

坂出市沙弥島ナカダ浜等のあり方検討協議会

第 1 次 報 告

平成28年3月

坂出市沙弥島ナカダ浜等のあり方検討協議会

# 目 次

1. 会議の目的及び経過 .....	P1
(1) 会議発足の経緯と目的	
(2) 構成委員及び開催状況	
2. 沙弥島ナカダ浜等の沿革 .....	P5
(1) 周辺環境	
(2) 歴史, 文化財	
3. 沙弥島ナカダ浜等の現状と課題 .....	P8
(1) 法規制及び管理体制	
(2) 利用状況及び活用の事例	
(3) 課題	
4. 今後の方向性 .....	P16
(1) 基本理念, 基本方針	
(2) 最終報告に向けて	
資 料 .....	P19
資料1 沙弥島の歴史略年表	
資料2 沙弥ナカダ浜遺跡の調査履歴	

# 1 会議の目的及び経過

## (1) 会議発足の経緯と目的

坂出市沙弥島にあるナカンダ浜，オソゴエの浜及び遊歩道（以下「沙弥島ナカンダ浜等」とする。）は，歴史，文化，景観及び自然環境において優れた価値を有する貴重な場所でありながら，これまで自然公園法や香川県文化財保護条例を除いては，その利用について規制するものがなかった。

そのため，近年の社会状況の変化により利用形態も大きく変わる中で，ごみの不法投棄や利用者間のトラブル，大音量で音楽を流すこと等の問題が発生し，市民からの苦情や適切な対応を要望する声が大きくなってきた。

そこで，学識経験者，地元関係者及び公募による市民代表を交えた「坂出市沙弥島ナカンダ浜等のあり方検討協議会」（以下「協議会」とする。）を設立し，これらの現状についてどう対応するべきか以下の3点について協議することとした。

- ① 沙弥島ナカンダ浜等の現状を調査すること
- ② 沙弥島ナカンダ浜等の利用方針を協議，検討すること
- ③ ②の利用方針に基づいて，適切な管理運営をするための具体策を協議，検討すること

## (2) 構成委員及び開催状況

協議会の委員については，任期を2年とし，10人以内で組織している。

- ① 学識経験者
- ② 地元関係団体の代表者
- ③ 公募により選出された者
- ④ 関係行政機関の職員
- ⑤ 社会教育委員
- ⑥ その他教育委員会が必要と認める者

委員の選定については，文化財や環境についての学識経験者のほか，広く意見を聞くため市民公募を行い，地元の関係団体として自治会や文化団体の代表者等で構成している。

坂出市沙弥島ナカダ浜等のあり方検討協議会 委員一覧

○委員

平成28年7月4日現在

氏名	役職	選出母体	備考
藤井 雄三	会長	坂出市文化財保護審議会	学識経験者
入口 邦子	副会長	坂出市社会教育委員	社会教育委員
原 直行	委員	香川大学経済学部	学識経験者
高尾 義明	委員	沙弥自治会	地元関係団体の代表者
中山 博道	委員	坂出市万葉を歩く会	地元関係団体の代表者
古田 桂子	委員		公募により選出された者
要 隆	委員		公募により選出された者
奴賀 憲次	委員	坂出市観光協会	その他教育委員会が必要と認める者
大久保徹也	委員	徳島文理大学文学部	学識経験者 平成28年7月4日委嘱

※ 任期：平成27年6月29日から2年間

○事務局

氏名	役職
國重 英二	坂出市教育委員会 教育長
浦田 俊一	〃 教育部長
谷本 秀子	〃 文化振興課長
森 毅彦	〃 生涯学習課長
今井 和彦	〃 文化振興課主幹
宮川 滋義	〃 文化振興課副主幹
三好 亮太	〃 文化振興課主事

平成 27 年度 坂出市沙弥島ナカンダ浜等のあり方検討協議会 開催経緯

回次	開催年月日・場所	会議の内容
1	平成 27 年 6 月 29 日 (月)  坂出市海の家	<p>&lt;協議事項&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・委員への辞令交付及び会長，副会長の選出</li> <li>・現地視察及びナカンダ浜等の歴史や現状についての報告</li> </ul> <p>&lt;会議の結果&gt;</p> <p>現地の利用状況や他市の事例についての調査を行うこととした。</p>
2	平成 27 年 8 月 10 日 (月)  坂出市海の家	<p>&lt;協議事項&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者の状況調査及び他市の事例についての報告</li> <li>・今後の方向性について</li> </ul> <p>&lt;会議の結果&gt;</p> <p>レジャー的な活用よりも，景観，環境や文化的な面を重視し，それらを保護することで後世に継承するという方向性を決定し，そのために今後は規制も範疇に検討していく必要があるとした。</p>
3	平成 27 年 9 月 15 日 (火)  坂出市教育会館 2 階大会議室	<p>&lt;協議事項&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・今後のスケジュールについて</li> <li>・基本理念・基本方針について</li> </ul> <p>&lt;会議の結果&gt;</p> <p>利用規制を盛り込んだ条例制定について，平成 29 年 3 月に公布，4 月から施行というスケジュールを承認し，基本理念・基本方針について修正案が示した。</p>
4	平成 27 年 11 月 26 日 (木)  坂出市教育会館 1 階会議室	<p>&lt;協議事項&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・スケジュールの変更について</li> <li>・基本理念・基本方針の修正について</li> <li>・第 1 次報告 (案) の目次について</li> <li>・利用規制について</li> </ul> <p>&lt;会議の結果&gt;</p> <p>平成 29 年 4 月からの条例施行について，利用者への</p>

		周知期間を設けるため、公布の時期を平成 29 年 3 月から平成 28 年 6 月に早めることが決定され、基本理念・基本方針についても再度修正案を了承する。また具体的に規制すべき事項についても素案を示した。
5	平成 28 年 1 月 5 日 (火)  坂出市教育会館 2 階大会議室	<協議事項> ・ 条例 (案) 及びパブリックコメント募集について <会議の結果> 規制すべき事項等を盛り込んだ条例 (案) と、それらの概要案として市民の意見を得るためのパブリックコメントの実施 (平成 28 年 1 月 29 日～2 月 29 日までの 1 カ月間) を決定した。
6	平成 28 年 3 月 2 日 (水)  坂出市教育会館 2 階大会議室	<協議事項> ・ パブリックコメントの結果について ・ 条例 (案) について ・ 第 1 次報告 (案) について

## 2. 沙弥島ナカンダ浜等の沿革

### (1) 周辺の環境

坂出市沙弥島は市の北西に位置する小島であるが、昭和 42 年の番の州埋め立てにより、現在では陸続きとなっている。

現在の世帯数は 35 世帯、常住人口は 79 人（平成 28 年 2 月現在 坂出市統計より）であり、子供の人口減少により沙弥小中学校は平成 17 年に休校、平成 22 年に廃校となっている。

このように人口も少なく面積も狭い地域であるが、瀬戸大橋及び瀬戸内海を一望できる景観の良さなどから公共施設が多い。

昭和 50 年に供用を開始した野外活動施設である「坂出市海の家」は、市内では唯一の宿泊ができる公共施設である。

昭和 63 年の瀬戸大橋開通とともに瀬戸大橋架橋記念博覧会が開催された旧塩田跡地は、その後「瀬戸大橋記念公園」として利用され、サッカー場やターゲットバードゴルフ場も併設されている。

このほかにも、昭和 63 年供用開始の文化施設「坂出市万葉会館」、遺族より作品の寄贈を受け平成 17 年に開館した「香川県立東山魁夷せとうち美術館」等があり、文化的な面では恵まれた環境にある。

また、ナカンダ浜からオソゴエの浜という島北側の浜辺と、沙弥島北端にあたる長崎鼻から城山の尾根上を通過する場所には遊歩道が設けられ、多くの人が散策に訪れている。

ナカンダ浜の南に位置する「旧沙弥小中学校」は、前述のとおり既に廃校となっているが、建物自体は地元の要望もあり今も残されている。この校舎及びナカンダ浜は、瀬戸内国際芸術祭の会場としても利用されており、沙弥島会場全体での数値ではあるが、前回平成 25 年の会期の際には、約 7 万人という大変多くの来場者が訪れている。

### (2) 歴史、文化財

#### ① 沙弥島の歴史

沙弥島の歴史は古く、人間活動の痕跡自体は、発見された石器から後期旧石器時代にまで遡る。また、沙弥ナカンダ浜遺跡からは、縄文時代前期末の土器が出土しており、この頃には人々の生活の場となっていたようである。その後、弥生時代後期～古墳時代にかけては土器を用いた製塩業が盛んとなったが、江戸時代の初め頃には定住する住民のいない島となっていたようである。

しかし、江戸時代（1651 年）に与島より溝渕庄兵衛外 6 戸の住人が移住をはじめ、生業を廻船業から漁業へ転換しながら、塩飽諸島の一島として人名（にんみょう）による自治が行われてきた。

明治 23（1890）年には、市町村制度が施行される中、香川県那珂郡与島村大字砂弥が誕生した後、昭和 28（1953）年に坂出市と与島村が合併したため、香川県坂出市沙弥島となり、現在の行政区画へと落ち着くこととなった。

元々完全な離島として存在していた沙弥島であるが、昭和 42 (1967) 年には番の州の埋め立てによる陸続きとなったことから大きな転機を迎えることとなる。これにより沙弥島は、気軽に立ち寄ることのできる場所となり、島内の海水浴場もより多くの人で賑わう場所となった。

その後は、瀬戸大橋の架橋計画を契機とし、施設の設置や園地の整備等が行われ、坂出市が誇る文化の地として、国民文化祭、瀬戸内国際芸術祭等の舞台、会場として利用されている。

## ② 沙弥島の遺跡

### (ア) 沙弥ナカダ浜遺跡

沙弥島には数多くの遺跡が存在している。中でも沙弥ナカダ浜遺跡は、縄文時代前期末から古墳時代までの遺構、遺物を擁する複合遺跡であり、特に弥生時代後期から古墳時代にかけての製塩遺跡として、2 基の製塩窯 (炉) が発見されるなど貴重なものであるため、平成元年には香川県の史跡に指定されている。

また、この遺跡に関しては公共開発に対し、遺跡の保護を求める全国規模の反対運動が起こったことでも知られている。

この反対運動は、昭和 61 年に市が伝統文化芸能保存伝承施設として「(仮称)ふれあい会館」の建設をナカダ浜で計画したことに対して起こったもので、香川県文化財保護協会坂出支部による陳情に端を発し、日本考古学協会、文化財保存全国協議会、考古学研究会なども反対運動に加わることとなった。市は「遺跡を保護するために核となる施設を作る」として、建設の前段となる発掘調査を実施するなど強硬な面も見せたものの、万葉学者である故犬養孝氏や、本市出身の文学者故中河与一氏も「何とかして島の原形を残しておくことが坂出千年の計として為政者の心すべきこと、保存運動を続ける人たちの健闘を祈る」など反対の立場を表明するに至り、当地での計画を断念、建設位置をナカダ浜から西ノ浜の東側へ移すこととなった。

こうして開発から守られることとなった沙弥ナカダ浜遺跡であるが、これまでに 9 回の発掘調査が行われている。ただし、どの調査も小規模もしくは点での調査に留まっているため、その全容については未だ明らかでない部分も多く、今後の本格的な調査が待たれる。

### (イ) その他の遺跡

沙弥ナカダ浜遺跡の西側にある城山の山頂付近には、古墳時代後期の横穴式石室を持ち、金環等の遺物が見つかっている白石古墳がある。ナカダ浜を見下ろす場所にあるため、製塩集団の指導者との関係が想定されるが、詳細な調査は行われていない。この城山では他に長崎鼻と小タンポに石棺が見つかっており、長崎鼻石棺は調査の結果、弥生時代後期のものと考えられている。また、山頂部より少し南の峰に広がる二重の段差を持つ平坦地は、塩飽水軍の砦跡ではないかと考えられている。

沙弥島の南側には吉野山という丘陵があり、ここでも多数の古墳が確認されている。

その中でも最大のもは古墳時代中期の方墳である千人塚（香川県指定史跡）である。千人塚の周囲には小規模な墓が散在していることが古くから知られており、千人塚の陪塚ではないかと推定されていた。しかし、平成 8, 9 年度の発掘調査により、千人塚とは時期が異なり多くが古墳時代後期のものであることが明らかとなった。形態についても、方形配石遺構 2 基、竪穴小石室 5 基、横穴小石室 1 基、石蓋土坑墓 1 基に箱式石棺 2 基と多種にわたる。

千人塚は吉野山の北の峰にあるが、この少し南から西にかけて沙弥島古墳群という 4 基の横穴式石室が確認されている。千人塚周囲にある横穴小石室と比べると大きいですが、石室の規模としては決して大きなものではない。千人塚では見つかっていない製塩土器を持つなど、副葬品の面からも非常に近い位置にありながら、千人塚及びその周囲の古墳群とは性格の異なる被葬者の墓といえる。

### ③ 文化遺産

沙弥島の歴史文化を物語るものとして、柿本人麻呂と理源大師という二人の人物を忘れてはならない。

柿本人麻呂は『万葉集』の代表的歌人であり、沙弥島において死者を悼む長歌 1 首と短歌 2 首を残している。島にはその死者が漂着していたとされる「人麻呂岩」の伝承があるものの、あまり着目されてこなかった。これを憂慮し、記念碑を建立したのが故中河与一氏である。与一氏はナカダ浜の東端（のちにオソゴエの浜西端に移される）に柿本人麻呂を建立し、その顕彰に努めた。その除幕式には与一氏の友人でもあった佐々木信綱、萩原朔太郎、碑文の揮毫も行った川田順ら多くの文人が参加している。

また、与一氏自身も小説『愛恋無限』の中で沙弥島を舞台の一つにしていることもあり、オソゴエの浜には「愛恋無限文学碑」が建立されている。この文学碑は柿本人麻呂に比べ小さいが、著名な建築家谷口吉郎が設計を行い、人間国宝藤原啓の手による備前焼の陶板が使われているなど、芸術面でも非常に価値の高いものである。

理源大師聖宝は修験道中興の祖として、また、京都醍醐寺の開祖として知られる高僧で、讃岐の五大師に数えられる人物である。沙弥島にはこの理源大師の誕生伝説があり、それにまつわる「天狗岩」、「たらい岩」、「えなが石」といった伝承地が存在している。

島内一の仏堂である理源大師堂は、かつて母の弔いと民衆救済の願いをもとに理源大師自身が建立したが、その後、島の無人化に伴い荒れ果てていたものを、江戸時代前期に移住を始めた溝渕庄兵衛により再建されたものとされる。

島の南部にある金刀比羅宮も、もとは蛇王権現といい、理源大師により京都の吉野山で退治された蛇を祀っていたという伝承を持っている。島の住民にとっては、柿本人麻呂よりもむしろ理源大師の方が、古の偉人として身近であったようだ。

### 3 沙弥島ナカンダ浜等の現状と課題

#### (1) 法規制及び管理体制

##### ① 香川県文化財保護条例及び文化財保護法

沙弥ナカンダ浜遺跡は前述のとおり香川県指定史跡であり、指定の根拠となっている香川県文化財保護条例には、第 35 条（現状変更等の制限）において「県指定史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、教育委員会の許可を受けなければならない。」と規定されており、具体的には地下遺構を傷めるような行為、掘削や杭打ちは実質禁止されている。しかしながら地下遺構を傷めないような地上での行為については、基本的には規制するものではない。

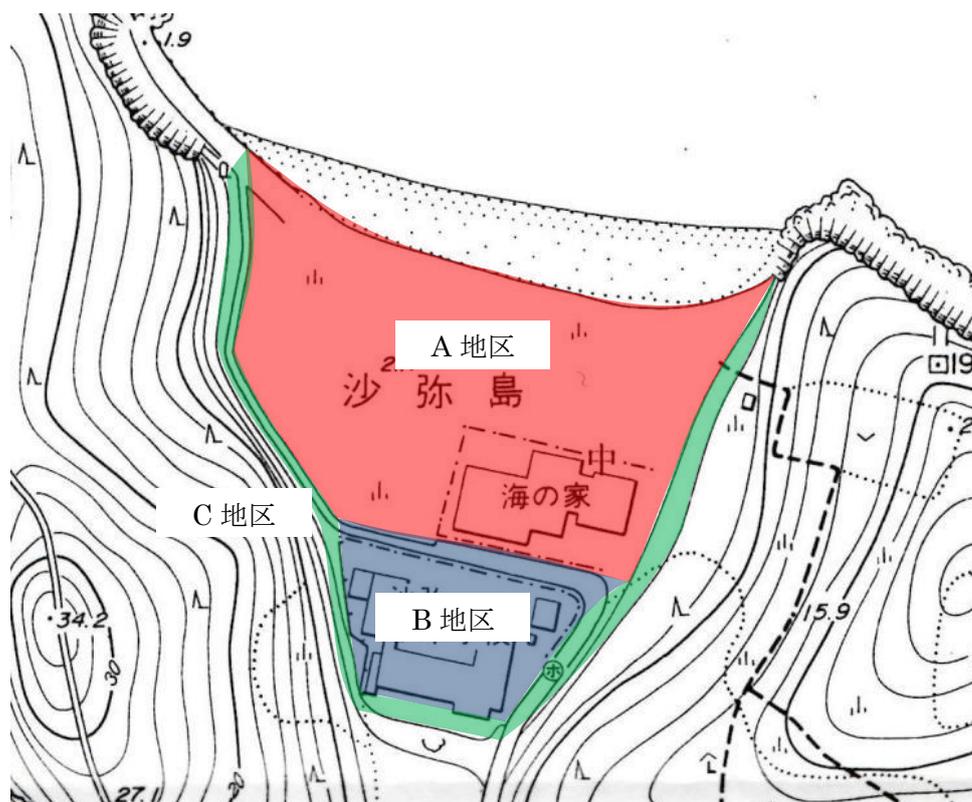
その適用範囲についても県指定範囲内に留まる。ただし、指定範囲外で大規模に土地の形状を変更することにより、指定範囲内にも影響を与えるようなものについては、例外的に適用対象となる可能性もある。

また、沙弥ナカンダ浜遺跡の県指定にあたり、坂出市において保存管理計画を策定している。これは来訪者への対応というよりは、利用方針についての計画であり、史跡指定範囲をさらに A、B、C の 3 つの区分に分け、現状変更の基準と保存・活用方法を定めたものである。

なお、遺跡であることから文化財保護法による制限も受けることとなる。根拠となる条文は同法第 92 条、第 93 条及び第 94 条であり、埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地を発掘しようとする場合には、国の機関等は文化庁長官に通知が必要であり、それ以外の事業主体は、調査のための場合で 30 日前まで、それ以外の場合には 60 日前までに文化庁長官に届け出なければならないとされている。この場合の発掘調査という言葉は、土地の掘削作業全般を含むものであり、届け出先は文化庁長官となっているが、同法施行規則によりそれらの事務は、県教育委員会が行うこととなっている。

こうした文化財保護法による届出、通知義務は、適用範囲こそ同じであるものの、前述の香川県文化財保護条例による史跡の現状変更とは別のものであり、実際に掘削等を行う際には、それが遺跡の保護に関するものであっても、緊急の場合以外は双方の手続きを行わなくてはならない。ただし、遺跡の破壊を防ぐという共通の目的によるものであり、県条例であっても県指定史跡という点について、より厳しく広範に亘る規制がかけられているため、二重に法規制があるからといっても、より広範囲できめ細やかな対応が実現できているとは言い難い。

<沙弥ナカンダ浜遺跡 指定範囲>



<沙弥ナカンダ浜遺跡 保存管理計画>

地区区分	現状変更規制基準	保存・活用方法
A地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状変更は原則として認めない。</li> <li>但し、公益上必要な調査及び工事の実施については、地下遺構への影響を考慮して判断する。</li> <li>「海の家」の改築は、その規模・構造等、地下遺構への影響を考慮して判断する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>遺跡の保存を第一目的とする。</li> <li>現在の「海の家」及び駐車場としての利用方法は暫定的に継続する。</li> <li>現在の土地利用方法が変更になる場合は、史跡としての活用方法を検討する。</li> </ul>
B地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>公益上必要な現状変更に際しては事前に発掘調査を実施し、重要な遺構を確認した場合は別途協議する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校教育の場としての利用方法を継続する。</li> <li>現在の土地利用方法が変更になる場合は、史跡にふさわしい活用方法を検討する。</li> </ul>
C地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>公益上必要な現状変更に際しては事前に発掘調査を実施し、遺構を確認した場合は別途協議する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状のままとする。</li> <li>A、B地区の変更に応じて、活用方法を検討する。</li> </ul>

## ② 自然公園法

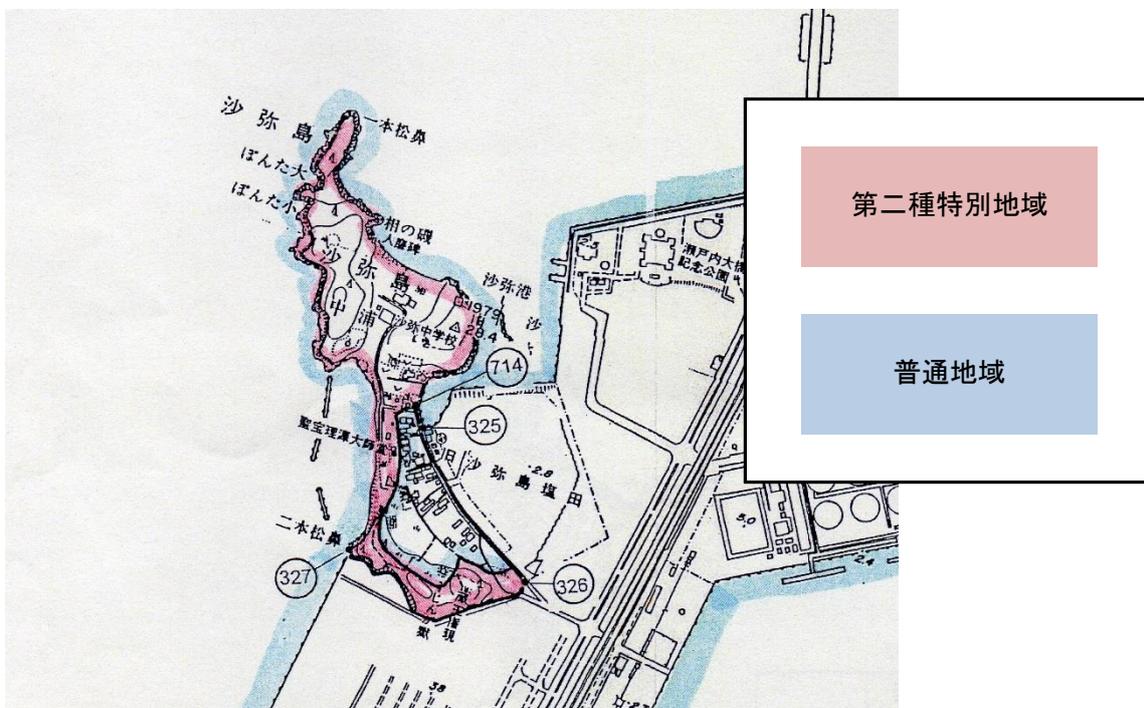
沙弥島は瀬戸大橋記念公園等の埋め立て地域を除き、その全域が自然公園法に規定のある瀬戸内海国立公園の範囲に入っている。瀬戸内海国立公園は昭和9年に雲仙や霧島とともに、日本で最初に国立公園として指定された地域であり、平成26年には指定80周年を迎えた歴史ある国立公園である。また、瀬戸内海という海域を含むため、その面積においても日本で最大の国立公園である。

当然ながらその範囲内においては国立公園としての価値を維持するため、様々な規制がなされている。沙弥島も例外ではないが、その規制のレベルは山間部と集落のある部分とでは異なっており、山間部は（第二種）特別地域、集落の部分は普通地域となっている。

特別地域内の方においては自然公園法第20条の規定により、工作物の新築、改築、木竹の伐採や広告物の掲出等について、環境大臣の許可を受けなければならないこととなっている。さらに、地域ごと（沙弥島の場合は、「瀬戸内海国立公園、香川県地域」）に管理計画が策定されており、上記の許可基準についても細かく取扱方針が定められている。

ただし、これらの規制については来訪者の行為を制限するというよりは、土地所有者や管理者の権限を制限するものであり、例えば火入れ、たき火に関しても、特別保護地区として指定されていない限り許可を要する行為ではない。

<瀬戸内海国立公園 指定範囲図（沙弥島周辺）>



### ③ その他の法規制

沙弥島ナカダ浜等が特別という訳ではないが、ポイ捨てや不法投棄、乱暴な言動や静穏を害するなど他人に迷惑をかける行為については、『坂出市環境美化条例』、『廃棄物の処理及び清掃に関する法律』、『軽犯罪法』等により規制が行われており、罰則も設けられている。

ただし、その立証の難しさなど現実的な理由から、沙弥島ナカダ浜等においてこうした法律による罰則が適用された事例はない。

### ④ 管理体制

沙弥島ナカダ浜、オソゴエの浜、海の家、旧沙弥小中学校及び遊歩道は、その全てが市有地であり、白石古墳広場より北側については、遊歩道周辺の山林も市有地である。

しかし、その管理は場所より県、市が分担して行っており、また、市の中でも担当部署が複数にわたっている。

まず、ナカダ浜、オソゴエの浜及びその周辺の遊歩道、つまり報告書P1で定義している「ナカダ浜等」の部分は、その文化財、文化的価値から市教育委員会文化振興課が管理している。さらに、「ナカダ浜等」においては、昭和63年に国立公園内での公園事業の申請をしており、この公園事業の一環として遊歩道の整備等を実施してきた。日常の管理としては、管理地の清掃や樹木の伐採、夏季の繁忙期における交通警備等を委託して行っている。

ナカダ浜の一部である海の家及びその敷地、並びにナカダ浜の東側にある屋外トイレは、野外活動施設として設置されたという経緯から、市教育委員会生涯学習課が管理している。事業内容はこれら施設の管理委託が主である。

海の家西側にある駐車場、城山内の遊歩道や白石古墳広場は、市より土地の借用を受け、県環境森林部みどり保全課が管理している。事業内容は遊歩道の清掃や枯れ松等樹木の伐採である。

旧沙弥小中学校は、廃校となった後に市の教育財産から普通財産に移され、市総務部総務課の管理となっている。しかし、主に利用されるのは海の家利用者のための駐車場と、瀬戸内国際芸術祭やその関連行事の舞台としてであり、その都度行事担当部署による草刈りや鍵の管理などが行われている状況である。

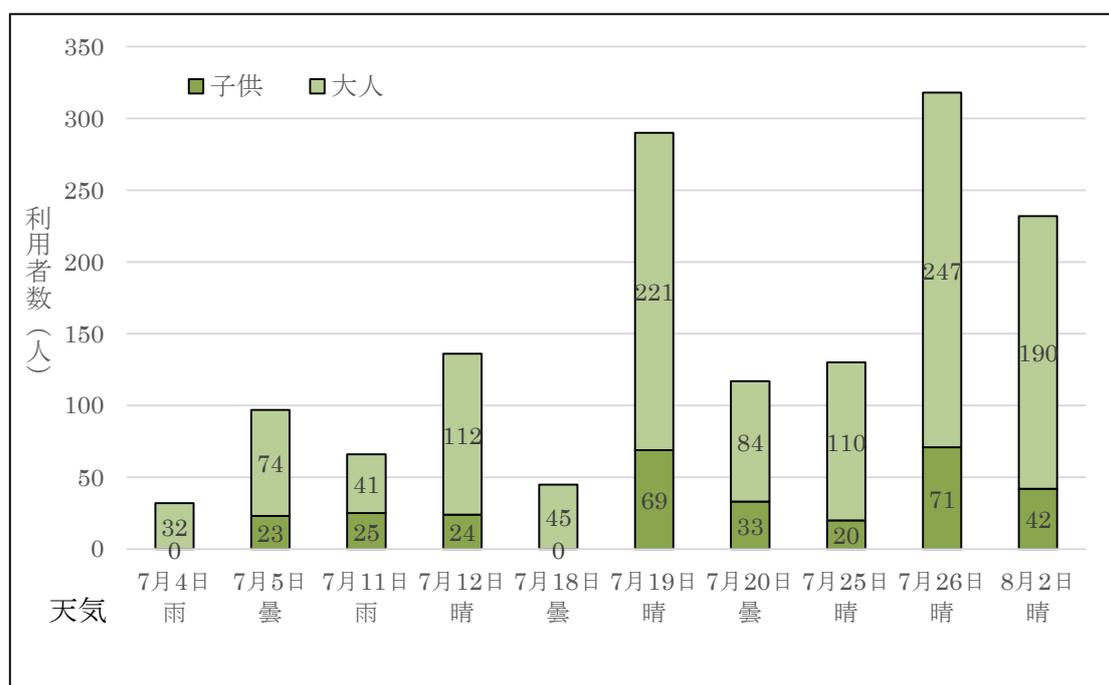
## (2) 利用状況及び活用の事例

### ① 利用状況について

沙弥島ナカダ浜等の利用については、レクリエーション協会やボーイスカウトによる野外活動以外にも、夏季に少人数グループでのバーベキューや花火をするグループも従来から見られてきたが、近年において、その利用上のモラルが悪質の度を増している。こうした状況や、警察署からの指導もあり、市教育委員会では平成24年度から、休日を中心に駐車場に警備員を配置するなどの対応を行ってきている。ただし、その状況を具体的な数字で示したものはなかったため、下記のとおり利用状況の調査を行うこととした。

1. 期 間 平成27年7月4日（土）～8月2日（日）のうち土・日の10日間
2. 場 所 沙弥島ナカダ浜（砂浜含む）
3. 対 象 来訪者数（子供大人別）、音楽の有無  
テント、バーベキュー、船舶（水上バイク含む）の数
4. 手 法 時間帯を昼（12時）、夕方（17時）、夜（21時）の3つに分け、目視にて確認
5. 調査者 昼、夕方はナカダ浜駐車場の警備員  
夜は文化振興課職員

<利用者数の推移>



<利用状況における各要素の合計と平均>

	昼 合計	昼 平均	夕方 合計	夕方 平均	夜 合計	夜 平均	総計	1日 平均
子供 (人)	151	15	113	11	43	4	307	30
大人 (人)	460	46	442	44	254	25	1,156	115
合計数 (人)	611	61	555	55	297	29	1,463	146
音楽 (件)	4	1	4	1	4	1	12	1
テント (張)	39	4	32	5	10	2	81	8
BBQ (台)	31	3	24	3	14	2	69	6
船など (艘)	41	5	37	4	-	-	78	7
花火 (件)	-	-	-	-	5	1	5	1

この調査結果から、利用者数については、曇や雨でも30～110人程度、晴れとなると約130～310人が訪れ、人数の幅は天候や気温に左右されている。また、昼や夕方に比べると少し減るものの、夜も約30人程度の利用者がバーベキューなどを行っており、2日に1回は花火も行っている。ただし花火については、夜中の1時や2時に行っていることも確認しており、翌日のゴミの状況等からも、特に週末においては、ほぼ毎回行われているものと考えられる。

船等もさすがに夜間はないものの、かなりの数が停泊している。表やグラフには表れていないが最大数は12艘であり、その喧騒はかなりのものである。

なお、数字以外にもわかったこととして、外国人、特にアジア系の利用者がかなり多いことが挙げられる。警備員の話では、これら外国人と水上バイクの使用者は繰り返し訪れている者が多く見られ、警備の指導にも従ってくれないことが多いようである。

## ② 活用の事例

沙弥島においては、官民を問わず様々な催事が行われており、かつてはそのほとんどが、キャンプ等の屋外活動であった。こういった利用は現在でも少なくないが、近年においては、歴史文化や景観を中心とした企画も多くなっている。

特に、平成 25 年より沙弥島も参加することとなった瀬戸内国際芸術祭は、3 年に 1 回であるものの、島内各所に現代アートの作品が展示され、若者を中心に多くの人を訪れる活気あるイベントである。その期間中には、「さかいでっこガイド隊」や「坂出親子おてつ隊」等の団体により、島歩きなど多様な関連行事も開催され、芸術以外の分野を楽しむこともできる。

また、毎年春に坂出市教育委員会の主催で行われている万葉まつり（万葉ウォーク）は、古代の食文化の体験や島内の史跡巡りを行うもので、平成 25 年には、夜間にナカダ浜においてライトアップコンサートが行われている。いずれも地元住民との協議のうえ配慮はなされている。

それ以外にも、特にナカダ浜では、結婚式の前撮りが頻繁に行われているほか、テレビ番組や映画のロケ地に選ばれることも多く、撮影スポットとしてその景観の良さが、市外・県外の人々にも広く認知されるようになっている。

## (3) 課題

このように沙弥島ナカダ浜等の良さが多くの人に知れ、来訪者も増えるにつれて、色々な問題も起こるようになった。

### ① 不法投棄

特に多いのは不法投棄である。投棄されるゴミは、そのほとんどが食べ残し食材や灰を含むバーベキューの廃棄物であり、悪質な場合はバーベキューの器具そのものを捨てていくことも珍しくない。また、使用した炭を完全に消火しないまま砂浜に放置して白砂と炭が混在したり、見つかりにくい山林や海の家敷地、集落の中に投げ込んでいく事例もあり、地域住民にとっても迷惑行為であることのみならず、火事や利用者の火傷等に発展する危険行為である。

特に花火のゴミは小さいものもあり清掃従事者が回収しづらいため、美観上の課題となっている。

### ② 駐車場の混雑

利用者の交通手段のほとんどは自動車によるものである。このため春から夏にかけて、駐車場に自動車が入りきらず、無理な止め方や市道への駐車など、事故や利用者同士のトラブルの原因となっている。前述のように警備員を配備したことにより若干の緩和は見られたものの、警備員の指導を無視する利用者も少なくないため、解消には至っていない。なお、3-(1) 法規制及び管理体制で述べたように、『自然公園法』や『香川県文化財保護条例』による規制があるほか、現実的に使用できる場所もないことから、沙弥島ナカダ浜等に駐車場を新設することは難しいと考えられる。

### ③ 騒音

近年では音響機器や電源装置の入手・運搬が容易になったことからバーベキューの際に音楽を聞く利用者も多い。しかも、多くの場合大音量であるため、他の利用者や、住民にまで影響を与えていることがある。また、休日の昼間では、水上バイクも相当量のエンジン音を発生させ、夜間は打ち上げ花火や利用者の声が響き渡るため、沙弥島ナカダ浜等全体で騒音が止むことがない状況である。

### ④ 海水浴場化

沙弥島ナカダ浜等の北側の海は、流れが強く急に深くなることもあり、遊泳には適していない場所である。しかしながら公海上であるため遊泳を禁止することは難しく、市教育委員会では「遊泳危険」といった警告看板等を掲出して啓発に努めてきた。それでもなお遊泳する家族連れや団体の利用者が後を絶たず、沖にある漁業者の養殖施設に上って休憩する光景も見られる。

### ⑤ プレジャーボート、水上バイク

マリンスポーツの隆盛に伴い、プレジャーボートや水上バイクで海から沙弥島ナカダ浜等に訪れ、沖にかけて走行するという行為も、近年、目に見えて増えてきている。

これらはマリンスポーツの一環であるものの、多くの利用者が楽しむ沙弥島ナカダ浜等の近くを走行するため、前述したような騒音による影響が大きく、また危険という警告を無視して遊泳する人々もいる以上、接触事故を起こす危険性もある。船舶職員及び小型船舶操縦者法により義務付けられている救命胴衣（ライフジャケット）を着用していない例も見られ、平成 26 年 7 月 20 日には水上バイクにえい航されていた遊具に乗った男性が、停泊していたプレジャーボートに衝突し、骨折するという事故も実際に起こっている。

## 4 今後の方向性

これまでの経緯や課題等から、沙弥島ナカダ浜等における管理運営は今後どのようにあるべきか、検討・協議を重ねた。

その結果、沙弥島ナカダ浜等においては、歴史、文化、景観、自然、芸術という面での価値を損なわない利用が優先されるべきであり、古くからの自然海浜や風光明媚な景観環境を良好な状態のまま将来に残すため、何らかの手立てを講じる必要があるとの見解に至った。

しかし、これらの価値全てが利用者に理解されている訳ではないことから、市民のみならず市外・県外の人々に、まず価値を知ってもらうための情報発信が必要であること、一方で、管理の方向性が定まっていなかった中の市教育委員会の対応状況を踏まえると、強制力を持った規制をしなければ、今の価値が損なわれ利用者や地元の安全性について確保しがたい時期に来ていることから、条例等の整備を進めることも必要である。

ただし、本来は利用者が自由に利用できる公共の場所において、その権利を抑制する規制は最小限度にとどめ、事前に効果的な啓発活動を行わなくてはならない。法整備がなされたからといって、それで万事解決するとは考えられず、制定した条例を根拠とした施設や周辺環境の整備等を併せて進めていくことが重要である。そして、規制の範囲が沙弥島ナカダ浜等だけだとしても、その影響は沙弥島全体に波及する可能性があることから、地元住民と十分な協議を行い、規制を行ったがために著しい不利益が生じないように配慮することが求められる。

また、ただ規制を行い守っていただくだけでは、沙弥島ナカダ浜等の価値を高めていくことにはならない。利活用が行われてこそ名所として活かされるため、これまで以上に適切な催事を実施していくことが必要であり、ひいては、それが沙弥島ナカダ浜等の価値を周知し、利用者に気づいてもらうことで規制に対して理解を得ることに繋がる。

市が市民共働を進める上で、その実施主体は官民間問わず行われることが理想であるが、その際には、沙弥島ナカダ浜等の価値が損なわれないか、管理者がしっかりと判断できることが重要であり、そうした行為をもれなく審査するため、手続きをきちんと体系化することが望ましい。

以上のことを踏まえ、本検討協議会では、次に示す「基本理念」及び三本柱の「基本方針」を打ち立てた。

## (1) 基本理念, 基本方針

### ■ 基本理念

沙弥島ナカダ浜等は、柿本人麻呂及び中河与一ゆかりの「万葉の島」、また、香川県指定史跡沙弥ナカダ浜遺跡を有する「古代の浜」、そして、瀬戸内海及び瀬戸大橋を眺望できる「美観の海」として、文化、歴史、景観に優れた価値を持つ、坂出市が誇る名所です。

また、瀬戸内海国立公園内にあり、「豊かな自然」環境を有するほか、近年では瀬戸内国際芸術祭も開催され、「芸術の里」としての価値も加えられようとしています。

こうしたかけがえのない沙弥島ナカダ浜等を後世に継承していくとともに、安全安心な場所として親しまれるよう「文化が薫るなごみの地」として守っていくことを基本理念として掲げます。

### ■ 基本方針

#### 1. ナカダ浜等を知る

いまだ市民への周知が十分とはいえないナカダ浜等の価値について、パンフレットの作成や看板の整備などを行うほか、市外、県外の方々にも知ってもらえるよう、インターネット等を利用した情報発信を進めます。

#### 2. ナカダ浜等を守る

美観を損ない騒音を発生させるなど、基本理念にそぐわないような行為をなくし、その価値を守るため、啓発活動、法規制、施設整備等を行います。その際には、地元とは十分な協議を行うこととします。

#### 3. ナカダ浜等を活かす

ナカダ浜等の価値をさらに高めるよう適切な催事の企画、実施に努めます。また、市民共働の流れから、市民団体等の催事についても積極的に受け入れるものとします。ただし、基本理念及び基本方針との整合性について慎重に審査し、十分な調整を行うこととします。

## **(2) 最終報告に向けて**

以上のことから、当該検討協議会において、基本理念及び基本方針が決定した現時点で第1次報告とし、今後は、基本方針に沿って、ナカンド浜等の管理運営について実効性のある具体的な方策等を多角的視点から検証し、最終報告に向けた協議を進めていくこととしている。

## 資料1 沙弥島の歴史略年表

時代	出来事	関連史跡等
縄文時代前期末 ～弥生時代前期	詳細は不明だが生活の痕跡 (縄文土器の発見)	ナカンダ浜
弥生時代後期	土器製塩がはじまる	ナカンダ浜
古墳時代	・浜辺での製塩は継続する ・古墳が多くつくられる→指導者の存在	ナカンダ浜, 千人塚 沙弥島古墳群, 白石古墳
飛鳥時代後期	柿本人麻呂が訪れ歌を残す	人麻呂岩, 柿本人麿碑 柿本人麻呂歌碑
平安時代前期 (832年)	理源大師(聖宝)の誕生? 沙弥島に堂を建立したとも	理源大師堂, えなが石
鎌倉時代 ～安土桃山時代	塩飽水軍が城山山頂に砦を築く?	城山
江戸時代 (1651年)	溝渕庄兵衛はじめ6戸が与島より移り住む	
元禄～享保頃	生業を廻船業から漁業へ転換	
寛文11年 (1671年)	溝渕庄兵衛が理源大師堂を再建 (現在の大師堂のはじまり)	理源大師堂
明治4年 (1871年)	・廃藩置県により丸亀塩飽砂弥島誕生 ・沙弥塩田が着工, 2年後に完成	瀬戸大橋記念公園
明治23年 (1890年)	市町村制度施行 香川県那珂郡与島村大字砂弥誕生	
昭和11年 (1936年)	中河与一がナカンダ浜に「柿本人麿碑」建立	柿本人麿碑
昭和26年 (1951年)	公文書上の名称を「砂弥」から「沙弥」に改字	
昭和28年 (1953年)	与島村と坂出市の合併 香川県坂出市沙弥島誕生	
昭和42年 (1967年)	番の州埋立てにより陸続きに	
昭和43年 (1968年)	島民による沙弥島海水浴場 開設	西の浜
昭和49年 (1974年)	「坂出市海の家」がナカンダ浜に建設される→翌年オープン	ナカンダ浜 坂出市海の家
昭和52年 (1977年)	「愛恋無限文学碑」がオソゴエの浜に建立される	愛恋無限文学碑

時 代	出来事	関連史跡等
昭和 53～54 年 (1978～79 年)	沙弥小中学校が北通りに移設される	ナカンダ浜
昭和 60 年 (1985 年)	・ 柿本人麿碑がオソゴエの浜に移される ・ 沙弥島遊歩道等の整備が始められる	柿本人麿碑 ナカンダ浜等
昭和 61 年 (1986 年)	「ふれあい会館(現万葉会館)」建設をめぐり、遺跡の保護を目的とした建設反対運動が起こる	ナカンダ浜
昭和 62 年 (1987 年)	市内 24 の小中学校児童が万葉樹木を植樹 →平成 16 年の台風によりほぼ全壊	万葉樹木園
昭和 63 年 (1988 年)	・ 瀬戸大橋架橋 瀬戸大橋博四国が開かれる ・ 「ふれあい会館(現万葉会館)」完成 場所は南通りに移される	瀬戸大橋記念公園
平成 2 年 (1990 年)	香川県国語教育研究会が柿本人麻呂歌碑を建立	柿本人麻呂歌碑
平成 3 年 (1991 年)	瀬戸大橋記念公園オープン	瀬戸大橋記念公園
平成 9 年 (1997 年)	第 12 回国民文化祭・かがわ' 97 開催 沙弥島も舞台のひとつに(万葉まつり)	
平成 14 年 (2002 年)	香川県により海の家西側の駐車場が整備される	ナカンダ浜
平成 17 年 (2005 年)	・ 沙弥小中学校が休校となる →平成 22 年に廃校 ・ 「東山魁夷せとうち美術館」オープン	ナカンダ浜 瀬戸大橋記念公園
平成 25 年 (2013 年)	瀬戸内国際芸術祭 2013 開催	ナカンダ浜等
平成 28 年 (2016 年)	瀬戸内国際芸術祭 2016 開催	ナカンダ浜等

## 資料2 沙弥ナカンダ浜遺跡の調査履歴

調査年月	調査主体	調査の原因	調査成果
昭和45年8月	坂出市教育委員会	乱掘に対応するための確認調査	縄文遺物 製塩炉①
昭和46年2月	香川県教育委員会	企業保養所建設計画	土師器, 小型土器 製塩土器の累積層
昭和46年9月	香川県文化財保護協会 坂出支部		
昭和48年12月～ 昭和49年2月	坂出市教育委員会	坂出市海の家建設	製塩炉② 縄文～古墳の複合遺跡であることを確認
昭和52年8月	坂出市教育委員会	(海の家駐車場) 沙弥小・中学校建設	磨製石包丁 弥生後期製塩土器
昭和61年10月～昭和62年2月	坂出市教育委員会	ふれあい会館建設	浜東西方向での包含層の濃淡を確認
平成16年9月～10月	坂出市教育委員会	台風による被害	浜先端部の包含層の状況を確認
平成16年11月～12月	坂出市教育委員会	屋外トイレ改修	浜とは異なる山麓部の状況を確認
平成27年9月	坂出市教育委員会	養浜工事	北側の包含層の広がりを確認