

## 《論説》

# 大規模工業開発における公共事業展開と 地方の財政負担について

小 田 清

## 目 次

- 1 政府公共事業投資と自治体財政との関連 — 問題提起にかえて
- 2 水島コンビナートの場合 = 1 全総における新産都市建設
- 3 堺・泉北臨海工業地帯の場合 = 大都市コンビナートの開発
- 4 北海道における公共事業の展開と開発投資
- 5 「苫東」大規模工業基地開発と地方の財政負担
- 6 大規模開発の見直しと公共事業政策の転換 — まとめにかえて

## 1 政府公共事業投資と自治体財政との関連 — 問題提起にかえて

近年、わが国における公共投資・公共事業のあり方は、厳しい国民的批判に晒されている。その大きな理由として二つのことが指摘できよう。一つは、GDP（2004年度・実質で約534兆円）をはるかに超える国と地方の債務残高（2005年6月末で普通国債510兆円、財政投融资機関向けの財投債124兆円、政府短期証券97兆円、3月末の地方債で304兆円、合計約1,035兆円）の存在があり、このような国家財政破綻の中でも赤字国債を発行して巨額で固定的な公共事業を実施する財政政策に対する批判である。他の一つは、5次にわたる全国総合開発計画の中で策定されてきた産業基盤整備中心の大規模プロジェクト推進への批判であり、半面的には生活関連や人的側面での社会資本形成に関わる整備

の遅れとそれに伴っての「実感のない豊かさ」に対する不満である。さらに付け加えるならば、これら公共事業の実施に際しての運営システムの不透明さと地域経済における公共事業依存体質の固定化と政府補助事業による地方財政の負担問題も重視されている。

このような経済運営における公共投資依存体質の強さは、GDPに占める各国の公共事業費比率（図表1）を見ても明らかである。すなわち、欧米先進諸国のそれは2～3%という低水準であるのに対し、日本は8%超と4倍の数字になっている。これに高額の用地取得費を含めればおおよそ10%程度になるとされ、公共投資を半減しても、その比率はドイツやイタリアなどの2倍である。いかに特異な政府と地方の財政依存関係によって高い経済成長と地域の経済構造が形成されてきたのかがよく判る<sup>(1)</sup>。また、このような公共事業展開は、これまで経済成長優先策で軽視されてきた自然・環境という貴重な国民的財産の大規模な破壊を伴うということでも批判が強いのである。しかし、公共事業投資と地方財政との関係を具体的に分析した事例は、必要な資料や統計類が企業や行政の秘密主義によって公開（表）されていないため極端に少なく、特に投資と税収の関係を示したバラ

(1) 垣内亮、橋本正二郎「経済再建と両立してこそ財政は再建できる」、『経済』、新日本出版社、1999年8月号、25頁。

図表1 公共投資への支出の各国比較 (1996年度)

	日 本	アメリカ	カナダ	ドイツ	フランス	イタリア	イギリス
公共事業費 (公的固定 資本形成) 10億ドル	402.1	129.3	14.1	51.7	47.0	27.1	16.1
公共事業費のGDPに 占める割合 %	8.7	1.7	2.3	2.2	3.1	2.2	1.4

注1) 出所：経済企画庁・海外調査課資料

2) 垣内亮・橋本正二郎「経済再建と両立してこそ財政は再建できる」、『経済』1999年8月号、26頁より転載。

ンスシート分析はそうである。

本稿では、このような公共投資と財政との動向を前提に、これまで全国総合開発計画の中で進められてきた産業基盤整備中心の大規模公共投資が地方財政等に与える影響を検討する。ここでの最終的な分析目的は破綻した苫小牧東部開発計画と地方財政との関係であるが、その先駆的な比較事例分析として、1960年代の全国総合開発計画における拠点開発方式の優等生としての「新産都市岡山県南」の「水島地区」、1970年代の「堺・泉北コンビナート」を紹介し、苫小牧東部開発計画の場合の比較材料として役立てよう。

## 2 水島コンビナートの場合＝1全総における新産都市建設

岡山県倉敷市水島地区における工業開発の始まり<sup>(2)</sup>は、1878(明治11)年に海外からの綿製品の流入を押さえることを目的に官立模範紡績工場が設立され、それを契機に相次いで民間の紡績工場が操業を開始したことに求められるであろう。その後、しばらくの間、この地域はこれら紡績工場を中心に発展を遂げていくが、重化学工業基地としての展開が本格的に開始されるのは、1941(昭和16)年に官営民設の三菱航空機工場が設立されて

からである。この工場は海軍省のバックアップにより、多数の徴用工員、動員学徒などを使用しながら航空機の生産を推し進め、同時に、専用鉄道の敷設や電気、ガス、水道、住宅街などの都市諸施設整備も進められたのである。しかし、この工場は米軍機の大空襲により灰燼に帰し、工場の全機能は全滅してしまっただけである。幸いにも、都市諸施設は戦災を受けることなく無傷で残り、戦後の水島工業地帯の再出発に大きな力を発揮したのである。

戦後の水島地区は三菱航空機工場の閉鎖によって、家庭用品などを製作する平和産業の工場群として復活し、国や県からの払い下げ用地を加えて工業基地を拡大していくのである。ただし、敗戦直後の水島工業地区は、あくまでも三菱の諸施設を利用しての産業復興計画が中心であり、今日の大工業基地建設の構想までには至っていなかったのである。大工業地帯造成計画の原案づくりが開始されるのは、岡山県が水島港の港湾整備と併せて新しい大規模工業地帯の造成を打ち出した「水島臨海工業工業地帯造成計画案」(1952年9月)からであり、それが本格化するのには「県勢振興計画」が発表された1958年以降である<sup>(3)</sup>。その後、この計画は、その規模の大きさと瀬戸内圏の中核的な工業地域という地理的な条件もあって、実績が計画目標を大きく

(2) 水島地区の工業化については、岡山県編『水島のあゆみ』1971年、第1章「水島の生いたち」と第2章「開発の前夜」を参考にしている。

(3) 同上、『水島のあゆみ』、第3章「水島工業地帯開発のねらいと構想」による。

上回って進展し、全国総合開発計画による拠点開発構想の一環として制定された新産業都市建設促進法(1962年)の地域指定を受けるべく申請し、1964年に「新産業都市岡山県南地区」として指定・承認を得るに至ったのである。

新産業都市岡山県南地区の建設計画では、「水島および岡山、西大寺の臨海工業地帯を主軸にして大規模な工業開発を中心に建設を進められることとされており、建設にあたっては、単に産業基盤を整備するだけでなく、生活環境施設、教育文化施設、社会福祉施設の整備など社会開発についても重点的に推進を図ることとなっている。一方、工業開発の目標は、鉄鋼、石油精製などの臨海性装置工業の開発を中心とし、あわせて関連産業および機械工業などの開発を促進し、……新たに約2,300ヘクタールの工場用地を造成して既造成分と合わせて50(1975)年には3,800ヘクタールの工場用地を確保し、石油、鉄鋼の二大基幹産業の立地に引き続き、鉄鋼二次製品、および金属工業の立地、ならびに石油化学コンビナート、同二次製品、また、重電機、産業機械、車輛などの機械工業の立地を促進して、関連中小企業を含む重化学工業基地として開発する<sup>(4)</sup>とし、高い工業開発の目標とその実現によって住民福祉の向上が達成されるとしている。

宮本憲一は、著書『地域開発はこれでよいか』(岩波新書、1973年)で、拠点開発方式にもとづく全国総合開発計画の目的は二つあったとしている。すなわち「ひとつは、大規模産業拠点を分散させることによって、資本と人口を分散させ、過大都市問題と地域格差を同時に解消するということである。もうひとつは拠点地域の住民福祉を向上させるというもの<sup>(5)</sup>」であった。しかし、その結果は、

前者ではほとんどの地方都市・農村の人口が減少し、過密・過疎問題という新語が生まれ、地域間格差は深刻の度を増したのである。後者の目標では、地方財政のゆがみや地方自治の危機を生み出し、開発に伴う社会的疾患が深刻な様相をあらわしたとされるのである。その「(拠点開発の)論理」と「現実」を比較しながらまとめると図表2のようになる。すなわち、重化学工業の誘致に成功すれば、最終的には住民福祉の向上が達成されるというのであるが、拠点開発の先端をいった四日市市では、この論理とは全く違った現実が生まれたとするのである。

宮本は、同じ著書の中で、拠点開発のゆがみをもっともよくあらわしている例として、新産都市建設の優等生といわれる水島地区の公共投資の投下実績を取り上げ、拠点開発の現実を具体的に分析している<sup>(6)</sup>。

図表3は1953~69年度までの水島地区公共投資の総計である。投資総額は約570億円弱で、そのうち産業基盤投資が開発公社事業を含めて約73%にも達している。とりわけ占有率が高いのは港湾および工業用地造成で38%弱、次いで工業用水、道路建設となっているのである。これに対して生活関連投資は総額の27%で、その内訳は学校建設7.7%、上水道5.9%、宅地開発4.1%、住宅建設3.7%の順となっており、民間企業の進出を促進するために産業や生活の基盤整備を公的資金が中心となって行っていることが一目瞭然である。

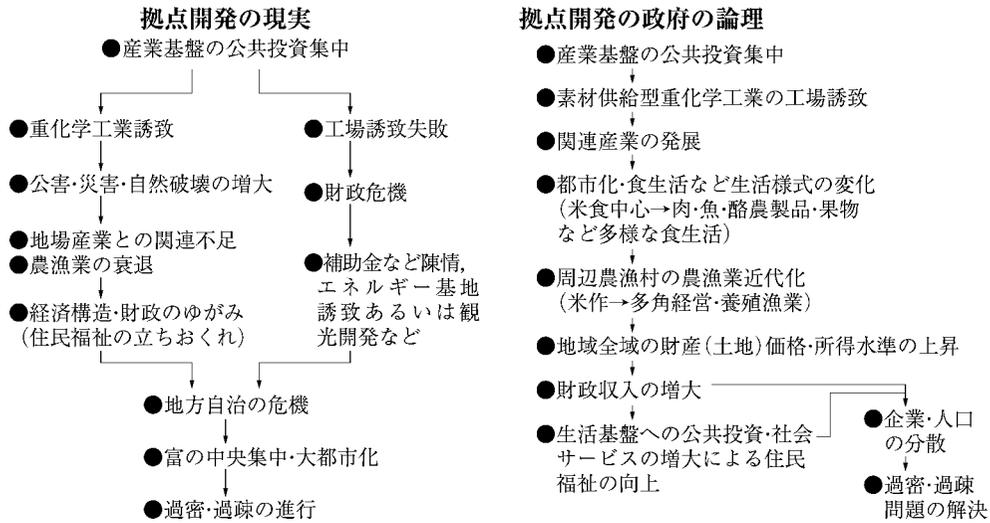
それでは、このような先行的な公的支出に関連しての財政面でのバランスシートはどのようになっているのであろうか。図表4は水島コンビナートの財政バランスシートである。1960年度から69年度の10年間における水島地区の税収入総額は、約2,200億円強であ

(4) 同上、『水島のあゆみ』、49~50頁。

(5) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、

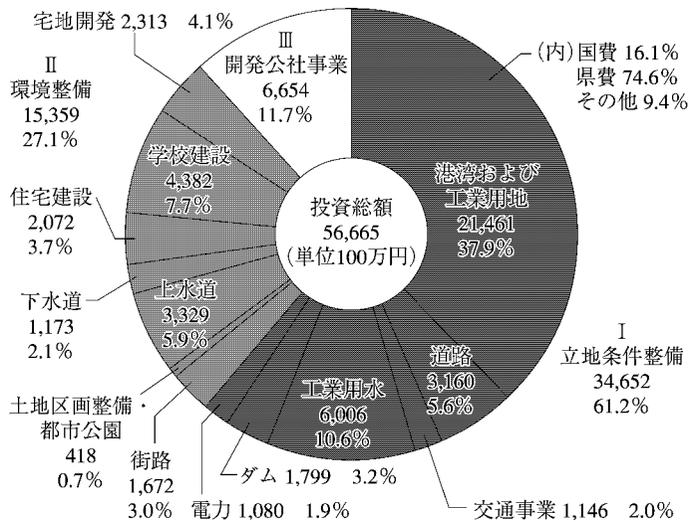
1973年、33頁。

(6) 宮本憲一、同上書、40~42頁。



図表2 拠点開発の論理と現実

(出所) 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書, 1973年, 36~37頁。ここでは, 宮本憲一『経済大国』(昭和の歴史 第10巻)小学館, 1983年, 118頁の新版を転載。



図表3 水島地区公共投資総括表 (1953~69年度)

(出所) 岡山県『水島のあゆみ』1972年, 330~331頁より作成。宮本『地域開発はこれでよいか』40頁より転載。

る。このうち約90%弱が国税収入であり、残りの10%強が県税と市税収入である。これに対する水島開発への公共投資額は総額で567億円となっているが、そのうち県や市町村の負担は約87%で、バランスシートの

は国家的な開発事業でありながら、その費用の大部分は地方資金で賄っていることになる。この地方資金は短期投入ということではかなりの金額となることから、普通会計予算上で計上し運用することは少なく、地方債発行や

図表4 水島コンビナートの財政バランスシート  
(億円)

	開発投資 A (%)	税 収 入 B (%)	B-A
国 税	95 (16.8)	2,005 (89.7)	1,910
県 税	278 (49.0)	96 ( 4.3)	-182
市町村他	194 (34.2)	134 ( 6.0)	-60
計	567(100.0)	2,235(100.0)	+1,668

(出所) 岡山県『水島のあゆみ』1972年、363～365頁より作成。宮本『地域開発はこれでよいか』41頁に加筆、転載。

借入金を前提とした特別会計や第3セクター部門で処理されることが多い。しかし、最終的には普通会計で赤字補填などが行われるのである。この結果、産業基盤優先による投資は住宅・生活環境・教育施設等の生活関連基盤整備の遅れとなってあらわれ、企業誘致優先の地方行政は、予算不足もあって、しばしば大気汚染や騒音公害の発生など、社会問題の処理を後回しにするケースを多くするのである。これが1全総における新産都市の優等生といわれる水島コンビナートの現実であり、少額の政府による開発投資投下で大きな国税収入をもたらすのが国家による大規模工業開発の特徴であるといえよう。

### 3 堺・泉北臨海工業地帯の場合＝大都市コンビナートの開発

周知の通り、江戸時代の大阪は商業・流通・金融の一大中心地として栄えたが、明治維新による封建体制の崩壊は一時的に大阪経済を衰退させた。しかし、1890年代における綿工業の勃興は、大阪を経済の中心地として復活させ、第一次大戦以降の繁栄は、大阪をして「わが国の心臓」とまで称するほどであった。

中村剛治郎は、大阪開発論の伝統の基本思想としては、東京を上回る成長を目指す極大成長志向があり、それはこのような発展過程から生み出されたものであるとしている。そ

して、その実現の方法としては、経済の発展段階に応じて変化する産業構造の改革に求めるとする。すなわち、「明治時代の改革を、商業中心から工業中心の経済への移行とすれば、やがて直面するであろう課題は工業の高度化であった。この工業高度化の内容は戦後の1957年頃を境にして大きく変化している」<sup>(7)</sup>とし、それ以前の高度化方策は、府内ではもっぱら消費財の加工型中小企業の発展を基本にし、素材型重化学工業コンビナートの展開は広域的に府外隣接地に求めているとする。しかし、1950年代後半からの民間設備投資ブームと神武景気の持続によって、鉄鋼、電力、輸送部門などにボトルネック現象が発生し、素材型重化学工業の生産力拡充は日本経済にとっての重点課題となったのである。このため、政府の産業立地政策は、大都市圏と太平洋ベルト地帯に鉄鋼や石油化学の臨海性装置産業を確保することに主眼が置かれたのである。このような素材型重化学工業の新規展開要求こそが、大阪府をして、堺臨海工業地帯の位置づけを変化させ、府内でのコンビナート誘致へと政策転換していくことになるのである。

このような基本政策の転換は、港湾区域に広大な用地を求めることになるが、既存の港湾区域には利用できる工場用地は皆無に近かったため、新たに海浜を埋立てて臨海用地を確保する必要に迫られたのである。この間、高炉製鉄所や石油精製業の進出表明を受け、素材型・装置産業の自己拡大論理による波及的効果もあって、鉄鋼—電力—ガス—石油精製—石油化学の一大コンビナート計画に拡大していった。このため、大阪府の臨海工業地帯造成事業は堺臨海埋立地域の他に、

(7) 中村剛治郎「コンビナートと地域開発」、宮本憲一編『大都市とコンビナート・大阪』(講座・地域開発と自治体1)、筑摩書房、1977年所収、47頁。なお、大阪の工業発展史についてはこの論文を参考にしている。

新たに隣接する泉北地域にも造成事業を拡大することになったのである。

大阪府は、1960年に造成事業担当部局として、独立採算で運営される企業局を設立して造成事業を開始した。その10年後には主要な進出企業が操業を開始している。この堺・泉北臨海工業地帯の建設は、いかなる地域効果をもたらしたのであろうか。水島地区と同様に、コンビナート建設に伴う財政効果を検討してみよう<sup>(8)</sup>。

図表5は1960年から1974年時点にかけての堺・泉北臨海工業地帯の進展状況を見たものである。これまでに造成した工業用地は約1,800ヘクタールで、造成費用は漁業補償、企業債利子、地元市町村の漁業見舞金を含めて、これまでに910億円にのぼっている。また、重化学コンビナートの運用で重要な位置を占める工業用水等供給のための施設整備に168億円、港湾整備に157億円、道路整備に1,250億円を要している。これら生産関連投資の総額では約2,500億円、これに対して生活関連投資は568億円で、総額では約3,000

億円と推計されている。そのうち80%以上が産業基盤整備に向けられており、この工業地域でも「水島地区」と同様に生活関連投資が後回しにされていることが推察できる。

こうした開発投資の現実に対し、税収とのバランスシートはどのようになるのであろうか。図表6は堺・泉北臨海工業地帯造成に関わる1961年度から1974年度の14年間における財政のバランスシートを見たものである。これによると工業地帯造成に関わる開発投資額は約3,000億円と推計され、これに対する立地企業からの国税や地方税収入、土地売却収入の累計額は約2,000億円で、総投資額の約65%を満たしているにすぎないのである。機関別税収では、地方税としての固定資産税収入が多い堺市や他の自治体では収入が投資額を上回っているが、国や大阪府のそれは多額の支出超過となっているのである。特に国税に関わる投資と収入のアンバランスは「水島地区」のそれとは大きく異なっていることが目に付く。その理由として指摘できることは、堺・泉北コンビナートが大都市に隣接しているということであり、周辺地域の都市間高速道路等の整備費が巨額に上り、投資額全体の40%を占めるという水島地区とは異なった事情である。このようなことを勘案するならば、機関別税収収入では国税が最も多く、コンビナート開発の中心にある中間自治体としての府が最も少額であるという傾向は「水島地区」と同じである。ただし、堺市等の地方自治体では、コンビナートの発展に伴う住宅や生活道路、学校等の整備費や公害等の環境対策費が増大傾向にあり、高い税収の多くは事後的に支出されるのが一般的である。したがって、財政バランスシートの現実的な有り様は、コンビナート建設が終了し、関連住民の移動等が落ち着いた後の生活関連投資を計算に加味して考えなければならないであろう。しかし、幾つかの先進事例から、大まかな傾向は把握することができる。

図表5 堺・泉北臨海工業地帯と水島臨海工業地帯の比較(1974年度現在)

	堺・泉北	水島
造成面積	1,830 ha	2,605 ha
事業所数	108	105
従業員数	22,217人	37,667人
製造出荷額	11,366億円	17,382億円
付加価値	2,970億円	2,581億円
生産関連投資	2,485 (81.4)	3,082 (53.3)
生活関連投資	568 (18.6)	2,702 (46.7)
公共投資計・億円	3,053(100.0)	5,784(100.0)

(出所) 宮本憲一編『大都市とコンビナート・大阪』(講座・地域開発と自治体1), 筑摩書房, 1977年, 195頁による。なお、水島の生産・生活関連投資は、新産都市「岡山県南地区」全体にかかわるもので、水島地区に関わるものだけではない。

(8) 遠藤宏一「堺・泉北臨海工業地帯造成と税財政」, 宮本憲一編, 同上書, 184~226頁。

図表6 堺・泉北コンビナート造成の財政バランスシート(億円)

	開発投資 A (%)	税 収 入 B (%)	土地売却 収入 C	(B + C) - A
国 税	1,073 (35.2)	524 (43.1)	—	-549
府 税	1,698 (55.6)	255 (21.0)	782	-661
市 他	282 ( 9.2)	438 (36.0)	—	156
計	3,053(100.0)	1,217(100.0)	782	-1,054

(出所) 宮本憲一編『大都市とコンビナート・大阪』(講座・地域開発と自治体1), 筑摩書房, 1977年, 199頁より転載。なお, 開発投資の資金負担区分には, 一部に推計を含んでいる。

#### 4 北海道における公共事業の展開と開発投資

北海道における公共事業の展開は, 敗戦によって膨大な植民地を失い, 総領土面積が戦前の55%になったことから派生する食糧難, 住宅難, インフレの高進, エネルギー不足と産業活動の停滞など, 日本経済の当面する緊急課題に対処することを目的に行われてきたのである。そして, 一般会計予算における公共事業費のうち, これらの事業推進のために高い割合の北海道開発事業費を投下する仕組みが出来上がっていくのである。

図表7は一般会計予算における公共事業費と北海道開発事業費の動向を見たものである。一般公共事業費に占める北海道開発費の高い比率は, いわゆる高度経済成長期への入り口で顕著であり, 1960年度でのそれは15.2%という高さである。しかしながら, 国民所得倍增計画や全国総合開発計画が開始されて以降では, 太平洋ベルト地帯への公共投資の集中的な投下と資源開発的な北海道開発の役割の低下により, その比率を急速に下げてきている。そして, 1980年代半ばの円高誘導期以降では, 食糧基地北海道の必要性や大規模工業基地の展開を基軸とする北海道開発の重要性論議が再燃しながらも, その方向性が定まらないまま10.0%台にまで低下し, 事業が展開されていくのである。しかし, 北海道開発事業に関する分野別シェアは, 国家予算内の一般公共事業費の分野別シェアと同じよう

な傾向で推移し, その割合は経済成長のあり方や必要性の度合いには関係なく, ほとんど一定である。このため北海道開発においても, 全国と同じような内容の公共事業展開が見られることになる。むしろ, 投下金額が大きい分だけ浪費・無駄・環境破壊が大きくなるといえよう。同時に, このような国費主導による開発予算・事業展開は, その運用において, かなりの地方負担の増大を伴って進められてきているのである。

図表8に見られるように, 国費の傾向的な低下をカバーしたのが地方負担の増大であり, 国費直轄事業比率の低下を地方補助事業が肩代わりしたのである。したがって, 表面的には開発事業費総額は低下することなく高い伸びを示し, これが北海道経済の先導役を果たし, 一定の経済成長率を確保するという構図になるのである。その結果, 北海道経済に占める公的依存度の高さ・強さは, 自立的な経済運営の精神に欠けると批判されることになる。

十分な財政力を持たない北海道の地方自治体にとって, 補助事業比率の増大とその消化はかなりの負担となる。また, そのための債務残高も増大していく。このような財政運営は国家財政の硬直化と同じように北海道の地方財政をも余裕のないものにし, 将来の経済運営に支障を来すことになる。その典型的な事例が「苫東開発(株)」の破綻であり, 北海道財政の極端な硬直化である。事実, 2006年度以降における北海道財政の運営状況は「破

図表7 一般会計と公共事業費・北海道開発事業費の推移 (当初予算・億円)

年度	一般会計予算		一般公共事業費(除災害)			北海道開発事業費		
	A	前年度比	B	前年度比	B/A・%	C	前年度比	C/B・%
1951	6,574	—	569	—	8.7	70	—	12.3
1955	9,915	99.2	1,063	95.9	10.7	154	104.6	14.5
1960	15,696	110.6	2,330	118.5	14.8	354	113.6	15.2
1965	36,581	112.4	6,690	116.7	18.3	917	116.8	13.7
1970	79,498	118.0	13,300	118.4	16.7	1,760	118.3	13.2
1975	212,888	124.5	26,688	100.0	12.5	3,095	98.6	11.6
1980	425,888	110.3	63,551	100.1	14.9	7,009	100.2	11.0
1985	524,996	103.7	62,076	98.3	11.8	6,795	98.3	10.9
86	540,886	103.0	61,359	98.8	11.3	6,725	99.0	11.0
87	541,010	100.0	60,173	98.1	11.1	6,641	98.8	11.0
88	566,997	104.8	70,948	117.9	12.5	7,667	115.4	10.8
89	604,142	106.6	72,356	102.0	12.0	7,773	101.4	10.7
1990	662,368	109.6	72,550	100.3	11.0	7,726	99.4	10.6
91	703,474	106.3	76,366	105.3	10.9	8,065	104.4	10.6
92	722,180	102.7	79,920	104.7	11.1	8,419	104.4	10.5
93	723,548	100.2	83,913	105.0	11.6	8,818	104.8	10.5
94	730,817	101.0	88,138	105.0	12.1	9,151	103.8	10.4
1995	709,871	97.1	91,715	104.1	12.9	9,447	103.2	10.3
96	751,049	105.8	95,501	104.1	12.7	9,800	103.7	10.3
97	773,900	103.0	96,770	101.3	12.5	9,871	100.7	10.2
98	776,692	100.4	89,177	92.2	11.5	9,075	91.9	10.2
99	818,601	105.4	93,630	105.0	11.4	9,300	102.5	9.9
2000	849,871	103.8	93,580	100.7	11.1	9,419	101.3	10.1
01	826,524	97.3	93,625	100.0	11.4	9,420	100.0	10.1
02	812,300	98.3	83,512	89.2	10.3	8,386	89.0	10.0
03	817,891	100.7	80,244	96.1	9.8	8,024	95.7	10.0
04	821,109	100.4	77,432	96.5	9.4	7,683	95.8	9.9
05	821,829	100.1	74,583	96.3	9.1	7,320	95.3	9.8
06	796,860	97.0	72,015	96.6	9.0	6,899	94.3	9.6

注1) 2006年度は政府予算案である。

2) 北海道開発協会編『開発要覧』, 北海道総合企画部『北海道経済白書』, 経済企画庁編『経済要覧』, 北海道市町村会編『市町村の財政概要』各年により作成。

産」状態にあり、「財政再建団体」への転落防止で、職員数や人件費の大幅削減に踏み切っている。しかし、北海道の景気動向は開発予算・事業に代表される公的資金投下の多寡によって左右されると考える人は多い。したがって、大規模開発事業からの脱却は、説得力ある代替案を示すことが難しい今日では、なかなか実現できないのである。

## 5 「苫東」大規模工業基地開発と地方の財政負担

さて、これまで大規模工業開発基地としての「新産都市・水島コンビナート」と「堺・泉北コンビナート」と公共投資の関連を見てきたが、最後に巨大開発の典型例としての「苫東工業基地開発」と公共投資の投下傾向について検討してみよう。

1969年、新全総計画は巨大プロジェクト開発を目玉に、日本経済の将来をバラ色に描

図表 8 北海道開発事業の地方負担額と国費の直轄・補助別推移 (当初予算)

(%)

年度	総事業費 A (億円)	(内) 国庫負担額 B		(内) 地方負担額 C					国費総額		
		(億円)	B/A	(億円)	C/A	道構成比	市町村構成比	団体等構成比	(億円)	直轄事業比	補助事業比
1951	98	73	74.6	25	25.4	21.2	20.0	58.8	74	68.9	31.1
1955	201	151	75.0	50	25.0	29.1	19.1	51.6	153	66.4	33.6
1960	430	358	83.3	72	16.7	47.1	17.8	35.1	363	74.8	25.2
1965	1,117	906	81.1	211	18.9	48.1	22.3	29.6	917	69.7	30.3
1970	2,290	1,726	75.4	564	24.6	48.2	24.8	26.9	1,760	59.3	40.7
1975	4,331	3,027	69.9	1,303	30.1	50.3	31.9	17.8	3,095	51.9	48.1
1980	9,939	6,962	70.0	2,976	29.9	51.8	33.0	15.2	7,009	48.0	52.0
1985	10,154	6,526	64.3	3,628	35.7	56.7	30.2	13.1	6,795	49.7	50.3
86	10,679	6,691	62.7	3,988	37.3	57.1	30.1	12.1	6,725	50.1	49.9
87	10,991	6,673	60.7	4,319	39.3	59.1	30.2	10.7	6,641	50.6	49.4
88	12,312	7,500	60.9	4,812	39.1	60.0	30.5	9.4	7,667	52.3	47.7
89	12,392	7,560	61.0	4,832	39.0	61.3	30.3	8.3	7,773	52.1	47.9
1990	12,306	7,488	60.9	4,817	39.1	61.2	31.9	6.9	7,726	52.2	47.8
91	12,530	7,896	63.0	4,634	37.0	60.2	32.8	7.0	8,065	52.7	47.3
92	13,060	8,269	63.3	4,790	36.7	59.7	33.6	6.6	8,419	52.7	47.3
93	13,677	8,704	63.6	4,973	36.4	58.8	34.6	6.6	8,818	53.5	46.5
94	14,342	9,108	63.5	5,235	36.5	57.1	38.4	4.5	9,151	52.5	47.5
1995	14,853	9,405	63.3	5,448	36.7	57.5	38.1	4.4	9,447	52.9	47.1
96	15,475	9,735	62.9	5,740	37.1	57.4	38.2	4.5	9,800	52.8	47.2
97	15,670	9,741	62.2	5,929	37.8	56.7	37.9	5.5	9,871	52.6	47.4
98	14,303	8,912	62.3	5,391	37.7	57.2	37.6	5.2	9,075	53.8	46.2
99	14,557	9,105	62.5	5,452	37.5	58.2	36.2	5.6	9,300	54.3	45.7
2000	14,758	9,271	62.8	5,487	37.2	59.4	35.8	4.8	9,419	54.4	45.6
01	14,825	9,270	62.5	5,555	37.5	58.8	36.6	4.6	9,420	54.7	45.3
02	13,140	8,249	62.8	4,891	37.2	58.9	36.2	4.9	8,386	56.7	43.3
03	12,411	7,891	63.6	4,520	36.4	60.8	33.9	5.3	8,024	58.3	41.7
04	11,844	7,554	63.8	4,290	36.2	60.0	34.7	5.3	7,683	58.3	41.7

注 1) 計画費・一般行政費他には災害復旧事業費・事業指導監督費が含まれる。

2) 北海道開発庁『北海道開発予算に関する予算額調べ』1982年、北海道開発協会編『開発要覧』、北海道総合企画部『北海道経済白書』各年により作成。

く目的を持って始動し始めた。1971年に刊行された田中角栄『日本列島改造論』がそれに拍車をかけた。その夢を実現するための巨大プロジェクトの一つとして、北海道に巨大な重化学工業基地をつくる苫小牧東部開発計画(いわゆる「苫東開発」)が位置づけられていたことは周知の通りである。しかし、計画スタート直後の予想もしないオイル・ショックによる景気後退や円高経済と国際化への突入は、多くの巨大プロジェクト計画を破綻させた。約1万ヘクタール余の土地(うち、工業用地分は約5,500ヘクタール)を取得し

た苫東開発も例外なく大きな影響を受けたのである。しかし、巨大開発は一度動き出したならば簡単に止めることはできない。

1971年、景気後退にもかかわらず港湾建設事業や工業用地造成事業をスタートさせて用地分譲を開始した。予想通り、北電苫東厚真発電所、石油備蓄基地、いすゞ自動車北海道工場などの進出による大規模分譲以外は工業基地への企業進出はふるわず、広大な工業用地のうち、わずかに15%程度(約820ヘクタール)のみが分譲されたにとどまり、その大部分は売れ残ったのである。このため、

開発主体の第3セクター「苫小牧東部開発株式会社」(本社東京・資本金60億円、以下、苫東会社)は、事業をスタートしてから24年目にあたる1995年、ようやく「重厚長大」型開発の見直しを行い、「産学住遊」型の複合都市建設へと企業誘致計画の内容を大幅に変更したのである。しかし、バブル経済の後遺症がもたらした90年代の長期不況下では、企業立地は相変わらず不調で、累積債務は増大し続けたのである。そして、1998年3月期決算では資産価値をはるかに上回る債務超過に陥り、用地分譲に対する将来的な見通しのなさや金融機関の債務処理問題等から、金融機関の融資はストップし、経営は行き詰まりを見せたのである。負債総額は1,800億円(うち北東公庫655億円、民間金融機関558億円)である。その後、関係機関が苫東会社の再建処理策を検討した結果、北東公庫を含めた金融機関が約1,200億円の債権放棄手続きをすることで会社を清算し、これまでの事業を引き継ぐが「借入金に依存しない形」を前提にした新たな会社を設立することで合意をみたのである。

このような経過と経済状況にもかかわらず、港湾建設を含めた各種公共事業そのものは関係なく進められた。この建設に関連しての地方自治体を含めた詳細な建設投資額は不明であるが、北海道開発庁が1998年に11月に公表した「計画見直し検討委員会」資料によると、これまでの基盤整備関連投資額は図表9のようである。

港湾建設の着工から道路、河川、公園緑地、工業用水関連投資は、1997年度末で約2,100億円にのぼっている。そのうち、国費部分(港湾建設費の大部分を国費と想定して考えると)は、全体の83%、道費が14%、苫小牧市が3%程度で、苫東開発は国主動の開発事業ということができよう。ただし、大規模企業立地に伴う住宅団地用の土地は、周辺3自治体が担当し、早来町約220ヘクタール、

厚真町約225ヘクタール、鶴川町約230ヘクタール程度の用地を購入して道企業局に売却している。現在、この用地は民間に売却されたり、公園に転用されたりしており、所期の目的を果たしてはいない。いわゆる、無駄な投資となっており、この負担はかなり大きい。

また、工業用地の購入・造成を担当した苫小牧東部開発株式会社の破綻は、北海道や周辺自治体が出資していた資本金(総額60億円)を無価値にし、新会社の立ち上げに際しては新たに資本金を拠出ことになる。資本金損失額は北海道が12億円、苫小牧市2.7億円、厚真町、早来町、鶴川町がそれぞれ1,500万円である。新たな出資金(総額621億円)は北海道が170億円、苫小牧市が10億円、厚真町と早来町で計1億円、これらの総額では約181億円となる。この他の地方財政への影響は、苫小牧東部開発株式会社が経営破綻した結果、それまで苫小牧市や早来町、厚真町に対して20数年間にわたって滞納していた特別土地保有税約100億円が新会社への移行に伴って全額放棄となっているのである。工業基地建設への投資額(施設整備負担金)は国費支出が圧倒的に多いと類推されるが、計画の進捗に関連しての出資金負担や税収の放棄など、表面には現れない損失がかなりの額にのぼっている。苫東開発に関しての損益勘定は公表されておらず、推計の域を出ないが、おそらく他の地域と同じような状況にあると考えるのが妥当であろう。

## 6 大規模開発の見直しと公共事業政策の転換 — まとめにかえて

1997年3月、財政構造改革会議は「財政構造改革5原則」と「歳出の改革と縮減の具体的方策を議論するにあたっての基本的考え方」を提示したが、その中には「公共投資基本計画などあらゆる長期計画を大幅に縮減する」という内容が含まれていた。そして、同

図表9 苫東開発基盤整備関連投資額

(100 万円)

区 分		事業主体	全体計画	1997年度末までの実績
港 湾		国 管理組合 苫東会社	東港区水域施設等	169,127
道 路	国 道	国	国道235号切替	8,146
	道 道	北海道	静川美沢線 上厚真苫小牧線等	6,134
	市 道	苫小牧市	東部二条通 東部西通等	1,190
河 川		北海道	厚真川 安平川	4,434
公園緑地		北海道	石備林 保安林	1,101
工業用水		北海道 企業局		22,376
合 計				212,508

\* 道路の投資額について、国道は事業区域が苫東地域内に限られていないことから、概数。また、高規格幹線道路分は含まない。

(出所) 北海道開発庁『苫東開発をふりかえって』1998年11月、24頁より転載。

年6月の「最終報告」<sup>(9)</sup>では、①総額630兆円の公共投資基本計画を3年間、道路整備や治水の個別長期計画を2年間延長し、98年度予算は前年度比7%マイナス、2000年度までに97年度比で実質15%マイナスを達成する、②公共事業と非公共事業の割合を6対4から5対5へ、と従来の考え方から一歩踏み込んだ提言を行っていることは評価に値しよう。ただし、基本計画の期間延長のみでは真の構造改革にはならないということはいうまでもなく、現実には合わない時代遅れになった過去の全総計画が残した「大規模プロジェクト」や「中小規模プロジェクト」等は大胆に中止するくらいの大鉈を振るわなければ改革の意味はない。単に計画期間を延長するということでは、それまでの内容や既得権を温存し、固定化させるだけである。公共投資財源を含めての浪費・無駄の構造的なメカニズ

ムこそが問題なのである。

このような財政構造改革会議の最終報告は、財政再建の目標にとっては予算編成に際し一定の制約条件となったが、長引く不況を克服するためには大型財政出動が必要との声が国内外から強まり、赤字国債の発行など、国家財政の危機的な状況は依然として続いている。このような中、公共事業の見直しが国民世論となり、既存計画を住民投票等によって中止する例や環境との調和を重視しての事業実施も多くなってきた。このため、政府は1998年度から公共事業の再評価システムを導入している。対象は事業計画採択後、5～10年たっても着工や完成の目途が立たない事業である<sup>(10)</sup>。1999～2000年度における北海道に

(10) 公的機関において既存公共事業の見直しが制度的に始まったのは、1997年度に北海道庁で導入した「時のアセスメント」が最初である。その考え方は、公共事業の評価システムとして「時」を物差しとするもので、停滞した事業を1年かけて再評価しようとする「道独自の行革」である。

(9) 「日本経済新聞」, 「北海道新聞」1997年6月4日付。

関連しての政府見直し(中止)事業は以下の通りである。工業開発では苫小牧港東水路地区多目的国際ターミナル事業, 河川事業では石狩川耐水型地域整備事業, 千歳川放水路事業, ダム事業では白老ダム, トナム生活貯水池事業などである。

1998年5月, 民間組織「21世紀環境委員会」(呼びかけ人=天野礼子, 五十嵐敬喜, 宇井純, 内橋克人, 河野昭一, 筑紫哲也, 保母武彦, 水口憲哉)は東京都内で開いたシンポジウムで, 「緊急に中止・廃止すべき百の無駄な公共事業」を公表した。これは同委員会が4月から5月にかけて, 全国の環境保護団体や住民団体などの非政府組織を対象に行ったアンケート調査をまとめたもので, 98団体からあげられた200件以上の事業のうち, 「公共事業の目的, 効果, 環境への影響」などから判断し, 100件を選定したものである。それによると中止・廃止対象としてあげられているのは, 北から主なものとして, 「千歳川放水路」, 「苫小牧東部工業基地」(北海道), 「首都圏中央連絡自動車道」(茨城他), 「三番瀬埋め立て開発計画」(千葉)「中部国際空港計画」, 「藤前干潟埋め立て」(愛知), 「長良川河口堰」, 「徳山ダム建設事業」(岐阜), 「神戸空港」(兵庫), 「国営中海土地改

良」(島根), 細川内ダム建設計画」, 「吉野川第十堰建設事業」(徳島), 「アイランドシティー(和白干潟沖)整備事業」(福岡), 「国営諫早湾土地改良事業」(長崎)などである。いずれにも共通している反対の理由は「計画内容の過大さ」, 「事業展開理由の弱さ」, 「防災効果の少なさ」, 「環境破壊の大規模さ」などである。また, 「諫早湾干拓」や「中海干拓」事業などは, 減反政策の中での干拓事業による農地造成の同時進行で, 全くの矛盾した内容での計画である<sup>(11)</sup>。

21世紀環境委員会が発表した「無駄な公共事業100選」に関連して, 委員会のメンバーである保母武彦は「全国にいかにも多くの問題を抱えた公共事業があるかを示して, 警鐘を鳴らすことが目的であった。……この調査は, 無駄な公共事業が日本中を侵食しており, いわば現代日本の体質になっていることを印象づけるものだった」<sup>(12)</sup>とし, さらに2000年8月28日の与党3党合意に対しては, 「『無駄な公共事業100選』は, 環境破壊が問題となっている公共事業が中心であった。それと比べて, 今回の自民党の見直し対象事業は, 別の基準でなされている。自民党の公共事業見直し基準は, 採択後五年経っても未着工など『時』をものさしにした『時のアセスメント』の手法を用いている。これはこれとして重要な基準になるが, この基準だけでは, 環境破壊型の公共事業や公共施設が見直し対象から抜け落ちる場合が出てくる。……川辺川ダムは, 河川環境にとっても大問題を持っているが, 工事を継続しているために, 対象とはなっていない。諫早湾干拓も同じである。また, 『時のアセスメント』の手法では, 事

対象事業は, ①計画策定から10年前後, 計画が停滞している, ②経済社会の変化により, 事業を実施した場合の効果が低下する, ③反対運動などにより, 今後も計画が長期間進まない可能性がある, の3要件である(小学館『データパル2000』, 2000年, 208頁)。北海道庁では, 1997年3月の政策会議で6事業(士幌高原道路, 「道民の森」ゴルフ場・スキー場計画, 松倉ダム, トナムダム, 白老ダム, 平取ダムからの苫東工業用水取水事業)を「時のアセス」の対象に選定したが, 地元自治体・議会から事業名公表に対し強い反対があり, その正式発表は7月までずれ込んだという経緯がある。なお, 「時のアセス」の考え方は, 1998年度から国の公共事業関係省庁でも正式に採用され, 同じく他の自治体でも導入の動きが広がっている。

(11) 21世紀環境委員会編『巨大公共事業一何をもたらすか』(岩波ブックレット, No.476)1999年3月, 2~5頁。

(12) 保母武彦「公共事業見直しに必要なこと——中海をモデルに」『世界』岩波書店, 2000年10月号(第680号)所収, 55頁。

業完工後に環境問題が発生していても、見直しの対象にはならない。たとえば環境への悪影響が既に出ている長良川河口堰である。……今回の『時』という『量』的な見直し基準を第一基準とすれば、第二基準として、環境・生態系と地域文化への影響、環境コストを含む費用対効果、大型建造物に頼らない代替手段との比較といった『質』的な見直し基準を設定する必要がある<sup>(13)</sup>と検討課題を提起している。

このように考えてくると、これまで北海道開発の代名詞であった「大規模開発プロジェクト」は、現実味を失ってきている。国際的な社会経済動向の中で、あらためて北海道を見直すならば、日本の中での北方圏交流の拠点という地理的条件、適正規模と安心・安全を前提とした農工業適地の多さという点で、見直される時期が必ず到来する。日本の製造業は「産業空洞化」といわれるほど発展途上国を中心に海外展開を行ってきている。けれども、賃金や土地・水、環境負荷に対するコストの安さは永久に続くものではなく、生活水準の向上と基本的人権の確保、自然環境問題への目覚めなどにより有利な条件は喪失する。そして、人口増加に対処するための資源確保やナショナリズムの高揚によって外国企業は排除される事態になりかねず、その大部分は日本国内での展開へと回帰する。そうなれば、高速交通網の発達や高度通信情報網の全国的な展開によって時間的距離がすでに短縮されている結果、遠隔地での展開に不都合はなくなり、大都市地域以外の良好な社会資本や生活環境、自然環境が存在する北海道やその他地域に立地する可能性は大である。そのような転換がいつの時点で始まるのかという不確かさはあるとしても、こうした状況を念頭に置いて公共投資先を検討する必要がある、これが地域自立と国民経済に対する北海

道開発の意義を確認することになるのである。

保母武彦はすでに、公共事業の見直しの基本として「時」という「量」的な見直し基準の他に、環境・生態系と地域文化への影響、環境コストを含む費用対効果、大型建造物に頼らない代替手段との比較など、「質」的な見直し基準の設定を提案している。島根県の「中海干拓事業中止」に関連しても、公共事業のあり方を3項目にわたって指摘している。第1は、事業(工事)に伴って悪化した環境・生態系の現状回復で、事業主体にとって最低限の義務とすること、第2は、事業中止に伴って影響を受ける関連事業・施設などの対策で、本体を中止して関連事業・施設が放置されることがあってはならない、第3は、中止した事業に代わって、新しい地域発展を図る計画の策定と実行である。この他に、環境政策に失敗した教訓を生かし、環境保全を枠組みとした持続可能な発展策への転換も併せて指摘している<sup>(14)</sup>。

北海道開発に関しての見直し基準を整理するとするならば、これまでの論述から考えて、以下のようなものが上記の基準にプラスすることができよう。第1は、事業中止・凍結の検討対象に「継続事業」を付け加える、第2に、代替事業として既存ハード施設の100%稼働のためのメンテナンスを考える、第3に、公共事業を管轄する省庁の固定化をやめ、シェアを含めて対象を根本的に見直す、第4に、固定化・シェアとの関連で、公共投資の財源である「特定財源」のあり方を見直す、第5に、環境への影響(持続可能性)に配慮して、事業内容を各省庁が総合的に調整できるようなシステムをつくる、第6に、公共事業の透明性を監視するための第三者機関を常設する、第7に、国・自治体・住民で公共事業のアセスメントに関する諮問機関を設置し、問題によっては住民投票に委ねるシステムを

(13) 保母武彦，上掲論文，56頁。

(14) 保母武彦，前掲論文，58～59頁。

つくるなどであろう。これらを総合的に考えることによって、さらに公共（開発）投資の必要性が高まることになろう。公共（開発）投資は不必要なのではなく、浪費・無駄・回復不能の環境破壊・不透明性などが問題なのである。

#### (付記)

1999年7月30日、苫東開発の主体となる新会社「株式会社苫東」が設立され、資本金621億円（北東公庫や民間金融機関が担保地や現金出資で429億円、道170億円、その他道内22億円）、社員15人（前会社のピーク時約110人）で再出発した。事業内容はこれまでと同じ開発用地の管理・分譲を行うことになっている。仮に分譲が進まない場合でも、収支見通では、苫小牧東港に所有する埠頭施設の賃貸収入（約5億円程度）で人件費や運営費、税金等を十分に賄うことができ、借入金に頼る必要はないとしている。

さて、新会社の事業計画であるが、スタート時点から20年間で約2,000ヘクタールを分譲し、約1,250億円を売り上げるとし、さらに36年間で約4,700ヘクタールを完売し、約1,000億円の配当金を出資者に配分できると予想している。しかし、これまでの売却実績とバブル経済崩壊後の企業活動の停滞を考えるならば実現性に乏しく、過大な計画といわざるを得ない。このため、分譲計画の中に、未利用地の大半（約4,000ヘクタール）を、国や道が主導する公的プロジェクトの用地として確保し、民間への分譲用地は約700ヘクタールに絞っているのである。相変わらずの公的事業依存であるが、近年の国家財政や地方自治体の財政状況を考えると、この側面での期待も空振りに終わりそうである。事実、この時点で想定されていた苫東地域を対象としての公的プロジェクトは、ITER（国際熱核融合実験炉）の誘致であり、航空宇宙産業関連基地の誘致や国際ハブ空港の建設等の大

規模分譲を予定してのものであった。現在では、このいずれもが失敗に終わっている。

さらに今日的な新しい状況を述べるならば、現在、政府と北海道・関連自治体が「道州制特区」構想のあり方を検討中であるが、北海道知事は04年8月に北見市で開かれた「道州制セミナー」で、観光振興や雇用の確保に関連して「苫東にカジノを含めた大レジャー施設を特区の提案項目に入れることを検討する」ことを表明し、さらに日本土木工業会北海道支部が「苫東にカジノや免税ショッピングセンターを含めたレジャー施設をつくり、そこから得られる税収を苫東に投資し、地域の活性化を図る」提案書（北海道新聞、2004年8月23日）なるものを知事に提出している。その大部分が公的資金投入で始まった苫東地域の開発事業は、今日ではその活性化のためには「刑法の賭博罪」を合法化したり、風紀の乱れや教育への悪影響などはお構いなしということでは、誰のための大規模プロジェクト開発であったのかが問われることになろう。同じような大規模プロジェクト開発の失敗例として、青森県六ヶ所村「むつ小川原開発」がよく引き合いに出される。現在、この地域は、広大な売れ残り用地を利用して「使用済み核燃料サイクル基地」を建設中である。いわゆる、世界中で嫌われものとなっている「原発のゴミ処理場」として再生しようということである。

苫東やむつ小川原地域と同じ時期に、新全総の大規模石油化学コンビナート建設地として計画された鹿児島県大隅半島の志布志湾地域はこれら地域とは対象的な動きを示している。周知のように、志布志湾は風光明媚な景勝地として知られていた。そのような地域に国と鹿児島県から石油化学コンビナートの建設計画が持ち込まれたのである。自然破壊・環境汚染に対する住民の反対運動は広がりを見せ、全国各地に支援の輪が広がった。反対運動の強さが用地買収を拒み、やがてオイル

ショックから経済停滞へと時間は過ぎていった。その結果、コンビナート計画は中止となり、志布志湾の景観は守られた。また、県庁企業局は用地買収無しの結果、公的資金支出はゼロに終わっている。いわば、苫東のケー

スのように、後始末（会社清算）の問題が発生しなかったのである。この違いはどこにあるのか。両者の比較検討は今後の重要な課題となるであろう。