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。

「港湾公害防止施設」とは，港湾において発生している公害を除去する施設，および公害の発生を事前に防止するための施設であり，例えば水質の汚濁し易い港湾内の水面への河川水等の導入によって港湾の浄化を図る「汚濁水の浄化のための導水施設」，石油配分基地など，危険物を取り扱う施設と他の施設との間に設けられる緩衝緑地，緩衝空地などの「公害防止用緩衝地帯」などがあげられる。

「廃棄物処理施設」とは，廃棄物埋立護岸，廃棄物受入施設，廃棄物焼却施設，廃棄物破砕施設，廃油処理施設などである。ここでいう「廃棄物」とは，港湾に密接な関係をもつ船舶発生廃棄物はもちろんのこと，一般廃棄物，産業廃棄物等のすべての廃棄物を含んでいる。

「港湾環境整備施設」とは，港湾の環境を積極的に向上させることを目的として設置される港湾施設である。つまり，海浜，緑地，広場，植栽，休憩所，遊歩道，サイクリングロード，ベンチ，運動施設，便所，花壇，噴水などである。これらの施設の整備により，市民の生活と遊離する傾向にあった港湾は，市民のための＜緑のみなと＞としての役割を果たすものと期待されている。

（2） 港湾環境整備施設等への補助
（法第43条，第52条関係）

新たに港湾施設になったもののうち，港湾公害防止施設，または港湾環境整備施設の建設あるいは改良の港湾工事については，補助工事では5/10，直轄工事では5/10，廃棄物埋立護岸または海洋性廃棄物処理施設の建設あるいは改良の工事については補助工事では2.5/10，直轄工事では2.5/10を，それぞれ国が補助あるいは負担することとなった。これらの施設に対する補助率または負担率には，重要港湾または地方港湾という港格による差はない。

（3） 港湾工事の内容の変更
（法第2条第7項関係）

港湾工事は港湾施設を建設し，改良・維持し，または復旧する工事などのほかに，港湾環境，港湾機能の保全等を図るための工事，すなわち，港湾における汚泥その他公害の原因となる物質の堆積の排除，汚濁水の浄化，漂流物の除去，沈船の除去，港内の清掃，港湾区域外の海域における浮遊ゴミ，油等の回収などが追加された。

（4） 港湾管理者の業務の充実
（法第12条関係）

港湾計画の作成，港湾施設の建設・改良・維持，あるいは管理運営等の従来からの業務のほかに，港湾の保全に関する港湾管理者の業務が追加された。その主なものは，廃棄物の処理，水域の清掃，油拡散に対応するためのオイルフェンス，薬剤などの資材の備え付け，廃棄物埋立護岸と海洋性廃棄物処理施設および海洋汚染防止法上の廃油処理施設の管理運営業務などである。

（5） 港湾環境整備負担金の設定
（法第43条の5関係）

上述したような環境の保全を目的とした港湾管理者の行う事業の大幅増加に対する財源措置として，これらの事業が，港湾全体の環境の整備，公害の防止等に役立つ公のための事業であると同時に，個々の工場等の環境保全，公害防止に大きな役割を果たすという点で一定の者の利益につながることにかんがみ，それらの一定の者にも応分の負担金を課し，事業の促進を図ろうという環境整備負担金の制度が設けられた。この負担金は，原因者負担金または受益者負担金というようになるものではなく，港湾を利用することに対する一般的な分担金であって，港湾工事が工場または事業場の環境の保全に資するか，あるいはその事業活動によって生ずる港湾および，その周辺地域の生活環境の悪化という外部不経済の発生を防止し，または軽減することに資するかの場合に課される分担金である。

（6） 臨港地区における行為の規制の充実
（法第38条の2関係）

臨港地区は水域としての港湾区域と一体となり，港湾の機能を最大限に発揮するため設けられた港湾の陸域部分である。したがって，臨港地区には多数の工場等が立地しており，その活動は，さまざまな形で港湾の管理に大きな影響を与えている。この臨港地区における規制には，従来からあるものとして臨港地区内の分区の規制がある。これは，商業区，保安港区，工業港区等各分区の用途目的を定め，各分区の目的を阻害する構築物の建設を禁止する用途規制を行うもので，港湾環境の保全，港湾機能の維持等の達成には十分ではなかった。そこで従来からの分区規制を行いつつ，同時に行為の規制を行って，港湾の開発，利用，および保全を適切に行えるようにするものである。

規制の内容は，水域施設，運河，用水きょ，排水きょ，廃棄物処理施設，ある一定以上の敷地面積を有する工場あるいは事業場，その他港湾の開発，利用または保全に著しく支障を与える恐れのある施設を建設または改良しようとする者は，工事開始前に港湾管理者の長に届出をしなければならないとするもので，港湾管理者は港湾計画，港湾の利用あるいは保全等に関する基準に照らして審査し，支障のある場合には届出者に計画の変更を勧告し，さらに変更を命令することができるとするものである。

（7） 修景厚生港区等の追加

（法第39条関係）

修景厚生港区は，殺風景で一般市民になじみの薄かった港湾を潤いのあるものとし，港湾関係者のみならず，一般市民にも親しみのある港とするために設けられた港区であり，港湾の環境の保全および福利厚生に役割を果たしうるような施設，例えば，緑地，休憩所，公会堂，展望施設などが設けられる。

また，近年における海洋性レクリェーションに対する需要の増大に対処するため，海洋性レクリェーションの基地となるべき，マリーナ等が整備されるマリーナ港区が新たに追加された。

2．港湾計画等

港湾計画の内容の充実を図るため，運輸大臣が港湾および航路の開発等に関する基本方針を定めることとし，港湾管理者の作成する港湾計画は，この基本方針に適合するほか，一定の基準に適合しなければならないこととしている。また，そのような港湾計画を調査審議させるため，地方港湾審議会を設置することとしている。

（1） 基本方針

（法第3条の2関係）

運輸大臣が定める港湾の開発，利用および保全ならびに開発保全航路に関する基本方針は，交通体系の整備，国土の適正な利用および均衡ある発展ならびに国民の福祉の向上のため果たすべき港湾および開発保全航路の方向づけを示すものであり，その過程において，各港湾の規模，性格等をも定めることとしている。これに対して各港湾管理者が運輸大臣に対して意見を申し出ることができ，各港湾管理者の意向は十分尊重されることになっている。

基本方針において定める事項は次のとおりである。

① 港湾の開発，利用および保全の方向に関する事項

② 港湾の配置，機能および能力に関する事項

③ 開発保全航路の配置その他開発に関する基本的事項

この基本方針の具体的内容は，港湾をとりまく各種行政との調和を保つべく，関係行政機関の長と協議するとともに，港湾審議会の意見を聞いて作成されている。

（2） 港湾計画の手続の明確化

（法第3条の3関係）

改正前の港湾法では，重要港湾の港湾管理者が運輸大臣の求めに応じて提出していた港湾計画の手続を廃し，新たに重要港湾の港湾管理者に，港湾の開発，利用および保全ならびに港湾に隣接する地域の保全に関する政令で定める事項に関する計画を地方港湾審議会の意見を聞いて作成し，運輸大臣に提出することを義務づけることとなった。その港湾計画は，基本方針に適合したものであるとともに，港湾の取扱貨物量その他の能力に関する事項，港湾の能力に応ずる港湾施設の規模および配置に関する事項，港湾の環境の整備および保全に関する事項等，運輸省令で定める基準に適合しなければならない。提出された港湾計画は運輸大臣が港湾審議会の意見を聞いて，基本方針および運輸省令で定める基準に適合している等適当と認めるときは，運輸大臣によって計画の概要が公示されることになる。もし，不適当と認めたときは，港湾管理者に変更を求めることになる。

地方港湾については，重要港湾と異なり，港湾計画の策定は義務づけられていないが，港湾計画は基本方針や運輸省令で定める基準に適合するように策定されなければならない。ただし，運輸大臣への提出義務はなく，港湾管理者が公示することとしている。

この港湾計画の公示は，広く一般に知らしめることによって利用する者の利便の増進を図ること，港湾計画は港湾管理者が港湾区域および臨港地区において行う種々の行為の規制の基準となるものであることなどにより，あらかじめ公示して広く内容を周知徹底せしめておく必要があるためである。

（3） 地方港湾審議会の設置

（法第35条の2関係）

地方港湾審議会の設置の趣旨は，輸送，産業，レクリェーション等の港湾活動の地域社会に与える影響の大きさにかんがみ，諸々港湾活動と地域社会との連係を緊密にし，適当かつ円滑な港湾の開発，管理運営を図るために，広く地域住民，学識経験者，港湾関係者らの意見を港湾計画の策定等重要な港湾行政に反映させてゆくことにある。

開発の規模も大きく，住民生活に影響の大きな重要港湾については法定の審議会として設定し，地方港湾については，必要に応じて置くものとなっている。

審議会の諮問事項は港湾に関する重要事項全般であるが，このうち港湾計画の策定および変更ならびに港湾環境整備負担金の徴収については法の規定により審議会の意見を聞かなければならないことになっている。

3．港湾の施設の安全確保

（法第56条の2，56条の3関係）

港湾はもともと船舶の安全な係留を確保するための施

設であり，安全の確保をことさら強調するまでもなく，その行政の指向する方向は安全性の確保にあった。

ところが，最近では，防波堤により防護されない沖合大水深の場所にシーバース等が設置されるケースが多くなったり，カーフェリーの就航や海洋性レクリェーション等の普及により一般の人が多数港湾を利用するようになった。また，超大型船のひんぱんな入出港など港湾の利用はかつてより大規模なものとなり，一度事故が発生した場合の影響が測り知れないものとなっており，従来の安全性の概念では港湾における諸々の危険から人命および財産を十分保護できない事態が想定されるに至っている。

そこで，新たに港湾の安全を図るため，「港湾の施設の技術上の基準」が制定された。水域施設，外郭施設，係留施設をはじめとする政令で定める港湾の施設は，運輸省令で定める技術上の基準に適合するように，建設・改良・維持しなければならないこととなった。港湾の施設とは港湾施設よりも広い概念であり，港湾区域および臨港地区内にある施設だけではなく，港湾区域外の水域に存在する，泊地，防波堤，岸壁，桟橋などの施設も，この基準の適用を受けることとなっている。

この技術上の基準は，主として人命，財産に対する安全性の確保の観点から定められており，その内容も，構造はむろんのこと，設置箇所の選定等計画論的内容にまで及んでいる。さらに，その適用も，建設，改良時点だけでなく，施設の供用中もこの基準を満足するよう維持しなければならないこととなっている。

技術上の基準による施設の安全性の審査は，港湾区域および臨港地区内の施設については港湾管理者の長が行うが，港湾区域外の水域に設けられる施設については，都道府県の知事が施設を建設または改良しようとする者の届出を受けて，審査することになっている。後者の場合，審査の結果により，知事は禁止または制限等の規制を行うことができるようになっている。

なお，届出規制が行われる水域は，海面のみならず河川湖沼等すべての水域を含んでおり，この措置により，港湾区域外の水域についての乱開発の防止，安全の確保という基本的な規制が可能となり，従来以上に水域の適正な管理が期待されている。

4. 航路の開発，保全

（法第6章関係）

船舶交通は，ターミナルとしての機能を有する港湾と通路としての機能を有する航路とがともに整備されて初めて確保される。水面は，航路としてあるいは水産漁場としての利用が共存することが可能であるとともに，道路のような物理的に他と識別することが困難であることなどにより，公物としての管理を行う法制が整備されていなかった。しかし最近において多額の国費が投入され整備されてきた航路に対して，水深や幅員の確保等その保全を図る必要が生じてきた。

すべての水面は多かれ少なかれ船舶の通路としての航路の機能を果たしているが，特定の法律に基づいて定められている航路としては次のものがある。① 港湾法による港湾区域内の水域施設としての航路，② 海上交通安全法による狭水道等，船舶交通がふくそうする海面を対象とした航路（浦賀水道，伊良湖水道，明石海峡，備讃瀬戸など 11 航路が指定されている），③ 港湾法によって港湾区域外に設定される開発保全航路，これは，「港湾区域及び河川区域以外の水域における船舶の交通を確保するため開発及び保全に関する工事を必要とする航路をいい，その構造の保全及び船舶の航行の安全のために必要な施設を含むもの」である。その開発および保全は，この航路が特定の港を利用する船舶だけでなく，多くの船舶が利用するものであるため，国自らが行うこととなっている。現在，来島海峡，関門航路など9つの航路が指定されている。この航路内においては，船舶，土石等の放置等の禁止，水域占用等の許可制，行為の制限等が行われる。浦賀水道など最も整備の必要な航路が漁業権者等との調整がつかず指定されていないなどの問題点を残している。

5. 港湾の管理体制の充実強化

（1） 港湾管理者の連絡協議会の設置

（法第50条の2関係）

港湾法は地方公共団体の申請主義による港湾管理者の設立を基本としているため，港湾区域の指定は各地方公共団体の地先水面について行われるのが一般である。東京湾，大阪湾などのような大湾域において，隣接する港湾が，お互いに独立して港湾整備を行うことは，公共投資の効率，利用者の利便にとっても不都合のため，広域的な港湾計画の樹立，さらには港湾管理が要請されている。また，最近における海洋汚染の処理問題等においても，広域的な処理を必要としている。一方，各港湾の管理は戦後一貫して，特定の地方公共団体によって行われている事実，ならびに財政的に地方公共団体に依存していることなどから，港湾の広域的総合は困難な状況にある。このため，各港湾管理者が連絡協議会を設置して利用者の便宜の向上，環境汚染問題の広域的かつ同時処理や，東京湾，大阪湾等の港湾施設の集積の高い地域における機能調整を図るなど，実質的な広域管理の道を開く

ことが妥当であるとされている。

この協議会は，港湾管理者の固有の業務について協議する場であり，港湾管理者の意志により自主的に設置されるものであるが，運輸大臣が設置を勧告することもできることとなっている。

（2） 港湾利用の効率化
（法第45条の3関係）

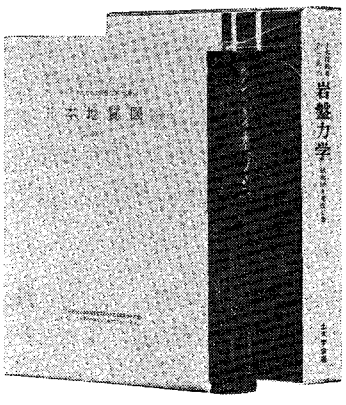
港湾の利用の効率化は，施設の整備と並び増大する港湾取扱貨物量を処理するための有力な手段である。このため，港湾管理者の管理する公共係留施設が混雑して沖待船が多数存在する一方，私有の係留施設等が遊休化している場合，港湾管理者は私営埠頭管理者に対し，バースを開放するよう要請できる権限が与えられ，短期的な面において，港湾全体の効率使用の増進を図ることができることとなっている。

6. あとがき

港湾は海陸交通の結節点としての流通の場，臨海工業地帯を含む生産の場，レクリエーションの場，都市環境を保全するための場の提供など，さまざまな機能の集合体である。このため，港湾をとりまく諸法規も，港湾法をはじめとし，海岸法，河川法，漁港法，公有水面埋立法，公害関係諸法，港湾運送関係諸法，倉庫関係諸法，港則法，都市計画法，工場立地法など多様であり，おのおのが諸活動に密接に結びついている。したがって，新しい時代に対応するため大幅な改正が加えられた港湾法を中心に，社会経済の変化によく対応し，国民の福祉の向上に資する港湾行政の展開が期待されている。

（筆者・* 正会員 運輸省港湾局計画課 補佐官，** 正会員 運輸省港湾局建設課 技術基準係長）

土木技術者のための岩盤力学



50年改訂版
B5・676頁
上製箱入
12 000 円
会員特価
10 800 円
（〒 600 円）

申込先
土木学会または
全国主要書店

❼ 都市施設，都市開発の場合

和田祐之*・安井常二**・山名清郷***

1. 都市施設

（1） 都市施設と都市計画

都市施設とは，都市あるいは市街地の形成・成立のために必要な基盤施設であり，その大部分は都市計画法（昭和43年法律第100号）において都市計画の対象とされているが（法第4条，第11条），その種類および関連法律は表—1のとおりである。

上記都市施設のうち，当該都市計画区域において必要なものとして都市計画に定められたものを都市計画施設という（法第4条，第11条）。都市計画としての決定は，市町村または都道府県知事が行う（法第15条）が，その手続は図—1に示すとおりであり，案の縦覧，住民等の意見書の提出，都市計画地方審議会における審議などが特徴である。都市計画としての内容は，総括図，計画図および計画書によって表示される（法第14条）が，このうち最も基本的なものは1/2 500以上の縮尺の図面により施設の区域を表示した計画図である。都市計画施設としての都市計画決定により，当該施設の計画区域内においては，建築物の建築は一定の制限を受けることとなる（法第53～第55条）。これを都市計画制限という。したがって，都市施設を都市計画として定めることの意義は，「土地利用計画と整合し，種々の施設計画と調整された施設計画」を，公聴会，案の縦覧，案に対する意見書の提出，審議会における審議と，不完全かも知れないが一応の民意反映の手続を経てオーソライズし，かつ，計画区域内における建築の制限により将来の事業化を容易にすることにあるといえよう。なお，都市計画決定においては，法第11条第4項に定める場合を除き，都市施設の整備事業の施行者または施行予定者は定められない。

都市計画施設の整備については，それぞれの施設の設置・管理者が，それぞれの施設に関する法律に基づき都市計画の内容に適合して施行する場合と，地方公共団体その他の者が都市計画法に基づき，都市計画事業として施行する場合（法第59～第75条）とがある。都市計画