミナルホテル	190	250	昭和56年	日本ホテル協会
神戸ポートピアホテル	778	1,407	昭和56年	日本ホテル協会
新神戸オリエンタルホテル	600	1,067	昭和63年	
計	1,758	3,040		

2. リゾートホテル(2軒)

六甲山ホテル	78	150	昭和4年	日本ホテル協会
六甲オリエンタルホテル	60	199	昭和43年	日本ホテル協会
計	138	349		

3. ビジネスホテル(23軒)

神戸雅叙園ホテル	63	133	昭和27年	
ホテル星月	63	101	昭和27年	全日本ビジネスホテル協会
タワーサイドホテル	160	232	昭和45年	
ホテル水上	74	92	昭和45年	
グリーンヒルホテル第一	102	156	昭和47年	全日本ビジネスホテル協会
ビジネスホテル第一北上	42	85	昭和49年	
サンサイドホテル	103	125	昭和52年	
神戸プラザホテル	144	193	昭和54年	全日本ビジネスホテル協会
ビジネスホテル三陽	60	89	昭和54年	
ビジネスホテル第二北上	56	75	昭和54年	全日本ビジネスホテル協会
神戸ユニオンホテル	167	209	昭和54年	全日本ビジネスホテル協会
グリーンヒルホテル第二	159	195	昭和55年	
神戸ワシントンホテル	218	322	昭和56年	
ホテルかたおか	60	94	昭和56年	全日本ビジネスホテル協会

グリーンポートホテル	40	198	昭和56年	
チサンホテル神戸	290	378	昭和58年	
神戸花ホテル	42	58	昭和61年	
第一グランドホテル	108	141	昭和61年	
ホテルシェレナ	24	60	昭和61年	
東急イン	236	345	昭和61年	
カサベライン神戸	157	181	昭和62年	
サニルート神戸	117	190	昭和62年	
インテリジェンスホテル神戸	110	168	昭和63年	
計	2,595	3,820		

合	計	4,491	7,209	29ホテル	
---	---	-------	-------	-------	--

このうち、都市ホテル、ビジネスホテルは三宮・元町・神戸周辺に集中し、リゾートホテルの2軒は六甲山に立地している。

53年に比べると21軒、3,613室の増加で、収容能力は4倍となっており、57年と比べると8軒、1,697室の増加で、収容能力は52%の増加となっている。図2-2(省略)の現ホテルの年次別開業数を見てもわかるように、NHKの風見鶏放映により、神戸が観光都市として認識されるようになった直後の54年、ポートピア'81が開催された56年にそれぞれ建設ブームを迎えている。

このようにホテル建設があったものの、新しい地域活性化策として、コンベンション、ファッション、観光が目ざされ始めると、さらにホテル需要が生まれてきた。そのため、もともとホテル数が少なかったこともあり、休日の前など空きをさがすのが困難なほどホテル不足の状況にあったので、61~62年にビジネスホテル中心とした建設ブームがあった。しかし、収容数はいまだ充分というわけではなかった。

現に図2-3(省略)をみると、神戸は東京オリンピック、大阪万博などを契機とした全国的なホテル建設ブームに乗り遅れ、関西圏の中でも大阪の動きとは比較的独立し、神戸のみの事情で、ホテル増加があったことがわかる。

このような、ホテル需要を支えているものは、国民の衣食住の生活様式が、洋風化、高級化したことと、ホテルの合理性(室料と食事料の分離、客室とロビー等のパブリックスペースの分離、プライバシーの保護等)によるものであ

らう。

さらにホテル側も、もともと外人向けであったものを日本人向けにするために、和食メニューの導入、客室の中の和室の導入、洗面室でのジャジー・化粧品・歯ブラシ等のサービス、客室におけるスリッパ・浴衣の提供、日本茶の用意など、日本旅館の良いところを取り入れて、きめ細かいサービスの工夫をしたからだと思われる。

今やホテルは、経済・文化活動、レジャー、ショッピング、スポーツ、教育宴会等の多様なサービス機能を果たす1つの街を形成するようになり、都市における装置として必要欠くべからざるものとなっている。

また、特に神戸のような大都市では、都市型観光—アーバン・リゾート—という概念におけるホテルの占める位置が大きいため、六甲における従来のリゾートホテルだけでなく、都市ホテルでも都会という日常の中で“非日常性”を感じリフレッシュするという意味で、アーバン・リゾートホテルとしての要素を充分にもっているということが特徴であると言えよう。

(2) 今 後

長期的な神戸観光振興という視点を踏まえて、62年度に策定された「2001年神戸観光基本計画」では宿泊施設は特に滞在型観光の推進において、重要な位置づけがされており、新しい客層を開拓し、現客層をリピーター化し(固定客の確保)、長期滞在を促進することが求められている。

この基本計画においては、将来の宿泊施設の整備について、図2—4(省略)のような提案を行っている。

これはあくまでもイメージではあるが、特に立地するその観光群の特性に応じたものが求められるのは言うまでもない。

さて、今後の神戸をとりまく以下のような背景のもとで、すでに表2—10に見られるようなホテルの計画が具体化されようとしている。

① 関西新国際空港・神戸空港にかかる交通網整備(湾岸線、CAT等)、神戸レジャーワールド構想・明石海峡大橋等のビッグプロジェクトによるホテル需要増の期待

② コンベンション都市・ファッション都市・観光都市としての神戸のイメージの高さ・将来性

③ 神戸には、もともとホテルが少なかったということ

④ 行政が総合的な都市計画のもとに、交通等を整備し、立地条件の良い土地を提供したこと

これらが全てオープンする平成6年頃には、ホテルは38軒、約6,600室、約11,000人収容定員となり、現在の約1.5倍の収容力となる予想されている。

(表2-10) 平成元年以降のホテル建設・増設計画 (平成元年3月現在)

名称	場所	客室数	オープン(予定)
ホテル ゴーフルリッツ	ポートアイランド	120	平成元年3月
ホテル オークラ 神戸	メリケンパーク	489	平成元年6月
ホテル モントレ 神戸	下山手通2丁目	164	平成元年10月
ホテル ニューオータニ(仮称)	ハーバーランド	256	平成2年
ホテル ショレナ(増設)	西元町	約100	平成2年
神戸トーアロードホテル(仮称)	トーアロード	約80	平成2年
未定(西武系)	六甲アイランド マリッジパーク	約150	平成3年
未定	六甲アイランド	約300	平成3年
未定	西神中央駅前	未定	平成4年
未定	三宮駅東側 再開発ビル	約400	平成6年
計		約2,100	

このようなか、平成元年2月に「神戸市観光・ホテル旅館協会」(協会員：旅館69, ホテル6, 計75)が発足した。これは「神戸市観光旅館協会」と「日本ホテル協会兵庫支部(神戸地区)」が統一組織を結成し、一般に業界では競争関係にある両者が力を合わせて宿泊客の誘致に努め、宿泊業界全体のレベルアップを図り、来神客の受入体制を強化しようというもので、全国的にも珍しい例である。

このように、神戸全体に観光客を呼んでパイを広げ、個々の施設がその役割に即して迎え入れる体制こそ、神戸にとって必要なものと思われる。

個々の施設がすべきことは、グルメ・健康・女性等のテーマを決め、どんな人をターゲットの対象とするか明確にすることである。その際には、観光が滞在型に移行すればするほど、1日あたりの費用が少なくすむような施設が望まれるだろうが、高くても対価にふさわしいものが提供されれば必ず受け入れられるので、価格に関係なくリーズナブルで質的に高いものを目ざしたソフトの対応で、差別化を図られていくことも必要であろう。

すなわちたとえば、ホテルであればさらに多機能化・高級化が進んだ、全てその中で簡単に合わせられるような「集客施設」的性格をもったものから、低料金で清潔で、伝統的な宿泊と飲食のみの単機能のものまで必要である。計画を進めるとして、いずれ来る24時間都市の時代に備えて、人々が気軽に利用できる24時間

体制の空間として、機能することが求められている。

また、旅館について、高級和風旅館などのハード面にこだわりすぎず、あくまでも落ち着いた日本情緒と高密度の人的サービスという原点に帰ることが理想であると思われる。

しかし、現実には従業員確保等が困難なため、修学旅行を対象にする、宴会部門を強化する、割烹専門にすることなどで差別化を図っていかなければならないであろう。さらに、グッドウィルガイドと組み合わせ、円高に苦しむ外国人に低料金で日本の文化を体験してもらうことも考えられよう。

また、観光地での宿泊をセットにした国内コンベンションの誘致も積極的に行っていく必要のあるものの1つである。

そして、神戸全体として、多様な観光資源とセットであらゆる客層の方を迎え入れ、あらゆるニーズに応えていくというバリエーションの豊かさを武器に、神戸をセールしていくのがよいと思われる。

当面の課題としては、次の3つになるであろう。

第一に、関西圏の客を誘致することである。アーバンリゾートの魅力で関西圏をマーケットにし、週末等を利用して、気軽に足を運んでもらえるようにするのである。もちろん、観光客だけでなく、ビジネス客も対象とし、大阪等の法人需要を掘り起こしていく。さらに京都や奈良を含めた広域観光の中の神戸として、24時間対応の空港を経て、関西を目指してやってくる人々もターゲットにしていかなければならない。

大阪から、車・鉄道でわずか30分という、現空港・新空港からも有利な立地条件にあり、かつ、全く違う雰囲気味わえる神戸の良さをもっとPRしていくべきである。

第二に、観光施設とのつながりを深めることである。これは重要なことであるが、いわゆるリゾートホテル以外はそれほど重視されていなかった。最近の例では東京ディズニーランドと周辺ホテルとの関係がある。今後は観光客の利便性を高めるため情報・交通のネットワーク化という大きな枠の中で、レジャーランド等との有機的な関係を強化する必要がある。具体的には、施設との直通バス運行、施設割引特典付宿泊パック等が考えられる。

第三に、既存の観光地・施設の再構築・再整備の中で、旅館をはじめとする既存宿泊施設の位置づけをどうしていくか考えなければならないということである。週休2日制が完全に実施されても、収入がアップするわけでもなく、すぐに長期休暇が定着するわけでもない。欧米のリゾートでなく、日本の、その地域の環境資産、観光資源に合った個性のリゾートづくりが必要である。そのためには、新しい観光資源を開発していくのも大切であるが、現存する神戸の良いところに付加価値をつ

け、有効に利用していくことと、既存の宿泊施設のハード・ソフトづくりが調和しなければならぬ。

こういった努力がなされ、個々の宿泊施設が神戸への誘因となるほど魅力あるものになると、神戸らしい観光の魅力を高めていくことが、相乗効果をもたらして、宿泊施設が神戸独自のリゾートに溶け込み、受入体制もさらに充実していくと神戸は今以上に、真の意味でホスピタリティにあふれた国際観光都市として発展していくことであろう。

第3章 「88KOBEGルメフェスタ」の実施結果について（省略）

新刊紹介

環境経済学

日本の構造転換と地域経済

新・都市開発の時代

ミナト神戸コレラ・ベスト・スラム

都市の財政負担

環境経済学

今日、オゾン層破壊・温室効果・森林破壊・酸性雨・農薬汚染等様々な環境危機が叫ばれており、これら地球環境問題への関心は急速に高まっている。このような状況下で、本書では政治経済学の立場から、環境問題を歴史的に振り返りながら、種々の問題提起がなされており、まさに時宜にかなったところとなっている。

本書は、5つの章から成っており、その各々について、概観していく。

「第1章 環境の危機と政治経済学」では、産業革命以降の工業化と都市化の中で深刻化していった環境問題に対する各国の政策について述べられているが、環境保全のための施策や研究開発は平和で好況時の「限界活動」として行われたにすぎず、不況や戦争時には真っ先に中止される存在であり、また、近年の産業構造の変化は、従来の素材型産業の公害から、ハイテク工業の公害へ、石油燃焼に伴う公害からLNG・LPGの災害や石炭・原子力による電力公害へとその内容・質を変えて現われている。さらに、汚染型産業が先進工業国から発展途上国へ立地する傾向があり、この「公害輸出」により、地球全体としては、公害はなくならないとしている。これら公害防止のためには、経済が環境を規定する

社会から環境が経済を規定する社会への転換が必要であるとしている。

「第2章 環境と社会体制・政治経済構造」では、まず「環境」の定義について、これを公共信託財産、つまり、素材面からみれば共同財産としての性格をもっており、市場に委ねることはできず、公共信託するが、現在の経済体制の下ではそれによって必ず保全されるものではないとしている。さらに、経済の発展の過程で、素材としての環境がどのように経済的性格の変化をするかを述べている。

「第3章 環境問題の政治経済学」では「環境問題」について定義し、中でもその特徴が最もよく表われている「公害」の基本的特徴として、被害が生物的弱者から始まること、被害者が社会的弱者であること、事後的に補償が不可能な絶対的不可逆的損失を含んでいること、の3つをあげている。この「公害」は、自然災害とは異なり、経済政策や経済制度の改革や変革により、制御・防止できる社会問題であり、また、昨今の観光・リゾート開発がもたらす大規模な自然破壊について貨幣的に計量できない絶対的損失部分の大きさを指摘している。

「第4章 環境政策と国家」では、環境政策の定義とその領域・効果等を規定し、

酸性雨を例にとりながら、ヨーロッパ各国の環境政策の特徴を述べている。

さらに、日本の経験から、環境政策の側面には、①被害の実態の把握と原因の究明、②被害の救済、環境や健康の復元、③公害防除のための規制、社会資本や土地利用計画による汚染の削減とアメニティの保持、④予防の4つがあるとし、相互に関連し補充し、らせん型に進んでいくものとしている。また、環境政策の手段としては、①国公有化、②経済的刺激策、③直接規制の3手段があるとし、中でも、経済的刺激策のうちの課徴金政策、PPPの理論について詳説している。この後、筆者が特にとりあげたかったという「政府の失敗」について述べられている。つまり、環境政策の問題点として民間企業追随主義、対症療法主義、官僚主義の3点をあげている。

最後の「第5章 内発的発展と住民自治」では日本の経験から、持続する発展とは、経済の発展と環境保全との調和として捉えるのではなく、環境保全という枠組みの中での経済成長・発展でなければならないとしている。つまり地球の環境の保全のためには、これまでの「外来型開発」が「内発的発展」に置きかわっていくことが必要で、このためには、地方団体への分権化、住民参加の制度化、環境権の確立が必要であると指摘している。

日本は、明治時代の殖産興業政策により、欧米に追いつけ、追い越せと、今日の経済大国に到達したが、現在問題となっている国際的な環境問題解決のための日本の役割はその経験、技術・資金力からも非常に重要なものとなる。今後、国際的な環境問題

に正しく対応していくためには、筆者の指摘するように、まず国内の環境問題の全面的な解決が必要なのかも知れない。

宮本憲一著「環境政策の国際比較」(宮本憲一著、岩波書店、3,600円)

■日本の構造転換と地域経済

我が国における経済構造調整・転換は喫緊の課題である。経済構造の調整・転換が進めば地域経済にも大きな影響が与えられることとなる。

本書は、地域所得格差の拡大と経済力の東京一点集中が顕著となっている現在の状況下で、我が国が推進しようとしている経済構造の調整・転換が地域経済にどのような影響を与えているかを分析し、これからの地域経済活性化の可能性と具体的な方策についてまとめている。

序章「構造転換と地域経済」は、本書全体を貫く一本の柱をなす部分であり、我が国の対外不均衡の是正と内需主導型の経済構造への転換が何故必要となったのかを明らかにし、地域経済の現状を明らかにし、経済のソフト化、サービス化、情報化と高齢化が進展していく状況下での地域経済のあり方につき言及している。

第1章「産業構造の変化と地域経済」では、明治以降の我が国における長期的な産業構造の変化と地域的な産業構造の変化を分析し、そこから将来の産業構造の変化を展望している。

第2章「構造転換と地域産業」では、地域の状況の相違をふまえて地域の条件に適合した地域経済の発展の重要性を述べ、地方自治体の地域振興プロジェクトのあり方に

についても言及している。

第3章「構造転換と地方財政」では、近年の東京一点集中が地方自治体間の税収格差を拡大している事実を指摘し、今後の税財政改革が地方財政に及ぼす影響を検討している。

第4章「構造転換と地域金融」では、金融の東京集中の現状と背景について分析を加え、東京の国際金融センターとしての発展と並立する金融面での地域における新たな試みについて触れている。

第5章「構造と地域雇用問題」では、プラザ合意以降の円高下における日本経済の回復の動きについて述べ、それが地域雇用にもどのように影響してきたかを分析し、さらに地域雇用動向の将来を展望し、地方圏における若年層の空洞化現象への懸念を示している。

第6章「技術革新と地域経済」では、80年代における情報化に伴う技術革新の進展（OA化、FA化）が地域経済にもどのような影響を及ぼしているかについて述べている。

第7章「地域所得格差動向と地域経済」では、80年代に入って地域所得格差が拡大に転じた要因を検討し、さらに地域格差が地域経済、特に住民の生活にもどのような影響を与えているかを検討している。

第8章「地価高騰と地域経済」では、東京に端を発した地価高騰が、大阪、名古屋等の大都市圏中心部、さらには地方中心城市に波及しようとしている問題を取り上げ、地価高騰が地域経済に及ぼす問題を様々な角度から考察している。

第9章「高齢化社会と地域経済」では、

世界に例のないほどのスピードで進行すると予想されている我が国人口の高齢化の問題を経済問題、地域問題の視点から捉え分析している。

本書は8人の学者による共同執筆であり、各章を独立した論文として読むのも面白いであろう。平易かつ明快に説明されている本書は、地域経済を様々な視点からみつめ直す機会を与えてくれるもので、学生や実務家のみならず、広く一般の方々にも一読を勧める好著である。

（鈴木多加史 編著）
ぎょうせい 2,100円

最新・都市開発の時代

—21世紀への地域開発戦略—

いま、21世紀に向けて、新しい地域開発への取り組みが求められている。

国民のニーズ、生活スタイルの多様化・個性化などを背景に、時代の潮流は「もの」とか「効率性」といった言葉で象徴される経済的側面から、「こころ」とか「感性」といったことに配慮した生活文化的側面へと重点を移しつつある。

活力ある経済を基盤としつつ、幅と深みのある「ゆとり」や「豊かさ」を実感できる地域生活の場づくりを進める。これが、21世紀に向けての地域開発の最も重要なテーマとなる。また、地域特性に応じた個性、「わが街」のアイデンティティを確立維持することも重要なテーマである。

本書は、こうしたニーズに対応して、新しい都市開発の時代にふさわしい開発戦略やその具体的な手法についてとりまとめたものである。

第1章「新しい地域開発戦略」では総論的に、情報化、国際化、サービス化・ソフト化、技術革新・研究開発、余暇・レジャーといった21世紀経済社会の新潮流を分析しながら、そのなかでの今後の都市開発のキーワードとなるのは、新しいニーズに対応した生活の質の向上という観点から「ハイタッチ」であり「ハイライフ」であると説いている。

第2章「ハイテク研究開発都市」では、カリフォルニアのシリコンバレーの成立の背景、歴史と現状を分析しながら、研究開発型都市の開発戦略のポイントは、ハイテク製品の生産工場の集積ではなく、その裏付けとなる豊かな生活条件と研究型の大学を中心とした教育・文化環境の充実にあるとしている。

第3章「情報化都市づくり」では、情報化都市開発のポイントとして、ハイテク情報機器に囲まれた業務活動は緊張とストレスを伴ない、これをリフレッシュする空間が不可欠であり、人材確保の観点からも業務機能単一型の開発ではなく、「職」「遊」「住」の合わさったハイタッチなアメニティの高いコンプレックス（複合）開発であるべきとしている。

第4章「ウォーターフロント都市開発」では、ウォーターフロントは、その特性として、「開放性」「非日常性」「アメニティ性」「レクリエーション性」さらに「文化性」「歴史性」にも富むことが多いことをあげ、都市空間に「安らぎ」「潤い」「ゆとり」をもたらす重要資源であり、そのポテンシャルによって良質な都市・地域を創造していくというのが、ウォーターフロン

ト開発戦略であるとしている。さらに、水辺の特性を活かしたハイタッチ感覚こそが最も重要であり、大切なのは、ウォーターフロントの特性をどれだけその開発に取り込んでいるかということであるとして、その先進事例を北米西海岸のバンクーバー、シアトル、ポートランド、サンフランシスコ、ロサンゼルス、サンジェゴのそれぞれのウォーターフロント開発に求め紹介している。

第5章「コンベンション都市経営」では、情報化社会が進展する一方で、これまで以上に人と直接話をしたり、物を直接に見ることによって得られる情報の重要性が高まり、コンベンションの開催件数は年ごとに増えている。「人」「情報」「もの」「かね」を集めることにより地域社会のポテンシャルを高めようというのがコンベンション都市経営戦略であり、ここでは、アメリカにおける事例を紹介しながら、コンベンションはまさに「ハイタッチ型情報の生産と消費の場」であり、コンベンション都市は「ハイタッチシティ」でなくてはならないとしている。

また第6章「イベント都市戦略」においても、地域の活性化・C-I（シティアイデンティティ）の確立を目指したイベント隆盛を単なるブームとみるべきではなく、ハイタッチ時代の潮流に沿ったものとするべきであるとして、アメリカのイベント戦略、日本各地のイベントを紹介している。

第7章「マーケット都市空間とアミューズメントシティ」では、新しい都市開発にとって、人間が住む、人間らしい、人間のための空間づくりの手法としてショッピング

グ性やアミューズメント性の重要度が増しているとして、サンジェゴのホートンプラザの事例を紹介しながら「総合アミューズメントショッピングプレイス」の開発の考え方を、さらに、アメリカのテーマパークを紹介しながら「アミューズメントシティ」の開発の考え方を展開している。

第8章「リゾート都市整備」では、地域活性化の手段として、地域の個性・特性に即した開発イメージと手法を検討していくことの必要性を説き、リゾート地域開発のポイントとしてアメニティの重視を上げている。

第9章「都市開発の新経営戦略—経営収支と資金調達」では、都市開発プロジェクト手法の分類をし、それぞれの特徴を把握しながらその金融と採算について言及している。そのなかで、注目されているものとして、「土地信託」と「証券化」の有用性を説き、また公的助成の必要性についてもふれている。

以上のように、本書は地域開発戦略を総合戦略としてとらえ、それぞれの戦略を具体的に展開している。それぞれの章ごとに深め方の度合いはまちまちではあるが、著者のアメリカ留学中の研究とその後のフォローアップによる事例が多く紹介されており、参考になることが多い。

大岡 哲著
鹿島出版会 2,987円

ミナト神戸コレラ・ペスト・スラム

激しい勢いで膨張した日本の近代都市。その中でも神戸は、光と影の部分が際立って交錯している点において、近代の都市形

成の一つの典型をなしている。伝染病の流行とスラムの形成は、近代都市の暗部の代表的なものである。本書は、この「伝染病」と「スラム」という「マイナーでマージナル」な視角から、神戸の都市形成史を再検討しようとしている。近年、楽観的な都市の成長史観が多い中で、鋭い問題意識をもって、明治期の都市の実像に迫ろうとしている。

港町神戸は、しばしば伝染病の大流行に見舞われた。ことに上水道が完成するまでは、消化器系伝染病対策が都市行政上も大きな課題であったのである。伝染病のうち、もっとも猛威をふるったのはコレラである。1886（明治19）年、1890年、1895年に大流行し、死亡率は80%前後であった。天然痘も1893年、1896年に流行し、死亡率は50%を超えている。ペストは、コレラ、天然痘に比べれば患者、死者の数ともに少ないものの、市民の抱いた恐怖という点では、むしろこれらを上回るものがあつた。本書は、コレラを中心に、発生状況、防疫、世論の動向、貧民部落などについて、新聞資料を丹念に整理して、伝染病の脅威におののく街をヴィヴィッドに再現している。ここで問題となるのは、一つに行政の伝染病対策である。著者は、明治期の衛生行政の基本的な特徴を、警察行政主導のもとで、治安対策との抱き合わせで防疫対策が講じられた点にあつたと把握している。第二に、伝染病に対抗するための住民組織として、衛生組合が設置されていく（神戸では明治23年）が、この住民組織が住民の相互監視のシステムに変質していくとしていることである。しかし、この衛生組合に

については、その機能がどのようなものであったか、十分な論証がなされておらず、著者の論旨には疑問が残る。第三に、病気の発生源として、市民の意識の中に貧民部落の存在が大きくクローズアップされてくることである。防疫対策を講じていくうえで、貧民部落がネックになるとの意識が実体以上に強調され、それが貧民部落に対する差別意識を助長していく。この部分の展開の仕方は見事で説得的である。

神戸で市区改正論が初めて提唱されたのは、明治19年であった。それは無秩序に膨張した、非衛生的で産業にとっても非効率的な都市の抜本的な改造をも意図したものであったが、本当の狙いはむしろ開港都市としての体面を整備しようとするものであった。しかし、当時の都市の行財政能力では到底、市区改正の実行は困難であったのである。神戸で本格的に市区改正が論議されるようになるのは、明治末期になってからである。

もっともスラムの問題は、しばしば新聞紙上で取り上げられた、マッチ、港湾労働などは、繁栄する神戸の影の部分の集積であった。著者は新聞紙上のスラム対策論に三つの観点があったことを指摘している。一つは市区改正の必要である。二つは衛生対策である。三つは治安対策である。スラム対策が治安対策の一環として提唱されているという指摘は、示唆に富んでいる。

スラムはほとんど対策が講じられないままに、大正期にはっていく。それは小寺邸焼き討ち事件や米騒動が発生していく時代である。そしてスラムの民衆が行動で自己を表現していく時代でもあった。

本書は明治期に焦点をあてており、大正期には、ほとんど言及していない。大正期、昭和戦前期への展開に期待したい。

(安保則夫著)
学芸出版社刊・3,296円

都市の財政負担

本書は、筆者がはしがきに述べているように、多くの地方自治体職員を研修し、また、財政学者として、地方自治体の財政運営に関与してきた経験と理論との結合の成果物である。特に、研修という立場からは、地方自治にたずさわる者にとって、自治そのものを財政的側面から、改めて見直す、非常に良い教材である。

都市住民のニーズは、近年ますます多様化し、個性化している。加えて、過疎・過密は東京一極集中の進展により、一層際立ったものとなっている。そのため、地方でのむらおこし運動の活発化に見られるように、従来、地方自治体が関与しなかった経済活動に、直接参画し、また、第三セクターなど間接に参画するなど行政サービスの分野が拡大しつつある。

他面、国家財政の悪化、それに伴う地方財政への補助率引き下げなどのしわ寄せにより、地方財政も圧迫されている。現在の時点では、税の自然増収が大きく、本質的な議論が余り展開されていないようであるが、この二律背反の現象に対応するためには、今一度本質論に立ち戻り、公共財とは何か、都市住民の負担とは何か、を問う必要がある。本書はこれらの問い掛けを序章において行っている。また、その素材として、国レベルを視野に入れながら、やはり

住民の負担意識、財・サービスの受益を身近に感じられる地方財政をとりあげている。

第1部、「財政負担の基本原理解」では、租税負担と利用者負担では、先ず税そのものの公平性について論議し、都市税制の確立では都市の人口急増、混雑に対し、税としては、安定性と伸張性のあるもの、また、規制・誘導的税制が提言されている。利用者負担は、行政サービスについて、直接便益と間接便益に分け、直接便益に対し、負担が生じるが、直接便益を間接便益の接分において、客観的な基準が欠け、政治的判断にゆだねざるを得ないところにあいまいさが残るとしている。

第2部、「都市公共サービスの財政負担」では、行政サービス、すなわち「公共財」について、公営住宅など具体的な例によって、そのあり方を検討し、例えば、低家賃住宅は所得再配分的側面からも資源再配分的側面からも合理性を欠くとする。また、都市化に伴う財政負担のあり方について、水道の例により解説し、資本費のあり方、また、公会計におけるフローとストック会計に言及し、「都市化に伴う財政運営における資金調達と財政負担のあり方をより賢明に、かつ合理的なものとするためには、予算改革という大問題に取りくむ必要があると共に、そのような制度改革がなされると否とにかかわらず、フローとストッ

ク概念を用いて、費用意識を徹底させる方が考えられる必要がある。」とする。自治体の企業経営では、地域産業振興という現在の地方諸都市の動向に触れ、「自治体本来の任務からいっても企業経営には自ずと限界があり、ここにおいても基本的には、まず民間企業の誘致なり、誘致にふさわしい補助といった形態が原則」であると述べている。しかしながら、第3セクターについては、補論において、「第3セクターを通じて従来役所がかかわらなかった領域に責任を負うことは、お役所仕事を活性化する道でもある。」と自治体革新のエネルギーとして評価している。

第3部、「都市住民の税負担」では、福祉社会における租税負担のあり方として、直接税中心主義の維持の必要性を説き、その公平性をみる。また、地価高騰と固定資産税の関係をみ、アメリカとの対比からアメリカに比し、現在は小さいが、税負担の増加により、眼れる納税者が目覚めることになる、とそのあり方に警告を発している。

多くの地方自治体をみるなかから、例えば負担金の徴収のあり方など、具体的などころに筆を進め、また、ダラスにおける予算書からわが国の予算書への提言をするなど幅広い良書である。

(山本栄一著)

有斐閣 2,369円

編 集 後 記

* 鉄道は、私たち市民の大切な足である。「車社会」といわれて久しく、道路網の整備も進みつつあるが、最近の交通渋滞のことを考えると、どうしても定時性の優れた鉄道に頼ってしまう。神戸市内の鉄道新線建設については、いろいろと計画されており、その具体化にむけて検討がなされているところである。実現に当たっては、様々な問題点があるが、より快適なまちづくりをめざして、鉄道網の整備が望まれるところである。

* 今回の特集は、「鉄道建設とその経営」をテーマに取り上げ、新線を建設した場合の財源対策、経営的課題、経済波及効果、受益者負担、宅地開発負担、経常収支予測などの観点から、総論を神戸大学の秋山教授に、各論としては、神戸大学の伊賀教授、佐々木教授、山本神戸市交通局長、佐野神戸新交通社長にそれぞれ、執筆いただいた。

* また、行政資料として、神戸観光白書を掲載した。

都市政策バックナンバー

- 第46号 特集 民活と大型プロジェクトの展開 1987年1月1日発行
- 第47号 特集 地域開発とその経営 1987年4月1日発行
- 第48号 特集 福祉サービスの展開 1987年7月1日発行
- 第49号 特集 自治体テレビ広報への視点 1987年10月1日発行
- 第50号 特集 民活事業方式の検討とその展望 1988年1月1日発行
- 第51号 特集 地方財政の政策的課題 1988年4月1日発行
- 第52号 特集 都市生活の国際化 1988年7月1日発行
- 第53号 特集 国際経済と港湾都市 1988年10月1日発行
- 第54号 特集 都市と観光 1989年1月1日発行
- 第55号 特集 神戸市制100周年 1989年4月1日発行
- 第56号 特集 都市のアイデンティティ 1989年7月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 5 7 号

印 刷 平成元年9月20日 発行 平成元年10月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房
〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

研修テキスト、自学自習の演習書として圧倒的な実績を誇る法律学習の基本書。

明治大学教授田中館照撰著

公法演習

第14次増補改訂版・待望の発刊！

A5版／六六〇頁／定価二、八〇〇円（送料別）

本書は、公務員にとつてもまた一般国民にとつても必須のものである憲法、行政法、地方自治法、地方公務員法の四分野を収録した。まず各法分野を概説し、そのうち通説の立場からいって、とくに重要と思われる点については行政実務上とくに必要と思われる点については、いずれも演習問題としてまとめた。また、重要公法判例一〇七の解説も収録。

公職研 公務員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町2丁目12番地 ☎03-233-3701(代表) 03-230-3703(編集) fax 03-262-4910

地方自治を語るみんなの広場

〈予告〉
月刊

自治

1989. 9
フォーラム

定価460円(本体447円)

VOL. 358

特集 世界経済の中の地域経済

総論	世界経済の中の地域経済	横山 久
論説	産業構造の転換と地域経済・地域経営	安東 誠一
	産業の空洞化と地域経済	通産省土地政策課
	農業の国際化と地域経済	松延 洋平
	地域経済の国際化戦略	山崎 充
	アジア時代と地域経済	九州経済調査会情報開発部
	NIES製品と地場産業	滝澤 敏明

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 03(444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17
電話03(404)2251 振替口座東京3-133197

新刊

仕事を面白くするための常識 397



誰も教えてくれない
地方公務員のための

『仕事の技術』常識集

B 6判 400頁 定価 2,600円

(税別)

**Q & A形式。何問答えられますか？設問を
解いて、仕事の知識、発想力が身につく。**

- 今、なぜ、公務員を志望したのか
- 「根回し」するには、どうしたらよいか
- 人脈を構成するものは何か
- 人脈のメリットは何か
- 「交渉力」とはどんなことか
- 住民を説得するには、どんなことに留意すべきか
- 力のある企画とは何か
- どんな統計が信用できるか
- 情報管理で大切なことは何か
- 試験はどう定めるべきか
- 発想とは何か
- 連想は発想につながるか
- プロデュース能力とは何か
- O Aがめざすものは何か
- 行政PRの方法とは何か
- 係のチームワークとは何か
- 企画書を作成するのは誰か

戦後地方行財政資料 全4巻 別巻2 完結

編集—財団法人神戸都市問題研究所・地方行財政制度資料刊行会
監修—足立忠夫・柴田 護・星野光男・宮崎辰雄・山田幸男

第1巻 政府地方行財政資料

第2巻 地域開発関連資料

第3巻 地方団体地方行財政資料 上巻

第4巻 地方団体地方行財政資料 下巻

別巻1 ショップ使節団日本税制報告書

別巻2 占領軍地方行政資料

- 戦後の地方自治における行財政資料は老大な量にのぼる。本書は、この地方行財政資料を項目毎に収録したものである。
- 資料のうちには、今日においては容易に入手しがたいものも多く、地方自治体及び地方自治研究者の研究・調査の利便・水準向上のために不可欠のものである。

発行所 株式会社
勁草書房

〒112 東京都文京区後楽
2-23-15

振替 / 東京5-175253
電話 (03) 814-6861〔営業〕
(03) 815-5277〔編集〕

定価 各巻 17,000円

地方自治，都市経営の原典と実践の書。
今日なお尽きぬ豊かな示唆と発想と
政策課題への生きた対応能力を
与えてくれる必読の名著，ここに完全復刻！

地方自治古典叢書

1. **都市政策の理論と実際**

関 一 著

2. **応用市政論** 安部 磯 雄 著

3. **都市独占事業論**
安部 磯 雄 著

4. 改訂 **都市経営論** 池田 宏 著

編集発行 (財)神戸都市問題研究所・地方自治
古典叢書刊行会

編集代表 宮崎 辰 雄

編集委員 伊東光晴・佐藤 進・柴田徳衛
柴田 護・高寄昇三・新野幸次郎
藤田武夫・宮本憲一

学陽書房

● A 5判上製函入

● 390～580ページ 各定価 4,000円 東京都千代田区富士見1-7-5

● 本文は写真製版による完全復刻版 TEL 03 (261) 1111

振替東京7・84240

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 2700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 2600円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 定価 2500円 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|--------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する
実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第7号 | 神戸・コンベンション都市への
政策ビジョン | 定価 4000円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営
システムの実証的分析 | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。



季刊 都市政策 第57号 ISBN 4-326-96081-7 C3331 P550E

発売元 **勁草書房**

東京都文京区後楽2-23-15 定価 550円
振替東京 5-175253 電03-814-6861 (本体 534円)