観光地・リゾート地において「観光地・リゾート地としての
マスタープラン」が果たした役割に関する比較研究

—群馬県草津町と新潟県湯沢町を事例として—

A COMPARATIVE STUDY ON THE ROLES OF MUNICIPAL MASTER PLANS
ON THE DEVELOPMENT PROCESS AS A RESORT-CITY

—In case of Kusatsu and Yuzawa—

中野文彦*, 十代田 朗**

Fumihiko NAKANO and Akira SOSHIRODA

This study aims to clarify the roles of municipal master plans on the development process as a resort city, compared with in Kusatsu and Yuzawa. Based on historical records of municipal master plans, maps, and evidence from interview survey, the analysis was conducted. Finding are as follows;

The municipal master plans had fulfilled their available functions on the development process as a resort city in Kusatsu, on the other hand, they hadn't in Yuzawa. The results were caused by the difference of both plans. In the concrete, the plans of Kusatsu had the flow from vision, pilot plan, zoning to project plan, and had proposed the measures of control and guide against disordered development, on the other hand, the plans of Yuzawa had facility plans as the main plans.

Keyword: Resort, Development Process, Master Plan, KUSATSU, YUZAWA

リゾート、発展過程、マスタープラン、草津町、湯沢町

1. 研究の背景と目的

性急・無秩序な観光・リゾート開発が、環境破壊、公共サービスの財政的破綻など様々な問題を引き起こしてきた。「観光地・リゾート地としてのマスタープラン」といえるようなものを持たない観光・リゾート地があまりにも多かったことが一つの要因であるといわれている。これまで、渡辺らによる海外におけるリゾート地の発展過程に関する研究^{1)・2)}により、その発展過程におけるマスタープランの存在が明らかにされている。また、瀬口らによるリゾートマンション問題に関する研究^{3)~6)}では、景観・開発規制の視点での問題点が指摘されているが、リゾート地における発展過程とマスタープランとの関連、果たし得た役割について論じたものはない。また、開発に関する規制・誘導策に関する研究としては、都市計画法や国土利用計画法、地方自治法などに基づく法的拘束力のあるプランの有効性や問題点について中村らの研究^{7)~12)}で明らかにされているが、地方自治体が独自に作成してきた法的拘束力のないマスタープランの役割について論じたものはない。

そこで本研究では、マスタープランが存在し比較的良好な開発が行われてきたとされる群馬県草津町¹³⁾と、有効なマスタープランが存在しなかったとされる新潟県湯沢町を取り上げ、両町の比較分析を行う。まず、1)両町の発展過程を把握し、次に、2)両町で描かれて

きたマスタープランの内容を整理しその特徴を明らかにする。さら

表-1 草津町におけるマスタープラン一覧

年代	報告書名	略称
1948 (昭和23年)	草津観光計画案	K-1
1961 (36)	草津町高原都市整備計画	K-2
1966 (41)	草津町都市計画報告書	K-3
1968 (43)	草津観光開発基本計画案	K-4
1971 (47)	草津観光開発構想(案)	K-5
1978 (54)	草津町総合計画	K-6
1985 (61)	草津町新総合計画	K-7
1990 (平成 2年)	草津町都市整備基本計画調査報告書	K-8
1991 (3)	草津町リゾート整備計画	K-9
1997 (8)	草津町第3次総合計画	K-10

表-2 湯沢町におけるマスタープラン一覧

年代	報告書名	略称
1950 (昭和30年)	合併基本計画	Y-1
1955 (36)	新町建設計画	Y-2
1956 (37)	湯沢・苗場地区観光開発基本計画	Y-3
1971 (46)	湯沢町振興計画	Y-4
1974 (49)	湯沢町観光総合開発計画	Y-5
1989 (63)	湯沢町総合計画	Y-6
1991 (平成 3年)	アーバンリゾート30計画	Y-7
1994 (6)	湯沢町ゾーニング計画報告書	Y-8
1995 (7)	湯沢町総合計画後期計画	Y-9

* 財団法人日本交通公社 修士(工学)

** 新潟大学工学部建設学科 助教授・博士(工学)

Japan Travel Bureau (Foundation), M. Eng.

Assoc. Prof., Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Niigata Univ., Dr. Eng.

に、3)プランが実際の開発にどのような影響を与えたかを、土地利用や施設整備においてプランと実際の整備が一致しているかをプランの内容の差異に注目しながら検証することによって明らかにする。最後に、4)プランの果たした役割と果たし得た要因、あるいは果たし得なかった要因について考察する。用いた資料は、現地より入手した地図、書籍、報告書の資料と行政など地元関係者へのヒアリングである。

なお、マスタープランとは広義に用いられる語であるが、本研究では「観光地・リゾート地としてのマスタープラン」を次のように定義した。①行政サイドが主体となって作成している。②観光地・リゾート地としての地域の将来の方向が示されている。③②に基づいた開発計画が示されている。④町全域を対象としている。以下、「観光地・リゾート地としてのマスタープラン」を「マスタープラン」あるいは「プラン」とする。また、本研究で用いた両町のプランを表-1及び2に示す。今後各プランは表に示された略称で呼ぶ。

2.両町の発展過程の概略

まず、両町の「観光地・リゾート地」としての発展過程を把握し、概略史として整理する。

(1) 草津町の発展過程 (表-3)

昭和21年長野原線(現・吾妻線)が開通、同24年上信越国立公園に指定された。それに伴いスキー場を中心に大規模な観光開発が行われ、冬期はスキー客、それ以外の時期は温泉客により賑わうようになり、草津町は観光・リゾート地として大きく発展した。

こうした中で、旅館・ホテルが大規模化し、湯畑周辺で密集化が

進んだことから、開発用地として市街地周辺の高原部が一部の旅館経営者などに注目され始めた。耐酸性パイプが開発され高原部への給湯が可能になり、昭和39年に草津道路、翌年に志賀・草津高原道路が建設されるなどの広域ルート整備が進むと、高原部への開発が一気に具体化され、高原部に環状道路が建設された。そして、高原部に昭和43年最初のリゾートホテルが地元資本によって開業した。同時に日本最初となるペンション街も誕生した。町はこうした開発に対し、昭和49年の「土地開発等事業指導要綱」とともに、同51年に「都市計画用途地域指定」を行い無秩序な開発を規制し開発を誘導しようとした。昭和52年に最初のリゾートマンションが建設され、同61年までに7棟となった。市街地にも温泉資源を利用した新しいリゾート施設が整備され、音楽祭も開催されるようになった。

昭和63年にはリゾート法特定地域に指定され、周辺地域にスキー場などの新たな大規模開発が行われた。一方、高原部にはリゾートマンションの建設が相次ぎ、昭和62年以降に13棟が建設された。草津町では、平成3年「リゾートマンション建設凍結」を宣言、同5年には景観条例を制定するなどの対策をとった。

(2) 湯沢町の発展過程 (表-4)

戦前から上越線、国道17号線など交通の便が良く、スキー場が開発されていたが、昭和30年湯沢村、三国村、三俣村、神立村、土樽村の5ヶ村が合併し湯沢町となり、旧湯沢村を中心に進められていた観光開発が、全町域への広がりをみせる。昭和30年に布場スキー場リフトを町が買収、同34年、湯沢高原スキー場の開発とそれに伴う大峯山ロープウェイが架設された。一方、同年外部民間

表-3 草津町略年表

年代	交通施設整備	観光施設整備	行政の動き
1945 (昭和21)	長野原線開通		
1948 (" 23)		天狗山にリフト架設	
1948 (" 24)			上信越国立公園指定
1950 (" 25)		天狗山にジャンプ台完成	草津観光協会設立
1953 (" 28)		養生リフト完成	
		御成山リフト完成	
1961 (" 36)		辺の峰リフト完成	
1962 (" 37)	草津電鉄廃止 ▽坂崎自動車道開通	御成山第2リフト完成	
1963 (" 38)			温泉観光協会設立
1964 (" 39)	草津有料道路開通		
1965 (" 40)	志賀草津高原ルート開通		
1966 (" 41)	バスターミナル開業	本白根スキー場完成	
1967 (" 42)	白根山に大味場完成	天狗山レストハウス完成	
1968 (" 43)			リゾートホテル開業
1970 (" 45)	志賀草津道路全面舗	熱帯園オープン	役場をターミナル内移設 ペンション開業
1975 (" 50)		湯畑改修工口完成	
1976 (" 51)		ビクターセンター完成	都市計画用途地域指定 温泉忍水配処完成 初のリゾートマンション
1977 (" 52)			
1980 (" 55)	関越・前橋IC開通	レクの森グランド完成 国際音楽フェスティバル開催	
1981 (" 56)			総合体育館完成
1983 (" 58)		大池乃湯完成	
1987 (" 61)		西の河原温泉風呂完成	
1988 (" 62)		役場庁舎・バスターミナル新設完成	リゾート法施行
1989 (" 63)		音楽の森スキー場完成 温泉資料館完成	町立図書館開館 リゾート法地域指定
1989 (平成元)		草津高原ゴルフ場開設	
1990 (" 2)		登山スキー場完成	
1991 (" 3)		音楽の森音楽堂完成	
1992 (" 4)	志賀草津道路無料開放		リゾートマンション建設凍結宣言 景観条例策定
1994 (" 5)	草津道路無料開放		
1995 (" 6)	交互交通施設		
1996 (" 7)		湯畑改修工口完成	

表-4 湯沢町略年表

年代	交通施設整備	観光施設整備	都市計画・施設など
1948 (昭和24)			上信越国立公園指定 湯沢村都市計画決定
1950 (" 26)		布場にスキーリフト設け	
1952 (" 27)	上越線電化	土勘スキー場開設	
1954 (" 29)		岩原スキー場操縦塔除	
1955 (" 30)		布場リフト町営	5ヶ村合併、湯沢町誕生 湯沢観光協会設立
1956 (" 31)			
1959 (" 34)		湯沢高原スキー場開設 ロープウェイ架設 中里スキー場本格運営 苗場スキー場開設	
1960 (" 35)			
1961 (" 36)	三国国道路通車式		
1962 (" 37)	特別急行運行		
1964 (" 39)		湯沢国民宿舎完成	
1966 (" 41)	国道17号全面舗装		都市計画用途地域指定 役場庁舎新築
1967 (" 42)	上越線複線化、駐車場設け		
1968 (" 43)		三国観光スキー場開設 二居スキー場開設 三俣高原スキー場開設 白坂スキー場開設	
1969 (" 44)		中里スノーウッド開設	
1970 (" 45)		湯沢新日本スキー場開設 湯沢ファミリースキー場 中里昭和スキー場開設	
1971 (" 46)			温泉山中管理口完成 初のリゾートマンション
1972 (" 47)			
1973 (" 48)			
1975 (" 50)			
1977 (" 52)		民俗資料館開館	
1980 (" 55)		アルプの里開館	
1982 (" 57)	上越新幹線開業		観光キャンペーン開始
1983 (" 58)		中央公園グランド完成	
1984 (" 59)	越後湯沢ICオープン	駅前広場完成 共同浴場完成 神立高原スキー場開設 岩原山ゴンドラ開業	保健センターオープン
1985 (" 60)		フィッシングパーク完成	
1986 (" 61)		カルチャーセンター完成	
1987 (" 62)		ガーラ湯沢開業	公民館竣工 マンションへの水道停止 以京都湯沢町刊行 町民屋内プール完成
1988 (" 63)		加山キャブテンコースト ナスバススキー場開業 レジャープールオープン	
1989 (平成元)			
1990 (平成2)			
1995 (" 4)			
1996 (" 5)			
1997 (" 9)	ほくほく線開業		

資本により土樽地区にスキー場が開発され、さらに同36年に同じ資本により浅貝地区にもスキー場が開発された。それまで農業以外産業がなかった両地区は、スキー場周辺の地区に民宿業が増加し始め、スキーリゾート地へと大きく変革していった、

これに対して、町では昭和41年に湯沢地区を中心とした地域に用途地域指定をした。その後も、浅貝、中里、岩原地区などを中心に民間資本によってスキー場が多く開発され、昭和50年までに湯

沢町のスキー場は16ヶ所、スキー観光客年間200万人を数えるようになり民宿業も増加した。昭和50年代から、町は民俗資料館、7ルーフの里（高山植物園）や共同浴場の復元などの観光施設やスポーツ施設を整備し始めた。

昭和57年の上越新幹線開業、同59年の湯沢I.C.開業の高速交通体系の整備に伴い、冬期のスキー客に加え夏期の観光客も増加するようになった。一方、浅貝地区には昭和52年からリゾートマン

表-5 草津町のマスタープラン概要

略称		K-1	K-2	K-3	K-4	K-5	K-6	K-7	K-8	K-9	K-10
制作年		昭和23年	昭和36年	昭和41年	昭和43年	昭和47年	昭和54年	昭和61年	平成2年	平成3年	平成8年
背景・目的、制作者	目的	秩序ある開発	町の発展	モータリゼーションへの対応	来訪者と住民に満足を与える将来像の提示	旧市街地地区の開発の促進	今後10年間のまちづくりの方針	今後10年間のまちづくりの方針	秩序ある健全な発展方向と、それを保証する具体策の提示	群馬県リゾート構想承認による数値計画の限定	今後10年間のまちづくりの方針
	作成者	専門家	専門家	専門家	専門家	専門家	町	町	専門家	町	町
全体計画	将来像	国際的保養地	高層保養都市		高層保養都市		自然と温泉に恵まれた町など	文化的温泉保養地など	国際総合リゾート	国際総合リゾート	住民と来訪者のためのまちづくり
	基本方針	・自然景観の保全 ・高層地域の観光利用	・優れた風景・環境を活かし清潔な環境を創出 ・高層部に新温泉都市、盆地部を保存	・道路改修を含めた産業市街地の改造 ・高層部開発	・高層観光活動の促進 ・温泉街の魅力増進 ・容量論による適正規模開発	・市街地改造 ・町全体としてのバランスのとれた発展	・地域住民と観光客とともに視野に入れた開発	・バランスの保たれたまちづくり	・アイデンティティのあるまちづくり ・快適な景観環境のまちづくり	・クラシック草津ニュー草津の創造と連携 ・環境、観光資源の保全と秩序ある開発	・町民参加 ・条例による開発の誘導
	計画範囲	温泉街・周辺高層部	温泉街・周辺高層部	温泉街・周辺高層部	全町	温泉街・周辺高層部	全町	全町	全町	全町	全町
	計画年度	S23～S30程度	なし	なし	S43～S50	なし	S54～H1	S61～S70	H2～H12	H3～H10	H8～17
	土地利用計画	あり	あり	あり	あり	あり	あり	あり	あり	あり	あり
	ゾーニング	独自	独自	独自	独自	独自	用途	用途	用途・独自	用途・独自	用途・条例
	ゾーニング数	8	7	11	13	8	5+観光区	5+観光区	14ゾーン	2ゾーン	5ゾーン
地区計画	開発の規制・誘導策	緑地保存の方針	建坪率などや建築協定のようなものの提案	用途と特別区の提案	緑地保全地区の設定	建坪率の提案 緑地保全地区の設定	個別法、指導要綱による事前協議の徹底	個別法、指導要綱による事前協議の徹底	用途拡大、高度地区指定などの提案	個別法、指導要綱による事前協議、ガイドラインの策定	景観条例による誘導、マスタープランの策定など
	ゾーニング	5 動線(自動車)○ 動線(歩行者)△ 道路● 交通規制△ 駐車場△ 施設○	3 ●	6 ●	6 ●	3 ●	3+観光区 ●	3+観光区 ●	9 ●	1 ○	4 ○
ソフト計画	実施計画	なし	なし	なし	あり	あり	あり	あり	あり	あり	なし
	組織・運営計画	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	まちづくり組織・制度の提案	人・コミュニケーションづくり	住民を含めた文化イベントの推進
	イベント計画	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	音楽祭・全国レベルイベントの振興	住民を含めた文化イベントの推進	あり
議決		なし	なし	なし	なし	なし	あり	あり	なし	あり	あり

表-6 湯沢町のマスタープラン概要

略称		Y-1	Y-2	Y-3	Y-4	Y-5	Y-6	Y-7	Y-8	Y-9
制作年		昭和30年	昭和36年	昭和37年	昭和46年	昭和49年	昭和63年	平成3年	平成6年	平成7年
背景・目的、制作者	背景・目的	町村合併に伴う自治体整備の確立	自治体整備整備の見直し	一貫した計画のもと早期開発を図る	観光産業の効果を全町に及ぼす		今後10年間のまちづくりの方針	今後30年間のまちづくりの方針	町民の意見を反映させたまちづくりの方針を示す	今後5年間のまちづくりの方針
	作成者	町	町	町	町	町	町	町	町	町
全体計画	将来像	観光産業振興による発展	観光産業振興による発展		適正人口規模を持つ観光都市	2万人観光都市、500万人観光	観光を主軸とした産業の振興 ・計画的な土地利用	都会の利便性と自然のリゾート	湯沢町の個性を特長文化形成へ	質の高いリゾートの形成
	基本方針	・社会基盤の整備 ・観光産業の振興	・社会基盤の整備 ・観光資源の開発による発展	なし		・観光施設及び地域の定量化を図る ・開発における官・民の役割分担	・観光を主軸とした産業の振興 ・計画的な土地利用	・自然景観の保護 ・計画的な景観形成 ・オールシーズンリゾート	・条例による地域ゾーニングの具体化	・住民生活の向上 ・質の高いリゾートの形成
	計画範囲	全町	全町	全町	全町	全町	全町	全町	全町	全町
	計画年度	S30～	S35～S45	S36～S42	—	S49～S58	S63～H11	H3～H33	あり	H7～H11
	土地利用計画	—	あり	なし	—	独自	あり	独自	独自	条例
	ゾーニング	—	—	独自	—	独自	用途地区	独自	独自	条例
	ゾーニング数	—	—	5	—	7	9	3	6	6
地区計画	開発の規制について	—	観光計画策定の必要性	—	—	森林計画の策定	土地利用計画の策定・土地取引の規制	景観マニュアル・ゾーニングの提案	条例に基づく地域区分、開発行為の基準設定、住民参加の手続きの提案	条例に基づく地域区分、個別法の運用
	組織・運営計画	—	—	—	—	共同運動施設整備	—	ゾーニングのための地域懇談会	住民のまちづくりの組織の提案	住民組織の検討シンポジウムなどの開催
ソフト計画	実施計画	—	あり	あり	—	あり	あり	なし	なし	あり
	組織・運営計画	—	なし	なし	—	共同運動施設整備	なし	ゾーニングのための地域懇談会	住民のまちづくりの組織の提案	住民組織の検討シンポジウム等の開催
	イベント計画	—	—	—	—	—	—	—	—	海外文化交流
	実施の主体	—	町・外部資本	町・外部資本	—	町・外部資本	町	町	町	町
議決		あり	あり	—	あり	あり	あり	あり	あり	あり

地区計画の凡例
●・・・配置、コンセプトを示す
○・・・コンセプトのみ示す
△・・・例示されているのみ

ションが建ち始め、浅見地区に9棟、湯沢駅周辺に18棟、岩原地区に19棟が建ち並んだ。町は昭和62年「宅地開発等指導要綱」を制定し、リゾートマンション建設の指導にあたった。また、平成3年に「豊かな自然と調和した美しい湯沢町をつくる条例」を策定し、景観マニュアルの策定、ゾーニングなどによる新たなまちづくりに取り組みはじめた。

(3) 両町の発展過程の比較

草津町は比較的地元資本による開発が中心で、開発がある程度進むと、昭和49年に制定された指導要綱や用途地域指定などの開発の規制・誘導策を打ち出した。

湯沢町は昭和30年代から外部資本による開発が先立ち、その後も外部資本による開発が中心であった。また開発に対する規制・誘導策も用途地域指定は行われていたが、湯沢地区が中心で、観光開発とはあまり関係がない。またそれ以外の方策も近年まで打たれなかった。

3. 両町のプランの内容

ここでは、両町で作成されたプランの報告書の内容を、①背景・目的、作成者、②全体計画（A：基本方針、B：土地利用計画、C：開発の規制・誘導策）、③地区計画（A：ゾーニング、B：交通計画、C：施設計画）、④ソフト計画（A：実施計画、B：組織・運営計画、C：イベント計画）、⑤議決、として整理する。さらに両町の比較を通じてその特徴を明らかにする。ただし、①の作成者、④⑤については詳細の記述は省略する。

(1) 草津町のプラン（表-5）

①背景・目的

「K-1、2」は上信越高原国立公園指定を背景に作成され、草津町が国立公園の拠点となることを目的としている。「K-3～5」は高原部の開発が可能になったことを受けて、秩序ある開発を促し、良好なリゾートを形成することを目的としている。「K-6、7及び10」は総合計画として作成されている。「K-8、9」は草津町がリゾート法の特定地域に指定されたことを受けてその整備の方向を示すために作成されている。

②全体計画

A「基本方針」：「K-1～5」のプランは、概ね高原部と市街地部を中心に計画され、「高原保養都市」を将来像とし「高原部の開発」と「温泉街の保存」といった方針で一貫している。しかし「K-1、2」では高原部開発、「K-3、4」では高原部と市街地部のバランスのとれた開発とそれぞれの性格付け、「K-5」では市街地部・温泉街整備とそれぞれ重点が置かれている事柄は異なる。「K-6、7、10」は「恵まれた自然」と「観光資源」を生かし温泉街とリゾート高原都市としてのまちづくりを目標として全町における行政全般の計画を示している。「K-8、9」では国際級の総合リゾートを構想し、市街地部を「クラシック草津」、高原部を「ニュー草津」と位置づけて整備を行うとしている。

B「土地利用計画」：「K-1～5」では「高原部の観光的利用」が前面に出され、法制度的な裏付けはないものの、8～13の独自のゾーニングを行い、それぞれのゾーンの土地利用を具体的に示している。これは当時の都市計画法上の用途地域制度よりもかなりきめ細かいものであり、開発の方向付けをするものであった。

C「開発の規制・誘導策」：「K-1～5」では良好な観光・リゾート地を形成するため、緑地保存地区の設定、建坪率などを開発者で取り決めることや、「K-3」では「観光区」指定をふまえた地域地区制の導入を提案するなど、開発の規制、コントロールについて既存制度を交えた提案がなされている。「K-6、7」では適正な土地利用を図るために用途地域などの法制度の運用、指導要綱による行政指導の強化について述べられている。「K-8、9」では用途地域の拡大、高度地区の導入検討、景観条例が提案されている。

③地区計画

A「ゾーニング」：「K-1～5」ではプランによって多少の差はあるが、概ね高原部に「ホテル・旅館区」「別荘区」「レクリエーションエリア」「療養区」、温泉街・市街地部に「シンボルゾーン」「シビックゾーン」「住居区」「文教区」などが描かれている。

B「交通計画」：「K-1～3」では各ゾーンを繋ぐための「動線・道路計画」を中心に、新たに開発される高原部と既存の市街地部を繋ぐ道路、高原部の環状道路が示され、「K-6」以降は、道路融雪システムの導入や歩行者に配慮した一方通行の交通規制やトランジットモールの導入が提案されている。

C「施設計画」：「K-1」ではゾーニングに基づき、療養センター、広場整備、公園整備などがそれに必要な施設として列挙されたにとどまるが、「K-2～5」ではゾーニングを性格づける施設として、来訪者と住民の交流の場とするためにバスターミナルと役場を隣接させることや、湯畑、湯川の整備、西の川原公園などに代表される公園の整備、グラウンドなどのスポーツ施設整備、温泉利用施設、療養施設などが配置計画を含め、具体的に示されている。

「K-6、7、10」はこれまでに示された施設などの整備や運営計画が具体的に示されているほか、イベントのための施設やスポーツグラウンドの整備が示されている。

(2) 湯沢町のプランの内容（表-6）

①背景・目的

「Y-1～3」は5ヶ村合併を契機に作成されたもので、特に「Y-3」はオリンピック誘致を睨み、観光施設整備の早期実施を目的に描かれたものである。「Y-4、5」は高度経済成長を背景に、観光による町の振興を計画的な開発によって図ることを目的としている。「Y-6、9」は総合計画として作成されている。「Y-7、8」は急激且つ集中したリゾートマンション開発の反省から専門家が加わって作成されている。

②全体計画

A「基本方針」：「Y-1～3」は観光産業の振興による町全体の発展を目標に、スキー場整備、避暑地の形成などの地区の開発方針が示されている。「Y-4」では「適正人口規模を持つ観光都市づくり」を構想している。「Y-5」はこれを受けて作成されたもので全町域に及ぶ計画が示されている。「Y-6」では具体的な将来像は示されていない。「Y-7」は都市的・通年型のリゾートの形成、自然・景観の保全・育成を町の方針として示している。また、「Y-1～5」では外部資本の誘致を進めるとし、スキー場開発などを提案している。インフラ整備は行政、大規模開発は外部資本、宿泊施設は地元資本と役割分担の方針を掲げている。

B「土地利用計画」：「Y-2」では三国地区の「高冷地の避暑地と

しての開発」などについて触れられている。「Y-5」では町有地の賃貸、国有地の有効利用、水源・森林計画の策定の必要性について述べられている。しかし「Y-1～4」ではゾーニングは行われていない。「Y-6」ではリゾートマンションの乱立を取り上げ、計画的な土地利用計画の策定を示唆している。「Y-7」では開発・保存の方針とした地域ゾーニングの具体的検討、「Y-8」ではさらに、地域の特色ある景観の保存を含めたゾーニングを示している。「Y-9」ではまちづくり条例に基づき実施されたゾーニングによる土地利用を図ることが明確に示されている。

③地区計画

A「ゾーニング」：「Y-1～4」では地区内のゾーニングはない。

「Y-5」では民宿街、保養団地など特定のゾーンについては示されている。「Y-6」以降では地区内のゾーニングはない。

B「交通計画」：「Y-1～5」では湯沢地区を中心に都市基盤として道路整備、スキー場周辺の駐車場、道路が示されている。また、「Y-5」では中里、神立地区などにバイパス・周遊道路の整備が示されている。「Y-7」では冬期の渋滞解消のための新交通システムが提案されている。

C「施設計画」：「Y-2、3」では地区ごとにスキー場の計画が示される一方、浅貝地区で別荘地、岩原地区でスキー場・ゴルフ場の整備が方針として示されている。「Y-5」では湯沢地区の温泉街、公園、プロムナード、シンボルタワー、岩原地区の夏期利用施設、中里地区のスポーツ・レクリエーションランド、観光農園、神立地区にスキー場、浅貝地区に自然公園など各地区ごとに施設計画が示されている。「Y-6、9」では公共施設、運動施設などを中心に計画が示されている。

(3) 両町のプランの比較

草津町では初期のプランで明確な将来像を設定し、開発されるべき高原部と保存整備されるべき市街地部に大別するという基本方針をとっている。さらに、ゾーニングを用いて土地利用計画を示すことでプランを具体的なものとしている。施設・交通計画もこれに即したのものとなっている。計画としての流れの中で順を追ってマクロからミクロにブレイクダウンしていく手続きが明確に踏まれている。また、初期のプランから開発の規制・誘導が重要項目として示され、既存の法体系と結びつけ、時にはより強い規制を提案したり、具体的方策について述べている。さらに、基本方針などについて、近年のプランと前半のプランとの連続性がみられる。

一方、湯沢町の初期のプランは観光産業の振興が目的であったこともあってか、プランの構成は地区計画以下の施設計画が中心であるものが多い。ゾーニングもホテルなどの用地が示される程度であり十分なものではなく、土地利用の方針を示したものとはいえない。また、開発の規制・誘導に関する項目は近年のプランまでみあたらない。初期のプランでは外部資本の誘致を前提にした整備計画がみられる点にも特徴がある。

ただし、後半の「総合計画」を中心としたプランは、両町とも、開発の規制・誘導のためのゾーニングが行われるなど共通点が多くみられる。

4. プランと実際の施設などの整備状況の比較考察

ここでは、プランに記述のある施設や土地利用の計画などに注目し、それらを系的に追い、実際に整備された施設や制定された要綱などと照らし合わせることによって、両町のプランが実際の開発にどのような影響を与えたのかを検証する（文中の数字は表・図に対応）。なお、プランに1回でも記述のあるものはプランとして確定したものとした。また、表-7では、プランに記述があり、それと実際の立地場所、コンセプトの両方が一致するものを「プランと実際の整備が一致した施設」、プランに記述があり、立地場所は異なるがコンセプトは一致するものを「コンセプトのみ一致した施設」、プランに記述がなく整備されたものを「プランで提案されず整備された施設」、プランに記述があったのに整備されなかったものを「プランで提案されたが整備されなかった施設」とした。

(1) 草津町のプランと実際の施設などの整備状況（表-7、図-1）

まず、実際の整備状況をみてみると、昭和40年代後半までには「草津・白根スキー場（1）」「バスターミナル（4）」、「熱帯圏（7）」など観光・レクリエーション施設や「群馬大学付属病院（2）」といった療養施設の整備が行われた。一方、昭和40年前半から「環状道路（3）」、それに沿う形で「リゾートホテル（5）」「ペンション街（6）」が開発され始めた。また、同時期に南部の高原部に「別荘地（8）」が造成された。これらは地元旅館業者らが中心になって行われたものであるが、「K-1～5」で「高原部環状道路」「新旅館区」「別荘区」などと示された土地利用計画に概ね沿って、施設を含めてプランどおりに整備された。

次に、昭和49年以降は「湯畑（10）」「西の河原公園（12）」「湯川（15）」など、プランでも幾度か提案され、現在では町のシンボルとなっている施設の整備が行われた他、「町営グラウンド（14）」「レクリエーションの森グラウンド（16）」「大滝の湯（17）」「役場・バスターミナルの移転（18）」「大露天風呂（19）」など立地場所や規模は異なるがプランで示されたコンセプトの影響を受けていると思われる施設が整備が進んだ。

一方、「指導要綱（9）」「用途地域指定（11）」が策定された。これらの行政による規制・誘導策の制定はプランで幾度も言及されてきたものである。特に広い範囲の高原部の「観光区」としての指定は「K-3」から提案されてきた。また、この時期から「リゾートマンション（13）」が立地するようになったが、これは「コンドミニアム」といった形で「K-2、4」に示され、プランどおりに概ね「観光区」の環状道路沿いに立地しており、比較的秩序だっている。近年ではリゾート法の特設施設として「スキー場（20、21）」や「音楽堂（22）」が整備されているが、これらもプランと一致している。

総括すると、草津町では実際の整備状況とプランを照合してみると、ほとんどの施設や要綱が「プランと実際の整備が一致した施設」、「コンセプトのみ一致した施設」に該当しており、「プランで提案されず整備された施設」に該当する施設はほとんどない。

一方、「プランで提案されたが整備されなかった施設」も「K-1」で提案されたものを中心に多くみられる。その詳細をみてみると、「プロムナード」「ショッピングモール」「区画整理」など、

表-7 草津町と湯沢町におけるプランに提案されていた施設などと実際の整備の状況

	年代	プランと実際の整備が一致した施設		コンセプトのみ一致した施設		プランで提案されず整備された施設	プラン作成年代	プランで提案されたが整備されなかった施設
		整備された施設	記述のあったプラン	整備された施設	記述のあったプラン			
草津町	S 2 3	草津・白根スキー場 (○1)	K-1				K-1	競技場・競馬場、県立、県立、プロムナード、区画整理、市街地道路整備、歩行遊歩道
	S 2 6	群馬大学付属病院 (○2)	K-1				K-2	プロムナード、歩行遊歩道
	S 3 6						K-3	市街地道路整備、歩行遊歩道
	S 4 1	高原郡状道路 (3)	K-1,2,3	バスターミナル (○4)	K-2,3		K-4	高山植物園、プロムナード、ショッピングモール、歩行遊歩道
	S 4 3	リゾートホテル (△5)	K-2,3,4					
	S 4 5	ペンション街 (6)	K-2,4	競馬場 (□7)	K-4			
		別荘地 (8)	K-1,2,3,4				K-5	歩行遊歩道
	S 4 7							
	S 4 9	指図駅 (9) ※	K-1,2,3,4,5					
	S 5 0	沼田改道 (□10)	K-4					
	S 5 1	用途地域指定 (11) ※	K-1,2,3,4,5					
		西の河原公園 (□12)	K-1,3,4,5					
	S 5 2			リゾートマンション (○13) ※※	K-2,4			
	S 5 4			町営グラウンド (○14)	K-2,4,5		K-6	コンベンション施設、高山植物園
	S 5 5	沼川 (□15)	K-4,5	ゆりやの森グラウンド (○16)	K-2,4,5			
	S 5 8			大丸の池 (☆17)	K-1,3,4,6			
	S 6 1			後池・カシバ修繕 (○18)	K-2,3,4,5,7		K-7	ショッピングモール、市街地道路整備
				大田天宮 (☆19)	K-1,7			
	S 6 2	喜望の森スキー場 (○20)					K-8	プロムナード、ショッピングモール
湯沢町	H 2	山手山スキー場 (○21)	K-8			布知スキー場 (○1)	K-9	プロムナード、ショッピングモール
	H 3	喜望 (▽22)	K-7,8			土知スキー場 (○2)		
						岩原スキー場 (○3)		
	S 2 6						Y-1	
	S 2 7							
	S 2 9							
	S 3 0							
	S 3 4	沼沢高原スキー場 (○4)	Y-1				Y-2	区画整理
	S 3 5	中里スキー場 (○5)	Y-2				Y-3	スケート場
	S 3 6	苗圃国際スキー場 (○6)	Y-2,3					
	S 3 9	リゾート村 (△7)	Y-2,3	国民宿舎 (○8)	Y-3			
	S 4 3			三回観光スキー場 (○9)	Y-3			
	S 4 4			二層スキー場 (○10)	Y-3			
	S 4 5	三又高原スキー場 (○11)	Y-3	白坂スキー場 (○12)	Y-3			
	S 4 6	中里リゾートスキー場 (○13)	Y-3				Y-4	
	S 4 7			沼沢新日本スキー場 (○14)	Y-3			
	S 4 8			沼沢カミヤスキー場 (○15)	Y-3			
	S 4 9							
	S 5 3					リゾートマンション (○16) ※※※	Y-5	長宿街 (一部)、県立団地、区画整理※、シンボルタワー、プロムナード
	S 5 5	高原植物園 (□17)	Y-5					
	S 5 8	中央公園 (○18)	Y-5					
		歴史民俗資料館 (□19)	Y-5					
	S 6 0	共同浴場 (☆20)	Y-5					
	S 6 1	野外ステージ (□21)	Y-5					
		ゴンドラ (□22)	Y-5					
	S 6 2	柳立高原スキー場 (○23)	Y-5					
	S 6 3	船ヶ山スキー場 (○24)	Y-5					
	H 2					指図駅 ※	Y-6	
	H 3					カミヤスキー場 (○25)		
	H 4	レジャーブル (○26)	Y-5			カミヤスキー場 (○27)	Y-7	
	H 5	まちづくり条例 (28) ※	Y-7					

※ 土地利用規制・環境
 ※※ 平成5年までに18校が完成
 ※※※ 平成5年までに63校が完成

凡例
 ○スキー場 ◇体育施設
 □観光施設 ○公共施設
 ☆温泉施設 △リゾートホテル
 ▽文化交流施設 ○リゾートマンション
 (数字は下図に対応する。)

図-1 草津町の実際の施設の整備状況

図-2 湯沢町の実際の施設の整備状況

ほとんどが市街地部すなわち旧来からの温泉街に提案されたものであるという特徴がみとれる。高原部など比較的开发が進んでいない地域の規制・誘導には効力を発揮したプランも、温泉街のように土地の都市的利用が進み開発の種地が少ない地域で、用地を必要とする事業には効力を発揮し得なかったといえよう。

(2) 湯沢町のプランと実際の施設などの整備状況(表-7、図-2)

昭和30年以前には、「スキー場(1~3)」の開発が行われていたが、プランが作成されてからも「湯沢高原スキー場(4)」 「中里スキー場(5)」 「苗場国際スキー場(6)」 が、行政あるいは民間業者によって整備されている。また、同時期に「リゾートホテル(7)」 「国民宿舎(8)」 も整備された。昭和40年代にスキー場開発が集中しているが、これらは「Y-3」の中で言及されており、ある程度意図されていたものであるが、プランで具体的に場所が示されたもの(11、13)以外に民間業者によって想定しない場所に開発されたスキー場(9、10、12、14、15)も多くみられる。

昭和55年以降は、「Y-5」で提案されている「高原植物園(17)」 「中央公園(18)」 「歴史民俗資料館(19)」 など数多くの施設が整備され、また、「ゴンドラ(22)」 やシャトルバス運行なども整備された。この時代、概ね、公共の観光・レクリエーション施設、交通基盤は実現しているといえよう。

ところが、昭和53年から建設され始めた「リゾートマンション(16)」 は「Y-5」で「今後の民宿街の拡大に備える」ための「民宿街」として用意され、農業振興地域指定から外すなどの措置がとられた地域に集中して立地した。すなわち、プランの意図した方向には整備が進まず、「プランで提案されず整備された施設」が多く生じてしまったわけである。

近年では「豊かな自然と調和した美しい湯沢を作る条例(まちづくり条例)(28)」 が「Y-7」の提言や急激なリゾートマンション開発からの反省を受ける形で策定されている。

(3) プランと実際の施設などの整備状況の両町での比較

草津町では、観光・レクリエーション施設の整備を進めるとともに、幾度となくプランで強調されてきた「土地利用計画」や「指導要綱」「用途地域指定」を実現し、「環状道路」とそれに沿う形で「リゾートホテル」「ペンション街」「リゾートマンション」などの民間開発をある程度だが法的拘束力のある開発の規制・誘導策の基づいて立地させてきた。すなわち施設整備と土地利用の両面で繰り返し提案されてきたことが概ねプランどおりに実現されている。

一方、湯沢町では、スキー場開発やその他いくつかの個々の観光・レクリエーション施設の整備には、プランの影響がみられる。しかしながら、スキー場やリゾートマンションといった開発インパクトの大きい施設が「プランで提案されず整備された施設」として立地している。さらには、近年まで全体的な土地利用計画や開発の規制・誘導策は、プランで提案されず実際にも策定されなかった。

5. プランの果たした役割とその要因

(1) 草津町のプランが果たした役割とその要因

草津町のプランに提案されていた多くの施設などが実現した。この中には整備予定の施設をタイミング良く記入したといった例もみられるが、関係者へのヒアリングによると、プランの中で、開発の

基本方針、ゾーニングや規制・誘導策が提案されたことによって、実際の高原部・市街地部を役割分担し、開発のコントロールを常に意識していたことが確認された。代表例としては、ゾーニングに伴う外郭環状道路が挙げられる。この道路の建設は、後のリゾートマンション建設などの新規開発をその沿道に誘導し、開発を秩序あるものにする効果を上げた。

しかしながら、市街地部で、用地の提供や換地を必要とするタイプの事業が必ずしも実現しなかったことは、既存の法体系の活用によるマスタープランの実現化には限界があることを示唆している。

(2) 湯沢町のプランが果たし得なかった役割とその要因

一方、湯沢町のプランは、施設整備や一部の地区の計画実現に影響を与えたにとどまった。このことは観光産業による地域振興を図るという面からはある程度の効果があったと思われるが、あまりにもプランとは無関係なスキー場やリゾートマンションが建設され、これらを制御できなかったという面で良好な観光地・リゾート地を形成する役割を果たしたとは言い難い。

このように有効に機能しなかった要因としては、まず、初期のプランを中心にプラン自体の内容に問題があるためだと考えられる。すなわち、湯沢町のプランは、①構成が施設計画が中心でありそれも施設の列挙にとどまっているものが多いこと、②町全域の中での地区の役割分担が明確ではなく類似した施設の提案が多くなってしまっていること、③ゾーニングも敷地が示される程度であり不十分なものであったこと、④外部資本の誘致を積極的に提案しているため誘致後の開発のコントロールまでは目がいかなかったこと、といった欠点を持っていた。

しかしながら、1980年代前半に、湯沢町では高速交通体系が急速に整備された時期を迎え、草津町に比べ、開発ポテンシャルが著しく上がるという状況が起こっており、それを踏まえた上で、プランの内容やその実現に与えた影響を考えてみる必要もあろう。

ところが、この時期に、湯沢町にはプランが存在していない(Y-5と6の間)。その後の外部資本の乱入に備えて適切なプランを作成しておかずプランの空白期を生んでしまったこともプランが有効に機能しなかった要因の一つであろう。まちづくり条例の制定にみられるようにその後のプランの作成が後追的になってしまった感は否めない。草津町に同様の急激な交通条件の向上が生じていた場合を想定しても、その姿がどうなっていたかは想像の域を出ないが、草津町の作成してきたプランをもってすれば、ある程度乱開発を防ぎ得ていたのではないだろうか。

もう一つ、湯沢町の発展過程の特徴を改めて振り返ってみると、元々、湯沢町の観光・リゾート開発は、外部資本によるものが多く、景気や急激な交通体系の整備といった外的要因によって左右されてきており、また実際にそれで地区が潤ってきたという事実(大規模スキー場開発による浅貝地区の救済など)のために町主導の開発や開発を誘導するといった方向に目が向けられなかったという不運さも感じられる。

(3) 秩序ある観光・リゾート地づくりのためにプランが備える条件

草津町では、環状道路の整備や開発の規制・誘導策によって、描かれた将来像やゾーニングがほぼ実現し、適正な開発へのプランの有効性はある程度認められる。一方、湯沢町では、施設や一部地区

の実現に影響を与えたにとどまり、観光産業の振興の面では役割を果たしたが、プランは秩序ある開発に導くことはできなかった。

秩序ある開発を導き良好な観光・リゾート地を作るには、一般にプランが存在しなかったといわれていた湯沢町にもプラン自体は存在していた訳であるからプランを作成すればいいというものではなく、草津町のプランが備えていた次のような条件を満たした的確なプランを作成しておくことが必要であるといえよう。すなわち、草津町のプランは、①「基本方針」「ゾーニング」「施設計画」といったブレイクダウンの流れが明確に存在していた、②それまでの時代に描かれた既存のプランの長所を連続させている（ゾーニングに一貫性を待たせる、開発の規制・誘導策を徐々に強化するなど）、③初期のプランから開発の規制・誘導策が既存の法体系と結びつけて示されていた（例えば、高地の自然景観保全のために自然保護法を用いて「特別保護地区」の指定を要望する（K-2）、ゾーニングを誘導するためにいち早く都市計画法を用いて「観光区」を指定する（K-6）、既存法の許可申請を機会とし行政指導を実施する（K-7）など）、といった長所を持っている。

但し、②に関しては、湯沢町に比べ交通網など外的条件の変化が小さかったという幸運さがプランの連続性や一貫性を担保した面もある。また、③に関しては、草津町でも市街地部ではプランが実現しなかったことが示すように、プランを実現化していくためには、既存の法体系の活用だけでは限界があり、プランの内容をオーソライズしたり、実効性を持った新たな法の整備が不可欠であることは言うまでもない。この点は今後の研究課題である。

6. まとめ

(1) 草津町の発展の歴史の特徴は、地元資本による開発が中心であったことと早い時期に行政が開発の規制・誘導策を打ち出したことに、湯沢町の特徴は、外部資本による開発が中心でかつ急激に進んだことにある。

(2) 草津町のプランは「基本方針」「ゾーニング」「施設計画」といったブレイクダウンの流れが明確に存在したのに対し、湯沢町のプランは「施設計画」が中心で全体の中での施設の位置づけが不明瞭であった。

(3) 草津町では初期のプランから開発の規制・誘導策が既存の法体系と結びつけて示されていた。

(4) 草津町では、環状道路の整備や開発の規制・誘導策によって、描かれた将来像やゾーニングがほぼ実現し、適正な開発へのプランの有効性は高かった。一方、湯沢町では、施設や一部地区の実現に影響を与えたにとどまり、観光産業の振興の面では役割を果たしたが、プランは秩序ある開発に導くことはできなかった。

なお、本論文は、財団法人アジア太平洋観光交流センター主催「第3回観光に関する学術研究論文」（1997.10）で奨励賞に入選した論文に大幅に加筆修正したものである。

最後に、本研究を進めるにあたり、草津町企画開発課山口課長、湯沢町企画調整課南雲課長には、資料提供、ヒアリング協力など大変お世話になった。ここに記して謝意を表する次第である。

<参考文献>

- 1) 日吉淳他：フロリダにおけるリゾート地の発展形成過程に関する研究，都市計画論文誌，No24，pp.151～157，1989
- 2) 浜辺賢司他：ゴールドコーストにおけるリゾート機能の発達過程の研究，都市計画論文誌，No25，pp301～307，1990
- 3) 瀧口哲夫，深田真五：リゾートマンション開発とその問題点に関する研究，都市計画論文誌，No25，pp229～234，1990
- 4) 瀧口哲夫：リゾートマンション開発における開発規制及び土地利用保全に関する研究，1992
- 5) 吉田明他：リゾートマンションの設計コンセプトと色彩の関係について，都市計画論文誌，No27，pp703～709，1992
- 6) 瀧口哲夫，河合正吉：リゾートマンション開発が土地利用に与えた影響に関する研究，都市計画論文誌，No32，pp403～408，1997
- 7) 中村隆司：市町村国土利用計画と土地利用計画の地域区分に関する研究，都市計画論文誌，No27，pp73～78，1992
- 8) 和多治：市街化調整区域における開発許可制度による開発と樹林地の保全に関する研究，都市計画論文誌，No27，pp69～74，1992
- 9) 中村隆司：国土利用に関する計画制度のあり方についての考察，都市計画論文誌，No29，pp61～66，1994
- 10) 中村隆司：市町村国土利用計画における土地利用意向図の提示形態，都市計画論文誌，No30，pp37～32，1995
- 11) 内海麻里，小林口敏：都市計画法等補完型条例と開発指導要綱の関係に関する研究，都市計画論文誌，No31，pp553～558，1996
- 12) 柴田裕，嶋海邦碩：田園地域土地利用誘導における県レベル政策の運用形態の特徴と効果に関する研究，都市計画論文誌，No32，pp409～404，1997
- 13) 中野文彦，十代田朗：群馬県草津町にみるリゾート地の発展過程と「リゾート地としてのマスタープラン」の関連に関する研究，都市計画論文誌，No31，pp103～108，1996
- 14) 山村順次：草津温泉誌第2巻「草津観光発展史」，1992
- 15) 文献14)，pp537～552「草津温泉発展史年表」
- 16) 草津町：都市計画図，昭和38年
- 17) 国土地理院：1/25000地図，昭和47年測図
- 18) 草津町：草津町全図，昭和55年
- 19) 国土地理院：1/25000地図，昭和60年修正
- 20) 草津町：都市計画図，平成3年
- 21) 文献14)，pp337～340
- 22) 草津町：草津町都市計画報告書，1966
- 23) 日本観光協会，東京工業大学鈴木忠盛研究室：草津観光開発基本計画案，1968
- 24) 現代芸術研究所：草津観光開発構想，1971
- 25) 草津町：草津町総合計画，1979
- 26) 草津町：草津町新総合計画，1986
- 27) 草津町策定委員会，日本システム開発研究所：草津町都市整備基本計画調査報告書，1990
- 28) 草津町：草津町リゾート整備計画，1991
- 29) 湯沢町：湯沢町誌，1976
- 30) 文献29)，pp1154～1158「湯沢町年表」
- 31) 新潟日報社：東京都湯沢町，1989
- 32) 新潟日報社：東京都湯沢町は今，1996
- 33) 湯沢町：用途地域図，昭和41.48.61年
- 34) 国土地理院：1/50000地図，昭和37年測図
- 35) 国土地理院：1/50000地図，昭和49年修正
- 36) 国土地理院：1/50000地図，昭和63年測図
- 37) 湯沢町：湯沢町都市計画図及び地形図，平成3年
- 38) 湯沢町：湯沢町合併基本計画，1955
- 39) 湯沢町：新町建設計画，1960
- 40) 湯沢町：湯沢町観光総合開発計画，1971
- 41) 湯沢町：湯沢町総合計画，1989
- 42) 湯沢町：アーバンリゾート30，1991
- 43) 湯沢町：湯沢町総合計画後期計画，1996
- 44) 湯沢町：湯沢町リゾートマンション等の建築状況図，1993

(1998年10月5日原稿受理，1999年3月15日採用決定)