における治山と土砂流出の扞止が下流の河道改修と並んで治水工事の双壁であり，わが国の地形，地質および気象条件等の特殊性から治水上実施する砂防工事が河川工事と不可分のものとして認識されていたことにある。したがって，この法律も工事法的な性格が強く，このことは旧河川法と軌を一にしている。

この法律の内容は，砂防指定地の指定と行為の制限，砂防設備の工事施行と費用分担等を規定している。しかしながら，施行後 80 年近くを経ており，この間において砂防技術も格段と進歩し，当時の山腹工事中心から土砂扞止と調節のための砂防ダム中心へと変わったための施設管理の問題，また，国土の開発が進むにつれて砂防指定地の管理の複雑化など多くの問題をかかえるところとなり，この法律の解釈運用において時代に適合させるための苦心を要するところである。

それと，この法律制定のときから問題であった森林法との関連については，等しく治山のための砂防事業であるためしばしば重複し，この 2 つの行政の調整は，古く新しくかつ常に必要となる問題となっている。

4. 海 岸 法

わが国は四囲を海に囲まれ，海岸は国土と海の接点として，交易，漁業等の経済活動，高潮・津波等の災害など，国民経済上・国土保全上重要な公共物として認識されているが，この管理の基本法としての海岸法の制定は比較的新しく，昭和 31 年に制定されたものである。

海岸の利用に関しては，すでに港湾法（昭和 25 年法律第 218 号），漁港法（昭和 25 年法律 137 号）があり，この海岸法の目的は，津波，高潮，波浪，そのほか海水また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（法第 1 条）と規定されているように，防災のための公物管理法となっている。

その内容は，海岸保全区域の指定と行為の制限等，海岸管理者の指定，海岸保全施設の築造の基準，管理費用の負担区分等が規定されており，やはり工事法的な性格が強い。この法律の特徴は，この法律制定までの行政分担が引き継がれて，主務大臣が建設，運輸，農林三省に明定区分されていることで，このため，海岸工事の施行にあたっても，それぞれが分担する区域について三省が調整を図りながら，共通の目的を持って実施していることである。

海岸は近時，環境上特に海域における水質・海浜の汚染等が問題となっており，また，海岸の埋立，海洋の開発など今後多くの問題をかかえており，これらの行政上の課題に対応する法律の整備が望まれるところである。

（筆者・正会員 建設省河川局河川計画課 専門官）

❺ 道 路 の 場 合

寺 田 章 次

概　　説

道路行政を規律している法令は，図—1 に示すとおり道路法を中心として数多くあるが，① 道路に関する基本的な管理法，② 道路の整備を促進するための政策法，③ 有料道路関係法，④ 道路財源関係法，⑤ その他関係法の 5 つのグループに大別することができる。このほか，道路は，地域開発や都市計画において重要な地位を占めるため，地域開発関係法，都市計画関係法等の中にも道路に関する規定が多く存在している。また，道路に関する行政処分に対する救済については，行政不服審査法，行政事件訴訟法，国家賠償法等の国および地方公共団体の行政行為全般に適用のある関係法令が適用されることは，いうまでもない。

以下，まず道路行政に関する法令について概述し，次に道路の管理[a]について道路の憲法ともいうべき道路法を中心として述べることとする。

1. 道路に関する法令

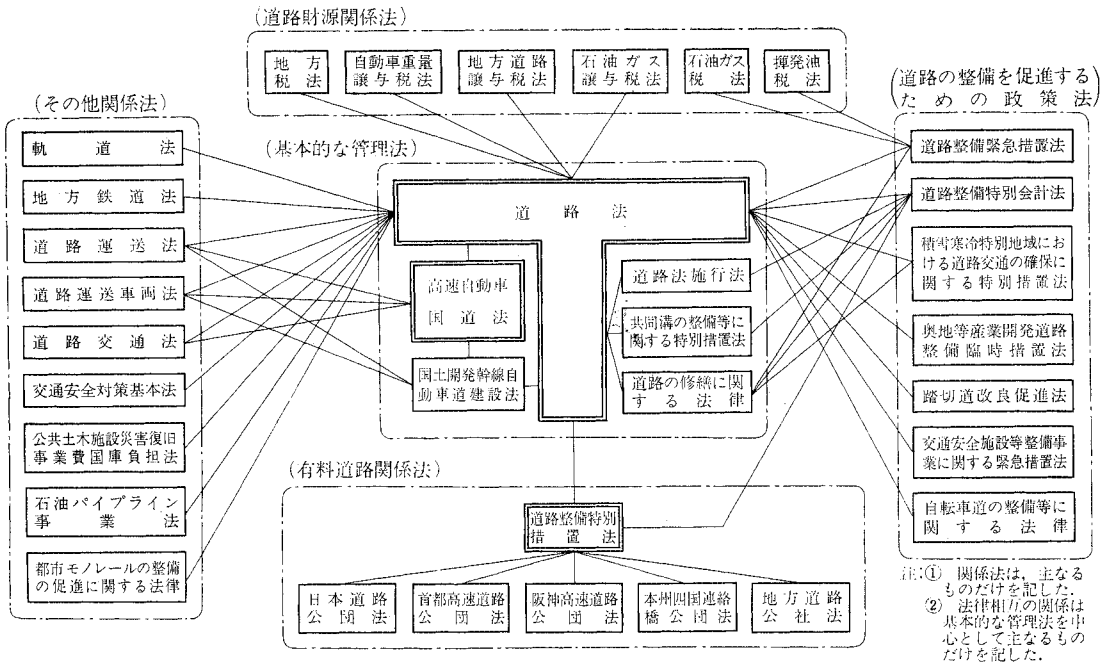
前述したとおり，道路行政を規律している法令は数多くあるが，代表的な法律について，その内容を概述すると次のとおりである。

（1） 道路に関する基本的な管理法

道路に関する基本法は，道路法（昭和 27 年法律第 180 号）であり，道路網の整備を図るため，路線の指定および認定，管理，構造，保全等に関する事項を定めているものである。道路交通法の規定が，消極的に道路における危険防止およびその他の交通の安全と円滑を図ることを目的としているのに対し，道路法は，より積極的に公

a) 道路の「管理」の内容としては，道路の新設，改築，維持，修繕，災害復旧が代表的なものであるが，このほか，道路の占用の許可，道路の保全等がある．

b) 国または公共団体の行政主体により，直接に公の用に供される個々の有体物をいい，私物に対する観念である．直接に一般公衆の共同使用に供される公共用物（道路，公園，河川等）と国または公共団体自身の使用に供される公用物（官公署の敷地，建物等）に区分される．



図—1　道路行接を規律している法令

物[b]本来の目的を達成させることを目的としており，また，道路運送法が道路運送の総合的な発達を図ることを目的としているのに対し，道路法は，道路に関する管理等積極的に公物としての本来の目的を達成してゆくことを通じて交通の発達に寄与し，公共の福祉を増進することを究極の目的としており，その目的においてこれらの法律と大きく異なっている。

高速自動車国道法（昭和32年法律第79号）は，高速自動車国道に関し，道路法に定めるほか，路線の指定，整備計画，管理，構造，保全等に関する事項を定めているものである。

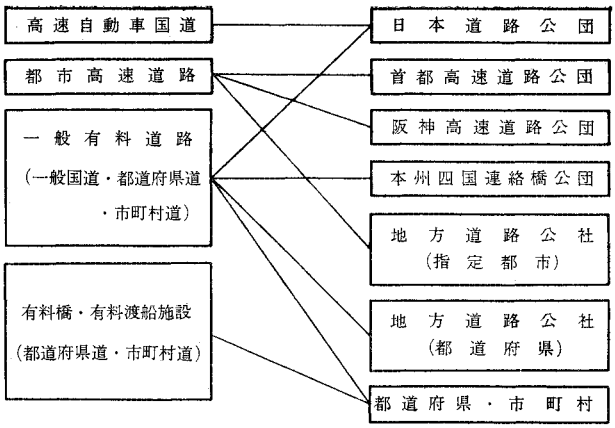
国土開発幹線自動車道建設法（昭和32年法律第68号）は，国土の普遍的な開発を図り，画期的な産業発展の不可欠の基盤である全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため，国土を縦貫し，または横断する高速幹線自動車道を開設し，およびこれと関連して新都市および新農村の建設等を促進することを目的としたものである。この目的を達成するため，国土開発幹線自動車道7 600 km の建設の促進を図るために必要な規定を整備したものである。

（2） 道路の整備を促進するための政策法

道路整備緊急措置法（昭和33年法律第34号）は，いわゆる「道路整備5箇年計画」の根拠法令である。道路を緊急に整備することによって自動車交通の安全の保持とその能率の増進とを図り，経済基盤の強化に寄与することを目的としている。「道路整備5箇年計画」の財源として揮発油税，石油ガス税を充てること，国の負担金，補助金の率の特例等を定めているものである。このほか，積雪寒冷特別地域における道路交通の確保を図るための積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法（昭和31年法律第27号），奥地等における産業の総合的な開発の基盤となる奥地等産業開発道路の整備を促進するための奥地等産業開発道路整備臨時措置法（昭和39年法律第115号），交通事故が多発している道路その他緊急に交通の安全を確保する必要がある道路の交通環境の改善を促進するための交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法（昭和41年法律第45号）がある。

（2） 有料道路関係法

道路整備特別措置法（昭和31年法律第7号）は，道路の整備の促進を図るため有料道路による整備を行うこととし，このため有料道路の新設，改築，その他の管理を行う場合の工事実施方法，料金等の特別措置を定めているものである。また，有料道路の新設，改築その他の管理等を行う機関としての日本道路公団，首都高速道路公団，阪神高速道路公団，本州四国連絡橋公団，地方道路公社の設立運営に関する諸規定を定めている日本道路公団法等がある。なお，有料道路の事業主体は，図—2に示すとおりとなっている。



図—2 有料道路の事業主体

(3) 道路財源関係法

国の道路整備の特定財源である揮発油税，石油ガス税は，それぞれ揮発油税法(昭和32年法律第55号)，石油ガス税法（昭和40年法律第156号）で定められており，国から地方への譲与税である地方道路譲与税，石油ガス譲与税，自動車重量譲与税は，それぞれ地方道路譲与税法（昭和30年法律第113号)，石油ガス譲与税法（昭和40年法律第157号)，自動車重量譲与税法（昭和46年法律第 90 号）に定められている。また，地方の特定財源である軽油引取税，自動車取得税は，地方税法（昭和25年法律第226号）に定められている。

(4) その他の関係法

その他の関係法としては種々のものがあるが，特に道路法と密接な関係があるものとして，軌道法（大正10年法律第76号）と地方鉄道法（大正8年法律第52号）がある。すなわち，軌道法第2条において「軌道ハ特別ノ事由アル場合ヲ除クノ外之ヲ道路ニ敷設スヘシ」と規定されており，軌道は道路に敷設することを原則としており，同法中に道路の占用，道路に関する工事等の許可，承認等につき特別の規定を定めており，同法は，道路法の特別法的性格を有している。他方，地方鉄道は，地方鉄道法第4条において「地方鉄道ハ之ヲ道路ニ敷設スルコトヲ得ス但シ已ムコトヲ得サル場合ニ於テ主務大臣ノ許可ヲ受ケタルトキハ此ノ限ニ在ラス」と規定されており，原則として道路に敷設してはならないこととされている。したがって，やむを得ず地方鉄道を道路に敷設せざるを得ない場合は主務大臣の許可が必要であり，地方鉄道法第4条但し書は，道路法の特別法的性格を有している。

2. 道路の管理

道路は，道路管理者[c]により一般交通の用に供する施設として道路本来の機能を発揮させるために管理されているが，その行為は公法上の行為であることもあり，私法上の行為であることもあり，また，単なる事実行為にすぎないこともある。管理の主なる行為は，次のとおりである。

ⓐ 新設：道路法(以下「法」と略す)上の道路を新たに設けることであり，① 新たに道路を築造する工事で改築の範囲外のものと，② 既設道路（例えば，私道）を法上の道路となす場合がある。

ⓑ 改築：道路を現状より改良するための工事のことで，道路の効用，機能増大を図るために行う道路の拡幅工事，バイパス工事等がこれにあたる。

ⓒ 維持：散水，除草，除雪，砂利の補充等，反覆して行われる軽度の道路の保存行為である。

ⓓ 修繕：当初築造した道路が損傷された場合，その損傷した構造を保持，回復する工事である。

ⓔ 災害復旧：災害によって必要を生じた事業で，災害にかかった施設を原形に復旧することを目的とする工事である。

ⓕ その他：道路台帳の調整および保管，道路の占用許可および占用料の徴収，道路の区域決定およびその公示，道路の供用開始および廃止，道路管理者以外の者の行う道路に関する工事または維持の承認，占用の禁止または制限区域の指定，沿道区域の指定，通行の禁止または制限，受益者負担金の徴収に関する事務等がある。

ところで，管理の対象となる道路とは，法第2条第1項に規定されているとおり，一般交通の用に供する道でトンネル，橋，渡船施設，道路用エレベーター等道路と一体となってその効用を全うする施設，または工作物および道路の付属物で当該道路に付属して設けられているものを含むものである。なお，道路の付属物は，法第2条第2項に規定されているとおり，① 道路上の柵または駒止，② 道路上の並木または街灯で道路管理者の設けるもの，③ 道路標識，道路元標または里程標，④ 道路情報管理施設，⑤ 道路に接する道路の維持または修繕に用いる機械，器具または材料の常置場，⑥ 道路に接する自動車駐車場で道路管理者の設けるもの，⑦ 共同溝整備道路に道路管理者の設ける共同溝，⑧ その他政令で定めるもの（⑦ 道路の防雪または防砂のための施設，

c) 道路管理権を有している者であって，高速自動車国道および政令で指定する区間（以下「指定区間」という）内の一般国道については建設大臣（高速国法第6条，法第 12 条，第 13 条），指定区間外の一般国道については都道府県知事または指定市の長（法第 12 条，第 13 条），都道府県道については都道府県または指定市（法第 15 条），市町村道については市町村（法第 16 条）である．

㈱ 車両の運転者の視線を誘導するための施設，㈲ 他の車両または歩行者を確認するための鏡，㈳ 地点標，㈴ 道路に接する自転車駐車場で道路管理者の設けるもの，㈵ 道路の交通または利用に係る料金の徴収施設）であり，限定的に規定されている。したがって，例えば防音壁のように一見道路の付属物のようであっても法上は道路の付属物とは取り扱われないので注意が必要である。

また，道路には，法第3条に規定されているとおり，① 高速自動車国道，② 一般国道，③ 都道府県道，④ 市町村道の4種類がある。

さて，このような道路が法上はどのようにして成立し，一般交通の用に供され，また，その使命を果たして消滅するかを以下に述べる。

道路は，① 路線の指定または認定，② 区域決定，③ 工事施行，④ 工事完了を経て，⑤ 供用開始の公示という意思的行為がなされ，一般交通の用に供され，道路は成立する。

① 路線の指定または認定：路線名，起点，終点，重要な経過地等の必要な事項を明らかにし，道路の位置を明確にするために路線の指定または認定が行われる。高速自動車国道の路線は政令で指定されるが，その政令の制定または改廃の立案の際には，運輸大臣および建設大臣は，あらかじめ国土開発幹線自動車道建設審議会の議を経なければならない（高速自動車国道法（以下「高速国法」と略す）第4条）。一般国道の指定も政令で行われるが，都道府県道および市町村道は，それぞれ知事または市町村長が議会の議決を経て認定する（法第7条，第8条）。なお，その場合，知事または市町村長は，それを公示しなければならず（法第9条），また，都道府県道については建設大臣の認可を得なければならない（法第74条）。

② 区域の決定：路線の指定または認定がなされると道路の位置は明確になるが，道路の範囲，すなわち法の適用範囲は明確ではない。そこで，法の適用範囲を明確にするために，道路の区域決定がなされる。高速自動車国道は，路線の指定があった後，審議会の議を経て整備計画が定められ（高速国法第5条），その後遅滞なく区域の決定がなされる。区域の決定は公示され，図面は一般に縦覧される（高速国法第7条第1項）。一般国道，都道府県道，市町村道は，路線の指定または認定があった後遅滞なく区域の決定がなされ，公示され，図面は一般に縦覧される（法第18条第1項）。

区域決定された後は，供用開始されるまでの間は，道路管理者が当該区域内にある土地について権原を取得する前においても，当該土地の形質の変更，工作物の新築等が制限される（法第91条）。

③ 土地等に関する権原の取得および工事の施行：道路の区域が決定された後，供用の開始をするためには，土地その他の物件について所有権を取得するか，または地上権，賃借権を設定する等必要な権原を取得し，かつ，道路としての物的施設を建設しなければならない。

ところで，道路としての物的施設の構造は，法第29条に規定されているとおり，当該道路の存する地域の地形，地質，気象その他の状況および当該道路の交通状況を考慮し，通常の衝撃に対して安全なものであるとともに，安全かつ円滑な交通を確保することができるものでなければならない。道路の構造を具体的に規定したものとしては，道路を新設し，または改築する場合における道路の構造の一般的技術的基準としての道路構造令がある。また，高速自動車国道と道路，鉄道，軌道，一般自動車道，または交通の用に供する通路，その他の施設とが相互に交差する場合においては，立体交差としなければならず（高速国法第10条），一般国道，都道府県道，市町村道と鉄道とが相互に交差する場合においては，当該道路の交通量または当該鉄道の運転回数が少ない場合，地形上やむを得ない場合その他政令で定める場合[d]を除くほか，立体交差としなければならない（法第31条第1項）。なお，法施行の際，現に存する道路の構造または交差について規定に適合しない部分がある場合においては，これらを改築する場合を除き，当該規定は適用しないこととされている（道路法施行法第10条第1項）。

④ 供用の開始：道路としての物的施設が建設された後，供用開始の公示という意思的行為がなされて初めて道路は一般交通の用に供される。

このようにして，一般交通の用に供された道路がその使命を果たして，一般交通の用に供されなくなったとき道路は消滅する。道路の消滅には，成立と同様に意思的行為が必要であり，① 供用の廃止と，② 路線の廃止の2種類の公用廃止行為がある。

① 供用の廃止：道路管理者が，道路の供用を廃止しようとするときは，その旨を公示し，関係機関においてこれを表示した図面を一般の縦覧に供しなければならない（法第18条第2項）。

② 路線の廃止：都道府県道または市町村道について，都道府県知事または市町村長が，一般交通の用に供する必要がなくなったと認める場合には，当該路線の全部または一部を廃止する行為であり，その手続は，路線の認定の手続に準じて行われる（法第10条）。路線の廃止によって道路管理者の責任が解除され，道路の区域や

d) 政令で定める立体交差とすることを要しない場合は，① 当該交差が一時的である場合，② 臨港線または市場線である鉄道が港または市場に近接して道路と交差する場合および鉄道が停車場に近接した場所で道路と交差する場合で，立体交差とすることによって道路または鉄道の効用が著しく阻害される場合，③ 立体交差とすることによって増加する工事の費用が，これによって生ずる利益を著しくこえる場合である（道路法施行令第35条）。

当該道路についてなされていた供用開始行為も自動的に消滅することとなる。

このようにして消滅した道路を構成していた敷地，支壁，その他の物件は，不用物件として従前当該道路を管理していた者が一定期間[e)]管理しなければならず，また，当該期間内は，私権の行使は制限される（法第92条）。

（筆者・正会員 建設省道路局路政課 課長補佐）

e) 不用物件の管理期間は，1年をこえない範囲内で政令で定めることとされており（法第92条第1項），道路法施行令第38条において，国道または都道府県道を構成していたものは8か月，市町村道を構成していたものは4か月とする．ただし，橋，渡船施設等は1か月まで期間を短縮できることとされている．

⑥ 港湾の場合

小坂英治*・橋間元徳**

まえがき

わが国は四囲を海に囲まれ，平地が狭隘で資源に乏しく，国民経済は加工貿易を特徴としている。このため，港湾は単に海陸交通の結節点というだけでなく，その果たす役割の範囲は，きわめて広範にわたっている。すなわち，

① 外国貿易および国内物流のターミナル

② 生産，特に工業生産の場

③ ヨットハーバーなどの海洋性レクレーションの場または基地

④ 各種の業務用地や都市再開発用地など都市発展や都市再開発の場

⑤ 漁業基地

等であり，都市の空間的広がりあるいは都市問題の多様化により，港湾と背後都市との結びつきの強さが近年急速に高まっている。このような事情から，わが国の海岸線には多くの港湾が設置されているが，このうち，公共の用に供される港湾として港湾法（昭和25年法律218号）に基づく港湾管理者が設立され，公物としての管理が行われている。ちなみに，港湾の数は全国で973港（特定重要港湾17港，重要港湾106港，地方港湾850港）に及んでいる。

港湾の建設，管理についてみてみよう。戦前は，港湾の歴史的経緯により，国が自ら建設し管理する港湾，地方公共団体あるいは民間会社が建設し，管理する港湾等に統一的な法律がなかったが，戦後，経済の復旧のため港湾の整備が急がれ，昭和25年，地方自治を基盤とする港湾法が制定され，公共の用に供される港湾はすべてこの法律に基づき港湾管理者のもとに公物として統一的管理がなされることとなった。

戦後の経済成長を支えた産業基盤としての港湾整備はこの法律に負うところが大きい。しかしながら，三大湾に集中する人口および経済活動は，環境，公害の面で種々の問題をひき起こすなど，港湾空間の開発，管理，保全の面においても，改正前の港湾法では対処できない点が多く見られるようになった。

このような実情にかんがみ，昭和48年に港湾法の改正が行われた（昭和48年7月17日法律第54号）。その要点は，港湾環境整備施設，廃棄物処理施設，港湾公害防止施設等の整備を推進することなどにより港湾の環境の保全を図るほか，港湾および航路の計画的な開発，利用および保全の体制を確立するとともに，マリーナ等港湾の諸施設の安全の確保を図り，あわせて，港湾の管理体制の充実・強化を図ることなどである。ここでは，港湾法の改正点を中心に解説する。

1. 港湾の環境の保全

港湾の環境の保全を図るため，水域の清掃，廃船の除去，廃棄物埋立護岸等の管理運営などを港湾管理者の業務として明示する一方，港湾環境整備施設等を港湾施設として追加し，これらの港湾施設の建設，改良に要する費用の一部を国が補助することとしている。また，港湾管理者は，一定の事業者から環境整備負担金を徴収しうることとし，さらに，港湾管理者の長は，港湾の運営上著しく支障を与える行為に対し，是正のための適正な勧告等をなしうることとしている。

（1） 港湾環境整備施設等の追加

（法第2条第5項関係）

従来，港湾施設は，航路や泊地などの水域施設，防波堤などの外郭施設，岸壁や桟橋などの係留施設などの基本施設のほかに，それらの機能を増進させる倉庫などの保管施設，上屋などの荷さばき施設などにより構成されていた。港湾をとりまく情勢の変化によって，現時点ではこれらの施設だけでは不十分となり，港湾環境整備施設，港湾公害防止施設，廃棄物処理施設というような環境の保全を図るための施設が追加された。