

リゾート地域の開発・整備に関する

政策評価書

(要旨)

平成 15 年 4 月

総 務 省

第1 評価の対象とした政策等

1 評価の対象とした政策

総合保養地域整備法（昭和62年法律第71号。以下「リゾート法」という。）は、良好な自然条件を有する等の一定の地域について、国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備（以下「総合保養地域の整備」という。）を促進することにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進と当該地域及びその周辺の地域の振興を図ることを目的に制定され、法施行（昭和62年6月）後15年近くが経過している。

本評価が対象としたリゾート法に基づく総合保養地域の整備の促進に関する政策は、地方の主体性・自主性を尊重し、また、個別の施設整備については、民間事業者の能力の活用を図りつつ、総合保養地域の整備を促進することとされ、総務大臣、農林水産大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣（以下「主務大臣」という。）が基本方針を示し、これに基づき、都道府県が、基本構想を作成して、主務大臣による同意（平成12年3月31日までは承認。地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）の施行により改正）を得て計画的に実施することとされている。また、同意（承認）を得た基本構想（以下「同意（承認）基本構想」という。）に基づき特定民間施設等を整備する民間事業者等に対しては、税制上の特例措置、政府系金融機関による長期低利融資や日本電信電話株式会社の株式の売払収入による無利子融資、関連公共施設の重点的整備、用地の確保に当たっての農地法等による処分についての配慮などの支援措置を講じることができることとされている。こうした総合保養地域の整備の促進に関する政策については、国民の余暇活動等の動向を踏まえつつ、地方公共団体及び民間事業者による事業の実施と各主務大臣等が連携して行う支援措置が一体となって、総合的に推進されることにより、目的どおりの効果を発現することが期待されている。

2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期

総務省行政評価局 評価監視官（規制改革等担当）

平成13年1月～15年4月

3 評価の観点

リゾート法に基づき、主務省（総務省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省）等の行政機関が総合保養地域の整備の促進に関する政策を、総合的かつ計画的に進めていくことなどにより所期の効果を上げているかという観点から評価

4 政策効果等の把握の手法

評価の対象とした総合保養地域の整備の促進に関する政策の効果について、本

政策の実施により総合保養地域の整備が促進されること、総合保養地域の整備によりゆとりのある国民生活のための利便の増進並びに当該地域及びその周辺の地域の振興（以下「地域振興」という。）が図られることの2つに分けて把握することとした。

総合保養地域の整備が促進されること

本政策においては、リゾート法に基づき、主務大臣が基本方針において都道府県が作成する基本構想の指針となるべきものを示し、主務大臣の同意（承認）を得た都道府県の基本構想に基づく総合保養地域の整備を促進するものとされており、その整備に当たっては、長期的な展望に立ちつつ、当面おおむね10年間程度を目標として、計画的・一体的な整備に努めることとされている。

本評価においては、総合保養地域の整備が促進されることの効果を具体的に、
（ ）同意（承認）基本構想に基づき、特定地域内の重点整備地区において、民間事業者等による特定施設が計画的に整備されること、（ ）整備される重点整備地区及び特定施設がそれぞれ相互に有機的な連携を有することにより、総合保養地域が整備されることであるととらえている（注）。

これらの効果について、当省の管区行政評価局及び行政評価事務所をも活用した関係府省及び関係地方公共団体からの資料収集、ヒアリング等により、以下の把握・分析を行った。

- 各特定地域及び重点整備地区における同意（承認）基本構想に基づく特定施設の整備の推移及び現状の把握・分析
- 民間事業者による同意（承認）基本構想に基づく特定民間施設の整備及びこれらに対する国及び地方公共団体による支援措置の推移及び現状の把握・分析

（注）総合保養地域の整備については、この他に特定施設と道路、下水道等の公共施設が総合的に一体的に整備されることが含まれるが、総合保養地域の整備に関連する公共施設の整備についてはその範囲が明確でなく、関係データの把握が困難であった。

総合保養地域の整備により、ゆとりのある国民生活のための利便の増進及び地域振興が図られること

ゆとりのある国民生活のための利便の増進及び地域振興が図られることの具体的な効果としては、特定地域内の施設を利用して国民が滞在しつつ多様な余暇活動を行うこと、特定施設の利用による消費や特定施設における地域住民の雇用が生み出されることなどが考えられるが、当省において調査したところ、これらの効果について、具体的な目標の設定やその達成度合いを判断できる十分なものがなく、また、効果の把握のために必要なデータも、同意（承認）基本構想に基づき整備され供用されている特定施設（以下「供用特定施設」という。）の利用者数、売上高、雇用者数等の一部しか把握できなかった。

こうしたことから、当省では、供用特定施設における利用者数、売上高、雇用

者数について、特定施設の整備の推移との比較、各道府県が基本構想の作成のために事前に行った基礎調査において把握されている利用者数及び雇用者数の当初見込みとの比較を行うことにより、特定施設の整備がどの程度利用者数、雇用者数等の直接的な効果の発現に結びついているのか明らかにしたが、ゆとりのある国民生活のための利便の増進や地域振興についての達成状況についての十分な評価を行うまでには至らなかった。

また、本政策の立案当時においては、国民の自由時間の増大や生活様式の多様化等により、余暇活動に対する国民の需要は今後ますます増大するとともに、その内容もますます多様なものとなっていくものと考えられ、経済のサービス化等の産業構造の変化に対応して、地域の資源を効果的に活用しつつ、第三次産業を中心とした新たな地域振興策を展開し、国土の均衡ある発展を図っていく必要があり、また、内需の拡大を図り、国際的に調和のとれた対外均衡の達成や国内雇用の創出にも資することが求められているとの認識の下に、このような社会的経済的環境の変化に対応して総合保養地域の整備を促進することにより、ゆとりのある国民生活のための利便の増進及び地域の振興を図ることが必要とされていたところである。

こうしたことから、これらの社会的経済的環境が今日までどのように変化しているかについても本評価の中で把握を行った。

5 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

本評価の実施計画及び評価書の作成に当たって、政策評価・独立行政法人評価委員会（政策評価分科会）の審議に付し、その結果を取り入れた。

平成 13 年 3 月 2 日（金） 第 2 回政策評価・独立行政法人評価委員会

平成 14 年 6 月 28 日（金）政策評価分科会

平成 15 年 1 月 24 日（金）第 22 回政策評価・独立行政法人評価委員会

平成 15 年 3 月 14 日（金）政策評価分科会

上記委員会及び政策評価分科会の議事要旨及び議事録については、総務省ホームページを参照

(<http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-hyoukai inkai.htm>)

6 政策の評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

当省が実施した調査の結果のほか、国土交通省の「同意基本構想の進捗状況調査」、
「リゾート構想に係る特定施設の供用状況等調査」、
「観光白書」、内閣府の「経済白書」、
「国民生活白書」等

第2 政策効果等の把握の結果

1 総合保養地域の整備の促進状況

(1) 各特定地域における特定施設の整備の推移及び現状

本政策においては、リゾート法及び基本方針並びに同意（承認）基本構想に基づき、良好な自然を有するなどの要件を備えた地域について、特定施設の整備を特に促進することが適当であり、かつ、その見込みがある地区として設定した重点整備地区内において、多様な特定施設の整備を促進し、これらの地区及び施設がそれぞれ相互に有機的な連携を有することにより、一つの総合保養地域が形成されることとされている。

総合保養地域の整備は、基本方針において、都道府県が、同意（承認）基本構想に基づき、長期的展望に立ちつつ、当面おおむね10年間程度を目標として計画的・一体的な整備に努めることとされており、また、主務大臣、関係行政機関の長、関係地方公共団体及び関係事業者は、リゾート法において、同意（承認）基本構想の円滑な実施が促進されるよう、相互に連携を図りながら協力しなければならないとされている。

平成13年1月1日現在、41道府県の42同意（承認）基本構想（北海道は2構想、他の府県は各1構想を作成しており、延べ42道府県が作成）のうち27道府県の27同意（承認）基本構想（64.3パーセント）が、主務大臣による承認後10年以上を経過しており、残る15道府県の15同意（承認）基本構想（35.7パーセント）は承認後2年から9年を経過している。

本政策の実施に伴う特定地域及び重点整備地区における特定施設の整備の推移及び現状について、道府県の各同意（承認）基本構想及び基本構想進捗状況調査の結果を基に当省が把握、整理した結果は、次のとおりである。

42同意（承認）基本構想にかかわる42特定地域における供用特定施設数の推移をみると、全体として新たに供用される特定施設数は、41道府県の41基本構想が承認された昭和63年度から平成5年度頃までの間はおおむね増加する傾向にあった（ピークは平成3年度262施設）が、6年度頃以降においては減少してきており、最近では、10年度96施設、11年度60施設、12年度（13年1月1日現在）38施設となっている。

平成13年1月1日現在、42特定地域の323重点整備地区のうち、供用された特定施設が全くない26地域の55地区（17パーセント）を含め、8年度から12年度までの5年間に新たに供用された特定施設がない地区が41地域において170地区（53パーセント）ある。

平成13年1月1日現在における同意（承認）基本構想ごとの特定施設の整備の状況についてみると、次のとおりである。

）基本構想承認後10年以上経過した27特定地域において、整備予定の特定施設数に対する供用特定施設数の割合（以下「供用割合」という。）は、

最も高い地域で 52.9 パーセント（承認後 11 年経過した地域）最も低い地域で 4.0 パーセント（承認後 10 年経過した地域）各特定地域の平均は 20.3 パーセントであり、この平均を下回る地域が 13 地域（48.1 パーセント）となっている。

これら 27 特定地域内の重点整備地区ごとにみると、全 206 地区のうち、整備予定特定施設のすべてが供用されている地区は 3 特定地域の 3 重点整備地区（1.5 パーセント）供用割合が 50 パーセント未満の重点整備地区は 27 地域の 184 地区（89.3 パーセント）で、そのうち 14 地域の 27 地区（全 206 地区の 13.1 パーセント）では、供用特定施設が皆無となっている。

）基本構想承認後 10 年を経過していない 15 特定地域においては、整備予定の特定施設の供用割合が、最も高い地域で 32.5 パーセント（承認後 9 年経過した地域）最も低い地域で 7.4 パーセント（承認後 9 年経過した地域）各特定地域の平均は 19.0 パーセントとなっており、この平均を下回る地域が 9 地域（60.0 パーセント）ある。

これら 15 特定地域内の重点整備地区ごとにみると、全 117 地区のうち、整備予定の特定施設のすべてが供用されている地区はなく、供用割合が 50 パーセント未満の重点整備地区が 15 地域の 108 地区（92.3 パーセント）で、そのうち 12 地域の 28 地区（全 117 地区の 23.9 パーセント）では、供用特定施設が皆無となっている。

また、42 同意（承認）基本構想に掲げられた整備予定の特定施設 8,842 施設のうち、平成 13 年 1 月 1 日現在、供用されるまでに至っていない特定施設（以下「未供用特定施設」という。）7,083 施設の状況についてみると、工事に着手されたが供用されるまでに至っていない（以下「整備中」という。）とされている施設が 362 施設（整備予定の特定施設 8,842 施設の 4.1 パーセント）、工事に着手されておらず施設の整備計画を作成している段階（以下「計画中」という。）にあるとされている施設が 1,795 施設（同 20.3 パーセント）、施設の整備計画を作成しておらず整備について構想段階（以下「構想中」という。）にあるとされている施設が 4,926 施設（同 55.7 パーセント）となっている。

これらの未供用特定施設について、当省が平成 13 年 7 月に道府県及び関係市町村に対する聴取等により工事着手状況及び事業主体の確定状況についての実態を把握したところ、

）整備中とされている 362 施設のうち、工事の進ちょく状況を把握できた 309 施設についてみると、整備中とされていながら、実際には工事が未着手又は中断となっており、整備が進んでいない特定施設が 171 施設（309 施設の 55.3 パーセント）あり、そのうち、工事未着手となっているものが 110 施設（同 35.6 パーセント）ある。

これらの工事が未着手又は中断となっている施設について事業主体の確定状況をみると、事業者が撤退するなどにより事業主体が未定となっているものが43施設（171施設の25.2パーセント）ある。

）また、計画中及び構想中とされている6,721施設のうち、事業主体が確定しているか否かを把握できた5,763施設についてみると、2,581施設（5,763施設の44.8パーセント）は、事業主体について選定・交渉中のものを含め事業主体が未定となっている。

以上のとおり、リゾート法施行後の5年程度は、特定施設の整備が進行し、新たに供用される特定施設数が増加したが、その後は減少傾向にあり、リゾート法施行後13年を経過した平成13年1月1日現在までに、41道府県の42特定地域のいずれにおいても、同意（承認）基本構想で想定されたようには特定施設の整備は進んでいない。

また、各同意（承認）基本構想に掲げられた整備予定の特定施設で供用されるまでに至っていない特定施設については、整備中とされている特定施設において実際には工事が未着手又は中断しているものが半数を超えており、また、計画中又は構想中とされている特定施設で、事業主体がいまだ確定していないものが全体の半数近くを占めている状況にあり、今後、各同意（承認）基本構想で想定されたようには、特定施設の整備が進展する状況にはなっていない。

一方、リゾート法第4条第6項により、主務大臣が策定した基本方針については、情勢の推移により必要が生じたときは変更するものとされているが、上記のとおり、総合保養地域の整備が進んでいない状況の中で、昭和62年10月の策定以来平成15年1月末までにおいて、実質的な見直しは一度も行われていない。

また、リゾート法第6条第1項により、都道府県は、同意（承認）を得た基本構想を変更しようとするときは、主務大臣に協議し、同意を得なければならないとされている。

基本構想の見直しについて、主務省では、関係道府県に対し、（ ）平成6年1月の総務省（旧総務庁）による「リゾートの開発・整備に関する調査」結果に基づく勧告を受けて、総合保養地域の整備の進ちょく状況等を勘案し、必要な場合には、総合保養地域の整備の推進方策の検討を行うよう指導し、（ ）平成10年3月には関係道府県が同意（承認）基本構想の進ちょく状況を点検する際の点検マニュアルを策定し提示し、（ ）平成13年6月には、点検マニュアルを参考にして今後の整備の可能性のなくなった特定施設は削除するなど、同意（承認）基本構想の総点検を要請している。

当省が把握、整理したところ、当初の基本構想同意（承認）後、平成15年1月末までに同意（承認）基本構想の変更同意（承認）を受けているのは、25道府県の25同意（承認）基本構想に係る延べ49件で、この変更に係る特定施設数は延べ1,040施設となっており、同意（承認）基本構想の大幅な見直しが行

われているとみられるのは3同意(承認)基本構想程度にとどまり、これまで、主務省から道府県に対して行われている同意(承認)基本構想の点検の実施の要請等の措置は、必ずしも同意(承認)基本構想の見直しにつながっていないと考えられる。

(2) 民間事業者による特定民間施設の整備及びこれに対する国等の支援措置の状況

リゾート法及び基本方針により、都道府県は、関係民間事業者の能力を活用しつつ、総合保養地域の整備を同意(承認)基本構想に基づいて計画的に行うよう努めなければならないこととされている。

また、同意(承認)基本構想に基づいて実施される民間事業者による特定民間施設の整備に対しては、国及び地方公共団体は、リゾート法により、税制、資金及び財政面での支援措置等を講ずることとされている。

道府県の同意(承認)基本構想及び基本構想進捗状況調査の結果を基に42特定地域、323重点整備地区における特定民間施設の整備状況について当省が把握、整理した結果をみると、次のとおりである。

42 同意(承認)基本構想に掲げられた民間事業者による整備予定の特定民間施設7,108施設(特定民間施設を含む整備予定のすべての特定施設の80.4パーセント)のうち、平成13年1月1日現在における供用施設数は974施設であり、その供用割合は13.7パーセントとなっており、民間事業者以外の地方公共団体等により整備される特定施設(公共)の供用割合45.3パーセントを下回るものとなっている。

また、特定民間施設の整備の推移をみると、新たに供用された特定民間施設は平成5年度までの間はおおむね増加する傾向にあった(ピークは5年度142施設)が、6年度以降においては減少する傾向にあり、10年度51施設、11年度30施設、12年度(13年1月1日現在)24施設となっている。

重点整備地区ごとにみると、平成13年1月1日現在、整備予定の特定民間施設がない1地区を除く322地区のうち、供用された特定民間施設(以下「供用特定民間施設」という。)が皆無となっている地区が115地区(35.7パーセント)あり、そのほかに、8年度から12年度までの5年間においては、新たに供用された特定民間施設が皆無となっている地区が106地区(32.9パーセント)ある。

当省の調査結果、国土交通省の資料等を基に民間事業者による国等の支援措置の利用状況等について把握、整理した結果をみると、次のとおりである。

法人税の特別償却及び特別土地保有税の非課税措置並びに新增設に係る事業所税の非課税及び事業に係る事業所税のうち資産割の課税標準の特例措置については、昭和63年度から平成12年度までの間に、これら特例措置全体

で、延べ 33 プロジェクト(供用特定民間施設に係る全 388 プロジェクトの 8.5 パーセント) に適用されており、また、平成 8 年度から 12 年度までの 5 年間では、10 プロジェクトに適用されている。

地方税の不均一課税措置の平成 8 年度から 12 年度までの 5 年間の適用施設数をみると、不動産取得税及び固定資産税(市町村税) の不均一課税措置については、いずれも減少傾向にあり、固定資産税(都道府県税) の不均一課税措置については適用実績はない。

) 日本政策投資銀行による総合保養地域特定民間施設整備融資(以下「特利融資」という。) 及び社会資本整備促進融資(以下「NTT - C 型無利子貸付」という。) については、昭和 63 年度から平成 10 年度までの間に、それぞれ、69 施設(すべての供用特定民間施設(974 施設) の 7.1 パーセント) 及び 36 施設(同 3.7 パーセント) に対して融資が行われているが、平成 11 年度及び 12 年度における融資実績はない。

) 地方公共団体の第三セクター(地方公共団体の出資又は拠出に係る法人をいう。以下同じ。) への出資に伴う起債の特例措置については、平成 13 年 1 月 1 日までに、26 府県及び 194 市町村のうち 6 市町村(194 市町村の 3.1 パーセント) において、地方債を充当している。

また、国等の支援措置については、以下のとおり、廃止・縮小されているものがある。

) 不動産取得税及び固定資産税(都道府県税・市町村税) の不均一課税を講じる措置を条例化した地方公共団体は、リゾート法施行後、平成 13 年 1 月 1 日までの間において 34 道府県及び 159 市町村あったが、同日現在においては、条例の廃止又は適用期間(5 年等) の経過による条例の失効により、7 道県及び 40 市町村と減少してきており、また、地方公共団体が不均一課税措置を講じた場合の地方交付税による減収補てん措置については、15 年 1 月までは適用があったが、その後は適用されなくなっている。

) 昭和 63 年度に設けられた中小企業金融公庫及び国民生活金融公庫による中小企業向けの地域産業振興貸付制度については、平成 8 年に廃止されている。

以上のとおり、総合保養地域の整備に当たって、民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ同意(承認) 基本構想に基づいて行うこととされた特定民間施設の整備は、同意(承認) 基本構想で想定されたようには進まなくなっており、特定民間施設の供用割合は民間事業者以外の地方公共団体等により整備された特定施設(公共) の供用割合を下回り、特定施設の整備を特に促進すべきとされている重点整備地区において、これまで供用された特定民間施設が全くない地区が 3 割以上を占めている。また、税制、資金及び財政面での国等の支援措置については、利用が少なくなっており、支援措置の中には廃止・縮小が行われているものもある。

(3) 特定施設の利用状況等

総合保養地域の整備に関し、特定施設の運営に当たっては、基本方針により、安定的かつ健全な経営が行われるよう、利用者の確保及び増大に努めること、総合保養地域の整備が地域の振興・活性化に結び付くよう、地域住民の雇用に努めること等とされている。

特定施設の整備の進捗よくに応じて、その運営による利用状況等の効果がどのように発現しているかについて、供用特定施設数の推移と年間延べ利用者数、売上高及び雇用者数の推移を基に把握・分析するとともに、道府県の基礎調査における年間延べ利用者数や雇用者数の当初見込みに対してどの程度の実績となっているかを把握・分析した結果は、以下のとおりである。

道府県の各同意（承認）基本構想及び基本構想進捗状況調査結果を基に当省が把握、整理した結果によると、平成6年度以降に基本構想が承認された1特定地域を除く41特定地域における6年度以降の既供用特定施設を含めた供用特定施設数は、6年度の2,530施設から13年度（14年1月1日現在）の3,161施設へと24.9パーセント増加している。

これに対し、平成15年1月に公表された「総合保養地域に関する懇談会報告書」（注）により、41特定地域における供用特定施設の年間延べ利用者数、売上高及び雇用者数の推移をみると、次のとおりとなっている。

）年間延べ利用者数は、平成6年度の1億5,848万人から11年度の1億6,950万人へと7.0パーセント増加しているが、その後は減少してきており、13年度は1億6,115万人と、6年度に比べると1.7パーセントの増加となっているものの、11年度に比べると5.3ポイント減少している。

）年間売上高は、平成6年度の4,852億円から8年度の5,407億円へと11.4パーセント増加したが、その後減少する傾向にあり、13年度には4,304億円と、6年度に比べると11.3パーセント、8年度に比べると22.7ポイント減少している。

）雇用者数は、平成7年4月時点の49,949人から11年4月時点の54,437人へと9.0パーセント増加しているが、その後は減少し、14年4月時点では47,332人と、7年4月時点に比べると5.2パーセント、11年4月時点に比べると14.2ポイント減少している。

（注）主務省が連携して平成13年9月に設置した総合保養地域に関する懇談会により取りまとめられ公表された報告書をいう。以下同じ。

以上のとおり、平成12年度以降においては、供用特定施設数が増加しても、供用特定施設全体の利用者数、売上高及び雇用者数はいずれも減少する傾向にある。

平成13年1月1日現在において基本構想承認後10年以上経過している27基本構想のうち、基礎調査による、特定民間施設に係る基本構想承認後10年経過

した際の年間延べ利用者数見込み及び雇用者数見込み（以下、これらを「当初見込み」という。）が把握できた 20 道府県の同意（承認）基本構想について、これらの特定民間施設（基本構想承認時点で既に供用されていた特定民間施設を除く。）における当初見込みと実績を比較すると、次のとおりである。

）年間延べ利用者数は、当初見込みに対する平成 12 年度の実績の割合が、最も高い地域で 99.3 パーセント、最も低い地域で 0.3 パーセントとなっており、20 構想全体でみると、12 年度の実績は 3,746 万人であり、当初見込み 1 億 6,897 万人の 22.2 パーセントとなっている。

）雇用者数は、当初見込みに対する平成 13 年 4 月現在の実績の割合が、最も高い地域で 55.0 パーセント、最も低い地域で 1.0 パーセントとなっており、20 構想全体でみると、13 年 4 月現在の実績は約 16,900 人であり、当初見込み約 94,400 人の 17.9 パーセントとなっている。

以上のとおり、供用特定民間施設の年間延べ利用者数及び雇用者数については、特定地域によっては基本構想作成時の基礎調査による当初見込みにほぼ近い実績となっているものもあるが、大半の特定地域においては当初見込みを大きく下回るものとなっている。

また、供用特定施設の安定的な経営が行われているかどうかについて、当省が関係道府県、市町村等から聴取することにより把握した結果、各特定地域における供用特定施設の中には、事業主体の経営悪化等を受けて、供用後閉鎖・休止により利用できなくなっている特定施設が昭和 63 年度から平成 12 年度（13 年 1 月 1 日現在）までに 131 施設あり、10 年度以降増加する傾向にある。

2 政策に係る背景事情等

(1) 総合保養地域の整備を取り巻く社会的経済的環境の変化

本政策の立案当時においては、国民の自由時間の増大や生活様式の多様化等により、余暇活動に対する国民の需要は今後ますます増大するとともに、その内容も多様なものとなっていくと考えられ、経済のサービス化等の産業構造の変化に対応して、地域の資源を効果的に活用しつつ、第三次産業を中心とした新たな地域振興策を展開し、国土の均衡ある発展を図っていく必要があり、内需の拡大を図り、国際的に調和のとれた対外均衡の達成や国内雇用の創出にも資することが求められているとの認識であった。

本政策の立案当時から現在まで、総合保養地域の整備を取り巻く社会的経済的環境がどのように変化しているか把握した結果は、以下のとおりである。

本政策の立案当時の経済情勢については、内閣府（旧経済企画庁）の年次経済報告によると、昭和 60 年 9 月の 5 か国蔵相・中央銀行総裁会議（G5）のブラザ合意以降、対外収支不均衡是正に向けて一層の内需拡大を図ること等が我

が国の国際的な役割として海外から期待されており、その後のドル安・円高の進展を受けて、輸出型産業等の収益の圧縮により、製造業を中心に企業の景況感には停滞感が広がる一方、非製造業の景況感は全体として比較的良好に推移していた。また、国内総生産（実質）の対前年増減率（成長率）は昭和60年から平成2年まで3パーセント台から6パーセント台で推移していた。

しかし、平成2年以降、バブルの崩壊に伴い、国内総生産（実質）の対前年増減率（成長率）は3年から4年にかけて0パーセント近くまで低下し、その後においても、対前年増減率がマイナスの時期もあるなど、我が国の経済は長期低迷が続いている。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（平成14年6月21日閣議決定）では、我が国の現状について、「企業の設備投資は低調であり、企業部門の雇用調整などにより、雇用・所得環境は引き続き厳しい状況にあり、家計消費の回復は遅れ、横ばいで推移している。また、金融機関の不良債権問題、企業の過剰債務問題への対応が続く中で、依然デフレ傾向にある。」としている。

また、本政策の立案当時における総合保養地域の整備を取り巻く社会的状況について、内閣府（旧経済企画庁）の国民生活白書によると、昭和56年から61年までの5年間の自由時間関連産業の事業所数及び就業者数の増加率は、事業所数は6.5パーセント、就業者数は11.8パーセントの伸びを示しており、また、内閣府（旧経済企画庁）が63年1月に実施した「企業行動に関するアンケート調査結果」によれば、今後5年間に進出しようとして計画している産業分野として、レジャー関連産業が34.6パーセントと最も高いものとなっており、リゾート関連プロジェクトとして、平成元年末時点で約850プロジェクトあったという報告もある。以上のことから民間企業におけるレジャーやリゾート開発への投資意欲が高まる傾向にあったといえる。

さらに、本政策による特定地域における特定施設の整備については、平成5年度までは施設整備が進む傾向がみられるが、その一方で、国土交通省（旧国土庁）の総合保養地域整備研究会の報告等においては、経済社会情勢の変化等により開発事業者が撤退してしまい、当初の計画どおり整備が進んでいない事例等があることや整備が進まないことの原因について企業の開発意欲の減退に集約されることなどが指摘されている。

(2) 国民の自由時間、滞在型余暇活動に対する需要等の動向

当省で把握したデータ（資料）からみると、本政策の立案当時において、政策立案者（主務省）は、国民の自由時間が増大する傾向にあることにより、余暇時間の増大が着実に進み、それに対応して滞在型の余暇活動への需要が顕在化してくることから、長期滞在型のリゾート施設の整備の必要性が増大するとの認識をもっており、この認識の下に、リゾート法に基づきこれまで総合保養地域の整備が進められてきている。

こうした国民の自由時間や滞在型余暇活動に対する国民の需要について、本政策の立案当時の予測等に対して、実際に本政策の立案当時から現在までどのように推移しているかについて把握した結果は、次のとおりである。

国民の自由時間については、本政策の立案当時の昭和 60 年から平成 12 年にかけて、国民 1 人当たり 12 パーセント（国民の総自由時間では 25 パーセント）増加するとの見込みに対して、この間における NHK の「国民の生活時間調査」の結果によると、1 人当たり、日曜日の場合 17.9 パーセント、土曜日の場合 29.7 パーセント、平日の場合 20.3 パーセント増加している。

また、国民の滞在型余暇活動に対する潜在需要は、内閣府（旧総理府）の「余暇時間の活用と旅行に関する世論調査」等によると、長期滞在型の旅行をしてみたいと思う者が、平成 3 年は回答者全体の 61.0 パーセント、11 年は回答者全体の 57.6 パーセントとなっており、最近における国民の長期滞在型余暇活動に対する潜在需要に大きなものがあることに変化はなく、3 年及び 11 年とも、それが実現できるかどうかについて、実現できそうにないとする者の割合が、そのうちの 3 分の 2 を占めており、現実には需要が顕在化しにくい状況がみられることにも変化はない。

一方、国民の自由時間の動向及び国民の滞在型余暇活動に対する潜在需要に関連して把握した結果は、以下のとおりである。

）厚生労働省（旧労働省）の「就労条件総合調査」によると、昭和 60 年以降の労働者 1 人当たりの年間休日数は、平成 5 年頃までの週休 2 日制の導入企業の拡大等により大きく増加したが、その後はほぼ横ばいで推移している。また、労働者 1 人当たりの年次有給休暇の付与日数は、年々増加する傾向にあるのに対して、労働者 1 人当たりの年次休暇取得日数及び取得率については、それぞれ、平成 7 年の 9.5 日、55.2 パーセントから年々低下し、12 年には 8.9 日、49.5 パーセントへと、7 年に比べてそれぞれ 0.6 日、5.7 ポイント減少している。

）国土交通省（旧総理府）の観光白書によると、1 世帯当たりの家計消費支出及び自由時間関連支出は、昭和 60 年から平成 5 年までは増加傾向にあったが、その後においては 9 年に一時的に増加がみられるほかは減少傾向となっている。また、旅行関連支出についても、昭和 60 年から平成 4 年までは増加傾向にあったが、その後においては、9 年に一時的に増加がみられるほかは減少する傾向となっている。

国民の滞在型余暇活動に対する需要については、観光白書に基づき、観光と兼観光を合わせた国内における宿泊観光・レクリエーション旅行（以下「宿泊観光・レクリエーション」という。）による旅行者の延べ人数及び延べ宿泊数の

推移をみると、昭和 60 年のそれぞれ延べ 1 億 6,300 万人、延べ 3 億 900 万泊から、平成 3 年には、それぞれ 2 億 1,500 万人（昭和 60 年に対して 31.9 パーセント増） 3 億 7,800 万泊（同 22.3 パーセント増）と増加したが、その後は横ばい又はやや減少傾向にあり、平成 12 年は、それぞれ 1 億 9,300 万人（同 18.4 パーセント増） 3 億 1,300 万泊（同 1.3 パーセント増）となっている。また、国民 1 人当たりの国内における宿泊観光・レクリエーションによる旅行回数及び宿泊数の推移をみると、それぞれ昭和 60 年の 1.35 回、2.56 泊から平成 3 年 1.73 回、3.05 泊へと増加傾向にあったが、その後は減少傾向にあり、平成 12 年はそれぞれ 1.52 回、2.47 泊となっており、これらに基づき算出した旅行 1 回当たりの平均宿泊数は、昭和 60 年の 1.90 泊から平成 12 年の 1.62 泊へと減少している。

また、社団法人日本観光協会の「国民の観光に関する動向調査」の結果によると、宿泊観光・レクリエーションのうち、1泊する回数の割合は、昭和 55 年の 52.6 パーセントから平成 12 年の 62.2 パーセントへと増加しているが、3泊以上の回数の割合は、昭和 55 年の 22.2 パーセント（うち 6泊以上 3.7 パーセント）から平成 12 年の 10.2 パーセント（うち 6泊以上 1.1 パーセント）へと大きく減少している。

なお、滞在型余暇活動に対する需要に関し、国内における宿泊観光・レクリエーションによる旅行者数は、昭和 60 年の 1 億 6,300 万人から平成 12 年の 1 億 9,300 万人へと 18.4 パーセントの増加であるのに対し、日本人海外旅行者数は、昭和 60 年の 494 万人から平成 12 年の 1,781 万人へと約 3.5 倍増加している。

以上のとおり、現状においては国民の自由時間は増大しているものの、国内における宿泊観光・レクリエーションの動向については、年次休暇の取得の困難さ、不況の長期化による家計消費支出、自由時間関連支出及び旅行関連支出の伸び悩み等もあり、平成 4 年以降、1 人当たりの旅行回数、宿泊数は減少傾向にあり、また、1 回当たりの平均宿泊数は 2 泊を下回る程度の実績で推移している。

第3 本政策における効果についての評価

本政策の効果については、上記の「第1 4 政策効果等の把握の手法」で述べたとおり、総合保養地域の整備により、()特定地域内の施設を利用して国民が滞在しつつ多様な余暇活動を行うこと、()特定施設の利用による消費や特定施設における地域住民の雇用が生み出されていること、()これらの波及効果として地域のリゾート産業、農林水産業、地場産業等の地元関連産業が振興されること等が、ゆとりのある国民生活のための利便の増進及び地域振興が図られているかについての具体的な効果として挙げられ、そうした効果についての評価を行うことが考えられる。

しかし、これらの効果について、具体的な目標の設定やその達成度合いを判断できる十分なものがなく、また、効果の把握のために必要なデータも、供用特定施設の利用者数、売上高、雇用者数等の限られたデータにとどまっている。

そうした評価の実施に向けて、これらの効果について、具体的な目標の設定やその達成状況を判断できるような指標などを整備した上で、必要となるデータの把握に努めることが今後の課題である。

第4 評価の結果及び意見

総合保養地域の整備の促進

本政策の立案当時は、内需拡大を図ること等が我が国の国際的な役割と期待され、民間事業者によるリゾートに対する投資意欲が高まりつつあるという社会経済情勢の下で、昭和62年6月にリゾート法が制定された。

同法及び主務大臣が策定した基本方針に基づき、平成10年1月までに、41道府県で、民間事業者による特定民間施設の整備に重点を置いた42の基本構想を作成し、主務大臣による同意(承認)を受けて、各特定地域において総合保養地域の整備が行われている。

総合保養地域の整備は、おおむね10年間程度を目標として計画的な整備に努めることとされていたが、大半の同意(承認)基本構想が10年を経過した平成13年1月現在においても、整備予定の特定施設数に対する、整備が完了し供用された特定施設数の割合は、最も高い特定地域においても53パーセント、平均では20パーセント程度にとどまっており、いずれの特定地域においても、リゾート法、基本方針及びこれに沿った各基本構想において想定されたようには特定施設の整備は進んでいない。

また、平成13年1月現在、各基本構想に掲げられた特定施設のうちいまだ整備に着手するまでに至らないものが76パーセントあり、特定施設の整備を特に促進することとされ、特定施設の整備が確実と見込まれていた323重点整備地区において、供用された特定施設が全くない26地域の55地区(17パーセント)を含め、平成8年度から12年度までの5年間に新たに供用された特定施設がない地区が41地域170地区(53パーセント)ある。整備中とされている特定施設において実際には工事が未着手又は中断しているものが半数を超えており、また、計画中又は構想中とされている特定施設で、事業主体がいまだ確定していないものが全体の半数近くを占めている状況にあり、リゾート法、基本方針及びこれに沿った各基本構想において想定されたようには特定施設の整備が進展する状況にはない。

特に民間事業者による特定民間施設の整備は同意(承認)基本構想で想定されたようには進まなくなっており、また、当該施設整備に対する税制、資金及び財政面の支援措置についても利用が少なくなっており、支援措置の中には廃止・縮小が行われているものもある。

バブルの崩壊及びその後の経済の長期低迷が続く中で、平成12年度以降においては、供用特定施設数が増加しても、供用特定施設全体の利用者数、売上高、雇用者数はいずれも減少する傾向にある。

特定地域ごとの供用特定民間施設における年間延べ利用者数及び雇用者数についても、特定地域によっては基本構想作成時の基礎調査による当初見込みにほぼ近い実績となっているものもあるが、大半の特定地域においては基本構想作成

時の基礎調査による当初見込みを大きく下回るものとなっている。

また、大規模施設を運営している第三セクターや民間事業者などの施設の運営において、経営状況の悪化等により閉鎖・休止する特定施設が平成 12 年度（13 年 1 月 1 日現在）までに 131 施設あり、10 年度以降増加する傾向にある。

総合保養地域の整備は、基本方針及びそれに沿った同意（承認）基本構想で想定されたものがすべて整備されることが必要とされたものではないにしても、以上のように基本方針及びこれに沿った同意（承認）基本構想で想定されたようには総合保養地域の整備が進まない状況であれば、基本方針及び同意（承認）基本構想の見直しが必要と考えられる。しかし、これまで、国の基本方針の実質的な見直しは行われておらず、また、これまで、主務省から道府県に対して行われている同意（承認）基本構想の点検の実施の要請等の措置は、必ずしも同意（承認）基本構想の見直しにつながっていないと考えられる。

国会答弁資料からみると、本政策の立案当時において、政策立案者（主務省）は、国民の自由時間が増大する傾向にあることにより、余暇時間の増大が着実に進み、それに対応して滞在型の余暇活動への需要が顕在化してくることから、長期滞在型のリゾート施設の整備の必要性が増大するとの認識をもっており、この認識の下に、これまで総合保養地域の整備が進められてきている。具体的には、スポーツ・レクリエーション施設、宿泊施設等の多様な施設を特定地域内の重点整備地区に集積することにより、長期滞在型の余暇活動に対する国民の需要にも対応するように整備が進められてきていると考えられる。

しかし、昭和 62 年（法制定当時）から平成 12 年までの間についてみると、国民の自由時間は増大しているものの、国内の宿泊観光・レクリエーションの動向については、年次休暇の取得の困難さ、不況の長期化による家計消費支出、自由時間関連支出及び旅行関連支出の伸び悩み等もあり、4 年以降、1 人当たりの旅行回数及び宿泊数は減少傾向にあり、また、1 回当たりの平均宿泊数は 2 泊を下回る程度の実績で推移している。

また、述べたとおり、同意（承認）基本構想で想定されたようには特定地域内の重点整備地区への特定施設の集積が進んでいない状況にあり、このような状況では、基本方針及び同意（承認）基本構想で想定されたようにリゾート施設の整備を進めることは妥当でないと考えられる。

本政策における効果についての評価

本政策の効果については、上記の「第 1 4 政策効果等の把握の手法」で述べたとおり、総合保養地域の整備により、（ ）特定地域内の施設を利用して国民が滞在しつつ多様な余暇活動を行うこと、（ ）特定施設の利用による消費や特定施設における地域住民の雇用が生み出されていること、（ ）これらの波及効果とし

て地域のリゾート産業、農林水産業、地場産業等の地元関連産業が振興されること等が、ゆとりのある国民生活のための利便の増進及び地域振興が図られているかについての具体的な効果として挙げられ、そうした効果についての評価を行うことが考えられる。

しかし、これらの効果について、具体的な目標の設定やその達成度合いを判断できる十分なものがなく、また、効果の把握のために必要なデータも、供用特定施設の利用者数、売上高、雇用者数等の限られたデータにとどまっている。

そうした評価の実施に向けて、これらの効果について、具体的な目標の設定やその達成状況を判断できるような指標などを整備した上で、必要となるデータの把握に努めることが今後の課題である。

意見

本政策の実施による効果等の把握結果からは、本政策をこれまでと同じように実施することは妥当でなく、社会経済情勢の変化も踏まえ、政策の抜本的な見直しを行う必要がある、そのためには、まず、主務大臣が定める基本方針及び道府県の同意（承認）基本構想の徹底した見直しを行う必要がある。

同意（承認）基本構想の見直しについては、道府県において政策評価を行うことが望ましく、主務省としては、道府県における的確な政策評価の実施が図られるよう、所要の措置を講ずる必要がある。