港湾用語の基礎知識

国土交通省港湾局港海岸・防災課沿岸域管理係長　若山大幹

134 堤外地

はじめに

我が国は、人口や資産が港湾・臨海部に集中するとともに、製油所、発電所、製鉄所、化学工業の多くが港湾・臨海部に立地している。また、それらを支える資源・エネルギーのほぼ全てが港湾から輸入され、食糧、生活物資や工業製品の多くは港湾を介して輸送されている。このように、港湾・臨海部は、島国日本の物流・産業・生活を支える生命線である。

堤外地とは

堤外地とは海岸保全施設の海側にある土地を表す用語である。港湾・臨海部の機能の多くは堤外地に集積しているため、高潮等による浸水被害を受けやすい。また、堤外地は高潮のみならず、南海トラフ地震を始めとする切迫する巨大地震に伴う津波についても、その特性上浸水しやすい環境にある。さらに、港湾・臨海部は地震によって液状化しやすいことに加え、例えば、三大湾の港湾地域のうち約 83%は堤外地であるなど、堤外地の占める割合が高く浸水しやすいことがリスクとして挙げられる。堤内地と堤外地のハード面の防災対策について比較すると、堤内地については、行政が海岸法に基づき海岸保全施設を整備し人命・財産を防護するものの、堤外地については海岸保全施設により防護されておらず、立地する民間企業等が実施する護岸の整備・かさ上げ等の措置に依存している。さらにソフト面での防災対策についても、堤内地では水防法に基づく高潮等の浸水想定区域の公表や海岸の水位による浸水被害の危険を周知する制度の創設、避難訓練・防災訓練の実施、関係者によるタイムラインの策定などの対策が進みつつあるが、堤外地については、一般的には避難訓練・防災訓練等の取り組みなどの限定的なものに留まっている。

堤外地を含む港湾・臨海部の強靱化の推進

港湾・臨海部は、沿岸域に存在する所以、気候変動による影響や台風、地震及び津波の被害を大きく受け、顕在化しやすい特性がある。平成30年台風第21号、令和元年房総半島台風、令和元年東日本台風及び令和4年台風第14号では、既往最高潮位や既往最大有義波高を更新するなど、近年台風の強大化が顕著となっている。加えて、令和3年10月22日に閣議決定された気候変動適応計画では、「2050年カーボンニュートラル実現に向けて気候変動対策を着実に推進し、気温上昇を1.5℃程度に抑えられたとしても、熱波のような極端な高温現象や大雨等の変化は避けられないことから、現在生じており、又は将来予測される被害を回避・軽減するため、多様な関係者の連携・協働の下、気候変動適応策に一丸となって取り組むことが重要である」「気候変動対策として緩和策と適応策は車の両輪であり、政府においては、地球温暖化対策の推進に関する法律及びそれに基づく地球温暖化対策計画並びに適応法及び本計画の二つの法律・計画を礎に、気候変動対策を着実に推進していく」としている。

このような状況を踏まえ、「気候変動等を考慮した臨海部の強靱化のあり方」について、国土交通大臣より交通政策審議会に諮問されたことを受け、港湾分科会に設置された防災部会において、検討を進めている。

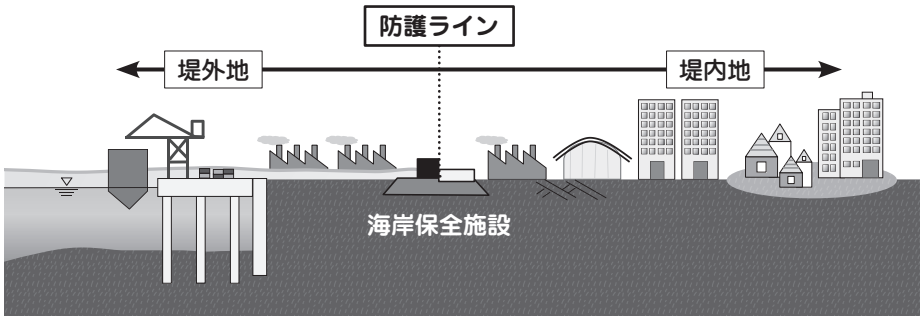

図1　臨海部のイメージ

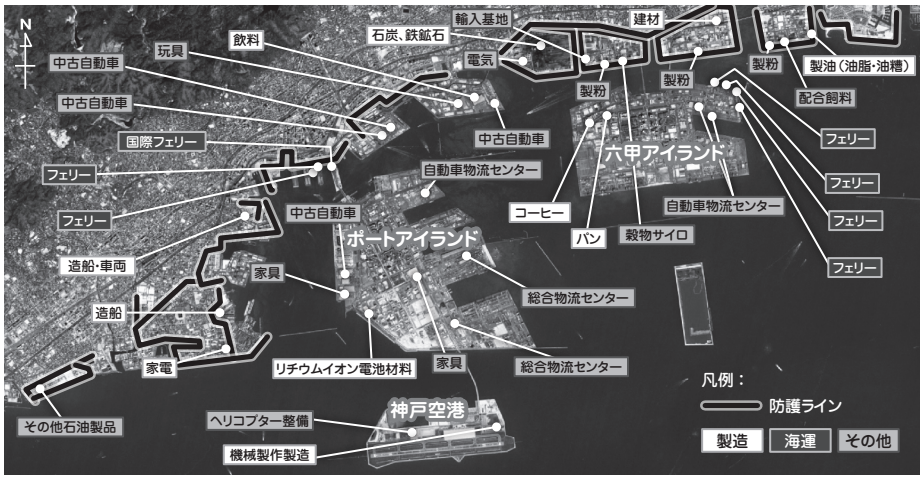

図2　臨海部の企業立地状況（例：神戸港）