

## 港湾海岸行政の形態と諸問題

— 公費官営事業を中心に —

香川正俊

(早稲田大学政治学研究科)

### 目 次

#### はじめに

1. 海岸行政の形態＝公費官営事業

2. 港湾海岸行政の諸問題

おわりに

#### はじめに

最近に於ける港湾の際立った特徴は、都市空間の一部として都市機能を一段と強めていることであろう。

昭和48年の石油ショックを契機とする経済大転換後、諸々の社会情勢の変化と共に行政環境もまたかってない大きな変貌を遂げた。高度成長政策の歪みが一層顕著に現われ、これに呼応して、かかる歪みの是正、重化学産業を中心の諸政策を変更し、地域づくり地方振興を重点施策とする新しい政策の展開が国や地方公共団体に求められているのである。

さらに今日、国民・住民の政治意識の高揚と要求・価値観の多様化は、かって行政依存型・単一指向性を示していた自らの対行政態度を行政参加型・行政選択指向に改め、それに伴って行政運営は国民・住民の意思を無視して考えることができなくなってきた。

そこで、最近に於ける行政全般の特徴は、次のごとくに要約できよう。

① 高度成長・大規模開発方式から、経済安定、地方振興、生活環境整備方式への転換。

—新経済社会七ヶ年計画（昭和54年）三全総「定住圈構想」<sup>1)</sup>（昭和52年

策定)政策。  
② 行政の地方化、地方主導型行政への転換。  
-住民の要求・価値観の多様化に対応した地域密着行政の不可欠、国主導による画一性の否定と住民、自治体の創意工夫の重視。  
③ 行政の計画化の拡大  
-地方主導による地方総合計画行政<sup>(2)</sup>  
④ 財政硬直化と行政範囲の限定等。

こうした行政全般の変化と特徴を背景に、港湾に於ける行政環境が変化するのは当然である。すなわち、住民の港湾に対する価値観が多様化し、<sup>(3)</sup>さらに都市化の進行に伴って発生する都市問題の解決を、地方公共団体は数少ない多面的利用の可能な港湾空間に求めた。そこで港湾域は、新しい地域社会創造のシンボルゾーン、或いは生活環境整備の先導役として位置づけられ、一段と都市機能を強めていくのである。

こうした港湾域の多面的利用は、三全総「定住圏構想」、第六次港湾整備五ヶ年計画（昭和56年策定）及び港湾整備の長期構想案（昭和55年策定）の重要な方針の一つとされる<sup>(4)</sup>など、国の方針として認められている。

しかし、これから港湾行政はあくまでも地方公共団体の策定する地方総合計画の一環として位置づけられ、地方分権に基づく施策が一層重視されいかねばならない。何故ならば、それが今日の行政環境、行政ニーズに即応する運営形態だからである。この点に関し、国の諸計画と地方総合計画は必ずしも十分調整されていないが、港湾の計画権・運営権は基本的に地方公共団体が有しているために港湾計画は地方総合計画と比較的調整されているといえよう。<sup>(5)</sup>

ところが、海岸法に基づく港湾海岸行政はそれが国の事務であり、また特殊な形態で行なわれるために地方総合計画・港湾計画との間に乖離が生ずる場合がある。例えば、計画権は国に属し第三次海岸事業五ヶ年計画（昭和56年策定）の策定基本方針には三全総等国の計画・各省庁との調整事項はあるが、港湾計画や地方総合計画・地方公共団体との調整は特に明記されていない。<sup>(6)</sup>海岸管理者（海岸法第5条、港湾区域・港湾隣接地域にあっては港湾

管理者の長)との各種ヒアリングなどによってかろうじて図られているのが実態である。このために、孤立した海岸事業が港湾の有効利用を阻害する例も多く、数々の問題が起こっている。勿論、海岸法の目的は海岸の「保全」であって「利用」ではないという理屈もあるが、今日の港湾海岸等がもつ自然的地理的価値の増大に鑑みれば、それ自体が問題にならざるを得ない時代なのである。

本稿では、海岸行政の基本となっている公費官営事業形態を法理的に検討し、そこから派生する諸問題を概括する。

注 (1) 国土庁編「第三次全国総合開発計画（昭和52年11月）P.7 参照のこと。

(2) 昭和54年現在、47都道府県にて計画化。地方総合計画については、成田頼明稿「計画に於ける国と地方公共団体の関係」（自治研修協会『国と地方公共団体の新しい関係』昭和54年3月）に詳しい。

(3) 野村総合研究所の都民意識調査が興味深い。斎藤公助稿「港湾整備の方向と今後の課題」『港湾No.56』P.51

(4) 前掲「三全総」P.47、対馬一稿「港湾整備事業について」（港湾協会『港湾行政の概要（技術）』昭和56年度版）P.7-7、港湾局編「港湾整備の長期構想案」第三章

(5) 東京都“マイタウン構想”の「都民の港づくり」と東京港第4次改訂港湾計画の整合、『横浜市新総合計画よこはま21世紀プラン』とみなとみらい21他

(6) 松谷節夫稿「海岸事業の推進（港湾海岸防災協議会『みなとの防災No.73』）P.14

## 1. 海岸行政の形態＝公費官営事業

(1)概要。海岸行政の本質的問題は、それが公費官営事業という特殊な事業形態で行なわれているところにある。海岸行政の諸問題を考えるにあたり、まず今日、法律学の分野でも扱われていない当該事業形態の実態と問題点を明らかにする必要があろう。

公費官営事業とは、營造物管理を費用負担者の観点から分類したもので、国の公物を地方公共団体の長に管理させ、その費用を全額地方公共団体の負担とする一連の管理<sup>1)</sup>作用をいい、その体系は次のとおりである。(1)当該事

業に係る有体物（広域性を有す）を国の自然法的な公物であるとみなすこと、(2)当該公物の管理権は“高権的”<sup>(2)</sup>に国（公物主体）に有るが、具体的管理については地方公共団体の長（公物管理者）に機関委任し、公物管理者は国の強力な監督権に服すこと、(3)管理に要する費用は、当該管理者の属する地方公共団体が原則として全額負担すること（経済主体の原則）、(4)築造され、若しくは効用の増した財産は国有に帰属し、その処分にあたっては管理者は国の承認を得なければならない（国有財産法の营造物管理法=特別法への埋没）。

この様に、当該事業の特徴は、極めて中央集権的、前時代的なものであり、<sup>(3)</sup>营造物管理法、特に海岸法をはじめ砂防法・河川法等の国土保全を目的とする法に採用されている。

そもそも公費官営事業という語源は、美濃部達吉によると思われるが、かかる特殊な事業形態が旧憲法下で正当化されたのは、府県が本来府知事の所管する国の行政区画であり、それが同時に地方公共団体の区域でもあったこと、さらに地方公共団体は「官ノ監督ヲ承ケ」て地方行政を行なう建前で設けられたことによる。すなわち、旧憲法下では、地方公共団体の執行機関は国の行政官庁たる府県知事がてられ、<sup>(6)</sup>地方公共団体の処理する事務の多くが国の事務として地方公共団体又はその長に委任され、これと表裏して国は法律勅令に依って“無制限”<sup>(7)</sup>に地方公共団体を経済主体にし得た。従って、普通個別法の規定（砂防法第12条、旧河川法第24条、旧道路法第33条2項）が必要とされたが、港湾事業など、格別法に依らずとも公費官営事業を行なうことはできたのである。<sup>(8)</sup>

また、海岸事業は、先の諸法、港湾事業、災害復旧事業の一部であった様である。

ところが新憲法94条では地方公共団体の行財政権の独立が認められ、地方自治法・地方財政法が制定されたために、营造物管理法の公費官営事業の範囲は縮小した。しかし先の諸法は順次述べる様に、新しい対応を以って当該事業形態をそのままの形で維持している。而もとりわけ重要なことは、当該事業形態を基本的に廢して生まれた港湾法の後に制定をみた海岸法が、同法

に係る海岸管理者の全事業を、公費官営事業としたことである。以下検討していく。

(2)公物・管理主体と管理者の関係。海岸法が海岸を國の公物とする理由は、  
 ①河川・公有水面などと共に海岸は自然法的に國の支配を受けると考えたこと、<sup>10</sup> 法制定当時、海岸災害が激増し地方公共団体がこれに十分対処し得なかったために、②海岸防災は地域住民の生活のみならず、社会並び経済存立に重大な利害関係を持ち、<sup>11</sup> ③國が大所高所から法秩序に於て強力な支配権を有する必要があるとの立法政策的観点によったためである。

次に海岸法は、國が管理権（管理行政主体の権能）を持つ理由として、統一基準に基づいた総合的保全の推進を挙げている。また、海岸保全区域（法第3条）の実際管理を機関委任（地方自治法別表第3）するのは、現地利便性、安あがりを考慮した結果で、國の監督権の強力による執行の適正化を期するためだとする。

なお、海岸管理者の管理内容は、海岸保全区域の占用許可、行為の制限（法第7・8条）を行ない、海岸管理者以外の者が施行する海岸保全施設に関する工事を承認（法第13条）し、又は海岸保全上必要な監督処分（法第12条）を行なう等の行政処分と、海岸保全施設に関する工事を施行し、その維持及び処分を行なう等の事実行為を含む管理作用の全般に関するものである。つまり、國の管理権の実際的内容は、計画の策定、国庫負担金等の交付、監督業務が主で、ほとんどの管理作用は地方公共団体が行なっている。<sup>12</sup>

以上のことから次の様な疑義が生じる。①公物主体決定理由のあいまいさ及び、公物主体が当然に管理権を持つとは言えず、これらは、海岸の効用・性格から判断されるべきものであること、②海岸管理のほとんどは、地方公共団体で行ない得ていること、③河川法は管理者権限をかなり認めており、法的アンバラを生じていること、④むしろ、所管官庁の多元的行政が総合的保全を阻害していること等、総じて、公物主体・管理権の見直しが必要かと思われる。

法制定当時、地方自治尊重の立場から、戦後の海岸管理が条例で実施されていたことに鑑み、<sup>13</sup> 地方分権の議員立法案の提出があった。<sup>14</sup> それは現在尚、

重要な意味を持っている。

(3)経済主体の原則。後述する国庫負担金制度の併存によって、現実には地方公共団体が費用を全額負担することはないが、当該原則は、海岸法(第25条)をはじめ砂防法(第12条)河川法(第59条)道路法(第49条)等に規定された公費官営事業を形成する主柱である。既に述べた様に、旧憲法下ではこの原則はさ程不自然ではなく、国の營造物と雖も「合理的理由」があれば地方公共団体に費用の全額を課し得た。而も、「合理的理由」とは道路を例にとれば、単に道路の効用を勘酌した場合のみならず、<sup>15</sup>国家予算の欠乏をも含むため、事実上“無制限”<sup>16</sup>なものである。

けれども現在、公選知事制、団体自治の下で地方公共団体は国と別の行政主体となり、地方財政に対する国の不当な負担を禁じた地方財政法(第2条第13条)が制定された結果、右の様な理由は「合理的」でなくなってしまった。しかし、地方財政法は国と地方公共団体の双方に利害関係を有する広域的共管事務に限って利害関係の程度に応じた地方公共団体の費用負担を認め、その場合、国は十分な国庫負担金を義務的に支払うべしとする国庫負担金制度(同法旧第10条)を規定している。

そこで、營造物管理法は一様に同制度の導入をやむなくし、ここで経済主体の原則に動搖が生じた。諸法は、地方公共団体の費用負担を一種の受益者負担的なものだと説明<sup>17</sup>、諸法に遅れて制定された海岸法もまた、海岸の利害関係はその所在地方に特に著しいものがあるので、その受益の程度に応じて地方公共団体が相当の負担をするのがむしろ適当であると解説している。<sup>18</sup>

そもそも旧憲法下での国の支出金は全て恩恵的援助的且つ任意的な補助金であって、その目的は事業助成、財政援助或いは救貧政策を主体としていた。まさに「制度」=経済主体の原則に対する「方針」=補助金交付であった訳である。その結果、激しい地方財政の窮乏を招き、戦後国の責任として義務的割勘的経費の支出を定めた国庫負担金制度が生まれたのである。<sup>19</sup>従って、同制度は、国と地方公共団体間の合理的費用分担方法であろう。

ところで、營造物管理法が同制度を導入(海岸法第27条、砂防法第13条、新河川法第61、62条、新道路法第50条)したことは、経済主体の原則に如何

に係わったのか。諸法は当初動搖したが、むしろ同制度を取り入れ、これを経済主体の原則に従属させることで国庫負担金を“特例措置”に変質、逆に同制度の併存で公費官営事業を存続したのである。

それは昭和27年地方財政法改正によってより完全となる。国庫負担金制度は改正の際原則廃止となり、地方公共団体が機関の事務を行なうための経費についても当該地方公共団体が全額負担する規定（現第9条）が費用負担の原則とされたため、負担区分は再びあいまいになるに至った。営造物管理については国庫負担金制度は残された（現第10条の2）ものの、もともと旧い体質をもつ営造物管理法の中で、このことは国庫負担金の実質上の“補助金”化と経済主体の原則再確立を保障したのである。

以上のこととは、後々制定をみた海岸法に如実に顕れている。すなわち法第27条国庫負担金の解釈は、海岸管理者の属する地方公共団体に費用を負担させるのを原則とするが、事業の重要性及び緊急性の度合いから特定工事については国が財政的負担をするもので、<sup>(21)</sup>その目的は海岸保全施設の整備が計画的かつ十分に行なわれることを期すためである、<sup>(22)</sup>とされる。而も同条文には負担金は予算の範囲内で交付するとあり、予算科目では補助金の名称で扱われている。<sup>(23)</sup>

こうして、営造物管理法は、新憲法下の新しい状況の中で、新しい対応を以って経済主体の原則を正当化、旧態依然たる公費官営事業をそのままの形で維持するのである。

#### (4) 海岸保全施設の国有帰属と国の監督規制。

海岸保全区域の管理の最も中心となるのは海岸保全施設の築造である。ところが、海岸管理者が国庫負担金を交付されて築造した施設は全て国有に帰属する。<sup>(24)</sup>その理由はほとんど説明されていないが、つまるところ、海岸管理業務が事実行為を含むことと、海岸管理者が国の機関であるがためである。

地方公共団体の財産権侵害の疑いもあるこの措置は新憲法下では常識外である。<sup>(25)</sup>それにもかかわらず、これは強力な国の監督規制を保障する公費官営事業形態に於ける重要なプロセスである。従って、国庫負担金支出の適格条件には海岸管理者が管理する施設であるべきことが挙げられ、災害復旧の際

の都合も絡んで、事実上ほとんどの施設が国有帰属を前提に築造されている。<sup>25</sup>

最後に、国の監督規制について言えば、機関委任方式による一般的監督の他、主務大臣等（法第40条）は、海岸保全区域の指定に係る同意（法第4条）、国庫負担金を交付する工事の承認（法第27条）、海岸保全施設の整備基本計画の提出（法第23条）の他に報告など管理の要所に於ける六項目の監督規制権を備えている。また、後述するが、国庫負担金の交付を通じて「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（以下適化法という）を適用し、さらに各種通達等、行財政面を通じた強力な監督規制を行なっている。もとより、海岸事業五ヶ年計画が監督規制の重要な手段であることは言うを俟たない。

(5)公費官営事業のねらいと背景。ところで、營造物管理法とくに海岸法などの国土保全を目的とする法が、この様な旧い事業形態に固執するのは一体何故なのであろうか。

旧来、国土保全行政は一般に大事業であり、広域性を有するため、国家的利害に係わるもので、国家の責務に於て統一的に行なわれるべきものだと考えられてきた。また、巨額の資金と高度な技術力を要するために国家がヘゲモニーをとってきた経緯がある。<sup>26</sup>思想的には対水高権に代表させられるだろう。そこで管理の事業形態を公費官営事業に求めたのは、それが最も安上がりで而も国の強力な主導権を発揮できる形態であるためである。そして、旧憲法下での中央集権的な国と地方の関係は、当該事業形態を正当化してきた。

然るに、今日でも海岸法などが公費官営事業に固執するメリットは、それが先の様な旧い体質を持つが故に、国主導の強力で安上がりの国土保全行政を確保する最高の形態であるというところに在る。

また、その背景には營造物管理思想の遅れ、所管官庁に於けるセクショナリズムや抜きがたい地方不信並びに次節で扱かう様に、公共事業費が産業基盤施設に重点配分されてきた結果、現在でも国土保全の整備進捗率が意外に低く、所管官庁が一種の危機感と使命感を持っていることなどを挙げることができる。<sup>27</sup>

注 (1) ここにいう管理とは、公物を維持し、公の目的に供用し、それ本来の目的

を達成させるために必要な全ての作用をさす。

(2) 例えば、建設省河川研究会編「河川法」(港出版合作社昭和32年5月)  
PP.65～67

(3) 営造物の語は、古い特別権力関係の影響をもつ公企業概念として用いる。  
尚、施設概念として用いるとき、自治、企業性重視の立場からは営造物ではなく、公の施設と呼ぶべきであろう。従って港湾及び港湾施設は公の施設である。

(4) 美濃部達吉著「行政法Ⅱ」(岩波書店昭和8年12月) PP.238～239

(5) 府県制第2条第127条市制第2条第157条町村制第2条第137条 自治  
庁「地方制度関係法令沿革史第一編」(昭和31年7月)

(6) 地方官官制第2条、尚、詳しくは大霞会「内務省史第一巻昭和46年3月)  
PP.166～173

(7) 府県制第102条、府県ニ於ケル費用ノ負担ニ関スル件(大正15年11月勅  
令第338号)  
尚、詳しくは加藤於菟著「地方行政(下)」(常磐書房昭和11年8月)  
PP.287～292

(8) 港湾事業は通常國の営造物を地方長官が管理し、一般的に費用は地方公  
共団体が負うものであるとされていた。細田徳寿著「港湾・運河編」(好  
文館書店昭和16年1月) PP.64～65 PP.116～117

(9) 建設省河川法研究会編「河川法逐条解説」(全国加除法令出版昭和54年  
10月) P.450、同省同局砂防法研究会編「逐条砂防法」(同昭和47年8月)  
P.143等

(10) 建設省河川研究会編「海岸法」(港出版合作社昭和32年2月) PP.116  
～117

(11) 前掲「海岸法」P.117

(12) 例えば、昭和57年度直轄事業は4件、海岸事業調査費を含む全体事業費  
率は5.7%

(13) 防潮堤保護条例(昭和29年大阪府条例14号)海岸保護条例(昭和25年同  
82号)等

(14) 海岸保全法案 昭和28年2月18日付参院第6号「第15回国会議員立法案  
件集」及び同国会参院建設委員会議事録16号

(15) 田中好著「道路行政」(春秋社昭和11年9月) PP.228～233

(16) 前掲「河川法逐条解説」P.461 建設省河川研究会編「砂防法」(港出版  
合作社昭和34年9月) PP.193～196 建設省道路局道路総務課監修「道路  
行政」(ぎょうせい昭和56年度版) PP.301～306

(17) 前掲「海岸法」P. 116

(18) 前掲「港湾・運河編」P.P. 65 ~ 66

(19) 石原信雄著「地方財政法逐条解説」(ぎょうせい昭和51年12月) P. 102

俵静夫著「地方自治法」(有斐閣昭和40年5月) P. 477

(20) 負担金給付が国の立法政策に依ることから補助金同様、資金的助成手段とする見解もある。塩野宏稿「資金交付行政の法律問題」(『国家学会雑誌No. 78 - 3, 4号』) P. 106

(21) 前掲「海岸法」P. 123

(22) 同様の例は他法にもみられる。「補助することができる」「予算の範囲内で」(河川法第61条)予算科目と根拠条文の不一致「河川改修費補助金」と「負担する」(河川法第62条)。これらは全て負担金の趣旨に沿って是正されるべきである。

(23) 日本港湾協会「港湾行政の概要」(昭和56年度版) P. 5 ~ 4

(24) 小林興三次稿「国の事務地方の事務論議」(『国家学会雑誌No. 28 - 4号』) P.P. 38 ~ 39

(25) 前掲「港湾行政の概要」P. 5 ~ 4

(26) 海岸法と関連してみたものとして「みなどの防災No. 21」P. 63

(27) 資金に対するヘゲモニーとは勿論、経済主体の原則を貫くことをさす。

(28) 高権思想については、吾孫子豊稿「通路高権の現代的意義」(『運輸と経済 1968年11月号』) PP. 20 ~ 29

(29) 国土庁編「防災白書」(昭和57年度版) P.P. 1 ~ 16

## 2. 港湾海岸行政の諸問題

(1) 海岸事業の現状と保全第一主義。我国の海岸線は長大で約34,000km, 1kmあたりの国土面積は凡11.1km<sup>2</sup>に及ぶ。素より沿岸域には経済諸活動、国民生活が集中しているが、同時に最も災害を受け易い場所でもある。すなわち、高潮等によって海水が侵入する恐れのある区域は全国土の約2% (69万ha)で全人口の凡11% (人口密度は全国平均の約6倍の1700人/km<sup>2</sup>)を擁し、工場用地の30%余りが集まっている。<sup>[1]</sup> 中でも、港湾域に集中度が高いことは言う迄もなく、各省庁に於ける海岸保全対策状況及び第三次海岸事業五ヶ年計画に占める運輸省事業費シェアの高さが港湾海岸の重要性を如実に示している(表1表2)。

表・1 全国海岸保全区域及び海岸保全施設概況

事項 所管別	海岸線 のべ延長 (m) (A) = (B) + (E)	海岸保全区域 要指定延長 (m) (B)	指定済延長 (m) (C)	B/A (%)	C/B (%)	海岸保全 施設の有 効区域(m) (D)	D/B (%)	D/C (%)	その他の 海岸 (m) (E)
建設省	16,361,113	(68,078) 5,980,589	4,865,671	36.6	81.4	2,761,849	46.2	56.8	10,448,602
運輸省	8,445,686	(36,248) 4,673,982	3,652,195	55.3	78.1	2,983,201	63.8	81.7	3,807,952
構造改善局	2,041,339	(34,429) 2,075,088	1,775,854	99.2	87.7	1,222,004	60.3	68.8	50,680
水産庁	5,993,692	(29,178) 3,502,817	2,902,819	58.4	82.9	2,018,148	57.6	69.5	2,520,053
建設農地共管	233,467	(10,305) 243,772	243,772	100.0	100.0	140,209	57.5	57.5	—
その他	1,360,600	—	—	—	—	—	—	—	1,360,600
計	34,435,897	(178,238) 16,426,248	13,440,311	47.7	81.8	9,125,411	55.6	67.9	18,187,887
純計 (各省重複分を 整理したもの)	33,986,425	15,976,776	13,030,395	47.0	81.6	8,714,356	54.5	66.9	

1. 國土地理院の計測値による海岸線延長は、31,709.2 km (河口部 271.3 km) である。(座標読取機デジタイザによる計測)
2. 要指定延長は二線堤を内訳してある。
3. その他の 1,360,600 m は北方領土 1,347,800 m と尖閣列島 12,800 m である。
4. 比率は、二線堤を加えたもので計算してある。
5. その他の海岸とは、保安林、鉄道護岸、道路護岸、飛行場、天然護岸など海岸保全区域要指定延長外の海岸である。
6. 海岸線のべ延長は、二線堤を控除したものである。
7. 「海岸統計」昭和56年版をもとに作成したもの。

表・2 第三次海岸事業五ヶ年計画

		シェア
海岸事業費	8,200	
農林水産省	2,395	(29.2)
構造改善局	1,009	(12.3)
水産庁	1,386	(16.9)
運輸省	3,083	(37.6)
建設省	2,722	(33.2)

出所 三次海岸事業五ヶ年計画資料より  
<sup>(4)</sup> 1. 海岸保全は緊急の行政課題であるといえようが、現下の財政事情の影響で早くも計画達成を危ぶむ声が出ているという状態である。

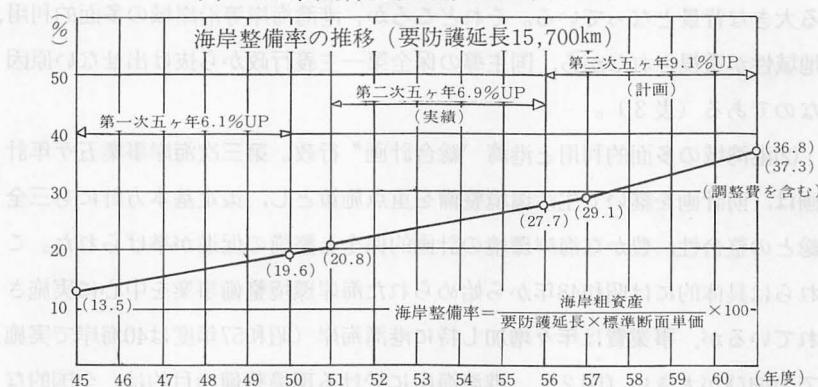
これは国土保全行政の重要性とくに財政当局の海岸保全に対する認識が低いことに起因する。現在閣議決定に係る13の公共事業関係長期計画（住宅建設除く）に比べれば、治水の4位は格別、治山10位、海岸は12位で、全計画

しかし、築造された海岸保全施設の中には構造の弱いもの、天端高不足、老朽化したものなど不備なものが多く、実際の整備率は昭和56年現在で30%弱にすぎず、今回五ヶ年計画が予定通り進捗してもわずか37%と著

しく低率である（図1）。このため、海岸保全は緊急の行政課題であるといえようが、現下の財政事情の影響で早くも計画達成を危ぶむ声が出ているという状態である。

<sup>(5)</sup>

図-1 全国海岸整備進捗状況(4省庁)



- (1) 整備率とは、完成構造断面の全国平均の単価を基準に金額ベースの現有資産から換算延長を出し、要防護延長に占める割合を出した整備状況のマクロ指標である。
- (2) 要防護延長は、第三次海岸整備五ヶ年計画の基礎となった昭和54年度版海岸統計によるもの
- (3) 出所 運輸省港湾局第三次五ヶ年計画関係資料

規模に占める国土関係費は97,600億円で約13%，海岸はわずか1%程度にすぎない。<sup>16)</sup>新経済社会七ヶ年計画の社会資本額に占める海岸事業の割合は0.58%である。

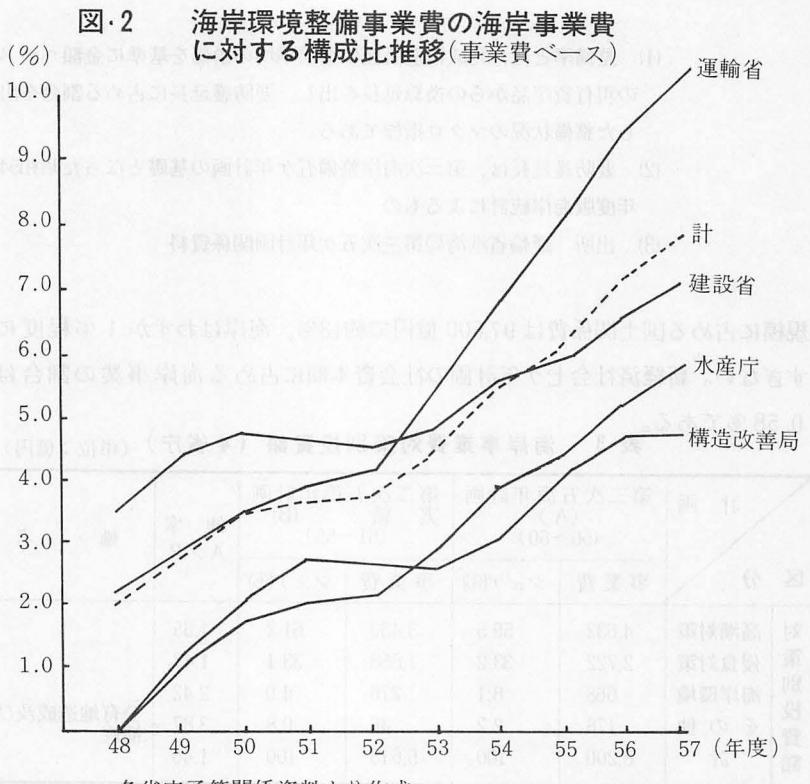
表-3 海岸事業費対策別投資額(4省庁)(単位:億円)

区分	第三次五箇年計画(A) (56~60)		第二次五箇年計画 実績(B) (51~55)		伸率 A/B	備考
	事業費	シェア(%)	事業費	シェア(%)		
対策別投資額	高潮対策	4,632	56.5	3,433	61.2	1.35
	侵食対策	2,722	33.2	1,858	33.1	1.47
	海岸環境	668	8.1	276	4.9	2.42
	その他	178	2.2	46	0.8	3.87→ 公有地造成及び 補修
	計	8,200	100	5,613	100	1.46

出所 第三次海岸事業五ヶ年計画資料より

右の様な現状は、海岸行政の中央集権的要請を強め、地方分権化を阻害する大きな背景となっている。それどころか、港湾海岸等沿岸域の多面的利用、地域性が重視されながら、国主導の保全第一主義行政から抜け出せない原因なのである（表3）。

（2）港湾域の多面的利用と港湾“総合計画”行政。第三次海岸事業五ヶ年計画は、前計画を継いで生活環境整備を重点施策とし、策定基本方針にも三全総との整合性、豊かな海岸環境の計画的保全と整備の促進が挙げられた。これらは具体的には昭和48年から始められた海岸環境整備事業を中心に実施されているが、事業費は年々増加し特に港湾海岸（昭和57年度は40海岸で実施）での伸びが大きい（図2）。港湾海岸に於ける環境整備の目的は、全国的な



都市化の進展に対応した海浜レクリエーション等海岸利用の向上、景観や自然資源との調和を図り市民の憩いの場をめざすなど、美しいみどり豊かな潤いある海岸線の創出であるとされているから、同事業は生活環境整備に基づく港湾海岸の多面的利用、新しい“地域課題”といえよう。<sup>(7)</sup>

ところが、養浜、突堤及び離岸堤、遊歩道植栽など同事業内容或は自然資源、景観保護施設等の将来事業内容は港湾環境整備事業のそれと重複し、さらに双方の事業費差が10倍もあること（表4）などから、港湾海岸の多面的利用を目的とする環境整備の主力は事実上港湾環境整備事業で、かろうじて事業分担がなされている様な現状がある。<sup>(8)</sup>

表・4 港湾・港湾海岸別事業費対比

(単位：百万)

年度 区分	56	57	対前年度比	年度 区分	56	57	対前年度比
海岸環境	4,705	5,250	1.116	港湾環境	50,100	50,400	1.006

昭和57年度予算関係資料より作成

これは港湾海岸線の現状に因る港湾海岸のあいまいさ、海岸法の目的である“保全”が自然災害からの保全であって、自然そのものの保全ではないこと等に起因している。従って、海岸環境整備事業は単なる予算補助とされて対象範囲も限られ、地方単独事業が多い。

これを正し適宜な港湾海岸の環境整備を推進するには、まず港湾海岸の定義なり港湾環境整備事業と明らかに区別された海岸環境整備事業の独自性を確立する必要があろう。

しかし、重要なことは港湾行政も港湾海岸行政も港湾域という共通の場で行なわれ、港湾域に於ける行政は、地域振興、生活環境整備を目的とする地方総合計画行政の重要施策ゾーンとして有機的一体的に行なわれることが今日要求されているということである。最近、海岸環境整備事業の重要性に鑑みて整備率の算定要因に利用面を加味した新しい指標を考えるべきだとの声もあるが、港湾海岸の多面的利用は当該港湾の地域的特性を生かし、港湾域全体に於ける利用形態の調和を考えた地方公共団体、住民の自主性、創造性に基づくものでなければ確保できるものではない。そのために、今日国の画

一性を排し、地域に即した港湾海岸及び港湾計画を総合する港湾“総合計画”行政とその中の各計画間調整が必要不可欠なのである。総合計画に於ける調整機能は、各計画間の諸目的とこれに見合う諸施策を港湾全体の中で体系化し、優先順位を決定し、実施段階で各々の目的を設定して有限な資金資源の競合を中和することができるであろう。<sup>11)</sup>

これらは、首長を中心に企画調整機能の強い地方レベルでのみ実施することができる。然るに問題は、港湾海岸行政が国の強力な管理権行使のもとで公費官営事業形態で行なわれていることにある。

(3)事務の煩瑣と地方不信。 国の海岸管理者に対する監督規制の中で最も有効な手段は、国庫負担金の支出を通して行なわれる。すなわち、国庫負担に係る海岸保全施設は適化法をはじめ、港湾関係補助金等交付規則へ昭和36年運輸省令第36号、昭和43年一部改正)及び港湾関係補助金等交付規則実施要領(港管第814号昭和43年)によって、“補助”申請されてから、工事施行、完成、維持管理或は処分又は用途廃止される迄一貫した運輸省の監督規制を受ける。<sup>12)</sup> 而も、適化法の適用を受けない海岸保全施設(国有海浜地等)の処分についても、通達(港管第605号昭和47年)による大臣協議を必要とされている。

右の諸手続きについては多くの問題があるが、なかでも補助金等の不正な申請や不正使用の防止を立法趣旨とする適化法の規定(同法第22条など)を国の機関である海岸管理者のなす財産処分に適用することについては大きな疑問を感じる。運輸省は、海岸管理者と雖も実質的には国と立場を異にした地方公共団体であるから、港湾補助事業と何ら変わることろがないと説明しているのだが、そもそも適化法は国が国以外の者に対して交付する(1)国の片務性、(2)相手の受益性、(3)用途の特定性を要件とした国の支出金に適用対象を限定しているのであるから、国有帰属を前提とされた海岸保全施設はこれ等の要件にあてはまらないとみるのが妥当であろう。

この様な無理をして迄複雑多岐にわたる監督規制を行なう理由は根強い地方不信にある。<sup>13)</sup> けれども、行き過ぎた監督規制は事務の煩瑣、非能率、資源の浪費を生むばかりでなく、地方公共団体の担当職員の行政責任感を薄め

創造性、やる気を失なわせることになる。組織の効率性や活力は、究極的に職員の仕事への情熱に支えられ、その集大成として発揮されるのであるが、港湾海岸行政の将来方向を考えれば、意思決定権の一層の地方分権化が必要であろう。

以上、港湾海岸行政に於ける諸問題を概括したが、この他直轄問題、市町村管理海岸の軽視等多くの問題がある。少し古いが運輸省港湾局防災課が昭和45年11月から三年間に集めた「地方からの提言」を紹介しておこう(表5)。

表5 地方からの提言の事項別分類表

地方からの提言の事項別分類	提言件数 (件)	提言総数に対する提言件数比(%)
1. 海岸事業と海岸環境との調和 (1) 自然環境との調和 (2) 海岸利用の増進 (3) 蓋浜事業の促進	25 11 9 5	32.5 14.3 11.8 6.4
2. 海岸事業の補助制度 (1) 国庫補助率の引上げ (2) 補助対象範囲の拡大 (3) 内定通知、事業内容の審査時期の改善	15 4 9 2	19.5 5.1 11.8 2.6
3. 海岸の管理 (保全区域、財産処分、管理体制、兼用工作物の管理等)	10	13.0
4. 海岸事業、災害復旧事業の各省庁間の調整	7	9.1
5. 事業施行上の問題点 (施設の安全基準、埋立との関連、継続事業の取扱等)	6	7.8
6. 海岸、災害復旧事業の事務の簡素化	6	7.8
7. 災害復旧事業の採択、事業の促進	5	6.4
8. 海岸、災害関係事務の研修	3	3.9
合 計	77 件	100 %

(1) 21都道府県の港湾海岸行政担当者からの提案、疑問を3年にわたって集めたものの結果表  
(2) 出所「みなどの防災」48号 P.28

掲載された諸問題は今も十分に有効であると考えるからである。

注 (1) 運輸省港湾局防災課海岸事業説明資料中「昭和52年海岸保全効果調書」及び建設省編「建設白書」（昭和56年度版）P.237

(2) 図1の注(1)参照のこと

(3) 目標は、約870万人約30万haの防護、年間被害額を約700億円強（昭和55年価格）に下げるのことなど。

(4) 計画規模30%削減、地域特例見直し（嵩上げ1/6カット）三年連続ゼロシーリング

(5) 浦江恭知稿「悲観的な海岸の整備状況」（産業政策研究所『産業政策No.246』）PP.48～49

(6) 一位の道路は285,000億、港湾は五位である。

(7) 運輸省港湾局防災課、「海岸環境整備に関する資料3」（昭和56年3月）PP.1～2

(8) 運輸省港湾局「港湾関係補助金等交付規則実施要領」参照のこと

(9) 海岸環境整備事業では養浜中心、港湾環境整備事業では汚泥・廃物処理、緑地、海洋環境整備など

(10) 例えば東京湾では、海岸線の80%が人口海岸、東京港では190kmの海岸線中、160kmが工場等の占用海岸等で緑地公園等に供することができる余地は約30kmだと言われる。日本科学者会議編「東京湾」（大月書店1979年12月）PP.98～106

(11) 中村五郎「計画と調整」（『行政学講座3行政の過程』東大出版会1980年1月）を参照のこと。

(12) 例えば「補助」申請手続きの煩瑣 前掲「港湾行政の概要」P.5～8参照のこと

(13) 「みなとの防災No.32」P.23

(14) 小滝敏之著「補助金適正化法解説」（全国会計職員協会昭和52年9月）P.24

(15) 補助金等を不正使用した例は多い。前掲「補助金適正化法解説」PP.6～9ここにいう地方不信とは特に海岸管理者の管理に対するものであるが、当該不信は海岸保全区域台帳（海岸法第24条）の不備から最近注目されてきた管理瑕疵に至る迄、全く根拠のないものとは言えない。

### おわりに

行政の地方化、地方主導型行政の展開は新しい時代の要請である。それは、

第二臨調第三部会報告や、特に国土審議会の三全総見直し作業グループが最近まとめた中間報告の中で、地域自主性、創造性の一層の推進が強調されていることにも顕れている。

しかし、地方化、地方主導型行政とは、直ちに行政権の地方分権化を意味するものではない。これまでの中央集権、国主導型行政の行き詰りから、権限の要所は国に留保しつつ、地方に事務を委譲したり、国が手に余るもの－福祉など－を地方移譲するといった傾向が強いのである。こうした中で營造物管理行政は、それが統一した基本法を持たないこともあって、各法とも国の意に左右され易い典型的なものと言える。従って、今日重要な課題は、營造物管理形態を見直して適宣な事務の地方分権化を前提に、国と地方の新しい機能分担を模索することであろう。

港湾は近年増え都市機能を強め、港湾空間の多面的利用がとりわけ都市港湾に於て進んでいる。港湾海岸の貴重さは「地方の時代」の中で再認識され、海岸行政に対する港湾海岸の自然環境の保護、豊かでゆとりのある海岸創造の要請が急激に高まっている。ためん行政は、地域住民、国民の協力を得つつ、港湾域全体に於ける多面的利用を調整しながらかかる施策を一段と推進していくべきであろう。しかしその場合、やはり国と地方の関係が問題となる。計画段階では港湾“総合計画”が策定され、地方総合計画、国の諸計画とそれが有機的に整合し、また港湾が地域性と共に重要な国家的公共性を有するために、行政の実施段階でも国と地方の適切な機能分担がなされなければならない。

こうした前提に立って、将来の港湾海岸を考えれば、公費官営事業形態をもって行なわれる現在の海岸行政の見直しが必要不可欠だと考える所以である。

注 (1) 約 100 年前から行なわれている英國のナショナル・トラスト運動は教訓的である。

すなわち、民間協力を主体とし、今まで約 160 km に及ぶ貴重な自然海岸の保護に成功している。