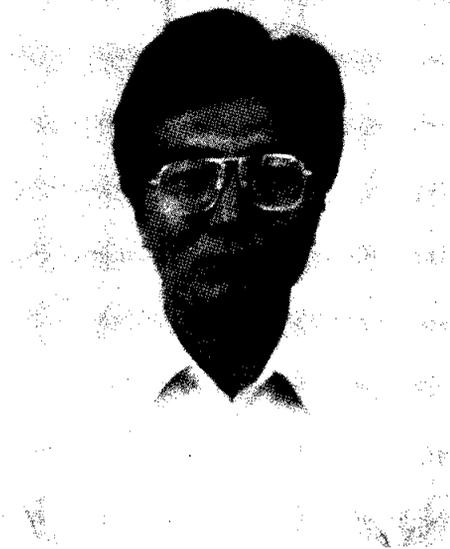


# リゾート法と環境問題!



鍛治 哲郎

世は、まさにリゾートブームである。そして「いま、なぜリゾートか」についてはいろいろいわれているが、地域振興、内需拡大、ゆとりのある国民生活の実現といったところが主なものである。

もっとも、地域振興の切り札としての観光開発信仰は、今に始まったわけではないが、昨年の六月に施行された「総合保養地域整備法」(リゾート法)が今回のブームに拍車をかけたことは確かである。「一九八七年はリゾート元年」との声もあり、関係者の意気込みにはすさまじいものがある。まことにタイムリーともいえるこのリゾート法について、記してみよう。

## 総合保養地域整備法の概要

### ■背景

折りからリゾート開発の必要性が叫ばれていた昭和六一年秋頃、各省庁においては、それぞれ独自のリゾート地域整備に関する施策が相次いで打出された。すなわち、建設省の「複合リゾートカントリー整備構想」、通産省の「余暇関連施設整備構想」、運輸省の「レクリエーション港湾整備構想」(港湾局)及び「アトラクティブリゾート21構想」(国際運輸・観光局)、農水省の「農山漁村リゾートゾーン整備構想」、国土庁の「広域リゾートエリア整備構想」以上六省庁からの七構想である。なにしろ「わが国の役所の中でレクリエーション政策を行なわないのは防衛庁と外務省だけ」、といわれているくらいであるから、構想の名称からはこの省庁のものだからわからないものが多い。また、同一省であっても局

により異なるところがおもしろい。

これらの構想は、その目的、政策手段などにおいて共通する部分も多いことから、六省庁で調整を図り、一本化することとなった。なお、環境庁も国立公園の利用について所管しており、主務大臣として加わることも検討されたが、六省庁のものは、基本的には開発促進を目的とする点において環境行政になじみにくいとの判断により、協議大臣として関与することとした。

また、昭和六一年一月には、自由民主党において「大規模リゾート建設促進議員連盟」、都道府県においても四六道府県による「大規模リゾート地域整備推進協議会」が設置された。

このような経緯により立法化されたリゾート法であるが、法案提出に至る主務省庁の背景認識は、次のとおりである。

(1) 近年における余暇の増大と生活様式の多様化等により、余暇活動の内容も多様化し需要は増大している。とりわけ自然とのふれあい、健康の増進、創造的活動、地域・世代を超えた交流等に対する国民の様々な欲求が高まってきている。

(2) 経済のサービス化の進展等産業構造の変化に対応して、地域の資源を活用しつつ、第三次産業を中心とした新たな地域振興策を地方において展開していく必要がある。

(3) 国際協調の観点から外需依存型から内需主導型経済構造への転換が重要な政策課題になっており、内需拡大を積極的に図っていく必要がある。

(4) こうした要請に応え、民間活力の活用を重点を置きつつ広く国民が利用できる滞在型でかつ総合的な機能を備えたリゾート地域を整備することが有効かつ必要である。

## ■総合保養地域の概要

リゾート法及びこれに基づき定められた基本方針（昭和六二年一月一日付け告示）によれば、総合保養地域の概要は、次のようになる。

### (1) 特定施設

国民が余暇を利用して滞在しつつ行なう多様な活動のために必要な施設で以下のもの。

スポーツ又はレクリエーション施設・教養文化施設・休養施設・宿泊施設・交通施設・販売施設、その他。

### (2) 重点整備地区

特定施設を総合的に整備する地域で、良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域。市町村を単位として設定し、面積約一五万ha以下。

### (3) 重点整備地区

特定地域のうち、特定施設の整備を特に促進することが適当と認められる地区で、地域の特性に応じたタイプ別のものを数ヶ所程度設定する。字単位で一ヶ所あたり約三〇〇〇ha以下。各重点整備地区間は、道路等により一時間程度で行き来できることが望ましい。

要するに、風光明媚な約一五万haの地域の中に、道路や鉄道で互いに連絡された利用拠点が数ヶ所配置されているのが、リゾート法というリゾートのイメージである。

ちなみにクナシリ島が一五万ha、大阪府や香川県が一九万ha弱、東京山手線の内側が約三〇〇〇haであるから、特定地域及び重点整備地区ともにたいへん広大な地域といえる（ただし、北海道の場合は例えば新得町は一〇・六万haもあるから、例外としてそれぞれもっと広くてもよいらしい）。

## ■総合保養地域の整備に当たつての基本的な考え方

(1) 施設の整備に当たっては、民間事業者の活力と創意工夫を最大限に活用するとともに、国及び地方公共団体は、そのために必要な税制、財政、金融上の支援措置を講ずる。

(2) 民間活力の導入による施設整備を容易にするため、国及び地方公共団体は、道路、下水道等の公共施設の整備を促進する。

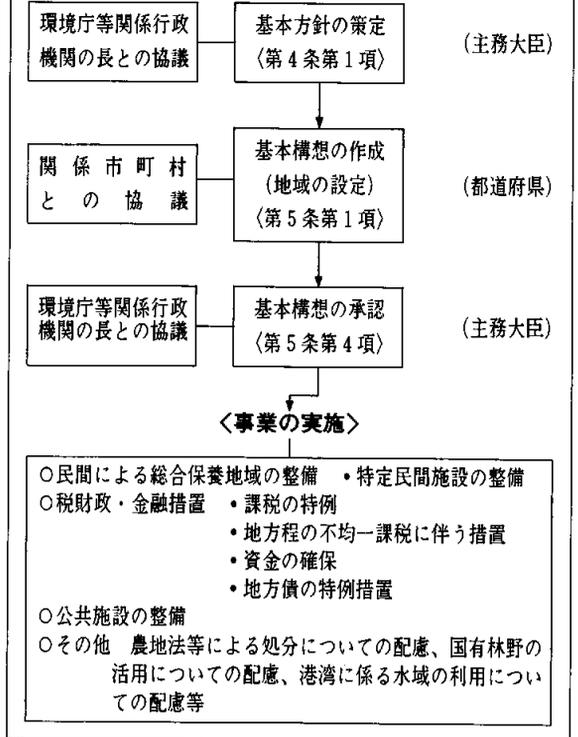
(3) 総合保養地域の整備が促進されるよう農地法等の処分、国有林野の活用、港湾に係る水域の利用について適切に配慮する。

(4) 総合保養地域の整備に当たっては、自然環境の保全との調和、農林漁業の健全な発展との調和、観光業の健全な発展、地価の安定等に配慮する。

以上、(1)、(2)、(3)が整備を促進するための考え方であり、(4)が無秩序な開発をまねかぬようクギをさしている。

このような考え方にに基づき、リゾート法では諸規定、例えば、優遇課税の税率やこれによる地方税の減収額を地方交付税で補填することなどが定められており、まことに手厚い印象を受ける。地方にとつて(2)は大きな魅力であり、とにかく、リゾート構想の承認を受け、公共施設の整備を優先的にやっていくこととするかつての「列島改造」的な思想がリゾートブームの一因となっている（リゾート法によるリゾート地域整備の手順は次ページのフロー図参照）。このように、官民あげてリゾート整備を推進しようとするリゾート法であるが、それだけに心配もある。例えば、開発促進を目的とする諸規制の緩和や上記の(3)が無節操に行なわれた場合である。自然環

### 総合保養地域整備法のフロー



境に代表される国民の財産の破壊や私物化が国家的規模で進行する恐れがあり、我々は、事の成行きに常に関心を持つ必要がある。

特に、自然環境等環境保全には十分配慮する必要がある、次に、この点について述べてみたい。

## リゾート開発と環境保全

### リゾート開発の特徴

すでに述べたように、リゾート法によるリゾート開発は、スポーツ、娯楽、保養といったレクリエーション活動から、国際会議、研修、音楽会などの教養文化活動まで、極めて多様な活動を対象としており、従来の観光開発に比べ、規模が極めて大きいこと、種類も事業主体も異なる施設が複合的に整備さ

れること、そして、良好な自然環境を要件としていることなどが特徴である。

このようなリゾート開発においては、貴重な自然の保護が重要であることは当然であるが、きれいな水や空気の保全も同様に重要である。また、アメニティーも通常の生活環境よりさらに高いものが要求されるであろう。

開発行為における環境保全手法としては、まず環境アセスメントが考えられるが、現在行なわれているものの多くは、いわゆる事業アセスメントと呼ばれるもので、個別の事業の実施を対象としている。このため、種々の行為による複合的な影響予測は行なわれないのが普通であり、また、行なうことは困難である。しかし、リゾート開発の特質上、地域全体（アクセス部分も含む）を対象とした総合的な環境保全対策が不可欠であり、全体構想の策定時等早い段階から計画熟度に応じた調査、検討が特に重要である。

構想段階は、さらに、特定地域（リゾート地域）の範囲を決め、この中に数箇所の重点整備地区を設定する段階と、重点整備地区における各施設の配置を決める段階にわかれる。環境保全上は、重点整備地区の設定と各施設の配置が特に重要である。

この段階での環境保全手法としては、地域環境管理計画と計画アセスメントが有効である。まずは、地域環境管理計画に基づき構想案を作り、これを計画アセスメントにより代替案を含めて検討し、構想を作成することとなる。

計画アセスメントは、なるべく早い段階で行なう方が代替案等の選択の幅が広くなり、環境保全上好ましい反面、あまり早すぎても、計画内容が固まっていないので影響予測は無理かつ無意味である。従って、立地選定を含めた計画の修正や断念が可能な時点、すなわち事業用地の取得前で、かつ、ある程度計画が詰まった段階の都道府県が基本構想を作成する際が望ましい。また、この段階で、計画熟度との関係により影響予測が困難な事項については、事業実施段階で行なうアセスメントの課題として整理しておくことにより一連の環境保全対策がより適切で円滑なものとなる。

なお、ここでいう地域環境管理計画とは、限りある資源の保全と利用のため、望ましい地域環境のあり方（ビジョン）、その実現にむけての方針（シナリオ）、具体的な施策（プログラム）などについて地域住民の合意を得て策定したものである。理想的には、各種開発行為についての環境容量まで含む概念であり、これがしっかりと定められていれば、環境アセスメントはかなり楽になる。

### 二、計画熟度に応じた環境保全手法

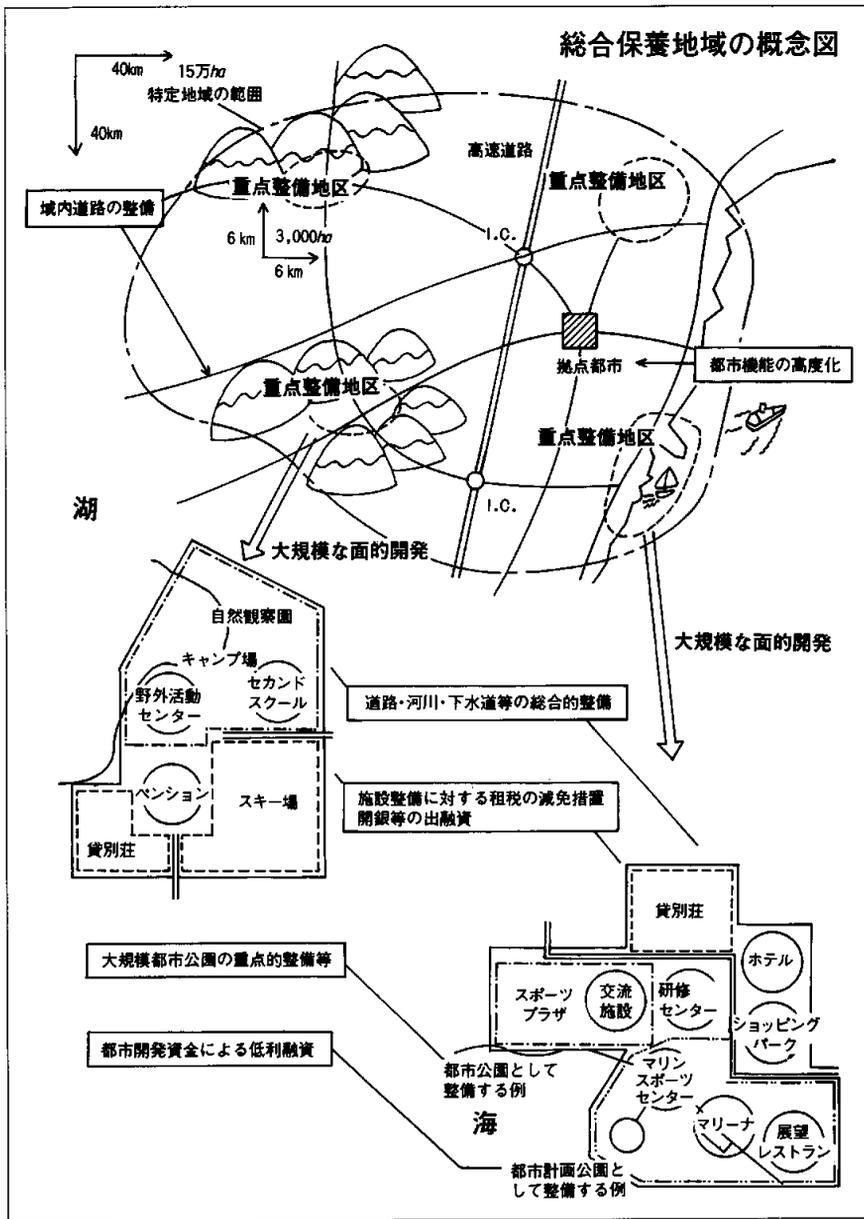
リゾート開発の計画策定は、地域の範囲、レクリエーション活動及び施設の種類の、土地利用、施設配置、施設規模等を定める構想段階と、個別施設の設計を行なう実施計画段階にわかれる。

### (1) 構想段階

### (2) 事業実施計画段階

整備しようとする施設ごとに環境アセスメントが

### 総合保養地域の概念図



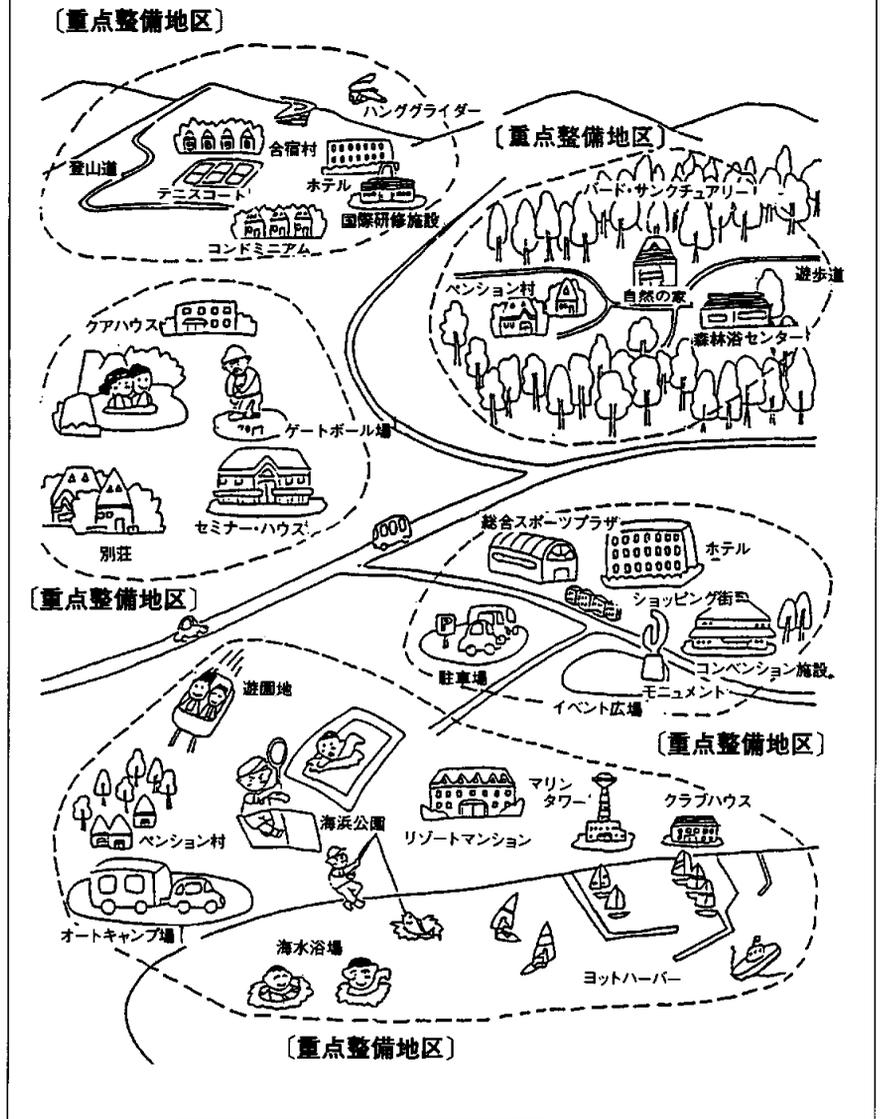
■ **問題点と現実的な対応**

必要な点は、他の開発行為と同様であるが、リゾートの場合は、アメニティの確保等の観点から、環境については、特にきびしい基準により評価されるべきである。

以上のように、リゾート開発においては、地域全体を対象とした環境保全上の調査、検討を計画熟度に応じて行なう必要があるが、実際には制度上の制約等により必ずしもこのような手順を踏んで行なわれるとは限らず、現実的な対応策が必要である。地域環境管理計画は制度上、その作成が義務付

- けられているものではなく、未整備の自治体が多い。また、計画アセスメントも制度化されたものではなく、唯一、事業アセスメント制度があるにすぎない。しかし、これについても、政府は、長年の念願であった法制化を当面見送り、昭和五九年には閣議決定によりアセスメント要綱(いわゆる閣議アセス)を定めたが、対象事業は特定の種類の公共事業のうち一定規模以上のものに限られており、十分とはいえない。特に、リゾート開発の場合は、民間事業が多いため、閣議アセスの対象となるものは、ほとんどないだろう。ただし、自治体の中には独自のアセスメント制度を持つものもかなりあり、北海道の場合は、条例により一定規模以上の面的広がりをもつレクリエーション施設がアセスメントの対象になっているので、リゾート開発についてもこれが有効に機能することが期待される。
- このように、理想と現実の間には大きな隔たりがある現況において、現実的な環境保全手法としては次のことが考えられる。
- (1) **構想段階**
    - ① **開発対象地域の環境現況の把握**  
 植生、地形、貴重な動植物の分布等自然環境の基本的特性、国立公園等自然環境の保全を目的とする地域指定、公共水域の水質や交通騒音等の現況について、既存資料により調査し、必要に応じて現地調査を行なう。
    - ② **収集した情報の解析による開発適地の選定**  
 ①で収集した情報について、保全の重要性や利用適正の観点から解析し、保全すべき地域と利用可能な地域を明確にする。重点整備地区は、この結果に基づき設定する。
  - ③ **個別施設の配置計画**

## 総合保養地域のイメージ



個別施設の配置を検討するに当たっては、各施設の規模や外観等を想定したうえで、施設ごとに影響予測を行ない、さらに相互の関連をも含めて検討するのが理想である。しかし、個別施設は多種多様になり、その細部については実施段階で変更されることも多いので、土地利用の類似性を有する施設群

例えば、スキー場ゾーン、スポーツゾーン、宿泊ゾーン等に区分し、ゾーンごとにその特性に応じて検討するのが現実的であろう。なお、水質汚濁や騒音等公害に関する事項についても、施設ごとの計画利用者数によりある程度の負荷の予測は可能であるので、全体的な影響予測と基

本的な対処方針について検討すべきである。

### (2) 事業実施段階

自然公園法や自然環境保全法以外にも都市計画法、公有水面埋立法、農地法、森林法等の開発規制に関する法律があり、いずれも経済の高度成長期に表面化した乱開発や自然破壊を防ぐという精神が込められているので、これらによる環境保全は十分可能であるが、リゾート開発の促進を目的とする規制緩和が懸念される。

### ■ 国立公園との関係及び環境庁の関与

リゾート開発における環境庁の関与は、都道府県知事が作成した基本構想について、主務大臣の承認の際に、主務大臣から協議を受けることになるが、制度上は、この場合に限られる。従って、都道府県における環境部局の役割は重要である。

国立公園内においてリゾート開発が行なわれる場合、自然公園法による規制を受けることは当然であり、従来と同様の基準により許認可が行なわれることになる。しかし、国の施策としてのリゾート開発を理由に、自然公園法の規制緩和を求める声も強い。なお、国立・国定公園の特別地域や第一種特別地域その他自然環境保全地域など、自然保護上特に重要な地域においては重点整備地区を設定しないこととなっている。

### リゾート雑感

現在、リゾート法による開発は、まだ例がないがすでに兆候はある。例えば、最近の港湾計画では、まず例外なくマリナーが計画されている。しかも、工業用地等からの転用が目立つ。

また、過熱気味の各地のリゾート構想を見ると、金太郎アメのごとくスキー場、マリナー、ゴルフ場、コンベンション施設付きホテルである。顔を出す企業にも共通性があり、観光資本は当然としても、金融機関や商社、重厚長大型企業などであり、これらの中には円高と産業構造の変化による不況産業といわれる海運、繊維、鉄鋼、造船、鉱山など、おおよそリゾートとは結びつかないものも多い。流動資産や遊休資産の活用、余剰人員の雇用対策などが目的であろう。この点は、内需拡大や民活の方針に沿うものであろうが、地方振興についてはどうであろうか。進出するのは中央資本、遊びにゆくの都会人、地方は自然と労働を提供することにより金を得るといふしくみであるが、この際、安売りはつつしむべきである。沖縄のある小さな島では、半分以上がゴルフ場に予定されており、結局、島ごと買収されて島民の生活する所がなくなつてしまい、過疎どころではなくなるのではないかと心配になる構想さえもある。

次にリゾートの需用であるが、余暇と費用の制約により、当分の間、長期滞在型は定着しないのではないだろうか。

地域開発の観点からリゾート開発の模範例とされるラング・ドゥク・ルシオンでは、環境に配慮したハード面の整備とともに、フランス政府による自由時間政策が成功の大きな原因とされている。すなわち、一九三六年にはすでに年間一五日の休暇制度を導入し、その後、一九五一年には三週間、一九六七年には四週間、そして一九八三年には五週間に拡大された。リゾートは時間消費型なのである。

一方、我が国ではリゾート法に関連した余暇政策は何ら示されていない。

余暇の増大によりゆとりのある生活を目的とするリゾート法を作るため、休日出勤や徹夜で頑張るのだから、我々のワークホリックは重症であり、こっけいですらある。

話を進めるため、百歩譲つて、仮に十分な休暇ができたとしても。それでも長期滞在は無理だ。理由は簡単、我々は貧乏なのである。沖縄の有名なリゾート、万座ビーチに家族で一週間過せば、一〇〇万円かかるという。話は少し大ききであるとしても、今、各地で打上げられているリゾート構想は、万座ビーチや、北海道のトマムをモデルとするものが多い。結局は、一部の有閑高額所得者と独身貴族のためのリゾートとなりかねない。これに対しては、最近の施設の高級化は利用者ニーズに対応したものである、との反論が聞えてきそうだが、要するにリゾート滞在日数が極端に少ないから、一日あたりの消費能力が高いだけである。これも、たまには贅沢してみたいという貧乏人的発想に過ぎない。

ところで、最近では、観光資源としての自然の重要性については開発サイドも徐々に認識してきており私としては、リゾート開発による直接的な自然破壊に対しては割合楽観的である。ただし、二つの大きな問題があると思うので、最後にこれについて述べてみたい。

一つは、エネルギー大量消費型ともいふべき種類の施設である。例えば、人工雪スキー場や、人工波プールである。今や、一般的となつた屋内スポーツ施設も同類である。これらの施設は必ずしも立地する場所の自然条件を必要としておらず、また、最近では、CO<sub>2</sub>の増加による気候変動等、地球規模の環境問題が深刻になりつつあり、反エコロジカルともいえるこのような施設は、リゾートにはふさわしく

ない。まして、国がその整備を支援するようなものではない。

もう一つは、農地や森林と自然保護についてである。リゾート法では、国有林の活用や農地の転用に配慮することがうたわれていることはすでに述べたが、この点が最も要注意である。なぜなら、森林や農地は、極めて公共性が高い土地として補助金等により手厚い保護がなされている。また、同様の理由により、これらの土地利用については自然公園法の規制も極めてゆるく、農地開発については許可すら必要のない場合がある。一方、農地転用や林地開発については、厳しい制限があり、その存続を図っている。これを、リゾートのためにゆるめたらどうなるか。あまり意地の悪い見方はしたくないが、八郎潟の休耕政策と中海の干拓が同時に行なわれている事実、そのうち無理して作つた農地が野球場や公園になるのではないかと勘繰りたくなる。シマフクロウの住処を伐り開いた風蓮湖周辺の牧野にホテルや別荘ができたなら、もつたないと思うだろう。北海道の農業も苦しいのである。

結局、リゾート開発の問題点は、それが目的ではなく手段であることにあり、掘つて埋めもどす式の安易な事業が繰返えされる恐れがある。無用の開発による自然破壊は、やりきれない。

(環境庁環境影響審査課)