

河川入門講座 (35)

海岸行政の発展 —自然公物から公共用物へ—

公益社団法人 日本河川協会 参与 松田 芳夫



以前にも申しましたが、河川は自然公物といわれる部類の公共用物で、もともとは人間の造ったものではなく、自然の存在だったのです。

人間側の都合で、川の近くに住んで水害にあったり、河川の土地やその水を利用したり、船を走らせたり、自然環境や景観を楽しんだりと、河川は国土、そして現代社会を支える重要な公共施設となり、単なる自然公物から脱皮してきました。

一方、海岸はというと、海と陸との境界という自然の地理的イメージが先行して、海岸を国民全体にとって必要な、そして効用を発している公物であるという意識は薄かったと言えるでしょう。

海岸は、障害物が少ないので風が強く、異常高潮や台風時の高波で流失の恐れもあり、海岸浸食で海岸自体が消失することもある不安定な存在です。

使い勝手が悪い“土地”なので所有権が発生することもなく、国有地として「国有財産法」の適用を受けていますが、単なる土地であって何らかの公的な機能を発している公物ましてやインフラと見られることは少なかったのです。

自然公物以前の存在ともいえます。港湾や漁港、海に面した干拓地や防砂林など、一部に行政の手の及んでいる区域もありましたが、大部分の一般海岸は自然の存在でした。

たまさかの台風などの暴風で海岸沿いの集落が被災した時に、災害復旧的な発想で、海岸堤防や防波堤が設置されることもありましたが、海岸そのものを積極的に評価する発想はありませんでした。

欧米と異なり、わが国には文明開化後まで海水浴の習慣が無かったことも海岸への関心が薄かった一因かもしれません。

このため、海岸地帯への廃棄物の投棄、砂浜の掘削や、土砂の採取、海岸近くの集落を保護している

海岸堤防の損壊、そして近年の砂浜の浸食や消滅等々、不都合な事例が多発するようになり、海岸も公共用物として行政による管理が必要であるという機運が高まってきた。

昭和20年代中頃から、当時の建設省は、海岸全体を公共用物として行政の対象とする発想で、海岸管理の法律の立法化に努めましたが、港湾、漁港あるいは干拓地など、既に海岸地帯に存在している施設や行政との同意が得られず、話しは難航しました。

しかしながら、昭和28年9月の台風13号の災害により、大阪湾、伊勢湾の海岸で数百人の死者を出したのを契機に、3年後の昭和31年5月（1956年）に“海岸法”が制定されました。

数あるインフラ関係の法律で最後のものと思われます。既に昭和27年7月に制定された「航空法」による飛行場の規定（後に「空港整備法」で強化）より新しいのです。

こうしてようやく成立した「海岸法」ですがケチをつければ問題点が大きく2つあります。

第一は、通称「4省庁体制」といわれますが、主務官庁が分野別に4つに分かれていることです。海岸でも、「港湾区域」は港湾法に基づき当時の運輸省港湾局が、「漁港区域」は漁業法に基づき農林水産省の水産庁が、「土地改良施設」は土地改良法に基づき農林水産省の構造改善局が、河川河口の「河川区域」は建設省河川局がそれぞれ管理しており、各部局がそれぞれの所管法に基づいて発言しているので、船頭多くして何かと大変です。

従来の個別法により管理されている海岸は、延長は短いと云いながら、それぞれ独自の重要性があるのです。

結局、「海岸法」の主務大臣は建設大臣、運輸大臣、農林水産大臣の3人となりました。（現在では建設

省と運輸省が合併して国土交通省となったので主務大臣は2人です。)

第二の問題は、海岸法の対象を一律に全ての海岸とせず、主として防災上の観点から海岸保全施設の整備がなされる「海岸保全区域」と、とくに施設整備を行わない「一般公共海岸区域」とに分けて（区域指定は都道府県知事）、一般公共海岸の管理水準が低いことです。

将来のことを考えると、現実に各種施設があったり、今後、海岸堤防などの防災施設の設置が見込まれる区域と並んで、ゆとりある国土整備の一環として白砂青松の美しい広い砂浜の確保と保全も重要と考えます。

とくに、河川からの供給土砂の減少を主な原因として、近年、急速に進行しつつある砂浜の浸食に対しては、一般公共海岸区域の方が深刻であり、その防止対策は急を要するのです。