

砂浜の利活用の更なる促進に向けて（提言）

～地域に根ざし、グローバルに拓けた「ビーチリゾート創出」を目指して～

平成31年1月

ビーチリゾートの創出に関する技術検討ワーキンググループ

砂浜の利活用の更なる促進に向けて（提言）
～地域に根ざし、グローバルに拓けた「ビーチリゾート創出」を目指して～

1. はじめに

島国である我が国の海岸線の総延長は約 35,000km（世界第6位）にも及び、そのうち砂浜の延長だけでも約 5,000km と長大である。

我が国の砂浜は、延長だけでなく、その多様性においても、沖縄・奄美地方のサンゴ砂の海岸、富士山を望む三保の松原、長大な海岸線を有する九十九里浜など、良好な環境や景観を有し、それぞれ特色を持っている。

砂浜を含む海岸の整備・管理を所管する海岸法は、平成 11 年の改正により、「海岸の防護」に加えて、「海岸環境の整備と保全」、「海岸の適正な利用」が新たに目的として追加され、それ以降、全国の海岸管理者は、防護、環境、利用の調和のとれた海岸の整備・管理を目指し、実施しているところである。

しかしながら、これらの砂浜は、利活用の観点から高い価値を有しているにもかかわらず、必ずしもその価値が十分に活用しきれていないのが現状である。

また、世界的に著名なハワイ諸島やモルディブといった長期滞在型かつ通年で利用されているビーチリゾートは、沖縄県などの限られた地域を除いて我が国には例が少なく、その原因の分析及び我が国においてビーチリゾートを成立させるための条件等の整理がなされていないのが現状である。

このような現状を踏まえ、「ビーチリゾートの創出に関する技術検討ワーキンググループ」において、砂浜を活用したビーチリゾートの成立に向けて、課題を明らかにするとともに、成立させるための条件を工学的・即地的な観点から検討し、そして、ビーチリゾート創出に向けた促進方策等に関する議論を進めたことから、これらを提言としてとりまとめた。

2. 我が国における砂浜利用を取り巻く現状について

<自然・地形条件>

ハワイ諸島やモルディブ、タヒチ、パラオ等のリゾートの多くは緯度 23.5 度以下の熱帯域に属するものが多く、月平均最高気温が年間を通じて 27℃を超え、ほぼ一年中、海水浴が可能である。一方で、四季がはっきりしているという気象

条件を持つ我が国においては、年間を通じて温暖な気候である沖縄・奄美地方等であっても、石垣島で月平均最高気温が 21℃以上、海水浴シーズンが 7 ヶ月程度、それ以外の地域では、砂浜利用の大半を占める海水浴のシーズンは 2 ヶ月程度と極めて限定的であり、その時期に合わせて設置される、いわゆる「海の家」等の営業期間も短期間となっている。加えて、台風上陸数は過去 40 年間の平均で年 4 回程度であり、特に海水浴シーズンは、台風の接近、上陸が多い。このように、我が国における砂浜利用を取り巻く気象条件は、多くが通年利用できる海外のビーチリゾートとは大きく異なっている。

また、日本列島は、4 つのプレートがぶつかり、沈み込む境界周辺に位置するため、海底地形も含め急峻であり、ヨーロッパ大陸等に比べると海岸地形も不安定で、砂浜の変動も顕著である。

さらに、明治期以降、河川の上流部・沿岸における施設整備や開発等に伴う海岸への流出土砂量及び沿岸漂砂量の減少等により海岸侵食が徐々に顕著となり、海水浴やマリンスポーツのほか「人々のなりわいの場」としての砂浜の利用が制限されている事例も数多く報告されている。

<社会条件>

我が国の海岸は、それぞれの地域の文化や歴史、風土を培ってきた経緯があり、古くから我々の生活と密接に関わってきたが、近年のレジャー全体の多様化によって、日本人の「海離れ」が加速し、海水浴人口は大幅に減少しているとの報告がなされている。レジャー白書によると、1970 年代のピーク時から約 1/5 まで減少している。また、2017 年に行われた海に対する意識調査（日本財団）では、10 代、20 代の若者の約 4 割が「海に親しみを感じない」と回答している。

一方、インバウンド（訪日観光客）は近年大きく増加しており、平成 25 年には初めて 1,000 万人を突破し、平成 30 年は 3,000 万人を超えたところである。

そのため、インバウンドを新たなターゲットとして取り込み、砂浜を含めた海岸利用を活性化させる期待が高まっている。

しかしながら、古くから海水浴場として利用されていた砂浜においては、近年の「海の家クラブ化」に伴う騒音問題や風紀の乱れ等、利用マナーの低下も危惧されている。

さらに、近年では、流木やプラスチック類等の一般ごみが、洪水等によって海域へ流出するとともに砂浜に漂着し、地域の社会問題となっている。また、周辺国に由来すると思われるごみ等が、国境を越えて砂浜に漂着するなど、国際的な問題にもなっている。

<法制度>

我が国において、海水浴の拠点となる施設として、全国各地に伝統的に存在するのが「海の家」である。現行の海岸法では、海岸の保全に支障を及ぼすおそれがない限り、土地の占用や工作物の設置等の行為が可能であり、占用区域や占用区域内の行為に関して細かな規定は示していない。古くから海水浴場として利用されている砂浜では、海水浴場の開設や海の家などの工作物の設置にあたって、占用等の許可基準、禁止行為などの詳細なルールを、海岸管理者である都道府県知事が条例や審査基準を定めて対応している場合が一般的であるが、そのルールの緩和を求める声もある。

また、砂浜利用の観点では、市町村が条例等により海水浴のルールを定めて対応している場合が多い。例えば、神奈川県の下田海岸では、安全で快適な海水浴場を目指して下田市が条例を制定し、地域住民や市民団体などと一体となって取組を進めた結果、利用マナーが改善され、家族連れや若い世代も安心して利用できる砂浜に再生されている。東京都の新島村でも同様に、砂浜利用のルールを定めた申し合わせ事項を作成し、利用客に周知徹底させることで、誰もが安心して楽しめる砂浜に再生され、近年ではインバウンドにも人気の観光地となっている。

以上のように、ビーチリゾートについては、自然・地形条件に加えて、社会条件や法制度も含めて検討することが必要である。

3. 砂浜の利活用の更なる促進に向けて

(1) 利用形態、地形条件からみた海岸の類型化と分析の必要性

我が国の自然、社会条件にあったビーチリゾートを創出するためには、まず、我が国の観光の実態を踏まえることが重要である。これまでは、日本人向けの短期滞在型（日帰りもしくは1～2泊程度の旅行が大半）のビーチリゾートが主流を占め、海外で見られるような長期滞在を前提としたビーチリゾートは数が少ないのが現状であり、今後もその傾向は大きく変わらないと思われる。しかしながら、インバウンドの増加や日本人の休暇に対する意識の変化を鑑みれば、長期滞在型の複合的なリゾート施設のニーズも、今後増加していくものと考えられる。

また、我が国の海岸を、砂浜の幅・規模・勾配、年間の気温や波高等の工学的条件で即地的に分類・分析することは、今後、既存の海岸を含め、短期及び長期

滞在型の新たなビーチリゾートを持続可能な形で創出するための検討に参考となる。

その一例として、我が国の入り込み客数が多い海岸を対象に、砂浜利用が盛んな時期である7～8月の平均気温と、政令指定都市からの距離との関係から、大型リゾートホテルとビーチが一体的に整備された「複合リゾート施設型（沖縄・奄美地方など）」、都市近郊に位置し海水浴などの日帰り客の利用が中心の「都市近郊型（由比ヶ浜海岸など）」、海岸を含む景勝地や隣接する施設等が観光の拠点となっている「地域密着型（天橋立など）」として類型化を行った。

その結果、近隣の政令指定都市から近い海岸では、良好なアクセス性等により、アクティビティの数が多くなくとも、多くの人に利用されている傾向を確認することができた。一方で、近隣の政令指定都市から離れた海岸では、様々なアクティビティを取り入れるなどの工夫や複合リゾート施設を整備することによって、一定の利用者数を確保しているといった傾向を確認することができた。

これらの分析結果を、砂浜利用の好事例の紹介と合わせて分かりやすく整理し、今後積極的に砂浜利用の活性化や新たなビーチリゾートの創出を目指す海岸管理者や地方公共団体にとって、「考え方のヒント」となるように、とりまとめることが求められる。

（2）公共空間としての海岸の使い方の工夫

海岸、特に砂浜は、単なる陸域と海域との境界というだけではなく、それらが相接する特色ある空間であり、我が国の文化、歴史、風土を形成してきた。そこには、様々ななりわいの場となっているだけでなく、レジャー、マリンスポーツ、あるいは、多様な動植物等の生息環境を創出する場の役割も担っているため、公共の空間であるという考え方のもと、大半は海岸管理者によって公的に管理されている。

このことから、海岸管理者は、土地の占用や工作物の設置等に関しては、堤防や護岸などの海岸保全施設への影響の有無、台風や高潮時における防災対応の観点に加えて、本来自由使用が原則である土地を排他独占的に占用させるため、占用期間をできるだけ短期間となるよう配慮してきた経緯がある。このような基本スタンスは今後も変わるものではない。また、一見相互に関連が少ないように思われる海岸であっても、漂砂系といった広い視点で見ると連続しており、漂砂上手側の行為が下手側の砂浜に多大な影響を与えることもあることから一体的な管理が重要である。そのため、占用許可等にあたっては、広い視点に立った慎重な検討が必要である。

一方で、「防災上、必要な高さが確保されるとともに、海岸保全上、悪影響等を与えないことが確認される場合に、通年利用が可能な施設の整備を認める」、「占用期間を延長する」などといった取組については、砂浜利用の地域のニーズ等も踏まえ、柔軟に検討していくことが必要である。

さらに、社会問題化した「海の家クラブ化」などの利用マナーの悪化に対し、地方公共団体が条例等を制定することにより適正な利用を確保した、神奈川県の逗子海岸や東京都の新島村などの事例もあるように、「海岸の適正な利用」と「商業利用」を両立させていくためには、海岸管理者や地方公共団体が適切に関与していくことも重要である。

また、海岸法は、「市町村長は、海岸管理者（都道府県知事）との協議に基づき、海岸保全区域の管理の一部（第5条第6項）、一般公共海岸区域（第37条の3第3項）の管理を行うことができる」と規定している。これにより、沖縄県の恩納村、「鳴き砂」で有名な京都府の網野海岸等、都道府県から市町村に管理権限を委譲し、地域住民と一体となった役割分担のもとで、日常的な清掃など、きめ細かな砂浜の管理を行っている事例もある。前段で述べた、海岸保全上の影響に支障がない場合には、各海岸管理者において、この規定の適用についても積極的に検討することを期待する。

なお、大規模な洪水に伴う流木・漂着ごみの発生時などには、都道府県が災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業等を活用して流木・漂着ごみの撤去を行うなど、適切に関与していくことが必要である。

（3）防災と海岸利用との調和

我が国の砂浜は、特色ある自然の恵みを楽しむ一方、台風や津波等の災害リスクも併せ持っていることから、ビーチリゾートを創出する際には、自然の恵みの享受と災害への備えを両立させることが必要となる。そのため、通年利用を前提とした施設を整備する場合、防災機能も兼ね備えた複合施設とするなど工夫することが重要である。また、砂浜近傍に津波避難施設等の防災施設を整備する際に、砂浜の利用者が立ち寄れるような平常時利用も考慮した施設の検討を行うことも、持続可能な防災対策の観点にとっては重要である。

さらに、我が国が置かれている自然・地形条件の中で、ビーチリゾートを創出するにあたっては、国土保全が前提にあることを十分に踏まえることが必要である。侵食対策等の防災対策は極めて重要で、適切に実施されなければ、安全・安心な砂浜の利用も成り立たないことは明らかである。例えば、離岸堤の設置により静穏な水面や安定した砂浜が創出されることから、防災と海岸利用は相反

するものではなく、調和できるものである。

(4) 地域と一体となった取組

施設の整備にあたっては、地域と一体となった振興策を講じ、地域全体にとって持続可能な観光資源とすることも必要な視点である。特に、新たにビーチリゾートを誘致、開発しようとする場合においては、海岸管理者や地方公共団体を含む地域社会との適切な関係を構築することを前提に検討していくことが望まれる。

ビーチリゾートの創出は、海岸管理者のみの努力や取組ではなく、地方公共団体、地域住民、民間等の関係者が一体となった取組が必要不可欠である。ビーチリゾートに必要とされる施設の種類に応じて整備主体が異なるが、それぞれの施設の整備にあたっては、関係者が一体となって検討を進め、一貫した考え方のもとで行うことが持続可能なビーチリゾートとするためには重要である。その際には、その地域の特色、砂浜の特徴等を十分に把握し、画一的な計画、整備にならないよう配慮すべきである。

さらには、それぞれが地域の砂浜の特徴を考慮しつつ、地域の合意形成を図りながら砂浜利用を進めていくために、必要な情報提供や広域的な観点からの助言、相談などを一元的に受け付ける海岸行政機関の窓口を設けることも考えられる。

その際には、砂浜だけを対象とするのではなく、地域全体のまちづくりのコンセプトやツーリズムの中で砂浜をどのように位置付けていくのか、といった俯瞰的な視点が重要である。

これまでも様々な施策によって、海岸保全対策と合わせてレクリエーション施設や各種サービス施設等を主に公的部門が整備することにより、魅力ある砂浜空間を創出し、地域レジャーの核として定着している事例も多い。しかしながら、現在、かつてのような公的部門のみによる施設整備は現実的でないことから、情報発信の工夫や民間の導入等も含め、既存の砂浜が持つ魅力を最大限に引き出すよう、各地域が自ら考え、更なる利用の向上を目指す取組を検討することが望まれる。その際には、海岸保全施設の整備だけではなく、多様な主体と連携した積極的な広報の展開、観光等に精通している専門家、有識者からの助言などの支援を実施する、はまツーリズム推進プロジェクトなどの施策を活用し、砂浜を有する海岸を地域の観光・レジャーの核として、砂浜を含む沿岸域の魅力や利用を高めていくことも有効である。

また、砂浜を観光や地域振興で活用することによって、利用者が海に関する知識を増やし、親しみを向上させることが期待できる。体験型の観光には、専門的なガイドをつけることにより、安全に楽しく学ぶことができ、地域に仕事が生まれるといった効果が期待でき、これらのような良質な活動が展開されることも望ましい。

さらには、障がいを持った方と健常者が一緒に楽しめるよう砂浜を移動できる車椅子の配備、多言語による案内標識の設置など、様々な工夫をしている事例も報告されており、インバウンドの増加への対応も併せて、砂浜も含めたまち全体でユニバーサル化を進めていくといった視点も重要となってくる。

4. おわりに

今回のとりまとめは、これから始まる「ビーチリゾート新時代」への初めの一歩である。すべての事柄は、一朝一夕に成り立つものではない。世界の著名なビーチリゾートも、地域一体となった地道な積み重ねと歴史のたまものである。

今回のとりまとめを一つのきっかけとして、日本の各地で地域主導の動きが湧き上がり、それぞれの地域が切磋琢磨して、将来的に自らの特性を活かした唯一無二のビーチリゾートとなることを目指すとともに、引き続き、できる限りの支援体制が構築されることを期待する。