

海岸法の改正について

建設省河川局防災・海岸課 海洋開発官 青山 俊行

1. はじめに

海岸は、陸と海とが相接する特色のある空間であり、多様な生物が息息・繁殖する貴重な場であるとともに、古くから人間の様々な活動に利用されてきた重要な空間でもあります。

このような海岸を管理するための基本的な法律が海岸法ですが、その制定の背景となったのは戦中・戦後の度重なる高潮などの海岸災害であったことから、国土の保全、すなわち背後地の生命・財産を守るという防災機能の向上を目的としていました。

昭和31年の海岸法の制定以降、防災面では高潮対策から侵食対策へ重点が移行し、さらに防災面だけではなく海洋性レクリエーションや景観や生態環境などの海岸環境に対する要望が高まるなど、法制定時に比べて海岸を巡る時代の要請は徐々に変化してきました。

このような変化に対して、これまでは法律を改正するのではなく、海岸環境整備事業の創設などの事業制度の充実や面的防護方式への転換などの工法上の工夫などで対応してきました。このような対応は、いちいち法改正をしなくても機動的に時代の要請に 대응しているという利点もありましたが、法律の制定から43年を経て、法律と実態との乖離が大きくなったという弊害もありました。

また、ナホトカ号の油流出事故やウミガメの産卵地への4WDの乗り入れなど、これまでのような対応だけでは十分に解決できない問題が増えてきており、さらに地方分権や公共事業のあり方などの諸課題もあることから、今回大幅な改正を行うことになりました。

2. 改正の概要

海岸法は、農林省・運輸省・建設省の3省の共管法ですが、改正作業は建設省が中心となり行ったため、かなり河川法を意識した改正となりました。

今回の法改正における主な改正点は以下の通りです。

- 「環境」及び「利用」を新たに法目的に追加
- 海岸の管理における市町村参画の推進
- 国による直轄管理制度の導入
- 公共海岸の適正な保全のための措置の創設
- 一般公共海岸区域の創設
- 海岸管理のための計画制度の見直し

海岸保全施設の定義の見直し

技術上の基準の見直し

これらの改正点は、改正に至った背景から、環境や利用の面からの改正（ ） 地方分権の面からの改正（ ） 事業の透明性の確保の面からの改正（ ） に大きく分類できます。以下、河川法と比較しながら簡単に紹介します。

1). 環境や利用の面からの改正

a). 法目的の拡大

平成9年に河川法が改正され、従来の法目的であった「治水」「利水」に新たに「環境」が加えられました。自然公物はその性格上、自然環境と深い関わりがあり、「環境」も目的に加え、総合的な河川管理が求められてきたためです。海岸も河川と同じ自然公物であることから、河川法と同様の改正を行い、総合的な視点に立った海岸の管理を行うこととしました。

すなわち、海岸法の目的規定に、従来からの「被害からの海岸の防護」に加え、「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用」を位置付けました。「海岸環境」は、海岸の特性に由来する自然環境と、海岸と人々との関わりにおける生活環境の両者を包括する概念であり、海岸特有の多様な生態系が守られることや海岸固有の景観が良好な状態であることなどを意味します。また、海岸の利用には漁業など様々なものがありますが、それらには個別の法律が既に整備されており、海岸法において新たに規定すべき内容は、国民共有の財産である海岸を海水浴などに利用するという、いわゆる自由使用に属する利用に関する規定であるため「公衆の利用」としました。

b). 行為規制等の新設と法対象区域の拡大

法律の目的規定を改正しただけで、法目的が達成できるのではなく、河川法の改正における樹林帯制度のように、行為規制や対象区域の指定などの実体的規定が必要となります。

海岸法は全国の海岸を対象にしていると誤解している人が多いですが、これまでの海岸法は、防護が必要な海岸に海岸保全区域を指定し、その区域が法律の対象となるという枠組みとなっ

ていました。現在、海岸保全区域が指定されている海岸線は約1万4千kmで、日本の海岸線の4割に過ぎません。残りの海岸は、防護対象がない海岸、海岸浸食が顕著でない海岸、道路や港湾・飛行場などに利用されている海岸などで、防護の必要性がないことから海岸法の対象になっていませんでしたが、環境や利用を法目的とする以上、これらの海岸も法対象に加える必要があります。

今回の改正に当たり、車の乗り入れ規制などの自由使用の一部制限、パブリックアクセスの義務化、油濁事故への対応などの様々な制度を考えてみました。これらの制度は対象区域の考え方に差があり、は主として国有海浜地、は主として埋め立て護岸などの民有海岸、は内容により全海岸又は国有海浜地が対象となり得ます。

法対象区域を拡大する場合には、各種行政、特に今回のような場合には環境行政との違いを明確にする必要があります。公物管理の一環としての環境保全と環境そのものに着目した環境保全とは自ずから異なるといいたいのですが、なかなか難しい問題で、例えば民有の海岸に上陸するウミガメを守るために、公物管理の観点から行為規制を行うことの是非は、意見が分かれるところです。

結論としては、今回の改正では「公物管理の一環」を「権原を持つ土地管理の一環」と限定的に捉え、これを新たに「公共海岸」と定義して、環境や利用に関する規定の対象とすることとしました。これは、日本の海岸線の多くは国有海浜地で、これだけでも実務上は十分に目的を達することができることと、後述するように地方分権の関係で法定外の国有海浜地の取扱いを見直す必要があったためです。

「公共海岸」の内、海岸保全区域に含まれない土地が「一般公共海岸区域」で、防護の必要性がないことから許認可などの管理だけを行う区域です。一般公共海岸区域に含まれる海岸線は約1万4千kmで、海岸保全区域が指定されている海岸線とほぼ同じ延長です。(図-1)



図-1 区域の延長

今回の改正で「公共海岸」を対象として創設した制度は、車の乗り入れや放置などの行為の禁止、簡易代執行制度、海岸の維持に係る原因者施行及び原因者負担などで、河川法においては既に規定されているものばかりです。

c). 砂浜の保全・復元を主体にした海岸保全

海岸侵食による砂浜の減少は、波の打ち上げ高を増大させる(図-2)という防護の面で重大な問題であると同時に、海岸環境の面や海岸利用の面からも重大な問題です。法目的の拡大

② 砂浜による波のエネルギーの減衰効果

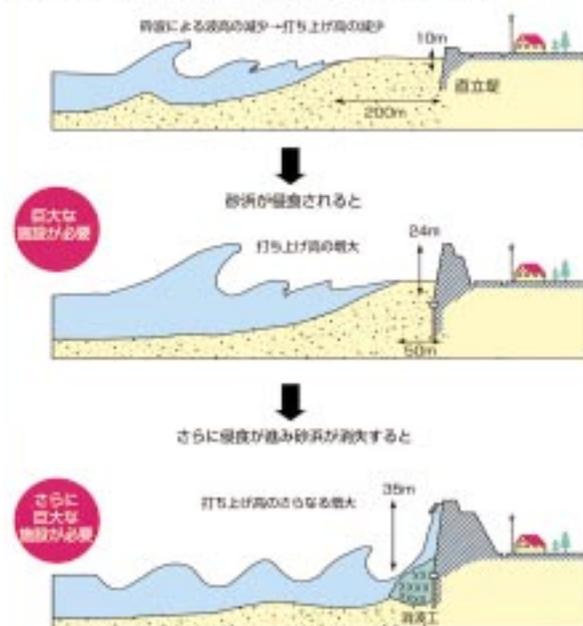


図-2 砂浜による波のエネルギーの減衰効果

に伴い、これからの海岸保全は砂浜の保全・復元を主体として行っていく方針ですが、これまでは海岸保全施設の定義の例示として、堤防・突堤・護岸・胸壁が挙げられており、砂浜の保全・復元のために行われている離岸堤や人工リーフ・養浜が例示されていませんでした。そこで今回の改正では、砂浜の保全・回復を一層推進するため、海岸保全施設の定義に離岸堤及び砂浜を明示しました。

特に、砂浜は防護すべき海岸そのものでもあり、施設とすることが適当か、また動的養浜（養浜を継続的に行い海岸線を維持）は公共事業といえるか、など様々な問題もありましたが、防護上の必要性のある砂浜に限定して海岸保全施設として指定することができるようにしました。

2) 地方分権の面からの改正

平成7年に制定された地方分権推進法において、機関委任事務を廃止することが定められており、法律の規定に基づいて地方公共団体が行う事務の性格について地方分権推進委員会と議論を行う機会がありました。その際、海岸法では国の役割の規定がほとんどないことから、改正が必要との指摘を受けました。このことが今回の法改正の直接的な契機です。また、法定外の国有海浜地の管理が国有財産法に基づいた機関委任事務となっていたことから、その取扱いの見直しも求められました。

委員会からの指摘を受けて、今回の改正においては、農林・運輸・建設大臣が共同で「海岸保全基本方針」を定め、国としての海岸保全に関する基本的な方針を示すとともに、前述のように法定外の国有海浜地を一般公共海岸区域として法定化することとしました。

また、海岸はほとんどの場合、防護の重要性から知事が海岸保全施設の整備から許認可までの管理を行っていますが、清掃活動や利用者間のトラブル調整などの日常的な管理には市町村が深く関わっているのが実態です。365日の川づくりではありませんが、稀な災害に備える者が日常的な許認可までも行うことは、利用や環境の面で必ずしも

適当ではない場合もあることから、市町村への分権推進も考慮し、市町村が希望すれば海岸保全施設の整備以外の海岸管理を行うことができる制度を創設しました。

さらに、国から地方へ権限を移譲するのは逆に、沖ノ鳥島（図-3）のように、国土保全上極めて重要であり、知事が管理することが著しく困難又は不適當な海岸の管理は、主務大臣が全額国費で直接行うこととしました。



図-3 日本の排他的経済水域

3) 事業の透明性の確保の面からの改正

公共事業に対する様々な批判の一つとして、計画策定時における合意形成のための手続の不備がしばしば指摘されています。長良川河口堰のような問題は、海岸事業では生じていませんが、河川法の改正に習って計画制度の改正を行うこととしました。

これまでは、地域を統括する立場の知事が、海岸管理者に協議して具体的な施設計画を定める「海岸保全施設整備基本計画」を作成することになっていましたが、手続が内部だけに閉じていたことなど問題が多く、実効性のある計画となっていませんでした。このため、河川法と同様に基本的な事項を定める整備基本方針と具体的な施設計画

を定める整備計画とに分けることを当初考えましたが、前述のように大臣が基本方針を定めることとしたことから、三段階の計画になることを避けるため、これらの二つの内容を一つにまとめて「海岸保全基本計画」としました。ただし、施設計画に関する部分の計画の案は海岸管理者が作成することとし、その際には公聴会の開催等関係住民の意見を反映するための措置を講ずるようにするなど、実質的に河川の計画策定手続に準じたものとしています。なお、河川の計画が「整備」の計画であるのに対して、海岸の計画は整備だけではなく広義の管理の計画であり、この点では一歩前進しているといえます。

また、河川では構造令で河川管理施設の技術上の基準を定めていますが、海岸保全施設の技術上の基準は法律に規定されているだけで政令や省令がなく、実態上の基準は通達によってきたことから、基準としての位置づけを明確にするために政令で定めることとしました。

3. 残された課題

海岸法はこれまであまり改正を行わなかったため、今回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となりました。法律の改正には多大な労力と時間を要し、実務者としては、予算制度や法運用の改善などの方がよっぽど楽です。しかしながら、やはり法律を改正しなければ根本的な制度改正ができないことに加え、日頃あまり話題にならない海岸行政が国会をはじめとして各方面で話題となったことが最も大きな収穫でした。これからは小規模であっても機会あるたびに改正していくことが、行政の透明性を高めるとともに、理解を深めてもらう意味でも大切なことだと思います。

ところで、今回の海岸法の改正は大幅な改正でありましたが、この改正で全ての課題が解決したわけではなく、重要な課題であっても調整困難な課題は先送りにせざるを得ませんでした。その中で最も重要な課題は、海岸の範囲、特に海域の取扱いです。

海岸の定義は法律上にはなく、広辞苑などでは「海と陸が相接する地帯」としています。常識的には、海岸線は全て海岸に含まれますが、前述のようにこれま

で海岸法が対象とした海岸線は全体の約4割でした。今回の改正で約8割が対象になりましたが、岸沖方向については改正できませんでした。工学的には海象の作用を受ける範囲を海岸と捉えることが望ましいのですが、海岸保全区域は干潮線と満潮線から原則として50mまでであり、新たに創設された一般公共海岸区域は高潮位（最高満潮位）以上の陸地に限定され、特に指定した場合だけ潮間帯を含むことができることになりました。

海域は各種行政が輻輳する区域でもあり、海岸法という枠組みでは扱いにくい面もあることから、公有水面埋立法の改正も含めて検討を行い、海域管理法のような別途の法律が必要と思われます。

最後に、河川管理者に助けられたという話を一つ。

公共事業に対する批判が多い中で、農林・運輸・建設という公共事業3省の共管法である海岸法の改正に対しては、代案の提出などの反対が予想されました。当初の先生方の反応は、環境という美名に隠れて、法対象区域を拡大し、日本中の海岸をブロックだらけにするのではないかと、という否定的なものでしたが、NPOなどの意見は概ね肯定的であったようで、徐々に理解を示していただき、結果的には全会一致で可決成立しました。この間、先生方からは、河川法の改正以降、各地で河川管理者が積極的に対話を進めようとしていることをNPOなどが高く評価しており、海岸法の改正で同様に対話が進むことを期待するから賛成するのだ、と何度かいわれました。要は実行です。各地でご苦労されている河川管理者のみなさんに感謝申し上げます。