

リゾート開発と財政

——熱海市と湯沢町——

桜 井 良 治

はじめに

本論文では、バブル経済崩壊後のリゾート地域における開発上の問題点と市町村財政に及ぼすリゾート開発の影響について論じることとしたい。具体的には、人工海浜を中心とした海浜リゾートの整備を行っている熱海市と新しいスキーリゾートを整備した越後湯沢町について、論じたい。

どちらの都市も、近年までは、比較的民間資本中心の開発に委ねられてきた。しかし最近では、公共主導型のリゾートの基盤整備が活発に行われている。また、リゾートマンションや別荘の増加にともなって、観光からリゾートへの転換を図りつつある点でも、両者は共通点を有する。

財政の面でも、共通するところが多い。リゾートマンションを中心としたこれらの宿泊施設の増加は、両市町の現状の都市施設の容量をはるかに超えている。既存の上下水道等の施設では間に合わなくなっている。道路・下水道の整備、消防施設の更新等、施設面での課題は多い。非居住者の増加につれて、行政上の様々な問題も噴出している。これらの市町では、将来、高齢者を中心とした人口の流入にともなって、行政需要が激増する可能性もある。地域住民の安心して生活できる都市づくり等、両市町の課題は多い。年金生活者が増大しても、住民税などの税収の増大は期待できない。今後、新しい財政制度の運用が必要になるものと思われる。

第1章 熱海市のリゾート開発と別荘税

1. 熱海市のリゾート開発の現状

平成バブル不況期を通じて、熱海市の観光収入は低迷している。料理飲食税と特別消費税のデーターによると、熱海市の宿泊客数は、昭和43年の612万人をピークに低下し、47年から400万人台に減少している。平成5年には、359万人に減少している。

このような状況の中で、熱海市では、コンベンションシティー構想に基づく新しいリゾート都市としての発展を目指している。この構想の中核施設は、JR来宮駅前に建設が予定されているコンベンションセンターである。その他、平成11年の稼働を目指す新清掃工場の建設、平成3年度から着工した熱海港コースタルリゾート計画など、市政始まって以来の大型事業が推進されている。

熱海市では、新しい総合計画の中に、海洋リゾート計画や港湾改修事業を中心とした様々な事業を盛り込み、観光基盤の整備に努めている¹⁾。

同市では、65歳以上が人口に占める割合を示す高齢化率が20.4%と県内21市の平均13.2%を大きく上回っている。平成3年には、天竜市を抜いて県内のトップであった。老人マンションや老人ホームなどが約20箇所あり、一般のマンション所有者が老後に移り住めば、さらに高齢化率が上昇することになる。すでに、平成11年までの熱海市高齢者保健福祉計画が策定され、スタートしている。熱海市は高齢化社会のモデルケースとなっている(『静岡新聞』平成6年9月3日)。

2. 熱海港コースタルリゾート計画

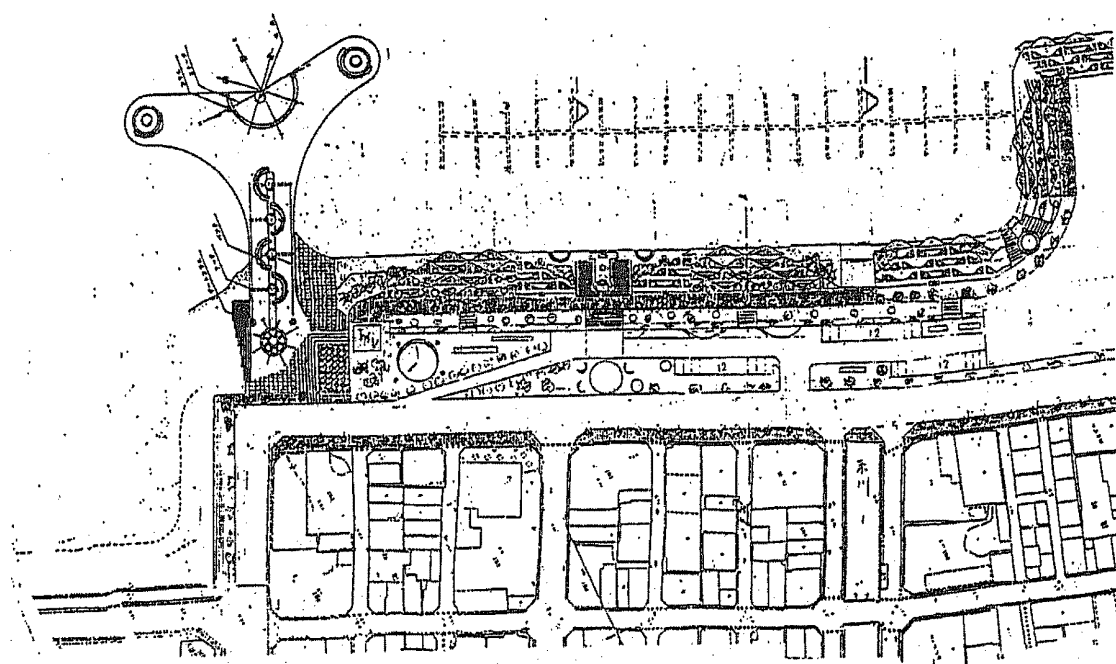
熱海港の海岸では、海岸環境整備事業として人工海浜造成事業が着手され、平成元年に400mの人工海浜が完成している。「熱海サンビーチ」と名付けられたこの海岸は、熱海の新しい観光の核として注目を浴び、毎年20万人の海水浴客が訪れている²⁾。

熱海サンビーチの人工海浜事業は、昭和57年から平成2年にかけて、総事

業費 30 億円をかけて実施された。このビーチでは、海からの眺望を配慮して、中離岸堤の上部の高さを抑える等の配慮がなされている。熱海市によって、人工海浜と背後のホテル街を結ぶ立体横断施設に、都市緑地を兼ね備えた人工地盤（広場）の整備が行われている³⁾。

サンビーチの砂には、千葉県の上砂が用いられている。沖合の離岸堤については、幅が狭いものは安くできるが、海上に露出してしまうという問題点がある。逆に、幅が広いものは、海上に突出しないが、費用が掛かりすぎるといった問題がある。熱海市では、できるだけ海上に露出しない離岸堤を建設して、景観に配慮している。

第 1 図 熱海港東海岸人工海浜整備事業



(注) 1. 静岡県土木部港湾課資料

2. 突堤の左側が横磯地区(完成したサンビーチ)。右側が渚地区。渚地区では、ヨットハーバー等の工事が、左側から順次、平成 6～10 年にかけて行われる予定である。

熱海港コースタルリゾート計画は、リゾート法の成立を期に、熱海市の長期滞在型のリゾート地への転換を目指して、構想された。熱海のイメージを大きく変えるためのプロジェクトとして、推進された。コンベンション施設や音楽ホール等の文化施設の建設も構想されている。伊豆山の人工磯場・海浜プロムナード(海岸環境整備事業)、熱海港の休憩園地(港湾整備事業等)、熱海港の親水護岸、ペDESTリアン・デッキ(単独分、NTT無利子貸付金

事業)、長浜の人工砂浜・階段護岸(海岸環境整備事業・高潮対策整備事業)、多賀の防波堤・緑地・斜路(港湾整備事業・港湾緑地整備事業)、護岸・埋立(単独分、N T T無利子貸付金事業)等、多彩な事業計画が盛り込まれている⁴⁾。

海岸環境整備事業は、運輸省の補助事業である。離岸堤の設置を中心とした6億円にのぼる様々な事業が展開されることになっている。この事業についての補助率は、国3分の1、県2分の1、市町村6分の1と定められている。熱海港の整備事業は、港湾として、運輸省の第9次港湾整備計画(平成8~12年)に基づいて整備される予定である。

港湾環境整備事業も運輸省の事業である。土地の造成については、国3分の1、県2分の1、市町村6分の1の負担割合となっている。港湾の緑地の整備については、国2分の1、県2分の1、地元負担ゼロである⁵⁾。

地方港湾の岸壁や道路の改修を中心とした港湾改修事業は、国40%、県35%、市25%の負担割合で行われる。熱海港の改修事業費には、1億8,000万円が計上されている。

それに対して、初島は、漁港として、市の管理下にある。ここでは、農林水産省の補助によって、事業が推進されることになっている。

3. 熱海市のリゾートマンション問題

熱海市では、リゾートマンションが増えすぎることによって、ゴミ処理や梯子車の購入等の行政需要が増大しつつある。リゾートマンションは、住人がめったに訪れないために、老朽化の速度が早い。すでに廃墟となったマンションもある。もっとも、戸建別荘の場合は、一般に老朽化の速度がもっと早いので、問題がより深刻である。

熱海市の平成6年度の観光客数は440万人であるのに対して、別荘人口は1万人にすぎない。別荘族は、人数では少数派だが、正月と夏のピーク時に殺到するので、行政需要が増大することになる。

ホテル業や旅館業を中心とする観光業は熱海市の基幹産業として位置づけられる。これらの業種では、住民税や固定資産税を十分支払っている。これに対して、リゾートマンションの住民は、住民税を中心とした負担について、均等割のみで逃れている。熱海市では、これに対処するために、非居住者にも負担してもらうための別荘税が導入されることになった。

4. 別荘税の仕組

熱海市では、道路、ごみ処理、上・下水道、消防施設の整備に要する費用の一部に充当するために、昭和 51 年度から別荘等所有税を徴収している。熱海市のリゾートに関連した最近の事業としては、熱海サンビーチの他に、第二浄水管理センターの建設や私道道路工事等がある。

熱海市では、昭和 40 年代から一戸建別荘やリゾートマンションが数多く建設され、環境衛生、上下水道、道路、消防施設等に特別な財政需要が増大し続けた。これらの費用にかかる財源の一部に充当する目的で、昭和 51 年 2 月に、法定外普通税としての別荘等所有税が創設された⁶⁾。

昭和 62 年 1 月 1 日現在の別荘等所有税の課税対象戸数は、一戸建 1,251 戸（延床面積 134,242 m²）、マンション 66 棟 5,753 戸（ 〃 369,536 m²）、計 7,004 戸（ 〃 503,77 m²）である。

第 1 表 別荘棟の建築状況

| | 一戸建 | マンション | |
|-----------|---------|-------|---------|
| | | 棟数 | 戸 数 |
| 昭和 50 年まで | 1,043 戸 | 48 棟 | 3,109 戸 |
| 昭和 55 年まで | 1,076 戸 | 62 棟 | 4,880 戸 |
| 昭和 60 年まで | 1,196 戸 | 64 棟 | 5,431 戸 |

注) 熱海市「別荘等所有税についてのお願い」による

昭和 50 年以降、一戸建別荘の戸数は一千戸台を保っている。しかしマンションの戸数は、3 千戸台から 5 千戸台へと急激に増加している。

市町村は、特別な財政需要がある場合に、法定税目（現在 16）以外の財源に対して、自治大臣の許可の下に、普通税を課税できるようになっている（地方税法 669 条）。現在、全国では、商品切手発行税、広告税、林産物移輸出税、砂利採取税、文化観光施設税、別荘等所有税の 6 税目が、約 50 団体に課税されている。別荘等所有税の納税義務者は、①家屋を保養目的で所有する者、②保養目的で貸し付ける者、③寮、保養所等に供する者となっている。課税の判定については、生活の本拠として使用しているかどうかについて、住民

登録、住民税の申告、居住の状況等を総合的に勘案して認定される。

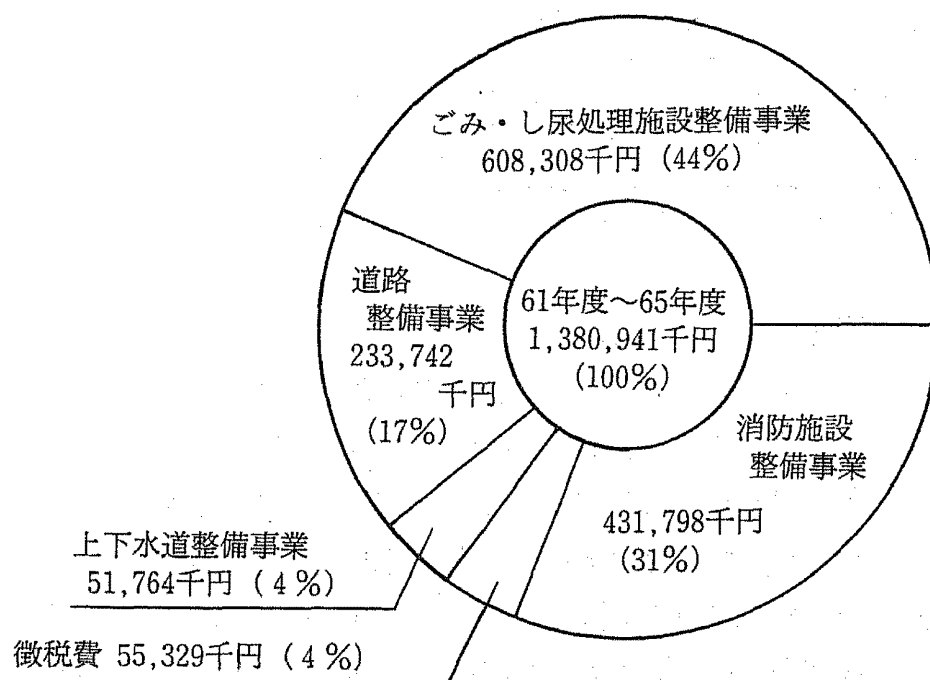
課税標準は別荘等の延べ床面積であり、税率は1平方メートルにつき年額500円である。課税標準を延べ床面積としたのは、行政サービスとの受益関係から最も財政需要を反映する指標だからとされている。床面積が広いほど利用者が多くなり、上下水道や消防等の行政コストが増大すると考えるのは、妥当と思われる。

税率は、別荘等の所有者に係る財政需要を基本として、特に関係の深い経費から別荘所有者の納める市民税(均等割)、固定資産税を減じ、これを面積で除した金額を根拠として決定されている。

昭和61年から65年までの別荘税の使途をみると、ごみ・し尿処理施設整備が6億円(44%)と最も大きい。次いで、消防施設4億円(31%)、道路整備事業費2億円(17%)等となっている。別荘が増えたことによる行政需要の大きさを性格に測定することは困難であろう。いずれにしても、実際にこの税が、リゾート地を含めた都市基盤整備のために支出されていることは、間違いないものと思われる。

賦課期日は、固定資産税と同様の考え方に基づいて、課税客体の移動が少

第2図 別荘等所有税の使途(昭和61年度から65年度まで)



(注) 熱海市「別荘等所有税についてのお願い」による

なく課税要件を確定しやすい1月1日とされている。納税義務者の判定も1月1日現在の状況について行われている。

納期については、固定資産税と同様に、6月、8月、10月、1月の年4期に別けて納税される。

区分所有のマンション等の課税対象面積は、専用部分の延べ面積と共用部分の延べ面積を区分所有法の規定する割合によってあん分した面積との合計面積が対象になる⁷⁾。

第2表 課税件数、床面積及び調停額（平成5年）

金額：万円

| 年度 | 一戸建 | | マンション | | 合計 | |
|----|-------|-------|-------|----------|-------|----------|
| | 件数 | 調定額 | 件数 | 調定額 | 件数 | 調定額 |
| 個人 | 1,307 | 7,069 | 5,841 | 2億 910 | 7,148 | 2億 7,979 |
| 法人 | 353 | 2,815 | 1,705 | 7,932 | 2,058 | 1億 747 |
| 合計 | 1,660 | 9,884 | 7,546 | 2億 8,842 | 9,206 | 3億 8,726 |

注) 熱海市『市税の概要 平成5年版（平成5年10月）』による

課税件数をみると、一戸建の9千万円よりもマンションの2億8千万円の方が、大きくなっている。近年のリゾートマンションブームを反映した数字となっている。個人・法人別にみると、個人の2億8千万円の方が法人の1億を上回っている。しかし、法人は保養所などの規模が大きいので、一件あたりの課税額は大きいものとなっている⁸⁾。

5. 別荘等所有税の収入と徴収活動

平成5年度熱海市予算額における別荘等所有税の税収は、3億8千万円にのぼっている。市税収入133億3,800万円に占める別荘等所有税の割合は、2.9%となっている。

熱海市では、別荘税の徴収のために、課税課の職員が毎年2～3人のグループを作って、市内のマンションを回っている。マンション所有者がリゾートマンションに実際に居住しているかどうかは、居住の実態を管理人に問い合

わせたり、確定申告を熱海市でしているかどうかを調査することによって、確かめられている。

別荘等所有税は、昭和60年代のバブル経済期に別荘の課税件数や床面積が急増するとともに、増収になっている。徹底した徴税努力をしているため、徴収率も90%以上と、極めて高くなっている。

第3表 別荘等所有税調定及び収入状況（現年課税分）

単位 面積：㎡、金額：円

| 年度 | 件数 | 床面積 | 調定額 | 収入額 | 収入歩合 |
|-------|-------|------|---------|---------|--------|
| 昭和63年 | 6,929 | 51万㎡ | 2億5,742 | 2億5,270 | 98.17% |
| 平成元年 | 7,092 | 53万㎡ | 2億6,750 | 2億6,357 | 98.53% |
| 2 | 7,610 | 60万㎡ | 2億9,992 | 2億9,632 | 98.80% |
| 3 | 8,193 | 66万㎡ | 3億3,444 | 3億2,611 | 97.51% |
| 4 | 8,747 | 72万㎡ | 3億6,441 | 3億5,278 | 96.81% |
| 5 | 9,206 | 77万㎡ | 3億8,727 | — | |

平成5年度は、6月末現在

注）熱海市『市税の概要 平成5年版（平成5年10月）』による

リゾートマンションにほとんど顔を出さない首都圏等の居住者については、居住地で徴収されることになる。従って、徴収率は極めて高い。

滞納者の多い東京には、税務課の職員が、11月と3月の2回に別けて、年2回、出張による徴収活動を行っている。二人一組となり、16人の職員が一斉に出張して、徹底的に徴収している。

リゾートマンション完成時に固定資産税の評価をとるための建築確認が行われる。その時に、別荘税についても、課税対象となる資産かどうかが決定的される。課税対象となるかどうかは、利用形態が別荘であるかどうかに応じて、個々の部屋毎に定められる。

別荘税の徴収に際しては、この税収によって実際に道路等の公共施設を作ったかどうかを問い合わせる市民が多い。別荘税は目的税ではないので、税収と支出の内容について、個々のケースで直接結びついているわけではない。リゾートマンションや戸建別荘の増加に伴う行政需要に対応した支出が望ましいことに変わりはない。なかには、別荘税を払うことをステイタスと

考えて快く支払う人もいるとのことである。

熱海市では、別荘税の徴収に対応して、行政支出を厳密にリゾート関連の支出にあてているわけではない。しかし、別荘に係わる行政需要は多くなる一方である。市政の重点課題として、海浜リゾートの整備も行われている。行政サービスやリゾート整備のための支出とトータルの税収とは関連が深いものと考えられる。

6. 別荘等所有税の性格

別荘等所有税を課しているのは、全国でも熱海市だけである。条例は5年間の時限立法だが、51年に制定して以来、継続課税の許可を受けている。納税義務者は、平成2年1月1日現在で7,631人である。これは、同市の市民税納税義務者3万2,742人の23.3%にあたる。

別荘等所有税を地域別にみると、東京都が全体の68.7%を占め、神奈川県15.9%、埼玉県4.0%、静岡県2.8%などとなっている。納税者は圧倒的に首都圏に多い。

地方税法671条では、法定外普通税について、①当該市町村にその税収入を確保できる財源があり、②その税収入を必要とする財政需要があるときは、自治大臣が許可しなければならないと規定している。ただし、(a)国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ住民の負担が著しく過重となる、(b)地方団体間における物の流通に重大な障害を与える、(c)国の経済政策に照らして適当ではない——場合は、許可できないと規定している。

熱海市の別荘税の場合、①税収の確保ができることと、②財政需要があることは、明白である。(a)の課税標準については、固定資産税、都市計画税は家屋の価格を課税標準としているので、床面積を課税標準とする別荘等所有税とは重複していないとする解釈が、一般的である。事業所税の資産割は床面積を課税標準としている。しかしあくまでも、事業所の床面積であり、住宅を対象とする別荘等所有税とは異なるとの解釈も有効である。ちなみに、人口が少ない熱海市は、事業所税の課税都市ではない⁹⁾。

別荘税にとっての最も大きな問題は、(a)の前段にある固定資産税との二重課税の如何である。固定資産税の課税標準(家屋)が建物の価格であるといっても、床面積の大きさに応じて税額が決定される点では、別荘税と変わりはない。この点では、両者は同一の面がある。全く異なるのは、別荘税におい

て建物の価格（評価額）が考慮されていないことである。

いずれにしても、(a)の後段にある住民の負担の過重如何については、別荘税によってもたらされることはあり得ない。住民の負担をいっさい増やさずに増大する行政需要に対応した税収を確保する点に、この税の最大の特徴がある。住民だけの判断で非居住者に多額の税を課して良いかどうかという問題もないわけではない。この点については、別荘の増大がもたらす行政需要の大きさに対応した課税であれば、問題がないものと思われる。

税率が、別荘等の所有者に係る財政需要に基づいて決定されていることは、重要である。別荘に係わる経費から別荘所有者の納める市民税(均等割)、固定資産税を減じて、総税額が決定されている。別荘税の使途の面からは、固定資産税との重複が避けられていることが、注目されるところである。この点でも、固定資産税を補完する税であると考えられる。

別荘所有者から住民税の一部に相当する税を徴収しようとした創設の経緯からみると、別荘税は市県民税の所得割部分に該当するものであると考えることもできる。いずれにしても、重複課税を避けるために、別荘等にかかる需要額に充てるべき財源より固定資産税等の法定税目の税額を差し引いた上で、税率を定めている。この点で、少なくとも使途の面からは、別荘税は独自の税目とみなされる¹⁰⁾。

7. リゾート開発と税収

現在の熱海市のリゾート関連の重点施策は、熱海港コースタルリゾート計画である。これは、人工海浜やヨットハーバーを建設する総合海浜整備事業である。その中心事業は、人工海浜であるサンビーチの建設である。この事業は、5～7年をかけて行われる静岡県海浜整備事業である。熱海市の負担は事業費の6分の1となっている。この事業と関連して、海浜と市街地を隔てる国道の拡張工事が課題となっている。この事業が完成すると、熱海市の中心地区で、人工海浜を中心とした新しい海浜リゾートが誕生することになる。これらの事業を実施するためには、財源が確保されなければならない。

熱海市の産業は、ほとんどが観光に関連している。住民税等の税収は、ほとんどが観光収入であると考えられる。住民税については、わずかながら別荘所有者からも徴収されている。別荘を所有する個人に対しては年間1,500円の均等割りのみである。しかし、保養所等を所有する法人については、法

人資本階級別で、年間4万円とれる場合もある。法人保養所の増大については、財政上のメリットが大きい。最近では、老人ケアーマンションの増大が、行政需要の増大等の新たな問題を引き起こしている。

熱海市の65歳以上の市民の割合は、昭和60年に14%だったのが、平成12年には20%を超えると予測されている。人口の高齢化は、年金や医療等の財政負担の問題、雇用制度の問題、住宅や道路の改良など、まちづくりに大きな影響を与えることが、確実である。老人ケアーマンションの増大やリゾートマンションに居住する退職者の増加は、新たな財政負担の増大を引き起こすことが確実である。年金生活者となってから新たに居住する者に対しては別荘税は徴収できなくなるので、新たな税収の確保が必要になるものと思われる。

第2章 湯沢町のリゾート開発と財政構造

1. 湯沢町のリゾート開発の現状

新潟県の湯沢町では、昭和60年代後半からのバブル経済期にリゾートマンションが急増し、住民生活を脅かす様々な問題が引き起こされている。平成元年の時点で、完成済のリゾートマンションが27棟(苗場12、湯沢7、岩原7、その他1)、建築中と建築確認済が24棟(苗場6、湯沢3、岩原12、その他3)、これらを合計すると1万1千戸(51棟)にもなる。これは、町の世帯数の4倍近い数に相当する。民間の不動産研究所(東京)の調べによると、昭和63年に全国で売りに出されたリゾートマンション戸数は11,564戸で、その3分の1以上の3,912戸が湯沢町に集中するという状況であった¹¹⁾。

湯沢町の人口は、昭和50年の1万871人から漸次減少傾向を辿り、昭和55年の9,514人、昭和60年の9,491人と減少している。昭和60年代以降のリゾートブームでややもちなおし、平成5年にはようやく9,986人に盛り返している。平成に入ってから、リゾートマンションの戸数の方が、町民の人口を追い抜いている。

バブル崩壊後の現状では、リゾートマンションを資産として所有することによるキャピタルゲインの獲得は困難になっている。過剰となったリゾートマンションの処置をめぐって、湯沢町のみでなく所有者も頭を傷めているのが、現状である。

湯沢町では、近年、著しい勢いでリゾート開発が進められている。公共主導型の開発としては、湯沢町が開発した湯沢高原スキー場が代表的な開発である。これは、湯沢町の中心部にスキー客を呼び戻すための開発計画である。

湯沢駅前の温泉街からゴンドラで、湯沢高原スキー場まで上がることができる。そこから、標高の高い高津倉山周辺地域に立地するガーラスキー場につながるようになった。この計画によって、近年かなりのスキー客を湯沢町の中心部に呼び戻せるようになった。逆に、あまり便利になりすぎて、日帰り客が多くなったという別の問題も生じている。

民間資本も含めた大規模なスキー場開発としては、ガーラ湯沢スキー場の建設が代表的な事業である。平成2年12月に、第1期事業が開業している。

この事業は、第三セクター上信越高原リゾート開発が行う事業である。資本の出資比率は、J R東日本 89%、湯沢町 9%、塩沢町 1%、中里村 1%となっている。三国にある西武資本の大規模な苗場スキー場に対抗した計画である。

その他にも、神立高原にホテル・リゾートマンションを建設するテーオーシーリゾート開発、ニューオータニホテルがスキー場を開発するナスパスキーガーデン開発事業(平成4年第1期開業)、加山キャプテンコースト湯沢スキー場開発事業(平成2年12月第1期開業)、飯士山高原リゾート開発(仮称、平成7年11月完成予定)など、開発計画が目白押しである。

2. リゾートマンションの建設状況

バブル経済期を中心として、リゾートマンションの建設も進められている。昭和50年から平成5年までのリゾートマンションの建設状況をみると、昭和60年代に急増していることが分かる。平成5年の段階で、既設数は59棟(1万4,840戸)にもものぼっている。協議済の8棟(2,018戸)を加えると、67棟(1万6,858戸)にもものぼる。

湯沢町では、リゾートマンション建設にともなって、昭和62年に地価の大幅な上昇がみられた。このため、新潟県では、湯沢町全域を国土利用計画法に基づく監視区域に指定している。

市街地の開発には都市計画法、農地には農業振興法による土地利用規制がかかっている。しかし、もともと開発が予想されなかった市街地や農地からはみ出した場所については、開発を規制する法制度が存在しない。湯沢町では、旧来は観光立町の立場からリゾートマンション建設を受け入れてきた。しかし、現在では、リゾートマンション建設には基本的に反対という立場をとっている。指導要綱による規制を強化し、原則として関係地域の住民の総意によらないものは受け入れない方針である。

バブル不況下で、リゾートマンションの価格の下落は、著しく進んでいる。その中でも、湯沢町のリゾートマンションの価格の暴落は、はなはだしい。長期的にみて、マンションの供給規制を徹底しなければ、価格破壊がどんどん進むことになる。これ以上の価格破壊が進むと、売却に困ったオーナーが、不特定多数を対象にした賃貸マンション化に踏み切る傾向が顕著になるであろう。オーナーと利用者が別々になると、管理水準の低下などによって、リゾートマンションが荒廃することは、必至である。

湯沢町では、現在、将来のリゾート環境のマスタープランを示し、「都市機能と自然が調和した誇りのもてる町をめざす 30 年計画」としての『土地利用環境整備計画』を作成中である。

指導要綱協議済のマンションも含めて、地区別にみると、湯沢地区 14 棟 (3,098 戸)、岩原地区 21 棟 (4,997 戸)、浅貝地区 21 棟 (4,878 戸)、その他の地区 11 棟 (3,885 戸) となっている。平成元年及び 2 年にマンション建設のピークを迎え、その後は、漸次減少傾向にある¹²⁾。

一口にリゾートマンションといっても、地区毎にみると様々な様相を呈している。苗場スキー場に近い浅貝地区では、バブル経済期のリゾートブームにのって、スキー専用のリゾートマンションが多く建設されている。湯沢駅からそれほど遠くない岩原地区では、岩原スキー場に沿って、一団のリゾートマンションが建設されている。湯沢地区には、東京圏へ通勤可能な都市型のマンションが多い。バブル崩壊後も、マンション市場が落ち着けば、新しい需要が見込まれるものと考えられる。

湯沢町では、リゾートマンションの増加にともなって、地元住民が安心して暮らせる町づくりが、検討されている。1991 年に、「アーバン・リゾート・シティ (サーティー計画)」が、実施にうつされている。すでに建築されたリゾートマンションについては、現状では打つ手がない。しかし、30 年後には立替え等に伴う建築指導も可能になると考えて、30 年間の計画が考案されたものである。

湯沢町民として誇りのもてる、自然と調和した町づくりをめざした計画である。町外からの資本参入による急激な変化や町のインフラの未整備などが、現状の問題点となっている。過剰になったリゾートマンションの使われ方として、様々な今後の利用形態が考えられている。①個人・法人の保養施設としての使用のみでなく、②観光客への宿泊施設としてリースされる、③東京への新幹線通勤を行う通勤者 (新住民) の住居地となる、④首都圏の高齢者の居住地となる、⑤投機的資産として使用される、などの利用方法が、あげられている。

湯沢町では、最近、リゾート関連の税収などを用いて、公共主導で、スポーツ公園 (湯沢中央公園) やカルチャーセンターなど、様々な施設が建設されている。下水道も平成元年から段階的に供用開始されている。市民生活の向上を図るための施設の整備は、これからというところである¹³⁾。

3. リゾートマンション建設による問題点

(1) 公共施設の設置に関する問題点

湯沢町では、観光・リゾートの振興のために、様々な公共施設を供給している。普通建設事業費として、昭和61年には、フィッシングパーク 1 億 7 千万円、62 年にはスポーツ公園駐車場 8 千万円、平成 5 年には共同浴場 3 カ所 5 億 3 千万円等、様々な施設が建設されている。

① 公共下水道

マンションが増えすぎて公共下水道の処理能力を超えたため、昭和63年 6 月からリゾートマンションは浄化槽処理とし、公共下水道に含めないことになった。漁業組合の排水基準 BOP 10 ppm を踏まえて、浄化槽維持管理の監視の必要性が指摘されている。

② 上水道

町営水道では給水不可能な地域が出てきている。リゾートマンションに対しては、水源地の確保等のため、負担金を要求している。しかし、マンションに供給する水の絶対量の確保が困難になったため、昭和 63 年よりリゾートマンションへの供給はできないものとしている。町営水道の給水が不可能な場合、業者は深井戸掘削により自家用水道としている状態である。

③ 地下水

マンションでは、深井戸を掘削し、自家用水道として利用している。また冬季間は、駐車場、道路の融雪にも利用されている。このため、公共用の消雪井戸と競合し、将来の枯渇や地盤沈下も懸念されている。このため町では、平成元年 4 月から「地下水採取の規制に関する条例」を施行し、井戸の掘削本数、深さ、パイプ口径等を規制している。

④ 道路、排水路

道路、排水路が十分整備されていない地域にも急激に開発が広がるために、整備が間に合わない状態である。

⑤ 消防、救急施設

屋外消防施設の整備については、町の財政負担が増大している。また、中高層建築物に対応するハシゴ車等の整備が必要となった。平成4年度には、広域消防による35m級のはしご車が搬入され、湯沢町に配備されている。

現在、湯沢町には診療所等の小規模な医療施設しかないが、救急車等の出勤回数も増加しており、病院等も含め救急体制の整備が必要になっている。

⑥ ゴミ処理施設

広域事業で行われている。マンションから出るゴミは一時的に集中し、町の処理能力を超えているため、収集計画に入れていない。要綱では、無公害の焼却炉の設置を指導してゴミの減量化を求めている。

⑦ 公共事業の推進に関する問題点

その他、リゾートマンションは区分所有であり土地は共有となるため、公共事業の用地取得に際して、所有者全員の同意が必要になるという問題がある。このことが用地取得に支障となっている。このため、要綱では、マンション建設が町の道路整備計画と適合するように求めている。

(2) 生活環境に関する問題点

湯沢地区を中心として、既存住宅密集地におけるマンション立地により、日照、風雪害、眺望、プライバシー、騒音、不法駐車等の問題が生じている。これについては、指導要綱における協議過程で、近隣住民との協議や協定等の締結を通じ、問題の解決を図ることになっている。

マンションの利用率が著しく低いため、防犯上も問題が多い。マンション利用のピークが週末に集中するため、関越自動車道の渋滞が発生し、これが生活道路にも及び、町民の生活に支障を来す結果となっている。

マンション利用のピーク時には、マンション利用者、観光客を含め、食料品等の生活関連物資の需要が急激に高まるために、品不足等の影響もあらわれている。

リゾートマンションとりわけ賃貸用マンションの増加は、旧来からの観光旅館やホテルにとっては、宿泊客を奪われる点で、驚異となっている。

リゾートマンションの購入者は、そのほとんどが定住を目的としていないため、近隣住民とのコミュニケーションがとりにくく、良好な社会環境作り

が期待できないという問題も深刻である。利殖を目的とした賃貸のためのリゾートマンションの購入や買換え、転売益を見込んでの購入も多くみられる。マンションの利用率が低く、管理費の滞納や転売等による所有者の補捉困難等により、管理に支障をきたす場合が多い。湯沢町では、防犯上の問題や維持管理体制を考慮して、要綱で常駐管理人を置くように義務づけている。マンションの管理組合どうしの横のつながりが乏しいことも、防犯上問題となっている。早急に横のつながりを組織化する必要が出ている。

神立高原に近い国道17号線に面した㈱全日空ビルディングの690戸の巨大新築マンションでは、バブルの崩壊に直面して、販売活動が遅れたままで放置されているありさまである。

建設しすぎて過剰となったリゾートマンションについては、当面混乱が続くことは避けられない見通しである。将来、首都圏への通勤等の新たな需要が定着すれば、湯沢地区のマンションを中心として、利用の形態も安定したものになることが予想される。

(3) 自然環境に関する問題

自然景観を損なう建築物の立地により、景観への影響が生じている。市街地で黄色に塗られたマンションの壁面は、とりわけ周囲の環境との違和感を生じている。おくれればせながら、最近になってこのことが議論の対象となった。建築物の高さ、色彩等に規制を加えることによって、自然景観を保全する必要も生じている。

マンションの壁の色彩等の建築景観については、冬場・夏場それぞれにおいて、独特の様相を呈している。とりわけ、岩原地区では、比較的統一した色彩となっている。建築景観については、一概に自然景観の破壊と決めつけるのは、行き過ぎかもしれない。

湯沢町では、『豊かな自然と調和した美しい湯沢町をつくる条例』を制定している。この条例は、おくれればせながら、平成4年10月1日から施行されている。建築物の壁、道路や広場の色彩は、土、樹木、石などの自然景観の基調となっている色彩の範囲で淡くひかえめな色彩とすることが、定められている。広告物やサインの色についても規制がなされている。

マンションの開発地は、そのほとんどが山林、農地であるため、緑地の減少が懸念されている。このため町では、要綱で、公園、緑地等の設置を義務づけ、緑地の保全を図っている¹⁴⁾。

『湯沢町宅地開発及び中高層建築物指導要綱』においても、リゾートマンションの規制がなされている。この要綱は、昭和 62 年 10 月に制定され、その後、平成 2 年 10 月まで、5 回の改正がなされている。この要綱は、宅地開発事業でその規模が 2,000 m²以上のもの等に適用される。事業者は、近隣関係者又は町内会などの同意を得なければならないと規定されている。上水道等の水源に影響を及ぼすおそれのある地域や景観保全を必要とする地域、保存すべき樹木のある地域での開発の抑制が、うたわれている。

事業者は、その事業に関連して生じる公共施設の整備等に要する費用について負担することも、規定されている。事業者は、宅地開発事業でその規模が 3,000 m²以上のもの及び中高層建築物でその用途がリゾートマンション、メンバーズホテル等に係るものについては、「一般行政協力金」を負担することが、定められている。事業者は、事業計画を事前に公開し、近隣住民や町長と協議することになっている。

開発区域内の幹線道路は公道に接するものとし、その道幅幅員は 6 m 以上とすることが、規定されている。町長が管理することとなる道路については、無償で提供することが規定されている。開発面積が 3,000 m²以上 20,000 m²未満の計画については、開発面積の 3 % 以上 (100 m²以上) の面積の公園・緑地帯を設けることが定められている。開発面積が 20,000 m²以上の計画については、開発面積の 5 % 以上 (1,000 m²以上) の面積の公園・緑地帯を設けることが義務づけられている。

「行政協力金」の算定基準についても、定められている。宅地開発事業でその規模が 3,000 m²以上のものについては、一区画当たり 10 万円を支払うことが義務づけられている。また、中高層建築物の建設事業でその用途がリゾートマンション、メンバーズホテル等に係るものは、一住戸当たり 20 万円の負担と定められている。

今までの開発では、開発業者が当然支払うべき費用について、業者が負担を少なく抑えることによって、リゾートマンションの大量供給が進められてきた。その分の費用が収益に上乗せされることによって、本来採算の合うはずのない地域での開発が進められてきた。今後は、開発の費用を業者に課することによって、乱開発を抑制することが必要である。

リゾートマンションのこれ以上の暴落を防ぎ、資産価値を安定させるためにも、開発者負担金（協力金）等を課すことによって、今後新規に建設されるマンションの建設コストを高めることは、望ましい面がある。

4. リゾートマンション建設にともなう財政収入

湯沢町は、昭和54年以来、普通交付税についての地方交付税不交付団体である。新潟県下に三つしかない不交付団体の一つである。これは、同町で電源開発が行われているためである。水力発電所からの固定資産税収入が大きく寄与しているためである。それ以外の要素として、急増しているマンションからの固定資産税がどこまで伸びるかが、近年注目の的とされてきた¹⁵⁾。

湯沢町では、リゾートマンションの建設が進んだため、固定資産税等の資産税の税収効果は高い。しかし、マンション居住者は定住していないために、納税者の捕捉が難しい。また、居住地が遠方であるため、徴税費及び事務量が増加している。特に住民税については均等割のみであり、税収に比して収税費の割合が高くなっている¹⁶⁾。

ちなみに、平成5年の湯沢町の財政力指数は1.527、平成6年のそれは1.533に上昇している。

第4表 湯沢町税収の推移

単位：百万円

| | 昭和63 | 平成1 | 平成2 | 平成3 | 平成4 | 平成5 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 町民税 | 639 | 832 | 928 | 962 | 1,061 | 921 |
| （個人） | 376 | 555 | 582 | 522 | 647 | 492 |
| （法人） | 262 | 277 | 345 | 440 | 414 | 428 |
| 固定資産税 | 2,363 | 2,639 | 2,961 | 3,567 | 3,643 | 4,080 |
| （土地） | 234 | 253 | 266 | 297 | 331 | 356 |
| （家屋） | 940 | 1,079 | 1,378 | 1,911 | 2,034 | 2,450 |
| （償却） | 1,066 | 1,292 | 1,303 | 1,344 | 1,259 | 1,252 |
| （交納付金） | 121 | 13 | 13 | 13 | 19 | 21 |
| 電気税 | 131 | 39 | | | | |
| 軽自・木弓税 | 7 | 8 | 8 | 9 | 10 | 10 |
| たばこ税 | 126 | 115 | 137 | 133 | 131 | 125 |
| 特別土地保有税 | 87 | 57 | 100 | 70 | 67 | 67 |
| 入湯税 | 73 | 84 | 99 | 124 | 134 | 134 |
| 都市計画税 | 103 | 124 | 131 | 159 | 166 | 213 |
| 合計 | 3,533 | 3,902 | 4,367 | 5,027 | 5,214 | 5,554 |

（注）湯沢町財政課資料による。

（百万円以下切捨て）

湯沢町の町税の推移をみると、町税に占める固定資産税の比率が非常に高い。ここ数年の伸びも著しいものがある。固定資産税の中でも、家屋の占める割合が極めて高い。償却資産の占める比率がコンスタントに高いのは、奥清津の水力発電所施設のウエイトが大きいためである。平成2年に家屋の固定資産税が償却資産を追い抜いているのは、バブル経済期のリゾートマンションの増加等によるものである。この時点で、従来の償却資産依存型財政からリゾート財政への転換が行われたと考えられる。

湯沢町では、昭和60年代に入ってから、リゾートマンションの棟数が、急速に増大した。それにつれて、マンションの家屋に対する固定資産税も、急速に増大している。これに地価の高騰による固定資産税の土地分の増大も加わって、町税が増収になっている。

平成6年度予算における固定資産税は、40億1,200万円にのぼっている。実に、町税の75%を固定資産税が占める計算になる。固定資産税の内訳は、土地3億9千万円(10%)、マンション以外も含めた家屋24億3千万円(61%)、償却資産3億4千万円(8.5%)、自治大臣配分8億3千万円(20%)、国有資産等交納付金2千2百万円(0.5%)となっている。

第5表 湯沢町町税収入額の推移

| | 町税決算 (予算税) | 伸率 | 徴収率 | 固定資産税 納税義務者数 | マンション (家屋) 調定額 (課税棟数) |
|-------------|---------------|----------|-------|-----------------|-----------------------------|
| 昭和 63 | 35 億円 | 8 % | 95.5% | 8,805 人 | 3 億 2,200 万円 (21 棟) |
| 平成 1 | 39 億円 | 10% | 94.6% | 10,096 人 | 3 億 6,900 万円 (24 棟) |
| 平成 2 | 43 億円 | 12% | 94.8% | 12,309 人 | 5 億 7,400 万円 (34 棟) |
| 平成 3 | 50 億円 | 15% | 93.9% | 15,675 人 | 9 億 9,900 万円 (49 棟) |
| 平成 4 | 52 億円 | 4 % | 92.2% | 17,281 人 | 10 億 4,400 万円 (51 棟) |
| 平成 5 | 55 億円 | 7 % | 91.5% | 18,104 人 | 13 億 6,000 万円 (57 棟) |
| 平成 6 予算額 | 53 億円 | △ 4 % | — | 18,621 人 | 14 億 6,100 万円 (59 棟) |

(注) 湯沢町財政課資料

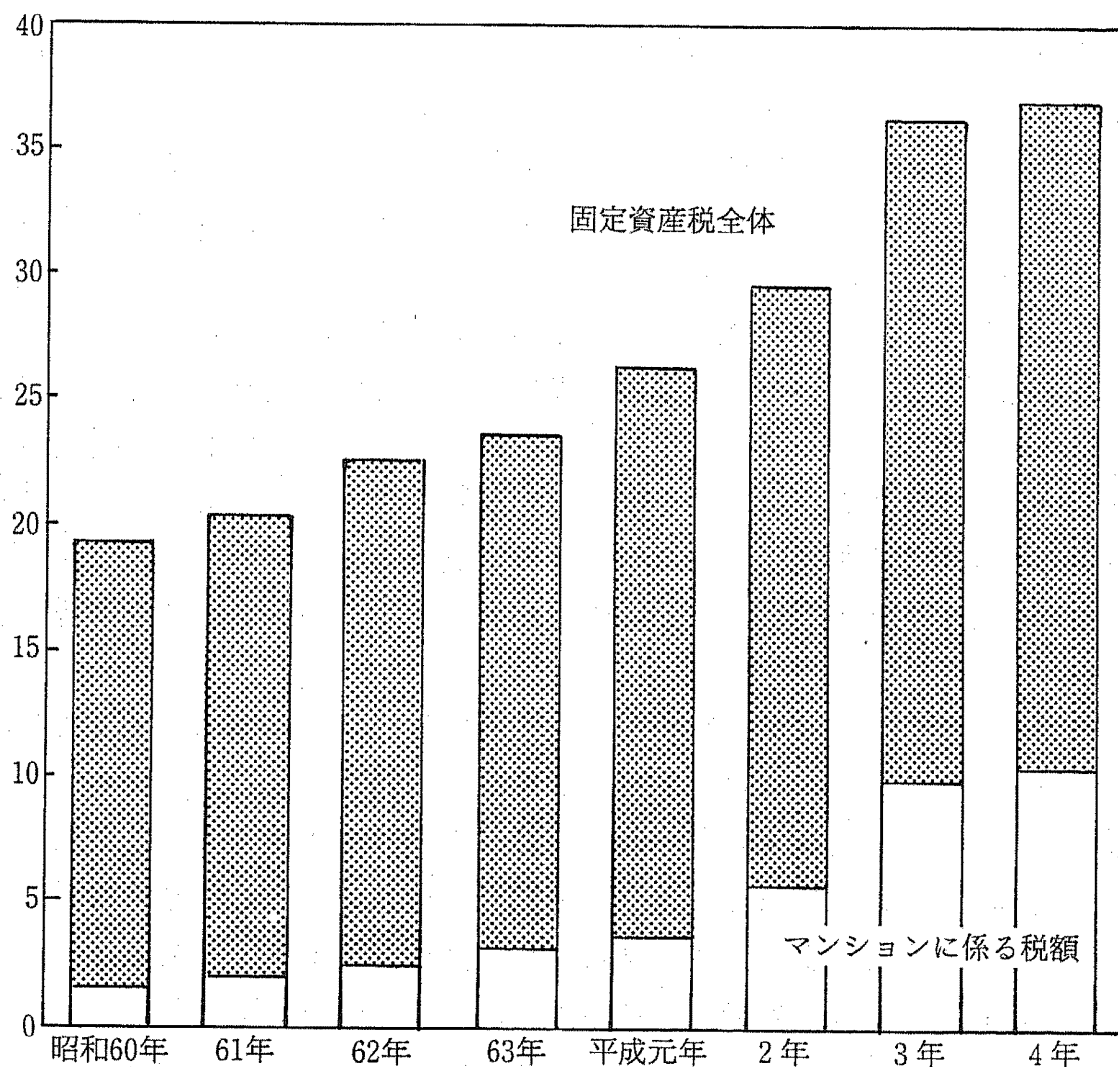
固定資産税に関する自治大臣配分の多くは、湯沢町の中にある国有財産について配分されたものである。例えば、送電線、J R関連の施設、水力発電所等に関するものである。奥清津の水力発電所の償却資産に関する自治大臣配分が非常に大きい。平成6年度当初予算で、5億5千万円にのぼっている。国有資産等交納付金は、砂防、国道工事事務所等に関するものである。

平成6年度のマンションの納税者は、11,803人である。共有者3,360人を加えると、15,163人になる。

住民税については、リゾートマンション等の非居住者からも徴収されている。個人の均等割は、総計で $1,500 \text{ 円} \times 5,500 \text{ 人} = 825 \text{ 万円}$ にのぼっている。

第3図 湯沢町固定資産税の推移

単位：億円



(注) 湯沢町企画調整課「湯沢町のリゾート開発の状況」による

法人の均等割りについても、1億6,000万円が徴収されている。

リゾートマンションの建設に際しては、販売業者から協力金が徴収されている。平米数にかかわらず、一室20万円が徴収されている。総額でみると、昭和63年から平成4年までで、13億円が徴収されている。協力金の使途は、環境衛生面が中心となっている。具体的には、ゴミのストックヤードの建設や水道供給等に用いられている。

5. リゾート開発の資金循環

リゾート開発にとって、最も重要なことは、開発に投じられた資本や資金が地域内に循環することである。また、開発の利益が、地元にも及ぶことである。

例えば、湯沢町が行った湯沢高原スキー場開発では、湯沢の旧市街地とスキー場が結ばれている。公共の温泉等の公共施設も整備されている。湯沢町の発展にとって、有意義な計画となっている。

湯沢町農協や船舶振興会が中心になって開発した神立高原スキー場や湯沢町が開発した湯沢高原スキー場では、食料も地元から調達するなど、資本の地域内循環が、比較的確保されている。

これに対して、典型的な独占資本型開発である西武の苗場スキー場では、異なった様相を呈している。西武の苗場スキー場では、食材から宅配便まですべてが西武資本によって外部から供給されるといった植民地型の開発が行われている。ホテルとゲレンデを浅貝川で遮断したままにして、ホテルの宿泊客以外の利用者の利便性を損なっている。橋を遠くにつけ、アクセス道路を湾曲させて、地元の民宿や旅館等の宿泊者の徒歩でのアクセスを困難にしている。

実質的に、西武のプリンスホテルの宿泊者以外の利用が極めて困難になるように建設されている。スキーリゾートを地元の街と隔離し、リゾート租界を形作っているとの批判すらなされている。自動車で利用しようとすれば、高額な駐車料金を徴収される。リゾート開発が地元にも落とすものは、わずかな税収と巨大な行政負担のみである。自然資源を市場メカニズムにのみ委ねて単一の企業が開発した場合の問題点は、ここに明らかである。

今後、リゾート開発にあたっては、地元の市民や町の利益が増進されるような方向で行われることが、望ましい。湯沢町の行政サイドでは、土地所有

者に対して、将来の安定収入を確保し開発利益が地元還元されるように、開発業者に土地を売らずに貸すように指導している。植民地型の開発が再び引き起こされないように、教訓がくみ取られている。

湯沢町における公共主導のリゾートの基盤整備事業は、急速に進んでいる。公共の大規模スキー場のみでなく、公共の温泉浴場、文化施設など様々なリゾート関連施設が建設されつつある。湯沢駅を核とした湯沢地区にリゾート客がもどりつつある。このことは、湯沢町全体のリゾートとしての魅力を増進するものである。

おわりに

喧騒で地価が高い大都会を離れて、自然に恵まれ地価が相対的に低いリゾート地域にセカンドハウスを持つことは、それ自体としては、人間の自然な欲求である。しかし、バブル経済期のリゾート開発では、リゾート施設の資産性にばかり注目が集まってしまった感がある。リゾート施設が本当に必要な人々に対して、望ましい規模と利用可能な数量で、自然環境と調和した適正価格の施設が少しずつ供給されれば、大きな問題はなかったはずである。

バブルが崩壊しければ、現状のリゾートマンションも資産性がうすれ、本当にリゾート地の利用価値を見いだすエンド・ユーザーに低価格でゆきわたる時代が訪れるであろう。その時に人々が享受したいのは、大都市以上に喧騒になって自然環境が失われた単に不便な地方都市での生活ではない。豊かな自然と質の高い生活基盤にめぐまれた落ち着いた生活である。自然環境が失われた地方のリゾート都市では、大都市ほどの魅力を期待することはできない。

熱海市と湯沢町では、これ以上別荘やマンション等の宿泊施設を増やさず、流入人口にみあった都市基盤や交通体系を整備するための様々な公共的な施策を講じることが必要とされている。

リゾート開発の進展と長期滞在型の宿泊施設の増加によって、税収が急増しつつある点で、熱海市と湯沢町は共通するところがある。リゾート産業の発展によって、確かに、固定資産税等の財産課税は急速に伸びつつある。しかし、住民税については、わずかな均等割りしか徴収できない制度になっている。これらの既存の税制による収入のみでは、増大する行政需要に対応することは困難である。

現状のリゾート地域での問題は、別荘やリゾートマンション等の資産があっても、利用者が極めて少ないことである。現状での別荘やリゾートマンションの利用日数は、年間を通じて数日という低さである。このことが、地域社会や行政に引き起こす様々な問題は無視できない。

そもそも現状の別荘やリゾートマンションは、利用面、収益性等の採算面、資産運用面のいずれから見ても、全く理にかなっていない施設である。年間の利用率の低さとローンや維持管理費の高さを考慮すると、ホテルを利用した方が、はるかに安くつく。別荘やリゾートマンションの建設や購入について、唯一合理性があったのは、値上がり利益が確実であった時代のみである。バブルの崩壊過程の現状では、売るに売れない「資産の墓場」に過ぎない。これを大量にかかえた市町村の行政上の負担は、今後ますます大きくなることが、予想される。

資産価値の下落したリゾートマンションのレンタル化が進めば、不特定多数の利用者が押しかけ、町の落ち着きが失われる。ピーク時のみの利用者が多いため、交通渋滞はますます激化する。利用されない資産が地域にもたらす重荷は、資産の老朽化、防犯、公共事業の遅滞等、様々な面で、顕在化しつつある。

現状では、民間のリゾート開発がもたらす財政上のメリットは、固定資産税の増収や住民税の均等割りの増加といった面に限られている。これらの税収のみでは、必ずしもゴミ処理や下水道事業などの増大する行政需要に対応できるものではない。

民間のリゾート開発の速度に比べればかなり後追いの的になったが、公共主導型のリゾート開発及び基盤整備事業も、近年になって、急速に進められているところである。地方都市全体として快適なリゾート環境を形成するためには、公共的な開発が不可欠である。市場メカニズムのみに委ねていたのでは、リゾート都市全体としての魅力を増進することはできない。これらの資金をまかなうためにも、リゾート関連の財源は重要性を増しつつある。

今後、地方分権の下で地方財政の多様性が認められれば、リゾート地域の様々な自治体で、非居住者や新たに参入する高齢者人口に対応した新しい財政制度が必要となるものと思われる。熱海市の別荘税や湯沢町のマンション建設に伴う開発者負担金（協力金）制度は、その参考になる制度である。非居住者対策としての新たな税制や開発者負担金制度を中心とした財政制度が確立されなければならない。

〈注〉

- 1) 熱海市『新熱海市総合計画（平成6年度～平成8年度）』
- 2) 静岡県土木部『静岡県の港湾』平成5年1月
- 3) 静岡県土木部『熱海港・伊東港海岸環境整備事業』
- 4) 運輸省等『昭和62・63年度熱海港コースタルリゾート計画調査報告書』
（平成元年3月）34、47ページ
- 5) 静岡県『土木部概要（平成6年度）』資料-31、32ページ
- 6) 熱海市「別荘等所有税についてのお願い」
- 7) 同上熱海市資料
- 8) 熱海市総務部『市税の概要（平成5年版）』平成5年10月
- 9) 井上繁著『まちづくり条例——その機能と役割——』1991年9月
ぎょうせい、116～121ページ
- 10) 熱海市課税課参事 石井史朗「熱海市の別荘等所有税」（雑誌『税』1992
年8月号）
- 11) 新潟日報報道部『東京都湯沢町』潮出版社 1990年2月 4刷、7～8
ページ
- 12) 湯沢町企画調整課作成資料『湯沢町のリゾート開発の状況について』
- 13) 湯沢町『アーバン・リゾート・シティ・サーティー計画』
- 14) 前掲湯沢町企画調整課作成資料
- 15) 新潟日報報道部前掲書
- 16) 前掲湯沢町企画調整課作成資料