

地域経営における第三セクター活用戦略の失敗

河 西 邦 人

目 次

はじめに

1 章 夕張市の地域経営と第三セクター

2 章 芦別市の地域経営と第三セクター

3 章 第三セクター活用による地域経営の異

結びに代えて

はじめに

夕張市は 2006 年 6 月に、平成に入って 2 例目になる財政再建団体の申請を決めた。夕張市を支えた炭鉱が国のエネルギー政策の転換により、閉山され、人口の減少を食い止めるための新規産業創出が十分できず、夕張市の財政がきわめて悪化した結果である。「炭鉱から観光へ」のキャッチフレーズの下、借金をしながら観光産業振興を推進し、一時期は観光入り込み数の多さが評価され、国から表彰されたこともあったが、その時でさえも観光産業を担っていた第三セクターの経営は累積損失を抱え、夕張市の財政の内情は厳しい状況にあった。北海道空知地方を中心に石炭産業を主産業としていた市町で、人口の急激な減少と産業の衰退から軒並み財政の悪化が進んでいる。その中でも夕張市の財政の悪化は際だっていたが、ついに財政再建団体申請を決め、認められれば来年から財政再建団体として国の管理の下で再建することになっている。

夕張市の財政悪化を招いた一つの理由に、第三セクターを活用した観光産業の振興の失敗がある。夕張市と同様に炭鉱閉山後の地域を支える新規産業として観光を選び、第三セクターを活用してテーマパーク事業を手がけたものの失敗した地域に芦別市がある。芦別市のテーマパーク、「カナディアンワールド」は開業当初から計画倒れで、芦別市は 10 年経たずしてテーマパークとしての事業の継続を諦め、無料の市民公園に衣替えし、存続させている。失敗した事業に追加投資を重ね、泥沼にはまる前に脱して、芦別市の財政に対して致命傷なるのを避けた。

本稿では観光関連事業に取り組む夕張市の第三セクター 2 社と芦別市の第三セクター 1 社

の事例を分析することで、第三セクターの活用による地域経営の戦略の失敗を考察し、第三セクターの経営の問題点を提示していく。

1 章 夕張市の地域経営と第三セクター

1 節 夕張市の観光政策

1960 年代、日本のエネルギー供給源の中心は石炭から石油へ移行し、炭鉱の街として栄えた夕張も、石炭産出量は 1966 年にピークとなり、その後市内の炭鉱が次々閉山され、夕張市においても石炭産業の衰退が予測された。そこで、夕張市は低下していくであろう石炭産業の産出していた価値を補うことができる新しい産業を育成する必要に迫られ、ポスト石炭産業として観光産業への移行が考えられた。夕張市は北海道のほぼ中央に位置しながら、石炭産業へ依存して発展してきたこと、道路交通網が不備なこと、目立った観光資源がないこと、などから、観光産業の振興に対してそれまでは消極的であった。しかしながら、石炭産業が国のエネルギー政策の転換によって将来性を否定されたことから、石炭産業に代わる観光産業の育成を考えざるを得なくなった。

石炭の街夕張において、石炭に関する史蹟、資料の保存、観光を目的にしたテーマパーク「夕張石炭の歴史村」（以下、石炭の歴史村）構想が 1978 年に打ち出され、同年 7 月から石炭博物館建設が着工された。石炭の歴史村は夕張新二鉱跡地 11.7 ヘクタールに 3 ヶ年計画で作られるもので、博物館、模擬坑、SL 館といった石炭に関連する施設と、ループコースター、温水プール、ミニ鉄道などのレクリエーション施設のゾーンから構成されるものである。

そして、1979 年に石炭産業の長期安定と観光による地域振興を公約として掲げていた中田鉄治助役が夕張市長に当選し、既に着工されているテーマパークを 1981 年に全面オープンさせることで観光開発を推し進めていった。石炭の歴史村の構想を実現する中心的な役割を果たす事業主体として、第三セクターが設立されることになった。博物館運営だけでなくテーマパーク運営という営利事業を行うこと、民間の資本を活用することから民間企業形態が望ましいとされ、また、夕張市の地域経営にとって重要な役割を果たさせるため、夕張市がコントロールしやすい第三セクター方式の事業形態を選択したようである。翌 1980 年 5 月、夕張市が中心となり、地元の運輸会社、夕張市で石炭を採掘していた北炭、三井観光開発、夕張鉄道、地元金融機関、遊具メーカー、地場企業らが出資して、資本金 6,000 万円で第三セクター「株式会社石炭の歴史村観光」（以後、石炭の歴史村観光）を設立した。夕張市は 2,850 万円を出資し、筆頭株主であった。

2 節 石炭の歴史村観光とリゾート開発

石炭の歴史村観光は、当初、夕張市が 1980 年に建設した石炭博物館と SL 館の運営を受託

した。1981年には「炭鉱生活館」と水上レストラン「望郷」を同社がオープンさせた。そして、構想の中心的事業となる遊戯施設を中心にした遊園地の建設も始まり、1983年1月と3月の2回で石炭の歴史村観光の資本金を1億円に増資して、遊園地事業への設備投資に備えた。夕張市と石炭の歴史村観光は国の補助金や助成制度などからも資金を調達し、62億円の投資の末、同年6月に「知られざる世界の動物館」と大型遊園地施設「アドベンチャーファミリー」が完成し、石炭の歴史村は全村開業にこぎ着けた。その後も60億円もの投資をして事業を拡大し、夕張市内において1984年にはサイクリングターミナル「黄色いりボン」、1985年には農産物処理加工センター「夕張メロン城」、1986年に「ホテルシュエパロ」などをオープンさせていった。また、1972年に大和鉱業株式会社が造成した「マウントレースイ国際スキー場」を、夕張市が1984年に買収し、石炭の歴史村観光へ経営を任せた。テーマパークとスキー場の経営によって、石炭の歴史村観光は、通年レジャーサービスを提供できる体制となった。

石炭の歴史村観光の設立初年度である1980年度決算は、石炭博物館およびSL館の運営受託で売上高は5,158万円、数万円の赤字であった。博物館の入場者数は81,000人であった。全村開業となった1983年度の決算は、遊園地事業が始まったことで石炭の歴史村への入場者数が487,000人と飛躍的に増加した。夕張市所有の博物館の施設運営受託料に、遊園地事業からの入場料収入が加わったことで、石炭の歴史村観光の売上高は7億1,200万円、遊具施設等の減価償却の影響で損失は1億1,200万円となった。その後、レジャー事業の充実を図る一方、食品加工事業における積極的な事業展開によって1986年度には売上高を約21億円にまで増やしたが、自社所有の施設に対する減価償却の負担が原因で累積赤字を拡大してしまった。

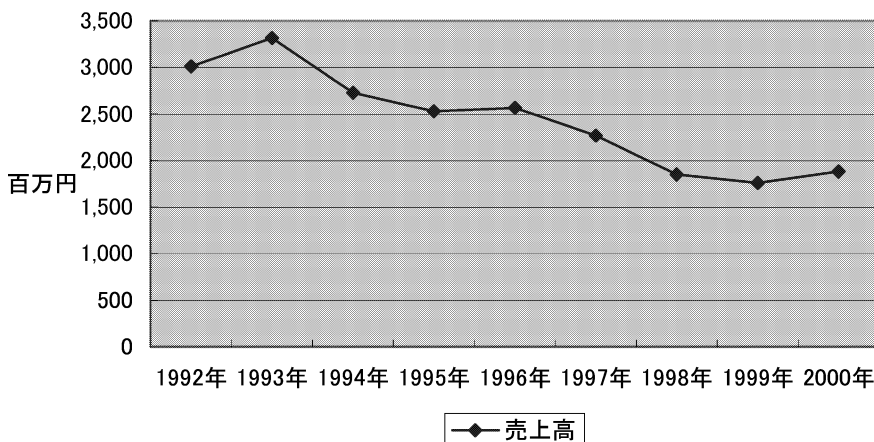
石炭の歴史村観光の累積赤字は拡大したものの、観光入り込み数も増え、売上は順調に増加していたこともあって、中田市長は次の一手として松下幸之助にリゾート開発の話を持ちかけ、松下電器グループの不動産開発管理子会社である松下興産を夕張市へ誘致した。松下興産は年商1,000億円、既に新潟県で妙高パインバレーのスキーリゾートの開発と経営を行っており、当時リゾート開発事業を積極的に推進しようとしていた。夕張市は北海道観光の玄関口である新千歳空港からも、札幌圏からも1時間強の距離にあり、一定規模の交流人口と定住人口の存在から立地的には恵まれており、スキー場経営に適していると考えたのであろう。また、夕張市の積極的な観光政策と支援も松下興産側には魅力的と移ったのであろう。

松下興産は1988年にマウントレースイ国際スキー場を石炭の歴史村観光から買収し、同年10月に資本金1億円で設立した子会社の夕張パインバレーへ経営を任せた。松下興産はスキー場買収後にゲレンデの大規模改修、高速リフトの新設、大型レストランの建設を行い、一方で、1989年12月から地上7階建て客室数118のリゾートホテルの建設に着工した。そして、

松下興産は1991年1月に本格的リゾートホテル、「ロイヤルパインズホテル」を、総工費50億円を投じて開業させた。松下興産はロイヤルパインズホテルの経営も子会社である夕張パイナバレーに任せた。松下興産は総額で100億円以上を投資し、夕張にスキーリゾートを創造したのである。夕張市も路線を短縮し、駅をロイヤルパインズホテル前に移動するようJR北海道を説得した。松下興産は、当時、夕張の冷水山を中心としたリゾートをスキー場の拡張とゴルフ場の建設によって通年リゾート化し、ホテルもさらに数棟建設する事業構想を持っていたようである。

石炭の歴史村観光は松下興産のリゾート開業による観光客入り込み増加の見込みから、ホテルシューパーロを増築し、地上8階建て、156室のホテルへ拡張した。しかしながら、こうした積極的な設備投資の結果、負債が122億円強（1989年度末）に膨れ上がり、スキー場売却による経営改善へ水を差すことになりかねなかった。石炭の歴史村観光はテーマパークである石炭の歴史村と夕張メロン城の事業に絞り込み、経営をスリム化することで経営改善を図ろうとした。夕張のリゾート開発を積極的に進める松下興産は宿泊施設のいっそうの充実を図る意向を持っていたため、石炭の歴史村観光と松下興産の思惑が合致した。松下興産は稼働中のホテルを購入し、ロイヤルパインズホテルと合わせて経営すれば経営効率上がる。一方、石炭の歴史村観光はホテルを売却した資金で債務を軽減できる。1990年末に両社が合意に達し、ホテルシューパーロは40億円で松下興産へ売却されることになった。1992年にホテルの所有権は石炭の歴史村観光から松下興産へ、運営主体は夕張パイナバレーへ移った。ホテルの売却と負債の返済により、石炭の歴史村観光は資産と負債の減少によるバランスシートの改善、施設の減価償却費用の低減による収益性の改善を図るが、依然として経営状況は厳

（図表1）「石炭の歴史村観光の売上高推移」



（東京商工リサーチ資料より作成）

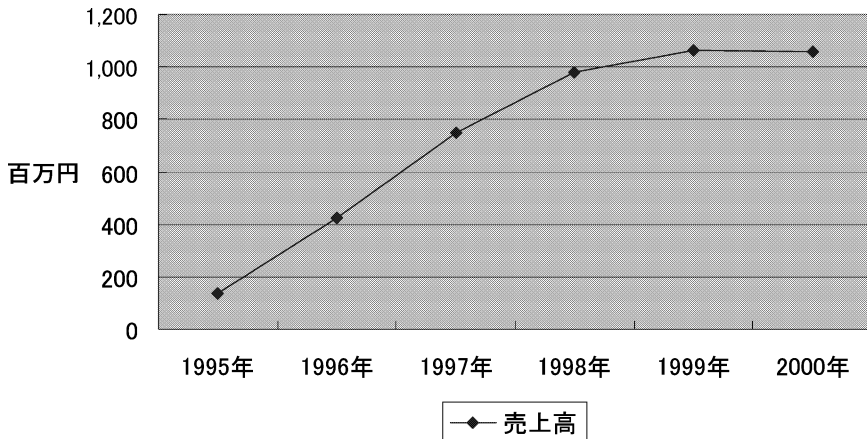
しく、メロンゼリー製造や施設の運営管理といった夕張市からの事業受託に関する経理上の操作で利益を捻出する収益構造だったようである。こうした様々な経営安定の努力によって石炭の歴史村は1992年度、1993年度、1995年度と1億円以上の利益を出し、1995年度末には累積赤字を2億1,200万円にまで縮小した。しかしながら、1997年度と1998年度は事業の一部を第三セクターの夕張観光開発へ譲渡したため、再び赤字に陥り、特に1998年度は1億900万円と大きな赤字になった。その後、再び黒字経営に戻り、累積赤字は2000年度末で2億1,900万円となっている。

3節 夕張観光開発の設立から夕張市の破綻へ

夕張市は雇用の確保、観光地としての宿泊施設の充実を目的に、1994年に閉校した夕張道立北高校校舎を北海道から夕張市が譲り受け、簡易宿泊施設として再利用することに決めた。そこで、北海道炭礦汽船、空知炭鉱、夕張市、石炭の歴史村観光などが3,000万円を出資して、1994年10月に「夕張観光開発株式会社」（以下、夕張観光開発）を設立し、簡易宿泊施設の運営を担わせることになった。社長に中田夕張市長が、副社長と専務取締役役に石炭の歴史村観光の経営陣が就任し、会社自体も石炭の歴史村観光内に置かれ、石炭の歴史村観光と連携しながら経営を行う体制であった。夕張観光開発は夕張市から校舎を無償で借り、総工費9億6,500万円にのぼる改修工事を行った。その資金は夕張市からの3億円の借入と民間金融機関からの借入で調達した。校舎の改装が終わり、1995年7月に「ファミリースクールひまわり」が開業した。ロイヤルパインズホテルやホテルシュエパロとは異なり、顧客を修学旅行や家族へ絞り込んだ低い料金設定の宿泊施設であった。営業初年度から利用客が好調で、夕張観光開発の1995年度（3月決算）の売上高は1億3,700万円（図表2参照）、経常利益も260万円で黒字になった。

マウントレースイスキー場の拡張とロイヤルパインズホテルの新設で、スキーシーズン期の観光客は増加した。しかしながら、テーマパークの石炭の歴史村が道内外の宿泊客を集めるには地味なレジャー施設であり、観光地として近接している富良野や美瑛の知名度には勝てず、スキーシーズン期以外の宿泊客が少なかった。また、バブル経済崩壊によって日本経済が不況に陥り、松下興産は夕張りゾートに対する事業計画を下方修正した。そのため、夕張パインバレーは1994年から閑散期はスキー場に隣接したロイヤルパインズホテルの営業を休止し、夕張市内中心部にあるホテルシュエパロの1館のみの営業体制にした。しかしながら、夏期にスキー場を活用して集客努力をすること、リゾートらしい雰囲気にあるロイヤルパインズホテルの営業を行う方が良いという判断から、1996年にはホテルシュエパロをスキーシーズン以外休業とし、ロイヤルパインズホテルを通年営業することにした。市内中心部にあるホテルを休業することによって、景観を損ねることと商店街の売上が減少する懸念から、

（図表 2）「夕張観光開発の売上高推移」



（東京商工リサーチ資料より作成）

夕張市は松下興産からホテルシューパーロを賃借し、通年営業を維持したいという意向を持った。一方、松下興産側はホテルの賃貸よりも売却を望み、夕張市へ働きかけた。夕張市と松下興産が交渉を行い、夕張市が20億円でホテルシューパーロを買い戻すことで決着した。夕張市がホテルシューパーロを買収した後は、ファミリースクールひまわりを経営している夕張観光開発に経営を任せることになった。夕張市は買収費用を金融機関からの長期借入で調達することにしたが、1995年度末で204億円の市債残高があり、負債の増加による一般会計の悪化が懸念された。

夕張観光開発は1996年7月にホテルシューパーロを再オープンし、10月には経営上の問題から北海道炭礦汽船と空知炭鉱が夕張観光開発の株式を夕張市と石炭の歴史村観光へ売却した。夕張観光開発への出資比率は夕張市と石炭の歴史村観光共に50%ずつになった。夕張市がホテル買収資金を捻出し、松下興産側へ全額支払うまでの期間は、夕張観光開発が無償で借り受け、マークスホテルズ・インターナショナルというホテルチェーンの経営指導を受けながらホテルを運営することになった。12月には夕張市の委託を受け、温泉施設「ゆうばりユーパロの湯」の経営を開始し、人気を集めた。1996年度にホテルシューパーロとユーパロの湯の売上が加わり、夕張観光開発の売上高は4億2,200万円に達したものの、ホテルシューパーロの不振により前年度黒字決算から1億5,300万円の赤字へ転落した。1997年9月に夕張市が石炭の歴史村観光から1,000万円の株式を買い取り、夕張市が夕張観光開発の筆頭株主になり、夕張市による経営支援体制を整えた。1998年4月に石炭の歴史村観光が経営していた「ファミリースクールふれあい」と「サイクリングターミナル黄色いりボン」の事業を譲り受け、夕張観光開発が4月から開業した。こうした夕張市の経営支援と自社の努力によって夕張観

光開発は売上を順調に伸ばし、1997年度と1998年度の利益は3,000万円台の赤字へ縮小した。その後、ホテルシュエパロも閑散期に修学旅行客を積極的に誘致して客室稼働率も改善、ユーパロの湯の好調も手伝い1999年度から黒字経営へ転換した。

2002年2月、夕張市の観光産業で重要な役割を果たしていた松下興産子会社の夕張パインバレーがマウントレースイスキー場と隣接するロイヤルパインズホテルを累積赤字解消の困難さを理由に、2002年3月をもって閉鎖すると発表した。両施設は直近の業績では営業利益段階で1億円強の利益があがっていたが、夏期営業休止期間のための費用負担と借入金の金利負担が重く、経常利益段階では赤字になっていた。松下興産は夕張のリゾート開発と運営に約130億円投資をしていたが、スキー場の買収とスキー場拡張、ロイヤルパインズホテル建設に投資した資金を回収できる見込みが立たず、松下興産本社の経営へ悪影響を与えていた。松下グループ自体も本業である電機製品事業の不振からグループ全体のリストラクチャリングを推進していたため、グループの中核事業と関連性が薄く、不採算事業を抱える松下興産自体がリストラの対象になった。松下興産単独でも、主要事業である不動産事業が低迷していたため、不採算のリゾート事業からの早期撤退が決定されたようである。

夕張市の冬期観光の目玉であったマウントレースイスキー場の営業中止の危機に対して、スキー場に何らかの関わりを持つ夕張市民からスキー場存続の声があがった。夕張商工会議所は、雇用への悪影響、交通機関の利用客減少、観光客の減少、食材や土産品の販売減少、地域のイメージダウンの理由から、夕張市へ要望書を早い段階に提出し、リゾートの営業中止が地域経済へ深刻な影響を与えるという認識を示した。

マウントレースイスキー場とロイヤルパインズホテルには社員25名、パートアルバイト約300名が雇用され、特に冬場の雇用機会創出へ貢献していた。両施設の利用客は年間20万人であり、夕張市の観光入り込み数の約1割を占めていた。夕張市もスキー場撤退による経済損失を年間142億円という試算を示し、他の民間企業による買収等でスキー場事業の存続の道を探ったが、スキー場ビジネスの環境が悪化している状況で採算性を疑問視されるリゾートと判断され、夕張市が望む条件での引き受け手が夕張市内にも夕張市以外にもいなかった。スキー場で練習していた少年スキーチームの父母の会がスキー場存続を求めた署名を始め、夕張商工会議所の存続運動と連動しながら、署名人数を夕張市の人口の4割以上に当たる7,000人以上も集め、市民の関心の高さがうかがえた。夕張市がマウントレースイの施設を買収すれば、年間約7,000万円の固定資産税を失うことになるものの、夕張市は3月末にマウントレースイスキー場とロイヤルパインズホテルを30億円以内で買収し、両施設の経営を夕張観光開発へ委託することを決め、議会から承認を得た。

2002年10月、夕張市議会の承認を得て、夕張市の外郭団体である夕張市土地開発公社は松下興産からマウントレースイスキー場とロイヤルパインズホテルを26億円で買い取り、運営

を夕張観光開発へ委託し、12月から営業を開始することになった。名称はそれぞれ「ゆうばりマウントレースイスキー場」、「ホテルマウントレースイ」に改められた。夕張市が直接、両施設を購入しなかったのは、買い取り資金を市債で調達しようとしたが、夕張市の財政悪化を懸念した北海道が起債に色よい返事をしなかったからと言われている。そこで、夕張市土地開発公社が金融機関から融資を受け、両施設を購入した。夕張市は20年間で両施設を夕張市土地開発公社から買い取る計画であった。

また夏期期間の営業強化のため、スキー場のグレンデを花園化する、プールを温泉化するなどの新たな投資を受託企業である夕張観光開発が行うことになった。温泉は2003年4月開業予定であった。温泉や花園でこれまでの客層を中高年にまで広げる戦略である。夕張観光開発は夕張市から3億9,000万円を借入れ、6種類の温泉風呂を建設し、運営する。温泉施設は20年間で夕張市が買い取る計画であった。

2003年4月、夕張市長選挙が行われた。炭鉱閉山後の夕張市の地域経営で、6期24年間リーダーシップを執ってきた中田鉄治市長が不出馬を決め、4名の新人が立候補した。各候補とも濃淡があるにせよ、中田市長が行ってきた市政に対して距離を置いた政策であった。選挙の結果、後藤健二前夕張市助役が当選した。後藤市長の誕生を受け、同年6月の石炭の歴史村観光と夕張観光開発の株主総会で、後藤市長が代表取締役へ就任した。石炭の歴史村観光の業績は入場料収入が8.7%減少の1億1,000万円になったものの、人件費や管理費の削減の結果、経常利益は3倍近い1,100万円になり、累積損失は2億7,000万円と微減になった。一方、夕張観光開発は新たにゆうばりマウントレースイスキー場とホテルマウントレースイを運営することになり、売上高は1.8倍の18億円、累積赤字を前期の2億1,000万円から7,900万円と大幅に改善した。両社ともに経常利益段階で黒字であるものの、委託料を含めた夕張市からの財政支援が年間30億円あり、こうした支援で両社は黒字を出していたようだ。

2006年6月、夕張市は630億円もの負債を抱えた財政を、自力での再建を断念し、財政再建団体への指定を申請する方針を決めた。夕張市の2005年度決算は黒字であったが、一般会計と事業・公営企業会計の間で、会計年度をまたいで帳簿上の貸付と償還を繰り返す、不適切な会計処理を行い、赤字決算を隠蔽してきたが、2006年度赤字決算になることを受けて、申請することになった。石炭の歴史村観光と夕張観光開発は雇用機会を提供しているため、後藤夕張市長は両社の存続の意向を示していた。しかしながら、高橋北海道知事から第三セクターの存続に対して異論が出された。また夕張市が依頼した経営コンサルタントが8月に経営分析をした結果、石炭の歴史村観光と夕張観光開発を合併し、夕張観光開発を存続会社にする。そしてホテルシュエパロや夕張メロン城といった不採算施設を売却し、債務を軽減する提言を経営コンサルタントは夕張市へ報告し、第三セクター両社と事業のリストラクチャリングが行われる公算が強まっている。

4節 夕張市の第三セクター事例の分析

① 第三セクターの経営分析

夕張は炭鉱のまちとして発展し、かつては炭鉱24山が操業し、夕張市民の多くが石炭産業に関わり、1960年には人口が11万7,000人弱までになっていた。しかしながら、1960年代に入り国内炭よりも海外から輸入される石油の価格が安いことから国が石炭から石油へエネルギーを転換することを決めたため、1950年代は日本の花形産業であった石炭産業の将来は暗いものになってしまった。国は石炭産業の縮小に対して1961年制定の「産炭地域振興臨時措置法」から始まる各種のソフトランディング政策を採り、産炭地に対する産業構造転換のための経済支援を行い始めた。こうした状況の中で、1960年代後半から1970年代にかけて夕張市は、炭鉱の閉山回避と工業団地造成による企業誘致を図るものの、それを上回るペースで炭鉱が閉山され、存続している炭鉱においても人員合理化が行われ、夕張の人口は1977年には人口が5万人を切ってしまった。一方、日本経済も石油ショックを乗り切ったものの、経済は高度成長期のような輝きを失っていた。

1979年に夕張市の5代目市長として中田鉄治氏が選出され、中田市長は急速に縮小する地域経済の構造を急速に転換しようと試みた。夕張メロンで全国的に名前が知られ始めていた農業の振興、企業開発と工場誘致による産業振興にいっそう力を入れると共に、新たに観光レジャー産業の創出が地域経済活性化の第3の柱として据えられた。中田市政の下、「炭鉱から観光へ」を合い言葉に夕張市は観光産業振興へ大きく舵を切った。

地域経済の柱として観光産業が選択されたのは、北海道の主要産業の1つとして期待されていたこと、観光産業が裾野の広い産業で雇用創出効果や経済波及効果が高いことがあった。定住人口が多い札幌市と道外からの観光客の入り口になる新千歳空港から近いという立地的優位性、全国的に知名度を上げやすいこと、石炭産業の衰退による定住人口の減少を観光による交流人口の増加で補えること、明るいイメージのある観光産業で石炭の街というイメージを一新したかった、などが考えられる。また夕張の地形的条件から農業や工業に適した土地に限りがあったので、観光資源をほとんど持たないにもかかわらず、あえて観光産業創出を選択したということもあったのであろう。観光地として夕張市の知名度を高め、その知名度で工場誘致をしやすくする期待もあったかもしれない。

観光産業の創出と振興の構想が考えられた1970年代の中盤において、夕張市には多くの集客を可能にするレジャー施設、観光地、景勝地が少なく、観光レジャー産業への消極的な政策もあって産炭地のイメージは強くても観光地のイメージはあまりなかった。そこで、観光レジャー産業の開発コンセプトとして、炭鉱の街としての地域の歴史と文化を背景にすること、豊かな自然と変化に富んだ地形を活かすこと、全国的なブランドになりつつあった夕張メロンと連動させること、を基盤にし、観光地としての夕張の独自性を打ち出そうとした。

こうした観光地のコンセプトを基盤にして新生夕張をアピールできる観光レジャー施設の開発とイベントの開催が検討された。

しかしながら、十分な集客を可能にする観光レジャー施設建設には多額の投資が必要であり、夕張市の財政だけでは対応できない。そこで、自治省（現総務省）の助言を受け、国の産炭地向けの事業助成を使うことができ、一方で民間の経営資源を導入することができる、経営の自由度が地方自治体と比較して大きい第三セクター方式の活用で夕張市は観光レジャー産業開発を行うことにした。博物館や公園といった公共性の高い施設は夕張市が起債、産炭地向け融資、補助金などで資金調達し、施設を建設した後は第三セクターへ運営を委託する。遊技性の強いレジャー施設は第三セクターが夕張市の信用をバックにして民間金融機関から資金調達する。施設を自ら開発し、経営をする。夕張市と第三セクターはそれぞれの役割を担い、協働しながら観光レジャー産業の開発と運営を行う地域経営の戦略を持っていたのである。

夕張市の経済構造転換を意図した戦略的な第三セクターとして、1980年に三井観光開発株式会社や夕張鉄道株式会社などからも出資を得て、株式会社石炭の歴史村観光が設立された。同社の資本金6,000万円のうち、夕張市は2,850万円を出資し、筆頭株主となり、社長は中田夕張市長が兼任した。石炭の歴史村観光を夕張市の別働隊として機能させるために経営権を夕張市が主導できる立場を確保する一方、出資比率が50%を超えることから生じる夕張市議会からのチェックを減らし、経営の自由度を高めるために、出資比率は47.5%になったと考えられる。

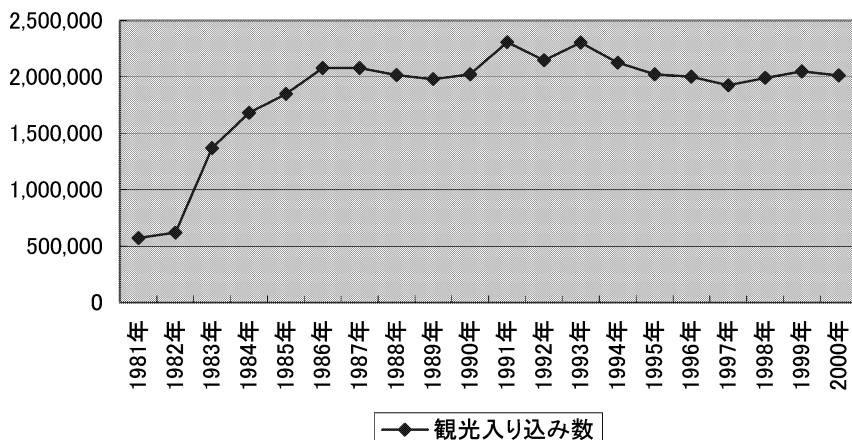
夕張市にとって、観光レジャー産業を地域経済の振興につなげたいため、企業の利益を一義的に考える純粋な民間企業より夕張市の意向を反映しやすい第三セクターが望ましかったといえよう。第三セクターであれば、夕張市が直接行えない事業であっても、地域活性化を主目的としながらも営利性のある事業の幅広い展開も可能である。また、石炭の歴史村観光は夕張市が出資する準公的な性格を持つ組織として国の助成対象になり、地方自治体の信用を背景に民間金融機関からも好条件で融資を受けられる。夕張市にとって地域経済の振興を目的にした、営利性の強い観光レジャー産業事業を行う上で、第三セクターは適切な事業形態と判断したのだろうが、第三セクターの経営上のリスクが夕張市に重くのしかかった。夕張市は観光事業という、移り気な消費者相手の大型プロジェクトのリスク分散をしたかったのかもしれないが、第三セクター事業の採算性や安定性に対する懸念から、金融機関側が夕張市の債務保証を求め、結果として夕張市の考えとは反対にリスク分散が進まなかった面もある。

石炭の歴史村観光は観光レジャー施設の運営だけでなく、地域ブランド化しつつあった夕張メロンを原料とした観光客向け加工食品飲料の開発を行う施設、夕張メロン城の運営も手

がけ、事業の幅が広いものであった。レジャー事業と製造業はビジネスモデルから見れば非関連型多角化であるが、石炭の歴史村観光にとってレジャー施設もメロン加工食品飲料も顧客は夕張市に来る観光客ということで市場が重なることと、両事業に必要な経営資源をある程度夕張市が提供するという、資源供給チャンネルに関して相乗効果が期待された。夕張市が観光産業の振興と関連する新産業の創出といった地域の経営戦略があり、それを具現化する第三セクターであったため、観光レジャー施設の運営と製造業といった異なった事業を石炭の歴史村観光単独で手がけることになった。そして、夕張市にとっても、それぞれの事業に特化した複数の第三セクターを設立し、管理していく手間を省くという、夕張市側の事情が強かったのではないかと考える。結果として、石炭の歴史村観光は異なる事業を上げ、事業から生じるリスクの分散が図られたものの、初期投資と運営費の金額が大きくなる観光事業のリスクに対して、加工食品飲料の製造販売がそのリスクを相殺できなかった。

石炭の歴史村観光は当初の計画よりも業績が悪く、累積赤字を抱えてしまった。日本は内需拡大のためにリゾート開発を国家的に推進している時代であったため、観光を推進していた他地域の地方自治体首長と同様に、中田市長は観光による地域振興の将来に関して強気に見ており、第三セクターの累積赤字も事業が軌道に乗れば直に解消すると考えていたのではない。むしろ積極的に投資をすることで、観光レジャー市場の市場拡大というビジネスチャンスに乗り遅れないようにする意識が勝ったのであろう。夕張市も1990年に国際映画祭の開催をするなどで、観光産業育成へ力を注ぎ続けた。観光入り込み数を一気に増やし（図表3参照）、石炭の歴史村観光の売上が20億円を超し、炭鉱離職者を多く雇用したプラスの側面が評価され、地域再生の成功事例と賞賛された。そうした他地域や国からの賞賛の声は第三

（図表3）「夕張市の観光入り込み数」



（北海道経済部の資料より作成）

セクターの累積赤字拡大といったマイナス要因から目を逸らさせ、中田市長は自らの地域経営の方向に自信を持たせることになったのかもしれない。

しかしながら、現実的に石炭の歴史村観光が累積赤字を抱えていると、夕張市の観光政策に合わせて同社が資金調達し、事業の拡張戦略を取ることが資金調達の制約で難しくなってしまった。そこで、夕張市は新たに夕張観光開発という、宿泊業を主要事業とする第三セクターを設立したとも思われる。夕張観光開発の設立時の資本構成は夕張市は筆頭株主にはならなかったものの、夕張市と石炭の歴史村観光が出資をすることで、中田夕張市長が社長、副社長と専務取締役を石炭の歴史村観光の経営陣が兼任し、夕張市が夕張観光開発へ影響力を行使できる構造を形成していた。

かつては石炭の歴史村観光が建設、所有していたホテルシューパーロを累積損失軽減のため、松下興産へ売却したが、客室稼働率の低迷に対応したコスト削減から、松下興産はホテルシューパーロの夏期営業を休止した。営業休止による地域経済への影響を懸念する夕張商工会議所や地元商業者の声に押され、夕張市がホテルシューパーロを松下興産から買い戻し、夕張観光開発へ運営を受託した。ホテルシューパーロに関する場当たり的に見える夕張市の売買が、結果として石炭の歴史村観光の債務を軽減した反面、経営が良好であった夕張観光開発に石炭の歴史村観光の債務を移し替えたことになった。スキーシーズン以外の観光入り込みが増加しない限り、ホテルシューパーロが営業することでロイヤルパインズホテルやファミリースクールひまわりと顧客の奪い合いになりかねず、この地区の宿泊施設の客室稼働率が低くなり、共食いになることも懸念されるにも関わらず、ホテルシューパーロの営業維持という地元経済界のニーズに応えたことが、夕張市が借金によって観光を維持する、泥沼へ引きずり込むことになったと考える。

ホテルシューパーロの買い戻しと同じことが2002年の松下興産がマウントレースイスキー場とロイヤルパインズホテルの営業中止発表の時にも生じた。この時期の夕張市の財政は夕張市の税収と地方交付税を合わせた財政標準規模は45億円に対して、債務が10倍以上に膨らんでおり、財政再建団体申請も近いと噂されるくらい、悪化していた。しかしながら、スキー場とホテルの休業に対する夕張市、夕張市議会、夕張の経済界、夕張市民からの地域経済への深刻な影響への懸念やスキーリゾートが消えることへの不満が、結果として夕張市が外郭団体を使って両施設を買い取らせることを後押しした。スキーリゾート買収に必要な新たな30億円程度の借金をすることで一層の財政悪化を招くのは明らかだったにもかかわらず、夕張市は買い取りを決断した。

両施設の経営に関しては、固定資産税の支払い、松下興産の子会社時にあった本社費用の負担、本社からの出向社員の人件費などが発生しないことで、営業黒字を圧縮する費用を削減できるので、両施設だけを経営するのであれば何とかできるかも知れないが、スキー客の入

り込みが減少すれば経営が厳しくなる。人口減少と高齢化に伴う税収の減少と公共サービス費の増加が見込まれる状況で、巨額な債務を抱える夕張市が、スキーリゾート施設を含め観光関連施設を維持していく資金を今後どう捻出するのか、見通しが立ちにくい。

現在、石炭の歴史村観光はテーマパークである石炭の歴史村と夕張メロン城を運営し、ホテルシュエパロ、ホテルマウントレースイ、ファミリースクールひまわり、ファミリースクールふれあい、マウントレースイスキー場を夕張観光開発が経営している。それぞれの第三セクターが多く債務と累積赤字を抱える厳しい経営状況の中で、限られた経営資源を有効に使うため、夕張市の主導で第三セクター間の事業のリストラクチャリングが行われた結果である。夕張市、第三セクターの2社の間で事業の棲み分けが行われているが、夕張市、夕張市土地開発公社、第三セクターの各組織は、事業リスクをグループ内で分散し、各組織の事業リスクを表面的に小さく見せる効果もある。しかしながら、各組織の事業リスクを小さく見せたことで、夕張市を中心とするグループ全体の大きなリスクを覆い隠すことになり、抜本的な解決を遅らせることになったと考える。

特筆すべき観光資源を持たなかった夕張市は観光資源を開発するために、大きな投資をする必要に迫られ、夕張市は旧産炭地向けの振興に関わる公的資金と第三セクターを使つての民間金融機関からの資金で、積極的に観光産業へ投資し、育成してきた。テーマパークのようなレジャー施設は、地方自治体の業務内容からすれば民間企業による経営が望ましいものの、当時の夕張市をめぐる事業環境では、民間企業の単独によるテーマパークの開業は資金回収のリスクから困難だったと見られる。そのため、夕張市が主導し、第三セクター石炭の歴史村観光と役割分担していく地域経営戦略はやむを得ないといえよう。石炭の歴史村が開業したことで、夏期の観光客の集客面での強化につながると判断した松下興産がスキーリゾート開発を進めたとも言えるので、夕張市の第三セクター活用による地域経営戦略は民間投資の呼び水になったとは推測できる。夕張市は博物館や農産物加工処理施設といった公益性の高い施設は夕張市が資金調達し、建設し、石炭の歴史村観光へ運営を任せ、同社に委託料を支払うことで、安定した収益源を確保させた。こうした地方自治体による第三セクターへの事業委託は、第三セクターの経営を安定させるためによく使用される手法である。反面、委託料による安定収入は石炭の歴史村観光の経営改善に対する誘因を下げてしまった弊害もあったのではないかと考える。

② 第三セクター経営の各施設の分析

市役所を中心とした夕張市北部の地区に第三セクターが運営する遊園地、教育観光施設、物産施設、スキー場、宿泊施設がまとまって立地している。それぞれの施設へのアクセスは悪くはない。テーマパークとしての石炭の歴史村はアドベンチャーファミリーと呼ばれる遊

園地、石炭博物館を始めとする見学施設、物産や飲食などのアメニティ施設に分かれる。北海道における遊園地のビジネスは、ゴールデンウィークから10月末までとシーズンが短く、半年間で1年間の収益を稼がねばならないため、遊具施設への投資は慎重にならざるを得ない。残念ながらアドベンチャーファミリー内にある遊具施設は小さな子供向けとしてはいいものの、刺激的な施設は少なく、ごくありきたりの遊園地の施設である。ローラーリ्यूージュという北海道内唯一の施設は、パスポートと呼ばれる遊具施設乗り放題券とは別に料金を支払う必要がある。こうした遊具施設だけでは本州の観光客を喜ばせるのは難しい。また、200万人以上の人口を抱える札幌圏からの集客を考えたとき、札幌市内にあるティネオリンピア遊園地、岩見沢市にある三井グリーンランド、札幌からはほぼ同距離のルスツリゾートといった遊園地に対して、競争優位を持っているかという点と厳しい。見学施設としては夕張の石炭産業や歴史を扱った博物館を中心に10近い施設があり、充実している。見せるタイプの施設が多く、何回も見に来たくなるような見学施設ではないものの、本州からの観光客や修学旅行生には良いかも知れない。見学施設の一部は通年営業である。それほど多くは食べられないものの夏季限定の夕張メロンの食べ放題のイベントは観光客には魅力的だろう。

夕張メロン城は夕張の特産物であるメロンを原料にした飲料等の生産工程の一部を見学できる施設である。ここで石炭の歴史村観光は新しい特産物を開発し、販売している。多くの特産物はメロンを主要素材にしているためか、あまり多く売れているわけではないようで、収益的には厳しい。

ゆうばりマウントレースイスキー場は道内の中では比較的規模の大きなスキー場で、ゴンドラを中心に展開しているコースデザインも良い。コース自体は山頂付近に急斜面、山麓付近に緩斜面があり、多様なスキーヤーやスノーボーダーを楽しませることができる。積雪量と雪質に関しては、他のスキーリゾートに比べて降雪頻度が少ないようだ。早期から営業できるよう、人工降雪機を備えている。そのため、いつでもパウダースノーを楽しみたい、という本州からのスキーヤーやスノーボーダーを満足させられるかという点と厳しいかも知れない。

夕張市内の観光施設が集まる北部の主な宿泊施設としてスキー場に隣接したりリゾートホテルのホテルマウントレースイ(118室)、市役所近くのビジネスホテルのホテルシューパロ(153室)、小学校と高校の校舎を改修して安価な宿泊施設にしたファミリースクールふれあいとファミリースクールひまわりがある。ホテルマウントレースイはリゾートホテルらしいゴージャスな感じがある。一方、ホテルシューパロは小綺麗な中価格帯の大型ビジネスホテルである。観光客からビジネス客までのニーズに応えられる幅広い宿泊施設を揃えているが、現在の観光入り込み数では客室は過剰のようである。スキーシーズンの1月から2月、夏期の夏休み期間の客室稼働率は良いようであるが、それ以外の期間の客室稼働率は厳しいようだ。

第三セクターが運営する観光施設と宿泊施設は、北海道内の他地域のリゾートと比較して、高い競争力を持っていると言いがたい。観光施設が炭鉱離職者の受け皿となっているせいか、施設スタッフの提供するサービス品質が低い施設も見られる。観光施設は初期投資もかかり、それ以降も集客のために更新投資を行っていかなければならないが、経営状況が悪くて更新投資が行えない、更新投資が十分でないため施設の陳腐化を招く、施設の陳腐化が顧客の集客へマイナスになり経営状況が改善しない、という悪循環に陥っていると考えられる。

2 章 芦別市の地域経営と第三セクター

1 節 星の降る里芦別の沿革

① 星の降る里芦別計画と第三セクター設立の経緯

北海道の中心近くに位置し、三方を山に囲まれた芦別市は、農業、林業を主要産業としていたが、石炭の発掘により炭鉱の街として栄えた。しかしながら、日本のエネルギー政策が石炭から石油へシフトすることにより、石炭産業へ依存していた北海道の産炭地は地域社会自体の衰退が予想された。そうした事態に対して政府、通産省は産炭地振興のための基金制度を創設した。北海道に存在する産炭地も通産省の外郭団体である産業基盤整備基金から資金を導入し、それぞれの地域のビジョンに基づいて地域振興のための事業へ投入する計画を立案することになった。芦別市もその例外ではなく、炭鉱の合理化、縮小に伴って炭鉱を中心に栄えた地域社会は衰退し、最盛期には75,000人に達した人口も3万人を切り、市の将来は不確実なものであった。そこで、芦別市は石炭産業に代わる産業ビジョンを描く必要に迫られた。芦別市が造成した芦別工業団地には、国際的なベアリングメーカーである北日本精機を始めとして7社が進出しているが、それでも炭鉱縮小に伴う雇用機会の確保には十分でなく、新たな企業誘致が進められた。

夕張市と同様、工業振興に加えて、成功すれば雇用の増加に加えて、交流人口の増加や知名度の向上が期待できる観光産業による地域の活性化も考慮され、1979年に策定された芦別市の第2次総合計画では観光レジャー産業が計画の中心に据えられた。観光やレジャー産業は宿泊、飲食、交通、特産物などへの需要を期待できるように経済効果も大きく、多くの観光客が訪れることから街を明るくし、全国に名前が知られれば郷土への誇りを高める効果もある。芦別市に隣接した富良野市も当時、観光に力を入れ始めており、地域間での相乗効果も期待できる。

芦別市が観光産業による地域活性化の活路を見いだそうとしていた1984年9月に、広告代理店の株式会社東急エージェンシー北海道支社（以下、東急エージェンシー）から「星の降る里」構想が芦別市へ提案された。芦別市の空気が澄んでおり、星が綺麗に見られるということから、星をテーマに街の活性化を図るというものであった。炭鉱の閉山と共に芦別市を

去った人たちの故郷にしたい、という芦別市のビジョンとも合致し、市民へ夢を与える東急エージェンシーからの提案は芦別市に受け入れられた。同年12月に芦別市は「星の降る里」を宣言し、星と天体をテーマにした観光事業開発のプロジェクトが動き出すことになった。

観光産業を市の活性化の中心に据えようとするものの、芦別市には他の観光地域に対して特徴ある観光施設が少なく、観光客に立ち寄ってもらえる自然観光の開発も十分と言えない。そのため、新たな観光資源を創出する必要があった。芦別市には五重塔の形をしたホテル、日本庭園を模した大浴場などを持つ、日本の中世をテーマにした「芦別レジャーランド」が営業しており、近隣の市町村から訪れる人で人気を集めていた。この芦別レジャーランドの成功から芦別市に新しいテーマパークを建設し、人気の芦別レジャーランドとの相乗効果によって観光レジャー客を集客しようという東急エージェンシーの提案が芦別市に受け入れられた。芦別市は「星の降る里」構想を提案し、テーマパーク事業に詳しく、東急グループを後ろ盾にしている東急エージェンシー北海道支社と共同で計画を策定し始める。そして、2年後の1986年12月に星と天体の観光レジャー施設を中心にして地域振興を行う「星の降る里ワールド基本計画」が策定された。翌1987年11月に前年策定した基本計画をベースにしながらもレジャー施設に関して一部見直した事業計画が決定した。

その事業計画によると油谷地区の炭鉱跡地230ヘクタールに総事業費約70億円を費やして、屋内型ウォーターパークを中心に、小説「赤毛のアン」のテーマパーク、収容人員200名規模のホテルを建設するというものであった。星をテーマにした観光レジャーテーマパークという当初案は、かなり修正されたことになる。東急エージェンシー側から提案され「赤毛のアン」のテーマパークのコンセプトは、「赤毛のアン」が執筆されたカナダ東部にあるプリンス・エドワード島へ多くの観光客が訪れており、それを日本で再現するところにあった。芦別市側には東急エージェンシーの新たな提案が唐突であったため、テーマパークのコンセプトの変貌をいぶかる声もあった。しかしながら、テーマパークやレジャー施設経営に関してノウハウを持つ広告代理店からの提案だったため、芦別市側は受け入れた。

この事業の主体は芦別市、産業基盤整備基金、東急エージェンシーが中心になって出資する第三セクターが行うことに決まった。通産省の産業基盤整備基金からの出資を受け入れた第三セクターは全国初で、芦別市の石炭産業衰退に伴う地域経済の深刻な衰退を通産省が配慮したのである。1988年3月に、「星の降る里ワールド」の事業主体となる第三セクター「株式会社星の降る里芦別」（以下、星の降る里芦別）が設立された。資本金は7億5,200万円、筆頭株主の芦別市が2億800万円（出資比率28%）を出資、産業基盤整備基金が2億円（出資比率27%）を出資、公益組織が同社の株式55%を所有した。残りの3億4,400万円、45%分の株式は民間企業と個人を含め43株主が引き受けた。民間企業の中でもテーマパークの企画を立案した東急エージェンシーが4,500万円、テーマパークの建設を手がける東急建設が

3,500万円を出資し、東急グループと第三セクターのつながりの深さを示していた。代表取締役社長には東田耕一芦別市長が就任し、この第三セクターへ芦別市が全面的にコミットすることを示したが、経営ノウハウをもたないことから実質的な経営はテーマパーク構想を立案した木村王一氏ら東急エージェンシー関係者へ依存した。

新たに設立された第三セクター、星の降る里芦別は、収支計画と投資の回収をより慎重に検討した結果、同年8月に、投資の嵩む屋内型ウォーターパーク計画を撤回し、「赤毛のアン」のテーマパークを中心とした事業地面積156ヘクタールへ事業規模を縮小した「カナディアンワールド」の計画案を発表した。事業も第1次計画と第2次計画の2期に分けて行うことにし、第1次計画では石炭露天掘り跡地に小説「赤毛のアン」の物語の舞台を再現したテーマパークを建設し、それらの施設を取り巻く形で日本一のラベンダー畑とハーブ畑を造成するもので、第1次計画の事業面積は48ヘクタール、総事業費は39億円を見込んでいた。また、第1次計画の進捗状況に応じて進められる第2次計画では総事業費31億円を投じ、リゾートホテルとコテージ、森林レクリエーション施設等を建設する予定であった。中核的な観光レジャー施設事業は縮小されたものの、カナディアンワールドの計画に連動して、民間企業主体による班溪幌内山周辺の大規模スキー場やゴルフ場を建設するスポーツレジャー地域の開発も構想されていた。そして、芦別市による星と天体の博物館、健康レジャー施設、アウトレジャー施設の計画も構想されており、これらの構想が実現すればかなり大規模な地域開発になる予定であった。

② 事業開始と事業計画との乖離

1989年8月に第1次計画に基づいて、東急建設と地元の建設業者による共同事業体がカナディアンワールド建設に着工したが、新たな施設の建設や開園のための準備などから予想以上に費用が嵩み、総事業費は52億円にまで膨らんでしまった。同年10月には大阪万博や多くの第三セクター事業に携わってきた東急エージェンシーの山本浩氏が星のふる里芦別へ取締役として着任し、テーマパーク事業運営の本格的準備に入ったが、その一方で、「赤毛のアン」のテーマパーク構想の生みの親である木村取締役が体調不良のため退任した。

翌1990年7月28日に、「赤毛のアン」の世界を再現した「カナディアンワールド」がプレオープンし、芦別市民に無料開放された。このプレオープンには、芦別市の人口の約3割にあたる8,300人の市民が来場し、賑わった。翌29日にはグランドオープンし、9,000人が来場、上々の滑り出しを見せた。しかしながら、開園が予定より1ヶ月遅れて夏場の観光客が十分集客できなかった、北海道外の観光客や「赤毛のアン」のファンへのPRや営業活動が不十分だった、2,000円の入場料に比較して魅力が乏しかった、家族向けの遊具施設があまりなく近隣地域のリピーターを獲得できなかった、冬期間の入場者がきわめて少なかった、など

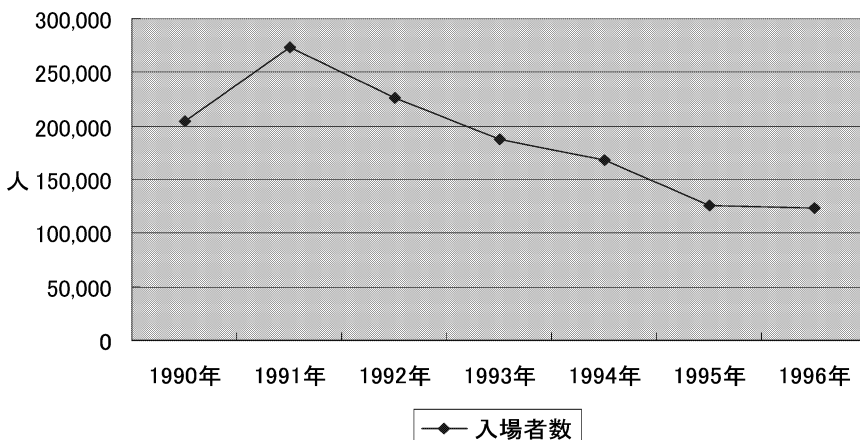
の理由から、1990 年度のカナディアンワールドの年間入場者数は予想の 30 万人を大きく下回る 203,910 人であった。この時期の決算情報を入手できなかったが、予想以下の営業収入と初期投資の影響で 7～8 億円の当期損失が生じたと推測される。

1991 年 3 月にはこうした当初の事業計画以下の経営状況を踏まえて、星の降る里芦別は 122 の民間出資者から出資を募り、資本金を 10 億 4,900 万円へ増資した。主要株主の中ではカナディアンワールドの経営に深く関与している東急エージェンシーが 5,500 万円の増資に応じて、出資比率を 10%弱にまで引き上げた。同年 6 月に、入場者の利便性と入場料収入以外の収入を増加させるために、大型レストランを建設し、星の降る里芦別の直営事業とした。また、同年 7 月には前芦別市助役の松井幸吉氏が星の降る里芦別の代表取締役社長へ就任し、芦別市長を兼任している東田前社長は代表取締役会長へ退いて、経営陣の強化を図った。

通年の営業となった 1991 年度は 36 万人の年間入場者数を見込んでいたが、カナディアンワールドの入場者数は 272,944 人とどまった(図表 4 参照)。前年度の営業期間が 8 ヶ月であったので、1991 年度の入場者数は実質的にマイナス成長といえる。カナディアンワールドを運営する星の降る里芦別は、前年度と同様に大きな赤字を出したと思われる。そこで、同社は、幼児の入場料を 1,500 円から 500 円に値下げする、入場者全体の 1/3 にしか達していない北海道外の潜在的顧客への営業活動を強化する、などマーケティング戦略を再考した。また、1992 年 6 月に施設の魅力を高めるため、1 億 5,000 万円のミニ SL を導入した。

こうした経営努力をしたものの、1992 年度の入場者数は 226,404 人と前年度比 13%の減少になった。星の降る里芦別の 1992 年度の決算では売上が 2 割近く減少し、8 億 4,000 万円の赤字を出して、経営は危機的状況を迎えた。同社は運転資金を金融機関から短期借入で調達

(図表 4) 「カナディアンワールド入場者数（無料入場者含む）」



(芦別市へのヒヤリングより作成)

していたが、1993年7月末に返済予定の短期借入金を返済できない見通しとなり、筆頭株主である芦別市へ支援を依頼した。同年7月に芦別市は同社に対する1億2,000万円の緊急融資を芦別市議会へ提案したが、1992年度末で既に芦別市は、同社に対する直接の債権を約6億円、金融機関に対する同社の債務の損失補償を約45億円抱えているため、これ以上の支援は難しいとして芦別市の提案を芦別市議会は否決した。そこで、星の降る里芦別は金融機関へ返済の繰り延べを要請すると共に、売上金の一部を短期借入金の返済に充てることにして最悪の結果を回避しようと試みた。

星の降る里芦別の会長を務める東田芦別市長は、1993年度内に同社の経営の抜本的再建策を検討することとし、9月の芦別市議会へ同社に対する1億4,550万円の融資を再度提案して市議会の承認を得た。しかしながら、同社には返済期限の過ぎた短期借入金が9億6,300万円あって返済期限を繰り延べてもらっている状態で、危機的状態は依然として続いていた。

③ 経営危機と経営再建への模索

1993年10月、芦別市の緊急融資を受けると共に、星の降る里芦別はパートを含めて92名いた職員の希望退職を募るなど、人員削減に乗り出した。同年12月、星の降る里芦別の松井社長が一身上の理由で辞任した。同社の経営悪化の責任を取ったと推測されるが、当分は社長を置かず、同社の代表権を持つ東田会長が市長職と兼任して経営トップとしての責務を果たすことになった。芦別市長である東田会長が中心となって立案していた星の降る里芦別の再建策がまとまり、1994年2月に取締役会で報告された。それによると、同社は自主再建を諦め、債務の全額を芦別市が肩代わりしてもらおうというものであった。同社の総額61億9,000万円長期・短期借入金は金利免除の上、芦別市が全債務を肩代わりしてもらい、芦別市が毎年3億5,000万円ずつ20年間で返済するというものである。また、国や北海道への経済的支援依頼も視野に入れていた。

借入金がなくなれば星の降る里芦別は、カナディアンワールドの再建に注力し、年間入場者数18万人を前提として、経費削減によって損益分岐点引き下げを図る。まず、カナディアンワールド内の直営で行っていた物販・飲食事業を外部テナント活用へ切り替え、テナント収入を得る。直営事業からの撤退から生じる余剰人員を削減し、固定費を減らす。1995年度から入場者がきわめて少ない1月から3月の期間を休園することで、変動費を減らす。しかしながら、市の一般会計と匹敵するほどの債務の肩代わりを芦別市へ求めた再建案は、芦別市の財政へ重大な影響をおよぼすこと、そして、金利の減免や返済期間の延長など金融機関の協力がなくては実現できないこと、から再建案を実現するまでに紆余曲折が予想された。また、東急エージェンシーから出向していた宮田常務取締役が辞任し、星の降る里芦別には常勤の取締役がいらないという異常事態になった。

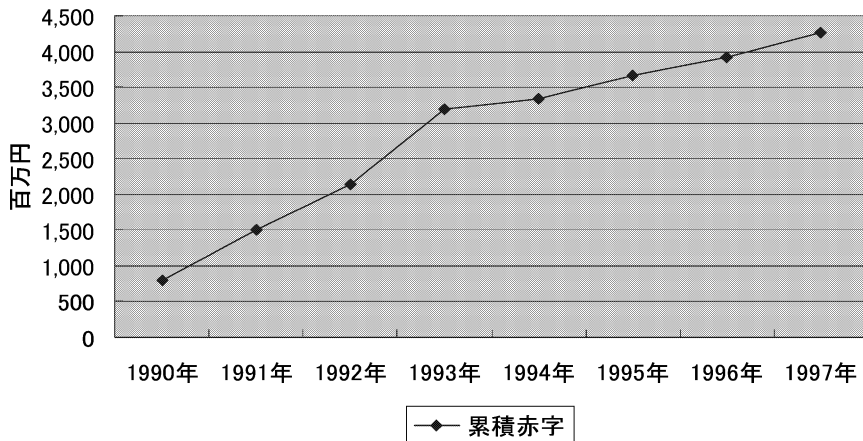
星の降る里芦別の再建案は芦別市から出されたものの、同社の経営は依然として厳しい状態が続いていた。そこで、同社の再建案が出された直後、芦別市は同社に対する追加融資を行うための補正予算案を市議会へ提案し、同社の金利支払いや人件費に充当するための原資として1億8,700万円の追加融資が可決された。しかしながら、芦別市が同社の債務を全額肩代わりする再建支援策は、了承されなかった。

1993年10月からの希望退職者26人に加えて、同社は職員11人を1994年3月末で解雇し、1億円以上人件費を削減することに成功した。芦別市が中心となって星の降る里芦別を支援する動きに呼応して、カナディアンワールド内においてボランティアで観光案内をする支援グループが芦別市民の中から現れる一方、他の市民グループが同社に対する監査請求の署名を選挙管理委員会へ提出して同社の経営問題を明らかにしようとした。1994年6月、芦別市議会は、芦別市が追加議案として提出した、芦別市が星の降る里芦別へ同社の債務と同額の約48億円を貸し付ける財政支援策と東田市長の減給案を可決した。この方法は同社の債務を直接芦別市が肩代わりするのではなく、芦別市は同社の債務返済の原資となる貸付総額48億円を20～30年にわたって貸し続けていくというものであった。芦別市からの支援は貸付金ゆえに、星の降る里芦別が黒字化すれば芦別市からの借入金を返済することになる。

芦別市が既に同社へ貸し付けている約16億円の返済に関しては触れられておらず、事実上返済を免除するものと見られていた。星の降る里芦別の再建策は、一応の道筋をつけたものの、同社唯一の代表取締役を務める東田芦別市長は経営責任を取り、星の降る里芦別の問題が重大な争点となるであろう、1995年4月の市長選挙への不出馬を表明した。11月から3月まで休園となった1994年度のカナディアンワールドの入場者数は目標の18万人を下回り、168,651人とどまった。その結果、星の降る里芦別の業績も約1億5,000万円の赤字で、累積赤字は約33億3,600万円にまで膨らんでしまった（図表5参照）。

1995年3月、星の降る里芦別の抱える約46億円の債務に関して、融資している金融機関との間に金利支払いを大幅に繰り延べることで最終合意に達した。その内容は以下のようなものである。地域振興整備公団と北海道東北開発公庫の政府系機関から借り入れている23億円の長期債務に対しては元金を20年の分割均等払いとし、金利は21年目から10年で支払う。北海道拓殖銀行、北海道銀行、日本興業銀行から借り入れている13億円の長期債務に関しても元金を20年の分割均等払いとし、金利は5年間棚上げし、それ以降は従来通りに金利支払いを行う。北海道拓殖銀行や地元の信用金庫などから借り入れている短期債務約10億円に関しても20年の分割均等払いとし、5%前後の金利は1.75%程度に引き下げ支払う。星の降る里芦別への融資団の金融支援策で支払い条件は楽になるが、同社は年間2億円強の支払いが発生する。それに相当する貸付金を芦別市が同社へ貸し付け、事実上同社の債務を市が肩代わりする。そのための予算は、既に芦別市の1995年度予算案に計上されていた。

(図表5) 「星の降る里芦別の累積赤字の推移」



(芦別市へのヒヤリングより作成)

④ 経営再建の失敗と破綻処理

懸案だった星の降る里芦別の債務に関して、芦別市が事実上肩代わりすることで決着し、同社の融資団との金融支援に関しても合意がなされ、同社は債務から解放され、経営再建に注力することになった。1995年度の入場者数はその年度の採算ラインである13万人を超える、前年度の1割増の15万8,000人とした。そのため、アニメショー、サマークリスマス、ハロウィンなどのイベントを積極的に開催し、新たにオルゴール館の開館で集客に努めることとなった。また、入場料2,000円は変えないものの、4人家族で5,000円のファミリー料金、入場回数に応じて割引をするリピーター料金の新設という、価格戦略を見直した。こうしたマーケティング戦略のターゲットは主に家族向けであるが、それ以外に企業や学校の団体旅行もターゲットにして、営業を強化していくことになった。

星の降る里芦別は経営再建に向けて集客力を強化していた矢先、社内において新たな問題が発生した。1995年4月に芦別市では市長選挙が行われ、東田前市長は出馬せず、林政志氏が市長に当選した。東田前市長が芦別市長として星の降る里芦別の代表取締役を兼任していたので、6月の定時株主総会で林新市長が取締役へ選出され、取締役会で代表取締役へ就任する予定であった。ところが、芦別市長選挙後、東田氏が定時株主総会を待たずに代表取締役を辞任するとして取締役会で辞表を出した。同社は代表権を持つ取締役が東田前市長一人だけだったので辞表は受理されず、辞表は取締役会預かりとし、5月に臨時株主総会を開催して東田氏の辞任を認めることで落ち着いたが、東田氏の行動に反発した3人の取締役が辞任した。星の降る里芦別内部の混乱は、5月の臨時株主総会で4人の新取締役を選任し、林市長が代表取締役社長へ就任したことで収束され、新体制の下で経営再建を行うことになっ

た。

カナディアンワールドは開園してから5年経過したが、園内の建物に著しい痛みが出始めた。建物は東急建設と地元の建設業者による共同事業体が建設したものであったが、無償の補修を要求できる期間が建物引渡し後1年であるため、本格的に修繕すれば多額の金額が見込まれた。こうした補修費用は、管理者である星の降る里芦別が負担しなくてはならない。しかしながら、運転資金の確保すら難しい同社の財務状況では、多額の補修費用の捻出は無理であった。建物の補修問題は、同社の再建に対して再び議論を呼び起こすことになった。

一方、新たなマーケティング努力を行った1995年度のカナディアンワールドの入場者数は、団体客は確保できたものの、個人客が他のレジャー施設へ流れた結果、125,760人と前年比25%の減少であった。有料入場者数で見ると、107,461人と採算ラインの13万人を2万人以上も下回っており、職員を6人削減して人件費を圧縮した効果も相殺されてしまった。1995年11月の芦別市議会では星の降る里芦別の経営に対する厳しい質問が相次ぎ、林市長は初めて、入場料の無料化をも視野に入れた事業形態の抜本的見直しを言及した。1995年度の星の降る里芦別の決算は、当期損失が約3億2,000万円、累積赤字が約36億6,000万円と、赤字は前年より悪化してしまった。

1996年6月、北海道新聞社が道新情報研究所へ委託し芦別市民125人にインタビュー調査を行い、芦別市が星の降る里芦別の債務を事実上肩代わりすることに対して53.6%の人が適当でないと回答した。また、カナディアンワールドの将来に関して、営業継続を望んでいる人は2.4%、民間企業への売却が32%、廃園が27.2%、市営公園化が21.6%という回答が寄せられた（北海道新聞、1996年6月22日25面から引用）。この世論調査は、星の降る里芦別の経営失敗に関して見切りをつけるべきという厳しい意見を多くの市民が持っていることを示し、同社の経営陣に衝撃を与えた。1996年度は幼児の入場料を無料化し、加えて猿回しや機関車トーマスなどのイベントを開催するなど、家族客へのアピールを図った結果、カナディアンワールドの入場者数は前年度1.5%減少の123,915人と下げ止まった。しかしながら、採算ラインである有料入場者数11万人を1万6,000人下回り、前年度並みの赤字が見込まれた。そのため、1997年度は営業を継続すると林社長兼芦別市長は表明していたものの、翌年度の運転資金1,400万円も確保できない懸念が生じるほど、同社のキャッシュフローは厳しい状況に追い込まれていた。

1997年度もカナディアンワールドの入場者数は採算ラインにおよばず苦戦し、固定資産税の納入などが追い打ちをかけ、星の降る里芦別は年度内に資金がショートする可能性が出てきた。そこで、同社は事業の譲渡先を探したが引き受け手はおらず、1997年9月、林社長兼市長は同社の株主懇談会を開催し、星の降る里芦別を清算してカナディアンワールド事業を廃止、民間企業へのカナディアンワールド事業の譲渡、芦別市の支援強化などの8つの代替

案を示した。その代替案の中から営利事業としての存続を断念し、カナディアンワールドを市営公園化する方針を林社長兼市長は提案した。

市営化してカナディアンワールドを残そうとしたのは、融資団との間で合意した金融支援策が、星の降る里芦別の存続を前提にしているためである。同社が清算されたり、芦別市からの貸付金が途絶えれば、金融支援の合意は無効になり、融資団は同社へ一括返済を迫ってくるかも知れない。そうなれば、支払い余力のない同社の損失補償をしている芦別市へ返済が請求され、市の財政は破綻しかねない。また、施設を同社が保有し続けていれば、カナディアンワールドを引き受けてくれる民間企業が現れるかもしれないという期待もあった。カナディアンワールドの市営公園化によって芦別市は公園使用料を同社へ支払い、それを原資として同社は固定資産税を支払う。星の降る里芦別が持つ62億円の債務を同社に残し、芦別市は年間約3億円を同社へ貸し付けて債務の返済に充てさせる。市営公園化によって、芦別市の費用で設備の維持費を捻出することが可能になる。市営公園化に伴って公園使用料や管理費などとして年間5,000万円から1億円発生するという試算が同社から出された。公園の市営化に伴う新たな負担を芦別市が負うことに対して、市議会からは融資団との合意を見直し、会社を清算して債務カットするか、返済の繰り延べるべき、という声もあがっていた。

星の降る里芦別はカナディアンワールドの市営化を決めたことで、1997年11月末で芦別市からの出向職員を除く従業員全員を解雇した。そして、1998年1月の臨時株主総会で、カナディアンワールドの市営公園化の方針が正式に承認された。しかしながら、同社の資金繰りは1998年3月に固定資産税2,500万円支払いを含む5,000万円の不足が予想され、予断を許さなかった。また、東田前社長ら旧経営陣3人が個人保証していたため、融資団との合意では取り扱われなかった、地域総合整備財団のふるさと融資5億8,000万円の延滞が新たな問題として浮上した。

ふるさと融資は、地方自治体が地域総合整備事業債によって調達した資金を地域総合整備財団経由で事業者へ無利子で融資する方法で、債券償還時には金利の75%が地方交付税交付金で補填される。芦別市はこのスキームを使い、星の降る里芦別へ6億8,000万円融資をしていたが、1億円あまりを返済した時点で同社が返済不能になり、保証行の日本興業銀行が代位弁済している。この債務に関して芦別市が追加支援したいと林市長から報告があった。

星の降る里芦別に関わる情報が十分公開されないまま、こうした追加支援の要請が次々と出されて泥沼化する危機感を持った芦別市議会は、1998年3月の議会の委員会で星の降る里芦別への貸付金2億7,849万円を市の商工費予算から削除し、同社への支援凍結を決めた。同年6月、林市長は芦別市が事実上の債務肩代わりすることによって同社を存続させることが、芦別市にとってもっとも経済的負担が少ないことを情報公開して説明し、カナディアンワールドの3施設のみを市営公園化し、公園管理委託費を圧縮する新提案を行った。新提案

に対して芦別市議会は星の降る里芦別対策特別委員会を設置し、市議会で同社を存続させるか清算するかを議論することになった。

カナディアンワールドが市営公園化されることを前提に、職員の解雇などをしてカナディアンワールドの事業から撤退を図っていた星の降る里芦別は、肝心の市営公園化が宙に浮いたため、1998年度のカナディアンワールドの営業を休止させた。事業活動を休止した中で、星の降る里芦別の1997年度の決算が定時株主総会で報告され、3億1,627万円の当期損失と42億6,449万円の累積赤字が株主によって承認された。一部施設の市営公園化に関して、同社の事業の採算性や存続の意味に対して異議を唱える株主が一部いたが、林社長兼市長は、芦別市は同社の固定資産税を減免することと、会社の存続がもっとも芦別市にとって負担が少ないことを強調し、株主に理解を求めた。そして、同年9月、定例の芦別市議会において、同社の債務をすべて芦別市が負担することに対する反発が議員から出るものの、星の降る里芦別への貸付金2億7,849万円は難産の末に認められた。

融資団との金融支援の合意を見直して債務の圧縮を図れという市議会の声を受けて、林市長は産業基盤整備基金、地域振興整備公団、通産省、資源エネルギー庁を訪問し、金利の全額カットなど、金融支援の合意内容の見直しを陳情した。また、見直し交渉が不調の場合、星の降る里芦別の清算も視野に入れることを示した。1998年12月、星の降る里芦別の債務を実質的に肩代わりして返済している芦別市は、同社に融資している9金融機関との間で、元金の残り35億円の返済に関して20年均等分割払いを10年延長して30年均等分割払いにすること、民間金融機関に対する金利を0.5%に下げ、99年度分から元金と同時に償還すること、地域振興整備公団と北海道東北開発公庫への返済は別途協議すること、という内容で合意したことを市議会特別委員会で報告した。

金融機関との返済条件変更の合意を受けて林市長は、1999年2月の臨時市議会において、星の降る里芦別に対する97年度と98年度の固定資産税4,800万円を減免する、芦別市によるふるさと融資5億8,000万円の肩代わり、融資団との新しい合意に基づく37億8,200万円の新たな債務負担行為を提案し、可決された。この議決によって1999年度以降も星の降る里芦別が存続し、カナディアンワールドが市営公園として存続することが決定した。同年3月には、林市長は市議会会派代表者会議で、カナディアンワールドの施設を利用した市営公園の基本構想を示した。それによると、4月から10月までの開園で13,000人の入場者を見込み、年間の運営経費は2,417万円で、そのうち1,719万円を芦別市が負担する。一方、市営公園内で営業をするテナントからの収入として264万円を見込んでいた。そして、芦別市は臨時市議会に、星の降る里芦別へ1997年度分の赤字補填と火災保険料として1,800万円の貸付の補正予算案を提出し、可決された。通年にわたりカナディアンワールドを休園していた1998年度星の降る里芦別の業績は、売上がほとんどないため2億2,000万円の赤字で、累積

赤字は44億8,454万円へ増加していた。

市営化されて名称が変わった「カナディアンワールド公園」は芦別市公園条例によって開設され、1999年7月4日に入場料無料の市民公園として再オープンした。星の降る里芦別は、同社所有のカナディアンワールド敷地と施設を25年間芦別市へ無償貸与する。一方、芦別市が同社へ、公園の管理を年間576万円で委託する、経営資金を貸し付ける、臨時職員の人件費を支払う、無償貸与期間中の同社の固定資産税を免除する、などの支援を行うことになった。無料化されたカナディアンワールド公園は人気となり、開園1ヶ月で2万3,500人が入場するほどであった。また、カナディアンワールド内のテナントや芦別市が様々なイベントを開催して人気を盛り上げようとした。2001年1月には、法人道民税と法人事業税を引き下げるため、星の降る里芦別は東急エージェンシーの出資分から5,000万円を減資して、9億9,900万円へ資本金を引き下げた。事業形態を大きく変えた同社の1999年度決算は、減価償却費が主なコスト要因となり2億7,367万円の赤字で、累積赤字は47億5,820万円へ、2000年度には累積赤字は49億1,870万円にまで達している。

2節 事例の分析

① 芦別の地域経営と星の降る里芦別

芦別市の地域経営における一連の問題の発端は、事例で述べられているように、「炭鉱から観光へ」という芦別市の地域経営におけるビジョンの変更が出発点になっている。芦別市は石炭産業の盛衰の影響を直接受けたが、それは芦別市の産業構造が石炭産業という単一の産業への依存が高く、リスクの分散が十分でなかったことを示している。産業ポートフォリオ戦略の考え方からすれば、石炭産業が地域社会へ大きな価値を産出している間に積極的な産業の創造と育成を行わなければならなかった。しかしながら、芦別市は石炭産業の衰退が進行してから産業構造転換のために用意されていた産炭地に対する国の支援制度を活用し、観光産業という新規産業を創出しようとした。結果は地域の主力産業であった石炭産業の産出していた価値を代替できるだけの産業を育てられなかったため、石炭産業の衰退と共に地域社会も衰退することになってしまった。

石炭産業の衰退に対して、芦別市は観光産業の創出を含めていくつかの地域振興政策の選択肢を検討中に、東急エージェンシーが地域振興を実現する具体的戦略を「星の降る里」構想の中で提示した。大手広告代理店が作成した構想ゆえに、芦別市側にとって理路整然として説得力があり、加えて非常に発展性があるものであり、実現性があるものと映ったようである。観光による地域振興の構想は当時、多くの地域でも採用された地域経営戦略であり、結果的にはこの構想は失敗に終わったが、芦別市を取り巻く環境を考えれば「星の降る里」構想を立案した東急エージェンシーも、その構想に乗った芦別市も責めることは難しい。1980

年代中盤は、日米の貿易収支不均衡から米国が日本へ内需拡大の要求をし、内需拡大が日本にとっての重要課題であり、日本人の消費意欲を喚起しつつ、大がかりな建設工事が発生するリゾート開発は国策に沿った事業であったといえる。それは1987年に「総合保養地域整備法」が施行されていることからもうかがい知れる。

その後、日本で金融緩和政策が採用され、大型事業に関する資金調達が容易になっていった。当時の時代背景と芦別市への観光入り込み数の低下傾向からすれば、観光による地域経済活性化という東急エージェンシーの構想は的を射たもので、経済効果は観光産業だけにとどまらず、宿泊業、建設業、運輸業、農業などへ波及し、芦別市の産業構造転換には良いきっかけになると評価され、採用されたのであろう。日本各地で観光産業による地域振興の戦略案が出されていたため、観光・レジャー施設の供給が需要以上に多くなり、過当競争になる懸念は考えられるが、地域経営における戦略のドメインに関しては、妥当であったと考える。

そして、次に観光戦略を実行する事業体であるが、「星の降る里」構想を実現するための主体として、芦別市と産業基盤整備基金が過半の出資をし、残りを民間企業が出資をする第三セクター形式を選択した。国はエネルギー政策の変更によって、石炭産業の将来を絶てしまったため、国は炭炭地の経済の下支えと産業構造の転換を目的とした各種の経済支援制度を設けた。そうした経済支援制度を十分に享受しようとするれば、第三セクターの事業形態がもっとも適したものであった。「星の降る里」構想が大規模な事業計画であったため、国からの出資や融資だけでは不十分である。事業主体が第三セクターであるならば、後ろ盾である芦別市の信用を利用して、星の降る里芦別の財務状況にはあまり左右されずに民間金融機関から資金を有利な借入条件で調達できる。企業経営と事業活動において資金繰りはきわめて重要であるから、政府、公的金融機関、民間金融機関からの資金調達が容易であるのは大きなメリットである。

しかしながら、資金調達の容易さや好条件は、借入を前提とした事業計画を膨張させ、借入を過剰にしてしまう危険性がある。また、資本効率の悪い事業でも実行可能にしてしまうことも起こりうる。星の降る里の構想は、芦別市の産業構造の転換と地域社会衰退の歯止めを最重要視し、その構想を実現するために、星の降る里芦別の事業における収益性を甘めに予測し、第三セクターの優位性を利用して資金調達をしたのではないかという疑問を感じる。貸す側も倒産のリスクのない芦別市が損失補償をするのであれば、星の降る里芦別の事業計画が多少甘くても貸すであろう。

地域経営戦略の目的は、観光産業によって芦別市の産業構造を変え、人口減少と住民の高齢化という地域社会構造を革新し、地域の衰退を防ごうというものであった。そのため、戦略が成功しなければ、芦別市の地域社会の構造は革新できず、衰退を辿ることが予想された。一方で、こうした地域経営戦略の失敗は地域社会の構造の変化によってもたらされていると

も考えられる。芦別市の社会構造があまりにも急激に変化したため地域経営のリスクヘッジが十分でなく、また、炭鉱から観光へという戦略の転換が急激になり、リスクが大きくなりすぎていたと評価される。また、地域社会の既存のシステムにまったく新しいシステムを組み込むことになり、観光・レジャー施設の建設計画と地域社会のインフラ整備計画という計画間の連携が不十分であったり、観光産業が新たに産出する価値を地域の中で循環させるシステム構築がうまくなされなかったのではないかと考える。

芦別市の採用した地域経営戦略は芦別市の経営幹部と職員の意識改革と業務能力を要求するが、戦略と組織とのギャップが大きすぎたかも知れない。行政は観光事業に関する能力を十分持たず、地域社会内に観光事業への能力とノウハウも十分に保有されておらず、星の降る里構想実現へ地域社会が十分な力を持たなかったのではないか。炭鉱閉山というあまりに急激な社会変化に襲われたため、トップダウン型のリーダーシップでなんとか適応しようとしたが、地域社会を構成する市民や組織が自発的、自律的に地域を支えるという地域力の発揮という価値観を確立できず、行政への依存意識は変わらなかったようである。

芦別市がリスクの大きな観光産業に賭ける地域経営を取らざるを得なかったことは、地域社会が追い込まれた厳しい環境が読みとれる。結果として、芦別市は星の降る里芦別のリスクを負い、債務を肩代わりし、返済することで、市の財政を悪化させ、行政サービスの低下を招いた。しかしながら、地域経営戦略を実行する星の降る里芦別がカナディアンワールドの事業を成功させていたならば、観光産業による地域経営の成果への評価は全く違ったものになっていたゆえに、事業経営に関しての詳細な分析も必要である。

② 星の降る里芦別の経営

芦別市の地域経営における第三セクターを活用した観光戦略は、事業計画自体が甘く、有効性が低いものであり、失敗の主要因であったと考える。事業計画自体の問題に加えて、第三セクターの経営自体で問題を抱えていたと考える。

地方自治体は観光レジャー事業を経営するノウハウを十分に持たない。そこで、「星の降る里」構想を事業化していくためには、民間企業の経営資源を活用する必要があった。地方自治体が抱える課題を解決するために民間企業の活力を利用し、協働を行う形態として、第三セクターは一般的であり、当時は第三セクターの経営破綻もほとんど問題にはなっていなかった。そのため、芦別市が第三セクターを通じて事業を推進したことは合理的な意思決定であったといえる。問題は前述の事業計画の問題と、第三セクターの弱点を考慮しながらうまく活用できなかった経営の問題である。

まず、星の降る里芦別の経営統治に関して考察したい。第三セクターを構成する組織の中でもっとも貢献を期待できるのは、出資によるリターンとリスクを負う組織である。芦別市

は事業計画を推進し、恩恵を受ける地域経営を行う中心的主体であるから、筆頭株主になるという意思決定を行ったのであろう。第2位の株主は産業基盤整備基金で、芦別市の要請を受けて出資をしているため、芦別市と一体として見なしても良いであろう。この2組織で第三セクターの過半の株式を保有し、経営権を握った。しかしながら、この2組織は、観光・レジャー施設の経営ノウハウを十分持たず、第三セクターの経営を中心的に切り盛りするのは難しく、東急エージェンシーから提案された事業計画に対する対応を見る限りでは、株主としての経営を十分にチェックしきれていなかったと考えられる。

「星の降る里」構想を企画し、事業計画立案の中心的役割を果たした、東急エージェンシーは芦別市の要請を受けて実務にあたる取締役を派遣しているものの、6%程度の出資しかしていないため、リスクを取って中心的に経営を行う誘因も働きにくいし、経営に関する最終的な意思決定を行う権限も与えられていなかったと考えられる。第三セクターの代表権を持つ取締役が芦別市長と兼任で実務にはタッチせず、一方で実務を担当するのは少数株主からの出向者である。このように、第三セクターの経営システムにおいて、出資組織の組織間関係から生じる経営上の意思決定に関する権限と責任のねじれが発生していたのではないかと。そして、本来ならば責任を持って第三セクターを経営すべき筆頭株主の長である芦別市長も、観光・レジャー施設の経営実務が分からず投資家の立場に立たざるを得なかったことで、経営において重要なリーダーシップも取れず、経営責任の所在も曖昧になってしまったようである。その結果、出資者の力を最大限引き出し、第三セクターの事業へ貢献させることが不十分にならざるを得なくなっていたと考えられる。

「星の降る里」構想を実現したい芦別市と、実現するためのノウハウを持つ東急エージェンシー、それぞれの組織が持つ使命、最終的な目標、価値観、戦略が異なるから、「星の降る里」構想実現に関わる協働への取り組み方が異なる。星の降る里芦別の取締役であっても、いずれはそれぞれの出身組織へ戻ることから、出身組織の利益を第一に考えてしまいがちになる。たとえ、出身組織へ戻らぬ片道切符の転籍であっても、出身組織の影響から離れて星の降る里芦別の利益を第一に考えて意思決定するのは困難かも知れない。こうした経営陣が出身組織からの目に見えない縛りが、星の降る里芦別の経営システムへ影響を与えていたとみられる。

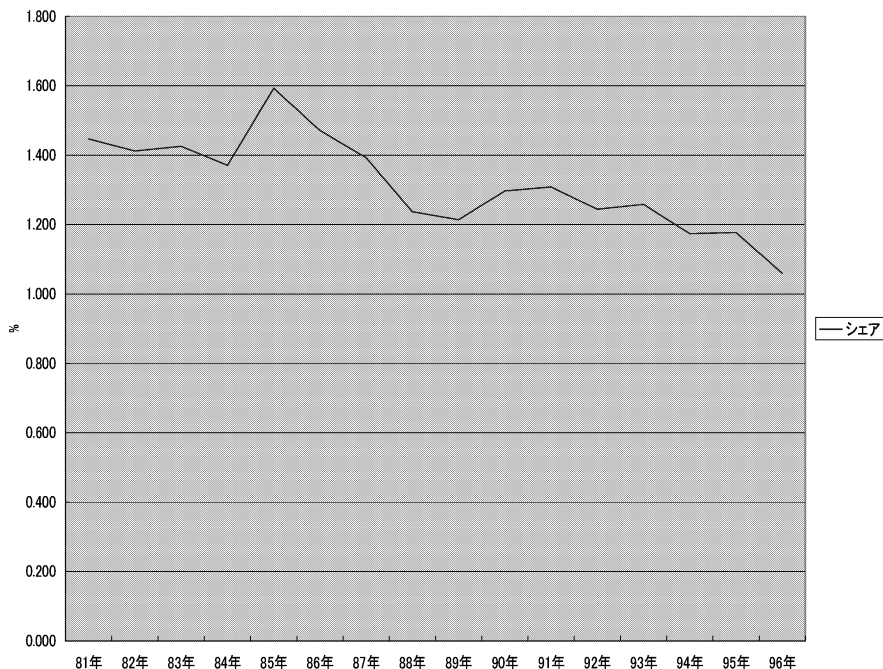
長期間に渡って、組織に関わる人々、特にリーダーの価値観と行動パターンが、外部環境との相互作用の中で組織で共有され、組織文化として形成されていく。星の降る里芦別においては、組織として機能した期間が短く、人数も少なかったため、それぞれの出身組織における価値観や行動パターンの影響下で意思決定や行動をしたと思われるが、組織文化の形成までは至らなかったと考えられる。人材に関しては、星の降る里芦別の事業に関する実務能力を有した人材が、出資組織から選ばれ、同社へ送り込まれたようである。しかしながら、

自治体出向者は制度や法律面に関してのノウハウを提供し、民間出身者は経営面に関してのノウハウを提供するという、機能分担していたようで、個人のノウハウを組織と共有して組織能力としてまでは確立できなかったのではないかと考える。

星の降る里芦別は「星の降る里」構想を実行するために設立された第三セクターであるため、同社の経営戦略は構想に沿ったものである。すなわち、経営戦略において事業ドメインの決定、経営資源の調達、の要素は同社を設立する段階で芦別市が中心になって決定済みであり、同社の裁量余地があったのは競争戦略と事業システムの要素であるが、競争戦略を実行した結果も失敗に終わった。また、テーマパークの経営が失敗したことで、芦別市の地域経営戦略も機能不全に陥った。北海道の観光入り込み数と芦別市の観光入り込み数を比較すると、カナディアンワールド開園前から、北海道における芦別市の観光入り込み数の占める割合は低下傾向であった(図表6参照)。カナディアンワールド開園後は一時的に芦別市の観光入り込み数は増加し、北海道内での入り込みシェアは上昇したが、低下傾向は変えられなかった。

観光入り込み数に関する芦別市の北海道内市場シェアの低迷から考えられるのは、芦別市の観光産業の持つ経営資源の不十分な魅力、カナディアンワールドのコンセプトの誤りと事

(図表6) 「芦別市の道内観光入り込み数シェア」



(北海道経済部の資料より作成)

業戦略修正の遅れがこうした結果を招いたことである。まず、カナディアンワールドのターゲット顧客の市場規模を過大に予測していたのではないか。映画やアニメの影響で「赤毛のアン」の人気はあったものの、固定客を獲得できる付加価値が十分でなかったと思われる。テーマ自体やコンテンツが芦別市と関連が薄く、芦別市の強みを十分活かしていないのも気になる。また、ターゲットを絞り込んで、ターゲットに適した営業を行っていたのであろうか。全国に点在する「赤毛のアン」のファンというセグメントを攻略する効果的なチャンネルは少ないと思われる。当然、広告と営業活動のようなテーマパークの認知と集客のためのマーケティング戦略を立案し、実行しなければならない。星の降る里芦別の経営実務を担当していた東急エージェンシー出身者たちは、広告・営業の専門家であったと思われるが、その広告・営業戦略とその実行の質と量は資金不足のせいと十分とは言えなかったようである。新しいテーマパークを売っていくために、東急エージェンシーが属する東急グループの傘下である日本エアシステム、東急観光、東急ホテルグループなどの経営資源を活用し、それらのグループ企業と協働していく協調戦略が考えられるが、どうやら協働が不十分だったようで、それも営業面における不振の原因になったと考えられる。

そして、開園直後から計画以下の結果しかもたらしていないことに対して事業戦略の修正を行うが、そのタイミングは遅れ気味であった。これは先述した経営統治の構造と、意思決定などの経営システムの問題から生じたのではないか。また、当初のターゲット顧客やテーマパークのコンセプトにこだわった結果、より多くの来場を期待できる市場セグメントに対する事業戦略が的確とはいえなかったところもあったようである。これは埋没原価へのこだわり、政治的思惑と責任、ミスを認めたくない人間心理から生じる慣性によって、実行されている戦略の修正が難しいからであろう。その結果、大幅な事業戦略の修正ができず、結果として営業不振をカバーしきれなかったと考えられる。

③ カナディアンワールドの評価

テーマパークの売上は、天気、景気、人気といった「三気」に影響されると言われる。屋内型テーマパークにしても、天気が悪ければ外へ出かける意欲を失う観光客も多いし、屋外型テーマパークの場合、天気が悪ければ外で楽しめず入場者数の入りは悪くなる。北海道のテーマパークは天気に加えて、冬の降雪と気温の問題が生じる。北海道の冬は寒く、雪が降り積もり、期間限定の雪祭りのようなイベントでなければ屋外で楽しもうという人は少なく、観光客も少なくなるオフシーズンとなる。雪の積もった白銀の世界のカナディアンワールドはロマンチックかもしれないが、オンシーズンと比較して冬期間の入込みが非常に少なくなることを前提に事業計画を立てなくてはならないので、採算を取るのはいちど厳しい。

バブル経済形成による景気上昇局面に星の降る里芦別の計画が立案され、日本の株式相場

が下降局面に入ったバブル経済崩壊の初期にカナディアンワールドが開業した不運もある。天気と景気の逆境に立ち向かうためには、入場者が再び来場したいと思わせる魅力を持った、人気のあるテーマパークを創らなくてはならない。テーマパークの人気は、非日常的な思い出作りの場の創出、価格以上の価値を感じられる体験の提供、テーマパーク来場の利便性などから生まれる。そのため、ターゲット顧客に価値を提供できるテーマパークのコンセプトの構築、来場客のリピーターを獲得するための更新投資を行わなければならない。こうした「三気」を兼ね備えるのは難しく、日本国内のテーマパークは1997年当時で65あったが、黒字のテーマパークは少数と言われており、テーマパークの経営は厳しい。北海道で営業していた帯広市のテーマパーク「グリック王国」も2003年を持って、営業を中止している。天気と景気は外部環境要因で、星の降る里芦別が環境適応できるものの、コントロールは難しい要因であるため、テーマパークとしての人気の視点でカナディアンワールドを分析していきたい。

テーマパークを作るに当たっては、施設というハードも大切であるが、どんな施設を作り、そこでどのような価値を、どのような方法で提供していくかというソフトも重要である。テーマパークのソフトにおいて基盤になるのは、テーマパークのコンセプトである。そのコンセプトは、誰をターゲットにし、どのような娯楽や価値を提供するか、それを実現するためにどのような施設、イベント、サービスを提供するのかを含んだものである。テーマパークのコンセプトは娯楽性の程度と参画性の程度という2つの尺度で4のタイプに分けられると考えられる(図表7参照)。娯楽性の程度が高いのというのは、積極的に入場者を楽しませようという志向が強いということで、反対に娯楽性の程度が低いテーマパークは入場者に対して楽しませるよりもそれ以外の要素、例えば、何かを学ばせるという志向が強いことを意味する。娯楽性の強いテーマパークほど、その娯楽に価値があれば、リピーターを獲得しやすい

(図表7) 「テーマパークの類型」

観覧型テーマパーク カナディアンワールド	レジャー型テーマパーク ディズニーランド	高
		娯楽性
博物館型テーマパーク 夕張の石炭博物館	体験型テーマパーク 旭川市科学館	
低	参画性	高

と言われている。

もう一方の尺度である参画性の程度は、入場者がテーマパークの提供するエンタテインメント・サービスへの程度参画できるかの尺度である。例えば、テーマパークのサービスを入場者が自ら体験しながら楽しめるか、それとも博物館の展示のように動きの少ないプレゼンテーションを見て楽しむのか、という楽しみ方の相違を測るものである。カナディアンワールドの当初のエンタテインメント・サービスは、娯楽性もあるものの教養的なものであり、開園後の投資で娯楽性の高い遊具を増やした。その追加投資は想定外で経営を圧迫する要因になった。また入場者が「赤毛のアン」の世界に身を置くことはできるものの、参画し、能動的に楽しむものではなかった。こうしたエンタテインメント・サービスはある程度「赤毛のアン」の知識と創造力を持たなければ楽しめず、ターゲット顧客は限られてくる。

カナディアンワールドのテーマパークのコンテンツに関しては、前述のようにコンテンツのテーマを小説「赤毛のアン」に求めた。「赤毛のアン」を執筆したルーシー・モンゴメリー住んでいたカナダ東部のセントローレンス湾にあるプリンス・エドワード島へ、北米を中心に多くの観光客が訪れ、美しい自然とヨーロッパ調の街並みを楽しむということである。この島へ訪れる観光客の多くは「赤毛のアン」の読者であり、「赤毛のアン」の小説の世界に浸るのである。日本の女性にも人気のある「赤毛のアン」の世界を日本で再現できたら、女性に人気の高い富良野へ訪れた女性観光客がついでに芦別に立ち寄ってくれるであろうという読みが、東急エージェンシーの企画の原点であったに違いない。カナディアンワールドは、プリンス・エドワード島に存在するような「赤毛のアン」の物語と関連の深い施設や景観を芦別に再現し、日本の「赤毛のアン」の読者に物語の世界を味わってもらおうというコンセプトになった。そのため、「赤毛のアン」の物語に出てくる建物や風景を見て回ることが楽しみの中心になり、「赤毛のアン」の熱心な読者にとっては、物語を反芻しながら、楽しさを感じられるであろう。しかしながら、読者でない入場者にとっては、遊具施設が少ない、異国情緒の溢れるテーマパークとしか感じられないかも知れない。

こうした視点で見ると、カナディアンワールドのテーマは、きわめて絞り込まれた顧客をターゲットにしており、絞り込まれたターゲットの市場が大きければ、多額の投資を回収できるだけの入場者数を確保できるが、そのターゲット市場の規模が小さければ、損益分岐点を低く抑えて少ない入場者数でも利益を出せるようにしなければならない。テーマパークの初期投資に関して、一般的に言われている経験則は入場者数1万人に対して1億円の投資である。星の降る里芦別は、日本における「赤毛のアン」のファンを900万人と推定し、こうしたファンを中心に、富良野への観光入り込みを参考にして年間40万人がカナディアンワールドへ入場すると予測していた。現実には27万人をピークにして、一度も40万人に達していない。入場者に関する誤算は、全国に散らばっているファンで北海道まで足を伸ばそうと

思う熱心なファンが予想よりも少なかったことと、カナディアンワールドに関する「赤毛のアン」のファンへの認知が不十分でなかったことが考えられる。

前者の要因に関しては、市場の算定をする時に希望的観測が含まれ、実際よりも過大な評価をした懸念がある。後者の要因に関しては、「赤毛のアン」のファンの年齢層が幅広く、日本全国に散らばっているため、効果的なターゲット・マーケティングが行えなかったのかも知れない。また、子供の入場料が値下げされたことから考えると、「赤毛のアン」のファンだから来場したのではなく、ごく一般的なレジャー施設としてのカナディアンワールドへ来場した観光客、特に子供連れの家族客が価格に見合うだけの満足を得られなかった可能性を否定できない。一般的なレジャー施設としてカナディアンワールドを捉えて入場した観光客にとって、19世紀のカナダの建設物を中心に構成されているカナディアンワールドのコンテンツは一度見たらもういいといった程度の、リピーター性が低いものだったかもしれない。

3章 第三セクター活用による地域経営の罫

1節 第三セクター活用の戦略的意味

第三セクターは公的セクターと民間セクターの組織特性を持ち合わせることが多い。地方自治体が筆頭株主であったり、代表取締役を出していたり、事業に関わるより重要な経営資源を提供していたりすれば、公的セクター寄りの第三セクターになる。反対に民間企業が筆頭株主であったり、代表取締役を出していたり、事業に関わるより重要な経営資源を提供していたりすれば、民間セクター寄りの第三セクターになる。公的セクター寄りか、否かという第三セクターの特性は地域経営における第三セクターの役割へ影響する。

地方自治体が事業展開にあたって第三セクター方式を活用する一般的な戦略的意味は、民間企業の経営資源を活用できることによって、事業をより効率的に行える、事業リスクを分散できることがまず挙げられる。第二に地方自治体の事業は公共性と、コストを上回る費用を取らない非営利性の強い事業分野へ限定されている。そのため、観光事業など営利性が高くなりやすい事業分野を地方自治体直営で手がけるのは一般的に馴染まないが、地方自治体が事業への関与の余地を残したい場合、第三セクター方式を選択する。それ以外に地方自治体が第三セクター方式を選択する誘因として、経営管理が民間企業ゆえに柔軟に行える、地方自治体に比べて資金の借入れの制約が少ない、予算や議会手続きなどの制約が緩やかである、といった地方自治体にとって使いやすい別働隊として活用する意味合いがある。

地方自治体の協働相手になる民間企業が第三セクター方式を選択する誘因としては、地域社会へ大きな影響を与える事業の場合、地方自治体の関与が信用力、影響力を与えてくれる、という民間企業に不足する経営資源を地方自治体へ依存する意味がある。事業内容によっては地方自治体か、地方自治体が関与する団体しか事業を手がけられないこともあり、事業の

そもその成り立ちが第三セクター方式を前提にしなければならないこともある。また公的な資金助成が受けられ、事業の資金調達を多様化してくれる。事業リスク分散によるメリットを生かし、事業成功の可能性を高める意味もある。

夕張市と芦別市の場合、炭鉱閉山後の地域経済維持と雇用機会の創出という地域経営レベルでの社会課題を解決するために、新たに観光産業を創出しようとした地域革新を伴う戦略で環境適応しようとした。両市共に地域経営の重要かつリスクのある戦略ゆえに、夕張市も芦別市も関与した方が望ましいため、第三セクターを採用したのであろう。また民間企業や民間企業の事業共同体では地域資源を活用することに対する地元対応と、事業規模から生じるリスク対応が十分でなく、地方自治体が関与しなければ、民間企業の進出が望みにくいという事情も考えられる。

芦別市の第三セクター、星の降る里芦別は、東急エージェンシーが芦別市へ企画を持ち込み、芦別市がそれに乗った形である。そのため、芦別市が東急エージェンシーに依存する形で事業が進行し、芦別市は第三セクターの筆頭株主であるにもかかわらず受け身で事業に参画していた感がある。また芦別市が保有していないテーマパーク事業のノウハウを全面的に東急エージェンシーへ依存していたことと、ノウハウという事業の成功に不可欠な経営資源をより低いコストで安定的に調達し、事業のリスクを低減する必要があったので、東急エージェンシーに第三セクターへ出資をさせ、同社に株主としての責務を負わせている。東急エージェンシーにとっては、経営統治の複雑さや困難さといった芦別市の事業関与のデメリットはあるものの、事業リスクの分散、地方自治体を持つ地域における信用力と影響力、補助金や政府系金融機関からの有利な条件の資金調達、芦別市での実績が全国の地方自治体向けビジネスのセールスポイントにできる、などデメリット以上のメリットがあると判断し、芦別市の協働相手になり、第三セクターへ出資をしたのであろう。

それに対して夕張市の第三セクターは、民間資本が入っていたとはいえ、行政主導色がきわめて強い。夕張市の観光関連事業を行う石炭の歴史村観光へ出資をしている民間企業は、離職炭鉱マンの雇用の受け皿として期待する地元の石炭会社、交通手段を提供する運輸会社、遊具施設を供給する遊具会社、資金提供をする民間金融機関であり、事業価値創出に対して協役的な存在である。三井グループで宿泊施設やレジャー施設の経営ノウハウを持つ三井観光開発も、その後、岩見沢市に三井グリーンランドを開業したことを考えれば、主導的に事業へ参画していたとは言えない。こうした第三セクターの出資構成は、観光産業による地域革新に賭ける中田夕張市長の強い意気込みと事業のリスクを夕張市が最終的に負うという覚悟を示しているとも評価できるが、他の出資者が受け身的で夕張市が全面的にリスクを負わざるを得ないという側面もあり、夕張市にとって経営資源を民間企業側へ依存することはあまり期待できなかったかもしれない。夕張観光開発も実質的には夕張市が主導していた。

2節 第三セクター活用の失敗の本質

夕張市と芦別市は観光産業を振興するために第三セクターを活用したが、その結果は第三セクター自体が債務を抱え、両市からの支援がなければ自立できない状況である。石炭の歴史村観光と夕張観光開発の両社の事業は夕張地域の観光活性化へ効果はあったものの、夕張市の財政破綻につながった過大な投資に見合う成果があったかを考えれば、失敗といわざるを得ない。芦別市は第三セクター事業自体をテーマパーク・ビジネスから無償の公共サービスへと変えて当初のビジネスモデルを諦め、第三セクターの債務を芦別市が肩代わりせざるを得なくなった。地域経営の視点からしても人口減少に歯止めがかからず、両市の財政を悪化させ、夕張市では第三セクターへの債務や経済的支援が財政破綻を招いた主要因の一つになってしまった。本節では夕張市と芦別市の第三セクター活用の失敗を比較しながら考察を行っていく。

夕張市と芦別市の第三セクターの事例を分析すると、第三セクターの問題は事業や組織そのものの問題と、第三セクターを中心とした地方自治体、民間企業、地域社会との関係性から生じる問題に大別できる。それらの視点で第三セクターの失敗を考察していく。

① 事業計画の問題

事業計画は事業主体である第三セクターにとって事業進行の目安と進捗状況の確認の役割を果たし、事業に関わる地方自治体、民間企業、取引先などの理解を得るためにも必要である。計画段階で事業の持続性に対する問題点が出てくれば、事業自体を見直し、成功の可能性を高めることもできる。ただし、事業計画はあくまでも計画であり、事業計画と現実の事業状況に乖離が生じるのはしかたがない。問題なのは計画と現実乖離が生じたときに経営資源を調達し、展開していくための事業計画を修正し、経営が破綻しないようにしていくことである。計画と現実の乖離が大きすぎると対処できなくなるため、現実と乖離が大きくならないような実現性の高い事業計画を作ることと、計画と現実乖離が生じたときに早い段階で計画立案の仮説の誤りを認め、より現実的な事業計画と行動へ修正していくことがポイントになる。事業計画に関わる問題は第三セクター固有の問題ではないが、事業計画の甘さは第三セクターの官民の共同事業方式に起因するところもある。また、甘い事業計画でも容易に資金調達できてしまう、制度や貸し手側にも問題があろう。これは第三セクター固有の問題である。

夕張市と芦別市の第三セクターによる事業の計画が甘かったかどうかは、結果からすれば、甘かったとしか言えない。なぜ甘い事業計画が立案され、その事業計画に従って事業が始められたのか。夕張市の第三セクターの場合、テーマパーク経営のノウハウが十分でなく、事業計画が甘くなる要素があった。また中田夕張市長は「炭鉱から観光へ」という公約を掲げ

ているので、公約実現が前提になり、事業計画を無理して作る力が働きやすい要素があった。芦別市の第三セクターの場合、東急エージェンシーが企画を持ち込み、事業計画も同社が中心的に立案した。しかしながら「赤毛のアン」の物語を再現するテーマパークのコンセプトを東急エージェンシーが熟慮の上に事業計画を策定したか、芦別市の経営幹部から疑問もあがったそうである。しかしながら、芦別市は事業計画に対して異議を唱えられるだけの知識と情報を持っていなかったため、東急エージェンシーを信頼し、事業計画を了承した結果、事業計画のように事業はうまくいかず、破綻の道を進んだ。

石炭の歴史村観光と星の降る里芦別の事業が開始されてから、事業計画通りにいかず累積赤字に悩むことになったが、事業計画と現実の乖離に対する対応は、夕張市と芦別市では異なった。夕張市は観光による交流人口の増加と雇用の創出といった地域経営の目標においては一定の成果があり、地域再生の成功事例として地域内外から評価された。夕張市の地域経営における第三セクターの問題は観光産業育成のための過大な投資や費用を回収できず、第三セクターと夕張市の財政を悪化させてしまったことである。事業計画と第三セクターの財政悪化という現実の乖離に対して、夕張市は強気で追加投資をし、リカバーしようとした。観光戦略は夕張市のトップである中田市長が高い優先順位を置いた政策であり、地域社会外からの評価もあったこともあり、夕張市と第三セクターの財政状況に合わせて観光事業の縮小や撤退という意思決定は難しかったから、追加投資をしていったのかもしれない。

芦別市の第三セクターに関しては、テーマパーク事業のコンサルティング・ノウハウを持つ東急エージェンシーが中心にテーマパークの事業の構想から事業計画まで立案したものの、その事業計画は甘く、事業計画に対して実際に事業を進めていく過程で事業費用の増加や入場者数の見込み違いなどから、事業計画は何度も修正されている。事業計画を現実に合わせて下方修正しても、その計画目標すら達成できなかった。東急エージェンシーは芦別市からの仕事が欲しいために、楽観的な事業計画を策定したと、批判されてもしかたがない結果である。

カナディアンワールドの当初のコンセプトが顧客ターゲットを狭め、結果として損益分岐点入場者数を確保できなかったことが事業失敗の出発点である。その後の対応は遅れがちであったがテーマパークのコンセプトを見直し、新規レジャー施設や新規サービスの拡充などの顧客ターゲットを広げる努力をした。しかしながら、テーマパークのテーマが曖昧になり、集客を挽回できなかった。テーマパークの事業開始後にコンセプトを全く異なるものに変えていく、抜本的な修正は難しく、施設の新設や料金の値下げといった小手先の修正しかできない。むしろ、開園から10年経たっていない段階で、傷が深くない前にビジネスから撤退し、無料公園化した撤退戦略を評価すべきかもしれない。

地方自治体が支援している第三セクターの事業も失敗する可能性を含んでいる。大きな痛

手を蒙らないため、そうした失敗の懸念を事業計画に組み込んで、厳しい事業計画も作っておく必要がある。

② 経営統治の問題

第三セクターは基本的には複数の組織が出資をし、設立する事業体であるゆえに、経営統治に関する構造的な経営の難しさを抱えている。ただし、夕張市の第三セクターのように、設立時から夕張市の主導的役割が出資者の間で認識されている場合は、経営統治の構造的問題は緩和される。緩和されるといっても、第三セクターが必要とする資金を始めとした経営資源を出資者が供給し、第三セクターが複数の組織に依存しながら事業を行えば、第三セクターの経営は出資者から影響を受けやすくなることには変わらない。

各出資者の事業目標と第三セクターの事業目標の相違が大きいと、出資者と第三セクターとの間で葛藤が生じる。また出資者間で第三セクターの事業目標が共有されても、第三セクターへの貢献の意思統一が十分できていないと、第三セクターの事業開始後、利害関係の調整に手間取り、迅速かつ有効な経営上の意思決定と実行が行えず、こうした経営統治の機能不全が第三セクターの経営へ悪影響をもたらす。第三セクターが出資者による過剰な経営関与から自立できればよいが、第三セクターの設立目的、設立経緯、出資者の権利、経営資源の依存から難しいことが多く、出資者の経営関与による影響を受けてしまいがちである。

第三セクターが各出資者の共同統治の形を取る場合、出資者が他の出資パートナーへ依存しすぎると、経営における役割分担と経営責任の所在の問題が生じる。芦別市の星の降る里芦別では、事業資金の提供と事業の成果をもっとも多く享受する芦別市、テーマパークの経営能力というもっとも重要な経営資源を提供する東急エージェンシーの役割分担は決まっていた。しかしながら、十分に事業経営のチェックをできるノウハウを持たないままに、出資比率がもっとも高い芦別市は債務保証などもっとも大きな経営責任を負い、第三セクターの事業失敗が芦別市の財政を直接的に悪化させる構造になっていた。

第三セクターが地方自治体のような公益組織と民間企業という異なった組織文化や経営システムを持つ出資者からの経営資源で構成され、出資者の影響を受けながら事業を実施されてしまうと、経営の執行過程で葛藤が生じやすくなる。その葛藤の解決方法も出資者によって異なるため、解決をいっそう難しくしてしまう。第三セクターの活動が歴史を重ねれば、独自の組織文化なり経営システムを作り上げられるが、その前に出資者間の葛藤が生じれば、出資者間の葛藤が第三セクターの経営に対して悪影響を与える。芦別市の星の降る里芦別へ経営資源を提供している東急エージェンシーと芦別市の間の仕事の進め方が異なるため、意思決定の伝達や指揮・命令系統でたびたび問題が生じたそうである。そうした問題が、事業環境変化への適応を遅らせ、業績悪化につながったと考えられる。

地方自治体が筆頭株主になると、地方自治体の首長が第三セクター社長を兼務することもある。夕張市も芦別市も市長が第三セクターの社長を務めていた。地方自治体首長が第三セクター社長を兼務した場合、地方自治体と第三セクターで利害が一致し続ければ事業における連動を取りやすく、メリットもあるが、利害に相違が生じたとき、どちらの立場で意思決定をするかという経営統治におけるジレンマの問題が生じる。例えば、夕張市は夕張観光開発へ事業を委託しているが、事業の発注者である夕張市は委託料を引き下げて夕張市の財政負担を軽くしたいが、夕張観光開発からすれば夕張市の委託料が引き下げられれば採算が悪化する。夕張市長と夕張観光開発社長は同一人物なので、どちらの立場で意思決定をしているのか。その状況に応じ、立場を使い分けて意思決定をすれば、地方自治体の経営と第三セクターの経営の両者にとって整合性の欠けた、場当たりのものになってしまう、経営上に問題を生じさせかねない。

有効な経営統治を行うためには、経営成果を評価しなければならないが、第三セクターと出資者である地方自治体の評価尺度が異なることも往々にしてある。第三セクターとしては持続的経営の視点から、事業を持続できる利益が経営成果の評価尺度になる。一方で地方自治体にとって第三セクターはあくまでも地域経営を実現するための手段である。そのため地方自治体の第三セクターへの評価は単独の経営成果の場合もあれば、第三セクターがもたらした地域経済への効果の場合もあり、評価尺度が政策の文脈の中で変化することもあるので、一貫した意思決定がしにくい問題点がある。

夕張市が松下興産保有のスキー場とホテルを買い取ったが、その際にスキー場とホテルの生み出す経済波及効果が142億円と指摘し、夕張市が26億円で買い取ることを理由づけた。地域が右肩上がりである経済成長し、税収が伸びる時代であれば、こうした考え方でも良いかも知れないが、この頃は既に税収が減少し、地方交付税交付金も削減されていた。そのような状況で夕張市が26億円を支出する際には、事業者と個人の所得に対する税金でどれだけ回収できるかというキャッシュフローの視点を採り入れる必要があったと考える。そうした慎重な視点で地域経営を行っていかなければ、第三セクターを通じた産業振興が結果として地方自治体の財政を悪化させ、本来行うべき行政サービスを削減し、市民に不便をかけなければならない羽目になりかねない。

第三セクターはあくまでも独立した事業主体として、第三セクターにとって最善の意思決定を行わせるべきである。他の利害関係者が第三セクターの経営に過度に干渉していくと、第三セクターが合理的に意思決定をできなくなり、経営が悪化し、そのつけは地方自治体が負わなくてはならなくなる。

③ 第三セクターへの地域からの足かせ

第三セクターは独立した商法法人であるが、民間企業の出資者だけでなく、地方自治体が出資をしている外郭団体という理由から、議会や市民から経営に対する影響力を行使されることがよくある。選挙で選ばれる地方自治体首長にとって、市民や商工業者の要望を拒絶しにくい。また第三セクター自体が地域社会相手にビジネスをやっているのであれば、地域社会からの支持を得ないと、事業を行いにくい構造的問題を抱えている。議会や市民が第三セクターの経営にとって望ましくない要求を押しつけければ、結果として第三セクターの経営を悪化させ、出資者の地方自治体の財政へ悪影響を与えるかもしれない。芦別市議会は夕張市議会と比較すれば、行政の地域経営戦略や第三セクターの経営に対してチェックをしてきたと思う。両市議会が果たした役割の程度の差が、両市の財政危機の差につながった面も否定できない。

松下興産の子会社である夕張パインバレーが経営するホテルシュエパロを不採算という理由で営業休止を決めた。それに対して、商業者から営業を継続して欲しいという要望が出され、夕張市がホテルシュエパロを20億円で買い戻した。それによって生まれたメリットと夕張市の財政負担を天秤にかけた場合、買い戻すことが適切な意思決定だったか疑問である。芦別市はカナディアンワールドを無料の市民公園化する際に、第三セクターの事業の現状を説明し、事業の失敗を認め、失敗を処理するか、その結果、市民の生活へどう影響するか、広報を通じて芦別市民へ説明した。たとえば、第三セクターという外郭団体であっても、地方自治体へ大きな影響を及ぼすのであれば、芦別市のような十分な説明責任を果たすことは必要不可欠である。

第三セクターの経営に関する情報を十分だし、説明責任を果たすことは、第三セクターや地方自治体の経営に対してチェック効果を高めるだけでなく、議会や市民からの困難な要求の抑制にもつながると思われる。

④ リーダーシップの慣性

人間の意思決定において、過去に行った意思決定を基盤に新しい意思決定をする方が容易にできるため、新しい意思決定案件に対して過去の意思決定経験が過度に重視されたり、過去の意思決定経験が活かされる意思決定案件を優先してしまったりすることがある。特に過去に成功した体験はそうした人間の意思決定性向を強調してしまう。そのため、人間の過去の成功体験が、将来の可能性を狭め、失敗につながるという戒めの経験則が語られることが多い。

また人間は自分の過去の意思決定や行動を正当化する傾向を持つ。同じ人間が過去に行ってきた意思決定や行動の失敗を認め、修正するというのは心理的に抵抗感がある。特に自分

以外の他者から評価された意思決定や行動の失敗を認めることは、自分自身のプライドの問題もあるため、より抵抗を感じる。その結果、失敗を是正するような意思決定や行動をさける傾向が人間にあるため、第三者から見て明らかな失敗が修正されないことは往々にしてある。そして、失敗による悪影響が大きくなり、失敗への対処が困難になって初めて失敗を認め、意思決定や行動を修正するが、時既に遅し、というケースもよくあることである。

地方自治体首長が第三セクターの社長を務めている場合、第三セクターの経営の失敗が本人の政治家としての評価を棄損するため、第三セクターの失敗をカバーするような政策の意思決定や行動をしていきがちになる。過去の第三セクターに関わる政策を失敗と評価されないように、追加的な政策を打ち、予算を使って第三セクターを支援することも、様々な地方自治体で見受けられる。そうした個人の思惑が地域経営へ影響を与えてしまう。

夕張市の中田市長は6期24年、夕張市長を務めた実力のある市長であり、1980年代は観光産業創出による地域再生の立て役者として全国的に評価された。その一方で、中田市長の第三セクターを活用した地域経営は夕張市の財政へ重い負担を強い、財政悪化を導いた。中田市長が夕張市の財政悪化に歯止めをかけるために、過去の自分の政策の失敗を認め、変更する機会は何度かあった。しかしながら、観光戦略を大きく変更することは過去の名声を傷つけこれまでの投資と成果を捨てることになるため、観光産業や観光事業を行う第三セクターへ行政から追加支援をし続けた。中田市長が過去の成功体験と決別し、将来の地域の利益を重視し、観光政策や第三セクター事業を見直していれば、夕張市の財政はここまで悪化しなかったかも知れない。

地方自治体の首長は大きな権限を持っているため、絶えず自分の政策に関する厳しい評価をし、中立的な視点で次の展開を考えなければならない。それができない首長であれば、地方自治体の経営幹部や議会といったチェック役から意見を十分聞くべきである。

結びに代えて

夕張市も芦別市も地域の最大の産業である炭鉱が閉山することを受けて、地域の経済のみならず社会のシステムを革新する、リスクの高い地域経営戦略を採用することになった。リスクの高い地域戦略を採用したこと自体は問題でなく、第三セクターの事業展開においてリスクを減らす努力と、リスクが顕在化したときのリスクヘッジが十分でなかったことが問題であったと考える。事業計画の立案、事業計画を実施する組織体制と経営統治の仕組み、第三セクターへの外部からの経営関与、などに対して、両市の第三セクターは有効な経営をしていなかったと思う。そして、地域社会を支える地方自治体の地域経営において失敗はあってはならないが、失敗が続く、地方自治体を含め地域社会へ深刻な影響を与えることが予想されたときに、第三セクターを通じて行われている事業から撤退する意思決定を速やかに行い、第

三セクターの経営の失敗が地方自治体の財政の致命傷につながらないようにしなくてはならない。リスクが大きい地域経営戦略ゆえに、事業からの撤退など地域経営戦略の変更が重要になる。

夕張市と芦別市共に、既存の産業を強化していくようなリスクの低い地域経営戦略を採用していれば、失敗する可能性は低かったかも知れないが、雇用を十分に確保できず、人口の急減につながり、財政も急速な悪化は免れなかったであろう。どちらにせよ、人口減少と地方自治体の財政悪化につながる懸念が大きいのであれば、可能性に賭けてハイリスクの地域経営戦略を採用する意思決定に合理性はある。しかしながら、夕張市も芦別市も程度の差はあれ、他の地域に比べてより多くの税金を投入し、その結果は人口の減少と大きな債務をもたらした。国の税金を使ってハイリスクの地域経営戦略を採用するのであれば、リスクの顕在化に対してもっと慎重に、かつ有効な対応をできるように準備しておく必要があったと考える。

北海道の予測では今後、20年間で人口が100万人減少し、道内経済も縮小していく。そうした将来を見据えて、道内各自治体も従来のような地域経営の目標を見直し、縮小均衡の中で地域社会を維持していく、パラダイムの変革も必要かも知れない。夕張市や芦別市の第三セクター活用の事例には、多くの意義ある示唆が含まれている。失敗から多くのことを学ぶことが、失敗を繰り返さないための重要な学習である。

参考資料

日本経済新聞 1987年7月28日朝刊
日経流通新聞 1988年1月23日
日本経済新聞 1988年3月12日朝刊
北海道新聞 1988年10月7日朝刊
日本経済新聞 1989年12月5日朝刊
日経流通新聞 1990年6月14日
北海道新聞 1990年6月19日朝刊
北海道新聞 1991年8月25日朝刊
北海道新聞 1992年10月1日朝刊
日経産業新聞 1993年6月25日
北海道新聞 1994年6月29日朝刊
北海道新聞 1995年5月18日朝刊
北海道新聞 1996年3月7日朝刊
北海道新聞 1996年5月28日朝刊
北海道新聞 1996年6月21日朝刊
北海道新聞 1996年6月22日朝刊
北海道新聞 1996年7月16日朝刊
北海道新聞 1996年12月14日朝刊

北海道新聞 1997 年 3 月 11 日朝刊
北海道新聞 1997 年 6 月 24 日朝刊
日本経済新聞 1997 年 10 月 22 日朝刊
北海道新聞 1997 年 11 月 14 日朝刊
北海道新聞 2001 年 4 月 3 日朝刊
北海道新聞 2001 年 6 月 14 日朝刊
北海道新聞 2002 年 2 月 28 日朝刊
北海道新聞 2002 年 3 月 1 日朝刊
北海道新聞 2002 年 3 月 9 日朝刊
北海道新聞 2002 年 3 月 14 日朝刊
北海道新聞 2002 年 3 月 28 日朝刊
北海道新聞 2002 年 3 月 29 日朝刊
北海道新聞 2002 年 3 月 30 日朝刊
日本経済新聞 2002 年 4 月 25 日朝刊
北海道新聞 2002 年 4 月 28 日朝刊
北海道新聞 2002 年 9 月 3 日朝刊
北海道新聞 2003 年 4 月 21 日朝刊
北海道新聞 2003 年 6 月 20 日朝刊
北海道新聞 2006 年 6 月 13 日朝刊
北海道新聞 2006 年 6 月 17 日朝刊
北海道新聞 2006 年 6 月 18 日朝刊
北海道新聞 2006 年 6 月 20 日朝刊
日本経済新聞 2006 年 6 月 23 日朝刊
日本経済新聞 2006 年 6 月 29 日朝刊
北海道新聞 2006 年 7 月 6 日朝刊

（かわにし　くにひと　経営学専攻）

（2006 年 8 月 29 日受理）