

沿岸域総合管理研究会

提言

～ 未来の子供達へ美しく安全で生き生きした沿岸域を引き継ぐために～

平成15年3月

委員名簿

座長	来生 新	横浜国立大学国際社会科学研究科教授
委員	生田 長人	東北大学大学院法学研究科教授
	磯部 雅彦	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
	大塚 直	早稲田大学法学部教授
	黒田 勝彦	神戸大学工学部教授
	清野 聡子	東京大学大学院総合文化研究科助手
	藤吉 洋一郎	NHK 解説委員・大妻女子大学教授
	風呂田 利夫	東邦大学理学部教授
	松本 宏之	海上保安大学校教授
	横内 憲久	日本大学理工学部海洋建築工学科教授

(敬称略)

目 次

はじめに

1. 沿岸域に対する基本認識
 - (1) 自然環境の中での沿岸域
 - (2) 人と沿岸域との関わり
 - (3) 本提言作成の趣旨
2. 沿岸域管理に関するこれまでの取組
3. 沿岸域管理における問題点
 - (1) 利用と環境の問題
 - (2) 利用における問題
 - (3) 防災対策と環境の問題
 - (4) 防災対策と利用の問題
 - (5) 防災対策における問題
4. 沿岸域に関する取組における課題と必要な対応
5. 沿岸域の総合的な管理の基本的方向
6. 個別問題の解決のための施策
 - (1) 利用と環境の問題
 - (2) 利用における問題
 - (3) 防災対策と環境の問題
 - (4) 防災対策と利用の問題
 - (5) 防災対策における問題
 - (6) 環境・利用・防災の各側面に関する問題
7. 沿岸域の総合的な管理に向けて
 - (1) 沿岸域の総合的な管理のための計画の策定
 - (2) 施策の推進体制

おわりに

はじめに

沿岸域は、水圏、地圏及び気圏の交わる空間であり、自然の営みにより、優れた景観や多様で豊かな生態系が形成されるなど環境上貴重な資源である一方、産業、物流、生活、レジャー等さまざまな利用の場として人々の暮らしを支えてきた。

このように利用が輻輳し、また、自然災害を受けやすい沿岸域において、安全で多様な機能をもつ質の高い空間の形成や、美しく健全な沿岸域の保全・再生・創造を推進するためには、「21世紀の国土のグランドデザイン」(平成10年3月閣議決定)などでも述べられているように、総合的な視点に立った沿岸域管理が必要である。

特に近年は、沿岸域の利用における要請が多様化し、関係者間の調整が緊急の課題となっているとともに、これまでの人の活動や沿岸域の開発等による環境への影響の蓄積による問題が発生し、早急な対応が必要になっている。

このような背景のもと、平成13年12月に国土交通省内の関係部局の参加を得て、海岸の侵食、海域の水質汚濁、干潟・藻場の減少、海域利用の輻輳などの問題を総合的に捉え、国土交通省が所管する事項に関する施策を中心として、望ましい沿岸域管理のあり方の検討を目的に本研究会は設置された。今般、その結果として、今後取り組むべき具体的な施策等を提言としてとりまとめた。

望ましい沿岸域を保全・再生・創造するためには、行政・研究者・地域住民・利用者・NPO等の多様な関係者の参画が必要である。そのため本提言では行政と地域住民等の適切な役割分担を踏まえつつ、多様な関係者の参画の下、行政が実施すべき施策を中心にとりまとめた。行政が本提言を真摯に受け止め、次世代へ美しく安全で生き生きした沿岸域を継承することを目標として、関係機関が連携しながら、直ちに沿岸域の総合的な管理に向けた取組を開始することを期待する。

なお、本提言において「沿岸域」とは、海岸線を挟む陸域及び海域のうち、人の社会・経済・生活活動が継続して行われる、又は自然の系として、地形、水、土砂等に関し相互に影響を及ぼす範囲を適切にとらえ、一体として管理する必要がある区域としている。また、「管理」とは、沿岸域における自然環境との調和を図りつつ、沿岸域の機能を最大限に発揮させるために行われる保全、利用の規制もしくは誘導、開発等に関する行為を指している。

1. 沿岸域に対する基本認識

(1) 自然環境の中での沿岸域

我が国は四方を海に囲まれた環太平洋火山帯に位置する島嶼国であり、世界的に見ても国土の面積に比較して長く複雑な海岸線と、急峻な地形を有している。海岸には波や流れが絶え間なく作用するとともに、急峻な地形を川が絶え間なく削り、海岸に土砂を運んでいる。海岸線はこれらの自然的要因により常に変化するとともに、台風による高波浪や高潮、地震による津波などにより、特異的に大きな変化を生じるという特徴を有している。また沿岸域には、地形や水深などの地理的要因と自然的要因の微妙なバランスにより形成された砂浜、磯、干潟、浅海域、藻場、サンゴ礁などが存在している。これらは、多様な生物の生息・生育、豊かな生物資源の生産、水質の浄化など、健全な自然の生物・生態系の形成において特に重要な機能を果たしている。

(2) 人と沿岸域との関わり

我が国では、地形的特徴から人は居住に適した沿岸の平地に住み、他の地域との往来に海上交通を利用するなど沿岸域をさまざまな用途に利用するとともに、優れた景観を持つ場所を景勝地として伝承してきた。さらに、干潟や藻場、磯、浅海域、海水と淡水が交わる汽水域などは豊かな生物・生態系を育み、人はそこから日々の糧を享受しながら生活してきた。

現在も、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。産業の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6割を占める状況となっており、これらの人命や財産を、津波、高潮、波浪による災害や海岸侵食から守る海岸保全施設の整備も着実に進められてきている。また、全国津々浦々に存在する港湾は、物流や人流の拠点であり、人々の生活や産業の重要な場となっている。さらに、優れた景観や豊かな自然環境を有する沿岸域は、日々の生活に潤いを与える憩いの場やレクリエーションの場、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。

これらの、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など、地域独自の文化が育まれてきている。

近年は、東京都の臨海副都心や横浜市のみなとみらい21地区のように、臨海部に魅力ある新たな空間が形成され、多くの人々が訪れている事例もある。これらの事例は、地域に新たな経済活動や観光拠点を形成し、新たな都市の環境の創造に大きく貢献している。

(3) 本提言作成の趣旨

沿岸域は、微妙なバランスの下にその自然環境が成り立っている一方、利用に関して多種多様な要請が寄せられている区域であり、持続可能な利活用を図りつつ、安全で多様な機能を持つ質の高い空間の形成や、美しく健全な沿岸域の保全ならびに失われた沿岸域環境の再生・創造を推進するためには、複数の問題への対応に配慮した総合的かつ長期的な視点に立った管理が必要である。

特に近年は、沿岸域の利用の多様化や活発化に伴う利用者間の対立や、これまでの人の活動や沿岸域の開発等による自然環境への影響の蓄積による、海岸の侵食、海域の水質汚濁、干潟・藻場の減少などの問題が発生しており、早急な対応が必要になっている。

次世代へ美しく安全で生き生きとした沿岸域を継承するためには、沿岸域を統一かつ体系的に管理することができる、沿岸域を総合的に管理する法制度の制定が望ましいと考えられるが、法制度化に向けては、国民の合意形成など解決すべき課題は多く、直ちにその実現は困難である。本研究会は法制度化までの短期的な対応として、これら沿岸域で生じている具体的な問題事例について、発生原因、関連する既存の制度、問題に対するこれまでの取組等を分析したうえで、今後実施すべき具体的な施策等を検討し、その結果を提言としてとりまとめたものである。

2. 沿岸域管理に関するこれまでの取組

沿岸域では、産業、物流、生活、レジャーなど各分野において秩序ある利用が求められる一方、これまで人の利用や防災対策のために、人の手により多くの改変がなされてきた。また、干潟、藻場、砂浜の保全など環境問題への対応も課題となってきた。このため、沿岸域管理のあるべき姿に関しては、従来よりさまざまな機関で検討が行われてきた。

特に近年の取組として、国においては、平成10年の全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」の中で、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定・推進することを定め、これに基づいて平成12年に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」を策定している。また、平成13年6月に国土交通省河川局では「沿岸域管理研究会提言」をとりまとめている。

その他の機関においては、「沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言」(平成12年12月日本沿岸域学会)、「21世紀における我が国の海洋政策に関する提言」(平成14年5月日本財団)などが出されている。

法制度面では、海岸法が平成11年に改正され、従来の法目的である防護に加えて環境と利用の観点が増加され、防護・環境・利用が調和した海岸づくりを目指して

整備が進められている。さらに、施設整備といったハード対策に加えて、ハザードマップ作成支援などのソフト対策も鋭意進められている。また、港湾法が平成12年に改正され、法目的に「環境の保全に配慮しつつ」港湾の整備等を図る旨が明記され、港湾の整備等において配慮すべき環境の保全に関する取組が強化されている。

特に閉鎖性水域については、人の活動が環境に与える影響が大きく、利用に関する要請も高いことから、環境保全や水域全体の利用調整に関する取組が行われている。東京湾、伊勢湾、瀬戸内海(大阪湾を含む)については、水質の汚濁防止を図るため、水質汚濁防止法及び瀬戸内海環境保全特別措置法に基づき、陸域から流入する汚濁負荷量の総量を削減する措置が図られている。瀬戸内海(大阪湾を含む)については、環境の保全を図るため、汚水等を排出する施設の設置の規制、富栄養化による被害の発生の防止、自然海浜の保全等の特別な措置を講じる、瀬戸内海環境保全特別措置法が制定されている。有明海及び八代海についても、深刻な漁業被害の発生を契機として、環境の保全及び改善並びに水産資源の回復等による漁業の振興に関する施策を促進する等の特別な措置を講じる、有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律が新たに制定された。その他、環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指した都市再生プロジェクトの中で、大都市圏の「海の再生」を図ることとされ、先行的に東京湾において対応を図ることとし、関係機関の連携により、東京湾再生推進会議が設置され、水質改善のための先進的な取組が行われている。さらに、湾内に港湾が隣接して存在している東京湾、伊勢湾、大阪湾については、各港湾相互間の役割分担や連携を図る必要があることから、国及び関係港湾管理者の連携により「港湾計画の基本構想」が策定され、広域的な観点から各港の開発、利用及び保全が行われている。

3. 沿岸域管理における問題点

このようなこれまでの沿岸域に関する取組により、臨海部の開発や防災対策等では一定の効果が発現された。また、環境への配慮等による新たな取組も進められている。しかし一方で、沿岸域においてはさまざまな問題が生じている。これらは、沿岸域における環境・利用・防災という3つの要素がそれぞれに関係しあう中で生じており、また、沿岸域内だけに留まらず、水質汚濁や土砂管理のように、陸域、河川、海洋等との関係上生じている問題であり、その取組は不十分であったと言わざるを得ない。

このような沿岸域の現状をより具体的に把握するため、本研究会で海や海辺で生じていることからの例示をもとに実施したアンケート結果等を踏まえ、検討すべき代表的な問題点を以下のとおり抽出した。

なお、以下の問題点の他に、生態系の攪乱などのように、個別の原因は特定できないが、複合的な沿岸域の利用により生じていると指摘されている問題も存在する。

(1) 利用と環境の問題

水質汚濁

水質の悪化は沿岸域の生態系に多大な影響を及ぼすことから、その改善は重要な課題であるが、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海(大阪湾を含む)における水質に関する環境基準(COD)の達成状況は近年横這い状態にある。水質の悪化は陸域からの汚濁負荷の流入、堆積した汚泥からの汚濁負荷の溶出のほか、河川流量の変化や沿岸部の開発・利用等に伴う潮流の変化など、さまざまな要因が複雑に絡み合うことにより生じている。また、養殖などによる海域への薬物の不適切な使用なども一部では問題になっている。

船舶事故による油流出

船舶の事故により大量に流出した油が、漁場や海岸に漂着した場合などに、環境や漁業への被害が発生する。

海岸漂着ゴミ

主に市町村やボランティアにより海岸ゴミの清掃活動が実施されているものの、海岸ゴミは恒常的に発生しているため、景観の悪化や生態系への影響が生じている。また、海岸ゴミを砂浜へ埋めるなどのゴミ処理に関する不適切な事例もみられる。

海岸侵食

海岸の砂浜は、供給土砂の減少や沿岸構造物の設置等の影響により、全国各地で侵食が生じている。さらに、海砂利採取による侵食への影響も懸念されている。砂浜の減少は、レジャーや憩いの場としての利用空間の減少につながるとともに、白砂青松の喪失や海岸線の人工化など海岸の景観を大きく変化させてきている。

干潟等の減少

干潟は、閉鎖性湾域の奥部に位置する 경우가多く、人の活動による影響を受けてきた。干潟には、その地形と立地条件の特性により多様な生物相が形成され、生物生息機能、水質浄化機能等多様な機能があるため、干潟の減少は沿岸域の生態系に影響を与えている。

海岸利用による生態系への影響

砂浜のレジャー利用(自動車や人)により、海浜植物が荒らされ、ウミガメや鳥類等の生息に影響を与えている事例がみられる。

(2) 利用における問題

レジャー利用と漁業の輻輳

海洋性レクリエーションと漁業とのトラブル防止については、関係法令の整備や両者が協議する場の設置等により、一定の効果はあがっているが、海洋性レクリエーションの多様化やレジャーによる海面利用の増加により、漁業者とレジャーによる海面の利用者とのトラブルが発生している。この利用者間対立については、管理体制が整っていないために、当事者間での解決以外に解決手段が無い場合が多く、ほとんどの場合、スムーズな解決につながっていない。

レジャー利用同士の輻輳

プレジャーボート等の水上レジャーが多様化、活発化する中で、小型船舶の海難、事故は増加傾向にあり、その中で遊泳者等に危害、損害等を及ぼす事例が生じている。

プレジャーボート等の放置

港湾、漁港、河川など公共水域へのプレジャーボート等の放置により、係留場所の私物化・利権化、放置船の沈没船化、無秩序なプレジャーボート等の集積による船舶航行や漁業活動への支障、洪水・高潮時における流水の阻害、艇の流出による災害の発生、景観の悪化、騒音の発生などの問題が生じている。

臨海部の土地利用の問題

高度経済成長期を中心に臨海部に造成された埋立地には重厚長大型の産業が集積し、我が国の経済発展を支えてきたが、社会経済情勢の変化による産業の移転、縮小などにより空洞化が進み、水際線を有する付加価値の高い土地が有効に活用されておらず、地域経済へも影響を与えている。

(3) 防災対策と環境の問題

海岸整備等による生態系への影響

海岸保全施設等の整備により砂浜や干潟等が減少し、生態系へ影響を与えている場合がある。また、堤防等の整備によりウミガメの産卵等に影響を及ぼす事例が生じている。

(4) 防災対策と利用の問題

海岸構造物によるレジャー利用への影響

海岸保全施設の整備により、海辺まで近づくことが困難となる場合があるほか、離岸堤などの沖合構造物の設置により周辺の流れが変わるなど、利用者に影響を与える事例が生じている。

護岸、離岸堤等の整備による景観の悪化

防波堤や離岸堤、護岸、消波ブロック等の人工構造物を設置する際に、周囲の自然環境や土地利用状況と調和が図られておらず、景観が悪化している場合がある。

(5)防災対策における問題

防災対策の遅れ

近年でも、平成 5 年の北海道南西沖地震による津波災害や平成 11 年の台風 18 号による高潮災害など、大規模な災害が発生している。これに対し、防災対策としての海岸保全施設の整備は、昭和 45 年から始まった海岸事業五箇年計画にしたがって着実に進められてきているが、平成 14 年度末現在の整備率は約 5 割であり、未着手の区間や、何らかの施設があっても整備水準が不十分なものが未だ多く見受けられる。また、海岸部全体にわたる侵食の進行により、津波・高潮や波浪に対する施設の機能が低下するとともに施設の老朽化も進んでいる。さらに、観測・監視体制や防災体制についても、津波・高潮は局地的な予測が困難であることや頻繁に生じる現象ではないことから、十分とは言い難い状況である。

4. 沿岸域に関する取組における課題と必要な対応

上記のように、依然として沿岸域ではさまざまな問題が残されており、その現状は深刻な状態にまで来ていると言っても過言ではない。

沿岸域における問題事例毎に、現在の制度やこれまでの取組を整理し、その評価を行った結果、以下のような共通の課題が存在しており、それぞれに適切な対応が必要である。

責任の所在が不明確であったのではないか

沿岸域においては、管理者が存在しない海域があるなど、管理体制が整っていない部分があり、問題が発生した場合、その処理責任主体が不明確になっている。今後は、問題毎に責任主体を明確化していく必要がある。

施策の実施主体の連携が不足していたのではないか

各々の問題に対して、各施策実施主体が個々に対応してきたため、責任の所在が不明確になる部分が生じるなど、施策の効果を十分に発揮させることができなかった。今後は、行政はもとより、研究者、地域住民、利用者、NPO等の関係者間の連携を図り、適切な役割分担のもとに施策を実施していく必要がある。その際、地域住民やNPO等が行う活動に対しての支援を検討する必要がある。

地域住民や利用者との合意形成が十分ではなかったのではないか

事業の計画段階から工事实施に至る各段階において、地域住民や利用者等に対する説明や対話の不足により、地域住民等との十分な合意形成が図れないまま事業が実施された場合が見られた。今後は、地域住民や利用者との十分な合意形成を図り、地域住民や利用者の利便性や満足度が高い事業を実施する必要がある。

広域的な影響の考慮が十分ではなかったのではないか

局部的な開発や構造物の設置が水質の悪化や海岸侵食に影響を与えたり、海砂利採取が環境の悪化や海岸侵食の一因となるなど、広域的な影響に十分な配慮がなされてこなかった。今後は、研究者の協力も得ながら他分野への影響も含めて十分な調査・検討を行うとともに、関係機関と十分に調整していく必要がある。

開発や防災を優先して環境への配慮が十分ではなかったのではないか

これまで実施してきた防災対策や臨海部の開発は、その必要性が明らかで一定の効果を上げており、環境への影響にも配慮してきたが、代償として失った自然海岸や干潟等の自然環境も多い。今後は、これまで以上に環境を重視し自然と共生する取組が必要である。

沿岸域における情報が不足していたのではないか

沿岸域における環境調査結果等の基礎的情報や生態系の特徴など環境の自然科学的な情報、水域の利用状況などの社会科学的情報が不足していたために、環境との調和が十分に図られてこなかった面がある。今後は、環境情報をはじめ沿岸域に関する情報の収集・整理・管理体制を整備するとともに、自然科学的研究を促進していく必要がある。

5. 沿岸域の総合的な管理の基本的方向

以上のようなさまざまな問題が顕在化し、対応が必要である沿岸域において、従来のような単一の事業・施策、単一の施策目的、単一の事業主体による対応では、一定の目的は果たすものの、望ましい沿岸域の形成のためには不十分である。

例えば、東京湾においては、流入する窒素・りん等による湾内の富栄養化の進行に伴い赤潮や青潮等の発生がみられ、生物生息に多大な影響をもたらすとともに、漂着ゴミの問題など沿岸域における環境の悪化が問題となっている。また、背後の陸域には多くの人命や財産が集積しており、いわゆる「ゼロ・メートル地帯」を中心とした防災対策の強化が必要になっている。さらに、位置的に近接する湾内の中枢国際港湾への港湾貨物の集中により、海上交通に過度に負荷がかかるとともに、空港の整

備等の新たな利用要請も生じている。こうしたことから、環境・利用・防災の各分野において、総合的な管理の必要性が生じている。

このため、総合的な視点に立った沿岸域管理が必要であり、良好な環境の形成、安全の確保及び多面的な利用の調整を図るとともに、多様な関係者の参画により、「白砂青松」や「渚」などの言葉で表されるような自然の魅力ある空間や東京都の臨海副都心などのような都市の臨海部における水際線を活用した魅力ある空間など、地域の特性に応じた、「美しく、安全で、生き生きした沿岸域」を現世代から次世代へ引き継いでいくことを目標として、以下の視点で各種施策を実施していくべきである。

施策の実施主体の協働

行政、研究者、地域住民、利用者、NPO等当該地域に関わる多様な関係者が、施策の検討及び実施、実施した施策の評価に参加する。その際、地域住民、NPO等に対しては十分な情報を提供する必要がある。また、施策の実施にあたっては、関係者間で十分な調整を行い、問題に応じて適切な役割分担を図ったうえで効果的・効率的に施策を実施する。また、NPOや民間企業などの積極的な関与を促す仕組みの制度化などの新たな施策を実施する。

相互に関連のある問題に対する包括的な施策の実施

さまざまな要因が密接に関連して生じている水質汚濁や海岸侵食等の問題に対しては、総合的な水質保全対策や土砂管理対策など広域的かつ多面的に対策の検討を行い、効果的な施策を実施する。

個別法の法目的や適用範囲の拡大

沿岸域で生じている問題の中で、既存の法令の改正や適用範囲の拡大により対応が可能なものについては、速やかに検討を始め、拡大を図る。

制度の空白部分の一体的管理

沿岸域で生じている問題の中で、自由使用を原則として認めつつ使用の制限を加える仕組みがない一般海域(法令により規定された区域以外の海域)の管理の問題など既存の法令やその適用範囲の拡大では対応が不可能なものについては、立法的な解決の必要性を指摘しつつ、当面の対応として地方公共団体による条例制定などにより対応を図る。

沿岸域の新たな活用のための施策の展開

人々がこれまでさまざまな形で恩恵を受けてきた沿岸域に対して、国民のより一層の理解を得るためにも、環境の保全に十分配慮した上で、賦存する膨大な自然エネルギー - を有効に活用するなど、多様な活用を促進する施策を展開する。

関係者間での情報共有と国民への情報提供

沿岸域の総合的な管理を図るためには、関係する機関が保有するさまざまな情報を有効に活用することが不可欠であり、研究者やNPO等を含む関係者間で情報の共有化を図る必要がある。また、説明会、ホームページ、パンフレット等のあらゆる手段を用いて、沿岸域に関わる情報を国民へ広く公開し、要請に応える必要がある。

6. 個別問題の解決のための施策

将来的には沿岸域を総合的に管理する新たな法制度の整備を目指しつつ、総合的な管理の実現の第一歩として、上記の基本的方向に従って、個別問題の解決のために以下の施策を実施していくべきである。

(1) 利用と環境の問題

水質汚濁

水質の汚濁防止に関わるさまざまな関係者が緊密な連携を図りつつ、下水道の整備や改善等の汚濁負荷の流入防止、河川や海域における汚泥浚渫や覆砂などの直接浄化対策など閉鎖性水域における効果的な水質汚濁防止対策を実施する。また、水質汚濁の発生機構の解明や水質改善に資する技術開発を推進する。

船舶事故による油流出

流出した油を一刻も早く回収するため、国は、情報の整備や油防除資機材の整備を行うとともに、回収技術の開発を推進する。

海岸漂着ゴミ

海岸管理者と市町村の役割分担を明確にした上で、海岸管理者による取組を強化する。具体的には、地元自治体、住民等との役割分担の制度化(アダプト制度等)や民間企業との連携強化を図るとともに、ゴミ捨て防止に関する対策を強化する。また、発生源も含めた対応の検討を行う。

海岸侵食

海岸管理者等の関係機関が連携して、海岸地形や沿岸漂砂量のモニタリングを実施し、沿岸漂砂による土砂の収支が適切になるように、沿岸構造物の設計を工夫するなどの取組を実施するとともに、陸域を考慮した総合的な土砂管理対策を実施する。また、国においては沿岸構造物が砂浜に与える影響や海砂利採取が沿岸域に与える影響等の解明に努める。

干潟等の減少

自然の生態系における干潟等の重要性を十分認識し、開発等の計画の策定に際して大気環境や水質環境等に与える影響を評価し、できる限り現存する干潟等及び環境への影響の回避、低減を図るとともに、必要に応じて代償措置を講ずる。また、地域住民やNPOなどの参画や協力を得ながら、干潟等の自然環境の保全・再生・創造を推進する。

海岸利用による生態系への影響

海岸管理者は、環境等に係る調査を適切に実施するとともに、地方公共団体と連携して利用規制を実施する。

(2) 利用における問題

レジャー利用と漁業の輻輳

国において、トラブルが発生した場合に調整する仕組みについて検討するとともに、各地域の特性に応じて、地方公共団体が主体となりレジャーと漁業間のルールづくりを推進する。

レジャー利用同士の輻輳

各地域の特性に応じて、地方公共団体が中心となり、条例等による利用者間ルールづくりを推進する。あわせて、安全に関する啓発活動や情報提供に積極的に努める。

プレジャー・ボート等の放置

プレジャー・ボート等の放置に対する罰則や放置艇の強制的な撤去などの規制措置と、プレジャー・ボート等の係留・保管場所の整備を両輪として、国及び水域の管理者は秩序ある水域の管理を図る。

臨海部の土地利用の問題

水際線に面しているという特徴を活かしつつ、地域に活力を与え、地域の発展に資する用途への利用転換を図るものとし、国及び港湾管理者は民間事業者を積極的に支援する。その際は、海岸線は本来豊かな自然環境を有し、だれもがその恵みを受受できる権利を有していることを念頭に置き、パブリックアクセスの確保など市民の要請に十分応えるとともに、自然環境の再生や回復にも努める。

広域的な空間利用への対応

東京湾、伊勢湾、大阪湾など、湾岸に人口や産業が集積し、他の地域にまして物流、産業、生活、レジャー - の各分野における沿岸域の利用要請が高い湾域においては、例えば物流面では国、港湾管理者、利用者の連携のもと、湾内港湾の適切な機能分担を図るとともに、安全な海上交通の確保を図るなど、各分野において湾域全体を視野に入れた広域的な対応を図る。

沿岸域での新たな利用

海洋構造物の設置や洋上風力発電施設の設置、海底資源の開発等、今後新たな海域の利用が見込まれることから、国は、海域の公平かつ環境面・防災面とも調和が図られた利用がなされるよう、制度整備を含めた実効的な利用調整の仕組みについて検討する。

(3) 防災対策と環境の問題

海岸整備等による生態系への影響

海岸管理者は、NPOや専門家等と連携して生物の生息状況等の環境調査を積極的に実施するとともに、これらの環境情報を広く公開する。また、環境調査の結果等を踏まえ、施設整備を工夫するなど生態系との共生・調和を図る自然共生型の事業を実施する。

(4) 防災対策と利用の問題

海岸構造物等によるレジャー利用への影響

海岸保全施設の整備に当たっては、計画段階から積極的に施設整備に関する情報提供を行うとともに、利用者の意見を十分に把握し、海辺へのアクセス性に配慮した整備を実施する。

護岸、離岸堤等の整備による景観の悪化

海岸防護の必要性と良好な景観に対するニーズとの調整を図るため、海岸管理者は、海岸保全施設の計画段階から積極的に施設整備の情報提供を行うとともに、利用者の意見を十分に把握して、周囲の風景、土地利用状況、地域固有の生態系等と調和した施設整備等に努める。

(5) 防災対策における問題

防災対策の遅れ

海岸堤防・津波防波堤等の着実な整備に努めるとともに、適切な防護水準のあり方の検討を行いつつ、ハザードマップの作成など地域と協力したソフト面の対策も組み合わせ、効率的な対策を実施する。なお、施設整備の際には、地域住民や利用者の意見を十分に配慮するとともに、生態系への影響についても十分に考慮する。

(6) 環境・利用・防災の各側面に関係する問題

地球温暖化問題・循環型社会の構築への対応

地球温暖化問題への対応として、海面上昇への対応や、自然エネルギー関連施設などの立地需要に対する積極的な対応など、短中長期の各段階において適切な対策を実施する。また、廃棄物の最終処分場の逼迫、資源の将来的な枯渇の可能性等の環境制約・資源制約を踏まえ、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される循環型社会の構築に向けて、廃棄物などの中間処理や再資源化などを行う施設の整備や低廉で効率的に廃棄物などの収集・運搬を行うしくみの構築に積極的に対応する。

7. 沿岸域の総合的な管理に向けて

本研究会では、短期的に対応が必要な具体的な問題事例を出発点に、沿岸域の総合的な管理の基本的方向や具体的な施策について検討してきたが、長期的課題も含めた沿岸域の総合的な管理のためには、あわせて以下の取組を実施するべきである。

(1) 沿岸域の総合的な管理のための計画の策定

沿岸域行政の実施にあたっては、地域毎に地理的条件、社会的条件、自然環境条件等が異なることを踏まえながら、一体的に管理すべき沿岸域毎に多様な関係者からの要請を調整しつつ進める必要がある。そのため、沿岸域の総合的な管理のための施策実施に向けて、国は、地方公共団体等による沿岸域圏総合管理計画の策定を今後も促進すべきである。

(2) 施策の推進体制

沿岸域に関する問題は各地域の実態に即した対応が必要である。本提言に示した施策の実施にあたっては、行政が主体となって各地域において多様な関係者が参画

する協議会などを設置し、施策の具体化の検討、施策の実施、実施した施策の評価を行うべきである。なお、協議会では、必要に応じて、沿岸域圏総合管理計画案の提案や計画の見直しの提案も行うべきである。

また、国においては、沿岸域の総合的な管理に向けて、必要な体制の検討を行うべきである。その中で、国と地方の連携を密にしながら、新たな問題に対する施策の検討や、本提言に示した施策の評価及び見直しなどを行うべきである。

おわりに

本提言は、沿岸域の総合的な管理に向けて、国土交通省が所管する事項に関する施策を主にまとめたものであるが、沿岸域に関する問題は多様な関係者が存在しており、今後、関係する省庁と積極的に連携を図りつつ施策を実施していくことが必要である。

また、本提言では、既存の法令などの適用範囲外となる問題については、短期的な対応として個別法の適用範囲の拡大等、個別の実効的な施策により対応することとしているが、将来的には、これらの個別施策の実施成果を沿岸域を総合的に管理する新たな法制度の制定に結びつけていくべきと考える。

そのためには、国民一人一人が自分たちの海や海岸であることを認識するとともに、沿岸域の問題を広く国民に理解してもらうことが重要であることから、沿岸域の現状や施策の実施状況等を広く公開するなど、国民的な議論を一層活発化させていくことが必要である。