

5 ガイドライン

5.1 序章

- 持続可能型観光開発を実施するにあたり、下記の項目についてガイドラインを設定する。
 - (1) インフラ及び観光施設開発
 - (2) 環境ガイドライン
 - (3) 投資と管理
- インフラ及び観光施設開発のガイドラインは、適切な計画・デザインの基準を設定することによって、開発者が計画、建設、運営をする際に、環境に悪影響を与えないことを意図している。またガイドラインは、行政がインフラ及び観光施設開発をする際の建設及び開発許可、開発行為の監視の指針となるものである。観光アクティビティに関してのガイドラインは環境管理ゾーニングに関連し分類されたサブゾーニング内での観光アクティビティの種類及び程度の指針とされる。投資と管理についてのガイドラインは投資と地域内での商行為を推進すると同時に地元の資源活用に関しての指針を示す。
- これらのガイドラインは草案であり、詳細に関してはさらなる討議が必要とされる。また、規制行為を含む実施の際には現行の行政の枠組みや制度と整合のとれたものである必要がある。

5.2 インフラ及び観光施設開発ガイドライン

- 道路、空港、港、上下水、ゴミ処理といった、地域インフラに関してのデザイン基準とガイドラインは既に関連省庁で準備されている。しかしながら実際にはこうした基準が地域の固有条件を省みず通り一遍に適用されていたり、建設中に基準を低くしたり、時には無理したりすることが環境にとっては非常に問題である。このような状況を改善するためには、環境影響評価の実施を義務づけ、技術的財政的な裏付けに基いて事業を推進することが唯一の方法である。
- 建築、ランドスケープ、環境、リゾートエリア計画の分野においてガイドラインを設定した。建築ではデザイン概念、施設配置、屋内外の関係、建築テーマ、材質、色彩が含まれ、ランドスケープでは、全体的な政策、景観保全と計画。環境では、デザイン基本概念、海岸保全、汚水処理、ゴミ処理、大気汚染、騒音が含まれる。リゾートエリア計画では宿泊施設密度、高さ、壁面後退、ランドスケープ、照明、看板、フェンス、駐車、遊歩道がガイドラインの内容である。

表 5.1 インフラ及び観光施設開発ガイドライン

| ガイドライン・分野 | 現況 ¹⁾ | 提案 |
|--|--|---|
| 1. リゾートエリア計画 | | |
| 宿泊施設単位密度 高さ 壁面後退 ランドスケープ 照明 看板 フェンス 駐車 遊歩道 | 観光省、州政府ガイドライン 観光省、州政府RC 観光省、州政府EIA、RC 観光省、州政府RC なし 観光省、州政府ガイドライン なし 観光省、州政府ガイドライン なし | 変更 変更 変更 海亀産卵地保護のため新規設定 新規付加 新規設定 変更 新規設定 |
| 2. 環境 | | |
| デザイン基本概念 海岸線保全 汚水処理 ゴミ処理 大気汚染 騒音 建築工事規制 | なし 観光省、州政府EIA、RC 観光省、州政府EIA、RC 観光省、州政府EIA、RC EIA EIA なし | 新規設定 新項目付加 新項目付加 新項目付加 リゾート環境のため付加 リゾート環境のため付加 新規設定 |
| 3. ランドスケープ | | |
| 全体政策 地理的特色 自然植生 植樹 | なし 観光省、州政府EIA、RC 観光省、州政府EIA 観光省、州政府EIA | 新規設定 新項目付加 新項目付加 新項目付加 |
| 4. 建築 | | |
| デザイン基本概念 施設配置 屋内外関係 建築テーマ 材質 色彩 | 観光省、州政府ガイドライン なし なし 観光省、州政府ガイドライン 観光省、州政府ガイドライン なし | 新項目付加 新規設定 新規設定 新項目付加 新項目付加 新規設定 |

出典： 調査団

1) RC(Resort Code)は建築法(Building Code)の管轄外に適用される。
 建築法(Building Code)は市街地とプエルトプリンセサ市に適用される。

5.3 環境ガイドライン

- 環境ガイドラインはインフラや施設の建設にかかわるものと環境管理地区における活動に関するものがある。インフラや施設が観光地域で建設される時にはEIAの対象となり、これが厳格に適用されれば一般に問題は生じない(表5.2参照)。しかし北部パラワンにおける観光開発については特に下記の諸点に留意すべきと考えられる。

- 小島における開発行為(原則禁止)
- 廃棄物処分の方法と場所
- 下水の処理方法

- 環境保全の度合に応じて活動に対する制限の程度を定める必要がある。活動規定は観光客のみならず地域住民にも適用されるべきである。規制は4段階に分けて考える：即ち“不許可”、“事前の許可を必要とする”、“許可されるが環境配慮が必要”、“許容される”（表5.3参照）。しかしこのガイドラインは更に国別の地区の計画内容や運用開始後の状況に応じて修正されるべきものである。

5.4 投資と管理に関するガイドライン

- 観光投資に関するガイドラインは観光省の「観光不動産(tourism estate)」、またフィリピン経済開発地域局(Philippine Economic Zone Authority)の「経済ゾーン(economic zone)」が等がある。しかしながら、観光開発の持続性を確保するためには、地元雇用、地元供給、活動エリア内の環境管理、環境管理と地域インフラ開発の費用負担を含み策定されることが必要である。現況のガイドラインはよりこれらの分野に具体的に投資家に示されるべきである。ガイドラインは「誘導」と「規制」の両方からなり下記のように概念的に示される。

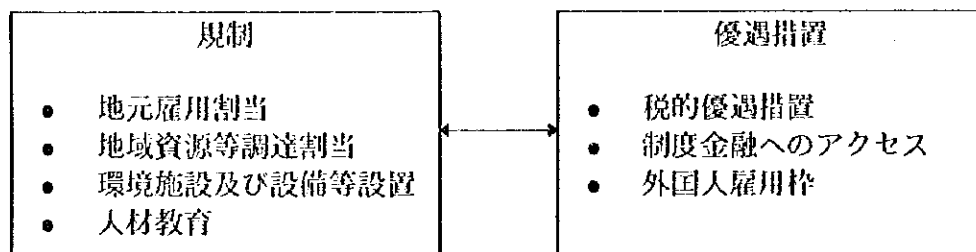


表5.2 EISを必要とする分野

| 分野 | 必要とされる環境調査 | | 評価機関 |
|------|----------------|------------|------------|
| 保全地区 | 施設建設不許可 | | — |
| 他の地区 | 環境に影響のあるプロジェクト | EIS | EMB/DENR |
| | 他のプロジェクト | プロジェクト内容届出 | DENRの地方事務所 |

出典： 調査団、インタビューに基づく

表 5.3 環境管理エリアの許容行動ガイドライン

| 管理エリア 許容行動分類 | 森林保存 | 森林保全 | 陸上生物保全 | スロープ保存 | スロープ保全 | 珊瑚礁保存 | 珊瑚礁保全 | 海草保全 | マンングロープ保存 | マンングロープ保全 | 海亀保全 | ジュゴン保全 | 先住民生活圏保護地区 | ランドスケープ保全 |
|-----------------------|------|------|--------|--------|--------|-------|-------|------|-----------|-----------|------|--------|------------|-----------|
| | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア | エリア |
| A コミュニティ活動 | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. 焼き畑 | D | D | D | D | D | - | - | - | D | D | - | - | D | D |
| 2. 樹木伐採 | D | C | D | C | C | - | - | - | D | D | - | - | C | D |
| 3. 狩猟 | D | C | D | B | C | - | - | - | D | D | - | - | C | C |
| 4. 広域な農業 | D | D | C | D | C | - | - | - | D | D | - | - | C | D |
| 5. 小ボートによる航行 | - | - | - | - | - | D | C | B | C | B | B | B | A | - |
| 6. 大ボートによる航行 | - | - | - | - | - | D | D | D | D | C | D | D | C | - |
| 7. ビーチでの停泊 | - | - | - | - | - | D | D | B | C | B | D | D | C | - |
| 8. アンカー | - | - | - | - | - | D | D | B | B | B | D | D | B | - |
| 9. 釣り糸での漁法 | - | - | - | - | - | D | C | C | C | C | B | B | C | - |
| 10. 商業目的のトロール漁業 | - | - | - | - | - | D | D | D | D | D | D | D | D | - |
| 11. 商業目的のフナ釣り | - | - | - | - | - | D | D | D | D | C | D | D | C | - |
| 12. 貝の収集 | - | - | - | - | - | D | D | D | C | C | D | D | C | - |
| 13. 産卵用魚の収集 | - | - | - | - | - | D | D | D | C | C | C | C | C | - |
| 14. 珊瑚(砂、石を含む珊瑚) | - | - | - | - | - | D | D | D | D | D | D | D | D | - |
| B. 小規模施設 | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. 灌漑施設 | D | D | D | D | C | - | - | - | - | - | - | - | C | D |
| 2. 魚えび養殖 | - | - | D | - | - | D | D | D | D | D | D | D | C | D |
| 3. 昆 | - | - | - | - | - | D | D | D | D | D | D | D | C | - |
| C. 観光アクティビティ | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. ハイキング・トレッキング | C | C | C | A | A | - | - | - | C | B | - | - | C | C |
| 2. ピクニック | C | C | C | A | A | D | C | B | C | B | D | D | C | C |
| 3. キャンピング | D | C | D | B | A | D | D | - | D | D | D | D | C | D |
| 4. ビーチや珊瑚礁での歩行 | - | - | B | - | - | D | D | B | C | B | C | C | B | B |
| 5. スノーゲル、海水浴 | - | - | - | - | - | D | D | B | B | B | D | D | B | - |
| 6. スキューバダイビング | - | - | - | - | - | D | C | B | B | B | D | D | B | - |
| 7. リバークルーズ | D | B | B | - | - | - | - | - | C | B | D | D | C | B |
| 8. ウィンドサーフィン | - | - | - | - | - | D | D | B | B | A | D | D | B | - |
| 9. 手こぎボート | - | - | - | - | - | D | B | A | C | A | B | B | B | - |
| 10. グラブボートやその他のボートの操業 | - | - | - | - | - | C | C | C | C | B | C | C | C | - |
| 11. セーリング | - | - | - | - | - | D | D | B | B | B | B | B | B | - |
| 12. ヨット、クルージング | - | - | - | - | - | D | D | D | B | B | B | B | B | - |
| 13. ボートのビーチ係留 | - | - | - | - | - | D | D | D | C | B | D | D | C | - |
| 14. アンカー | - | - | - | - | - | D | D | B | B | B | D | D | B | - |
| 15. 観光客による貝殻収集 | - | - | - | - | - | D | D | D | D | D | D | D | C | - |
| 16. 観光客による釣り糸漁法 | - | - | - | - | - | D | D | C | D | C | D | D | B | - |
| 17. 観光客によるもりを使用した漁法 | - | - | - | - | - | D | D | D | D | D | D | D | D | - |
| D. 小規模観光施設 | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. 自然観察遊歩道 | C | C | C | C | B | - | - | - | C | C | - | - | C | C |
| 2. 休憩所 | C | C | C | C | B | D | D | C | C | C | D | D | C | C |
| 3. 展望台 | C | C | C | C | B | D | D | C | C | C | C | C | C | C |
| 4. 係留ブイ | - | - | - | - | - | D | C | C | C | C | C | C | C | - |

出典：調査団
A: 許可
B: 環境に特別な配慮をする条件で許可
C: 要許可申請認可
D: 不許可
F: カラミアンシカ(Calamian Deer)

6 結論と提言

- 観光開発は北部パラワンの持続的な開発を可能にする機会となる。提案された観光開発はフィリピン国や地域に大きな経済便益を生み、環境保全修復と地域インフラの費用の一部を負担できるものである。
- しかし、提案された観光開発が効果的に実施されるためには、以下のような、前提条件が満たされなければならない。
 - (1) 環境管理システムが効果的に機能しなければならない。ECANゾーニング(法的拘束力を持つ土地利用計画)が制定されかつ実施されなければならない。環境影響評価の手続きや環境モニタリングが適切にかつ厳しく実施されなければならない。必要に応じて適切な対策がとられなければならない。
 - (2) 開発は公共主導で行われる必要がある。公共主導で民間の投資がコントロールされない限り、計画的な開発は実現されないであろう。開発規制誘導手法は、ECANゾーニング、公共による先行的基盤整備、公共による土地収用または土地取得を含む。¹⁾
 - (3) 人的資源開発は観光開発需要にマッチするよう、政府がその対策等を充分考慮しなければならない。そうでないと、提案された観光開発が地元利益を還元しない可能性がある。
 - (4) 地方行政府や地元住民が観光開発に関する計画、投資、運営面で参画するべきである。
- 更に、提案された観光開発実施に際して下記の諸点を考慮することを提案する。
 - (1) 環境天然資源省と充分調整し北部パラワンの環境管理の中心的役割を担うパラワン評議会(PCSD)を強化する。そのためにはまず、環境データ更新、科学的調査、環境計画のための必要施設及び機材の調達、職員の研修、ECANゾーニングの基準と計画手続きの見直し等を行わなければならない。規制の実行機関である州政府や自治体は人的資源、施設及び機材を強化することが必要である。
 - (2) 提案された観光開発計画を効果的に統合したECANゾーニングを含む地域開発計画を作成し、この中でインフラ整備計画の優先順位の見直しを行う。
 - (3) 優先開発地域において、ECANゾーニングは早急に準備され実施されるべきである。

- ECANゾーニングやパラワン評議会の強化を含むより効果的な環境管理システムの構築は、北部パラワンの観光開発における最低条件であるが、環境保全や修復、地域インフラ開発といった、民間にとって直接利益を生み出さない行為に関しては現実的な財政的仕組みを作る必要がある。

- (1) 公共が率先して開発に参画することは、持続可能型開発を促進するためだけでなく、セクター間(観光、環境、インフラ)や地域間で費用や便益の再配分を容易にするためである。^{2/}
- (2) 提案された観光開発は中央政府にとって大幅な歳入増加につながるが、中央から地方への交付金の増額は期待しがたいし、望ましくない。地方自治体が独立して開発を促進するためには、環境保全費や、リゾートへの投資家や開発者への地域インフラ使用料の徴収等、新たな財源確保が必要である。
- (3) 上記のようなファイナンスのシステムが構築された後、政府開発援助の導入も有効な方策と考えられる。

1/ 土地所有者が土地を手放したくない場合は、土地所有者が開発に参画できる土地区画整理が代替案として考えられる。

2/ 例えばケーススタディ地区の観光資源の質は良く、環境の補修コストがより少ない。このような地域は北部パラワンの他の環境保全補修コストがかかる他の地域のコストを負担するべきである。

STUDY ORGANIZATION

Philippine Steering Committee

| | | |
|---------------|-------------------------------------|--|
| Chairman | : Hon. Mina Gabor | Secretary, Department of Tourism |
| Vice-Chairman | : Hon. Salvador P. Socrates | Governor, Province of Palawan and Chairman, Palawan Council for Sustainable Dev't |
| Members | : Hon. William Russell L. Sobrepeña | Undersecretary for Planning, Product Dev't and Coordination, DOT |
| | Hon. Dellin Ganapin | Undersecretary for Environment and Special Projects, DENR |
| | Engr. George Esguerra | Director, Transport Planning Service, DOTC |
| | Mr. Juan D. Lualhati | Director III, DPWH |
| | Mr. Catalino S. Boquiren | Regional Director, Region IV, NEDA |
| | Mr. Eronio Muno | Acting Regional Director, Region IV, OSCC |
| | Ms. Carolina Geron | Director, DA |
| | Mr. Tomas Cabuenos | Assistant Secretary for Legal Affairs/ OIC Asst. Dir., BARBD-DAR |
| | Mr. Redempto Anda | Executive Director, Palawan NGO Network, Inc. |

DOT Advisory Board

| | |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Hon. William Russell L. Sobrepeña | Undersecretary, PPDC |
| Hon. Evelyn B. Pantig | Undersecretary, TSRO |
| Hon. Makabangkit Lanto | Undersecretary, TP |
| Mr. Eduardo Joaquin | General Manager (PTA) |
| Mr. Daniel G. Corpuz | Director, PCVC |
| Ms. Ma. Theresa I. Martinez | Assistant Secretary, IS |
| Atty. Eulalio Diaz III | Legal, OTDP |

Technical Working Group

| | | |
|------------|---------------------------|--------------------------------------|
| Head | : Ms. Elizabeth F. Nelle | Director, OPRD, DOT |
| Asst. Head | : Ms. Verna C. Buensuceso | Chief, TMP-Luzon Division, OPRD, DOT |
| Members | : | |

A. Agency Point Persons

| | | |
|--------------------------|---|--|
| Ms. Mansueta Zabanal | Acting PPDC, PPDO, Palawan | |
| Mr. Arthur Ventura | Director/Chairman, Committee on Environment, PCSD | |
| Mr. Lualhati Tabugon | PCSD | |
| Mr. Clemencio Pena | PCSD | |
| Ms. Ma. Concepcion Sakai | Planning Officer V, Planning and Policy Service, OSCC | |
| Engr. Rafael S. Lavides | Air Transportation Office, DOTC | |
| Ms. Nilda S. Baling | Executive Assistant IV, DENR | |
| Ms. Liberty Abellon | Chief, Economic Development Division, NEDA | |
| Ms. Josefina V. Esguerra | Director, Public Investment Staff, NEDA | |
| Ms. Linda Temple | Officer-in-Charge, Planning Division, DPWH | |
| Mr. Roberto G. Villa | Chief, Project Development and Evaluation Div., DA | |
| Ms. Offie Bernardino | PANLIFI, Puerto Princesa | |
| Mr. Homer Tobias | DAR, Palawan | |
| Mr. Alberto Lim | President, Palawan Tourism Council | |
| <i>Alternate</i> : | Mr. Bernardo Atienza | Senior Economic Development Specialist, NEDA, R-IV |
| | Mr. Brendo Elegio | Senior Transport Development Officer, DOTC |
| | Ms. Nimfa Rubio | Planning Officer III, PPDO, Palawan |
| | Mr. Emilio Mallari | Palawan Tourism Council |
| <i>Others</i> : | Ms. Linda Bacosa | PCSD |
| | Ms. Donnabelle C. Edep | Researcher, PPDO, Palawan |

B. DOT Counterparts

| | |
|--------------------------|---|
| Mr. Rene de los Santos | Director, OTDP |
| Mr. Benito Bengzon | Director, OTC |
| Ms. Louella Jurilla | Director, Regiona, IV |
| Ms. Cheryl Hulleza | Supervising Tourism Operations Officer,, OPRD |
| Ms. Jocelyn Sevilla | Chief Tourism Operations Officer, Local Community Coordination Division, OTC |
| Ms. Basilisa Mendoza | Supervising Tourism Operations Officer, Region IV |
| Ms. Crispina Carreon | Senior Project Planning and Dev't Office, Corporate Planning (PTA) |
| Ms. Mativic Magno | Economic Researcher, OTDP |
| Mr. Francisco Lardizabal | Supersiving Tourism Operations Officer, Domestic Planning |

C. Administrative

| | |
|-------------------------|--|
| Ms. Ma. Theresa Estrada | Senior Tourism Operation |
| Ms. Agnes Marie Ocampo | Tourism Operation Officer II |
| Mr. Jesse Glang | Tourism Operations Officer I |
| Ms. Leonila de Guzman | Draftsman, Infrastructure Department (PTA) |
| Ms. Liza Canada | Clerk III, OPRD |
| Ms. Maritess Torres | Senior Tourism Operations Officer, Region IV |
| Ms. Gliceria Cudal | Admin. Officer I, Region IV |
| Ms. Luz Falcunaya | Accountant I, Region IV |
| Ms. Anneli Vasco-Olin | Utility Worker I, Region IV |

JICA Advisory Committee

| | |
|----------------------|---|
| Mr. Toshihiro Kamiya | Chairman |
| Mr. Isoya Shinji | Member, Sustainable Tourism Development |
| Mr. Yoshiro Yamamoto | Member, Tourism Promotion Policy |
| Mr. Hideaki Nakazawa | Member, Tourism Promotion/Marketing |
| Mr. Taizo Yamada | Member, Environmental Conservation |
| Mr. Hiroyuki Kanzaki | Coordinator |
| Mr. Isaya Higa | Coordinator |

JICA Study Team

| | |
|-------------------------|---|
| Dr. Shizuo Iwata | Team Leader |
| Mr. Akinori Sato | Environmental Management |
| Mr. Kanao Ito | Tourism Resources Evaluation |
| Mr. Atsuhiko Wataki | Tourism-related Adm. and Institution |
| Mr. Kazuoki Matsuyoshi | Tourism-related Adm. and Institution |
| Mr. Kaoru Inoue | Sustainable Tourism Dev't Planning |
| Mr. Takeshi Ohmura | Tourism Facility Planning |
| Mr. Seiya Matsuoka | Transportation Planning |
| Mr. Toshinori Tsubouchi | Environmental Survey (Land) |
| Mr. Kazuhiko Dohi | Environmental Survey (Marine A) |
| Mr. Seiichi Hosoya | Environmental Survey (Marine B) |
| Mr. Daihachiro Kamimura | Environmental Survey (Social) |
| Mr. Shuichi Yunoto | Regional Planning/Land Use Planning |
| Mr. Kazunori Seki | Public Facility/Infrastructure Planning |
| Mr. Isamu Koike | Economic and Financial Analysis/Demand Forecast |
| Mr. Iwao Kurosaka | Facility Design and Cost Estimate |
| Mr. Kazunobu Kamimura | Survey/Research |
| Ms. Sachiko Desso | Project Administration |

Administrative/Technical Support

| |
|--------------------|
| Ms. Elenita Yam |
| Mr. Edlin Roguel |
| Ms. Rebecca Travis |
| Ms. Jasmine Abrera |
| Mr. Joseph Aranda |

Note:

| | |
|------|--|
| OPRD | Office of Product Research and Development |
| OTC | Office of Tourism Coordination |
| OTDP | Office of Tourism Development and Planning |
| PCVC | Philippine Convention and Visitors Corporation |
| PPDC | Planning, Product Development Coordination |

| | |
|------|--|
| PTA | Philippine Tourism Authority |
| TP | Tourism Promotions |
| TSRO | Tourism Standards and Regional Offices |

JICA

