

# 琉球大学学術リポジトリ

## [論文]

都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定：

沖縄県座間味村・旧玉城村・旧知念村を事例に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 沖縄地理学会 公開日: 2018-11-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 上江洲, 薫 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/0002017722">http://hdl.handle.net/20.500.12000/0002017722</a>

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

——沖縄県座間味村・旧玉城村・旧知念村を事例に——

上江洲 薫（沖縄国際大学非常勤講師）

### Iはじめに

近年、各地でさまざまなまちづくり条例<sup>1)</sup>の制定が増加している。その内容も開発に関する土地利用調整（土地利用規制）や環境保全、景観保全など多岐にわたり、1980年代後半から1990年代前半のバブル経済期には、観光開発の増加に対応するために土地利用調整系や環境系の条例が多く施行された（内海、1999）。

2000年の「都市計画法」や「建築基準法」の改正によって、市町村は地区決定等に対する住民参加手続きや都市計画の決定手続きについて条例を制定することが可能になり、また、都市計画区域外<sup>2)</sup>に加え準都市計画区域外でも条例により建築形態規制が可能になった。さらに、2004年には「景観法」を含む「景観緑三法」が施行され、景観を観光資源として地方自治体が重要視して景観条例を制定するなど、今後さらに開発を規制する条例が増加すると思われる。

観光開発を規制する条例<sup>3)</sup>には規制内容によってさまざまなタイプがあるが、それらは主に開発行為の事前協議や開発地周辺住民の同意などの手続きを求めた条例と具体的に建築基準や用途基準などを設けた条例とに大別できる。後者の条例には、一般的・抽象的な規定から具体的な規制内容を示した条例がある。

バブル経済の崩壊後、10年以上も経過したが、沖縄県内でも大型ホテルを中心とした観光開発が増加しつつある。地域主導および地域性にあった観光開発を進めるためには、法的に観光開

発をコントロールできる条例が必要である。また、地域のマスターplanに沿った住民参加型のまちづくりを推進するために、バブル経済の影響を受けた観光開発の規制を主目的とした開発規制条例は、今後、まちづくり条例への転換が必要である。したがって、増加する観光開発への対応や開発規制条例をまちづくり条例へ転換することを検討している地方自治体にとって、開発規制条例の制定過程と特徴、また、開発規制条例の課題とその対応を明らかにすることは参考になると思われる。

観光開発に対する規制条例に関する研究は、観光学・経済学・法学・都市工学・建築学などの分野で一定の成果を得ている。真山（1990）は、民間主導と行政主導のリゾート開発方法の相違や問題点を考察した。丸田（1992）は、ハワイ州の土地開発規制法制の展開やその構造と特徴、課題について、ゴルフ場開発許可の取消を求めた住民訴訟をとおして分析している。瀬口（1995）は、リゾートマンション建設による地域的影響や対応策としての条例や要綱による法的規制状況を明らかにしている。桜井（1996）は、リゾートマンションの増加に対する給水規制条例やまちづくり条例の経緯や特徴、効果およびリゾートマンションの財政的影響を考察した。また、近年では条例の効果や課題などに関する研究もみられ、柴田・鳴海（1997）は、都道府県レベルの田園地域に関する土地利用誘導方策についての特徴や条例の運用状況の分析から条例の効果と課題を明らかにした。内海ほか

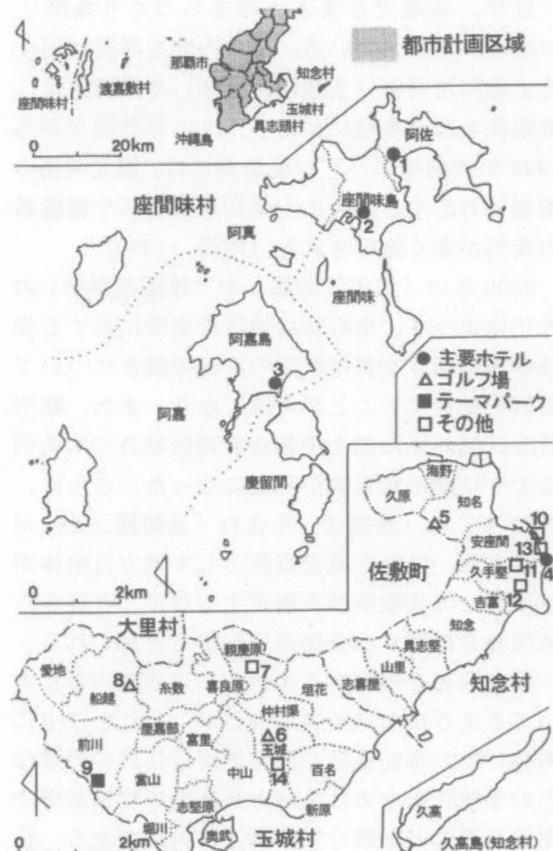
(1999) は、写真にみる町並み変容と条例との対応関係を分析し、町並みにおける条例による影響と住民の反応を明らかにしている。小林・和多 (2002) は条例・協議手続きの運用実態と協議手続きの効果・問題点を考察している。秋田ほか (2003) はまちづくり条例の運用実態の分析により、開発コントロール方式の制度設計上の課題を明らかにしている。

一方、地理学における条例などの法的な観光開発の規制に関する研究をみると、神谷 (1993) は、観光開発の特徴や観光地化に対する行政の取り組みとして、開発基本条例の背景や特徴を明らかにしている。前川 (1994) は、リゾート開発による問題点の発生や規制の状況・規制後のマンション住民や地元住民の開発に対する意識を明らかにしている。溝尾 (1996) は、リゾート開発の展開や開発事業指導要綱や景観条例による開発制御への取り組みを考察している。戸所 (2002) はリゾートマンションに対応した条例の制定過程や行政・地域住民・別荘所有者が一体となった地域性を生かした土地利用制度の検討過程を考察している。また、Gilg (1985) は、土地利用計画に関する法律の展開とその計画作成の過程および開発規制における問題を考察している。Garca et al. (2003) は、海岸法に着目して南スペインの沿岸域管理政策やそのインパクトを考察している。

地理学分野の研究では、観光開発が増加する地域の対応策としての条例自体を考察し、条例の制定後の影響や課題を十分に考察しているとは言えない。この点、上江洲 (2005) は沖縄県恩納村を事例に、観光開発の増加に対する行政や地域住民の対応策としての土地利用規制条例の制定の背景と条例の制定過程における地域住民への社会的インパクトを明らかにしているものの、条例の課題やその対応を十分に考察していない。また、恩納村以外の観光開発の増加に対する規制条例の多くは、土地利用や建築物の

高さなどが規制されておらず、その条例の制定過程や制定後の影響・課題などについても従来の研究においては十分に明らかにされていない。

そこで本稿では、恩納村と同じ都市計画区域外である座間味村・旧玉城村・旧知念村<sup>4)</sup>を対象に(第1図)、バブル経済期における観光開発に対する受け入れ地域の対応と影響を明らかにし、それらを背景とした開発規制条例の制定過程を考察し、その制定の背景、また、条例の効果と課題に対する地域対応を明らかにするこ



1. ケラマビーチホテル
2. シラハマアイランズリゾート
3. 自遊人の村 シードルン
4. サンライズ知念
5. 守礼カントリークラブ
6. 琉球ゴルフ俱楽部
7. 琉球舞踊館 うどい
8. ショートコース玉城
9. おきなわワールド 文化王国・玉泉洞
10. あさまサンサンビーチ
11. 斎場御嶽
12. しらゆりの園
13. 知念海洋レジャーセンター
14. 県立玉城少年自然の家

第1図 座間味村・玉城村・知念村の主な観光関連施設の分布 (2005年)

とを目的とする。

座間味村は平坦地が少ない大小 20 余の島々からなる離島村であるが、国内有数のサンゴ礁が発達している。旧玉城村は琉球石灰岩が分布する台地域、斜面域、海岸平坦域に大別でき、集落の大半が南向きの斜面に立地している。旧知念村は沖縄島の知念半島の一部と久高島などからなる。半島部の丘陵台地と久高島には琉球石灰岩が分布し、集落は半島南部では斜面に、半島北部では海岸線に沿って立地している。2003 年現在の面積は、座間味村が  $16.74 \text{ km}^2$ 、玉城村が  $16.87 \text{ km}^2$ 、知念村が  $9.87 \text{ km}^2$  となっている。

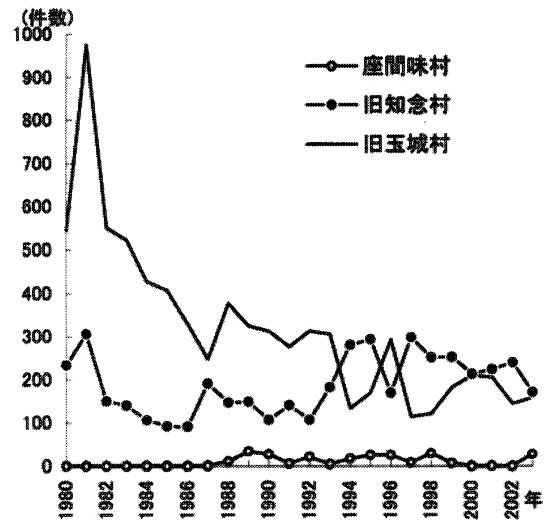
2000 年の総人口（国勢調査）をみると、座間味村が 1,026 人で 1985 年以降増加傾向であり、旧玉城村では微増傾向で 10,316 人、旧知念村では横ばい傾向で 5,958 人である。産業別就業人口は、3 村とも第一次産業が減少し、サービス業を中心とする第三次産業が増加傾向にある。とくにサービス業（2000 年）は、旧玉城村で 30.6%、旧知念村で 26.5% を占め、座間味村ではダイビング産業の発展によって 66.0% を占めるに至った。

## II 観光開発の展開と地域対応

### 1. 観光開発の地域特性

観光開発の動向を土地取引件数からみると（第 2 図）、1980 年代後半から 1990 年代前半のバブル経済期には、座間味村において多少増加しているものの、旧玉城村では 1980 年代前半に、旧知念村では 1980 年代前半と 1990 年代後半に増加した。開発規制条例の制定前であるバブル経済期では土地取得行動が顕著ではなかった。

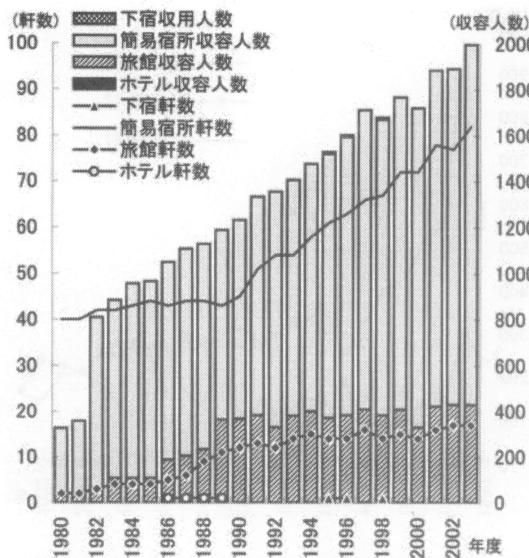
座間味村は、海水浴や 1980 年代前半から増加したスキューバダイビング事業の夏期型観光地であったが、1990 年代前半からは冬期中心のホエールウォッチングの増加により、現在では通年



第 2 図 座間味村・旧玉城村・旧知念村の土地取引の件数の推移（1980～2003 年）  
(沖縄県企画開発部「土地利用動向調査」の各年度より作成)。

型観光地へ変化している（宮内、1998）。これらの観光事業者には県外出身者が多数おり、座間味村では小規模な個人事業者を中心に観光産業が展開されている。近年の観光入込客数は 9 万人前後であるが、観光客の多くが船舶を利用するために、台風などの天候により観光客数の増減が大きい<sup>5)</sup>。

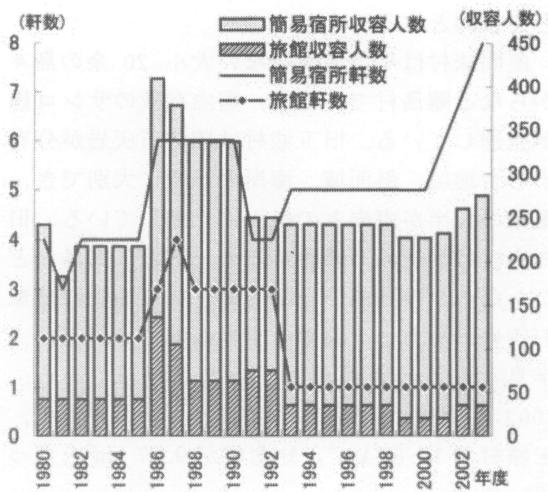
座間味村の宿泊施設の状況をみると（第 3 図）、施設数は 1980 年度が 42軒であったが 2003 年度には 99 軒に増加し、それに伴い収容人数も 327 人から 1,998 人に増加した。座間味村では民宿やペンションなどを含む簡易宿所が 2003 年度で 82.8% (82 軒)、収容人数では 78.5% (1,569 人) を占めおり、小規模宿泊施設が中心である。しかし、1 軒当たりの収容人数では、1980 年度が 7.8 人であったが 2003 年度には 20.2 人まで増加し、宿泊施設の規模が拡大傾向である。座間味村では宿泊施設やダイビング事業者などの観光関連業者が多く、とくに座間味港が立地する座間味地区に集中している。



第3図 座間味村における宿泊施設の件数と収容人数の推移(1980～2003年)  
(沖縄県福祉保健部薬務衛生課の資料より作成).

旧玉城村は、テーマパークやゴルフ場、海水浴場、琉球舞踊の鑑賞・体験施設などが立地するなど、周遊観光地として沖縄島南部の観光拠点となっている。1972年にオープンした「玉泉洞」は鍾乳洞観光が中心であったが、1996年に沖縄の歴史文化のテーマパーク「玉泉洞王国村」(2002年より「おきなわワールドー文化王国・玉泉洞」)としてリニューアルオープンした。村内には2つのゴルフ場があり、琉球ゴルフ俱楽部は米軍基地の知念補給地区(約180ha)であったが、1974年に返還され、1977年に開場した。このゴルフ場の敷地面積は2001年現在、村域の6.7%(1,122,567m<sup>2</sup>)を占めている。また、1998年10月には「ショートコース玉城」がオープンしている。

旧玉城村の宿泊施設の状況をみると(第4図)、施設数が1980年度の6軒から1987年度には10軒まで増加した。1993年度には6軒まで減少したもの、レンタルハウスやウィークリーマンションなどが開設されて、2003年度には9軒と

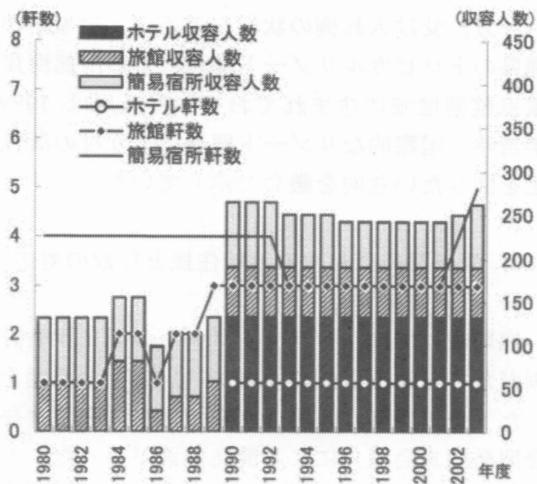


第4図 旧玉城村における宿泊施設の件数と収容人数の推移(1980～2003年)  
旧玉城村ではホテル・下宿はない。  
(沖縄県福祉保健部薬務衛生課の資料より作成).

なった。「沖縄県立玉城少年自然の家」以外の宿泊施設は収容人数が20人以下の小規模施設である。

旧知念村は、旧玉城村と同様に周遊観光地の要素が強いが、2000年に世界遺産に登録された斎場御嶽や神の島といわれる久高島があり、沖縄県の歴史文化観光の拠点となっている。観光施設をみると、1972年に「知念海洋レジャーセンター」が開設され、1982年には佐敷町にまたがる「守礼カントリークラブ」(敷地面積56.0ha)、1990年には村内雄一の大型宿泊施設の「サンライズ知念」、また、2000年には沖縄島東海岸初の人工ビーチである「あざまさんさんビーチ」がオープンしている。このビーチが整備された結果、周辺には飲食店やペンションなどが相次いで開設した。

旧知念村の宿泊施設の状況をみると(第5図)、施設数は1980年度が5軒であったが2003年度には9軒となった。サンライズ知念の最大収容人数は130人(2004年12月より202人)となっていたり、2003年度には旧知念村の宿泊施設の



第5図 旧知念村における宿泊施設の件数と収容人数の推移（1980～2003年）  
旧知念村では下宿はない。  
(沖縄県福祉保健部薬務衛生課の資料より作成)。

総収容人数 262 人の半数以上を占めている。1987年より事業開始した「特別養護老人ホームしらゆりの園」には長期滞在宿泊施設が付属している。また、2001年には国の「沖縄コミュニティーアイランド事業」の一環により「久高島宿泊交流館」が開館し、久米島振興会が管理運営を行っている。

## 2. バブル経済期の観光開発

### 1) 座間味村

座間味村では主に2つの観光開発計画があった。1つは座間味島の阿佐地区における「株式会社ケラマリゾート」による宿泊施設ペンション「レイトンヴィラージュ」の建設計画であった。この施設は敷地面積876m<sup>2</sup>、建築面積448m<sup>2</sup>、床面積990m<sup>2</sup>の鉄筋三階建て、22室となっていた<sup>6)</sup>。また、建設予定地は阿佐地区外に在する不在地主からの借地であった。ケラマリゾートの親会社は沖縄県外の資本であり、開発計画に違法性がないものの、地元住民に対して建設の事前説明を行っていなかったため、1990年8

月に建設地の整地作業が始まつて初めて住民はこの開発計画を知ることになった。

次の計画は無人島の安室島において、三井物産が座間味村と共同で開発する第三セクタ方式によって開発される安室島リゾートであった。この計画は、建設費約100億円を投資して150室のホテルやコンドミニアム、テニスコート、レストラン、アスレチックス、工芸村などが建設する予定であった<sup>7)</sup>。

一方、受け入れ側の状況をみると、座間味村長は1990年度の施政方針において、住民のコンセンサスを得ながら観光リゾート開発を推進していくことを述べている。しかし、当時、村の観光基本計画が策定されていなかったため、村は農地法や自然公園法などの既存の土地利用規制を満たせば観光開発を認可していた。

### 2) 旧玉城村

旧玉城村では1980年代後半から数件の観光開発計画があった。百名地区から新原地区にかけた斜面の緑地では、敷地面積165,269m<sup>2</sup>、12階建ての260室のリゾートホテルや海浜の施設、史跡公園、レストラン、テニスコート、駐車場などを整備する「百名リゾート開発」が計画された。この計画は玉城村観光振興推進協議会の答申のもとに誘致企業が決定され、1988年3月には開発が妥当であるとして、村当局の意見を付けて沖縄県に提出され、審査された。また、同年9月には「森林法」や「農業振興地域の整備に関する法律」、「海岸法」、「水質汚濁防止法」など13項目余の事項に関して、沖縄県と村当局で事前協議を進めていた<sup>8)</sup>。開発業者である「株式会社インターネット国建」は、計画予定地周辺の百名・新原・仲村渠の地区住民への説明会において好感触を得ており、村当局や商工関係者は、南部の観光拠点となり地域振興に繋がるため開発の誘致に積極的であった<sup>9)</sup>。また、1991年頃、別の開発業者が海浜の多くを埋め立て、開発面積約20haのリゾート開発の申

請を村当局に提出していた。

一方、受け入れ側の状況をみると、1984年に策定された『玉城村観光振興計画』では、海岸域での大型リゾートホテルの誘致が開発整備方針の一つであった。観光誘致審議会によって選定された開発企業は、森林や海浜を乱開発する企業を除いた結果、「受水走水」や「浜川御嶽」、貝塚などの文化財を残して開発を進める国建となつた<sup>10)</sup>。

また、当時の村長は、1989年の施政方針において、村の自然景観や文化遺産、伝統芸能、自然的人文的観光資源を活用した観光開発は、村の活性化を推進するうえで最も重要であると述べている<sup>11)</sup>。さらに、1990年度の施政方針では、リゾートホテルを1992年の開業に向けて事業の促進を図って行くことを述べている。リゾート開発の敷地面積の32%が開発事業者の所有になつていて<sup>12)</sup>。以上のように、当初、村当局では観光開発に対して積極的であった。

### 3) 旧知念村

旧知念村では1980年代後半からゴルフ場や大型ホテルなど数件の観光開発計画があった。ゴルフ場開発に関して、沖縄県内の建設業者が久手堅、吉富、知念、具志堅、山里、志喜屋の6地区の傾斜地において、93.5haのゴルフ場を開発する計画があった。この建設業者は村内に「第1リゾート株式会社」という地元の人が代表者となるリゾート関連会社を設立した。

ホテル開発では、1990年にオープンしたサンライズ知念が、当初、浦添市にある病院の職員の保養所として役場に開発申請を行ったが、計画途中で方向性が変更され、村当局と事前協議を行い、ホテルとして開発された。また、1989年頃、知念岬から知念漁港までの地先300～350mに及ぶ広大な土地(約33ha)を埋め立てるリゾート開発計画があった。村当局は住民の意見を取り入れ、村民主導による開発を進める意向を持っていた<sup>13)</sup>。

一方、受け入れ側の状況をみると、村域が沖縄県のトロピカルリゾート構想による南部海岸重点整備地域に含まれており、村当局は1989年当時、国際的なリゾート開発により村の活性化を図りたい意向を議会で示していた。

### 3. 観光開発に対する地域住民と行政の対応

#### 1) 座間味村

座間味村では、ケラマリゾートの観光開発計画がたてられる以前の1985年頃に、社会問題化した「豊田商事」の関連企業である「座間味総合開発株式会社」による開発計画があった。しかし、その計画は「自然を守る会」を中心とした住民の反対運動によって頓挫していた。この問題以後、住民は島外資本による開発に対して不信感を抱くようになった。ケラマリゾートが地元住民に対して宿泊施設建設の事前説明を実施しなかつたため、住民は不信感を抱き反対運動まで発展した(第1表)。この開発は阿佐地区の地域振興が遅れていたことから、主に同地区出身者が推進したが、ホテル建設による給水量の増加<sup>14)</sup>や投機的土地取得の懸念、地主が養蚕農家に土地の返還を求めている問題などを理由に開発に反対する住民もいて、島を二分する結果となった。

1990年10月、初めて建設中止の集会が開催され、建設反対の署名運動も行われた。その後、島内のダイビングサービスや民宿などの関係者を主体に、新たに設立された「自然を守る会(座間味村の健全な発展を考える会)」を中心に抗議集会や建設反対運動、村当局へホテル建設中止の陳情書の提出などが行われた。

ホテル建設中止の陳情書が提出されたのを受けて、村長は1990年11月に行われた平成2年第4回座間味村議会臨時会において、議会の要請決議を得ることにより、開発反対に関することを議会と共有することを目的に、ホテル建設中止に関する議案を議会に提案した。そして、

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

第1表 バブル経済期の観光開発に対する地域対応

	座間味村	旧玉城村	旧知念村
開発計画の内容（敷地面積）	①コテージ・マリン施設（50ha） ②ペンション（876 m <sup>2</sup> ）	①ホテル・マリン施設等（16.5ha） ②ホテル（20ha）	①ゴルフ場（93.5ha） ②ホテル（33.1ha）
住民の対応	②の開発に対し、反対運動や賛成派と反対派の対立	①の開発に対し、文化財多数のため開発懸念	①の開発に対し、地元企業による開発
行政の対応	当初、開発に肯定的、後に開発に否定的	当初、開発に肯定的、後に開発に否定的	当初、開発に肯定的、後に開発に否定的

(聞き取り調査と琉球新報（1991年10月7付け）などにより作成)。

建設反対の署名運動や建設中止を求める実力行使<sup>15)</sup>など、住民とホテル建設業者との対立を憂慮して、この議案は原案どおり採択された<sup>16)</sup>。また、1991年には「阿佐地区ホテル建設阻止対策協議会」が設立された。

1991年2月には、ケラマリゾートと工事を請け負った業者は、宿泊施設の建設に反対活動している住民の「妨害排除」を求めて、那覇地方裁判所に仮処分を申請した。また、ケラマリゾートは、住民の反対運動によってペンションの建設が遅れ、その間に融資先の企業の取締役が不正融資事件で逮捕されたために融資が得られず、さらにバブル経済が崩壊したことなどもあって、ペンションが建設できなかった。その結果、損害を受けたとして、1993年にペンション建設に反対した住民ら11名に損害賠償を求めた裁判を那覇地裁に起こした。一方、訴えられた11名は弁護士料などの損害賠償を求めるケラマリゾートを提訴した。

### 2) 旧玉城村

百名リゾート開発計画の事業主は、1990年2月、玉城村文化財保護委員への説明会を開催したが、開発予定地内に文化財や拝所が点在するため、同委員からは慎重な意見が相次いだ。また、地元住民もその保全方法に不安を持っていることや地権者の態度が明確でないことなどから、事業者の用地確保が進展しなかった<sup>17)</sup>。

玉城村振興計画審議会は、1991年6月、村長に対して2つの観光開発計画の答申を行った。

百名リゾート開発と中山シルバーリティアメントリゾートヴィレッジ開発の観光開発の答申では、開発による自然環境の破壊やモズク養殖への被害、漁港海域の縮小などの懸念があるため容認できないとした。

「百名リゾートホテル開発計画区域内における文化財の保護、活用」についての諮問を受けた玉城村文化財保護委員会は、文化財の価値が消滅するなどとして当地域での観光開発を適当でないと答申した。その後、この計画は断念されている。

### 3) 旧知念村

1989年、議員で構成される協議会の場において、村当局からゴルフ場建設の経緯が説明され、同年9月には齊場カントリークラブ地主会から第1リゾート株式会社のゴルフ場計画の実現を要望する要請書が村長宛に提出された。地主と事業所との協議は進んでいたが、この時点では村当局に計画書が提出されていなかった。当時、このゴルフ場計画用地には沖縄県や村当局が計画している県営農道である県道知念～玉城線が予定されており、村当局は地主と事業所に協力依頼をしていた<sup>18)</sup>。

1989年第10回知念村議会定例会において、村にふさわしい村づくりを進めるため、ゴルフ場開発調査特別委員会設置が可決された。しかし、ゴルフ場開発が村づくりに適しているかの結論が出ず、1990年第11回知念村議会定例会において、再びゴルフ場開発調査特別委員会設

置が可決された。

村長は村の基本構想において、森林保全育成があり、また、ゴルフ場開発地が集落の上部に位置すること、さらにそこが農業振興地域でもあることから、農薬による影響を懸念、知念グスクや知念按司の墓などの文化財や遺跡などが多いことなどから、ゴルフ場建設に対して好ましくないとする意向を示し、ゴルフ場開発に慎重になった<sup>19)</sup>。その後、バブル経済の崩壊や開発用地の取得が進展しなかったこと、また、開発期間が延びて資金不足に陥ったことなどから、ゴルフ場開発計画は立ち消えになった。

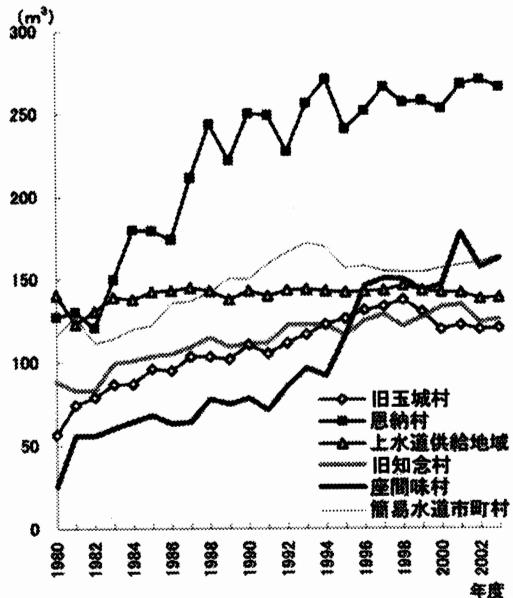
### III 観光開発の受け入れ地域への影響

開発規制条例制定の背景の一つとなりうる観光開発の受け入れ地域、とくに地域行政への影響を明らかにするため、給水量とごみ排出量および財政を指標として考察する。

#### 1. 給水量

宿泊施設やダイビングサービスなどの観光産業の発展は、水使用量に大きく影響を及ぼす。とくに離島観光地では貯水能力や水道設備が十分でないため、観光施設のみならず、一般住民生活にも影響を及ぼす。

1人当たりの年間給水量の推移をみると（第6図）、3村とも給水量は年々増加し、とくに座間味村は1990年代中頃から急増している。1980年度と2003年度とを比較すると、沖縄県内市町村の上水道供給地域では平均で $140.3\text{ m}^3$ から0.1%減の $139.0\text{ m}^3$ へ、給水人口が101人以上5,000人以下の水道である簡易水道がある市町村では平均で $115.6\text{ m}^3$ から41.8%増の $163.9\text{ m}^3$ となった。上水道の旧玉城村では $56.6\text{ m}^3$ から113.1%増の $120.6\text{ m}^3$ 、簡易水道の旧知念村では $88.5\text{ m}^3$ から42.5%増の $126.1\text{ m}^3$ であった。一方、簡易水道の座間味村では $25.5\text{ m}^3$ から162.7%となり、23年間で538.0%増加した。



第6図 1人当たりの年間給水量の推移  
(1980~2003年)

(沖縄県福祉保健部業務衛生課「沖縄県の水道概要」より作成)。

大型ホテルが急増した恩納村でさえ $127.0\text{ m}^3$ から109.5%増の $266.1\text{ m}^3$ であるから、座間味村の給水量がいかに急激だったかがわかる。座間味村では近年の観光客の増加や観光産業の発展に伴う定住人口の増加および下水道の整備に伴う水洗トイレの増加などから給水量が增加了<sup>20)</sup>。

座間味村の月別の簡易水道使用量をみると（第2表）、宿泊施設やダイビングサービスの観光関係の使用量は、村の総使用量の40%台前半を占めている。とくに夏期の観光繁忙期では観光関係の使用量の割合が高くなる。観光産業に従事する県外出身者の一部は定住してダイビングサービスや宿泊施設などを開業する。既存の観光施設の多くが敷地内に井戸があり、それを利用しているが、県外出身者などによる新規施設の敷地内には井戸が少ないため、その多く

都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

第2表 座間味村における月別の簡易水道使用量

単位 : m<sup>3</sup>

月	2000年度		2002年度		2004年度	
	総使用量	観光関係	総使用量	観光関係	総使用量	観光関係
4	7,336	3,368(45.9%)	9,698	3,839(39.6%)	9,009	3,415(37.9%)
5	8,796	3,998(45.5%)	11,051	4,795(43.4%)	10,319	4,500(43.6%)
6	10,765	4,915(45.7%)	9,152	3,787(41.4%)	9,664	3,505(36.3%)
7	12,969	6,124(47.2%)	11,159	5,388(48.3%)	13,258	6,457(48.7%)
8	12,330	6,053(49.1%)	16,570	8,521(51.4%)	13,779	6,652(48.3%)
9	16,527	6,362(38.5%)	13,299	6,682(50.2%)	12,725	5,223(41.0%)
10	8,221	3,668(44.6%)	11,331	5,716(50.4%)	9,557	4,399(46.0%)
11	9,780	3,994(40.8%)	9,689	4,413(45.5%)	13,276	4,976(37.5%)
12	8,477	2,761(32.6%)	8,544	3,231(37.8%)	6,219	2,076(33.4%)
1	8,231	3,074(37.3%)	9,548	3,812(39.9%)	8,517	2,785(32.7%)
2	7,171	2,340(32.6%)	8,512	2,948(34.6%)	8,870	2,619(29.5%)
3	9,667	4,083(42.2%)	8,901	3,520(39.5%)	9,554	3,271(34.2%)
合計	120,270	50,740(42.2%)	127,454	56,652(44.4%)	124,747	49,878(40.0%)

( ) は総使用量に占める観光関係（宿泊施設、ダイビングサービス）の割合である。

(座間味村建設課の資料により作成)。

が上水道を利用している。したがって、新規の観光施設が増加すると上水道の使用量も増加している。2005年現在、公営の地下水摂取は、座間味地区で2カ所、阿真地区で1カ所の計3カ所であるが、摂取量が多くなると塩分濃度が高くなるために、地下水利用にも限界がある。

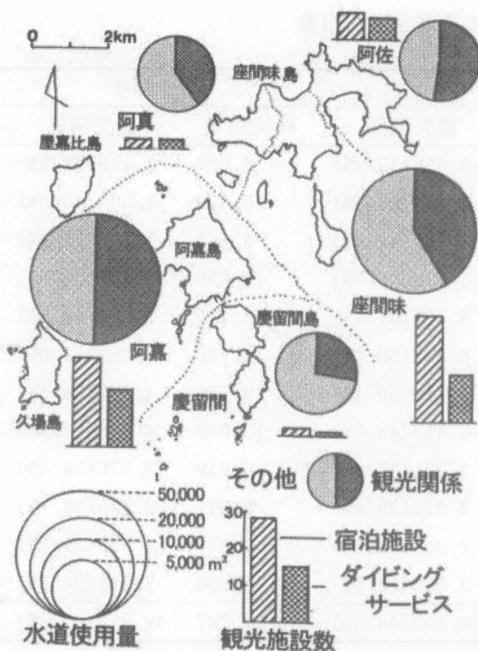
また、総使用量に占める観光関係の割合を地区別にみると（第7図）、2002年度では阿佐地区が最も高く52.5%，次いで阿嘉地区が49.7%，座間味地区が41.0%，阿真地区が39.8%，慶留間地区が27.9%となっている。このように人口に対して観光施設数が多い地区ほど総使用量に占める観光関係の使用割合が高い。

一方、比較的大きい観光施設が数件ある旧玉城村と旧知念村の状況をみると、観光施設を含む営業用給水量の割合は、旧玉城村では1980年21.3%，1990年22.9%，2000年27.4%，旧知念村では1985年7.3%，2000年17.0%となつておらず、両村とも営業用が増加傾向である。

両村の主要な観光施設の水道使用量をみると、旧玉城村の琉球ゴルフ俱楽部とショートコース玉城、おきなわワールドー文化王国・玉泉洞の3施設のみで、2000年度で88,239 m<sup>3</sup>、2004年度で79,499 m<sup>3</sup>と、営業用の3割程度を占め、玉泉洞が村内在の法人では最大の水道使用者となっている。また、旧知念村のホテルサンライズ知念と守礼カントリークラブ、あざまサンサンビーチの3施設のみで、2003年度28,515 m<sup>3</sup>、2004年度25,979 m<sup>3</sup>と、営業用の3割弱を占めている。

## 2. ごみ排出量

観光施設、とくに宿泊施設は多くのごみを排出する。ごみ排出量は全体的に増加傾向であるが、1980年度と2002年度とを比較すると（第8図）、沖縄県内の市町村計では52.2%増に対して、座間味村は55.1%，旧玉城村は163.7%，旧知念村は139.0%，それぞれ増加した。大型



第7図 座間味村における地区別の簡易水道使用量と観光施設数（2002年度）  
(座間味村建設課の資料より作成)。

ホテルが多数立地する恩納村では234.8%増であるのに対して、小規模宿泊施設が多い座間味村の増加率は高くはない。人口の増減率では、市町村計が20.2%増に対して、座間味村は41.6%増、旧玉城村は14.8%増、旧知念村は3.9%減となっており、座間味村では人口増加率に比してごみ排出量の増加率は低い。しかし、2002年度における1人当たりのごみ総排出量をみると、市町村計が0.36tであるのに対して、座間味村は1.10tととくに多く、旧玉城村が0.29t、旧知念村が0.31tとなっている。

2002年度の事業系の計画処理量は(第9図)、旧玉城村で16.9%，旧知念村で3.0%，座間味村で70.0%を占めている。また、1人当たりの年間処理費用をみると、旧玉城村が5,972円、旧知念村が9,503円であるのに対して、離島である座間味村は30,219円となっている。離島市町村では、ごみを回収するさいに船舶による他



第8図 ごみ総排出量の推移（1980～2002年度）  
総排出量は計画収集量と直接搬入量、自己処理量の合計である。  
(沖縄県「環境整備事業の概要」「廃棄物対策の概要」より作成)。

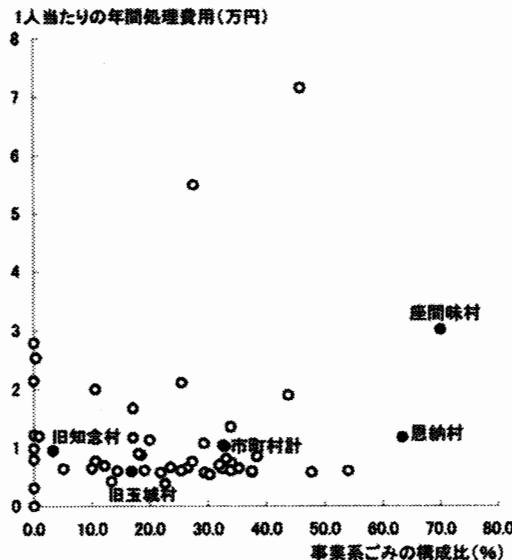
島への搬送や資源ごみを沖縄島に搬送することによる輸送費および海岸への漂着ごみの回収費などに要する。とくに2002年12月より焼却炉のダイオキシン排出基準などが大幅に強化され、基準に満たない既存の焼却炉が廃止された座間味村では、2003年8月から座間味島に完成した「座間味村クリーンセンター」(一般廃棄物焼却施設)<sup>21)</sup>が完成するまで、基準を満たす阿嘉島の焼却炉に一日おきに搬送していた。このように、人口規模の小さい離島の観光地では観光施設の増加に伴い、1人当たりの処理費用が増加する。

### 3. 財政

観光関連税収入には、村民税や固定資産税、ゴルフ場利用税交付金などがあり、地域行政を推進するうえで重要な財源となっている。

市町村民税や固定資産税、軽自動車税、たば

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

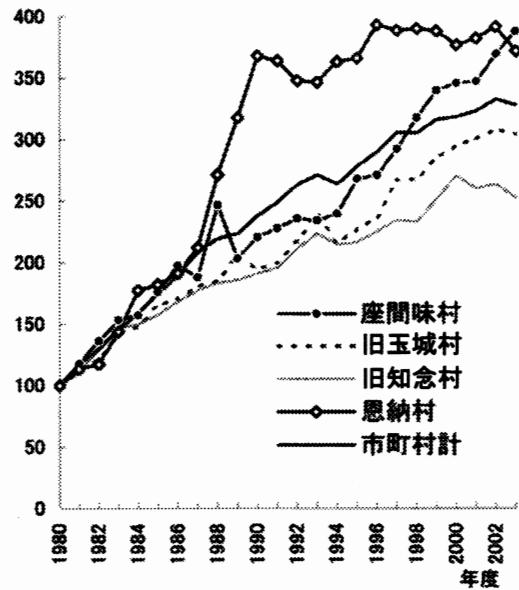


第9図 市町村別の1人当たりの年間ごみ処理費用と事業系ごみ構成比（2002年度）

ごみ量（計画処理量）は、排出形態別でみると生活系と事業系に分けられる。また、処理費用は建設・改良費を除く。（沖縄県文化環境部環境整備課「廃棄物対策の概要」より作成）。

こ税、入湯税などが含まれる地方税の推移をみると（第10図），沖縄県内の市町村計の増加率よりは低率であるが，3村とも増加傾向である。1980年度と2003年度とを比較すると，旧玉城村が204.3%増，旧知念村が153.2%増，座間味村が288.7%増となり，座間味村は1990年度以降，1993年度を除いて地方税が前年比で増加し，3村の中では最も高い伸び率を示している。しかし，2003年度の財政力指数をみると，旧玉城村が0.276，旧知念村が0.182，座間味村が0.093となっており，座間味村は沖縄県内の市町村の中では下から2番目の低い数値であった。一方，大型ホテルやゴルフ場などの観光施設が多い恩納村では，1980年代後半から地方税が急激に増加したが，バブル経済が崩壊した1990年代前半からは伸び率は停滞している。

観光関連施設の住民税と固定資産税の状況をみると，旧玉城村ではゴルフ場とテーマパーク，



第10図 地方税の推移（1980～2003年度）

1980年度=100として計算。  
(沖縄県企画開発部「市町村行財政概況」より作成)。

海洋レジャー施設、舞踊体験施設の計7施設において、2003年度には3,023万円となり、一般会計の歳入総額の0.6%を占めていた。それにゴルフ利用税交付金の7,383万円を加えても、2.1%を占めるほどにすぎない。また、座間味村でも宿泊施設やダイビングサービスなどの観光施設から数千万の税収があるが、比較的規模の大きい宿泊施設は経営が厳しく、そのうちの数軒は給料の支払いや銀行への返済などを優先しているために、固定資産税などの税金を滞納している。規模の大きい宿泊施設が滞納すると、全体の滞納額の比率が高くなり、村財政に影響を及ぼすことになる。

ごみ排出量の増加に伴って、ごみ処理費用も増加し、財政にも大きな影響を及ぼしている。ごみ処理費用および焼却施設や最終処分場などのごみ処理施設整備費などが含まれる清掃費は年々増加し、1980年度と2003年度を比較すると、旧玉城村が3.95倍の1億246万円、旧知念

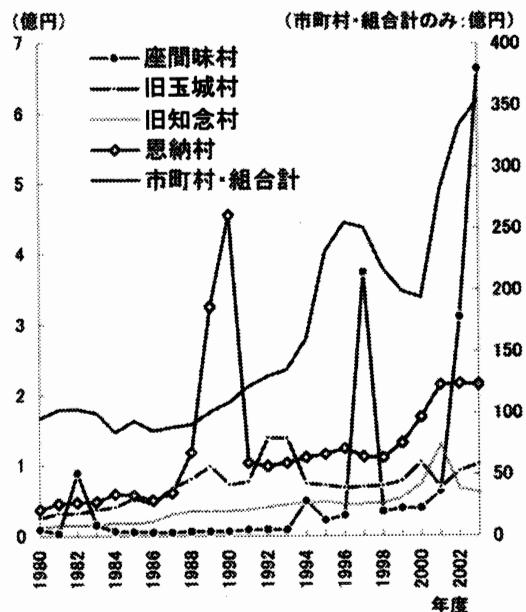
村が 4.84 倍の 6,507 万円、座間味村が 70.45 倍の 6 億 6,455 万円にまで達した（第 11 図）。座間味村では 1997 年度に阿嘉島で、また、2002・2003 年度に座間味島で一般廃棄物焼却施設を整備したことによって、多額の建設費用が支出された。2003 年度の歳出総額に占める清掃費の割合をみると、市町村・組合計では 5.9%，旧玉城村では 2.2%，旧知念村では 1.7% であったのに対して、座間味村では 25.6% となっている。

#### IV 開発規制条例の制定過程と特徴

##### 1. 条例制定前の土地利用規制

都市計画区域外である 3 村において、開発を規制する条例制定前の観光開発規制関連の法律と条例をみると、「国土利用計画法」、「自然公園法」、農業振興の整備に関する法律、「農地法」、森林法、「沖縄県県土保全条例」<sup>22)</sup>などがあるが（第 12 図）、開発に関する法律規制が緩く、また、3 村では開発行為を規制する条例が施行されていなかったため、必要な手続きを済ませれば開発が可能であった。

国土利用計画法において作成された土地利用基本計画では、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域が定められ、これらに指定された地域では、それぞれ、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法などの法律によって行為規制がなされている。また、土地取引の届出対象は、市街化区域内で 2,000 m<sup>2</sup>以上、その他の都市計画区域では 5,000 m<sup>2</sup>以上とされ、3 村が該当する都市計画区域外では 10,000 m<sup>2</sup>以上とされている。さらに国土利用計画法に基づき、3 村では 1990 年 10 月 12 日から 1995 年 10 月 11 日まで、2,000 m<sup>2</sup>以上の土地取引を行う場合に届ける義務がある監視指定制度のもと、監視指定区域が設定された。この他にも、3,000 m<sup>2</sup>以上の一団の土地についての開発行為を対

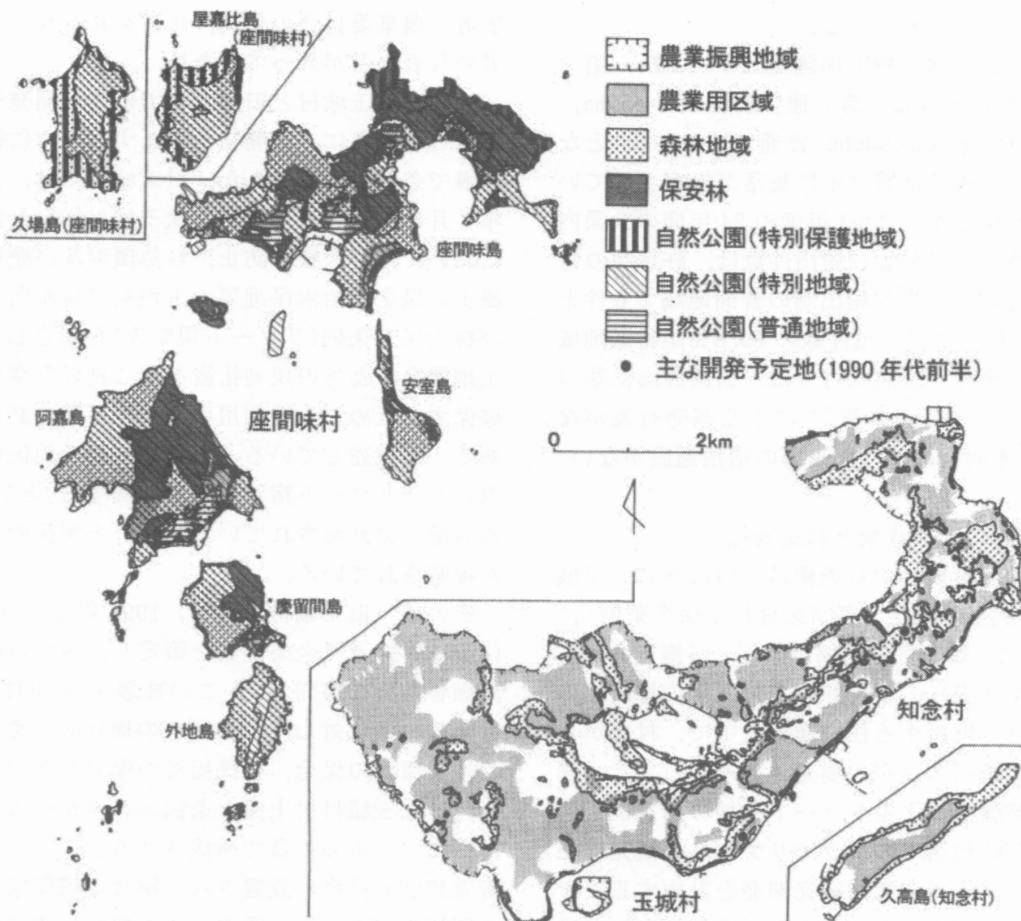


第 11 図 清掃費の推移（1980～2003 年度）  
(沖縄県企画開発部「市町村行財政概況」より作成)。

象としている沖縄県県土保全条例があるが、3 村では 3,000 m<sup>2</sup>以下の土地取引は対象とならないため、小規模開発が規制対象外となった。

農業振興地域の農用地区域では農用地利用計画に定める用途以外の用途は許可されず、開発行為に対して厳しい規制がある。1991 年現在の農用地区域の指定面積は、旧玉城村が村域の 48.8% (821ha)，旧知念村が村域の 42.2% (410ha) を占めているのに対し、座間味村は村域の 7.3% (122ha) を占めるにすぎない。

森林法では、森林地域が国有林、地域森林計画対象民有林、保安林に区分され、民有林は周辺地域の環境を著しく悪化させるおそれがない限り開発行為が許可され、保安林は保安林指定の目的達成に支障が認められない限り許可される。1990 年現在の森林地域の指定面積は、旧玉城村が村域の 15.8% (263ha)，旧知念村が村域の 26.0% (255ha) を占めているのに対し、座間味村は村域の多くを占める 79.9%



第12図 座間味村・玉城村・知念村における土地利用規制の状況（1993年）  
 (沖縄県土地対策課「平成5年版 沖縄県土地利用規制現況図」および聞き取り調査より作成).

(1,336ha) であった。

自然公園地帯に関しては、座間味村では1972年に集落やその付近の一部を除く陸域の98.7% (1,674ha) が沖縄海岸国定公園に指定されている。自然公園は、特別保護地帯、特別地帯、普通地帯、海中公園地帯に区分され、特別地帯はさらに第1種特別地帯と第2種特別地帯、第3種特別地帯に区分されている。特別保護地帯や特別地帯、海中公園地区での開発行為は許可制となっており、特別保護地区と第1種特別地帯、海中公園地区では、学術研究など極めて

限定された範囲の行為のみが認可される。また、第2種特別地帯と第3種特別地帯では、通常の農林漁業活動に伴う施設や住宅などは許可され、建築面積が2,000m<sup>2</sup>以下、建築物の高さが13m以下、建ぺい率では第2種特別地帯が敷地面積500m<sup>2</sup>未満で10%以下、500m<sup>2</sup>以上1,000m<sup>2</sup>未満で15%以下、1,000m<sup>2</sup>以上で20%以下、第3種特別地帯が20%以下となっている。普通地帯では、延べ面積1,000m<sup>2</sup>以上、建築物の高さ13m以上の開発行為の場合には県知事への事前届出が必要であるが、届出さえ行えば高層建

築物の建設が可能である。

座間味村では、特別保護地区が 224ha、第 1 種特別地区が 41ha、第 2 種特別地区が 450ha、第 3 種特別地区が 836ha、普通地域が 102ha となつていて、普通地域は主に集落が指定されている。1980 年度から 2003 年度の 24 年間の公園内での行為の許可および届出件数は、許可制の特別地域で 53 件、事前届出制の普通地域で 6 件となり、許可および届出件数の 89.8% が特別地域である。また、座間味村では、公園計画に基づいて執行する公園事業<sup>23)</sup>による開発行為がないため、恩納村のような高層の宿泊施設がない。

## 2. 条例の制定背景と制定過程

開発行為を規制する条例は、1991 年に「玉城村村土保全条例」と「座間味村村土保全条例」、1993 年に「知念村村土保全条例」が施行されている（第 3 表）。座間味村では、阿佐地区での観光開発に反対する住民運動の中で、村民から村土保全条例の制定の要望があった。また、総合地域整備法によるリゾート地域の指定が予想され、阿佐地区でのケラマリゾートの観光開発以外にも、他の業者が観光開発を計画することが今後も予想されることから、条例の制定が議論された。

1991 年 6 月に自然を守る会や開発反対派の住民などは、座間味村当局に対して、1990 年 11 月に村議会で決議したホテル建設中止の要請に対し、村長局が抗議行動を実施していない理由から、対策委員会の開催と開発規制条例の制定を求める抗議文を提出した。彼らは主に「恩納村環境保全条例」を参考にして座間味村の観光審議会に働きかけて条例案づくりに取り組んだ結果、1991 年 12 月 19 日に座間味村村土保全条例が策定された。本条例の制定前である 12 月 9 日に、村長以下 26 名に対して条例案が説明され、また、読み合わせも行われて審議された。この 26 名には村議員 10 名や区長 5 名、各地区の代

表者、農業委員会の会長、民宿を営む観光事業者の代表などが入っていた<sup>24)</sup>。

一方、旧玉城村と旧知念村では観光開発や採掘などを対象に、乱開発を阻止するために行政主導で条例が制定された。旧玉城村では、1991 年 4 月に策定された『第 2 次玉城村総合計画』において、「公害の防止、自然環境及び歴史的風土の保全、治水保護等の土地利用規制関係及び村土保全条例（リゾート規制等）を制定して、土地開発行為等の規制措置を講じ良好な環境を確保するため、土地利用の適正化を図る必要がある」と記述している一方で、「海浜地区の拠点としてリゾート宿泊施設を計画する」として、百名地区で計画されているリゾート開発の写真が掲載されている。

その後、旧玉城村当局は、1991 年 5 月 17 日に玉城村村土保全条例案を策定し、玉城村振興計画審議会に諮問した。この審議会は 1991 年 6 月 4 日村長に対して、村民への周知徹底や良好な地域環境の保全、村民福祉の優先などの意見を付けた玉城村村土保全条例の答申を行った。さらに 15 名の委員で構成される村土保全条例審査特別委員会が設置され、総合地域整備法との関係や宅地造成の開発行為の規制、隣接地主の同意書、村の基本構想との整合性、人口増による地域活性化の影響などが質疑された。審議会の答申や委員会の審議を経て、旧玉城村では、恩納村や読谷村などにおいて、投機的土地取得や観光開発の増加などによって地元住民による宅地購入が困難化していることや公共事業が導入できないなどの状況を考慮し、また、村内でも土地の買い占めや開発業者が水面下で事業を計画するなどの背景に<sup>25)</sup>、村の自然環境保全や振興計画に影響が及ぼさないように規制を設けて、村土の無秩序な開発を防止することを目的とした条例が 1991 年 6 月 21 日に村議会で可決され、6 月 27 日に施行された。

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

第3表 開発規制条例の制定背景と推進主体

条例名	座間味村村土保全条例	玉城村村土保全条例	知念村村土保全条例	恩納村環境保全条例
条例の施行年月	1991年12月	1991年6月	1993年7月	1991年2月
条例制定の主な理由	観光開発	観光開発、採掘、宅地造成	観光開発、採掘	観光開発
条例制定の推進主体	住民	行政	行政	行政

(聞き取り調査により作成).

条例制定当時、既に恩納村や読谷村などで開発規制条例が施行されており、旧玉城村当局は、沖縄県土保全条例の規制対象面積より小規模な開発を村土保全条例で規制が可能かを県と協議を重ねた結果、法的問題はないという沖縄県の指導を受けて条例の制定をするに至った。

また、旧知念村では条例の制定当時、沖縄県内各地で観光開発が多発するとともに、村内でもゴルフ場やホテルなどの開発計画が徐々に進みつつあった。農業振興地域の整備に関する法律など既存の土地利用規制によって乱開発こそ免れていたが、今後は乱開発が増加しかねないとして、秩序ある開発のための規制措置が必要であるとされた。それに加え村域の台地地域における石灰岩の採掘による乱開発の懸念もあったことから、条例制定が議論された。

知念村村土保全条例案は、1993年1月8日に知念村総合開発審議会に諮問され、この審議会における7回の会議を経て、弁護士なども参加して慎重に検討された答申を受けて、1993年第3回知念村議会（定例会）に提案された。さらに知念村村土保全及び国土利用審議特別委員会が設置され、この委員会でも審議された<sup>26)</sup>。また、1993年の4月と5月に行われた計3回の審議では、開発許可の基準や罰則規定などに関して質疑が行われた。その結果、同条例案は1993年6月25日に議会で可決され、1993年7月1日に施行された。

3村の条例は、恩納村環境保全条例や1981年に制定された「読谷村土地開発行為の適正化に

関する条例」などを参考に、村の担当課長などが恩納村や読谷村などと情報交換などを行い作成された。恩納村では、観光開発を規制するための条例の必要性を議論するためのシンポジウムや説明会などを開催した。しかし、座間味村では住民からの条例制定の要望があり、また、旧玉城村や旧知念村では無秩序な開発を予防する目的で条例を制定したことにより、村民に認知させる重要性が低いとされ、シンポジウムや説明会を開催しないままに条例が制定された。条例の告示は役場前の掲示板や広報などによって行われた。一方、住民は条例に対する温度差があり、条例に関心がある人は役場に問い合わせを行ったが、旧玉城村と旧知念村では全体的に住民の関心が高いとはいえないかった。

### 3. 条例の特徴

条例はその制定目的によって内容が異なる。開発行為の事前協議や開発協定などに関する条例の特徴をみると（第4表），対象面積は異なるものの、3村は開発事業主に開発行為の事前協議を求めており、座間味村と旧玉城村の条例では、開発用地の譲渡締結前に、「当該土地の所在する地域住民に説明し、協力を得るよう努めるとともに、当該土地の開発についての意見を付けて規則で定めるところによりあらかじめ村長と協議」する必要があるとしている。旧知念村では開発協定において開発地区に隣接する地権者や地域住民の同意書の取得を義務づけている。観光開発地域の地域住民の同意が得られ

## 上江洲 薫

第4表 開発規制条例の特徴

	座間味村村土保全条例	玉城村村土保全条例	知念村村土保全条例	恩納村環境保全条例
開発行為の事前協議：対象面積	2,000～30,000m <sup>2</sup> 未満の土地	3,000 m <sup>2</sup> 以上の土地	3,000 m <sup>2</sup> 以上の土地	全て
開発行為の事前協議：地域住民への説明、協力	必要	必要	—	—
開発行為の協定	村長が必要と認めるとき	村長が必要と認めるとき	村長が必要と認めるとき	必要
村長の開発許可の必要対象面積	300～3,000 m <sup>2</sup> 未満	500～3,000 m <sup>2</sup> 未満の開発行為および500 m <sup>2</sup> 以下でも土砂等の採取で500 m <sup>3</sup> 以上、周辺隣接地との高低差が1 m以上	500～3,000 m <sup>2</sup> 未満の開発行為および500 m <sup>2</sup> 以下でも土砂等の採取で500 m <sup>3</sup> 以上、周辺隣接地との高低差が1 m以上	全て
条例による高さ規制（既存法令での規制）	なし (あり)	なし (なし)	あり (なし)	あり (あり)
条例による土地利用規制	なし	なし	なし	あり

(聞き取り調査と各条例文により作成).

れば、観光開発が可能としている点は各条例に共通している。

恩納村では事業主が村長と協議して開発協定の締結を求めているが、3村では村長が必要と認めるときのみ締結が必要としている。村長の許可が必要な開発対象面積をみると、沖縄県県土保全条例において3,000 m<sup>2</sup>以上を規制の対象としているため、それ以下の面積を対象としている。また、旧玉城村<sup>27)</sup>と旧知念村では、500 m<sup>2</sup>以下でも土砂採取や石灰岩採石などを規制対象とするなど、他の自治体の条例にない特徴があった。

各条例では開発許可の適用除外が設定されているが、知念村村土保全条例施行規則では「住宅の建築の用に供する目的又は日常生活上必要な開発行為」が適用除外行為とされているため、一般住宅の多くは規制対象外となっている。旧知念村では適用除外の申請を受けると、役場担当者が現場へ出向き確認する。また、既存住宅の改築や店舗兼用住宅も開発許可適用除外確認届出の申請を行わなければならない。

条例による建築物の高さ規制の状況をみると、座間味村と旧玉城村ではそれに関する規定はな

く、旧知念村でも施行当時はなかった。座間味村では村域の多くが自然公園に指定されているため高さ規制の規定はない。旧知念村では斎場御嶽が2000年に世界遺産へ登録される前に、その周辺地域の開発行為を制限するために1997年12月に条例を改正し、条例の施行規則で13 m以内の高さ制限を設けた<sup>28)</sup>。恩納村の条例ではリゾートマンションやホテルなどの宿泊施設を主に規制対象として、建築物の高さが集落用域で13 m以内、リゾート用域で40 m以内としているが、旧知念村では世界遺産の周辺景観に配慮し、観光開発を含む全ての開発行為が対象としている。

条例による土地利用規制の状況をみると、恩納村では所有地の土地利用を制限する土地利用用域を8つに区分して設定しているが、3村では設定していない。したがって、恩納村で実施された集落単位で行われた条例に関する住民説明会は3村で開催されなかった。

座間味村では1991年3月の定例議会において、環境保全条例の制定について複数の議員から提案があった。ある議員は、第一に無秩序な乱開発の防止、第二に村土全域の有効利用のあり方、

第三に調和の取れた振興開発のあり方などを、条例の柱として条例に盛り込むことを提案した。この他にも他の議員から利用区分や開発地区の設定などに関する意見もあった。しかし、村当局は村域のほとんどが国立公園や農業地域に指定されていることや開発業者が優良企業であれば、村の発展のために観光開発を積極的に受け入れていく方針であったことなどの理由から、土地利用区分には消極的であった。

3 村とも観光開発を認可しないのではなく、条例の運用による開発規制と各村に適した開発の誘導を目的としたため、条例による土地利用用域の設定が行われず、その結果、区域決定による住民間の対立はなかった。

## V 条例制定の課題とその地域対応

### 1. 条例制定の効果と課題

条例制定によって村当局は開発業者の信頼度や開発資本能力、開発内容など、開発業者の計画内容を把握できるようになった。旧知念村では、1990年代後半に400名収容の大型ホテルの開発計画があった際に、図面や登記簿などの資料を役場担当者が確認しようとしたが、その資料を開発事業者が提出しないうえ、東京都にある開発事業者の事務所を確認したところ実態のない幽靈会社であったことが判明した。

旧知念村当局は、開発業者に開発予定地の地域住民の同意を得るよう指導してきた。例えば、採掘業者が知念地区の崖の開発を進めようとしたが、その開発予定地には文化財のある洞窟が存在するため、住民は採掘によってこの自然壌が崩壊することを恐れ反対した。このように住民が知らない間に開発される事が無くなつた。また、事前協議に際して、地域住民の同意を得ることが厳しいため、開発を断念し企業もあった。

旧玉城村では、連絡会議での開発行為に関する課職員が協議することで役場内の連携を高め

るなどの効果が生まれた。また、村の土地利用計画との整合性を保てる開発が可能になり、村民からの通報によって無許可の森林開発や不法投棄などを止めるなどの効果もあった。しかし、2002年に実施された土地利用調整基本計画の策定に向けての村民アンケート調査では、白地地域の土地利用規制と建築物の高さ規制において、村民の78.8%が何らかの規制を求めているが、玉城村村土保全条例の存在を知っていた村民は28.2%にとどまっていた。しかし、かつてリゾート開発計画があった百名地区では、村平均より高い40.0%がこの条例の存在を知っていた<sup>29)</sup>。

一方、座間味村では、1998年8月に「ケラマビーチホテル」が以前に住民による反対運動があつた阿佐地区のケラマリゾートの開発予定地に開設している。このホテルはケラマリゾートの宿泊施設計画と同じ3階建てであり、部屋数では同計画の22室より多い31室となっている。経営者が隣接する座間味地区出身であったことから、反対運動もなく開発が進められた。島外資本でないことが地域住民から同意を得られた大きな要因であった。

条例制定による地元地域への影響としては、一般住民の住宅建設において、座間味村では300m<sup>2</sup>以上、旧玉城村と旧知念村では500m<sup>2</sup>以上の住宅が条例の規制対象とされたことがあげられる。旧知念村では適用除外の申請が必要とされるものの、住宅建設において事前協議などを必要とされないため、住民生活への影響はほとんどない。

条例の課題をみると、玉城村村土保全条例では500m<sup>2</sup>未満の開発行為を届出不要としているために、近年では村内に高層アパート・マンションやミニ分譲宅地などがみられるようになった。また、具体的な土地利用指針および建物の高さや規模などに基準がないことから、玉城村土地開発審議会の審査に支障をきたしている。

旧知念村では高さ規制地域である斎場御嶽周辺を除いた地域、座間味村では自然公園の普通地域や農業振興地域内などで、高層建築物が建設される可能性がある。

## 2. 条例の課題に対する行政の対応

条例の課題に対する地域の対応をみると、座間味村では、1996年5月に策定された『座間味村第二次総合計画（基本構想）』において、「自然にやさしいムラづくり」を基本構想のテーマに掲げ、「山、海の保全と活用」や「開発規制の強化」、「土地利用計画の策定」、「景観基準・景観モデル計画」などを基本計画とした。この第二次総合計画では、自然特性を重視し、「きめ細かい土地利用計画を村民合意のもとに策定し、村民自らの手でそれを順守する」とした。しかし、2005年現在において、このような土地利用計画はまだ策定されていない。また、村域の大部分が国定公園地域に指定されていることから、条例による規制の強化や緩和、住民参加のまちづくり条例の制定も予定がない状況である。

旧知念村では、1993年に策定された『第2次知念村国土利用計画』の構想図では、安座間ビーチ周辺と守礼カントリークラブの2カ所をレクリエーション地区に指定している。また、1999年4月に策定された『第3次知念村総合計画基本構想』の土地利用の基本方針において、「海岸活用地域」が海浜レクリエーション活動地域として位置付けられているものの、詳細な利用区分図はない状況である。これら利用計画と村土保全条例との整合性はない。また、村土保全条例とは別に、太平洋側の景観を守るために、2004年6月の定例議会において、眺望景観条例の制定に関する議論がなされた。眺望計画や景観条例の制定は将来的には必要であるが、地域住民などに規制が及ぶので、規制地区選定のための調査が必要であるとしている。村当局は調

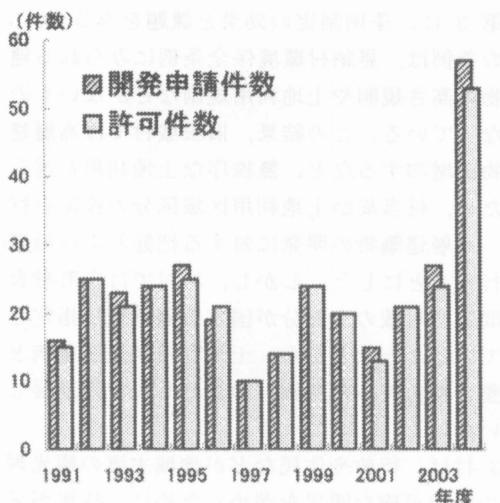
査を経たうえでの景観条例や眺望条例の制定が望ましいと考えているが、旧玉城村などとの合併問題が優先されているため、村土保全条例の見直し予定はない状況である。

一方、旧玉城村では、2001年4月策定の『第3次玉城村総合計画』において、村土保全条例のもとでの開発行為の規制・誘導の強化や「陸と海が共存する自然環境の保全」として、環境保全条例の制定などが施策の体系として位置付けられている。また、土地利用調整上の問題や課題を具体的に解決していくために、村土保全条例に沿った開発行為の規制や誘導、計画的な農地と宅地の基盤整備を図る必要があるとして、2004年3月に第3次国土利用計画を指針とした『玉城村土地利用調整基本計画』が策定された。この基本計画では、早期に村土保全条例の見直しを行い、この土地利用調整基本計画を条例に位置付けるとともに、8つの区域別の誘導基準を新たな条例で位置付け、開発の規制・誘導を行うべきだと提言している。

1991年度から2004年度までの玉城村村土保全条例に基づく開発申請件数をみると（第13図）、総計322件であり、そのうち許可されたのは310件である。申請の多くが個人住宅、駐車場、資材置き場などに関するものであった。条例では $500\text{ m}^2$ 以上 $3,000\text{ m}^2$ 未満の一団の土地における開発行為には申請が必要であった。しかし、高層集合住宅の増加などが懸念され、2004年4月1日からは玉城村土地利用調整基本計画の8つの区域区分の設定（第14図）に沿っているか否かを確認するため、 $500\text{ m}^2$ 未満であっても申請が必要となった。例えば、 $500\text{ m}^2$ 以上の土地を分筆し、1地権者の所有面積が $500\text{ m}^2$ 未満であっても、分筆以前の土地が $500\text{ m}^2$ 以上である場合、村土保全条例に沿って申請を提出するように求めるようになった結果、申請数が急増した。

玉城村の区域区分の設定についてみると、「緑

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定



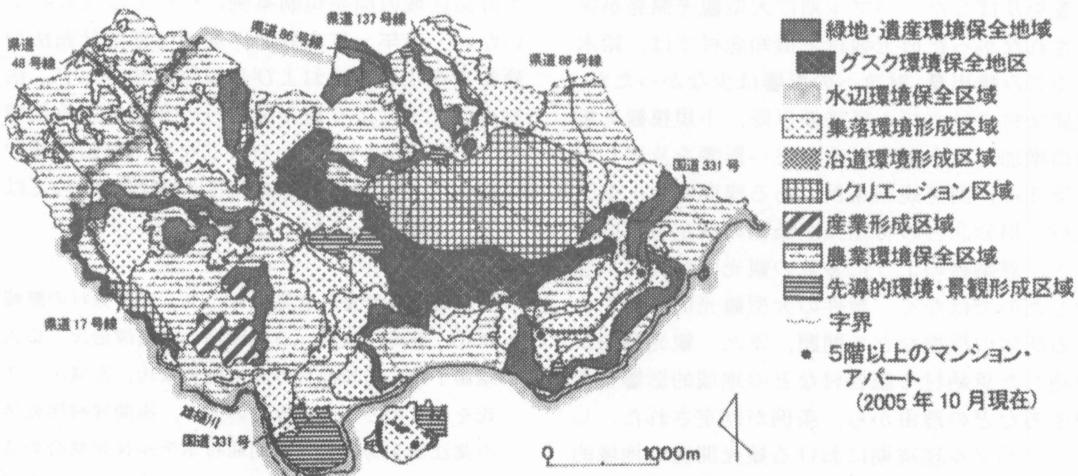
第13図 玉城村土保全条例の開発申請状況  
(1991~2004年度)

1991年度は1991年6月27日から1992年3月31日までの期間である。

(玉城村企画財政課の資料より作成)。

地・遺産環境保全区域」では自然緑地として残る地域が指定され、とくに「グスク環境保全地区」では歴史遺産が分布する斜面を主に指定している。「水辺環境保全区域」では海岸沿いや雄樋川沿いの自然緑地地域、「集落環境形成区域」では集落やその周辺の規制のない白地地域、「沿道環境形成区域」では白地地域の国道や県道沿いの4階以上の建物が立ち並び、また、今後建設が予想される沿道区域、「レクリエーション区域」では民間のレクリエーション施設区域、「産業形成区域」では堀川地区以外の採石場、「農業環境保全区域」では農業振興地域の農用地、「先導的環境・景観形成区域」では公共公益施設等の公的な施設や将来公的な利用が想定される区域が指定されている。

旧玉城村と旧知念村は、旧佐敷町と旧大里村との合併前に、村土保全条例の統合を目的とした調整を終えた。旧佐敷町と旧大里村は都市計画区域であるため、二重の規制となるが、旧知



第14図 玉城村における区域区分の設定と高層マンション・アパートの分布 (2005年)  
(玉城村 (2004) 「玉城村土地利用調整基本計画」および現地調査より作成)。

念村と旧玉城村は都市計画区域外であるため、開発を規制する村土保全条例が必要であった。

## VI おわりに

本稿では、都市計画区域外である沖縄県の座間味村、旧玉城村、旧知念村を事例に、バブル経済期における観光開発に対する受け入れ地域の対応と影響を明らかにし、それらを背景とした開発規制条例の制定過程を考察し、その制定の背景、また、条例の効果と課題に対する地域対応を明らかにすることを目的とした。その成果は、以下のようにまとめることができる。

第1に、観光開発に対する地域住民や行政の対応と影響をみると、バブル経済期において県外資本を中心とした数件の大型観光開発が計画された。受け入れ地域の行政も地域活性化の観点から観光開発に対して当初は好意的であったが、開発予定地に文化財や拝所などが点在したり、予定地が農業地域であったり、開発の反対運動もあったため、観光開発計画は進展しなかった。この反対運動は地域住民の対人関係にも影響を及ぼした。バブル期に大型観光開発が実施されなかった旧玉城村と旧知念村では、給水量やごみ排出量、財政への影響は少なかったが、座間味村ではバブル経済期以降、小規模観光施設の増加が給水量や財政などへ影響を及ぼした。

第2に、開発規制条例である座間味村・旧玉城村・旧知念村の村土保全条例の制定背景をみると、恩納村のように多数の観光開発計画が急増したのではなく、数件の大型観光開発を中心に石灰岩の採掘などの問題、また、観光開発が急増した恩納村や読谷村などの地域的影響を考慮するなどの理由から、条例が制定された。しかし、バブル経済期における観光開発の地域的影響が少ないとから、無秩序な開発を予防する目的で条例が制定されたため、地域住民の同意する開発計画であるならば開発が可能であった。

第3に、条例制定の効果と課題をみると、3村の条例は、恩納村環境保全条例にみられる建築物の高さ規制や土地利用規制などがないものとなっている。この結果、旧玉城村では高層建築物が増加するなど、無秩序な土地利用が進んだため、村当局が土地利用区域区分の設定を行い、高層建築物の開発に対する把握および指導を行うことにした。しかし、3村では市町村合併問題や村域の大部分が国定公園地域に指定されていることなどから、土地利用区域と条例との整合性を持った条例への見直しまでは進展していない。

3村は、行政や住民などが地域主導の観光振興や持続可能な観光を進めるために、住民が参加した総合計画のもと、観光基本計画と土地利用計画、具体的な土地利用指針および建物の高さや規模などに基準を設けたまちづくり条例や景観条例<sup>30)</sup>などと関連づけて、それら条例を制定する必要がある。

本稿では、都市計画区域外における開発規制条例制定の背景や影響、課題を考察したが、都市計画区域の開発規制条例については考察していない。近年、都市計画区域では都市計画法や建築基準法の改正および景観法の制定など、法制度の充実により観光開発への条例による地域対応が増えている。このような都市計画区域での観光開発への地域対応やその課題については、今後の課題としたい。

現地調査や資料収集にあたり、座間味村の野崎進氏、野崎康氏、旧玉城村の金城清治氏、山入端陽子氏、旧知念村の具志堅兼栄氏、宮城エミ子氏をはじめとする各役場の方々、座間味村阿佐区の高江洲正秀区長、座間味村ホテル民宿組合の宮平安弘組合長、各村議会事務局、沖縄県土地利用対策課・環境整備課・薬務衛生課・自然保護課の方々などに多大なご協力を賜りました。また、本稿を作成するにあたり、立正大学地球環境学部の

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

澤田裕之先生にご指導を賜りました。ここに記して、厚くお礼申し上げます。

本稿の骨子は、2005年沖縄地理学会・大会において発表した。

### 注

- 1) 野口（2002）によると、「まちづくり条例とは、住宅地や自然環境を守り育てるなど「良いまちづくり」のために、都市計画法や建築基準法といった個別の法律に基づかず民間の開発を規制や誘導するとともに、市民参加のシステムを定めたものである」としている。
- 2) 都市計画区域外には、都市計画区域にある市街化区域と市街化調整区域による区分区域や用途地域と特別用途地区などによる地域地区などの土地利用規制がない。しかし、都市計画区域で用途地域指定のない、いわゆる「白地地域」は土地利用規制が緩やかであり、バブル経済期にはこの地域での観光開発が増加した。なお、沖縄県の都市計画区域は2002年4月現在で県土面積の47.9%を占めている。
- 3) 主に観光開発を規制した条例としては、大分県湯布院町の「潤いのある町づくり条例」（1990年施行）、神奈川県真鶴町の「真鶴町まちづくり条例」（1994年施行）、長野県白馬村の「白馬村開発基本条例」（1988年施行）、新潟県湯沢町の「豊かな自然と調和した美しい湯沢町をつくる条例」（1992年施行）、群馬県新治村の「美しい新治の風景を守り育てる条例」（1990年施行）、群馬県川場村の「川場村美しいむらづくり条例」（1992年施行）などがある。
- 4) 玉城村と知念村は、2006年1月1日に佐敷町と大里村と合併し、「南城市」となった。また、本稿では2005年末現在までの状況を考察しているため、地名は合併前の旧村名を使用した。
- 5) 座間味村の観光入込客数は、2000年77,635人、2001年80,468人、2002年90,446人、2003年96,294人、2004年84,261人となっている。

- 6) 座間味村議会の資料による。
- 7) 三木（1990）による。
- 8) 昭和63年第7回玉城村議会（定例会）議会録による。
- 9) 沖縄タイムス（1989年10月11日付）
- 10) 前掲8)参照。
- 11) 平成元年第2回玉城村議会（定例会）議会録による。
- 12) 平成2年第2回玉城村議会（定例会）議会録による。
- 13) 平成元年第7回知念村議会（定例会）議会録による。
- 14) 座間味村当局は、阿佐地区が水不足であるため、ケラマリゾート自身が水の確保することを伝えていた。しかし、ケラマリゾートはボーリングを実施したもの、地下水を確保することができなかった。また、1990年現在、阿佐地区へのダムからの給水開始は1992年度からとなっていた。
- 15) 開発反対住民は、建設用地に生コン業者が向かえないように道路を封鎖する形で24時間体制の座り込みや港の岸壁に車を放置して資材が運び込めないようにするなどの行動を行った。
- 16) 前掲6)参照。
- 17) 平成3年第2回玉城村議会（定例会）議会録による。
- 18) 平成元年第7回知念村議会（定例会）議会録による。
- 19) 平成3年第2回知念村議会（定例会）議会録による。
- 20) 座間味村における観光化と水道事業との関係、共同井戸、天水、個人井戸、上水道の水利利用システムについては、上野（2001）に詳しい。
- 21) 焼却灰が出ない座間味クリーンセンターは、最終処分場を必要としない高炉式ガス化溶融炉方式であり、観光客数が12万人、人口が1,200人程度を想定して1日4t処理可能となっている。しかし、2004年の観光入込客数が84,621人、人口が2005年8月末現在で1,078人となっており、想定数を

- 下回ったために週に3日ほどしか稼働していない。
- 22) バブル経済期の観光開発の増加により、1991年に開発行為の事前協議制や開発基準の見直しを中心に行なわれた。また、同年9月に沖縄県企画開発部土地利用対策課は観光開発の増加に対処するため、市町村が独自に条例や要綱を制定するように通達している。
- 23) 公園事業とは、国定公園の施設計画に基づいて執行される施設のことをいう。公園事業の執行は、公園計画に基づく公園事業の決定が必要となり、民間の事業者等が行う場合には、都道府県知事の認可が必要である。公園事業として行う行為は、特別地域や特別保護地域、海中公園地区の行為制限を受けない。したがって、高層建築物の建設が可能である。
- 24) 前掲6)参照。
- 25) 平成3年度第2回玉城村議会(定例会)議会録による。
- 26) 平成5年第3回知念村議会(定例会)議会録による。
- 27) 玉城村土保全条例では、開発申請が担当課職員で構成される連絡会か議員や文化財保護委員、農業委員、学識経験者などの12名で構成される玉城村土地開発審議会で審議される。連絡会は個人住宅の建設や個別法の規制が許可されている小規模な開発行為などを審議する。玉城村土地開発審議会は、個別法などで許可されていない開発行為を審議した(沖縄タイムス、1991年10月20日付)。
- 28) 旧知念村の斎場御嶽周辺のバッファーゾーンである「歴史的文化的景観保護地区」における開発行為は制限されているが、この規制区域は「字久手堅サヤハ原、長堂原の一部及び字安座間上原、マチザチ原の一部地区」などであり、地番ごとまで詳細に規制されている。また、「歴史的文化的景観保護地区」には「その他村長が必要と認める地区」もあり、重要文化財がある地区、例えば知念城趾周辺などでは調整が必要である。
- 29) 玉城村企画財政課(2004)：『玉城村土地利用

調整基本計画』による。この計画は沖縄県の「土地利用調整システム総合推進事業」によって作成された。

- 30) 石垣市では景観条例の制定を目指して、石垣島の景観を考える市民会議を発足させる予定であり、また、2006年度には景観条例の制定を目指している。

## 文 献

- 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎(2003)：個別協議方式による開発コントロールの実態と課題——真鶴町まちづくり条例の美のリクエスト方式を事例として——. 都市計画論文集, 38, 199-204.
- 上江洲薰(2005)：観光開発に対する土地利用規制条例の制定と地域的インパクト——沖縄県恩納村を事例として——. 地域研究, 46, 17-37.
- 上野 登(2001)：沖縄離島の水利用システムの変遷——座間味村・渡名喜村を中心に——. 国際教育研究, 21, 59-75.
- 内海佐和子・友田博通・福川裕一・篠崎正彦(1999)：観光化に伴う町並み変容と条例によるコントロール——ベトナム・ホイアンの町並み保存に関する研究 その1——. 日本建築学会計画系論文集, 525, 105-111.
- 内海麻里(1999)：まちづくり条例の類型とその動向. 小林重敬編『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社, 44-54.
- 神谷秀彦(1993)：高冷地山村長野県開田村の観光地化. 人文地理, 45, 68-82.
- 小林篤史・和多 治(2002)：リゾート地におけるまちづくり条例の開発協議手続きの運用実態に関する分析——湯布院町「潤いのあるまちづくり条例」に注目して——. 都市計画論文集, 37, 355-360.
- 桜井良治(1996)：真鶴町のリゾート開発規制条例と自治体の都市計画権限. 静岡大学経済研究, 1, 65-91.
- 柴田 祐・鳴海邦穂(1997)：田園地域土地利用誘導における県レベル施策の運用形態の特徴と効果

## 都市計画区域外における観光開発の地域的影響と開発規制条例の制定

- に関する研究. 都市計画論文集, 32, 409-414.
- 瀬口哲夫 (1995) : 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. 住宅・土地問題研究論文集, 20, 219-241.
- 戸所 隆 (2002) : 大都市化・分都市化時代における嬬恋村の土地利用制度導入政策. 地域政策研究, 4, 1-28.
- 玉城村企画財政課 (2004) : 『玉城村土地利用調整基本計画』, 100 ページ.
- 前川明彦 (1994) : リゾートマンションの立地展開と地域的影響. 法政大学大学院紀要, 33, 61-82.
- 真山達志 (1990) : 茨城県のリゾート開発における民間の役割と公的規制. 茨城大学地域総合研究所年報, 23, 105-114.
- 丸田 隆 (1992) : ハワイ州におけるゴルフ場開発と開発規制——マラマ・マハエルプ事件を中心に——. 甲南法学, 32, 87-102.
- 三木 健 (1990) : 『リゾート開発 沖縄からの報告』三一書房, 181 ページ.
- 溝尾良隆 (1996) : 群馬県新治村におけるリゾート開発計画とリゾート地域の形成過程. 経済地理学年報, 42, 18-32.
- 宮内久光 (1998) : 島嶼地域におけるダイビング観光地の形成と人口現象——沖縄県座間味村を事例として——. 琉球大学法文学部人間科学科紀要, 1, 299-335.
- 山吉 剛 (1994) : 沖縄におけるリゾート条例. 沖大法学, 15, 57-192.
- Garca, G. M., Pollard, J. and Rodrguez, R. D. (2003) : The planning and practice of coastal zone management in Southern Spain. *Journal of Sustainable Tourism*, 11, 204-223.
- Gilg, A. (1985) : Land use planning in Switzerland. *Town Planning Review*, 56, 314-338.