

緒 説

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—

Background and significance of institution of Sabo (Erosion Control) Act
–Formation of legal structure for national territory conservation in the middle of Meiji era–

栗 島 明 康*
Akiyasu KURISHIMA

Abstract

The Sabo(Erosion Control)Act and the River Act, which date back to 1897 and 1896 respectively, constitute a basic legal framework for water-related disaster prevention policies in Japan. Added to the Forest Act, legislated in 1897, they have sometimes been labelled “ three acts on flood control ”. Being one of the oldest piece of Japanese legislation in effect, the Sabo Act preserves, for the most part, its original contents and style, but the historical facts and circumstances which led to its enactment remain overall unclear. Referring to the process of the enactment of the River and Forest Acts and the political and economic background in that era, this study seeks to clarify the significance of the institution of the Sabo Act, which includes integration of flood control policies in lower and upper reaches of rivers, incorporation of regulatory measures to Sabo scheme and facilitation of financial aid to local authorities.

Key words : Sabo Act, River Act, Forest Act, national territory conservation

1. はじめに

砂防法は、明治 29 (1896) 年の河川法制定を受けて、翌 30 (1897) 年に制定され、両法により我が国治水対策の基本法制が形成されることとなった。同じく明治 30 年に制定された森林法と合わせて、「治水三法」と称されることもある。

しかし、砂防法制定に至る経緯に関しては明らかになっていない部分も多く、河川法と森林法の制定に至る歴史的経過に比してその政治的・行政的経緯は全く知られていないとも評される状況にある。河川法及び森林法は、その後、全面的な改正（河川法は昭和 39 (1964) 年に廃止・制定。森林法は明治 40 (1907) 年に全部改正、昭和 26 (1951) 年に廃止・制定）を経ているのに対し、砂防法は、大規模な改正を経ることなく、今日まで約 120 年間現行法令として存続している。このため、砂防に関する法制度の趣旨・内容を適切に理解するためには、他の二法の場合以上に、明治中期の制定に至る経緯や事実関係を十分に整理し、歴史的文脈等を的確に踏まえた理解に努めることが重要であるものと考える。

本稿においては、はじめにこれら三法制定の時代背景や明治前期における治水政策の流れ、河川法及び森林法制定の経緯や意義について概観した後、明治前期の砂防への取組みと砂防法制定に至る経過について記述し、その上で、「治水三法」や「治水上砂防」の概念について検討を加えつつ、砂防法制定の理由・意義について考察することとしたい。

* 正会員 一般財団法人砂防フロンティア整備推進機構（現国土交通省） Member, Sabo Frontier Foundation (Now in Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) (a-kurishima@sff.or.jp)

2. 時代背景

2.1 政治・経済的背景

2.1.1 国家体制の整備

いわゆる「明治 14 年の政変」(1881 年) により明治 23 (1890) 年に国会開設を約する勅諭が発せられ、政府は自らの主導権の下に立憲政治を実現することを目指して、明治 18 (1885) 年には太政官制を廃し内閣制度を創設した。明治 22 (1889) 年には大日本帝国憲法が発布され、翌 23 年に帝国議会が開設された。

諸法典の整備に関しては、条約改正の必要もあって、明治初期から着手され、刑法・治罪法が明治 13 (1880) 年に公布され、また、刑事訴訟法・民事訴訟法も同 23 年に公布された。民法・商法については、同年に一旦公布されたものの、いわゆる民法典論争によりその実施が延期され、同 29 年から 32 (1899) 年にかけて修正された民法・商法が改めて公布されて、いわゆる六法の整備が図られた。

行政法の分野では、明治 23 年に行政裁判法が制定された。国土交通行政に関連する分野では、同 22 年に土地収用法が制定され、また、同 25 (1892) 年に鉄道敷設法が制定された。

2.1.2 政党政治への動きと日清戦後経営

帝国憲法発布に際し、政府は、政党の意向に左右されず不偏不党の立場から国家政策を遂行するいわゆる超然主義を標榜したが、第一回総選挙の結果、民権派の流れをくむ民党が政府系の吏党をしのいで過半数を制し、初

期の議会では、「民力休養・政費節減」をスローガンに地租軽減と行政整理を主張する民党と、政府が激しく対立した。

しかし、藩閥政府側において民党との協調を模索する第二次伊藤内閣が明治25年に成立する一方、民党連合内の最大党派である自由党においても「民力休養」論から政府との協調による「民力育成」への転換を目指す機運が生じ、日清戦争中（明治27（1894）～28（1895）年）の挙国一致の時期を経て、明治29年には自由党總理板垣退助が内務大臣に就任し、藩閥内閣と自由党の提携が成立した。また、同年、伊藤内閣のあとを受けて成立した第二次松方内閣は、進歩党と提携し、その党首の大隈重信が外務大臣に就任した。こうした藩閥と政党との連立内閣の出現を通じて、政党はしだいにその勢力を伸張させていった。

このような政治状況の下で、日清戦争により清国から得た巨額の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、我が国資本主義の発展がもたらされた。

2.2 山林の荒廃と水害

我が国の山林の荒廃は、古くは飛鳥京・藤原京・平城京・平安京の造営や、東大寺をはじめとする大規模寺院の建立などに伴い始まったとされ、琵琶湖周辺を含む近畿中央部の大径木は西暦800年代までにはほとんど伐採し尽くされていたとも言われる。建築材に加え、燃料、飼料、肥料など食料以外のほとんどすべての資源の供給は山林の樹木や下草に依存していたことから、人口の増大に、製塩・製鉄・窯業など大量の燃料材を必要とする産業の発達も加わって、我が国の山林の荒廃は近世までに相当程度進行していたものと考えられる。これに伴い、土砂の流出による河床の上昇や「天井川」の形成、河川の氾濫、土石流、干害の発生などの問題も生じた。

明治維新後、諸藩所領の林野は版籍奉還により官林に編入されていたが、政府は、財政の基礎確立と士族授産の目的から官林の開墾及び払下げを促進するとともに、民林における伐採を自由化する政策をとり、これらによって森林の乱伐による山林の荒廃が一層進むこととなった。また、官林においても、入会慣行に基づく農民の草木の採取等により、荒廃に至る場合が少なくなかった。

このような水源山地の荒廃の進行を背景として、明治18年の大水害を皮切りに、明治20年代前半から30年代前半にかけて全国的な被害を引き起こした大規模水害が相次いで発生し、なかでも明治29年の水害は明治年間を通じて最大級の水害となった。（国土交通省平成21年水害統計調査（表-44）によれば、明治29年水害の被害額（平成12年価格）は5,299億円と、明治年間で最大となっており、明治43年水害の被害額3,064億円（同）がこれに次ぐものとなっている。なお、明治29年水害に係る人的被害に関するデータは掲載されていない^②。）

3. 明治前期における治水対策

3.1 河港道路修築規則

明治2（1869）年7月の二官六省制の下、土木行政は民部省（土木司）の所管とされた。同4（1871）年7月の三院八省制への移行に伴い、土木行政は、工部省の所管となるが、同年10月には大蔵省（土木寮）に移管され、その後、内務省の創設とともに同7（1874）年に内務省（土木寮）の所管するところとなった。

この時期において、土木行政に関わる最初の体系的規則として出されたのが明治6（1873）年の「河港道路修築規則」（明治6年8月2日大蔵省番外達別紙）である。同規則は、河港道路を一等から三等に区分するものとし、河川に関しては、まず、淀川・利根川・信濃川のような利害が数県に関するものを一等河とし、その建設・修繕の工事については、大蔵省に伺い出たうえ、その費用は従来官民（国・地方）分担の場合には民負担分を大蔵省に納めるべきものとした。また、他県の利害に関わらないものは二等河とし、地方官が工事を施工し、その費用は民負担分は地方庁に納め、官負担分は大蔵省が下渡すものとした。その他、市街郡村の利害に関するものは三等河とし、地方官が工事を施工し、その費用は原則として民に課すべきものとした。

このように、河港道路修築規則は、治水事業に関して、施行主体及び費用負担の方法を定め、一等河については国による直轄の事業形態を、また二等河については費用の「下渡」によるいわば国庫補助事業的形態を想定した。しかしながら、工事費用の負担割合に関しては、同規則は明確な基準を与えるものではなく、基本的に藩制時代以来の旧慣が残され、統一的な基準は存在しない状態が続いた。

一方、上記大蔵省番外達はその本文において、堤防、道路、橋梁等の経費につき、過去3～5年間平均の官費支出額を基準とした「定額金」を支給する方針を示し、これに基づき、翌明治7年から内務省より各府県に対して「河港道路修築目途金」が支給された。

3.2 堤防法案

明治8（1875）年6月、全国の府知事・県令を集めた第1回地方官会議が開催された際、内務省により「堤防法案」が付議された。

同法案は、①河港道路修築規則による河川の三等級の区分を廃止すること、②治水の工事を「予防の工」と「防御の工」に分類し、それぞれの施行主体を定めること、③地租改正の進行に従い、工費は地方に負担させるものとし、河川の状況や地域の経済力から困難な場合には臨時に国が補助すること、を主な内容とした。

このうち、当時の内務省の治水に関する基本的な考え方（上記②）が盛り込まれていると考えられる第2条を以下に示す^③。

「(略) 事実地方の力に及び難きものは、預防の工を内務

省に負荷し、防禦の工を各地方庁に任せし。預防の工は禍害の因を減ずるものにして、防禦の工は水の現に来るを防ぐものとす。その目おおむね左の如し。

預防の工に属するもの。

上流壑沢に草木を繁茂せしむること。

横渠を山腹に設くること。

濾堰を溪澗に築くこと。

平原に至り地を選びて溜池を開くこと。

以上雨水の河床に帰するを遅滞せしめ、下流暴漲の因を減じ、併せて砂土の流落洞床堆淤の害を除くもの。

河の流心を矯めること。

河積を適度に保つこと。

洲及び島嶼の位置の便宜に従い、これを一方の岸に結んで、乱流を防ぐこと。

河内の障碍（岸に結ぶ能わざるの洲・島及び流降を妨ぐる築物の類）を除いて、流降を快うすること。放水の節度

以上河流を良好に維持し、衝激渋滞河床堆淤水面亢隆横溢等の害を除き、併せて舟漕の便益を図るもの。

防禦の工に属するもの。

沿水本支の堤防。

堤外前地の保護。

護岸の工。

以上水の地を侵すを防禦するもの。」

上記においては、治水の工事を「予防（預防）の工」と「防禦（防禦）の工」に分類し、「予防の工」は水害の原因（いわば病源）を減少させるものであるから地方の力が及ばない場合には内務省が行い、他方、「防禦の工」は水による地域的な被害を防ぐものであるから地方庁に任せし、との考え方を示している。

また、それぞれの工事の目的に関しては、「予防の工」を①砂防等の工事、②流路の改修（河身改修）等の工事にさらに分類したうえ、①の目的は下流での洪水の防止、併せて土砂堆積の害の防止と、また、②の目的は良好な河流の維持による浸食・増水等の防止、併せて舟運の便益向上としている。一方、堤防・護岸の整備等を内容とする「防禦の工」については、その目的を浸水の被害から周辺地域を防護することとしている。つまり、同法案は、「予防の工」・「防禦の工」に共通する治水工事の目的を水害対策にあるものとしたうえで、舟運の便益向上は「予防の工」たる河身改修事業の目的として並列的に説明している。

さて、堤防法案は、河港道路修築規則の不備を修正し、前記定額金を財政的考慮から削減する意図をもって提案されたものとされる⁶⁾が、結局、地租改正や府県税賦課をめぐる状況がいまだ流動的であることを理由として、太政官による決定には至らなかった⁵⁾。その後、明治9（1876）年には太政官達第59号により河港道路修築規則

で定められた河港の等級も廃止されることになり、明治29年の河川法制定まで、治水事業は実質的に法令の根拠を持たずに実施されていくこととなる。

しかしながら、後に述べるように、河川法制定までの直轄河川修築事業の施行に当たって、内務省は、予防の工は地方の力で困難な場合に内務省が実施し、防禦の工は地方庁に実施させるとの基本的な考え方を一貫して維持したところであり、堤防法案において示された治水事業の基本的な考え方はその後の治水対策の展開に大きな影響を与えたものと考えられる。

3.3 直轄河川修築工事の実施

堤防法案に先立つ明治5（1872）年、政府は、治水・港湾の分野においてオランダ人技術者を招聘することとし、明治12（1879）年までにドールン、エッセル、デレーケなど10名を工師・工手として雇い入れて、調査・計画・指導に従事させた。

これらオランダ人技術者たちによる調査を踏まえ、明治7年には淀川、翌8年には利根川において内務省直轄による河川修築工事が着手され、以降明治18年までに全国合計14の重要河川において直轄修築工事の着手をみた。

当時の河川工事は、主として「ケレップ水制」（オランダから伝えられた格子型の枠に粗朶=木の枝を束ねたもの=を敷き込んだマット状の構造物）を用いた制水工（流路の幅や水深の一定を保持し、河岸や堤防を保護する工事）及び護岸工を内容とした、いわゆる低水工事であり、舟運の確保に重きを置きつつ、一定の水害防御の効果も企図したものであった^{6),7),8)}。（堤防法案の整理とは異なるが、直轄河川工事は護岸工も併せて実施されていた⁹⁾。）

また、上記14河川のうち8河川においては、上流部での砂防工事も実施された（後述6.2）。

3.4 官費下渡金の廃止と直轄河川改修の進展

明治11（1878）年にいわゆる地方三新法の一つとして制定された「地方税規則」において、河港道路橋梁建築修繕費は地方税により支弁すべき費目とされ、さらに、歳出削減、インフレ収拾のための紙幣整理及び地方政務改良を目的とする明治13年太政官布告第48号により、同修繕費に係る官費下渡金も同14年度から廃止されることとなって、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。

なお、その後、地方土木費に対する補助は、個別事業の判断に基づき臨時に行われる形で徐々に復活していくことになる¹⁰⁾が、災害土木費補助が主体であり、河川事業に対する補助はほとんど行われなかつた。

一方、直轄事業については、明治17（1884）年、山県有朋内務卿が三条実美太政大臣に直轄事業費を中心とした治水費の増額につき上申した¹¹⁾。同上申はその中で、「河身改修・砂防」の有効性につき、次のように主張する。「明治五年の頃治水工師を蘭国に徵してより河身改修土

砂防工の設計初めて興り、したがいて砂防工を起こし、その経費は多くこれを官給したり。けだし最前堤防をもって治水専一の工事とみなしたるは、畢竟昔日の姑息法にして、河身改修土砂防の工事は近世発明の法なれば、到底永久の改良治水法はこれに若くものなし。一回河身改修土砂防の業を終れば、堤防の修理もまた容易なるべし」

この上申を受けて、明治 20 (1887) 年度予算に至り、紙幣整理政策の進展を理由として治水費の増額が認められた。この予算措置を踏まえて、同年度以降河川法制定に至るまで、治水事業は、国が策定する全体改修計画の下に、国費負担の直轄低水工事・砂防工事と地方負担による高水工事（堤防整備）とを組み合わせて実施されることが原則となつた¹²⁾。

4. 河川法（明治 29 年法律第 71 号）の制定

4.1 帝国議会における治水に関する建議等

明治 18 年の淀川における水害をはじめとして、同 22, 23, 26 年と、全国的に大規模な水害が相次いで発生した。このため、23 年の第 1 議会以降、治水に関して多数の請願・建議・質問主意書が提出された。このうち「建議」は帝国憲法に基づき各議院の意見を政府に伝達するものであるが、治水に関する建議は、第 2, 4, 6, 9 議会の 4 回にわたり可決された。これらの建議は、度重なる水害被害を踏まえつつ、特に堤防整備が地方負担に委ねられていることに対する不満を反映し、重要河川について高水工事を含めた直轄事業の推進を求めることが主な内容とするものであった。

一方、明治 26 (1893) 年の第 5 議会及び 28 年の第 8 議会には、治水に関する方針を問う質問主意書が提出されたが、政府は、これに対する答弁書において、治水制度設定の準備に既に取り組んでいる旨を表明しつつ、実施中の全国の河川に関する調査において各河川の性質、沿革、経済的利害等を慎重に考察したうえでなければ、治水の方針を定めることはできないとの考えを示している¹³⁾。

4.2 河川法の制定

このように政府が治水の方針策定及び制度制定に慎重な姿勢を保つ中、明治 29 年に河川法の制定が実現した背景には、淀川治水の実現に向けた運動の影響があったものと言われている¹⁴⁾。

淀川においては、明治 18 年及び 22 年に大水害があり、堤防決壊箇所、流出損壊家屋、死傷者数が多数に及んだが、直轄河川事業に関しては、低水工事は中止され、修繕及び砂防工事のみが継続されている状況であったため、大阪府会を中心として、国直轄による高水工事を含めた河川改修への着手を求める運動が盛んになった。

日清戦争終了後、伊藤内閣と自由党の連携が進む中、早期着手を求める地元有志による自由党領袖を経由した働きかけの結果、伊藤首相がその実現を約束するに至っ

たものとされる¹⁵⁾。

こうした動きに対し、内務省は、直轄河川改修への着手に当たっては基本法制の制定が不可欠との姿勢を示し、28 年秋には治水等に関する重要事項につき内務大臣に意見を述べる「土木会」への諮問など河川法案提出の準備を進めた。

明治 29 年 2 月 27 日、第 9 議会衆議院において、日清戦後内治經營の急務として淀川・筑後川・木曽川の河川改修費の追加予算案提出等を求める治水に関する建議が可決されると、政府は翌 3 月 7 日、河川法案を同院に提出した。

衆議院での法案審議は迅速に進められ、同月 14 日に法案が可決されると、政府は同日、新規事業として淀川・筑後川の改修費を盛り込んだ追加予算案を衆議院に提出した。

貴族院は、同法案を若干修正したうえ、同月 25 日に可決するとともに、翌 26 日には河川に関する追加予算案も可決し、これにより河川法制定は淀川等の直轄河川改修着手と同時に実現することとなった。

4.3 河川法の内容及びその運用

政府は、河川法の提案理由について、藩政時代から旧慣法によって地方毎に区々な取扱いが行われていた河川の維持及び管理に関し、実施主体と費用負担方法の統一を図ることが最も重要な目的であると説明している。

両議院における政府提案理由説明を以下に引用する。
「現今河川に関して行なわれております規定は、地方区々になっており・・・多くは皆旧慣より参りました。・・・このまま放任して一定不動な規定にしておきませぬならば、かれこれの利害が衝突して、河川を処理し、あるいはこれを維持していくにしても、容易ならぬ不利益があろうと思います。これこの河川法を設けまして統一しなくてはならぬという考え方で、第一この案を提出しました。・・・維新以来幾多の変遷を経て、政府で直轄しております大河川につきまして、地方によってこの経費の負担は一様にならず、ある地方では地方税がかえって国庫支出の高よりたくさんなるところもあれば、またほとんどのみな国庫と申してもよろしい如き不平等なことがありますから、この河川法を設けて経費の負担等を取り決めますことは、甚だ必要と存じます」（衆議院議事速記録明治 29 年 3 月 10 日松岡康穀内務次官説明）

「何分従来のままであると、この河と申すものにも、眞に維持者あるいは費用の負担者というものが一定しませんので・・・河川についての管理者と費用の負担者と申すものを定めました。・・・最も重いものが、この改良工事につきまして、國から補助を致します歩合、これを定めました。・・・それからまた改修工事になりますと、従来はご承知のとおり両岸の堤防の如きは地方が持つとか、河身だけは国庫から直轄するというような類のこと、・・・種々の不都合もあるものですから、これもそのやり方を一つ改めるということになりました」（貴族

院議事速記録明治 29 年 3 月 17 日芳川顕正内務大臣説明)

河川法は、主務大臣において公共の利害に重大な関係ありと認定した河川を同法上の「河川」としたうえ、①河川管理の主体、②河川敷・流水占用許可等河川使用に関する制限及び警察、③費用負担・公用負担等、④監督及び強制手続、⑤訴願及び訴訟等について規定している。(現行河川法のように水系全体を管理する考え方ではなく、公共の利害に重大な関係を有する区間を法上の河川とする「区間主義」の考え方方がとられていた。)

このうち、河川管理の主体に関しては、地方行政庁を原則的な主体と位置付けつつ、他府県の利益を保全するため必要な場合は国直轄で管理・維持修繕を行えるものとし、また、①利害が複数府県に関係し、②工事が至難若しくは工費が至大であり、または③全体計画に基づく改良工事である場合に、国直轄による工事施行が可能であることとした。

また、河川管理の費用については、原則として府県の負担としつつ、改良工事に関しては、①府県内の地租額の 10 分の 1 までは府県が負担し、②それを超える部分については 3 分の 2 以内を国庫が補助または負担し、③地租全体額を超える部分については 4 分の 3 以内を国庫が補助または負担し得ることを定めた。

河川法施行から明治 43 (1910) 年第一次治水計画策定までの概ね 15 年間の同法適用の状況を見てみると、淀川、筑後川 (29 年)、利根川、信濃川、木曽川、揖斐川 (30 年) など 21 河川及びその支派河川が法適用河川となっている。そのうち淀川、筑後川、利根川など 9 河川で河川法に基づく直轄改修工事が行われ、その他の河川では基本的に従前からの直轄修築工事が継続事業として行われた。また、河川法中取締に関する規定の適用を目的とする準用河川制度の適用は、荒川、多摩川、大和川など極めて限定的であった。なお、府県が実施する河川事業に対する国庫補助は、昭和 5 (1930) 年度から実施された。

4.4 河川法制定の意義

河川法制定の基本的意義について、筆者は、公共の利害に関わる重要河川を対象として、①低水・高水工事の別により実施主体を区分する考えを廃し、②左右岸・上下流等の利害調整を図りながら河川管理者（国）が一体的に改修事業を実施する根拠を定め、③地域の受益・能力を考慮しつつ費用負担ルールの統一を図った、との 3 点に整理することができるものと考える。

事实上、直轄管理河川のみを法適用の対象としたその後の運用状況からも、河川法は、地域の要請を踏まえた国直轄事業の実施及び費用負担の根拠法としての性格が強いものであったことが伺える。

なお、河川法の制定を「舟運向上目的の低水工事」から「洪水防止目的の高水工事」への転換点と捉える見方もあるが、上記「堤防法案」にも示されるように、河川

法制定以前の河川工事の目的を舟運に限定するような理解は必ずしも適切ではなく、また、高水工事を一体的に実施する河川改修への取り組みも既に明治 20 年前後に始まっていた。このため、河川法によって転換したのは第一義的には「河身改修」=国庫／「堤防」工事=地方という費用負担方法であり、河川法の制定を「低水工事」から「高水工事」への転換点とする見方は慎重に検討し直されるべきであるとの見解が提起されている¹⁶⁾。

5. 森林法（明治 30 年法律第 46 号）の制定

5.1 官民有区分の問題

明治初頭、林野の大半は、村を単位にその構成員である農民が自由に立ち入り、薪炭・肥料など生活に必要な草木の採取を行うことができる入会地となっており、制度上も「村持公有地」として取扱われた。

明治 7 年、「地所名称区別改定」(太政官布告第 120 号) により公有地はすべて官有地または民有地に区分されることとなったが、この際、勧農授産等のための払下予定地確保の意図を背景に、本来民有地に区分されるべき入会地の多くが官有地に編入されることになったものとされる¹⁷⁾。

この際の官有地化により、農民の入会利用が直ちに否定されたものではなく、一定の範囲で慣行は尊重されていたが、明治 19 (1886) 年に後の営林局・営林署につながる大小林区署制が公布され、官有林経営の体制が整備されるに伴い、農民の入会利用はしだいに排除されるようになり、官有地への編入に異議を唱えて地所や立竹木の引戻しを申請し、訴訟に訴える例も増えるなど、以後、官民有区分の事後処理（いわゆる「下戻問題」）が長く紛糾を続けることとなった。

5.2 森林経営のための制度整備の要請

明治政府は、当初必ずしも積極的な森林経営の意図は持たなかったが、明治 12 年に内務省に設置された山林局が 14 年の農商務省設置とともに同省に移管されると、19 年の大小林区署制により官林の調査、施業、保護などに取り組む体制が整えられ、官有林実況調査等が実施されるなど、官林の経営基盤確立の準備が進められた。

また、帝室財産制度確立のため、明治 18 年に宮内省に御料局が設置され、23 年には御料林が発足した。

一方、民間においては、資本主義経済の発展等に伴う木材需要の増大により、山林地主による私的林業経営が次第に盛んになり、盗伐や火災の防止など森林保護のための取締法規の制定を求める声が強まった¹⁸⁾。

5.3 森林法の制定

政府は既に明治 15 (1882) 年、主としてフランス森林法制を参考としながら、民有林の保護取締、資源培養の統制、官有林の管理など包括的な内容を有する法制定を目指して森林法草案を作成したが、成立には至らなかった。（この際、明治 15 年太政官布達第 3 号「民有森林

ノ中國土保安ニ関係アル箇所伐木停止」により、後の保安林に相当する制度が実施されたが、法的制裁を伴うものではなかった¹⁹⁾。)

その後、民間において、下戻問題の解決とともに、水源涵養や水害防止、さらには民間林業の經營確立のための森林の保護・取締制度制定を求める声が高まり、明治28年の第8議会では森林問題につき活発な議論が起こって、関連する法律案、建議案、質問主意書の提出が集中した。このため、政府は同議会貴族院において、次回第9議会に森林法の全体または少なくとも緊要部分だけでも提出する意向を表明せざるを得ない状況となった²⁰⁾。

これを受けて、政府は、翌年第9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を提出した。衆議院での審議においては、下戻に関する規定の追加、森林警察及び民有林の經營監督に関する規定の削除などの大幅な修正が行われるとともに、官林の管理經營に関する法案を別途提出することを求められたうえ、貴族院に送付された。しかし、貴族院においては、政府が衆議院での修正に不同意を表明したこともあり、審議未了に終わった。

翌明治30年の第10議会において、政府は、林業組合に関する条項を削除した点を除き前回提案とほとんど変わらない森林法案を提出するとともに、下戻法案及び国有林野法案を別途提出した。結果として、森林法案は、衆議院においてほぼ前議会におけると同様の修正を受けたうえ、第10議会において成立した。一方、下戻法案及び国有林野法案は、同議会では審議未了となり、2年後の第13議会に改めて提案され、成立した。

5.4 森林法等の特色及び意義

明治30年に成立した森林法は、保安林制度を今日の姿と大きく変わらない形で導入するとともに、森林警察（刑法）の規定により森林經營の（消極面での）基盤整備を図る、規制・取締中心の法制であった²¹⁾。

また、明治32年の下戻法は、下戻出願の資格及び期間を限定することにより、下戻に関する紛争を打ち切る性格の強いものであったとされる²²⁾。一方、国有林野法は、併せて制定された森林資金特別会計法とともに、その後の国有林野經營の基礎を確立するものとなった。

森林法に関しては、その後、明治40年第23議会において、造林振興を目的に、公有林野に対する管林監督の強化、林産物搬出等のための土地使用・収益権の設定、森林組合の設立奨励等を主な内容とする全面改正が行われた。また、明治43年の第一次治水計画に関連して、「荒廃地復旧費補助規則」（明治44年農商務省令第16号）が制定された。

6. 明治前期における砂防への取り組み

6.1 「淀川水源防砂法」

明治政府による砂防工事への取り組みを示す最初の文書として、明治4年、民部省大阪出張所達が発せられて

おり、淀川における土砂留（砂防工事）の意義と、その官費による施行の原則が、以下のように示されている。「頻年水害甚しく良田蕪没損失莫大にして將に國家の衰弊を来たさんとす。よろしく修治の策を施すべく、そもそも水害の源由は山々崩壊の砂礫流れてついに河渠を填塞し、したがいて水害日々に倍蓰せり。これを以て土砂留はもっとも急務にして、なかんづく淀川は七國の流通浪花の盛衰に関する要港なれば、まず淀川を修することを旨として、去年十一月以来支流木津川左右の山々土砂検分土木司立会目論見既成の分は即ち官費を以て施行せり」「木津川水源土砂留は当分官費を以て支払う」（明治4年2月14日民部省大阪出張所達）²³⁾

次いで明治6年には、砂防に関する最初の体系的規則とも評価される「淀川水源防砂法」（明治6年9月29日大蔵省達）が発出された。

同達は、①淀川水源の山の斜面においては私有地といえども伐採、掘削、開墾等を禁止し、必要やむを得ない場合には許可にからしめること、②植栽樹種の選定など砂防の方法の研究を進めるべきこと、③工事が巨大で地方の力に及び難い場合は直轄施行につき伺い出ること、④砂防に要する費用は官費を以て支給する一方、傾斜地の田圃から流出する土砂予防の費用はその持主に課すべきこと、等を定めている。（なお、本文書は「淀川水源防砂法」の名称を持つが、後の帝国憲法下における「法律」のような法規としての性格を持つものではなく、府県に対する訓令・通達的な性格のものであったと考えられる。また、本文書は「淀川水源砂防法」として引用されることが多いが、砂防法制定前の明治前期の公文書においては「砂防」と「防砂」両方の表現が混在して用いられる傾向があり、本稿においては、滋賀県庁所蔵文書²⁴⁾及び国立公文書館所蔵文書²⁵⁾に基づき「淀川水源防砂法」の表記を採用した。）

6.2 砂防工事への取り組みと山林取締り

国直轄による砂防工事は、明治11年の淀川・木曾川を皮切りに、同17年までに信濃川、利根川、富士川、庄川、筑後川及び吉野川の合計8河川で着手された。また、県独自の砂防工事への取り組みも行われ、明治14年の山梨県をはじめとして、同29年までに岐阜県、滋賀県、兵庫県及び岡山県の合計5県で着手された²⁶⁾。

一方、これら工事に併せて、内務省においては、「淀・木曾川山林諸作業取締ノ件」（明治13年1月19日内務省達）等の文書を発出し、山林における伐採、開墾、土取等の行為の禁止・制限に取り組んだ。しかしながら、これらの措置は、所有者からの証書の提出や、願出に応じた土地の買上げ等によりその効果を担保しようとするものであったとみられ²⁷⁾、その実効性は十分ではなかつたものと考えられる。その後、「砂防工事落成箇所取締ノ件」（明治19年10月11日内務省訓令）が発せられ、これに基づき、違反行為に対し旧刑法の違警罪の適用により拘留又は科料に処するものとする府県令が定められた

例もみられたが²⁸⁾、後の砂防法に基づく命令によって課される制裁が禁固 1 年以下、罰金 200 円以下であったのに対し、違警罪による制裁は拘留 10 日以下、科料 1 円 95 銭以下にとどまるものであった（旧刑法第 28・29 条）。

この点に関し、オランダ人技師デレーケは、砂防工事に併せた山林取り締まりの必要性を早くから政府に対して提言しており、上記明治 13 年の「山林諸作業取締ノ件」等による措置もその提言を受けて行われたものと考えられる。例えば、内務省石井土木局長宛文書に、以下の記述が見られる。

〔客月大阪において貴下に面語の喜悦を得、・・・貴下最もその当を得たる三法を以て拙者に告げられたり。すなわち、第一に現在せる山林の樹木その所有主及び他の人民をして乱伐せしめざること、第二に樹木を栽植すること、第三に土砂軒止の工事及び栽植したる樹木をして容易に成長せしむるの工事を施すこと、この三法を淀川及び木曽川の流域において施行あらんことを承知せり。・・・第一件はその緊要なること第二・第三の両件を十倍す〕（明治 13 年 2 月 18 日付「耕地及び流砂除外の方法即禿山に樹木繁茂せしむる事に付」）²⁹⁾

しかしながら、その後作業取締に係る文書を実際に入手したデレーケはこれら規則が不十分で遺憾であるとし、同局長宛文書（明治 13 年 6 月 3 日付「山林保護ノ件」）等で入会村民に対する取締強化などを訴えた³⁰⁾。さらに、それから約 10 年を経た明治 24 年、いまだ現状が改まらないことを憂えたデレーケは「水源涵養法施行緊急ノ主意」において、「今まで前言を反復絶叫せざるを得ず」として、「今後水源残害を止むるの法律を布くこと最も肝要」なること等を改めて主張した³¹⁾。

6.3 明治前期の砂防工事の目的

明治前期の砂防工事に関しては、舟運の確保を主な目的として行われたものとする説明がされる^{32), 33)}。他方、「淀川水源砂防が砂防事業全般に与えた影響の大きさを考えるならば、明治初年の砂防は舟運維持を目的としたとさえいい得るかもしれないが、ほかの諸河川における利水中での舟運の占める比重は淀川の場合とは相当の差があり、すべてを単純に割り切ってしまうことはできない」との見方も示されている³⁴⁾。

ここでは、当時の文献史料を基にして、明治前期における砂防工事の目的について考察する。

1) 明治 4 年民部省大阪出張所達

前記 6.1 で示した民部省大阪出張所達は、淀川修築の必要性に関し、連年の激しい水害に伴う良田荒廃の損失が莫大であることを挙げたうえ、山地崩壊に伴う砂礫の流出・河道の埋塞による水害激増のため土砂留（砂防工事）が急務であるとし、特に淀川は重要な港湾機能を有することからその優先度が高いものとしている。すなわち、本文書は、砂防工事の基本的な目的を土砂の流出抑止による水害防止にあるとしたうえで、工事の緊急性を

説明する要因として舟運確保の目的を併せて提示しているものと見ることができる。

2) 堤防法案

前記 3.2 の堤防法案第 2 条「預防の工」の最初に掲げられた、

- ・上流蟹澤に草木を繁茂せしむること
- ・横渠を山腹に設くること
- ・濾堰を渓澗に築くこと

の 3 項目は後の砂防工事に対応するものと考えられるが、同法案はこれらを「以上雨水の河床に帰するを逕済せしめ、下流暴漲の因を減じ、併せて砂土の流落洞床堆淤の害を除くもの」とする。すなわち、これらの工事は、雨水の流量調節により下流における洪水を緩和するとともに、土砂の流出・侵食・堆積の害を防止するものであり、（舟運確保の目的も読み取ることはできるものの）基本的に水害の防止を目的とするものとして説明しているものと理解される。

なお、本法案においては、前述のとおり、「河の流心を矯めること」等の河身改修工事の目的として「併せて舟漕の便益を図る」ことに言及されている。

3) 内務省年報・報告書

内務省年報・報告書における直轄事業に関する報告において、以下のような記述が見られる。

①淀川

「目今なお専ら河身水制工と砂防工との両事を施せり。該川は水源より多量の土砂を流送して河床自ら堆積し、その害甚しかりしが、施工以来土砂の流送は年を追いて減少し、水心漸く深きを加え、ただに通船の便を得るのみならず、大雨洪水の時といえども岸堤を破壊するの害なきに至れり」（明治 17 年報告）³⁵⁾として、舟運の便の確保に併せて水害防止の効果を報告している。

②木曽川

「防砂工を本支流諸川の水源に施し、崩砂の流墜を防遏し、河底の埋塞を防御す。他なし改修の工事をして奏功を易からしめんと欲するなり」（明治 15 年報告）³⁶⁾とする。ここでいう「改修」は当時計画中の木曽川改修を指すものであり、その主要な目的は高水工事にあるものとされている³⁷⁾ことから、砂防工事の基本的な目的も水害防止にあることを示しているものと見ることができる。

③信濃川

「防砂工をその支流諸川の水源に施す。・・・これただ流砂を防遏するのみならず、また能く渓水の流決を防御す。これを以て旱天涸渴せず灌漑便を得たり」（明治 15 年報告）³⁸⁾として、渓流の氾濫防止の効果を挙げ、水源涵養の面にも触れている。

4) 舟運確保の目的について

上記に示した史料は限られた範囲のものであるが、これらを見る限り、明治前期における砂防工事は、水害防止を基本的な政策目的に掲げつつ、その具体的な目的・効果については、舟運の確保も含め、多様性を有してい

たものとの印象を受ける。この点に関しては「治水上砂防」の意義に関連して後に改めて触ることとして、ここでは主として舟運との関係について考察する。

明治初期の内務省の河川工事は、殖産興業のための内陸水運網整備の一環として着手された側面を有しており、直轄砂防工事に舟運確保の効果が求められていたことは上記淀川に関する資料にも示されるとおりである。しかし、明治 16（1883）年の上野・熊谷間の開通、22 年の東海道本線（東京・神戸間）全通、24（1891）年の東北本線（上野・青森間）全通などの鉄道網整備の進展に伴い、地理的状況等に応じた時期の差異は伴いつつも、河川舟運はしだいに重要性を失い、その座を鉄道に譲っていく状況にあった³⁹⁾。

このため、明治前期の砂防工事は、水害防止を基本的な目的としつつ、地域の状況に応じ舟運確保の役割・効果を併せて求められたものであったが、鉄道輸送の発達につれ、砂防法が制定された明治中頃にかけて舟運確保の役割は次第に失われていったと理解できるものと考える。

7. 砂防法（明治 30 年法律第 29 号）制定の経緯及び意義

7.1 砂防法制定に至る経過

第 2 回帝国議会（明治 24 年）で可決された「治水に関する建議」において、砂防に関しては、「流域諸山の砂防工区域を画定し、政府自らこれを監督すること」との事項が盛り込まれていた⁴⁰⁾。

同 28 年には、岡山県議会から「土砂扦止費国庫補助建議書」が内務大臣あてに提出された。同建議書は、次のように述べる。

「我が県会は土砂扦止法を施行し、巨額の負担をなし、以て水を治むるに汲々たり。しかりといえども地方財源に限りあり。これが実行に苦しむ、まことに長大息の至りに耐えず。閣下よろしく我が県民の情状を愛し、また故人蕃山が水を治めし原理如何を詳察し、土砂扦止費の半額を継続年間国庫より補助せられんことを、右謹みて建議す」⁴¹⁾

また、同 29 年には、被害区域が 25 府県に及ぶ明治年間で最大級の水害が発生した。

これらの状況の中で、砂防法案は、明治 29 年 12 月 15 日、土木会に諮問された。同会において権山資紀内相は、要旨以下のような提出理由の説明を行った。

「近来山稜その他砂防に関する法例ようやくゆるみ、砂土の崩壊により良田の荒廃、道路・河川の埋没年々著しさを加え、この設備をなさねば、ついには意外の失費を要するも復旧困難な失態に陥る。このため砂防法は河川法とあいまって今日すこぶる必要のものと認める」⁴²⁾

土木会においては、特別審査委員会の議を経て⁴³⁾、同 21 日に可決されたが、この際、国庫補助の割合を原案

（2 分の 1）から引き上げる修正が加えられたものとされる⁴⁴⁾。

砂防法案は、その後、12 月 28 日付で内閣総理大臣に提出（閣議請議）され、法制局による審査、閣議を経て、明治 30 年 3 月 10 日に衆議院に提出された⁴⁵⁾。

これに先立ち、松方正義内閣総理大臣は、第 10 議会衆議院での演説で、以下のように述べている。

「昨年中は諸君も御承知の通り、未曾有の海嘯（明治三陸地震津波を指す－筆者注）、震災、洪水等引き続き、したがって人民の生命財産を亡失傷害いたしましたことおびただしき次第で、誠に痛感に堪えません。それゆえ国庫よりはやむを得ず予算外緊急の支出をいたしました。また復旧工事に関する追加予算案、及び水害の予防に必要な土木、その他の事業に関する法案等を提出して、諸君の審議を求むる覚悟であります」（衆議院議事速記録明治 30 年 1 月 19 日）

砂防法案は、明治 30 年 3 月 15 日に衆議院に上程された。この際、その提案理由について、以下のように説明された。

「人口の蕃殖と文化の進歩、これに伴いまして薪炭用材の需要追々増加しますのみならず、荒蕪地の開墾、また各種の土工事業のごとき年をおってその歩を進め來りました。山地において営むところの事業も漸次大いに増加しました結果、山地の状態が誠に荒廃の有様に陥りまして、土砂の流出を促し、河床が大いに高くなりました。・・・近年洪水震災の頻に至りますが、畢竟これらもその原因の大いなるものかと考えられます。今日におきまして速やかにこの荒廃の防遏を図り、一方においてはこれまでの良い所の形を失わざるように取締を施して将来の荒廃を予防し、また一方には既に荒廃に歸したる山地をよくその設備を施してこの先山地の状態を改良するは、實に目下緊急の事業と存じます。この砂防事業に関する制度は、今日どうも完全したるものはありませんで、事業の施行上、ご承知の通り甚だ遺憾のことが多いございます」（衆議院議事速記録明治 30 年 3 月 15 日中村元雄内務次官説明）

衆議院においては、砂防法案特別委員会での審議を経て、同月 22 日に原案通り可決した。

続いて、貴族院においては、翌 23 日に上程され、24 日に砂防法案特別委員会における審査を経て、会期最終日であった同日中に原案通り可決された。砂防法は、同月 30 日に公布され、4 月 1 日に施行された。

なお、森林法案については、貴族院において若干の修正が加えられたうえ同月 23 日に可決され、翌 24 日に衆議院が当該修正に同意したので、砂防法と森林法は 24 日の同日に両院の議決を経たことになる。

7.2 砂防法制定の意義等に関する考察

砂防法は、全 6 章・46 条からなる。内容的には、前年制定された河川法にならった条文が多いが、砂防指定地における行為の禁止・制限及び砂防設備の工事・管理

について規定するとともに、これに伴う費用負担、土地所有者の権利義務、強制手続、争訟手続等について規定している。

以下においては、まず、砂防法制定に関連してしばしば言及される「治水三法」という理解及び砂防法制度の中核となる「治水上砂防」の概念について検討を加えたうえ、砂防法が制定された理由・意義について改めて考察することとしたい。

7.2.1 「治水三法」という理解について

明治29年の河川法及び明治30年の砂防法・森林法の制定を「治水三法」の制定（成立）として説明する文献は数多い^{46), 47), 48)}が、そのような呼称あるいは理解の起源については必ずしも明らかでない。

本研究の過程では、三法制定前後の時期において「治水三法」という語を用いている文献等は確認できなかったところであり、調査の範囲での最初の用例として、栗原東洋「治山治水行政史研究の一試論」（昭和30年）の記述を以下に引用する。

「河川法とともに、森林法も提出されたが、否決の浮目にあい、次ぎの第十回議会、松方内閣のもとに再び提案、可決公布となった。なおこれに関する、砂防法の提出もあり、当時、これを治水三法と呼ぶものもあった。・・・とにかくこれらが、治水という観点から同時に提出されたものであることは事実である」（傍点原文）⁴⁹⁾

同論文は、これに続き「例えば」として貴族院における次の砂防法案提案理由説明の一部を引用する。

「砂防法案の提案理由は極めて簡単なものでありますて、今日各地に水害が大変多くなった原因の一として認められるのは、山林・山地の荒廃を疑わしめるような次第で、一方では森林法が制定になりまして、林という形を成しているものの取締はそちらでつける。一方では、いわゆる禿山、森林を成しておらぬ土地に或る布設をなして土砂の流出を防御するということをいたしました。この造林と砂防が相まって水源の涵養並びに洪水の防御予防という目的を達するに至るという考え方から、これを提出いたしました。しかし、ここに規定していますことは、一方においてはまた河川法と相まっており、昨年両院の協賛を得て制定された河川法に依りました同じ箇条も概して多いので、ただ本法においては、ある土地を主務大臣が指定して、その土地に一定の作業を禁止・制限するとか、一定の施設を為すとかいうことを、この法律によっていたさせる主意でございます。この通り、一方においては森林法、一方においては河川法とが相まちまして治水の目的を達する考え方ですから、どうか本案のとおりご協賛あらんことを希望いたします」（貴族院議事速記録明治30年3月23日吉市公威土木局長説明）

本提案理由説明は、三法の関係性を示すものとして、しばしば引用されるものであるが、本説明は、会期最終

日を翌日に控える中で森林法案が可決された直後の貴族院の場で行われたものであること（「森林法案と相まって必要である」ことを議事日程変更の理由として、7.1で示したように砂防法案は森林法可決の日に貴族院に上程された。）、また、その内容も7.1で引用した衆議院での提案理由説明（帝国議会に書面で提出された提案理由におおむね沿った内容であり、森林法案への言及はない。）とはニュアンスが異なるものであることに留意して、理解する必要があるものと考える。

さて、上記論文は、これに統いて森林法審議の際の農商務省山林局長による以下の答弁の一部を引用する。

「森林法を編成した場合にも内務省に打合せをし、砂防法案の起草になった場合も内務省から合議を受けて、ともに協議をして両案とも成り立っております。もともと内務省のは果たして当議会に出されますやら、あるいは内閣へ出されました以上でどう変わりますか存じませぬが、もともと打合せをした所では、双方差支えないようになっております。・・・森林の経営のことについては農商務省でやる、治水上に専ら関するものは内務省でやる、こういうことになっております」（衆議院議事速記録明治30年1月23日高橋琢也山林局長答弁）

上記答弁は、内務・農商務両省の協議・調整に言及しているが、両法案はそれぞれ閣議決定を経て議会に提出されているものであるから、政府部内においてそのような過程を経るのは通常のことであり、この事実自体が同一の観点からの法案提出であったことを示すものとは必ずしもいえないであろう。

いずれにせよ、上記論文は、既に示したように「当時、これを治水三法と呼ぶものもあった」と指摘しつつ（ただし、具体的な例は示されていない。）、「これらが、治水という観点から同時に提出されたものであることは事実」として、三法の提出に係る観点・時期の同一性を強調するものである。また、「治水三法」の用語を直接用いるものではないが、「政府も、統一的な治水対策を明確にするため、明治29年及び同30年の両年にわたり、河川法、砂防法及び森林法を成立させた」^{50), 51)}と説明する文献もある。これらはいずれも、三法の制定が政府としての統一的な政策意図の下に行われたことを示唆するものと見ることができる。

さて、以上の既往文献における説明も念頭に置きながら、三法制定の経緯について改めて考察してみると、まず、前記4.及び5.で見てきたように、明治29年に提出された河川法・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、日清戦争以前からそれぞれの制定が課題となっていたものであり、両法案が同一議会に提出されることとなったのは、同戦争の終結とそれに伴う内政上の課題への取組強化という共通の背景（2.1.2）に起因する側面が強いものと思われる。

砂防法と森林法の関係に関しては、両者の同一議会への提出は森林法案が前議会で審議未了となり再度提出された結果の反映という面があり、また、審議過程においては、少なくとも砂防法案の衆議院での審議では森林法案との関係に関する特段の言及は見られない。

これらの状況から、いわゆる「治水三法」の概念は、河川法・砂防法が森林法を含む三法制定という政府としての統一的な政策意図の下に法制化されたという立法時点における事実関係を説明するものではないと思われ、事後的に形成された理解・評価であるものと判断される。ことに森林法に関しては、治水の観点を含む森林荒廃防止の目的に加え、造林の奨励という目的をもって提出されたものであるから、もとより「治水三法」という理解のみでは律しがたい面もあるであろう。

しかしながら、これら三法の制定を、国土保全政策の歴史という観点から顧みれば、山林の荒廃と水害の激化(2.2)を共通の背景に、国家の基本法制形成途上の明治中期において(2.1.1)、国土の保全を図るための実効的ですき間のない法体系が形成されることとなった事実は、重要な意義を有すると評価できる。「治水三法」という概念もまた、同様の観点からの理解の一つと考えることができよう。

7.2.2 「治水上砂防」の意義について

砂防法は、その第1条及び第2条において、砂防工事及び砂防指定地における行為の禁止・制限は、「治水上砂防ノ為」に行われるものと規定しているところであり、「治水上砂防」は砂防法制度の意義を理解するうえで、その中核となる概念ともいえる。

しかしながら、「治水上砂防」が具体的に何を意味するかを明確にした法制定当時における資料の存在は確認されない。

砂防法案決定時の文書（国立公文書館所蔵）⁴⁵⁾を見ると、法案決定過程において、当初案で「治水ノ目的ヲ有スル土砂扦止ノ為」とされていた部分が「治水上砂防ノ為」と修正されたことを知ることができる。これは内務大臣による閣議請議から閣議決定までの間に法制局が主務大臣と協議のうえ行った修正（今日でいう内閣法制局による職権修正と同様のものと思われる。）によるものであり、結果として表現の抽象度が高まる方向の修正であった印象は受けるが、その理由・経緯については詳らかでない。

いずれにせよ、「治水上砂防」における「治水」・「砂防」の語は、ともにほぼ同時期に制定された河川法及び森林法においては用いられていないことから、法律用語としては砂防法により導入されたものということになるが、砂防法自体はそれ以上に特段の定義を与えていない。（なお、砂防法制定前年の明治29年帝国議会に提出された森林法案においては「保存林」に関連して「砂防其ノ他保護ニ関スル工事」（同法案第30条）との表現があつたが、翌年提出の森林法案では無くなっている。）

砂防法に関する既存の解説書における「治水上砂防」の意味についての記述としては、次のものが挙げられる。

「土砂の流出が減すれば、・・・河床を埋没することがない。この点からいえば、砂防は河川改修に先立つべきものともいえよう。少なくとも砂防と河川改修とが一貫した治水計画によって施行せられる必要がある。」

「治水のための砂防は・・・水害を予防し又はこれを軽減するための土砂等の崩壊流出等を防止し又は減少する措置をいう」（「砂防法」⁵²⁾）

「『砂防』とは、土砂の生産を抑制し、流送土砂を扦止調節することによって災害を防止することである。」

「河状は常に変化し、河床上昇等の現象をきたし、水害の主要な原因を形成している。これを防止しようとするのが、いわゆる『治水上砂防』である」（「逐条砂防法」⁵³⁾）

これらの説明は、文脈全体から判断すれば、いわゆる「水系砂防」を基本に置く立場に立つもののように思われる。こうした説明は、堤防法案以来の下流の改修と上流の砂防を併せて治水対策を考えていく流れとは親和的であり、また、法の体系的な理解にも資する面があると考えられる。

一方、既に触れたように「治水上砂防」が砂防法により導入された独自の法的概念であること等を勘案した場合、法制定時期に立ち返り、当時における制度の説明や砂防の実状等の吟味を通じ、改めて砂防法の立法者意思を探り、これにより法の理解を補っていくアプローチも有益なものと考える。

既に6.3において明治前期における砂防に関する文献史料を示したところであるが、これらを改めて概観すると、6.3.2) の①淀川、②木曽川の事例は下流改修との関連性を示すものと考えられる一方、③信濃川の事例については上流（渓流）部における氾濫被害の防止等に着目した内容となっている。また、7.1に引用した土木会での樺山内相の説明における「良田の荒廃」、「道路の埋没」への言及は、土砂流出による直接被害の防止を想起させるところである。

また、③信濃川の事例においては、灌漑の面での効果にも触れられているところであるが、この点に関しては、砂防法案の衆議院での審議において、「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、水源の涵養のために要する砂防、即ち治水上必要な砂防としてこの法律を適用するつもりでござります」（衆議院議事速記録明治30年3月22日古市土木局長）との答弁もある。森林の水源涵養機能については、通常、①洪水緩和機能、②水資源貯留機能、③水質浄化機能に分けて説明されるところであるが⁵⁴⁾、堤防法案における「雨水の河床に帰するを遅滞せしめ」との表現も考え併せると、立法者（起草者）の意思としては、少なくとも①の洪水緩和機能は「治水上砂防」の内容に含めて考えていたのではないかと思われる。

以上、本稿において引用したこれら文献に基づく考察からは、立法時において、「治水上砂防」の概念は、下流部における河床上昇の防止に止まらず、洪水流量の調節、さらにはいわゆる「地先砂防」などより幅広い内容を含めて理解されていた可能性が推認されるところである。そして、このような「治水上砂防」の幅広い理解が、砂防法制定後における、上流域の府県による砂防への積極的な取り組み（後述7.2.3.3）の背景となっていたことも考えられる。

今後、砂防法制定前後の時期における各地の事業の内容・効果の実状や、用語の歴史的な意味の分析等に基づきつつ、「治水上砂防」の意義に関する議論が深まることが望まれるところである。

7.2.3 砂防法制定の理由・意義の考察（まとめ）

これまでの議論を踏まえ、砂防法が、河川法制定の翌明治30年に制定された理由及び意義に関する筆者の見解を、以下の3点に整理して、示したい。

1) 上流域を含めた治水事業の総合性の確保

これまで述べてきたように、堤防法案以来、下流の改修と上流の砂防を併せて実施することが内務省の治水対策の基本となっており（3.2～4）、このような考え方へ従って、河川法制定に続き、砂防に関する法制整備への取組みが行われたと考えられる。

このように、砂防法が、河川法と相まって導入されることにより、上流域を含めた治水事業の総合性の確保が、法制度面においても図られることになったものと考えることができる。

2) 事業と併せた面的規制制度の導入

砂防法制定当時の砂防工事は山腹工を中心であり、山林資源の乱伐・乱獲が続く中で、事業効果の確実な発現・維持を図るために、法的強制力を有する面的な行為規制の導入が早急に必要とされたことが考えられる。（6.2）

この観点からは、オランダ人技師デレーケによる山林取締の強化に関する度重なる提言や、第2議会における治水に関する建議（7.1）も、砂防法制定の背景となっていた可能性が考えられる。

砂防指定地に係る面的規制制度の導入により、砂防法は、事業（ハード）と規制（ソフト）を組み合わせた法としての特性を備えるものとなり、下流の改修事業を行う河川法と、上流森林の規制・取締を行う森林法との制度の間にあって、上・中流部における実効的・機動的な対策実施を可能にする役割を担うこととなったものと評価できる。

なお、この点に関連して、河川法にも「河川に土砂を流出するおそれある土地の所有者は、行政庁において、その土地に竹木芝草を植え付け、若しくは培養し、又はその他土砂抑止の設備をなし、若しくはこれを維持することを拒むことを得ず」（第46条第1項）との規定が置かれていたことに触れておきたい。砂防法の制度と類似した趣旨の規定であり、（河川法の適用があることを前

提として）河川としての認定区間から遠く隔たった土地にも適用があるものと解されていたが⁵⁵⁾、砂防法の制定により、当該規定の働く余地はほとんどなくなり、その意味は失われていたものと理解された⁵⁶⁾。

3) 法律の根拠に基づく着実な補助事業予算の計上

砂防法は、府県による工費予算の3分の2以内を補助することができるものと規定し、砂防工事に対する国庫補助に法律上の根拠を設けた（第13条）。これを受け、明治31年度追加予算以降、「砂防工事費補助」が予算書上の「項」として計上されることになった。

3.4で述べたように、明治14年度以降土木費補助は個別事業に対して臨時的に行われるのが原則となっており、内務省の補助費予算は、特に法律上の根拠はなく「○○市水道費補助」、「○○県道路修築費補助」等の形（項）で個別事業毎に計上されていたところであるが、砂防工事のみに関しては、上記のような形での計上が行われることになった。

砂防法制定前においても、県独自の砂防工事への取り組みが行われ（6.2）、これに対する国庫補助を求める動きも存在したところであるが（7.1）、法の根拠を踏まえたこのような予算計上により、砂防予算枠の着実で安定的な確保と地方のニーズを踏まえた柔軟な事業執行が可能になったものと考えられる。

このような制度の下、府県による補助砂防事業費予算（国費）は、明治31年度追加予算で7万円（4県で実施）が計上された後、順調に増加し、明治34年度予算では20万円（12府県で実施）に達した。一方、この間の直轄砂防事業は、淀川、木曽川、信濃川において年間の合計工事費3～5万円程度で継続事業が実施されていた状況であり、明治44年に富士川で砂防法に基づく最初の直轄事業に着手されるまで低迷した状態が続いた。（直轄砂防事業の本格的な展開は、震災復旧砂防事業の実施を契機とした大正13年の砂防法改正以降のこととなる。）

砂防法の制定は、このような府県事業を中心とした砂防事業の発展のための制度的な基盤を整える役割を果したものと評価することができる。

8. おわりに

砂防法は、国土交通行政に係る現行法令の中でも最古といってよいものであり、その制定時期の古さに加え、震災や戦災の影響などもあり、制定経緯に関して残されている資料は十分でない。

そのような制約の中、本研究においては、帝国議会の議事録のほか、既往の砂防法制定に係る研究において引用されることの少なかった公文類聚等の太政官・内閣関係文書（国立公文書館所蔵）、内務省の年報・報告書、明治期の予算書・新聞記事等の幅広い史料を活用するとともに、河川法・森林法の制定経緯や近代政治史等周辺分野における研究なども参照しながら、砂防法制定に至る背景・経緯のできる限りの解明・整理に努め、それら

を踏まえ、その制定の具体的な理由・意義に関する筆者の見解を提示した。

しかしながら、本稿は、なお一試論の域を出るものではなく、残された課題も数多い。今後、各地域における過去の事業の研究や、新たな史料の発掘などの積み重ねに基づき、砂防に関する歴史的研究が一層進展することを期待したい。

* 史料の引用に当たっては、読みやすさの便宜等を考慮し、筆者において、適宜かなづかいの変更等の修正を加えるとともに、長文にわたる引用にあっては、必要に応じ下線を付した。

参考文献

- 1) 武居有恒：砂防事業のなりたち、水利科学、第18巻4号、p.41、1974
- 2) 国土交通省水管理・国土保全局：水害統計調査、http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL_08020103、参照2013-11-14、2009
- 3) 明治文化研究会編：明治文化全集第1巻憲政編「地方官會議日誌」、日本評論新社、p.291、1955
- 4) 有泉貞夫：明治政治史の基礎過程、吉川弘文館、p.65、1980
- 5) 公文録明治9年第7巻、「道路橋梁并堤防法施行ノ儀ニ付伺」、1876
- 6) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書、三一書房、第12巻、p.48、90、1984
- 7) 上林好之：日本の川を甦らせた技師デ・レイケ、草思社、p.76-83、1999
- 8) 門田章宏・鈴木幸一：伝統工法による河川流の制御、ながれ、第31巻1号、p.29-30、2012
- 9) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書、三一書房、第7巻、p.46、同第8巻、p.560、1983
- 10) 内務省土木局工務課：土木局第15回統計年報、p.93、1906
- 11) 公文録明治17年第35巻明治17年6月内務省（第1）、「治水ノ義ニ付上申」、1884
- 12) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書第13巻、三一書房、p.146、1984
- 13) 衆議院議事速記録1893年（明治26年）12月29日p.3、1895年（明治28年）3月18日p.1
- 14) 農業発達史調査会：日本農業発達史第4巻、中央公論社、p.154、1954
- 15) 有泉貞夫：明治政治史の基礎過程、吉川弘文館、p.253、1980
- 16) 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」図式をめぐって－、史学雑誌、第115巻11号、p.1-33、2006
- 17) 中尾英俊：講座日本近代法発達史第10林野関係法（法体制確立期）、勁草書房、p.5-6、1961
- 18) 中尾英俊：講座日本近代法発達史第10林野関係法（法体制確立期）、勁草書房、p.26、1961
- 19) 衆議院森林法案審査特別委員会速記録1897年（明治30年）2月18日、p.17
- 20) 貴族院議事速記録1895年（明治28年）3月7日、p.468
- 21) 保安林制度百年史編集委員会：保安林制度百年史、日本治山治水協会、p.76、89、1997
- 22) 中尾英俊：講座日本近代法発達史第10林野関係法（法体制確立期）、勁草書房、p.36、1961
- 23) 土木局沿革資料・全（国立公文書館所蔵太政官・内閣関係文書第10類単行書）、p.25、n.d.
- 24) 淀川水源砂防法達書（滋賀県歴史的文書、明う125(9))、1873
- 25) 土木局沿革資料・全（国立公文書館所蔵太政官・内閣関係文書第10類単行書）、p.60、n.d.
- 26) 工学会編：明治工業史土木篇、工学会明治工業史発行所、p.328、1929
- 27) 山林諸作業取締手続内則1879年（明治12年）土木局達第413号 民有山林植付樹木取締1880年（明治13年）土木局照会第603号
- 28) 京都府令1886年（明治19年）第42号：大阪府令1888年（明治21年）第24号
- 29) 建設省中部地方建設局木曽川下流工事事務所：デレーヶとその業績、p.158、1987
- 30) 伊藤安男：治水思想の風土、古今書院、p.127-136、1994
- 31) デレーヶ：水源涵養法施行緊急ノ主意、治水協会雑誌、7号、p.2-4、1891
- 32) 全国治水砂防協会：日本砂防史、p.134、1981
- 33) 砂防学会監修：砂防学講座第1巻-1日本の砂防総論(1)、山海堂、p.37、1991
- 34) 武居有恒：砂防事業のなりたち、水利科学、第18巻4号、p.39、1974
- 35) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書第12巻、三一書房、p.294、1984
- 36) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書第12巻、三一書房、p.49、1984
- 37) 木曾三川治水百年のあゆみ編集委員会：木曾三川治水百年のあゆみ、建設省中部地方建設局、p.177、1995
- 38) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書第12巻、三一書房、p.49、1984
- 39) 増田廣實：殖産興業政策と河川舟運、社会経済史学、第48巻5号、p.6-22、1983
- 40) 衆議院議事速記録1891年（明治24年）12月17日p.14
- 41) 岡山県経済部：岡山県砂防誌、p.136、1936
- 42) 東京朝日新聞、1896年（明治29年）12月16日、p.1
- 43) 東京日日新聞、1896年（明治29年）12月20日、p.3
- 44) 読売新聞、1896年（明治29年）12月23日、p.2
- 45) 公文類聚、第21編明治30年第26巻中「砂防法ヲ定ム」、1897
- 46) 金沢良雄：水法、有斐閣、p.25-26、1960
- 47) 渡辺洋三：講座日本近代法発達史第6河川法・道路法、勁草書房、p.145、1959（「治山治水三法」とする）
- 48) 砂防学会監修：砂防学講座第1巻-1日本の砂防総論(1)、p.6、37、79、1991
- 49) 栗原東洋：治山治水行政史研究の一試論、総理府資源調査会地域計画部会、p.68-71、1955
- 50) 建設省河川局砂防法研究会編：逐条砂防法、全国加除法令出版、p.17-18、1972
- 51) 全国治水砂防協会：日本砂防史、p.317、1981
- 52) 建設省河川研究会編：砂防法、港出版合作社、p.15、1959
- 53) 建設省河川局砂防法研究会編：逐条砂防法、全国加除法令出版、p.41、1972
- 54) 太田猛彦：森林飽和、NHK出版、p.182、2012
- 55) 安田正鷹：河川法論、松山房、p.278、1935
- 56) 建設省河川研究会編：河川法、港出版合作社、p.188、1957

(Received 1 July 2013; Accepted 27 November 2013)