

砂防法制定の経緯及び意義について —明治中期における国土保全法制の形成—

(一般財団法人) 砂防フロンティア整備推進機構 首席研究員 栗島明康

1 問題意識及び研究の概要

我が国治水対策の基本法制である河川法及び砂防法は、明治29年及び30年に相次いで制定され、同30年制定の森林法と合わせて「治水三法」と称されることとなる。砂防法制定の経緯は、この「治水三法」導入の文脈の中で説明される場合が多いが、三法それぞれの制定に係る経緯、相互の関係等は十分に明らかではない。

砂防法制定により、砂防事業及び関連する規制は「治水上砂防」のために行われることが明確となる一方、それ以前の明治前期の砂防事業に関しては舟運確保を主目的に実施されていたものとする説明が一般的となっており、この時期に係る砂防事業の目的に関してはより整合的・連続的な理解に向けた検討の余地が存すると思われる。

本研究においては、上記のような問題意識も踏まえ、明治前期における政府の治水政策への取組み状況並びに河川法・砂防法・森林法の三法制定に至る経緯を明らかにしつつ、砂防法制定の意義等について考察する。

2 時代背景

明治22年に大日本帝国憲法が公布され、翌23年に帝国議会議が開設された。国家体制の整備に合わせ、民法、刑法、商法など「六法」といわれる基本法典の整備が、明治32年までに行われた。

初期の議会においては、超然主義を標榜した政府と、「民力休養・政費節減」を主張した民党が激しく対立したが、「民力育成」への転換による政府・民党協調を目指す機運が生じ、日清戦争（明治27～28年）終結後には藩閥と政党との連立内閣が出現するなど、政党がその勢力を伸張させていった。このような政治状況の下、清国から得た賠償金の投入等により軍備の拡張と産業の振興を図る「日清戦後経営」が推進された。

この時代をめぐる自然条件としては、近世までに進行した山林の荒廃が、明治維新後の林政の弛緩により一層加速され、水害が拡大・激化する状況にあった。

3 明治前期における治水対策

我が国土木行政に係る最初の体系的規則である「河港道路修築規則」（明治6年大蔵省達）は、河川の利害が関わる範囲に応じて、国直轄及び国庫補助の事業形態を導入したが、国と地方の費用負担割合については明確な基準を示さず、藩政時代以来の旧慣が残された。一方、同規則により堤防、道路等の経費につき、過去の支出額を基準とした「定額金」が府県に対して支給された。

明治8年の第1回地方官会議において、内務省は「堤防法案」を提示した。同法案は、治水の工事を「予防の工」（砂防・河身改修）と「防御の工」（護岸・堤防整備）に分類し、これら事業の目的を水害対策及び舟運の便益向上としたうえ、「予防の工」は水害の原因を除くものとして地方の力で困難な場合は内務省が実施し、「防御の工」は地域の被害を防ぐものであるため地方庁に委ねることとした。堤防法案は、結局、決定には至らず、その後、治水事業は法的根拠を持たずに実施されていくことになるが、ここで示された内務省の基本的な考え方は河川法制定に至るまでの治水対策の展開に大きな影響を与えた。

明治政府は、治水・港湾の分野において、ドールン、デレーケなどのオランダ人技師を招聘し、明治7年には淀川において直轄河川修築工事を開始した。明治13年の太政官布告により、地方土木費に対する国庫からの支出は原則として行われないこととなったが、内務省は、直轄事業を中心として治水工事を推進する方針をとり、18年までに全国14の大河川で直轄事業が着手された。

直轄治水事業の内容は、ケレップ水制及び護岸整備による低水工事と、山腹工事を中心とした砂防工事の組み合わせを基本とした。一方、堤防（高水）工事は、地方庁がその負担により実施することとされていた。

4 河川法の制定

明治10年代後半から相次いで発生した大規模な水害被害を踏まえ、23年の第1回帝国議会議以降、高水工事を含めた直轄治水事業の推進を求めることを主な内容とする治水に関する建議が再三にわたり可決された。

日清戦争終了後、政党を通じた淀川改修実現の運動が強まったが、内務省は、直轄河川改修着手に際しては法制度整備が不可欠との立場に立ち、明治29年、淀川等改修の追加予算と河川法制定が同時に実現した。

河川法により、公共の利害に重大な関係ある河川の工事・管理は、低水・高水工事の区別なく、河川管理者（国）が一体的・計画的に実施することとなり、地域の負担能力も考慮した費用分担ルールの明確化が図られた。

5 森林法の制定

明治初頭の官民有区分により、村持入会地などの多くが官有地に編入され、いわゆる下戻問題が長く紛糾を続けた。これに加え、水源涵養や水害防止のための森林保全、民有林の保護・取締等を求めて、明治28年の議会では法律、建議案等の提出が集中したため、政府は次期議会への森林法案提出の意向を表明した。

翌29年の議会に森林の荒廃防止と造林奨励を目的とした森林法案が提出されたが、審議未了に終わり、翌30年の議会において、保安林制度及び森林警察を主な内容とする規制・取締り中心の森林法が成立した。

6 砂防法の制定及びその意義の考察

6.1 明治前期における砂防への取組

明治6年、砂防に関する最初の体系的規則として「淀川水源防砂法」（大蔵省達）が発出された。

国直轄砂防事業は、明治11年の淀川・木曾川をはじめとして17年までに8河川で着手された。また、明治14年から29年までに山梨県をはじめとする5県で独自の砂防事業への取組みが行われた。

この時期の治水政策に関しては、「堤防法案」や内務省年報等に照らすと、舟運のみならず水害対策も主要な目的として視野に入れていたものと判断されるところであり、特に上流において土砂扞止を行う砂防に関しては、今後、個々の事業特性を踏まえつつ、改めてその目的・効果の検討・評価を行うことも必要であると考えられる。

6.2 砂防法制定に至る経緯

明治24年帝国議会において可決された治水に関する建議において、流域諸山の砂防工区域の画定と政府による監督が求められた。また、28年に岡山県議会から砂防事業に対する国庫補助を求める建議が提出された。29年には、25府県に被害が及ぶ明治年間で最大級の水害が発生した。

砂防法案は、これらの状況の中で、河川法成立翌年の明治30年の議会に提出され、前年審議未了となつて農商務省から再度提出されていた森林法案と、ほぼ同時に可決された。

砂防法の提案理由については、山林の荒廃や河床の上昇による災害増加を防止するため、取締による荒廃予防と事業による山地改良を行うための砂防に関する法規制定が急務となっていることが理由であると説明された。

6.3 砂防法制定の意義の考察

明治29年に提出された河川法案・森林法案に関しては、直轄による高水工事実施の要請、下戻問題や民有林の保護取締の要請などの要因によって、日清戦争以前から既にそれぞれの制定が課題となっていた。

また、河川法制定翌年に砂防法案が提出されたことに関しては、下流改修に併せて上流で砂防工事を行うことが内務省の治水対策の基本的な考え方であったことに加え、淀川水源防砂法以降、事業に併せた山林取締が不可欠との考えが強まり、法的規制の早急な導入が求められていたことが背景にあったものと考えられる。

これらの状況から、いわゆる「治水三法」は事後的に形成された理解・評価と判断され、砂防法が三法制定という統一的な政策意図に基づいて導入されたものとはいえないと考える。しかしながら、明治前期に進行した山林荒廃と水害激化を共通の背景に、これら三法は全体として水害に対する安全の確保ひいては国土の保全を図るための実効的な法体系を形成したものと見え、その中で砂防法は、事業と規制の手法（ハード・ソフト）を組み合わせつつ上・下流における対策の総合性を確保する仕組みとして、重要な役割を果たしたものと評価できると考える。

なお、法制定後の運用をみると、法に基づく直轄事業は明治44年の富士川での着工が最初であった一方、国庫補助事業は制定直後から着実に増加しており、府県事業を中心とした事業の展開に砂防の特色が窺われる。

〔参考文献〕

- ・ 葦名ふみ「明治期の河川政策と技術問題—『低水工事から高水工事へ』図式をめぐる—」（2006）史学雑誌115巻11号
- ・ 有泉貞夫「明治政治史の基礎過程」（1980）吉川弘文館
- ・ 大日方純夫他編「内務省年報・報告書」（1982～4）三一書房
- ・ 中尾英俊「林野関係法—法体制確立期」（1961）講座日本近代法発達史 第10
- ・ 西川喬「治水長期計画の歴史」（1969）水利科学研究所
- ・ 保安林制度百年史編集委員会編（1997）「保安林制度百年史」日本治山治水協会
- ・ 御厨貴「明治国家形成と地方経営」（1980）東京大学出版会
- ・ 山本三郎・松浦茂樹「旧河川法の成立と河川行政」（1996）水利科学40巻3・4号
- ・ 林業発達史調査会（1960）「日本林業発達史：明治以降の展開過程 上巻」
- ・ 「淀川水源防砂法」明治26年9月29日大蔵省達
- ・ 「堤防法案」明治文化全集第1巻憲政編（1955）「地方官会議日誌」日本評論新社