

沖縄県リゾート開発における土地利用と税収 —恩納村における海浜条例の適用を中心として—

桜 井 良 治

目次

- I. はじめに
- II. 沖縄県の産業構造と財政の特質
- III. 沖縄県リゾート開発の理念と実態
- IV. 恩納村におけるリゾート施設の状況
- V. 土地買い占めと恩納村環境保全条例
- VI. 沖縄県海浜条例の恩納村への適用
- VII. 恩納村におけるリゾート開発と税収
——「基地依存型財政」からの脱却——
- VIII. まとめ ——リゾート開発の展望——

I. はじめに

本年1992年は、沖縄の本土復帰20周年にあたる年である。沖縄県『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』では、第二次沖縄振興開発計画の総点検がなされている。それによれば、復帰後の第1次・第2次沖縄振興開発計画によって、道路・港湾・空港等の社会資本の整備は著しく進展している。昭和62年度における一人当たりの県民所得の実績値は144万円と全国平均の75.2%だが、55年(基準年度)の69.5%に比べると、格差は着実に縮小しつつある。しかし、昭和62年度の県内純生産は1兆6,177億円にとどまっている。産業構造をみると、第三次産業が基準年度の75.1%から78.2%に増大しており、第三次産業への傾斜をますます強めている。製造業等の物的生産力が弱く、恒常的に移輸入超過を示しており、それを財政移転でカバーするといった財政依存度の高い体質が続いている¹⁾。リゾート産業の発展等を基軸

とした自立経済の達成が最も重要な課題となりつつある。

(財) 沖縄労働経済研究所『復帰 10 年目の課題と展望』には、宮本憲一教授の 1979 年 12 月の講演内容としての「沖縄振興開発計画への提言」が示されている。この中で、国家依存型の振興計画の見直しを提言している²⁾。

II. 沖縄県の産業構造と財政の特質

(1) 財政移転と基地収入

沖縄県の経済は、従来基地収入とそれに付随した高率補助金に代表される財政移転によって成り立ってきた。沖縄県の平成 2 年度一般会計歳入をみると、決算総額 4,800 億円のうち、自主財源は 1,100 億円(22.9%)、そのうち県税は 700 億円(14.5%)を占めているにすぎない。依存財源 77.1%のうち、地方交付税が 34.9%、国庫支出金が 30.9%を占めている³⁾。

前村昌健「沖縄県の産業振興と財政の課題」(『沖縄の地域開発と産業振興』)によれば、復帰以降の県民総支出をみると、財政最終消費支出および財政固定資本形成をあわせた財政支出の割合が、全国に比較してはるかに高い。各々、全国の二倍近い数値を示している。財政支出の中で、とりわけ大きな役割を果たしたのが公共投資である。昭和 61 年度の沖縄県の行政投資は、全国水準を 100 とした場合 148 となり、都道府県中第 5 位である⁴⁾。

基地収入は、軍用地地主に対する国から支出される巨額な地代(軍用地料)と基地雇用者の所得に分けられる。1988 年の県外受取総額 1 兆 5,833 億円のうち、軍関係受取は 1,352 億円(8.5%)を占めている。軍人・軍属の消費支出 522 億円、軍雇用者所得 385 億円、軍用地料 443 億円を合計したものである。近年では、観光収入 2,643 億円(16.7%)のほうが軍関係受取をはるかに上回っている。しかしこれらの金額も、国庫からの財政への経常移転 5,857 億円(37%)には遠く及ばない数値となっている⁵⁾。財政移転によって沖縄県の経済が支えられていると言っても過言ではない。

仲地博「軍事基地と自治体財政」(『地方自治と財務会計制度』)には、基地収入が市町村財政に及ぼす影響について、分析されている⁶⁾。基地関連財源は、市町村有地の貸付による財産運用収入他 8 種類にのぼる。基地関連財源の歳入総額に占める割合が 36%にもおよぶ恩納村を筆頭として、基地依存型の代表的な市町村を「基地型財政市町村の典型」と位置づけている。基地関連財源のうち、(1)財産運用収入(市町村有地の基地としての貸し付け)、(2)助

成交付金（国有の固定資産について課税の代わりとして）、(3)調整交付金（米軍所有の固定資産について課税の代わりとして）等を経常一般財源として位置づけ、歳入構造の弾力性のもとになっているとしている。財産運用収入は、実質的には基地と運命を共にする依存財源でありながら、財政分析上自主財源として扱われ、自主財源比率を高める作用を持つという矛盾を指摘している。「基地関連財源に頼るあまり、自主財源を増加させる努力を怠ると、長期的にみた場合悔いを残すことになりかねない。」と批判している。

民間の収入も含めた軍用地地代については、石井啓雄教授の長年にわたる詳細な研究がある⁷⁾。最近の研究によれば、復帰後の軍用地料は、都市開発によって周辺が宅地化した地域については、「宅地見込み地」として評価されてきた。公示地価のアップ率を基準に引き上げられてきた。復帰直前29.3億円（1万8,987 鈔）であった軍用地料は、復帰によって143.4億円（1万8,810 鈔）に増額されている。1980年には321.7億円（1万7,278 鈔）、1988年には443.8億円（1万7,006 鈔）にまで増額されている⁸⁾。県内総生産の2.7%に相当する額である。基地の存続を前提とすれば、地価高騰を背景として、今後も増額が見込まれる。

しかし、東西の冷戦時代の終焉を背景として、軍事基地そのものが縮小傾向にある。軍事基地の返還は、都市的地域も含めて、徐々に進められつつある。昭和63年度の在沖米軍基地は45施設・2万5,027 鈔で、県土面積の11.1%、沖縄本島の19.7%を占めている。国有地7%、公有地17%、私有地76%となっている。復帰時の87施設・2万8,661 鈔に比べると、42施設・3,634 鈔減少している。基地の跡地利用が大きな課題となりつつある。昭和36年から63年までに返還された軍用地面積は1万161 鈔で、その利用状況は、公共事業用地が3,974 鈔（39%）、保全地及び森林3,382 鈔（33%）、企業・個人利用1,712 鈔（17%）、自衛隊477 鈔（5%）などとなっている⁹⁾。

仲地博「軍事基地跡地利用の歴史・現状・課題」（『沖縄を考える』）には、三次振計の目玉といわれる最近の基地返還の動向について論じられている。復帰直前は、返還された用地の遊休化、軍用地地主の生活の問題としてクローズアップされたが、今日では沖縄の土地問題の解決に期待がかけられていると指摘している。道路や下水道の整備、住宅地や公共用地の取得のための活用が課題になっている¹⁰⁾。前出の宮本憲一教授論文でも、米軍が良好な土地を専有したことや社会的消費手段への公共投資が本土の30~40%にとどまったことが、あらゆる都市問題を引き起こしたとしている¹¹⁾。

仲地論文によれば、基地の跡地利用は、現行法の下で特別の財源が得られないこと、地主の合意形成に時間がかかること、必要度が高い土地ではない場合が多い等の理由によって、立ち遅れている。氏は、跡地利用の原則として、土地基本法にもとづく「公共性の原則」等を掲げている¹²⁾。

自立した経済基盤が確立せず、産業の受け皿がなければ、基地の返還は軍用地料（官民）及び財政収入面での収入減をもたらすばかりか跡地利用に悩まされ続けることになる。基地の返還を沖縄県経済にとってプラス要因にするための努力が必要とされている。無計画に建物が林立しかつ喧騒な都市部では、広大な基地が、今後の公共利用が可能な残された稀少な「緑地空間」になっているという一面も否定できない。沖縄県が置かれていた歴史的経緯や平均所得の低さ等の事情を考慮すると、軍事基地の返還が直ちに財政移転の急減をもたらすことはないかもしれない。しかし、できるだけ早急に、基地収入と財政移転への依存から脱却しうる自立した経済基盤を確立することが、緊急の課題となっている。

高良有政『自立の経済学・復帰と開発の政策読本』では、「基地経済を脱却してから自立経済を築くのではなく、むしろ沖縄で自立経済を強化することによってこそ、基地経済からの脱却が可能になる¹³⁾」と指摘している。

(2) 産業構造の転換とリゾート産業の発展

沖縄県『沖縄振興開発の課題と展望』（昭和61年9月）には、「自立経済への戦略」として、亜熱帯・海洋性気候、地理的位置、伝統文化等の特性を生かした産業の振興を図ることの重要性が指摘されている。基地の縮小整理等の課題の推進と共に、「海洋性に富む国際的リゾートの形成」がうたわれている。北部地域に民間活力を生かした通念型の大規模な国際的海岸リゾートの形成を促進すること等の課題が盛り込まれている¹⁴⁾。

前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』には、沖縄県の観光収入の推移について示されている。沖縄県の観光収入は、観光客の増加傾向と平行に推移し、昭和47年の324億円から63年の2,625億円へと8倍の伸びを示している。昭和61年度の県民所得統計によると、沖縄県の県外受取は1兆5,160億円であるが、観光収入は2,356億円とその15.5%を占め、砂糖・パイナップル缶詰、石油製品、軍関係受取をしのいでいる¹⁵⁾。文字通りの基幹産業へと発展しつつあることがわかる。平成2年の観光収入は3,275億円と前年より11.9%増加している。観光客消費額の内訳をみると、宿泊費

25.7%、交通費 22.3%、おみやげ費 19.0%、飲食費 14.9%、娯楽費 11.8% などとなっている¹⁶⁾。宿泊費と交通費で半分近くを占めていることがわかる。

沖縄県の産業構造において、就業者人口や付加価値の大きさなどの点において、第三次産業のウエイトが著しく高いことは、常々批判の対象とされてきたところである。第三次産業の就業者数は 34 万 2,000 人であり、年平均増加率 2.0% で年々増加する傾向にある¹⁷⁾。既に定着しているサービス産業は、リゾート産業の発展にとっての基盤になる部分もあると指摘されている。

沖縄県が日本経済の高度成長期においても長年米軍の占領下に置かれていたことが、結果として工業の基盤整備を遅らせることとなった。本土復帰が早ければ、沖縄県の構造的な低賃金と海に囲まれた立地条件を考慮すると、労働集約的な産業あるいは大規模な臨海コンビナートの建設がなされていた可能性が強い。今日の東海岸の工業立地のための中城湾の埋立て地などを見れば、明らかである。沖縄県は、地理的にも中東の石油備蓄基地などとして海外の資源を利用しやすい位置にあり、工業立地に適している面も多い。

宮本憲一教授「地域開発と復帰政策」(『開発と自治の展望・沖縄』)によれば、本土復帰直前の琉球政府の下では、琉球大学経済研究所によって、本土と同様の拠点開発方式による工業化を目指した報告書(『沖縄経済開発の基本と展望』1968年4月)が発表されていた。「この報告書の内容こそ、復帰政策における地域開発の路線をひいたものといつてよい¹⁸⁾。」と指摘している。この基本方向は、そのまま革新自治体時代の琉球政府の「長期経済開発計画」(1970年9月)の基本構想に受け継がれていることも指摘されている。その内容は、拠点開発と新全総の分業化方式の双方を取り入れて、臨海工業地帯における大規模な埋め立てによる用地造成等によって、10年間で日本有数の重化学工業県に変身させようとするものであったとしている¹⁹⁾。

前出の高良有政教授の著書には、復帰直後の沖縄振興開発計画の問題点について、1973年に執筆された論文が掲載されている。振興開発計画は、『新全総』と一卵性双生児の関係にあり、GNP至上主義や環境政策に対する価値観の変化が見られず、臨海性の重化学工業系素材産業の誘致と開発を推進しようとしているとして、批判している²⁰⁾。

沖縄県の恩納村を中心とした西海岸は、日本経済の高度成長期における地域特性を無視した重厚長大型の素材供給産業の立地政策から奇跡的に免れた地域であるとみることができる。今日の日本経済の成熟期における長期休暇の定着しつつある時期において、沖縄県の地域特性を最大限に発揮した付加

価値の最も高い安定した産業がリゾート産業であることは、明白である。

リゾート産業のもたらす波及効果は、県産品の使用や直接的な雇用の拡大などに矮小化すべきものではなく、経済構造全体の視点からとらえるべきものである。「リゾート沖縄」というイメージの定着は、県産品のイメージの向上と市場の拡大・沖縄ブランド商品の開発と販路の拡大にとっても無視しえない要因となるであろう。たとえば、航空輸送の拡大を背景として、沖縄県の花きの本土への移出は年々急激に増大している。花き生産額は、昭和53年の12億円から63年には120億円へと順調に成長している²¹⁾。

Ⅲ．沖縄県リゾート開発の理念と実態

(1) リゾート開発の理念

沖縄県『リゾート沖縄マスタープラン』（平成2年3月）には、西銘県政時代の沖縄のリゾート開発についての基本姿勢が示されている。この基本構想は、国民の余暇の増大を背景として昭和62年6月に公布・施行された総合保養地域整備法を具体化する形で策定されたものである。国際的な規模の観光・保養地域の形成に向けての課題について、明らかにしたものである。長寿社会の進展を背景としたシルバーリゾート地としての発展の期待についても言及されている。この計画の期間は、平成2年度からおおむね10年程度とすることが、定められている。昭和50年代の後半から経済の国際化を背景として拡大してきた地域間格差を是正するための地域振興の手段としてのリゾート開発への期待が述べられている。また、内需振興方策としてのリゾート産業への期待が示されている。

財政依存体質から脱却し自立経済へと発展するための基幹産業として、他産業への波及効果の大きいリゾート産業への期待が示されている。その理由は、以下の点にあるとしている。(1) 昭和47年の本土復帰以来、観光・リゾートの整備がなされ、年間267万人余の観光入域客を擁していること、(2) 沖縄県への企業立地動向が極めて旺盛な産業分野であること、(3) 第三次産業に特化した沖縄県の産業構造がプラス要因として機能すること、(4) 波及効果が大きい産業分野であることが、指摘されている。

『第四次全国総合開発計画』においても、沖縄地方整備の基本方向として、「国際規模の観光・保養地域の形成等により地域の特性を十分に活用した産業・文化を振興し、特色ある地域として自立的発展を図る²²⁾」としている。

『第四次全国総合開発計画調査審議経過報告』では、高い財政依存率・低い資本蓄積など地域の発展を阻害している要因についても指摘されている²³⁾。

(2) リゾート開発の実態

沖縄県の観光入域者数は、昭和47年の本土復帰を契機として、復帰前年の20万人から49年の80万人へと急増している。昭和47年の海洋博覧会の開催は観光立県としての方向を決定づけ、昭和54年には180万人へと増加している。昭和59年の大型リゾートホテルの開設を契機として、200万人時代を迎えている。平成元年には、267万人の観光客が訪れるまでに発展している。

観光収入は、昭和47年の324億円から昭和63年の2,625億円へと著しく伸びている。昭和62年の県外受取に占める割合も17.0%を占めており、財政移転を除いて最も大きい比率を占めている。

しかしながら、観光客一人当たりの消費額は、昭和47年の7万3千円から昭和58年の10万9千円、昭和63年の11万円弱へとわずかの伸びに留まっている。消費内訳をみると、土産品費が昭和47年の約45%から昭和53年の19.5%へと低下し、以後20%で推移している²⁴⁾。観光客一人当たりの支出額の少ない理由として、本土の大手旅行会社のパッケージツアーに支配されている点や本土系の航空会社やホテルに資金が流れている点は、常々問題とされているところである。しかし、実際には、那覇市を代表とする県内の諸都市がリゾートの後背地としての都市的魅力に乏しく、ショッピング意欲やグルメ志向に応えきれない点も大きい。このことは、西欧の海浜型リゾート都市と較べるまでもなく、リゾート地を後背地としてかかえたの札幌市の都市としての魅力や四季を通じてのリゾート都市を目指した、市民生活と一体化した様々な祭典の開催等と比較しても、明白である。

沖縄県における民間主導のリゾート開発計画は60件から70件と見込まれ、そのうち総合保養地域整備法の要件を満たす計画は44プロジェクトである。この44プロジェクトの計画内容は、開発総面積で約2,550㏊、事業費総額約5,100億円、宿泊施設数約1万4千室、収容人数3万8千人/日、ゴルフ場14カ所216ホールとなっている。これらの施設が完成すると、現状に比べて、ホテル・旅館の室数で約2倍、ゴルフ場のホール数で約1.5倍に増加することになる。

施設内容は、リゾートホテル以外にも複合的な施設計画をもつ総合リゾートが11件、従来の「一ホテルービーチ」的なリゾートが21件、コンドミニ

ム等定住型の宿泊施設を主体としたものが4件、ゴルフ場を主体としたものが5件である。総合リゾートに含まれる分も含めた新規のゴルフ場計画は14件となっている。これらの民間の計画の中には、土地投機を目的としたものでバブル経済の崩壊後に計画が頓挫しているものも相当数にのぼる。

(3) リゾート開発の課題

公的セクターが主導するリゾート開発計画としては、県主導の第三セクター方式で計画されている部瀬名岬開発事業を含めて、10件以上のプロジェクトが計画構想されている。本島北部では、名護市のウオーターフロント開発が構想されている。これらのプロジェクトのほとんどが、当該市町村地先の埋め立て地等での計画・構想となっている²⁵⁾。

計画の課題として、(1)現在見られる類似リゾートの点在から国際的水準をもつ「目的地リゾート」への転換、(2)リゾート沖縄のブランドイメージの向上、(3)通念型リゾートの形成・マリーナの充実などによる海域のリゾートの活用、(4)伝統文化の活用、(5)既存のリゾートとの共存を基本とした需給バランスに配慮したリゾート開発などがあげられている。(6)地価対策の強化については、地価急騰が地域住民の住宅用地の取得難をもたらすなどの問題に対処するため、バランスある土地利用の促進や投機的な土地取引に対する監視体制の強化等が図られている。

この計画の問題点は、開発にあたっての官民の役割分担が不明確なことである。県主導の第三セクター主導の開発によって民間企業と同様の開発を推進するといった方式は、これまでと同様の施設を再生産することにつながるだけであろう。従来のホテルとビーチとゴルフ場といった類似リゾートの点在からの脱却が最も重要な課題なのである。公共部門の果たすべき役割は、民間と競合する施設を供給することではなく、海浜を中心とした基盤整備にあると思われる。

リピーターの獲得のためには、マリンスポーツの習得等の目標が達成しうるような本格的なマリーナの建設などが必要である。日本では、漁業権や漁業補償等との関係から、需要の大きさに比してこの分野の発達は著しく遅れている²⁶⁾。それだけに、かえって将来の発展性が高い。あるいは、若者のみでなく中・高齢者が心身の休養などのコンセプトをもって滞在できるような長期滞在型の質の高いリゾートの拡充が必要とされている。

沖縄県『総合保養地域に関する基本構想（沖縄トロピカルリゾート構想）』

(平成3年11月)にも、リゾート開発に関する最近の構想が示されている。前出の『リゾート沖縄マスタープラン』の理念を踏まえた内容となっている。高度成長期を支えてきた重化学工業の構造転換を図るためのサービス経済化の一環として、リゾート産業を位置づけている。この時点では、46の官民プロジェクトのうち、18件は関係法令に基づく開発許可を得て、既に工事に着手又はその準備をしている状況にあることが、指摘されている。シルバーリゾート地として、医療施設と連携のとれた長期滞在できるエコノミーな宿泊施設の整備などが、うたわれている。恩納海岸地区については、個々のリゾートスポットを連携させ多様なマリンレクリエーションを展開させることが課題であるとしている²⁷⁾。

IV. 恩納村におけるリゾート施設の状況

(1) リゾートホテル

前述の『リゾート沖縄マスタープラン』では、恩納海岸地域は、すでに本格的な海浜リゾートが集積し、沖縄県を代表する海洋性レクリエーションのメッカであると位置づけられている。

恩納村における既存の大規模宿泊施設は、リゾートホテル・リゾートマンション・公的保養所等を併せると、13箇所にあつている。リゾートホテルでは、昭和47年の本土復帰の直後に起きた第一次リゾート開発ブームに開設された収容人員980人のホテルムーンビーチ(48年5月開設)及び同63人のムーンビーチパレスホテル(50年6月開設)が先駆けをなしている。これらの施設は、昭和50年の海洋博の開催を見越して建設されたものである。

海洋博覧会後の昭和50年代には、本格的なリゾート施設の拡充が求められるようになった。この時期の大規模リゾート施設の先駆けをなしたのが、収容人員1,203人の全日空リゾート・ホテル万座ビーチ(56年10月開設)である。これをきっかけとして、収容人員759人のサンマリーナホテル(62年4月開設)、収容人員724人のかりゆしビーチホテル(62年6月開設)、収容人員1,200人のラマダルネッサンスリゾート沖縄(63年7月開設)等の大型リゾート施設が相次いで開設されている²⁸⁾。

宿泊施設全体の客室数は2,280、収容人員は7,298人にのぼっている。建築面積は5万2,484平米、リゾートの付帯施設を合わせた区域面積は42万2,164平米にあつている。限られた海浜地域のうち、開発可能な多くの部分が

既に開発されてしまっている。一日の最大給水量は4,780トに達している。夏期の渇水期の水不足に際しては、常にプールの使用等による水の大量消費が槍玉に上がるところである。「リゾートの総量規制」が検討されている所以である。昭和63年度現在、国直轄の北部5ダムが完成した現在も、沖縄本島における水の安定供給可能量は生活用水では37万 m^3 しかない。一日平均水需要量(水源ベース)は、生活用水約45万 m^3 /日であり、生活用水の不足が顕著である²⁹⁾。

恩納村には、主なリゾート施設として、この他に二つのゴルフ場がある。各々45年と47年に開設されており、合計45ホールを有する³⁰⁾。

恩納村における現在建設中及び許可済の施設は、客室数500・収容人員1,500人の国際コンベンションホテル他7ヶ所にのぼっている。合計すると、客室数1,707・収容人員5,059人におよんでいる。建築面積は4万9,279平米、区域面積は28万8,165平米に及んでいる。一日最大給水量は、4,451トに及ぶ³¹⁾。

既存の大規模宿泊施設と合わせると、客室数3,987室、収容人員1万2,357人に達することになる。現状では、年間270万人の観光客が沖縄を訪れている。最近では、オフシーズンにも、避寒地として高齢者がコンスタントに訪れる傾向にある。また台湾を中心として外国からの観光客も増大しつつある。県内に平均3泊滞在し、恩納村のリゾートホテルに2泊滞在すると仮定し、年間を通してコンスタントに観光客が訪れるとすれば、恩納村には一日平均1万4千人の観光客が滞在することになる。

しかし、ピークの8月には30万人(全入域観光客の12.4%)が集中するが、12月には16万人(6.8%)に減少する。これ以上の乱立が続けば、オフシーズンを中心として、将来全般的な供給過剰になることも考えられる。供給過剰になれば、粗悪な施設から順にしないで淘汰されることは、市場メカニズムの当然の帰趨であろう。宿泊料の値崩れをまねき、一般大衆の利用の可能性が増すことも考えられる。

恩納村のリゾート開発の第一の問題点は、全日空リゾートや一部の住宅産業等を除けば、多くのリゾートホテルの開発主体が蓄積の浅い企業だということにある。維持管理・サービスの充実等の点において、多くの問題を残している。日本で唯一の大規模な亜熱帯地域の稀少な海岸線の開発には、自然景観の保護等も含めて、十分な経験を積んだ評価の高い企業の参入が優先されるべきであろう。リゾートホテルの採算性の面を考えると、遠隔地として

の特殊性を踏まえると、フライト運賃をふくめたトータルの採算をとることが可能な公共性の高い航空資本などによる開発の優位性が高い。地元資本・本土資本にこだわらず、長期的視点にたった優良なリゾートを創設しうるデベロッパーの選択が必要とされている。本土の優良企業は、狂乱地価の下でのリスクの高い遠隔地での開発に慎重を期している面もあろうかと思われる。

第二の特徴は、ほとんどすべてのリゾートホテルが稀少な海岸沿いの景勝地を専有する形で建設されていることである。ホテルからの眺望を考えても、陸地側にセットバックしたほうがかえって変化に富んだ入江の良好な景観を享受できる。リゾートホテルの存在自体が、歴史的に存続してきた海浜の景観を変更する結果をもたらしている。琉球王朝時代からの景勝地「万座毛」と全日空リゾートとの関係が、典型的な例である。既存の開発をみると、大規模ホテルに関しては、比較的海浜の景観と調和のとれたデザイン的にもすぐれた建築物が主流を占めていることは、幸いなことである。これを旧来の景観の破壊とみなすか許容しうる「新たな景観の創造」とみなすかということについては、議論の余地があろう。“違和感”については、世代的にも感じ方が異なっている。若年層ほど許容度が高く、自然な景観の一部と受けとめる傾向がみられるようである。これは、建築物の外観や質の高さに依存するところも大きい。建築物の外観と海浜の環境との調和については、有識者も交えた審議会などによる審査に委ねられるべきであろう。

景観や環境の保全のためには、国道58号線の西側（海浜側）ではなく東側（陸地側）のみに建設を許可することが、最も合理的であろう。少なくとも海岸線からの距離を条例等で指定し、開発において守るべき最低限の要件とすべきであろう。

第三に、このような立地は、プライベートビーチによる海岸の専用使用と表裏一体をなしている。これには、米軍占領下の保養施設の土地利用形態の影響も反映されているものと思われる。ヨーロッパのコートダジュールの海岸線等とは異なって、良好な砂浜が岩場で遮られて不連続にしか存在しないという地形上の特質もこのことを助長している。フランスのニースの海岸等にもプライベートビーチは存在するが、管理の行き届いたパブリックビーチとの計画的併存が図られている。さらに、プライベートビーチエリアとホテルエリアとは地域的に分離している。経営主体が同一である沖縄の場合とは異なっている。

沖縄では、プライベートビーチやプール等を中心として、一つのホテルがすべてのリゾート施設を抱え込む構造になっているため、ホテルの宿泊料金が著しく高額に設定されている³²⁾。一人一泊当たりの標準宿泊料金は、例えば、万座ビーチホテル3万円(オンシーズン)、サンマリーナホテル2万5千円、ラマダルネッサンスリゾートホテル3万1千円等と高額に設定されている³²⁾。航空運賃と一体となったパック料金でなければ採算がとれず、地元の利用客に対しては、実質的には排他的な運営がなされている。プライベートビーチを持たないホテルの経営は極めて不利になっている。保養のための長期滞在を可能にするような適正料金の宿泊施設の供給というリゾートのコンセプトにも反している。未成熟な日本の労働慣行が長期滞在を妨げ、コンスタントに収益を得られないことも、高額な料金設定をまねく原因となっている。沖縄のプライベートビーチの問題点については、後述したい。

(2) リゾートマンション

長期滞在型の保養地域の形成にとっては、安価な長期滞在型の宿泊施設の建設とともに、リゾートマンションの供給が欠かせない。前者が比較的若者や中産階層向けの施設であるとするれば、後者は高齢者や高額所得者向けの施設である。高齢者の資産の保全に資するような良質なリゾートマンションの供給が求められている。沖縄におけるリゾートマンションの供給はまだ著についたばかりである。本土の伊豆・箱根・草津などの歴史のあるリゾート地と較べると、この分野では著しく遅れをとっている。

恩納村に最近建設されたリゾートマンションでは、地元資本の金秀リゾートの恩納マリンビュウパレス(平成2年7月開設)と沖縄アサヒリゾートのプリンスプラージュ沖縄(平成2年8月開設)が代表的なものである。特に前者は、プール等のリゾートマンションに不可欠な施設は貧弱だが、構築物としては大規模な立派なものである。維持管理や付帯施設の営業も順調に行われている。平成に入ってから地価高騰の沖縄への波及を背景として、資産形成と節税対策を踏まえて供給されたものである。近年のバブルの崩壊期においては、節税対策を中心として運用されている。国道58号線の山側に立地しているため、海浜の環境に及ぼす影響はリゾートホテルに比して軽微である。購入者の専有部分をホテル形式で運用している。夏期を中心として、リゾートホテルに収容しきれない部分を受け入れることによって、収益をあげている。オフシーズンには台湾からのパッケージツアーに開放することに

よって、なんとか年間を通じての収益を保っている。しかし、年間の管理費に相当する程度の収益をあげているに過ぎない。所得税の高額納税者が事業所得の赤字部分を出すことによって、損益通算による税金の還付をねらったものである。本来のリゾートのあり方にはほど遠い面もある。このような節税対策は、地価高騰をまねくものとして、近年の税制改革において廃止される方向にある。

現在建設中及び許可済のリゾートマンションは6棟あるが、いずれも小規模なものである。継続的な維持・管理等の面で、既存のリゾートマンションに劣らない不安を残している。

概して、沖縄におけるリゾートマンションは、その所有者の大半が本土に居住していることもあり、長期滞在型のリゾート施設としての発展は未だ未成熟である。資産価値の保全・収益性の確保という点から見ても、多くの不安を残している。

V. 土地買い占めと恩納村環境保全条例

(1) 地価高騰と土地買い占め

昭和末期の金融緩和に伴う三大都市圏を中心とした地価高騰は、平成に入ると地方圏での投資需要の活発化をもたらし、沖縄県ではリゾート開発を見込んだ投機的な土地取引による地価の上昇が社会問題化している。本土資本によるリゾート開発のための土地買い占めは、恩納村を中心として住民の生活基盤の崩壊をもたらしつつある。土地利用面においても、急激な開発は赤土汚染などの弊害をもたらしており、社会問題化している。赤土汚染については、継続的に行われている土地改良事業によってもたらされる影響のほうが、実質的にははるかに大きい。補助金等の財政移転を通じての自然破壊という面が強い。しかし、直接の生産活動とはかかわりの乏しいリゾート開発のほうに風当たりが強い。

沖縄県の平成3年度の土地改良事業の予算は338億円にのぼっており、年々増額されている。そのほとんどが国庫支出金などの財政移転によってまかなわれている。これは、年間の県税収入の半分に相当する金額である。年間の農業粗生産額は、昭和56年度以降1,000億円強にとどまっている。農業就業人口の推移をみても、平成2年度には6万人にまで減少しており、全国の都道府県中最下位となっている。60歳以上の高齢者が過半を占めてい

る³³⁾。生産性が低く将来の展望が明確ではない分野の農業の基盤整備のために多額の財政資金が投与され、かけがえのない珊瑚礁の海に赤土汚染をもたらしているのである。土地改良事業は、農業のより生産性の高い部門への転換などを通じての自立的発展にとって、必ずしも貢献しているとは言いがたい。

沖縄県では、平成2年6月に、県内の土地問題の緩和のための緊急対策として、西銘県政の下で、合理的な土地利用を図るための『沖縄県緊急土地対策要綱』を定めている。その第2条では、「不要不急の土地需要の抑制」がうたわれている。地価高騰の原因となる実需に基づかない土地取引を抑制するために、県内金融機関に融資の抑制を求めている。第3条では、「監視区域の拡大等国土利用計画法の機動的運用」をうたっている。急激に地価が上昇した那覇市の一部、恩納村及び石垣市の全域に指定されていた監視区域を拡大し、届け出面積を引き下げるとしている。第5条では、平成元年12月に制定された土地基本法の基本理念の啓発・普及の徹底がうたわれている。第6条では、「緊急土地対策会議の設置等運用体制の強化」が指摘されている³⁴⁾。

平成2年7月16日の第1回緊急土地対策会議では、「緊急土地対策の推進について」が決定されている。ここでも、「リゾート開発地域等地価が急激に上昇または上昇するおそれがある地域については、国土利用計画法に基づく監視区域を今後とも積極的に指定する³⁵⁾。」としている。

石井啓雄「土地問題——農地問題を中心として——」（日本農業法学会『農業法研究26(1991)』）には、沖縄の本土復帰がもたらした土地問題の新しい局面が指摘されている。(1)軍用地料の大幅な引上げによって引き起こされた新たな事態と、(2)莫大な公共投資予算によってなされるようになった大量の土木・建設事業がもたらした農地・山林・原野などの開発用地への転用とその際に形成される高地価の影響が指摘されている³⁶⁾。

小川竹一「土地買占め・リゾート開発と農地転用」（日本農業法学会『農業法研究26(1991)』）では、沖縄県の土地買占めについて、二つの時期に分けて分析している。それによれば、第一次土地買占めは、沖縄の本土復帰を前にした71年ごろから復帰後の73年に行われた。本土資本の過剰流動性と隔絶した経済格差を背景として、海洋博覧会ブームによって土地買占めに拍車がかかけられた。本島の本部町・恩納村の西海岸、宮古島・石垣島の海岸線を中心として土地買占めが行われた。72年に2万3,046件、73年に3万967件、74年に2万1,332件の買収がなされた³⁷⁾。

前掲宮本憲一教授論文には、1971年6月に同氏と琉球大学の久場政彦教授が『世界』紙上の対談で沖縄開発に関するいくつかの提言を行ったことが、記されている。その中に、「海岸部を中心に土地公有化を進めて本土企業の買い占めを阻止する土地利用計画」が、盛り込まれている。この提言は、この時期の土地買い占めを背景としたものであろう。このような土地公有化が実現していれば、その後の土地買い占めや無秩序な開発が防止され、公共的なリゾートの基盤整備が可能になったものと思われる。

第二次土地買い占めは、前掲小川論文によれば、1987年に制定されたりゾート法を背景として生じたものである。前出の沖縄県の基本構想(『トロピカルリゾート構想』)では、沖縄県全域がリゾート法の指定地域(22万 ha)になることを目指していた。この指定地域の重点整備地区内に民間リゾート地域を建設すると、課税の特例措置・地方税の不均一課税に伴う措置、資金確保、地方債の特例措置、公共施設の整備などの配慮がなされる。規制緩和措置として、農振法の農用地区域であっても、転用の許可について特定民間施設の設置の促進が配慮される。国有林野の活用の促進もなされる。ゴルフ場だけをとっても、既設が33件、計画中のものが23件あり、面積は既設総計1,783ヘクタール、計画中のものが1,970ヘクタールで、県土に占める開発面積比率は1%に達する(全国平均0.59%)³⁸⁾。

恩納村では、1972年ごろ海岸線を中心として260ヘクタールも本土企業によって買占められ、最近さらに80ヘクタールが買占められた。このため同村では、「地域環境の保持・形成に関する条例」を90年度はじめから構想していたことが指摘されている。同村の海岸線の土地はほとんど買占められ、リゾートホテルの用地がなくなり、リゾートマンションの用地が集落内に求められるようになったため、開発から住民を守る必要が生じたためである。読谷村では、リゾート開発に総量的な規制の取組をおこなっていることも、指摘されている³⁹⁾。平成元年には、リゾートマンションの建設のための農地転用が2件あり、378 m^2 の転用が行われている⁴⁰⁾。

全国的な地価高騰下において、地価の相対的に低位な沖縄県のリゾート地に投機的資金が集中したことが、様々な弊害をもたらしたものと考えられる。平成4年度のバブル経済の崩壊期においては、投機的に取得された膨大な土地におけるリゾート計画が進展せず土地の有効利用の妨げになるという新たな問題も生じている。今後、リゾート開発を名目として買占められた土地における建設もしくは転売ができず、有効利用が阻害されるという新たな問

題も増大するであろう。

基本的には、いったん買い占められてしまった土地については、長期的にみれば、市場メカニズムに沿って、より収益性が高く安定した収益を得られる土地利用に向けて有効利用の方向へと進まざるを得ないものと思われる。最終的には、大手デベロッパーを主体とした本格的なリゾート施設の建設の方向に進む場合が多いものと思われる。開発能力を持たない不動産業者などによる粗悪な施設の建設と経営の行き詰まり・施設の放置による環境の悪化などが、最も危惧されるところである。

バブル経済の崩壊期において開発・転売に行き詰まった土地については、沖縄県によって買い戻すことも考えるべきである。そのための資金は、公共用地取得資金の起債枠の拡大など国の財政援助が必要であろう。

(2) 恩納村環境保全条例

恩納村は沖縄本島の中央部に位置し、東支那海に面し、南北 27.4 km、東西 4.2 km と細長い地形をしている。恩納村の 40 キロ余りにおよぶ海岸線は、全域沖縄海岸国定公園に指定され、ほとんどが天然のビーチとなっている。平成に入ってからのリゾートラッシュで、地価高騰・水不足等の様々な問題を抱えている。狂乱地価の下での乱開発が行われてきた恩納村では、海浜条例公布の直前の平成 3 年 2 月 1 日に、土地基本法を踏まえた「恩納村環境保全条例」を公布している。前掲小川論文の指摘のとおり、村内のリゾート適地は開発や土地の買収が完了し、最後に海岸線沿いの集落内の土地しか残っていない段階での自治体の試みであった。恩納村では、近年の地価の暴騰と本土資本による土地買い占めによって村民の生活の基盤が脅かされている。リゾート地域の生活の場への進出を抑制することは、当面の措置としては止むを得ないものであろう。

村土を 8 種類の独自の利用区分に分け、住み分けによってリゾートの進出から住民生活を守ることを主眼とした条例である。その第 1 条では、「この条例は恩納村の美しい自然環境の保持と良好な集落環境の形成、村土の有効利用、開発行為の許可基準、その他開発の適正化を図るため、土地利用の区分、利用の方針を定めて、村土の無秩序な開発を防止し、村民の福祉に寄与することを目的とする。」と記されている。第 6 条では、「農業用域」、「保安制限林用域」、「特定用域」、「漁業用域」、「公共施設用域」、「集落用域」、「リゾート用域」、「地域環境保全用域」の 8 種類の『土地利用用域』を定めている。

「リゾート用域」以外の地域でのリゾート開発の抑制を図っている。村民の生活を守るため、“村民の生活の基盤となる”「生活用域」とそれに付随した「地域環境保全用域」等に対して、開発地域の規制を定めている。第9条では、開発及び建築を行おうとするものは、村長の承認を得なければならないと定めている。「集落用域」内での建物の高さは13m以内とし、「リゾート用域」内での建物の高さは40m以内とすることも定めている。村長は、開発及び建築の承認又は不承認の処分をしようとするときは、土地開発審議会に諮問することができる」と規定している⁴¹⁾。

その施行規則では、『土地利用用域』毎の土地利用規制について定められている。「リゾート用域」について、「開発及び建築については、特に自然景観との調和や、主要展望地からの展望を配慮しなければならない⁴²⁾。」と規定されている。景観について配慮した秩序ある開発を求めている点は、評価できる。しかし、「漁業用域」の保護以外には、海浜の保全についての規定がないのは不十分ではないかと思われる。とりわけ、国道58号線以西の海浜側の一切の開発行為については、厳格な規制措置を実施することが求められているように思われる。

(2) 沖縄県海浜条例

恩納村を中心とした地価高騰を背景とした急激なリゾート開発の進展は、リゾートホテルによる海浜を中心とした土地の独占的使用というもう一つの問題を増幅しつつある。海浜は、古来から人々の生活や休養の場として、自由な出入りのできる地域であった。リゾートホテルの進出につれて、「一リゾートホテルービーチ」という開発形態が浸透するにつれて、實際上自由な出入りのできる海浜が減少しつつある。このことは、リゾート開発そのものに対する反対を助長してきた。夏場の渇水期における恒常的な水不足を背景としたリゾートホテルにおける大量の水使用問題と並んで、リゾート開発に対する反対を強める原因となってきた。

沖縄県では、長年の議論の末、平成2年10月18日に「海浜を自由に使用するための条例」を公布するに至っている。この条例は、平成3年4月1日から施行されている。ただし、既に事業を行っている事業者に対しては、条例の施行の日から3年間は、勧告や勧告に従わない場合の公表は行わないこととされている。当面は、今後開設されるリゾートホテルに対する厳正な適用がなされる方向にある。

「海浜を自由に使用するための条例」第3条では、「海浜は万人がその恵みを受とうる共有の財産であり、何人も公共の福祉に反しない限り、自由に海浜に立ち入り、これを利用することができる。」とその理念をうたっている。この理念は何人も否定しえないものであり、この理念をうたったことは、それ自体として意義深いことである。第4条では、公衆が海浜利用の恩恵を受とうるための「県の総合的施策の実施」が盛り込まれている。また第5条では、市町村の「必要な施策の実施」が盛り込まれている。ここで述べられている市や県の施策は、あくまでも公衆が海浜に立ち入ることを可能にするための施策であり、ビーチの清掃や管理のための行政上の施策は含まれていない。第7条では、海浜利用者の責務として、海浜保全の義務を「利用者」に委ねている。実効性の乏しい規定である。第8条では、海浜への立ち入りにとって必要な措置として、「通路の確保」に関し必要な措置を講ずることが求められている⁴³⁾。同施行規則第2条では、(1)「公衆が海浜に立ち入ることができるよう適切な進入方法を確保すること。」及び、(2)「海浜への立ち入りの対価としての料金を徴収しないこと。」が明記されている⁴⁴⁾。公衆がホテルの管理運営するプライベートビーチに対価なく自由に立ち入れるようにすることが、この条例の内実である。

沖縄には、県や市によって公共的に管理された大規模な整ったパブリックビーチが存在しない。このことが、本格的なリゾートの発展にとっての阻害要因となってきた。パブリックビーチの汚れはひどく、かろうじて管理の行き届いたプライベートビーチのおかげで、観光客の受入れが可能になっているという面は否定できない。プライベートビーチの清掃や管理のための民間企業のコストは、膨大な金額にのぼるものと思われる。このコストをホテルの宿泊費に転嫁することによって採算をとっていることは、いうまでもない。

企業側は、仮にプライベートビーチを無料にして市民に開放したとしても、宿泊客以外のビーチの利用に対しては、高額な駐車料金を徴収したり諸施設の利用を困難にする等の有形・無形の手段を強化することによって、実質的な利用を妨げる手段を講じる可能性が強い。航空料金も含めて採算をとっている場合には、パッケージツアーの利用客の諸施設の利用を優先させるための様々な措置を強化することにもなり兼ねない。プライベートビーチの問題の解決は、このような企業の運営方針を勘案して、総合的な視野で捉えるべきものである。

プライベートビーチを禁止する場合には、清掃や管理のためのコストの負

担と便益の享受について、様々な視点から考慮しなければならない。少なくとも、県や市が清掃や管理のための負担の一部を担う責務が生じてくるように思われる。観光地のゴミなどによる汚染の全国的な広がりや残された自然の稀少性を考慮すると、もはや行政や市民の環境保全についてのコストの負担なしに享受できる自然は存在しないと考えるほうが妥当であろう。行政コストの増大については、県や市のリゾート開発に伴う税収の増加分によってまかなうことも可能であろう。

大橋照枝『リゾート立国』には、地中海に面するモナコでは、行政側が最新式の設備を用いて、水の浄化やゴミ処理などによってコートダジュール（“碧い海”）の海浜の保全に力を入れていることが、紹介されている。海岸線に沿って、建物のみでなく公園や道路も含めて、海浜と調和した美意識にあふれる景観を創造していることも紹介されている。モナコでは海の生態系の保護に力を入れている事が、高く評価されている。近年では、国際コンベンションセンターとして経済的・財政的基盤を強め、「カジノ経済」から脱却したことも記されている⁴⁵⁾。「基地経済」と「カジノ経済」とは異なる面もあるが、いずれにしても自立経済の達成のためには、海浜の環境保全を中心として、並々ならぬ行政の努力が必要とされることが、示されている。

(3) 海浜条例に対する恩納村の対応

海浜条例の主たる対象地域となる恩納村では、「海浜を自由に使用する為の条例(案)」に対する意見及び提案をまとめ、公表している。この条例が制定実施されると、以下のような問題が生じるとしている。(1)海浜の維持管理に関する問題(海浜の清掃や砂の補充、ゴミの片づけなど)、(2)各施設独自の利用に関する規則、制限事項等の問題(飲食物の持ち込みの禁止、騒音公害の規制、遊泳時間の制限など)、(3)現在、利用者に無料で利用させている事項行為について(屋外オープンシャワーの使用、トイレの使用、私有地・施設などへの自由な立入行為など)、(4)海浜と私有地との境界の処理方法に関する問題(施設利用者と海浜のみの利用者との識別方法、海浜のみの利用者に必要なトイレ・洗面所の設置及び維持管理など)、(5)海浜に於ける営業行為等に関する問題、(6)海浜利用者の安全に関する件に関する問題(水難事故防止の為の監視員の配置など)。海浜の自由使用に関する基本的な問題点は、以上の6項目に網羅されていている。海浜の維持管理や安全性の確保の問題は無視できない。

その他の行政上の負担の増大の問題として、以下の5項目が指摘されている。(1)多量にゴミが発生した場合の焼却施設の能力の限界、(2)水の使用量が増加した場合の問題、(3)し尿・汚泥処理の限界、(4)路上における違法駐車等の問題、(5)遊泳区域の制限が解除された場合の漁民とのトラブルのおそれなどが指摘されている。「対外的に高級なりゾートゾーン(ホテル)として認識され、沖縄観光の代名詞的役割を果たしている各施設に、無差別に多人数が押しかける事によってリゾート感覚が喪失し、大衆化(俗化)し、さらに安全管理、保安面も含めて、ビーチ環境の悪化等が考えられるので、海浜の秩序ある維持管理、利用、方法をも含めて、観光立県沖縄にふさわしい方法で解決されるべきではないか」とまとめられている⁴⁶⁾。

リゾート施設に最も身近な行政当局が海浜条例に対してこれほど厳しい評価を下していることは、以外である。県のうたっている海浜の「自由使用」の内容について、無制限かつ無秩序な使用にまで拡大解釈しているきらいがある。行政負担の増大を回避する姿勢も見られる。しかし、理念を前面に立てている県の姿勢と対比すると、現実的な立場に立って指摘していることは、明らかであり、傾聴に値する内容を含んでいるように思われる。ゴミ処理や下水処理、水の供給等の基本的な行政能力が限界に達しているという指摘は、見逃せない。従来の企業の負担に支えられた海浜の維持管理や新たな行政負担によるそれがなければ、従来のような高品質なりゾート環境の維持が困難なことは、明白であろう。高級なりゾートゾーンは、海浜の砂の入替えやきめの細かい管理等の企業努力によって半人工的に形成されてきたという一面も無視できない。

「海浜の自由使用」という理念を実効性の伴った施策として実施するためには、県や市の行政上の負担を回避することはできない。既存のパブリックビーチの管理が悪く実質的にリゾートとしての利用を阻んでいることが、沖縄のリゾートとしての魅力を減退させているという面も考慮すべきである。

沖縄県『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』でも、「世界有数の美しい海を、観光レクリエーション資源としていまだ十分に活用しきれていない状態にある。……とくに公共ビーチ付帯施設において、維持管理の不十分さと老朽化がみられる。」と認めている。また、「民間のホテル等においては、内容的にも充実したビーチ付帯施設の設置及び維持管理がなされつつあるが、プライベート的な海浜の利用形態が問題視されている。」と現状の問題点についても指摘している⁴⁷⁾。

沖縄のリゾートとしてのイメージを向上させるためには、既存のプライベートビーチと併存して、大規模な魅力あるパブリックビーチを創設することが不可欠である。このことは、行政のみがなす主要な課題であろう。長期滞在型のリゾートの発展のためには、大規模なパブリックビーチに沿って適正価格の民間の宿泊施設を計画的に配置することが必要である。パブリックビーチの管理のための費用の一部は、市町村のリゾート関連の税収の増加分によってまかなうことが適切であろう。広い視野に立てば、リゾート産業の発展は、沖縄県の経済全体に対する波及効果や所得の増大をもたらし、それを通じて税収の増大をもたらすことになる。したがって、その基盤整備資金は、沖縄県の一般財源や国の補助によることも可能であろう。これまでの行政の対応をみていると、第三セクターの活用も含めて、民間と競合するリゾート施設の供給や埋め立て地を中心とした小規模な海浜の整備などを主たる事業内容とするに留まっている。今後の方向としては、行政と民間企業との明確な役割分担が必要とされているように思われる。

現行のプライベートビーチについては、付帯施設の利用等を通じて実質的に県民の自由な利用を阻んでいることが、最大の問題である。現状の維持管理等の企業努力のメリットを生かした形で、付帯施設の自由な利用も含めて、地元住民の利用の便宜が図られるような方策を講じるべきであろう。その維持管理のためのコストについては、企業・行政・住民の各々の負担すべき範囲について、便益の享受の割合に応じた適切な負担が求められている。料金の徴収については、「入場料」としてとらえるのではなく、適切に算定された「維持管理コスト」についての負担として新たに性格づけることもできよう。

VI. 恩納村におけるリゾート開発と税収

——「基地依存型財政」からの脱却——

(1) 恩納村の財政構造

沖縄本島の主要なリゾート開発地域の大半を行政区域に含んでいる恩納村の財政構造、特に税収の推移をみておきたい。恩納村の「平成3年度一般会計予算」をみると、平成3年度予算額35億9千万円のうち、57.5%を自主財源が占めている。自主財源割合は、対前年度比10.6%の上昇を示しており、年々上昇する傾向にある。平成3年度の村税は9億6千万円であり、予算構成比26.8%を占めている。対前年度比15.9%の上昇を示している⁴⁸⁾。村税の

上昇率の高さが自主財源割合を高めていることが分かる。

「平成元年度一般会計決算状況の概要」をみると、歳入総額 38 億 3 千万円のうち、自主財源比率が 56.4%と沖縄県内の市町村の中では圧倒的に高い。村税の占める割合は 23.2%と平均的だが、基地収入を含む財産収入の 22.3%が大きいことも、自主財源比率を高める結果をもたらしている。平成元年度の財政力指数（3年平均）は 0.536（類似団体は 0.35）と宜野湾市などの県内の有力都市並みの高さを示している。歳入にしめる地方交付税の構成比は 15.7%（類似団体は 39.8%）、国庫支出金のそれは 9.0%（類似団体は 6.3%）と、県内の市町村の中ではいずれも最下位クラスに属していおり、財政依存度の低さを示している⁴⁹⁾。

沖縄県『市町村財政関係資料』には、恩納村の平成元年度の基地関係の決算（歳入）が示されている。基地関係の財産運用収入 8 億円を主として、防衛施設周辺的生活環境整備 7 千 400 万円、基地交付金 6 千 600 万円の合計が 9 億 4 千万円（歳入総額の 24.6%）にのぼっている。基地収入を含めると、財政依存度が高いことになる⁵⁰⁾。基地依存体質からの脱却が課題である。

「リゾート関係（財政）資料」には、決算ベースでの恩納村の地方税に占めるリゾート関係収入の状況が示されている。昭和 55 年から平成元年の 10 年間の推移が明らかにされている。地方税は、昭和 55 年の 2 億 7 千万円（歳入構成比 7%）から平成元年の 8 億 8 千万円（歳入構成比 23.1%）へと飛躍的に伸びている。リゾート関係収入としては、ゴルフ場利用税交付金も無視できない。平成元年には 1 億 3 千万円（歳入総額の 3.5%）にのぼっており、その他の市町村より圧倒的に高い数値を示している⁵¹⁾。地価高騰に関連して、大規模な土地保有・取得を反映した特別土地保有税の収入額も 8 千万円にのぼっている⁵²⁾。前述のように、恩納村は、基地関連財源の歳入総額に占める割合が高く、「基地型財政市町村の典型」と位置づけられている。しかし最近では、リゾート関係収入の増大につれて、基地収入依存体質から脱却しつつある。将来、地方税を中心とした自主財源に依拠する構造に変化することが可能となりつつある。

(2) 村民税

個人村民税、法人村民税、固定資産税の各々の税収の推移について分析したい。個人村民税は、昭和 55 年の 5,097 万円（歳入構成比 1.3%）から平成元年の 1 億 3,156 億円（歳入構成比 3.4%）へと順調に伸びている。そのうち

リゾート関係税収は、この間に歳入構成比0.1%から0.2%へと増大している。これは、リゾート開発に伴うホテル等の被雇用者の増大や所得の伸びを反映した数値であろう。例えば、村内の主要6ホテルの従業員は、村内229人、村外1,361人であり、合計1,590人となっている。

法人村民税の伸びは、より顕著である。昭和55年の2,619万円(歳入構成比0.7%)から平成元年の1億5,882万円(歳入構成比4.1%)へと急増している。そのうちリゾート関係税収は、この間に歳入構成比0.5%から2.9%へと飛躍的に増大している。

(3) 固定資産税

固定資産税は、昭和55年の1億円(歳入構成比2.5%)から平成元年の4億7,743万円(歳入構成比12.4%)へと4倍以上の伸びを示している。そのうちリゾート関係税収は、この間に4,452億円(歳入構成比1.1%)から3億1,028万円(歳入構成比8.1%)へと急増している。リゾート開発に伴う施設の増大とそれと関連した地価高騰が固定資産税の伸びをもたらしたことは、明白であろう。

固定資産税を土地・家屋・償却資産に分けて、各々の推移をみよう。「土地」は、昭和55年の908億円(歳入構成比0.2%)から平成元年の2,170万円(歳入構成比0.6%)へと3倍に伸びている。そのうちリゾート関係税収は、この間に243万円(歳入構成比0%)から2,030万円(歳入構成比8.1%)へと8.4倍に急増している。リゾート開発に関連した地価高騰が土地の固定資産税を引き上げたものと思われる。

「家屋」も同様に、昭和55年の6,425億円(歳入構成比1.6%)から平成元年の3億5,376万円(歳入構成比9.2%)へと5.5倍に伸びている。そのうちリゾート関係税収は、この間に2,745万円(歳入構成比0.7%)から2億4,345万円(歳入構成比6.3%)へと8.9倍に急増している。リゾートホテルを中心とした施設の増加による家屋の固定資産税の増収は、地価高騰によってもたらされた土地の固定資産税の増加よりもはるかに大きいことが分かる。

「償却資産」も同様に、昭和55年の2,743億円(歳入構成比0.7%)から平成元年の9,876万円(歳入構成比2.6%)へと3.6倍に伸びている。そのうちリゾート関係税収は、この間に1,682万円(歳入構成比0.4%)から6,477万円(歳入構成比1.7%)へと3.9倍に伸びている。リゾートホテルを中心と

した施設の増加に伴って、高額の償却資産が増大したことによるものと思われる。

土地・家屋・償却資産の各々の伸びを比べると、リゾート開発に関連した地価高騰が直ちに固定資産税評価額に反映されないことも手伝って、土地の部分はそれほど急激には伸びていないことがわかる。リゾート開発に伴う施設の増大を直接反映する家屋の固定資産税の伸びが最も著しい。それに次いで、付帯施設等の増大を反映した償却資産の伸びが大きいことがわかる。

地方税全体に占めるリゾート関係税収の合計をふりかえってみると、昭和55年の6,723万円（歳入構成比1.7%）から平成元年の4億2,942万円（歳入構成比11.2%）へと6.4倍に伸びている。リゾート関係税収が税収全体を引き上げていることは、明白であろう。リゾート施設の拡充は、法人市民税や固定資産税等のリゾート関係税収の増収を通じて、自主財源比率を引き上げる結果をもたらしている。財政の自立と密接に関連している。

VIII. まとめ ——リゾート開発の展望——

沖縄の本格的なリゾートとしての発展には様々な困難が伴っていることは、認めなければならない。水不足問題や海外のリゾートとの競合など様々な課題を抱えている。死滅した珊瑚礁の海に囲まれた海中展望塔で、撒き餌によって亜熱帯魚を集めて鑑賞させるといった典型的な事例に、海洋博以降の沖縄観光の問題点が集約されているように思われる。海洋博記念公園に浮遊するアクアポリス（“海中都市”）が、年月を経て採算のとれない「観光廃棄物」となり、問題になっている。地元の顔として保存を目指す本部町と支出を渋る国・県の間で、維持管理とその費用の支出をめぐる、長期にわたって議論が行われてきた。その帰属をめぐる、文字通り海中の“浮遊物”と化している。このような行政側のこれまでの施策の無計画性を考慮すると、行政に対する期待もおのずと限定されたものになるだろう。

しかし、沖縄県の地理的・気候的特徴や経済構造の特殊性等を考慮すると、リゾート産業の発展以外の方策によって自立経済を達成することが困難なこともまた事実であろう。経済の自立は、財政の自立とも密接に関係している。恩納村の財政は、リゾート関係税収の増加にともなって、着実に基地依存から脱却しつつある。今日の日本の成熟した経済構造を背景とした長期休暇の増大傾向は、リゾートの需要を増しつつある。社会や経済の成熟にともなっ

て、本格的な長期休暇の時代の到来も間近にせまっている。このことは、沖縄県の将来のリゾートの発展方向を指し示しているように思われる。

現状の若年層を中心とした短期滞在型の観光は、一生の間に繰り返し訪れるような長期滞在型の保養地としてのリゾートの概念とはほど遠いものである。将来の高齢化社会を踏まえて、冬場の避寒地としての発展についても、より一層模索されなければならない。

現行の「一ホテル一ビーチ」を基本とする海浜専有型のリゾート施設の拡充は、高額な料金設定とならざるをえず、リゾートの普及の限界をもたらしている。新規に開設されるリゾートホテルについては、沖縄県の海浜条例に基づいて、プライベートビーチによる海岸の専用使用を禁止することができれば、少なくとも理念としては望ましいことである。しかし、沖縄のリゾートとしての発展は民間のホテルの企業努力によって人工的に管理された海浜を基盤にしてかろうじてなし遂げられてきたことを認めた恩納村側の現実的な提言にも無視しえないものがある。

海岸の自由な使用が実現したばあい、ビーチの維持管理のための費用の負担については、様々な角度から便益の帰着を考慮したうえで、企業・行政・住民のそれぞれの負担とすべきである。既存の施設について、当面の間専用使用を容認する場合、ホテルの付帯施設も含めて、宿泊客以外の利用者、とりわけ沖縄県民の利用の便宜を損なうことのないような配慮が必要である。

市町村のリゾート関係税収の増収分の一部については、現状のリゾートの基盤整備のみならず、プライベートビーチが「自由使用」になった場合、あるいは大規模なパブリックビーチを建設した場合のビーチの維持管理費用などのリゾート関連支出としても用いることができよう。

管理の行き届いたパブリックビーチを建設することによる官民のビーチの計画的併存が図られてしかるべきであろう。北部を中心とした大規模リゾート施設の急増を背景として衰退しつつある那覇市内の中小のホテルをパブリックビーチ沿いに計画的に移設することも検討すべきである。

リゾート産業の発展に伴う当該市町村のみならず県全体の直接・間接の税収の増加と広義の経済への波及効果について考慮すると、そのための費用は、国や県を中心とした行政が負担すべきであろう。国の財政援助も基地中心からリゾートの基盤整備へと早急に転換が図られるべきである。

沖縄本島を縦貫する「軍用道路1号線」が、現在では「ルート58」と名付けられてリゾート幹線道路として親しまれている。軍事基地の基盤整備のた

めに建設された道路・港湾・空港などの社会資本も、軍事基地の返還につれて、利用の仕方によっては、将来のリゾートの発展の基盤となる部分もかなり多いのではないかと思われる。

「リゾートの総量規制」が論点になっている今日において、行政側は、民間と競合するような施設を供給する第三セクター方式の開発に資金を投じるべきではないと思われる。リゾートの基盤整備を担当すべき行政と施設の拡充を図るべき民間企業との役割分担が徹底すべきである。

本論文は、沖縄大学在職中に行政側の人々も含めたさまざまな研究会、討論会、学会などを通じて培われた問題意識に沿って、長年にわたって収集した資料を元にして執筆したものである。沖縄での研究交流を通じて各分野の研究者から贈呈された著書や資料もかなりの分量にのぼった。これを機会に有効に活用させていただいた。その趣旨を誤解したり異なった意図で引用した論文も多々あると思われる。

経営学を専門とする進歩的な若手研究者と共に、「リゾート開発における企業の社会的責任」というテーマで各人の自主性を尊重した共同研究グループを結成したこともあり、このテーマには長年関心をよせてきたところである。本論文の趣旨としては、むしろ「行政の社会的責任」の方に大きな比重が置かれている。

沖縄大学在職中にこれらの研究を深めていけば、より掘り下げた研究が可能であったものと思われる。しかしまた、リゾート開発について「全面賛成論」と「全面反対論」が拮抗する沖縄の研究風土から距離を置いた客観的な視点からの自由な発想にも、それなりの意義があるものと思われる。沖縄研究はいつでもできると考えていたので、駿河湾を臨む研究室で東支那海のリゾート開発について論じる結果になるとは、最近まで夢想だにしていなかったことである。

沖縄大学在職中の最後の時期に、恩納村のほとんどの主要なリゾート施設の調査・見学をし、恩納村役場での聞き取り及び資料収集をすることができた。また、沖縄県庁の様々な部署での資料収集の機会が得られた事は、せめてもの幸いであった。

<注>

- 1) 沖縄県『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』(平成2年3月)40~47ページ。
- 2) 宮本憲一「沖縄振興開発計画への提言」(財・沖縄労働経済研究所『復帰10年目の課題と展望』1981年3月発行、315ページ)
- 3) 沖縄県『財政事情』(平成3年12月15日公表)4~8ページ。
- 4) 前村昌健「沖縄県の産業振興と財政の課題」(百瀬恵夫編著『沖縄県の地域開発と産業振興——経済の自立化を目指して——』白桃書房211~214ページ)
- 5) 沖縄県企画開発部『沖縄県勢のあらまし』(平成3年7月)78ページ。
- 6) 仲地博「軍事基地と自治体財政」(日本財政法学会編『地方自治と財務会計』)117~125ページ。
- 7) 石井啓雄「生存・労働条件としての土地所有と軍用地料」(駒沢大学経済学会『経済学論集』第15巻第3・4号、1984年2月発行)
- 8) 石井啓雄「土地問題——農地問題を中心に——」(日本農業法学会『農業法研究26(1991)』)84~85ページ)
- 9) 前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』57~58ページ。
- 10) 仲地博「軍事基地跡地利用の歴史・現状・課題」(太田昌秀教授退官記念論文集『沖縄を考える』1990年10月発行、413~414ページ)
- 11) 宮本憲一「地域開発と復帰政策」(宮本憲一編『開発と自治の展望・沖縄』筑摩書房・講座地域開発と自治体3、1979年4月発行、26ページ)
- 12) 仲地博前掲論文422~423ページ。
- 13) 高良有政『自立の経済学・復帰と開発の政策読本』ロマン書房1ページ。
- 14) 沖縄県『沖縄振興開発の課題と展望』(昭和61年9月)19ページ。
- 15) 前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』257ページ。
- 16) 沖縄県企画開発部『沖縄県勢のあらまし』(平成3年7月)26ページ。
- 17) 前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』36ページ。
- 18) 宮本憲一前掲論文「地域開発と復帰政策」32ページ。
- 19) 宮本憲一前掲論文「地域開発と復帰政策」32~33ページ。
- 20) 高良有政前掲書48ページ。
- 21) 前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』156ページ。
- 22) 沖縄県『リゾート沖縄マスタープラン——世界に誇れる「トロピカルリゾートおきなわ」の形成を目指して——』(平成2年3月)9~10ページ。
- 23) 国土庁計画・調整局編『第四次全国総合開発計画調査審議経過報告』(昭和61年12月)77~78ページ。

- 24) 前掲『リゾート沖縄マスタープラン』（平成2年3月）12～13 ページ。
- 25) 前掲『リゾート沖縄マスタープラン』（平成2年3月）15 ページ。
- 26) 大谷 毅『リゾートビジネスの構図<岐路に立つ企画現場>』（第一法規）231～281 ページ。
- 27) 沖縄県『沖縄トロピカルリゾート構想』（平成3年11月）20～21 ページ。
- 28) 恩納村「宿泊施設一覧表」
- 29) 前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』97 ページ。
- 30) 恩納村「ゴルフ場一覧表」
- 31) 恩納村「現在建設中及び認可済の施設」
- 32) 恩納村「商工観光施設実態調査表」
- 33) 沖縄県農林水産部『沖縄県の土地改良』（平成3年度）18～25 ページ。
- 34) 沖縄県企画開発部『土地対策の概要』（平成3年3月）84～85 ページ。
- 35) 前掲『土地対策の概要』86～87 ページ。
- 36) 石井啓雄前掲論文「土地問題」84 ページ。
- 37) 小川竹一「土地買占め・リゾート開発と農地転用」（日本農業法学会『農業法研究 26（1991）』58 ページ）
- 38) 小川竹一前掲論文 62～67 ページ。
- 39) 小川竹一前掲論文 69 ページ。
- 40) 恩納村「平成2年村勢要覧（資料編）」24 ページ。
- 41) 恩納村環境保全条例（平成3年2月1日、条例第1号）
- 42) 恩納村環境保全条例施行規則
- 43) 沖縄県「海浜を自由に使用するための条例」（沖縄県条例第22号、平成2年10月18日公布）
- 44) 沖縄県「同施行規則」（沖縄県規則第22号、平3年3月31日公布）
- 45) 大橋照枝『リゾート立国』30～35 ページ、74～94 ページ、148～167 ページ。
- 46) 恩納村「『海浜を自由に使用するための条例（案）』に対する意見及び提案」
- 47) 前掲『第2次沖縄振興開発計画総点検報告書』259 ページ。
- 48) 恩納村「平成3年度一般会計予算」
- 49) 恩納村「平成2年村勢要覧」資料編 33 ページ。
- 50) 沖縄県総務部地方課『市町村行財政関係資料』（平成3年3月）156～157 ページ。
- 51) 恩納村「リゾート関係（財政）資料」
- 52) 沖縄県総務部地方課『市町村行財政概況（第34集）』（平成3年1月）578～579 ページ。