

砂防四法に係る帝国議会・国会の会議録から掘り起こした事項の報告

財団法人 砂防フロンティア整備推進機構 森 俊勇, 坂口 哲夫, 濱田 美智雄

1 はじめに

平成20年は、砂防法が制定されてから111年目に、地すべり等防止法が制定されてから50年目に当たる。この一つの区切りの時期に当たり、温故知新の材料として、砂防四法の制定・改正時の帝国議会及び国会の会議録等を収集し、その審議内容をひもといた。

本稿においては、各法案の審議に係る国会の会議録等から、法律解釈上重要であると考えられる答弁、トピック的な事項等の特徴的な事項を抽出し、取りまとめて報告することとしたい。

2 砂防法案の帝国議会・国会審議における特徴的事項

砂防法は、治水三法の一つである河川法が明治29年に制定され、また同年の帝国議会において森林法が審議される中、時期を合わせ、明治30年に制定されている。本法案の帝国議会・国会の審議における特徴的な事項としては、次のような事項を挙げることができる。と考える。

2.1 制定時

①「治水上砂防」の解釈に係る政府側答弁

「治水の目的がありさえすれば、強いて必ずしも河川に限るといふ訳ではありませぬ・・・例えば水源の涵養のごとき、その事柄がすぐに河川に影響しなくとも・・・この法律を適用するつもりでござります・・・」

…この答弁は、「唯治水上砂防のため云々と言ふことで・・・河川の外海岸砂防等のことに関しては一も規定する所がないように見られる」との指摘に基づく質問に対するものである。「治水」という概念を広めに解釈していたようにも考えられる。

②本法の北海道への適用の有無に係る政府側答弁

「北海道には施行せぬつもりでございます、是はやはり府、県、郡、市、町、村といふやうなものがその土台になっておりますので、それで今日に於て北海道には施行せぬ積りであります・・・」

…本法制定時の第5条に規定する砂防指定地等の管理主体は「地方行政庁」とされ、第12条に規定する費用負担者は「府県」とされていた。現在は、本法第5条において砂防指定地等の管理主体を「都道府県知事」としていることから、北海道に同法の適用があることは明らかである。なお、「地方行政庁」から「都道府県知事」への改定は、平成11年のいわゆる地方分権一括法によって行われている。

③砂防法第1条等の「治水上」に対する修正意見

「・・・「治水上」という文字を「国土保安上」という文字に改めたい・・・海岸等の砂防工事をも為すやうな運用をさせたいという・・・趣意である・・・」

…この修正意見は、議論されることなく、議長「制規の賛成がございませぬから採決致しませぬ」という言葉で葬

り去られている。

2.2 第1次改正時（大正13年）

○改正理由

第1次改正により、砂防法第6条第1項の直轄管理の要件である「他府県ノ利益ヲ保全スル為必要ナルカ又ハ其ノ利害関係一ノ府県ニ止マラサル場合」に「其ノ工事至難ナルトキ又ハ其ノ工費至大ナルトキ」が追加されている。その理由は、関東大震災で被災した神奈川県内の花水川及び早川の砂防工事を直轄施行するためであった。

…衆議院の砂防法中改正法律案委員会において、本法を常願寺川にも適用することを希望する旨の附帯決議が付されている。附帯決議とは、法律案を可決する際に委員会の意見や希望を表明する決議であって、法的拘束力を持つものではないが、政府はこれを尊重することが求められるものであり、常願寺川の砂防工事は大正15年から直轄施行されている。なお、同委員会の委員9名中3名が常願寺川の存する富山県の選出議員であった。

2.3 第2次改正時（昭和38年）

○改正案の提出主体

第2次改正により、砂防法第3条ノ2（天然河岸に対する本法の準用）が追加されているが、この改正は政府提案ではなく、参議院の自由民主党議員と日本社会党議員の共同発議による議員立法であった。

…提案者は「非常に大きな抵抗を建設省はいたしました。・・・大蔵省が非常にまた大きな抵抗をいたしました。・・・この抵抗排除のために努力いたしました。・・・」と述べている。

3 地すべり等防止法案の国会審議における特徴的事項

地すべり等防止法は、砂防法制定後60年目に当たる昭和32年の西九州地方における豪雨により、治水に関係しない都市部等での地すべりによる大きな被害が発生したことを契機として、昭和33年に制定されている。本法案の国会審議における特徴的な事項としては、次のような事項を挙げることができる。と考える。

①社会党案の存在

地すべり等防止法は、第28回国会において成立しているが、同国会には二つの法案が提出されている。政府案である「地すべり等防止法案」と日本社会党の議員が提出した「地すべり等による災害の防止等に関する法律案」である。なお、前年の第27回国会には社会党案のみが提出されたが、審議されることなく廃案になったという経緯がある。

…両案には、対象事象（社会党案は、山くずれ及びがけくずれを含む。）や所管大臣（社会党案は、建設大臣のみ）など多くの相違点が見られる。なお、社会党案は衆議院にお

いて撤回され、最終的には政府案のとおり成立している。

②家屋の移転への補助金の支出に係る政府側答弁

「・・・御指摘の家屋移転に対するとおりの補助、これは一応われわれ担当省庁としては、もちろんこれは考えなくてはならぬ。・・・しかしながらある意味においては、これは個々の人々の危険の回避のためにやる場合については、原則としてこれは補助をしないという一般的な態度をとっておる。それでありますから、・・・危険防止のためにいろいろの施設をやった上、なおかつ危険であるがゆえに退避させるということであるので、どうしてもこれは大蔵省との意見は一致いたしません。」

…この質疑は、社会党案には家屋の移転に対する都道府県による補助が規定されていたが、政府案には住宅金融公庫による資金の貸付のみが規定されていたことが背景となっているものと考えられる。

③参考人の意見聴取の実施

砂防四法の中で唯一本法案についてのみ、国会審議に当たり、参考人の意見聴取が実施されている。

…3名の参考人が意見を陳述しているが、その中で、全国治水砂防協会の赤木正雄常務理事が、i)第2条の地すべりの定義は非常にばくとしての確に為されておらず、将来多くの疑点が起こりやすい旨、ii)治水に関連する地すべりには、現在砂防法や森林法を適用しており、治水に関連しない1割に満たない地すべりのためになぜこの法案を作る必要があるのか疑問である旨、iii)第12条で地すべり防止施設の構造基準を示すと、非常に自縄自縛になって発展途上の工法をかえって阻害することとなる旨など、政府案に対して批判的な意見を述べていることが注目される。

4 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律案の国会審議における特徴的事項

急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律は、昭和42年の集中豪雨等により、兵庫、広島、長崎、佐賀、新潟等の各地において急傾斜地の崩壊により多数の犠牲者を出したことを契機として、昭和44年に制定されている。本法案の国会審議における特徴的な事項としては、次のような事項を挙げることができる。と考える。

①継続審議

本法は第61回国会において成立しているが、国会に法案が提出されたのは第58回国会であり、約1年の間、審議されることなく継続審議となっていた。

…第61回国会では、衆参両院の建設委員会併せて3回のみ審議で、附帯決議を付されることもなく政府案のとおり成立している。なお、本法案が連続して3回の国会で継続審議とされた理由は、不明である。

②本法第7条による行為制限に対する補償の必要性に係る政府側答弁

「・・・社会的に見て当然その程度の義務をこうむることは受忍すべき限度内であると考えられる場合には、その制限をいたしましても、補償をしなくてもよろしい、こういうように憲法の解釈上なっております、これは最高裁の判例でもみとめられております。・・・この法

律によります制限をすることによって受ける利益は、まさに急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため・・・しておること、それから、それによってこうむります所有者の制限は・・・そう非常にひどい制限を課しておるわけではなくて、相当の範囲内における制限を課しておることとあわせ考えまして、私たちといたしましては、まさに社会的に所有者が受忍すべき範囲内の制限である、このように考えたわけでありませぬ。」

…この答弁の理論は、砂防法第4条による行為制限等に対しても該当するものと考えられる。

5 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律案の国会審議における特徴的事項

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律は、平成11年の集中豪雨により、広島市、呉市等において土石流とがけ崩れが同時多発的に発生して多数の犠牲者を出したことが契機となり、平成12年に制定されている。本法案の国会審議における特徴的な事項としては、次のような事項を挙げることができる。と考える。

5.1 制定時

○土砂災害特別警戒区域等の指定による財産権の侵害（地価の下落が予想されること）に係る政府側答弁

「本法案によります施策は、土砂災害のおそれのある区域を明らかにしまして、その中での開発や建築に対する必要最小限の規制を行うことによりまして、住民の自己責任に期待しつつ住民の安全確保のための施策を講ずるものでございます。土砂災害警戒区域等の指定は、住民自身の生命、身体を守るためにその土地が持つ地形や地質という自然の危険性を明らかにするものでありますから、財産権の侵害には当たらないと考えております。」

…土砂災害特別警戒区域内の開発・建築規制についても、財産権の侵害に当たらない旨の答弁がなされている。

5.2 改正時（平成17年）

○改正法案の名称

改正時の法律案の名称は、「水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」である。

…水防法の改正（洪水情報の提供の充実等）と併せて本法第7条が改正され、土砂災害ハザードマップの配布等による警戒避難体制の充実が図られている。

6 まとめ

各法律の制定・改正の背景事情や重要な条文の解釈等を確認し、更には新たな制度設計を検討していくに当たっては、当該法律を審議した国会の会議録等に遡ってみるのが、一つの有力な手段になるものとする。今後とも、砂防四法の理解を深めつつ、砂防行政の発展に貢献してまいりたい。

参考文献

第10回帝国議会衆議院議事速記録第22号、第28回国会衆議院建設委員会議録第7号 等