

# 序章 海岸保全基本計画の策定について

## 第1節 計画の背景

### (1) 海岸法の改正(平成11年)

我が国において海岸法は、従来、津波や台風、波浪、侵食等の災害に対して、人命や財産を災害から守るとともに、国土の保全を図ることを第一の目的としていた。しかし、近年、余暇需要の増加、砂浜の侵食やゴミ問題の深刻化、海域の汚損など海岸を取り巻く変化が顕著となってきており、このような変化に対応した新たな海岸のあり方として、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とが図られ、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る。

このような背景から、平成11年に海岸法が改正され、旧海岸法の目的であった「海岸の防護」とともに、新たに「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」という2つの目的が加わり、これらの3つの目的が調和するよう総合的に海岸の保全を推進することとなった。

改正海岸法(平成11年)では、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、国が「海岸保全基本方針」(平成12年5月公表)を定め、この基本方針に基づいて、都道府県知事が管内の海岸について、「海岸保全基本計画」を定めることになった。

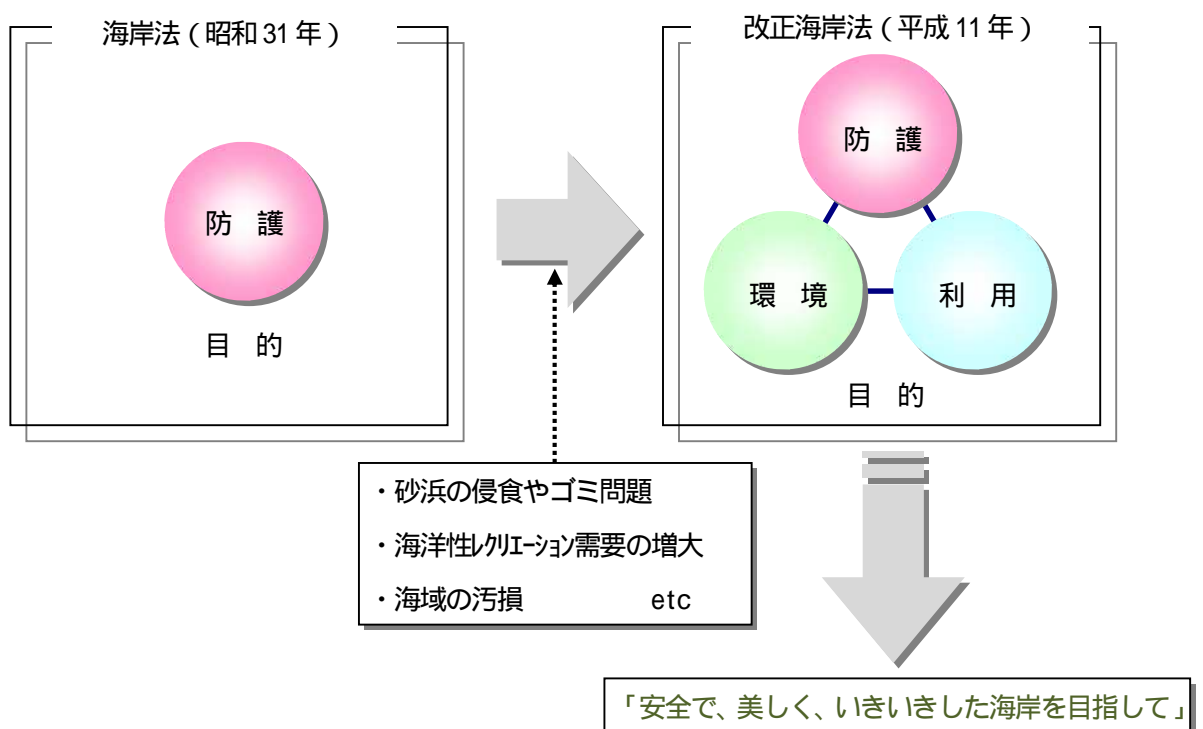


図 - 0.1.1 海岸法の改正(平成11年)

<平成11年 海岸法改正のポイント>

### **1.法目的の改正**

旧海岸法の目的である「海岸の防護」に、「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」が加わり、それらが調和した総合的な海岸の管理を行うこととした。

### **2.一般公共海岸区域の創設**

自然公物として公衆の自由使用に供される海岸を「公共海岸」とし、また、公共海岸のうち海岸保全区域以外の区域（従来の法定外公共物）を「一般公共海岸区域」として、それぞれ法律上位置付けた。

### **3.地域の意見を反映した海岸整備の計画制度の創設**

海岸の保全に関する基本的な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、国が定めた海岸保全基本方針に基づいて都道府県知事が管内の海岸について、海岸保全基本計画を策定することとした。

### **4.海岸管理における市町村参画の推進**

日常的な海岸管理への市町村の参画を促進するため、市町村長がその発意により、都道府県知事と協議して、海岸保全区域及び一般公共海岸区域における一部の管理を行うことを可能とした。

### **5.海岸の適正な保全のための措置の創設**

指定区域等において、みだりに行う一定の行為を禁止できる制度とともに、簡易代執行制度や海岸の維持に関する原因者負担制度が創設された。

## (2) 東日本大震災の発生

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災による未曾有の災害を受け、「災害には上限がない」との認識のもと、住民等の生命を守ることを最優先とし、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ、総動員させる「多重防御」の発想により津波防災地域づくりを推進することが求められている。

このような中、政府の中央防災会議において、津波対策を講じるために「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」(レベル 2 津波)と、「最大クラスの津波に比べて発生頻度は高く、津波高は低いものの、大きな被害をもたらす津波」(レベル 1 津波)の 2 つの想定すべき津波レベルと、その対策の基本的な考え方が示されたところである。

このうち、数十年から百数十年に 1 度程度の頻度で発生する「レベル 1 津波」は、海岸保全施設等で防御することを基本とする考え方に基づき、日向灘沿岸におけるレベル 1 津波対策が必要な海岸について、「海岸保全基本計画」に位置づけることとした。

また、東日本大震災においては、津波が海岸堤防を越流することにより多くの施設が被災し、また、背後地に甚大な被害が発生した。これを踏まえ国は、レベル 1 津波を超えた場合でも、施設が破壊・倒壊するまでの時間を少しでも長くするなど、施設の効果粘り強く発揮できる構造、及びレベル 1 津波を生じさせる地震に対する海岸堤防等の耐震対策について、基本的な考え方を示した。

さらに、平成 26 年 6 月には、東日本大震災の教訓を踏まえ、今後発生が想定される南海トラフ地震等に伴う大規模な津波や、高潮に対する防災・減災対策を推進するとともに、海岸の適切な維持管理を推進するため、海岸法の一部が改正された。

<平成 26 年 海岸法一部改正のポイント>

#### **1. 海岸管理における防災・減災対策の推進**

堤防と一体的に設置される減災機能を有する樹林（「緑の防潮堤」）など粘り強い構造の海岸堤防等を海岸保全施設に位置づけることとした。

#### **2. 水門・陸閘等の安全かつ確実な操作体制の確立**

海岸保全施設のうち、水門・陸閘等については、災害発生時に現場操作員の安全を確保しつつ適切に操作するための操作方法、訓練等に関する操作規則等の策定を海岸管理者に義務づけることとした。

#### **3. 海岸保全施設の適切な維持管理**

海岸保全施設の維持・修繕に関する海岸管理者の責務を明確化し、予防保全の観点から維持・修繕に関する技術的基準を主務省令で定めることとした。

#### **4. 海岸保全区域内において座礁等した船舶の撤去等**

海岸管理者は、海岸保全区域内で座礁等した船舶が海岸保全施設を損傷し、海岸の保全に支障をおよぼすおそれがある場合等に、船舶所有者に対し、当該船舶の撤去等を命令することができることとした。（所有者が命令に従わない場合、行政代執行が可能）

#### **5. 地域の実情に応じた海岸の維持管理の充実**

海岸管理者は、海岸保全施設又は公共海岸の維持等を適正かつ確実に行うことができる法人・団体を海岸協力団体として指定することができることとした。

### (3) 海岸保全基本方針の概要

海岸保全基本方針は、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など新たな海岸管理に関する理念を共有し、全国的に顕在化している海岸侵食への対処など全国的な観点からの海岸管理の基本原則を提示するものである。

## 海岸の保全に関する基本的理念



## 「美しく、安全で、いきいきした海岸」の 次世代への継承

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。

海岸は地域の個性や文化を育んできていること等から、地域の特性を活かした地域とともに歩む海岸づくりを目指す。

## 海岸の保全に関する基本的な事項

### ～総合的な海岸保全の推進～

地域の自然的・社会的条件及び海岸環境や利用の状況等を調査・把握し、それらを十分勘案した災害に対する適切な防護水準の確保

海岸環境の整備・保全及び海岸の適正な利用を図るため、施設の整備に加えてソフト面の対策を総合的に実施

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の保全

### (1) 海岸の防護に関する基本的な事項～地域を守る安全な海岸の整備～

< 津波・高潮からの防護 >

< 侵食の被害 >



施設整備に加え、情報伝達等ソフト面の整備

土砂収支を踏まえた広域的な視野に立った対応

## (2) 海岸環境の整備及び保全に関する基本的な事項 ~ 自然と共生する海岸の保全と整備 ~

< 優れた景観の保全 >	一定の行為（車の乗り入れ等）の規制
< 学術上の貴重な自然の保全 >	突発的な環境（油流出事故等）の影響への適切な対応
< 生物の生息等の優れた自然の保全 >	海岸保全施設等整備における海岸環境の保全に十分配慮
< 良好な海岸環境の創出 >	良好な海岸環境の創出を図る砂浜・植栽の整備
< 人と海とのふれあいの確保 >	人と海とのふれあいを確保する遊歩道等整備

## (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 ~ 多様なニーズに対応した海岸の実現 ~

< 海岸の利用増進 >	海岸の利用の増進に資する施設の整備
< " >	施設の汚損、放置船等への適切な対処
< " >	自然環境の保全に留意した海辺へのアクセスの確保
< 公衆の適正な海岸利用 >	マナーの向上にむけた啓発活動の推進

## (4) 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項 ~ 防護・環境・利用の調和した施設整備 ~

< 安全な海岸の整備 >	線的防護方式から面的防護方式への転換、広域的漂砂の動きを考慮した土砂の適切な管理、耐震性の強化、維持補修による耐久性の向上、老朽化施設の順次更新
< 自然豊かな海岸の整備 >	砂浜の保全と回復を主体とした整備のより一層の推進
< 親しまれる海岸の整備 >	海辺へのアクセスが分断しないよう施設構造への配慮

## (5) 海岸の保全に関するその他の重要事項 ~ 行政・地域が一丸となった広範な取り組みの推進 ~

< 広域的・総合的な視点からの取り組みの推進 >	関係する行政機関とのより緊密な連携
< 地域との連携の促進と海岸愛護の啓発 >	地域住民の防災意識の向上、防災知識の普及
< 調査・研究の推進 >	広域的な海岸侵食の調査研究、生態系等に配慮した整備・新技術に関する研究開発の推進

#### (4) 海岸保全基本計画の作成に関する基本的な事項

基本方針で定められた、「海岸保全基本計画」において定める事項及び「海岸保全基本計画」を作成するにあたって留意すべき重要事項とは、次のとおりである。

#### 三 海岸保全基本計画の作成に関する基本的な事項（海岸保全基本方針より抜粋）

都道府県においては、本海岸保全基本方針に基づき、地域の意見等を反映して二で定めた沿岸ごとに整合のと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ものとする。

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。

#### (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

海岸の保全を図っていくに当たっての基本的な事項として定めるものは、次の事項とする。

##### イ 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、沿岸の長期的な在り方を定める。

##### ロ 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。

##### ハ 海岸環境の整備及び保全に関する事項

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。

##### ニ 海岸における公衆の適正な利用に関する事項

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。

##### 2) 海岸保全施設の整備に関する基本的な事項

沿岸の地域ごとの海岸において海岸保全施設を整備していくに当たっての基本的な事項として定めるものは次の事項とする。

##### イ 海岸保全施設の新設又は改良に関する次に掲げる事項

##### (1) 海岸保全施設を新設又は改良しようとする区域

一連の海岸保全施設を新設又は改良しようとする区域を原則として定める。

##### (2) 海岸保全施設の種類、規模及び配置等

(1)の区域ごとに海岸保全施設の種類、規模及び配置等について定める。

##### (3) 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。

ロ 海岸保全施設の維持又は修繕に関する次に掲げる事項

(1) 海岸保全施設の存する区域

維持又は修繕の対象となる海岸保全施設の現存する区域を定める。

(2) 海岸保全施設の種類、規模及び配置

(1)の区域ごとに海岸保全施設の規模及び配置等について定める。

(3) 海岸保全施設の維持又は修繕の方法

計画の対象となる区域の特性、海岸保全施設の種類等に応じて、維持又は修繕の基本的な方針を定める。

(2) 留意すべき重要事項

海岸保全基本計画を作成するに当たって留意すべき重要事項は、次のとおりである。

1) 関連計画との整合性の確保

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。

2) 関係行政機関との連携調整

海岸に係る行政機関と十分な連携と緊密な調整を図る。

3) 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開催される公聴会等だけでなく、計画が実効的かつ効率的に執行できるよう、実施段階においても適宜地域住民の参画を得る。また、計画の策定段階から、計画の実現によりもたらされる防護、環境及び利用に関する状況について必要に応じ示す等、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。

4) 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。



## 第2節 海岸保全基本計画策定の流れ及び対象範囲

### (1) 計画策定の流れ

基本計画策定にあたっては、学識経験者や関係市町村長、関係海岸管理者の意見を聞くことや、基本計画のうち、海岸保全施設の整備に関する事項の案を作成する場合において、必要があると認めるときは、公聴会の開催等により関係住民の方々の意向を反映させるための措置を講じなければならないとされている。

本県では、平成13年に地域住民へのアンケート調査の実施や本県ホームページによる意見募集を行ったほか、関係市町への個別のヒヤリングを実施するとともに、学識経験者や関係諸団体等の意見を聴くため、平成14年6月に日向灘沿岸海岸保全基本計画検討委員会を設置した。

さらに、関係住民の意見を聴くため、日向灘沿岸を6つの区域に分けて平成14年11月下旬から12月上旬にかけてそれぞれの区域ごとに公聴会を開催し、平成15年3月に基本計画を策定した。

また、平成26年度の基本計画変更時には、平成26年9月～平成27年3月にかけて、宮崎県海岸保全基本計画学識者懇談会を計3回開催し、学識経験者から意見を聴くとともに、パブリックコメント手続きによる地域住民の意見募集や、沿岸市町との意見交換会を実施した。

(2) 計画策定の流れ図

基本的な策定の流れを整理すると、以下のとおりである。

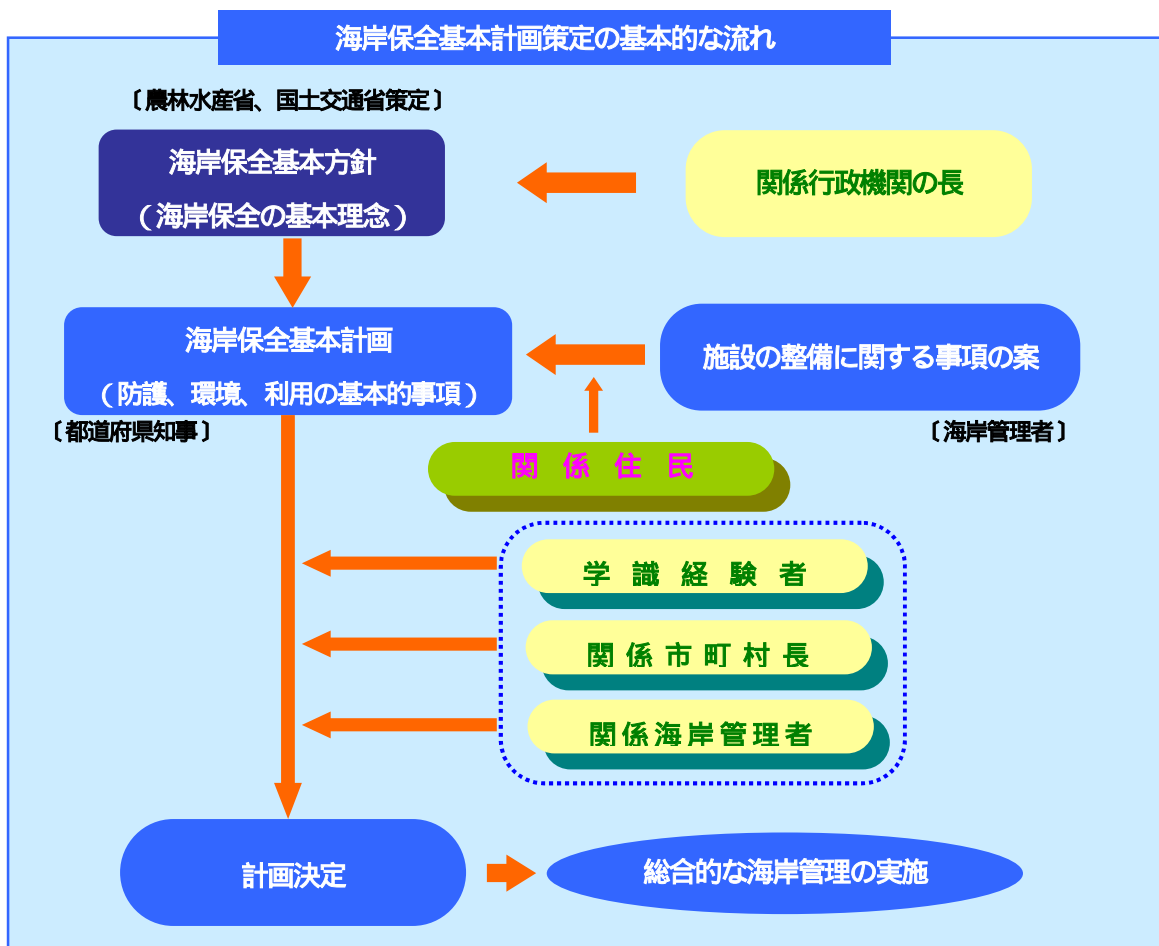


図 - 0.2.1 海岸保全基本計画策定の基本的な流れ

### (3) 本計画の対象範囲

日向灘沿岸海岸保全基本計画の対象となる範囲は、本県の海岸（約400km）で、日向灘沿岸とされている。日向灘沿岸は、地形上の特徴などから大きく3つに区分される。

北から、まず、大分県境から日向市耳川までのリアス式海岸を中心とした“県北部沿岸”、次に、同市耳川から宮崎市青島までの砂浜を中心とした“県中部沿岸”、最後に、同市青島から鹿児島県境までのリアス式海岸を中心とした“県南部沿岸”である。（なお、以下、それぞれを「県北部」、「県中部」、「県南部」と呼ぶ。）

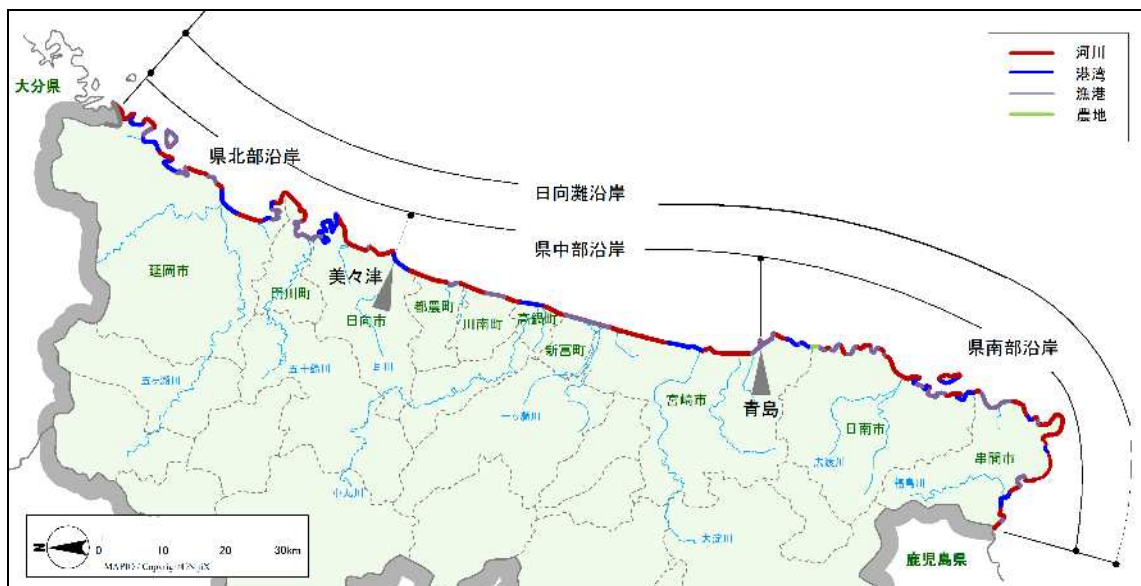


図 - 0.2.2 本計画の対象範囲と海岸区分

海岸法の対象区域は、水際線を挟む限定された地域であり、表 - 0.2.1 に示すように、「海岸保全区域」と「一般公共海岸区域」である。このうち、海岸保全施設の整備に関する対象区域は、「海岸保全区域」として指定された海岸であり、海岸管理に関する対象区域は、「海岸保全区域」と「一般公共海岸区域」である。

ここでいう、「海岸保全施設」とは、指定された海岸保全区域内にある堤防、突堤、護岸、胸壁、離岸堤、潜堤、砂浜、その他の海水の侵入または海水による侵食を防止するための施設である。

また、「海岸管理」とは、海岸保全区域においては、海岸保全施設の維持管理、占用の許可、行為の許可等であり、一般公共海岸区域においては、占用の許可、行為の許可等となる。

表 - 0.2.1 海岸法の対象区域

対象区域	海岸保全区域	海水または地盤の変動による被害から海岸を防護するため海岸保全施設の設置、その他の管理を行う必要があると認めるときに都道府県知事が指定する防護すべき海岸に係る一定の区域
	一般公共海岸区域	公共海岸のうち海岸保全区域以外の区域 公共海岸 国または地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸の土地（他の法令により施設の管理を行うものがその権限に基づき管理する土地として主務省令で定めるものを除き、地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸の土地にあっては、都道府県知事が主務省令で定めるところにより指定し、公示した土地に限る。）及びこれと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し、公示した低潮線までの水面
対象区域外	その他の海岸	海岸保全区域及び一般公共海岸区域に該当しない海岸 例）港湾法や漁港法、森林法など海岸法以外の法令の適用を受ける土地のうち、海岸保全区域及び一般公共海岸区域に該当しないもの並びに河川法の規定に基づく河川区域、砂防法の規定に基づく砂防指定地及び海岸保全区域の指定を受けていない民有地等

表 - 0.2.2 海岸法の対象となる行為

区域	海岸保全区域	一般公共海岸区域	その他
対象となる行為			
海岸保全施設の整備		対象外	対象外
海岸の管理			対象外

注)一般公共海岸区域やその他の海岸であっても、防護上の必要性があれば海岸保全区域指定等を行い、施設の整備を行うことが可能であり、本計画の対象範囲に含める。

以上から、本計画に基づき、海岸管理者が具体的な施策を実施できる区域は、海岸保全区域と一般公共海岸区域に限定される。しかしながら、海岸の環境は、沿岸全体の海域、後背地、流入河川流域など広範囲なエリアの環境と密接な関係があるため、海岸の保全に関する基本的事項（第1章）においては、検討対象を海岸保全区域・一般公共海岸区域に限定せず、影響すると考えられる範囲までに拡大して現況把握を行い、これを踏まえて施策を策定するものとする。

なお、これら施策のうち、海岸管理者が直接対応できないものについては、他の事業者との調整及び地域住民との連携を図りながら、実現に向けた努力を進めることとする。