

# 砂防法改正に関わる歴史的一考察

-砂防法改正が最小限にとどまった理由について-

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、西本晴男、○綿谷真一

## 1 はじめに

砂防法は、明治 30 年 3 月に公布されて以来、明治、大正、昭和、平成という激動の時代を経ているにもかかわらず、明治欽定憲法下で制定された法制定時の体系が概ねそのままの形で存続し、法律改正は、必要最小限度にとどまっており、その抜本的・全面的な改正がなされないまま現在に至っている。その理由について、これまでの歴史的経緯や諸情勢に触れつつ、他の砂防関連法の制定経緯や砂防法改正議論等を踏まえ、考察する。

## 2 砂防法制定時の経緯・背景

砂防行政は、河川行政とともに、逐次変遷をたどりながら所掌されてきた。山林行政も、ほぼ同一の官省において所掌され、両者は未分化のまま、統一的行政として実施されてきた。しかし、明治 14 年に、農商務省が設置され、内務省から山林局が分離し、山林局の中にあった砂防部門は、内務省に残ることとなった。ここに、水源山林における森林取り締まりは二元化することとなった。現在のそれぞれの担当部局(国土交通省河川局・砂防部、農林水産省林野庁)の原型ができあがったということがいえ、現在に至っているといえる。その後、明治 20 年代に頻発した大水害に対処するため、明治政府は河川改修事業の根本的再検討の必要性を認め、統一的な治水対策を明確にするため、河川、砂防、林野のそれぞれの分野で、いわゆる治水三法(河川法、森林法、砂防法)を明治 29、30 年に制定した。河川法においては、舟運、大規模河川対策にその主眼があり、中山間地帯、小規模河川に対する配慮がなかった。森林法においては、民有林の山林管理、木材生産がその主眼であり、荒廃地対策はなかった。砂防法は、上記二法だけでは治水対策は不十分であり、砂防工事等の必要性から制定されたといえる。砂防法の基本的体系は、「行為禁止・制限」もあるけれども、砂防事業を実施していく上での手順を定めた施行法、事業法であるといえる。この治水三法を踏まえ、それぞれの行政分野における基本的な所掌がルール化され、各行政分野における施策の充実化が図られ、現在に至っているといえる。

## 3 砂防法を適用していく上での歴史的背景

砂防法は、従来、特に淀川で行われてきた行政ルールの内容(災害を誘発させる行為の禁止・制限、砂防工法、費用の分担及び施工区域の区分、管理の方法等)を根幹とすることから、「治水上砂防ノ為」とされた。淀川で行われてきた行政ルールも、それ以前の砂防行政に関わる歴史的経緯を踏まえ作成されたものであり、そういった意味で砂防法は、慣習(慣習法)を成文化(成文法)したものといえることができる。

砂防法枠組みの中では、「砂防指定地」の指定が大きなポイントの一つであると考えられるが、以下の我が国の歴史的事情により、その指定にあたりそれほどの支障はなかった。

つまり、農耕稲作が大陸から我が国に伝わり、全国的に普及し、班田収受の法が実施されるようになると、土地が「田」と「その他の土地」に行政上・概念上区別され、「田」については、人民に付与されたが、「その他の土地」については、付与されず、薪等の燃料供給源等とされてきたりして、共同体の共有財産という形で、「個人としての私有」を認めない伝統が培われていった。そのため、実務上、その他の土地のうち森林でないところでは、非常に広範囲に砂防指定地に指定しても、それほどの異論はせず、砂防事業を展開していく上でそれほど大きな支障とはならない環境となっていた。

#### 4 地すべり等防止法(昭和33年)の制定

地すべり対策については、従来から、砂防法による砂防事業、森林法による保安施設事業等として対応し、相当の成果をあげてきたが、昭和32年7月の西九州地方で発生した災害のうち、とくに地すべりによる被害が死傷者数名に及び多大な人生と財産を失う大惨事が発生した。その中には、砂防法では採択できない都市周辺の地すべり等があり、また、家屋の移転避難の措置等の規定が砂防法及び森林法にないため、さらには、「ぼた山」についても保全施設もないまま放置されていたものがかなりあったので、全国的に総合的な地すべり対策に対する要請が高まり、地すべり等防止法が制定された。地すべり等法防止法制定時には、赤木正雄氏(当時(社)全国治水砂防協会常務理事)が治水に関連する地すべりには、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等の批判的な意見を国会で述べていることが注目される。新たな行政ニーズを取り込み、砂防法を全面改正しようとする、砂防法の基本的な体系が崩れる可能性があり、それぞれの行政分野の施策の展開を踏まえた上で、結果として新規立法による対応が行われたと考えられる。それ以後、砂防に関連する新たな行政ニーズ、課題については、新規立法での対応となり、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和44年)、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(平成12年)が制定された。

#### 5 河川法の主要な改正(昭和39年、平成9年)

明治29年に制定された旧河川法では、治水に重点を置いた法整備であり、利水に関する規定が不十分で、昭和39年に制定された新河川法では、水系一環管理制度の導入、利水関係規定の整備など、治水・利水の体系的な制度の整備が図られた。平成9年の河川法改正では、河川環境の整備と保全、地域の意見を反映した河川整備の計画制度の導入等治水・利水・環境の総合的な河川制度の整備が図られた。それぞれ、利水関係、環境関係等を内容とした改正であり、両改正の背景にある課題がそのまま砂防行政には当てはまらず、砂防法は改正されなかったと考えられる。

#### 6 まとめ

以上の経緯等を踏まえると、次の3つの理由により、砂防法が抜本的に改正されなかったと考えられる。まず第一には、治水上砂防の根本的な理念は今も昔も根本的に変わらず、わが国の伝統、歴史、現状を踏まえ、その理念を体系化している現行の砂防法の根本的な部分を抜本的・全面的に改正する必要はなかったということである。

第二には、これに加え、砂防法は弾力的な解釈・運用が可能で、特段大きな支障は起こってこなかったという実態がある。法改正を伴わなくても、適切な対応が法の運用上可能であったということになる。

第三には、時代の新しい行政ニーズに対しては、関係省庁との調整事項もあり、新規立法での対応の方がより現実的だったということが挙げられ、砂防法の中に、新たな行政ニーズを無理にとりいれようとする、どうしても砂防法の基本的な体系が崩れる可能性があったのではないかということが考えられる。

#### (参考文献)

1. 日本砂防史 全国治水砂防協会
2. 逐条砂防法 砂防法研究会
3. 砂防と治水 第114号 全国治水砂防協会