

2015 年度（第 51 回）水工学に関する夏期研修会講義集

水工学シリーズ 15-B-7

海岸行政の課題と海岸法の改正

国土交通省 港湾局海岸・防災課長

眞田 仁

土木学会

水工学委員会・海岸工学委員会

2015 年 8 月

海岸行政の課題と海岸法の改正

Issues on Coastal Administration and Amendment of the Coast Act

眞 田 仁

Hitoshi SANADA

1. はじめに

海岸は、一般的に海水浴場のように観光・レジャー等の利用面でのイメージが強いが、防潮堤等により津波・高潮災害から背後地を守るといった防災面でも非常に大きな役割を持っている。現に我が国は、頻繁に襲来する台風、度重なる集中豪雨、甚大な被害をもたらす大地震など常に自然の驚異に晒されている。

昭和 20 年代において相次いで発生した大型台風が各地に甚大な被害をもたらしたことが契機となり、昭和 31 年に「海岸法」が制定され、高潮、高波、津波等の海岸災害から国土を保全するための『防護』に重点をおいた海岸事業が進められてきた。その後、海岸保全施設の整備が着実に進められてきたが、他の社会資本と同様に施設の老朽化が進展し、適切な管理を行うにあたり様々な課題が顕在化するようになった。

本稿では、顕在化している海岸行政を進める上での課題を概観するとともに、それらの課題に対応すべく平成 26 年に改正された海岸法の概要について述べることにする。

2. 海岸行政の課題

(1) 海岸行政をとりまく情勢

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災において、これまでの想定をはるかに超えた巨大な地震・津波により甚大な被害を受けたことを踏まえ、最大クラスの津波に対しても被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方に基づき対策を講ずることが求められている。このため、海岸保全施設については、比較的発生頻度の高い一定程度の津波高に対しては越流を防止する整備を進めるが、想定を超える津波高に対しては、堤防等を越流した場合にも施設の効果が粘り強く発揮されるよう整備していくことが基本となっている。

また、東日本大震災において、水門・陸閘等の閉鎖に従事した消防団員等が数多く犠牲となった事実を踏まえ、現場操作員の安全確保を最優先とした管理運用体制の構築が求められている。

これらの課題に対しては、南海トラフ地震をはじめ各地域において大規模地震の切迫性が指摘される中、早急な対応が必要となっている。

さらに、全国津々浦々にある海岸保全施設は、高度経済成長期等に集中的に整備され、今後急速に老朽化することが見込まれているにもかかわらず、未だ老朽化に対する健全性や耐震性について十分調査されているとは言えない状況にある。近年、国民の安全・安心の確保が強く求められている中、海岸保全施設についても、財源や人材に限られる中で、「予防保全」の考え方に基づき、適切な維持管理・修繕を進めていくことが急務となっている。

一方で、近年の海岸における自然環境・優れた景観の保全や海岸の利用についてのニーズの高度化・多様化に伴い、地域の実情に応じた適切な海岸管理が求められているほか、海岸部における土砂収支の不均衡等の要因により海岸の侵食が進行している地域があるとともに、今後、地球温暖化に伴う海面水位の上昇や台風の強大化等により、沿岸地域への影響も懸念されている。

このような状況を踏まえ、平成 25 年 10 月に「海岸管理のあり方検討委員会」（委員長：磯部雅彦 高知工科大学副学長（当時））が設置され、これらの課題にどのように対処すべきか、また今後の海岸管理はどうあるべきか等について様々な見地から意見をいただいた。同年 12 月にいただいた提言を表－1 に示す。

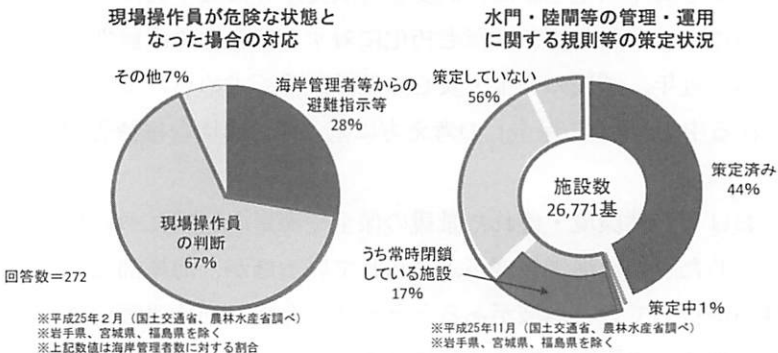
表－1 「今後の海岸管理のあり方について」とりまとめの概要

1. 海岸管理における減災対策の明確化 (1) 海岸保全施設の減災機能の明確化と整備の推進 - 海岸管理における減災対策の明確化 - 海岸保全施設の減災機能（浸水深の低減、避難時間の確保等）を明確化し、整備を推進 - 新技術の導入等 - 減災対策は新しい取り組みであり、早期に技術の確立、普及、人材育成を行うことが必要 - 国の役割 - 国は、減災対策の強化のための仕組みの整備、技術的基準の整備・普及、人材育成及び地方公共団体への支援を実施 (2) 沿岸地域における総合的な防災・減災対策の推進 - 沿岸地域における総合的な防災・減災対策の推進 - 海岸管理と避難・土地利用の観点から市町村等が実施する防災・減災対策との連携・調整、河川や海岸防災林、防災公園等における防災・減災対策との連携・調整等 - 国の役割 - 国は、関係機関による事業連携等が円滑に行われるための枠組みを整備 2. 海岸の維持管理の充実 (1) 適切な維持管理の徹底 - 予防保全の考え方に基づく適切な維持管理の徹底 - 長寿命化計画の作成等により、予防保全型の維持管理・更新を徹底 - 従来の手法と組み合わせた新技術等の導入 - 維持管理・危機管理のための人材育成や研修・訓練 - 維持管理に不可欠な業務が事業を継続できるよう配慮 - 海岸保全、モニタリング等を行う区域の適切な設定 - 海岸保全に影響を与える区域について、モニタリング等により状況を把握 - 環境等の観点から、陸域や沖合まで一体的に海岸を保全することについても検討 - 国の役割 - 海岸の適切な維持管理を確保するための仕組みを整備 - 海岸保全施設を適切に維持管理するため、基準、マニュアル等の整備や技術的支援の実施 (2) 海岸管理に関するデータ管理の徹底 - 海岸管理に関するデータ管理の徹底 - 整備、点検、診断、対策といった一連の流れの記録が重要 - データベースは、簡単に入力でき、受け渡しできるなど、担当者が代わっても継続できる仕組みが必要 - 現地の距離感等の整備等の地理的な情報の整備を工夫 - 国の役割 - データベースのプロトタイプ作成等の技術的支援を実施 - 国土保全の観点から、波や地形の情報を収集・分析して施策を検討	(3) 水門・陸閘等の効果的な管理運用体制の確保 - 水門、陸閘等の効果的な管理運用体制の確保 - 水門、陸閘等の統廃合、常時閉鎖又は自動化・遠隔操作化の取組を計画的に推進 - 操作ルールの策定や平常時の点検・訓練、更新等の実施 - 国の役割 - 施設の効果的な管理運用体制を確保するための仕組みを整備するとともに、人材育成、研修等の実施、地方公共団体等に対する技術的支援や財政的支援を実施 (4) 市町村、民間団体等との連携強化 - 市町村、民間団体等との連携強化 - 市町村が日常的な海岸管理を行う制度の活用促進 - 海岸で自発的に活動している民間団体等との連携強化 - 環境保全や利用の適正化について、都道府県や市町村が地域の実情に応じて実施している施策との連携強化 - 地域の行政経験者や技術者による点検等の維持管理への協力体制の構築 - 国の役割 - 市町村、民間団体等との連携強化のための仕組みを整備 3. 国土保全 (1) 侵食対策 - 侵食対策の一層の推進 - 予防保全の観点から、砂浜の侵食対策を推進 - 土砂収支の改善のため、漂砂系単位で土砂収支を調査し対策を検討 - 総合的な土砂管理のための体制整備 - 河川の上流から海岸までの漂砂系における総合的な土砂管理のため、海岸管理者と河川、ダム又は砂防施設の管理者との連携を強化 - 国の役割 - 海岸線のモニタリング調査の結果を分析し、戦略的な海岸侵食対策を実施 (2) 沖ノ鳥島の保全 - 国は、2つの小島だけでなく、環礁全体を保全するため、万全の対策を講ずる必要 (3) 地球温暖化への適応策の実施 - 地球温暖化への適応策の実施 - 施設の補修・更新時に堤防のかさ上げを行うなど維持管理と併せて対策を実施 - 不確実性があるものの、外力の変化をあらかじめ見込んだ対策を実施 - 被害が起こることを前提とした危機管理対策の充実、市町村等への情報提供及び土地利用等と連携した対策の実施 - 国の役割 - これまでの検討を具体化し、維持管理との連携等の実施方針を検討
---	--

このように多くの海岸行政の課題があるが、以下に解決が急がれる 2 つの課題を取り上げ詳述する。

(2) 水門・陸閘等の効果的な管理運用体制の確保

東日本大震災においては、消防団員 254 名が死亡・行方不明となった。この中には、水門等の操作に従事することによって津波の被害を受けた 59 名も含まれている。平成 25 年の国の調査結果（図－1）によると、水門等の開閉操作において、現場操作員が危険な状態となった場合の対応が「現場操作員の判断」に任されている場合が約 7 割にのぼること、水門、陸閘等の管理・運用に関する規則等が策定されている施設は全体の約 4 割に留まっていることが判明した。このことは、水門等の開閉操作において、緊急時の対応方針が不明確であったり、現場での判断に任されたりしている現場が多いことを意味しており、現場操作員の安全を確保しつつ、確実に水門・陸閘等を閉鎖する管理体制を早急に構築する必要が生じた。

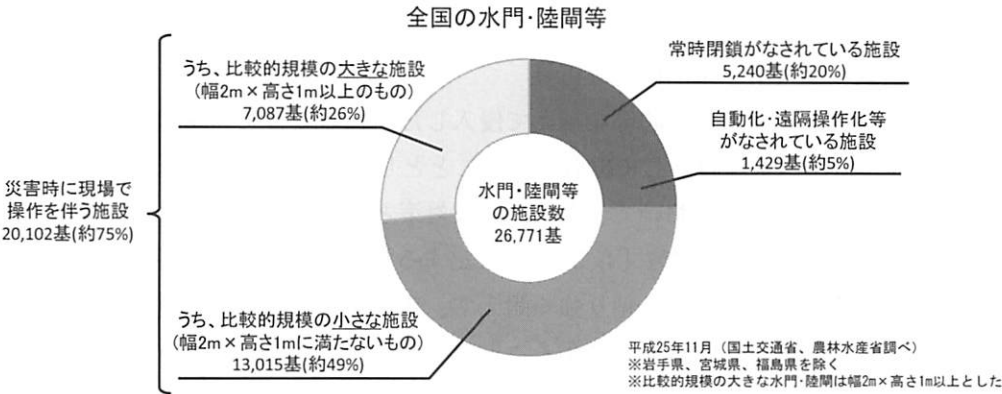


（国土交通省、農林水産省調べ ※岩手県、宮城県、福島県を除く）

図－1 水門・陸閘等の管理・運用に関する規則等の策定状況

現場操作員の安全を確保するためには、まず地域における水門・陸閘等の現状を整理し、災害時に現場での操作が必要な施設を減らし、その上で開口部全体の管理のあり方を検討することが重要である。実際には、利用の状況や近辺の陸閘、スロープ等の施設配置状況を確認し、統廃合を行うことを検討する。統廃合できない施設については、まずは常時閉鎖を検討することとし、利用者が非常に多い、または施設の規模が非常に大きいなど常時閉鎖が困難な場合には自動化・遠隔操作化等の検討を行うこととなる。

一方で、水門・陸閘等は全国に約 27,000 基あり、そのうち、既に常時閉鎖されている施設は約 5,200 基、自動化・遠隔操作化等された施設は約 1,400 基であり、結果的に災害時に現場での操作が必要な施設は約 20,000 基存在する。しかしながら、この約 20,000 基の施設のうち、比較的規模が大きな施設（幅 2 m×高さ 1 m 以上）に限っても約 7,100 基あり、これらを直ちに自動化・遠隔操作化等を行うことは、予算上の制約等もあり実際には困難である（図－2）。



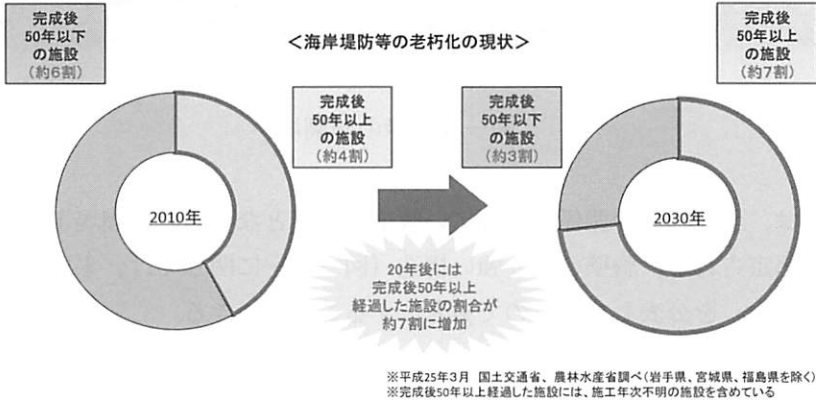
（平成 25 年 11 月国土交通省、農林水産省調べ ※岩手県、宮城県、福島県を除く）

図－2 水門・陸閘等の自動化・遠隔操作化等の状況

そのため、災害時に現場での操作が必要な施設を減らす取組を進めるとともに、あらかじめ水門・陸閘等の施設管理者が操作のルールを定めて、災害時に現場操作員の安全の確保を最優先としつつ、適切に閉鎖ができるようにしておくことが求められている。

（3）海岸保全施設の適切な維持管理の徹底

全国の海岸保全施設のうち堤防・護岸等は全国に 8,500km（岩手県、宮城県、福島県を除く）あり、その多くは高度経済成長期に集中的に整備されたものである。現在、建設後 50 年以上経過した施設は約 4 割あり、2030 年には約 7 割に達するなど急速な老朽化が見込まれている。今後の海岸管理においては、これまでに整備された海岸保全施設の維持管理が非常に重要な課題となっている（図－3）。



図－3 海岸保全施設の老朽化の進展

一方で、改正前の海岸法においては、海岸保全施設を設置する際に必要となる技術基準について、海岸保全施設の形状、構造及び位置についての基本的な原則を国土交通省令において定めるのみであり、海岸保全施設の設置後における点検及び修繕等の維持管理に関する事項については明確に規定されていなかった。

3. 海岸法の改正

2. で述べたような解決が急がれる海岸行政の課題に対応するため、表－1 に示した平成 25 年の提言を受ける形で海岸法が大幅に改正されることとなり、平成 26 年 6 月に国会で可決成立した。なお、海岸法が昭和 31 年に制定されて以降、大幅に改正されたのは平成 11 年に続き今回が 2 回目である。

15 年振りとなる今回の改正は、南海トラフ巨大地震等の切迫性を踏まえ、津波、高潮等に備えるための「海岸の防災・減災対策の強化」、急速な老朽化が見込まれる海岸保全施設の「適切な維持管理等の推進」を目的としたものである。

以下に、今回の改正の概要を紹介する。

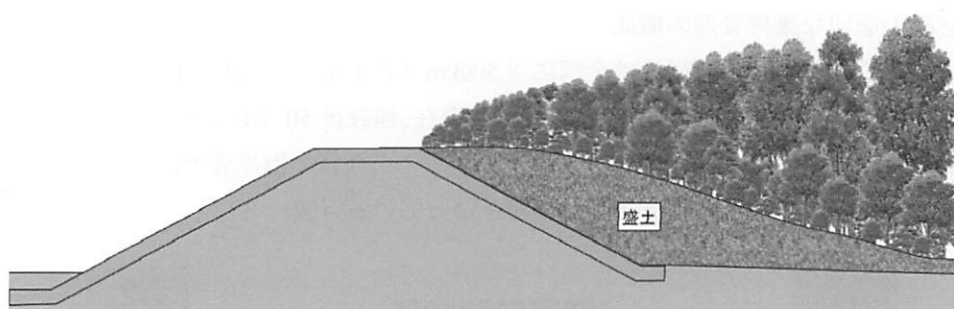
(1) 緑の防潮堤の位置づけ（第 2 条関係〔改正〕）

本条は、津波、高潮等により海水が堤防等を越えて侵入した場合の被害を軽減するため、堤防等と一体的に設置された“樹林”等を海岸保全施設として位置づけることとしたものである。

東日本大震災の後、中央防災会議において、今後の津波対策として、2 つのレベルの津波（比較的発生頻度の高い津波〔L1〕と最大クラスの津波〔L2〕）を設定することとなった。防潮堤等の高さは L1 を基本とするが、それを越える津波に対しても、粘り強く耐えて、背後の住民の避難時間を稼ぎ、浸水面積を抑えることができるよう、減災効果を有する構造にすることが必要となった。

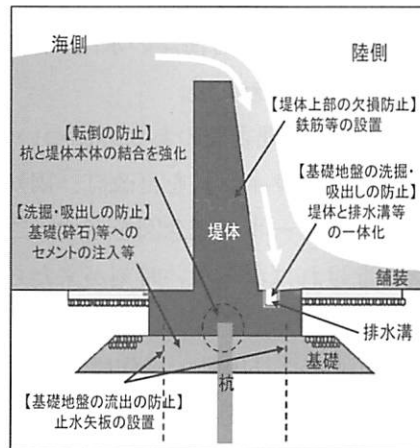
「緑の防潮堤」（図－4）は、堤防の法面に盛り土と樹林を一体的に整備し、樹林が盛り土に根を張ることで、堤防の法尻や被覆工の流出が遅れ、破堤時間を遅らせることが期待されている。東日本大震災では、海岸防災林によっては、樹木の根が地中深く伸びず、根の張りが弱かったことから流されたところもある一方で、根の深さが 3 m 程度あるところでは被害を受けなかったことが確認されている。

整備にあたっては、流出しにくい樹種の選定や植樹方法について専門家の意見も聞くとともに、他の粘り強い構造と比較して費用対効果等により有効性を確認しながら進めることが重要である。



図－4 緑の防潮堤

港湾海岸においては、土地利用の関係上、幅広い敷地が必要となる緑の防潮堤よりも、胸壁（直立壁の防潮堤）の例が多いと想定される。胸壁の粘り強い構造（図－5）に関しては、平成 25 年 10 月に「防潮堤の耐津波設計ガイドライン」を公表しているので参考にすることができる。



図ー５ 胸壁の粘り強い構造のイメージ

(2) 協議会（第 23 条の 2 関係〔新設〕）

本条は、海岸管理者や関係行政機関等が、樹林等の海岸保全施設とその背後の海岸防災林等の一体的な整備その他海岸の保全に関して、必要な措置について協議を行うための協議会を組織することができることを定めたものである。

「緑の防潮堤」については、その背後にある海岸防災林等と一体的に整備することにより、減災効果をより高めることができるが、法定の協議会を設置することにより、関係者が協力して効果的な整備を図ることが期待できる。

協議会は、海岸管理者だけでなく、関係行政機関の長や地方公共団体の長も設置することができ、また、緑の防潮堤以外の海岸の保全に関し必要な事項についても協議することができる。

(3) 水門・陸閘等の安全かつ確実な操作体制の確立

(ア) 海岸管理者による操作規則の策定（第 14 条の 2 関係〔新設〕）

本条は、海岸管理者が、水門、陸閘等について津波、高潮等の発生時に操作に従事する者の安全の確保が図られるように配慮した操作規則を策定しなければならないことを定めたものである。

水門・陸閘等の安全かつ確実な操作を行う体制づくりを早期に進めるためには、前述のとおり水門・陸閘等の統廃合や常時閉鎖、自動化・遠隔操作化等の取り組みを進めるとともに、操作規則の策定により、操作従事者の安全を確保しつつ、適切に操作するための体制づくりを行うことが必要である。

このことから、同条第 2 項において、操作規則については、操作する者の安全に配慮しなければならないことを明確に規定した。

また、操作規則については、地域の理解を十分に得ておくことが重要であることから、操作規則の策定にあたっては関係市町村長の意見を聞かなければならないこととした（第 3 項）。特に、津波が来襲する前に水門・陸閘等の閉鎖を完了することができないおそれがある場合には、市町村が策定する津波避難計画との整合を図っておくことが重要である。

なお、操作規則の策定対象としては、水門、陸閘のほか、樋門や閘門など津波、高潮等の被害を防止するために操作を伴う施設が該当し、“操作を伴う施設”とは、手動操作だけでなく、常時閉鎖や自動化・遠隔操作化された施設も対象となる（第 1 項）。また、操作規則には、災害時の操作従事者の安全確保と適切な操作のためのルールを定めるとともに、それを確実に実施するための訓練、点検等の平常時の取り組みを記載することを想定している。

国においても、今般の海岸法の改正に加え、以下の対応を行っている。

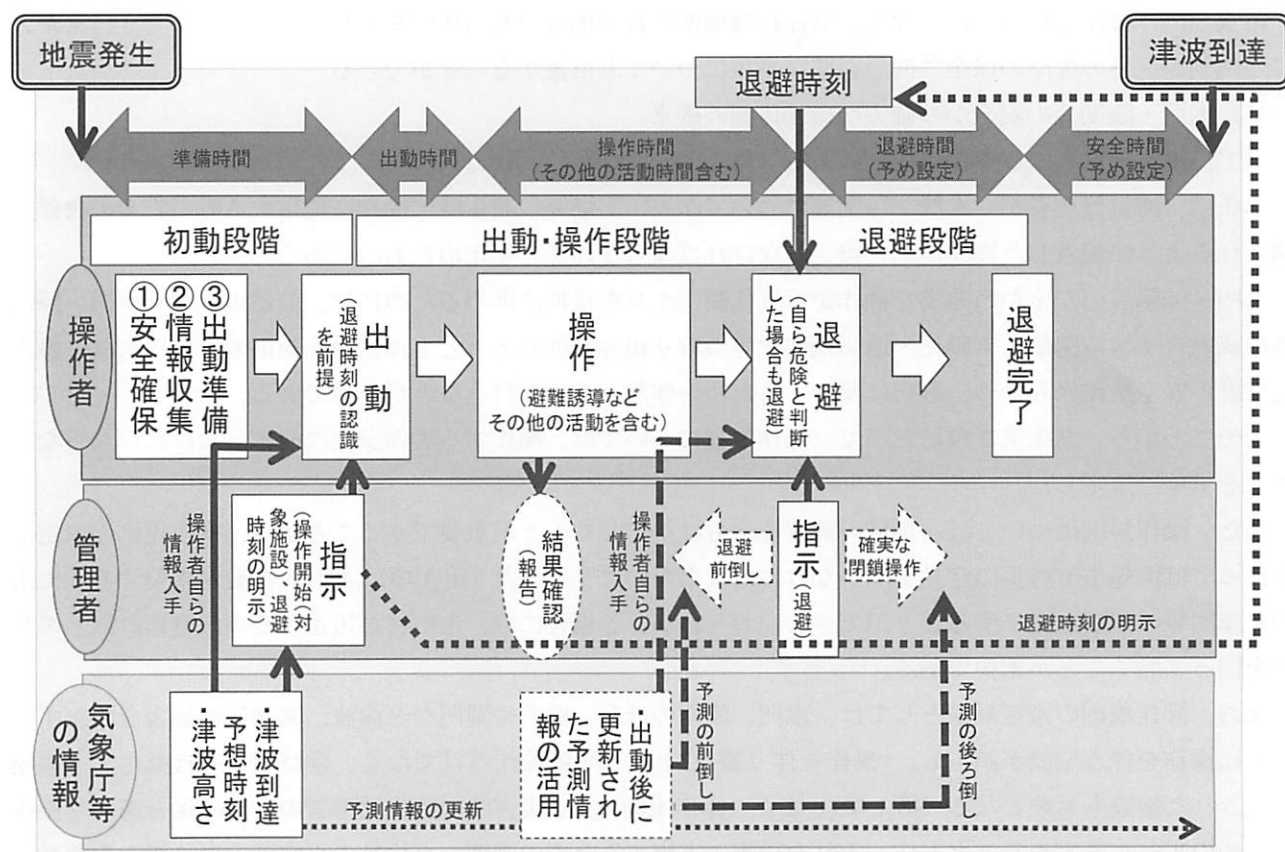
- ① 平成 25 年 4 月、「津波・高潮対策における水門・陸閘等管理システムガイドライン」を改訂、周知。
- ② 平成 26 年度より防災・安全交付金を拡充し、各海岸の水門・陸閘等について、統廃合、常時閉鎖、自動化・遠隔操作化等に係る計画を作成する費用を支援。
- ③ 平成 27 年 4 月、退避ルールのある方や管理委託のある方について指針をとりまとめ、「津波・高潮対策における水門・陸閘等管理システムガイドライン」を再改訂、周知。

図－6 に地震・津波発生時の操作・待避ルール概念図を示す。この操作・退避ルールのポイントは、現場操作員の安全を最優先とし、退避しなければならない時刻が来たら、閉鎖できていなくとも退避すべきであることを明確化している点である。

地震発生から津波到達までは、「初動段階」、「出動・操作段階」、「退避段階」に大きく分かれる。初動段階においては、自身の安全確保から出動可否が判明するまでの「準備時間」、出動・操作段階では、出動開始から水門・陸閘等までの移動にかかる「出動時間」及び水門・陸閘等の閉鎖などにかかる「操作時間」、退避段階では、退避開始から退避完了までにかかる「退避時間」をそれぞれ検討する必要がある。さらに、津波到達予想時刻より余裕を持って退避を完了するため「安全時間」も設定する。

安全に操作を行う上でまず重要となるのは、出動するか否かの判断である。出動可否の判断は、基本的に気象庁の発表する津波到達予想時刻に基づいて操作可能時間を算出し、操作可能時間を確保できる場合に限り、出動を行う。逆に言えば、操作可能時間を確保できない状況下では、閉鎖できなくとも出動すべきではないことを明確化した。

出動後に重要となるのは、退避開始の判断である。現場での判断が最も尊重されるものとし、現場において危険と判断した場合には速やかに退避を行う。さらに、出動時に設定した操作可能時間を経過した時点（または退避を開始すべき時刻になった時点）で、閉鎖できていなくとも退避を開始すべきであることを明確化した。



図－6 地震・津波発生時の操作・待避ルールの概念図

(イ) 海岸管理者以外の者による操作規程の策定（第 14 条の 3、第 14 条の 4 関係〔新設〕）

前述の約 27,000 基の水門・陸閘等には、市町村や民間事業者など海岸管理者以外の者（以下「他の管理者」という。）が管理する施設約 100 基も含まれている。

本条は、水門・陸閘等を管理する他の管理者に対して、海岸管理者が操作規則を定めるのと同様に操作規程を定め、海岸管理者の承認を受け、当該操作規程に従って操作しなければならないことを定めたものである。操作規則と操作規程において定める内容は同じであるが、海岸管理者と他の管理者との関係を分かりやすくする観点から、法律上は別々に定義した。

(ウ) 海岸管理者以外の者の管理する操作施設に対する監督（第 21 条の 2、第 21 条の 3 関係〔新設〕）

本条は、他の管理者が第 14 条の 3、第 14 条の 4 に違反した場合等において、海岸管理者が、他の管理者に対して、操作規程を遵守等させるために、勧告、公表、改善措置命令を行うことができることを定めたものである。

海岸管理者は、津波、高潮等による被害を防止するため、他の管理者に、操作規程に従った水門・陸閘等の管理を適切に実施させる必要がある。

このため、第 21 条の 2 では、i) 他の管理者が操作規程を作成しない、または海岸管理者が付した条件に違反している等（第 1 項）、ii) 他の管理者が操作規程に従っていない（第 2 項）、iii) 海岸の状況の変化その他特別の事情により、承認を受けた操作規程に従っても、津波、高潮等による被害を防止することが困難であると認められる（第 3 項）、のいずれかに該当する場合には、海岸管理者がそれぞれ必要な勧告を行うことができることを定め、iv) さらに、正当な理由がないまま、これらの勧告に他の管理者が従わない場合、その旨を公表することとしている（第 4 項）。

さらに、第 21 条の 3 では、他の管理者が勧告に従わず、“放置すれば津波、高潮等により著しい被害が生ずるおそれ”がある場合には、海岸管理者が他の管理者に対し、水門・陸閘等の閉塞その他の措置を命ずることができることとした。ただし、第 21 条の 2 第 3 項による勧告については、他の管理者の責に帰さない事由に起因することから、海岸管理者は命令により損失を受けた者に対して通常生ずべき損失を補償しなければならないこととしている。

他の管理者が管理する水門・陸閘等は、基数は比較的少ないが、石油精製会社が整備した民有岸壁の背後や集客性の高いウォーターフロントなど、背後に人口・産業が集積する海岸に設置されているものがあり、防災面の重要性は高く、適切な操作体制を確保する必要がある。

(4) 災害時における緊急措置（第 23 条関係〔新設〕）

本条は、津波、高潮等による被害を防止する措置をとるため緊急の必要があるとき、海岸管理者が、土地・資材等の使用や障害物の処分を行うこと、付近に居住する者等を業務に従事させることができること、また、これらの措置にともない発生した損失・損害に対する補償について定めたものである。

東日本大震災では、津波が到達するまでの間に陸閘を閉鎖しようとしたところ、漁具等が陸閘上に放置され、これを撤去できなかったために閉鎖できなかった事例や、陸閘を閉鎖するための人手が不足していたことから近隣の元消防団員や漁業者の協力を得て操作した事例があった。また、平常時においても、陸閘に車両が放置され、操作できないために車両の所有者に移動を指導するなどの事例があった。

津波、高潮等の災害時に、海岸管理者は水門・陸閘等の操作など被害を防止するため措置を行うが、上記のような事態が生じた場合にも、円滑かつ迅速な対応が可能となるよう、海岸管理者に応急公用負担権限を付与することとした。

この権限は、基本的には万一の事態に備えたものであり、付近に居住する者等の安全が確保され、かつ作業を依頼することが適切な場合に適用されるべきものである。

想定される状況としては、例えば、高潮や遠地津波の発生時に、海岸管理者のみでは人手が足りない場合で、港湾（堤外地）の工場の従業員が堤内に避難する途中において、避難時間が十分確保されていることを前提に、陸開の操作を手伝っていただく場合などが考えられる。反対に、津波の到達までに時間的余裕がなく、付近の住民が直ちに避難しなければならないときは依頼すべきではないことは明らかである。

なお、応急公用負担は、港湾法、河川法、水防法などでは既に規定（表－２）されており、付近に居住する者等が被害を受けた場合の損害補償については、水防法の規定において想定されるケースと同様に措置されるよう、海岸法施行令で定めている。

表－２ 応急公用負担規定のある主な法令

法律	権利者	発動要件
海岸法（第23条）[新設]	海岸管理者	津波、高潮等の発生のおそれがあり、これによる被害を防止するため緊急の必要があるとき
港湾法 （第55条の3） （第55条の3の3、 第55条の3の4）	港湾管理者	非常災害による港湾施設に対する緊急の危険を防止するためやむを得ない必要があるとき
	国土交通大臣	開発保全航路、緊急確保航路において、非常災害が発生し、船舶の交通に支障が生じている場合において、緊急輸送の用に供する船舶の交通を確保するためやむを得ない必要があるとき
河川法（第22条）	河川管理者	洪水、津波、高潮等による危険が切迫した場合に、水災を防御し、又はこれによる被害を軽減する措置をとるため緊急の必要があるとき
道路法（第68条）	道路管理者	非常災害に因り道路の構造又は交通に対する危険を防止するためやむを得ないと認められる場合 等
災害対策基本法 （第64条、第65条）	市町村長	市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるとき
消防法（第29条）	消防吏員、 消防団員	消火若しくは延焼の防止又は人命の救助のために必要があるとき
	消防長、 消防署長、 消防団長	火勢、気象の状況その他周囲の事情から合理的に判断して延焼防止のためやむを得ないと認めるとき 等
水防法（第24条、第28条）	水防管理者、 水防団長、消 防機関の長	水防のため緊急の必要があるとき

（５）海岸保全施設の維持・修繕（第 14 条の 5 関係 [新設]）

本条は、海岸管理者は、自ら管理する海岸保全施設を良好な状態に保つように維持し、修繕し、海岸の防護に支障を及ぼさないように努めなければならないことを定めるとともに、それらの技術的基準を定めることとしたものである。

海岸堤防等（護岸、胸壁を含む）の整備延長は、岩手・宮城・福島 3 県を除き、全国約 8,500km に及ぶ。急速な老朽化に伴う修繕・更新費用の増大に対し、海岸管理に係る財源、人材は限られている。このため、維持・修繕については、その実施を義務づけるだけでなく、具体的な運用方法を定めた技術的基準の整備や取り組みを推進することが重要である。

維持・修繕に関する技術的基準については、平成 26 年 12 月施行の省令において定められたが、具体的運用方法については、平成 26 年 3 月 31 日に策定した「海岸保全施設の維持・管理マニュアル」（改訂版）を参考とすることができる。

また、平成 26 年度予算より、防災・安全交付金を拡充し、海岸保全施設の長寿命化計画の作成に要する費用を支援対象に追加したところである。

社会資本施設全体として老朽化の進行が課題として重要視されるなか、海岸においても、港湾、道路、河川と同じく、法律と支援制度により対策を推進することとした。

（６）座礁船舶の撤去等の命令（第 12 条関係 [改正]）

本改正は、海岸管理者の海岸管理に関する規定において、海岸保全区域内において船舶が座礁し、海岸保全施設等を損傷し、海岸の保全に支障を及ぼすおそれがある等の場合に、海岸管理者が、当該船舶の除却等を命ずることができることを新たに定めたものである。

平成 11 年の海岸法改正において、放置船舶に対処するため、海岸保全区域内の陸域（公共海岸に該当し、海岸管理者が指定した区域）については、砂浜等の適正な利用を確保する観点から、船舶の放置を禁止し、違反した場合に撤去等の命令を行うことができることとした。

しかし、平成 25 年 3 月、青森県深浦町の海岸に中国人が所有する貨物船が座礁し放置された事案が発生したが、その位置が海岸保全区域内であるものの水域部分にあるため、上記の規定が適用されず、このままでは、離岸堤を損傷し、海岸の保全に支障をするおそれが生じた。

このため、海岸保全区域内の水域（上記の陸域以外の部分）についても対応できるよう規定を追加したものである。

なお、現行の規定（第 8 条の 2）では、船舶の放置を“みだりに”行うことを禁止しており、区域内であっても、自然災害による船舶の沈没等の直後など“みだりに”放置しているとは言えない場合には撤去等を命令することはできないが、本規定により、海岸保全区域内で座礁した船舶が海岸保全施設を損傷するおそれがある場合には、海岸管理者は、迅速に船舶の除却命令、代執行等の必要な処分を講じることができるようになった。

本来、船舶が座礁した場合、船舶所有者が責任を持って撤去することが原則である。しかし、現在も 12 隻の外国船が撤去されず、放置されたままとなっている（表－3）。

このため、これまでも、平成 16 年に「油濁損害賠償補償法」が改正され、有効な保険に加入していない船舶の本邦への入港が禁止されることとなったほか、平成 18 年には港湾法も改正され、法第 37 条に加え第 37 条の 3 により、これに抵触する船舶の撤去等を命じることができるようになるなど、各法令において、それぞれの目的に従い対処されている。

表－3 外国籍放置座礁船の状況

(国土交通省調査、平成26年4月現在)					
座礁年月日	座礁・沈没地		座礁船概要		
	沿岸市町村	海域の別	船舶所有者	船種	総トン数
H3.10.30	沖縄県竹富町	一般海域	香港	貨物船	366
H4.12.27	北海道根室市	一般海域	ロシア	貨物船	172
H6.8.2	大分県佐伯市	一般公共海岸区域	中国	曳船	49
H8.8.13	鹿児島県宇検村	一般海域	韓国	冷凍運搬船	342
H11.12.7	北海道根室市	港湾区域	ロシア	貨物船	61
H12.2.27	長崎県野母崎町	一般公共海岸区域	韓国	クレーン台船	150
H13.11.7	沖縄県石垣市	一般海域	不明	漁船	20
H19.5.20	鹿児島県南さつま市	一般海域	台湾	貨物船	106
H22.10.24	宮城県宮崎市	一般海域	香港	漁業船	5,910
H24.2.15	北海道浜頓別町	(漁港区域)	ベリーズ	貨物船	14
H25.1.14	沖縄県宮古島市	一般海域	シンガポール	中古輸船	99
H25.3.2	青森県深浦町	海岸保全区域	中国	貨物船	1,996

(7) 海岸協力団体（第 23 条の 3～第 23 条の 7 関係 [新設]）

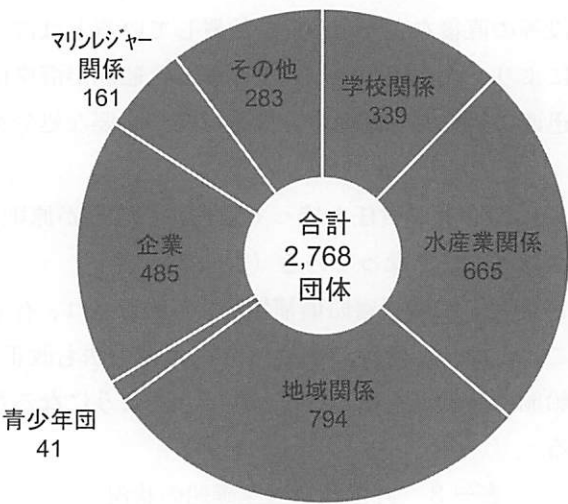
本条は、海岸管理者に協力して海岸保全施設の維持等を適正かつ確実に行うことができる法人その他の団体を海岸協力団体として指定することができることを定めたものである。

近年、多くの法人・団体が、海岸において、清掃や希少動植物の保護、環境教育など多様な活動を行っており、その数は全国で約 2,800 にも及ぶ（図－6）。

海岸の維持管理は、海岸保全施設の維持・修繕だけではなく、環境の保全や適正な利用など多岐にわたっており、その充実を図るためには、地域の協力を得てそれぞれの実情に応じた活動を促進する必要がある。

海岸協力団体の活動は、あくまで自発的に行われるものであることを前提としていることから、同団体に対する財政面での支援は特に想定していないが、法定の団体として指定することにより、海岸管理者による許可手続き等の緩和、情報提供や助言等の支援が受けられることとなり、各種の活動がより活発になることが期待される。

特に、津波、高潮、高波発生時の危険回避や避難方法など海岸の防災教育を進めることは、より多くの人に、年間を通じて安全で適切かつ楽しく海岸を利用していただくことにつながり、ハード施策を補うソフト施策としても期待できる。



※ 「平成 24 年度 海浜等の美化活動事例調査報告書」（財団法人海と渚環境美化・油濁対策機構）より作成（32 都道府県の調査回答結果）

図－7 海岸で活動する民間団体

4. これからの海岸行政のあり方

今般の海岸法の改正により、海岸行政をとりまく様々な課題の解決に向けての基盤が整備されたものと考えている。今後も引き続き、国土の保全のため、確実に海岸事業を実施していくことはもちろんのこと、時代情勢の変化に応じて、行政に求められるニーズも常に変化しており、そのニーズに適切に対応できるよう、常に現場の状況を踏まえ、臨場感を持って取り組んでいくことが重要である。

切迫する南海トラフ巨大地震等に対して、海岸の防災・減災対策の強化が急務となっており、限られた資源のなかで、常に何を優先して取り組むべきかを意識しつつスピード感を持って施策を実行していかなければならない。そのためには、海岸行政を所管する農林水産省農村振興局、水産庁、国土交通省水管理・国土保全局、港湾局の海岸 4 省庁と海岸管理者との更なる連携強化はもちろんのこと、海岸関係団体や一般市民、学識経験者等と一丸となり知恵を出し合って取り組むなど、まさに「協働」が肝要だと考えている。

我が国が四方を海で囲まれている以上、常に海岸災害のリスクに晒されていることは言うまでもないことだが、今後は、地球温暖化が起因とされる潮位偏差の増大や波浪の強大化への対応など、海岸の「防護」にかかる事業を促進していくとともに、海岸の適正な利用等にも配慮した海岸行政を進めていくこととしている。