

海岸地域における土地利用と 「海岸法」（一）

——陸地，海岸，水域の連続性の法制度への反映——

小 川 一 茂

は じ め に

我々の生活にとって、「海岸」は身近な存在と言ってよい。例えば、「海岸」付近に居住する、「海岸」付近に職場があるといったように、「海岸」と関わり合いを持って生活をする者は多い。しかし、そもそも「海岸」とはどのようなものなのだろうか。

ここで「海岸」とは何かを定義する一つの例を紹介しておきたい。それは、『『海岸』は、陸域と海域という、二つの大きく異なる環境の境界である』⁽¹⁾というものである。そして現実には、陸地と水域の狭間で、海岸には、その両者とも異なる独自の環境が形成されている⁽²⁾。この点からすれば、陸地と水域の間には両者とは異なる「海岸」という独自の環境を有する空間が存在している、ということができよう⁽³⁾。

(1) 寺脇利信「海岸の変遷と干潟・藻場」瀬戸内海環境保全協会編『生きてきた瀬戸内海——瀬戸内法30年——』（瀬戸内海環境保全協会，発行年の記載なし）109頁。なお、同様の趣旨として海岸を「海と陸の境」と定義する見解もある（横山信二「海・海岸の管理」芝池義一・小早川光郎・宇賀克也編『行政法の争点 [第3版]』（有斐閣，2004年）198頁。）。

(2) 干潟や藻場などは、ここでいう海岸地域に独自の環境の例といえる。

(3) このような陸地とも水域とも異なる空間としての海岸を「沿岸域」と

しかし、ここで注意すべきは、「海岸」という空間は、決して陸地や水域から独立して存在しているのではない、ということである。海岸という空間が一定の広さを有していることは認められるが、それは陸地から水域へと繋がる空間の一部分なのである。さすれば、海岸という空間の環境が、それに隣接する陸地や水域の環境から影響を受けることに疑いはない。このことを陸地の側からみれば、陸地の環境は海岸の環境に影響を与え、ひいては水域の環境にも影響を及ぼし得る。無論、水域からみた場合には、その逆もまた然り。水域の環境が海岸の環境に影響を与え、ひいては陸地の環境にも影響を及ぼし得る。すなわち、陸地や水域の環境を決する要因が、同時に海岸の環境に影響を与える要因ともなり得るのである。⁽⁴⁾

ここで、今までの日本において、このような陸地、海岸、水域が連続して広がる空間であるという事実が、法制度の面で自覚的に取り扱われてきたといえるだろうか、という疑問が生じる。例えば、近年に至るまでいくつかの地方自治体で問題となっている、水上バイクの規制の問題を考⁽⁵⁾えてみたい。この問題の一つの態様として、水上バイクの騒音により海岸地域あるいはその周辺に居住する者が生活環境にかかる被害を被

称する場合もある。ここでいう「沿岸域」とは、海岸線を中心とした海岸沿いの陸域および水域であり、その空間的な広さにはある程度の幅が認められる（寺脇著前掲(1)109頁）。なお、この「沿岸域」の定義については諸説あり、それら諸説については梅田和男「沿岸域および海域にかかる管理法制について——沿岸域保全（総合）利用指針を中心として——」成田頼明・西谷剛編著『海と川をめぐる法律問題』（良書普及会、1996年）30頁以下に紹介されている。

- (4) 「沿岸域」の定義において、陸地と海域の環境が相互に影響を及ぼし合うという観点から、「沿岸域の陸域および海域の境界は、これを主として自然環境の側面からとらえて、相互に影響を及ぼし合う範囲まで、という考え方が成立し得る」という見解も存在している（梅田前掲(3)30頁）。
- (5) 例えば、2006年末の時点で兵庫県明石市においては、海岸地域に居住する住民から、水上バイクの騒音や水域での安全にかかる要望や苦情が市当局に出されているという。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

る、という問題が存在している。この問題は一見すると、水域において発生する騒音の問題とみることができる。しかし、この問題は単なる水域における騒音の問題に留まらない。この問題は、海岸地域を居住可能な地域として利用する、という土地利用が行われているからこそ、顕現した問題なのである。結局、この水上バイクの騒音問題は、水域における水上バイクの使用規制と、陸地における土地利用、とりわけ海岸地域を居住可能な地域として利用するという土地利用のあり方との関連が希薄だからこそ、生じた問題ともいえよう。海岸地域を居住可能な地域として利用すること、そしてそこに居住すること自体は適法な行為である。同様に、水域において水上バイクの使用を規制していないとしても、その水域が遊泳区域等に指定されていない限り、一概に違法と評価されるものではない。⁽⁶⁾しかし、適法な行為が行われているにもかかわらず、結果として海岸地域あるいはその周辺に居住する者が水上バイクの騒音により被害を被る、という状況がここでは生じているのである。

また、陸地の土地利用が海岸や水域に影響を及ぼした結果として引き起こされる問題として、海岸地域や水域の自然環境の破壊といった問題も挙げることができる。この例としては、高度成長期以降、海岸地域が工業用地として利用され、そこに建設された工場からの排水等の汚染物質が原因となり、海洋汚染や富栄養化といった水域の自然環境が破壊される、という状況を挙げるができる。また現在では、水域の自然環境の破壊のみならず、干潟や磯浜といった海岸地域に独自の自然環境の破壊も進んでいる。こうした海岸地域や水域の自然環境の破壊の問題は、

(6) なお、兵庫県では「水難事故等の防止に関する条例」第8条において、遊泳区域への船舟類の乗り入れ等の禁止を定めており、水上バイクもここでいう「船舟類」に含まれると解される。また、同条例第2条第8号で定義されている「プレジャーボート」には水上バイクも含まれると解される。同条例第14条及び第15条において、これらプレジャーボートの操船についての遵守事項や禁止行為が規定されている。しかし、同条においては騒音にかかる規定は置かれていない。

現在の環境法制の下においては排出規制、発生源対策の問題として議論されることもある。⁽⁷⁾しかし、前述の空間としての連続性の認識に立つならば、海岸や水域の自然環境を破壊するような危険性を内包した陸地での土地利用を避けるという発想もあり得た、あるいは必要だったのではなかろうか。⁽⁸⁾

このようにみえてくると、改めて、日本においては陸地、海岸、水域の空間としての連続性が、海岸地域における土地利用の場面においては、従来あまり認識されてこなかったのではなかろうか、という疑問を禁じ得ない。そこで本稿は、この陸地、海岸、水域の空間としての連続性に着目し、この連続性の認識を海岸地域における土地利用に組み込み、海岸地域の土地利用に新たな視座をもたらすことを目的とした⁽⁹⁾。

(7) 工場等から排出される汚染物質に対する対策としては、大気汚染防止法や水質汚濁防止法等により、発生源対策としての規制が現在行われている。

(8) 原田尚彦著『環境法〔補訂版〕』（弘文堂、1994年）においては、土地利用制度と自然環境の保護の接点として、地域地区制度を環境保全対策の一環として位置づけている。ここで原田教授はこの点につき、以下のように述べている。「人口が集密で国土とりわけ可住面積の狭い我が国で、高度な産業を維持しつつ快適な生活環境の保全をはかるには、国土の利用を合理化して、産業的利用を効率的に推進すべき地域と、自然を保存すべき地域、人の居住する地域などを明確に区分し、……各地域の利用目的にそって環境を整序していくことが肝要である。そのためには、……当該地域にふさわしくない土地の利用行為を規制するとともに、……各地域の目的にそった環境づくりを果たしていかなければならない」（原田著前掲221-222頁）。この指摘は主として都市における生活環境の保全のために都市計画法等に定める土地利用制度を用いることを企図したものと考えられる。これに対し、本稿は都市における生活環境の保全のみならず、都市地域以外の海岸や水域の自然環境を保護するための一方途として土地利用制度を用いることをも視野に入れている。なお、原田教授は同著において「もっぱら自然保護を目的とした法律」として自然公園法、自然環境保全法、鳥獣保護法のいわゆる自然三法を取り上げ、それぞれの法律が定める自然保護のための特別な土地利用規制、例えば自然公園法に定める自然公園、自然環境保全法に定める自然環境保全地域等についても論じている。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

そして、本稿は概ね次のような順序で論を進めていきたい。第一に、従来の日本の法制度、とりわけ海岸地域における土地利用に関する法制度を概観し、第二に、従来の日本とは異なる新たな視座を得るため海外の法制度、とりわけフランスの法制度を紹介し、第三に、第一および第二の結果に鑑み、陸地、海岸、水域の空間としての連続性を自覚した土地利用のあり方について何らかの示唆を得ることとしたい。なお、フランスの法制度を参考にする理由としては以下の二点が挙げられる。第一の理由としては、フランスの法制度、とりわけ土地利用制度が日本のそれらと比較してその範囲、対象が広いと考えられることである。換言すると、フランスの計画的な土地利用制度たる都市計画においては、少なくとも陸地と海岸の空間としての連続性が前提としてあるのではないかと考えられるためである。そして第二の理由としては、フランスにおい

(9) なお、ここでいう「新たな視座」とは大別すると二つのレベルでの問題となる。それらは第一に、陸地、海岸、水域の空間としての連続性を認識し、それを前提とした上でどのように陸地や海岸地域の土地利用を行うべきかという、いわば土地利用の基本的なあり方のレベルで新たな基本的な方向性を追究するということと、第二に、いわば制度のレベルで、どのようにして海岸地域や水域の利用のあり方を陸地の土地利用に反映させるか、その方法を追究するという、この二つのレベルである。本稿においては日本における従来の法制度が陸地、海岸、水域の空間としての連続性を十分に認識し得ていなかったのではなかという前提に立ち、主として前者、すなわち土地利用の基本的な方向性のレベルの考察を中心としたい。もっとも、従来日本において本稿のような問題意識が全く存在していなかったわけではない。横山著前掲(1)199頁においては、現在の沿岸域管理法の課題として、以下のような指摘が既になされている。「開発や輻輳の利用にともなう紛争や海の汚染・汚濁に対し、『海岸線を挟む陸域と海域を沿岸海域(沿岸域)として』(昭和52年『三全総』)捉え、山を含めた海岸の背後地と水域を広く対象に、国土保全、環境保全、利用の三者を調和させた沿岸域管理法の整備が求められている」。この指摘は本稿の問題意識と共通する部分があるが、海岸地域の計画的な土地利用に検討の対象をいわば絞った本稿に比して、より広い範囲を対象としている指摘であると考えられる。

て本稿が考察の対象とする問題については、既にいくつかの訴訟が提起され、裁判所による判断がなされており、それらが本稿にとって有益だと考えられるためである。

1 日本における海岸地域の土地利用に関する法制度の概要

1-1 海岸地域の計画的な土地利用と「海岸管理」

現在の日本における「海岸」は、実に多様な姿をしている。海水浴場として利用されている砂浜の海岸もあれば、計画的に埋め立てが行われて、工業地域、港湾施設等として利用されている海岸もある。あるいは山が海にまで迫っていて人間が利用すること能わず、自然の環境がそのまま残っている海岸も存在している。こうした多様な「海岸」の姿に、あるいは海岸地域の多様な利用方法に対応するかのよう⁽¹⁰⁾に、日本において海岸地域を対象とする法律もまた、数多く存在している。ある見解によれば、海岸地域を対象とする法律をその目的ごとに分類すると、国土保本法、災害防止法、環境保本法、海上交通の安全・規制、航行援助に関する法、産業振興法、公有水面埋立に関する法、海洋調査法、通関、出入国管理、衛生に関する法の8種類に分類され、それぞれの目的のもとに複数の法律が位置づけられるとされている。

(10) この分類と個別の法律の位置づけについては、須田政勝著『概説 土地法 ——宅地から国土開発・自然保護まで』（明石書店、2004年）422頁参照。なお、これよりも以前の時点における、日本の海岸地域に関わる法律については、以下のような指摘もなされている。「わが国において、沿岸域にかかわる法律がないわけではない。その数は相当に多い。しかし、これらの法律は、これまでに、沿岸域にかかわる問題が発生するごとに場当たり的に制定されてきたものであって、それらの間に有機的な整合性があるわけではない」（鷺見一夫「臨海部開発と法制」都市問題79巻12号52頁）。本文中で後述するように、ここでいう有機的な整合性のないままに、個別法に定める各種の地域・地区等がその必要性ゆえに指定されるという現在の状況に鑑みれば、この指摘は現在においてもなお、妥当するのではないかと考えられる。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

これらの法律の中でも、とりわけ海岸に直接関わりを持つ法律として、「海岸法」を挙げる⁽¹¹⁾ことができる。この海岸法は海岸の公物管理、いわゆる「海岸管理」⁽¹²⁾に関わる基本法として位置づけられている。では、ここでいう「海岸管理」と、本稿が考察の対象とする「海岸地域の計画的な土地利用」とはいかなる関係にあるのか。この点についてまず整理しておくこととしたい。

「管理」という言葉は様々な場面で用いられているが、こと公物の管理については「ある対象をその目的が達成されるように維持運営することを意味する」⁽¹³⁾という説明がなされている。「海岸管理」という概念をこの定義に照らすと、海岸管理とは、海岸をある目的のために維持運営する、ということになる。では、海岸の維持運営を行う目的は何か。この点について海岸法制定時の議論から⁽¹⁴⁾、第一次的には国土の保全をそ

(11) 鷺見著前掲(10)57頁。

(12) 櫻井敬子「海から見た海岸法制(入門講座 行政法講座30)」自治実務セミナー46巻5号8頁。なお、同著において櫻井教授は、海岸法及び海岸地域における管理法制について以下のように指摘している。「海岸エリアについては、旧河川法、国有財産法、港湾法、漁港法(現・漁港漁場整備法)、府県の条例などに基づいて海岸行政が事実上先行的に実施されていた。したがって、海岸法制定の実際上の意義は、まず何よりも、それまで混沌として未分化であった海岸行政について、海岸保護区域をセットすることで、農林水産省・運輸省・建設省の所管を明確にし、そのうえで海岸管理者を定めることにより、仕切りのルールを整理したという点に求められる」(櫻井著同8-9頁)。

(13) 金子宏・新堂幸司・平井宜雄編『法律学小辞典[新版]』(有斐閣、1994年)144頁。

(14) 海岸法制定時の建設大臣の提案理由は、「海岸法(昭和31年法律第101号)制定前夜」(時の法令1169号52-53頁)で、以下のように紹介されている。「国会における建設大臣の提案理由によれば、『海岸が鉱工業、農業、漁業等各種産業の発展及び民生の安定と密接な関係を有するものであるため、国土保全上その防護の必要性は極めて大きい、海岸の管理責任が明らかでなく、海岸の管理に十分な措置が講じられていないため、連年、高潮、波浪、侵蝕、地盤の変動等により災害をこうむり、特に最近において

の目的として挙げることができる。さらに、海岸の防護、海岸の有効利用も目的に加えることもできようし、またそれらが達成されることによって国民生活の安全や経済発展も図られる、ということも同法の目的とみることができる。このように考えると、従来から論じられている海岸管理とは、第一次的には、国土の保全という目的を達成するために海岸を維持運営すること、と捉えることができよう。海岸管理をこのように捉えると、海岸地域の計画的な土地利用と海岸管理とは、互いに相容れないものではない。むしろ、海岸地域で計画的な土地利用を行うことは、海岸を保全あるいは保護するための各種の施設の設置・管理等と並んで、海岸管理の一貫として位置づけることが可能である⁽¹⁵⁾。

そして、誰の手により海岸が管理されるか、換言すると誰が海岸管理

は、管理の不徹底による大災害が続発しているので、海岸の管理の責任を明らかにするとともに、海岸保全施設の整備、海岸の保全に支障のある行為の制限等について規定し、海岸の防護に万全を期し国土の保全に資することが、立法理由とされている」。

- (15) この点については、「アメリカは沿岸域については沿岸域管理法に基づく沿岸域管理制度を持ち、土地利用規制、ゾーニングを含む利用と管理を行っている」ことが指摘されている（荏原明則「海浜・河川・湿地保全の法と課題」同著『公共施設の利用と管理』（日本評論社、1999年）74頁。）。また、同著において荏原教授は日本においても「沿岸域での土地利用規制、ゾーニングを含めた沿岸域利用・環境管理制度の検討は急務であろう」という指摘を行っている。本稿の問題意識も、この指摘と方向性を同じくするものといえる。もっとも、海岸地域の土地利用にゾーニングの手法を導入することについては、「日本の海岸にはアメリカやフランスにみられるような私有地は少なく、港湾・漁業施設等を除いて殆どが国の所有地であることから、私有地の所有権等に制限を加える負担制限の手法はなじまない。また、わが国の海岸の形状その他の状況は多種多様であり、海浜地等の利用形態も一様ではないので画一的で厳格なゾーニング制は好ましくない」という指摘もなされている（成田頼明「新たな海岸管理のあり方——海岸法改正をめぐる」自治研究第75巻第6号19頁以下。）。確かに、日本の海岸の多様性からすれば「画一的で厳格な」規制は望ましくない。しかし、それぞれの地域の状況を十分に考慮しうるような計画的な土地利用の手法は、海岸地域の土地利用において考えられて良いのではなかろうか。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

の主体となるか、という点も、前述の「国土の保全」という観点から議論がなされている。この点については、国土の保全という目的から、海岸の管理は国の役割であると考えられており、海岸法制定当初においては、国が海岸の管理を行うことを前提として、都道府県知事・市町村長による海岸保全区域の管理は機関委任事務とされた。その後、地方分権化により海岸保全区域の管理は法定受託事務、一般公共海岸区域の管理は自治事務に整理されるとともに、主務大臣による直轄管理制度も導入された。⁽¹⁶⁾さらに、管理権の所在から海岸管理の主体を説く見解においては、「一般海域・海岸の管理権は、支配権としての所有権（公所有権）であって、国は、国有財産法に基づく財産管理を行い、地方公共団体の長は、改正前地方自治法に基づく機能管理を行うという二系列の管理権が認められる」という指摘もなされている。⁽¹⁷⁾もっとも、こうした海岸の管理の主体に関する議論は、あくまで海岸管理の観点からのものであり、⁽¹⁸⁾計画的な土地利用の観点とは異なるものであることに注意すべきである。つまり、海岸地域での計画的な土地利用は、国土の保全を主たる目的とする海岸管理の一貫として位置づけることが可能であり、この位置づけに忠実たらんとすれば、国土の保全という目的に沿った計画的な土地利用のための法制度の設計、運用がなされるべきと考えることができよう。しかし、海岸地域での計画的な土地利用を行うにあたっては、

(16) ここまで部分の整理については、櫻井著前掲(12)9頁参照。

(17) 横山著前掲(1)199頁。なお、国有海浜や一般海域の管理については以下のように都道府県知事の管理の性質をみる見解もある。「国有海浜および一般海域(12海里)は、国有財産法に基づいて、都道府県知事が、建設省所管国有財産の部局長として管理を実施しているのが実態である。都道府県は、この管理のための『条例』『規則』等を定め、それに基づいて管理を実施している。そして、その管理は財産管理にウエイトが置かれている」(梅田著前掲(3)30-31頁)。

(18) なお、横山著前掲(1)198-199頁においては、海及び海岸の管理の主体について、その管理権の根拠から管理権の主体について、現在までの議論が整理されている。

国土の保全と並んで、計画的な土地利用からの要請、例えばその一つとして合理的な土地利用という目的もまた、求められると考えることも必要なのではなからうか、という疑問がここでは生じる。

1-2 海岸法にみる海岸地域の土地利用のための法制度

ところで、前述の海岸地域を対象とする法律の分類においては、「海岸地域の計画的な土地利用」という目的による法律の分類はなされていない。しかしこのことは、海岸地域の計画的な土地利用のための法律とそれにより形成される法制度が存在していないことを意味してはいない。こと海岸地域の計画的な土地利用に関しては、海岸が海と陸の境となる場所であるとしても、陸地、すなわち少なくとも恒常的に水面下に沈むことのない部分に関しては、計画的な土地利用に関する一般的な法制度の対象となることに疑いはない⁽¹⁹⁾。しかし同時に、そうした一般的な法制度のみで海岸地域の土地利用の全てが行われているわけではない。各個別法において計画的な土地利用に関する規定が置かれている場合がある。そこで以下、海岸法を中心として、海岸法の性格、その他海岸地域の土地利用に関する規定について概観しておくこととしたい。

現在の海岸法は1956年に立法され、何度かの改正を経て現在に至っている⁽²⁰⁾。海岸法はその第1条で「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するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もつて国土の保全に資すること」を目的としている。この海岸法第1条の規定からすれば、海岸法は「海岸環境の整備と保全」と「海岸の適正な利用」を図ることで「国土の保全」

(19) 現に、都市計画区域内においては、海岸付近においても用途地域の指定が行われている。

(20) 1999年の海岸法改正の以前に行われた海岸法の改正については「いずれも部分的・技術的な手直しに止まり、法目的をはじめとして、基幹的な管理の骨組みにはメスが入れられないまま」であったと評されている（成田著前掲(15)7頁。）。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

を行うための法律とみることができる。なお、同条では「海岸環境の整備と保全」も法律の目的として謳っているが、あくまで海岸法は、河川法などと同様に国土保全法、公物管理法としての性格を有しているとされている。⁽²¹⁾ これらからすると、海岸法はその目的に鑑みれば、一般的な土地利用のための法律とは異なる性格を有しているといえよう。

そして、海岸法はその第2条の2で主務大臣による海岸保全基本方針の策定を定めている。⁽²²⁾ この海岸保全基本方針は「被害からの海岸の防護」、
「海岸環境の整備と保全」、
「公衆の海岸の適正な利用」を総合的に満たす海岸の適正な保全を図る観点から策定され、⁽²³⁾ 海岸行政関係機関間で海岸管理に関する理念を共有するため、及び法律上の明確な位置づけを持った国レベルの方針を地方の管理主体に提示できるようにするためのものであるとされている。⁽²⁴⁾

(21) 須田政勝著『概説 水法・国土保全法 ——治水、利水そして環境へ——』(山海堂, 2006年) 230頁。なお、同著においては同法第1条の目的について「1956(昭和31)年の立法時には海岸環境の整備、保全、公衆の海岸の適正利用は目的規定の中に入っていなかったが、河川法の改正に環境が盛り込まれたのと機を一にして、海岸法にもこれらが取り込まれた」という指摘がなされている。また、この点について櫻井著前掲(12)は、これにより「海岸行政の総合化が企図され」たとも指摘している。

(22) 現実に海岸を管理しているのは国土交通大臣と農林水産大臣になるため、この両大臣が主務大臣になると考えられている(須田著前掲(21)231頁)。なお、鷲見著前掲(10)によれば、従前の海岸法の問題点として「海洋憲法ともいべき基本法がないために、沿岸利用の基本的方針と枠組みが定かではない」という指摘がなされているところであるが、現行法における海岸保全基本方針が、ここでいう「沿岸利用の基本的方針と枠組み」として適切なものであるか否かという点は、一考に値する問題といえよう。

(23) 建設省河川局水政課「海岸法の一部を改正する法律(平成11年5月28日法律第54号)」法令解説資料総覧213号40頁。

(24) 藤原健朗「美しく、安全で、いきいきした海岸を目指して——海岸法の一部を改正する法律(平成11年5月28日公布・一部施行 法律第54号)」時の法令1604号29-31頁。なお、2000年に定められた「海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な指針」によれば、「美しく、安全で、い

また、同法第3条では、この海岸保全基本方針に基づき、都道府県知事は海岸保全基本計画を策定することが定められている。この海岸保全基本計画は、都道府県知事が、自らの地域に存在する一連の海岸について、計画的かつ整合性のとれた海岸の保全を行うために策定されるものである⁽²⁵⁾。この海岸保全基本計画では、海岸保全に関する事項として、海岸の現況と保全の方向、海岸防護、海岸環境の整備と保全、海岸の適正利用に関する事項が定められる。加えて、海岸保全施設整備に関する事項として、海岸保全施設を整備する区域、同施設の種類、規模、配置、海岸保全施設による受益地域と状況が定められる⁽²⁶⁾。なお、この海岸保全基本計画の策定に際しては、予め関係市町村長及び関係海岸管理者の意見を聴き（同法第2条の3第3項）、必要があるときは学識経験者の意見も聴くこととされている（同条第2項）。

また、海岸法は海岸保全区域についても規定を置いている。この海岸保全区域とは、海岸防護のための諸施設（海岸保全施設）の設置等を行

きいきした海岸」を次世代へ継承していくことが基本的理念として謳われている。そして、海岸保全に関する基本的事項として、海岸環境の整備や親水への対処、海岸保全基本計画を策定すべき海岸等が定められている（須田著前掲(21)233頁。）。

(25) 建設省河川局水政課著前掲(23)40頁、藤原著前掲(24)31頁。なお、現在の海岸保全基本計画の制度を導入した理由としては、以下の各点が指摘されている。それらは、一、従来の「海岸保全施設の整備に関する基本計画」では、計画内容に利用・環境の観点が含まれていないとともに、防護の点に関しても、施設の設備水準に関する内容が不足していること、二、従来のやり方での海岸保全では、利害関係人の範囲も拡大し、その整備内容に関する地域住民の関心も強くなってきていることからすると、海岸管理者の積極的関与がなければ、海岸の保全に関する各種事業を行うに際して地元の理解を得ることが困難であること、三、従来の「海岸保全施設の整備に関する基本計画」の策定手続では、地域住民の意向を反映させるといった、計画の客観性、透明性を確保する手続が欠けていたこと、といった点である（藤原著前掲(24)31-32頁。）。

(26) 海岸法施行令第1条の2、及び須田著前掲(10)424-425頁、同前掲(21)231-233頁。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

う必要がある場合に設定される区域である(同法第3条第1項)。この海岸保全区域に指定され得る範囲は、陸地においては指定日の属する春分の日の満潮時の水際線から50m、水面においては同日における干潮時の水際線から50m以内で、目的を達するため必要最小限度の範囲とされ⁽²⁷⁾ている。換言すると、この海岸保全区域は、いわゆる春秋分時満潮位線から陸地側に50m、干潮位線から水域側に50mの幅で設定することができる。これはまさに陸地、海岸、水域が連続して存在していることを前提としている法制度だといえそうであるが、残念ながらその幅は狭いと言わざるを得ない。

さらに、同法はこの海岸保全区域における行為制限についても規定を置いている。例えば同法第7条は海岸管理者以外の者が海岸保全区域において海岸保全施設以外の施設を設けて、同地域の一部を占用しようとする場合には、海岸管理者の許可を得なければならないことが規定されている。また、同法第8条は、海岸保全区域内での土砂の採取、施設の新設、土地の掘削等を行う場合には、やはり海岸管理者の許可を得なければなら⁽²⁸⁾ない⁽²⁸⁾とされている。

1-3 海岸地域の土地利用の主体

さて、このような法制度の下で、海岸地域の土地利用のあり方を決定

(27) 海岸法第3条第3項。なお、須田著前掲(21)236頁の図表は、この海岸保全区域の概念を適切に示している。

(28) 本文中に挙げたものの他、海岸法は第8条の2においても、海岸の保全上支障のある行為の禁止について規定している。なお、この第8条の2の制定の趣旨については、海岸環境の保全や海岸の適正な利用の確保が求められているにもかかわらず、従来の海岸法は公物の本来有する機能を維持するために必要な禁止行為を定めていないという問題があった、ということが指摘されている(藤原著前掲(24)37頁)。もっとも、海岸法に定められているこれらの禁止行為は、海岸管理の観点からなされるものであり、計画的な土地利用制度の観点からなされる規制とはいささかその趣を異にするといえよう。

する主体は、誰になると考えられるだろうか。前述のように、日本の海岸地域は、計画的な土地利用に関する一般的な法制度の対象となると同時に、海岸地域に特有の法（例えば前述の海岸法）による利用規制の対象ともなりうる。そこで、これらの計画的な土地利用のあり方を定める主体について、次に概観しておくこととしたい。⁽²⁹⁾

海岸地域も対象とする計画的な土地利用に関する一般的な法制度としては、まず、都市計画を挙げることができる。実際に、都市計画におけるいわゆる線引き・色分けにより、海岸地域やその付近にも用途地域が指定され、それぞれの用途地域に従った土地利用がなされている。この都市計画の策定権者は、基本的には都道府県知事あるいは市町村長である。⁽³⁰⁾

こうした一般的な法制度に対し、次に、海岸法に規定されている海岸管理にかかる法制度の策定手続や策定権者を概観したい。まず、海岸保全基本方針は主務大臣が海岸保全基本方針の案を策定した後、関係行政

(29) 海岸地域の土地利用については、国も長期計画の一つとして、海岸事業7箇年計画を立てて、1971年から海岸の整備を行ってきた。なお、現在では海岸事業の長期計画は社会資本整備重点計画に移されている（須田著前掲(21)231頁。）。

(30) 都市計画法第15条等によれば、都道府県知事が決定すべき事項には、区域区分に関する都市計画、同法第8条第1項4号の2、第9号から13号まで、および第16号に定める地域地区、一つの市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき地域地区などがある。なお、海岸地域に関しては、臨港地区の指定も都道府県知事が決定すべき事項とされている。また、市町村が決定すべき事項としては、広域的でない地域地区、用途地域、そして大都市地域に関しては高度地区や特別用途地区、防火地区などがある。なお、市町村が決定すべき事項については「知事決定権に属する都市計画以外のものは、市町村が決定するものとなる。いわば制限的列挙以外の権限は市町村に属するので、一見市町村の権限が広範のように見えるが、重要な事項はほとんど知事の権限とされて」いる、という指摘がなされている（荒秀・小高剛編『都市計画法規概説』（信山社、1998年）38頁。）。さらに、二つ以上の府県にわたる都市計画区域における都市計画については、市町村と国土交通大臣が策定権者となる（同法第22条）。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

機関の長と協議の上で海岸保全基本方針を決定し、公表する(海岸法第2条の2)。また、海岸保全基本計画は都道府県知事が案を策定し、前述のように関係市町村長、関係海岸管理者、および必要があると認めるときには学識経験者から意見を聞いた上で海岸保全基本計画を決定し、公表する(同法第2条の3)。また、同計画において海岸保全施設の整備に関する事項で政令が定めるものについては、海岸管理者が原案を策定することとされているが(同条第4項)、その原案を策定するにあたって必要と認めるときは、公聴会の開催等による住民意見の反映が図られる(同条第5項)。

さらに、海岸法はこうした計画的な土地利用のみならず、海岸を直接管理する者についても定めている。例えば、海岸保全区域については、1-1で述べたように、都道府県知事が管理するものとされているが、市町村長あるいは主務大臣が海岸保全区域を管理する場合もある(同法第15条第6項・第9項・第10項、第37条の2)。加えて、一般公共海岸区域については、基本的に都道府県知事を管理者とする一方で(同法第37条の3第1項)、市町村長が管理する一般公共海岸区域についての規定も置かれている⁽³¹⁾(同法第5条、第37条の3等)。

なお、海岸法以外の法律について付言すると、例えば瀬戸内海環境保全特別措置法(以下、「瀬戸内法」という。)第3条では、政府つまり国が「瀬戸内海の環境の保全上有効な施策の実施を推進するため、瀬戸内海の水質の保全、自然景観の保全等に関し、瀬戸内海の環境の保全に関

(31) 市町村長による海岸保全区域の管理制度導入の趣旨については、以下のような説明がなされている。「海岸管理のうち、占用許可等に係る事務は、広域的な利害調整を伴うような性質のものではなく、また、海岸は、祭りや行事の場として地域社会や文化を形成するための地域づくりの観点からもかけがえのない公共の財産であることから、その日常的管理を行う担い手として、最も地域に密着した行政主体である市町村がその発意により積極的に海岸の管理に参画できるよう措置する必要がある」(藤原著前掲(24)34頁)。

する基本となるべき計画」を策定することとしており、また、同法第4条では、第3条に定める基本計画に基づき、関係する府県知事は「当該府県の区域において瀬戸内海の環境の保全に関し実施すべき施策について、瀬戸内海の環境の保全に関する府県計画」を策定するものとしている。このように、瀬戸内法にかかる法制度においては、それぞれ国と府県知事が計画策定の主体となっている⁽³²⁾。

以上のことに鑑みると、計画的な土地利用が合理的な土地利用（土地利用の合理性）を一つの目的とするものであり、この観点から計画策定権者が誰であるべきか、ということが考えられるのに対し、海岸法においては海岸の管理は「国土の保全」を目的とするものであり、この観点が海岸法等に定める計画の策定権者や海岸の管理者を決定する際の要素となっていると考えられる。ここに、両者の相違が見られる。もっとも、両者を概観した限りでは、一般的な計画的な土地利用においても、海岸法等に定める法制度においても、都道府県知事がその策定権者あるいは管理者とされていることが多い点が、ここでは注目し得る。この点について、海岸管理の観点からは、「一般海域・海岸の広域的利用を考えると、都道府県がその管理権にあたるのがふさわしいし、海域の地域的な密着性を考えると、市町村にその管理権を認めるべき」であるという指摘⁽³³⁾がなされている。この指摘は海岸管理の観点から、その管理者が誰であるべきかについて言及したものと考えられるが、計画的な土地利用の観点からは、「一般海域」、「海岸」という文言を「(陸上の)土地」と言い換えても、計画的な土地利用のあり方を定める主体に関する見解と

(32) これら瀬戸内法に定める計画は、単に国土の保全という観点のみから策定される計画ではなく、環境の保全といった観点も含まれている。しかし、府県計画の法的性質については、府県計画は法的拘束力のある計画ではなく、単なる一般的指針にすぎないと解されていることから（高松高裁平成6年6月24日判決）、環境保全に対する効果のほどを疑問視する見解もある（荏原著前掲(15)68頁）。

(33) 横山著前掲(1)199頁。

して、十分に成り立つものとはいえない。

1-4 陸地、海岸、水面の連続性と日本の法制度

ここまで、海岸法に定める法制度を中心として、日本における海岸の管理及び海岸地域の土地利用制度について、その概要をみてきた。そこで、ここで改めて、これらの法制度が陸地、海岸、水域の連続性について自覚的であるといえるだろうか、検討して私見を述べることにしたい。

まず、前述のように、海岸地域の計画的な土地利用を海岸管理の一貫として位置づけることが可能であるとしても、海岸管理の目的と計画的な土地利用の目的との間には相違がみられる。それゆえ、海岸管理においては土地利用の合理性よりも国土の保全という目的が、法律の解釈や法制度の運用に影響を及ぼすと考えられる。さらに、従来の海岸管理についてみるに、「海岸管理の場合、基本的には海岸保全施設の整備という土木事業に主たる関心が置かれている」という指摘⁽³⁴⁾がなされている。この指摘及び海岸管理に関する管理権限を中心とした従来の議論に鑑みれば、そこでは陸地、海岸、水域の空間としての連続性を十分に意識してきたとはいえないだろう。また、個別の制度を例にとってみると、例えば、「海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な方針」においては、海岸保全のための基本的事項として「過去の高潮や津波に対する潮位などに対し海岸が防護できることを目標に、海岸環境の整備や親水のために適正に対処」することを定めている。しかし、これは国土の保全のため海岸が十分な設備を備えているか否かという、いわば設備・施設としての海岸の安全性にかかる事項であり、やはり前記の連続性を十分に意識しているとはいえない。

(34) 櫻井著前掲(12)11頁。なお、櫻井教授はこの指摘に続いて現在の海岸管理の内容として、「土砂管理の観点の導入」、「災害対策におけるソフト対策への相対的重点移動」といった事項が求められるようになることで、海岸管理のあり方に変動がもたらされるであろうとも述べている。

他方、土地利用制度の面から見るに、現在の日本における一般的な計画的な土地利用制度においては、個別の法律に基づき、それぞれの地域に指定すべき土地を指定し、その結果として土地利用規制がかけられると考えられる。それ故に、別個の法律に規定する地域に重複して指定される土地もあれば、(計画)白地地域のように個別の法律による規制を受けず、土地利用について緩い規制しか受けない土地も存在する。このような状況は海岸管理に関する法制度相互間でも同様にみられ、臨港地区、港湾法による港湾区域、漁港法による漁港区域、河川法による河川区域、海岸法による海岸保全区域に指定される区域がある一方で、これらの指定のない区域もある。さらに、上記の各法律とそれにより指定される区域に加え、自然海岸の保護については、自然公園法や自然環境保全法が用いられている。

(35) なお、ここでいう個別の法律とそれにより指定される地域としては、都市計画法による都市地域、農業振興地域の整備に関する法律による農業地域、森林法による森林地域、自然公園法による自然公園地域、自然環境保全法による自然保全地域を挙げることができる(ヴィンフリート・ブローム、大橋洋一『都市計画法の比較研究——日独比較を中心として』(日本評論社、1995年)301頁。)

(36) このような(計画)白地地域の存在は、本文中で後述するフランスの計画的な土地利用制度との大きな違いとなっているといえる。なお、この白地地域については既に数多くの研究がなされており、それらについては一部なりとも拙稿「空港周辺の騒音地域における計画的な土地利用のあり方に関する一考察(一)」神戸学院法学35巻4号121頁にて紹介しているので、ここでは省略させていただく。

(37) 荏原著前掲(15)66頁。なお、海岸管理における法制度がこのような状況となっている原因としては、海岸法制定当時の状況より、いくつかの原因が考えられる。それらは、一、河川、道路のように海岸を公物として管理する基本法制が存在していなかったこと、二、それにより海岸管理、海岸の保全に関する様々な事業が個別の法律に基づきばらばらに行われていたこと、三、そのため、各法律や事業を所管する省庁もまた、ばらばらであったこと、といった点である(前掲(14)参照。)

(38) しかし、これら自然公園法や自然環境保全法とて、「東京湾、大阪湾、

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

これらの事実を鑑みるに、ある土地をある地域に指定するのは、まさにその土地がその地域に指定されるべき性質を有しているからであり、そこには、個別の法律の管轄によるいわば「縦割り」の状況を看取することができる。⁽³⁹⁾この「縦割り」の状況下で、果たして陸地、海岸、水域の連続性について自覚的であることが可能だろうか。例えば、ある地域を都市計画法及び建築基準法に基づき住居系の地域に指定することは、まさにその土地が住居系の地域として指定され、人間の居住の用に供されるべきであると考えられたためであろう。だとすると、その地域を住居地域に指定し、居住の用に供する際の、周辺の地域、とりわけ近隣の、あるいは隣接した海岸地域や水域に及ぼされる影響についての配慮は決して厚いものとはいえない。このような状況下で、陸地の土地利用のあり方が周囲の連続した空間に影響を与え、その結果として海岸地域や水域の自然環境を破壊することがある、といった可能性まで常に考慮され得るだろうか。

さらに、海岸法における海岸保全区域は同法第3条により、河川法の河川区域、砂防法の砂防指定地、森林法の保安林や保安施設地区には指定できないが、特に必要があるときには農林水産大臣等との協議を経て、保安林、保安施設地区については重複して指定が可能である。このような制度となったのは、河川区域、砂防指定地については、従前より河川管理者や砂防管理者が護岸の目的である国土保全の目的で行政施策を遂

伊勢湾などのように、埋立・開発などの行為により海岸が既に大きく荒らされてしまっている沿岸域では、無縁のものとなっている」という指摘がなされている(鷲見著前掲(10)58頁。)

(39) こうした「縦割り」の状況について、成田教授は1999年の改正以前の海岸法について、以下のような指摘をしている。「それぞれの省庁の所管する海岸の区域ごとに縦割りの管理体制になっていて、海岸全体としての管理の統一性・総合性に欠けるところがある」(成田著前掲(15)10頁。)。また、同著において成田教授は、海岸地域に対して課せられる法目的の相違に起因すると考えられる多重的な規制についても、消極的な評価を行っている(成田著前掲(15)11頁。)

行しており、そこへ海岸保全区域を指定して二重行政になってしまうことを回避するためであり、また、保安林について重複した指定が可能なのは、国土の保全のための土砂流出防備保安林も存在するが、魚つき保安林や航行目標保安林といった国土の保全を目的としない保安林も存在するため、海岸地域に存在する国土の保全を目的としない保安林については、その区域を海岸保全区域に指定して国土の保全を図る必要がある⁽⁴⁰⁾と考えられたためである。しかし、ここにおいて重要な点は、河川区域であれ、保安林であれ、海岸保全区域であれ、それが国土の保全のために十分なものであるか否かという点であって、陸地、海岸、水域の連続性に配慮するものであるとは考え難い。

また、海岸法における海岸保全区域については、海岸法において他の土地利用計画との間の調整に関する規定は存在していない⁽⁴¹⁾。前述のように、あくまでその土地が海岸保全区域に指定されるべき必要性があるからこそ指定されるというのであれば、そこでは隣接する陸地や水域との関係は希薄であると考え得よう。

このようにみえてくると、海岸地域の土地利用に関する現在の日本の法制度は、陸地、海岸、水域の空間としての連続性について必ずしも自覚的ではなく、個別の法律の下でのいわば「縦割り」の管理の下に置かれていると言っても過言ではなからう。加えて、海岸管理に関する個別の法律は、国土の保全という目的を有する国土保全法の性格を強く有しており、海岸地域の総合的な土地利用のための法律とは言い難く、その上、海岸管理における関心の多くは海岸保全施設の整備という土木事業に集まってしまうている。さらに、海岸地域の土地利用のための一般的な法

(40) 須田著前掲(21)235頁。

(41) なお、海岸法に規定する海岸保全区域は、都市計画法に定める地域地区(都市計画法第8条)にも該当していない。もっとも、海岸地域に関連する地区として同条はその第1項第9号で臨港地区を地域地区として都市計画に定めることができるとしているが、この臨港地区は港湾法の規定によるものである。

海岸地域における土地利用と「海岸法」(一)

律が日本にはいまだ存在していない。こうした点から、現在の日本においては、陸地、海岸、水域の空間としての連続性を認識した海岸地域の計画的な土地利用にかかる法制度の設計や運用がなされていないと断じることが、あながち誤りとは言えないだろう。

海岸地域の環境は海岸地域のみで決めるのではなく、陸地の土地利用等からも影響を受けるのであるから、陸地、海岸、水域の空間としての連続性について自覚的ではないという現在の状況は、海岸地域の計画的な土地利用のための法制度にとって、決して望ましい状況であるとはいえない。ましてや、海岸地域の計画的な土地利用を海岸管理の一貫として位置づけることが可能であるならば、こうした現在の状況は海岸管理において重要な点を看過しているとさえ言うことができよう。では、陸地、海岸、水域の空間としての連続性について自覚的であるような法制度とはどのようなものか、そして、そのような法制度の整備・運用のためには、どのような視座が必要か。次にフランスの法制度を参考にしつつ、これらの点についての知見を得ることとしたい。

なお、本稿は社団法人瀬戸内海環境保全協会内瀬戸内海研究会議による平成18年度「瀬戸内海の環境保全・創造に係る研究助成」を受けて作成した研究報告書に加筆・訂正を加えたものである。