

海岸における利活用推進施策に関する研究 ～海岸利用の活性化に向けたナレッジ集の作成～

Research on Coast Use Promotion Policy

～Preparation of knowledge book for promotion of coast use～

水循環・まちづくり・防災グループ 研究員 黒木 健二
 水循環・まちづくり・防災グループ 研究員 和田 彰
 水循環・まちづくり・防災グループ 次 長 風間 聡
 水循環・まちづくり・防災グループ グループ長 清水 晃
 主席研究員 麓 博史
 水循環・まちづくり・防災グループ 研究員 澤田みつ子
 水循環・まちづくり・防災グループ 研究員 北澤 史

1. 研究の目的

開放的な水辺空間である砂浜では、地域の観光・レジャーによる通年利用、最近ではグランピングやワーケーションなど、新たなニーズを踏まえた先進的な海岸利活用の取組みが一部の地域で実践されている。

本研究では、こうした魅力ある砂浜における利活用の機運をさらに高めるため、海岸管理者及び地方自治体職員が砂浜利用の活性化に向けた広域的な観点から、海岸利用者への支援・助言ができるように「海岸利用の活性化に向けたナレッジ集（以下「ナレッジ集」という）」を作成し、海岸での利活用を推進することを目的とする。

2. 検討の手法

はじめに積極的に海岸を利活用する民間事業者等及び海岸協力団体にアンケート調査を行い、活動経緯や取組状況等を把握し、利活用上の課題や課題解決のための工夫等を整理した。

次にアンケート結果を活用して、民間事業者等、地元自治体及び海岸管理者など関係主体間での合意形成手法を分析し、複数のパターンに類型化した。

また、民間事業者等が積極的に利活用している海岸をモデル海岸に選定して、民間事業者等、地元自治体及び海岸管理者など関係主体へのヒアリング調査を実施し、海岸周辺の地域特性、活動経緯や取組状況及び関係主体間の関係性等を把握した。アンケート結果等で得られた課題や工夫、ノウハウを検証するとともに、新たな気づきや知見等を整理した。

さらに、アンケート・ヒアリング結果から得られた知見やノウハウを海岸管理者の視点から評価・分析し、海岸の利活用推進のヒントとして、合意形成手法の類型化、海岸の利活用の基礎知識等と併せて、ナレッジ集としてとりまとめた（図-1）。

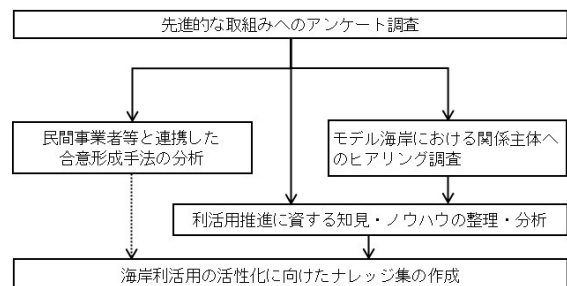


図-1 本研究の検討フロー

3. 検討の内容・結果

3-1 先進的な取組みへのアンケート調査

(1) 先進的な取組みへのアンケート調査の実施

積極的に海岸を利活用している民間事業者等の取組内容や実施体制、関係者との調整、活動資金の確保等の活動実態を把握するため、公表資料等による机上調査を行い、全国各地の先進的な取組みを抽出し、取組みを実施する民間事業者等へアンケート調査を行った。

【設問の項目・内容】

民間事業者等の取組の流れを「企画発案」→「計画・実践」→「振り返り」の3段階で想定し、新しい取組みの発案や仲間探し、行政や協力者の巻き込み方、資金調達など、各段階での課題や工夫、ノウハウを把握できるよう質問項目を設定した。

【調査対象者】

まず調査候補者として21団体を抽出し、さらに絞り込み、調査対象者を15団体選定した。8団体13活動から回答を得て集計・分析を行った。

【補足調査】

より詳細な情報収集が必要と判断した場合は追加調査を行った。また、過年度成果で活動状況を概ね把握している民間事業者等については、より詳しい情報を収集するため、ヒアリング調査を行った。

【アンケート結果から得られた知見】

- ・ 海岸を安全で快適なファミリービーチとしてブランド化し、年間を通して地域の最大の魅力として発展させるため、観光協会、民間団体及び自治体が連携して事業を行う実行委員会を設置した。
- ・ 活動資金は、実行委員会の予算を活用し、または財団の助成金を活用した。
- ・ 仲間探しは、1 軒 1 軒歩いて回るなど地道な活動が必要であるが、SNS の活用が有効であった。

(2) 海岸協力団体へのアンケート調査

【設問の項目・内容】

個々の海岸協力団体の活動実態を把握するとともに、海岸協力団体となった場合のメリットや今後の取組み等を把握することを目的とした。

【調査対象者】

全国各地で活動する海岸協力団体の 23 団体のうち、連絡先が確認できる 21 団体を調査対象者に選定した。19 団体から回答を得て集計・分析を行った。

【アンケート結果から得られた知見】

- ・ 各海岸協力団体は、地域特性に応じて多種多様な活動に取り組んでおり、組織体制（人数、年齢構成等）も様々であった。
- ・ 海岸協力団体のメリットを認識している団体は 15% と少なく、人員不足や高齢化といった課題を抱えている。

3-2 民間事業者等と連携した合意形成手法の分析

海岸の利活用において、民間事業者等の海岸利用者、地元自治体及び海岸管理者など関係主体間でどのような形で連携し、協力関係を構築しているかを把握するため、3-1 のアンケート結果をもとに、交渉相手や交渉内容から民間事業者等と連携した合意形成手法を分析し、次の 4 パターンに類型化した。

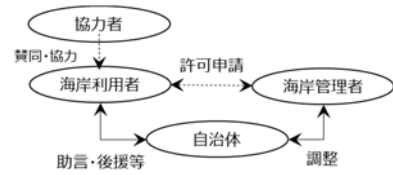
① 民間事業者等が直接海岸管理者に占有許可手続きを行う場合



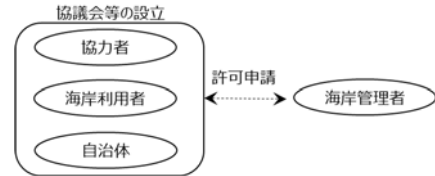
② 自治体が海岸管理者に占有許可手続きを行い、自治体が民間事業者等に利活用を許可する場合（海岸管理者が自治体に権限移譲し、海岸利用者が自治体に許可申請を行う場合を含む）



③ 民間事業者等が海岸管理者に占有許可手続きを行い、自治体が両者間に入り調整または助言・支援等を行う場合



④ 民間事業者等、自治体、協力者等が連携して協議会等を設置し、占有許可手続きを行う場合



海岸の利活用による関係主体間の合意形成手法は、海岸周辺の地域特性、これまでの活動実績、関係主体間の関係性等によって異なることが分かった。

3-3 モデル海岸における関係主体へのヒアリング調査

先進的な取組みへのアンケート結果をもとに、モデル海岸を選定し、関係主体へのヒアリング調査を実施し、利活用上の課題や工夫、ノウハウを検証した。

(1) 実施方針

海岸の利活用に関わる民間事業者等、地元自治体及び海岸管理者の関係主体間をつなぐ役割、民間事業者等における利活用の壁（困り事、課題）を低減する役割を担い、各関係主体との意見交換を行い、海岸の利活用推進に向けて民間事業者等へ助言・支援を行った。

(2) モデル海岸及び参画主体の選定

3-1 で抽出した調査候補者の 21 団体のうち、過年度成果等で活動実績や取組内容を概ね把握している海岸をモデル海岸とし、各海岸の参画主体を選定した。

(3) 関係主体へのヒアリング調査等

関係主体へのヒアリング調査は、民間事業者等→地元自治体→海岸管理者の順番で実施した。ヒアリング調査を行うことで各関係主体のつなぎ役となり、関係主体間の取組状況や現状の課題、今後の取組み等について情報共有を図ることをねらいとした。各関係主体へのヒアリング内容は以下のとおりである。
 (民間事業者等) これまでの活動の取組状況と経緯、海岸の利活用の運営体制、行政上の手続きの調整、活動資金の確保等について確認した。
 (地元自治体) 民間事業者等へのヒアリング結果を報告した上で、海岸を利活用する民間事業者等とそれを許可する海岸管理者との間で、地元自治体が担っている役割等について確認した。
 (海岸管理者) 近年の海岸の利用状況、現在の海岸利活用関連の許認可状況、海岸の日常管理、ナレッジ集の記載内容への期待・要望等について確認した。

(4) ヒアリング結果から得られた知見、ノウハウ等
民間事業者等による海岸の利活用を推進するためには、占用許可手続き及び活動資金確保の観点から、次のような事項が重要であることが示唆された。

- ①公共性（地域振興）の観点から、地元自治体の後援を得ることが占用許可の判断材料の1つとなり得るため、高いハードルとなっている。
- ②これまでの経緯から、民間事業者等の間で「海岸はそもそも利用できない」等の誤った情報が阻害要因となっている。
- ③複数の法規制がかかる場合、所管機関ごとに許可手続きが必要で、その対応にかかる時間と労力が積極的な海岸利活用の足かせになっている。
- ④継続的な活動及び取組みを実施するためには、持続可能な活動資金の確保が重要で、適正な料金設定等の工夫が必要となっている。

3-4 海岸利用の活性化に向けたナレッジ集の作成

(1) アンケート結果等を活用したナレッジの分析

【課題と工夫の発言データの抽出】

はじめに、アンケート・ヒアリング結果をもとに、民間事業者等の発言から、海岸を利活用する際の課題と課題解決のための工夫を270の発言データとして抽出した。

【発言データのキーワードによるグループ化】

次に、270の発言データの内容から11個のキーワードを設定し、キーワードごとに発言データをグループ化した（図-2）。

項目	キーワードで分類した発言データ数(重複有)
9.許可手続き	95
5.行政との連携	61
7.イベントの拡がり	43
10.活動資金	40
3.仲間探し	34
1.地域の関心	28
6.実施計画	24
8.地元調整	19
2.相談窓口	18
11.情報発信	17
4.人材育成	8

図-2 キーワードごとに分類した発言データ数

【各項目の分析】

キーワードごとにグループ化した発言データの中から、ナレッジ集に反映すべき発言データを選定した。選定した発言データのうち、類似する複数の発言データを集約するとともに、新たに小見出しを設定し、ナレッジ集への記載内容として簡潔な文言・表現となるよう編集した。

(2) ナレッジ集の作成方針

【記載内容のコンテンツ】

アンケート・ヒアリング結果の分析結果を反映し、過年度成果も活用してコラム等に記載した。また、民間事業者等より大まかな相談から具体的かつ詳細な問合せがあることを想定し、実務担当者がその場で円滑に対応し、助言できるような説明内容を記載した。

【記載内容の表現】

ナレッジ集の記載内容は、民間事業者等の視点ではなく、海岸管理者及び地元自治体職員側の視点から検討したものとした。主に地方整備局が活用すること、場合によって都道府県にも配布することを想定して作成した。また、民間事業者等に分かり易い言葉・用語を使用するように努めた。

(3) ナレッジ集の基本構成

【民間事業者等の取組みの流れの設定】

ナレッジ集は、海岸管理者等が活用するものであるが、民間事業者が海岸管理者へ相談に訪れるシチュエーションは、民間事業者の海岸利用の取組みの流れに沿ったものとなる。そのため、民間事業者等の取組みの流れとして想定した「企画発案の段階」→「計画・実践の段階」→「振り返りの段階」を大項目とし、10個のキーワードを小項目として、民間事業者等の海岸の利活用における取組みの流れを設定した（図-3）。なお、キーワードの「2.相談窓口」は、海岸管理者や地元自治体が相談窓口となるため対象外とした。

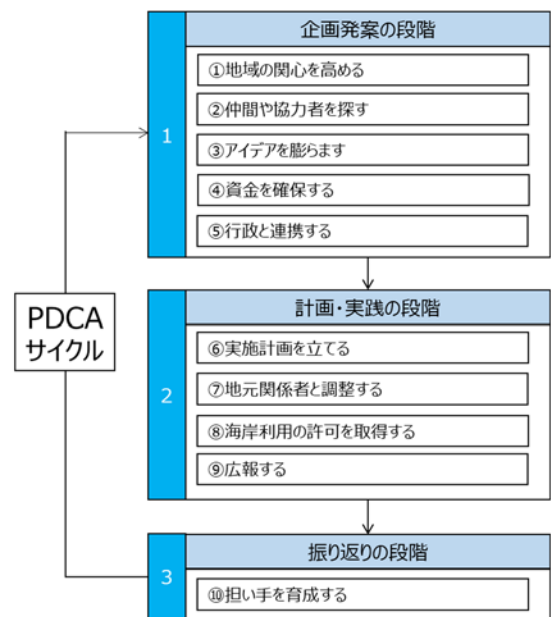


図-3 民間事業者等の取組みの流れ

民間事業者等の海岸の利活用における取組みの流れをベースに、ナレッジ集の基本構成を検討して組み立てた（表-3）。

表－3 ナレッジ集の基本構成の考え方

<p>はじめに</p> <p>→ナレッジ集の趣旨</p> <p>1. 海岸利用について</p> <p>1.1 海岸利用における地域関係者の関わり方</p> <p>→関係主体との合意形成手法の類型化</p> <p>1.2 海岸利用の流れと本ナレッジ集の使い方</p> <p>→海岸の利活用における民間事業者等の取組みの流れとナレッジ集の使い方</p> <p>2. 海岸利用者への支援のヒント</p> <p>2.1 企画発案の段階</p> <p>2.1.1 地域の関心を高める</p> <p>2.1.2 仲間や協力者を探す</p> <p>2.1.3 アイデアを膨らます</p> <p>2.1.4 資金を確保する</p> <p>2.1.5 行政と連携する</p> <p>2.2 計画・実践の段階</p> <p>2.2.1 実施計画を立てる</p> <p>2.2.2 地元関係者と調整する</p> <p>2.2.3 海岸利用の許可を取得する</p> <p>2.2.4 広報する</p> <p>2.3 振り返りの段階</p> <p>2.3.1 担い手を育成する</p> <p>→海岸の利活用について、海岸管理者等から海岸利用者への支援（助言）を行う時の「ヒント」（先進事例から得られた知見、課題解決の工夫、ノウハウ等）</p> <p>3. 参考資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ・海岸法の適用範囲 ・海岸省庁の役割分担 ・海岸協力団体制度 ・海岸の占用及び制限行為に関する規定 ・関係法令 ・海岸の利活用促進を目指した提言等 <p>→海岸利用者の相談時に活用する海岸の利活用の基礎知識として説明する内容（海岸法の概要、港湾法や森林法等の関係法令の紹介、民間事業者等の海岸利活用を促す根拠資料等）</p>

【民間事業者等の視点から海岸管理者及び地元自治体の視点への記載内容の変換】

ナレッジ集に反映する記載内容は、問合せや相談を持ち掛ける民間事業者等の海岸利用者の視点から編集した記載内容のため、海岸管理者及び地元自治体職員の視点から支援・助言を行う際の「海岸利用者への支援のヒント」となるよう、記載内容の文言・表現を変換し、言い換える必要があった。

そのため、民間事業者等へ説明及び助言の内容が分かり易くなるように文言を補い、言い回しなど表現を工夫した。また、記載内容の文言や表現を変換する際に、適切な文言や表現は含まれていない場合は、一般的な文言・表現を補足した。記載内容の言い換えを行い、10個のキーワードの細目として23個の「海岸利用者への支援のヒント」を設定した。

【ナレッジ集の作成】

10個のキーワードごとに該当する23個の「海岸利用者への支援のヒント」を振り分け、各ページの様式、参考資料の記載内容を決定し、ナレッジ集を作成した（図－4）。なお、ナレッジ集は、国土交通省ホームページで公表されている。

https://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kouhou/sabo_kaigan/



図－4 ナレッジ集の様式例

4. おわりに

ナレッジ集は、国土交通省ホームページで公表されており、海岸管理者や地方自治体の職員だけでなく、民間事業者等が活用されることにより、海岸の利活用がより一層推進されることが期待される。海岸の占用許可手続きの実務担当者等へナレッジ集の意見照会を行い、実際に活用した結果や意見・要望等を集約・反映し、より使い易くなるよう記載内容の充実を図り、適宜更新する必要がある。

最後に本研究のアンケート及びヒアリング調査等にご協力いただいた皆様に厚く感謝を申し上げる。

<参考文献>

- 1) 国土交通省観光庁観光資源課：ビーチの観光資源としての活性化に向けたナレッジ集，2019