

観光開発と自然環境の保全をめぐる

武 居 良 明^{*}

北海道、信州、京都の3つの地域を観光のメッカというのだそうだが、なるほど、長野県民の観光開発ならびに観光業への熱の入れようは相当なものである。この点は、県企業局をはじめ、各市町村の当該課のこの問題への積極的な取り組み方によっても認めうるし、また、民間では、宿泊施設が7,023軒（昭和51年）と全国一多い、

という事実などによっても県民一般の観光業に寄せる期待のほどを垣間見うるであろう。こうした期待は、低成長経済の時代を迎え、観光客数、観光消費額ともに停滞ないし鈍化を示すにいたったとはいっても、さして変らないし、また今後もつづくものと思われる。

第1表 長野県の観光客数およびその消費額

（長野県商工観光課）

	昭 46	昭 47	昭 48	昭 49	昭 50	昭 51	昭 52	昭 53
観 光 客（万人）	6,582	7,120	7,924	7,606	7,495	7,410	7,563	7,682
対前年比伸び率	10.1	8.2	11.3	△4.0	△1.5	△1.2	2.1	1.6
消 費 額（億円）	873	1,059	1,313	1,457	1,561	1,633	1,842	1,997
対前年比伸び率	22.9	21.3	23.9	11.0	7.1	4.6	12.8	8.4

それでは、観光開発はそれほど割のいい産業なのか、という点、事実は決してそうではない。地元住民の観光所得に限定してみても、開発効果ははかばかしいものではないし、いわずや、開発にともなう自然環境の破壊ならびに、観光業によって地元住民がこうむる非経済的な負の効果——たとえば民宿業者の家族への「道徳的」影響——を考慮する時、そのメリットはいっそう疑わしいものとならざるをえない。

そもそも観光開発は、長野県内市町村では、はやくも昭和30年代なかばより、兼業農家の所得補填を目的として導入された。出稼ぎの悲劇が世の耳目を集めつつあ

た当時、過疎化の様相を深めつつあった自治体にとって、観光開発によるパートタイマーとしての雇用機会創出は、一つの救いであったに相違ない。それにより、出稼ぎの必要がなくなり、居ながらにして副収入をあげることができる、とは、30年代に観光開発へ踏みきった自治体の首長たちが異口同音に語った抱負であった。しかしながら、観光開発をつうじて過疎自治体の人口流出がくい止められたという事例には、寡聞にして接していないし、したがってまた、過疎地の農業振興に役立った——これも多くの自治体首長の一つの抱負であった——というはなしもきいていない。

第2表 長野県への観光旅行の目的（全国）

項 目	全 数	自 景 を み 風 る	名 跡 を み 旧 る	神 祭 み 仏 行 詣 事 ・を る	都 見 市 の 物	温 と 観 泉 し を 主 た 光	保 休 養 ・養	登 イ 山 キ ン ハ グ	ス キ ー
47 年	100.0	51.8	32.5	19.0	10.9	23.1	22.6	14.7	16.3
51 年	100.0	44.8	37.1	14.7	10.5	30.2	17.7	11.7	12.6

（昭和51年度観光開発基本計画調査結果：長野県）

* 信州大学経済学部

第3表 長野県民の県内観光の目的

項 目	全 数	自然 風景 をみる	名跡 を み 旧 る	湯 く つ ろ ぎ	登 山 キ ン ハ グ	ス キ ー	温 主 観 と し を た 光	ド ラ イ ブ
51 年	100.0	35.8	18.1	20.4	6.2	5.0	13.4	18.4

(出典は第2表に同じ)

ところが反面、長野県民をふくむ国民全体の県内観光に寄せる期待は、第1表により看取しうるように鈍化傾向にあるとはいえ、年間 7,500 万人台をくだらぬといふかなりの大きさを示している。第2、第3両表によりつつかれらの県内観光目的をみても、長野県の「自然風景」に寄せる期待がいかに大きいかを認めうる。両表では、「自然風景をみる」の項目への回答が、全国 51.8パーセント、県内 35.8パーセントとなっているが、その他の項目にも、「登山・ハイキング」のごとく「自然風景」あつてのものと思われる回答がいくつかあり、それらの数字をも加えると、国民が長野県の自然環境に親しみたいという欲求は、かなり強いといわねばなるまい。

そこで問題は、①地元住民の物心両面よりする生活を保障し、②開発行為それ自体ならびに流入する観光客による自然環境破壊を《環境許容限度》内にとどめ、③県内の自然に親しみたいという観光客の本然的要求にも答えていく、ためには、観光開発はいかにあるべきか、ということにならざるをえない。

こうした問題を考えるにさきだつて、まず、筆者が調査してきた長野県内観光地をいくつかのパターンに分類し、次に、それぞれのパターンについて、地元住民にとっての開発の功罪を考えておくことにしよう。

I

戦後における県内観光開発の一つの特徴として、町ぐるみ、村ぐるみの開発をあげうるであろう。このことはまた、いうなれば自然「観光」の大衆化現象の結果ともいいうるであろう。観光目的の諸施設が町や村のどまん中に造られ、したがってまた観光客も町や村の常住人口とちかに接することとならざるをえない。それどころか、常住人口は、季節的就労の機会を求めて、自から積極的に観光施設へ出かけていく。けだし、既述したような、市町村の観光開発目的からすれば、当然、こうした結果にならざるをえないであろう。

別荘団地は町村内居住区に隣接して造成され、旅館、ホテルも常住人口の居住区域内ないしそれに隣接して建てられ、それどころか、常住人口の住居そのものが一定の増改築をへて民宿に充当される。スキー場、ゴルフ場、とりわけ前者を中心に開発を進めた白馬村、小谷村のこ

とき町村の多くは、こうしたパターンである。この種の開発にあつては、地元住民にたいする経済的開発効果は、まさしく速効的である。しかしながら、反面、地元住民にたいする非経済的波及効果ないし、「道徳的」影響もきわめて大きい。詳細は、紙幅が許せば後述するが、観光客による一種の「文化ショック」のようなものがあり、いわば無防備な町村の「文化」は、よかれ悪しかれその個性を失ない、すれっからかしなものへと流れていく。常住人口による観光客へのある種の迎合の結果ともいえるが、これはやがて、皮肉にも観光客そのものからも愛想をつかされてしまう。こうした惰性にたいする批判ないし反省が、オイル・ショックの頃からとみに強くなっていることは周知のとおりである。

しかし、戦前の、別荘を中心とした観光開発は、こうしたパターンではなかった。戦後といえども、すべての観光開発が、上に述べたパターンにつきたわけではない。いま一つのパターンとは、開発による諸施設が、常住人口の居住区から隔絶された場所に設けられる場合である。この種の観光地の目ばしい例としては、富士見町保健休養村をあげうるであろう。富士見の場合、保健休養村は、町の中心から20キロほど離れた八ヶ岳山麓にあるが、このように常住人口の居住区から離れた場所に設けられた観光施設では、住民対観光客の交渉は、そのいずれかが積極的に求めようとしなにかぎり、ありえない。地域住民は、「文化的」には、開発後も開発前とほきんど変らぬ生活を営みうるのであるが、反面、経済的波及効果の方は乏しく、かつスロウ・テンポである。

最後に、第三のパターンは、通過型観光開発、とでも名付くべきものである。この種の開発にあつては、ある町村から、山間部をぬって他地域へ抜ける道路はできたが、環境保全の点からいって、また地形的にも、当の道路以外の観光施設は造りえない。よしんば宿泊施設のごときが設けられたにしても、景観的にみて、そこでの自然観光のみを目的として宿泊客が来訪するとは考えられないような場合である。こうした開発に地元自治体ないし住民が寄せる期待は、といえ、道路建設の行為それ自体にともなう経済的波及効果と、陸の孤島と化した過疎町村が、ともあれ第一級の立派な道路を持たた——その維持ないし維持費の問題は問わないとして——、とい

う満足感のみである。南ア・スーパー林道のごときは、その例であろう。

では、以上の類型化をふまえつつ、次に、観光開発の功罪をみていくことにしよう。

II

観光開発に地元住民が寄せる期待は、大きくわければ、観光収入と雇用効果の二つに要約しうるのであろう。

まず観光収入（＝粗収益）であるが、これには種々な把握方法が考えられるけれども、さし当り最もてっとりばやい方法として、観光客が県内の交通機関、宿泊施設、みやげ物店、などで支出した消費額に、飲食費、娯楽費、観覧料などいっさいを加算する方法がある。この方法による集計は、県内各市町村によって果されておられ、それらを全県につきまとめたものが第1表である。しかし、この種の集計結果ならびにその伸び率をフォローするだけでは、まったくの片手落ちであって、粗収益より純益を算出し、さらに、それだけの利益をあげるために要した各級自治体の設備投資ならびに諸種設備の維持費、等等をはじめとする支出面が仔細に検討されねばならない。そのためには、関連する支出項目につき、常住人口を対象とした支出額と観光人口を対象としたそれとが明確に分離記帳されていなければならないが、このような資料は各市町村はもとより、県といえどもないものねだりにひとしいのである。そこで、当面のところ、し尿・ゴミ処理と、水道事業の二つに限定して問題点のみを述べることにしよう。

まず、し尿ならびにゴミ処理問題であるが、これは、そもそも、そのための施設建設それ自体が、財政上の問題をはらんでいる。というのは、施設建設に当り、国の補助金が常住人口のみを対象に支出され、観光人口はまったく考慮されないからである。富士見町の保健休養村におけるし尿処理建設費の内訳を表示したものが第4表であるが、それによって見られるとおり、国からの補助金は9.1パーセントにすぎず、40.6パーセントが町の超過負担となっている。ゴミ処理場については表示を省くが、事情は変わらず、町の超過負担金が全事業費の17パーセント以上であるのにたいし、国・県からの補助は15パーセントにすぎない。したがって、両施設の建設費は、片や一般財源からの補填などにより、片や町債の元利償還とといったかたちで、町民の負担とならざるをえない。

次に、シーズン中のし尿、ゴミの処理費であるが、これも、零細な町村にとってはかなりの負担となる。この種の町村では、通常、町・村民の家庭に年間3、4回不燃物の回収に廻ればすむところを、4月から11月までのシーズン中は4トン車が毎日観光拠点を巡回しなければならぬ。「約300万円の村の処理費は、ほぼ全額を観

第4表 富士見町し尿処理場建設費

項 目		決 算 額	構 成 比
総 経 費		19,438万円	100
内 訳	国庫補助金	1,760	9.1
	町の起債	9,780	50.3
	分担金	7,898	40.6

光客がくいつぶしてしまう」（某観光村の住民課長）のである。

零細自治体にとって、し尿・ゴミ処理問題以上に大きな問題は、水道事業をめぐるそれであろう。水道建設それ自体にからむ財政上の問題はさておき、建設された水道の健全な維持は、観光地をひかえた市町村にとり困難な課題となる。がんらい、水道事業が成りたっていくためには千戸以上の契約人口と、500万円以上の収入を保証する大口需要家とを前提にしなければならない。しかるにオイル・ショック以前でさえ、別荘分譲地は売れても別荘そのものはなかなか建たない、というのが実状であったから、別荘団地をもつ多くの県内自治体の水道事業は、決して楽ではない。多くの自治体の上水道事業会計を見れば、収益的支出、資本的支出の伸びにたいして給水収益の伸びがきわめて小さい、という傾向を指摘しうるが、これは、上記の指摘を裏付けるものである。

加うるに、寒冷地の水道、とりわけ冬季間留守となる別荘の水道には凍結事故がつきもので、その修理費などがかさむ。かくて、各市町村は、常住人口と別荘人口との水道基本料金を二本建てとし、後者にたいしてはやや増額徴収するなどの工夫をしているが、結局のところ、赤字分は常住人口へのしわ寄せとならざるをえない。

以上、し尿・ゴミ処理事業と水道事業とに限定し、観光開発にともなう自治体の負担増問題の一端を示した。事情かくのごとくであるから、各自治体は、観光諸施設の稼働率をたかめ収入増をはからせようと努力しているが、別荘、ゴルフ場を主とした観光地は夏、スキー場を主とするそれは冬、と利用期間が限定されており、この壁を破ることは困難である。

次に、観光開発にともなう雇用への効果は、いかなるものであろうか。過疎化の様相を深めていく各級自治体にとり、若年労働力の繋留は深刻な問題であり、自治体関係者たちは、そのためにはいっさいの犠牲をかえりみないとの構えを示している。観光開発に寄せられた主要な期待の一つはこの点にあったのであるが、結果は必ずしも満足すべきものとはいえない。

第一に、観光業、とりわけ長野県のそれが、既述のご

とく季節により大きく左右され、施設稼働率がきわめて低い、という事実注目しなければならない。全国的にみても、最も施設稼働率の高い別府、白浜のごときでさえ通年的には80パーセントどまりで、長野県の場合、平均20パーセント程度の低さである。これでは、通年の常雇を望む若年労働力の繋留には役立たない。したがって、開発により増大した雇用機会とは、帰るところパートタイマーにたいするそれにすぎなかったのである。

しかも、ひとたびスキー場のリフト番またはゴルフ場のキャディ、等々としてパートタイマーの味を知った兼業農民は、生産性の低い過疎地農林業から、ますます離反していく結果となったのである。夏季のパート稼業が終れば、冬季のそれまでの期間、酒造業または土木工事現場へ出かけていく、という具合に文字どおりパートタイマーとしての日ぜに稼ぎに憂き身をやつす結果となり、観光開発をつうじて副業の機会を創出し、もって農家の生活安定をはかる、という初期の意図とはおよそ違った結果となったのである。後述するように、自然環境または自然景観の保全のためには、可能なかぎり伝統的な手法による農林業の継続が不可欠であるが、そうした観点からいっても、観光開発にともなう兼業農民の「脱農化」傾向は残念なことといわねばなるまい。

観光開発が雇用機会創出へと直結しなかったいま一つの理由は、観光諸施設が、年を追って省力化を志向しているという事実にある。その代表的な例は、富士見町保健休養村であろう。660ヘクタールにおよぶ広大な山麓上の諸種スポーツ施設、宿泊施設、別荘団地、貸別荘群などにたいし、常勤的管理要員はわずかに約50人にすぎない。他は、夏季のみの安価なパートタイマーで充足されるのである。これでは、町や村の将来をうらなう若年労働力のための雇用機会創出とはならず、それどころか、片や合理化による人件費節約、片や安価なパートタイマー労働力を求めての企業の農村進出、という《資本の論理》をまたもや見せつけられるだけである。

III

これまで、長野県内の観光開発の功罪を検討してきたが、経済的な側面にのみ限定してみても、どうやら罪のみ目につき、功はさして目につかぬ、という結論になった。なぜこのような結論になったかといえは、問題の根は奥深くにあり、観光開発以前の問題にまでさかのぼって考えねばならない。つまり、観光開発の対象となるような過疎地農林業を、農林業プロパーで評価するだけではなくて、その営みまたは労働が持つ自然環境保全機能をも前向きに評価すべし、ということである。換言すれば、生産性の高い平地農業にたいする農政——それ自体が問題をはらむことはさておき——と、山間部農林業に

たいするそれとを分離すべし、ということである。平野部の農地は、もっぱら「生産の場」としてとらえ、収獲高のみにより勝負しなければなるまいが、山間部農林業地帯は「生産の場」であると同時に、すぐれて保全さるべき「自然環境」でもあるのである。この点を忘れるならば、山間部農林業はひとたまりもないであろうし、その農家ないし林家は、農林業を捨てて山をおりるか、ふみとどまってパートタイマー「専業」(?)となるかの二つに一つであろう。

このように追いつめられた状態では、各自治体は自然環境が許容する基準を確実にふまえ、長期的視点に立った観光開発を「選択」するゆとりなどは、まったく持ちえない。県内のある観光村の首長の語るように、林業経営による年間収益は坪当たり4～7円(昭和38年当時)にすぎないのにたいし、観光開発に踏みきった場合のそれは40～50円、という数字を観光開発業者より示されると、自治体としては、矢も盾もたまず、開発へと踏みきる、ということになるのである。

もはや紙幅もつきたようであるし、結論を急ぐが、さし当り、山間部農林業にたいして最小限次の提案をしたい。すなわち、山間部農林業地帯のうち、国立公園、国定公園、および県立公園に指定された地域の農林業は、それがもつ自然環境保全機能ないし景観保全機能を積極的に評価し、その面での労働にたいしても対価を支払うべきだ、ということである。菅平高原における牧畜業のごとき、その好例といえよう。ところで、そのための原資が問題となろう。これは、さし当り国ないし県からの(自然環境保全にたいする)奨励金または助成金という形態をとらざるをえまい。そして国なり県なりは、そのための財源として、①国立公園、国定公園、および県立公園へ乗り入れるバス会社および観光バス、②上記諸公園内普通地域にあるホテル・旅館、③みやげ物店、等等より、法定外普通税を徴収すべきである。また、④公園内のスポーツ施設、とりわけ、スキー場、テニスコートのごとき景観をそこなうおそれなしとしない施設にたいしては、受益者負担原則に徹し、相当の利用税を課すべきであろう。同様に、⑤公園内トイレのごときは、すべて有料化し、し尿処理を利用者の負担において果す原則を貫徹すべきであろう。このようにして自然環境の「受益者」より、自然環境の「維持費」が徴集されるならば、既述した「観光収入」＝粗収益は、「観光純益」と近づくとこととなるであろう。

提案の第2は、第1提案の段階よりさらに一步前進して、全国的規模での自然保護財団を設立することである。この提案は、いうまでもなく、イギリスのナショナル・トラストを念頭においている。こうした財団に、観光地住民ならびに県内の自然愛好家はもとより、ひろく

全国の自然愛好家が加入し、それぞれの地域ごとに、北海道斜里町の「〔知床〕国立公園内100平方メートル運動」⁽¹⁾に類するような、地域的個性を生かした自然環境保全運動が展開されるならば、わが国の自然環境保全問題は、新たな局面を迎えることとなるであろう。⁽²⁾

- (1) 「国立公園内100平方メートル運動」は、知床国立公園の自然環境を守るべく斜里町役場によってはじめられた。知床公園は、放置すれば乱開発をまねがれえず、さりとて町自治体には、それを一括買上げする資力が無い。そこで、イギリスのナショナル

・トラストにヒントをえて、全国の自然愛好家に呼びかけ、1人1,000平方メートルまでを限度に分譲することとした。分譲された土地は所有権移転のごときを絶対に認めず、町自治体が一括管理し、植樹のうえ、「原始の自然を再生」し、その永久保全をはかる、という趣旨である。

- (2) これら2提案については、筆者を座長とする「長野県・負担公平化問題研究会」の報告書『自然保護のための負担公平化問題検討報告書』1979年6月、に詳しい。