

## はじめに

地域の主体的な観点から、「県土」という地域固有の地理地形と自然環境の枠組みのもとで、社会・経済や都市的な機能をそれぞれにつながり一つのまとまりとして構成しようとしてきたことが、国の施策の影響を受けつつも高度経済成長期以後の「変貌する県土」を方向付けたのではないか。相模湾沿岸地域（なぎさベルト）の取組を検証し、県土を基軸とした地域づくりの本質に根差した新たな施策形成の方策と成果について論じる。

## 1. 県土利用と総合計画

### 1) 国の制度に先駆けた土地利用計画（総合計画策定と県土利用）

1950年（昭和25）に約250万人だった神奈川県は、1970年（昭和45）に約550万人と急激な増加を示し、土地利用において住宅地開発をはじめとする開発圧力となった。

そうした中、1955年（昭和30）には県最初の総合計画として「神奈川県総合開発計画書」が策定されたが、1959年（昭和34）には「第二次総合計画」に改訂されるとともに、都市と農村に関する最初の総合的土地利用計画を含む「土地及び水資源に関する総合計画」が定められた。その中で、1968年（昭和43）制定の都市計画法に先立って市街化予想区域及び農業区域を想定し、市街化予想区域においては工業地、住宅地等の利用区分を定めるなど、人口増加に対応し県独自の県土利用のための土地利用調整の基準を設定した。さらに1965年（昭和40）には「第三次総合計画」を策定し、用途別土地利用配置を定めた [1]。

### 2) 県土利用を方向付けた「第二次新神奈川計画」（1986年）

しかし、1970年代前半頃を境に人口増加率も頭打ちとなり、高度成長から安定成長に移行する。1970年代後半になると、低成長への転換など社会経済状況の変動や住民意識の変化を背景に、土地利用方針も環境保全から総合的な土地利用施策が求められるようになる。

そうした中、1978年（昭和53）には「新神奈川計画」の策定とあわせ「土地利用基本計画」も全面改定し、県土利用の基本的な計画の仕組みが整った。1986年（昭和61）に「第二次新神奈川計画」へと改訂され、地域ごとの均衡ある発展重視という観点に立った「かながわくにつくり」ビジョンが打ち出された [1]。第二次新神奈川計画は、「人口は2010年に860万人となりピークを迎える」とし、人口増加を前提としたこれまでの地域づくりから、成熟化する人口を展望したはじめての総合計画 [2]であり、今世紀（20世紀）中が社会資本整備を積極的に進める（最後の？）機会であるという認識も示されている [3]。

第二次新神奈川計画では、5つの施策目標を掲げているが、県民の主体的な地域づくりが求められるとし、多元的な参加によって「地方の時代を開く《システム》の創造」を目指すという、これまでの地域づくりにない方向性を示した。そして、「みどりと文化の調和した表情豊かな《県土・産業》」を創造するという、県土という観点を目標に掲げたことも、こ

れまででない特徴となっている [2]。具体的には、県土を、6つのベルトと6つの軸、5つの中心都市圏と11のゾーンとしてとらえ、「県土の骨格となる自然環境の基盤」となる「海、山、川、丘陵という地形のつながりである「ベルト」を土台に、「道路網、情報網、産業の連たん等」により「さまざまな機能を相互に補完し、連携する都市機能のつながり」とされる「軸」と相俟って、「自然環境保全・創造や都市基盤、産業基盤の整備などの施策や事業を福祉や文化などの施策や事業と連携させながら推進する」こととしている [3]。こうした構想を策定するにあたり、県では総合計画を所管する部署として「都市部」を新設し、住宅や道路といった縦割りの個別計画に留まるのではなく、地域あるいは都市といった枠組みで関連する事業が相互に連携した施策形成を行えるようにした [4]。

以下では、「なぎさベルト」と「東海道軸」、「湘南産業ゾーン」、「湘南文化ゾーン」、「三浦産業ゾーン」が複合的に関わりあい、広域的に連担する県土の中心的骨格地域として「相模湾沿岸地域」を捉え、その具体的な地域づくりに焦点を当てる。

## **2. 県土を一つのまとまりとして行う地域づくりの課題**

県土を一つのまとまりとして地域づくりを行うにあたり、乗り越えなければならない障壁を二つあげることができる。一つは、対象地域に関連する各種土地利用について、都市計画法（市街化調整区域、都市計画公園区域、風致地区）、漁港法（漁港区域）、海岸法（海岸保全区域）、河川法（河川）、都市公園法（公園）、道路法（道路）等、縦割りの各種法制度が錯綜しているほか、国有財産法、公有水面理立法上の調整も必要とされるなど、地域という観点から「環境保全と開発を一体とした総合的な整備」を行うための制度とはなっていないことである [5]。もう一つは、対象地域の社会・経済が、観光客、漁業者、レクリエーション関連事業者、海岸管理者等、多様な主体の錯綜した利害関係 [6]のもとにあって、多様な主体間の調整と連携によるそれこそ多面的な問題解決が必要なことである [7]。

### **1) 保全と開発を一体とした総合的な整備（湘南なぎさプラン：1985年）**

「湘南なぎさプラン」は、江ノ島から大磯にいたる湘南海岸を中心とした地域を一体としてとらえ、自然環境の保全と利用を同時に実現しようとするもので、1985年（昭和60）、神奈川県、藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市および大磯町によって策定された。

湘南海岸における大きな課題の一つは海岸の保全である。小田原市の御幸の浜では砂浜の浸食が進み、保全対策が課題になっている。茅ヶ崎市では、10年間で最大70cmもの砂浜の浸食が観測され、高潮対策を兼ねた砂浜保全のための突堤工事が行われた [7]。藤沢でも砂浜の後退、境川河口の堆砂、江ノ島の半島化が懸念され、養浜により海岸線を沖合に展開することや、堆砂を防ぐために導流堤整備することが計画された。もう一つの課題は、施設の整備と維持更新である。国道134号と海岸に挟まれた区域は公園として都市計画決定されており、1954年（昭和29）に着手された湘南海岸公園は、都市計画法の特許事業として民間活力で水族館等の施設を整備した全国でも先駆的な事例となっている [5]。その後、老朽化に伴う既存施設の更新が必要となっていたが、「湘南なぎさプラン」に基づき湘南海岸公園の中・西部は1997年（平成9）までに再整備が完了し、東部における水族館はPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ：民間資金活用）事業により新設された [8]。

## 2) 多様なステイクホルダーの調整と連携（海・浜の秩序ある利用計画：1988年）

「湘南なぎさプラン」が海岸保全、都市施設整備、交通基盤整備等のハード面の施策であるのに対し、多様な主体が関係する海岸地域の利用調整のルールづくりなどソフト面での施策を示したのが1988年（昭和63）に公表された「海・浜の秩序ある利用計画」である。これは、海岸地域の総合利用調整指針で、「環境を守り、かつ漁業とレジャー産業の共存共栄の解決の道を探り、将来の海・浜の利用ニーズの増大に対応するために新たな利用秩序を創造していく」ことを目的に、関係する様々な主体の参加のもとで5年がかりでまとめられたものである [9]。県は当初、指針を具体化した条例づくりを考えていたとされるが、陸上と異なり海面では、予め区域ごとに線引きして活動を規制することは物理的に難しいだけでなく、そのために漁業権などの既存権益を解消するには膨大な費用がかかり現実的ではなかった。そこで、イベントという形を取りながら、海面利用上利害関係にある人々が一堂に集い、海辺の秩序ある管理の在り方・方向性について模索し、解決する場とすることで [6]、「海・浜の秩序ある利用計画」の実現に結びつけるために行われたのが、「サーフ90（相模湾アーバンリゾート・フェスティバル1990）」である [7]。

## 3. 県民参加による施策形成（サーフ90：1990年）

サーフ90は、1990年（平成2）に神奈川県主催で行われた催事で、藤沢、小田原、平塚、三浦の4会場を中心に、相模湾沿岸の13市町を舞台に、165日間にわたって繰り広げられ、様々な参加型催事とともに市民シンポジウムなどの対話型催事、あわせて546のイベントの参加者は延650万人を超えた [10] [11]。

拠点会場や個々の催事ごとに参加者に対するアンケート調査が実施され、延1万2千人（参加者500人に1人の割合）からイベントを通じて提示された様々な方策に対する意見を聴取するなど [12]、参加型の施策形成の新しい形を示すものとなった。

マリンスポーツ、マリンレジャー関連のイベントで安全面での体制を取るほか、開催期間を通じてライフセービング推進委員会を設置、定期的な海岸警備や、環太平洋ライフセービング選手権などの実施を通じ、海浜の新たな利用可能性を確かめるとともに安全安心面でのしくみづくりを模索した。加えて、参加者にはイベントでの体験を通じ海岸や砂浜保全や砂防林の役割などについて市民の理解を深めることも意図された。また、小田原や三浦などの漁港を催事会場に利用し、現行制度が想定していない漁業以外の多目的利用を通じて、既存施設を活用した地域活性化の可能性を探った [7]。

催事の運営主体である「サーフ90協会」は、県、市町と企業、漁協など各種住民団体が組織され、地域に関わる多様な主体が一堂に会し問題解決にあたる「ジョイントセクター方式」と呼ばれる体制が取られた。そうした体制自体、地域の仕組みとしてどう機能するのかということも実証すべき対象であった [7]。

## 4. サーフ90の成果と県土づくりへの遺産<sup>レガシー</sup>（1991年～）

### 1) 県土の自然活用の制度化（海浜利用のルール）

平塚海岸ではサーフ90によってビーチバレーなど新たな海浜の利用が試みられ、期間中約47万人が来場した。会場に設置された仮設のボードウォークや運動広場などはその

まま残されることとなった [11]。1991 年（平成 3）には平塚青年会議所・行政・各種団体・企業・市民によって「ひらつかビーチクラブ」が結成され、1995 年（平成 7）の「ひらつかビーチセンター」をオープンし、遊泳禁止区域に指定されていたこの地域にも毎年 13 万人前後が訪れるようになった。1996 年（平成 8）には、海岸高潮整備事業としてヘッドランド整備が着工され、2002 年（平成 14）には海水浴場が開設された。指定管理者制度の導入により、2008 年度（平成 20）からは日常的な海岸の管理が行われている [6]。

また、2000 年（平成 12）には、平塚市が中心となり、横浜海上保安部、平塚警察署、平塚消防署、漁協、相模川マリーナ各社、神奈川県、国土交通省京浜工事事務所、PW（パーソナルウォータークラフト）安全協会、ひらつかビーチクラブ他により、「平塚海・川・浜のルールブック」が策定された [13]。同様に、藤沢、鎌倉、逗子、葉山でも関連する主体の参加によって海岸利用のルールづくりが行われている [9]。

## **2）県土の自然を活かす地域産業連携（海業の振興、地域ブランド）**

高齢化によって存亡の危機にあるとさえ言われた相模湾沿岸の漁業は、背後に多くの人口を抱え観光客などの来訪者も多いという地域特性を活かし、地元の水揚げされた魚が地元で買えない流通構造を変革することや、漁業にとどまらない幅広い海に関わる産業を結びつけることで「海業」という新たな概念のもと地域の基幹産業として発展させることが提言されてきた。しかし、個々の漁協の取り組みでは規模も小さく、複雑に絡み合った漁業権のもとでの利害調整は容易でない。海業を成立させるためには、組合や地域が連携し規模を大きくし付加価値を生み出す取り組みが課題となっていた [7]。

サーフ 90 の三崎会場では、三崎漁港・新港ふ頭に、海産品の直販所やシーフードレストランが開設され [7]、約 2 か月間で 26 万人以上が訪れた [11]。期間中出店したシーフードレストランを、イベント終了後も漁協婦人部が引き続き経営していくことが計画された [14]。1991 年、県・三浦市・民間の出資によって株式会社三浦海業公社が設立され、市の施設である「みさき海業センター」と「新港海業センター」の管理業務を担うこととなった。また、魚市場跡地に催事会場施設を発展させた集客施設として [11]、産直施設を核とした多目的集客施設「三崎フィッシャリーナ・ウオーフ（愛称うらり）」が 2001 年（平成 13）にオープンし、毎年 100 万人以上の観光客が訪れ、地域の産直センターの年間総売上が 10 億円を超えるなど、地域経済に大きな影響を与えている [15]。

また、サーフ 90 では、食品・衣料・雑貨等のオリジナルグッズを製造、会場で販売するなど地域ブランド開発が試みられたが、1990 年（平成 7）6 月には、県やサーフ 90 に参加した 13 市町と商工会議所・商工会によって「湘南ブランド商品開発協議会」が設立され、審査によって認定された商品は「SEILALIES」という湘南ブランドを用いることができるようにした。1994 年度（平成 6）には 32 社 59 点の商品が認定されたが、販売額は約 1 億 1 千万円に留まった [16]。

## **3）横断的な県土管理の体制（環境美化、安全管理）**

1991 年（平成 3）、サーフ 90 を契機として、相模湾沿岸 13 市町、企業などの共同で設立されたのが「かながわ海岸美化財団」である。この財団は、茅ヶ崎市に事務所を置き、

湘南の海ごみの回収・処理事業をはじめとする様々な活動に支援を提供している [17]。海岸清掃費用は県と沿岸市町で折半し、清掃は財団が一元的に実施するという仕組みとすることで、行政区域を越えた一体的な清掃が可能となった。通常清掃は県と市町村で折半、処理は市町の負担、海岸砂防林や河川河口部、台風後の緊急清掃は県の負担と、しくみも明確にされ効果的な海浜地域の管理が実現されている [18]。

サーフ協会はイベント後に「サーフ 90 交流協会」として再編成され、ライフセービング活動や海・浜の利用調整ルールづくり活動、マリン VHF 海岸局運営など、海岸地域の安全管理のための活動を継続した [9]。1999 年（平成 11）には一定の役割を果たしたとして解散したが、茅ヶ崎、藤沢、鎌倉ではその役割を引き継ぐ形でライフセービングクラブが設立され [19]、これまで海の家組合などのアルバイトのライフセーバー頼りだった [7] 水難救助体制を充実させることとなった。

また、イベント期間中、江の島灯台を送信所としたコミュニティエフエム局「サーフ 90 エフエム」が開設され、イベント期間中の交通情報など地域に特化したメディアとしての試みが行われたが、これを母体として 1995 年（平成 7）「藤沢エフエム放送株式会社」が設立され、翌年には「レディオ湘南」が開局し観光情報や地域の交通情報を提供している他、藤沢市、茅ヶ崎市、寒川町と防災協定を結び地域の防災ラジオの役割を担っている [20]。

## まとめ

高度成長期から成熟期に移行する中、県土利用の問題は首都圏における開発圧力への対応から、内発的な地域づくりへとシフトしてきた。「ベルト」や「軸」という地域固有の県土構成の枠組を土台に、社会・経済や都市的な機能を連携し一つのまとまりとして整備する、県土利用を方向付けたのが「(第二次) 新神奈川計画」である。

県土を一つのまとまりとした内発的な地域づくりを進めるには、二つの課題が存在する。一つは、各種土地利用に関する法制度が錯綜しており、広域を対象とした地域横断型の総合的な整備や環境保全と開発を一体とした地域づくりを行うための制度が整っていないこと。もう一つは、地域社会や経済において、観光客、漁業者、レクリエーション関連事業者など多様な主体が関与し、産業対生活、観光客対漁業などの二項対立を超えた多面的な問題解決が求められることである。広域的に連担する県土の中心的骨格地域の一つである「相模湾沿岸地域」においては、県は「湘南なぎさプラン」で保全と開発を一体とした総合的な整備の、「海・浜の秩序ある利用計画」で多様な主体の調整と連携の指針を示した。

しかし、縦割りの制度の枠を超えた沿岸空間との関わり方や、利害の対立する多様な主体が絡む問題を解決するには在来の政策手法を超えた取組が必要となった。このため行われたのが、実際に期間限定のイベント（「サーフ 90」）という場を設け、関連主体が一堂に参加する中で実際にプロトタイプを試行し利用調整を行って、実行上の課題を解決し後々も共有されるルールを生成するという、参加型施策形成の新しい方法である。その結果、地域横断的な県土管理の仕組みと組織体制（利用規範、環境美化、安全管理）や新たな地域経済モデル（海業）という、地域経営のモデルを残した。こうした参加型施策形成と横断的地域経営という、県土に根差した新たな地域《システム》の定着と拡大が期待される。

## 参考文献

- [1] 磯崎初仁「神奈川県における土地利用調整システムの成立と展開」『中央大学法学新報』2015
- [2] 「21世紀を目指して 改訂新神奈川計画素案（上）」『神奈川新聞』朝刊, 1985. 10.20
- [3] 神奈川県「第二次新神奈川計画 かながわ・くにづくり」1987
- [4] 藤野ふるさと芸術村メッセージ事業推進委員会編「FUJINO ART MESSAGE 県の提案から町が芸術に舵を切る。芸術村誕生の原点を探る／山崎征男さん」<https://fujino-artmessage.com/future/message1> [参照: 2023.10.20]
- [5] 苦瀬博仁、高橋洋二「ウォーターフロント開発における計画手順と計画課題」『日本沿岸域会議論文集』1992, pp. 33-41
- [6] 近藤貴弘他「海岸の通年利用を目的とした地方自治体の試みと対策」『情報科学論文集』2008, Vol. 22, pp. 25-30
- [7] 「迫る SURF' 90①～⑨」『神奈川新聞』朝刊, 1990. 4. 17～25
- [8] 印部里菜子他「PFI 手法を導入した都市公園整備に関する研究」『都市計画論文集』2010, No.45-3, pp. 799-804
- [9] 内山俊治「マリンスポーツの視点から 相模湾における海面利用秩序の形成に向けて」『日本水産学会誌』1996, 巻 62-5, pp. 820-821
- [10] 社団法人相模湾アーバンリゾート・フェスティバル 1990 協会「SURF'90 白書」1991
- [11] 「サーフ各会場からの報告①～⑤」『神奈川新聞』朝刊, 1990.10. 11～16
- [12] 山崎一真著「社会実験 市民協働のまちづくり手法」東洋経済新報社, 1999, p. 175
- [13] 浪川珠乃他「沿岸域管理主体問題と漁業者の役割 — 神奈川県平塚市を事例に —」『沿岸域学会』2008, 巻 20-4, pp. 39-52
- [14] 「社説 サーフ' 90 は何を残したか」『神奈川新聞』朝刊, 1990.10.14
- [15] 三浦ロータリークラブ「(株)三浦海業公社専務取締役四宮利雄氏 インタビュー」『週報 2011.2.24』<http://www.miura-rc.jp/news/2404.pdf> [参照: 2023.10.20]
- [16] 佐藤志乃「地域振興策としての湘南ブランド商品開発事業: その評価をめぐる行政と参加企業の見解の相違」『経済地理学年報』2000, 巻 46-2, pp. 59-80
- [17] 海津ゆりえ「市民ネットワークによる海辺のまちの SDGs の実現に向けて」『湘南フォーラム』2021, No.25, pp. 91-107
- [18] 「かながわ海岸美化財団」<https://www.bikazaidan.or.jp> [参照: 2023.11.19]
- [19] 「サーフ 90 茅ヶ崎ライフセービングクラブ」<http://surf90.jp> [参照: 2023.11.19]
- [20] 「レディオ湘南」<https://www.radioshonan.co.jp> [参照: 2023.11.19]