

リゾート開発と地方財政

小 淵 港

はじめに

87年の総合保養地域整備法（以下リゾート法と称する）の制定以来、全国各地でリゾート開発が計画・実施されてきたが、いわゆる「バブル経済」の崩壊の中、各地で計画の見直しが相次いでいる。順調に進捗している所の方が少ないくらいである。

リゾート法制定を含む政府のリゾート開発政策が、貿易摩擦と「金余り」現象の中で、産業構造の転換・内需拡大政策の一環として行われてきたことは明らかである。そのために、リゾート開発においても規制緩和と民間活力の活用が前面に打ち出され、民間企業主導の開発がめざされてきた。こうしたリゾート開発が、景気後退局面において見直しを余儀なくされるのは、ある意味で当然であろう。

他方リゾート開発は、政府や大企業の思惑とは別に、地方自治体と地方の住民にとっても大きな期待の対象であった。80年代のなかば以降の経済力の東京一極集中と地域格差の拡大、農林漁業の不振の中で、多くの自治体は地域振興の活路をリゾート開発に求めたのである。重厚長大型の産業構造からソフト化・サービス化への転換が進められる中で、従来の工場誘致型の地域開発に代わって余暇時間と所得上昇に対応したリゾート開発に期待が寄せられたのである。

ところで、自治体にとってリゾート開発は、道路・上下水道等のインフラストラクチャの整備に多額の資金を要するとともに、事業の成否が景気動向や

消費者のニーズに大きく依存するという意味でリスクの大きな事業である。計画が予定通り進行しない場合、自治体には大きな財政的負担が生ずる場合がある。問題はそれだけではなく、開発に伴う自然環境や生活環境破壊、さらには地域の伝統産業の基盤の破壊など、さまざまである。こうしたリゾート開発に伴う問題は、すでに各地で発生しはじめており¹⁾、調査・研究も進みつつある²⁾。ここでは、リゾート開発に伴う問題点を地方財政に焦点をあてながら検討してみたい。

I リゾート開発と自治体の役割

1 「外来型」と「内発型」

リゾート開発において自治体の果たす役割は大きい。リゾート開発に限らず、一般に地域開発については、地域外から事業を誘致する「外来型」と地域の産業や特性を基礎とする「内発型」とに区別することができるが、そのいずれの場合にあっても自治体の持っている行政上・財政上の機能は開発において重要な位置を占めている。従来、たとえば高度成長期における地域開発においては、ほとんどもっぱら「外来型」による開発が行われ、そのことが地域の産業と生活に様々な問題を生じさせてきた。「外来型」に依存することの問題点は、リゾート開発においても教訓として生かされなければならないが、現在進行中の多くの計画においてはそうでない場合が多い³⁾。

地域の産業や景観・文化等地域特性を基礎として地域の人々自身によって行われる「内発型のリゾート開発」こそ、地域活性化に通ずるとの指摘は少な

- 1) 本稿執筆にあたっては、資料収集・現地調査等で多くの方々のご協力を得た。記してお礼申し上げたい。
- 2) さしあたり、以下のものを挙げておきたい。佐藤誠『リゾート列島』岩波書店1990年。NHKおはようジャーナル取材班・佐藤誠編『ドキュメントリゾート』日本評論社1989年。大野隆男・佐々木勝吉・中山研一『リゾート開発を問う』新日本出版社1991年。鈴木茂・小淵港編『リゾートの総合的研究』晃洋書房1991年。
- 3) 「外来型」と「内発型」の概念については、宮本憲一・中村剛治郎・横田茂編『地域経済学』有斐閣1990年、327頁以下参照。また、「内発型」リゾート開発の典型事例の研究としては、阿部誠『「内発型リゾート」と地域振興—湯布院の事例を中心に—』（鈴木・小淵、前掲書）を参照されたい。

らずなされている⁴⁾。しかし、現在のリゾート開発の多くは依然として「外来型」であり、各自治体が企業の誘致・進出を競いあっているのが現実である。全国ほとんどの府県が争うようにしてリゾート法による地域指定を申請し、民間企業の進出を前提とした似たりよったりなりリゾート開発計画を立案・実施中であることが、そのことをよく示している。工場誘致型の地域開発の見通しが立たない状況の中で、多くの自治体が地域活性化の活路を見出そうと十分な準備もせずにリゾート開発に乗り出したことも、こうした現実をつくりだした大きな要因である。しかし、それ以上に大きな要因は、国が「民間活力の活用」を重点に置いたリゾート法をつくり、開発ブームに火をつけ、自治体に推進役を担わせたことにある。

民間企業が中心となってリゾート開発を進める場合、事業が円滑に進むためには次のような条件が必要である。第1に、道路や上下水道等の施設（インフラストラクチャ）は直接には利潤をもたらさないで、民間の資金を用いるわけにはいかない。けれども、これらインフラストラクチャはリゾートの整備には不可欠であり、結局公的資金によって行われる必要がある。第2に、農地法や自然公園法等で利用が制限された地域の、利用許可を得ること。第3に、リゾート施設のための用地をできるだけ安価に取得すること。第4に、開発のための資金をできるだけ有利に調達すること。さらには、開発地域の住民の合意を取りつけることが、スムーズに事業を進める上では重要であるし、従業員の確保も大切であろう。こうしたことは、いずれも政府、とりわけ自治体の協力なしにはできないことである。リゾート法は民間企業がリゾート開発に乗り出しやすいように、様々な手立てをこうじているが、中でも自治体が民間企業の進出・誘致のために各種の優遇措置をとるように定めているのである⁵⁾。

4) 福田善乙「リゾート開発の現状と方向性」高知短期大学『社会科学論集』第59号、1990年3月、27頁以下、及び森瀧健一郎「『地域開発』としてのリゾート開発」『経済』1991年1月号、237頁以下、参照。

5) リゾート法の成立の経緯・内容・問題点については、矢野達夫「リゾート法の特徴と諸問題」（鈴木・小淵、前掲書）横山信二「民活・規制緩和の法的意義」（同前）、鈴木龍也「リゾートと農地転用規制の緩和」（同前）参照。

2 行財政上の優遇措置と自治体の負担

第1に、リゾート法の適用を受けるためには「構想の熟度」つまり府県がたてた構想において、民間企業の進出が確実であることが必要とされている。最初から、民間主導であることが義務づけられ、自治体は民間に依存しながら開発の条件整備という損な役回りを演じなければならない仕組みになっているのである。土地利用の規制解除の申請や地元との用地買収交渉、地元の開発合意の取りつけなど、面倒なことがらは自治体が走り回って解決するという次第である。実際、法律の第14条と15条では農地や国有林野等の利用の促進が述べられている。

第2に、企業誘致のための税制・財政上の優遇措置がとられていることである。リゾート法第8条によると、進出した民間業者が構想承認地域の重点整備地区内で特定民間施設（ゴルフ場等のスポーツ・レクリエーション施設、動物園等の教養文化施設、休養施設、集会施設）を建設した場合は、減価償却の特例が認められる。すなわち、租税特別措置法の適用により、通常の減価償却にプラスして施設の取得価格の100分の13の特別償却を行うことができる（租税特別措置法第11条の3①）。特別償却は法人税の課税の繰り延べを意味しており、繰り延べ期間中の利子分だけ法人税が減税されることになる。また法第9条によると、自治体は特定民間施設に対して固定資産税（市町村税）と不動産取得税（道府県税）の不均一課税を行うことができる。不均一課税とは、特定の課税対象について通常と異なる税率で課税することを言うが、この場合には特定民間施設の建物・敷地の取得に対する不動産取得税を減免し、建物・敷地の保有に対する固定資産税を減免することを指している。これにより、減税分だけ自治体の税収は減少するが、その減収部分については国から地方に配分される地方交付税交付金の増額によって補填することを定めている（3年間に限る）。この他、リゾート法そのものには規定はないが、リゾート法制定と同時に地方税法が改正され、特別土地保有税・事業所税（いずれも市町村税）についても減免が認められた。すなわち、特定民間施設用の土地に対する特別土地保有税の非課税（地方税法第586条②1の6）、同施設の新増築時の事業所税の

非課税（同第32条の3⑨）と事業所税の資産割の2分の1減税（同第32条の3の2⑤）である。

資金面での民間援助も規定されている。第1に、国と自治体は民間が行うリゾート開発に必要な資金を確保するよう努めなければならない（第10条）。また自治体は民間業者に対して必要な資金の出資・補助等を行う（第13条）が、その際地方財政法では本来認められていない地方債の発行によって資金を確保することを認めている（第13条）。この他、政府系金融機関（日本開発銀行、北海道東北開発公庫等）による低利融資、N T T株売却資金による無利子融資等が設けられている。

第3に、リゾート施設の周辺整備に必要なインフラストラクチャ整備が自治体の負担を中心にして行われることである（第11条）。ホテルやゴルフ場ができただけでは、リゾート事業は行えない。リゾート施設にいたる道路・空港等の交通手段の整備がまず必要である。滞在客の増加による飲料水の確保も重要な問題である。リゾート構想がたてられている地域には、慢性的な水不足地域が少なくない。たとえば、瀬戸内海周辺や瀬戸内の島々はもともと水不足の深刻な地域であって、これら地域にリゾート施設が立地すると、そのために新たに用水を確保し給水施設を設置しなければならない。施設から排出されるし尿とゴミの処理も自治体の負担となる。下水道の建設や処理施設の能力増強等が行われなければならない。

Ⅱ リゾート・ブームと自治体負担の増加—新潟県湯沢町の場合—

以上のように、民間企業の誘致のために様々なことを自治体が行い、そのために巨額の財政負担を行うことによって、どのような結果が生じるのであろうか。

自治体がリゾート開発に積極的に取り組む場合、通常以下のような理由があげられる。

① 民間企業の進出で、地元の雇用増加が期待できる。雇用増加による若者の

地元定着，Ｕターンによって過疎化に歯止めがかけられる。

- ② 民間企業の経済活動を通じて地元が潤う。たとえば，施設の建設で地元業者の受注が増える，ホテルの食材の購入で地元の野菜や魚・肉等の販売が増加する。
- ③ リゾート客が滞在中に行う地元の商店街での買い物や，釣りやスポーツなどで消費拡大が期待できる。
- ④ リゾート施設の固定資産税や事業税により税収の増加が期待でき，地方財政が豊かになる。

構想が予定通り進み，見込み通りに客がやって来た場合には，こうした期待の一部は現実になることがあるかもしれない。しかし，その場合でもすべてが期待通りに運ぶとは限らないのである。

たとえば，民間の進出がきわめて順調で，入込客も急増している新潟県の湯沢町の場合を見てみよう。

1 リゾート開発と税収の増加

湯沢町はもともとわが国有数のスキーと温泉の観光地であった。82年に上越新幹線，85年に関越高速自動車道が相次いで開通し，首都圏から1～2時間の距離となって以降，入込客が急増するとともにリゾートマンション等の開発が活発化した。特に，「雪と緑のふるさとマイ・ライフリゾート新潟」（88年12月基本構想承認）の重点整備地区に指定されて以降，猛烈なリゾート施設ラッシュに見舞われた。特に，分譲リゾートマンションの建設は急ピッチで，89年に9棟2,074戸，90年に15棟3,896戸が建設され，90年には累計が49棟10,724戸にもなった（表1参照）。さらに，今後30棟12,055戸の建設が予想されており，予定通り進むとマンション総戸数は町の総世帯数の7倍の22,779戸にも達することとなる⁶⁾。

確かに湯沢町ではリゾート施設と客の増加のもとで関連税収は増加している。表1にあるように，77年から88年の間に固定資産税は約3億5400万円から

6) 大手企業の湯沢町進出と地域の急激な変貌については，種田和義「西武栄えて地元ほろぶ」『住民と自治』1989年5月号，新潟日報報道部『東京都湯沢町』潮出版社1990年，を見られたい。

表1 リゾートマンション建設と町税収入等の推移(湯沢町) (単位:万円)

項 目	1975年度	1980年度	1985年度	1986年度	1987年度	1988年度
歳入総額	217,340	434,680	475,778	594,769	663,074	736,797
町税収入	53,975	169,772	270,280	285,682	326,890	353,363
内固定資産税	35,399 ¹	123,106	193,164	203,474	225,280	236,370
マンション関係分	225	3,298	15,059	20,296	24,483	32,226
マンション累計:棟	1	7	13	17	21	49 ²
戸	32	1,486	2,896	3,294	4,115	10,724
入込客数:千人	3,265	4,374	6,112	6,713	7,216	7,899

資料出所:『湯沢町のリゾート開発の状況について』『湯沢町町勢要覧』により作成。

注) 1. 1975年度欄の固定資産税収入は、1977年度の数字を示す。

2. 1988年度欄のマンション累計は、1990年度の数字を示す。

23億6400万円へと6.7倍に増加した。うちリゾートマンションにかかわる税収は225万円から3億2200万円へ百倍以上に急増している。75年から88年の間に歳入総額の増加は約3.4倍であるのに対し、町税収入の増加は6.5倍にも達し、歳入に占める町税の割合は24.8%から48.0%へと高まっている。また町税に使用料・手数料、財産収入等を加えたいわゆる自主財源の歳入に占める割合は、同時期に58.3%から79.1%へと上昇している。

こうして湯沢町の財政力指数は、88年度には1.421という高い数字となっている。こうした数字による限りリゾート開発で湯沢の財政は豊かとなったと言えそうである。しかし、収入が増える一方でインフラストラクチャ等の支出も増加することをみておかなければならない。またリゾート施設と滞在客の増加に伴って、様々な問題が発生してくることも考慮に入れなければならない。

2 乱開発と自治体負担の大きさ

町の報告書『湯沢町のリゾート開発の状況について』は、リゾート施設の進出ラッシュに伴う苦しい町政の運営状況を率直に述べている。主としてこれによりながら問題点をまとめてみると次のようになる。

① 公共施設の不足と自治体の負担増 リゾート施設の急増に上下水道、道路・排水路、消防・救急施設、ゴミ処理施設等の公共施設の整備が追いつかなくなっている。マンション購入者の大多数は町には定住せず、日常は都会に住

む人々である。利殖だけを目的に購入した人々も多い。したがって、住民税などを町に支払うことはなく、日常的に町の商店で買い物をするわけでもないが、冬のスキーシーズンや避暑の季節には大挙して町に押し寄せ、大量の水を使いたくさんのゴミを出す。普通、これらの後始末は町が行わなければならない。しかし、あまりにも多数のマンションの立地に町としては対応しきれない。止むなく湯沢町では、水の確保は業者自身が行うこと、排水も浄化槽により自家処理すること、ゴミの処理も自前で行うよう指導するとともに、マンションの新設を事実上許可制にして進出規制を行うこととした。それでも氷を地下水に依存する湯沢では、地下水の水位が低下し住民の飲料水の不足・冬の融雪用水の不足が心配されるため、条例によってマンションの取水を制限している。この他、高層建築物の増加のため大型のハシゴ車が必要となり、病気・ケガ人の増加により救急車等医療施設の整備も必要となっている。このように、民間施設の急激な進出は公共施設の不足状態をつくりだし、施設整備のための自治体の財政負担を増加させるのである。

② 地価高騰の影響 無計画な施設の立地は、地価の高騰を招いている。町は湯沢町全域を、国土利用計画法に基づく地価監視区域に指定して対応しているが、地元の住民の宅地の取得さえ困難になっているとされている。先にみた固定資産税収入の増加は、リゾート施設の急増によるだけでなく、町全体の地価上昇をも反映しており、地元住民は固定資産税負担の増加という影響をもちもっているのである。

③ 生活環境の悪化 既存住宅地内へのマンションの集中によって、日照・眺望の悪化、プライバシーの侵害、騒音、不法駐車等の生活環境の悪化が生じている。マンション所有者の多くが定住者でないため、防犯上も問題が多い。利用のピーク時には、交通渋滞が生じるだけでなく、食料品等の生活関連物資の需要が急激に高まり品不足のために住民が困る事態さえ生じている。

④ 自然環境の破壊 無秩序な建築のため景観が損なわれ、排水による水質の悪化が心配されている。またリゾート開発による緑地の減少も深刻である。

このように、リゾート開発が最も順調に進んだとされる所でさえ、自治体の

財政負担の増加や環境の破壊など問題が極めて多いのである。これらの問題の他に、雇用や消費拡大の点でも各地で問題が指摘されている。雇用が特定の季節に限られることや、大量・安定供給との関係で地元産品の消費拡大が期待された程には増えないことなどである⁷⁾。

Ⅲ リゾート開発の失敗と財政負担—三重県御浜町の場合—

構想通りに事業が進まなかった場合に、問題が生じることは言うまでもない。ここでは、失敗例の一つとして三重県の御浜町の場合を取り上げてみよう⁸⁾。御浜町は、三重県の南の端・熊野灘に面するミカン農業を主要産業とする人口約1万人の小さな町である。吉野熊野国立公園に属するが、これといった名所がないため訪れる観光客もごく少ない静かな農村である。

三重県は、1988年7月、リゾート法第1号に指定された。「三重サンベルトゾーン」構想は、観光地として有名な伊勢・鳥羽から県中南部の海岸一帯を対象とし、関連投資予定額8500億円（うち公共投資5000億円）にのぼる計画である。御浜町は、この構想の対象地域に含まれ、町中心部の海岸沿いは重点整備地区に指定された。

御浜町では、リゾート法の指定をうける以前からリゾート開発の計画が進んでいた。それは、元中学校跡地を利用した駅前再開発を検討していたところに、建設省の推進する「コースタル・コミュニティ・ゾーン整備計画」（略称CCZ計画）が浮上し、87年6月CCZの適用をうけたことである。CCZ計画は、建設省の行う高潮対策事業や道路改良事業を民間の観光・レジャー事業と組み

7) リゾート施設の進出が期待されたほどの地元雇用・消費の拡大をもたらさない点について、大野・佐々木・中山『リゾート開発を問う』第2章が具体的事例を紹介している。リゾート開発の経済的波及効果については、池田啓実「リゾートと開発効果」（鈴木・小淵、前掲書）が四国地方を例に分析し、波及効果の乏しいことを指摘している。また、環瀬戸内海振興計画研究会『瀬戸内のリゾート開発と地域振興』（同研究会1991年3月）も、瀬戸内のリゾート計画による所得・雇用拡大効果が小さいことを明らかにしている。

8) 御浜町のリゾート開発の現状については、笹ノ内克己「破産寸前のリゾート指定一号地域」（『住民と自治』1990年4月号）が、簡潔に紹介している。

合わせるにより、海浜空間を「地域住民が海と親しみ、集い憩える場」⁹⁾とすることを目的として87年度に始められたものである。御浜町のリゾート開発は、88年7月のリゾート法指定後もそのままこのC C Z計画を引き継ぐ形で進められてきた。

1 御浜町の計画と現状

開発の基本構想は、町が民間のコンサルタントに依頼して策定された。コンサルタントの報告をもとに作られた87年6月の御浜町の計画によると民間主体の事業としては、1) 中学校跡地を町も出資する第三セクターによって再開発し、大規模なショッピングセンター・観光センター・地場産業振興センター・レストラン・ホテル・駐車場等を設ける。2) 美女が漂着したという伝説の地に化粧品会社の事業を誘致し、化粧博物館・化粧神社等を設ける。3) 全天候型テニスコート8面とクラブハウスを設け、会員・リゾート客の利用に供する。4) 海岸近くの丘陵地を開発し、海浜リゾート基地としての別荘分譲地とする。5) 町の近くの小川の河口を利用し、シュノーケル遊びや釣りの施設、温水プールなどを設け「ナチュラルエデュケーショナルビレッジ」と称する施設を整備する。その他、観光地曳網やヘリポートを設置し遊覧飛行を行う計画など盛り沢山の内容であった。これら施設を整備することにより、年間100万人の観光客を集めることになっていた（表2参照）。

これに対し、公共部門は1) 駅前の道路・街路、別荘分譲地を通過する道路、駐車場等のリゾート施設周辺の交通施設の整備、2) 人工リーフ（人工の環礁、幅200×60^{メートル}）・階段式の護岸・海浜部への芝生の植え付け・防風林内に遊歩道を設けた自然公園などを整備し、海水浴が可能な海岸に整備すること、3) 公共下水道の整備、4) 中央公民館の建設等を行うことになっていた。

これらの計画の内、公共部門の計画はそれぞれ実施されつつあるが、人工リーフによる海水浴場化については効果が疑問視されている。御浜町の海岸は国立公園に属し大変美しいが、太平洋に直接面し一年中高い波が押し寄せ、しかも

9) 建設省編『建設白書』1988年版、309頁。

表2 御浜町のリゾート開発計画 (1990年度末現在)

(1) 公共部門

(単位: 百万円, %)

事業名	事業主体	事業費	事業実施済額	進捗率%	事業概要, 目的・効果
海岸高潮対策	県	810 (3,500)	815	23.3	高潮・波浪防止のための人工リーフ
海岸環境整備	県	210 (502)	137	27.3	階段式護岸・芝生等による護岸の補強, 親水機能
都市公園整備	町	215 (200)	0	0	地域住民のレクリエーション等
道路改良	国	未定 (249)	249	100	国道42号沿いの自転車歩行者道整備
道路改良	県	120 (62)	62	100	阿田和駅前から海浜部へのアクセス道路
道路改良	町	未定 (4)	4	100	セカンドハウスゾーン等から海浜部へのアクセス道路
交通安全施設等	未定	未定 (481)	381	79.2	国道42号の横断歩道橋, 海浜部へのアクセス
都市計画街路	町	127 (129)	129	100	第三セクターゾーンへのアクセス道路
公共下水道	町	740 (740)	0	0	生活環境改善, リゾートにふさわしい快適環境
町単独駐車場	町	200 (215)	215	100	リゾート利用客の駐車場
自然公園等整備	県・町	56 (40)	20	50	防風林を整備。学習・森林浴のための公園, 展望施設
社会教育施設整備	町	450 (527)	527	100	中央公民館の建設, イベントの実施, 地域のコミュニケーション

(2) 民間部門

事業名	事業主体	事業費	事業実施済額	進捗率%	事業概要, 目的・効果
化粧の森	民間	240 (240)	0	0	伝説の地を観光資源として開発
テニスコート	民間	190 (190)	0	0	入込客のレジャー。硬式コート8面
観光地曳網	民間	7 (7)	0	0	観光地曳網と休憩施設
ヘリポート	未定	8 (8)	0	0	地域内の遊覧飛行
第三セクターゾーン	民間	3,000 (3,575)	3,575	100	町内商業, 地場産業等の活性化の拠点
セカンドハウスゾーン	民間	1,800 (1,800)	5	0.3	海浜リゾート基地としての別荘分譲地
ナチュラルエデュケーション ショナルビレッジ	未定	1,430 (1,430)	0	0	工房・温水プール等による参加型文化・体験学習

資料出所: 御浜町『コースタル・コミュニティ・ゾーン整備計画概要書』(1987年6月) 及び御浜町資料により作成。

- 注) 1. 事業主体・事業費は87年6月の当初計画による。事業費の括弧内は, 1990年度末現在額である。
 2. 進捗率は1990年度末事業費に対する事業実施済額の割合である。
 3. 公共部門中の町を事業主体とする道路改良事業は2か所あり, うち1か所の実施は未定である。進捗率は決定済の事業分を示す。

急深なため遊泳のできないところである。人工リーフは、岩石を投入することによって沖合に長さ200メートル幅60メートルの環礁を数基造り、これによって高潮を防ぐとともに水泳ができるようにしようというものだが、高潮防止効果も疑問視されており、まして海水浴場となると地元の人は無理だと言っている。

民間事業の方は、第三セクター部門以外は現在のところ進出企業がなく手付かずの状態である。もともと民間事業として掲げられたものの多くは、立地条件や魅力・採算性などの点で実現の見通しの乏しいものであった。「三重サンベルトゾーン」構想は承認後三年を経過したが、企業の進出は大消費地を控え交通の便のよい伊勢・鳥羽周辺に集中し、交通の不便な尾鷲市を含む東紀州地域の計画はほとんど進捗していない¹⁰⁾。御浜町の場合、現在、第三セクターによる駅前再開発だけが実施され、しかもセクターは大幅な赤字を抱えて経営危機に直面している。風光明媚の地ではあるが観光の目玉がなく、従来伊勢・志摩と那智勝浦との間の通過点に過ぎなかった農業の町に、年間100万人の客を呼ぼうという御浜町のリゾート開発は発足数年にして、全くの画に描いた餅となりつつある。

駅前の道路・街路や下水道、自然公園などは、たとえ他から客が来なくとも地元の人達も利用できるから無駄とは言えない。しかし、効果の疑問な人工リーフ（県が事業主体、1基約8億円かかるという）や別荘予定地への道路等は、受注した大手建設業者に安定した利益をもたらした土地所有者に資産の含み益をもたらすだけで、地元の人達の役に立つわけではない。まして、町が主たる出資者として設立された第三セクターの経営危機は、町財政に大きな負担を負わせ、将来にわたって住民に犠牲を強いるものとなっているのである。この点をもう少し詳しくみておこう。

2 第三セクターの経営危機と自治体の財政負担

構想の発端がそうであったように、第三セクター方式による駅前再開発が計画の中心であった。86年5月、町、地元の農協・商工会、近鉄等の私鉄、百五

10) 『朝日新聞』1991年7月14日付。

銀行等の金融機関などが出資する第三セクター「パーク七里御浜」株式会社(当初資本金3千万円,町の出資比率49.3%,社長御浜町長)が設立された。計画では,パーク七里御浜が中学校跡地を6億円で買い取り,ショッピングセンター・観光センターやホテル等の施設を建設してこれを民間に賃貸する他,地場産業振興センター等を経営することになっていた。ホテル・レストランについては進出企業が見込めないため建設を延期し,88年7月その他の部分を総額31億円余りをかけて建設・オープンした。ところが,店舗が予定通り集まらず,家賃の引き下げを行ったがなお当初予定を下回った。事業に要する資金は,資本金の他,施設売却費,建設協力金(入居店舗より徴収),借入金などで賄うことになっていたが,建築費が予定額を上回ったばかりでなく,入居店舗の不足のため施設売却費・建設協力金が予定を大きく下回り,結局約28億円(90年3月末)という大きな長期借入金に依存することとなった¹¹⁾。第三セクターの経営は出発段階からつまずいたのである。

入居店舗の不足による家賃収入の不足,営利事業になじまない地場産業振興センターのセクター直営による負担,過大な借入金の利子負担,そして100万人の幻の観光客,こうした悪い事情が重なり,パーク七里御浜は開業1年余りの89年12月にして早くも4億6000万円という大きな累積赤字を出し,経営危機に直面することとなった¹²⁾。そして危機回避のための負担を町財政が担うという最悪の事態になったのである。

町財政の第三セクターに対する負担は広範囲で,町財政の規模からすると極めて大きなものとなった。その主なものをあげれば以下のようである¹³⁾。

- ① 長期借入金に対する13億1000万円の損失補償である。これは,経営が行き詰まった場合,元利金を町が肩代わりすることを意味している。
- ② 建設のめどがたたないホテル用地を2億円余で町が買い取ったこと。
- ③ 89年12月には不渡りを出して事実上倒産し,経営再建計画を立てることと

11) 「パーク七里御浜株式会社」第四期決算報告書。

12) 笹ノ内,前掲書,21頁。

13) 『民報みはま』1989年3月10日付,1990年9月4日付。

なるが、この間職員の給料等6500万円を町が負担したこと。

④ 経営不振の地場産業振興センターを第三セクターから切り離し、町が中心となって運営することとしたこと（それまでに建設協力金として町が6000万円負担）。

⑤ 経営再建のため町の出資を9億5500万円増額し、主として長期借入金の繰上償還に当てる。町はこのうち3億5500万円を財政調整基金の取り崩しで確保し、残りの6億円を町債の起債（三重県市町村振興基金による引き受け、年利3%）で賄うこととなった。

リゾート計画の失敗による町の負担は、表3を見ても明らかである。御浜町の年間予算は約30億円という小規模なものである。先の湯沢とは違って自主財源が乏しく、財政力は小さい。こうした財政状況のもとで、直接のリゾート関係経費だけでも87年以降3年間に3億円余を支出していることが表からわか

表3 御浜町一般会計決算の推移

(単位：万円)

		1985年度	1986年度	1987年度	1988年度	1989年度
歳入	町 税	40,124	44,249	45,217	48,002	46,638
	地方交付税	107,528	111,930	120,591	132,184	162,025
	国庫支出金 ¹	41,024	35,968	42,522	40,106	37,506
	町 債	11,450	22,040	29,310	45,300	26,520
	そ の 他	27,043	88,395 ²	45,293	57,722	42,565
	合 計	227,169	302,582	282,933	323,314	315,254
歳出	総 務 費	45,881	61,445	41,662	52,532	76,958
	うちリゾート関係	—	—	5,327	11,258	14,801
	民 生 費	30,981	40,680	35,990	33,557	36,889
	土 木 費	28,400	30,626	50,306	34,047	41,850
	教 育 費	29,530	74,407 ³	37,799	67,317 ³	29,221
	公 債 費	25,707	26,236	27,636	26,552	26,348
	そ の 他	60,125	59,662	81,031	86,356	70,501
	合 計	220,624	293,056	274,424	300,361	296,568

資料出所：『御浜町一般会計歳入歳出決算書』各年度による。

注) 1. 国庫支出金には県支出金を含む。

2. 1986年度の歳入のその他には、6億1335万円の中学校跡地売り払い収入を含む。

3. 86年度の教育費には中学校新築に伴う約6億円、88年度の教育費には中央公民館建設事業費約5億2600万円を含む。

る。また、表2によると、御浜町のリゾート開発関連のインフラストラクチャ整備のために総額66億4900万円の公共事業が計画され、実施済額が25億3900万円に達することがわかる。町が事業主体となった事業だけでも8億9500万円にのぼる。町が第三セクターの出資増額のために行った6億円の起債は、今後年2000万円近い利子負担となって住民の肩にのしかかってくる¹⁴⁾。

IV 「内発型」リゾートと地方財政

湯沢町や御浜町の例をみてもわかるように、リゾート開発というのは簡単な事業ではない。民間企業を主体とした場合には、採算のあう分野や地域にしか企業はやってこない。このため、湯沢のような立地条件の良い所にはゴルフ場やホテルやマンションがひしめくことになり、自治体の公共施設整備が追いつかなくなる。逆に、立地条件の悪い所には企業は進出せず、整備した公共施設や自治体の第三セクターへの出資が無駄になる¹⁵⁾。計画倒れに終わった場合は、まだ救いがある。計画がある程度進捗し、途中で挫折した場合は救われない。というのは、自治体の財政負担が将来にわたって住民に残されるだけでなく、農地・山林や漁業権が人手にわたり地域の産業の基礎が失われ、地域の環境が破壊されるからである。地域産業の基盤の崩壊や自然環境の破壊は不可逆的であって、取り返すことができない。

こうしたことは、少し冷静に考えれば誰にでもわかることである。にもかかわらず、乱開発が進んでいるのは、「民活」路線のもとでリゾート開発が営利

14) 第三セクター「パーク七里御浜株式会社」に対する御浜町の出資金9億5500万円の支出に関して本年7月、住民による監査請求が行われた。営利企業に対する自治体の出資やそのための財政調整基金の取り崩しが地方自治法と地方財政法に違反するというのが、その趣旨である。

15) リゾート開発の事業主体として、近年第三セクターの設立が盛んに行われているが、経営危機に陥っているものが少なくない。第三セクターの問題点については、寺西俊一「『民間活力』型開発と第三セクター」(『都市問題』第79巻第7号, 1988年7月), 確井光明「第三セクターと民主的統制」(同前), 藤井秀樹「第三セクターと財務会計制度」(同前)参照。また、自治省の「地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会」も、「第三セクターに対する提言」を提出し安易な設立に警告を発している。公共投資ジャーナル社編集部『第三セクター』公共投資ジャーナル社1989年, 225頁以下。

の対象として進められているからである。したがって、住民本位のリゾートづくりのために地方自治と地方財政が役割を果たしうるためには、現在のリゾート開発方式を根本的に改めることが必要である¹⁶⁾。自治体の機能を有効に発揮させるためには、第1に民間活力の活用を内容とするリゾート法を廃止し、公共主体のリゾート整備法を制定すること、第2に、地方自治体が住民本位のリゾートづくりの中心となれるように必要な法律・制度の整備を行うこと、第3に計画づくりへの住民参加を保障することなどが必要であろう。

（付記）小論は、拙稿「リゾート開発と地方自治・地方財政」（鈴木・小淵編『リゾートの総合的研究』晃洋書房1991年）において紙幅の関係上割愛した資料等を付け加えた上、書き改めたものである。

16) 鈴木茂「『休養権』と『パブリック・リゾート』」（鈴木・小淵、前掲書）は、今日のわが国のリゾート開発の問題点の多くが、営利事業としてのリゾート開発に由来することを指摘し、公的責任にもとづく「パブリック・リゾート」の整備を主張している。