

---

---

Quarterly "Urbanization" 2017 vol.3

## 季刊「都市化」2017 vol.3

---

---

「むつ小川原開発事業の検証」

—事業化論的検証—

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2017年11月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。  
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

---

---

## むつ小川原開発事業の検証 —事業化論的検証—

2017年11月

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

### 目次

I. はじめに	1
II. 政策論的検証	2
1. 事業背景	2
2. むつ小川原地域	5
3. プロジェクトの位置づけ	6
4. 事業計画	8
III. 事業化論的検証	10
1. 土地買収	11
2. 事業方式	12
3. ファイナンスと債務処理	14
4. 計画事業の推移と現状	15
IV. 終わりに	16
[参考]	18

### I. はじめに

むつ小川原開発事業は、事業構想段階から紆余曲折を経て、現在なお様々な議論を惹起している。その中には、思想的なもの<sup>1</sup>や、頭から失敗プロジェクトと決めつけた議論も多い。本稿は国土政策的立場に立ちつつ、「事業化」の視点から事業をサーベイしてみようとするものである。

本事業検証に際して、「政策論」的な面と「プロジェクト論」的な面とに分けて考えることとしたい。この両者が相俟って成功裡に事業が実現することがベストであることは言うまでもないが、本事業は、規模の壮大さ、事業期間の長さ、産業構造等事業環境の変化、政治的複雑性等の中で、実に様々な波に洗われた。その中でも本事業が背負った最も大きな「宿命」は国土政策、産業政策、地域政策等多方面からの熱い視線を受けた多層的公共的プロジェクトであるということである。民間企業の事業であれば、収益が上がらなかつたら、直ちに軌道修正を行ったり、経営者の引責により事業又は企業を潰すことは可能であろう。しかし、公共的事業にはその過程で、政治、行政、人間関係面での様々な要素が積み重なる。大きな政治的変革や決断がない

<sup>1</sup>大企業の横暴とか、国家が大企業の言いなりになっているとか、住民無視とかいう批判。

限り事業の軌道修正は簡単にはできないことも事実である。

本稿は、「政策論」と「プロジェクト論」の両面からむつ小川原開発事業を検証するものである。もとより、当事業が遭遇した大きな時代変化の中で、先人たちが英知を傾けて進めてきた事業を、「あと付け」で単純に批判するものではない。その時々  
の事象と事実を見つつ、足取りを辿ってみたいと思う。

## II. 政策論的検証

### 1. 事業背景

戦後の経済成長の中で、「資本の論理」と「国土政策の論理」の絶えざる議論があった。資本の論理からすれば経済活動は集積の利益を享受する、従って、生産や居住は可能な限り緊密に集積した方が良い。その緊密に集積した空間の中で、生産機能や商業・居住機能を集積し、集積地間を港湾、道路、鉄道等の交通機関でつないで集積密度を更に高めていく方が望ましいと考える。明治以降、資源が乏しいわが国経済は加工貿易経済に立脚し、このため、埋立により平坦な工業用地を創出したり、鉄道、港湾等のインフラ整備が容易であった太平洋側がその工場集積地となった。特に、戦前より軍需工場の多くが太平洋側の東京、愛知、大阪、広島、北九州に立地し<sup>2</sup>、これが戦後、重化学工業化し、高度経済成長を牽引した。この経済論理からすれば、東京圏から中部、関西、九州北部に至るいわゆる太平洋ベルト地帯に生産機能を集積することが望ましいこととなる。

これに対して、国土政策的論理は、「国土の均衡ある発展」を謳い文句とする。勿論、均衡は均等とは異なり、全国万遍なく生産や居住機能があることとは異なる。しかし、経済社会環境の中で、一定のバランスある状態を考えるもので、少なくとも太平洋ベルト地帯に生産、居住機能が集中することを選好する経済論理とは異なる。このせめぎ合いは、高度経済成長期における国土政策サイドと経済界との対立を惹起する。その中で、1962年の全国総合開発計画、更には同年の新産業都市建設法により、主に太平洋ベルト地帯以外の地域に工業基地を建設することが計画された<sup>3</sup>。

第一次全総策定時は重化学工業時代であった。そのためには、良好な港湾と広大な用地が必要であり、基本的にこれら条件を満たす適地は太平洋ベルト地帯に多かつ

---

<sup>2</sup> 明治時代、軍需工場のほとんどが太平洋側の大都市に立地したことの要因については、対露戦争を常に意識したこと、行政機能との近接性等が言われるが、やはり、最も大きな点は、日本海側には適当な大規模な工場立地用地がなかったことによるものであったのではないかと。

<sup>3</sup> もう一つの要因は、高度経済成長期において、鉄鋼、石油化学、電力等の基幹産業の生産能力が想定をはるかに超えるものとなっていき、太平洋ベルト地帯のみではとても対応できないため、これ以外の地域に分散せざるを得なくなった面もある。

た。また、鉄鋼、化学、電力等の重化学工業は資本集約的であり、膨大な設備投資が行われる割に雇用効果は小さかった。しかし、太平洋ベルト地帯のポテンシャルはやはり大きく、新産業都市の中で成果をあげたのは、大分、倉敷程度であり、結果的には工業整備特別地域として同時に指定されたに太平洋ベルト地帯沿いの地域においての成果の方が大きかった。

このような環境の中で、豊かな環境の創造を謳い文句に1969年策定されたのが「新全国総合開発計画」である。第一次全総期に比べて、当時のわが国を取り巻く環境は次のように変化していた。

第一に、産業構造が、重化学産業から加工組立産業に大きく変化した。電機、自動車等の加工組立産業は労働集約的であり、かつ内陸型立地を好み<sup>4</sup>、比較的小規模の工業用地においても立地可能であった。このため、従来の臨海部大規模工業立地から、労働力が豊富な内陸部への工場立地にシフトし、従来の港湾輸送に代わって、道路、鉄道が主要な輸送手段となった。このため、全国交通網の整備が大きな課題となり、全国交通ネットワークが整備された。

第二に、石炭から石油へのエネルギー革命の更なる進展である。石油へのエネルギー革命は1960年代から進展し、1962年の「原油の輸入自由化」以降、更に加速した。わが国は、石炭資源は豊富であったが石油資源に乏しく、海外から輸入するしかなかった。このため、石油タンカーのための港湾、及び海外からの輸入のバッファーを作るための石油備蓄基地の建設が必要となった。

第三に、公害問題の更なる深刻化である。特に、ヘドロ、化学物質等の排水からの公害が大きな問題となり、1967年「公害対策基本法」が制定され都市近接工場に大きな制約が出るようになった。

これらに加えて、第一次全総における新産業都市等の政策にも拘わらず、遠隔地において工場立地が容易には進展しない地域があることも事実であった。他方、高度経済成長の中、産業界からは石油化学、鉄鋼等の基幹産業製品の生産能力増が要請され、生産基地を建設する必要に迫られた。

これら政策課題に対応するために、1969年策定の新全国開発総合計画においては、「全国交通ネットワークの整備」と「大規模工業基地建設」という大きな二つの柱が掲げられた。即ち、内陸部加工組立工場立地のための道路・鉄道（新幹線）の全国交通ネットワークの整備、及び経済成長に見合う産業製品の生産と公害対策のため遠隔地での工場立地のための大規模工業基地の建設が掲げられた。この大規模工業基地建設の代表とされたのがむつ小川原開発事業であった。

---

<sup>4</sup> 当時の自動車、電機機械ともに湾岸地域の塩分を嫌った。

新全総において、この大規模工業基地建設について次のように述べられている。

## (2) 大規模工業基地建設の推進

基幹産業の生産規模は、昭和 60 年には、昭和 40 年水準に比し、鉄鋼 4 倍、石油 5 倍、石油化学 13 倍となり、また、ますます激化する国際競争に対処して、工場設備の規模は飛躍的に拡大し、これに対応して、これら巨大な生産機能の展開の場を造出する必要がある。

このため、基幹産業の生産活動の場としてすぐれた条件を持っている地区について、重点的に産業基盤等の整備を進めるとともに、長期的観点に立って、将来における交通通信ネットワークの整備、大都市における外部不経済の増大等による立地条件の変化を勘案して、基幹産業を核とする大規模な工業生産活動の場にふさわしい地区について、巨大工業基地の建設を推進する<sup>5</sup>。

### <sup>5</sup>第 5 大規模開発プロジェクトの構想

#### 1 大規模開発プロジェクトの性格と役割

技術革新の進行、情報化社会の形成および全面的な都市化の進行に対応し、長期的、持続的、飛躍的に国土の発展に活力を与えるため、新しい国土経営の生成システムをつくり上げる必要がある。このため、今後 20 年間に予想される国土開発の新骨格の建設、産業開発プロジェクトの実施および環境保全のための計画についての巨額な投資のうち、国土経営の生成システムをつくり上げるような戦略的な投資を大規模開発プロジェクトとして構成する必要がある。

大規模開発プロジェクトは、新しい技術を駆使して地域開発の始動条件を創出し、国土を有効に利用するための事業計画であり、このうち、社会資本として整備されるものの今後年間における累積投資額は、約 30 兆円～50 兆円と見積もられる。

#### 2 大規模開発プロジェクトの類型と選択

大規模開発プロジェクトを大別すると、つぎの 3 つに分類される。

第 1 のタイプは、一次圏内のサブネットワークを介して、日本列島の全域にその効果が及ぶ新ネットワークを形成する全国的な通信網、航空網、高速幹線鉄道網、高速道路網、港湾等の建設、整備に関するものである。これらは、おおむね、社会資本として国土の空間構造の基礎を形成し、国の地域開発政策のうちもっとも重要な戦略手段になる。

第 2 のタイプは、産業規模の拡大、技術の集大成、大量生産方式を伴い、新ネットワークの形成と関連しながら展開する大規模産業開発プロジェクトで、大規模な農業開発基地、工業基地、流通基地、観光開発基地等の建設、整備に関するものである。これらは、おおむね生産資本であるが、社会資本と一体として整備が進められる必要がある。

第 3 のタイプは、第 1 および第 2 のタイプの大規模開発プロジェクトとも関連して、環境保全の観点から推進されるもので、自然および歴史的環境の保護、保存、国土の保全および水資源の開発、住宅の建設および居住環境施設の整備、地方都市の環境保全、農村漁村の環境保全ならびに大都市の環境保全にかかる大規模開発プロジェクトである。これら大規模開発プロジェクトに共通する選択基準としては、技術革新の採用、地域開発の始動条件の創出、投資の地域的波及効果、事業規模および所要資金、総合的、体系的事業主体等があげられるが、これらの基準は、画一的に適用されるものではなく、類型別、地域開発圏域別等に具体的に選択されるべきものである。

また、実際の選択に当たっては、大規模開発プロジェクトは事業計画であるため、実施

この大規模工業基地建設として想定されたのは、苫小牧東部、むつ小川原、志布志であったが、むつ小川原については、東北地方の総合開発計画において、「小川原工業港の建設等の総合的な産業基盤の整備により、陸奥湾、小川原湖周辺ならびに八戸、久慈一帯に巨大臨海コンビナートの形成を図る。」とした。

このように、むつ小川原地域に大規模工業基地を建設することは、当時の「後期高度経済時代における基幹産業製品の産出」「公害対策」「エネルギー革命への対応」「遠隔地域の地域振興」といった時代背景からの必然の要請でもあった。

## 2. むつ小川原地域

むつ小川原地域の歴史は厳しい<sup>6</sup>。南部藩領地であったが、その中でも最も気候、土壌条件が厳しく、生活していくのがやっとという地域ではあった。田植え期の山瀬の下ろしが厳しく米作は制限され、馬の飼育や酪農で生計をたてる農家が多く、農業の主たる産物は、じゃがいも、大豆、麦であり、むしろ泊港の漁業で生産額及び人口の1/3を占めていた<sup>7</sup>。戦後は、満蒙開拓団及び樺太からの引揚者が多く、これら引揚者は千歳地域に居住したが、農業環境は厳しく酪農に移っていった。漁業が衰退すると、出稼ぎが増加し、出稼ぎ人口は約4000人に達していた。

このように、「鳥も通わぬ村」とか「青森の満州」と言われるような地域であったが、反面、膨大な（転用可能な）用地があるとも思われ、前述の大規模工業基地としては、この上ない地域とも考えられた。青森県東部は旧南部藩領であったが、明治時代に、比較的気候も良く裕福な西部の弘前藩と強引に統合させられた地域でもあり、青森県にとって東西問題は大きな課題でもあった。青森県も東部むつ小川原が大規模工業基地になるとすれば、諸手を挙げて歓迎の意向であった。

青森県東部は、野辺地町、下北半島（むつ市を含む）、六ヶ所村、三沢市、八戸市といった地域があるが、それぞれ全く異なる歴史と風土を持っている。下北半島は最も厳しい環境<sup>8</sup>であり、三沢は気候温暖、八戸は漁業商業が盛んといった具合であ

---

についてのプログラムの設計をまっぴろげプロジェクトとしての有効性を確保できる。今後、20年間の大規模開発プロジェクトを決定して行くためには、個別の各プロジェクトに関し、技術的調査、PPBSによる効果の判定等を行ない、大規模開発プロジェクトとして順次選定して行くことが重要である。

<sup>6</sup> むつ小川原地域とは、むつ市、東通村、横浜町、六ヶ所村、東北町、平内町、野辺地町、三沢市、七戸町、六戸町、おいらせ町、十和田市の現12市町村であり、それぞれの市長村で様々な歴史と気候・風土があり同一には論じられない。以下はその中でも当該開発計画の中核的存在である六ヶ所村を中心に述べることとする。

<sup>7</sup> 用地買収の時に農業者は比較的早めに協議に応じたが、泊港地区の漁業者が最も反対が強かったのもこれが背景となっている。

<sup>8</sup> 戊辰戦争で旧会津藩が斗南藩としてここに移封されて艱難辛苦の生活を送った。なお、むつ市は、当初は当該開発区域に含まれていたが、その後ホタテの養殖に成功しむ

る。この八戸が第一次全総において新産業都市に指定された<sup>9</sup>時に、青森県はむつ小川原地域も指定対象にと目論んだが開発熟度が低いとして見送られた。しかし、第一次全総の基本方針において、「小川原湖周辺の開発については、今後調査を継続するものとし、その結果に基づき、建設基本方針の再検討を行うものとする」ことが特に付記され、新全総における大規模工業開発地域に繋がったとも言えよう。大規模工業開発地域としてむつ小川原が指定されたのも、歴史の必然といったものを感じず。

### 3. プロジェクトの位置づけ

公共的事業の場合に、その事業の位置づけ＝必要性が極めて大きな意味を持つ。前述のように、国の産業政策・経済界の意向と国土政策は、例えば、集中と分散の考え方の違い等から高度経済成長前期には乖離していた。しかし、むつ小川原開発事業に関しては、両者の思惑は比較的一致していた。産業政策・経済界は今後の経済成長に向けて石油・鉄鋼等の基礎資材の生産キャパシティ増が必要と考えるが、その立地は公害問題が比較的小さくて済む地域に立地したい、国土政策サイドは開発が遅れた地域で大規模プロジェクトを推進し国土の均衡ある発展を図りたい、この両者の思惑が比較的一致していた。これに、青森県の県東部振興を図りたいとの思惑、この3者の思惑が表面上は一致していた。

しかし、当プロジェクトの進め方になると、3者の立場が異なってくる。通産省（当時。以下同）・産業界は、国家主導で多額の国費を投入してスピード感をもって推進していきたいとの考え方が強く、国土政策サイド（経済企画庁・国土庁（当時。以下同<sup>10</sup>）は国と地方とが連携しつつ進めるという考え方、県も（微妙ではあるが）基本的に国土政策的立場に立つ。結局、1972年9月、むつ小川原（及び苫小牧東部）開発事業について「閣議口頭了解」というやや曖昧な形を取ったが<sup>11</sup>、「国家的プロジェクトを地域と国が協力して進める」という曖昧な形で進んでいく。

---

つ港地区は開発区域から外れることとなる。

<sup>9</sup> 指定を受けた八戸地域は、八戸市、十和田市、三沢市、百石町、六戸町、上北町、五戸町、下田村、福地村の3市4町2村。

<sup>10</sup> 1974年発足。

<sup>11</sup> これ以降、数回にわたる閣議口頭了解が行われている。なお、その後も事業計画については、[1]青森県が計画を策定、[2]国が措置すべき事項を関係府省間で申し合わせ、[3]申し合わせに基づく閣議口頭了解という手続きを採っており、2007年6月の閣議においては、次の閣議口頭了解がなされている。

- 「国際核融合エネルギー研究センター」の設置等による研究開発機能の展開
- 新産業の立地展開の支援、核燃料サイクルの推進
- 研究開発機能や産業の立地状況を踏まえた基盤整備
- 環境保全への十分な配慮
- 関係機関の密接な連携

この事業の位置づけに関して、新全総「第三部：計画達成のための手段 第1：基本的課題：1 大規模開発プロジェクトの実施」において、敢えて次のように述べて、国土政策面からは「地域主体の新たな方式」を提唱している。

「大規模開発プロジェクトの事業主体については、資金の調達、事業の実施等の面で効率的推進が図られるような組織とする必要がある。このため、たとえば、産業開発プロジェクト等においては、プロジェクトの中核的な事業の実施主体として公共・民間の混合方式による新たな事業主体を創設して民間資金の導入を図る方式、進出予定の民間企業が共同して設立した新会社による方式、これに民間ディベロッパーの参加を求める方式等大規模開発プロジェクトの内容に適合した方式を検討する<sup>12)</sup>」

1974年に国土庁が発足し、国土庁<sup>13)</sup>と青森県<sup>14)</sup>とが協力し合って進めるということになるが、確かに、国のインフラ整備等への資金拠出は膨大なものとなったが、時間の経過とともに、後述する需要想定通りの工場立地がうまくいかなかったときに、この問題は陰に陽に現われてくる。県の内部も（基本的に県と国が連携して進めるという立場に立ちつつも）その中でも、国主導的立場に立つべきとの考え方と地域振興的立場で進めるべきだとの考え方の間で微妙にギャップが出てくる。企業誘致にしても、国家的企業の誘致を優先すべきとの立場<sup>15)</sup>と、地域主導的企業立地も行うべきとの考え方の間にギャップが出てくる<sup>16)</sup>。この問題は、その後もなお曖昧に推移し、企業誘致が進まない要因の一つともなっている。

例えば、六ヶ所村における地域主導プロジェクトとして、クリスタル



<sup>12)</sup> この段階では、まだ第三セクターという用語は定着していない。第三セクターという用語が行政文書で初めて出てくるのは、1973年「経済社会発展計画」において、「…公的主体がその経営に参画する公私共同企業、いわゆる第三セクターの活用を図ることとする」との表現が始めてである。

<sup>13)</sup> 東北開発室設置。

<sup>14)</sup> 青森県庁内に、むつ小川原開発室（後に、むつ小川原開発・エネルギー対策室）を設置。

<sup>15)</sup> これに限定すべきとの考え方も強かった。

<sup>16)</sup> 立地計画については、数次の計画がありこの間の経緯は明確ではない。現地ヒアリングによると、国主導で行う計画だったとする意見、国主導がうまく進まないためこれを埋める形で青森県等の地域で地域主導で進めんとしたとする意見、当初から多角的産業立地を目指していたとする意見もある。



バレー構想がある。青森県主導で、液晶等の事業を地元企業を中心に進めていこうとするものである。この中で、県主導で当該地域に液晶ディスプレイ産業の集積を目指して、県の工場リース制度を活用して携帯電話の液晶部カラーフィルターを生産するとして AIS<sup>17</sup>が創業し、更に、東北デバイス<sup>18</sup>が立地、創業したが、リーマンショックの影響もあり、2010年東北デバイス、AIS 双方ともに破産申請を行い、地元主導のクリスタルバレー構想は実質的に頓挫した。

その後、相和物産（六ヶ所村）が工場を借りて、元社員を雇用し、新会社 AVOVA を設立、化学大手カネカの子会社、OLED 東北デバイスから主力工場を引き継いで有機 EL パネルの生産を行っている。

地域として、むつ小川原プロジェクトを国の支援に依存してばかりいても先が見えないとして、県を始めとして地域で企業誘致努力を行い、一定の成果を出しているのは多とするが、やはり、ナショナルプロジェクトのプラットフォームの上にローカルプロジェクトを乗せることの難しさがあるのは事実である。IT 関係のプロジェクトにしても国としての何らかの方向性を持つもの、更には国家プロジェクト的なものを目指すのか、地域経済の中で地道な努力を続けるのか（それにしては壮大な規模である）、地元の悩みは大きい。

#### 4. 事業計画

開発対象区域は、1971年段階で17,000ha、その後縮小されたとしても1972年段階で約5,000haと壮大な規模の計画であるが、その背景には高度経済成長が継続し、鉄鋼・石油化学等の基礎産業製品の生産キャパシティ増がわが国経済にとって必要との大前提があった。新全総においても、「3.経済のフレーム」において次のように述べている。

「経済の規模および投資の規模は、今後における世界貿易の推移、国民の消費性向の動向及び政府と民間の分担すべき役割の変化等に応じて変化すべきものであり、国土の総合開発の基本的方向およびその実施の成果と密接に関連しているが、つぎの予測を一応の前提とする。

##### (1) 経済の規模と水準

昭和60年における国民総生産（昭和40年価格）は、130兆円～150兆円になり、昭和40年の30兆円に対し4倍～5倍の規模となる<sup>18</sup>。この場合、1人当たりの

<sup>17</sup>八戸でアンデス電気の関係会社として会社設立、岩手と青森で工場建設。1997年、福島県いわき市のアルプス電気の工場跡地を買収して生産。その後、青森のむつ小川原で土地・建物リース制度を利用して生産拠点を移した。2001年に携帯電話のカラー化が進展し、カラーフィルターの生産に移る。

<sup>18</sup>年率8%程度の経済成長を見込んでいる。

国民総生産は、昭和 60 年には、110 万円～130 万円程度となり、また、国土面積 1 km<sup>2</sup>当たりの国民総生産は 4 億円前後となる。昭和 60 年の生産所得は、100 兆円～120 兆円になり、その産業別構成は、第 1 次産業 5%、第 2 次産業 48%～46%、第 3 次産業 47%～49%となる。」

また、「第 4 計画の主要課題 2-2 工業の主要計画課題(2)大規模工業基地建設の推進」において次のように述べている。

「基幹産業の生産規模は、昭和 60 年には、昭和 40 年水準に比し、鉄鋼 4 倍、石油 5 倍、石油化学 13 倍となり、ますます激化する国際競争に対処して、工場設備の規模は飛躍的に拡大し、これに対応して、これら巨大な生産機能の展開の場を造出する必要がある。

このため、基幹産業の生産活動の場としてすぐれた条件を持っている地区について、重点的に産業基盤等の整備を進めるとともに、長期的観点に立って、将来における交通通信ネットワークの整備、大都市における外部不経済の増大等による立地条件の変化を勘案して、基幹産業を核とする大規模な工業生産活動の場にふさわしい地区について、巨大工業基地の建設を推進する。」

これら前提をベースとして、むつ小川原の立地産業や規模の想定が行われ、その上で、開発規模が策定されている。この開発計画は、1968 年に相次いで出された経済企画庁「新全総試案」、通産省「工業開発の構想」をベースに策定された 1969 年の日本工業立地センターの調査報告書<sup>19</sup>で具体的な計画が提示されている。

当初の開発計画は、陸奥湾や工業用水の取水源としての小川原湖の活用が考えられ、地域的には、むつ湾沿岸地区及び小川原湖周辺合計 23,000ha において、原子力発電をはじめとするエネルギー供給産業（電力、CTS）、基幹資源型工業（製鉄、石油工業、アルミ工業、合金鉄、銅精錬）、ソーダ産業、紙パルプ、造船等の工場立地を想定している。壮大な規模である<sup>20</sup>。なお、ここで留意すべきことは、当初から当該地域において原子力発電、更には、原子力基地の中に、「核燃料の濃縮、成型加工、再処理の核燃料サイクルセンター」について言及されていることである。

しかし、陸奥湾でのホタテ養殖に成功した漁業者の強硬な反対等もあり、1971 年 8 月に公表された開発対象区域は 17 千 ha から 1971 年 10 月には約 7,900ha に縮小、1972 年には製鉄所計画を撤回し、面積は六ヶ所村中心の約 5,000ha に縮小した。いずれにしても山手線の内側の面積（6,500ha）に相当するに大規模な開発規模であった。

<sup>19</sup> 青森県が、むつ湾小川原湖地域の工業開発の可能性と適性に関する可能性調査を委託。

<sup>20</sup> 当時、これら工場の立地を基にした全体計画図も地域に配布されていた。

この壮大な規模の事業と多様な工場のコンビナートが事業計画のベースとなり、これを実現するために用地買収が行われたものである。この計画の前提となる経済規模、及び基幹産業の生産規模が1973年以降の第一次、第二次石油ショックで崩れ落ちることとなる。しかし、当時、わが国全体が石油ショックの事象を予想することが可能であったであろうか。中東情勢が緊迫し、OPECが石油価格形成に強力な影響力を持ち、かつ行使していくことを世界の誰が予想できたであろうか。高度経済成長論者である下村治氏も1973年の石油ショックを機に高度成長論からゼロ成長論に180度転換している。そういうことからすれば、この想定を一概に批判することは適当ではないであろう。

計画はあくまで計画であり、これらの想定規模を前提として事業化する際にある程度リスクを考えて事業を進めていくべきではないだろうか。

### Ⅲ. 事業化論的検証

事業化とは、政策に基づいた事業計画を、現実の経済社会の中で具現化するものである。そこでは、事業毎に、最適の「事業主体＝誰が＝WHO」「事業目的＝何を＝What」「事業方式＝いかに＝How」を選択し、事業採算を考えながら事業化を図っていくことが必要である。特に、本件のような大規模かつ長期を要する事業計画の場合には、計画通りに事業化が実現することはあり得ないし、時には、政策サイドと緊張状態になることもある<sup>21</sup>。社会経済状況の変化から計画自体が変更されることを余儀なくされることもあり得るが、事業化サイドはこれらを含めて事業化を進めていくことが要請される。計画に失敗の概念はないが<sup>22</sup>、事業化サイドは赤字になれば「失敗」である。優れたプランナー、必ずしも優れた事業家ではない。

むつ小川原開発事業の特質は、次の点にある。

- ① 事業規模が大きい。
- ② 事業期間が長い。
- ③ 膨大な資金が必要。
- ④ 公的部門との連携が必要。
- ⑤ 港湾、道路等のインフラ整備・用地買収・企業誘致・全体運営等事業分野が多方面。

当時は、事業化論といったものが余り発展していなかった。例えば、事業主体として、現在は第三セクター、特別目的会社、等々、事業の政策に応じた種々のメニューがあり、事業方式やファイナンスにおいても事業種目、リスクの程度に応じて様々

<sup>21</sup> もし、実現性を前提に計画を作るとすれば、(現実的かも知れないが) 矮小な計画となる。

<sup>22</sup> 時代を見据えた優れた計画といった概念はあるであろうが、成功失敗といった概念は、本来、計画にはない。

なメニューがある。当時と現在では事業化については隔世の感があり、現在の視点で当時のことを批判しても的外れとなる可能性があるが、その中で、客観的に論点を整理してみたい。

## 1. 土地買収

土地購入会社と保有会社を設立し、住民の激しい反対運動の中、土地を購入しこれを保有会社に譲渡するという方式を採用したが<sup>23</sup>、土地買収方式について多方面から検討した形跡は余り読み取れない。当初、一括買収方式、区画整理方式、賃借方式、集団信託方式等の方式が検討され、この中で、一括買収方式が決定されたとのことであるが、これは当時盛んであった工業団地造成の発想であり、開発主体が早期に事業を進める上では最も伝統的な方式ではあるが、膨大な資金を要し、事業主体サイドのリスクも高い。

用地買収の進め方について、鹿島方式とも言われる農工両全や6:4方式<sup>24</sup>、進出企業による資金負担は可能であったであろうか。当該地域は前述のように農業には厳しい土壌・気候条件であった。米作、野菜にも環境は厳しく、酪農が主たる農業であった。鹿島も、確かに、米作には厳しい環境であることは相違ないがむつ小川原とはレベルが異なる。結果的には、落花生やメロン栽培が盛んになったことからこれも言えるのではないかと<sup>25</sup>。また、むつ小川原開発に合わせるかのように1970年から減反が開始されていることも、鹿島とは異なる環境であった。

当該地域の農家の将来像として、農業を離れて、今後進出してくる企業での工場勤務といった像が描かれていたことのようなのであるし、これを前提とすれば、一括買収し、農家は集団移転し、新たな居住団地を形成し、そこから通勤といった姿が描かれたものと考えられる。更に、現地での反対運動が激しく、そうであれば合意形成が必須である区画整理や集団信託方式は（議論の対象としてはあり得たであろうが）現実性を欠いたのではないかと。ただし、この一括買収を行うに際して、当時の反対運動の凄まじさも影響して、早期一括が行われたが、これは工業用地を形成してそれから工場誘致を図るという当時の工業団地の発想であり、企業の工場建設需要に合わせて行うという発想はなかった。これは、壮大な工場建設計画図が（本来はあくまで構想で

<sup>23</sup> 行政実務的には、むつ小川原開発株式会社が用地買収を財団法人に委託する形式となる。

<sup>24</sup> 当時の岩上茨城県知事が先頭立って事業の陣頭指揮に当たり、農業と工業の両立を図り、土地買収に関しても、単純一括買い上げではなく、土地地権者には4割の土地を提供してもらう鹿島独自の「6・4方式」と呼ばれる土地取得方式が取られた。

<sup>25</sup> 鹿島は農工両全と言われるが、現実にはかなり農業から離れる農家が多かった。

あるのに) あたかも現実的なものとして受け止められたことの結果であろう<sup>26</sup>。

土地買収のテンポは次の通り、石油ショックを挟んで大きく買収が行われている。これの背景は不詳であるし、買収価格も詳細は不明であるが、三井不動産系列の内外不動産は、1968年頃より開発地域での土地の買い占めを行い、1972年までに約5,000haの土地を取得、しかし、開発対象区域外の用地も多く、結局買い上げ対象となったのは15%程度の約800haであったとのことである。

#### 【土地買い上げテンポ】

年	1972	1973	1974	1975	1976	1977	～	計
買上面積(ha)	167	2092	337	388	93	227	158	3462

これから見ると、工場進出の需要に応じた土地の買い上げではなく、土地の買い上げ自体が目的化していると言いきようがない。この間の土地の購入単価は、野放図な価格での購入となった。

現在であれば国土利用計画法(1974年)等により、取引価格の規制が行われる他、時価を超えた土地価格での取引は防止される方策がある。しかし、当時は、土地価格抑止の方策がなく、農家の言いなりの価格で購入し、これがその後のむつ小川原事業を困難に貶めている大きな要因となっている。特に、第一次・第二次石油ショック以降も膨大な面積が購入されており、土地の需要と切り離されて土地購入が自律的に進んでいった(当局がこれを中断させなかった)。経験がない時期とは言え、全体の司令塔不在の感がする。

## 2. 事業方式

事業方式を考える際には、事業内容(What)、事業主体(Who)、事業方式(How)を明確に考えることが必要である。前述のように、本プロジェクトが国主導か、地域主導かが明確ではなく、更に、国でも、通産省及び財界は国主導で進めることが望ましいとし、具体的には国の機関として、「むつ小川原開発公団」を創設し、国主導で進めることを期待した。しかし、国の中でも国土政策部局(国土庁)は前述のように、新全総の中であえて、「地域主体」「官民混合方式」「民間資金の導入」等国主導に反対するような文言を挿入し、結局、国と県の共同方式という曖昧な方式となり、このもやもやはその後に至るまで当プロジェクトの足を引っ張ることとなる。国の方でも通産省及び経済界は(石油ショック後ということもあり)進出企業誘致に積極的

<sup>26</sup> A.O.ハーシュマンの「経済発展の戦略」の中で、ある発展途上国で、空港を建設して、飛行機が飛んでくるのをずっと待っているといたシーンがある。用地さえ整えれば工場は来る、又は工場を誘致するにはまず用地の準備だとの発想はこれに似た発想であったのかもしれない。

に動いた形跡が見られない。後に述べる原子力関連に関しては積極的であったが、大きな力になることはなかった。このようなむつ小川原開発事業に関して、国と地方、国の各省庁間の縦割り行政の問題は大きな障害となった<sup>27</sup>。



むつ小川原の事業主体は、トロイカ方式と言われる。工業用地の造成と分譲を行う「むつ小川原開発株式会社（本社東京）<sup>28</sup>」、用地買収を行う「財団法人むつ小川原開発公社」、計画策定のための調査を行うシンクタンクの「株式会社むつ小川原総合開発センター」が1971年に相次いで設立され、事業の推進を図った。このトロイカ方式はいかなる理由で構築されたのであろうか。前述のように、経済界からは国主導の公団方式の主張が根強く、これに対して、国土政策サイドからは、新全総における「プロジェクトの中核的な事業の実施主体として公共・民間の混合方式による新たな事業主体を創設して民間資金の導入を図る方式、進出予定の民間企業が共同して設立した新会社による方式、これに民間ディベロッパーの参加を求める方式等大規模開発プロジェクトの内容に適合した方式」との考え方が示され、地域・国・進出（又は予定）企業の3社による混合企業体が提唱された。本トロイカ方式はこの国土政策サイドの考え方に沿うものであったと考えられる<sup>29</sup>。しかし、（結果論かも知れないが）次の点が問題ではなかったかと思われる。

第一は、財団法人むつ小川原開発公社についてである。特に、反対運動が激しい中で、用地買収を域外の株式会社で行うとうまくいかない、地元公共的組織で行うことの方が望ましいということは理解できる。しかし、なぜ、財団法人であろうか、県の土地開発公社ではなぜ拙かったのであろうか。また、土地買収にあたった公益法人の職員はほとんど県からの出向であったとのことであるが、前述のように土地買収についていかなる方針で行ったのであろうか、価格、買収地域等はいかなるものであったのか。結果的に土地買収自体が目的化してしまったのではないか。財団法人で土地

<sup>27</sup> 別添、吉田達男氏「大規模プロジェクト試論—ビジョン実現の手段として—」参照。

<sup>28</sup> 出資比率は、北海道東北開発公庫 40%、青森県 10%、経団連傘下企業 50%。なお、北海道開発公庫は、設立時から出資条項があった（当時、日本開発銀行にはなかった）。

<sup>29</sup> 地元の関係者になぜこのような方式にしたのか以前聞いたことがあるが、下河辺さんの考えだったとしか答えがなかった。一方下河辺氏に、生前この点についてきたことがあったが、公団方式に代わる方式を考える必要があったとのことしか仰らなかった。なお、この点は、生前、六ヶ所村での氏の講演会議事録がある。

買収を行ったことの是非については更なる検証が必要であろう。

第二は、むつ小川原開発株式会社についてである。前述のように、「公共・民間の混合方式による新たな事業主体」の設立が提唱されこれに沿った法人であることは理解できる。しかし、先ず、「北海道東北開発公庫 40%、青森県 10%、経団連傘下企業 50%の出資構成」はどのようなコンセプトによるものであろうか。確かに、公共・民間の比率は半々である。しかし、公共の出資比率中、北東公庫 40%・青森県 10%はいかなる意味であろうか。北東公庫は国の機関であり、国：地方は 4：1 ということであろうか。やはり、国主導の意味合いが強かったのであろうか。また、筆頭株主である北東公庫は、どの程度当事者意識があったの、経営に関与していたのか。当初、通産省・経済界は公団方式を提唱していたが、財政支出に歯止めがきかなくなるとして大蔵省が反対し、その代替案として北東公庫に帳尻を持ち込まれたのであろうか。

当該株式会社は本開発の中核会社であり、買収用地を保有し、インフラ整備を行い、進出企業に売却（貸付）することを目的としていたが、財団法人から土地を購入する際にどのような経営判断の下に行ったのであろうか。購入単価や規模、ボリューム、テナポ等について何らかの議論があったのであろうか。株式会社であるからには採算性の確保は最低限の経営要件であるが、いかなる経営戦略を考えていたのであろうか。また、民間出資企業の中で、もし進出企業と何らかの利害関係がある企業が出資しているとすれば、利害相反する可能性があるが<sup>30</sup>、出資要件はいかなるものであったのであろうか。

第三は、計画策定のための調査を行う株式会社むつ小川原総合開発センターについてである。巨大開発の技術的側面での調査が中心であったということであるが、8 省庁から構成される「むつ小川原開発総合開発会議」もあるし、屋上屋を重ねたのではないか。現実はいかなることを行ったのであろうか。また、技術的側面とは言え、開発にかかる計画策定のための調査は経営戦略と一体化して行うことが望ましく、むつ小川原開発株式会社内に置かれる方が望ましかったのではなかったのか。現実の業務実績についての資料がないため何とも言えないが理解しがたい感は拭えない。

いずれにしても、前述の主導體制の曖昧さもあり、トロイカ方式の事業体制が、現実には中枢機能の分散に陥ってしまったことは否めないであろう。

### 3. ファイナンスと債務処理

むつ小川原開発株式会社のファイナンスはどのようなものであったのか。用地買

---

<sup>30</sup> この点で問題が起こった事例は、数多くある。但し、本件は、経団連傘下の企業が経済界として出資したもので現実の事業と関係なく出資したものとも考えられる。

収に対する地元の反対が強く、現ナマが必要であったこと、その資金の帳尻を当社に持ち込まれたために、選択肢は少なかったのかも知れないが、保有する土地の性格、保有期間等に合ったファイナンスが適用されたのであろうか。現在では土地保有、開発のファイナンスとしてエクイティファイナンス、証券化、公的資金の導入等様々なプロジェクト・ファイナンスが導入されている。リスクの分析及び対策も様々なスキームが考案、実施に移されている。当時はまだプロジェクト・ファイナンス自体が未発達であったこと、地域環境が厳しかったこと等からやむを得ない面もあるとは考えられるが、検証すべきテーマではある。

なお、むつ小川原開発株式会社は、膨大な用地を長期間保有し、工場進出が進展せず、金利負担もあり、債務超過状態となった。北海道東北開発公庫と日本開発銀行との合併（合併後、日本政策投資銀行となる）を契機に、2000年正式に解散を決議、東京地裁に特別清算を申請した。これらを経て、2000年新むつ小川原株式会社<sup>31</sup>が誕生し、現在に至っている<sup>32</sup>。

#### 4. 計画事業の推移と現状

当初予定の基幹産業の立地は第一次、第二次石油による経済成長率の低下、その後の円高経済による工場立地動向の変化により、遅々として進展しなかった。1980年には、石油開発公団による石油備蓄基地建設があったがその後、暫時工場立地は途切れる。しかし、1980年代前半以降、核燃料関係の、核燃料サイクル施設・ウラン濃縮施設・低レベル放射性廃棄物貯蔵施設の建設構想が相次いだ。

原子力関連施設の立地に対して、六ヶ所村では用地買収時にも匹敵する反対運動が起こったが、結局住民合意に達し、日本原燃のウラン濃縮工場は1988年着工、1992年操業開始、核燃



<sup>31</sup> 出資比率：日本政策投資銀行 49.56%、民間金融機関 35.44%、青森県 15%。

<sup>32</sup> むつ小川原開発事業においては、大きな事象ではあるが、本事業検証においては本筋ではないのでコメントは差し控える。



料再処理工場はその後試運転を開始したが、紆余曲折もあり、未だ正式な竣工・操業には至っていない<sup>33</sup>。1995年青森県と経団連は国際熱核融合実験炉（ITER）の誘致を図ったが、結局フランスへの建設が決定し、むつ小川原には、国際核融合エネルギー研究センター（ITER）の研究棟が建設された



（2010年竣工）。この他、大規模花卉工場<sup>34</sup>、原子力人材育成・研究開発拠点や環境科学技術研究所が建設されている。

現在、新むつ小川原会社の主導の下、様々な事業が進められようとしている。風力発電が林立し、壮大な規模の太陽光発電も設置され、むつ小川原は一大エネルギー基地となりつつある感がする。2017年11月には、青森市で核融合炉材料国際会議が開催され、水素関連エネルギーの壮大な研究、実験が進められている。

むつ小川原開発事業は、高度経済成長期の大規模工業基地として構想され、石油ショック、産業構造・エネルギー構造の大きな変化の波の中で、常にわが国の将来の方向を見据える宿命を担っているかのようである。

#### IV. 終わりに

わが国の代表的開発プロジェクトであるむつ小川原開発事業は、広大な未利用地、外部の人を寄せ付けない原子力関連施設等があるが、その一方で、六ヶ所村には開発前には考えられなかったような人の賑わいもある。周辺地区には酪農農家も多い。エネルギー基地としての動きもある。

数次にわたって現地を訪問し、様々な方にお会いしてナマの話を聞いた。開発計画当初の推進派・反対派の双方の人達、核燃料サイクル施設の立地に際して再び真っ二つに分かれた村を村長選挙でまとめた土田元村長<sup>35</sup>、青森県庁現職の方、更には計画

<sup>33</sup> 日本経済新聞 2017年12月23日付けによると、「日本原燃(株)は、使用済核燃料再処理工場の完成時期を2018年上半期から3年延期して2021年度上半期とすると発表した。当初の1997年完成を延期するのは23回目となる。なお、運営費を含めると総事業費は13兆9千億円となる。」むつ小川原への原子力関連施設の立地に関しては、様々な問題、経緯があるが、本稿の本筋とは離れるので省略する。但し、前述のように、当初計画にわが国のエネルギー問題への対応が描かれており、その中で、原子力産業の立地として「核燃料の濃縮、成型加工、再処理の核燃料サイクルセンター」等が書かれている。

<sup>34</sup> ガスコージェネのマイクロタービンの作られた電気と排熱と共にCO<sub>2</sub>を利用するトリジェネレーションが行われている。

<sup>35</sup> この方の人生は波乱万丈である。満蒙開拓団から引揚げ、核燃料サイクル施設の工事

策定時のOBの方、六ヶ所村議会や村役場の方々、泊港の漁業関係者、等々である。更に、膨大な資料を拝見して、改めて本プロジェクトの壮大さを感じた。また、これらを通じて、その時々の実に様々な人たちがこのプロジェクトに真摯に立ち向かわれた歴史的事実を学ぶにつれ、簡単な批判、批評はできないとの感を強く持った。

本プロジェクトは、実に、時代の波に揉まれたと思う。重化学工業から加工組立産業への産業構造転換期で、かつ高度経済成長末期のエネルギー転換期において、エネルギー関連及び基礎資材を中心とした国土政策、経済政策双方からの期待の中で構想された。その直後に二次にわたる石油ショックで経済成長率及び必要な産業生産のボリュームが大きく変化した。一方、原子力政策は国及び電力企業等を中心に推進され、その再処理等のベースメント機能を期待されることとなる。

むつ小川原開発事業の検証として、計画<sup>36</sup>が膨大過ぎたことが事業の失敗の原因だとして、計画論に責を置く意見が多いが、本検証は事業化的観点からの検証を行った。「計画は常に失敗する。しかし、必要である。」との故下河辺氏の言葉通り、時代の先を完全に見通すことは人間の英知を傾けても不可能である。本計画に関しても、当時の世界の誰が石油ショックや経済成長率の変化、産業生産スケールの変化を見通すことができたであろうか。計画は計画である。これを金科玉条、鵜呑みして事業化に走ったことが、本事業が失敗した真因ではなかろうか。

確かに、現在に比べて事業化論はまだ未発達の時代であった。しかし、事業化サイドには、常に計画を前提にしつつも事業を失敗させないで進めていくことが要求される。計画サイドからは批判が出るかもしれないが、事業は失敗したら元も子もない。当事業の少し前に鹿島で大規模工業開発事業が行われ、鹿島方式と言われるような方式で成功裡に事業が進められた。勿論、首都圏に近い立地条件はむつ小川原とは大きく異なることも事実である。しかし、むつ小川原事業として、いかなる事業化方策をとっていくべきであったかを検証することが今後の大規模開発事業に示唆を与えるこののではないか。

(以上)

---

凍結を公約に、1989年六ヶ所村長選挙に出馬し六ヶ所村長に初当選。以後連続2期8年を務めた。村長就任後は、使用済み核燃料再処理工場など核燃料サイクル事業推進へ方針転換し、ITER（国際熱核融合実験炉）の誘致にも関わった。核燃料サイクル工事凍結、一転推進の頃の話をお伺いしたが、「もう、これ以上村を分裂させたくなかった」と率直に仰っておられた。お会いした直後の2009年逝去。

<sup>36</sup> この辺りはやや曖昧である。新全総におけるむつ小川原開発事業は「構想」であり、「計画」ではない。また、前述のように、新全総「大規模プロジェクトの構想」の中で、「実際の選択に当たっては、大規模開発プロジェクトは事業計画であるため、実施についてのプログラムの設計をまってプロジェクトとしての有効性を確保できる。」とある。

【参考】

吉田達男「大規模開発プロジェクト試論  
—ビジョン実現の手段として—

1966年産業計画会議「大規模プロジェクト資料」(口述報告)

第二 大規模開発プロジェクトの諸問題

それでは第二の領域に入りまして、大規模開発プロジェクトというのは一体どのような問題をもっているかについてふれてみたいと思います。

(1) 大規模開発プロジェクトの概念

大規模開発プロジェクトというのは漠然とした概念であるというところに、まず一番の問題があるわけです。従って、最初に大規模開発プロジェクトの概念についてふれてみたいと思います。さし当り5つほど接近方法があると思いますが、思いつくままに述べておりますので順序はおかしいかもしれません。

第一は、大規模開発プロジェクトという場合、大規模であるという点の一つの特徴だということであります。そのプロジェクトが大規模であるがゆえにその効果、あるいは影響が著しく大きい。建設期間の所要資材、所要資金もたいへんな規模に達しますし、同時にその産出面といいますか、生産力の面と申しますか、施設が出来上がった効果も著しく大きいということに特徴があるわけです。従って、第一の接近の手段としてはスケールが大きいということからの接近であろうかと思えます。一つの考え方としては、たとえば総建設費、公共、民間を含めてワン・プロジェクトとしてまとめた場合の総建設費のスケールがたとえば10億ドル=3,600億円以上であるとか、あるいは5億ドル=1,800億円以上、そういう「ものさし」があるのではないかと。

次の「ものさし」としては、その大規模プロジェクトの中で最も中核となる事業というものからの接近が考えられるわけであります。たとえば一つの高速道路の建設とそれに伴うところの関連事業という姿で接近することができます。その場合には中核事業として高速道路とこれに関連する事業という姿でのプロジェクトが描かれます。これと同じものが高速鉄道であります。たとえば東京から宇都宮までの高速通勤鉄道を作った場合、その中核鉄道に伴って、いわば新住宅市街地を含めて一つ考えるというやり方もある。また、鹿島の計画がさらに大型化したものを予想しますと、一つの大規模な工業用地建設という中核事業の中心として大規模開発プロジェクトというものの一つの概念構成を行うということも可能かと思えます。この接近方法はスケールからの接近にくらべより現実的な接近方法であるといえましょう。

さらに、別な一つの接近方法としてはその投資効果の及ぶ領域からの接近というのがあるわけだろうと思います。たとえば東海道新幹線なり東北縦貫道路の建設というのは、その効果が一地方にとどまらず全国的な波及効果をもたらす。その意味から大規模開発プロジェクトというものを考える。つまり効果が地方全体に及ぶような投資は国の責任でやるという意識から大規模開発プロジェクトを国を主体とした計画の下においてやるという接近も一つの可能であろうと思うし、あるいは、もはや地方公共団体ではどうにもならないという意味での大都市圏全体に及ぼす効果から一つのプロジェクトを考え、あるいは九州、あるいは北海道という地方全体に及ぼす効果が大きいという意味から、大規模開発プロジェクトを考えてもよろしい。いずれにしても地域的な意味での投資効果の及ぶ領域から大規模開発プロジェクトの概念構成を行うという方法もまた一つあるのじゃないかと思われます。

さらに、より現実問題としては表現はまずいですが、行政上各省に跨がるという視点からの接近というのがあるかと思えます。たとえば大規模開発プロジェクトというものの現実問題を考えてみますと、たとえば千葉北部におけるいろんな開発事業というものを総合化し、計画化して、さらに総合的視野の下に結集をはからなければならぬという問題が一つあります。たとえば成田には国際空港が生まれる。これは運輸省港湾局の所管であり、建設主体は新国際空港建設公団である。高速道路これもすでに7.600キロの建設計画の大綱がきまり、鹿島までの路線がきまっておりますけれども、これは計画主体が建設省道路局であり、実施主体はおそらく道路公団になる。さらに、最近の国鉄のアイデアによりますと、成田の方向に高速通勤電車を走らせるということになるということでもありますけれども、これも計画主体としては運輸省、国鉄であり、実施主体としてはあるいは国鉄、あるいは京成といった民間企業も考えられるわけであります。さらに、千葉県が主体として印旛の西部、数千万坪に及ぶ総合新住宅市街地の開発が企画されておりますが、これは計画主体がだれになりますか、建設省、千葉県であり、あるいは実施主体は住宅公団、千葉県、民間企業の三者によって行われることが予想される。そのように一つの総合的に進められるべき大きな開発事業が現状のままでは行政上ばらばらに跨がり、従って行政的にはその相互の調整が十分でない。行われたとしてもあるいは首都圏を通ずるところの総合調整程度でありまして、大規模開発プロジェクトとしての計画実施、管理、すべてのサイドを通ずる一つの一元化ということにはほど遠い現状にある。より現実的にはこのような千葉北部開発事業というものを、たとえば典型的な大規模開発プロジェクトとみなしてその計画の総合化をはかり実施の総合性を確保するということが重要ではないかという意識があります。従って、一応行政上各省に跨がるという視野から大規模プロジェクトというものについてなんらかの概念構成をはかるということも一つの方法であろう

かというふうに思われます。

それからさらに、もう一つの接近としては公共投資と民間投資との関連性からの接近ということがいえるわけであります。高速道路の場合には従来手法でありますと、ほとんど公共投資だけで民間投資との関連性をあまり考慮しなくてもよろしかったわけであります。高速鉄道にしても現状の国鉄のやり方ですと民間投資についてはいわば外の問題になって扱われております。ところが大規模な工業基地開発でありますとか、あるいは大規模な新都市開発という問題になりますと、当然ながらそこには民間投資との関連性がきわめて強く出てまいります。港湾を作り、工業用水道を整備して工業地帯を整備してもその公共投資の領域とそこにのっかってくる大規模な民間の工業投資との関連性が十分考慮されないかぎり、計画的な大規模な工業基地建設というわけにもいきません。また新都市開発につきましてもそこには人間が住むわけでありますから、そこにはおのずから個人住宅をはじめ、住宅建設のための民間投資、さらに商業地域、あるいは生活環境といったような意味でのいろいろな民間投資が入ってくるということが予想されるわけです。それが総合化した大規模開発プロジェクトの必要性というものが現在非常に大きなわけでありますから、そのような観点から一つの公共投資が民間投資を非常に呼び込むといえますか、あるいは公共投資は民間投資との関連において計画されなければならないというのは、一つの開発プロジェクトの概念というものがあるいは出てくるのじゃないかと思われます。結局そのようないろいろなサイドからの接近をより現実的に整理して大規模開発プロジェクトの概念構成を進める必要がある。このような5つぐらいの諸点を考慮した行政的にも馴染みやすい、あるいは民間側でも馴染みやすい実現可能な概念構成といったようなものが必要ではないかと思えます。その場合にやはり私の立場としては当然20年後を考えて云々するよりも、つまり、この10年ぐらいの間をとりまして、その間にどのような大規模開発プロジェクトらしきものが出てくるか、その具体的な内容がどうかというものを検討し、さらに現実問題としては4番目に申しました行政的な配慮といったものを考慮して、そして大規模開発プロジェクトといったようなものについての概念を一応定めておけばどうかという感じがいたします。そして40年代というのはそのような概念に進んでもよろしいし、さらに条件が変わりますと、50年代におきましては、さらに一層の大型化、あるいは経済政策その他の変化を考慮して50年代更に大規模開発プロジェクトの概念内容を変えていけばいい。つまり、さしあたりここでは今後10年ぐらいの間に予想される大規模開発プロジェクトを対象としながらそれを概念構成し、そこに一つの開発プロジェクトとして組立てていく場合の諸制度、あるいは諸障害といったものについて検討してはどうかという感じがいたしております。

## (2) 公共と民間の関連

さて、二番目は大規模開発プロジェクトをさらに考えていく場合に公共の役割と民間の役割との関連性についていろんな問題が出てくるのじゃないかと思われま。その問題は計画、実施、事業運営という三段階についてそれぞれあると思っておりますが、やはり基本的にはそのプロジェクトの性格によって異なるであろうと思われま。

まず計画段階につきましては、たとえば工業基地建設をする場合、あるいは住宅地建設をする場合、あるいは高速通勤電車を中心とした大規模開発プロジェクトを考える場合、計画段階においても公共と民間との関連性についてきわめて密接な関連性が生れてまいります。計画段階としては一方的に公共が先行し、民間がそれを後から追いかける。あるいは民間が常に公共投資計画の情報に耳をそばだてながら、あるいは投資機会を追いかけながら利益の現実をはかっていくというのが現状でありますけれどもどうもそのやり方はまずいのではないか。計画段階で民間と公共との役割について十分調整する。事後についても公共と民間の誘導関係といったものを十分計画の中に入れていく。計画段階で公共と民間とが相当計画をめぐって協議し、検討するということが、あるいは必要なことではないか。これはちょっと具体的な問題にならないとなかなか判断できないわけでありまけれども、論議としてはやはり重要な問題であろうかと思いま。

次に実施段階であります、これはあとで論議することですが、大規模開発プロジェクトといったものをどのような事業主体でやっていくか、その事業主体が民間的なものがよろしいか、あるいは公共的なものがよろしいか、あるいは両者の中間的性格をもつ事業主体がよろしいか、このような問題が出てまいります。

また一つの計画の下に、公共機関、民間企業がそれぞれ実施面を分担するという型態も出てくると思われまので、その場合の分担関係をどう考えるかという問題も生じてくるでしょう。

次に事業運営でありますけれども、従来は大規模開発プロジェクトについては30年代は経験がなかったために事業完成後その運営に当たってどのような問題があるか、あるいはどのようなやり方があるかということについては十分検討されていないわけでありまけれども、今後大規模開発プロジェクトが増えてき、あるいはそれを制度化し、戦略的に促進する過程におきましては計画、実施に加えて、この事業運営についてやはり十分な検討が必要であろうかと思われま。全体の運営、管理というものをどうすればよろしいかという問題もありましようし、あるいは個別事業、たとえば千葉北部の場合には住宅、鉄道、そういったもろもろの個別事業が入り込んでまいりますから、個別事業の運営、そういったものは当然としてその個別事業の運営、管理、さらに、やはり総合化する努力、一つの大規模開発事業としての3,000億円の投資事

業の事後管理についてやはりいろいろ考えなければならないという問題があるのじゃないかと思われまます。

### (3) 計画主体と実施主体

大規模開発プロジェクトについての三番目の問題としては計画主体及び実施主体の問題があげられます。まず、計画主体および実施主体を総合して、30年代の経験として、まず公共投資のサイドにおきましては、原局がいろんな計画をたて、実施主体としては従来の行政機構との関連が非常にむずかしかったということから、各種公団および各種事業団が族生した歴史であったといえるように思われます。道路公団しかり、住宅公団しかり、何々事業団しかり、それぞれ個別の大規模開発プロジェクトについてわざわざ現在の行政機構から切り離して公団、事業団を登場させた。これは大規模開発プロジェクトというのが従来の行政投資の制度ではなかなか馴染みがなかった。独立の事業主体を作らざるをえないという経過の歴史であったかと思いますが、さらに、30年代後半におきましてそういう大規模開発プロジェクトらしきものに民間との関係が登場してまいりまして、そのような過程におきましてまた新しい事業主体方式が出てきた。たとえば特殊会社としては日本自動車ターミナル株式会社があります。これは国、東京都、民間の共同出資による特殊会社ですがこれが東京都下における流通センターの建設の一部を担当するということでありますし、あるいは大阪では非常に地域的な特殊会社、大阪府と大阪財界との共同出資による大阪府都市開発株式会社といったような会社が登場して一つのプロジェクトを総合的にやるという試みが出てきました。しかしながら、総体として考えますとこのようないわば過渡的な努力にもかかわらず計画主体は当該事業を主管する行政官庁である。従って、相互の事業間の総合計画化の努力はあまりなくて、また地域的な視点からも個別の事業がやはりばらばらに計画され実施されたという印象を拭えないと思うわけでありまます。このような30代のいろんな経験から当然40年代に大規模開発プロジェクトについて計画並びに実施の側面についてどう考えればいいのかという問題が出てくるわけでありまます。まず必要なことは計画段階における計画総合化の必要性、これはいうまでもなく公共投資と民間投資を総合配慮した、そして、その二つの投資を総合的に計画化する必要性というものがあるわけでありまます。これにつきましては現状の制度ではまらず行えない。縦割行政がまらず限界であるということでありまます。縦割行政の限界は、たとえば、道路と鉄道、あるいは空港と住宅相互の行政の調整が行なわれがたいということだけでなく、非常に多様にわたる民間投資との関係について公共投資計画との総合調整ができないという悩みがあります。過渡的にはそのようなものを府県が果たしていった例があります。たとえば鹿島の工業基地開発における茨城県の果たしている役割などは、

公共投資と民間投資の調整について相当な役割を果たしているということでもありますけれども、その府県の努力もおおのずから限界がある。従って、計画総合化のためにはなんらかの措置を考えなければならない。国の段階として計画総合化を試みる場合には配慮すべき事項として、いわゆる地域的な地方自治体との関係について慎重な配慮がなされなければならない。つまり計画総合化の場合には単に縦割行政の調整だけでなく、自治体との関係について大きな問題があつてこれをどう考えるかが今後の重要なポイントであろうかと思われまふ。

ここで突然言いたして変でありますけれども、私は大規模開発プロジェクトの具体的な推進という場合には行政上の諸欠陥というものの是正がまず必要だと考えております。その是正に当たってはいろいろな方式が考えられるわけではありますが、ここで端的に、たとえば総合開発庁というものが出来るというふうな前提の上に立って、総合開発庁が大規模開発プロジェクトの計画・管理一元化を一つの権限として与えてはどうか。各省に跨がる計画のうち各省の所管する部分についての計画努力は当然のこととして、それを大規模な開発プロジェクトとして一つの一体計画にまとめる仕事、これは、総合開発庁というものがかりに出来るとすれば、そういった行政機構の存在を前提として考えれば非常に考えやすいというふうに考えております。これも一つの大きな検討課題であります、ともあれ大規模開発プロジェクトの推進のためには、この計画段階における総合行政というものが一つの問題点であるということは明らかであるというふうに思うわけであります。

実施の主体につきましてはこれもプロジェクト毎に違いますけれども、私は必ずしも計画実施の一元化は必要であるとは思わないわけでありまして、むしろ実施について一元化する場合には、技術者なり、あるいは事業推進に当たっていろいろ問題が起こる。むしろ計画総合化というものを前提とした上で、それと両立するような事業別に個別事業主体を定める。それにさせるという方式がむしろ大規模開発プロジェクトとしては基本的には馴染みやすいのではないかと。たとえば千葉北部の場合高速通勤電車は国鉄といったような実施主体を考えるのは当然であろうかと思ひますが、もう一つの問題はそういう計画一元化の場合の民間の役割であります。民間は計画を総合的に計画いたします場合に当然事業活動というものが背景にありますのでなかなか計画に入りえないという問題があるわけでありまふけれども、私は大規模開発プロジェクトの場合に民間の参加は、民間ディベロパーといったようなものをそこに介入させ、自由な企業活動を前提とする民間企業とやや投資原理を異にするタイプの民間企業、つまり民間企業を AB と分けまふと、たとえば従来の自由な民間企業の活動を A、ディベロパーとしてむしろ公共的な投資原理も含めた意味でのディベロパーというものを B とし、この大規模開発プロジェクトの場合に民間ディベロパーを積極的に入れて



いくというやり方、住宅だとか都市建設だとか、そういう事業の場合に、民間ディベロパー参加のシステムをつくり、民間企業の役割を大規模開発事業の中で体系化していけばどうかというふうに考えているわけです。たとえば鹿島の場合には工業用地を直接製造業の大企業が買うということではなくて、そこにもう一段階民間のディベロパーを入れる。公共施設の整備と同時に工業地の整備については民間ディベロパーを入れる。公共施設の整備と同時に工業地の整備については民間ディベロパーが当初から計画に介入し、民間の立場から工業用地を整備する。その民間のディベロパーによる工業用地の整備が本来の民間企業 A、つまり某製鉄会社だとか某石油化学会社と十分な連携の下に行なわれるという形があるいは考えられていいのじゃないかと思われるわけでありませぬ。この民間的ディベロパーの在り方につきましては必ずしも大規模開発プロジェクトと関連があるわけではありませぬけれども、民間ディベロパーを大規模開発プロジェクトの論理の中に入れて考えたほうが考えやすいという側面をもっておりますので、民間ディベロパーそのものの在り方というのも、やはり一つの検討事項であろうかと思っております。私は「公益的開発株式会社方式」の検討を課題として与えられているのでありますが民間ディベロパーの企業性格としてむしろ公益的な株式会社といったような制度を考慮いたしまして、こういう開発会社に大規模開発プロジェクトに対する参加権限を与える。つまり都市計画特許事業のような事業権限を与えると同時に配当制限その他を通じまして一つの公益性を確保していく。そのような一つの制度というものの検討があるいは必要かと考えているわけでありませぬ。

#### (4)調査、計画、実施上の諸問題

四番目として調査、計画実施上の諸問題であります。これは大規模開発プロジェクトを進めていく場合に当然既往のいろんな経験を参考としながら、今後これらの事業を計画的に進めていく場合の問題点を整理する必要があるとの立場で整理しております。まず第一段階としては大規模開発プロジェクトの発想はどこから出てくるか。あるいはどのような契機で大規模開発プロジェクトが発想されるかということでありませぬ。たとえば愛知用水は久野さんの発想によるとか、鹿島開発についてはいろんな伝説とか神話がありますが、しかし、いずれの場合も通常の行政の中から大規模開発プロジェクトの発想が出てきているわけではない。ふと思いついた着想が契機となって大きな構想が生まれるということがある。単なる着想の可能性を吟味していく過程において大規模開発プロジェクトの計画としての実現性が高まっていったのではないかと思います。これからビジョン実現の手段として大規模開発プロジェクトを考える場合も当然ながらこのような着想、発想を積極的に押し進める。発掘していかなければならない。これはたとえば技術屋が技術進歩というものの適応を考えている過程でひ

よいと思いつくということもありますし、あるいは非常に科学的な接近によって、経済規模の拡大に伴ってどのようなプロジェクトが生まれる必要があるかという論理的な思索の末、計画の発想が出てくるという場合もあります。先見的な発想というものを積極的に開発していかなければならない。つまりアイデアの発掘であります。

第二番目は調査の問題であります。個々の事業の調査方式については30年代を通じてほぼ確立しているといえるわけではありますが、大規模開発プロジェクトとしての調査につきましてはやはり新しい課題としてさまざまな問題がある。まず技術的な調査につきましては、このような大規模開発プロジェクトのアイデアが技術的に可能かどうかについての調査であります。これについてはまず大規模開発プロジェクトを総合的に見る技術屋、つまり、われわれは「総合的技術屋」と呼んでよいと思いますが、このような役割が非常に大きいと思います。当然、個々の事業については個別的な専門家を動員するわけでありませうけれども、やはりワン・プロジェクトとしてまとめる場合には総合的技術屋というものの必要が非常に高まっていくのじゃないか。経済的な調査につきましても、従来の手法にとらわれないスケールの大きなプロジェクトについて単に、たとえば道路投資の場合の交通量の推定といった伝統的手法にとらわれない、むしろ大規模開発プロジェクトとして投資効果の吟味なり、あるいは実施に当たっての経済的条件についての総合調査をするという必要があるのではないか。もう一つ重要なことは従来の行政投資のように道路予算があるからここに配布するという形の事業でないことでもあります。2,000億円、3,000億円で一事業といったものを一つのプロジェクトとして、つまり効果を確認の上、先見的な予想の下に企画する事業でありますから、当然事業としての調査はいるわけです。つまり、事業をまとめる能力がいるわけでありまして、これには大規模開発プロジェクトとしての企画を専門にする専門家の養成が必要であろうかと思えます。以上、技術調査、経済調査、あるいは総合的な企画を通じて、総合的な意味でのコンサルタントといったものを積極的に開発し、活用しなければならないという問題が出てくるのではないかと田作います。

次に計画の段階でありますけれども、計画段階につきましては、まず先ほどすでに申しました計画主体の問題が起きる。かりに総合開発庁において計画が行なわれるとしても、大規模開発プロジェクトの場合には、マスタープランそのものの在り方が従来の在り方と違ったものが出てくる、地域計画、都市計画という形のマスタープラン、これが必要なことは当然であります。数千億円の事業になりますと、従来と異ったものの考え方が必要になりましようし、公共投資、民間投資の双方を考慮した実施計画というのが、マスタープランの下に立てられなければならないということがあります。実施計画につきましては実施主体が個別にわたる場合、非常にむずかしい問題がそこにあるかと思えます。また、通常大規模開発プロジェクトと考えられるものに

つきましては、その実施を阻害する諸要因というのが非常に多いわけでありますから、当然こういうものを推進していく場合にはマスタープランあるいは実施計画の各過程におきまして、その大規模開発プロジェクトを阻害する制度的諸要因をいろいろ改定しなければならない。たとえば用地取得の総合化につきましても法的には不可能でありますからこれを直さなければならない。農地転用についてもいろいろ問題がある。補償基準と書いてありますが、この補償についても、現在はいろいろ、たとえば国際空港の補償金額が定まれば鹿島と筑波山麓が非常に困るといったような補償の総合性というものが十分立てられているとはいえない。さらに先ほど申しました民間ディベロパー・システムの活用による民間の参加という場合にも、その特許制度そのものはなかなか十分出来ていないということでありましょうし、また資金確保上の問題につきましても現在の公共投資配分原理では大規模プロジェクトの位置が明らかでないという問題があります。従って、たとえば経済計画における社会資本の配分に当たっては、所得倍増計画のときに工業立地調整として数千億円の投資を留保したように、社会資本の配分に当たって、大規模開発プロジェクト分として数千億円を特記するといったような措置、新たな制度的措置も必要だろうかと思ひますし、事業の短期的建設というためにはあらゆる努力をしなければならないわけでありますから、その意味におきまして、財政上あるいは金融上、なんらかの特段の措置を講ずる必要がある。いやしくも総合計画そのものの実施が資金の調達面から阻害されるということは、この投資を非常に非効率にするゆえんがありますので、そういった点についてなんらかの措置が必要なことは当然だろうかと思うわけであります。

#### (5) 資金調達の諸問題

最後に資金調達の問題を書いてあります。資金調達につきましてはすでに若干ふれましたが、大規模開発プロジェクトの概念並びに制度を確立するというに伴って当然ながら資金調達方式につきましてもなんらかの制度化が必要だ。つまり資金調達の原則を確立するということであろうかと思ひます。私は大規模開発プロジェクトがかりに ABC とある場合に、事業の選択あるいは実施タイミングの選択についてはなんらかの基準がいておりましたが、たとえば新しい意味での費用便益的な感覚で収益ないし便益、その収益がどこに帰属するかは別として、ワン・プロジェクトの総合的便益がたとえば投資額を 20 年程度で回収しようといったような、選択基準が必要じゃないかと思ひます。そういう総便宜の投資基準論といったものを十分加味した上で、計画主体が総合的資金計画を立てることが必要ではないかと思われまふ。国の段階における総合計画、資金計画の策定と同時に、実施段階におきましては各実施主体がその総合計画における資金計画に対応した形で、それぞれ大規模

開発プロジェクトに対応する特別勘定を設けて、たとえば国の予算につきましては計画主体が各実施主体の特別勘定、大規模開発プロジェクト関係の資金について調整の権限をもつ、あるいは積極的に配分する権限をもつという方式が十分配慮されなければならない。最後に大規模開発プロジェクトは現在の当該地域の現状に大きな改善をもたらしますから、従って、既存の地方の自治体の、あるいは地方自治にとっては大きな問題になってくる。その問題についての馴染みというものを事業全体として考えなければならないわけでありますが、当面大規模開発プロジェクトに伴うところの生活関連施設等、本来市町村の実施の範囲内にある公共施設の建設については、原則として大規模開発プロジェクトの実施主体が代行して建設し、長期分譲方式によって、当該地方自治体に移譲するというシステムが必要である。これにつきましては計画段階で十分調整した上で、地方自治との関連についてスムーズな方式を考えるということも、やはり問題の一つであろうかと思えます。以上、非常に大きな問題と申しますか、大規模プロジェクトの背景になっております理論的、あるいは政策論上の問題から、また具体的大規模プロジェクトの制度上の問題、あるいは資金上の問題までふれたわけでありますがけれども、最初におことわりいたしましたように漠然とした大規模開発プロジェクトのイメージをしいて整理すれば、こういうふうになる。個々の項目につきましても私自身、論理的な不一致というものを意識しておりますので、皆さまこれを「叩き台」にして、いろんな議論をしていただき、今後の研究を進めるにあたって参考になれば有難いと思っております。

(以上)