

鉄道が導く「都市と国土のイノベーション」



京都大学大学院教授・内閣官房参与
藤井 聡

生き物としての都市を支える交通インフラ

「都市は生き物だ」という言説は、都市計画論において百年以上にわたって繰り返し主張されてきた最も基本的なテーゼである。実際、都市は「生まれる」こともあれば、「成長」することもあり、「病氣」にかかることも「衰弱」することも、そして最終的には「死」に至ることもある。しかも我々は、賑わいのある街を見れば「活力ある活き活きた街」と言い、ほとんどの店が閉まったシャッター街を見れば「死んだ街」と表現する。日常の暮らしの中で普段から、街は、「生き物」として扱われているわけだ。

ではそんな街という生き物の「誕生」や「成長」「衰弱」や「死」は何によってもたらされているのかといえば——その中心に位置するものこそ、「交通インフラ」である。

そもそも生き物である以上、細胞としての各部位が必要とする「養分」が供給されなければ、瞬く前に「壊死」することになる。同じように「血管」としての「交通インフラ」がなければ、都市は生き続けていくことができないわけだ。

だからこそ、「都市の活性化」や「形成」、ひいては「国土の形成」を果たそうとするにあたって、交通インフラは巨大な役割を担うのである。

交通の持ち来たす変革は「最も根深く強い」

例えば、幕末から明治維新の時代を、中山道の宿場町の庄屋・半蔵の目から描いた島崎藤村の小説『夜明け前』には、次のような一節がある。

「ただ馬籠駅長として実際その道に当たって見た経験から、彼の争えないと想っていることは、一つある。交通の持ち来たす変革は水のように、あらゆる変革の中の最も弱く柔らかなもので、しかも最も根深く強いものと感ぜらるることだ。その力は貴賤貧富を貫く。人間社会の盛衰を左右する。歴史を織り、地図をも変える。」

半蔵は、中山道の宿場町の庄屋として、幕末から維新にかけて時代が激しく動く様子を目の当たりにした人物だ。そこにはさまざまな改革があった。中には激しいものも抜本的なものも派手なものもあったに違いない。確かにそれに比べれば、「交通」なるものは圧倒的に地味なものに過ぎなかっただろう。

しかし、その変革のパワー、つまりはイノベーションの力は、それらのあらゆる改革の中でも「最も根深く」そして「最も強い」ものだと、半蔵は喝破したのである。そしてその力は、身分も貧富の差もなく、誰もが等しく被るものであり、だからこそ、人間社会全体の盛衰を左右する。かくして、歴史そのものに大きな影響を与える。しかもそればかりではなく、それぞれの都市と地域の栄枯盛衰を決定付け、最終的に「地図」それ自身も変えてしまう力を持っている——。

この半蔵の見立ては、百年以上の時を隔てて、今日もそのまま、あてはまる。

政府は改革を叫び、イノベーションの重要性を謳い、経済や産業や財政や教育で抜本的な超変革を目指すのだと躍起になっている。

しかし政府は忘れているのだ。

我々の社会の基盤にある「下部構造=インフラストラクチャー」こそが、経済や産業や財政や教育の実態を決定付けているという「真実」を。

交通インフラなかりせば、あらゆる産業は発展せず、したがって経済も衰弱し、結果として財政は劣化し、それらの暗い世相すべてを受けて教育も荒廃していく。足下をおろそかにして、見栄えばかり気にする輩は、足下をすくわれ、落ちぶれていく他ない。それぞれの地域、さらには国家全体の栄枯盛衰の歴史は交通インフラが決定付けているのであり、都市と地域と国土の有り様は交通インフラによって決定付けられているのである。

だからこそ、都市や地域、そして国土、ひいては社会全体の「イノベーション」を謳う以上は、交通インフラ政策を無視することなど「言語同断」であるばかりか、その他の経済産業政策や構造改革なるものと交通インフラ政策を同列に取り扱うこと自身が愚かの極みとすら言っても決して過言ではない——それほどに交通インフラ政策は重大な意味を持つ政策なのだ、と我々は構えねばならないのである。

都市・地域・国土の形成と繁栄における鉄道の役割

交通インフラといっても道路もあれば港もあれば鉄道もある。

ただしこれらの中でもとりわけ、「都市」の形成において重大な役割を担うのは鉄道だ。

なぜなら、道路や港は、主として「物流」のために必要不可欠な役割を担う一方、鉄道は、「人流」にとって中心的な役割を担うからである。そして、都市の形成においては、「人流」の活性化が重要な役割を担うのである。

もちろん、道路や港も「人」を運ぶ上でも重大な役割を担う。しかしその「規模」でいえば、少なくとも人流においては鉄道がやはり断トツに効率的だ。道路で大量の人を運ぼうとすると渋滞は避けがたいが、鉄道はそうではない。港(港湾あるいは飛行機)においては、少なくとも中距離、近距離の日常的な移動においては、(臨海部や離島等の一部の例外的な状況を除けば)鉄道に圧倒的に分がある。

かくして、鉄道が導入された近代以降、都市の形成と発展において鉄道の存在が重大な役割を担い続けてきたのである。

鉄道による「地域イノベーション」: つくばエクスプレスの事例

かくしてわが国の現代都市の多くは、「鉄道」を中心につくられている。昔から、「城」を中心に「城下町」がつくられたり、「港」を中心に「港町」がつくられてきたのと同じだ。

ただし、昨今では、鉄道整備はかつてほど旺盛に進められておらず、結果として鉄道の「都市形成力」を肌で感じ、それを理解している国民が限られてしまっているのが現状だろう。

しかし、写真-1~3をご覧ください。

これはいずれも、東京都心とつくば市とを結ぶ「つくばエクスプレス」の開業時(2005年)と、開業10年目(2015年)のみらい平、柏の葉キャンパス、八潮の駅周辺の様子だ。

これらの写真からも、「鉄道の都市形成力」は一目瞭然だ。



写真-1 つくばエクスプレスの開業時(左)と
開業10年目のつくばみらい市・みらい平駅周辺(右)



写真-2 つくばエクスプレスの開業時(左)と
開業10年目の柏市・柏の葉キャンパス駅周辺(右)

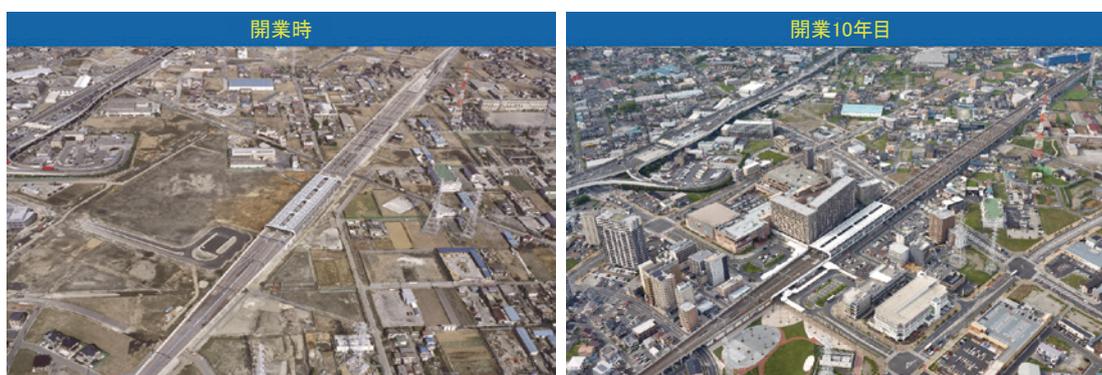


写真-3 つくばエクスプレスの開業時(左)と
開業10年目の八潮市・八潮駅周辺(右)

そもそも、鉄道がなかった土地に鉄道が通れば、その土地には、実にさまざまな可能性が生まれることとなる。

鉄道がなければだれもそこに住み着かないような場所でも、ひとたび都心に直結する鉄道が整備されれば、その駅周辺は、宅地として、オフィス用地として一気に注目を集め、開発が進められる。そうして昼間および夜間の人口が増えれば、商店等、各種のサービス産業の需要が生まれ、そのため立地も進められるようになる。一方で政府の方も、こうした民間投資を見通して、上下水道や道路、公共施設等のさまざまな公共の投資を進めるようになる。そして、そうした官民あわせた投資はもちろん、さらなる投資を呼び込むことになり、都市が一気に形成されていったわけだ。

つまり鉄道の整備により、沿線の土地が、抜本的に質的に生まれ変わるようになったのだ。

そもそもイノベーションとは「深い部分での構造変革」を意味するものである。その意味において、このつくばエクスプレスの事例は、鉄道の整備は沿線の土地に対して明確な「地域イノベーション」をもたらすものであることを、雄弁に物語っているのである。

新幹線は都市を成長させる「大河」である

このつくばエクスプレスに見られるような、地域イノベーションが、明治期以降、日本各地でつくられたそれぞれの鉄道の沿線地域で積み重ねられていき、今の「国土」が形成されていったのである。日本の三大都市圏の発展は、それぞれの地域の地鉄各社の投資なくして、あり得なかったし、各地方の各都市の発展もまた、同様に各地の鉄道会社の投資なくしてあり得なかった。

ただし、それら諸都市の発展において、それぞれの都市「内」の鉄道投資が重要な役割を話したことは間違いなく、やはり、東海道本線や東北本線などの、都市「間」の鉄道投資は、重大な「ディープインパクト」をそれぞれの都市、さらには、それらをすべて含めた「国土」の発展にもたらしたことを忘れてはならない。

図-1をご覧ください。この図は、平成22年時点における政令指定都市と、その時点での整備済みの新幹線路線を示している。

ご覧のように、本州以南の政令指定都市は、一つの例外もなくすべて、新幹線沿線都市圏に張り付いていることをご理解いただければよい(唯一の例外は札幌市だが、札幌市は道州制の「道都」という特殊事情がある)。このことはつまり、新幹線の沿線地域にしか「政令指定都市」までの成長に成功した都市は存在していない、という事だ。逆に言うなら、新幹線が整備されていない都市は、いずれも「政令指定都市」にまで成長することに失敗している、ということだ。

すなわち(少なくとも本州以南では)、新幹線は都市が大都市に成長するための「必要条件」であったことを示している。

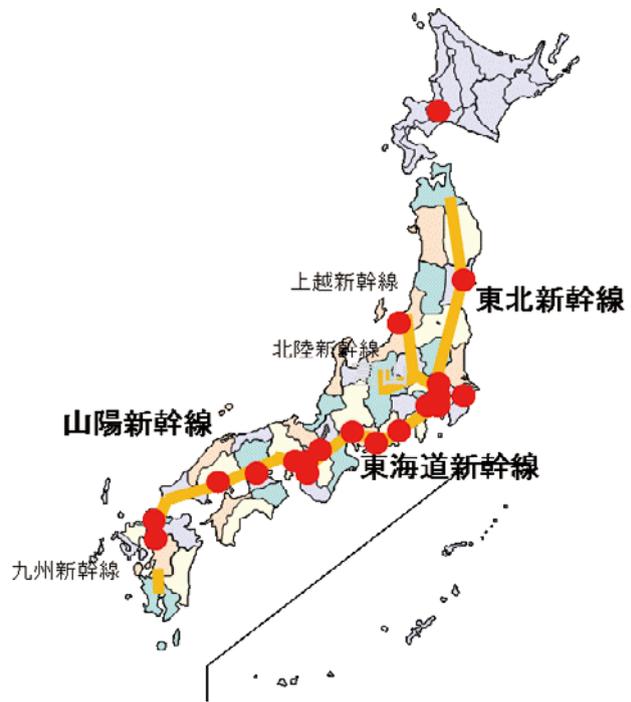


図-1 (平成22年時点における)政令指定都市と新幹線ネットワーク

もちろん、「大きな都市に都市間鉄道を整備したから、結果的にそうなったのだ」という指摘もあるだろう。しかし、そういう因果関係が一面においてあり得るとしても、それだけで新幹線と都市規模との間の関係を説明することは不可能だ。

そもそも、日本の大都市は、「太平洋ベルト」だけにあっただけではなく、日本海側にも多数存在していた。例えば、富山、金沢はいずれもかつては大都市だった。金沢市は、明治8年時点では、神戸や横浜よりも大きい日本第5位の人口を誇っていた。富山市も、当時の人口規模は12位だった。あるいは、四国の徳島市も、紀伊半島の和歌山市も、当時の人口規模は第10位、11位に位置づけられるほどの大都市だった。しかし、これらの都市は今、政令指定市には程遠いサイズにまで凋落してしまったのだ。

さらに言うなら、現在政令指定都市にまで格上げされた新潟市、福岡市、北九州市、静岡市、浜松市、岡山市などはいずれも、明治期にはベスト15位の「圏外」の、必ずしも大都市とは言えない街だった。ところが今や、これらはいずれも堂々とした政令指定都市に位置づけられている。

これらのことは、かつての日本は、各地に大都市が散らばる形で、バランスよく日本の国土が繁栄していた一方、今や、新幹線沿線外の都市は軒並み衰退し、図-1に示したように新幹線沿線にだけ大都市が集中する、随分と偏った歪な国土構造になってしまった、ということの意味している。

つまり、新幹線ネットワークは、都市のみならず「国土」そのものを質的に変革させる「国土イノベーション」をもたらすほどに、恐ろしいほどのディープインパクトを持つものなのである。

しかし、よくよく考えれば、これは何も驚くにあたらず、極めて常識的な話だ。

そもそも冒頭で述べたように、「都市は生き物」なのだ。

だとすると、新幹線は、都市という生き物が生きていくために必要なエネルギーを運んでくる「大河」だ。だから、その川辺の生き物はどんどん成長していく。これこそ、太平洋ベルトの大都市群達だ。ところが、その大河からはずれ、中小の河川しかない地域にはエネルギーが不足し、大きな生物も徐々にやせ細っていく。それこそが、日本海側沿岸地域や四国、九州、北海道の各都市の姿なのである。

もちろん、新幹線だけが、都市の発展を規定する唯一無二の存在ではない。繰り返しの存在が、道路も港も重要な存在だ。しかし、上述の国土の変遷についての客観的事実を踏まえれば、都市の成長に対する巨大過ぎるほどのインパクトは否定しがたいのである。

総理演説「地方創生回廊」論の背後にあるもの

こう考えれば、東京一極集中も、関西の地盤沈下も、日本海側諸地域や四国や九州、北海道等の地方の衰退の問題を改善していこうとするなら、新幹線による「国土イノベーション力」を外して考えることは著しく不条理な態度である、という真実が浮かび上がる。

東京一極集中を解消すると同時に、関西を含めた全国の各地方を、本当に「地方創生」したいなら、全国各地に新幹線ネットワークを整備していけば良い、という次第だ。それは至ってシンプルな話と言えるだろう。

そして実際、少なくとも「かつて」は日本国政府は、そういう意図を明確に持っていた。

図-2をご覧ください。

これは、現在、政府が構想している「全国の新幹線ネットワーク」である。これは、昭和40年台時点で、すでに存在し



図-2 全国新幹線整備の基本計画の「整備済み路線」と「未整備路線」

ていたネットワークに、当時政府が閣議決定した「基本計画路線」を示すものだ。

「白い線」が整備済み区間、「黒い線」が(基本)計画はつくられているものの未整備の区間、である。

ご覧のように、北海道から鹿児島に至るまで、日本海側も太平洋側も含め、東北も四国も山陰も、すべての地域にまんべんなく網羅する新幹線ネットワークが、政府によって正式に計画されている。

この全体像を見れば、東京には「5本」(東海道、中央、北陸、上越、東北)の路線が計画されたのと同時に、大阪にも「5本」(東海道・山陽^[1]、四国、山陰、北陸、中央)の路線が計画されていることが分かる。そして、日本海側と太平洋側の整備密度についても、著しい差異は見られない。

つまり、少なくとも計画の段階で言うなら、東京や太平洋側だけが優遇されているわけでもなく、東西も日本海側と太平洋側もバランス良く、新幹線がつけられることが構想されていたことが分かる。

ただし、白い線、つまり「整備済み」の区間に着目すると、三大都市圏の中で東京「だけ」が著しく厚遇されていることが分かる。東京は今や、5本中4本が整備されている。そして残る1本(中央)も、すでに着工済みとなっている。一方で、西の中心都市、大阪について言うなら、計画されていた5本の内、整備済みは1本だけ(東海道・山陽)。残りの4本(山陰、山陽、四国、中央)はいまだに未着工だ。

つまり、東京と大阪の間には、新幹線の整備率について言うなら、四倍もの格差が開いているわけだ。道路にも空港にも港湾にも、東京と大阪の間に格差は存在するものの、これだけ巨大な格差は存在しない。

同様に、日本海側と太平洋側を比較すれば、日本海側の山陰、北陸、羽越の各区間において整備されているのはごく一部に限られている一方、その「反対側」の東北、東海道、山陽には新幹線は整備済みだ。

つまり、計画の段階では、地域間の「格差」は存在していないものの、実際に整備されたか否かを見れば、地域間には巨大な格差が厳然として存在しているのである。

先に述べた「新幹線の都市と国土に対する巨大なディープインパクト」の存在を鑑みれば、この新幹線ネットワークの整備について「巨大格差」が、東京一極集中を生み、関西の地盤沈下をもたらし、地方を疲弊させ続けている重大な原因となっていることは明白だ。

そうである以上、もしも地方創生や東京一極集中緩和、大阪・関西の発展を祈念するなら、新幹線についてすでに政府が策定している計画を、前に進めていくことを政治的に決断することが必要であることもまた、明白だ。

折りしも、平成28年9月の国会における所信表明演説で、安倍晋三総理大臣は「整備新幹線の建設も加速し、東京と大阪を大きなハブとしながら、全国を一つの経済圏に統合する『地方創生回廊』を整えます。」と宣言しているが、その宣

言の背景には、以上に述べた新幹線による国土イノベーション力についての理論的、実証的な知見があったのである。この所信表明通りに、適切な財政措置が施され、速やかに全国の新幹線ネットワークが整備されんことを、心から祈念したい。

都市交通のための「政治的意志」

ただし、この「適切な財政措置」というものが、昨今の緊縮財政が旺盛に進められる政治状況の中では、極めて難しいのが実態だ。

整備費用はいま、中央政府の予算ベースで「年間755億円」という水準だが、これは、公共事業関係費の1%程度の水準に過ぎない。新幹線が持つ大きな「都市・国土イノベーション力」を鑑みれば、この水準は低すぎるものと言わざるを得ない。「国益」を見据えて、予算を柔軟化させる（つまり、効果的な項目の予算を、選択と集中で増やしていく）態度や姿勢は、「ワイズスペンディング」と呼ばれるものであり、そして当然ながら日本の政府においてもこのワイズスペンディングの態度を徹底していくことが必要なのだが、今のままでは、地方の新幹線整備は総理演説とは裏腹に遅々として進まなくなるだろう。結果、東京一極集中と地方の地平は同時進行していくことは火を見るより明らかだ。

ただしこの「ワイズスペンディング」の姿勢でもって、予算を集中的に拡充していくことが求められているのは、何も新幹線だけではない。

通常の都市鉄道についても同じ事情だ。

そもそも、国費における鉄道予算そのものが、極めて限定的な水準になっている。

それにも関わらず、毎年徐々に削減され、平成28年現在、鉄道予算（公共事業関係費）は992億円にまで縮減されている。このことはつまり、新幹線以外の予算は、238億円にまで縮減されていることを意味している。

その結果どうなったかといえば——東京一極集中投資のさらなる進展だ。

都市鉄道の整備は、鉄道会社をはじめとした民間が、政府の補助の下で行われるのが一般的だ。そして、その路線は、政府の審議会で審議される。

過去の審議会では、平成12年に、主として首都圏では24路線、京阪神圏では13路線が答申されているが、首都圏で

は24路線の内、20路線が開業または事業着手済みだ。一方で、京阪神圏の13路線の内では着工済みではわずか1路線に限られている。首都圏では大半の答申路線の整備が進められている一方で、京阪神圏ではほとんど凍結されたような状況にあるわけだ。

これは要するに、首都圏の方が経済規模が大きく、各路線の採算性が取れる一方、京阪神ではそうではないからだ。

つまり、鉄道整備において、「ビジネスとしての採算性」のみが重視され、「都市発展のための必要性」は相対的に「軽視」されていることを意味している。

ではなぜ、これほどまでにビジネスの論理が重視され、「都市の発展」という政治的行政的視点が軽視されているのかといえば、鉄道に関する国費が徹底的に圧縮されているからに他ならない。関西のためにどれだけ鉄道整備を進めようと国の一部セクションが思っても、オカネがないから、それを進められず、結局、ビジネスで儲かる路線だけが進められる——という顛末となっているわけだ。

その結果どうなるかといえば、言うまでもなく、さらなる首都圏一極集中と、地方の衰退だ。

つまり、鉄道予算が大きく縮減されることの煽りを受け、新幹線整備も、都市の発展のための都市鉄道の整備も進められず、鉄道がただ単に「ビジネスの論理」で進められることになる。その結果、東京一極集中が進み地方が衰退し、儲かる鉄道は首都圏だけ、ということになり、「ビジネスの論理」に基づく鉄道整備は、結局首都圏だけで進められていく——という「悪夢のスパイラル」が進行することになる。

このままでは、地方の発展や東京一極集中が緩和することなどあり得ず、ただただ無為無策のまま、状況が悪化していく他ないだろう。

そうである以上、もうお分かりいただけたのではないだろうか。

今、わが国において何よりも求められているのは、都市と国土に巨大なイノベーションをもたらす鉄道整備が「進められない」という、緊縮的構造そのものに対する「深い部分での変革」たるイノベーションに他ならないのである。

注[1] 山陽新幹線と東海道新幹線は、別の新幹線として構想されたが、運用上、両者は相互乗り入れを前提とした一本の路線として一体的に運営されている。