

海岸法成立過程における 「海岸」の取扱い

西脇 千瀬¹・奥村 誠²

¹非会員 東北大学大学院 工学研究科 (〒980-0845 仙台市青葉区荒巻字青葉468-1)

E-mail:cnishiwaki@plan.civil.tohoku.ac.jp

²正会員 東北大学災害科学国際研究所 (〒980-0845 仙台市青葉区荒巻字青葉468-1)

E-mail:mokmr@m.tohoku.ac.jp

東日本大震災以降、沿岸被災地で建設が進む防潮堤の在り方が議論されてきた。防潮堤建設の根拠となる海岸法には守るべき海岸とは何かが定義されず、同様に防潮堤も何を守ろうとしているのかが明確ではない。本研究では海岸法成立の過程を分析することで、「海岸」という言葉がどのように扱われたのかを明らかにすることを目的とした。その結果、省庁間の合意形成を優先するために防護の対象から背後地が切り離され、結果として「海岸」も曖昧な表現にせざるを得なかったことが明らかになった。

Key Words : *historical study, modern history, seawalls, seacoast act.*

1. はじめに

東日本大震災における津波被災地では、現在防潮堤の建設が進んでいる。この防潮堤については「生命と財産を守る」という説明が住民に対してなされてきたが、一方で建設が進む場所の中には、防潮堤の建設により居住地がほとんどなくなるような地域や、あるいは高台にしか人が住んでいないような地域も含まれており、一部地域では事業の妥当性に関する議論が起こっている。

この防潮堤建設の根拠となっているのは、昭和 31 (1956) 年制定の海岸法であり、ここではその目的について「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、もつて国土の保全に資することを目的とする」とされている。ところが、防護される「海岸」に関する定義は明示されていない。

現在、防潮堤の建設に関して住民と行政の間で齟齬が生まれているのは、津波から何を守ろうとしているのかが曖昧であることが要因の 1 つだと考えられるが、そもそも何故海岸法では守るべきものの定義がされなかったのだろうか。そこには海岸管理が包含する問題の難しさが反映されているのではないだろうか。

これまで海岸法に言及した研究は少なくないが、当初の成立過程や「海岸」の定義について掘り下げたものは殆どみられないようである。しかし今後予想される南海トラフ地震等の津波対策を進めていく上で、これまで何

を守ろうとしてきたのかを再確認する作業は重要であろう。それを象徴するのが海岸法であることから、本研究では昭和 31 (1956) 年に成立に至った海岸法に関する国会における議論を分析する。そして、海岸法において何故「海岸」が定義されず曖昧な表現になったのか、その背景を明らかにすることを目的とする。

2. 堤防という前提

「海岸法」の歴史は昭和 25 (1950) 年に遡る。戦後の国会会議録を見る限り、昭和 25 (1950) 年 7 月 27 日第 8 回国会建設委員会において、「海岸法制定に関する陳情書」が同委員会に送付されたことが記されているのが初出である¹⁾。昭和 31 (1956) 年、「海岸の管理に関する基本法の制定に着手いたしましたのは、昭和二十五年でありまして、第十国会に海岸保全法案を提出すべく建設省において諸般の準備を進めてきたのでありますが、関係者間の調整がつかず、ついに提案の運びに至らなかったためであります。その後参議院において議員立法として第十五国会に提案されましたが、この法案も関係各省との調整がつかなかったために審議未了となったのであります」²⁾と、海岸法案提出について建設事務次官が経緯を説明しているように、紆余曲折を経て、最終的に成立となるこの年までに 6 年という長い経過を辿ることにな

るわけである。

同昭和 25 (1950) 年 11 月 27 日の参議院建設委員会では「地盤沈下、海岸浸食というような問題になれば、むしろ災害の問題よりも事前にその対策をどう予防し鎮圧して行くか、こういう問題になるのでありまして、それにつきましては、現在海岸をどう管理維持し、それに対する対策を立てて行くかという法的な基礎もないので、むしろ海岸堤防法といったようなもので方策をとり上げて行くのが筋ではないかということで、研究を進めておる問題の一つでございます」³⁾ という建設省による説明がされていて、この時期から海岸法に繋がる準備が進められていることがわかる。

この昭和 25 (1950) 年にはジェーン台風により大阪湾を中心として大きな被害があったが、それ以前より終戦後の日本列島は毎年のように台風による大きな被害が続いていた。台風が起因となる災害はさまざまなものがあるが、高潮による海岸部の被害も繰り返されていた。

昭和 26 (1951) 年 1 月 31 日の建設委員会でも「海岸堤防は御承知の通りに、昨年の台風以来方々におきまして問題が起きておるのでありますが、これに対しましては将来海岸堤防法あるいは海岸保全法というような法律をお願いいたしまして、これを積極的に推進したい」⁴⁾ という発言がみられる。

更に、この当時地盤沈下も大きな問題であった。昭和 21 (1946) 年に発生した南海地震により和歌山県や徳島県などでは地盤沈下が起き、そのために「容易に防潮堤、防波堤を海水が乗り越して困る」⁵⁾ 状況になっていた。そして「高潮対策は海岸堤防の問題でございます」⁶⁾ という言葉にも表れるように繰り返される台風被害の中、防潮堤の整備は喫緊の課題であった。

このような背景のもと、昭和 26 (1951) 年 1 月 31 日の衆議院建設委員会の中で建設事務次官は、国会に提出したい法案として海岸管理に関する法律案を紹介し、そこで「海岸管理法案とかりに申しますか、これは御承知の通り海岸堤防を中心にした考え方でありますが」と述べている⁷⁾。あるいは、同年 2 月 16 日の参議院建設委員会では建設省河川局長が「昨年以来海岸堤防の脆弱のために起って来る災害が多くなって参りましたので、これらに対しましても何らかの方策を講じなくちゃなんということから、海岸保全法を今議会で提出して、協賛をお願いする」と話している⁸⁾ ように、海岸法の出発点とも言える時点において、内容としては堤防が大きな位置をしめていたことがわかる。

3. 堤防の所管

昭和 30 (1955) 年は比較的台風による災害は少なかった

た年であった。それでも台風 22 号、23 号による高潮で海岸堤防に大きな被害が生じている。この被害について建設大臣が「県の堤防と町村の堤防とが、何らの理屈なしに、まちまちに入りまじっておったりして、今度も切れた堤防がどこの責任なのかということが紛争の一つのもとになっている」⁹⁾ と述べているように、海岸堤防の整備が求められながらもその所管は非常に入り組んでいたようである。

その入り組んだ様子について同日に他の委員も経験を披露している。「私たちがちょうど昭和十八年、瀬戸内海の大潮害の時、議員として広島、山口に再度視察に行きましたが、帰ってきましてから、現地を見ましたときの状況——あれはいろいろの所管になっておると思うのです。干拓ですから、第一線の堤防が決壊しますと、裏が水田でありますれば農林省の所管となる。また裏が国道でありますと、あの当時は内務省でありまして、内務省の所管になる。その裏が鉄道でありますと鉄道省の所管になる。(中略)その裏にまた港湾というものがあり、鉄道があり、それからまた塩田になるところがあると大蔵省の所管になるものであります」¹⁰⁾。その発言に対し建設大臣は「その後制度的に新しい進展がないわけでは、やはりお話の通り、今までと同様に、建設省の分、農林省の分、通産省の分というふうになっておりまして、それを一括した責任とかいうふうなことがない」と、昭和 18 年から所管の入り組んだ状況に変化がないことを説明している¹¹⁾。

昭和 26 (1951) 年のルース台風による被害に関する会議において「海岸堤防については管理の点で非常にあやふやなところがあることは御承知の通りです。おそらく今後海岸堤防の復旧はどうなるか、またその所管がどうなっておるかということで査定官も非常に苦しみ、また実際直してもらわなければならぬ所あるいは直さぬでもいい所というものの区別が非常にあいまいになると思う」¹²⁾ と訴えられているように、つまり海岸堤防の整備が重要な課題でありながら所管が入り組んでいるために困難になっていたこと、そして、責任の所在を明確にするためにも法整備が望まれていたことが窺える。

4. 成立を阻むもの

2.の前半で記したように、海岸法成立までの過程は簡単ではなかった。「関係者間の調整がつかない」¹³⁾ とは具体的にどのようなものだったのだろうか。

昭和 26 (1951) 年 10 月 31 日の第 12 回国会建設委員会では法律案が成立しなかったことについて次のような答弁がなされている。「海岸堤防の法的基礎がありませんので、われわれの方では海岸堤防法を出してまとめて行

きたいというつもりで、一応案をつくって各省と相談したわけでありましたが、結局主張が非常にまちまちでありまして、妥協の点まで参らなかったのであります。そのために海岸堤防法がお流れになったというのが実情であります。その各省の主張とは建設省としては「建設省が今まで手をかけていた「ものは建設省でやるべき」、農林省としては「農林省として農地の保護をすべき海岸堤防は」農林省でおこなうといい、また「港湾区内の海岸堤防は」運輸省港湾局の所管であるであるというものだという¹⁴⁾。

あるいは昭和 28 (1953) 年 10 月 5 日の水害地緊急対策特別委員会でも「先年建設省並びに農林省が、海岸保全法というものをつくって善処しようと思ったけれども、両省のセクショナリズム的な闘争のために遂にこれがつぶれてしまって、そのままに放置してある」¹⁵⁾と述べられているように、結局は省庁間の縄張り争いであった。

昭和 27 (1952) 年、海岸保全法案が提出され、審議が行われた。その中での議論は以下のようなものである。

同年 12 月 10 日の建設委員会では法案について「建設省の立場から、いわゆる国土保全の立場から納得できない」という声があがっている。そして「農地保全をする目的のところはこれを農林大臣の主管にする」とされているが、完成したものについては「その維持管理は当然建設省に移すべきものである。建設省の存在意義そのものが国土保全にあるという、その思想を強力に主張いたしまして」、「土地埋立であるいは干拓によるところの堤防が、建設が終わりましてから五箇年後にはこれを建設大臣の所管に移すというふうに改正意見を申し出ている」という¹⁶⁾。

一方、昭和 28 (1953) 年 2 月 5 日の農林委員会では海岸堤防の共管についての論議が起きている。もし農林大臣と建設大臣による共管になったときに、堤防の維持管理が建設省の所管になったとしても、「農林大臣としては背後地の農地の維持、造成、管理の上から、当然その砂防海岸堤防に対して必要な施設を要求する。しかしそれは予算や計画等の関係から、農林省の言う通りには行かぬ。こういう問題が起って来ようと思うのです」と後日に紛争の種になるのではないかと指摘をしている¹⁷⁾。

あるいは、同 28 年 2 月 19 日の運輸委員会では「海岸保全のためには」、農地や土地家屋と同様に「港湾の保全をはからねばならない。従って海岸保全法案の中に港湾の保全を目的とする場合を規定し、従来運輸大臣が行って来た港湾内の海岸保全の責任を明定する必要がある」と、海岸保全法案に修正を申し入れることを決定している¹⁸⁾。

つまり建設省としては一元化を行いたい、一方で運輸省や農林省は既存の所管を失いたくないということ

であったことがわかる。

5. 消えた背後地

昭和 27 (1952) 年、第 13 回国会に提出された海岸保全法案は時間切れとなり、第 15 回国会に再提出された。しかし、このときに法案が幾分変化している。原案の第 1 章第 1 条は

「この法律は、高潮、強風、浸しよく、漂砂又は地盤の沈下による災害から、海又は湖沼の沿岸及びその背後地を防護し、もって国土を保全し、公共の利益を図ることを目的とする」

であったが、再提出された海岸保全法案の第 1 章第 1 条では、

「この法律は、高潮、強風、浸しよく、漂砂又は地盤の沈下による災害から海岸（政令で定める湖沼の沿岸を含む。以下同じ。）を防護し、もって国土を保全し、公共の利益を図ることを目的とする」

となり、「湖沼の沿岸」が「政令で定める湖沼の沿岸」に変わり、また原案にあった「背後地」がなくなっていることがわかる。

この法案の変化については建設委員会でも当然質問がなされ、発議者である深水六郎は、「湖沼」については、すべての湖沼を一律に適用の対象とするのではなく、干拓を行っているような湖沼について政令で定めて対象とするほうが妥当だと考えていると回答している¹⁹⁾。

また「背後地」を削除したことについて深水は以下のように興味深い説明をしている。「私たちの考えといたしましては、当然背後地は防護するのだ。そうしてとにかくこういうような自然的な災害から海岸を防護して国土を保全するということは、当然それより背後の土地を防護して、そうして国土の保全を図ることがこれは当然であるというような考えからしたのでございますが、併しこれをもう少し申し上げますと、まあ背後地というのは保全のこれは目的と考えるべきではなからうかと思ひます。保全の対象とするということは妥当かどうかというように考えている次第でございます」²⁰⁾。

このように保全の対象から背後地を切り離すことで、背後地によらず、つまり背後が農地でも港湾でも民有地であっても防護することが可能になる。更には建設省が望むような一体的な基準による堤防整備も容易になると考えられる。各省の顔を立てつつ法案の成立を目指した結果ではないかと思われる。

同年 3 月 10 日には建設委員会の中で、所管は「やはり一つの官庁の建設大臣に属させる」方が適当ではないかという質問に対して、深水は速記をとめた上でいきさつについて話している。その内容はわからないが、その

後質問者が「ものにより妥協も結構ではありますが、併し妥協をしたためにその禍いがいつまでもある。これは非常に警戒すべきこと」と応えている様子からしても、折り合いをつけるための法案になっていたのであろうことが推察される²⁰⁾。

しかし、これらの変更に対して農林委員会は反発をしており²¹⁾、それが理由かは定かではないが、結局このときも海岸保全法は審議未了で成立しなかった。

6. 海岸とはどこか

前記した昭和28(1953)年3月3日の建設委員会では更に興味深いやり取りがある。「この第一条の海岸、この海岸の定義を一つはっきりさして頂きたい」という質問に対し、深水は「海岸というのは、通念的に言いますと結局海面と陸地の接触面、こういうふうに解釈しております」と答えている。この答えに対し質問者は納得がいわず、「海岸も我々の通念で、あるじゃないかということだけでは法律を作るときには不親切だと思うのです。海岸の定義を先ず明らかにしてかかってもらわんと困ると思うのです。」と述べ、今度は河川局次長に同じ質問を投げている。それに対し河川局次長は「海岸の定義を我々としてもはっきりするかどうかという問題はいろいろ研究してみたわけですが、海岸といえばまあ一般に海と岸の接点、いわゆる海の岸というふうに、その兎のように読んで行くということにやっているわけですが、あえて定義はいたしておりません。」と返答している²²⁾。

繰り返しになるが、海岸管理に関する法律の成立は最終的に昭和31(1956)の海岸法まで待たなければならぬ。そしてこの成立した海岸法の第1章第1条は、知られているように、「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し、もって国土の保全に資することを目的とする」というものである。海岸保全法案と多少文面は変わっているが、「背後地」はないままである。そしてこの折の審議でも同じように「海岸」の定義についての質問があった。このときの回答者である河川局次長は「海岸とは何をさすかということは、実はこの法律には特に明らかにいたしておりません」、「海岸の考え方は一般の常識に待つという法の体系にいたしております」と答えており、これも昭和28(1953)年の答弁とほぼ変わらない²³⁾。しかしこの第24回国会では審議は進み、4月24日の建設委員会では全会一致で可決に至っている。

省庁間の合意を得るために背後地によらずに防護をしていくと文面を変更したことにより、守るべき海岸もまた明確にすることは不可能となった。その文面は踏襲さ

れ、同様に「海岸」についても変わらず曖昧な言葉で表現せざるを得なかったのだらうと考えられる。

7. まとめ

戦後の日本は毎年のように台風による大きな被害があり、そのため海岸堤防の改良や整備は切実な課題であった。しかも海岸堤防の所管は非常に入り組んでおり、まずは責任者を明確にする必要があつて、そのためにも法整備が求められていた。ところが、堤防を一元管理したい建設省に対し、農林省や運輸省などは従来の所管を損なうことを嫌がり、省庁間の合意形成は難しく、法律の成立には時間がかかっていた。そのような経緯のもと、昭和27年第13回国会に提出された海岸保全法案の第1章第1条の文面と第15回国会に再提出された同文面では変化があり、当初の原案では防護の対象とされていた「背後地」が再提出では削除されていたことを明らかにした。これは省庁間の合意形成を優先しつつ、海岸堤防等の一体的な整備を可能にするための方策であったと思われるが、そのために守るべき「海岸」も曖昧なものとなったことも示した。

このような成立の経緯により、海岸法における「海岸」は背後地に依らず守るべき線となり、ひいては、背後地に依らず海岸沿いに連続線として建設されている現在の防潮堤へと繋がってきたのではないかと考えられる。

参考文献

- 1) 昭和25(1950)年7月27日第8回国会 衆議院建設委員会議録第7号.
- 2) 昭和31(1956)年4月4日第24回国会 衆議院建設委員会議録第21号.
- 3) 昭和25(1950)年11月27日第9回国会 参議院建設委員会議録第1号.
- 4) 昭和26(1951)年1月31日第10回国会 衆議院建設委員会議録第2号.
- 5) 昭和25(1950)年11月27日第9回国会 参議院建設委員会議録第1号.
- 6) 昭和26(1951)年1月31日第10回国会 衆議院建設委員会議録第2号.
- 7) 昭和26(1951)年1月31日第10回国会 衆議院建設委員会議録第2号.
- 8) 昭和26(1956)年2月16日第10回国会 参議院建設委員会議録第3号.
- 9) 昭和30(1955)年10月14日第22回国会 継続参議院建設委員会議録第3号.
- 10) 昭和30(1955)年10月14日第22回国会 継続参議院建設委員会議録第3号.
- 11) 昭和30(1955)年10月14日第22回国会 継続参議院建設委員会議録第3号.

- | | |
|--|---|
| 12) 昭和 26 (1955) 年 10 月 31 日 第 12 回国会 衆議院建設委員
会議録 第 2 号. | 議録 第 16 号. |
| 13) 昭和 31 (1956) 年 4 月 4 日 第 24 回国会 衆議院建設委員
会議録 第 21 号. | 20) 昭和 28 (1953) 年 3 月 3 日 第 15 回国会 参議院建設委員会
議録 第 16 号. |
| 14) 昭和 26 (1951) 年 10 月 31 日 第 12 回国会 衆議院建設委員
会議録 第 2 号. | 21) 昭和 28 (1953) 年 3 月 10 日 第 15 回国会 参議院建設委員会
議録 第 19 号. |
| 15) 昭和 28 (1953) 年 10 月 5 日 第 16 回国会 衆議院水害地緊急対
策特別委員會議録 第 33 号. | 22) 昭和 28 (1953) 年 2 月 24 日 第 15 回国会 参議院農林委員会
議録 第 23 号. |
| 16) 昭和 27 (1952) 年 12 月 10 日 第 15 回国会 衆議院建設委員
會議録 第 6 号. | 23) 昭和 28 (1953) 年 3 月 3 日 第 15 回国会 参議院建設委員会
議録 第 16 号. |
| 17) 昭和 28 (1953) 年 2 月 4 日 第 15 回国会 衆議院農林委員會議
録 第 17 号. | 24) 昭和 31 (1956) 年 4 月 4 日 第 24 回国会 参議院建設委員会
議録 第 21 号. |
| 18) 昭和 28 (1953) 年 2 月 19 日 第 15 回国会 衆議院運輸委員會議
録 第 18 号. | |
| 19) 昭和 28 (1953) 年 3 月 3 日 第 15 回国会 参議院建設委員会 | (?) |

TREATMENT OF THE WORD “SEACOAST”
IN THE ENACTMENT PROCESS OF THE SEACOAST ACT.

Chise NISHIWAKI, Makoto OKUMURA

After the Great East Japan Earthquake, construction of the seawalls has generated a lot of discussion. It is a curious thing, in the seacoast act., which is basis law of constructing of seawalls, there is no definition of the word “seacoast”. This paper analyses the historical arguments about the seacoast act. in the diet. Results show that the land area behind the seawalls was excluded from objects protcted by seacoast act. for building consensus among ministries. And revealed that as a result, the word “seacoast” also should be an ambiguous word.