

防潮堤建設についての意見書

2014年（平成26年）11月20日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

東北地方太平洋沖地震による巨大津波の被災地（以下「被災地」という。）では、主として震災復旧事業として、また、その他の地域では来襲が予想される大地震による津波対策として、防潮堤建設が進められている。その中には、従来防潮堤が存在しなかったところに防潮堤を設けたり、従来の防潮堤の規模を大幅に上回ったりするなど、従前の防潮堤と位置・規模を同一とする復旧（以下「復旧」という。）を超えるものも多い。このような防潮堤は、地域住民に対して安全、安心を提供する一方で、地域の自然環境、景観、及び生活環境を大きく変更させ、その地域における、住民の居住継続の意欲・基盤にも決定的な影響を与える。

防潮堤等は、本来、地域のまちづくり計画の中で、防災対策の一環として、どこに、どの程度のものを整備するかが決定されるべきものである。しかし、被災地において進められている復興事業の中には、まず防潮堤ありきで、環境や景観そして住民意思に対する配慮が十分になされないまま、進められているものも散見され、将来、誰も住まない地域に巨大な防潮堤だけが残されるといったことも懸念される。

当連合会は、かかる事態が生じることがないよう、現在、被災地で進められている防潮堤建設を教訓に、被災地であると否とを問わず、今後進められる防潮堤建設に関して、以下のとおり提言する。

- 1 防潮堤建設は地域住民との合意形成が図られるべきであり、住民の意見を十分に反映させる手続を整備すること。
- 2 防潮堤建設についても環境影響評価を行うこと。
- 3 防潮堤建設などの防災対策においては、国庫補助金の支出年限を限定せず、柔軟かつ十分な予算措置を講ずること。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、1975年の第18回人権擁護大会で「公共事業による環境破壊に関する決議」を採択し、1998年の第41回人権擁護大会では「環境保全と真の豊かさの実現に向けて公共事業の適性化を求める決議」を採択し、行

政による個別公共事業の実施決定手続として、市民参加と争訟手続を保障した計画確定手続を導入すること、計画確定手続においては、独立・中立の「公共事業再評価委員会（仮称）」による、事業の必要性、費用対効果、財政計画などについての科学的な検討をすること等の法制度を提言してきた。

防潮堤建設問題については、当連合会は、2011年11月に岩手県及び岩手県宮古市への聞き取り調査と岩手県内の各被災地及び宮城県気仙沼市の視察を行い、2013年11月には気仙沼市への聞き取り調査と気仙沼市、宮城県名取市等の防潮堤の建設状況を視察した。また、2014年5月10日には、仙台弁護士会館において、東北弁護士会連合会及び仙台弁護士会との共催で250名を超える参加者とともに、公害対策・環境保全委員会発足45周年記念シンポジウム「災害復興と持続可能性～防潮堤問題から考える～」を開催した。

本意見書は、これらの成果を踏まえて、今後の防潮堤の建設において、環境保全及び住民意思の反映のためにとられるべき措置を提言するものである。

2 防潮堤建設をめぐる問題状況

(1) 防潮堤建設の法的根拠

防潮堤は、海岸法第2条第1項にいう「海岸保全施設」であり、現在、その多くは、国土交通大臣及び農林水産大臣が定める海岸保全基本方針（同法第2条の2第1項）に基づき、都道府県知事が定める海岸保全基本計画（同法第2条の3第1項）中の海岸事業により建設されている。また、東日本大震災以前から防潮堤が存在した地域において、破堤した防潮堤の復旧については、海岸事業ではなく、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づく災害復旧事業として建設がなされている。被災地においては、この両者が一体となって防潮堤の建設が行われている。

(2) 防潮堤建設による環境・地域社会への影響

沿岸部の多くは、干潟など生物多様性のために重要な意味を持つところが多い。例えば、東日本大震災の被災地には、藻場の豊富な広田湾や志津川湾、浅海域でコクガンの飛来地である南三陸海岸沿岸、貴重な汽水域である蒲生干潟や松川浦など生物多様性に富んだ豊かな沿岸域が存在している。これらの多くは、生物多様性の見地から保全上の配慮をすべき地域として2001年に環境省により「日本の重要湿地500選」に選定されている（No.80ないしNo.86）。また、岩手県から宮城県北部にかけての三陸海岸沖は、世界三大漁場の一つとして優良な漁場であるほか、養殖の好適地であるリアス式海岸であり、沿岸部の住民は、多様な自然の恩恵を受けながら生活をしている。

しかし、防潮堤は、海岸にコンクリート基礎・鋼矢板等を設置する構造で

あることから、巨大な海岸堤防を建設することになれば、内陸と沿岸の間での生物や土砂の移動を妨げ、干潟、砂丘、後背湿地といった、海岸付近に固有な生態系やその連続性（エコトーン）の破壊を招きかねない。堤防高が高くなる分沖合いに長く張り出した海岸堤防の土台などにより底生生物や海中の生態系への悪影響も懸念される。これは、漁業資源の減少につながり、産業としての漁業が衰退することにつながる。

また、景観は、観光業資源というだけでなく、地域のアイデンティティーの基礎として地域振興・災害発生後の復興を支える力を呼び起こすものであるが、巨大な防潮堤の建設は、景観を一変させ、ひいては地域のアイデンティティーを変え、地域を衰退させ、人口流出をもたらしてしまうおそれがある。

こうした懸念を反映して、国土交通省が2011年11月に策定した「河川・海岸構造物の復旧における景観配慮の手引き」においては、海岸堤防の設置に当たっては、景観や生態系への配慮が求められるとの視座に立ち、砂浜に堤防を設置した場合、背後の砂の移動が抑制され、海岸特有のエコトーンの形成が困難となることが指摘され、生態系の保全及び景観保全の観点からは砂浜や後背湿地より更に陸側に海岸堤防を設置すること（セットバック）が推奨されている。

(3) 住民意思が十分に反映される仕組みがないこと

1999年の海岸法改正で、都道府県知事などの関係海岸管理者が海岸保全施設の整備に関する事項につき海岸保全基本計画を定めるに当たっては、「必要があると認めるときは、あらかじめ公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」（第2条の3第5項）とされた。しかしながら、明確な形で、代替案の提示や住民の意見提出権、それに対する応答義務など、住民参加についての権利・手続が制度的に保障されていない。まして、個々の防潮堤については何らの住民参加の手続が法律上定められていない。

さらに、災害復旧事業においては、住民意思を反映させる法的根拠は全く存在しない。

また、縦割り行政により管理権者が細分され、計画策定の仕組みが異なっていることも、住民意思の反映を困難にしている。

(4) 環境影響評価の対象外であり、環境影響評価が実施されていないこと

環境に著しい影響を与えるおそれのある行為の実施・意思決定に当たり、あらかじめ環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結

果に基づき、環境の保全について適正に配慮しようとする手法が環境影響評価制度である。

防潮堤は、上記(2)のとおり、生物多様性に富んだ海域と陸域との境界に建設され、また、住民の生活と結びついた景観に影響を及ぼすため、その建設が環境に与える影響については慎重に判断されなければならない。1999年の海岸法改正によって、「海岸の防護」に加えて、「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用」を図ることが、海岸法の目的（第1条）に加えられて以降は、一層、慎重な判断が求められているというべきある。

しかし、海岸法に基づく海岸事業は、いまだ、環境影響評価法の対象事業とされていない。既存の防潮堤の嵩上げの程度によっては新規事業と異なる大規模な工事となるものであるが、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づく災害復旧事業においても、環境影響評価法の適用除外とされている。そのため、現実にも、防潮堤建設に当たり、環境影響評価は実施されていない。

(5) 災害復旧事業に対する国庫補助金の期限

災害復旧事業について、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第8条の2では、「政府は、（途中省略）これを施行する地方公共団体又は地方公共団体の機関が当該年度及びこれに続く二箇年度以内に完了することができるよう、財政の許す範囲内において、当該災害復旧事業に係る国の負担金の交付につき必要な措置を講ずるものとする。」とされている。東日本大震災の場合、特例で、災害復興事業として復興予算を使えるのは2015年度末までとされ、また、通常は国庫補助率が3分の2のところ、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律が適用され全額国負担となっている。

3 東日本大震災後の対応の問題点

(1) 堤防高についての基準

中央防災会議は、2011年6月26日、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会中間とりまとめ～今後の津波防災対策の基本的考え方について～」を公表し、今回のような最大クラスの津波（以下「L2津波」という。1000年に1回）については、高台移転、多重防御、避難を軸とした土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせたハード・ソフトの総合対策を、より頻度の高い津波（以下「L1津波」という。数十年から百数十年に1回）に対しては、防潮堤での対応という考え方を示した。

これを受けて、農林水産省（水産庁を含む。）及び国土交通省の課長は、2

011年7月8日、海岸管理部局に対して、復興計画策定の基礎となる防潮堤の高さ決定の基準を示すものとして、「設計津波の水位の設定方法等」を通知した（以下「3課長通知」という。）。この通知では、第4項に「堤防等の天端高は、上記により設定された設計津波の水位を前提として、（途中省略）海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺景観との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、海岸管理者が適切に定めるものであることに留意する。」と記載されているが、具体的な対応は各海岸管理者に委ねられた。

（2）県の対応と住民への説明

3課長通知を受けて、各県で防潮堤建設に向けた取組が進められてきたが、同通知が求めるように、地域の実情に即した柔軟な運用がなされてきたとはいえない。宮城県では、2011年9月9日、宮城県沿岸域現地連絡調整会議第7回会議において、宮城県沿岸における海岸堤防の高さを決定し（「宮城県沿岸における海岸堤防高さの設定について」），関係市町村への説明を開始した。これによると、明治三陸津波や昭和三陸津波、チリ地震津波などの過去のL1津波を対象にして、その痕跡やシミュレーションから津波高を予測し、設計津波の水位を設定した上で、防潮堤へのせり上がりを考慮して、おおむね設計水位から1m高く防潮堤の高さが設定されている。例えば、気仙沼市の本吉海岸では9.8m、同市の中島海岸では14.7mと堤防高が設定された。震災前の本吉海岸の既存堤防高は2.5mから5.5mであったから、高さにおいて約2倍から4倍近くにもなることになる。しかも、このような計画案について、地区・浜ごとの住民説明会が開始されたのは2012年7月であり、既に防潮堤建設のための予算措置がとられた後である。ましてや、代替案が提示された例はない。

防潮堤の高さ等について多くの地区で住民から異論が出るようになり、気仙沼のように、住民が、基本情報の整理と情報交換等を目的として「防潮堤を勉強する会」を設立した例もある。しかし、宮城県は、知事が「（防潮堤の）高さについてですが、これはやはりL1を堅持していくべきだと思います。住民の意思のとおり高さを変えることが、本当に県民のためになるのかどうか。私は決してそうではないと思います。」と述べているように、L1高として決定された高さを堅持する姿勢を明らかにしてきた。

（3）不十分な住民意見の反映

福島県新地町や、気仙沼市でも市が管理している海岸においては、住民合意の形成に努め、それを踏まえ計画が作成されている。

しかし、例えば、気仙沼市でも、宮城県が管理する海岸においては、住民説明会では複数案の提示や、防潮堤の建設が周辺環境にいかなる影響を与えるかについての判断材料が与えられていないだけでなく、前述のとおり、防潮堤計画が進まなければ、次の復興事業へも進めない、復興交付金が数年でなくなるといった説明もなされていた。

2012年10月の住民説明会で合意が得られたとみられていた気仙沼市小泉地区では、住民の反発もあり、2013年11月に、再度、住民説明会が開催されたが、建設に関する賛成派と慎重派の間で意見が割れ、終了間際の自治体幹部職員の一言で、賛成派が大きく拍手を行い、それをもって「合意形成」とみなされたとの報道もある。地区の協議会やその議事録が十分に公開されていない事例も報告されている。

(4) 復興交付金の年限があることによる制約

防潮堤建設には多額の費用がかかるので、防潮堤の整備を実施する県や市町村には、復興予算によって整備を完了したいとの思いがある。そのため、予算措置がある年限内に計画を具体化することが優先されがちで、東日本大震災後の住民説明会でも、防潮堤計画が進まなければ、次の復興事業へも進めない、復興交付金が数年でなくなるといった説明がなされた例もある。

その後、2013年12月24日の閣議決定で、2014年度予算による災害復旧事業や東日本大震災復興交付金については、環境や景観に配慮するために計画を変更して事業が長引いても予算が使えるようにされた。宮城県知事が防潮堤計画の見直しに柔軟な対応を示すようになった理由の一つとも言われている。

4 るべき震災復興と津波対策

(1) 震災復興の在り方

① 防災対策の目的は国民の生命と基本的人権の保護にあること

当連合会は、東日本大震災の教訓を踏まえて、2012年4月20日付け「防災対策推進検討会議中間報告に対する意見書」において、防災対策の目的を「日本の持続的な発展」としている点を改め、あくまでも一人ひとりの国民の生命と基本的人権の保護に置くべきと指摘してきたところである。日本国憲法が基本原理とする基本的人権の尊重に照らせば、現代の防災対策は、国民の生命のみならず、人間の尊厳や人間らしい生活を災害から守らなければならないからである。

② 復興の主体は被災者であること

また、同様に、災害復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生

するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある。したがって、復興の対象は、被災した人間はもとより、生活、文化、社会経済システム等、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものを含むべきであり、被災地の社会機能を再生、活性化させていくためには、被災地域で生活再建をし、地域とともに生きていくことになる被災者自身が主体となって復興の在り方を自ら決定していくことが不可欠である。

この点につき、当連合会は、前記意見書で、復興の主体は被災者であり、復興の在り方を自ら決定する権利があること、復興には被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならないこと、復興には被災地の民意の反映と、少数者への配慮が必要であること、被災者の合意形成の重要性について指摘したところである。

東日本大震災復興基本法においても、基本理念を定めた第2条第2項で、「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。」とするとともに、「国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保される」よう求めている。防潮堤建設についてみれば、今、問われているのは、地域住民の意向の尊重及び国と地方公共団体の連携協力の確保のための具体的対応の在り方である。前記災害復興の目的に照らせば、国及び地方公共団体には、復興計画の主体は住民であることの認識及び住民間の合意形成をサポートする姿勢こそが求められる。

③ 地域性への配慮をすべきであり、代替案検討が必要であること

災害復興とは被災地の社会機能の再生、活性化を包摂するものであるから、復興の在り方を考えるに当たっては、被災地の地理的条件、地域性、文化、習俗等の尊重を基本としつつ、社会状況等が配慮されなければならない。

今回の東日本大震災の被災地は、リアス式海岸の地域と平野部の地域とがあるが、特に、リアス式海岸の地域は、長い歴史の中で地域性、産業及び文化が育まれてきた地域であり、集落及び湾単位で今後の土地利用をどのようにしていくのかを被災者が主体となって考えていくべき地域である。こうした観点に立てば、科学的将来予測及び東日本大震災被害の経験も踏まえつつ、まず、地域の再建の在り方を協議し、その上で防潮堤の在り方が協議されるべきである。

また、地域性への配慮を具体化するためには、防潮堤の高さ・建設場所について、代替案が作成され、検討されることが必要である。「河川・海岸構造物の復旧における景観配慮の手引き」においても触れられているように、防潮堤を設けるとしても、その位置によって、環境や景観、ひいては地域社会に与える影響は全く異なってくるのである。

④ 復興財源の確保と柔軟な執行を行うこと

東日本大震災に係る復興事業においては、従来の予算優先主義や縦割り行政によって被災地のニーズに合致した事業が実施できないなど、真に必要な事業への配分が十分行われていない実態がみられる。早急に、使途を不当に制約することのない事業予算の組み方や柔軟な執行方法を確保するための改善がなされる必要がある。

(2) 津波対策としての防潮堤建設の在り方

地震国日本においては、津波対策は、防波堤・防潮堤等の整備、都市・交通基盤整備等のハード対策と、土地利用・建築構造規制、ハザードマップの整備・提供等のソフト対策とを適切に組み合わせることを基本として実現されるべきである。中央防災会議が示したL2津波については、このような考え方方が示されているが、L1津波についても、東海・東南海地震等に対してなど、日本全体の津波リスクを防潮堤のみで対応することは現実的でなく、防潮堤によって大規模津波の市街地への浸入時間を遅らせ、住民が避難する時間を確保し、住民が「避難する」ことを促すソフト対策とを適切に組み合わせ、必要な防潮堤の高さを決定していくことが不可欠である。

前述した海岸法の目的、及び3課長通知が求める総合的考慮に従えば、L2津波対策に限らず、L1津波対策についても、防潮堤を偏重することなく、高台移転、多重防御、避難を軸とした土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせたハード及びソフトの総合対策によるべきである。

その際、防潮堤の偏重は将来的に自治体に財政負担をもたらすことにも留意すべきである。我が国では、高度成長期以降に整備したインフラが急速に老朽化し、今後20年間で、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる見込みである。例えば、道路橋は、その割合が2012年3月の16%から、10年後には約40%，20年後には約65%と急増する。国庫補助によって巨大な防潮堤を整備しても、その維持管理の費用の大部分は大半の海岸を管理する都道府県が行わなければならず、将来その費用負担に苦しむことになることも踏まえて、地域社会で総合的な視点から選択がされるべきである。

(3) 防潮堤建設は地域住民との合意が図られるべきであり、住民の意見を十分に反映させる手続を整備すること

前述したとおり、災害復興の主体は被災者である地域住民である。地域住民は、地域の地理的条件、地域性、文化及び習俗についての情報を提供し得る主体でもあり、さらに、災害発生後の各対応を行政と連携して実施する担い手である。このような住民と行政とがコミュニケーションを深め、住民が震災復興の方針決定に主体的に参加することで、地域の特性を対策に反映させることができるとなる等、対策の質が向上する上、津波対策についての住民の意識の向上、対策の実施の促進につながる。あるいは、住民が懸念を表明する機会が提供され、行政がこれを適切に考慮することを可能とし、いずれであっても、政策決定における説明責任の実行と決定された政策への住民の支持をもたらす。このことは、防潮堤建設を含む津波被害の最小化に向けた防災対策及び災害復興対策においても同様である。

そのためには、住民の意見を十分に反映させる手続が整備される必要がある。

その手続としては、当連合会が、2010年8月19日付け「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」において既に提案しているのと同様、事業実施者に代替案の作成・検討が義務付けられ、住民による意見書の提出等の参加の機会が手続的に保障され、行政から意味のある応答がなされ、行政は住民の意見に十分配意する手続が設けられることが必要である。

その関係では、海岸法第2条の3第5項で海岸管理者に求めている「公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置」として、上記のような手続整備を必須とすることが考えられ、また、公聴会については、その開催を義務とすることが必要である。

さらに、これらの仕組みが適切に実施され、住民意見が反映されることの手続保障として、防潮堤建設計画（施設の維持又は修繕に係る事業及び災害復旧・予防のために緊急に実施する必要のある防潮堤建設計画を除く。）に処分性を付与し、司法アクセスを整備することも検討されるべきである。

(4) 環境影響評価制度の導入を

防潮堤建設において適切に住民合意形成を図っていくためには、影響に対する評価が十分になされること、住民が判断するに十分な情報が提供されること、同時に、地域の地理的条件・地域性・文化及び習俗についての情報を提供し得る主体である住民からの意見を事業の計画に反映させる仕組みが、

防潮堤建設においても導入されることが必要である。また、代替案を含め影響を調査し、その情報を早い段階で住民に提供することが、事業の手戻りを防ぎ、紛争の拡大を防ぐために有効である。

その仕組みが、環境影響評価制度である。したがって、防潮堤建設に当たり、環境影響評価を行うことを義務付けることが必要である。

具体的には、第1に、防潮堤建設事業を環境影響評価法の対象事業として法令上環境影響評価の実施を義務付けることが考えられる。法令が改正される前の段階においても、防潮堤建設事業の実施者は、防潮堤建設に当たり、環境影響評価を行うべきである。

第2に、この環境影響評価手続においては、当連合会が2008年11月18日付け「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」でも指摘したとおり、環境影響評価において事業実施者に代替案の作成・検討が義務付けられ、住民による意見書の提出等の参加の機会が手続に保障され、行政と住民とのコミュニケーションでは意味のある応答がなされることが必要である。国土交通省の前記「河川・海岸構造物の復旧における景観配慮の手引き」においても、防潮堤建設位置への配慮を求めており、防潮堤建設についても、その位置・高さ等についての代替案の検討がされるべきである。なお、防潮堤建設によって影響が及ぶおそれのある周辺地域も評価の対象とすべきである。

第3に、環境影響評価について、第三者が審査できるよう、審議会にかける手続を設けることも重要である。

(5) 防潮堤建設などの防災対策においては、国庫補助金の支出年限を限定せず、柔軟な予算措置を講ずること

復興に必要な費用については、国及び地方自治体は、常に必要な財源の確保に努めるべきである。財源確保の期限があることを理由に、被災者の意思決定を急がせたり、歪めるようなことがあってはならない。防潮堤建設は、その地域社会の復興の在り方の根幹にかかわり、生態系や景観等に100年以上の影響をもたらす大事業であり、その事業の実施方法いかんによって、地域の衰退や人口減少までももたらしかねない。

また、ハード及びソフトの総合対策が必要であるのに、避難のための道路整備には予算がつかないなど、非常に硬直した予算となっている問題がある。

防潮堤建設などの防災対策については、国庫補助金の支出年限を限定せず、柔軟かつ十分な予算措置を講ずることが必要である。

5 まとめ

以上述べたとおり、復興は、被災者を主体に、被災地の地理的条件、地域性、

文化、習俗等の尊重を基本としつつ、社会状況等にも配慮して行われることが必要不可欠である。

防潮堤の建設に関しても、代替案を含めた環境影響評価が必要であり、住民に対し、それらがもたらす将来的な負の側面やその必要性を含む十分な情報の提供がなされ、かつ、住民の意見提出の機会とその反映の手続が設けられる必要がある。また、防潮堤建設の災害復旧事業に関する予算措置においては、国庫補助金の支出年限を限定しない取扱いがなされることが必要である。

これらのこととは、東日本大震災からの復興においてはもちろんのことであるが、近未来にも予測されている東海・東南海地震等への備え等に関しても同様である。

よって、当連合会は、意見の趣旨に記載のとおり提言する。