

鉄道高架事業による巨大開発と自治体財政：
静岡県沼津市の事例検証

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文社会科学部 公開日: 2022-12-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川瀬, 憲子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00029202

論 説

鉄道高架事業による巨大開発と自治体財政 —静岡県沼津市の事例検証—

川 瀬 憲 子

はじめに

本稿は、静岡県沼津市で実施されている鉄道高架事業を事例に、大規模公共事業と自治体財政の関係を明らかにすることを目的としている¹。かつては日本の自治体財政の構造は土建国家型の特徴を有していたが、近年では少子高齢社会への転換とも相まって、その構造は大きく変化しつつある。しかしながら、「選択と集中」という政府の方針の下で事業規模が巨大化し、地方債の累積によって自治体財政が逼迫する傾向も続いており、旧態依然たる環境破壊型・資源浪費型事業の事例も少なからず存在している。

その一つの事例が、総事業費約1,995億円（2021年現在）にのぼる沼津市鉄道高架事業である。遺跡を開発区域とするなど、歴史や文化を保全しつつ、環境にやさしいSDGsによるまちづくりの観点からも見直さなければならない課題であり、いま改めて、論点を整理する必要がある²。

旧態依然たる土建国家型の財政構造をもたらししている要因は複数存在するが、本稿では主として国と地方の財政関係に着目しながら、市財政の分析を通して、財政上の問題点を明らかにするとともに、ゼミの学生とともに実施した市民アンケート³分析結果による考察も加えつつ、アメニティを重視したサステナブルなまちづくりの方向性についても論じることにした⁴。

¹ 2009年時点での沼津市財政分析については、拙著（2011）『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社参照。本稿ではコロナ禍における2022年度現在までの分析を行った。

² 社会資本論については、宮本憲一（1967）『社会資本論』（有斐閣）が最も理論的に整理された先駆的な先行研究である。社会資本論に関する最近の議論については、宮本憲一・森裕之・諸富徹・川勝健志編（2020）『現代社会資本論』有斐閣等参照。浜松駅周辺の再開発事業に関しては、拙稿（1995）「地方中核都市における再開発事業と財政構造の変容」田中克志・小桜義明編『地方中核都市の街づくりと政策』信山社参照。

³ 2021年度にゼミの学生とともに、沼津市民を対象にした「コロナ禍における移動と地域医療に関する市民意識調査」を実施した。本稿ではコロナ禍の移動についての分析のみ紹介し、地域医療については別稿にて取り上げることにした。

⁴ アメニティの経済学的規定については、宮本憲一（2007）『環境経済学（新版）』岩波書店を参照。

I 沼津市の地域経済と鉄道高架事業の展開

I-1 沼津市の地域経済とまちづくりの課題

沼津市は静岡県東部に位置する工業都市であり、1960年代初頭に内陸型の三島市・沼津市・清水町にまたがる石油化学コンビナート誘致をめぐる、全国に先駆けて学習型の住民運動を展開した自治体として注目されてきた⁵。当時の政府が進める石油化学コンビナートの指定を阻止して独自の地域政策を実施しており、ランドワークによる水環境保全に着目した地域づくりを実施している三島市とともに、静岡県東部の中心的な役割を持つ自治体である。

沼津市の人口は約19万1,256人（2021年12月末現在、住民基本台帳人口）であり、5年ごとの国勢調査人口でみた人口動態では、1995年をピークに減少傾向にある⁶。全国的にみても人口減少時代に入っており、高度成長期やバブル期のような右肩上がりの人口増を前提とするのではなく、成熟都市として位置づけて量的側面よりもむしろ質的側面に着目した豊かな地域づくりが求められているとよい。

しかしながら、地域経済の相対的衰退を克服するための処方箋として、静岡県と沼津市では駅周辺の渋滞緩和を大義名分とし、長期にわたる大規模開発による鉄道高架事業とそれに伴う駅周辺の整備計画を実施している。たしかに、沼津駅前商店街はかつての集客力を失いつつあり、駅周辺の大型店の撤退などが相次いだ上に、2020年からは新型コロナウイルスによるいわゆるコロナ禍の影響を受けてさらに衰退が加速化している。その意味では、駅周辺のかつての賑わい創出に向けた行政、地元事業者、市民の連携による取組は重要な課題であるといえる。

今後約20年もの歳月をかけて、巨額の公的資金を投入する鉄道高架事業と駅周辺の整備事業が、商店街を含むまちの再生につながっていくのかといった点に関して、さらに詳細な検討が必要である。そこで、以下では、鉄道高架事業の経緯について整理した上で、市財政の分析に入ることにした。

I-2 沼津市鉄道高架事業の経緯

沼津市において鉄道高架事業に関する議論が始まったのは、1985年に沼津市都心地区総合整備計画調査委員会が設置されてからのことである⁷。1988年には沼津の地元経済界による「沼津駅の高架化を実現する市民の会」が県知事に陳情、1991年には沼津市による基本構想の策定に着手することとなり、それから3年後の1994年に鉄道高架化調査の国庫補助が採択されることとなっ

⁵ 宮本憲一編（1979）『沼津住民運動の歩み』日本放送協会出版参照。

⁶ 沼津市（2022）「住民基本台帳人口」参照。

⁷ 沼津鉄道高架事業の経緯については、拙稿（2011）及び沼津市資料等を参照。

た。鉄道高架化に伴って、沼津駅周辺土地区画整理事業や国道414号線など11路線道路の都市計画が同時に決定されたのである。

当時の国庫補助金の基準は「3カ所以上で鉄道と道路を立体交差させ、連続する複数の踏切を同時に解消する」ことが条件とされた。こうした補助金採択のための基準によって事業計画が巨大化していくこととなる。

2002年になってようやく都市計画案の説明会が開催された。市が提案した都市計画案に対して、市民による橋上駅案も提示され、後者は前者に比べると工期も予算も5分の1程度となるというものであった。こうした市民提案が提示されたにもかかわらず、事業規模の見直しがなされることなく、2003年には、鉄道高架等の都市計画決定と連続立体交差事業が採択され、新車両基地設置を含む鉄道高架事業も認可された。2004年にはさらに新貨物駅設置を含む鉄道高架事業も認可されることとなった。

こうしたなかで、2005年には住民条例制定を求める署名が5万5,758筆も集まり、市議会に提出されたが、市議会で否決された。

I-3 鉄道高架事業計画と沼津駅周辺整備事業

鉄道高架事業による連続立体交差事業の概要についてみると、事業区間にして、JR東海道線約4.1キロメートルとJR御殿場線約1.8キロメートルにまたがる区間である。高架区間は、JR東海道線3.7キロメートルとJR御殿場線約1.6キロメートルにまたがるが、鉄道高架化に伴って、移設される鉄道施設は、新車両基地と新貨物駅であり、新車両基地の移転先となっている片浜地区や新貨物駅移転先となっている原西地区はいずれも埋蔵文化財が発掘されており、原西地区には中原遺跡がある。

高架本体、新車両基地、新貨物駅工事費を含めた事業費は、2021年現在公表されている数値では787億円である(図I-1)。高架本体の財源内訳をみると、国48%(379億円)、県24%(189億円)、市24%(189億円)、その他4%(29億円)となっており、事業期間は2003年から2035年である(2021年現在)。2021年2月には行政代執行により、土地の強制収用が実施され、貨物駅の用地取得が完了している。2022年1月現在、静岡県が示した予定では、2022年から2024年度に貨物駅の移転整備、2023年から2026年に車両基地の移転整備、高架本体の整備事業は2025年から2034年、高架橋の使用開始はさらにその後となるとされる⁸。

⁸ 静岡県によれば、沼津駅周辺の鉄道高架の完成が2040年度、周辺の道路整備なども含めた事業完了は2041年度となり、鉄道高架事業費も787億円から約1.3倍の1,034億円となる見通しであるとされており、2006年度に策定された当初計画よりも247億円増えるとされている(『鉄道高架完成40年度 沼津駅7年遅れ事業費1.3倍』『静岡新聞』2022年7月13日付朝刊参照)。

また、事業費の増額は、労務費工事等の上昇(当初比179億円)、鉄道施設の基準(耐震、安全等)の改正による施設工事費の増加(同95億円)によるとされており、沼津市の負担増額分56億円のうち市債50億円を発行することとなっている(『高架事業費増加、工期も延長』『沼津朝日新聞』2022年7月15日付)参照。鉄道高架事業本

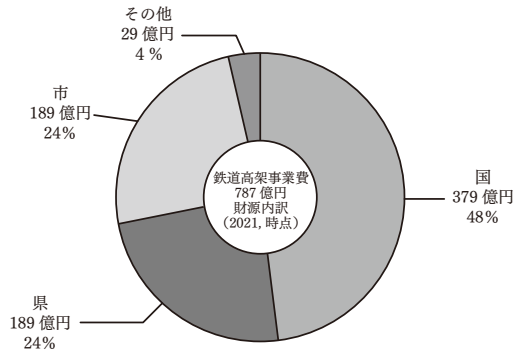


図 I - 1 沼津鉄道高架事業本体事業費の財源内訳 (2021年現在)

(出所) 静岡県資料 (2021年1月現在)。

静岡県の事業再評価調査によると、事業の進捗率は事業費ベースで6.0%、高架本体の用地取得率は87.1% (2021年度末見込み) だが、現時点では、埋蔵文化財の調査などが行われている状況にある⁹。また、沼津鉄道高架事業には高架本体事業のみならず、駅周辺整備事業が含まれている。その一覧表をみると、総事業費は約1,995億円であり、鉄道高架事業約787億円 (事業主体は県、執行率6.0%)、鉄道高架関連事業約445億円 (事業主体は市、執行率43.1%)、土地区画整理事業約294億円 (事業主体は市、執行率27.9%)、特定再開発事業約157億円 (事業主体は都市機構、100%)、市街地再開発事業約131億円 (事業主体は市、100%)、駅北拠点開発事業約86億円 (事業主体は県、100%)、同事業約95億円 (事業主体は市、100%) となっており、総事業費でみた事業費ベースでは執行率は39.6%である。

市街地再開発事業や駅北拠点開発事業において、すでに会議施設やイベント施設などのいわゆるハコ物などが完成しているが、逆に言えば、事業実施から20年近く経た現時点において、沼津市財政からかなりの財源が要される鉄道高架事業本体とその関連事業が残されているということは重要な論点であるといえる。

しかも、区画整理対象地区においては、車両基地と貨物基地移転に伴う区画整理事業が本格化する。沼津市による地元地権者への説明資料によると、減歩率が平均25%となるが、JR東海の鉄道敷地がまったく減歩されないことから、平均すると対象区域の住民の歩率は4割にもなるという¹⁰。計画の変更に伴い、27メートル道路や地下道も計画されるなど、住民不在の地域づくりが

体の市の負担は228億円となる (「鉄道高架 沼津市負担228億円に 当初計画より56円増」『静岡新聞』2022年7月15日付朝刊)。

⁹ 静岡県 (2021)「沼津鉄道高架事業」参照。

¹⁰ 区画整理事業対象区域の富士見地区町内会へのヒアリング調査による。

行われようとしており、住民参加型のアメニティのある地域づくりに向けた取り組みが求められる¹¹。次節では、沼津市財政にどのような影響が及ぼされるのかを検証することにしよう。

表 I - 1 沼津駅周辺整備事業の概要

事業名	事業内容	事業主体	全体事業費	2020まで事業費	うち市費	R3以降事業費	うち市費	2020末執行率
			[A]	[B]				[B]/[A]*100
鉄道高架事業	都市交通の円滑化や南北市街地の一体化などを目的として、沼津駅付近のJR東海道本線を約3.7km、JR御殿場線を約1.6km高架化し、13箇所の踏切を除去する。	県	約787億円	約47億円	約11億円	約740億円	約161億円	6.0%
鉄道高架関連事業	鉄道高架事業に必要な用地取得や緑地整備、駅周辺の幹線道路や鉄道と交差する道路・歩行者通路の整備等を行う。	市	約445億円	約192億円	約155億円	約253億円	約121億円	43.1%
土地区画整理事業	鉄道の高架化により発生する鉄道跡地を活用して道路、水路、公園等の公共施設の整備改善と宅地の利用増進を図る。	市	約294億円	約82億円	約44億円	約212億円	約81億円	27.9%
特定再開発事業	沼津駅北地区において、土地計画整理事業による公共施設や居住環境の整備改善と、都市の魅力づくりの新たな核となる拠点施設の導入を目的とした都市機能更新事業を実施する。	都市機構	約157億円	約157億円	約30億円	—	—	100.0%
市街地再開発事業	中心市街地活性化のための核的施設「イ〜ラde」の建設と、南口駅前広場の拡張整備を行った。(2018.3完成)	市	約131億円	約131億円	約39億円	—	—	100.0%
駅北拠点開発事業	沼津駅北口の旧国鉄沼津機関区跡地を活用し、県東部において広域的な交流機能を高めるための中核的機能・施設として、会議場施設及び展示イベント施設を整備した。(県：2014.7完成、市：2013.6完成)	県	約86億円	約86億円	—	—	—	100.0%
		市	約95億円	約95億円	約76億円	—	—	100.0%
合 計			約1,995億円	約790億円	約355億円	約1,205億円	約364億円	39.6%

(注) 1. 2020年度まで事業費は、2021年3月31日を基準として算出している。

2. 民間企業による事業費は計上していない。
3. 各事業費は各々の事業主体の算出による。

(出所) 静岡県資料より作成。

¹¹ 「富士見町区画整理で再度質問 内容や市の対応に不信感」『沼津朝日新聞』2022年4月6日付。

Ⅱ 沼津市財政構造の分析

Ⅱ－1 沼津市予算の特徴－コロナ禍での土木費突出型予算

沼津市における2021年度の予算の特徴からみておこう（表Ⅱ－1）。歳出合計は約711億円だが、昨年度に比べると9億6,000万円マイナス予算である¹²。市税は44.7%，市税を含む自主財源は53.4%であり，比較的財政力指数は高いが，コロナ禍の影響を受けて，市税収入はマイナス8.4%になると見込まれている。国庫支出金，県支出金ともにマイナスとなっており，繰入金や諸収入の増加率の高さから，財政調整基金を含む基金の取り崩しなどで不足分を補てんするといった状況にあることが一目瞭然である。

目的別歳出予算の内訳をみると，最も高いのが民生費で約4割を占めている。民生費に次いで割合が高いのが土木費であり，全体の14.5%を占めている。他の市町村との比較でいえば，土木費の割合が概ね10%程度であることからみても，土木費突出型の予算構造と特徴付けることができる¹³。土木費については，2009年度に市財政を分析した当時は，その割合が20%と異常に突出しており，それに比べると低減傾向にあるが，相対的には依然として高水準となっている事実が窺える。予算において，土木費に次いで大きな割合を占めているのが公債費である。公債費は地方債の元利償還金等を指しており，公債費の高さは財政硬直化の原因ともなっている。

それに対して，教育費は2009年度予算では一般会計に占める割合が13%もあったが，8.9%にまで低下しており，少子化の影響があるとはいえ，それ以上に抑制されていると考えられる。他の市町村では教育費の割合は現時点でも13%程度であることからみても，異常に低い構成比である。また，商工費の割合が極端に低いことも特徴的である。

コロナ禍での自治体の役割が大きくなる中で，鉄道高架事業を含む土木費を捻出するため他の経費にどのような影響が出ているのか，特に行政サービスへの影響については，全国的な動向との比較を通じて，さらに詳細な分析を行う必要がある。以下では，沼津市一般会計の経費構造と歳入構造それぞれの決算分析を通じて，特徴と問題点をみておこう。

¹² 沼津市財政課資料参照。

¹³ 総務省「地方財政関係資料」，総務省『地方財政白書』各年度版等参照。

表Ⅱ－１ 沼津市予算（2021年度）

		2021（令和3）年度		前年度との比較	
		予算額（千円）	構成比（％）	増減額（千円）	増減率（％）
自主財源	市税	31,800,000	44.7	△2,900,000	△8.4
	分担金及び負担金	544,550	0.8	△48,220	△8.1
	使用料及び手数料	1,191,884	1.7	△92,927	△7.2
	繰入金	1,216,655	1.7	208,259	20.7
	諸収入	1,933,359	2.7	702,942	57.1
	その他	1,250,518	1.8	△61,761	△4.7
	計	37,936,966	53.4	△2,191,707	△5.5
依存財源	地方消費税交付金	4,800,000	6.7	400,000	9.1
	地方交付税	2,500,000	3.5	300,000	13.6
	国庫支出金	12,178,453	17.1	△97,232	△0.8
	県支出金	5,607,081	7.9	△76,861	△1.4
	市債	5,049,200	7.1	△674,200	△11.8
	その他	3,028,300	4.3	1,380,000	83.7
	計	33,163,034	46.6	1,231,707	3.9
歳入合計		71,100,000	100	△960,000	△1.3

	2021（令和3）年度		前年度との比較	
	予算額（千円）	構成比（％）	増減額（千円）	増減率（％）
議会費	461,199	0.7	△15,434	△3.2
総務費	6,474,383	9.1	502,457	8.4
民生費	28,459,941	40	161,344	0.6
衛生費	7,051,909	9.9	113,894	1.6
労働費	98,851	0.1	6,432	7
農林水産業費	823,727	1.2	11,084	1.4
商工費	1,261,053	1.8	△193,323	△13.3
土木費	10,279,074	14.5	△1,170,086	△10.2
消防費	2,696,524	3.8	△90,775	△3.3
教育費	6,328,746	8.9	△220,463	△3.4
災害復旧費	40	0	0	0
公債費	7,064,553	9.9	△65,130	△0.4
予備費	100,000	0.1	0	0
歳出合計	71,100,000	100	△960,000	△1.3

（出所）沼津市財政課資料。

Ⅱ－２ 歳出構造の分析

図Ⅱ－１は、沼津市一般会計性質別決算の推移を示したものである。総務省のデータベースから1989年度から2018年度までのデータ処理を行い、2019年度と2020年度決算については「決算カー

ド」からそれぞれ手作業でデータを入力した。

性質別歳出は大きく義務的経費と投資的経費に分かれるが、義務的経費は職員給等の人件費のほか、生活保護費等の扶助費及び地方債の元利償還金等の公債費、投資的経費は、道路、橋りょう、公園、公営住宅、学校の建設等に要する普通建設事業費のほか、災害復旧事業費及び失業対策事業費から構成される¹⁴。2020年度決算では、周知の通り当年度に10万円の定額給付金が支給されたが、性質別分類では補助費等に入っているため、突出した数値になっていることを予めお断りしておきたい。

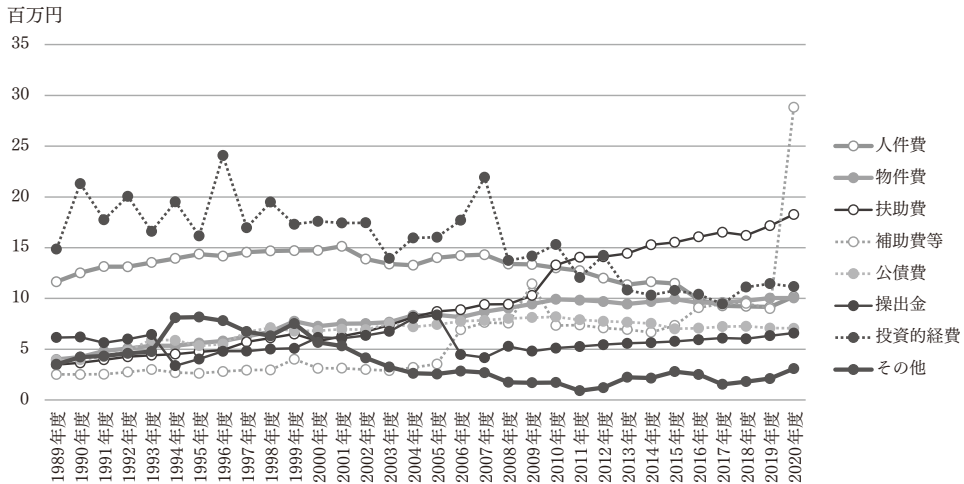
まず義務的経費のうち人件費については、2000年代までは増加傾向にあったが、それ以降は年々減少傾向にあり、それに代わって増えているのが物件費である。正規職員が削減され、非正規職員が増えたことから、統計上、人件費の減少と物件費の増加に表れている。つまり、人件費を抑制するために、職員数の見直しが行われ、指定管理者制度の適用、民間委託、アウトソーシング等によって人件費から委託料等を含む物件費へのシフトも行われており、人件費と物件費と合わせて考察する必要がある。2020年度決算では、物件費は人件費に迫る勢いで増加しており、1989年度からの推移をみると3倍近くにもなっている。

また、扶助費については、少子高齢化の進展、格差社会の定着、相対的貧困率の拡大とともに、増加傾向にある。子ども手当の増額や、2019年の消費税増税後に導入された幼児教育・保育の無償化に伴う児童福祉費の増加等、国による新たな制度導入による影響も大きく、全国的な動向とも合致した形になっている。

公債費については、人件費、扶助費とともに、財政硬直化の原因とされてきた費目である。投資的経費の高さは財政にゆとりがあると見なされ、国庫支出金や交付税措置等により投資的経費の増加を誘引するような政策が行われてきた。1990年代から2002年度までの地域整備事業債、1999年度から2005年度までの合併特例債による交付税事業費補正等、交付税措置による影響も大きく、それらが交付税とリンクする形で運用された経緯がある。沼津市の場合、合併特例債はそれほど大きな比重を占めていないが、いずれにしても、国による財政誘導による影響も考えておく必要がある。

しかしながら、投資的経費の高水準の推移は、地方債の増発を伴う公共土木事業を実施することから公債費の増加につながり、それが却って財政硬直化ひいては財政危機を招く可能性があることも指摘しておかなければならない。なお、公債費には、建設地方債に係る元利償還額のみならず、臨時財政対策債元利償還額が含まれており、近年の動向として、臨時財政対策債の増加が挙げられる。前者が減少傾向にあるのに対して、後者は増加傾向にある。

¹⁴ 総務省（2022）「地方財政関係資料」参照。



図Ⅱ－１ 沼津市性質別決算の推移（1989－2020年度）

（出所）総務省データベース（e-stat）及び沼津市「決算カード」各年度版より作成。

総務省によれば、公債費は、義務的経費の中でも特に弾力性に乏しい経費であるとされ、財政弾力性を図る基準とされている。その公債費に係る自治体の負担の度合いを判断するための指標が、実質公債費比率及び公債費負担比率である。実質公債費比率は、標準財政規模（普通交付税の算定において基準財政需要額に算入された公債費等を除く。）に対する、一般会計等が負担する元利償還金及び公営企業債の償還に対する繰出金などの元利償還金に準ずるもの（充当された特定財源及び普通交付税の算定において基準財政需要額に算入された公債費等を除く。）の割合であり、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（2007年法律第94号。）において、財政の早期健全化等の必要性を判断する健全化判断比率の一つとして位置付けられている¹⁵。

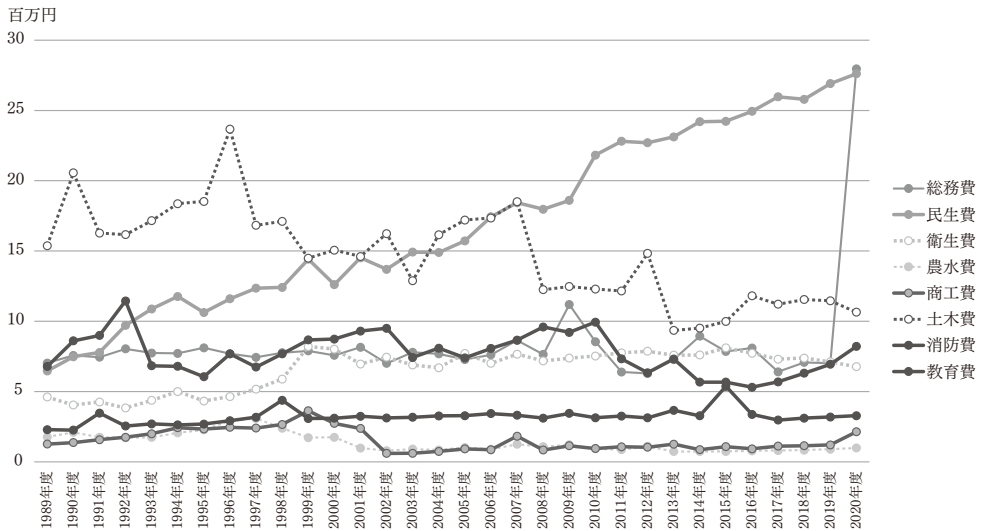
実質的公債費比率や公債費負担比率については、その算定において、「充当された特定財源」や「交付税の算定における基準財政需要額に算入された公債費等」を除いて計算されているため、わかりにくい基準である。いずれにしても、建設地方債は投資的経費と連動していることに注意しなければならない。

次に、投資的経費の推移をみると、1990年代から2000年代は他の費目に比べて高水準で推移しており、それ以降はやや減少しているものの、他の経費に比べて比較的高い水準で推移していることが窺える。1990年代から2000年代半ばの時期は、日米構造協議による内需拡大のために10年間で430兆円の公共投資が進められ、バブル崩壊後には景気対策としてさらに200兆円が上乘せされたことによって、2000年代半ばまでの10年間で630兆円の公共投資が実施された時期にあたる。

¹⁵ 総務省「地方財政関係資料」。地方財政健全化法と自治体財政については、拙稿（2008）等を参照。

景気対策の受け皿として地方単独事業が推進され、全国的にも多くの公共事業が実施された。

沼津市において、2000年代半ばまで投資的経費が高水準で推移しているのはこうした背景による。問題は、2000年代半ば以降も、構成比にして、比較的高い水準で推移していることにある。しかも、2010年代後半には増加傾向に転じていることは、国策である防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に基づく補助事業及び学校の緊急重点安全確保対策事業の増加等による影響もあるが、沼津市の場合には、前節で考察した沼津駅周辺整備事業との関連が大きいとみてよい。



図Ⅱ-2 沼津市目的別歳出決算の推移 (1989-2020年度)

(出所) 図Ⅱ-1に同じ。

次に、目的別決算の推移についてみてみよう。目的別経費は、その行政目的によって、議会費、総務費、民生費、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費、消防費、警察費、教育費、災害復旧費、公債費等に大別される。図Ⅱ-2は、沼津市の総務費、民生費、衛生費、農林水産業費、商工費、土木費、消防費、教育費の推移についてみたものである。ただし、公債費については性質別歳出にて分析したため、ここでは割愛した。

民生費については、児童福祉、高齢者福祉、障害者福祉、生活保護を主な内容としており、児童、高齢者、障害者等のための福祉施設の整備及び運営、生活保護の実施等の施策に充当される経費である。沼津市においては、2007年度以降、経費の中で最も高い比重を占めている。性質別歳出でもみたとおり、貧困化に伴う生活保護の増加、子ども手当や幼児教育・保育の無償化に伴う児童福祉費の増加等、全国的な動向や国の政策と連動して増加している経費である。

鉄道高架関連事業と関係の深い費目が土木費である。土木費は2007年頃までは最も高い水準で

推移しており、それ以降も民生費に次ぐ水準で推移している。2009年に財政分析した当時、土木費は137億4,000万円（構成比20%）、増加率にして12.4%増となっており、新貨物駅用地を中心とする用地取得費用など鉄道高架関連事業として20億円が計上されるなど、この当時からすでに鉄道高架関連事業に多額の財源を投入していたのである。

教育費については、土木費に比べるとその比重はかなり小さい。教育施設の耐震工事などの予算が計上されてきた時期もあるが、特に、2012年度から2017年度にかけての時期は、民生費、土木費、衛生費、総務費よりも低くなっている年度があり、公債費を考慮すれば主要費目のいずれよりも低い支出に抑えられている事実が窺える。

II-3 歳入構造の分析

これまで経費構造についてみてきたが、次に歳入構造についてみておこう。図II-3は沼津市一般会計歳入決算の推移を示したものである。まず地方税については、2000年代後半以降、減少傾向にあることが窺える。2006年度には「三位一体改革」によって3兆円の所得税から住民税への税源移譲が実施されたことから、地方税、特に個人住民税収入が増加したが、その後は徐々に減少している。自主財源比率も年々減少傾向を示しており、2009年度には66%であったが、2021年度には53%にまで低下している。逆に増えているのが国庫支出金や県支出金などの依存財源である。

また地方債については、表II-1に示されるとおり、2014年度から2019年度の間発行総額は毎年1,200億円から1,300億円の間で推移しており、一般会計が56%、特別会計・企業会計が44%となっている。一般会計とほぼ匹敵する水準の企業債が発行されていることが窺える。一般会計では土木債が20%と最も高いシェアを占めており、臨時財政対策債も20%と土木債とほぼ同じ額である。これに対して、教育債などは7%程度で非常に低い額しか発行されていない。企業会計では下水道事業債が32%、水道事業債が10%、病院事業債が2%程度となっている。鉄道高架事業との関係でいえば、2000年代に土地取得事業特別会計において年間10億円程度の市債が発行されていたが、現在では一般会計における土木債約250億円のみとなっている。土木債の大半が、駅周辺開発事業に充てられているとすれば、本来、教育施設や福祉施設など、市民生活に不可欠な教育・福祉施設の整備に充てられる財源が制約されているとみることもできる。

そもそも地方債とは、地方自治体が財政上必要とする資金を政府資金や市中銀行など外部から調達することによって負担する債務であり、その履行が一般会計年度を超えて行われるものをいうが、地方債は原則として、公営企業の経費や建設事業費の財源を調達する場合など、地方財政法第5条各号に掲げる場合においてのみ発行できることとなっている。いわゆる公営企業債と建設

地方債である。

ただし、その例外として、地方財政計画上の通常収支の不足を補填するために発行される地方債、すなわち、赤字地方債である臨時財政対策債が2001年度以降発行されており、3年間の臨時的な措置が常態化している。本来ならば、地方交付税として財源保障すべき金額の一部を地方自治体に対して臨時財政対策債を発行させることによって補填し、その元利償還金相当額を、後年度の普通交付税の基準財政需要額に算入するという仕組みとなっている。各年度の基準財政需要額に算入される元利償還金の額については、国が定めた全国一律の償還モデルに基づいて算定されることになっているが、発行額を補償するものではない。2001年に創設された当初は3カ年の臨時措置として導入されたが、延長され、現在に至っている。

臨時財政対策債がいつまで存続されるのかについては未決定のままであり、その行方は、以下に掲げる市の財政長期試算にも大きな影響を及ぼすことになる。

II-4 市による財政長期試算

沼津市は、超長期の人口ビジョンである「沼津市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」や30年間にわたる公共施設の管理に関する「沼津市公共施設マネジメント計画」を策定しており、沼津駅周辺総合整備事業、新市民体育館建設を含む香陵公園周辺整備事業や中間処理施設整備事業も予定されているとして、長期にわたり財政運営に影響を与える大規模事業が本格化するにあたって、30年間にわたる財政状況の試算を行っている¹⁶。以下、試算の内容と問題点を整理しておきたい。

その前提とされているのが、以下の5点である¹⁷。すなわち、①沼津駅周辺総合整備事業の事業期間が今後20年を予定していること、その財源である市債償還のピークを盛り込むため、試算の期間を30年としていること、②人口減少の影響を「沼津市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」に基づき、人口減少率を30年間で▲17.6% 1年あたり平均▲0.58%と見込んでいること、③「沼津市公共施設マネジメント計画」に基づき、公共建築物の総量を30年間で▲17.5%と見込んでいること、④国の制度に基づく社会保障制度や臨時財政対策債の元利償還分は全て地方交付税に算入されると見込んでいること、⑤歳入・歳出ともに、経済成長率の見込みは用いず、2017年度の決算見込みを基礎としていることとした前提条件での試算である。

人口減少率や経済成長率などについては、改めて精査する必要があるが、臨時財政対策債については、前述の通り、交付税の基準財政需要額に算入される元利償還金の額については、全国一律の国が定めたモデルに基づいて算定されるため、金額が補償されるものでないことは指摘して

¹⁶ 沼津市（2017）「沼津市長期財政に関する試算」。

¹⁷ 同上。市財政課によれば、コロナ禍以前の試算にとどまっているとされる（2021年8月5日実施のヒアリング調査による）。

おこななければならない点のひとつである。

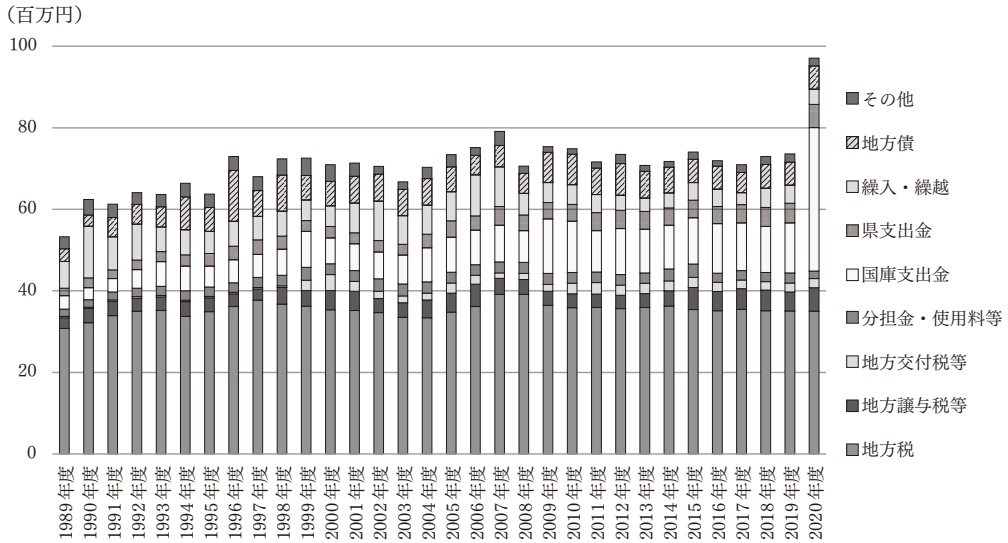


図 II - 3 沼津市一般会計歳入決算の推移 (1989 - 2020年度)

(出所) 図 II - 1 に同じ。

表 II - 1 沼津市における市債の推移 (2014 - 2019年度)

(単位: 千円)

区 分	2014年度		2015年度		2016年度		2017年度		2018年度		2019年度	
	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)
目的別総額	130,790,057	100	128,983,789	100	127,303,944	100	124,534,213	100	122,957,174	100	121,454,769	100
一 般 会 計	73,005,798	55.8	72,519,327	56.2	71,821,445	56.4	70,194,252	56.4	69,337,165	56.4	68,469,503	56.4
総務債	2,713,518	2.1	2,642,598	2.1	2,550,075	2	2,514,416	2	2,691,422	2.2	2,614,247	2.2
民生債	1,819,722	1.4	1,588,245	1.2	1,463,598	1.1	1,364,589	1.1	1,277,105	1	1,175,163	1
衛生債	1,168,996	0.9	947,669	0.7	736,675	0.6	599,002	0.5	521,367	0.4	467,585	0.4
農林水産業債	1,291,220	1	1,279,281	1	1,338,735	1.1	1,383,386	1.1	1,447,536	1.2	1,596,583	1.3
商工債	95,665	0.1	81,818	0.1	63,953	0	55,034	0.1	42,259	0	32,876	0
土木債	25,111,837	19.2	24,401,959	18.9	24,739,795	19.4	24,646,581	19.8	24,946,226	20.3	25,127,408	20.7
消防債	2,009,614	1.5	2,585,970	2	2,817,333	2.2	2,609,815	2.1	2,419,670	2	2,192,443	1.8
教育債	9,585,316	7.3	9,208,330	7.1	8,808,394	6.9	8,346,975	6.7	8,261,002	6.7	8,634,400	7.1
災害復旧債	21,830	0	6,500	0	6,500	0	6,500	0	5,690	0	4,880	0
減税補填債	2,236,548	1.7	1,930,250	1.5	1,617,489	1.3	1,300,750	1	980,862	0.8	754,866	0.6
臨時税収補填債	283,316	0.2	190,452	0.2	95,718	0.1	—	—	—	—	—	—
臨時財政対策債	24,230,018	18.5	24,894,452	19.3	25,072,885	19.7	25,171,777	20.2	24,927,631	20.3	24,433,589	20.1
退職手当債	2,438,198	1.9	2,761,803	2.1	2,510,295	2	2,195,427	1.8	1,816,395	1.5	1,435,463	1.2
特 別 会 計	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
簡易水道事業	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
企業会計	57,784,259	44.2	56,464,462	43.8	55,482,499	43.6	54,339,961	43.6	53,620,009	43.6	52,957,966	43.6
水道事業	11,430,912	8.7	11,440,504	8.9	11,623,866	9.1	11,704,492	9.4	11,691,230	9.5	11,913,860	9.8
病院事業	4,118,442	3.2	3,574,981	2.8	3,260,880	2.6	2,904,340	2.3	3,078,176	2.5	2,827,725	2.3
下水道事業	42,234,905	32.3	41,448,977	32.1	40,597,753	31.9	39,731,129	31.9	38,850,603	31.6	38,216,381	31.5

(出所) 沼津市 (2021)「沼津市統計書」より作成。

人口については、人口ビジョンに基づいて、2015年194,971人から2045年160,680人に減少、変動率▲17.6% 1年あたり平均▲0.58とされている。公共建築物(学校や市営住宅など)は、人口減少を考慮すると総延床面積換算で現在の80~85%程度(15%~20%程度削減)を最適な量と判

断され、インフラ施設（道路や橋梁など）については、都市基盤施設であるため人口が減少しても削減はできないとされる。前者の教育施設、保育施設、市営住宅など、市民生活に不可欠な公共建築物は、面積にして最大2割を削減することを見込んでいることも、重要な論点が含まれていると思われる。

個人市民税や市たばこ税、地方消費税交付金など、人口を基準とした歳入については、人口減少の影響を反映させ、国庫支出金や県支出金、市債などの特定財源は、年度ごとの事業量で算出し、新市民体育館の建設が完了する2021年度は市債の借入が増加し、歳入のピークを迎えるとされる。

個人市民税については、人口減少の影響を毎年▲0.58%、また、住宅ローン減税の廃止の影響を、2023年度に1億1,000万円、法人市民税については、2019年10月から適用される法人税割の引き下げ（現行9.7%→6.0%）の影響として、2020年度▲4億円、2021年度▲4億円の合計▲8億円としている。市たばこ税については人口減少の影響として、毎年▲0.58%、固定資産税は評価替えの影響を平準化して、2017年度決算見込みで定額とし、軽自動車税・都市計画税・入湯税は、2017年度決算見込みで定額だが、総じて、税収は減収が見込まれている。2020年度決算ではコロナ禍の影響を受けて、想定以上に税収の落ち込みがみられることから、さらに自主財源の減少が続くことが予想される。

国庫支出金については、香陵公園周辺整備事業（2019～2021年度）や中間処理施設整備事業（2021～2023年度）、沼津駅周辺総合整備事業（鉄道高架事業完了、2030年まで）の影響から、国庫支出金と県支出金が一時的に増加するほか、扶助費の増加により逡増すること、普通建設事業費に充当されるものは、それぞれの事業量に伴い増減、生活保護等に充当されるものは、扶助費の伸び率（毎年+1.62%）で増加するとしている。

2021年度は新市民体育館建設の影響から、市債の借入額が大きく増加し、その後は沼津駅周辺総合整備事業の進捗に合わせ事業完了予定の2036年度まで借入額が変動するとされている。さらに臨時財政対策債は、試算の期間中存続するものと想定しており、合併算定替（旧戸田村との合併特例）による影響もみられる。

地方交付税については、合併算定替の影響（2018年度から4年間、毎年1億7,000万円減、2022年度は9,000万円減）、沼津駅周辺整備総合事業に充てられる公共事業等債の9分の2が基準財政需要額に算定されること、法人市民税の減税分は交付税措置されること、臨時財政対策債は全額基準財政需要額に算定されること、香陵公園周辺整備事業に活用される公共施設等適正管理推進事業債の交付税措置50%を基準財政需要額に算入されることなどが挙げられている。沼津駅周辺整備総合事業については、9分の2が基準財政需要額に算入されるとはいえ、金額を補償するものではなく、あくまでも算定上の数値にすぎないことを指摘しておかなければならない。

各種交付金についても、地方消費税交付金は毎年▲0.58%、2017年度を基準として消費税10%

の引き上げ分については、交付税から減少するとされ、その一方では、分担金・負担金は毎年1.62%増となる。

地方債については、臨時財政対策債は2017年度算定結果19億円をもとに、2021年度合併算定替終了時23.5億円（見込み）、合併算定替の影響（2018年度1億3,000万円増（2割）、2019年度1億3,000万円増（2割）、2020年度1億3,000万円増（2割）、2021年度以降6,000万円増（1割））、事業債は、沼津駅周辺総合整備事業や香陵公園周辺整備事業、中間処理施設整備事業に対して、個別計画通りに大量に発行され続け、普通建設事業費のうち、通常事業分は33億9,700万円の定額と試算されている。

つまり、沼津駅周辺総合整備事業等の大規模事業が実施されている期間は、通常事業に匹敵するほどの地方債が発行されている年もあることが窺える。しかも、2022年度予算案では、市債収入は2021年度予算に比べて約55億円から約107億円に倍増しており、今後はさらに地方債依存が進むことが予想される。

歳出総額では、香陵公園周辺整備事業と中間処理施設事業が重なる2021年度は歳出がピークを迎えると予想しており、職員給与及び手当（退職手当を除く）の総額を、毎年▲0.58%減。公債費は70億円から年々増え続け、そのピークは2039年度には90億円を超えると試算、財政調整基金は、2023年度の約69億円をピークに2042年度には約20億円まで減少すると試算されている。

そのほか、扶助費の増加、国民健康保険・介護保険、後期高齢者医療保険等、特別会計操出金の増加も見込まれており、少子高齢化の進展に伴って、経費も増加の一途をたどることが予想される。

第1の問題点は、今後も30年にわたり鉄道高架事業、沼津駅周辺総合整備事業が市財政に大きな影響を及ぼし続け、市債償還や財政調整基金の減少などを考慮すれば、財政難に陥りかねない点にある。財政調整基金については2023年度をピークに2042年度まで20年以上にもわたって減少し続ける試算になっており、今後、南海トラフ巨大地震など大規模災害が想定されることから、こうした財政運営は避けるべきである。

第2の問題点は、鉄道高架事業や駅周辺総合整備に関わる道路を中心とした都市インフラに重点が置かれ、財政難を回避して財政健全化に資するため、市民生活に不可欠な行政サービスや施設整備が見直される計画になっていることである。公共施設マネジメント計画による各種施設の見直しには、公共施設等適正管理推進事業債に対して50%もの交付税措置がなされるため、全国的に財政誘導によってそうした対応を行う自治体が増えている。対象となる公共施設教育、福祉などが入っており、市民生活に及ぼされる影響が大きい。したがって、こうした公共施設については、統廃合や見直し前提とするのではなく、市民参加を通じて市民の意見を反映させる形で決定すべき問題である。

第3の問題点は、交付税措置による影響についてである。沼津駅周辺総合整備事業関連の市単独事業については、それぞれ交付税措置がなされているが、かつての地域整備事業債や合併特例債でも問題になったように、元利償還金の一部が基準財政需要額に算入されるだけで、金額が保障されるわけではない¹⁸。臨時財政対策債も、後年度に全額基準財政需要額に算入される形で交付税措置がなされるが、全額保障されるとは限らないという意味では、建設地方債と同様である。交付税による財政誘導によって翻弄されながら、最終的には自治体には借金が残されることは、これまでもたびたび生じてきた問題である。財政危機を避けるためには市民サービスを削減するか、あるいは公共料金の引き上げなどを通じた市民の負担増となる可能性が大きい。

II-5 鉄道高架事業の費用便益分析

静岡大学名誉教授土居英二氏の試算によると、鉄道高架事業の費用便益分析においては、費用便益費が0.186という試算結果が出されている¹⁹。鉄道高架事業においては、事業の実施に必要な一定範囲の区域で土地区画整理手法を用いている。この手法を採用することで、駅周辺の都市計画道路をはじめとする道路が整備され、鉄道を横断する道路で発生する便益をも押し上げる結果となっている。既に事業計画が決定している（拠点第一地区は完了しているが）、区画整理事業の事業計画書から道路整備にかかる費用を抜き出し、路線別事業費との差額を算出し、関連道路整備費に追加することとし、各土地区画整理事業施行地区内の道路整備費について算定されている。

	加算すべき道路整備費
静岡東部拠点第二地区土地区画整理事業	118億7,600万円
静岡東部拠点第一地区土地区画整理事業	131億9,700万円
沼津駅南第一地区土地区画整理事業	54億6,300万円
沼津駅南第二地区土地区画整理事業 推定	98億円
(推定される事業費123億円 × 0.8)	
総計	403億3,600万円

¹⁸ 合併特例債と自治体財政に関しては、拙稿（2008b）及び拙著（2011）等参照。

¹⁹ 土居英二（2022）「沼津鉄道高架事業裁判」意見書」。沼津市は鉄道高架事業の費用便益分析を1.246としているが、土居氏は区画整理事業が含まれていないなど、計算上に問題があるとして、0.816という計算結果を示している。なお、引用にあたってはご本人の承諾を得ている。

国土交通省「令和3年度公共事業再評価調査」によれば、沼津駅付近連続立体交差事業の総費用に対する総便益の比率（B/C）は1.15、同「令和4年度公共事業再評価調査」では1.10と算出されているが、いずれも鉄道高架事業における区画整理事業などが含まれていないなどの問題点がある。ちなみに、市は計画当初のB/Cを2.7と算出されていた。

路線別事業費に計上された連立事業費763億6,400万円のほかに、貨物駅、新車両基地の移転先周辺整備費として約94億円が沼津市の単独費として計上されており、これも加算しなければならない。したがって、総費用は、次のとおり、1,447億1,100万円となる。

路線別事業費に掲げられた鉄道高架事業の費用総額

連立事業費	763億6,400万円
関連道路整備費	242億9,500万円
用地残存価値	△ 61億1,400万円
維持管理費	4億3,000万円

新たに算定した関連道路整備費と算定額との差 403億3,600万円

移転先周辺整備費	94億円
総費用	1,447億1,100万円

上記の総費用について、「費用の現在価値算定表」において算出している計算方法に従い、事業費の総費用の現在価値額を求め、1,223億5,900万円と算出されている。

便益額の現在価値額は998億9,300万円（2016年度公共事業再評価調書による。）。

$$\frac{\text{費用便益費 } 998\text{億}9,300\text{万円}}{1,223\text{億}5,900\text{万円}} = 0.816$$

このように、費用便益費は0.816と算出されており、いかに便益に比べて費用が多大であるかが窺える。

以下では、沼津市民アンケートをもとに、コロナ禍における移動の変化と沼津駅周辺の道路ニーズについて分析し、今後の道路行政やまちづくりのあり方について考察することにした。

Ⅲ 沼津市民アンケート分析－コロナ禍の移動について

Ⅲ－1 市民アンケートの概要

2021年7月に、筆者の研究室において沼津市民を対象に「コロナ禍の中での移動と地域医療に関するアンケート」調査を実施した²⁰。アンケートの実施方法は表Ⅲ－1のとおり、無作為抽出により18歳以上の有権者1,000人を対象にアンケート用紙を送付し、そのうち347人から回答を得た（回収率は34.7%）。本節では、もっぱらコロナ禍の移動に関する項目について分析結果をまとめることにしたい²¹。

表Ⅲ－1 アンケートの実施方法

①調査名称	: 「コロナ禍の中での移動と地域医療に関するアンケート」
②調査実施者	: 静岡大学人文社会科学部川瀬憲子研究室
③調査対象	: 沼津市在住で選挙権を有する18歳以上の男女（約15万人）
④サンプリング方法	: 沼津市の選挙人名簿を用いた等間隔抽出法 （選挙権を有する30人ごとに1人ずつ抽出）
⑤調査票の記入方法	: 自記式
⑥配布と回収の方法	: 郵送法
⑦回収期限	: 2021年7月末日
⑧配布した票数	: 1,000票
⑨回収した票数	: 全回収数347票（回収率 34.7%）

（出所）筆者作成。

Ⅲ－2 回答者の属性

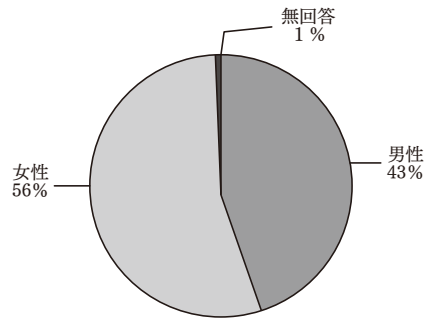
（1）回答者の性別と年齢別構成

アンケートに回答した方々の属性については、図Ⅲ－1～3と表Ⅲ－2で示すとおりである。まず、性別でみると、女性56%、男性43%、無回答1%となっている（図Ⅲ－1）。人数では、346人中、男性146人、女性189人、無回答11人である。

年齢別構成では、10代から20代が7%、30代が7%、40代が13%、50代が18%、60代以上が55%となっている（図Ⅲ－2）。ただし、アンケートの対象が有権者になっていることもあり、10代は18歳以上を指している。人数でみると、10代から20代では25人、30代24人である。また、40代43人、50代59人と現役世代からもアンケートの回答が寄せられていることが窺える。

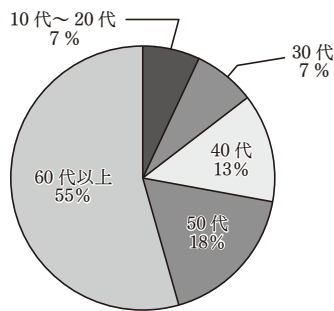
²⁰ 本アンケート調査は、静岡大学人文社会科学部経済学科地方財政論研究室（川瀬憲子研究室）にて実施した。なお、調査にあたっては沼津市選挙管理委員会から許可を得たことを予めお断りしておきたい。

²¹ アンケート項目の地域医療については、地方財政論ゼミ生による共同論文（2021）「コロナ禍における地域医療」参照。



図Ⅲ－１ 回答者の性別

(出所) 筆者作成。



図Ⅲ－２ 回答者の年齢別構成

(出所) 筆者作成。

表Ⅲ－２ 回答者の年齢別構成

年 代	人 数
10～20代	25
30代	24
40代	43
50代	59
60代以上	187
無効	9
合計	347

(出所) 筆者作成。

(2) 回答者の居住地と職業

本アンケート調査では、沼津市を10地区（大岡地区，第一・第二地区，第三・第四地区，第五地区，金岡・門池地区，片浜・今沢・愛鷹地区，原・浮島地区，静浦・大平地区，内浦・西浦地区，戸田地区）すべての有権者リストから160人に1人の割合で無作為抽出を行ったが，すべての地区から回答を得たことも特徴的である。戸田地区は伊豆半島に位置しており，平成の大合併期

に編入となった旧戸田村である。

表Ⅲ－2により、回答者の人数を居住地別にみると、大岡地区50人、第一・第二地区31人、第三・第四地区51人、第五地区34人、金岡・門池地区52人、片浜・今沢・愛鷹地区59人、原・浮島地区35人、静浦・大平地区16人、内浦・西浦地区8人、戸田地区2人となっている。アンケート調査において、コロナ禍における移動や地域医療に関わる問題を取り上げるにあたっては、居住地も大きな要因の一つとなるため、すべての居住地区から回答を得たことは、市民の方々の関心の高さに加えて、筆者らの調査や行政への対応への期待の表れとも考えられる。

表Ⅲ－2 回答者の居住地 単位；人

大岡地区	50
第一・第二地区	31
第三・第四地区	51
第五地区	34
金岡・門池地区	52
片浜・今沢・愛鷹地区	59
原・浮島地区	35
静浦・大平地区	16
内浦・西浦地区	8
戸田地区	2

(出所) 筆者作成。

回答者の職業については、図Ⅲ－3と表Ⅲ－3に示されるとおりである。雇用労働者（正規雇用・非正規雇用）が47％、自営業が8％と半数以上を占めており、年金生活者25％、学生3％、無職11％などとなっている。無職の中には求職中の方も含まれる。

人数で見ると回答者のうち、107人が正社員・正規職員、57人が臨時・派遣・パート・日雇い勤務である。非正規労働者の中にはフルタイムも含まれる。いずれにしても、回答者の55パーセントの方々が労働者であるというのが、今回の調査の特徴でもある。

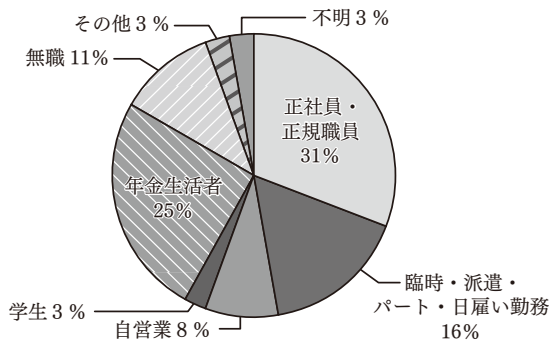
実際の人口構成を比較すると、沼津市住民基本台帳による選挙権を有する18歳以上の人口構成比は、男性49.2％、女性50.8％、年齢別人口構成比は、10～20代（18～29歳）12.6％、30代11.6％、40代16.5％、50代15.9％、60代以上43.4％となっている²²。実際の数値に比べて、標本の方が高齢者の割合がやや高くなっているが、アンケートのテーマであるコロナ禍における移動と地域医療に対して、高齢者の方が関心を持っているためと考えられる。

また、国勢調査による沼津市の職業別人口構成比は、正社員・正規職員32.8％、臨時・派遣・

²² 沼津市（2020）『沼津市統計書（令和2年度版）』参照。

パート・日雇い勤務16.6%，自営業7.2%，学生5.1%，年金生活者20.6%，無職2.9%，その他14.8%である²³。母集団と比べると、標本は性別において女性の割合がやや高く、年齢において10代から40代の割合が低く、50代以上の割合が高くなっている。

また、居住地区別回答者の属性においては、大岡地区の割合がやや低く、金岡・門池地区の比率がやや高くなっており、職業区分においては、学生・その他の割合が低く、年金生活者・無職の割合が高くなっている。いずれにしても、アンケート回答者の属性において、母集団との差異はそれほど大きくなく、代表度を示していると思われる。



図Ⅲ-3 回答者の職業

(出所) 筆者作成。

職業	人数
正社員・正規職員	107
臨時・派遣・パート・日雇い勤務	57
自営業	29
学生	9
年金生活者	88
無職	38
その他	10
不明	9
合計	347

(出所) 筆者作成。

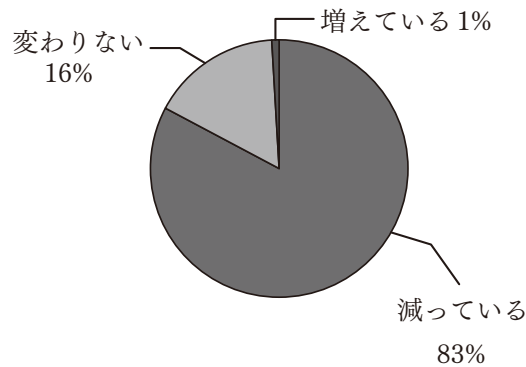
Ⅲ-3 コロナ禍の外出機会の変化について

次に、コロナ禍の移動に関するアンケート結果の分析に入ることにしよう。

まず、「あなたは、過去1年間について、それまでの年と比べて、外出する機会(回数)に変化は

²³ 沼津市 (2015)「国勢調査 (2015年10月1日実施)」参照。

ありましたか」という設問に対する回答結果は、「減っている」83%、「変わらない」16%、「増えている」1%である（図Ⅲ-4）。回答者の8割以上が、2021年7月時点において、新型コロナウイルスの影響で外出機会が減少していることが窺える。



図Ⅲ-4 コロナ下での外出機会の変化

(出所) 筆者作成。

表Ⅲ-4 1年前から通勤・通学以外で減少した外出機会（複数回答） 単位；人

買物	110
外食・会食	206
催し物	137
趣味や旅行	211
友人らとのつきあい	198
娯楽	99
病院通い	14
その他	9

(出所) 筆者作成。

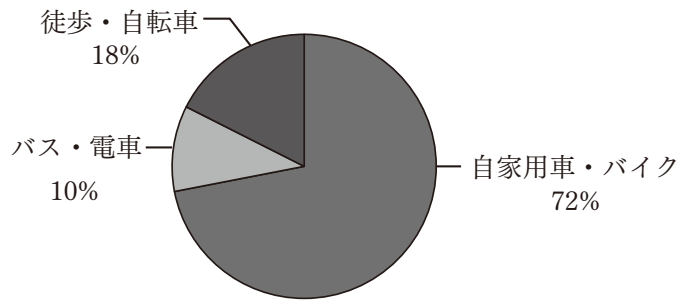
アンケートにおいて「減っている」と答えた人に対する「通勤や通学以外では、どのような外出の機会が減っていますか。（複数回答可）」という設問では、「趣味や旅行」が最も多く、「外食・会食」、「友人らとのつきあい」がそれに続いている。「催し物」、「買物」、「娯楽」と回答した人もいるが、「病院通い」は少なくなっている（表Ⅲ-4）。

今回のアンケートでは通勤・通学での外出機会については問わなかったが、通勤・通学以外では、347人中、「趣味や旅行」を控えている人が211人、「外食・会食」を控えている人が206人、「友人らとのつきあい」198人と、約6割の人が外出機会減少の要因にそれらを挙げていることがわかる。「買い物」については、食料品など生活必需品の買い物が含まれるため、上記3項目に比べると少なくなっているのではないかと思われる。

Ⅲ－４ 主な交通手段とコロナ禍の移動について

回答者の主な交通手段については、「自家用車・バイク」72%、「バス・電車」10%、「徒歩・自転車」18%となっている（図Ⅲ－５）。複数回答を想定していなかったが、若干名に複数回答があった。回答者の半数以上が労働者であることと関係していると思われるが、車やバイクで移動する階層が7割を超える結果となっている。逆に言えば、「バス・電車」と「徒歩・自転車」と回答した人を合わせると3割近くにもなっており、このことは、通勤や通学、買い物、通院などで公共交通を必要とされる方々が一定数存在していることを示している（図Ⅲ－６及び表Ⅲ－５）。

また、「PCR検査やワクチン接種を受けるための移動に抵抗はありますか」という設問に対しては、「まったくない」が53%、「少し気になる」39%、「ある」8%となっており、PCR検査やワクチン接種での移動でさえ、少し気になる、抵抗があると答えた人が半数近くにもものぼっている（図Ⅲ－８）。



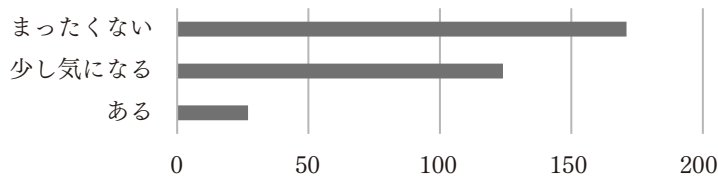
図Ⅲ－５ 主な交通手段

（出所）筆者作成。

表Ⅲ－５ 主な交通手段 単位；人

自家用車・バイク	254
バス・電車	37
徒歩・自転車	62

（出所）筆者作成。



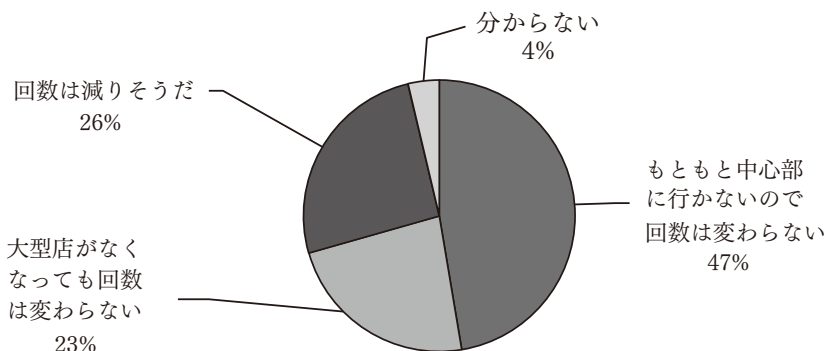
図Ⅲ－６ PCR検査やワクチン接種を受けるための移動に対する抵抗

（出所）筆者作成。

Ⅲ－5 中心部への移動の変化について

「今年（2021年）8月にイトーヨーカドーが閉店すると、中心街には大型店がすべてなくなりま
す。そうなった場合、あなたが市の中心部に出かける回数はどのように変化すると思いますか」
という設問に対しては、「もともと中心部に行かないので回数は変わらない」47%、「大型店がなくな
っても回数は変わらない」23%、「回数は減りそうだ」26%、「分からない」4%という結果と
なっている（図Ⅲ－7および表Ⅲ－6）。

この設問は、沼津市駅周辺では、2021年8月に大型店の撤退があり、その影響を調べたもので
ある。中心部に行く回数が減ると答えた回答者は26%にとどまり、大型店に関わりなく中心部に
移動すると回答した人は23%、もともと中心部にあまり行かない回答者が半数近くに上っている
ことも、興味深い。駅周辺の中心市街地におけるまちづくりや政策等を考えるうえで参考になる。



図Ⅲ－7 中心部大型店撤退による中心部への移動の変化

（出所）筆者作成。

表Ⅲ－6 中心部大型店撤退による中心部への移動の変化 単位；人

もともと中心部に行かないので回数は変わらない	153
大型店がなくなっても回数は変わらない	75
回数は減りそうだ	83
分からない	12

（出所）筆者作成。

Ⅲ－6 中心部での交通渋滞と道路整備の優先度

「中心部で交通渋滞を解消したいと考える道路を挙げてください」という設問に対しては、道路
整備の優先度を調べるために、3つまで回答を求めた。中には3つ以上を答えた回答者もあつた
が、そのまま複数回答として取りまとめることにした。

日常的な交通渋滞との関係では、「国道1号線（沼津バイパス）」、「国道414号線（旧キャッスルホテル前交差点から東へ）」、「国道414号線（旧キャッスルホテル前交差点から狩野川まで）」の3本が上位3位にランクされており、「学園通り（旧キャッスルホテル前交差点から北へ）」、「国道414号線（狩野川から南へ）」、「旧国道1号線」と続いている（表Ⅲ-7）。アンケートから上位に挙げられている道路に関しては、交通渋滞解消のための政策が求められる箇所である。

また、「さんさん通り（沼津駅南口から港湾まで）」、「沼津インター線」,「山王通り, 三枚橋・錦町線」,「永代橋通り（国道414号線から西高入口交差点まで）」などは回答が少ない路線である。

以上より、日常的な交通渋滞解消については、第1に東西方向の国道1号線、第2に大岡駅方面から西に向かう国道414号線（逆方向の通行も含まれる）、第3に旧キャッスルホテル角を左折し南へ向かう間（この逆方向の通行も含まれる）といった優先順位を示す結果となった。

駅周辺の交通量に対して、静岡県と沼津市が調査対象にしている「のぼり道」,「リコー通り」についての優先度は低い。むしろ、「国道1号線」,「国道414号線」,根方街道など東西方向の道路の渋滞解消が望まれていることが明らかとなった。

本節では、沼津市民アンケート調査をもとに、コロナ禍における移動の実態と課題について分析を行った。そこから得られた結論は以下の通りである。

表Ⅲ-7 中心部で交通渋滞を解消したいと考える道路（複数回答）

国道1号線（沼津バイパス）	179
旧国道1号線	65
旧道（旧東海道, 東は, 西高入口交差点まで）	21
根方県道（東は, 江原町交差点まで）	56
沼津インター線	10
学園通り（旧キャッスルホテル前交差点から北へ）	79
国道414号線（旧キャッスルホテル前交差点から東へ）	136
国道414号線（旧キャッスルホテル前交差点から狩野川まで）	114
国道414号線（狩野川から南へ）	77
リコー通り	43
さんさん通り（沼津駅南口から港湾まで）	8
のぼり道通り	26
山王通り, 三枚橋・錦町線	15
御成橋通り（香貫大橋から西高入口交差点まで）	28
永代橋通り（国道414号線から西高入口交差点まで）	19

（出所）筆者作成。

第1に、コロナ禍においては通勤や通学以外の外出機会、とくに、趣味や旅行、外食や会食、友人との付き合いの外出機会が減少したことである。8割以上の方が外出機会の減少と回答して

いるが、生活必需品など日常的な買物などは大きな変化は見られなかった。

第2に、主な交通手段については、自家用車やバイクが7割以上を占めていることであり、徒歩や自転車、電車やバスといった公共交通機関の利用は1割である。車社会になったとはいえ、高齢化への対応として、交通弱者のための公共交通機関は必要不可欠である。

第3に、沼津駅周辺を中心市街地については、もともと中心部に出かけないと回答した住民が半数近くのものぼり、市民にとっての中心部の魅力が喪失しつつあることである。商店街を含めた中心市街地再生に向けた取り組みが求められる。

最後に、沼津鉄道高架事業の目的でもある中心部で日常的に渋滞している道路の解消については、国道1号線や国道414号線など東西方向の道路に対する優先度が高かったが、それ以外の道路についての優先順位は低い。13カ所の踏切を解消して、3カ所において立体交差をするといった大規模な事業については、いま一度、見直す必要がある。

鉄道高架に伴う区画整理対象区域の一つ富士見町は、良好な住宅街が広がっている地区だが、区画整理後は幅27メートル道路や地下道の整備も計画されている²⁴。高齢化が進む中で、幅27メートルの道路の必要性や地下道についても、生活者の視点でのまちづくりといった点からも再考する必要がある。交通渋滞解消策については、道路整備の優先順位を定め、財源の効率的な運用が求められているといえよう。

本稿では地域医療についてのアンケート分析結果には触れなかったが、コロナ禍においてその需要は拡大しており、道路整備などのハード面のみならず、医療・福祉を含めたソフト面の取り組みも重要である。

おわりに

これまで、沼津市鉄道高架事業と駅周辺総合整備事業と市財政について、過去30年の決算分析と今後30年の市の財政予測について検討し、コロナ禍における移動に関する市民アンケート分析結果について考察してきた。今後も引き続き人口減少が続くなかで、総事業費1,995億円もの巨大開発が市財政にもたらす影響はあまりにも大きいといわざるを得ない。バブル期以前の1985年から検討が始まった事業だが、その間に少子高齢化が進行し、人口減少によって市を取り巻く情勢は大きく変化している。しかも、事業費が1.3倍に膨らむ見通しとなっており、沼津市の負担増が予定されている。

鉄道高架事業の本体工事は県主体であるが、執行率は2021年時点でまだ6%程度である。それ

²⁴ 区画整理について詳しくは、沼津市(2021)「東駿河湾広域都市計画事業 静岡東部拠点第二地区土地区画整理事業 事業計画書(第1回変更)」参照。

に付随する駅周辺開発事業などは大量の地方債発行を伴うため、将来にわたる市財政に及ぼす影響が大きく、すでに駅北拠点開発などが完了していることを考慮すれば、本体工事にかかる前に、いま一度、今後約20年もかけて開発をし続ける意義を見いだし得るのか、住民とともに再考することが必要である。

かつて、住民投票条例制定を求める署名が集められたが、市議会で否決された経緯がある。市民提案で橋上駅案も提起されており、工期も財源も5分の1程度ならば、選択肢に入れる余地は十分にある。環境破壊型の巨大公共事業からの脱却を図り、住民の福祉や利便性の向上と商店街の再生など、アメニティを重視しつつ、環境保全型のサステナブルな地域づくりへと市の政策や財政の重点をシフトさせることこそ求められているといえよう。

【参考文献・資料】

- ・岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一（2017）『国際化時代の地域経済学（第4版）』有斐閣。
- ・岡田知弘編著（2021）『コロナと地域経済』自治体研究社。
- ・川瀬憲子（1995）「地方中核都市における再開発事業と財政構造の変容」田中克志・小椋義明編『地方中核都市の街づくりと政策』信山社。
- ・川瀬憲子（2008a）「地方財政健全化法と自治体財政への影響—北海道市町村の事例を中心に」『経済研究』（静岡大学），第12巻第4号。
- ・川瀬憲子（2008b）『「三位一体の改革」と政府間財政関係—『平成の大合併』から地方財政健全化法への動きを中心として』『経済研究』（静岡大学），第12巻第3号。
- ・川瀬憲子（2009）「地方財政健全化法と市民生活」『中小商工研究』第100号。
- ・川瀬憲子（2011）『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社。
- ・川瀬憲子（2012）『アメリカの補助金と州・地方財政—ジョンソン政権からオバマ政権へ』勁草書房。
- ・川瀬憲子（2020）「政府間関係再編下の地方財政—補助金・交付金に焦点を当てて」日本地方自治学会編『自治の現場と課題』敬文堂。
- ・川瀬憲子（2022）『集権型システムと自治体財政—「分権改革」から「地方創生」へ』自治体研究社。
- ・国土交通省「令和3年度公共事業再評価調書」, 「令和4年度公共事業再評価調書」。
- ・静岡大学川瀬ゼミ沼津市民アンケート調査（実施日：2021年7月）
- ・静岡県（2021）「沼津鉄道高架事業」。
- ・『静岡新聞』2022年7月13日付朝刊。
- ・総務省統計局（政府統計の総合窓口e-stat）。<https://www.e-stat.go.jp>（最終閲覧日：2022年6月）

30日)

- 総務省 (2022)「地方財政関係資料」。https://www.soumu.go.jp/iken/11534.html (最終閲覧日: 2022年6月30日)
- 『沼津朝日新聞』2022年4月6日付。
- 『沼津朝日新聞』2022年7月15日付。
- 沼津市ヒアリング調査提供資料 (実施日: 2021年8月5日)
- 沼津市 (2017)「沼津市長期財政に関する試算」。
- 沼津市「決算カード」各年度版。
- 沼津市 (2021)『沼津市統計書』
- 沼津市 (2022)「令和2年度沼津市決算書」。
- 沼津市 (2021)「令和3年度予算書」。
- 沼津市 (2021)「令和3年度当初予算のあらまし」。
- 沼津市「住民基本台帳人口」各年度版。
- 沼津市 (2021)「東駿河湾広域都市計画事業 静岡東部拠点第二地区土地区画整理事業 事業計画書 (第1回変更)」。
- 平岡和久・森裕之 (2021)『新型コロナ対策と自治体財政—緊急アンケートから考える』自治体研究社。
- 平岡和久 (2020)『人口減少と危機のなかの地方行財政—自治拡充型福祉国家を求めて』自治体研究社。
- 宮本憲一 (1967)『社会資本論』有斐閣。
- 宮本憲一編 (1979)『沼津住民運動の歩み』日本放送協会出版。
- 宮本憲一 (1999)『都市政策の思想と現実』有斐閣。
- 宮本憲一 (2007)『環境経済学 (新版)』岩波書店。
- 宮本憲一 (2016)『増補版 日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社。
- 森裕之・諸富徹・川勝健志編 (2020)『現代社会資本論』有斐閣。

※本稿は、拙著『集権型システムと自治体財政—「分権改革」から「地方創生」へ』(自治体研究社)に収録予定である (2022年7月発行)。