

ニセコひらふ地区におけるリゾート開発と土砂災害リスク

Resort Development and Landslide Disaster Risk in Niseko Hirafu Area

塩崎 大輔¹・橋本 雄一²

Daisuke SHIOZAKI¹ and Yuichi HASHIMOTO²

要旨

本研究はスキーリゾート開発が著しい北海道倶知安町のひらふ地区を対象とし、開発の経緯を施設建設によって概観した後、各施設に関する土砂災害の危険性を空間的に検討することで、スキーリゾート開発と災害リスクとの関係を明らかにした。そのために建築確認申請計画概要書から作成したデータベースで開発を年代別に分析し、当該地区の土砂災害リスクを国土数値情報の災害関連情報とあわせて検討した。ひらふ地区の開発はバブル崩壊前後と2000年代後半に拡大した。特に海外からの不動産投資が急増した2000年代後半からの開発では、スキー場に近接した施設建設の適地が不足したことにより、バブル期の開発に比べ、その開発範囲は河川沿いの急傾斜地にきわめて近い場所まで広がっていた。ここには高級コンドミニアムなど比較的規模の大きい建築物が複数立地しており、近年の観光施設集積地の縁辺部における大型開発が、土砂災害の危険性を高めていた。これらの結果から、対象地域では好景気の時期に開発が進んでいることや、開発の時期が新しいほど土砂災害の危険性が高い場所で施設建設が行われていることが明らかになった。

キーワード：ニセコ，ひらふ，建築確認申請，土砂災害，リゾート開発

Key words : Niseko, Hirafu, construction confirmation application, landslide disasters, resort development

I. はじめに

高度経済成長期以降、日本の積雪地域ではスキーリゾート開発が積極的に進められ（白坂，1986）、北海道内でも有数の大型スキー場を中核とする観光開発が行われた。その中で冬季の低温と大量の降雪に恵まれた北海道のニセコ地域は、古くから観光開発が行われ、2000年以降には多くの外国人観光客を集めるようになった（市岡ほか，2009）。

このニセコ地域の中でも倶知安町のひらふ地区¹⁾は、温泉などがあったことから早い時期に開発されており、スキーを目的とする外国人観光客がいち早く集中したのもこの地区であった（小澤・池村，2011）。また、2000年代から国内外の資本によりコンドミニアムなどが多数建設されたことで（遠藤，2019）、この地区は2006年から3年連続で住宅地としての地価上昇率全国1位となり、近年大きな注目を集めている（高橋，2020）。

日本のスキー観光に関する地理学的研究の動向は呉羽（2017）でまとめられており、その中ではスキーリゾート開発を研究する際に社会経済条件だけでなく自然条件にも注目する必要性が指摘されている。この自然条件の中で、災害につながる可能性があるものは特に重要となる。高橋ほか（1978）が、山腹斜面における別荘地開発による土砂崩れの危険性を報

告しているように、スキー場周辺の傾斜地でもリゾート地区でも土砂災害などが発生する可能性を考慮すべきである。特に、ひらふ地区のような地区では、急速に進む観光開発により潜在的な災害の危険性が增大している可能性があり、それを空間的な視点で把握することが必要と思われる。

そこで本研究は、ひらふ地区を対象とし、開発の経緯を施設建設によって概観した後、各施設に関する土砂災害の危険性を空間的に検討することで、スキーリゾート開発と災害リスクとの関係を明らかにする。

本研究では、まず倶知安町ひらふ地区における開発を、建築確認申請計画概要書から作成したデータベースを用いて明らかにする。次に、当該地区の土砂災害の危険性を国土数値情報の土砂災害危険箇所と土砂災害警戒区域に関するデータにより検討する。最後に、両者を重ね合わせ、開発と土砂災害リスクとの関係について考察する。

II. 地域概観

北海道虻田郡倶知安町とニセコ町からなるニセコ地域ではスキーリゾート開発が進んでおり、ひらふ地区、花園地区、東山地区、アンヌプリ地区がスキーリゾート地区の中核となっている（図1）。

¹ 北海道大学大学院文学研究院・専門研究員 / Postdoctoral Researcher, Faculty of Humanities and Human Sciences, Hokkaido University, Japan

² 北海道大学大学院文学研究院 / Faculty of Humanities and Human Sciences, Hokkaido University, Japan

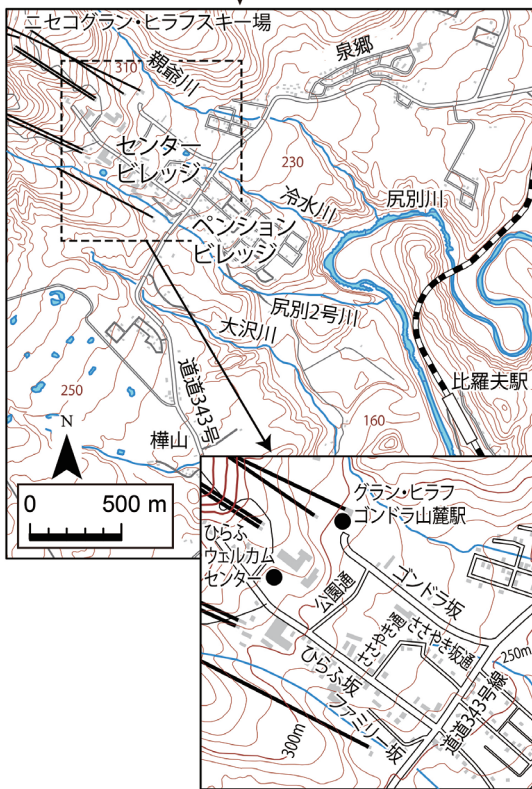
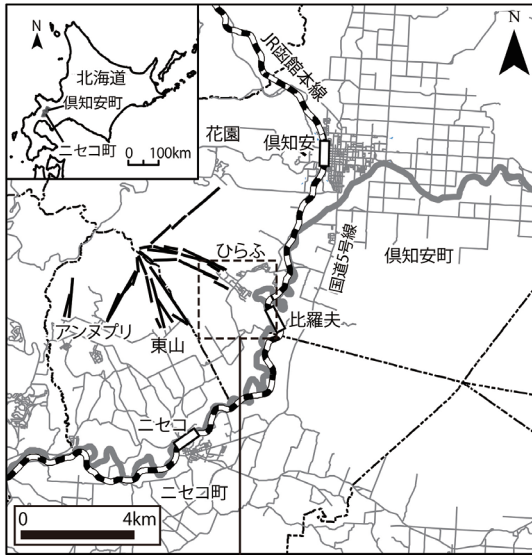


図1 研究対象地域

倶知安町（2020）およびニセコ町（2020）から作成した観光入り込み客数（延べ）の推移（1993～2018年度）をみると（図2）、2007年から始まった世界金融危機や東日本大震災（2011年）の影響で一時的に減少するものの、いずれの町の観光客も同じレベルで増加している。外国人観光客宿泊客数（延べ）の推移（2004～2018年度）を見ると、観光入り込み客数と同様に金融危機や震災の影響で一時的に減少するものの、いずれの町でも急激な伸びを示しており、期間中に倶知安町は8.4倍、ニセコ町は15.7倍になっている。この様にニセコ地域は国際的

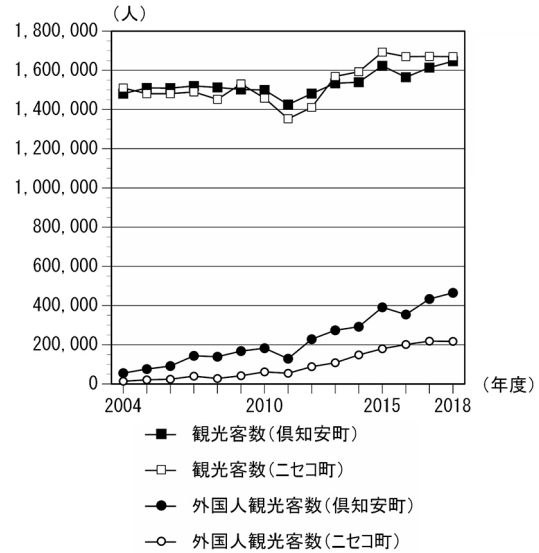


図2 ニセコ地域における観光客の推移
倶知安町およびニセコ町資料により作成。

な観光地として成長している。

III. 建築確認申請からみたひらふ地区の開発

本研究では、ひらふ地区の開発をみるため、建築確認申請をデータベース化して資料とする。建築確認申請とは、建築物建築や大規模修繕を行う場合には、工事着工前に建築物の設計や敷地配置などの計画が建築基準法などに適合しているか検査を受けるための申請である。この申請には建築物ごとの申請年、申請者所在地、用途、延床面積などが記されているため、開発の詳細を把握できる。本研究では、1975～2015年に提出された5,224件の建築確認申請に関する紙媒体の概要書を手入力してデータベースを構築する²⁾。

図3は、1975年から2015年までに申請された建築確認申請件数を申請年別別示している。1970年代には、ひらふ地区センタービレッジのひらふスキー場に近い場所が観光地として開発され、宿泊施設などが申請されている（図4）。1980年代には道道343号の南にあるひらふ地区ペンションビレッジで民宿や個人用別荘地などの申請が行われている（図5）。1980年代後半にはバブル景気で投資が活発になり、ひらふスキー場から離れた地域に開発が広がっている。ひらふ地区ペンションビレッジでは、尻別川や冷水川に近い急斜面付近での建築物が増加している。用途はいずれも住宅であるが、建築主が東京や札幌の開発会社であるため、別荘として計画された建築物と推察される。また、スキー場周辺部から道道343号沿いに北東に進んだ親爺川手前に、新たな建築物が申請されている。

1990年代に入ると建築確認の申請地はさらに広がり、企業により泉郷と呼ばれるリゾート・別荘地開発が行われ、多くの申請が行われている。ここで

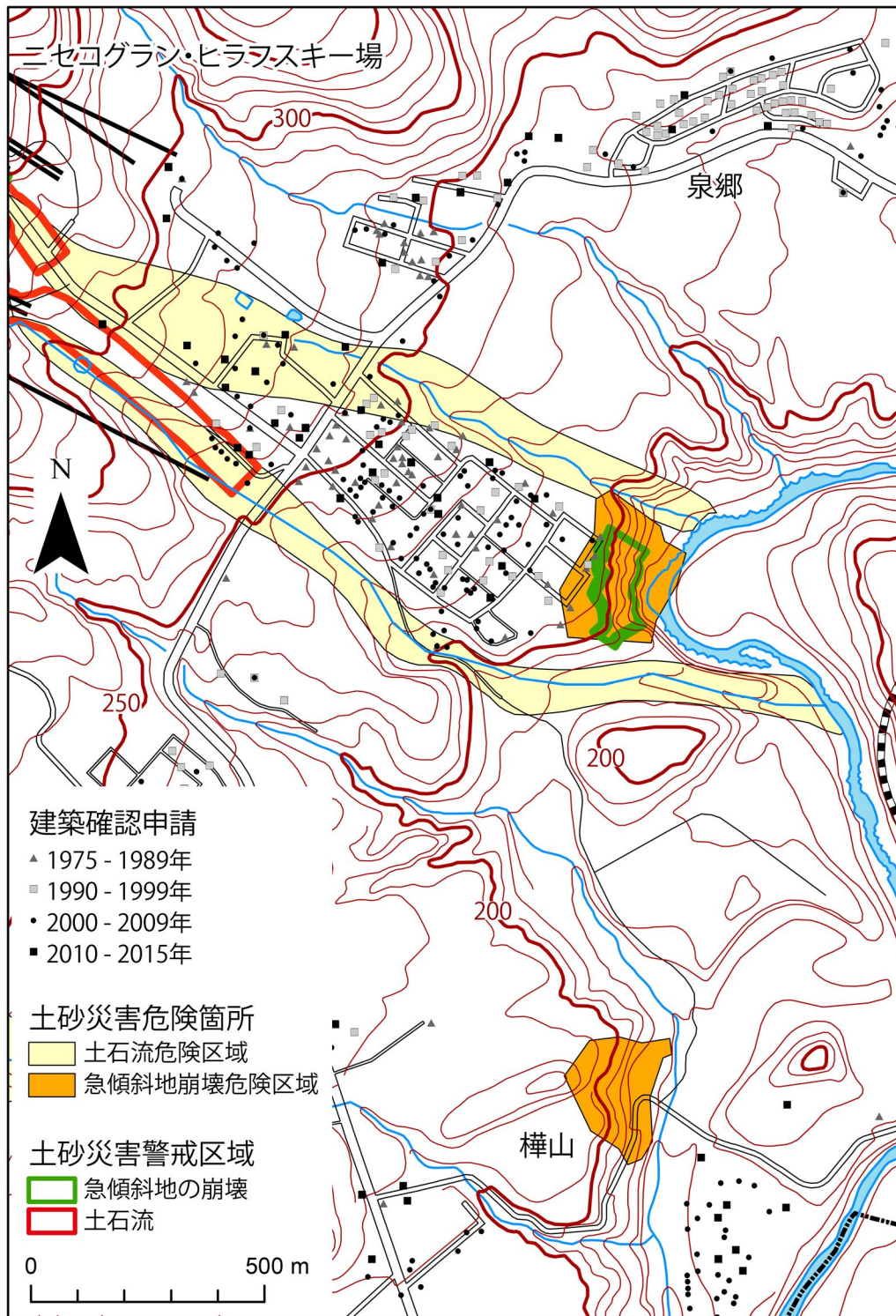


図3 ひらふ地区における建物立地と土砂災害リスク
 建築確認申請および国土数値情報により作成。

は札幌市や道外の個人建築主による申請も確認でき、泉郷はバブル景気の時期に保養地として新たに整備されたと考えられる。また1990年には親爺川周辺でも、地形が急傾斜となる境界付近で申請があり、既存開発エリアも拡大している。

バブル景気の崩壊後には開発が停滞したが、2000

年代になると外国資本の参入によって申請件数は以前よりも増加している。特に、ひらふ地区ペンションビレッジに申請が集中し、尻別2号川の沿岸にある急傾斜地付近などで新たな開発が行われている(図6)。また、ひらふ地区センタービレッジで開発が活発化しており、それまで拡大傾向にあった開発



図4 ひらふ地区の様子
ひらふ坂より南西方向を撮影
(2016年5月22日, 塩崎撮影)。



図5 ひらふ地区ペンションビレッジの
傾斜地に立地する建築物
ようてい坂より東方向を撮影
(2018年7月28日, 塩崎撮影)。



図6 ひらふ地区ペンションビレッジ
尻別2号川沿いの様子
尻別2号川対岸から北東方向を撮影
(2018年7月28日, 塩崎撮影)。

が、スキー場への近接性を重視したものにシフトしている。

しかし、2007年から始まった世界金融危機の影響で、外国資本の投資意欲が減少したことで開発は一時停滞した。それが2010年代になると、経済の回復とともに開発が活発化し、ひらふ地区の全域で新たな申請がみられる。

IV. ひらふ地区の土砂災害リスク

ここでは、国土交通省の国土数値情報で公開されている土砂災害危険箇所（2010年度作成）と土砂災害警戒区域（2019年度作成）を用いて、ひらふ

地区における土砂災害リスクを分析する。

ひらふ地区には、複数の土砂災害危険箇所および土砂災害警戒区域が分布する。土砂災害危険箇所は地形図、空撮図、都市計画図などを用いて土砂災害の発生する可能性を判断した範囲である³⁾。

図3には土砂災害危険箇所が4箇所記載されており、うち2箇所は土石流危険区域⁴⁾に区分される。その他の2箇所は急傾斜地崩壊危険区域⁵⁾であり、ひらふ地区ペンションビレッジの尻別川沿いは5戸以上の建物などが被災する恐れのあるI種に、樺山は1種よりは想定は小さいものの被災の恐れがあるIII種⁶⁾に指定されている。

この土砂災害危険箇所は机上での災害想定であるのに対し、土砂災害警戒区域は現地調査により災害発生の可能性が判断され、土砂災害防止法に基づいて指定される。この土砂災害警戒区域は、国土数値情報では3箇所を確認できる。スキー場周辺エリアに存在する土石流危険区域内の2箇所が土砂災害警戒区域（土石流）となっており、これは2016年度に指定されたものである。他にはひらふ地区ペンションビレッジの尻別川付近が土砂災害警戒区域（急傾斜地の崩壊）に指定されている。

V. ひらふ地区における開発と災害リスク

1. 建築確認申請と土砂災害危険箇所

土砂災害危険箇所の範囲内では、複数の建築物の確認申請が行われている。土石流危険区域内の建築物を年代別にみると、1970年代後半および1980年代前半にはスキー場付近で10件の建築物が申請されている。1980年代後半になると、バブル経済期の好況を背景に、スキー場周辺での開発が進み、危険箇所内に5年間で16件の建築確認が申請される。この時期には、泉郷や樺山を除いたひらふスキー場周辺だけで65件の建築確認が申請されており、その2割以上が危険区域で申請されている。また、スキー場から離れた場所にあり、勾配が大きな尻別川付近に、4件の建築確認が申請されており、これは1980年代前半までにはみられない新たな傾向である。この時期にはひらふ地区の開発エリアが、尻別2号川や大沢川沿いの急斜面にまで広がっている。

バブル崩壊後の1990年代には申請数が減少するものの、2000年代に入ると再びひらふ地区における開発が活発になる。2000年代前半は10件の申請があり、全てが住宅や宿泊施設、飲食店などのリゾート開発関連と考えられる建築物である。なお、2004年には初めて外国人により建築確認申請が出されるが、その建築物も土砂災害危険箇所の範囲内にある。2000年代後半になると、23件の建築確認申請が土砂災害危険箇所内に申請され、外国人建築主による開発が危険区域内において拡大している（図7）。

2010年代に入ると、危険地域に17件の建築確認が申請されている。2000年代後半には個人建築主による申請が多くみられるのに対し、2010年代に



図7 冷水川斜面沿いに立地する建物
道道343号から北西方向を撮影
(2016年5月22日, 塩崎撮影)。



図8 土砂災害警戒区域内に立地する建物
道道343号から尻別2号川に向けて北方向を撮影
(2018年7月28日, 塩崎撮影)。

企業による申請が大部分を占める。

2. 建築確認申請と土砂災害警戒区域

2016年度に指定された土砂災害警戒区域内における建築確認申請をみると、1975年以降に申請されたものは10件である。そのうち1990年代までに申請されたのは、1984年の宿泊施設と1994年のレンタルコテージの2件のみである。

2000年代以降に8件が申請されており、2002年には宿泊用途が2件申請されている。これらの建築面積は299.82 m²、295.1 m²と、1990年代以前に比べては大きい。2003年には建築面積209.7 m²の住宅兼宿泊用途建築物が1件、2004年と2005年には建築面積が161.95 m²と238.58 m²の住宅用途建築物が2件申請されている。

2007年と2008年には7階建ての大規模な高級コンドミニアムが申請され、1件は建築面積715.79 m²、延床面積が4,734.8 m²であり、もう1件は建築面積が703.56 m²、延床面積が4,645.84 m²である。これらが完成したことで、ひらふ地区では大人数の宿泊客を受け入れられるようになったが⁷⁾、土砂災害警戒区域内であるため土砂災害リスクへの対応が必要となっている(図8)。先にも述べたように、土砂災害区域の指定は、土砂流入の可能性が考えられる区域において、人的あるいは建物被害が発生する場合にのみ指定される。つまり、ひらふ地区

は2000年代以降に開発が拡大し、河川流域に近い急傾斜地近くまで比較的規模が大きい建築物が立地するようになったことで、土砂災害警戒区域に指定されるなど災害リスクが顕在化したといえる。

VI. おわりに

本研究では、倶知安町のひらふ地区において、好景気の時期における開発により、土砂災害の危険性が高い範囲で開発が進んでいることが明らかになった。建築確認申請をみると、1970年代後半は開発がひらふ地区センタービレッジに限定されていたものの、1980年代後半からのバブル経済の時期と、2000年代中頃からの好況期に多数の施設が建設されていた。1980年代はペンションビレッジや泉郷などスキー場から開発範囲が広がり、それが2000年代になると、ひらふ地区全域で開発が拡大した。さらに2000年代以降は、1980年代に比べてスキー場周辺で施設の大型化が進み、その建設範囲は河川沿いの急傾斜地近くまで広がった。これは、2000年代以降に、ひらふ地区で最も開発が古いセンタービレッジ地区で再開発が進んだことや、スキー場に近接した場所に海外からの投資が集中したことにより、施設建設の適地が不足したことによると考えられる。このように、新しい年代の開発ほど自然災害の危険性が大きい場所で施設建設が行われていることが明らかになった。

ひらふ地区のグランヒラフスキー場周辺は尻別川と2本の尻別川支流に挟まれた土地であり、スキー場で土砂災害が発生した場合、尻別2号川に沿って土砂が流れ出す危険性がある。その場合には、ファミリー坂周辺には高級コンドミニアムなど比較的規模の大きい建築物が複数立地している地区で人的被害や経済的被害が出る可能性がある。

土砂災害警戒区域に指定された場合は、住民への周知や対策を講じることが求められる。ひらふ地区の不動産物件は海外の個人や企業の所有物であり、物件の利用者には土砂災害のリスクや対策が周知されていない可能性がある。そのため滞在時に災害が発生した場合は大きな混乱を招く恐れがある。現在、倶知安町や後志総合振興局ではハザードマップなどを多言語化し公開するなど対策を講じているが、いかに災害発生時に一時滞在者の状況を把握し、情報を伝達するのかといった対策まで踏み込む必要がある。

謝辞

本研究を進めるにあたり、北海道後志振興局の職員の皆様に変な貴重な情報をご提供頂きました。ここに記して厚く御礼申し上げます。なお、本研究は、文部科学省「災害の軽減に貢献するための地震火山観測研究計画(第二次)」およびJSPS科研費19K01166「千島海溝地震による津波の避難行動モデル化と情報統合システム構築」における成果の一部である。

（2021年4月7日受理）

注

- 1) 「ひらふ」と呼ばれる地区は、主に倶知安町字山田および字樺山からなる地区である。なお倶知安町字比羅夫は羊蹄山側に位置しており、尻別川を挟んでいるためリゾート開発の影響は小さい地区となる。
- 2) 建築確認申請の対象となる建築物は、(1) 特殊建築物で床面積の合計が100 m²を越えるもの、(2) 木造で階数が3以上もしくは延べ面積が500 m²を越えるもの、あるいは高さ13 m、軒高9 mを越えるもの、(3) 木造以外で階数が2以上のもの、もしくは延べ面積が200 m²を越えるもの、(4) これら以外で都市計画区域もしくは準都市計画区域内のものである。なお、対象とする倶知安町は2008年に、ニセコ町は2009年に新たな準都市計画区域の指定を行っており、その前後で対象となる建築物の基準が異なる。
- 3) ニセコ地域の危険箇所は北海道庁後志総合振興局小樽建設管理部によって調査されたものである。
- 4) 土石流が発生した場合に人家や公共施設に被害が予想される危険区域にあり、勾配が3度以上の溪流に指定されている。ひらふ地区の主要開発地は河川の流域に挟まれており、いずれもI種（土石流・がけ崩れの発生の危険性がありなおかつ5戸以上の人家、もしくは公共施設や災害弱者施設が1施設以上に被害を生じる恐れがある溪流・がけ地）に指定されている。
- 5) 傾斜度30°かつ高さ5 m以上の急傾斜地で人家等に被害を与えるおそれのある箇所。
- 6) 家等の被害はないが、将来的に住宅開発により保全対象ができる可能性の高い地域。
- 7) ニセコに立地する高級コンドミニアムの性格上、これらは外国人観光客がターゲットの宿泊施設と予想される。実際に、これらの建築主は外国人建築主であり、施設のホームページをみても多言語による解説や、外国人スタッフによるスキーレッスンなどが強調されている。

文献

- 市岡浩子・河本光弘・成澤義親（2009）：ニセコ地域へのインバウンドの動向と展望についての考察。都市学研究，46，19-26。
- 遠藤公正（2019）：注目のリゾート地「ニセコ地区」開発の過去・現在。そして未来。北洋銀行ほくよう調査レポート，276，6-12。
- 小澤丈夫・池村菜々（2011）：北海道におけるスキー場に隣接する地域の形成過程と空間構成。ニセコひらふ地区を事例として。日本建築学会計画系論文集，76 (662)，843-850。
- 倶知安町（2020）：『倶知安町の統計 2020年版』倶知安町。
- 呉羽正昭（2017）：『スキーリゾートの発展プロセス：日本とオーストリアの比較研究』二宮書店。
- 白坂 蕃（1986）：『スキーと山地集落』明玄書房。
- 高橋克英（2020）：『なぜニセコだけが世界リゾートになったのか 「地方創生」「観光立国」の無残な結末』講談社。
- 高橋伸夫・藤沢紘一・小林浩二・西脇保幸（1978）：伊豆・湊地区における沿岸集落の観光地化。人文地理学研究，2，69-93。