

大阪地下鉄御堂筋線と横浜みなとみらい線建設に係る受益者負担制度にみる自治体の主体性

正会員 ○田口 俊夫著者*

都市計画史研究 受益者負担金制度 自治体の主体性
関一大阪市長 地下鉄御堂筋線 みなとみらい線

1. 研究目的

地下鉄御堂筋線建設に際して、1930年大阪市が我が国で初の「受益者負担制度」を導入した。旧都市計画法第六条（1919）で規定され、内務大臣が必要と認める時、勅令により内務省令が定められる。では、関一市長率いる自治体大阪市が当該案件に対して、如何なる「主体性」を発揮したかを明らかにしたい。そのために、大阪市公文書館で所蔵公開している戦災を逃れた当時の貴重な資料を参照した。また、御堂筋線の類似事例として横浜みなとみらい線の建設負担協力制度（1990年）があり、それについても比較研究した。

2. 御堂筋線の受益者負担制度の創設と終焉

大阪市『第一次大阪都市計画事業誌第三篇経理編第1章概説』1944年によると、1929年世界恐慌の影響もあり、都市計画事業への国庫補助が消滅し、長年導入が議論されていた土地増価税も実現せず起債も国に大幅に制限され、自治体大阪市の都市計画事業財源は深刻なものとなっていた。残された唯一の財源として、受益者負担の導入を市は研究を進めた。そして、南方（現在の「西中島南方」）から我孫子まで16キロメートルの地下鉄1号線（御堂筋線）建設のため、大阪市の要請を受けて1930年内務省令「大阪都市計画事業高速度軌道建設受益者負担ニ関スル件」（以下「1930年内務省令」という）が制定され、それを受けて1935年、負担金徴収手続きのため市の施行細則が制定された。省令は国会の議決を経ない天皇勅令による法律で、徴収方法等に関し1935年と1938年に改正されている。なお、受益者負担制度は道路整備にも適用されている。

わずか数間であった御堂筋は幅員24間（43.6メートル）に大幅に拡幅され、地下鉄はその下を通る。梅田・心斎橋間が1933年5月に開通した。負担金徴収は南方から我孫子まで、停車場出入口完成後に徴収が開始される。1930年内務省令第二条で負担範囲を、梅田から天王寺までの各停車場の出入口中心より半径二百間（360メートル）の範囲内、梅田北側の南方（現在の「西中島南方」）と天王寺から南側の阿部野（現在の「昭和町」）から我孫子まででは半径四百間（720メートル）としている。かつ、第

三条で甲乙丙丁の負担区画を定め、第五条で負担区毎の対象面積にそれぞれの負担割合（甲10、乙6、丙5、丁3）を乗じ按分する。

1933年から梅田・淀屋橋・本町・心斎橋の負担区で徴収が開始され、太平洋戦争中も継続されていく。なお、天王寺から昭和町へは戦争初期に工事が進められたが中断し、戦後に再開されている。我孫子までの受益者負担をうたっていた当該制度で、果たして昭和町から南側と北側の南方の停車場で負担金の徴収が行われたか、は不明である。



大阪市交通局『地下鉄建設五十年史』1983年によると、受益者負担金徴収実績は、1933年から1951年までで445万円で、負担金徴収予定額は1,254万円としているので、徴収実績は35.5%となる。

ただし、大阪市公文書館所蔵『高速度軌道建設受益

者負担規定制定に関する一件書類、昭和3年～昭和12年』配架番号3183（昭和10年以前のものと思われる）によれば、南方駅から我孫子駅まで15.9キロメートルの総工事費は6,996万円で、負担額は五分之一（省令の四分之一で

なく)で1,400万円としている。負担額は甲負担区画(梅田・淀屋橋・本町・心斎橋・難波の五駅)515万円、乙負担区画(大国町・霞町で現在の動物園前・天王寺の三駅)185万円、丙負担区画(南方・阿部野で現在の昭和町・西田辺の三駅)515万円、丁負担区画(長居・我孫子の二駅)185万円となる。

仮に梅田から天王寺までで計算してみる。甲乙負担区画の負担総額700万円に対して、交通局がいう445万円が1951年までの徴収額だとすると64%の実績となる。因みに、我孫子までの開通は1960年である。ただし、大阪市公文書館所蔵『昭和14年負担規程改正ニ関スル書類・徴収係』配架番号3182によると、1939年時点梅田から天王寺までの徴収予定額は358万円で、1938(昭和13)年12月末時点の徴収実績額は299万円で84%となっている。358万円と700万円の大きな差である。

また、1950年大阪市交通局工務課庶務係の稟議書(配架番号3212)によると、受益者負担金未収金繰越として12,741円が計上されている。繰越額明細表によると、負担区画の内、大阪の中心部の梅田・淀屋橋・本町・心斎橋は繰越調定額がゼロで、同様に未収入額もゼロである。当該繰越額明細表をみると、滞納者は多くが「住所不明」となっている。1950年になっても、一旦決めた負担金の徴収業務を粘り強く行っていたことが分かる。

前述の大阪市公文書館所蔵配架番号3182で、負担金徴収業務の苦勞が伺える。1939年9月付で都市計画大阪地方委員会より内務大臣に提出された伺いである。規定された受益者負担制度の分割納付での「利子」に相当する増負担金が、負担義務者の反対を受け徴収不能となり強硬徴収もできないため廃止すべき、としている。

最後に、大阪市交通局がいう1951年度で当該受益者負担制度が終了したと断定する資料は存在しない。大阪府が負担金徴収の「施行細則」を後年廃止又は改訂したことを示す公文書も、大阪市公文書館が所蔵する中に発見できなかった。受益者負担制度を発案した当時の御堂筋線予定は南方駅から我孫子駅である。1952年昭和町・西田辺間が開通し、続いて1960年西田辺・我孫子間が開通した。梅田・南方間は1964年開通である。

3. 横浜みなとみらい線における受益者負担

横浜市が中心となり東急電鉄等と設立した第三セクター横浜高速鉄道(株)による「みなとみらい線(以下「MM線」という)」は、運輸省(旧鉄道省)が所管した鉄道事業法(1986年12月4日公布)による鉄道である。一方、大阪市営地下鉄の大半は建設省(旧内務省)が所管した軌道法による地下鉄である。2001年運輸省と建設省は統

合され国土交通省になったため、鉄道事業法も軌道法も同じ省の所管となった。

横浜の新しい中心業務開発としての「みなとみらい21」は、造船所や埠頭そして鉄道貨物操車場等の跡地に埋立地を加えた186ヘクタールの広大な地区である。MM線(横浜駅/みなとみらい駅/元町中華街駅、延長4.2キロメートル)の総事業費1,953億円の四分の一500億円を、当該開発地の中心に位置するみなとみらい駅周辺街区の地権者で応分負担する。ただし、当初の地権者が5名(三菱地所、三菱重工、住都公団、市港湾局、市)という特殊な条件下での負担方式である。情報開示された1990年起案の市長方針決裁によると、「みなとみらい21線建設費負担協力指導要綱」が制定された。

当該制度の根拠は、運輸政策審議会(現在の「交通審議会」)7号答申(1985年)でいう「開発利益の還元」を根拠とし、都市計画法(建設省所管)でいう受益者負担制度を使っていない。対象負担者は横浜市が定める負担要綱に同意して、横浜市が管理する「横浜市都市交通基盤整備基金」に定められた負担金を支出する。

因みにMM線はみなとみらい地区を過ぎると、江戸時代末期の埋立地で開港場の「関内地区」を通ることになる。関内地区は古くからの横浜の業務地区であるが、当該地区でのMM線建設のための負担金徴収はない。MM線の開通で沿線の土地開発で、「著しく利益を得る」ことは明白だが、横浜市(高秀秀信市政)としてはそこまで踏み込まなかった。

4. 結論

都市計画に通曉した学者市長である関一による受益者負担金制度は、制度論として完成しつつも実務的な困難さを内包していた。増加する工事費に負担額をどう固定化するか、住み続ける住民に土地価格の増加は意味がない、等がある。ただし、開発利益の公共還元という、世界でも議論はされていたが実践事例がなかった「あるべき公的制度」を世の中に示した意義はおおきい。他方、横浜の事例は開発により著しく利益を得る対象事業地の地権者が、共同して鉄道インフラ建設費を分担した事例である。受益者負担制度を組むまでもなく、関係者の協定により負担が滞りなく終了した。御堂筋線のように、不特定多数の対象者による負担制度でないため、立法措置の必要性がなかったともいえる。ただし、当該事例は負担が開発事業地内でとどまったため、飛鳥田市長・田村明企画調整局長時代のようなまちづくりの広がりや総合性に欠けてしまった。そのため、その後沿線での無秩序な高層マンションの出現など問題を抱えることになる。

*NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長、工学博士(都市計画)

*Akira Tamura Memorial – A Town Planning Research Initiative NPO, Vice-president, Ph.D. in town planning