

なぜ、沼津市民は沼津駅周辺鉄道高架化事業を考え直さなければならぬのか。

- 目次
- 1 東海道線に乗って沿線風景を眺めてみよう
 - 2 衰退する沼津、南北問題の原因は鉄道分断か
 - 3 沼津駅周辺総合整備事業って何、複雑な仕組み
 - 4 何のための鉄道高架化事業その効果は？ 2. 7の意味
 - 5 沼津駅周辺総合整備事業の費用と市民の負担
 - 6 深刻な沼津市の財政事情、避けられない後世代の負担増
 - 7 橋上駅、南北通路などもっと現実的な事業を
 - 8 今、この無駄な鉄道高架化事業を止められるのか
 - ①国と静岡県事情、取り残される沼津市
 - ②やめたら違約金を払うのか
 - ③取得した用地はどうするか
 - ④市民的合意の形成

長谷川 徳之輔

1 東海道線に乗って沿線を眺めてみよう。

久しぶりに新幹線をおりて、なつかしの湘南電車に乗って東京から沼津まで沿線の自然や町を眺めながら2時間の汽車の旅をして見よう。大都会東京の都心、新橋、有楽町界限では、東海道線は大正時代にできたレンガ積みの古びた鉄道高架橋が続き、そのガード下の利用状況は、大都会に係わらず、駐車場、倉庫、飲み屋さんばかりで、オフィスなどは見えません。新橋から品川へ、海岸と陸地の間は、平面交差の鉄道敷地が連続して、土地利用が分断されていますが、どこにも連続立体構造は見られません。

品川駅は、新幹線、東海道線、山手線、京浜線、京浜急行の結節点であり、沼津駅の100倍以上の乗降客が乗り降りする巨大な駅舎で、海側には品川新開発の高層ビル群が並んでいるものの、品川駅周辺には駅構内の通行者の通路のほかに南北をつなげる道路や鉄橋は見られません。品川から蒲田へ、ここでも延々と開かずの踏切が連続しています。

多摩川を超えて川崎駅、横浜駅へ至りますが、ここも巨大な駅舎、大量の交通量ですが、南北は分断されていても、東海道線も、京浜線も高架化されていません。南北の連絡道路は十分には整備されておらず、自動車交通にはずいぶん不便な土地利用です。さらに、沼津市より大都市の藤沢市、平塚市も、南北の交通は、地下道路か鉄道横断の立体交差で、どこにも連続立体構造の高架化が行われていません。小田原駅では、最近南北をつなぐ小田原駅舎の立体構造化で小田原市道の横断歩道に歩行者が通行し、南北の歩行者交通は改善されましたが自動車は通れません。この事業費は140億円とかで沼津駅周辺整備事業の15分の1の事業費に過ぎなかったようです。静岡県熱海駅、三島駅でも、南北の市街地の分断状況は沼津駅より厳しく、南北の分断は深刻です。黄瀬川をすぎてやっと高架構造が現れるわけですが、東京から沼津まで120キロの東海道線の沿線を見ても、どこにも沼津駅周辺総合整備事業のような巨大な鉄道高架化事業、公共投資が行われていないのはなぜでしょうか。

なぜ、この大都市の鉄道高架化事業より、投資効果が乏しい沼津駅周辺総合整備事業の投資が必要なのか、誰のため、何のための公共投資なのか、どんな効果があるのか、費用や負担はどうなのか、その効果は市民の負担に見合うのかななどを冷静に考察しましょう。そして、今になって鉄道高架化事業は止められるのか、もっと現実的な案があるのか、改めて市民みんな考えてみましょう。

2 衰退する沼津、南北問題は何が原因なのか。鉄道分断か

(1) 衰退顕著な沼津

豊かな自然環境、住みやすい私たちの郷土、沼津市は、今、深刻な問題を抱えています。

人口 20 万人、面積 186 平方キロの地方中核都市は、産業活動の停滞、人口の流出で中心性が失しなわれ、孤立した静岡県東部の中都市になってしまっています。多くの国民は、新幹線が止まる三島は知っていても、沼津なんか知らないと、昔の沼津の知名度は地に落ちているのです。明治時代、交通の中心の沼津機関区、健康イメージの沼津御用邸、伊豆駿河の若者を集めた沼津中学が沼津の象徴であり、この 3 つの都市機能が、沼津の都市の中核を担っていました。しかし、新幹線から見放され、海は汚れて御用邸は転出し、学区制で沼津中学の中心性が消えて久しく、沼津市民の誇りは消えて、今では三島の近くの田舎町という評価が定着しかねません。

(2) 人口減少、都心の空洞化

東部地域全体では人口が増えているのに、沼津だけは、この 20 年減り続けています。商業機能も劣化して、シャッター街いわれるように、昔、繁栄した本町、大手町の城内の中心市街地の空洞化が進んでいるのです。マイカー普及、地価の高騰等で市街地は郊外化し、人口の減少、商店街の衰退、工場の撤退などで中心市街地が衰退するのは全国のどの都市にも共通する問題ですが、沼津は特に深刻だと思います。工業活動、商業活動、観光活動は、衰亡して、文化性、教育水準の遅れからも沼津市民の沼津への自負、自信も薄れていると思います。

(3) 南北問題は鉄道が原因か

市街地は郊外へ、人口は転出し、新開地の北部地域が繁栄して、伝統的な中心市街地の南（城内）の衰退が顕著になり、沼津市内にも南北問題と称する地域の分断、南北格差が生じています。それは、郊外居住、自動車交通の普及、大型店舗や病院、学校の郊外移転という構造的な問題から生じているのであり、沼津でも、大型店舗、郵便局、市立病院、沼津東高、歴史博物館などが北部に移転しています。この城内地域の衰退は、東海道線、御殿場線の鉄道線路が平面交差で、市街地を分断していることが原因だと言う認識から、鉄道の高架化事業で解消しようとする動きにつながる訳です。鉄道線路を高架に改造すれば、鉄道と道路が立体交差になり、地域の南北の分断が解消されて、中心市街地の活性化が図られると、人口 20 万人の地方中都市に事業費 2000 億円、市民一人当たり 100 万円、20 年の時間をかけて、東海道線、御殿場線の 10 キロの鉄道線路を高架化しようとする計画が進んでいるわけです。

南北格差は鉄道が原因だといいますが、鉄道による分断は、今に始まったわけではありません。南北の地域は、東海道線が開通した 1890 年から 120 年間遮断されているのです。本当は高度経済成長期の市街地の郊外化、人口の流失という構造的な問題から生まれたも

ので、単純に鉄道で分断されているからではありません。三つ目ガード、一つ目ガード、のぼり道ガードは立体構造になっており、すでに鉄道と自動車交通は分離されています。最近の街づくりでは、郊外化をやめて、都心居住を進めようと、郊外での開発を抑制し、これまで郊外に転出していた病院、学校、文化施設などの都心回帰を図ろうとしています。土地利用の現状が最大の問題なのです。

中心市街地の衰退、空洞化は、鉄道線路の分断がもたらしたものなのか、本当に鉄道高架化で空洞化は解消されるのか、など計画そのものへの疑問が出されており、人口 20 万人の地方都市で、今の時期、20 年以上の時間をかけて、総事業費 2000 億円、人口一人当たり 100 万円を投じて、既に地下道路で立体交差になっている鉄道を高架化することにどのくらいの効果、意義があるのか、無駄な投資ではないのかと、箱物行政への疑問が噴出しています。

3 沼津駅周辺総合整備事業って何、複雑な仕組み

3-1 沼津駅周辺鉄道高架化事業って何でしょう

沼津駅周辺の都市整備事業の全体を示したもので、六つの事業を集約したもので、最近では「沼津駅周辺総合整備事業（鉄道高架事業等）」と称しており、互いに関連する事業ですが、財源や仕組みなど制度では独立した事業です。分かりにくいのか、最近では、鉄道高架化事業等といわずに、沼津駅周辺総合整備事業と呼んでいるようです。その中心が東海道線、御殿場線の鉄道の高架化事業、連続立体交差事業で、6つの全体事業で、ほぼ2000億円（価格修正で1823億円）になり、うち沼津市の負担625億円で、事業の完成には、20年の時間が必要な事業だとされております。6つの事業の内訳は、次の通りです。

①□ 沼津駅周辺鉄道高架化事業

東海道線鉄道延長15キロ、高架化区間は3.7キロ、御殿場線延長2.4キロ、高架化区間は1.6キロ、合計鉄道延長17.4キロ、高架化区間5.3キロであり、沼津駅の東西に高さ10数メートルの高架建造物が立ち上がります。この区間の鉄道線路が高架化されると、交通渋滞が解消され、南北分断が解決され、自由、円滑な人、モノの移動の確保できる。国道、県道、市道8路線が整備されて、4車線の道路に拡張される。13箇所の踏み切りが除去されて、鉄道跡地に14ヘクタール、鉄道高架下に4.7ヘクタールの土地が確保できるとされています。

事業費は823億円、うち沼津市の負担193億円であり、連続鉄道立体交差事業といえます。施行者は静岡県、その根拠は、建設省運輸省の協定（建運協定、連立要綱）に基づくもので、事業費の95%を道路側、静岡県および沼津市が負担する。JRは5%、実際の仕事、工事は、JRが受託して行います。道路の負担の2分の1を国が補助する。完成予定は、運行中の線路を移設し、高架化するのですから、仮線を作るなど時間が必要であり、平成32年（2020年）とされています。

③

② 新貨物駅、新車両基地

沼津市の負担で既設の貨物施設の移設と車両基地の整備が進められます。原地区での事業で、その費用は沼津市が負担し、用地買収も沼津市の仕事です。

新貨物駅（面積11.8ヘクタール） 事業費は101億円 うち沼津市の負担は79億円で完成予定は平成21年度（2009年度）と計画されています。1日5本の貨物列車が止まり、

荷物の積み下ろしが行われ、1日50台の運送トラックが出入りする。

新車両基地（面積5.9ヘクタール）事業費は108億円のうち沼津市の負担107億円であり、完成予定は平成23年度（2011年）と計画されています。

二つを合わせた合計235億円のうち、沼津市の負担は195億円と全体の83%を負担する。完成した施設の所有権、管理権は、JRのものになります。

鉄道高架化事業は、（1）および（2）の合計したもので、全体事業費1032億円でうち、沼津市の負担は、388億円で38%を負担するわけです。

③ 沼津駅南土地区画整理事業

駅南側の土地区画整理法による宅地、市街地の整備事業で、施行面積12.5ヘクタール、施行者は沼津市で、事業費は163億円、うち沼津市は75億円で46%を負担します。完成予定平成24年度（2012年）とされており、ここに駅前広場、道路などの公共施設が整備され、文化や芸術、教育施設が整備されるとされています。

④ 静岡県東部拠点特定再開発事業

駅北側旧国鉄用地を中心にした土地区画整理事業で施行面積27.4ヘクタール、施行者は独立法人の都市再生機構が担当します。事業費195億円でうち沼津市の負担は54億円（関連道路の負担など）とされています。しかし、独立法人都市再生機構は採算性や実現性への疑問から撤退してしまい、沼津市が施行せざるを得なくなっています。完成予定平成23年度（2011年度）ここに、事務所、商業施設、文化施設など、さまざまな高度都市施設の整備されることが予定されています。

⑤ 大手町地区再開発事業

市街地再開発法による駅前市街地の再開発事業で、施行面積1.9ヘクタールに20階建てのマンション（104戸）、450台分の駐車場など商業施設のビルが建設されます。施行者は沼津市で事業費128億円、うち沼津市は29億円と23%を負担するとされています。既に工事は竹中工務店へ発注され、平成19年度（2007年度）に完成して、イーラとして開業しています。

⑥ 関連道路整備事業

国道、県道、市道などの関連する道路の拡幅整備事業が進められます。三つ目ガード、

中央ガードなどが4車線になります。都市計画法、道路法による事業で施行者は沼津市、事業費は142億円うち沼津市の負担は79億円、56%になります。完成予定は平成17年度(2005年度)と計画されています。すでに出来上がっている筈です。

加えて、駅北には民間施設、キララメッセ、シネマコンプレックスの整備等の民間投資を予定している。6つの事業については、沼津駅周辺総合整備事業として一括して定義されていますが、鉄道高架化事業には連動しない事業もあり、それぞれの必要性、妥当性は、鉄道高架化事業とは別に検討しなければなりません、鉄道高架化事業の計画と一体になって、「沼津駅周辺総合整備事業」として位置づけられています。

3-2 全体の費用 いくらかかるの

この6つの事業の合計で、事業費は1740億円(当初2000億円の推定)とされており、うち沼津市の負担625億円、36%、3分の1を負担するだけで、1740億円の事業ができると説明されています。事業の中心は、沼津駅周辺鉄道高架化事業であり、事業費は1032億円、全体の59%を占め、沼津市の負担は388億円で全体の38%の負担することになります。問題は、この鉄道高架化事業の是非にあります。各事業費は、現在の想定であり、事業費は実際の工事では不確定な要素があることから、増額されるのは避けられず、また、国等の補助金も現在の制度で計算されたもので、市の希望通り補助さればという前提の数字であって、確定されたものではありません。近時の燃料費や材料費の高騰もあってこの事業費ですむかどうか極めて不確定です。

完成の時期、施行の期間は、工事が円滑に実施されて、希望通り補助金が支出されたらという前提であり、近時の財政状況では、国の負担は減少して、かなりの変更があると思われれます。もし、補助金が半分になれば、事業期間は40年と、2倍になってしまうのです。鉄道を通しながらの工事ですから、予想以上に時間が掛かるかもしれません。現在の計画でも、関連事業では、鉄道高架化事業を除く関連事業は、平成24年(2012年度)、4年後に完成し、鉄道高架化事業はそれから8年後まで続くことになります。事業費、補助金、完成時期も、あくまでも沼津市の希望の数字であり、経済社会情勢が激変する中で、担保されているものではありません。絵に描いた餅ともいえるものです。

4 何のための鉄道高架化事業なのか、その効果は？ 2. 7の意味

沼津駅周辺総合整備事業の効果は、次の三つと説明されています。

- (1) 南北交通が円滑化（踏み切り 13 箇所なくし、19 箇所の道路を新設拡幅する）する。
- (2) 都心に新たな土地を創出する（鉄道のスリム化と郊外移転で 14 ヘクタール、高架下利用で 4.7 ヘクタール、あわせて 18.7 ヘクタールの土地）
- (3) 沼津駅と駅前広場が一新する（南北広場を結ぶ幅 25 メートルの自由通路ができる）。

この事業によって、駅周辺に、人々にぎわう町、歩いて楽しい町、環境のいい町、災害に強い街が生まれるということです。思いつき、抽象的な説明であり、問題は、その効果が、計量的にどう推計されるのか、金銭的にどのくらいの額になるのか、その効果を生むためにコストや時間がどのくらいかなどの分析が必要なのです。橋上駅など同じ効果をつくるに、もっと安く、早くできる方法がないのか、などの広い検討が必要です。抽象的な説明ではなく、コストと便益の計量的な分析が示されなければなりません

4-1 費用対効果って何、2. 7って

鉄道高架化事業にいくら費用、コストがかかり、その事業によってどのくらいの利益があるのか、その比率を費用対効果分析といますが、大規模な公共事業では必要不可欠な数値であり、この事業については、沼津駅付近鉄道高架化事業（路線名 沼津南一色線）の費用対効果分析が示されています。2. 7だといいますが、鉄道高架化事業により、通過する自動車交通の時間や燃料節減の効果を示しているだけで、中心市街地の活性化や経済活動にどう影響するのかなどの分析はありません。

鉄道高架化事業による自動車交通の効率化ですが、それによると、B/C の総便益 B は、高架化事業を整備しなかった場合に発生する費用から高架化事業を施行した場合の発生する費用を差し引いた額に、踏み切り除去に伴う費用を加えた額だとし、その額は、年間、時間便益（走行時間の短縮を金銭評価したもの）が 90.34 億円、走行便益（走行円滑化による燃費向上による便益の金銭評価）が 3.29 億円、それに交通事故減少便益が 0.39 億円で、総額年間 94.02 億円の便益があると計算されるということです。踏み切り除去の便益は、6.02 億円と計算されています。

総便益は、完成後 40 年間の便益を合算して価格時点の平成 31 年に年率 4% で原価に還元した結果が、総額で 1946.57 億円であり、加えて踏み切り除去の便益が 124.69 億円、合

わせて 2017.26 億円の便益が計えると計算されるということです。

4-2 費用対効果は、どんな効果になっているの

一方、総費用Cは、平成 15 年、2003 年を基準年次とし、建設費用 774.66 億円（連続立体事業費 787 億円マイナス鉄道事業者負担 32 億円プラス街路事業費用 376.8 億円）プラス維持管理費（完成後 40 年間の維持管理費）マイナス用地残存価格 21.27 億円で 754.7 億円と計算されています。従って、総費用便益比、B/C は、2071.26 億円/754.7 億円ですから、2.74 になるということになります。

便益と費用の基準年次が、前者が、平成 31 年で後者が平成 15 年で何故 16 年の差があるのか、よく分かりませんが、両者の基準年次を平成 31 年、2020 年にそろえれば、金利を加えて、その費用は 1.9 倍の 1434 億円になる筈です。B/C は、1.44 に低下します。最大の問題は、便益の計算の基礎になる南北間の現在の自動車交通量、将来の自動車交通量がどのくらいなのか、遮断交通による損失時間がどのくらいなのか、時間単価がいくらなのかなど肝心な費用対効果分析の基礎の数値が明確にされていないことです。それには、2030 年の沼津市、その周辺地域の経済社会、土地利用、交通量などの数値が示されなければならないからですし、その数値を予測することは大変困難なのです。

4-3 あまりの過剰な便益計算

費用対効果分析マニュアルは、事業の優先順序を判断するために、お役所が仮に作成したもので、絶対的なものではなく、計算の数値によっては、いかようにも算出が可能なものですから、2.7 あるから大丈夫だと、絶対視すべきものではないと思います。本当は沼津駅周辺総合整備については、自動車交通の効果だけではなく、市街地の形成、人口の見通し、経済全体への影響などの広い分析が必要です。沼津市の復権が達成されるのかですが、しかし、この見通し、費用対効果は明確ではありません。どうして算出するのか、方法論すら分からないからです。

4-4 13 箇所の踏み切り除去の効果

現在この鉄道高架化事業の区間に 13 箇所の踏切が存在しています。しかし、その踏み切りは、農道や小さな市道、私道だし、大部分は、自動車交通にほとんど役立っていないようです。これらの踏切除去を連続立体事業の効果に参入するのも、過大評価ではないでしょうか。本来、連続立体交差事業が対象にする踏切は、自動車交通量が大きな環状 7 号線とかの幹線道路の踏み切りの筈です。連続立体交差事業の採択基準では、踏み切りは交

通渋滞が激しく、踏切事故が多発する道路を対象にしているもので、自動車の通らない農道や私道が対象ではないでしょう。

4-5 18ヘクタールの新規の土地は使えるの

14ヘクタールの土地、4.7ヘクタールの高架下の土地は何に使えるのでしょうか。鉄道高架化事業の大きな効果として新しい土地が生み出され、都市開発に使われることが上げられています。高架化事業によって、14ヘクタールの利用可能地、4.7ヘクタールの高架下の土地が生まれて、商業施設や事務所などに利用されることによる効果を上げています。どう使うのか市民の希望を集めていると聞いていますが、人口減少、低成長下で今以上に土地の需要が増えることは考えられず、高度の都市機能が集積することなど考えられません。高架下の土地すら、協定では沼津市には15%、0.7ヘクタールしか手に入らないことになっています。東部拠点開発事業の施行する立場の民都機構は、開発効果に乏しく、事業の採算性のなさ、施工のコストがまかなえない事業だからと、事業から手を引いており、その責任は沼津市に移って、市が施行せざるを得ない事態になっています。

新橋、有楽町の高架下すら、駐車施設や飲み屋に使われているだけです。沼津駅周辺の高架下の狭い土地の利用可能性も疑問ですし、将来の需要が増えない中で高架下に、土地利用を広げることは、それだけ本町、大手町の中心市街地の土地利用の可能性が減ってしまいます。どう使われるか方針も明確ではなく、費用対効果もはっきりしない土地利用に幻想を持つことが危険ではないかと思えます。

4-6 新貨物駅、新車両基地、原問題の本質

①□ 新貨物駅、新車両基地は市民の負担、JRは丸儲け

特に問題なのは、原地区で行われる新貨物基地と新車両基地です。新貨物駅は、鉄道高架化に伴い現沼津駅にある貨物機能を原西部（原新田、一本松、桃里）に移転し、11.9ヘクタールの貨物駅を整備するものです。新車両基地は、現沼津駅の車両基地を片浜地区（西間門、小諏訪、大諏訪）に移転し、5ヘクタールの土地に10数本の電車を留置させる線路を設置する事業です。この二つの施設の移転は、高架化事業の伴うJRに対する補償措置として行われるものです。この費用の負担は、建設省運輸省の協定では、貨物設備等移転費として、既設相当分は施設の移転費は都市側、沼津市が負担し、用地造成費は鉄道側が負担する、鉄道の増強分は鉄道が負担するとされています。

この協定に従って、原西部の新貨物駅は、その費用が101億円、うち沼津市の負担は79億円、JRの負担は22億円、用地費造成費は鉄道側の負担ですから、沼津市が買ったこの土地と現貨物施設の土地を交換するという約束になっています。

片浜地区の新車両基地は、すべて既設の施設の移転費用だとして 108 億円のうち 107 億円とすべてを沼津市が負担します。問題は、この二つの施設がこの規模で必要かどうかということです。また、過剰の施設としたら、なぜ、沼津市が市民の負担で作らなければならないかです。現在でも沼津駅の貨物取扱量は減少して、めったに駅で貨物車両を見ることができないほど閑散としています。将来の貨物量が新貨物駅の施設に見合うものかどうか、どのように利用されるのか、よくわかりません。新貨物駅、新車両基地を含めて、現在どのように利用されているのか、将来の利用がどうなるのか、しっかり計量的な説明をすることが必要です。

② 鉄道輸送の先行き 役に立つのだろうか

鉄道輸送の状況を見ても、沼津市に、これだけの大きな鉄道施設、新貨物駅と新車両基地が必要な理由がよく分かりません。将来の経済社会の動向から見ても、貨物輸送がこれ以上に増えることはありませんし、30 年先に鉄道貨物輸送がどんな役割を果たすのか不透明なのです。歴史を見ると、J R 国鉄の貨物輸送量は 1970 年には、2 億トンで総輸送量の 4.3%を占めていましたが、2000 年時点では 4100 万トンと 5 分の 1 にまで減少してしまっています。駅では重く、かさばる荷物を積んだコンテナ列車の行き来を、たまに見かけただけです。東京の汐留、飯田橋の鉄道貨物施設は廃止されて、土地利用は都市開発、シオサイトと劇的に変化しています。貨物輸送の未来からも、沼津のような今でも貨物列車をあまり見かけない地方都市に、3 倍もの規模になる新貨物駅、新車両基地がどう役に立つのか、不思議でならないのです。

③ 反対する土地は強制収用できない

この 17 ヘクタールの土地を、もし地権者が反対しても、公共性があるからと沼津市が強制収用することが可能かどうかです。それは無理です。この施設は、あくまでも鉄道高架化事業の補償として行われるものであり、本来は、施行者の静岡県が静岡県の費用で補償すべきものです。多分、静岡県にはその意思はないでしょう。協定上、沼津市の負担とされていますが、沼津は施行者ではなく、土地収用法では制収用の主体にはなりません。静岡県としても、補償措置の事業の土地を強制収用することは、補償施設には土地収用権は及ばないと言う土地収用法の考え方からしても、できないでしょう。本来は、J R の仕事だし、土地買収なのです。万一、土地所有者が、この土地を売らないときはこの事業は、成立しないこととなります。

5 沼津駅周辺鉄道高架化事業の利益と市民の負担、負担に見合うのか

5-1 市民が本当に負担できるの

2000 億円にも上る壮大な事業ですが、果たして沼津の財政事情、市民の負担からして、やっつけていけるでしょうか。市の資料では、鉄道高架化事業は 2000 億円ではなく、精査すると 1740 億円であって、沼津市がすべて負担するのではなく、国、静岡県負担補助が 4 分の 3 あるのだから、沼津市の負担は 4 分の 1 の 625 億円であること、そして、沼津市にはこの事業のために積み立てた基金が 271 億円あり、基金と市債を上手に運用していけば、十分やっつけていけるもので、市民の負担が増えるわけではないと説明しています。その通りならいいのですが、大変楽観的な見方をしていると思います。

そもそも、1740 億円自体が、確定したものではなく、20 年間で増額されることは必至ですし、4 分の 3 を国、静岡県が負担するといっても、沼津市の希望だけで、確約されたものではなく、補助制度がどう変わるか分かりません。20 年という年月には、あまりに不確定要素が多すぎます。

5-2 年収 412 万円で 1740 万円のマンションを買えるという比喻

市の説明では、沼津市の財政は健全で、福祉や教育の事業を圧迫することはないと、心配しなくても、このくらいの支出は十分にできる、財政に心配はないということです。この事業をサラリーマンの家計に置き換えると、市の会計は 645 億円、自主財源は 412 億円だから、年収 412 万円の家庭が 1740 万円のマンションを無理なく買えるか、ということだとして、1740 万円のうち 1115 万円を親（国、県）が面倒を見てくれる、自分の負担は 3 分の 1 の 625 万円だから十分払えるし、ローンをしなくても 271 万円の貯金があるから大丈夫、ということですが、そんな説明でいいのでしょうか。

そもそも、この家庭の支出は、ほかに使われており、福祉や教育などを考えると新たな事業に回す余裕はない筈です。収入が減ることがあっても増えることは期待できず、親の財産の相続も当てにはなりません。なによりも今でも、年収の 3.2 倍、1300 万円の借金があります。1780 万円のマンションを買うには、これに加えて、新しく借金、ローンを組まなければなりません。271 万円の貯金があるといっても、現金で残っているわけではないし、もともと借金をして積み立てた基金で、所得を積んだものではないのでしょうか。これまでのローンすら払うのも大変なのです。そんな家計で、新たな借金に耐えられるのでしょうか。言葉で大丈夫だというだけでなく、現在及び将来の歳入や歳出の財政構造を数値によって明確に説明して、納得させなければなりません。

5-3 国、地方の財政をめぐる問題点

マクロ的に国、地方の財政問題を考えて見ましょう。近時の公共工事予算の推移を見ると、1995年がピークで12.9兆円。それが2008年6.7兆円で0.5倍と半分に減少し、さらに2009年度予算でもマイナス5%ときわめて厳しい予算になっています。建設投資を見ても、1996年の82.8兆円から2008年には49.4兆円と0.6倍に、うち政府公共投資は34.6兆円から16.5兆円、0.48倍と半分以下に減少しています。2000億円の投資の見通しは、公共投資が頂点であった1996年時点の考え方で作られており、予算規模は半分になったことは、新規投資も半分になったこととであり、期間も2倍になったことを意味しているのです。

沼津駅周辺総合整備事業はこれからの新規投資であり、これまでの財政負担に加えての新たな財政負担が生じるのです。市民20万人に2000億円の投資額は、一人当たり100万円になりますが、同じ規模の新規投資をするとすると、静岡県では人口379万人で3.8兆円、国全体では1億2775万人で12.8兆円の新規投資をすることと同じです。現下の経済財政状況からできるはずがない、絵空事の投資と思わざるを得ません。

5-4 大阪府、夕張市に比べて沼津市は大丈夫なのか

近時、地方財政が深刻であることは大阪府や北海道の夕張市の例が有名ですが、全国のどの都市にも共通する問題です。大阪府は深刻な財政難を克服するためにタレント市長で有名な橋本知事が懸命に対応しようとしています。大阪府の負債は5兆円を越えているが、負債の返済を先送りしその付けを一般財源に回してしのぐので、見かけ上は赤字がないことになっていますが、実質的には年3千億円もの負債が積み重なるということです。

沼津市の債務残高は1400億円といわれますが、人口一人当たり70万円、今財政再建に必死な人口880万人の大阪府が5兆円の負債で、一人あたりでは、57万円ですから、職員の給与まで削減している大阪より、沼津市の負債は大きく、さらに大阪府の負債はこれまでの積み重ねですが、沼津市の負債は鉄道高架化事業でさらに数百億円の負債が積み重なるわけですから、先行きの市民一人当たりの負債額は大阪府の比ではないということになります。単純に比較しても沼津市の財政に余裕のあるはずはないと思います。

6 深刻な沼津市の財政事情、避けられない後世代の負担増

具体的に最近の沼津の財政を数字で見てください。1998年（平成10年）と2003年（平成15年）の5年間に、厳しい経済事業もあって、財政規模は、676億円から625億円と0.92倍、8%の減少を示しています。自主財源の市民税は120億円から98億円と0.82倍、18%の減少、固定資産税も、157億円から154億円の0.98倍と、減少しています。自主財源の市民税、固定資産税は、368億円から335億円と0.91倍、9%の減少になっています。このほかに、消費税地方交付金などがありますが、自主財源が412億円とはどこから出ているのでしょうか。

財政縮小を受けて、歳出も減少し、公共事業は大きく減っており、土木費は、168億円から127億円、0.76倍、4分の1も減少しております。人口減少、経済低迷の中で、自主財源が大きく増えることが期待できないことは誰でもが感じていることです。国の財政再建では、歳出を大きくカットしても、消費税の引き上げは必至だということです。交付税交付団体すれすれの沼津市に、財政の余裕があるとはとても考えられません。

6-1 鉄道高架化事業の財政へ影響

少し細かく、分かりやすく、沼津市の財政が、鉄道高架化事業でどう影響されるのかを見てみましょう。まず、2003年、平成15年度の予算からはじめてみると、一般会計予算は、666億円、歳入のうち市税収入が325億円で、財政規模の48.8%であり、特に市税収入（市民税と固定資産税）は、平成9年（1997）には、377億円あったものが、平成15年（2003）には325億円と、6年間で14%もの減少を示しています。これに、市債（市の借金）107億円とその他の国や県の交付金、補助金を含めて666億円になります。地方交付税は元の沼津市の財政では、受けてはいませんが、財政状況は決していいとはいえません。市民一人当たりで見ると、一世帯当たりの市民税は16.5万円、固定資産税19.2万円、その他を合わせて41.6万円の負担をしています。市民税納入者の収入は平均355万円だそうですから、市民の税負担率は11.7%ということになります。

歳出では、民生費（福祉予算）143億円（21.5%）、教育費75億円（11.3%）、衛生費77億円（11.5%）、土木費142億円（21.3%）、その他229億円（34.4%）という構造になっています。他の市町村に比べて、多いのか少ないのかは、別に議論しましょう。

6-2 財政は深刻、税金は上げずにいられない

これが2025年にはどうなるかです。確かに、国も地方も緊縮財政のとき、人件費は抑制され、福祉の増額もままならない、深刻な財政難が続くでしょう。公共事業費は、年々減

少、新規事業は抑制され、施工中の事業にも予算が削減され、他方これまで蓄積してきた施設の維持修繕の支出は高まるでしょう。

そこで、先行き、2025年の予算を考えて見ましょう。民生費（福祉、医療、介護）は、国の抑制方針に従って年率2.6%の増加に抑えて、1.72倍の246億円、教育費は少子高齢化対策からも1%程度の増額は考え、1.22倍の92億円、衛生費（ごみ処理、下水道）も1%の伸びで1.22倍の94億円、土木費は、今以上に増やさないでゼロ%の横ばい、142億円、さらに市役所職員の人件費や産業振興費などは、必要があっても緊縮を維持して20年間伸びをゼロにすることで229億円、とすると2025年の予算規模は、歳出を803億円、1%の伸びで1.2倍の規模にとどめるとします。職員の給与は20年間上がらないという厳しい前提なのです。

では、これをまかなう収入はどうなるのでしょうか。市民への増税路線は避けられません。市民税は、経済成長率1%に連動して、1%の伸びを見込んで1.22倍の167億円、固定資産税も年率1%で増徴して1.22倍の223億円、国や県の補助金、市債は増やさず、伸び率ゼロで346億円、とすると、歳入見込みは736億円という計算になります。歳出には1300億円といわれる市債の利払いや返済金もあり、更なる増額は避けられません。ここでは、これは無視しましょう。鉄道高架化事業がなくても、長期的には、歳出の増額と歳入の伸び悩みで、沼津市の予算は、増税なしでは、67億円の赤字になるのです。鉄道高架化事業がなくても、将来の経済、財政状況を見ると、市民の負担は避けられず、市民税納入者の負担は41.6万円から52万円と1.25倍に増えるでしょう。

6-3 鉄道高架化事業がどのくらいの負担を増やすのか、1.3倍の市民税値上げ

さらに、これに沼津駅周辺鉄道高架化事業の1740億円の費用、沼津市の負担額625億円が加わるとどうなるのでしょうか。沼津市の負担は年間では、31.3億円が増加し、2025年の歳出額は、803億円プラス31.3億円で834.3億円の歳出が必要になります。とすると、843.3億円の支出と736億円の歳入を比べれば、98.3億円の単年度赤字が生まれる計算になるのです。この赤字額を市民税と固定資産税の増税でまかなうと、市民税と固定資産税は、現在の320億円から1.31倍の418億円に増額されてしまいます。とすると、市民税納入者の市民税等の負担は、今の年間41.6万円から56.4万円と1.36倍に増額する計算になります。これはかなり大胆な予測を伴った仮の試算ですが、鉄道高架化事業に市民の何の負担の増加がなくてもできるという話は、理論的ではなく、科学性に欠けるものと考えざるを得ません。

7 もっと現実的な計画を、橋上駅、橋上広場で何故いけないのか

現実性に欠け、費用対効果の薄い今の鉄道高架化事業を見直す、計画が市民からも提案されています。新しい地下のガードや高架道路を整備して、南北に交通路を縦断させる沼津駅周辺の開発計画を立てる、南北の自由通路の整備や駅舎、道路、広場を線路上に整備する橋上駅の計画の提案も行われているようです。市役所の評価では、いくつかの問題点を指摘して、橋上駅の提案を否定していますが、市役所の見方は難癖付けともいえる瑣末の問題点の指摘であり、その本質である財政問題やコストベネフィットの視点からの比較評価に欠けていると思います。

南北交通の円滑化であれば、高架化事業と橋上駅事業の効果の差はそれほど大きくはありません。南北に7本の幹線道路を入れるとしても、中心市街地の中に新たに、南北の幹線道路を延長整備することは難しいし、結局現在の三つ目ガード、中央ガード、轅道のガードを充実するしかないだろうと思います。私道や農道で自動車交通がない、13箇所踏み切りの撤去が、どのくらいの効果があるのかよく分かりません。

市役所は、橋上駅の問題点として、三つ目ガードは2車線では混雑緩和にはならない。中央ガードは道路の勾配が道路構造令に合わない。歩行者、自転車の回遊性にかげ、負荷がかかる。踏切が残る。などの指摘はきわめて技術的な瑣末な指摘をしていますが、その問題点がどのように設計したら解消するのかを専門家として考えるべきだと思います。南北交通を今の地下ガードと橋上道路とのダブルにして双方を一方交通にするなどを考えてもいいのではないのでしょうか。駅広場を利用して出入り口をループ状にする道路を考えてもいいと思います。知恵を出すことが肝心です。高架化事業と橋上駅事業とを、費用対効果分析を含めて具体的に比較して、その効果を論じる必要があります。

8 今、無駄な鉄道高架化事業を止められるのか

さて、今の最大の問題は、ここまで進んでしまったから、もう止めるわけにはいかない、見直しはできないということですが、ほんとにそうでしょうか。今だからこそもう一度、沼津駅周辺総合整備事業について、見直せるかどうか、どう見直しをするのか、その問題点や解決策を模索し、沼津市の将来を決めるこの事業について、市民的合意を図ることが必要だと思えてなりません。

8-1 腰が引ける国、静岡県姿勢

この事業は1990年代半ば、バブル崩壊後の経済危機に対して、財政出動、建設国債の増加による公共事業で景気を回復させる対策が進められたときに立案されたもので、大型公共事業が歓迎された当時の政策を背景にしています。もともと、この計画は、すでに3本の道路が地下道路で整備されて立体構造になっている沼津駅周辺に鉄道高架化事業を導入するために、従来の仕組みではできないものを、その必要性を6つの事業で都市の再生につなげるという考えで立案されたものであり、沼津駅周辺鉄道高架化事業を導入するために、かなり無理をした計画であったと思われる。静岡県としても人口20万人の都市にだけ機能する2000億円の鉄道高架化事業を実施することにためらいがあったと思われる。制度では静岡県が施行者を担っていますが、石川知事には当事者意識が乏しいように思えてなりません。最近では、従来施行権限は県と政令指定都市に限られたものを、人口20万人以上の都市の広げているのも、いずれ静岡県は撤退して、沼津市を施行者にする意図かもしれません。

事情は大きく変化し、改革路線で公共事業の大幅な縮減が進んでいる中で、この事業を国の政策とし、静岡県の事業として進めることに国にも静岡県にも、ためらいがあることは十分にうかがえます。都市計画としては認可しても、長期の事業化を認めることにはかなり無理があると思われる。進める訳にもいかず、止める訳にもいかず、先延ばしの姿勢が続くでしょう。今のままでは、沼津市だけがカヤの外で、取り残されることもあるでしょう。

8-2 いまさら止められないのか、違約金の支払いは

沼津市当局は事業化の準備に、271億円を基金として蓄積して、長期の間事業用地の先行取得を進めてきた立場からは、止めたら市民への背信行為になり、いまさら止められないという意識があることも理解できます。沼津市民も事態がここまできたから、今さら撤退できない、撤退したら市が国なり県に違約金を払わなければならないと思っているよ

うです。見直しが逡巡される大きな原因です。しかし、271億円の負債はその始まりに過ぎず、事業が本格化すれば更なる負担の増加は必至であり、先行投資を惜しんで、失敗したコンコルドの悲劇になることは必至でしょう。確かにこの事業は進むも地獄、止めるも地獄の事情にあります。

市民がこのような事態をどう評価するのかです。沼津市の失政として当局を非難するのか、市長や市会議員の責任を問う動きになるかですが、むやみやたらに過去を批判するだけでは、ますます事態は混乱し、当面の責任逃れからも解決は先延ばしされかねません。計画を立案したあの時代に、沼津駅に鉄道高架化事業をとという動きはやむをえなかった、日本全体で同じような事業が進められ、今に問題を残しているのであり、沼津市当局も時代の動きの中で精いっぱい対応をしたのであり、仕方がなかったとだと、思うしかありません。ただ、今になっても、時代の変化を認識せずに事業を強引に進めることは、避けるべきであり、これからの事業については、まず市民の利益を最優先して、これ以上無駄をしないことが肝心だと沼津市政が理解することが求められていると思うほかないでしょう。

違約金は、国なり県が沼津市に補助金なり負担金を支出しており、補助対象の事業を市が中止したら補助金を返還するという義務が補助金適正化法で定められています。しかし、鉄道高架化事業は静岡県の事業であり、補助金は静岡県に出されるもので、沼津市が返済する義務があるわけではありません。そもそも、鉄道高架化事業はまだ、事業認可がされただけで、事業が開始されたわけではありません。今年の予算にも、多分来年度の予算にも事業費は計上されないでしょう。違約金を返済しないためにやめられない訳がありません。違約金の返済義務があるから、事業は進めなければならないというのはまさに本末転倒の議論です。

8-3 先行取得した用地はどうするのか

最大の問題は、271億円の基金で鉄道高架化事業用地や原地区の車両基地用地、貨物駅用地を買収した土地が無駄になってしまうことです。271億円でどの用地をどのくらい購入したのか、購入費用はいくらであったのかの情報は開示されておらず、買収用地の実態は明確でなく、どのように利用できるのかは判断しようがありません。確かに、鉄道高架化事業を中止すればこれらの用地はまったくの無駄な先行取得になり、遊休地になる危険もあります。その意味でもこれ以上の無駄になりかねない用地買収は控えるのが常識でしょうが、今なお強引に買収が進められ、あまつさえ土地収用法の適用の準備をしているというのは、何のためなのかとても理解できません。

購入してしまったから鉄道高架化事業を進めざるを得ないという説明はまったく、本末

転倒であり、事態をさらに悪化させるだけになりかねません。購入してしまった用地を元に戻すことは不可能でしょうし、当面沼津市が所有を続けるしかないでしょう。その利用方法は改めて真剣に考えなければなりません。土地区画整理事業の用地の先行取得地は、区画整理事業の変更をして宅地や公共施設として利用を図るようにする、鉄道高架化事業の細長い用地は、緑地にするくらいしか利用はできないでしょう。問題は原地区の5ヘクタールの車両基地移転用地、11.9ヘクタールの貨物基地用地ですが、まとまった大きな面積であり、最終的には、公園用地、学校用地、住宅用地、病院用地など都市的な土地利用を実現する種地として利用することも考えられるでしょう。原地区が沼津市の西の拠点として役立つ都市的土地利用を実現する用地に当てることではないでしょうか。

8-4 情報公開、市民参加による計画の作り直し

沼津駅周辺総合整備事業は、1985年から始まり、石油危機を脱して再び力強く成長する、金融緩和、地価株価の上昇で経済成長は無限に続くと錯覚されたバブルの時代にスタートし、大きな公共事業が国家的課題になっていたことから始まり、昭和63年、1988年のバブルの真っ最中に市議会にも鉄道高架化促進の組織が作られ、建設費を積み立てるために「沼津駅周辺総合整備基金」が設置されて、市と市民が一丸になって推進するという機運から16万人の署名を集めることも行われています。沼津のみならず、日本中が浮かれている時でした。大きなことはいいことだ、日本経済は成長を続けると誰も先行きに疑問を持たなかったのでしょう。

バブルが崩壊した後も、バブル崩壊が影響することもなく計画づくりが進み、経済再生で一時的に公共事業の拡大が進められたことから、2000年に鉄道事業者との間に鉄道高架化事業の計画が成立しています。その後、さらに財政危機が深刻化し、構造改革路線が進む中ではありますが、2002年に都市計画審議会での審議が行われて、2003年に鉄道高架化事業の都市計画が決定され、さらに2007年に国土交通省の事業の認可が行われています。手続きは適正に進められています。

他方、この事業を巡る市民意識も様変わりし、原地区では貨物駅移転、新車両基地への疑問が生まれて、反対運動がおこり、無駄な公共事業をやめろという市民の運動も現れて、改めて沼津駅周辺鉄道高架化事業へ住民投票を求める条例制定の要求や、条例を否定する市長の対するリコール運動なども行われて、沼津市と市民の間に不信感が生まれ、市民の間にも推進反対の不協和音が高まり、深刻な対立が生じてしまっています。不毛の対立は市民には不幸の極みです。

確かに10数年、紆余曲折がありました。手続きは適切でも市民の反発を招くこともありました。このような沼津市の将来を決する事業には、都市計画法の制度上の形式的な市民参加ではなく、もっと実質的に市民の考えを反映した計画を論議することが必要であり、そのためには利害得失を正直に示した透明性のある情報公開が求められており、

計画を冷静、合理的に評価する市民の動きが求められています。市民の実質的な参画を図るために、市長選挙や市議会の選挙による民主主義のルールに従って、改めて、これからの沼津駅周辺総合整備事業の在り方を見つめ直すことが必要になっています。

文責 長谷川 徳之輔 明海大学名誉教授、元建設省、元建設経済研究所、前明海大学不動産学部、現在自由人