

曲がり角のリゾート開発

―バブル崩壊と環境問題で崩れる地域振興の神話―

神原 勝



かんばら まさる
1943年北海道浦臼町に
生まれる。
中央大学法学部卒業。
東京都政調査会研究員、
地方自治総合研究所研究
員をへて1988年より北海
道大学法学部教授。専攻
は行政学・地方自治論。
著書に『転換期の政治
過程』、共著に『ライブ
ラリー・ポリテイクス』
など。

リゾート開発四年半の様変わり

総合保養地整備法（リゾート法）が施行されてから、早くも四年半の時が流れた。制定当時、この法律は、国民の余暇志向への対応、貿易摩擦の解消・内需の拡大、民間（企業）活力の發揮、地域振興への貢献などと、日本経済の幾重もの課題を一举に解決してくれる万能薬であるかのようにもてはやされた。

そして折からのバブル経済の波に乗って、リゾート開発の嵐は日本列島に吹き荒れた。それから四年、いまは法制定時の面影はない。リゾート開発は、政治や行政の汚染を含めて、様々な弊害を露呈し、それとともにマイナス・イメージを伴うようになった。大規模リゾート開発への批判は年々増幅され、いまやリゾート法そのものの廃止を求める声さえ聞かれるほどの変わりようである。

法律制定から満四年を経た一九九一年六月、各新聞は独自の調査を行なって、リゾート開発の現況を報道した。その紙面には、「リゾート構想各地でつ

まずき」「夢覚めたリゾート列島」（朝日）、「逆風リゾート開発」（日経）、「十九道府県で反対運動」（毎日）などの大見出しが躍っている。どの新聞も一様に、バブル経済の崩壊による企業の資金難、環境保護運動の広がり、地域振興をめぐる企業と地元との認識のギャップがますますの要因だと指摘している。

開発構想があまりにも乱立したため、生き残れるのは関東地方を中心に、全体で二割程度であろう、という政府サイドの見通しがささやかれている。そんな悲観的な状況のもとで、百二十九もの開発構想がひしめく北海道は、一体どうなっていくのか。進出企業の倒産、融資疑惑に伴う計画の挫折が相次ぎ、開発に伴う自然破壊や市町村財政の圧迫を懸念する道民の批判も高まっている。

そうした流れの変化の中で、道議会はつい最近、「リゾートの乱開発の抑制に関する決議」（46ページ参照）を行ない、総務庁の道行政監察局も開発計画の地域偏重や過渡の民間企業依存を警告して、開

発の調整の必要を指摘した。そして道庁もようやく市町村から開発実情のヒアリングをはじめた。いまのところ北海道のリゾート開発熱が鎮静化したという確証はない。だが、開発構想の規模を縮小したり、ゴルフ場開発を凍結する自治体も出はじめた。北海道のリゾート開発も曲がり角に立たされていることは確かである。

全国で八百のリゾート構想

リゾート法の趣旨を見とおろす。各都道府県ごとに「特定地域」を設定し、その特定地域のなかでリゾート施設を総合的に整備する数カ所の「重点整備地区」を決めて、都道府県が民間企業中心の開発計画を立てる。これを「基本構想」として国の承認を受ければ、企業には税制・金融上の優遇措置と自治体の支援措置が講じられる。現在、三十五道府県で基本構想が承認されており、北海道には他の府県の二倍の面積（三十万ヘクタール）を占める「富良野・大雪リゾート地域整備構想」がある。

最終的には四十以上の道府県が名乗りをあげるものと予想されているが、そうなれば特定地域の面積は、国土面積の十七%に達する。しかし、リゾート開発はこれだけにとどまらない。リゾート法外のリゾート開発、すなわち、民間企業や第三セクター、それに市町村が主体となつて行なう事業まで加えると、その数は膨大なものになる。国土庁でさえ全貌を把握していない。三菱総研の調べでは、八百を超える構想が動き出しているという。

リゾート法に基づくリゾート開発は、おそらく二百件前後（重点整備地区）であろうから、リゾート法によらないリゾート開発の方が圧倒的に多いことになる。リゾート開発には広大な土地を要する。そのため国は、リゾート法の制定に前後して、農地法や森林法などの開発規制を緩和して、民間企業がリゾート開発のために土地を取得したり活用したりしやすくなるように条件を整えた。けれども、こうした規制緩和の恩恵は、リゾート法外のリゾート開発にも適用されるわけだから、リゾート法の外で、このような途方もない数の開発構想が乱立することになったのである。

三菱総研の調査によれば、開発または計画中の大規模リゾート・プロジェクト（百以上または百億円以上）は約四百五十件ある。このうち関東（百件）と中部（七十件）に最も集中し、次いで九州（五十件）、東北（同）、近畿（四十件）、中国（同）、北海道（同）、沖縄（二十件）、四国（同）、北陸（同）の順になっている。八百を超えるリゾート開発の総面積は国土の三分の一に達するという。もともと民間企業が先行していたリゾート開発に、リゾート法制定によって自治体が巻き込まれ、さらに民間企業が追従するといった形で、日本列島はい

まやリゾート開発列島と化した感がある。

事業主体別では、民間企業が開発が二百件を超え、約半数を占める。次いで第三セクターによるものが百件、自治体によるものが六十件となっており、開発の主役はあくまで民間企業である。タイプ別では、ゴルフ場が百三十件、スキー場が九十件と最も多く、次いでマリナーの六十件と続く。リゾート（滞在）だから、当然、ホテルが万遍なく配置される。かくしてゴルフ場・スキー場・ホテルの三点セットが施設建設の主流を形成することとなった。

全国のリゾート開発が三点セットに画一化されるのは、企業が投下資金の早期回収を狙っているからである。ゴルフ場に至っては、預託会員権販売によって自己資金ゼロでも建設が可能になる。そもそもリゾート法が企図したリゾートとは、「教養文化活動等多様な活動のために必要な施設」の「総合的」な整備であった。だが、実態はそうした趣旨とは大きくかけ離れている。リゾート法によるリゾート開発はまだ一割程度しか完成していないが、換金性の高い三点セットの趨勢が今後も続くとすれば、日本中のリゾート地がゴルフ場とスキー場に埋め尽くされる。国土庁もその可能性を否定はしていない。

北海道リゾート開発の特色

北海道の中を見よう。道庁が一九九一年十一月に公表した「リゾート開発構想に関する実態調査」によれば、二百二十二市町村中百十の市町村に百二十九のリゾート開発構想がある。このうちリゾート法の承認を受けた「富良野・大雪リゾート地域整備構想」に係るのは九市町村九件のみで、大半は同法の適用を受けない構想である。そして半数を超える六十九件が道央圏に集中し、さらに道東地区に拡大してい

く傾向をうかがわせる。

別表に見るように、事業主体別では、民間企業と第三セクターが七割近くを占めている。全国的な傾向と比べても民間企業の主導性が強い。また、タイプ別では、ゴルフ場、スキー場、ホテルの三点セットをそろえているのが三十件、ゴルフ場の入っている開発が六十七件と、全体の半数を超え、北海道のリゾート開発がゴルフ場依存型の特徴を持つことを示している。ちなみに、このリゾート型ゴルフ場に、単体として建設されるゴルフ場を加えると、既設（百三十二）・造成中・申請中・計画中の数は三百六十を超える。

北海道の広大な自然と低廉な地価が魅力で、本州から企業が殺到する。リゾート開発に進出する企業は、観光事業プロバの大手、急成長の中堅デベロッパー、異業種からの参入の三つのタイプに類型化されるが、このうち北海道に集中するのは主として第二、第三のタイプに属する企業である。これらの新参の企業はノウハウの蓄積に乏しく、また自己資金力も弱くてバブル崩壊の影響を受けやすいことはいうまでもない。

開発業者が「北海道はやりやすい」というように、北海道は企業の側から見れば売手市場である。一次産業の不振や過疎からの脱却を求めて、自治体同志が競争し、先駆けを求めているからである。そのため自治体の対応は拙速となりがちである。環境面での受け入れ条件の甘さはもとより、第三セクターで許認可部門を担当する自治体の農地法違反、国土法違反、国庫補助実施地域の目的外使用などの事件の頻発は、そのことをあらわしている。

弱小資本への過度の依存、ゴルフ場開発への偏重、脆弱な実施体制など様々な要因が重なって、北海道

別表1 1991年度リゾート開発に関する実態調査

	区 分	1990年度	1991年度
1	市町村数	101	110
2	構 想 数	118	129
3	構 想 の 熟 度	34件(28.8%) 15件(11.9%) 69件(59.3%)	35件(27.1%) 16件(12.4%) 78件(60.5%)
4	主 な 事 業 主 体	民間主体 第3セクター主体 自治体主体 未 定	68件(54.4%) 16件(12.8%) 41件(32.8%) 4件
5	事 業 費	100億円未満 100億円以上500億円未満 500億円以上 未定又は不明	64件(55.7%) 42件(36.5%) 9件(7.8%) 14件
6	利 用 面 積	100ha未満 100ha以上500ha未満 500ha以上1000ha未満 1000ha以上 未定又は不明	26件(26.0%) 65件(65.0%) 4件(4.0%) 5件(5.0%) 29件

道庁「リゾート構想に関する実態調査」1991年11月

別表2 「道内のリゾート開発構想に関する実態調査」に係る
ゴルフ場、スキー場の状況

(ゴルフ場) (1991年度)

支庁名	新たな施設をつくるもの			既存施設を拡張等で活用するもの				計
	予 定	造成中	小 計	拡張予定	拡張中	そのまま利用	小 計	
石 狩	4		4					4
渡 島	12	1	13	1		4	5	18
松 山								
後 志	12	3	15		1	1	2	17
空 知	7	2	9	1		1	2	11
上 川	5		5	1		2	3	8
留 萌						1	1	1
宗 谷						2	2	2
網 走	3	2	5					5
胆 振	6	1	7	1	2		3	10
日 高	2		2					2
十 勝	3		3	1			1	4
釧 路	3		3					3
根 室								
合 計	57	9	66	5	3	11	19	85

この報告書は、リゾート開発の析している。この報告書は、リゾート開発の

なる。結論をい
例えば、地域振興
のためにリゾート
開発を志す企業
などは存在し
ないのである。
地方銀行や日本
開発銀行などで
組織する「瀬戸
内海振興計画研
究会」の報告書
(瀬戸内のリゾー
ト開発と地域振
興)は、そうし
た企業と自治体
の思惑のギャッ
プを赤裸々に分
析している。

のリゾート開発は混乱の度合いを増している。それを直撃したのがバブル経済の崩壊である。木古内町では鉄骨加工メーカー「共和」が倒産、恵山町では金属加工メーカー「三井」が計画中止、秩父別町ではゲームソフト販売会社が倒産、浦臼町では「全日販」が不正融資事件に絡んで事業が挫折、夕張市では「ライベックス」が用地購入の資金計画が立たず事業延期といったように、バブルのツケは枚挙に暇がなく、そのツメあとは痛々しい。

崩れ始めた地域振興の神話
自治体が「地域振興」の切り札として大規模リゾート開発にかけける期待も怪しくなってきた。自治体が

が、これらが国立公園にかかるところから自然保護団体が反対運動を行っている。また、同整備地区内の東川町、阿寒国立公園屈斜路湖畔の弟子屈町、洞爺湖周辺の壮瞥町、開陽台の中標津町、それにリゾート開発の成功例とされている占冠村や新得町などでも自然環境の保護を求める運動が盛んである。大規模の環境破壊をもたらすゴルフ場開発を中心に、ここ一、二年、反対運動は急増している。

期待するのは、雇用機会の増大、関連産業の振興(地元産物の利用増加、リゾート客がもたらす所得効果、建設時の地元土木・建設業者の活用)、税収の増加などである。とくに構造不況業種を抱えた自治体、一次産業のウエートの高い自治体、過疎に悩む自治体にとっての期待は大きい。だが、ここリゾート開発に関しては、利潤原理を最優先する企業活動と地域振興を願う自治体の思惑は、所詮、同床異夢なのである。

自治体の期待に込めるべく自らの活動を律する企業はほとんどない。とくに競争が激しくなればなるほど、冷徹な損得勘定が企業行動を支配することになる。

(スキー場)

支庁名	新たな施設をつくるもの			既存施設を拡張等で活用するもの				計
	予定	造成中	小計	拡張予定	拡張中	そのまま利用	小計	
石狩	1		1					1
渡島					1	2	3	3
松山						2	2	2
後志	6	2	8		1	3	4	12
空知	6	2	8	3		1	4	12
上川	6		6	1		6	7	13
留萌						1	1	1
宗谷						4	4	4
網走	3	1	4		1	3	4	8
胆振	2		2		1		1	3
日高	1		1	1			1	2
十勝				1			1	1
釧路	1		1					1
根室								
合計	26	5	31	6	4	22	32	63

(注意)・数字は既存施設を拡張等に活用するもの、新たに施設をつくるもの、既存施設を拡張等に活用するものに分けて集計したものである。
 ・パークゴルフ場、スキー場、歩くスキー・クロスカントリー場等には対象施設としていない。
 ・「既存施設を拡張等に活用するもの」の「そのまま利用」とは、既存施設で特に拡張計画のないものをいう。

減額されるので、増収分がまるまる純増となるわけではない。建設時の地元業者の活用も、地元自治体は地場業者をより多く使うことを要請するが、必ずしもその保証がないため、中央資本に独占されることが多い。このように、実際に事業が開始されると、地元自治体の期待がごとごとく裏目に出てしまうケースが多いと指摘している。そのうえ、リゾート事業を推進するうえで地元が負う負担、すなわち、道路整備、水の供給、ゴミ処理などの

なりリゾート神話は、もはや通用しなくなりつつある。それに気づいた先駆的な自治体は、さまざまな智恵やアイデアをこらして、内発的で個性的なまちづくりに邁進している。たとえば、熊本県の阿蘇町(ファミリーリゾート)、福島県の只見町(グットランドたもかく)、大分県の湯布院町(潤いのある町づくり条例)などがそれである。

これらの自治体には、住民が自ら地域の多彩な資源を保全・活用しようという息吹が満ちており、地域の活性化とは、何よりもそこに住む人間の精神が活性化することである、という共通の認識が見られる。

取り返しのつかない自然破壊を伴い、かつ莫大な資金を投じて、なお先行き不透明な大規模リゾート開発に、地域社会の命運を賭ける代償はあまりにも大きい。何のため、誰のためのリゾート開発なのか(目的の明確性)、大規模リゾート以外に方法はないのか(選択肢の多様性)、ほかの自治体にはまちづくりについてどのような試みがあるのか(情報の取得)、住民の合意は十分に形成されているのか(住民合意の形成)―北海道の自治体は、これらの最も単純で、最も根本的な問題に立ち返って自己点検を行う必要がある。

経済効果を総合的に分析した唯一のものである。その結論によれば、雇用の増加については、地元が期待する若者の雇用機会が創出されない。経営の中核となる職種は県外の親会社からの出向者で占められるケースが多い。地元産物の利用についても、地元の海産物、農産物の利用はほんの数パーセントに留まり、大都市圏から直送されてくる。リゾート客がもたらす所得効果も、最近のリゾート施設は必要なのは施設内にワンセットで揃えるため、リゾート業者以外への恩恵に乏しい。

所得効果については、固定資産税の増加により自主財源は増えるものの、一方で地方交付税交付金が

基盤整備に伴う負担が発生するのに加え、開発に伴ない惹起する地価高騰、自然環境・景観・生活環境の破壊などのマイナス要素も大きい。そのため報告書は、開発に伴うプラスの効果と地元負担やマイナスの程度をよく考えて、リゾート開発の是非、推進の仕方などを検討することが重要であると結んでいる。きわめて冷静、的確な論点の指摘である。実施体制(専門職員、ノウハウ、事業資金、情報など)が弱体な北海道のリゾート開発にとっては、とくに傾聴に値しよう。

民間企業や第三セクターにすべてを託する盲目的