

「中期的展望に立った新しい海岸保全の進め方」について

国土交通省河川局海岸室 企画係長 関 健太郎

1. はじめに

海岸行政を担当している国土交通省、農林水産省の関係省庁は、平成11年に改正された海岸法に基づき、平成12年に策定された海岸保全基本方針を踏まえ、「中期的な展望に立った新しい海岸保全の進め方」について検討するため、学識経験者等からなる「中期的な展望に立った新しい海岸保全の進め方検討会」（座長：成田頼明横浜国立大学名誉教授）においてご議論を頂きました。

中期的な展望に立った新しい海岸保全の進め方に関する枠組みや方向性等について、検討会としての報告書が平成15年2月にとりまとめられましたので、ご紹介します。

2. 報告書の概要

(1) 海岸に関わる現状と課題

我が国は、四方を海に囲まれ、入り組んだ複雑な海岸線を有することから、海岸の延長は極めて長く約35,000キロメートルに及びます。また、国土狭あいで平野部が限られている我が国では、海岸の背後に、人口、資産、社会資本等が集積しています。

我が国の海岸は、地震や台風、冬期風浪等の厳しい自然条件にさらされており、津波、高潮、波浪等による災害や海岸侵食等に対して脆弱性を有しています。このため、海岸の背後に集中している人命や財産を災害から守るとともに国土の保全を図るため海岸整備が進められてきました。

また、海岸は、単なる陸域と海域との境界というだけでなく、それらが相接する特色ある空間であり、多種多様な生物が生息・生育する貴重な場であるとともに、美しい砂浜や荒々しい岩礁等の独特の自然景観を有し、我が国の文化・歴史・風土を形成しています。

一方、海岸は古くから漁業の場や港としての利用がなされるとともに、干拓による農地の開発等も多く行われ、生産や輸送のための空間としての役割を

果たしています。さらに近年では、レジャーやスポーツ、あるいは様々な動植物と触れ合う場としての役割も担ってきています。

このような中で、防災面では海岸保全施設の整備水準は未だ低く、津波、高潮、波浪等により依然として多くの被害が発生しており、加えて、施設の機能低下や老朽化も進んでいます。また、海岸に供給される土砂の減少や海岸部での土砂収支の不均衡等の様々な要因により海岸侵食が進行してきています。さらに、沿岸部の開発等に伴う自然海岸の減少や自然生態系への負荷の増大に加え、海岸の汚損や海浜への車の乗入れ等無秩序な行為や適正でない行為等により、美しく、豊かな海岸環境が損なわれています。

価値観の多様化や少子・高齢化等が進む中で、今後海岸は、災害に対する安全の一層の向上と良好な海岸環境の整備と保全が図られ、さらに、人々の多様な利用が適正に行われる空間となることが求められています。

(2) 海岸保全に関する基本的理念

基本理念

海岸は、国土の狭あいな我が国にあって、その背後に多くの人口・資産が集中している空間であるとともに、海と陸が接し多様な生物が相互に関係しながら生息・生育している貴重な空間です。また、様々な利用の要請がある一方、人為的な諸活動によって影響を受けやすい空間です。さらに、近年の社会情勢及び国民意識の変化に伴い、安全で活力ある地域社会を実現し、環境意識の高まりや心の豊かさへの要求にも対応する海岸づくりが求められています。

これらのことから、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ための基本的な理念としました。

この理念の下、災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の

確保を図り、これらが調和するよう、総合的に海岸の保全を推進するものとします。また、海岸は地域の個性や文化を育んできていること等から、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ものとします。

海岸の保全に関する国と地方の役割

海岸の保全は、国と地方が相互に協力して行うものとします。その際、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公共団体が進めていくものとし、それ以外の日常的な海岸管理については、地方公共団体が主体的かつ適切に進めていくこととします。

地方公共団体においては、地域住民やNPO等の多様な主体と連携し、地域の意向に十分配慮した海岸の保全を進めていくこととします。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公共団体が管理することが著しく困難又は不適当なものについては、国が直接適切に管理することとします。

(3) 海岸の保全に関する政策目標

「災害からの海岸の防護」と「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用」を基本的事項として、海岸の保全を進めるにあたっての政策目標(アウトカム)を下表のように設定しました。政策目標は、その達成により、国民にどのような成果がもたらされるか、国民にどのようなサービスが提供されるのかについて、具体的に明示したものです。

大きな政策目標は2つあります。一つは、「人々は、津波、高潮、波浪、侵食などによる生命・財産・生活に関する被害が軽減される」であり、具体的には、①津波、高潮、波浪に対する防護のために必要な施設により、生命・財産についての所要の安全性が確保、②必要な情報が公開・伝達されており、住民・海岸利用者は、被災を軽減するための適切な行動をとることができる、③侵食に対する防護が行われ、貴重な国土が保全、④大規模な地震にも耐えて機能を保持する施設により、生命・財産について所要の安全性が確保される、ことが必要となります。

二つ目は、「人々は、人の暮らしと自然環境が調和した豊かで美しい海岸環境を享受し、それを後世に伝えることができる」であり、具体的には、①海岸が持つべき豊かで美しい環境が保全・回復され、②海辺に親しめる環境が充実し、住民の日常生活に潤いを感じられ、③レジャー、スポーツ、自然体験等、多様な海岸利用を楽しむ場が充実する、ことが必要となります。

(4) 政策目標の達成に向けた主要な留意事項

今後の海岸保全は、経済・社会情勢の変化に一層的確に対応しつつ、国民本位・成果重視の施策を展開していくために、政策目標の実現に向けて行政・地域が丸となった広範な取組を進めていきます。

広域的・総合的な視点からの取組の推進

一体的に社会経済活動を展開する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

政策目標【アウトカム】	政策目標の実現のための方策	
人々は、津波、高潮、波浪、侵食などによる生命・財産・生活に関する被害が軽減される。	津波、高潮、波浪に対する防護のために必要な施設により、生命・財産についての所要の安全性が確保される。	未整備地区における海岸保全施設の新設整備 機能が不足する海岸保全施設の効果的な整備 水門等の機能の高度化
	必要な情報が公開・伝達されており、住民・海岸利用者は被災を軽減するための適切な行動をとることができる。	ハード・ソフト一体となった総合的な防災機能の強化
	侵食に対する防護が行われ、貴重な国土が保全される。	広域的な観点に立った総合的な侵食対策
	大規模な地震にも耐えて機能を保持する施設により、生命・財産について所要の安全性が確保される。	海岸保全施設の耐震化 ゼロメートル地帯の海岸保全施設の耐震化
人々は、人の暮らしと自然環境が調和した豊かで美しい海岸環境を享受し、それを後世に伝えることができる。	海岸が持つべき豊かで美しい環境が保全・回復される。	砂浜の保全・回復 白砂青松等の海岸の保全対策 動植物が生息生育する環境の保全・回復
	海辺に親しめる環境が充実し、住民の日常生活に潤いを感じられる。	親水性を向上させる安全性を持った海岸保全施設の整備 海岸のバリアフリー対策 地域住民等による環境や利用の向上に資する活動の奨励
	レジャー、スポーツ、自然体験等、多様な海岸利用を楽しむ場が充実する。	海岸・海浜の利用を高める施設の整備

：「所要の安全が確保」されているとは、各地域において、信頼できる実測値や近傍隣地等で気象及び海象の諸条件が類似した箇所の実測値または気象資料等に基づく推算値等により、適切に想定、推算した計画外力に対する安全が確保されていることをいう。

：政策目標の実現に国が主体的な役割を果たすもの、
：政策目標の実現に、国と地方が一体となって取り組むもの、
：政策目標の実現に、地方が主体的な役割を果たすものを表している。

目標に関する具体的な数値については、関係機関と調整後、設定されることとなります。

背後地の人口、資産、社会資本等の集積状況や土地利用の状況、海岸の利用や環境、海上交通、漁業活動を勘案し、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します。

①ハード・ソフト一体となった総合的な防災体制の確立

これまでの海岸保全は施設の整備による防護水準の向上に重点が置かれ、その結果全国の海岸における安全水準は着実に向上してきました。しかし、地域によっては、想定される大規模な津波・高潮に対して海岸保全施設が未だ十分な安全水準を提供し得ない場合があるほか、想定以上の津波・高潮が来襲し、施設が機能しない場合もある等、津波・高潮の災害に対して海岸保全施設のみで対処することには限界があります。

今後の海岸における防災においては、的確な被災の想定を行い、海岸保全施設によって防護するハード面での対策と、迅速な避難等災害時の対応方法に関する情報伝達や防災体制の強化等によるソフト面での対策とが一体となった総合的な対策を推進します。

具体的には、機能低下が顕著な海岸保全施設の大規模な改修や耐震強化を実施するとともに、海岸保全施設に関する基礎的情報の蓄積・開示、津波・高潮ハザードマップの作成支援、防災情報提供体制の整備、地域住民やNPO等と連携した地域住民の防災意識の向上及び防災知識の普及のための活動支援等を強化し、関係地方公共団体と協力して、ハード・ソフト一体となった総合的な防災体制の確立を図ります。

②総合的な土砂管理対策と連携した取組の推進等

海岸侵食は、海岸に供給される土砂の減少や海岸部での土砂収支のバランスが崩れることによって発生することから、抜本的に対応していくため、関係する機関と連携して、海岸地形のモニタリングを行うとともに、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やサンドバイパスによる土砂の融通等を含む取組や、海岸部への適切な土砂の供給が図られるよう総合的な土砂管理対策と連携した取組を進めます。

③海岸及びその周辺で行われる様々な施策との連携

海岸は、海と陸が接する独特な空間であることから、様々な利用の可能性を秘めています。海岸の有する特性をさら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、自然との共生の促進及び観光振興への寄与等のため、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します。

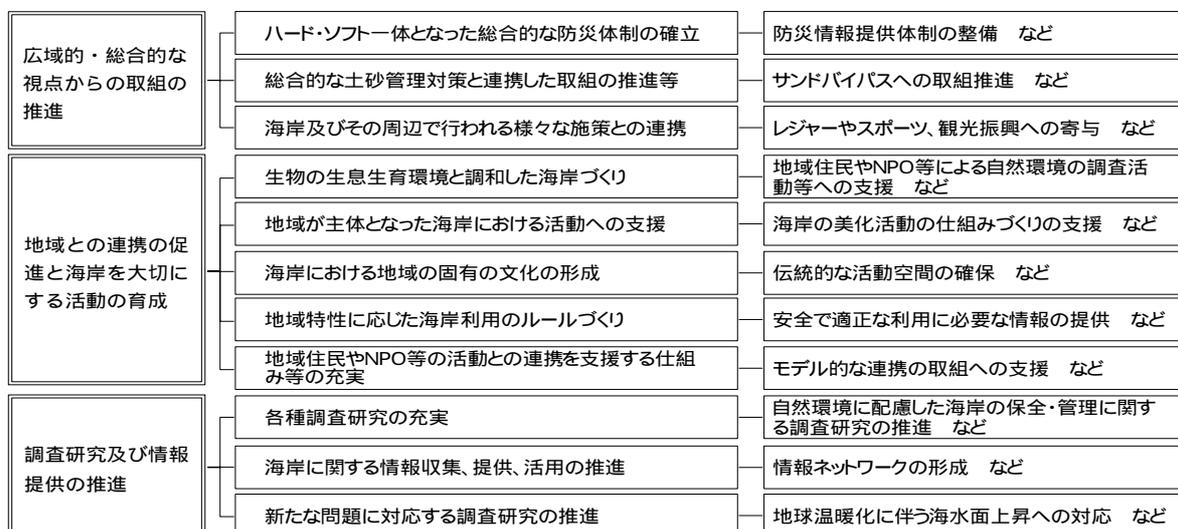
地域との連携の促進と海岸を大切にしている活動の育成

海岸の保全を適切かつ効果的に進めていくためには、海岸の特性や地域の意向に十分配慮するとともに、地域の人々との連携を図り、地域の実態に即した海岸づくりを進める必要があります。

①生物の生息生育環境と調和した海岸づくり

生物の生息生育環境と調和した海岸づくりは、従来に比べてより高度で未確立な技術の範囲に入ります。このため、個々の事業毎に、計画や設計段階で、十分な検討を行い、海岸環境の保全と整備を進めます。

また、近年、地域住民やNPO等による自然環境の保全やよりよいまちづくり等を目指した調査活動等が盛んになり、社会での認知も高まってきており、



海岸管理等、人材やネットワークを必要とする対策等において、これらの人々の積極的な参画が図られるよう、支援していくことが必要です。

②地域が主体となった海岸における活動への支援

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NPO等の協力を得た先導的な取組が種々行われており、一層これを推進するほか、参加しやすい仕組みづくりを支援します。地域住民との連携を緊密にしていくため、海岸を身近な環境空間として認識し、大切にすることを意識の普及を図るとともに、環境教育及び地域住民やNPO等の活動が推進されるよう配慮します。

③海岸における地域の固有の文化の形成

海岸は、漁業活動や地域の伝統行事の場となっている等、海岸の有する自然や風土が地域の個性や文化を育んでいます。また、観光資源や健康増進の場となる等、まちづくりや地域づくりにおいても重要な空間です。この海岸の機能が施設と調和して、海岸の整備が地域の個性や文化の形成に資するものであることを基本に据える必要があります。

海岸における地域の固有の文化は、地域住民やNPO等の活動により、伝承されるものであることから、必要に応じ、その活動の基盤づくりの支援に努めます。また、伝統的な活動空間の確保等、従来の施設整備に不足していた地域環境の重要な要素となるための施設整備のあり方も検討していきます。

④地域特性に応じた海岸利用のルールづくり

海岸の適正な利用を促進していくためには、安全な利用に配慮した海岸保全施設の整備に努めるとともに、地域住民やNPO等の活動との連携の下、地域特性に応じた海岸利用のルールづくりや安全で適正な利用に必要な情報の提供等支援していくことが重要です。

⑤地域住民やNPO等の活動との連携を支援する仕組み等の充実

計画段階からの地域住民の参画等、行政と地域住民やNPO等の活動とが連携した海岸保全は、全国の種々の海岸で試みられており、今後、全国のモデルとなるような連携の試みを支援しながら、連携内容、連携を支える仕組み等を充実させていきます。

調査研究及び情報提供の推進

①各種調査研究の充実

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に関する収集・整理を行いつつ、防災情報の提供や災害時の対応方法の周知等効果的な防災対策に関する調査研究、広域的な海岸の侵食に関する調査研究、自然海岸の減少や自然生態系への負荷の増大に対処するための自然環境に配慮した保全・管理に関する調査研究、新工法や事業評価手法等種々の課題に関する研究開発等を推進していきます。

②海岸に関する情報収集、提供、活用の推進

海岸に関する情報については、海岸管理者等が国土保全を目的に海岸保全施設を効率的に整備していくために必要であるほか、防護の観点から、国民の生命・財産の安全に直接影響するものであることから、行政の基本的責務として、国民に海岸保全施設の安全水準（性能）を開示していきます。併せて、災害時の適切な避難が可能となるよう、津波、高潮による浸水想定区域等を記載したハザードマップ等を地方公共団体が作成する際に必要となる基礎情報の提供とそのため技術力の向上を進めます。

海岸に関する各種情報については、地域住民やNPO等の活動から得られたものも含め、広聴等により的確に収集・整理し、公開・活用するための仕組みづくりの検討や双方向のネットワークの構築支援を進めます。

③新たな問題に対応する調査研究の推進

現在、地球温暖化に伴う気象・海象の変化や長期的な海水面の上昇が懸念されており、海岸にとっても海岸侵食の進行やゼロメートル地帯の増加、高潮被害等の影響が生ずる恐れがあることから、潮位、波浪等について監視を行うとともに、それらの変化に対応すべく所要の検討を進めます。

3. 報告書の入手方法

報告書は、以下のホームページから入手することができます。

<http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai/kondankai/index.html>

4. 報告書の取り扱い

本報告書にとりまとめられた海岸保全の進め方に関する枠組みや方向性は、現在作成中であり、社会資本整備重点計画に反映していく予定としています。