

空港と地域開発

山 田 明

1. 問題の所在

バブル崩壊後の戦後3回目の地方財政危機は、巨額の借金と財政硬直化の進行とともに、第三セクターなどの外郭団体の経営破たんにも特徴がある。これもバブル後遺症といえるが、外郭団体の経営破たんが一般会計に大きく影響して、共倒れといった事態も懸念される。リゾート開発に走り、第三セクターが破たんして「まちが倒産する」ことが報道されたりするが、大都市圏における大規模プロジェクトでも例外でない。

とにかく第三セクターや地方公営企業で実施される大規模プロジェクトは、一般会計に影響を及ぼさず、住民負担をかけないといわれる。当該自治体と別組織であったり、企業会計など別会計のためだが、実際には一般会計に巨額の負担をあたえ、財政危機に拍車をかける例が増えてきている。リゾート開発のように、自治体が第三セクターの債務を損失補償しているために、「倒産」の危機に追い込まれることになる。旧自治省も第三セクター見直しの指針を出して、第三セクター関連の「倒産」を食い止めようとしている。

たしかに、第三セクターや地方公営企業の経営が順調な時には、一般会計とは遮断されているかにみえるが、いったん経営が行き詰まると問題が顕在化してくる。バブル崩壊により第三セクターや地方3公社（土地開発公社・住宅供給公社・道路公社）などの外郭団体、地方公営企業の経営破たんが加速してきた。それに対する一般会計の負担が、当該自治体の財政危機に拍車をかける。民間企業の「連鎖倒産」のように、外郭団体や会計間で財政危機が連鎖的に波及して、本体の一般会計も揺るがすことになる。

大規模プロジェクトには、地元負担膨張の構図という問題もある。国家的な大規模プロジェクトは、国庫負担で実施されるので、一見すると地元負担はないようにみえる。だが国直轄事業には地元負担があり、さらに国の財政悪化により地元負担を求めたり、それを拡大する傾向が目立つ。それと大規模プロジェクトに付随しないし関連する事業の地元負担がある。国際空港のアクセス整備や高速道路のバイパスや側道などがあげられよう。大規模プロジェクトにともない、それに関係する一般会計の負担が膨張して、ますます財政を制約してしまう。

そこで本稿では、国際空港建設にかかわる関連開発に焦点をあてて、大規模プロジェクトの財政問題を検証することにする。具体的にとりあげるのは、関西空港の「りんくうタウン」事業と中部空港の「前島」開発である。空港の関連開発のなかでも、対岸部を埋立て新たに用地を造成して、空港インパクトを活用するという開発戦略である。臨海部の用地造成事業の一環であるが、とりわけ空港建設とセットで開発する点に特徴がある。両者とも地方公営企業による事業であり、

企業局・企業庁といった開発組織の実態にもせまっていきたい。

2. 「りんくうタウン」事業と大阪府企業局

(1) 「りんくうタウン」事業

関西国際空港は1984年10月に「関西国際空港株式会社」が設立され、新空港建設がスタートした。10年後の94年9月に開港したが、需要が当初の見込みのように伸びず、空港会社は1兆円を超す債務をかかえ、まさに破たん寸前の経営状況にある。それでも1期事業費を上回る2期事業が実施されつつあり、関西空港会社の経営問題が国の拠点空港見直しの焦点になっている。

関西新空港の対岸部に埋立地をつくる計画は、空港計画の初期の段階からあった。¹⁾74年8月に関西国際空港建設にかかわる答申が航空審議会から出されたが、そのなかで空港施設の分離についても検討されていた。海上空港のために、空港施設すべてを空港島に配置する集中方式ではなく、一部を分離して対岸部に設置する分離方式とする案である。完全分離案から一部分離案など10種類の案を検討して、分離方式はある面ではプラスになっても、他の面ではマイナスとなり、両者をあわせれば、むしろマイナス面が多いようであると結論づけた。80年の航空審議会第2次答申、その翌年の運輸省による3点セット（関西国際空港計画案・関西国際空港の環境影響評価案・関西国際空港の立地に伴う地域整備のあり方）では、分離案については全くふれていなく、施設配置は集中案を採用していた。

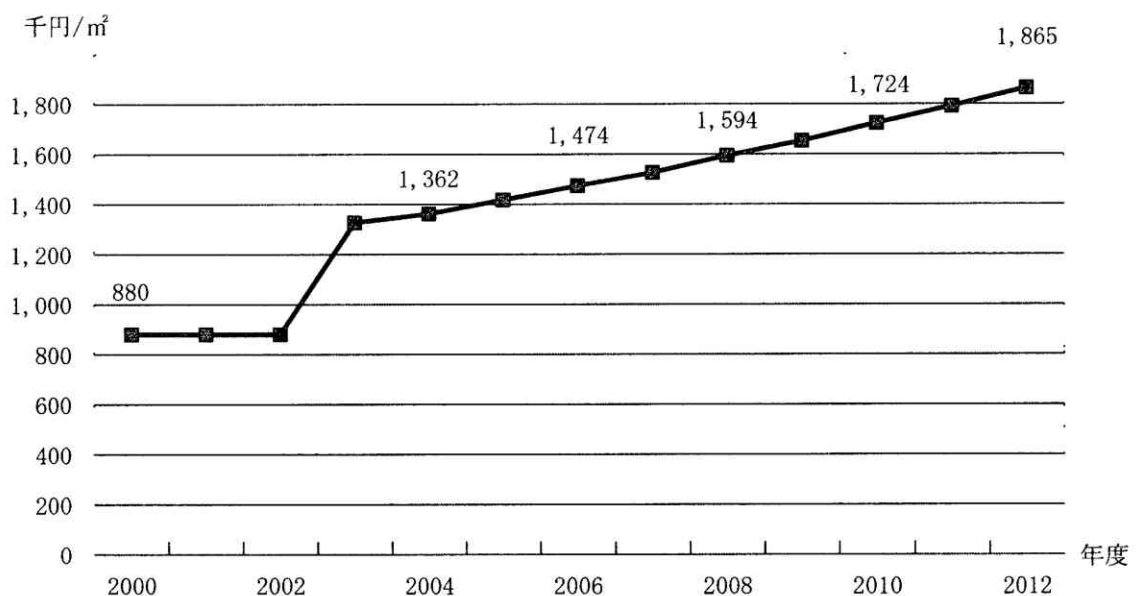
関西空港会社設立から半年後の85年6月、大阪府は空港対岸部を埋め立てる「南大阪湾岸整備事業計画」を決定した。事業計画によれば、この事業の目的は「関西国際空港の対岸部において、空港建設・運用の支援と大阪湾および地域の環境改善を図り、あわせて地域の振興に資する」ことにある。事業の必要性としては、「空港機能の支援と空港インパクトの吸収」、「大阪湾及び地域の環境改善」の2つをあげた。全体事業費は1400億円を予定していた。大阪府はこの事業計画にもとづいて86年7月に埋立免許を申請し、翌年1月に免許を取得して、埋立て地の愛称が「りんくうタウン」とされた。事業期間は87年から96年までの10年間、事業費は1709億円であった。当時はバブル全盛期であり、りんくうタウンの事業計画もバブルのように膨れ上がっていった。バブルとともに計画が急膨張していった東京臨海副都心と同じような経過をたどる。

りんくうタウンの開発コンセプトも、「空港のインパクトを最大限活用した国際交流拠点の形成」となる。「空港機能の支援・補完」が後景に追いやられ、「空港のインパクト吸収」が「最大限の活用」へと前面に押し出される。²⁾土地利用計画は大幅に変更され、商業業務ゾーンの床面積は埋立免許申請時と比べて10倍以上に膨れ上がる。90年11月、支出面においてインフラ整備水準の確定等による工事費の増額、収入面においては土地単価の変更で分譲収入を増額して、事業費は5500億円に引き上げられた。バブルのように計画と事業費は膨らんでいくが、進出企業との分譲契約の締結をはじめた91年の後半から、経済は急速に減速過程に入りバブルが崩壊する。90年に設立された大阪府出資法人の「りんくうゲートタワービル株式会社」は、ツインビル計画を断念して北側1棟だけに変更する。進出企業からは契約延期の要請がなされ、事業計画の再検討

がせられる。

95年2月には事業期間を16年延長して2012年までとし、事業費も7403億円に引き上げる見直し
が実施された。その内容は事業期間の延長にともない、支出面で追加利息および事業化促進費等
の増額、収入面で将来の地価上昇による分譲収入の増額などだ。現実には分譲収入は増額どころ
か減少をつづけ、再び計画の見直しが不可避になる。99年2月策定の収支計画では、商業業務ゾ
ーンに分譲価格を2002年度まで据え置いて、事業費も6432億円に縮減する。商業業務ゾーンの
分譲単価は2003年度に1㎡当り88万円から131万円に上昇し、その後は毎年4%ずつ分譲価格が上
昇すること（図2-1）、その他のゾーンの分譲単価が毎年2%ずつ上昇することを前提として
いた。

図2-1 商業業務ゾーンの予定分譲単価の推移



出所)『平成11年度包括外部監査結果報告書』(大阪府) 83ページより作成。

1999年度の大阪府包括外部監査結果報告書でも、「りんくうタウン事業の採算性について」として次のように指摘する。³⁾りんくうタウン事業は、企業局が現在行っている事業のなかでも事業規模が最も大きく、その動向は企業局の経営ひいては大阪府の財務に大きな影響をあたえる。99年3月末までに4485億円の事業費を投入したが、分譲契約は全体の54%、分譲契約金額は2002億円で、収入予定額6187億円の32%にとどまる。現在の事業計画では、予定分譲収入4185億円の70%近くを商業業務ゾーンの収入2841億円が占めている。この商業業務ゾーンの分譲が計画どおりに進むかどうか、事業収支を決定するといっても過言ではない。商業業務ゾーンの分譲収入の見込みには、急激な地価上昇により、公示価格の変動率でスライドした分譲単価で64.7万円から131万円への上昇が前提にされている。企業が将来の事業計画を立案し、もしくは立案した事業計画を見直し修正するときに、確かな見込みのない事実を前提とすることは厳に慎むべきであるし、その見込み違いが、企業の財務に著しい影響をあたえるものであるとすれば、なお一層、

慎重でなければならない。りんくうタウン事業のこれまでの事業損益を踏まえたうえに、今日の経済情勢や地価動向をみれば、企業局の事業計画とりわけその収支計画の実現性には疑問を呈さざるをえない。

（２）「企業局方式」の破たん

包括外部監査結果報告書で厳しく指摘されているように、りんくうタウン事業に象徴される企業局の甘くて杜撰な見通しの背景はなにか。企業局の生い立ち、「企業局方式」といわれる事業方式から検証していこう。⁴⁾

大阪府企業局は1960年7月に堺・泉北臨海工業地帯の用地造成の事業主体として設置された。臨海工業用地造成事業の所管は当初、土木部港湾課であった。造成事業の急速な拡張にともない、土地造成と土地分譲を営む「機能的行政組織」が要請され、もう一つの重要施策であった千里ニュータウン用地造成事業と合体され誕生したのである。なぜ臨海用地造成と宅地造成の事業が合体されたのか。それは両事業が土地の造成・分譲という不動産業的な業務を営み、収益性の論理になじみやすく、そして準公営企業債による資金調達という点からも共通性があったからだ。

企業局の設置は地方自治法第158条第5項、「都道府県は公共事業の経営に関する事務を処理させるため、条例で必要な組織を設けることができる」という規定をうけ、60年3月に制定された大阪府企業局設置条例にもとづく。財務会計の面では、地方公営企業法の財務規定の一部が適用され、特別会計で処理され、企業的经营による弾力性と効率性が保障されている。この企業局は土地売却代金のほか、61年に制定された「大阪湾および堺港ならびにその臨海地域の整備のために発行される外貨地方債に関する特別措置法」にもとづく、マルク債発行収入からなる豊富な資金力をもつ。この豊富な資金力こそ、企業局が大規模で急速な用地造成事業を一元的に管理できた決定的な条件であった。横田茂と水口憲人は、こうした分譲収入とマルク債発行収入を企業会計方式で処理しつつ、短期間に大規模な土地を安上がり造成し分譲したメカニズムを「企業局方式」と名づけて、開発行政主体の実態を分析している。

この企業局の組織上の特色として、次の3点があげられる。第1に企業会計方式＝独立採算制を採用した組織であり、第2にプロジェクト・チーム的性格が強く組織の独立性が大きいこと、第3に議会や住民による政治的コントロールから相対的に距離を有していることである。こうした組織上の特色は、「企業局方式」に特有な病理を生み出すことになる。とくに第1の独立採算制の採用にともない、行政にとって不可欠である公共性への合致という要請がゆがめられる。そして、「組織を存続させるために新しい仕事を探す」という論理がはたらく余地をあたえる。とくに企業局の場合は、水道・交通行政等とは異なり、ひとしく企業会計を採用するといっても事業が恒常性をもたず、限定された事業を特定期間内に達成するプロジェクト・チーム的性格を有していたために、この論理のはたらく余地は大きかった。

企業局の事業は表2-1のように、3臨海土地造成事業と4住宅地区開発事業の7事業で構成されている。総事業費は1兆5730億円で、りんくうタウン事業が最大で全体の4割を占める。企

業局発足時からの堺・泉北と千里ニュータウンなど4事業はすでに事業期間を過ぎているが、りんくうタウン・阪南スカイタウン・水と緑の健康都市事業が進行中である。企業局事業の収支は、64年に企業会計方式による経理を開始してから、堺・泉北臨海、千里と泉北ニュータウンの造成・分譲が本格化した75年頃までは、ほぼ年度末資金残高100億円前後、企業債残高400億円前後で推移していた。75年に堺・泉北と千里を事業清算、77年に泉北の事業仮清算による損益計算を開始した。80年の財務状況をみると、資金残高571億円、企業債残高69億円と堅調に推移していた。りんくうタウンの工事着手と二色の浜の分譲を開始した86年までは、資金残高が企業債残高を上回っていたが87年に逆転した。それ以降、りんくうタウンや阪南スカイタウンの工事本格化により、企業債残高が増加の一途をたどる一方で、土地売却収入は不動産市況の低迷等により減少傾向がつづいている。

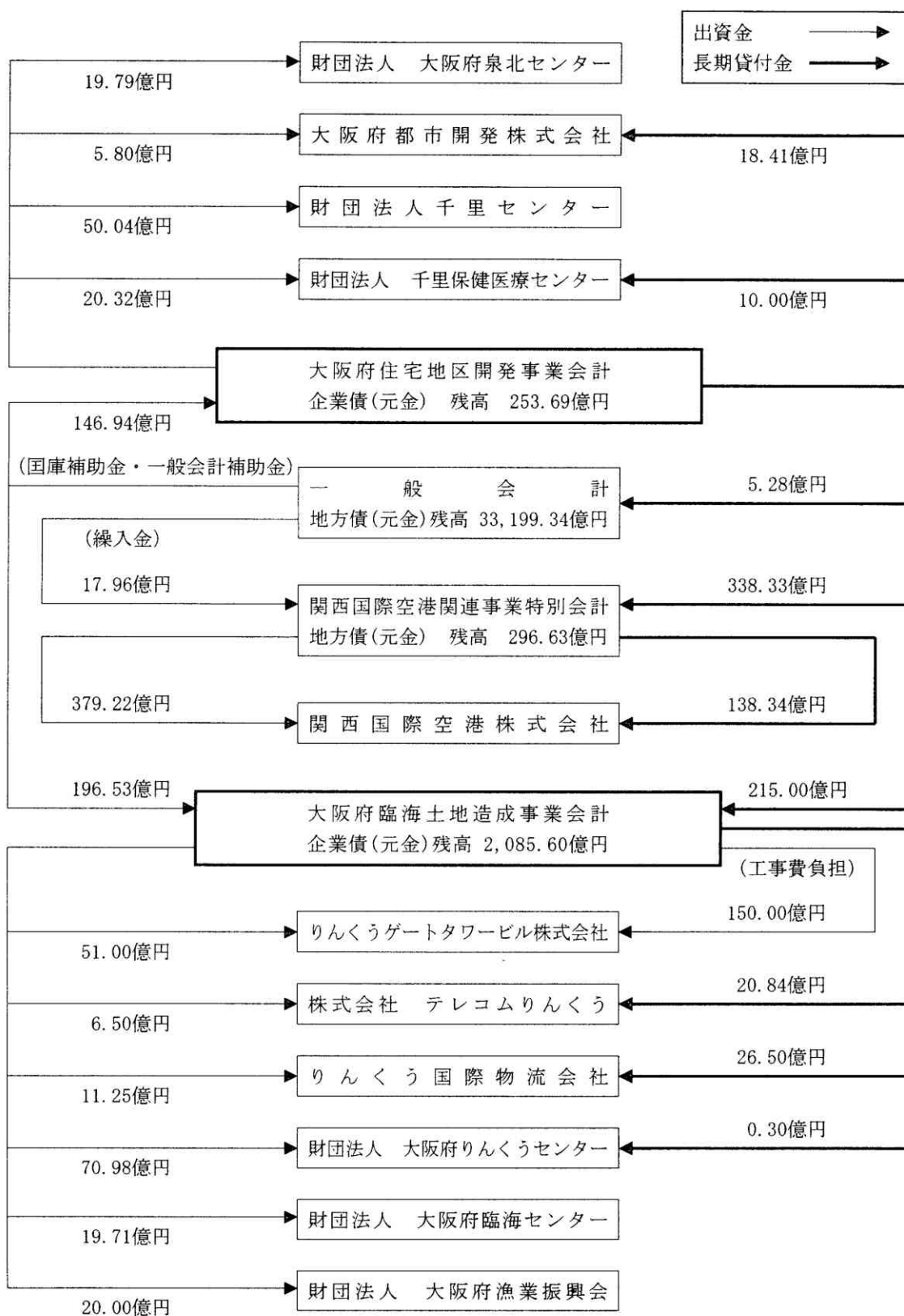
表 2-1 企業局の事業

	事業名	計画期間	総事業費	略称
臨海土地造成事業	堺・泉北臨海土地造成事業	昭和32年着工 昭和47年埋立事業完了	918億円	堺・泉北事業
	阪南臨海土地造成事業	昭和51年度から 平成13年度まで	1281億円	二色の浜事業
	南大阪湾岸整備事業	昭和61年から 平成24年度まで	6432億円	りんくうタウン事業
住宅地区開発事業	千里丘陵住宅地区開発事業	昭和44年度終了	592億円	千里ニュータウン事業
	泉北丘陵住宅地区開発事業	昭和57年度終了	2996億円	泉北ニュータウン事業
	阪南丘陵住宅地区開発事業	昭和63年度から 平成15年度まで	1500億円	阪南スカイタウン事業
	箕面北部丘陵住宅地区開発事業	平成8年度から 平成22年度まで	2011億円	水と緑の健康都市事業

出所)『平成11年度包括外部監査結果報告書』(大阪府)55ページ。

企業局は住宅地区開発事業会計と臨海土地造成事業会計の2つの会計をもっている。図2-2には97年度決算の企業会計間の資金フローが示してある。両会計の主な資金は企業債であるが、住宅会計が254億円、臨海会計はその8倍余りの2085億円にのぼる。臨海会計は住宅会計から215億円を長期に借入れており、住宅会計の住宅・用地分譲等からの収益金が臨海会計に流れこんでいる。その臨海会計は6法人に180億円近く出資金を出し、りんくうゲートタワービル株式会社に対しては150億円の工事負担金を支出している。臨海会計は企業債と住宅会計からの借入れにより、第三セクター等りんくうタウン関係の出資法人を支援している。住宅会計は関西空港特別会計にも338億円を貸し付けており、こうした資金フローのもとで関西空港とりんくうタウン事業が動いているわけだ。⁵⁾

図2-2 大阪府企業局会計の資金フロー (97年度決算)



注1. 凡例は()内の断りがない場合を示す。

注2. 一般会計から関西国際空港関連事業特別会計への繰入金は95年度までのおおよそその累計額。

注3. (財)大阪府臨海センターと(財)大阪府りんくうセンターとは98年度当初に統合され、(財)大阪府臨海・りんくうセンターに改組された。

出所) 大阪自治体問題研究所編『大都市圏「自治体破産」』77ページ。

2000年度末の企業局の保有資金残高は251億円だが、事業資金を調達するために発行した企業債の未償還残高はその11倍の2793億円にのぼる。借金の重圧が企業局の経営を大きく圧迫している。未償還残高のうち、りんくうタウンが2404億円で全体の86%を占める。企業債に依存して事業を拡大してきたが、とくにバブル崩壊以降は土地分譲等の収入による事業資金の回収が遅れている。堺・泉北臨海や千里・泉北ニュータウン事業では、これまでに1600億円を上回る利益が見込まれる。その一方で、りんくうタウン事業では事業費執行額4736億円に対して、分譲収入等で資金回収ができていないのは2055億円と半分に満たなく、起債残高よりも少ない。

このままの状況が続くと、2002年度以降、これまで発行してきた起債の大量償還が本格化するなかで、企業局会計の資金状況はますます逼迫することが懸念される。そこで2001年8月、企業局は「企業局事業の収支見通しと会計のあり方(案)」を発表して、まちづくりの推進と保有資産の早期売却につとめて、大阪府行財政計画の取組期間である2014年度を目途に事業収束する方針を決めた。「企業局方式」が破たんしたことを自ら認めたわけで、事業収束に向けて次のような見直しが実施される。⁶⁾

① 事業収束にともなう企業会計方式の廃止

2014年度を目途とする事業収束の時期にあわせて、地方公営企業法にもとづく企業会計を廃止し、一般会計への移行をはかる。ほぼ事業が完了している泉北と二色の浜事業の清算を2001年度末に行うとともに、企業会計全体での資金繰りをより円滑に行うために、2002年度当初に臨海・住宅両会計を統合する。

② 公共施設等にかかわる費用負担の見直し

公共施設の整備を含む投下資金を分譲収入で回収するという仕組みが十分に機能しなくなっていることから、これまでの企業会計による負担から、公共施設管理者による負担への転換を検討する。具体的には、りんくう公園の用地取得・整備(434億円)をはじめとして総額855億円になる。

③ 水と緑の健康都市開発事業の会計移管(680億円)

まちづくり事業からの撤退と土地区画整理事業としての収束、公共事業として実施をはかることを踏まえ、現行の企業会計から分離して別会計への移管を検討する。

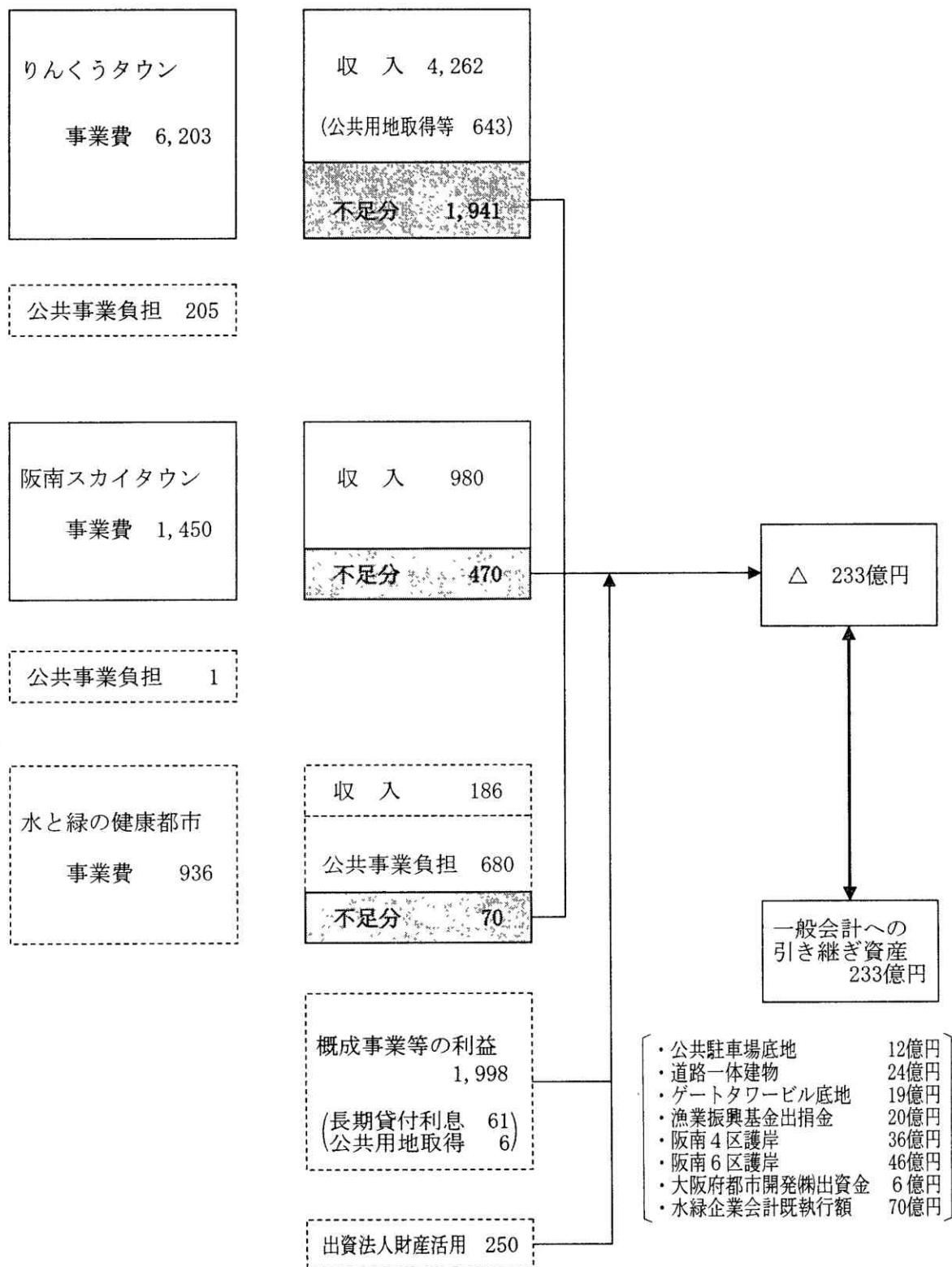
④ 関西空港関連事業特別会計等に対する貸付金の回収等(利息61億円)

⑤ 企業局出資法人の見直し(250億円)

りんくうタウンなどの事業と企業会計の負担見直しなどにより、最終的な収支見通しは図2-3のようになる。りんくうタウン事業などの不足分を概成事業等の利益、出資法人財産活用で穴埋めしても、233億円の財源不足となる。この差額にみあう資産が、企業会計の廃止にともない一般会計に引き継がれる。なお、見直しにかかわる一般財源所要額の財源内訳は、一般会計債816億円、一般財源1274億円とされ、現在でも厳しい一般会計にかなりの負担をもたらすことになる。

図 2-3 大阪府企業局－最終の全体収支見通し（試算）

（単位：億円）



出所)『企業局事業の収支見通しと会計のあり方(案)』22ページ。

(3) りんくうタウン事業の見直し

企業局に事業収束をせまった最大の要因は、りんくうタウン事業の破たんにある。りんくうタウン事業の見直しは、企業局の事業収束のゆくえを左右することになる。企業局は2001年8月、「りんくうタウンの活用方針と事業計画の見直し（案）」を公表した。先の「企業局事業の収支見通しと会計のあり方（案）」とセットの改革案である。この見直し案は副題が「新たな成長と発展のための再出発宣言」となっており、事業収束に向けた戦略が中心になっているが、現状評価や原因分析をみていこう。

現状評価は次のようである。総じていうと、都市基盤の整備は進み、公的な施設整備により地域に貢献しているが、産業の集積が進まず、新都市は形成されていない、新都市形成の輪郭が見えないと評価することができ、大阪・関西経済の長期的低落傾向に歯止めをかけるという当初の事業目的については、達成されていないといえる（りんくうタウンの土地利用計画は表2-2を参照）。

表2-2 りんくうタウンの土地利用計画

ゾ ー ン	規模 (ha)	主 な 施 設	用途地域 容積率／建ぺい率
商 業 業 務	約30	ビジネス・コア、カルチャー・コア、業務施設、ホテル、商業・文化・アミューズメント施設、医療関連施設、情報ビル等	商業地域 600／80
流通・製造・加工	約25	航空貨物等取扱施設、マート等	準工業地域 300／60
住 宅 関 連	約10	空港関連従業員等住宅、コミュニティセンター等	第2種中高層住居専用地域 200／60
空 港 関 連 産 業	約15	機内食関連工場、クリーニング工場、空港メンテナンス、航空機整備関連工場等	準工業地域 300／60
工 場 団 地	約70	製造業の工場等	準工業地域 300／60 工業地域 200／60
公 園 ・ 緑 地	約65	海浜緑地、シンボル緑地、緑道	———
埠 頭 用 地 等	約30	海上アクセス基地、漁港等施設用地、緩傾斜護岸等	———
下 水 処 理 施 設	約15	南大阪湾岸流域下水道南部処理場、各種スポーツ・レクリエーション施設	———
交 通 施 設 等	約60	鉄道、道路等	———
合 計	約320	———	

出所) 大阪府企業局『事業概要』2002年、15ページ。

新都市が形成されていない原因として、空港インパクトへの過度の期待とバブル経済の影響、産業政策的観点の欠如、理念的なまちづくり計画の先行の3点をあげている。とくに「りんくうタウン事業においては、建設段階から分譲開始までの間に、バブル経済が発生した影響もあり、空港がもたらすインパクトがオールマイティであり、まちづくりは自然と進むかのような錯覚に陥った。また、バブル経済が崩壊した後に、空港近接部という地理的優位性だけでは必然的に集積は進むものではないということが明らかになってきたにもかかわらず、意図的な仕掛けやまちづくりの戦略的な取り組みが不十分であった。」⁷⁾この指摘は、中部空港の前島開発にとっても示唆に富む。

3. 前島開発と愛知県企業庁

(1) 中部国際空港と前島開発

前稿でも指摘したように、中部国際空港は「需要創出型空港」という特色がある。⁸⁾その特色には2つの意味があり、新空港の事業スキームにも反映している。

中部空港は国の空港政策というより、地元経済界からの強い要望にもとづいて構想されてきた。長年にわたる地元の請願・陳情により、国の空港計画に位置づけられ、民間主導で空港建設がスタートした。中部空港は地元主体の「請願型」で民間主導型空港であり、とりわけトヨタ自動車の影響力が強い。国家的な空港政策というより、地元経済のレベルアップをめざした地域開発戦略が、空港建設を推進してきた。現名古屋空港の2倍の空港需要を想定して、空港会社が需要の掘り起こしに懸命になっていること、なかでも航空貨物に力点がおかれていることに、中部空港の性格があらわれている。

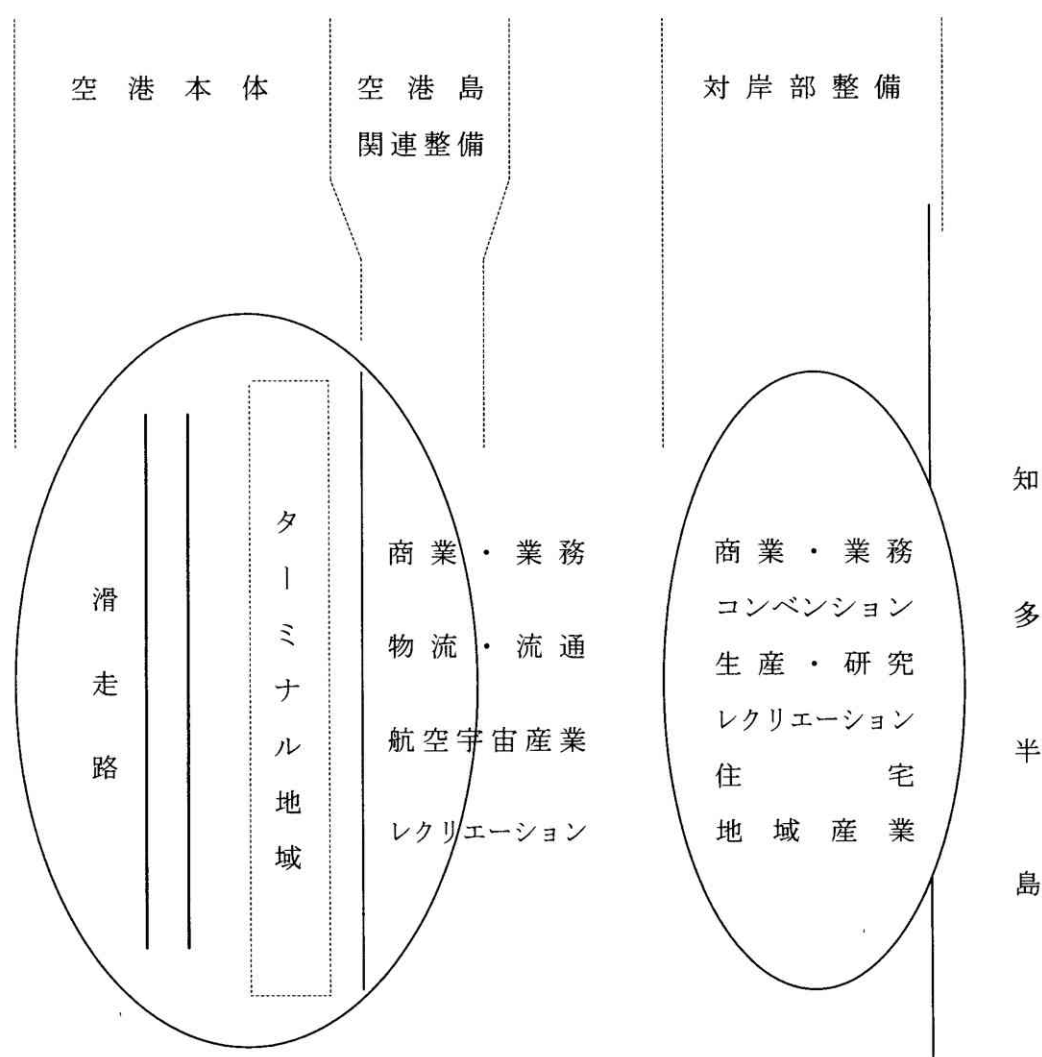
中部空港は「需要創出型空港」であるために、空港関連の地域開発が一層重視される。中部空港では初めて、空港島にも107haの地域開発用地が愛知県企業庁によって造成される。空港本体470haをあわせると、関西空港1期とほぼ同じ埋立面積となる。それに空港対岸部の前島埋立123haがつけ加わる。関連開発の埋立面積は全体で230haとなり、空港本体の半分の規模である。関西空港対岸部のりんくうタウン事業の埋立面積は320haなので、中部の規模はそれよりは小さいが、大規模な空港関連開発に違いない。愛知県企業庁が事業主体として実施している関連開発、とりわけ前島開発の構想と現実をフォローしていこう。

先にみたように関西新空港では当初、空港施設を空港島と対岸部に分離するか、集中させるかで検討がなされた。結局は空港施設を空港島に集中する案が採用され、地域開発を対岸部で実施することになり、りんくうタウン整備事業が大阪府企業局によって推進されていった。中部新空港の場合、地元の経済界と自治体による中部空港調査会が空港計画づくりに直接かかわった。90年5月の「中部新国際空港基本構想」では空港計画を次のように位置づける。空港施設は離着陸をはじめ、旅客、貨物のターミナルなど多くの機能が必要となり、またそれらが有機的に連携しあうことが求められる。このため、施設配置は空港の規模、形状を決定するばかりでなく、21世紀にふさわしい空港であるための基本となるものである。91年6月の「中部新国際空港の全体

像」では、空港には大きく分けると旅客、貨物および航空機整備という3つの機能の流れがあるとして、空港島の空港施設の展開例を示していた。関西新空港と違って、中部新空港では当初から空港施設を空港島に集中する案が構想されていたといえよう。

さらに94年11月の「事業化に関する調査状況について」では、空港の全体構想と周辺開発のイメージを示して、空港本体と空港周辺で関連開発を位置づけていた。愛知県による95年2月の「中部新国際空港に関する地域整備関係調査（～平成6年度）について」は、空港島関連用地では、主に空港利用者の利便に資する機能や空港機能と連続することが必要な機能の整備が、また、対岸部用地では、主に空港のインパクトを地域へ波及させる拠点としての機能や地域課題等に対応した機能の整備が望ましいと指摘した。図3-1のように、空港島対岸部のゾーニングイメージを描いていた。こうして中部新空港では、「空港島」対「対岸部」の規模の関係というよりも、関連開発を空港島と対岸部でどのように振り分けるかということが問題となるのであるが、空港本体の規模の面では、成田や関西と比べて優位性をアピールできないことから、機能面で特徴を打ち出すことが必要となり、この点についての議論も、構想の当初段階からあったという。⁹⁾

図3-1 空港島対岸部のゾーニングイメージ



出所) 愛知県『中部国際空港に関する地域整備関係調査（～平成6年度）について』1995年2月、48ページ。

1999年8月に提出された「空港対岸部地域開発用地公有水面埋立免許願書」（以下、埋立願書と略）では、本事業の動機として①空港支援機能および空港活用機能の確保、②空港近接部での集約的機能確保、③環境資産の形成の3点をあげる。とくに①の空港活用機能について、空港から発生するインパクトを活用し、また、それにわが国の中央部という物流・人流面での地理的優位性や、産業技術の集積といった中部圏のポテンシャル、交流・レクリエーション拠点といった知多地域のポテンシャルを加えることにより、空港と地域が共に魅力的で付加価値の高いものとなるように発展させる機能であり、空港と地域の共生をはかるうえで必要不可欠な機能であるとする。

空港支援および活用機能は、空港島と対岸部で次のように機能・用途分担する（表3-1）。空港支援機能は空港島地域開発、空港活用機能は対岸部地域開発が担うべきとする。空港活用機能については、空港島において一体的に整備することがその機能を発揮させるうえで必ず必要になるものではなく、それが背後地域とのより強い連携を必要とするものであることを考慮すると、むしろ既存市街地に接する位置に整備することでより効果的な面がある。そして、空港島周辺の海域環境におよぼす影響や経済性等を考慮すると、空港活用機能は、主として空港対岸部で確保するのが適当である。

表3-1 空港島及び対岸部における機能・用途の分担

用 途 名	空港島地域開発	対岸部地域開発
ふ 頭 用 地	○	○・△
流 通 施 設 用 地	○	△
商 業 ・ 業 務 施 設 用 地	○	○・△
製 造 業 用 地	○・△	△
輸送用機械器具製造業用地	○・△	—
交 通 施 設 用 地	○	○
緑 地	○・△	△

注）○：空港支援機能 △：空港活用機能

出所）『空港対岸部地域開発用地公有水面埋立免許願書』1-23ページ。

埋立願書では埋立の必要性（需要）について、ふ頭用地、流通施設用地、商業・業務施設用地、製造業用地、交通施設用地、緑地の6つの用途に区分して示している。商業・業務施設用地については、商業施設やオフィス・宿泊施設などに土地利用を区分して、全体で459㎡の用地が必要としている。新たな商業施設の整備においては、集客力と活気のある都市空間のための大規模商業施設を計画し、にぎわいのある都市空間の形成を目的とし、水路を活用したキャナルモールを計画する。そのなかで大規模商業施設用地の必要面積は、売場面積の将来値にもとづいて駐車場を含めて約52㎡と算定される。

埋立願書は最後に、本埋立により①空港支援機能および空港活用機能による効果、②地域の社会・経済面の発展、③環境への影響の低減と新たな環境資産の形成、という3つの効果が期待で

きとする。なかでも②に関して、空港支援機能を対岸部に集約することで、中部国際空港における付加価値が高まり、国際ハブ空港として我が国における国際競争の中での地位を強化できるとするが、先にみた空港島との機能分担と矛盾するのではないか。③についても、日本海洋学会や旧環境庁が危惧していたように、前島埋立の環境影響との整合性が問われよう。

（２）前島開発に向けた調査報告書

前島開発に関する公式の文書は、先の埋立願書や環境影響評価書などだが、その背後には各種の調査報告書がある。早い段階の報告書としては中部空港調査会のほか、旧国土庁大都市圏整備局による「中部新国際空港のインパクト―中部新国際空港整備に関連した地域開発等に関する基礎調査」（92年）、同「中部国際空港のインパクト 2―中部新国際空港のインパクトを活用したグローバル時代の圏域づくりに関する調査」（93年）がある。¹⁰⁾とくに後者の報告書は、臨空圏形成のコンセプトを「中部国際エアトピア」と定め、中部新国際空港のインパクトを活用し、産業技術の高い集積を背景として、世界的で多様な臨空機能の展開をめざす、わが国の中央部に位置する理想的な臨空圏をあらわすとする。これらの報告書はポイントが埋立願書にも掲載されており、空港活用機能などに関連する指摘もみられ、公式の文書にも反映している。

埋立願書に直接かかわる報告書は、99年3月の三菱総合研究所による「中部国際空港近接部事業化実施調査報告書」であろう。この報告書は、1 空港近接部の事業コンセプト及び整備方針の検討、2 中核プロジェクトに係る事業計画の検討、3 企業進出方策の検討、4 まちづくり方策及び事業推進システムのあり方の検討、という4つの章で構成されている。1 で本事業は愛知県企業庁による埋立造成事業であるとともに、2005年の中部国際空港開港や国際博覧会開催といった国際級のビッグプロジェクトと緊密に連動した、中部圏初の大規模都市開発事業としている。事業化の基本方針として、ゾーニングや段階的な整備・処分、公的機関と民間企業が一体となった事業方式をあげる。

2 では、各種ゾーンのなかでも早期に立ちあげる駅を中心とした中核ゾーン、中核プロジェクトについて提案している。中核ゾーンの役割を評価する最大のバロメーターは集客力であり、集客力が高いほど企業誘致が有利に進展していくことを考えれば、21世紀に向けて当該立地を最大限生かし、ここだけのオリジナリティのあるテーマとして「遊び」と「学び」をキーワードとしたテーマ型開発を進めることが、もっとも有効であるとする。そのためにパチンコ、カジノゲーム、ナイトアミューズメント等既存市街地、競艇場との連動に配慮した大人の遊びの施設で構成する「エンターティメント・パーク」などが提案される。これらパーク全体の年間集客目標は2000万人を想定している。¹¹⁾

前島の埋立事業が本格化してくるなかで、2002年1月に同じく三菱総合研究所から「中部国際空港近接部地域開発事業推進調査（中間報告）」が出される。このなかで、本事業のうち不特定多数の利用者が見込まれる基盤整備について、立地企業だけでなく社会全体で負担することに合理性がある場合には、一般会計の導入ないしは企業庁以外の部局が公共事業として実施できるよ

うに検討すべきであるとする。前島開発や企業会計の問題点が表面化してくるなかで、先の大阪府企業局の計画変更とかなり類似した見直しが提示されている。また、にぎわいづくりの核となる広域集客事業の誘致として、アウトレットモールなど非日常性のある大規模商業施設、未来型の乗り物や交通システムが体験できるアミューズメント性のあるモビリティ未来技術体験パーク、エンターテインメントと融合したゲーミング産業等が候補になるとする。¹²⁾

そして3月には、「中部臨空都市の実現に向けて」と副題をつけた最終報告書が出される。この最終報告書は本編9編と資料編からなり、全体で700ページほどにのぼる。本編は1 事業環境、2 まちづくりコンセプト及び先導・中核プロジェクト、3 土地利用、4 土地処分、5 基盤整備、6 情報通信基盤、7 都市経営、8 企業誘致戦略、9 有識者及び企業ヒアリング結果、から構成される。資料編には先の大阪府企業局の「りんくうタウン」見直し案などが掲載されている。99年の報告書や埋立願書などと異なり、かなり厳しい評価がなされている。ここでは、前島開発の今後の動向をさぐるうえで重要と考えられる指摘をあげていこう。

1 事業環境 (p 101~102)

大規模なまちづくり事業をめぐる市場環境は厳しい局面にある。土地を活用して行う企業活動については、企業意識が急速に変化してきている。地価の上昇を期待して取得する従来の企業意識から、土地は利用さえできればよく、しかも事業の収益性に見合ったコスト負担しかすべきでないという意識の変化と現実面での投資制約とが相俟って、土地は所有から利用へと企業の意識が急速に移行してきている。

厳しい経済情勢下で企業が新規投資にあたって高いコスト意識を有していること、企業の土地に対する意識が所有から利用へと変化していること、中部臨空都市よりも好立地条件にあると考えられる名古屋港周辺で都市整備が進められていること、一方で230haという大規模用地を短期間で処分していく必要があること等を踏まえると、企業の進出意欲を喚起するような地価設定及び事業方式の選択は極めて重要な課題となる。低廉な地価設定や定期借地等の借地方式の積極的な導入などにより、企業ニーズに合致した柔軟な土地処分戦略が求められる。

4 土地処分 (p 1)

本事業は単なる民間主導のまちづくりではなく、高いレベルの公共性および政策目標を実現するための、大規模なまちづくり事業として捉えるべきである。事業を単純に民間に委ねるべきでなく、公共が積極的に関与・牽引しながら事業目標を実現させる必要がある。その際、計画の公共性やまちづくりの目標に鑑み、県行政を挙げての関与が求められる。

7 都市経営 (p 1.26)

従来型の「土地造成→土地分譲→売却収入による資金回収」という構造から「土地造成→土地利用→利用を通じた収入による資金回収」という構造へと変えていくべきである。これをあえて単純化して言い換えると、「事業費の回収を、まちの開業前に完了する」構造から、「事業費の回収を、まちの開業後も、まちづくりを通じて継続的に行う」構造に変える必要がある。

中部地方についてみると、230haもの規模の大規模かつ複合的な都市づくりの例がほとんどな

いといってよく、地元自治体にその事業推進に係るノウハウの蓄積がないのが実情であろう。本来中部臨空都市が民でなく官（公共）の発意によるものであり、あわせてわが国が依然として厳しい経済環境におかれている現状にあって、単純に本事業を民間の手に委ねることは、事業リスクを発意者たる公共から民間に転嫁させることになり、著しく妥当性を欠くといわざるをえない。まちづくりに係るリスクを公共も負担すべきである。

9 企業ヒアリング（p5）

土地を活用する事業が全国的に厳しい状況にあること、名古屋都心から離れていること、半島に立地すること、競艇場と隣接する環境などから、ディベロッパーや商社、商業事業者などにおいて、本プロジェクトに対する反応は芳しくない。

国際空港との隣接地域というだけでは、企業立地のインセンティブにはならず、空港以外の魅力的で明確な事業コンセプトや、それを先導する行政等による中核的プロジェクトが求められている。

（3）愛知県企業庁と悪化する企業会計

愛知県企業庁は当初、大阪府のように企業局としてスタートした。『愛知県昭和史』から企業局誕生の経過を振り返ってみよう。¹³⁾1960年以降、経済の高度成長に対応した産業基盤の整備を担当する部門の組織拡充が大幅にすすんだ。61年4月に工業用地等の取得や造成をすすめるため、内陸用地対策部が総務部のなかに設置された。10月には愛知用水の通水によって給水業務を開始する県営水道事業、県営工業用水道事業の管理運営にあたるため、地方公営企業法の適用をうけて、2課および4浄水場をもつ水道部が設置された。63年には土木部に三河港務所が新設され、さらに64年には衣浦港・三河港での各種用地造成事業を強化するため、地方公営企業法の適用をうける組織として、2部4課2事務所で構成する企業局が新設された。

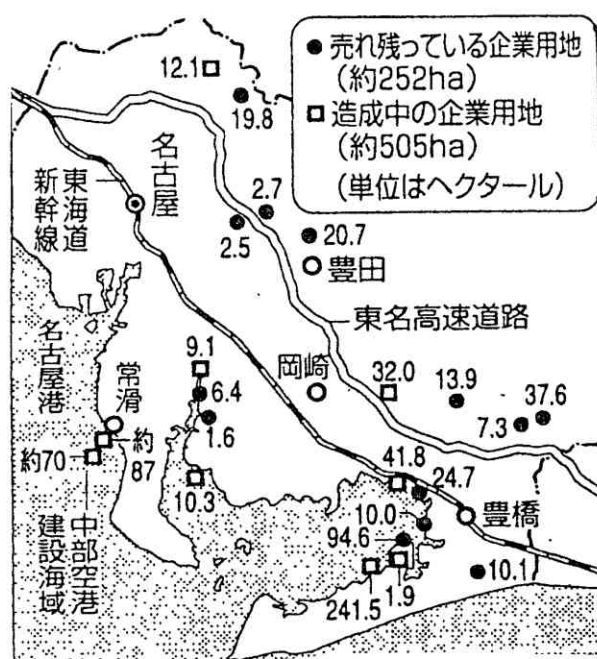
愛知県行政合理化推進会議は79年12月、「経済基調の変化により、企業局の組織を合理化することを検討し、水道局と統合して1980年度から、企業庁とする」ことを決定した。こうして企業局発足から15年後に水道局と統合して、用地造成だけでなく水道事業や工業用水事業も所管する、現在の企業庁として再出発することになった。

ところで2(2)で述べたように、大阪府企業局は堺・泉北臨海工業用地造成と千里ニュータウン用地造成とが合体されて、「機能的行政組織」として設置された。愛知県企業局の場合、内陸工業用地造成と臨海工業用地造成とが統合されて誕生した。この点は愛知県の地域開発の特色を示すものであり、大阪府とは違った企業会計問題を生み出すことになる。名古屋南部や衣浦、東三河などの臨海工業用地造成とともに、内陸工業用地造成も積極的にすすめられる。愛知県下における新規の工場立地（3300㎡以上の新增設）は、1959～67年の間に1386工場で、この間の立地件数は都道府県中最も多かった。このうち臨海部に立地したのは5%の73工場で、95%が内陸部に立地した。敷地面積で臨海部が40%、内陸部が60%を占め、臨海部には主として大型工場が新設された。¹⁴⁾

1961年より始まった内陸用地事業は、その内容は既存の住工混在を避け、公害防除に留意した計画的な工業立地をはかるための工業用地を中心に、進出企業の従業員向けの住宅用地、保養用地および公共用地等の造成であった。高度成長からバブル時代までは順調に推移したが、バブル崩壊以降、企業立地をとりまく環境は厳しくなる。愛知県における工場立地件数も91年の148件をピークにして、2000年には5分の1の29件に激減している。91年にはほとんど払底していた工業用地の在庫量も、ここにきて急激に増加してきている。包括外部監査結果報告書によると、内陸用地の未利用地（造成が完了していながら長期在庫化する宅地と事業中止による未造成他）は260ha、総額258億円にのぼる。ここには幡豆地区における新空港の土砂採取関連の用地も含まれる。キャッシュフローでは預金残高が約27億円と減少傾向にあること、関連事業費の9割近くを造成コストが占める点も改善項目として指摘された。¹⁵⁾

臨海用地は今後、内陸用地以上に厳しい状況が予想される（図3-2）。約225億円の含み益があるものの、共通的事業費など約233億円の支出が予定されており、この含み益は事実上マイナスに転じる。完工から4年以上にわたって在庫保有している完成土地は109ha、106億円ある。このうち81年完成の田原1区が99ha、75億円の長期保有在庫になっている。宅地造成資産が滞留すると、それだけ投資した資金が回収できず、企業債の返済ができないので、借換えに頼らざるをえず、金利負担がかさみ、経営をますます圧迫していくことになる。近年においては、キャッシュフローもきわめて厳しい状況になっており、さらに大型プロジェクトの空港関連事業も立ちあげているので、現在保有している在庫の販売促進をはかって、少しでも多く資金化することが、目下の最重要課題と指摘している。¹⁶⁾

図3-2 愛知県企業庁の企業用地



出所)『朝日新聞』2001年11月9日付。

このように包括外部監査結果報告書も指摘するように、内陸・臨海ともに厳しい財務状況になっている。企業庁は企業誘致推進本部を発足させるなどして、中小企業に用地を切り売りする方針に販売戦略を転換したが、見通しは厳しいものがある。大阪府のように、住宅会計から資金を回すこともできず、企業会計の「赤字」転落も懸念される。大阪府企業局と同様に、愛知県企業庁も経営基盤が揺らいでいる。大阪府は企業局の事業収束を決定したが、愛知県は新空港関連の前島開発が本格化しつつある。前島開発は企業庁にとって、これまで以上に重くのしかかってくるであろう。

4. 空港関連地域開発と地元負担膨張の構図

以上のように、大阪府企業局によるりんくうタウン事業と愛知県企業庁による前島開発は、典型的な空港関連開発であるが、ともに厳しい現実直面している。「先輩格」のりんくうタウンは、事実上の破たん宣言をして、事業収束に向けて動き始めた。前島開発の方は2005年に向けて埋立が急ピッチですすめられているが、先行きは不透明だ。りんくうタウンの現実をふまえて、早手回しに事業見直しがなされているが、厳しい現実が待ち構えているのに変わりはない。

こうした空港関連開発にかかわる問題点について、とりわけ行財政面から若干の論点を提示していこう。

第1に、空港関連開発の構想（期待）と現実のギャップであり、地元負担膨張の構図が強まっていることである。

国際空港のような国家的大規模プロジェクトに対する地域の期待は大きなものがある。国家資金により国際空港をつくり、アクセス整備などの関連事業にも国から巨額の補助を引き出し、地域経済のレベルアップをめざすという戦略だ。国主導のインフラ整備による地域開発戦略の空港版といえる。たしかに成田空港は国家資金にも余裕があり、国主導の公団方式で空港が整備され、道路をはじめとした関連事業にも巨額の補助がなされた。しかし、関西空港や中部空港の場合には国の財政難により、第1種空港でありながら巨額の地元負担が求められた。中部空港の場合にはとりわけ地元主導の空港建設のために、アクセス整備などの関連事業でも地元負担膨張の構図となっている。

大都市圏拠点空港といわれる空港建設以上に、空港関連開発の構想と現実のギャップが拡大している。空港は交通社会資本のなかでも、社会資本のインパクトや波及効果をあてにした、関連開発への期待はひときわ大きなものがある。グローバル時代のもとで空港が国際競争の戦略手段となり、国際空港を核にした「世界都市」戦略といった地域開発が脚光をあびるようになる。とくに関西や中部のような「24時間型」の海上空港においては、対岸部などの埋立てにより新たに用地を造成して、関連開発を推進する地域開発に期待があつまる。

しかし、りんくうタウンの見直し案でも指摘されていたように、「空港がもたらすインパクトがオールマイティ」と錯覚して、空港インパクトへの過度の期待が事業の失敗につながった。空港ができれば、そのインパクトで自然に企業進出がすすみ、新都市が形成されるわけでない。空

港インパクト自体が実態のないものであることが、りんくうタウンで証明された。中部空港の前島開発に関する企業ヒアリング（三菱総合研究所）においても、国際空港の隣接地というだけでは、企業立地のインセンティブにならないこと、都心からの距離が不利に作用することなどが回答されていた。

実態のない空港インパクトをかかげて、空港対岸部などを埋め立てる開発計画がバブルのように膨らんでいった。それはバブルといった経済状況や「世界都市」をめざす地域開発戦略によるが、開発計画をすすめる事業主体の側からの要請もあった。公有水面を埋め立てるという開発計画を軌道にのせるために、大規模開発の意義を需要面から正当化する必要がある。そのために根拠のない過大需要予測がたびたび行われ、需給ギャップ＝地元負担膨張の構図に悩まされることになる。

第2に、空港関連開発の事業主体にかかわる問題である。りんくうタウン事業と前島開発は、ともに地方公営企業による事業である。大阪府と愛知県は地方自治法の規定にもとづいて、条例により企業局・企業庁という開発主体を設置して、臨海部の埋立事業を実施してきたが、その延長に空港関連開発は位置している。

地方公営企業法は第3条で経営の基本原則を次のように規定する。「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」りんくうタウン事業や前島開発は、こうした地方公営企業の経営の基本原則を遵守しているのであろうか。両者とも計画や事業の推移をみても、はなはだ疑問である。

愛知県企業庁は、前島開発の「経済性」と「公共性」をどう両立させるかについて、旧環境庁が指摘していたように、本来は埋立て前に具体的に示すべきであった。「経済性」は前島開発に需要があり、採算の見通しが実際にあるか否かである。前島開発では事業費を全額起債（企業債）で調達するわけで、投下資本を売却収入などで所定の期間内に回収できるかどうかである。需要見通しの正当性が問われることになるが、先の三菱総合研究所の報告書も指摘するように、採算性は厳しく、早手回しに一般会計の負担や収支の先送りが提案される始末だ。「公共性」の方は、埋立造成された地域開発用地を実際にどのように活用するかであり、それが公共の福祉の増進に役立つか否かが問題になる。こちらも具体的な事業計画をいまだに示せずにいる。

第3に、りんくうタウンや前島開発のような大規模プロジェクトと一般会計との関係である。第三セクターとか地方公営企業で実施される大規模プロジェクトは、一般会計に負担をかけず（税金を投入せず）、地元住民に負担をおよぼすものでないと説明される。¹⁷⁾たしかに第三セクターは当該自治体とは基本的に別組織であり、地方公営企業も一般会計とは別会計であり、直接的には影響を及ぼさない。

しかし、別組織の第三セクターといっても、自治体も資本出資している。リゾート開発で第三セクターが破たんして、巨額の債務を損失補償している地元自治体が「破産」状態に追い込まれる例もいくつかある。1兆円を超える債務をかかえる関西空港会社、本州四国連絡橋公団などにおいて、地元負担の追加が現実味を帯びている。そして、りんくうタウン事業の見直しからも明

らかなように、一般会計に事業を移したり、一般会計の負担を求める事業収束が実施されつつある。中部空港の前島開発では、りんくうタウンの現実を見据えて、埋立の途中から事業スキームを見直しつつある。

大阪府や愛知県ではバブル崩壊後に財政悪化がすすみ、巨額の借金をかかえて財政硬直化が急速に進行している。一般会計はすでに破たん寸前の状況にあり、第三セクターや地方公営企業のつळेをこれ以上かぶる余裕はない。いま一度、第三セクターなどの外郭団体や地方公営企業などの会計、さらには関連する大規模プロジェクトなど、地方自治体の行財政を総体として点検する必要があろう

注

- 1) 遠藤宏一・森靖雄・山田明編『国際化への空港構想』大月書店、1993年、パート1第4章、中山徹『行政の不良資産』自治体研究社、1996年、第3章、大阪自治体問題研究所編『関空開港はしたけれど』せせらぎ出版、1999年、第2章を参照。
- 2) 前掲『関空開港はしたけれど』28ページ。
- 3) 大阪府包括外部監査人（木村保男）『平成11年度包括外部監査結果報告書』100～101ページ。
- 4) 宮本憲一編『大都市とコンビナート』（講座 地域開発と自治体1）筑摩書房、1977年、第Ⅱ章参照。
- 5) 大阪自治体問題研究所編『大都市圏「自治体破産」』自治体研究社、1999年、78ページ。
- 6) 大阪府企業局『企業局事業の収支見通しと会計のあり方（案）』2001年8月、16～20ページ。
- 7) 大阪府企業局『りんくうタウンの活用方針と事業計画の見直し（案）』2001年8月、4ページ。
- 8) 拙稿『拠点空港』整備と地方自治体』（『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』第12号、2002年3月）。
- 9) 公共投資総研特別取材班編『中部新国際空港計画の経過と展望』こうきょう、1996年、67ページ。
- 10) 国土庁大都市圏整備局編『中部新国際空港のインパクト』1992年、同『中部新国際空港のインパクト2』1993年、大蔵省印刷局、という2つの報告書は前島開発などの新空港関連の地域開発に大きな影響をあたえた。
- 11) この報告書を中心にして、朝日新聞2000年5月17日夕刊（名古屋本社版）に「中部空港の『前島』開発見直せ」という投稿を行った。
- 12) この記載は最終報告ではなくなる。前島にカジノ誘致といった指摘は、経済界からの多くの提案がある。たとえば東海圏開発プロジェクト分科会『空港島対岸部（前島）への提案』1997年、エンターティメント研究会『臨空都市におけるエンターティメントの研究／中間報告・カジノその（1）』1999年、常滑商工会議所新空港協議会前島委員会『ゲーミングビジネス（カジノ）について考える』2002年、などがある。
- 13) 『愛知県昭和史』下巻、1973年、863ページ。なお、愛知県職員組合・東海自治体問題研究所編『愛知県行政の流れと特徴』1980年において、『『県』の顔をもつ企業局は、広大な農林地買収や漁業補償には『公共性』を前面に据えた農漁民の説得が有効であったし、実際、現場説明や交渉には、企業局幹部のみならず、土木部や県事務所、各市町村幹部らも共にその交渉にあたってきた。一方、用地の売却処分には、『企業性』を前面にして売買契約がスムーズにとり行われてきたのである』（34ページ）と指摘されている。
- 14) 前掲『愛知県昭和史』下巻、ページ。
- 15) 愛知県包括外部監査人（長谷川新一）『平成13年度包括外部監査結果報告書（愛知県内陸用地造成事業会計）』による。
- 16) 愛知県包括外部監査人（長谷川新一）『平成13年度包括外部監査結果報告書（愛知県臨海用地造成事業会計）』による。

- 17) 前掲『大都市圏「自治体破産」』においても、次のように指摘している。「大規模プロジェクトには必ず関連事業を伴うという事実である。確かに、大規模プロジェクト事業そのものは拠点的に立地する。しかし、個々独立に存在するわけではなく、必ず関連事業を伴い、それらとワンセットにならないと意味を持たない。」(75ページ)