

海浜の一体的管理における横断連携のあり方に関する研究

A Study on Horizontal Cooperation in the Integrated Management of Beaches

塩入 同*
Tomo SHIOIRI

要旨: 1999 年に海岸法が改正され、法目的に環境と利用が追加された。わが国の砂浜海岸の背後には、古くから防災を目的とした海岸保安林が森林法に基づき整備・指定され、海岸法と森林法は制度上の長大な接触線を形成している。この砂浜海岸と海岸保安林は、現在侵食や波浪などの共通した危機に直面している。しかし、これらの管理者間での連携実態はほとんどなく、被害に対して個々に対策が図られてきた結果、両者の境界付近では消波ブロックが山積みとなるなど、縦割りの社会システムにおいて環境や利用上の問題が生じている。そこで本研究では、砂浜海岸と海岸保安林を「海浜」と定義し、その一体的な管理に向け、関係法令、及び関連法定計画、自治体総合計画を中心に分析し、問題の構造を明らかにして連携事例の把握を行った。その結果、法定計画や自治体総合計画が横断連携の裏付として機能している事例や、目的や権限を付与された部署や組織が形成されている事例が確認され、横断連携を図る上では、各種政策を調整し統合する機能が自治体に求められているという共通点を見出した。

キーワード: 海岸管理, 海岸侵食, 砂浜保全, 地方分権, 法運用の総合化

1. はじめに

わが国では海岸侵食が著しく、高度経済成長期以降盛んに行われた沿岸の開発も合わさって自然の砂浜は減少してきた¹⁾。また、近年の国民の環境意識の高まりや、多様化する海浜利用に対応する必要などもあり海岸法は 1999 年に改正された。

この改正では、これまで目的としていた海岸の「防護」に加え、新たに「環境」や「利用」の確保が法の目的として追加された。また、海岸法が適用される範囲も海岸線方向に大きく拡大され、海岸線約 35,000 km のうち改正前に対象であつ

た海岸保全区域 14,000 km に、一般公共海岸区域 14,000 km**が新たに追加され、総延長は約 28,000 km になると見込まれていた²⁾。

このことから、1999 年の海岸法改正では取り組むべき項目が追加され、海岸線方向には法の対象範囲の拡大が図られた形となった。その一方で、著しい侵食による汀線後退に対応させた、海岸保全区域のセットバックや、それに伴う背後地での土地利用との調整に関する考え方は示されておらず、課題は依然として残されているといえる³⁾。

わが国では、砂浜海岸の背後には、多くの場合

* 正会員 海洋政策研究財団

** 海岸法改正後の海岸統計 (平成 2001 年度版) によると、一般公共海岸区域延長は推計値で約 8,595km であった。

農地や家屋などを飛砂や潮害から守ることを目的とした海岸林が設けられている。そして、砂浜海岸と海岸林の風景を一体に捉え「白砂青松」と呼び、地域社会では重要な景観資源に位置づけられている場合も多い⁴⁾。この海岸林は、現在一般に森林法（第 25 条）により「防災」を目的とした「飛砂防備保安林」や「潮害防備保安林」に指定されている。

しかし、砂浜海岸と海岸林を法の視点から捉えてみると、海岸法と森林法は制度上の長大な接触線を形成しているにも関わらず、それぞれの活動（公物管理、事業の計画や実施）では十分な意思疎通が行われず、多くの場合独立して実施されていることがわかる⁵⁾。また、陸では森林法が適用される海側ぎりぎりの範囲まで保安林が造成されているが、これまでの著しい海岸侵食や波浪被害に個別に対処してきた結果、海岸法と森林法の両者の境界で消波ブロックが山積みとなるなど、自然海岸の人工化が既往研究において指摘されている⁶⁾⁷⁾⁸⁾。しかし、これらの研究では、いわゆる縦割り行政という社会システム上の問題として捉え対処する必要性に言及してはいるものの、個別の法を詳細に見た具体的な議論までは行われていない。

そこで、縦割り行政の弊害について考えるため、既往の文献を国会図書館の蔵書検索システムを使用して雑誌記事の中から「縦割り&行政」というキーワードで検索を行った。その結果、ヒット数は 2013 年 7 月末時点で 63 件あり、このうち 58 件は 1996 年以降に集中し、ほぼ毎年 3 件前後の記事が確認された。この 1996 年とは当時の橋本内閣が行政改革会議を設置し、国の地方分権推進委員会が第一次勧告を首相に提出した年でもあり、後の中央省庁再編に向けた動きが加速した年であった⁹⁾。

更に、58 件の記事について、単に縦割りに関す

る行政批判の記事や特定の産業や分野に限定された記事を除いて、国や自治体の行政組織全体のあり方に関する記事を抽出すると 7 件が該当した。これらのうち 6 件¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾は、既存の枠組みを跨いだ流動的な課題への対処に向けて、組織間で「目標」を共有し、「政策調整」により課題解決を図る趣旨の記事であった。また他の 1 件¹⁶⁾は、組織内における人間関係に関するものであった。

このことから本研究では、縦割り行政の弊害排除に向けて、分野の境界付近の課題を共有の政策として調整し、既存の組織や法、制度の下で、問題を解決するという「政策調整」の取組みを中心に議論を展開することとした。その上で、砂浜海岸と海岸林を合わせて、「海浜」と定義し、海浜の中に存在する海岸法と森林法の縦割り管理の背景と実態を分析した。

また、地方分権一括法や改正地方自治法が 2000 年に施行されて 10 年以上が経過した現在、地方自治体における海浜管理の現場には、参考とすべき事例も存在するのではないかと考えた。

そこで、海浜の管理を担う主体が主に都道府県（知事）であることから、海岸法と森林法が自治体でどのように運用できるのだろうかという点に着目した。そして、制度の縦糸である海岸法や森林法及びこれに付随する法定計画（海岸保全基本計画と地域森林計画）と、横糸である都道府県の自治体総合計画（総合計画と環境基本計画）について、代表的な 18 の沿岸道県を既往研究を参考に抽出して比較分析し、法運用の総合化という視点で連携実態を調査して、海浜の一体的管理を行う上での横断連携のあり方について考えた。

2. 研究方法

2.1 研究対象の範囲と目的

本研究では、海岸法が適用される砂浜海岸と、森林法が適用され「飛砂防備保安林」や「潮害防

備保安林」に指定される保安林が、それぞれ隣接する箇所を対象とする。また、海岸や保安林などの公物管理には、財産的な側面と機能的な側面の管理があり、財産的な側面から見た場合、海岸保全施設や海岸保安林などは、それぞれの財源により整備され管理されている。本研究では、このうち海浜管理の機能的な側面に着目して法律的・制度的検討を進め、運用実態や事例調査の結果を基に、横断連携のあり方を見出すことを目的とする。

2.2 社会システムの実態調査の方法

海岸法と森林法の条文を基に、所管別に、①法目的、②区域の指定、③事務区分について、法律を横並びにし整理を行った。なお、③の事務区分については、2000年の地方分権一括法施行後に伴って明確化された、国と地方の役割分担や、地方の裁量について記した。また、海岸法と森林法の条文を基に、④法定計画を、国と地方の役割分担ごとに横並びにし整理を行った。その上で、それぞれの法定計画に共通する事柄を把握した。

これらの調査・分析結果については3.に示す。

2.3 法運用の総合化に関する実態調査の方法

海岸法及び森林法に基づき、都道府県が策定する法定計画（海岸保全基本計画、地域森林計画）と、都道府県が任意に策定する自治体総合計画（総合計画・マスタープラン、環境基本計画等）を収集し比較した。

資料収集にあたっては、既往研究⁵⁾を参照し、海岸保安林と隣接する一連の砂浜海岸の延長が5km以上で、連携の必要性も高いと考えられる19道県を対象とした。ただし、このうち宮城県は、東日本大震災の影響を考慮し対象から除外した。収集の方法は、地方自治体のホームページ上で公開されるデータをダウンロードしたほか、必要に応じて、国会図書館や関係省庁の図書館、道県立図

書館などの資料を複写した。ただし、北海道と徳島県の海岸保全基本計画、徳島県の地域森林計画は入手することができなかった。

なお、自治体の環境基本計画を比較の対象とした背景には、大臣が策定する海岸保全基本方針、及び全国森林計画の双方に、国の環境基本計画と調和させる規定があるためである。これらの調査・分析結果については4.に示す。

3. 社会システムの実態調査

3.1 実態調査結果

海浜を取り巻く社会システムの実態調査を2.2の方法により行ったところ、主に次の4つの事項が確認された。

①「法目的」について、海岸法と森林法には「国土の保全」に資するという大きな共通した目的がある。一方、その目的を達成するためのアプローチは異なっている。

②「指定」について、海岸法と森林法において、区域の指定が隣接する場合には、原則として両者を重複して指定することができない。

③「事務区分」について、森林法では、民有林（国有ではないもの）の海岸保安林に関しては、自治事務として知事が指定・解除することができる。

④「法定計画」について、海岸法と森林法に基づき主務大臣が定めるそれぞれの計画の中に、「国の環境基本計画」に調和させることを定めた項目がある。

これらの整理結果のうち、①～③の詳細は、次頁、表1に示すとおりである。なお、表1のうち森林法の「法目的」第1条に示される「保安林」の法律上の目的が「治山技術基準解説（防災造林編）¹⁷⁾」の中に述べられており、該当箇所を抜粋して示す。また、④「法定計画」について、国と地方が定めるべき計画項目や計画の位置関係をまとめて示すと、図2のとおりである。

表 1 海岸法と森林法の比較

	海岸法	森林法
所管	国土交通省（水管理・国土保全局、港湾局） 農林水産省（水産庁、農村振興局）	農林水産省 林野庁
法目的	第1条 この法律は、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を 防護 するとともに、 海岸環境 の整備と保全及び公衆の海岸の適正な 利用 を図り、もつて 国土の保全 に資することを目的とする。	第1条 この法律は、森林計画、 保安林 その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進を図り、もつて 国土の保全 と国民経済の発展とに資することを目的とする。
指定	第3条 都道府県知事は、…（中略）…海岸保全施設の設置…（中略）…管理を行う必要があると認めるときは、防護すべき海岸に係る一定の区域を海岸保全区域として指定することができる。 ただし、…（中略）…森林法…（中略）…第二十五条第一項若しくは第二十五条の二第一項若しくは第二項の規定による保安林…（中略）…については、指定することができない。 2 都道府県知事は、前項ただし書の規定にかかわらず、海岸の防護上特別の必要があると認めるときは、保安林又は保安施設地区の全部又は一部を、農林水産大臣（森林法第二十五条の二の規定により都道府県知事が指定した保安林については、当該保安林を指定した都道府県知事に協議して、海岸保全区域として指定することができる。 3 前二項の規定による指定は、この法律の目的を達成するため必要な最小限度の区域に限つてするものとし、陸地においては満潮時（指定の日の属する年の春分の日における満潮時をいう。）の水際線から、水面においては干潮時（指定の日の属する年の春分の日における干潮時をいう。）の水際線からそれぞれ五十メートルをこえてしてはならない。ただし、地形、地質、潮位、潮流等の状況により必要やむを得ないと認められるときは、それぞれ五十メートルをこえて指定することができる。	第25条 農林水産大臣は、次の各号（指定しようとする森林が民有林である場合にあっては、第一号から第三号まで）に掲げる目的を達成するため必要があるときは、森林（…中略…）を保安林として指定することができる。 ただし、海岸法第3条の規定により指定される海岸保全区域（…中略…）、指定することができない。 一 水源のかん養 二 土砂の流出の防備 三 土砂の崩壊の防備 四 飛砂の防備 五 風害、水害、潮害、干害、雪害又は霧害の防備 六 なだれ又は落石の危険の防止 七 火災の防備 八 魚つき 九 航行の目標の保存 十 公衆の保健 十一 名所又は旧跡の風致の保存 2 前項但書の規定にかかわらず、農林水産大臣は、特別の必要があると認めるときは、海岸管理者に協議して海岸保全区域内の森林を保安林として指定することができる。 第25条の2 2 都道府県知事は、（…中略…）、前条第一項第四号から第十一号までに掲げる目的を達成するため必要があるときは、民有林を保安林として指定することができる。
主な事務区分	【国が行う事務】 ・海岸保全基本方針の策定 ・直轄工事 【法定受託事務】 ・海岸基本計画の策定（第2条の3第1項）—知事 ・海岸保全区域の指定（第3条第1項）—知事 ・保全区域台帳の調整・保管（第24条第1項）—知事 ・海岸保全施設の工事（第5条第1項）等 【自治事務】 ・保全区域の占用の許可（第7条） ・保全区域における行為の制限の許可（第8条） ・一般公共海岸区域の管理・占用の許可（第37条の3） ・工事に関わらない保全区域の管理（第5条第1項）等	参考 【防災林造成の目的】 （林野庁官通知）…治山技術基準 第1節 海岸防災林造成は、海岸砂地等に森林を造成して、飛砂、潮害、波浪、高潮等による被害を防止又は軽減することを目的とする。 （林野庁森林整備部長通知）治山技術基準（解説） 第1節2. 海岸防災林造成は、海岸に防潮堤を設けて波浪等による海岸線の浸食を防止し、海岸砂地等を緑化し、森林帯を造成して飛砂の害、風害、潮害、霧害等を防止し、または軽減するために実施するものである。 【国が行う事務】 ・全国森林計画/森林整備保全事業計画の策定 ・地域別の森林計画の策定（国有林について） ・国有林のすべての保安林 ・国有林のなかで保安林（1～3号）であり重要流域内のもの 【法定受託事務】 ・国有林のなかで保安林（1～3号）であり重要流域外のもの 【自治事務】 ・地域森林計画の策定—知事（第5条） ・保安林指定解除（民有林・4号以下）—知事（第25条の2第2項） ・作業許可—知事/市町村長

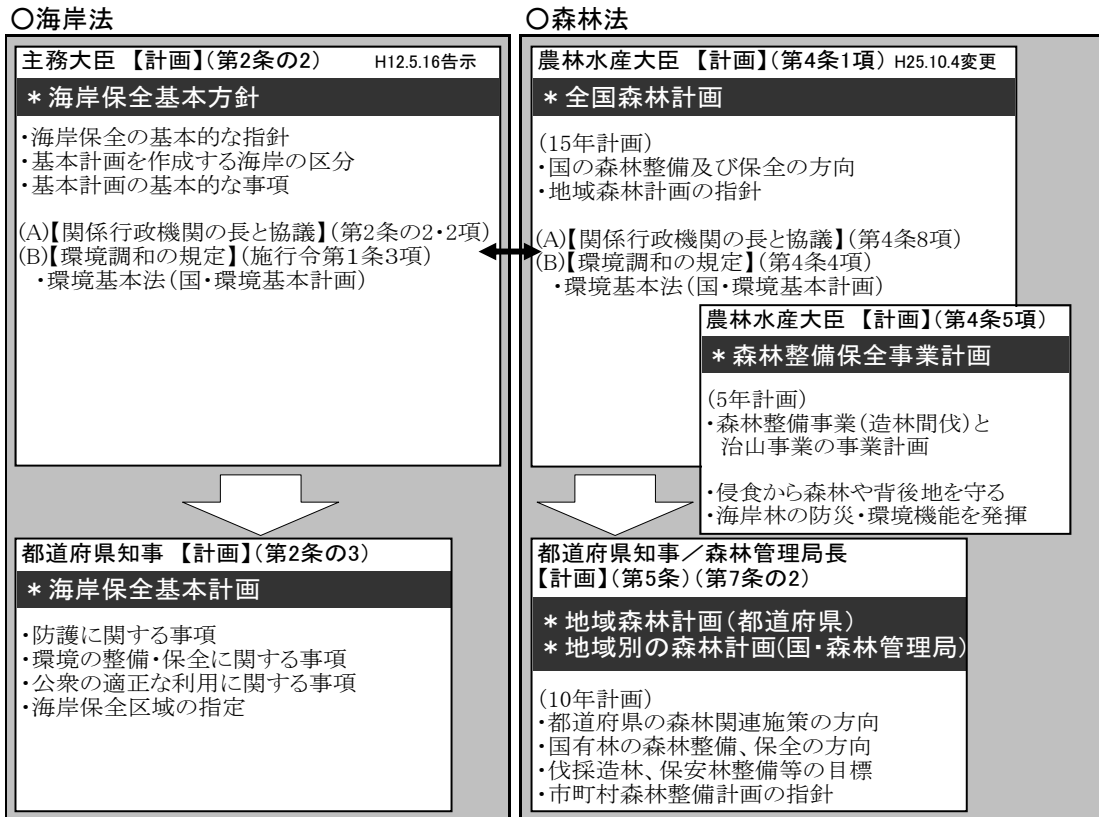


図2 国と地方の法定計画の項目と位置づけの比較

なお、図2中の(A)、(B)には国が一体として行政機能を発揮するため、調整、連絡、計画の調和が図られるよう定められていることが確認できる。しかし、それぞれの計画のうちこれらに該当する箇所を参照しても、海浜管理に関する連携について規定した具体的な記述は確認されなかった。

3.2 実態調査結果の分析

表1の「指定」に示されるとおり、海岸法第3条、及び森林法第25条には、海岸保全区域と保安林区域は原則として重複させないこととされている。このため、海浜の一体的な管理を考える上で、この部分が海岸法と森林法の関係をあえて遠ざける形となっている理由についてその背景を分析する。分析にあたっては、次の3つの参考情報

に示す関連文献を参照する。

【参考情報(関連文献)】

1) 海岸法、森林法の逐条解説¹⁸⁾¹⁹⁾によると、2つの法律は、海岸防災を目的とする限りにおいて極めて類似しており、これらを重複させることは二重規制となる嫌いがあり、また、いずれも『国土保全』という共通した目的の下で行われる事業であるため、重複して指定する必要がないものとされている。ただし、その目的と規制内容が相互に一致しない場合には、二重規制の弊害を招くものではないことから、例外的に重複指定が認められている。具体的には、保安林のうち、魚付き、航行目標など、『国土保全』以外の目的をもって指定される保安林の場合、重複して海岸保全区域を

指定することができる」とされている。

2) 前述の1)の考え方が定まる背景を知る上で、海岸法が制定される以前の1953(昭和28)年に国会に提出され、審議未了となった「海岸保全法案」の国会審議での論点をまとめた文献²⁰が参考となる。この文献によると「保安林または、保安施設地区と海岸保全区域が重複指定される場合の相互調整の手續の整備の必要性も議論となったが、海岸保全区域の管理と保安林区域の管理とはほぼ同じ目的を目指しており、相矛盾することは考えられないことから相互調整は不要である、との説明が提案者(参議院法制局)からなされている。」とされている。

3) 現在の海岸法が1956(昭和31)年に制定された当時、国会で審議された主要な論点を知る上でも、先述の文献²⁰が参考となる。文献では、「海岸保全区域の指定の限界を干満潮時の水際線から50m以内としている理由について、政府委員の説明によれば、海岸堤防の幅が通常30mであり、その維持管理作業に最低必要なスペースである20mを加えた幅とした。」とされている。

【法目的と指定に関する分析(法目的の不整合)】

1) ~ 3)の参考情報と、表1を併せて考えると、海岸法は改正前、「防護(防災)」という森林法と共通した目的を掲げて『国土保全』を図っていたといえる。また、海岸法改正前は「防護」という目的のために設定された海岸保全区域のうち、陸側では、幅わずか50mの中で事業を実施し、その効果を上げることとされていた。

ところが、海岸法改正後は、堤防などを構築し「防護」を行うために設定された50m幅の海岸保全区域の中において、近年の社会ニーズである「環境」や「利用」の確保を図る必要が追加され

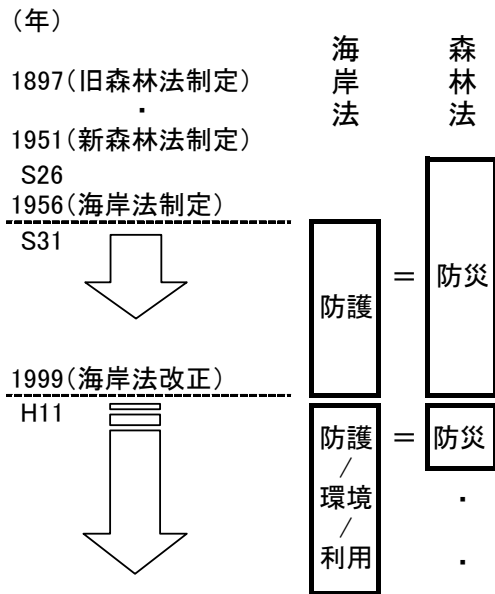


図3 海岸法改正に伴う森林法との関係変化

た。つまり、かつては防護(防災)という森林法と共通した目的であったものが、海岸法改正に伴い、その目的に不整合を生じていることが明らかになった。この結果を模式的に示すと図3のとおりである。

【事務区分の変化に関する分析(地方裁量)】

表1の「主な事務区分」に示される事務については、地方分権一括法が2000年に施行され、地方が担うこととされた事務が、条文ごとに従来の機関委任事務から「法定受託事務」と「自治事務」に振り分けられた。

森林法については、民有林(4号以下保安林)の指定・解除が自治事務とされ、これには海岸保安林が対象として含まれていることに特に着目すべきと考えた。

自治事務については、国からの通知などによる関与の度合いが大きく制限され、法令の範囲内で、条例も含め、地域性を考慮した独自の要領や基準の制定、運用が可能となった²¹⁾。

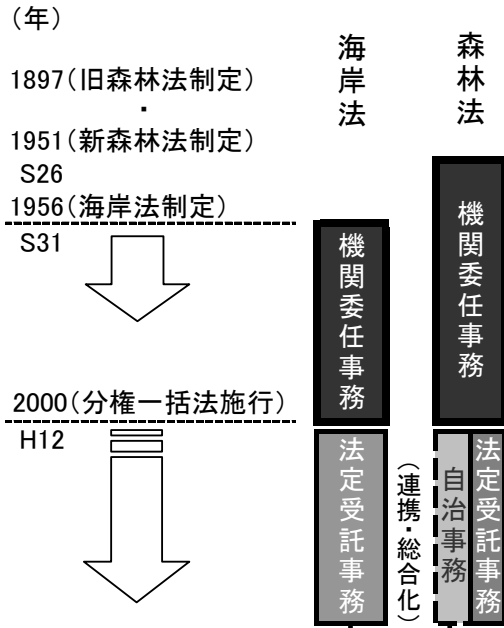


図4 事務区分の変化と連携の可能性

また、海岸法における海岸保全区域の指定は、法定受託事務に位置づけられたものの、地方分権一括法の施行後は、地方公共団体が処理をする事務として、総合的な運用の可能性が増したものと考えられる。

このことから、図4に示すとおり、海岸法（法定受託事務）と森林法（自治事務）の間で、すでに横断連携や総合化した法運用の幅が広がったものと期待でき、次章で、実態調査を行い参考事例を見出すこととした。

4. 法運用の総合化に関する実態調査

4.1 実態調査結果

ここでは、【法定計画】を法制度の縦糸、【自治体総合計画】を横糸と捉え、法運用の総合化という視点から、18自治体についての連携実態を2.3の方法により調査した。結果を次頁の表2に、また、この調査から把握できた事項をまとめて次に示す。

【法定計画について】

1) 海岸保全基本計画、地域森林計画を参照した結果、「Ⅰ. 海浜のために海岸保安林が必要との記述」がされている自治体は「○」で示す11県であった。このなかで、「Ⅱ. 保安林のために砂浜が必要との記述」がされている自治体は「○」で示す1県（千葉県）だけであった。

2) 海岸保全基本計画、地域森林計画を参照した結果、「関連する計画との整合性を確保するとの記述」がされている自治体は、海岸保全基本計画については「✓」で示す12県、地域森林計画については5道県であった。

【自治体総合計画について】

3) 総合計画・マスタープラン、環境基本計画等を参照した結果、「A. B. 砂浜保全・養浜・土砂管理に言及」されている自治体は、総合計画・マスタープランについては「○」で示す13道県、環境基本計画等では13道県であった。

4) 総合計画・マスタープラン、環境基本計画等を参照した結果、「a. b. 海岸保安林・砂丘・海浜植生の保全に言及」されている自治体は、総合計画・マスタープランについては「○」で示す6県、環境基本計画等については7道県であった。

4.2 実態調査結果の分析

【法定計画について】

主務大臣の策定する「法定計画」は、「国の環境基本計画」に調和させる必要があることが図2で明らかである。また、地方自治法（第1条の2・第1項）には、「地方公共団体は、（中略）地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされている。しかし、知事が策定する地域森林計画では半数以上の自治体で「関連する計画（法定計画、自治体総合計画）との整合性

表2 法定計画・自治体総合計画に見る連携の実態

自治体	法定計画(縦系)						自治体総合計画(横系)						備考		
	海岸保全基本計画		地域森林計画		事業間で連携を図る旨の記述【あり】	策定期期		総合計画・マスタープラン		環境基本計画等		対象期間			
	I 海岸保全 【あり】	関連する計画との整合性を確保するとの記述【あり】	II 保安林(防災)のための砂浜が必要との記述【あり】	整合性を確保するとの記述【あり】		I 海岸保全基本計画 策定・変更(平成)年月	II 地域森林計画 樹立・変更の適用(平成)年度	A 計画中に砂浜保全・養浜・土砂管理について言及【あり】	a 計画中に海岸保安林・砂丘・海浜植生の保全について言及【あり】	B 計画中に砂浜保全・養浜・土砂管理について言及【あり】	b 計画中に海岸保安林・砂丘・海浜植生の保全について言及【あり】	事業間で連携するための記述【あり】		A 総合計画対象期間 ()は付属実施計画(平成)年	B 環境基本計画 対象期間(平成)年
1 北海道				✓		24 25		○			○	○	20-30 (24-25)	20-29	
2 青森		✓				15-6 24		○					21-25	25-27	
3 秋田				✓		15-12 23 24 25		○	○				22-25	23-32	
4 山形						15-12	25	○	○		○	○	23-32 (25-28)	23-32	
5 茨城	○	✓				16-6	24	○	○		○	○	23-27	25-34	
6 千葉	○	✓	○	✓	○	24-5	25		○		○		23-32	20-30	防災
7 神奈川	○	✓		✓		16-5	25	○	○	○	○	○	25-37 (24-26)	17-27	環境
8 新潟		✓		✓		15-3	25	○					25-34	19-28	
9 石川	○	✓				14-6	24	○	○				18-27	17-22	
10 静岡	○	✓				15-4 15-7 18-2	23 25	○			○		22-31 (22-25)	23-32	
11 愛知	○	✓				15-7	25	○					22-27	20-27	
12 三重	○	✓				20-8 21-3	23 25				○		24-33 (24-27)	24-33	
13 鳥取	○	✓				13-4	23 24 25	○			○		20-29	23-26	
14 徳島											○		23-26	16-25	
15 高知		✓				15-3	24				○		25-34	23-27	
16 宮崎	○	✓				15-3	25	○			○	○	23-42 (23-26)	23-32	
17 鹿児島	○					15-4	23 25				○	○	20-29	23-32	
18 沖縄	○					15-4	23 25	○			○	○	22-42	25-34	

を確保する」との記述がされておらず、この部分について自治体（知事）が果たすべき総合的な政策調整の役割が明らかになった。

【自治体総合計画について】

砂浜保全と海岸保安林の保全の両方に関心を持つ自治体は、総合計画・マスタープランでは5県であるのに対し、環境基本計画等では7道県あることから、海浜管理に関する環境側面での関心の高さがうかがえた。また、自治体総合計画全体として見た場合、砂浜保全と海岸保安林の保全の両方に関心を持つ自治体は9道県ある。このうち神奈川県だけに、砂浜保全と海岸保安林の保全を連携して実施するための記述が見られた。一方、他の8道県については、相互に必要性は認識しているものの、事業間での連携についての記述はなく、海岸法と森林法における取組みが別々に計画され実施されている実態がうかがえた。なお、山形県の計画書本文中に、連携を意味するのか否か判断がつかない記述があり、その詳細を電話で県へ問い合わせた。その結果、本研究が考えるような連携を意図したものではないことが確認された。

環境側面では、すでに相互に必要性を認識している自治体も多く、このことから自治体総合計画を通じて、自治体（知事）が果たす総合的な政策調整の役割が重要であることも読み取ることができた。

いずれの計画でも連携実態が乏しい状況にあり、このことは既往研究⁵⁾での聞き取り調査と同じ結果であることも確認できた。

4.3 自治体での取組み事例調査結果

表2と既往研究⁵⁾から、千葉県と神奈川県以外に、静岡県においても同様な取組みが確認されている。そこで、2012年12月に3県庁の海岸担当

部局を訪問し、取組みの背景や詳細について聞き取り調査を実施した。その結果を取りまとめると次のとおりである。

1) 千葉県

東日本大震災を受けて想定津波高が再検討され、頻度の高い津波に対する防護高さが示された。九十九里海岸では、一部海岸保安林などに土塁が存在することから、これらの土塁の高さも活用し、頻度の高い津波に対して早急に効果的な対策が図られるよう、知事が政策として海岸保安林との連携を掲げた。また、基礎自治体である地元の町が、地域資源である砂浜と海岸林の保全、並びに地域防災の促進の視点からこれを後押ししたこともあり、連携した取組みに着手されることとなった。

県ではこれを受け、海岸保全基本計画の中で、「防護施設等」を「海岸保全施設及び保安林の土塁や有料道路等を含む自然地形」と定義し、土塁等も活用した津波対策を図ることとし、平成24年5月に海岸保全基本計画²²⁾の改訂を行った。

なお、この計画では、防護施設等の高さは、設計津波が到来した場合でも浸水を発生させない高さとするのが望ましいが、海岸利用や環境に配慮し、当面の措置として設計津波が到来した場合でも、概ね背後地の浸水が保安林内で収まることを前提に設定されている。

このことから、千葉県においては、確実な津波対策を早急を実施するという必要性から、海岸法と森林法の法定計画の改定にあつては知事が主体となり政策統合能力を発揮し、県庁内で事業計画間の調整が図られたという特徴を見て取ることができた。

2) 神奈川県

湘南海岸では、明治期より海浜地が開墾を目的として国から払い下げられ、県は、1927（昭和2）

年に土木部所管の「海岸砂防事務所」を設置し1928（昭和3）年から、本格的な魚付海岸林造成に着手した。その後、沿岸を砂浜と海岸林と海岸道路を一体と捉えた総合的な構想が、当時の知事により1930（昭和5）年に公表²³⁾され、着工された。このような経過から、湘南地域の海浜と道路の管理を一体的に整備し管理する背景が整い、その後の戦中戦後の荒廃の時期を経て、湘南海岸の海岸保安林は、土木部局が中心となり管理が行われてきた。

その後、海岸法制定後に海岸保全区域とされた湘南海岸の一帯については、昭和40年代中頃には森林法に基づく保安林施設地区に重複して指定されることとなり、海岸保安林の整備が進められた²⁴⁾。このような背景もあり、湘南海岸では海岸保全区域と保安林が約11 kmにわたり重複した指定がなされ、他自治体では見られない特徴的な事例となっている。また、海岸法に基づく海岸管理と、森林法に基づく保安林の管理が同一事務所において行われていることから、地域資源である海浜の保全にかかる飛砂抑制や土砂管理事業のほか、津波避難路の確保などにおいても、連携のとれた対応を可能としている点が特徴的である。

このことから、神奈川県においては、県の組織規定に、海浜管理に関する一元的な部署を定めて、目的や権限を規定していることがわかる。同時に知事が主体となり政策統合能力を発揮し、自治体総合計画に連携の必要性を明記することで、政策的側面からも横断連携を図り一体的管理を支えているという特徴を見て取ることができた。

3) 静岡県

東日本大震災後、静岡県では浜松市沿岸における地域の実情を踏まえ、2012年より、既存の海岸保安林や砂丘等の嵩上げ・補強による安全度の向上を図る「静岡モデル²⁵⁾」に着手した。この取組

みは、ある一つの地元民間企業からの大規模な寄付金がかきかけとなり始まったもので、繰り返し発生する津波の規模レベル1を超えた巨大津波に対して、海岸保安林の中にマウンドを設置して嵩上げし、防潮堤を築き、被害に備えるものである。また、保安林区域の地盤を嵩上げして防潮堤を構築することとした理由の一つに、地域の関心事である砂浜海岸やアカウミガメなど、貴重な動物や海浜植生を守ることが挙げられている。

静岡県が、「静岡モデル」の構想からわずか一年半程度で現地施工に着手できた理由の一つには、海岸法や森林法という特定の事業に縛られない任意組織を、県や浜松市、民間企業が中心に組織し、協定などの手法も活用し、権限を持ち寄り、総合的な取組みを進めたことが挙げられる。また、地元自治体である浜松市では、森林法（第34条・第1、2項）に基づく立木伐採許可や形質の変更などの作業許可事務が、県から自治事務として権限移譲されており、地域の実情を熟知した、柔軟かつ円滑な許認可事務の実施が確保されたことも一つの要因であると考えられる。

このことから、静岡県においては、早急な津波対策の必要性和海浜の環境保全を共通目標として、知事、市長、地元民間企業が中心となって大方針が示された。また、県や市が中心に任意組織を形成し、市の牽引力や権限も活用しながら、大規模な事業における多様な関係者間の横断連携を確保し、円滑な進展を図っているという特徴を見て取ることができた。

5. まとめ

海浜の一体的管理を行う上での課題を中心に、横断連携のあり方を次のとおりまとめた。

自治体においては、法定計画や自治体総合計画が横断連携の裏付として機能している事例や、目的や権限を付与された部署や組織が形成されてい

る事例が確認された。また、各種政策を調整し統合する役割を担っている状況も見受けられ、地方分権一括法の施行後は自治体（知事）の裁量が拡大したといえる。これらのことから、自治体（知事）には、担うべき政策調整や統合の役割を認識し、策定段階の透明性が確保されている自治体総合計画の有用性を十分理解し、その能力を発揮、向上させることが求められる。

また、海岸法改正後、森林法との間で法目的の不整合が生じており、国においては、地方における海浜管理の実態・課題を把握し、関係法制度の見直しを図る必要があると考えられる。このほか今後、海岸侵食に応じた海岸保全区域のセットバックなど、権限や財産的側面の議論を要する課題についても、早急に整理されることが期待される。

謝辞

本研究を進めるにあたり、関係省庁、自治体の担当部局のみならずには問い合わせに対応いただき大変お世話になった。厚く御礼を申し上げる。

引用・参考文献

- 1) 環境庁自然保護局：第4回自然環境保全調査海岸調査報告書「全国版」, pp. 73-74, 1994. 3
- 2) (社)全国海岸協会：新しい海岸制度のスタート, p. 12, 1999.
- 3) 青山俊行：海岸法の改正について, RIVER FRONT, 第36巻, pp. 2-5, 1999.
- 4) 有岡利幸：松 日本的心と風景, 人文書院, pp. 147-207, 1994.
- 5) 塩入同：海岸保安林と隣接する砂浜海岸の延長推定に関する研究, 土木学会論文集B3(海洋開発), 第69巻, pp. I_814-819, 2013.
- 6) 宇多高明・清野聡子・芹沢真澄・古池鋼・五味久昭：海岸保安林防護と海岸保全の狭間で進自然海岸の急激な消失－新潟海岸の事例

- 一, 海洋開発論文集, 第16巻, pp. 613-618, 2000.
- 7) 星上幸良・小林昭男・宇多高明・酒井和也・三波俊郎：千葉県外房に位置する平砂浦における保安林造成と海岸侵食, 海洋開発論文集, 第19巻, pp. 487-492, 2003.
- 8) 清野聡子：里海としての海岸環境の現状と課題, 日録工誌, Vol. 35. 4, 2010.
- 9) 新藤宗幸：地方分権第2版, 岩波書店, pp. 1-2, 2002.
- 10) 中央省庁等改革推進本部事務局：施策の紹介縦割り行政の弊害の排除, 時の動き, 第43(9)巻, pp. 26-29, 1999.
- 11) 橋本信之：省庁再編と縦割り行政, 季刊行政管理研究, 第92巻, pp. 3-14, 2000.
- 12) 松田隆利：政策調整で縦割り行政の弊害の排除を, 経済政策情報 today & tomorrow, 第194巻, pp. 33-36, 2001.
- 13) 岡本全勝：「真の総合行政主体」への脱皮－縦割りと“閉じこもり”の弊害－, 地方行政, 第9476号, pp. 2-6, 2002. 8
- 14) 日本都市センター：「政策分野別基本計画」で縦割り克服, 地方行政, 第9535号, pp. 12-13, 2003. 4
- 15) 小山太士：縦割り行政の功？罪, 司法法制部季報, 第122巻, pp. 1-4, 2009.
- 16) 鶴殿巖：高浜市における係制廃止による縦割り行政打破の取り組み, 地方自治職員研修, 第30(6)巻, pp. 33-35, 1997.
- 17) (社)日本治山治水協会：治山技術基準解説(防災造林編), p. 11, 2004.
- 18) 建設省河川研究会編：河川全集第五巻海岸法, p. 33, 1957.
- 19) 森林・林業基本政策研究会編著：解説森林法, 大成出版社, p. 289, 2013.
- 20) 河井睦朗：海岸法の立法過程について, 海と

川をめぐる法律問題，p. 22-26，1996.

- 21) 自治実務セミナー編集部編：自治実務セミナー，第40(6)号，pp. 56-59，2001.
- 22) 千葉東沿岸海岸保全基本計画，千葉県，p. 4_43，2012.
- 23) 山縣治郎：湘南地方計画と風致開発策，都市公論，第7号，pp. 5-15，1930.
- 24) 神奈川県農政部林務課：神奈川の林政史，神奈川県，pp. 599-606，1984.
- 25) 浜松市沿岸域防潮堤整備（事業概要），静岡県，pp. 1-4，2013.7

著者紹介

塩入 同（正会員）

海洋政策研究財団（東京都港区虎ノ門3-4-10 虎ノ門35 森ビル），昭和48年生まれ，農林水産省水産大学校（機関学科）卒，佐賀大学農学研究科（浅海干潟環境学講座）修了，神奈川県庁（土木職）退職，平成23年より現職，農学修士，土木学会，日本海洋政策学会，日本地域政策学会会員。
E-mail:shioiritomo@gmail.com

A Study on Horizontal Cooperation in the Integrated Management of Beaches

Tomo SHIOIRI

ABSTRACT : In 1999 the Coast Act was revised to add environmental protection and utilization adjustment for its purpose. In the hinterland of sandy coasts in Japan, coastal protection forests have long been developed and designated for disaster prevention in accordance to the Forest Act, representing a considerable institutional no-man's-land created by the Coast and Forest Acts. Currently, sandy coasts and coastal protection forests are faced with a common crisis arising from erosion, waves etc. However, there has been little cooperation between their administrators, with damages being dealt with separately; as a result, problems in terms of environment and utilization are caused by the compartmentalized social system, as evidenced by the piling up of wave dissipation blocks in the vicinity of their borders. Therefore, in this study, sandy coasts and coastal protection forests are considered as the "beaches,"—and towards their integrated administration—related legislation as well as relevant statutory and prefectural comprehensive plans are mainly analyzed, and cases of cooperation are identified by clarifying the structure of the problem. The result confirms the cases where a statutory or prefectural comprehensive plan is functioning as the basis for horizontal cooperation, or a section/organization with the purpose and mandate is formed; and shows that for horizontal cooperation, local governments are expected to play a role of coordinating and integrating various policies.

KEYWORDS : *coastal administration, beach erosion, protection of sandy coasts, decentralization of authority, integrated operation of the law*