

プライベートビーチを活用した沿岸域の環境管理手法に関する研究*

- 沖縄県での実現可能性に関する公共と民間の見解 -

*A Study on Environment Management Methods Construction for Private Beach in Coastal Zone**

Public and Private Opinion concerning Achievement Possibility in Okinawa Pref.

山崎正人**・横内憲久***・岡田智秀***

By Masato YAMAZAKI**・Nori-hisa YOKOUCHI***・Tomohide OKADA***

1. 研究背景および目的

沿岸域は、動植物の生育環境、水質浄化などの自然環境の改善には最も適した、環境的に極めて価値の高い場所である¹⁾。さらに、内陸とは異なる環境を求め、海洋レクリエーション需要の増大やウォーターフロント開発の推進と、さまざまな沿岸域利用・開発が実施され、人々に潤いと安らぎをもたらす貴重な空間としても認知されている。

しかし、経済発展を優先するあまりに無秩序な利用・開発を進めてきたわが国の沿岸域では、自然生態系に必要な不可欠な干潟や藻場などの30,000haの湿地帯が消失し、自然環境に深刻な被害をもたらした。

こうしたことから、近年では「持続可能な発展」を掲げた環境管理の必要性が高まり、その一方策としてこれまでに失われてきた生物生息空間を復元・創造する環境事業が公共事業として実施されている¹⁾。しかしながら、今後は、その実施主体が地方分権の推進により、国から地方自治体へ移行されるとともに、近年の景気低迷に伴う税収の減少等により、地方財政が逼迫している状況をふまえると、地方自治体独自の環境管理は促進され難いものと考えられる。

以上のことから、わが国の沿岸域において良質な環境形成と適切な利用を促すためには、沿岸域における管理・運営の効率化や公共投資の軽減、新規産業の創出といった観点から民間事業者（以下、民間）の関与を前提とする沿岸域管理制度への展開が考えられる。そこで本研究では、民間主導による沿岸域環境管理を促すための手法を後述するプライベートビーチの制度化とし、その実現可能性を検討することを目的とする。

*キーワード：環境計画、計画手法論、地球環境問題、プライベートビーチ

**学生会員、日本大学大学院理工学研究科不動産科学専攻

*** 正会員、工博、日本大学理工学部海洋建築工学科

(〒274 - 8501 千葉県船橋市習志野台7 - 24 - 1、

Tel・Fax047 - 469 - 5427)

2. プライベートビーチを活用した環境管理の提案

これまで先行研究²⁾³⁾では、沿岸域の環境事業に民間を主体とする公共事業手法であるPFI(Private Finance Initiative)を導入した「環境PFI」を提案し、その実施の可能性について検討してきた。その結果、国土保全等の自然災害対策については、官民の役割分担を明確にすること、また、環境事業を受託する民間の立場では、収益性確保のための海浜地の私権設定が必要となることを捉えた。しかし、先行研究では、私権設定のあり方や、それに伴う民間の参入意欲を促す収益性確保のための具体的な方策は導かれていない。

そこで本研究では、生物多様性創造において重要であり、かつ現在、行政財産として私権設定(民間の排他的空間利用)が認められていない海浜地を対象として、PFIの概念を導入した新たな海岸環境管理手法を提案する。本提案の具体としては、民間に環境管理という義務(公共サービスの民間提供)を課す一方、その対価として、海浜地の規制を緩和することで私権設定(プライベートビーチの法制化)を認め、その設権範囲内で長期にわたる収益確保を認めるという、海岸環境管理に対する新たなパブリックビジネス²⁾の実現可能性を考究するものである。

とりわけ、海洋性レジャーが主要な産業として成立している沖縄県では、ホテル前面の海浜地の自然環境を、民間が自主的に管理する現状にあり、今後その取り組みを本提案によって促せば、高質な海洋環境が創出されることで利用者が増え、収益性も向上するという、持続可能な沿岸域利用が期待できるものと考えられる。

3. 研究方法

本研究では、民間の自主的な海岸環境管理がみられる沖縄県を事例(写真-1)として³⁾、今後、当該事

例のような民間の自主的な環境管理がどのような条件によって促されるのかを解明するために、海岸管理行政の現状と民間による海岸環境管理実現に至る経緯および実態を、県の海岸管理者（沖縄県）と海浜地に面したリゾートホテル事業者へのヒアリング調査および文献調査から把握する（表 - 1）。

4．沖縄県の海岸管理行政について

（1）海浜地の占有的利用の変遷と管理の現状

沖縄県では戦後の米軍接收時代に軍人・軍属向けのプライベートビーチを模した有料ビーチが民間によってつくられていた。これらは、本土復帰を果たした1972年以降、海浜地の占有的利用を規制するわが国の海岸法が適用されても既得権的に営業が続けられていたが、管理が行き届き、利用しやすいといったことから、県民の間でも社会的に容認されている状況にあった⁴⁾。しかし、1980年代のリゾートブームのなかで、1987年に施行された総合保養地域整備法（リゾート法）を端緒に、リゾートホテルが海岸に次々と立地し、多くの海浜地を囲い込む状況が生まれた。このような



写真 - 1 民間による自主的な環境管理が見られる事例

表 - 1 調査概要

調査方法	文献調査	行政ヒアリング調査	民間ヒアリング調査
調査期間	2002年7月1日～30日	9月26～27日	12月3～7日
調査対象	沖縄県条例、法令集、法令解説書、	海岸管理者（沖縄県）	沖縄県の海浜地に面したリゾートホテル6社
調査内容	プライベートビーチを実施する上での規制 沖縄県の海岸管理の根拠となる規制 海浜地における水域 占用許可事例の把握	県の海岸管理の現状と提案に対する見解 海浜利用（レクリエーション・海岸管理）の経緯	ホテルが実施する海浜地の管理・運営状況 提案に対する見解 海浜地と背後のホテルの空間状況

表 - 2 リゾートホテル事業者の海浜地の管理・運営状況

ホテル名	万座ビーチホテル	JALプライベートリゾートオク	ザ・プセナテラスリゾート	ラムダレックスリゾート	ホテルみゆきビーチ	サンマリナホテル
事業主体	全日空リゾート株式会社	オクビ・リゾート株式会社	ザ・テラスホテルズ株式会社	(株)H.P.D.コーポレーション	—	サンマリナホテル株式会社
年間費用	約1億円	約100万円/人件費除	不明	約300万円	不明	約2000万円
管理方法	清掃は業者に委託。	日航開発(株)に委託。	プセナリゾート(株)から受託し、従業員で対応。	従業員で対応。	(株)エムズに委託。	従業員で対応。
管理内容	ゴミ処理や養浜等の美化活動。サンゴの保全のためオニヒトデの除去を実施。	毎夕従業員10が海浜清掃を実施。養浜のためにブルドーザーをリース。	従業員2名で清掃。ブルドーザーを使用。年に1回ビーチクリーナーを投入。	ゴミ処理や養浜、オニヒトデの除去等を実施。	毎日、朝夕2回清掃を実施。オニヒトデの除去等を実施。	ビーチクリーナー(約1000万円)で海浜清掃。サンゴの移植も実施。
管理の理由	海洋環境が商品であり、それを満喫するために利用者が来訪するため。	ホテルの営業にかかわるため。	この地域を利用する宿泊客に快く利用してもらいたいため。	利用客に提供する海岸において漂着ゴミを清掃するのは当然であるため。	利用客を迎えるビジネスだから。ビーチは常にきれいにしておく。	沖縄のイメージ。利用者が毎日来るのにゴミを放置できない。
管理範囲	ホテルの所有する土地に面した海浜地。	ホテルが借りている土地に面した海浜地。	高級感を維持するため前面と背後の海浜地を実施。	ホテルの所有する土地に面した海浜地。	ホテルの所有する土地に面した海浜地。	ホテルの所有する土地に面した海浜地。

事態に県は、一般公衆の自由使用が損なわれることを危惧し、1991年に「海浜を自由に試用するための条例」を制定し、1994年には「海浜利用に関する総合的施策」を定めたことで、民間の占有的（プライベートビ奇的）利用に対して入場料徴収の禁止とパブリックアクセスの確保という形で完全に規制することになった。

こうした流れに対して、1999年の海岸法改正では、海岸管理の市町村参画が促されたことから、県では、2002年4月にリゾートホテルが集中する沖縄県恩名村に、村の海岸全域の日常的な管理権限を委譲した。受託した村は、地域の実情に即した管理を行うべく「恩名村海岸管理条例」を制定し、それによりリゾートホテル事業者をホテル前面の海浜地の専属管理者とすることで、清掃や安全管理といった日常的な管理業務を実施する状況にいたった。このことは先の「海浜を自由に使用するための条例」を遵守しつつも海浜地の民間使用を公共側が容認したことを意味するといえよう。

（2）リゾートホテル事業者の海浜地の管理・運営状況

ここでは、沖縄県のリゾートホテル事業者が実施する海岸環境管理の実態をヒアリング調査から把握する。なお、表 - 2は沖縄県の海浜地に面したリゾートホテル6社の海浜地の管理・運営状況を示したものである。

ヒアリングによると、6社とも海浜地の管理を自己負担で実施しており、「年間費用」をみると多いところでは年間1億円もの費用をかけていることがわかる。「管理方法」は従業員で対応、または業者に委託しており、「管理内容」としては、ブルドーザー等の重機を用いたゴミ処理や養浜等の美化活動が中心であるが、なかにはサンゴの天敵であるオニヒトデの除去やサンゴの移植により、沖縄県の観光資源となるサンゴの保護・育成等を実施する事例もみられる。「管理の理由」としては、ビーチを利用する宿泊客に不快な思いをさせないためであり、このことは結果的に、自社の収益

性確保につながる海浜地管理を実施しているといえよう。また「管理範囲」は、ホテルの所有地に面した海浜地が中心であり、自社の受け持つ海浜地について、法的には国有地であっても帰属意識を持って管理を行っているものと考えられる。

(3) 民間の自主的な海岸環境管理に対する県の見解

県の海岸管理者によれば、近年の海岸管理行政は地方財政が困窮していることから海岸管理に費やす予算はわずかなため、県内の多くの海浜地で実施される民間の自主的な海岸環境管理は、管理経費の削減、業務の補完といった点で一助になっているという。しかし、民間が公有地である良好な海浜地を無償で利用し、収益事業を展開しているのだから、事業戦略のひとつとして海浜地の日常的な管理（美化清掃）を行うのは当然の業務であろうとの見解を示している。また、本提案が意図する収益性確保を民間主体の環境管理の対価とするプライベートビーチの是非について、『「海は国民共有の財産」という考え方は、「海浜地の自由使用は、国民が海浜地の利用権を有するからではなく、国がその利用を禁止していないことの反射効果である」ため否定するものではない』と解していることから、国の財産制度を見直し、地域住民のコンセンサスが得られるならば、実現性は高いとの見方を示している。

5. プライベートビーチの実施条件に対する民間の見解

前章までの成果により、沖縄県にみる海浜地の環境管理の現状は、公共がリゾートホテル事業者等の民間に委ねる傾向にあり、その受託者たる民間は、自社収益向上の観点から自己資金を投じて、積極的な海岸環境管理に努めている状況を捉えた。

そこで本章では、リゾートホテル事業者がプライベートビーチを活用した環境管理を実施する際に、どの程度までの義務が受け入れ可能であるか、また私権設定によるプライベートビーチという排他的な権利が、本当に必要であるかを把握する。

(1) 「義務」と「権利」、「罰則規定」の設定

本提案におけるプライベートビーチを活用した環境管理とは、環境管理を民間の義務とする一方で、その対価として、公共が海浜地への私権設定を許可し、収益事業の実施を想定した手法であるため、その実施主体・費用負担等は当然ながら民間となる。このため、

表 - 3 設問項目と設問の概要

設問項目	概要	
環境管理に寄与する義務	Step1 衛生管理	軽 ・海岸の汀線形状を維持し、海浜地に流れ着いた漂着ゴミを処理するなど、海浜地の美化に努める衛生管理を義務付ける。
	Step2 資源管理	民間負担 ・利用者が自然環境に負荷を与える行為(サンオイルの使用、車の乗入れ、生物捕獲等)を制限および軽減する資源管理を義務付ける。
	Step3 自然管理	・生物生息空間を造成する等、海浜利用者が視認することのできる自然環境を保全・創造し、海岸空間の高質化を図る自然管理を義務付ける。
	Step4 生態系管理	重 ・植物と動物および環境が互いに密接な関係(生物多様性)を維持するために、総合的な海岸環境の保全・創造を目指す生態系管理を義務付ける。
義務に対する権利	義務に対する権利として、環境管理やそれに伴う収益事業を実施する上で必要となる海浜地の「排他的な利用権」を設定する。 ヒアリング調査時には、与えられた権利の有用性及び必要性の有無および「義務」の対価としての妥当性を問う。	
罰則規定	海浜地の自然環境が悪化し、その原因が民間であると特定された場合は、「権利」による収益事業を中断し、失われた自然環境を回復・改善するためにかかる費用を負担する。	

民間が事業対象海浜地での営利活動に偏重するなどして、事業(環境管理)が滞る事態にあってはならない。したがって、適切な事業の遂行を図るためには、プライベートビーチを活用した環境管理の条件(ルール)等を導く必要がある。そこで以降は、リゾートホテル事業者に対して環境管理実施に際しての「義務」と「権利」および「罰則規定」を定めた表 - 3 を提示したヒアリング調査により、各項目に対する意向や条件等、環境管理への意識や見解を把握する。なお、表 - 3 で提示した質問項目に対するリゾートホテル事業者の可能・不可能の評価とその理由および条件を示したものである。また、「評価に対する視点」は、「環境管理に寄与する義務」の見解を「収益性」「環境」「利用」「法制度」の4つの視点に分類したものである。

(2) 義務に対する見解について

Step1: 「衛生管理」については、現状でも実施しているため、全社が実施可能であるとしている。

Step2: 「資源管理」については、可能3社・条件付可能3社となり、実施可能性が高いとの見解が得られた。しかし、収益事業の基盤整備や地域を含めて利用するためには、近隣住民の協力が必要であるなど、「収益性」と「利用」の視点から条件をつけている。

Step3: 「自然管理」については、条件付可能3社・不可3社と半数が可能としている。その条件としては、多大な経費が懸念されるために公共の補助金等による

表 - 4 プライベートビーチを活用した環境管理に対するリゾートホテル事業者の見解

設問項目	評価とその理由および条件	合計	評価に対する視点(合計の内訳)				
			収益性	環境	利用	法制度	
義務に対する見解	Step1 衛生管理	現状で実施しているため可能 [a,b,c,d,e,f,]	(6)	-	-	-	-
	Step2 資源管理	現状維持(環境保全)であれば技術的に実施することは可能 [a,f,e]	(3)		(3)		
		収益事業に影響が出ないようマリーナ等の基盤整備が必要 [b]	(3)	(1)			
		住民のコンセンサス等、地域を含めた利用の仕方が必要 [c,d]				(2)	
	Step3 自然管理	環境管理を行政側で事業者に奨励すること [a]	(3)				(1)
		リスクが伴うため収益性を確保することが必要 [c,f]	×(3)	(2)			
		× 構造物造成は漁業組合や行政の管轄であるため不可能 [b,d,e]					×(3)
	Step4 生態系管理	補助金等、行政側のサポートが必要 [a]	(1)				(1)
		× 生物生息空間を我々の手で創造することは収益的にも不可能 [b,c,d,e,f]	×(5)		×(5)		
	権利の有用性	収益性確保のバックアップが海浜地の使用だけでは魅力が無く、海域に対する権利も必要 [a]					
リゾートホテルが環境管理を実施する上では、漁業権のようなレジャー(利用)の権利が必要。今のままでは漁業権に対抗できない [a]							
現状の占用許可では仮設物等の形態制限や短期年ごとの更新手続きがあるため、海浜地での収益事業に支障がある [a,b,d,e,f]							
砂浜への私権設定だけでは、営業行為が現状とそれほど変わらないため、義務を実施するだけの魅力がない [b,e,f]							

[注]「設問項目」は表 - 5「設問項目と設問の概要」に対応するものである。[凡例] :可能 条件付可能 x:不可 []内の英字は見解を示した回答機関
a.万座ビーチホテル b.JAL プライベートリゾートオクマ c.ザ・ペサナテラスリゾート d.ラマダラネッサンスリゾート e.ホテルみゆきビーチ f.サンマリーナホテル

費用負担が挙げられ、不可の理由としては事業者の管理負担が大きく、施設・構造物等の造成に関しては公共や漁協組合の管轄になるためとされている。

これより、「自然管理」を実施する際には、費用や技術面のリスクおよび海浜地に施設等を建設する際の規制(法制度)が大きな障害になることがわかる。

Step 4:「生態系管理」については、条件付可能1社・不可5社とほとんどが不可としている。不可の理由は、多くが「環境」の視点であり、環境創造について技術的に困難であることが大半を占めている。

以上のことより、「環境管理に寄与する義務」に関しては、利用者の行為を規制することとなる Step 2 までが実現可能であることが捉えられた。Step 3 以降に関しては、費用と技術が必要となるため収益性を確実に見込めることが保証されない限り、リゾートホテル事業者としては、実施に踏み出せないものとする。

(3) 権利の有用性について

表 - 4の「権利の有用性」をみると、現状の占用許可制度では、更新手続きの煩雑さや短期更新によって事業の継続性に関するリスクを伴うことなどから、海浜地での収益事業に支障があることを5社が回答しており、これより本提案で設定する海浜地の「排他的な利用権」に対しての必要性が得られた。しかし、そのなかの3社は、海浜地の私権設定について営業行為の利便性を認めつつも、沖縄県では既にレジャー産業が成立していることから事業形態は従来と変わらず、今以上の収益確保にはつながりにくいとしている。さらに現状では、海洋レクリエーション等の収益事業で得られる収益に対して海浜地の美化清掃等の環境管理に費やす支出は同等であり、「排他的利用権」は「義務」を実施するだけの魅力に欠けるという回答も得られた。これに

対して、万座ビーチホテル(表中 a)は私権設定が認められるのであれば、ダイビングやマリンスポーツ等の海洋レクリエーションを実施する海域での権利設定や漁業権のような排他的利用制度(例えば、レジャー権など)を導入し、営業行為が法的に担保されることで事業の基盤を整え、収益増に結び付けたいという、設権範囲の拡張が必要であるとの見解が示された。

以上より、本提案での民間(リゾートホテル事業者)の見解として「義務」については、「資源管理」や条件付で「自然管理」は、概ね実施可能であるとの見解が得られた。「権利」については、事業の安定性(継続性)を確保する上で私権設定が求められていることと、実施する環境管理の範囲(帰属)を明確にするための私権設定も有益となる状況を明らかにした。

今後は、海浜地の排他的な空間利用(プライベートビーチ)が環境改善に寄与することができるかを検証するとともに、現行法制度から海浜地の私権設定実現に際しての規制緩和事項を示唆していくこととする。

[謝辞]

本研究成果の一部は文部科学省学術フロンティア推進事業(日本大学理工学部)研究課題「環境・防災都市に関する研究(研究代表:大津岩夫、プロジェクト代表:石丸辰台)」および「平成15年度日本大学理工学部附属財団研究(受領者:岡田智秀)」によるものである。

[補注]

- 1)わが国における環境事業の先進的な事例は、東京都江戸川区の葛西海浜公園、横浜市金沢区の海の公園および広島県の安芸の宮島などがあげられる(文献5)。
- 2)行政が提供する公共サービスのうち、民間の関与が可能な分野を「パブリックビジネス」と呼ぶ。パブリックビジネスはその振興によって行政が効率化し、住民は行政サービスの質の向上を享受し、民間においては新たなサービス産業や雇用を生み出すという、それぞれの効用を高めていく考え方が必要であるとしている。(文献6)。
- 3)旧運輸省では、海に対する社会的な要請に応えるべく新たな海岸管理のあり方を検討しており、その一環として沖縄県のプライベートビーチ的利用の現状および海岸に関わる法制度について調査を実施している(文献7)。

[引用・参考文献]

- 1)長尾義三・横内憲久監修、水環境創造研究会編:「ミチゲーショと第三の国土空間づくり」、共立出版、p.90,1997
- 2)横内憲久ほか2名:「沿岸域における環境事業の「環境PFI」導入の可能性に関する研究 - 「環境PFI」の提案とその構築に向けた現行法制上の問題点と規制緩和の検討 - 」、土木計画学研究、論文集 Vol.19 No.1, pp.61 ~ 69,2002.9
- 3)山崎正人ほか3名:「沿岸域における「環境PFI」構築に関する研究 - 「環境PFI」実施に伴う現行法制上の問題点と規制緩和の検討」、日本沿岸域学会研究討論会2002、講演概要集 NO.15, pp.83 ~ 86,2002.7
- 4)松苗良幸(1990):「沖縄のビーチの管理の現状と課題」、沿岸域 Vol.12 No.1, pp.77 ~ 79,日本沿岸域学会
- 5)港湾環境創造研究会編(1997):「よみがえる海辺 - 環境創造21」、山海堂
- 6)経済産業省商務情報政策局:「パブリックビジネスの影響に関する研究会報告書」、2003.5
- 7)運輸省港湾局防災課:「海岸管理法検討調査報告書」、1992.3