



|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 石川県内灘海岸における学習する機会を基盤とした協働型沿岸域管理の試み                                                |
| Author(s)        | 金岡, 奈穂子; 敷田, 麻実; 南, 陽介                                                            |
| Description      | 日本沿岸域学会第19回研究討論会. 平成18年6月29日～平成18年6月30日. 函館市                                      |
| Relation         | 日本沿岸域学会研究討論会2006講演概要集. pp. 128-131                                                |
| Issue Date       | 2006-06-29                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/34921">https://hdl.handle.net/2115/34921</a> |
| Type             | conference paper                                                                  |
| File Information | 1481.pdf                                                                          |



# 石川県内灘海岸における学習する機会を基盤とした協働型沿岸域管理の試み

金岡奈穂子（株式会社 計画情報研究所）

（正）敷田麻実（金沢工業大学 情報フロンティア学部情報マネジメント学科）

南陽介（内灘町都市整備部産業振興課）

## 1. はじめに

地域の沿岸域では、住民とのかかわりが薄れていく一方で、レクリエーションなどの「非産業的利用」が拡大し、その関係者の沿岸域利用が大きな割合を占めるようになってきた。しかし、従来の海岸管理では、新たな利用であるレクリエーションなどは管理が不十分になりがちで、安全管理や環境面での問題も発生している。またレクリエーション利用と住民による従来からの利用、レクリエーション利用同士の「競合」も起きており、その解決が必要になってきている。

こうした問題に対して、最近 10 年間で、海岸法に代表される沿岸域にかかわる法律や制度が連続して改正されたこともあり、地元の海岸の管理を地域住民が主体的に進めるなど、地域の沿岸域を主体的に管理する事例も生まれている<sup>1)</sup>。また日本沿岸域学会の 2000 年アピール<sup>2)</sup>でも、地域の沿岸域管理(以下「地域沿岸域管理」とする)、特に NPO やボランティアが参加する地域沿岸域管理が必要だとされた。実際に、市町村で主体的に海岸管理を始めている例として、京都府京丹後市・千葉県成東町・沖縄県恩納村などをあげることができる。

この背景には、身近な沿岸域の環境保全は急務であり、国レベルの沿岸域管理の実現を地域が待てない、

沿岸域の利用と保全の問題解決が地域社会の利益になると認識されはじめた、関係法や制度の改正で地方分権が多少なりとも進んだ、水産関係者以外の沿岸域利用が増え、地域では多様な関係者の利害調整が課題になってきた、ことなどがあると考えられる。

しかし、単に地域沿岸域管理によって地域の沿岸域環境を保全するというだけではなく、沿岸域の効率的利用や保全を通して、当該地域の持つ価値を向上させることも意図しなければ、沿岸域の多様な利用者からの賛同は得られない。特に、沿岸域利用が多様化し、ニーズや実現したい価値が多様化した現在、地域住民・管理者(監督官庁)・地域内外からの利用者などの多様な沿岸域の関係者が「自律的に参加」できる地域沿岸域管理を考えることは、多様な価値の実現のためにも重要である。

しかし、地域住民が主体的に沿岸域管理に「参加」しようとしても、現状では、沿岸域へのかかわりが少ない、ま

た沿岸域の管理に関する専門的な知識や経験が少ないなどの問題があり、簡単ではない。

そこで本研究では、地域住民の参加も含めた地域沿岸域管理の実現に貢献するために、「学習する機会の創出」を基盤とした石川県内灘町(図-1)の内灘海岸の沿岸域管理への取り組みの事例を分析し、その実現に必要な条件や協働プロセス・問題点を整理した。

なお本研究で使用する「沿岸域管理」とは、「沿岸域総合管理」や「総合的沿岸域管理」、「統合的沿岸域管理」と呼ばれる「沿岸域管理」の総称であり、法律や制度を根拠とした狭義のそれではなく、「沿岸域の環境や資源を好ましい状態で維持し、利用者の価値を実現するために、沿岸域環境に影響を与える人間の利用を調整する考え方とその仕組み、そしてその実践」<sup>3)</sup>である。



図-1 内灘海岸の位置（出典：内灘町ホームページ）

## 2. 内灘海岸の沿岸域管理の現状と課題

### 2.1 内灘海岸の概要

内灘海岸は、石川県のほぼ中央に位置する内灘町の西側、日本海に沿った南北 9 km の海岸である。内灘海岸は、手取川から運ばれた土砂が日本海の海流によって流され堆積した内灘砂丘を擁している。当該海岸の砂は、大陸からの風のため海側ではなだらかで、逆に内陸側では急斜面を形成している。

内灘海岸には、北から西荒屋・権現森・内灘の 3 海水浴場がある。このうち最も古く、規模が大きいのは内灘海水浴場である。2005 年現在も約 68,000 人の入り込み客がある。

また歴史的にみると、町民は内灘海岸と多様なかかわり

を持ってきた。日本海に面した内灘砂丘では、北西の強い季節風によって、家屋や田畑、集落が砂に埋もれる被害が繰り返されていた。このため、植林による砂防工事が江戸時代から行われ、大正時代にアカシヤが根づき、海岸林面積が 3.2ha に拡大し、砂丘地を住宅地として開発できるまでになった。また内灘町が県庁所在地である金沢市と隣接しているため、遊園地、粟崎遊園の建設(1925 年)、能登有料道路の建設(1970 年)、マリーナの建設(1974 年)や大規模リゾート開発計画の発生(1990 年)など、海岸をめぐるさまざまな開発が行われてきたという特徴もある。

なお内灘海岸に関する歴史的に重要なできごととしては、政府が内灘砂丘を在日米軍の砲弾試射場の候補地とした(1952 年)ことに反対した「内灘闘争」が有名である。

## 2.2 内灘海岸の利用と自然環境の現状と課題

内灘海岸は、規模の大きい海水浴場を擁しているため、海岸利用者が出す花火や空き缶などのゴミや漂着ゴミが多く、内灘町でもこの点を問題視してきた。

内灘町の調査によれば、2002 年と 2004 年を比較すると、ゴミの量は不燃物、可燃物ともに増加している。内灘町では、町民のボランティアグループによる清掃活動も活発化しており、1982 年度からは町民一斉の海岸美化清掃キャンペーンを実施してきた。2002 年度には、延べ 15 回、約 3,000 人のボランティアが海岸美化に取り組んでいる。

町民意識調査(1995 年 3 月策定『内灘町景観形成基本計画』)では、「好きな景観」という設問に、「海岸や砂丘、日本海」と回答した町民が約 20%と高く、海岸に対する町民の愛着や誇りが回答に示されている。また小・中学生を対象としたアンケートでは、好きな場所にかんしては「海・海岸・砂丘」という回答が 15.0%で最も多かったが、反面「ごみが多くて汚い」というマイナスイメージを持つ回答もあった。

現在の内灘海岸では、海水浴場としての利用のほか、凧揚げ大会、サーフィン大会などの会場として利用されているなど、以前から見ると利用者は多様化してきている。しかしこうした利用者は町民以外が主体の場合もあり、町民と内灘海岸のかかわりが希薄になってきていることを指摘できる。

一方、自然環境面での課題もある。内灘海岸では、海浜性の植物としてハマヒルガオ・ハマナス・イソスミレなどの群生地や、町指定文化財でもあるシロチドリの生息地が確認されている。しかし、海岸に乗り入れる四輪駆動車が増加したために、植生が破壊される懸念

が出てきた。これに対して、内灘町としては、町指定天然記念物であるハマナス・イソスミレ群生地の保護区域の拡大と、隣接する区域への車両乗り入れ禁止柵の設置を行った(1996 年)。

## 2.3 内灘海岸の管理の現状と課題

内灘海岸は海岸法の規定に基づいた海岸保全区域に指定されている(1972 年)。そのため管理者は石川県知事であり、直接の管理は石川県津幡土木事務所が行っている。また、海水浴シーズンには、石川県の「海水浴場に関する条例」に基づいて浜茶屋などが管理組合を組織し、安全管理などを行っている。また内灘海岸の利用者のために町が設置している駐車場も、管理組合が管理している。

内灘海岸には以前は浜茶屋が 12 軒あったが、現在は 3 軒に減少した。このため、浜茶屋がこれまで担当してきた海岸のパトロールや監視、遊泳区域の管理、駐車場の管理、ゴミの管理などが及ぶ範囲が縮小し、それを担う主体が必要だという指摘もある。

水上バイクなどの海洋性レクリエーションについては、海上保安庁の第九管区海上保安本部が安全対策、海上交通の安全対策、海難防止活動に取り組んでいる。しかし、遊泳区域外で遊泳する海水浴客と水上バイクとの接近が見られること、砂浜を走行するバギーと海水浴客との交錯が見られるなど、競合しあう利用が目立っている。このため、利用者間の調整をしなければ安全上も問題がある。

## 3. 景観の価値を高めることでうみだす「正の循環」を実現した披露山庭園住宅の事例

景観など地域資源の価値を向上させることで、地域自体の価値やステータスを高めることに成功すれば、地域住民の満足度も向上し、それがまた新たな人口増加や交流人口を増やすという「正の循環」を実現できる。

それに成功している事例として、神奈川県逗子市の披露山庭園住宅がある。この披露山庭園住宅は、約 200 区画(1区画 300 坪、一部 1 区画 150 坪)に 170 軒が建つ住宅地である。ここでは「快適に住まうこと」を目的として、厳しい建築協定(区画の分割は厳禁。住宅は 1 戸建てに限られており、建ぺい率などに厳しい条項がある。)がある。また、家屋を建てたり、改築したりする前には環境コンサルタントに相談し、立体模型を作ったうえで近隣住民に説明、合意を得る環境コンサルタント制度を導入し、管理組合法人が景観を管理することで、落ち着いた品位ある景観を実現している。

この住宅地で特徴的なことは、ここがテレビコマーシャ

ルなどのロケなどに使われる場合、管理組合法人に映像撮影1本 70 万円、スチール写真 1 件 20 万円という収入が入る仕組みである。管理組合法人では、その収入によって防犯パトロールの実施、共有地の除草、景観保全の管理を維持・運営している。景観の価値を向上することで地域のステータスや価値を高め、それによる経済的利益を創出する仕組みを付加し、その利益を利用してさらに管理を実現することで、居住者の満足度を向上させる方策として評価できる。

このような事例から、地域の景観を適切に管理することで、地域の価値やステータスを向上させ、管理コストやそれ以上の経済的利益を創出するモデルを想定することができる。披露山庭園住宅の場合、このモデルを実現する要因として、秩序ある景観を実現するための厳しい建築協定が結ばれていること、それを実現するための環境コンサルタント制度があること、協定の遵守と管理運営を行う管理組合法人が組織されていることの 3 点が挙げられる。厳しい協定に惚れ込んでこの住宅地を選んだ居住者もいるというほどの協定は、景観の質を向上させるとともに、それに価値を見出す良識のある居住者を選定する基準として機能しているといえる。また、環境コンサルタントは、適切なアドバイスなどを行うことにより協定を遵守してもらい、質の高い景観を実現、誘導するための仕組みとして機能している。また、管理組合法人は、住宅地を管理するだけでなく、利益を生む仕組みを作り出すという機能を果たしている。そこで内灘海岸でも、こうしたモデルを適用し、ルールやそれを実現する仕組み、組織をつくり、海岸の価値やステータスを高めることで、住んでみたくなる地域の実現に繋がったり、海岸の管理コスト生み出ししたりする可能性があるのではないかと。

#### 4. 内灘海岸の地域沿岸域管理に向けた歩み

##### 4.1 内灘海岸砂丘地活性化検討委員会の活動

内灘町では、内灘海岸の活性化の方向性、活用方策の検討、活用方策の実現化の検討を目的とした「内灘海岸砂丘地活性化検討委員会(以下「委員会」。)」を 2005 年 9 月に設置した。当該委員会は、公募した内灘町民・行政担当者・沿岸域の専門家・海岸関係者などの関係諸団体代表で構成されている。

2005 年度は、委員会主導で海岸の現状調査やワークショップによる海岸活用の方向性の検討などを行い、その結果を元に「内灘海岸砂丘地活性化計画(以下、「活性化計画」。)」の立案に向けた検討を行った。

##### 4.2 内灘海岸砂丘地活性化計画

地域沿岸域管理では、沿岸域のあるべき姿、「理想像」について合意し、それを実現するための管理を進めることが一般的であるとされている<sup>3)</sup>。そこで、今回の活性化計画の中では、まず活性化の意味を明確にし、その上で活性化の内容を検討するアプローチを取った。委員会では「活性化」とは、人が来ることではなく、「海岸が豊かになること、使いやすくなること、町民が愛着を持つこと」とあると定義して議論を進めた。披露山庭園住宅の事例を参考に、景観を管理するルール策定の前段階として、委員会のメンバーで「活性化」について意識の共有をはかるために、「内灘海岸活用のこころがけ(以下「こころがけ」。)」を策定した。その内容は、「海岸に関わる機会の創出」、「自然環境保全への配慮」、「海岸活用によるにぎわいづくり」である。この「こころがけ」を繰り返し行うことによって、内灘海岸が美しく、賑わいのある海岸になり、海岸の価値やステータスが向上することが期待できる。そして、「美しく賑わいのある海岸景観があることで町のイメージが向上し、住んでみたいと思われるような地域を実現することを目的としている。ここでいう「価値」とは、利用者が評価し、満足できる利用機会や保全の状況であり、効率や生産量(アウトプット)ではない。

活性化計画では、3 つのこころがけに基づき、内灘海岸の価値の向上を実現するプロジェクトを委員会委員によるワークショップで検討した。(図-2 および表-1)また、重点的に行う必要のあるプロジェクトを選定し、推進方法について具体的に議論した。

この議論の中で、優先されるプロジェクトは、「秩序のある海岸利用のためのルールづくり」だと結論が出された。さらに、委員会メンバーがプロジェクトの具体的な推進方策を検討し、ルールづくりを行うためには、海岸管理のための法的知識や、内灘海岸の歴史的背景や地理的現況、現在の利用状況など沿岸域管理のための専門的な知識や経験などが不足しており、学習による知識の共有の必要性が委員間での共通認識となった。このため、ルールづくりのためのプロセスの一つとして、「学習する機会」の創出が課題となり、それを基盤とした「協働型沿岸域管理」を実現するという結論を得た。

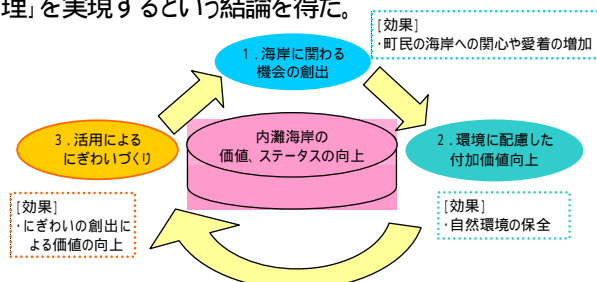


図-2 内灘海岸活用のこころがけ

表-1 内灘海岸活性化の方向性とプロジェクト

| 方向性                     | プロジェクト名                                 |
|-------------------------|-----------------------------------------|
| 1 海岸に関わる<br>機会の創出       | 1-1 ●町会プライベートビーチ制などによる楽しい清掃活動の実施        |
|                         | 1-2 ●内灘海岸のキャラクター、キャッチフレーズなどの検討          |
|                         | 1-3 ○生涯学習の場として内灘海岸を活用                   |
|                         | 1-4 ○HPやブログなどの作成による内灘海岸のPR              |
| 2 環境に<br>配慮した<br>付加価値向上 | 2-1 ●安全な海岸利用のためのルールづくり(学習する機会の創出)       |
|                         | 2-2 ○子どもを巻き込んだイベント(清掃活動含む)の開催           |
|                         | 2-3 ○希少な動植物の保護の促進                       |
|                         | 2-4 ○美しい海岸景観・活用のあり方の検討                  |
| 3 活用による<br>にぎわいづくり      | 3-1 ●日本一のサーフィン大会の開催                     |
|                         | 3-2 ●町民参加型の学びながらつくる風紋・砂丘づくり             |
|                         | 3-3 ○内灘海岸見所づくりと見所マップの作成                 |
|                         | 3-4 ○にぎわいづくりイベント(漂流木活用、ライブや食をテーマとして)の実施 |
|                         | 3-5 ○四季を通じた海岸のにぎわいづくりの検討                |
| プロジェクトの推進               | 4 ●保全と活用を進める連絡組織の設立                     |

●：重点的に行う必要のあるプロジェクト

#### 4.3 学習する機会を基盤とした協働型沿岸域管理のしくみと課題

学習する機会を基盤とした協働型沿岸域管理では、学習機会の創出によって、ルールづくりのために必要とされる専門的な知識を参加者である地域住民や利用者が習得するだけではない。海岸の現況や利用実態を把握するプロセスの中で、内灘海岸に対する共通認識を形成したり、あるいは海岸に対する愛着が増したりする効果も期待できる。

その一層の促進のためには、現在、委員会メンバーではない他の利用者(浜茶屋管理者など)の参加も必要となる。またメンバーをさらに増やすなど、「開かれた場」とする努力も必要である。新たに参加する利用者同士の利害関係が対立する可能性もあるが、そのために管理を「閉じてしまう」ことがあれば、一部の利益が優先されることに繋がるので、関係者の参加を保証したうえで、管理に対する貢献度合いで優先度を決めるという管理が望ましい。

また本報告で主張する協働型沿岸域管理とは、管理の仕組みや手法、プロセスを公開したうえで、沿岸域にかかわるさまざまな関係者が主体的に参加し、主体的にルールや組織を創出する管理である。そのため管理への参加によるルールや仕組みづくりであれば、利用者などの関係者間での利害対立の解決法は、2者間の直接の調整ではなく、多様な主体によるラウンドテーブル方式の調整の方式となる。

また、対立する利害関係を調整し、活動を促進する役割と考えられる関係者同士のつなぎ役が存在すればより調整が進むと考えられるが、この役割は従来行政が担うことが多かったが、参加するメンバーが自主的に担うことができれば、行政依存ではない自律的管理が実現できる

可能性が高い。

さらに、自律的沿岸域管理のためには、資金が必要であり、披露山庭園住宅の管理のように、景観の価値を高め、人を呼び込み、資金を捻出する仕組みをつくる必要がある。このため、現在、管理組合が管理する駐車場の料金収受方法などを清掃活動など他の活動や、検討会など他の主体との組み合わせの中で検討する必要がある。

#### 5. 今回の事例から得られた示唆

公募委員からは意欲的で建設的な意見が多く、議論を活性化し、積極的な方向に向けたことが度々あった。このことから「主体的な参加者」は誘発剤のような機能を果たし、沿岸域管理のルールなどを検討する際の優れたアクターだと考えられる。

次に、委員会でのワークショップでは、単純なアイディア出しだけでなく、あたかも管理者となったように、当事者意識を持って優先順位決定や実施主体を議論した。この点は、沿岸域管理への主体的参加、自律的参加を「疑似体験」とするという点で有効だったと考えられる。

また管理ルールを内灘町の関係者だけで作成しようとしたが、沿岸域管理のための法的知識や、内灘海岸の地理的現況、現在の利用状況など沿岸域管理のための専門的な知識や経験などがなかったため難しいということが明らかになった。単に海岸を管理するだけでも管理のためのさまざまな予備知識が必要であり、こうした知識の習得機会がないと、実際には利用者や地域住民による自律的な管理は実現できないことが指摘できる。また専門家にそれを依頼する場合も、基本的な知識を持たなければ、依頼内容も明確にできない。このため参加者が主体的に管理に参加し、自律的管理を実現するためには、沿岸域管理の仕組みや知識を得る機会、つまり「学習機会」を設け、沿岸域管理に関する知識や地域に関する知識を参加者が共有することが、成功のカギになると考えられる。

#### 6. 参考文献

- 1) 敷田麻実・末永聡: 地域の沿岸域管理を実現するためのモデルに関する研究: 京都府網野町琴引浜のケーススタディからの提案, 日本沿岸域学会論文集, 15, pp.25-36, 2003.
- 2) 敷田麻実・日本沿岸域学会 2000 年アピール委員会(横内恵久ほか): 日本沿岸域学会・2000 年アピール - 沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言, 17pp., 2000.
- 3) 敷田麻実(2005) オープンソースによる地域沿岸域管理の試み: 山形県庄内海岸のクロマツ林保全を事例として, 日本沿岸域学会誌, 17(3), pp.67-79.