

リゾート法整備以後のリゾート開発の動向 — 栃木県の事例 —

A trend of resort developments after establishment of
the Act on the Development of Comprehensive Resort Area
-Case study in Tochigi prefecture-

永井 護^{*}・野倉 淳^{**}
by Mamoru Nagai and Astushi Nokuru

Developments of resort facilities has progressed all over the country, since the Act on the Development of Comprehensive Resort Area was established in '87. Corresponding to it, Tochigi prefecture prepared a master plan, which was admitted as a formal plan for the act by national government in '88.

We reviewed the progress since then on projects proposed in it and researches related to it. Through the Case study, we clarify the impacts of the plan on resort developments and enviromental and social problems to be solved in the region.

はじめに

リゾート法の制定以後、指定地域は既に20を越え、全国各地でリゾート開発が進められている。本稿では栃木県を事例として、リゾート構想とそれに関連する計画・調査、開発の経緯、周辺地域への影響等を整理しながら、現段階での課題について考察する。

1. 栃木県のリゾート開発の流れ

栃木県のリゾート地としての歴史は古い。那須高原においては那須温泉、板室温泉、塩原温泉が

各々の客層をつかみながら日本的なリゾートである湯治場として栄えていた。那須が原の開拓に伴い、明治の中期にいわゆるプランテーション別荘が経営者により造られ、洋風のリゾートが導入される。昭和に入り御用邸の建設に伴い、東京の財界人、学者等が組合をつくり「近光荘」（別荘地）を整備する。戦後は30年代後半から不必要になった雑木林がリゾート開発のために転売されだし、40年代の土地ブームにあおられ、投機的な乱開発を経験している。

一方、日光においては明治の初期に外国人が訪れ、それらの人々の中に、奥日光の中善寺湖畔に別荘を持つ人がでると共に、大使館の別荘が整備される。さらに、昭和の初期にハンスハンターが中心となり、溪流釣りの「アングリングクラブ」が創設され、財界人や在日外国人の交流の場としてにぎわう。戦後は、観光の大衆化と共に、昭和40年頃まで発展の一途をたどったが、その後、自

* 正員 宇都宮大学助教授 建設工学科
(〒321 栃木県宇都宮市石井町2753)

** 正員 (株)地域開発研究所 主任研究員
(〒110 東京都台東区台東 3-7-8)

動車の普及に対応できないまま沈滞傾向を示している。

以上のように、戦前からリゾート地として内外の人々による種々の試みがなされていたが、それらが途中で消滅し現在につながっていないのが現状である。

昭和62年6月のリゾート法制定以後の栃木県におけるリゾート構想に関連する開発、計画・調査等の経過を表-1に示す。

昭和62年度：同法を受けて、県レベルでの体制づくりが進められるとともに、重点地区事業化推進調査（市町村別の基礎調査）、栃木リゾート地域整備構想・企業進出意向調査等が進められる。特定地域についての地元との折衝が原案に基づいて行われ、基礎調査が3月に国土庁に提出される。

昭和63年度：6省庁合同ヒアリング等を踏まえ、10月に承認される。ゴルフ場開発の凍結、国土法による監視区域の設定が行われる。また、栃木県幹線道路網長期構想がまとめられる等、リゾート開発にともなうインフラの検討が始まる。

平成元年度：構想に伴う保安林、農振地域の指定解除、都市計画決定等が始まる。自然環境、景観に対する関心が高まり、開発規制（国立公園普通地域における高さ制限、那須町の開発指導要綱、景観条例等）が強化される。特定地域一帯の道路網計画として、日光・那須地方生活圈交通網調査が策定される。特定地域周辺におけるリゾート計画、観光地の活性化計画が策定されだす。

平成2年度：県北のリゾート開発にかかわる市町村の開発指導要綱についての検討が始まる。栃木リゾート運営研究会が設置され、重点整備地区の土地利用、景観、運営等についての対策が検討され出す。

以上のように、これまでの経過は、構想策定の時期（昭和62年～63年）、関連するインフラ整備が中心的な課題となった時期（昭和63年～平成元年）、景観・環境問題が中心的課題となった時期（平成元年～現在）に分けられ、今後、重点整備地区を地域の中にいかに定着させていくかが課題となりつつある（平成2年～）。

表-1 栃木県のリゾート開発及び関連調査・計画の経緯

年・月	関 連 事 項
昭和61年11月	●国土庁へ「リゾート構想調べ」提出
昭和62年 2月	●栃木県複合リゾート地域整備基本構想検討委員会設立
4	●国土庁等6省庁合同ヒアリング
6	●総合保養地域整備法の公布・施行
7	●栃木県リゾート地域開発整備推進協議会設立
9	●栃木リゾート地域整備推進本部設置
10	●地域振興課内に「リゾート推進班」設置
	●「総合保養地域の整備に関する基本方針」6省庁公布
	●日光国立公園管理事務所協議
昭和63年 1月	●関東農政局合同審査会
2	●「特定地域の設定について」市町村長あて通知
	●林野庁合同ヒアリング・環境庁合同ヒアリング
	●前橋宮林局確認協議
	●「総合保養地域の整備に関する基礎調査」国土庁に提出
	●基礎調査に関する6省庁合同ヒアリング
3	●栃木リゾート地域重点整備地区事業化推進調査
	●栃木リゾート地域整備構想・企業進出意向調査
5	●基礎調査の指摘事項に係わる6省庁合同ヒアリング
9	●基本構想の承認申請
10	●総合保養地域の整備に関する基本構想の承認
12	●市町村民間事業者実務担当者懇談会
	●不動産等の不均一課税に関する条例公布・施行
平成元年 1月	●那須カントリー地区農振除外の関東農政局からの回答
3	●那須カントリー地区保安林解除事前調整
	●栃木県幹線道路網長期構想*
	●栃木県複合リゾートカントリー整備計画調査
平成2年 3月	●ふるさと街道等整備事業景観保全のための基本計画調査
	●日光・那須地方生活圈交通網調査*
	●矢板市都市整備計画策定調査*
	●塩谷中央地域開発整備構想策定調査
	●国際観光地「日光」活性化基本計画等調査
	●栃木県観光基本計画（70ニエフ21）策定調査
6	●保安林及び保安施設地区の指定、解除等の取扱と開発行為の許可基準の運用細則の適用
7	●栃木リゾート運営研究会の設置
	●県立自然公園フレッシュアップ対策事業調査開始

（*：2年継続）

2. 総合保養地域の整備に関する基本構想

本構想は、山岳、高原、湖沼、温泉などの優れた自然と、日光東照宮をはじめとする数々の歴史的遺産を有する日光国立公園を中心とする地域をリゾート地域として再生し、“首都圏にあるオアシス”、“心とからだのフィットネスリゾート”を統一テーマに総合的な地域振興を図ろうとしており、日光から那須にかけての17万haを特定地域として、その中に8つの重点整備地区を設けている(図-1)。

以下に各重点整備地区の計画概要を示す。

(1)那須プレーリー (1,353ha)

○広大なプレーリーに遊ぶ牧場体験リゾート

- 体験ふれ合い牧場、宿泊・スポーツ施設、ロープウェイ、グラススキー、スキー場

(2)那須 Hot Spa (1,845ha)

○豊富な温泉を活用したヘルシーリゾート

- ケアハウス、ホテル、コンドミニアム、リゾートホテル、ゴルフ場、博物館

(3)アグリ・タウン黒磯 (3,050ha)

○牧歌的風景を生かしたカントリーリゾート

- 観光牧場、ワイナリー、ゴルフ場、バイン館、海水療法施設

(4)メイプルライン

○塩原高原ゾーン、鶏頂・釈迦高原ゾーンとの相互連携を計り、一大リゾート地としての形成を図る。

①塩原高原ゾーン (1,176ha)

○森の精フィットンチッドリゾート

- スキー場、森林レクリエーション施設、大使館村、ショッピングセンター、インフォメーションセンター

②鶏頂・釈迦高原ゾーン (2,355ha)

○人間性回復のリフレッシュリゾート

- スキー場、ゴルフ場、研修施設

(5)男鹿高原 (3,266ha)

○雄大な自然に抱かれたスポーツ・レクリエーションリゾート

- ふるさと村、スキーリゾート

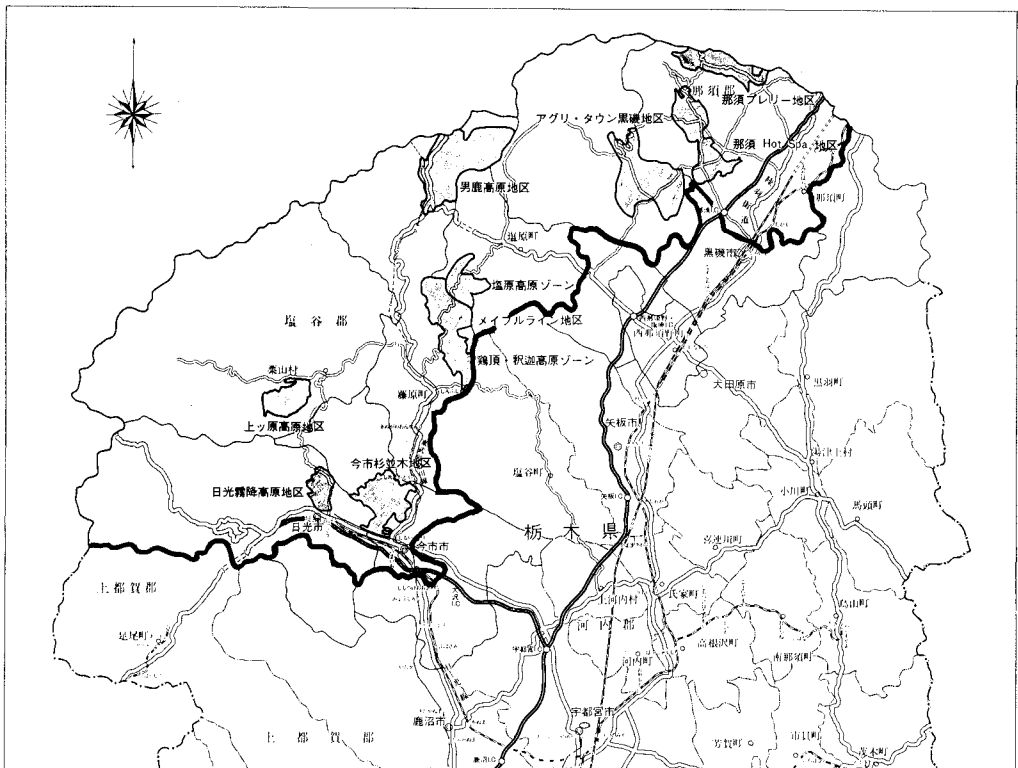


図-1 栃木県のリゾート構想の特定地域と重点整備地区

(6)上ッ原 (1,360ha)

○森林文化とふれあう山岳リゾート

- スキー・ゴルフリゾート

(7)今市杉並木 (1,810ha)

○文化的香りあふれる杉並木パークリゾート

- 県西大規模公園、テーマパーク、大谷川ウォーターフロント整備、杉並木公園

(8)日光霧降高原 (800ha)

○21世紀のライフデザインを目指す国際リゾート都市

- 屋外屋内アイススケート場、スポーツ施設、コンドミニアム、ゴルフ場、コンベンション施設、森林公園

以上の重点整備地区の結び付きを図-2に示す。

重点整備地区内での特定施設に関する総投資額は約2400億円であり、平成10年を目標に整備が進められることになっている。

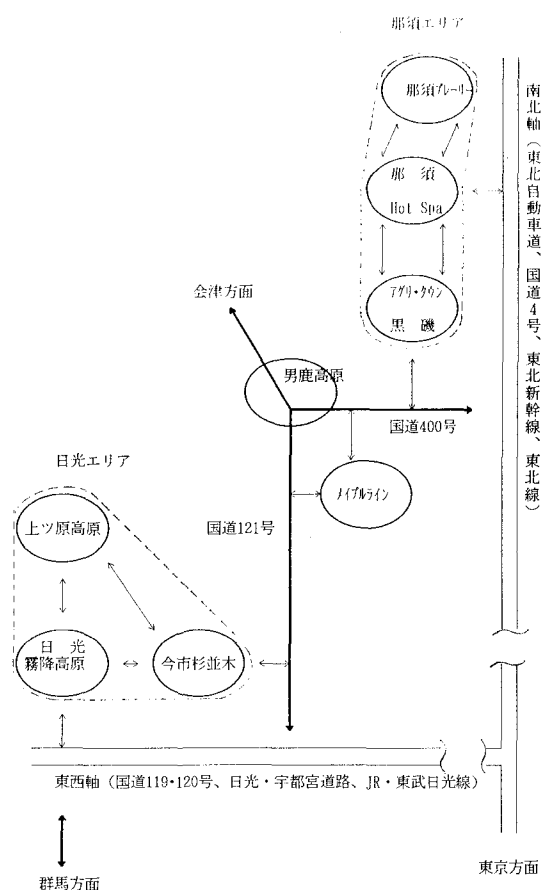


図-2 重点整備地区の結び付き

3. 特定施設の進捗状況

本構想は熟度を重視したものとなっており、全体としては他県と比較して順調な事業展開となっているように思われる。重点整備地区内のプロジェクト数は全部で38あり、既にオープンしたものが4、関係法令の手続きを修了したものが10、手続き中が7となっている。しかし、進捗状況は重点整備地区毎にかなり異なる。

地区全体で事業化が遅れている所として男鹿高原、上ッ原高原が挙げられ、ともにアプローチ道路の整備手法が見いだせない事が大きな原因になっている。

施設毎の遅れの原因となっているものとして、自然環境の保全が挙げられ、那須プレリーや上ッ原高原のスキー場、霧降高原のゴルフ場が挙げられる。施設立地そのものが適正かどうか論点となっているため、ここの施設が重点整備地区全体の事業採算性を左右し、プロジェクト全体に影響することも考えられる。

4. 重点整備地区へのアプローチ道路と交通体系

重点整備地区へのアプローチ道路については、整備を早めるための努力が払われている。那須プレリーでは、県道富原大島線（もと有料道路の工事用道路）にふるさと特別対策事業費を導入して整備を早めている。

メイプルラインは、国道400号線の尾頭トンネルの開通によりアプローチが強化されたが、谷あいの地形にもかかわらずスキー場の新設などリゾート施設の拡充が続いたため、シーズンの混雑が問題となっている。現在、国道400号線のバイパスを都市計画事業で進めており、NTTのA型資金を導入して、国、県、民間が3分の1ずつ負担することにより事業を早めている。さらに、下塩原荒湯線、今市日光大規模農道等の農道や林道をアプローチ道路として活用する例も見られる。

県のリゾート班は、リゾート関連公共施設整備費としてこれまでに約20億円を支出しており、そのうちの約8割を上記のような道路改良に充当し

ている。

先の男鹿高原については、男鹿沢から登るルートと塩那道路から降りるルートが考えられるが、前者は、自然環境と費用に問題があり、後者は冬季の利用に問題がある。上ッ原高原は、第3セクターで行うことを検討しているが、60億円程度の事業費となるため、全体での採算性に問題があり、計画の変更を含めた検討を行っている。

広域的な道路網ネットワークに関する調査としては、昭和63年に「栃木県幹線道路網整備長期構想」が策定され、さらにそれを受けた「日光・那須地方生活圏交通網計画調査」が平成元年に策定された。この調査の狙いとして、リゾート開発に対する道路の対応が挙げられる。

ここで、「日光・那須地方生活圏交通網計画調査」の手順を図-3に示す。各種現況分析より課題を整理し、将来交通需要予測に基づいて整備効果を推計し、整備のプライオリティを設定することにより、整備計画を策定している。観光交通の推計については、昭和63年の平日と休日（10月）の交通量の比が将来とも変わらないとして、将来休日交通量を推計している。さらに、日光・那須リゾートライン構想に伴う開発による観光交通の増加については、同構想による入り込み客数の予測をもとづいてマクロに試算している。また、整備のプライオリティは、交通需要対応、ネットワークの形成、高速交通体系へのアクセス、開発計画への支援の4つの観点から評価している。

栃木県におけるリゾート地域の交通計画として、次のような課題が挙げられる。

○当地域は山岳地帯を多く含むため、県内の他地域と比較して道路の整備水準の低い地域である。

○地域内でのプライオリティとともに、県内全体の中でこの地域の総投資の枠が小さいように思われる。

○自然環境の保全の観点からの道路整備が望まれる。

○ピーク時における交通管理システム、さらに公共交通をも含めた検討が望まれる。

○走行の快適性を重視したサービス水準を道路の段階構成の中に取り入れるべきである。

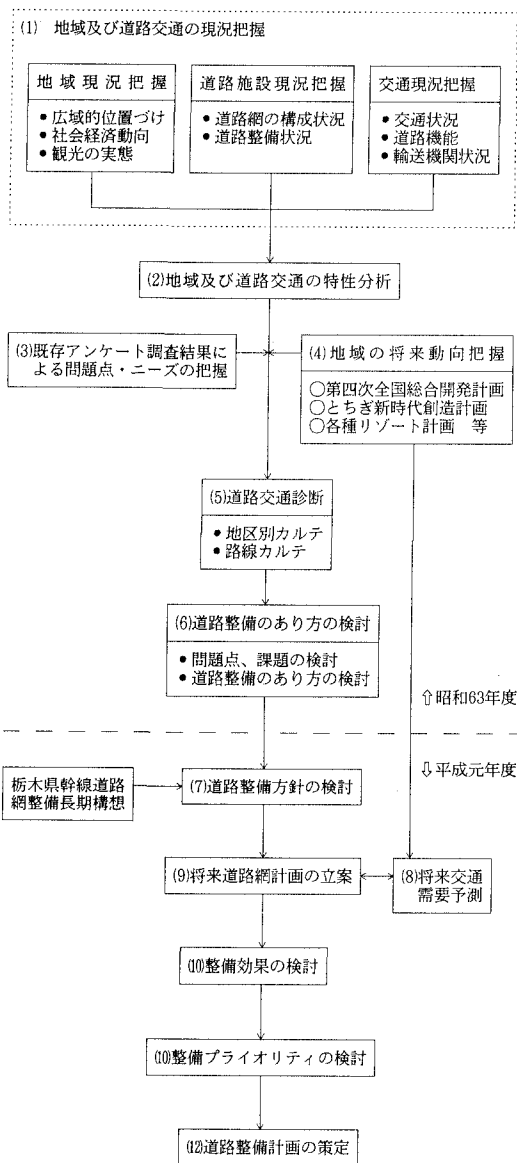


図-3 日光・那須地方生活圏交通網計画調査の調査フロー

5. 環境保全と景観対策

平成元年以後、開発ムードから自然環境保全へ急速に変化した世論にともない、リゾート開発に対する否定的な意見が表面化し、自然保護、自然景観の保全の観点からリゾート施設の立地や施設の規模、形態に対するクレームが出されている。

環境対策として、これまでに昭和63年のゴルフ場の凍結に始まり、平成元年の日光国立公園普通地域内の建築物設置に関する処置の適用、那須地域内における中高層建築物の高さ規制に係わる指導方針の適用、平成2年のとちぎふるさと街道景観条例の施行、保安林及び保安施設地区の解除及び開発行為の許可基準の運用細則の処置の適用等が進められてきている。さらに、リゾート班は、重点整備地区の景観の保全を検討するための組織として「栃木リゾート運営研究会」を設け、活動を始めた。

とちぎふるさと景観条例は、リゾート開発に伴い県内の景観の優れた道路の沿道に商業施設が急速に立地し始めたため、地区を指定し、その中を保全ゾーンと美化ゾーンに分け、自然景観を保護、育成しようとするものであり（表－2）、現在、那須3街道が指定されている。

表－2 「とちぎふるさと景観条例」の構成

第1章	総則
	●条例の目的、県・市町村・県民等の役割
第2章	県の街道景観形成施策
第1節	街道景観の形成に関する基本方針
	●基本方針の策定と公表
第2節	街道景観形成地区
	●地区の指定、地区計画の決定、行為の届出、指導等、公表、土地等の買取り
第3節	公共施設の整備等における配慮
	●県の配慮、国への要請
第4節	啓発及び援助
	●啓発活動、技術的援助、経費の助成
第3章	市町村の街道景観形成施策
	●基本方針の策定努力、市町村計画の策定・実施努力、啓発、住民等の活動助長努力
第4章	県民の街道景観形成活動
	●街道景観住民協定の締結
第5章	雑則
第6章	罰則

自然環境の保全に関しては総合的な県全体の開発と保全に関する土地利用区分が必要な時期に来ているように思われる。反対運動は個別の施設に対して持ち上がるが、それに対する十分な論拠を縦割行政は持てないのが現状である。

リゾート開発が県土全体に景観行政を一気に押し進めるきっかけをつくったように思われる。これまで問題対処的に対策が打たれてきたきらいがある。技術的に多くの問題を抱えているが、県レベルにおいてそれらを統合する体制が取られつつある。

6. 重点整備地区周辺の観光地への影響

特定地域に含まれる市町村の宿泊容量は現在約6万ベッドであり、表－3のように、重点整備地区の総ベッド数は、将来約2万7千、その中で新規開発分が約1万となる見込みである。重点整備地区の中には既存観光地との機能分担から宿泊機能を最小限に抑えられた所もある。また、急激な容量の増加により、両者の間の競合関係は避けられないと思われる。このような点から、既存温泉地の再開発も必要となっている。

表－3 重点整備地区の宿泊容量

単位：人			
重点整備地区	既 存	新 規	合 計
那 須 プレーリー	230	200	430
那須 Hot Spa	11,270	2,500	13,770
7ダリ・タウン 黒磯	1,710	1,600	3,310
マイブルライン	1,590	1,800	3,390
男 鹿 高 原	2,200	100	2,300
上 ツ 原 高 原	0	1,520	1,520
今 市 杉 並 木	350	250	600
日光霧降高原	800	1,300	2,100
合 計	18,150	9,270	27,420

その一例として、日光市においては、県と市の共同調査として「国際観光地『日光』活性化基本計画等調査」が実施され（昭和63年度～平成2年度）、日光市全域を対象とした観光地整備の基本構想と、奥日光地域をモデル地区とした整備基本計画が策定された。この計画は、日光全体で国際的リゾートを形成することを目指しており、リゾート重点整備地区を含むものの、全体としては既存観光地の再開発計画となっている（図-4）。モデル地区とされている奥日光中宮祠地区では、実効性を担保するために住民参加型の計画づくりが行われ、図-5に示される湖畔と道路及び街並みを一体的に整備する計画が示され、現在では、実施段階の検討が行われている。

同様な状況にある観光地として鬼怒川温泉、塩原温泉等が挙げられる。こうした既存観光地では、団体の一泊型から小グループの滞在型観光地へのモデルチェンジが必要となっている。

7. その他の地域への影響

県東部の平地部から八溝山系にかけての地域では、茨城県から日光那須リゾートラインにかけての中継地点として、観光者の入り込みに期待を持ち、山岳地域と補完できる開発に取り組もうとしている。県においても、山岳地域以外の平場地域を新たな観光体験の場として位置づけた観光基本計画「マロニエプラン21」を策定中であるほか、東部の3つの県立自然公園の活用を検討するための「県立自然公園フレッシュアップ事業調査」を今年度実施している。（図-6、7）

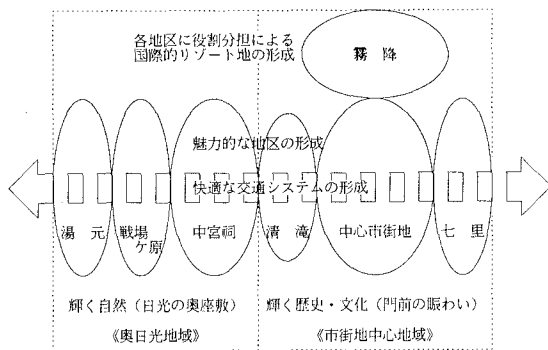


図-4 日光活性化の基本方針

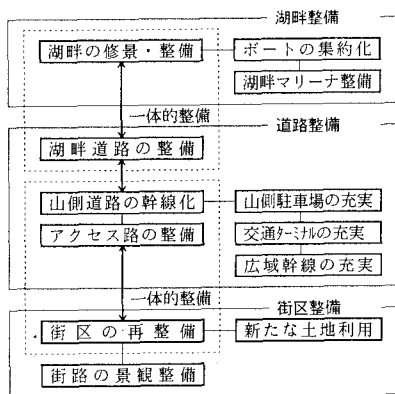


図-5 中宮祠地区再開発の基本的方策

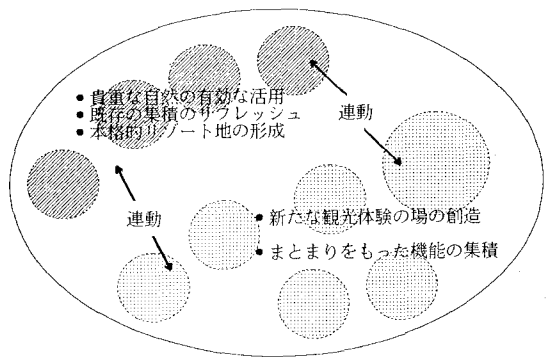


図-6 山岳地域と連動した新たな観光体験の場づくり

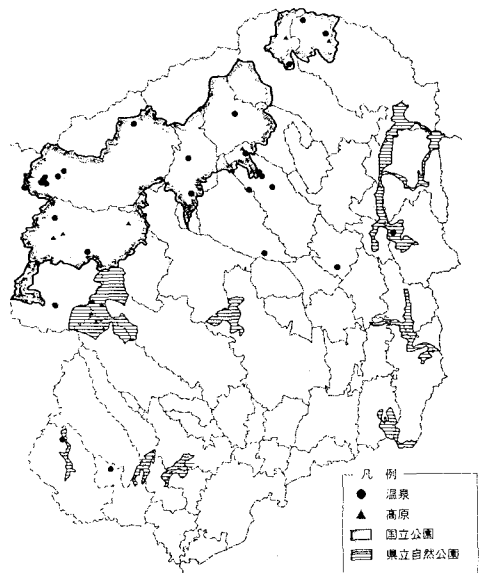
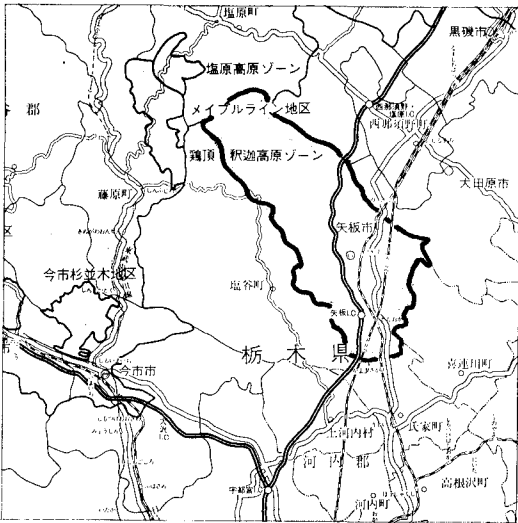


図-7 国立公園・県立自然公園の位置

一方、リゾート地域の要となる位置にある幾つかの都市において新たな都市計画の課題が問題となりつつある。

今市市は、日光ウィングの交通の要衝にあり、交通問題が大きな課題となるとともに、将来的にリゾート地域への都市サービスを提供する役割が期待される。

また、矢板市は、東北自動車道から何れのリゾート地へも、40ないし50分で到達できる位置にあり（図－8）、近年新幹線の新駅設置の動きが加わったため、特定地域の外にあるにも係わらず、リゾート開発並びに住宅開発の動きが活発であり、将来、リゾート地域へのゲイトシティとしての役割をになう可能性が高い。こうした背景のもとに、将来人口が大幅に増加すること想定した「矢板市都市整備計画策定調査」（表－4）、「塩谷中央地域開発整備構想策定調査」が実施されている。



図－8 矢板市の位置

表－4 「矢板市都市整備計画策定調査」における開発規模と人口想定

項目	区分	住宅関連	リゾート関連	産業関連	計
開発規模 (ha)	既定開発計画	229	506	77	812
	新規開発	670	—	150	820
		899	506	227	1,632
人口フレーム		74,700人(40,100人増)			

8. まとめ

現段階において、リゾート構想を評価するのは時期尚早であり、今後の展開により様々に変化する可能性を持つが、これまでの経過からまとめると次のようなことが言えよう。

○本事例を見るかぎり、リゾート構想は、リゾート施設の整備を促進する方策としてはかなりの効果が認められる。即ち、民間活力の導入方策としてはある程度の成果を納めていると言えよう。これは、特定施設に認定されることにより開発許可の手続きが早められたことが第一の原因と考えられる。

○跡追的に種々の努力がなされているが、開発に伴う交通施設を中心としたインフラ整備、自然環境の保全が進捗の大きな制約となっている。県レベルにおいては構想策定時において、これらについて関係部局間で十分な意見交換がなされなかった結果と見られる。この点はリゾート法自体の弱点とも言えよう。

○リゾート法における重点整備地区は実現手法として見るべきものであり、計画単位としての妥当性は必ずしも有してはいないように思われる。計画単位は時間的な階層性の中で利用者の種々の要求に対応できる空間のまとまりとして捉えられるべきである。

○こうした点から、従来の観光計画と比較して、リゾート構想は、民間誘導に対する戦略性は増大したものの、反面においてリゾート地に対する利用者の幅広い要求には対応しにくい計画となっていると言えよう。

○重点整備地区を利用者のニーズの観点からもう一度見直し、残すべきもの、追加すべきものを明らかにし、本来の意味でのマスタープランを設けるべきであり、それを達成する中で、周辺を含めた地元への定着が検討されるべきである。