

第3章 海岸制度を巡る新たな潮流

海岸法創設後、社会的な状況は高度成長期を中心にめまぐるしく変化した。社会状況の変化は海岸管理にも大きな影響を及ぼすようになった。本章では、海岸管理に対して外圧的な形で影響してきた社会状況の変化について、制度論・技術論を中心に論じる。

3.1 環境意識の高まりと海岸環境の変化・輻輳する海岸利用

本節での議論にあたっては、著者が担当してまとめた「海岸管理懇話会資料」¹⁾及び「海岸管理検討委員会資料」²⁾をもとに整理している。

3.1.1 環境意識の高まり

環境問題ということについてはこれまでも、水質、大気、地盤沈下等の公害問題を中心に様々な変革期があった。

しかし地球規模での環境問題への意識の高まりという点では、1992（平成4）年のブラジルのリオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議」（地球サミット）が大きな機会であった。この会議においては、「環境と開発に関するリオ宣言」や持続可能な開発を実現するための具体的な行動計画である「アジェンダ21」「生物の多様性に関する条約」等が採択されるなど、地球温暖化への対応や生物多様性の確保の重要性が認識され、全世界的に地球環境問題への意識が非常に高まったと言える。

わが国でも、それまでに公害問題の経験から各種の法律や制度が定められていたが、こうした世界的な動きや背景を受けて、1993（平成5）年に「環境基本法」が制定され、環境についての基本的な理念が出され、これを受けて1997（平成9）年には「環境影響評価法」が制定された。このような国全体の環境に関する基本的な考え方が整理される一方で、具体的な施策を担当している建設省においても、建設行政に「環境」を内部目的化する「環境政策大綱」が定められた。このように政府部内における「環境」に対する基本的な考え方が確立していく中で、「環境」に対する社会・経済情勢が整っていった³⁾。

一方で全体的な動きと共に、内陸部での様々な都市活動や産業活動、そして活発な社会生活により大きな変化が生じていた海岸について、環境に対する影響が他の地域に比べてももっとも生じやすいところであるということについての共通認識が高まることになった。即ちわが国の国土の外縁部を形成し、河川流域の末端部に位置し、内陸部からの影響も受けやすいだけでなく、外洋からの海の影響も受けやすい地形的特性とその成り立ちに起因する地質的な特性もあるため、海岸がより環境のインパクトを受けやすく、またレスポンスがより早く出てしまうことがようやく共通の認識になっていった。

海は生命の源であり、生物の成体元素が海水と同様の成分で構成されていることから分かるように、生命は40億年前に、海の中で生まれて進化を続けて、やがて陸に進出した

ことが分かってきている。また海は地球規模の循環システムの中で気象、海象等に大きな影響を及ぼしている。

わが国の場合には、日本列島の沿岸海域を北上する“黒潮”は、熱帯海域の暖かい水と空気と光を運び届け、わが国の気候、風土、文化に大きな影響を与えてきた。また、北の海から流れ来る“親潮”は、プランクトンを多く含んでおり、魚や海藻等を育てる親の潮として、沿岸域の豊かな生態系を育てている。そして海と陸とが相接する地帯である海岸は、地球上に占める面積は小さいが、海洋生物種の過半数が生息しているため、地球における生命活動にとって非常に重要な空間である。また海岸の地形、気候条件は多様であり、そのため海岸は魚介類をはじめとして、微生物、底生生物、プランクトン、鳥、海藻、海浜植物、海岸林等多様な動植物の宝庫である。特に、砕波帯・砂浜・砂丘で構成される海岸は、波浪、潮の干満、水温の季節変動、高潮等による攪乱と漂砂の移動などと相まって、環境・生物の多様性を確保する貴重な場となっている。これらの生物の重要な生息・生育の場である海岸や干潟、藻場並びに塩性湿地は、海と陸の境界領域にあり、水質汚濁等の海洋汚染や人為的の行為による影響を受けやすい地域であり、共に減少傾向にあることが広く認識されるようになってきた。

このような共通の認識が広がるにつれ、海岸と接する機会は季節的なものに限定されるものの、海岸環境問題に対する意識も次第に高まっていった。

3.1.2 海岸環境の変化

まず地形図に基づく海岸線の変化自体は第 2 章でも論じたように、様々な形で全国的に顕著になってきている。この変化は砂浜の喪失という現象を生じ、海岸環境を考える上で基本ともなるべき場を失うという事柄を伴っており、海岸環境の変化を考える場合に極めて重要な意味を持っている。従って、海岸環境の基本をなしている自然海岸の変化について、科学的な意味での他の調査の結果を整理するとともに、海岸環境を構成する重要な要素とも言える干潟や藻場の全国的な変化について俯瞰する。その後こうした直接的な砂浜・干潟等の喪失という問題ではなく、海岸特有に見られる環境というものがどのように海浜地と関わり合い、どのように影響を受けているかを中心に本項では論じるものとする。

(1) 自然海岸の変化

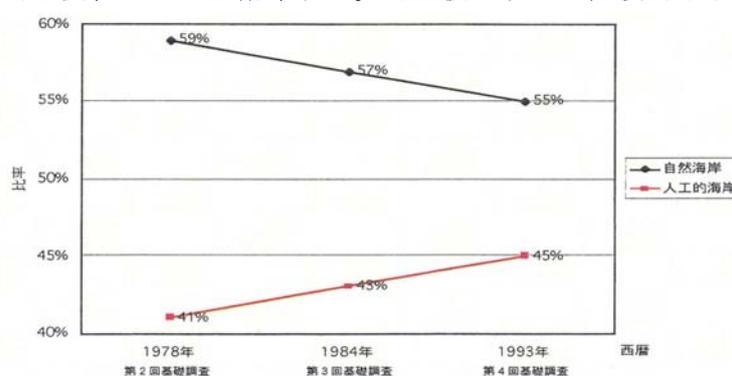


図 3.1.1 全国の汀線区分別延長に関する割合の変化
(出典：環境省自然保全局生物多様性センター、第 2 回、第 3 回、第 4 回自然環境保全基礎調査より作成)

自然海岸についての変化を見ると、環境省の自然環境保全基礎調査では過去 15 年間で、59%から 55%に減少しており、これに伴い、人工的海岸は 41%から 45%に増加している。

(図 3.1.1 参照)

自然海岸の減少率を都道府県毎に示したものが図 3.1.2 のようになっている。

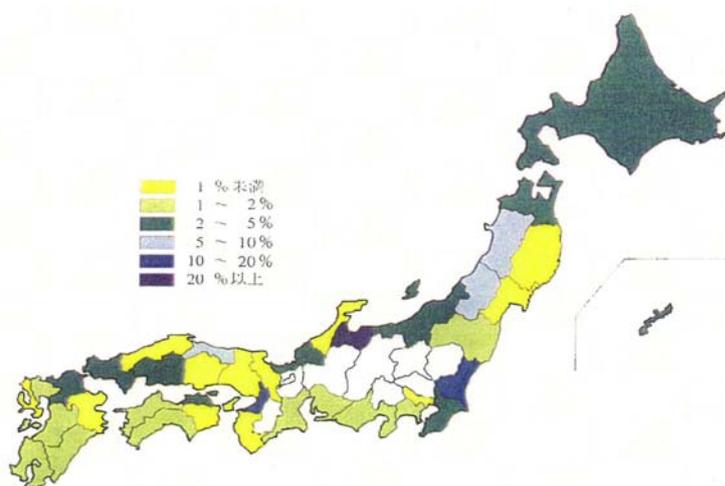


図 3.1.2 都道府県別自然海岸の減少率 (昭和 59 年～平成 4 年)

(出典：環境省第 4 回自然環境保全基礎調査より作成)

(2) 干潟・藻場の変化

全国的な干潟の変遷についても、環境省の自然環境基礎調査により整理されている。

これによれば最近になっても徐々にではあるが減少している傾向が見られる (図 3.1.3 参照)。

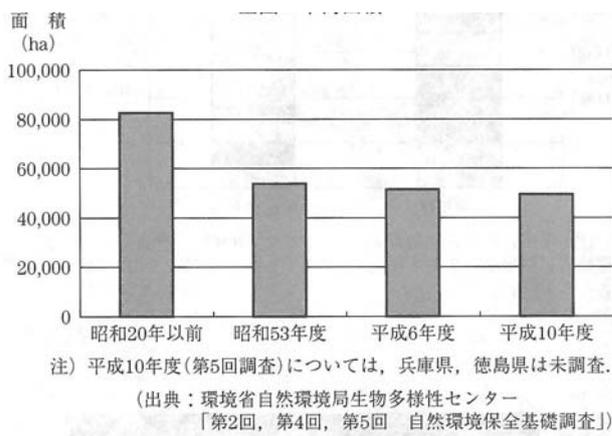


図 3.1.3 全国の干潟面積の変遷 (出典：環境省生物多様性センター、第 2 回・第 4

回・第 5 回自然環境保全基礎調査より作成)

海域別現存している干潟の面積で一番大きいものを見ると図 3.1.4 の通り、有明海であり、二番目は周防灘西になっている。

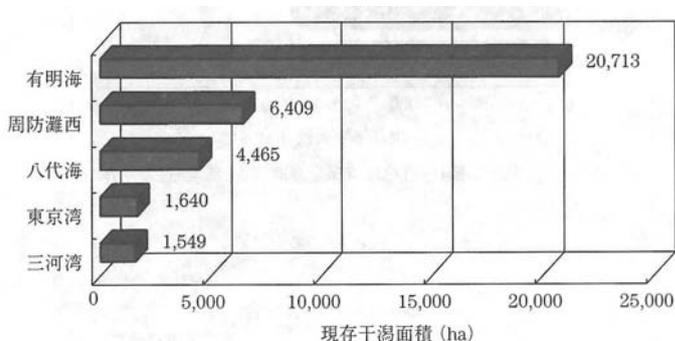


図 3.1.4 海域別に現存する主な干潟の面積(環境省第 4 回自然環境保全基礎調査より作成)

干潟の消滅原因で最も多いのは、図 3.1.5 の通り埋立がかなりの割合に上っているが、浚渫も一割以上になっている。

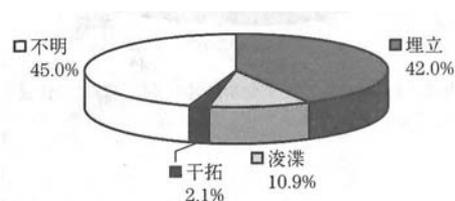


図 3.1.5 干潟消滅原因割合(環境省第 4 回自然環境保全基礎調査より作成)

また全国的に藻場の面積の変化は図 3.1.6 の通りであるが、全体的に減少している。

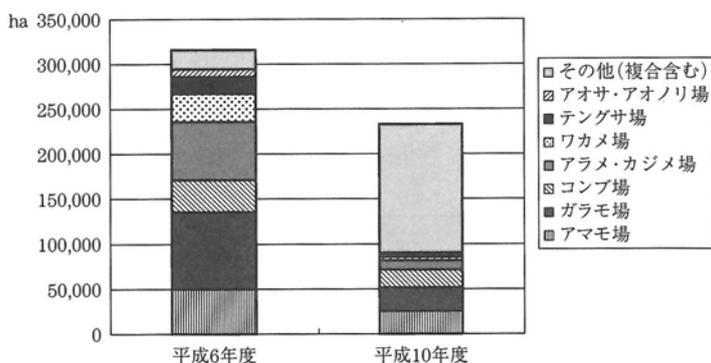


図 3.1.6 全国の藻場面積の変化(出典：環境省自然保全局生物多様性センター、第 4 回・第 5 回自然環境保全基礎調査)

海域別に現存している藻場の面積で一番大きいものを見ると図 3.1.7 の通り、能登半島海域であり、ついで釧路海域となっている。

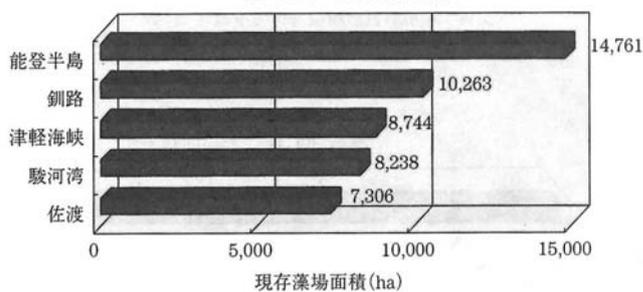


図 3.1.7 海域別に現存する主な藻場の面積(環境省第 4 回自然環境保全基礎調査より作成)

藻場の消滅原因で最も大きいのは、図 3.1.8 の通りで、埋立等の直接改変であるが、磯焼けもそれに次ぐ大きなものとなっている。

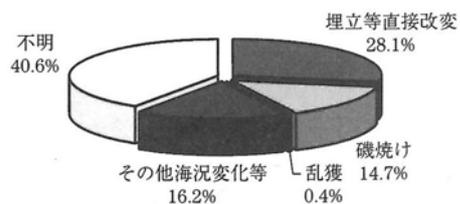
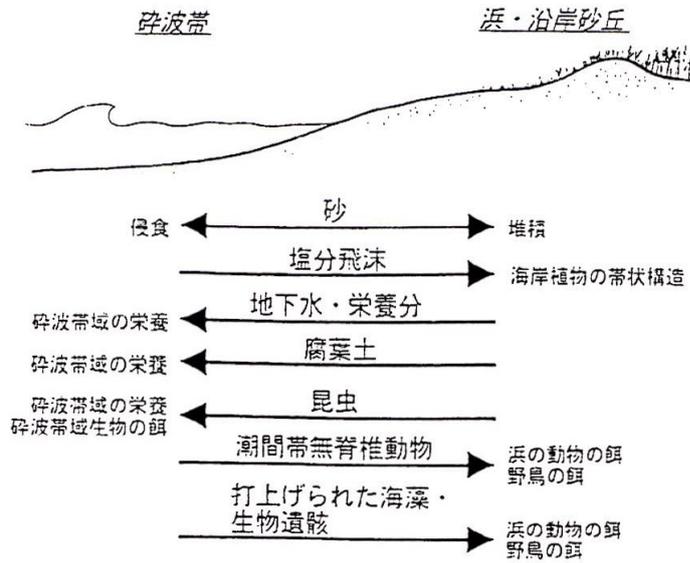


図 3.1.8 藻場消滅原因別割合 (環境省第 4 回自然環境保全基礎調査より作成)

(3) 海岸生態系から見た海岸域の機能

海岸域を構成する砕波帯・砂浜・砂丘における地形勾配と水循環、砂移動は、複雑な環境勾配(岸沖方向の環境変化)を構築し、潮の干満、水温の季節変動、高潮等による攪乱と相まって、環境・生物の多様性を確保する貴重な場となっている(図 3.1.9 参照)⁴⁾。

(a) 碎波帯と浜・砂丘間の物資交換



(b) 保育場としての碎波帯の利用形態

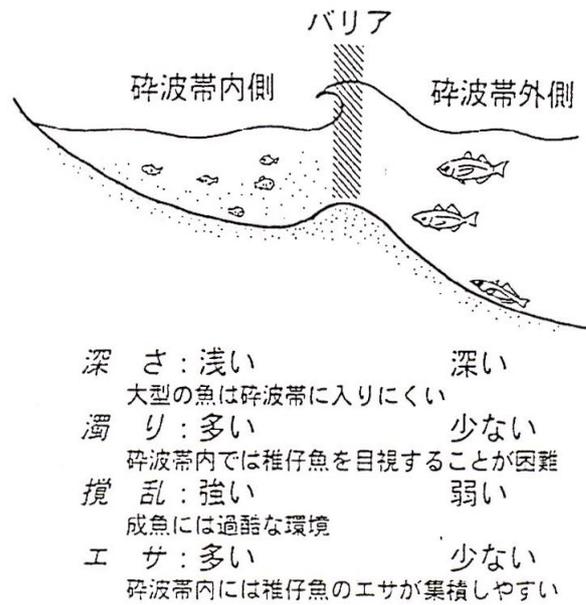


図 3.1.9 生態系から見た碎波帯・砂浜・砂丘の機能
(須田、1996)

次に、海岸を生息・生育の場としている主な動植物について、生息・生育の状況等を中心に整理する。

(4) ウミガメ

わが国のウミガメの生息・産卵が確認されている海岸は、図 3.1.10 の通りであり、茨城県以南の太平洋側に面する海岸で広く確認されている。



図 3.1.10 アカウミガメの生息・産卵が確認されている海岸（建設省資料）

写真 3.1.1 産卵して海に向かうアカウミガメ（撮影：渡辺国広）

アカウミガメの特徴としては、

- ・ 海洋での成長速度はまだ良く分かっていないが、陸上の飼育施設でウミガメを育てた場合は 6～7 年で産卵可能な体型になる。
- ・ アカウミガメの寿命は約 70～80 年と推定される。
- ・ アカウミガメは毎年同じ浜に数回、約 2 週間の間隔で上陸産卵する。1 回に産卵する卵の数は、甲長の大きい物ほど、沢山の卵を産む。
- ・ アカウミガメの DNA 調査によると、北太平洋を回遊する物のほとんどは日本で生まれたことが分かっており、日本列島で上陸・産卵が行われなくなると北太平洋のアカウミガメが絶滅するとも言われている。
- ・ 日本の主要な産卵地全てで、産卵上陸の件数が減り続けている。

ウミガメの上陸している海岸一覧表にすると、表 3.1.1 の通りである。

表 3.1.1 ウミガメの上陸海岸一覧表

No.	県名	市町村名	海岸名	保全区域等	No.	県名	市町村名	海岸名	保全区域等	No.	県名	市町村名	海岸名	保全区域等
1	茨城	大洗町	碓氷海岸	○	76	和歌山	那智勝浦町	那智勝浦海岸	○	152	鹿児島	大根占町	町海岸	○
2		鹿嶋市	菅塚海岸	○	77		新宮市	新宮海岸	○	153			馬場海岸	○
3		大洗町	大洗海岸	○	78			小港海岸	×	154		墨水市	桧原海岸	○
4		大洋村	堺釜海岸	○	79			初寝浦海岸	×	155		山川町	長崎島海岸	○
5		大洗町	成田海岸	○	80		那智勝浦町	下里海岸	○			加世田市		
6		鉾田町	柏島海岸	○	81	山口	萩市	菊ヶ浜海岸	○	156		金峰町	吹上浜	×
7		大洋村	汲上海岸	○	82		下関市	綾羅木海岸	○			吹上町		
8		東海村	松村海岸	×	83	徳島	鳴門市	鳴門海岸	○	157		日吉町		
9		十五町	伊師海岸	○	84		徳島市	小松海岸	○		東市来町	江口海岸	○	
10		旭村	沢尻海岸	○	85		小松島市	今津坂野海岸	○	158	沖縄	恩納村	瀬良垣海岸	○
11		大洋村	上沢海岸	○	86		那賀川市		○	159		本部町	塩川海岸	×
12	千葉	八日市場市	菅崎海岸	○	87		阿南市	蒲生田海岸	○	160			瀬底海岸	○
13		鴨川市	前原横濱海岸	○	88		日和佐町	大浜海岸	○	161			磯海岸	×
14			広場東海岸(東横海岸)	○	89		串崎町	内妻海岸	○	162			備瀬海岸	○
15		富山町	南無谷石小浦海岸	×	90			馬地海岸	○	163		伊江村	真藤海岸	×
16		天津小浜町	浜敷一号海岸(二ヶ瀬海岸)	○	91		海南市	松原(大里)海岸	○	164			西崎海岸	○
17		館山市	西岬海岸(見物海岸)	○	92		串崎町	由岐漁港海岸(白浜地区)	○	165			東江前海岸	○
18		富山町	石井海岸	○	93		串崎町	浜辺海岸	○	166		今帰仁村	遠天海岸	○
19		天津小浜町	内浦海岸	○	94	高知	室戸市	元浦海岸	○	167		大室味村	安根海岸	○
20			神明海岸(城崎海岸)	○	95			羽根坂本海岸	○	168		国頭村	伊地海岸	○
21		富津市	八幡海岸	×	96		安田町	安田海岸	○	169			謝敷海岸	○
22		一宮市	一宮海岸	○	97		安芸市	安芸海岸	○	170			宇喜海岸	○
23		和田町	和田浦海岸	○	98		南国市	十市前浜海岸	○	171			辺土海岸	×
24		大原町	日在浦海岸	○	99		高知市	桂浜海岸	○	172			伊江海岸	○
25	東京	小豆原村	大村海岸	×	100	高知	香野市	高知海岸	○	173			楚州海岸	○
26			室之浜海岸	×	101		窪川市	小室浜海岸	○	174			我地海岸	×
27			轟浦海岸	×	102		佐賀町	佐賀海岸	○	175			伊部海岸	×
28			境浦海岸	×	103		大方町	浮穂海岸	○	176		国頭村	安田海岸	×
29			コベ海岸	×	104			入野海岸	○	177			安波海岸	○
30			小港海岸	×	105		土佐清水市	下の加江海岸	○	178		東村	大崎海岸	×
31			初寝浦海岸	×	106			大岐海岸	×	179			大泊海岸	×
32		大島町	湯の浜	○	107	長崎	野田崎町	福嶋西南海岸	○	180			倉海岸	×
33			蘭伏	×	108			野田南海岸	○	181			平良海岸	○ ×
34		新島村	和田浜	○	109		上村馬町	茂木海岸	○	182		東村	伊是名海岸	×
35	神奈川	横須賀市	横須賀海岸(長浜海岸)	×	110		口之津町	白浜海岸	○	183		石川市	東恩納海岸	○
36	静岡	御前崎町	御前崎海岸	○	111	大分	杵築市	杵多海岸	○	184		勝速町	平敷島海岸	×
37		浜岡町	浜岡海岸	○	112		蒲江町	元猿漁港海岸	○	185			津軽海岸	×
38		大東町	大浜海岸	○	113			高山海岸(建設)	○	186		中城村	津瀬海岸	×
39		大須賀町	大須賀海岸	○	114			葛原漁港海岸	○	187		知念村	久高海岸	×
40		浜羽町	浅羽海岸	○	115			波戸建漁港海岸	○	188		永浜町	永須海岸	×
41		福田町	福田海岸	○	116			屋形島海岸(農林)	○	189		室蘭味村	阿佐海岸	×
42		磐田市	磐田海岸	○	117	熊本	芦北町	萩の迫海岸	○	190			阿真海岸	×
43		竜洋町	竜洋海岸	○	118		牛浜市	砂月海岸	×	191			安室海岸	×
44		浜松市	浜松海岸	○	119		天草町	白銀浜海岸	○	192			安室海岸	○
45		加茂郡南伊豆町	弓ヶ浜海岸(港湾区域)外	○ ×	120	宮崎	延岡市	長浜海岸	○	193			慶嘉比海岸	○ ×
46		浜名湖舞阪町	舞阪海岸	○	121		延岡市	小倉ヶ浜海岸	○	194		淡島敷村	淡志布海岸	×
47		浜名湖新居町	新居海岸	○	122			金ヶ浜海岸	×	195			淡島敷海岸	×
48		湖西市	湖西海岸	○	123		川南町	孫谷海岸	×	196		淡名吾村	東海岸	×
49	愛知	豊橋市	遠州豊橋海岸	○	124			浪田海岸	×	197			西海岸	×
50		田原町	遠州田原海岸	○	125		川南町	伊倉海岸	×	198			淡名吾海岸	×
51		滝美町	滝美海岸	○	126		高岡町	郷之内海岸	×	199			島島海岸	○
52		美浜町	美浜海岸	○	127			永谷海岸	×	200		仲里村	磯間海岸	○
53		知多市	知多海岸	○	128		宮崎市	佐吉海岸	○	201		仲里村	島尻海岸	○
54		常滑市	常滑海岸	○	129			赤江海岸	○	202			東奥武海岸	×
55		赤羽根町	赤羽根漁港海岸	○	130			鶴野海岸	○	203			西奥武海岸	×
56	三重	朝和町	大湫海岸	○	131		日南市	原田海岸	○	204		城辺町	吉野海岸	×
57		員弁市	相差海岸	○	132			梅ヶ浜海岸	○	205			新城海岸	○
58			谷志東海岸	○	133		命満市	高松海岸	○	206			福北海岸	×
59			菅島海岸	○	134		延岡市	方村海岸	○	207		平良町	高野海岸	○
60		阿児町	安曇海岸	○	135			新浜海岸	○	208		下地町	前浜海岸	×
61			国府海岸	○	136		川南市	通浜海岸	○	209		伊良部町	フツバマ海岸	×
62			志島海岸	○	137		宮崎市	一ツ葉海岸	○	210			長山海岸	×
63		志摩町	片田海岸	○	138			青島海岸	×	211		竹富町	豊原海岸	○
64			布施田海岸	○	139		日南市	大堂津海岸	○	212			鹿川海岸	×
65			大島海岸	○	140		新高町	葛田海岸	○	213			西原敷海岸	○
66			小島海岸	○	141		佐土原町	大炊田海岸	○	214			上地海岸	○
67		浜島町	浜島海岸	○	142		宮崎市	白浜海岸	○	215			下地海岸	○
68			南張海岸	○	143		御間市	市水海岸	○	216		恩納村	仲泊海岸	○
69		紀宝町	井田海岸	○	144	鹿児島	市来町	市来海岸	○	217		糸満市	名城海岸	○
70		郡野市	有馬海岸	○	145		上屋久町	いなか浜海岸	×	218		石垣市	伊原島海岸	○
71	兵庫	明石市	東播海岸	○	146		中住子町	狭川海岸	○	219			嘉良島海岸	○
72		洲本市	安平・中川原海岸	○	147			花屋海岸	○	220			名蔵海岸	○
73	和歌山	美浜町	美浜海岸	○	148		竜野町	嘉瀬海岸	○	221			赤崎海岸	○
74		白浜町	白浜海岸	○	149		佐利町	佐仁海岸	○	222			崎柱海岸	○
75		串本町	大久保海岸	○	150		徳之島町	下久志海岸	○					
					151		内之浦町	平良海岸	○					

凡例 ○：海岸保全区域または要指定海岸
 ×：一般海岸
 ※ ○と×の両方あるのは両区域に跨るもの

(出典：建設省資料)

(5) カブトガニ

海岸と河川との汽水域を生息の場としているカブトガニの分布する海岸は、図 3.1.11 の通りである。カブトガニのつがいの様子は写真 3.1.2 の通りである。

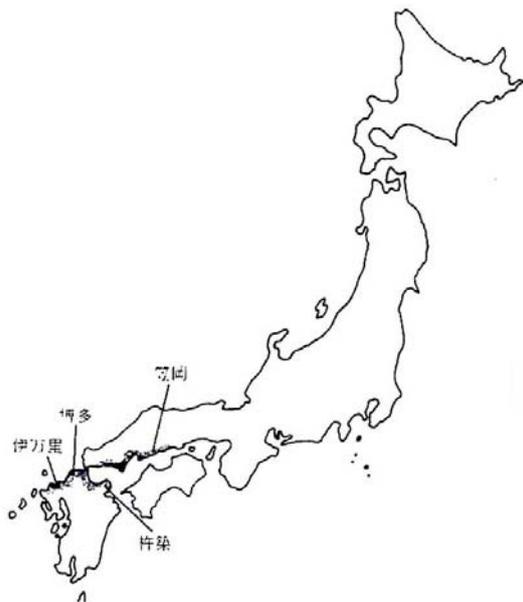


図 3.1.11 カブトガニの分布位置図
(出典：建設省資料)



写真 3.1.2 カブトガニ (岡山県笠岡市)
(岡山県笠岡市 HP より掲載)

カブトガニの特徴としては

- ・ カブトガニは、2～3 億年前からほとんどその形を変えることなく河口域の干潟に生息してきた「生きた化石」の代表ともいべき特異な動物。
- ・ 現在国内に生息しているカブトガニは、推定で2千つがいと言われている。
- ・ 主な生息分布は、岡山県の笠岡湾、福岡県の福岡湾、唐津湾、大分県の栺築湾(住吉浜)、佐賀県の伊万里湾(多々良)。

カブトガニの保護の現状としては

- ・ 1928(昭和 3)年に岡山県笠岡湾の生江浜が、カブトガニの繁殖地として国の天然記念物の指定を受ける。
- ・ 1930(昭和 5)年には、徳島、香川、愛媛の各県に分布するとされていた瀬戸内海四国側のカブトガニは、現在では殆ど絶滅状態で、兵庫、岡山、広島、山口に生息しているとされていた本州側も笠岡湾、山口県沿岸海域に僅かに生息しているのみである。
- ・ 福岡湾、唐津湾、栺築湾(住吉浜)、伊万里湾(多々良)等の残された生息地についても、殆ど対策がなされず、地域開発や水質汚染の進行の影響を受けている。

(6) シチメンソウ

シチメンソウは、河口域の塩湿地に生えるアカザ科の一年草で、成長の過程で、淡緑、黄緑、淡紅など多彩に色を変えることからシチメンソウと呼ばれている(写真 3.1.3 参照)。



写真 3.1.3 高潮堤防の前面に生えているシチメンソウ (佐賀県東与賀町・有明海岸)

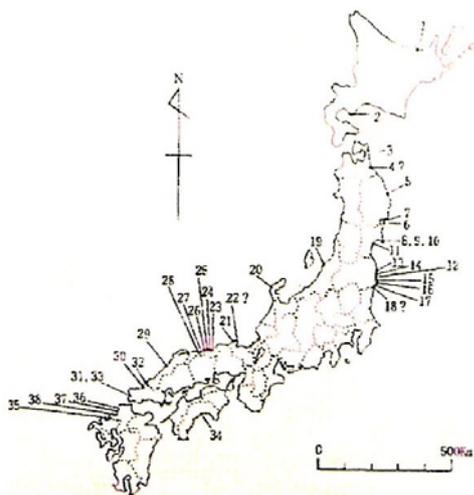
シチメンソウの成育地は、主として九州北部の周防灘沿岸、筑後川下流、有明海沿岸に限られており、「わが国における保護上重要な植物種の現状 ((財)日本自然保護協会、1989年)」でも危急種として位置づけられている貴重な植物である。

有明海の東与賀のシチメンソウ群集は、幅 5～10m、長さ約 2km にわたる大規模なものであるが、昭和天皇が 1987(昭和 62)年月の第 38 回全国植樹祭の行幸の折に、シチメンソウを始めとする塩生植物を興味深くご覧になり、それ以降一般にも知られるようになり、年間 5 万人程度の観光客がある。東与賀町や東与賀シチメンソウを育てる会等により、干潟やシチメンソウ、堤防を利用したギャラリー、シチメンソウ祭りを通じて海との触れ合い、自然環境保護活動を実施しているが、シチメンソウの保護対策としては、①種子の保存、②堤内地での育成、③地盤改良箇所への移植 等が実施されている。

(7) 鳴き砂

鳴き砂は、海浜地に存在し、歩くとキュッキュッと鳴くことからその言葉がつけられたと言われている。現在の鳴き砂の分布状況は図 3.1.12 及び表 3.1.2 の通りである。

表 3.1.2 鳴き砂の全国分布表（建設省資料）



No.	海岸名	都道府県名	市町村名	No.	海岸名	都道府県名	市町村名
1	小清水海岸	北海道	小清水町	20	門前海岸	石川県	門前町
2	イタンキ浜	北海道	室蘭市	21	琴引き浜	京都府	網野町
3	猿ヶ森海岸	青森県		22	砂方浜	京都府	丹後町
4	大須賀海岸	青森県		23	岩美海岸	鳥取県	岩見町
5	小久保海岸	岩手県	大槌町	24	福部海岸	鳥取県	福部村
6	十八鳴浜	宮城県	気仙沼市	25	鳥取海岸	鳥取県	鳥取市
7	九九鳴浜	宮城県	唐桑町	26	気高海岸	鳥取県	気高町
8	鳴浜（消滅）	宮城県	女川町	27	齊谷海岸	鳥取県	齊谷町
9	夏浜	宮城県	女川町	28	石脇海岸	鳥取県	泊村
10	小屋取浜	宮城県	女川町	29	琴が浜海岸	島根県	仁摩町
11	竹浜	宮城県	宮戸島	30	小原浜海岸	山口県	秋市
12	豊間海岸	福島県	いわき市	31	室津下海岸	山口県	豊浦町
13	沼の内海岸	福島県	いわき市	32	清ヶ浜海岸	山口県	阿武町
14	薄磯海岸	福島県	いわき市	33	蒲田海岸	山口県	豊浦町
15	永崎海岸	福島県	いわき市	34	琴が浜	高知県	芸西村
16	須賀海岸	福島県	いわき市	35	二丈海岸	福岡県	二丈町
17	蘭田海岸	福島県	いわき市	36	鐘崎海岸	福岡県	玄海町
18	剣崎海岸	福島県	いわき市	37	恋の浦海岸	福岡県	津屋崎町
19	五ヶ浜・角田	新潟県	巻町	38	奈多海岸	福岡県	福岡市

図 3.1.12 鳴き砂の全国分布図

（出典：建設省資料）

鳴き砂の特徴としては

- ・ 鳴き砂の海岸は、日本海側の西部と太平洋側の東部に分布している。
- ・ 鳴き砂の海岸では、流入している河川の河口では歩いて鳴かず、河口から離れた地点で鳴く。河口で鳴かないのは、河川から流入する汚水に含まれる懸濁物質の砂への付着が原因と考えられる。
- ・ 適度な波の作用がある方が、波による洗浄効果により鳴きやすい。
- ・ 湿度の低い方が鳴きやすい。
- ・ 鳴き砂は、石英粒の含有率が高く、粒の揃った岩石粒で構成されている。

鳴き砂の現状としては

- ・ 消滅が確認されている海岸として
大須賀海岸（青森県）、鳴浜（宮城県）、剣崎海岸（福島県）、室津下海岸（山口県）である。
- ・ 文献には存在することになっているが、現状確認が必要な海岸としては
猿ヶ森砂丘（青森県）、石脇海岸（鳥取県）、清ヶ浜海岸（山口県）、恋の浦海岸（福岡県）、奈多海岸（福岡県）である。

(8) 海岸景観—白砂青松の保全

多くの人々が「海辺」という言葉から「自然のままの砂浜（白砂青松）」をイメージしているように、白砂青松の海岸が人々に取って馴染み深いものであり、日本人の原風景の一つとも言える。このことは、万葉集・古今集・後撰集・拾遺集・後拾遺集などにおいても、海にかかわる歌枕が 247 も詠まれていることから良く分かる。また江戸時代の名所絵には白砂青松の景観が数多く描かれている。

また、白波岩を噛む千変万化の風情を見せる磯、茫洋と霞む水平線や岬等、海と向かい合った景観は、開放的、情緒的であり、やすらぎ、憩い、思索といった精神的な活動の場でもある。

わが国には幾つかの代表的な白砂青松の海岸があり、美しい景観を形成している。写真 3.1.4 は三保の松原から富士山を望んでいるものであり、表 3.1.3 にはわが国の白砂青松百選を示している。



写真 3.1.4 三保の松原（静岡県）

表 3.1.3 白砂青松百選（昭和 62 年 1 月制定）

No.	名称	所在	No.	名称	所在
1	襟裳岬	北海道 幌泉郡えりも町	51	鼓ヶ浦	三重県 鈴鹿市
2	砂坂海岸	檜山郡江差町	52	雄松崎	滋賀県 滋賀郡志賀町
3	屏風山保安林	青森県 西津軽郡木造町～車力村	53	湖西の松林	高島郡今津町、マキノ町
4	淋代海岸	三沢市	54	天橋立	京都府 宮津市
5	種差海岸	八戸市	55	浜詰海岸	熊野郡久美浜町
6	野牛浜	下北郡東通村	56	掛津海岸	竹野郡網野町
7	高田松原	岩手県 陸前高田市	57	二色の浜公園	大阪府 貝塚市
8	浄土ヶ浜	宮古市	58	慶野松原	兵庫県 三原郡西淡町
9	碁石海岸	大船渡市	59	須磨海浜公園・須磨浦海岸	神戸市
10	根浜海岸	釜石市	60	大浜公園	洲本市
11	松島	宮城県 塩釜市、七ヶ浜町、松島町、鳴瀬町等	61	吹上の浜	三原郡南淡町
12	御伊勢浜	気仙沼市	62	浜坂県民サンビーチ	美方郡浜坂町
13	神割崎	本吉郡志津川町	63	県立高砂海浜公園	高砂市
14	小泉海岸	本吉郡本吉町	64	煙樹海岸	和歌山県 日高郡美浜町
15	能代海岸砂防林	秋田県 能代市	65	浦富海岸	鳥取県 岩美郡岩見町
16	西目海岸	由利郡西目町	66	弓ヶ浜	米子市、境港市
17	庄内海岸砂防林	山形県 酒田市、鶴岡市、飽海郡遊佐町	67	島根半島海中公園	島根県 隠川郡大社町
18	新舞子浜	福島県 いわき市	68	春日神社の黒松群	隠岐郡布施村
19	松川浦	相馬市	69	浜田海岸	浜田市
20	天神浜	耶麻郡猪苗代町	70	屋那の松原	隠岐郡都万村
21	大洗海岸	茨城県 東茨城郡大洗町	71	渋川海岸	岡山県 玉野市
22	五浦海岸	北茨城市	72	桂浜	広島県 安芸郡倉橋村
23	村松海岸	那珂郡東海村	73	包ヶ浦海岸	佐伯郡宮島町
24	鶉の岬海岸	多賀郡十王町	74	室積・虹ヶ浜海岸	山口県 光市
25	富津岬	千葉県 富津市	75	大里松原	徳島県 海部郡海南町
26	平砂浦海岸	館山市	76	津田の松原	香川県 大川郡津田町
27	東条海岸	鴨川市	77	観音寺松原	観音寺市
28	九十九里海岸	旭市、八日市場市等	78	白鳥神社の松原	大川郡白鳥町
29	磯の松原	千葉市	79	志島ヶ原海岸	愛媛県 今治市
30	松山海岸	東京都 大島町	80	琴ヶ浜	高知県 安芸郡芸西村
31	式根松島	新島本町	81	種崎千松公園	高知県 高知市
32	湘南海岸	神奈川県 藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市、中郡大磯町	82	小室の浜	福岡県 福岡郡津川町
33	真鶴半島	足柄郡真鶴町	83	さつき松原	福岡県 宗像郡玄海町
34	護国神社周辺の海岸	新潟県 新潟市	84	三里松原	遠賀郡岡垣町、芦屋町
35	お幕場	岩船郡神林村	85	幣の松原	糸島郡志摩町
36	松田江の長浜	富山県 氷見市、高岡市等	86	生の松原	福岡市
37	古志の松原	富山市	87	海の中道	福岡市
38	千里浜・安倍屋海岸	石川県 羽咋市、羽咋郡押水町、志雄町、志賀町	88	虹の松原	佐賀県 唐津市、東松浦郡浜玉町
39	増穂浦海岸	羽咋郡富来町	89	野田浜	長崎県 南高来郡加津佐町
40	加賀海岸	加賀市	90	筒城浜	壱岐郡石田町
41	安宅海岸	小松市	91	千々石海岸	南高来郡千々石町
42	気比の松原	福井県 敦賀市	92	天草松島	熊本県 天草郡松島町
43	美浜の根上りの松群	三方郡美浜町	93	有明海岸松並木	荒尾市
44	三保の松原	静岡県 清水市	94	白鶴ヶ浜	天草郡天草町
45	千本松原	沼津市	95	波当津海岸	大分県 南海郡蒲江町
46	遠州大砂丘	湖西・浜松・磐田市・竜洋・福田・浅羽・大須賀・大東・浜岡・御前崎町	96	奈多海岸	杵築市
47	弓ヶ浜	加茂郡 南伊豆町	97	住吉海岸	宮崎県 宮崎市
48	恋路ヶ浜	愛知県 渥美郡渥美町	98	伊勢ヶ浜・小倉ヶ浜	日向市
49	伊良湖開拓地海岸防砂林	渥美郡渥美町	99	吹上浜	鹿児島県 加世田市、日置郡市来町等
50	七里御浜	三重県 熊野市、南牟婁郡御浜町等	100	くこの松原	肝属郡高山町、東串良町等

(9) 海岸文化

渚（浜辺）は、人間社会と海との緩衝帯をなすものであり、さまざまな生活文化や民族事象が、先人達の遺産として伝承されている。

① 祭り

金砂神社磯出大祭礼は、茨城県日立市の水木浜の広大な砂浜を舞台として、72年に一度執行される大規模な祭りである。

金砂神社磯出大祭礼を行う金砂神社は、西金砂（金砂郷町）と東金砂（水府村）に分かれるが、水木とのつながりは約1,200年前に両神様がアワビの貝殻に乗って水木の浜へ漂着したとの故事に由来する。その後、72年に一度、磯出大祭礼と称して大行列と一週間から10日にも及ぶ日程、それに群がる数万人の群集は、規模の大きさと華麗さに、全国にも類を見ないとされている（写真3.1.5参照）。

しかし、砂浜の侵食が顕著になり、その結果昭和40年代半ばに直立式護岸が建設された。これにより安全性と利便性が確保されたが、現在は護岸上に市道が通り、クロマツの防風林も大部分消失し、砂浜もやせ細り、かつての白砂青松の様相とは変わってしまっている（写真3.1.6参照）。最新には2003(平成15)年に開催された。



写真 3.1.5 昭和6年大祭礼当時の水木浜



写真 3.1.6 現在の水木浜

千葉県大原町では毎年9月に町内から集まった約20台の御輿が海に入る汐ふみが有名な裸祭りが開催される(写真3.1.7参照)。



写真 3.1.7 汐ふみ（千葉県大原町）

② 文化行事

遠州灘では「浜垢離」・「浜おり」という伝統的な日常行事が行われている。「浜垢離」とは祭りの際に参加者が海に入り、心身を清めるという習慣である。また「浜おり」とは海辺から海水や砂、小石を持ち帰り、自分の屋敷を清めるという習慣である（写真 3.1.8 参照）。

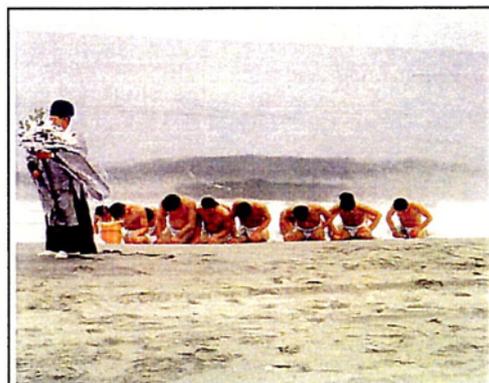


写真 3.1.8 浜垢離（静岡県浜岡海岸）

また遠州沿岸では「亀信仰」として、古くから砂浜に産卵にくるアカウミガメを神あるいは聖なる生き物として丁重に祭ったものがある。亀塚・亀の松・駒形神社などが代表的な信仰物である（写真 3.1.9 参照）。

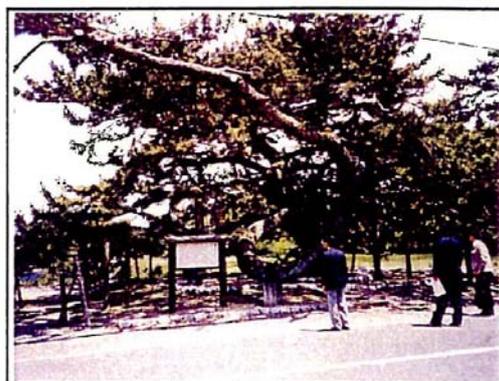


写真 3.1.9 亀の松（静岡県浅羽町）

3.1.3 海岸利用の変化

海岸は、その土地のほとんどが国有地であり、国民共通の財産として国民が等しくその恩恵を享受する権利を有するものである。

従来の海岸の利用は漁業や海水浴などの限られたものであったこと、その利用も地先の住民が主体であったこと、及びその面積が広大であることなどから、自由に使用しても問題となることは少なかった。

しかし、近年は人々の余暇ニーズやゆとり指向の高まりを反映して、様々な海洋性レクリエーションの場としての利用も盛んになり、利用間の輻輳が発生してきたこと、利用が広域化してきており地域住民とのトラブル等様々な問題が発生してきている。

海岸の利用上の特性は公園のそれに類似しており、海岸利用にあたっては、国民共有の財産として、誰もが自由に余暇を過ごすための快適な空間づくりが重要となり、このことが国民生活にゆとりをもたらすものとなる。

そのためには、利便施設などの整備や海岸のゴミ対策、利用を巡るトラブルを防止するためのルールづくりなどにより、海岸の適正な利用の増進を図っていくことが国民生活にとって重要である。

本項では、海岸に見られる主な利用の現状等について概観する。

(1) 海水浴等の現状

① 海水浴

海水浴場の年間利用者数は約 6,000 万人にのぼると言われる。現在、海水浴場と呼ばれている場所は約 840 カ所あり、海岸線の延長は日本全国で約 441km である（写真 3.1.10 参照）。



写真 3.1.10 海水浴場の現状（兵庫県・須磨海岸）

② トライアスロン

トライアスロン人口は、レースに参加しない滞在者層も含めると、その数は現在 20 万人を超えると言われている。47 都道府県全てにトライアスロン協会（連合）を持ち、地域には多くのトライアスロンクラブが生まれ、地域に密着したスポーツとなっている（写真 3.1.11 参照）。



写真 3.1.11 トライアスロン大会（長崎県・五島列島記念大会）

③ 各種イベントの利用

千葉県九十九里海岸においては、7km の砂浜を、はだしで歩くウォーキング大会が開催されており、1998 年で 12 回を数える地域に根付いたイベントである（写真 3.1.12 参照）。

また各地で臨海学校も開催されており、少年の海に親しむ機会にもなっている（写真 3.1.13 参照）。

この他にも音楽・芸能・スポーツ・花火等地域に根ざした様々なイベントが、海岸を舞台に開催されている。



写真 3.1.12 ウォーキング大会（千葉県・九十九里）

写真 3.1.13 臨海学校（千葉県・富津市）

④ 釣り等

全国の海面利用における遊漁者数の推移は、図 3.1.13 の通りである。これによれば、磯釣りをはじめとする釣り人口は、約 2,100 万人で、潮干狩り人口も約 460 万人に上る。

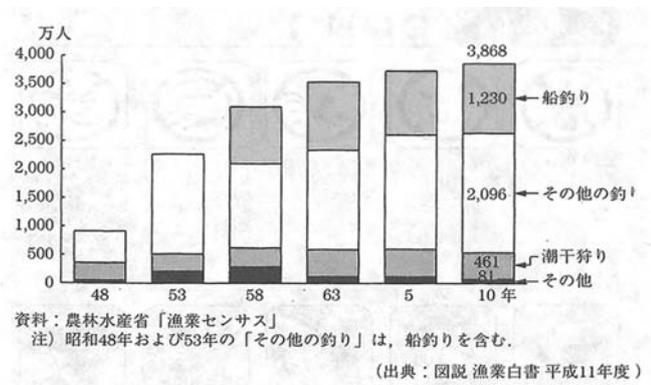


図 3.1.13 海面における遊漁者数の推移

(出典：図説漁業白書平成 11 年度)

(2) 輻輳する海岸利用

海岸においては以上のように様々な利用がなされている。経年的にその利用について見たものが図 3.1.14 である。

この図によれば、海岸を散策や海水浴といった手軽に海と触れあうことや、釣りなど手軽に海に親しむことが主体となっていた利用が、最近ではプレジャーボートやサーフィンボードなどの器具や機械を利用したレクリエー

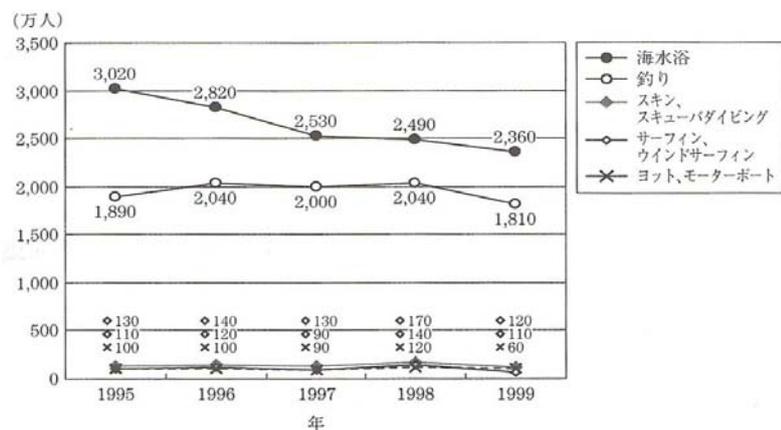


図 3.1.14 海岸の利用状況の変化 (出典：平成 12 年度海上保安白書)

ションが顕在化しているのが分かる。

特に舟艇の保有台数の推移は、図 3.1.15 の通りであるが、モータボートや水上オートバイなどの舟艇数が年々増加している状況が分かる。

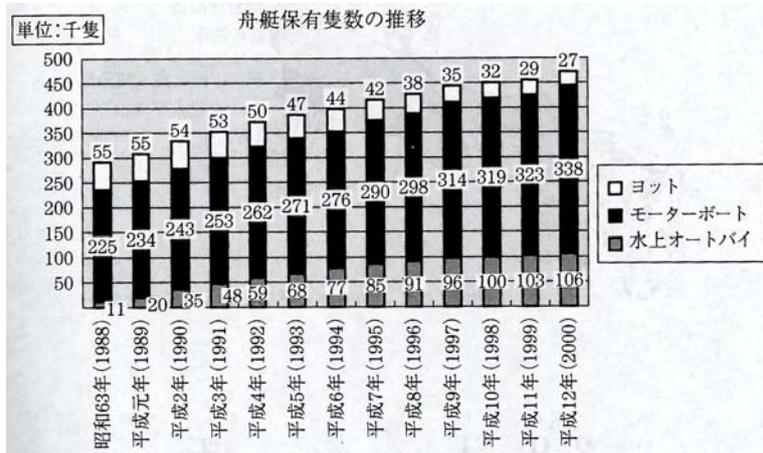


図 3.1.15 舟艇保有隻数の推移

(日本小型船舶検査機構資料に基づき作成)

さらに、小型船舶の操縦有資格者数の推移は、図 3.1.16 の通りであるが、これも年々増加している傾向が見られる。

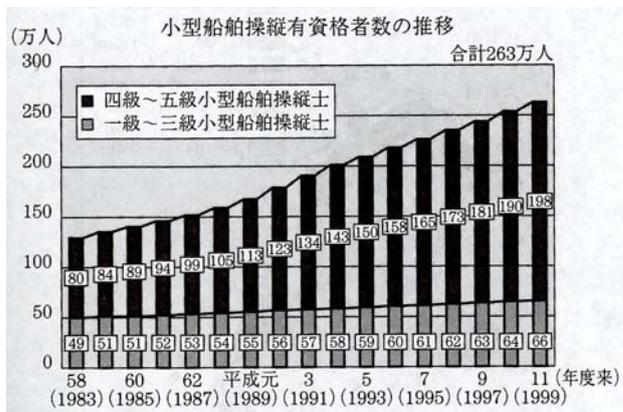


図 3.1.16 小型船舶操縦有資格者数の推移

(出典：平成 13 年度観光白書)

(3) 海岸背後の土地利用

国土面積の約 3 割を占める沿岸に位置する市町村には、総人口の約 5 割の人が居住し、特に東京湾、伊勢湾、大阪湾の沿岸は、全国平均の約 10 倍もの人口密度となっている。

産業面でも沿岸に位置する市町村の工業製品出荷額は全国の約 5 割、商業年間販売額は全国の約 8 割を占めており、沿岸を含む海岸域は、生活・生産の場として重要な役割を担っている（図 3.1.17 参照）。

海岸の背後地域では、第 1 章で見たような長年にわたる沿岸域における人々の活動や生活により、各地域特有の生活様式が生み出されるとともに、海や港を舞台とする祭りや歴史的な建造物等、地域独自の文化が育まれている。

近年は、東京の臨海副都心や横浜のみなどみらい 21 地区のように、臨海部に新たな都市空間が形成され、多くの人々が訪れている事例もある。

海岸の背後地域は有効に活用できる土地の面積も限られているため、都市活動だけでなく、住宅用途、工業用途、そして従来からの農業用途等様々な用途から、主に埋立により、海岸の土地が生み出されてきた。図 3.1.18 は 1950（昭和 25）年から 2003（平成 15）年までの埋立面積の推移である。

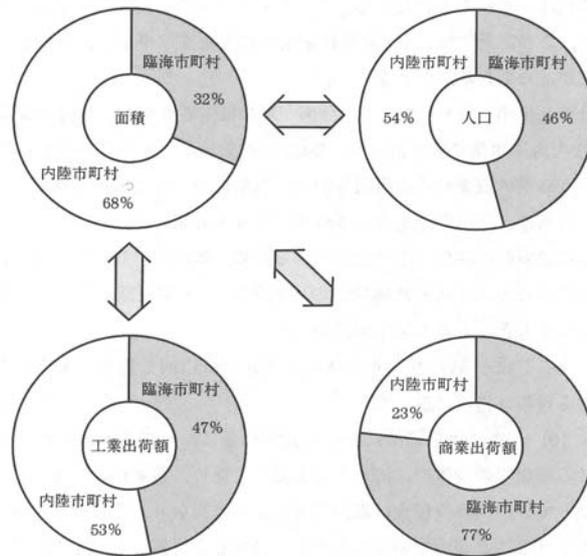


図 3.1.17 臨海市町村への人口・経済活動の集中
(出典：建設省資料)

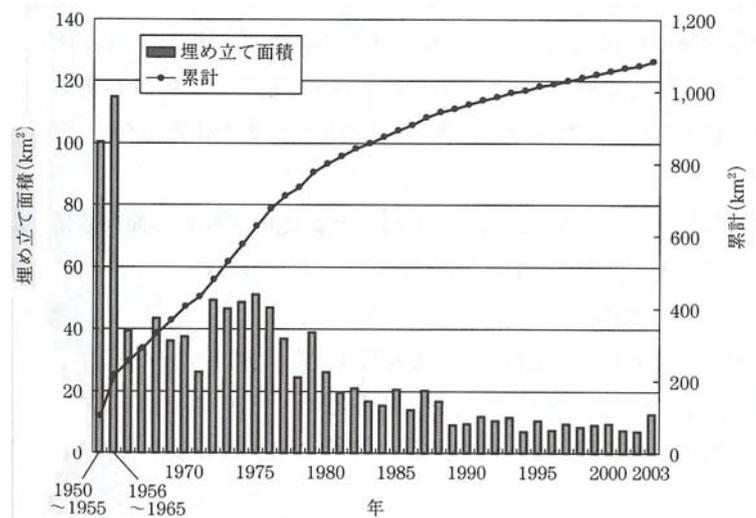


図 3.1.18 埋立面積の推移
(出典：国土地理院 HP2004 年記者発表)

(4) 水産・漁業

海岸は、水産・漁業を通じて日々の糧となる水産資源の供給の場としても利用されている。水産・漁業に関しては、海岸の利用自体を目的にしているものと、海岸利用自体は目的ではないが結果として海岸を利用するもの等様々である。

海面または陸上に設けられた施設において、海水を利用して水産動植物を集約的に育成・販売する事業を総称して「海面養殖業」と呼び、漁船非使用漁業、無動力船及び10トン未満の小型の動力船を使用する漁業、並びに定置網漁業及び地引き網漁業を総称して「沿岸漁業」と呼んでいる。例えばアサリ漁に見られるように、これらは一般に海岸利用を目的とするものである。一方、「沖合漁業」や「遠洋漁業」は、漁船の発着、漁獲の水揚げなど結果として海岸を利用しているものもある。ここでは前の二者を扱うことにする。

図 3.1.19 は、1992（平成 4）年～2002（平成 14）年までの 10 年間の海面養殖業、沿岸漁業の生産量、生産額の推移を示している。海岸養殖業の生産量はほぼ変わらないのに対し、沿岸漁業は漸減している。また生産額そのものは両者共に減少傾向にある。

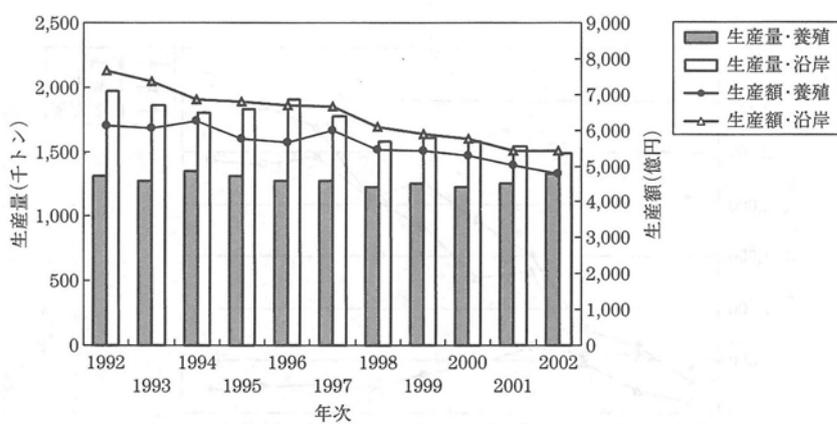


図 3.1.19 海面養殖場、沿岸漁場の生産量、生産額の推移

(出典：農林水産省 HP、漁業・養殖業生産統計年表)

以上のように本項で取り上げた主な海岸環境と海岸利用の状況を全国的に見たものが、図 3.1.20 である。

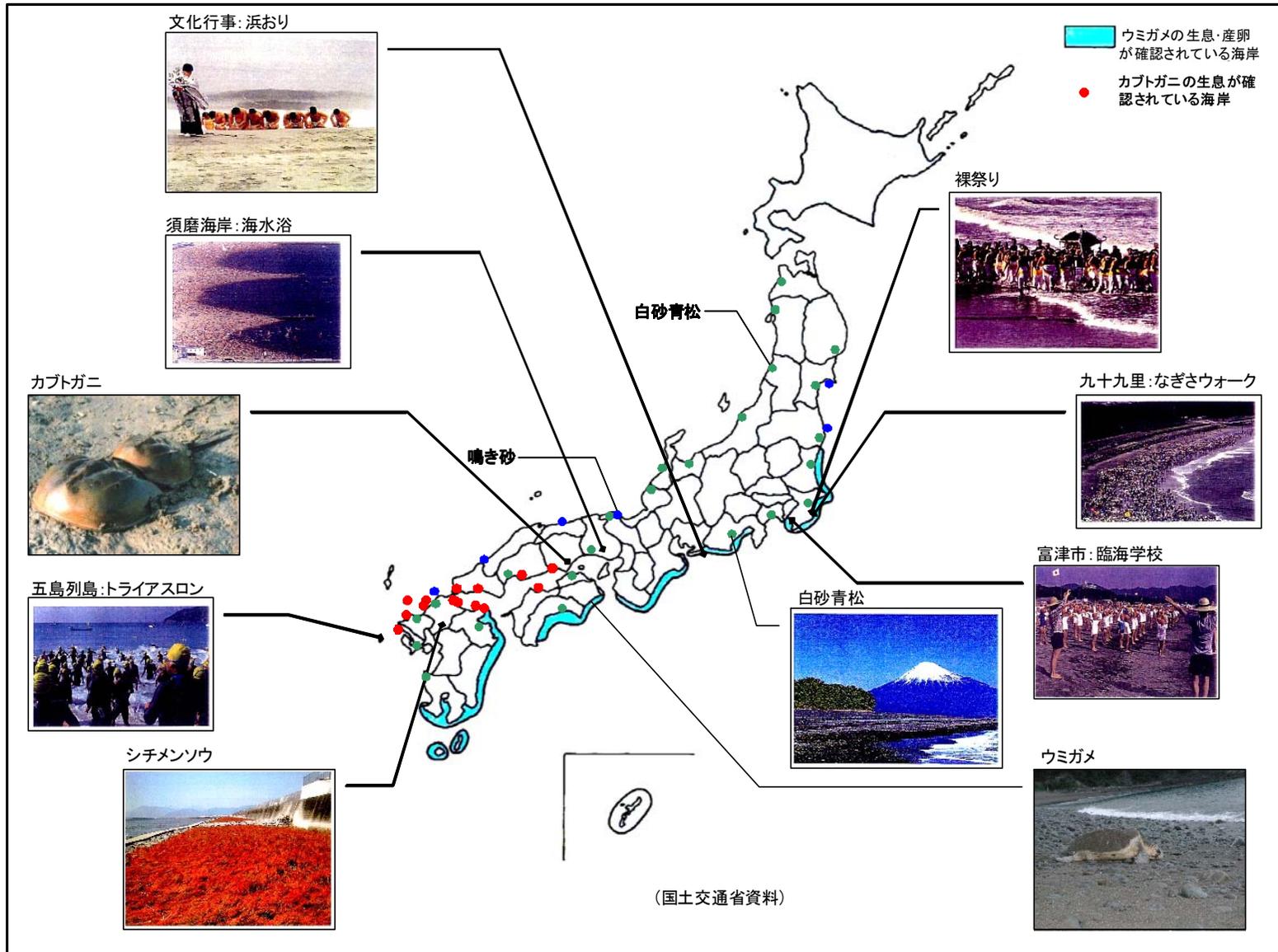


図3.1.20 主な海岸環境と海岸利用の状況

3.1.4 海岸管理の平成初期における問題点

(1) 油濁事故等への対応

1996（平成 8）年に起こったナホトカ号の座礁に伴う油流出事故により大規模に海岸が汚損されたことは、海岸管理の現場に極めて衝撃的な出来事であった。1997（平成 9）年 1 月 2 日に隠岐島沖で嵐によりロシア船籍タンカー「ナホトカ」号は船体が二つに折れ、その船首は日本海を漂流した後 1 月 7 日に福井県三国町の海岸で座礁し、それ以外の部分は水深 2,500m の海底に沈んだ。全体で 6,240kl の C 重油がタンカーから流出し、その一部が山形県から島根県に至る日本海沿岸に漂着した。オイルフェンスや油吸着剤等による漂着前の回収は冬季風浪のため容易ではなく、海岸に漂着した油の回収が必要になった。海岸に漂着した油を回収しているため、回収量には油だけでなく砂礫や海水も含まれていたが、3 月 28 日迄に回収された油の総量は流出量を大幅に上回る 38,000kl に達した。そのうち、18,000kl は福井県で、13,000kl は石川県で回収された。海岸に漂着した重油は、波浪による攪拌を受けて水分を多く含み、機械による回収が困難なものであった。このため写真 3.1.15 のようにひしゃく等を用いた人力回収に頼らざるを得ない面があった。砂浜では、漂着した油の上に海浜変形により砂が堆積した結果、地中に油が埋もれる現象が見られた。このような海岸では、砂浜を重機で掘り起こして漂着油の回収が行われた。また、消波工のブロックの隙間に入り込んだ油の回収のため、ブロックを重機で吊上げて漂着油を回収した箇所もあった。漂着油の回収は、行政だけでなく、地域住民、そして全国から駆けつけた多くのボランティアにより行われた。福井県だけでも油回収の出動人数は延べ 16 万人に達し、非常に苦勞された。また冬季風浪下での過酷な作業であったため、5 名の方が作業中あるいは作業後に心不全などで亡くなられた。こうした油等によって海岸が汚損された場合には、既存の海岸法では防護を目的とした法制度であったため、海岸環境や海岸利用のための規定がなく、海岸管理としては対応できない状況であった（写真 3.1.14、3.1.15 参照）。



写真 3.1.14 座礁したナホトカ号の船首（三国町） 写真 3.1.15 礫浜での漂着油回収状況（三国町）

一般的に海における油濁事故は、潮流の関係で油の流れる方向や行方を予測しにくいなど、事故処理は困難を極め、海岸環境一般への影響はもとより、動植物の生息地・生育地が破壊されたり、海水浴場が使用不能となったりする。そのダメージは非常に大きくかつ広範囲なものとなる傾向が強いため、事故の際には、被害の拡大防止のための迅速な措置が求められる。既存の海岸法(1956年制定のもので、本項では以下「既存の海岸法」という)上の体系では、被害の防除措置を講じることが海岸管理者の責務とはされていなかった。さらに海岸防護のみを行う責務しか有していない海岸管理者としては海岸利用や海岸環境の維持を含めた総合的な海岸管理を行う責務を有していなかった。そのために、海岸への影響が分かっているにもかかわらず、海岸管理者が自らの判断で油流出事故を起こした原因者に対して流出した油の回収・撤去を命じることは出来ず、また海岸管理者自らが油を回収したり、拡散防止の対策を実施したとしても、原因者に対しての原因者負担を求めることが出来ない状況であった。従って結果的に油流出事故によって海岸や海岸保全施設が汚損された場合、海岸管理者として道義的な責任から回収や拡散防止の協力はするが、法制度的な位置づけはないために、現場では混乱が生じることになっていた⁴⁾。

表 3.1.4 には日本沿岸で発生した主な大規模油流出事故の事例を整理している。

表 3.1.4 日本沿岸で発生した主な大規模油流出事故の事例 (1996(平成 8)年までに発生したもの) (出典：海岸管理検討委員会資料)

発生日月日	船名	発生場所	原因	推定流出量(kl)
S46.11.30	ジュリア	新潟港	乗揚げ	7,200
S48.5.3	日聖丸	伊良湖水道	衝突	900
S48.7.20	竜進丸	備讃瀬戸	衝突	570
S49.4.26	カテーナ・エム	来島海峡	衝突	770
S49.12.18	三菱石油水島製油所	水島港	破損	7,500~9,500
S51.4.29	ゴールデン・リーダー	五島列島西方付近	乗揚げ	600
S52.4.7	アストロ・レオ	釣島水道付近	衝突	1,200
S52.10.20	アル・サビア	室戸岬南方	損傷	1,300
S53.6.12	東北石油	塩釜港	破損	2,900
S54.3.22	第8宮丸	備讃瀬戸	衝突	543
S57.3.21	アカデミー・スター	千葉県千倉海岸	乗揚げ	600
S57.8.10	近栄丸	神戸沖	衝突	540
S61.10.7	No.4 ホアユン	高知県室戸岬沖	衝突	1,380
S63.12.10	第一春日丸	京都府経ヶ岬沖	浸水・沈没	1,100
H2.1.25	マリタイム ガーデニア	京都府経ヶ岬沖	乗揚げ	918
H5.1.26	ノードホープ	苫小牧沖	乗揚げ	積載 579 kl の 大部分流出
H5.5.31	泰光丸	福島県塩屋崎沖	衝突	521
H6.10.17	豊孝丸	和歌山県雑賀崎沖	衝突	570
H8.4.20	サザン ヴェンチャー	沖ノ島島	乗揚げ	700

また平成9年には、表3.1.5に見られるように、ナホトカ号油流出事故をはじめとして、日本沿岸で油流出事故が頻発している状況である。

表3.1.5 日本沿岸で最近発生した主な油流出事故の事例（出典：海岸管理検討委員会資料）

発生年月日	船名	発生場所	原因	推定流出量 (kl)	海岸への漂着
H9.1.2	ナホトカ	島根県沖	沈没	6,240	有り
H9.4.3	オーソン	対馬西沖	乗揚げ	不明 (1,700kl 積載)	有り
H9.7.2	ダイヤモンドグレース	東京湾	乗揚げ	1,550	有り
H9.12.8	メラティマス	青森県百石海岸	乗揚げ	不明 (181kl 積載)	有り
H10.8.15	第5山菱丸	千葉県犬吠埼沖	衝突	46	有り

例えば、1998（平成10）年8月に犬吠埼沖で発生したケミカルタンカー「第5山菱丸」の衝突・油流出事故の事例では、発生後海上保安庁を中心に回収作業等を実施し、銚子海上保安部に対策本部が設置された。海上災害防止法の第41条の2に基づく出動要請が、海上保安部長から千葉県知事及び飯岡町長に対し実施され、それぞれ対策本部を設置し、海岸や海水浴場に漂着した油の回収に地域住民やNPO等の方々と一緒になって漂着した油の回収作業にあたった。海水浴場では遊泳禁止措置を取る等を行った（図3.1.21参照）。



図3.1.21 海岸部における油漂着・浮遊の範囲（出典：海岸管理検討委員会資料）

(2) 座礁船の対応

座礁事故を起こした船舶や自動車等の工作物を海岸に放置することは、

- ・ 津波や高波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可能性がある
- ・ 油や有害物の流出により海岸を汚損する恐れが高い。
- ・ 海岸の利用者に危険を及ぼす可能性があり、海岸の景観を著しく損ねている。

など、海岸管理上著しい支障を及ぼしている。

しかしながら、既存の海岸法では、座礁船や放置船等についての規定が全くないことから海岸管理者の責務としては明確になっていなかった。

特に放置船等については、その所有者が特定できない場合が多く、その場合には監督処分や行政代執行を行えない状況であった。またその場合には放置船がそのまま存置してしまうことになるため、この放置船の処理を迅速に行うための制度の導入も検討する必要がある。

表 3.1.6 日本沿岸で発生した主な海難放置外国船（出典：海岸管理検討委員会資料）

No	発生年月日	船名	発生場所	原因	国籍	総トン数 (トン)
1	S61.8.26	貨物船 TATONG	北海道根室市	乗揚げ	ハナマ	464
2	S62.3.20	貨物船 BIKIMARU16	静岡県南伊豆	乗揚げ	シンガポール	255
3	H3.10.30	貨物船 SIENKIEWICZ	沖縄県竹富町	乗揚げ	ハナマ	366
4	H4.1	貨物船マリシー号	福岡県岡垣町		シンガポール	1,597
5	H4.12.27	貨物船 DRUZHBA	北海道根室市	乗揚げ	ロシア	172
6	H5.5.3	貨物船 NUGEETS No.7	鹿児島県中種子町	乗揚げ	ハナマ	199
7	H5.10.24	貨物船イーストガル	青森県車力村	乗揚げ	セントビンセント	6,319
8	H6.8.2	曳舟 長生3号	大分県蒲江町	乗揚げ	ベリーズ	49.74
9	H7.8	THAI HO 号	新潟県上越市		ハナマ	
10	H7.11.9	漁船ノボアルハンゲリスク	山形県温海町	乗揚げ	ロシア	3,250
11	H8.11.28	貨物船 東友 (DONG・YOU)	北海道奥尻町	水没	中国	3,905
12	H9.12.18	貨物船チューハイ	福岡県北九州市 (関門海峡)	沈没	中国	2,387

※海域及び海岸部で座礁している事例

例えば、青森県車力村（一般海岸）でイーストガル号が座礁した事故では、車力村は海上保安庁と協力して事故処理に当たったが、事故発生から撤去完了までに約 5 年を要しており、船主に対して撤去を要請する法的な手続が不十分であり、撤去に関しては民事訴訟で請求するしかなく、最終的に民事訴訟の結果、和解が成立した。

(3) 海浜地への車両等の乗り入れ

4WD 等の自動車の乗り入れにより、海浜植物の踏み荒らしやウミガメの産卵地の減少等といった当該地域の動植物の生育、生息に著しい支障が生じている。また不特定多数の人が手軽に利用している海水浴場等へ自動車が無秩序に乗り入れることにより人身事故が発生して問題となっている事例について次に論じる。

○石狩浜海岸での事例

- ・ 石狩浜の砂丘をダートコースに見立てて、ハマナス、カワラナデシコ等の群生地を踏み

- つけて走り回る四輪駆動車が後を絶たない。
- 1994(平成6)年8月7日母親を追いかけて波打ち際に来た1歳の男児が、後退した乗用車に轢かれて死亡。
 - 砂浜を暴走する車もあり、いつ事故が起きても不思議はない状況。
 - 石狩町や北海道などの関係団体は、海岸環境の保全ため「石狩湾新港海岸保全連絡会」を発足させ、車両進入禁止の立て看板の設置やパトロールを始めたが、効果が上がっていない状況。
- 千葉県九十九里海岸の中の砂丘の事例
- 四輪駆動車の進入により、車による轍が形成されてしまい、海浜植生が車輪に踏みつけられたり、砂丘が崩れてしまい飛砂抑制や松林の保護としての機能低下が生じている(写真3.1.16参照)。
 - 砂丘や松林の維持管理にあたっている県事務所が、立て看板や杭を埋め対応策を講じたが、それを避けたり、引き抜いたりして侵入しており、いたちごっこの状態が続いている。



写真 3.1.16 自動車の乗り入れにより海浜植物が踏み荒らされた事例(千葉県白子海岸)

- 兵庫県・淡路島・吹上の浜での事例
- 夏場を中心に、四輪駆動車などの進入により、貴重な動植物の自生地が侵されている。
 - 吹上の浜には、県のレッドデータブックで絶滅危惧種のAランクに指定されているビロードテンツキやネコノシタが自生しており、絶滅の危機に瀕している。

第1章第3節でも論じたように、既存の海岸法は、「被害からの防護」のみを目的にしており、海岸防護のための海岸保全施設に支障を及ぼさない行為や海岸侵食を助長しないようにするための行為を規制することのみを実施しているため、以上のような国民共有の財産である海岸の利用や海岸環境に支障のあるような行為に対する規制は実施されていない状況であった⁵⁾。

(4) 海岸保全施設の損傷・汚損

海岸保全施設が損傷されることにより、面的防護の効果が喪失されて浸水や越波による被害が生ずる可能性がある。また、油濁、ペンキ等により、海岸保全施設が汚損されている。例えば、沖合施設である離岸堤等に船舶等が衝突し、施設が損傷する事例がある。また現行の海岸法制定当時は想定されていなかったような 4WD 等の自動車による海岸堤防・護岸等の海岸保全施設が損傷している事例があった（写真 3.1.17~3.1.21 参照）。

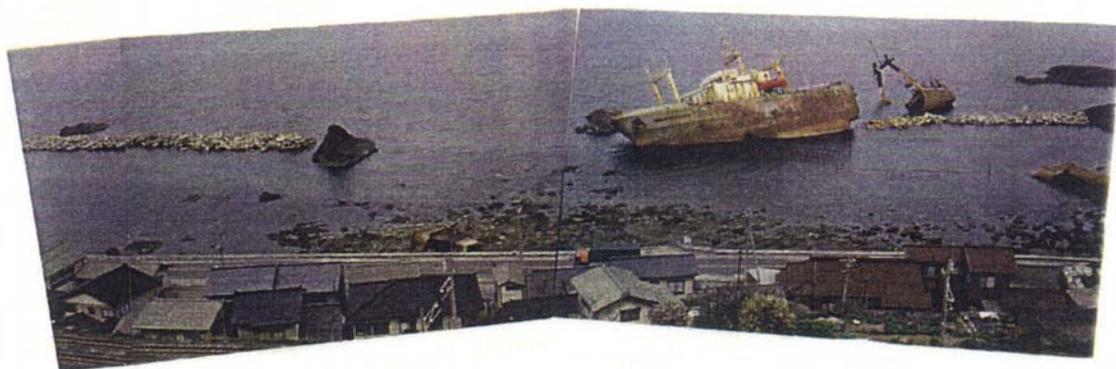


写真 3.1.17 離岸堤に座礁し海岸保全施設が損傷した事例（平成 8 年 11 月、山形県）



写真 3.1.18 護岸への 4WD の乗り入れ



写真 3.1.19 車両の乗り入れによる損傷状況



写真 3.1.20 護岸パラペットのペンキ書き



写真 3.1.21 護岸全体にペンキ書き

(5) 海岸のゴミ

全国各地の海水浴場等においては、利用者のマナーの欠如等によりゴミが散乱し、地元自治体等が中心となって頻りに海岸清掃等を行わなければならない事例が非常に多い。

(写真 3.1.22～3.1.25 までは海岸のゴミの散乱状況を示したものである。)



写真 3.1.22 ゴミの放置の事例（静岡県）



写真 3.1.23 放置トラックの事例（静岡県）



写真 3.2.14 ゴミの放置事例（神奈川県）



写真 3.1.25 ゴミの放置事例（神奈川県）

また総理府が、前回・1985(昭和 61)年と今回・1994(平成 6)年に実施した世論調査「国民の海辺のニーズに関する調査」において、「海辺で不満に思ったこと」を聞いた結果が図 3.1.22 の通りである。一番不満が多いのは、ゴミが海辺に散乱することであった。

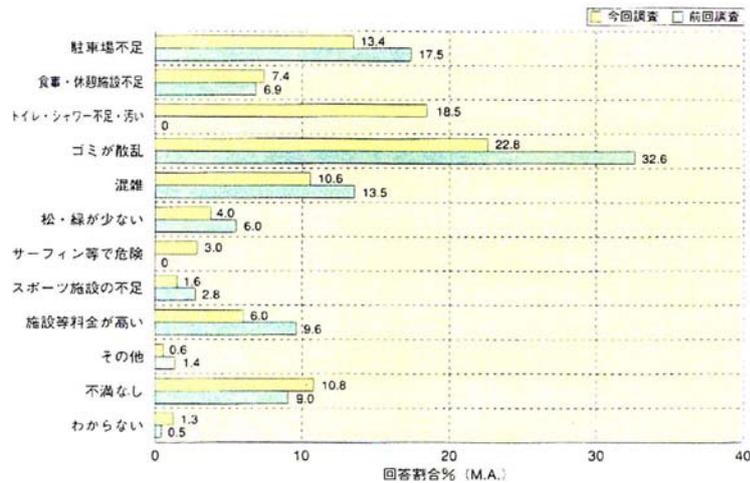


図 3.1.22 海辺で不満に思ったこと（総理府「国民の海辺のニーズに関する調査、1994）

またこのようなゴミの問題とは異なっているが、台風等により海から漂着したり、洪水に伴って河川から流出する流木の問題がある。これらには同時に廃棄物等も海岸に併せて漂着するケースが多い（写真 3.1.26、3.1.27 参照）。

そのため、海水浴等に利用される海岸では、非常に大きな問題となっていることが多い。さらにこれらの海岸漂着物は、海洋や海岸に生息する生物にも大きな影響を与えている場合が殆どの状況であった。



写真 3.1.26 海岸に漂着した大量の流木（茨城県大貫海岸）



写真 3.1.27 海岸に漂着した大量の流木（大分県宇佐海岸）

(6) 海岸管理上のその他の課題

以上のような問題以外にも、海岸管理を実施していく上においては、次のような整理しなければいけない問題があると認識している。

① 海砂利採取

海岸保全区域における海砂利採取は規制の対象となっているため、適正な監視が十分に出来る体制となっている。また、これより沖合での海砂利採取が結果的に海岸侵食の原因となっていることが指摘されており、瀬戸内海沿岸中心に採取禁止を条例で制定する地方公共団体が出ている。しかし、逆にそのために条例等で禁止がなされていない地域や海域での海砂利採取が行われており、採取に関する監視を強めることなどが必要である。

② プライベートビーチ

沖縄県等の一部海岸では海浜地が民有地であったり、背後地が民有地であるために海浜地に行くためにはそこを利用しないといけないような所を中心に、プライベートビーチが見られる。多くの地域では隣接する他の海岸利用者や他の行楽客に影響が及ぶことを懸念する声も挙がっている。これらには条例で、騒音の防止、パブリックアクセスの義務付けなどがなされているケースもあるが、罰則規定がないこと等により実効性に不安視する声も挙がっている。既存の海岸法では砂浜の利用モラルに対する規制はなく、市町村、地元ボランティア、自然保護団体等が自主的に清掃、浄化することが唯一の対策となっている。

③ 海の家等の不法占拠

千葉県では海の家が海岸法の許可を取らずに不法に占拠している。海を家の海岸使用は、三ヶ月の期限付きの許可制になっており、建物はいつでも撤去できる仮の建築物に限られている。しかし、一部では永久構造物としての海の家もあり、これも許可を取らずに営業している実態があった。海岸は自由使用が原則であり、秩序ある海岸の占有を行うことが必要であるが、海岸管理者との間で紛争になっている。

④ 水上ハウスポート

広島県では、海上で暮らしてみたいと言うことで家付きのいかだで海上にハウスポートとして利用する者が現れて、マスコミでも報道がされたが、油の流出による海上水質汚染や廃棄物等による海の汚濁が懸念された。現行の法律体系では、海面を規制する法律はなく、県によっては条例で水面の管理を実施している場合がある。

以上のように、本項で取り上げた既存の海岸法に関する海岸管理上の問題点の事例を全国的に示したものが、図 3.1.23 である。

以上議論してきたように、第 1 章で論じたように海岸法創設後、主に海岸事業に偏った形で海岸管理が行われてきたが、第 3 章の本節では社会状況の変化により、海岸で生じている環境・利用の多様化について論じ、これに対しては防護を主体とする既存の海岸法では十分に対応することが出来ないことを示した。さらに海岸管理の平成初期において問題となっている事象に対し、制度面からの分析を行い、第 4 章で論じることになる新しい海岸制度につながる方向性を示している。とりわけ、海に強く影響を受ける生物の保全や油濁事項への対応など海岸特有の課題があることや、陸側からの圧力により海岸環境に影響する場合は同時に海岸利用にも影響する機会が多いことなどに留意することが必要である。しかし海岸で生じている問題は、沿岸方向にも、沖合方向にも、あるいは両方向にも影響が及んでいる場合もあれば、原因となっている場合もある。従って、今後の海岸管理のあるべき制度面としては、両方に関係する沿岸域を管理する制度が必要であると考えている。

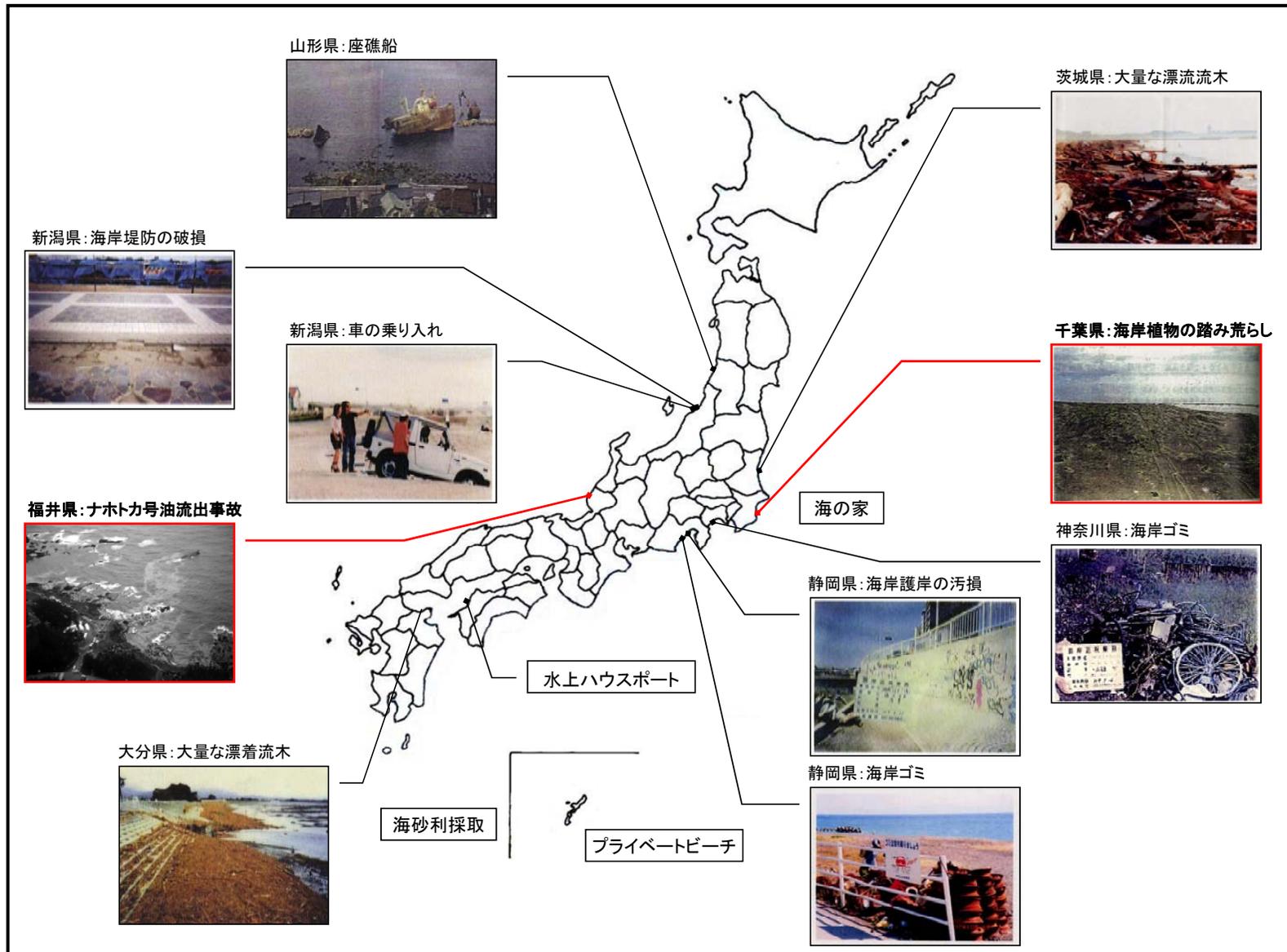


図3.1.23 既存の海岸法に関する海岸管理上の問題事例

3.2 地方分権化推進の流れ

地方分権推進の流れとして、海岸管理に最も関係する部分は、国と地方の役割分担のあり方の明確化に関することである。また第4章で論じる海岸法の抜本的な改正の直接のきっかけになったものと認識している。この認識のもと、本節では国と地方の役割分担の関係を中心に海岸管理の観点から詳細に分析し、課題になった項目と推進すべき方向性について考察する。

地方分権推進の流れは、1993（平成5）年6月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」に始まり、1994（平成6）年12月には「地方分権の推進に関する大綱方針」の閣議決定を経て、1995（平成7）年5月の「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）の制定へとつながっている。同年の7月にはこの法律に基づいて「地方分権の推進に関する基本事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権推進計画の具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する」ことを役割とした「地方分権推進委員会（以下、「分権委」と呼ぶ）」が設置された。

分権委には、審議の場としての「地域づくり部会」と「くらしの部会」が設置され、調査検討の場として「委員会直属」の三つの検討グループとして、1996（平成8）年4月に「行政関係検討グループ」が、同年5月には「補助金・税財源検討グループ」が、1997（平成9）1月には「地方行政体制等検討グループ」が、順次設置されている。

とりわけ、海岸管理との関係では、「行政関係検討グループ」の場における検討が重要であり、行政関係検討グループとの意見交換が今後重要になってくるため、当時の分権委と海岸四省庁との意見交換状況を整理した星出（1997）の文献⁶⁾を参照しながら再整理する。

1996（平成8）年3月分権委から、同委員会発足後の調査審議状況を取りまとめ、中間報告「分権社会の創造」が公表された。この報告は、地方分権推進の背景・理由及び地方分権の目的・理念、並びに改革の方向についての分権委の基本認識を明らかにしたものである。海岸管理との関係では、この報告の中で「機関委任事務の廃止」を宣言している点が非常に重要であった。このことは第1章第3節で議論したように、既存の海岸法（1956年制定のもので、本節では「既存の海岸法」という）では海岸管理は国が責任を持って行う事務であり、その事務を海岸管理者である都道府県知事その他の地方公共団体の長に宛て機関委任をしている事務であるとしていたのであるから、既存の海岸法の根幹に関わる極めて大きな重要な問題であった。この中間報告によれば、「機関委任事務の廃止」に代わる事務として、地方自治体が担う事務を「自治事務(仮称)」とし、国の利害に関係のある事務で法律の規定により地方自治体が受託する事務を「法定受託事務(仮称)」とするという区分案が明らかにされた。しかし法定受託事務としてどのような事務が該当するかについては、この報告では触れられていなかった。

中間報告が出された時期に、分権委では調査審議を進めるため、各省庁から所管する各法律について順次説明を聞いていたが、「海岸法」についても順次説明することとなり、海

岸四省庁では共同して、分権委向けの「海岸管理と地方分権について」と題する①海岸管理の現状、②海岸管理についての現在の基本的な考え方、③海岸管理の事務の基本的役割と国の果たす役割、④「自治事務」の問題点、⑤「法定受託事務」性の項目からなる説明資料を作成した。

1996（平成8）年12月には分権委から「第一次勧告—分権社会の創造—」が公表された。海岸管理との関係で言えば、「機関委任事務の廃止」に代わる「地方公共団体の事務の新たな考え」として、仮称ではあるが「自治事務」と「法定受託事務」の二類型を正式に表明された点が重要であった。この中で明らかにされたそれぞれの事務とは

- ・ 法定受託事務とは、事務の性格上、その実施が国の義務に属し、国の行政機関が直接執行すべきであるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれに基づく政令の規定により地方公共団体が受託して行うこととされている事務をいう。
 - ・ 自治事務とは、地方公共団体の事務のうち、法定受託事務を除いたものをいう。
- となっている。

また、第一次勧告では、法定受託事務（仮称）についての「メルクマール(案)」も公式に表明されるとともに、この(案)に即してこれまでに分類整理された事務が列挙されている。例えば、法定受託事務のうち「根幹的な部分を国が直接執行している事務」において「広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務」には、「①一級河川の指定区間管理事務 ②二級河川の管理事務」などが該当するとしており、一方で、自治事務として整理された事務として「準用河川に関する事務」とされている。また、第一次勧告には、海岸に関する事務についての記載はない。

しかし、当時の状況としては、第1章第3節で議論したように、既存の海岸法の事務が機関委任事務であるという立場を明確に論じるためには、既存の海岸法の事務が新しい定義では「法定受託事務」として整理されることが必要であったと考察している。

第一次勧告後も、法律として整理されていないものについて分権委では調査審議を行っていた。1997（平成9）年3月には、分権委宛てに海岸に関する「地方六団体の意見」が提出されたが、海岸について提出直後から分権委におけるヒアリングが開始されることになるが、海岸四省庁の意見と地方六団体の意見を以下に示す。

○海岸四省庁の意見「海岸管理と地方分権について」

- ・ 海岸の管理は、「国土の保全並びに領土の保全や国民経済上の観点から特に広域にわたり重要な役割を果たす」事務であるため、「法定受託事務」に分類し、国の責任で遂行すべき。
- ・ 広域的な視点に立ち全国的な公平性、統一性を確保しつつ海岸保全区域の指定等、海岸整備の基本となる海岸保全施設整備基本計画の作成及び一定規模以上の沿岸域の改変をもたらすことが予想されるものについては、国の関与が最低限必要である。

○「地方六団体の意見」（提出された意見から抜粋）

① 海岸管理事務は、海岸保全区域の指定をはじめ、海岸保全区域内の行為制限、監督処分

など根幹的部分を含め海岸管理全般にわたり都道府県知事が地域の実情を踏まえ執行する仕組みとなっており、このように基本的に地方公共団体で完結している事務は自治事務にふさわしく、また第一次勧告の「根幹的部分を国が直接執行している」という法定受託事務のメルクマールに該当しない。

- ② 海岸保全区域の指定の主たる目的は海岸保全施設の整備である。
実際の海岸保全区域の指定は、長距離にわたって広域的に指定するというよりも、それぞれの地域の中で、それぞれの地形や保全すべき海岸、港湾、漁港、干拓地等の即地性等地域の実情に即して、きめ細かく細分化して指定されているのが実態である。
- ③ 国の関与は、海岸保全施設の整備等について専門的技術基準を示す等必要最小限のものにとどめるべき。
なお、現在は、海岸保全施設築造基準が昭和 62 年 3 月 28 日、農林水産省構造改善局長、水産庁長官、運輸省港湾局長、建設省河川局長通達として示されている。
- ④ 都道府県は海岸保全区域の管理を長年にわたり行い事務に習熟しているとともに、庁内に海岸保全についての行政事務連絡協議会を設置することなどにより、都道府県内における部局間調整を行い、適切に海岸管理を行っている。
- ⑤ 以上から、海岸保全区域の指定、海岸保全施設整備計画の作成等海岸管理に関する事務は自治事務とし、国は専門技術的観点から技術基準の作成や助言を行うこととすべきである。
- ⑥ 港湾区域と重複して海岸保全区域を指定しようとするときは、知事は港湾管理者と協議しなければならないとされている（海岸法第 4 条第 1 項）。港湾管理者が協議に応じる場合、重要港湾については運輸大臣の同意が必要とされている（同条第 2 項）が、海岸保全区域指定後主務大臣（この場合運輸大臣）に提出することになっている（同法第 23 第 1 項）ことから同意制度は廃止すべき。なお、運輸大臣の同意については、協議書類申請後実質的なやり取りがなく 1 ヶ月足らずで回答がなされるのが実態で、同意制度は形骸化しているとの指摘もある。
- ⑦ 海岸保全区域に重複して港湾区域又は漁港区域の指定をしようとする場合、港湾法第 33 条第 2 項で準用する同法第 4 条第 5 項又は漁港法第 5 条第 4 項の規定により運輸大臣（都道府県知事）又は農林水産大臣より当該海岸管理者（都道府県知事）に協議することとされているが、都道府県知事がこの協議に応じ同意をしようとする場合には、昭和 32 年 3 月 14 日付建河発第 86 号河川局長通達に基づき、建設省河川局と事前協議することを求められており、さらに直轄工事区域に係るものについては、地方建設局とも事前協議することを求められている。このような法令に根拠のない通達に基づく事前協議制度は廃止すべき。
- ⑧ このように、現在の海岸管理の仕組みは、いわゆる「建設海岸」「農林海岸」「運輸海岸」というように各省庁間の都合によりそれぞれの地域の海岸をいわば色分けし、それぞれの所管の下におく体制となっている。このような縦割りを排し、地域の実情に応じて適

切かつ迅速な海岸管理を行うためにも、これに係る事務は自治事務として地方公共団体が総合的視点に立って主体的に行うことができるようにし、また国の関与も専門技術的な必要最低限のものとするべきである。

「地方六団体の意見」が提出された直後から、1997(平成9)年3月に農林水産省、運輸省、建設省とそれぞれに対してヒアリングが行われた。

海岸四省庁は先の「海岸管理と地方分権について」に基づいて説明し、分権委は「地方六団体の意見」に基づいて意見が出され、難航を極めた。再度のヒアリングも同じような状況であった。特に分権委から示された「たたき台(案)」として「海岸管理事務は、自治事務とすべきである。」とする点及び「地方六団体の意見」を基にしたその理由で主に構成されたものが示され、これを中心として調整が続くが同じように平行線を辿るばかりであった。

事態の打開を図るため、海岸四省庁内での意見交換が頻繁に行われ、1997(平成9)年4月の建設省ヒアリングにおいて、従前からの説明を述べた後に「海岸法の所要の見直しを行うこととし、その見直しの際には、地方分権の推進の観点も含め、国と地方の役割分担を検討して参りたい」旨の補足説明が行われた。地方分権推進の流れは、既存の海岸法の改正の意志表示を何らかの形で示すまでに切迫しているとの共通認識が関係者の間で醸成されていた。

1997(平成9)年7月には、分権委の第二次勧告が公表された。第二次勧告では「海岸の指定・管理に関する事務」については、引き続き検討すべき事務との注釈入りで掲載されるにとどまった。しかし、第二次勧告で整理された事務の中には、公有水面埋立に関する事務があったが、第一次勧告とは様相を異にして、公有水面埋立法の各条項に即して事務を分類したうえで、これらを法定受託事務と自治事務に振り分ける形で整理が行われた。法定受託事務と自治事務の両方の事務に、法律の条項毎に振り分けるということが、本節の後段で論じる「海岸の指定・管理に関する事務」についても大きな変革をもたらすことにつながり、第4章で論じる新しい海岸制度における国と地方の役割分担の明確化につながっていった。具体的には、それまでの整理では「海岸の指定・管理に関する事務」を大きく一つの括りとして、分権委は「自治事務」化を主張し、海岸四省庁側はひたすら「法定受託事務」化を説明する形になっていたが、第二次勧告が公表された後、海岸四省庁としても既存の海岸法について個別条項に基づく事務を一度洗い出し、個別具体事項毎に振り分ける作業を行うことになる。

1997(平成9)年8月、海岸四省庁が一同に会する初めての分権委のヒアリングが行われ、分権委から改めて次のような「たたき台(案)」が示されたが、すべての事務を自治事務とする点においては、従前示された考え方と大きな違いはなかった。

「海岸の指定・管理に関する事務」を

○ 都道府県知事の行う

・ 海岸保全区域の指定に関する事務(法第3条)

- ・海岸保全施設の整備計画の作成に関する事務（法第 23 条）

○ 海岸管理者の行う

- ・海岸管理事務（法第 7 条、第 8 条）

に大別し、以下の理由によりすべて自治事務とするというものであった。

（理由）

- ・ 海岸保全区域の指定をはじめ、海岸保全区域内の行為の制限、監督処分など、海岸管理事務は、根幹的部分を含め、海岸管理者たる都道府県知事が、地域の実情を踏まえつつ事務執行する仕組みとなっていること。
- ・ 海岸保全区域の指定は、基本的には、市町村、あるいは都道府県の区域内で完結しており、また、海岸保全施設は背後地及び背後地にある港湾、漁港、干拓地等の保全を目的としているものであり、海岸管理は地域に密着した極めて即地性の高いものであること。
なお、領土・領海の維持という国家的見地から海岸線を保全する必要がある場合国直轄事業により対応可能であり、その前提となる海岸保全区域の指定に限っては、国の特別な指示権を認めることとしている。
- ・ 自治事務とした場合、海岸管理が一元的かつ総合的に行うことができるため、縦割りによる機関委任事務の弊害が解消され、海岸災害に対しても迅速かつ総合的な対応が可能となること。

理由の部分については先に引用した「地方六団体の意見」と極めて高い類似性を有していると考えられる。

1997(平成 9)年 8 月後半以降、海岸四省庁合同のヒアリングや意見交換があり、分権委からも様々な意見が出され、9 月に入り海岸四省庁は分権委に対して要旨として次のような案を示した。

都道府県知事の行う海岸保全区域の指定に関する事務と海岸保全施設の整備基本計画の策定に関する事務は法定受託事務とし、海岸管理者の行う海岸管理事務のうち、海岸保全施設に関する工事に係る事務以外の事務は自治事務とする、という要旨であった。言い換えれば、海岸管理者の行う海岸保全区域の占用と海岸保全区域における行為の制限に関する事務及びこれに関連する事務を自治事務とする。

しかしこの意見に関しては極めて大きな問題が生じることが判明した。則ち、海岸保全区域の占用に関する事務を自治事務とした場合、国有財産法上の占用について、これを機能管理の側面と財産管理の側面に分けて考える必要はなかったが、海岸法上の機能管理の側面を自治事務とした場合、財産管理の側面をどのように整理すればよいのかが極めて大きな問題が生じることが判明した。

わが国における海浜地は第 1 章でも議論してきたように、歴史的な経緯もあって、大半の海浜地は国に帰属しているが、国有帰属の海浜地を底地としてそのままとし、海岸保全区域の占用に関する事務を自治事務とすることは、機能管理上の観点から自治事務と整理した領域に新たに従前通りの国有財産法上の取扱いが介入することになることになり、制

度上不自然ではないか、ということであった。この問題については関係者間での打ち合わせが精力的に行われたが、容易には決しがたい問題のように思われた。

1997（平成 9）年 9 月下旬になり分権委は回答案を示したが、概ね海岸四省庁からの提案に沿うものであった。回答案の中で、自治事務にすることとされた事務の主なものは次の通りである。

- ・ 海岸保全区域の管理（第 5 条）のうち海岸の現状の維持に関する事務
- ・ 海岸保全区域の占用事務、行為の規制、監督処分等（第 7 条、8 条、10 条第 2 項、11 条、12 条、35 条、政令第 3 条）
- ・ 兼用工作物の維持（第 15 条、30 条）
- ・ 海岸保全区域に関する調査・測量のための土地への立入、一時使用(第 18 条)
- ・ 海岸管理者以外の者が管理する海岸保全施設についての監督(第 20 条、21 条)のうち、海岸の現状に維持に係るもの
- ・ 海岸保全区域内の水面に設定されている漁業権の取り消し、変更等(第 22 条)

1997（平成 9）年 10 月の時点までに以上のような意見交換がなされていた。

このような一連の経緯を示したのは、既存の海岸法を吟味する中で、海岸管理について国の機関委任事務として都道府県や他の地方公共団体の長に委任しているということを通る、分権委と海岸四省庁との意見交換状況を論じることにより、地方分権推進の流れに沿って、法制度上における国と地方との役割分担の明確化の必要性を考察するためである。

具体的には、分権委としての「既存の海岸法の仕組みは、他の自治事務に整理された法律の枠組みと同じ」という共通認識が強く存在する中であって、海岸四省庁が海岸管理は法定受託事務として整理されるべきであり、領土・領海の基線である海岸保全として国の役割であるとして意見を続けていくためには、法制度上の整備に踏み込んだ意見を展開していく必要が生じていたことにあると考えている。事実、その当時分権委がこれまでに法定受託事務であるとして整理されたものを見ると、一部ではあれ国（主務大臣）自体に地域指定の権限が付与され、しかも国（主務大臣）の直轄管理制度が存在しているという状況であった。

地方分権推進の流れと共に、1997（平成 9）年 6 月からは海岸四省庁の担当課長会議での「海岸法改正の検討」合意に基づき、勉強会が始まり、何度となく進められ、法案を改正する骨子もまとまりかけたが、当時の情勢として、地方分権一括法案が、時期通常国会には提出されないこと、海岸保全区域の日常管理は自治事務とされたものの、公物管理法制の中で底地の権限をどう位置づけるべきか整理されていないこと等から国会への提出を見送ることとなった。

一方で地方分権推進の動きについては、一刻も猶予が出来ない状況が続いていた。一般的な見方をすれば、海岸管理者は都道府県知事であることが多く、港湾管理者や漁港管理者といっても都道府県知事のことが多いため、都道府県にすれば自治事務的な海岸管理の事務を行っているようにしか見えない。しかし、第 1 章第 3 節で論じてきたように、

防災対策として行う海岸保全、領土・領海の基線としての海岸保全は国が責任を持って行うべきであり、実務上の必要性から国の事務を機関委任事務として都道府県に任せている体系になっている。海岸管理には、こうした背景があることを明確に世の中に広く示す必要があると考えられ、地方分権推進の流れでは、法律に基づく事務により国と地方の役割分担を明確にする議論に応じていくためには、法律によって明確に意思表示をすることが求められていた。そのため、既存の海岸法についても見直しを含めて検討していく必要があったと考えている。

1998(平成 10)年を迎え、同年 4 月からは建設省が四省庁の中での幹事役の省になることや 1999(平成 11)年の通常国会には「地方分権一括法」も上程される見通しとなったこともあり、海岸法の改正に向けての基礎的な調査が必要になり、制度改正の方向性が徐々に定まってきたものと認識している。このため、1998(平成 10)年 2 月から建設省では、地方分権という観点のみならず、海岸管理の全体の問題点を十分に吟味することと海岸管理のあり方について海岸四省庁共通認識の迅速な確立を目指して、海岸管理に対する各界各層の意見を幅広く聞く機会を設けるために「海岸管理懇話会」が設置された。

この懇話会では、現場の実態に通暁している市町村長、県の土木部長、NPO 等の方々からのヒアリング、海外での事例としてアメリカの海岸管理の紹介など非常に詳細な吟味が行われた。特に、油濁問題、ハウスボート、ゴミ処理など海岸管理で苦勞されている市町村の実態、広域的な海岸管理の必要性やそのための国の役割、砂浜自体の海岸防護機能、民間を含めた白砂青松の海岸の防護などの認識が新たに整理された。以上のような本懇話会での議論で用いられた資料については、本章第 1 節や第 3 節での議論で多く示されているところである。

一方、分権委における検討は継続しており、懸案事項であった「法定外公共物」の扱いが議論されていた。1998(平成 10)年 2 月には分権委ヒアリングにおいて、

- ・ 里道、水路については、現に公共の用に供しているものについては、地盤国有の財産を地方公共団体に譲与するとともに、機能管理、財産管理とも自治事務とする
- ・ 機能を喪失しているものは、国において直接管理を行う。
- ・ 海浜地については、別途検討整理する。

とする建設省の姿勢を、大蔵省理財局とも調整の上、表明した。分権委においても、海岸については四省庁が関与しており調整が大変であること、また海岸は領土・領海の基線であること等についての理解が深まり、検討することになったが、この時点では対応の方策については何ら解決の糸口すら見つかっていなかった。即ち、海岸の日常的な管理は自治事務としても、一方で第 1 章第 3 節において議論したように、海岸管理は領土・領海の基線である海岸を保全することであるから全てを地方公共団体に任せるわけにはいかないという、相矛盾するような建前を両立させる制度論は非常に困難な課題であった。

1997(平成 9)年 10 月、分権委からの第四次勧告においては、法定外公共物については次のように整理されていた。

則ち

- 財産管理 ー都道府県の機関委任事務
- 機能管理（日常的な維持管理等） ー市町村の固有事務

と整理した上で、次のような問題点を指摘している。

- ① 財産管理事務の法的根拠が法令上不明確であること
- ② ①の事務の実施に関する地方公共団体の負担が大きいこと
- ③ 市町村は法的根拠・事務の範囲が不明確のまま、機能管理事務を固有事務として事実上行い、それに要する経費を負担していること

その上で、「こうした問題を解決するための新たな措置については、過去数次の法制化の試みに当たっては、当時の建設省所管国有財産取扱規則に根拠を求めている所管管理事務についての法的根拠の明確化が不可避である」としている。この問題の解決方法として、分権委の第四次勧告では、以下の3つの方法が示されている。

- ① 財産を譲与 → 機能管理と財産管理を一致させ自治事務とする
- ② 財産は国有で、管理は地方とする → 機能管理は自治事務、財産管理は法定受託事務とする
- ③ 財産は国有で、管理も国が行う → 財産管理を直轄で行う

この3つの案を基本とし、関係省庁で協議して、地方分権推進計画の策定までの間に、分権委に報告するものとされた。

1997（平成9）年度の終盤に色々な動きがなされたことから、分権委は海岸法改正に向けての議論が活発化することを確信するようになっていたと推察される。

また1998（平成10）年度に入り、海岸法改正に向けて海岸四省庁間でも議論に取り組んでいたが、7月下旬には分権委と海岸四省庁共同にヒアリングも行われ、海岸法改正の動きが定まった。

その後の新しい海岸制度に向けての動きについては第4章で論じることとするが、地方分権推進の流れの結びとして、1998（平成10）年5月に出された「地方分権推進計画」における海岸法の取扱いと法定外公共物の取扱いについては、以下のようになったことを示す。

まず海岸法の事務区分の整理としては

1. 事務区分

〈法定受託事務〉

- ・ 知事の海岸保全区域指定、整備計画策定の事務
- ・ 海岸管理者（都道府県又は市町村）の海岸管理事務のうち、新設、改良工事又は災害復旧工事等の工事に関する事務

関連する損失補償、立入調査・一時使用・損失補償
負担金等徴収、漁業権取消等時の損失補償等を含む

〈自治事務〉

- ・ 海岸管理者（都道府県又は市町村）の海岸管理事務のうち、占用許可、行為規制、監督等の海岸の現状の維持に関する事務
- ・ 知事（漁業権設定者）の漁業権取消等の事務、海岸管理者の専用料及び土石採取料の徴収の事務

2. 海岸保全区域指定

漁港区域、港湾区域と重複する区域の指定の協議については、当該都道府県以外の港湾管理者又は漁港管理者に事前協議（当該都道府県が港湾管理者又は漁港管理者の場合には、都道府県の関係部局の調整）

なお、重要港湾の港湾管理者が事前協議に応じる場合の運輸大臣の同意は廃止し、事前協議とする。

3. 国の関与

- ・ 占用許可、行為規制、監督処分等の基準を、法令の委任に基づく告示に定める。
- ・ 要件を限定して、緊急時の特別の指示権を法律に定める。

となったものである。

また法定外公共物についての整理については、次のようになった。

いわゆる法定外公共物のうち、里道、水路（溜池、湖沼を含む。以下同じ。）として、現に公共の用に供しているものの道路法、河川法等の公物管理法の適用若しくは準用のない公共物で、その地盤が国有財産となっているものについては、その財産を市町村（都の特別区の区域内にあつては、当該特別区とする。以下同じ。）に譲与し、機能管理、財産管理とも自治事務とするものとし、機能を喪失しているものについては、国において直接管理を行うものとする。

このための具体的措置については、以下の通りとする。

- ・ 譲与の対象とする財産の考え方（条件）については、譲与の期日に公共の用に供しているもので、譲与の時期以降、市町村において公共の用に起用するものとする。
- ・ 譲与財産の特定の主体及び特定方法については、市町村が公共物として機能を有している公共物を特定することとし、特定の方法は、事務負担の軽減と時間の短縮を図る観点から、極力簡便化するものとする。
- ・ 譲与の期限については、一定の期限を設け、当該期限までに特定したうえ、譲与するものとする。なお、一定期限までに特定仕切れない場合のため、一定期限経過後においても譲与出来る途を残しておくこととする。
- ・ 機関委任事務制度の廃止の時から譲与の期限までの間の財産管理事務の位置付け（経過措置）については、機関委任事務制度の廃止後の財産管理について、機関委任事務制度の廃止に伴う関係法令の改正法令の施行期日、市町村が特定に要する期間等を考慮しつつ、法定受託事務として経過措置を設ける必要性の有無などについて、さらに適切な対処方策のあり方について検討を行うものとする。

里道、水路以外の法定受託事務（海岸等）の取扱いについては、引き続き検討を進め、適切な管理のあり方についての方針を決定するものとする。

以上述べてきたように、本節では社会状況の変化の中で、地方分権推進の流れが急速に進められた結果、海岸管理に関する法制度において、国と地方の役割分担の明確化をどのように規定していくべきか、また海岸に存する「法定外公共物」の扱いをどのように明確化していくのかについての議論に関する経緯を示した。この結果、既存の海岸法の不十分な点を補いつつ、国民共有の財産として海岸管理をしていく枠組みを明確化する方向性が定まり、第 4 章の新しい海岸制度につながっていったことを論じた。しかし、依然として沿岸域や海域について適切な管理のあり方を明確化するまでには至っていなかった。

3.3 事業の透明性の確保の流れ

海岸事業は国土を保全するという目的により実施されるため、比較的事业として行うための選択肢が少なく、また関係者としても国土保全を第一義的にしているため余り選択の余地がなかった。しかし、沿岸部に都市が形成され、多くの人々が海岸と身近に暮らし、多くの人々が手軽に海岸に親しむようになり、多くの利用がなされるようになってくると、海岸の利用が様々に輻輳してくるようになってきただけでなく、事業が行われることに対し、様々な形で生活や生産活動に影響が出てくることが懸念された。

バブル経済が崩壊し、東西冷戦も終結、経済社会にも安定化と効率化がより求められつつあった。公共事業を巡る状況も、その各々の事業の有する意味合いやもたらす効果について、それらに関する投資と比して、どのようなものであるか、どれくらいの効果もたらさせるか、などについて、より詳細で厳しい吟味が必要になってきていた。こうした社会的な時代背景があり、海岸事業全体について事業の透明性をより確保していくことが必要になっていた。

河川事業においては、1998（平成 9）年には河川法の改正があり、計画面の作成手続について、学識経験者等の意見を聴くこと、公聴会等の開催等の住民参加が位置づけられるなど、計画や事業について透明性を一層確保するような仕組みが作られていた。即ち、改正された河川法では、基本構想段階において、国の審議機関（河川審議会）の審議を経て、建設大臣（又は都道府県知事）が基本的な構想を決定するシステムになっている。

一方海岸事業においては、海岸法に定められている「海岸保全施設整備基本計画」を都道府県知事が策定するに際して、関係海岸管理者の意見を聞くことが規定されている位で、第三者の意見を反映するようなシステムにはなっておらず、策定も都道府県単位で策定されていた。また調査段階では海岸管理者の判断により、具体的な地先毎の調査・計画の立

案を行うことになっている（図 3.3.1 参照）。

時代の要請からは、海岸事業を進めるに際して、海岸事業を実施していくための全国的な基本的な考え方や理念を明確にしていくこと、沿岸部のつながりや河川流域とのつながりを踏まえた計画面の充実が求められることとなっていた。また海岸で実施される事業や管理行為についても、専門家の意見を聴いていくことや、出来るだけ多くの住民の意見を聴いていくことにより、事業や管理についての透明性をより確保するだけでなく、地域に密着した海岸に関する計画面の充実が求められていた。

海岸事業に関する計画については、海岸法に規定されている「海岸保全施設整備基本計画」以外に、法律の規定はないが事業の計画的な規模等を定めた「海岸事業五箇年計画」があった。しかし、これらはどちらも海岸管理者である都道府県や、海岸事業を所管する海岸四省庁で策定されるため、学識経験者・専門家の意見や一般住民の考えが反映しにくい側面があった。このため、第 1 章第 4 節でも論じた 1996（平成 8）年度からの第 6 次海岸事業五箇年計画においては、策定に先立ち、海岸四省庁共同で有識者による「海岸長期ビジョン懇談会」を設置し、海岸の状況、人々の海岸に対するニーズ、今後の社会潮流の変化等を踏まえ、「優れた自然景観を有し、様々な生物が生息する豊かな空間であり、人間が安全に活動でき、身近に親しめる空間」を 21 世紀初頭における海岸のあるべき姿として、それを実現するために国民、行政等が行うべき施策等を「海岸事業長期ビジョン」⁷⁾としてとりまとめた。そしてこの懇談会による提言をもとにして第 6 次海岸事業五箇年計画の策定が進められた。こうした試みは海岸四省庁としては初めての試みであり、画期的なものであった。則ち、計画の策定に際して有識者の意見を聴取するというシステム的なものの始まりだったと認識している。

しかしそれ以上に重要なことは、このビジョンの中で、「防災・利用・環境の調和」が具体的な目標とされたことであり、海岸四省庁の共通の概念となったこともあり、第 4 章で論じる「海岸法の抜本的改正」につながっていったものと認識している。

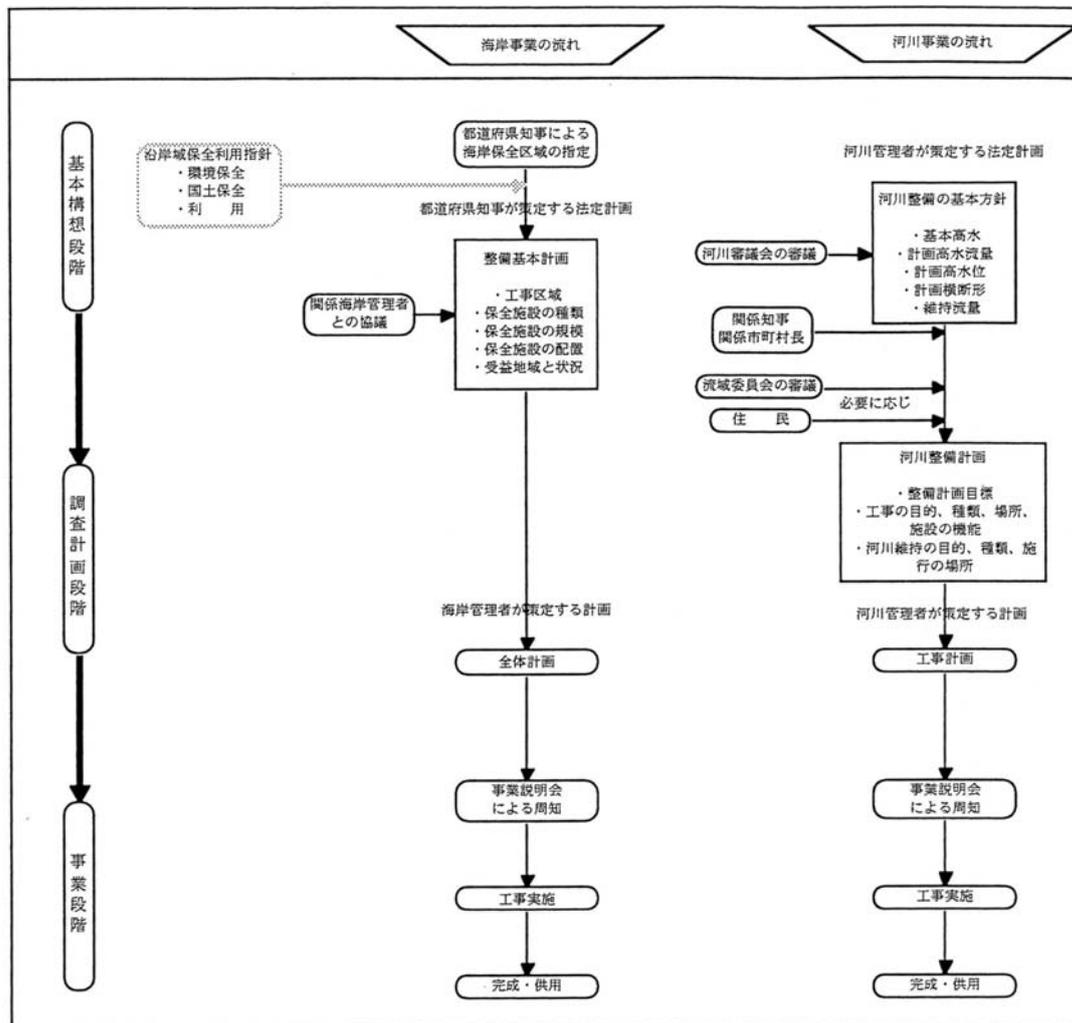


図 3.3.1 現在の海岸法と河川法との計画策定のシステムフローの比較

また、海岸事業の効果を積極的に説明していくことも必要になっており、例えば、砂浜の有する防護効果についてデータに基づいて、わかりやすく説明したものがなかったため、図 3.3.2 は砂浜の防災効果をデータに基づき示したものである。これから、広い砕波帯が確保されていると打ち上げ高が比較的小さいこと、砕波帯の縮小に伴い汀線が後退すると打ち上げ高が大きくなる傾向があることが分かる⁸⁾。

こうした施設の効果や事業の効果を、明確に科学的なデータに基づいて説明出来るようにしていくことが望まれていた。

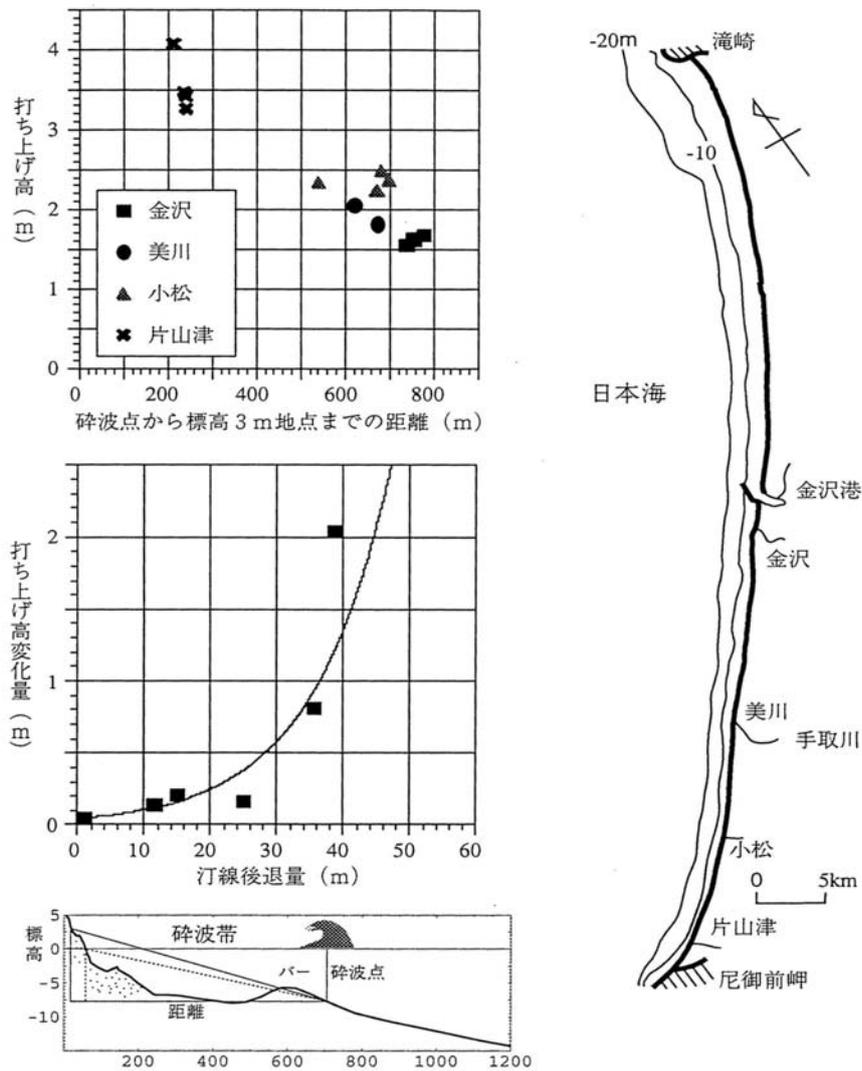


図 3.3.2 砂浜による防災効果

本節では、既存の海岸法では、計画や事業の透明性の確保についての規定が非常に不十分であり、学識経験者や住民の意見が反映することも規定されておらず、システムとしても不十分であったことを整理するとともに、海岸事業の効果に関する情報発信の取り組みについても不十分であったことを論じ、今後求められる海岸制度を俯瞰しつつ、第 4 章に論じる新しい海岸制度の制定につながる課題を整理した。

(参考文献)

- 1) 建設省河川局：海岸管理懇話会資料，1998.
- 2) (社) 全国海岸協会：海岸 50 年のあゆみ，912p，2008.
- 3) 海岸四省庁：海岸管理検討委員会資料，1998.
- 4) 須田有輔：破砕帯生態系，生物の化学－遺伝，裳華房，50 巻，第 7 号，pp.30~35，1996.
- 5) 岸田弘之：新しい海岸制度の幕開け，海洋開発論文集，16 巻 (i) ~ (iv) ，2000.
- 6) 星出昭治：海岸管理の新たな動向－海岸管理と地方分権について，第 29 回海岸実務講義集，p55~62，1997.
- 7) 海岸長期ビジョン研究会編：豊かな海辺の創造－海岸長期ビジョン，第一法規株式会社，91p，1995.
- 8) 岸田弘之：海岸づくりの展望，第 30 回海岸実務講義集，pp95，1998.