

新しい海岸制度の幕開け

建設省河川局海岸室 海洋開発官

岸 田 弘 之

土 木 学 会
海岸工学委員会・水理委員会
2000年8月

新しい海岸制度の幕開け

Start of A New Coastal Management System

岸田 弘之[※]

Hiroyuki Kishida

1. はじめに

海岸法は、昭和31年に制定されて以来、これまでに43年間大きな改正は行われなかったが、今回新しい時代の要請に対応した海岸管理を行うため抜本的に改正され、平成11年5月28日に公布され、平成12年4月1日より施行された。新しい海岸制度の幕開けである。

この海岸法の改正については、国会でのご審議も衆参両院ともに全会一致で可決して頂いたものであるが、今回の改正は改正しなかった条文が全体の3割以下という大幅な改正になった。

新しい海岸制度の幕開けにあたって、今までの海岸行政の歩みとともに今回の大幅な改正に至った背景について概観し、新しい海岸制度の概要、新しい海岸行政の展開や方向性等について述べることにする。

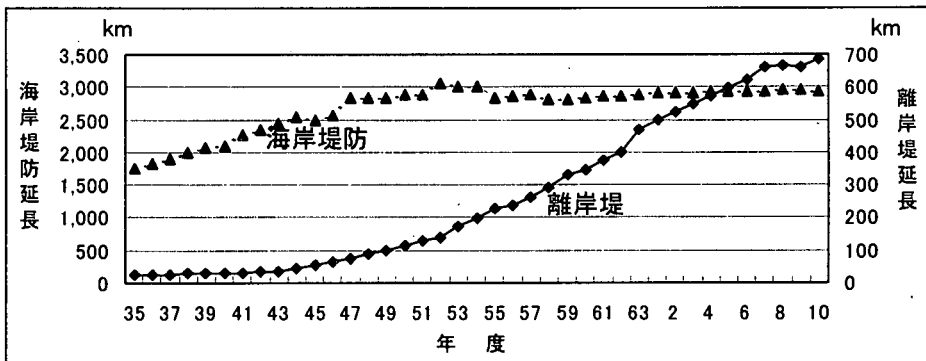
なお、本稿では分かりやすいように便宜上、昭和31年に制定された海岸法を「旧海岸法」、平成11年に改正された海岸法を「新海岸法」として用い、また一般的に用いる場合は「海岸法」として使用することにする。

2. 今までの海岸行政の歩みと今回の海岸法改正に至った背景

海岸は、陸と海とが相接する特色のある空間であり、多様な生物が生息・生育する貴重な場であるとともに、古くから人間のさまざまな活動に利用されてきた重要な空間でもある。

このような海岸を管理するための基本的な法律が海岸法であるが、その制定の背景となったのは戦中・戦後の度重なる海岸災害であった。このため旧海岸法は、その当時焦眉の急であった国土の保全、すなわち背後地の生命・財産を守るという防災機能の向上を目的としている。

表一は海岸行政全体の歩みを示したものである。旧海岸法の制定以降、伊勢湾台風（昭和34年9月）などの大規模な災害復旧事業などもあり、昭和40年代までに現在とほぼ同じ延長の堤防が整備される（図一）など、高潮災害に対する対策は格段に進んだ。



図一 海岸堤防と離岸堤の延長の推移

※ 建設省河川局海岸室海洋開発官 (Seacoast Division, River Bureau, Ministry of Construction, Director for Ocean Development)

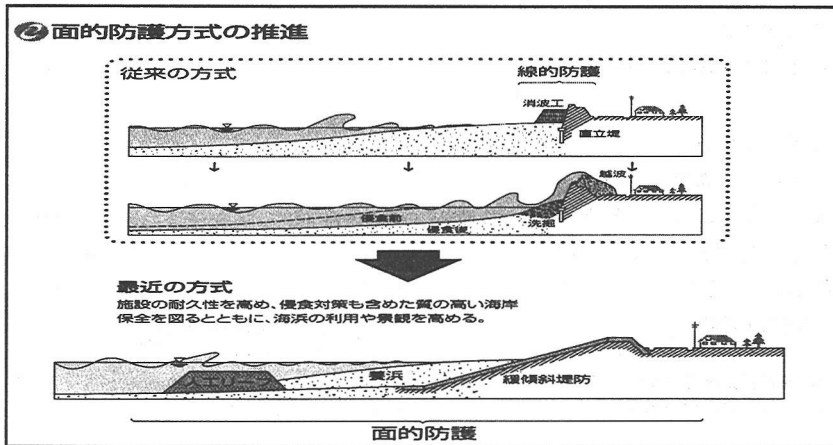
表一-1 海岸事業の変遷

(年 代)	(法律・制度)	(事 業)	(海岸保全の考え方)	(災 害)	(社会的背景)
昭和20年代		高潮対策事業(S24) 浸食対策事業(S27) 局部改良事業(S27) 災害復旧助成事業(S27) 災害関連事業(S29)	災害復旧が主体	台風来襲が頻発(S23.24.25.26) 台風13号(S28)	海岸工学飛躍的な発展
昭和30年代	海岸法制定(S31) 築造基準策定(S33) 海岸保全行政中央事務連絡協議会発足(S38)	伊勢湾等高潮対策事業(S34~39) 利地震災津波対策事業(S35~41) 直轄事業開始(S35) 5ヶ年計画の策定(45年) 離岸堤の登場 環境整備事業(S48) 海域浄化事業(S50) 公有地造成離岸等整備事業(S51) 補修事業(S53) 緩傾斜堤防の登場	堤防・突堤・護岸・胸壁が主体 線的防護方式 海岸線での防護では不十分 模範の施設の組合せ	神野川台風(S33) 伊勢湾台風(S34) 利地震災津波(S35) 第2室戸台風(S36) 台風26号静岡上陸(S41) 十勝沖地震津波(S43) 台風10号高知上陸(S45) 台風16号高知上陸(S49) 台風20号高知・静岡上陸(S54)	疲弊した国土の保全が焦眉の急 海洋性レクリエーション需要の増大 大阪湾ドラム缶不法投棄(S46) 進む海岸侵食 高度成長期 良質な社会資本整備の推進
昭和40年代		海洋法条約署名(S57)		日本海中部地震津波(S58) 台風19号高知上陸(S62)	広域的に顕在化する海岸侵食 自然環境に関する意識の向上
昭和60年代		人工リーフ登場 沖ノ島島保全対策(S62~H5) ヘッドランド工法登場 CCZ事業(S62)		台風11号鹿児島上陸(H元) 台風19号日本列島縦断(H2) 北海道南西沖地震津波(H5) 阪神淡路大震災	行財政改革の推進 地方分権化の推進
平成元~5年		海と緑の環境整備対策 第6次7ヶ年計画(～H14) エコ・コースト事業 海と緑の健康地域づくり 港の創生事業(サントハイパス) いきいき・海の子・浜づくり いまいき・海の防止に関する法律改正	多様な価値を持つ海岸空間 面的防護方式 「防災」・「利用」・「環境」の調和	ナホトカ号油流出事故	
平成7年	環境基本法制定(H5) 海岸長期ビジョン				
平成8年					
平成9年	環境影響評価面法制定 総合土砂管理小委員会報告 海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律改正				
平成10年	海岸管理法施行 海岸保全基本方針策定				
平成11年					
平成12年					

総合的な視点に立った海岸管理制度 台風18号による西日本高潮災害

一方、昭和40年代には全国的に海岸侵食が顕著になってきた。海岸侵食は高潮災害などとは異なり、その被害が徐々に拡大することから、人命に関わるようなことが少ないこともあり、あまり対策に重点をおいてこなかった。しかしながら、海岸侵食の進行は、既設の防潮堤の安全性を損なうとともに、海水浴などの海浜利用、生態の生息・生育空間などの海岸環境上も問題となることから、昭和50年頃からは、侵食対策にも力を入れるようになってきた。しかし平成の時代になっても広域的な海岸侵食の進行により、ウミガメが上陸するような砂浜が喪失したり、海浜植物も生育できなくなったりするような事例も見られるようになっている。

このような海岸侵食の進行に対し海岸保全の工法も、堤防や護岸による「線の防護方式」から、人工リーフなどの複数の施設によって外力を分散させて受け止める「面的防護方式」に中心が移ってきている（図－2）。「面的防護方式」には砂浜の保全や復元の機能があり、防護だけではなく、海岸利用や海岸環境の面からも効果的な整備方式であるが、海岸の状況や生態環境の状況に応じて柔軟に対応していくことが必要である。



図－2「面的防護方式」

また法制定時に比べて、防災面だけではなく、海洋性レクリエーションの要望も増大したり、景観や生態系などの海岸環境に対する要望が高まるなど、海岸を巡る時代の要請は徐々に変化してきた。このような変化に対して、安全で快適な海浜利用の増進を図るための海岸環境整備事業の創設などの様々な事業制度の充実や前述の工法上の工夫等で対応してきた。

このように、事業面では海岸利用や海岸環境も考慮したものになってきたが、平成9年のナホトカ号の油流出事故などに見られる油等により海岸が汚損された場合の対応や、砂浜に4輪駆動車が乗り入れてウミガメの産卵地を荒らす場合の対応など、海岸環境の維持・保全のための対策が必要な事例が増加してきているにも拘わらず、海岸管理としては対応できないのが実状であった。

これは、前述したように旧海岸法が海岸の防護を目的とした法律であり、施設の整備に関する規定に比し管理のための規定が少ないためである。海岸の防護だけではなく、利用や環境といった多面的な機能に着目した海岸管理を行うためには、海岸法の改正が必要となった。

また、地方分権を推進する観点から、公共物の管理における国と地方との役割分担の明確化の必要もあること、公共事業のあり方・進め方などの問題もあることといった背景から、今回のような抜本的な改正を行うこととなった。

3. 新しい海岸制度の概要

今回の法改正により新海岸法で新しい海岸制度となった主な点は以下の8項目である。

- ①「環境」及び「利用」を新たに法目的に追加
- ②一般公共海岸区域の創設
- ③公共海岸の利用や環境の適正な保全のための措置の創設
- ④海岸管理のための計画制度の見直し
- ⑤海岸の管理における市町村参画の推進
- ⑥国による直轄管理制度の導入
- ⑦海岸保全施設の定義の見直し
- ⑧技術上の基準の見直し

これらの改正点は、改正に至った背景から、

- (1) 環境・利用の面からの改正—①、②、③、⑦、⑧
- (2) 地方分権の推進の面からの改正—②、④、⑤、⑥
- (3) 事業の透明性の確保の面からの改正—④、⑧

に大きく分類することができる。

以下、改正点について概要を紹介する。

(1) 環境・利用の面からの改正

- ①「環境」及び「利用」を新たに法目的に追加

海岸法の目的規定に、従来からの「被害からの海岸の防護」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」を位置づけた。(図-3 参照)

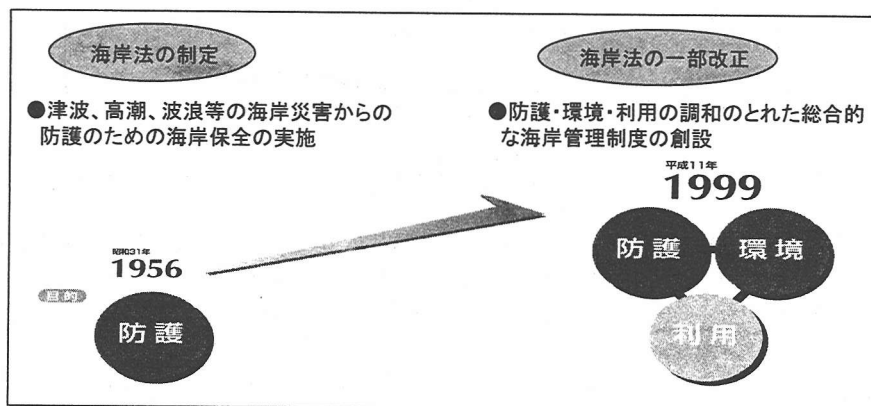


図-3 海岸法改正の目的

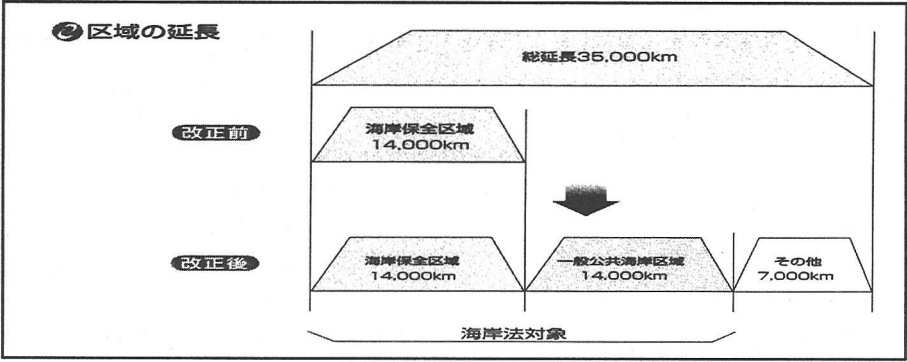
「海岸環境」は海岸の特性に由来する自然環境と、海岸と人々との関わりにおける生活環境の両者を包括する概念であり、海岸特有の多様な生態系が守られることや海岸固有の景観が良好な状態であることを意味する。

また海岸の利用には漁業などさまざまなものがあるが、それらには個別の法律がすでに整備されており、新海岸法において新たに規定すべき内容は、国民共有の財産である海岸を海水浴などに利用することに関する規定である「公衆の海岸の適正な利用」としている。

②一般公共海岸区域の創設

日本の海岸線の延長は約3万5千kmである。旧海岸法ではこのすべてを対象としているのではなく、直接対象になっているのは、防護が必要であるとして指定された海岸保全区域に限られており、その延長は約1万4千kmで全体の4割に過ぎなかった。残りの海岸は、Ⅰ一民有地など国有地以外の海岸、Ⅱ一道路や港湾・飛行場などに利用されている海岸、Ⅲ一特定の利用を行っていない国有地の海岸、とに分類できる。

Ⅲの海岸は約1万4千km（Ⅰ及びⅡの海岸は全体で約7千km）で、道路法などの公物管理法の適用を受けないことから、いわゆる法定外公共物といわれるものである。海岸利用や海岸環境の保全の観点から適切な管理が必要になることなどから、今回の改正では海岸法の対象に取り込み、法定公共物とすることとした。（図－4 参照）



図－4 一般公共海岸区域の創設

すなわち、まず今回の改正では「公物管理の一環」を「権限を持つ土地管理の一環」と限定的に捉え、この土地を新たに「公共海岸」と定義し、海岸利用や海岸環境に関する規制が適用される土地とした。具体的には 「公共海岸」とは、国有の公共用財産である海岸の土地（他の公物管理法によって管理される土地を除く）及びこれと一体として管理を行う必要があるものとして都道府県知事が指定する低潮線までの水面をいうことにした。そしてこのうち、「海岸保全区域」以外の海岸を「一般公共海岸区域」として新たに定義したものである。「一般公共海岸区域」は現時点では施設の整備等積極的に防護を行う必要がない区域であることから、許認可だけの管理を行うだけの海岸の区域である。

なお、新海岸法においては、土地である国有地は指定行為なしに自動的に公共海岸となるが、水面については都道府県知事が指定した場合に限り、低潮線までを一般公共海岸区域に含めることができるものとした。このため、干潟について新海岸法に基づいた管理を行う場合は、知事による指定が必要となる。

③公共海岸の適正な保全のための措置の創設

上記のように定義した「公共海岸」の利用や環境の保全のために、Ⅰ．海岸の汚損等の行為の禁止、Ⅱ．簡易代執行制度、Ⅲ．海岸の維持に関する原因者施行及び原因者負担制度などの新しい措置を創設した。

（図－5 参照）

●指定区域等において、みだりに行う 一定の行為の禁止
違反者に対しては罰則が適用できる。

●簡易代執行制度の導入
放置車輛や船舶等の除去を促進するため、所有者が不明であっても、簡易な手続きで売却、廃棄等が可能。

●海岸の維持に係る原因者負担
油濁事故等の処理について、原因者
を求めることができる。





図－5 環境、利用のための管理面での見直し

Ⅰは、公共海岸のうち、海岸管理者が指定した区域で、みだりに海岸の汚損、自動車や船舶等の乗り入れまたは放置などの一定の行為を禁止するものである。これらの禁止行為に対する違反については、罰則（6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金）が適用される。

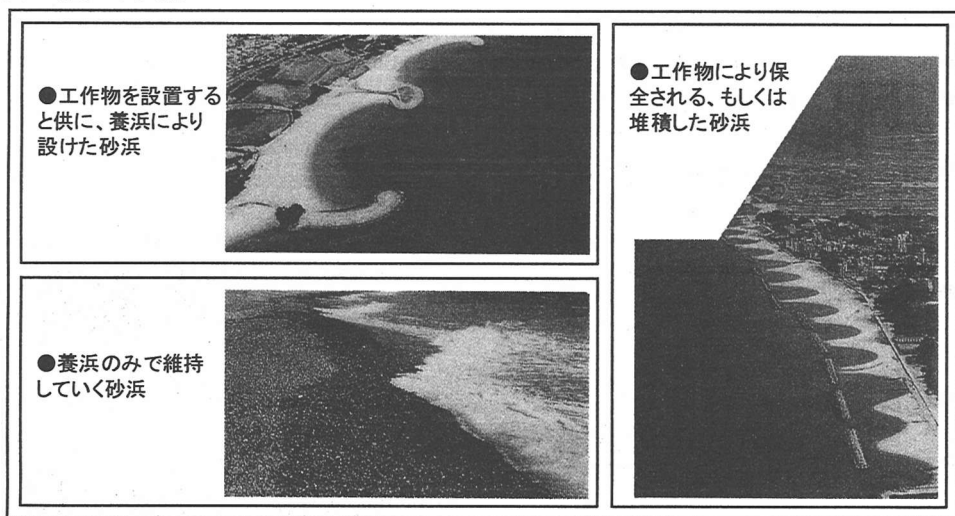
Ⅱは、放置車両や放置船等をその所有者が不明であっても、簡易な手続きで除却や売却、廃棄などを行うことができるよう措置するものである。

Ⅲは、現行海岸法には海岸保全施設の工事が必要になった場合の原因者施行や原因者負担の制度はあるが、油濁事故の処理のように海岸の清掃などの維持が必要になった場合の規定がなかったので、新たに創設したものである。

④海岸保全施設の定義の見直し

旧海岸法では、海岸保全施設を「堤防、突堤、護岸、胸壁その他海水の侵入または海水による侵食を防止するための施設」と定義していた。しかしながら、海岸の保全のための整備として「面的防護方式」による整備が多くなり、離岸堤や人工リーフなどの沖合施設が海岸保全施設の主流になりつつあること、さらにまた砂浜の防災上の効果についても、砂浜が存在することにより碎波により波高が減少して、波の打ち上げ高が減少して低い堤防で済むものの、砂浜が侵食されると打ち上げ高が増大して巨大な堤防が必要になることが明確で、非常に消波効果が優れていることなどを考慮して、新海岸法では海岸保全施設の例示として、「離岸堤（人工リーフは一形態）及び砂浜」を追加することとしている。

しかし、砂浜というものは自然に存在するものであり、また海岸保全施設である場合にこれをみだりに汚損した場合には罰則（一年以下の懲役又は50万円以下の罰金）が課せられることなどから、砂浜だからといってすべてを海岸保全施設とすることは適当ではないため、「海岸を防護する機能を維持するために設けた」砂浜に限定している。具体的には、Ⅰー突堤などによって砂が流出しないようにしてある砂浜、Ⅱー離岸堤などによって保全または創出される砂浜、Ⅲー継続的な養浜によって維持される砂浜、で防護の計画上その砂浜に消波機能が位置づけられている場合に、海岸保全施設として指定することができることとしたものである。（図－6参照）



図－6 海岸保全施設としての砂浜の指定

（２）地方分権の推進の面からの改正

平成7年に制定された地方分権推進法において、機関委任事務の整理・合理化の方向が示されており、法律の規定に基づいて地方公共団体が行う事務の性格について地方分権推進委員会と議論をする機会があった。

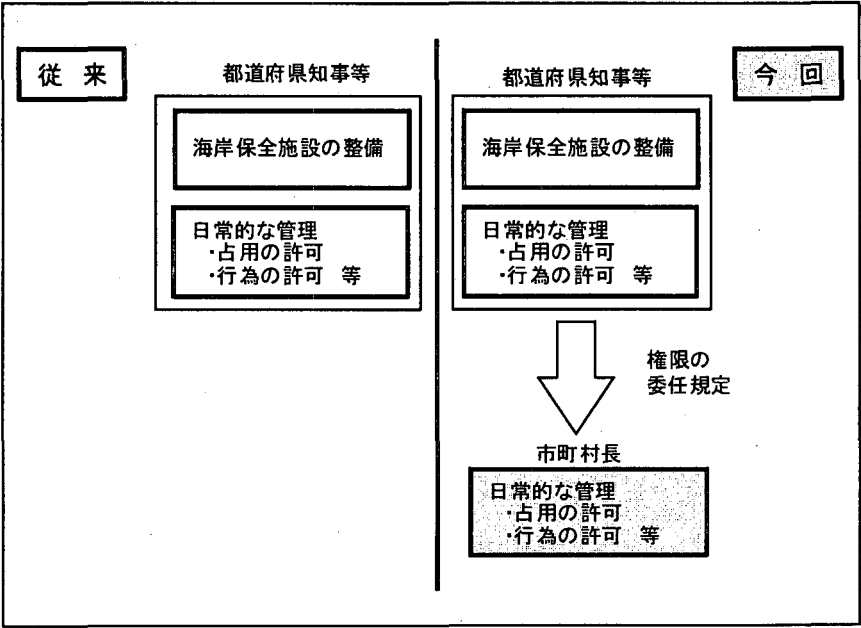
その際に、旧海岸法について国と地方との役割分担の明確化という観点から、見直しが必要との指摘を受けた。具体的には、全国の海岸保全の基本的な考え方を国が示すことが必要であり、国と地方の役割分担として、国は領土・領海の基線となる重要な海岸の保全を図っていくべきで、日常的な海岸管理は地方の役割にしていくべきではないが、そして法定外の国有海浜地の管理が国有財産法に基づいた機関委任事務となっているのでその見直しも必要であるといったことであった。これらのことが、今回の法改正の直接的な契機になったわけである。

①海岸管理のための計画制度の見直し（海岸保全基本方針の策定）

今回の改正では海岸管理のための計画制度の見直しを行ったが、このうち、新たに策定することとなった「海岸保全基本方針」は、上記のような指摘を受け全国的な観点からの海岸の保全に関する基本的な方針として、建設大臣、農林水産大臣及び運輸大臣が共同して定めることとしたものである。これを法定の方針として位置づけるとともに公表を義務づけた。

②海岸管理における市町村参画の推進

海岸管理の内容には、占用などの許認可や清掃といった日常的な管理から、海岸保全施設の整備といった一定の技術力や財政力を要することまで幅広いものがある。旧海岸法では原則として都道府県知事がすべての管理を行うことになっていた。一方、日常的な海岸管理は広域的な利害調整を伴うような性質のものではなく、地域づくりの観点からも重要であることから、今回の改正では、日常的な海岸管理へ市町村の参画を促進するため、市町村長が発意により都道府県知事と協議して、海岸保全区域については海岸保全施設の整備以外の日常的な管理並びに一般公共海岸区域についてはすべての管理を行うことを可能とする制度を創設した。（図－７参照）



図－７ 日常的な海岸管理への市町村の参画

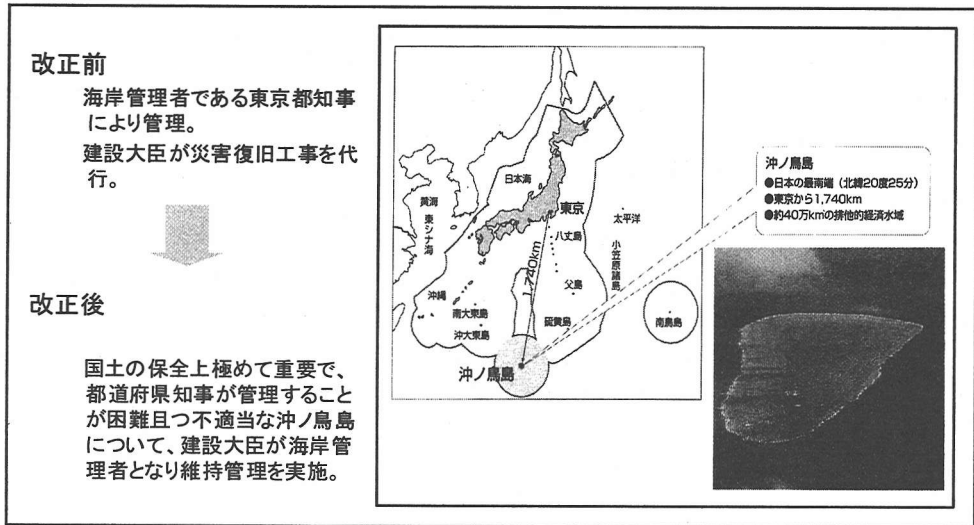
③国による直轄管理制度の導入

国から地方へ権限を委譲するのとは逆に、沖ノ鳥島のように国土保全上極めて重要であり、知事が管理することが著しく困難又は不適当な海岸の管理は、主務大臣が全額国費で直接行うことにした。

これは沖ノ鳥島は、東京都に属する我が国最南端の島があるが、この島によって確保される排他的経済水域は約40万km²もあることから、この島の保全は極めて重要である。

昭和62年から平成5年にかけて建設省が直轄工事で護岸工事を行ったが、工事後約10年が経過し、厳しい自然環境の影響で護岸などの劣化が著しく進んできており、定期的な補修が必要となっている。

旧海岸法では、東京都が沖ノ鳥島の海岸管理者になっているが、沖ノ鳥島は父島からでも約900kmも離れている無人島であり、東京都が管理する積極的な理由はない。沖ノ鳥島の重要性は排他的経済水域の確保という一地方自治体の利害を超えるものであることから、今回の改正では国による直轄管理制度を導入したものである。（図－8参照）



図－8 国による直轄管理制度の創設

（3）事業の透明性の確保の面からの改正

①海岸管理のための計画制度の見直し（海岸保全基本計画の策定）

公共事業に対する様々な批判の一つとして、計画策定時における合意形成のための手続の不備がしばしば指摘されている。海岸事業においても計画制度の改正を行うこととした。

旧海岸法においても、地域を統括する立場の都道府県知事が関係海岸管理者に協議して具体的な施設計画を定める「海岸保全施設整備基本計画」を作成することになっていたが、その内容は施設計画に限っており、また計画策定の手続きの規定も不十分であった。このため、行政の透明性を高める観点から、計画制度を抜本的に見直し、先に述べたように「海岸保全基本方針」を国として定めるとともに、地域の実情に応じ、かつ総合的な視点に立った海岸の管理を推進するため、「海岸保全基本計画」を定めることとした。（図－9参照）

海岸保全基本計画は、都道府県知事が自ら統括する地域の沿岸について策定するものである。大きく二つの部分からなり、すなわち沿岸全体についての環境・利用を含む海岸保全全般に関する部分と個別海岸の海岸保全施設の整備に関する部分であり、後者はその案は各海岸管理者が作成するものとし、その際には公聴会の開催等関係住民の意見を反映するための措置を講ずるようにしている。また全体について学識経験者、関係市町村長及び関係海岸管理者の意見を聞いて「海岸保全基本計画」を策定することとしている。また策定された計画は公表することとなっている。

②技術上の基準の見直し

また旧海岸法では法律の中で、堤防や護岸が主要な海岸保全施設についての具体的な技術上の基準として築造基準を策定しているが、詳細な基準は通達で行っていた。今回改正された新海岸法では、海岸保全施設

の技術上の基本原則として海岸環境の保全や海岸の利用状況等を考慮することを法律で明記するとともに、技術の進歩にあわせて柔軟に見直しができ、基準としての位置づけを明確にするため、主要な施設の形状、構造及び位置について、海岸の保全上必要とされる技術上の基準については、省令で定めることとしている。

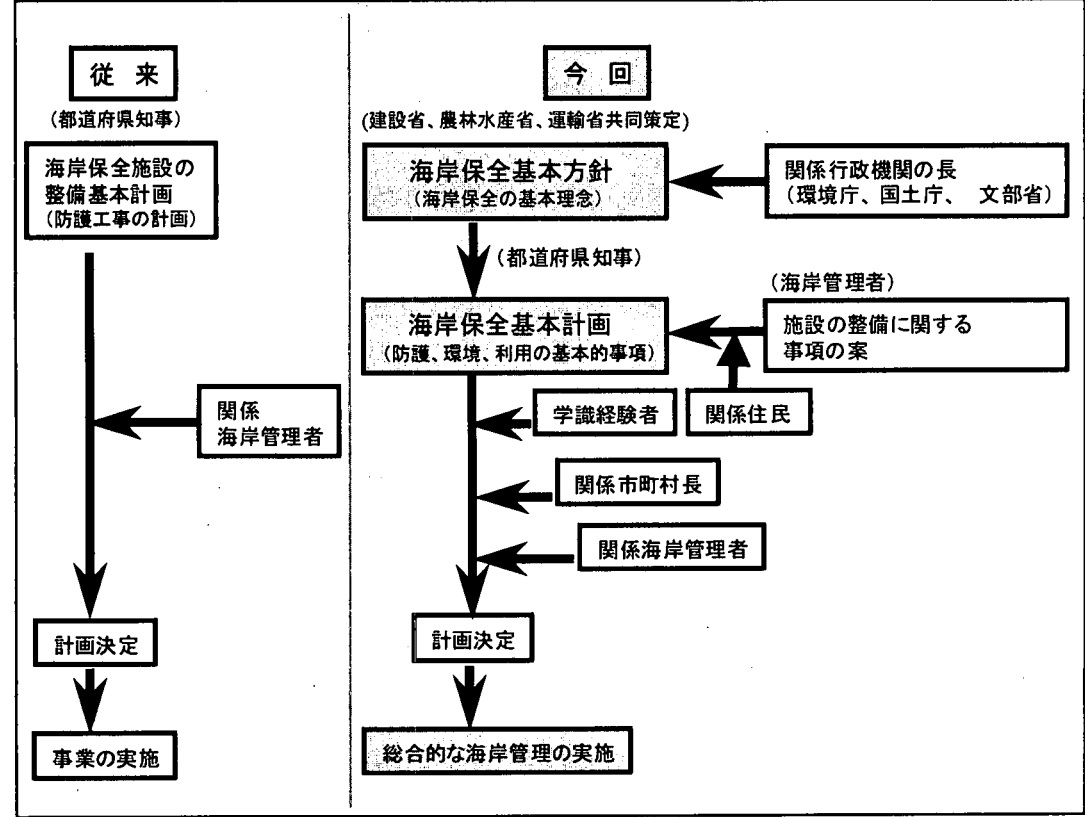


図-9 計画制度の見直し

4. これからの海岸行政の展開と方向性

(1) 海岸保全基本方針の策定・公表

今回の新しい海岸制度の幕開けの第一歩として、海岸保全基本方針を平成12年5月16日に策定・公表した。この基本方針は、海岸保全区域及び一般公共海岸区域に係る海岸法の対象となる海岸について、海岸の保全に関する基本的な方針を全国的な観点から定めるものであり、今後の海岸行政の指針としての役割を果たすとともに、都道府県が策定することとなる海岸保全基本計画の方向性を示すものとして、主務大臣（建設大臣、農林水産大臣、運輸大臣）が共同で策定したものである。（表-2参照）

またこの基本方針は、様々な分野の方々からなる「今後の海岸のあり方検討委員会」（委員長：成田頼明 横浜国立大学名誉教授）〔海岸四省庁（建設省・農林水産省構造改善局・水産庁・運輸省）共同設置〕から平成12年1月に頂いた提言をもとに策定されたものである。

策定・公表された海岸保全基本方針のうち海岸の保全に関する基本的な指針の概要を以下に紹介する。

①海岸保全の基本理念

海岸の有する特性に鑑み、社会のニーズに的確に対応していくため、長期的な視点に基づき、国民共有の財産として「美しく、安全で、いきいきとした海岸」を次世代へ継承していくことを、今後の海岸の保全のための基本理念とする。この理念の下、災害からの海岸の防護・海岸環境の整備と保全・公衆の海岸の適正

な利用が調和するよう、総合的に海岸の保全を推進する。また地域の特性を生かした地域とともに歩む海岸づくりを目指すこととする。

表－２ 海岸保全基本方針の項目

一 海岸の保全に関する基本的な指針

１ 海岸の保全に関する基本理念

長期的視点に立って、国民共有の財産として「美しく、安全で、いきいきした海岸」を次世代へ継承していくことを、今後の海岸の保全の基本理念とするこの理念の下、防護、環境、利用が調和するよう、総合的に海岸の保全を推進するとともに、地域の特性を生かした地域とともに歩む海岸づくりを目指す。

２ 海岸の保全に関する基本的な事項

- (１) 海岸の防護に関する基本的な事項
- (２) 海岸環境の整備及び保全に関する基本的な事項
- (３) 海岸における公衆の適正な利用に関する基本的な事項
- (４) 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項
 - ① 安全な海岸の整備
 - ② 自然豊かな海岸の整備
 - ③ 親しまれる海岸の整備
- (５) 海岸の保全に関するその他の重要事項
 - ① 広域的・総合的な視点からの取組の推進
 - ② 地域との連携の促進と海岸愛護の啓発
 - ③ 調査・研究の推進

二 一の海岸保全基本計画を作成すべき海岸の区分

海岸保全基本計画を作成すべき一連の海岸として、地形・海象面の類似性及び沿岸漂砂の連続性に着目して、都府県界を考慮しつつ、７１の沿岸を定める。

三 海岸保全基本計画の作成に関する基本的な事項

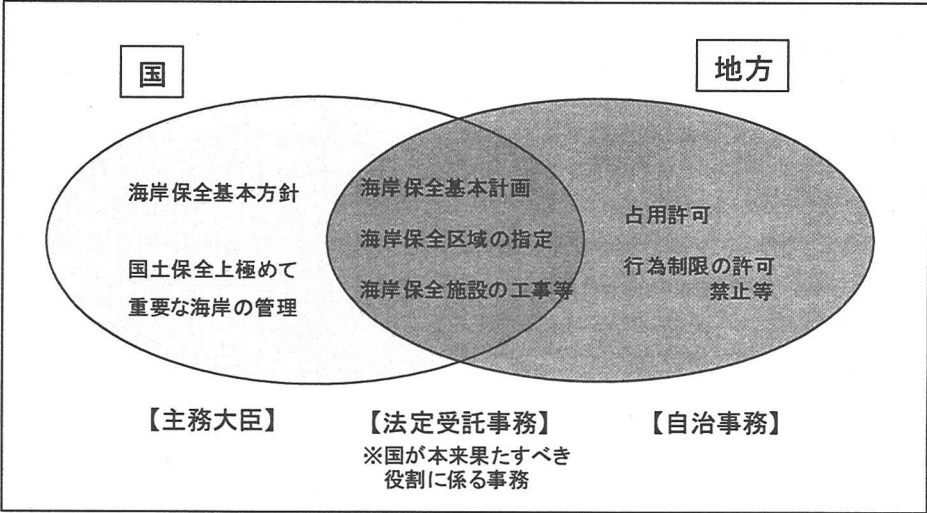
- (１) 定めるべき基本的な事項
 - ① 海岸の保全に関する基本的な事項
 - ② 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項
- (２) 留意すべき重要事項
 - ① 国土利用、環境等に関する関連計画との整合性の確保
 - ② 関係行政機関との連携調整
 - ③ 地域住民の参画と事業の透明性向上のための情報公開
 - ④ 計画の点検と適宜の見直し

②海岸の保全に関する基本的な事項

海岸の保全に当たっては、地域の自然的・社会的条件及び海岸環境や海岸利用の状況等を調査、把握し、

それらを十分勘案して、災害に対する適切な防護水準を確保するとともに、海岸環境の整備と保全及び海岸の適正な利用を図るため、施設の整備に加えソフト面の対策を講じ、これらを総合的に推進する。特に、防災上の機能と併せ、環境や利用という観点から良好な空間としての機能を有する砂浜についてその保全に努める。

また、海岸の保全は、国と地方が相互に協力して行う。海岸保全施設の整備については、国が最終的な責務を負いつつ国又は地方が進めていくものとし、日常的な海岸管理については、地方が主体的かつ適切に進めていく。なお、国土保全上極めて重要な海岸で地理的条件等により地方で管理することが著しく困難又は不適当なものについては、国が直接適切に管理する。（図－10参照）



図－10 国と地方の役割

ア. 海岸の防護に関する基本的な事項

津波、高潮、波浪による災害や海岸侵食等から人命や財産を防護するため、背後地の人口・資産の集積状況や土地利用の状況等を勘案して、所要の安全を適切に確保する防護水準を定める。

津波からの防護を対象とする海岸にあっては、地域の状況や防災効果を考慮して適切に想定した津波に対して防護することを目標とする。高潮からの防護を対象とする海岸にあっては、既往の最高潮位又は適切に推算した潮位に、適切に推算した波浪の影響を加え、これらに対して防護することを目標とする。ゼロメートル地帯や三大湾等にあっては、必要に応じ、より高い安全を確保することを目標とする。

津波、高潮対策については、ハード面の対策だけでなく、適切な避難のためのソフト面の対策も併せて講ずるものとする。特に、過去に甚大な津波災害を受けたり、高潮災害に対する危険性が高いと考えられる地域については、危機管理の観点から、地域と協力した防災体制の整備や避難地の確保、さらに、土地利用の調整等のソフト面の対策も組み合わせた総合的な対策を行うよう努める。

侵食が進行している海岸にあっては、現状の汀線を保全することを基本的な目標とし、必要な場合には、さらに汀線の回復を図ることを目標とする。その際、沿岸漂砂の連続性を勘案し、砂の移動する範囲全体において広域的な視点に立った対応を適切に行う。また、領土・領海の保全の観点から重要な岬や離島における侵食対策を推進する。

イ. 海岸環境の整備及び保全に関する基本的な事項

海岸は、生物にとって多様な生息・生育環境を提供しており、また、白砂青松等の優れた自然景観の一部を形成することもある。これら海岸の環境容量は有限であることから、海岸環境に支障を及ぼす行為をできるだけ回避すべきであり、喪失した自然の復元や景観の保全も含め、自然と共生する海岸環境の保全

と整備を図る。

特に、優れた景観、貴重な自然を有する海岸については、その保全に十分配慮する。また、海岸環境の適切な保全のため、必要に応じ車の乗入れ等の一定の行為を規制するとともに、油流出事故等突発的に生じる環境への影響等に適切に対応する。

海岸保全施設等の整備に当たっては、海岸環境の保全に十分配慮していくとともに、良好な海岸環境の創出を図るため、必要に応じ、砂浜、植栽等を整備する。また、親水護岸等人と海との触れ合いを確保するための施設も整備する。

さらに、海岸環境に関する情報の提供・公開を通じて関係者間の共有を進めることにより、保全すべき海岸環境について関係者が共通の認識を有するよう努める。

ウ. 海岸における公衆の適正な利用に関する基本的な事項

近年、人々のニーズは高度化、多様化しており、海岸も、海水浴等の利用に加え様々なレジャーやスポーツ、体験活動・学習活動の場などとしての利用がなされてきている。このため、海岸が有している様々な機能を十分生かし、海岸の利用の増進に資する施設の整備等を推進するとともに、景観や利便性を著しく損なう施設の汚損、放置船等に適切に対処する。

海辺に近づけない海岸等においては、必要に応じ、海との触れ合いの場を確保するため、公衆による海辺へのアクセスの確保に努める。

また、海岸利用に当たり、自然環境を始め海岸環境へ悪影響を及ぼさないよう、マナーの向上に向けた利用者に対する啓発活動を推進する。

エ. 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項

(ア) 安全な海岸の整備

海岸保全施設の整備は未だ十分でなく、高潮、波浪等による被害は依然として多い。このため、今後とも防護の必要な海岸において施設の計画的な整備を一層進めることとする。整備を進めるに当たっては、沖合施設や砂浜等を組み合わせ、防護のみならず環境や利用の面からも優れた面的防護方式への転換をより一層推進する。

侵食対策としては、施設の整備と併せ、広域的な漂砂の動きを考慮して、一連の海岸において堆積箇所か侵食箇所へ砂を補給する等構造物によらない対策も含めて土砂の適切な管理を推進する。

既存の施設については、施設機能の適切な保持を図るため、維持補修を行うことにより耐久性の向上を図るとともに、老朽化等により再整備が必要な施設については、環境や利用に配慮しながら順次更新していく。

(イ) 自然豊かな海岸の整備

海岸の多様な生態系や美しい景観の保全を図るため、それぞれの海岸の有する自然特性に応じた海岸保全施設の整備を進める。特に、砂浜について、その保全と回復を主体とした整備をより一層推進する。

施設の整備に当たっては、優れた海岸景観が損なわれることのないよう、また、海岸を生息・生育や産卵の場とする生物が、その生息環境等を脅かされることのないよう、干潟や藻場を含む自然環境の保全に配慮する。離岸堤や人工リーフ等は、多様な生物の生息・生育の場となり得ることから、自然環境に配慮した整備を進める。

(ウ) 親しまれる海岸の整備

海岸保全施設の整備に当たっては、利用者の利便性や地域社会の生活環境の向上に寄与するため、これに配慮した施設の工夫に努める。

特に、堤防等によって、海辺へのアクセスが分断されることのないよう、必要に応じ階段の設置等施設の構造への配慮を行うとともに、さらに、緩傾斜堤防等の整備を推進する。その際、高齢者等が

海辺に近づき、自然と触れ合えるようにするため、施設のバリアフリー化に努める。

また、海岸の生物の生息・生育や、人々の適正な利用の確保の観点から、既存の施設を環境や利用に配慮した施設に作り変えていくことにも十分配慮する。

オ. 海岸の保全に関し取り組むべき重要事項

(ア) 広域的・総合的な視点からの取組の推進

地域全体の安全の確保、快適性や利便性の向上に資するため、海岸背後地の状況等を勘案し、関係する行政機関とより緊密な連携を図り、広域的・総合的な視点からの取組を推進する。

災害に対する安全の確保については、海岸だけでなく沿岸部における関連する施設との防護水準の整合の確保等、関係機関との連携の下に、一体的・計画的な施設整備を推進する。

海岸侵食に抜本的に対応していくため、海岸地形のモニタリングを行いつつ、海岸部において、沿岸漂砂による土砂の収支が適切となるよう構造物の工夫等を含む取組を進めるとともに、海岸部への適切な土砂供給が図られるよう河川流域における総合的な土砂管理対策とも連携して対策を推進する。

また、海岸の有する特性を更に広く適切に活用していくため、レジャーやスポーツの振興、自然体験・学習活動の推進、健康の増進及び自然との共生の促進等のため、海岸及びその周辺で行われる様々な施策との一層の連携を推進する。

(イ) 地域との連携の促進と海岸愛護の啓発

海岸の保全を適切かつ効果的に進めていくためには、地域の意向に十分配慮し、地域との連携を図っていくことが不可欠である。

災害に強い地域づくりを進めるため、関係機関と連携して防災情報の提供や災害時の対応方法の周知等、地域住民の防災意識の向上及び防災知識の普及を図る。

海岸におけるゴミ対策や清掃等海岸の美化については、地域住民やボランティア等の協力を得ながら進める。また、無秩序な利用やゴミの投棄等により海岸環境の悪化が進まないよう、モラルの向上を図るための啓発活動の充実に努める。

さらに、こうした地域住民との連携を緊密にしていくため、海岸愛護の思想の普及を図るとともに、環境教育の充実にも努め、地域における愛護活動が推進されるような人材を育成する。

(ウ) 調査・研究の推進

質の高い安全な海岸の実現に向け、効率的な海岸管理を推進するため、海岸に関する基礎的な情報の収集・整理を行いつつ、効果的な防災対策、広域的な海岸の侵食、生態系等の自然環境に配慮した整備等に関する調査・研究を推進する。

また、地球温暖化に伴う気象・海象の変化や長期的な海面上昇が懸念され、海岸侵食の進行や高潮被害の激化等深刻な影響が生ずる恐れがあることから、潮位、波浪等の監視を行うとともに、それらの変化に対応すべく所要の検討を進める。

(2) 海岸保全基本計画の策定に向けて

策定されたこの基本方針に基づいて「海岸保全基本計画」を策定することとなっているため、この基本方針においても基本計画の指針が以下のように定められている。

① 海岸保全基本計画を作成すべき海岸の区分

一つの海岸保全基本計画を作成すべき一体の海岸の区分（沿岸）は、地形・海象面の類似性及び沿岸漂砂の連続性に着目して、できるだけ大括りにするとともに、都府県界も考慮して、71の沿岸が定められている。（図－11参照）

② 海岸保全基本計画の作成に関する基本的な事項

都道府県は、本海岸保全基本方針に基づき、地域の意見等を反映して沿岸ごとに整合のとれた海岸保全

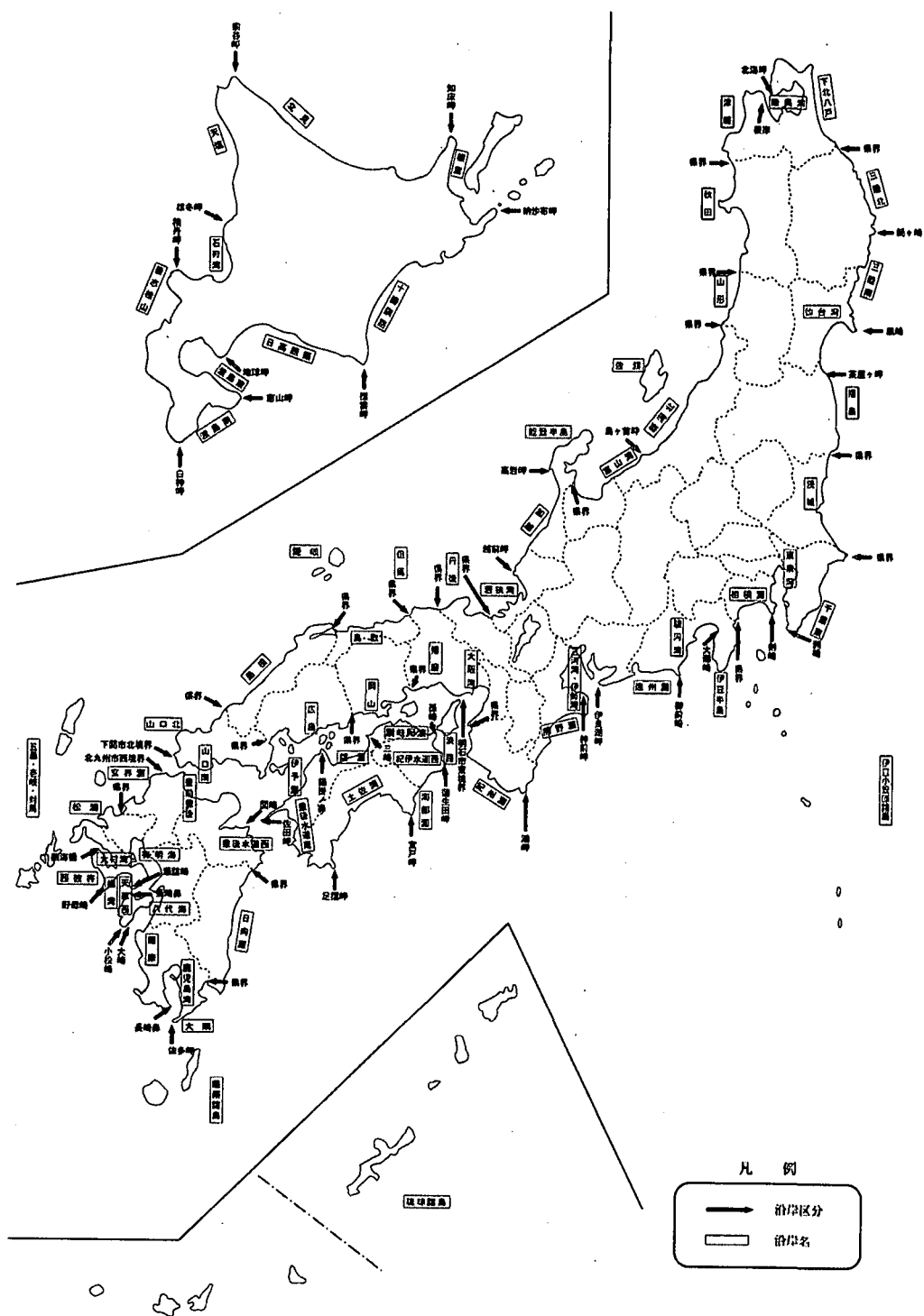


图-11 沿岸区分图

基本計画を作成し、総合的な海岸の保全を実施する。

また、沿岸が複数の都府県にわたる場合には、原則として関係都府県が共同して計画策定体制を整え、一の海岸保全基本計画を作成するものとする。

海岸保全基本計画において定めるべき基本的な事項と留意すべき重要事項は、次のとおりである。

ア. 定めるべき基本的な事項

(ア) 海岸の保全に関する基本的な事項

a. 海岸の現況及び保全の方向に関する事項

自然的特性や社会的特性等を踏まえ、沿岸の長期的な在り方を定める。

b. 海岸の防護に関する事項

防護すべき地域、防護水準等の海岸の防護の目標及びこれを達成するために実施しようとする施策の内容を定める。

c. 海岸環境の整備及び保全に関する事項

海岸環境を整備し、及び保全するために実施しようとする施策の内容を定める。

d. 海岸における公衆の適正な利用に関する事項

海岸における公衆の適正な利用を促進するために実施しようとする施策の内容を定める。

(イ) 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項

a. 海岸保全施設を整備しようとする区域

一連の海岸保全施設を整備しようとする区域を原則として定める。

b. 海岸保全施設の種類、規模及び配置等

aの区域ごとに海岸保全施設の種類、規模及び配置等について定める。

c. 海岸保全施設による受益の地域及びその状況

海岸保全施設の整備によって津波、高潮等による災害や海岸侵食から防護される地域及びその地域の土地利用の状況等を示す。

イ. 留意すべき重要事項

(ア) 関連計画との整合性の確保

国土の利用、開発及び保全に関する計画、環境保全に関する計画、地域計画等関連する計画との整合性を確保する。

(イ) 関係行政機関との連携調整

海岸に關係する行政機関と十分な連携と緊密な調整を図る。

(ウ) 地域住民の参画と情報公開

計画の策定段階で必要に応じ開催される公聴会等だけでなく、実施段階においても適宜地域住民の参画を得る。また、事業の透明性の向上を図るため、海岸に関する情報を広く公開する。

(エ) 計画の見直し

地域の状況変化や社会経済状況の変化等に応じ、計画の基本的事項及び海岸保全施設の整備内容等を点検し、適宜見直しを行う。

基本方針に示された海岸保全の基本的な指針及び海岸保全基本計画の指針に基づいて、都道府県において早期に海岸保全基本計画を策定し、公表することが望まれる。特に当該計画は海岸を次世代に良好に継承していくために基本的な事項を示すものであり重要なものであるものなのである。

また手続きの規定では特に「海岸保全基本計画」では、計画の策定に当たり、学識経験者、関係市町村長、地域住民等の意見を反映することとしている。事業の透明性を示すことになり、新たに定められた手続き規定をしっかりとしたシステムとして構築していくことも必要である。その際当該計画が地域の目指す海岸のあり方を示す役割を果たすことが期待されるが、そのためには、海岸のおかれている現状分析、今後の海

岸の整備に関する技術検討等を地域で共有しうる情報としていく整備していく努力が必要である。

(3) 防護・環境・利用の調和した総合的な海岸管理

今後の海岸保全は防護・環境・利用の調和した総合的な海岸管理を目指すこととしている。

事業面では、砂浜の保全・復元を主体として整備を推進するため、堤防前面の消波工を沖合に転用し、養浜により積極的に砂浜を主体とした海岸を創出することや、防護のみならず、環境・利用面からも優れた「面的防護方式」による整備の一層の推進などを進めていく必要がある。また砂浜は防護・環境・利用の各面で優れた機能を有するものであり、侵食災害に対する復旧も含め、確実に維持保全されるよう、積極的に海岸保全施設に位置づけることも必要である。(図-12参照)

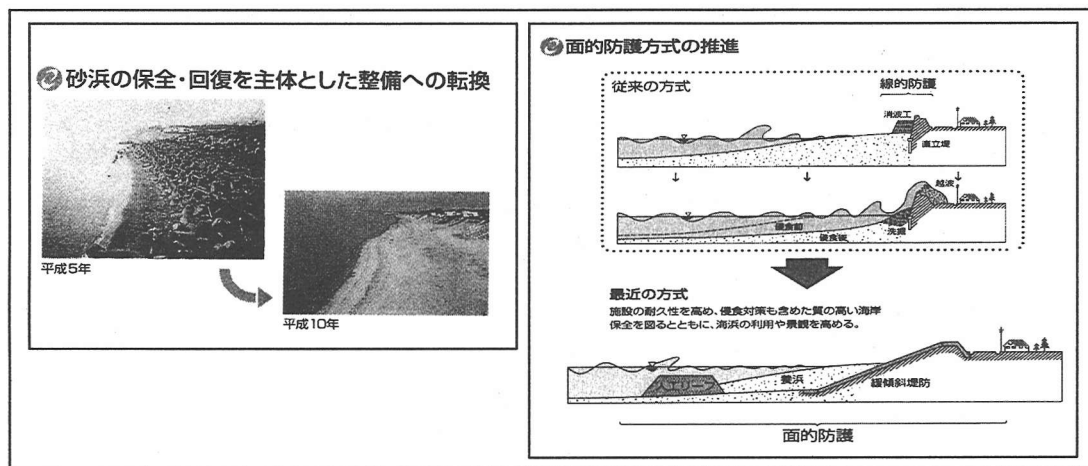


図-12 環境、利用のための事業面での見直し

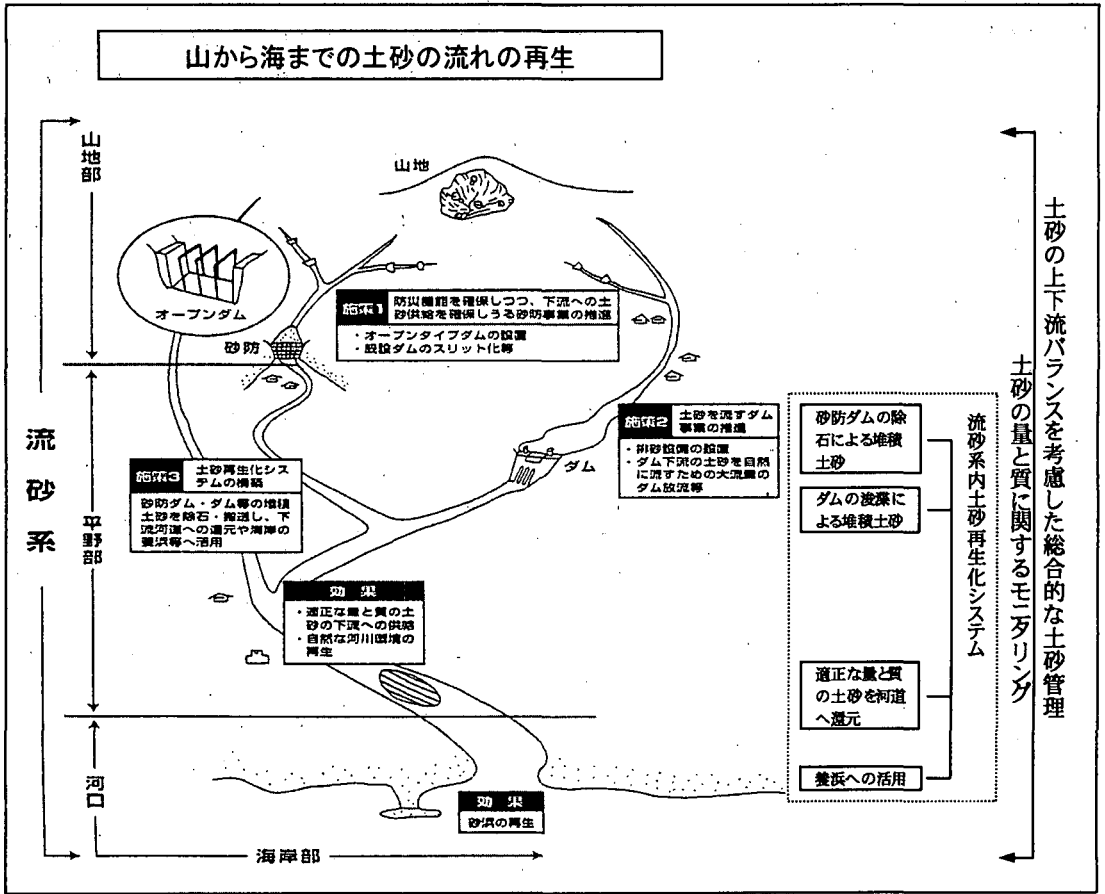
管理面では、指定した区域内等において一定の行為を禁止することができるようになり、施設の整備・管理だけでなく、海岸環境の保全、適正な海岸の利用の確保といった視点を含む海岸管理へと転換していくことになる。各地で問題となっている貴重な動植物や他の利用者に対する支障行為等を防止する上で、極めて有効なものと考えている。しかし、その運用に関しては、地域により海岸の自然的特性、利用形態等に違いがあり、それらを十分踏まえて実施していく必要がある。

これらを効果的に進めていくためには、様々な「連携」を十分に機能させていくことが必要であると考えている。

基本方針にも掲げられているように、近年、年間160haの貴重な砂浜が侵食されている海岸侵食の問題に対する抜本的対策としては、主な土砂供給源である河川流域における適切な対応といった河川行政との連携や、沿岸漂砂の連続性を考慮した海岸部での取り組みといった港湾・漁港行政との連携を図っていくような、総合的な土砂管理システムの構築が重要である。さらに堆積、侵食等土砂の移動状況のモニタリング・システムの確立に努め、人工的な土砂の供給等の当面の対応とともに、長期的により安定的な海岸となるように関係機関と連携を十分図りながら、取り組みを進めていくことが必要である。(図-13参照)

また特に環境面において良好な海岸づくりを進めていくためには関係機関とも連携を図っていくことが必要である。例えば海岸保全施設の整備にあたって自然と共生する方策も検討していくことが必要であることから、平成11年度からは水産庁の沿岸漁場整備開発事業との連携事業として沖合消波施設と魚の増養殖場や静穏海域の創出を兼ねるような施設の合併施行を行うような「魚を育む海岸づくり事業」を、また平成12年度からは林野庁の治山事業との連携事業として快適な砂浜空間と豊かな緑の空間の創出とを合わせて行うような「自然豊かな海と森の整備対策事業(白砂青松の創出)」を実施することとしている。さらに平成

12年度には、豊かな動植物の生息・生育環境と共生していくような海岸保全施設の整備の手法的なものをまとめた「自然共生型海岸保全のマニュアル（案）」を策定できるよう調査を実施しているところである。



図－13 総合的な土砂管理対策

(4) 地域に根ざした海岸の日常的な管理

新海岸法では、日常的な海岸管理を地域で実施できるようにしている。

日常的な海岸管理は、地域に根ざした海岸の実現のために重要であり、地域の特性を十分に踏まえたものとなるように実施していくことが必要であり、公物管理法としては初めてと言える日常的な管理を市町村長が実施することを可能とする制度を整備したところである。

特に、利用と一体となった海岸の適切な管理を行うことにより、地域づくりの貴重な資源として海岸の活用を図ることなど、本制度を積極的に活用していただくことを期待している。

また、多くの海岸で台風等による出水等で流木等が海岸に漂着し、その除去に多くの市町村が困っており、美しく、いきいきとした海岸が失われている状況もある。さらにゴミの除去のための海岸清掃に多大の労力と費用を要しているところである。

海岸清掃においては、多くの海岸で、自治会、ボランティア団体、漁協、観光団体等様々な形で地域住民が参加している。また、海岸でのスポーツやレジャー、自然観察等、その利用者の形態も多様であり、共通の利用を行う方々の団体も多数形成されている。

今後の海岸のあり方を考える場合、とりわけ海岸環境の保全や適正な利用の実現を進めるためには、行政

のみの対応では限界があるとともに、必ずしも効率的とならないことが懸念される。このため、より多くの方々に海岸とふれあい、海岸を知り、海岸を考えていただくことが必要であり、また海岸に関するより広い情報を収集整理し、分かりやすい形で示していくことも必要であり、そのために、海岸に関心の高い幅広い様々な分野の方々のネットワークを作りたいと考えて、現在、輪を広げるべく取り組んでいるところである。さらに海岸愛護意識の啓蒙や海岸利用モラルの向上等、日頃から地域での社会教育等と連携した取り組みも進めていくことも重要である。

各地域における取り組みを広げていくことと、それらをサポートする制度等の整備を両輪として、行政と住民との新たな連携のあり方を検討していくことが必要であると考えている。

また特に地方で大変苦勞している流木の処理について、平成12年度には大規模漂着流木等処理対策事業を災害関連事業として創設し、災害等で失われた美しく、いきいきとした海岸を取り戻すこととしている。

5. おわりに

今回の改正は、このように法律を改正しなければ根本的な制度改正ができないことに加え、日頃あまり話題にならない海岸行政が国会をはじめとして各方面で話題になり、皆さんに海岸というものを真正面から問題として捉えて頂いたことが最も大きな収穫であったと感じている。

また新しい海岸制度の幕開けの第一歩として、今回の改正の一つの大きな特徴である計画制度の見直しのうち、全国的な海岸の保全の基本方針について策定・公表したところである。

しかしこれらの内容も全てスムーズに進むものとは思っていない。海岸保全施設の整備を始めとして、防護・環境・利用の調和した総合的な海岸管理を進めていくといっても海岸の特性や地域の特性によってかなり異なる面が多く、調和することが著しく難しい海岸もあると考えている。こうした課題への対処方法は、今後の海岸行政の中で様々な取り組みや地道な取り組みがなされるうちに確立されたものとなるのかもしれない。新しい制度となることを契機として、これらの課題に対し、関係者の共通の問題認識が形成され、個々の地域の状況に応じながら、積極的に取り組んでいくことが次世代に継承する「美しく、安全で、いきいきとした海岸」につながるものと考えている。そしてそのために私共も地域とともになお一層努力して参るつもりである。

引用文献

青山俊行(1999)時代の要請に応える新しい海岸管理制度。土木学会誌, Vol184, p.50~53.

河川審議会総合政策委員会総合土砂管理小委員会(1998)「流砂系の総合的な土砂管理に向けて」報告

田中茂信、小荒井衛、深沢満(1993)地形図の比較による全国の海岸線変化。海岸工学論文集, 第40巻, p.418

海岸管理検討委員会(1999)「美しく、安全で、いきいきとした海岸を目指して」

今後の海岸のあり方検討委員会(2000)「今後の海岸保全の基本的考え方」提言