

海岸の保全・利用に関する 行政評価・監視結果に基づく通知

平成14年12月

総務省行政評価局

前書き

我が国は、約3万5,000キロメートルに及ぶ海岸線を有し、人口や資産が海岸線に集中しており、高潮や津波による災害及び進行する海岸侵食を防止するとともに良好な海岸環境の保全と整備を図ることが課題となっている。

このため、政府は、数次にわたる海岸事業五箇年計画を閣議決定し、海岸の防護、海岸環境の整備・保全等に係る海岸事業を実施してきており、第6次海岸事業七箇年計画(平成8年度から12年度までの五箇年計画として開始され、10年1月30日の閣議決定により8年度から14年度までの七箇年計画に変更)における投資総額は、1兆7,700億円となっている。

総務省は、昭和62年8月「海岸の保全・利用に関する行政監察」の結果に基づき、海岸保全区域の指定及び海岸保全施設整備の適切な実施、海岸保全施設の管理の的確化等について、海岸法(昭和31年法律第101号)を所管する農林水産省(農村振興局及び水産庁)及び国土交通省(河川局及び港湾局)(昭和62年当時は農林水産省、運輸省及び建設省)に対して勧告しており、これを受けて関係省庁は所要の改善措置を講じてきたところであるが、海岸行政については、一層の効果的・効率的な実施が求められている。

この行政評価・監視は、海岸行政の効果的・効率的な実施を推進する観点から、海岸保全区域の管理状況、海岸事業の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目次

- 1 海岸保全区域の指定・管理の的確化
 - (1) 海岸保全区域の見直し等
 - (2) 直轄工事区域に係る管理の的確化
 - 2 海岸事業の効果的・効率的実施
 - 3 海岸保全施設整備に係る積算基準の統一化
-

1 海岸保全区域の指定・管理の的確化

(1) 海岸保全区域の見直し等

我が国は、狭小な国土面積に比し約3万5,000キロメートルに及ぶ長大な海岸線を有しており、天然海岸等を除く保全すべき海岸線(要保全海岸延長)は、約1万6,000キロメートルに及んでいる。海岸域の背後地には多くの人口、産業、道路交通網等防護すべき対象が集積しており、高潮等の災害を最小限に防止すること、また、海岸侵食の防止や海岸環境の整備及び利用の増進を図ることが課題となっている。

このような中で、都道府県知事は、海岸法(昭和31年法律第101号)第3条第1項の規定により、海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するため、堤防、突堤、護岸等の海水の侵入又は海水による侵食を防止する施設(以下「海岸保全施設」という。)の設置、その他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こととされている。

海岸管理者(都道府県知事、市町村長等)は、指定された海岸保全区域を適正に管理するため、海岸法第24条の規定により、海岸保全区域及び海岸保全施設の現況を示す海岸保全区域台帳(帳簿及び図面で構成)を調製し、保管しなければならないとされている。この海岸保全区域台帳は、海岸保全区域及び海岸保全施設等の現況を把握し得る唯一のものとして海岸保全区域の管理上不可欠なものとなっている。

なお、海岸管理者が管理する海岸保全施設の新設又は改良に関する工事等(以下「海岸事業」という。)のうち、高潮対策事業、侵食対策事業等海岸法施行令(昭和31年政令第332号)第8条で定める工事の費用については、海岸法第27条の規定により、国が一部負担するとされており、海岸管理者は当該工事を施行しようとするときは、あらかじめ主務大臣の承認を受けなければならないこととされている。また、海岸法第6条第1項の規定により、1) 海岸保全施設の新設、改良等に関する工事の規模が著しく大であるとき、2) 工事が高度の技術を必要とするとき、3) 工事が高度の機械力を使用して実施する必要があるとき、4) 工事が都府県の区域の境界に係るときのいずれかに該当する場合において、当該施設が国土の保全上特に重要なものと認められるときは、海岸法を所管する農林水産省(農村振興局及び水産庁)及び国土交通省(河川局及び港湾局)(以下「海岸所管省

庁」という。)の主務大臣は、あらかじめ当該海岸管理者の意見をきいた上で、海岸管理者に代わり工事を施行できることとされている(以下これを「直轄事業」という。また、直轄事業の実施区域を「直轄工事区域」という。)

総務省は、昭和62年8月の「海岸の保全、利用に関する行政監察」結果の勧告に基づき、海岸所管省庁(昭和62年当時の海岸所管省庁は農林水産省、運輸省及び建設省)に対し、1)他の海岸管理者に係る海岸保全区域との調整が不十分なまま区域指定や海岸事業が行われているものについて、速やかに改善措置を講ずるとともに、海岸保全区域台帳の整備を十分に行うこと、2)埋立地の前面海岸についての海岸保全区域の指定及び埋立てにより内陸化した海岸保全区域の廃止について、現地の状況に即して適切に行うこと、3)背後地等の状況変化に伴う海岸保全区域の所管区分の変更の手續を明確にすること等について、都道府県を指導するよう指摘している。

これに対して、海岸所管省庁は、1)海岸保全区域の指定及び海岸保全施設の設置の適正化について他の海岸管理者との調整を行い、必要に応じて速やかに改善措置を講ずること及び海岸保全区域台帳の整備を図ること、2)埋立地に係る海岸保全区域の指定及び廃止について現地の状況に即して適切に行うこと、3)海岸保全区域の所管区分の変更について背後地の農地の実情、漁港の利用実態、地域の要望、今後の農業及び水産振興等の動向を踏まえ、海岸担当の関係部課と連携を密にし適切に対処することについて、海岸担当課長会議等を通じて都道府県を指導している。

今回、13都道府県における海岸保全区域の指定状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

1) 海岸保全区域の中には、i.)その指定後の海岸の状況変化に伴い、区域の位置又は範囲を現行のままとしておく必要性が乏しくなったにもかかわらず、指定の変更が行われていないもの(6県7海岸保全区域)、ii.)その指定後の海岸の背後地の状況の変化に対応して保全区域の所管換えが行われていないため、地元が要望する海岸事業が行われていないもの(1県1海岸保全区域)、iii.)海岸事業の計画図面と海岸保全区域との照合が的確に行われていないため、所管が異なる海岸管理者間で管理担当区域が重複しているもの(2県4海岸保全区域)、iv.)海岸事業の計画図面と海岸保全区域との照合が的確に行われていないため、海岸保全区域の追加指定に先行して海岸保全施設が整備され、その後追加指定が行われていないもの(2道県3海岸保全区域)がみられる。

なお、上記i.)の中には、海岸保全区域の見直しが行われていれば不要となる海岸法に基づく行為制限許可の申請を余儀なくされており、国民に無用の負担を強いているものがみられた。

2) 海岸保全区域台帳の中には、i.)その調製は正確かつ迅速に行うべきとの趣旨が海岸管理者に対して周知、徹底されていないため、調製が適切に行われていないもの(13都道府県271海岸保全区域)、ii.)直轄工事区域において竣工した海岸保全施設については、海岸保全区域台帳に記載することとされているが、海岸管理者と直轄工事区域の管理者である海岸所管省庁の工事事務所等(以下「工事事務所等」という。)との間で連絡が不十分であったことから台帳への記載が適切に行われていないもの(2直轄工事区域)がみられる。

したがって、農林水産省及び国土交通省は、海岸保全区域の指定の的確化等を図る観点から、以下の措置を講じる必要がある。

- 1) i.) 海岸保全区域について、海岸保全区域指定後の海岸や背後地の状況変化に対応した区域の見直しを行うよう、都道府県に対し技術的助言を行うこと。
(農林水産省及び国土交通省)
- ii.) 海岸保全区域の指定に当たって、海岸事業の計画図面と海岸保全区域との照合を的確に行うよう、都道府県に対し技術的助言を行うこと。
(農林水産省及び国土交通省)
- 2) i.) 海岸保全区域台帳の正確かつ迅速な調製を行うよう、海岸管理者に対し、より一層の周知徹底を図ること。

(農林水産省及び国土交通省)

- ii.) 直轄工事区域の海岸保全施設の海岸保全区域台帳への記載に当たっては、海岸管理者と工事事務所等との間の連絡を十分に行うよう、海岸管理者に対する技術的助言及び工事事務所等に対する指導を行うこと。

(国土交通省)

(2) 直轄工事区域に係る管理の的確化

海岸保全区域内において、海岸保全施設以外の施設又は工作物を設けて当該海岸保全区域を占有しようとする者は海岸法第7条の規定により、また、土石の採取、土地の掘削、盛土、切土等の制限行為を行おうとする者は同法第8条の規定により、海岸管理者の許可を受けなければならないこととされているが、直轄工事区域内においては、同法第6条第2項の規定により、主務大臣が、海岸保全区域内の占有行為及び制限行為の許可を海岸管理者に代わって行うことができることとされている。また、海岸保全区域内においては、海岸法第8条の2の規定により、海岸保全施設等の損傷、汚損行為等を禁止されており、これら禁止行為に対する監督処分(禁止行為の中止命令、禁止行為により設置された施設等の除却命令、原状回復の命令)は同法第12条の規定により海岸管理者が行うこととされているが、直轄工事区域内においては、同法第6条第2項の規定により、主務大臣が海岸管理者に代わって監督処分を行うことができることとされている。

今回、10都道府県における12直轄工事区域の管理状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 直轄工事区域の中には、工事事務所等が巡視を的確に実施していないため、無許可で工作物が設置されているなどの不法占有等が行われているものがみられる(5直轄工事区域27件)。
- 2) 直轄工事区域の護岸、陸こう等の浸水防護施設の中には、工事事務所等が巡視及び点検・調査を的確に実施していないため、緊急時に閉鎖する陸こうに閉塞板がないものや陸こうの閉塞板のレール上に石・砂等が堆積し閉塞に支障が生じ機能が損なわれており、また、施設の操作管理者が特定されておらず緊急時に適切な対応がとれるか懸念されるものがみられる(2直轄工事区域8件)。
- 3) 直轄工事区域の中には、投棄又は放置された廃船、廃車両の処分に関して、地方公共団体の廃棄物担当部局との調整が進展していないことなどから、廃船等が投棄又は放置されたままとなっているものがみられる(2直轄工事区域5件)。

したがって、農林水産省及び国土交通省は、直轄工事区域に係る管理の的確化を図る観点から、次の措置を講じる必要がある。

- 1) 不法占有を排除するため、工事事務所等における巡視を的確に実施すること。

(国土交通省)

- 2) 緊急時において浸水防護施設の機能を十全に発揮させるため、工事事務所等における施設の巡視及び点検・調査を的確に実施するとともに、浸水防護施設の操作管理者を特定すること。

(農林水産省及び国土交通省)

- 3) 不法投棄された廃船等について、工事事務所等と地方公共団体の廃棄物担当部局との調整を進めることなどにより除去に努めること。

(国土交通省)

2 海岸事業の効果的・効率的実施

都道府県知事は、海岸法第2条の3の規定により、自らが統括する地域に存する一連の海岸について、計画的でかつ整合がとれた海岸の保全を行うため、国が策定する海岸保全基本方針に基づき、海岸保全基本計画を定めることとされている。

この海岸保全基本計画に基づき、海岸事業として実施されている海岸保全施設の新設又は改良に関する工事は、海岸管理者が行うこととされているが、このうち、高潮対策事業、侵食対策事業等海岸法施行令第8条で定める工事の費用について

は、海岸法第27条の規定により、国が一部負担するとされており、海岸管理者は当該工事を施行しようとするときは、あらかじめ主務大臣の承認を受けなければならないこととされている。

一方、海岸法第6条の規定により、海岸所管省庁の主務大臣は、海岸管理者に代わり直轄事業を実施できることとされている。

海岸保全施設の整備は、数次にわたる海岸事業五箇年計画により実施され、第6次七箇年計画も平成14年度で終了し、今後は新たな計画により整備が進められることになるが、昨今の厳しい財政事情を踏まえれば、今後の海岸保全施設の整備に当たっては、より効果的・効率的な事業の実施に努めることが要請されている。

今回、13都道府県において実施されている海岸保全施設の整備に係る海岸事業について調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) 直轄事業の中には、整備が計画的に行われていないため、護岸に不連続箇所が生じており、一連としての海岸保全施設の防護効果が発現していないものがある(1事例)。
- 2) 補助事業の中には、都道府県において所管部局の異なる連続した海岸について、所管部局間の調整が図られていないため、所管部局によって海岸保全施設が整備されているものと整備されていないものがみられ、一連としての海岸保全施設の防護効果が発現していないものがある(3事例)。

したがって、農林水産省及び国土交通省は、海岸事業の効果的・効率的な実施を確保し、一連として海岸保全施設の防護効果を発現させる観点から、以下の措置を講じる必要がある。

- 1) 直轄事業の実施に当たっては、計画的な整備に努めること。
(国土交通省)
- 2) 補助事業の実施に当たっては、都道府県の海岸所管部局間における協議・調整を十分に行うよう、都道府県に対し技術的助言を行うこと。
(農林水産省、国土交通省)

3 海岸保全施設整備に係る積算基準の統一化

海岸保全施設整備を含む公共土木工事の工事費の積算基準については、情報交換と基本的な考え方の一層の整合性の確保を図ることにより、より適切な積算基準を構築することを目的として、当時の建設省、運輸省、農林水産省、防衛施設庁、北海道開発庁及び沖縄開発庁が、平成8年に公共土木工事積算連絡調整会議を発足させ、その検討が進められている。

海岸保全施設整備に係る工事費は、直接工事費、間接工事費、一般管理費等から構成されており、このうち、直接工事費は工事の目的物を施工するため直接必要な材料費等を歩掛基準を使用して個々の工事ごとに算出され、間接工事費は工事の実態調査に基づき各工種毎に定めた算式を用いて算出され、また、一般管理費等はすべての工種に共通のものとして実態調査に基づき定めた算式を用いて算出されている。

このうち、間接工事費については、運搬費等の共通仮設費と労務管理費、福利厚生費等の現場管理費から構成されており、共通仮設費は直接工事費等に一定率(以下「共通仮設費率」という。)を乗じて算出される費用に、大型建設機械の運搬費などの率に含まれていない費用を積み上げ加算して算出され、現場管理費は純工事費(直接工事費と共通仮設費との合計)に一定率(以下「現場管理費率」という。)を乗じて算出されている。

また、一般管理費等については、従業員給料手当と事務用品費等からなっており、工事原価(直接工事費と間接工事費との合計)に一定率(以下「一般管理費率」という。)を乗じて算出されている。

今回、海岸所管省庁における積算基準のうち、共通仮設費率、現場管理費率及

び一般管理費等率を調査した結果、次のような状況がみられた。

一般管理費等率については、海岸所管省庁すべてが共通の率を用いているのに対し、共通仮設費率及び現場管理費率については、農林水産省(農村振興局)は工種の特性及び工事内容を踏まえ独自の基準を設定しており、水産庁及び国土交通省(河川局及び港湾局)とは異なった率を用いている。このため、それぞれの率により共通仮設費及び現場管理費を試算すると、農林水産省(農村振興局)所管の工事に係る工事費における共通仮設費は他の海岸所管省庁に比し低額となる一方、現場管理費は高額となる。

しかしながら、

- 1) 公共工事に係る積算基準の整合については、平成12年9月に策定された「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針」(公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議策定)において、積算の合理化について「公共工事担当省庁等間の連携を深め、積算基準等の統一、明確化、公開、機動性の向上をさらに図る」こととされている。
- 2) 海岸保全施設整備に係る工事費の積算基準については、総務省の昭和62年8月の「海岸の保全、利用に関する行政監察」結果の勧告において、「海岸保全施設整備に係る工事費積算基準の標準化について検討するとともに、少なくとも捨石工の荒均しの歩掛については標準化を図る」よう指摘しており、これを受けて海岸所管省庁は「三省積算基準等連絡会」(現在は公共事業積算基準等連絡会に改称)において検討を進めており、捨石工の荒均しの歩掛については平成2年4月に統一化が図られた。

などの状況にあり、海岸保全施設整備に係る工事費の積算基準については、更なる統一化の推進が課題となっている。

したがって、農林水産省及び国土交通省は、海岸保全施設整備に係る工事費積算の合理化を推進する観点から、共通仮設費率及び現場管理費率について、関係省庁で構成する公共土木工事積算連絡調整会議等の場を活用するなどして、統一化について検討する必要がある。