

# 世界都市・東京と臨海部開発： 石原都政期における都財政分析を中心に

関 耕 平

## はじめに

本稿の課題は、東京湾における臨海部開発に関連した東京都財政の動向に焦点をあて、その実態を明らかにすることである。

グローバル化の深化により国際競争力強化が謳われ、これに対応すべく社会構造の大きな変化が進行している<sup>1)</sup>。こうした変化は国家制度・財政のみならず地方財政や地方制度の再編（地方主権改革など）を含むものである。東京都における政策展開の中でも、「国際競争に勝てる世界都市・東京の形成」が唱えられ、グローバル化に対応した多国籍企業支援体制の整備が加速しているのではないかと。

本稿では以上のような問題意識のもと、東京湾臨海部開発を素材に、2000年前後からの石原都政下における財政面から見た動向に着目する。これにより、世界都市・東京へむけた再編の一断面を明らかにしたい。

第1章では、グローバル・シティや世界都市・東京に関する論議、臨海開発の実態についての先行研究を簡単にサーベイするとともに、本稿での分析の視点、対象と課題を明らかにする。第2章では、臨海部開発の経緯と行財政制度を概観する。第3章では行財政資料に基づいて東京湾臨海開発の一端を明らかにし、第4章ではこうした分析に基づき析出した石原都政下での臨海部開発の特質を明らかにする。最後に、グローバル化に対応し、国際競争力強化のための開発型へと加速している都財政をいかに転換するのかについて検討し、残された分析課題に言及する。

## 1. 先行研究の整理と本稿の視点・課題の限定

### 1.1 世界都市論と本稿の視点

グローバル化にともなう大都市の再編過程については1980年代から多くの国内外の論者が取り上げている<sup>2)</sup>。本稿において、町村（1994）に基づき、1980年代以降に使用されるようになった「世界都市論」を一応の基本概念として採用し論考を進めたい。すなわち「グローバルなコンテキストにおける巨大都市の社会変容」が存在しており、これを動因として、「都市リストラクチャ

エアリング」がすすんでいると解する見方である。町村（1994）によると、「世界都市」の特徴として、グローバル化に伴う経済的な中枢管理機能の都市への大量集積である「グローバル・センター化」と、新たな成長戦略として支配層によって選択され、都市の再編モデルとしてとして規定される「世界都市戦略」の二側面があるという<sup>3)</sup>。本稿の問題意識に引き付けるならば、グローバル化により経済的に都市の内部構造が規定（グローバル・センター化）されながら、これに機動的に対応して大都市を変容させていく過程（世界都市戦略の実施）、この両面を総合的に分析する必要がある、ということになる。

21世紀に入ってからも、この世界都市戦略のバージョンアップが進行しており、東京都の政策に反映していると考えられる。たとえば加茂（2005）は、東京において「いったん後退した世界都市戦略が復活・再起動された」という。世紀転換期の世界都市戦略についてサーベイに基づきながら、①高次機能の都心集積およびそれをバックアップする業務の分散による「グローバル都市地域」の拡大と空間構成の再編成、②交通システムやエネルギー・システムの改革と緑の回復などによる持続可能な都市づくり、③ICT革命やグローバル化が生み出す社会格差の是正、④大都市圏の統治の強化と分権・参加の推進、⑤公私・多層アクターの協働による柔軟な意思決定・合意形成システムの形成、などをあげている。こうした世界都市戦略の流れと、具体的な東京における展開を逐一比較・評価することは本稿の目的ではない。以上のような今世紀に入ってからの世界都市戦略の変容を念頭におきつつ、東京湾臨海部開発財政の展開を世界都市戦略の実施過程の一環としてとらえるのが本稿の視点である。

以上を分析上の前提とし、本稿では東京都の世界都市戦略の一環として展開されている臨海部開発について、財政面から実態分析を行い、とくに2000年以降の石原都政期における特質の把握を企図している。

## 1.2 東京湾臨海部開発に関する先行研究と本稿の分析・課題の限定

ここでは、東京湾臨海部開発に関する先行研究について簡単に整理し、分析対象と課題を限定しよう。

東京湾臨海部開発は、長年にわたり東京都政における大きな政策争点として扱われ、都議選や都知事選においても論争の的となることが少なくなかった。そのため、ジャーナリストらによる批判は多く見られる<sup>4)</sup>。総括的なものとしては、臨海部開発開始直後に、政策文書を検討しながら、その構想と問題点を示した寺西（1989）がある。

また、第三セクター方式を活用した民活型臨海部開発である点に着目し、関連の第三セクターを分析対象とした論考も数多く見られる。たとえば森（2004a）（2004b）は、大阪の第三セクターによる臨海開発の実態を明らかにしている。東京湾臨海部開発については、醍醐（2000）は、臨海部開発関連第三セクターの財務状況を個別に分析し破綻の状況を明らかにするとともに、連結財務諸表の作成と説明責任の重要性を説いている。田島（1993）は事業費確保の困難や、直接利害関係者である建設会社からの職員の出向といった問題点を指摘し、山田（2006）は苦東開発をはじめとした破たん処理の状況との比較分析し、井上（2007）は乱立していた三セクが持ち株会社化された近年の状況を分析する。浜中（2010）は、民事再生手続きで破たん処理した具体的手続き等を担当した実務家の立場からつぶさに明らかにしている。

のちにみるように、東京湾臨海部開発に関連する資金は、都の一般会計に止まらず、数多くの第三セクターや特別会計、公営企業会計が相互に繰入れ・繰出しをしながら、複雑な会計間のやり取りを伴って資金調達され、事業が推進されてきた。こうした開発財政の全貌はなかなか把握しにくく、また、こうした財政運営の面から解明したものは少ない。岩波（1992）はこうした数少ない研究成果である。複数の特別会計と第三セクター会計といった複雑な財政機構と膨大な資金の流れを伴い、長期間を通して収支の帳尻を合わせるスキームになっていること、東京の地価が当時のピークの水準からさらに値上がりが続くという前提で組まれているため、見直しを余儀なくされている現状を指摘し、「超長期計画である上に、起債によって収支の辻褃合わせを先延ばしする操作や、多くの特別会計と第三セクター会計間の資金流入操作が可能なので、最終的な帰決（ママ）を見極めることは困難である。しかし、…大きな破綻が最終的には都民の負担に転嫁されることになることはまず間違いない」と言う（岩波、1992、22-25頁）。秋山（1996）（2000）は、当初の収支見通しが外れ、都の一般会計に依存していく状況を具体的に明らかにし、長期間にわたりと財政の圧迫要因になると分析し、その後の2000年までの状況を検証している。伊藤（2009）は、2000年代以降の動向を明らかにし、一般会計による負担を余儀なくされており、今後急速に論点化すると指摘する。

これまでの研究は、バブル期に作られた過大な東京湾臨海部開発計画が未だに見直されることなく継続し、これが膨大な都民負担を招くと批判している点で共通している。これ自体は当然のことであろう。とくに多く見られるのは、第三セクターの債務状況や、これら第三セクター方式による事業推進に対する批判的検討であり、住民や議会のチェックが機能してこなかったという指摘などがされてきた。

以上のような第三セクターを中心とした分析や研究は大変重要であるが、より重要なのは臨海部開発の総体を把握した上での分析であろう。東京湾臨海部開発の行財政機構の総体を念頭に置いて分析している研究は2000年代以降行なわれていないため、とくに石原都政下で進行した事態について評価できていない。

したがって本稿では、2000年代以降に分析の重点を置き、第三セクターの分析の重要性を理解しながらも、個別の3セクへの分析を行わず、港湾局予算や会計間のやり取りなど、臨海開発財政全体を対象とし、臨海部開発行財政構造の全体像についての特質を明らかにしていく。また、財政分析とともに、政策文書等も引きながら政策の具体的展開を追い、石原都政下における臨海部開発の特質を明らかにする。

## 2. 東京湾臨海部開発の経緯と関連する行財政制度の概観

東京における臨海部開発を指す場合、いわゆる「お台場」などで知られる臨海副都心開発事業という呼称を用いることが多い。本稿ではこうした臨海副都心開発も念頭に置いているが、後に見るように、東京湾全体を物流拠点として位置づける社会資本整備事業をも視野に入れて分析する。したがって、東京湾臨海部の開発に関連する行財政制度をできるだけ総体として把握して分析するため、東京湾臨海部開発と呼び、より広く把握した上で分析を進めていく。

## 2.1 東京湾臨海部開発の経緯

ここでは、石原都政下における臨海部開発を分析する前段として、それに至るまでの経緯を駆け足でみていこう。<sup>5)</sup>

東京都の港湾地帯の形成は、1955年頃から埠頭や住宅、臨海工業地帯の造成として進められ、都市開発事業として位置づけられてきた。財政制度としては、1957年に港湾事業会計として特別会計化された。当時は、荷役機械といった港湾施設の運営整備を行う収益事業、埋立地の造成を行う埋立事業、その他港湾事業を經理する一般事業の三分区があった。1964年には埋立事業が公営企業会計として分離独立、収益事業は特別会計、一般事業は一般会計に移される。埋立事業の財源は埋立地の売却による財産収入と都債（ドル外債の発行など）によって資金調達されていた（東京都財政史研究会、1970、707-712頁）。埋立事業会計は土地の造成によって大きな黒字を抱え独自の資金調達機能を持つことから、これを管轄する東京都港湾局は、東京都の部局のなかでも大きな権勢として存在していた。

臨海部開発、とくに臨海副都心開発が注目を浴び始めたのは1985年以降である。1985年9月に「東京テレポート構想」が港湾局から提案され、その時点では40ヘクタールを情報化の中心オフィス地域として整備するという小規模で産業政策的なものであった。この「東京テレポート構想」が民活路線やバブルといった状況から圧力を受けて巨大プロジェクト化していく。<sup>6)</sup>そもそもこの「臨海副都心開発事業」は、情報化対応という都市機能更新型の政策（テレポート構想）と、副都心開発の形成という都市問題解決型の政策という、背反する二つの政策が入り混じっており、このどちらに対応するにしても大規模プロジェクト化の必然性はないのである（寺西、1989）。にもかかわらず大規模事業に展開したのは、既に述べたバブルや民活路線以外にも、同時期における鈴木都政下での政策が大きく係わる。すなわち、第1期の減量都市経営・財政再建といったスローガンから転換し、1986年から第二次長期計画として「世界都市をめざす都市大改造」が掲げられたことも巨大プロジェクト化していく背景にあったといえる（岩波、1992、17頁）。

1988年3月に東京都が発表した『臨海部副都心開発基本計画＋豊洲・晴海開発基本方針』によれば、開発面積448ヘクタール、就業人口11万人、居住人口6万人とし、総事業費を8兆円と試算した。こうした事業費は当初すべて地代や賃料、権利金として回収する目論見であり、税金は一切投入しないという考え方をとっていたが、当時のバブル期の地価からさらなる値上がりを想定して毎年8%の地代上昇があるという前提での試算であったため、のちに破綻することとなる。バブル崩壊後の地価下落を受け、権利金の再算定や賃料引き下げが実施され、新土地利用方式と呼ばれるこの手法が成り立たなくなり、「長期貸付方式」へと変更されていった。

1995年に誕生した青島都政において、生活都市というコンセプトが掲げられたものの、世界都市戦略が実質的には継続され、財政的にも投資的経費へと傾斜し臨海部開発が推進されていった。こうした「継続」により、開発者負担割合の見直しや一般会計負担による社会資本整備などが増加し、一般会計や都市基盤整備事業費による負担へと事業費が振り分けられ、当初計画よりも1.41兆円の都民負担増となった（秋山、2000、107頁）。さらに、オフィス需要の伸び悩みなどから関連三セクの所有ビルの入居率が上がらず赤字を重ね、1998年には270億円の財政支援が行われた（三島、2009）。

図表 1：東京都港湾局組織図



出所：『東京港ハンドブック（2010年版）』（東京都港湾振興協会）より転載。

以上、石原都政期以前までの東京湾臨海開発、とくに臨海副都心開発事業を中心に見てきた。石原都政期における展開は後に見るとして、次に臨海部開発をめぐる行財政制度を概観しよう。

## 2.2 東京湾臨海部開発をめぐる行財政制度

図表 1 は、東京都港湾局の組織図である。

図表 1 より港湾局の事務内容は把握できるであろう。港湾局の事務内容は、「東京港の管理運営、振興及び港湾施設の整備並びに埋立地の造成、整備、開発事業等」であり、本庁 5 部16課、出先機関として東京港管理事務所と東京港建設事務所、調布飛行場管理事務所がおかれ、636名

図表 2：港湾局予算の会計区分

会計区分	事業内容	詳細
一般会計	港湾事業および臨海と地造成事業を除く当局所管事業	東京港の港湾施設の整備、管理運営 海岸保全事業、島嶼の港湾、漁港、空港整備事業
港湾事業会計	港湾事業（上屋、荷役機械、貯木場及び関連事業）	野積場、荷役連絡所、電気設備、自動車はかり、水産物・木材用荷役設備、港湾設備用地、船舶給水等を含む
臨海地域開発事業会計	臨海土地造成事業（埋立地の造成、整備および開発	港湾施設となるものを除く海上公園、道路及び開発事業を含む

出所：港湾局「事業概要」の表を一部修正のうえ筆者作成。

の人員体制である（2009年7月時点<sup>7)</sup>。

港湾局管理の会計区分は、一般会計、港湾事業会計、臨海地域開発事業会計であり、後者二つは公営事業会計方式を取っている。

こうした港湾局予算の純計は、2008年度で3719億円、09年度で2502億円にのぼる。ただし後に見るように、こうした港湾局所管の会計のみの分析だけでは臨海部開発の全貌は見えてこない。港湾局所管以外の分析が必要な会計として、都市整備局所管の臨海都市基盤整備会計（特別会計）や下水道事業会計などがあり、こうした特別会計、公営企業会計による社会資本整備も臨海部開発財政として重要な意味を持つてくるし、さらにはこれらの複数の公会計からの関連第三セクターへの財政支援や出資、繰出金の実態なども視野に入れなければならない。

次章では、政策文書から石原都政下における臨海部開発の位置づけを確認したうえで、資料制約などの限界があることを前提にしながらも、こうした複雑極まりない会計間のやり取りを念頭に、東京湾臨海部開発の実態と2000年以降の特質を探る。

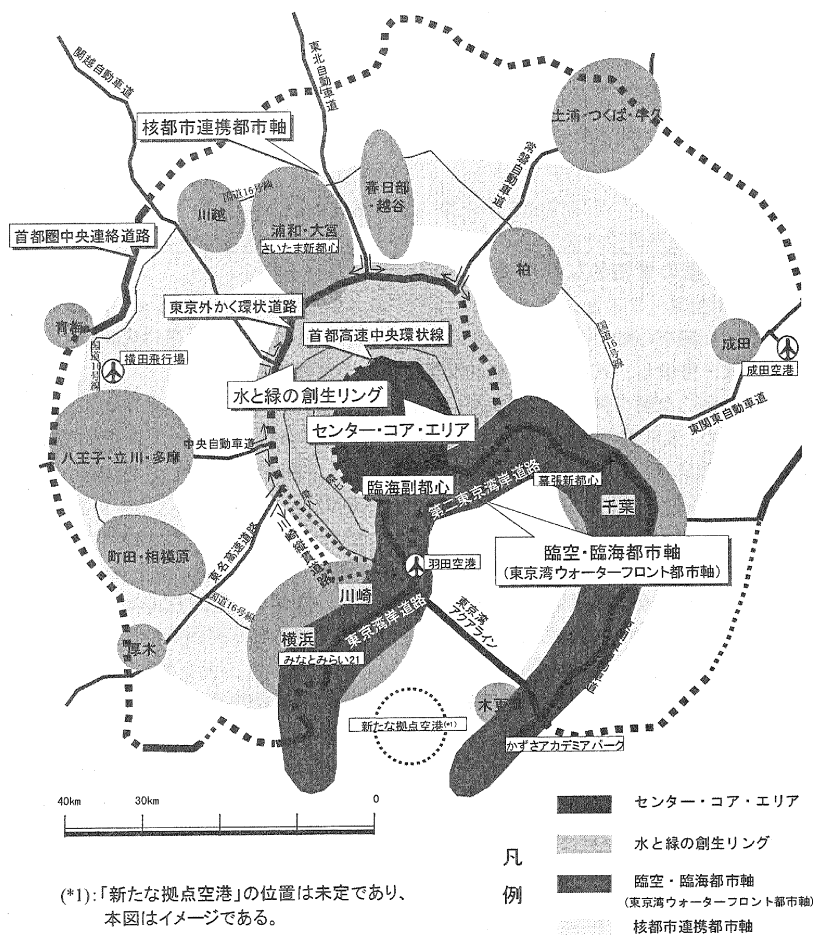
### 3. 石原都政下における臨海部開発の動向：2000年代以降の行財政資料に基づく分析

#### 3.1 石原都政における臨海部開発の位置づけ

石原都政において東京湾臨海部開発にたいしてより重点を置き始めたのは間違いない。いくつかの行政文書に基づいて指摘してみよう。まず注目すべきは『東京構想二〇〇〇：千客万来の世界都市をめざして』（2000年12月）の策定である。このなかで「環状方向の都市と都市との結びつきを重視して交通網等の整備を進め、東京圏の発展を図ることをめざす」ために「環状メガロポリス構造」（図表3）を実現するとしている。こうした構想における臨海部は、臨空・臨海都市軸（東京湾ウォーターフロント都市軸）として重要な位置づけを与えられ、「東京圏の広域交通の結節点、世界との交流拠点であり、東京再生のリーディングエリア」とされている。

この『東京構想2000』に基づいて都市計画局が策定した『東京ベイエリア21』（2001年3月）においては、「世界都市戦略」の一環として臨海部をより明確に位置づけている。すなわち、現在の東京は誘引力の低下などによる活力と牽引力の危機や、広域交通基盤の未整備などによる都市

図表3：環状メガロポリス構造



出展：東京都（2000）48頁。

機能についての危機をはらんでいると現状分析し、「東京臨海地域は、臨海・臨空都市軸の中央部に位置し、東京圏を結ぶ広域的なネットワークを形成している。都心を中心とする内陸部と東京臨海地域を一体的に捉えながら、東京再生のための起爆剤としていくことが求められている」と、臨海部を世界都市・東京の形成へ向けて最も重要な地域であると位置づけている。

以上のように石原都政下において、世界都市・東京に向けた戦略が明確化されてきた。図表4は石原都政における予算策定に際してのスローガンを一覧にしたものである。とくに石原都政の3期目を転機に、財政再建路線から「選択と集中」による世界都市・東京へむけた基盤整備へと舵を切っていることが読み取れよう。これは、1-2期目において世界都市戦略について何も取り組んでいなかったということではなく、3期目における「加速」を示すものである。後に示す港湾局予算の推移（図表6）もこれと符合し、2007年以降、東京港における社会資本整備へと重点化している。都財政は、バブル期に見られたような大規模開発型財政へと着実に変貌し、さらに加速しつつあることが読み取れる。

こうした「世界都市戦略」強化の流れのなかで、臨海部開発の必要性が強調され、重点化され

図表 4：都の予算編成方針

青島都政	1997年 1998年	都政の新たな展開にむけた基礎づくり予算 都政の基礎を固め、東京の明日への道筋を切り拓く予算です
石原都政・第1期	1999年 2000年 2001年 2002年	都政の暮らしを守りつつ、当面の「財政再建団体」への転落を回避する予算です 財政再建の達成に向けて確実な第一歩を踏み出す予算 「財政再建推進プラン」の前半の到達点としてその着実な実行を図ることにより、「財政構造改革を確実に進めるなか、首都東京の再生を目指す予算」 東京が直面する危機に積極的に対応する予算
石原都政・第2期	2003年 2004年 2005年 2006年	「財政再建推進プラン」の最終年度の予算として、「財政構造改革に全力を挙げて取り組みつつ、現下の緊急課題や東京再生に積極的に挑戦する予算」 東京の将来を見据えつつ「財政再建に新たな一歩を踏み出し、東京の再生を確実に進める」 第二次財政再建推進プランの折り返しの予算として、「東京の新たな発展を目指しつつ、財政構造改革を一層推進する予算」 財政構造改革の足取りを確かなものとし、東京の更なる発展をめざす予算
石原都政・第3期	2007年 2008年 2009年 2010年	東京の魅力のさらなる向上をめざし、新たなステージにおいて力強い第1歩を踏み出す予算 「10年後の東京」の実現に向けた取組を加速させるとともに、いかなる状況変化の下でも、その取組を支え得る持続可能な財政基盤を築き上げる予算 日本経済が危機に直面する中であって、短期・中長期両面から、都政が今日なすべき役割を確実に果たすことによって、都民へ「安心」をもたらし、「希望」を指し示す予算 大幅な収支削減に直面し、今後も厳しい財政環境が想定される中であって、都財政の健全性を堅持するとともに、東京の「現在」と「将来」に対して、今日都が為すべき役割を積極的に果たす予算

出所：新東京政策研究会における安達智則氏作成資料を一部改変。

ていくこととなる。

### 3.2 臨海開発財政の実態

ここでは1999年以後の石原都政期を中心にして、いくつかの財政資料をもとに、東京湾臨海部開発について財政的な側面を中心に実態に迫りたい。入手・利用した資料は、港湾局予算についての資料（各年度版）、「公営企業会計決算」、「決算の概要」、「予算特別委員会要求資料」等であるが、これら資料の数値は突合してもなかなか一致することがない。その意味でそれぞれ断片的な資料として考えたほうがよい。こうした断片をつなぎ合わせながら、できるだけ臨海部開発をめぐる全体像が把握できるよう分析を進めたい。

図表5は、普通会計決算の上の土木費とその中の港湾費、さらにその財源として掲げられた国庫補助金を経年で示したものである。これをみると、土木費のなかでも港湾費は小さく、とるに足りない額に過ぎない。土木費に占める港湾費の割合は、臨海副都心開発が本格化した1990年代前半でもせいぜい5～6%に止まり、現在でも3～4%程度である。臨海開発の実態に迫るには、こうした一般会計支出だけではなく、複雑極まりない複数の特別会計や関連の第三セクターの資金の動きを解明する必要がある、という点が確認できよう。



図表5：普通会計決算における港湾費 (単位：億円)

年度	土木費(A)	港湾費(B)	国庫支出金(C)	(B/A)	(C/B)
1988	12429.9	459.2	77.2	3.7%	16.8%
1989	17245.4	562.9	86.0	3.3%	15.3%
1990	16771.9	1125.7	72.9	6.7%	6.5%
1991	18280.5	1092.8	70.3	6.0%	6.4%
1992	19526.3	935.7	131.6	4.8%	14.1%
1993	19005.3	817.4	131.1	4.3%	16.0%
1994	16424.3	823.5	130.4	5.0%	15.8%
1995	16610.2	767.3	133.1	4.6%	17.3%
1996	14542.7	708.5	110.7	4.9%	15.6%
1997	12776.8	660.0	119.3	5.2%	18.1%
1998	12391.8	579.5	106.4	4.7%	18.4%
1999	12753.8	613.8	147.5	4.8%	24.0%
2000	10567.9	498.3	118.9	4.7%	23.9%
2001	9528.8	470.1	125.6	4.9%	26.7%
2002	9750.2	335.5	95.1	3.4%	28.3%
2003	9625.6	367.6	116.6	3.8%	31.7%
2004	8928.9	361.4	100.9	4.0%	27.9%
2005	9235.3	359.4	99.2	3.9%	27.6%
2006	9069.2	501.0	95.8	5.5%	19.1%
2007	9488.0	395.0	105.8	4.2%	26.8%
2008	9675.8	445.4	109.1	4.6%	24.5%

注：東京都『決算の概要』（各年度版）より筆者作成。

またこの表で注目すべきは、2000年代以降になって国庫支出金の割合が高まっている点である。スーパー中樞港湾（2004年）や、近年であれば国際コンテナ戦略港湾の指定など、グローバル化対応の国家政策が推進され、都によってさらにこれらが傾斜・加速されたと評価することが適当であろう。

次に、港湾局予算から政策の傾向を探ろう。予算執行率が年度によってまちまちであるため、決算分析に比べて大きな限界を抱えているが、その時々々の政策課題が如実に表れているともいえるのが予算であり、限界を認識しつつも読み解いていくことに意義があろう。図表6は、港湾局予算の総額と、東京湾臨海部開発関連の予算を抜き出したものである<sup>8)</sup>。地方債の繰上げ償還や都市基盤施設の引取代金といった事情（2006および2008年）などから各年度間の変動が大きいものの、石原都政（1999年）以降、港湾局予算全体に占める臨海部開発関連の予算規模の割合はたびたび4割を越えている（図表6）。このことは、離島の港湾整備や防災対策といった予算項目を差し置き、東京都港湾局予算において、世界都市・東京戦略とリンクした臨海部開発への「選択と集中」が進んだことを意味する。

図表7から臨海部開発の全体像をみると、とくに公営企業会計である「臨海地域開発事業会計」が中心的役割を果たしており、第三セクター「臨海ホールディングス」や他会計へ、この10年で約7000億円を繰出し、さらに自らも830億円の関連投資を行っていることがわかる。臨海地域開発事業会計が関連第三セクター（臨海ホールディングス）と6000億円近くの繰入・繰出をしている。これは、東京臨海副都心建設(株)が臨海地域開発事業会計から借り入れて建設したビル等

図表 6：東京都港湾局予算と東京港臨海開発関連予算の推移

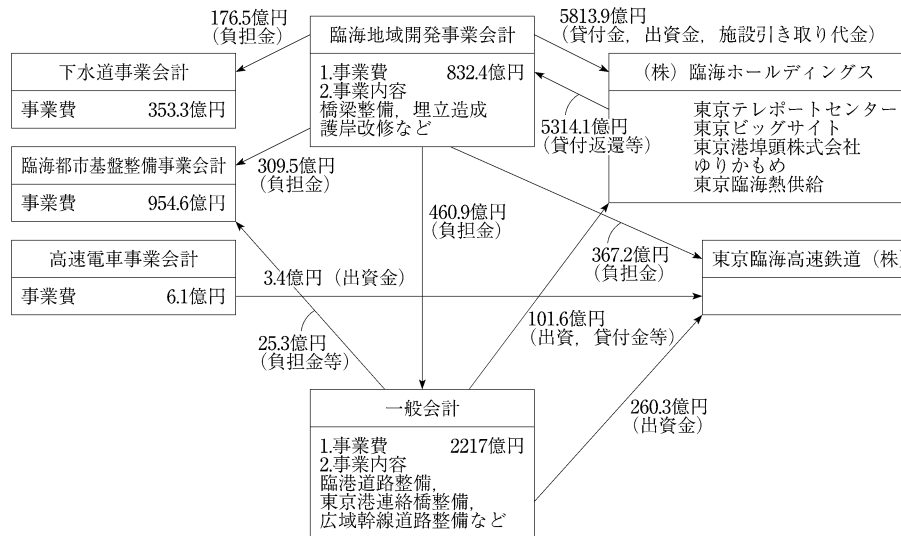
（単位：億円）

年 度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
都港湾局予算総額(A)	5266.0	3459.9	3763.1	4945.1	5049.2	2147.2	1700.5	1857.8	4865.3	3080.2
東京港臨海部 開発関連 経費 (B)	東京港港湾施設整備	240.6	179.5	180.0	176.2	134.0	164.8	145.0	105.8	67.3
	臨海道路整備事業	263.9	225.6	200.0	192.1	144.0	102.6	18.3	48.7	102.8
	臨海副都心整備事業	220.4	243.4	551.3	1136.1	1582.9	124.0	41.9	1656.5	789.9
予算割合(B/A)	13.8%	18.7%	24.7%	30.4%	36.9%	18.2%	12.1%	13.0%	37.2%	31.2%

年 度	2006	2007	2008	2009	2010	
都港湾局予算総額(A)	1542.7	2502.3	3724.8	2514.6	2796.5	
東京港臨海部 開発関連 経費 (B)	東京港港湾施設整備	79.0	227.3	212.8	206.6	164.9
	臨海道路整備事業	85.0	114.6	79.8	676.2	783.7
	臨海副都心整備事業	73.4	113.8	107.1	145.6	178.5
予算割合(B/A)	15.4%	18.2%	10.7%	40.9%	40.3%	

出所：東京都港湾振興協会発行『東京港』各号より筆者作成。

図表 7：臨海副都心開発における諸会計間および第三セクターの相互関係と事業費  
（1999年～2010年度累計）



出所：東京都議会予算特別委員会への港湾局提出資料（各年度）より筆者作成。

注：2008年度までは決算数値の累計，2009年度は予算数値，2010年度については提案予算の数値を計上。矢印の数値は，各会計の事業費に含まない財政支出額を表す。臨海開発関連の第三セクターの統合や埋立会計の統合により，一部合算し一括表記にしている。

の「上物」を，事業会計が代金を支払って引き取り，その資金を原資として臨海ホールディングスが建設にあたっての借入金を開発事業会計へ「返済」した，ということを意味する。以上のような複雑な会計間のやり取りが数多く見られ，注意が必要である。

他にも一般会計によって2217億円の関連事業を行っていることが注目される。また「臨海都市

図表8：臨海地域開発事業会計の推移

（単位：億円）

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
予算額	243.2	549.3	1218.2	1547.5	430.9	236.8	308.4	1951.9	1144.6	284.3	209.8	217.7
決算額	228.8	518.1	1201.8	1493.6	349.3	159.0	203.3	1745.5	980.9	130.3	121.4	118.4
執行率	94.1%	94.3%	98.7%	96.5%	81.1%	67.1%	65.9%	89.4%	85.7%	45.8%	57.8%	54.4%
土地売却 件数	0	3	1	0	7	6	24	11	12	13	15	16
契約額	—	234.0	—	—	201.6	205.1	781.5	527.1	427.1	503.3	407.2	944.7
財政状況												
資産	20,404	20,180	19,084	17,451	14,727	14,707	14,686	13,305	11,529	11,726	11,667	11,658
負債	6,081	5,898	4,827	3,443	2,824	2,737	2,771	1,219	469	358	131	151
正味財産	14,323	14,282	14,257	14,008	11,903	11,971	11,915	12,086	11,060	11,368	11,535	11,507
収支差額	-333.6	-211.1	-186.0	-299.3	-48.8	102.2	5.1	137.8	208.1	16.4	361.1	377.2

出所：臨海地域開発事業会計決算書各年度版より筆者作成  
注：2001年度に羽田沖埋立会計および埋立会計が統合された。

基盤整備事業会計」（都市整備局所管）による投資がこの十数年で約1000億円と拡大している。こうした一般会計や特別会計による直接投資の増大は、広域幹線道路など周辺の道路ネットワークとのリンクのための物流関連社会資本整備の増大を意味している。この点は、先に見た広域交通基盤の形成が遅れ、物流拠点としての弱点を抱えているという『東京構想2000』における認識、その改善対策と符合する。

従来の臨海開発は埋立事業や施設・設備、ビルの建設などがイメージされるが、近年では東京港が物流拠点としての国際競争力強化のための物流関連社会資本整備へとシフトしていることがみてとれよう。また第三セクターへの他会計からの出資、貸付や繰出しの性格も変化しつつあり、かつてのようなビルや建物建設のための繰入等ではなく、建設後の施設の運営、具体的にはエネルギーインフラや物流拠点となる埠頭の運営といった対企業サービスの充実に重点が置かれてきているのである<sup>9)</sup>（後述）。

図表8は臨海地域開発事業会計の推移を示したものである。ここで注目されるのは、後にも触れるが、民間企業への土地売却の規模が増加しており、単年度収支の改善によってため込まれた資金をこれまでの債務償還などに充てているという点である。

### 3.3 石原都政下における臨海開発財政の動向

以上、財政面から2000年以降の実態を見てきたが、次に、石原都政下において実施された幾つかの注目すべき動向について指摘したい。

第一に、2001年に実施された「3会計統合」である。3会計とは「臨海副都心開発事業会計」「埋立事業会計」「羽田沖埋立事業会計」を指し、これらが統合されて「臨海地域開発事業会計」が設立されたのである。毎年度のように収支が赤字であった臨海副都心開発事業会計が、ドル箱とも言える他2会計と統合するといういみで、赤字の相殺・糊塗という批判が当時寄せられたが、それ以上に問題であったのは、1兆300億円分の債務が統合とともに帳簿上消えてしまうという点にあった（羽田沖埋立会計から副都心事業会計が借り入れていた3600億円の相殺、埋立て会計から6700億円分の埋立地の現物出資<sup>10)</sup>）。

第二に、土地の売却の開始である。臨海副都心開発においては、国や医療機関といった公益性の高い事業主体以外には原則として土地の売却はせず、長期貸付方式により地代を徴収してきた。しかし、「臨海地域開発財政基盤強化プラン」によって2001年度末より民間企業への土地の売却が解禁され、さらに、転売禁止期間の撤廃、分割支払いにおける利息引き下げが2006年に実施されている。これを受けて確実に土地売却の規模が増大していることがわかる（図表8）。既に述べたように、こうした土地の売却益によって債務返済は順調に進んでいるかのように会計上は見えているが、土地が底値で民間事業者の手に渡っているという見方も可能であり<sup>11)</sup>、長期的に見れば経済的な損失を蒙っているといえよう。

第三に、関連三セクの統合である。1990年の臨海部開発の開始時点で、臨海副都心開発事業会計以外に4つの特別会計、5つの第三セクターが乱立してきた（秋山、1996、225頁）が、民事再生手続きを進めたほか、2007から08年かけて複数の臨海関連第三セクターを持ち株会社化によって統合し、「東京臨海ホールディングス」が設立された。この意味と評価については次章で述べたい。

#### 4. 石原都政下における臨海部開発の特質

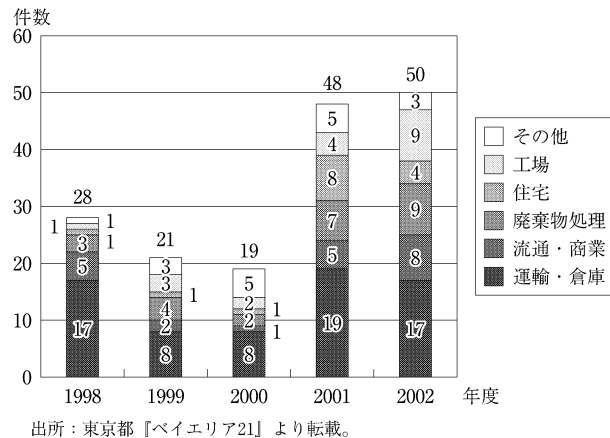
以上、不十分で断片的ながら、これまでの分析を踏まえて石原都政下における臨海部開発の特質を指摘しよう。

第一に、国際競争力を持った物流拠点としての東京港の整備・強化である。具体的には環状道路網の整備をはじめとした道路や橋梁といった、物流に関連した社会資本整備に重点が置かれている点に表れている。臨海部開発のそもそものスキームは、民間資本からの地代収入等によって社会資本整備等も含めてまかなうというものであったが、その後の経済状況の変化（バブル崩壊等）によって、これが崩れた。石原都政以降、とくに一般会計や特別会計、公営企業会計といった公費によって直接的に臨海部のネットワーク・物流に関わる社会資本整備が実施されている。近年臨海部において軒並み実施されている社会資本整備の中身は、待機専用車線増設のための道路拡幅や交差点の立体化、高速道路へのアクセス道の整備といった物流網の整備に関連するものであり、きわめて狭い地域に密集し、集中的に投資されている<sup>12)</sup>。これらの動きはスーパー中核港湾や国際コンテナ戦略港湾の指定といった港湾の国際競争力強化という国の政策とも連動し、加速している。

図表9は2002年時点での土地要望の集計であるが、流通、運輸・倉庫といった物流関連の土地需要がすでにこの時点で高まっていることがわかる。こうした物流ニーズの高まりに対応し、重点的に投資されていった点に着目する必要がある。

第二に、物流やグローバル企業を対象とした対企業サービスの充実に適合した公的セクターの組織編製の構築である。図表7で見たように、複数の会計から第三セクターへの繰出しがみられるが、これら第三セクターは、かつてのような埋立地におけるビル等の上物施設建設を担うのではなく、施設（ビル群）や設備（埠頭等）の運用を担い、物流や情報産業といった企業支援体制として再編されつつある。画期として挙げられるのは、2007から08年にかけて複数の臨海関連第三

図表9：土地要望の目的別集計



セクターを持ち株会社化によって統合し、「東京臨海ホールディングス」が設立されたことである。設立の目的として「物流・交通対策の推進」などとともに「企業活動支援の強化」がはっきり謳われ、手続きの簡素化や利用料低下による「東京港の国際競争力の強化」と「臨海副都心開発の総仕上げ」を目指している<sup>13)</sup>。ちなみに、これに先立ち実施された東京港埠頭公社の民営化（東京港埠頭株式会社として後に臨海ホールディングスに統合）の目的についても、「民営化によるより柔軟な対応が可能になる体制に移行することにより、企業性の発揮による効率的な経営に努め、東京港における物流効率化を促進し、国際競争力強化を図ることにあります<sup>14)</sup>」と謳われている。

以上のように、公的セクターを大幅に再編した背景には、よく指摘されているような臨海関連の三セクや会計上の赤字を糊塗・粉飾するということ以上に、物流の効率化や対企業サービスをグローバル企業に提供しながら、東京湾の国際競争力を強化していくという目的があるといつてよい。

第三に、より直接的な企業支援が推進・実施されている点である。例えば土地処分方式の見直しである。既に述べたように臨海副都心開発においては、国や医療機関といった公益性の高い事業主体以外には原則として土地の売却はせず、長期貸付方式により地代を徴収してきたが、「臨海地域開発財政基盤強化プラン」によって2001年度末より民間企業への土地の売却が解禁され、さらに、転売禁止期間の撤廃、分割支払いにおける利息引き下げと、土地の売却を強力に推進してきた（図表8）。2008年のリーマンショック以降、土地売却のペースにも陰りが見えたが、最近になって再度売却が進みつつある。具体的には、2010年12月、都は住友不動産にたいし11万 m<sup>2</sup>を410億円で売却し、商業施設やオフィスビル、イベントホールの建設などが予定されている。総事業費は同社にとっても過去最大級（1028億円）になる見込みといわれている<sup>15)</sup>。

また、「都市再生無利子貸し付け事業」によって公共施設である防潮護岸などの関連公共工事が開発事業者へ委託され、民間事業者は国から無利子融資を受けながら公共施設を整備することが可能になり、実際に事業が実施されている<sup>16)</sup>。PFI方式と同様に、開発業者にとっては安定的な投資先が確保・提供されているという意味で、より直接的な企業支援策といえる。

まとめにかえて：

大型開発プロジェクトのためのため込み型財政構造<sup>17)</sup>からの脱却にむけて

### 大型開発プロジェクト推進のため込み型財政構造とその加速

表8の臨海地域開発事業会計の推移でみたように、地代収入や土地の売却による資金が都民に還元されることなく地方債の繰上げ償還等に充てられ、また正味財産として約1兆1千億円もの財産がため込まれている。すでに見たように、これらが企業支援や東京港の国際競争力向上に特化して支出されている。多国籍企業支援、グローバル化対応という観点からすれば、極めて戦略的・合理的に展開しており、石原都政のもと、東京における世界都市戦略が深化しているといつてよい。

繰り返しになるが、臨海部開発の財政の分析から、地代収入や土地の売却による資金が、都民に還元されることなく複雑な会計間のやり取りを経て、ため込まれている。内部留保は、地方債繰上げ償還を急増させた（2005-04年）後にもかかわらず、2006年時点で1450億円にものぼり（東京都港湾局『臨海副都心開発の今後の取組み：総仕上げの10年間』2006年3月、による）、2008年度決算で見ても、1047億円の流動資産および2465億円の投資資産を抱えている。これらが、これまで都民の批判を受けながらも投資されてきた副都心の施設（ビル群）の地方債の繰上げ償還や、物流関連の社会資本整備に重点的に投資されている。つまり、グローバル企業支援や東京港の国際競争力向上に重点化して支出されているのである。また、安価な土地の提供や、対企業サービスの提供を行うという単純な構図ではなく、（臨海副都心開発事業からの「伝統」ではあるが）社会資本整備に民間資本を動員して新たな市場を提供するという点も注目される。

石原都政下の臨海部開発の特質は、多国籍企業化、グローバル化対応の再編を着実に実施している点である。しかしそれは、都民のニーズとの乖離をいっそう激しくしているといつてよい。これまで東京湾臨海部開発をめぐるのは、「壮大で過剰な試算」「多額の税金投入」「ムダな社会資本整備」といった批判がされてきた。こうした批判はもちろんであるが、グローバル企業支援の体制整備や、民間事業者との新たな関係（土地売却、無利子融資を活用した民間事業者による公共投資の実施）と、まさに戦略的な再編過程が実現し、世界都市戦略がより深化しているという点を把握することが重要である。単なるムダ・浪費批判だけでは、こうした本質を見誤ることになりかねない。

### 転換・脱却に向けて

では、こうした企業支援型・国際競争力優先のため込み型大規模開発型財政の構造をいかにして転換していけばよいか。

第一に、臨海部の社会資本整備を大幅に見直すことである。オリンピック招致の失敗により存在意義を失った多くの事業、築地の豊洲移転だけでなく、環状二号線工事や、物流部門支援に特化した重点事業、例えば高速晴海線の延伸などを大幅に見直すべきである。どうしても物流上必要ということであれば、受益者負担金という形で企業負担を大胆に導入することを検討すべきで

あろう（港湾環境整備負担金制度の大幅な拡充）。物流関連企業への便益帰着を考慮するならば港湾環境整備負担金という負担形態は根拠を持つ。

こうした臨海部における社会資本整備の根本的見直しは、環状道や圏央道といった東京都全域の大規模プロジェクトに連動している。これら全面的な見直しへとつなげなくてはならない。臨海部開発の見直しを起点として、大型プロジェクトの見直し・圧縮・転換が「芋づる」方式で実現されなければならない。

臨海副都心開発事業については「臨海部開発を考える都民連絡会」が長年にわたって見直しに向けた多くの提言を発表している。これら運動と圏央道のジャンクション建設に反対する「高尾山の自然をまもる市民の会」や、外環道に対する練馬や世田谷での建設反対運動が連携しあいながら、臨海部における物流関連社会資本整備の見直しを起点として東京都全体の大規模プロジェクトの全面的な転換を実現していかなければならない。

第二に、公営企業会計・特別会計の統合や一般会計への統合により開発資金の流れを簡素化・可視化することである。臨海開発の財政支出にたいして、今後、予算制度を駆使してコントロールしなくてはならないが、現状のような複数の会計間のやり取りや第三セクターへの繰入れが錯綜している複雑極まりないシステムがそのことを一層困難にしている。したがって、会計の統合などにより簡素化・可視化し、その上で透明性を高める必要がある。また、近年は予算の執行率が極端に低くなっている（例えば特別会計・臨海都市基盤整備事業会計の2008年度の予算執行率は46.8%。臨海地域開発事業会計について言えば、表8で明らかのように、2006年以降の予算執行率が極端に低い）ことは、予算のコントロール機能という観点からして好ましい事態とはいえない。低い執行率の原因は築地市場の豊洲移転の頓挫や基盤整備事業の進捗の遅れなどによるもので、背景には住民の反対などにより計画がすすんでいないことがある。こうした事業についてはいうまでもなく、早急に中止を含めた見直しが必要である。

東京都は2008年度より、「『10年後の東京』への実行プログラム」を策定し、「社会情勢の変化にも迅速に対応」し、「既存の枠組みに横串を通して隘路を思い切って打ち破」るための予算編成方針を掲げている。2010年度ではこのプログラム予算として5994億円を優先的に確保しているが、この中身を見ると大型開発プロジェクトへの「選択と集中」の傾向が見て取れる。こうしたトップダウン型の予算策定によって大型開発のための財政支出が維持・拡大されていく傾向が看取できる。都民参加によってニーズを積み上げていく方式の予算策定と執行体制の確立が急務である。<sup>18)</sup>

最後に、本稿で積み残された課題を示したい。

第一に、突合できない複数の財政資料を利用したため、これらの整合性をさらに緻密にしたうえで全貌を明らかにしなければならない。決算レベルでの会計間のやり取りを追跡する資料は、筆者は寡聞にして知らない。こうした財政分析に際しての複雑さ・煩雑さは、当然、予算によるチェック機能の低下に帰結し、結果として事業の惰性的な継続を許すことになる。その点で既述の会計制度の整理統合は不可欠な政策課題である。

第二に、公営企業や第三セクターの財務状況、公私混合経済主体をより詳細に分析の俎上に乗せ、臨海部開発の全体像の中に位置づけることである。たとえば、UR（独立行政法人都市再生機構）が臨海部開発・土地処分において重要な役割を果たしているように思われる。本稿ではこの

点はまったく触れずに終わっている。また、本文で若干触れた「都市再生無利子貸し付け事業」やPFI事業といった新たな民活形態による公共事業の実施についても分析しなければならない。町田（2009）が指摘するように、PFIによる公共工事の大型化により、投資的経費に計上されないうままに投資がされていて、普通会計の決算数値等だけではこれらを把握しきれない事態になりつつある。三セクやPFIといった従来の投資的経費の分析では捕らえきれない部分をも視野に入れ、より詳細な分析が求められる。

第三に、スーパー中枢港湾や国際コンテナ戦略港湾といった国家レベルにおける港湾政策との動態的関連を視野に入れた分析が必要である。

第四に、他の都市の世界都市戦略との比較により異同を明らかにすることである。

以上、多くの課題を積み残し、分析としても限定的なものに止まるが、2000年以降の東京における臨海部開発の分析を通じて、世界都市戦略の展開の一端を明らかにしてきた。今後も東京における世界都市戦略の動向を注視していくことが重要である。

付記：本稿は、2010年2月から12月にかけて筆者が参加した新東京政策研究会の税財政グループにおける研究成果の一部である。作成にあたって安達智則氏（東京自治問題研究所）、醍醐聰氏（東京大学名誉教授）をはじめとした研究会メンバーには、貴重で有益なコメントを数多くいただいた。また、市川隆夫氏（臨海部開発問題を考える都民連絡会）にはヒアリングや資料の提供など、貴重な時間を割いていただいた。東京都港湾局の方々にも多くの資料を提供いただいた。心から感謝申し上げる。いうまでもなく、本文中に残された誤りは、筆者の責任に帰するものである。なお、『東京をどうするか：福祉と環境の都市・東京構想』（岩波書店、2011年3月刊行）の筆者分担執筆部分は本論文のエッセンスにあたる。

#### 注

- 1) 林・加藤他（2004）。また岡田（2010）は、この間の新自由主義改革を「グローバル国家」型構造改革と呼んでいる。
- 2) S, Sassen（1991）、町村（1994）、寺西（1991）など。
- 3) これ以外に町村（1994）は、多元化と従属性を内在化させた「世界社会の縮図化」という側面についても指摘し、特にこの点の分析の重要性を説いている（7頁）。階層性や人種の多元性、〈中心-周辺〉空間構造への着目といった点で、S, Sassenの枠組みと共通する。
- 4) 例えば三澤（1991）、尾島（1992）、岡部（1995）など。
- 5) ここでの記述は文末にある参考文献・行政資料を参考とした。
- 6) こうした過程については平本（2000）、町村（1994）参照。
- 7) 東京都港湾局『事業概要（2009年度版）』。
- 8) ここで筆者が東京湾臨海部開発関連として分類したのは、港湾局事業別予算のうち、「東京港港湾施設整備事業」、「東京湾臨海道路整備事業」、「臨海副都心整備事業」の三つである。これ以外の主要事業別予算の項目としては、廃棄物処理場整備事業、東京湾海岸保全事業、埋立造成事業、島しょ等港湾・漁港・空港整備事業、管理運営経費等がある。
- 9) この点については、東京港湾振興協会発行の『東京港』における技監講演記録等（各年度）参照。
- 10) 三島（2009）、6頁。
- 11) 大西（2009）は、「2004年から2008年までに売却された12区画…の売却単価は平均110万円/m<sup>2</sup>…であり、費用を回収する水準にはとても及んでいない。」（12頁）と評価している。
- 12) 例えば、港湾局は国の政策として導入されたスーパー中枢港湾に指定に際し「東京港から発信する物流改革」として、航空機など他の輸送との競争や物流経路の短縮・効率化の要請にこたえることが



重要だとし、物流のボトルネック解消を加速することの重要性を説いている。『東京港』2004年7月号、第227号。同号における高野一男・東京都港湾局技監の退任に際しての講演「港湾局の最近の話題」も参照。

- 13) 「株）東京臨海ホールディングスの現状と今後の取り組み」『東京港』2007年10月号、第240号。
- 14) 「(財)東京港埠頭公社の民営化について」『東京港』第235号、2006年7月号。
- 15) 日経産業新聞2010年12月17日付。
- 16) 高野一男・東京都港湾局技監の退任に際しての講演「港湾局の最近の話題」『東京港』2004年7月号、第227号。
- 17) 『東京をどうするか：福祉と環境の都市・東京構想』（岩波書店、2011年3月刊行）、第6章参照。同様の指摘は町田（2009）。
- 18) 前出『東京をどうするか：福祉と環境の都市・東京構想』第6章5節を参照。

#### 参考文献

- Sassen, Saskia (199) "The global city: New York, London, Tokyo", Princeton: Princeton University Press (邦訳: サスキア・サッセン, 伊豫谷登士翁監訳 (2008) 『グローバル・シティ: ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む (2001年改訂版の翻訳)』筑摩書房)
- 秋山義則 (2001) 「東京都財政破綻の見方」『季刊自治と分権』2号, 82-89頁
- 秋山義則 (2000) 「東京都財政の破綻と再建について」中央大学経済学研究所編『現代財政危機と公信用』中央大学出版部
- 秋山義則 (1996) 「「世界都市」東京の財政問題」『彦根論叢』299号, 213-230頁
- 伊藤久雄 (2009) 「臨海開発の財政構造」『地域開発』2009年7月号, 17-20頁
- 市川隆夫 (2010) 「都政の「聖域」: 臨海部をどうする」『月刊東京』315号 (2010年7月号), 20-31頁
- 井上徹二 (2007) 「持株会社と東京臨海ホールディングス」『埼玉学園大学紀要 (経営学部篇)』7号, 141-153頁
- 岩波一寛 (1992) 「鈴木都政下の財政の特徴と現局面」『転換期の東京都財政分析』東京都区職員労働組合
- 大西隆 (2009) 「臨界副都心開発と土地利用: 失敗の教訓と課題」『地域開発』2009年7月号, 10-16頁
- 岡田知弘 (2010) 『道州制で日本の未来はひらけるか (増補版)』自治体研究社
- 岡部裕三 (1995) 『破綻: 臨海副都心開発』あけび書房
- 尾島俊雄 (1992) 『異議あり! 臨海副都心』岩波ブックレット No. 247
- 加茂利男 (2005) 「変貌する世界都市と都市ガバナンス: 「都市再生」の時代のなかで」植田和弘他編『都市のガバナンス (岩波講座: 都市の再生を考える2)』岩波書店
- 醍醐聰 (2000) 『自治体財政の会計学』新世社
- 田島平伸 (1993) 「民活型大規模開発における第三セクター: 東京臨海副都心建設」今村都南雄編著『「第三セクター」の研究』中央法規
- 竹下惟利 (1995) 「東京臨海部開発の抜本的見直しの提唱(1)(2)」『都市問題』第86巻5・6号
- 寺西俊一 (1989) 「東京ベイエリアにみる大規模開発プロジェクトとその問題点: 「東京臨海部副都心開発」の批判的検討を中心に」『都市問題研究』第41巻9号, 41-58頁
- 寺西俊一 (1991) 「「世界都市」と「東京問題」: 若干の覚え書き」『一橋大学研究年報・経済学研究』32号, 161-213頁
- 東京都財政史研究会編 (1970) 『東京都財政史(下)』東京都
- 浜中善彦 (2010) 『第三セクターの再生: 東京臨海三セクの民事再生手続き』金融財政事情研究会
- 林健久・金澤史男・加藤榮一・持田信樹 (2004) 『グローバル化と福祉国家財政の再編』東大出版会
- 平本一雄 (2000) 『臨海副都心物語: 「お台場」をめぐる政治経済力学』中公新書
- 町田俊彦 (2009) 「第3章 都財政の展開」『石原都政10年の検証: 東京白書Ⅲ』東京自治研究センター, 30-49頁

- 町村敬志（1994）『「世界都市」東京の構造転換：都市リストラクチュアリングの社会学』東京大学出版会
- 三島富茂（2009）「臨海副都心開発の変遷と課題」『地域開発』2009年7月号，2-9頁
- 三澤美喜（1991）『これでいいのか東京臨海部開発』自治体研究社
- 森裕之（2004a）「第三セクターの財政危機と再建問題：ATC および WTC の特定調停を素材として」  
『政策科学』第12巻1号，27-36頁
- 森裕之（2004b）「公企業としての第三セクターによる社会資本運営：ATC および WTC を事例として」  
『経営研究』第54巻4号，1-15頁
- 山田宏（2006）「臨海三セクの債務処理と再生：臨海新都市開発と臨海型大規模工業基地開発」『立法と調査』258号，49-63頁
- 行政資料：
- 東京都（1988）『臨海部副都心開発基本計画＋豊洲・晴海開発基本方針』
- 東京都（2000）『東京構想2000：千客万来の世界都市をめざして』（2000年12月）
- 東京都（2001）『東京ベイエリア21』
- 東京都（2002）「臨海地域開発財政基盤強化プラン」
- 東京都（2009）『東京の都市づくりビジョン（改定）：魅力とにぎわいを備えた環境先進都市の創造』
- 東京港湾振興協会『東京港』各号