

2011年度冬学期 沿岸域管理法制度論講義案

講師 交告尚史（東京大学公共政策学連携研究部教授）・・・K
三浦大介（神奈川大学法学部教授）・・・・・・・・・・M

第1回（10/4 M&K） <導入および公物法の基礎>

I. 導入―「沿岸域」の範囲―

1. 沿岸域の利用

法学的考察において沿岸域の範囲を確定するための要素

中核としての海岸部

2. 海側への拡大

(1)国内法の視点から

(a)伝統的な地先水面

江戸時代、採捕漁業、櫓が海底に届く範囲、沿岸各村の所持、村人の親しみ

(b)現代の海域利用

レジャー利用、「うみ業」の展開、利用調整の必要 ⇨ 第10回の講義

(2)国際法の視点から・・・この講義の射程外

国連海洋法条約、排他的経済水域・大陸棚、海底資源開発

Cf. ジュリスト 1365号(2008年10月)特集 交告「海底資源問題に対する国内法の対応」85-90頁

3. 陸側への拡大

(1)森・川・海のネットワーク ⇨ 第3回の講義

(a)水流（河川、それに地下水も）による連結

○渡良瀬川の恩恵と足尾鉍毒事件

○畠山親房の汽水域への思い入れ ⇒ 森は海の恋人

○春秋林道開発を止めた山の民と海の民

(b)ダムの影響

○土石砂の流れの停滞 ⇒ 河川環境の変化、海岸後退（奄美大島のウミガメ訴訟）

○排砂による漁業影響の問題

(2)効果的な防災の視点

○総合的な対策の必要 ⇨ 河川水害との関係で第4回の講義

II. 公物法の基礎

1. なぜ公物法を学ぶのか

日本の海岸の所有形態の特質・・・私有地は少ない

2. 行政法学と公物法

行政目的の達成のための手段 → 広義の行政組織法

組織・・・行政組織法

人・・・公務員法

物・・・公物法

行政の遂行に奉仕すべく存在する物を公物と名付け、これに関する法を公物法として行政法の1分野としてきた。

3. 包括的公物概念

(1)包括的公物概念をもつ国

フランス・・・公産(domaine public)

ドイツ・・・公物(Öffentliche Sache)

日本 → 美濃部達吉の定義

(2)包括的公物概念をもたない国

アメリカ * 公共信託の法理

4. 公物法の存在形式

(1)公物法の一般理論

(a)公物法の一般理論の意義

公物 = 講学上の概念 → 判例の蓄積 → 実定法

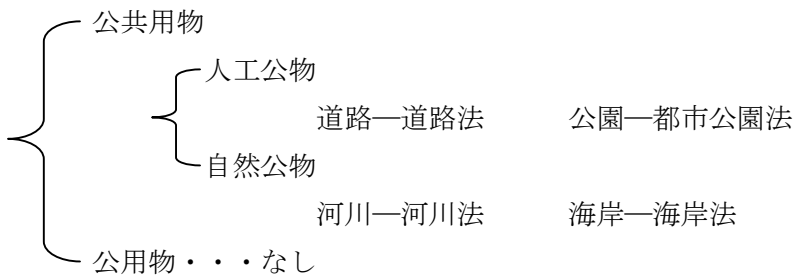
(b)公物法の一般理論の限界

限界1 公法と私法の区別が背景にあること

限界2 時代の産物であること

(2)公物管理法

(a)国の公物管理法



(b)地方公共団体の公物管理法

公の施設—地方自治法

公用物・・・なし

(3)財産管理法・・・財産管理と機能管理の区別

国有財産法、地方自治法——普通財産、行政財産

5. 公物の要素

(1)公の用に供されていること

ベースとしての財産管理

国・・・・・・・・・・国有財産法

地方公共団体・・・地方自治法237条以下

国有財産（公有財産）

行政財産 → 公物 *私有公物

普通財産

(2)権原の必要性

所有権である必要はない。

(3)公の用に供する主体

行政主体 = 国、地方公共団体 + 政府関係企業（公社、公団等）、独立行政法人

P F I 事業の場合は？

(4)支配可能性・・・有体物

(5)非消費性

河川水と地下水の違い

河川・・・自然の流水または水面はすべて公物

地下水・・・土地所有権の範囲

*地下水公物論

温泉の泉源ないし泉脈に対する権利の性質

公物使用権説

私的所有権説 Cf. 川島武宜『温泉権』23頁

温泉法4条1項「・・・当該申請が次の各号のいずれかに該当する場合を除き、同項の許可をしなければならない。」

6. 公物の種類

(1)公物の分類のいろいろ

(a)公共用物・公用物

公共用物・・・公衆の用に供されるもの eg. 道路、河川、公園、海岸

公用物・・・官公署の用に供されるもの ie. 庁舎および敷地

(b)自然公物・人工公物

自然公物と資源の要素

(c)国有公物・公有公物・私有公物

(d)自有公物・他有公物

(2)法定外公共用物

(a)公物管理法がない公物

実務上の普通河川、里道

「地所名称区別」(明治7年太政官布告120号)

第3種官有地 → 国有財産

ただし、公物管理は事実上地方公共団体が実施

↓

地方分権の流れ

財産管理と公物管理を市町村に一元化

(b)海岸法の平成11年改正

公共海岸についてはすべて海岸法が適用されることになった ☞ 第8回の講義の背景

7. 公物と取引秩序

(1)公物と私的所有権

(a)私有公物の存在

所有権の移転の可能性あり。公物としての性質は失われない。

(b)私的所有権が否定される例

河川の流水 *旧河川法では河川の敷地も。 ☞ 第4回の講義

海面下の土地 → 最高裁判例

(2)公物と公的所有権

自有公物の所有権の性質をどう捉えるか

(3)公物と強制執行の可否

(a)否定説(行政財産は不可、普通財産は可の二分論)

公物の不融通性の当然の結果。現に公の目的に供用されている限りは、これを差押えまたは競売に付することが、その公の目的を阻害することは言うまでもない。

美濃部達吉『日本行政法下巻』803頁

中野貞一郎「国に対する強制執行」判例タイムズ466号6頁

(b)フランス法の場合

とにかく公法人に対する強制執行が認められない。「国は、常に支払能力があり、かつ誠実な人であるとみなされなければならない。」

(c)強制執行可能説

私的所有権の観念が排除されない以上、強制執行が当然不可能になるわけではない。

(4) 公物と時効取得

黙示の公用廃止説（最判昭和 51 年 12 月 24 日民集 30 卷 11 号 1104 頁）

(5) 公物と土地収用法

公用廃止必要説

収用は物そのものを公の目的に供用することを目的とする。しかし、公物はすでに公の目的に供されている。それを収用することは、当初の公の目的に反する。

田中二郎『行政法中巻』311頁

国と地方公共団体が意見の一致をみないときは、土地収用法によらざるを得ない。

8. 公物の成立と消滅

(1) はじめに

自然公物と人工公物、公共用物と公用物

人工公物のうちとくに公共用物について成立の観念が問題となる。

(2) 用語

公用（供用）開始と公用（供用）廃止

(3) 公用開始行為・公用廃止行為の法的性質

行政行為説が通説。公物管理法の定めがないときは、「公物法理」が根拠！

公用開始行為については公物管理法に定めがなくても公示が必要。

(4) 権原の必要性

(a) 権原を有していない場合

所有権に基づく引き渡しに応じなければならない。

最判昭和 44 年 12 月 4 日民集 23 卷 12 号 2407 頁

(b) 権原を取得したが登記を怠った場合

第三取得者は公用制限付きの土地を取得したことになる。

第2回(10/11 M) <公物法の基礎・続>

1. 公物管理権の観念とその根拠

(1)観念

公物管理＝目的の増進、目的阻害行為の排除 Cf. 財産管理
道路法 42 条 1 項、河川法 2 条参照。

公共用物の管理：公共用物の管理者が、公共用物としての本来の機能を発揮させるためにする一切の作用をいう。

(2)根拠

①所有権説

公物管理権は所有権そのものの作用である(美濃部達吉『日本行政法 下巻』(786 頁)。公法的効果を内容とする権利は必然に公権たる性質を有するものでなければならぬから、所有権の効果が公法的である限りは、其の所有権は公権であり、即ち公所有権たるものである(同 785 頁)。

②私所有権説

公物ノ所有権ハ何人ニ属スルヲ問ハス其ノ性質ハ一般所有権ト同シ従テ私権ナリ
(佐々木惣一「公物ヲ論ズ」国家学会雑誌 23 卷 9 号 1278 頁)

③包括的管理権能説

公物管理権は、物自体の所有権その他の私法名義の効果として認められるものではなく、公物法(実定法又は慣行)の定めによって与えられるものと解すべきである(田中二郎『行政法 中巻』317 頁)。

公物管理権は、公物主体が公物をその本来の公の目的に供するために認められる、それ自身独立の公の権能である(原『公物营造物法 [新版]』218 頁)。

④吸収説

物に対して作用できる法的根拠として所有権を基底に置く。ただし、公所有権と構成する必要はなく、公物の目的拘束性が及んでいると考えればよい。公物管理法が制定されていれば管理権の根拠はそれに吸収されるが、公物管理法がなければ所有権その他の利用権が管理権の根拠となる(塩野 294 頁以下)。

⑤公共性説

公物管理権限の原理的根拠は、公物が有する本来の公共性そのものに求められるべきである(磯部力「公物管理から環境管理へ」『成田退官記念 国際化時代の行政と法』46 頁)。

2. 公物管理権の主体・・・塩野説では、所有権の主体が公物管理権の主体だと説明

(1)国有財産である公物

- 直接管理者＝各省各庁の長
- 総括管理者＝財務大臣(国有財産法 7 条)

(2)公有財産である公物

原則として地方公共団体の長が管理（自治法 149 条⑥）。

長の総合的調整権（自治法 238 条の 2）

(3)法定外公共物については、基本的に市町村が管理権の主体。

(a)里道や普通河川の管理

○地方分権一括法（平成 11 年法 87 号）の前

国有財産（建設省所管）であったが、その財産管理は都道府県に機関委任。機能管理は実際上市町村が管理条例ないし規則を定めて行っていた。

○地方分権一括法の後

里道、水路に供されている国有財産は市町村に譲与。市町村が自治事務として機能管理。財産管理は、都道府県または市町村の法定受託事務（国有財産法 9 条 4 項）。また、法定外公共物であった国有海浜地は、平成 11 年海岸法改正により、「一般公共海岸区域」として海岸法の適用を受けることになった。公物管理は都道府県が行う。協議により市町村も管理可能。管理を行う地方公共団体に無償で貸し付けられたものとみなす。

3. 公物管理権の内容

(1)内容のカタログ

○物の効用に着目・・・財産管理との違い

○公物管理権の行使主体 ☞ 委託、P F I 事業

(2)範囲

(a)私的所有権の範囲と公物管理権の範囲・・・供用目的による限定

(b)環境配慮の取り込み

○国賠法 2 条と機能的瑕疵

○法規定の変化、とくに環境保全目的の追加

(3)公物管理と公物警察

○警察という概念

○公物警察と公物管理の区別

①両者の競合・・・道路工事の場合

②公物管理法の授権の範囲・・・水面利用に伴う危険除去の必要

③庁舎管理と警察権

(4)法的性質・・・事実行為、行政指導、行政処分、行政規則

(5)管理作用の実効性の担保手段

浦安鉄杭撤去事件

公物管理法がない場合における自力救済の可能性

4. 公物の使用関係

(1)問題の所在

公共用物と公用物とで問題の出方が違うことに注意。

公共用物・・・公衆による利用が前提

公用物・・・外部問題として使用関係が論じられるのは目的外使用の場合

(2)公共用物の使用関係

(a)使用関係の分類学

①一般使用（自由使用）

何らの意思表示を要せず、公物を利用することが公衆に認められている場合

公物管理権者による制限

公物警察による制限

②許可使用

行政行為の分類論における許可に対応

公物管理作用による許可

警察許可

③特許使用（特別使用）

行政行為の分類論における特許に対応

(b)使用関係の問題点

①自由使用が基本形態

○使用権が設定されるわけではない。

廃止処分取消訴訟の原告適格

基本的には原告適格は否定される。

*最近の裁判例は「日常生活または日常業務に著しい支障が生じる場合」に

原告適格を認める傾向にある。

○公用廃止の裁量性

公の目的に供すべき必要性が失われた場合に限られる。

○公物と利用者の関係の多様性

②第三者による自由使用の妨害

民法上の不法行為の問題となる。 Cf. 行政判例百選 I 17 事件

③法定外公共用物の使用関係

合目的的使用・・・最高裁は行政行為と構成

目的外使用・・・許可＝行政行為 ⇨ 地方自治法上の公の施設

④許可使用と特許使用の区別の不明確性

⑤許可使用と特許使用の区別と公物の本来の用法

何が本来の用法であるかは必ずしも明確ではない。

一般使用が原則であるとの前提に留意して利用調整を図ることが大切。

☞ 許可使用か特許使用かの2分法ではなく、使用許可の内容を類型的に観察する。

⑥公物法は附款研究の宝庫

占用料の納付義務を課す附款 → 負担

根拠は所有権。法律の根拠は不要。

法律の定めがある場合はそれに拠る。

⑦許可使用の更新拒絶、使用期間中の許可の撤回

行政行為の撤回の法理の適用場面

(3)公用物の使用関係

(a)公用物の本来的使用・・・庁舎管理権

(b)目的外使用 国有財産法 18条3項 地方自治法 238条の4第4項

○目的外使用を論ずべき公物：公用物ないしは法定外公共物

∵公物管理法があれば、その法律の許可制度が機能する。

(c)契約か行政処分か

給付行政における法関係

権力性の実相・・・「人為的に与えられた通用力」

⇔「私人の行動の一方的規律」

行政財産の目的外使用が契約として構成された時代

現行法の理解・・・申請一許可の行政処分的構成

(d)行政処分の附款論、撤回論

○期限の到来と更新拒否

○附款の1形態としての「撤回権の留保」

(e)許可の取消しと損失補償

国有財産法 24条（普通財産の貸付契約解除の場合の損失補償）

→ 19条に基づく行政財産への準用

*最判昭和49年2月5日民集28巻1号1頁・行政判例百選I 105事件

「都有行政財産の使用許可の場合に類推適用すべきもの」

*反対説：公用に供する必要が生じれば使用权が消滅するという内在的制約（阿部泰隆）

(f)目的外と目的内の区別

区別の有用性への疑問 ⇒ 「目的阻害の外にある使用の許可」（森田寛二）

(g)国有財産法の性格

財産管理の法 ⇔ 海砂利採取案件の附款の問題

(h)目的外使用の許可と取消訴訟の原告適格

周辺住民の個別的利益を保護したものではない。

第3回(10/18 K) <森林に関する法制度>

森・川・海のネットワークの思想を踏まえ、防災3法、すなわち森林法、砂防法、河川法のうち、森林法とその周辺を学ぶ。

1. 保護林の制度

(1)森林美学の思想：新島善直「原生林保護の急務」大日本山林会報 377号(1914)

原生林保存の必要性 ⇒ 保護林制度の創設 *法律上の制度ではない

- ①林木の分布上原生林保存が必要
- ②森林成立の原因研究のための必要性
- ③森林利用上の意味での必要性
- ④天然美保存上の必要性
- ⑤絶滅しやすい動植物保存上の必要性

風致維持の思想 → 森林美学

明治30年成立の森林法にすでに風致保安林の規定あり(現行森林法25条1項11号)。

(2)保護林制度の変遷

(a)制度創設から戦中まで

○中規模の施業参考の天然林と大規模な自然公園的な森林が中心。木材生産の圧力強し。

*1919(大8)年 史跡名勝天然記念物保存法

このため天然記念物保存を目的とした保護林の設定はもともと少なかった。

*1931(昭6)年 国立公園法 → 1957年 自然公園法

このため自然公園的な保護林は自然公園にとって代わられた。

(b)1960年代後半以降

○経済的機能(木材生産)と公益的機能(環境効果)の調和という考え方

1970年林野庁長官通達「自然保護を考慮した森林施業について」

「森林以外の地域であっても、貴重な自然物の保護上必要なかん木地域、草生地、水面等については、当該かん木地域、草生地などを維持するために必要な森林地域とあわせて保護地域内にふくまれるようにすることにより、自然保護に資するものとする」と

○環境庁と林野庁の対抗関係

自然環境保全法(1972)は、原生自然環境保全地域につき保安林との重複指定を禁止。

林野庁は、保安林のみならず保護林全体について、自分たちの領分と考えていたであろう。

(c)1985年以降

知床国立公園内国有林伐採問題、白神山地国有林春秋林道建設問題

全国レベルの反対運動、自然保護運動の盛り上がり

- 保護林の新しい区分～林野庁長官通達「保護林の再編・拡充について」（1989.4）～
背景：ユネスコは、1974年から、自然と天然資源の合理的な利用と管理を研究する
MAB(Man and Biosphere)計画を開始し、その研究の場と施設を提供するものとして、
生物圏保護区(Biosphere Reserve)の設定を行う必要があった。

新しい区分

- ①森林生態系保護地域・・・原則 100ha 以上
コアエリア（保存地区）：原生的な天然林。モニタリング以外は人手を加えず。
バッファゾーン（保全利用地区）：試験研究、教育・訓練、保健休養
* 白神山地の入山規制・・・マタギの人々もコアエリアに入れないのか。
- ②森林生物遺伝資源保存林・・・①に包括される
- ③林木遺伝資源保存林・・・名木保存
- ④植物群落保護林・・・名木、高山植物、分布限界、湿地植物
- ⑤特定動物生息地保護林・・・希少化している動物、他に見られない集団的な動物の生息地、繁殖地
- ⑥特定地理等保護林・・・特異な地形、地質
- ⑦郷土の森・・・地域振興の思想。四全総やリゾート法に似る。

2. 森林法の制度

(1)保安林

(a)森林法の目的

森林の保続培養と森林生産力の増進 → 国土の保全 + 国民経済の発展

* 保続原理(Nachhaltsprinzip)

将来永久にわたり木材収穫を絶やさないうち持続させる。

明治初期ドイツへの林学留学生が見たドイツの森林美と林業技術が神話性を持ち、
山林局の精神的故郷となった。（西尾隆『日本森林行政史の研究』129頁以下）

(b)森林法の産業法的性格

○上位法の基本計画と長期見通し → 森林法の全国森林計画 → 地域森林計画

○上位法の変化 林業基本法から森林・林業基本法へ

(c)保安林の指定

○農水大臣による指定（25条）

○指定の目的：水源かん養、土砂の流出の防備、土砂の崩壊の防備・・・公衆の保健、
名所または旧跡の風致の保存 ☞森林の公益的機能

○魚付保安林について

保安林の指定目的の1つに魚つきがある（25条1項8号）。魚つきとは海岸と森が
接しているような場所のことであり、そこには魚が多く集まる。豊かな漁獲が見込まれ、
その効用は江戸時代においても認識されていた。同様のことは森と川の接点

についても同様のことが言えるはずであるが、伝統的に、魚付保安林の指定は海と森の接点となる地域に限られていた。岐阜県下呂市馬瀬地区に溪流魚つき保全林というものがあるが、これは森林法に基づく保安林ではなく、溪流魚の生息環境を保全するための1つの地域的工夫（要綱に基づく区域指定）である。ところが、2011年5月に至って、その一部が森林法の魚つき保安林に指定された。このことから、昨今では内水面にも魚付保安林を指定する動きが出てきていることが分かる。いずれにせよ、魚つきは、森と水の接点にあって豊かな生態系を形成しており、自然保護の観点からも重要である。

○他の法律に基づく地域指定との関係

海岸保全区域（海岸法3条）および原生自然環境保全地域については指定することができない。ただし、特別な必要があるときは、海岸管理者と協議して、海岸保全区域内の森林を保安林に指定することができる（25条1項、2項）。逆に、保安林の区域については、原生自然環境保全地域に指定することができない（自然環境保全法14条1項）。また、海岸保全区域も、保安林の区域については指定することができない。

問題点

- ・海岸法は、沿岸防護・国土保全の法律である。
- ・保安林は、生態系保護の精神は薄い。指定は解除されやすい。

(d)長沼ナイキ基地訴訟判決（最判昭 57.9.9）の環境法的考察

原告適格は肯定。ただし、代替施設の完成により洪水、濁水の危険が解消され、保安林の存続の必要性がなくなったので、訴えの利益が消滅。

☞ 森林の公益的機能。代替は可能か。

(e)総合保養地域整備法（昭 62.6.9）と保安林の指定解除

○法律の目的等

- ・良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域である等の要件を備えた地域
- ・滞在型余暇活動に資する総合的機能の整備
- ・民間事業者の能力の活用
- ・許認可等に係わる配慮、国有林野の活用

○一ツ葉リゾート訴訟（宮崎地判平 6.5.30 判自 130-32）

Cf.控訴審判決（福岡高宮崎支判平 7.12.11 判自 148-71）

解除予定保安林における形質変更行為許可処分取消訴訟。許可に係る形質変更行為の作業が完了し、保安林の指定の解除がなされたので訴えの利益がない。

本件の保安林：潮害防備保安林

解除の理由：シーガイアの建設

超高層ホテル、ウォーターパーク（開閉ドーム式屋内プール）、テニスコートなどの大規模総合リゾート公園施設

(2) 林地開発許可

(a) 制度の概要

地域森林計画の対象になっている民有林における開発行為の許可。行政庁は都道府県知事。

(b) 制度の問題点

○所有権重視の仕組み

「都道府県知事は、・・・次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならない。」

○環境要件の適用の実情

行政側の調査・認識の不足。

(c) 第三者の原告適格

平成 13 年最高裁判決と奄美「自然の権利」訴訟

第4回(10/25 K) <河川法制の歴史>

1. 旧河川法の制定まで

(1) 明治初期におけるオランダ人技師の貢献

デレーケの活躍

(2) フランス学派の形成

古市公威の渡仏と帰国

(3) 旧河川法の制定

淀川洪水対策

旧河川法のフランス法的色彩・・・流水のみならず河川底地に所有権を認めず

2. 新河川法の制定

(1) 制定の背景

(2) 治水の基本思想

堤内地の意味

3. 水害訴訟

(1) 国家賠償法2条の概説

(2) 設置・管理の瑕疵 —— 河川の場合

(a) 未改修河川の場合

大東水害事件・最判昭和59年1月26日民集38巻2号53頁 [百選Ⅱ157事件]

過渡的安全性で足りる。 ☞ 水害賠償の場合の財政負担の大きさ

(b) 改修済み河川の場合

多摩川水害事件・最判平成2年12月13日判時1369号23頁 [百選Ⅱ158事件]

段階的安全性を備えている必要がある。

4. 世紀転換期の政策転換

(1) 桑子敏雄の環境哲学

(2) 多自然型工法の導入

多自然型工法とは、落差工で造られた旧来の段差を魚が遡上できるように改良するか、魚の寄る辺となるように石を配置するとか、河川周辺から河川敷に至る動物専用道を作るとかといったことである。1990年に建設省がこのような工法を可とする通達を出した。もっとも、このような工法を採用することによって生物多様性を保全するためには、当該河川の特質に関する着実な研究と、生物多様性の意義を理解できる人材とが必要である。多自然型工法は、「コンクリートを石に換えればそれによしとし、そこに生き物が全然いなくても意に介さない人間中心的な営み」であってはならない。

(2)河川審議会の議論の推移

1996.6.28 河川審議会提言「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」

- ・流域の生態系の在り方を考えた河川整備
- ・「水循環系全体」がキーワード。地域住民や関係省庁との相互連携の再構築
- ・壊滅的な被害を回避するための新たな治水方式の検討

(6.29 朝日新聞記事)

1996.12.4 河川審議会が提言「社会経済の変化を踏まえた今後の河川制度のあり方について」を建設大臣に手渡す。

(12.5 朝日新聞記事)

(3)河川法改正（平成9年法69号）

1997.3.3 政府が改正案をまとめる。「河川環境の整備と保全」が河川法の目的に。

(3.4 朝日新聞記事)

(4)施策の総合化の動き

地下水や川の汚染と枯渇を防ぎ、水循環の機能を回復するため、これまで各省庁でばらばらに行われていた施策をまとめる。この夏をめどに環境庁が政策大綱を策定の予定。

中央環境審議会「水循環、流域ごとの施策を」（1999.4.14.朝日新聞記事）

5. 環境権と長良川河口堰建設差止め訴訟

(1)環境権の提唱とその歴史

○当初、環境権は差止訴訟の根拠とするために支配権的に構成されたが・・・。

1970 日弁連、第13回人権擁護大会シンポで提唱。

1973 大阪弁護士会、環境権の理論的構想。

1986 日弁連、第29回人権擁護大会シンポで「自然享有権」を提唱。

「自然は、人間の生物学的生存の基礎であり、精神性の基盤である。ゆえに、自然享有権は自由権的基本権の性格をもつ。それは国家や社会的権力による人間実存への侵害を排除しうる権利である。」

○環境基本法の制定と環境権をめぐる国会での議論

「法律上の権利として熟していない。環境権の趣旨は3条に的確に位置づけられている。」

(2)第一審判決（岐阜地判平6.7.20判時1508-29）

差止の要件：排他的権利の侵害（のおそれ）。公共の利益の犠牲を正当化するか。

財産権、人格権は差止の根拠たりうる。憲法13,25条、環境基本法3,8条をもって環境権の根拠とすることはできない。3条は理念規定、8条は抽象的な責務規定。

(3)控訴審における控訴人らの主張の注目点

(a)環境権の対象

ダムのない自然の残った数少ない一級河川という環境質を享受しているところ、それが堰の建設と河床の浚渫により破壊されることとなり、原告らの環境権が侵害される。

☆環境を支配しているとは言っていない。

「河川」の環境権の意味

河川＝流水、河道、河道空間

環境＝自然の状態、人や動植物の生息・生育の場

(b)環境権を享有する者

河川環境は流域住民の共有に属する。**集団的環境権**

∴河川は、その自然環境を基盤にして、人、とくに流域住民の日常生活で利用され、それに密接に結びついてきた。

環境権の**空間的共有**（同一世代の流域住民）と**時間的共有**（次世代との共有）

(4)控訴審判決（名古屋高判平 10.12.17 判時 1667-3）

集団的権利は民事上の請求の根拠となり得る権利とは言えない。

- ・権利者の範囲が不明確
- ・権利の客体である環境の内容が多様
- ・その侵害が権利主体である各個人に対して及ぼす不利益の内容や程度が多様

∴当事者が自己に帰属する共有持分を越えて当事者以外の者に帰属する権利利益まで主張する点については、当該当事者の当事者適格を肯定することが困難。民事訴訟を主観訴訟とみる伝統的な考え方やこれを前提とする実体私法の法解釈と必ずしも適合しない。

(5)終局 * 「長良川河口堰 住民敗訴で終結へ」（1998.12.18 朝日新聞）

人格権に基く堰の収去請求棄却。建設差止めは請求権消滅。

第5回(11/1 K) <河川法の仕組み>

1. 法目的の追加 ―河川環境の保全―

河川法の運用にどのような影響を与えるか。

河川環境に関する知識をどのようにして吸収するか。

2. 河川法の計画制度

市民参加、合意形成の視点

3. その他の問題点

①河川敷地の占用許可、流水の占用許可を運用するためのルール

②審査基準に環境配慮目的は取り込まれているか

③附款の使われ方、事後的に条件を付けた例はあるか

④行政命令の発令と義務付け訴訟

*プレジャーボート問題

4. 現場からの聴取り―平成9年法改正を中心とする一般的な説明

①樹林帯という法制度の創設

樹林帯は指定を要するが神奈川県ではまだ指定していない。

②河川法の許可の特色

河川法の許可規定は全くの白地要件。

道路は地下埋設等があり得ることを想定して造られた人工公物。

河川の場合は水害防備が第一で、そのためには占用を認めないのが一番。

公益的な利用なら認めるという趣旨。

占用は恩恵的に認められるもので行政の自由裁量に委ねられるというのが、自由裁量とは何か。

③河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為の禁止または許可（法 29 条）

環境重視のため計画適合性が求められるようになった。☞ ⑥

動植物の生息地又は生育地として特に保全する必要がある区域(政令 16 条の 4 第 3 号ロ)

神奈川県では未指定。公物は自由使用が原則なので、まずは車止めの設置などの手段で対処。区域指定は最後の手段という認識。

汚水排出の届出（政令 16 条の 5）

水質汚濁防止法との役割分担。環境保護といっても、河川行政では公物管理が主体。

水性生物とか水質は環境部局の役割。

④河川敷のゴルフ場

現行河川法（昭和 39 年公布、40 年施行）以前からのものがほとんど。パブリック化させている。方法は行政指導。

⑤処分基準（行政手続法）

試行錯誤の状態。原因者特定の問題、糞尿を「捨てた」と言えるかどうかの問題あり。

⑥河川空間配置計画

由来：平成9年改正前の河川法で全体計画と言っていたもの（工事実施基本計画のことか？）改正により河川整備計画となった。その際、旧法で法律上の制度ではなかった河川管理計画（or 河川環境計画？）が河川整備計画に（その一部を構成するものとして）取り込まれた。それが河川空間配置計画である。

河川空間配置計画に沿ってゾーニングが行われる。それが許可制度にリンクする。審査基準に計画適合性が盛り込まれている（河川敷地占用許可準則の第10）。

⑦不許可事例について

近年不許可の事例はない。市町村が相手であるから。市町村から、事前にお伺いがある。申請の時点までにその内容が適法になるように詰めていく。市町村との間に公共性の捉え方に食い違いのあることがあるが、妥協を図っている。

⑧行政指導の基準と審査基準

河川行政では行政手続法の感覚は薄い。たとえば、堤防を舗装して道路を造るとき、ガードレールに切れ目を入れて川への市民のアクセスを可能にするよう指導している。これは行政指導的。

⑨行政指導の手順

河川監理員が（八木氏もその1人）まず口頭で指導する。その次には文書の指導を行うが、これが法77条の「指示」に該当する。それでも効果がなければ土木事務所長（横浜、川崎は治水事務所長）が文書で指導する。この指導も法77条の「指示」に包摂される。所長も違反者を呼び出して口頭で注意を与えることはある。

⑩代執行について

代執行はなかなかできるものではない。プレジャーボートの簡易代執行（所有者不明のときは公示で済む）が制度化されてやりやすくなった。2004年3月にプレジャーボートの不法係留の代執行をやった実績がある。通常は検査証から所有者が割れる。プレジャーボートについては、河口区域に専任の職員が常駐している。口頭または文書で指導をすることもある。

⑪弁明の機会の付与、聴聞について

法77条の指示で効果がなければ、法75条の中止命令にいくことがある。そのときは弁明の機会を与えている。聴聞の実例はなし。

⑫法定受託事務の処理基準

河川敷地占用許可準則はすべて処理基準となった。「法令に基づかない関与または事務の義務づけ等の規定」の当該箇所の効力は失効、自治体を拘束するものではないという文書が出ているが、何がこれに該当するのかの判断は自治体に任せられている。この判断は難しい。

処理基準の根幹的な部分については裁量を働かせることは難しい。たとえば占用主体を公共に限定している部分。

⑬公物管理法に基づく管理と国有財産法に基づく管理

二級河川は県の管理であるが、県が購入した土地でも国有地として登記しなければならない。そうすると国有財産法に従って管理しなければならない。そうすると、公物管理法上裁量が認められていても、国有財産法の方で裁量が縛られてしまうのではないか。

⑭河川部局の基本スタンス

河川は一般の自由使用が原則なので、河川整備計画を立てる局面での自由度は高い。しかし、占用許可の段階では安全度を考慮することになるので、厳しく見ることになる。安易な利用は勘弁してほしいということ。

⑮審査基準の適用について

様々な事情の総合考慮。許可の対象が公共施設なので、基準を機械的に適用して拒否するわけにはいかない。

⑯許可の条件について

あまり厳しい負担は課していない。何か問題があれば法律上の手段（立入りなど）で対処できる。条件を付けるとすれば、物件移動時の補償に関するものぐらいか。

⑰いわゆる別途通知

許可を出した後に、「こういう点に留意して下さい」という文書を送る。その性質は行政指導ということになるだろう。

⑱理由付記について

不利益的な処分に至ることが稀なので、理由付記はあまり問題にならない（八木氏は情報公開を担当していて理由付記のあり方に悩んだことあり。税金や旅券の分野とは違う、条項を書くよりないんじゃないかと思ったとのこと）。むしろ、現場の人間にとっては、行政指導である指示の書き方が重要な問題ではないか。行政指導には限界があるが、近頃では相手方によってはそのことを知悉しているので、言質を取られないように注意することが必要である。一度つけ込まれると、その後の仕事がやり難くなる。

第6回(11/8 M) <海岸法制の歴史と仕組み>

1. 法定外公共用物・再論

①法定外公共用物とは何か

○「公物管理法」の適用を受けない公共用物を指す

⇒例：道路法適用外の「里道」（認定外道路）、河川法適用外の「水路」（普通河川）、
海岸法適用外の「一般海岸」および「海」

②法定外公共用物の所有権帰属主体

○国に属する

根拠：地所名称区別改訂（明治7年11月7日太政官布告第120号）

官有地第三種「山岳丘陵林藪原野河海湖沼池沢溝渠堤塘道路田畑屋敷等其他民
有地ニアラサルモノ」

⇒後に「国有財産」として位置づけられる

③法定外公共用物の所管省庁

○建設省⇒都道府県知事の「機関委任事務」：建設省所管国有財産取扱規則（建設省訓
令）による

④法定外公共用物の管理

○公共用物における2種類の管理

所有者としての財産管理と公共用物としての機能管理

財産管理：旧国有財産法9条3項および建設省所管国有財産取扱規則により、機関委
任を受けた都道府県知事（国有財産部局長）が管理=官民境界確定、用途廃止
事務、目的外利用の許可

機能管理：旧地方自治法2条2項は、河川、運河、溜池、用廃水路、堤防等の設置、
管理又は使用の権利規制を地方公共団体の事務としていた⇒海浜の例示は
ないが、沿岸域も含めて地方公共団体の固有事務と解する余地あり=主と
して市町村が機能管理を担ってきた

↑

これについては疑義がある

⑤国有財産法

（国有財産の分類及び種類）

第3条 国有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

2 行政財産とは、左に掲げる種類の財産をいう。

- 一 公用財産 国において国の事務、事業又はその職員の住居の用に供し、又は供
するものと決定したもの
- 二 公共用財産 国において直接公共の用に供し、又は供するものと決定したもの
- 三 皇室用財産 国において皇室の用に供し、又は供するものと決定したもの
- 四 企業用財産 国において国の企業又はその企業に従事する職員の住居の用に供

し、又は供するものと決定したもの

3 普通財産とは、行政財産以外の一切の国有財産をいう。

(処分等の制限)

第18条 行政財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、信託し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができない。ただし、行政財産である土地について、その用途又は目的を妨げない限度において、国が地方公共団体若しくは政令で定める法人と一棟の建物を区分して所有するためこれらの者に当該土地を貸し付け、又は地方公共団体若しくは政令で定める法人が経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合においてこれらの者のために当該土地に地上権を設定するときは、この限りでない。

6 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。

*機能管理法制が存在しない場合⇒財産管理のための法制度を機能管理に代用？（18条6項の「使用収益の許可」）←問題アリの運用

⑥自治体の法定外公共用物機能管理権限への疑問

○旧地方自治法2条2項は「事務の例示」であり、これを管理権の根拠規定と見るべきではない！

[公物管理権（機能管理権）の理論的根拠に関する考え方]

A公所有権説：公物管理権の根拠は、国家の所有権の効果であり、その所有権は民法上の所有権ではなく、公法上の所有権である

B公物高権説：公物の管理権とその物の所有権とは区別すべきであり、公物管理権は国家の公物高権に由来する権力であり、所有権ではない

C実定法・慣習法根拠説：公物管理権の根拠は実定法の規定ないし慣習法によるなど

*美濃部達吉は①を提唱

戦後の通説は③

しかし、法定外公共用物の存在をどのように説明できるか？

⇒公所有権説の再評価（塩野説）

2. 海岸法制の歴史と仕組み

①海岸法の制定過程

○昭和31年海岸法制定以前は海岸の公物管理に関する法制度はなかった＝国防上の観点から海軍の管轄下に置かれた部分があった（戦前）が、多くは国有財産法による行政財産として管理されていた←法定外公共用物として出発⇒戦後においても、公物としての機能管理は行われず、若干の府県において条例制定による管理のほか、

都道府県知事への機関委任事務として国有財産管理規則（首長規則）制定による管理が施されていた

○昭和 25 年海岸保全法案

建設省は国土保全の見地から海岸を災害から防護するための法案策定に着手（海岸保全法案）

↓農水・運輸両省の反対、政府部内で調整つかず

○昭和 28 年海岸保全法案

議員立法として法案を取り上げることとし、昭和 27 年参院法制局が建設省原案を検討し、昭和 28 年 2 月、第 15 回国会に提案

↓関係各省の反対により審議未了

◎昭和 31 年海岸法案

昭和 28 年 9 月、三重・愛知の海岸に台風による大災害が発生、その後も被害が相次いだことから、災害からの海岸防護と国土保全のため早急に法制度を制定すべきとする世論を背景に、建設省が昭和 30 年に海岸法案策定に着手

[骨子]

A 海岸保全区域の管理を国の事務

B 海岸保全区域の管理を機関委任事務として都道府県知事または市町村長に委任

C 海岸法を建設省の専管、漁港・干拓堤塘当の農林省所管の海岸施設や港湾法の適用のある海岸施設等については、海岸管理者が関係省庁とあらかじめ協議

↓農林・運輸の反対→妥協

(1) 海岸法は、建設・農林・運輸の共管

(2) 港湾区域、港湾隣接区域および公告水域と重複する海岸保全区域は運輸大臣の所管

(3) 漁港区域と重複する海岸保全区域、国・都道府県・土地改良区等が管理する干拓の農地等に所在する海岸保全区域、土地改良事業計画により干拓の農地等を設置しようとする海岸保全区域は、農林大臣の所管

(4) 現に農地の保全のため管理している海岸保全区域は農林・建設大臣の共管とし、所管区域は協議で定める

(5) (2) ~ (4) 以外の海岸保全区域は建設大臣が所管

⇒昭和 31 年 5 月法律 101 号として制定

*縦割り行政によって生み出された法律

②昭和 31 年海岸法の限界

○同法の目的：「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（1 条）

⇒自然災害からの海岸防護（国土保全）のみを目的

＝新たな課題への対処が困難：動植物の生育の場としての保全、海岸の景観保全、重

油の流出・漂着物や廃棄物・放置船舶や沈船・車やオートバイの海岸への乗り入れ等による海岸の汚損・破壊の防止、マリンスポーツ・レクリエーション・リゾート・自然教育等その他の多面的海岸利用への管理

○海岸保全区域と一般海岸

国土保全目的を達成させるため、「海岸保全区域」を指定（海面部分については、陸側満潮時の水際線から 50m以内、海側干潮時の水際線から 50m以内を原則とする）
⇒海岸管理者はその区域内においてのみ占用許可、土石採取・施設の新増設・土地掘削等の行為制限にかかる権限を行使＋海岸保全施設の整備

↓

海岸保全区域以外の地域＝「一般海岸」については海岸法適用外＝「法定外公共物」のまま残置：海岸保全区域は海岸線総延長約 35,000km のうち 14,000km（約 40%）にすぎない

*一般海岸の公物管理はほとんど行われていない状況

○機関委任事務の特性

国の事務をそれとして自治体の首長に機関委任＝主務大臣の首長に対する「包括的指揮監督権」の肯認

③平成 11 年改正海岸法の成立

(a)目的のトライアングルと 3 省の協働

「海岸法改正案を提出へ」（'99.2.2 朝日新聞）

建設、運輸、農水の三省は、海岸の自然環境を守るため、自動車の浜辺への乗り入れや船舶の海岸への放置を規制できるようにした海岸法改正案をまとめた。法の目的に海岸の「環境保全」と「適正利用」を加えて、「海岸防護」だけを目的としていた海岸行政を見直す。2日に閣議決定し、国会に提出する。

➡ 新法に関して成田自治研究論文を読んでおくこと。

○法目的の追加

「海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用」を追加（1条）

⇒海岸管理に「防護・環境・利用」の三要素を観念＝これらの総合的勘案と調和のとれた管理システムの構築

⇒災害防護という消極的管理から、総合的・計画的な積極管理へ

○海岸の区分に関する改正

国また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、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（過去の記録上最も水位が下がったときの水際線）までの水面を「公共海岸」としてとらえ、このうち海岸保全区域（春分の日における干潮時の水際線から原則として 50m を超えない範囲で知事が指定）に指定されていない公共海岸の区域を「一般公共海岸区域」とした

⇒わが国の海岸がすべて海岸法上の「公共海岸」として公物管理法の管理対象となり、海岸保全区域と同程度の延長距離をもつ一般公共海岸が海岸法に取り込まれた＝法定外公共用物としての海岸の解消

○国・自治体の役割分担

〔国〕

- ・主務大臣による「海岸保全基本方針」の策定←海岸保全区域および一般公共海岸区域にかかる海岸保全に関する基本方針（河川法改正による河川整備基本方針と同様）
- ・海岸保全施設が国土の保全上特に重要なものであると認められるときは、海岸管理者に代わって自ら当該海岸保全施設の新設、改良又は災害復旧に関する工事を施行することができる（海岸保全施設の新設、改良又は災害復旧に関する工事の規模が著しく大であるとき等（6条参照）。この場合において主務大臣は、あらかじめ当該海岸管理者の意見をきかなければならない）＝国の直轄事業

〔都道府県〕

- ・知事は、海岸保全基本方針に基づき、海岸保全区域等について海岸保全基本計画を定める（あらかじめ関係市町村および関係海岸管理者の意見を聴かなければならない。基本計画中の海岸保全施設の整備については、公聴会の開催等により関係住民の意見を反映させる＝河川法改正による河川整備計画と同様の措置）
- ・公共海岸の水面部分の指定・公示および海岸保全区域の指定
- ・海岸保全区域および一般公共海岸区域の管理

〔市町村〕

- ・海岸保全区域の管理
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で都道府県知事が指定したものについては、当該海岸保全区域の存する市町村の長がその管理を行うものとする（5条2項）+海岸管理者との協議に基づき、政令で定めるところにより、当該市町村の区域に存する海岸保全区域の管理の一部を行うことができる（5条6項）
- ・一般公共海岸区域の管理
都道府県知事との協議に基づき、市町村長も管理を行うことができる（37条の3第3項）

○事務区分

- ・海岸保全区域
海岸保全施設の管理＝都道府県法定受託事務
その他の管理＝都道府県自治事務
- ・一般公共海岸区域
都道府県自治事務
- ・海岸保全区域と一般公共海岸区域の管理の具体例
占用許可と行為制限

○その他の重要改正点

・海岸保全施設の定義の見直し：離岸堤および砂浜の追加（2条1項）

・海岸保全施設の技術上の基準

「海岸保全施設の形派、構造及び位置は、海岸環境の保全、海岸及びその近傍の土地の利用状況並びに船舶の運航及び船舶による衝撃を考慮して定めなければならない。」（14条2項）

⇒コンクリート護岸・テトラポットによる防護からの転換

(b)・・・なお足りないもの

敷田麻実「日本にも『沿岸域管理』の発想を」（朝日新聞 1999年6月7日論壇）
環境保全が目的規定に入ったが、沿岸域管理の視点が欠けている。陸と海を一体として捉える必要がある。

⇓

④海岸法の問題点

海側への管理権がほとんど及ばない⇒海面利用や沿岸域の環境保全に踏み込まず

* 森林・河川との接続もない

第7回(11/15 M) <背景としての採石問題>

1. 出発点としての2つの事例 ―離島での採石事業の環境影響―

- ①草垣群島事件・・・汚濁水の流入、島影の減退
- ②馬毛島事件・・・希少生物、生態系の破壊

2. 採石法の目的と仕組み

(1)採石法の目的

自然保護は法目的ではない。

(2)採石法の仕組み

①採石法の概要

採石業とは何か？

○岩石の採取→砕石→コンクリート原料として利用

⇒公共事業等に多く費消される

○骨材原料の確保としてほかに砂利採取がある

②採石権の設定

○岩石を採取する場合＝土地所有権を取得するか契約（岩石採取の債権契約）による



整わない場合＝採石権の強制設定によることができる（12条）



なぜこのような制度があるのか？

昭和25年の同法制定当時の事情＝産業利益優先

③採石計画認可処分

○採石事業用地を事業者が取得している場合＝採石は土地所有権の内容に含まれている→土地所有権の行使：「開発の自由」がある←憲法29条「財産権保障」

⇒認可の基準（33条の4）の規定の仕方に注意：「特定の要件に該当する場合にある不利益処分を行う」という趣旨の規定と行政庁の裁量権の有無

(3) 公害等調整委員会の役割

①公害等調整委員会とは

○公調委は、公害紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁定を行う＝迅速かつ適正な解決を図ること＋鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図ること等を目的に、昭和47年、土地調整委員会と中央公害審査会を統合して設置された（国家行政組織法3条2項に基づく独立行政委員会＝準司法機関）

②不服裁定手続

○3人の裁定委員からなる裁定委員会が、原処分に不当・違法な点がないかどうかを事後審査する仕組み＝国民の人権保障を図ることを目的としつつ、土地利用に関して事前的（将来指向的）に鉱業・採石業・砂利採取業と一般公益・産業の利益の総合的調整を図ることをも目的とする

○その審理手続は対審構造＝当事者双方に主張・立証の機会＋民事訴訟の口頭弁論に準じた審理手続

○裁定の効力

不服裁定は処分庁及び裁定関係行政庁を拘束し、処分庁は裁定の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない

○不服裁定に対する取消訴訟は高等裁判所（東京高裁の専属管轄）へ

○裁定委員会の認定した事実は、これを裏付ける実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する＝「実質的証拠法則」

当事者は、裁定委員会が正当な理由なく証拠を採用しなかった等の事情がない限りは新しい証拠の申出をすることはできない＋裁判所は、裁定が実質的な証拠がないとき、又は裁定が憲法その他の法令に違反するときでなければ取消することができない

＊採石法33条の岩石採取計画認可処分に不服がある場合＝不服裁定を申請しなければならない

3. 採石事業と沿岸域環境の破壊懸念に関する事例

①草垣群島事件（平19・5・8公調委裁定）

本件係争地である草垣群島は、上ノ島、中ノ島、南ノ島からなる群島であり、上ノ島は、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律29条1項に基づく特別保護地区の指定を受け、オオミズナギドリ、カツオドリ等の生息地として保護されている。

本件裁定を申請した申請人は、砂利、砂、碎石、石材の採取及び販売等を目的に設立された有限会社であり、採石事業者の登録を受けている。申請人は、下ノ島の南西側の部分において、ANFO（硝安油剤爆薬）を使用して、安山岩を採取する旨の岩石採取計画認可申請書を平成16年10月18日付で処分庁（鹿児島県知事）に提出した。

これに対し処分庁は、平成17年8月1日付で、不認可とする処分をした。不認可の理由は以下の通り。

(1) 本件申請地は、極めて急峻な地形で切り立った崖になっていることから、本件採取計画通りの採石ができず、採石に伴う海岸への転落石、除去した表土等の流出により海洋汚濁を発生させるとともに、発破等による騒音、振動により、水産業の利益を損じると認められること

(2) 本件申請地の地理的状況や気象的状況にかんがみ、本件採取計画どおりに採掘

し、搬出することは困難と見られ、このため採石事業の採算性、継続性の面においても支障が生じ、十分な災害防止策を講じられないと認められること

(3) 本件採取計画は、本件申請地である下ノ島に相当数生息するカツオドリの繁殖等に重大な影響を与え、草垣群島全体の自然環境や景観を損ねるものであること

(4) 草垣群島をその区域に含む笠沙町長（当時）は、採石法 33 条の 6 に基づく意見において、本件採取計画による採石が海域の環境を大きく変えるばかりか、地元漁業協同組合の意見も踏まえ、周辺海域の漁業に悪影響を与えることが懸念され、本件申請を容認できないとしていること

【公調委の判断】

本件裁定申請に対して公調委は、水産資源に対する影響については、専門家の供述・専門的知見を参照して、これを否定した。他方、採石作業過程における水質汚濁についても、採石計画の内容、水産資源保護の観点から設定された水産用水基準を用いた簡易シミュレーションも参考にしながらその影響を否定した。このほか、島陰喪失及びカツオドリ等の海鳥類の生息場所の破壊による水産資源に対する影響もいずれも否定し、本件の採石に伴う騒音、振動、水質汚濁等によって漁業被害が生ずることが高度の蓋然性をもって予測されることは認められなかった。

次に、カツオドリの繁殖等の自然環境保護等と採石法の不認可事由との関係について。処分庁は、下ノ島周辺の自然環境保護等の事情は、平成 11 年地方分権一括法の制定による地方自治法等の改正により、採石法に基づく採石計画の認可事務は、国の機関委任事務から、都道府県自治事務にされたことなどを理由に、採石法 33 条の 4 の「公共の福祉に反すると認めるとき」の判断において斟酌されるべきである旨主張した。

これに対し公調委は、同条の法文の文理解釈からすると、「公共の福祉・・・」を独立の不認可事由と解することはできず、そして、平成 11 年の地方分権一括法の制定による地方自治法等の改正と採石法の解釈については、採石法の認可事務が自治事務とされ、自治事務については地域の特性に応じて処理し得るよう配慮することとされたとしても、そのことをもって、直ちに、地方公共団体が、法定の不認可事由以外の事由によって、土地所有権や採石権等の個人の財産権の行使をより広く制限し得るようになったとまで解釈することはできない、として、処分庁の主張を退けた。

②馬毛島事件（平 13・7・16 公調委裁定）

採石業者 A は、種子島の西 12 km に位置する馬毛島での採石事業を企図し、処分庁である鹿児島県知事に、平成 11 年 11 月 24 日付で岩石採取計画の認可を申請した。処分庁は平成 12 年 8 月 9 日付で A に対し、同認可処分を行った。

これに対して本件裁定の申請人は、島周辺は良好な漁場であるところ、本件事業によって付近海域は泥土で汚され、魚介類の生息環境を奪う可能性があること、また、多量

の火薬を使用する発破による爆破音、振動等が、周辺海域に生息する魚介類に甚大な影響を与えることのほか、馬毛島はマゲシカ（ニホンジカの亜種）の生息地であるが、本件事業によりその生態に大きな影響を及ぼし、汚水が海上に流れ込んで美しい自然の海が失われるおそれがあるなどとして、本件認可処分取消しを求めた。

【公調委の判断】

公調委は、水産資源に対する影響についてこれを否定し、さらに自然を破壊すること自体は、採石法 33 条の 4 の不認可事由に該当しないなどと判断して、申請を棄却した。

4. 公調委の目的拘束の法理について

○土地所有権に基づく採石行為と自然保護

第8回(11/22K) <事例研究 採石事業と海岸の利用>

1. ポイント

- ①海岸利用を巡る防備・利用・環境のトライアングル
- ②行政決定の背景にある採石事業への反感

2. 事例

採石業者であるXは、平成11年ごろ、Y県内の土地で採石を行う計画を立て、Y県知事に対し、採石法33条に基づいて採取計画の認可を申請した。これを受けたY県知事は、採石場から汚濁水が流出して水産資源の生息環境に悪影響を及ぼすとして一旦は不認可処分を行ったが、これが公害等調整委員会の裁定により取り消された（採石場からの汚濁水により水産資源の生息環境に悪影響が生じることを証明するに足りる証拠はないとされた）ので、改めて認可処分を行った。

かくしてXは当該採石場で採石を行い得ることとなったが、次の問題として、採取した岩石を海路で運搬する方途を見出さねばならなかった。近くに港があるものの、そこまでは林道を使って運ばざるを得ない。そうすると林道にトラックを頻繁に走らせることになるため、沿道住民から猛烈な反対の声が上がることは必至であった。それで港の利用を断念したXは、採石場の地先の海岸に栈橋を設置して、そこから船積みする方法を選択した。そしてこの方法を実現に移すため、平成13年6月に、当該地域を所管するY県の土木事務所長に対し、海岸法37条の4に基づいて、一般公共海岸区域の占用許可の申請を行った。

ところが、Xの許可申請を受けた当時、Y県ではとくにこの許可の基準を定めていなかったもので、土木事務所長は、従前通り、国有財産法18条3項に基づく使用・収益の許可の基準（同法に基づくY県海浜地等管理規則—地方自治法15条に基づく規則—で定められたもの）を適用して、諾否の判断をした。そして、海浜地等管理規則では公衆の利便に資する場合にのみ許可を与えるものとされていたところ、本件申請の内容がそれに該当しないことのほか、地元市町村長が不同意の意見を述べていることと、漁業協同組合から慎重な対応を求める旨の意見書が出ていることを考慮して、不許可の処分を行った。

この処分にXは大いに不満である。設置予定の栈橋は大規模（幅8メートル、長さ24メートル、高さ7メートル）で堅牢な構造物ではあるが、H鋼を溶接して組み立てるだけで、コンクリートで固定するわけではないので解体撤去は容易であり、また周囲の地形から見て大型船の接岸のために海底を深く掘削する必要もない。それに、この辺りは昔から遊楽客の訪れる場所ではない。不許可とされたことにどうしても納得がいかないXは、取消訴訟を提起して争うことにした。

3. 問い

この不許可処分が違法であるという主張をどのように構成すればよいか。自分がXか

ら依頼を受けた弁護士であると思って、念入りに論理を組み立てること。場合分けや条件設定が必要だと判断した人は、適宜そのような作業をなささい。なお、もしあなたがX側につくことを潔しとしないのであれば、Xの主張を予想したうえで、それに対する反論を考えてもよろしい。

4. 背景的知識

一般公共海岸区域というのは、国または地方公共団体が所有する海岸で公共の用に供されているもの（公共海岸）のうち海岸保全区域以外の区域のことである。平成11年の海岸法改正（平成12年4月1日施行）までは、海岸法は海岸保全区域（海岸の総延長3万5000キロメートルのうち、1万4000キロメートルがそれに当たる）のみを対象としていたのであって、それ以外の公共海岸はいわゆる法定外公共物であった。海岸保全区域とは、海水または地盤の変動による被害から海岸を防護するために、海岸保全施設の設置等の管理を行う必要があるとして、都道府県知事が指定する区域である。

海岸保全区域以外の公共海岸が法定外公共物であったということは、海岸という公物（行政主体により直接公の目的に提供される物）をその機能に着目して管理するための法律（公物管理法）がその部分について存在しなかったということである。それで、もっぱら国有財産法に従って財産的側面に着目した管理（財産管理）がなされてきた。国有財産法は、国有財産の取得、維持、保存および運用ならびに処分について定めた法律である。実際に問題になるのは、同法18条3項に基づく使用・収益の許可（行政財産の目的外使用の許可）である。

それが平成11年の法改正で一般公共海岸区域という概念が設けられ、新たに1万4000メートルの海岸が一般公共海岸区域として海岸法の適用対象に取り込まれた。この空間については、占用許可、土石採取の許可、海岸の保全上支障のある行為の禁止、放置船に対する簡易代執行などの管理が可能になったのである。

さて、懸案の一般公共海岸区域の占用許可であるが、海岸法自体にもそれを施行するための行政立法にも、許可の基準が見あたらないことは注目に値する。海岸保全区域の占用許可に関しては、一応7条2項に、「その申請に係る事項が海岸の防護に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるときは、これを許可してはならない」という基準が示されているが、一般公共海岸区域の占用許可の方には、その程度の定めもないのである。一般公共海岸区域の占用許可は一時的なものが予定されているためではないかと推測する向きもあるが、Y県海岸法施行細則（地方自治法15条の規則）を見ると、占用期間は30年以下と規定されているから、一時的な利用に限定されているわけではない。

ところで、海岸法は従来もっぱら海岸防護のための法律であったが、この改正で、「海岸環境の整備と保全」ならびに「公衆の海岸の適正な利用」が1条の目的規定に加わった。…今後は、防護・環境・利用という3つの要請を調和させながら、法を執行しなければならないのである。

5. 関係条文

●国有財産法

第 18 条 ①行政財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、信託し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができない。(以下省略)

②前項に違反する行為は無効とする。

③行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。(4 項および 5 項は省略)

●海岸法 (一般公共海岸区域の占用許可の根拠規定)

第 37 条の 4 海岸管理者以外の者が一般公共海岸区域 (水面を除く。) 内において、施設又は工作物を設けて当該一般公共海岸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。

第9回(11/29 M) <地先水面の利用と規律>

1. 現在の法状況

○海の「公物」管理権

①法定外公共用物として残された海

②海の利用形態とその輻輳性

③国土交通省（旧建設省）の認識

○国有財産法に基づく管理

財産管理法制による海の管理の限界

a.海砂利採取許可をめぐる事例

b.財産管理法と環境保護

2. 海の所有権

①田原湾訴訟における最高裁の判示

「海は、古来より自然の状態のままで一般公衆の共同使用に供されてきたところのいわゆる公共用物であつて、国の直接の公法的支配管理に服し、特定人による排他的支配の許されないものであるから、そのままの状態においては、所有権の客体たる土地に当たらないというべきである。

しかし、海も、およそ人の支配の及ばない深海を除き、その性質上当然に私法上の所有権の客体となりえないというのではなく、国が行政行為などによつて一定範囲を区画し、他の海面から区別してこれに対する排他的支配を可能にした上で、その公用を廃止して私人の所有に帰属させることが不可能であるということはず、そうするかどうかは立法政策の問題であつて、かかる措置をとつた場合の当該区画部分は所有権の客体たる土地に当たると解することができる。

そこで、現行法をみるに、海の一定範囲を区画しこれを私人の所有に帰属させることを認めた法律はなく、かえつて、公有水面埋立法が、公有水面の埋立てをしようとする者に対しては埋立ての免許を与え、埋立工事の竣工認可によつて埋立地を右の者の所有に帰属させることとしていることに照らせば、現行法は、海について、海水に覆われたままの状態である一定範囲を区画しこれを私人の所有に帰属させるという制度は採用していないことが明らかである。

しかしながら、過去において、国が海の一定範囲を区画してこれを私人の所有に帰属させたことがあつたとしたならば、現行法が海をそのままの状態である私人の所有に帰属させるという制度を採用していないからといって、その所有権客体性が当然に消滅するものではなく、当該区画部分は今日でも所有権の客体たる土地としての性格を保持しているものと解すべきである。」

②「海の所有権」という考え方

- ・海＝海底と海水の統合体
- ・美濃部・塩野の学説

③海は誰のものか？

3. 公有水面埋立法、漁業法など関連法令の説明

①漁業法とはどんな法か？

「営業権」としての漁業権≠排他的支配権としての所有権

②公有水面埋立法との関係で瀬の浦訴訟の差止め判決の意義を考える

公有水面埋立法と海浜環境保全

③高知県柏島における漁業と「うみ業」の利用調整

○「われわれの海」と「みんなの海」

一村専用漁場の慣習と近代法

第 10 回(12/6 M) <コモンズ論から見た地先水面>

1. 社会法の存在 ー大瀬崎訴訟を素材にしてー

- ①大瀬先ダイビング・スポット訴訟：漁協による入海料徴収（海域利用管理）の正当性について

横浜市で潜水器材の開発と販売製造およびダイビング講習を行う原告は、平成元年から平成 5 年までの 287 回にわたり大瀬崎で潜水し、合計 9 万 7,580 円相当の潜水整理券を購入したが、漁協はダイバーから入海料を徴収する法的な権限がないことを知りながら、その権限があるようによそおって潜水整理券を発行し、その権限があると誤信したダイバーに整理券を購入させ、入海料を徴収したとして、かかる漁協の詐欺による不法行為により被った整理券購入代金と慰謝料を含む 440 万円あまりの損害賠償を請求

被告漁協は、漁業権侵害の受忍料としての性格、「手数料」「サービス料」「協力金」としての性格および、江戸時代から続く「一村専用漁場の慣習」に基づく水面利用料としての性格を、入海料徴収の法的根拠として主張

*一村専用漁場の慣習

- ・徳川時代「磯は地附、沖は入会」＝地先水面は沿岸各村の「所持」＝「海の入会」：沿岸村は海面を総有・支配→現行漁業法上の漁業権によって入会的性質をそぎ落とされ、営業権として限定された権利に縮減された⇒漁業権とは別の権利としての慣習法的権利（慣習的な管理権）は残る
- ・管理主体の変化⇒当時の漁村入会集団は現在「漁業協同組合」に転化＝法例 2 条に基づく慣習上の権利として漁協が地先水面を管理する権能を有する

第 2 審東京高裁判決

「第二次世界大戦後の経済民主化政策の一環として、陸の農地解放に続いて、海の漁業制度改革が行われ」、「この改革は、従前の漁業秩序を一旦全面的に白紙に還元した上で新しい漁場秩序を作り上げるというものであった」ところ、昭和 24 年制定の漁業法は従前の漁業権および関連の権利関係を 2 年以内に消滅させ、新しく計画的に漁業権を免許しようとするものであり、同法施行法をもって従前の漁業権者等に補償金を交付することとし、「このようにして江戸時代から長い慣行によって続いた漁場の権利関係については、すべて補償をして一旦消滅させた上で、現行漁業法に基づいて、新たに漁業権等が設定されたものである」ことから、これを入海料徴収の根拠とすることはできない。

↑

入会研究者を中心に批判：慣習法として存続している実態＝「庭先料」「漁場行使料」「水面占用料」その他「水面使用料」を徴収←その法的根拠は現行漁業法関係法ではなくま

さに「一村専用漁場の慣習」に基づく権利（「地先権」）＝所有権ないし支配権ではなく、地元漁村が地先の海の利用に関して、漁協という組織により管理・調整する慣習であって、かかる水産動植物の採捕以外の慣習については、「法令に規定なき事項」たる慣習として、法例 2 条に基づき、公序良俗に反しない限りは法律と同一の効力を有している
⇒漁業協同組合の管理主体性を主張



漁民に共通する意識「われわれの海」の論拠

2. コモンズとしての海

①コモンズ論からのアプローチ（制度論・政策論的検討）

（1）コモンズの定義

井上真：「コモンズとは、入会地あるいは共有地のことである」＋「森、川、海、温泉など地域資源を共同で利用・管理する制度、および利用・管理の対象である資源そのものの両方を含む意味でコモンズという用語が使用されている」⇒「私自身は、コモンズを、『自然資源の共同管理制度、および共同管理の対象である資源そのもの』と定義した」

*海の利用について、管理されるべき共通の環境を地域共通資源としてのコモンズとして検討することも可能→その場合の管理主体は？

（2）コモンズ論における公・共・私の三分

コモンズ論におけるコモンズの主体の性格を考察する上でポイント＝「公」でもなく「私」でもない「共」の観念

・「商品化という形で私的所有や私的管理に分割されない、また同時に、国や都道府県といった広域行政の公的管理に包括されない、地域住民の「共」的管理（自治）による地域空間とその利用関係（社会関係）」（多辺田）

→入会総有との関連性と「共的なるもの」として財産区に強い期待⇒私的所有・管理（個人による）と公的所有・管理（国家による）ではなく「共」的な管理を志向

（3）柏島の地域共通資源（コモンズ）管理のあり方

懸案となっている利用調整については漁協が主導して、漁業権を中心とした秩序立てが現実的：しかし、それだけではなく、地域共通資源としての海の管理の問題は残る⇒この管理はどこが担うべきか？：集落である柏島区が担うべき＝海に直接かわりのない住民であっても「住んでいる」という事実に基づいて議論していくことは可能（緒方）

②架橋となる理論構築：地域自治体（基礎的自治体）による管理権

（1）地域自治体＝公的存在？

⇒「共」的側面の分析の必要性和「住民自治体」の観念

- (2) 「みんなの海」説における「所有権説」「本来の公共性説」は「公物は万人のもの」であることが基本⇒公物管理権の法的根拠としての「公共所有」：公園使用許可の性質をめぐる渡辺（洋三）説
- ⇒公物管理権の帰属主体（国・自治体）は、公衆による公物利用の確保＝利用調整役として相応しい者を、公物の性質に応じて決定＝所有権説と異なる要素
- ⇒自治体の沿岸域管理権：「共」的存在である自治体管理＝漁協やNPO等住民団体への管理の委託も可能

第 11 回(12/13 K) <海洋基本法の制定>

1. 「沿岸域」という捉え方の登場

○三全総の記述

2. 沿岸域管理法の構想

○国交省（旧建設省）の試みほか

3. 海洋基本法の制定の背景

1994 海洋法条約（UNCLOS）発効

1996 日本が批准

海の管轄区域の拡大（領海＋EEZ）＝447万km² 世界第6位

2005. 11 海洋政策研究財団『21世紀の海洋政策への提言』

①海洋政策大綱の策定 ②海洋基本法の制定 ③行政機構の整備

④海に拡大した国土の管理

2007. 4. 20 海洋基本法成立（7月20日施行）

4. 海洋基本法の基本理念

(1) 『21世紀の海洋政策への提言』の段階で

①海洋の持続可能な開発・利用 → 法1条

②海洋の国際秩序先導と国際協調 → 法7条

③海洋の総合的管理 → 法6条

(2) 海洋基本法による追加

④海洋環境の保全（生物多様性） → 法2条

⑤海洋の安全の確保 → 法3条

⑥海洋の科学的知見の充実 → 法4条

⑦海洋産業の健全な発展 → 法5条

5. 海洋基本法の基本施策

法自体が12の施策を提示 □ 沿岸域の総合的管理（25条）

6. 沿岸域の総合的管理

海洋の生態的一体性によって基礎づけられた統合管理(integrated and comprehensive ocean management)あるいはecosystem-based management of oceanという発想への転換

☞ リオ会議（1992）におけるAgenda 21

第17章「海洋環境保護」：沿岸域を含む海洋の管理と開発に関する新しいアプローチが必要

7. 海洋基本計画における「沿岸域の総合的管理」

沿岸域は、海岸線を挟む陸域から海域に及ぶ区域であり、波や潮流の作用により形態が常に変化し、砂浜、磯、藻場、干潟、サンゴ礁等が形成されている。また、多様な生物が生息・生育するほか、水産資源の獲得、海上と陸上との人流・物流の拠点、その機能をいかした臨海工業地帯の形成、レクリエーション活動等に利用され、白砂青松に代表される豊かな景観を有する等、多様な機能を有している。さらに、河川を含む陸域からの土砂供給量の減少等により海岸侵食が生じるなど陸域の影響を顕著に受けるほか、様々な利用が輻輳している区域でもある。このような沿岸域を適切に管理するためには、沿岸域が陸域と海域を一体的に扱うべき区域であること、多様な用途に供される区域であること、様々な事象が相互に関連するため全体を一体的に捉える視点に立った上で適切な状態を保つよう管理すべき区域であること等を踏まえ、以下の施策を推進する。なお、海岸侵食、水質汚濁等の問題が顕在化している沿岸域においては、沿岸域全体の状況を視野に入れつつ、問題解決のために必要とされる対策を推進する。

(1) 陸域と一体的に行う沿岸域管理

ア 総合的な土砂管理の取組の推進

河川上流域でのダムの設置や河道における砂利採取等による陸域から海域への土砂供給の減少や、沿岸構造物による沿岸漂砂の流れの変化等のため、近年、全国的に海岸侵食が生じている。この結果、貴重な国土の減少、高潮、波浪等に対する砂浜の防災効果の低下、自然環境や海岸景観への影響が発生している。

このため、砂防設備による流出土砂の調節やダムで適切に土砂を流下させる施策の推進、河川の砂利採取の適正化等による適正な河床の管理、侵食海岸におけるサンドバイパスや離岸堤の整備等により砂浜の回復を図る。また、関係機関が連携し、土砂移動の実態把握や地形変化の推定手法の高度化等の調査研究を進め、山地から海岸まで一貫した総合的な土砂管理の取組を推進する。

イ 沖縄等における赤土流出防止対策の推進

沖縄や奄美群島においては、陸域の開発等に伴い赤土が海域に流入する結果、サンゴ礁の荒廃、観光やレクリエーションへの影響等の被害が発生している。赤土等の流出を防止するため、沈砂池の整備による農地等の発生源対策の強化、流出防止技術の研究開発等の対策を推進する。

ウ 栄養塩類及び汚濁負荷の適正管理と循環の回復・促進

陸域から流入する汚濁負荷を削減するため、下水道等污水处理施設の整備や合流式下水道の改善を進めるとともに、農業用排水施設や河川における水質浄化を推進する。特に、閉鎖性海域においては、下水道の高度処理の推進とともに、関係機関連携の下、生活排水、工場等事業場排水、畜産排水等の点源負荷対策に加え、市街地、農地等の面源負荷対策、海域のヘドロ除去、覆砂の実施による汚濁負荷の再生産防止対策等を推進する。また、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海における水質総量規制に係る取組を推進する。さらに、高度経

済成長期以降大幅に減少した藻場、干潟、サンゴ礁等については、水質の浄化や生物多様性の確保にも資することから、漁業者や地域住民等による維持管理等の取組を支援する。

一方で、陸域から海域に流入する窒素、リン等の栄養塩類は、魚類、藻類等の水生生物の生育には不可欠であるため、地域の特性に応じて、栄養塩類等の供給や濁水の緩和等に効果が期待される「漁場保全の森づくり」を推進する。また、栄養塩類が過剰な海域では、水質を改善するため、下水道等の整備や高度処理の導入とともに、水生生物の適切な採捕及び活用等による、陸域と海域を一体とした栄養塩類の循環システムの構築について、関係機関の連携の下、検討を行い、推進を図る。

エ 漂流・漂着ゴミ対策の推進

陸域で発生するゴミが海域の漂流・漂着ゴミ問題の一因となっていることから、河川を通じて海域に流入するゴミ等の削減を推進する。このため、いわゆるポイ捨てを含む不法投棄の防止や河川美化等に関し、関係機関が連携して、国民への実態の周知や意識の向上等の普及啓発、監視、取締り等の取組を強化する。

オ 自然に優しく利用しやすい海岸づくり

海岸は多様な生物が生息・生育する貴重な場であり、美しい砂浜や独特の自然景観を有し、我が国の文化・歴史・風土を形成している。このため、優れた自然の風景地については自然公園として適切に保全を図る。さらに、海岸保全施設等の整備に当たっては、災害からの海岸の防護に加え、海辺へのアクセスの確保等利用者の利便性や地域社会の生活環境の向上に寄与し、優れた海岸景観や生物の生息・生育環境等の保全に十分配慮して行う。あわせて、海辺の空間を有効活用した公園、緑地等の整備を推進する。

(2) 沿岸域における利用調整

海域利用が輻輳している沿岸域における利用調整は、漁業調整規則や漁業調整委員会等の法令に基づく利用調整ルールや調整の場の活用、海洋レジャー等に関する自主ルールの設定等、様々な利用目的を持つ当事者の話し合いにより行われるのが一般的である。しかしながら、地域によっては、例えば漁業者と海洋レジャー関係者との間で利用調整ルールが確立しておらず、又は周知されていないため、様々なトラブルが発生している現状にある。このため、沿岸域における地域の実態も考慮した海面の利用調整ルールづくりの推進、地域の利用調整ルール等の情報へのアクセスの改善、海洋レジャー関係者を始めとする沿岸域利用者に対するこれらの情報の周知・啓発を推進し、適正な利用関係の構築に向けた取組を強化する。

(3) 沿岸域管理に関する連携体制の構築

沿岸域においては様々な事象が相互に密接に関連して発生し、沿岸域ごとにその様相が異なることから、必要に応じ、適切な範囲の陸域及び海域を対象として、地方公共団体を主体とする関係者が連携し、各沿岸域の状況、個別の関係者の活動内容、様々な事象の関連性等の情報を共有する体制づくりを促進する。また、その場において、各沿岸域の課題を明らかにし、適切な対応の方向付けを行うことで、それらの望ましい将来像を実現する

取組を促進する。その際、地方公共団体や海洋に関連する各種施設の管理者以外にも、日常的な活動等を通じて有用な情報や知見を有する主体が存在する場合には、それらの参加を得て、情報の共有、連携を図ることが有効である。

さらに、様々な課題の解決のための取組に加え、沿岸域の特性に応じた管理のあり方について、地域の実情も踏まえた必要な検討を行い、管理の内容を明確にした上で合意の形成を図り、適切な措置を講じる。

なお、沿岸域に関する各種の情報の蓄積は必ずしも十分ではないため、沿岸域の状況、沿岸域における様々な事象の関連性等の調査、研究を推進する。特に沿岸域においては、その利用状況、環境等が短期間で大きく変化する可能性があることから、過去のデータを発掘して活用することにも積極的に取り組む。

第 12 回(12/20 K) <海の自然環境保全>

1. 海岸法の制度の限界と条例制定

○ウミガメ保護条例の比較検討

2. 自然公園法の改正 ―海中から海域へ

(1)海中公園地区制度の誕生

○1962 年第 1 回世界国立公園会議（国際自然保護連合主催、シアトルで開催）の勧告
「海の生物を保護するために海中公園または保護区の設定について検討すべし」

○1970 年の法改正

海中公園地区の導入。熱帯魚やサンゴから成る海中景観の保護が主眼。

(2)海中公園地区の指定状況

国立公園で 38 地区、国定公園で 81 地区である。海域で国立・国定公園に指定されているのは約 172 万 ha で、我が国の領海の約 4%である。海中公園地区は、海域の公園区域面積の 0.2%を占めるにすぎない。海域には特別地域を指定することはできない(法 13 条 1 項) ので、海域の公園区域で海中公園地区でないところはすべて普通地域である。

(3)浅海域の意義の認識

2002 年の自然公園法改正以降、藻場、サンゴ礁、干潟など浅海域の重要性が指摘されるようになった。 ⇒ 第 3 次生物多様性国家戦略、海洋基本計画

(4)利用形態の多様化

ガラス底船・水中展望台からの鑑賞 ➡ 磯遊びやシーカヤックの割合が増加
∴アンカーやフィンキック等によるサンゴの損傷が問題化。利用調整の必要。

(5)エコトーンの保全

潮の干満により干出する干潟、岩礁域等も「海域」として取り込めるようになり、エコトーン（陸海域の生物の移行帯）の保全を図ることができるようになった。

(6)行為規制の特色

海域公園地区における行為規制の特色を 3 点指摘しておく。まず動植物の採捕規制であるが、従来は国立・国定公園ごとに環境大臣が特定の動植物を指定して捕獲、殺傷等を禁じていたのであるが、今回の改正で、それを海中公園地区ごとに行うことになった。1 つの公園に複数の海中公園地区がある場合に、その特色に応じた規制を図れることになったということである。次に、無秩序なウオッチクルーズ等への対処として、環境大臣が指定する区域で指定された期間内に動力船を使用する場合は許可を要することとなった。最後に、規制の対象となる行為を政令で定めることになったことを指摘しておく。

さらに、今回の改正で、海域公園地区内にも利用調整地区を指定できることとなった。これは、ダイバー等の利用者が集中する結果、錨が不適切に投げ込まれてサンゴが損傷するという事件や、無秩序なウオッチングツアーが野生動物等へ悪影響を及ぼす例が報告さ

れていることに対処しようとした改革である。海城公園地区における公園利用者の立入り人数・期間・方法等を調整することにより、海域の生態系の保全と持続可能な利用を促進するのが狙いである。なお、「海況によってその日のツアー内容が大きく変わる海の利用に対応するため」という理由で、代表者による事前の利用申請も可能とされた。しかし、陸域についてもこの方法が認められている。

第 13 回(1/10 M) <外国の沿岸域管理法制>

1. フランスにおける沿岸の整備、保全および利用に関する法律（沿岸域法）

①「沿岸」というものに対する立法者の認識を規定（1条）

沿岸＝「整備、保全および利用に関する特別な政策を必要とする地理的単位」

②沿岸政策の実施における国や地方公共団体等の活動の調整が必要（1条）

○4つの調整目的

(1) 沿岸の特性と資源に関する研究と技術開発に努めること

(2) 生物学および生態学的均衡の保全、侵食の防止、景勝・景観および財産の保全

(3) 水域への近接性と結びついた経済活動（漁業、養殖、港湾活動、造船・船舶修理、海運等）の保護および発展

*1条の規定＝都市計画の基本法である1983年1月7日法35条の規定を受けたものである：「フランス国土は、国民の共有財産である。それぞれの公共団体は、自己の権限の範囲内において、その管理者である。生活環境を整備し、土地を無駄なく管理し、自然環境および生活環境を保全し、都市部住民と農村部住民との均衡を図るために、諸公共団体は、それぞれの自律性を相互に尊重しつつ、予測および空間利用にかかる決定を調和させるものとする。」

③「沿岸コミュン」の概念（2条）⇒法律の地域的な適用範囲を決定づける

*コミュン＝日本における市町村に該当

以下に示す本土および海外県のコミュンを沿岸コミュンと規定

(1) 海、潟および1000ヘクタールを超える面積を有する内水面に面するコミュン

(2) 塩水の影響の及ぶ限界よりも下流側にあつて沿岸の経済的および生態学均衡に関係のある河口およびデルタに面するコミュン

*①の1000ヘクタールの部分＝「山岳法」との連携を考慮

②の定義＝訓令によって以下のように明確化

1) 水の塩分の限界は、19世紀後半に確定された古い規定を参照。そのような規定のない場合→直接地上で行われる塩分測定により確定

2) 沿岸の経済的および生態学的均衡との関係＝確固たる基準によって事前に確定されるというよりは、むしろ確認されるもの

④沿岸の整備と保全に関する規定（3条）

(1) 2条および3条のコミュンの領域全体におけるスプロール化の回避⇒環境との連続性および包摂性を考慮した市街化を図る

(2) 海岸または2条に規定された内水面の岸に近接した空間＝市街地の拡大制約

(3) 市街化された空間以外における建設または施設の設置＝海岸の高潮線または2条に規定された内水面の最高水位線から100メートルの沿岸地域で禁止

⑤都市計画法典の修正規定

○パブリックアクセスに関する規定（4条）

⑥その他のさまざまな規定

○9条～17条＝水質に関する規定

11条：当該地区の生物資源の利用及び開発活動への貢献との関連に基づき、国の主務官庁が水質基準を定める

17条：沿岸コミュニティにおいては、将来の市街化区域は、将来の建築物や施設から出る排水の処理・浄化のための設備が現に存するか、または整備に着手されているのでなければ市街化することができない

○18条～24条＝沿岸で行われる諸活動に関する規定

レジャー用の船の受け入れやマリーナ建設に関連して開発と保全の調和が図られる

○沿岸法第2篇のタイトル：「海洋公産および河川公産の管理ならびに海浜の規制」

（1）第1章：海洋公産の利用決定は沿岸の景勝や生物資源の保護を考慮してなされるべきこと（25条）、海岸の境界確定の方法（26条）、港湾区域および港湾工業区域以外では築堤や干拓等によって海岸の自然状態を損なうことはできないこと（27条）、および公産の一時占用許可制度の運用方法（28条）が規定

（2）第2章：海岸への歩行者のアクセスが自由であること（30条）、海岸沿いのコミュニティの警察権限が海岸の水際線まで及ぶこと（31条）、コミュニティの長は海水浴や水上スポーツ活動に関する警察業務を水際線から沖合300メートルまでの範囲で行うこと

（32条）等について規定

⑦沿岸法の適用範囲

沿岸コミュニティ＝原則適用範囲

⑧沿岸法の特色と評価

○地方分権的性格とコミュニティ間の調整

○指針法的性格

コミュニティの権限尊重と行政裁判官の役割

○陸と海の関係

陸のアプローチと海のアプローチの間に不均衡

2. アメリカの沿岸域管理法（CZMA）

1966年の「海洋資源および技術開発に関する法律の改正法」として成立

①法の目的

（1）現在および将来の世代のために、国の沿岸域の資源を保存し、保護し、可能なところは復原し、または価値を高めること

（2）州の管理計画の開発・実施を奨励し援助すること

（3）この法律の目的の実施のために連邦機関、州および地方政府等が協働すること

(4) 管理計画の開発において住民、連邦、州および地方政府等の参加を促進すること
⇒州が海浜の総合的管理に必要な沿岸域管理計画を策定することを推進し、計画の策
定・実施に必要な資金援助・権限を州に委譲する

②海浜へのアクセス保護と公共信託理論

第 14 回 (1/17 M&K) <総合的考察>

沿岸域総合管理法の可能性

- 「総合」の手掛かり
- 立法の難しさ
- 実施の難しさ

*参考資料

2010年1月23日 沿環連第 22 回ジョイントシンポジウム

沿岸域の総合的管理の法制度—現状と改革—

交告尚史(東京大学大学院公共政策学連携研究部教授)

1. はじめに —「沿岸域管理法制度論」の講義内容—

「沿岸域」のとらえ方：森・川・海のネットワーク

観点＝生態系保全＋利用調整 他に都市計画、防災などの観点が必要だが・・・
取り上げる法律＝森林法、採石法、砂利採取法、河川法、海岸法、漁業法など

2. 空間の連続と法律の不連続

- (1) 理念：施策相互の有機的連携、総合性かつ計画性（環境基本法 14 条）
- (2) 対象空間の限定・・・森林法、河川法、海岸法
- (3) 地域指定・・・保安林、海岸保全区域
- (4) 重複指定の余地・・・原則として認めない、ただし特別の理由に基づく協議指定

3. 法律の目的の呪縛

(1) 目的拘束の法理

○ 採石法の岩石採取計画の認可に際して行政機関は自然保護を考慮できない？

(2) 世紀転換期における河川法、海岸法、港湾法等の改正

法 1 条の目的規定に環境保全を追加 ⇨ 環境保全事業の正統性を主張できる

Cf. 養老・竹村『本質を見抜く力』（PHP 新書）

(3) 権限濫用論（醜悪な目的違背の制裁）から考慮可能事項論へ

- 考慮すべき公益事項を目一杯法律に列挙する・・・立法論
- 考慮可能な公益事項を冷静に見極める・・・解釈論

(4) 鉱業法改正を考える

○ 熱水鉱床やメタンハイドレートの掘削に際しての環境保全に対応できるか。

4. 法律の結合

- (1) 事後的な網打ち・・・環境影響評価法の横断条項（33条）
- (2) 政策的な結合
 - ① 基本法の制定・・・生物多様性基本法はアンブレラか？ 環境法家族論の試み
 - ② スウェーデンにおける傘法・・・理念法と実施法の実践的結合
 - ③ 環境法典・・・環境保護の諸法律を1つの法典に（スウェーデン、フランス）
- (3) 立法制度の問題・・・縦割り制度の下で総合的な法律を作れるか
- (4) 結合の観点の問題・・・生態系保全、利用調整、防災など、観点を増やせば結合度は緩む。栄養塩の適正な移動といった小さな（しかし重要な）観点到特化すれば・・・
- (5) 必要な知識の確保の問題・・・行政機関における吸収、市民参加における学習機会
- (6) 三好規正の提言・・・公有水面埋立法と海岸法を結合して「沿岸域管理法」に！
 - 沿岸域＝当該都道府県の海域＋陸域（1 km 程度を上限）
 - 諮問機関としての沿岸域管理委員会を設置
 - 海域保全・利用総合計画の策定（上記委員会が策定）
 - 保護海域と調整海域のゾーニング
 - 規制権限の行使に関し都道府県の自由度を高める
 - 公有水面埋立計画の事前審査
 - 環境影響評価法に基づくアセスのほかに戦略的環境アセスを要求
 - 湿地保護区の設定