

## 第 章 パブリックアクセスの概念等

### 第 1 . パブリックアクセスの概念

#### 1 . 海外における考え方

##### ( 1 ) アメリカの例

##### ( 概念形成の経緯 )

パブリックアクセスの先進国・アメリカ合衆国で、その概念や法的権利の確立に大きな役割を果たしたのが、カリフォルニア州のサンフランシスコ湾を巡る一連の取組である。

サンフランシスコ湾では、19世紀以降続けられた湾の埋立によって、湾の3分の1が消失するなど、沿岸域の環境悪化が進んでいた。こうした中、1961年には「サンフランシスコ湾を救え！市民連合」が組織化されるなど市民運動が起こり、この運動の中から、湾を一体のものとして取り扱う総合的な管理計画の策定とその実行のための行政機関を必要とする理論が確立され、1965年にカリフォルニア州議会で成立したマクアティア・ペトリス法につながっていく。この法律は、3年間の期限内に「サンフランシスコ湾計画」(San Francisco Bay Plan)を策定する機関として「サンフランシスコ湾保全開発委員会」(BCDC)(注1)を設立し、同時にその間の湾域の開発の暫定的な許認可権をBCDCに委任した。1969年には、この法律の修正法が発効され、BCDCが策定したサンフランシスコ湾計画に法的拘束力が与えられ、BCDCも恒久化された。

また、BCDCが恒久化された後、カリフォルニア州の沿岸域全体にわたって開発規制を行う法案が、議会に3度提出されたが、いずれも成功しなかった。そこで沿岸域法の成立を目指して、環境保護団体であるカリフォルニア沿岸域同盟が結成され、法案が議会に3度目の失敗に終わろうとしていたとき、議会での攻防に見切りをつけ、市民発議(initiative)に取り組んだ。この法案はサンフランシスコ湾での経験をモデルとして起草され、1972年に住民投票(注2)によって承認された。それから4年間に、沿岸域計画が策定され、議会に大幅な修正と一度の否決を経て、1976年に沿岸域保全法(カリフォルニア州法)が制定されるとともに、カリフォルニア州沿岸委員会(CCC)(注3)が設立された。

こうしたカリフォルニア州における1965年以降の経験と成功を大きなきっかけとして、1972年には連邦法である沿岸域管理法(Coastal Zone Manegement Act)が制定され、合衆国は沿岸域管理の先進国としての評価を受けるようになった。

##### ( 定義と特徴 )

パブリックアクセスは、前述のような取組の成果として形成されたコンセンサスである。アメリカ合衆国の海岸線の多くは日本と異なり民間の所有となっている。このため、海を望む景勝地や浜辺が私有され、また企業や工場に臨海部が占有されているなどの状況により、1965年当時には、サンフランシスコ湾内の海岸線の内わずか10

マイルしか市民がアクセスできない状況であったといわれている。

したがって、カリフォルニア州憲法（第 10 条第 4 節）において、「パブリックアクセス」については、「本州の航行可能な水域へアクセスする公衆の権利（the public's right to access to the state's navigable waters）」として記されている。

しかし、実際には非常に広い意味でとらえられており<sup>(注4)</sup>、例えば、沿岸域は全州的な資産であるという認識から、民有地にも私権を制限する方向で拡張されている。しかも、物理的に到達できるだけでは十分ではなく、訪問者を制限しかねない駐車場問題<sup>(注5)</sup>、視覚的アクセス、高齢者居住への配慮なども含まれている。

## (2) フランスの例

フランスにおいては従前から海岸における私的占有を排除することが通例であった。すでに、1858 年には行政裁判の最上級機関である国務院が、海浜への自由でかつ料金を払う必要のないアクセスの原理を確認している。

今日に繋がる流れとしては、1960 年代のバカンス需要の飛躍的増大に伴って、沿岸観光開発が進み、一部海浜の私物化に対する批判などがあり、1970 年代の政府通達の中でパブリックアクセスの確保が明言されてきた。また、1976 年の都市計画法典においては、「海岸公物に面する私有地の所有者は歩行者の通行を保証するため幅 3 m の通行路の負担を課す」とされている。

1986 年に定められた「沿岸域の整備、保全及び開発に関する法律」においても、パブリックアクセスの確保は主要な目標とされた。

## 2. 我が国におけるパブリックアクセスの考え方

我が国における公衆の海浜利用の権利については、1970年代に「入浜権訴訟」で提起されたが、判決は「反射的利益」(注6)との見解であり、アメリカ合衆国などのような「公衆の権利」の考え方は、これまでのところ取り入れられていない。

我が国において「パブリックアクセス」が論じられるようになったのは、1980年代の都市臨海部のウォーターフロント開発等に伴うものであった。

これは、高度経済成長期の臨海部の埋立等により、都市住民が海を身近に感じられなくなっている状況が進んでいる中で、再び住民の水際線へのアクセスを確保し、親水空間を整備することにより、海を身近に感じることでできるウォーターフロント開発をおこなうことが必要となったためでもあった。

我が国においては、前述のアメリカ合衆国等を参考に様々な取組が行われているが、パブリックアクセスの定義については、明確に統一されたものはない。幾つかの文献から定義の例を紹介すると表1-1のとおりであり、内容的には、それぞれ微妙に異なるが、かなり共通するところが多い。

最大公約数的には、「21世紀の国土のグランドデザイン(1998年,国土庁)」の説明(注7)にあるように、

「人々が海辺にたどりつくための道路等の手段と、たどりついてからそこで憩い、遊ぶことができるような海辺環境を包括した概念。具体的には、水際線へのアクセス、水際線に沿ったアクセス、景観(視覚)上のアクセスを包括するものである。」

が概ね該当し、換言すると

魅力ある海辺

海辺へのアクセシビリティ

に集約できるといえる。(注8)

さらに、これらをパブリックアクセス向上の観点からいくつかの側面に分割すると、パブリックアクセスを実現する構成要素として、次の5点をあげることができる(次頁の図を参照)。

- (1)魅力ある水辺空間
- (2)水際線にそったアクセス(親水性;ラテラル・アクセス lateral access)
- (3)水際線へのアクセス(接近性;ヴァーティカル・アクセス vertical access)
- (4)景観(視覚)上のアクセス(景観;ビジュアル・アクセス visual access)
- (5)水辺空間と交通拠点とのネットワーク

本調査においては、こうした定義例を考慮して、現状把握と評価を進めていくこととする。

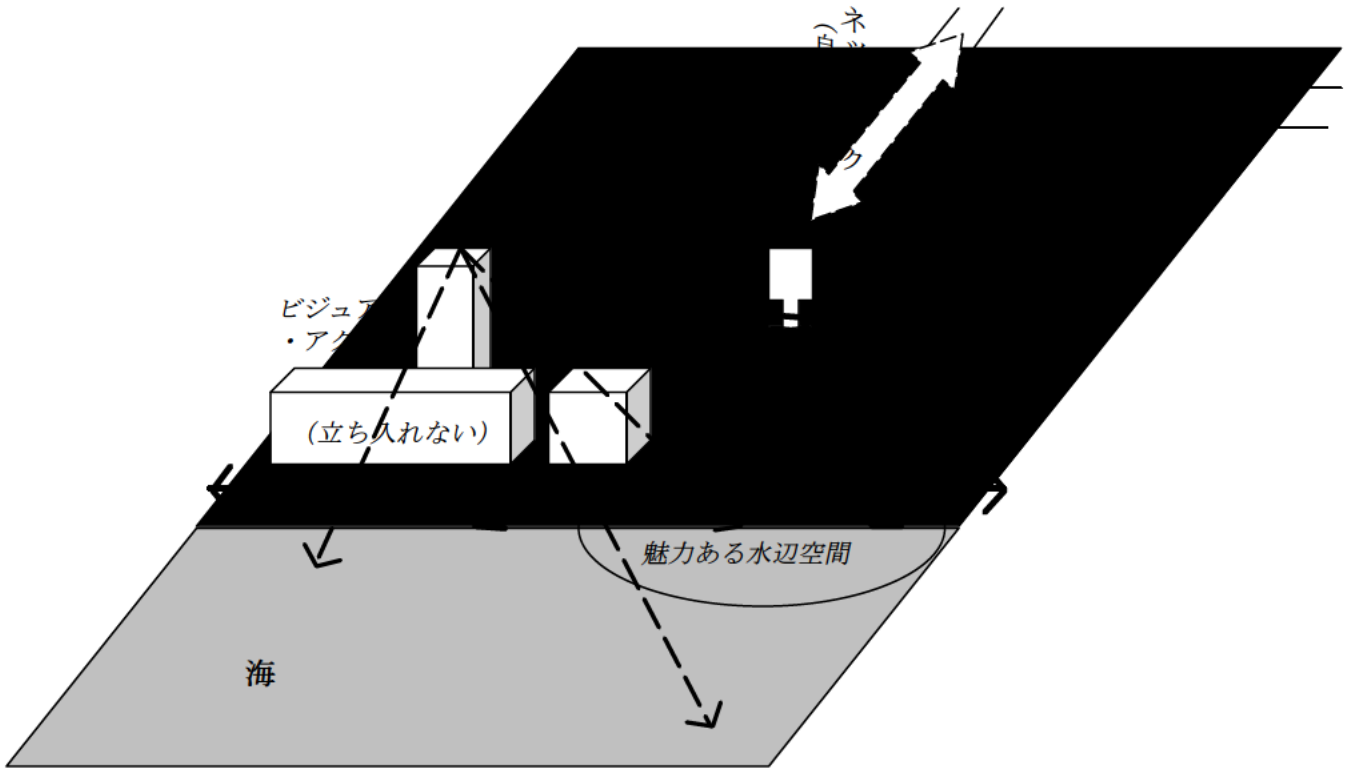


図 1-1 パブリックアクセスの構成要素のイメージ

表1 - 1 我が国における定義の例

文 献 名	定 義 の 概 要
21世紀の国土の グランドデザイン (1998年,国土庁)	人々が海辺にたどりつくための道路等の手段と、たどりついてからそこで憩い、遊ぶことができるような海辺環境を包括した概念。具体的には、水際線へのアクセス、水際線に沿ったアクセス、景観（視覚）上のアクセスを包括するものである。
港湾におけるパブリックアクセス整備調査(1994年,運輸省)	港湾におけるパブリックアクセスは、一般の人々が海や港へ自由に、安全に、かつ快適に行き来し、海や港の本来有する魅力を十分に享受する（楽しむ）こと。
ミチゲーションと第3の国土空間づくり(1997年,水環境創造研究会,共立出版)	<p>アクセスの種類には、内陸と結ぶ道路のほか、これらと分離した水辺に沿ったラテラル・アクセス、水辺に向かうヴァーティカル・アクセス、視覚で海を楽しむビジュアル・アクセスなどがある。また、アクセスは、臨海部のにぎわい施設や、駅、バス・ターミナルなどの拠点とネットワークすることが求められる。</p> <p>さらに、ネットワークに加え、水際の質を高める必要があり、水際活動に対応し、居心地がよく、安全で、水辺の魅力を活かした楽しめる空間づくりが求められる。 &lt;引用者による要約&gt;</p>
国土総合開発事業調整費「大阪湾ベイエリア沿岸域のパブリックアクセス整備計画調査」報告書(1999年・2000年,国土庁・水産庁・通商産業省・運輸省・建設省)	<p>【国土庁 大都市圏整備局】 市民(=パブリック)が海辺に安全かつ快適に近づく(アクセスできる)ようにすることであり、海辺に近づく、魅力ある海辺を創る、海辺をつなく、の3点に集約できる。 &lt;引用者による要約&gt;</p> <p>【水産庁 漁港部】 人々が海辺にたどりつくための道路等の手段と、たどりついてそこで憩い、遊ぶことができるような海辺環境を目指した概念とする。具体的には 海辺へのアクセス、水際線に沿ったアクセス、景観(視覚)上のアクセス等、物理的・精神的アクセスを包括するものである。</p> <p>【通商産業省 近畿通商産業局】 ベイエリアの物理的、心理的、法規制面でのバリアを除去し、人々が容易にウォーターフロントにアクセスできるようにすることにより、ウォーターフロントと都市の関係性を回復し、これにより都市の人、モノ、情報、産業、文化等のあらゆる価値がウォーターフロントにアクセスし、様々なアクティビティを創造することである。 &lt;引用者による要約&gt;</p> <p>【運輸省 第三港湾建設局】 人々が行きたくなるようなウォーターフロント(=水際空間)を創造し、そこへ行くことのできるルートを確保することにより、沿岸域における新たな活力を生み出す契機づくりを行うものとする。さらに、その背後に広がる都市空間との連携を強化していくとともに、港湾が半円状に連担した地域特性を生かした機能分担を進めることにより、人々に大阪湾ベイエリア沿岸域が持つ自然の豊かさや港湾機能の重要性を再認識してもらうものとする。</p> <p>【建設省 建設経済局/近畿地方建設局】 水辺を人々にとって近づきやすい空間にしていく(近づく水辺へ)、人々を魅き付けるような水辺空間にしていく(近づくに足る水辺へ)。 &lt;引用者による要約&gt;</p>

### 3. 伊勢湾沿岸域におけるパブリックアクセスを考える際の視点

伊勢湾沿岸域においてパブリックアクセスを考えるに当たっては、「21世紀の国土のグランドデザイン」における「パブリック・アクセス」の概念を基本とし、「伊勢湾再生ビジョン策定調査報告書」(平成13年3月)における戦略プログラムとしての位置づけと、伊勢湾沿岸域の現状を踏まえ検討を深めることとする。

「伊勢湾再生ビジョン策定調査報告書」においては、戦略プログラムの一つとして「ベイ・アクセシビリティ・プログラム」を掲げ、水際線へのアクセス向上を一つの課題としている。この中で、「幸いにも伊勢路に暮らす私たちはその気になれば伊勢湾と触れ合うことが比較的容易な地理的空間の中で暮らしています」と伊勢湾沿岸域の地勢的特徴に触れ、「水際線へのアクセスを確保することにより、伊勢湾との日常的な関わりや触れ合いの場を再生していくことが必要」と記している。

このように、本県の伊勢湾沿岸域においては、一部の港湾部を除き比較的容易に海辺にアクセスできる状況にあるにもかかわらず、県民と海との関わりが希薄になってきていることが、パブリックアクセスを考察する際に重要な視点と考えられる。

一方、これまでの我が国における「パブリックアクセス」が、大都市臨海部における開発計画とワンセットで議論されることが多く、本県のような白砂青松のイメージの残る海辺における「パブリックアクセス」については問題にされることが少なかったため、どのような観点から捉えるべきかが本調査の課題でもある。

この点で、日仏会館研究員(シマール・フランソワ氏)による次の指摘は核心をついており、伊勢湾と触れ合うことが比較的容易な状況にある本県として謙虚に受け止めるべきであろう。

すなわち、「日本で現在“課題”とされているのは海岸のパブリックアクセスを“いかに整備するか”ということであるが、本当の問題は、それ以上に“どういった海岸”にパブリックアクセスを考えるかということである。本来の目的は、景観の良い海岸に入って、それぞれの時を過ごす為にパブリックアクセスの意味がある」と述べ、さらに、都市化された海岸と、都市化されていない海岸の2つのタイプのパブリックアクセスをあげて、都市化されていない海岸においては、「日本人にとって非常に難しく、苦手の分野の様である。基本的には決して、複雑な施設を造る事ではなく、簡単な開発で充分であり、いかに、そこで、人々が自由に出入りをし、その場所の自然を楽しむことができるか、ということである。」と述べている。(注9)

こうした傾向と指摘を踏まえると、海辺へ住民がアクセスし楽しめる状況を優先して、沿岸域利用を考えることが重要であり、その中で産業活動との調整、生態系保護との調和など様々な課題を克服することこそ今日的課題である。このため、沿岸域管理について、様々な関係者(ステークホルダー)との協働を深めることが求められており、パブリックアクセスの具体的な向上策についても、そうした中で十分な議論を経て決定される仕組みが必要とされている。

(注1)

サンフランシスコ湾保全開発委員会(BCDC ; San Francisco Bay Conservation and Development Commission)

マクアティア・ペトリス法(1965年)によって設置された委員会で、サンフランシスコ湾の環境資源を守るため、「サンフランシスコ湾計画」を策定し、湾岸地域(湾岸線から陸域100フィート(30.4m)を含む)についての埋め立て、開発の許可権限を有している。構成は、州政府、地方自治体(郡・市)及び連邦政府等から任命された27名。

(注2)

法定数以上の署名を添えて提出された法案は、議会の議決によらず全有権者の直接投票で成立させることが出来る仕組みがある。これを市民発議(initiative)という。

(注3)

カリフォルニア州沿岸委員会(CCC ; California State Coastal Commission)  
1972年カリフォルニア州の住民投票にかけられた Proposition 20 ; Coastal Initiative は55%の賛同で承認され、CCCが設置された。CCCでは1975年末までに全州の沿岸域計画を立案し、これに基づいて、1976年 California Coastal Act が制定され、CCCも恒久機関となった。6つの地域委員会と州委員会で構成される。

(注4)

出典「都市とウォーターフロント」(都市文化社1988)

(注5)

駐車場が1台分の住宅の建築は許可されない。理由は、1世帯あたり2台以上の車を所有するアメリカでは、居住者による路上駐車により、来訪者の路上等への駐車を阻害し、結果的に海浜を訪れる機会をそぐからとされる。

(注6)

反射的利益

長浜町入浜権訴訟(松山地裁1978年5月29日判決)においては、付近住民が海水浴場に建設される漁港築造の差止めを請求し、その中で生存権、環境権及び入浜権を主張した。これに対し判決は、入浜権の主張を否定し、「海水浴場たる一定の海岸及び海面は、国が管理する自然公物であって、付近住民等において海水浴をなしうるのは、国がその利用を許していることの反射的效果であって、付近住民等が海水浴をなす権利を有するのではない」とした。

(注7)

「21世紀の国土のランドデザイン」(平成10年3月)資料編「用語解説」から

(注8)

我が国における「パブリックアクセス」の定義は国土庁(当時)の説明にあるように、海岸への道路等の「アクセス」を含むが、それとともに、人々が憩い、楽しめる海岸環境という面的広がりを含んだ概念である。

(注9)

「沿岸域」(1989年9月 日本沿岸域会議 発行)

(参考)

アメリカ・カリフォルニア州におけるヴァーティカルアクセスは、本来、公道・駐車場等から海岸線までのアクセス(歩行者や自転車などの)を意味する。(すなわち、海岸線に到達するまでに横たわる私有地や企業所有地を、公衆がいかに通ることが出来るかが問題となる)。

一方、ラテラルアクセスについては、平均高潮位線から陸側の一定の幅(25フィート[約7.5m])について、一般市民の利用に供することとしている。