

# リゾート開発における

## 財政効果の考察

菅原 浩信

ひろのぶ  
むらた  
わらむら  
すが  
1963年  
1986年  
部  
現在  
法  
在  
が  
年  
名  
年  
部  
現  
法  
在  
川  
古  
名  
部  
現  
在  
町  
屋  
古  
名  
部  
現  
在  
生  
大  
学  
卒  
業  
北  
海  
道  
大  
学  
大  
学  
院  
2  
年  
課  
修  
士  
研  
究  
生

はじめに、リゾート開発に注目する理由？

道の実施した『リゾート開発構想に関する実態調査（平成四年度）』によれば、何らかのリゾート開発構想を持っている市町村は一一〇、その構想数は一二九となっている。この数字は前年度のものと同様であるが、中富良野町や浦臼町のように様々な事情から開発がストップしているものが相当数含まれていることから、実質的にはマイナスということになる。このようにリゾート開発が頭打ちになった理由としては、バブル経済の崩壊によって事業の採算をとるのが困難になったこともあるが、自然環境問題を中心としたリゾート開発のマイナス面がクローズ・アップされたことも大きいといえよう。

確かに、リゾート開発のマイナス面は自然環境の悪化だけでなく地域社会・文化への悪影響等重大なものがあるが、そればかりが強調されたいがあるといえるのではないだろうか。地域経済への波及効果、地元雇用の増大、個人・法人の所得増大、そして租税収入の増大、といったプラス面を含めたトータルな評価をすべきではないだろうか。仮に、そのプラス面がマイナス面を補って余りあるほど大きいものであるならば、マイナス面だけをみてリゾート

開発を否定するのは早計ではないだろうか。

そういう前提でリゾート開発を考えた時に問題となるのは、リゾート開発のプラス面をどのように把握するか、ということになるのである。前述したプラス面のファクター相互の関係を考えると、まずリゾート開発による地域経済への波及効果が地場産業の振興と地元雇用の増大をもたらし、その結果所得の増大につながり、そして最終的に租税収入の増大に帰結するということになる。また租税収入の増大に伴ってその市町村の自主財源が充実し、市町村財政の状況が改善されることとなり、住民の利益につながるような施策の余地が生まれてくるともいえる。ゆえに、リゾート開発による租税収入の増大と、その結果としての市町村財政の状況、すなわちリゾート開発における財政効果を把握することによって、リゾート開発のプラス面を最終的に把握することになるといえるのである。

ここでは、北海道におけるリゾート開発の成功例とされる占冠村のアルファリゾート・トマムをケース・スタディにとり、リゾート開発における財政効果を測定・分析し、そして考察していきたい。

### 1. 地方財政制度のしくみ（全国）

地方公共団体の歳入は、一般財源と特定財源とに大別される。一般財源とは使途が特定されずどのような経費にも使用できるものであり、特定財源とはその名の通り財源の使途が特定されているものである。前者にあたるものが地方税や地方交付税等であり、後者にあたるものが国庫支出金や地方債等である。

表1は、地方公共団体の歳入全体に占める各財源の割合の推移を表したものである。これによると一般財源が六割前後を占めており、よく言われるところの「三割自治」はあてはまらないかのような錯覚を起こす。しかし、地方交付税は一般財源であると同時に、国から交付される依存財源でもあって、地方公共団体が自主的に収入しうる自主財源ということになると地方税だけである。すなわち、調達および使途決定の両面において地方公共団体の自由になるのは地方税だけであって、他の財源は全て国（都道府県）のコントロールの下にある。

地方公共団体の自主性の確保という観点からすれば本来自主財源のウェイトが高まることが望ましい

表1 地方公共団体の歳入決算額構成比の推移

(単位：%)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
地方税	35.7	37.1	39.1	40.6	41.0	42.1	44.3	42.6	41.6	40.9
地方交付税	17.6	16.6	15.5	16.4	16.4	16.3	16.5	18.0	17.8	17.4
(一般財源)	(54.2)	(54.6)	(55.5)	(57.8)	(58.2)	(59.2)	(61.5)	(62.7)	(61.5)	(60.3)
国庫支出金	21.3	20.2	19.4	18.3	17.3	16.2	14.7	13.9	13.3	13.2
地方債	9.4	9.8	9.1	7.8	8.8	9.2	8.3	7.5	7.8	8.5

出所：『地方財政白書』 各年度版

のであって、その意味ではまず第一に地方税制を充実させる必要があるといえる。しかし、それはあくまで中長期的な問題にならざるを得ない。当面の短

期的な問題

としては、

地方公共団

体自身の裁

量で使える

カネ、すな

わち一般財

源のウエイ

トを高める

ことの方が

重要であっ

て、その意

味では依存

財源ではあ

るが使途が

自由である

(一般財源

である)地

方交付税が

大きなポイ

ントになる

ものといえ

る。このよう

に、現状の

地方財政に

おいては、

地方税と地

方交付税が

重要な位置を占めているということができよう。以下、この両者を中心として財政効果をみていくこと

## 2. 現行の地方税制

地方税は道府県税と市町村税とに分かれるが、こ

こでは占冠村をケース・スタディに取り上げている

ので、市町村税をみていくことにする。

一九九一年度における市町村税は一八八、八九二

億円と地方税総額の五三・九%を占める。市町村税

の主要税目として市町村民税と固定資産税の二つが

ある。市町村民税は一〇〇、九二七億円で全体の五

三・四%、固定資産税は六五、六三九億円で全体の

三四・七%を占め、両者で市町村税総額の約九〇%

を占めている。これ以外の税目は都市計画税以外い

ずれも五%未満である。

市町村民税には、人数に比例するもの(個人・法

人の均等割)と所得に比例するもの(個人所得割・

法人税割)とがあるが、後者のウエイトが圧倒的に

高いことから、景気変動に左右されやすく成長性に

富むが安全性に欠けるといえる。一方、固定資産税

は土地・建物・償却資産の評価額に基づいて課税さ

れる。これらは下落することは少ないが急上昇する

ことも少ないので、安定性はあるが成長性は今一歩

といえる。

3. 地方交付税のしくみ

地方交付税は普通交付税と特別交付税とに分けら

れるが、地方交付税の総額の九四%が普通交付税で

あり、地方交付税といえは一般的に普通交付税のこ

とを指すといえよう。

普通交付税は所得税・法人税・酒税のそれぞれ三

き財政収入」の見積り額である基準財政収入が、合理的かつ妥当な水準における「あるべき財政需要」を算定した額である基準財政需要に不足する地方公共団体に対して、その不足額相当分が交付されるものである。すなわち、「基準財政需要ー基準財政収入＝財源不足＝普通交付税」という算式が成り立つのである。

つまり、経済発展その他の要因によって地方公共

団体間で財政力において生じている格差を、地方交

付税によって是正している、ということになる。こ

の財源を均衡化させるといふ働きが地方交付税の本

質的な機能といえるのである。

加えて、地方交付税は地方債の元利償還金の一部

として交付されたり(元利償還金相当額を基準財政

需要に算入)、地方税の減収に対する補填として交

付される(減収額の一定部分を基準財政収入から控

除)こともあるため、地方財政全体に大きな影響を

与えているともいえるのである。

財政効果の測定・分析

1. 財政効果のとらえ方

筆者の知るかぎりにおいて、リゾート開発におけ

る財政効果を取り上げたものは少なく、それもせい

ぜい租税収入が飛躍的に伸びたという言及がなされ

ているにすぎない。しかし、その租税収入は空から

降ってくるのではなく、それを得るためにはリゾート

開発のための基盤整備が必要であって、当然その

ためのコストすなわち開発投資が費やされているの

である。したがって財政効果はそうしたコストを前

提として考えられなければならない。

前述したように、財政効果は①租税収入の増大、

②その結果としての市町村財政の状態の二つに大別

される。前者の租税収入の増大とは、したがって表面上の租税収入の増加額から開発投資額を差し引いた、純税収の増大としてとらえるべきであり、一方、租税収入の増大が市町村財政全体に与える影響を、後者の市町村財政の状態としてとらえることになる。ここで、前者を直接的財政効果、後者を全体的財政効果と呼ぶことにし、占冠村のリゾート開発における両者の測定・分析をしていくこととした。

## 2. 直接的財政効果

### (1) 租税収入

表2は一九八二年度をベースとして翌一九八三年度以降各年度につきその増加分を集計したものである。このうち村税は九年間で合計二、三〇四百万円増加したものと推定される。この九年間の村の歳入の平均が二、二九六百万円であるから一年分の予算が浮いた計算になる。

もちろん、この租税収入の増加分すべてがリゾート開発によるものと断定することはできない。しかし、占冠村のような山村においては、一般的に土地の固定資産税評価額は微々たるものであるから、固定資産税の増加はリゾート施設によるものと考えられ、またトマム地区の人口増加分が占冠村の人口増加分を上回っていること、そしてこの間の企業立地の多くがリゾート関連であると推測されることから、村民税の増加もリゾート開発によってもたらされたものと考えられる。その他の税目にしても、リゾート開発の有形無形の影響を受けているといえ、したがって、この増加分はリゾート開発からの租税収入とみなしてよいものといえよう。

### (2) 開発投資

表3はリゾート開発がスタートしてからのリゾート開発関連の投資額を累計したものである。これに

表2 占冠村のリゾート開発からの推定租税収入 (1983~1991)<sup>(1)</sup>

国(法人税)	206百万円 <sup>(2)</sup>	
道	123百万円 <sup>(3)</sup>	内訳 法人道民税 91百万円 <sup>(4)</sup> ゴルフ場利用税 24 <sup>(5)</sup> 自動車取得税 8 <sup>(6)</sup>
村	2,304百万円	内訳 村民税 475百万円 固定資産税 1,631 軽自動車税 2 市町村たばこ税 77 (旧 市町村たばこ消費税) 電気税 49 ゴルフ交付金 55 自動車交付金 15
租税収入合計	2,633百万円	

出所：『市町村の行財政概要』(上川支庁) 1982~1991、『地方財政状況調査』 1982~1991より作成  
注：(1) 国税・道税については占冠村相当分が判明しないため、基準財政収入に100/75を乗じて算出した金額をベースとした

- (2) 法人道民税(推定額)より逆算
- (3) 不動産取得税・事業税・道府県たばこ税・自動車税については不明
- (4) 村民税の法人均等割・法人税割より逆算
- (5) ゴルフ交付金より逆算(ゴルフ交付金×10/7×3/10)
- (6) 自動車交付金より逆算(自動車交付金×100/95×100/70)

表3 占冠村へのリゾート開発関連投資額 (1983~1991)

産業基盤整備	1,337百万円	生活基盤整備	1,748百万円
内訳 道路	518	内訳 診療所設置	156
簡易水道	583	公営住宅等新築	956
公衆便所設置	2	小中学校増改築	208
街灯設置	17	コミュニティセンター新築等	270
ヘリポート	217	教員住宅新築	158
開発投資合計			3,085百万円

出所：占冠村企画課資料

よると国・道・村あわせて九年間で三、〇八五百万円が占冠村に投資されている。予算書・決算書の閲覧が不可能だったため、このうち占冠村の負担した開発投資額がいくらになるのかは算出することはできない。

ただ、あくまで推測ではあるが、同期間における占冠村の普通建設事業費の財源のうち、国庫支出金と道支出金の割合は二七・三%であることから、これを補助率として考えると、占冠村の負担は二、二四三百万円となる。一方、リゾート開発関連と推測

表4 税収の構成比比較(1991年度)

(単位：%)

	市町村民税	内 訳				固定資産税	その他
		個人均等割	所得割	法人均等割	法人割		
市町村平均	53.4	0.4	36.0	1.6	15.4	34.7	11.9
占冠村	24.0	0.3	10.1	8.4	5.2	71.2	4.8

出所：『地方財政白書』平成5年版、『地方財政状況調査』1991

また、市町村民税の構成比は、市町村平均53.4%、占冠村24.0%と、占冠村は市町村平均の約半分に過ぎない。これは、占冠村の税収が、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。

また、市町村民税の構成比は、市町村平均53.4%、占冠村24.0%と、占冠村は市町村平均の約半分に過ぎない。これは、占冠村の税収が、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。

また、市町村民税の構成比は、市町村平均53.4%、占冠村24.0%と、占冠村は市町村平均の約半分に過ぎない。これは、占冠村の税収が、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。

占冠村にとってリゾート開発による直接的財政効果は、全体でみるとマイナスになるが、占冠村の部分だけでみるとかなりのプラスになるといえる。直接的財政効果の分析

税源の偏在を放置しておけない状況が迫ってきている。リゾート法（総合保養地域整備法）第九条においては固定資産税を減免した場合、三年間はその一定割合を地方交付税で補填すると定めている。占冠村においても一九九一年度以降減免を実施しており、当初二年間は金額も少なかったが、一九九三年度においては二四四、四二四千円の固定資産税を減免する予定となっており、地方交付税による補填を受けても、占冠村の実質減収額は六一、一〇六千円となる。固定資産税に依存した税収構造のもとではこのように租税収入が減少する可能性を否定できないのである。

また、市町村民税の構成比は、市町村平均53.4%、占冠村24.0%と、占冠村は市町村平均の約半分に過ぎない。これは、占冠村の税収が、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。

また、市町村民税の構成比は、市町村平均53.4%、占冠村24.0%と、占冠村は市町村平均の約半分に過ぎない。これは、占冠村の税収が、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。

また、市町村民税の構成比は、市町村平均53.4%、占冠村24.0%と、占冠村は市町村平均の約半分に過ぎない。これは、占冠村の税収が、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。また、占冠村の税収は、市町村平均の約半分に過ぎないことを示している。

表5 占冠村の歳入構造

(単位：千円)

	地方税	基準財政収入	基準財政需要	調整額	普通交付税	一般財源
1982	86,390	94,239	844,432		750,193	941,976
1983	123,163	120,039	872,378	1,113	751,226	976,354
1984	191,914	166,468	863,232		696,764	989,598
1985	213,373	186,245	935,057	1,308	747,504	1,064,168
1986	291,397	245,301	1,003,371	1,506	756,564	1,155,594
1987	329,653	262,039	1,090,764		828,725	1,273,989
1988	395,562	321,866	1,163,746		841,880	1,361,791
1989	400,623	351,451	1,298,538		947,087	1,519,238
1990	480,012	398,721	1,408,761		1,010,040	1,680,067
1991	556,045	451,056	1,600,235	3,493	1,145,686	1,902,654

出所：『市町村の行財政概要』（上川支庁）1982～1991、『地方財政状況調査』1982～1991より作成  
注：普通交付税＝基準財政需要－基準財政収入－調整額

今後いつマイナスに転じるか予断を許さない、ということになるであろう。3. 全体的財政効果  
(1) 歳入構造  
表5はリゾート開発によって得られた租税収入の

増加が、村の歳入構造にどのような影響を与えているかについて測定・分析するためのものである。リゾート開発がスタートした一九八三年度以降、地方税は順調に伸びており、それを反映して基準財政収入も伸びている。一方、基準財政需要は一九八五年までは微増でしかなく、それに伴って普通交付税も一九八六年まで横ばいであったが、基準財政需要が一九八六年以降急速に伸びはじめるにつれて普通交付税も急上昇している。一般財源についても、それに伴って伸びており、特に一九八七年以降は飛躍的な増加を示しているのである。

つまり一九八五年～一九八六年を境として、それ以前は地方税の大きな伸びに対して普通交付税がブレイキとなり一般財源が増えなかったが、それ以後は普通交付税が地方税以上の伸びを示したため一般財源も大きく増加しているのである。このことから租税収入の増加が全面的に一般財源の増加に結びついているとはいえず、一般財源の増加は普通交付税の増加があつてはじめて実現されているといえる。すなわち村の歳入構造を左右しているのはむしろ普通交付税の方であつて、結果として普通交付税が全体の財政効果を定義づけていることになる。

## (2) 全体的財政効果の分析

前述したように、普通交付税の増加は、基準財政需要の増加によつてもたらされたものということになるが、この基準財政需要の増加の原因は、その算定方法にあるといえる。

基準財政需要は、各経費項目について「単位費用×測定単位×補正係数」という算式によつて算定されるが、このうちの測定単位の多くは、国勢調査における人口となつていのである。占冠村の国勢調査人口は、一九八五年、一九九〇年と大幅に増加し

ており、測定単位がこれらに入れ替わる一九八六年と一九九一年の基準財政需要をみると、前年よりも大きく増加していることが表5からわかる。

一方、一九八五年までの普通交付税の伸び悩みは、地方税の増加分の七五％が算入されたため基準財政収入が増加したのに対し、測定単位が（人口が増加する以前の）一九八〇年の国勢調査人口であつたため基準財政需要が微増でしかなかったからである、といえよう。

したがつて、国勢調査人口が基準財政需要をそして普通交付税を決定づけており、全体的財政効果を左右していることになるが、換言すれば、人口次第で一般財源が変化してしまうことになるともいえ、全体的財政効果は安定性を欠くということもできよう。現行の制度上で普通交付税を増やすためには、税収を増やさずに人口を増やさなくてはならないが、そもそも、そうした二律背反的なことを達成するのは困難であるし、日本全体の人口が微増であり今後は減少へ向かうことが予測されている現状において、リゾート開発によつて人口を大きく増やそうというのは現実的ではない。

## おわりに 財政効果からの考察

これまでの測定・分析からすると、リゾート開発における財政効果は、現時点まではプラスの方向に現れてきているが、様々な不確定要因があつて、将来的にはマイナスの方向へ向かう可能性が大きい、ということができよう。

前述したように、この財政効果はリゾート開発のプラス面として把握すべきものであるが、現状はともかく将来的にも「マイナス面を補って余りあるプラス面」になり続けるとは言い難く、結果としてリ

ゾート開発はマイナスであると言わざるを得ない。しかし、こうした測定・分析の過程において、いくつかの問題点が明らかになっている。こうした問題点がクリアされれば、あるいは違った形の財政効果が現れてくるかもしれない。最後に、そうした問題点を提示することで、財政効果からの考察とした

まず、直接的財政効果からいえることは、今後租税収入の安定的な確保が必要であつて、そのためには現在の税収構造をバランスのよいものに変えていかねばならない、ということである。そこで考えられることは、リゾート開発と地域資源・地域産業を有機的に結合させた地域経済システムを構築し、リゾート開発の波及効果を高めることによつて、村民税等の既存税目の収入を増加させていくことと、既存税目以外に、例えば別荘等所有税のような法定外普通税を新設する等、新しい税源の滋養を進めていくことがあろう。

そして、全体的財政効果からいえることは、人口次第というその不安定さを解消しなければならず、そのためには地方交付税制度全体を見直していかねばならない、ということである。具体的には、基準財政需要の算定方法の見直しや基準財政収入への算入率の引き下げ等によつて、当面は地方交付税の増額が確保され、そして将来的には地方の実態に即したものとなるように、見直しを進めていくことが必要となろう。

(2) 『国勢調査』によると、人口の推移は次の通り  
(単位：人)

	1980	1985	前回は 増加分	1990	前回は 増加分
占冠村全体	1,601	2,097	+496	2,721	+624
うちトナム地区	124	691	+567	1,350	+659

(3) 『事業所統計調査』によると、産業別の事業所数と  
従業員数は次の通り (事業所数/従業員数)

	1981	1986	1991
農 林 水 産 業	14/ 97	11/ 98	9/ 91
鉱 業	1/ 7	1/ 6	1/ 9
建 設 業	3/ 41	9/ 258	5/ 70
製 造 業	7/ 121	6/ 76	6/ 81
卸売・小売業	21/ 52	28/ 74	36/ 115
金融・保険業			1/ 5
不 動 産 業		1/ 9	
運 輸 ・ 通 信 業	4/ 31	5/ 36	7/ 32
電気・ガス・水道等	1/ 1	1/ 2	2/ 2
サ ー ビ ス 業	31/ 109	37/ 292	46/ 1192
公 務	7/ 76	7/ 76	7/ 97
合 計	89/ 535	106/ 851	120/ 1694

これより、サービス業が事業所数・従業員数ともに増加分の  
大半を占めていることがわかる。

(4) 『地方財政状況調査』一九八三～一九九一より  
算出

普通建設事業費合計 八、七三五、〇九三千元  
うち補助事業費における国庫支出金 一、二七七、二四四千元

道支 出 金 九〇九、一五六千元

単独事業費における道支 出 金 一九四、二八八千元  
(1,277,244+909,156+194,288) ÷ 8,735,093 =  
0.273

(5) 補助率を二七・三%とすると、 $3,085 \times (1 - 0.273) = 2,243$

(6) 占冠村総務課からのヒアリングによって、その  
ごく一部が判明したものである。内訳は、道路新

設・舗装のための寄付金が一九三百万円、同目的  
の分担金が一八〇百万円、その他目的の分担金が  
一六〇百万円となっている。

(7) 『地方財政状況調査』一九八二  
『地方交付税算定台帳』一九九三において基準

財政収入からの控除額として一八三、三一八千元  
が計上されており、これから逆算(補填額×100/  
75=減免額)すると実際の減免額は二四四、四二  
四千元となり、実質には六一、一〇六千円の減収  
となる。

