

地下鉄開通の夢と現実

—京都市地下鉄東西線事業とまちづくり—

1997年度

京 都 大 学 経 済 学 部
岡 田 ゼ ミ ナ ー ル

目 次

序	1
はじめに	5
I 地下鉄事業の構想と建設過程	11
1 節 地下鉄構想とその背景	11
2 節 建設過程と経費膨張問題	21
II 付帯事業とまちづくり	28
1 節 地下鉄建設と付帯事業	28
2 節 五大事業の概要	34
3 節 ケーススタディ—山科駅前再開発事業—	40
III 地下鉄開通の波紋と市民	51
1 節 産業活動へのインパクト	51
2 節 利用状況と乗客の声—利用者アンケートより—	57
3 節 地下鉄開通と住民の足—住民アンケートより—	65
おわりに—地下鉄と市民—	72
参考文献一覧	78
執筆分担&編集後記	80

序

1997年は、京都の街にとって衝撃的な1年だったといえる。平安遷都1200年を記念した大型プロジェクトが、予定からかなり遅れながらも、次々と完成し、市民や観光客の前に姿を現した。地下鉄烏丸線の国際会館までの延伸、高層かつ巨大なJR京都駅ビルの開業、御池地下街「ゼスト」の開業、地下鉄東西線の開通が、春から秋にかけて連続した。

本年度の学生ゼミナールでは、このうち10月12日に営業を開始した地下鉄東西線に焦点をあてて、地下鉄開通が地域に与える影響を調査することにした。この冊子は、その調査報告書である。

一般に、鉄道や道路、空港などの新設は、建設段階において巨額の公共土木事業を創出したり土地買収を通して建設関連産業や土地市場に大きなインパクトを与える。また、供用段階では、当該地域の立地条件が変更されることにより、土地利用に変化が現れ、産業活動や住民の生活が、街並みとともに、変貌していく。

神戸市に代表される近年の都市経営においては、このような効果を予め念頭に置いたうえで、地下鉄建設事業と都市空間の人為的形成・再編成（都市開発、再開発事業）をセットにした事業が展開されるようになっていく。後者は、付帯事業と呼ばれている。神戸市の場合、新線の建設と宅地開発、大学やショッピングセンター、球場などのレジャー施設といった集客施設の誘致・建設が一体のものとして実施されている。

京都市の地下鉄東西線建設事業においても、同様の方法で、五大付帯事業が企図された。醍醐市営住宅再生事業、山科駅前地区整備事業、三条京阪駅前広場整備事業、御池地下街・地下駐車場建設事業、二条駅周辺整備事業がそれである。ただし、このうち完成したものは御池の地下街・地下駐車場建設事業のみであり、醍醐および山科については、一部完成しただけである。

さらに、今回の地下鉄東西線の建設にあたっては、建設事業費が当初予算の2倍近くに膨張し、そのため市バスの路線・運行本数の大量削減、市バス・地下鉄運賃の値上げといった市交通局のストラクチャリングをともなった。とりわけ、地下鉄東西線でもっとも利便性が高まると考えられた山科区域では、市営バス路線が廃止され、民営の京阪バスのみとなった。

したがって、地下鉄東西線開通の地域へのインパクトは、かなり複雑な様相を帯びているといえる。しかも、地下鉄開通から僅かの期間しか観察できないという時間的制約もあり、今年度の調査も難航を極めた。このような調査対象および調査方法上の諸困難にも

かわらず、講義やアルバイトの合間をぬって、ヒアリング調査や各種アンケート、そして報告書の企画、執筆、編集といった一連の調査活動をやりとげ、その分析結果を調査報告書としてまとめあげた学生諸君に、心から拍手を送りたいと思う。

この報告書の第一の特徴は、地下鉄開通にともなう波及効果を、建設段階および営業段階という時間軸で区分したうえで、地下鉄本体の交通事業と都市再開発に関わる付帯事業のそれぞれについて直接波及効果と間接波及効果を分析していることである。その場合、地下鉄開業にともなうバス事業の再編もまた、波及効果のひとつに加えることになる。これによって、前述したような調査対象自体のもつ複雑さを解きほぐすことができたのではないかと思う。

第二に、京都市の地下鉄事業の特質を明らかにするために、同一規模の都市で、ほぼ同じ時期に地下鉄事業を開始している福岡市の地下鉄事業と比較対照した。福岡市の場合、神戸市や京都市とは異なり、都市（再）開発事業とセットにした地下鉄建設を行っていない。交通事業に純化した経営といってよい。この点に関わって、本報告書では地下鉄建設とまちづくりとの関係のあり方について特に注意を払っている。

第三に、上記の点に関連して、地下鉄建設やまちづくりの財源の負担者であり、かつ受益者でもある、地下鉄利用者および地下鉄沿線住民、さらに付帯事業の当事者の声を、アンケートやヒアリングによってできるだけ収集し、分析している。今回の調査で何よりも驚いたことは、地下鉄開通にともなう利便性が高くなったと考えられた山科区等において、地下鉄開通によって便利になった地域とは対照的に、京阪京津線の廃止や市バス再編によってかえって不便になった地域が出現し、そこに住む住民から不満や意見を書き込んだアンケート用紙が少なからず返ってきた点である。

第四に、これらのアンケートやヒアリングによって得られた情報をもとに、地下鉄の建設や経営、都市の交通体系、まちづくりのあり方について、学生なりの提案を行っていることである。今回の調査は、様々な限界があるにせよ、地下鉄東西線や京都のまちづくりについて、多くの改善の余地が存在することを明らかにしたといえる。本報告書が、そのような改善の一助となれば、幸いである。

もとより、本報告書は、短期間の観察時間しかとれなかったこともあり、不十分な点や事実誤認なども少なからずあるのではないかとおそれている。大小を問わず、ご指摘、ご教示いただければと思う。

最後に、今年度の調査は、ヒアリングに快く応じていただいた京都市交通局をはじめとする市役所の関係諸機関、福岡市交通局の皆さん、京都市内の会社、各種団体、住民組織の皆さん、さらにアンケートに回答していただいた市民や地下鉄利用客の皆さんのご協力

なしには、成し遂げることができなかった。この場を借りて改めてお礼を申し上げたい。

なお、本調査と調査報告書の刊行については、京都市から「京都市地域調査活動助成金」の交付を受けている（調査課題「地下鉄開通の地域インパクト調査」）。学生ゼミナールの調査活動とその成果公表について、公的な支援制度を創設していただいた同市の英断と、担当者のご努力に対しても、心から感謝したい。

1998年3月

京都大学経済学研究科

教授 岡田 知 弘

は じ め に

都市は生きものである。歴史のなかには繁栄しては消えてゆく無数の都市が存在する。その中でも今日に至るまで、ときには活力に満ち、ときには衰退の予兆もみせつつも強い生命力を保ちつづけてきたこの都市に私たちは生きている。しかし、それは都市自体の生命力ではなく、そのなかに生きている人々が様々な内容の生命力を注いだ結果というのが正解であろう。とはいえ、都市がどのようなものによっていかに形成され、どのような姿に変わっていくのかということは、様々な構成要素があるため一概にはいえない。

その構成要素のなかでも地下鉄東西線という一つのハード部門が、京都市民の生活にどのように関わり、その結果、都市の変遷にどのような役割を果たすのかということに注目した結晶が、今回の報告書である。もし地下鉄東西線が、京都市に生きる人々の生活や経済活動を活気付ける媒介としての役割を果たせば、そしてそのようなシステム作りが出来ていれば、京都市という都市がこれからもさらなる発展を成し遂げていけるということはいうまでもない。その検証は、報告書全体の内容を通じてまもなく明らかになるであろう。

本報告書は、1997年10月に開通した京都市の東西線を事例として、地下鉄開通が地域にもたらす様々な波及効果についてまとめたものである。しかし、一口に波及効果といってもその内容は複雑に入り組んでいる。これらを分析していくためには問題に即して枠組みをあらかじめ設定しておく必要がある。

まず、本報告書では地下鉄開通によるインパクトを総合的に評価するために、事業の全体を構想段階・建設段階・営業段階に区分したうえで、地下鉄開通によって現実にどのような効果や問題点が生じているかを、各段階ごとに検討してみることにした。また、東西線の場合、付帯事業として5つの地下鉄駅周辺の都市再開発事業を併行して実施しており、これらは地下鉄建設に伴う地域波及効果の重要な構成要素となっている。付帯事業についても構想、事業進行過程、そして地下鉄東西線の開通後に分けて分析を行った。このような段階別の分析という方法によってはじめて、様々な問題がどの段階において、どのように発生したのかが明確になると考えられる。

次に、地下鉄建設がもたらす効果についての具体的な分析の枠組みであるが、一言で効果といっても測定の仕方だけでも多様な方法があり、一つの角度からのみ評価しようとすれば多くの困難が伴う。本報告書においては、表0-1-1のような概念に基づいて議論していくことにする。ただし、東西線が開通してから、まだ短期間しか経過していないという制約性があり、今回の報告書では正確な測定をつうじた数量的評価が難しかったため、

独自アンケート調査や関係機関へのヒアリング、新聞記事情報を基本資料として、それぞれの効果分析を試みることにした。

表0-1-1 都市交通の波及効果

	区 分	効 果 の 内 容
直 接 効 果	事業収支効果	開発利益吸収効果(開発負担金、駅前区画整理) 税増収産出効果(固定資産税アップ、市民税の産出) 社会資本節減効果(道路投資抑制、市街地整備)
間 接 効 果	間接波及効果	地域振興効果(ニュータウン、工場団地、新産業創出) 空間秩序効果(スプロール防止、再開発の促進) 社会開発効果(郊外・事故の抑制、社会的弱者の保護)
	都市再編成効果	都市空間構造の再編成(都市一極集中の是正・インナーシティの活性化) 都市者間構造の再編成(共益社会の拠点形成・複合経営の形成) 都市文化構造の再編成(文化産業の創出・生活関連産業の創出)

(資料) 神戸都市問題研究所「都市鉄道と地域開発」『都市政策』76号、1994年、119頁より作成

地下鉄建設・経営による効果については、表0-1-1のとおり大きく「直接効果」と「間接効果」に分けて考えることができる。まず、前者については、事業収支効果がある。これは地下鉄事業の構想段階から建設、営業に直接係わる効果であり、具体的には、(1)開発負担金の導入による建設コスト抑制の効果、(2)固定資産税などの税増収効果、(3)社会資本の節減効果の発生などである¹⁾。(2)については、ことに都市スプロール開発²⁾の抑制や、沿線地区における開発促進による地価上昇の結果、当該自治体に対し財政的な利益の還元が期待されるが、その評価を行うことが可能になるまでには長期間を要するため、本報告書ではⅢ章の1節で現時点における限定的な効果を分析することにとどめておく。(3)は、地下鉄建設により、他の社会資本建設費(道路など)の節約、地下鉄沿線や駅周辺整備の同時進行による都市整備コストの節減などが期待できる。しかし、実際にどの程度のコストが節約可能かということは測定の面で非常に困難を伴うものであり、また東西線は開通したばかりでもあるので、現段階での数量的評価は不可能である。このため、本報告書においては、(1)についてⅠ章を中心に検討することにした。ここでは限定的ではあるが、建設コストの節約効果をめぐって、地下鉄東西線の建設コストの膨張という問題として分析することにした。地下鉄東西線の建設費が当初の予算より大きく膨張したことは周知のことである。建設の具体的な構想段階において、京都市が実施した建設方法のなかで費用の拡大の要因になったものが何であったのかを、構想から建設までの過程を丁寧に追っていきながら検討していく。例えば、補助金制度から外れる第三セクター方式³⁾の選択による資金調達の問題や同区間における実際の建設コストが、他の建設工区に比べ割高であった事実が明らかになるだろう。この過程で増大した負担をどこに転嫁させるかという問題と、転嫁そのものの正当性について考えていただきたい。このように、構想段階から建設

段階にかけての一連の展開のなかで、建設コストの増大要因を明らかにすることを試みる。

次に私たちの主な関心を、後者の「間接効果」に移していくことにする。これにより、地下鉄建設に対して京都市当局が期待した経済活性化の実際についても、まだ短期間しか経っていないものの、ある程度検証できるように思われる。まず、ここで京都市が構想する地下鉄東西線建設の効果にもとづくまちづくりについて、私たちの見解を述べてみることにする。地下鉄事業という巨大な建設費が必要な公共事業は、それによる地域への影響と利益を考慮すれば、赤字経営か否かといった事業自体の独立採算制という観点のみからは図ることのできない大きな効果があると思われる。その論拠となる重要な内容が、間接効果である。これについては、地域振興効果が挙げられる。具体的には、(1)経済規模拡大効果、(2)新産業創造効果、(3)構造変革効果などが考えられる¹⁾。(1)、(2)については、Ⅱ章で展開される付帯事業との関連で考えることができる。付帯事業などの意図的な開発により積極的に企業を誘致することも可能であり、勿論、意図的な開発でなくとも、一般的に鉄道建設がもたらす企業進出用地の確保・住宅地確保などの効果は大きい。この上に(3)のような効果を期待した「まちづくり」が京都市の持つまちづくりの構想であると思われる。

ここまでの内容については何の異論もない。むしろ、大都市交通体系において、鉄道のもつ便利さ、迅速さ、正確さ、清潔さは他のどの交通機関と比べても優れており、特に地下鉄は住民の生活・経済活動と密接した交通機関であるため、欠かせない重要な役割を果たしていると思われる。それに地下鉄建設に伴う都市環境整備は、住民の生活環境の向上などを図るという意味で、行政側にとっても力強い政策手段である。

しかし、これだけにとどまったのでは重要な視点が欠如していると言わなければならない。この点、京都市が一連の政策展開のなかで提示している「まちづくり」の概念は、狭くかつ非常に限定的であるということが言えるのではないだろうか。以下、私たちの考える「まちづくり」の概念について述べながら、ここで本報告の最も重要な論点について述べておくことにする。

先述した狭くかつ限定的な意味での「まちづくり」というのは、ハード面の建設・整備という都市計画的な概念として考えられる。勿論これは重要なことである。道路や鉄道の建設などのインフラ整備、快適な環境作りは、住民の生活は勿論のこと企業の経済活動にも欠かせない基盤であり、また経済基盤なしに都市の発展はありえない。このようにインフラ整備を行うことが行政の役割でもある。しかし、その個別の物理的な基盤が、それを利用する住民の生活や、企業や商店の事業活動とより統合的に、より有機的に関連しあうようなシステムづくりなしには、計画目標どおりの、あるいはそれ以上の効果は得られないのではないだろうか。ここで忘れてはならないことは、ハード面の整備はなぜ、だれの

ために行われるのかという視点を持つことである。都市には道路が、地下鉄が住んでいるわけではない。人々が集まり、そこに居住し、生活をし、経済活動を行っているのである。そのために必要不可欠なものがインフラストラクチャー等のハード面の整備であり、それを基盤として経済活動を営み、それをつうじて社会関係を築いていくのである。このようなハード面と人々の生活とを有機的に関連させるためには、計画の策定、実施の各段階において住民の参加を制度化させ、住民が主体的につくっていけるようなまちづくりの発想が必要ではないだろうか。都市再編成というのは、単なるハード面における再構築ではなく、それを通じた人々の社会関係の作りなおしであることを忘れてはならない。このように、ハード面とソフト的なシステムとの総合的な概念が広い意味での私たちが考える「まちづくり」である。それでは、地下鉄に関する論点に戻り、上述した「まちづくり」の概念に基づいて地下鉄東西線に関わる幾つかの論点を提示することにしたい。

まず、1つ目は、京都市が考える狭い意味のまちづくり政策—正確に言えば、広い意味でのまちづくりの目標の下で行われる狭い意味のまちづくりに基づく政策—と、現実との間に、齟齬は生じないのかという疑問である。また、地下鉄や駅周辺整備事業といったハード部門の整備が、果たして周辺住民の生活の向上に結び付くのかどうかという論点である。これについては、Ⅱ章の3節、山科の事例をつうじて考えていただきたい。

2つ目は、地下鉄建設による波及効果をより大きなものとするを考えなければならないということである。そのためには、可能な限り多くの住民が地下鉄の利便性を享受できるようにしなければならないが、これに関しては、Ⅲの3節で東西線に関する住民アンケートの結果をつうじ、東西線の利便性について考えることにする。これに関連し考えられるもう一つの論点は、膨れあがった建設費の負担を誰が担うかという問題である。

住民アンケート分析によって、便益を享受する地下鉄沿線住民と、建設費の負担のみ増大することになった沿線外の京都市民との間の矛盾が存在することが明らかになってくる。それと同時に、京都市の交通政策・まちづくり政策における問題点が浮彫りになるであろう。これを京都市のまちづくり政策と関連させていえば、地下鉄建設と付帯五大事業など駅周辺再開発を中心としたまちづくりが一つの形態として正当性をもつのかどうかという問題である。そのためには、何が必要であり、現在何が欠如しているのかを検討することにする。そして行政による一連の政策が、京都市の経済活性化に果たしてどの程度の効果をもたらしたのかということについて、その総合的な評価が困難であることを承知しつつも、私たちの考えたあるべき方向性を提示してみることにした。

最後に各章の内容を簡単に紹介する。

本報告書は3章で構成されている。まず、Ⅰ章では地下鉄東西線の構想・建設過程をそ

れぞれ分析する。地下鉄東西線が歴史的にどのような段階を経て構想されたのかをみることで、京都市の都市交通計画のなかに東西線建設構想を位置付け、その変遷とともに現在までの経緯を1節で考察する。2節の建設段階では、建設費の膨張問題を建設方式・東西線（車両を含む）の特徴を中心に検証する。ここでは先述したとおり、直接事業効果に注目していきたい。

Ⅱ章、Ⅲ章においては、間接的効果について私たち独自の調査結果に基づいた見解が述べられている。まずⅡ章では、付帯事業の意味とまちづくりとの関連から、1節でその問題提起を行い、2節で今回行われている五大事業の具体的な内容について概説した。3節では、五大事業のうちの一つの事例として山科駅前再開発をめぐる問題を扱っている。京都市の政策期待と地元の実態との乖離の原因が浮彫りになるだろう。

Ⅲ章では、今回の地下鉄東西線の効果についての内容がまとめられている。1節では、地下鉄東西線開通が付帯事業と関連産業にどのような影響を及ぼしたのか、またどういったかたちでの都市再編成が予想されるのかということについて述べられている。ただ、調査の困難性（残念ながらいくつかの団体、会社から調査の協力を得られなかった）のため、限られた調査と資料に依存しなけりならなかったことを断っておく。2節ではⅠ章の構想・建設段階の内容を受け、東西線建設の際、京都市が想定した効果と開通後から現在までの営業状況について述べる。そしてその効果については、利用者に対する独自アンケートの結果を中心に比較検討する。3節では、独自で行った住民アンケートを中心に住民の立場をとおして地下鉄の利便性について考える。ここで注目すべきことは、地下鉄開通に伴って行われたバス事業の再編と住民の利便性との関わりである。地下鉄開通が果たして多くの住民に利便性をもたらしたのか。沿線外の住民に、地下鉄開通による利便性よりもバス事業再編等による不便を強いる結果となったとすれば、彼らにとって事業費の負担というのはどのような意味をもつのであろうか。このような全体の内容を踏まえ、先述した二つの論点に基づきまとめることと、今後の課題を提示することで本報告書の「おわりに」としたい。

無論、現段階における地下鉄事業の波及効果について論じるにつき、開通から半年も経っていない現時点では、短期間しか経過していないため、どの程度の正確性をもてるかといった問題と、私たちの力不足に対する疑問は残る。しかし、構想から建設における実態を、営業段階を含めて総合的に分析する本報告書が、まちづくり・事業費負担の主体である住民のために、まちづくりについての一つの提案として考えていただければ幸いである。

- 1) 神戸都市問題研究所鉄道文化研究会「都市鉄道と地域開発」『都市政策』、1994年、pp. 119-120。
- 2) 都市の郊外に広がる無計画的で無秩序的な住宅開発。
- 3) 一般には国や地方公共団体などの公共部門（第一セクター）と民間部門（第二セクター）との共同出資で設立された事業団体を指す（「地下鉄問題の基礎知識」『ねっとわーく京都』1994年10月、p. 38）。東西線では京阪三条－御陵間において採択され、京都高速鉄道株式会社が事業主体となっている。当初の京都市の出資率は51%。詳しくは、Ⅱ章の2節参照。
- 4) 神戸都市問題研究所鉄道文化研究会「都市鉄道と地域開発」『都市政策』、1994年、pp. 119-120。

I 章 地下鉄東西線事業の構想と建設過程

本章では、京都市交通局が主体となって行う公営事業としての地下鉄東西線事業を取りあげる。まず、1節では東西線事業の構想が立ち上がってくる背景を、日本経済全体の流れと関連付けて検討することにする。

続いて2節では、実際に東西線が建設され始めてからの建設段階で生じた諸問題を、とりわけ建設費膨張問題など営業段階の問題と関連付けて検討することにした。

1 節 地下鉄構想とその背景

京都市において地下鉄事業はどのような背景の中で現れ、そして計画の策定・変遷を経てきたのか。この節では、地下鉄事業（都市高速鉄道事業）計画が日本、とりわけ京都市の中で立ち上がってくる要因を検討し、その中で京都市における都市高速鉄道計画がどのような経過を経て計画・建設されてきたのかを整理してみることにしたい。その上で、今回開業した地下鉄東西線が、京都市の都市交通計画の中でどのように位置付けられているのかを検討してみることにする。

[1] 高度経済成長と都市高速鉄道

京都市において都市高速鉄道計画が構想され始めた1962年（昭和37）¹⁾は、日本が高度経済成長を遂げつつある時代と時を同じくする。高度経済成長によって、産業構造の高度化が起り、産業機能（事務所・工場などの固定資本）の都市への集中が一層強まったが、その傾向は第2次・第3次産業への就労人口の増加および大都市への人口集中をともなうものであった。

都市への産業機能および人口の過剰集積は、大都市都心部での環境悪化・地価高騰・交通渋滞などの「集積不利益」を引き起こし、快適な住環境を求めて人口が逆に大都市周辺部に流れ出した結果、就業者の「職」「住」の分離が進むと同時に都心部では人口が減少するという事態が起こった（ドーナツ化現象）²⁾。こうしてこの時期から、都市住民の郊外居住と都心部での産業機能の高度集積という機能分化の傾向が強まっていくこととなった。さらに都市において生じる余剰資本（都市における建造環境³⁾への過剰投資）を「郊外住宅市場」という新たな投資へと振り向けようという住宅産業の動き、そしてそれに応じる形で、高度経済成長下における所得向上による「持ち家願望」を郊外で実現しよう

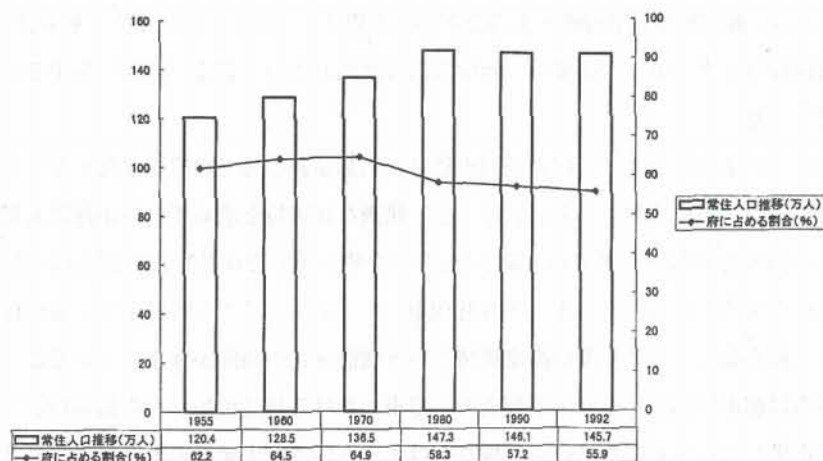
という国民の意識が、こうした傾向に拍車をかけていったものと思われる。

以上のいわゆる「ドーナツ化現象」の進行とともに、都市における交通政策は転換を迫られることになる。従来は都市の内部における輸送・移動が中心であったが、新たにドーナツの縁から穴への移動手段の整備、すなわち郊外の住宅地から都心の職場あるいは商業地への輸送・移動を、重点的に整備する必要が生じたのである。当時は生活向上の象徴でもあった自動車が一般国民に普及し始めて（モータリゼーション）、その急激な増加に道路整備は追いつかず、交通渋滞が深刻化していた時期でもあった。そこで行政の手によって、道路の整備が急務とされると同時に、交通渋滞の影響を受けず大量の輸送が可能である都市高速鉄道の建設計画が、大都市で取り沙汰されるようになったのである。すでに大阪市は戦前から地下鉄を持っていたが、戦後それに次いで東京・名古屋・横浜・神戸などが、高速鉄道計画を策定していった。京都市における都市高速鉄道計画はそれに続くものであった。

[2] 高度経済成長期の京都市と交通問題

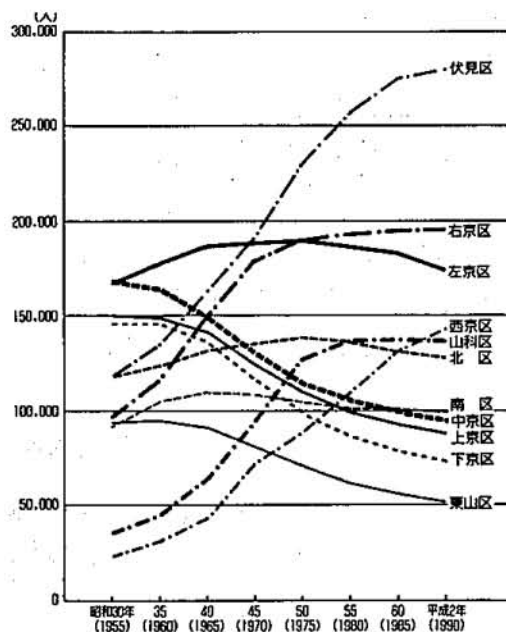
高度経済成長期の京都市も他の大都市と同様、都市集中にともなう問題と無縁ではなかった。図Ⅰ-1-1は京都市の常住人口の年次推移、図Ⅰ-1-2は区別人口の年次推移を示したものである。これによると、全体の人口が1985年（昭和60）まで増加しつづけていると同時に、1960年前後からすでに上京・中京・下京など都心部を構成する区からの人口流出がみられる。それに対して右京・伏見・西京・山科など周辺部の区で人口増加が特

図Ⅰ-1-1 京都市における人口推移



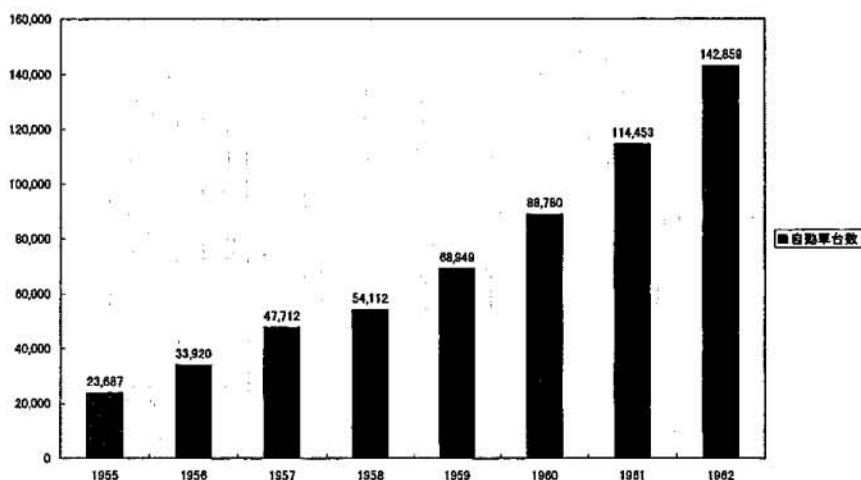
(資料) 京都市企画調整局『新京都市基本計画』1993年、16頁より。

図 I-1-2 行政区別人口の推移



(資料) 京都市企画調整局『新京都市基本計画』1993年、15頁より。

図 I-1-3 京都市内自動車台数の推移



(資料) 京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年、13頁より。

1960年代当時の京都の公共交通網は、北大路・西大路・九条・東山の各通を外環として南北5本・東西6本の碁盤の目状に走る路面電車（市電）と、その補助および市の周辺部と都心を結ぶ市バスで支えられていた⁴⁾。このほか鉄道では、阪急・京阪（当時は三条駅が北限で、地上を走っていた）・京津・京福・叡山・近鉄の各民間鉄道および国鉄の各線があったものの（図I-1-4）、これら私鉄や国鉄は、本来都市間を結ぶことを主目的としているか、観光地へ向けての足として機能しているものであった。したがって、京都

[illegible]

-14-

市都心部の主たる交通手段はいずれも道路面上を利用する市電・市バスと自動車であった。しかし京都市の道路整備状況は、第二次大戦時の戦災に見舞われなかったこともあって昔からの建造環境が依然残っており、それが大規模な再開発を妨げてきたため、他の大都市に比べて大幅に立ち遅れており、道路幅も狭かった。このことは、前述のモータリゼーションの進行とあいまって慢性的な交通渋滞を生み出すこととなった。

一方、山科・伏見・右京・西京あるいは北区・南区など周辺部に住む人々が、通勤・通学や買い物などのため市の中心部に来る場合に利用できる交通機関は、市バスおよび私鉄・国鉄のみであり、それらの不便を嫌って一層マイカー利用に拍車がかかったことが、この渋滞を深刻化させる要因となった。

こうして都心部においては、この交通渋滞によって路面を走っている市電がその進行速度を落とすことを余儀なくされ、逆に自動車の方も市電のためにスムーズな交通を妨げられるというデメリットが発生した。1965年（昭和40年）に公安委員会が自動車の市電軌道敷地内乗り入れを許可したことなども、その傾向を助長したものと思われる⁵¹。このため市電の利便性が低下したことと、都心部における人口の減少などによる利用者数の落ち込みで、市電の経営状況は悪化していた。

以上の背景から京都市は、交通渋滞の影響を受けずに大量の人員を迅速に輸送しうる都市高速鉄道の建設計画を、賛否両論渦巻く中、市電の廃止とあわせて進めていくことになる。そこで、次に京都市および行政の高速鉄道計画に関する構想・計画を順にのべていくことにしよう。

【3】京都市高速鉄道計画 ～烏丸線建設まで～

京都市交通局が発行した『京都市高速鉄道烏丸線建設小史』1986年（昭和61）によると、京都市における高速鉄道建設の基本方針が提示されたのは、1968年（昭和43）に発表された京都市交通対策審議会答申「将来の本市交通体系の基本構想およびこれにともなう近代的輸送機関の建設計画について」および、1969年（昭和44）に策定された『まちづくり構想』においてである。

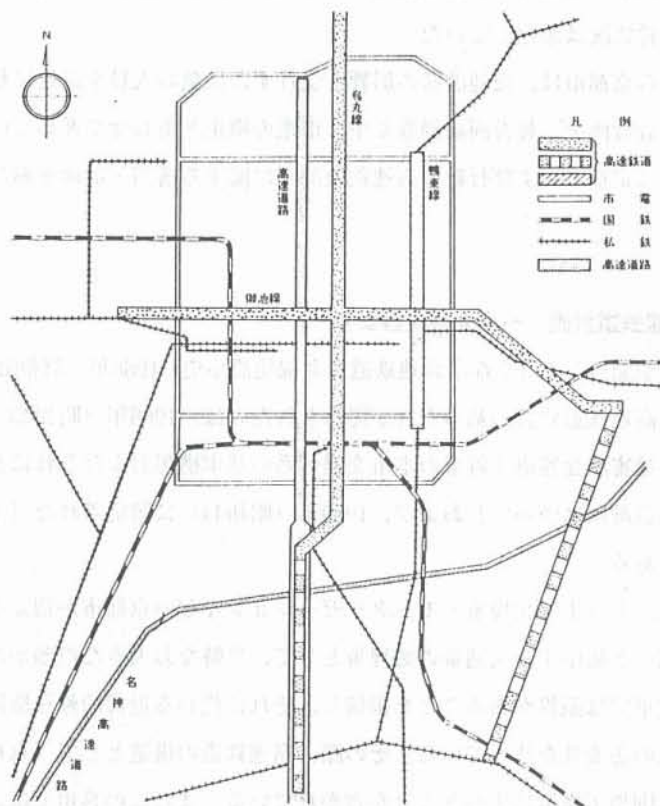
まず答申では、ドーナツ化現象・モータリゼーションなどの京都市が抱える問題について触れ、都心部へと集中する交通量の処理策として、当時なお大きな役割があると評価した上で、路面電車では限界があることを指摘し、それに代わる近代的輸送機関として都市高速鉄道の建設の必要性を述べている。その際、高速鉄道の構造として「京都市の都市性格からみて」原則地下構造にすべきことが書かれている。またこの答申では、路線の構想も示された（図Ⅰ-1-5）。これによると、京都市の主要業務・商業地区である四条

通・烏丸通を交点として、南部の工業地区と北部の住宅・文京地区、新興住宅地区である東部（東山区・山科区）と西部（右京区・西京区）をそれぞれ結んだ十字の形に都市高速鉄道を敷くことが描かれている。すでにこの段階で、現在の烏丸線および東西線とはほぼ同じルートが構想されていたことがわかる。

その翌年（1969年）に発表された『まちづくり構想』では、都市高速鉄道構想を市の全体計画の中に位置付け、特に通勤・通学などのラッシュ時に自動車交通との分担による大量輸送の効率的処理を可能にすることを視野に入れた内容となっている。なお、先の答申とは異なりこの計画においては、東西線の西部への延伸計画は現在よりも北部（太秦・嵐山方面）に予定され、洛西方面へは別の線を通す計画が考えられていた（図Ⅰ-1-6）。

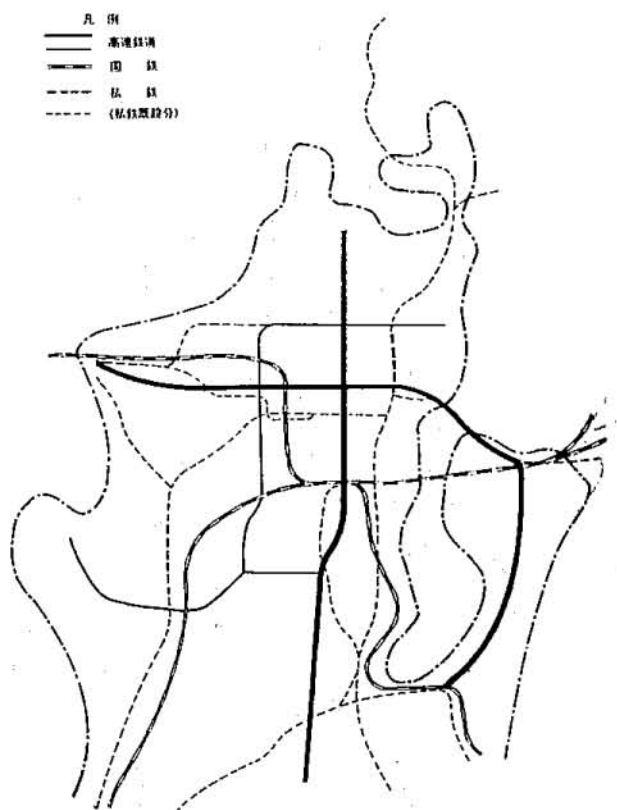
これらの答申・構想と相前後するかたちで、1969年（昭和44）に『京都高速鉄道建設計画書』が策定され、当面の建設計画を、北山ー上烏羽間（南北）と、天神橋ー山科間（東西）の計21kmとした⁶⁾。これ以降京都市は、運輸・建設・自治などの中央省庁に対して

図Ⅰ-1-5 高速鉄道路線概念図



（資料）京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年、20頁より。

図 I-1-6 高速鉄道網構想図



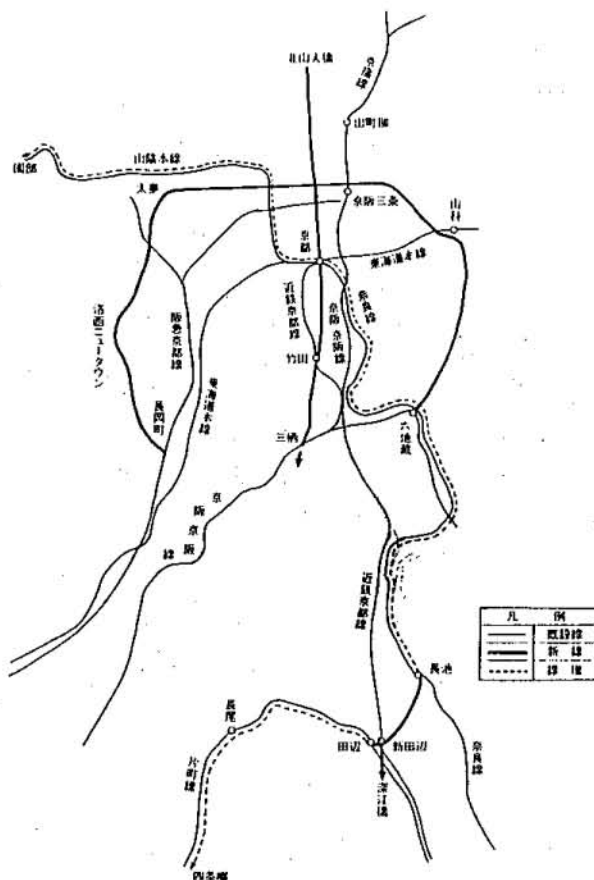
(資料) 京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年、23頁より。

協力を得るべく説明・折衝を行うなど具体的な実現を目指して動きだすこととなったのである。

当初運輸省は、建設計画が具体性・明確性に欠けるという理由や、京都における地下鉄の必要性に対する疑問などから、この計画に対して消極的であったが、結局1971年(昭和46)に都市交通審議会答申第13号「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の検討について」が発表され、京都市における都市高速鉄道(地下鉄)計画に対してGOサインがだされることとなった。

同答申は、現在の建設計画からふりかえると、それ以降の京都周辺における高速鉄道網建設計画の基礎となるものであった。すなわち、新設すべき路線として、南北線を北山-烏丸通-竹田-三栖とし、東西線を六地藏-山科-御池通-太秦-洛西ニュータウン-長岡京と計画しており(図I-1-7)、さらに「緊急に実施すべき路線」として北山-烏丸通-竹田間を挙げていたのである。これにより、京都の地下鉄は、まず優先的に南北間

図 I-1-7 京都周辺高速鉄道路路網図



(資料) 京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年、44頁より。

を結ぶ烏丸線を建設し、その後東西線を建設するという方針が決定されたのである。

加えて、同答申に関して特筆すべきなのは、「この答申で、本市（京都市）の都市交通問題解決の手段は、高速鉄道であるという考え方が客観的に認められた」⁷⁾といわれているように、市電の撤廃が決定づけられたことである。従来より市電の存廃をめぐる賛否両論があったが、これを地下鉄新設の方向へと決定づけられていく背景については、田中角栄の巻き起こした「日本列島改造論」に象徴される当時の政府の開発政策抜きに語ることはできない。

列島改造論とは、公共投資を一つの産業として位置付け、奨励するという点に大きな特徴を持つものであった。すなわち、市電廃止という決定には、古い建造環境を何らかの修正を加えることで存続させることを考えるよりも、「地下鉄」という新たな建造環境を作り出すことによって生じる資金循環の方を重視する政策指向が大きく反映されていたとい

えよう。そして当時の決定までの経過は角栄流「改造論」を、歴史遺産が多いという特性を持つ京都市に対しても画一的に適用したものではないだろうか。ともあれ市電はこの後段階的に撤去され、1978年には完全にその姿を消すことになる。

この答申を受けて、京都市は1972年（昭和47）3月に、北山－竹田間の地方鉄道事業免許を申請し、同年10月に運輸省から免許を取得して、1974年（昭和49）に地下鉄烏丸線（北大路－京都間）を着工する運びとなった。その後烏丸線は、1981年（昭和56）の北大路－京都間、1988年（昭和63）の京都－竹田間開業に続いて、今回（1997年）の北山－国際会館間の延伸開業により、国際会館－竹田間全線で13.7kmの距離を持つに至ったのである。

〔4〕 地下鉄東西線計画

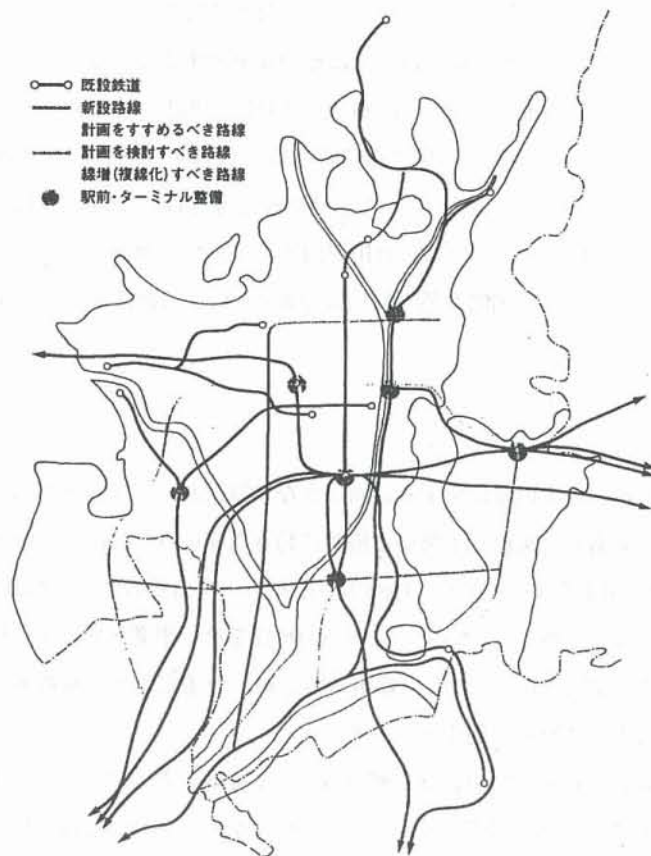
前述のように、地下鉄東西線に関する計画はかなり以前から策定済みであった。しかし財政的な事情などもあり、東西線事業が本格的に動き出すのは、1981年（昭和56）の烏丸線北大路－京都間の開通以降である。1984年（昭和59）に市総合交通行政推進委員会が、高速鉄道東西線のルート概略について、二条－山科間を第一事業区間とする構想を発表した。続いて1985年（昭和60）には、「京都市基本計画」が策定され、東西線ルートについても具体的に明らかにされた（図I-1-8）。

この時期の計画は、1983年に中曽根首相（当時）が発表した「アーバンルネサンス」構想の影響が強く見られるのが特徴である。「アーバンルネサンス」とは、建築規制の撤廃などのいわゆる「規制緩和」と、民間資本を活用する「民活」型ターミナル開発などを内容とする拠点プロジェクト型都市再開発を積極的に進めていこうとするものである。JR京都駅の駅ビルなどもその例であるが、これ以降単なる地下鉄建設にとどまらず、二条・三条京阪・山科・醍醐および御池などの各駅を中心とする開発・再開発事業が構想され、地下鉄事業に新しい側面を加えることとなった。「地下鉄付帯五大事業」と呼ばれるこれらの詳しい内容は次章に譲るが、いずれも第三セクターや組合施行方式、あるいは個人施行といった「民活」方式を導入していることが特筆すべき点と思われる。

さらに、中曽根「民活」の行った政策の影響は、地下鉄付帯事業の出現のみならず、地下鉄計画そのものにも及んでいた。いわゆる行革路線のもとで、建設事業費などに対する補助金の削減・カットを強力に行ったのである（中曽根「臨調」）。地下鉄東西線においても建設費に対する補助金の改定が3回にわたって行われ、このことが東西線の断面サイズを小さくすることの原因になったといわれている⁸⁾。

こういった国レベルでの政策の影響を受けながら、1988（昭和63）年に京都市は、東西

図 I-1-8 鉄道網



(資料) 京都市企画調整局『新京都市基本計画』1993年、133頁より。

線醍醐-二条間の鉄道事業免許の申請を行い、第三セクターである「京都高速鉄道株式会社」を設立した。同会社は、地下鉄東西線の京阪三条-御陵区間の軌道管理営業を行う目的で設立され、資本金の51%を京都市が出資し、田辺朋之前京都市長を取締役会長にしている。京都市以外では、京阪電鉄や三和銀行・住友信託銀行などの銀行が、地元では京都銀行・みやこ信金、あるいはワコール・京セラなど銀行・企業が出資者として名を連ねている⁹⁾。

第三セクター方式が採られた理由は、従来京阪京津線が通っているところへの地下鉄敷設には運輸省の免許が下りないため、京阪電鉄の当区間の営業権放棄が東西線建設の前提であったことや、京津線の天津方面からの乗り入れの必要性を考慮した結果であるといわれている。こうして1987年には京阪が当区間の営業権を放棄し、また地下鉄開通後は京阪

の乗り入れ車両を京都市が借りるというかたちで運営されることになった。

しかし、この第三セクター方式には、デメリットもあることに留意しなければならない。最大の問題は、国の補助金が見つからないということだ。第三セクターの建設財源には、「P線資金」と呼ばれる日本鉄道建設公団資金が充てられるほか、国と自治体による利子補給制度などが充当されるが、基本的には第三セクターは自力で負債を返還しなければならない。また、民間の投資がなければその負担は京都市が負わなければならないことを考えると、不安材料は尽きないというべきであろう。

地下鉄東西線は、様々な紆余曲折を経ながらも1988年（昭和63）7月に事業免許を取得し、着工への道を進んで行くことになった。次節では、実際に建設段階に入ってからの様子及び問題などについて詳しく検討していくことにしよう。

- 1) 京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年、p. 13。
- 2) 岡田知弘他『国際化時代の地域経済学』有斐閣、1997年、p. 76。
- 3) 土地と結びついた固定資本および耐久消費財の総称。自然環境と対置される。D. ハーヴェイ『都市の資本論』青木書店、1991年、p. 20。
- 4) 京都市計画局『京都総合計画基本構想（検討資料）』p. 167。
- 5) 立命館大学鈴木ゼミナール『高度成長と京都』文理閣、1993年、p. 28。
- 6) 京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年、p. 32。
- 7) 同上、p. 45。
- 8) 『ねっとわーく京都』1994年10月号、p. 11。
- 9) 京都市交通局『会社概要—京都高速鉄道株式会社—』1997年、pp. 1 - 2。

2 節 建設過程と経費膨張問題

[1] 地下鉄の建設方法及び範囲

東西線は、醍醐—二条間という京都市東部地域と都心部とを結ぶ全長12.7kmの路線である。伏見区醍醐高畑町を起点とし、市道外環状線を北上して、京阪、JR山科駅と交差して西へ向かい、御陵、蹴上、京阪三条駅を経由して鴨川を横断し、御池通下をJR山陰線二条駅へ至る。全線地下構造で建設し、起終点を含め13駅が設置されている。

東西線醍醐—二条間12.7kmのうち、醍醐—御陵間および三条京阪—二条間の9.4kmは、京都市が第1種鉄道事業¹⁾として建設し、京阪電鉄京津線との競合区間である御陵—三条

京阪間3.3kmは第三セクターの京都高速鉄道株式会社が第3種鉄道事業として建設し、施設を京都市に貸与している。この京都高速鉄道株式会社は、御陵－三条京阪間の地下鉄東西線を建設して京都市に貸し付けることと、東西線全般にわたる駅ビル事業などをおこなうことをその業務として、京都市、京阪電鉄、金融機関、地元企業の出資によって設立されたものである。しかし、そこには京都市の大幅増資の跡がみられる（表Ⅰ－2－1）。

表Ⅰ－2－1 京都高速鉄道株式会社の株主構成株主（42社）

京都市	255,560(株)	12,778.0(百万円)	83.4%
京阪電気鉄道(株)	15,200	760.0	5.0
金融機関 12 行	23,750	1,187.5	7.8
公益企業 2 社	1,800	90.0	0.6
損保会社 4 社	1,140	57.0	0.4
地元企業 10 社	4,850	242.5	1.6
関連企業 12 社	4,100	205.0	1.3
合計	306,400	15,320.0	100.0

（資料）京都高速鉄道株式会社『会社概要』より。

（注） 小数点2位以下四捨五入のため合計値は合わない。

建設工事に関しては、東西線のルートが、市街地での自動車交通量の多い道路、山岳部など様々なところを通るため、それぞれの地域条件に応じた工法が採られている。

①オープンカット工法 最も一般的に用いられている工法であり、まずトンネル位置の両側に土留のために杭を打ち込み、その内側を順次掘削する。それが終わると、鉄筋を組みコンクリートを打ち込んでトンネルをつくる。この工法は、東山駅工区で採用されたが、この工区では、京阪電鉄京津線の軌道や車道を一時的に移設しながら、作業場所を確保したうえで杭打ちなどの工事をおこなった。杭打ちが終わるまでに京津線の軌道の付け替えは6度におよび、工事は困難をきわめたという。

②シールド工法 家屋の密集地域の地下や丘陵、河川の下などの地盤の弱いところや、深いところを掘削する場合の工法で、はじめに立杭を掘り、発信基地を設け、シールドと呼ばれる鉄製の円筒保護枠をジャッキで押しながらトンネルを掘り進めていく。地上の建物や路面交通に影響を与えないで工事を進められるという利点があり、道路幅員が狭隘なうえ中央部に京阪電鉄京津線が運行している神宮道－東大路工区で採用された。

③パイプルーフ工法 道路側面に立杭を掘り、そこから地中にパイプを差し込んでトン

ネル部の天井をつくって道路などを支え、その下を掘削する工法。路面電車の真下の工事などに有効で、御陵駅・蹴上駅・三条京阪駅工区で採用された。

④ナトム工法 東山トンネル工区では東山連峰を横断するため、一般的に山岳トンネルの掘削に用いられているこの工法を採用した。

〔2〕 地下鉄建設当初の計画と現実

前節で述べたとおり、地下鉄東西線の第1次事業区間として二条と山科を結ぶ構想が発表されたのは、1984年の9月である。1988年7月には京都市が鉄道事業免許を取得し、翌年の11月には起工式が行われた。建設費は、当初予算では2,450億円が予定されており、建都1200年記念事業の最大の目玉として、1994年には完成する予定であった。そして、構想自体は5年間にわたり変更されることはなかった。

しかしながら、1992年6月には3,600億円と、およそ1,150億円にのぼる建設費の増加が内部検討から判明した。そして1993年の2月議会では、完成が予定よりも2年遅れの1996年末になることが田辺市長によって表明された。ただし、この時点では、建設費の増加は一切発表されていない。しかも市長は、建設費膨張を1992年6月の時点で報告を受けていたことを1993年3月10日の市議会事業予算特別委員会で認めている。そして、1994年2月になって初めて建設費が約1,500億円増加して、3,940億円となることが市長から発表された。同年6月には、さらに770億円膨張して4,710億円となること、東西線の完成もさらに1年遅れて1997年の秋になることが発表された。

1989年以降に開業した他都市の地下鉄における1kmあたり建設費は、横浜市3号線で414億円、大阪市堺筋線で401億円、東京都の営団半蔵門線342億円、名古屋市桜通線335億円であり、京都市の365億円は決して高いものではないという主張もある。しかしながら東西線は、京津線との相互乗り入れや建設費の圧縮を理由に、トンネルも車両も小さい規格サイズでつくられている。しかも、第三セクターの担当部分においては1kmあたり442億円であり、横浜市3号線を上回る額である。このように地下鉄東西線の建設費膨張がもたらす最大の問題は、京都市の財政破綻を招く危険があるということであり、地下鉄の赤字補填に一般会計から持ち出せば、財政再建団体²⁾に指定される可能性もでてくる。なぜこのような事態となってしまったのだろうか。

〔3〕 建設費膨張の原因と市長の弁明

先に述べたように建設費は、当初予定の2,450億円から4,710億円へと約2倍に膨張し、最終的には4,537億円に達した。このような事態を受けて、1994年7月14日から22日にか

けて臨時市議会が開かれた。以下では、市議会議事録に掲載されている市長の報告をもとに、建設費膨張の原因と市の対応について述べることにしよう。

①京都市高速鉄道東西線建設事業点検・推進委員会の設置 地下鉄東西線建設事業においては、建設費が大幅に増加するなど公共交通事業としての事業の成否にもかかわる大きな計画変更が必要となり、京都市の財政全体へも深刻な影響が懸念されるようになった。そのため現状を把握し、的確な対応策を講じなくてはならないという認識のもとに、市長部局と交通局が一体となって「東西線建設事業点検・推進委員会」が設置された。臨時市議会での討論も、この委員会の点検結果をもとに行われた。ただし、市役所内部による点検であることに問題があるかもしれない。

②地下鉄東西線の事業効果 市長は、地下鉄東西線建設事業を、市民の利便性の向上だけでなく、「関連するまちづくり事業と一体となって21世紀に向けた本市の発展に欠かすことのできない事業」と位置付けている。そして、建設費は莫大であっても「その投資効果は、将来にわたって半永久的に期待できるもの」としている。事実東西線は、JR東海道線、山陰本線、京阪本線、地下鉄烏丸線および烏丸線と接続する近鉄京都線などと連結しており、東西線は、都市圏ネットワークづくりに不可欠な都市基盤整備である。また、醍醐団地再生事業、山科再開発事業、京阪三条付近再生事業、市役所前の地下商業施設と駐車場建設、二条駅再開発事業、御池通の道路整備事業などの多くの大型事業と関連したものであり、未来を見据えた計画であるとされる。

③土木工事の遅れについて 土木工事については、この臨時議会で最終完了時期が3ヵ月遅れる見通しが判明し、試運転期間についても9ヵ月の予定が13ヵ月を要する見込みとなった。ここでは、特に全体工程に影響を与える可能性のある工区として、交通局区間では醍醐南工区、小野南工区、山科駅工区、市役所前駅工区の4工区、第三セクター区間では、神宮道工区、東大路工区の2工区とが挙げられている。そして対応策として、作業時間の延長や施工方法の見直し、施工体制の強化を講じるとしているが、最大限の工期短縮対策を講じて、東西線の完成見込みは1996年末予定だったものが1997年秋にずれ込むとしている。そして、点検結果によると、工期が延びることによる経費の増額のうち、建設利息、人件費などの間接経費が交通局施工区間で675億円、第三セクター区間で344億円となっており、合計すると1,019億円という巨額になり、総額の22%程度を占めることになる。京都市は、事業の進行管理に問題があり、交通局と京都高速鉄道株式会社との連絡調整が不十分であったことを認めている。

④ホームドアについて ホームドアとは、線路とホームをスクリーンで仕切り、車両のドアとホームのドアを連動して開閉させるものである。旅客の転落、列車との接触事故の

防止、騒音や列車風の遮断など、地下鉄の安全性、快適性の向上に役立つものとされている。市長の説明によると、設置の可否については検討を行ったが、「ホーム幅などの駅舎の構造、乗客の安全確保などの面から必要であると判断」したものとしている。しかしながら、ホームドアは当初構想されていたものを途中で中止し、詳細設計をつくった後で再び設置されていたことが判明した。この設計変更は全駅で行われ、約50億円の費用のうち数千万円の費用が余計にかかることになった。また、転落防止には効果があるものの、車両のドアとホームドアとの隙間が15センチほどしかないため、運転手は安全確認がしにくいという欠点もある。

⑤工事方法の変更について 市長は、土木工事については、工期も長期にわたり、工事内容も複雑多岐であるため、地下埋設物や土質条件などによって工事条件が変更するのはやむを得ないとしている。また、設計変更の積算については、京都市の積算基準に基づいて交通局内部の技術員が厳重にチェックしており、適正な工事費であることを強調している。しかしながら、契約変更が全部で72回にものぼっており、適正であるという主張には理解しがたいものがある。その一例として、御陵東工区では半年で5回もの契約変更がなされており、当初59億円の契約が変更に伴いプラス3億8,000万円、2億5,000万円、23億7,000万円、2億8,000万円、9,000万円と順次積み上げられ、最終的には93億円にものぼっている。この内、23億円の契約変更については、工事に着手してから1年半後にオープンカット工法からシールド工法へと工法自体を変更した結果であった。この他に、第三セクター部分の三条京阪駅でも、オープンカット工法からパイプルーム工法に変更されており、さらにほとんどの工区で、水道や下水道管の付け替えのために契約変更が繰り返されている。加えて、初めから別途協議事項として、後日に工法や金額を決めるという除外規定が多いのも特徴である。契約変更が多いのは、肝心の工法も確定しないまま契約を急ぎ、いったん工事を始めたらあとはゼネコン任せという体質によるものという声も聞かれ、さらに、後から膨れた金額は、競争原理が全く働かないため公正さの保証という点でも問題がある。また、ほとんどの工区で「そもそも発注段階で詳細な設計がなかった」という現場の声も出されている³⁾。

⑥東西線の収支見通しについて 市長によれば、「免許時の収支から大幅に悪化し非常に厳しい内容」となっている。そして、国の指導基準である開業後30年程度での黒字転換という目標を実現するため、交通局における企業経営努力とともに一般会計からの財政支援、需要喚起策などに強力に取り組む必要があるとしている。以下に市長の提案する対策を挙げる。ただし、その一方で、累積赤字が解消するのは、市営区間で開業57年後、第三セクター区間で78年後という東西線建設事業点検・推進委員会の報告があることにも留意

しておかなければならないだろう。

a 財政支援 財政支援は建設段階で行うのが効果的であり、国の理解を得て起債などの適切な財源措置の確保に努めるとしている。公営区間についての支援は、一般会計から建設費の出資および補助を行うほか、交通局の事業のうち一般会計が実施することが適当なものについては、一般会計の事業として施行することになっている。一方、第三セクター施工区間については、制度的にはP線資金償還の際の利子補給のみとなっている。そのため、第三セクターへの支援として、建設費に充当するための出資金を、民間株主の協力も得て建設費の20%をめどとして大幅に拡充するとしている。しかし、このような対策が提示される一方で、京都市の財政は厳しく、地下鉄事業への一般会計からの支援が財政に大きな影響を与えることも認めており、出資債の元利償還金、補助金合わせて約2,000億円 of 負担が生じると見られる。

b 国への要望 事業費の必要性と経営健全化の具体策を示して、運輸省、自治省、大蔵省に要望活動をおこなう。また京都府に対しても、補助金の増額を要望するとともに、京阪電鉄をはじめとする民間株主の協力を求め、第三セクターに民間資金を導入するとしている。

c リストラ 職員の勧奨退職、レイオフの実施、市長部局への配転、外郭団体への派遣、退職者の不補充、関連事業公社を設置し一時派遣を行うことなどで対応するとしている。このリストラで交通局職員2,822人のうち、475人の削減が見込まれている。また、東西線はワンマン運転とする。

d 需要喚起策 地下鉄付帯五大事業の推進により、東西線と接続する公共交通ネットワークの中で、コンサートホールなど広域的な集客力をもつ施設を建設して需要を喚起するほか、民間プロジェクトの誘導によりまちづくりと広域的な集客に努める案が出ている。

e 受益者負担 地下鉄、市バスの運賃の値上げ、市バス赤字路線の見直し等が計画されている。

⑦**東西線の延伸** 延伸計画としては、洛西-二条間、醍醐-六地藏間が計画されており、洛西-長岡間も検討中である。延伸については、その役割から考えて、今後も適当な規模で取り組むべきであるとしているが、1998年度の政府予算折衝において、醍醐-六地藏間延伸計画が採択され、2004年度の完成を目指して洛西方面に優先するかたちで延伸されることになった（『京都新聞』1997年12月24日付）。

⑧**第三セクター方式** 東西線の京阪三条-御陵間では、第三セクター方式がとられている。これは、競合する京津線との関係上取られたもので、京都高速鉄道株式会社を設立して工事が取り組まれることになった。しかし第三セクター方式で事業を行う場合、最大の

問題は資金面にある。京都高速鉄道では、建設事業に国の財政投融资であるP線資金を導入している。P線資金の導入には、安定的な建設資金の確保が図れることや、国や自治体の利子補給制度があり開業後の経営収支上の利子負担軽減が図れるなどのメリットがあるが、一方では、融資制度であるため元利償還が必要であり、公営地下鉄のような補助制度が適用されないというようなデメリットもある。しかも今回のように建設費が倍増した場合、P線資金の償還は難しくなるという問題が生じる。今回の場合は、結局自治省などの指導を受けて、府からの緊急貸付を受ける貸付金方式に変更せざるをえなくなった。また建設費が高すぎるとの追及も議会でなされ、3.5kmの区間で建設費は1,550億円に達し、1kmあたり443億円に達した。こうした補助金制度の無い第三セクター方式を採らなければならなかった理由は、前節でも触れた通り、東西線の計画が既存の民営鉄道のルートと接近して二重免許となることや、京津線の部分的な営業権放棄で京都-大津の都市間交通が確保できず、公営免許の獲得ができなかったためである。その一方で、京阪電鉄との関係も複雑な問題が生じている。京阪電鉄は三条-御陵間の営業権を放棄したが、御陵-大津間は現状通り営業しており、三条から大津へ向かう場合に東西線から京津線に乗り換えという不便を生じさせないため、京阪の車両が東西線に乗り入れることになった。そのため三条-御陵間では、京都市が京阪から車両を借りる形をとらざるをえなくなっている。

- 1) 地下鉄事業の免許は、鉄道事業法により3つに区分されている。第一種鉄道事業として免許された事業者は、鉄道施設を建設・保有し、旅客の輸送を行う。第二種鉄道事業者は、第三種鉄道事業者の建設・保有する鉄道を使用し、旅客の輸送を行う。第三種鉄道事業者は、鉄道施設を建設・保有し、第二種鉄道事業者に貸与する。井口富夫「京都の都市交通」『規制緩和と地域経済』税務経理協会、1996年、p. 63。
- 2) 市町村については、赤字比率(実質収支/標準財政規模)20%以上で財政再建団体に指定される。赤字再建計画により、歳入・歳出における厳しい合理化が進められる。歳入においては増税などにより住民の負担が大きくなり、歳出においては地域問題(保育事業、景観問題など)の対応項目が削減されるといわれる。(『地下鉄問題の基礎知識』『ねっとわーく京都』1994年10月、P. 40。)
- 3) 『ねっとわーく京都』1994年、9月号、p.58の現場関係者緊急座談会を参照。

Ⅱ 付帯事業とまちづくり

本章では、冒頭で提示された論点の一つである「まちづくり」の実態について付帯事業を通じて考えることにする。まず1節では、付帯事業が本来どのような目標のもとで行われるようになったのかを検討することで、近年盛んに行われている駅前再開発を中心としたまちづくりについて一つの問題提起を行う。2節では、今回東西線と併行して行われる五大事業について概要する。3節では、五大事業の中の一事例として山科駅前再開発を取り上げ、1節で提起された視点に基づいて「まちづくり」の意味について考えることにする。

1 節 地下鉄建設と付帯事業

本節では、地下鉄とあわせて行われる付帯事業について論じる。「はじめに」で述べられたとおり、付帯事業の開発効果には間接効果としての地域振興効果や都市空間構造の再編成効果などがあげられるが、京都市の地下鉄事業においては、まちづくりの一環としてこのような効果を狙い、付帯事業を意識的に行ったことに特徴があるといえる。一見、行政による積極的で総合的なまちづくり政策のように思われるが、果たして実態はどのようなものなのだろうか。そこで、以下では付帯事業の地下鉄事業における意味・位置付けを明確にすることにより、このような付帯事業がまちづくり政策の中で果たして整合性をもてるのかどうかについて検証していくことにしたい。

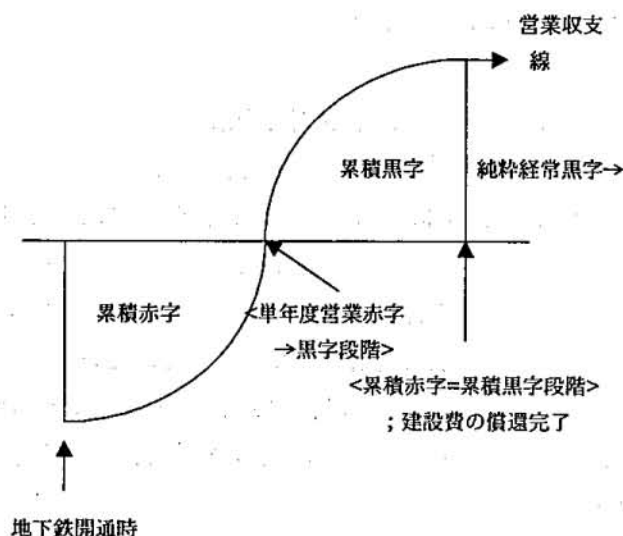
このような問題意識に基づき、具体的には、神戸市と福岡市を取り上げ、京都市の政策の特徴について比較検討する。神戸市は、京都市より早くから地下鉄事業と併行して様々な付帯事業を行い、成功した事例といわれている都市である。神戸市における付帯事業の意味・効果をみることにより、京都市が付帯事業を展開することに至った政策的狙いが明らかとなる。一方、もう一つの比較対象として福岡市の交通政策を取り上げるが、そこでは同市における付帯事業を伴わない地下鉄事業構想を検討することで、京都市の政策の方向性に対して私たちの見解を述べる。つまり、神戸市の事例を通じて明らかになるであろう付帯事業の効果と、京都市が掲げる経済活性化あるいはまちづくりとが果たしてどのような関連性をもつのかを一つの問題として提起したい。なお本節では、京都市のような政策—付帯事業をまちづくり政策に取り込んだ政策—を検証する際の先行事例として神戸市を取り上げることが主眼であるため、神戸市の政策に対する評価は本報告書において行っていないことを予め断っておく。

[1] 地下鉄事業の財政的問題

具体的な事例に入る前に、付帯事業の意味をよりわかりやすくするため、地下鉄事業の建設と経営において一般的にどのような難問があるかについてみてみることにしよう。

一般的に地下鉄の建設と経営においては、どのような対策を導入したとしても、その初期の事業収支においては赤字を覚悟しなければならない。なぜなら、建設段階において巨額な費用が必要であり、開業時から多くの赤字を抱えたまま経営を開始しなければならない、そのうえに予想乗客数の確保までの赤字も必然的であるため、経営黒字が累積赤字を相殺できるまでの赤字経営はやむを得ないからである。さらに、黒字への転換は長い歳月を必要とするため、その時期が遅くなればなるほど利息支払に苦しむという財政構造の悪循環が構造化される危険性も内包している。結局、地下鉄建設にかかる巨額な資金のため、公共部門が事業主体になることはやむを得ないが、そのため緻密な計画をもって行うことが政策決定において最も重要になる。また、赤字経営からどの程度早く抜け出せるのかが問題となる。この過程を図により説明すると以下のとおりである。

図Ⅱ-1-1 鉄道・有料道路収支推移



（資料）神戸都市問題研究所「都市鉄道と地域開発」『都市政策』76号、1994年、125頁より作成。

図Ⅱ-1-1の収支推移から分かるように、開業時から経営黒字の時点までは赤字構造を余儀なくされ、累積赤字が膨らみ、建設利子負担、施設償却圧迫などにより経営的に苦

しい状況がうかがわれる。しかし、乗客数が順調に延びていけば、償却前の経常収支は黒字となり、次第に減価償却後も経常収支黒字となり、黒字経営が定着していく。その後は、この黒字分により順次、赤字を返済していくことになる。図Ⅱ-1-1に見られるように、累積赤字と黒字が同面積になると、経営安定期に入る。

反面、経営黒字までの時期が遅くなってしまうと、累積赤字分が過大になり、年々生じる利息負担により半永久的に赤字解消が不可能になることも考えられる。

何回も繰り返すが、経営黒字までの時期をどの程度短縮できるかが重要な問題となり、この問題を規定するのは、沿線の人口を含む利用客の確保の成否である。当然のことであるが、地下鉄の建設は構想段階から将来の利用客数を想定した上で計画され、それにより工事の内容も決定される。しかし問題となるのは、黒字経営を可能にする利用客の絶対数に限界があるときである。この場合考えられるのが沿線開発を通じて意図的に利用客を誘致する戦略である。そういった戦略を採った事例が神戸市のポートライナーと市営地下鉄西神線である。具体的な内容は項を替えて説明することにするが、ポートライナーの場合、神戸女子大学の誘致による定期利用客の確保とポートアイランドの拡張やテーマパークの開園を通じた不定期利用客の確保策が図られている。つまり沿線開発を通じて地下鉄経営における相乗効果を計るということである。

〔2〕 神戸市・福岡市の地下鉄経営との比較を通じた京都市の経営政策

上述したとおり、地下鉄事業の経営をある程度軌道に乗せていくためには、沿線人口に恵まれた地域であっても、意識的に沿線開発を通じた相乗効果によらなければならない。このような発想から持ち出されたのが、いわゆる付帯事業である。すなわち、地下鉄事業の経営には、内部経営努力、経営形態の最適化、建設コストへの財政支援の対策と同時に、まちづくりを取り込んで、沿線開発と連係することも含まれるということである。以下では神戸市と福岡市を取り上げ、両都市の相異なる地下鉄経営戦略(神戸市の場合、地下鉄を含めた鉄道概念)の現状についてみていき、それを踏まえた上で京都市の政策について検証することとしたい。

①神戸市¹⁾ 神戸市の場合、単に先述したような経営面の成功のみではなく、地域振興の考え方を取り込み成功した事例として挙げられる。地下鉄利用の頻度は生活サービスの提供により異なってくることに配慮し、関連事業も含めた経営概念、つまり「複合企業概念²⁾」と称されるような、利用・消費ニーズを開拓・吸収していく総合戦略を行っているのが特徴である。このような総合的戦略の意味は、次の二つの点で重要であるといわれている。

1つは、地域開発・振興の視点である。遠距離の郊外地域も、地下鉄建設により都市中心部と実質的に連係されることで、郊外居住者の生活の利便性が向上する。さらに、工場などの跡地の再開発は、単に地下鉄建設による交通上の利便性の向上のみでは、再生の意味は弱いと考えられ、地下鉄を加えた地区全体の再開発による総合開発プランが不可欠であるという。

2つは、施設建設・経営面における沿線開発（関連事業）の重要性である。例えば、地下鉄とセットにした観光施設・文化施設は、相乗効果が生じるのみではなく、地域経済の活性化にも繋がる。また、同じ文化・観光・都市施設であっても、地下鉄と併設されることにより、利用客の確保は容易になる。同市のポートピア、新神戸オリエンタルなどのホテルは、それぞれポートライナーや地下鉄と直通している。市営地下鉄西神線の場合、積極的に工場団地、学校施設、余暇施設を誘致することにより、不定期客の利用の誘発を図っていった。研究学園都市駅には4つの大学、総合運動公園駅には総合陸上競技場や、プロ野球オリックス球団の本拠地であるグリーンスタジアム神戸があり、西神ニュータウンには西神工業団地が付設された。このような沿線開発、施設配置により、神戸市の公営地下鉄は着工時期が比較的新しいにもかかわらず、営業収入は営業費用を上回り、営業収支ベースでは開業後10年で黒字に漕ぎつけたとされている。

以上、神戸市では、地下鉄事業とともに、様々な付帯事業あるいは積極的な沿線開発を行うことで、地下鉄事業にも一定の効果がもたらされたことが明らかである。節の冒頭にも述べたとおり、神戸市のこのような政策がまちづくりの中でどのような意味があったのかは、ここでは評価しないことにする。注目すべきことは、神戸市と同様に、京都市の地下鉄建設と付帯事業が意識的に行なわれていることである。ただし、ここで考えていただきたいことは、神戸市においても、まちづくりにおける鉄道建設というより、鉄道建設の構想のなかにまちづくりの概念が導入されたのではないかという問題である。つまり、そういったハード面の整備がまちづくりそのものとして捉えているのではないかということであり、その意味については後述する。

②福岡市 神戸市と対照的な経営戦略をとっているのが、福岡市である。私たちが福岡市交通局で行ったヒアリング調査の結果、同市の地下鉄建設は純粹に交通政策の中で進められていることが明らかになった。

福岡市内の地下鉄は現在、1号線と2号線が営業中であり、1996年から新しく3号線が建設中である。同市の交通局は、地下鉄3号線のパンフレットで3号線の建設の必要性について次のように説明している。「福岡市の西南部は、住宅地を中心として急速に開発が

進み、九州大学、中村学園大学、福岡大学、福岡歯科大学の立地など、都市化が進展している地域である。全市民の4割が住んでおり、今後人口の増加が予想される。同地区における交通渋滞を緩和し、効率的で利便性の高い公共交通体系の確立を図るとともに、均衡あるまちづくりを推進するため、地下鉄3号線を建設することにした」。続いて、地下鉄3号線の沿線の計画に触れて、「地下鉄3号線の整備と併せ、西南部地域の道路や乗継施設の整備、また、沿線地域のまちづくりなどについても検討を行っており、駅へのアクセス道路や関連道路などの計画的整備を行い、西南部地域の幹線道路ネットワークの形成を図るとともに、地下鉄3号線とバスをはじめとする他の交通機関との乗継施設の整備を図る」と述べている。地下鉄建設との関連でまちづくりについて言及しているが、あくまでも交通体系を優先した計画であり、広いまちづくりの概念の中で、ハード面の整備として限定的に位置づけられている。

私たちは、地下鉄1号線、2号線の沿線を辿りながら事前調査を行った後にヒヤリング調査に臨み、担当者の方に地下鉄の開通による沿線の変化・再編成・開発などについての見解をうかがった。これに対して交通局としては、住民の生活を支えるシステムとして、また、経済活動がより潤滑に行われるようなインフラとしての交通体系を形成するための地下鉄建設を進めており、結果として都市全体の経済活性化に繋がるのではないかという答えが返ってきた。

当然であるが、福岡市においても地下鉄建設には巨大な資金が必要であり、神戸市のような意図的な乗客誘致を狙った沿線開発ではなくても、なんらかの資金調達・建設資金の負担に応じた対策を進めなければならないという問題はある。これに対し、福岡市側は、「当分の間の赤字経営はやむを得ない、その負担は市財政が担うしかない。ゆえに新線の建設に係る事業費の確保のためには国による援助が不可欠であり、福岡市は援助を受けるために、補助制度の改善の要請と多くの補助金の確保を図る」と話しており、補助金獲得によって資金確保を行う計画を立てているようである。この中には、巨大な建設資金による赤字経営は不可避であるが、補助金を受けるためには市が建設主体になって、できる限り多くの補助金を確保した上で、計画どおり黒字への転換を図るために最善を尽くすという姿勢がうかがえる。

以上、地下鉄建設に際し、この巨大な資金繰りと経営戦略において、互いに異なる神戸市と福岡市の事例を検討した。前者は、まちづくり構想を含めた沿線開発の発想のもとで、積極的に利用客を誘致するという戦略をとっており、一方、後者においては、補助金などの既存の政策をより充実させていくことで対策を練っていかうとしている。ここで、両者の内でどちらがより効果的であるかについて、深く立ち入ることはできない。しかし、京

都市の場合、前者と同様の政策が進められていることから、それに対する一定の評価を踏まえ私たちの考える政策の方向性の提示はできるのではないと思う。

この点については「おわりに」に譲ることにするが、この節のまとめと以下の議論のために問題提起をしたい。まず、神戸市と京都市は都市形成のあり方がかなり異なっているという点に注意しなければならない。神戸市の場合、埋め立て地など、都市づくりの段階から鉄道建設が同時に構想されたという特殊性がある。古くからの建造物が多いという特質を持つ京都市とは都市の形成条件が異なっていることから、当然、交通体系の構想・効果が異なってくる。そのため、必ずしも神戸市と同様の効果があるとは限らないということである。

しかしより重要なことは、地下鉄事業における経営上の問題に対する解決策としての付帯事業と、まちづくりの政策との間に矛盾は生じないのかという問題である。その二つは合致するものであろうか。すなわち、冒頭で述べられた広い意味のまちづくりの概念のなかに位置づけられる地下鉄建設と、巨大な建設資金への対策や単なるハード面の整備のための開発との間に、なんらかのズレが生じるのではないのかという疑問が残る。福岡市のように、都市全体の交通体系を見据えた上での構想、そして何より緻密な計画・建設過程における徹底的な監視などが重要ではないか。

これらの疑問に答えるには、結局のところ誰のための地下鉄建設であるか、誰のための開発であるか、そのためには誰がどのような形でその費用を負担すべきかという点に答えのカギが隠されていると思われる。次節以降では、上述した二つの政策の間に生じた矛盾について、具体的な内容をみていくことにしたい。まず、Ⅱ章3節では山科駅周辺の再開発をめぐる賛否両論を取り上げ、Ⅲ章では開通後の事業効果と付帯事業の実態について、そして利用者・住民側の反応について京都市の期待との比較を通じて明らかにしていくことにしたい。

- 1) 神戸都市問題研究所「都市鉄道と地域開発」『都市政策』、1994年、pp. 113-137、の内容にもとづいてまとめた。
- 2) 実は、これについてはもう一つの点に留意しなければならない。この問題は、単に付帯事業と地下鉄との相乗効果のみではなく、建設費の赤字に対する別の見解にも係わる。つまり、神戸市の場合、市が多くの交通関連の外郭団体を営業しており、地下鉄事業自体は赤字であるが、地下鉄事業のプラス的な影響を受ける結果、地下鉄と外郭団体などの関連事業体との総合的な収支の視点から考えると、全体的には黒字営業が可能であるということだ。これは長期的には相乗効果も生じ、自治体の

財政にも少なくない肯定的な影響があるという。これは地下鉄の直接的な効果とも関連しているが、正確な測定・評価の困難のため本報告書では、論じないこととした。

2 節 五大事業の概要

この節では、地下鉄事業と並行して進められた、付帯五大事業を取り上げて、その概略を見る。二条、御池、三条、山科、醍醐の各事業は地下鉄建設計画が推進される中で、どのような経緯で具体化したのか。また、各事業により、どのようなまちづくり構想が描かれたのかについて検討したい。

〔1〕 醍醐市営住宅再生事業

1950～60年代に建設された老朽化した市営住宅（木造またはブロック造、1～2階建）を中高層建築に建て替えると同時に、公共施設と商業、レジャー・文化施設が一体となった大型複合ビルを建設することにより、地区の再整備を図るのが主な目的である。またそれと同時に地下に東西線車庫を建設し、用地の有効利用を行うとしている。

センター施設としては既に、文化、福祉、スポーツ、商業の複合施設である「パセオ・ダイゴロー西棟」が完成しており、これと対になる東棟は1999年までの完成を予定している。また、予定総戸数約1,500戸（うち公営住宅約1,300戸）の住宅施設や公園、緑道、駐車場、自動車ターミナル等の全計画が実現するのは、2000年以降の予定である。

面 積：20.9ha

事業主体：京都市／京都醍醐センター(株)

事業規模：計画住宅数1,500戸（現在戸数1,143戸）

複合ビル 2棟（延べ床面積116,000m²）

体育館、図書館、老人福祉センター、ショッピングセンター等

管轄部局：都市住宅局

〔2〕 山科駅前地区整備事業

山科駅前地区は、JR東海道本線、京阪京津線及びバスの総合ターミナルであり、古くから京都市東部の交通の要衝として発達してきたが、これまで道路や駅前広場などの公共施設の整備が遅れた地区でもあった。道路幅は狭く、建物の老朽化や商店街の近代化の遅

事業を進めていく際にまちづくりのコンセプトになったのが、以下の4点である。

- これらの基本コンセプトをもとに、延べ床面積77,300m²の商業・業務施設とホテル、住宅等の複合再開発ビル4棟が、現在建設中である。このうち、百貨店などが入るB棟の5～9階の84戸と、金融機関や事務所などが入るC棟の4～9階の66戸は、1997年10月より順次分譲販売が開始されている（図Ⅱ-2-1参照）。

- 35 -

また京都ブライトンホテルは、A棟の1階と3～8階部分にテナントとして「ブライトンシティー山科」を入居させる予定である。同ホテルは、床面積が延べ8,378m²で客室数が100室となり、レストランや大浴場、結婚式場を備え、ビジネス客の宿泊や会議、研修のほか、地元の宴会や婚礼などの利用を見込んだ「コミュニティホール」を目指している。

さらに、かねてから京津線との交差とバス・タクシー・一般車両の乗り入れによって渋滞の原因になっていた駅前広場を整理し、外環状線との連絡をスムーズにする区画整理事業も同時に進められている。

既に地下鉄山科駅や地下連絡通路、バス・タクシーのターミナルは完成して、営業を開始しており、再開発ビルも1998年秋には営業開始の予定である。またJR、京阪、地下鉄山科駅と再開発ビルをつなぐ歩行者専用の地下道も、一部が完成して使用が開始されている。

しかし、計画当初696億円とされていた事業費は、地権者への補償費や金利負担の増加、建設計画の改変、再開発ビルの売却計画の変更等により883億円（1997年5月時点）に膨れ上がった。増額分の一部は再開発ビルの市保留床となって、将来的に売却による回収が可能だが、それを除いても市の負担増は27億円にのぼる見通しで、市議会・建設委員会内部でも市の姿勢を厳しく批判する指摘がなされた。

なお、この地域の開発には地元商店会と京都市によって構成された「山科駅前まちづくりの会」の存在が大きなウエイトを占めるが、その詳細については次節に譲ることとする。

面 積：約2.8ha

事業主体：京都市

事業規模：再開発ビル 4棟

ショッピングセンター（大丸）

住宅（マンション 170戸）

ホテル（京都ブライトンホテル「ブライトンシティー山科」）

オフィス、遊戯施設、地下道、地下自転車駐輪所等

駐車場 約400台

管轄部局：都市住宅局

[3] 三条京阪駅前広場整備事業

同事業は、京阪電車地下化事業の完成と地下鉄東西線開通、鴨川東岸線(鴨東線)の事業化に伴い、京阪本線と東西線の連絡とバスターミナルという交通結節点としての機能をさらに充実させ、地域の活性化に資するため、駅前広場を整備するというものである。

また、三条駅東地区の一体的な調和のとれたまちづくりを進めるため、「三条まちづくり協議会」(地元17団体と京都市で構成)において協議を進めながら、当該地区の整備計画を確定し、事業の推進を図っていくとしている。

具体的には、京阪京津線の三条駅駅舎と軌道を撤去した跡地に新たに広場を確保し、バスやタクシーの乗り場が設置される。駅周辺では、西側の川端通と北側の三条通の幅員を拡張し、現在はバスターミナルとしても利用されている大和大路本町通を東へ移動させ、歩行者用のL字型広場(4,200m²)を確保する計画で、実現すると歩行者用のスペースは現在の2倍となる予定である。

広場南側にはバスやタクシー乗り場を設置するほか、移動後の大和大路本町通と三条通の結節点には、東西線の三条京阪駅の出入り口を設置する。現在の大和大路本町通や京津線三条駅の跡地は、京阪電鉄の事業予定地となっており、商業施設の建設が予定されている。

中心となる京阪三条駅ビルとバスターミナル等の完成は、1999年の予定である。

面 積：0.7ha (三条駅東地区含まず)

事業主体：京都市

事業規模：バスターミナル

商業施設

管轄部局：駅前広場…都市計画局・都市建設局

周辺整備…都市住宅局

[4] 御池地下街・地下駐車場建設事業

同事業は、本市の商業業務地域の中心を形成している河原町御池周辺における慢性的な駐車場不足を解消し、交通混雑の緩和と歩行者の安全を確保するため、地下鉄東西線の建設に伴う地下空間を有効活用するというものであり、公共地下道を併設した地下街「ゼスト御池」及び地下駐車場が建設された。

そもそもこの計画が登場してくる背景には、

1. 行政、商業、業務施設が集中し、ピーク時の歩行者と自動車の混雑が、交通渋滞や事

故の原因となっていた。

2. 都心部の商店街は御池通りを挟んで南北にのびているが、御池通りが広幅員道路のため、商店街としての連続性が分断され、都心商業の活性の視点から、この南北の連続性が求められていた。
 3. 地下鉄東西線の市役所前駅では、乗降客の集中が予想されていた。
 4. 都心部の駐車場不足による周辺道路の路上駐車が、交通渋滞の一因になっていた。
- などがあった。

建設地は、京都市役所前の御池通（河原町通東～御幸町通）までの幅員44m・延長315mの区間で、地下1階に4カ所の広場とその広場を結ぶ幅員6mの地下歩道を2本設置した。この地下商店街の東側に東西線「市役所前駅」の改札が設置された。地下2階には第1と第2を合わせて約1,000台の自動車を収容できる地下駐車場が建設され、地下3階にはプラットホーム、機械室などが配置された。

地下街は、地下歩道に面して店舗を建設することで防災、換気、採光、照明、空調などが完備され、歩行空間として安全で快適なものが目指された。また地下商店街の開設は、周辺の既存商店街と一体となって、集積効果を発揮し市外に流出していた購買力を引き戻し、さらに市外からの購買力を誘引することにより、都心の活力を高めることをねらいとしている。

こうした地下の整備だけでなく、地上では「御池通シンボルロード整備計画」が進められている。主に御池通の南北両側に幅員12mの歩道を設け、緑と光のネットワークをテーマに、景観演出を行うとしている。

面 積：約1.3ha

事業主体：京都駐車場株式会社（第三セクター）

事業規模：《御池地下街・地下駐車場》

延床面積 約32,700m²

店舗数 約60店

駐車場数 約300台

《御池第2駐車場》

延床面積 約23,500m²

駐車台数 約630台

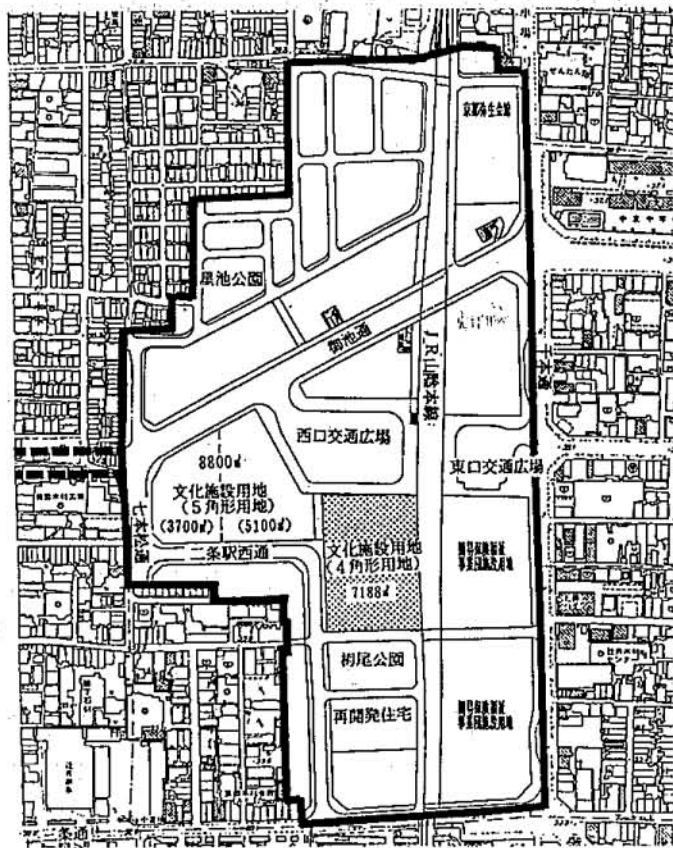
管轄部局：都市住宅局（地下街）

都市建設局（第2）

[5] 二条駅周辺整備事業

ＪＲ山陰本線の連続立体交差化により生じる二条駅貨物ヤード跡地（約6.2ha）を中心として、周辺地域も含めて整備を行い、文化・観光に重点を置いて、京都市西部の副都心としての総合的な都市機能の立地を図るのが、本事業のねらいである（図Ⅱ－２－２）。

図Ⅱ-2-2 二条駅周辺整備事業一土地利用計画図一



(資料) 京都二条開発株式会社の提供資料より。

二条周辺には二条城をはじめ、壬生寺や神泉苑などの文化遺産と西陣をはじめとする伝統産業地区があり、これらの観光資源を有効に活用するだけでなく、都市基盤や交通網の整備を通し、京都の西の玄関口として積極的に情報発信のできる文化観光拠点を目指すとしている。こうした再開発の背景には、京都市の人口が市の南西部にシフトした結果、この地域が郊外と都市部の接点としての重要度を増している、という見通しがあるものと思われる。

「京都二条開発株式会社」（資本金8億円）では「情報による文化の継承と創出」をテ

ーマに、「人が集い、人が会おう界限」をめざし、映画館、劇場を中心とした文化施設の建設を企画している。同施設は、バブル期に百貨店などを誘致する目的で始まった計画を修正したもので、1999年の完成を予定しているものの、実際にはマルチメディアなどのイメージが先行するばかりで建設の時期も中身も決まっていないのが現状である。

さらに、郵政省の外郭団体が約15,000m²の用地を取得して発表した「健康増進センター構想」も、具体的内容は今のところ詰まっていない。約3,200m²を所有する国鉄清算事業団も、「土地の売却先は具体的には決まっていない」としている。

地元商店会への説明会もここ数年は無く、こうした見通しの立たない市の姿勢に対し、当初好意的だった地元の木材業者などの間にも不満の声が広がっている。

面 積：約13.2ha

事業主体：京都市

事業規模：区画整理

文化施設（1999年度開業予定）

管轄部局：都市住宅局

- 1) 鴨川東岸線…計画幹線道路の一つ。市南部地域と市東部地域を結ぶ幹線道路の交通混雑を解消し将来の高速道路ネットワークの形成に寄与するとして、川端通の南、塩小路路通～十条通間の1,600mを幅員24mへ拡張する。このうちすでに認可されている区間は、十条通～中央橋間の512mのみである。2000年以降に完成予定。京都にはこのほかにも都市高速道路とつながることを前提とした幹線道路整備計画がいくつかあり、京都の交通基盤整備事業の一角を占める。担当部局：都市建設局

3 節 ケーススタディー山科駅前再開発事業一

地下鉄東西線関連事業の一つである山科駅前再開発事業は、1998年10月に「まちびらき」をむかえる。山科が「洛東」地域であることと楽しい町という意味の「楽都」という二重の意味をこめて「ラクト山科」と名付けられたこの事業は、山科駅前の南側2.8ha対象に「第1種市街地再開発事業」として進められてきたものである。（詳細は前節〔2〕を参照）。21世紀にむけて京都の一層の発展を考えて一昨年に策定された「もっと元気に京都アクションプラン」の中でも、山科再開発事業はこれからの京都の発展に不可欠な都市基盤整備の重要事業として位置付けており、山科の再開発事業に対する市当局の思い入れと

期待の大きさがうかがわれる。

しかし、実はこの再開発事業は、初めから順調に進んできたものではなかった。市が1982年（昭和57）に構想を提示してから活発な反対運動もおこっており、様々の紆余曲折を経て現在に到ったのである。この節では、主に約20年間の山科の再開発事業に関する動きと政策過程を追うことにより、東西線付帯事業として展開されてきた同事業の実態について考察したい。

〔1〕 山科の地理的条件と開発の必要性の認識

①地理的条件と近年の歴史 山科は京都中心部から東山連峰を隔て、東南5 kmのところに位置する。古くは東海道の街道筋の町として賑わっていたところである。戦後は京都市周辺の人口急増地帯としてスプロールの激しい地域であり、さらに大阪を中心とする都市化の影響も受け、住宅地として発展してきた。山科は国鉄や京阪などが乗り入れ、京都の東にあって中心的な役割を果たしてきたといえる。しかし、地元の住民によれば、東山の西側（旧市街地）に比べると様々な面で整備が遅れていたという。今回の再開発事業における一つの柱である道路混雑の改善に関しては、1939年（昭和14）頃の都市計画の時点において山科駅前通りの拡張が線引されている。区画整理についても戦前段階ですでに案が出ていたが、結局実施されないままに今日に到ったのである。

②再開発の必要性の認識 山科駅前再開発事業は、1982年（昭和57）に京都市より構想が提示され、1984年には整備構想案が発表された。地元住民の反対で計画は一旦足踏みをしたが、1989年（平成元）11月に建設大臣からの認可を受け都市計画決定、1991年2月には事業計画決定が行われ、その後1年で権利変換の交渉を済まし、1993年7月に再開発ビルの着工がされた。この事業に直接関係するのは、1979年（昭和54）から1981年にかけて実施されたA調査と、1982年のB調査である。

京都市では、それまでも何度か山科の開発について調査が行われている。例えば1968年（昭和43）8月に京都市都市再開発局から出された『山科・醍醐地区開発整備基本計画報告書』でも、駅前の整備や駅前から五条バイパスに至る区間に軸状ショッピングセンターをつくる計画が示されている。さらに、1976年（昭和51）に日本開発研究所が請け負った「山科駅前地区再開発構想」でも、すでに駅前の整備と併せて商業、娯楽、業務系施設を中心にした再開発の構想が示されている。地元住民に対しては何度か非公式な再開発の説明が行われたことはあったが、しかし、それらは地元でもそれほど現実的なものとして捉えられておらず、実現に結びつく動きとはならなかった。したがって、公式に再開発事業が実施に向けて動きだしたのはA調査からであるといえるだろう。ただし、これら一連

の流れからもわかるように、山科の開発計画は決して東西線に合わせて登場したものではない。もともと五大事業が生まれた背景には、各地域での行政課題があった。京都市も「いわば、東西線に個別の事情の解消策を結びつけた事業だった」と認めている（『京都新聞』1997年10月7日付）。1982年に提示されて以来、山科駅前再開発事業は、反対の動きもあってなかなか進まなかったが、その後、1980年代後半頃から東西線計画と同時に推進することが必要だと強調されるようになる。そして、地下鉄とセットにされることにより、事業計画決定以後、山科駅前再開発事業は急速に進められることになるのである。

③ A調査とB調査を基にした今回の構想 京都市は、1979年から1981年にかけて駅前地区の現況や交通流動等の基礎調査を行い、また1981年には国からの補助金を受けて市街地再開発の手法によるまちづくりについての調査（A調査）を、駅前7.6haを対象に行った。その結果がまとめられ、『あたらしいまちづくりのために』というパンフレットが作られ、「再開発の必要性を訴え、基本計画づくりに住民協力を得」るために「地元の安朱学区に初の説明会を行う」ことが新聞を通じて発表された（『京都新聞』1982年6月16日付）。

基本計画作成に向けて住民の了解を得るために作成された『新しいまちづくりのために』では、はじめに山科地域が「急速な市街化や自動車交通の増加による道路の混雑、商業環境の変化、住宅の老朽化などさまざまな問題を抱えて」いることが述べられ、そして「いま、地元の皆さんを中心に、これらの問題を解決し、山科駅前地区を“山科の玄関にふさわしい快適で魅力のある新しいまちにつくりかえよう”という気運が高まって」おり、京都市としても「今後のまちづくりのすすめ方や計画案づくりについて、地元の皆さんと一緒に考え、まとめていきたい」¹¹と書かれている。具体的には、第一に、駅前広場の拡張整備が必要であること、第二には、山科駅前通りの拡幅が必要であること、第三には、商店街の活性化が必要であること、第四には、住宅地としての環境整備が必要であるとしている。そしてそれらを実施するためには、市街地再開発事業が最も適しているとされている。新聞発表では、当時の京都市計画局市街地再開発課の課長が、地元の意向を聞き、計画をまとめ、遅くとも2、3年以内には都市計画決定に持ち込みたいとしていた。

B調査は、A調査を前提に「地元の意向を把握する調査」²¹と位置付けられている。具体的な内容としては、第一に、広報パンフレットの配布や再開発事業の解説、市の考えや住民の意見を掲載する「再開発ニュース」の発行、第二に、調査区域内7.6haの住民を対象にした懇談会の開催、第三に、アンケート調査、第四に、先進都市の再開発事業を見学に行く事前見学会、第五に、事前計画モデルの作成をすることが計画され、実施された。

しかし、この計画は、都市計画決定に至るまでに、地元の抵抗もあり、当初の予定より

もかなり時間がかかることになった。次に、地元の人々が、この計画にどのように反応し、関与していったのか、地元の動きを追ってみたい。

[2] 地元の反応とニーズ・地元と行政の動き

①地元の反応 この再開発事業は、自治連合会や山科三条商店街の会長などごく一部の人々には直前に打診があったという。しかし、山科のほとんどの住民は1982年（昭和57）6月の新聞発表で、初めてこの計画を知ることになったのである。まさに寝耳に水であり、また開発の手法も「市街地再開発」であることに多くの人が驚き、やがてその年の9月には反対派が集まり、「山科駅前再開発協議会」が結成された。他方で同時期に推進派が「山科駅前を考える会」を発足させ、1990年（平成2）4月には「山科駅前を發展させる会」に移行した。そして、1992年に両会が「發展的解消」として「大同団結」するまで、10年近く地元を二分にする状況が続いたのである。そのため、市の計画は、当初の予定よりも大幅に時間がかかることとなったのである。

②「山科駅前を發展させる会」 1982年（昭和57）に賛否はともかく市の説明を聞こうということで結成された「山科駅前を考える会」は、3度ほど名称を変えた後、都市計画の告示を受けた、1989年（平成元）に、開発推進派で「山科駅前を發展させる会」として再編成することとなった。関係者によると、もともと1982年の新聞発表の直前に、三条会の会長には行政側から打診があったため、それらの人々を中心に構成されたのである。「發展させる会」は「関係権利者の生活と事業を守り、山科・醍醐地域の表玄関としてふさわしい再開発を実現していくことを目的」に活動し、そのために「研究と検討を進め、行政の押しつけでない、権利者主体による開発を目指して」³¹きたということである。「發展させる会」発足後、市は同会を「協議の場として学識経験者を交え住宅の配置計画、施設計画、商業施設の計画のあり方、評価補償の内容について話し合いを進め」、「事業計画決定」を目指すことになった（『日本経済新聞』1989年12月5日付）。その後、反対派の「協議会」と「大同団結」の機運が高まるまでは、主にこの会が、住民と市当局間の権利調整についての議論の場として機能したのである。

③「山科駅前再開発協議会」 関係者によると、新聞に突然計画が発表されたことに驚愕し、また市が「法的には一部に反対者があっても事業の実施が可能な方法もありますが、あくまで地元の皆さんと根気強い話し合いで進めてまいる考え」³²と強制的手段をもにおわせる発言をしたことへの反発から、このような事業をそもそも誰が言い出したのか、という問題がとり沙汰されることになり、1982年（昭和57）の9月に運動が始まり、そして10月には協議会が正式に立ち上げられることになった。「駅前の交通の状態も、商店街の

状態もこのままでは駄目であることは認識しながらも、行政がやろうとしている再開発手法による開発を、他地区の実例をよく調べたところ、再開発手法が、権利者に多分の犠牲を強要した上で成り立つ開発であることが分かり、以後その内容を研究した人々が、お互いの権利保全のために集まったのが、協議会の発足の起源」であり、そして「住民主体のまちづくりをやっていく為には先ず今、行政が考えている開発案を白紙に戻すことが先決」であり、行政側に「白紙に戻して一から駅前の開発を話し合っていこうと要求」⁵¹してきたのである。

そもそも「地元の要望」と行政が主張するこの計画は、一体どこからでてきたものなのか。協議会としてはそれを第一に問題にしていた。再開発について事前に自治連合会には打診があり、「山科の13地区の自治連合会の会長と議員団の会合での話合いの結果、地元住民の要望ということになった」⁶¹という話を、当時の安朱学区自治連合会会長から聞き出している。そして自治連の会長との話が「地元の要望」とされ、それを受けて「市議会では我々住民が新聞紙上で知る以前にすでに採決され」たということには「手続上の問題がある」⁷¹と主張したのである。

これらの主張を掲げて説明会の阻止等、活発な運動を続けていたが、説明会を開くことができなくなった行政側も個別訪問などで地元の説得を続け、『再開発ニュース No.9』（1984年1月24日）においてついに整備構想（案）が発表される。協議会はそれに反発し、同年1月30日には564人の署名で再開発計画の白紙撤回を京都市に要望したもの、その席上で当時の助役は「中止にすることはできない」という発言をしている。その後も「都市計画決定」を阻止するように運動が続けられていたが、結局1989年（平成元）11月14日付で「都市計画決定」が告示されることとなった。但し、その内容は、反対運動の影響を受けて、計画対象地区が2.8haに縮小され、また反対の多かった北東部分は対象から外されている。そして1991年には市の事業計画（案）がまとまり、地元の関係権利者と行政の合意をまとめるために、「山科駅前まちづくり懇談会」が京都市主催で設置されるが、その協議の途中で「事業計画案」の「縦覧」が行われ、それが一方的であると反発した協議会の会員を含む地元住民の77名から「意見書」が提出されることになる。

④「山科駅前まちづくり懇談会」・「山科駅前まちづくりの会」 駅前の再開発をめぐる、大きく山科は揺れ動いていた。行政側は一貫して再開発への理解をもとめるという形で活動してきた。地元が一つになろうという動きがでてくる中で、事業計画（案）を検討してもらうために、1991年に「山科駅前まちづくり懇談会」が設置された（「考える会」「協議会」の会員を含む地元権利者代表、商店代表、市側代表、学識経験者の計18名で構成）。この時点でようやく行政と地元の権利者などが同じテーブルに就いて開発について

議論する場ができたことになる。この時点では、市街地再開発事業の是非を問う段階ではもはやなく、「施設・商業施設について」や「評価・補償について」などを具体的に議論する場となっている。その後、推進派と反対派は、これがきっかけとなり両会の「発展的解消」と「大同団結」の気運が高まることになった。そして同年10月には、役員会とまちづくり委員会（権利者20名、京都市1名、第三セクター1名、オブザーバーとして周辺商店街会長等、学識経験者で構成）を上部機構におき、その下部にA棟部会からD棟部会を持つ「まちづくりの会」が形成される。その代表にはもと推進派の「考える会」の会長、副会長には「協議会」の会長が就き、ここで具体的な施設の設計や運営の仕方などが話し合われていくことになった。山科の再開発問題が浮上してから地元の人が多く関わってきたが、これらの会は具体的な問題を議論する場であるため、対象地2.8ha内の権利者が中心となっており、この会は多い時で月に2、3回開かれている。そしてここで議論されたことが市の審査会などに提出されることになる。そしてこの再開発事業は、様々な紆余曲折を経て1993年に着工をみる。

[3] 市街地再開発事業と私権

①再開発事業と権利調整 そもそもなぜこれほどまでに反対運動が起こったのであろうか。「協議会」は、始めから開発そのものに反対というわけではなく、住民が知らない間に「第1種市街地再開発事業」⁹⁾という形で決定されたことに反発したのだとしている。

京都市は1982年の「再開発ニュース」創刊号で、都市の市街地を改造し、健全化を図るための制度としては、いくつかの事業手法があるが、「山科駅前地区のように、(1)駅前広場や道路等の公共施設の整備、(2)店舗や住宅等の建物、宅地の整備を一体化する必要がある場合は、単に公共施設だけを整備する手法（街路事業、公園事業など）では不十分」であり、また「公共施設と宅地を整備する手法（土地区画整理事業）は、山科駅前地区のように建てづまった所では、この手法の特徴である減歩（土地を少しづつ提供してもらうこと）ができず不適当」であり、「したがって山科駅前地区の整備は、公共施設、建物、宅地を一体的に整備する市街地再開発事業の手法がもっともふさわしい」⁹⁾と述べている。

再開発事業は、区画整理などとは異なり、対象地区を整備したうえでビルを建設することである。再開発の主な手法は「権利変換」と「保留処分」の二つだが、「権利変換」というのは地元業者・住民などの従前の権利（建物・土地の所有権、借地権、借家権など）を金額で評価して、新しい再開発ビル内のそれと同じ評価額分の床と底地を渡すことである。ビルに残るつもりのない人は、代わりに金銭補償を受け取って出ていくことになる。一方、「保留処分」というのは、建てた再開発ビルの権利者用以外の床を外部に売却し、

その売却代金で事業経費を賄うという仕組みである。再開発事業は独立採算制であり、したがって施行者である市は道路拡張の経費などのみを負担すればいいことになる。しかし、保留床が順調に売れなければ市は多額の赤字を抱えることになるので、運用次第では失敗することも十分予想される。山科でも一時、B棟の核店舗になる大丸が出店を見合わせるようになるなど、心配される事態が多かった。

1980年代は、中曽根政権の第二臨調のもと、民営化が促進された時期であり、内需拡大が言われたこととも関連して全国で都市再開発事業が行われた。「権利変換」や「保留処分」という再開発事業の手法はいずれもバブル期の経済情勢を前提にしており、右肩上がりの地価を想定している。山科の再開発が浮上したのも、まさにこの時期であった。市の再開発課の職員は、バブルが弾けた今はもう再開発方式の事業は難しいだろうと言う。

②権利者 地元の権利者にとっては、自分の「権利」がどのように評価されるかは大きな問題である。対象地区2.8ha内には約70軒の商店と公設市場27軒があり、それらの店や住民が立ち退きの対象になった。現在飯店舗に入っており、再開発ビルに入る予定になっているのは、公設市場内の小売業主が集まって作った株式会社山科食品と20軒弱の店舗である。その他の店は、事前に商売をやめた人もいれば、補償を受け取って移転した人もいう。市街地再開発課によると、対象地域が2.8haに縮小されてから権利補償の対象になっていた人は180人ぐらいであったが、計画決定以後、自分から転出した人も60人ほどおり、最終的には120人ほどが対象になったという。地元の人によれば、権利変換の時期はバブルが弾けたといってもまだ地価下落の始まる寸前であり、救われた人も多いが、バブルの崩壊とちょうど時期が重なったことで、早くに代替地を購入してしまったために大変な思いをしている人もいるとのことである。

③事業費 山科における事業の予算の内訳は、補助金が17.7%、市の負担が32.5%、保留処分処分費が47.8%となっているが、計画当初696億円とされた事業費は、1993年5月に地権者への補償金や金利負担の増加で約117億円が増額された。また1997年5月にも、70億円近くが増額され、約883億円になることになった。その内訳は、ビルに入らずに移転した自営業者ら権利者への補償費が24億円、公共事業の追加分が15億円、民間会社へ売却予定だったプールなどを市施設にするための整備費が19億円、設計・施行費や住宅分譲経費が12億円となっている。補償費に関しては東西線とセットで進められることになったため、計画を迅速にするために補償金が増額されていったという報道記事もある。市は増額分の一部は再開発ビルの市保留床となり、売却で回収可能だとしている。しかし、それを除いたとしても、市の負担増は約27億円にもなる予定である。ブライトンホテルは、当面、買取り形式ではなく賃貸形式にすることを発表している。大丸も同様である。全国の

再開発事業でも保留床の処分が上手くいかなかったり、商業計画が十分ではなく採算割れがおこり、行政に赤字が残り失敗に終わっている例は多く見られ、山科の再開発についても予断を許さない状態であるといえよう。山科でも、都市計画決定が行われた時点では、商圈調査、売り上げ予測もされておらず、地元で批判がでた後に、売り上げ予測を出すことになった。また、核店舗が決まっておらず、保留床が売れる見通しが無いままに事業計画決定に及んだという批判も一時でいた。これからの運営の方法と業績が注目されることであるが、後者に関しては市の担当職員も楽観できないと認めている。

〔4〕 地下鉄開通による効果

東西線とセットになることで開発計画が急速に進められたことは、既に述べたとおりである。地元では地下鉄開通に向けての期待は大きかった。地元の反応は様々である。例えば、仮店舗「ボンテリカ」の1階に入っている山科食品や他の店でも売り上げが伸びたという店はある。しかし逆に売り上げは厳しい状態だという店もあり、ボンテリカのなかでも店によって開業に伴う効果はまちまちなようである。また近隣の商店街は、何軒かに聞いたところ東西線開通の効果はそれほど出ておらず、むしろ「まちびらき」に期待しているとのことであった。しかし、中には東西線の南出口が出来たため、乗客が地上を歩かなくてもすむようになり、売り上げが減ったという店もあった。市の交通局の出した開業後1ヵ月平均の駅別乗客数予測によると、山科駅は需要予測に対して実際の乗客数がマイナス8,000人となっている。交通局の担当者は、再開発がまだ立ち上がっていないせいであり、「まちびらき」以後、どのような結果がでるかが重要であると見ている。地元でも行政側も、「まちびらき」に対する期待が大きいといえよう。

〔5〕 「まちびらき」への期待

①ターゲット 山科駅前には複合ビルが登場することになる。大丸は食料品を中心に展開し、「都心にわざわざ行かなくても、十分に間に合わせ」¹⁰⁾ ることができ、また気軽に買物ができる「カジュアル」な空間を目指すとしている。地元の期待は様々である。京都方面より湖西線方面からの客層をターゲットに生活関連のものを充実していくべきと考える人もいれば、今まで四条方面に流出していた地元の人を山科で掘り起こすのと同時に、大阪、滋賀、宇治方面などの他地域からの客もターゲットにしていきたいという人もいる。市の再開発課や大丸が作成した「再開発ビルB棟」の「商業施設計画概要書」では、商圈図として5km圏を検討している。また主な外部のターゲットは担当者によると大津、滋賀方面だろうとのことである。

②対象地区2.8ha外の商店街 商店街へのヒヤリング調査結果の印象としては、大丸の波及効果があることを期待している人が多いといえる。しかし、北野白梅町でイズミヤが進出した後、まわりの商店街が衰退してしまったという例もあり、このまま整備がされなければ厳しい情勢になるのではという見方も一部ある。対象地区外の整備をきちんと進めていってほしいと京都市に要望している人もいる。京都市では、現在、対象地区を含む5haを「街並み・まちづくり総合支援事業」として整備することを3年程前から検討している。

③他の五大事業との関係 大規模な開発が他の地域で行われており、山科特有の魅力を作っていく大切さが説かれている。市の市街地再開発課はそれぞれの事業が異なるテーマを持っているので、競合することはないだろうとしている。

[6] 山科再開発事業をどう考えるか

第一に、今回の山科における再開発事業の経過をみて言えることは、行政側が開発の方法を決定してから公表するという方法の問題点が指摘されるのではないだろうか。どの地域でも問題は存在し、また住民はその改善を望んでいることも多いであろう。しかし、ある日突然、自分の権利、営業内容、生活条件が脅かされる可能性もある開発構想が登場したら、人々はどう反応するか。ましてや法的には強制的権限を行政に与える「第1種市街地再開発」であることまでもが決定されているのである。再開発は権利者の調整が難しいため、直前まで公表されないことが多い。近年になってやっと、住民参加を保障することが各分野で促進され始めた。京都市の行政改革課の方は、都市計画において企画原案段階からの公開と参加が必要なのではないかという質問に対し、「都市計画決定などは審議会どまりで、議会の議決を必要と」せず、「議会が必ずしも正確に市民を代表しているとは言えず」、また「住民はその地域のことに関し、行政官には無い考え、視点を有している」ので「住民参加を進めていくことは不可欠」だと言っている。また京都市都市建設課では「地区計画などは住民の生活に直結したものであり、できるだけ公開してやっていくべきものだが、例えばゴミ焼却場などはどこにいても絶対反対であり、最後には行政が判断しなければならない」としている。現在都市計画に関しては「地元の要望をきいて、また行政がニーズを判断した上で、こちらが一元的にすすめている」とのことである。山科の再開発事業を担当している市街地再開発課の方は、「再開発はターミナル整備などができるというメリットが市にもある。再開発事業は個人の権利に関わる部分が多く、意思形成過程からの公開は難しいと言わざるを得ない」という。「反対がでるのもある程度のコスト」と考えるしかないということである。

個人の意見調整が難しいことは事実であろう。しかし、本当に再開発という選択肢しかなかったのか。幾つかの代替案を提示して、意思形成過程から一緒に考えていくことは本当に無理なのであろうか。行政改革課の担当者が言うように、住民は、地元の事情にも最もくわしいといえるであろう。今回、賛成派、反対派を問わずこの事業に関わった多くの住民は開発について学び、専門家顔負けの知識を持っている。住民側にも、互いに学び合い、議論することによってより具体的な案を提示する力が十分あるのではないだろうか。市街地再開発課の担当者が言うように今回の地元の混乱を「一種のコスト」としか考えないのならば、「住民主体」の地域づくりへの道は遠いと言わざるをえない。

第二に、商圈調査を十分にする前に都市計画決定を行ったり、また事業計画決定も大丸に一旦断られ、核店舗が決定する前に行われた。また、「協議会」などがまだ「懇談会」の議論も十分でないとしている時点で、事業計画の縦覧に踏み切っている点が指摘される。他都市の例と比較しても今回の再開発事業は、計画決定から完了までが異例の速さであったといわれている。行政側は東西線とセットになったことで、この計画を急ぎすぎたということではなかったのであろうか。また、そのために経費が膨れたとはいえないだろうか。もちろん、地元でも開発を早く軌道に乗せたいという声は大きかったであろう。しかし、その問題と商圈調査など基本的に行政が行うべき義務を怠っていないかということは別問題である。大丸の出店が再び決まるなど問題が事後的には上手く解決されたものも多い。しかし、このような大プロジェクトに対しては、事前により綿密な準備が必要であったといえるだろう。

第三に、事業の事後評価の体制である。山科の市街地再開発課で話をうかがったところ、10年前の事情に詳しい方がいないとのことであった。ある地元の方は「この10数年間の間に再開発課の課長は7回も交代し、そのたびに行政の連続性が断たれた」と言っている。もちろん今の再開発課の課題は、今後「まちびらき」に向けてどのように山科を盛り上げ、また事務調整をしていくかということであろう。「まちびらき」以後は、地元の人々が主導権を握ることになる。しかし、それをサポートしていくためにも、たとえ担当者が代わっても行政側が現状のみならずさまざまな過程を認識していることが必要なのではないか。山科の今回の事業をきちんと事後評価し、フォローアップにつなげていくことが必要であろう。また、今回の事業に対する事後評価は行政が他地域で同様なプロジェクトを実施する際に生かされるべきものである。山科の再開発事業の過程を振り返り、きちんとした事後評価をする体制を整える必要があるだろう。

いずれにしても、山科の再開発事業は既に立ち上がり、様々な人の思いと期待を受けながら、「まちびらき」に向けて準備が進んでいる。空間的に整備された山科の本当の勝負

は、「まちびらき」後である。今回の「まちびらき」が順調に軌道に乗り、山科が魅力あるまちになって欲しいと心から願う。

- 1) 京都市計画局『広報パンフレット「新しいまちづくりのために」』1982年。
- 2) 京都市計画局市街地再開発課『山科駅前地区再開発ニュース』1号、1982年7月28日。
- 3) 『山科駅前を発展させる会ニュース』41号、1991年10月30日。
- 4) 京都市計画局市街地再開発課『山科駅前地区再開発ニュース』2号、1982年8月16日。
- 5) 『山科駅前再開発協議会ニュース』68号、1989年5月6日。
- 6) 『山科駅前再開発協議会ニュース』4号、1982年11月24日。
- 7) 『山科駅前再開発協議会ニュース』58号、1987年2月12日。
- 8) ここで述べた市街地再開発というのは、一般的にいわれる再開発という意味ではなく、「都市再開発法」という法律に定められた用語である。「市街地再開発事業とは、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、都市計画法及びこの法律で定めるところに従って行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業である。市街地再開発事業には、権利変換方式による第一種市街地再開発事業と用地買収—管理处分方式による第二種市街地再開発事業がある。第一種市街地再開発事業は、次のような手順で実施される。1. 高度利用地区に関する都市計画決定、2. 第一種市街地再開発事業に関する都市計画決定、3. 施行者は権利変換計画を作成する、4. 事業の工事を行い、必要に応じ保留床を処分する」。山田学他『現代都市計画事典』彰国社、1992年、p. 229。
- 9) 京都市計画局市街地再開発課『山科駅前地区再開発ニュース』1号、1982年7月28日。
- 10) 京都市・山科駅前再開発株式会社・株式会社大丸『山科駅前再開発ビルB棟—商業施設計画概要書』、1996年5月。

Ⅲ 地下鉄開通の波紋と市民

本章では、地下鉄東西線の開通後から現在まで、実際にどのような効果が現れているのかをいくつかの視点にもとづいて見ていく。まず、1節では付帯事業の実態と他の産業への影響という視点から地下鉄開通の経済効果を見る。2節では利用者アンケート結果分析、3節では住民アンケート結果分析をそれぞれ行い、その結果と、京都市の当初の期待とを比較対照しながら地下鉄開通の市民生活への影響を見ていく。

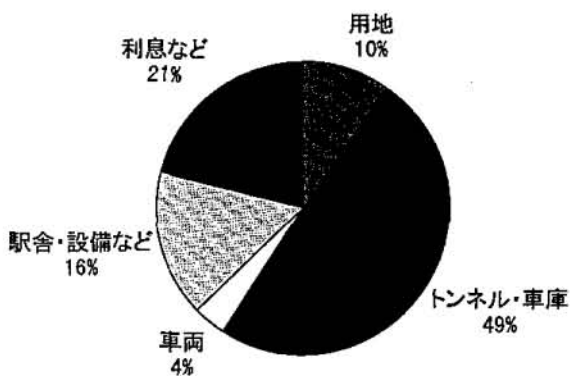
1節 産業活動へのインパクト

この節では、地下鉄東西線の開業にともなう経済波及効果を検討し、地域に対してどのような経済インパクトを与えているかを明らかにする。第1項では、地下鉄建設段階における各事業者への経済効果を見る。第2項では、地下鉄完成後の段階として、京都市が地下鉄事業との付帯事業として進めてきた五大事業のうち、完成した二つの事業について、その立ち上がりを見る。第3項では、地下鉄が既存の商業施設、特に京都の都心部にある商店街にあたえた経済インパクトを、三条商店街を取り上げて分析する。最後に、地下鉄事業による経済効果が最も大きいと思われる、山科区および同区周辺の地域に与えるインパクトについて検討する。

〔1〕 地下鉄建設段階の経済効果

まず、地下鉄東西線の建設段階における経済効果について、簡単に見ておきたい。京都市における地下鉄建設費の内訳としては、図Ⅲ-1-1にあるように、トンネル・車庫などの土木工事関連の費用が約5割を占めている。これは烏丸線を含めた数字であるが、東西線においても建設業者に対するかなりの額の直接的な経済効果が生じていることがわかる。

図Ⅲ-1-1 地下鉄建設費の内訳



(資料)京都市交通局経営推進課『京都市のバス・地下鉄について』1997年7月より作成。

表Ⅲ-1-1 地下鉄東西線受注企業の一覧

工 区	受 注 企 業	
	京都府内企業	京都府外企業
醍醐南工区	古瀬組、増田組	飛鳥建設、間組、日本国土開発、東海興業、勝村建設
醍醐北工区	仁木総合建設	竹中工務店、奥村組、村本建設
小野南工区	増田組	前田建設工業、住友建設、大農建設
小野駅工区	横田建設	鉄建建設、森本組
勤修寺工区	長村組	西松建設、東亜建設工業、大末建設
栂辻駅工区	仁木総合建設	鹿島建設、フジタ、大本組、アイサワ工業
東野駅工区	公成建設	青木建設、佐藤工業、東洋建設、松村組
山科駅工区		大日本土木、三菱建設
安朱工区	岡野組	大成建設、青木建設、五洋建設、前田建設工業
御陵東工区	吉村建設工業、金沢土建	佐藤工業、西松建設、鴻池組、東洋建設
鴨川横断工区	ケイコン	大林組、地崎工業、白石
市役所前駅工区	吉村建設工業	鹿島建設、銭高組、不動建設、松村組
堺町工区	公成建設	竹中土木、東急建設、東亜建設工業
御池駅工区	横田建設	三井建設、松本建設、森組
西洞院工区	藤井建設	飛鳥建設、森本組、西武建設
堀川駅工区	ケイコン	銭高組、矢作建設工業
押小路工区	辰巳建設	五洋建設、奥村組土木興業
二条駅工区	金下建設	清水建設
御陵駅工区	岡野組	大成建設、間組、浅沼組
東山トンネル工区		奥村組、清水建設、戸田建設
蹴上駅工区	吉村建設工業	鴻池組、大日本土木
神宮道工区	公成建設	日本国土開発、住友建設、大農建設
東山駅工区		戸田建設、地崎工業、株本建設
東大路工区		フジタ、熊谷組、竹中土木、戸田建設
三条京阪駅工区	古瀬組	大林組、不動建設、日産建設
醍醐変電所設備工事		東芝
山科変電所設備工事		三菱電機
醍醐変電所電気設備工事	デリブ	
山科変電所電気設備工事	富士電気工業	
電車線路設備工事・トライ布設工事		日本電設工業
電車線路設備工事		新生テクノス
電車線路設備工事		八千代電設工業
姉小路指令所改造電気設備工事	原田電業社	
昇降機設備工事		フジテック
昇降機設備工事		日立製作所
昇降機設備工事		日本オーチス・エレベータ
醍醐保守事務所電気設備工事	光星電工	
信号保安・旅客案内・防災監視制御設備工事		日本信号
通信情報伝送設備工事		日本電気
通信線路設備工事		栗原工業
放送設備工事		松下電器産業
ホームドア設備工事		川崎重工業
醍醐駅自転車駐車場出入口新設工事	パセオ・ダイゴロー東館建設	
東野・栂辻駅空調衛生設備工事	日本管工業	三建設備工業

(資料)『京都新聞』1997年10月11日付広告より作成。

(注) 京都府内に本社のある会社を京都府内企業、それ以外を京都府外企業とした。

しかし、1997年10月11日付の京都新聞に掲載された工事施工会社の共同公告によると、地下鉄建設工事の受注企業は、83社にのぼるが、そのうち、京都府内の企業は19社(約23%)に過ぎず、大部分は京都府外の企業によって占められている(表Ⅲ-1-1)。もちろん、地下鉄建設には高度な技術を要する工事も含まれているため、高い技術力をもつ大手企業が多く、工事を受注するのは当然という考え方でもできるが、経済効果という点から工事の受注状況を見た時には、京都への経済波及効果は限定的なものになるといわざるを得ない。

東西線の特徴として、醍醐—御陵間・三条京阪—二条間は、京都市が建設主体となっているが、御陵—三条間は、第三セクターの京都高速鉄道株式会社が建設主体となっていることがあげられる。京都高速鉄道株式会社の出資比率を見てみると、京都市83%、京阪電鉄5%、金融機関7%、地元企業15%となっており、京都市の負担が極めて大きいことがわかる。地下鉄完成後は京都高速鉄道株式会社が京都市や京阪電鉄に、線路を賃貸することにより、建設費用を回収する予定であるが、累積赤字が解消される目処は立っていない。また、京阪電鉄が地下鉄に乗り入れるにあたって、京都市側が京阪電鉄に車両使用料を支払うというシステムをとっており、京阪電鉄に有利な条件であるといえる。

[2] 地下鉄にともなう再開発事業

ここでは、地下鉄の付帯事業として、推進された五大事業のうち、現在完成しているゼスト御池、醍醐センター(パセオ・ダイゴロー)をとりあげる。

①ゼスト御池 ゼスト御池は、京都市役所前駅付近一帯の、御池通の地下の有効活用を目指して建設された地下街であり、地下鉄開業に先立ち1997年10月4日に開業した。ゼスト御池の開業初日・地下鉄東西線の開業初日にはともに約8万人を集客し、市民のゼスト御池への関心の高さがうかがえる。また、1ヵ月単位でも110万人を集客するなど、ほぼ予想通りの効果を上げている。また、三条—御池間の河原町通の通行量が増えているため、周辺地域への波及効果も小さくない。やはり、1日平均2万人程度いる地下鉄京都市役所前駅の利用客の存在が大きく、一定数の通過客は獲得できている。

御池駐車場も、地下鉄東西線開業前には1日平均1,500台だったのが、開業後は約30%増の1,900台になるなどまずまずの効果をあげている。しかし、御池周辺の民間駐車場が、より低い価格設定をしているため、地下鉄開業後においても、駐車場の稼働率は30%強にとどまっており、全体としては苦戦している。

ゼスト御池も、集客はほぼ予想通りの効果をあげているものの、売上高は思ったほど伸びていないというのが現状である。考えられる理由としては店舗の構成があげられる。ゼ

スト御池は、市役所周辺のオフィスに通うOLや、四条河原町周辺を利用する若い女性をターゲットにした、衣料品、雑貨を扱う店舗が多くなっている。このため、相当数いると思われる、通過客の男性または年配の女性を取り込めていない。ゼスト御池としては、四条河原町で買物をする若い女性をターゲットにして、相乗効果を狙うということなのだろうが、逆に河原町通や京都駅前地下街との競合関係が生じているのではないだろうか。入居している店舗の間でも、今後の見込みについて、京都駅周辺の商圏や四条河原町の商店との競合を心配する声も少なくない。

こういった状況のなか、わざわざ御池で買物をするというインセンティブがはたらかないと、河原町通などからの集客は見込めないであろう。立地や規模の点で、京都駅や四条河原町などと比べて見劣りするだけに、今後他の京都の商業施設と比べてどれだけ独自性を打ち出せるかが、課題になるのではないだろうか。

また、ゼスト御池に出店した業者のうち、地元の京都の業者が17店しかないという問題も生じている。ゼスト御池だけでなく山科駅前再開発事業等においても、東京や大阪の企業が開発事業の中心となっている。こうした企業においては、京都で得られた事業収益が、本社のある東京や大阪へ移転されてしまう。経済効果が、必ずしも京都に還元されるわけではないのである。また、企業が業績不振に陥った場合、すぐに撤退してしまうという危険性も内包している。

②醍醐センター（パセオ・ダイゴロー） 醍醐センターは、醍醐団地総合再生事業の核となる施設であり、既に文化、福祉、スポーツ、商業の複合施設である「パセオ・ダイゴロー西棟」が完成している。商業施設は、スーパー「平和堂」を中心としたショッピングセンターとなっており、食料品などの日用品が商品構成の中心である。

「パセオ・ダイゴロー」は、地下鉄東西線の開業初日に、5万人を集客した。これは同施設の開業日の2.5倍であり、短期的には東西線による集客効果、経済効果が生じている。また、1ヵ月単位でも、地下鉄開通前に比べて売上高が1.5倍になっており、商圏は確実に拡大しているといえるだろう。

しかし、もともと集客力がある立地条件ではなく、採算面で厳しいことにはかわりはない。事実、地下鉄東西線が開業するまで、「パセオ・ダイゴロー」の来客者数は現在のところ月12万人前後と横ばいで、平和堂醍醐店の売上高は当初予想の9割しかなかった。建設・運営に携わる第三セクター「京都醍醐センター」の依田満社長は、朝日新聞のインタビューに答えて「内部で活性化対策本部をつくり毎週相談しているが、厳しい側面がある」と話している。（『朝日新聞』1997年10月16日付）。地下鉄開業により、今後どこまで集客力強化を図れるかが課題となるだろう。

京都の巨大プロジェクトでは、1997年9月に開業したJR京都駅ビルの集客効果が注目を集めている。大阪や滋賀など広い地域からの集客に成功し、好調な滑り出しを見せている。しかし、京都駅ビルはJR在来線、新幹線、近鉄線、地下鉄烏丸線という動脈があって、はじめてその集客力を発揮しているということに留意しておく必要がある。1日約10万人程度という地下鉄東西線の輸送力は、京都の他の交通機関と比べて、決して大きいものではない。にもかかわらず、事業関係者のコメントなどをみると、五大事業への期待が過剰なものになっていると感じられる。地元の関係者、市の関係者ともに活性化への期待が大きくなるのは当然であるが、施設ができるだけでは活性化は達成されない。地下鉄東西線の5つの駅において、大規模な開発プロジェクトが進行しているが、このような大規模な開発は東西線の輸送能力に比して、どこまで妥当性があるのだろうか。

[3] 既存の商業施設に対するインパクト

東西線開通によって、再開発事業地区外に位置する既存の商業施設は、どのような影響を受けたのか。ここでは、ヒアリング調査をもとに、東西線開通を契機に地域として活性化への期待を寄せる京都市中京区の三条会商店街を取り上げる。

中京区は、商家をはじめ友禅、西陣に関わりのある人々の住まいが多い。そのため、昔から商人たちの行き来が多く、その中心である三条会は京都ならではの歴史と伝統のある商店街である。多くの店舗が戦前からの営業であり、戦後に出来た店が3割程度であるという。商店街の特徴として地元住民向けの生活密着型であるということがあげられるが、1970年代以降のドーナツ化現象により、周辺人口の減少と人口構成における高齢化の問題で、経営不振など全体的に衰退傾向が見られるようになった。かつては大阪や奈良までもその商圈を確保していた同商店街は、現在は地元の住民を主な客としており、人口の減少や周辺に進出した大型店舗などの影響から大きな転換期にたたさされているといえる。山科地区とは反対に、ドーナツ化現象による旧市街地の衰退という問題への対策のためにも、地域振興や再開発への意欲が高まってきたと思われる。

同商店街の環境整備事業については、以前より議論がなされていたところであるが、今回の地下鉄東西線開通およびJR二条駅周辺の再開発事業が行われるにあたり、その波及効果を地元の活性化に繋げたいという商店街の住民の思いは強い。同商店街は、商圈人口の減少問題および生活環境の変化への対応を迫られている。具体的には、地元住民だけではなく、広域からの集客を目指すということが必要になっている。そのためには駐車場の整備など商店街へのアプローチ手段として、交通手段の確保が必要になるが、駐車場設置は同商店街の立地条件を考えると非常に困難である。東西線開通に対する期待が高い一つ

の要因がこれである。もう一つは、二条駅周辺の再開発による外部からの流入人口を三条会の活性化に繋げたいという期待である。

しかし、JR山陰線より西部に位置するJR二条駅前の再開発効果を、同線より東部に位置する三条会にまで波及させるためには、より総合的な開発構想が必要であり、今のところ東西線の効果も目に見える程ではないという。またJR二条駅前の再開発事業が完成したとしても、地元の商店街にどれほど波及効果がもたらされるのかという問題もある。また、そのための方策についても、現在、京都市側・地元側ともに何ら具体的な案を提示できていない。

伝統のある街京都には、三条会のようなふるい歴史をもつ既存の市街地が数多い。「ふるい」ということが、すなわち時代に遅れており、環境変化に対応できないものであるという視点ではなく、再開発と既存の市街地との調和を考慮したまちづくりを行っていく必要があるのではないだろうか。

[4] 山科地区における経済効果

山科地区は地下鉄開業の影響を最も受ける地域であり、地元からも経済効果が期待されている。山科では、現在山科駅前の再開発事業が進行中であり、はっきりした経済効果は、再開発事業が完成する1998年10月以降にあらわれるだろうが、限定的ながらもいくつか経済効果があらわれてきている。

①地下鉄の開業前に真っ先にあらわれた効果として、山科のタクシー事業者である洛東タクシーが1km320円という新運賃制度を導入したことがあげられるだろう。地下鉄開業により、東西線沿線の客が地下鉄に流れるという危機感から近距離客のタクシーへのつなぎ止めにねらったものであるが、いまのところ他社に追随の動きはなく、新運賃制度の効果ははっきりしない。

②また、東西線開通を契機にして、山科区と伏見醍醐地区において、市バスが完全に撤退した。また、京阪バスも路線の再編を行い、全体の本数では東西線開通前の3分の2にまで削減された。もともと山科地区におけるバス事業は、ほとんどの路線で赤字だったため、東西線の開通を機にバス路線の統合再編を進めたと言える。

③山科区内の小売店では、地下鉄開通による目立った効果はでていない。山科駅前の仮設店舗（ボンテリカ）でも、東西線開通後、来客数は前年同月の2倍以上となる14,000人（山科駅前再開発株式会社調べ）に上ったが、同仮設店舗内のスーパーの売り上げは8%増にとどまっている。

④また、京都府が実施している府内住宅地の短期地価動向調査（1997年7月1日—10月

1日)の結果によると、他の地域では地価が低下しているのに対し、山科区内の東西線沿線地域においては地価の上昇がみられる(『京都新聞』1997年11月12日)。アパートなどの住宅開発も、東西線の沿線を中心に活発化しており、経済効果が最も顕著に出ている部面であると言える。

主に山科区住民の生活の足として、東西線は一定の効果を発揮しているが、東西線による他地域から山科地区への人口の流入というものは、現在のところあまりない。そのため、現在山科地区における地下鉄東西線の経済効果というものは非常に限定されたものになっている。山科駅前の再開発事業が完成した上で、滋賀や京都から、どれだけの人が流入し、どれだけの経済効果が得られるのか、ということ、これから注意深く見守っていく必要があるだろう。

2節 利用状況と乗客の声—利用者アンケートより—

[1] 地下鉄東西線の営業効果

①市当局で語られる効果 京都市は「新京都市基本計画」において、都市機能軸の整備をうたっている。「21世紀の京都の発展に向け、骨格的な交通軸を中心に3つの都市機能軸の強化を図ることにより、市内の各地域相互間及び京都都市圏、京滋奈地域、京阪神大都市圏の各地域との有機的な連携を深め、都市地域をはじめとする既成市街地の再生と南部地域を中心とする新市街地の形成を進める」というのが目的であり、そこには「南北軸」「東西軸」「環状軸」の3つが挙げられている。その内、東西軸の1つである地下鉄東西線が、1997年10月12日に開業した。そこでまず、市当局が主張する東西線開通の直接効果についてみていくことにしよう。

まず第一に、東西線開通がもたらした効果として挙げられているのは、移動時間の短縮である。醍醐—二条間12.7kmが約24分、醍醐—三条京阪間が約17分で結ばれることになり、市内の移動時間が大幅に短縮されることになった。また、烏丸御池駅で地下鉄烏丸線との連絡が可能になったほか、JR・京阪・阪急の各鉄道ターミナルと直結したことで、鉄道乗換えによる広範囲の移動も便利になった。この他に、沿線では5つの大規模事業が進められ、東西線を中心に京都市の活性化を図る効果もあるとされているが、具体的な内容についてはⅡ章とⅢ章の1節で検討したとおりである。

②東西線の運行 東西線が運行することによって、京都市の地下鉄総延長は、烏丸線と合わせて26.4kmとなった。これは、東京、大阪、名古屋、札幌につぎ、日本第4位である。東西線が開通した1997年10月12日には、予想を上回る23万人が利用した(『毎日新聞』

1997年10月16日付)。しかし、開業後11日間の利用者数は、京都市の発表では1日平均で14万1,000人と、当初予想されていた15万6,000人を若干下回っている。京都市交通局では、当初の利用見込は山科や醍醐、二条など各駅周辺の開発事業の完成を織り込んだ数字であるとして、まずまずの出だしとの判断を下している。また、この期間中の烏丸線の利用者数は、東西線開通前1週間の1日平均22万3,000人を上回っており、交通局は東西線への乗り継ぎ効果と見ている（『朝日新聞』1997年10月28日付）。

しかしながら、以上の利用客数の量的な側面だけで、地下鉄開業の評価を下すことはできない。第一に、地下鉄利用に住民間で不均衡がみられるという点が挙げられる。地下鉄は駅間の距離が長いので、東西線開通によってすべての住民が恩恵を受けるわけではない（『京都新聞』1997年10月14日付）。また市バスの再編成も理由の1つである。バス利用客が東西線へ流れるとの判断のもと、市バスを開通前の86系統から69系統へと大幅に削減したのである（『毎日新聞』1997年10月17日付）。目的地への時間短縮という効果がある一方で、運賃の負担増、バス路線減少による不便さも存在することは否めない。東西線の延伸については、醍醐－六地藏間は計画が進行中であるが、膨大な建設費が必要なこととルートが決定されていないことから、二条以西の計画は具体化していない。

[2] 地下鉄東西線と乗客

表Ⅲ－２－１ 目的地までの時間は短縮されたか（％）

とても短縮	30.3
少し短縮	32.6
あまり変わらない	21.9
少し多くかかる	3.9
とても多くかかる	1.7
わからない	5.6
不 明	3.9
合 計	100

（資料）独自のアンケート結果（利用者）より。

表Ⅲ－２－１からも分かるように、東西線開通により明らかに移動時間の短縮効果が表れている。地上を走り、天候や交通渋滞に左右されやすく、時間どおりの運行が難しいバスに比べ、地下鉄は定時運転が行われるため、スケジュールがたてやすいといった利点も

ある。またマイカーの代わりに地下鉄などの公共交通機関を利用することによる温室効果ガス削減という利点もあるだろう。地下鉄利用者を増やすために市交通局側としても各種のキャンペーンを行ったり、京都シティガイドを導入したり（市役所前駅にあるもので、行きたい地名を入力すると行き方が表示されるコンピュータガイド）とさまざまな努力を行なっている。この結果、開通1ヶ月後には前述したように目標の8割近い乗客を確保することができた。

では東西線開通はこうしたプラス面ばかりをもたらしたかというところでもない。まずはあまりに膨張した建設費の問題だ。この問題は、今までの節でも注目してきたことだが、その他にも様々な問題が露呈されていく。そこで本項では、私たちが独自に行なったアンケート調査の結果をもとに、東西線にどのような問題が付着していて、どうすればより多くの人が地下鉄を利用するだろうかということを分析する。アンケートについては当ゼミが東西線開通後の1997年11月25日に、二条城前駅、三条京阪駅、醍醐駅、山科駅の4つの駅で行ったものである。昼間と帰宅時間、2回にわたり、乗客の178人(男性64人[36%]、女性114人[64%])の方々の協力をえて行った。なお、この中には、別にアンケートの協力をお願いした京都橘女子大学の学生・教官のかたがた40人も含まれている。

①サービス分析

a ホームドアについて ホームドアとは、線路とホームをスクリーンでしきり、車両のドアとホームのドアを連動して開け閉めするものである。旅客の転落、列車との接触事故を防止できるほか、騒音や列車風も防ぐことが出来るなど、地下鉄の安全性、快適性向上に大きな効果があるもので、ワンマンカー運転を行なう際に、安全性を確保するために東西線でも導入された。私たちの行なったアンケートの結果によると約8割近くの人々が「便利で良い」、もしくは「特に何も感じない」と答えており、一定の評価は得ている。ただしワンマンカーで運転している運転手からは、安全確認が難しいという声も聞かれ、ホームドアが設置されても100%安全ではないことを忘れてはならない。

b 高齢者、身体障害者対策 一区间毎の間隔が狭く、停留所の数も比較的多いバスに比べ、地下鉄の場合、駅までのアクセスが大変で、駅についてからも地上の入口から改札口まで長い距離を歩かなくてはならないため、足の悪い高齢者や身体障害者への配慮が求められる。交通局の資料によると、すべての駅にエレベーター、エスカレーター、車椅子用の通路、身体障害者用のトイレが設置されているとのことだが、実際は昇り用のエスカレーターしか設置されてないとか、エレベーターを降りてからもずいぶん長い距離を歩かないと改札口に辿り着かないといった問題も見られる。もし自分が足をけがしていたり、重たい荷物をもっていたら、意外につらいのが階段を下りる方であることはだれもが経験済みだろう。

またアンケート調査をする中で、改札口からエレベーターまでの長い距離に備え付けの車椅子でもあったら介護する側としては楽なのという、足の悪い両親をもつ男性の意見もあった。彼いわく、「どんなに意見を言っても、聞き入れられることはなく、もっと市民の声を聞き入れてくれる地下鉄であってほしい」とのことだった。

c その他 その他の各項目については、独自の利用者アンケートがあるので、その結果を中心に分析することにした。

表Ⅲ-2-2 改札口・駅構内（トイレ）についてどう思うか？（％）

便利で良い	29.2
特に何も感じない	54.5
やや不便	7.3
すごく不便	3.4
不 明	5.6
合 計	100

（資料）独自のアンケート結果(利用者)より。

表Ⅲ-2-3 車両の大きさについてどう思うか？（％）

広くて良い	13.5
特に何も感じない	57.9
やや狭く感じる	20.2
とても狭く感じる	3.4
不明	5.1
合計	100

（資料）独自のアンケート結果(利用者)より。

表Ⅲ-2-4 電車の本数についてどう思うか？（％）

多くて良い	8.4
ちょうど良い	55.6
やや少ない	23.6
とても少ない	3.9
不明	8.4
合計	100

（資料）独自のアンケート調査より。

烏丸線や大阪の地下鉄と比べまだ新しいこともあって、駅構内に不満を持っている人はそれほど多くない（表Ⅲ-2-2）。車両については、準小型車両（長さ16メートル、幅2.42メートル）が用いられていてやはり狭いと感じている人は、「やや狭く感じる」、「とても狭く感じる」あわせて4分の1弱に達している（表Ⅲ-2-3）。その他にも調査をする中で、色々な意見や発見があったのでいくつか取り上げてみる。まずはホームドア関連の問題だが、通常ホームに入った電車が何行きなのかを確認する手段としては、「アナウンスを聞く」、「電光板をみる」、そして「ホームに電車が来ていて急いで階段を掛け下りる時などの電車に書いてある字から何行きなのかを確認する」という方法がある。実際相互乗り入れをしている東西線では、醍醐方面へ行く電車と浜大津方面へ行く電車とは同じホームに着くので、どちらの電車なのか確認しなければならない。しかし、ホームドアが存在しているため、電車の表示をみて何行きなのかを確認することが不可能になっている。いつも東西線を使っている人なら電車の色で判断できるだろうが、初めて利用する人にも分かりやすい表示の仕方を考えるべきである。

なお、電車の本数については表Ⅲ-2-4で示したように、4人に1人が「やや少ない」か「とても少ない」と答えている。もっとも、この数字については、後で述べるように、これまで本数の多い私鉄などを利用する機会の多かった地域に住む人々と、そういう機会が少なかった地域に住む人々では、かなりの開きがあった。

②利用者アンケートの分析

a 地下鉄東西線の利便性分析

表Ⅲ－２－５ 東西線の駅別乗客数（開業後1箇月平均）

（単位 人）

駅名	乗客数 ①	乗客予測②	①－②
醍醐	7,000	9,000	△2,000
小野	3,000	3,000	－
柳辻	6,000	6,000	－
東野	5,000	5,000	－
山科	15,000	23,000	△8,000
御陵	18,000	19,000	△1,000
蹴上	5,000	3,000	2,000
東山	6,000	9,000	△3,000
三条京阪	20,000	24,000	△4,000
京都市役所前	10,000	8,000	2,000
烏丸御池	24,000	21,000	3,000
二条城前	3,000	10,000	△7,000
二条	8,000	16,000	△8,000
合計	130,000	156,000	△26,000

（資料）京都市交通局提供。

表Ⅲ－２－５は、東西線開通後の駅別の乗客数を示したものである。おもだった駅について少し説明を加えておくと、三条京阪は京阪本線、烏丸御池は地下鉄烏丸線、御陵は京津線、山科はＪＲ東海道本線、二条はＪＲ山陰線との接続駅であり、それぞれ乗客数も多いことが分かる。また京都市役所前駅には、ＺＥＳＴ御池、地下商店街・駐車場が併設されていることが重要である。ここで重要なことは、予測を上回る乗客数を達成したのは京都市役所前駅、烏丸御池駅のみであり、残りの駅は軒並み予想を下回っているということだ。特に山科、二条、二条城前に関して言えば予測を大きく下回っていることが分かる。

駅構内のサービスの分析については前項で行なったが、ここでは五大事業との関係から何故市民は地下鉄を利用しないのかということを分析しようと思う。五大事業とは、今までの節で詳しく触れたように、二条駅周辺整備事業、三条京阪駅前広場整備事業、山科駅前地区市街地再開発事業（ＲＡＣＴＯ山科）、醍醐団地再生プロジェクト事業（パセオ・ダイゴロー）、御池地下街・地下駐車場建設事業（ＺＥＳＴ御池）の五つである。

表Ⅲ－２－６ 再開発事業で知っているもの

事業名	知名度(%)
Z E S T御池	68.5
パセオ・ダイゴロー	44.9
R A C T O山科	34.3
二条駅前	20.2
三条京阪	16.9

(資料) 独自のアンケート結果(利用者)より。

表Ⅲ－２－６からも分かるように知名度に関する限りZ E S T御池はなかなかの成績をおさめていることが分かる。ちなみに、1997年10月4日のオープン時では、8万3千人を動員しており、ターゲットとする若者層に限って言えば、20代では78%の人が知っていると答えており、ある程度順調なすべりだしといえよう。その一方で、大型商業施設、ホテル、マンションが集積したR A C T O山科については、98年10月の完成見込みで、パセオダイゴローの東館がオープンするのは1999年、二条駅前については京都二条文化施設(仮称)が97年秋着工予定だったが、10月10日の段階で施設内容の詳細すら決まっておらず、1997年の9月市議会で「敷地にべんぺん草が生えている」とやゆされたほど(『京都新聞』1997年10月10日付)であり、市民への浸透度の低さとも関係しているだろう。そしてなによりもこの再開発事業の遅れこそが、乗客数低迷の主たる原因だろう。昨年京都駅ビルの完成にともない、伊勢丹などがオープンした地下鉄京都駅が8千人も乗客を増やしたことから、付帯事業の地下鉄に与える影響がいかに大きいかが分かる。その他にも特に興味深い数字を表Ⅲ－２－７に示しておこう。

表Ⅲ－２－７ 電車の本数について

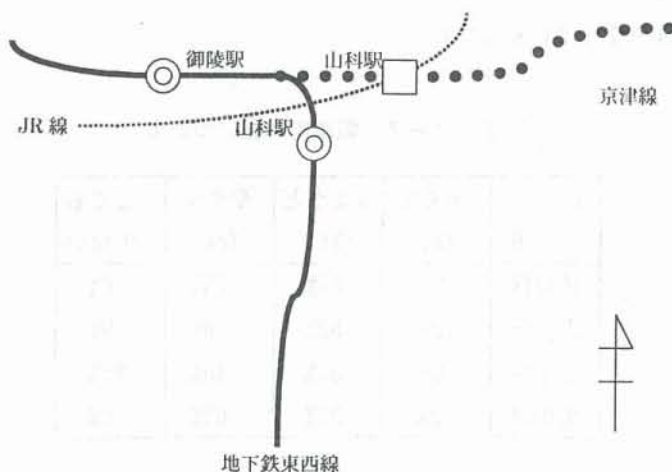
住 所	多くて 良い	ちょうど 良い	やや少 ない	とても 少ない
伏見区	8%	66%	25%	0%
山科区	22%	52%	9%	9%
中京区	0%	33%	40%	25%
東山区	0%	33%	67%	0%

(資料) 独自のアンケート結果(利用者)より。

この表から、中京区、東山区の人が、電車の本数について不満をもっていることが分かる。それに対して山科、醍醐（伏見区）では、電車の本数についてはそれほど不満はないものの、運賃や乗り継ぎ、バス路線の統廃合に大きな不満をもっているようだ。山科、醍醐地域の詳しい話については次節に譲るとして、次の項では地下鉄乗車にかかわる問題を取り上げる。

b 山科、醍醐地区の不満 図Ⅲ－２－１より分かるように、京津線と東西線とは御陵で接続している。ＪＲと東西線は山科で接続している。そして東西線山科駅およびＪＲ山科駅から京阪山科駅までは、距離にするとわずかだが地上でつながっていないために長い階段を昇って地上に出なければならない。これがまず第一の問題だ。運賃関連の問題では、二条城前駅から乗った場合、同じ山科でも東西線では260円なのに京阪山科までだと390円とふたつの路線を乗り継ぐので割高になる。また、東西線の開業により京津線の三条－御陵駅間（3.9km）が廃止されたが、京津線だと同区間運賃170円だったのが東西線だと230円かかるようになり、地下鉄が乗り入れただけなのに運賃が上がるのはおかしいと、利用者の不満はつのっている。こういった不満は、とりわけ山科や滋賀県方面の京津線利用者に強くみられる（表Ⅲ－２－８）。こうした二重料金制になった理由は、京阪三条－御陵間は、地下鉄の乗り入れになっており、地下鉄運賃を適用されるためである。場合によっては一挙に1.6倍にも値上げされる例もあり、全国でもめずらしいケースといわれている。（『京都新聞』1997年10月8日付）また山科、醍醐地域では、バス路線統廃合が行なわれ、

図Ⅲ－２－１



（資料）地図を参考にして独自に作成。

この点でも市民の不満がつづいている。(表Ⅲ-2-9)

表Ⅲ-2-8 運賃についてやや高いもしくは非常に高いと思う

居住地	「やや高い」+「非常に高い」
中京区	13%
山科区	35%
伏見区	30%
隣接府県	36%

(資料) 独自のアンケート結果(利用者)より。

表Ⅲ-2-9 バスの路線の統廃合は不便だと思う

住居地	「不便」
中京区	27%
隣接府県	23%
山科区	66%
伏見区	43%

(資料) 独自のアンケート結果(利用者)より。

③まとめ 以上のようにどうすればより多くの人が地下鉄を利用してくれるのかという観点から、利用者アンケートを分析してきたが、結論としては、地下鉄の与える便益を増すしかないだろう。そのためには、醍醐、山科地区にみられるような問題を一早く解決し、再開発事業も完成させ、四条、烏丸、河原町、京都駅などの人の集まる地域との効果的な接続を可能にし、他の経済主体との有機的な結びつきを強めることが必要だ。地下鉄を単なる人運びの道具にするのではなく、街づくりのひとつの手段と考えることが必要だろう。また、きたる高齢化社会にむけて高齢者であっても使い易い地下鉄でなければならない。地球温暖化防止のためには、地下鉄利用が有効的だということをアピールすることも大切だということがいえよう。

第3節 地下鉄開通と市民の足—住民アンケートより—

この節では、地下鉄東西線の開通がどれだけ地域の利便性を向上させたかに焦点をあてる。地下鉄の開通によって一番大きな影響を受けるのは、やはりその地域に住んでいる人たちである。そこで私たちは住民がどのような影響を受け、そしてどのように考えているかを知るために独自のアンケートを行った。地下鉄が開通するということは単に「便利になる」というイメージがある。しかし、地下鉄東西線の開通によって本当にその地域の住

民はただ単に便利になったのであろうか。アンケートの結果をみるとそうではなく、開通にともないさまざまな問題も生じてきているというのが現実である。ここでは住民アンケートの結果を活用し、それらの問題を検討していきたい。

[1] 回答者の属性

今回のアンケートは山科区および東山区の無作為に選んだ350世帯に対して、郵送回答形式でおこなった。合計154通の回答があり、男性46.1%、女性51.9%、不明1.9%で女性の方が少し多かった。年齢別にみると、表Ⅲ-3-1のようになっており、40代～60代で約60%を占めている。最寄駅は表Ⅲ-3-2のようになっている。職業について主要なものを挙げると主婦26.6%、会社員22.1%、自営業15.6%となっている。

表Ⅲ-3-1 年齢別構成

年 齢	(%)
10 歳未満	0
10-15 歳	0.6
16-19 歳	3.2
20 代	11.7
30 代	9.1
40 代	19.5
50 代	17.5
60 代	26.0
70 代	8.4
80 代以上	2.6
不明	1.3
合計	100

表Ⅲ-3-2 最寄駅別構成

最寄駅	(%)
醍醐	6.5
小野	0.6
柳辻	28.6
東野	2.6
山科	25.3
御陵	14.3
蹴上	16.2
東山	0
なし	2.6
不明	3.2
合計	100

(資料) 独自アンケート結果による。

(資料) 独自アンケート結果による。

[2] アンケート結果の概要

①建設時の説明 「地下鉄建設に際して事前に十分な説明が行われましたか」という質問に対する回答を最寄駅別にみると表Ⅲ-3-3のようになった。これをみると蹴上駅周辺の住民は半数以上が説明を受けているが、その他の駅周辺の住民で説明を受けているのは半数以下である。このことから地下鉄建設に際して、全体的には十分な説明がおこなわれたとはいえないということがわかる。

表Ⅲ-3-3 地下鉄建設の際に十分な説明があったかどうか(最寄駅別)

(%)

	十分に 行われた	行われた	全く行われ なかった	わからない	不明	実数 (人)
醍醐	0	40	30	30	0	10
小野	0	0	100	0	0	1
柳辻	0	18.2	4.1	38.6	2.2	43
東野	0	0	50	50	0	4
山科	7.7	30.8	38.4	23.1	0	39
御陵	9.1	13.7	22.7	50	4.5	21
蹴上	4	60	16	20	0	21
なし	0	50	50	0	0	4

(資料) 独自アンケート結果(住民)より。

②地下鉄開通以前の交通機関 地下鉄開通以前の交通機関は表Ⅲ-3-4のようになっている。ここからわかるように、半数近くの人が京津線・市バス・京阪バスを利用していた。これはこの地域の住民にとって上の3つの交通機関が重要な移動手段であったことを意味する。

表Ⅲ-3-4 地下鉄開通以前の交通機関

(複数回答)

交通機関	(%)
JR	26.0
京阪本線	10.4
京津線	46.8
阪急	3.2
叡山電鉄	0
京福	0
地下鉄烏丸線	5.8
市バス	48.1
京阪バス	42.2
タクシー	20.1
自家用車	29.9
バイク	9.1
自転車	13.0
徒歩	9.7
その他	0
不明	1.3

(資料) 独自アンケート結果による。

③バスの統廃合 東西線の開通によって、市バスの本数や路線が大幅に変更された。今までは山科・醍醐地区も市バスが走っていたが、東西線により客の減少が予想されるため全線が廃止となった。山科・醍醐地区は京阪バスが路線を引き継いでいる。この市バスの統廃合に対して、住民の実に71.4%が不便だと感じている。その具体的な内容を示したのが表Ⅲ-3-5である。地下鉄開通まで、市バスは正系統が86、枝系統が31走っていた(枝系統とは、系統番号に「特・臨」などを付加した系統で、正系統にたいして運行経路が一部異なるか、短くかつ回数も少ない系統をいう)。ところが地下鉄開通による市バス、再編成後は、正系統が69、枝系統が21になった。その内訳は、編成前と同じ系統が51、新設されたものが4、経路変更されたものが14である。整理・統廃合されたのは21系統で、その中に山科・醍醐地区の人々の足代わりとして利用されていた東系統が含まれているのである。

日ノ岡・九条山の周辺住民の人々は、東西線の駅も遠いし、市バスも廃線になってしまったとして不便を訴えている。山科・醍醐地区を走る全ての市バスが廃線となり、地下鉄の駅が近い人はよくても、駅まで遠い人々は都心部まで出るのかえって時間がかかってしまう場合もある。京阪バスも増線・増発されたが、山科・醍醐地区と都心部とをつなぐものは少ない。

表Ⅲ-3-5 市バスの統廃合により、不便になったことは何か
(複数回答、%)

路線が減った	31.2
本数が減った	44.2
乗り継ぎ料金が 高くなった	10.4
他のバス、交通機関への アクセスが不便になった	17.5
その他	6.5

(資料) 独自アンケート結果(住民)より。

現在、京都市交通局は、山科・醍醐地域の運行回数やダイヤ変更を含めた市バスの系統の見直しをすすめている。1998年2月の文書では、再編成を1998年7月に実施し、そのうちの一部は緊急的な措置として3月末から実施することが発表された。3月に実施されるのは、主に五条通及び馬町を経由して河原町にいくもので、以前の東系統の一部とほぼ同じだと思われる。本格的に実施される7月からは、九条山などからの中学校や小学校への

通学にあわせたバスも復活する。ほかにも、醍醐バスターミナルから四条への直通バスが出来たり、都心部と山科・醍醐地区をつなぐものが大幅に増える予定である。

④京都都心部への所要時間 地下鉄東西線が開通したことによって京都都心部（三条・四条）までの所要時間がどのように変化したかを最寄駅別にみると表Ⅲ-3-6のようになっている。全体的にみると、ほぼ半数の70人が短縮されたと答えているが、延長されたと答えた人も30人おり、少なくない数字になっている。ここでは次のようなことがみられる。山科～醍醐間では短縮されたと答えた人が多く、山科より三条側では延長されたと答えた人が多いのである。これは②の「地下鉄開通以前の交通機関」の結果にあらわれているように京津線・市バス・京阪バスを利用していた人が多く、その市バスが統廃合されたり、九条山・日ノ岡といった京津線の駅がなくなったことが原因であると思われる。

表Ⅲ-3-6 京都都心部への所要時間の短縮程度（最寄駅別）

(%)

	大変短縮 された	少し短縮 された	変化が ない	少し延長 された	大変延長 された	分らない	不明	実数 (人)
醍醐	60	30	0	0	0	10	0	10
小野	100	0	0	0	0	0	0	1
栂辻	31.8	15.9	22.7	4.5	11.4	11.4	2.3	43
東野	25	75	0	0	0	0	0	4
山科	10.3	61.5	10.3	5.1	2.5	10.3	0	39
御陵	0	9.1	36.5	4.5	22.7	22.7	4.5	21
蹴上	8	8	24	8	32	4	16	21

(資料) 独自アンケート結果(住民)より。

⑤放置自転車 地下鉄開通によって放置自転車がどうなったかを聞いたところ、解消されたと答えた人は6人しかおらず、大半の人は「ほとんど変わらない」「わからない」と答えており、以前よりひどくなったと答えた人も29人いた。このことから地下鉄東西線の開通は放置自転車の解消にはつながらなかったということがいえる。

[3] 住民の声

今回行ったアンケートは私たちが用意した選択肢のなかから答えてもらう形式であったが、アンケート用紙の空白部分や別の紙に意見を書いてくださった方が何人もおられた。ここではその住民の生の声を引用して、地下鉄東西線開通に対して住民がどのように思っているかをまとめていきたい。カッコの中は、その意見を書いてくださった方の年齢・性別・最寄駅である。

①バスについて

・バスの回数が少なくなり、また、最終が7時台なので仕事の都合上、乗れなくて大変困っています。(56歳・女性・御陵)

・祝地下鉄開通と言われていますが、私の住んでいる北花山は市バスから京阪バスに移行され、最終は18:30で終了し、何も便利にはなっていない。地元の意見をもっと聞いてほしかったです。(21歳・女性・御陵)

・駅までが非常に遠く（以前は京津線九条山があった）、特に年配者には負担。又、バスは本数が少なく（1時間に1～2本）最終も三条行が18:56、山科行（三条発）も20:15と非常に早い。(44歳・男性・蹴上)

・乗り方が分からなくなった。経由の違いでえらい遠回りになることがある。(22歳・女性・柳辻)

・10時以降のバスがない。(63歳・男性・柳辻)

・一本で通勤できたのが乗り継ぎで行かねばならなくなった。(60歳・男性・山科)

・旧九条山にとまるバスは1時間にほぼ1本。地下鉄蹴上からは登り山道で荷物を持っての復路は非常にきびしい日々です。(72歳・女性・蹴上)

・最寄りの駅が廃止となり、遠距離を徒歩せざるをえない。(80歳・男性・蹴上)

②料金について

・蹴上～山科が230円は高すぎる。京津山科～蹴上270円は無茶苦茶高い。(60歳・男性・山科)

・四条まで行くのに260円（地下鉄）+150円（京阪線）で410円もかかる。「非常に高い」(21歳・女性・柳辻)

・以前、京津線の三条～山科間は170円でしたが、地下鉄との統合が決定した際、230円に値上げされました。そして実際に開通するとJR山科駅前に2つの駅が出来、1時間に10本程度電車が通っているのですが、JR山科駅に近い京津線の4本は三条まで300円になり全く利用できません。三条から利用する場合も同様です。このような料金システムになるという説明はほとんどありませんでした。(23歳・男性・山科)

③アクセスについて

・三条より山科へ乗る場合、先に来た電車に乗れないのが大変不便です。せっかく時間が短縮されるのに、電車を選ばなければならない。同じ切符でどちらの駅でも下車できるようにしてほしい。(もちろん、料金を同じにするのがよい) (49歳・女性・山科)

・毎日通勤で四条河原町に出ておりますが、以前は京津線とバスでうまく乗り継いでいくと15分位で行けました。今は蹴上まで歩くのに10～13分かかります。そのため自転車で三

条まで出ております。自転車を預ける費用もかかり、大変な出費になります。帰りは坂道のため上がるのが大変です。毎日不満をかかえて通勤しており、地下鉄が出来、大変不便になり、家の中も暗くなり、会話も少なくなりました。こういう不満の声を行政は聞き届けてほしいと思います。東西線開通でおまつりムードばかりでなく、不便な生活を強いられている市民の声をもっと聞いてほしい。(45歳・女性・蹴上)

・蹴上駅までいくまで、国道沿いの歩道を歩かねばならず非常に危険。京津線で通学していた小学5年生の子供には、京津線廃止後、あまりにも危険なので駅まで京阪バスで通学させることになった。1時間に1本、定期代は5～6倍の負担になる。公立の小学校に通わせているだけなのに大変な出費。地下鉄ならば出費は今までどおりになるが安全性を考えるとやむを得ない。なぜ、市は開通と同時に駅までの歩道を完備しないのか、怒りを抑えられない。事故が起きてからでは遅い。せめて安全を保障してほしい。(烏丸線開通の時も困った人が多かったのでは?) 京都を心から誇りに思い、その上で国内外から多くの観光客に満足してもらえるような「きちんとした京都」にならないものでしょうか。(手紙による投書より要約)(46歳・男性・蹴上)

・今住んでいるこの九条山は全くの陸の孤島になってしまいました。毎日の生活がとても不便です。(51歳・女性・蹴上)

・私の住んでいる所からは地下鉄は全然関係ありません。もしあるとしても、柳辻駅にバイクをとめる場所がありません。なんとかしてほしいです。その上、京阪バスは赤字運転はしないという話ですが、今後この路線で赤字ができればバスを減らすのでしょうか。

(55歳・女性・柳辻)

以上が私たちに寄せられた「住民の声」である。これをみると、住民が地下鉄開通をてばなしで喜んでいるわけではないことがわかる。わざわざ意見を書いてくださった方はなんらかの不満を持っている人だけなので、この資料からのみでは地下鉄開通に対して住民全員が不満を持っているとは必ずしも言えない。しかし不満を持つ人が少なからずいるということも事実である。地下鉄開通で便利になった人もいるので、地下鉄開通自体は悪いことではないが、バスの統廃合などの地下鉄開通による変化で多くの人が不満を訴えているのである。これから先、市は不便になった人のことを考えていかなければいけない。1998年3月、7月に実施される予定の市バスの再編成もその一環である。市が住民の声を十分に聞き入れ、そしてすべての人が「地下鉄ができてよかった」と思えるようになってほしいものである。

おわりに—地下鉄と市民—

以上、地下鉄東西線の開通が京都市地域へ及ぼす影響を幾つかの論点に基づき考察してきたが、現時点における効果は必ずしも京都市の期待どおりとはいえないのではないかと考えられる。以下、各章をまとめた上で、本文で明らかになった事実を論点に対応させるかたちでまとめることにする。

その前に、冒頭で提起された論点をもう一度思い起こしていただきたい。一つは、まちづくりの概念についてである。もう一つは、地下鉄東西線の利便性をどの程度の住民が享受しているのかという疑問であり、それが沿線近くのごく限られた程度に過ぎないのであれば、その建設費の負担者についての考察がなされなければならないということである。この二つの論点を検証するための方法として、京都市が期待している目標と実態との比較を試みた。その比較をつうじ、この二者になんらかの乖離が生じてはいないか、もしそうであればそれはなぜなのかということについて問題提起を行った。本書を読む上で留意していただきたいことは、問題提起のなかに私たちの見解が含まれており、問題の原因もそのなかに現れているということであるが、それについては後述することにする。

それでは、先述の論点を念頭におきながら、各章で具体的に提起された問題点をピックアップし、その問題点に対応する内容を検討することで、報告書全体の内容をまとめることにしたい。

まず、I章では地下鉄東西線事業を、構想・建設段階別に検討した。構想段階においては、一つは都市発展段階からの要請、つまり特に京都市では1970年（昭和45）を前後としてドーナツ化現象（人口の京都市中心から、周辺地区である左京・右京・伏見・山科地区への移動）が起り、周辺から都心部への円滑な交通連絡網が必要とされた。そして、道が狭く、拡充にも限界があるという京都市固有の交通問題と、特に1980年代の前半の拠点プロジェクト型都市再開発政策を背景として、五大事業とともに東西線建設が具体化された。その段階で登場するのが「民活」を導入した第三セクターであるが、公共投資に対する国の補助金削減も同時に行われた。このように東西線建設の構想段階においては、中央政府の政策指向との不可分の関係が浮彫りになり、今回の建設に少なからず問題を引き起こす要因—拠点プロジェクト型都市再開発、第三セクター方式と補助金制度など—がそのなかにあることを明らかにしている。

建設段階においては、京都市の意図と実態との齟齬の結果が、建設費の膨張にあらわれていることを検討した。京都市の意図は二つに分けて考えることができる。一つは、京都

市が第三セクター方式を導入する際に抱いていたねらいと、その現実における結果との比較であり、もう一つは、快適さの向上のための様々な施設の導入とその結果である。前者については、京都市の意図に反し、第三セクター工区の単位km当たりの建設費の多さ、および1992年（平成4）段階で明らかになった建設費膨張の顕著さが目につく。近年、第三セクター方式に対しては、相次ぐ経営破綻とそれが自治体財政に与える影響のために様々な批判がある。ここでは第三セクターの経営問題について深く立ち入ることができないが、注目すべきことは、中央政府の政策の流れの要因とバブルという背景、特に同方式によって設立された会社の資本金が自治体から出資されているにもかかわらず、予算過程や建設過程に係わる情報公開の義務免除は勿論、議会からの監視を全く受けないということである¹⁾。また後者については、例えばホームドアなどの福祉施設の導入は当初の工事費より拡大をもたらしたが、その他の施設も含め、Ⅲ章の2節で利用者アンケートから利用者の考える東西線の快適さを通じて検討した（後述）。

Ⅱ章では、今回の五大事業と関連して京都市のまちづくり政策の検証を行った。3節の山科の事例分析をつうじては、住民側が望む再開発構想あるいは政策過程と、市が進行させてきたそれとは異なることが明らかとなった。それは、当初「山科駅前再開発協議会」と市との対立というかたちで現れており、結局のところ再開発と東西線建設の合体という、矛盾をはらんだ政策決定という形で決着をみた。しかし、その一連の過程は、冒頭で指摘したとおり、駅前高層ビル建設や交通網の整備といったハード面にとどまるまちづくりと、住民が望むような「まちづくり」とのズレの現われでもある。このようなことは、2節で概説した五大事業が京都市全体にどの程度の波及効果をもてるのかという視点からも検証される。というのは、1996年までの岡田ゼミナール発行の報告書でも指摘されてきたとおり京都市経済の不振が行政の重要な課題となり、市としては東西線を媒介にした各地域間の有機的な結合を経済活性化に繋げたいという意図であるが、東西線がそのような役割を十分に果たせるかどうかということが問題である。その中心的な役割を担うのとされているのが五大事業である。これについては、次のⅢ章の1節で考察している。

Ⅲ章の1節では、上述した視点と、東西線建設段階・開通後の経済効果について、とりわけ後者については付帯事業の実態および他の産業と既存の商店街に与える影響などについて検討した。短期的という制約性を承知した上でまとめると次のとおりである。まず、建設段階では、京都府内における直接効果は非常に限定されたものであることが明らかとなった。公共投資による再開発において地元の経済にどの程度の直接効果があるかは、その事業による利益が地元へ還元されるかどうかに関わる非常に重要な意味を持つ。次は、間接効果についてである。ヒヤリング調査を通じて五大事業の主体と既存の商店街におい

ては、開通前の段階で、東西線開通による効果にかなりの期待を寄せていることが分かった。しかし三条会では、東西線開通・二条再開発による来客の上昇を期待しつつも、二条開発の進展に疑問を抱いており、市側のより具体的な政策提示が望まれている。ここでも、東西線開通が既存の商圈に対して期待どおりの結果をもたらしうるのか、再編の影響のメリットとデメリットが注目される場所であり、この問題についてはより長期的な検証が必要と思われる。一方、東西線の開通に多少とも不安を抱いているのはタクシー業界である。山科地区と京都市都心部をつなぐ役割を果たしていたタクシー業界にとっては、ここ数年にわたる規制緩和による打撃が深刻であり、その上さらなる競争を強いられることに悩まされていることが明らかになった。その中で、激安の運賃制度などの対策を導入しているがまだその成果はでておらず、むしろ当分の間収入減を強いられることが予測されている。五大事業の営業主体の反応についても、ゼスト御池や醍醐など開通後の来客の伸びに苦労しているところがあり、東西線が事業の活性化に期待どおりの役割を果たすかについてはまだはっきりしない。このように全体的にみると、市側が期待したとおりの結果はまだまだその結論をだせないということが言え、その要因については最後にゆずる。

2節・3節では、独自のアンケート分析をつうじ、市の期待に対する利用者・住民の反応を検討した。まず、営業段階に入ってから営業状況は、2つの駅（烏丸駅、市役所前）でのみ予想客数に達していることがあげられる。交通局としては五大事業の進展の程度によるものであると分析しているが、果たしてそれによるものかどうかは長期的な検討を踏まえないと一概には言えないのではないかと思う。なぜなら、1節で見たとおり、付帯事業の営業主体側には来客の伸びに対する不安さがあるからだ。利用者アンケートでは、施設面では全体的に好評を得ているとはいえ、執筆者の提案した今後の改善内容については検討する必要があるだろう。他方で滋賀からの利用客にも料金に対する不満が強く、山科地区の住民は従来に比べ料金・アクセス面での不合理を訴えた。3節では、住民アンケートの分析から、東西線の利便性の向上が最も予想される地区の、市の交通政策に対する疑問の声が明らかになった。注意すべきことは、東西線が必ずしも沿線のすべての地域の住民に利便性をもたらしたとはいえないということだ。特に、地下鉄と他の交通機関との有機的な関係がなくてはその利便性が発揮されないこと、従来の交通手段（バスなど）の再編が、住民の生活とどの程度密着しているかの二点が検討されるべきであった。膨大な建設費膨張をバス事業の再編などに肩代わりさせた面はないかということと、その結果が住民の足の不便と事業費負担ではないかという執筆者の個人的な疑問は解消されていない。

以上本報告書の内容を要約して見ると、最初に提起した問題に対する要因が浮かびあがってくる。すなわち、東西線の利便性を、沿線だけではなくより広く波及させるためには、

建設と五大事業という単なるハード面の整備のみにとどまったのでは、その効果は限定的なものにしかならないということだ。解決の一つのカギとなるのは、Ⅲ章の3節で明らかになった山科地区の住民と市の対立のなかにある。誰のための建設であり再開発であるかという点は、その政策過程に対象となるものの声が反映されるシステムが整っているかどうかということと不可分の関係にあるといえよう。それが反映されてこそ、市民の建設費負担が正当化され、東西線が京都市の期待どおり「東西線で有機的につながることで、京都のまち全体を活気づけていく京都再生の起爆剤としての役割」（『京都新聞』1997年10月11日）を果たすのではないか。それが広い意味でのまちづくりであり、今回の政策の過程で欠如しているところはまさしくここにあると思われる。

しかし、このような内容は、行政の基本的な姿勢や抽象的な目指すべき目標にかかわる問題であるため、ここではより具体的な政策のための幾つかの考えるべき問題に着目し、再開発の具体的なあり方・京都市の交通体系・「まちづくり」のための環境整備、の3点について考えながら調査や本報告書全体の締めくくりとしたい。

一つめは、再開発あるいは付帯事業（以下付帯事業と統一）のあるべき姿とはどのようなものかという問題である。広い意味での「まちづくり」となる付帯事業というのは何をさすのであろうか。これについて私たちとしては、付帯事業が地元の利益として還元されるような仕組みになっているのかどうかという視点が重要ではないかと考える。市役所前の地下街の50%以上を神戸、大阪、東京という京都市外からの店が占めており、山科駅前ビルにおいても大丸百貨店やブライトンホテルなど他地域から進出する大手企業が目玉になっている。駅に降りて駅前ビルで買い物をしたり、スポーツセンターを利用したあと、そのまま電車で帰る。周りの地元の商店街を歩いたり観光しようというインセンティブは働かない。これがいわゆる駅前ビルを中心とした再開発の限界である。これは、地元の経済活動との関連性が薄いために、付帯事業での営業収益が地元以外に漏出されてしまうことと、営業状態の如何によってはいつでも撤退してしまうという不安さが少なからず存在するということを意味する。後者について山科の例を取り上げて考えると、大丸とブライトンホテルはテナントを当初の買取りから賃貸に変更した。再開発計画の見通しの不透明さと営業自体の不安要素から当初の計画を変更したのである。これは、進出企業が付帯事業自体に疑問を持っている証拠でもあり、都合によりいつでも引き上げられるようにしておくという点で、地元の企業でない場合によく見られる姿勢でもあろう。もう一つ、どこでもあるような一率的な駅前再開発ビルや「箱づくり」の付帯事業はすでに時代遅れかもしれない。山科でのヒアリング調査を通じて、箱の中身の特徴づけたいという地元住民の強い気持ちが伝わってきたが、箱づくりを目指した付帯事業の限界をぜひ乗り越えていただ

きたいものである。このように、付帯事業自体はそのものが否定されるものではなく、現在行われている事業のあり方に問題があり、上述のとおりの中身をもつ、地元利益が還元されるようなものを目指すべきということがいえるのではないだろうか。

二つめの問題は、京都の交通体系はどのようなものであるべきかということである。そのために行政の臨むべき姿勢はどのようなものであろうか。その答えは、構想段階の検討、独自のアンケートの分析から考えることができた。今回、住民アンケートから最も大きな問題として浮上したことはバス事業の再編であるが、これについての交通局の政策は、バス事業による赤字負担をどうにかしなければならないということであった。主な内容は人件費の負担であり、今回の再編により多大な人員削減を行うことで解決をはかった。これを、アンケート結果から明らかになった住民の不利益問題と比較してみると、二つのことがいえる。一つは、沿線外の人々が不便と事業費負担を強いられている点であり、もう一つは、住民の足の不便は考慮せず事業の赤字のみを削減すれば良いということが行政の交通政策のあるべき姿であらうかという疑問である。

後者については、市電の廃線が地下鉄構想と同時に行われたこと—I章の1節参照—からも同じことがいえるだろう。市電廃止の理由もまた増大する事業の赤字対策というものであった。より便利な交通機関の建設は旧いものを必要としない、それに赤字事業体は財政の負担にしかならないから廃止すべきだという意見はもっともであろうが、旧いものはたす役割をより綿密に検討すれば、たとえ収支が赤字であってもそのことがすなわち廃線の決定的な理由にはならないものと思われる。例えば、路面電車の場合、地下鉄とは異なってお年寄りにとっては利用しやすい利点がある。地下鉄は、駅間の長距離や長い階段と通路などⅢ章2節の執筆者も指摘したとおり、お年寄りにとっては近づきたいものがあり、今後おとずれるであろう高齢社会を考えれば、このような弱者のための思いやりもまた重要だと思われる。このような配慮の欠如は、第三セクター区間における、地下鉄への乗り入れに伴う路面電車の廃止にも共通しており、経営面のみ考慮された結果であるといえる。公共交通をその本質にもとづいて考えると、仮にその経営が赤字であっても行政が行なうべきであり、むしろ赤字であるからこそ行なわなければならないといえるのではないだろうか。この点を今回のバス事業の再編成問題との関連、および今後の交通体系との関連からいうと、次のとおりである。京都市の都市形態の特性からも、都市高速鉄道以外の新しい交通機関の必要性がいわれているが、烏丸線と東西線の利用増進の側面からも、路面電車やバスなど地下鉄以外の交通機関とのより円滑な連絡を図らなければならないと思われる。東西線開通で市内への連絡が従来よりむしろ不便になったというアンケート結果もでており、建設だけではなくソフト的な交通システムも考慮すべきであることは何度

も指摘したとおりである。現状では、異なる交通機関との連絡をより円滑にすることで立体的な交通体系を造り上げることが欠如しており、その結果は付帯事業の不振や利用者・住民の声としても明らかになった。今後はこのような点を考慮すべきであろう。

勿論、言うまでもなく、自治体においては上述した内容を総合化したまちづくり構想が可能となる条件整備が必要である。最後に、京都市の広い意味でのまちづくりが可能となる基盤づくりのなかで、最も重要と思われる地下鉄の建設費確保の問題の視点から、国の補助金制度について簡単に考察する。Ⅰ章の２節では建設段階、Ⅱ章の１節では福岡市の例をつうじて、簡単に補助金制度について触れたが、これに関しては現行制度の改善がなされるべきではないかと考える。京都市交通局と福岡市交通局のヒアリング調査を通じて、自治体の財政にとっては、地下鉄建設による建設費、事業費などが過重な負担になっていることが明らかになった。それに加えて、政府による補助金の繰延措置や財源調整などという二重の負担に強いられているという問題もあった。しかしこれに対して中央政府の姿勢は、大都市の地下鉄建設に対して、地方分権や自治体の自立という名のもとで自治体任せにしてしまう傾向が強い。大都市の交通政策の観点からみると、地下鉄建設は、限定された地域のみにおける利便性の享受を超えた効用をもつ。つまり、他地域から訪れる人々の利用から明らかのように、地下鉄はJRなどの民間鉄道と連携しながら、広域かつ有機的な交通網整備に一環をなしていると考えられる。そういった点を考えると、大都市の地下鉄建設は、特定の自治体に限られた行政課題ではないと思われる。自治体が広い意味のまちづくりを行っていくためには、財政的な安定が不可欠であり、とくに地下鉄建設のような財政にとって重い負担にならざるをえない事業に対しては、中央政府による補助金の拡充や充実した施策の実施が必要ではないだろうか。

様々な問題を抱えながらも長年にわたった建設のすえ、ようやく東西線が動きはじめた。しかし本報告書でとりあげた諸問題は、決して解決されているわけではなくむしろこれからの展開において具体的なかたちをとって現れるものと思われる。とりわけ最も明確なかたちとして現れるのは、巨額の建設費の負担であろう。今後、京都市財政にどのような影響が現われるのか、またどのような解決策が工夫されるのか注目していきたいと思う。最後に、本報告書の執筆にあたって、京都市交通局をはじめ様々な関係機関、住民など関係者の方々に御協力いただいたことを深く感謝し、締めくくりとしたい。

1) 成瀬龍夫編『公社・第三セクターの改革課題』自治体研究社、1997年、p37。

参考文献一覧

神戸都市問題研究所鉄道文化研究会「都市鉄道と地域開発」『都市政策』76号、1994年／成瀬龍夫篇「公社・第三セクターの改革課題」1章、1997年／藤田邦飽昭・柴田正昭『都市再開発』日経新書、1976年／植田政孝編『現代都市のリストラクチャリング』東京大学出版会、1992年／矢作弘『都市はよみがえるか』岩波書店、1997年／全国市街地再開発協会『図解～市街地再開発事業～』1990年／『月刊自治研～市民の都市計画は実現するか～』1995年12月／京都市職員労働組合『ねっとわーく京都』1991年11月、1992年3月、11月、1994年7月、9月、10月、11月各号／京都市都市開発局『山科・醍醐地区開発整備基本計画報告書』1968年8月／富家建築事務所・日本開発研究所『山科駅前地区再開発構想』1976年10月1日／京都市計画局『広報パンフレット「新しいまちづくりのために」』1982年／京都市計画局市街地再開発課『山科駅前地区再開発ニュース』1号～6号、9号／京都市計画局市街地再開発課『山科駅前地区まちづくり資料』10号～13号／京都市計画局市街地再開発課『山科駅前地区まちづくりニュース』1号～110号／京都市・山科駅前再開発株式会社・株式会社大丸『山科駅前再開発ビルB棟～商業施設計画概要書～』1996年5月／『山科駅前を発展させる会ニュース』41号、1991年／『山科駅前再開発協議会ニュース』4号～82号／株式会社関広『買物アンケート＝山科駅前「ポンてりか」＝報告書』1995年3月14日／高木経営工学研究所『新商業施設出店に向けての取り組み』1986年3月／京都大学法学部村松ゼミナール『資料・地方分権の現場の声』1998年／京都市都市計画局『京都の都市計画』1962年／京都市計画局『京都市総合計画基本構想（検討資料）』1964年／京都市都市開発局『まちづくり構想』1969年／京都市計画局『京都市基本計画』1985年／京都市計画局『京都市基本構想』1983年／都市交通審議会答申『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』13号、1971年／京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史』1986年／京都市交通局『京都高速鉄道烏丸線建設小史（続）』1993年／京都市基本計画審議会『新京都市基本計画答申案』1993年／京都市企画調整局『新京都市基本計画』1993年／京都商工会議所『京滋奈プロジェクト要覧』1993年／立命館大学土居ゼミナール『京都の交通白書』1992年／立命館大学鈴木ゼミナール『高度成長と京都』文理閣、1993年／京都大学岡田ゼミナール『転換期の京都－産業・景観・まちづくり－』1992年／柴田悦子・土居靖範『交通論を学ぶ』法律文化社、1991年／D.ハーヴェイ『都市の資本論』青木書店、1991年／土居靖範『まちづくりと交通』つむぎ出版、1997年／岡田知弘他『国際化時代の地域経済学』有斐閣、1997年／京都市交

通局経営推進課『京都市の市バス・地下鉄について』1997年／京都市交通局『高速鉄道東西線』1997年／京都高速鉄道株式会社『京都・地下鉄東西線』1997年／京都市交通局『市バスの運転計画変更について―バスの新運転計画―』1997年10月3日／京都市交通局『山科・醍醐地域のバス系統などの見直しについて』1998年2月13日／京都市『「もっと元気に・京都アクションプラン」年次計画書』1997年／京都三条会商店街進行組合『平成7年度一街並づくり推進事業計画報告書』1996年／峯野芳郎「中央政府の規制下における地方政府の行動」『政策科学』4巻2号、1997年2月／安部誠治『都市と地域の交通問題』自治体問題研究社、1993年

執筆分担（回生、執筆個所）&編集後記

古川 拓（3回生） I-1

前年度の失踪から早や一年が経ちました。今年はそのような醜態をさらさないように心がけてきました。おかげで、一年を通して少しは学ぶことができたように思います。理論と現実の接点を見つけ出すこと、「雰囲気」による判断や偏った主観を排除するということが、いかに難しいことか！己の力不足を痛感しました。来年度からはしばらく(?)の間、受験生に戻っての「暗い」生活が始まります。早く脱出できるようにがんばりたいものです。

日高康弘（3回生） I-2、III-2-[1]

膨大な資料を片手になるべく客観的にまとめてみました。一応それなりにはできたのではないかと思います。試験の真っ最中、遊びにバイトにがんばりながら書き上げたものです。どうか読んでみてやって下さい。

原田拓朗（2回生） II-2

ひょんなことから参加することになったゼミですが、けっこう水にあっていたようです。ご迷惑をおかけした皆様、本当にごめんなさい。来年はもっと単位をとります。

遠藤環（法学部3回生） II-3

今回の調査で多くの方からまちづくりや交通行政に関してお話を伺う機会に恵まれた。まちづくりの問題を根なし草の学生がどれほどわかるのか、という批判を頂いたりもした。あたりまえのことかもしれないが、地元のことを一番よく理解しているのは地元の人であるということを感じ、多くのことを学ばせてもらったような気がする。自分の立場を忘れないようにしながらこれからも自分なりにまちづくりについて考えていきたいと思う。

濱田国祐（3回生） III-1

報告書の執筆もこれで2回目なので、今年は楽勝かと思ってましたが、なかなかそうはいかないのが難しいところです。アンケート調査・ヒアリング調査など、幾多の難関を経て、この報告書はできあがりました。多くの課題を抱えての船出となった地下鉄東西線も、何とか頑張ってほしいものです。

浅原 基 (2回生) III-2-[2]

北海道にスノボに行った。3月だったのにもかかわらず本当に寒く、ニット帽子をかぶっていなかった友達は、髪の毛は凍って、もみ上げにツララがぶら下がっていた。夜は夜ですすきのの街で見るからに怪しい飲み屋の客引きに見事にだまされ、ぼったくられた。一文無しで家に帰ると私の帰りを待っていたのは数々の請求書のみだった。どんどん預金残高はゼロに近づいてゆく。大学でお金でも借りないと帰省できないけどやっぱり「貸し渋り？」などと考えながら溜まっていた新聞を見ると中学生の殺人事件だとか金融ビックバンがはじける???とかくらい話ばかり。こんな世の中でいいのだろうか。

横田昌樹 (3回生) III-3

「地下鉄が開通する」と聞くとやはり単純に便利になると考えてしまう。実際、私は四条烏丸に住んでいるので三条河原町の方に行くとき何回か地下鉄を利用し、「いいものができた」と思った。しかし、今回住民アンケートを見て、ただ便利になるだけではないという事に気づかされた。私の書いた文には何の力もないであろうが、これによって地下鉄周辺の人々の生活環境が少しでも改善されることを願っています。

韓 戴香 (3回生) はじめに、II-1、おわりに

ソウルにある実家の近くにも地下鉄が開通する。交通渋滞から開放されるし、地価も上がると親は大喜び。他人事の如く、誰かが与えてくれるものだと、与えてくれるから嬉しいと思っていた自分が恥ずかしく感じる。自分の周りの環境は自分で造っていくものであり、自分の責任であるという当然のことが、本当にそうだと思うようになったのも、現場の人々に教わったことかな。地元の方々、行政の方々、それぞれの立場でしか分からないものがあり、だからこそその立場で最善を尽くす姿も大いに印象に残った。なぜ結果としての矛盾が生じるのか、異なる立場でしか分からないものは何か、ということを考えていくことが私たちのなすべきことではないかと考える。

岡田ゼミナール既刊報告書一覧

1991年『リゾート開発と住民―丹後リゾート開発実態調査報告書―』

1992年『転換期の京都―産業・景観・まちづくり―』

1993年『京都市製造業のゆくえ―遷都1200年のモノづくり―』

1994年『変わりゆく産業空間と京都の選択―未来を模索する小売業・製造業―』

1995年『変わりたい街、もどりたい人―阪神大震災の被害と復興への課題―』

1996年『生活空間としての観光都市をめざして―京都市観光実態調査報告書―』

岡田ゼミナールの情報は下記ホームページでも提供しています。

<http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~okada/>

地下鉄開通の夢と現実

―京都市地下鉄東西線事業とまちづくり―

1998年3月発行

編集・発行

京都大学経済学部 岡田ゼミナール

〒606-8317 京都市左京区吉田本町

TEL.075-753-3462 (研究室直通)

印刷

(株)田中プリント

〒600-8047 京都市下京区松原通麩屋町東入

TEL.075-343-0006

