

第4章 新しい海岸制度の確立に向けた実践と方向性

4.1 抜本的な海岸法の改正

4.1.1 抜本的な海岸法改正の必要性

昭和31年に海岸法が制定された当時は、防災に対する備えを急いで行うことが必要であり、高潮・津波・波浪等に対する海岸保全施設の整備がとにかく急がれたために、施設の整備を中心とした制度設計がなされてきた。

第1章第4節では、海岸法が制定されてからの海岸管理の仕組みの充実について述べた。

図4.1.1は今までの海岸堤防の整備と離岸堤の整備の経年変化を示している。海岸法制定以降、伊勢湾台風（1959(昭和34)年9月）などの大規模な災害に伴う復旧事業もあり、昭和40年代までに現在とほぼ同じ延長の海岸堤防が整備されるなど、高潮災害に対する対策は格段に進んだ。しかし、第2章第1節で論じたように、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、人命に直接関わるようなことが少ないこともあり、余り重点をおいてこなかった¹⁾。

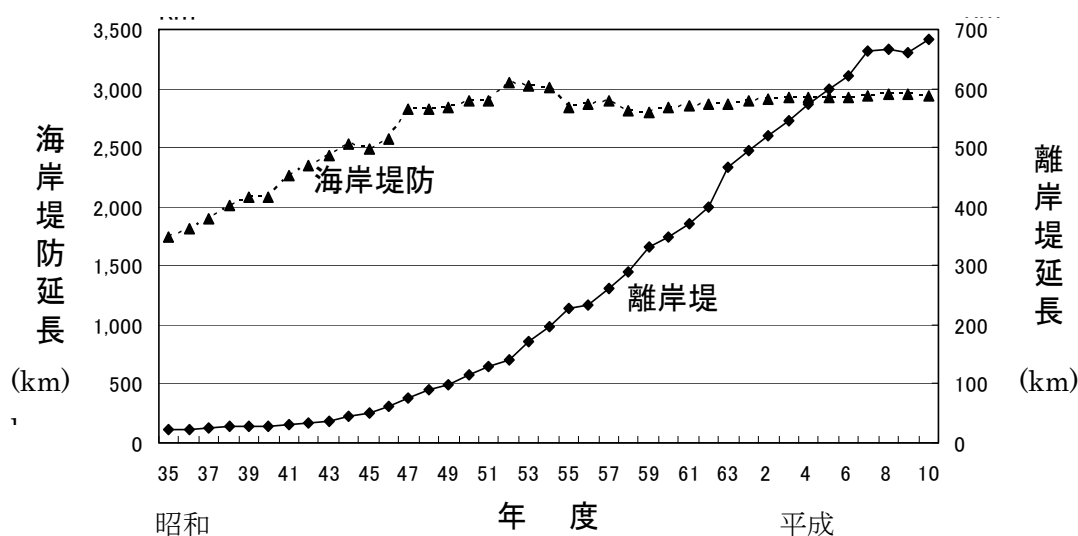


図 4.1.1 海岸堤防と離岸堤の延長の推移

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への影響、生物の生息・生育空間の喪失など海岸環境上も問題であることから、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。また時代の変化と共に、海洋性レクリエーションの要望も増大したり、景観や生態系の保全などの海岸環境に対する要望も高まるなど、海岸を巡る要請を徐々に変化してきていたため、このような変化に対しては、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、様々な特色をもったモデル事業や連携事業などの創設など様々な事業制度の充実を行ってきた。

また一方で、海岸保全の考え方についても変更してきている。即ち以前のような堤防・護岸といった線的な防護方式ではなく、緩傾斜堤防、養浜、離岸堤等の複数の施設の組み合わせによる面的な防護方式に転換してきている(図 4.1.2)。

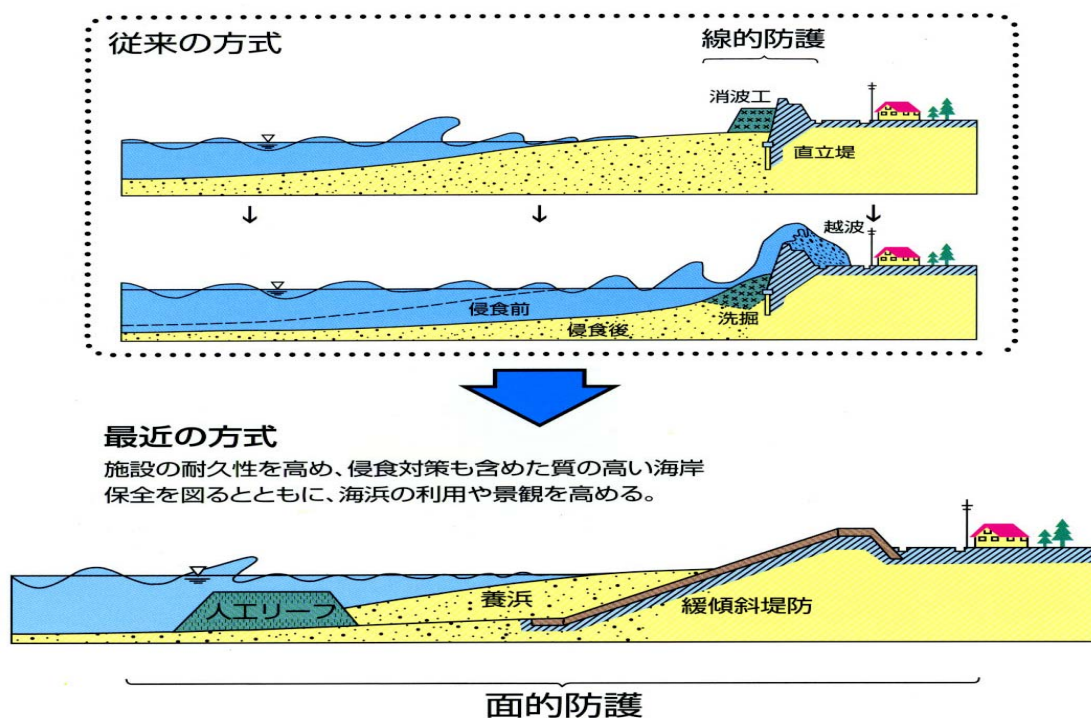


図 4.1.2 面的防護方式概念図

時代の流れや社会的な要望に対しては、既存の海岸管理制度における制度設計が施設整備を中心にしていたために、こうした事業面の工夫や効果的な工法上の工夫等で対応してきており、いわば事業の実施に際して海岸利用や海岸環境を考慮したものになってきたということが分かった。

またウミガメの産卵地としての砂浜が重要であると認識されては来たものの、一方で砂浜に無秩序に四輪駆動車(4WD)が乗り入れられ、産卵地である砂浜を荒らす等の事例も各地で見られるようになった。こうした生物の生息・生育地である海岸や砂浜を保全することについても、防災の主体とした既存の海岸法による海岸管理では全く対応出来なかった。即ちこのような海岸環境保全の重要性は十分認識していたものの、海岸管理者自らこうした海岸の環境を積極的に保全していくようなツールがなかったのである。

さらに海岸保全施設についても海岸利用との関係で四輪駆動車(4WD)等により傷つけられることもあった。

地方分権推進法の制定に伴い、地方分権推進の動きが急になってきたことも、既存の海岸管理制度そのものを見直す大きなきっかけになった。第1章で論じたように海岸という公物を管理していくのに際して、今までの変遷を見直し、国と地方の役割分担の明確化が求められていた。その中で明治維新以来の課題として残されていた「法定外公共物」であ

る「国有海浜地」についても、この機会に公物管理としての法律上の位置づけを明確化していくことも必要になってきた。

また事業の透明性の確保ということから公共事業のあり方も一層の明確化が求められていた。

第3章で、海岸制度を取り巻く新たな潮流として、以上のようなことに関する状況について論じたが、これらの問題に大きく共通している点は以下の通りである。

- ・ 現在の海岸管理が、「海岸の防護」を目的としているために海岸で生じている「海岸環境」や「海岸利用」という問題に対して、海岸管理者の責務が不明確になっていること
- ・ 海岸環境や海岸利用の問題は、海岸保全区域に限定している問題ではなく、広く一般海岸でも問題になっていること
- ・ 海岸環境や海岸利用に関する問題は地域と密接に関係している場合が多く、具体的な対応策は地域ごとに異なり、また個々の海岸の有している特色を考える必要があること

以上のことを、当時の海岸管理として全体的に大まかに概念的に示すと図4.1.3の通りである²⁾。則ち、この図で見ることにより、現行の海岸法では対応しきれない問題もあり、また条例等で対処しようとしても困難な問題もあることが分かった。

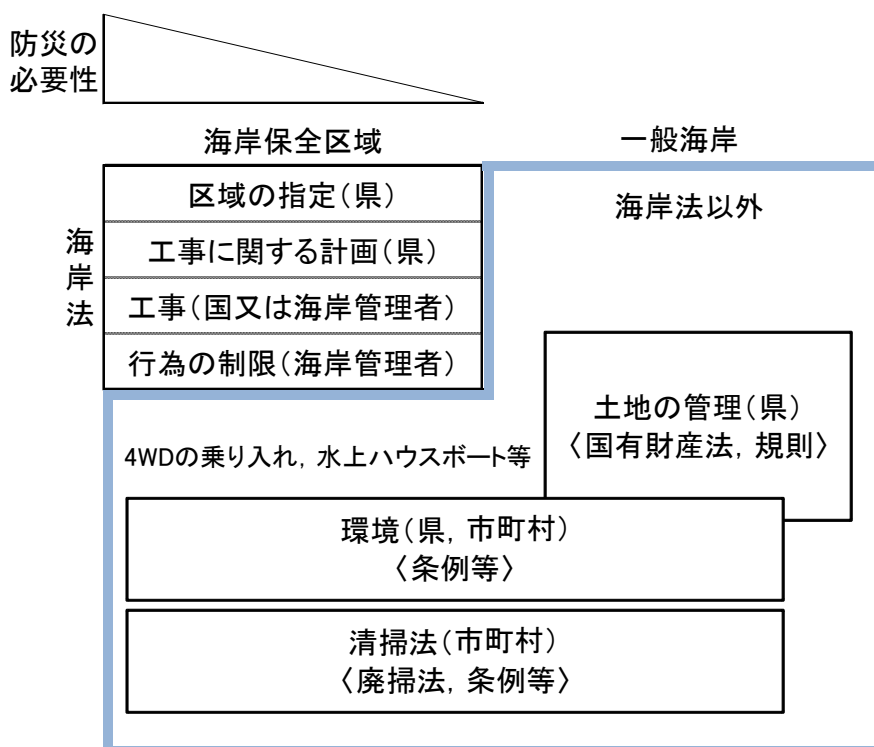


図 4.1.3 海岸法の適用範囲 (成田、2000)

また、日本全国の海岸線を海岸保全区域と一般海岸の状況について見てみると図4.1.4の通りである。

この図でも明らかなように、広域的な海岸侵食を見ていくためにも、また海岸環境や海岸利用の保全のためにも、極めて重要になる海浜地が一般海岸には多く含まれていることである。またこの海浜地と一体的な管理も必要となるような崖や岩礁も非常に多くが、この一般海岸に含まれていることである。

一般海岸は、第1章でも詳細に述べてきたように、大きくは2回、則ち明治時代になった時(1868年)、そして既存の海岸法が制定された時(1956年)であるが、公物として管理する体系として法律に位置付けることが可能であった。しかし、その時々状況から「法定外公共物」として多くの海岸が今まで存在していたものである。

以上が、今回の全体の見直しを一つの契機として、新しい海岸管理制度として位置付けることが早急に必要になってきた背景である。

保全区域と一般海岸の状況

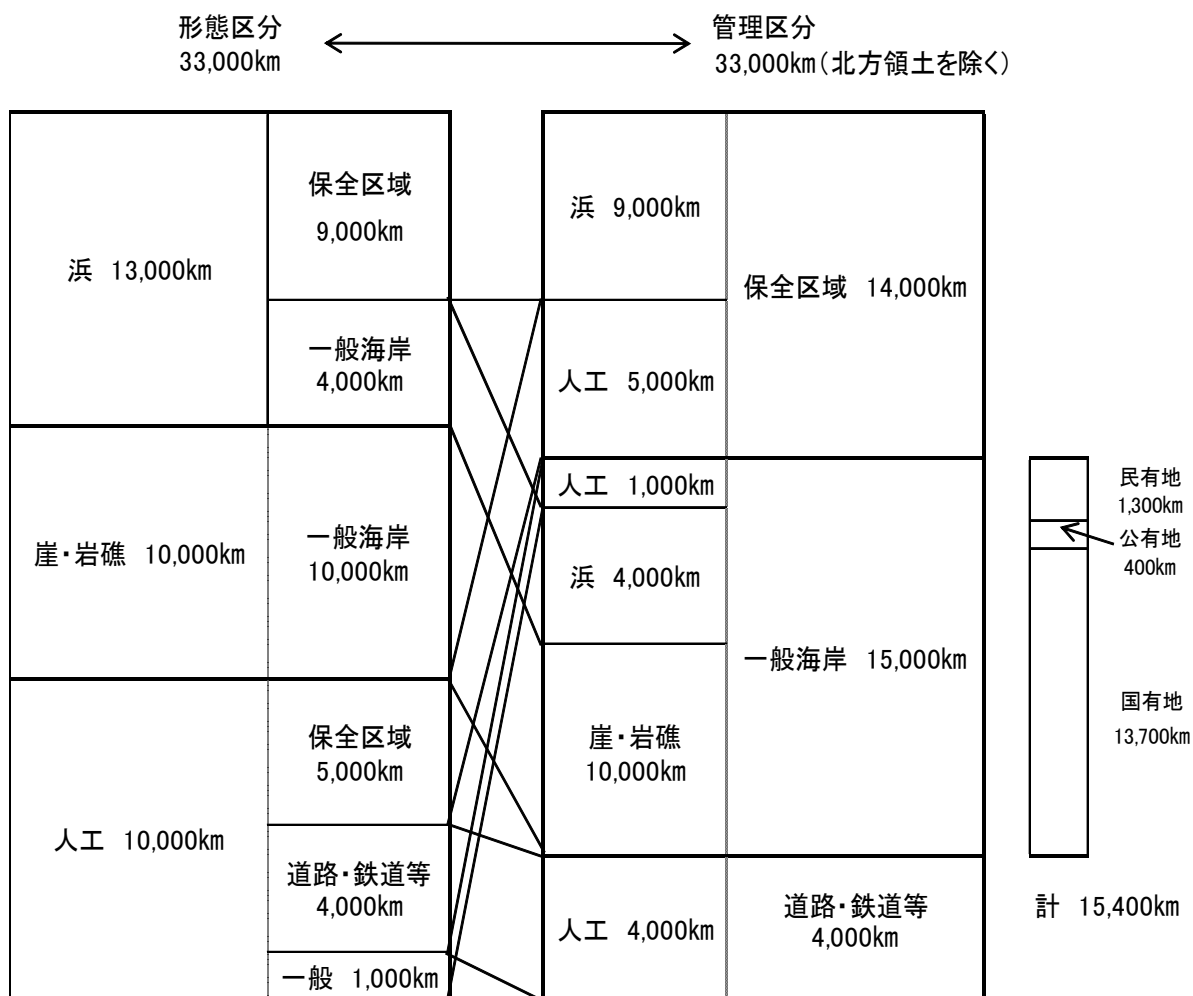


図 4.1.4 海岸保全区域と一般海岸の状況 (出典：建設省資料)

また以上のような課題に対してどのように対応していくか、だけではなく、次のような状況に対してもどのように対応していくのかも示す必要があった。

- ・ 海岸侵食は深刻な問題であるが、海岸部だけの保全だけでは限界があり、河川や流域全体を含めた対策が必要になっている。
- ・ 海岸部での様々な構造物の設置による海岸侵食の問題も深刻であり、それぞれが連携をとることや計画面での調整を密に行うことが必要になっている。
- ・ 海岸における水質保全も大きな問題である。
- ・ 連続する砂浜海岸の保全が極めて重要になってきている。
- ・ 海岸利用によって発生するゴミや海岸に漂着するゴミが多量になってきている。
- ・ 海岸部におけるパブリックアクセスが必ずしも確保されていない。
- ・ 海岸利用の多様化に伴い、プレジャーボート等の利用も増大しているが、無秩序な係留があったり、不要になったものが海岸に放置されているものが見られる。
- ・ 輻輳し多様化する海岸利用の相互間の調整が必要になっている。
- ・ 海岸には様々な利用があり、プライベートビーチのような利用形態も見られる。

以上の問題の中には、海岸法制定当時から起こっていた問題もあるし、その後の社会情勢の変化に伴って生じた問題もある。しかし、いずれにしても、現在の海岸法の枠組みでは、時代の要請に的確に対応していけなくなっていることから、新しい時代にあった海岸に関するシステムを要望する声は次第に大きくなっていった³⁾。

このような背景から、国民共有の財産である海岸を、次世代に良好な環境を保ちながら継承していくためには、総合的な視点に立った海岸の管理及びその充実を図ることが必要であり、そのために海岸管理制度全体を抜本的に見直すことになる「海岸法の抜本的な改正」を行うこととなった。

改正にあたっては、海岸四省庁の考えが一つにまとまらないと手続的なものにも入れないため、考え方を一つにまとめるための海岸四省庁間での意見交換が何度となく行われた。第3章で述べたように、当時は地方分権推進委員会のヒアリングが実施されていたこともあり、海岸四省庁での議論がなされることが多く、議論の内容も、海岸法に基づいて都道府県知事等が行っている海岸管理関係事務の新たな事務区分（法定受託事務・自治事務）への割り振り、主務大臣の関与の縮減等といった海岸法本来の枠組みや制度論に関する部分であったので、海岸法そのものを直接考える機会にあっていたことも大きなきっかけとなったと言える。

1998（平成10）年9月になり、ようやく海岸四省庁共同の「海岸管理検討委員会」が設置され、新しい時代にあった海岸管理のシステムを議論することとなった。

この検討会においては、上のような既存の海岸法が抱える問題点や最近になって海岸が直面している問題点について議論され、同年12月に提言としてまとめ、海岸四省庁に対して答申された。

この提言をもとに、海岸四省庁間で十分な吟味が行われた。その結果、

- ① 海岸行政として海岸四省庁だけで取り組むべき項目については、海岸法を改正して新たに盛り込むなり、見直しをしていくこととした。
- ② 海岸行政を担当する海岸四省庁だけで解決できない問題については、他の部局等と連携を緊密にしていくこととした。
- ③ 海岸行政よりも他の行政で積極的に取り組まないと解決できない問題については、海岸法を改正する機会を捉えて、関係部局により注意を喚起することとした。
- ④ 海岸四省庁の中で統一的な考え方が整理できなかつたもの、特殊な海岸の利用形態のものなどは今後検討していくこととした。

第1章、第2章で理想的な海岸制度を議論してきた著者としては、順次、それぞれの項目について、次のように考えている。

- ① については、次節で詳述することとなるので、ここでは②～④について述べることにする。
- ② については、例えば海岸侵食の問題を解決するためには、河川や沿岸から供給される土砂が必要になるが、これについては海岸だけで実施することは困難である。このため海岸に供給される土砂の流れを一連のものとして見なせるような系を流砂系として見なし、他の部局との連携をとって進めることが必要であるとの整理になった。
また、海岸に漂着するゴミについては、漂着流木は社会的な問題にもなりかけており法律の改正という形ではなく、災害に起因するものとして処理する方向で検討がなされることになった。しかし、漂着ゴミそのものについては、海岸行政としては出来ることが限られているため、他の関係部局と情報を緊密にしていくこととなった。さらに海岸の水質問題は、陸域からの排出される負荷をどのように抑えるか、だけでなく海域における水質保全とを併せて行う必要があり、関係する機関も多いためこれを機会にさらに連携を図るようにしていくこととなった。

第2章で述べたように物質循環を考えると何れも妥当な判断である。

- ③ については、保安林との境界で生じている問題や海岸のパブリックアクセスの関係があげられる。保安林との境界で生じている問題については、砂浜の重要性をより認識してもらうように機会ある度注意を喚起すると共に、必要に応じて沿岸方向の漂砂の連続性を保つ方策についても連携を強めていくこととした。また海岸のパブリックアクセスについては、海岸に様々な利用が集中しているために起こる現象であるが、これについては海岸が国民共有の財産であることを強くアピールすることにより、関係者への注意を喚起することにした。

第1章で述べたように、海岸は本来的に公物として管理していくべきものであることから、連携の強化は妥当な判断であるが、注意喚起は実効性を確保することが難しい面があることに留意すべきである。

- ④ については、沖合方向の管理が挙げられる。これは沿岸域管理について整理することになるが、検討の中では海岸四省庁の中でもかなり慎重論が強く、検討する内容も多

岐に亘っているため、今回の検討では見送られた。また地球温暖化の問題も挙げられる。この問題についてはまだ十分な知見が得られていないとのことで海岸四省庁に中で統一的な意見がまとまらなかった。また、海岸におけるプライベートビーチのような利用形態が挙げられるが、このような利用は地域が限られた折、地域性もあることや他の利用者との摩擦が生じていないことなどから、今後の動向を見ていくこととなった。

前半の部分については、第 2 章の現状認識に基づけば、さらに詳細に検討することが必要であった。後半の部分については当時の状況からすれば妥当な判断である。

4.1.2 抜本的な海岸法の改正

前項のような経緯を経て、海岸法を所管する海岸四省庁が共同で作成した「海岸法改正案」は、1999（平成 11）年 2 月 2 日閣議決定され、第 145 通常国会に上程された。その後、衆議院建設委員会、参議院国土・環境委員会における審議を頂き、衆議院では 4 月 22 日、参議院では 5 月 21 日に、それぞれ全会一致で可決・成立した。

そして 1999（平成 11）年 5 月 28 日に、法律 54 号として「海岸法の一部を改正する法律」（以下本節では「新海岸法」という。）が公布された。今回の改正は、初めに制定された海岸法から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。1956（昭和 31）年に初めて海岸法が制定されてから 43 年ぶりに抜本的な改正が行われたことになる。

本節では、今回の改正における主な改正点について、今までの検討とどのように結びついているのか、改正の持つ意味合いや制度的な解釈を加えながら、新しい海岸管理制度である新海岸法について述べる。

まず今回の法改正における主な改正点は以下の 8 項目である¹⁾。

- ① 「環境」及び「利用」を新たに法目的に追加して位置づけ
- ② 一般公共海岸区域の創設
- ③ 公共海岸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、第 2 章と第 3 章で議論した自然状況の変化と社会状況の変化を背景としているものである。即ち

- ① 環境・利用の面から見た改正－①、②、③、⑦、⑧
- ② 地方分権の推進の面から見た改正－②、④、⑤、⑥

③ 事業の透明性の確保面から見た改正－④、⑧

特に、国と地方の役割分担の明確化として、②、④の改正点が特徴的である。

また法制度の改正に共通する観点としては、第2章のような自然的特性の変化の分析と、第3章のような社会的な状況の変化の把握とのバランスの上に立って、実施されることが多いと認識している。

以下に項目毎にそれぞれの改正の概要を整理する^{1) 4) 5)}。

(1) 「環境」及び「利用」を新たに法目的に追加して位置づけ

新海岸法では目的規定に、従来からの「被害からの防護」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4.1.5参照）。

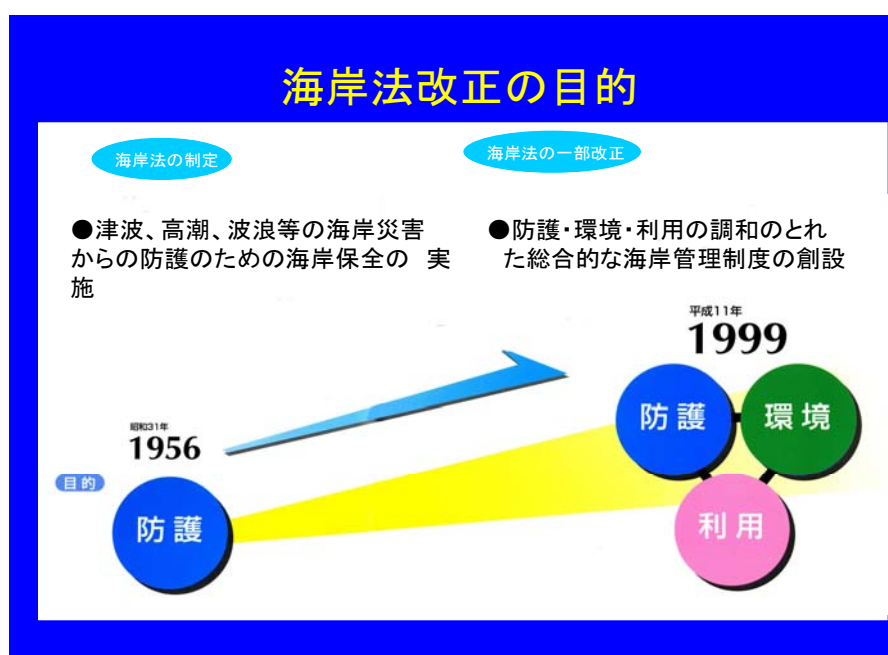


図 4.1.5 海岸法の目的の改正

「海岸環境」とは、海と陸の相接する地帯という海岸の特性に由来する自然環境と、その自然環境と人との関わりにおける生活環境、の両者を包含するものであり、ここで言っている自然環境・生活環境の主な内容としては

- ・ 海岸特有の多様な生態系が守られること
- ・ 海岸固有の景観が良好な状態にあり、また、人の快適な利用に供されること

などが挙げられる。

具体的な条文に則して考えると、第1条の「目的」として新たに位置づけられた「海岸環境の整備と保全」と「公衆の海岸の適正な利用」について見てみる。

「海岸環境の整備と保全」の具体的内容を、海岸環境の主たる機能別に示すと

- 生態系上の機能
- ・ 砂浜について海岸侵食からの保全と復元

- ・ 海岸における動植物の生息地・生育地の保全
- ・ 人工化された海岸環境の多様性の回復 など
- 親水・景観機能
 - ・ 白砂青松の海岸の保全、創出
 - ・ 陸と海との調和した海浜景観を維持
 - ・ その場の海岸固有の景観にあった海岸保全施設の整備 など

である。

また「公衆の海岸の適正な利用」とは、国民共有の財産である海岸の広大な空間を人々の快適な利用に供することを意味するものであり、具体的には、海岸利用者の増加及び広域化に伴って生じている、利用者相互間の利用調整に関する事、他者の利用を阻害する行為に関する事、利用の増進に関する事等利用調整の諸課題について、海岸を利用することによって享受される恩恵を公平化・増進化するという視点から、占用許可や一定の行為の禁止あるいは利便施設の整備等を通じて、解決していくということである。

また第3条第2項及び第7条第2項においても、目的の規定を変えることに伴い、旧海岸法の条文から新海岸法では条文が改まっている。即ち、両条項とも「海岸保全区域」に係る条項であったが、目的の改正に拘わらず性格に変更が生じないものについて、その趣旨を明確化するために、第3条第2項及び第7条第2項において旧条文では「海岸の保全」となっているところの表現を新条文では「海岸の防護」に改めている。これは、こうした表現を明確化することによって、その他の条項における「海岸の保全」には、「防護」・「環境」・「利用」の総合的な観点が盛り込まれているということが、明確化されることになるわけである。

また、この目的に「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸適正な利用」を位置づけることと関連して改正する事項としては次のようなものである。

- ① 環境・利用の観点も含めた総合的な海岸保全に関する方針・計画制度の創設（「海岸保全基本方針」及び「海岸保全基本計画」）
- ② 公共の用に供される海岸である「公衆海岸」の位置づけと、海岸保全区域以外の公共海岸の区域を対象とする「一般公共海岸区域」の創設
- ③ 環境・利用の観点からの海岸の適正な保全のための措置の創設
 - ・ 海岸保全区域及び一般公共海岸区域における海岸の汚損行為等の禁止
 - ・ 油濁事故等、環境・利用に支障を及ぼす行為に対応するための「海岸の維持」に係る原因者施行・原因者負担制度の導入
 - ・ 放置船舶等に対応するための簡易代執行制度の導入
- ④ 環境・利用の観点も含めた海岸保全施設の技術的な基準の見直し
- ⑤ 「防護」のみの観点を意味する規定の明確化（旧海岸法（以下、本節では1956年制定の海岸法は「旧海岸法」という）における第7条、第8条等については従来の「防護」のみの視点から、「環境」「利用」の視点を含めた許可制度に変更される。）

- ⑥ 新海岸法においては、効率の規定による許可又は承認には、「海岸の保全」上必要な条件を付することが出来ることとしている。

(2) 一般公共海岸区域の創設

日本の海岸線の総延長は約3万5千kmである。旧海岸法ではこの全ての海岸線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－私有地などの国有地以外の海岸、Ⅱ－道路や港湾・飛行場などに利用されている海岸、Ⅲ－特定の利用を行っていない国有地の海岸、という形態に分類できる。このうち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、「国有海浜地」という形で一般には言われている。一方では道路法などの特定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」と言われるものである。この国有海浜地は、第1章で述べたように明治以来公物に関する法律による位置づけが明確になされて来ていないところであった。

今回の改正では、「海岸の防護」だけでなく「海岸環境の保全」及び「適正な海岸利用」の観点から適切な海岸管理を行っていくことが必要であることから、このⅢの海岸を自然公物として管理していくため「新海岸法」の対象に取り込みいわゆる「法定の公共物」とすることとした（図4.1.6参照）。

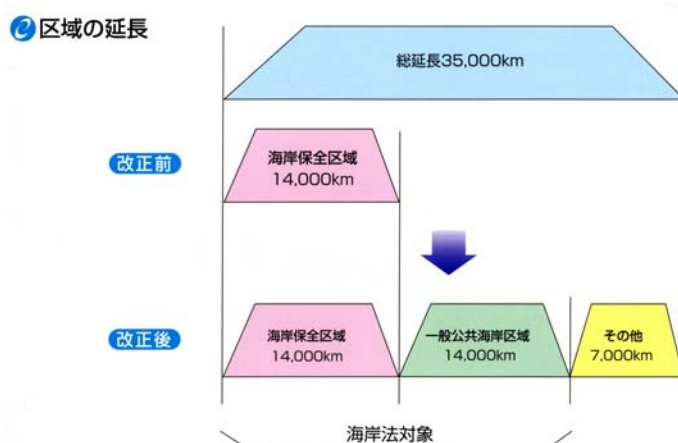


図 4.1.6 一般公共海岸区域の創設

具体的には今回の改正では、海岸保全区域外のいわゆる自然公物である海岸を海岸法の体系に取り込むために、海岸保全区域内外を問わず共有化する概念を導入しようと考えた。即ち今回の改正では「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を全体として海岸法の枠組みに入れた。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〔高度な機能管理

を要する施設の管理者が管理する土地を除く趣旨]) 及びこれを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、ものとして位置づけた。特に、海岸の水面における外縁部は必ずしも明らかではないことから、確実に「海岸」と観念されうる潮間帯の範囲にとどめると共に、広大な干潟の存在等を考慮して、都道府県知事が指定した水面を対象範囲としている。

そしてこのうち、「海岸保全区域」以外の海岸、即ち「海岸保全区域以外の公共海岸の区域」を「一般公共海岸区域」として新たに定義したものである。公共海岸はそもそも民有地等を含まない概念であって、いわゆる自然公物として公共の用に供されている範囲であり、一般公共海岸区域では、いわゆる自然公物としての性格がより純粋な形で出てくることになる。「一般公共海岸区域」は、施設整備を伴う能動的な防護の観点には備えていない区域（ただし、施設整備を伴わない、土地の占用、土石の採取等の許認可を通じた受動的防護の観点は備えている。）であって、従来は法定外公共物として、国有財産法に基づくゆるやかな管理が行われてきた区域でもあることから、新海岸法に基づく機能管理を行うにしても、実務面での対応可能性や社会的要請の有無等の観点を踏まえた内容とする必要がある（図 4.1.7 参照）。当該区域を「一般」公共海岸区域と称しているのは、防護すべき区域（海岸保全区域）には含まれない公共海岸、つまり施設整備伴う能動的な防護を要しない一般的な公共海岸という意味を込めてのことである。なお、この区域の範囲は法律の規定により定まるものではあるが、全体としての外縁部を対国民との関係で明らかにするため、その区域を公示することとしている。

② 区域の概念図

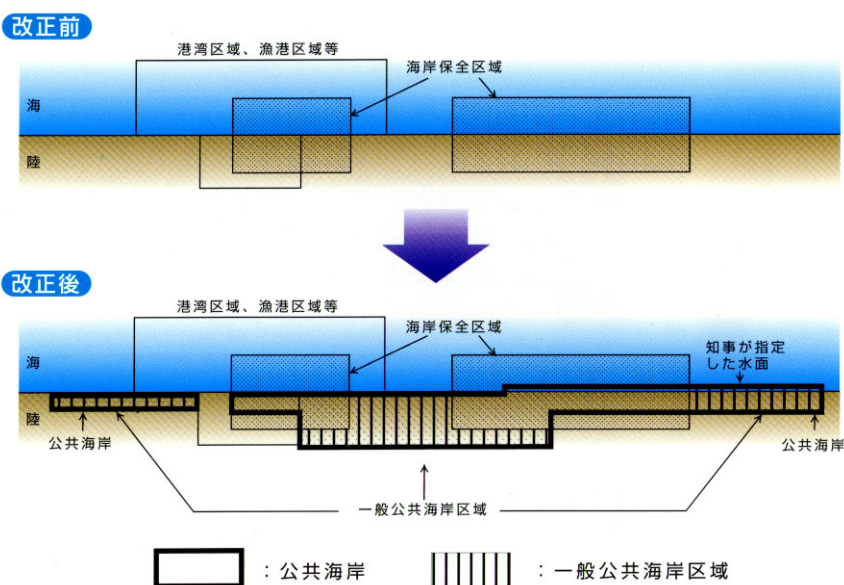


図 4.1.7 公共海岸と一般公共海岸区域の概念図

「一般公共海岸区域」は新しく規定された概念であるため、管理及び費用に関する規定を法律に位置づけることが必要であった。このため法律では次のように定められている。

まず一般公共海岸区域について海岸管理を行う者としては次のように定めた。

一般公共海岸区域となる区域は、現在国有財産法に基づき都道府県知事が管理（機関委任事務）していること及び海岸保全区域の原則管理者が都道府県知事とされていることから、一般公共海岸区域の原則管理者を都道府県知事とした。また一般公共海岸区域は、現在諸法令に基づき管理されている区域以外の公共用財産を対象としているため、海岸保全区域の後背地に残存したり、港湾区域や漁港区域である水面に接する砂浜等が存する場合がある。このような公共海岸では、従前より、これらの区域の管理者が海岸の清潔な保持等の事実行為を実施している実情があることやこれらの区域と一体的に行われる蓋然性が高いこと等を踏まえ、現場での効率性等を考え、これらの区域の管理者が、そのような一般公共海岸区域を管理出来るように措置することとした。さらに後述するが、今回の改正の特徴である、市町村の発意により、市町村長が一般公共海岸区域の管理を行えるように措置した。

また一般公共海岸区域における海岸管理を行う項目として次のものについて定めた。

- ① 一般公共海岸区域の海岸の適正な保全（公共海岸の受動的な防護に加え、海岸環境の保全、公衆の適正な利用の確保）を図るため、一般公共海岸区域（水面を除く。）の占用について、現在行っている国有財産法第 18 条第 3 項の使用収益の許可に代え、第 7 条の規定にならい、海岸管理者の許可を要することを規定した。
- ② 一般公共海岸区域において適正な海岸の保全を図るため、現在国有財産法第 18 条第 3 項の使用収益の対象とされている行為を含め、一定の行為について、海岸管理者の許可を要することを規定した。
 - ・現在、収益性を有する行為として、国有財産法に基づき行われている許可の対象となる行為であると共に、排他性を有する行為であり、海岸の自由使用の範疇を超えるものとして（受動的な）防護・環境・利用の観点から許可の対象とした。
 - ・①の規定と一体となり、公共海岸の（受動的な）防護・環境・利用の観点から許可の対象とした。
 - ・現在、かなりの都道府県で国有財産法第 18 条第 3 項の使用収益の許可の対象としている行為であり、公共海岸の（受動的な）防護、利用、環境の観点から許可の対象とする。なお、政令では土地又は水面の如何を問わず、収益性のある行為はもとより、自由使用として海岸管理者が関与しないこととすれば、海岸の保全に支障を及ぼすおそれのある行為について規定することを想定している。
- ③ 一般公共海岸区域において適正な海岸の保全を図るため、一定の行為を禁止する。
- ④ 海岸保全区域の廃止、水面の指定等に伴い、新たに、一般公共海岸区域に該当することとなる公共海岸について、従前の許可等を引き続き有効なものとするための見なし

規定をおいた。

- ⑤ その他の点については、海岸保全区域の管理及び費用に関する規定を、一般公共海岸区域の管理にも適用できるように必要なものを準用すると共に、所要の読み替えを行えるように規定した。

(3) 公共海岸の適正な保全のための措置の創設

第3章第1節第2項や第3項で論じたように、海岸環境の保全や海岸の適正な利用の確保が求められているにもかかわらず、旧海岸法は、他の公物管理法のように、公物の本来有する機能を維持するために必要な禁止行為を定めてはいない。

このために第3章第1節第4項に議論したような様々な問題点が生じていたが、ここでそれらを再整理すると次のような問題が生じていることになり、これらに対処するための一定の行為の禁止規定が必要になっている。

- ① 現在では、4WD等オフロード用自動車等による利用も盛んになり、従来以上に施設損傷の蓋然性が高まっているとともに、面的防護方式の採用に伴い、船舶等による沖合施設の損傷事例等も発生している。さらに不特定多数の人々に利用されている海岸に設けられる施設であるにもかかわらず、利用者に不快感、嫌悪感等を抱かせる、油、ペンキ等による汚損行為が頻発している。
- ② 大量の油の流出により、油塊等が海岸に漂着し、通常の維持管理行為ではとても対応できない事例が見られる。さらに、一般・産業廃棄物、建築資材等による汚損行為も存在し、他者による海岸の利用を阻害し、海岸空間を事実上占拠する状況も見られる。
- ③ 4WD等オフロード用自動車等の利用が無秩序に行われている海岸では、特定の動植物が致命的な影響を受けた結果、他の利用者が利用にあたって期待する海岸本来の姿が損なわれている。また、不特定多数の人々の利用が集中する海水浴場等への乗り入れにより、他者の利用に極めて著しい影響を与える状況が見られる。
- ④ 船舶、自動車等の海岸への放置は、津波、高潮等の災害時に海岸保全施設を含む海岸を損傷し、被害を増大させるおそれがあるだけではなく、他の利用者に危険を及ぼす恐れも大きいとともに、海岸空間を継続的に占拠していることにもなり、海岸の利用そのものが妨げられてしまう等他者の利用に極めて著しい影響を与える状況が見られる。
- ⑤ さらには、社会情勢の変化に伴って、自由使用の限界確定・相互調整的側面から規制対象とすべき行為が新たに生じる可能性も高く、そのような場合には、迅速かつ的確に対応することが必要になっている。

これらの問題点を解決するため、第1点目の改正点は、新海岸法に新たに第8条の2として、次のような海岸の保全上支障のある一定の行為の禁止を位置づけたことである（図4.1.8参照）。

（第1項）

- 1. 海岸保全区域内の公共海岸のうち、海岸管理者が指定した区域内において、以下

に掲げる行為をみだりに行うことを禁止する（ただし、①については公共海岸における行為に限定しない。）

- ① 海岸管理者が管理する海岸保全施設等の損傷又は汚損
 - ② 油等通常の維持行為では処理することが困難なものによる海岸の汚損
 - ③ 自動車、船舶等の乗り入れ又は放置
 - ④ その他の海岸の保全に著しい支障を及ぼすおそれのある行為
2. 「損傷」とは、破壊・毀損等により海岸保全施設等の効用を損ない、失わせることであり、「汚損」とは、汚したり汚物をさせたりすること等により海岸保全施設等の効用を損ない、失わせることである。
3. 第 2 号の主務省令では、油以外の海岸の汚損の原因となる物質（有害液体物質、廃棄物等）を定めることとした。
4. 第 4 号の政令では、海岸の保全に支障を及ぼすおそれのある行為として
- ・土石を捨てること
 - ・（指定した区域において）海浜植物を損傷すること
- 等を定めることとした。

（第 2 項）

海岸管理者が指定する区域及び物件を公示することとし、また、主務省令では、規制対象区域の公示方法等について規定する。

（第 3 項）

指定等の効力を公示に係らしめるものである。

環境、利用のための管理面での見直し

- 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、原因者の施行または費用を求めることができる。

図 4.1.8 環境、利用のための管理面での見直し

次に第 2 点目の改正点としては、簡易代執行制度の導入として、旧海岸法の第 12 条を改

正したことである。

改正の概要としては、海岸管理者による放置船等の違法放置物件の排除を促進するため、当該物件の所有者等が特定できない場合の簡易代執行及び簡易代執行による除去物件の売却、廃棄、売却代金の保管等を行うことが出来るものである。

海岸における船舶、自動車等の違法な占有・放置は、津波、高潮等の災害時に海岸保全施設や海岸そのものを損傷し、災害による被害を増大させるおそれがあるだけでなく、他の海岸利用者に対して危険を及ぼすおそれや空間の占拠による利用阻害等をもたらしており、早急な除却が必要な状況になっているものの、このような違法放置物件について、その所有者が特定できない場合には、監督処分、行政代執行等の手続に入ることもできず、そのまま存置せざるをえない状況になっている。さらに、仮に行政代執行等を行ったとしても、撤去した物件が引き取られない場合に保管場所、費用等の問題が残ってしまうことから、海岸の現状を速やかに回復させるためには、処分の宛名人を確知出来ない場合に、海岸管理者等が代執行出来る制度（ここでは「簡易代執行制度」と呼ぶ）を導入すると共に、一定期間が経過してもなお当該保管物件を返還することが出来ない場合等に対応出来る制度（売却等の手続に関する特例制度）を導入する必要がある。

具体的な改正の内容としては

(第1項)

今回の改正で追加する第8条の2第1項の禁止規定に違反した者についても、監督処分の対象とすることを規定したものである。

さらに、改正後において第3項以下の措置を明確に規定するため、「他の施設等の除却」に上記違法放置物件の除却が含まれることを規定したものである。

(第3項)

本項は、海岸管理者が所有者等監督処分を命じる相手方を知ることができない場合に、相当の期限を定めて公告した上で、海岸管理者自ら、又は委託した者により当該物件を除却することができるとしたものである。

(第4項)

本項は、簡易代執行によって除却した他の施設等について、海岸管理者の保管義務を定めたものである。

(第5項)

本項は、海岸管理者が簡易代執行によって除却した他の施設等を保管した場合には、当該他の施設等の所有者等に当該他の施設等を返還するため、当該他の施設等が保管されていることをその所有者等が知りうる状態におく必要があることから、一定の適切な方法で、保管状況等の内容がわかる一定の事項を公示することとしたものである。

(第6項)

本項は、簡易代執行によって保管した他の施設等が保管した場所において、当該他の施設等が滅失若しくは破損するおそれがあるとき、又は保管の公示日から3ヶ月を経過して

もなお返還できないときで、その保管に不適當な費用等を要する場合には除却した他の施設等をそのまま保管し続けることが不適當と考えられることから、海岸管理者が当該他の施設等を売却し、その売却した代金を保管することができることとしたものである。

(第7項)

前項の規定によっても買受人がない場合には、当該他の施設等の保管を続けなければならない。しかし、半ば老朽化した船舶などは、財産的価値がないとまでは言い切れないものの、買受人が見込めないことが多く、このような場合にまで海岸管理者が保管費用を負担して保管を続けることが不合理である。したがって、前項の規定によっても買受人がない場合に当該他の施設等を廃棄することができることとするものである。

(第8項)

第6項の規定により海岸管理者が保管した他の施設等を売却した場合には、売却した代金をもって当該売却に要した費用に充てることができることとするものである。

(第9項)

そもそも簡易代執行の対象となるものは海岸法に違反した他の施設等であり、当該他の施設等の除却、保管、売却、公示等の措置に要した費用は、当該他の施設等の返還を受けべき所有者等に負担させることが公平に資すると考えられ、本項はその旨を規定したものである。

(第10項)

海岸管理者が保管した他の施設等又は当該他の施設等の売却代金を無制限に保管しなければならないとすることは不合理であることから、簡易代執行によって、除却、保管した他の施設等(第6項による売却代金を含む。)を、保管の公示日から6ヶ月を経過してもなお返還できないときは、当該他の施設等の所有者は、主務大臣が保管する場合にあっては国、都道府県知事が保管する場合にあっては都道府県、市町村長が保管する場合にあっては市町村に帰属することとし、海岸管理者は、その所有権に基づいて当該他の施設等の廃棄等ができるようにするものである。

これらの改正にあわせ、次のような改正も行った。

第34条の改正として、海岸管理者が違法放置物件の売却、廃棄、売却代金の保管等を行うことができることとするに伴い、第12条第9項により、除却された他の施設等の所有者等が海岸管理者の保管等に要した費用を負担することとなるので、同項の規定による負担金の額の通知及び納入手続等の必要な事項については、政令で定めることとするものである旨を規定した。

次に第35条の改正として、第12条第9項により除却された他の施設等の所有者等が負担する費用について、これを納付しない者に対する督促、強制措置等を、海岸法上の他の負担金と同様に措置するものである旨を規定した。

さらに第12条の2として、従来第12条に監督処分と併せて規定されていた監督処分に伴う損失補償について、別の条に整理することとし、条の追加を行った。

また第 18 条、第 21 条は上記の条の追加に伴い形式的に改正した。

第 3 点目の改正は、海岸の維持に係る原因者施行・原因者負担制度の導入を行った点である。

油濁被害等により必要を生じた海岸保全施設等の維持（公共海岸の維持を含む。）及び他の工事又は他の行為により必要を生じた海岸管理者が管理する海岸保全施設以外の施設等（標識、車止め、垣、柵、利便施設等海岸の管理に必要な施設又は工作物）に関する工事について、その原因者に施行させることができるものにするるとともに、海岸管理者自ら施行した場合にはそれに要した費用の全部又は一部を当該原因者に負担させることができるものとするという改正を行った。第 3 章第 1 節第 4 項でも論じたようにナホトカ号の油流出事故等にも見られたが、油濁等による被害は甚大である場合が多く、その処理等の費用を海岸管理者が負った場合には、財政的にも多大な負担となるにもかかわらず、旧海岸法では、原因者による処理や処理費用の原因者への請求・徴収等について、海岸保全施設に関する工事関係に限って規定していることから、このような海岸の維持に関するものについては、民事関係で処理する以外に方策がなく、事態解決に向けて思うように進展しない事例が生じている。また、海岸保全施設以外の海岸管理者が管理する施設等についても、他の者の行為により、工事等を行わなければならない事例が増加している。

そこで具体的な改正として次の二点の改正を行った。

（第 16 条）

従来、海岸保全施設の工事以外の工事等他の原因によって必要を生じた海岸保全施設の工事については、その原因者に当該海岸保全施設の工事を施行させることができることとなっていたが、他の原因者によって必要を生じた海岸保全施設等の維持（公共海岸の維持を含む。）行為及び海岸管理者が管理する海岸保全施設以外の施設等に関する工事についても、原因者に施行させることができるものとした。

（第 31 条）

第 16 条と同様に、従来、海岸保全施設の工事についてのみを原因者負担の対象としていたが、海岸保全施設等の維持（公共海岸の維持も含む）行為及び海岸管理者が管理する海岸保全施設以外の施設等に関する工事についても、原因者に負担を求めることができるものとした。

（4） 海岸管理のための計画制度の見直し

第 1 章第 3 節で論じてきたように、旧海岸法においては、計画面の規定としては都道府県知事が策定する「海岸保全施設の整備に関する基本計画」のみが定められていた。これは海岸行政の経緯が「災害に伴う復旧」を起点としていたため、「物を作る」ということに力点が置かれていたためと考えられる。また海岸管理面では、「施設を中心に管理する」ということが旧海岸法ではかなり色濃く規定されていたので、こうした海岸管理面に踏み込んだ計画を策定していく必要性・緊急性も余りなかったと考えられる。

また、基本計画が海岸保全施設の整備に限られていたために、内容面や作成手続面でも様々な問題点があった。例えば、施設を整備するということが、関係海岸管理者には意見を聴取するが、関係住民には全く意見を聴取することも規定されていなかった。また海岸に海岸保全施設を整備するためには、工学的な専門的な見地からの意見聴取も必要であったと考えられるが、そのような規定も定められていなかった。

さらに、日本の海岸線は 35,000km にも及ぶ長大な海岸線であり、四面環海の国土と環境を有しているものの、その基本となる法体系の中に、全国的な観点からの海岸保全の基本的な考え方を規定したものはなかった。

第 2 章における海岸侵食の全国的な状況や沿岸方向の砂の流れに関する研究を行っていた著者としては、第 1 章第 4 節で論じたような海岸管理に関する経緯を認識しており、以上のような問題意識も有しながら、海岸保全に関する計画についての制度面そのものを変えていくべきであると確信していた。また海岸工学の知見を計画制度に反映するためには計画制度の中の手続き過程にも明確な規定を施すことが必要であると考えていた。特に第 3 章第 3 節でも論じたように、河川法においても制度面の大改正が行われたことも強く認識していた。さらに全国的に進行している海岸侵食に対処していくためには、特に第 2 章第 3 節で論じた経験から、沿岸漂砂の流れが県境で変わることは少なく、むしろ漂砂の特性を踏まえた計画を広域的に作成することが必要であると考えていた。さらに土砂管理のためには、河川と海岸とのつながりを考えていくことが極めて重要であることも強く認識していた。

こうした著者の認識を踏まえ、計画面の不備を徹底的に見直して、目的を「防護・環境・利用」とした総合的な海岸管理体系にしていくことが必要であったため、計画制度そのものに踏み込んだ大幅な改正を行った。

特に海岸を管理するという法体系への移行、という意味でも非常に大きな意味を持ち、全体の海岸というものを自然公物と捉え、時間的、広域的に海岸の直面している問題点を把握していくということが、明確に位置づけられたと考えている。

海岸の保全に関する基本的方向性を明らかにするとともに、地域の意向等を反映するため、主務大臣による海岸保全基本方針と都道府県知事による海岸保全基本計画を策定することとし、後者については、学識経験者、市町村長、地域住民等の意見聴取手続等を規定することを概要とした大改正を行った。

今回の改正の特徴的なものの一つなので、条文毎に述べる。

(第 2 条の 2 の追加改正)

防護の観点に環境・利用の観点を加えた海岸管理への転換や、対象海岸の大幅な増加等、従来の海岸管理から質、量ともに大きな変化が生じていることに伴って、広域的な事項を認識する必要性や海岸行政関係機関間で、海岸管理に関する理念を共有していく必要性がこれまで以上に高まってきている。また、防護だけに着目しても、全国的に海岸侵食が顕在化してきていることから、これへの対処に関する全国的な観点からの基本的な考え方を

提示することが求められている。さらに、第 3 章第 2 節でも述べたように、地方分権推進委員会における議論でも、法律的に明確な位置づけを持った国レベルの方針を提示できるような法律の体系に切り替えていくべき旨の指摘がなされている。

これらの要請に的確に応えていくためには、新たに主務大臣が、全国的な観点から海岸保全全般にわたる基本方針を定める制度を創設することから、この趣旨に添うような改正を行った。具体的には次のような改正を行った。

(第 1 項)

主務大臣（農林水産大臣、運輸大臣、建設大臣が共同で）に「海岸保全基本方針」の策定義務を課するものである。

※海岸保全基本方針の内容（政令で定める事項）

○一連の広域的な海岸として一体的な海岸保全基本計画を策定すべき海岸の区分

○海岸の保全に関する基本方針

- ・ 海岸の防護に関する基本方針
- ・ 海岸環境の整備と保全に関する基本方針
- ・ 公衆の海岸の適正な利用に関する基本方針

(第 2 項)

海岸保全基本方針について海岸を含めた自然環境の保全を全国的な見地から担当する環境庁、海岸を含めた国土の利用等を全国的な見地から担当する国土庁、自然景勝地・文化財等を担当する文部省と調整を図る必要があるため、関係行政機関の長との協議を規定する。

(第 3 項)

海岸保全基本方針は、全国の海岸保全区域及び一般公共海岸区域における海岸保全の基本的な指針となるものであり、国民の前に開かれた海岸行政を推進するため、これを公表することを義務付けている。

(第 2 条の 3 の追加)

既存の海岸法においては計画面で規定されている、都道府県知事が作成する「海岸保全施設の整備に関する基本計画」については次のような問題が生じており、それに対応するためには、内容・作成手続等大幅に改めた計画制度を創設する必要がある。

- ・ 計画内容が、利用・環境の観点が含まれていないとともに、防護の点に関しても、施設の整備水準（外力）に関する内容が不足している。
- ・ 現在主流となっている面的防護方式（離岸堤や人工リーフ等の沖合施設と砂浜の養浜や緩傾斜堤防等の施設を複数組み合わせることによる海岸の防護方式）による海岸保全では、その内容が極めて多様化すると同時に、利害関係者の範囲も大幅に拡大するために、地元の関心は、具体的整備内容に寄せられており、施設の整備・管理を実際に行う海岸管理者の積極的な関与がなければ、地域住民の合意を得ることが難しくなっている。

- ・ 現行の作成手続では、地域住民の意向の反映等について、計画の客観性、透明性等を確保する手続が欠けている。

このため具体的な改正としては次のようなものを行った。

(第1項)

都道府県知事が作成する計画について、主務大臣が海岸保全全般について全国的観点から定める「海岸保全基本方針」に基づくこととし、現行の施設整備以外の環境や利用といった要素も含め、海岸保全全般に関するものとするを法律上位置づけるものである。

※ 海岸保全基本計画の内容として当時考えていた事務

- 「海岸保全基本方針」に定める「海岸保全基本計画」の作成単位となる海岸区分全体に関する事項（総論）
 - ・ 海岸の保全に関する基本的な事項
 - ・ 防護すべき海岸の範囲及び防護の目標に関する事項
 - ・ 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項
- 海岸保全施設の整備を行う個別の海岸に関する事項（各論）
 - ・ 整備対象区域に関する事項
 - ・ 海岸保全施設による受益の地域
 - ・ 海岸保全施設の種類、配置及び規模

(第2項)

海岸保全基本計画について、第三者的な立場から当該計画の内容について専門的知見をもとに評価を得てこれを計画に反映させるため、その策定段階において必要と認める場合に学識経験者の意見を聴くこととした。

(第3項)

地域の意向を十分反映するための手続の一環として、海岸保全基本計画の策定段階において関係市町村長及び関係海岸管理者の意見を聴くものとするものである。

(第4項)

海岸保全基本計画のうち、海岸保全施設の整備に関する事項については、海岸保全施設の整備及び管理を実際に行う海岸管理者が案を作成し、その案に基づいて都道府県知事が計画を作成することにしたものである。

(第5項)

地域の意向を十分反映するための手続として、特に施設整備に関しては、関係住民に影響が大きく、関心も高いと考えられることから、海岸管理者が計画の案を作成しようとする場合において必要と認める場合に公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を行うよう定めたものである。

(第6項)

海岸保全基本計画は、一連の広域的な海岸における海岸保全に関する基本的な事項及び具体的な海岸保全施設の整備内容を明らかにするものであり、国民の前に開かれた海岸行

政を推進するため、これを公表することについて定めたものである。

(第7項)

海岸保全基本計画を変更する際にも、策定時と同様の手続を必要とすることを規定したものである。

国と地方の役割分担の面から言えば、国が全国的な観点からの「海岸保全基本方針」を作成し、都道府県が沿岸毎の「海岸保全基本計画」を作成するということで、明確に役割分担がなされたと考えている。さらに計画の作成にあたっては、学識経験者の意見や関係住民の意見を聴取する手続きを規定することにより、計画の段階から透明性が確保される形となった。

海岸法における計画制度全体に関わる新旧を対照した図が図 4.1.9 の通りである。

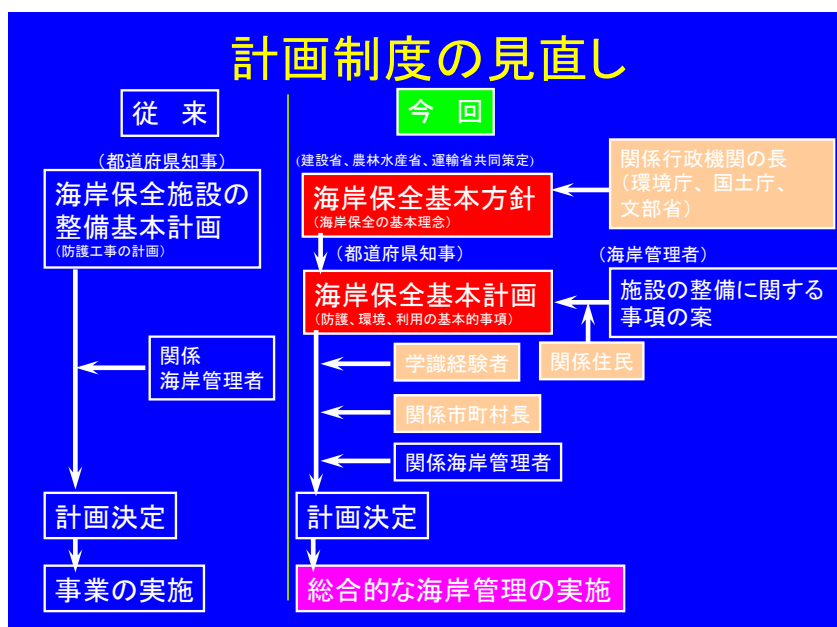


図 4.1.9 海岸計画制度の見直し (新旧対照表)

(5) 海岸の管理における市町村参画の推進

旧海岸法では、第 5 条第 2 項において海岸保全区域の市町村長による管理が定められているが、これは、都道府県知事の判断により、市町村長が海岸管理者として海岸保全施設の工事を含め当該区域の包括的な管理を行うものである。しかし、技術的に高度で、財政的に負担の重い海岸保全施設の工事に関する事務を伴った管理を市町村が行うことは難しく、その活用事例は非常に少ない。

海岸管理のうち、占用許可等に係る事務は、広域的な利害調整を伴うような性質のものではなく、また、海岸は、祭りや行事の場として地域社会や文化を形成するための地域づくりの観点からもかけがえのない公共の財産であることから、その日常的管理を行う担い手として、もっとも地域に密着した行政主体である市町村が、その発意により積極的に海

岸の管理に参画が出来るように措置する必要があった。

具体的な改正としては次のようなものを行った。

(第 5 条第 6 項)

市町村長が、協議に基づき行う事務として、海岸保全施設の工事及びこれに関連する事務（法定受託事務）以外の事務を政令で規定するが、市町村長は、あくまでの海岸管理者の行うべき管理の一部を代行する者であり、海岸管理者そのものではない。

(第 5 項第 9 項及び第 10 項関係)

市町村長が海岸保全区域の管理の一部を行う場合の公示及び効力発生要件について規定した。

(第 25 条及び第 36 条)

市町村長が海岸保全区域の管理の一部を行う場合、当該管理に要する費用は、市町村の負担とするとともに、占用料、土石採取料等を市町村の収入とするように規定した。

(第 38 条)

第 5 条第 6 項の規定により海岸保全区域の管理を行う市町村長は、海岸管理者ではないが、海岸の管理を行う主体であることには変わりがないことから、報告の徴収等の対象に追加するように規定した。

またこれとは別に、第 37 条の 3 として、市町村長が都道府県知事等との協議に基づき、一般公共海岸区域の（全部の）管理を行うことが出来るようにするとともに、公示等についても規定した。この場合、一般公共海岸区域では、海岸保全施設の整備が行われなため、市町村長が海岸管理者として全ての管理を行うことになる。なお、ここでの協議の相手方は、この条文での協議が海岸管理者の変更を行うものであることから、都道府県知事（及び第 37 条の 3 の特定区域の管理者）としていることは留意すべきである。

これを新旧の海岸法における対照を示した図が、図 4.1.10 の通りである。

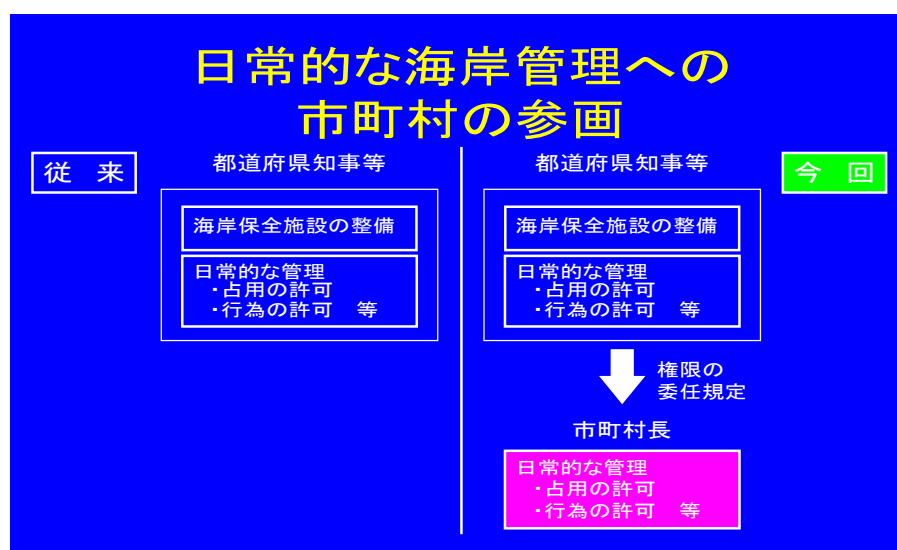


図 4.1.10 日常的な海岸管理への市町村の参画新旧対照図

(6) 国による直轄管理制度の導入

沖ノ鳥島は、東京都に属する日本最南端の孤島であり、住民、資産は存しないが、同島の周辺には同島を基線とする巨大経済水域（日本の国土面積よりやや広い約 40 万 km²）が存在している（図 4.1.11）。

同島は東京都知事により海岸保全区域に指定されているが、海岸法第 6 条に基づき、建設大臣が直轄工事（災害復旧事業）を実施しており、既に東京都が百億円を超える費用負担を行っている、一方、同島は、立地条件上、気象、海象条件が極めて過酷であり、侵食が激しいため、島の損失等の重大な被害を被ることがないように、島の定期的な点検、観測、防護ネットやコンクリートの補修等の定常的な維持管理が必要な状況である。このように、沖ノ鳥島の保全は、東京都には直接的な利害関係がなく、国全体として重大な利害関係があるという特殊性があり、国と地方の役割分担を明確化する上でも、国の費用負担において、国により管理する必要がある。そのためには旧海岸法第 6 条において主務大臣が実施できる「新設、改良及び災害復旧に関する工事」以外の補修工事その他の管理を継続的に主務大臣により実施できるよう措置するとともに、沖ノ鳥島の管理に要する費用を全額国において負担する必要がある。

なお、今後の地震、気候変動等により、沖ノ鳥島と同様、国の責任において管理する必要性が生じる島等が想定されるため、今回の改正においてはそれらについても適用可能な規定をしておく必要があった。

条文としては第 37 条の 2 を追加するという形を取った。項目毎には次の通りである。

(第 1 項)

その海岸が保全されない場合失われる排他的経済水域が広大である等国土保全上極めて重要であり、かつ、本土より隔絶した離島である等の地理的条件及び無人島若しくは守るべき資産がない等の社会的状況により都道府県知事が管理することが著しく困難又は不適当な海岸で政令で指定したものに係る海岸保全区域の管理は、主務大臣がおこなうものとするように規定した。この政令では、沖ノ鳥島を指定している。

(第 2 項)

前項の海岸を指定する政令の制定又は改変の立案を使用とする場合に、第 3 条により海岸保全区域の指定権限を有し、第 5 条第 1 項により本来海岸管理者となるべき都道府県知事の意見を聴くこととするものとして規定した。

(第 3 項)

第 3 条の規定により都道府県知事が行うこととされている海岸保全区域の指定又は廃止について、主務大臣が直轄管理を行う場合においては、円滑な管理を行うように主務大臣がその指定又は廃止を行うものとするよう規定した。

(第 4 項)

第 1 項で政令指定される海岸の特性を踏まえ、国と地方の役割分担を明確化するため、当該海岸に係る海岸保全区域の管理に要する費用を全て国が負担することとして規定した。

(第5項)

主務大臣が海岸保全区域の管理を行う場合における必要な読替を行うものとして規定した。



図 4.1.11 沖ノ鳥島の位置図及び全景写真

沖ノ鳥島の直轄管理が規定されたことは、領土・領海の基線であることが海岸管理の一環であることを明確にしたものであり、一部ではあるが沿岸域管理の概念が、新しい海岸制度にも反映された形であると考えている。

(7) 海岸保全施設の定義の見直し

旧海岸法においては、「海岸保全区域内にある堤防、突堤、護岸、胸壁その他海水の侵入又は海水による侵食を防止するための施設」と定義してあった。

これも海岸行政の経緯と密接に関係するものであるが、海からの災害の脅威から海岸線を守っていくという防護思想から、海岸線をいわば線で守っていこうという考えがあったため、それに類する施設を定義するということが行われた。

しかし、積極的にゾーンとして防護していく考えへの転換や広域化する海岸侵食に対処するためには、積極的な沖合施設の整備や砂浜の有する防災機能を積極的に活用することが必要になってきた。

複雑に作用する波浪等の外力を、離岸堤等の沖合施設と養浜や緩傾斜堤防等の複数の海岸保全施設によって分散させて受け止める面的防護方式を積極的に進めるに当たり、養浜等を行うことにより砂浜を活用してきているところであるが、その砂浜の海岸法における位置づけが不明確であった。

今後の海岸保全施設の整備は、環境面等も考慮して、砂浜を積極的に活用した面的防護方式を、本格的に推進する必要がある、そのためには海岸の防護機能を有する「砂浜」を海岸保全施設に明確に位置づけ、海岸保全施設として砂浜の創出、回復、保全等を積極的に行っていく必要がある。特に、著者としては砂浜の重要性を十分認識していたことから、明確に位置づけることが何としても必要だと確信していた。

一方で、砂浜の多くは天然の砂浜であり、第3章第3節でも議論したように天然の砂浜も防護の役割を大きく果たしている。しかし第2章第2、3節でも議論したように、砂浜の特性として、供給される土砂量の変化や沿岸方向の砂の流れによって侵食したり堆積されたりして変化するものであり、全ての砂浜を海岸保全施設として位置づけるべきものではない。従って、防護の効果が明らかな養浜等により造成した砂浜や離岸堤等の沖合施設等を設けたことにより堆積した砂浜、消波等の防護機能を維持するために海岸管理者が設けた砂浜を海岸管理者の指定により特定した上で、海岸保全施設とすることが適当であることから、その旨を規定した。また併せて現在主流になりつつある面的防護方式の代表的施設である離岸堤を海岸保全施設の例示として追加をすることとした（写真4.1.1～4.1.3参照）。なお、海岸管理者が指定して特定したものを「砂浜」として海岸保全施設とすることが適当であるとしたのは、海岸管理者が明確に海岸管理をしていく範囲を明らかにする必要があるが、それは海岸管理者自らが何らかの形で施設としての砂浜を認識して指定することにより、海岸保全施設台帳に記載することを持って十分に管理が出来るためである。

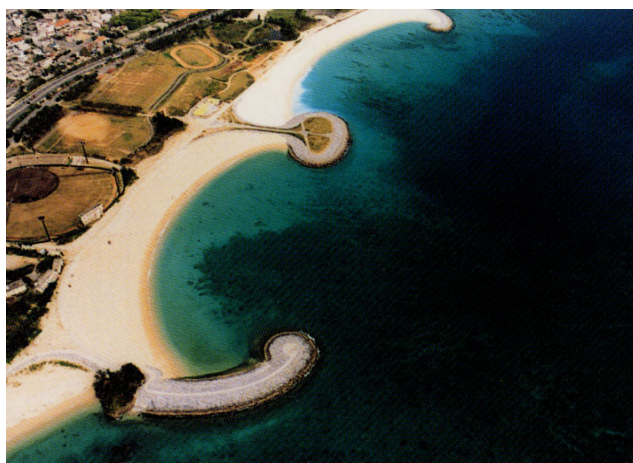


写真 4.1.1 工作物を設置すると共に、養浜により設けた砂浜



写真 4.1.2 工作物により保全される、もしくは堆積した砂浜



写真 4.1.3 養浜のみで維持していく砂浜

(8) 技術上の基準の見直し

海岸保全の技術は、波、流れ、砂の動き等非常に複雑な技術で、未解明な部分も多く、法律で定める基本的な事項以外に詳細な基準が必要であると共に、第 1 章第 3 節で議論したように工学的に比較的新しい分野であり、新しい技術革新のスピードの速い分野であるため、その基準を頻繁に見直し、新しい技術の進歩に見合ったものに改訂していく必要がある。これは、第 1 章第 3 節でも議論したように、海岸管理が四省庁に分かれているために施設の技術的な基準が統一性を欠くことがないようにすべきこと、また海岸環境や海岸利用が目的に入り総合的な海岸管理を行うことがより求められること、さらに海岸工学に関する新しい技術の進歩を適切に基準に反映していくことが必要であることを、1987(昭和

62)年に行われた第二回目の改訂に携わった著者の経験から強く感じていたところであり、法改正の一つの大きなテーマと考えている。このため旧海岸法第14条の「築造の基準」についての規定を簡素化するとともに、他の法律の例にならい、主務省令において、技術上の基準を定めることにする必要がある。また併せて、海岸環境や海岸の利用の考慮といった近時必要とされている重要な事項について規定する必要がある。

具体的には、旧海岸法第14条第2項に「主要な海岸保全施設の築造の基準」については、近年の技術的進歩により修正が必要となっているとともに、離岸堤、砂浜等についての規定も必要になっているが、これらについて技術革新に応じて事業の透明性が高められ速やかな見直しが行えるよう、主務省令においてより詳細な基準を含め規定することとした。また同じく第3項及び第4項の考慮事項等の表現を簡素化し、海岸環境の保全及び海岸の利用についての考慮事項を追加することとなった。具体的には、海岸保全施設の構造等の基本的事項として、新たに海岸環境の保全や近傍の土地の利用状況を考慮して定めることを規定した（図4.1.12～4.1.14参照）。



図 4.1.12 サンドリサイクル工法

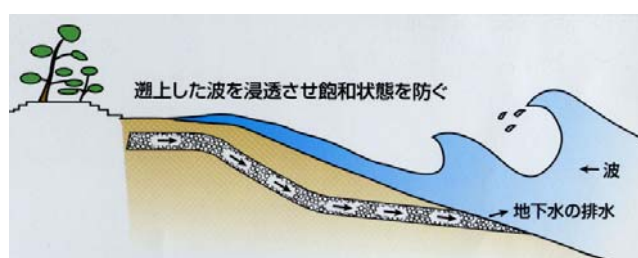


図 4.1.13 近自然型海浜安定化工法

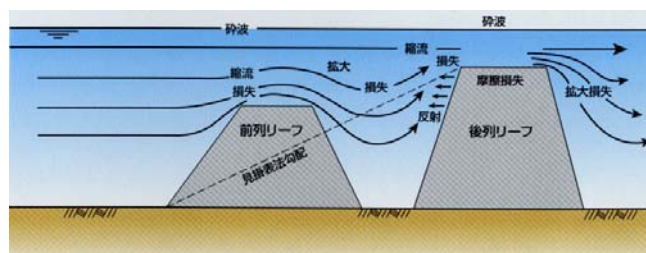


図 4.1.14 タンデム型人工リーフ

(9) その他の改正点

①罰則関係の改正

今回の改正で新たに設けられた海岸保全区域及び一般公共海岸区域における禁止行為違反に対する罰則規定を新設するとともに、罰則の金額についても 1956(昭和 31)年の海岸法制定時からの情勢変化等を踏まえ、その額を引き上げることにした。併せて、最近の立法例にならって、刑罰の対象となる行為を改正海岸法では明示することにした。

具体的には

- ・ 第 41 条第 3 号で、海岸管理者が管理する海岸保全施設の損傷及び汚損は、海岸の防護上重大な支障となることから、海岸保全区域における占用許可違反等と同等の量刑とした。
- ・ 第 42 条第 1 号及び第 7 号では、公共海岸における禁止規定を定めたものであるが、海岸保全区域及び一般公共海岸区域で趣旨を異にするものではないことから、違反に対する罰則についても同様とし、旧海岸法第 42 条第 1 号から第 3 号までの行為との均衡を考慮して規定した。
- ・ 第 42 条第 2 号では、第 18 条第 6 項に係る罰則規定である旧海岸法第 41 条第 2 号は、海岸保全施設に関する工事（防護）のために行う行為と、それ以外のために行う行為とを区分していないことを踏まえ、一般公共海岸区域について、第 18 条第 6 項を準用する場合も同等の量刑とした。
- ・ 第 42 条第 5 号及び第 6 号では、一般公共海岸区域は、海岸の防護の必要性は海岸保全施設を設けて防護する海岸保全区域に比べて低く、いわば受動的な防護を図る区域であることから、占用、行為の制限違反については、海岸保全区域に比べ低い量刑とした。

②本則のその他の改正

- ・ 第 40 条として、旧海岸法における主務大臣の規定に加え、新たに規定する一般公共海岸区域について、その性格に応じて主務大臣を定めるために規定した。
それを表にまとめたものが表 4.1.1 であり、図に示したものが図 4.1.15 である。
- ・ 第 40 条の 3 として、罰則規定の改正に合わせ、政省令の制定又は改廃に伴う経過措置を当該政省令において規定できることを明確化するために、政省令への委任規定を設けた。
- ・ 第 38 条の 2 として、旧海岸法で許可又は承認に関する規定が、第 7 条、第 8 条、及第 13 条のみなので、その許可又は承認に条件を付することが出来る旨の規定をそれぞれの条においていたが、新しく一般公共海岸区域における許可に関する規定が追加されたのに伴い、同様の規定が必要となることから、これらをまとめて「許可等の条件」として規定した。

表 4.1.1 新しい海岸制度(平成 11 年)による海岸管理の仕組み

海岸管理者	知事(一部市町村長)				港湾管理者の長	漁港管理者の長
	一般	公告水域	土地改良事業により管理している海岸保全施設のある区域等	農地の保全のための海岸保全施設で土地改良法によらない管理がされているもの		
海岸保全区域	一般	公告水域	土地改良事業により管理している海岸保全施設のある区域等	農地の保全のための海岸保全施設で土地改良法によらない管理がされているもの	港湾区域及び港湾隣接区域	漁港区域
一般公共海岸区域	一般	上記海岸保全区域に接する区域で協議して定めた区域	上記海岸保全区域に接する区域で協議して定めた区域	上記海岸保全区域に接する区域で協議して定めた区域	上記海岸保全区域又は港湾区域に接する区域で協議して定めた区域	上記海岸保全区域又は漁港区域に接する区域で協議して定めた区域
主務大臣	建設大臣	運輸大臣	農林水産大臣	農林水産大臣及び建設大臣	運輸大臣	農林水産大臣

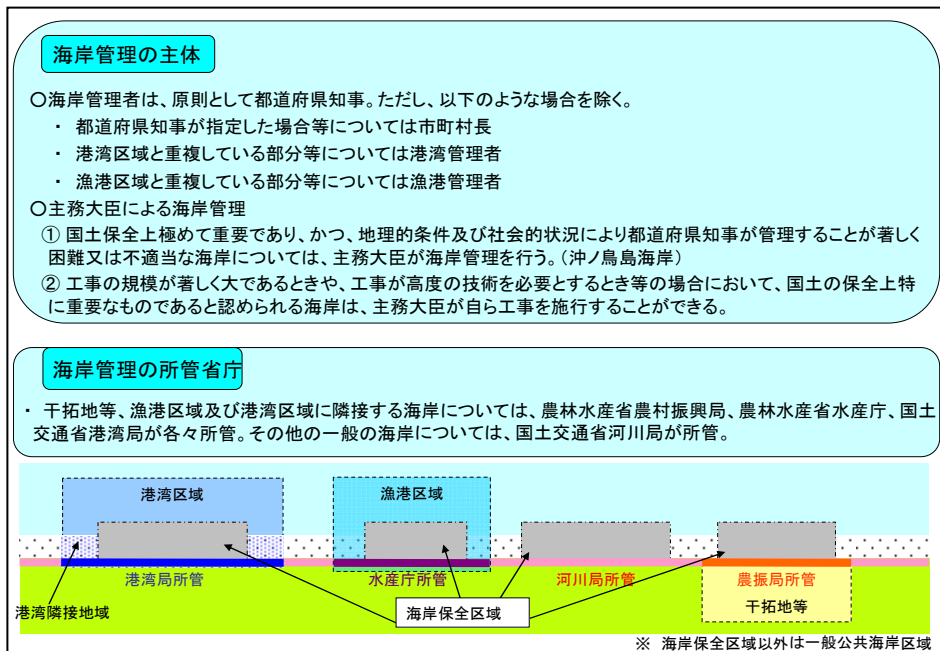


図 4.1.15 新しい海岸制度(平成 11 年)による海岸管理体系図

(10) 地方分権関係の海岸管理に関する主な改正点

今回の海岸法の抜本的な改正はこれだけでは全てを議論しているわけではない。海岸法の改正後に成立した「地方分権一括法案」の中に、以上に論じてきた以外で「海岸法の改正」に係る部分が盛り込まれている。

これは、第 3 章第 2 節でも議論したように、今回の海岸法の抜本的な改正の契機ともな

った「地方分権推進の流れ」が、海岸法の理念で改正されたものと、地方分権推進という理念で整理されたものが混在して一つの新海岸法という法律につながっているが、整理するために二つの法律の改正に切り分けた形となっているものである。

改正された海岸法全体を見ると、全てが修正されたものとして残っているのみで、条文で見た場合に、この規定の定められた理由や改正された経緯は全く分からなくなっていると考えられるため、敢えてここで再整理したものである。

則ち、地方分権一括法案は、1999（平成 11）年の第 145 通常国会で審議され、7月に成立した。成田(2000)²⁾によれば、この法律によって「海岸法に関する再改正」は 9 箇条に及んでいるが、立法技術的な改正部分を除く主要な事項は次のようなものである。

- ① 「公共海岸」に国と並んで「地方公共団体が所有する」公共の用に供される海岸の土地を追加して、「地方公共団体が所有する公共の用に供されている土地」については、都道府県知事が主務省令で定めるところにより指定・工事した土地に限ること。
- ② 重要港湾の港湾管理者が海岸保全区域の指定協議に応じようとする場合の運輸大臣の事前同意を、同意の必要のない「協議」に改めたこと。
- ③ 緊急時（津波、高潮等の発生のおそれがあり、海岸の防護のため緊急の措置を取る必要があるとき）における主務大臣の指示（監督処分としての処分・命令）を認めたこと。
- ④ 海岸管理者が海岸法によってした処分の審査請求は主務大臣に対して行うものとしたこと。
- ⑤ 国の所有する公共海岸の土地は、国有財産法第 18 条の規定にかかわらず、当該土地の存する海岸保全区域等を管理する海岸管理者の属する地方公共団体に無償で貸し付けられたものとみなすこと。
- ⑥ 地方公共団体等が処理する海岸法に係る事務のうち、法定受託事務となるものを一括指定する規定を設けたこと。

このうち⑤の規定は、第 1 章で議論した「法定外公共物」の変遷を経て、今回の改正で「海岸法」で法定公共物とするべく、地方分権推進の流れもあり「一般公共海岸区域」としての概念を取り入れたことに伴うものである。広く公共海岸について海岸管理者が公物としての機能管理を行い、占用許可や行為の制限を自治事務として行うことが出来るようにするため、公物管理主体の権限を確保する趣旨の下に、新設された画期的な規定である。第 1 章第 1 節で論じたように公物管理の位置づけは底地権をバックにした包括的権限であること、則ち底地の財産管理と上物の機能管理とを同時に行うような大原則的な制度設計を、改正された海岸法の中に明確に規定した規定でもある。一般的には公物管理法で機能管理を規定した場合には、財産管理も同時に同じ公物管理法で行っているが、今回の海岸法の改正では、財産管理と機能管理の完全な一元化ではなく、新たに定めた区域の管理と領土・領海の基線である海岸の特徴を生かすような制度設計になっているものであり、⑤

がその基本的な役割を果たしている。

小幡(2000)⁶⁾によれば、財産管理を行うための権限の根拠が海岸法の中に明確に規定されたことになった状況を論じており、これを参考にしながら、次のように整理した。

まず、第3章第3節で論じたように地方分権推進の流れにあつて、法律の事務としては法定受託事務と自治事務と分類され、法定外公共物であった国有海浜地を「一般公共海岸区域」として位置付けられた。しかし、改正においては一般公共海岸区域の機能管理を自治事務として規定したため、通常であれば同時に行う底地の財産管理も自治事務にするような制度設計も考えられるが、領土・領海の基線である海岸線を保全する重要な位置づけがあることから、財産管理は国としての事務、則ち法定受託事務として位置付けることがどうしても必要であった。このため、第3章第3節で論じた地方分権推進委員会第4次勧告(1997(平成9)年10月)における「法定外公共物」の処理基準の第2番目の方法を採用し、「財産は国有で、管理は地方とする一機能管理は自治事務、財産管理は法定受託事務とする」としての整理を取ることにした。この方針に沿って公物管理法である海岸法に規定する制度設計を進めるために、海岸法の中に「公共海岸」の財産管理に関して明確に規定する必要があったため、改正で新たに規定された第40条の3で、地方公共団体に国有財産の無償貸付けを行い、これを基にして機能管理を行うことにして一連の公物管理を整理するようにしているわけである。さらに第40条の4(事務の分担)の第2項で「他の法律等による法定受託事務の規定」を作ることに整理しているが、「他の法律」とは、「国有財産法第9条第3項」を指しており、「同施行令第6条第2項第1号ホ」で「海岸法に定めた公共海岸の国有財産にかかる事務を都道府県が行うのは、第一号法定受託事務である」と規定されている。なお、以上のことは「地方自治法」において、「第一号法定受託事務」が規定されている法律として、「海岸法」と「国有財産法第9条第3項」を挙げていることから認識される。

4.1.3 改正された海岸法と河川法との比較

第1章から本章第1節前項までに議論したような経緯を経て、海岸法について全体の海岸について公物管理をするために1999(平成11)年に海岸法が改正された。ほぼ同じ時期である1997(平成9)年に改正された河川法との比較をすることにより、両者の公物管理の考え方の変遷、環境目的化に至る違い、計画制度の違いについて整理する。これは、新しい海岸制度の実践と方向性を論じる前に、相互の位置関係やつながりを十分に理解するために議論するものである。

(1) 公物管理の考え方について

櫻井(2004)⁷⁾によれば、わが国の公物理論の骨格は19世紀のドイツ公物法の強い影響のもとで明治時期に形成されたものであり、行政法の一部としてみれば、この分野は現実

の社会経済の変化に対して比較的感度高く反応してきた法領域であると言うことが出来、理論そのものも少しずつ変容しながら今日に至っている、としている。その上で、公物理論の発展可能性ということで河川の場合を例に、旧河川法(明治 29 年制定)から新河川法(1964(昭和 39)年制定)へ、そして 1997(平成 9)年の河川法改正に至る公物理論としての河川法の変遷を整理している。

また建設省河川研究会編の「河川全集第 2 巻河川法」(1959)⁹⁾によれば、近代的河川行政の生成の時期は、明治初年以降旧河川法が制定されるまでの時期であるとしながら、明治 6 年大蔵省達番外をもって公布された「河港道路修築規則」が重要な地位を占めていたとしている。内務省史(1971)⁹⁾も参考にすれば、明治 6 年 11 月に内務省が設置されて土木事業を所管することになったとのことであるが、それまでは河川行政は大蔵省の所管であったわけである。「河港道路修築規則」は 1876(明治 9)年に開始されているが、河川・港湾・道路を一等から三等までの等級に類別し、その管理者及び経費の負担区分を定めるなど、当時としては画期的な立法であった。そして河川に関して見ればその後の河川行政の性格及び方向を決する重要な内容を有しているものであり、この規則が、国家権力が積極的に河川行政を統一的に施行するという方向性を示したものと言える。従って、明治時代初期の頃から、河川については国として国家的な統一の方向性を持っていたために、明治時代に形成された公物理論においても自然公物としての認識を河川はし易かったという背景があると推察する。それに加え、地租改正という大事業を達成するためには、河川流域は自ずと地租改正の対象となる場合が多く、河川が官有地ではあるだけに、取りわけ民有地と官有地の河川との境界などを明確化する必要があったと考えている。

これに比し、海岸は第 1 章でも述べたように地租改正における諸規則でも明確な表現が出てこないなど、余り触れられず不明確になりがちになってしまい、それが法定外公物という位置付けになってしまったものと推察している。また海岸の場合は海に面しているために、特徴的な土地利用も関係していると推察する。則ち第 1 章でも論じたが、地租改正に伴う国有財産の管理が 1890(明治 23)年に制定された「官有財産管理規則」によっており、同じように 1921(大正 10)年に制定された「公有水面埋立法」もこの規則が前身であったため、地租の賦課が想定しやすい面があったと推察される。土地利用面との関係で言えば、海岸で見られた塩田や公有水面の埋立による新田開発等は堅固な構造物により囲まれていたため、境界も非常に明確であったために厳格な認定が必要とされ、これが一般の海岸には厳格な認定が及ばなかったということも関係していると推察する。

さらに建設省新河川研究会編「逐条河川法」(1967)¹⁰⁾によれば、明治政府の初期の治水対策は、舟運とかんがい用水取水の安定をはかるために低水路を安定させる低水工事を主とするものであったが、明治も中期になると、鉄道の普及につれて舟運は衰え、他方、河川沿岸の開発に伴い洪水による被害が頻発することとなり、堤防による洪水の氾濫を防止する高水工事への転換の要望が高まってきた。防災を主目的とする制度設計が必要となっており、それを求める社会的な認識も自然的特性も高まっていたと考えられる。明治 22 年の

大日本帝国憲法発布以来、わが国法制の各般にわたり、近代的中央集権国家としての統一的法典の整備が相次いで行われた時代的な背景もあり、治水を目的とする旧河川法が 1896（明治 29）年 4 月 8 日に法律第 71 号として公布された。この旧河川法においては、河川、河川の敷地及び流水は私権の目的にはなりえないものとしており、河川の使用については国土保全という強い世論の支援のもとに制定された関係上、もっぱら治水上の見地からする取締りの色彩が強いものであったが、わが国最初の公物管理制度として成立した。適用範囲という面から見れば、旧河川法では適用河川と準用河川という形で、適用される河川の区間主義を取っていたものであった。このように河川行政では災害が頻発したことあり、治水を中心とした公物管理を急ぐことになった一因であると推察する。

その後、わが国の近代産業の発展に伴い河川の流水の利用が増加し、殖産興業の推進と共に水力発電が盛んになり、治水や他の河川使用に及ぼす影響も大きくなり、利水関係の規程の整備を図ることが必要になってきた。大正時代から水利使用についての制度も検討されたが、その都度利水に係る省庁との調整がつかず、戦後に至った。戦後は新憲法が制定され行政制度の大幅な改革が行われた。また戦後復興の発展のために貯水池方式による大規模な水力発電事業の実施や、戦前の河水統制事業に端を発した洪水調節及び利水を兼ねる多目的ダムによる新しい方式の治水、利水が行われるに及び、河川法の改正問題もしばしば取り上げられることになる。このような中で、多目的ダムの建設が盛んになるにつれ、これに対する特別法が必要とされ、1957(昭和 32)年「特定多目的ダム法」が制定され、1961(昭和 36)年には、特定の水系における水資源の総合的な開発及び利用の合理化を促進することを目的とする「水資源開発促進法」等が制定された。

以上のような経緯を経ながら、1964（昭和 39）年に「新河川法」が制定された。制定するためにはいくつかの必要となる理由を有しているが、公物管理という視点から重要と考えられるのは次の三点である。

則ち、一点目は、1946（昭和 21）年の日本国憲法の制定に伴い、国の行政及び地方制度に大幅な変革が加えられたために従来の制度を前提にした河川管理制度を改める必要があったことと、国民の権利義務に関連する河川管理方式の近代化を図る必要があったことである。二点目は、当時の社会経済の進展に応ずるために、従来のような「区間主義」の河川管理体系を改め、水系を一貫した河川の管理体系を確立する必要があったことである。そして三点目には、利水関係の規程を整備する必要があったことである。

さらに 1997(平成 9)年には、「河川環境の保全・整備」を目的として、計画面の充実も図りながら、河川法の改正が行われた。

以上のような河川に関する公物管理の流れと、第 1 章から第 4 章に亘って論じてきた海岸に関する公物管理の流れを比較してまとめたものが図 4.1.16 である。図には両者のそれぞれの公物管理の範囲を概念的に青線で示した。この図から、河川と海岸との公物管理についての違いの始まりに加え、その後順次公物管理法を制定し、対象とする範囲をそれぞれに拡張しながら、自然公物としての管理が制度として整っていったことが分かる。

	河川	海岸
明治	<p>M6 河港道路修築規則(大蔵省達番外) (目的):低水・舟運 (河川行政の国家的な統一の方向性) 河は官有地 河川流域は地租の対象であるため河川との境界を明確化する必要</p> <p>鉄道の発達に伴い舟運は衰退 流域人口の増大と洪水被害の頻発</p> <p>M22 大日本帝国憲法発布 中央集権国家への歩み</p> <p>M29 旧河川法 (目的):治水 (範囲):区間主義、 適用河川、準用河川</p>	<p>M6 地租改正条例(太政官布告272号) M7 改正地所名称区別(太政官布告120号)</p> <p>海は官有地(海浜地は官有地) 海浜地には余り触れられずに不明確になる</p> <p>M23 官有地取扱規則</p> <p>(法定外公共物)</p>
大正	<p>殖産興業のための水力発電の増大</p>	<p>T10 旧国有財産法</p>
昭和	<p>S21 日本国憲法発布</p> <p>S32 特定多目的ダム法 S36 水資源開発促進法 S39 新河川法 (目的):治水・利水 (範囲):水系一貫、一級・二級・準用河川</p>	<p>S23 新国有財産法 S28 国有財産法一部改正 S31 海岸法 (目的):防災 (範囲):海岸保全区域</p>
平成	<p>H9 河川法改正 (目的):治水・利水・環境 (範囲):水系一貫、一級・二級・準用河川</p>	<p>H11 海岸法改正 (目的):防災・環境・利用 (範囲):海岸保全区域+一般公共海岸区域</p>

図 4.1.16 公物管理に関する河川と海岸との主な変遷図

(2) 環境の目的化について

竹村(2007)¹¹⁾は、平成9年の河川法改正について論じている。則ち、河川行政における環境への取り組みは、1970年代から個別ダムにおける対策や、1980年代の多摩川での河川環境管理計画の策定などで実績が積み重ねられ、1990年代には「多自然型川づくりモデル事業」や「魚がのぼりやすい川づくり」といった環境保全や自然再生に関する具体的な事業が全国の河川で着手されたが、これらの一連の全国での取り組みが、「環境の目的化」に関する河川法の改正につながったと論じている。著者はこれに加えて、社会問題にまでなった長良川河口堰問題が直接の契機としては大きく影響していると推察している。則ち、全国の河川で積極的に真摯に環境に取り組んでいるものの、長良川河口堰建設にあたっての環境保全への積極的な取組の姿勢が、社会的には十分には理解されなかったというのが当時の状況であり、このためにも、全国で多くの方々の努力によって長く積み重ねられた環境に関する取り組みを、長良川河口堰問題が契機となり、河川法に内部目的化することが何としても必要になったものと推察している。

これに対し、海岸行政における環境への取り組みは、事業や工法上の工夫で対応していたが、防災を目的とした法制度をもとにしてきたために、海岸管理として環境に関する事象には対応するには限界があった。それが第3章第1節第4項でも議論したように、ナホトカ号油流出事故に代表される海岸の汚濁、海岸に漂着する立木やゴミによる海岸への影響、車の乗り入れ等による動植物の生息・生育地への影響といった問題が顕在化するに及んで、行政自らが問題視し、海岸法の目的に環境が入った背景がある。もちろんそれに至る過程では河川法が改正されたことにより、海岸法を改正する担当者の間にも事業・管理における環境問題に敏感に反応する姿勢があったと認識している。

このように両者の法制度における改正においては、ほぼ同じ時期に、「環境」が目的に入ったために、河川法の改正が直接の契機になって、海岸法の改正で「環境」が目的に入ったように認識されている面があるが、河川法改正が一つの契機になったこと自体は否定できないであろうが、改正に至る経緯や理由は非常に異なっており、認識としては違っている。

また、河川法と海岸法では「利用」の考え方も違っている。河川法では「利水」ということが目的になっているが、海岸法改正では「公衆の海岸の適正な利用」ということが目的の中に新たに入った。海岸の利用は、あくまでも「海岸環境の保全・整備」という目的と一体的に行われるものであり、海水浴、海岸散策等、海岸が国民共有の財産であることを確保するために合わせて行われたものであり、視点は異なっている。

さらに、河川法でも同じであるが、海岸法の改正においては、「海岸環境の保全・整備」が目的に入ったものの、強調すべき点として改正した点は海岸管理に関する規定が新たに追加されているのみであるということである。ともすればこの目的が入ったのが、新しい事業をするためのものであると認識も一部で見られるが、新しく追加された条文は海岸管理に関するものであるということを理解すれば、新しい事業などを推進するための改正では

なかったことを明確に表しているものと言える。また公物管理法の中では動植物の生息地・生育地を保全するような規程が設けられていることは、環境管理的な要素も付加されていると考えられる。

(3) 計画論について

改正された河川法と海岸法における計画論での比較した図が、図 4.1.17 である。

この図によれば、河川法では一級河川の水系毎については国が「河川整備基本方針」について河川審議会の意見を聴いて策定することになっており、同じく一級河川の水系毎に工事を実施する区間について国が「河川整備計画」を策定するになっている。河川整備計画の策定に関しては必要に応じて学識経験者、住民の意見を聴くことになっており、出来上がった河川整備計画の案について地方公共団体の長の意見を聴取する仕組みになっていることが分かる¹²⁾。

これに対し、海岸法では全国の海岸を対象にして国が「海岸保全基本方針」について関係行政機関の長に協議して策定することになっており、基本方針で定められた全国 71 沿岸について都道府県が共同で「海岸保全基本計画」を策定することになっている。海岸保全基本計画の策定に際しては施設整備について海岸管理者が策定し、必要に応じて関係住民の意見を聴取し、全体について学識経験者の意見を聞くと共に、関係市町村長、関係海岸管理者意見を聴取する仕組みになっていることが分かる。

全体としては非常に近いシステムになっているが、個々には次のような点で相互に異なっている。

- ① 基本方針について、河川では水系毎（一級河川で 109 水系）に定められ、海岸では全国一つで定められることになっている。
- ② 基本方針について、河川では河川審議会の意見を聴取して定めることになっているが、海岸では審議会はないため法律では学識経験者の意見聴取の規定がない。
- ③ 基本計画について、河川では水系毎に定められ、海岸では基本方針に定められた 71 沿岸毎に定められることになっている。
- ④ 定める主体も、河川では一級河川は国が、二級河川は都道府県が策定することになっているが、海岸では基本方針は国が、基本計画は都道府県共同が策定する仕組みになっている。
- ⑤ 河川法では「河川整備基本方針に沿って、河川整備計画を作成する。」事になっているが、海岸法では「海岸保全基本方針に基づいて、海岸保全基本計画を作成する。」ことになっている。

これらの多くは、主に河川と海岸との自然的特性・社会的特性から異なっているためであると分析している。

河川は、流域単位で集水域・特性が異なっており、河川整備基本方針で定めるべき事項としての治水の観点での基本高水や計画高水流量配分等も異なっており、また利水の観点

からも流域での水の利用・つながり等が異なっていることが挙げられる。

一方、海岸では、四方を海に囲まれている自然特性から防災・環境・利用について全国的に共通する観点を有していることが挙げられ、利用面では沿岸でのつながりや結びつけが強く、沿岸漂砂の流れもあり、沿岸単位で現象を捉えていくことが必要であることが挙げられる。海岸においても沿岸毎の基本方針を模索する考え方もあったと認識しているが、河川のように基本方針と整備計画で分けて定めるべき事項が、海岸の場合は殆ど基本方針と基本計画で同じような内容になってしまうと考えられたことも、制度設計で異なった理由の一つと認識している。

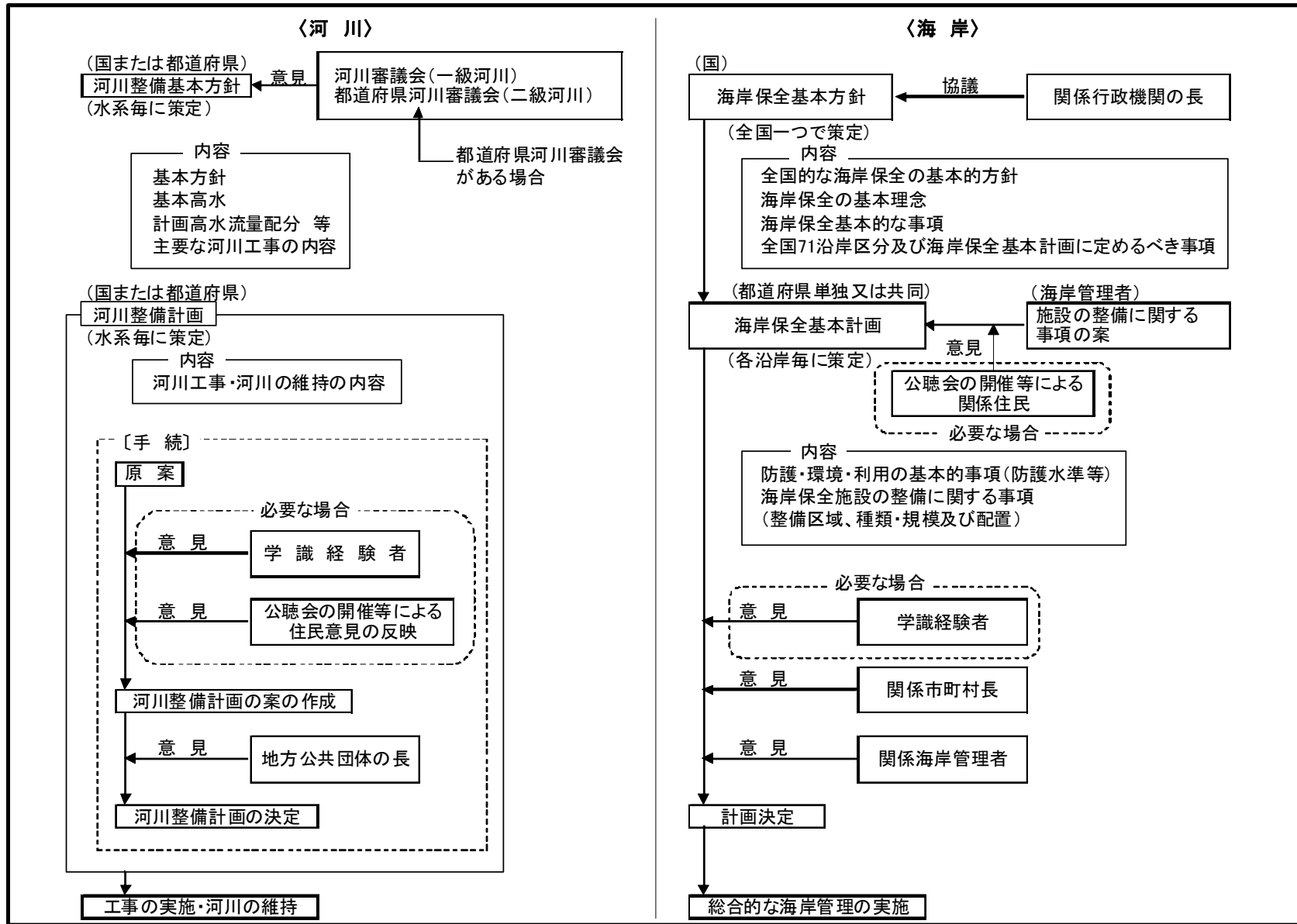


図 4.1.17 計画論の河川と海岸との比較フロー図

4.2 新しい海岸保全の基本的な考え方の実践

新しい海岸制度により、海岸保全に関する計画面の抜本的な見直しが図られて、国が全国的な観点から海岸の基本的な方針を定め、これを受けて沿岸毎に各都道府県が独自又は共同で基本的な計画を策定することになった。またそれらの策定にあたっては、学識経験者の意見聴取や関係住民の意見聴取も定められている。本節では、これらの海岸保全の基本的な考え方について論じる。

4.2.1 海岸保全基本方針

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」が2000（平成12）年5月16日に策定・公表された。

この海岸保全基本方針は、新しい海岸法に基づくもので、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る。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4.2.1参照）¹⁾。

表 4.2.1 海岸保全基本方針の項目

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

またこの基本方針は、様々な有識者からなる「今後の海岸のあり方検討委員会」〔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〕からの提言（2001（平成12）年1月）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」では「海岸の保全に関する基本的な指針」について、次のように述べている。

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。また地域の特性を活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。

② 海岸の保全に関する基本的な事項

海岸の保全にあたっては、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當なものについては、国が直接適切に管理する。

こうした国と地方との役割を模式的に整理すると図4.2.1のようになる。

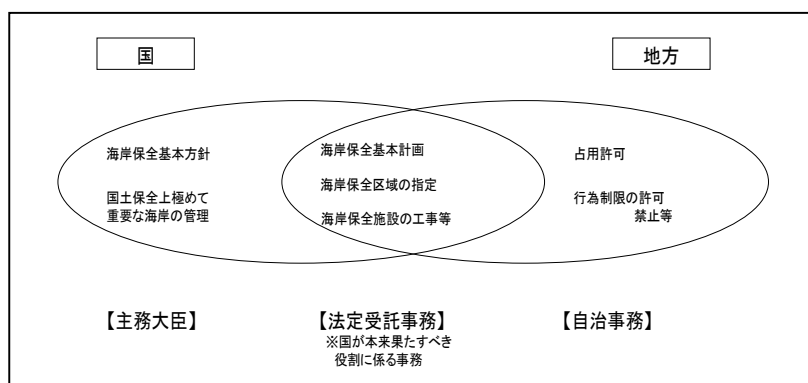


図 4.2.1 国と地方の役割分担

この図に示すように、海岸制度の変遷が海岸の防護を中心にした制度設計から、目的に環境と利用を入れて、防護・環境・利用の総合的な管理をしていく制度設計としたために、国と地方との適切な役割分担のもと海岸の保全を図っていくという海岸制度になったことが分かる。

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つては、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つては、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つては、必要に応じ、より高い安全を確保する目標とする。

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つては、現状の汀線を保全することを目標とし、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. 海岸環境の整備と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。これらの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出来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、必要に応じ車の乗り入れ等の一定の行為を規制すると共に、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あつては、海岸環境の保全に十分配慮していくと共に、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活かし、海岸の利用の増進に資する施設の整備等を推進すると共に、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。

また、海岸利用にあたり、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。整備を進めるにあたっては、沖合施設や砂浜等の組み合わせ、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ら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。

施設の整備にあたっては、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、その生態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、更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替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、沿岸部において、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共に、沿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、波浪の監視を行うと共に、それらの変化に対応すべく所要の検討を進める。

またこの基本方針においては、各都道府県が今後策定することになる「海岸保全基本計画」の策定についても定められている。

これは策定されたこの基本方針に基づいて、「海岸保全基本計画」が策定されることになっているため、「海岸保全基本方針」において基本計画を策定するための指針が、以下のよう定められているものである。

① 海岸保全基本計画を作成すべき海岸の区分

海岸保全基本計画は、沿岸毎に作成されるようにするため次の観点に着目した。

即ち、

ア. 地形・海象面の類似性

イ. 沿岸漂砂の連続性

そして、出来るだけ大括りにすると共に、都府県界も考慮した。

その結果、図 4.2.2 及び表 4.2.2 に示すような 71 の沿岸が定められた。

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、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毎に整合の取れた海岸保全基本計画を作成し、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、沿岸の長期的なあり方を定める。

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 海岸環境の整備と保全に関する事項

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 の区域毎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絡調整

海岸に係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て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。

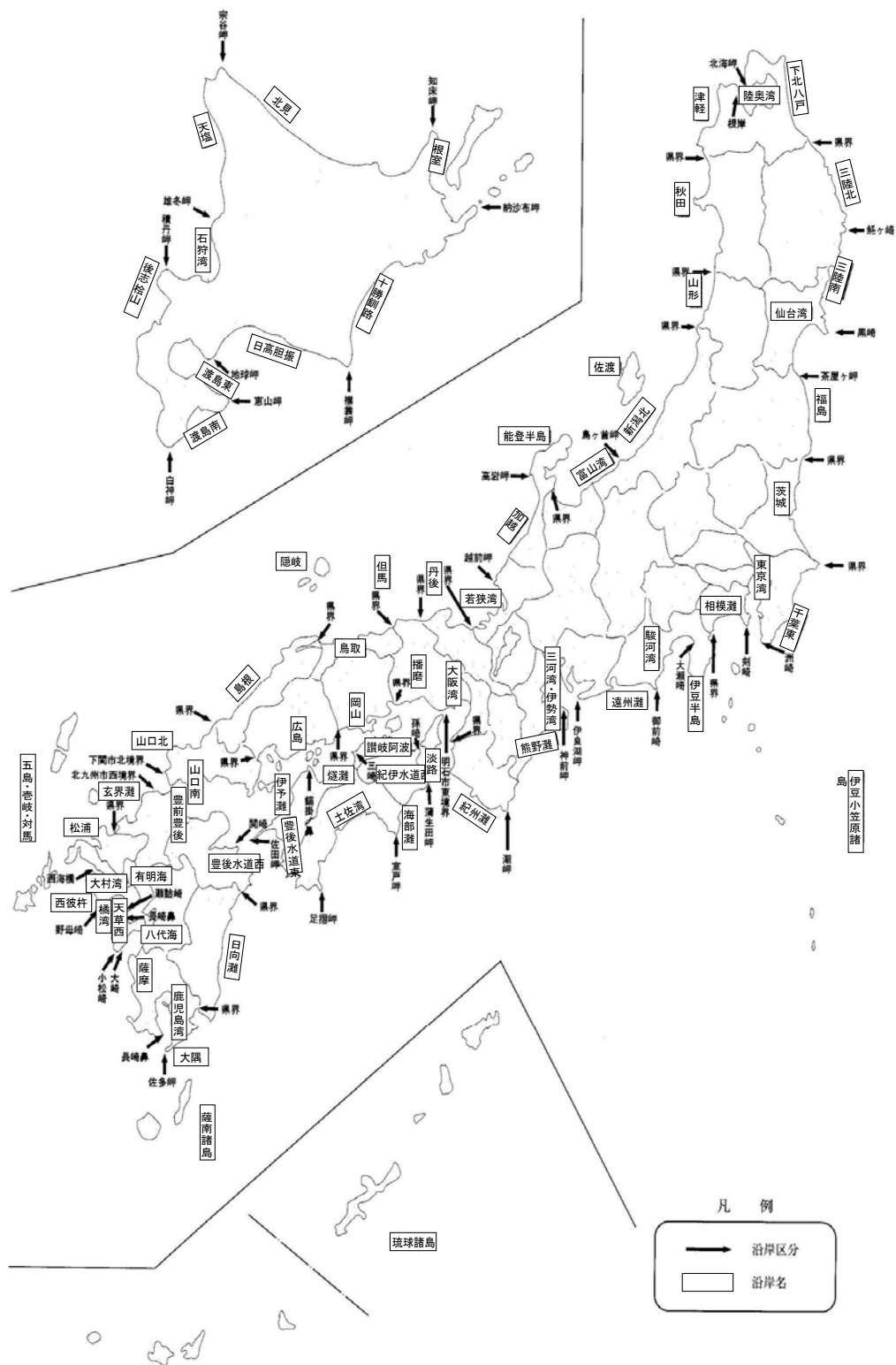


图 4.2.2 沿岸区分图

表 4.2.2 沿岸区分一覧表

都道府県名	沿岸名	区域		摘要
		起点	終点	
北海道	北見	宗谷岬	知床岬	宗谷岬は宗谷港湾区域の西端とする。
北海道	根室	知床岬	納沙布岬	
北海道	十勝釧路	納沙布岬	襟裳岬	
北海道	日高胆振	襟裳岬	地球岬	
北海道	渡島東	地球岬	恵山岬	
北海道	渡島南	恵山岬	白神岬	
北海道	後志檜山	白神岬	積丹岬	
北海道	石狩湾	積丹岬	雄冬岬	
北海道	天塩	雄冬岬	宗谷岬	宗谷岬は宗谷港湾区域の西端とする。
青森	下北八戸	岩手県界	北海岬	
青森	陸奥湾	北海岬	根岸	根岸は平館漁港区域の南端とする。
青森	津軽湾	根岸	秋田県界	根岸は平館漁港区域の南端とする。
秋田	秋田	青森県界	山形県界	
山形	山形	秋田県界	新潟県界	
岩手	三陸北	青森県界	鮎ヶ崎	
岩手宮城	三陸南	鮎ヶ崎	黒 <small>(牡鹿半島)</small>	
宮城福島	仙台湾	黒 <small>(牡鹿半島)</small>	茶屋ヶ岬	
福島	福島	茶屋ヶ岬	茨城県界	
茨城	茨城	福島県界	千葉県界	
千葉	千葉東	茨城県界	洲崎	
千葉 茨城 神奈川	東京湾	洲崎	鎌倉	
東京	伊豆小笠原諸島	-	-	
神奈川	相模湾	鎌倉	静岡県界	
新潟	新潟北	山形県界	鳥ヶ首岬	
新潟	佐渡	-	-	
新潟富山	富山湾	鳥ヶ首岬	石川県界	
石川	能登半島	富山県界	高岩岬	
石川福井	加越	高岩岬	越前岬	
静岡	伊豆半島	神奈川県界	大瀬崎	
静岡	駿河湾	大瀬崎	御前崎	
静岡愛知	遠州灘	御前崎	伊良湖岬	
愛知三重	三河湾・伊勢湾	伊良湖岬	神前岬	
三重和歌山	熊野灘	神前岬	潮岬	
福井	若狭湾	越前岬	京都府界	
京都	丹後	福井県界	兵庫県界	
兵庫	但馬	京都府界	鳥取県界	
和歌山	紀州灘	潮岬	大阪府界	
兵庫大阪	大阪湾	和歌山県界	明石市東境界	

都道府県名	沿岸名	区域		摘要
		起点	終点	
兵庫	播磨	明石市東境界	岡山県境	
兵庫	淡路	-	-	
鳥取	鳥取	兵庫県境	島根県境	
島根	島根	鳥取県境	山口県境	
島根	隠岐	-	-	
山口	山口北	島根県境	下関市北境界	
山口	山口南	下関市北境界	広島県境	
広島	広島	山口県境	岡山県境	
岡山	岡山	広島県境	兵庫県境	
徳島香川	讃岐阿波	三 <small>(三豊郡)</small> 崎	孫崎(鳴門)	
徳島	紀伊水道西	孫崎(鳴門)	蒲生田岬	
徳島高知	海部灘	蒲生田岬	室戸岬	
高知	土佐湾	室戸岬	足摺岬	
高知愛媛	豊後水道東	足摺岬	佐田岬	
愛媛	伊予灘	佐田岬	釜掛ノ鼻	
愛媛香川	礎灘	釜掛ノ鼻	三 <small>(三豊郡)</small> 崎	
福岡	玄界灘	佐賀県境	北九州市西境界	
福岡大分	豊前豊後	北九州市西境界	関崎	
大分	豊後水道西	関崎	宮崎県境	
宮崎	日向灘	大分県境	鹿児島県境	
鹿児島	大隅	宮崎県境	佐多岬	
鹿児島	鹿児島湾	佐多岬	長崎(薩摩半島)	
鹿児島	薩摩	長崎(薩摩半島)	大崎(長島)	黒瀬戸においては黒之瀬戸大橋を境界とする。
鹿児島熊本	薩南諸島	-	-	筑前島を除く。
鹿児島熊本	八代海	大崎(長島)	小松崎(天草下島)	本渡瀬戸においては瀬戸大橋を境界とする。 天草松島地域においては天草2号橋から天草4号橋及び金津港湾区域西端を境界とする。 三角港付近は三角港湾区域北端を境界とする。
熊本	有明海	長崎(天草下島)	瀬詰崎	本渡瀬戸においては瀬戸大橋を境界とする。 天草松島地域においては天草2号橋から天草4号橋及び金津港湾区域西端を境界とする。 三角港付近は三角港湾区域北端を境界とする。
長崎	橘湾	瀬詰崎	野母崎	
長崎	西彼杵	野母崎	西海橋(西彼町側)	
長崎	大村湾	西海橋(西彼町側)	西海橋(佐世保市側)	
長崎佐賀	松浦	西海橋(佐世保市側)	福岡県境	
長崎	五島・老枝・対馬	-	-	
沖縄	琉球諸島	-	-	筑前島を除く。

4.2.2 沿岸毎の海岸保全基本計画

本節第1項で論じたように、「海岸保全基本方針」に定められた71沿岸について、都道府県が共同して「海岸保全基本計画」を策定した(表4.2.3)。策定過程では学識経験者や地域住民等の声を聞き、より透明性を確保した。

表 4.2.3 海岸保全基本計画策定一覧表

沿岸No.	沿岸名	都道府県名	策定時期	沿岸No.	沿岸名	都道府県名	策定時期
01	北見	北海道	H15.2	37	紀州灘	和歌山	H14.10
02	根室	北海道	H15.2	38	大阪湾	大阪、兵庫	H14.8
03	十勝釧路	北海道	H15.2	39	播磨	兵庫	H14.8
04	日高胆振	北海道	H15.2	40	淡路	兵庫	H14.8
05	渡島東	北海道	H15.2	41	鳥取	鳥取	H13d
06	渡島南	北海道	H15.2	42	島根	島根	H15.3
07	後志檜山	北海道	H15.2	43	隠岐	島根	H15.3
08	石狩湾	北海道	H15.2	44	山口北	山口	H15.3
09	天塩	北海道	H15.2	45	山口南	山口	H15.3
10	下北八戸	青森	H15.6	46	広島	広島	H14.9
11	陸奥湾	青森	H15.6	47	岡山	岡山	H15.3
12	津軽	青森	H15.6	48	讃岐阿波	徳島、香川	H15.11
13	秋田	秋田	H15.12	49	紀伊水道西	徳島	H15.11
14	山形	山形	H15.12	50	海部灘	徳島、高知	H15.11
15	三陸北	岩手	H16.2	51	土佐湾	高知	H15.3
16	三陸南	岩手・宮城	H16.2	52	豊後水道東	高知、愛媛	H15.12
17	仙台湾	宮城・福島	H16.10	53	伊予灘	愛媛	H15.12
18	福島	福島	H16.10	54	燧灘	愛媛、香川	H15.12
19	茨城	茨城	H16.6	55	玄界灘	福岡	H14.12
20	千葉東	千葉	H15.8	56	豊前豊後	大分	H15.3
21	東京湾	千葉、東京、神奈川	H16.8	57	豊後水道西	大分	H15.3
22	伊豆小笠原諸島	東京	H15.7	58	日向灘	宮崎	H15.3
23	相模灘	神奈川	H16.5	59	大隅	鹿児島	H16.3
24	新潟北	新潟	H15.3	60	鹿児島湾	鹿児島	H16.3
25	佐渡	新潟	H15.3	61	薩摩	鹿児島	H16.3
26	富山湾	富山	H15.3	62	薩南諸島	鹿児島	H16.5
27	能登半島	石川	H15.8	63	八代海	熊本、鹿児島	H18.3
28	加越	福井	H14.6	64	有明海	熊本、佐賀、福岡、長崎	H17.9
29	伊豆半島	静岡	H15.7	65	天草西	熊本	H17.6
30	駿河湾	静岡	H14.6	66	橘湾	長崎	H16.3
31	遠州灘	静岡、愛知	H15.7	67	西彼杵	長崎	H16.3
32	三河湾・伊勢湾	愛知、三重	H15.3	68	大村湾	長崎	H16.3
33	熊野灘	三重、和歌山	H15.7	69	松浦	長崎、佐賀	H17.10
34	若狭湾	福井	H14.6	70	五島・壱岐・対馬	長崎	H16.3
35	丹後	京都	H17.8	71	琉球諸島	沖縄	H15.4
36	但馬	兵庫	H13.12				

「海岸保全基本計画」を策定するにあたっては、学識経験者に意見を聴取することになっており、その状況を沿岸毎に見たものが図4.2.3である¹³⁾。

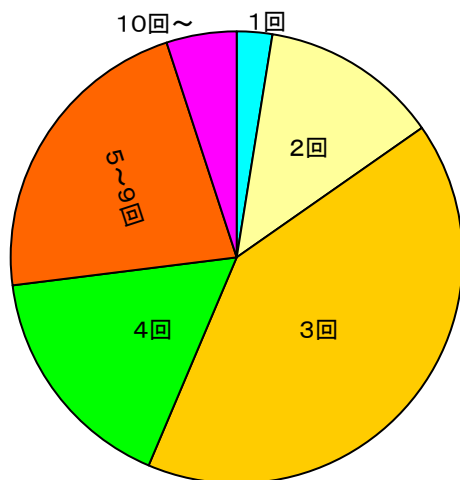


図 4.2.3 学識経験者の意見聴取の回数

次に「海岸保全基本計画」の策定にあたっては、地域住民の意見聴取や公聴会の開催等を実施することになっている。その状況を見たものが図 4.2.4 及び 4.2.5 である。

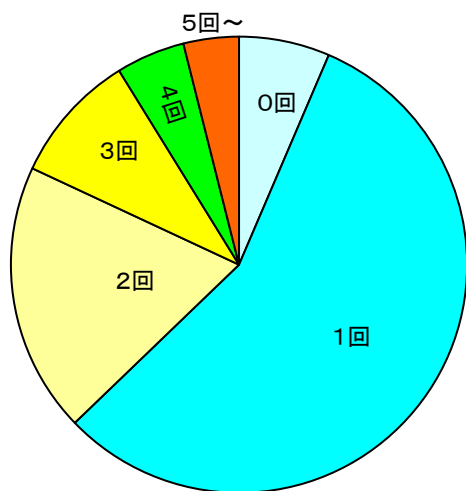


図 4.2.4 住民の意見聴取の回数
関係住民の意見を計画に反映するために
行ったアンケート及びパブリックコメント

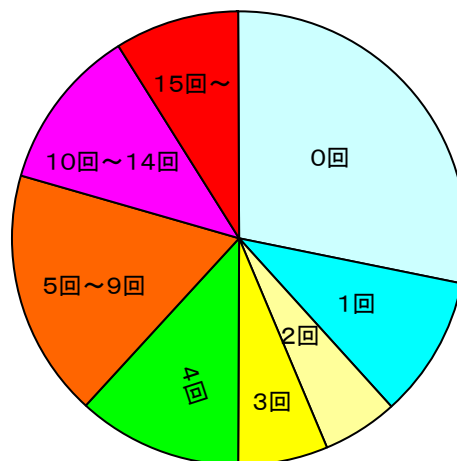


図 4.2.5 公聴会等の開催回数
関係住民の意見を計画に反映するために
開催した公聴会及び住民説明会

図 4.2.3~4.2.5 を比較して見ると、策定に際し海岸保全に関する問題が防災・環境については専門性が高いため、学識経験者に意見を聴取する機会は各沿岸において頻度が多い。これに比し、計画の手続きでもう一つの重要な側面である住民の意見の聴取については頻度が全体的に高い傾向と低い傾向が見られる沿岸があり、各沿岸で取り組みの違いがある傾向が見られる。これは各沿岸の状況によるものと、海岸管理者の積極性によるところが

大きいと考えられる。

しかし、各海岸における事業の進め方が、合意形成を図っていくことに主眼が置かれるようになったことを見れば、新しい計画制度の確立により法整備による反射的な効果が、社会的な背景とも重なってより敏感に現れてきたと考えている。

4.3 新しい海岸保全のための事業と管理の実践

4.3.1 事業の実践

新しい海岸制度に基づいて、計画面での充実が図られたが、事業面についても新しい取り組みが実践されており、本節ではこれらの取り組みについて論じる。

(1) 事業の効率化の推進

第3章第3節でも論じたように、社会資本整備においては、より一層の客観的かつ厳格な事業の実施が求められていたこともあり、海岸事業においても海岸法が改正される前の、1997（平成9）年度に「海岸事業の費用対効果分析手法」を定めて事業の新規採択時に活用し、事業の効率化に努めて来ていた。

海岸法が改正され、事業の透明性・公平性を確保するために、主に計画面を中心に新しい取り組みが始まった。2001（平成13）年6月には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、公共事業の政策評価を一層厳格に行うことが求められた。これを受けて、「海岸事業の費用対効果分析指針（改訂版）」（2004（平成16）年6月）が定められ、事業の効率化に努めている。

また、事業の効率化のためにはコスト縮減も求められており、2000（平成12）年9月に公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議において、2000（平成12）年度以降の政府の新たな「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針」が策定され、国土交通省においても2001（平成13）年3月に新行動指針を踏まえた「公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」が策定されている。2003（平成15）年度からは、新行動指針および新行動計画に加え、公共事業のすべてのプロセスをコストの観点から見直す、設計から管理までの各段階における最適化、調達最適化を見直しのポイントとした「国土交通省公共事業コスト構造改革プログラム」が策定されている。海岸事業においても、こうした方針に従ってコスト縮減の取り組みが進められている³⁾。

(2) 合意形成を主とした事業の展開

「海岸保全基本計画」が各沿岸毎に策定されて、関係住民への意見聴取等が手続規定として規定されたこともあり、海岸事業を展開するのに際して、各地域で積極的に地域の方々や関係者の方々との合意形成を図りながら進められるようになった。

特に、2003（平成15）年3月に「自然共生型海岸づくりの手引き」¹⁴⁾がまとめられてからは、防護・環境・利用の調和のとれた海岸事業の推進のために、各地域で自然共生型海

岸づくりが積極的に推進されている（図 4.3.1、写真 4.3.1 参照）。

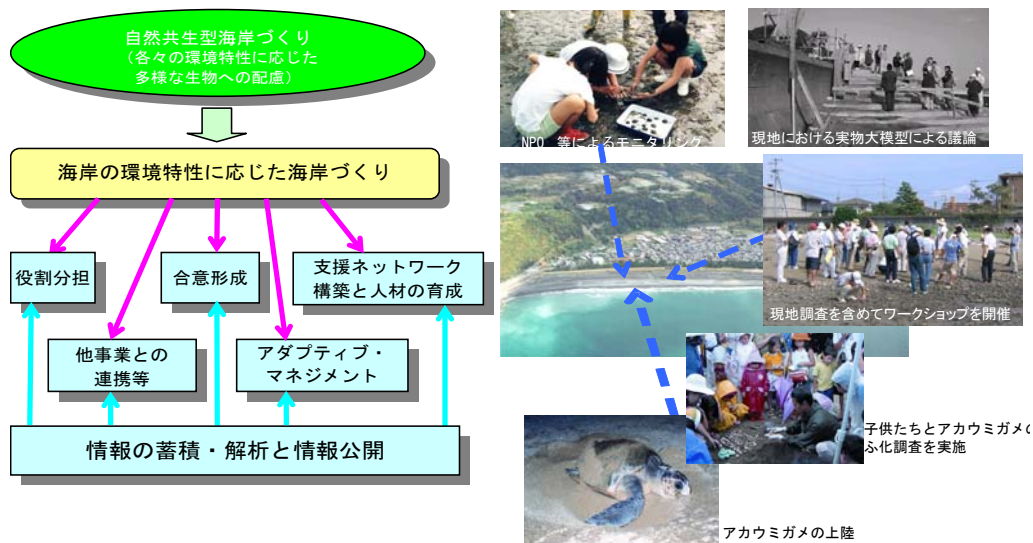


図 4.3.1 自然共生型海岸づくりの標準フロー 写真 4.3.1 各地域での取り組み状況

具体的には、図 4.3.2 のように各地域で、関係者間の合意形成と役割分担、他事業との連携、アダプティブ・マネジメント等と、これらの基礎となる海岸に関わる各種情報の蓄積と公開、支援ネットワーク構築や人材育成を基本方針とした「自然共生型海岸づくり」が推進されている。

図 4.3.2 各海岸での自然共生型海岸づくりの取り組み事例

(3) 砂浜を主体とした海岸整備の推進

改正された海岸法では「砂浜」を積極的に海岸保全施設として位置付けるようにして、砂浜の整備を主体とした海岸整備が推進されるようにした。

砂浜の保全と回復を主体とした海岸整備を推進していくために、消波工などとして使われていた異形ブロックを沖合施設である離岸堤や人工リーフ等の構成材料として有効にリユースすることにより、防護機能を図ると共に、環境負荷の低減を図りつつ、海辺へのアプローチと海岸空間の優れた景観としてのなごさを再生する（写真 4.3.2、4.3.3 参照）。



写真 4.3.2 富士海岸(1993 年)



写真 4.3.3 富士海岸(1998 年)

また、常に海面下に没していることから景観上也優れていると共に、良好な生物の生息・生育の場となるなど水産生物との共生に資する「人工リーフ」の利用も今後さらに推進されていくことが望まれる（写真 4.3.4 参照）。

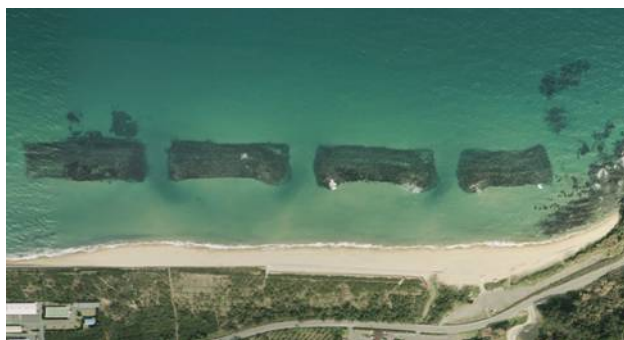


写真 4.3.4 人工リーフ（沖縄県）

(4) 環境を考えた事業の促進

海岸環境を考えた海岸事業を実施していくためには、調査や設計段階で海岸環境を常に考えていくことが必要であるため、まず「海岸景観ガイドライン」¹⁵⁾を 2006（平成 18）年 1 月策定した。

海岸景観ガイドラインは、良好な海岸景観形成を図るため、海岸保全や背後地の計画・設計・整備に携わる行政関係者やまちづくりに関わる市民等による整備や取組みの方策を示したものである。

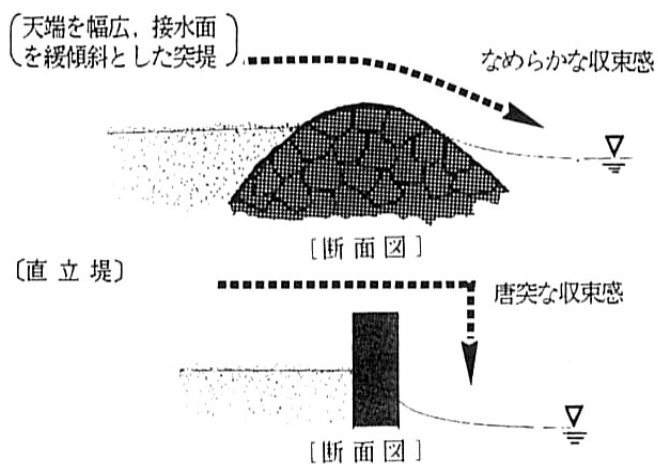


図 4.3.3 砂浜端部に滑らかな収束感を与える突堤の例

理念編として、個々の海岸空間における海岸景観の捉え方や検討する際の評価の柱について示したものと、実践編として、検討の進め方や景観配慮事項、検討体制について示したものがあり、2つの編で構成されている（図4.3.3参照）。



図4.3.3のつづき 砂浜端部に滑らかな収束感を与える突堤の例

また、養浜事業は単なる海岸侵食対策としてだけではなく、優れた海岸景観が損なわれることのないよう、また、海岸の生物の生息・生育環境等が脅かされることのないよう、自然環境の保全という観点について配慮しながら進めることが必要である。

具体的には、図4.3.4に示すように、海岸法改正後に養浜事業が増加している状況である。このため、環境と調和した望ましい養浜事業の実施手法について、設計・施工・維持管理（モニタリング含む）までを対象としてとりまとめて示していくことが必要になっており、今後の養浜の効率的な実施に資するためにも早急にまとめることが望まれる。

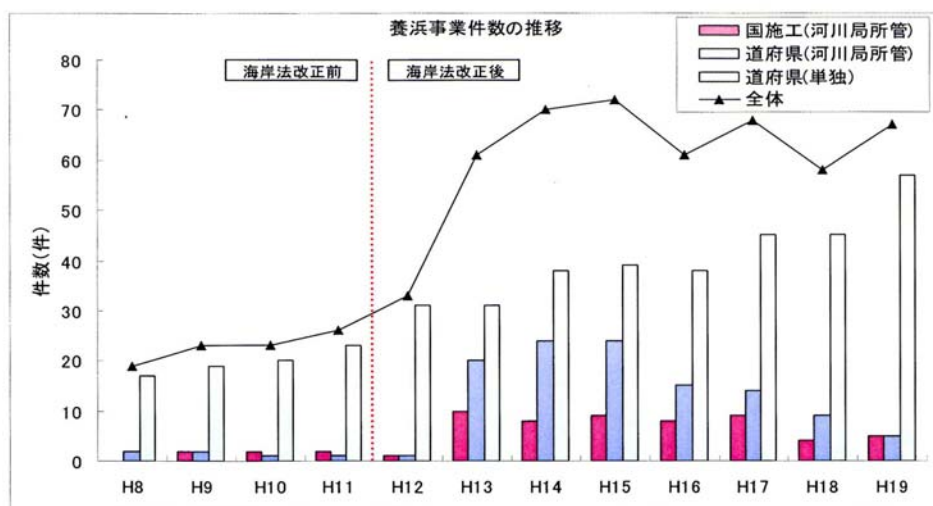


図4.3.4 養浜事業件数の推移（出典：国土交通省河川局海岸室資料、2008）

(5) 新しい海岸保全のための取り組み

① 災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業の創設

洪水、台風等により海岸に漂着した流木等は、地方公共団体により適切に処理されてきたが、第3章第1節でも論じたように、1998（平成10）年度において茨城県大貫海岸、北

海道枝幸海岸及び宮城県州崎海岸等で大規模な漂着流木等が社会問題となり、他の海岸でも生じる（写真 4.3.5、4.3.6 参照）とともに、余りにも大規模であったため、国に対する財政支援が強く求められる状況になった。



写真 4.3.5 愛知県美浜町の海岸に漂着した流木（2004年9月）



写真 4.3.6 京都府宮津市の海岸に漂着した流木（2004年10月）

海岸に漂着した流木等は、海岸景観の悪化や海岸利用への支障に留まらず、海岸保全施設に対する機能阻害を引き起こすことにより防護上の大きな問題があることが顕在化してきた。そのため、このような弊害を踏まえ、2000（平成12）年度から「災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業」として実施されることになった。

しかし、時代の変化は、漂着流木の問題にとどまらず、海岸漂着ゴミ等の漂着物全体に議論が及んだ。

海岸の清掃は殆ど地域ボランティアの方々等に頼っているのが現状である。また海岸漂着ゴミは、季節毎に各市町村、各都道府県の行政区域を越えて大量に移動し、全国に拡散する。さらに海外由来のゴミも流入してくる。

これらに関する課題認識と、そのための対応を整理すると図 4.3.5 の通りになる。

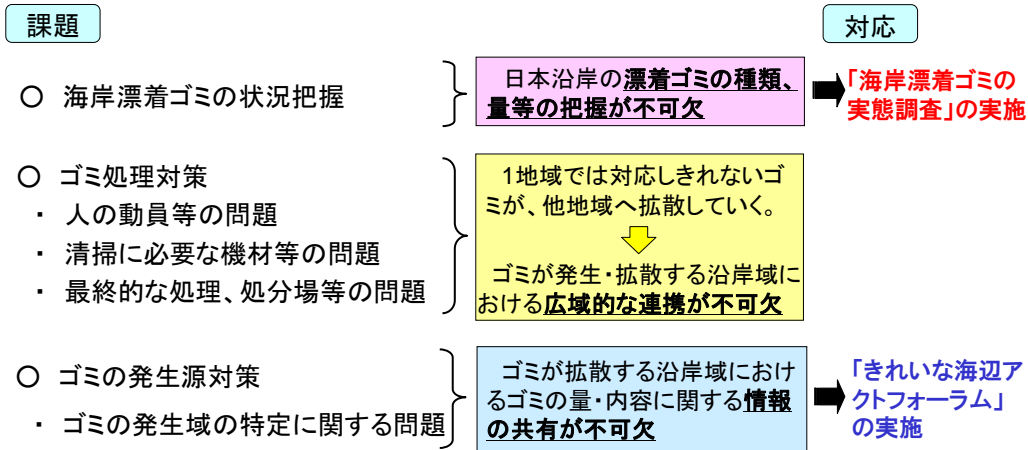


図 4.3.5 海岸漂着ゴミ対策の課題と対応の考え方

日本沿岸での漂着ゴミの実態を先ず調査を実施した結果を示したのが、図 4.3.6 である。

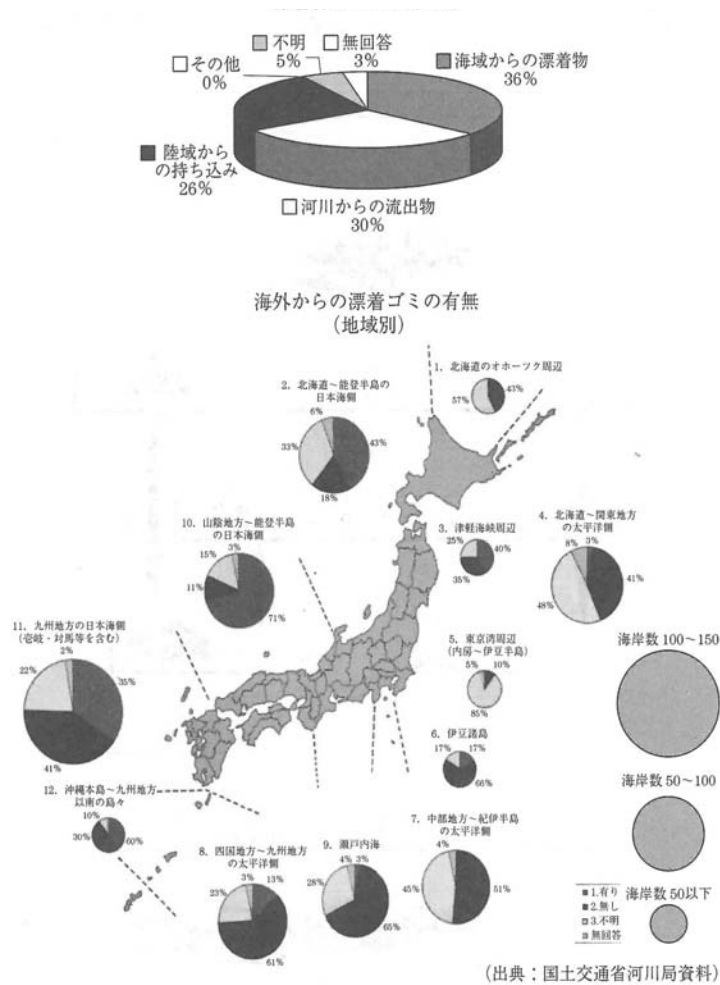


図 4.3.6 全国沿岸漂着物ゴミの発生源調査結果

また、NPO、学識者、行政等の関係者が参加した「きれいなアクトフォーラム」を開催し、海岸の美化について地域住民やボランティア等の協力を得ながら進めると共に、参加しやすい仕組みづくり等について意見交換を行っている（写真 4.3.7）。



写真 4.3.7 きれいなアクトフォーラム開催状況
(2006年2月)

2006（平成18）年には、漂流、漂着ゴミに対する実効的な対策を講じるため「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」が4月に設置され、年度内に当面の対策をとりまとめることとなった。

このため、海岸四省庁では詳細な検討を行った上で、漂着流木に伴って漂着するゴミにより、消波機能低下など海岸保全施設の機能阻害等の被害が生じていることから先の制度を2007（平成19）年度から以下の図4.3.7の通り拡充することとした。



図 4.3.7 災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業の拡充説明図

② 新しい海岸保全施設の技術上の基準の策定

本章第1節でも論じたように海岸法の改正により、法律では規定を簡素化し、事業を実施しようとする時や、管理行為を行うときに必要となる「海岸保全施設の技術上の基準」について、省令で改訂することとしたが、その省令が2004（平成16）年4月に制定された。またそれに続いて、この省令を詳細に解説した「海岸保全施設の技術上の基準・同解説」

が出された。

第1章第4節でも論じたように、1956(昭和31)年に創設された海岸法に関する「築造基準」が、土木学会の当時最新の知見や研究成果に基づいて作成した「海岸保全施設設計便覧(昭和32年)」を参照して1960(昭和35)年に定められた。その後、海岸保全施設築造基準の第一回目の改訂時には、同じく改訂された「設計便覧(昭和44年)」が参照された。しかし、著者が担当として参加した1987(昭和62)年の海岸保全施設築造基準の第二回目の改定では全く参考にもされていなかった。今回の「海岸保全施設の技術上の基準」の制定にあたっては、2000(平成12)年に土木学会から出版された「海岸施設設計便覧」¹⁶⁾を大いに参考にしており、極めて画期的なことだと考えている。

このことは、1997(平成9)年に海岸四省庁から土木学会に対して、海岸保全施設築造基準解説の改訂にあたっての基礎資料としての「海岸保全施設設計便覧(仮称)」の改訂について、依頼していることから分かるが、新しい海岸に関する技術的進歩を学会という場と連携しながら、海岸保全施設の設計法という海岸制度の具体化において、最新の学術の成果が取り入れられ、行政の技術基準に反映したことになるものと理解している。

海岸法の改正により従来の「築造基準」から「技術上の基準」という名称が変わったが、内容面でも抜本的に変わったことになっている。

まず全体的な規定の仕方として、「性能基準の考え方」を導入した(表4.3.1参照)。これは河川や港湾等においても技術上の基準としての考え方が、地方での創意工夫という視点から「性能規定」の考え方が主流になってきていることや現場での裁量の余地を多くすることにより、より地域に応じた施設の整備が可能になるとの観点から行ったものである。

また、最新の知識と技術の積極的活用を適宜反映出来るようにするために、技術の進歩に応じた基準の改定を行うため、堤防等の構造に関し考慮すべき事項についても省令で規定した。さらに、技術基準解説においては、出来る限り最新の知識と技術を導入して、具体的事例の例示、説明図の充実を豊富に掲載するようにした。

表 4.3.1 改正前後における構造物の記述内容
(改正前) (改正後)

築造基準における内容	技術基準における内容
1. 設計の基本方針	1. 目的と機能
2. 設計条件	2. 設計の方針
3. 型式の選定	3. 要求性能
4. 基本型	4. 照査において考慮すべき条件
5. 堤体の安定	5. 目的達成性能の照査
6. 構造細目	6. 安全性能の照査

性能規定化

4.3.2 管理の実践

本章第1節で論じてきたように、海岸法が改正されて全ての海岸で公物管理が実施できるよう規定されて管理面の充実が図られたが、各地で具体的に実践され始めた。

海岸環境に影響を及ぼす行為の規制等が各地で行われるようになり、また日常的な海岸管理を市町村によって行われるようになる等、新しく規定された道具立てが機能し始めた。

(1) 行為の規制の実施

一点目として、公共海岸に該当し、かつ、海岸管理者が指定した区域での行為を禁止するため乗り入れを規制する物件を海岸管理者が指定することが出来るとされており、図4.3.8に示すとおり、経年的に見ると徐々にではあるが行為規制を行う海岸数が増えてきていることが分かった。

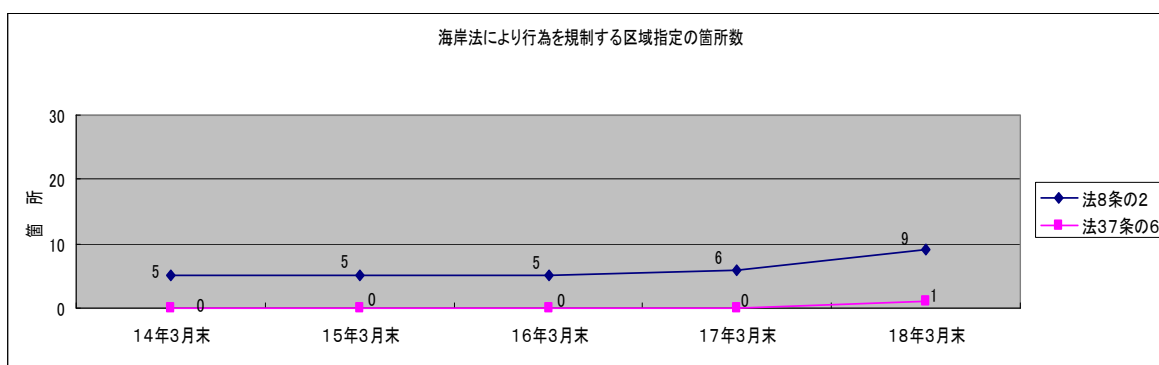


図 4.3.8 海岸法により行為を規制する区域指定の箇所数の経年変化

愛知県遠州灘沿岸では、愛知県渥美半島の太平洋側海岸は、アカウミガメの産卵地であり、また、海浜植物の植生地でもある。近年、オフロード車等の無秩序な乗り入れなどがなされることから、砂浜の自然環境条件を保全するため、砂浜への自動車の乗り入れを規制することとして、愛知県では、2006（平成18）年1月20日付け告示として

(ア) 乗り入れを規制する区域の指定

(イ) 乗り入れを規制する対象として、自動車、原動機付自転車及び軽車両の指定を行った（写真4.3.8 参照）。



写真 4.3.8 車両乗り入れ規制の周知看板（愛知県遠州灘沿岸）

(2) 日常的な海岸管理の実施

二点目としては、海岸管理者は原則として、都道府県知事であるが、市町村長の発意により海岸の日常的な管理を行うことが出来ることとなっているが、これを経年的に見たものが図 4.3.9 の通りであり、これも徐々にではあるが、増加してきているのが分かった。

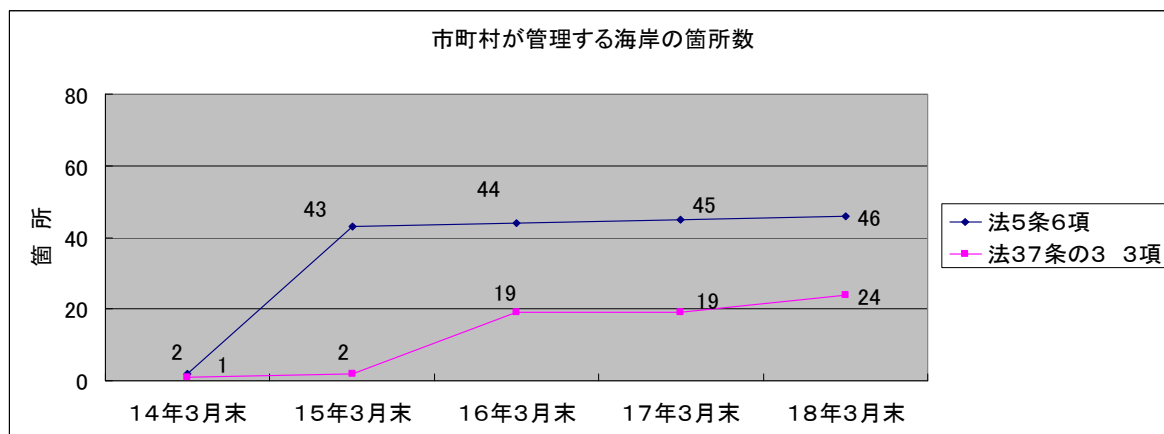


図 4.3.9 市町村が管理する海岸の箇所数の経年変化

京都府京丹後市（旧網野町）では、2001(平成 13)年 7 月 1 日から、海岸の自然環境を保全するために、一般公共海岸区域の日常的な管理を実施している。これは、当時網野町海岸管理条例等（現在は京丹後市海岸管理条例）を制定し、清掃など海岸の維持管理、利用促進、占用・制限行為の許可などの日常的な海岸管理を実施することとしたものである。網野町には鳴き砂で有名な琴引浜があるが、砂の表面が少しでも汚れると鳴かなくなるため、別途、自然環境を保全するための条例を指定して、琴引浜を指定して、喫煙や花火などを規制して自然環境の保全を図っているが、それをより明確に実効の上がるようにするため、当時の網野町が琴引浜を管理することにしたものである（写真 4.3.9 参照）。



写真 4.3.9 琴引浜（京都府京丹後市）

4.4 これからの海岸管理の方向性

4.4.1 今後の重要な視点

これからの海岸づくりに向けて必要となる重要な視点は、「情報」「環境」「連携」であると認識している¹⁷⁾。

わが国の海岸線は 35,000km にも及ぶ長い延長を有するが、南北にも非常に長い国土を有するため、気象・海象条件も変化に富んでいる。また海岸線の成り立ちからも変化に富んで、様々な自然条件にも富んでいる。このため、海岸に関する情報が多種多様なものであることが多い。例えば全国的に進行している海岸侵食はじわじわと現れるものであるが、短期間に現象を見るのが困難なため非常に長いスパンに亘る情報収集が必要である。また海岸環境はとりわけ敏感な要素であり、以上のような状況から豊かな自然特性を有しているが、例えば水産資源に関するものや特徴のあるものについてはデータが集まるものの、それ以外のものについては入手も難しい面がある。さらに海岸を含む沿岸域に生じている現象は今までに議論してきたように、海岸に関係する者だけでは対応していけない問題も多く、緊密な連携を取っていくことが必要である。こうしたことには、今までにも必要に応じて取り組んできてはいるが、問題や事象が解決する方向が見えてからも継続した視点を持って取り組むことは難しい面があったと認識している。

以上から、今後の重要な視点として 3 つのことが必要であると強く認識している。このため以下にそれぞれの項目について、例示しながら取り組みの方向性を議論する。

(1) 情報の整備の推進

環境に関する情報は非常に速度が速く、また様々な情報が入ってきやすく、氾濫気味になりやすい。しかし、海岸環境に関する情報はまた絶対的に不足している（図 4.4.1 参照）。

そのため、海岸情報の整備が急がれる第 1 点だと考えている。

その一つとして、「海岸情報ステーション」¹⁸⁾の整備に取り組まれている（図 4.4.2、写真 4.4.1 参照）。

海岸法が従来の「防護」に、「利用」「環境」を加え1999年に改正。行政だけでなく、産学民の社会セクターも、海岸に関する知識を有し、環境や地域の多様性に対応した、管理や参加の仕組みが必要。しかし、

- ・南北に長く多様な日本列島
- ・35,000kmに及ぶ海岸線
- ・限られた予算・人的資源

海岸の環境変化を知るための情報が不足。

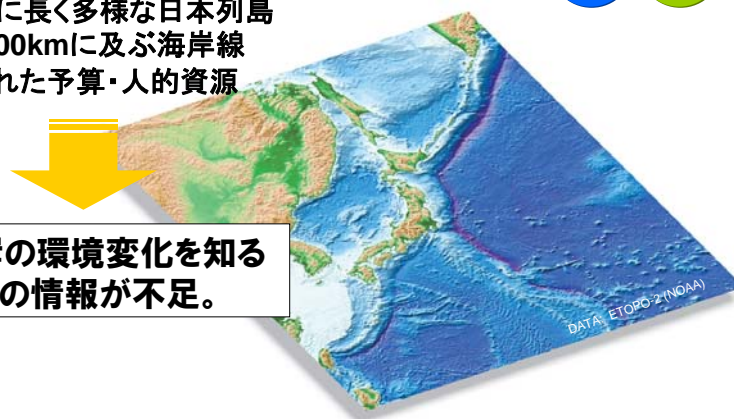


図 4.4.1 海岸情報の不足

そこで、2004(平成16)年12月に「海岸環境調査研究会」を設置した(座長・著者)。この研究会は行政・学識者・NPO などの方々から構成されているものである。

地域の人々からの情報提供が不可欠(市民との連携)

即時性の高い情報を得る

情報の整理分類、共有が重要(その方策を確立する)



海岸環境の時間変化の把握につながる

図 4.4.2 議論のポイント

写真 4.4.1 研究会全体開催状況

情報収集の方策としてはウェブサイトを利用する形とした(図 4.4.3 参照)。

全国版として「海岸情報ステーション」としてウェブサイトで2007(平成19)年6月から運用を開始した(図 4.4.4 参照)。

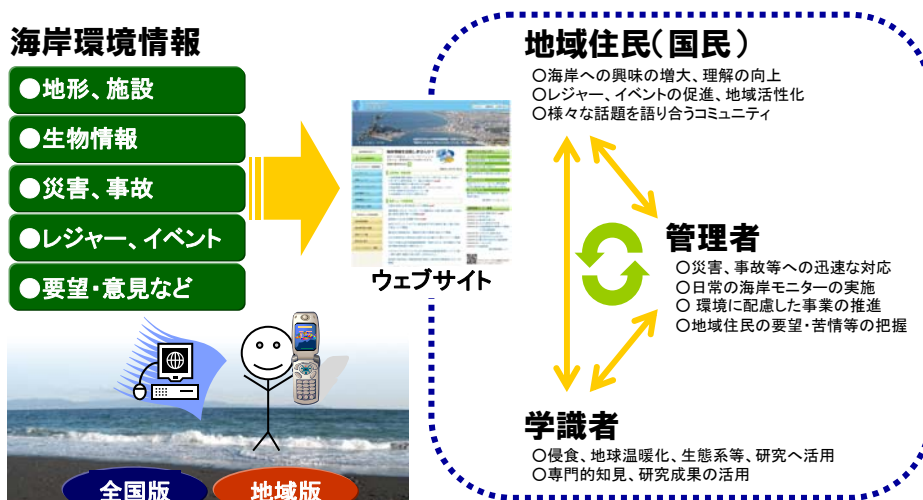


図 4.4.3 情報収集の方策とウェブサイトの活用概念図

基本コンセプト:
誰かの情報が誰かの役に立つ!

- ・情報が集まり、共有され、交流する
- ・管理者vs住民など、対決の構造にならない
- ・セキュリティ(情報の安全性)の確保

- 投稿情報**
 - ・ニュース
 - ・イベント情報
 - ・データ、資料へのリンク
 - ・投稿情報
- 研究会情報**
 - ・海岸関連トピック
 - ・研究会メンバーから発信
 - ・リンク
 - ・研究会紹介



図 4.4.4 海岸情報ステーションのイメージ図

地方における取り組みとして、新潟海岸、高知海岸でそれぞれ「新潟海岸情報ステーション」「高知海岸情報ステーション」として開設されている。海岸に関する情報を収集・提供する方法は、色々とは考えられるが、大きな取り組みの一つで継続するための仕組みづくりが重要と認識している。

(2) 環境への取り組み

海岸環境情報の視点として重要なことは、海岸環境に関する知見を増やしていくことだと考えている。

例えば、海岸に関する環境面の知見として、砂浜海岸における人間の影響に関して敏感な場所を図 4.4.5 は示している。これによれば人間の影響に対して最も敏感な場所は前砂丘と後浜である¹⁹⁾。

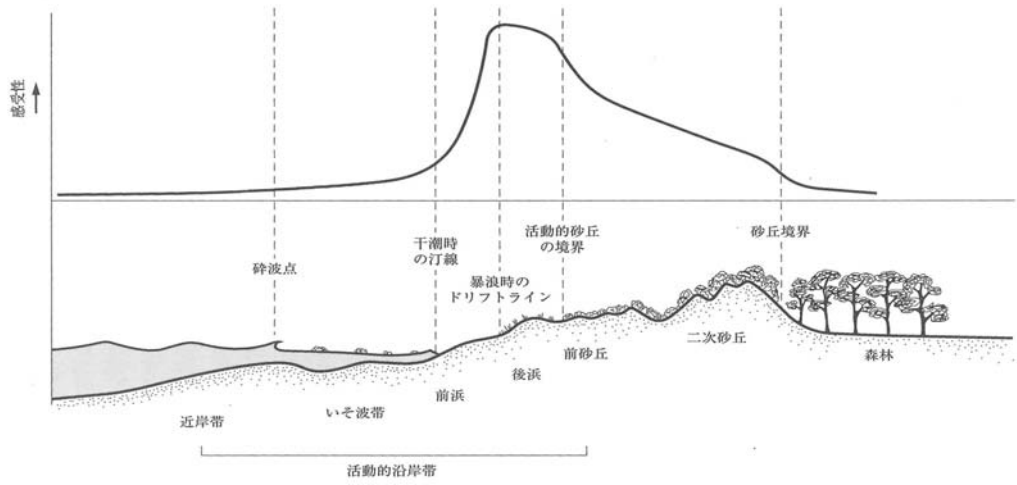


図 4.4.5 典型的な砂浜海岸における感受性曲線 (須田・早川、2002)

また砂浜海岸における植生の状況について整理しているものが図 4.4.6 である²⁰⁾。このように外洋に面する砂浜海岸に関する環境面の知見を増やしていくことは急務と考えられる。

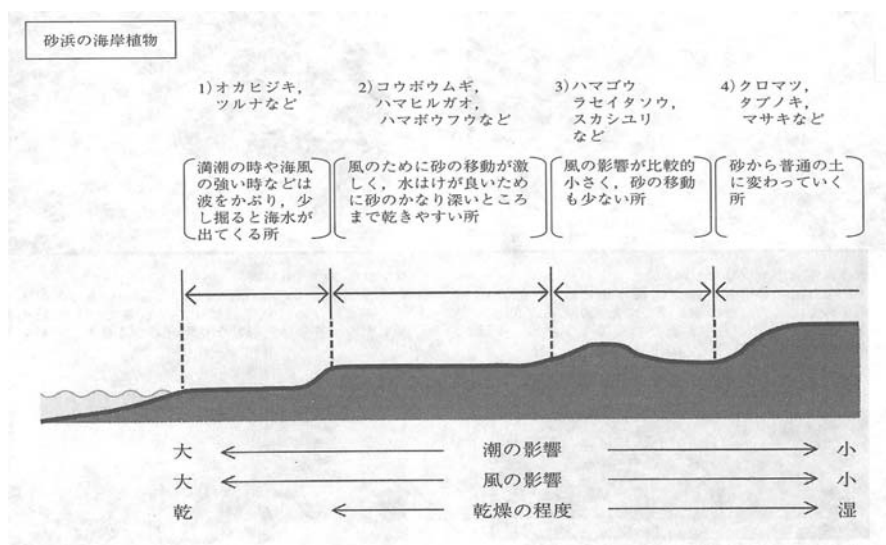


図 4.4.6 砂浜の海岸植物 (出典: 海辺に親しむ、2003)

さらに海岸における生物の生活史から場としての捉え方を整理していくことも必要である。図 4.4.7 は沿岸域の生物の生息空間をイメージ図である。このような生息空間について各海岸での捉え方が整理されてくる必要がある。

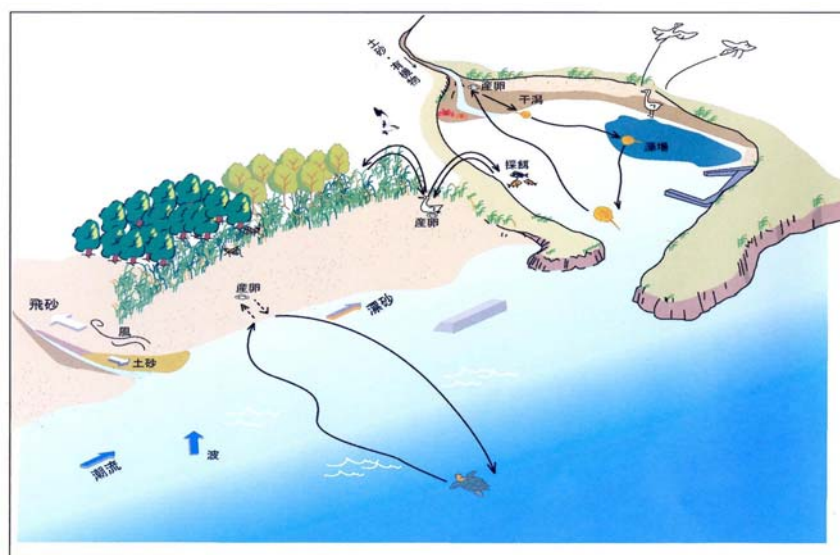


図 4.4.7 沿岸域の特徴と抽出された生物の生息空間のイメージ (出典: 自然共生型海岸づくりガイドライン、2003)

(3) 連携の強化

海岸は自然環境や動植物の生息空間である。そこに棲む生態にとって棲み家であったり、産卵する場であったりする。また海岸はレクリエーションや各種イベントの場であったり、その海岸のある地域の人たちの暮らしや産業に密接に関係している。そして、その基本となっているのが海岸を災害から守ることである。これらを合わせ持つためには、災害に強く、環境と調和の取れた、様々な目的での利用しやすい海岸となるように、さまざまな主体間での連携・調整が必要である。

① 海岸管理者間の連携の強化

現在の海岸管理においては、港がある海岸は港湾の管理者、漁港のある海岸は漁港の管理者、干拓地があるところは都道府県や市町村（農地担当部局）、その他の一般の海岸は都道府県（河川担当部局）といったように、国、都道府県、市町村といった行政が分担し、海岸の機能に着目してより合理的な管理が出来るようになっている。

この海岸管理のシステムは、1956(昭和 31 年)の海岸法の成立、1999(平成 11)年の海岸法の抜本的な改正にあっても変わっていない。これは海岸管理というシステムが、海岸法という中において各海岸利用者と調整を図りながら実施するというシステムになっているためである。

海岸施設設計便覧（2000）によれば、このように海岸行政を海岸四省庁で分担することによる取り組みとして、次のような例を挙げている。

ア．相互に調整することが重要になるため、海岸行政の統一的運営を図るために海岸四省庁間で「海岸保全行政中央連絡協議会」を設けると共に、各都道府県においても連絡会議を設けて双方の調整に努めている。

イ．海岸四省庁共同で実施しているものとして

(ア) 計画面では、海岸保全基本方針の策定、海岸事業五（七）カ年計画の策定等を実施している。

(イ) 共同の検討委員会としては、海岸長期ビジョン懇談会、海岸管理検討委員会、今後の海岸のあり方検討委員会を設置している。

(ウ) 調査面では、費用対効果システム調査、津波対策調査、高潮対策調査、海岸保全施設現況調査、自然共生型海岸保全検討調査、海岸保全施設築造基準調査等を実施している。

(エ) 事業面では、自然環境との共生を目指したエコ・コースト事業や各種連携事業を実施している。

(オ) 海岸事業の広報面では、一般の方々に海岸事業への理解を深めて頂くために「海岸シンポジウム」を開催している。

これらは、1999（平成 11）年の海岸法の抜本的な改正を期に取り組みが始まったものも多いが、現在のような新しい課題や様々な課題に対処していくためには、一層連携を図っ

ていく必要がある。

海岸管理は四省庁に分かれているために分かりにくいという指摘もある。事実過去の海岸管理の変遷から見てみると、事業の促進という側面では四省庁が共通の認識に立っているが、個々の項目や各事業の実施に当たっては、各々の省庁として推進する方向が異なっている場合もあり、調整が困難な場合もある。また四省庁共通の問題意識や対応すべき事柄がある場合は一つにまとまることが多い。事実今回の海岸法の抜本的な改正の大きなきっかけになった「地方分権推進」ということに対しては、四省庁が一つになったことが幸いし、海岸法の改正まで至ったということである。従って、今後とも海岸管理を四省庁で適切に分担しつつも、出来るだけ多くの共通認識に立てるような項目や事業・管理の実施を見つけていくように心がけなければならない。

② 海岸管理のための他の管理者との連携の強化

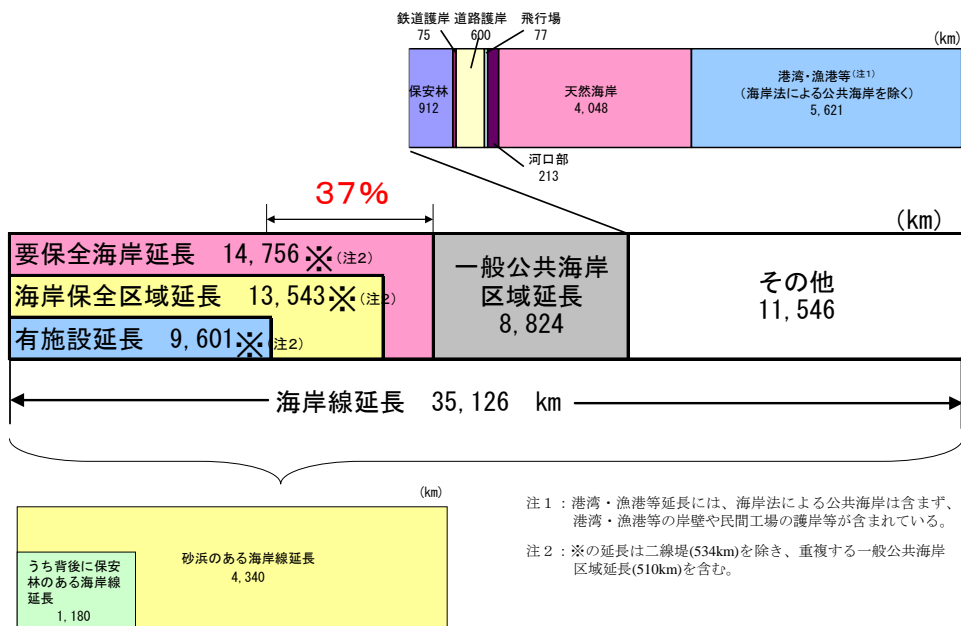
海岸侵食の問題は、地球温暖化が叫ばれている今日緊急な課題の一つである。海岸に流れてくる河川や沿岸域からの土砂の流れをスムーズにするために、山地から海岸までの一体となった「総合土砂管理」のシステムがより一層推進されるようにしていく必要がある。

著者は第2章第2節で取り組み効果を認識しているが、これからは河川と海岸だけでなく、山地からも含めて総合土砂管理に対する取り組みをしていくことが重要である。



図 4.4.8 総合土砂管理施策の推進イメージ図

また海岸線の現状については、図 4.4.9 の通りになっている。



資料)平成17年度版 海岸統計(H17年3月31日現在)

図 4.4.9 海岸線の現状

この中で特に注目したいのは、砂浜のある海岸線延長の内の 3 割に近い海岸線が背後に保安林があるとしていることである。第 2 章第 2 節でも論じた述べたが、こうした海岸線では保安林の存在によって海岸線自体が海岸侵食の危機にさらされかねない。このためこうした海岸では特に保安林管理者との連携の強化が必要になる。上記のような総合土砂管理施策を行っていくことが一つのキーポイントになってくると考えられる。則ち、図 4.4.10 の通り、海岸から飛砂防止の策を取ると同時に、保安林内へ過剰に入り込んだ砂は海岸線へ戻すというサンドリサイクルを保安林管理者と海岸管理者とが連携していくことが重要である²¹⁾。

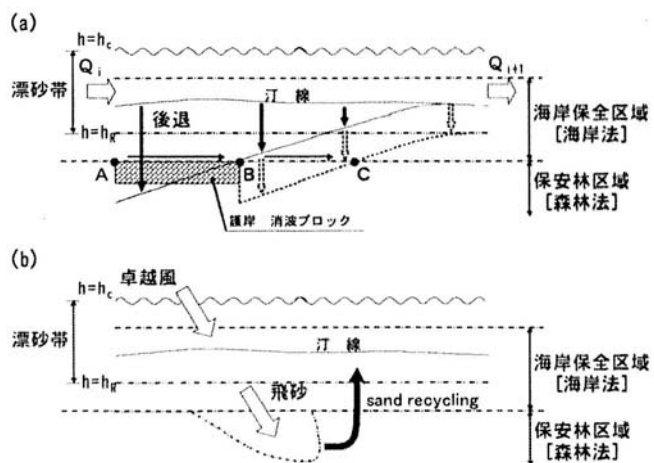


図 4.4.10 海岸保全区域と保安林区域の境界で発生する問題への対処案 (宇多、2007)

③ 他分野との連携の強化

海岸は様々な顔を持っているために、地域毎に関わり合いが複雑である。そのために、海岸管理を実施していくためには、関係住民はもちろんのこと、他分野の方々ともより広く交流し、様々な連携が取れるようにしていくべきである。

第2章第4節でも論じた水質問題や流域の物質動態の変化の問題も広い分野の方々との一層の連携が望まれる。特に油流出事故への対応や放置船への対応などではこのことが極めて重要である（図4.4.11参照）。

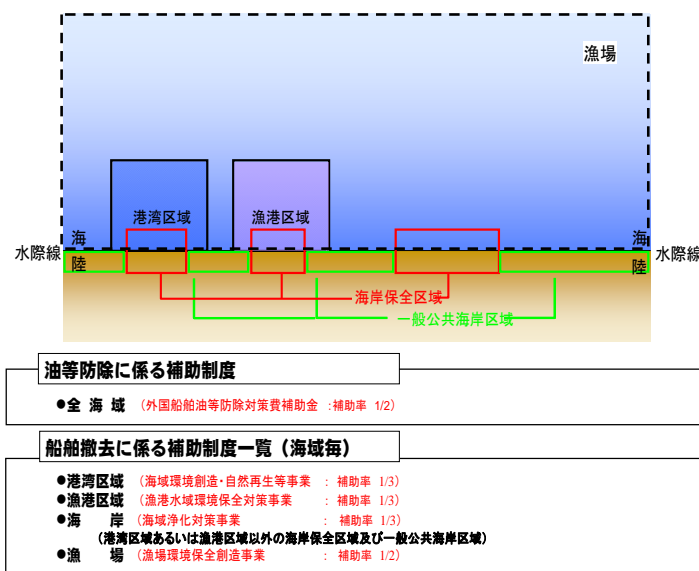


図 4.4.11 放置座礁船対策の補助制度図

4.4.2 今後の海岸管理のあるべき姿

(1) 諸外国との海岸管理の比較

今後の海岸管理としてのあるべき姿を考えるため、まず諸外国での海岸管理の実態についてとりまとめて比較し、その中での日本に位置付けを考察した²²⁾。

模式的に日本と欧米との海岸管理比較図を表したものが図4.4.12であり、日本と欧米諸国との海岸管理の実態を比較したものが表4.4.1である。日本と欧米との比較をすれば、概ね次のように集約できる。

- ① 保全方策の規模・質の差異はあるものの、日本・欧米ともに海岸保全は実施している。
- ② 防災の責任は、日本は海岸管理者にあるが、欧米は沿岸所有者並びに公益性の高い場合は地方自治体である。
- ③ 海浜の土地所有者は異なっており、
 - ・ 日本は、概ね公共用地であり、原則自由使用である。
 - ・ 欧米は、概ね民有地であり自由使用は不可であるが、但しパブリックアクセス等の確保に努力することになっている。
- ④ 沿岸域の公共物としての機能・質を確保するため、欧米では民有地である海浜地に土地利用規制を導入している。日本の場合は、公共用地であるために土地利用の規制は行っていない。
- ⑤ 管理している区域については、欧米では沿岸域として捉え岸沖方向、海岸線方向とも

連続性と影響範囲を考慮した一体的区域として設定している。日本の場合は、新しい海岸法では海岸保全区域と一般公共海岸区域について原則として海岸線から 50m 岸・沖方向について管理されている。

- ⑥ 欧米は、沿岸の土地所有者が多岐に亘るので、海浜等の自然環境の保全や水面利用、海岸保全等の調和について、広域的な視点から調整するプログラム（沿岸域管理計画等）が不可欠である。一方、日本では公共用地であるため保全と利用とは海岸管理者間や利害関係者間での調整により実施されてきた。また自然環境については自然環境保全法、自然公園法、瀬戸内海環境保全特別措置法等の特別法によっている。
- ⑦ 清掃等の日常管理については、欧米では沿岸土地所有者の責務であるのに対して、日本は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第 5 条の公共の場所の利用者、管理者に清潔保持に努めるべき規定によっている。

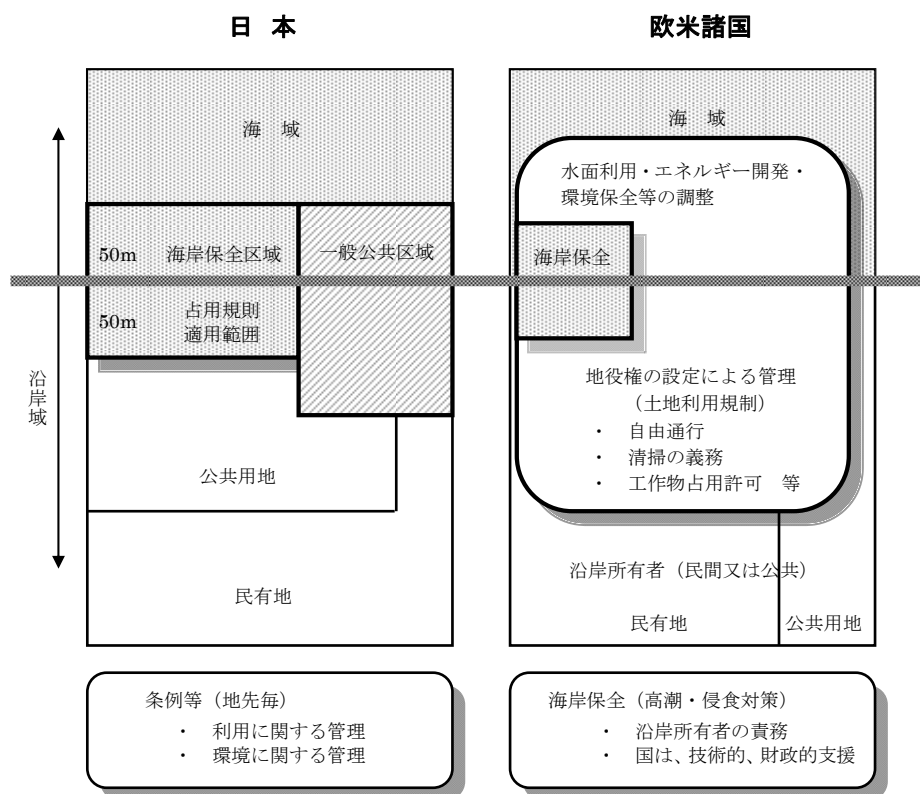


図 4.4.12 日本と欧米の海岸管理の比較図（海岸管理懇話会資料、1998 より作成）

表 4.4.1 諸外国の海岸事業比較一覧表（海岸管理懇話会資料、1998 より作成）

	日本	アメリカ	フランス	イギリス
主な法律	海岸法	沿岸域管理法 (CZMA)	1963年海岸公物法 1986年沿岸域法	1937年ナショナルトラスト法 1949年沿岸保全法 1971年都市及び農村計画法
海岸プログラム	海岸保全基本方針(国) 海岸保全基本計画(県)	沿岸域管理計画(州)	海域開発基本計画(県、市町村)	沿岸域管理計画(地方自治体) 海岸線管理計画(環境庁)
	海岸保全基本方針： 全国的な観点からの海岸保全の 基本理念 海岸保全基本計画： 防護・環境・利用の調和の取れた 総合的な海岸保全のための計画 (71海岸毎)	沿岸域における経済開発と環境 保全の調和を目的としたソフト対 策を中心とした計画	沿岸域の多様な活動・開発と環 境保全について、保護と整備に 関する総合的、広域的な計画	地方自治体が沿岸域に関する目 標や政策を実施するための計画 であり、景観管理、開発、レク レーション、保全などの問題を 対象とする
沿岸管理の枠組	国土保全は、原則として、国が基 本方針をまとめ、都道府県知 事を海岸管理者とし、国は海岸 保全施設の整備に対する財政援 助、技術的支援を行う	州政府が関係行政機関(連邦機 関も含む)を調整し、住民参加を 経て管理計画を策定し実践する 連邦政府は州に財政的援助(計 画策定及び実施等)を与え、また 連邦諸活動と管理計画との統合 性を保証する	沿岸域におけるリゾート整備(大 規模滞在型観光基地の開発)を 中央政府のコントロールのもとで 実施 沿岸域の環境保全のための民有 地の国有化(国営によるナショ ナルトラスト)	地方計画庁による田園委員会動 告に基づく開発許可審査、国立 公園として維持・管理 海岸レクリエーション施設整備に 対する中央政府の財政援助 民間のナショナルトラストによる自 然保護のための土地取得
対象となる主な事項	海岸保全	海岸保全 環境保全 開発・利用	環境保全 開発・利用 (海岸保全)	海岸保全 環境保全 開発・利用
沿岸域の土地	概ね公共用地	概ね民有地	概ね民有地	
海浜地の利用	原則自由使用	公共用地は自由使用可 民有地はPublic Accessの確保	公共用地は自由使用可 民有地はPublic Accessの確保	民有地はPublic Accessの確保
海岸保全の責務	海岸管理者	沿岸土地所有者並びに 公益性の高い場合は地方自治体	沿岸土地所有者 公益性の高い場合は地方自治体	

① 米国の海岸管理

a) 沿岸域管理法 (Coastal Zone Management : CZMA) (1972 制定)の特徴

- CZMA は、国家的な利害を有する沿岸域の管理における連邦・州・自治体の協働関係の確立を目的とする連邦法であり、基本的な仕組みは、州が連邦の定める基準に基づいて管理計画 (Management Plan) を作成し、連邦政府の承認を得ると、実施事業についての連邦補助金と若干の開発審査権原が与えられるというものがある。
- CZMA は、州が沿岸域管理計画に盛り込む具体的な項目や開発行為に関する実体的要件等の決定等を全て州の判断に任せている。

b) 計画策定のための運用方式の特徴 (連邦補助金の交付)

- 管理計画開発補助金 (Management Program Development Grant)
この補助金は、第 306 条に定められた策定手続要件を満たすことが (Management Plan) の開発に対する補助金で、計画が未承認の段階で公布される。
- 執行補助金 (Administrative Grant)
この補助金は、第 306 条に定められた策定手続要件を満たすことが確認された (Management Plan) に対して、管理計画の実施にかかる費用の一部に対して交付される

c) 環境等の問題に対する連邦の関与 (1990 年の CZMA の増強・強化)

環境等の問題に対して以下の補助金を新設し、連邦のガイドラインを計画に盛り

込むことを義務付けるなど、従来の方式に比べてより連邦の沿岸域管理計画への関与を増大させた。

- ・ 沿岸域増強交付金(Coastal Zone enhancement Grant)
この補助金は、州が実施する現存の沿岸域湿地の保護、新たな沿岸域湿地の創設、レクリエーション的・歴史的・景観的・生態的又は文化的な価値のある沿岸地域への公共アクセスの増加、重要な沿岸地域のための特別地域管理計画の準備と執行、地域的重要性を超える沿岸エネルギー及び政府施設の立地に関する執行可能な手続き及び政策の採用などに対して交付される。
- ・ 非点源汚染源の規制に対する補助金
この補助金は、沿岸域管理計画を採択している州に対し、家庭雑排水、肥料、農薬等が川、道路、田畑を通じて、海岸・湿地等に流入する非点源汚染源に対する規制のための沿岸域の土地利用規制である非点源汚染源規制計画を沿岸域管理計画と併せて作成することを新たに要求し、その実施のために交付される。

② 米国の州における海岸管理

a) 州の沿岸域管理法のタイプ

米国における沿岸域管理制度の一般的な特色は基本的に水際線の海側何マイル、陸側何マイルといったゾーンを中心に、いわゆる土地利用規制と海岸線の潮間域や浅い海に関して埋立の原則禁止・許可制を採用するというものが、共通した手法で沿岸域全体を管理しようとするものである。

- ・ 州が基本的に全部の計画を作り、それを各カウンティ、各ローカルオーソリティーに権原を委ねていくような州の行政機関が管理計画に関する規制計画、許可行政、執行を行う州指導型 (ex. カルフォルニア州)
- ・ 州の機関が地方自治体が行う諸行為以外の行為について、フォローするようなシステム(ex. ミネソタ州)
- ・ 州は動かさずに関心を持っているカウンティが計画を作り、州がサポートする (ex. イリノイ州)

b) カルフォルニア州の沿岸域管理法の特徴

- ・ 沿岸が全国的・全州的な資源であると認識
- ・ パブリックアクセスや公衆のレクリエーション増進を目的にあげている。
- ・ 沿岸域の開発や活動が沿岸域に関連性があるかどうか優先順位をつけていくという方針。
- ・ 沿岸域の生態系に与える影響を最小限に抑えるために埋立については原則として禁止している。
- ・ やむを得ず埋立をする場合、ミチゲーションと呼ばれる取引をする。則ち、埋立許可に当たって、法律上の条件が少しでもかけている場合には埋立を認める代わりに、

その代償としてそれに見合ったものを作らせる。

- 基本的には規制をかけて許可するというスタイルを取っているが、実際には紛争となっている地域は、環境上重要なものについては土地を購入するといった手法も取っている。

③ フランスの海岸管理

フランスでは、1963年11月に「海岸公物法」が制定され、その後沿岸域整備、保全及び開発するという形で法律や展望が出ている。

a) 海岸保全に関する関係機関の役割

イ. 国

- 国は沿岸保全に対する規制権原を有し、関係する各省庁（公共事業、環境、農業、海洋、国防など）の業務として行う
- 国は沿岸の水質汚染と水質の管理、自然遺産の保全及び水に関する活動の調整を行う。
- 沿岸保全局(CELRL)は、環境上重要な海岸を保全・回復し、公に開放するため土地を買収し管理する。（日常的な運営は地方自治体、NGO等による）
- 森林局（ONF）は、森林法の適用対象区域について、砂浜の安定化等の業務を行う。

ロ. 地方自治体

- 地方圏は主として補助金の分配を行う。
- 県及び市町村は、保全事業の公益性が高い場合には、その建設を發議し資金を調達し、事業を実施する権原を有する(1973年7月10日付け法律)

ハ. 民間土地所有者

- 民間土地所有者は、所有する土地を侵食から守る責任を負うことが法律によって義務付けられている。（1807年9月16日法律）

b) 沿岸管理の法的仕組み

沿岸保全事業は、沿岸所有者（民間又は公共）または地方公共団体（市町村、県）によって開始され、資金が調達される。国からの補助金を得る場合もある。公有海域で実施される全ての工事は、法律に従って国の承認が必要である。しかし、一定規模以下の小さい工事の場合は、県知事への簡単な行政申告で済む。

c) 沿岸域における開発と環境の調整

沿岸域におけるリゾート整備（大規模滞在型観光基地の整備）を広域的視野からコントロールするための、土地利用規制を定めた海域開発基本計画(SMVM)を策定

d) 沿岸域の自然環境の保全

沿岸域の重要な自然環境をリゾート開発等から保護するため、国の補助並びに民間からの寄付により沿岸保全局(CELRL)が民有地を国有化し、サンクチュアリー

設定や自然観察ゾーンの整備が行われている。

④ イギリスの海岸管理

イングランドとウェールズでは、海岸保全計画としての「海岸線管理計画」と海岸管理計画として「沿岸域管理計画」が策定されている。どちらの計画も任意の計画として、「海岸線管理計画」は環境庁（EA）を主体として、「沿岸域管理計画」は地方自治体を主体として策定されている。

「海岸線管理計画」は、予想される洪水又は侵食の危険性を提示し、望ましい沿岸防御対策を示したものである。自治体にとっては、危険区域における開発を回避するための貴重な情報源となるものである。

また「沿岸域管理計画」は沿岸の多目的な利用（開発、レクリエーション、自然保護、舟運、漁業）を均衡させることを目的として計画されるものである。

両計画は、相互に調整を図りながら策定されることになっている。これらを表にまとめたものが表 4.4.2 である。

表 4.4.2 計画の比較表（海岸管理懇話会資料、1998）

	海岸線管理計画 (Shoreline Management Plan)	沿岸域管理計画 (Coastal Zone Management Plan)
	沿岸の自然作用、人為的影響などの環境に対する影響およびそれらの要素を考慮した沿岸防御のための戦略を示したもの	地方自治体などが、沿岸域に関する目標や政策を実施するための計画であり、景観管理、開発、レクリエーション、保全などの問題を対象とする
主な目的	堆積物セル毎の沿岸防御の戦略計画立案	沿岸域における対立事項を調整する枠組み
対象となる 主な問題点	沿岸防御	沿岸防御 農業 漁業 開発 レクリエーション 景観 環境 舟運
規模と境界	堆積部セル (Sediment Cell) / 小セル	河口域や外海に面した沿岸域方向の区域など様々な範囲を対象とする
主な関係機関	海洋地区委員会 (Maritime District Council) 環境庁 (EA) (この他の関係する沿岸グループと協力する)	地区又はカウンティの委員会、特別区の委員会、その他の関係機関

堆積物セル(Sediment Cell)とは、砂及び小石の移動がその区域内において自己充足的であり、これらの移動が、隣接する堆積物セルに顕著な影響を及ぼさない沿岸の一定区間である。一般的に堆積物セルの境界は、広い河口域又は突出した岬と一致している。

堆積物セルは、海岸線管理計画を策定する際の明瞭な単位となるが、イングランド及びウェールズの沿岸は大きく 11 の堆積物セルに分割されている。これを具体的に図で表したものが図 4.4.13 である。また小セルというものの概念図は、図 4.4.14 の通りである。

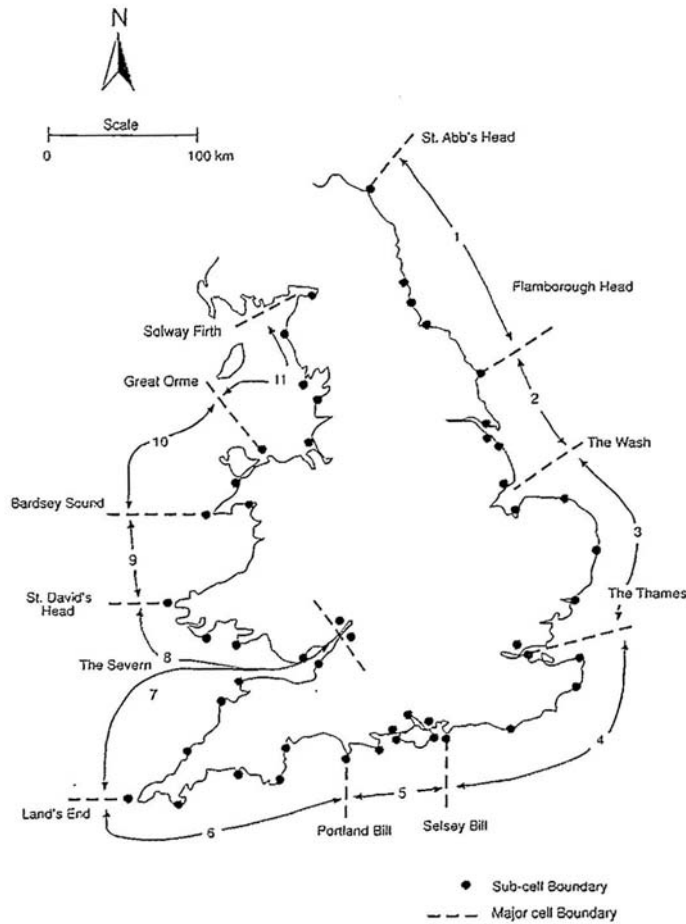


図 4.4.13 イングランドにおける堆積物セル全体図（海岸管理懇話会資料、1998）

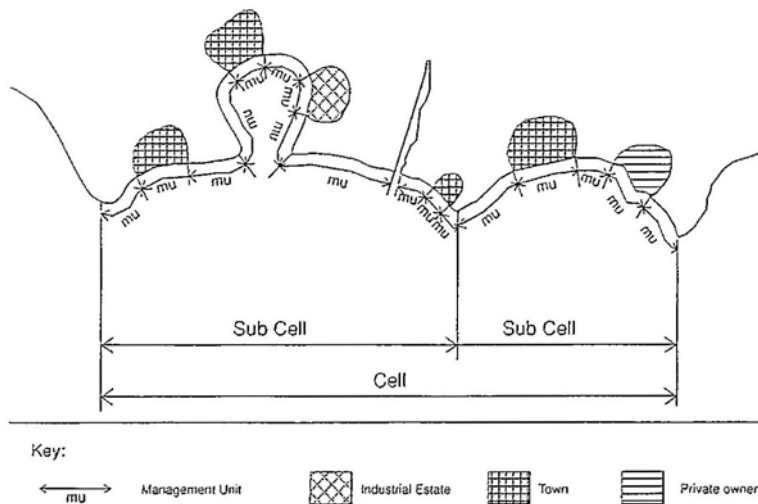


図 4.4.14 小セルの説明図（海岸管理懇話会資料、1998）

以上のように、諸外国の海岸管理制度は、海岸線近傍だけでなく沿岸域までを含むような「沿岸域管理制度」の中で海岸管理が位置付けされていることが分かった。

(2) 地球規模の環境問題

気候変動に伴う海面上昇の問題は地球規模の問題となっている。IPCC（気象変動に関する政府間パネル）の第4次報告によれば表4.4.3の通り、今後100年間で海面上昇が18cmから59cmと予想している。

表 4.4.3 IPCC 第4次報告によるシナリオ別気温上昇と海面上昇の予測

	環境の保全と経済の発展が地球規模で両立する社会	化石エネルギー源を重視しつつ高い経済成長を実現する社会
気温上昇	約1.8℃ (1.1℃～2.9℃)	約4.0℃ (2.4℃～6.4℃)
海面上昇	18～38cm	26～59cm

わが国は海岸に面しているため、気候変動による海面上昇や台風の増加による高潮災害による社会的・自然的影響が極めて深刻に受け止められている。

三村(1993)²³⁾によれば、海面が仮に1m上昇するとすればわが国の砂浜の9割が消滅するとしていると共に、背後のゼロメートル地帯の面積が増加し、高潮・津波による災害の危険性が高まると予想している（図4.4.15参照）。

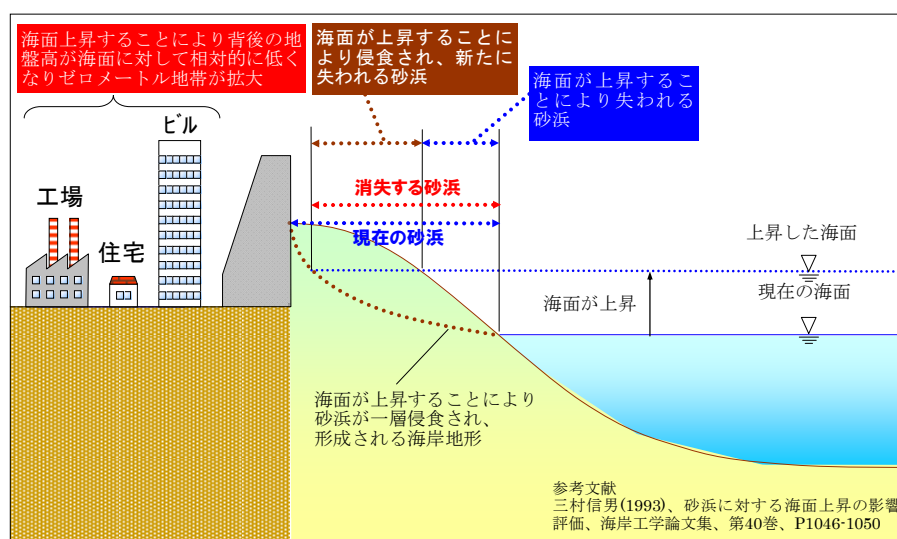


図 4.4.15 海面上昇に伴う背後のゼロメートル地帯の拡大、砂浜の消失（イメージ図）

またわが国の三大湾におけるゼロメートル地帯の浸水面積は図4.4.16のように海面の上昇によって拡大することが明確になっている。三大湾全体で影響を受ける人口・面積とも

に海面が 59cm 上昇すると 5 割拡大することが理解できる。

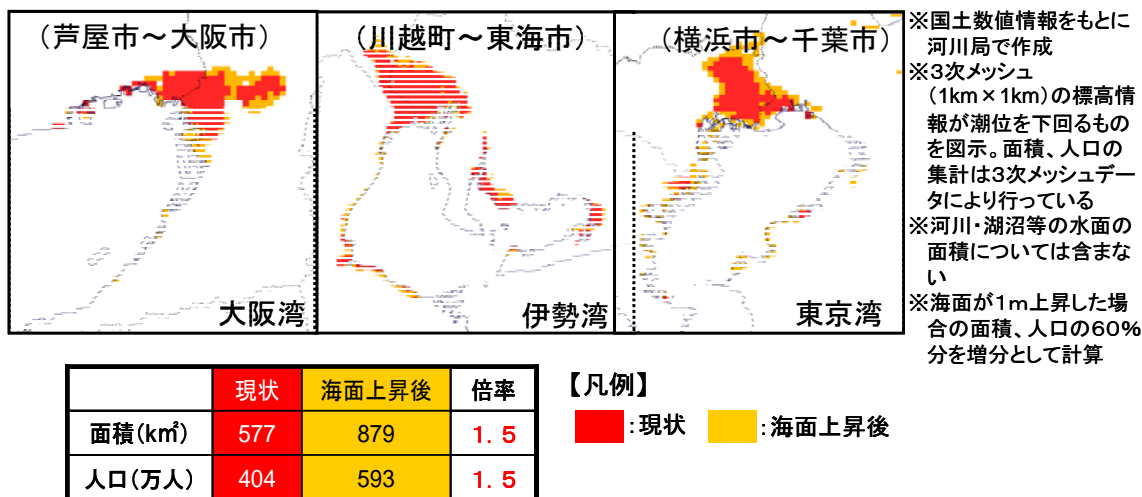


図 4.4.16 三大湾における想定浸水区域内の面積と人口の変化

今後の海岸管理のあるべき姿としては、こうした地球規模の環境問題に的確に対応していくことが必要である。

(3) 最近の関連法制度の動き

最近になって海岸管理に非常に関係する法制度が 2 つ出来たが、本項の主題である「今後の海岸管理のあるべき姿」を考える場合に参考になるので、2 つの法制度の特徴を整理するとともに、海岸管理との関係を概観する。

一つ目は、2007(平成 19)年 4 月 20 日に成立し、同 7 月 20 日に施行された法制度である「海洋基本法」である²⁴⁾。この法律は、海洋が人類等の生命を維持する上で不可欠な要素であると共に、海洋法条約等に基づく国際的強調の下、新たな海洋立国を実現する事が重要であることに鑑み、海洋に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体等の責務を明らかにし、海洋基本計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めると共に、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進することを目的として定められたものである。

次のような点について規定されている。

- ・ 海洋政策の基本理念としては、①海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和、②海洋の安全の確保、③科学的知見の充実、④海洋産業の健全な発展、⑤海洋の総合的管理、⑥国際的協調としている。
- ・ 国、地方公共団体、事業者、国民の責務が決められている。

- ・ 政府は海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、海洋基本計画を定めなければならない。
- ・ 海洋に関する国の基本的施策としては、①海洋資源の開発及び利用の推進、②海洋環境の保全、③排他的経済水域等の開発等の推進、④海上輸送の確保、⑤海洋の安全の確保、⑥海洋調査の推進、⑦研究開発の推進、⑧海洋産業の振興、⑨沿岸域の総合的管理、⑩離島の保全等、⑪国際協力の推進、⑫海洋に関する国民の理解増進としている。
- ・ 海洋政策を集中的かつ総合的に推進するため、内閣に、総合海洋政策本部を置く。本部長は内閣総理大臣とし、副本部長には内閣官房長官及び新たに設置される海洋政策担当大臣とする。本部はその他の全ての国务大臣からなる。

等である。

この法律に基づいて、2008(平成 20)年 3 月に「海洋基本計画」が計画期間は五カ年間で、5 年後（平成 24 年度）を見通して策定されている。

目指すべき政策目標は、①海洋における全人類的課題への先導的挑戦、②豊かな海洋資源や海洋空間の持続可能な利用に向けた礎づくり、③安全・安心な国民生活の実現に向けた海洋分野での貢献としている。

第 1 部は基本の方針として、次の 6 つの点から構成されている。

- ① 海洋の開発及び利用と海洋資源の保全との調和
水産資源の回復、エネルギー・鉱物資源の技術開発プログラムの策定等が必要
- ② 海洋の安全の確保
安全の確保のための制度の整備と体制強化、海上交通の安全確保、自然災害の脅威への対応強化等が必要。
- ③ 科学的知見の充実
海洋に関する調査・研究体制の整備、人材の育成・確保、研究開発の戦略的推進等が必要。
- ④ 海洋産業の健全な発展
海洋産業の国際競争力や経営基盤の強化、新産業創出の促進等が必要。
- ⑤ 海洋の総合的管理
海洋の様々な特性を総合的に検討する視点を持って、国際海洋秩序の形成、EEZ 等の適切な管理等に取り組むことが必要。
- ⑥ 海洋に関する国際的協調
海洋秩序の形成・発展に先導的役割を果たすとともに、国際司法機関の活用・支援、国際連携・協力の積極的推進等が必要。

さらに、第 2 部として、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として次の 12 点が挙げられている。

- ① 海洋資源の開発及び利用の推進

水産資源の管理措置の充実、取締り強化等。エネルギー・鉱物資源の商業化に向け資源調査等を推進。

② 海洋環境の保全等

海洋保護区のあり方の明確化と設定、水環境の改善、漂流・漂着ゴミ対策、地球環境保全への貢献。

③ 排他的経済水域等の開発等の推進

大陸棚限界設定の努力。科学的調査等の制度整備を含む検討・措置。エネルギー・鉱物資源開発計画。

④ 海上輸送の確保

外航海運業の国際競争条件整備、船員等の育成・確保のための環境整備、海上輸送拠点の整備。

⑤ 海洋の安全の確保

安全の確保のための制度の整備、体制強化、海上交通の安全確保、自然災害への対応強化等を推進。

⑥ 海洋調査の推進

海洋管理に必要な海洋調査の実施、海洋情報の一元的管理・提供・蓄積体制の整備。

⑦ 海洋科学技術に関する研究開発の推進等

研究開発の推進、船舶等の施設設備や人材等の基盤整備及び関係機関の連携強化。

⑧ 海洋産業の振興及び国際競争力の強化

経営体質の強化、技術力の維持等による競争力の強化、海洋バイオマス等新技術の開発・導入。

⑨ 沿岸域の総合的管理

総合的な土砂管理等の陸域と一体の施策、適正な利用関係の構築、管理のあり方の明確化等の推進。

⑩ 離島の保全等

離島の保全・管理に関する基本の方針の策定、創意工夫を生かした産業振興等による離島の振興。

⑪ 国際的な連携の確保及び国際協力の推進

周辺海域の秩序、国際約束の策定等に対応。国際的取組への参画、諸分野での国際協力を推進。

⑫ 海洋に関する国民の理解の増進と人材育成

海の日における表彰等の行事の推進、学校教育及び社会教育の充実、人材の育成。

となっており、その他必要な事項として、施策の効果的な実施、関係者の責務及び相互の連携・協力、情報の積極的な公表が規定されている。

このように海洋に関する関係項目は非常に多岐に亘り、関係する機関も非常に多岐に亘っていることが分かる。

海洋基本法は基本的な理念を定めたものであり、具体的な進め方を海洋基本計画に整理していると考えられる。そのため、海洋基本計画のうち、海岸管理に密接に関係している項目としては、海洋の総合管理、海洋環境の保全、海洋の安全の確保、沿岸域の総合的管理、離島の保全等が挙げられる。海岸管理との関係を整理して見ると、海側からの影響に対処するという観点で進めるべき事項と、陸側と海域とを一体として施策を進めることの重要性が規定されていると考えられる。

海洋基本法の中で今後の海岸管理との関係で注目されるのは、「沿岸域の総合的管理」において、第25条第1項で次のように規定していることである。

- 国は、沿岸の海域の諸問題がその陸域の諸活動等に起因し、沿岸の海域について施策を講ずることのみでは、沿岸の海域の資源、自然環境等がもたらす恵沢を将来にわたり享受できるようにすることが困難であることにかんがみ、自然的社会的条件からみて一体的に施策が講ぜられることが相当と認められる沿岸の海域及び陸域について、その諸活動に対する規制その他の措置が総合的に講ぜられることにより適切に管理されるよう必要な措置を講ずるものとする。

その上で、第2項で

- 国は、前項の措置を講ずるに当たっては、沿岸の海域及び陸域のうち特に海岸が、厳しい自然条件の下にあるとともに、多様な生物が生息する場であり、かつ、独特の景観を有していること等にかんがみ、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害からの海岸の防護、海岸環境の整備及び保全並びに海岸の適正な利用の確保に十分留意するものとする。

となっている。

則ち、海洋基本法の中で、沿岸域の総合的管理の必要性について概念的ではあるが、明確に位置付けられており、具体的に措置を講ずるに当たって、沿岸海域及び陸域の中間地帯である海岸について総合的な保全が重要であると規定されていることが分かる。

二つ目は、2009(平成21)年7月8日に成立し、同年7月15日に公布・施行された「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律（以下、「海岸漂着物処理推進法」という。）」である²⁵⁾。

この法律は、海岸における良好な景観及び環境を保全するため、海岸漂着物の円滑な処理及び発生の抑制を図ることを目的としている。海岸漂着物とは、海岸に漂着したごみその他の汚物又は不要物を言っている。

法律の主な内容としては、

- ① 海岸漂着物対策の基本理念として、
 - 良好な景観の保全や生物多様性の確保に配慮しつつ、総合的な海岸の環境の保全及び再生を図る。
 - 海岸管理者等その他の関係者の責任の明確化と多様な性質、態様等に即した円滑な処理の推進。

- 海岸を有する地域のみならず全ての地域において共通の課題であるとの認識に立ち、海岸漂着物等の効果的な抑制に十分配慮。
 - 海に囲まれたわが国にとって良好な環境の保全が豊かで潤いのある国民生活に不可欠であることに留意。
 - 国民の積極的な取組が促進されるよう、国民意識の高揚等を図りつつ、多様な主体の適切な役割分担と連携を確保して行うべき。
 - 実施にあたり、外交上の適切な対応が図れるようにするとともに、海岸漂着物に関する問題がわが国及び周辺国に取って共通の課題であるとの認識に立ち、国際協力の推進に十分配慮。
- ② 基本理念にのっとり、国、地方公共団体、事業者、国民の責務を規定。
 - ③ 基本理念にのっとり、海岸漂着物対策の総合的かつ効果的な推進のために、国は基本方針を、都道府県は必要があるときは基本方針に基づき、単独又は共同で地域計画を作成する。
 - ④ 海岸への漂着物の処理に係る関係者の責任を明らかにすることにより、その円滑な処理を推進することとしている。特に、都道府県をはじめとする海岸管理者等の責任と市町村の協力に関する規定を明記している。
 - ⑤ 地域における海岸漂着物対策推進協議会や関係省庁による海岸漂着物対策推進会議の設置。
 - ⑥ 民間の団体等との連携及び支援、海岸漂着物等に関する問題についての環境教育の推進、普及啓発を図る。また海岸漂着物等の効率的な処理、再生利用等に関する技術開発、調査研究等の推進。

としている。

本章第 3 節第 1 項でも論じてきたように、海岸漂着物対策については、発生源抑制と漂着物処理が合わせて行われること、発生源としては河川からの流出物・海域からの漂着物・陸域から海岸への持ち込みと 3 つの種類があることからそれぞれに適切な対応が必要とされる課題であること、特に海域由来のものは周辺諸国からのものも多いと考えられることから国際的な見地での協力が必ず必要であること、関係者が非常に多いため多様な主体の役割分担と連携の強化が必要不可欠であること等を挙げていた。海岸漂着物処理法においてはこれらの観点ほぼ盛り込まれた内容となっていることが理解される。

またこの法制度を受け、2010(平成 22)年 3 月 30 日には「海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」が閣議決定された。

さらに本章第 3 節第 1 項でも論じているが、この基本方針においては、2006(平成 18)年 4 月に「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議」での検討を踏まえ、2007(平成 19)年 3 月の取りまとめを踏まえ、関係者による努力だけでなく、広範な国民の取組が必要となっているために、法制度が策定された経緯に触れつつ、対策の 3 本柱である、海岸漂着物等の円滑な処理と発生抑制、多様な主体の適切な役割分担と連携の確保、国際的な協力の推

進を中心に具体的な推進方策等を定めている。

海岸漂着物処理法の中には、海岸管理との関係で言えば、海岸管理者の役割と市町村の協力が規定されており、それぞれが責任を持ちながら、協力をしつつ海岸漂着物対策を進めていくことになると推察する。

以上の二つの法制度は海岸管理と密接に関係しており、今後の海岸管理のあるべき姿を論じるに当たって、極めて重要な論点を含んでいると考えている。

(4) 沿岸域管理の必要性

本項の(1)で議論してきたように、諸外国ではいち早く沖合方向を含めた沿岸域管理を実施してきている。また(2)で議論してきたように地球規模の環境問題は、わが国だけでは解決できないものの、適応策についてわが国として整理していくことが必要である。さらに第2章で議論してきたようにわが国の沿岸域で抱えている問題は、水質問題を中心として海域との関係があり、水・物質環境の変化に伴う水循環・水資源、土砂の問題は流域との関係を有する。海岸管理を進めるためには沿岸域との関係を常に考えていくことが必要である。即ち、水質問題は流域からの負荷が重要であるが、一方海域での諸現象との関係が非常に深い。また土砂の問題も流域からの流出される土砂が海岸部の砂浜に影響するが、一方で沿岸での様々な利用や開発により沿岸方向の砂の動きが影響される。こうした海象条件や生物の生息条件等から言えば、ある程度の水深までの海岸管理が必要である。

第3章第1節でも議論してきたように海岸で見られる生態系を中心とした環境問題は、河川と海域とのつながりや陸域と海域との結びつきが非常に重要である場合が多い。このことは本章第1節第3項でも議論してきた河川と海岸との比較論が有効である。また第3章第1節でも同じく議論してきた輻輳する海岸の利用は沿岸域と非常に密接に関係している場合が多い。

これらの問題に共通しているのは、迅速で広範な管理のための情報の整備、多種多様な主体の参加を促進するための沿岸域環境施策の充実、広範な分野と多様な主体間の連携の一層の強化が必要なことである。

このため今後の海岸管理のあるべき姿として将来的に目指すべき方向としては、これらの項目を包含したような本格的な「沿岸域管理制度」の構築が望まれる。

沿岸域管理の検討については沿岸域管理に関する様々な研究会等で活発な議論が行われ、既にいくつかの提言も出ている。こうした検討が進む背景には、関係者の方々の認識の中に漠然と沿岸域管理が必要であることは共通に存在し、概念的な整理は出来ているものと考えている。しかし、実際の法制度面の検討や整備となると、具体的な事象や案件が現れることが少なく、イメージも持ちにくいという面があると認識している。

一方で、沿岸域に関する制度面の位置づけ、とりわけ海の位置づけについては、第1章第1節でも論じたように、1874(明治7)年の太政官布告で、官有地第三種(地券ヲ発行セス地租ヲ課セス区費ヲ賦セサルヲトス)として「山岳丘陵藪原野河海湖沼沢溝渠堤塘道路

田畑屋敷等其他民有地ニアラサルモノ」となっていることから、明治時代以降国有財産として扱われてきた。また公物管理の面から言えば、本章第 1 節でも論じたように、海岸については今回の海岸法の抜本的改正で、全ての海岸で公物管理が実施されるようになったが、海は依然として「法定外公物」である。このことは今後の海岸管理の姿を検討する際に非常に重要な視点となってくる。即ち、今までの公物管理法は底地権である土地の所有権をバックにした公物に対する管理権能を位置づける包括的権限の概念の下に制度設計をしてきている。

しかし最近では、櫻井（2007）²⁶⁾の文献に見られるように、沿岸域を想定して海岸行政の展開をする場合に、制度構築に不可欠な視点として、「公物管理という発想から脱却し、行為規制と利用調整を中心とする法制に転換する。」や「海岸が国土のラインであり、水際行政（boarder control）を展開する場であるという共通認識のもとで制度設計をする。」との指摘もある。また「海岸管理に対する国の利害関心は国際的観点からのものであるため、管理体制において国を完全に排斥することは適切でない。」とも指摘されている。このような指摘に対し、本章第 1 節第 2 項でも論じたように、海岸は国土の基線であることから、地方公共団体に無償で貸し付けられた「国の所有する公共海岸の土地」も財産管理については、法定受託事務としており、国の関与が明確に規定されていることから、ある程度は整理されているとは認識しているが、これからの沿岸域管理についてはとりわけ国の関与が明確にされることが必要と考えている。

また本項の(3)でも議論してのように、特に最近の関連する法制度として二つの大きな動きもある。特に「海洋基本法」では、沿岸域の総合的な管理についても規定されており、海岸保全の重要性も指摘されていることも、十分に認識することが重要である。

制度設計として具体的な例を挙げれば、第 3 章で議論したように既存の海岸管理制度の見直しでも検討の俎上に挙げた、海上ハウスボートの例を見ると、沿岸域を公物として捉えて管理する法体系が出来ていなかったため、支障が出た県が独自に既存の条例あるいは新しく条例を制定して取り締まった、という現象が起きていると認識している。しかし、県毎の条例では本来の意味の公物管理は十分に出来ないことは、本論文で見てきたように今までの海岸管理制度の変遷が証明しているものと考えている。

従って、法制度の規定として沿岸域管理を公物管理していけるような本格的な仕組みを構築していくことが、海岸や沿岸域で生じている諸問題の解決につながると認識している。その際、第 1 章及び本章で議論してきたような公物管理の考え方に、科学的な分析に基づく行為規制や利用調整等の枠組みも入れた新しい視点も必要になると推察している。日本沿岸で生じている諸問題の多くが沿岸域管理につながっている問題であることから急がれると認識する。

第 4 章では、第 1 章における海岸管理に関する歴史的な変遷と特徴、海岸法創設前後の経緯と特徴により分析された課題について、第 2 章における海岸法創設前後の自然状況の

変化に対する科学的な分析、第 3 章における海岸法創設後の社会状況の変化に対する統計的かつ制度面の考察を踏まえ、国民共有の財産である海岸を防護・環境・利用の調和の取れた総合的な海岸管理制度が創設された経緯を示しながら、新しい海岸制度の確立を目指して海岸管理を実践している状況と今後のあるべき姿についてとりまとめた。

(参考文献)

- 1) 岸田弘之：新しい海岸制度の幕開け，海洋開発論文集，第 16 卷，(i) ~ (iv)，2000.
- 2) 成田頼明：新たな海岸管理のあり方—海岸法改正をめぐって，自治研究，第 75 巻第 6 号，pp.3~23，2000.
- 3) (社)全国海岸協会：海岸 50 年のあゆみ，912p，2004.
- 4) 岸田弘之：新しい海岸制度のスタート，応用生態工学誌，3 (1)，pp.65~75，2000.
- 5) 河川局水政課：海岸法の一部を改正する法律，河川 6 月号，pp.24~38，1999.
- 6) 小幡純子：第 4 章 5.法定外公共物の管理体制，分権改革と地域空間管理—小早川光郎編，ぎょうせい，254p，2000.
- 7) 櫻井敬子：公物理論の発展可能性とその限界—警察権・統治権からの再定義の必要性，自治研究，第 80 巻第 7 号，pp.24~45，2004.
- 8) 建設省河川研究会編：河川全集第二巻・河川法，(株)港出版合作社，428p，1959.
- 9) 大霞会編：内務省史第三巻，(財)地方財務協会，1019p，1971.
- 1 0) 建設省新河川研究会：逐条河川法，(株)港出版社，708p，1967.
- 1 1) 竹村公太郎：日本の近代化における河川行政の変遷—特にダム建設と環境対策，日本水産学会誌，Vol.73，No.1，pp.103~107，2007.
- 1 2) 河川局水政課：河川法の一部を改正する法律．河川 6 月号，pp.14~26，1997.
- 1 3) 岸田弘之：海岸法における環境の位置づけ—法改正時の議論から現在の展開へ，東京大学総合科学研究科テキスト，2007.
- 1 4) 自然共生型海岸づくり研究会編著：自然共生型海岸づくりの進め方，(社)全国海岸協会，73p，2003.
- 1 5) 海岸四省庁：海岸景観ガイドライン，134p，2006.
- 1 6) (社)土木学会海岸工学委員会海岸施設設計便覧小委員会編：海岸施設設計便覧〔2000 年版〕，(社)土木学会，582p，2000.
- 1 7) 岸田弘之：海岸とのつきあい方—海岸法改正 10 年に添えて—，海岸 49 号，pp.1~4，2010.
- 1 8) 岸田弘之：海岸環境調査研究会の紹介，“はま”の環境と漁業を考えるワークショップ，NPO 法人川や海を守り伝統を伝える会，191p，2008.
- 1 9) 須田有輔・早川康博訳：砂浜海岸の生態学，東海大学出版会，427p，2002.
- 2 0) 「海辺に親しむ」編集委員会編：海辺に親しむ，山海堂，147p，2003.
- 2 1) 宇多高明・三波俊郎・長山英樹・住谷・大木・熊田：保安林および海岸保全区域の境界で起こる問題とその解決法，海洋開発論文集，第 23 巻，pp.1015~1020，2007.
- 2 2) 建設省河川局：海岸管理懇話会資料，1998.
- 2 3) 三村信男・幾世橋慎・井上馨子：砂浜に対する海面上昇の影響評価，海岸工学論文集，第 40 巻，pp.1046~1050，1993.

2 4) 総合海洋政策本部ホームページ

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/index.html>

2 5) 環境省（地球環境・国際協力－漂流・漂着ゴミ対策）ホームページ

http://www.env.go.jp/earth/marine_litter/

2 6) 櫻井敬子：海に対する法的アプローチのあり方について，海岸 46 号，pp. 33~37.
2007.