

第1回 津波防災地域づくりと砂浜保全のあり方に関する懇談会

日時： 平成29年9月6日（水）
13:00～15:10

場所： 中央合同庁舎第7号館西館
11階 1114会議室

議事要旨

1 本懇談会の設立趣旨、規約

(1) 座長 挨拶

- ・ 海岸法制定60年を経る中で、災害や社会情勢の変化等を受けて、防護に加えて、環境・利用・減災・維持管理と改定されてきた。今までは災害対応に追われとにかく突っ走ってきたが、一度レビューするタイミングに来ている。この会議はシフトを入れ替える機会と考えている。
- ・ 津波や高潮・高波は突発、砂浜は日常、両者の折り合いをつける成果を導き出したい。

2 津波防災地域づくり（資料3-1）について

- ・ （海岸）4省庁の施策にどのように反映されるのか？
→ オール日本の海岸としてどうあるべきかを幅広く議論頂き、次の展開において、4省庁の施策に落とし込む必要がある場合は、そのための場は別途設ける。
- ・ 徳島県では浸水想定区域を全県でとらえている一方で、和歌山県では区分を設定するなど、異なる制度運用しているように見えるが、このことについて国はどのように考えているのか。
→ 区域の設定にあたって、県の方針で全県を一括して設定する場合と合意形成ができた市町村毎設定する場合で要するスピードが異なるだけで、内容が異なるわけではない。
→ 和歌山県のゾーニングは、津波法に基づくものではない。なので、2つの異なる軸があるをご理解いただきたい。
- ・ 津波防災地域づくりは多重防御で総力戦ということだが、あらゆる施策を使った津波対策は、誰がどのように作るのか。その事例はあるのか。
→ 基本的には推進計画にあらゆる対策を盛り込むことになるが、推進計画と津波災害警戒区域の両方が策定されている地域はまだ無く、推進計画を既に策定している自治体は、警戒区域等が指定されれば、推進計画を見直していくことになると考えている。
- ・ 推進計画の作成にあたって、市町村のマンパワー不足といった説明があった。津波が来てからまだ6年であり、津波防災地域づくりは長期の取組が必要である。そのためには津波を知らない次の世代にも伝わっていく仕組みを作ってもらいたい。

- ・ リスクがあると予算がつきにくい。国のサポートが必要。推進計画を作成した場合、他事業に比べてより手厚いサポートがあるのか。制度があるとリスクで歪んでいる部分を是正できる余地が出てくる。
→現時点ではない。補助率をあげるよりは、補助対象を増やして柔軟に対応していくことはありえる。多様なニーズに対応する柔軟な運用ができるとよいと考えている。
- ・ ガバナンスの問題。省庁の微妙な調整やバランスがあり、誰が総合化できるのか、費用負担、実行者は誰なのかが、わかりづらい。例えば、津波に対する安全管理は誰がしていくのか？計画は作っても、履行はそれぞれ別である。津波はそこが難しいとことだということが分かっている。
- ・ 推進計画は、縦割を超えた整理、住民も一体となるという意味があるが、住民の目にも見えるような直接的なメリットはほとんどない。予算制度により、予算が手当てされるので計画を作成するという本末転倒に落ち込むこともある。地域が持続的に頑張る力をもたせるため、地域が元気になることを後押しできる仕組みがあると良い。
- ・ H23にJICEがまとめたフランスの事業評価制度が参考になる。総括的な計画を作成すると補助率が上がるということのようなので、海外の事例も参考にすべき。
- ・ 海洋基本法も同様であるが、日本には、包括的なものを動かしていくにあたっての支援制度がない。
- ・ リスクはどう考えるのか意見を聴きたい。津波も砂浜保全も、施策が総リスクを下げる方向になるという整理ができると良い。そうなることにより、トライアージが可能となる。
- ・ 減災アセス小委員会では、リスクはあがったとしても便益も大きくなる場合もあり、結果的に積分して純便益をあげられていけばよいという視点で議論しているところ。
- ・ 今の枠組みはマクロで見るとよいが、ミクロレベルで地域に根ざしてみると、堅い。津波浸水想定が外生的に、情報（資料 p.10 の想定 of 例示イメージ）で与えられるだけで、わかりづらい。想定やリスクを与えられるだけでは住民はリスクを理解できず、前向きにならない。住民自らそれを翻訳する作業を通じて、0 or 1ではない、整理、解決が可能となるものと実感している。
- ・ 海岸保全区域の設定が0か1かになっていることも同様である。

3 砂浜の保全について

- ・ モニタリングをフィードバックするタイムスパンはどれくらいを想定しているのか？
→長期のタイムスパンを要するのは砂浜保全の宿命とも言える。特に制約は無く、どれくらいのスパンにすべきか、から議論をして頂きたい。
- ・ 費用便益算定できるものと、できないものの区別の根拠は何か。
→海岸事業の費用便益分析指針がある。例えば、環境についてはCVMでできるとしている。

- ・ 砂浜の管理基準について、汀線と断面で管理するとしているが、これらは人工的にコントロールするのは困難。一方で、移動限界水深（おおよそ 10m）までの砂の総量のデータはある。そこで、陸側の多重防護の概念と同様に、海岸の保全を沖の移動限界水深まで拡張して管理していくという発想にして、移動限界水深よりも陸側の砂の総量を管理することを考えてはどうか。
- ・ 海岸保全区域は一義的に 50m 幅などと決めてしまっているが、本来は自然地形やダイナミズムを踏まえた指定がなされるべきだと思う。そのような事例を示してもらえるといい。
- ・ 地先単位での議論の場合には、海岸堤防の位置をどうしても維持しようとする、懐の狭い対策しかとれなくなってしまう。津波検討でのセットバックのように、汀線や堤防の位置の見直しを許容することもあり得るのではないか。
- ・ 現実的には、海岸の後ろには保安林が控えている。簡単に保安林を削れというわけにはいかない。津波の多重防御の事例のように、関係者双方にメリットがある方向を検討できると良い。
- ・ 兼用工作物の採用やバッファゾーンの設定など、海岸背後地との調整は、合意形成や地域特性などで、うまくいったり、いかなかったりとまちまちである。どういう場合に有効であるのか成功事例を行政側のナレッジとして共有すべきでないか。
- ・ 砂浜が、どういう性質を持っているから高いベネフィットが出たのかを分析できると、説得力のある評価となる。また、効果のダブルカウントに注意する必要がある。
- ・ 海岸法はそもそも災害復旧のための法律としてスタートしてきた。法改正で環境・利用・維持管理が加わったが、結局は防御でないと、財務が予算をつけてくれないのではないか。どうすれば財源を確保できるのか。
→ 災害が生じてから事後対応するより、予防保全的に対応することによりトータルコストが安いということが言えれば、説得力が出る。
- ・ 砂浜に関する維持管理の見直し、修繕サイクルはあるのか。施設ごとに管理台帳を作成すれば、長期的にコスト縮減を図れるのではないか。
→ コンクリートや鋼構造物については、長寿命化計画の中でコスト曲線（ライフサイクルコスト）を明確にしたいが、まだ始まったばかり。砂浜は、他の公共構造物とは異なることを踏まえての議論が必要。
- ・ 海岸保全施設の長寿命化のための砂浜保全という狭い話ではなく、砂浜自体の維持管理、維持修繕の議論が必要。結果として、見える化、モニタリングにつながるかもしれない。20 年前に議論した理念の実現性についてチェックした方がいい。
- ・ 具体事例を示して議論すると良い。波の少ない瀬戸内海の東播海岸では養浜は砂が逃げていない。外海でも砂が逃げないところもある。
- ・ 空間の管理の課題を洗い出すと良い。例えば、養浜。現場レベルでは、砂は動いてしまうので、固い構造物を選んでしまう。砂が動いたとしても、どの範囲にとどまっていれば、ブロックにとっての「動いていない」と同様の扱いとできるか

を国が明確にして示していかないといけない。海岸がどのような場なのか管理者に知ってもらうことが必要。

- ・ 4 省庁の微妙な調整やバランスがあり、誰が総合化できるのか、費用負担、実行者は誰なのかが、わかりづらい。例えば、安全管理は誰がしていくのか？計画は作っても、履行はそれぞれ別である。砂浜も複雑な状況下で何が問題なのか、一つ一つ解きほぐす必要がある。
- ・ 日本の法体系を十分認識したうえで、でもやっぱりこうしないと、という議論が必要。
- ・ 縦割であっても、共通の目的が見える化によって認識されていれば、役割分担も可能となり議論が可能となる。
- ・ それは理想的な話であり、実際に行政レベルでどういう事が課題となっているのかしてもらうと議論が可能となるのではないか。
- ・ 津波対策と砂浜保全のどちらについても、後背地の取組、営みを包括的に考えるという視点で本日は画期的な議論をおこなっていると感じる。海岸の効果について、こんなに数値化できていないものがあるとは思っていなかった。気仙沼の復興を例にとると、砂浜に対して地域にどれくらい思いがあるのか、砂浜があることで地域が元気づけられるという視点が重要。
- ・ 砂浜を何割残せるのか。維持するために必要な砂の量は幾らか。砂は継続的に流出していると仮定して、国のスタミナとして何割残せるのか。100%残せるということはないか。
 - 個別海岸では言えるが、全国では言えていない。
 - 今は砂浜の減少が悪い状況ながらも下げ止ったというところであり、全国一律で砂浜を保全・回復するのは難しい。鳥取県のように県単位や、天竜川のように県をまたがって総合土砂管理に取り組んでいる地域もある。スケールの取り方によって、整理が可能となる部分がある。
- ・ ある種のトライアージ（優先順位付け）が必要。海岸だけを見て、技術的にトライアージしてもダメで、地域の思いも踏まえてトライアージするロジックが必要。
- ・ 砂浜の保全を絞り込む（トライアージやインセンティブを与える）ことと、海岸管理との関係はどうか。
 - 保全対象を重点化すると宣言した場合には、それ以外をモニタリングできないとはいえないので、例えば、モニタリングと評価は国が一律に行うことなどが必要でないか。
- ・ 環境に関するデータを収集して欲しい。生態系サービスなど評価に入れてもらえなかった。他省で扱っているのに、海岸で扱えていないものも検討したい。
- ・ 空間を総合化して管理するとしているが、実態が伴っていない。地域経済の活性化を見える化と併せてやっていくべき。津波にも砂浜にも通ずる。

4 検討スケジュール

- ・ 次回は、11/2 砂浜の保全に関する検討、次々回は12/11 津波防災地域づくりに関する検討とテーマを分けて議論いただきたい。 (以上)