

第2．パブリックアクセスに関する現行制度

1．パブリックアクセスに関する法制度

我が国におけるパブリックアクセスは、前述のように概念としても権利としても社会的に十分認知されてはいない。この背景として、我が国では海岸線が公共のものであり誰でもが利用でき、そこへのアクセスは当然のこととして扱われてきたこと（中原裕幸氏〔(財)海洋産業研究会〕）、自然災害に見舞われやすい日本の海岸では海外のプライベートビーチような海岸線を私的に占有する開発はあまり行われなかったこと（酒匂敏次氏〔東海大学〕）、高権的な公物管理論によって市民のパブリックアクセスを認めるかどうかは行政の全くの自由裁量でしかなかったこと（淡路剛久氏〔立教大学〕）などが指摘されている。いずれにせよ、こうした社会的状況の結果として、我が国ではパブリックアクセスを位置づける法制度は確立されていない。

そこで、現行の法制度の中で、パブリックアクセスの視点がどのように盛り込まれているかを検証する。

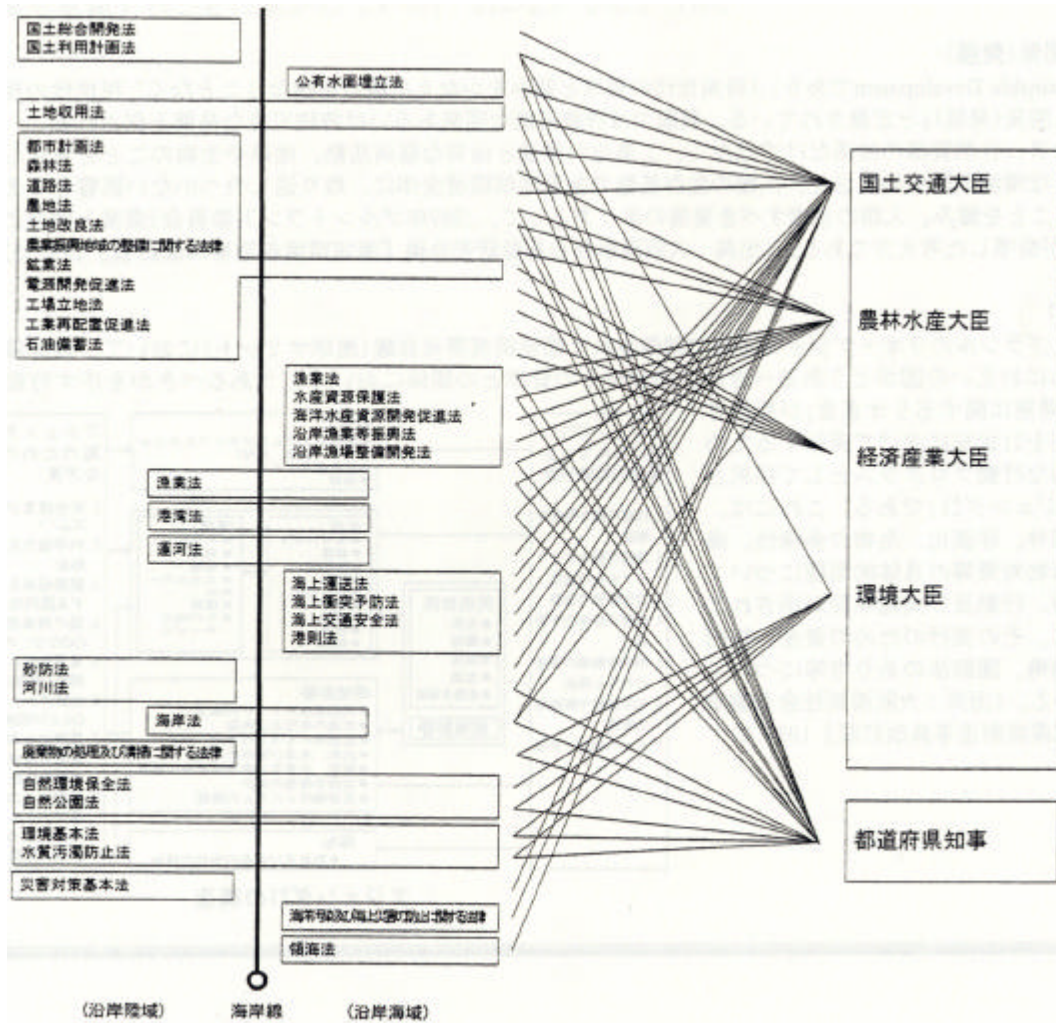
(1)パブリックアクセスに関する法制度の概要

パブリックアクセスに関する法制度としては、既述のようなパブリックアクセスの概念「人々が海辺にたどりつくための道路等の手段と、たどりついてからそこで憩い、遊ぶことができるような海辺環境を包括した概念」（国土庁）を踏まえると、海岸線を中心として沿岸域全体（陸域、海域）に関わる多様な法制度として認識できる。

これらの法制度の全体像については、「沿岸域の利用に関する法律」が次頁の図のようにまとめられており、海岸線の利用に関わる基本的な法律として、海岸法、運河法、港湾法、漁港漁場整備法が示されている。また、これらの海岸線の利用に関わる基本的な法律に加えて、陸域と水域にまたがる法律（ex.自然公園法）や、陸域に限られる法律（ex.都市計画法、河川法）、水域に限られる法律（ex.公有水面埋立法）など、多岐にわたっており、それだけ沿岸域に関する現行制度が複雑であることを読みとることができる。

こうした沿岸域に関する多様な法律の中から、パブリックアクセスに関わりの強い主要な法律を選定すると、次の法律が挙げられる。

まず、海岸線の利用に関わる基本的な法律として、海岸法、港湾法、漁港漁場整備法を取り上げる。また、パブリックアクセスが空間利用に関わる側面が強いことを考慮して、陸域と水域にまたがる法律として自然公園法を、陸域に限られる法律として都市計画法と河川法を、水域に限られる法律として公有水面埋立法を取り上げる。こうした合計7つの法律について、パブリックアクセスの視点から検証を行う。



注：公害対策基本法は平成5年11月に廃止され、環境基本法が制定されている。
 参考：長尾義三『沿岸域計画思考入門』1982.8に基づき作成

図1 - 2 沿岸域利用に関する法律

(2) 主要な関連法の目的とパブリックアクセスの視点

伊勢湾のパブリックアクセスに関する法律として選定した海岸法、港湾法、漁港漁場整備法、自然公園法、都市計画法、河川法、公有水面埋立法について、パブリックアクセスの視点の反映をみるため、それぞれの「法律の目的」を整理すると、下表に示すとおりである。

表1 - 2 海岸線利用に関する主要な法律の目的

法律名 制定年 (最終改正年)	法律の目的
海岸法 昭和31年 (平成13年)	この法律は、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するとともに、 <u>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</u> 、もつて国土の保全に資することを目的とする。
港湾法 昭和25年 (平成12年)	この法律は、交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、 <u>環境の保全に配慮しつつ</u> 、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全することを目的とする。
漁港漁場整備法 昭和25年 (平成13年)	この法律は、水産業の健全な発展及びこれによる水産物の供給の安定を図るため、 <u>環境との調和に配慮しつつ</u> 、漁港漁場整備事業を総合的かつ計画的に推進し、及び漁港の維持管理を適正にし、もつて国民生活の安定及び国民経済の発展とに寄与し、あわせて豊かで住み良い漁村の振興に資することを目的とする。
自然公園法 昭和32年 (平成11年)	この法律は、すぐれた自然の風景地を保護するとともに、 <u>その利用の増進を図り</u> 、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする。
都市計画法 昭和43年 (平成12年)	この法律は、都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と <u>公共の福祉の増進に寄与</u> することを目的とする。
河川法 昭和39年 (平成13年)	この法律は、河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、 <u>河川が適正に利用され</u> 、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もつて公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。
公有水面埋立法 大正10年 (平成12年)	古い手続き法であり、目的は記されていない。 { 参考:第一条 本法ニ於テ公有水面ト称スルハ河、海、湖、沼其ノ他ノ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ヲ謂ヒ埋立ト称スルハ公有水面ノ埋立ヲ謂フ }

<アンダーラインは引用者による>

前頁の表にみるように、これらの7つの法律のうち、海岸法のみが、法律の目的の中に「公衆の海岸の適正な利用」をうたい、パブリックアクセスの概念が反映されていると理解できる。一方、海岸線の利用に関わる基本的な法律である港湾法と漁港漁場整備法には、環境に配慮する規定が置かれたが、パブリックアクセスの概念は記述されておらず、今後、反映される方向で改正が進むことが期待される場所である。また、陸域あるいは水域の利用に関する法律では、自然公園法の中で「利用の増進を図る」と、河川法の中で「河川が適正に利用され」と記されており、当該の法律が適用される沿岸域に限られるが、パブリックアクセスの概念が幾分か潜在しているものと理解できる。

(3) 海岸法の抜本改正

前述のように、海岸線利用に関する法律の中で、海岸法が最もパブリックアクセスの概念を反映していたが、これは平成11年に抜本的な改正がなされたためであり、それまでの目的が「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、もつて国土の保全に資すること」となっていたのを、「……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……」と改められたことによる。こうして、これまでの海岸法が、防災のみを目的にしていたのに対し、新たな海岸法の目的には、防災に環境と利用が加わり、この利用がパブリックアクセスの概念を反映することとなった。

そこで、こうした海岸法の目的の拡大に応じた改正のうち、パブリックアクセスに関わる事項を整理すると次のとおりである。

指定された砂浜については、防護のための海岸保全施設として認められるようになった。

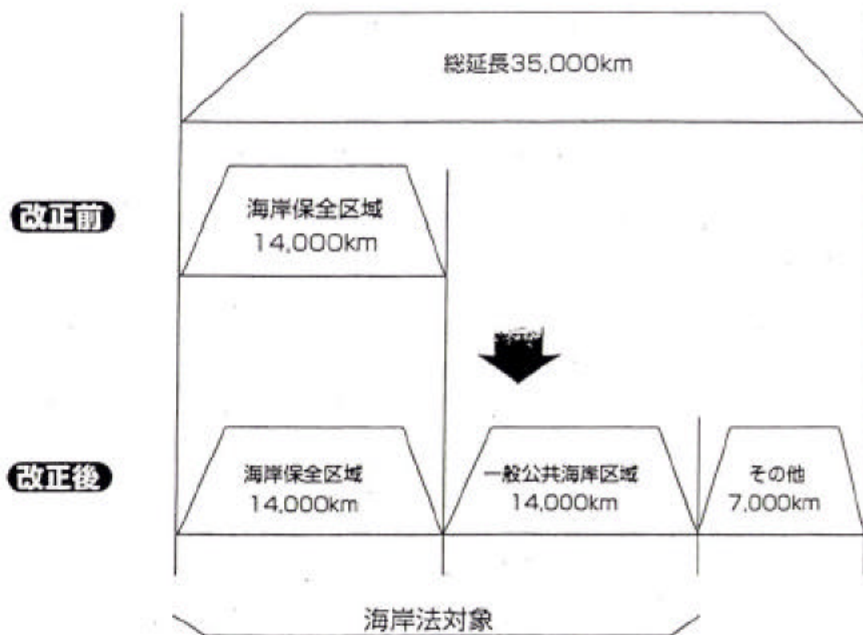
(第二条第1項)

海岸保全区域以外の公共海岸も、一般公共海岸として、管理の対象範囲に加えられた。

(第二条第2項)

政令で定める海岸保全施設の整備に関する海岸保全基本計画の策定において、必要があれば、公聴会等による関係住民の意見を反映する措置を講じることとされた。(第二条の三)

自動車乗り入れの制限、船舶の放置の制限などが付け加えられた。(第八条の二、第三十七条の六)



一般公共海岸区域の管理

	根 拠 法	行うことができる管理
改正前	国有財産法	財産管理のみ（使用・収益の許可）
改正後	海 岸 法	占有、土石の採取等の許可 海岸の汚損等海岸保全上支障となる行為の禁止 原因者施行・原因者負担 放置船等に対する簡易代執行

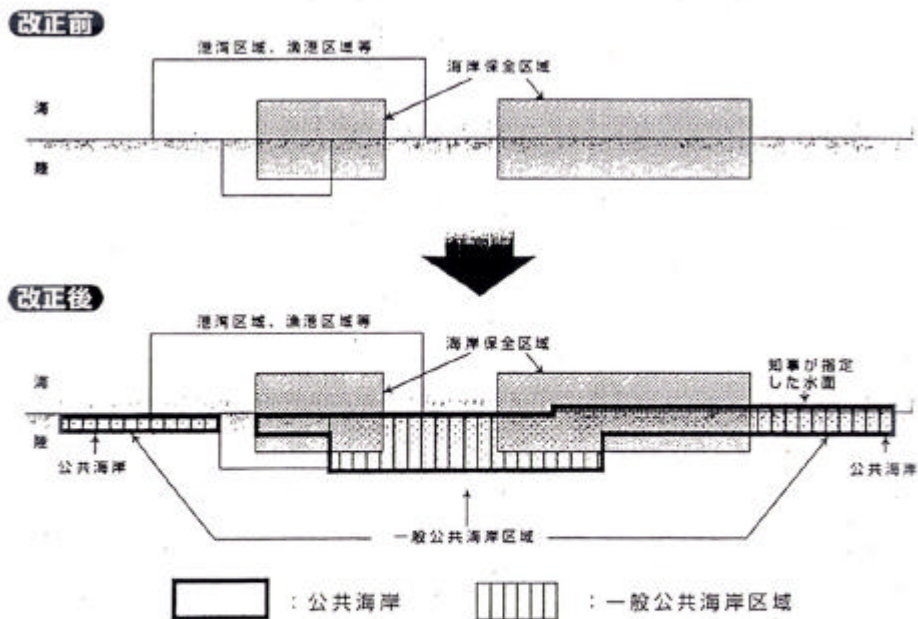
公 共 海 岸 国又は地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸の土地（他の法令の規定により施設の管理を行う者がその権原に基づき管理する土地として主務省令で定めるものを除く。）及びこれと一体として管理を行う必要があるものとして都道府県知事が指定し、公示した低潮線までの水面

一般公共海岸区域 公共海岸の区域のうち海岸保全区域以外の区域

海岸保全区域 海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するため海岸保全施設の設置その他の管理を行う必要があると認めるときに都道府県知事が指定する防護すべき海岸に係る一定の区域（公共海岸以外の私有地等を含む。）

（出典：建設省資料）

図 1 - 3 海岸の区域の概念図（改正前・改正後の比較）



防護すべき海岸の区域である「海岸保全区域」に加え、海岸保全施設によって防護する必要がなく、これまで海岸法の対象となっていなかった国有海浜地を新たに「一般公共海岸区域」として位置付け、適正な管理を推進。

(出典：建設省資料)

図1 - 4 海岸法対象海岸区域の延長 (改正前・改正後の比較)

2. パブリックアクセスに関する諸施策

パブリックアクセスに関する制度の基本は、前述の法制度ではあるが、これらを背景としつつ、そのときどきの社会経済状況を踏まえて具体的に展開される国の諸施策の中にも、パブリックアクセスの概念は反映されており、こうした現行施策を整理すると次頁の表のとおりである。

全体として、多様な施策が展開されているが、水産庁と国土交通省（河川局、港湾局等）という海岸管理に関わる省庁が所管する施策が挙げられ、海岸管理に関する施策が中心であることが読みとれる。

表1-3 パブリックアクセスに関する国の施策

単位 百万円

所管省庁	施策名	13年度予算 政府案	担当部署	内容
水産庁	水産基盤の整備(新世紀の漁港・漁場・漁村づくり)	245,640	漁港漁場整備部計画課	本格的な200周年時代を迎える中で、我が国周辺水域における水産資源の持続的利用、漁業地域の活性化など、今後の水産政策の課題に的確に対応した、より効率的・効果的な水産基盤の整備を行うため、事業の再編・重点化などによる新世紀の漁港・漁場・漁村づくりを推進。 (1) 水産基盤整備の効果的な実施のための事業の再編・重点化 (2) 水産基盤整備の新規・重点施策 ① 我が国に200海里水域内水産資源の持続的利用と安全で効率的な水産物供給体制の整備 ② 資源の回復を図るための水産資源の生態環境となる漁場等の積極的な保全・創造 ③ 防護、環境、利用の調和のとれた漁港づくりの積極的な推進
国土交通省	新世紀を拓く国土計画の推進		国土計画局	
	「21世紀の国土のグランドデザイン」を始めとした国土計画の推進等	896		「21世紀の国土のグランドデザイン」に掲げる4つの戦略の効果的推進を図るため、各地域において行われる「21世紀の国土のグランドデザイン」推進連絡会議(仮称)を推進母体とした「広域連携モデル構想」の策定、推進等の主体的取り組みに対する支援の充実、4戦略の推進状況や推進方策の検討、NPO・住民等の多様な主体との連携協力を推進するための各種データベースの構築、地域連携等支援事業の推進等を図る。 また、「沿岸圏圏総合管理計画策定のための指針」に基づき、モデル的沿岸圏総合管理計画の策定を支援する。
	生態系保全等環境改善対策	21,800	河川局	生物にとって良好な生態・生育環境となる河川や海岸の整備を進めるため、河川の流量の確保を図るとともに、河川樹林工作物への意匠の設置や農業用水路等とのネットワークの改善を図る「魚がすみやすい流域づくり」や、自然と共存する海岸づくり等を進める。
	流砂系の総合土砂管理による国土保全	28,200	河川局	海岸侵食や河床変動の著しい河川において、中小出水時の土砂流出を促すオープンタイプ砂防ダムを重点的に整備するとともに、計画を上回る速度での堆砂が進行しているダムにおける堆砂対策を推進することにより、適正な土砂の沈下を促すとともに、河口、ダム等に堆積した土砂を侵食海岸へ活用するなど総合的な土砂管理を推進。
	水辺の交流拠点整備	34,700	河川局	河川や海岸に特有の自然とふれあうことのできる機能を十分に活かした取り組みを推進するため、NPOや市民団体、地元自治体、関連省庁と連携しつつ、交流・自然体験・環境教育の場としての身近な水辺環境の整備等を実施する。
	港湾行政の推進		港灣局	
	沿岸環境の保全と快適な生活空間の創造	30,153		① 生物・生態系にも配慮した沿岸環境の形成 ② 圧迫する廃棄物問題に対応するための廃棄物海面処分場の整備 ③ 港湾における施設のバリアフリー化 ④ 海に開かれたまちづくりの推進 ⑤ 総合的なプレジャーボート対策の実施
	海岸行政の推進	(1) ※36,697 (2) ※1,009	港灣局	新しい「海岸法のもと『21世紀の海岸像～安全で、美しく、いきいきとした海岸～』を実現すべく、海岸整備を効率的・効果的に推進する。そのための投資目標を「安全な海岸づくり」、「美しい海岸づくり」、「いきいきとした海岸づくり」に置き、 ○ 都市部の海岸の緊急防災対策の推進 ○ ITを活用した総合的な高潮・津波対策の推進等に重点投資する。 (1) 海岸事業 ① 都市部の海岸の緊急防災対策の推進 ② ITを活用した総合的な高潮・津波対策の推進 ③ 「面的防護方式」の積極的推進 ④ 自然環境を積極的に保全するエコ・コースト事業、白砂青松の海岸づくりなどの推進 ⑤ 広域的利用やバリアフリーに配慮した海岸環境の整備 (2) 災害復旧事業 港湾施設等災害復旧事業の円滑な推進

資料：「省庁別21世紀施策要覧 2001年版」(株)月刊同友社