〈論　文〉

大規模港湾開発にともなう苫小牧市の都市形成とその課題

谷　沢　弘　毅

目　次

1．問題の所在
2．戦後地域開発の歴史
3．市街地の形成メカニズム
4．都市形成の財政的基盤
5．要約と将来の課題

1．問題の所在

戦後日本では各地で地域開発政策が積極的に推進されてきたため，その政策の評価に関する分析結果は多数発表されているが，それらの分析対象は主に工業用地を造成・分譲した開発会社の経営状況や工業用地内に立地した企業の動向，対象自治体の雇用者数･人口の増加，産業構造の変化等に偏っている。もちろんこれらの分析を通じて，その政策を評価するための貴重な情報が得られることは事実であるが，これらのデータのみではかならずしも総合的な評価をおこなうことはできない。

むしろ地域開発の評価は，工場用地を売却する過程を追跡するのではなく，そこに張り付いた企業から地元企業へなされた技術移転の大きさや，地元企業の成長過程における特徴を把握すること，企業誘致のために実施した各種社会基盤の整備やそれにともなう地元市町村の財政構造の変化を検討することなど，長期的視野のもとで多方面にわたる経済主体の相互依存関係を解きほぐしながら，きめ細かく実施することが重要であろう。しかしいたずらに分析対象を広げてこれらの影響を調査しても，その関係が複雑すぎて把握しきれないことも事実である。それゆえある程度は分析対象を限定せざるをえないが，その一つの対象として最も大きな影響を受ける住民のサイドにたちつつ，都市形成をその政策過程に沿って論じることが考えられる。

とはいえ地域政策の影響は，文字どおり地域ごとに多様であるがゆえに，全国ベースの一般論として議論することには馴染まない。そこで本稿では，戦後の北海道内でつねに地域開発政策の指定地域として取り上げられてきた苫小牧市（以下，当市と略記）を対象として，その大規模港湾（西港・東港）開発とその背後地の工業開発にともなう都市の形成過程と将

来に向けた課題を検討することによって，地域開発政策の評価を都市形成史の視点から個別に論じることとしたい。ここで都市形成を具体的に言えば，人口増加にともなう都市計画（あるいは用途地域）の考え方の変化，宅地造成や市営住宅・上下水道の整備の変化等，都市化として見受けられる事象がその主要なターゲットとなろう。その分析にあたっては，多様な経済主体が利益追求のためにおこした各行動がいかに調整されたのか，いわば都市形成に向けた合意形成方法がいかに確立されたかと，その事業をおこなうための財源的裏付けがいかにおこなわれているのかを中心に，検討していくこととしたい。

以下では，第2節で当市において実施されてきた地域開発政策を概観し，第3節でその政策に併行して実施された都市（すなわち市街地）形成のメカニズムを振り返る。第4節でこれらの都市形成の背後で作用した財政的基盤の特徴を検討する。さらに第5節では，本稿を要約するとともに，将来の都市形成に向けて留意すべき点を整理した上で，市街地整備にあたっての基本的方向を提示する。

2．戦後地域開発の歴史

戦後の地域開発のなかで，当市は国家プロジェクトやそれに準ずるプロジェクトの対象地域に継続して指定されてきたことが注目される。

まず西港地区で，1951年度より北海道開発庁（現国土交通省北海道局，以下，開発庁という）が我が国最初の内陸掘込港湾の整備を開始した。当初は，同庁の予算内で実施していたが，59年度より特定港湾施設工事特別会計に編入され，本格的に国費が投入されるようになった（供用開始は63年4月）。58年8月には工業用地等の造成を目的として第三セクターの苫小牧港開発㈱（以下，港開発という）が資本金2億5,000万円（現在は12億5,000万円）で設立され，工業誘致に向けた宅地造成が開始された。その後，64年4月には当市のほか札幌市・小樽市等を含めた11市7町（対象面積51万4,700 ha）が新産業都市に指定されることによって，地域開発に一層の弾みがついた。

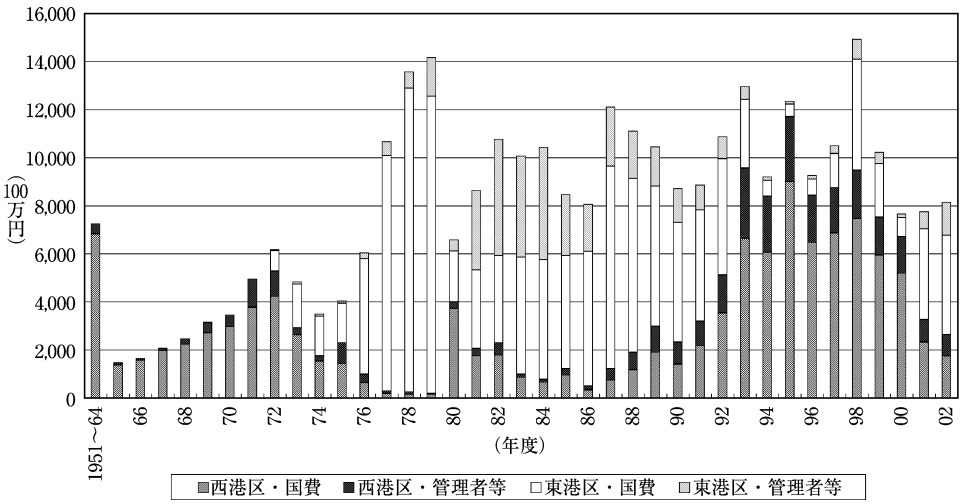
さらに69年5月に公表された新全国総合開発計画で苫小牧東部地区が「大規模開発プロジェクト方式」にもとづく巨大開発地区に指定されたことを受けて，71年6月には北海道開発審議会によって東部大規模工業基地構想が決定した。この構想は当市周辺の2市3町において，石油化学工業を中心とした総面積12,650 ha（うち工業用地6,670 ha）の用地を整備するものであり，このために港開発と同様に第三セクター方式による苫小牧東部開発㈱（以下，苫東開発という）が設立され，用地造成と分譲が開始されることとなったため，1つの自治体に2つの開発主体が設立されるといった，きわめて異質な事業体系（つまり開発体系の分極化）が形成された。

その後，89年2月には当市と千歳市を中心とした3市1町が道央テクノポリス地域（対象

面積13万ha）に指定された。同地域では，メカトロニクス・新素材等の産業育成が主要事業とみなされた（ただしテクノポリス法は，98年に頭脳立地法とともに廃止され，現在は新事業創出促進法に引き継がれている）。また93年8月には，やはり当市・千歳市等の3市4町が地方拠点法にもとづく千歳・苫小牧地方拠点都市地域に指定され，当市はその中心都市となった。これらのテクノポリス法以降の地域開発政策では，いずれも当市を先端産業の立地誘導地域と位置付けているほか，その誘致にあたっては新千歳空港や当市の港湾施設を活用する物流拠点とも位置付けているが，かならずしも誘致が順調に進んでいるわけではない。

以上のように当市は，道内でつねに地域政策の最重要地域の一つに数えられ，財政資金が継続的に投入されてきた。ちなみに地域指定にともなう国からの資金流入額は，港湾開発に関して西港造成費（51～02年度計）1,131億円，東港造成費（同期間）1,323億円である(1)。このような港湾部分の事業費はあくまで国の負担分に限っているから，港管理組合（道・当市で構成）および受益者の負担分も含めた総額でみると，図1のように70年代末より毎年100億円近い資金が投入されているなど(2)，当市の港湾開発は地方圏にとっては稀有な事例である。また新産業都市（66～02年度計）の補助金嵩上げ分が100億円であったほか，電源立地促進対策交付金（78～02年度計）96億円，石油貯蔵施設立地対策等交付金（88～02年度計）51億円，産業再配置促進補助金（73～99年度計）10億円が支給されている(3)。なお，しばしば指摘されるように，テクノポリス政策以降の地域政策では直接的な財政支援はおこなわれていない。ただし補助事業や起債事業の採択枠が拡大されたため，そのような効果も含めて考え

図1　苫小牧港湾整備事業費の推移



（資料）苫小牧市編『苫小牧市統計書』各年版より作成。

れば，当市は多様な地域開発政策から各種の資金的な恩恵を受けてきたといえる。

もちろん上記のとおり，２つの港湾の周辺部で港開発と苫東開発によって実施された工業用地や商業・住宅用地の事業も，地元経済に大きな影響を与えたはずである。まず港開発では，61～03年度までに総額1,735億円の事業費が投入された(4)。この結果，計画分譲面積1,973haのうち分譲済面積1,593haと，実に81％が分譲されており，分譲事業としては好調な実績を上げているほか，損益面でも創業8年目（69年度）より期間損益で黒字転換を達成した(5)。現在，４％配当を実施しているなど，当社は市経済に相当の影響を与えている。一方，苫東開発は，分譲不振から巨額の債務を負って98年度末に清算され，現在はその業務を㈱苫東（資本金586億2,240万円）という別会社が引き継いでいる(6)。そこで苫東開発に議論を絞ってみると，創業より98年度末までの総事業費（ただし用地取得・造成費＋支払金利分）は2,897億円，計画分譲面積7,609haと，港開発をはるかに凌ぐ事業規模であるが，その分譲済面積820haであるため，分譲率は11％にすぎない。地域開発における明暗がこれほどはっきりと現れた事例も珍しい。

ただし事業破綻したこの東部開発プロジェクトが，当市にまったく利益を与えなかったかというとそうとはいえない。なぜなら当市企画部調整課の試算によると，72～97年度計で当市がこのプロジェクトに投下した資本総額は69億6,200万円であったが，それに対して同期間の市税収入は固定資産税を中心として257億3,900万円にのぼった(7)。もちろん破綻した同社への出資金（２億7,000万円）(8)および㈱苫東への新たな出資金（10億円）を考慮すればこの利益幅は圧縮されようが，それにしてもマイナスとなることはありえない。このような結果となった理由としては，当市が極力，投資を国・道等に肩代わりさせつつ同プロジェクトに参画したことがあげられよう。

一方，誘致企業による影響は，当然のことながら多方面にわたっているが，ここではまず財政部門についてみてみよう。臨海地区で立地企業が相次いで本格操業し始めた70年代前半より固定資産税が増大しており，市税収入総額に占める固定資産税の割合も増大傾向にある。また立地企業から得られる税収（固定資産税，都市計画税，特別土地保有税，法人市民税の合計）は，これら税収総額の３割に達しており，市税収入総額の20％を超えていた(9)。当時は，まだ東部地区へ企業が立地していなかったから，この数値はほぼ西港地区および明野地区の企業によって達成されたといえよう。現在，再びこれらの正確な水準を把握することは難しいが，少なくとも大幅に低下することはなかろう。

このような企業の進出によって，『工業統計表』より計算した工業部門の付加価値総額において当市が北海道に占める割合は，1960年の10％から2000年15％へと増加したほか(10)，2003年現在の１事業所当り出荷額は室蘭市についで第２位，従業員１人当り出荷額では第１位となっている。人口も60年の6.4万人から2000年17.3万人へ10万人以上増加するなど，道

内でも注目すべき都市成長が達成された。このような急激な人口増加にともなう宅地・住宅問題が当市にとって切実な政策課題となったことは，容易に推測がつこう。

ただし上記のような経済規模の拡大基調は，人間に喩えるなら「体の大きさ」にすぎないから，「体力」あるいは「健康状態」も検討する必要があろう。このような状況を的確に示すデータを入手することは難しいが，例えば産業連関表における逆行列係数の列和を特定産業に関して比較することによって，「各産業が他産業とどの程度密接に結びついているか」という視点から，体力の有無を北海道・札幌市・苫小牧市の3地区で比較してみよう(11)。まず通常，もっとも大きな数値となる窯業・土石業の列和をみると，北海道（1.58），札幌（1.43），苫小牧（1.31），第2位の運輸業では，北海道（1.39），札幌（1.39），苫小牧（1.23）となり，いずれも当市が最も小さい。さらにパルプ・紙産業でさえ，北海道（1.62），札幌（1.26），苫小牧（1.37）となり，かならずしも大きいとはいえない。もちろんこれらのデータは若干，作成方法が異なるため厳密な比較は控えるべきであるが，それにしても当市の基礎体力が予想外に低い可能性があることを示唆している。これは，まさに企業城下町として，永年のうちに形成された産業構造上の特徴といえるかもしれない。

なお当市の工業付加価値総額に占める紙・パルプの割合が，60年の84％から2000年27％へと大幅に低下したように，産業組織上では戦前期のような王子製紙のガリバー型独占構造から，石油精製・輸送用機械等の複数業種による寡占構造へと変化していった。この事実は単に産業組織が変化したというだけではなく，地域内の財政構造も変質していったことを意味する。すなわち1920年代には，苫小牧の町税全体に占める王子製紙の納税額の割合が70％を超えており(12)，王子製紙に依存しつつ社会基盤の整備が進んだほか，町財政が王子製紙の業況に左右されていた。しかし戦後は，多数の企業が立地したことによって，1社の利益によって財政部門が影響される不安定性は和らいでいる。

さらに地域内の合意形成という点でも変化があった。戦前には1910年代末より，町会議員中に多数の王子関係者を当選させて，同社は町政に積極的に参加するようになった。このため1922年の町会では，事務方が提出した工業学校の建設に関する提案を王子側議員が中学校設置に変えるように議案を撤回させる事件もおこった(13)。しかし戦後は，重化学工業化と政治意識の高揚のなかで，このような特定の企業による政治力の行使は見受けられなくなった。その際に庄司興吉氏（東京大学教授）が指摘したように，東部開発が始動した当時の市長大泉源郎が王子製紙の過大な影響力から当市を解放しようとする勢力に擁立されて当選した(14)，という事実も重要であろう。そして大泉の在任が63年5月の当選より83年4月まで5期20年間に及んだことは，市民の総意かどうかは別としても王子製紙の影響力を確実に弱める方向に作用したはずである。

3．市街地の形成メカニズム

以上のような各種の地域開発政策の実施にともなう急激な人口増加は，市街地の急速な拡大（都市化）をもたらした。そこで当市における市街地の形成メカニズムを，都市計画の考え方を中心に各種事業を関連させて4つの期間に分類した上で，順に説明していこう。

第1期は，1945～56年度までの期間である。当期には，戦後最初の都市計画（計画期間は50～54年度）によって国道36号線等，中心部の道路の一部が舗装されたほか，表1のように市西部（西町・旭町）の区画整理事業も並行して進められた。ただし都市計画にもとづく本格的な土地造成事業は未だおこなわれておらず，最大の事業は西港の掘り込みであった。さ

表1　土地区画整理事業の概要（2003年3月末）

地区名	計画造成面積（1000 m²）	事業主体	事業期間	減歩率（%）
西部	838		51～59年度	23.85
旭町	1,008		54～58年度	27.60
第一	1,469		58～64年度	33.77
第二	1,127		60～64年度	17.97
山手	1,474		63～70年度	30.81
中野	17,566		63～75年度	23.95
西町	344		68～74年度	27.56
糸井	1,436		68～76年度	27.83
苫小牧市錦岡	882	組合	72～77年度	35.27
美園	213		74～79年度	32.28
勇払	699		74～81年度	31.43
糸井鉄北第一	1,660		75～80年度	34.23
苫小牧市弁天第一	3,308	個人	76～79年度	4.70
苫小牧市山手北	74	組合	78～79年度	31.34
苫小牧市静川第一	2,237	個人	78～80年度	3.65
沼ノ端鉄南第一	1,767		80～86年度	27.26
糸井鉄北第二	1,508		80～86年度	32.50
苫小牧市明野	3,502		84～90年度	29.30
苫小牧市錦岡鉄北第一	3,090		84～93年度	34.14
苫小牧市糸井鉄北第三	405		86～90年度	37.55
苫小牧市ウトナイ	3,178	組合	90～99年度	29.10
苫小牧市沼ノ端鉄北	3,204		95～05年度	40.24
駅前＊	215		68～78年度	19.34
木場町＊	272		77～86年度	33.53
若草＊	429		77～87年度	22.29
合　　計	51,905	－	－	－
1地区平均	2,359	－	7.5年	31.43

（資料）苫小牧市編『苫小牧市統計書，平成15年版』同市，2004年の110～111頁より作成。
（注）1．事業主体で組合は組合施行，個人は個人施行，無記入は市施行である。
2．＊印の3地区は中心商業業務地区土地区画整理事業であり，その他は通常の土地区画整理事業である。

らに当時期に，このような港湾開発が都市形成にいかなる影響を与えるのかといった点については，かならずしも住民の間で具体的なイメージが形成されていたとはいいがたい。すなわち戦前から継続的に主張されてきた，「勇払原野開拓」「苫小牧工業港築設」が最終目的として注目され[15]，その背後の都市形成をいかにおこなうかは全く白紙の状況であった。

ここで当市において，港湾開発が戦前より提唱されていた背景について述べておこう。その理由としては，もともと太平洋に面しているという地理上の特徴に加えて，当市の大半が低湿地帯であり，かならずしも農業に適していなかったことがあげられる。ちなみに1953年時点を示した国土地理院の5万分の1地図（1956年発行）によると，人口4.5万人の市街地は東側が（西港築設にともなう線路移動前の）旧日高本線まで，西側が室蘭本線の苫小牧駅と糸井駅の区間の中間地点までであった。その市街地を取り囲むように広葉樹林と荒地が点在していたほか，特に西側では糸井駅近辺，苫小牧駅の北側では，それぞれ低湿原野が広がっていた。それゆえ地域経済の活性化に向けて，是非とも港湾を築設してその周辺に工場を誘致しようという発想が掲げられていたわけである。

第2期は，1957～66年度の期間。当期は，西港周辺の本格的開発を想定した57年4月の用途地域の指定（建設省告示）にもとづく開発期間である。この地域指定では，企業誘致と人口の急増を想定して西港を取り囲むように工業地域が設定されたほか，その外周部にはJR室蘭本線に沿って住宅地域を設定した。特に住宅地域を西港の外周部に設定する考え方は，すでに開発庁が54年5月に発表した『苫小牧工業港造成計画概要』の土地利用計画上に明示されているため[16]，おそらく当市独自の考え方というよりも，50年代初頭には関係各方面でコンセンサスが得られた考えであったというべきであろう。いずれにしても当市は，表2のように60年より西港北部（明野・美園地区）で西港の掘削土砂を埋立・造成した上で分譲するなど，職住近接型の宅地開発が推進され，以後は同西部（錦岡地区）等でも実施された。このうち埋立事業は，その大半は70年代前半までに完了しており，現在までに計12地区，927haに達している。

なおこの期間の注目すべき点として，明野地区の国有地の払い下げに関する当市と港開発との係争があげられる[17]。すなわちJR室蘭本線以北に位置する国有地の明野地区1,371ha（現在の地名でいうと，住吉町・美園町・明野新町・新明町・新開町・柳町・明野元町・あけぼの町に及ぶ地域）に関して，市側は将来の都心づくりのために一括して国から購入したいと主張したのに対して，港開発側では臨海部の工場用地を販売するにあたって，密接不可分の関係にある進出企業の従業員用住宅地として造成するため，やはり購入したいと主張した。両者の考えはなかなか妥協点を得ることができず，最終的には苫小牧市長が開発庁に調停を依頼することとなった。61年10月におこなわれた裁定の内容は，港開発が西港掘削土を使用して従業員用住宅地を造成することが同社の事業上からも必要であると認めた上で，道道苫

小牧環状線より北側（797 ha）を港開発，同道道と室蘭本線との間（574 ha）を当市が，それぞれ所有するというものであった。

開発庁の裁定は，かならずしも当市の主張どおりにはならなかったが，このような事実は当市の都市形成にあたって港湾開発との関連で，開発庁という第三者機関の仲介によって開発にともなう利害調整がおこなわれたことを示しており興味深い。ただしこのような利害調整を都市計画上からみると，けっして評価できるものではなかったことも事実である。なぜならこのような調整は，後述のように住宅地の周辺が工場に囲まれるという，地域用途上からみてきわめてアンバランスなものとなったからである。この点を考慮すると，開発庁の裁定はたんに「足して二で割る」方式にすぎなかったといえよう。

さらに西港築設は，このような土壌に恵まれない当市にとって，それを改良するといった利点を併せ持っていたことも重要である。なぜなら掘込式の築設にともなって大量の掘削残土（7,169 万 m^3）が発生したが，その処分方法として養浜（773 万 m^3），海上投棄（2,478 万 m^3），用地造成（3,718 万 m^3），その他（199 万 m^3）が採用された[18]。全体の半分を用地造成として低湿地の埋立用に利用したことによって，同地区の経済価値を高めることができた。また用地造成分を事業主体別にみると，港開発（2,793 万 m^3），当市（891 万 m^3），その他民間用地（33 万 m^3）となり大半は港開発の用地で処分されたが，当市分に限ってみると西港隣接地である明野地区のみならず，糸井・錦岡地区などかなり広範囲に土砂を入れていた[19]。この土砂が用地造成に役立ったことは事実であろうが，大量に発生した土砂の処分に手間取ったことも予想されよう。

第 3 期は，1967〜90 年度までの期間である。当期には，2 回のオイルショックが含まれるなど，経済環境が急速に変化したほか，東港が 80 年 10 月に供用を開始するなど，都市環境としてみると大きな出来事が発生した。このため 1 期間として纏めることには異論もあろうが都市計画という観点からみると，67 年 12 月に実施された都市計画区域の変更（建設省告示第 464 号）により西港外延部に設定された住居地域が解除されるとともに，住居地域が旧市街地及びその西側に限定された点で，同一期間内にまとめることができる。そのほか植苗・高丘地区等の山側に設定していた住居地域の指定を解除したため，都市計画上の住居地域面積は大幅に縮小（5,212 ha → 4,214 ha）された[20]。

このような計画の抜本的な見直しは，そもそも 60 年に西港を視察したセラテイン・ウザー氏（トルコ共和国住宅計画省都市計画局長）の批判に端を発している[21]。すなわち同氏が，計画上の住宅地では工場地帯を通して海の景色を見ることとなるばかりか，1 年を通じて 8 ヵ月吹く海から風によって誘致企業の煤煙が住宅地を覆うようになると，手厳しく指摘した。このような指摘は，上記の開発庁による調停を抜本的に見直すこととなるため，計画変更まで 7 年を要したものの，港開発の所有地が「明野準工業団地」として工場用地に用途変更さ

表 2　土地造成事業の概要（2003 年 3 月末）

地区名	使用目的			事業形態	計画造成面積 (1000 m²)	計画分譲面積 (1000 m²)	分譲済面積 (1000 m²)	分譲率 (%)	造成期間	分譲期間
	一般住宅	商工業	学校							
明野	○	○	○	埋立，造成	1,679	1,560	1,374	88.1	60～84 年度	86～現在
清水	○		○	埋立，造成	119	109	109	100.0	63～71 年度	60 年代半ば～80 年代前半
美園	○			埋立，造成	830	542	542	100.0	64～67 年度	60 年代半ば～95 年度
錦岡	○	○	○	埋立，造成	367	306	306	100.0	64～74 年度	60 年代半ば～84 年度
糸井	○	○	○	埋立，造成	1,185	702	702	100.0	68～72 年度	69～84 年度
ウトナイ＊		○		埋立，造成	702	690	9	1.3	69～現在	94～現在
勇払	○		○	埋立，造成	233	54	22	40.7	72～73 年度	73～現在
汐見	○	○		埋立，造成	121	82	32	39.0	73 年度	73～現在
沼ノ端中小企業団地＊		○		埋立，造成	265	158	150	94.9	74～84 年度	75～現在
高丘	○	○	○	埋立，造成	410	212	212	100.0	74～現在	83～00 年度
錦西ニュータウン＊	○	○	○	埋立，造成	946	525	382	72.8	78～現在	78～現在
沼ノ端南		○		造成	268	201	115	57.2	80～86 年度	80～現在
合計	－	－	－	－	7,125	5,141	3,955	76.9	－	－
うち現在も継続中の地区	－	－	－	－	4,624	3,482	2,296	65.9	－	－

（資料）苫小牧市編『苫小牧市史』下巻の 1562～1565 頁および『苫小牧市統計書』平成 15 年版の 118 頁より作成。ただし一部，推測を含む。

（注）1．分譲する予定の土地のみを対象としているため，埋立事業のみおこなった地区や面積は除外されている。

2．埋立を実施した地区については，造成期間の開始年次を埋立開始年次とした。

3．＊印の地区は，埋立事業中と造成事業中で名称が異なっていたため，造成事業中の名称を使用した。なお埋立事業中の名称は，錦西ニュータウンが錦岡第 2，沼ノ端中小企業団地が沼ノ端第 2，ウトナイが沼ノ端であった。

4．分譲済面積，分譲率は，いずれも 2003 年 3 月末時点である。なお分譲率＝分譲済面積÷計画分譲面積である。

れたほか，市有地の明野・沼ノ端地区も準工業用地（ただし使用目的は未定）に変更されるなど，西港周辺では職住分離策が進められた。そして市西部では，表 2 のように 78 年より分譲を開始した錦西ニュータウン（錦岡地区の西部）52.5 ha のような住宅地開発もおこなわれたが，全体としては市中部・東部での工業用地向けの造成事業が多く実施された。

第 4 期は，1991 年度以降である。同時期は，景気低迷下で新たな地区での土地造成は着手されず，既設地の造成・分譲が継続された。ただし誘致企業による居住環境への悪影響が軽微であるとの認識に変わってきたため，造成用地における用途が大きく変更されるようになったことも大きな特徴である。すなわち特別工業地区（準工業地域）の見直しの一環として，沼ノ端鉄南第一地区（JR 沼ノ端駅南部の地区）と明野地区の西側が 91 年より，ウトナイ地区（JR 沼ノ端駅北部の地区）と沼ノ端鉄北地区（沼ノ端駅北西部の室蘭本線北側に隣接した地域）が 95 年より，それぞれ住宅地域へと用途変更された。また 89 年と若干早いものの，錦西ニュータウンが景気低迷による売上不振から，従来の住宅地域の一部を軽工業団地に変更して，研究開発型企業を立地させる方向に転換したことも，基本的にはこのような考え方の現れとして理解すべきである。このように当期は，再び職住近接型の都市開発に変更され

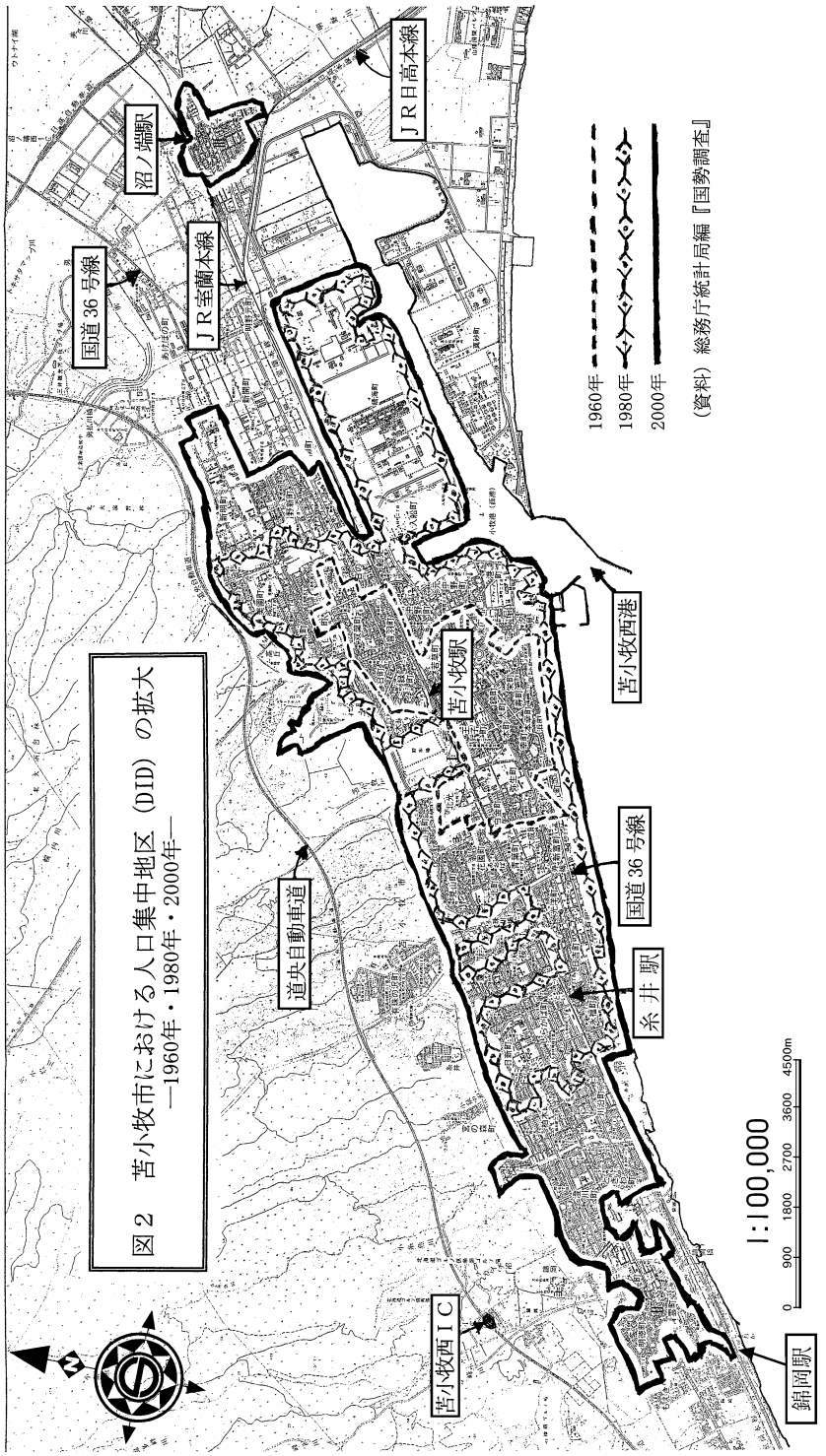


図２　苫小牧市における人口集中地区（DID）の拡大
—1960年・1980年・2000年—
1960年
1980年
2000年
（資料）総務庁統計局編『国勢調査』
国道36号線
沼ノ端駅
ＪＲ室蘭本線
ＪＲ日高本線
苫小牧西港
苫小牧駅
国道36号線
糸井駅
道央自動車道
苫小牧西ＩＣ
錦岡駅
1:100,000
0 900 1800 2700 3600 4500m

た時期であるといえる。

ちなみに表2のように，2003年3月末において土地造成事業をおこなっている地区は計8地区，分譲計画面積348.2 ha，分譲済面積229.6 haであり，その分譲率は66％にすぎない。これは，錦西ニュータウン（分譲率73.2％），明野（同88％）が低迷しているほか，勇払・汐見等の中小住宅地も造成時期が早いにもかかわらず40％前後であることが影響している。特に錦西ニュータウンは，分譲開始後2年目（75年）に道央自動車道の苫小牧西インター（図2を参照）が開通したが同インターまで7 km，JR錦岡駅まで4 km（市営バスで約8分）と交通の便が悪いことに加えて，景気低迷の影響を受けて分譲は伸び悩んでいる。現状の交通体系のままでは，錦岡地区に人口が集中するには依然として時間を要するため，当地区は市街地の限界地のままであろう。計画立案時が人口急増時期であったとはいえ，交通インフラ未整備のなかでの住宅地開発は大きな問題を残している。

さらに明野地区は，再三の用途地域の変更によって造成開始後40年以上経ているにもかかわらず，未だ完売していない。景気低迷といった要因を否定するつもりはないが，用途地域の変更が開発のタイミングを狂わせた点もあげなければならないだろう。そのため，ほぼ同時に宅地開発をスタートさせた港開発の明野準工業団地がほぼ完売しているのに対して，市有地としての当地区はいまだ分譲中のままである。隣接する2つのプロジェクトの明暗を分けた要因は，おそらく明野準工業団地が港開発の迅速な決断によって住宅用地から転換されたのに対して，当市有地の用途が中途半端な状況のままでいたことがあげられる。このような開発における決断とタイミングは，後述のようにその後の収支状況にも影響してくるため，事業環境に対する的確な判断の重要性があらためて痛感される。

なお第3・第4期に共通した事実として，当市が一貫して苫東開発に関連した市街地形成に消極的であったことに注目すべきである。例えば当市は73年11月に，「苫小牧東部開発に関する市の基本方針」を策定したが，そこではニュータウンの形成にあたって「国・北海道等は，この開発に伴って形成されるニュータウンに，大量の公的住宅を建設するとともに，医療，教育等の諸機関をはじめ，通勤，通学のための近代的交通施設等，必要な生活環境施設のすべてが，居住開始と同時に利用可能な状態に先行的に整備すること」といった，非常に厳しい要求を突きつけていた[22]。このような地元自治体の意見を反映して，北海道も早来町，厚真町，鵡川町の3町に住宅団地を建設するために，48・49両年度で3町内に約670 haの用地を取得した。苫小牧西港周辺の用地造成にあたって，港開発との間で調整に手間取ったこととは対照的な事実である。

このような市の態度の背景には，すでに西港区が新産業都市に指定され企業立地が進んでいたほか，第一次オイルショックを経て産業構造が大きく変化して，巨大開発の成算が見込みづらくなったことが想定される。さらに現市街地からかなり遠隔にあり市街地との一体的

な整備が難しいほか，既述のとおり旧市街地に隣接した西部（例えば糸井地区等）に開発余力があったことがあげられる。また公害問題等による住民運動の高揚等もあったから，むしろ好ましからざる開発プロジェクトと受け止められていた。反対派の主張でも，この開発自体を否定することには積極的であったが，都市形成に関する基本的な将来ビジョンはやはり提示されていなかった[23]。

もちろん両プロジェクトが，いずれも第三セクターの事業主体によって実施されたほか，開発庁等が深く関与していたため，これらの組織内で両工業開発と都市形成が一元的に調整されれば，問題がなかったはずである。そこで事業主体の性格を株主構成でみると，公的部門の出資比率が港開発（57.2%），苫東開発（50.3%）といずれも過半を占めており，議決権行使にあたっては公的部門の意思が強く反映する仕組みが出来上がっていた[24]。公的部門のなかで苫小牧市と北海道東北開発公庫（現日本政策投資銀行，以下では北東公庫という）の出資比率をみると，港開発では苫小牧市 34.8%，北東公庫 34.8%，苫東開発では同 4.5%，25.0%であった。この比率より，当市が両社に対して抱いている思い入れの相違がわかる。なお北海道は，苫東開発には 20%出資しているが，港開発にはまったく出資していない。

北東公庫は，政府系金融機関として出融資業務を通じて両プロジェクトの実態を把握できる立場にあったほか，その主務官庁の一つが開発庁であったから，総合的な判断をおこなえる立場にもあった[25]。しかし同公庫は，本店の開発企画部産業基地業務室（以前は営業部産業基地担当という課長ポストの担当者１人）が両社を担当していたものの，その業務の中核は債権管理や資金管理であり，都市形成に関連した計画の立案や運営まではおこなっていなかった。また開発庁も，苫東開発の計画変更にあたって 92 年当時の責任者が，「一方的に国がマスタープランを書き換えるわけにはいかない。見直しを叫ぶなら，地元のほうがまず代案を出してもらわないと……」と主張するなど[26]，工業開発に限ってみても問題の解決を回避していたように受取れる。結局，国家プロジェクトとしていったん動き出した計画は，途中で変更することがきわめて難しかったし[27]，事業を総合的に把握する責任者もいなかった。

ここで戦後における市街地の形成過程を，図 2 によって DID（人口集中地区）の推移でみると[28]，60 年には未だ西港の本格的な掘り込みがおこなわれておらず，王子製紙のほぼ半径１km 以内（面積 560 ha）に限られていた。しかし 80 年には，西港の開港，同地区内に立地した企業の本格的な操業等の影響から都市規模は急激に拡大し，2,210 ha と 60 年の 4 倍となった。さらに 2000 年には，西側は JR 錦岡駅（錦西ニュータウン手前）まで，東側は JR 沼ノ端駅周辺が組み込まれて 3,390 ha と拡大している。近年における地区別の人口増加傾向（1990 年から 2000 年への増加率）をみても，沼ノ端（82%），明野（41%），錦岡（34%）の順となり[29]，沼ノ端地区の増加が目立つなど西部への一方的な拡大というわけではないが，人口の絶対量も勘案すると概ね西（室蘭）方面への拡大が目立っている。このため 40 年間で増加し

表 3　民間開発業者による主要宅地造成の概要

地区名	事業主体	事業期間	計画分譲面積(ha)	事業手法
錦岡地区	区画整理組合	72～77 年度	88	王子不動産㈱を中心とした組合
シーアイタウン	伊藤忠商事㈱	73～74 年度	29	旧住宅地造成事業に関する法律による
TBS 樽前	TBS 不動産㈱	73～77 年度	108	同　上
新生台	㈱岩倉組	82～92 年度	49	開発行為整理事業，工場跡地の再活用
グリーンヒル	菱中興業㈱	83～85 年度	27	開発行為整理事業
合　　計	－	－	301	－

（資料）苫小牧市都市計画課の前川芳彦氏の作成による。
（注）1．事業主体は，伊藤忠商事㈱を除くといずれも地元業者である。
　　2．宅地の分譲形態は，いずれも更地の状態である。

た 10 万人の大半は，おそらく JR 苫小牧駅より西側の地域で吸収されていったと考えられる[30]。ちなみに民間業者による宅地開発も，表 3 のように主に 73 年より開始され大半が市街地西部に集中しており，その面積も 301 ha と都市計画法上の住居地域の約 10％となっている。

さらに地形上の制約も加わり，東西に細長い市街地が形成されたため，広域的な通過交通と市街地内の生活交通のすべてが東西方向の幹線道路（特に道道苫小牧環状線と国道 36 号線）に集中し，降雨や降雪の日には渋滞が発生することがある[31]。このため環状線の車線増設（4 車線→ 6 車線へ）や環状線北側での道路新設が計画されるなど，当市に特有の交通対策がおこなわれつつある。既述のとおり近年，錦西ニュータウン内の工場誘致，ウトナイ地区での住宅地域の設置などの職住近接政策が進んでいるため，通勤にともなう中心部への集中が緩和されつつあるなど，徐々にこれら交通問題への対応も進んでいるという。

なお市の中心部が，すでに戦前より JR 苫小牧駅前に立地する王子製紙を取り囲むように形成されていたことも当市の特徴として指摘しなければならない。すなわち駅南口に王子製紙の苫小牧工場，北口には同貯木場が立地していたため，街の中心部に商店街が形成できなかったことは，他の都市にない大きな短所である。そして 1921 年に発生した市街地の大半を焼失した大火の後，同地域の抜本的な整備がおこなわれ，JR 苫小牧駅より駅前通りを 500 m 南下した国道 36 号線沿いに，碁盤の目状に繁華街（錦町・大町）が形成された[32]。しかし 80 年近く前に形成された街路であるため，自動車がやっとすれ違うことが出来る程度の幅員しかない。さらに 1970 年代後半に苫小牧駅北口前に長崎屋・イトーヨーカ堂，南口前に第 1 種市街地再開発事業によってダイエーが相次いで進出したことによって，上記繁華街の衰退が加速された。もちろん，これに対応して 80 年前後から，同地域内で第 1 種市街地再開発事業が 2 件実施されたが，期待どおりの活性化策とはならなかった[33]。つまり当市では市中心部の空洞化が進んでおり，中核的商業エリアの形成といった都市形成の質的な側面において，過去の遺産が現在は負担に変わっている。

このような状況のなかで，表１のように戦後は（王子製紙を除く）市中心部から外延部へと区画整理事業が積極的に実施され，2003 年までに 25 地区，5,190 ha に達している。面整備率（市街化区域に占める土地区画整理事業面積の割合，ただし苫東地区を除く）も 56％と道内平均 21％と比べて著しく高く[34]，区画整理事業が良質な市街地の形成に大きな貢献をした。また区画整理事業の施行期間が短いことも，大きな特徴としてあげられる。一般的に区画整理事業の平均事業年数は 16 年程度であるが[35]，当市では表１からわかるように 7.5 年と平均の半分以下となっている。さらに事業面積が 236 ha と広大（全国平均は 40 ha）であり，事業主体が市自身に偏っていること（事業件数でみると，全国平均は市町村 48％，組合等 48％，公団等４％）も特徴である。減歩率は，全国と同水準（31％）にある。つまり当市の区画整理事業は，市によって大規模な面積を短期間でおこなってきた。

これらの理由としては，もともと区画整理対象地区が人口密集地ではなく，中野地区（現在の新中野町・元中野町等を中心とした地区）に代表されるように，その周辺地域における遊休地の有効活用という側面が強かったこと，それゆえ１事業当りの地権者数が全国平均と比べて少なかったこと，市の事業では市費の投入によって民間所有者の支出を抑制でき，住民の協力が得られたこと等があげられる。さらに事業の性格上より，各種整備を機動的におこなえるほか，事業完成部分より順次売却が可能であるなど，事業スピードが通常の開発行為よりも早い。このため国有地の払い下げ問題でもめた明野地区でも，市と港開発の両者とも区画整理事業を積極的におこなったことを指摘しておこう。この結果として区画整理事業は，大きな流れとしてみると市中心部から外延部へと機動的に実施された。

区画整理事業の積極的な展開は，たんに良質な宅地の供給を促進したばかりでなく，住民の生活水準の向上に直結する，基盤整備の推進も促進させた。例えば１人当り公園面積 59.8 m^2 は全国平均（8.4 m^2）を大きく上回っているほか[36]，下水道普及率 97.8％も全国平均（63.5％）よりかなり高い[37]。下水道の終末処理場も，59 年４月に運転を開始するなど，全国的にもかなり早い。主要指標をみたかぎりでは，都市環境が人口急増下でも改善されていったといえよう。

４．都市形成の財政的基盤

ところで都市形成が順調におこなわれたかどうかを判断するには，その財政的基盤を検討することが是非とも必要である。この課題を厳密に検証するには，一般会計・特別会計・事業会計等の収支を包括的に検討する必要があるが，一部で公会計特有の不完全な会計処理がおこなわれているため，その全体像を把握することは困難である。ここでは都市形成に関連した事業部門に限定して，土地造成事業会計（以下，土地造成事業と略記），沼ノ端鉄北土地区画整理事業特別会計（同，区画整理事業），市営住宅事業会計（同，住宅事業），土地開発

公社事業に限って[38]，最近の財政状況を個別にみてみよう。

〈土地造成事業〉

まず土地造成事業は，西港の掘削土砂の有効活用として低湿地地区を埋立て，それをさらに造成することによって，工業用・商業用・住宅用と多様な宅地として分譲する事業形態を採用してきた。このような経緯からその所管会計は，57～59年度が「港湾・工業特別会計」，60～61年度が「総合開発特別会計」，62～65年度が「土地造成事業特別会計」と移り変わった[39]。そして66年度から，前年に閉鎖された港湾特別会計の債務を引き継いで，現在のように地方公営企業法の財務規定の一部が適用される「土地造成事業会計」となった。収益面で黒字の見込みづらい事業であることを考慮すると，早い時期から独立部門とすべきであったから，このような会計処理に移行するまで時間を要したことはけっして評価できるものではない。

以上の経緯のもとで，60～70年代には毎期大幅な赤字を計上しており，66～77年度の累積赤字（収益的収支段階）は12億7,823万円に達していた[40]。しかも東部開発の進展が西港周辺の用地造成・分譲計画に影響を与えているなど，東部開発が当市の都市計画にマイナスに作用した面もあった。しかし89年度より分譲が活発化して黒字に転換できるなど[41]，事業収支は改善されつつある。ちなみに2003年度の損益状況をみると，収益的収支段階では1億4,670万円の当年度純利益（表4参照）が計上されている。ただしこの利益は，過年度原価修正益

表4　土地造成事業会計（決算額）における長期資金収支の推移

（単位：1000円）

	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
宅地の増加	270,146	232,943	235,698	75,288
（各地区事業費）	157,725	126,585	153,483	11,092
（総係費）	112,421	106,358	82,215	64,196
企業債償還額	375,460	223,700	273,000	256,600
過年度修正（宅地売却原価）	242,662	242,662	242,662	242,662
契約解除（宅地売却原価）	0	6,760	0	0
正味運転資本の増加	0	8,785	0	83,860
運用計	888,268	714,849	751,359	658,409
企業債	100,000	0	0	0
宅地売却原価	474,625	530,310	350,624	510,055
減価償却費	3,895	3,779	1,737	1,650
資産減耗費	0	0	26,070	0
雑支出	0	0	32	0
固定資産売却代金	0	0	41	0
当年度純利益	91,404	180,759	126,303	146,704
正味運転資本の減少	218,344	0	246,553	0
源泉計	888,268	714,849	751,359	658,409

（資料）『苫小牧市公営企業会計決算及び基金運用状況の審査意見書』各年版の「資金運用表（正味運転資本基準）」より作成。

（注）1．運用側の過年度修正については本文を参照。
2．1999年度の数値は，上記資料の数値を一部修正している。

2億4,266万円を加えて達成されたものであり，これを加える前の経常損益段階では9,596万円の損失となっている。近年はこのような傾向が続いており，事業収支ベースでは依然として厳しい状況にあることがわかる。

このように厳しい損益状況となった要因として，以下の2点があげられる。第一に，錦西ニュータウンにおいて苫小牧駒澤大学の誘致のために，その用地の一部(面積は約10万m²)を造成費用より安く分割売却したことが大きく影響している。このため他地区(明野，勇払，沼ノ端南）がいずれも原価を上回る売却額を設定できたにもかかわらず，2003年度の場合には宅地売却収益（3億1,799万円）が宅地売却原価（5億1,005万円）を約4割弱下回った。錦西ニュータウンの原価割れ分譲は，当事業にとって大きな問題となっている。第二は，販売自体が不振であることである。2003年度の宅地売却収益の当初予算額（販売目標額）は10億7,444万円を予定していたが，上記のように決算額は当初予算額の65％にすぎなかった。しかもこの決算額を達成するために土地を総計19,793m²（上記の苫小牧駒澤大学分は除外）売却したが，これを用途別にみると住宅用地791m²(全体の4％)，商工業用地3,306m²(同17％)，公共関連用地15,696m²（同79％）となり，市財政内での実質的な〝転がし〟によってこの金額が達成されていた。また地区別にみると，大規模な土地造成をおこなった明野地区が，公共関連用地の販売を中心的として販売面積全体の76％を占めるなど，販売の不振を少しでもカバーするための努力がなされていたことがわかる。

ただし最近の資金繰りを表4の長期資金収支でみると，毎期6億円以上の売却資金（すなわち当年度純利益＋宅地売却原価＋減価償却費＋資産減耗費）を確保するなど，ややゆとりが出てきたことも事実である。当事業の場合には造成事業用資金を全額，地元金融機関（北洋銀行と苫小牧信用金庫）が引き受ける企業債（償還期間8～15年）で調達していたが，近年は生保（日本生命と住友生命）が引き受けつつある。そして手持ち資金が出てきたことから，99年度に住友生命が1億円（償還期間4年）を引き受けたのを最後に，企業債の発行はおこなわれていない。運用面では，2001年度まで2億3,000万円程度の宅地造成がおこなわれていたが，販売不振を反映して2002年度は7,000万円に減らすなど，造成事業を抑制する傾向にある。このため宅地の売却資金の大半は過年度に発行された企業債の償還に充てられている。もちろんこのような資金収支の改善のなかで，2002年度には短期借入金を5,000万円積み増すなど，資金繰りは依然として余談を許さないが，やや余裕がでてきたといえよう。

なお表4の運用側に計上されている過年度修正とは，錦西ニュータウン，沼ノ端中小企業団地に関して設定された項目である[42]。両事業は，かつて造成事業の実施期間中に分譲を開始した造成事業であり，それゆえ未分譲地でその後に発生する造成費用を，あらかじめ引当金（正式名称は，原価差額引当金）として計上していた。しかし造成事業が終了して費用が確定した後に，過年度に計上した同引当金の過大計上分を1999年度より10年間の均等分割

によって，毎期同額（2億4,266万円）を特別収益として利益に振り替えたものである。それゆえキャッシュフロー・ベースで厳密にいうと，手持資金は発生していない。

このような会計処理をおこなった大きな理由は，両事業が1970年代（表4参照）より開始されたが分譲不振からかなり長期間を要したなかで，現実の金利水準が当初予定した水準（7％を想定）より結果的に低くなったことがあげられる。このような会計処理は，基本的には事業の性質から仕方がないものであるが，一面では議会対策として急激な会計処理をおこなうことがかならずしも適切な判断ではないといった，政治的な配慮もあったという。

〈区画整理事業〉

一方，当市では積極的に区画整理事業を実施しており，このため60年度に区画整備事業特別会計が設置された。かつては中野地区のように1,757 ha（表1参照）にも及ぶ大規模な事業が施行されたほか，86年度からは黒字転換を果たすなど[43]，順調に事業を進めてきたが，諸事業の目的が達成されたとして94年度をもって同会計は閉鎖された。閉鎖にあたって残された保留地処分の未納分は，一般会計に引き継がれた。しかしウトナイ地区の区画整理に関わる受託事業として，沼ノ端鉄北地区（すなわち沼ノ端駅北西部の室蘭本線北側に隣接した地域）の整理をおこなう必要がでてきたため，95年度より再び「沼ノ端鉄北土地区画整理事業特別会計」として設置された。

沼ノ端鉄北地区は，対象面積320.4 haにおよび現在道内で施行されている最大規模の区画整理事業であるほか，94年度より12年間を計画しており，当市の区画整理事業のなかでは最も長期間実施された事業の一つである。ここ数年は，表5のように年間30億円前後の事業費を投入しているものの，その分譲代金はわずかに4億円前後にすぎず，事業面では明らかに隘路に陥っている。もともと同地区は，開発庁の調停によって入手した国有地であるが，当初は住宅地と想定して埋立・造成がおこなわれたものの，その後に使用目的が変更された地域である。このような目的の変更が当地域の性格を不明確にして，事業の進捗状況に大きな影響を与えたように思われる。

もちろん採算的にはリスクの高い事業であるため，国庫支出金が毎期10億円程度投入されているが，キャッシュフロー・ベースの経常収支段階では10億円以上の赤字を計上している。

さらに過年度の一般会計からの繰入金の償還金（表5の「諸支出金」）として毎期，30億円前後が必要となっている。これらの資金のために，一般会計から30億円以上の繰入金を必要とするなど，完全に自転車操業の状況にある。このため2002年度の一般会計歳出決算額（761億円）の約5.4％が同繰入金に充当されるなど，一般会計を圧迫しつつある。このような状況に対して監査委員は，「今後とも，引き続き保留地処分の促進を図るとともに，一層効率的な事業運営に努められるよう望む」という意見を提示している[44]。現状では，西部への市街地

表 5　沼ノ端鉄北土地区画整理事業特別会計（決算額）の推移

（単位：1000 円）

	1999 年度	2000 年度	2001 年度	2002 年度
事業収入	294,320	430,106	395,657	429,483
受託事業収入	38,694	0	0	0
分担金及び負担金	182,517	127,015	237,125	185,000
使用料及び手数料	634	800	651	696
国庫支出金	1,030,170	708,230	890,100	567,400
道支出金	5,148	9,094	8,726	7,820
経常収入	1,551,483	1,275,245	1,532,259	1,190,398
土地区画整理事業費	3,195,260	2,814,779	3,169,800	2,381,703
受託事業費	38,694	0	0	0
経常支出	3,233,954	2,814,779	3,169,800	2,381,703
経常収支（A）	−1,682,471	−1,539,535	−1,637,541	−1,191,304
繰入金（＋）	2,736,282	3,405,931	3,848,860	4,084,914
諸収入（＋）	2,205	470	227	505
市債（＋）	1,297,000	896,500	1,060,000	890,400
繰越金（＋）	6,031	0	0	0
公債費（−）	−44,502	−80,895	−91,375	−129,906
諸支出金（−）	−2,314,545	−2,682,472	−3,180,171	−3,654,609
予備費（−）	0	0	0	0
特別収支（B）	1,682,471	1,539,535	1,637,541	1,191,304
歳入歳出差（A＋B）	0	0	0	0

（資料）『苫小牧市一般会計・特別会計決算及び基金運用状況の審査意見書』各年版より作成。

（注）1．上表の区分は，キャッシュ・フローの把握を目的として筆者が独自に作成したものであり，一般に公営企業会計で使用される収益的収支，資本的収支といった分類とは関連性がない点に留意されたい。

2．繰入金とは，全額が一般会計からの借入金である。

3．諸支出金とは，全額が一般会計への償還金である。

拡大がほぼ限界にきているため，北東部への発展に寄与する当事業そのものを否定するものではないし，都市形成といった長期的視点が求められる事業であるがゆえに，たんに採算性のみで議論すべきでもなかろう。それらを認めたとしても，事業のタイミングを遅らせることや既往保留地の処分を速やかに進めること等も含めた，抜本的な見直しが必要であると思われる。

〈住宅事業〉

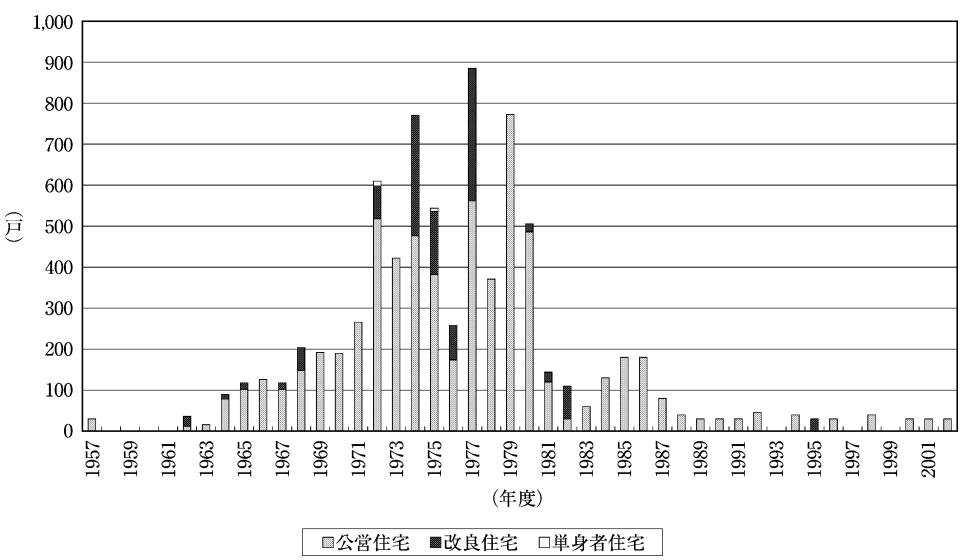
港湾開発にともなう人口増加に対応しつつ，当市では積極的に低所得者向けの賃貸住宅を建設する住宅事業を展開してきた。現在，公営住宅法（施行は 51 年）第 2 条第 2 項に規定する，低額所得者に賃貸する住宅（いわゆる「公営住宅」），住宅地区改良法（同，60 年）第 2 条第 6 項に規定する，不良住宅の密集する住宅地区に居住する住民に賃貸する住宅（「改良住

宅」），単身で居住する老人又は女性に賃貸する住宅（「単身者住宅」）の，3種類の市営住宅が提供されている。そしてこれらの住宅事業を所管する会計として，60年度に市営住宅事業特別会計がスタートしたが，同会計は66年度からは地方公営企業法の適用を受けて，地方公営企業として再出発した。

はじめに建設戸数の推移をみると，図3のように60年代初頭より急激に建設戸数を増加させていき，77年には年間900戸近い水準に達した。しかしその後は，東部開発にともなう人口増加が当初計画（想定していた人口増加は30万人）ほどでなかったため急激に低下して，80年代末以降は今日まで年30戸程度で推移している。なお現在までの市営住宅供給量は7,814戸であるから，1955～2002年までの世帯増加数6.5万戸の約12%が市営住宅に入居したこととなる。もちろんこの住宅は低所得階層向けであるため，増加人口がすべて優先的に同住宅に入居しているわけではない。それゆえこの割合は実際よりもかなり高くなっているはずであるが，それにしても当市がかなり積極的に急激な人口増加に対応するように市営住宅を提供してきたことがわかる。このため現在，全世帯数に占める公営住宅（ただし市営住宅7,814戸＋道営住宅894戸）の割合も12%となり，道平均（7%）より高くなっている。

損益面は，長いこと「慢性的な赤字」であったが，90年度より単年度黒字に転換しており[45]，最近は表6のように収益的収支段階で2億円前後の当年度純利益を上げている。ただし最近

図3　市営住宅の建設戸数の推移



（資料）使用したデータは苫小牧市編『平成14年度，苫小牧市各公営企業会計決算書』の「苫小牧市営住宅事業会計決算書」150頁より入手。
（注）公営住宅，改良住宅，単身者住宅の定義は本文を参照。

表 6　市営住宅事業会計（決算額）における長期資金収支の推移

（単位：1000 円）

	1999 年度	2000 年度	2001 年度	2002 年度
有形固定資産の取得	1,003,016	1,168,913	892,500	1,053,576
企業債償還金	755,990	697,295	594,974	508,261
資本剰余金の取り崩し	0	160	0	0
他会計長期借入金償還額	1,861,505	1,848,735	1,812,627	1,646,884
正味運転資本の増加	0	480	23,263	0
運用計	3,620,511	3,715,584	3,323,363	3,208,721
企業債	438,900	498,200	423,122	547,178
国庫補助金	349,966	455,050	393,313	381,908
他会計出資金	500,000	500,000	400,000	340,000
他会計長期借入金	1,848,735	1,812,627	1,646,884	1,433,482
受託収入	0	3,370	0	0
減価償却費	413,504	420,565	445,462	448,714
資産減耗費	0	46	24	12,266
繰延勘定償却	408	408	3,535	3,202
当年度純利益	68,998	25,318	11,025	18,760
正味運転資本の減少	0	0	0	23,211
源泉計	3,620,511	3,715,584	3,323,363	3,208,721

（資料）『苫小牧市公営企業会計決算及び基金運用状況の審査意見書』各年版の「資金運用表（正味運転資本基準）」より作成。
（注）1．他会計出資金とは，一般会計からの出資金である。
2．他会計長期借入金とは，全額が一般会計からの借入金である。

の資金繰りは毎期，賃貸収入のほか企業債・国庫補助金・他会計出資金によって 18 億円程度が確保されているが，支出面では約 10 億円の住宅建設資金のほか他会計からの借入金の返済（18 億円）や企業債の返済（6 億円）がある。このため借り替え資金の大半を他会計（つまり一般会計）からの借入金（16 億円）に依存しており，事業としては極めて厳しい。なお市営住宅への入居資格は，所得・世帯属性（障害者や失業者等の有無）など木目細かな基準を作成しており，このうち所得水準についてみると，4 人世帯の場合には課税所得を基準として計算した月額 20 万円以下（税込み年収では概ね 500 万円以下）としている。このため 98 年 10 月現在，当市の全世帯の平均年収が約 491 万円であるのに対して，「公営の借家」世帯の平均年収は約 296 万円となっており，当然のことながら今後とも大幅な収益の改善は望めない。

さらに厳しい経済環境のなかで，住宅使用料の 7％が未収であるほか，過年度の使用料を回収できないことが資金繰りを悪化させており，2003 年 3 月末現在，5.3 億円の未収金がＢ/Ｓ上に計上されている。このため審査意見として，「今後とも滞納分の収納率向上に努める」ことを指摘しているが[46]，現在のところは一定期間滞納した世帯に対して，明渡し訴訟をおこないその判決が出た後で強制執行をするなど，法的な措置を講じている。ただしこの措置によって退去した世帯数は 2003 年度で 8 戸にすぎず，未収金の抑制に寄与するほどの効果を上げてはいない。他方，入居資格の所得水準を大幅に超過した世帯（高額所得世帯等）に対しても退出を促している。ちなみに 98 年 10 月現在では，「公営の借家」に入居している世帯

数が8,300戸あるが，このうち概ね入居資格制限を超過して税込み年収500万円以上の世帯数が840戸と全体の1割に達している。いずれにしても現在，市営住宅への入居待機世帯が1,000戸程度いるため，これらの非資格世帯を速やかに退出させるように努めなければならない。

今後は，新たな住宅の建設を控えたとしても，老朽化した既設住宅の建て替え・改良（風呂・駐車場の設置，景観改善等を含む）工事が多数発生すると予想される。とりあえず市当局としては，法定耐用年数は70年であるものの，建設後35年経過した建物から順次，建て替えを実施することを予定している。また建設が活発におこなわれた60～70年代には，償還期間26年といった長期の企業債（郵政省・大蔵省引き受け）を発行して，資金繰りを比較的容易にしていたが[47]，今後は償還期間21年とより短い債券（公営企業金融公庫引き受け）が多くなる。これらの要因から，今後は資金繰りが苦しくなることが予想される。そもそも当事業は，事業の性格上から急激な収益改善が見込めないだけに，たとえ補助金が見込めたとしても資金調達計画を含めた長期的な経営戦略の見直し策を，本格的な建て替え期に入る以前に作成しておくことが必要となろう。

〈土地開発公社〉

最後に，土地開発公社は，73年3月に公有地の拡大の推進に関する法律（1972年法律第66号）（いわゆる「公拡法」）の規定に基づいて設立された法人である。当公社には2003年3月末現在，表7のように土地区画整理事業や先行投資の失敗にともなう土地26地区，57.2 ha（東京ドームの12倍）が保有されている[48]。

その特徴をみると，保有期間別には20年以上の土地が全体に占める割合が，地区数で31%，

表7　土地開発公社の保有地の概要（2003年3月末）

（単位：1000 m²，100万円）

		地区数	面　積	土地価額	用地費	補償費	工事費	支払利息	その他
総　数		26	572.5	7,052.4	3,275.8	24.6	89.1	3,651.2	11.7
保有期間別	20年以上	8	367.4	4,261.0	1,213.2	20.1	89.0	2,929.5	9.2
	15年以上20年未満	8	123.8	1,416.2	788.8	2.7	0.0	623.6	1.0
	10年以上15年未満	3	4.6	122.0	69.7	1.8	0.0	49.6	1.0
	5年以上10年未満	3	35.8	141.9	117.7	0.0	0.0	24.1	0.0
	5年未満	4	40.9	1,111.3	1,086.4	0.0	0.0	24.4	0.5
用途別	学校用地	7	222.6	3,549.4	1,465.0	21.9	0.0	2,058.8	3.7
	住宅用地	2	1.1	35.2	16.8	0.0	0.2	17.4	0.8
	生活関連用地	6	78.6	327.1	256.6	0.0	0.0	70.5	0.0
	レジャー用地	3	250.8	2,717.9	1,281.0	2.7	88.9	0.0	6.2
	道路用地	8	19.3	422.7	256.4	0.0	0.0	165.4	1.0

（資料）土地開発公社編『苫小牧市土地開発公社決算書』2003年の27頁より作成。
（注）1．生活関連用地とは，清掃センター関連用地，廃棄物埋立処分場用地，町内会館用地，交番用地である。
2．住宅用地は宅地分譲地であり，それ以外はすべて公用地である。

面積で 64％となり，かなり固定された状態で土地が保有されている。用途別にみると，面積ベースではレジャー用地（44％）と学校用地（39％）が大きな割合をしめている。このうちレジャー用地では錦岡にある 18.8 ha が大きいが，これは苫小牧駒澤大学（1998 年開学）の誘致を目的として 73 年に先行取得した用地であり，その後同大学が別の場所に立地することとなったため[49]，「観光レクリエーション用地」に転用しようと予定しているものである。また学校用地は，道路用地・住宅用地などと同様に，土地区画整理事業にともなって確保した用地であり，長期的にみると地区人口の増加にともなって発生する義務教育施設の建設を目的として先行取得したものである。

当公社の基本財産（いわば資本金）は 2,000 万円にすぎないため，70 億円以上の保有地がほぼ全額，当市の債務保証のもとで民間金融機関からの長期借入金により調達されている。しかし大半の土地は，売却の目処がたたず，2002 年度はわずかに 2 地区（市へ売却した道路用地 1 地区，民間に売却した宅地分譲地 1 地区），計 550.16 m² を売却したにすぎない。その売却収益は 1,300 万円であったが，造成費用を下回る価格で販売せざるをえなかったため，364 万円の赤字となった。このため 2002 年度に発生した長期借入金の償還（69 億 3,200 万円）は全額，新たな借入金によって賄った。このような状況が永年継続されているため，表 7 の 20 年以上保有している土地では，支払利息が土地価額の 69％にも上っているなど，保有地の簿価がかなり割高になっている。

この他，最近の留意点として，長期借入金の借入先のうちみずほ銀行が，2002 年 3 月末の 41.4 億円から 2003 年 3 月末の 27 億円へと 14.4 億円も減らしており，それを苫小牧信金（4.4 億円）と北陸銀行（10 億円）で調達していることである。大手都銀の撤退と地元地銀・信金の拡大という対照的な与信行動の変化については慎重に評価すべきであるが[50]，少なくとも資金繰り面でも今後はなんらかの変化がでてこよう。また原価割れでも民間へ売却したり，市への買取の要請を進めることにより[51]，遊休地を圧縮する必要に迫られているが，抜本的な解決策は見出されていない。

当公社の業務は，一面では人口増加に対応した先行投資に関わるもので，やむをえないものではあるが，実態としては区画整理事業等における不採算部門の切り離しと同事業への資金提供を同時に満たすために運営されている。つまり当公社は，都市計画の負の遺産を一括処理する会計として機能している。そして既述のとおり，「区画整理事業が 86 年度から黒字転換を果たした」という事実は，土地開発公社を利用した会計操作によって達成された疑いもあるため，より厳密な検証が必要であろう。かつて存在した駅前都市改造事業特別会計（駅前商店街の区画整理事業会計）では，多い年度には 3 億円以上の実質赤字となったにもかかわらず，その赤字をすべて一般会計からの繰入金で補填していたという[52]。このような会計処理をおこなった理由としては，同事業が 71 年 6 月の地方統一選挙後の市議会に政策予算と

して提案されたという経緯があった。かかる緩い会計規律が政治的な配慮のもとで過去におこなわれたという事実に照らしてみると，現状における区画整理事業と土地開発公社の関係は，当初から意識的におこなわれのかもしれない。

以上，都市形成と密接に関係する宅地・住宅関連事業に限っても，収益面で厳しい状況にある。このような状況が将来的に解消される確約がないかぎり，当市の都市形成にとっては大きなマイナス要因となろう。いままでは人口増加にともなう財政規模の拡大のなかで，このような事業の不採算性がどうにか表に現れなかったが，今後はこのような状況は保証されないだろう。ちなみに81年度において一般会計歳出決算額に占める土地造成事業会計への繰出金の割合は5.0％であったが，2002年度には0.4％ポイント上昇（悪化）した5.4％となっている。また財政力指数をみても，ピーク時の76年度（115.3）から2001年には0.796に低下しており，都市形成に関わる事業会計の悪化が市財政悪化の一因となっている。とはいえ2001年現在の財政力指数は，道内では札幌市（0.639），旭川市（0.511）よりはるかに良好な水準にあるのも事実であるが(53)，支出額の大きな都市形成費用よりみると，かならずしも当市財政が楽観できないことに留意すべきである。

5．要約と将来の課題

本稿は，地域開発政策を評価する一つのアプローチとして都市（市街地）の形成過程をとりあげ，その合意形成メカニズムと財政的裏付けの変遷に絞って検討してきた。まず苫小牧市では，西港の掘削残土を市内の低湿地区に投入することによって宅地造成をおこない，これを工業開発にともない40年間で10万人増加した住民向けに提供するなど，工業開発と都市形成が実に効率的に結びついていた。これに対して東部（東港）開発は，西港主体の工業開発といった当市の意向（及び財政余力）とかかわりなく決定されたため，市当局は東部開発への関与を極力抑えるように対応してきた。それゆえ都市形成のビジョンにおいても，東部開発は基本的には組み込まれておらず，当市はあくまで西港開発を中心とした堅実な都市形成を進めていった。苫小牧市内の地域開発政策を都市形成の視点より見ると，西港開発は東港開発よりも高い評価を与えることができよう。

ただし西港開発では，背後地の都市計画において市当局と第三セクターである港開発の調整がうまくおこなえず，結果的には開発庁の調停に依存することとなった。そしてこの開発庁の調停は，住宅地としての市有地と港開発社有地を西港に併行して設けたため，その後の批判によって計画が修正されるなど，大きな問題点を含んでいた。それにもかかわらず市有地内（明野・沼ノ端地区）では，この問題を抜本的に解決しないまま都市計画が進められたため，景気の低迷が長引くなかで，今日に至っても造成事業（つまり住宅地等の分譲）が完了していない。財政面では，他都市と比較して余裕があるし，過去においては急激な人口増

加に対応しつつ潤沢な財政のもとで基盤投資の充実が図られてきた。しかし資金繰り面では，なからずしも成功していないことが明らかとなった。

このような事例研究から，地域開発実施後の人口急増下で都市計画をおこなうには，明確なビジョンの確立と開発のタイミングを見定めないと，都市計画の混乱のみならず財政悪化を引き起こすことが明らかとなった。特に用途地域の指定は，将来の市街地の形状を先取りする重要な情報発信であるため，その再三の変更は住民の居住地選択行動を混乱させることとなろう。さらに当市で活発におこなわれてきた市による土地区画整理事業は，住民の合意をとりつけてきわめて機動的に都市形成をおこなったことは事実であるが，多額の市費を投入してきたため市財政の悪化を招いたほか，その債務を土地開発公社に移転させるなど，市財政の一元的管理を崩す動きもおこなわれるなど，大きな問題を抱えている。土地造成事業（特に錦西ニュータウンや明野地区）や市営住宅事業なども，開発のタイミングを逸したり資金管理が甘くなり，民間事業ベースでみれば明らかに事業は破綻している。幸いにもいままでは人口急増にともなう財政規模の拡大のもとで，最終的には各事業の破綻が〝一般会計からの繰入〟という一種の借金棒引き方法によって表面化しなかった。しかし，今後の低成長下では，事業の収益性の管理という視点のみならず，財政規律の建て直しという視点も必要となってこよう。

もっとも今回の事例には，他に適用できない前提条件があることも忘れることができない。すなわち北海道の場合には，かつて北海道開発庁および北海道開発局，北海道東北開発公庫といった，北海道独自の専門開発機関が存在しており，それらに北海道庁が加わり事態をより複雑化させていたことである。このような開発行政における重層構造は，東部開発という国家プロジェクトを誘致する際にはプラスに働いたが，いったん悪化すると事態の収拾を複雑化させるなど，当市の市街地形成に向けた合意形成と財政面へも少なからぬ影響を与えていたことに留意すべきである。

話を都市形成の将来に向けると，以下のような要因に留意しなければならない。第一に，近年の人口減少（特に社会移動）について[54]。当市ではかつて 70 年代末まで社会増加率（社会増加数÷前期末人口）が平均して 2％前後に達しており，急激な人口増加がおこっていた。しかし 82～89 年度と 99 年度以降はマイナスに転じており，純流出となっている。この背景には，重化学工業を中心とした地元経済の沈滞を反映しているほか，「道内人口の札幌一極集中」といった問題と密接に関係する。ちなみに 2003 年における当市の純流出者数を地域別にみると，道内が 558 人（うち札幌市 603 人），道外が 301 人（うち関東圏 211 人）となり，特に普通列車でさえ 1 時間 20 分にすぎない距離がかえって札幌市への流出を加速させている。このような人口流出は，一方では財政需要を抑制するが，他方では市税の伸びを抑制するという点では財政基盤にも大きな影響を与えることとなろう。人口増加のみを経験してきた当

市にとって，都市形成における新たな局面に入ったことを認識すべきである。

第二は，第一の点とも関連するが，産業構造の変化にともなう財務基盤の脆弱化という点である。すなわち地域開発によって誘致された工場の業態は容易に変えることができないのに対して，我が国を取り巻く経済環境は急激に変化している。当市の産業構造は，基本的には重化学工業の大手企業を中心として形成されているが，これら業種の構造転換が容易に進まないなかで，都市形成の原資となる市税の減少がおこりつつある。例えば固定資産税は市税の6割弱を占めているが，固定資産税のうち法人の償却資産に対する納税分が，設備投資の低迷により減少している(55)。このため1995年度に168億円であった固定資産税は，2003年度には154億円と約1割減少しており，財務基盤がかなり弱まっている。このほか市税総額の3割を占める法人市民税も，企業収益の低下によって減少している。

第三に，当市が北海道又は国家的レベルで流通拠点としての魅力を一層増してくることが予想される。ちなみに2003年現在，特定重要港湾に指定されている苫小牧港（西港・東港）は，内航貨物取扱量が3年連続で全国1位となったほか，外航貨物も合わせた取扱量でも4位に位置するなど，物流拠点としての役割が強まっている。このような物流機能が重化学工業型の産業構造の落ち込み分をある程度カバーすることができるかもしれないが，とにかくこの地域特性を十分に活用した産業政策の実施が，都市形成の財務基盤を強化するために重要となろう。

以上3点を十分に踏まえた上で，①採算面で非常に厳しい土地区画整理事業や土地開発公社等の経営見直しをおこなうとともに，②長期的には物流拠点としての機能を強化させる産業政策の具体的な策定と推進，③湿地帯とはいえ開発ポテンシャルの高い当市北東部を効果的に開発していくこと等が求められよう。このうち①の事業の見直しにあたっては，たとえ特別会計である土地区画整理事業でも，複式簿記の考え方を導入して損益のみならず資産・負債等も把握できるような企業会計方式に変更すべきである。また③については，東西方向での発展がほぼ限界にきているほか，新千歳空港を利用した新たな産業の育成にとっても重要となろう(56)。

追記・謝辞

本稿は，2004年度日本建築学会大会（北海道大学で開催）における都市計画部門研究懇談会『北海道の都市形成と再生・再編』（2004年8月30日）で発表した論文「戦後日本の地域振興と北海道 ―― 大規模港湾開発にともなう苫小牧市の都市形成とその課題 ――」日本建築学会編『日本建築学会平成16年度大会都市計画部門研究懇談会：資料集』同学会，2004年を大幅に加筆・修正したものである。したがって筆者の意見を引用する際には，すべて本稿より引用されることをお願いしたい。

なお本稿の作成にあたっては，苫小牧市都市計画課の前川芳彦氏のほか，財政課，管財課，同土地開発公社，監査委員事務局，住宅計画課，住宅管理課より関連資料を提供してもらったほか，都市形成の歴史や事業会計の記帳方法等について細部にわたってご教示いただいた。また苫小牧港開発㈱，㈱苫東からも事業関連データを提供していただいたほか，本学の洞澤秀雄先生（法学部）からは都市計画法の法律解釈について教えていただい。これらの方々に深謝したい。

註

(1) この数値は，苫小牧市編『苫小牧市統計書』各年版より入手した。

(2) このように毎年 100 億円の投資が継続される理由は，浚渫・岸壁補修などの更新投資のほか，周辺部での関連施設の建設や隣接する漁港整備などがおこなわれているためである。この件は，寺谷利博氏（苫小牧市企画調整部都市開発室開発主幹）のご教示による。

(3) これらの補助金については，苫小牧市編『平成 15 年苫小牧臨海工業地帯』2003 年の 30～32 頁を参照。また厳密に言えば，このほかに漁業補償金等も補助金として加えるべきであろう。漁業補償については，勝原文夫ほか「苫小牧東部開発の構想と実態―地域開発の一例として」国会図書館調査立法考査局編『レファレンス』第 27 巻第 6 号，1977 年が詳しい。

(4) 港開発へのヒアリングによる。ただしこの金額は，港湾整備事業費分に限定されている。

(5) 創業より 70 年代末までの損益状況については，苫小牧港開発㈱編『苫小牧港開発株式会社二十年史』1980 年の 103 頁を参照。

(6) 苫東開発の清算と㈱苫東の設立に関する具体的な事務手続きについては，原田武明・加藤大史「事例研究（Ⅳ）国家的公共事業の顛末」醍醐聡編『自治体財政の会計学』新世社，2000 年，日本政策投資銀行編『北海道東北開発公庫史』同行，2002 年（特に第 2 編第 2 章第 3 節）が詳しい。なお㈱苫東へのヒアリングによると，73～03 年度計の東部地区における造成費総額は 491 億円であるという。もちろんこの金額は，あくまで造成費のみであり，用地取得費や支払利息等は含まれていない。

(7) この情報は，原田・加藤「事例研究（Ⅳ）」の 204 頁における表 7 － 7 による。もちろんこの試算値は市議会や市民対策用に作成されたため，かなり甘い試算であることは間違いなかろう。

(8) 苫小牧東部開発㈱編『10 年のあゆみ』同社，1982 年の 223～225 頁の株主名簿を参照。

(9) 横田茂「苫小牧工業開発の財政問題」都市問題研究班編『北海道の地域開発と都市問題 ―― 札幌・苫小牧地区実態調査報告書』（「調査と資料」第 30 号）関西大学経済・政治研究所，1979 年の 158 頁の表Ⅵ－20 を参照。

(10) 通産省編『工業統計表（市町村編）』では，この数値のもととなった対象事業所が 1960 年は従業員 4 人以上，2000 年が従業員 10 人以上に限定されているため，かならずしも同一規模のデータを比較しているわけではない。ただしこのような差を考慮しても，北海道における当市の経済的位置付けは上昇したと考えて差し支えなかろう。なお以下の工業付加価値総額に占める紙・パルプの割合も，同様の規模の事業所データである。

(11) データは，北海道開発局編『（北海道開発計画調査）平成 10 年延長北海道産業連関表』同局，2002 年の 56～59 頁の第 2 － 3 表，札幌市企画調査課編『平成 7 年札幌市産業連関表』同市，2001 年の 76～79 頁，苫小牧市編『苫小牧駒澤大学の立地に伴う経済効果分析調査 ―― 平成 10 年度苫小牧市産業連関推計表による経済効果分析』同市，2002 年の資料（逆行列係数表）（http://www.city.tomakomai.hokkaido.jp/kikaku/toukeipage/renkan/pdf/gyaku.pdf）である。なお各データとも，移輸出入を考慮した $[I-(I-M)A]^{-1}$ 型であるが，その部門数は北海道 33 部門，札幌市 31 部門，苫小牧市 46 部門である。特に苫小牧市では，「公共事業」が 1 部門として計上されており，通常の連関表とは異なる作成方法が採

用されている。産業連関表の部門分割は本来，産業間の技術的連関（アクティビティ・ベース）に従っておこなわれるべきであるが，このように資金使途別の部門があえて設定された理由については不明である。このため一般的な作成方法と若干異なるが，基本的には本稿の主旨に大きな影響はなかろう。

⑿ 苫小牧市編『苫小牧市史』上巻，1975 年の 929 頁。

⒀ 戦前期における王子製紙の市政への干渉等については，『苫小牧市史』上巻の 924～940 頁が詳しい。

⒁ 庄司興吉「苫東開発と日本社会の動向」元島邦夫・庄司興吉編『地域開発と社会構造 —— 苫小牧東部大規模工業開発をめぐって』東京大学出版会，1980 年の 12 頁。

⒂ 戦前の港湾開発運動に関しては，苫小牧市・苫小牧港管理組合編『苫小牧港史』同市同組合，1982 年の第４・５章が詳しい。

⒃ この土地利用図は，『苫小牧港開発株式会社二十年史』の 329 頁を参照。

⒄ 詳細は，『苫小牧港開発株式会社二十年史』の 165～169 頁。

⒅ 『苫小牧港史』の 597～598 頁。

⒆ 苫小牧市編『苫小牧市史』下巻，1976 年の 1564～1565 頁の表を参照。

⒇ この住居地域面積の変化は，『苫小牧市史』下巻の 1554～1555 頁より入手した。また第 2 期と第 3 期における用途地域の具体的な線引き状況は，同書，1486～1487 頁の間に挟まれた「苫小牧地区用途地域図（昭和 32 年）」と「苫小牧地区用途地域図（昭和 48 年）」を参照されたい。

(21) 詳細は，『苫小牧港史』の 304～305 頁。

(22) 苫小牧東部開発㈱編『10 年のあゆみ』，1982 年の 186 頁。

(23) 例えば，苫小牧環境問題対策協議会編『苫小牧東部開発計画との闘い』武蔵野書房，1981 年を参照のこと。

(24) ここでの出資比率の対象時点は，港開発が 79 年 3 月末，苫東開発が 82 年 3 月末である。苫東開発は，その後 92 年 3 月末まで株数および公的機関の株式数に変化はない。株主名簿は『苫小牧港開発株式会社二十年史』の 72～73 頁，『10 年のあゆみ』の 223～225 頁および苫小牧東部開発㈱編『苫東の 20 年』同社，1992 年の 143～145 頁を利用した。

(25) このほかに，苫東開発の社長ポストが開発庁事務次官→北東公庫総裁を経験した人物によって占められていた事実からも，東部開発にあたって開発庁と北東公庫を一体的にみても差し支えなかろう。

(26) 1992 年 12 月 3 日付け『朝日新聞』に掲載された高橋喜一計画官の発言である。なおこの情報は，小坂直人「第三セクター「苫小牧東部開発株式会社」の現況について」『北海学園大学経済論集』第 41 巻第 3 号の 122 頁より入手した。また苫東開発清算時の社長中田一男氏（元北海道開発庁事務次官，北海道東北開発公庫副総裁を歴任）は，「開発庁，公庫，苫東会社の経験がある私が，どこに一番責任を感じますかと聞かれたら，開発庁にいたとき，思ったことを実行に移せなかったことだと答えるでしょう」と述べている（「敗軍の将，兵を語る」日経新聞社編『日経ビジネス』1999 年 9 月 6 日号の 151 頁）。このように当事者の主張から判断しても，開発庁は同プロジェクト破綻に関して最大の責任を負うべきであったし，工業開発と都市計画，あるいは西港開発と東港開発の整合性も検討する立場にあった。

(27) この点に関して，山崎幹根氏（北海道大学助教授）は以下のように指摘している。「苫東開発は既存の行政制度を前提として，中央，地方の行政組織に広範な行政裁量を与え，その枠内で行政計画を運用することによって推進されてきた」（山崎幹根「大規模開発事業の推進過程における行政計画の役割—苫東開発を事例として」会計検査院編『会計検査研究』No.28，2003 年の 48 頁）がゆえに，「計画の実績を行政外部から統制することが困難であった」（同，47 頁）。

(28) DID の定義は，「原則として人口密度が 100 ha 当り 4,000 人以上であり，それらの地域の人口が 5,000 人以上の，国勢調査基本単位区の集合体」である。

(29) 地区別の人口動向のデータは，近年発表された苫小牧市編『苫小牧市都市計画マスタープラン，全体構想（案）』2003 年の 86 頁より入手した。なお人口増加率のうち，東部に分類すべき鉄南地区（−16%），鉄北地区（−3%）であるから，この点でも東部が一律に人口増加傾向にあるとはいえない。

(30) さらに西に発展できた理由として，JR 糸井駅の苫小牧駅寄り地点から以西では湿地帯や農地が広がっており，開発余力があったこともあげるべきであろう。この点は，国土地理院編『1：50,000 地形図，苫小牧 5 号』1956 年（1953 年修正測量）でも確認することができる。

(31) この問題点は，『苫小牧市都市計画マスタープラン』の 14 頁でも指摘されている。

(32) 戦前期の当市の市街地形成過程は，『苫小牧市史』下巻の 140～141 頁を参照。

(33) ２件の市街地再開発事業とは，ホテルサンルート苫小牧の立地地区 0.15 ha，ビッグ・ジョイ（多目的レジャービル）の立地地区 0.23 ha である。特にビッグ・ジョイは，そもそも錦町再開発㈱（資本金は，最終的に 2 億 3,590 万円）という当市が出資した第三セクターによって運営されていた地上 4 階地下 1 階の共同商業施設（旧施設名：トピア）であったが，市費を主に一般会計より 3 億円弱投入したにもかかわらず，結果的に 88 年 8 月に倒産した。その後複数の経営主体が入れ替わったものの，現在でも 2 ・ 3 階が実質的に空きフロアであるなど，再開発事業は完全に失敗した。この事例は，当市の都市政策における資金の運用姿勢（つまり特定地域に対する公的資金の恣意的な投入）を示しているといえよう。さらに現在，アーケードの約半分を撤去しているなど，商店街としての一体感も無くなりつつある。

(34) 北海道の面整備率については，北海道建設部都市計画課編『2003．北海道の都市計画』2003 年の 87 頁。なお一般的に面整備率といった場合には，市街地再開発事業も含めているが，ここではそれが除外されているので注意されたい。

(35) この数字は，㈱タカハ都市科学研究所「既成市街地における土地区画整理事業の平均像 —— 区画整理事業データの考察を通じて」(http://www.udit.co.jp/ronsetsu/5302gou01.htm) より入手した。なお同研究所が利用した原データは，区画整理促進機構編『平成 12 年版，区画整理年報』に掲載されている全国 1,630 事例である。

(36) これらの都市公園面積は，『2003．苫小牧市の都市計画』の 37 頁に掲載されている 2001 年度末の数値である。

(37) 下水道普及率の数値は，『2003．苫小牧市の都市計画』の 49 頁に掲載されている 2001 年度末の数値である。

(38) 都市形成との関連でいえば，このほかに当市では「駅前都市改造事業特別会計」，「水道事業会計」，「下水道事業会計」，「自動車運送事業会計」も分析対象とすべきであろう。このうち駅前都市改造が 71～87 年度に開設されていた駅前商店街の整備を目的とした区画整理事業のための特別会計であり，その他は今日も開設されている企業会計である。自動車運送事業会計とは，市営バスの事業会計である。いずれも紙幅の関係上より省略したが，その概要については苫小牧市編『苫小牧市史追補編』同市，2001 年の第 2 章や各種決算書を参照されたい。

(39) 70 年代の土地造成事業の財務状況については，横田「苫小牧工業開発の財政問題」164～169 頁が詳しい。なお横田茂は，70 年代半ばにおける土地造成事業会計の特徴として，①土地の有償移管という形で一般会計の資金補給をおこなっていること，②自動車運送事業会計の経営悪化に対する資金補給をおこなっていること，③苫小牧港管理組合に対して負担金を捻出したこと，の 3 点を指摘している（横田「苫小牧工業開発の財政問題」の 165 頁）。しかし決算書をみるかぎり，このような他会計に対する資金提供は，現在おこなわれていない。

(40) この数字は，横田「苫小牧工業開発の財政問題」167 頁の表Ⅵ－28 より入手した。

(41) 『苫小牧市史追補編』の 284～285 頁。

(42) この部分は，梶川広樹氏（苫小牧市管財課）のご説明による。

(43) 『苫小牧市史追補編』の 263～264 頁。なおこの会計に類似した会計として，75～86 年度までの期間に駅前都市改造事業特別会計（ただし 77 年度からは都市改造事業特別会計と名称を変更）があった。同会計は，JR 苫小牧駅前の商業機能の充実を目的としたものであったが，短期間であるがゆえに本稿では分析対象としなかった。

(44) 苫小牧市監査委員編『平成 14 年度，苫小牧市一般会計・特別会計決算及び基金運用状況の審査意見書』2003 年の 63 頁。

(45) 『苫小牧市史追補編』の 286～287 頁。

(46) 苫小牧市監査委員編『平成 14 年度苫小牧市公営企業会計決算及び基金運用状況の審査意見書』2003 年の 90 頁。

(47) 詳細は，苫小牧市編『平成 14 年度苫小牧市各公営企業会計決算書』同市，2003 年の 156 頁。ただし当時

の利率が7％程度であったため，長期の償還期間はかえって支払金利を増大させる要因にもなった点に注意すべきである。

(48) 以下は，苫小牧市編『平成14年度，苫小牧市土地開発公社決算書』を参照した。

(49) 苫小牧市に駒澤大学が進出するまでには，非常に長い年月を要している。すなわち65年に苫小牧駒澤大学短期大学（現駒澤大学苫小牧短期大学）が進出したが，その後の地方圏における大学誘致ブームのなかで，当市は76年には苫小牧国立大学誘致期成会（後に苫小牧大学誘致期成会に名称変更）を設置し，大学の誘致に乗り出した。しかしその効果は長期間現れず，財政支援と校地の無償譲渡を条件として苫小牧駒澤大学が正式に立地を決定したのは，96年であった。このような経緯のなかで，先行取得した土地がなぜ無償譲渡の対象にならなかったのかは不明であるが，しかるべき事情があったはずである。苫小牧駒澤大学誘致に関する歴史は，苫小牧市編『苫小牧駒澤大学の立地に伴う経済効果分析調査 —— 平成10年度苫小牧市産業連関推計表による経済効果分析』同市，2002年の80頁を参照。

(50) ちなみに苫小牧信用金庫は，2003年3月末における自己資本比率が18.45％（苫小牧信用金庫編『Disclosure 2003』2003年の目次頁）にも達しており，全国の信用金庫中でもトップクラスの経営内容を誇っている。このため借入先の変更はかならずしも資金繰りの悪化を意味するわけではなかろうが，地元金融機関で調達できる資金にも限度があるため，長期的には資金繰りの改善にマイナスに働く要素もある点に注意すべきである。

(51) このような再建策は，『平成14年度，苫小牧市土地開発公社決算書』の34頁に掲載されている監事2名の監査意見に見受けられる。

(52) このような駅前都市改造事業特別会計の会計処理については，『苫小牧市史追補編』の265頁が詳しい。

(53) このデータは，『全国都市財政年報（2001年度決算）』日本経済新聞社，2002年による。なお財政力指数は本来，3年間の平均値として計算する指数であるが，上記統計では変化の程度を把握しやすいために，あえて単年度で計算された指数（正確には単年度財政力指数）を掲載している。

(54) 以下の人口動態に関するデータは，『苫小牧市統計書，平成15年版』より入手した。

(55) 『平成14年度，苫小牧市一般会計・特別会計決算及び基金運用状況の審査意見書』2003年の11頁。

(56) 北東部の市街地整備については，『苫小牧市都市計画マスタープラン（案）』の第2章でも言及されているが，かならずしも具体的な施策が提示されているわけではない。

（やざわ　ひろたけ　地域経済論専攻）

（2004年7月12日　受理）