

夢洲 IR 破綻を重ねても大規模プロジェクトにつき進む体質はまるでギャンブル依存症

蚊口 哲也

1. 公的資金を使った開発の破綻のあとに

本稿の図表は大阪市 HP「大阪港埋立事業について」より
<http://www.city.osaka.lg.jp/port/page/0000211655.html>

1) 臨海地区の埋立事業の事業計画

埋立は、複数の主体が各々の目的に応じて事業を行っており、大阪市港湾局では建設残土・浚渫土砂の処分と都市開発用地の造成の両者を主な目的としているが、環境局や大阪湾センターによる廃棄物の海面処分や、国や大阪港埠頭(株)による岸壁・埠頭用地の整備なども実施されている。

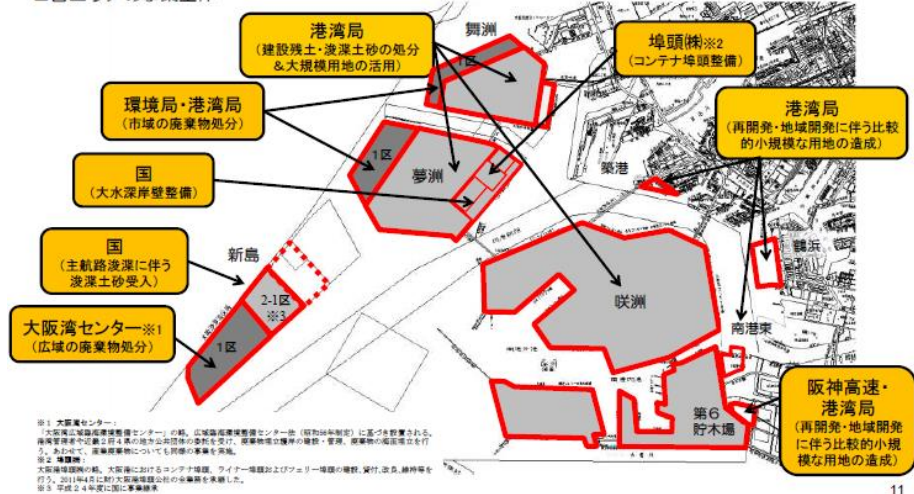
廃棄物埋立護岸は補助事業、埋立地完成までの地盤改良を含む事業は起債（臨海債）で行われる。大阪市内の公共発生土（海面以下は浚渫土砂）、土地化したものを、売却して負債を償還する仕組みである。

具体的には、海水面を埋立て陸地として土地利用することを目的に、護岸の築造から、地盤改良、埋立、土地利用（ふ頭を除く）に必要な

I-2 事業主体

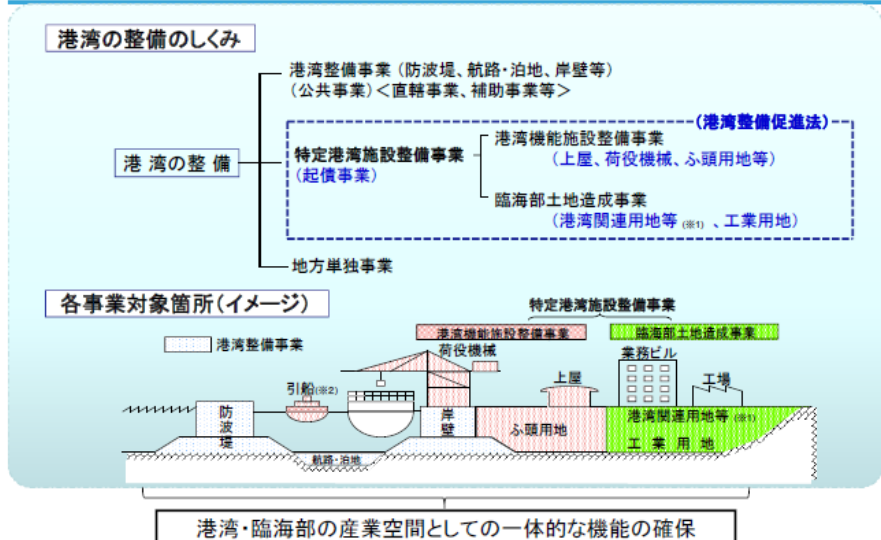
・夢洲コンテナ埠頭では、ターミナルごとに整備方式(公社、新方式、スバ中(上下分離)など)が異なり、市・埠頭(株)・国が役割分担して行っている。
 ・舞洲(1区)及び夢洲(1区)においては、港湾局が処分場を整備し、環境局が廃棄物を受入れている。処分完了後に、港湾局が処分場跡地の分譲を行い、分譲収入で処分場整備時の起債を償還する。
 ・新島1区の広域廃棄物処分場については、大阪湾センターが港湾局の委託により廃棄物埋立護岸を整備し、地方自治体の委託により、廃棄物の搬入施設の整備及び廃棄物の処分(埋立て)を行っている。

■各エリアの事業主体



特定港湾施設整備事業とは

国土交通省



(※1) 港湾関連用地等：港湾計画に定められた港湾関連用地、交流厚生用地、都市機能用地、交通機能用地など
 (※2) 引船：船舶の離着岸を補助するために使用する船舶

公共インフラ（道路・下水等）等の整備、土地の売却・賃貸までが埋立事業となる。埋立用材として建設残土、浚渫土砂等を活用する場合があります。廃棄物処分場として利用されている区域もある。

大阪港においては港湾局が実施しており、物流、まちづくり、環境に係る事業と密接に関わる事業である。

廃棄物、浚渫土砂・建設残土の発生量は想定量が減っている。建設発生土は建設リサイクルの観点から工事間での有効活用が図られている。公共工事自体が縮小するなかで発生土全量も減っている。浚渫土砂は河川の維持浚渫など定常的な発生量は見込まれるがほぼ満杯で全体量としては残り少ない、発生土量のバランスを見直す時期にきている。廃棄物についてはリサイクル推進などにより発生量は減る傾向にある。

これらのことで、土地化して売却益を負債の償還に充てる仕組みに狂いが生じてきている。

(参考) 埋立会計の中期収支見込

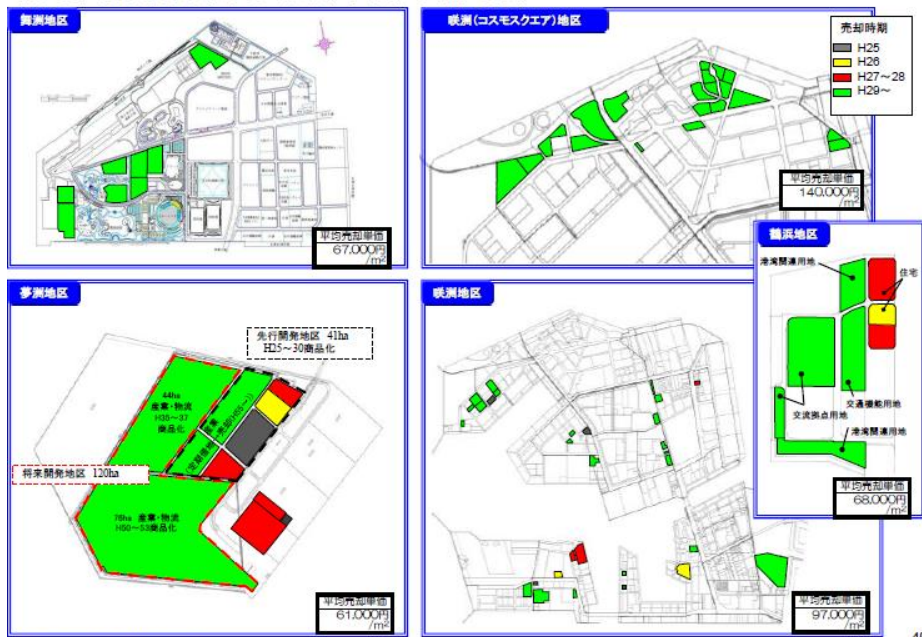
・埋立会計において、平成28年度より単年度の資金不足が見込まれ、企業償還金が増大する平成31年度には不足額が拡大するが、大阪港振興基金を充当することなく資金不足は回避できる見込み。

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35
収益	135	130	109	141	97	84	99	111	93	117	91	149
営業収益	123	122	99	141	96	83	98	111	93	117	91	149
土地売却収益	74	74	50	92	47	33	47	60	42	67	42	101
 	66	23	35	25	29	33	47	60	42	67	42	66
 	8	51	16	67	18	0	0	0	0	0	0	35
土地賃貸料収益	49	48	49	49	49	50	51	51	51	50	49	48
 	2	2	2	4	4	6	7	7	7	7	7	7
営業外収益	12	8	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
費用	143	166	698	200	104	71	80	82	60	66	49	111
営業費用	127	134	73	161	65	33	42	44	35	54	35	97
 	92	109	55	150	53	21	27	32	25	43	25	87
 	16	9	12	5	5	6	9	6	5	5	5	5
 	7	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
 	7	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
 	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
営業外費用	16	27	41	39	39	38	38	38	25	12	13	14
 	2	14	26	26	26	26	26	26	13	0	0	0
 	0	5	585	0	0	0	0	0	0	0	0	0
当年度損益	△ 8	△ 36	△ 589	△ 59	△ 7	13	19	29	33	51	43	38
資本的収入	46	17	19	10	7	8	16	26	72	75	67	24
 	38	14	13	9	7	8	16	26	72	75	67	23
 	90	69	68	44	97	89	75	101	116	135	126	93
 	45	21	31	9	7	8	16	26	72	75	65	23
 	1	6	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0
 	44	40	37	35	90	81	59	75	44	60	64	60
差引不足額 A	△ 44	△ 45	△ 49	△ 34	△ 90	△ 81	△ 59	△ 75	△ 44	△ 60	△ 62	△ 59
補填財源 B	96	90	50	92	47	35	48	63	58	95	67	126
再差引過不足額 A+B	52	45	1	58	△ 43	△ 46	△ 11	△ 12	14	35	5	67
累積資金過不足額(基金除く)	54	99	100	158	115	69	58	46	60	95	100	166
大阪港振興基金	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62
累積資金過不足額(基金含む)	116	161	162	220	177	131	120	108	122	157	162	228

【課題】 集客施設の維持管理費、公共インフラの維持管理費の埋立会計負担の軽減
 【対策】 集客施設のあり方を見直し中（次頁参考）、公共インフラの整備・維持管理費の負担の見直し（第四章）

すでに咲洲2期のコスモスクエア、鶴浜、舞洲でも買い手のつかない用地がある。埋立会計の起債償還が拡大する時期（平成28～29年）に累積資金が不足を夢洲（先行開発地区）の土地売却収益を確保することで、大阪港振興基金を充当することなく資金不足を回避している。以降も順調に土地が

（参考）売却予定用地（咲洲、舞洲、夢洲、鶴浜）



売れるとの予測で収支見込みを立てている。咲洲・舞洲・鶴浜地区では、①当面3年間(H26～28年度)は、買受けニーズの高い売却が比較の見込まれる物件を個別に決定し、売却見込額を計上。②H29年度以降は過去の売却実績をもとに、残りの土地を原則として20年間で売却できるものとして計上している。夢洲地区は①先行開発地区の物流用地は商品化時に売却。産業用地は30年間の定期借地の後10年間で売却と設定。(定期借地料121円/m²月)、②将来開発地区の土地利用は、「産業、物流」を想定。物流用地は商品化時に売却、産業用地は商品化後10年間で売却と設定。(売却見込額の設定は鑑定価格により算出。ただし鑑定額がない場合相続税路線価をもとに試算)

すでに平成26年度には埋め立て会計整備見直しに伴う一時的な損失として特別損失585億円を充填している。想定どおりの売却が進まない場合のリスクを最小限にするために、総合特区・国家戦略特区の指定などの「大阪の成長戦略」による下支えをしている。そのなかでも最も大きく期待しているのが、海外からの旅行客を受け入れ活力を活かすインバウンドである。そのための「大阪万博」であったり、カジノを含む「IR」が政策と掲げられている。

2) 大阪市・大阪府の箱ものの行政のなれの果て

大阪では行政が「ラスパOSAKA」「なにわの時空館」といった施設を次々と建設したが、事業計画が失敗し「大阪無駄の陣」としてマスコミでも取り上げられている。この中で約3349億円をかけている夢洲についても2008年オリンピック誘致に失敗し、今は、万博やカジノ誘致を模索している。

採算性など度外視の事業、安易な経済予測による借金の積み増し。総工費約176億円をかけて作ったなにわの海の時空館、ATC(1465億円)ORC(1027億円)オスカードリーム(225億円)OCAT(478億円)クリスタ長堀(440億円)など数々建設されたが、テナント数が伸びずに現在事業計画の見直しが進められているものがある。箱モノの資金計画の違いによって銀行の債権放棄や、役所として使用することで償還の足しにするなどの精算の違いもでてくる。資金計画が焦げ付いたものは、いずれはそのツケを市民生活にしわ寄せ、もしくは市民の良質資産の地下鉄や上下水道を売却した利益で穴埋めも想定される、さらに大きな投資に回される。これ自体が投機的な事業といえるのではない。

3) 公共事業を止められない、見直しできない制度の問題

一般的な公共事業は「便益」と「コスト」の事業評価が必須になっている。整備中から供用後も計画の見直し、情勢の変化なども加味しながら評価される。外部委員で審議され評価は公表される。担当者にとっても厳しいが、公共財を整備管理する者としては当然のとりくみである。しかし、財政投融资の埋立事業は公益とコストのバランスではなく、土地を売却して資金を償還するものであり、一般公共事業のような事業評価整備の対象にはなっていない（例外：岸壁と一体利用の荷捌き地等は事業評価の対象）。

したがって、市民・府民は議会での監視が重要であるが、機能不全（与党体制で真摯な議論ができない）である。情報公開や裁判などの手段に打って出ているものもある。司法も右傾化しているもとの、甘い経済予測が検証されないなど、この問題が浮き彫りにすることは難しい。

2. 国家をあげた新たな大規模プロジェクト依存体質

1) 国土強靱化や国土のグランドデザインによる

国土「形成」計画の見据える先には関西州

東日本大震災による未曾有の災害や安全神話が崩壊した福島第一原発事故、「笹子トンネル」事故による公共インフラの老朽化など、国民の安全・安心が脅かされる実態が突きつけられるもとの、国が直接担うべき真の公共事業のあり方がいま問われている。

このようなもとの、2013年12月に自・公政権が政権復活を果たすと、「アベノミクス」の「機動的な財政政策」として、10兆円規模の大型補正予算の検討を指示するなど、一転して公共事業への大型投資に転換した。2013年12月には「国土強靱化基本法」を成立させ、消費税を財源として、10年間で200兆円規模の公共事業を進めようとしている。デフレ脱却のためとしているが、過去の実態からしても、大型公共事業によって内需拡大や国民生活の向上につながるとはいえない。

さらに、2014年6月には「国土強靱化基本計画」と「国土強靱化アクションプラン2014」が示され、国土交通行政関連では「交通・物流施設の耐災害性の向上」、「ハード・ソフトを組み合わせた総合防災対策」、「長寿命化計画にもとづくメンテナンスサイクルの老朽化対策の構築」などが掲げられている。具体的なプログラムでは、南海トラフ地震などを想定した海岸堤防などの整備と各自治体におけるハザードマップの作成や港湾BCPの策定など2016年度を目途に目標値を設定してとりくむとしている。

このように示されている事業の内容は、大規模災害に備えた防災・減災の公共事業を中心に掲げているが、「国土強靱化基本法」においては、「首都圏・近畿圏・中部圏」は「広域地方国土強靱化計画区域」として、別格扱いで国土の強靱化に関する施策をすすめるとしており、地方の防災・減災は後回しにされるおそれがある。

港湾・空港分野でも「国際競争力も備えたハブ空港の形成など航空ネットワークの整備や、国管理への移行などによるハブ港湾の形成を推進する」としており、これまでの「選択と集中」に併せて国の管理強化の方向性が示されている。

また、我が国における社会資本ストックはすでに約800兆円にのぼり、あと20年もすれば老朽化した施設（建設から50年経過）が半分以上を占めることから、これからはいまある公共インフラを活用するため、維持管理・更新事業に転換せざるを得ない状況にある。いま、震災からの復興や南海トラフ巨大地震などに対する防災対策が逼迫するもとの、国民が求め

ているのは、リニア中央新幹線や高規格道路の整備など、財界・大企業が求める大型公共事業ではなく、国民生活に密着した安全・安心のインフラ整備であり、国・自治体がそれぞれ必要などころに必要な予算で的確に実施していくこと。

政府は、「分権・道州制」に対する自治体からの反発が大きくなるもとで、「地方創生」を施策の中心に据えて、「まち・ひと・しごと創生」の好循環を確立し、個性豊かで魅力ある地域社会をつくるとしている。とりわけ、安倍首相が「岩盤規制」と名指した「農業・医療・雇用」に風穴をあけ、改革を促進するために「国家戦略特区」を打ち出している。

これら「特区制度」は、自治体の長に独立政府のような権限が与えられるとして、兵庫県養父市では「農業生産法人」の事業者にオリックス、クボタ、ヤンマーなどの大企業が続々と参入するなど、規制緩和による財界支援の成長戦略が中心で、名ばかりの「地方創生」となっている。

新たな国土形成計画(2015.8.14)においても、「対流促進型国土」形成のための具体化として、全国計画を踏まえて8つの広域ブロック(北海道・沖縄を除く)ごとに、2015年度中に広域地方計画を策定するとしており、関西州などの道州制を間違いなく見据えていく。

広域ブロックの考え方は、人口規模で600万から1,000万人でヨーロッパの中規模の一国レベルを想定し、その中心を拠点化し、そこに資本と労働を集中しようとするもの。ここには首都圏、東京一極集中型の国土構造を分散型に切り替えるというイメージはあるが、それが経済的にも自立し、生活・文化といったひとつの圏域として機能するかどうかについて説得力はなく、あくまでも大企業に都合のいい発想に過ぎない。

選択と集中、地方間格差の拡大はすべての分野に、インフラも含めて、「地域経済のエンジン」として息を吹き返す巨大プロジェクトの数々。これは国の公共事業の仕組みを変えて、巨大企業や自治体を支える仕組みを作り込みしてきた「官主導」。地方で集めた資金は、税金として都市部の大プロジェクトに、海外へ。公的資金の循環ではなく、公的・公平な施設整備すべき社会資本の整備が格差を拡大に使われている。

2) 対立軸のシフト、争点隠しにごまかされない。

公共投資依存症からの脱却を

IR、カジノの開発は資産を産むものか。国内・国民の利益を確保でなく、投機的な海外資産家を肥やすことになる。それでもなお、IR、カジノの開発に「最後の一手」を求める刹那的な政策ともいえる。

関経連や関西広域連合は早々に「大阪万博」の支援を表明、国・経済産業省も支援をしている。ポストオリンピックとして、日本の経済発展のエンジンにすべき、マスコミ、財界をあげた「好印象」の植え付けをしている。

単純にプロジェクトを止める、やめないの議論では問題の本質は見えてこない。今ある資産を活かす方策をじっくり考え、判断することが重要ではないか。負債を整理していくにはこのような事態になった原因と対策を客観的に評価して、改善策を打ち出せる者がいないと変わらない。たとえば、ギャンブル依存症の治療のような第三者による客観的なアドバイスが必要なように。今の事態と向き合う勇氣、傷を最小限に留め、負の遺産をこれ以上増やさない仕組みを考えることが必要だ。今なら間にあう。