

# 臨海副都心開発－なぜ開発は継続したのか

日本学術振興会 砂原庸介

## 1. はじめに

1986年に制定された第二次東京都長期計画によって東京における七番目の「副都心」として位置づけられることになった臨海エリアの埋め立て地域、いわゆる「臨海副都心」の開発は、バブル経済の発生と崩壊、そしてバブル崩壊後の「失われた10年」という急速に変化する社会経済環境に翻弄されてきた。当初の計画では、東京都心のオフィスビルの過密状態を緩和するとともに、長い期間かけて形成された広大な埋立地を利用して、職と住の均衡の取れた、国際化・情報化の基盤となる未来都市を建設することが目指されていた。しかし、バブル崩壊後にその計画は巨大な「無駄遣い」として強い非難を受けて見直しを余儀なくされ、1995年の青島都知事の当選によって一時は開発の中止も視野に入ったものの、現在では商業施設を中心に年間4000万人を超える人々を集める観光拠点として評価され、開発事業も継続されている。

この間臨海副都心開発のためにかかった費用は莫大なものである。公営企業としての臨海副都心開発にかかわる臨海副都心開発事業会計の債務残高は、2000年現在(2001年以降、羽田沖埋立事業会計・埋立事業会計と合併するため)5000億を超え、東京都債全体の3.7%を占めている。この数字は、公営企業会計の中では下水道事業会計(21.4%)、水道事業会計(5.6%)、高速電車事業会計(5.5%)について大きな割合を占めるものである。これらは古くから東京都が手がけてきたインフラストラクチャーの整備にかかわる公営企業会計であり、臨海副都心開発計画が1980年代に本格化し、臨海副都心開発事業会計という会計項目自体が1989年に創設されたことを考えると、臨海副都心開発のための経費がいかに短期間に巨額に積み上がるようになったかが容易に想像できる。

これまで臨海副都心開発については、関係者の証言(鈴木[1990; 1994]、横田[1992]、青島[1995a; 1995b]、平本[2001])やジャーナリストがその計画の巨大さや不透明さを指弾するもの(岡部[1993]、植田[1995]、塚田[2005]など)などが多いものの、日本の地方政府が単独で行ってきたプロジェクトとしてはおそらく空前絶後のものであると考えられる割には、臨海副都心開発とその意思決定過程を分析のテーマとして扱った研究はそれほど多くはない。本報告では、その開発事業自体の是非は別として、このように短期間で巨額の費用を投下した臨海副都心開発について、その資金調達(ファイナンス)の方法と、都庁における臨海副都心開発に関する意思決定のあり方に注目して、非効率で無駄が多いといわれつつも事業を継続し続けることになったメカニズムについて検証する。その結論を先取りするならば、知事がほぼ独占的にアジェンダの設定を行うことができる日本の地方政府においては、知事の政策志向によって、何らかのかたちで資金の調達さえ可能であれば大規模なプロジェクトを行うことが可能であること、そして、同じ制度配置がその後の政策選択

を強く拘束し、大規模なプロジェクトの見直しを困難にすることが示される。

構成は次の通りである。はじめに、当初は小規模な情報都市構想であった開発計画が臨海副都心開発として大規模化した経緯を確認し、開発規模を拡大させた要因について分析する。次に、1991年・1995年という二回の知事選挙を契機として抜本的な計画見直しが争点となりつつも、なぜそれが行われなかったのかについて検証する。最後に、事例研究を踏まえて、開発計画が拡大し、抜本的な見直しなしに開発が継続した要因を、統一的に説明することを試み、含意をまとめる。

## 2. 臨海副都心開発の拡大ーアジェンダの設定

### 2.1. 臨海副都心開発基本構想策定まで

東京都において臨海副都心開発が浮上したのは、東京都の公式の資料では業務機能が都心に過度に集中している状況において、需要に応じてオフィス床を大量供給する必要があったこと、また宅地の業務地化に伴って都心の居住機能の空洞化していたため、同時に区部において宅地供給が求められていたことから、都心の近くに位置する臨海の広大な埋立地において職住一体となった新しい副都心の開発が推進されることになったとされる（臨海副都心開発懇談会事務局[1995]）。もちろん、そのように過度に都心に集中した都市機能を分散するという需要面の問題は重要なものであったと考えられるが、現実的には戦後長らく続いていた東京湾の埋め立ての結果、1985年末現在で埋め立てが完成したものの何にも利用されていない未開発地が約720ha（東京ディズニーランド10個分）造成され、さらにその後多摩ニュータウンの約半分に相当する1341haの土地が生まれる予定となっており、その中でまだ土地利用について白紙状態の埋立地が1090haも存在していたという供給面の問題が大きい。そのため、当初は港湾局が自ら保有する遊休の埋立地を開発しようというプロジェクトからスタートしており、港湾局の当初の「東京レポート構想」（1985年4月）は約40ha（いわゆる「13号地」）、総工費1300億円と、現在の臨海副都心開発の規模から比較すると非常に小さいものであった。しかし、その「東京レポート」の構想発表が「大成功」であったことから都庁全体が関わる知事プロジェクトとして格上げされ、構想発表の直後から、プロジェクトの担当も港湾局から知事部局である企画審議室に変更になったという（平本[2000:19-43]）。そして、全庁的なプロジェクトとして「東京レポート構想検討委員会」に諮られることになる。

港湾局を出発点とした、情報都市＝テレポートとしての開発計画の一方で、この未利用の埋立地は新たな役割を与えられようとしていた。それは、鈴木都知事ー都市計画局の「多心型都市構造」という構想の下で策定された第二次東京都長期計画（1986年11月）における、第七番目の副都心としての役割である。このような役割が付与されることになった背景には、当時の金丸信・副総理（兼民活担当大臣）による介入が大きかったとされている（横田[1992]、岡部[1993]、平本[2000]など）。これは、中曽根政権のいわゆる民活路線のもとで、内需を拡大させ同時に東京に不足するオフィス床の拡大を同時に実現する巨大プロ

プロジェクトが志向されていたことに対応するもので、既に自民党「民間活力導入特別調査会」<sup>1</sup>が、臨海の埋立地を使用して約1200haのオフィス床面積を緊急に供給すべきであるとする「民間活力導入プロジェクト推進についての緊急提言」をまとめたのをはじめとして、1985年から86年にかけて、他にも国土庁や建設省、郵政省、通産省といった官庁、さらに経済同友会や経団連といった経営者団体から民間の小規模な研究会まで、さまざまな埋立地を利用したオフィスの増設を提言する開発構想が打ち出されていた。

このように、都庁の外部から臨海の埋立地に情報都市＝テレポートという構想を超えた大規模な開発を求める声は、主体的な開発計画を推進することを望む東京都にとって大きな圧力になったと考えられる（平本[2000]）。その結果として、東京テレポート構想検討委員会の中間報告（1986年8月）では、埋立地の98.3haを対象とするなど、プロジェクトの規模は飛躍的に拡大する。この中間報告から臨海の埋立地に関して「副都心」という名称が使用され<sup>2</sup>、9月12日には庁議の場で「臨海部副都心開発計画会議」が設置され、臨海部副都心という言葉が始めて正式に登場する。この時点では、「臨海部副都心」の範囲について、最も限定的に考える港湾局から拡張的な志向を持っていた都市計画局まで、主要な関係三局（企画審議室を含む）の見解はまとまっていない状況であった。しかし、その二週間後（9月25日）に金丸副総理をはじめ、関係閣僚が臨海部の洋上視察を行い、政府・自民党による臨海副都心開発へのコミットメントは加速する。11月の末には、関係六省庁（内閣官房、国土庁、通産省、運輸省、郵政省、建設省）、東京都、公社・公団（住宅・都市整備基盤公団）からなる横断的な組織である「東京臨海部開発推進協議会」（事務局は国土庁）が発足し、計画内容・実施時期の調整が図られることとなった。ここでは、東京都が中心となって1987年3月ころをメドに基本構想を検討・提出するのと並行して、協議会では道路などのインフラについて技術的な検討を行い、整備路線や負担のあり方について87年の夏ごろに基本方針を取りまとめることが決定された<sup>3</sup>。

東京都テレポート構想検討委員会の最終報告（1987年3月）は、このような大規模開発の流れにのっとったものとなった。中間報告ではテレポート建設に関する技術的・経済的観点から実現可能性についての検討が中心となっていたが、最終報告においては①国際的な拠点化にふさわしい都市整備、②情報の受発信基地にふさわしい基盤整備、③多心型都市構造の形成をめざす副都心整備、④地域産業活性化のための拠点作り、といった主張を打ち出すのである（佐々木[2003: 28]）。この最終報告における対象地の面積は98.3ha（中間報告と同じ）で、建設費は1兆8900億円が見込まれていた。その土地については、地価の

---

<sup>1</sup> 天野光晴を委員長として、自民党政務調査会に設置された調査会。

<sup>2</sup> 中間報告では、「臨海部副都心（仮称）の方向付けを含め、東京港全体のあり方については、別途「東京港の将来像検討委員会（座長：佐々木秀一氏）」で検討中であり、これら他の委員会等との整合性を測る必要がある」とされている

<sup>3</sup> 東京都が基本構想を取りまとめることになったのは、金丸副総理の肝煎りで作られた民間活力活用推進懇談会（民活懇）において、鈴木都知事が自治体（＝東京都）が主体となって開発を進めることを宣言したことが大きいという。

上昇を回避するために土地は売却しないという方針が発表され、所有者である東京都から第三セクターを通じて利用企業に対して長期貸付あるいは信託といった方法で提供されることとなっていた<sup>4</sup>。この、当初の意図と異なる計画が、後の臨海副都心開発の事実上の出発点になっていると考えられる。

## 2.2. 開発計画の特徴

上述の最終報告と並行して、1987年6月に「臨海部副都心基本構想」が策定され、埋立地の開発は本格的に計画行政のルールに乗ることになった。基本構想で臨海副都心の対象となることが決定された地域は、東京都テレポート構想検討委員会の最終報告よりもはるかに大きい。全体で448haを見込み、新たに対象地区に加えられた有明を中心に住宅建設の方向性が打ち出されることになった。ついで、1988年3月には臨海部副都心開発基本計画が、さらに1989年4月には臨海副都心開発事業化計画が策定され、同時に公営企業会計として臨海副都心開発事業会計が設置されている。事業化計画の段階では、開発目標として、全体面積が448ha、就業人口11万人程度、居住人口6万人程度を見込み、その総事業費は4兆1400億円と試算されていた。この段階においては、既に当初の情報都市＝テレポートという構想は、副都心開発の一構成要素以上のものでなくなっている。それは、次の表1で東京都テレポート構想以降の開発規模の推移を見ると、その規模が加速度的に膨らんでいることから示される。

この開発計画の特徴は、第一に折からの地価高騰と景気の拡大を当て込んだ、いわゆる「新土地利用方式」にある。これは、地権者である東京都が土地を分譲せずに、賃貸として進出企業が支払う権利金と毎年上がる借地料で土地造成や道路、共同溝建設などの開発費用を調達する方法である（土岐[1993:242]）。東京都は、大量の都債発行によって利用者が賃料を払うことになる基盤を先に整備し、進出企業をはじめとした基盤整備の受益者の長期的な開発収益を還元していくことで、都民の税金を使うこと無しに、大規模な開発を行うことが可能であると考えていた。具体的には、土地価格の算定に当たって、既成の副都心が備えている条件を満たし、都市として熟成した時点での想定価格をまず求めた上で、その熟成に25年かかるとして先に求めた土地価格を都市の熟成率（年6%）で割り戻した価格から初年度の賃貸料を決定し、二年度以降の価格については前年度算定の価格に8%（熟成率+物価上昇率）を加えることで決定するというものである（臨海副都心開発懇談会事務局[1995]）。年率8%で賃貸料が上昇するというのは借り手にとってかなり厳しい設定であるとは考えられるものの、当時の「土地神話」を背景に多くの企業が進出を希望した。1990年の進出企業の公募には平均競争率6倍を記録しており、このような方式でも事業が

---

<sup>4</sup> 最終報告では土地処分の方法として、①売却方式、②長期貸付方式、③事業委託方式、④等価交換共同事業方式、⑤土地信託方式が挙げられ、「単純に土地を売却せず土地の所有者である東京都が設立する第三セクターに対し、②または⑤の方式を原則とするのが適当である。」とされている（上物は民間）。

成り立ちうると考えられていたことがうかがえる。

次に、国・東京都・民間企業の密接な連携が挙げられる。既に述べた「東京臨海部開発推進協議会」のように、中央省庁と東京都、公社・公団が具体的に連絡協議を行う場が設定されているほか、実際の事業の実施に当たっては第三セクター方式が活用された。臨海副都心開発における第三セクターは、開発の始動期においては基盤整備・上物建設を、成熟期においては監理・運営の役割を果たす予定となっており、開発の全過程を通じてかわりを持っていることが予定されているため、その役割は大きいと考えられる<sup>5</sup>。

このような第三セクターへの出資については、その中心的な企業である臨海副都心建設株式会社の場合、東京都が過半数を超える 52%の株式を保有し、残りの株式については、東京電力・東京ガスという大地権者を除くと、銀行・信託銀行、証券会社、保険会社といった金融機関が 3%未満程度で保有している（岡部[1993:106-107]）。臨海副都心建設以外の 4つの第三セクター（東京都レポートセンター、東京臨海新交通、東京臨海熱供給、東京臨海高速鉄道）についてもほぼ同様であり、東京都以外の出資は地権者、JR 東日本、NTT などの通信会社以外の株主は金融機関で構成されている。さらに、その役員には東京都を筆頭とする地権者のほかに、自治省・建設省などの官僚 OB、さらには銀行を中心とした金融機関の出身者が数多く当てられている（岡部[1993:104-108]）。いわゆる天下りの是非は別として、中央省庁から OB が派遣され、また金融機関が出資のみならず役員までを派遣するという強いコミットメントをもって臨海副都心開発に臨んでいたことは、その後の進展にとって重要な意味を持っていると考えられる。

表 1 臨海副都心計画の開発規模の推移

	東京テレポー ト構想	同構想検討委 員会最終報告	臨海部副都心 開発基本構想	臨海部副都心 開発基本計画	臨海副都心開 発事業化計画
就業人口（人）	—	100,000	115,000	110,000	110,000
居住人口（人）	—	—	44,000	60,000	60,000
住宅戸数（戸）	—	—	145,000	17,000	20,000
開発面積（ha）	40	98.3	440	448	448
住宅用地面積（ha）	—	—	—	55	36
総事業費（億円）	1300	18,900	34,200	41,400	41,400

### 2.3. 世界都市博覧会構想の出現

事業化計画の発表後に構想された世界都市博覧会は、臨海副都心開発の規模をさらに拡大させる要因となった。1988年2月に鈴木都知事が東京での万国博覧会（万博）開催に意欲を見せると、当時徳川家康江戸入府 400年事業を検討していた「東京ルネッサンス企画

<sup>5</sup> 水澤・渡邊[1991]

委員会」で議論が進められ、その最終報告（1988年9月）に万博ではないものの、国際的イベントとしての「東京世界都市博覧会」開催の提案が盛り込まれることになった。その直後の12月に知事の諮問機関として「東京世界都市博覧会基本構想懇談会」が設置され、建築家の丹下健三や作家の堺屋太一といった鈴木知事のブレーンが主導して1989年7月に懇談会の検討結果が報告された。この報告の中では、世界都市博覧会は「東京フロンティア」へと名称が変更され、世界の大都市が抱える問題を解決するとともに、21世紀における大都市がいかにあるべきかを現実の都市開発の中で提示する、すなわち開発中の恒久施設自体が観光の対象となるという、極めて前衛的な企画となった。これは、万国博覧会・オリンピックに続く「都市フロンティア」という新たな国際行事を行うという非常に大きな目標とともに、基本構想懇談会の報告書においても、「臨海副都心の開発を刺激し、促進させることが、開催の一つの大きな動機」であるとされ、開発を通じて「周辺の湾岸の民有地の再開発も活発になることが予想される」<sup>6</sup>など、開発という現実的な目的のためのイベントであることも隠すことなく述べられ、東京都に対して、「東京フロンティア」基本構想と、臨海副都心開発事業化計画等との調整を図り、民間企業等の参加の方式や選考の仕組みを早急に整えることが要請されている<sup>7</sup>。その実施体制として、1989年12月には東京都庁の中に東京フロンティア推進本部が専管組織として設置された。これは人員削減を続けてきた鈴木都政ではきわめて異例であり、鈴木知事以下、東京フロンティアの推進に並々ならぬ熱意を傾けていた傍証となると考えられる。さらに1990年3月に主催団体として財団法人東京フロンティア協会が設立されることとなった。財団法人東京フロンティア協会は、平岩外四・経団連名誉会長を会長として、東京都の幹部職員、業界団体の会長職位者、さらにマスコミのトップなどが理事に加わって構成されている。

1990年4月にまとめられた東京フロンティア基本計画によると、その開催時期は1994年4月から200日程度、開発途上にある東京レポートタウンを主会場として1994年3月までに建設される恒久施設を積極的に活用し、その入場者数は2000万人を想定することになっている。財源については、主催団体である東京フロンティア協会が収支の均衡を図って運営するとしているものの、事業のうち公益性が認められる経費や東京都が自ら参加する経費については東京都が負担することが述べられている。実際に、バブル景気が本格的に後退局面に入る以前、臨海副都心における東京港連絡橋、新交通システムなどの都市基盤整備事業や台場地区の共同溝工事が進んでいた。そして1990年5月には住宅用地の貸し付け条件が決定されたほか、業務・商業系用地について進出希望者の公募要綱を定めて6月1日から応募登録の受付が始まっている。〆切までに登録した企業は108件、延べ378社（最終〆切においては77件、394社）と応募の倍率は15倍を超えるものとなり、鈴木知事自身、その滑り出しに自信を見せている<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 引用は、東京世界都市博覧会基本構想懇談会[1989:4]

<sup>7</sup> 東京世界都市博覧会基本構想懇談会[1989:38]

<sup>8</sup> 鈴木[1990]。

しかし、「東京フロンティア」構想は、既に4兆にも膨らんでいた臨海副都心開発に新たな負担を加えることとなった。特に、ホテルだけではなく一般の住宅施設を宿泊（延べ300万人程度）に使うことを謳っていたため、少なくとも2000戸の住宅の完成を目標にするなど、バブル経済の只中において工期を早めることで必然的にコスト上昇が避けられないという問題もあった。さらにその運営資金の調達については、「財政・資金計画の策定に当たっては、従来の博覧会と種々の条件が異なることから、入場料システムや公的負担のあり方等について、新しい考え方に立って検討すること」<sup>9</sup>とされ、バブルの追い風の中で十分にその計画が詰められていたとは言い難かったと考えられる。そして、この計画はバブル経済の失速とともに大きな転機を迎えることになる。

### 3. 開発計画の見直しと選挙

#### 3.1. 一度目の見直しと1991年知事選挙

大規模化した臨海副都心開発を問題化したのは、バブル経済の崩壊であった。それまで、東京都は好調な景気に支えられ、法人二税を中心に非常に順調な増収が続いていたが、1989年度には早くも当初予算の見積もりに対して883億円の減収となり<sup>10</sup>、1990年度にはその減収幅は3115億円にまで膨らんだ<sup>11</sup>。それに対して臨海副都心開発の計画は拡大の一途を辿っており、1988年の基本計画では約2兆円とされた基盤整備費（上物を除く）が1990年9月の港湾局試算では、3兆9600億円にまで膨れ上がっている（平本[2000:136]）。財政状況が厳しくなる中で、予算規模の大きい臨海副都心開発は政治的な争点となり、公募の進出企業選定過程の不透明さが批判にさらされるとともに、埋立地の「液状化現象」や、臨海副都心完成による都心の「ヒートアイランド現象」など環境に関する問題も指摘されるようになる<sup>12</sup>。

1991年の予算は、臨海副都心開発のための初めての大きな予算編成であった。そして、計画の策定においてまさに蚊帳の外に置かれ続けてきた都議会にとっては、初めて実質的な意思決定を行うことが出来る場面であった。なぜなら、臨海副都心開発事業会計は1989年から発足してはいるものの、1989年・90年については基本的には資本金を積む段階であり、開発のための大きな費用負担はまだ発生しておらず、1991年第一定例会で議論が紛糾した90年の補正予算と91年の当初予算が、議会にとって初めての本格的な意思決定の場面であったからである。

臨海副都心開発の争点化については、特に都議会公明党の影響力が大きい。都議会公明党は、公共住宅の拡充を重視し、1990年6月の第二定例会において臨海副都心開発と東京

<sup>9</sup> 東京世界都市博覧会基本構想懇談会[1989:38]。

<sup>10</sup> バブル経済の絶頂点としては、1989年の大納会（12月29日）に最高値38915.87円をつけたことがひとつのメルクマールとなっている。また、1990年3月に、土地の高騰を止めるという名目で大蔵省の通達としていわゆる総量規制が出されたのも重要である。

<sup>11</sup> 土岐[1993:251]。

<sup>12</sup> 森[1998:211]。

フロンティアの見直しを主張して臨海副都心における公共住宅の供給増を鈴木知事に求めたものの、鈴木知事が明確な態度を取らなかったこともあって、臨海副都心開発への反対を鮮明にするとともに、年明けには鈴木四選不支持を表明した<sup>13</sup>。その結果、都議会において社会党・共産党に公明党が加わって臨海副都心開発—東京フロンティアに反対する勢力が多数を占めることとなった。さらに、1991年2月の第一定例会においては、鈴木知事が「臨海副都心建設に関する90年度補正予算案」（臨海副都心開発事業会計：補正額約2500億、支出約2800億）を提出するものの、都議会公明党が独自に1990年度補正予算案（臨海副都心開発事業会計、埋立事業会計など）の修正案を提出し、知事提案に対抗する。その結果、90年度補正埋立事業会計と臨海副都心開発事業会計（合計3146億）で修正が行われたほか、91年度臨海副都心開発事業会計（4293億）が否決され、さらに91年度の一般会計の臨海開発関連予算（1800億）が凍結された<sup>14</sup>。一般会計の凍結にあたっては、「1 臨海部所有地開発計画については、21世紀にふさわしい、環境にやさしい、住宅を中心とした職住近接のモデル都市とするため、東京フロンティア計画を含め、都民本位の視点から根本的に再検討すること。2 臨海部所有地開発計画および東京フロンティアに関する経費については、再検討の間、その執行を凍結すること。」とする異例の付帯決議をつけてようやく議会を通過することができた。さらに、4月1日付けで、副知事名による各局への依命通達で、一般会計の臨海関係予算の執行は、計画の再検討の間、執行を凍結する」と指示がだされ、東京フロンティア推進本部を中心に関係局で計画の再検討が行われることになった。このように、都議会の反対は厳しく、結果として「東京フロンティア」を計画通り94年4月に開催することは不可能となったのである<sup>15</sup>。

この時点では、総支出は600億円程度（1989年と1990年の臨海副都心開発事業会計の決算額の合計）であり、もちろんその損害は大きいものの、議会がまったく動かなければ事業自体が中止になる可能性がなかったわけではない。そして、その直後の1991年4月に行われた知事選挙で公明党が推していた鈴木知事の対立候補である磯村尚徳も、政策大綱の第一番目に臨海副都心開発の見直しを掲げ、東京フロンティア計画の延期または中止を主張していた。そのため、鈴木知事が敗北すれば、東京フロンティア計画とともに臨海副都心計画が全面的に見直される可能性は決して低くなかったと考えられる<sup>16</sup>。

しかし、4月7日の都知事選挙においては、鈴木知事が「高齢・多選・豪華庁舎」という批判に対して鈴木おろしに対する同情票を十分に集めるとともに、「東京の自治の擁護者」という戦略が功を奏したこともあり、知事は快勝する（鈴木229万票、磯村144万票）。知事が選挙に勝利しただけでは、議会の構成は変わらず、公明党は選挙直後から「野党」

---

<sup>13</sup> 光延[2006:186]。

<sup>14</sup> 土岐[1993:251]。

<sup>15</sup> 公明党の反対を受けて、東京臨海副都心建設会社への貸付金が停止され、また東京レポートセンターは、本体工事競争入札の延期を検討することになった（森[1998]、n.5）。

<sup>16</sup> 注目すべき事実として、4月19日に発表された都政新報社の調査でも、7割の職員が臨海副都心計画に廃止を含む見直しが必要であると回答している。



の立場で議会に望むことを表明し<sup>17</sup>、分割政府状態が続くかにも見えた。しかし、都議会社会党が5月1日に突然5項目の政策協定を結んで事実上与党入りし、それを受けて公明党も知事よりの姿勢に転換したため、6月には計画の一部見直しを条件に予算の凍結が解除された。このような行動については、社会党は直前に行われた統一地方選挙後半の区議選挙で惨敗を喫しており、都議選を二年後に控えて危機感を強め、「現実路線」に転向したものであると解説されている<sup>18</sup>。

その結果、6月末からの第二定例会に先立って、臨海副都心計画の見直しを進める「臨海副都心開発等再検討委員会」を設置して住宅政策を中心に計画の再検討を行うことが表明され、否決された二会計についての再提案が行われた。都議会では、社会党が与党に回ったことで、見直しの検討を都の再検討委員会に委ねるかたちで、第一定例会で否決された二会計と凍結された一般会計について知事提案が復活・可決された<sup>19</sup>。予算が成立したために、事業を執行しながら見直しが進められるという体制がとられたため、再検討の結果は東京フロンティアのスケジュールを二年遅らせるという大きな変更があったものの、それ以外の内容としては、基本コンセプトについてはスケジュール以外にほとんど変更がなく、住宅を1000戸増やすとともに住宅を公共住宅として供給するというかたちで見直しが決着することになった<sup>20</sup>。

このように、臨海副都心計画見直しの一度目の機会は、抜本的に計画が見直される可能性もあったにもかかわらず<sup>21</sup>、最終的に当初の計画にほとんど修正を行うことがなく、スケジュールの変更と住宅の増加（計画の拡大）のみに終わった。この要因としては、第一に、知事に反対する勢力が過半数を占めていたはずの都議会が、直近の選挙の惨敗を受けて影響力の確保を狙う社会党が知事と政策協定を結んだことによつていわば腰砕けになってしまったことが挙げられる。公明党は1990年度補正予算・1991年度当初予算否決・凍結の引き金を引いたとはいえ、住宅政策が拡充されたことで賛成に回り、結局二度目の拒否権が発動されることはなかった。次に重要な要因は、再検討が基本的に都庁主導で行われたことである。都議会自身も特別委員会を作ったものの、実質的な再検討案の作成は都庁の再検討委員会に委ねられた。再検討委員会の委員長は当初の計画策定のリーダーの一人であ

---

<sup>17</sup> 1991年4月12日付けの都政新報で基本的に野党の姿勢をとることが表明されている他、5月7日掲載の桜井都議会公明党政調会長のインタビューでは住宅政策に対する不満から、少なくとも東京フロンティアの延期と住宅・福祉政策の優先を主張している。

<sup>18</sup> 都政新報5月7日。なお、5月10日の記事では、この合意は横田副知事と安形社会党幹事長が仕掛け人であると解説されている。

<sup>19</sup> 都議会の側でも公明党を中心に議会内でこの問題について議論する「臨海開発等特別委員会」の設置が検討され、実際に設置されたものの都の再検討委員会から報告を受け取るのみであり、ほとんど影響力を発揮することができずに解散した。

<sup>20</sup> 住宅の公民比率が公表されたのは台場地区のみで、1850戸が全て公営住宅とされることになった。

<sup>21</sup> 否決された臨海副都心開発事業会計には、臨海副都心への進出企業への土地貸付に伴う権利金などの収入も計上されており、これが認められないと企業との契約も延期か凍結になる可能性が大きく、開発の中断にもつながりかねないものだった（平本[2000:142]）。

元港湾局長であった高橋俊龍副知事が、これまで推進し続けてきた知事の意向を受けて再検討を行う、というものであったために、自己否定につながる見直しは考えにくいものであったといえる。

主な見直し対象事業と予算額（億円）

事業	予算額
臨海部新交通整備	612
東京港連絡橋整備	265
晴海通りの拡幅	129
副都心清掃施設	54
第三セクター出資金・補助	87 (7 団体)
国際展示場	302
フロンティア実施	52
公営・都民住宅建設	52
臨海副都心建設(株貸付)	1121
土地貸付収益	2862
計	5536

都政新報 1991 年 4 月 26 日号

### 3.2. 二度目の見直しと 1995 年知事選挙

1991 年の「見直し」が決まり、知事・議会の関係悪化も「峠を越えた」<sup>22</sup>後も、バブル経済崩壊の影響は続き、臨海副都心開発をめぐる環境は悪化の一途を辿っていく。特に重要な点は地価の下落である。臨海副都心開発に当たっては、既に述べた通り「新土地利用方式」と呼ばれる地価の継続的な上昇を前提とした方式で進出者に土地の利用権を付与し、「開発者負担」を徴収することによって都民の税金による負担なしで開発を進める方針が採られた。しかし、バブルの崩壊と地価の下落は「新土地利用方式」の採用を困難にする。なぜなら、バブルの崩壊によってそれまで必要とされていたオフィス床の需要が極端に減少するとともに、「新土地利用方式」による賃料の設定は他の地域におけるオフィスの賃料と比較して明らかに割高になってしまうからである。

進出企業の要望を受けた東京都は、進出を辞退する企業が拡大することを恐れて 1992 年 2 月には最終的には土地評価額の見直し方針を打ち出すこととなった。当初の評価額は地価のピークに近い 90 年 1 月の公示価格を基準としていたが、見直しによって 92 年 1 月の公示価格をもとに再算定されることとなった(平均 17%の引き下げ)。土地評価額の見直しは、東京都に入ることが予定されていた権利金(一時金)と賃貸料の収入を大きく落ち込ませ、30 年間で収支を均衡させるという当初の方針は大きく崩れることになる。地価の下落はさらに続き、翌 93 年にも権利金と賃貸料の見直しが行われた<sup>23</sup>。この再々値下げによって契

<sup>22</sup> 都政新報 1991 年 3 月 10 日。

<sup>23</sup> 当初計画との比較において、36%の値下げとされる(都政新報 1993 年 7 月 13 日、平本 [2000:158])。

約期間の30年でみると東京都の減収幅は2兆6000億円にも達し、都民の税金を使わない「新土地利用方式」は事実上破綻した。一方で、第三セクター各社の事業費は膨らむ一方であった。

「新土地利用方式」が破綻した後は、分譲方式の導入も検討されたものの、結局のところ通常の賃貸方式に転換されることになった(1993年9月)。しかしその財政的な苦境に変化はなく、都の計画では30年間での減収幅は4兆5000億円にも及ぶ。その減収分を一般会計による支出(2800億)、民間業者の負担(4000億)、埋立事業会計の持つ埋立地の「現物出資」(1兆2000億)、他会計からの借入金利子の軽減(1兆3000億)などで賄うとともに、長期収支の均衡を10年間延ばすという措置がとられることになった<sup>24</sup>。また、全ての土地を都として開発を進めるという方針も挫折を余儀なくされ、土地の一部を地元の江東区や公団、その他の公共団体に分譲されることになった。また、臨海副都心に進出を予定した企業も、経済状況から進出を辞退する企業が相次いでいた。

東京フロンティアについても、パビリオン出展企業が集まらない上に、都議会が「聖域」化している東京フロンティア関連の膨大な歳出に対して批判が強まったために<sup>25</sup>、知事は計画を縮小する方向で見直しを余儀なくされ、難解な「フロンティア」という概念を払拭して、最終的には世界都市博覧会—従来型の博覧会—として開催されることになった。そして、鈴木知事は自らが強力に推し進めたこの世界都市博覧会の開催を一年後に控えた1995年3月に、16年間勤めた東京都知事の座から退くことになる。

美濃部知事の後を受けて、財政再建に手腕を振るったとされる鈴木知事ではあるが、バブル経済の崩壊後の東京の財政は極めて悲惨な状況に陥った。都税収入は法人二税を中心に激減し、ピーク時の1989年には2兆6000億円もあったものが、1994年には1兆4000億程度と半分程度に激減していた。そのような状況で必要な歳出を確保するためには、バブル期に蓄えた財政調整基金の取り崩しや地方債の大量発行という手段に頼るしか方法はなかった<sup>26</sup>。一方で、臨海副都心開発と世界都市博覧会にかかる費用についてはほとんど抑制が行われなかった。そして臨海副都心開発は鈴木都政の象徴的な意味合いを付与され、1995年の鈴木後継を決める選挙において、争点として取り上げられることになった。

選挙において鈴木知事の後継と目される石原信雄前内閣官房副長官を大差で破った青島新知事は、自らの選挙公約として世界都市博覧会の中止、臨海副都心開発の見直しを掲げていた<sup>27</sup>。この公約に対して、都議会は知事選挙の時期に、「聖域」化した臨海副都心開発

---

<sup>24</sup> 平本[2000:159-160]。

<sup>25</sup> 平本[2000]は、このような議会の強硬姿勢の背景には1996年の都議選に対する思惑が存在していると解釈している。なお、この都議選においては既成政党に対する批判票を集めた日本新党が20議席を獲得した。

<sup>26</sup> 特に平成6年度の予算編成においては、財政調整基金を中心とした基金をほとんど使い果たし、起債を限度額いっぱい発行するという苦しい財政運営を行っている。

<sup>27</sup> なお、有力とされた候補のうち都市博中止の公約を掲げていたのは青島以外に、岩國哲人・上田哲・黒木三郎の三人であり、石原信雄・大前研一の二人は継続を表明していた。

については見直すべきであるとしながらも、世界都市博覧会については国際公約であり、また、これまでに費やしてきた費用を無駄にするべきではないとして「世界都市博覧会に対する決議」を 100 対 23 という大差で可決し、知事に対して圧力をかけた。しかし青島知事は、「多くの都民の人たちから FAX など寄せられた激励の言葉、建築家や学者の人たちの意見、そして最終段階の家族の応援」<sup>28</sup>によって 5 月 31 日、都市博の中止を発表する。これは、予算の執行権を持つ知事の決断に基づいて、副知事からの依命通達によって予算の執行が停止されるという形をとることになった。都市博の中止に伴って、①出展予定企業への損害補償と前売り入場料払い戻しの手数料などに約 400 億円、②パビリオン出展企業と主催の「東京フロンティア協会」および都の工事、事業の受注業者の損害補償約 350 億円、③前売り入場券払い戻し手数料等の PR 経費、会場施設除去工事費用に約 50 億円の支払いを予算案化することとなった<sup>29</sup>。都議会は、知事に圧力をかけるなどの動きは見せたものの、定例会で中小企業対策の補正予算を出すことで一転して無風となり、対決姿勢をとったのは自民党のみであった<sup>30</sup>。

知事は施政方針演説において、「現行の開発コンセプトを基礎にして、開発スケジュール、土地利用計画、開発者負担方式、土地処分方式、臨海会計のあり方などを総合的に検討する」と述べたうえで、8 月中旬から専門家を中心に臨海副都心開発について議論する「臨海副都心開発懇談会」を発足させることとなった。最終的に 9 月から発足した「懇談会」への諮問は、趣旨として「平成 7 年度末の始動期終了という節目の時期を向かえ、今後の開発を適切に進めていくにあたり、こうした開発目標（注：一点集中型から多心型都市への転換や国際化・情報化への対応）を踏まえつつ、都民にとって夢のある活用も含め、今日の社会経済状況の変化に適合するよう、総合的見直しを行う必要がある」とされたものの、「こうした開発目標を踏まえつつ」と「総合的見直し」のどちらに重点を置くのか、すなわち、これまでの開発目標を前提とするのかどうかがこの諮問文からは明らかでないとして、懇談会では当初から議論が紛糾する。つまり、現行の臨海副都心開発を支持する都議会議員や東京都庁 OB、特別区関係者は「開発目標を踏まえる」という部分に重点を置き、学者を中心とした開発の根本的な見直しを主張するグループという対立構造が形成されていたのである。しかも、開発目標を見直すかどうかについて青島知事の姿勢が定まらなかったことがこの混乱に拍車をかけていた。知事は公約において抜本的な見直しを表明し、経済誌のインタビューに対して「事務所ビルだけ建てたってだめ、ということははっきりしている」と単純な開発推進とは立場が違うことを強調していたものの、一方で議会においては開発推進の立場を強調する姿勢をとっていた。さらに、当時の石川雅巳港湾局長が、中間報告が出されたあとに議会の臨海副都心開発特別委員会において「大幅な変更はありえない」という趣旨の発言を行っており、懇談会の抜本見直し派の委員から知事発言との

---

<sup>28</sup> 青島[1995a:79]。

<sup>29</sup> 森[1998:214]。

<sup>30</sup> 都政新報 1995 年 6 月 20 日、6 月 30 日。

整合性について不満が述べられるという状況であった<sup>31</sup>。

懇談会の議事進行にあたっては、事務局が作成した資料をもとに審議するだけでなく、小委員会が起草した原案に基づいて、懇談会の責任において報告をまとめることが強調された。そして、議論の紛糾によるたび重なる延期の末、12月に発表された中間報告においては、既に巨額の投資がなされてその一部は稼動し始めているという現実を見据えたうえで貴重な都民の財産を活用するというかたちで「開発の継続」を確認したうえで、具体的検討課題が8項目に整理されるにとどまった<sup>32</sup>。その後は結局両者の意見がまとまることはなく、「もはや常識的な意味での意見調整を行うことはほとんど不可能なのではないかとの認識が大勢を占める」<sup>33</sup>に至り、1996年4月の最終報告においては、花田一憲・東京臨海副都心(株)代表取締役専務を中心にまとめたA意見と、大西隆・東京大学教授が中心となってまとめたB意見の両意見が併記されるという異例の体裁がとられることになった。

A意見については、これまでの開発目標を前提とした上で、業務人口・居住人口をともに一部削減し、平成46年度の財政収支の均衡（黒字化）が可能であるとして、その後の一般会計からの持ち出しはあるものの、事業を中断することによって1兆円以上のそれまでの投資を「無駄にする」よりは好ましいことを主張していた。それに対して、B意見は非常に過激なものであり、臨海会計が既に破綻していると断じ、基盤整備の完了していない地区については新規開発を中止・凍結するとともに、就業人口を大幅に減らすという提案であった。それだけではなく、都民の「諮問的住民投票」を提案したり<sup>34</sup>、第三者機関として臨海副都心のまちづくりを進めるための知事の諮問機関を設置したりすることなどを盛り込んだ内容であった。B意見については開発を凍結したときの負担について都からの試算は報告されていないが、第14回の懇談会で五十嵐委員が公表したものによると、事業を継続するほうが中断するよりも費用がかかるとしたものの、中断にかかる費用は8000億円以上と試算された<sup>35</sup>。

---

<sup>31</sup> 特に問題になったのは、第一回懇親会における青島知事の「皆さんが自由にご発想いただき、自由なご発言をいただくというのが当懇談会の大前提でございますので、諮問にあります文言に堅苦しくとらわれて、そこから議論がはみ出さないということでは、皆さん、せっかく豊かな発想をお持ちなのに、それが活用できないということになりますので、いま仰せのような幅広いお考えで望んでいただくことは、むしろ私にとっては望ましいことと考えております。」という発言が、開発目標自体の見直しを含むものであると解釈できるのに対して、石川港湾局長を筆頭とする事務局は目標の見直しを否定し続けたため、知事との食い違いをたびたび指摘されることになった。

<sup>32</sup> 「土地利用と地域の活用」「土地処分」「開発者負担」「開発スケジュール」「広域的交通基盤」「会計収支」「有明北地区開発」「豊洲・晴海地域開発」の8項目である。

<sup>33</sup> 臨海副都心開発懇談会事務局[1996:2]。

<sup>34</sup> その後1996年の第二定例会において住民投票条例案が提案されるが、大差で否決された。

<sup>35</sup> 都の試算では、開発を継続する場合の一般財源による負担は8430億円で、中止した場合には1兆4560億円となっている。それに対してB意見の五十嵐委員の主張によると、開発を継続する場合の一般財源による負担は1兆3156億円で、中止した場合の負担は8022億円となるとされている。この違いは、特定の費用を計算に入れるかどうかの見解の違いに

この二つの意見の大きな違いは、いずれにしてもかかることになる費用をどのように扱うか、という点にある。A 意見の場合は、40 年以上の長期に収支均衡を先送りするために、負担はある程度大きいものの、長い将来にその負担を先送りすることが可能であった。それに対して B 意見のように中断を行う場合は、それまでの費用を何らかの形で賄わなくてはならない。さらに B 意見にとって厳しかったのは、95 年までにすでに国から 5400 億以上の起債許可を受け、計画が進行している中で、1997 年から債権の償還がスタートし、さらに、臨海開発の推進が次年度の転貸債の認可と都債借り換え認可の条件になっていたことである<sup>36</sup>。開発反対の立場からは、開発を中断することで「一兆円程度の損失で済む」ことになり、これが最終的にどの程度の負担になるかわからない開発継続よりは好ましいとするものの、財政難の都庁にとっては、一般財源から巨額の支出をすることは難しく、まして都債の借り換え無しに短期的にその費用を負担することは不可能であったと考えられる。

青島知事が当初表明していた、「オフィスビルが林立するだけの副都心は望ましくない」という公約からすると、それにより近い抜本的な見直しの提案は B 意見であると考えられた。青島知事は、「まちづくり都民提案制度」で、副都心広場周辺と青海の一部において都民提案を開発につなげることを狙った制度を導入して独自色を出そうとしたものの、最終的に 1996 年 7 月に就業人口については A 意見が主張する 9 万人よりも 2 万人抑えた 7 万人としたうえで、46 年間で収支を均衡させるという A 意見の提案に近いかたちで「臨海副都心開発の基本方針」を策定することになった。同時に、土地処分の方式として、それまでの長期貸付方式だけではなく売却方式や定期借地法式を導入することになり、この点についても A 意見の主張を容れたかたちとなっている。この後、臨海副都心開発に関する議論は収束に向かっていく。

## 4. 分析

### 4.1. 分析枠組

事例の検討を踏まえて、以下では①なぜ開発計画が急激に拡大することになったのか、②なぜ二度にわたる見直しの機会があったにもかかわらず、抜本的には見直されないままに開発計画が実施されたのか、という問いに答えることを目的とする。その分析に当たっては、東京都知事、東京都議会（議員）と、知事のスタッフとしての官僚組織・ブレーン、さらに国（中央政府）を主要なアクターとして考える。そして、これらのアクターの行動原理として、本稿では①政治家（知事・議会）は自らの政治的支持を最大化するべく行動する、②全てのアクターは過去の自らの決定に拘束される、とする仮定のもとで説明を進める。

アクターの行動は、日本の地方自治制度の規定によって条件付けられる。日本の地方自治制度は、首長（知事）と地方議会という二代表制が採られている。両者ともに有権者

---

原因がある。

<sup>36</sup> 第二回臨海副都心開発懇談会における事務局幹事の発言による。

である住民の投票によって選ばれており、その関係は基本的に対等であるとされる。しかし、比較政治学的な観点からすると日本の地方政府における首長の影響力は非常に強いと考えられる。なぜなら、首長は予算・立法（条例）の提案権を持ち、地方政府においてアジェンダを設定する役割も果しているからである。首長は、予算をはじめ議案の提出を行うことが可能であるし、議会の議決に対して再議を請求することができる（条例・予算への異議は2/3の特別過半数で **override** される）。その上に、議会が成立しないとき、議会を召集する時間がないとき、議決すべき議案を議決しないときなど、首長は議決すべき事件を処分することすら可能である（専決処分）。さらに知事は議会からの不信任に対して解散をもって対抗することが可能であることも重要であろう。それに対して、議会は予算を増額修正することが可能だが長の「予算提出の権限を侵すような修正」を行うことはできず、首長をはじめとする執行機関への公的な対抗手段としては、不信任のほかに①行政事務の検査・監査・調査（特に100条調査）、②幹部職員（副知事・出納長・助役・収入役・監査委員等）選任に当たっての同意、といったものに限られる。

本稿の観点から重要なポイントは、まず、計画を定めるのは基本的に知事を筆頭とする官僚組織であるということが挙げられる。そのため、提案権を持つ知事は、官僚組織・ブレーンといったスタッフを通じて自らの選好に最も近い案を提出することができる（名取[2004]）。また、官僚組織が策定した計画に対して、それが自らの意に沿わないものである場合には拒否することも可能である。

議会も自ら条例案を提出することが可能ではあるものの、予算や大規模な計画の策定に当たっては専門能力を持つ官僚組織を動かす必要があり、現実的には特に知事によって統一的に提案される予算と複雑に絡んだ政策を提案することは困難であると考えられる。つまり、議会は予算など議決事項の否決はできるものの、自らアジェンダ設定を行うことが非常に稀である、というところにある。さらに、議会の構成が大きく変わらない限り、議会は自らが以前に行った決定に拘束されることも重要である。

#### 4.2. なぜ開発計画は拡大していったのか

第2節でみたように、当初は情報都市＝テレポートとして、ビジネス向けの小規模な基盤整備を想定していた計画は、最終的に「東京フロンティア」として東京都にとっても未曾有の大事業にまで発展することになった。計画をこのように拡大させた要因として、国の民活路線と、知事のブレーンの介入を考えることができる。知事が計画を策定する段階において影響を及ぼすことができる国と知事のブレーンがともに臨海副都心開発に対して拡大志向を持っていた。さらに知事の意向によって、策定過程において通常歯止めとなる官僚組織（財務局）をパスして計画の拡大が可能となったのである。

##### (1) 国の民活路線

当初小規模であった計画をまず大きく後押ししたのが国の民活路線である。1986年9月に金丸副総理・民活担当大臣が鈴木知事を伴って臨海地域の視察を行ったことで、高度な

情報通信基地を構築するという計画にオフィス不足の打開策を臨海部に求めるという性格が付与された。当時の副知事であった横田政次は、金丸副総理を筆頭とした中央政府からオフィス不足の打開策を臨海部に探るというプレッシャーが存在していたこと、さらに、建設省を中心として不足する都心近郊の住宅についても臨海部に建設することを求める介入があったことを明らかにしている（横田[1992:74-77]）。「民活」の名のもとにより大規模な開発計画を求める中央政府に対抗して、東京都は開発の主導権を保持するために、大規模な開発の構想を受け入れたうえで第二次東京都長期計画以降、案の具体化を前倒しで進めることになった<sup>37</sup>。

しかし、臨海副都心開発が完全に中央政府の影響下で進められたものであって東京都はそれにお付き合いをただけであるとはできない。なぜなら、中央政府においては、中曽根首相退陣後の1987年11月に発足した竹下内閣は民活から税制改革へと重要政策を転換させ、金丸民活担当相を更迭して民活担当相自体を廃止し、自民党が臨海副都心開発計画から退出し、基本的には東京都が主導することになったからである（光延[2006:181]）。もちろん東京都が主導するといっても、先に挙げた横田政次の述懐に見られるように、当時の住宅事情から建設省が住宅建設を要請するなど国が開発を後押しする場面は見られる。しかし、その開発について一度コミットした国の側からストップをかけた形跡は見られない。

## (2) 知事のブレーン主導の計画

臨海副都心計画を拡大させた要因として次に挙げられるのが、この計画が当初主管の港湾局から知事部局、そして知事のブレーンで計画が策定されるようになったということである。一港湾局の案件から知事部局へと上げられることによって予算は増大し、さらに、知事のブレーンが審議会の報告書を通じて規模を拡大させた計画は、他の予算項目との調整をそれほど行うこともなく財務局の査定を通過してしまうことになる（光延[2006]）。

重要なポイントは、ほぼ知事直轄の案件となった結果、他の事務事業との兼ね合いから政策の総合調整を図る財務局の査定が効果を持ちにくくなったということである。一般的な都の事業であれば、査定権限を行使して膨大な予算のかかる事業に対しては歯止めとなるはずの財務局が、臨海副都心開発においては歯止めになりにくかったことが、拡大のひとつの要因になったと考えられる。

## 4.3. なぜ抜本的な見直しが行われなかったのか

急速にその規模が拡大した臨海副都心開発は、少なくとも1991年と1995年の二回、明示的に開発計画が変更されうるチャンスがあった。これは、それぞれそれ以前の決定に縛られることがない都議会と、新しい知事が決定に関わる機会が発生したからであると考え

---

<sup>37</sup> 計画策定の実務に当たった三菱総合研究所の平本一雄も、この時期の計画策定が国の圧力を受けて非常に急速に行われていたことを証言している（平本[2000]）。実際は、光延[2006]が指摘するように、この拡大は中央政府・自民党と都との「競合」によると言えるだろう。



られる。それ以外の主要なアクターである国・官僚組織は、既に臨海副都心開発にコミットしており、自らその現状維持点に変更を加えることはできなかつたのに対して、それまで実質的な決定に関わらなかつた都議会と、選挙に当選することによって新しくアクターとして登場することになった青島知事が見直しをアジェンダに載せる役割を果たした。

#### (1) 都議会の選択

都議会は、1991年の第一定例会に上程された予算案について、何の抵抗もなしに賛成してしまうと、議会は（少なくとも次の改選までは）その後自らの決定に縛られることになり、見直しを発議することは難しくなる。そのために、この予算審議は議会が自らの責任を問われないかたちで見直しを訴えるチャンスであった。

都議会は、公明党を中心に開発の見直しを主張する勢力が多数派を形成し、1990年度の補正予算を一部否決し、1991年度の当初予算の臨海副都心開発関係の支出を凍結した。しかし、直後の都知事選挙で鈴木知事が選挙で圧勝して四期目に突入したことが、見直しの契機を一気に弱めた原因であると考えられる。公明党は野党的な姿勢を貫こうとしたものの、直前の区議選挙で惨敗して二年後に迫った都議会議員選挙を意識した都議会社会党が鈴木知事に接近して与党化したことで、議会において鈴木知事を支持する勢力が多数を占めることになった。社会党の与党化を受けて公明党は孤立を避けて凍結解除に同意し、予算の凍結は解除されて結局見直しの試みは挫折することになった。鈴木知事は1991年の都議選で圧勝することによって、選挙に敗北し危機感を感じていた社会党を自らの陣営に引き込み、都議会に開発の継続を認めさせることが可能になったのである。

その後、バブル経済が崩壊した結果、開発の前提となっていたオフィスの供給不足・地価の高騰が完全に吹き飛び、992年には既に無償で譲与された土地からなる資本剰余金を食いつぶして、欠損金が出始めた。埋立事業会計からの供与や銀行からの借入によって構成された資本によって行われた開発に対して、ビル事業等による収益がそれに見合うものではなく、さらに二回にわたる地価の改定を繰り返す中で、余計に収入の途が細くなり、膨大に積み上げられた借入を返す目途が立たない状態となった。それにもかかわらず、鈴木四期目の議会は野党化しなかつたことは、一度議会において議決した予算について現状維持を保つ責任があつたことが大きい。議会は知事が提案する予算を認めないことはできても、一度自らが認めた予算を覆すような発議を行うことは、議会の構成が大幅に変わらない限り難しいのである。都議会は、選挙において現職が非常に強く、1989年改選時の現職は91人が残り、さらにそのうちの59人は1993年の選挙でも勝ち残っている<sup>38</sup>。これは、臨海副都心開発の初期から関わつた議員のうち、ほぼ半数が議会に残っていることを示している。また、1991年の見直し・再始動に関わつた議員についても、79人が青島知事の時代にも議員を続けている状況であり、1991年の第二定例会で予算凍結を解除して以降、議会の側から積極的に見直しをアジェンダとして設定することは難しい状況であつたと考え

---

<sup>38</sup> しかも、この59人のうち、鈴木知事第四期の実質的な与党であつた自社公民各政党に所属する議員は52人を数える。

られる。

都議会における新人・現職・元職の人数構成

	1985	1989	1993	1997
新人	35	33	43	38
現職	89	91	79	82
元職	3	4	6	7
定数	127	128	128	127

出典：東京都議会議員選挙の記録、各年版より筆者作成

## (2) 青島知事の選択

1995年の知事選挙で大勝し、新たなアクターとして意思決定過程に登場した青島知事は、都市博の中止と臨海副都心開発の総合的な見直しを公約としていた。青島知事による都市博中止の決定も、同様の文脈で説明することが可能である。まず都市博の開催について、議会は鈴木知事のもとでの公約通りに開催することを求めている。これは、議会自身が都市博の開催を認めてきた経緯に由来するもので、例えば知事が変わっても議会の構成が変わっていない限り、まったく同じ議案に違う態度で臨むことは難しい。ここで重要な点は、議会の取れる対応は限られているということである。つまり、1991年の第一例会におけるように、「予算の承認」という場面で拒否権を発動することで、意思決定に自らの意思を反映させることが可能であるものの、1995年の都市博中止のように、「予算の執行停止」という場面では拒否権を発動することはできないのである。なぜなら、既に議会によって認められた予算を執行するかしないかについては、知事の専決事項であるとされ、それを拒否することは制度的に認められていないからである。そのため議会は、実効性のない「推進を求める決議」を採択して知事の裁定を待つことしかできなかった。このように、既に議会で定められた予算を執行するかどうかについては、制度的に拒否権が発動されるポイントがなく、知事の決定権は非常に大きい。そのため、都民の政治的支持を必要とする青島知事にとっては、中止したことによってかかる費用と比較しても、都市博を中止することは合理的な選択であったと考えられる。それでは、なぜ都市博を中止に追い込んだ青島知事は、臨海副都心開発を見直すことができなかったのだろうか。それは次に述べるように、資金調達方法に原因が存在する。

臨海副都心開発は、既に指摘したように「新土地利用方式」という方法で資金を調達しようとする点に特徴を持つ。この方式は、バブル期のように、土地の価格が長期的に上昇し続けると考えられている中では、大きな事業を行っても開発者の後年度負担によって将来収支が均衡し、しかも収支が均衡してからは地権者である東京都に大きな利益をもたらす可能性が想定されていた。しかし同時に、開発計画自体に大きな変更がない場合は、土地の価格が下がり続ける中では資産価値をベースにする収入の減少につれて収支が悪化する

る可能性もあった。このように、新土地利用方式の事前に巨大な債務を積み上げてしまう方式は、臨海副都心開発の決定に当たって大きな意味を持つ。

青島知事が臨海副都心開発の継続か中止かを判断するに当たっては、この点が非常に大きな問題になっていたと考えられる。まず、青島知事が就任するまでに臨海副都心開発に投じられた費用を見ると、1995年の始動期終了までに投下した事業費は、交通基盤、供給処理施設、公園など総額1兆4214億円であり、さらに一般財源から1420億円が投入されていた<sup>39</sup>。これを開発者負担のみで回収することは、ほとんど不可能な状況にあり、しかも東京都はバブル崩壊によって法人二税を中心に税の減収が激しく、財政は危機的状況であった。その状況の中で、開発計画を中止・凍結した場合にかかる費用は港湾局の試算で1兆3000億円であり、少なめに見積もるB案の試算でも8000億円以上であった。都市博の中止のために予算化した500億円という金額との違いは明白であり、いかに都市博を中止した青島知事であっても、その費用負担の決断をすることは困難であったと考えられる。

さらに、青島知事の選択に当たっては、国の意向とブレーン不在という点も大きい。議会と同様に既に開発計画にコミットしている国は、都債の償還に当たって借り換えを認可する条件として開発計画の推進を持ち出しており、財政状況の厳しい東京都にとっては大きな圧力となっていたと考えられる。特に、開発計画を中止する場合には開発収益が頭打ちになることを意味し、借り換えなしでの中止がほとんど不可能であったことを考えると、国の意向は開発計画を継続させる決定的な要因の一つになったと考えられる。また、青島知事のブレーン不在は、知事に懇談会によって提示されたA意見・B意見のどちらかを選択させるという状況を生み出してしまった。基本的に開催か中止か、という二択であった都市博と比べて、臨海副都心開発の見直しは、費用負担の方法も含めて提示する案の幅があったと考えられる。しかし、青島知事は対案を出すためのブレーンを用意していなかったために、A意見を受け容れるというかたちで決着するしか選択肢を持たない状況に陥ったと考えられる。

## 5. 結論

本稿の事例研究の結論としてまず挙げられるものは、臨海副都心開発という未曾有の大事業において、その計画が拡大する過程で知事の意向があまりにも強く働いていることが明らかになった。しばしば「車の両輪」といわれる知事と議会ではあるものの、議会が実質的な決定の場に参画することになったのは、既に開発事業化計画の策定も終わった1991年であり、仮に議会が計画を見直しする志向を持っていたとしても、それが意思決定に反映されることは難しかったと考えられる。

次に、見直しという議論を発動させるに当たっては、それまで意思決定に参画してこなかったアクターの役割が大きいことが示された。この事例においては1991年の都議会と、1995年の青島知事であり、この分析からは、過去の（自らの）決定に拘束されないアクタ

---

<sup>39</sup> 都政新報1996年2月23日。

一が存在しない限り実質的な見直しが行われる可能性が非常に低くなることが示唆される。その典型的な例が1991年に当時の高橋俊龍副知事を委員長として行われた臨海副都心開発再検討委員会の議論であり、また、1991年に与党化して以降の都議会の対応であると考えられる。バブルの崩壊という非常に大きな社会経済的变化が起こったにもかかわらず、以前の計画を内発的に見直すことができないことを考えると、地方政府が通常の業務の中で不断の見直しをかけることが非常に困難であることが示唆される。

最後に、自主財源の割合が高く、一般的には自律的な政策決定を行うと考えられている東京都でさえ、国の意向によって政策が左右されることを指摘しておく必要がある。近年の地方制度改革の中では国庫支出金や地方交付税交付金が国によって恣意的に用いられるとして批判されるが、本稿で見たように、政党が地方公共団体の計画に介入することも少なくないし、また、国は地方債の認可を通じても地方政府の政策決定に大きな影響を与えることができる。特に臨海副都心開発のように大きな借入をしたうえで先行投資を行うような大規模開発においては、地方債の借り換えについて条件を出すことで、国は地方政府の意思決定をかなりの程度コントロールすることが可能になると考えられる。

このような結論から導き出される含意として重要なものは、地方政府の大規模な開発に当たっての資金調達のあり方に関するものである。はじめに多額の借入をして事業を行う場合には、強すぎる知事の意思決定は次の知事の意思決定までも拘束してしまうことになる。大規模な開発によって生まれた債務が次の知事に引き継がれた場合、引き継いだ知事が開発を中止・凍結しようとする、自らの判断で住民の税金である公的資金を投入しなくてはならない。この点を考えると、国が地方政府の借入を統制するのであれば、個別の債務について認可をおろすというやり方をとるよりも、債務の総額を後継者の意思決定を阻害しない程度に抑えることのほうが重要であると考えられる。もちろん、臨海副都心開発については、本来であれば国が行うべき規模の事業であって、それを東京都が非常に短い期間で行ったために、短い期間で莫大な事業費・債務を積み重ねることになってしまったという特殊事情は考慮する必要はある。

さらに、議会を意思決定にどのように参加させるかという点も重要なテーマである。本稿が対象とした臨海副都心開発では、計画段階に議会がほとんど参加することがなく、最終的に予算を承認するかどうかという場面において大きな役割を果たすことになっていた。しかし、地方政府が二元代表制で知事と議会を「車の両輪」と考えるのであれば、やはり計画策定に当たって都議会がもっと積極的に意思決定に関わる必要があったと考えられる。しかしながら、現在は、議会が行政のたてる計画に参加することは非常にまれであり、今後の制度設計上の課題であると指摘することができる。

参考文献

- 青島幸男[1995]『青島幸男とたった七人の挑戦』徳間書店
- 植田和弘[1995]「臨海副都心計画そのものが自転車操業だ」『エコノミスト』73(26):50-52.
- 力石定一・田村明弘[1995]「東京臨海副都心を森林公園に」『エコノミスト』73(42):100-103.
- 大西隆[1996]「とりあえず事業継続だが、“見直し”は最後ではない」『エコノミスト』74(40): 92-95.
- 清原慶子[1996]「自治体行政への住民参加の推進に果たす情報公開の意義－東京都臨海副都心開発懇談会の事例から－」『法学研究』69(12): 255-283.
- 東京都企画審議室調査部[1986]『東京レポート構想検討委員会中間報告』
- 東京都企画審議室調査部[1987]『東京レポート構想検討委員会最終報告』
- 東京世界都市博覧会基本構想懇談会[1989]『新しい都市づくりの運動 東京フロンティア－都市・躍動とうるおい』
- 東京都企画審議室・東京都港湾局[1996]『臨海副都心開発の基本方針』
- 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」中央公論社
- 鈴木俊一[1990]『東京：21世紀への飛翔』ぎょうせい
- 鈴木俊一[1994]『地球時代の首都経営』ぎょうせい
- 横田政次[1992]『僕は裏方：都・区政四十五年』ぎょうせい
- 光延忠彦[2006]「安定的統治の条件－80年代鈴木都政を中心に」『年報行政研究』41
- 塚田博康[2005]「臨海副都心の負の遺産－新たな「未来型都市」建設のために」『都市問題』96(3): 10-15.
- 水澤正哉・渡邊徹[1991]「東京湾岸開発における第3セクターの役割－幕張・臨海副都心・MM21の比較－」『1991年度 第26回日本都市計画学会学術研究論文集』133-138.
- 森元孝[1998]「巨大都市の民主主義－東京都臨海副都心開発問題の調査研究のために－」『社会科学討究』43(3): 207-235.
- 佐々木信夫[2003]「自治体における政策過程の分析」『公共政策研究』3: 22-33.
- 佐々木信夫[2004]「東京都政における政策過程の研究－東京都の臨海副都心開発の生成過程」『経済学論纂（中央大学）』44(3/4): 49-66.
- 「東京都債一覧表」各年版
- 東京都[1991]「臨海副都心開発等再検討委員会 報告」
- 都政新報縮刷版、各年版
- 東京フロンティア対策本部 事業概要 平成元年～平成七年
- 東京都臨海副都心開発事業会計決算審査意見書 平成元年～平成八年
- 東京都臨海副都心開発事業会計決算書 平成元年～平成八年
- 名取良太（2004）「府県レベルの利益配分構造：地方における政治制度と合理的行動」『大都市圏における選挙・政党・政策：大阪都市圏を中心に』関西大学法学研究所研究叢書 27: 31-75.