

グローバル経済の流入と国の観光立国政策のもと、国際リゾートの開発が急速に進む倶知安町では、外国人観光客の増加とともに、スキー場やホテルなどで働く外国人労働者の数も増加し、地域に華やかな経済状況をもたらす半面、住民生活に様々なデメリットをもたらし、難しい町政課題を発生させてもいる。「植民地」とも揶揄される、倶知安町の現状を視察・調査した。

国際リゾート都市をめざす倶知安町の地域の現状と課題 — 2024 年度調査に基づき —

北海道本部／公益社団法人北海道地方自治研究所 正木 浩司

1. 倶知安町における外国人の受け入れ状況

(1) 受け入れの現状と特徴

倶知安町のニセコひらふ地区をメインとする「ニセコエリア」などと呼ばれる地域は、2000 年代以降は国際リゾートとしての性格を前面に出しながら開発が進められ、今や、冬季をトップシーズンとして年間百数十万人規模の外国人観光客が訪れる状況に立ち至っている。

これに伴い、倶知安町の日本人住民人口は約 1 万 3500 人（2024 年 12 月）に減少する一方、外国籍住民の数が増加を続けており、全町人口の 2 割以上（2025 年 1 月現在 3718 人、21.7%）を占めるに至っている。日本人住民の人口は減少の一途ながら、外国人住民が増えることで町全体としては人口減の進行に一定の歯止めがかけられている。

同町の外国籍住民の人数は、冬季と夏季の間で大きな差があり、2024 年夏季と 2025 年冬季を比較すると、前者が 1192 人（町人口の 8.1%）にとどまるのに対し、後者では 3718 人（同 21.7%）に大きく増える。冬季のスキーリゾートの営業期間に多数の外国人観光客が訪れ、一定期間滞在するのに合わせて、ホテル等のリゾート施設で従業員として雇用される外国人労働者も多数やって来て、一定期間在住するからである。冬季観光のトップシーズンに集中的に必要な労働を、日本人の季節労働者とともに外国人労働者が担っているという現実がある。

(2) 地域への影響

倶知安町における外国人観光客および外国籍住民の増加は、まず 2000 年代以降にヤマ＝リゾート地区で本格的に始まり、2010 年代以降、ヤマの開発がさらに加速されるなかで、ヤマの外国人向け住居の供給量がキャパオーバーになったことから、その確保先がマチ＝市街地や町内他地区、さらには近隣自治体に拡大しているという地域事情がある。従前は「ヤマの問題」と割り切って考えられてきた外国人増加の影響が、近年はマチや郊外にも波及し、町全体の課題と化しつつある。

その上で、外国人観光客や外国籍住民（労働者）の増加が地域や住民生活にもたらしているデメリットについては、以下のようなことが指摘できるとされた。

第一に、住宅不足である。2010 年代以降、市街地に居住する外国人の増加に伴い、町内の住宅不足の状況が慢性化しているという。これは必ずしも冬季に限定された問題ではなく、リゾート事業者等が冬季の従業員の確保のため、居住者の在／不在は問わず通年でマンション等を押さえ続けている実態もある。そのため、町内で賃貸での住居確保を求める者にとって、確保自体の困難化、家賃相場の高額化といった弊害を引き起こしているという。あわせて、特に冬季には、市街地とリゾート地区を結ぶ道路で、出退勤の時間帯の交通渋滞が慢性化している。

第二に、冬季に深刻化するのが、町内スーパーマーケットの品不足や、国内外の貨幣価値の相違による品物の高値化の問題である。これにより、地元日本人住民には店自体が利用しづらくなってしまっている状況が見られる。他方、経営者側にしてみれば、冬季に増加する需要を基準に、売り場面積や従業員数などを拡大してしまうと、夏季に様々な余剰が発生するリスクも見込まれるため、それらの拡大には慎重にならざるを得ず、いかにバランスをとりながら経営していくか、難しい状況に置かれている。

第三に、タクシー利用の不便さの問題である。バスや鉄道といった公共交通の利便性が必ずしも良いとは言えない同町において、冬季は外国人観光客によるタクシー利用が集中するため、「呼んでから3時間待ち」というケースもあるという。

第四に、町内で働く労働者人材の確保に関して、事業者間での競争が激化していること。特に冬季にスキー場周辺地区の飲食店やコンビニなどで支払われる賃金が高額化していることが日本人・外国人を問わず労働者の転職を促し、他の職域で働き手不足の状況を引き起こす場合もあるという。あわせて、特に冬季のニセコひらふ地区では、飲食店等で働く従業員も英会話など一定の能力・スキルを求められることから、経営者側にしてみれば、従業員としては日本人よりも外国人の方が都合が良いという事情もある。そのため、こうした地域の働き方の変質（外国化）を理由として、適応の難しい日本人労働者が町外に流出し、町の日本人人口の減少に拍車を掛けている状況も見られる。

2. ニセコひらふ地区における開発の急進と規制の推移

（1） コンドミニアムの拡大と地区への影響

ニセコひらふ地区で 2000 年代以降に始まるリゾート開発には、外国人観光客の増加と並行して、宿泊施設に関するいくつかのビジネスモデルが導入されたという大きな特徴がある。その中で現在最も広く普及しているとされるのが「コンドミニアム」というビジネスモデルである。

コンドミニアムとは、民間事業者の説明によれば「日本ではリゾート地などにある集合住宅型の別荘をコンドミニアムと呼ぶこともある。この場合、所有権と利用権を区別し、所有者が利用しないときは一般の人や会員が利用できるシステムのホテルになり、その収益の一部が所有者に還元されるケースが多い」とされている。「建築基準法」上の用途としては住宅や別荘ではなく宿泊施設に該当するため、長期にわたって居住者不在の状態が続いても、空き家とは見なされないという特徴がある。

コンドミニアムにはオーナーがおり、その点はペンションと同様だが、異なるのは、ペンションはオーナーが基本的にその所在地に在住しているのに対し、コンドミニアムは必ずしもオーナーがその所在地に在住しているとは限らず、現状は年間通してほぼ不在である。

ニセコひらふ地区でのコンドミニアムの建設・供給は 2005 年頃から急増し、リーマンショックの影響で景気が落ち込むまで増加が続いたという。当初の買い手は、オーストラリア人の個人投資家などがメインで、1 ユニット数千万円の価格帯で販売されていた。

2000 年代というタイミングで、ニセコひらふ地区におけるコンドミニアムの用地取得が急速に進んだ背景の一つとして、既存のペンションのオーナーが定年退職の時期を迎え、これに合わせてペンション業の廃止が急速に進んだことが挙げられるという。この動きに伴う日本人住民の減少と、普段は居住者がいないコンドミニアムの増加に伴って進んだのが町内会組織の弱体化であり、草刈りや街灯の維持など、地域的美観や生活環境を維持する機能を維持できない町内会がこの後出てくることになる。

現在（2020 年代半ば）の状況は、2010 年代半ば以降のトレンドの中にあり、アジア資本による大型コンドミニアムの建設・供給が続いている。アジア資本による大型物件が増えた現在は、1 ユニット 10 億円超で、主にアジア圏の富裕層に購入されているという。以上のような経過を経てきた同地区では現在、オーナーが定住しない大型コンドミニアムが建ち並ぶ。町が受け付けた確認申請件数はすでに 600 棟を超えている。

（2） 後手に回りながらの都市計画規制

ニセコひらふ地区でのコンドミニアムの築造・供給が本格し始めた 2000 年代半ばの時期、この地区は開発に対する規制が全くない状態であったという。

コンドミニアムが急増する状況に危機感を持った町は、2008 年以降、後手に回りながらも、以下のとおり「都市計画法」などに基づく規制をかけ始めた。

まず、2008 年 2 月をもって、ニセコひらふ地区も含む町内の一部地域を対象に、「準都市計画区域」の指定および「白地地域における形態制限の指定（容積率、建ぺい率、斜線制限）」を道庁から受けた。その上で町として、同年 3 月、準都市計画区域の全域を「景観法」に基づく「景観地区」に都市計画決定し、さらに 2009 年 3 月には準都市計画区域の全域を「特定用途制限地域」に都市計画決定している。

上記の 2008～09 年における各種指定の施行後も、リゾート開発の勢いは収まらず、投資規模の大型化、スプロール化が見込まれたため、2023 年 10 月をもって指定の内容が改められるとともに、「倶知安町景観地区条例」の制定と「倶知安町特定用途制限地域における建築物等の用途の制限に関する条例」の改正も行い、指定区域の拡大や、建築物の高さや外観などに対する制限の強化、宿泊施設の立地の制限など、総合的な規制の強化が図られている。

3. 倶知安町におけるエリアマネジメント制度の整備過程と活動の現状

国際的なリゾート開発の進展によって急速な変貌を続ける倶知安町ニセコひらふ地区では現在、町の施策として、エリアマネジメント条例に基づく様々な実践も進められている。

（１） エリアマネジメント条例の制定に至る経緯と制定後の停滞

倶知安町におけるエリアマネジメントに関する議論の始まりは、2011 年の「ひらふ坂のロードヒーティングの整備工事」に関する経験であったという。道道 631 号のうち、ニセコひらふ 2 条 3 丁目 1 の交差点から北方向に折れて、地区内最大のスキー場「ニセコ東急グラン・ヒラフ」方面へと登っていく道は、通称「ひらふ坂」と呼ばれる。飲食店や宿泊施設などが建ち並び、地区内でも一際華やかな坂道である。ここで 2011 年度以降、ロードヒーティング・電線類地中化工事が道庁の負担によって行われることになった際、工事を始めるに先立って、道庁は町および同地区の事業者らに向けて一つの提案を行っている。道庁単独での工事ならば、ロードヒーティングの整備箇所は車道および歩道の一部にとどまるが、地元から追加で工事費の負担があれば、歩道全体にまで整備範囲を広げられる、という提案である。結果として、同地区の地元事業者が分担金を出し合うことで、ひらふ坂の車道と歩道全体にロードヒーティングが 3 年かけて整備されている。

同工事における分担金負担を原体験として、2011 年以降、ニセコひらふ地区の住民らは「C I D／B I D検討会」を立ち上げ、数年をかけて、最終的に町のエリアマネジメント条例の制定に結実する議論を始めることになる。対象地区の事業者や不動産所有者などから分担金を徴収し、これを財源として民間の非営利法人等が対象地域の運営を行う仕組みの検討である。当時行われた議論は、同地区にエリアマネジメントの運営団体を設立し、これが地元の事業者や不動産所有者から一定の強制力をもって徴収する分担金を財源として地域で諸活動を行う仕組みであった。

検討会の約 3 年にわたる議論の成果をもとに、2014 年 10 月、「倶知安町ニセコひらふ地区エリアマネジメント条例」が制定された。同条例は、前文に目標を掲げ、国際的なリゾート開発が進むニセコひらふ地区において「不在不動産所有者の増加に伴い、町民のみならず、旅行者に対して快適で質の高い環境の提供を維持することが困難な状況になってきている」ことを踏まえ、「地区における良好な環境や価値を維持及び向上させ、商業活動を活性化させるために」、「暮らしている、あるいは働いている等、様々な形で地区に関わっている人々が、主体的に運営する新たな「エリアマネジメント」の仕組み」を町が積極的に促進・支援するとしている。

その上で、エリアマネジメント活動は町が直接行うのではなく、その担い手は「一つ」の「認定エリアマネジメント団体」（以下、認定団体）とされている。認定団体になるためには、団体自らが「エリアマネジメント計画」を策定し、当該地区住民等への計画の周知と合意形成を経た上で、町に対し計画の認定申請を行い、町長からの認定を受ける必要があるとされている。

条例制定は成ったものの、後に認定団体となる一般社団法人の発足は 2017 年であり、約 3 年を要した。少なくともこの間は条例の運用は停滞していたことになる。条例の運用が停滞した理由については、以下のような事情が影響したことがうかがえた。

第一に、条例は分担金制度の導入を前提にしていたが、これがニセコひらふ地区の特性に照らして不相応な部分があったということである。国内の他のエリアマネジメント実践地域と比較したときに浮かび上がる同地区の特徴

は、対象エリアの範囲を画する境界線が不明確であることに加え、分担金の徴収先となるべきエリアマネジメント活動の受益者も明確ではないという点にある。最大の受益者を観光客とすれば、分担金の徴収は難しく、「地方自治法」に定める分担金の受益者負担原則との間で齟齬が生じる可能性もある。こうしたことから、対象エリアも受益者も不明確な地区においてエリアマネジメント活動の財源をどう確保するか、その方法の再検討が求められた。

第二に、条例でエリアマネジメント活動の担い手と規定したエリアマネジメント団体の設立に難儀したことである。検討会の議論では分担金の受け皿となるエリアマネジメント団体は民間非営利法人とすることを確定していたが、条例制定後も団体運営の中心的な担い手が定まらず、条例の規定に対応しうる民間団体の設立が進まなかった。

条例の運用の停滞状況を受け、町は 2015 年度と 2016 年度、民間団体に外部委託するかたちで調査研究を行い、制度設計に関する議論の仕切り直しを図った。

（２） 観光協会の DMO 認定と組織再編の影響

エリアマネジメント条例に関する議論と同時期に、倶知安町では観光協会の組織の再編と機能の強化も進められた。このことに起因する影響が現行のエリアマネジメント団体のあり方を規定する側面もあることを踏まえ、この十数年の流れをここで概観しておきたい。

「倶知安町観光協会」は、2012 年に至って一般社団法人の法人格を取得したが、これと同時に行われたのが組織の再編である。ニセコひらふ地区の地域課題の解決に長年対応してきた「倶知安町観光協会ひらふ支部」を本体に統合し、同支部の役割は協会内の「ひらふ部会」が継承することとされた。

その後、2019 年度の『倶知安町観光マスタープラン』の策定を経て、同協会は 2020 年 10 月、国の「観光立国推進基本計画」に基づく「地域 DMO」の登録認定を受けた。DMO とは「地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに、地域への誇りと愛着を醸成する地域経営の視点に立った観光地域づくりの司令塔として、多様な関係者と協働しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定し、着実に遂行する機能を備えた法人」と定義されている。

しかし、このように観光協会の体制強化が進められた一方で、統合前のひらふ支部の担っていた町内会の補完機能は低下したとされ、この部分の対応が求められることになった。

（３） エリアマネジメント条例の本格的な運用に向けた態勢の立て直し

制度の再検討を経て、2017 年 9 月、認定エリアマネジメント団体への認定を前提に新規組織として発足したのが「一般社団法人ニセコひらふエリアマネジメント」である。理事会は 4 名で構成し、代表理事には前出の観光協会ひらふ支部の支部長経験者が就いた。

しかし、この法人が条例に基づく「認定エリアマネジメント団体」の認定を受けるのは 2023 年 11 月であり、発足からさらに 6 年以上を要した。町から認定団体への活動財源の移転方法が定まらなかったからである。認定を得るまでの期間は、地元事業者からの協賛金や観光協会からの事業委託によって、地区内の清掃活動や公共空間のマネジメントなどの事業に取り組むことになった。

結果として、条例の 2023 年改正によって導入されたのが、認定団体を対象に、町への事業報告を毎年度行うことなどの一定の条件のもと、活動の財源となる交付金を町から交付する制度である。その際に町が交付金の中心的財源と位置づけたのが、2019 年 11 月から同町で施行されている宿泊税の税収である。

（４） 認定エリアマネジメント団体の活動の現状と設立の意義

以上のとおり十数年という年月を費やして整備された、倶知安町ニセコひらふ地区におけるエリアマネジメント制度は、認定団体「一般社団法人ニセコひらふエリアマネジメント」を同地区でのエリアマネジメント活動を担う中心的な主体とし、その活動に要する費用は、宿泊税を主要な財源とする町からの交付金で賄う仕組みとして当面の完成を見たところである。

認定団体は現在、『ニセコひらふ地区の地域住民と来訪者の利便向上のための活動計画』（2023 年 11 月認定）に基づき、環境美化、公共空間演出、コミュニティ作り・街づくりに区分される諸事業を実施している。町内会の

補完機能を継承し、同地区において住民の生活環境の維持やコミュニティの活性化とともに、観光客の受け入れ環境の整備や維持を担うものとなっている。

認定団体の関係者に団体設立の意義についてうかがったところ、以下の2点が挙げられた。第一に、環境が急激に変わるなかでは、地域から行政に対して問題の指摘や要望を出すことは非常に重要であり、そのための中核的な主体になる地域の団体は不可欠であること。第二に、ニセコひらふ地区のように、住民、別荘所有者、ビジネスによる移住者などが混住する地区にあっては、それら様々な立場の人たち全てに対して公平性を持ちながら、住んで良し、ビジネスにとっても良しという環境とはどのような状態であるかを地元視点で考えられる主体が必要であるということ、この2点である。

4. まとめに代えて

今般の倶知安町ニセコひらふ地区の状況は、観光立国を強力に推進する国の施策のもと、これに即応する町の取り組みや観光協会の体制強化が進み、グローバルな投資環境のもとでのリゾート開発と外国人観光客が続々と訪れる華やかな活況が続く一方、その足下で衰退する地域社会の姿であった。

外国資本による土地や不動産の購入が進み、コンドミニアムは既存の棟の多くが所有者の住まない状態のまま、数の拡大はなお続いている。加えて、同地区の観光分野での活況が続くなか、外国の貨幣価値に合わせて価格が設定された、一杯数千円のラーメンなどがメディアで紹介されることも近年多い。インターネット上では、同地区のこうした状況を指して「植民地」と揶揄する言説も目にする。

こうしたなか、地元住民らによる議論から始まり、十数年の年月をかけて制度・体制が整えられた同地区のエリアマネジメント団体は、国際リゾート開発の進展と、衰退の進む地域実態の間に立たされながら、観光地としての良好な受け入れ環境と地域の生活環境の持続性を確保するための極めて難しい調整作業を強いられているようにも見え、ニセコひらふ地区の現状が凝縮されていると感じた。また、町が対応すべき課題は依然として山積していく最中にある。住宅不足や交通渋滞への対策が求められるほか、不在不動産所有者から税や公共料金を徴収する方法をどう設計するかという難題もある。

地域社会の持続性を確保しながら観光振興を図っていく、そんなバランスの取れた取り組みが、地元自治体のみならず、国や道庁、観光事業者など、関係するあらゆる主体の連携のもと、今後進められていくことを期待してやまない。

＜まさき こうじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員＞