

第1章 海岸管理の歴史の変遷

1.1 海岸管理が萌芽するまで

1.1.1 縄文時代から近代までの海岸管理

四方を海に囲まれているわが国にとって、陸と海との接点である海岸は、豊かな自然を有して、非常に多くの歴史を生み出し、文化を形成する舞台であった。また接点であるが故に、陸側からの様々な自然的な社会的な営みに影響を受けやすい地域でもあった。即ち陸と海との接点である海岸は、自然的特性・社会的特性から極めて重要な空間であった。とりわけ近代におけるわが国の地域経済社会の発展は、海岸に面する地域が基盤になることが多かった。

わが国の海岸管理を考えるに際して、一番重要なことは海岸線の形成が、縄文海進後にはほぼ位置が定まり、その後小規模な海面変動はあったもののほぼ安定化した状況であったことが考えられる。これは、海水面が5000年間も大きい変動なしに経過したのは第四紀ではむしろまれであったと言われており、この海水面の安定は、気候の概ねの安定と共に、新石器時代以後に農耕・牧畜を始めた人類にとって、自然環境に応じた農牧技術を向上させるのに好都合であったと思われる。特に日本の場合には、米作適地としての沖積平野が出来て、かつ米作技術が向上したり、とされていることから分かるが、海面の安定がその後の5000年ほどの間に出来た沖積平野前面の海岸線が、人々の生活や生産活動に伴い変化していくことにもつながっていることが推察される。

最終氷期（2万年前頃）に120mほど低下していた海面は、後氷期に急速（最大約1cm/年）に上昇し、縄文前期に現海面より相対的に高くなり、海が内陸深くまで侵入して溺れ

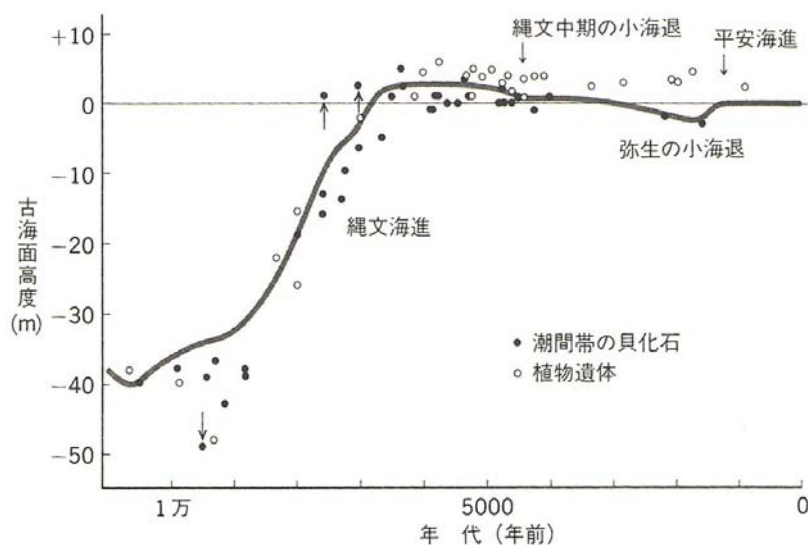


図 1.1.1 奥東京湾地域における海面変化曲線（小池、1997）

谷がつくられた。溺れ谷は、流入河川や海食崖からの供給土砂によって徐々に埋積されて、三角州や海岸平野が海に向かって成長した。縄文前期に最高に達した海水面は、その後、縄文海進、縄文の小海退、弥生の小海退、平安海進等と呼ばれる小さな海面低下期または停滞期や海面上昇期を経て現在に至っている（図 1.1.1 参照）²⁾。

しかし、多少の差違はあるものの、海水面の位置がほぼ安定していることが、海岸線の位置は変化はするものの、海岸線近くに生活になりわいを求め、生産の活動の場にもなりうるようになったと言える。

特に、縄文時代のように海側からの様々な自然と共に生きていく時代にあつては、海からの恩恵を享受しながら海からの脅威に対しては災害を受けやすい所には定住しないという方策が取られていたと考えられる。このような生活形態を取らざるを得なかったということが、貝塚などの発見による過去の海岸線の位置が示されていることから分かる（図 1.1.2 参照）³⁾。

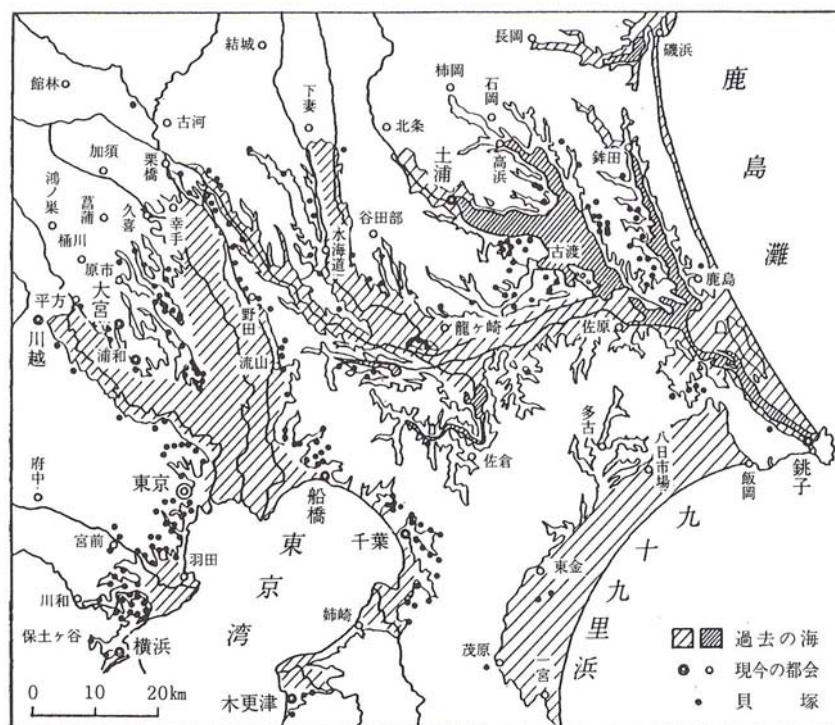


図 1.1.2 関東平野における貝塚の分布からみた縄文海進時の陸と海の分布図
(小池・太田編、1996)

またそれ以後の時代においては、海岸線近くに形成された漁村や湊町を守っていくといった部分的な防災に限られ、災害を受けやすい地域には定住しない等の方策が取られていたと考えられる。利用面では、漁業や物資の流通といった状況が各地で見られ、こうした形を取るにより、海岸線が利用されていった。

さらに戦国時代、江戸時代になると、時代的な背景は全く異なるものの、これらの利用

に加えて、食糧増産や塩の生産などの生産・生活の場として海岸線を利用するものも多く見られるようになってきた。これらは海岸の干潟・浅瀬を干拓して土地利用を図ると共に、それらと関係する形で、沿岸部の開発が進められた。

このように沿岸部の開発が進められた地域のうち、港湾、漁港といったいわゆる湊（みなと）が形成されたところでは、各種の文献や歴史的な資料も数多く残されており、その歴史的な経緯も含めて整理している著作物（例えば、千田、2001⁴⁾、竹内、1989⁵⁾）等はいくつか存在する。

しかし一般の海岸について、海岸管理がどのように進められたのか、という視点に立った研究は極めて少なく、海岸管理の望ましいあり方を検討する上では、この観点に着目した研究が必要である。本研究では、時代的に近代に入り、海岸周辺に人口や資産が増えてくるとその地域に定住せざるを得ず、どのように海岸との共生を図りながら生活や生産活動を行って行くかが重要になって来ていたこと、文献が比較的残っていることなどを考慮し、海岸の利用形態と海岸管理が徐々に明確な形で萌芽し始めている時代として、近代に着眼することにした。

その上で、近代における海岸管理の変遷を見ていくことが、現在の海岸管理とこれからの海岸管理についての方向性を見いだすことになるという認識に立ち、近代の一般海岸に着目し、海岸管理について、事業面、制度面、技術面という視点から変遷を見ることによって、その時の課題を解決し、具体的な問題にどのように対処して来たかを分析することとしたい。

特に、海岸管理の変遷を見る上で非常に重要となる視点である制度面の変遷について考えた場合、徳川幕藩体制を打破することに成功した明治政府として、最初に着手した大きな事業であった税制の確立が密接に関係するということが分かったこともあり、近代からの変遷に絞った形で整理した。

1.1.2 近代の海岸管理

まず、近代に入ってから一般の海岸（港湾・漁港に利用されていない海岸）を概観すると、他の沿岸部で行われていたように干拓地、塩田及び埋立地の開発が行われ、このために築かれた海岸堤防に守られる形で背後地の土地利用が高度に行われ、地域社会が発展していった。

海岸管理ということを考えた場合に、海岸における事業というものが一つの重要な視点である。さらに「海岸における事業」を「海岸に関する工事」という少し広義的に捉えて、戦国時代から近代までに行われている「海岸に関する工事」の歴史的な経緯について論じる。

(1) 干拓

海岸事業の代表的な一つ目の例は、かなり古い時代すなわち戦国時代の頃から始まり、藩政時代を通じ、明治・大正そして昭和の時代まで引き続き実施されてきた「干拓のため

の海岸堤防」の造成である。この干拓のための堤防にも、時代あるいは地方によって種々の工法・手段が取られてきたと推察される。

海岸 30 年の歩み (1981) ⁶⁾ を参考にしながら歴史的な経緯について、以下のように整理した。

干拓は、元寇後の論功行賞の問題、地方豪族の勢力拡大方策並びに食料備蓄のための米の増産政策などの社会的条件が反映された形で、鎌倉時代末期から始まり、藩政時代に入ってから事業としての干拓造成が推進されるようになった。しかし、当時の干拓堤防は比較的条件的な良いところが選ばれ、堤防もその大部分が土盛りも簡単なものであった。例えば有明海沿岸では、数百年前から営々として数多くの干拓地が造成されて来ているが、これらの干拓地には場所によってそれぞれ違った地名が着いていることを見ても分かる。具体的には、福岡県の干拓地は「開 (ひらき)」(図 1.1.3 参照)⁷⁾ という地名が多く見られるが、熊本県の干拓地には、開のほかには新田、新地、新開などがついた地名が多くなっている。新という文字があるようにいずれも新しく開田されたという意味であり、比較的新しい干拓地である。これに対して佐賀県では、筑後川が吐き出す土砂が古くからの沿岸の干潟化に大きく寄与して来ており、干拓もかなり古い時代から行われて来たようであるが、現在残っている沿岸部の地名には「籠 (ごもり)」や「搦 (がらみ)」といった他の地域ではあまり見られない地名が多い。「籠 (ごもり)」は時代で言えば大体寛永から寛文の時代 (1624~1673) の築造と推定され、「搦 (がらみ)」はそれ以後に築造された干拓地といわれており、一般的には籠は搦の内側(山側)にある。籠 (ごもり) の語源は竹籠のことで、竹で編んだ竹蛇籠に石や土を詰めて並べ、堤防を築き立てていったためにこの名が生まれたと言われている。初めの頃の干拓は地盤が十分高い所に少しの築堤でかなり丈夫な干拓堤防が出たものと推察される。次から次へ、前から前へと干拓地が進むにつれて、地盤高の比較的高い所に作られた干拓堤防は次第に少なくなり、干潮時には現れるが満潮時には海面下になる程度の干潟が干拓地として選ばれるようになり、竹蛇籠を積んだくらいでは丈夫な堤防を築堤することが困難になっていったものと推察される。

搦 (がらみ) の方は、干拓の堤防予定地に松丸太の杭を打ち込み、これに粗朶や竹などをからませて、そこに満潮時に運ばれて来るヘドロが付着堆積して、地盤が次第に高くなるのを待って堤防を築き立てていったものと言われている。干潮時の小さい小潮時に土を運び、念入りに築き立てて締め固めて次第に堤防を高くしていく工法では、次の大潮時になるとせっかく築き立てた土堤が潮に洗われて流出し、再び次の小潮時になるのを待ち受けて築堤をやり直すという苦しい工事を何度も繰り返しながら、小規模ながら何年もかかってやっと満潮時にも海面上に顔を出す干拓堤防が出来上がっていったものと推察される (図 1.1.4 参照)。

こうした干拓地は昔から米を作ることが主目的であったから、出来るだけ早く海岸堤防を築造して完全締切りを行い、大潮や高潮にも海水の侵入を阻止する必要があった。このため、出来るだけ少ない土量で必要な高さを確保するために、勢い急勾配ののり面を有す

るわが国独特の干拓堤防が、何年かに一度は被害を受けることを覚悟の上で次々と造られていったと推察される。

初めの頃は小さな土盛りであった干拓堤防も、藩政時代も後半になってくると次第に大きくなり、300年前頃には表のりに石積を用いたかなり堅固な干拓堤防が造られるようになっていった。有明沿岸に位置する佐賀県東与賀町の新屋敷付近に現存する第3線堤防は、昔から「松土井」（土井は堤防の意）と呼ばれてきたもので、約200年前には第1線堤防として完成した海岸堤防であったことが分かっている。

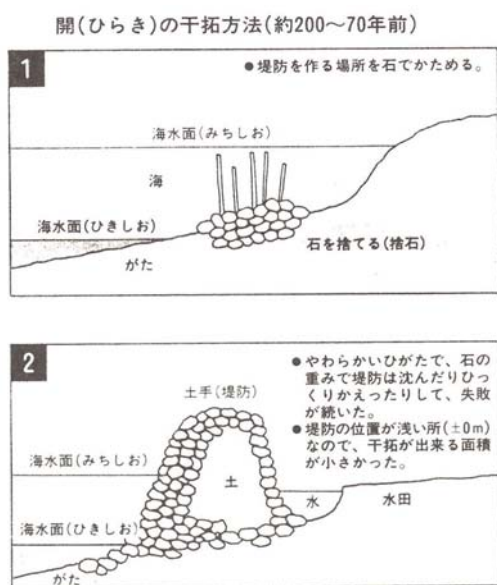


図 1.1.3 開の干拓方法 (川上、1994)

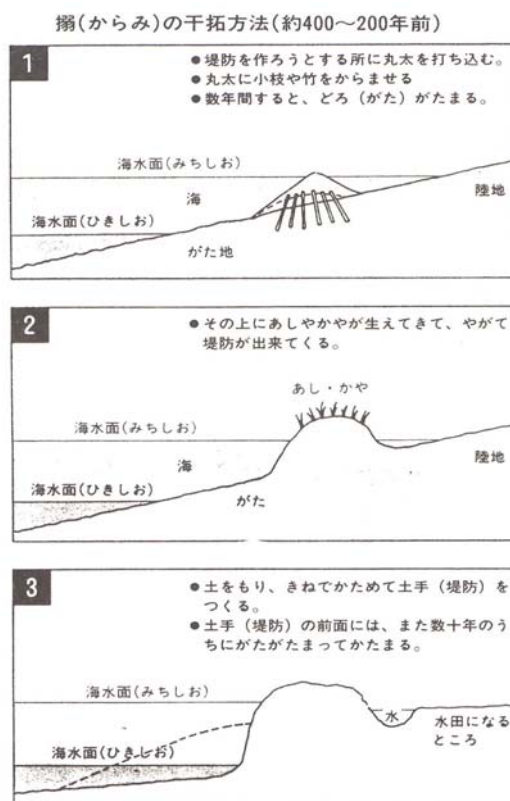


図 1.1.4 搦の干拓方法 (川上、1994)

その後も全国各地で干拓堤防が数多く築造されていったと考えられ、これら堤防の大部分は地元の富豪や民間企業の出資によって造られたものであり、その資金面、技術面から見て、干拓堤防の築造技術についてはそれほど大きな進歩はなかったと考えられる。干拓地が前へ前へと新設されるにつれて人々は新しい干拓地へと移り住むようになり、これらの人命を守る意味からも、干拓堤防は異常気象にも十分耐えうる強度と十分な維持管理が必要となっていたが、この歴史的な経緯を図にまとめたものが図 1.1.5 である。

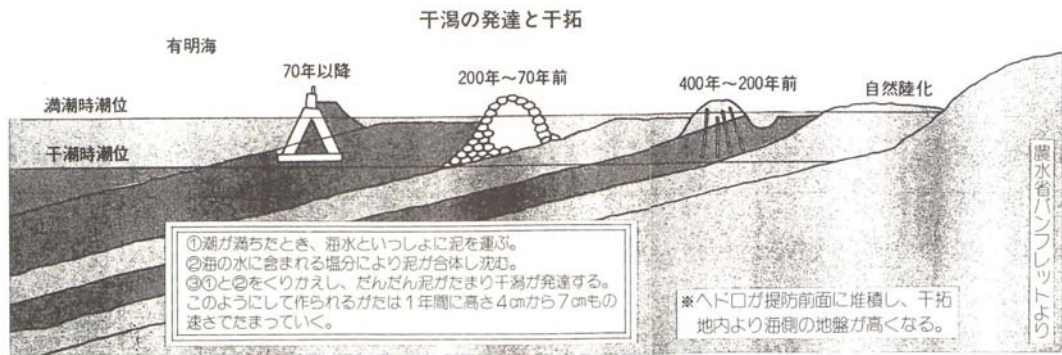


図 1.1.5 干潟の発達と干拓堤防の経緯イメージ図（川上、1997）

地形的な位置関係を整理するため、干拓地が海岸堤防によって守られ、海岸線がその地域のフロントになっていっている状況を明確にしている例として、同じように有明海北岸地域の例を考察する（図 1.1.6 参照）。この図によれば、縄文時代や弥生時代には、海面の上昇や下降によって海岸線の位置が変わっていることが分かる。地質学的に見れば、海成堆積物の分布限界や砂質の干潟フロントなどから決めた非常に入り組んだ形をしたきわめて自然的なものであると言える。しかし人々が海岸線近くに住みつくようになると、低平地で水田として活用がなされるように、干潟や浅瀬が干拓され、海岸線が人々の生活や生産の場のフロントとなって行った様子が分かるが、これはある意味で極めて人為度の高い境界線であることを示している²⁾。

また、岡山平野西部の高梁川下流部においては、現在倉敷市の酒津より南に三角州、干拓地と埋立地が展開している。この平野の三角州は中世に至るまで酒津を頂点とする半径数キロメートルの小規模なもので、その南には瀬戸内海の入江が広がっていたが、1619（元和 5）年に阿智潟の本格的な干拓が始まって以来、17 世紀末には玉島付近も含めて、おおかた入り海は干拓し尽くされていた（図 1.1.7 参照）。その後干拓の速度は遅くなるが、19 世紀半ばまでに旧東高梁川河口部の広大な干潟も干拓され、戦後の埋立地を除いても海岸線は 5 キロメートル南下している様子が分かる³⁾。

(2) 塩田

海岸事業の二つめの代表例としては、干拓と似たような経過は辿りつつも定期的に適地を選んで造成された「塩田開発のための堤防」が挙げられる。

わが国では古くから製塩が海岸線近くで行われてきているが、塩田による海岸の利用については、海岸管理を考える上で重要な視点となるため、塩の歴史に詳しい廣山(2000)の文献⁸⁾を参考にして以下のように整理した。

塩田の基となる塩浜の成立時の実態として、砂浜は大まかに図 1.1.8 のような三部分に分けられる。具体的には A は干潮時の海面より高く満潮時は冠潮する干潟、B は満潮面の上にやっと砂面が出ている部分、C は満潮面より高いが大満潮が冠潮するからまだ田畑化していない部分というように分けられる。このうち、前者 (A・B 浜) は入浜系塩田、後者 (C 浜) は揚浜系塩田に発展することになる。特に、C 浜のような塩浜の場合、干満差の少ない日本海側海岸や太平洋側海岸のものを自然揚浜、干満差の大きい瀬戸内海や鹿児島湾などのものを古式汲潮浜と名付けて区別している。

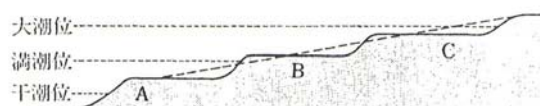


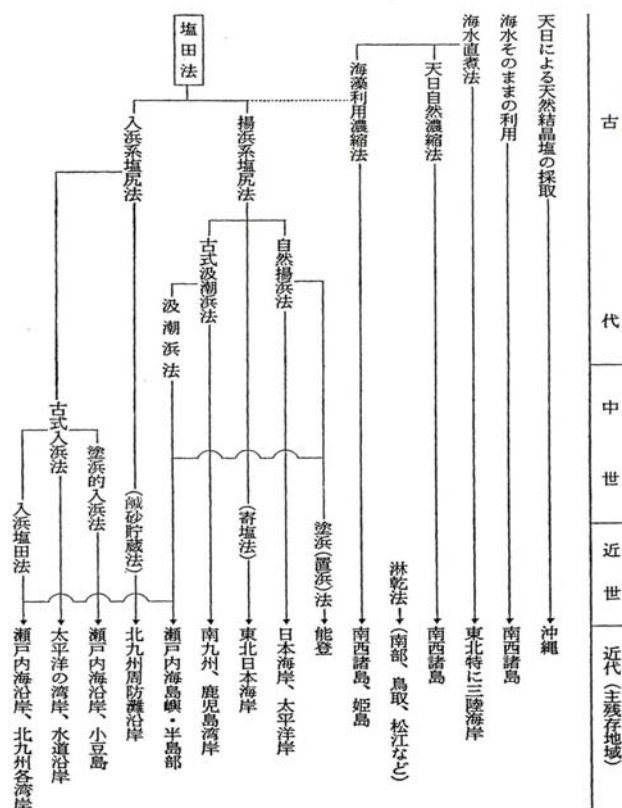
図 1.1.8 砂浜と干満潮位の模式図 (廣山、2000)

特に、古代 (8 世紀) には製塩するために「塩浜」と「塩山」とがあったことが分かっているが、塩山のある地域からは塩地子がそれぞれの塩山所有者に納められており、製塩燃料を採取する山林であったことが分かるが、この中には「塩浜」は含まれていない。則ち、海岸の砂浜は「大宝令雑令」において「山川藪沢之利は公私之を共にせよ (公私共利)」といわれていた状態が続いていたようだというのである。従って律令政府の必要とする調塩・庸塩というものはまだ有力貴族や寺社に囲い込まれないような公私共有の山林と海浜を利用して、律令公民が生産していたということにもなるのである。海岸管理を考える上で、海浜を公私共有の財産の位置づけで塩田として利用していたことが推察できるもので、古くから海岸の利用自体は自由使用的な形になっていたと考えられる。その後、中世に入り塩浜が形成されるに至り、「平安後期から応仁の乱頃までの荘園公領下における塩浜の性格については、海浜の一形態である塩浜は、公私共有の伝統から無主の場合―無主之国領として、国衙の管轄下に置かれる場合が極めて多かったであろう」とも言われており、今後の海岸管理についても重要な記述と考えられる。則ち土地に関する制度が徐々に整って行く中で、「塩浜」については「無主の場合」として管理されることになっていたと推察される。

近世に至ると、古代・中世の製塩法と推定されるものが、衰退・萎縮を繰り返しながら、発生時からの形態のまま、あるいはその残映を伝えるものとして資料的に認められるようになり、日本の殆どの製塩法が出揃うことになる。これらの塩田法の発達を推定したもの

が表 1.1.1 である。

表 1.1.1 塩田法の発達推定表（廣山、2000）



その後、入浜式塩田が主流になってきたようであるが、入浜式塩田は入浜系塩尻法→古式入浜→入浜式塩田という系譜をもち、古式入浜の面積が徐々に大きくなり、当時の塩田とするための干拓とも相まって瞬く間に造成が進んだようである。入浜式塩田は、防潮堤の築造、海水導入・排出樋、塩回しと浜溝、撒砂といった一連の工程を経て干拓がなされていたもので、例を図 1.1.9 に示す。

塩業史上「十州」とは瀬戸内に臨む播磨・備前・備中・備後・安芸・周防・長門・阿波・讃岐・伊予の十カ国をいうが、この十州が全国製塩量の 80～90%を占めていたことは、図 1.1.10 を見ても理解できる。

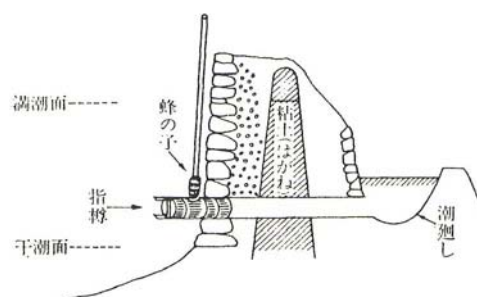


図 1.1.9 赤穂塩田の伏樋断面図（廣山、2000）

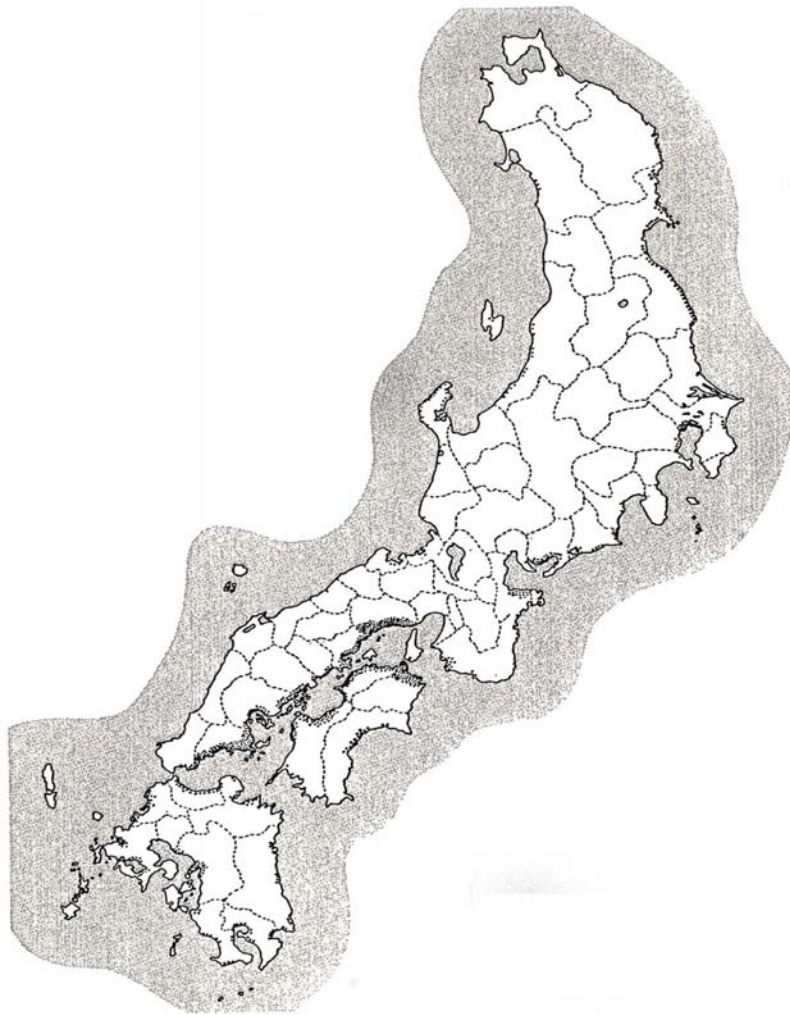


図 1.1.10 国別塩田分布図（・一点約 10 町歩を示す「地租改正ノ為ノ調査セルモノニ係ル」
（農務局明治 16 年 6 月刊・農事報告 17 号附録により作製・出典：廣山、2000）

瀬戸内海で塩田の造成による干拓地の状況や入浜式塩田による塩づくりの実態を示しているのが図 1.1.11、1.1.12 である。

また、本章の第 1 節第 3 項で論じることになるが、塩田についても(1)のように干拓された新田同様に、明治新政府になり地租改正に伴う地租の対象になっている。

その後太平洋戦争終戦後、食塩の供給不足、外塩との価格差等により効率的な国内塩の増産のために、入浜式塩田の流下式塩田への転換が 1952(昭和 27)年～1958(昭和 33)年にかけて行われた。流下式塩田では、それまでの入浜式塩田に比し製塩の能率は格段に向上したが、天気左右されるために、特に曇天つづきでは水分の蒸発量が大きくなり、製塩の能率は依然として低下していた。そのため 1972(昭和 47)年に法律が改正され、日本の製塩はイオン交換膜式の工場で行うようになったが、これに伴うように海岸に見られた塩田が衰退していった⁹⁾。

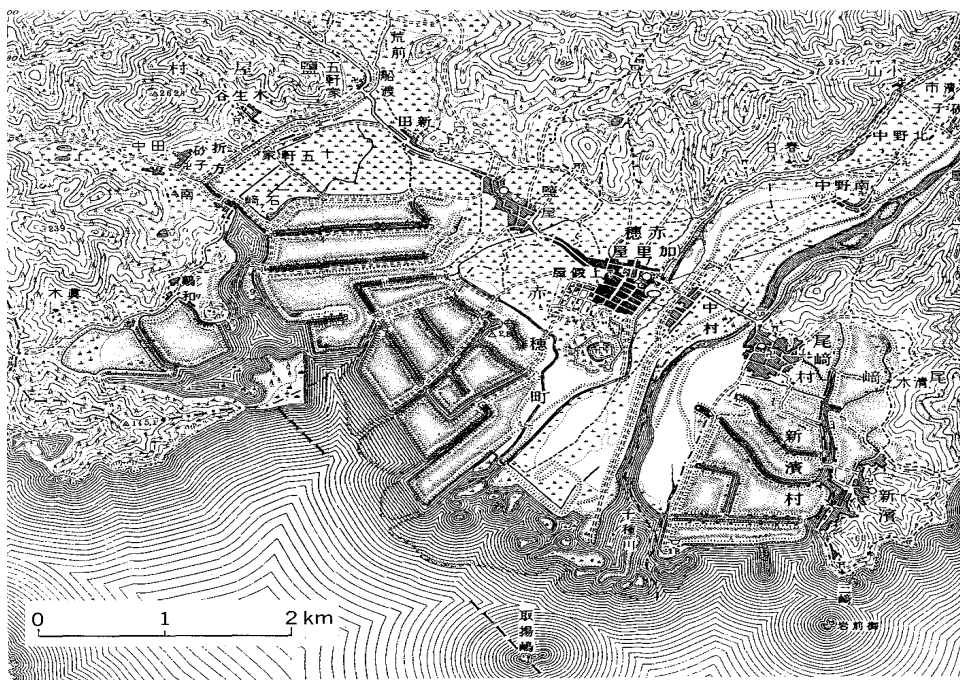


図 1.1.11 明治時代中頃の赤穂塩田（小池、1997）



図 1.1.12 入浜式塩田による塩作り（昭和 28 年山口県防府市・財団方針塩事業センターHP）

(3) 埋立

代表的な海岸工事の三つめの例としては、明治以降各地で急速に実施されてきた公有水面埋立法に基づく工場用地等のいわゆる「埋立地の造成のための海岸護岸」である。

しかし、埋立は上記の干拓と同様の変遷をしているもので堤防自体の変遷も同様であるため、ここでは土地の所有権との関係を主として考察することとする。

公有水面埋立法の歴史を見ると、海岸利用のもう一つの重要な側面である海面の土地の所有権についても考察出来るため、伊藤(1996)¹⁰⁾の文献を参照しながら、公有水面埋立法の沿革について整理し考察する。

公有水面埋立の基本的な考え方は、何人の私有にも属さない公共の水面について、許可を受けて埋め立てるとその土地が埋め立てた者の所有になるというものである。公有水面埋立法の沿革を見ていくと、この考え方は江戸時代の新田開発の仕組みを受け継いだものであり、さらに遡れば、7世紀半ばの「班田収受法」にその淵源を見いだすことが出来ると推察される。班田収受法は、わが国初の土地制度を創設したものであると言われていたが、その中に「山川藪沢海辺濱島の地は全て公有に属し、墓地の外は私人の私有を許さず。ただし、特別の地域を除いた外は、公私をして平等にこれを受益せしめる。」「無主の山川藪沢を開墾した者には数年の受益権を許す。」との記述があり、この「開墾者限りの受益権」が後世になって「三世一身の法」「墾田永年私財法」と、次第に私有財産化していったと推察される。

干拓の歴史については本項(1)でも議論してきたが、埋立との関係で見ると、江戸時代に行われていた所有権を与えるというインセンティブにより開墾を奨励するのは、農業生産力を向上させ、ひいては幕府や藩の財政収入の増加のためであるから、時代が経過するにつれ新田開発はますます盛んになっていった。また江戸時代も後期になると、開墾可能な土地が開墾し尽くされたこと、水面を埋め立てる技術や資本が蓄積されてきたことなどから、水面の干拓が各地で行われるようになった。西日本では、瀬戸内海沿岸、有明海沿岸などの海面の干拓が広く行われ、東日本では木曽川下流の輪中、利根川下流域の水郷に見られるように、デルタ地帯や潟などの干拓が特徴的に行われている。こうした大規模な新田開発は、当初藩営ないし幕府直轄事業として行われていたが、本節でも議論しているように貨幣経済が発達し町人が財力を蓄えるに従い、町人請負新田など民営事業の形で行われるようになった。この場合藩の許可を受けて開発した後には数年の免税特権（貢租米の免除）を与えられたことから、活発化していったと推察される。この水面の埋立の許可を「大縄」「大縄請」（検地の用語）と称し、その際、地代銀（上納金）を収めた。このような構造は、現在の公有水面埋立法の骨格にほぼそのまま当てはまるものと考えられる。

公有水面埋立法の直接の前身は、1890(明治 23)年 11 月 25 日に出された「官有地取扱規則（勅令第 276 号）」である。本規則は官有地の売買、譲与、交換、貸付等の取扱いの基本を定めたものであり、公有水面埋立法と関係する水面に関する規定は、次の通りである。

第12条 官ニ属スル公有水面ヲ埋立テ民有地ト為サンコトヲ請フモノアルトキハ公衆ノ妨害トナラサル部分ニ限り之ヲ許スコトヲ得

則ち、本条において、公有水面については、許可を受けて埋め立てることができ、この場合にその所有権が埋め立てた者に移ることが明記されていることが分かる。いわば官有地の売り払いの変形としてみることも可能であり、従って、売買、譲与等の一環として規定されたものと推察する。

具体的な形としては、「官有地取扱規則第 12 条」を受けた「公有水面埋立及使用免許取扱方(明治 23 年内務省訓令第 36 号)」において、埋立免許の手續について、①関係市町村会の意見聴取、②免許命令書の記載事項、③免許条件の違反に対する措置、④埋立権の譲渡等の制限、⑤工事着手又は竣工期間の伸長、⑥公益上の制限、⑦公共用物の国有存置と出願人の土地所有権の取得等が規定されている。これらの規定は後の公有水面埋立法の制定により、同法の中に取り入れられた。

現行の公有水面埋立法では、公有水面とは「公共ノ用ニ供スル水流又ハ水面ニシテ国ノ所有ニ属スルモノ」というとされている。山口・住田(1954)¹¹⁾によれば、公有水面の意義について次のように解説されている。

- ① 水流又は水面であること。水流又は水面とは、流水又はそれ以外の水（地下水は含まない）とその敷地とをもって構成される統一体を意味する。
- ② 公共の用に供すること。「公共の用に供する」というのは、不特定多数人の使用に供するという意味である。
- ③ 国の所有に属すること。「国の所有に属する」というのは、水流又は水面を維持する敷地が国の所有に属するものの意味に解される。

以上のように公共水面とは、a)水流又は水面であること、b)公共の用に供するものであること、c)国の所有に属するものであること、の 3 つの要件を満たすものである。

明治から大正にかけての埋立に関する実績の詳細は不明であるが、江戸時代末期に大縄請を受けた事業が引き続き実施され、また、実力をつけた資本家による新たな埋立免許申請もあったと推察される。ところが、明治時代前期の勅令、訓令等の不備により埋立事業が円滑に進まないという不満が高まってきた。これは、実務上水面権利者の承諾がなければ免許が与えられないという運用がなされていたことから、経済上有利と考えられる事業や国家的な公益事業も遂行できなかったからである。時代的に、食糧問題は政府の存立に関わる政治問題となっていた。

こうした社会情勢を背景として、1921(大正 10)年に公有水面埋立法（大正 10 年法律第 57 号）が制定された。この法律では、基本的な考え方や手續等については官有地取扱規則及び免許取扱方を踏襲しているが、事業を円滑に推進するための規定を整備する一方で、当時の立法としては珍しく水面権利者の保護にも配慮した規定をおいている。この法律の中で、先ほどの干拓との関係に触れているが、公有水面の干拓を埋立と同様に扱うこととし、関連する手續を単純にしている（それまでは、埋立の許可と予約開墾の許可が二段階になっており、煩雑であった）。

太平洋戦争終戦後における復興にあつては農業生産力の向上は重要課題であった。これに加え高度経済成長期の入口にあつて港湾周辺の臨海工業地帯の整備が国策として推進されるに至り、港湾地域の整備、埋立は隆盛を極めることとなった。1950（昭和 25）年の港湾法は、港湾整備等の基本となる開発立法であり、1953（昭和 28）年には、重要港湾の埋立等に係る資金調達の円滑化を図る港湾整備促進法、1961（昭和 36）年には、港湾整備五

箇年計画の基礎である港湾整備緊急措置法が制定されている。また、全国総合開発計画の主要課題である拠点開発方式による地域開発を実施するために制定された産業都市建設促進法(1962(昭和 37)年)、工業整備特別地域整備促進法(1964(昭和 39)年)では、いずれも「公有水面埋立法の許可が求められたときは、整備が促進されるよう配慮する」との規定が置かれ、経済成長、地域開発のための埋立を積極的に推進しようとする姿勢が見て取れる。

戦後の埋立の実績は、図 1.1.13 の通りであるが、昭和 20 年代から 30 年代にかけては、干拓（農業用地）を中心に年平均 2,000ha であったのが、昭和 40 年代から 50 年代には、運輸省所管の港湾地域の造成が年平均で 3,000～4,000ha に上っていることが分かる。

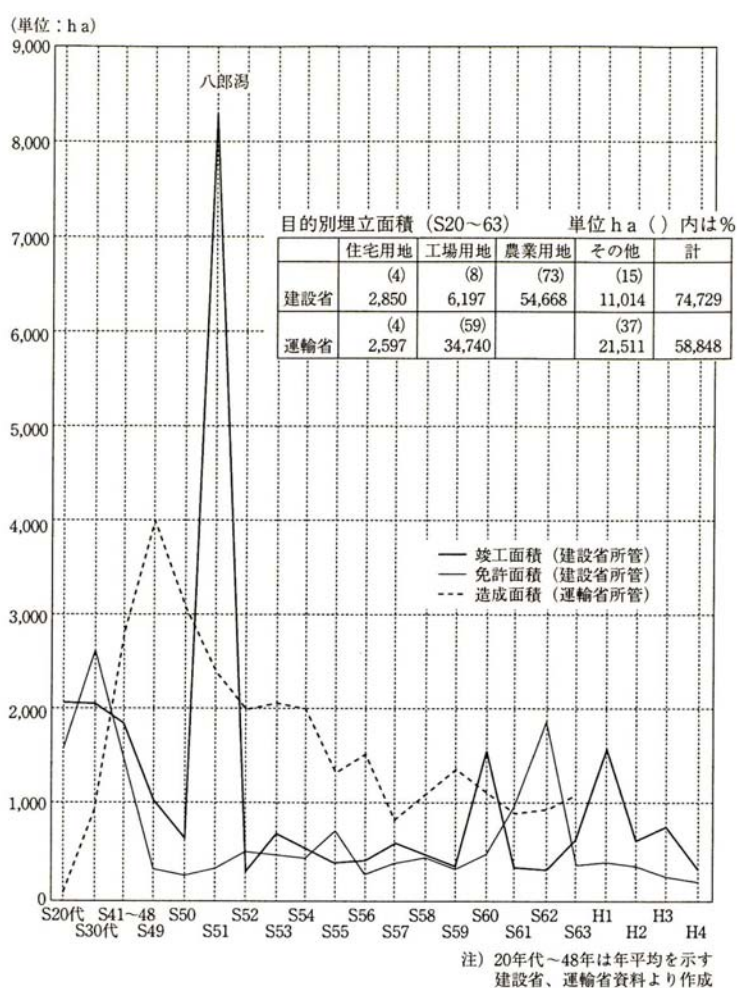


図 1.1.13 戦後の埋立面積の推移 (伊藤、1996)

公有水面埋立法については、1921(大正 10)年の制定以来、ほぼ半世紀を経過しながらも、実質的な改正は行われないうまま、不備な点を解釈で補いつつ運用されてきたが、昭和 40 年代に入って公害問題が深刻化し、その元凶として埋立がクローズアップされたこと、また、埋立の利権化に対する批判が高まったことなどから、1973 (昭和 48) 年に一部改正が行われることになった。改正の主な点を新旧の対照で見たものが表 1.1.2 の通りである。

表 1.1.2 公有水面埋立法制定時と改正時の比較（伊藤、1996）

	制定時（大正10年）	改正時（昭和48年）
埋立の目的	耕地拡大、地租の増加	産業振興、地域開発
法制定（改正）の主眼	事業の円滑な推進	埋立の利権化の排除 環境保全への配慮
埋立法の性格	手続法	手続法（計画法、事業法への 転換の必要性）
衝突する利害	漁業関係のみ	環境、市民生活への影響
意見聴取	地元市町村会	地元市町村長（議会の議決）
縦覧制度	なし	関係都道府県知事への通知、 公衆の縦覧、意見書の提出
許可基準	地方長官の自由裁量	免許基準の法定（羈束裁量）
分譲目的の埋立	制限なし	公共団体等に限る
権利の移転等の規制	免許条件、登記が必要	許可基準を設け法律上の規制 とする
転用規制	なし	許可に係らせる、罰則による 担保
追認制度	無願埋立の追認を広く認める	追認制度を廃止
環境庁長官との調整	なし	主務大臣の認可にあたって意見 を聴く

公有水面埋立法が成立した第 71 回国会での審議の過程では「埋立免許は国民の共有財産を安価で私人の所有に帰する処分である。これが個々に許可されることから環境破壊が進んできた。この際、総合的な全国の環境保全の立場から埋立のあり方を抜本的に見直すべきである。」との主張があり、これに対し、当時の建設大臣は「5 年を目途に検討する。」と答弁している。しかし、もともと省庁間の調整が困難な課題であること、またオイルショック後の低成長期に移行して開発圧力が弱まったことなどから、埋立の全面見直しについては明確に行われた形跡はないと推察される。

こうした中で注目に値すると考えられるのは、1973（昭和 48）年に制定された「瀬戸内海環境保全臨時措置法」である。特に第 13 条では「関係府県知事は埋立の免許等について瀬戸内海の特異性につき十分配慮しなければならない」と規定されており、埋立について厳に抑制すべきものの原則が示されている。また同法は 1978(昭和 53)年に「瀬戸内海環境保全特別措置法」に改称され恒久法になったが、その際、自然海浜の保全等に関する規定も追加されている（原則禁止とはいえ例外も認めているため、1973(昭和 48)年から 1977（昭和 52）年までに 2,000ha 以上も許可されている）。

しかし改正後においてもいくつかの訴訟が出訴している状況にあることから、自然海浜を保全するための法制が極めて不十分であることが推察される。

歴史的な経緯に沿いながら、東京湾地域における過去からの埋立等の状況は図 1.1.14 のようになっており、東京湾岸ではほぼ人工海岸化している状況であることが分かる。

(4) 海岸林

またこれらとは種類としては異なるが、海岸特有のものとして海岸砂丘や海岸林の存在についても触れておく必要がある。海岸砂丘や海岸林は海岸管理を直接実施しているものではないが、その存在によって、以上までに述べてきた干拓や塩田の歴史と密接に関係しており、また近年では陸側からの開発の圧力によって埋立の歴史と密接に関係しており、結果として海岸管理と関係してくるからである。また海岸林の荒廃と復旧の歴史は、海岸利用形態を直接表している場合もあり、海岸管理に非常に関係している。このため、海岸砂丘と海岸林の変貌について調べることににより海岸管理との関係を考察するため、海岸砂丘の変貌に詳しい立石（1989）の書物¹²⁾に基づいて以下のように整理した。

海岸砂丘の汀線沿いに塩焼を生業とする村落が立地するようになると、海岸砂丘林は燃料として伐採され荒廃が著しく進行してきた。このために、畿内を中心にした西日本ではすでに中世から海岸砂丘林の保護や植栽を実施しなければならない状態になっており、東日本でも藩政時代の初期にはいずれの海岸砂丘においても荒廃が著しくなっていた。さらに海岸沿いに道路が発達し、より低湿な沖積平野にも新田開発が及ぶようになると、海岸砂丘からの飛砂防止と生活・生産資材の確保が重要な課題として見られるようになった。この頃から海岸砂丘への砂防植栽が本格的に開始され、各藩は苛酷な労働を農民に課したと推察される。しかし、海岸砂丘林が造成されると必ずその背後が耕地化され、そのため海岸砂丘林はある時期には人為的に破壊され、次の時期には莫大な経費をかけて再造成するということを繰り返していた。この傾向は現在においても基本的には変わっていない。

また歴史的な文献による海岸砂丘における砂防植栽の開始時期としては、天正年代（1573～）といわれる駿河湾岸千本松原の防災林が最も古い事例の一つと言える。その後、藩政時代になって海岸砂丘の飛砂防止あるいは潮害防備を目的とした造林が各地で殆ど同時期に開始されるようになったが、これは①戦乱や野火による海岸砂丘林の破壊、②鎌倉時代から盛んになった塩焼のための海岸砂丘林が少なからず濫伐されてきたことなどによる国土の著しい荒廃と、これに伴う洪水・飛砂による被害が激化してきたことなどが挙げられる。しかも藩政時代中期になるとそれまでの選択的土地利用の拡大から、③ラグーンの陸化の進行と大規模な灌漑排水事業などによって新田開発が進展し、水田拡張期を迎えたからであった。土地の所有という面で見れば、制度的には戦国時代までの地方知行を排して、全面的な蔵入地化のもとに林野に対する領主権を確立しようとする時期でもあったので、大河川下流域の低湿地で新田開発が進むと、本来林野をもたないこれらの村々に対してもかなり人為的な形で遠隔地に入会利用権を設定しており、海岸砂丘においても飛砂防止と入会地という目的をもって造林が共生され、鎌止林・不入林などと呼ばれた藩有林、あるいは農民に下草・落葉や雑木の採取を認めた伐木停止林として保護してきた。従って、砂防植栽が本格的に開始され始めた時期は、元禄年間(1688～)を中心とした時期、あるいはやや下って享保年間(1716～)といった低湿地の開発が進んだ時期に多い状況である。

このような歴史的な様々な文献による海岸砂丘の砂防植栽開始時期についてまとめられ

たものが、図 1.1.15 である。

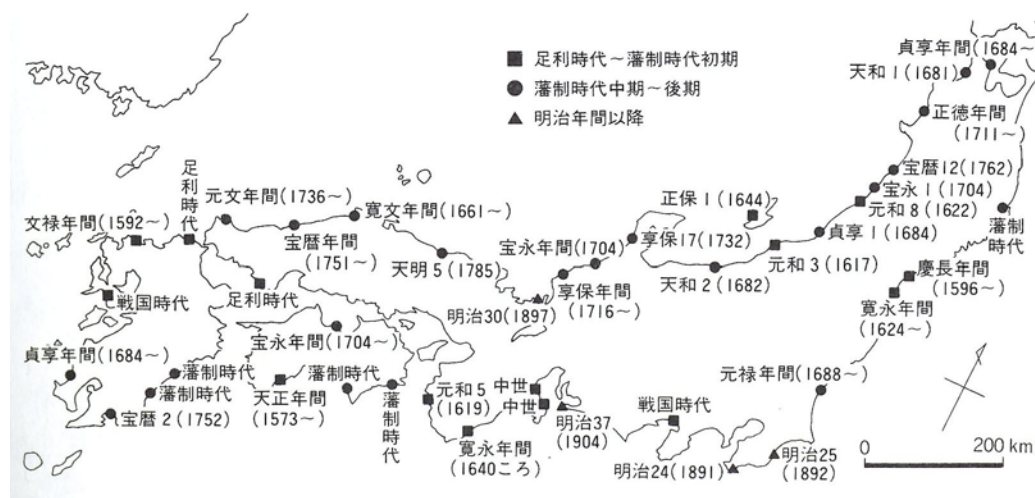


図 1.1.15 文献による海岸砂丘の砂防植栽開始時期（立石、1989）

しかしこの時期は領主財政の破綻期でもあったので、砂防植栽の主体は藩直営よりも在郷の有力者に若干の藩費を支出して植栽を命じたり、城下や商業都市の商人に全額自己資金による植栽を命じたりしている。これらの豪農や豪商は様々な特権を得て農民を使役し、極めて厳しい義務のみを農民に負わせてきたのであったが、砂防植栽は多くの場合に所期の目的を達することが出来ず、あるものは砂防植栽から全く撤退し、またあるものは資力を消耗してその日の生活にも困窮するにいたっている。そのため多くの藩においては資力のある豪農や豪商を次々と砂防植栽にあたらせていた。また何れの藩においても砂防植栽を実施する最大の目的は耕地の開発であったから、砂防植栽が一応完了すると開畑が行われ、それが再び砂丘を荒廃させる要因となっていた。しかし、幕末になると海防論が台頭し、これに伴って海岸砂丘林の造成が行われ、この時期に若干の藩費が支出された場合が多かったため、明治維新以降になるとほとんどの海岸砂丘林が官林に編入される結果となっている。

明治政府は成立当初積極的には林業経営を行うことはしておらず、無原則的な林業政策が取られていた。それ故、1871(明治4)年には太政官布告「官林ノ外ハ勝手伐採差許」が出され、これに伴って藩政時代の厳重な禁伐政策が崩壊することになり、これ以後には海岸砂丘林は濫伐と急速な開墾にさらされることになった。本来保護・育成をしなければ成林し得なかった海岸砂丘林はこれを契機に著しく荒廃した。ところが、1874(明治7)年になると「巨木良材の生立地ないし生立地中の隣地は払下を禁止する方針」が取られ、海岸砂丘林は植栽地であったが故に良材生立中の林地とみなされた場合が多かった。続いて1876(明治9)年には土地官民有区分が実施され、海岸砂丘林の多くは官林に編入されたが、この囲込の目的は明治政府の財政的基盤である「地租」を確保することにあつたので、開墾を理由に有償の払下は無原則的に行われ、藩政時代の植栽事情によっては無償で払い下げられることもあったという。いずれにしても、この土地官民有区分は短期間に全国的に行われ

たので疎漏が多く、間もなくいったん官林に囲込まれた土地を民有に引き戻そうとする動きがあらわれて、明治 20 年代の土地問題はこれに終始したといっても過言ではなかった。

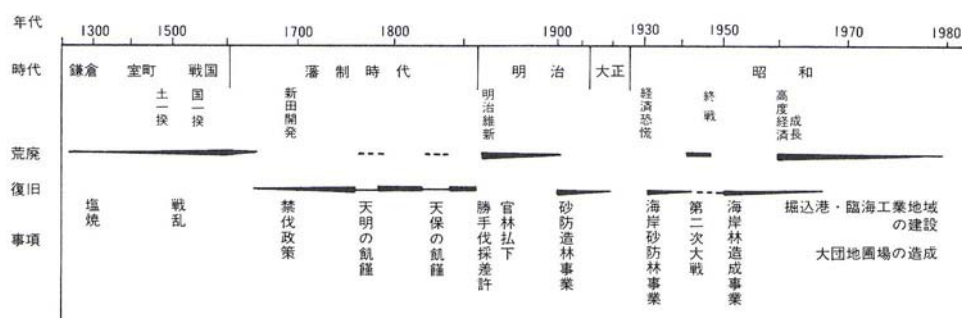
則ち、まず 1886(明治 19)年にはヨーロッパの国有林管理機構を直訳的に取り入れた大小林区署官制を敷き、1889(明治 22)年には官林の、1890(明治 23)年には御料林の編入を完了している。このころから官有地上の入会権の整理が強行され、地元民からの収奪も激烈なものとなった。さらに 1897(明治 30)年には全官林の政府直轄が完了するとともに国有林と名称を変更し、それまでの「官有財産管理規則」や「部分木仕付条例」などの個別的な処理方法を「国有林野法」の中に組入れ、法体系を次第に整備した。しかし、このような囲込の強行に反対する全国的な引き戻し運動に直面した国有林は、1899(明治 32)年に「国有土地森林原野下戻法」を制定して、特別経営事業に着手し、国有林経営の基礎を固めた。

国有林においては 1932(昭和 7)年から全国的に海岸砂防林事業が取り上げられ、1937(昭和 12)年からは災害防止林造成事業が、1942(昭和 17)年からは災害防止林業施設事業が行われ、海岸砂丘林の造成も強力に推進されることになっていたが、太平洋戦争のために十分な成果を上げることが出来なかった。

太平洋戦争終戦後は、荒廃した海岸砂丘林復旧のため、国庫補助率 50%の海岸林造成事業が 1948(昭和 23)年から開始されたが、鳥取砂丘で見られるように、造林が行われる一方で、この幼齢林が伐採されて畑地化が進行するという状況のまま現在にいたっている。また、造林面に限れば、国有海浜の払い下げを骨子とする「海岸砂丘地帯農業振興臨時措置法」が 1953(昭和 28)年から 10 カ年(最終的には 1971(昭和 46)年まで延長された)の時限立法で実施されたが、これも所期の成果を収めることが出来なかった。この法律に規定がある「無償譲与」は国有海浜に地方公共団体が造林した場合にその地方公共団体に無償で払い下げられ、現在は県有林となっている。著者の調査によれば、新潟県、鳥取県等で実施されており、実際に大河津分水路河口の寺泊町の土地については新潟県に払い下げられている状況であった。さらに昭和 30 年代の後半からの高度経済成長期になり、大規模な砂丘に掘り込み港が作られて大規模な工業開発が行われたり、農業構造改善事業・畑地灌水事業などによる大団地圃場の造成が行われたり開発方式が各地で取られていった、と認識する。

これらの海岸砂丘林の歴史を表にまとめたものが表 1.1.3 である。

表 1.1.3 海岸砂丘林の荒廃と復旧の推移(立石、1989)



立石の書物は、庄内砂丘の海岸砂丘林の造成過程を多くの古文書や文献等から詳しく述べている極めて貴重なものであるが、その中で造成過程を重視した理由として「無主物的存在であった海岸砂丘に砂防植栽を実施することによって所有権が発生し、これが現在の土地所有関係をも規定しているからである。もちろん、一部の農地には農地改革が実施された場合もあったが、これは限られた大土地所有者の場合であって、地目が山林であった場合は藩政時代に発生した所有権が、明治年間以降において売買、移転、譲与を繰り返しながらも、現在の地域社会の基盤を構成しているからである。」としている。

この考え方は、海岸管理を考える上で、重要な課題である海浜地の所有権についての一つの考え方を示しているものと考察する。則ち、本節第3項で論じることになる「海浜地」についての制度上の面で考えた場合である。海岸林を造成することによって、海岸林という存在により「海浜地」の土地所有権が発生することになり、その仕組みは海岸林を財産として管理するという考え方から、底地を管理することにより、全体を公物として機能管理をするという考え方に切り替えられていることを示している、と推察している。

また、もう一つ重要なことが次のように述べられている。「海岸砂丘林の変容過程を重視したことについては、明治政府がとった土地政策によって、藩政時代に造成された海岸砂丘林がどのように影響を受けてきたかについて中心的に調べた」とし、「このテーマが二つに大別されて、一つは官林に編入された海岸砂丘林を民有に引き戻す動きであり、もう一つは官林引き戻しに伴う砂丘の耕地化の問題である。」としている。このことが第2章第2節で論じることになる、現在生じている海岸侵食に影響する海岸保安林の存在に色濃く関係しており、海岸管理を行う場合に背後地に位置する保安林との調整を十分に図る必要があることにも関係していると推察している。

以上のように、海岸管理と密接に関係していると考えられる海岸の土地の所有権に関する古代から明治時代にかけての変遷を、大まかに推定したもの表にまとめたものが、表 1.1.4 の通りである。

表1.1.4 海岸の所有権の変遷(古代～明治)推定表

時代 \ 利用形態	塩 田	干 拓	埋 立	海岸林
古 代	7世紀半ば 班田収授法 <u>海辺の土地は全て公有</u> 701年 大宝令雑令 (山川藪沢は公私共利)	723年 三世一身の法 743年 墾田永年私財法 <u>開墾した土地は開墾した者の所有</u>		海浜地は自由使用 塩焼のための海岸林伐採
中 世	海浜は自由使用 海浜は公私共有の伝統から <u>無主の場として国衙の管轄</u> 古式入浜式塩田	論功行賞、地方豪族の勢力拡大、 食糧増産のための干拓地の増大		戦乱による海岸林荒廃 1573年頃 千本松原の防風林の造成 <u>植林することにより無主物の海浜 に土地の所有が発生</u>
近 世 (江戸時代)	入浜式塩田	「大縄」の許可 大規模な干拓が始まる		禁伐政策 頻発する飢饉に伴う開墾により 海岸林伐採
近 代 (明治時代～)	<u>塩田も田畑も地租の対象</u> 昭和30年頃 流下式塩田 塩田の衰退	<u>M6 地租改正条例</u> M23 官有地取扱規則 <u>干拓・埋立した土地は特定者の所有</u> T10 公有水面埋立法成立		M4 官林払下に禁伐政策の崩壊 開墾による海岸林伐採 <u>開墾した畑等は地租の対象</u> M32 下戻法により国有林に引き戻し

1.1.3 海岸管理の萌芽

(1) 海岸管理主体の変遷

こうした海岸管理に関する様々な経緯が存在する中、その後、時代の推移とともに人口は増大し、これら私起業主の管理する土地の中へ不特定多数の人々が入り込んで住みつくようになった。そのため、それまで土地の確保だけのために細々と維持管理されてきたこれらの土地の外郭施設である海岸堤防・海岸護岸がその後の相次ぐ災害によって人命等の被害が生じるに及んで、より十分な整備・管理が必要であることが痛感され、こうした災害を契機としてしっかりとした組織で整備・管理されることが必要になってきた。即ち公共的管理の必要性がとみに高まり、堤防や護岸が公共施設として地方公共団体に移管され、府県の手によって維持管理されるようになってきたのである。このように自然災害との戦いの中で、地方公共団体が海岸を公的管理していく現在のシステムが萌芽していくことになった。

一般の海岸においては、干拓に伴う海岸堤防の築造がその経緯を極めて明確に示していると言える。

大まかに言えば藩政時代から、あるいは明治・大正・昭和の戦前時代に主として「個人・土地組合」の手によって造られた干拓地の海岸堤防を主体とする古い海岸構造物等は、戦後次第に河川等の公共的管理が整備され始めた頃から、樋管・樋門等の維持修繕などを手始めに徐々に「府県管理」へと移行していったと言われている。これらは、昭和 23、24、25、26 年と相次いだ大災害によって干拓地等に住む多くの住民の中に多数の死傷者を出すという大被害を受け、行政上からも著しく不相当であり、早急に公共的立場からの管理が必要されるに至り、府県管理へと移行し、引き継ぎが行われたことになると推察する。

例えば、海岸 30 年の歩み (1981) ⁶⁾によれば、いくつかの海岸の事例について次の通り記されている。

——引用はじめ——

① 大分県の事例—宇佐海岸（大分県豊前海沿岸）

徳川時代文政の頃（1818~1830）天領日田代官 15 代塩谷代四郎、日田豆田の庄屋広瀬久兵衛等が、この地方柳ヶ浦の財産家高橋久郎兵衛をはじめ地方の富豪を説得し、一つは幕威昂揚、一つは塩田の開発による地方経済の振興を目指して、武田流の測量術、東国東郡姫島村の石材、地元の労働力を動員し、特に長州・真玉より召集して、総工費 16, 429 両、施工延長 10, 970m に及ぶ一大海岸堤防を築造した。所属は地域の集落有であった。その後、昭和 24 年 6 月 20 日のデラ台風、昭和 25 年 9 月 13 日のキジア台風、昭和 26 年 10 月 14 日のルース台風で被災し、県工事で復旧している。日付は不明であるが、この段階で県費支弁海岸区域に引き継がれたと思われる。

② 熊本県の事例—明治新田（熊本県八代海沿岸）

明治 29 年 4 月から同 32 年 4 月までの 3 年間に、愛知県服部長七の設計に基づいて八代郡植柳村坂田貞、同郡金剛村岡本徳間、日奈久町津村三郎、松本岩三郎等の私費 21

万余円を投じて天草産の石材を使用し、練積の堤防として築造したと記録されている。干拓地総面積 258 町 8 反、内可耕面積 240 町。引継ぎについては記録がなく明らかではないが、昭和 26 年 10 月 20 日に海岸堤防管理条例（条例第 64 号）が公布されたので、その頃から県が管理するようになったと思われる。

③ 福岡県の事例－谷垣開（福岡県有明海海岸）

大正 5 年 11 月 12 日、谷垣長造干拓企業出願、大正 10 年 5 月大和村地先干拓許可、大正 11 年 11 月工事着工、昭和 5 年 7 月台風により主堤防約 1,000m 崩壊、昭和 6 年 3 月復旧工事完成、昭和 8 年 8 月干拓工事終了、行政地名を大和村大字谷垣とす。昭和 12 年 7 月台風により主堤防 40m 決潰、約 1 ヶ月で潮止復旧した。昭和 17 年 7 月台風により堤防全線の盛土が崩壊したが破堤を免れた。災害復旧及び補強工事の費用の大半を大分合同銀行より融資、工事竣功許可後銀行融資対して譲渡した耕地は全て小作地となる。昭和 20 年 5 月、農中金より資金を借入れ、関係方面手続を経て全面自作農を創設、新堤の堤防及び排水樋管の維持管理を県に移管、昭和 25 年度より海岸堤防修築工事に着手。

④ 愛知県の事例－海部海岸（愛知県伊勢湾沿岸）

文化 9 年、明治 12 年に築造、昭和 13 年 7 月 15 日告示第 786 号にて一部県費支弁海岸となる。

他の海岸も昭和 22 年 12 月 23 日告示第 880 号にて一部県費支弁海岸となっている。

このように、愛知県の海岸堤防はほとんど干拓堤防として築造され、明治 37 年に土木費支弁規則が制定され、市町村、水利組合等が県の補助により管理してきたが、昭和 13 年に土木費支弁規則による県費支弁海岸の指定および追加により県費管理に移行した。

——引用終わり——

海岸管理がどのように経緯を経て公的な管理に移行してきたかを確認するために、「干拓堤防調査書（干拓堤防台帳第 2 輯）1960 農林省農地局資源課」¹³⁾に基づいて著者が調査を実施した。この調査書は、農林省農地局において 1954（昭和 29）年から 3 カ年で全国の干拓堤防の実態把握に着手して、1956（昭和 31）年度に完了したもののうち、全ての干拓堤防について調査した上で、地区面積 20 町歩以上のものについて詳細な干拓堤防調査書として収録したもので、堤防、樋門、排水ポンプ等の補修を要するものの実態についても記述されている。本調査書には 26 府県、干拓堤防として 624 の事例が掲載されている。また本調査書によれば、次のような事例が明確になり、民間等の手によって造成された海岸堤防が、災害を契機として公的な管理主体になっていったことを裏付けることとなった。

① 愛知県の豊橋市の田原湾に面した海岸堤防についての記述では

「明治 43 年に個人による新田開発が企てられ、干拓のための堤防が造られたが、昭和 18 年、19 年の三河南海地震の折には全般的な地盤沈下により堤防も沈下していたが、昭和 28 年 9 月 25 日の台風 13 号で大きく被災し愛知県により災害復旧が行われた」

となっており、管理者は愛知県と記載されている。

② 愛知県の渥美町の海岸堤防についての記述では

「寛文 13 年に個人が新田開発を行いこれに伴い堤防が築造され、天文元年桜町天皇の代に全般的な大改修が行われ、昭和 19 年東海地震の際には全線に亘り沈下して、昭和 28 年 9 月 25 日の台風 13 号で大きく被災し愛知県が災害復旧をした」

となっており、管理者も愛知県知事となっている。

干拓堤防の修築などには各省からの予算が割り当てられているが、記載によれば、農林省と建設省との二つの省からのものに分かれている。

府県によっては余り記述が無いところもあったが、記述のあったところを調査すると記述に程度の差はあるが、各県において「海岸堤防を築造したときには概ね個人や土地組合であったが、台風等による災害を契機に市町村、府県に海岸堤防の管理者が移行している」状況であることが分かった。

従って、これらのことから海岸の管理主体が災害とともに個人から組合組織、そして市町村や都道府県といった公的な管理に移行していったものと推察される。

以上をまとめると海岸管理の事業面における変遷としては、海岸の管理主体が当初は個人・組合組織であったものが、災害を蒙りその復旧事業を行うということを契機に、市町村や都道府県といった公的な管理に移行していったことが分かった。

(2) 災害復旧制度の変遷

以上論じてきたように、海岸管理の主体が公的管理主体に変遷していった背景に、災害復旧事業が大きな契機になっており、これは災害復旧制度の歴史と大いに関係があるためであると考えて、海岸 30 年の歩み (1981) ⁶⁾を参考にして次のように整理した。

わが国の公共土木施設の災害復旧事業に初めて国庫補助がなされたのは 1881 (明治 14) 年からであるが、これは臨時的な措置であり、正式に法律に基づく国庫補助制度として確立したのは 1899 (明治 32) 年のことである。1895 (明治 28) 年に日清戦争で勝利を得たわが国は、この勝利を契機として近代国家への成長を目指し、地方自治制度を発達させ、行政事務を地方へ委任するとともに国庫補助令を制定し、公共的事業に国から補助を与えてその振興拡充を図る方針がとられた。このような背景のもとに、1899 (明治 32) 年 3 月に「災害復旧準備基金特別会計法 (1899 (明治 32) 年法律第 81 号) が制定され、災害準備基金特別会計が設置された。この基金は、非常災害のため租税の減免が行われた場合に生ずる歳入欠損の補充と、各府県の災害土木費に要する財源の補充に使用することが決められ、続いてこれに関する「災害土木費国庫補助規程」(1899 (明治 32) 年勅令 160 号) が定められた。この規程に第一条には

「府県ノ災害土木費ニシテ其ノ地租年額ノ十分ノ三ヲ超過スルトキハ国庫ハ其ノ超過額ノ地租額ニ等シキ額ニ達スル迄ハ十分ノ四以内地租額ヲ超過スルトキハソノ超過ノ部分ニ対シテハ十分ノ五以内ヲ補助スルコトヲ得」

となっている。また、災害土木費の範囲及び計算法については、「災害土木費国庫補助規程施行細則（1899（明治 32）年 4 月 22 日内務省令第 9 号）に細かく定められた。

その後、1910（明治 43）年に未曾有の関東地方を中心に大水害が発生したため、災害準備基金を廃止し、災害土木費が一定額以上に達した府県に対しては、国庫より補助する特別法を制定する必要が生じ、1911（明治 44）年 3 月に「府県災害土木費補助ニ関スル件」（1911（明治 44）年法律第 15 号）が公布された。この法律の本文は「政府は勅令の定むる所により府県災害土木費の一部を補助することを得」とし、詳細は「災害土木費国庫補助規定」（1911（明治 44）年 7 月 19 日勅令第 199 号）及び「災害土木費国庫補助規定施行細目」（1911（明治 44）年 8 月 19 日内務省令第 12 号）に規定された。その後この細目は、1918（大正 7）年から 1945（昭和 20）年にかけて都合 7 回改正されたが、うち前後 3 回にわたって補助率について改正された。このほか、原型復旧が困難な場合には、増築、改築又は原形施設に代わるべき必要な施設をなし得ることが出来ると規定されるとともに、その後の国土の開発が進むにつれて天然の河岸や海岸であっても、これが欠損したときに背後地に重大な影響を及ぼし、又国土保全上からも放置することが出来ない場合は特に時事上または公益上必要である場合に限り補助対象とする規定が新たに追加された。

府県災害土木費国庫補助に関する法律は、1911（明治 44）年の制度制定以来、太平洋戦争終戦後の 1949（昭和 24）年に至るまで、そのまま残ることとなり、長く災害土木費国庫補助制度の根拠法として、災害によって困窮する地方財政を援助救済する目的のほか、治水事業の有力な促進手段として特に重要な制度とされた。

海岸に関する制度がなかったため、海岸事業にとっては災害復旧制度の活用が非常に有力な手段であったと推察され、第 2 節以降で論じることになる太平洋戦争終戦後の海岸管理について、重要な側面である海岸事業の促進を進めていくという命題にあっては、災害復旧制度が深く関係していたということが推察される。

（3） 海岸管理の制度面の変遷

海岸管理の面から見れば、海岸及び海浜地の制度面とりわけ法律的な位置づけについてがもう一つの重要な点である。

制度面の視点に立って見てみると、近代の明治時代以降、中央集権国家を目指す動きが活発になり、土地利用や租税徴収に関する法制度も整備され、また公物管理（公衆の利便に供される公共用物としての機能を維持するための管理のことをさす。）に関する法制度も整備される中であって、海岸としての海浜地の法律的な位置づけについては極めて曖昧で残されたままになっていた。

このことに関連して、封建的土地制度から脱皮し、近代的土地所有権制度が生成される過程に触れる必要がある。

毛塚(1984)の文献¹⁴⁾及び寶金(1995)の文献¹⁵⁾を一部引用しながら、著者が再整理した。

明治維新を成し遂げた明治政府は近代的国家への飛躍を悲願としており、そのためには

先ず幕藩時代の貢租制度を抜本的に改革することが必要であったが、そのために統一的な課税を行うことの前提として地券制度あるいは土地の官有区分法等一連の施策が実施された。これまでのような専ら農民の貢租に依存し、農地の作物の収穫高に応じて課税し、物納させるのを原則とする方法をやめ、全国の田畑のほか、山林や宅地などについても、地価を基準にして定率で課税し、金納させることにしたわけである。そのためには、まず、①全国の土地を正確に把握しなければならず、その上で、②封建的領主支配のもとで複雑な土地支配形態を整理して、一つの土地は1人の所有者の包括的支配にゆだねることとし（一地一主の原則の採用）、その所有名義人を課税の名宛人とすべきことを法的に明らかにする必要があった。①のために行う主な作業が、土地の測量と公図の作成であり、②のために行う主な作業が、官民有区分と地券の発行であった。このような土地所有を基準とする課税である「地租」徴収のための法的手続を整備する作業が「地租改正作業」であり、いくつかの経緯を経て一連の作業が法的に整備されたのが、「地租改正条例」（1873(明治6)年7月28日・太政官布告272号）（太政官布告とは、明治維新(1867年)から1885(明治18)年に内閣制度が設けられるまでの最高中央官庁である太政官（長官は太政大臣）が発した法形式であり、明治6年以後は全国一般に相達するものだけが、布告と呼ばれた。）であった。この近代的土地所有権の生成が、地租改正作業の一環として行われたことは、法定外公共物（道路法、河川法、下水道法等の機能管理（又は公物管理）に関する特別法の適用や準用を受けない公共用物をさす。）の所有者を論ずるにあたって決して見逃すことの出来ない重要な事柄である。則ち、課税の対象となる土地については、相当厳格に所有権認定作業が推し進められた反面、財産的価値の高い山林等を除く山林原野や公共用物などの課税の対象となし難い土地については、所有権認定作業がどうしても不十分になる傾向を生じたからである。また海岸との関係で見ると、地租改正条例と同時に出された附属法令の「地租改正施行規則」や「地租改正条例細目」（明治8年7月8日地租改正事務局議定）等について、著者が調べた所では海岸について具体的な記述をしている箇所は少なく、2箇所のみが見つかった。一つは改租上の一般的な処理基準と具体的な手続きが規定されている「地租改正施行規則」に「山間海岸其ノ宅地他ノ比較無之地価難定分ハ一反ニ付拾銭ヨリ不小税額ヲ定其趣ヲ券面ニ可記載事」の規程が見られる。また一つは「地租改正条例細目」に「第3章地番号ノ事、第1条」の中で「海岸空地」の表現が見られるものであったが、これも一村所属の地についての番号の記載の手順を表しているに過ぎなかった。それに比し、同じ海岸部でも地租の対象となった塩田や田畑についての賦課の方法等については色々なところで明確に規定されていた。

1872(明治5)年2月「地所永代売買解禁」の布告が出され、その実施法として同じ月に「地券渡方規則」（大蔵省達25）が制定されて全国一般の私有地にも地券を交付することになった。しかし、各種の土地についてどのような土地を民有地として地券を発行するかが明確で無かった。そのため、この基準を定めるとともに、一般に各種の土地についてその種別を定め、それぞれの土地に地券発行の可否を明確にし、地券の発行された土地について地

租と区入費の負担を規定したのが、明治6年3月25日に出された「地券発行ニ付地所ノ名称區別共更正（旧地所名称區別）」（太政官布告第114号）である。しかし、この布告は、基準として明確性を欠くものであり、とりわけ公有地なるものの性格があいまいであったために、「地所名称區別改定」（1874(明治7)年11月7日太政官布告120号）によって改正された。「地所名称區別改定」が定める基準によって、複雑な性格を有する幕藩体制下の土地支配形態を解体し、更に民有か官有かはっきりしない公有地を解消することとし、全国の土地を官有地と民有地に仕分けしつつ、近代的土地所有権を作り出していったわけである。それゆえ、地所名称區別改定は、官民有区分を全事業の根拠法となったともいわれている。

この改正によれば、先の太政官布告第114号における公有地（官有地か民有地か不明確な土地）制度を廃止して、官有地と民有地の二種に大別して、更に官有地を四種に区別して、地券の発行・地租の賦課に関する事項と官有地の管理について規定された。このあたりの経緯について福島(1962)の文献¹⁶⁾によれば、明治6年の地所名称區別太政官布告について次のように明確に整理されている。則ち、本布告により、全国の土地を公租公課の観点から整理し、それを地券発行地、地券不発行地の二種に大別する。前者に属するのが皇宮地、神地、官有地、除税地で、これらは地租改正とは関係がない土地である。後者に属するのが、官庁地、官用地、公有地、私有地で、これらは地租改正の対象となる土地である。林野については、官有地（地券不発行）と公有地及び私有地（地券発行）との関係が特記されており、官有地には「山林野沢」と記載されていることや公有地の取り扱いについての詳細な分析がなされている。また、公有地の明確化に関係しているのは、村や町、あるいはそれより上か下の地域的団体が全体として占有しているものを「一般公有」として「人民所有」と区別したものが概念を位置付けられているものである。しかし著者は、公有地として定義されている中にも海浜地としての土地も含まれていたのではないかと推察している。

地所名称區別改定では、全国の土地を民有地と官有地に大別しており、官有地については第一種から第四種に分類することとしており、法定外公共物との関係で重要な規定は、官有地第三種（地券を発行せず、地方税を賦課しない土地）に関する規定である。そこでは、「山岳丘陵林藪原野河海湖沼池澤溝渠堤塘道路田畑屋敷等其他民有地ニ有ラザルモノ」を官有地第三種と規定している。これによると、民有地に編入され、地券の発行された、いわゆる私有公物たる道路や水路敷等以外の公共用物は全て官有地に分類すべきことになる。

これらのことは、国有財産法研究会(1991)¹⁷⁾によれば、明治維新後の国有財産制度の沿革として「一連の政策により、土地は王土、すなわち国土国有に復することになり、反面、社会観念として土地私有権の思想が定着しつつあったので、一定の基準のものに土地私有化が制度化された。」とし、また「官有地及び民有地の取扱い方と租税賦課の要否が明瞭になった。」とも述べられており、さらに「地租賦課のために民有地を確定させ、その反射的

効果として国有地の範囲が明確になり、不動産における国有財産の観念が法律上の概念として成立した。」とも記載されていることから確認できる。この後の流れとして国有財産については、1890(明治 23)年「官有財産管理規則」「官有地特別処分規則」「官有地取扱規則」が相次いで制定され、国有財産会計の基礎ができたことになる。そして国有財産についての統一的制度が必要とされたことから、1921(大正 10)年 4 月「国有財産法(旧)」が制定された。さらに、土地に関する法令も相次いで整備され、1896(明治 29)年の「河川法」、同 32 年の「国有林野法」、大正 8 年の「都市計画法」、同 10 年の「公有水面埋立法」等が整備されていった。則ち、詳しくは第 4 章で論じるが、1896(明治 29)年時点で「河川」については、公物として管理をしていく法律体系が出来上がってきたと言える。

ところで、海岸管理について今後の展開をして行くにあたって、「公物」「公共用物」「法定外公共物」についての位置関係を明確にしておく必要がある。

寶金(1995)の文献¹⁵⁾及び塩野(2008)の文献¹⁸⁾を一部引用しながら次のように再整理した。

「有体物」は、「公物」と「私物」で構成され、「公物」は「公用物」と「公共用物」で構成される。このうち、「公物」とは、行政主体により直接に公の目的に供される個々の有体物をいい、例えば、道路、河川、港湾、公園、公立病院の建物などがこれにあたり、海岸もこの「公物」にあたる。これに対し、「私物」とは、「土地、建物等、その本来の財産的価値によって、これに伴う利潤が間接的に公の目的に供されるにすぎない有体物」を指している。例えば、住宅敷地として民間に有料で貸し付けてある国有地や公有地などがこれに当たる。公物は、その種類によって多少の差異はあるが、私的取引の対象から除外されるなど、法的に特別の取扱いを受けるのが一般である。また、「公用物」とは、公物のうち、国又は地方公共団体自身の公用に供されるものを指し、例えば、官公署・官公立学校・病院の各建物施設などがこれに当たる。これに対し「公共用物」とは、公物のうち、直接に一般公衆の共同使用に供されるものをいい、道路、河川、公園などがその典型例である。

諸外国の状況を見ると、公物ないしは公物法制度といった包括的概念を知っている国もあればそうでない国もある。包括的概念を知っている代表的な例がフランスであって、**domaine public** の観念の下に海浜、道路などのほか官庁の庁舎なども含むものと理解し、公所有権が成立するものとして、私的所有権との区別が論議の対象となっている。またドイツ行政法学には、これも包括的な概念があり、公の用に供されているものについて特別の法理が形成されてきたところである。これに対して、アメリカでは包括的な公物の概念、あるいは公物法という概念がないようである。アメリカにももちろん道路、河川、海岸等は存在するが、それらは天然資源法、水法など、個別の法分野ごとに整理されており、これらの物の管理に際して、判例上、公共信託の理論が現れている事が特徴である。わが国では、明治憲法時代に、ドイツの理論が導入されて公物の概念が出来上がったものであるが、現在でも基本的には当時の概念規定がそのまま維持されており、包括的公物概念を用いていることになる。このことは第 4 章で論じているように、海岸法改正時に新しく規定

されることになった「公共海岸」の「無償貸付け」に反映されているものである。

さらに「法定外公共物」とは、上のような「公共用物」に属しながら、これを機能管理の面から規制する法律の適用や準用のないものを指している。本節第 2 項で論じてきたように、海浜地は公有であり、自然公物であるが、その多くが現に一般公共の用に供されているのに、これらをその機能に着目して行政的に規制する法律が現存しなかったために、海浜地はここにいう「法定外公共物」に属することになる。則ち、海浜地については、公物としての機能管理について厳格な国家法による規律が不要であったために、「法定外公共物」として生じてきたものと推察する。

近代に入ってから背景の下、海浜地の扱いについてはどうなっていたかを考えてみたい。

寶金（1995）の文献¹⁵⁾を参照しながら次のように再整理した。

海浜地の定義であるが、官民有区分の基本法であった「地所名称区別改定（明治 7 年 11 月 7 日太政官布告 120 号）」なり、「地所名称区別細目（明治 9 年 5 月 18 日内務省議定）」には、海浜地が登場していないので、実務上必ずしも一定しているわけではない。大別すると、海浜地の位置を①春・秋分時の満潮位より海側に求める見解と、②春・秋分時の満潮位より陸側に求める見解が存在するようである。見解の対立は、論ずる目的の相違（機能管理か、所有権かなどの相違）に由来すると言える。

海浜地については、官民有区分の基本法たる「地所名称区別改定（明治 7 年 11 月 7 日太政官布告 120 号）」には直接触れられていない。しかし同布告では「海」を「官有地第三種（地券を発行せず、地方税を賦課しない土地）」と規定し、民有地の項には海浜地に類する事項の規定がないことから、海浜地は海の一部として当然官有地に属すべきものと解されていたと推察される。その後の法令中にも海浜地自体の所有関係に言及するものはまれである。地租条例取扱心得書（明治 17 年 4 月 5 日大蔵省号外）第一条には、地租条例所定の有租地第二類（池沼、山林、原野、雑種地）中、雑種地には「網干場、鰯干場、浜地（中略）、海岸砂地」などが含まれるとし、民有の海浜地が存在することを前提としている。現に民有の海浜地が存在することを考え合わせると、古来有租地とされていた私人支配の海浜地は、官民有区分に際しても例外的に民有地に区分されるべきものであると思われる。いずれにしても民有地として公簿上登載され、付番された土地以外は、たとえ本来民有地に区分されるべき海浜地であったとしても、法律「下戻法(明治 32 年制定)」により手続きを確定すべき期日が決められていた明治 33 年 6 月 30 日経過の時点をもって、脱落地（脱落地とは、地所名称区別改定に基づく山林原野や公共用物等の官民有区分なり、社寺地に対する官民有区分の作業を終えた地方にあって、調査の対象から漏れてしまった結果、国有地として国有財産台帳等に登載されることがなく、また公図上官有地である旨明示されることもなく、そうかといって民有地と認定されて地券が発行された形跡もない土地を指している。）としては、国の所有となるものである。こうした海浜地の扱いの例として、例えば、大正 11 年 1 月 14 日内務省発理三号官房地理課長・官房会計課長連盟の依命通牒は、「国有土地水面」として「海浜地（浜地、砂地、砂漠地、海岸空地ノ類）」を掲げており、また、

昭和 24 年 2 月 19 日建設省発会 45 号建設大臣から大蔵大臣あて「国有財産事務を地方公共団体の長に取り扱わせる件について」は、委任すべき国有財産の中に「海浜地」を掲げている。これらの例からも海浜地は国有財産法の中で、国有財産としてのみ扱われていたと言える。

先に述べた「地所名称区別細目」には、本項(2)塩田でも論じた塩田や塩浜については、「塩田ト称スルモノハ溝渠ヲ鑿開シテ潮ヲ注入シ小溝ヲ穿チテ之ヲ分派シ以テ製塩スル場所ナリ」や「塩浜ト称スルハ溝渠ヲ設ナクテ直チニ海浜ノ砂場ヘ潮ヲ注キ以テ製塩スル場所ナリ」と明確に定義されている。また本節第 2 項(3)埋立でも論じたように、国有財産の管理を行う位置づけである明治 23(1890)年の「官有財産管理規則」が、大正 10(1921)年に制定された公有水面埋立法の前身であったことから、公有水面埋立により生み出された土地の方に地租の対象としてもしっかりと向かわざるを得なかったと推察する。このあたりのことについては北條（1992）の文献¹⁹⁾によれば、「旧領主において海等の開発の権利をえ、用益権の問題に決着をみるとともに、資金を投下して作業を開始している場合には、土地所有権を認めることが地租改正事務局・内務省の方針でもあった。税金をあげる、といううえからいって、すべての土地がその対象となったのである。官有地じたいも、官が所有し、これを効率的に運用するよりも、私的所有として税金をうる方が、はるかに適切であり、殖産興業という点からいっても、個人の生産力を向上させるという点からいっても国富につながる事になったからである。」とされている。以上のような背景から言って、海岸の利用のうち、塩田、田畑、公有水面埋立（干拓等）が地租の対象になっていたため、これらに関係した土地については厳格な認定が必要であったと推察される。その反射的な形として海浜地については厳格な認定がなされなかったと推察する。

以上のことから、近代的土地所有権から見ると海浜地の位置づけを見た場合には、近代に入ってから制度上の経緯から、地租を確保するという当時の状況にあつては、地租改正に関係することが少なかった海浜地については、明治時代から国有財産としての管理のみをしていくもので、本来「公物」として管理していくべきものと考えれば極めて不明確なものであったことが理解される。いわゆる「法定外公共物」としての位置付けがなされてしまったものである。則ち海岸管理の制度的変遷として見れば、明治時代以降国有財産としての財産を管理するという視点に立った海岸管理、則ち財産としての価値をなくする行為を禁止することが規定され実施されてきた。財産管理（著者の定義では、「量や形状の変化に関する管理」）のみを行うと言うことは、海岸の砂を取ったり、形状を大きく変更するような行為を禁止する管理しか出来なかったと理解される。一方同じ頃には、海岸を公物として管理する、則ち、海岸としての機能を維持していくような管理である機能管理（著者の定義では、「質や特性の変化に関する管理」）、則ち海岸を掘削したり盛土したり、施設等を設置することに対しての規制をするような管理は、河川のように行われていなかったことを示していると理解される。

以上のような海岸の公物管理を整理すれば

○ 海岸の公物管理とは、

- ・財産管理（不動産的な価値の管理—量や形状の変化に関する管理である）

例として、海岸で言えば、土地の処分・使用、土石の採取を指している。

- ・機能管理（公物の持っている機能を維持するような管理—質や特性の変化に関する管理である）

例として、海岸で言えば、土地の掘削・盛土、施設等の設置を指している。

の二つを合わせて行うような管理のことを指している。

太平洋戦争中の海岸は、国防上、海軍の管轄下にあったと推察されるため、詳細な文献は見あたらない。

しかし終戦直後の公物管理、特に財産管理について大きな動きがあり、海岸管理にも間接的に関係していると考えられるので、ここで敢えて触れておきたい。

国有財産法研究会（1991）によれば、1948（昭和 23）年の国有財産法制定に際しての経緯を紹介している。当時制定された国有財産法には現在の法律とは異なり、1921（大正 10）年の旧国有財産法にあった「公共用財産」という種類が設けられておらず、代わりに公共の用に供される財産として公園・広場・保存記念物・国宝が「公共用福祉財産」という名称で規定されており、当時の条文からも確認している。このような法文になったのは、当時の国有財産法制定に際して、連合軍総司令部（民政局）から、従来国が所有し公共財産として処理してきた道路・河川等について、「国が十全な所有権を有するということは、封建的であり、非民主的であって、これは唯自由に一般民衆の使用に開放せられなければならない」という強い主張があり、換言すれば、「道路・河川等を何者にも属さない公共物とするように」との強い意向が示されたため、公共用財産の概念を設けないこととされ、その所有権については、明確にしないことで妥協が図られ、こうして道路・河川等の公共物の所有権は、いわばブラック・ホールの中に置かれた、ということが述べられている。

その後、1953(昭和 28)年の法律改正により、当時の条文からも確認しているが、公共の用に供する財産の適正な管理を期するため、旧法と同様に「公共用財産」の概念を復活させている。

海岸管理との関係で言えば、1948 年から 1953 年までの 6 年間は、財産管理を行う法制度上の根拠もないことになり、法定外公共物としてまさにブラック・ホールに置かれてしまった状況が続いたということである。また、「公共物」という用語は、1953(昭和 28)年に改正される前の国有財産法上に用いられていたものであり、「法定外公共物」という呼び名そのものにも関係していると推察する。

これらの一連の背景は社会的な状況がもちろん大きな理由であろうが、一方では本項で論じたようにアメリカでは「公物管理」という概念がないことから、「公物」の取り扱いと

いうことについても影響していたのではないかと推察する。

一方、海岸利用の面でも制度面の変遷があった。

1949(昭和 24)年には、土地改良法(昭和 24 年法律第 195 号)が出来た。

また、1950(昭和 25)年には、漁港法(昭和 25 年法律第 137 号)、港湾法(昭和 25 年法律第 218 号)が相次いで出来ている。

以上論じてきたように、明治時代から海岸法が創設されるまでの海岸管理に関する項目の主な変遷について、表として整理したものが表 1.1.5 である。

本項では、海岸管理の制度面での変遷を整理して見ることにより、明治維新時に制度的改革が行われたが、特に地租改正との関係で、海岸は「法定外公共物」ということで位置付けされてきたことを明らかにした。海岸は公物としての機能的な管理はされず、財産管理という国有財産法に基づいた管理のみがなされており、「法定外公共物」としての管理がそのまま太平洋戦争終戦後まで継続されることになったと考察される。

表1.1.5 明治時代から海岸法創設までの海岸管理の考え方変遷表

	海岸管理の主体	災害復旧制度の変遷	制度上の位置づけ	海岸の主な利用
明治	藩政時代、明治時代、大正時代、昭和初期に個人・土地組合等により、 小規模な干拓が行われ、海岸堤防等を管理する	M32 災害復旧準備基金特別会計法、国庫補助事業としての災害復旧事業 M32 災害土木費国庫補助規程 M32 同規程施行細目 M43 未曾有の大水害発生 M44 府県災害土木費補助ニ関スル法律、補助規程、施行細目	M7 地所名称区別(太政官布告) 海浜地は国有 M23 官有地特別処分規則 官有財産管理規則 官有地取扱規則 海浜地は国有財産として管理	M6 地租改正条例(太政官布告) 塩田、干拓地、埋立地は地租の対象 M23 官有地取扱規則
大正			T10 (旧)国有財産法制定 統一的な制度の樹立	T10 公有水面埋立法制定
昭和初期	頻発する災害の発生 海岸堤防等について公的な管理主体となっていく		S23 (新)国有財産法制定 S28 国有財産法一部改正 海岸については、公物管理法は制定されず、「法定外公共物」として、財産管理のみを行っていた	S24 土地改良法制定 S25 港湾法制定 漁港法制定

1.2 終戦直後の海岸管理

太平洋戦争終戦直後の海岸管理についても、戦後の疲弊した国土を災害が襲い、以前と同じようにそれを復旧する形で、災害復旧に関する事業が重点的に実施された。

また、戦後の疲弊した国土を 1948（昭和 23）年、1949（昭和 24）年と相次いで大水害が発生し、地方財政への圧迫が著しかったので、とりあえず 1950（昭和 25）年度に限り、全額国庫負担の制度を採用することとし、1950（昭和 25）5 月これに関する特例法が公布施行された。

1950（昭和 25）10 月には、「地方行政調査委員会」によって行政事務再配分に関する勧告が行われ、その中で「災害復旧費」については一項が設けられ、「災害復旧は本来それぞれの施設の管理者が行うべきであるが、その経費の全額を負担することは困難であることを認め、地方公共団体の財政力の耐え得る限度、すなわち、それによって地方公共団体がその標準的な行政事務の遂行を著しく妨げられない程度において災害復旧費の一部を負担し、これを超える部分については国庫負担とする」という方針が打ち出された。この方針に基づき、種々の検討が重ねられた結果として、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」が 1951（昭和 26）年 3 月 31 日に国会で可決成立し、即日公布され、今日までに様々な改正を経て、現在に至っている。

1949（昭和 24）年度以前のわが国の海岸に関する事業は、このように災害を受けた際の原形を復旧すると言う災害復旧制度を用いた施策以外は殆ど国による施策はなされておらず、海岸災害を防除するための施設の整備水準が極度に低下していたところへ、戦後連年のように高潮による災害を受けることとなった。

その後の海岸保全の経緯について、一覧表としてまとめたものが次の図 1.2.1²⁰⁾である。この図は、

- ・ 法律、制度
- ・ 事業
- ・ 海岸保全の考え方
- ・ 災害
- ・ 社会的背景

の 5 つのジャンルについて年表的に整理したものであり、本論文の分析の結果を包括的に示したものである。戦後の昭和 20 年代から、海岸法が成立した昭和 30 年代、高度経済成長期の昭和 40、50 年代、そして海岸法の抜本的な改正とその後の実践に至る平成 10 年代までを一望出来るようにまとめたものである。第 1 章第 2 節～第 4 節、第 3 章、第 4 章全体を俯瞰したものになっている。

(年 代)	(法 律・制 度)	(事 業)	(海岸保全の考え方)	(災 害)	(社会的背景)
昭和20年代		堤防修築事業(S24年) 港湾防災事業(S26年) 侵食対策事業(S27年) 災害復旧事業等(S27年)	災害復旧を主体とした海岸保全	台風来襲が頻発 (S23.24.25.26年)	
昭和30年代	海岸法制定(S31年) 築造基準策定(S33年)	高潮・波浪等への堤防 侵食への突堤・消波工 直轄事業の着手(S35年) 4省庁による 海岸保全行政中央事務 連絡協議会が組織(S38年)	堤防・突堤・護岸・胸壁を主体とした防災 線的 防 護 方 式	台風13号(S28年) 狩野川台風(S33年) 伊勢湾台風(S34年) チリ地震津波(S35年) 第2室戸台風(S36年)	疲弊した国土の保全が焦眉の急
昭和40年代		離岸堤の登場 5ヶ年計画の策定(S45年) 環境整備事業スタート(S48年)	海岸線のみを防護することでは不十分	台風26号静岡上陸(S41年) 十勝沖地震津波(S43年) 台風10号高知上陸(S45年) 台風16号高知上陸(S49年)	海洋性レクリエーション需要の増大 大阪湾ドラム缶不法投棄(S46年)
昭和50年代		海域浄化事業スタート(S50年)	複数の施設による保全を目指す 面的 防 護 方 式	台風20号高知・静岡上陸(S54年)	進む海岸侵食 高度成長期 良質な社会資本整備の推進
昭和60年代	海洋法条約署名(S57年)	緩傾斜堤防の登場		日本海中部地震津波(S58年)	広域的に顕在化する海岸侵食
昭和62年		人エリーフ登場 公有地造成護岸等整備 事業スタート(S61年) 沖ノ島島保全対策(S62年～H5年) ヘッドランド工法登場(S62年) CCZ事業(S62年)	多様な価値を持つ海岸空間	台風19号高知上陸(S62年)	自然環境に関する意識の向上
平成元～5年				台風11号鹿児島上陸(H元年) 台風19号日本列島縦断(H2年) 北海道南西沖地震津波(H5年) 阪神淡路大震災	行財政改革の推進 地方分権化の推進
平成 5 年	環境基本法制定		「防災」・「利用」・「環境」の調和		
平成 7 年	海岸長期ビジョン	海と緑の環境整備対策 (白砂青松の復元)スタート(H7年) 第6次7ヶ年計画スタート(H8～H14年) エコ・コースト事業スタート(H8年) 海と緑の健康地域づくりスタート(H8年)		ナホトカ号油流出事故	
平成 8 年		渚の創生事業 (サンドバイパス)スタート(H9年)			
平成 9 年	環境影響評価法制定	いきいき・海の子・浜づくりスタート(H9年)			
平成10年	河川審議会総合土砂管理小委員会報告 海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律改正 美しく安全でいきいきした海岸を目指して (海岸管理検討委員会提言)				
平成11年度	海岸法の改正	魚を育む海岸づくりスタート	総合的な視点に立った海岸管理制度		

図1.2.1 海岸保全の経緯

この図に基づいて対比しながら、海岸管理に関する内容がどのような変遷を経て行われていったかに、海岸 30 年のあゆみ(1981)⁶⁾を参考にしながら、昭和 20 年代の状況を以下に論じることとする。

戦後疲弊した国土を度重なるように台風が来襲し甚大な災害がもたらされた。1949(昭和 24)年のキティ台風による東京湾の高潮災害、1950(昭和 25)年 9 月のジェーン台風による阪神地方、同年 9 月のキジア台風による西日本の高潮災害、1953(昭和 28 年)の台風 13 号など、毎年のように台風が来襲し災害が起こった(写真 1.2.1、1.2.2、1.2.3 参照)²¹⁾。

これらのうち 1949(昭和 24)年 8 月 31 日のキティ台風による東京湾沿岸の高潮災害、1950(昭和 25)年 9 月 3 日のジェーン台風による阪神地方、同年 9 月 14 日のキジア台風による西日本の高潮による災害が甚大であったため、政府はこれらの復旧にあたっては、単に被災箇所を部分的に原形復旧する程度では不十分で、再度災害を防止することは全く期待できない状態であったので、1950(昭和 25)年度から災害復旧費に改良費を加えて、一定計画のもとに「高潮対策事業」として実施することになった。この事業は次の 7 海岸における高潮対策事業として実施され、1958(昭和 33)年度までに完了した。

東京湾高潮対策事業(東京)、阪神海岸高潮対策事業(兵庫)、和歌山海岸高潮対策事業(和歌山)、宇佐海岸高潮対策事業(大分)、吉井海岸高潮対策事業(愛媛)、曾根海岸高潮対策事業(福岡)、小松大手海岸高潮対策事業(徳島)



写真 1.2.1 昭和 24 年キティ台風・被災写真(東京都)



写真 1.2.2 昭和 25 年ジェーン台風・被害写真（大阪府）

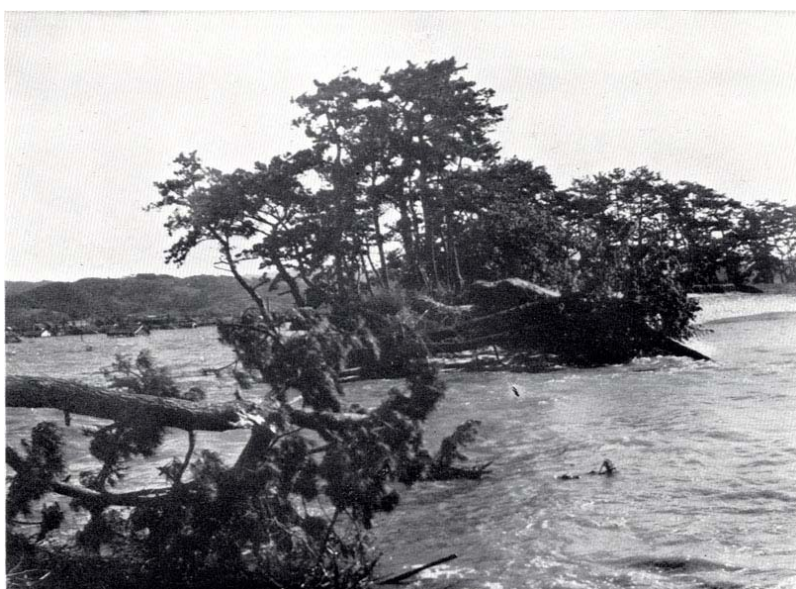


写真 1.2.3 昭和 28 年台風 13 号・被害写真（愛知県）

1949（昭和 24）年のキティ台風を契機に、それまでのように従来の単なる災害復旧のみでは戦後毎年のように来襲した台風災害に対し十分な高潮防禦対策は出来ないとの観点から、助成策が講じられるようになったが、一方では、災害を受けてからでないと改良復旧が出来ないようでは十分な対策とは言えず、すでにそれ以前から改良事業としての海岸事業の発足が強く要請されていた。

その結果、1950（昭和 25）年度から、既設海岸堤防の改良・補強を行い、災害を未然に防止するために、改良費のみで行う海岸事業が「海岸堤防修築事業」として、予算補助の形ではあったが、初めて国の事業として発足した。

この海岸堤防修築事業は、高潮又は波浪その他の海水による災害防止のため地方公共団体が管理している既設海岸保全施設を一定計画に基づいて改良又は新設する事業であった。その取扱としては

- ① 全体にわたり一定計画に基づいて施行される海岸堤防の改良事業、但し海岸侵食対策事業は除く。
- ② 海岸堤防によって保護される地域が原則として、人家 100 戸以上又は耕地 100 町歩以上のもの、又は人家と耕地の両者を保護する場合は 50 戸及び 50 町歩以上を対象とする。
- ③ 市街地を保護するものは市街地区海岸堤防修築事業といい、補助率は 5/10、その他の一般地区については補助率 6/10 とする。

工事内容としては次のようなものを採択するとされていた。

- a) 堤体薄弱で罹災の危険のあるものを修築する工事
- b) 新規に突堤を設けて堤脚の安全を図る工事
- c) 堤防高が低く越波による災害のおそれがある堤防等を全体的に嵩上げする工事
- d) 堤脚を強化するため全体的に根固めを行う工事
- e) パラペットの新設、天端、裏のり等の法覆工事
- f) その他堤防の効用を増大する工事

このような条件のもとに発足した海岸堤防修築事業の初年度の昭和 25 年度は、全国で海岸線を有する 38 道府県のうち、その 6 割にあたる 23 道県について事業が始められているが、事業費総額は当時約 4 億円であった。

戦後相次いだ台風による高潮災害の激甚な被害に比べやや陰がうすく見えていたが、わが国における海岸侵食の被害は当時から決して小さいものではなかった。そのため、上記の海岸堤防修築事業の発足によって海岸事業が始まってから、2 年遅れて 1952 (昭和 27) 年度から、「海岸侵食対策事業」についても海岸事業として国の補助事業として実施されることとなった。

この海岸侵食対策事業は地方公共団体が管理する施設で侵食のため補強改良を要するもの、あるいは海岸侵食が甚だしくその被害甚大な地域に国土保全の施設をするもの等で補助率は 6/10 であった。

工事の内容としては

- a) 突堤を新設する工事
- b) 根固めを新設する工事
- c) 護岸を新設する工事
- d) その他侵食を防止する工事

といった種類の工事が対象とされていた。

当時まだ離岸堤の効果が認知されていない時代にあったため、突堤と護岸が主流であった当時の侵食対策の様子がうかがわれる。初期の海岸侵食対策事業は、現在のように離岸堤がかなりの率を占めるようになった侵食対策とは大いに違っており、海岸侵食のメカニズムの解明と適切な対処が望まれていたことが推察できる。

海岸堤防修築事業と海岸侵食対策事業の発足により、災害を未然に防止するための一定

計画に基づく海岸事業が実施されるようになったが、海岸の現地では、これらの事業を実施するにはその規模が小さいものの、放置しておけば重大な災害を引き起こすおそれのある局部的に脆弱な箇所がかなり多いことが分かっていた。このため上記の海岸侵食対策事業と同じ 1952（昭和 27）年度から国の「海岸局部改良事業」が実施されるようになった。

この事業は、規模も小さなものが多いことから、原則として単年度に完成し急速に効果を発揮することを目的とし、海岸堤防修築の小規模のものとか、被災寸前にある短区間の増補工事あるいは最近災害が頻発する区域における未災残存区間の改良補強事業等を行うものであった。

工事の内容としては次のようなものが主として取り上げられていた。

- a) 堤防におけるのり崩れ、沈下、漏水に対する補強工事
- b) パラペットの新設工事
- c) 防砂突堤の新設工事
- d) 根巻工、捨石工の補強工事
- e) その他海岸保全施設改良工事

以上のように、海岸堤防修築事業、海岸侵食対策事業及び海岸局部改良事業の三つの事業が、いわゆる予算補助の形で発足した。

一方、海岸災害に関しての事業として災害復旧だけではなく、次のような事業も実施されていた。

昭和 24 年のキティ台風、昭和 25 年のジェーン台風並びにキジア台風によって甚大な被害を受けた東京、大阪、阪神、西日本等の海岸については、災害費に改良費を加えて「高潮対策事業」という形で改良復旧がなされた。これと同様の趣旨から、1951（昭和 26）年以降の高潮による被害激甚な海岸についても、全国において改良費による助成が行われることとなった。いわゆる「海岸災害復旧助成事業」の始まりである。

その取扱としては

- ① 都道府県管理の海岸であること
- ② 事業費に比して事業の経済効果が著しく大であること
- ③ 災害復旧費が事業費のうちで占める割合が概ね 2 分の 1 以上であること
- ④ 事業費が 5,000 万円以上であること
- ⑤ 計画事業が他に悪影響を及ぼさないこと
- ⑥ 助成事業の施行計画区域が、国庫で費用を一部負担し、又は補助する他の事業の施行計画区域と重複しないこと

補助率は 6/10 であり、1951（昭和 26）年は河川災害復旧助成費のうちに予算計上され、1952（昭和 27）年度からは海岸災害復旧助成費となっている。この予算で特に規模の大きなものが、後述する昭和 28 年 9 月の台風 13 号による災害復旧助成であった。

さらに、これとは別の枠組みとして、「海岸災害関連事業」が 1954（昭和 29）年度から

行われた。これは、災害の復旧を促進し、再度災害を防止し、または災害復旧を助成するために、地方公共団体が災害復旧事業に加えて実施する改良事業であった。

その基準は災害復旧箇所へ接続した箇所も含め一連の施設として再度災害防止に重点をおき、構造物の強化を図るとともに改良計画の一環となるものであった。

即ち

- ① 総事業費のうち関連事業費の占める割合が原則として 5 割以下のものであり、かつ、1 箇所の関連事業費が 50 万円以上のものであること
 - ② 別途改良工事の区域外であること
- 等について取り扱うもので工事の内容としては次のようなものであった。
- a) 前後の堤防又はパラペット高にならい堤防を嵩上げ拡大し、又はパラペットを新設する工事
 - b) 越水又は越波により局部的に被災した場合の被災箇所並びにこれに接続する未被災箇所にパラペット又は被覆工を新設する工事、但し一連の堤防として効用を発揮する場合に限る
 - c) 突堤、横堤を新設し土砂の堆積を図るとともに波浪の減殺あるいは根固の強化を図る工事
 - d) 被災激甚であって一定計画により改良し再度災害防止を図る工事、但し総事業費 5,000 万円以上とする

災害復旧に関係しては、海岸災害復旧助成事業と海岸災害関連事業の二つの事業制度が実施されることになった。

このように、この時代の海岸管理は、あくまでも海岸保全施設の整備を主として行う、あるいは災害復旧を機に海岸保全施設の強化のための整備を行う、といったいわば事業の推進に重点を置いた形で進められていたことが分かった。海岸制度として、仕組みがしっかりするのは、本章第 3 節で論じることになる 1956（昭和 31）年の海岸法の成立まで待つことになる。

しかし、他の災害に比して、海岸管理について制度面での大きな転換をもたらすことになった災害がある。それは 1953（昭和 28）年 9 月 25 日に東海地区に上陸した台風 13 号による災害である。この災害は三重・愛知県の海岸を中心に西日本で大災害が発生し、災害からの防護と国土保全のために早急に海岸管理制度を確立すべきであるという要望や世論が高まってきたと言われており、又一方で海岸工学が飛躍的に発展したのはこの災害復旧工事を契機とするとも言われており、さらにわが国の「海岸」史上特筆すべき台風であったとも言われている。

その特徴について、海岸 30 年の歩み⁶⁾ では次の通り記述されている。

——引用はじめ——

- ① 被害が全国に及んだこと。台風が上陸した愛知県を中心に、南は鹿児島県から北は北

海道まで、被害を受けない県は絶無という広範囲に被害を与えた台風であった。

- ② 復旧対策として特別立法がなされたこと。「1953(昭和 28)年 6 月及び 7 月ならびに同年 8 月 9 月の風水害による公共土木施設等についての災害の復旧等に関する特別措置法」が、1953(昭和 28)年 11 月法律 256 号として制定され、特別の国庫負担率が適用されることになったこと。
- ③ 復旧計画が工学的に決められたこと。これまで海岸堤防が決壊するたびに、ほぼ経験的に堤防高などが決められて原型に近い復旧がなされてきたが、復旧計画にあたり、計画潮位や波の打ち上げ高の検討ならびに海岸堤防の高さや構造が初めて水理学的・工学的見地から決定された。
- ④ 日本における海岸工学研究の端緒となったこと。すでに 1950(昭和 25)年にアメリカ合衆国で第 1 回海岸工学会議が開催され、我が国の水理関係の科学者たちが海岸工学に対し少なからず関心を持ち始めていた頃、ちょうどこの 13 号台風が来襲し、科学者たちは一斉に海岸の研究に熱を入れ始め、翌 1951(昭和 26)年には神戸市において我が国における第 1 回海岸工学講演会が開催され、文字通り我が国海岸工学研究の端緒となった。
- ⑤ 今回の被災ならびに特別立法が海岸法制定の契機となったこと。戦後相次いだ台風災害により、1950(昭和 25)年、1952(昭和 27)年と「海岸保全法案」が検討されたが関係各方面の協議が整わないままに放置されていた。しかしこの災害を契機に一気に立法の機運が高まり、1955(昭和 30)年に立法作業が進み、1956(昭和 31)年 5 月「海岸法」の成立を見た。
- ⑥ 海岸堤防は三面張りが必要という原則が立てられたこと。それまでの海岸堤防は、高さも不足していたが、主として経済的理由から天端および裏のりの大部分は芝付であった。13 号台風復旧事業で全部は三面張りとはならなかったが、これが予算の都合でまだ完工しないうちに 1959(昭和 34)年の伊勢湾台風が再来し、三面張りの完了していた海岸堤防の大部分が被災を免れた結果、以後海岸堤防はコンクリート等で丈夫に三面張りとするのが原則になった。

13 号台風による大災害を契機として、以後に大きな災害が発生したときには、例えば 1959(昭和 34)年の伊勢湾台風や 1960(昭和 35)年のチリ地震津波による大災害の時のように、直ちに特別立法措置が取られるようになり、復旧事業費についても国庫負担率の嵩上げが行われるようになった。また、復旧計画や復旧工法については、模型実験等を含む広汎な海岸工学上の調査研究成果が取り入れられるようになって、我が国の海岸保全施設の整備水準及び海岸工学の技術水準が次第に向上することになった。

——引用終わり——

こうしたことから、1953(昭和 28)年 9 月に発生した台風 13 号による海岸災害に関する復旧事業及び助成事業等が、海岸管理という変遷で見た場合に、海岸制度へと移行してい

く上で極めて重要なものであったことが確認できる。

海岸における災害は、わが国の国土、地勢の特殊性に鑑み、毎年のように、高潮、波浪、侵食、地盤の変動によって生じており、むしろ激しさを加えていた状況であった。1950（昭和 25）年から 1955（昭和 30）年までの 6 年間における被害は、公共土木施設に関する建設省所管分だけをとっても、358 億円の巨額にのぼっていた。これらの頻発する海岸災害に対処するため、公共土木災害復旧事業費国庫負担法によりその復旧に努めると共に、予算措置をもって災害防除事業としての海岸堤防などの新築、改良がなされてきたのである。

しかしながら、予算補助であるため毎年度その実施に際してその安定が期せられず、河川、道路のような法律によって国の財政的な負担責任を明確にしていくことが必要であった。

また海岸の施設の新築、改良のみならず併せて、海岸の保全に支障のある行為を規制することは、海岸災害を未然に防止することにつながると考えられた。

本節では、第 1 節で見てきたように、塩田や小規模な干拓として海岸地の利用が始まり、これが大規模化するとともに、公有地化して公的な海岸管理が必要となっていた歴史的な経緯から考えると、海岸での行為規制が本質的に海岸の災害防止をすることにつながっていると考えられた。具体的には海岸堤防の近接した土地が掘削されたり、施設に近接した土地に影響のある構造物等が設置されるなどにより、海岸災害を誘発することになりかねないため、適切な行為の規制を行うことが必要であると考えられた。従って、他の公物管理法のように、海岸管理を行う場合に行う者の責任を明確にして、海岸の管理に十分な措置が講じ得るような法制度的な整備を行っていくことが、早急に必要であったと考察される。

1.3 海岸制度のはじまりー海岸法の成立

近代における海岸管理は、本章第 1 節、第 2 節のような変遷を辿ってきたが、1956（昭和 31）年の海岸法の成立によって海岸制度としての歩みを始める。

本節では、海岸法の創設の経緯、法制度の概要について論じる。

1.3.1 海岸法の成立まで

河井（1996）²²⁾によれば、海岸法の立法過程について次のように述べられている。

——引用はじめ——

国土の保全の任務をもつ建設省が海岸を災害から防護するために、海岸の管理に関する法律の立案に着手したのは昭和 25 年 11 月であり、「海岸保全法案」の準備を進めた。その骨子は

① 都道府県知事または市町村長は、議会の議決を経て国土を保全するために必要が認

められる海岸の区域を「海岸保全区域」として指定する。

② 海岸保全区域の管理は、都道府県または市町村が行う。

③ この法律における主務大臣は、所管に応じて政令で定める。

であったが、農林省および運輸省の反対があり、意見の一致をみずに国会への提案を見送った。

その後、再三、事務当局間で折衝を重ねたが、政府部内での調整の見通しがつかず、意見の一致もみられなかったので、議員立法として法案を取り上げることとし、昭和 27 年に参議院法制局が建設省の原案を検討して、昭和 28 年 2 月に第 15 回国会に（海岸保全法案として）提案した。その骨子は

① 海岸保全区域の指定は、原則として市町村長とし、2 以上の市町村に亘るときは都道府県知事とする

② 指定の際、関係行政機関（港湾管理者、漁港管理者、河川管理者、通産局長、専売公社）と協議を行う。

③ その区域は、干満潮位からそれぞれ 50m の区域とする。

④ 海岸管理者は、海岸保全区域を指定した市町村または都道府県とする。

⑤ この法律における主務大臣は、農地の保全を目的とする海岸保全区域（ただし、埋立により造成された農地を保全するための区域に該当せず、かつ、現に都道府県知事により管理されているものを除く）については農林大臣とし、それ以外は全て建設大臣とする。

であったが、この法律案に対しても関係省庁の反対するところとなり、審議未了となった。

——引用終わり——

昭和 28 年には、愛知・三重両県の海岸を中心に大災害が発生し、その後も海岸災害の激増の傾向は著しく、一方砂利採取などの放任によって海岸の荒廃をきたし、人災も続発し、これらを取り除き、国土を災害から防護すべしとする世論は急速に高まってきた。

そのような背景に基づき、建設省は重ねて海岸法案の制定について改めて取り組みを強化することとし、昭和 30 年夏頃から立案に着手し、各省との調整を精力的に開始し始めた。海岸に関する基本的法制の整備が、客観的な必要性および世論がありながら、中々まとまらず難産を重ねたことは、従来海岸に関する統一法制がないため関係省庁がその行政に関連する範囲において個別的に海岸に関する行政を行ってきており、それぞれにある程度の実績を有すること、また関係省庁が海岸というものに関し、海岸を利用するという観点から港湾・漁港など重要な行政を所管しており、それらとの行政との関連において海岸行政の所管につき重大な関心を持ったことにあると推察する。

今後の海岸制度を俯瞰する場合に極めて重要な視点になるので、その当時各省がどのような主張をしていたかを、海岸 30 年の歩み（1982）⁶⁾ から重要と考えられる部分を引用する。

——引用はじめ——

① 建設省の主張

- a) 海岸法は、公物法であり、かつ国土保全の目的を有する法律である。従って、国土保全についての主務大臣である建設大臣が主務大臣たるべきものである。
- b) 海岸の所管は、内務省以来建設省の所管であり、国有財産たる海浜地が建設省所管であることもこの趣旨である。
- c) 海岸法は、国土保全の見地よりする法律であり、国土保全ための工事などについて規定するが、従来行われている港湾、漁港、干拓などの他の事業がそれぞれの目的に応じて行われるのを否定するものではなく、海岸法はこれらの事業と国土保全のための海岸工事との調整を図っている。

② 農林省の主張

- a) 干拓堤塘などの工事は、単に食料増産のための農地造成の目的にとどまらず、国土保全の機能をも併せ有するものである。従って、農林省もまた国土保全のための行政を海岸に関し行っているのである。
- b) 漁港行政も、水産業発展のための施設のみならず、国土保全の機能をも併せ有する施設の築造、改良などを行っているのである。

③ 運輸省の主張

港湾行政の基本法たる港湾法は、港湾の開発、利用など純粹の港湾機能に関することのみならず、「港湾区域に隣接する地域の保全のため必要な港湾施設の建設および改良の計画を作成すること」をも港湾管理者の業務として規定しているのであって、運輸省は港湾区域については国土保全の全面的な権限と責任を有しているのである。

——引用終わり——

このような三者の見解は、海岸行政を純粹に国土保全の行政と解し、国土保全は河川と同じく、建設省の専属的責任であるとする建設省の見解と、海岸を利用するという立場から同時に保全も行っており、両者一体のものとしてその所管を主張する農林・運輸両省の見解が対立し、その解決は至難と思われたと推察する。

しかしながら、政府原案の決定をみるまでの間、いろいろの紆余曲折はあったが、客観情勢、世論が海岸に関する基本的法制の整備を要望していることによって、各省間の意見調整に全力が注がれ、相互に譲り合って、各省の実施している行政を考慮して調整が図られ、ついに「海岸法案」として成案を得るに至った。その骨子を、以前昭和 28 年参議院に議員提案された海岸保全法案との主な相違点として見てみると次の通りである。

① 事務の性格を国の事務としたこと

海岸保全法案においては海岸保全の事務は地方公共団体の事務として、市町村を第 1 次的な海岸管理者としていたのであるが、海岸法案では、海岸の管理は国土保全であり、領土・領海の基線として国が責任を持って行うべきものであるとし、国の事務たることを明確にした。従って、海岸管理者も都道府県知事その他地方公共団体の長をあて、国の機関委任事務としたのである。

② 国の直轄工事の規定を設けたこと

国の事務として海岸管理の事務を規定したことに伴い、国土保全上重要な工事について、河川、道路と同様に国が直轄施行することが出来ることとされた。

③ 国の費用負担の規定が整備されたこと

国の費用負担の義務と、負担の範囲、負担率が明定されることとなった。

④ 主務大臣および海岸管理者の所管区分が確定されたこと

建設、農林、運輸 3 省の所管区分が明定され、これに応じて海岸管理者も区域に応じ都道府県知事、市町村長、港湾管理者の長、漁港管理者である地方公共団体の長があたりこととされた。

当時は題名を「海岸法案」として幾つかが挙げられているようであるが、このような名前になった理由は、次の三つが主なものではないかと考えている。

即ち、

- ① 国土保全上重要な海岸についてはその全てに適用されるものであり、海岸の管理に関する基本法である実質を備えていること。
- ② 海岸の工事、取締りなどの行政管理に関する規定のみならず、公共用財産の管理に関する規定も設けられており、その事務量は少なくないこと。
- ③ 公物の管理に関する基本法の名称は、河川については「河川法」、道路については「道路」とされており、これらの法律との関係上、海岸についても「海岸法」とすることが適当であること。

ここで海岸管理を海岸制度に移行していくために重要な観点である「海岸」を、「公物」としてどのように扱っていったかを再整理する。

本章第 1 節でも論じたように海岸は、自然の状態において公共の用に供せられているという意味で自然公物である。公物は、これを構成するものの財産的観念から離れて、行政主体により一定の行政目的に供せられているという観念のもとに管理されるべきものであって、法律上も公物の種類に応じて公物法規、たとえば道路法、河川法のような法律が制定され、これによって統制されている。ところが海岸については、本章第 1 節で論じたような明治維新後の明治 7 年の太政官布告により、国有財産であるとの宣言により、国有財産法での管理をするという体系のままであった。当時としては、公物として管理する基本的な法制度がなく、「法定外公共物」として位置づけられ、国有財産法、港湾法、都道府県の条例などによってわずかにその法律的空白を補ってきていた状況であったと考えられる。

海岸法の制定以前においては、海岸について海岸の保全に支障のある行為を禁止し、または海岸の使用関係を規制する必要がある場合の法律的根拠については、しばしば問題になっていたところである。例えば、豊島（1966）²³⁾によれば皆生海岸において海岸の砂を盗掘されたために、施設や背後の施設に影響が出る例や懸念される例も見られたということである。一般的に、国有地の海岸で公共の用に供せられている土地については、国有財

産法上の公共用財産として取り扱われ、その使用、収益について同法による規制が行われている。しかし、あくまで財産管理の面からの規制にとどまるものである。また国有財産の概念においては、その対象が国有地のみに限られることは当然であって、公物としての海岸を保全するため私有地の規制を行い得ないことももちろんである。しかしながら、国有財産法上の規制は、あくまで財産管理の側面から、その有効利用を図るという見地が強く打ち出されており、公物としての海岸の管理という観点からの規制という面からすれば、徹底を欠いている面があっても仕方がなかった。

また、港湾法は、港湾たる機能を有する区域につき、港湾を一つの営造物として観念し、その機能の増進および保全を目的としたものであって、海岸までをも一般的な公物として公共の見地より把握したものとはいえないし、この点は漁港法も同様として考えられる。従って、一般的に海岸については、国有財産法上の規制が働くのみでは不十分であり、別途、公物管理の見地からの規制、則ち海岸の機能面の管理が行われることが必要であったという状況であった。このような状況に対して、国の法制の空白を都道府県の条例で補完しようとして、海岸保全条例を制定して公物管理的な観点も含めて海岸の管理を行っているところもあったが、大阪府、兵庫県などその数はわずかに 10 府県に過ぎず、海岸の管理に関する制度面の整備ははなはだ不十分な状況であった。またこうして制定された都道府県の条例についても、その効力を巡って種々の議論が展開されていた。

海岸法案は、以上のような海岸に関する公物管理法制を推進するために、海岸に関する規制を財産的見地から公物的規定に高め、国家的見地からこれを統一する役割を果たすものであり、当時の法律制度において画期的なことであった、と推察する。

もちろんこれで全ての海岸について、公物管理が行えるようになったのではないが、本節第 2 項で論じるように、防災を主体とした区域についてのみ、また施設整備に関連するものを中心として公物管理をしていくという法体系になった。

1.3.2 海岸法の成立

1956（昭和 31）年に、制定された海岸法（以下、本節及び第 4 節では「海岸法」という）の概要としては以下の通りである。

本項では制定された海岸法のうち主なものを、海岸法 30 年のあゆみ⁶⁾ 及び「河川全集 第 5 巻・海岸法」²⁴⁾を参照して整理して論じる。後者の文献は絶版になっており、手に入りにくい文献であるので、これを引用しながら著者が整理するものである。

(1) 目的

目的としては「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し、もって国土の保全に資すること」としている。

海水とは、津波等の異常な状態での他、通常時の海水を含むものである。

地盤変動とは、自然現象によるもののほか、地下水の汲み上げによる地盤の沈下等も対象としている。

海岸法では、これらの被害から海岸を保全するため、海岸保全区域における海岸保全施設の設置や土石の採取などに伴う弊害の防止のための行為の制限などに係る規定を設けているが、海岸法の究極的な目的は、国土の保全に資することにある。従って、海岸法は、河川法、砂防法など同様の国土保全法としての性格を持っていると言えることが出来る。

(2) 海岸保全区域

海岸法においては、法手続的には「海岸保全区域の指定」に始まる。

則ち、海岸法では「都道府県知事は、この法律の目的を達成するため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」としており、指定から法手続なものが始まることになる。

海岸保全区域の指定の権限を有するものは、当該海岸を管轄する都道府県知事である。海岸保全区域を指定する場合の都道府県知事は、(3)に規定する「海岸管理者」たる立場ではなく、当該都道府県における海岸行政の総括責任者たる立場に立つものである。

この指定事務は、地方自治法上の国の機関委任事務として位置づけられ、主務大臣の監督に服するものである。海岸保全区域のみが海岸法の適用対象となるものであり、海岸防護、国土保全の目的を達成するため必要のある海岸を指定し、海岸保全区域として管理するものとしたのである。これは本章第1節や第2節で議論してきたように、海岸管理の変遷が災害を契機としていることに密接に関係していたために、防護を主体として区域である「海岸保全区域」について海岸法を適用して、公物管理をしていくというシステムとなったことが理解できる。

一方で、海岸保全区域を指定することのできない範囲も定められている。これは、海岸においては、海岸法制定前においても海岸を対象とした種々の行政が行われており、又種々の法制が存在していた。特に直接海岸を対象として国土保全の見地から区域を定めて行政が行われている場合においては、それらの区域に重複して海岸保全区域が指定され、海岸法が適用される場合があれば同一目的の行政が同一の区域につき重複して行われることとなり適当ではないので、海岸法では既にそれらの区域が指定されている場合においては、当該区域については海岸保全区域の指定が出来ないこととして重複を避けているわけである。この指定が出来ない区域としては、「河川法による河川区域および準用河川区域」、「砂防法による砂防指定地」、「森林法による保安林・保安施設地区」であり、それぞれの法律により、海岸法と同一目的の行政が行われていることによるものである。但し、保安林または保安施設地区については、上記の例外として指定できる場合の特例を定めている。これは、保安林または保安施設地区については、原則として国土保全のための行政が、水源のかん養、土砂の崩壊の防備、飛砂の防備、風害、水害、潮害、干害、雪害又は霧害の防備、なだれ又は落石の危険の防止等の目的を持ってもってなされるものであるが、海岸保

全とは別の目的で指定されることがあるため、農林大臣に協議して重複して「海岸保全区域」を指定できる旨を定めたものである。

逆に、重複することを前提としてその手続を定めた区域がある。港湾法に基づく港湾区域、港湾隣接地域及び公告水域、並びに漁港法による漁港区域である。この趣旨は、海岸法が海岸を保全し、国土の保全に資することを目的とするのに対して、港湾法及び漁港法の目的とするところが、「港湾管理者の設立による港湾の開発、利用及び管理の方法を定め港湾の開発、利用及び管理の適正を期すること」、及び「水産業の発達を図り、これにより国民生活の安定と国民経済の発展とに寄与するために漁港を整備し、及びその維持管理を適正にすること」であり、目的が異なっているものであるものの、港湾法及び漁港法に基づく行政においても国土保全の見地が全くないとはいいがたく、その工事においても海岸保全施設に類似した工事が行われ、海岸法に規定すると類似した取締りなされるのであるが、その目的にする点においては海岸法ほどは国土保全の見地が強くないものである。従って、国土保全の見地からする行政は海岸法の制定があった後においては、全て海岸法によって行われることとなったため、海岸保全区域に重複して指定することし、海岸法を適用することとしたものである。重複して指定する際に協議をする者は、海岸保全区域を指定する権限を有する都道府県知事であり、協議を受ける者は港湾区域及び港湾隣接地域にあっては港湾管理者の長、公告水域については公告水域を管理する都道府県知事、漁港区域については漁港管理者である地方公共団体の長であり、それぞれ協議しなければならない。

海岸保全区域の指定は、海岸法の目的を達成するために必要最小限度の区域に限って行うこととしている。これは指定された区域の土地及び水面については、国有地だけでなく民有地であっても権利制限されることとなるためである。

海岸保全区域の範囲は、海岸保全区域の指定の属する年の春分の日満潮時又は干潮時を基準として、陸地においては満潮時の水際線から 50m、水面においては干潮時の水際線から 50m を超えて指定はしてはならないことになっている。ただし、地形、地質、潮位、潮流等の状況によりやむを得ないと認められるときは 50m を超えて指定することができるものとしている。海岸保全区域の限界の基準点を指定の日の属する年度の春分時にとったのは、当該時点の潮位の干満の差が最大であること及び毎年その潮位にほとんど変動がないことによると考えられる。またやむを得ない場合とは、設置幅が 50m を超える海岸保全施設の設置されている場合又は設置される計画が確定されている場合や、海岸侵食がはなはだしく海岸の保全上必要があると認められる場合などである。

(3) 海岸管理者

海岸保全区域の管理は、当該海岸保全区域の存する地域を統括する都道府県知事が原則として行うものとしており、従って海岸管理者は原則として都道府県知事である。しかしながら、海岸法制定当時（昭和 30 年頃）は、市町村が事実上管理を行っていた海岸も相

当数あったので、これらの海岸が海岸保全区域に指定されたときには、その管理を市町村が行った方が適当なものもあったので、市町村長も海岸管理者となりうるものとされた。市町村長が管理することが適当であると認められる海岸保全区域は、都道府県知事があらかじめ市町村長の意見を聞き、主務大臣の承認を受けて指定することになっている。

海岸保全区域が、港湾区域・港湾隣接地域および漁港区域と重複する場合は、港湾法および漁港法によって、それぞれ港湾管理者、港湾管理者の長および漁港管理者の長に委任することとした。これは港湾区域、港湾隣接地域及び漁港区域は、港湾法及び漁港法の規定に基づき、港湾管理者、港湾管理者の長及び漁港管理者が港湾行政及び漁港行政上の見地からその管理を行っているので、これらの区域と重複する海岸保全区域の管理は、港湾管理者の長及び漁港管理者の長に委任することが事務遂行上効率的であるため、これらの者が海岸管理者とされたわけである。なお、公告水域の管理は港湾法上都道府県知事が行うことになっているため、公告水域と重複する海岸保全区域の管理は都道府県知事が行うこととしている。

港湾区域・港湾隣接地域もしくは漁港区域の幅が狭い場合、または港湾隣接地域が指定されていない場合には、海岸保全区域と港湾区域などの幅が一致しないで海岸保全区域の一部が港湾区域などの外にでる場合がある。このような場合は、当該区域は、港湾区域・港湾隣接地域または漁港区域と一体として港湾管理者の長または漁港管理者の長に管理させるのが適当であることが多いので、このような海岸保全区域のうち、都道府県知事と港湾管理者の長または漁港管理者の長とが協議して定める区域については、当該港湾管理者の長または漁港管理者の長にその管理を行わせることとした。

海岸保全施設のうちには、海岸管理者を異にする海岸保全区域にわたって新設する必要があるもの又はすでに設置されているものが多い。このような海岸保全施設の新設、改良その他の管理は、一の海岸管理者が行うことが経済的にも技術的にも効率的である。従って、管理の特例として、このような場合には一の海岸管理者が他の海岸管理者の管理する海岸保全区域において海岸保全施設の新設、改良その他の管理を行い得ることが出来るように規定が設けられている。

海岸法第 40 条は、主務大臣について規定している。これは各大臣の海岸行政の所掌の範囲を明確にし、その責任の所在を明らかにしたものであり、次の通りである。

- ① 港湾区域・港湾隣接地域および公告水域に係る海岸保全区域に関する事項については、運輸大臣
- ② 漁港区域に係る海岸保全区域に関する事項は、農林大臣
- ③ 海岸保全区域の指定の際、現に国、都道府県、土地改良区その他の者が土地改良法（昭和 24 年法律第 195 号、以下「土地改良法」という）第 2 条第 2 項の規定に基づき管理している干拓堤防などが存する海岸保全区域の主務大臣は農林大臣とされた。また、現に干拓堤防などは存しないが、土地改良事業計画に基づいて干拓堤防などを設置することが決定している海岸保全区域についても同様である。

- ④ 干拓堤防などの中には、農地を保全するためのものであっても、土地改良法の規定に基づかないで設置され、同法の規定に基づかずに改良、維持、修繕などが行われているものが多い。これらに対する助成・監督などは従来農林省または建設省が行っていたので、現状を尊重してこのような場合には、農林大臣および建設大臣とした。
- ⑤ ①、②、③、④以外の海岸保全区域の関する事項については、建設大臣とした。
- ⑥ 以上によって、それぞれの主務大臣が所管する海岸保全区域は定められるが、海岸保全施設には一連の施設として主務大臣を異にする海岸保全区域にわたって新設、または維持・修繕その他の管理をすることが適当であると認められるものが多く、このような場合においては、関係主務大臣が協議して別にその管理の所掌の方法を定めることができる。

以上を全体として整理したものが表 1.3.1 である。

表 1.3.1 海岸法による海岸管理の仕組み（昭和 31 年）

海岸管理者	知事(一部市町村長)				港湾管理者の長	漁港管理者の長
区分	一般	公告水域	土地改良事業により管理している海岸保全施設のある区域等	農地の保全のための海岸保全施設で土地改良法によらない管理がされているもの	港湾区域及び港湾隣接区域	漁港区域
主務大臣	建設大臣	運輸大臣	農林大臣	農林大臣及び建設大臣	運輸大臣	農林大臣

(4) 海岸保全施設

海岸保全施設とは、「海岸法第 3 条の規定によって指定される海岸保全区域内にある堤防、突堤、護岸、胸壁、その他海水の浸入または海水による侵食を防止するための施設」のことである。海岸保全施設としての機能を有する施設であっても、その施設が存する区域が海岸保全区域に指定されていない限り法的意味における海岸保全施設ではない。

また海岸保全施設は、海岸保全区域内にあって、かつ、海水または侵食を防止する機能を有すれば足りるものであって、当該施設の設置者、管理者または所有者のいかんを問わない。このために、海岸法では海岸管理者が管理する海岸保全施設については、特に「海岸管理者が管理する海岸保全施設」と規定し、一般の海岸保全施設と区別している。

さらに海岸保全施設の構造の基準も海岸法で定められている。即ち、海岸保全施設は、地形、地質、地盤の変動、侵食の状態その他海岸の状況を考慮し、自重、水圧、波力、土圧および風圧ならびに地震、漂流物などによる振動および衝撃に対して安全な構造でなけ

ればならないものとされている。これは先ほどもあったように、海岸保全施設は海岸管理者以外の者も築造することができることとなっていること、また海岸管理者が都道府県知事、市町村長、港湾管理者の長、漁港管理者の長と分かれていることから、これらの者が別々の築造基準に従って海岸保全施設を築造するようになると統一ある海岸保全施設の築造が困難であったり、実際の海岸管理にも支障が懸念される。そこで、海岸保全施設の築造基準を法定化することによって、その統一を図ることとしたものである。この法律の規定を受けて、後年具体的な技術基準として「海岸保全施設築造基準」が定められた。詳細については本章第4節の「海岸法成立後の動き」で論じる。なお、海岸管理者以外の者がこの基準に適合しない海岸保全施設を築造したときには、海岸管理者は、そのものに対し改良、補修、その他海岸保全施設の管理につき必要な措置を命ずることができることになっている。

(5) 海岸保全施設の工事

海岸保全施設の工事は、原則として海岸管理者が海岸保全区域の管理の一環として行うものである。しかし海岸法では次のような例外規定を設けている。

① 主務大臣の直轄工事

主務大臣は、海岸保全施設の新設もしくは改良に関する工事の規模が著しく大であること、または、高度な技術を必要とするときなどの場合において、当該海岸保全施設が国土の保全上特に重要であると認められる時には、海岸管理者に代わって当該海岸保全施設の新設、改良または災害復旧に関する工事を施工することができることとなっている。これは、工事の規模が著しく大である場合、工事が高度な技術を必要とする場合などにあっては、海岸管理者が当該工事を施工することは困難または不適当であることが多いので、一定の要件のもとに主務大臣が海岸管理者に代わって施工することができることにし、重要な海岸保全施設の整備の促進を図ることにした。主務大臣は工事について施行することが出来るが、海岸保全施設の補修、維持などを行うことは出来ず、工事が完了した場合には、当該海岸保全施設を海岸管理者に速やかに引き渡すこととされている。

② 承認工事

海岸管理者以外の者が海岸保全施設に関する工事をしようとする場合には、あらかじめ当該海岸保全施設に関する工事の設計および実施計画について海岸管理者の承認を受けなければならない。海岸管理者以外の者が自己の所有地、工場、家屋などを防護するために海岸保全施設に関する工事を施工することもまた海岸の保全上望ましいので、海岸管理者以外の者が海岸保全施設に関する工事をすることを認めたものである。但し、この場合に海岸管理者と何ら関わりなく工事をすることによって都道府県知事が定めた海岸保全施設整備基本計画に適合していなかったり、海岸保全施設の築造基準に適合していなかったりして、海岸保全上支障をきたす恐れがあるため、あらかじ

め当該海岸保全施設に関する工事の設計および実施計画について海岸管理者の承認を受けることにしたものである。

③ 兼用工作物の工事

海岸管理者は、その管理する海岸保全施設と道路、水門、物揚場その他の施設または工作物とが互いに効用を兼ねる場合においては、当該他の工作物の管理者との協議によってその他の者に当該海岸保全施設に関する工事を施工させ、また当該海岸保全施設の維持させることができることとした。これもその方がより効率的であることが多いためである。

(6) 海岸保全施設の整備基本計画

都道府県知事は、海岸保全施設の整備に関する基本計画を作成し、これを主務大臣に提出する規定を設けた。これは、海岸保全施設の整備を効果的に促進するためには、あらかじめその整備の目標を示す計画を定めておく必要があるためである。基本計画に定める事項としては、イ.海岸保全施設の新設または改良に関する工事を施行しようとする区域、ロ.新設し、又は改良しようとする海岸保全施設の種類、規模および配置、ハ.新設などする海岸保全施設による受益の地域およびその状況、である。

(7) 海岸保全区域内の規制等

海岸法において定められた海岸保全区域において公物管理を行っていくために、次のような規定が設けられた。これは本章第 1 節第 3 項で整理したように、海岸の公物管理をすることを具体的に規定したものである。

1) 海岸保全区域の占用

海岸管理者以外の者が海岸保全区域（水面及び海岸管理者以外の者がその権限に基づき管理する土地を除く。）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用しようとするときは、主務省令で定めるところにより、海岸管理者の許可を受けなければならないとしている。

「海浜地」と呼ばれている土地及び水面の所有関係は必ずしも一律ではなく、国有地、公有地及び私有地が複雑に組み合わされている場合がある。国有地については、従来は普通財産であるものは大蔵省の所管に属し、公共用財産であるもののうち港湾隣接地域内にあるものは運輸省、それ以外のものは建設省の所管に属しており、後者は建設大臣から委任を受けた都道府県知事が管理してきたのである。このように法制上では海岸は公物として明確な位置づけがなされておらず、わずかに国有地についてだけ、しかも不動産の保全との財産管理だけが行われてきたのである。従って、この規定は、公共用財産としての海岸について財産管理と機能管理の二つの性格を、全てではないが備えているのである。

「施設」とは、設備と同じような意味であるがそれよりは広く、杭や縄などで囲った物置場や海水浴場の脱衣場、ゴルフ場、運動場等も含まれる。「工作物」が物の面に着目して

静的な意味を有しているのに対して、「施設」は物に加えて人によって運営される事業活動の全体をいう総合的、動的な意味であり、ある目的意志をもって設定する独占的な区域をいうものと解される。田や畑をつくることも、海岸堤防の天端等を専用道路にすることもこの規定で言う「施設を設けること」に該当する。

許可については、二つの側面がある。

一つ目は、土地若しくは海岸保全施設の占用についてである。これは、公物管理権の行使としての処分を行おうとするものであり、許可によってその許可を受けたものに対して占用権とでもいうような一種の権利を与えることになる。しかし、公共用財産であることには変わりはないのであるから、一般公共の用に供するような目的や用途を妨げるようなことがあってはならないことになる。ここで財産管理を定めている国有財産法との関係を考える必要がある。河川法や道路法等に見られるように、公物に関する管理は土地の保全について配慮して行うという面も包含しており、国有財産法に基づく財産の管理はその限りにおいて公物管理を行うという中に包含され、その公物が廃止されると再び財産管理として実効性を有するに至るものとされている。従って、この条項に基づいて「占用の許可」を受ければ、別途国有財産法の規定に基づいて貸し付けを受ける必要はないということである。

二つ目は、施設または工作物の設置についてである。

許可に当たっては、公益性と海岸保全上の支障の有無を検討するわけであるが、その趣旨は一点目と同様の考え方である。例えば、永久構造の大きな施設の設置のように、当該土地が公共用財産としての実体を喪失するような許可処分はこれに反するものといわざるを得ない。しかしながら休憩所、船の発着所等の施設はたとえ永久構造の施設であっても、むしろ海浜を公共の用に供することと一体不可分のものであり、敷地が公共用財産であることと矛盾するようなことではないこともある。なお、漁獲物、農産物の乾燥場、舟揚場等に利用される場合、時期的季節的使用で自由使用と見なされるべきものについては許可を要しないこととされている。

占用の許可は、占用の目的、期間及び場所と共に工事の実施方法を定めることになっているが、占用期間については、海岸保全上の支障の有無、施設又は工作物の耐用年数等を勘案して合理的な期間を定めるべきである。

また許可に関連して、海岸保全上著しい支障がある場合には不許可処分とするような規定も定められた。これは海岸法の目的である「海岸の防護」は国土保全と結びついているので、公益性が非常に強いことから、海岸の保全に重点を置くという考え方を明示的に規定したものといえる。

さらに許可に当たって、海岸の保全上必要なものに限って条件を附することが出来るように規定した。これは施設又は工作物の構造についての条件、工事の実施方法や実施期間等についての条件、許可期間終了後の処置についての条件、並びに許可を施した当時の海岸や潮流等の状況及び将来生ずるであろう変化を考慮して附する条件など、これも公益性

が強いことを明確にした条件とすることが必要である。

2) 海岸保全区域における行為の制限

海岸保全区域における行為の制限に関する規定も定められた。

具体的には3つの規定がある。

- ① 海岸保全区域内において、土石（砂を含む。）を採取しようとする者は、主務省令で定めるところにより、海岸管理者の許可を受けなければならない。
- ② 海岸保全区域内において、水面もしくは海岸管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地に海岸保全施設以外の施設又は工作物を新設し、または改築しようとするときには、海岸管理者の許可を受けなければならない。
- ③ 海岸保全区域内の土地において、土地の掘削、盛土及び切土ならびに木材その他の物件を投棄し、又は係留するなどの行為で海岸保全施設を損壊する恐れがあると認めて海岸管理者が指定したものについては、海岸管理者の許可を受けなければならない。

この規定は、海岸における行為を制限する規定であり、公物管理法としての海岸法の中核をなすものといえる。

従来規制がなされていなかったもろもろの海岸における行為を海岸の保全という見地から取り締まろうとするのが趣旨である。海浜地の所有者、賃借権者等の権利者に新たに特別な犠牲を強いるものではなく、公共の利害と重大な関係のある海浜地における私権の内在的な制約を考慮してその行使を、私人の自由に任される範囲及びその行使を認めてよいかどうかを海岸管理者の判断に係らせる範囲を定めたものと考えられる。一部の例外はあるものの公物警察権に基づく、警察制限の規定であり、通常禁止の解除といわれているものである。

しかし、この規定には大幅な除外事項があり、政令という形でその詳細が規定されている。この適用除外事項には二つの行為に分けることが出来るが、その詳細を見ることによって海岸における行為の制限について海岸管理との関係で重要な観点があると考えられるので、論じることにする。

一つ目は、他の法律に基づいて許可、許可の経た行為である。即ち、海岸における行為について規制を加えている法律のうち、海岸の保全のためにほぼ充分と考えられる内容を有しているものを列挙して、それらによって許可、承認等を与えられた行為について適用を除外しているものである。いわば、事務の煩わしさから申請者の負担を軽くし、場合によっては二重行政になることを防ぐことにつながると考えられる。この適用除外をしている法律に基づく行為は次の通りである。

- ① 公有水面埋立法（大正10年法律第57号）の規定により免許を受けた者が行う当該免許又は承認に係る行為
公有水面埋立法は、河川、海、湖等を埋立てて土地の造成を図ることを目的と

しており、干拓についても適用される。埋立免許を与えるのは、国の機関としての都道府県知事であるが、先ず知事は免許をするに当たって地元市町村議会の意見を聴かなければならないこととされている。埋立の免許を受けた者は、竣功認可の日において、埋立地の所有権を原始的に取得するのが原則であるが、公用又は公共の用に供するため必要な埋立地であつて、免許条件をもって特別の定をしたものは国又は公共団体に帰属させるべきものとされている。公有水面の埋立は国土の保全と重要な関係を有しているので、このように埋立工事施行について竣功後の土地の帰属についても、公有水面埋立法全般に亘って厳重な監督規定が置かれているのである。

- ② 鉱業権者又は粗鉱権者が行う行為で、鉱山保安法（昭和 24 年法律第 70 号）又は鉱業法（昭和 25 年法律第 289 号）に規定があるもの

鉱山保安法は、鉱山労働者に対する危害を防止し、鉱物資源の合理的開発を図ることを目的としているが、この目的を達成するために鉱山の施設の保全及び鉱害の防止についても考慮を払っている。鉱業権者は、その鉱業上使用する施設を設置したり変更したりしようとするときは、その計画についてあらかじめ鉱山保安監督部長の認可を受けなければならないこととなっており、海底、河底等において鉱物を採掘しようするときは特別採掘計画を定めて認可を受けなければならないこととなっている。監督機関である鉱山保安監督部長及び鉱務監督官は、鉱業権者又は粗鉱権者が行う事業について大幅な監督権限を有しており、鉱害の防止のために必要な事項を命ずることができ、最終的には、通商産業大臣は鉱業の停止を命ずることになっているために設けられている。

- ③ 塩専売法（昭和 24 年法律第 112 号）の規定により許可を受けた者が行う製塩施設法（昭和 27 年法律第 228 号）に規定する製塩施設の新設、改良又は災害復旧の実施に係る行為

- ④ 土地改良法（昭和 24 年法律第 195 号）の規定に基づき、土地改良事業の計画の実施に係る行為

土地改良事業のうち埋立又は干拓は公有水面埋立法の適用を受けるので、既に海岸法の規定の適用除外になっているため、ここではそれ以外の行為を言っている。

- ⑤ 漁港法（昭和 25 年法律第 137 号）の規定による許可を受けた者が行う当該許可に関する行為、漁港修築計画、漁港管理規定に基づいてする行為

漁港法では、漁港の保全という観点から漁港区域内の水域における工作物の建設、土砂の採取、汚水の放流等の行為を制限し、これらの行為を農林大臣（委任を受けた都道府県知事）の許可に係らしているものである。また漁港修築計画又は漁港管理規定に基づいてする行為は、漁港施設の新設、改築等の整備事業並びに漁港管理者の行う維持、管理の行為である。

- ⑥ 港湾法（昭和 25 年法律第 218 号）の規定に基づく港湾管理者のする港湾工事
- ⑦ 森林法（昭和 26 年法律第 249 号）の規定による許可を受けた者が行う当該許可に関する行為

森林法は、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もっ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している。

保安林若しくは保安施設地区は、原則として海岸保全区域の指定は出来ないが、海岸保全上特別の必要がある場合は重複して指定することが出来るので、ここでは例外のことである。即ち、森林法によれば、保安林の区域内においては、立竹木の伐採、土石の採掘等の行為を行おうとする者は都道府県知事の許可を受けなければならないこととなっており、これは保安施設地区についても準用されている。

- ⑧ 工業用水法（昭和 31 年法律第 146 号）の規定による許可を受けた者が行う当該許可に係る井戸の新設又は改築

工業用水法は、特定の地域について、工業用水の合理的な供給を確保すると共に、地下水の水源の保全を図り、もってその地域における工業の健全な発達に寄与し、あわせて地盤の沈下の防止に資することを目的としている。

次に二つ目に適用除外として定められている行為は、軽微な行為で客観的に見て、海岸の保全上支障がないと認められ、許可に係らせるまでもないと考えられるような次の行為である。

- ① 積載重 1 平方メートルにつき 10 トン（海岸保全施設の構造又は地形、地質その他の状況により海岸管理者が積載荷重を指定した場合には、当該積載荷重）以内の施設又は工作物の海岸法に規定される他の土地における新設又は改築
海岸保全施設は、海岸の現状及び気象、海象等の影響を考慮して適合する位置、構造、形態等を決め新設又は改築を行うものであるから、その計算の基礎となった地盤に大きな変化を来すと海岸保全施設の安定性を害することになる。また海岸保全施設が設けられていない海岸においても積載荷重の大きい建築物は海岸の保全に支障を来すことになると考えられる。しかし全てのものを許可にすることには妥当でないと考え、この規定により自由に認めてもよいとする限界を定めたものである。

- ② 漁業を営むための施設又は工作物の水面における新設又は改築

水面においては漁業を営むためにやな、そだ等の施設が設けられることが多いが、何れも軽微なものであり海岸の保全上著しい支障があるとは考えられないので、許可を要しないことにしたものである。

- ③ 海岸管理者が海岸の保全に支障があると認めて指定する施設又は工作物以外のものの水面における新設又は改築

海岸の保全に支障を及ぼす施設又は工作物を水面に設けることは陸上における

場合と同様に取り締まらなければならないが、水面における場合は地形、地質、潮流等により影響が様々であるので、実情に即して取り締まる必要のあるものを指定することが適当であり、それ以外は許可を受ける必要はないことと規定したものである。

- ④ 地表から深さ 1.5 メートル（海岸保全施設の構造又は地形、地質その他の状況により海岸管理者が深さを指定した場合には当該深さ）以内の土地の掘削又は切り土（海岸保全施設から 5 メートル（海岸保全施設の構造又は地形、地質その他の状況により海岸管理者が距離を指定した場合には当該距離）以内の地域及び水面における土地の掘削又は切り土を除く）

「深さ 1.5 メートルという」原則的な基準を設けたのは、普通の海岸においては、この程度の掘削又は切り土であれば海岸の保全上先ず支障はないと考えられるからである。この規定では、水面における掘削又は切り土は陸地における場合と異なり、海岸の保全に影響するところが大きいのので、規模の大小、目的の如何を問わず取締の対象となっていることは注目に値する。

- ⑤ 載荷重が 1 平方メートルにつき 10 トン（海岸保全施設の構造又は地形、地質その他の状況により海岸管理者が載荷重を指定した場合は当該載荷重）以内の盛土

上記の①、④、⑤共通の問題として海岸管理者の指定に係る除外の指定がある。これは画一的に規定することによって住民の権利を必要以上に制限することを避けて、実情に適するようにするためのものであり、海岸管理者は客観的に海岸の保全上支障がないと認められる限界を検討して指定することが必要である。

以上のように、創設された海岸法に基づく海岸管理の体系を示したものが図 1.3.1 である。

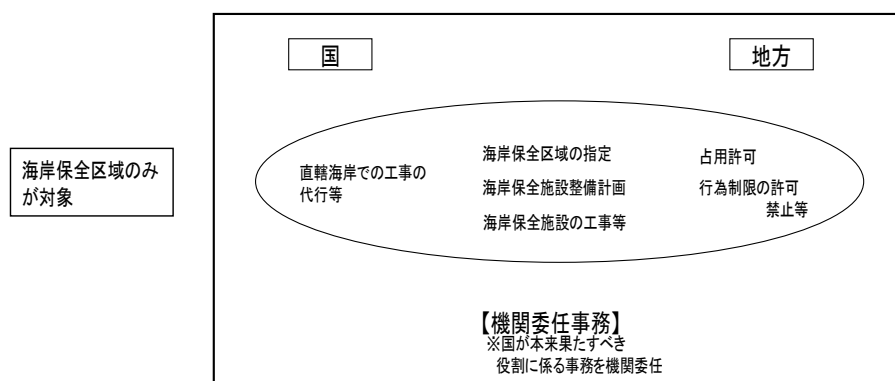


図 1.3.1 海岸法創設時（昭和 31 年）の海岸管理体系図

(8) 占用料及び土石採取料の徴収

(7)における海岸の占用許可を受けた場合や海岸での行為を制限(許可)を受けた場合は、別途定める基準に従って、許可を受けた者から占用料又は土石採取料を徴収できることになっている。

占用に関する許可は、海岸管理者がその有する権限に基づいて管理する土地則ち国の行政財産である土地について、特定の者に独占的に使用させることになり、国有財産法にいう貸付料に対応するものである。

土石採取の許可については、その形態によって先の占用の許可を必要とする場合もある。一定の区画を設定して機会を使用して砂利を採取するような大規模な採取である。

これらの基準については、「近傍類地の地代又は近傍類地における土石採取料等を考慮して定めるものとしている」なお、ここでも例外的に漁業又は農業の経営上必要不可欠のもの等については出来る限りの減免措置を考慮するとされており、これらに従事する人達がなかば慣行的に使用していて、その生活と切り離すことが出来ないようになっている場合が多いので、過重な負担をかけないように現状を尊重していこうとするものである。

(9) 監督処分及び損失補償

海岸管理者は、海岸の占用や海岸における行為について許可した条件に違反した者に対しては、その許可を取り消し、若しくはその条件を変更したり、海岸の保全上の障害を予防するために必要な施設をしたり、原状回復を命ずることが出来ることになっている。またそのための処分や必要な措置を命ずることが出来ることされている。また一方で海岸管理者は、この規定による処分又は命令により損失を受けた者に対し、通常生ずべき損失を補償しなければならないとされている。

(10) 海岸管理者以外の者の施行する工事

海岸管理者以外の者が海岸保全施設に関する工事を施行しようとするときには、あらかじめ当該海岸保全施設の工事の設計及び実施計画について、海岸管理者の承認を受けなければいけないことになっている。またこの場合には海岸管理者が海岸の保全上必要な条件を附することが出来ることになっている。

(11) 築造の基準

海岸保全施設は、地形、地質、地盤の変動、侵食の状態、その他海岸の状況を考慮して、自重、水圧、波圧、土圧及び風圧、並びに地震、漂流物等による振動及び衝撃に対して安全な構造のものでなければならないとしている。

また海岸保全施設の形状、構造及び位置については、この規定の他に、堤防、護岸、胸壁、突堤について考慮事項や構造面の留意点等について定めている。この基準は、(10)による規定に際しても海岸管理者により適合性を見ることになっている。

(12) 海岸保全区域に関する費用

海岸管理者が海岸保全区域を管理するための費用は、原則として、当該海岸管理者の属する地方公共団体が負担することになっている。

これは、海岸の管理事務は本項(2)でも論じたように、国の事務であり、海岸管理者は国の機関として機関委任事務を執行するのであるが、海岸の利害関係はその所在地に特に著しく関係するものが多く、その受益の程度において地方公共団体において相当の負担をさせることがむしろ適切であると考えられるので、海岸管理者の属する地方公共団体に対して、海岸保全区域の管理に要する費用を負担させることを原則としたものである。

主務大臣が施行する海岸保全施設の新設、改良または災害復旧に要する費用は、国及び当該海岸管理者の属する地方公共団体がそれぞれ 2 分の 1 を負担するものとしている。但し、政令で定める地域に係る海岸保全区域において、施行するものに要する費用は、国がその 3 分の 2 を、当該海岸管理者の属する地方公共団体がその 3 分の 1 を負担することになっている。これは主務大臣の直轄工事は、国の利害に重大な関係があると共に、地元である地方公共団体に対しても利害関係が多いと考えられるので、費用は国と海岸管理者の属する地方公共団体の分担としたものである。

本章第 4 節第 4 項「海岸管理制度の変遷」で論じるが、海岸法の創設後に行われた海岸法の一部改正に伴い、組み入れられ、消滅したものとして、「特定海岸制度」が挙げられる。1965（昭和 40）年度までは直轄事業並びに補助事業のうちの高潮、侵食対策事業の国の負担割合は 2 分の 1 であった。ところがこれは他の国土保全事業に比べ低率であり、これが事業促進上の一つのネックになっていた。そこで昭和 41 年度予算要求において、国土保全上重要な海岸として選定されて実施される海岸事業について国庫負担率を引き上げるように要求し、結果として、事業効果又は気象、海象を共通にする一単位の沿岸にあっては、事業規模が大きくかつその中に中核となる大規模事業が存在し、公益性の高いものについては国庫負担率を「2 分の 1」から「3 分の 2」に引き上げることとして、海岸法の一部改正が行われたものである。

また費用負担に関しても重要な規定が置かれている。

これは、海岸管理者が自己の管理する海岸保全施設の新設、改良に関する工事を施工する場合において、特定される種類に応じて、その一部を国が負担する、と規定されているものである。このことは第 3 章で論じる「国と地方との役割分担の明確化」に関係しているものである。先般、海岸管理に費用は原則として海岸管理者の属する地方公共団体の負担となっていると記述したが、海岸保全施設に関してはその重要性及び緊急性の度合いから、特定の種類の工事については国が財政負担をするものとして、海岸保全施設の整備が計画的にかつ十分に行われるように期したものである。

その他の費用負担関係の制度として
費用負担の公平を図るために

① 市町村分担金の規定

海岸管理者の属する地方公共団体が負担する費用のうち、都道府県である地方公共団体が負担し、その工事又は維持が当該都道府県の区域内の市町村を利するものについては、当該工事又は維持による受益の限度において、当該市町村に対し、その工事又は維持に要する費用の一部を負担させることが出来る規定を設けた。

② 原因者負担金の規定

海岸管理者は、工事原因者の工事の費用について、その原因を与えた者に対して、必要に応じてその全部又は一部を負担させることが出来る規定を設けた。

③ 受益者負担金の規定

海岸管理者は、その管理する海岸保全施設に関する工事によって著しく利益を受ける者がある場合において、その利益を受ける限度において、通常住民が海岸行政によって期待しうる利益の限度を超え特定かつ顕著である場合、当該工事に要する費用の一部を負担させることが出来る規定を設けた。

また工事の内容による費用負担の規定も次のように設けられている。

① 兼用工作物費用の規定

兼用工作物の管理に要する費用は、海岸管理者と当該地の工作物の管理者とが協議して定めるような規定を設けた。

② 附帯工事に要する費用の規定

附帯工事に要する費用は、占用許可に関する特別な定めのある場合を除き、当該工事を施工した海岸管理者の属する地方公共団体がその必要を生じた限度において全部又は一部を負担する規定を設けた。

以上のように、1956（昭和 31）年に創設された海岸法は「津波、高潮、波浪その他の海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護し、もって国土の保全に資することを目的とする」と規定されており、事業法的な性格が強い。一方では、海岸法が創設され、防災を主とした目的にする海岸保全区域については、公物管理をしていくような制度が出来上がった。しかし防護による国土保全のほか、海岸の適正な利用及び環境保全を図るためのものとして、海岸法を「海岸に関する完全なる公物管理法」として位置づけるようにすべきである、という考え方は、明確には存在していなかったと推察する。

そのため次節で論じるように、海岸管理の歩みは、1956（昭和 31）年に制定された海岸法後においても、海岸法に沿った形ではあるものの、創設後に頻発することとなる災害に対応するため、海岸保全施設の整備を中心に進めることになっていった。

1.4 海岸法成立後の動き

本章第 3 節で論じてきたように 1956（昭和 31）年に海岸法が施行されて以降、海岸行政が法制度に基づいて施行されることとなったわけであるが、以降は海岸保全施設に関す

る整備が中心の海岸管理が行われたことになる。

海岸の整備については、行政の実施に関すること、事業の実施に関すること、の大きく二つに分けることが出来ると考えられるので、それぞれについて本節では論じる。

1.4.1 海岸行政の展開

(1) 海岸管理の一体的な運用

海岸法は先に論じたように、建設省、運輸省、農林省構造改善局、水産庁の海岸四省庁（以下、ここに述べた四つの省庁が共通に実施している場合には、これ以後「海岸四省庁」という）の共管法であるため、法律の運営、長期計画の策定、海岸事業の実施上の基本方針などについて、海岸四省庁の統一的な見解を見いだすための調整を図る必要があった。

このため、1963(昭和 38)年に海岸四省庁で関係の課長クラスによる「海岸保全行政中央事務連絡協議会」が組織され、海岸行政に関して、関係省庁間の連絡調整を密にし、円滑な行政が実施されることとなった。

また、地方公共団体においても都道府県単位に同様な趣旨に基づいて、関係部課を構成員として連絡調整機関を設け、各地方における海岸行政の統一化、円滑化を図っている。このような海岸管理の主体と海岸管理の担当省庁を示すと、図 1.4.1 の通りである。

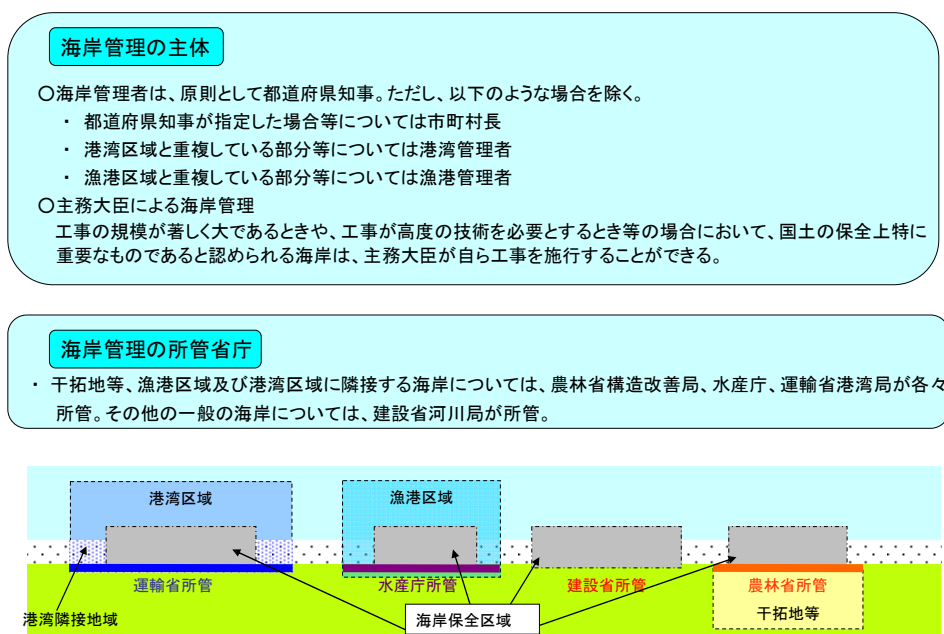


図 1.4.1 海岸管理の全体体系概念図(昭和 31 年)

(2) 海岸保全施設築造基準の変遷

海岸法は 1956（昭和 31）年 5 月に制定されたが、本章第 3 節でも論じたように海岸法第 14 条に「築造の基準」が規定されており、当時としては法律そのもので技術的な基準

について規定しているということで、特色の一つと言える。

従来海岸事業の調査、計画、設計、施工及び維持管理等を実施する際の技術基準としては、建設省においては「海岸技術基準案（昭和 32 年制定）」、農林省においては「土地改良事業設計基準（昭和 27 年 12 月）海面干拓編」及び土木学会において編集された「海岸保全施設設計便覧(昭和 32 年)」などがあった。これらの基準に基づき工事が行われていたが、各省各施行主体によって技術的な基準が異なっていたため、管理者が異なる場合において、また創設された海岸法での第 13 条で「海岸管理者以外の者が海岸保全施設を築造できることになった」ために、統一ある施設が築造されず、局部的にぜい弱な部分が出来て災害の原因になることが懸念された。

この条文の主旨について実務の取扱いに際しての内容を明確かつ具体的に示すために、1958（昭和 33）12 月に海岸四省庁が共同して「海岸保全施設築造基準」を制定した。しかし、当該規定は抽象的に定められているので、このままでは海岸法にかかる事務の運営が困難と判断され、土木学会における最新の知見をもとにするために、先の「海岸保全施設設計便覧(昭和 32 年)」²⁵⁾が一つの指針を示すものとして作成され、これをもとにして、1960（昭和 35）年 1 月に築造基準の運用に便ならしめることを目的として「海岸保全施設築造基準解説」（1960）が策定された。

しかし、基準が策定されてから、既に 10 年余が経過し、この間に国土保全事業一般に対する社会的認識も高まり、海岸保全事業のあり方にも大きく変革がもたらされた。一方海岸工学における最近の技術の目覚ましい進歩、海岸の背後地及び海浜利用の多様化に伴い、既存の海岸保全施設築造基準ではそぐわない点が種々生じてきたため、1969（昭和 44）年 12 月に海岸保全施設築造基準の第一回改訂が行われ、運用のために 1972（昭和 47）年 3 月に「海岸保全施設築造基準解説」（1972）²⁶⁾が作成された。作成にあたっては、出来る限り最近に知識と技術の導入を図ること、旧海岸保全施設築造基準と異なる部分についてはその変更理由を明確にすること、使い易さを考えて具体的に事例をあげて説明を行うとともに、計算式、計算図表などを充実させること、の考え方によった。

具体的には

① 設計基礎条件として

- ・ 波高及び周期の算定は原則として S.M.B 法によることにした。
- ・ 波長は原則として微小振幅波理論により算定することを明記した。
- ・ 碎波について、碎波後の波高について明記した。
- ・ 碎波の波圧式及び重複波の波圧式の適用範囲を明記した。
- ・ 波力に対する捨石などの所要重量の算定については、従来の「イリバーレンの改良公式」を「ハドソン公式」で算定することにした。
- ・ 揚圧力、津波について新しく規定を設けた。

② 設計条件として

- ・ 堤防の天ば高は設置場所を基準として算定することにした。

- ・ 表のり被覆工についてコンクリート被覆式の伸縮目地はスリップバーなどによりくい違いを防止し、止水版または充てん剤により水密性をもたせることにした。
- ・ 天ば被覆工及び裏のり被覆工について、アスファルト被覆式を新しく設けた。
- ・ 排水工について、堤防には原則として排水工を設けることにした。
- ・ 離岸堤の基本形について、離岸堤築造のため必要な検討事項を列挙した。
- ・ 止水工、消波工、排水機場、潮遊びについてそれぞれ新しく規定を設けた。

であった。

また、第一回目の改訂から 10 年余が経過し、海岸保全技術の著しい変遷と進歩、海浜利用の需要の増大と多様化に伴い、再び改訂の要請が高まってきたため、1980（昭和 55）年に海岸四省庁では海岸四省庁の海岸事業担当者と研究機関の海岸研究者からなる海岸保全施設築造基準改訂連絡協議会を設置して改訂作業を進め、1987（昭和 62）年 3 月に「海岸保全施設築造基準」の第二回目の改訂を行った。著者もこの第二回目の改訂の担当者として、改訂作業の一部を担当したが、海岸工学が新しい技術に対し積極的に取り組むことを十分認識していたことが、第 4 章で述べる新しい海岸制度でも反映することが出来たと考えている。この際の改訂方針は、現行の法律、政令を変えるものではなく、現行の法律、政令の範囲で基準を増補改訂したものである。さらに運用のために同じ時期に「海岸保全施設築造基準解説」（1987）²⁷⁾が策定されたが、この時の作成の考え方としては、出来る限り最近の知識と技術の導入を図ること、使い易さを考えて具体的に事例をあげて説明を行うと共に、計算式や計算図表などを充実させること、さらに進んで詳しい内容を知りたい者のために参考文献を充実させたこと、等である。

具体的には

① 設計基礎条件として

- ・ 設計に使用する波の決定方針の基準、反射による変化の基準を新しく設けた。
- ・ 波向、波長及び波高の算定は、必要に応じて波の不規則性を考慮することを明記した。
- ・ 水深のみによる波長及び波高の変化は、必要に応じて有限振幅波理論を適用することを明記した。
- ・ 屈折及び回折による波向及び波高の算定は、従来の図式解法の他に、数値計算を用いてよい記述を入れた。
- ・ 砕波後の波高（H）の算定に、 $H=0.78h$ （h:水深）を採用する記述を削除した。
- ・ 波力の算定は、波の不規則性についても考慮することを明記した。
- ・ 従来の基準の砕波の波圧、重複波の基準は、直立壁に作用する波力の基準としてまとめた。
- ・ 直立壁底面に作用する揚圧力は、適切な算定式によって算定することとした。
- ・ 消波ブロックで被覆された直立壁に作用する波力の基準を新しく設けた。
- ・ 越波量、波のうちあげ高の基準をそれぞれ新しく設けた。
- ・ 津波において、津波の遡上高の基準を新しく設けた。

- ・ 土質、地震、土圧及び水圧の基準をそれぞれ新しく設けた。

② 設計条件として

- ・ 各構造物毎に、設計の基本方針、設計条件の基準を設けた。
- ・ 堤防、護岸等の基準に海浜の利用を考慮する記述を入れた。
- ・ 堤防の天端高の基準で設置場所を基準として算定するような記述を削除した。
- ・ 胸壁、消波堤、人工リーフ、高潮・津波防波堤、人工海浜の基準についてそれぞれ新しく設けた。
- ・ 突堤、離岸堤、水門、樋門、排水機場の基準についてそれぞれ内容面を充実を図った。

であった。

海岸保全施設築造基準の改訂経緯から考察すると、海岸事業が進んで行く状況に応じて、海岸工学も進歩し、新しい知見と技術が導入されることになり、さらに新たな海岸事業が実施されるという形で、いわば事業と技術が相互に進展し合いながら、海岸保全を進めることになったことが理解される。

1.4.2 海岸事業の実施

海岸法が整備され、海岸事業の実施に関することとして、まず予算面の裏付けが法律に規定されたことに基づいて整備されることが大きな点である。

海岸事業費の伸びは、1956（昭和 31）年には 945 百万円（うち建設省所管 572 百万円）であったものが、1966（昭和 41）年には 21,540 百万円（うち建設省所管 6,824 百万円）となり、海岸法施行後 10 年にして、3 省合計の事業費は約 23 倍に、建設省所管分については 12 倍の伸びとなった。

第 1 章第 3 節でも論じたように、海岸法には直轄事業についての規定があるが、1958（昭和 33）年度から富山県の下新川海岸、兵庫県東播磨海岸、鳥取県の皆生海岸の 3 海岸で海岸事業調査を開始し、1960（昭和 35）年度からは、下新川海岸、皆生海岸そして佐賀県の有明海岸で直轄事業に着手することになった。その後、直轄海岸は毎年数を増やし、新しい海岸制度ができた後、即ち平成 18 年度現在で建設省河川局関係では全体で 12 海岸となっている。

このほかに直轄事業として特徴的な海岸として静岡県由比海岸がある。この海岸事業は、1961（昭和 36）年 3 月に発生した静岡県庵原郡由比町寺尾地内の大規模な地すべりを契機として、この被害の恒久対策として、この地すべり土をもって海岸を埋め立て、海岸保全の工事を行うと共に、一般国道の拡幅、ならびに東海道幹線高速自動車国道新設のための用地を造成する方針に基づき、海岸事業、高速道路、一般国道の 3 者合併施工による由比地すべり対策事業が施工されたものである。当時としては画期的な事業であり、1962（昭和 37）年度に着工し、1965（昭和 40）年度に完成したもので、総事業費 67 億円を投じて行われたものであった。多くの関係者や関係機関があつたにも拘わらず、連携

が十分に図られた背景には、海岸法が出来て直轄事業が行えるようになり、直轄事業を中心に緊密な調整が図られ、迅速かつ機動的な事業実施が可能だったことが寄与していると考えられる。

また海岸法が施行されてからも、海岸における災害は後を絶たなかった（表 1.4.1 及び表 1.4.2 参照）²⁸⁾。

表 1.4.1 主な高潮災害（海岸 50 年のあゆみ、2008）

起 日	台風名	主な被害地域	最高潮位			人的被害			建物被害			備 考
			T.P. 上 (m)	大潮平均高潮位上 (m)	最大偏差 (m)	死者 (人)	傷者 (人)	行方不明 (人)	全壊 (戸)	半壊 (戸)	流失 (戸)	
1917(大正 6)年 10 月 1 日		東京湾	3.0	2.0	2.1	1,127	2,022	197	36,459	21,274	2,442	
1927(昭和 2)年 9 月 13 日		有明海	3.8	1.3	0.9	373	181	66	1,420		791	
1934(昭和 9)年 9 月 21 日	室戸台風	大阪湾	3.1	2.3	2.9	2,702	14,994	334	38,771	49,275	4,277	
1942(昭和 17)年 8 月 27 日		周防灘	3.3	1.7	1.7	891	1,438	267	33,283	65,486	2,605	
1945(昭和 20)年 9 月 17 日	枕崎台風	九州南部	2.6	1.2	1.6	2,076	2,329	1,045	58,432	55,006	2,546	
1949(昭和 24)年 8 月 31 日	キティ台風	関東地方	2.1	—	1.4	135	479	25	3,733	13,470	—	
1950(昭和 25)年 9 月 3 日	ジェーン台風	大阪湾	2.7	1.9	2.4	393	26,062	141	17,062	101	2,069	
1951(昭和 26)年 10 月 14 日	ルース台風	九州南部	2.8	1.5	1.0	572	2,644	371	21,527	792	3,178	
1953(昭和 28)年 9 月 25 日	台風 13 号	伊勢湾	2.8	—	1.5	393	2,559	85	8,604	17,467	—	
1959(昭和 34)年 9 月 27 日	伊勢湾台風	伊勢湾	3.9	2.6	3.4	4,697	38,921	401	38,921	47,948	4,703	
1961(昭和 36)年 9 月 16 日	第二室戸台風	大阪湾	3.0	2.2	2.5	185	3,879	15	13,292	113,052	536	
1970(昭和 45)年 8 月 21 日	台風 10 号	土佐湾	3.1	2.4	2.4	12	352	1	811	3,628	40	高知港、今治港、四国西南航路
1985(昭和 60)年 8 月 30 日	台風 13 号	有明海	3.3	0.8	1.0	3	16	0	0	589	—	鹿児島港
1991(平成 3)年 9 月 24 日	台風 19 号	全国	—	—	—	62	1,499	—	506	0	—	長崎港
1996(平成 8)年 9 月 22 日	台風 17 号	近畿以北	—	—	—	11	73	—	898			鹿児島港、浦河港、石巻港、相馬港
1999(平成 11)年 9 月 19 日	台風 18 号	九州北部	3.09	—	1.77	31	1,211	0	343	3,629	—	徳山下松港、下関港、北九州港、荻田港、熊本港、鹿児島港等 100 港

(注) 表の被害は日本気象災害年表（気象庁編）による。ただし、キティ台風および 1953（昭和 28）年台風 13 号については気象庁の自然現象とりまとめ資料による。第 2 室戸台風については「第 2 室戸台風」（大阪管区気象台、1962（昭和 37）年 3 月）による。また 1996（平成 8）年台風 17 号については理科年表（国立天文台編）による。1999（平成 11）年台風 18 号における最高潮位、最大偏差については気象庁発表による。また人的被害、建物被害については、消防庁発表による（12 月 31 日現在）。

表 1.4.2 主な津波災害（海岸 50 年のあゆみ、2008）

年 月 日	地震津波名	被害地域	主な被害				備 考
			死 者 (人)	不 明 (人)	傷 者 (人)	建 物 (戸)	
1854(嘉永 7)年 11 月 4. 5 日	安政東海・南海地震	東海道沿岸	3,600			28,300	
1894(明治 27)年 3 月 22 日	(根室南西沖)	北海道から岩 手の太平洋岸				12	
1896(明治 29)年 6 月 15 日	明治三陸地震津波	北海道から宮 城の太平洋岸	27,123		9,316	10,617	
1900(明治 33)年 2 月 13 日	(仙台市)	三陸沿岸					
1914(大正 3)年 1 月 12 日	(鹿児島県桜島)	鹿児島県	24				
1918(大正 7)年 11 月 8 日	(ウルフ沖)	ウルフ島岩 夷湾から根室					
1923(大正 12)年 9 月 1 日	関東大震災	関東沿岸	99,331	43,476	103,733	702,495	(地震被害も含む)
1933(昭和 8)年 3 月 3 日	三陸地震津波	太平洋岸	3,008		1,152	11,841	
1938(昭和 13)年 6 月 10 日	(宮古島北北西沖)	沖縄県沿岸					
1940(昭和 15)年 8 月 2 日	(神威岬沖)	北海道から石 川の日本海岸	10			20	
1941(昭和 16)年 11 月 19 日	(日向灘)	九州東海から 四国西岸	10				
1944(昭和 19)年 12 月 7 日	東南海地震	東海道沿岸	998		2,135	76,139	(地震被害も含む)
1946(昭和 21)年 12 月 21 日	南海地震	中部以西	1,330	113	3,942	68,006	(地震被害も含む)
1947(昭和 22)年 11 月 4 日	(留萌西方沖)	北海道西岸					
1952(昭和 27)年 3 月 4 日	十勝沖地震	北海道から関 東の太平洋岸	285		2,230		
1952(昭和 27)年 11 月 5 日	(カムチャッカ半島沖)	太平洋岸					
1953(昭和 28)年 11 月 26 日	房総沖地震	関東沿岸					
1958(昭和 33)年 11 月 17 日	(択捉島沖)	太平洋岸					
1960(昭和 35)年 5 月 23 日	チリ地震津波	日本海沿岸各 地	119	20	872	22,693	
1964(昭和 39)年 6 月 16 日	新潟地震	日本海沿岸	26		447	92,012	秋田港、酒田港、新潟 港(地震被害も含む)
1968(昭和 43)年 4 月 1 日	日向灘地震	日向灘沿岸			15	59	(地震被害も含む)
1968(昭和 43)年 5 月 16 日	十勝沖地震	青森、北海道 南部	52		329	19,695	函館港、岩内港、八 戸港 (地震被害も含む)
1973(昭和 48)年 6 月 17 日	根室半島沖地震	北海道岸					霧多布港、花咲港
1983(昭和 58)年 5 月 26 日	日本海中部地震	秋田、青森、 北海道	104		163	6,359	秋田港 (地震被害も含む)
1993(平成 5)年 7 月 12 日	北海道南西沖地震	北海道、青森	202	29	305	3,443	函館港、森港、奥尻 港、網走港、岩内港 (地震被害も含む)
1994(平成 6)年 10 月 4 日	北海道東方沖地震	北海道沿岸	10				網走港、根室港、霧 多布港

(注) 地震津波名欄の()内は地震津波のないものについて、震源を記載。なお、事例は明治以降に発生したもので、かつ最大津波被害海岸でも波高が2m前後のものを記載。理科年表(1995(平成8)年度版)および津波・高潮・海岸災害(和達清夫編)をもとに編集。ただし、安政東海・南海地震については海岸便覧(2002年版)より記載。

頻発する海岸災害のうち、高潮災害として「伊勢湾台風災害」、「第二室戸台風災害」、津波災害として「チリ地震津波災害」「日本海中部地震津波」「北海道南西沖地震津波」が特徴的であり、災害に対する海岸保全施設の整備に重点が置かれるような背景としても理解できるため、それらについて以下の通り概要を論じる。

(1) 伊勢湾台風災害と伊勢湾高潮対策事業

① 伊勢湾台風災害の概要

伊勢湾台風は1959(昭和34)年9月26日18時13分頃に和歌山県潮岬の西方15kmの地点に上陸したもので、上陸時の中心示度は929.5hPaであり、半径300km以内の風速は30m/s以上であった。上陸後の台風は紀伊半島を北東方向に縦断し、同日22時には岐阜県西部の揖斐川上流に達し(中心気圧945hPa)、27日0時に富山湾に抜けた。台風は強い勢力のまま伊勢湾の西側を通過したため、伊勢湾において記録的な高潮を引き起こした。9月26日21時30分頃、名古屋港では最高潮位3.89m(潮位

偏差 3.55m) を記録した。これはそれまでの既往最高潮位 (1921(大正 10)年 9 月 25 日) を 0.9m、1953(昭和 28)年の台風 13 号時の最高潮位を 1.5m 以上上回るものであった。最高潮位は、伊勢湾奥では 4m 程度、三河湾奥では 3m 程度であった。伊勢湾台風による被害は九州地方を除く全国 39 都道府県におよび、死者・行方不明者 5,012 人、住家全・半壊 177,574 戸、浸水家屋 359,178 戸に及ぶ大被害に達した。(写真 1.4.1 参照)

特に愛知・三重両県は死者・行方不明者の約 9 割を占め数十日に及ぶ長期浸水によって壊滅的な打撃を受けた。その主たる原因として次のことが指摘されている。

- ・ 高潮による溢水、破堤が夜陰であったこと。

破堤時刻は、三重県長島町が 20 時~20 時 30 分、木曾岬村が 20 時 40 分頃、名古屋市南部が 20 時 30 分~21 時と推定されている。

- ・ 人口の密集していた名古屋市南部の低地が伊勢湾最奥部に位置し、この付近の異常潮位が最高であったこと。

名古屋市南部は多数の工場が林立し、比較的低い土地に従業員の住宅が多かったこと。

- ・ 貯木場からの木材の流出が多かったこと。

被災直前の名古屋港の貯木量は約 100 万石(27 万 m^3)で、8 号貯木場では 36 万石(10 万 m^3)のうち 80%が背後地に流れ込んだと言われている。

- ・ 農村、干拓地などでは、人家の大半が海拔ゼロメートル地帯にあったため浸水深も大きく、又適当な避難場所が少なかったために、事前の避難が行うことが難しかったこと。

また、海岸堤防の構造面について、海岸法制定の契機となった 1953(昭和 28)年の台風 13 号による災害によって、三面張りが必要であるとの原則が立てられていたが、この伊勢湾台風の被災箇所において、伊勢湾台風までに三面張りが完了した堤防の大部分は被災を免れたことから、この原則の妥当性が実証された、と言われている。

② 特別立法と伊勢湾高潮対策事業

被災直後から、政府における検討が実施され、9 月 29 日には閣議決定により「災害復旧対策協議会」が設置され、各省庁協力の下応急復旧の取り組みが行われた。

特に災害の激甚さに鑑みて、災害の実態に即した各種の特別立法措置の検討が行われ、「昭和 34 年台風 15 号により災害を受けた伊勢湾等に面する地域における高潮対策事業に関する特別措置法」が同年 12 月 3 日に法律第 172 号で公布・施行され、同年 9 月 26 日以降に施行する事業に就いて適用されることとなった。

伊勢湾沿岸の海岸堤防及び河口部河川堤防は壊滅的な被害を受けたので、この復旧に際して再度災害防止を行うために、高率の国庫負担により伊勢湾高潮対策事業が実施されることになった。しかしその所管が建設省、運輸省、農林省に分かれているた

めに、本復旧にあたって堤防等の築造の基本方針を統一することが必要であり、関係省庁の行政上の連絡・協議のために「伊勢湾高潮対策協議会」が設置された。この協議会において事業計画の基本方針が決められ、これに基づいて各省において事業の計画が決定された。その総事業費は 82,518 百万円、内建設省分は 42,140 百万円であった。伊勢湾高潮対策事業については、関係者の強力な努力と協力により、1960（昭和 35）年台風期までに原形高までの復旧を終わり、1962（昭和 37）年台風期までに直轄事業を、1963（昭和 38）年までに補助事業を当初通り完成した。

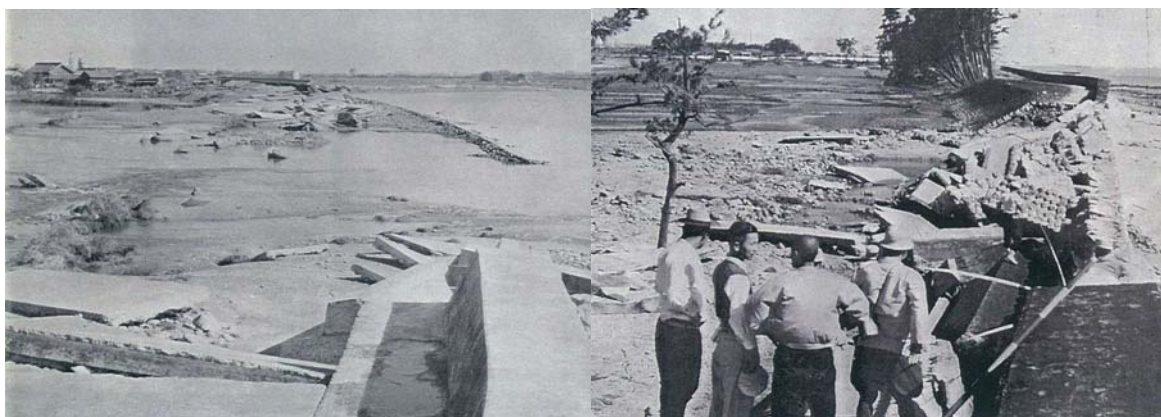


写真 1.4.1 伊勢湾台風による被災状況（三重県）

(2) 第二室戸台風

1961（昭和 36）年 9 月 15 日、台風 18 号は奄美大島を通過した後、翌日の 16 日に室戸岬の西方に上陸した。その後、淡路島南西部を通って、神戸・大阪間に再度上陸して、次第に速度を上げて敦賀付近、そして能登半島東部を通過した。その規模・経路が 1934（昭和 9）年の室戸台風に類似していたために、台風通過直後に第二室戸台風と命名された。室戸岬の最低気圧は 930.9hPa、大阪の最低気圧は 937.3hPa で、最大風速は 33.3m/s であった。

台風進路の東側に位置する大阪湾では、強風と気圧低下により高潮が生じた。大阪の最高潮位は 3.0m、最大潮位偏差は 2.6m であり、最大潮位偏差が 2.9m と推定されている室戸台風に匹敵する記録的な高潮であった。この高潮により、大阪湾沿岸で海水が堤防を越えて流入し、浸水被害を引き起こした（写真 1.4.2 参照）。

大阪府では、死者 32 人、全壊 3,176 戸、流失 210 戸、半壊 21,356 戸、床上浸水 61,488 戸という甚大な被害となった。しかし、台風の接近が昼間であったこと、降水量が比較的少なかったことなどから、台風の規模と比して人的被害は比較的少なかった。

第二室戸台風の教訓としては次のことが指摘されている。

- ・ 堤防は沈下していたものの破堤しなかったため、1934（昭和 9）年の室戸台風や 1950（昭和 25）年のジェーン台風と比べて被害が少なかった。

- ・ 複断面の堤防は天端を道路として活用していたが、災害時の避難、水防活動、救助に非常に役立った。



写真 1.4.2 第二室戸台風による被災状況（大阪府）

(3) チリ地震津波災害とチリ地震津波対策事業

① チリ地震津波災害の概要

1960(昭和 35)年 5 月 23 日 4 時 11 分（日本時間）にチリ中部沖において、M8.5 の地震が発生した。この地震により津波が発生し、翌 24 日未明、わが国の太平洋沿岸各地に突如として津波が来襲し、津波高は、岩手県及び宮城県の一部で 5m 以上、太平洋沿岸の広い範囲で 1m 以上であった。いわゆる遠地津波であった。

この津波により、死者 119 人、行方不明者 20 人、負傷者 872 人、全・半壊 3,754 戸、床上浸水 19,863 戸、床下浸水 17,332 戸の被害が生じた。中でも岩手県と宮城県での被害が大きかった(写真 1.4.3 参照)。

三陸沿岸にある海岸堤防はそのほとんどが石積み、またはコンクリート擁壁天端、裏のりは土羽構造のため越流により背後が洗掘され、表のりの被覆工は押し波または引き波により前方または後方に倒壊した。また、越水により背後の低い地盤が湛水し、引き波によって水門の小さい排水口から相当な流速で排出されたため、水門の取り付け部から破堤したものもあった。

この津波による被害は、北海道、青森、岩手、宮城、福島、和歌山、高知、徳島の各県における被害が大きいこともあり、これら各県において「チリ地震津波対策事業」が実施されることになった。

② 特別立法とチリ地震津波対策事業

政府は津波による被害が激甚であったため、復旧に際して特別措置法の制定が必要であるとの認識の下検討がなされ、「昭和 35 年 5 月のチリ地震津波による災害を受けた地域における津波対策事業に関する特別措置法」が同年 6 月 27 日に昭和 35 年法律第 107 号として公布・施行された。政令についても同年 8 月 18 日に政令第 240 号と

して公布・施行された。

この法律に基づく「チリ地震津波審議会」が設置・開催され、津波対策事業計画策定基準が定められた。この基準に基づいて、計画潮位は原則としてチリ地震津波の実績の潮位を基準にすることが定められた。また構造面でも表のり、天端、裏のりの三面を被覆してそれぞれのコンクリートの必要な厚さを定めている。

審議会においては主に事業計画案の審議が行われたが、それらの審議の中で地方の財政能力についての要望も出され、このために国の負担率を引き上げるための措置を講ずるための「特別措置法」について同年 12 月 26 日に一部改正している。

津波対策事業はその後順調に進められ、1966（昭和 41）年度までに全ての県で完了し、審議会も 1966（昭和 41）年 7 月 1 日をもって廃止された。



写真 1.4.3 チリ地震津波による被災状況（岩手県）

（4）日本海中部地震津波

1983(昭和 58)年 5 月 26 日 11 時 59 分、秋田県能代市西方沖を震源とする M7.7 の日本海中部地震が発生した。震源の深さは 14km であった。この地震により日本海沿岸の広い範囲に高さ 1m 以上の津波が来襲し、秋田県北部では津波高 10m 以上となった。津波は地震発生から 7 分後に青森県深浦に、10~20 分後に秋田県北部に達した。いわゆる近地震津波であった。

津波は、海岸の背後地を浸水させるとともに、米代川などの河川を遡上した。特に秋田県北部は津波遡上高が堤防護岸高より高く、広範囲で浸水した。また、米代川では津波が河口より 7km 以上遡上し、河口部右岸では河川堤防を越流した。

この地震による死者 104 人のうち、津波による死者は 100 人であった。その内訳は、工事現場 40 人(能代港 34 人など)、釣り・遠足 34 人、海上遭難 8 人などであった。海上遭難は水深 20m くらいの所での操業者であるが、短周期成分の波の発達と関係があるとされている。また当時日本海側では津波は余り発生しないとの認識があったことも被害を大きくした原因の一つでもあったと考えられる。

秋田県、青森県及び山形県を中心に、海岸保全施設及び河川構造物が津波により被災し

た。護岸の被災原因として、引き波による倒壊や地震動による堤体破壊などが報告されている。また、離岸堤や消波堤の主な被災形態として、ブロックの散乱があげられている（写真 1.4.4 及び 1.4.5 参照）。一方、河川構造物については護岸の倒壊・傾倒があり、その原因として越流に伴う洗掘により構造物が不安定になったことが推定されている。

このような被災があったことから、災害復旧と再度災害防止を目的として、地方公共団体と建設省では学識経験者等による「日本海中部地震津波対策委員会」を設置し、災害原因等の分析と再度災害の防止を図るための事業計画の策定等を実施した。この中で決められた事業計画等に基づき、津波対策事業が進められた。河川と海岸との連携を図った対策委員会としては当時としては初めての取り組みと言っても過言ではなかった。

構造物等に多くの被災が出た理由として、この津波が短周期成分をもった波状段波として来襲したことが挙げられている。男鹿半島では、周期 10 秒前後、波高 3~4m、波長 150m 程度の短周期波が津波の先端部に発生していた。

この津波の教訓として、海岸における利用者の安全確保が重要であったことから、海岸環境整備事業の中で津波情報を伝達する「安全情報伝達施設」の整備が開始されることとなった。また津波についての知識や防災意識を高めていくことも認識された。



写真 1.4.4 秋田県八森海岸津波遡上状況

写真 1.4.5 秋田県峰浜海岸消波堤散乱状況

(5) 北海道南西沖地震津波

1993(平成 5)年 7 月 12 日 22 時 17 分、北海道の南西沖で M7.8 の強い地震が発生した。震源の深さは 35km であった。この地震により、小樽、深浦などで震度 5、江差などで震度 4 の揺れを観測した。

この地震により大規模な津波が発生した。津波の痕跡高は、奥尻島の西岸及び南岸の広範囲で 10m を超え、局所的には 31.7m にも達し、北海道南西岸で 10m 以下、青森県から山口県にかけての日本海沿岸の広い範囲で 1m 以上であった。津波来襲時刻は、非常に早く奥尻島では地震発生から 5 分後であった。

北海道の死者・行方不明者 230 人のうち、199 人は奥尻島で被害に遭い、その多くは津

波による犠牲者であった。奥尻島は震源の南南東方向に位置している。奥尻島の北端の穂積地区では、北から津波が来襲して標高約 10m まで遡上し、壊滅的被害を被った。一方、南端である青苗地区では、最初に津波は西から来襲し、引き続いて東からも来襲した。また、津波は奥尻島の南にある奥尻海脚を回り込み、島影となる初松前でも 20m 近い痕跡高を記録している（写真 1.4.6 及び 1.4.7 参照）。

この津波による教訓としては、以下のことが挙げられている。

- ・ 津波警報が津波の来襲に間に合わなかったことから、地震発生後 3 分を目標に津波警報が出されるようになった。
- ・ 奥尻島では既往最大津波が発生してからわずか 10 年でそれを上回る津波が発生したことから、日本海東縁部地震津波など将来起こり得る津波も計画津波の検討において考慮されるようになった。
- ・ 奥尻島では津波災害によって地域が壊滅的な被害を受けたため、地域の街づくりと一体となった施策が進められたことが貴重な経験になった。

この津波による教訓もあり、1998（平成 10）年に「地域防災計画における津波対策強化の手引き」が関係省庁により、策定された。



写真 1.4.6 奥尻島青苗地区被災状況



写真 1.4.7 奥尻島青苗地区被災全景

以上 5 つの高潮・津波災害の経験を踏まえて、海岸事業としては次のように実施されるようになったと考察される。

- ・ 大規模な災害を受けた時には、直ちに原因の究明、復旧の方法、今後の課題等について迅速に検討する体制が必要であることが、共通の認識になった。
- ・ 課題が明らかになった場合には、適切な対応をするために制度等の検討が必要な場合には、積極的に取り組むようになったこと。
- ・ 災害発生地域だけではなく、そこから得られた知見や教訓を全国的に戦略的に進めていけるようになったこと。

- ・ 全国的に同じような地形条件等の地域においては、特に同じような災害に対処するような予備的な整備に取り組むようになったこと。
- ・ これらを契機として、海岸事業の重要性が認識されるようになり、海岸堤防等の整備が進められた。
- ・ 高潮対策や津波対策が強調されることになり、海岸侵食への対応は遅れることになったこと。

1.4.3 海岸事業の変遷

本章第3節でも論じてきたように、海岸管理の変遷の中で一番重要な出来事であった「海岸法」という制度面の創設が1956（昭和31）年になされた。しかし創設後も国土が台風や津波の襲来を受けたため、わが国の沿岸域を海からの災害から保全して、安全な沿岸域を作り出し、生活・生産の場としての沿岸域を確保することが急務であった。また海岸法が施設を主体に管理するという考え方が底流にあったため、施設の整備、則ち海岸事業を促進することにより、あわせて海岸管理を行っていくという考え方が中心になっていった。海岸事業そのものを促進していく動きが活発になっていったと考えられる。本項においては、海岸事業を促進する大きなポイントは、制度面の事業促進施策の推進、事業予算の確保、事業を進めるための工夫であったと考えて以下に論じる。

(1) 特定海岸制度の発足

海岸事業を促進するためには、都道府県が行う事業の補助率を上げることが推進の第一歩と考えられた。そこで、1966（昭和41）年3月に海岸法が一部改正され、「特定海岸制度」が出来て、制度面から海岸事業の促進を図っていくことになったわけである。

特定海岸とは、気象、海象上の基礎条件を共通にしている一連の海岸であって、海岸性状、沿岸地形、海岸線背後の状況から見て一体的に整備をする必要があり、かつ事業量および事業効果が著しく大なる地域を市町村単位で政令で指定し、その指定した市町村に係る地域の海岸を呼称したものである。この特定海岸に係る海岸保全事業の国の負担率を1/2 から 2/3 に引き上げ、海岸保全施設の整備を円滑に促進することを目的にする制度が「特定海岸制度」である。

この制度が設立された背景であるが、1965(昭和40)年8月時の昭和41年度概算要求の際に、建設、農林、運輸の三省が共同して最重点項目として予算要求を行い、直轄事業およびこれに類する大規模な海岸事業ならびにこれらと関連して一連の効用を発揮する一定の区域内の事業をまとめて一単位の重要海岸としてとらえ、これに係る事業について国の負担率を引き上げるよう要求した。これに対して大蔵省は、たとえ重要な海岸であっても、東京都や大阪府などの財政措置能力の大きい地域において実施される海岸事業については、国の負担率を引き上げる必要はないとの見地から、「特に定める地域」を市町村単位で指定し、これらの区域に係る事業について国の負担率の引き上げを認めることになった。しかし、制度の要求の発端となったのは、直轄事業を円滑に施工するために、他の国土保全事

業なみの 2/3 の国の負担率にすることであったと考えられる。そこで直接のきっかけになった直轄海岸事業について考えてみる。

先ほどの本章第 3 節「海岸法の成立」でも論じたが、海岸保全区域の管理は、当該海岸保全区域の存する地域を統括する都道府県知事が行うものとされている。しかしながら、その工事の規模が著しく大である場合、工事が高度の技術または高度の機械を用いて実施する必要がある場合、およびその工事が都府県の境界に存する場合には、海岸管理者がその工事を施工することが困難または不適當である場合がある。このような場合には、かつその海岸保全施設の整備が、国土保全上特に重要なものであるときは、主務大臣が海岸管理者に代わって、自ら海岸保全施設に関する工事を施工することが出来るとし、重要な海岸保全施設の整備促進を図ることとなった。海岸法が成立した後、1958(昭和 33)年には直轄海岸事業を実施するための調査費が認められた。また、1960(昭和 35)年度からは、直轄事業が建設省 2 海岸、農林水産省 2 海岸で始まり、全体で 1 億 4,600 万円が計上され、海岸保全施設の新設または改良が着手された。次の年には 2 海岸で新規に着手され、計 6 海岸で事業を実施した。しかし、直轄海岸の整備促進を図る必要があるものの、この当時の補助率は 1/2 であったため、他の国土保全事業の国庫負担率に比べて極めて低かったことから何としても 2/3 に引き上げる必要があったため、財政当局に対して要求することになっていった。

海岸 30 年のあゆみ(1981)⁶⁾を参考にして、「特定海岸制度」の創設の経緯について整理して以下に論じる。

わが国では海岸線が長く、臨海部はめざましい発展を遂げているが、海岸保全施設の整備の立ち後れが目立っており、施設整備の水準を引き上げるためには、他の国土保全事業なみの国庫負担率に引き上げることがまず必要であり、特に重点投資を予定している直轄事業の負担率が 1/2 と極めて低率のため、建設省が 1961(昭和 36)年から、農林省は 1962 (昭和 37) 年から直轄海岸事業の負担率について 1/2 から 2/3 に引き上げるように毎年度要求を行っていたが、地方公共団体からも政府等に対し、機会ある毎に国の負担率の引き上げについて強い要望が出された。

こうした状況から、海岸四省庁では統一した見解のもとに強力に国庫負担率の引き上げを推進することとなり、検討を重ねた結果、国土保全上特に「重要な海岸」を選定し、これについて負担率の引き上げを要求することとなった。

実際に海岸四省庁から要求された制度要求に対し、大蔵省からの内示では「特定海岸」として 11 沿岸（東京湾、大阪湾、有明湾、播磨、陸奥湾、富山、加越、駿河湾、遠州灘、周防及び鹿児島湾の各沿岸）が認められた。但し、関係公共団体の財政措置能力の大きいところ（東京都、大阪府）は従来通り 4/10 とされていた。また特定海岸は政令で指定することとされた。この時の理由として、海岸管理者の財政事情等により、一連の沿岸を計画的に実施することが困難な実情であるので、一連の沿岸を単位として、事業の促進の刺激を与えるため負担率または補助率を引き上げるものである、とされており制度の目的が示

されている。

この負担率の引き上げについて大蔵省が認めることになったことから、予算関連法案として「海岸法の一部改正案」が第 51 回通常国会に提出された。

1956(昭和 31)年の海岸法の体系では、直轄工事に要する費用については明記されているが、補助工事に要する費用負担については政令に委任しているので、補助工事については政令で規定することとし、直轄工事については費用負担の改正のみを行うこととした。

改正の内容としては、海岸法の第 26 条第 1 項の費用負担の規定に「ただし書き」を追加することとし、

「ただし、政令で定める地域に係る海岸保全区域において施行するものに要する費用は国がその 3 分の 2 を、当該管理者の属する地方公共団体がその 3 分の 1 を負担するものとする」として一定の地域における直轄工事の費用についての負担率を引き上げるようになった。

この時の国会での審議で「海岸法の一部を改正する法律案」に対する衆議院建設委員会において、海岸事業長期計画の樹立などについて附帯決議がなされた。

「特定海岸制度」は、「事業」を指定するのではなく、「地域」すなわち市町村を政令で指定し、その市町村の中で実施される海岸保全事業については、東京都および大阪府の地域を除いて、海岸管理者の如何を問わず国の負担率を 2/3 とする制度として発足したわけであるが、具体的な採択条件としては

- ① 気象、海象を共通にする一連の海岸であること。
- ② 事業規模が大きく、その中に中核となる事業が存在すること
- ③ 事業効果が大なるものであること
- ④ 2 省庁以上の所管にまたがるものであること
- ⑤ 局部改良は除く
- ⑥ 財政措置能力の大なるものは除く

としていた。

法制度的な面で見れば、国の負担率について直轄事業と補助事業でそれぞれ別の条として規定されており、どちらも政令で指定することになっていることから、直轄事業に係る指定は別表第 1 に、補助事業は別表第 2 にそれぞれ別々に市町村を指定することとなった。

その後、特定海岸には上記の採択要件を満たしたものについて、適宜拡充されたが、1978(昭和 53)年度において特定海岸制度の運用について検討がなされ、特定海岸として施設を緊急に整備する必要がある地域については特定海岸として指定する一方、特定海岸として指定した目的を概ね達成された地域については特定海岸から解除されることとなり、この制度の目的に一層即した運用を図ることとされた。

「特定海岸制度」は、その後拡充と見直しを繰り返し、1993(平成 5)年に、法律で廃止されるまで、海岸事業を計画的に推進する上で画期的な制度として活躍した。

(2) 海岸事業五カ年計画の変遷

本章第4節第2項の災害の歴史の中で論じたように、1959(昭和34)年の伊勢湾台風(死者・行方不明者5,098名、家屋全・半壊約14万戸)、翌1960(昭和35)年のチリ地震津波(死者・行方不明者150名、家屋全・半壊約4,300戸)をはじめとして、毎年のように重大な海岸災害に見舞われていた。

このような状況下にあつて、海岸保全事業のより強力かつ計画的な実施を要望する声が起こり、国会においても衆議院建設委員会で、長期計画の速やかな樹立を要請する決議が、1960(昭和35)年3月になされている。

則ち、事業を推進するためには事業の予算を確保するための施策が必要であったことから、国が長期計画を策定し、海岸事業に関する目標や事業量を定めることにより、海岸事業をより促進できるように予算制度的に支援することを図ろうとした。

著者が担当して取りまとめた海岸50年の歩み(2008)²⁸⁾には、海岸事業五カ年計画策定の経緯が述べられており、これを参照しながら次のように整理した。

上記の決議から実際に第1次海岸事業五カ年計画が策定されたのは、1970(昭和45)である。その間2回計画の策定について試みられている。

一つは、1962(昭和37)年から1963(昭和38)年にかけてであり、伊勢湾台風による大災害の後も、毎年続けて海岸地域の大災害が発生したため、海岸防災に対する関心が高まり、国会においても災害対策基本法や特別措置法の制定に伴う附帯決議として、海岸の長期計画の樹立が取り上げられ、その決議に応えるべく、第1次海岸事業五カ年計画の策定が試みられた。このときは、1962(昭和37)年中に資料の収集を終わり、1963(昭和38)年にその分析・整理を行って、計画期間ならびに投資規模について海岸四省庁間の意見の一致を見た。このときに計画では、計画期間は1964(昭和39)年度より1970(昭和45)年度までの7箇年間とし、投資規模は海岸四省庁で2,043億円とした。しかしながら、この計画の法的な扱いや閣議へのはかり方などで各省間の調整がつかず、ついに政府としての公式の長期計画とはなりえなかったのである。

もう一つは、1967(昭和42)年度を初年度とする五箇年計画案(1967(昭和42)～1971(昭和46)年度)である。このときは1966(昭和41)年春の「特定海岸制度」の発足に伴う海岸事業一部改正の差異の附帯決議受け手策定のための作業が行われたものである。策定にいたる検討に深く関係していると思われるので、この附帯決議の関係部分を抜粋する。

○ 海岸法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(昭和41年3月9日・衆議院建設委員会より抜粋)

政府は、本法の施行にあたっては左の諸点について適切な措置を講じ、その運用に、遺憾なきを期するべきである。

1. わが国における海岸事業は、その歴史も、きわめて新しく、全く軽視されてきたものであるが、四面環海のわが国にとって海岸事業の重要であることは、言をま

たない。よって臨海地域における国土の保全と開発のために速やかに、長期計画を樹立すべきこと。

(2 及び 3 省略) 右決議する。

しかしこのときも各省間での意見調整がつかず持ち越された。

その後、1970(昭和 45)年度より第 1 次海岸事業五箇年計画が発足することになるが、この計画の法律的な位置づけに関する考え方は次のようになっていた。

昭和 41 年の附帯決議にも述べられているとおり、海岸事業は他の国土保全事業と同様に、長期的な計画に基づいて段階的効率的な推進を図る必要があるが、治水事業等とは異なり、法令の中に長期計画策定の根拠条文を有していない。従って、このような場合長期計画を策定する方法としては、

- ① 緊急措置法による単独法を制定する方法
- ② 海岸法の一部改正による方法
- ③ 法制によらず閣議決定のみによる方法

の三つの方法が考えられる。

まず、緊急措置法を制定する方法は、他のほとんどの公共事業の長期計画が採用しているものであるが、この場合特別会計設置との関係が生じ、かつ特別会計を 3 省共管方式にするか、あるいは各省の所管する既存の特別会計に「海岸勘定」を設置するかなどの複雑な問題が生じる。次に海岸法の一部改正による方法であるが、五箇年計画のように、実施期間、事業費、事業量などの具体的、時限的な事項を規定するものを、海岸法のように海岸管理の基本的な事項を規定している法律の一部改正として規定することは、法の性格からも良策とは言えない。

従って、検討の結果、強力な五箇年計画の推進のためには、法令に基づく強制力のある策定が望ましいと考えられるが、法制によらない閣議決定の方法にならざるを得ないと決

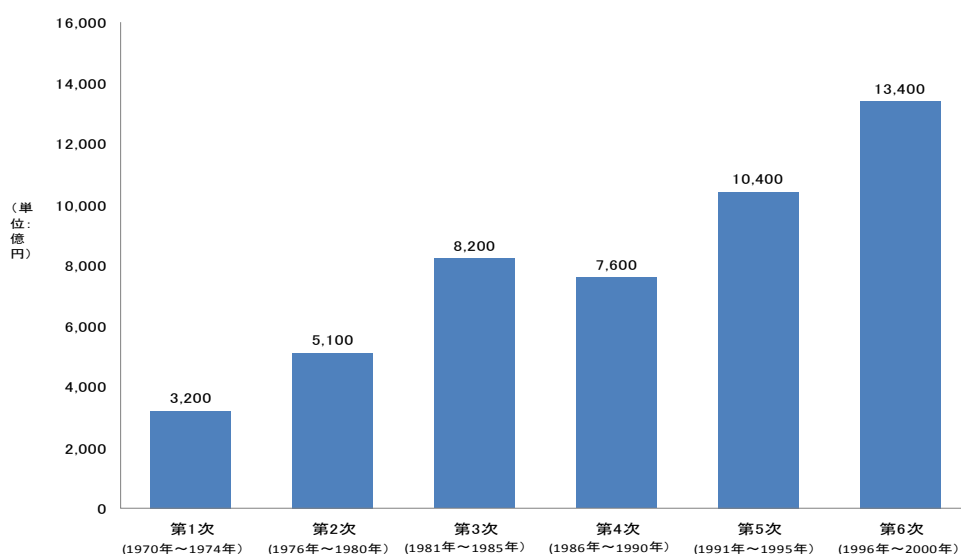


図 1.4.2 海岸事業 5 カ年計画事業費の推移グラフ

定され、五箇年計画の法制化については、今後の検討課題として持ち越されることとなった。第 1 次海岸事業五箇年計画から第 6 次海岸事業五箇年計画までの変遷は、図 1.4.2 の通りである。

(3) 海岸事業の種別の拡大

海岸事業の内容についても、時代の要請を取り入れ、従来から実施してきた海岸災害から国土を保全することを目的とする海岸保全施設整備事業に加えて、次のような様々な事業が実施されることになった。

① 海岸環境整備事業

1960(昭和 35)年代の経済成長は国民所得を増大させ、生活の向上をもたらした。しかしその反面、人口、産業の都市集中による過密、過疎の弊害、公害など国民の生活環境の多大な影響を及ぼしたが、この影響は臨海部に顕著に現れ、美しい海や白砂青松の海浜地を変貌させ、それらの多くの消滅を招いた。その一方、国民のレクリエーション需要は増加していった。また、1969(昭和 44)年度に策定された新全国総合開発計画においても「海岸の自然を保護し、保存し、さらに都市環境のなかに自然を積極的に創出し、自然の景観や資源を破壊することのないよう十分配慮し、豊かな自然を享受するための関連施設の整備」が述べられた。

これらの情勢に対応するため、良好な海岸環境の保全に努めるとともに、劣悪で破壊された海岸環境について積極的に改善を図るため、1973(昭和 48)年度から「海岸環境整備事業」が発足した。

この事業においては、海岸保全施設の整備を図るとともに、海岸の環境整備を図り、その利用の増進に資するため、附帯施設として養浜（緊急養浜を含む）、植栽、飛砂防止施設、安全情報伝達施設、照明、便所、水飲み場、進入路、駐車場、遊歩道、緑地・広場、休憩施設、更衣室・シャワー、その他所期の目的を達成するための必要最小限の施設の新設、改良を実施するものとしている。

② 海域浄化対策事業

1971(昭和 46)年 12 月から翌年 2 月にかけて、大阪湾に不法投棄された約 2,000 本の産業廃棄物入りドラム缶について、建設省は沿岸海域の管理者の立場から、将来実施される本格的な引き揚げ処理作業のための基礎資料を得ることを目的とした調査を 1973(昭和 48)年 1 月から 3 月にかけて実施した。この引き揚げ工事は、1974(昭和 49)年度補助事業（行政部費）として予算計上されたが、工事区域が大阪府と兵庫県にまたがること、1972(昭和 47)年度に調査を実施した経緯があることなどの理由によって建設省において受託事業を実施したが、これが建設省で実施した海域における浄化対策事業の初めである。

翌年の 1975(昭和 50)年度からは汚染の著しい一般海域において都道府県がヘドロなどの除去及び覆砂を実施する事業として「海域浄化対策事業」が制度化され、その初め

ての事業として静岡県沼津牛臥海岸において、海岸域の汚染物質の除去と養浜が実施された。

③ 公有地造成護岸等整備事業

1976(昭和 51)年度からは、背後地が狭隘で沿岸海域の埋立てによらなければ公共用地の確保が困難な場所において、海岸災害から国土を保全し、あわせて下水道処理場、公園、学校用地などの公共用地の計画的な造成の促進を図るため、公共用地埋立の前面に護岸、根固め、消波工等の海岸保全施設を整備する「公有地造成護岸等整備事業」が始まった。

各種の事業が行われた結果、海岸保全施設の整備の状況は図 1.4.3 の通りとなった。

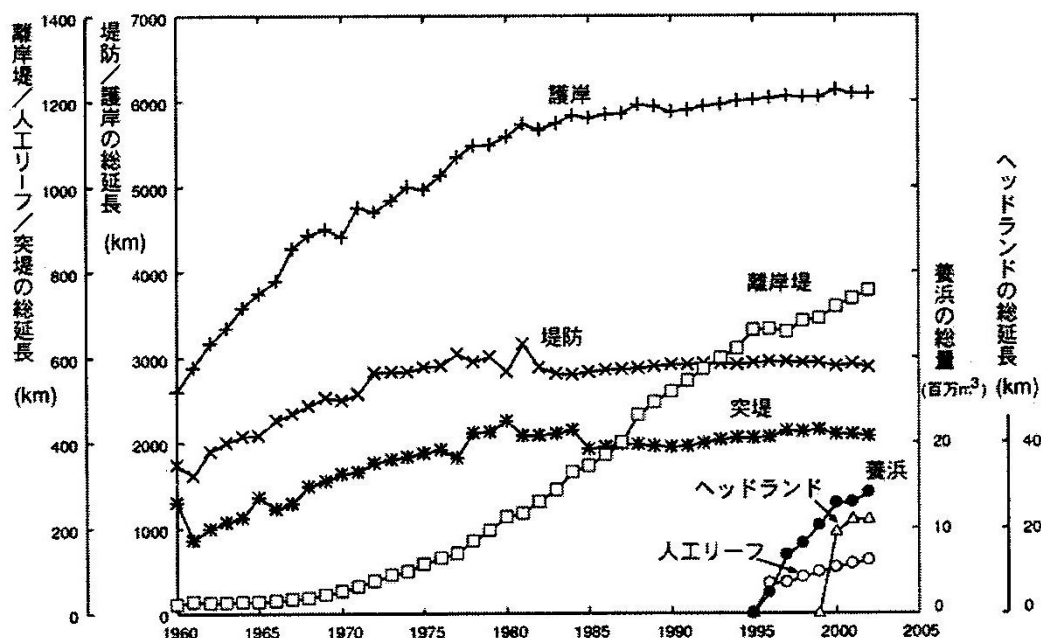


図 1.4.3 わが国における海岸保全施設の施工実績（海岸 50 年のあゆみ、2008）

(4) 各種連携事業の実施

予算制度に基づく海岸事業では、必ずしも地域の自然や特性に的確に対応されているとは言えないこともある。また多様化する社会や地域のニーズに十分な対応が出来ていない場合もある。そこで、既往の海岸事業の運用直しや関連事業等との連携によって、これらに対して施策に適切に反映して、効果的・効率的に海岸事業を推進するため、新しい連携事業制度が創設されてきた。これらの連携事業等では、通常事業においては補助対象とならない施設整備や調査が補助対象となる場合や、採択要件が緩和される場合がある。

海岸 50 年のあゆみ(2004)²⁸⁾ には詳しく各種の連携事業の状況を述べられている。

これを参考にしながら、各種の連携事業の概要について整理すると以下の通りである。

まず、各種連携事業等の変遷は、表 1.4.3 の通りである。

表 1.4.3 連携事業等の変遷（海岸 50 年のあゆみ、2008）

社会的背景(法制度等)	連携事業等	
	事業名	事業の実施状況
四全総(1987) リゾート法(1987) 緩傾斜堤の設計の手引き(1989) 人工リーフの設計の手引き(1992) 環境基本法(1993)	コースタル・コミュニティ・ゾーン(1987)	1987 1994 1996
	なぎさリフレッシュ事業(1992)	1992 1995
	自然豊かな海と森の整備対策事業(2000)(白砂青松の創出) 白砂青松の保全(1995)	1995 2000 名称変更
	海と緑の健康地域づくり(1996)(健康海岸)	1996 1997
	エコ・コースト事業(1996)	1996 2002 2003 拡充 拡充
	海と陸の緑のネットワーク事業(1996)	1996 1999
	いきいき・海の子・浜づくり(1997)	1997 2000 2004 拡充
	渚の創生(1997)	1997 2002 拡充
	魚を育む海岸づくり(1999)	1999 2001
	総合的な津波・高潮対策の強化事業(2003) 海岸保全施設緊急防災機能高度化事業(1996) 津波防災ステーション整備事業(1997) 津波・高潮防災ステーション整備事業(2001) 海岸危機管理機能高度化事業(2002)	1996 1997 2003 2004 統合 拡充
環境影響評価法(1997) 五全総(1998) 海岸法改正(1999)	都市と農漁村の交流促進や観光振興に資する海岸づくり事業(2003)	2003
	災害弱者対策事業(2004)	2004
	津波危機管理対策緊急事業(2005)	2005

注：西暦は、年度として記載

凡例

- 新規事業着手を含めて事業実施
- 継続中事業のみで事業を実施
- 事業実施箇所がない

主な各連携事業等の概要については次の通りである。

① コースタル・コミュニティ・ゾーン(C.C.Z) [1987(昭和 62)年度創設]

余暇時間の増加に伴って、マリンスポーツなど海洋性レクリエーションへの関心が高まり、様々な機能を備えた海浜空間の整備が強く要請されていた。従来より海岸環境整備事業を実施し、良好な海岸環境のために海岸整備を実施してきた所であるが、海岸の利用にあたっては、周辺・背後地の整備及びアクセス性の向上が重要であり、背後の公園整備や道路整備等と連携し、事業を推進していくことが必要である。このために各種関連事業と民間活力を導入した施設整備計画が立案され、事業が実施されると言う制度として「コースタル・コミュニティ・ゾーン」が創設された（図 1.4.4、図 1.4.5 参照）。

具体的には、海岸保全事業と合わせて、公園、道路（街路）、下水道、治水等の建設省（現・国土交通省）所管公共事業を有機的関連を持って実施するとともに、民間活力を積極的に導入した施設整備を一体的に計画的に行うものである。

特に、C.C.Z 整備計画は市町村が策定し、その計画を建設大臣（現・国土交通大臣）が認定するというもので、当時としては「国が直接、市町村の計画を認定して、盛り込まれた事業を支援する」という非常に画期的なスキームであった。

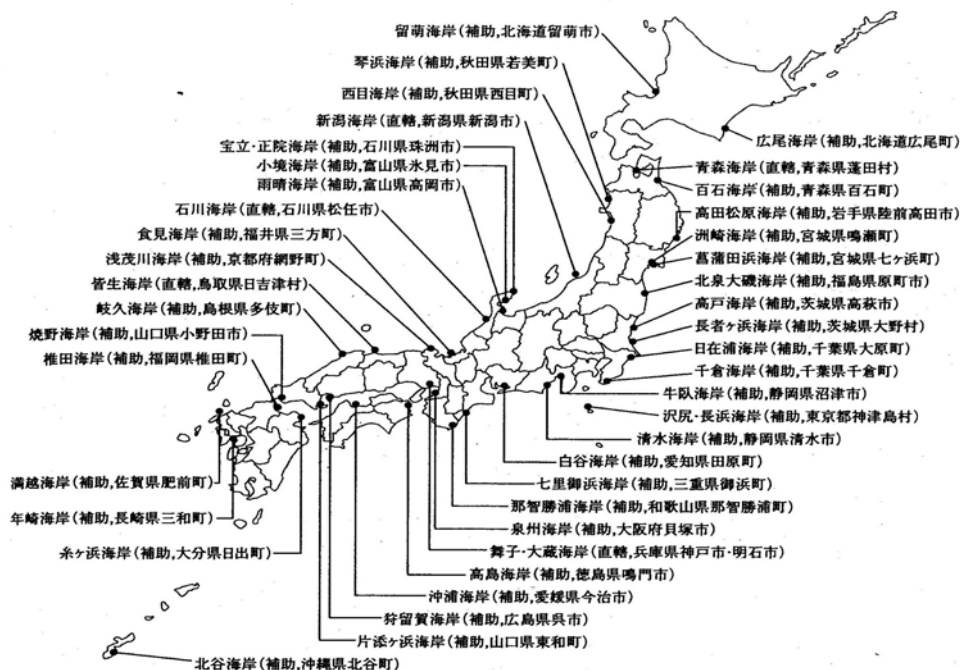


図 1.4.4 コースタル・コミュニティー・ゾーン指定海岸の位置図（2004 年時点）



図 1.4.5 コースタル・コミュニティー・ゾーンのイメージ

② 海と緑の環境整備事業（白砂青松の復元）〔1995(平成 7)年度創設〕

海岸に白い砂浜と緑の松林の続く白砂青松は日本の歴史と風土に培われてきた美しい国

土を代表するもので、次世代に継承すべき国民共有の貴重な財産である。この保全、回復及び地域住民の交流の場として、自然にふれあう快適な空間の整備が求められていた。このため、1995(平成 7)年度に海岸事業と治山事業が一体となった複合事業により白砂青松を整備し、海水浴と森林浴が同時に楽しめる潤いのある生活環境の整備を実施する「海と緑の環境整備事業（白砂青松の復元）」が創設された。また 2000(平成 12)年度に「自然豊かな海と緑の整備対策事業（白砂青松の創出）」と名称が変更された。(図 1.4.6 参照)

具体的には、海岸保全区域の背後地が保安林指定区域の箇所において、海岸事業及び治山事業が連携して実施し、白砂青松の保全・創出を図る。海岸事業としては、海岸の防護・環境・利用の調和した緩傾斜護岸、砂浜、人工リーフ、遊歩道や昇降路、広場等の整備を実施することとしている(図 1.4.7 参照)。

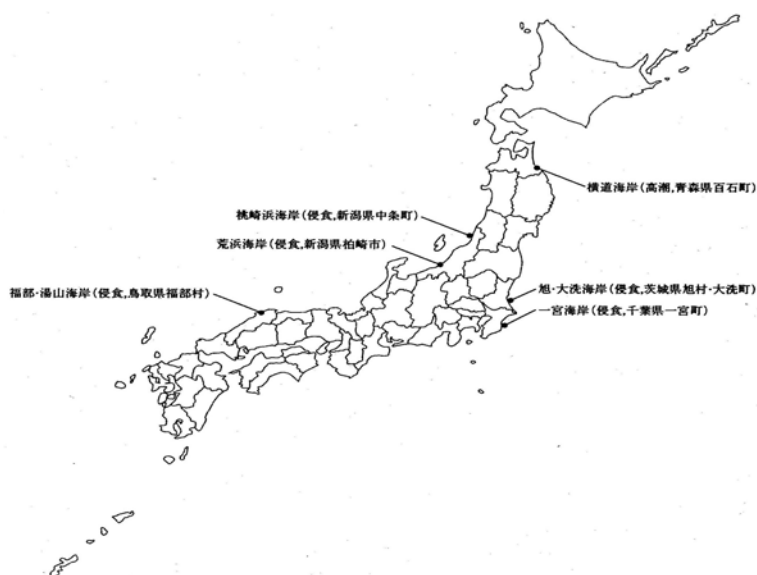


図 1.4.6 自然豊かな海と森の整備対策事業指定海岸の位置 (2004 年時点)

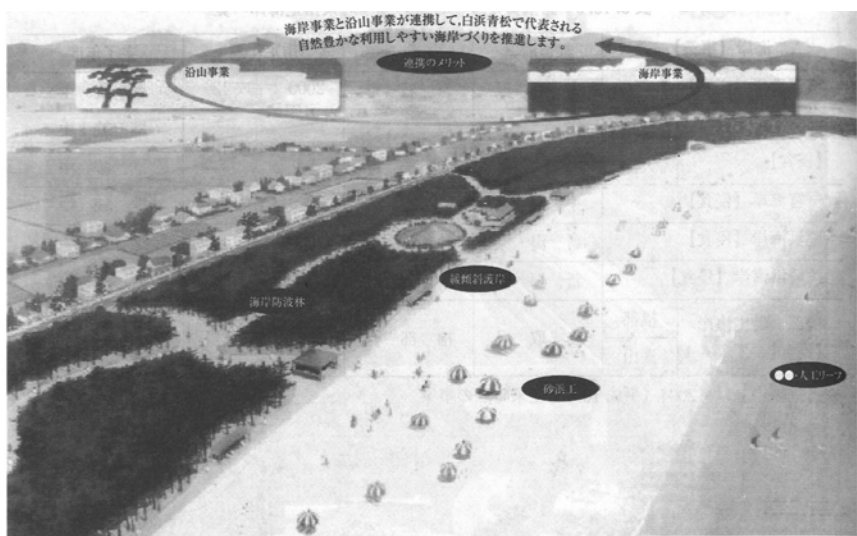


図 1.4.7 自然豊かな海と森の整備対策事業イメージ図

③ 海と緑の健康地域づくり（健康海岸事業）〔1996（平成8）年度創設〕

四方を海に囲まれたわが国では、古くから海水浴や魚釣り等を通して盛んに海岸利用が行われて来た。また海の有する健康・保養効果については、古来よりサナトリウム等が沿岸部に立地されるなどしてきたが、さらに健康増進に着目した施設整備が進められてきた。このためこれに併せて利用しやすい海岸の整備が一方で求められてきた。

そこで、1996（平成8）年度より高齢者や障害者でも容易に利用できる海岸整備を実施するために、「海と緑の健康地域づくり（健康海岸事業）」が創設された。（図 1.4.8 参照）

具体的には、厚生省が指定した健康文化都市と連携して「海と緑の健康地域」を指定し、海水浴や海洋療法のための健康増進施設等の整備に併せ、海岸事業として周辺の砂浜の保全・復元、緩傾斜堤や遊歩道、スロープ等の整備を実施するものである（図 1.4.9 参照）。なお、現在、健康文化都市の指定は行われていない。

当時、海水浴やタラソテラピーなど海岸で潮風や海水に接することにより、健康に非常に良好であることから、海岸部で健康増進に努めていくとの地域での要望があり、これらを受けて、厚生省と海岸四省庁で連携して行うスキームであった。

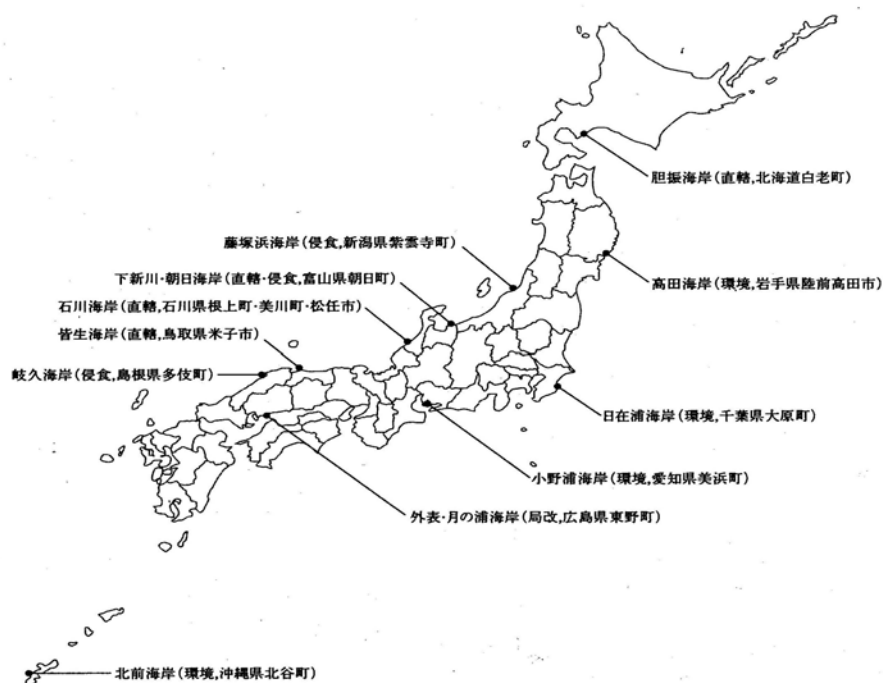


図 1.4.8 海と緑の健康地域づくり海岸指定位置図（2004 年時点）



図 1.4.9 海と緑の健康地域づくりイメージ図

④ エコ・コースト事業〔1996(平成 8)年度創設〕

従来の海岸事業は、防護機能の維持・向上を目的とする海岸保全施設の新設・改良を行ってきたものであり、既存の海岸保全施設には自然環境への配慮が欠けているものも見受けられた。海辺に生息する生物に優しく豊かで潤いのある海岸を整備して、次世代に良好な海岸を継承するために、1996(平成 8)年度に「エコ・コースト事業」は創設された。この事業は、当初は一般的なエコ・コースト事業であったが、2001(平成 13)年度にはモニタリングを実施し、その結果を施設整備に反映できる「住民参加型エコ・コースト事業」が、また 2003(平成 15)年度には既存の海岸保全施設を生態系に配慮し改良が出来る「既存施設改良型エコ・コースト事業」が追加、拡充された(表 1.4.4、図 1.4.10 参照)。

具体的には、生態系や自然景観等周辺の自然環境に配慮した自然と共生する海岸の整備を実施するものであるが、上記の 3 つの概要は次の通りである(図 1.4.11 参照)。

a) 一般型エコ・コースト事業

海岸保全施設の整備にあたり、施設の配置や構造等に工夫を行うことにより、生態系や自然景観等周辺の自然環境に配慮した海岸整備を行うものであり、特に必要に応じて海底に堆積した汚泥の除去も可能なこととしたものである。

b) 住民参加型エコ・コースト事業

一般型エコ・コースト事業に加え、地域住民、有識者、NPO、地元自治体等の意見の聴取、パイロット工区における住民団体等の参画によるモニタリングの実施及びその結果等を踏まえた施設の整備を行うものである。

c) 既存施設改良型エコ・コースト事業

既に海岸保全施設が整備され、防護機能が確保されている海岸において、地域住民、有識者、NPO、地元自治体等の参画により、生態系に配慮した既存海岸保全施設の改良(離岸堤の人工リーフ化等)が実施できるものである。(海岸環境整備事業に限る)

表 1.4.4 エコ・コースト事業指定海岸一覧

海岸【事業】	貴重種等	都道府県	市町村	指定年度	完了年度
胆振海岸【直轄】	①ヨコスト湿原	北海道	白老町	1996 (平成 8)	継続中
伊勢湾西南海岸【直轄】	①アカウミガメ	三重県	松阪市	1996 (平成 8)	継続中
東播海岸【直轄】	①アカウミガメ	兵庫県	明石市	1996 (平成 8)	継続中
有明海岸【直轄】	①シチメンソウ	佐賀県	有明町	1996 (平成 8)	2001 (平成 13)
紀宝海岸【高潮】	井田 ①アカウミガメ	三重県	紀宝町	1996 (平成 8)	継続中
久美浜海岸【侵食】	①トウテイラン	京都府	久美浜町	1996 (平成 8)	継続中
天神海岸【高潮】	①カブトガニ	岡山県	笠岡市	1996 (平成 8)	2003 (平成 15)
羽根坂本海岸【侵食】	①アカウミガメ	高知県	室戸市	1996 (平成 8)	継続中
長崎鼻海岸【侵食】	①アカウミガメ	鹿児島県	山川町	1996 (平成 8)	1998 (平成 10)
松ヶ浦海岸【局改】	①アカウミガメ	鹿児島県	知覧町	1996 (平成 8)	2001 (平成 13)
野付崎海岸【侵食】	② —	北海道	別海町・標津町	2003 (平成 15)	継続中

※貴重種等の動植物名の前の○数字—①：一般型，②：住民参加型，③：既存施設改良型。「継続中」は，2004 (平成 16) 年度末時点の事業



図 1.4.10 エコ・コースト事業指定海岸の位置図 (2004 年時点)

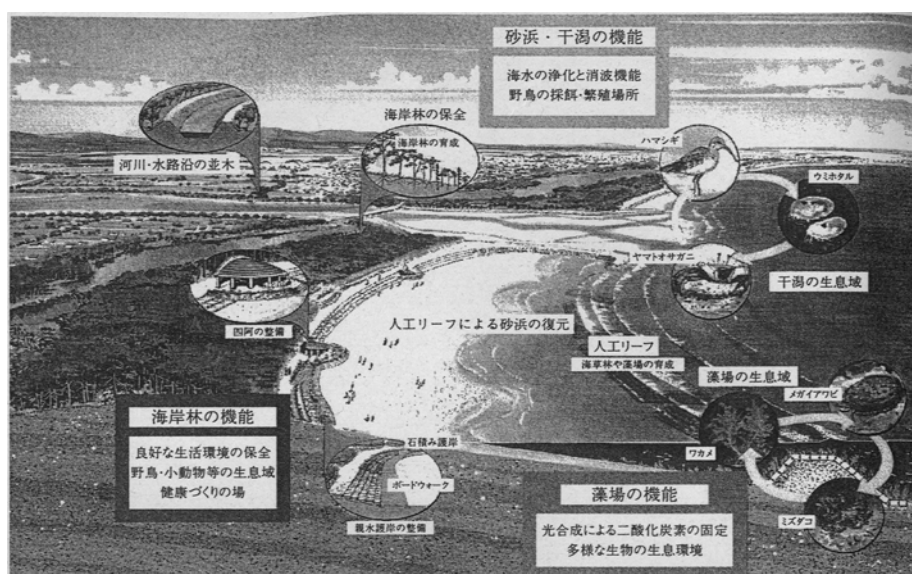


図 1.4.11 エコ・コースト事業のイメージ図

⑤ 渚の創生〔1997(平成 9)年度創設〕

激化した海岸侵食により毎年 160ha もの砂浜が失われていることから、従来より海岸事業として養浜等を実施し、砂浜の保全・回復を図っていた。

一方、漁港等の港内への堆積土砂の処理については非常に苦慮している所であった。以前から経済性・効率性の面から、漂砂の上手側から下手側に砂を輸送するサンドバイパスの導入が有効であると考えられていたが、制度の違い等から中々実現が難しかった。しかし、各種事業が連携しあう形が様々な所で出てきており、特に土砂に関しては有効な利用も実施されてきていたことから、漁港事業等と連携し、漁港等の港内の浚渫土砂や海岸に過剰に堆積した土砂を、砂浜が失われた海岸に輸送して、砂浜の保全・回復を図る「渚の創生」が 1997(平成 9)年度に創設された。

また、2001(平成 13)年度からは、総合的な土砂管理を図る観点から、従来の連携対象が海岸部（漁港・港湾）に限られていたものが、河川流域まで拡充され、漁港・港湾施設の周辺の河口、河道、ダム、砂防施設に堆積している土砂が砂浜の保全・回復に利用されるようになった（図 1.4.12 参照）。

具体的には、海岸事業と河川事業、港湾事業、漁港事業等が連携し、浚渫土砂を海岸侵食箇所に輸送して、養浜を実施し、砂浜の復元を図るものである。また海岸事業では、必要に応じ、海岸保全施設の実施も行うものである（図 1.4.13 参照）。

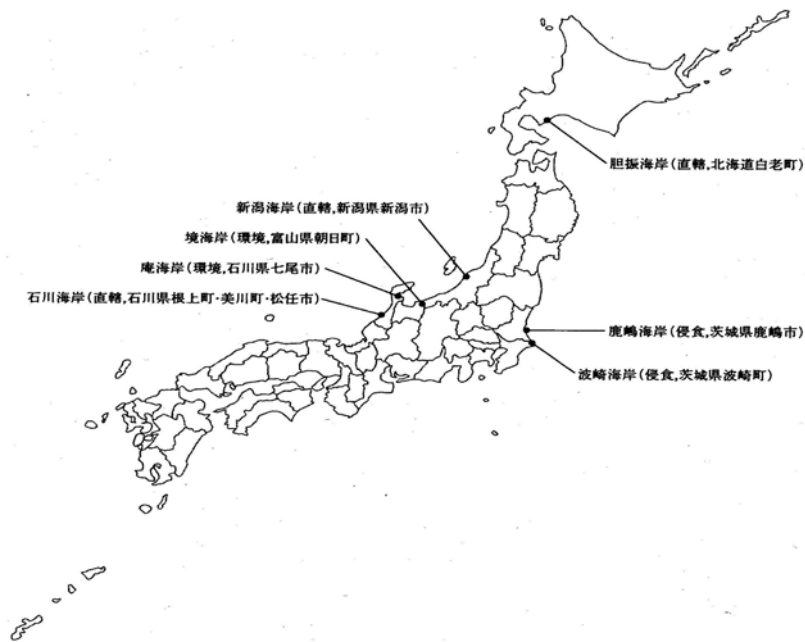


図 1.4.12 渚の創生指定海岸の位置（2004 年時点）

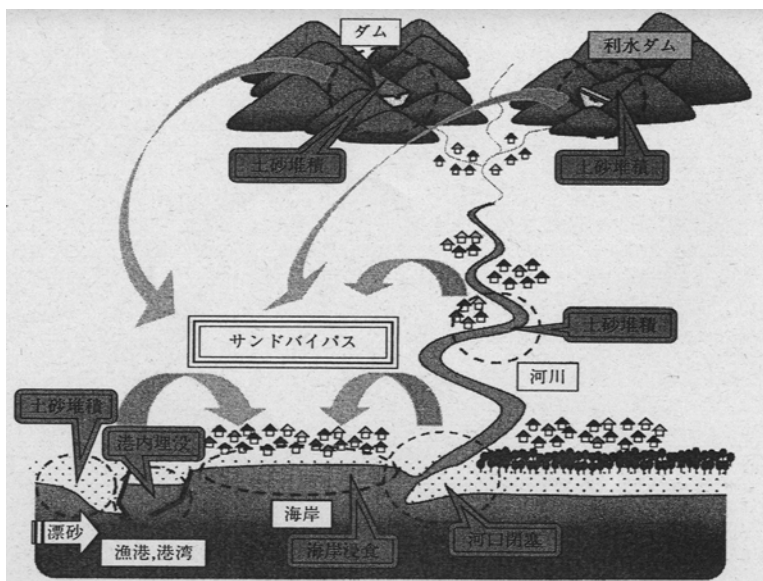


図 1.4.13 渚の創生イメージ

1.4.4 海岸管理制度の変遷

本節第 1 項から第 3 項までに論じてきたように、事業面では、伊勢湾台風やチリ地震津波が来襲し大災害を与えたがきっかけとなって高潮・津波対策が重点的に行われてきた。海岸法の創設により管理主体も海岸四省庁による体制となったが、海岸四省庁間での連絡

調整協議会を作り緊密な連絡調整を行うなど管理体系の充実を図った。また技術面では海岸保全施設を整備するための築造基準が出来、適宜必要な改訂を行った。財政的な面では、海岸事業 5 カ年計画が定められ、計画的な事業の進捗が図られたという経緯であったことが分かった。

こうした背景を受けるように、海岸管理制度の変遷として見ても、以下のように主に事業推進の観点から海岸法を改正したものしか取り上げられないと認識される。

則ち、次の三回の一部改正である。

- (1) 1960（昭和 35）年の改正は、3 月 20 日法律第 13 号により、海岸保全施設の災害復旧工事でその規模が著しく大であるものなどについて、主務大臣が海岸管理者に代わって自ら海岸保全施設の災害復旧に関する工事を施行出来ることとしたものである。

これは本節第 2 項で論じた「伊勢湾台風災害」に起因して出来たもので、海岸における大規模な災害が生じたときに、主務大臣が迅速に対応できるようにした規定を設けたものである。

- (2) 1966（昭和 41）年の改正は、3 月 28 日法律第 10 号により、事業費、事業効果などの著しく大きいと認められる一定の区域において実施する海岸保全施設に関する工事の一部についての国の負担率を $\frac{2}{3}$ に引き上げることとしたものであるが、これはいわゆる「特定海岸制度」の発足を指している。

これも本節第 3 項（1）を規定する意味で行った改正であるが、事業を促進するという面で画期的な改正であった。

- (3) 1993（平成 5）年の改正は、3 月 31 日法律第 8 号により、公共事業に係る補助率等は行政改革審議会答申等を踏まえ、体系化・簡素化の観点から直轄事業にあたっては $\frac{2}{3}$ 、補助事業にあたっては $\frac{1}{2}$ を基本として恒久化するが、国の施策としての事業の重要性、緊急性、事業の特性および規模受益の範囲、同種の事業等の補助率等とのバランス等を総合的に勘案し、適切な補助率等を設定することとした。それに伴って海岸法施行令の一部改正が行われ、1966（昭和 41）年から実施されてきた「特定海岸制度」はなくなった。

これも本節第 3 項(1)でも論じたが、行政改革の中で適切に事業を推進するという意味で行われた改正であった。

事業を促進するという視点でしか海岸管理制度の改正が行われなかった理由としては、海岸管理に関する行為そのものが問題になっている事例が顕著に見られなかったことが挙げられる。しかしそれ以上に時代の流れに沿った社会的なニーズに対し、事業上の工

夫や連携事業の実施等が行われたことにより、制度面まで踏み込んで見直しを行ったり、改正したりすることまでは、必要性・緊急性がなかったという背景があると考えている。

また一方で、海岸管理が四省庁体制になったために、それぞれの区域で問題になる場合の事象の多くは、それらの区域を主体としている行政、則ち港湾行政や漁港行政上の問題になるケースが多く、それらの行政自体で問題解決を図るということが多かったため、海岸管理自体が問題になりにくい面があったのではないかと考えられる。

さらに、海岸管理自体の制度的な問題を議論しようとする場合には、海岸四省庁間での調整に大きな労力と時間を要するということが、関係者の間で共通の認識になっていたため、事業に関係する「海岸事業五箇年計画」や「海岸保全施設築造基準」のような事業と関係することには極めて積極的であるものの、海岸環境や海岸利用に関連する海岸管理そのものには慎重であること、海岸環境情報も欠如していたことから、真正面から取り組みにくいという状況であった、と推察している。

以上述べてきたように、第1章においては、海岸利用が塩田や干拓などの小規模な海岸利用から始まり、災害を契機として技術的な必要性から公的な管理になっていったが、制度論上は明治維新の時の改革時に出された1874（明治7）年の太政官布告で国有財産として財産管理をしていくのみの体系であった。海岸は国民共有の財産であり、公共の用に供せられている公物として管理していくことが必要であるとの認識は芽生えていたと推察されるが、戦後の度重なる災害はこうした認識よりも、災害対策を優先する必要があったため、防災を主体として地域で海岸管理を行う1956（昭和31）年に海岸法が創設された。この創設により初めて海岸管理制度が出来たが、その後も頻発する災害への対処が緊急的に必要なため、事業促進を積極的に行う施策に重点が置かれることになった。

これと並行して、我が国では経済成長により、自然条件が大きく変化し、また社会状況も大きく変化してきた。このような変化は否応もなく海岸管理にも押し寄せて来ることとなった。第2章では海岸法創設後の主に最近までの自然状況の変化、第3章では主に最近の社会状況の変化について、それぞれ海岸管理との関係、変化への対応の方向性を中心に考察する。

その結果、制度論と技術論を組み合わせた新しい海岸管理の制度が必要になり、第4章では1999（平成11）年の抜本的な海岸法改正により防護・環境・利用の調和した総合的な海岸管理制度が策定された経緯、新しい制度に基づく実践、そして今後の海岸管理のありべき姿を論じることとする。

(参考文献)

- 1) 日本第四紀学会編：百年・千年・万年後の日本の自然と人類，古今書院，231p，1987.
- 2) 小池一之：海岸とつきあう，岩波書店，131p，1997.
- 3) 小池一之・太田陽子編：変化する日本の海岸，古今書院，185p，1996.
- 4) 千田稔：埋もれた港，小学館ライブラリー，308p，2001.
- 5) 竹内良夫：港をつくる，新潮社，251p，1989.
- 6) 建設省河川局海岸課監修：海岸 30 年のあゆみ，(社)全国海岸協会，1344p，1981.
- 7) 川上隆：海岸事業の史的変遷と現状，新公論社，pp.108～p.109，1994.
- 8) 廣山堯道：塩の日本史，雄山閣出版，206p，2000.
- 9) 佐藤洋一郎・渡邊紹裕：塩の文明誌，日本放送出版協会，211p，2009
- 1 0) 伊藤和子：公有水面埋立法の沿革，海と川を巡る法律問題－成田頼明・西谷剛編，
(財)河中自治振興財団，196p，1996.
- 1 1) 山口真弘・住田正二：公有水面埋立法，日本港湾協会，434p，1954.
- 1 2) 立石友男：海岸砂丘の変貌，大明堂，214p，1989.
- 1 3) 農林省農地局資源課：干拓堤防調査書（干拓堤防台帳第 2 輯），1306p，1960.
- 1 4) 毛塚五郎：近代土地所有権，日本加除出版株式会社，490p，1984.
- 1 5) 寶金敏明：里道・水路・海浜（4 訂版），ぎょうせい，471p，2009.
- 1 6) 福島正夫：地租改正の研究，有斐閣，646p，1962.
- 1 7) 国有財産法研究会：国有財産－法と制度と現状と（改訂版），大蔵省印刷局，476p ，
1991.
- 1 8) 塩野宏：行政法Ⅲ（第三版）行政組織法，有斐閣，359p，2008.
- 1 9) 北條浩：明治初年地租改正の研究，御茶の水書房，648p，1992.
- 2 0) 岸田弘之：新たな海岸制度の幕開け，海洋開発論文集，第 16 巻，(i)~(iv)，2000.
- 2 1) 岸田弘之：海岸をまもる，第 20 回全国なぎさシンポジウム in 徳島，基調報告資
料，2007.
- 2 2) 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－成田頼明・西
谷剛編，(財)河中自治振興財団，196p，1996.
- 2 3) 豊島修：皆生海岸における砂利採取不許可処分問題について，海岸 7 号，
pp.143~169，1966.
- 2 4) 建設省河川研究会編：河川全集第 5 巻・海岸法，(株)港出版合作社，230p，1957.
- 2 5) 土木学会：海岸保全施設設計便覧，232p，1957.
- 2 6) (社) 全国海岸協会：海岸保全施設築造基準解説，231p，1972.
- 2 7) (社) 全国海岸協会：海岸保全施設築造基準解説，269p，1987.
- 2 8) (社) 全国海岸協会：海岸 50 年のあゆみ，912p，2008.