

国土技術政策総合研究所資料

TECHNICAL NOTE of
National Institute for Land and Infrastructure Management

No. 284

March 2006

海辺の管理・利用に係わる活動形態の類型化と考察

小田勝也・上田倫大

Analysis of Patterns of the Management and Utilization Activities of
Seacoast and Related Consideration

Katsuya ODA and Tomohiro UEDA

国土交通省 国土技術政策総合研究所

National Institute for Land and Infrastructure Management
Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japan

海辺の管理・利用に係わる活動形態の類型化と考察

小田勝也*・上田倫大**

要 旨

人々と海辺との関係を回復することの重要性が指摘されている。このため、海岸法の改正による防護・環境・利用の調和した海岸保全・管理の枠組みが整えられ、国土交通省港湾局では「里浜づくり」を重要な施策の柱として推進している。

本研究では、海辺だけではなく河川、里山等における事例調査に基づいて多様な主体が参画した海辺の維持管理、利用に係わる合意形成過程、活動状況等の分析、類型化を行なった。さらに、地域住民・市民団体等による海辺の管理・利用を進めるためのステップ及び活動を継続するための支援方策のとりまとめを行った。

本資料は、多様な主体が参加した海辺の利用、維持管理等をより推進するための施策を検討する基礎的資料となることを目指している。

キーワード：海辺・利用・維持管理・活動形態・支援措置

*沿岸海洋研究部 沿岸防災研究室長

**沿岸海洋研究部 沿岸防災研究室 研究員

〒239-0826 横須賀市長瀬3-1-1 国土交通省国土技術政策総合研究所

電話：046-844-5024 Fax：046-844-5068

e-mail: oda-k92y2@ysk.nilim.go.jp, ueda-t89gi@ysk.nilim.go.jp

Analysis of Patterns of the Management and Utilization Activities of Seacoast and Related Consideration

Katsuya ODA*
Tomohiro UEDA**

Synopsis

It becomes considerably important to restore relations between people and seacoast. For this purpose the Japanese government established the policy for conservation and management of seacoast which aims to promote improvement and conservation of the coastal environment and proper public use of coast, in addition to disaster prevention. Also the Ministry of Land, Infrastructure and Transport intensively implements a new comprehensive policy for management, conservation and utilization of seacoast based on the restored relations between seacoasts and local residents.

We conducted questionnaire survey to collect the information about advanced management and utilization activities that various stakeholders participate and analyze these activities to find out the typical patterns of activities. Then we proposed the procedures of formation and promotion of maintenance and management of seacoast by local residents or civic associations and governmental support measures to sustain the activities.

These results are expected to apply to improve the government policies and also to reinforce the activities

Key Words: seacoast, utilization, maintenance and management, typical patterns of activities, support measures.

* Head of Coastal Disaster Prevention Division, Coastal and Marine Department
** Research Engineer of Coastal Disaster Prevention Division, Coastal and Marine Department
3-1-1 Nagase, Yokosuka, 239-0826 Japan
Phone : +81-468-44-5024 Fax : +81-468-44-5068
e-mail: oda-k92y2@ysk.nilim.go.jp, ueda-t89gi@ysk.nilim.go.jp

目 次

1. はじめに	1
1.1 研究の背景	1
1.2 研究の目的	1
1.3 本報告の構成	1
2. 活動事例に関する事例調査	1
2.1 調査対象と調査方法	1
2.2 事例調査結果	3
3. 里浜（里山）づくりにおける活動形態の類型化	6
3.1 活動形態類型化の視点	6
3.2 活動形態の類型化	7
4. 里浜（里山）づくりの実践手順に関する考察	9
4.1 里浜（里山）づくりにおける循環的プロセス	9
4.2 里浜づくりの実践手順の提案	10
5. 行政の支援策の検討	11
5.1 行政への要望事項	11
5.2 行政の支援策	12
6. まとめ	13
7. おわりに	14
謝辞	14
参考文献	14
付録A 林野庁ホームページ掲載資料収集結果	15
付録B アンケート調査・ヒアリング調査結果（詳細版）	16

1. はじめに

1.1 研究の背景

海辺はかつて地域の人々が漁労活動を行う生業の場として人々の暮らしを支えたり、地域に根ざした祭りが行われ信仰の場としての役割を果たしていた（上田（1993））。また、海辺との日常的な関わりが海を持つ集落の人々の原体験であったなど、人々の生活に密着した存在であった。しかし、我が国の海辺は大きく変貌し、特に、日常的に海辺を体験できる場や自然の海辺が減少した。これは、人々の生活様式の近代化により海とのつながり自体が希薄になったこと、また、港湾等による海辺利用の進展、津波・高潮対策の推進による地域の安全性の向上に伴ってもたらされたものでもある。

人々と海辺との関係を回復することの重要性が指摘されている。海岸法が1999年に改正され、総合的な視点に立った海岸の管理を行うために、法目的に従来の「海岸の防護」に加え、「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用の確保」が位置付けられた。これにより、防護・環境・利用の調和した海岸保全・管理の枠組みが整えられた。国土交通省港湾局では里浜づくり研究会が提唱した「里浜づくり」を重要な施策の柱として推進している。

里浜づくり研究会（2003）が提唱している里浜とは、かつてあった多様で豊かな「人々と海とのつながり」を現代のくらしにかなう形で蘇らせた浜であり、里浜づくりとは、地域の人々が、海辺と自分たちの関わりがどうあるべきかを災害防止のあり方も含めて議論し、海辺を地域の共有空間（コモンズ）として意識しながら、長い時間をかけて、地域の人々と海辺の固有のつながりを培い、育て、作り出していく運動や様々な取り組みとされている。実際に全国各地の海岸で行政、地域住民、NPO等がこうした動きに取り組んでいる。

里浜づくりを進める上でいくつかの課題が想定される。最初の課題は、住民と海辺との関係性をどのように里浜づくりの理念として抽出するのか、第二の課題として、里浜づくりの理念を住民や海辺で活動する市民団体等や行政の間で共有していくかであると考えられる。さらに、活動や取り組みを如何に継続的に進め、関与する人々や団体を拡大することができるか、行政の支援のあり方は如何にあるべきかといった課題も考えられる。

上島ら（2003）は、地域住民と海岸の関係性、今後の海岸整備あり方（理念）を地域の人々が浜に対して有していた認識構造や高度成長期以降の関係性の変容などに基づいて整理している。海の自然再生ワーキンググルー

プ（2003）は、人々の生活と海辺との関わり方の把握、理念構築、目標像の設定などについてより具体的な方法を提示している。しかしながら、実際に海辺の利用や環境の保全に取り組む組織の形態、活動の継続性を確保する方策等に関する調査研究は個別事例については行われているが、総合的な事例研究は行われておらず、多様な主体が参画した海辺の利用、維持管理等に係わる施策の提案が求められている。

1.2 研究の目的

本研究では、上述のような課題に対応し、多様な主体が参加した海辺の利用、維持管理等にかかわる施策を検討する基礎的資料を得ることを目的として、以下の項目に関する検討、考察を行う。

- (1) 住民等が参加した海岸整備、環境の保全、利用等の枠組みを検討するため、多様な主体が参画した海辺、河川、里山等における利用、管理に関する事例に基づく、合意形成過程、活動状況等の分析、類型化。
- (2) 地域住民・市民団体等による海辺の管理・利用を進めるためのステップ及び活動を継続するための支援方策のとりまとめ。

1.3 本報告の構成

以下に本資料の構成を示す。

第2章では、多様な主体が参画した海辺、河川、里山等における利用、管理に関する活動事例に関する調査の調査方法及び活動事例を収集、整理した結果を示す。

第3章では、第2章で整理した事例に基づいて里浜、里山づくりに関わる活動形態の類型化を行う視点を整理し、里浜（里山）づくりの機能、活動内容及び体制に基づいて類型を行った結果を示す。

第4章では、関与する活動主体の特性を整理し、里浜づくりの実践手順を提示する。

第5章では、事例調査で得られた活動を展開する上での課題、行政への要望等に基づいて行政の支援策について考察する。

第6章では、本研究から得られる結論を示す。

第7章では、今後の研究の課題や展望の抽出、本研究の成果の活用方策についてまとめる。

2. 活動事例に関する事例調査

2.1 調査対象と調査方法

活動事例に関する調査は、多様な主体が参加した海辺の利用、維持管理等の実態を把握し、分析、考察するた

めの基礎資料を得ることを目的として実施した。調査対象の選定に当たっては、行政、NPO、住民団体等それぞれの活動への関わりなどを整理する観点から調査対象の選定を行った。具体的な手順は以下のとおりである。

- (1) 既往の文献、図書、インターネット等による活動事例に関する資料収集。
- (2) アンケート及びヒアリングによる詳細調査を実施する活動事例の選定。
- (3) 詳細調査対象に対するアンケート調査及びヒアリング。

なお、活動事例に関する事例調査では、海辺や海岸における事例に限定せず、里山、河川等の事例も含めて事例収集を行った。調査対象を海岸に限定しなかった理由は、河川については水辺の利用や、環境再生といった点で海辺との類似性が高く参考になる事例があると考えられることによるものである。

里山は、かつての里山の利用形態が入会地やコモンズとして海辺と類似した構造を有するものであり、地域住民との関係が海辺と類似していると考えられる。また、里山は継続的な管理を行わなければ、その環境が変質するため、市民や民間団体による森林保全活動の歴史が長く、海辺と比較してより長期にわたり活動を継続している事例があると考えられる。倉本（武内ら（2001））によると里山の管理を活動の中心に据えた市民活動が1980年代の後半に出現したとしている。こうしたことから、里山の事例は、継続的な活動を進めるための方策を検討する上で参考になると考えられる。

資料収集を行う際に着目した視点は以下のとおりである。

- a) 行政、地域、住民団体など多様な主体の参画があること。
- b) 活動の対象とした空間を共有空間として意識することに成功又は失敗した事例として評価することがある程度可能であること。
- c) 人と自然空間とのかかわりにおいて、伝統が引き継がれているもの、失われた伝統を復元しようとしているもの及び新たな文化、活動が展開しつつあるものであること。

上記の観点に基づき収集した活動事例は、35事例である。この内、海岸に関わる活動を行っている団体等が8団体、河川に関わる活動を行っているものが5団体、里山に関わる活動を行っているものが22団体である。里山に関する活動事例が多いのは、林野庁のホームページに全国の事例に関する資料が詳細にとりまとめられており、これを活用したためである（付録Aに林野庁ホームペー

ジに掲載されている事例の概要を示す。）。なお、35事例のうち3事例については財団法人港湾空間高度化環境研究センターが別途ヒアリング調査を行っていた資料の提供を受けた。

アンケート調査は、資料収集した団体を含め、44団体等を対象として行った。

アンケートの内容は表-1に示すとおりである。なお、アンケートの実施に際しては、アンケートの目的、アンケート結果をアンケート対象者にフィードバックすること及び調査結果を将来、公表することをあらかじめ対象者に知らせた上で実施した。しかし、回答を得られた団体等は7団体と少数に留まった。

表-1 アンケートの内容

アンケートの項目	内容
活動の概要について	活動の場、目的・理念、内容、規模
活動の主体について	1) 団体、個人、連携の状況 2) 主たる活動者の構成 3) キーパーソンの御紹介
活動の経緯について	1) 活動のきっかけ 2) 活動場の特色（歴史的伝承や文化等）と行っている活動との関連 3) 活動展開上の工夫とその成果（他団体や行政との連携、競合の経緯を含む）
活動上の課題について	1) 利用者間相互の競合、矛盾（コンフリクト）などの有無とその状況 2) 利用と地域環境との競合、矛盾の有無とその状況 3) 利用・環境と公共施設等との競合、矛盾の有無とその状況 4) 課題克服のための対応策のあり方
その他	管理者・行政への要望

アンケート調査に対する回答が少なかったのは、アンケート内容が詳細にわたること、特に、活動の契機など過去にまたがる内容で回答しづらい内容であったこと、NPO法人等の場合専属の担当者がいない場合もあり、多忙にまぎれて回答しなかったこと、海辺と関連する団体が少ないため海岸行政に関わるアンケートに理解が得られなかったことなどによるものと考えられる。

アンケートの回答数が少なかったため、ヒアリング調査を実施することとした。5団体等を抽出して実施した。ヒアリング調査対象団体の抽出は前述した視点で、その特性が十分に現れている地方自治体、住民団体等を抽出した。ヒアリングの内容は、表-1に示すアンケート内容と同様とし、より具体的かつ詳細に口頭で確認した。

アンケート調査及びヒアリング調査の対象（財団法人港湾空間高度化環境研究センターから提供を受けた3団体に関する資料を含む。）は、以下の15団体等である。

活動分野は、海辺に関わる活動を主体としている団体等が6団体等、河川に関わる活動を主体とするものが6団体等、里山に関わる活動を主体とするものが3団体である。なお、後述するように、活動領域は、必ずしも以下の分類に限定されていない。なお、海辺における活動を行う主体としては、今回対象とした主体以外に、漁業者、水際線に位置する企業等のステークホルダーが存在しているが、調査実施上の制約から本研究では対象としていない。

a)海辺に関わる活動が主体の団体等

- ①青森県深浦町
- ②NPO法人 たてやま・海辺のまちづくり塾
- ③NPO法人 日本安全潜水教育協会
- ④オーシャンファミリー葉山海洋自然体験センター
- ⑤NPO法人 こども環境支援協会
- ⑥NPO法人 自然探求ネットワーク沖縄

b)河川に関わる活動が主体の団体等

- ⑦北海道開発局室蘭開発建設部（鶴川における取り組み：「わくわくワークむかわ」）
- ⑧株式会社 御祓川
- ⑨NPO法人 長良川環境レンジャー協会
- ⑩NPO法人 町づくりシンポの会
- ⑪NPO法人 白川わんぱく探検隊
- ⑫NPO法人 五ヶ瀬川流域ネットワーク

c)里山に関わる活動が主体の団体等

- ⑬NPO法人 森林塾かずさの森
- ⑭NPO法人 よこはま里山研究所 NORA
- ⑮NPO法人 富士山クラブ

2.2 事例調査結果

(1) 活動団体の体制

アンケート調査及びヒアリング調査を行った 15 団体等の性格は、アンケート等を実施した時点（2004 年 1 月～3 月）で国の機関が 1 機関、地方自治体が 1 機関、NPO 法人が 11 団体、株式会社が 1 団体、法人格を持たない任意法人が 1 団体である。各団体（代表回答者）の所在地及び体制について整理した結果を表-2 に示す。北海道・東北・北陸・近畿・四国・沖縄地方の団体が各 1 件、中部・九州地方が各 2 件、関東地方については最大の 5 件である。活動主体は、それぞれの地域が主体であるが、全国的なネットワークを有して活動している団体もある。活動を行っている年齢層は、20 代から 60 代まで幅広い年齢層をカバーしている。

(2) 活動団体の性格・課題

活動領域としている海辺等と地域住民との関係性を把

握するため、活動目的・活動内容及び活動の現状・課題について整理する。

a) 活動領域

アンケート調査及びヒアリング調査の対象となった 15 団体が活動としている領域は大きく分類すると海辺、河川、里山に分類できる。しかし、それぞれの団体等の活動領域はこれらの領域に限定できないものも多い。例えば、②たてやま・海辺のまちづくり塾は、地域全体の振興という活動目的から活動領域が海辺に限定されていない。⑤こども環境支援協会は、活動を展開している市域内の海辺から山、河なども含めた領域における環境教育等に活動の場を展開している。このように、活動の発端となった領域から地域内のネットワークの拡大等により対象区域が広がったこと、また、地域振興・地域活性化に関わる活動の一環として環境保全や環境教育に取り組んでいること等が理由として考えられる。

表-2 各団体等の活動主体

活動団体	活動主体	所在地
①深浦町	町内の30代～60代を中心とした自営業、公務員。	青森県
②たてやま・海辺のまちづくり塾	近隣住民の40代を中心とした自営業。	千葉県
③日本安全潜水教育協会	全国の年齢・職業層共に幅広い。	神奈川県
④オーシャンファミリー葉山海洋自然体験センター	近隣住民及び全国の30代が中心で、職業層は幅広い。	神奈川県
⑤こども環境支援協会	市内の年齢・職業層共に幅広い。	兵庫県
⑥自然探求ネットワーク沖縄	近隣住民及び県内、市内の20代～50代が中心で、職業層は幅広い。	沖縄県
⑦北海道開発局	近隣住民及び通勤者、市内の年齢・職業層共に幅広い。	北海道
⑧株式会社 御祓川	近隣住民及び通勤者、市内の30代が中心で、職業層は幅広い。	石川県
⑨長良川環境レンジャー協会	近隣住民及び県内の60代以上が中心で、職業層は幅広い。	岐阜県
⑩町づくりシンポの会	近隣住民及び市内の年齢・職業層共に幅広い。	愛媛県
⑭:NPO法人	県内の50代を中心とした自営業者。	宮崎県
⑪白川わんぱく探検隊	市内の30代を中心とした会社員。	熊本県
⑫五ヶ瀬川流域ネットワーク	県内の50代を中心とした自営業者。	宮崎県
⑬森林塾かずさの森	全国の40代を中心とした会社員。	千葉県
⑭よこはま里山研究所 NORA	市内の20代～40代を中心とした専従者。	神奈川県
⑮富士山クラブ	全国の60代以上を中心としたその他職(退職者)。	静岡県

b) 活動の目的及び内容

アンケート・ヒアリング調査における 15 団体それぞれの活動目的・活動内容を表-3 に示す。なお、詳細については、付録 B を参照されたい。また、表-3 以降の表において①～⑮で項目を示したものは、表-2 中の項目の番号と同一である。

表-3 各団体の活動目的・内容

活動団体	活動目的	活動内容
①	水産業の後継者づくりのため、地元の海を見直そうという働きかけの一環として実施。また、町内の子供に対する海水浴への推進策として活動を実施。	児童を対象とした水産業の学習会、海の生物学学習会、漁業体験等。
②	南房総におけるまちづくりや、それに関連した活動及び事業を行政と協働して行い、地域の活性化に貢献し、潤いのあるまちづくりに寄与するため活動を実施。	自然体験プロジェクト、グッズ企画製作販売、桜の植樹運動等。
③	安全で楽しめる「ゲイン」技術の振興を促進するための事業や、環境保全活動や環境教育、救急法及び救助法の普及に関する事業を行うことにより、社会に貢献することを目的とし活動を実施。	地域安全活動、湖底清掃、親子の海辺の体験プログラム、スノーケリングシンポジウム等。
④	地元の子供達に海の楽しさと素晴らしさをもっとよく知ってもらい、元気な「海の子」を育てよう、という目的より活動を実施。	スノーケリング&フィッシュウォッチング、磯の生物観察、ネイチャー観察ハイキング等。
⑤	市民・行政・事業者の連携を深めながら次代をにぎ子供達の環境活動を応援することを目的に活動を実施。	自然体験活動リーダー養成講座、海浜・干潟の清掃等。
⑥	環境保全、共存開発利用、環境立県沖縄を目指すことを目的とし活動を実施。	観察会、蛸酒会、クレーン作戦等。
⑦	河川の河口処理や河口部の浸食問題に対し、住民の意見を反映しながら、地域の自然を生かした整備を行い、合わせて町作りにも貢献していくため活動を実施。	河口に関する懇談会、自然観察会、河口干潟の再生、ハマナス植樹。
⑧	地元商店街への集客力増加を目標に、まちづくりを進めるにあたって主要道路沿いの異臭を放っていた河川を再生させるため活動を実施。	河川の浄化事業、市民サミットの企画運営、運営検討委員会等。
⑨	河川の環境保全を図るため、流域の多数の市民、企業、行政と連携して、豊かな自然と生態系を取り戻す活動を推進することを目的に活動を実施。	水生生物勉強会、広域的マナーアップキャンペーン等。
⑩	美しい自然と人とのネットワークをつくることを目的に活動を実施。	河川の底生生物調査、石張り護岸作り等。
⑪	感動する心を大切に、川と遊び学ぶ楽しさを伝えるとともに、川への理解を深め、川を大切にしたい気持ちや安全への意識を高めることを活動理念として、白川における子供達の自然体験活動を支援することを目的に活動を実施。	川で行うスポーツの普及、川における自然体験活動の実施、川の安全活動の実施、環境教育・河川美化・清掃活動等。
⑫	川を活用した環境教育・地域おこし・産業おこし活動、川や川を取り巻く自然環境の再生復元活動を目的とし活動を実施。	河川の底生生物調査、石張り護岸作り等。
⑬	房総の豊かな山での感動・自然体験を次世代の子供たちを含め、より多くの方へ継承するため活動を実施。	広葉樹の森づくり体験、自然体験キャンプ、野鳥観察会等。
⑭	里山の価値を掘り起こすことで、里山を保全し、人と自然のつながりを取り戻すことを目指している。	森の再生活動、緑地再生の事業と、地域の緑地再生組織作り。
⑮	富士山の現状を知り、自らがこの活動に関わる意味と使命を考え、成果を蓄積していくこと、そして、富士山の環境問題に取り組むことを目的とし活動を実施。	富士山麓の清掃活動、富士山トイレ浄化プロジェクト、環境学習としてのエコツアー等。

海辺、河川、里山（山林）における環境保全・環境教育等の環境改善活動を目的として活動している団体（Aグループ）が全体の4割近くを占めており、その活動内容は、清掃体験、植樹体験、生物勉強会・観察会等である。

その次に占めていたのが、次世代の子供へ自然体験・産業活動を継承するという、環境保全活動、水産業、林業における未来の後継者を育成することを目的に活動している団体（Bグループ）であった。活動内容としては、水産業の学習会&漁業体験、自然体験活動養成講座等であり、清掃・美化活動においても積極的に実施しているところから、Aグループと同様、環境改善に対しても意識しながら活動していると思われる。

また、地元地域の復興・まちづくりを目的として活動している団体（Cグループ）もあった。活動内容としては、市民サミットの企画運営・グッズの企画製作販売、植樹運動、生物調査等である。Cグループにおいては観光など商業的側面での地域経済の振興を狙いとして活動しているため、他の2グループ（A、B）と比べると、活動内容がやや異なっている。

c) 活動の経緯・現状及び課題

アンケート・ヒアリング調査対象 15 団体それぞれの活動の経緯・現状及び課題は、表-4 のとおりである。

活動の経緯（活動のきっかけ、活動場の特色と行っている活動との関連、活動展開上の工夫とその成果。）については、各団体とも異なっているが、活動の発端となったのは行政からの働きかけである場合が多い。活動の現状、活動開始後の動きについては、団体を結成したことで何かしら良好に進展しているという結果が多い。

活動上の課題については、表-1 に示す項目について把握することを目的として、具体的には、

- ①同じフィールドを利用している他の個人や団体と利用上の競合、
- ②活動の内容と自然環境、歴史文化の継承などとの間の矛盾、
- ③活動の内容と公共施設整備等との間の競合や矛盾の3点について設問項目を設けた。

これらの設問に対し、①については、相互の連携や話し合いによる対応を図るとの趣旨の回答が多い。②については、特にない旨の回答が多いが、本来の環境と回復された環境との違いの認識に関する指摘や自然活動、文化の継承を取り入れた時代に即したビジネス展開が必要といった意見も見られた。③については、施設計画段階、施設整備段階、維持管理活動の段階のそれぞれについて多様な意見が寄せられており、各段階における合意形成のあり方、行政における意思決定プロセスの見直しを求

める意見もあった。また、多くの団体が直面している課題を挙げている。
 題として活動内容の改善・拡大、人材発掘・人材育成等

表-4 活動経緯・現状及び課題

活動団体	経緯	現状	課題
①	GSA関係者が町役場を通じ教育委員会に働きかけ、子供達を対象としたジャック・T・モイヤー氏(海洋生態学者)による講演会を開催したのがきっかけ。	海洋自然学校(深浦マリンキッズ)の開催。	人材発掘が課題となっている。地元住民にやる気を出させる仕掛けやコーディネートをするNPOを期待している。
②	館山市の長期ビジョンで、不十分な部分を民間の力で補充しようと地元の経営者が中心となり設立したのがきっかけ。	千葉県環境財団でプレゼンを行った際、数多くの人、団体、行政の協力者ができた。	自然破壊で商売している人はやがて淘汰されるという観点から、時代に即したビジネス展開が必要。
③	34年前(1970年代)にマリンネットワークを生かすため、スクーバの指導団体として結成されたのがきっかけ。	NPOに認証される(2002年)前後から、環境教育方面の活動が増えている。海辺の環境を地域と連携し紹介している。	特になし。
④	海辺の生物相、生態系景観の変容(悪化)の改善策のため、時代を担う子供たちの自然体験教育を実施しようと考えたのがきっかけ。	自然と共生した暮らし方の見直しを行い、自然を活用した体験学校の開講等のプログラム開発と実践を行っている。	同じフィールドを利用している他の団体とは、互いに協調しながらも利用上競合したい。(自然体験プログラムや学習内容の充実が促されることになると考えているから。)
⑤	西宮市の政策として、子供達に対する環境教育事業の重要性から、行政だけでなく市民等との連携も必要であり、より多様なニーズに応えるため平成10年にこども環境活動支援協会として設立したのがきっかけ。	平成15年に環境学習都市宣言を行った。自然体験活動リーダー養成講座の実施。体験活動の拠点となる甲山や甲子園浜などでの活動を支援している。	渡り鳥が干潟にやってくる時期と潮干狩りの時期が重なる場合の対応。水質の浄化。行政の役割とNPOの役割の分担が課題になることがある。環境センターの利用競合に関する課題。
⑥	地球環境の悪化に伴う海浜の減少を改善すべく、代表者が活動開始をしたのがきっかけ。	小学生を対象とした省エネ・環境問題の取り組み紹介。	自前研究会だけでなく、各省庁からのアドバイスや地元の人々の交流会を通して、素晴らしいものを胸を張って作れるようにしたい。
⑦	浸食に伴う鶴川河口周辺の干潟及び浅場の減少を改善すべく、室蘭開発建設部が市民に呼びかけ「懇談会」を開催したのがきっかけ。	河口干潟の再生活動、干潟の観察会、地域の子供達の自然体験等をサポートする活動を実施。	地域や専門家の意見を聞きながら、徐々に干潟の整備を進めている。
⑧	中心市街地のシンボルロード脇にある河川(御祓川)の再生が狙いで企業経営者によってまちづくり会社を設立したのがきっかけ。	御祓川の浄化、界隈の賑わい創出、川を中心としたコミュニティ再生。	御祓川の護岸整備にあたり、ワークショップ形式で決定した素材を活用してみたい。
⑨	長良川のゴミが多く観光のイメージが悪化したので、岐阜市役所が平成10年に一般募集をし、市民主導型のボランティアとして活動を開始したのがきっかけ。	一地域だけに運動を続けても長良川は良くならないので、流域住民を巻き込んだ運動が大切であると考えられる。	特になし。
⑩	代表者が地元の人々とうち解けて話が出来よう自由に話し合いが出来る場作りを行ったが、地元自然で親しまれていた榎林の伐採が始まったので、これに疑問を持ち、住民運動を起こしたのがきっかけ。	全国の河川の現状を見て回ったり、スイスに赴き近自然型の河川工法を学んだ。風土特有の歴史や文化を生かし、楽しみながらも住民を巻き込んだ活動をしている。	人工干潟の再生を地域や専門家の意見を聞きながら徐々に進めている。モニタリングや観察会へは地域の団体や大学も参加しており整備の推進に努めている。
⑪	国土交通省からの依頼により、白川における子どもたちの自然体験活動を支援するため、カナディアンカヌー愛好家によりNPOを結成したのがきっかけ。	川の自然学校(白川リバースクール)における指導。	特になし。
⑫	代表者が五ヶ瀬川の調査中に中山間地の現状に愕然とし、地域改善活動を開始したのがきっかけ。	河川学習館「リバーパル五ヶ瀬川」の管理・運営を委託。	人材育成をしながらイベントを拡大。継承者の生きているうちに情報の聞き取りを進めておくこと。事故、怪我等に対応するための安全対策を何処までやるべきか。
⑬	失いつつある自然体験を次世代の子供達に残すため、活動組織をNPO化させたのがきっかけ。	地域の理解力及び、人材発掘の重要性を感じた。	動物や植生等、人がかかわった生き物達が野生化しているのが現状であり、どこまでを自然とみなすか。
⑭	新治緑地プロジェクトの時、多くの里山を志す人たちが活動しており、生活の糧を得ながら緑の再生に取り組めるような場を作ろうという話の流れからNPOが結成されたのがきっかけ。	NPOは一人ひとりが独立した個人の集まりであり、フラットな組織である。企業組織とは違った組織の特性を生かし、楽しくやるのが重要。	自然の緑を保全していくための事業として、市の緑政課においては公園関係が握っているため、その事業で里山作りのような公園作りを目指すのならサポートをしたい。
⑮	富士山の環境悪化を改善するため、これまでバラバラに活動してきた市民・行政・企業がパートナーシップを取り、三者が一丸となって新たな富士山の環境保護・保全・改善活動の体制づくりとしてNPO化されたのがきっかけ。	世界遺産への登録を目標に日々活動の進展を目指している。自然文化に対する啓発活動(主にエコツアーや教材開発。)	富士山をフィールドとする団体企業等多数あるが、ネットワークとしての活動を目指している。地域の自然環境保全に配慮した施設整備を行政に対し働きかけを行っている。

3. 里浜（里山）づくりにおける活動形態の類型化

3.1 活動形態類型化の視点

里浜（里山）づくりは、これらの領域、場と地域住民等との間でどのような関係性を構築するかを実践的に進めることである。これを具体的に示すと、①領域、場の特性に応じて里浜（里山）のどのような価値を認識し、②その価値を再生・創出・維持・保全するためのプランをつくり、③価値再生等に向けての行動を進める、という循環的なプロセス（図-9 参照）になる。これを、活動を行う主体と、活動が行われる場の関係で整理し直すと、図-1 に示すような機能、内容、体制の3つをキーワードとして考えることができる。この3つのキーワードを具体的に示すと以下のとおりである。

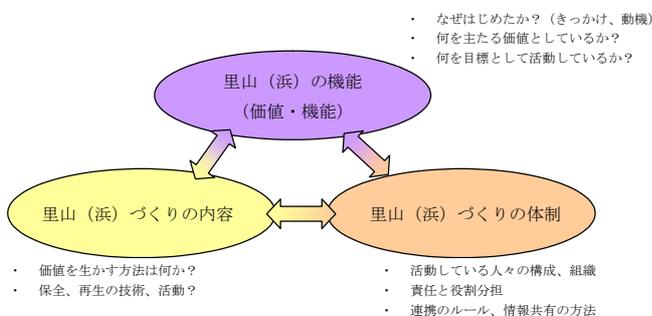


図-1 里浜（里山）づくり類型化のキーワード

a) 活動の機能

現在の視点で里浜（里山）求められる価値・機能を整理し、列挙すると以下のとおりである。

i 里山（浜）の価値

- ・ 優れた自然であるという価値
世界遺産、ラムサール条約、特別名勝などの自然
- ・ 地域の身近な自然の価値
ビオトープ、川、山など地域に身近な自然
- ・ 歴史や生活文化の価値
歴史的町並み保存や農村歌舞伎など
- ・ 新しく創出される文化や価値
地域の自然を生かしながらも、現在のニーズに応えた文化や価値の創造

ii 里浜（里山）の機能

・ 地域の活性化

自然の再生活動や自然を生かした体験・学習、ふれあい活動、イベントなどを行い、地域の活性化を図る場としての機能を生かす。地域の活性化として、「地域産業の振興」、「定住者（U ターンなど）の促進」、「人材・後継者の育成」などを通じて実現する。

・ 身近な自然とのふれあい

地域の人々などが、心身のリフレッシュや自己実現を図る場としての機能を生かす。身近な自然とのふれあいや環境保全になどを通じて実現する。

里浜（里山）には昭和30年代以前の暮らしにのっての価値は消失しているところが多く、新しい価値が求められている。活動の機能としては、図-2 に示すように、地域振興の資源（地域住民の生活の場、生活の糧）としての機能、楽しむ場としての里浜（里山）の機能がある。

それぞれの事例からみると、①6次産業（1次+2次+3次産業）として消費者、市民のニーズに応える活用のノウハウを磨くこと、②里浜（里山）づくりのプロセスそのものも都市との交流等の資源とすること等が戦略として挙げられる。

楽しむ場としては、自然体験や環境教育の場としての活用や自然環境への貢献などを通じた自己実現の場として活用されている。少子高齢化する社会構造の中で、こうした目的を実現していくためには、環境と共生した生活様式やスローライフといった新しい価値観も理念の中に取り込んでいく必要があるものと考えられる。

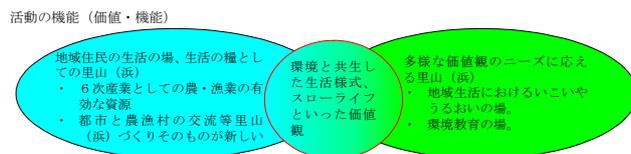


図-2 活動の機能

b) 活動の内容

活動内容は図-3 に示すように、自然の維持・保全・創造に関する活動、自然の恵みを楽しむ、生かす活動がある。

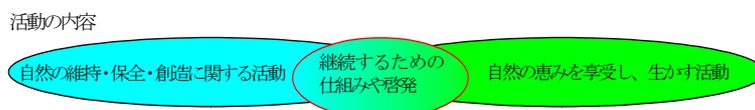


図-3 活動内容

前者の活動は、具体的には環境保全、啓発活動である。また、自然体験や環境教育活動も環境保全、啓発活動の意味合いを有しているものもある。後者は、都市との交流や商品開発などが主なものである。これらを表-6 でみると目的としては、地域振興であっても、環境保全活動を行っている場合が少なくない。

c) 活動の体制

活動の体制は、図-4 に示すように官民の別による分類することができる。



図-4 活動の体制

行政としては、国などが主導している場合と地方自治体（多くは市町村）が主導する場合では、活動の目的や内容も若干異なる。特に地方自治体では始まりのきっかけが市長、町長等自治体の首長であることが多い。しかし、行政主導で行っている場合にもキーワードとして挙げられるのは人材の育成であり、地域に協働する人材がいることが不可欠な要素となっている。

民間が主導する場合は、必ずキーパーソンが存在するのが特徴である。その場合でも、国や自治体の呼びかけに応じているケースや行政の基本構想等のプロセスに参画することで、地域への意識を高めた事例が多い。また、地域からの活動であっても、行政との連携を通じて発展、継続する力を得ているのが現状である。一方、事例調査では、全国画一的な設計基準で整備される公園や河川などに対する地域の不満も聞かれた。

活動の体制を概観すると、活動の主体間における価値の共有と役割分担の元に地域と行政が協働することが前提になっていると考えられる。また、第2章で示した課題や矛盾を克服する上でも地域と行政の協働が役割を果たしていると推察される。

地域と行政の協働のパターンは、行政、地域住民、関連する各主体の関与の仕方によって以下のように分類できる。

i 地元行政の呼びかけ主導による活動

市町村等が中心となって呼びかけ、住民を刺激しながら進めている事例。

ii 国・管理者の呼びかけ、主導による活動

例えば、河川管理者など国土の管理者が、地域の多様なニーズに応じて住民等の参画を呼びかけて行っている事例。

iii 地域の団体・企業・個人がキーパーソンとなる活動
地域に域にキーパーソンとなる人が存在し、そうした人を中心に立ち上がってきた事例。

iv 地域外(都市市民団体等)からの働きかけによる活動
それまで居住したことのない人や市民団体等が地域の価値を認め、そこから地域づくりが進んできた事例。

3.2 活動形態の類型化

(1) 活動事例類型化の視点

前節における整理の結果から活動事例を分類するための切り口をまとめると表-5 に示すとおりとなる。里浜（里山）づくりの機能・内容・体制の枠組みを全体として整理するとは図-5 に示すような流れとして整理することができる。

表-5 活動事例の分類のための切り口

キーワード		切り口
機能	価値	1)優れた自然の保存 2)身近な自然の再生・保全 3)歴史・文化の継承 4)新しい文化の創造
	目的	1)地域振興 2)自然とのふれあい
内容		1)都市との交流 2)自然を生かした商品作り 3)環境教育・自然体験活動 4)環境保全・啓発活動 5)その他
体制		1)地元行政主導 2)国・管理者の主導 3)地域のキーパーソン 4)地域外からの働きかけ

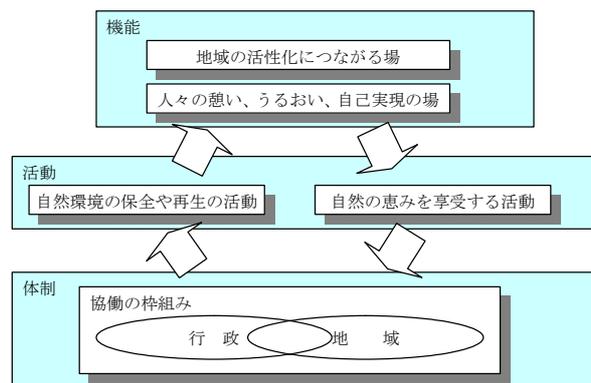


図-5 里浜（里山）づくりの枠組み

表-5 に示した類型化の視点に基づいてアンケート調査・ヒアリング調査及び林野庁ホームページから得た事例を整理した。結果をそれぞれ表-6 及び表-7 に示す。

表-6 類型化の視点による整理
(アンケート・ヒアリング調査事例)

活動団体	活動の機能						活動の内容					活動の体制			
	価値				目的		1)	2)	3)	4)	5)	1)	2)	3)	4)
	1)	2)	3)	4)	1)	2)									
①						○						○			
②			○		○			○	○						○
③				○					○						○
④		○			○										○
⑤			○		○			○	○						○
⑥		○			○				○				○	○	
⑦		○			○			○	○					○	
⑧				○	○			○							○
⑨		○			○				○				○	○	
⑩		○			○				○						○
⑪			○	○	○			○					○	○	
⑫		○			○				○				○	○	
⑬		○			○	○		○							○
⑭		○			○				○						○
⑮	○				○				○						○

(2) 活動事例の類型化

以上に整理したとおり、活動事例の類型化は様々な視点で行うことができる。ここでは活動の体制及び活動の目的からの類型化を試みる。活動の体制では、行政が主体となる活動と地域住民や市民が主体となる活動に分けることができる。活動の目的は、自然との触れあい等の活動とこれに加えて地域振興を取り込んだものに分けることができる。これらを網羅すると6類型になる。

ここでは、特徴的なものとして、①行政主導による里浜（里山）づくり、②市民主体の里浜（里山）づくり、③地域活性化の里浜（里山）づくり、の3類型を取り上げ、以下に詳述する。

a) 行政主導による里浜（里山）づくり

行政主導による里浜（里山）づくりは、図-6 に示すように、行政が積極的に地域に呼びかけ、環境保全や自然環境の管理を行っていくものである。

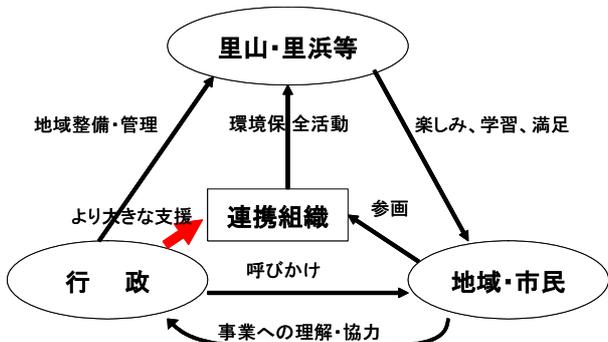


図-6 行政主導による活動

表-7 類型化の視点による整理
(山村振興事例(林野庁ホームページより整理))

活動団体	活動の機能						活動の内容					活動の体制			
	価値				目的		1)	2)	3)	4)	5)	1)	2)	3)	4)
	1)	2)	3)	4)	1)	2)									
木工の里を目指して		○				○									○
林業の復興・自立できる村づくりを目指して		○				○			○						○
次世代に残る価値ある財産の育成を目指して		○				○							○	○	
木質資源の循環利用の取り組みについて		○				○							○	○	
風景を生かした町づくりを目指して				○	○			○					○	○	
自然をパートナーに仕事して		○				○							○	○	
物部川流域をモデルにした住民参加による体験学習		○				○			○				○	○	
阿賀野川の上流と下流の交流		○				○			○				○	○	
ユガテの森づくりによる交流		○				○			○	○					○
山村の空き家利用による新規就業者受け入れ		○				○							○	○	
森林ボランティア活動による里山再生プロジェクト		○				○							○		○
海とみどりふれあいまち		○	○			○			○						○
都市生活者と村民がともに手を携えて森林保全に汗を流す		○				○			○						○
高齢者生涯センター周辺の取り組み		○	○			○			○						○
森林を活用した住民参加と都市との交流による町づくり		○				○			○				○	○	
やまぐち里山文化構想		○	○			○	○		○				○		○
自神山地を観光資源とした観光施設整備	○					○			○				○		○
学校の裏山で大冒険		○				○			○	○			○	○	
石巻グリーングループの金の取り組み		○				○			○				○		○
樹恩が結ぶ都市と山村		○				○			○	○			○		○

この場合、行政の目的は管理コストの低減といった意味合いよりも、事業や管理の業務に対する理解の促進をあげるケースが多い。将来的に自律的な市民活動による維持管理が可能になるまでの期間は、事業もしくは支援を継続していく必要がある。そうでないと、「金の切れ目が縁の切れ目」になり、目的に対して逆効果になる場合も考えられる。

b) 市民主体の里浜（里山）づくり

市民主体の里浜（里山）づくりは、図-7 に示すように、

市民が主体となって環境保全や自然環境の管理を行って行くものである。

この場合、活動する市民はより広範な市民を巻き込み、民間からの市民や、連携組織が行う様々なサービス、商品などの購入、対価を支払ってもらう。こうしたことにより連携組織の自律的な活動が可能となり、連携がうまく機能すれば行政の理解も一層の広がりが見られるものと考えられる。a) 行政主導による里浜（里山）づくりの類型もこのパターンへの展開を目標とする場合が多い。なお、このパターンでは活動する市民も楽しむ市民と同様満足感が十分に得られることで連携組織の活性化を図ることができる。

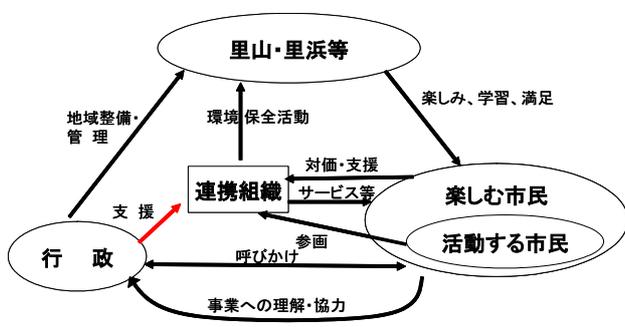


図-7 市民主体の活動

c) 地域活性化の里浜（里山）づくり

地域活性化を取り込んだ里浜（里山）づくりは、図-8に示すように、官民が連携して自然を保全・再生する活動等に取り組むとともに、より積極的にそれらの恵みを生かしてサービスや商品を生み出し、起業につなげていくことである。このケースでは、地域の暮らし・経済と自然環境とが共生関係になっていくことが想定される。

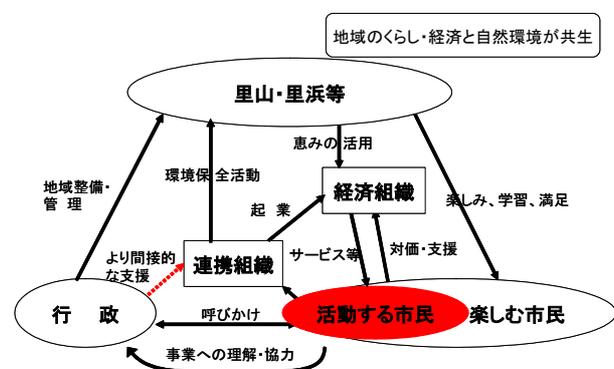


図-8 地域活性化の活動

4. 里浜（里山）づくりの実践手順に関する考察

4.1 里浜（里山）づくりにおける循環的なプロセス

地域・市民の参画のもとで、合意形成を図りながら、多様な価値観、心の豊かさを求めるニーズに応える個性ある地域づくりを目指すことが行政に求められている。こうした中で、身近な自然と共生しながら暮らしていたかつての地域の風景を、現在に取り戻すことの重要性が認識されるにいたった。1980年代以降の里山づくりの動き、また、里浜づくりの提唱は、こうした歴史的な経緯を背景に生まれてきたといえる。

こうした背景から里浜（里山）づくりにおいては、①価値の認識、②価値の再生プラン、③価値再生に向けての行動の3項目に対し循環的に取り組むことが必要になる。このプロセスを図-9に示す。プロセスの全体で、市民団体、地域住民等の参加と連携を図りながら進めることが重要となる。こうした取り組みのためには、行政や企業の取り組みだけでなく、地域住民を巻き込んだ取り組みが必要である。そのためには、地域の自然環境や文化を、生活上の潤いとして親しみ・楽しむとともに、それらを地域産業における強みとして生かしながら、人々が暮らしていけるような活動を目指すことも重要なテーマである。

以下に①価値の認識、②価値の再生プラン、③価値再生に向けての行動、の3項目を進める上で留意すべき事項を示す。

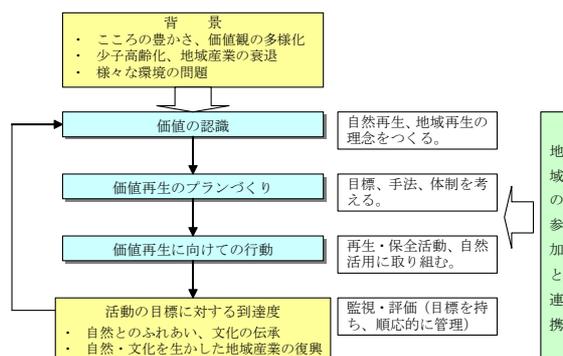


図-9 里浜（里山）づくりにおける循環的なプロセス

a) 価値の認識

地域の自然や生活文化を振り返り、その価値を認識して自然環境に配慮した人々との暮らしのあり方を考え、里浜（里山）づくりの目的を明確にする。地域の自然や文化の認識の過程とその成果は地域の人々全体にきわたるように努め、郷土愛や地域の自然・文化を誇りに思う心を醸成する。

b) 価値の再生プランづくり

地域の自然を再生し、生活文化を伝承していくためには、自然環境再生への働きかけやそれを維持していくための不断の努力が必要になる。整備、維持・管理、不具合の監視・発見・改修に至るすべてのプロセスで、行動する体制、その運営方法を含めた検討が必要になる。

c) 価値再生に向けての行動

価値再生に向けての実践を行う。実践活動は様々であり、すでに価値の認識段階から、実践は進んでいるとも考えられる。価値は何らかの成果に結びついて具現化するので、実践の結果が価値の認識にフィードバックする。

それぞれの地域社会は様々な階層・年齢の人々で構成され、他地域の人々等とつながっているため、そうした他地域との連携、ネットワークの構築を図るなど様々な人々の係わり合いがもてる多様な体制、枠組みによって実践されることが望ましい。

4.2 里浜づくりの実践手順の提案

(1) 地域住民等による活動の特徴

本節では、住民や市民が中心となって、海辺の環境保全や維持管理などを行う場合を想定して里浜づくりの実践的手順に関する考察、提案を行う。里浜づくりにおける地域住民等による理念の共有化、その場の価値の認識の共有化が活動の原点である。また、前節で述べた循環的なプロセスによる取り組みが必要である。ここでは、こうした一連のプロセスのうち、ボランティアや地域住民等が活動を立ち上げ、活動に参加する人々を拡大しながら活動に取り組むための具体的な手順を模式的に整理する。

まず、実践手順の考察に先立ち、この手順に基づいて実際に活動を行うことになる住民や一般の市民等によって構成され、ボランティアな活動を行う団体の活動の特徴を抽出、整理する。

a) 一般的な特徴

i 自主的な集まり

自主的な集まりであるがゆえに、外的要因に束縛されない自由な活動が可能であり、先駆的、実験的取り組みが行いやすい。一方、活動に必ずしも継続性があるというわけではないという側面もある。

ii 共通の分野に興味・関心のある人々の集まり

共通の分野に興味・関心のある人々が集まっているため、その活動分野に関する豊富な知識を有していることもあるが、それゆえ、特定の視点からの浜や河川等の場へのアプローチが中心になりがちでもある。

iii 既存の枠組みにとらわれない集まり

地域の隔たりや分野の違いはあっても、共通の目的を有することにより、広範な地域、分野にまたがった自由なネットワークが形成され易い。

b) 地域住民により構成されている場合の特徴

i 地域固有の情報に精通

活動地域における土地勘や、特定の活動現場の現況や変遷等に関する豊富な固有の知識及び地域の自然、歴史、風土、文化等に関する豊富な専門的知見を有していることがある。

ii 日常生活や浜、河川等の利用の面からの視点

日常生活や浜、河川等の場の利用面からの視点を有しており、行政とは異なった観点からの問題意識を有している場合が多い。

iii 地域に開かれた組織

地域のきめ細かいニーズをよりの確に把握することができるほか、活動そのものに対し地域の他の人々が参加しやすいという柔軟な性格を有していることが多い。

(2) 里浜づくりの実践手順に関する提案

地域住民等が主体となって活動が展開される場合を想定すると、活動主体の構成者は地域住民や活動に賛同する他地域の一般市民等である。行政からの呼びかけや支援はあるとしても、これらの活動に参加する人々は自主的に集まったもので、海辺の環境を保全する活動や海辺を楽しむ活動に対する意欲、熱意は有しているとしても、それだけでは多岐にわたる参加者が連携して活動を進めることはできない。活動を立ち上げ、活動への参加者や行政等関係者間の合意形成を図るためには、活動の理念や活動対象となる海辺の特性や地域と場との関係性に関する共通認識を作り上げることが必要である。

このためには、対象となる場、地域に対する認識の掘り起こしや上述のような共通認識の形成を具体的に進め、それを計画として具体化し、実行に移すための手順を分かりやすく提示することが必要である。ここでは、里浜づくりを実践する過程を以下の3段階に分けて、できるだけ具体的な手順として提案することを試みる。

①中心となるボランティア（コアボランティア）を育成するために里浜マップを作る。

②コアボランティアによる里浜づくり計画を行う。

③コアボランティアによる里浜づくり。

この里浜づくりの実践手順を図-10に示す。

a) 第1段階

i 準備

準備段階では次のことを行う。

- ・対象とする海辺の現状をあらかじめ調べておく。

- ・里浜づくりを行う体制を検討しておく（行政、住民、企業・団体、学識者等．）。
- ・ボランティアの募集方法を検討（既存の市民団体や地元自治会、学校や PTA・教育委員会を通じて、広く一般公募をする等．）
- ・「里浜マップづくり会（仮称）」の結成、結成会議に向けた諸準備（運営企画、参加者確認、設営、必要な場所の手配、資料の準備等）。

- ・海辺のことを知るための活動の方法について討論する（作業の課題、作業の方法、役割の分担、会の運営ルール等について話し合う．）。

- iii 海辺を楽しもう
 - ・海辺に行って、楽しみながら活動を行う。
 - ：海岸清掃；ビーチコーミング、海辺の生き物観察、生き物とりとバーベキュー
 - ：海辺にまつわる伝承調べなど
 - ・楽しんだ結果について話し合う。
- iv 里浜マップを作ろう
 - ・海の様子、生物、景観、他の地域の人に自慢できるものを整理。
 - ・海に関係した歴史、伝承、民話などを調べその史跡の場所を調べる。
 - ・海で活動している人々の様子、話を聞きまとめ

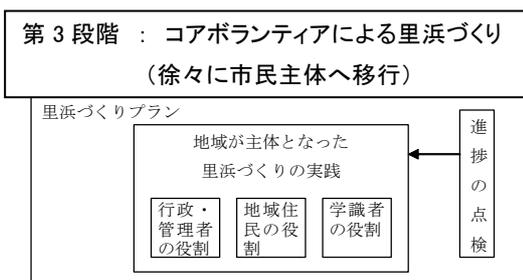
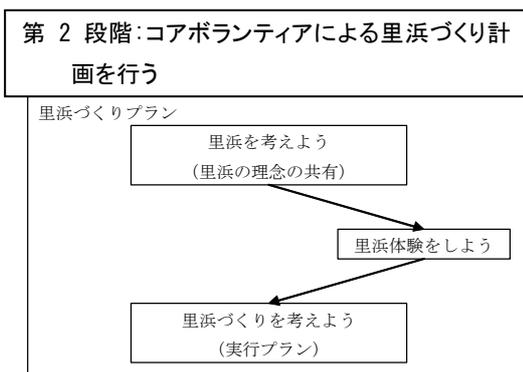
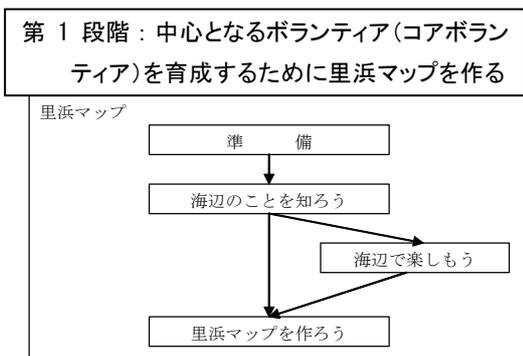


図-10 里山浜づくりの手順

- ii 海辺のことを知ろう
 - はじめに、里浜について学ぶ。
 - ・海辺の管理、昔と今の利用のされ方、自然の状況問題になっていること等を学習する（その地域にあわせて焦点を絞る．）。
 - ・海辺をより身近にしていくための方法について討論を行う。

- b) 第 2 段階
 - i 里浜を考えよう
 - ・どんな海辺が望ましいかマップをもとに話し合う。
 - ・海辺の環境や利用について、人によって矛盾するところがないか確認する。
 - ・矛盾点の克服を考える。
 - ii 里浜体験をしよう
 - ・先進地区の視察、目指している活動の試行を行う。
 - ・より多くの市民に呼びかけるイベント等を企画する。
 - iii 里浜づくりを考えよう
 - ・里浜づくりのプランを立てる。
 - ・里浜の将来像、そのために実行すべき事柄など検討する。
 - ・里浜づくりの体制を検討する。
- c) 第 3 段階
 - i 里浜づくりの実践
 - ・行政、市民等が協力して里浜づくりを行っていく。
 - ・その際、継続的な事業とすべく、市民主体の活動に転換できるよう行政は十分な配慮を行う。
 - ・すべて行政によるお膳立てをせず、市民サイドの能力を引き出す。
 - ・事業が終了した後のフォロー体制も検討しておく（金の切れ目が活動の切れ目にならないことが重要．）。

5. 行政の支援策の検討

5.1 行政への要望事項

活動を継続し、展開していくための方策という観点で

アンケート。ヒアリング調査で得られた行政への要望事項等を取りまとめると以下のとおりに集約できる。

(1) 経済的な基盤の確立

(2) 活動を制約する法制度、事業制度などの条件の緩和
浜辺や海域での活動を行うための複雑な許可申請制度や単年度の事業制度などが、活動の活発化の制約になっている場合がある。

(3) 長期目標やビジョンなどの欠落した短兵急な対応に伴う活動への飽き

活動の長期的な目標や、その場をどのような姿にすべきかといったビジョンを持たずに、単に清掃や草刈りといった当面の課題への対応だけに終始すると、その後の活動の発展が止まってしまうことが多い。

(4) 利害関係者間に存在するトレードオフ

自然に手を加えながら調和した環境を目指す考え方や自然には一切手を加えるべきでないとする考え方があり等、環境や自然に関する理念は人によって異なる。こうした立場の違いから、協働が困難になるような場合がある。

(5) 海岸保全施設等が里浜活動の障害となる場合（コンフリクト）

コンクリート構造物に対する違和感、自然の場で遊ぶところが多いのに、人工海水プールがある事例や良好な海浜へのアクセスが困難になっている事例がある等、海岸保全施設整備と里浜活動と間にコンフリクトが生じている場合がある。

(6) 活動する人々のモチベーションの継続、後継者の育成等。

5.2 行政の支援策

前節で抽出した課題のうち、特に行政面での支援等が求められる事項は、経済的な基盤の整備や、制度面等における対応であると考えられる。ここでは、第一に経済的な支援策、第二に制度面における支援策に分けて、課題に対応した行政による支援のあり方、方針について考察する。

(1) 経済的な支援策

a) 市民団体等が活動していくための運転資金の確保

現在、市民団体等に対して委託事業や補助金等による行政からの支援が行われているが、支払いが完了払いとなっているため、実際の事業実施上では立替資金が必要となってしまう。財政基盤の弱い市民団体等では、その資金確保に苦勞しているケースが多い。そのための支援策として次の点が挙げられる。

i 補助金や委託事業における前払い制度の導入。

ii 短期の融資制度（低金利）や利子補給制度。

b) 財政基盤の確立

第一には税制優遇における認定NPO法人の要件緩和である。NPO法人に対する税制は、NPO法人に対する寄付を行いやすくするための寄付を行う個人や法人に対する特例措置と、NPO法人自体に対する特例措置に分けられる。寄付を行う個人や法人に対する措置は、寄付を行った場合の所得控除、損金算入である。NPO法人自体に対する措置は、収益事業によって得た利益を非収益事業に充てた場合の損金算入である。

これらの措置には、一定の要件を満たす認定NPO法人かそうでないかで差が設けられている。NPO法人に対する寄付を行う個人や法人に対する特例措置では、認定NPO法人への寄付のみが個人所得税の所得金額の対象となっている。また、法人が認定NPO法人に対する寄付を行った場合、通常の2倍まで損金算入できる。NPO法人自体に対する特例措置は、認定NPO法人のみが対象となっている。このように、NPO法人にとっては、認定NPO法人となることによって、寄付を受けやすくなり、収益事業に対する税制面での優遇を受けることができるようになる。この認定を受けるためには、寄付金の割合が一定割合以上であること等の特定の要件を満たす必要がある。しかしながら、認定を受けた団体は一部に限られている。

これは、手続きが煩雑となり、認定を受け続けるための事務作業が膨大になってコストが上昇するなどの問題点や公益性の評価に関していくつかの厳しい基準（パブリックサポートテストと呼ばれている）が与えられていることが要因である。現行の基準は、平成15年4月に緩和されたものではあるが、パブリックサポートテストが高いハードルであるとされている。

第二には、助成金の対象としてNPO法人の活動のコアとなる専従者等の人件費が現状では認められていないことである。例えば、外部の講師を招いて講習会を開けば、謝金を渡すことは可能であるが、その団体の会員が講演する場合には謝金を渡すことはできない。これは、助成金の受け取り団体の自発性を損なう危険性があるために専従者等の人件費を認めることは難しいという理由によるものと考えられる。このように、助成金では、認められない費目や用途についての制約が多いため、現実には使いにくいものとなっている。

(2) 制度面における支援策

a) 海辺や海域での活動を促進するための規制の緩和

公有水面等で活動する場合には、海上保安官署、港湾局管理者等の水面管理者、水産漁業に類似した施設等の

設置を伴う場合には水産部局等へそれぞれ許可申請や届出を行う必要がある。これらの申請や届出は、担当部局ごとに様式が異なるため、書類作成作業も一般市民にとっては大変な労力を要する。また、書類の不備等を指摘され、その場で訂正できないことも多くいったん持ち帰って再提出するため、繰り返しそれぞれの各担当部局を訪れなくてはならない場合が多い等、申請や届出の手続きは簡単ではない。また、水面占有とみなされる場合には、占有料の支払いが命じられる場合もある。こうした規制に対し、ボランティア活動においては許可申請が、不要となる規制緩和や、一元的な取り扱い等の簡素化、水域占有料金等の利用料の免除等の措置がとられることが望まれる。

b) 海辺の維持・管理活動において行政と市民とが協働できる枠組みづくり

海辺の自然や環境の保全、海辺の維持・管理のために各活動団体により以下のような様々な取り組みがなされている。

- i 海岸の美化活動。
- ii 海辺での様々な自然体験活動。
- iii 様々な利用者間のルールづくりとルール保全のための活動。
車の乗り入れ制限、夜間花火の制限、ジェットスキー等の利用と他の利用者との調整等。
- iv ライフセービング・ライフガード等の活動。
- v 海辺の自然や環境保全に関する意識の啓発、広報活動。

こうした取り組みや活動が円滑に進められるためには、これまでの海岸の維持管理の進め方と異なり、NPO等市民の参加や協働による積極的な維持・管理の枠組みについても検討する必要がある。例えば、行政がNPO等に維持管理を委託した場合、その活動は委託業務の範囲に限定され、自主的な活動の余地が少ないのが実情である。すなわち、委託業務の維持管理と自主活動やボランティア活動を一体として実施できるような契約のあり方を検討すること等が考えられる。

こうした事例として、第一に、海岸の里親制度等が考えられる。里親制度とは、河川管理等においてアドプト（養子縁組）・プログラムとして実施されているものである。このプログラムでは、

- ①ステップ 1: 河川等の一定の区間と流域の企業や住民グループがアドプト（養子縁組）をする、
- ②ステップ 2: アドプトした団体はその区間の清掃・美化活動を行う、
- ③ステップ 3: 河川には団体の名前の看板が立ち、誇ら

しい気持ちと愛着がわく、といった活動が行われている。里親制度では、こうした清掃活動のほか、水質や川の生物などの監視を行っている事例もある。

さらに、2003年6月の地方自治法の改正により、一定の能力要件をみたすNPO法人などが地方公共団体の指定を受けて公園等の公の施設の管理を代行できる「指定管理者制度」が導入されている。

c) 行政等からの委託事業等における契約方式の見直し
行政との協働により事業を行う場合、多くは委託業務の発注という形態がとられる場合が多い。このとき、成果物の取り扱いやNPOとしての活動の位置づけ（営利事業か非営利事業か）等にかかわる契約内容については、民間企業等との契約を行う場合と異なり、公共性や透明性を確保しつつ、双方の協議による等の自由度を持たせることが望ましい。これは、特に行政による事業が終了した後にNPO等が自主的に継続する場合、上記契約条項が制約要因にならないようにしていく観点からも重要である。

(3) 行政による支援方策の方向

以上の検討により抽出された行政による支援策の方向をとりまとめて表-8に示す。これらの支援策は、国・地方行政が自ら制度改正等により実現すべきものが大部分であるが、NPO、住民等と行政との協働のなかで解決の方向を見いだすことができるものもあると考えられる。また、ここに挙げた支援策の方向は、限られたアンケート調査、ヒアリング調査結果や著者らの経験に基づくもので、これら以外にも行政として取り組むべき課題は多いと考えられる。

表-8 行政支援策の方向

種別	項目	支援内容
経済基盤の確立に向けた支援策	税制面	・認定NPO法人の認定要件の緩和 ・要件項目の集約化もしくは簡素化
	助成金費目	・助成金費目への人件費費目の追加
制度的面での支援策	水域占有等の規制緩和等	・海での環境保全活動を想定した水域占有、作業許可の規制緩和
	海辺の維持・管理	・海岸里親制度や指定管理者制度に類似した海岸環境保全制度の枠組みづくり
	委託契約方式	・NPO等との協働を想定した委託契約方式の確立

6. まとめ

本研究では、多様な主体が参加した海辺の利用、維持管理等にかかわる施策を検討する基礎的資料を得ること

を目的として、住民等が参加した海岸整備、環境の保全、利用等の枠組みを検討するため、多様な主体が参画した海辺、河川、里山等における利用、管理に関する事例に基づく、合意形成過程、活動状況等の分析、類型化を行うとともに、地域住民・市民団体等による海辺の管理・利用を進めるためのステップ及び活動を継続するための支援方策のとりまとめを行った。その結果以下の結論が得られた。

(1) 多様な主体が参画した活動事例の分析により活動への取組について以下のようなプロセスで循環的に取り組むことが必要であることが抽出された。

- ①価値の認識(地域の自然・生活文化・伝承などの再発見)
- ②価値の再生プラン(自然環境や文化を再生するためのプランや仕組みづくり)
- ③価値再生に向けての行動(自然環境を再生し、守る様々な活動の実践)

(2) 海辺、河川、里山等における活動事例に基づく活動の類型化を行うために、活動を機能・活動・体制の枠組みにより分類し、①機能として「地域の活性化につながる場」と「人々の憩い、うるおい、自己実現の場」、②活動として「自然環境の保全や再生の活動」と「自然の恵みを享受する活動」、③体制として「行政と地域の協働の枠組み」を抽出した。

(3) 取り組みの継続性の観点を考慮した類型化を活動の目的と体制に基づいて行い、①行政主導による里浜・里山づくり、②市民主体の里浜・里山づくり、③地域活性化の里浜・里山づくりの3類型を特徴的な類型として抽出した。

(3) アンケート・ヒアリング等から住民等が参加した活動を継続するための課題として以下の課題が抽出された。

- ①経済的な基盤の確立、
- ②活動を制約する法制度・事業制度等の条件
- ③長期目標等がない対応に伴う活動への飽き
- ④関係者間に存在する利害等のトレードオフ
- ⑤海岸保全施設等が里浜活動の障害となる場合があること
- ⑥活動する人のモチベーションの継続・後継者の育成等

これらの課題のうち特に行政面での支援が求められる事項は、経済的な基盤の整備、制度面における対応であり、これらに関する具体的なあり方や方向性を示した。

7. おわりに

本研究で得られた結果は、今後、住民、NPO、行政等が協働で海辺の維持管理等の活動を進め、活動を継続し拡大する上で有用なものと考えている。しかしながら、本研究で対象とした活動事例はごく限られたものであり、今後、より多くの事例に関する情報を入手すること、特に実際の活動の場にも参画しつつ課題や今後の展望を見いだして行くことが必要になると考えている。

また、本研究ではNPOを中心とした情報に基づいた検討を行ったため、利用と環境に偏った活動になっており、海岸保全の第一の目的である防護に関する合意形成や活動が少ない。しかしながら、沿岸域災害に対する安全確保は行政主体で進められるものが大部分で参加型・協働型で進められている事例は、現状ではごく限られている。これらをどのように拡大していくかも大きな課題である。

(受付年月日 2005年11月24日)

謝辞

本研究を遂行するにあたり、NPO法人海辺つくり研究会木村尚様並びに鈴木覚様にはアンケート調査・ヒアリング調査の実施にあたりご尽力頂いた。また、両氏との議論が研究をまとめる上で参考になった。ここに記して感謝の意を表したい。

参考文献

- 上島頭司、吉村晶子(2003)：臨海部における空間整備の評価軸の体系化に関する研究～里浜づくりの理念及び計画手法の確立をめざして、国土技術政策総合研究所資料、No.97、3-7p.
- 上田篤(1993)：海辺の聖地-日本人と空間信仰-、新潮社、141-155p.
- 海の自然再生ワーキンググループ(2003)：海の自然再生ハンドブック-その計画・技術・実践-第1巻総論編、ぎょうせい、24-28pp.
- 里浜づくり研究会(2003)：里浜づくり宣言、国土交通省ホームページ等.
- 武内和彦、鷺谷いづみ、恒川篤史(編)(2001)：里山の環境学、東京大学出版会、19p.

付録 A. 林野庁ホームページ掲載資料収集結果

A.1 山村振興方策

林野庁のホームページに掲載されている山村振興方策に関する資料では、山村振興方策として以下の3点を課題としている。

- (1) 「森林・林業基本法」においては、森林の有する多面的機能の持続的発揮の観点から山村の振興を図ることを重要な施策目標の一つに位置づけ。
- (2) 省庁再編により農林水産省が、山村振興のとりまとめ窓口となったことも踏まえ、関係省庁との連携強化を図りつつ推進。
- (3) 具体的な施策の推進に当たっては、それぞれの山村がおかれている立地条件の違いや地域の抱える課題に応じた取り組みが必要。

A.2 林野庁ホームページ掲載事例

林野庁ホームページで優良事例として取り上げている事例について、共有空間としての認識、活動主体の状況、伝統文化、課題等について整理した結果を表-A.1に示す。

表-A.1 林野庁HP掲載資料収集結果

番号	タイトル	地域	共有空間意識	活動主体	伝統・文化	課題	活動内容
1	木工の里をめざして	群馬県上野村	特になし	行政、森林組合	木工製品加工文化の創造	顧客開拓、製品開発	産業の振興
2	林業の復興・自立できる村づくりを目指して	高知県馬路村	なし	行政、第三セクター	街づくり		間伐材加工、イベント
3	次世代に残る価値ある財産の育成を目指して	石川県小松市		行政、森林組合		森林組合の弱い集落の対応	集団間伐
4	木質資源の循環利用の取り組みについて	秋田県能代市ほか		行政、森林組合、企業		樹皮、端材等の燃料の確保、電気の供給先	バイオマス発電
5	風景を生かした町づくりを目指して	山形県金山村	町並み景観の共有	行政	景観の維持、推進	価値観の変化や利害関係の解決	建築助成、地場産の木材消費拡大
6	自然をパートナーに仕事して	福井県名田庄村		行政、森林組合		森林整備(林業衰退)、住宅対策	緑基金による助成、新規就業者(Iターン)確保
7	物部川流域をモデルにした住民参加による体験学習	高知県物部村、野市町	川の恩恵を体験に自然環境を守る意識	行政、農協、森林組合、商工会、市民団体	川を中心とした文化、山の恵みを生かした食文化など	物部川流域を活かした交流の場にする	自然体験ツアー、漁船体験、わらじ作り教室など
8	阿賀野川の上流と下流の交流	新潟県三川村	都市と山村の交流の場としての「細枝の森」	行政、生産森林組合、市民団体		森林に対する考え方(ボ:市民共有、地元:個人財産)	ボランティアによる森づくり(草刈、間伐材の伐採など)、交流会
9	ユガタの森づくりによる交流	埼玉県飯能市	共通財産としての森	行政、地元市民団体、小学生、NPO		地元市民団体(都市住民の加入による活動方針変化)、木材利用の理解	ユガタこども森林塾、植樹祭などのイベント、植栽用の苗木育成(養子)
10	山村の空き家利用による新規就業者受入	徳島県三郷村		行政、森林組合、企業		支援策が個人に直接となるため住民の理解が必要	Iターン就業者への空き家の斡旋
11	森林ボランティア活動による里山再生プロジェクト	兵庫県中町	里山は共有の財産	行政、地元団体、地元個人、英国ボランティア団体、子供会	地域の虫送りなどの伝統行事	継続していくこと	里山再生プロジェクト計画書、里山オープニングイベント、植物観察会、散歩道づくり、炭焼き窯づくりなど
12	海とみどりにふれあうまち	福島県浪江町		行政、地元団体(いきいきフォーラム)、学校、企業など	町づくりへの地域の参加意識の高まり	人工の減少、高齢化に伴う停滞	地元のほのほの市、山菜祭り、広葉樹の植林、地元と都市の交流イベント
13	都市生活者と村民がともに手を携えて森林保全に汗を流す	秋田県西木町	森林公園をきっかけとした森づくり	行政、首都圏市民団体、地元市民団体、小学校など	都市との交流文化	ボランティアにかかる経費の確保	廃止ケレンでの植栽、溪流保護のための森づくり、森林公園整備への協力
14	高齢者生産センター周辺の取り組み	和歌山県清水町		行政、地域住民	和紙、草履、わら細工という伝統技術の継承	予算の確保、リポーターを得るためのサービスの向上	農林産物振興センター、宿泊施設の整備、センターを中心とした体験学習、地域の高齢者との交流
15	森林を活用した住民参加と都市との交流による町づくり	広島県東城町	廃棄物処分場予定地を町民の森として	行政、地域住民(東城フレスト200)、企業	森林景観文化	定住の促進、林業労働力の確保、交流事業組織の自立(行政支援の緩和)	悠々サロンや温泉、交流施設などの整備、上下流の交流、都市との交流イベント、森づくりイベント
16	やまぐち里山文化構想	山口県	郷土のほこり	行政(県)	里山文化の創造	育成した人材(100名以上)の活用、やまぐち里山キャンパスの整備	森林保全協定による県民参加の森づくり、里山体験活動への支援、里山マイスター、インストラクターの育成
17	白神山地を観光資源とした観光施設整備	青森県西目屋町	世界遺産「白神山地」	行政	自然の保全、参加・体験型観光のソフト開発		観光客の増加に伴い、各種イベントの展開、温泉、手作り体験施設等の整備
18	学校の裏山で大冒険	新潟県上越市	観音池は歴史的資産	行政、学校	神社、池、杉林の歴史的な景観の復元とこれを利用した学習の場の継承	森林組合など地域の組織による総合的な学習への協力体制の確保	学校の裏の杉林(池の脇)の手入れ、間伐材利用の実習などの環境学習
19	石巻グリーングループの会の取り組み	宮城県石巻市		行政、地元市民団体			花壇植栽、異種清掃、多目的公園作り、自然体験観察会
20	樹恩が結ぶ都市と山村	徳島県三好郡		市民団体、大学生協、林業関係者	環境、森林、福祉を守る活動	販路の拡大	三好郡内の森林と大学生協とのつながり、間伐材を利用した障害者による割り箸の提供

付録B. アンケート調査・ヒアリング結果 (詳細版)

表-B.1 アンケート調査・ヒアリング調査結果 (詳細版)

活動団体	活動場所	活動主体	きっかけ	共有空間意識	伝統文化とのかかわり	活動内容	活動の性格
五ヶ瀬川流域ネットワーク	五ヶ瀬川河川下流域	国土交通省河川事務所施設の管理運営を行うNPO法人			河川の歴史や文化等の情報を収集し、発信する	河川学習館リバーハルの管理・運営を主体として、上下流の交流、川を活用したまちづくり、地域振興を旨とする	河川の自然についての理解や歴史・文化の継承と普及
NPO法人長良川環境レンジャー協会	長良川流域 (主に岐阜市)	市民主体、岐阜市、河川管理者	岐阜市役所の公募による「長良川環境レンジャー」から発展	長良川を共有空間とし、人と共に生きる良好な河川環境を後世に引き継ぐことを理念としている		河川美化のボランティアとして、ごみ収集、持ち帰り運動、啓発活動のほか、小学生対象の環境教育などを行っている	河川愛護思想の普及・啓発
NPO法人白川わんぱく探検隊	主に白川全流域	市民主体、河川管理者	国土交通省からの依頼	河川への理解を深める事業を行うことを目的とする		川の安全講習、川遊び、カヌー体験	河川での自然体験を通じて子どもたちの育成
NPO法人森林塾かすさの森	岐阜市折木沢	市民団体、林業家中心	企業家の発想で、自宅の山林を開放、NPO化することから活動の幅が広がった	屋総の山の自然を次世代に継承すること	地域の高齢化、過疎化が進む中で、農地や山林を生かした都市との交流により、活性化を図る	自然観察会、植栽会、きのこ打ち会など	山での自然体験を通じて都市との交流による山の活性化
特定非営利活動法人・日本安全潜水教育協会	全国	市民中心 (潜水活動専門家)	ダイビング技術の振興、環境保全活動、環境教育、救急・救助法の普及啓蒙等の事業を行う		社会教育の推進や文化、芸術又はスポーツの振興、海辺の環境を地域と連携し紹介するなど	フォーラムを通じて海の自然を知ってもらう普及活動、海を守る (自然体験、環境学習活動)、本栖湖湖底清掃など	海の自然についての理解や歴史・文化の継承と普及
特定非営利活動法人 富士山クワ	富士山麓	全国からの60歳代以上を中心とした市民	富士山の環境悪化、特に富士山が環境問題を理由に世界遺産登録から外れたこと	富士山の豊かな自然、山岳信仰などの文化を継承すること	山岳信仰の伝承	清掃活動、エコツアー	環境保全・啓発活動、自然体験活動
自然探求ネットワーク	伊羅島公園、あわさき緑	地域の市民	海の環境悪化、海浜の減少	世界に誇れるさんご礁や地帯の重層的な生態系などの保全と継承	琉球文化	清掃活動、自然観察会	自然体験活動
青森県深浦町	深浦町沿岸	町役場主導：神奈川県の市民団体の協力を得ている	町長の発案：水産業の後継者づくりのため、地元の人々を見直そうとして実施	子ども世代まで、海を知らなくなくなり、海を知る、海で泳げるようになりたい。海を継承することなど、海の恵みを通じて、共有空間意識の醸成を図る	子どもに海の遊びや漁業体験などを通じて地域文化の継承を図る。北前船の中継地など町の歴史とのかかわりを学ぶとこところまでは進んでいない	希望する小学生を対象として、自然学校 (ピーチユウミンギングやスノーケリングなど)、海の暮らし体験 (漁業体験、水産試験場見学、料理教室、市場見学、わかめ養殖体験など)	地域の自然や文化の価値をふまえて、後継者の育成、地域の活性化
オーシャンフアミリー 葉山海岸自然体験センター	神奈川県 葉山町地先海岸	市民中心 (海辺の活動専門家)	子どもたちに自然(海)の楽しさと素晴らしさを知り、「海の子」を育てよう、という目的としてスタート	大都市の近郊にありながら岩礁、砂浜、山等の自然が残り、自然環境や生態系が豊か」という特性をより多くの人々に伝える	葉山町はもとも半農半漁の村であり、そのライフスタイルを生かした特徴ある大都市近郊のまちづくりを目標としている	葉山マリネキッズ (海辺の自然体験活動)	地域の自然や歴史・文化を地域の人々の暮らしに生かしたまちづくり
NPO たてやま・海辺のまちづくり塾	千葉県館山市	地域の自営業、企業が中心で、市との連携による活動が中心	商工会議所青年部会長職を通じて地域意識が醸成され、市の長期計画策定への参画を通じてNPOを結成	山と海に抱かれた南房総の豊かな自然や歴史文化の価値を再認識し、自らにこれを高めることで、より豊かな郷土を創造する	海ホタル、北限のサンゴ礁落などの自然、温暖な気候で森も海も豊かな里見八次郎の生活文化、里見八次郎の歴史を生かした郷土の製品創出などの歴史文化を生かした、地域おこしを目標としている	地域プロジェクト：核の権限、里見プロジェクト：里見八次郎の伝承を生かした郷土の製品創出、自然体験プロジェクト：海、里、山の自然体験	地域活性化のため地域の自然や文化を生かし、新しいビジネス創出のインキュベーターとしての役割を担う
株式会社 御蔵川	石川県七尾市	地域の活性化の核とし、市民中心、市の緑政局から委託を受け、行政、学校、団体等が連携	七尾市の地域活性化の様々な行政施策のうち、地域の活性化となっている視川の再生がコアとなつたため設立		地域が潜在的に持っている能力を生かした再生を心がけている	視川浄化事業：浄化研究会、浄化ワークショップなど コミュニティ再生事業：どぶ川ワークショップなど	地域の文化、歴史を生かし、自らビジネス創出の先頭に立って活動
NPO法人 よこはま里浜研究所 NORA	横浜市	地域の市民中心、市の緑政局から委託を受け、緑地を管理する組織作りを行う	地域に保全緑地の管理を行っている。市民主体で、民有地の場合権者の意向に従うを得ない。また、自然に手を加えるべきか、どこまで手を加えていいか?等解決できていない課題も多い	人が生活するためにしている仕事の結果として多様な生命、自然を育んでいく時代。自然を現在に新しい仕掛けで、過去の生活文化に学びながら再生する	里山の再生・管理事業 (保全緑地)、森や池の生き物観察会、竹林手入れボランティアなど	里山の再生・管理事業 (保全緑地)、森や池の生き物観察会、竹林手入れボランティアなど	自らの緑地管理の公募に対して応募し緑地管理を行う一方、市の委託による緑地管理の仕組みづくりも行う

国土技術政策総合研究所資料

TECHNICAL NOTE of NILIM

No. 284

March 2006

編集・発行 ©国土技術政策総合研究所

本資料の転載・複写のお問い合わせは

〒239-0826 神奈川県横須賀市長瀬3-1-1
管理調整部企画調整課 電話:046-844-5019