

# 岡山県住宅供給公社の解散をめぐる問題に関する報告書

—「吉備高原都市」開発の現状との関連を中心に—

2009年9月

岡山県自治体問題研究所

## 目 次

はじめに	2
1 「吉備高原都市」の計画の進捗の現状と問題点	2
(1) 人口計画について	
(2) 基盤整備と交通問題について	
(3) 土地取得と農民との関係について	
2 岡山県住宅供給公社の事業を取り巻く「吉備高原都市」の住区の現状	5
(1) 住宅供給公社の設立とその後の住区の推移	
a 現地住民・議員からの聞き取り	
b 開発当事の町当局者からの聞き取り	
c 町当局者からの聞き取り	
(2) 住宅供給公社の事業と会計について	
3 吉備高原地域テクノポリス構想の現実と結末	10
むすび	12
a 公社解散に伴い浮上してくるいくつかの問題点	
b 今後への課題について—いくつかの提言—	
あとがき	

# 岡山県住宅供給公社の解散をめぐる問題に関する報告書

—「吉備高原都市」開発の現状との関連を中心に—

## はじめに

岡山県住宅供給公社（以下「住宅供給公社」という）は、1966(昭和 41)年に県の全額出資で設立された。われわれは、1985（昭和 60）年からの県内のいくつかの住宅団地を手がけた住宅供給公社会計の資料を入手できた。県内住宅開発の柱の一つをなすいわゆる「吉備高原都市」の住区開発が当初の計画どおり進まず計画は事実上中途に止まっていることが明らかとなった。「吉備高原都市」地区の住宅分譲に大きくかかわった住宅供給公社の運営は県からの借入れの継続などを含め多額の債務超過の上で事実上破綻し、ここに、総務省からの勧告もあり、公社は 2009(平成 21)年度末で解散することが内定している。しかし、解散の決定までには、吉備高原都市建設計画が県民の多額の負担の上で行われてきた以上、この問題の審議を県議会で十分行いその承認を得ることが必要であり、そこでの十分な審議を経て県民の立場からみて納得できるものでなくてはならない。2008 年度末で 30 億 7400 万円の債務超過（住宅供給公社資料及び山陽新聞報道）に陥っているといわれる住宅供給公社自身の経営のあり方には、どこに問題があったのか、さらにその経営悪化の背景には、「吉備高原都市」それ自身の開発の進め方に大きな原因があったと考えられるのであり、この点を明らかにし、その原点に立ち返って検討してみることも必要であろう。本報告書では、このような視点をもとに、この問題について関係資料と聞き取りに基づき可能な限りで検討し、そこでの問題状況を明らかにし、今後の課題と解決方向に向けての何らかの手がかりを得ておくことにしたい。

## 1. 「吉備高原都市」の計画の進捗の現状と問題点

いわゆる「吉備高原都市」の構想は、すでに高度経済成長期の 1973(昭和 48) 年頃から着手されている。この年の 11 月に、地元の自治体である旧加茂川町と旧賀陽町が吉備高原都市建設促進協議会を設置した。翌 74 年 11 月、岡山県及び関連地域を構成する岡山市、総社市、高梁市、御津町、建部町、有漢町と地元 2 町の 3 市 5 町が吉備高原都市建設推進協議会を設置、1975（昭和 50）年 3 月吉備高原都市建設基本構想を策定、4 月岡山県企画部に新都市建設室（現地に分室）を設置、同年 12 月には約 300 ヘクタールの土地の先行取得に着手している。1975 年の岡山県新都市建設推進本部『吉備高原都市建設基本構想』によると、新しい都市のイメージとして、未来を志向する人間中心の新しい都市づくり、ふれあいの街、保健福祉のメッカ、未来を志向する頭脳一研究学園都市、自然教育・レクリエーションネットワーク、新しい工業の街、農村と融合した都市（ラーバンシティ）などを掲げていた。

つまり人間都市の創出が当初のキャッチフレーズであった。

### (1) 人口計画について

「吉備高原都市」の計画区域としては、新都市区域 1,800ha、関連地域 62,200ha となっている。主要指標として総人口 138,000 人、目標年次は 1989(昭和 64)年度、計画期間 15 年間（第 1 期昭和 50~54 年度、第 2 期昭和 55~59 年度、第 3 期昭和 60~64 年度）となっていた。計画区域内の人口は、新都市の計画人口が 3 万人を予定したので、それまでの 1970(昭和 45)年の人口 64,000 人—昭和 35 年の人口 79,000 人が減少—に対して 138,000 人はかなりの増加予定である。基本構想では「新都市地区は、諸施設での就業者、福祉・医療・教育文化施設の利用者、学園に学ぶ学生、計画区域外への通勤者、人口増加に伴い誘発される第 3 次産業の就業者、並びにそれらの家族計 30,000 人の多様な集積を想定」したとしていた。したがって、昼間人口を 41,000 人と想定したのである（表 1 参照）。

なお、1987(昭和 62)年の県人口は 210 万人（当時の県人口より 30 万人の増加）と想定した

ことを当時の片山企画部長は述べている（この想定さえ見通しの甘さが見られるが人口 3 万人の想定では少な過ぎるとの意見もあったのでやむを得ない見通しでもあった）。

表 1-1 「構想」における計画人口

区 分	昭和 45 年	昭和 50 年	昭和 60 年	昭和 65 年
総人口	64,000 人	60,000 人	91,000 人	138,000 人
総従業者数	38,000 人	35,000 人	46,000 人	63,000 人
（第 1 次産業）	17,000 人(45%)	15,000 人(43%)	12,000 人(26%)	10,000 人(16%)
（第 2 次産業）	8,000 人(21%)	8,000 人(23%)	18,000 人(39%)	24,000 人(38%)
（第 3 次産業）	13,000 人(34%)	12,000 人(34%)	16,000 人(35%)	29,000 人(46%)

表 1-2 「基本計画」における計画人口（参考）

区 分	昭和 45 年	昭和 55 年	昭和 60 年	昭和 65 年
新都市地区	—	1,800 人	17,300 人	30,000 人
関連地域	63,703 人	65,500 人	81,200 人	108,000 人
（既住人口）	63,703 人	53,500 人	49,000 人	45,000 人
（住宅開発）		12,000 人	19,500 人	27,000 人
（工場公園）			12,700 人	36,000 人

（岡山県新都市建設推進本部『吉備高原都市建設基本構想』1975 年による）

#### ○総人口

計画区域の人口動態をみると、昭和 35 年の 79,000 人が昭和 45 年には 64,000 人に減少し、典型的な過疎現象を示しているが、この計画に基づく新しい住区の設定、福祉・医療・教育文化施設、工場公園等の機能の導入により、新都市の目標年次における総人口を、計画区域内から区域外への通勤者並びにその家族 30,000 人を含め 138,000 人と想定した。

#### ○新都市地区人口

新都市地区は、諸施設での就業者、福祉・医療・教育文化施設の利用者、学園に学ぶ学生、計画区域外への通勤者、人口増加に伴い誘発される第 3 次産業の就業者、並びにそれらの家族計 30,000 人の多様な集積を想定した。

また、自然教育施設・レクリエーション施設等の利用者、計画区域外への通勤者を加減した昼間人口は 41,000 人程度になるものと想定した。

#### ○就業構造

昭和 45 年に就業比率は 59%、第 1 次産業就業者構成比率は 45%となっており、典型的な農山村型を示しているが、諸施設や工場公園の就業者及び人口増加に伴い誘発される第 3 次産業就業者などの要因を配慮して、新都市の目標年次における就業比率は 46%と想定した。

#### (2) 基盤整備と交通問題について

新都市の基盤整備構想については、交通網の整備として道路網については、中国横断自動車道路の整備他いくつかの道路整備を挙げている。また、新都市である以上、岡山市との交通が問題であり、当時の片山企画部長も、交通に弱点があることを認め、「将来においては、モノレールも考えられるでありませう。当面は困難と思われませんが、土木部とも良く相談し、検討させていただく」と答えている（「地域振興調査特別委員会記録」1974 年 12 月）。この時、中田功委員は、「モノレールを造るというのはよいが、3 万～5 万の都市では赤字になるのではないか」この計画は「新全総の岡山版ではないか」「机上プランではないか」と質問してい

る（同上委員会）。一方、その後も、岡山市との新交通システムについては、「県南交通システムとの一体性に配慮しつつ、岡山を中心とし、新都市区域をはじめ、周辺の人口集積地、住宅団地などを結ぶ新交通システム（モノレール等）の導入を促進する」としていた（「吉備高原都市建設基本構想試案」1977年2月）。しかし、この試案は採算が合わないものとして後に撤回されることが県当局者の議会の建設調査特別委員会答弁で明らかとなっている。また、その後の岡山大学工学部教授の参加した審議会による提言でガイドウェイバス構想が提起されるが、この提案も実施に至っていない。交通整備問題はあくまで吉備新線を中心とした道路整備に比重が置かれていた（結局一日何回かの岡山市とのバス交通に依存することに終わっている）。

上水道については、当面、鳴滝ダムを用い、長期的には高梁川・旭川水系からの取水が計画された。高梁川からの取水はその後実施に移されている。

土地利用計画についても3期に分けて計画されているが、ここでは省略し、後必要な限りでふれる。このようにして、土地の取得について、1980(昭和55)年6月地域振興整備公団に用地取得事業を要請、同公団は、要請に応じて調査の後1981年1月開発事務所を開設している。1981年5月吉備松下(株)が操業を開始し、また吉備新線の一部(新都市一掛畑)が供用を開始している。

地域振興整備公団による造成も進み、1983年4月(財)吉備高原保健福祉のむら事業団も設立され、福祉のむら身体障害者及び知的障害者授産施設事業が開始された。また、(株)吉備NC能力開発センター業務も開始しており、一方で1982年国立吉備少年自然の家業務も開始され、保健福祉のむらを中心に吉備高原都市建設への着手は進んで行ったかに見えた。しかし、問題は都市づくりの柱である住宅建設による定住政策の進捗状況である。次にこの点を中心に検討しておこう。

ところで、人口計画についてであるが、「吉備高原都市」建設構想では、人口3万人の新都市建設を構想したことはすでにみてきた。この点について、先に見た中田委員は、吉備高原都市建設特別委員会(1975年5月、委員長永礼達造)で、「3万~5万の都市を作るとすれば…真に民間が必要を認めなければ都市の実現は困難ではないか」と質問している。これに対して、当時の片山企画部長は、「ベッドタウンとしては考えたくない。たとえば、水島との関連では、頭脳センターとして考えてもらう。そうすれば従業員の指導が考えられ、住宅投資などが考えられるのではないか」また、「実現性については土地取得をまず第1に考えている点からも、いままでの計画とは違う点を理解していただきたい」と述べているが、現在から見れば、かなりの「机上の空論」に近い考え方であったと考えられる。ベッドタウンでなくイギリスの「ニュータウン」方式を考えるのなら(片山氏の構想にはそのような考え方が基本的にあったのか疑問だが)、先ず産業誘致により職住近接都市を考えねばならない。知識都市のみでは雇用と定住の条件が満たされないことは明らかであろう。また、都市の条件としては交通基盤の整備は欠かせない。定住のためには、職場のある岡山市や他の近隣都市(たとえば高梁、総社、倉敷)との通勤を前提にせざるを得ず交通条件の整備は「都市」成立のための必須の条件であった。特に岡山市との間の高速交通体系(電車やLRTに近いもの)の整備は欠かせないものだったであろう。その後地元自治体からもモノレールへの要望が出されている。

もっとも、長野知事をはじめ当時の県当局者には、全寮制高校(さらには大学誘致)をはじめ厚生省、文部省などの行政関連施設の誘致により、雇用と定住効果が満たされると考えたふしもないではないが、行政施設の誘致のみでは「都市」が成立する要件とならないことは明らかである。事実、1975年の地域振興調査特別委員会の副委員長を務めていた則武真一委員は、都市を造るのに「国の施設を受け入れる。しかし一方では物をつくらぬ、その辺のかねあいは」と述べ、これについて疑問を呈していた。

なお、当初の、福祉のむら、自然レクリエーションの構想の中で、1984（昭和 59）年 8 月、国の計画に基づきいきなり「吉備高原地域テクノポリス」の指定がこの地域に行われ、岡山県もこの開発路線に乗っかっていったことは、本来の福祉のむらを柱とする新都市建設の趣旨からは異質の計画であり、開発構想を複雑なものとしたことも問題であった。この点は、後述するが、ニューサイエンス館の開館などいくつかの成果は見られたが、この構想も結局中途半端に終わっている（ニューサイエンス館は、今回の県の行革により運営が放棄され空き家になっており、その有効な活用策が地元からも求められている）。

### （3）土地取得と農民との関係について

次に、土地取得と農地を手放さざるを得なかった農民との関係について見ておこう。先に見た 1974 年の地域振興調査特別委員会で宮原義久委員は、土地取得について「企業と同じように県が土地を買うのは疑問。結局土地を持っている人にとっては財産が減ることになる」「借上げにして、買入金の利子で借地料を払うようにする基本的姿勢が要る」「本当に買ってくれという人だけ買えばよい」と土地を手放す農民側に配慮した意見を述べている。また、当時の特別委員会の副委員長だった則武真一氏も「この前、町で聞いたら、出来るだけ借地をとというのが町長、助役の話だった。これをどう組み入れていくか今後の問題」と述べていた。

これに対し、片山企画部長は、「借り入れは検討した。農地の場合はむづかしい（農地法上県が農地を保有出来ないことが理由）。但し、農地は 1 割程度のもので、残りは山林なので山林の買収には借上げを検討したい」と述べていた。農民にとっては自らの生活財産を放棄するのでこのような心情は当然であったろうが、買収に協力した土地が現在未開発のまま残されていることには、農民の心情としては堪えられないものもあるといえよう。また、農地法上の問題はあったとしても、特別措置による借上げなどの検討は出来なかったものか（借入の場合、永久賃貸となり保証人がいることなどが論議されてはいるが）。

また、1975 年 5 月の委員会で鳥越次男委員は「農協の組合長として、農家へ土地を売るなどいっているがどうも手ばなして困っている」「さらに売った人は、ほとんど生活に困っている実情なので、この点についても配慮ねがいたい」と述べていた。なお、土地価格については、一種の開発バブルが発生していたことも事実であろう。しかし、その状態も次第に沈静化に向かった。

また、借入の検討については、買収予定地約 1000ha のうち田畑は約 1 割ということで簡単に考えられていたのではなかろうか。

## 2. 住宅供給公社の事業を取り巻く「吉備高原都市」の住区の現状

### （1）住宅供給公社の設立とその後の住区の推移

ところで、「吉備高原都市」の施設の中核をなす住宅エリアの開発について、住宅供給公社の事業を中心にみておこう。公社が設立されたのは、県の全額出資により 1966（昭和 41）年設立され、芳賀佐山団地、山陽団地、浦安団地、郡（こおり）団地、二宮団地など計 36 団地の個人住宅建設・分譲、及び宅地造成事業などを行ってきた。その後の事業を経て 2009 年度現在続いているものに、牛窓町（現瀬戸内市）、落合町（現真庭市）、中庄（倉敷市）、郡（岡山市）そして吉備高原都市（現吉備中央町）がある。即ち、現在の開発で残されている地区は、「吉備高原都市」（現吉備中央町）のほか、オリーブ団地牛窓（現瀬戸内市）、しらうめ団地落合（真庭市）、岡山グリーンテラス郡、中庄夢団地（倉敷市）分譲に及んでいる。住宅供給公社は県からの借入金で宅地を分譲し、売却益で返済するものである。

「吉備高原都市」の住宅分譲は、地域振興整備公団がそれまでに用地を農民から買収し取得したものを買い取りこれを分譲していく。居住地としての北住区の方譲は、1987（昭和 62）年 2 月から始まっている。当初は順調に推移し、住宅開発は第 1 期、2 期と倍率も高くきわめて順

調に推移し、完売したものもあった。しかし、バブル経済崩壊後の1993年、つまり90年代半ばに入ると販売不振に陥った。販売価格を値下げし、民間業者が複数区画をまとめて購入する場合は割り引く方策を打ち出したが、次第に効果は上がらなくなった（「山陽新聞」2009.6.10）。

つまり販売不振によって公社の会計が悪化することになっていく。

以後分譲を始めた上記5か所の団地について分譲区画数と残り区画数、未分譲率などを一覧してみると表2の通りである。「吉備高原都市」の未分譲率は41.5%で、ほぼ半分近くの区画が未分譲のままである。しかも分譲開始が1987~98年と住宅供給公社が分譲を開始した年から始まっており、20年余にわたって販売できなかったのである。中庄夢団地がほぼ完売のほかは他の団地すべてが売れ残っており、公社の販売戦略の見通しの甘さが目立つが、他の団地は未分譲の区画数の絶対数は県北の真庭を除くと相対的に少ない。吉備高原都市のそれは353区画ときわめて多くなっている。

表2 岡山県住宅供給公社の未分譲地（2009年8月末現在）

住宅団地	分譲区画数	残り区画数	未分譲率(%)	分譲価格(円/m <sup>2</sup> )	分譲開始(年)
吉備高原都市(吉備中央町)	851	353	41.5	36,600~6,600	1987・98
オリーブ団地牛窓(瀬戸内市)	70	53	75.7	50,100~24,900	1996
しらうめ団地落合(真庭市)	129	105	81.4	55,600~21,200	1996
岡山グリーンテラス郡(岡山市)	183	74	40.4	93,400~39,200	2000
中庄夢団地(倉敷市)	118	2	1.7	88,400~65,900	2002
合計	1351	587	43.4		
(参考) 公共の分譲団地					
東町ひまわり団地(瀬戸内市)	18	12	66.7	24,000~23,600	2003
牛窓西浜団地(瀬戸内市)	20	18	90.0	20,700~20,100	2006

(住宅供給公社資料及び聞き取り調査による)

#### a 現地住民・議員からの聞き取り

しかも現地の議員資格を有する住民K氏からの聞き取り調査をすると、次のような返事が返ってきた。「21世紀をにらんだ福祉都市として知事の構想では人口3万人の街をつくる計画で、公共交通網としてモノレールもくるということだった。分譲は当初200倍にも達し抽選によった。しかし、急速に夢がしばむ結果となった。」「合併した吉備中央町ではあるが、旧加茂川町（備前国）と旧賀陽町（備中国）では、両町の住民意識の差がなお大きく‘ベルリンの壁’とさえ言われる状況である。」「合併して5年になるが、住民組織の統一がなかなか進まない。賀陽町では公民館を中心に住民組織が整備され活動しているが、加茂川町側には公民館が一つしかない。」

社会資本も、やっと駐在所ができた程度で、郵便局は未だない。なお、消防署は整備されている。

分譲した住宅でも次のような問題がある。セカンドハウス（別荘）として定住しない人、3年間の期限内に建設しても土地投機と考える人もいる。流入人口も流出人口によって相殺され人口は停滞（横ばい）の傾向である。定住者には、教員、警察官、公務員が多い。また、売れないので土地を値下げするが、値下げしても売れないのが現状である。土地を坪7万円で購入した。南部住区はほぼ売れたが東西住区（150坪平均）が売れ残っている。坪単価10万では少し高い。都市内住区の昼間人口3000人としても夜間人口は1500人程度（まぼろしの人口

がある)ではないか(正確には表3の統計を参照)。全寮制の吉備学園高校の宿舎生120人いるが、町には出ず商店街の恩恵は少ない。毎年4月に100人以上増えるのだがー。研究産業施設区には2社が進出したが他の土地は空いている。また、産業区への通勤道路がない問題点もある。職住近接方式も限られているのが現状である。新都市住区の住民が次第に高齢化していくので将来どうするのか不安がある。福祉施設による介護サービスはひとまず整備されているが(以上聞き取り)。後背地の旧賀陽町、加茂川町とともに過疎地対策として総合的な対策が必要である。

以上のような新都市の現状と住民の不安を統計的に見ておこう。表3は、いわゆる吉備高原都市の人口を平成3年以降についてみたものである。新都市内のさまざまな施設への通勤者を前提に昼間人口は平成3年(1991)の1009人から平成21年(2009)には2896人に上昇しているが、それでも3000人足らずである。夜間人口は、この期間657人から2068人へと増加したが、構想の3万人にはとうてい及ばない、昼間人口3000人でやっと計画の1割の段階である。しかも先に見た幻の問題がある。つまり、住民登録はしているが、大都市など他都市に住んでいるケースであり、名目の住民登録に終わっていることである。これには、新都市内と新都市住区と現地住民との人間関係の問題もあるのではなからうか。新都市を当初の構想どおり、真に魅力あるものにしていく課題がある。

表3 吉備高原都市内の人口の推移

時点	昼間人口	夜間人口 (都市内人口)	うち住区人口
H3.4.1	1,009	657	
H4.4.1	1,186	803	
H5.4.1	1,584	1,177	
H6.4.1	1,711	1,310	
H7.4.1	1,787	1,399	
H8.4.1	1,889	1,478	
H9.4.1	1,951	1,538	495
H10.4.1	1,998	1,612	554
H11.4.1	2,135	1,809	657
H12.4.1	2,227	1,908	735
H13.4.1	2,212	1,897	747
H14.4.1	2,329	1,853	784
H15.4.1	2,389	1,915	830
H16.4.1	2,412	1,933	862
H17.4.1	2,694	1,957	912
H18.4.1	2,870	2,015	930
H19.4.1	3,092	2,056	950
H20.4.1	3,058	2,048	961
H21.4.1	2,896	2,068	965

- 1 昼間人口は、都市内施設への通勤者や福祉施設への通所者を含む。
- 2 夜間人口は、施設職員宿舎人口、医療施設入院者、高校の寮生、福祉施設入所者を含む。
- 3 住区人口は、住民基本台帳による。(岡山県地域振興課資料による)



#### b 開発当事の町当局者からの聞き取り

開発当初加茂川町の企画課長で町の管理者・町会議員の経験のあった I 氏は、当時をふりかえり次のように述べている。「吉備高原都市」構想は、岡山県が「南厚北薄・中部真空」行政といわれる中で、これを克服するため人口 3 万人の都市構想のもとで進めた計画であるが、現時点で見て「功罪半ば」といった感じである。今日の住宅用地の現状からみて農民は土地を手放して本当によかったのか。農民は、一面で「土地を手放すのは惜しい、しかしお金もほしい」という矛盾した状態に置かれていた。県は投資総額約 6500 億円を使ってどういう都市を創ろうとしているのかが問題である。買収した畑は飼料畑も多かった。新都市の建設によって町負担も増えたことはいうまでもない。吉備高原の水は当初鳴滝ダムの水を予定したが(26%町)、現在高梁川からも取水しており、水代が高くなっている(水道代つまり水コストが高いと企業誘致も困難となりやすいが、後述するとおり、現在研究産業施設区誘致の企業は水資源多消費型となっている)。小学校の用地買収は公団が行ったがその後の立替問題があった。その他花火大会などのイベントにも町負担があった。しかし、医療への地域貢献はあり、町民病院、リハビリ等が役立っている。町では、新都市建設協議会をつくり 10 年前から住民代表の参加を求め進めているが、交通問題(当初モノレールの提案もあった)などをはじめ多くの課題が残された。テクノポリス指定は、岡山市を含む 3 市 5 町の広域で行われた(この評価については後述)。いずれにしても新都市建設は「功罪半ば」だ。このような功罪半ばという自治体役員や住民側の意見に対して行政投資に責任のある県として(チボリ問題と同様に)どのような責任を取るのか、行政投資は取り返しがきかないし、一旦買収し造成した土地の元への復帰・農民への返還はあり得ない現実からして、今後地元住民に県がどう応えていくのかが課題として残されているといえよう。

#### c 町当局者からの聞き取り

次に吉備中央町の現職幹部 S 氏からの聞き取りについて述べておく。S 氏は、この計画は、県主導型で町は受身であったと述べている。当初、地元はこの構想に大きく期待していたことは確かである。農民は、貴重な土地を提供したが福祉を中心とした街ができることに期待した。事実、当初にはにぎわいも見られた。用地は、地域振興整備公団によって整備され、住宅用地とともに北部の後期 A ゾーンには 2 社のみが立地したが(自動車部品のエヌイーシール、納豆のタカノフーズ)、それ以外は空いている。まちづくりは停滞し、夜間人口現在約 2000 人(2048 人)、昼間人口約 3000 人(3058 人)に止まっている。社会資本では、駐在所がやっとできたが、郵便局はまだない。吉備高原台地に新都市を創るためには、交通問題、商業と買い物、赤ちょうちん(飲み屋など憩いの場所)の 3 つがいるがそれがなお不十分といえる。ニューサイエンス館は行革で閉鎖され、この建物をどうするか、森林公社の閉鎖問題と同じく有効な活用策が望まれる。福祉のまちをつくるのには、地元の参加もいるが、県主導で始めた事業である以上、県が最後まで責任を持ってほしい。

#### (2) 住宅供給公社の事業と会計について

今回解散が予定されている住宅供給公社の事業についてはすでに一部述べてきたが、公社の事業会計の推移についてみておこう。表 4、表 5 は、1985(昭和 60)年度から 2008(昭和 20)年度までの 24 年間の住宅供給公社の貸借対照表と損益計算書についてみたものである。これは公社全体の会計であり公社の資産・負債の変動の様子、費用と収益との関係をみたものである。資産の部で、2002(平成 14)年度から流動資産が急激に増え固定資産が急減しているのは科目の変更があったからであろうか。先に見たとおり、バブル崩壊後次第に土地が売れなくなったが、住宅供給公社担当課の説明では、公社の決算のうち 1996(平成 8)年度の頃から公社の赤

字決算が顕在化した。赤字分は県からの借入金でまかなっていく自転車操業に陥っている。事実、短期借入金（1年で返済）の増加に伴う流動負債はこの時期に急激に拡大し、また、長期借入金としての固定負債もこの時期に急増している。なお、2003(平成15)年度後は、長期借入金よりも短期借入でまかなっている。剰余金はひとまず出ているが、借入金を相殺すると赤字が続いている。この関係を表でみると、2004(平成16)年度からは損益計算書の当期利益は明らかにマイナスとなっている。2008(平成20)年度末には、地価下落による資産の評価替えもあり、公社の累積赤字は30億7400万円に達したのである。

吉備高原の住宅団地の事業費原価は、公社の会計決算により毎年度拾うことができるが、平成8年、平成9年の事業費が異常に高く、その後の事業支出は減少している（図1参照）。

吉備高原団地のように宅地が売れないと事業支出（投資）の原価のみが残り、それまでの借入金の返済ができないと、次年度当初に県がほぼ同額を貸しつけ、それを返済原資に充てるといった手法をとってきた。この方法は、同一年度内に処理すべきとする予算執行の原則からして違法であるかどうか議論のあるところだが（出納閉鎖期間内の処理で違法でないとする県の立場もある）、いずれにしてもこのような短期貸付を繰り返す会計処理は補助金隠しにつながる恐れもあり、公社財政の処理方式としては望ましいとは決していえず、総務省からの是正の求めもあり、結局公社の解散に追い込まれたのであった（図2、図3）

吉備高原のみではないが、県下のいくつかの団地の売れ残りの区画数つまり未分譲地の現状を見ると、団地造成時の見通しの甘さが明らかに認められるのだが、それが特に「吉備高原都市」において大きな未分譲地つまり売れ残りの土地を生じさせたのであり、新都市建設の県民や地域農民への責任が浮上してくることは否定できないところである。公社の清算により一定の財産が県へ繰り入れられることは確かだが、その後の用地の販売は、他の民間業者の中に事業の引き受け手がない場合、結局、県土木部が直接この事業を引き継がざるを得なくなることは言うまでもない（公社全体の貸借対照表及び損益計算書は後掲の表4及び表5参照）。2008年度は土地価格の下落により資産の評価替えを行ったため30億円の赤字が計上されたことはすでに述べた。

なお、住宅供給公社の赤字分の補填は、県からの短期貸付金によっており、短期貸付金は、平成16年度から平成21年度（21年度は予算）までをみると、85億円～75億円の毎年度の支出に及んでいる。なお、2008（平成20）年度の実質赤字額は、30億7429万4千円であったが、実質的な赤字額は、短期貸付金を加えると100億円を超えることに留意しておきたい（表6参照）。

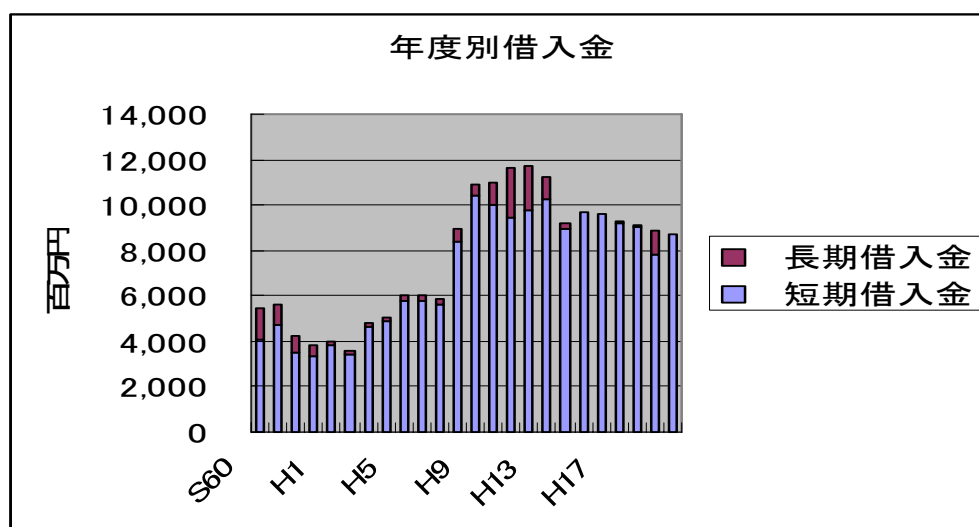


図1 住宅供給公社の決算における年度別借入金

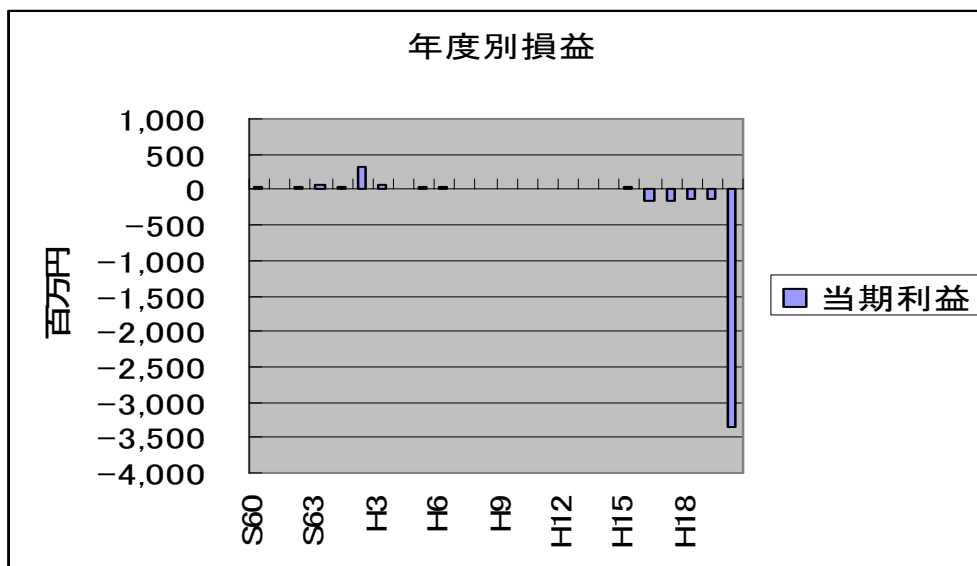


図2 住宅供給公社の決算における年度別損益

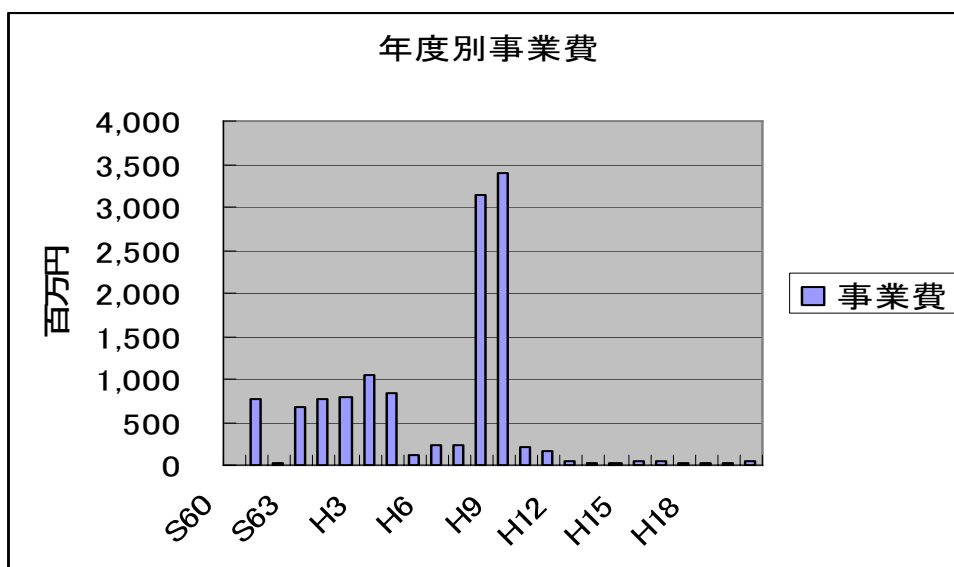


図3 住宅供給公社における「吉備高原団地」への事業費の推移

### 3. 吉備高原地域テクノポリス構想の現実と結末

「吉備備高原都市」は、1984(昭和 59)年 8 月に吉備高原地域テクノポリスに指定されている。

テクノポリスとは、1983 年の高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）によって指定されたもので、1984 年 3 月の第一次指定の長岡、富山、浜松、広島中央、宇部、熊本、県北国東、宮崎、国分・隼人の 9 地域をはじめとして、同年 9 月までには、函館、吉備高原、秋田、宇都宮、久留米・鳥栖地域が指定され、さらに 1985 年 12 月までには、長崎、青森、西播磨、香川県西部が指定され、最終的には全国 26 地域が指定されている。テクノポリスは、高度経済成長期の新産業都市などにおける重厚長大型の開発が公害などを発生させて問題となるとともに、石油危機以後の世界的な不況の中で、1977 年に出された第 3 次全国総合開発計画の「地方」における「定住構想」を実現させるための政策として、1980 年代になって構想されたものである。

そこでは、高度技術工業の地域における集積を図り、先端技術を核とした産・学・住一体となったまちづくりを促進するために、研究開発施設を含む各種産業基盤の整備事業などを推進

するとしている。しかし、実際に高度技術工業が立地したのは、東京への航空便数の多い九州の熊本などであり、しかもそれは、地方の安い労働力を利用するような低付加価値・量産工程のものが多く、頭脳集約的な高付加価値の加工・組み立て工程は東京に近い関東に立地することになったのである。このため、地方における先端技術を核とした産・学・住一体となったまちづくりはほとんどなされなかった。

吉備高原地域テクノポリスは、岡山市を母都市に、総社市、高梁市、賀陽町、加茂川町、御津町、建部町、有漢町の3市5町が指定されており、1982年の岡山県の「吉備高原地域テクノポリス建設基本構想」は「吉備ライフサイエンスコミュニティの創造」と題し、バイオテクノロジーやエレクトロニクスなどの産業の立地が計画されており、「吉備高原都市」はその中核をなすとされた。

しかし、「吉備高原都市」に実際に立地した高度技術関係の企業は、1987年操業のバイオテクノロジーによる医薬品原料（インターフェロン等）の研究や生産を行う林原生物化学研究所吉備製薬工場のみであり、主に工場や産業研究施設が立地する予定の後期計画は、1993年にAゾーン（180ha）が事業着手され、1999年に基盤整備が完了したものの、テクノポリスの中核都市としてのハイテク産業用地などのあるDゾーン（220ha）は事業着手もされず、1997年に事業着手されたBゾーン（165ha）とEゾーン（190ha）も同年に事業が凍結されている。後期計画のAゾーンにしても、1996年には岡山県生物科学総合研究所が開所したものの、産業区に立地した企業は、2001年操業開始で自動車部品を主体とした工業用ゴム製品の製造を行う従業員130名のエヌイーシール（株）吉備高原工場、2002年操業開始での納豆の製造販売を行う従業員72名のタカノフーズ中四国（株）の2社だけであり、後は空き地のままである。しかも、吉備高原地域テクノポリスに関連して、バイオテクノロジーやエレクトロニクスなどの先端技術について説明するために1985年に開設された科学技術館である吉備ニューサイエンス館は、入館者が減少する中で2009年3月に閉館しているのである。

吉備高原地域テクノポリスは、テクノポリスの指定要件である新幹線、空港、高速道路などの高速交通体系が利用可能ではある。しかし、「吉備高原都市」から岡山空港は約16km、所要時間は約20分であるものの、アクセス手段のバスは1日1便と非常に少なかったが、それも2005年には廃止されており、岡山が新幹線と飛行機との競合地域だけに、岡山空港にしても東京への航空便数は1日9便と多くない。また、新幹線の岡山駅には約30kmで、渋滞などもあるため平均所要時間は約60分であり、地方都市にとっては決して近い距離とは言えない。高速道路である山陽自動車道の岡山ICからは約25kmで約35分、対面通行のある岡山自動車道の賀陽ICから約10kmで約10分であるが、これもまだIC周辺に開発可能地の多い地域であるだけに近いとは言えないのである。

また、「吉備高原都市」には都市内に建設を予定していた大学院大学などの高等教育機関は言うに及ばず、中学校もないだけに、先端技術の研究者などの居住環境としては、子どもの教育問題などで問題が多いと言える。さらに、「吉備高原都市」は標高が300～400mであるため、避暑地として別荘などが立地する条件としては不十分である。

岡山県としては、過疎化する吉備高原地域の活性化を、1970年代に「総合福祉計画」の中で「福祉」をキーワードに「吉備高原都市」を計画し、1980年代中頃から「先端技術」をキーワードとするテクノポリス構想を上乗せしたものであるが、それは内容的に異質なものである。また、交通の便の良くない過疎化、高齢化が進展している地域に、高度な先端技術産業を導入することはミスマッチである。さらに、世界経済が構造的な不況で、グローバル化が進展していた時期に、一時的なバブル経済期はあったにせよ、全国で26地域も指定されたテクノポリス構想によって開発を推進しようとしたことは、先の見通しが不十分でなかったと言わざるを得ない。

今後、「吉備高原都市」は、先端技術を追求するのではなく、また、単なる衛星都市でもなく、「福祉」を中心に、周辺の既存地域と連携をとりながら農林業などの振興を含めた職住近接の地域づくりを追求していくことが課題であろう。

## むすび

### a 公社解散に伴い浮上してくるいくつかの問題点

以上、本報告書のまとめといくつかの検討すべき問題点、今後への課題と提言について述べ本報告書のむすびにかえたい。

すでに指摘してきたとおり、住宅供給公社の会計破綻の背景となる母体としての岡山県の「吉備高原都市」開発の中途ストップ—未完成に止まっている—問題についてである。住宅供給公社が経営破綻により解散に追い込まれた背景には、実は開発の母体をめぐる大きな問題が横たわっていたことはいままでのない。すでにみてきたとおり、この「都市」開発が岡山県の開発の柱となる事業のひとつとして、開発着手（1975年）以来2009年で実に34年が経過しているのである。昨年以来の、アメリカのサブプライムローン問題に発する未曾有の金融危機や、これに伴うGMやクライスラーの経営破綻に対するアメリカ政府の膨大な公的資金注入やかつてのわが国の金融危機に対する大銀行への公的資金注入の例に見られるとおり、民間大企業や銀行の経営破綻に対しては、政府が公的資金による救済を行うことができるのである。しかし、政府部門としての地方政府の公共プロジェクト政策の失敗に対する救済は、中央政府自身も財政危機でもありこれを支援することは困難であり、自らの責任においてその解決策を見出す以外にない。岡山県がチボリ公園への建設運営に450億円も投資し、結局これを破綻に追いやったことと同様に、「吉備高原都市」の開発にも6500億円といわれる膨大な予算をつぎ込んで来たのである。

まず第1に、「吉備高原都市」地区の住宅分譲に大きくかかわった岡山県住宅供給公社の運営が県からの借入れの継続などを含め多額の債務超過の上で事実上破綻したことの背景には、開発の母体となる「吉備高原都市」の建設の仕方に問題があったのであり、このことの確認と共に、吉備高原都市建設計画が県民の多額の負担の上で行われてきた以上、われわれは県民の立場からもこの問題の審議を県議会で十分行いその承認を得ることが必要であることを述べておきたい。従って、

- ① 新都市の人口計画については、この地区の人口を138,000人とし基本構想で「新都市地区は、諸施設での就業者、福祉・医療・教育文化施設の利用者、学園に学ぶ学生、計画区域外への通勤者、人口増加に伴い誘発される第3次産業の就業者、並びにそれらの家族計30,000人の多様な集積を想定」し、昼間人口を41,000人と想定したのはこの地域が過疎地域で人口減少地域である以上過大な想定ではなかったか。当時1987年（昭和62）の県人口は210万人（当時の県人口より30万人の増加）と想定していたのでやむをえなかった想定（片山企画部長）ではあったかも知れないが「卓上プラン」に終わり見通しの甘さを禁じ得ない。
- ② 新都市の建設のためには、まずその基盤整備が条件となるが、母都市岡山市との新交通システムとしての「モノレール」構想が地元からも要望され、またガイドウェイバスの提案もあったにもかかわらず採算が合わないものとしてその後も真剣な検討が行われなかったことである。吉備新線を中心とした道路整備予算の大きさを考えれば不可能ではなかったとも考えられる。
- ③ 社会資本の内、水コストの大きさ（鳴滝ダム以外の高梁川からの取水）は資源多消費型

の工場誘致や住宅整備にもマイナスとなる。消防署はともあれ駐在所が最近でき、郵便局がないなど住区形成の要件を欠いている。

- ④ 研究産業施設地区の工場への通勤道路がない問題点も生じている(現地での意見)。
- ⑤ 都市成立の条件として、職住近接のための雇用の場の確保策が必要条件であることは言うまでもない。さらに現地自治体当局者も指摘しているとおり、交通問題、商業と買い物のにぎわい、住民の憩いの場所(いわゆる「赤ちょうちん」ほかの都市のにぎわい)の都市成立の3条件がなお不十分である。
- ⑥ 住区や産業区などの形成のため土地を手放した農民のへの土地返還は困難にしても農民の心情に応えるため、県(及び地元自治体の参加と協力)による今後の責任ある計画的な整備が強く望まれる。

第2に、吉備高原地域テクノポリス建設の指定を受けた地域は、3市5町であったが、吉備高原都市の福祉のむら構想とは異質ともいえるものであった。ライフサイエンス(生命科学)を中心とした「技術集積都市」を目指したが、国の計画では20万人程度の人口規模の既存の都市の外縁部に先端技術産業や研究機関を配置してそこに働く頭脳集団の居住区をつくる構想であった。人口規模でこの地域には元来無理があったこと、現実の居住区の形成は「画餅」に終わったことを指摘できる。ライフサイエンスを柱にバイオインダストリー、医療機器産業の集積をめざし進められたこの構想の一部は実現をみたが、この構想の大部分は中途半端に終わっている。また、県の行財政改革を通じてニューサイエンス館の閉館が決まったことは、吉備高原地域テクノポリスの象徴的な施設の一つの閉鎖であり、その原因の事後検証と合わせ今後のこの施設の地元の要望に応えた有効な活用策が望まれる。

第3に、住宅供給公社の解散予定に関連する問題と今後への課題についてである。居住地としての北住区の分譲は、1987年から始まり当初の住宅開発は第1期、2期と倍率も高くきわめて順調に推移し、完売したのもあった。しかし、バブル経済崩壊後の1993年以降、つまり90年代半ばに入ると販売不振に陥った。販売価格を値下げし、民間業者が複数区画をまとめて購入する場合は割り引く方策を打ち出したが、次第に効果は上がらなくなった。2009年6月現在、公社の5か所の団地について未分譲地の状況をみると表2の通りである。

- ① 中庄夢団地がほぼ完売のほかは他の団地すべてが売れ残っており、公社の販売戦略の見通しの甘さが目立つ。特に、吉備高原都市のそれは350区画ときわめて多く、未分譲率は41.5%で、ほぼ半分近くの区画が未分譲のままである。その原因の解明と検証が今日改めて求められる。つまり住宅団地整備の事後検証が改めて必要とされる。この点は、研究産業施設用地についても同様の問題があることは明らかである。数々の優遇措置にもかかわらず、なぜ販売が進まないのか。
- ② 岡山県は、2001(平成13)年に吉備高原都市整備検討会を設け、開発の現状と問題点を検討した。同検討会は「整備区域に蓄積された優れた資源を最大限に活用」し、さらに「都市の活性化、高付加価値化を図り、新しい都市としての魅力を高めること」、これに沿って「後期Bゾーン以降の開発ポテンシャルを上昇させ」「早期に民間を中心とした投資を誘引」すべきこと、そうして自然環境を生かした「近未来体験都市」のまちづくりのコンセプトを提案した(同検討会『吉備高原都市の今後の整備のあり方について』平成13年12月)。若干バラ色の提案であることは否めないが、この提案を、県当局や住宅供給公社など関係機関がどのように具体的な住宅団地整備の「実施要綱」として実行に移したかが問題である。
- ③ いずれにしても、住宅団地の販売不振を通じた公社の赤字は、平成20年度の資産の評価替えによって30億円余の赤字となったが、それ以前から実質的な赤字であり、すでにみたとおり、年々の県からの短期貸付金の支出によって埋め合わされ運営されてきた。この

貸付金は、年度内に返済が要請される資金であるが、このような住宅公社会計の赤字は、「地方公共団体財政健全化法」に基づく「将来負担比率」の指標に抵触する恐れを生じさせている（\*住宅供給公社は、地方公社の一つではあるが全額県の出資による公法人であり、県の分身であるところから、公営企業会計に類似したものとみれば「実質公債比率」の指標とも関連する恐れが生じるだろう）。

- ④ 公社の清算後は、知事部局（実際は土木部）の責任に基づく直轄運営となり、これまでのような弾力的な運営が困難となると思われるが、さらにこれまでのような民間活力の利用も課題となるだろう。特に地元自治体の協力と参加が欠かせないものとなることは言うまでもない。

b 今後への課題について—いくつかの提言—

以上住宅供給公社の解散問題に関連してこれを「吉備高原都市」の開発の現状との関連において、また、公社の会計問題をめぐる問題について見てきたが、この問題の解決と今後への課題については、

- ① まず何よりも「吉備高原都市」の開発の原点に立ち返って問題の解決に当たることが必要である。すでに述べてきたが、「吉備高原都市」は福祉のむらとしてはさまざまな施設を誘致し、ある程度の成功を収めた。「福祉のむら」にこだわりその後もこの考え方を都市づくりに生かしこれを核として都市の発展を考えるべきではなかったか。その後やや異質なテクノポリスをはじめ様々な要素が入ってきて開発を複雑にさせたのであり、その原点に改めて立ち返る必要はないのか。
- ② 住宅団地の形成を県直営でやらざるを得ない現実からしてもやはり、民間の参加のもと居住区の形成を「画餅」に終わらさないためにも住環境を魅力あるものにし、さらに創意を生かす工夫が必要ではないか。
- ③ 自立した都市形成のためには、採算性の問題はあるにしても長期的には都市交通手段の整備（LRTあるいはこれに類する手段）がその必要条件として望まれる。地域資源の状況にあった—特にこの地域の農業の振興と連動した—産業の立地政策は当然望まれることである。
- ④ 特に、吉備高原地域テクノポリスを福祉のむらの中に位置づけるのなら「ニューサイエンス館」などの再整備が必要となる。地元自治体の施設として何らかの活用策が図れないのか。
- ⑤ なお、「吉備高原都市」のこれまでの開発は、県主導に終始し、地元自治体は絶えず従属的な地位に置かれていた。今後は県主導の事業においても、地元自治体の自主的な企画と住民参加による主体的な努力のもとでの開発とこれに対する県からの支援の方向も強く求められるのである。

以上、これまで、県（及び地元自治体）が新都市の建設に膨大な投資を行ってきた現実からしても、このような条件のもとでこの地区の再生と開発を図っていくべきである。いわば、発想の転換を図りつつ、住区問題の解決を長期的視点で解決して行くことが望まれるのである。

## あとがき

本報告書は岡山県自治体問題研究所によって行い、次のメンバーが2009年8月に調査した結果に基づき執筆し編集したものです。調査と執筆、編集に参加した人は以下のとおりです。

坂本忠次（代表）、磯部作、近藤紗智子、日名義人、新谷富彦、加戸英正、山川元昭

本調査に当たり、資料提供並びに聞き取りに協力いただいた岡山県企画振興部地域振興課をはじめとする岡山県関係者、吉備中央町関係者の方々に対しお礼申し上げあとがきとします。

（岡山県自治体問題研究所）



((表 4))

((表 5))

表6 岡山県住宅供給公社の経営状況(平成16年度～21年度)

(平成21年度外郭団体経営状況公表資料(岡山県)より)

付図 1 「吉備高原都市」全体計画図（当初）（岡山県資料）

付図 2

「吉備高原都市」全体計画図

(2009年 岡山県資料)

参考資料 「吉備高原都市」の現状写真



空き地が目立つ西住区



整備されている北住区

(



「ベルリンの壁」ともいわれる環状道路



岡山北警察署吉備高原駐在所



2社しか稼働していない産業区



廃止された吉備高原ニューサイエンス館

編集	岡山県自治体問題研究所
発行日	2009年9月10日
印刷製本	大学製本所