

砂防法案の策定過程について —「公共河川法案」から「砂防法案」へ—

The Process of drafting Sabo Bill
: From "Public River Bill" to "Sabo Bill"

栗 島 明 康*

Akiyasu KURISHIMA

Abstract

The Sabo (Erosion Control) Act, which dates back to 1897, is the oldest piece of legislation in effect with regard to policies for national territory conservation. The knowledge of the process of drafting the Sabo Bill, however, has been very much limited, largely due to the loss of relevant historical records as a consequence of a major earthquake which devastated the capital in 1923. This study sheds new light on this process drawing upon the findings from historical documents archived by some local authorities, including a petition by governors of prefectures calling for enactment in relation to Sabo works and the Draft Sabo Bill which was issued by the Ministry of the Interior for consultation with prefectural governments. It is suggested that the processes of drafting the River Bill, which had been preceded by the Public River Bill, and the Sabo Bill were sequential and interconnected within the framework of the Ministry's fundamental policy for flood control which aimed to integrate actions to be taken in upper and lower reaches of rivers.

Key words : Sabo Bill, Public River Bill, Erosion control act

1. はじめに

砂防法（明治30年3月30日法律第29号）の制定に至る過程に関しては、内務省保管に係る資料の散逸等に起因して、これまで明らかになっている事実関係は極めて限られており、従来の文献においては、明治30（1897）年3月の帝国議会への法案提出から説明されるのが通常であった¹⁾²⁾。

筆者の最近の研究により、砂防法案は、前年の明治29（1896）年12月に内務省の諮問機関である土木会に諮問され、同月末に内務大臣から内閣総理大臣に提出（閣議請議）されるとともに、議会への提出までの間に若干の修正が加えられていた経緯が明らかとなったところであるが³⁾、そこに至るまでの過程、殊に、法案が内務省内においてどのような検討を経て作成され、また、同年4月の（旧）河川法（明治29年4月8日法律第71号。以下「河川法」という。）の制定とはどのような関係にあったのか、などに関する具体的な知見はほとんど得られていない状況にあった。

従来、砂防法に関しては、政府としての統一的な治水政策に基づく河川法、砂防法及び森林法のいわゆる「治水三法」制定の一環として制定されたとの趣旨の説明が一般的であった⁴⁾⁵⁾⁶⁾。他方、河川法・森林法制定はこれに先立つ歴史的経過の当然の帰結と考えられるが、砂防

法に関してはその制定を導いたと思われる政治的・行政的行動は全く知られていない、との指摘もある⁷⁾。

筆者の研究⁸⁾は、治水三法という概念が、必ずしも三法制定に至る事実関係を説明するものではなく、事後的な理解・評価であるものとする見方を示したうえで、河川法制定を前提とした砂防法制定の理由・意義として、①上流域を含めた治水の総合性の確保、②面的行為規制制度の導入、③法の根拠に基づく補助予算の計上の3点を挙げる。しかしながら、ともに治水のための立法である河川法と砂防法が、別個の法律として、かつ、明治29・30年の二箇年間にわたり連続して制定されることとなったのはどのような事情によるものか、との疑問は残るところである。

今般、筆者が研究を進める過程において、地方公共団体により保存され、利用に供されている歴史公文書の中に、これまで必ずしも知られていなかった砂防法案策定に至る具体的な経緯を示す史料が存在することが確認された。これら史料によって示される事実は、砂防法案策定の過程とその政策的意味を解明するうえで、大きな手がかりを与えるものと考えられる。

以下においては、「公共河川法案」、「砂防工施設法案設定ニ関スル意見」及び砂防法の原案に当たる文書の三つの史料につき、その特徴を分析しつつ、紹介した後、これらを含む史料によって示される諸事実を時系列に従

* 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 the Ministry of land, infrastructure and transport）(kurishima-a9510@col.mlit.go.jp)

って整理し、河川法制定から砂防法制定に至る過程を内閣に關連する一連の流れとしてとらえる理解を提示するとともに、その前後の時期における治水事業への取組の状況等も踏まえつつ、砂防法制定過程における内務省の政策的意図等につき考察を加えることとした。

2. 「公共河川法案」について

砂防法制定に先立ち、明治 29 年 4 月に河川法が制定されているが、河川法案策定の過程において、明治 28 (1895) 年 9 月に内務省から府県に対して「公共河川法案」の意見照会が行われた。そして、この照会を契機として、後に述べるように、32 府県の知事連署による「砂防工施設法案設定ニ関スル意見」が内務大臣宛提出された(後述 3.)。

公共河川法案は、河川法案の原案に当たる文書と考えられるものであるが、河川法制定の歴史に関する既往の文献において取り上げられている例は極めて少ない(公共河川法案に言及した文献として、歴史学の分野における葦名ふみ氏の論文が挙げられる⁹⁾)。

公共河川法案は、河川法制定前における内務省の治水政策に関する考え方とその変化を理解するうえで重要な意味を持つとともに、同法案に含まれる河川への土砂流出予防の措置(後述 3.1)は、これに対する上記意見の提出を通じて、後の砂防法制定とも深い関わりを有するものといえることから、本稿においては、まず、公共河川法案について、その背景、特徴等を説明するとともに、同法案から河川法案への修正の経緯及び内容について述べることにしたい。

2.1 公共河川法案の位置づけ

明治 23 (1890) 年の第 1 回帝国議会以降、衆議院において治水に関する建議が度々提出・可決されており、政府はこのような状況を踏まえ、治水に関する制度設定の準備に取り組んでいる旨を表明していた⁹⁾。明治 28 年の日清戦争終結後、国直轄による淀川改修への着手を求める運動が強まる一方、内務省は、直轄改修着手に当たっては基本法制定が不可欠との姿勢を示し、河川法案制定の準備を急いだ。

この結果、河川法案は明治 29 年 3 月 7 日に帝国議会に提出されることとなるが、公共河川法案は、これに先立ち、同 28 年 9 月に意見照会のため内務省から府県に送付され¹⁰⁾、翌 10 月の地方官会議への諮問を経て¹¹⁾¹²⁾、翌 11 月に土木会(明治 27 年勅令第 154 号に基づき設置された治水・道路・港湾に関する内務大臣の諮問機関)に諮られた¹³⁾ものである。

以下、本稿において紹介する公共河川法案の内容は、国立国会図書館所蔵文書(写真-1)¹⁴⁾に基づくものであるが、当該文書は、後述する「砂防工施設法案設定ニ関スル意見」(後述 3.2)における記載の内容(条文数等)との一致が見られることから、各府県に送付されたものと同一のものであると推定される。

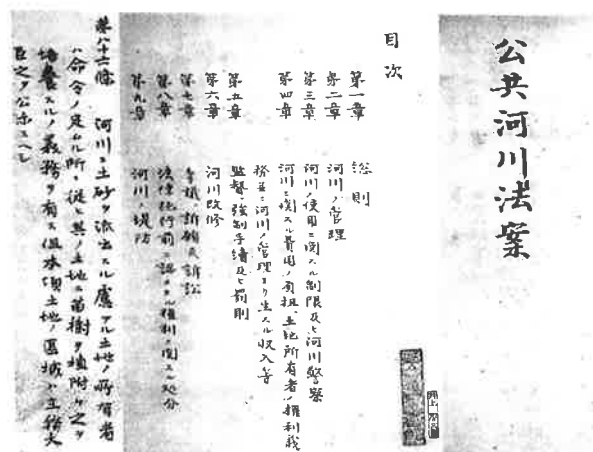


写真-1 公共河川法案(国立国会図書館所蔵)

Photo 1 Public River Bill (National Diet Library)

2.2 公共河川法案作成の背景

明治前期における内務省の治水政策の基本的な考え方は、明治 8 (1875) 年の第一回地方官会議に提案された「堤防法案」¹⁵⁾に示されているものといえる。すなわち、治水の工事を、「予防の工」(砂防及び河身改修)と「防御の工」(堤防工事)に分類し、「予防の工」は地方の力では困難な場合に内務省が実施し、「防御の工」は地方庁に実施させる、とするものである。「堤防法案」は、結果として正式な決定をみなかったが、そこに示された考え方を基本として、明治 18 (1885) 年までに全国 14 の河川で内務省による直轄河川工事が着手されるとともに、このうち 8 河川では直轄砂防工事も実施された。

内務省は、明治 17 (1884) 年の山県有朋内務卿から三条実美太政大臣宛上申において、河身改修と土砂研防(砂防)を組み合わせた直轄工事に係る治水費増額を求めていたところ¹⁶⁾、明治 20 (1887) 年度予算において紙幣整理政策の進展を理由に治水費増額が認められ、これを契機に治水事業は、国が策定する全体改修計画に従って、国費負担の直轄低水工事(河身改修)・砂防工事と地方負担による高水工事(堤防整備)とを組み合わせる実施することが原則となった¹⁷⁾。

しかしながら、高水工事については、堤防法案以来一貫して、地域の防御の問題として地方負担に委ねるものとされており、このことに対する不満が、高水工事を含めた直轄事業の推進を求めることを主な内容とする帝国議会での建議の可決(前述 2.1)につながることとなった。

その後、日清戦争の終結とともに、淀川改修着手を求める政治的な要請が高まり、国が、費用負担を含め、高水工事に何らかの関与をすることは不可避の情勢となった。公共河川法案は、このような背景の下、重要河川に関し、基本的には、従来からの国・地方の役割分担に基づく河川改修の方式を制度化する形で、河川改修事業への国の関与を法的に位置づけようとしたものといえることができる。

2.3 公共河川法案の特徴

公共河川法案は、全体で219条にわたる詳細なものであるため、ここでは、河川改修の仕組みに関連し、後に制定される河川法と相違する点を中心として、その特徴について記述することとする。

①「堤防」の取扱い

公共河川法案は、その「第二章河川の管理」において、河川及び河川の工作物は地方行政庁がその管内に係る部分を管理するものとし（第7条）、河川の現況の維持、河川の工作物の改築・新築・維持修繕等を地方行政庁の責務とした（第9・11条）。この場合、二府県以上の利害が著しく異なる場合には、主務大臣が代わってこれを行うことができるものとされた（第8条）。ただし、ここで「河川の工作物」とは、河川若しくは流水を維持し、若しくは規正するため、又は舟筏の便を図るために施設する工作物（第2条）、すなわち、いわゆる低水工事に係る工作物をいうものとされており、堤防は含まれていない。

一方、堤防に関しては、「第九章河川の堤防」において、連続する積堆工作物で河川の洪水氾濫を予防するために施設したものと行政庁が認定したものと定義し、その改築・新築・維持修繕等の管理は、（河川の管理者とは別の）堤防の管理者（行政庁又は私人）が、その負担において行うべきものとされた（第169・174・186条）。

②「河川改修」の概念

公共河川法案は、その「第六章河川改修」において、明治20年度以降の事業実施方式をモデルとしたものと考えられる河川改修の事業制度について規定した。

ここで「河川改修」とは、河川を改良する目的をもってその大体に涉り一定の計画に基づいて施行する河川の工事を総称するものとされ、i) 主務大臣がその計画を定めるとともに、ii) その工事を施行すべきものとし、iii) 河川改修により必要を生じる堤防の改築・新築については、主務大臣の命令によりその管理者が行うべきものとされた（第118～120条）。

③河川改修に係る費用負担

河川改修の計画に要する費用は、国が負担する（第125条）。

河川改修の工事に要する費用については、国による負担を原則としつつ、予算額に応じて府県に一部負担を求めることとし、費用の10万円以下は府県が全額を、それを超える額については金額に応じて府県がその2分の1から10分の1以上を負担すべきものとした（第126条）。

また、河川改修により必要となる堤防工事については、40万円を超過する額の半額以内を国が府県に補助し得ることとされ、改修工事と比較すると、府県的全額負担となる工事費の範囲が広く、それを超える部分についても府県の負担割合がより大きくなる仕組みとなっていた（第129条）。

2.4 河川法案への修正の経緯

公共河川法案は、府県への意見照会を経て、明治28年11月に土木会に提出されたが、反対意見が強く、一旦議会への提出を見合わせる判断が行われたとされる¹⁹⁾。反対の理由は、同法案が河川舟運の便を主眼とするものであるところ、河川改修は洪水予防を主眼とすべきである、というものであったと報じられている。

このような状況を受けて、内務省は、法制局とも協議しつつ公共河川法案の修正作業に取り組むが、淀川改修着手のための追加予算提出期限が迫ったことから、明治29年2月、公共河川法案を内閣総理大臣に提出しつつ、同法案を修正した「河川法案」を並行して土木会に諮問するという方策を講じた。この間の経緯及び淀川等改修の着手に併せた法制整備が不可欠とする理由につき、内務省は次のように説明する。

「（淀川）修築のため京都、大阪、滋賀の二府一県において負担する歩合のごときは、必ず将来の河川修築費に関する地方負担の標準となるのおそれなきを得ざるなり。右の理由により、河川に関する制度の大体を確定し、もって地方費分担の標準を定め、工事施行上の障害を排除し、並びに改修後における河川の維持及び治水上の警察に関する規定を設けずしてこれらの大工事に着手するときは、かえりて中途において種々の障害を生じ、その工事を停止せざるを得ざるの恐れあるのみならず、あるいはこれがために消費したる国庫の資金はついに乱費に過ぎざるに至るのおそれなきを保せざるなり。これを以て本大臣は、先に河川に関する詳細の制度を立案せしめ、これにつき地方長官及び土木監督署長の意見を徴したる後、さらに土木会に附してその意見を問ひ、目下同会の審査中に属せりといえども、今や淀川、筑後川の修築工事に際し速やかに河川に関する法規を制定するの必要あるをもって、詳細なる制度の確定は暫くこれを他日に譲り、先ず別冊公共河川法案を本期の帝国議会に提出し、これを実行せんことを欲す。」²⁰⁾（下線は筆者による。以下同じ。）

こうして河川法案は、同月土木会に諮問された後、（提出済の公共河川法案をいわば差し替える形で）法制局の審査を経て、翌3月7日に第9回帝国議会に提出された。当初の公共河川法案の土木会への諮問から河川法案の諮問に至る経緯に関しては、次のような報道がある。

「最初政府より提出した同法案は219ヶ条より成りたる一部の法典ともいふべきものにして外国の制度をそのままに直訳したる翻訳的制度なりしかば、土木会はこれを否決し、新たに12ヶ条より成り立つ法案を可決し、これを内務省に送付したところ、原案起草者たる都筑土木局長のごときは非常に憤激したれども如何とも詮方なく、これに多少の取締法を加え、全編64条より成る河川法案を編し、さてこそ昨日より該修正案を議するため土木会議を開かるるに至りし」²¹⁾

公共河川法案に関する論点は、（法案の規模や体裁よ

り) 主として高水工事への国の関与の程度であったものと考えられるが、いずれにせよ、上記報道が示唆するように、河川法案への修正に関しては、内務省が、想定以上の大幅な修正を余儀なくされた面があったことも否めないであろう。

2.5 河川法案への修正の概要

以上の経緯を経て、明治29年3月に帝国議会上に提出された河川法案の内容を、前記2.3の三点に対応させつつ、記述すれば、以下のとおりである。

- ① 「堤防」は、護岸、水制等と同様に河川の附属物と位置づけられ(第4条)、これに係る工事及び維持は「河川の管理」の一環として行われるものとされた。
- ② 「河川改修」の概念は導入されず、これに相当する「河川の大体に渉る一定の計画に基づいて施行する改良工事」は、利害関係が一府県に止まらない場合及び工事至難・工費至大なる場合の工事と並び、主務大臣が(堤防工事を含めた全体を)直轄で施行し得るものと位置付けられた。(第8条)(なお、事業に要する費用は、予算においては「改修費」として計上された。)
- ③ 河川の改良工事に要する費用は、高水・低水工事を区別することなく、府県の地租額を標準として、その10分の1までは府県が全額を、それを超えて地租額までは府県が3分の1以上を、地租額を超える部分については4分の1以上を府県が負担し、国庫がその残額を負担することとされた。(第26・27条)

なお、両法案における河川改修事業実施の仕組みを比較すると、当初の公共河川法案による、

- ・ 国が全体改修計画を策定
- ・ 国が低水工事を施行・府県が一部費用負担
- ・ 府県等が高水工事を施行・国が補助

との方式から、河川法案による、

- ・ 国が高水・低水工事を一体的に計画・施行
- ・ 府県が一部費用負担

との方式へと変化し、内務省が新たな法律により導入を図った河川改修事業制度は、法案修正の過程で、その基本的枠組みを変えることとなったものといえることができる。

3. 「砂防工施設法案設定二関スル意見」について

公共河川法案は、次に述べる河川への土砂流出予防のための措置を含むものであったが、同法案の意見照会を契機として、32府県知事が、その連署により「砂防工施設法案設定二関スル意見」(以下「砂防工施設法案意見書」という。)を内務大臣宛提出していたことを示す文書が、今般、大阪府公文書館に所蔵されていることが確認された²²⁾。

以下においては、まず、公共河川法案における土砂流出予防の措置につき記述し、砂防工施設法案意見書の内容等を紹介した後、河川法が規定した土砂流出予防措置について述べる。

3.1 公共河川法案における土砂流出予防のための措置について

公共河川法案は、河川への土砂の流出を予防する観点から、第4章における土地所有者の権利義務の一環として、山腹砂防工事の一部といえる苗樹の植付・培養に関する次のような内容の規定を盛り込んでいた。(第86条)

- ・ 主務大臣が公示する区域内において河川に土砂を流出するおそれがある土地を所有する者は、その土地に苗樹を植え付け、これを培養する義務を有する。
- ・ 土地所有者が植付けを行わないときは、府県、主務大臣等がこれを植え付け、かつ培養し、土地所有者は、これを拒むことを得ない。
- ・ 樹木を植え付けた公共団体は、土地所有者にその培養を命ずることができ、この場合、植え付けられた樹木は土地所有者の所有に属する。
- ・ 植付けに必要な費用は、国庫よりその半額以内を補助することができる。

上記規定は、主務大臣が定める区域内で府県や主務大臣が土砂流出予防のための苗樹の植付・培養を行い、土地所有者が拒むことを得ないとする点で、後の砂防法制の原型ともいえるべき要素を含むものであるが、苗樹の植付・培養を一義的には土地所有者の義務としている点において、砂防法の制度とは性格を異にするものといえる。

3.2 砂防工施設法案意見書

砂防工施設法案意見書は、明治28年9月に公共河川法案に対する意見を求められた府県知事が、水害の根源を防御する砂防の目的を達するためには、上記土砂流出予防に係る第86条の修正では十分でなく、別途の法案策定が必要、との意見を、同年11月、32知事の連署により内務大臣宛上申したものである。大阪府公文書館に所蔵されているのは、砂防工施設法案意見書の取りまとめを行ったと考えられる和歌山県知事から、連署した知事の一人である大阪府知事に対して送付された謄本(写真-2)である。和歌山県知事から大阪府知事への送付状(明治28年11月11日付)には、「上京中ご同意を得候砂防工施設法案設定に関する意見書」との記述があることから、本意見書は、同年10月に公共河川法案が諮問された地方官会議の機会に、関係知事の同意を得て取りまとめられたものではないかと推測される。

以下、長文にはなるが、意見書の全文を引用する。

「近來各府県において、洪水しきりに至り、その災害を蒙ることほとんど虚歳あることなし。甚だしきは沿川の村落田園を悉く流亡し、その民をして再び活路を此に得ざらしむるに至るものあり。地方行政庁は力を尽くして復旧の工事を設計し、善後の策を講究し、巨額の地方税、即ち府県費を支出するのみならず、また大いに国庫の補助を仰ぎ、辛くしてわずかに旧形を復するに及びて、氾濫また到り、随いて築くは随いて壊るるの実況にして、その源因、山林の乱伐、土砂の流出等一にして足らずといえども、要するにその原由を



写真-2 「砂防工施設法案設定ニ関スル意見」
(大阪府公文書館所蔵)

Photo 2 “Petition for Enactment on Sabo Works”
(Public Archives of Osaka Prefecture)

探究し、これを根治するの策を立てざれば、その弊害は年一年より多を加え、終に修治すべからざるに至るは、火を見るよりも明かなり。これを以て、政府においても大いにその弊害を矯正せんと欲し、既に公共河川法案を草し、これが実施に関する意見を諮詢せらる。つらつらその章条閲するに、河川の管理より附則に至るまでおよそ二百十有九条に成立し、その規定するところほとんど遺すことなきも、その水害の根源を防御するに最も必要なりと認むる流域砂防工事の施設に至りてはわずかに第八十六条において苗木植付法の一事あるのみ。よって修正の意見を提出し、堰堤工その他必要の箇条を加えんとするも、いやしくも砂防工にして実効を奏しむるに足るの施設を完成せんと欲せば到底一二条の修正を以て充分にその目的を達する能わず。おもうにこの砂防工は、将来各府県とも治水上最も緊急にしてかつ必要なるべきを信ず。仰ぎ願わくは、この際充分の調査を尽くされ、さらに砂防工施設法案の設定あらんこと切望の至りに堪えず。よりてここに卑見を具し、上申に及び候也。

明治二十八年十一月四日

東京、大阪、兵庫他 32 府県知事連署

内務大臣宛」

上記意見書の趣旨を要約すれば、頻発する洪水に対し、多大な地方費・国費による原形復旧工事を実施してきたが、築いては壊れることの繰り返しとなっているのが実情であり、山林の乱伐、土砂の流出等の水害の原因を根治する砂防工事が、各府県において治水上最も緊急かつ必要となっていることから、堰堤工を含む砂防工施設整備のための新設法案の策定を切望する、というものである。

3.3 河川法における土砂流出予防（土砂扞止）のための措置について

明治 29 年 4 月に制定された河川法は、河川への土砂

流出予防のための措置に関する以下の規定を置いた。
「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、又はその他土砂扞止の設備をなし、若しくはこれを維持することを拒むことを得ず。」（同法第 46 条第 1 項）

同条は、公共河川法案第 86 条を修正して河川法案に置かれた規定であるものと考えられることができるが、その内容の相違点は、以下のとおりである。

- ・ 土地所有者に対し、苗木を植え付け、培養する作為義務を課することはせず、行政庁が竹木芝草を植え付け、又は培養する場合の受忍義務のみが規定された。（ただし、収益を取得させつつ土地所有者に培養義務を課す途は残された。）
- ・ 行政庁が「土砂扞止の設備」を設置・維持する場合の土地所有者の受忍義務が追加された。
- ・ 竹木芝草の植付け、土砂扞止の設備設置等に関し、国庫補助に係る特段の規定は設けられなかった。

河川法第 46 条の立案と砂防工施設法案意見書との関係を直接示す史料等は現在のところ確認されないが、上記のように「土砂扞止の設備」の設置・維持に係る土地所有者の受忍義務が追加されている点などから、本条が、堰堤工等砂防工施設に係る規定が不十分であることを指摘した砂防工施設法案意見書の趣旨を取り入れたものである可能性は高いものと考えられる。

4. 砂防法原案について

4.1 砂防法原案の位置づけ

明治 30 年に第 10 回帝国議会に提出された砂防法案に関しては、明治 29 年 12 月 28 日に内務大臣から内閣総理大臣に対して提出された案（以下「内務省案」という。）が国立公文書館に所蔵されているところであるが²³⁾、今般、内務省案の原案と考えられる文書（以下「原案」という。写真-3）が滋賀県庁に所蔵されていることが確認された²⁴⁾。

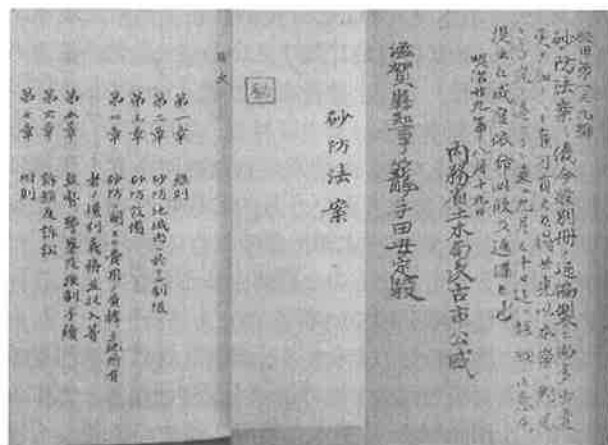


写真-3 砂防法原案（滋賀県庁所蔵）

Photo 3 Draft Sabo Bill (Public Archives of Shiga Prefecture)

原案は、内務省案の提出に先立ち、府県への意見照会のため、明治29年8月19日付で内務省土木局長名により送付されたものであり、その趣旨については、以下のよう記されている。

「砂防法案の儀、今般別冊の通り編製し、なお多少変更を加うべき廉これあるべく候えども、先ず以て本案に対し篤と考究を遂げられ、来る9月30日までに詳細のご意見提出相成りたく、命に依りこの段通牒に及び候也。」

原案は、全7章36条から成るものであり、その主だった規定を末尾に「参考」として掲載した。全体としてみれば、この原案の時点において、後の砂防法の骨格は既に出来上がっていたものとの印象を受けるところであり、法案策定への取組みは、同年4月の河川法制定から時を置くことなく始められていたことが伺われる。

以下においては、制定された砂防法との主要な相違点を取り上げる形で、その特徴につき記述する。

4.2 砂防法原案の特徴

4.2.1 砂防の目的に関わる表現

砂防法においては、砂防工事及び砂防指定地内における行為規制は「治水上砂防ノ為」（第1・2条）に行われるものとされているが、原案において、これに相当する部分は「治水ノ目的ヲ有スル土砂扞止又ハ水源涵養ノ為」（第1・2条）との表現になっていた。

当該部分に関しては、その後の内務省案においては「治水ノ目的ヲ有スル土砂扞止ノ為」とされ、さらに法制局における法案審査の過程で、現行法の「治水上砂防ノ為」に修正されたという経過をたどっている²³⁾。

内務省案を原案と比較すると、「又ハ水源涵養」の文言が削除された形となっているが、一方、衆議院での法案審議においては、「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。治水の目的さえあればよろしい。」（明治30年3月22日衆議院本会議古市公威土木局長答弁）との政府答弁がなされている。

原案は、「治水ノ目的」と「土砂扞止又ハ水源涵養ノ為」という、砂防の目的に関するいわば二段階の構造の中で「水源涵養」を「土砂扞止」と並ぶレベルに位置づけようとしたものであったのに対し、政府答弁の考え方は、「治水上砂防ノ為」と修正された砂防法案を前提に、「水源涵養」を「治水」という目的に含まれるものとして捉えることにより、「水源涵養のために要する砂防」への法の適用を肯定したものと理解することができよう。

4.2.2 「砂防地域」について

原案は、治水の目的を有する土砂扞止又は水源涵養のための行為制限を行う土地の区域を「砂防地域」とするとともに、同地域を、「草木の繁殖を害すべき若しくは土砂を動かすべき行為」を原則として禁止する「禁止区」と、当該行為を地方行政庁の許可にかからしめる「認許

区」に区分し、砂防地域の認定及び区域の区分を主務大臣が行うものとした（第1条・第3～7条）。また、砂防設備は同地域内において整備されるものとした（第2条）。

砂防法第2条によって主務大臣の指定する土地（砂防指定地）は、砂防設備の整備又は行為の禁止・制限が行われる土地であるので、原案の砂防地域はこれと実質上大きく異なるものとは思われないが、禁止区の指定及び同区内における公益上必要な場合等に係る行為の許可を地方行政庁ではなく主務大臣が行うとした点において、砂防法との相違があるといえる。

また、砂防地域の禁止区においては地租の全部を免除し、認許区においては主務大臣の定めるところに従い地租の半額以内を免除することとされていたが（第11条）、砂防法第11条に基づく地租その他の公課減免に関する勅令（明治32年勅令第374号）は「一定の行為を禁止又は制限したる土地に対してはその所有者の申請により地租（及びその他の公課）を免除又は軽減することを得」とするのみで、法令上免除を行うことができる場合や軽減の程度の特定はなされなかった。

4.2.3 砂防地域認定に伴う損害の補償

原案は、砂防地域認定の結果、その地域内の土地若しくは森林の所有権を制限されたため損害を受けた所有者は、府県に対して補償金を請求することができるものとし、その補償の費用については国庫がその4分の3以内を補助することができるものとしていた（第24条）。

一方、砂防法においては、砂防指定地の指定に伴う損害の補償に関する規定は置かれていない。

原案では損害の補償を請求できるとされながら、砂防法では補償の規定は設けられず、対照的な結論に至ったように見えるが、その意味を理解するうえでは、森林法（明治30年法律第46号）制定に際しての、保安林編入に伴う損害の補償に関する以下の議論の経緯を参照することが有益であると思われる。

森林法案は、明治29年の第9回帝国議会上に提出されたが、この時の政府案においては、「保存林（注：衆議院における修正で「保安林」に改称。）に編入せられたるため生じた損害に対しては、補償を求むることを得ず。」（第32条）とされていた²⁴⁾。政府はその趣旨につき、次のように説明している。

「保存林に対しては、補償をすべていたさぬという精神で、この法案は成り立っております。…今日までございます伐木停止林（注：明治15年太政官布達に基づく措置）のごとき…ほとんど禁伐になっております。それすらやはり補償は一切やりましたことはありません。…しかるに今度この法案が發布になり、編入いたす保存林は、たまたま禁伐にするものはありましようが、やはり択伐で、ただ施業を制限するというに過ぎない。」（明治29年2月6日衆議院森林法案委員会高橋琢也山林局長答弁）

しかし、衆議院での審議の結果、「保安林に編入せら

れたるため生じたる損害に対しては、第 28 条（注：伐木の全面的な禁止）の場合を除くほか、これを補償せず。」（第 33 条）と修正され、第 28 条に基づき伐木を（全面的に）禁止された場合に限っては補償を請求できるとされた。（なお、保安林における一般原則は「皆伐」の禁止（第 26 条）。）²⁶⁾

第 9 回帝国議会において、森林法案は、結局、貴族院で審議未了に終わるが、上記のような経緯を受けて、翌 30 年の第 10 回帝国議会に再度提案された森林法案においては、「保安林に編入せられたるため損害を蒙りたる森林所有者は…伐木を（注：全面的に）禁止せられたる場合における直接の損害に限り…補償を求むることを得。」とされた（第 25 条）²⁷⁾。

これに対し、衆議院において、一旦、補償を伐木禁止の場合に限定する文言を削除する修正が行われたが、貴族院においては、最終的に当該文言を復活させた形で、可決された（森林法第 26 条）²⁸⁾。

この際の貴族院の審議で、政府は次のように主張した。「この法律発布後は、禁止をした場合だけは是非補償するという精神になっております。もし禁止しませぬ場合に、いささか事業に制限を加えねば乱伐のおそれがありますゆえ、営林その他の制限を加えることができますが、保安林としてその効を全うさせるには、やむを得ぬことでございます。…制限をするに向かっては、地租公課も免じて幾分か特典も与えています。ことごとく保安林を補償するという事になったら、どうしても実際でき得ないことになります。」（明治 30 年 3 月 23 日貴族院本会議高橋琢也山林局長答弁）

以上に見てきた森林法における保安林編入に伴う損害の補償に関する議論において、政府は、保安林における規制の内容に着目し、禁伐によって森林の施業が不可能になるような場合に限って補償を行うとの考えをとったものと思われる。

森林法制定の過程と並行して進められた砂防法案の策定に当たっては、このような保安林に係る損害の補償に関する議論の動向も踏まえつつ、砂防法案に基づいて行われることとなる行為規制の態様等に関する検討を深めたうえで、砂防指定地の指定に伴う損害の補償に関する規定を設けないこととしたのではないかと考えられる。

なお、現行憲法下においても、財産権に対する制限は、利用規制の態様、原因、損失の程度、社会通念等を総合的に判断して、その損失が特別の犠牲に当たらない場合には損失補償を要しないものと考えられており、砂防指定地の指定に対する損失補償の必要はないものと解されている²⁹⁾。

4.2.4 砂防工事に対する国庫補助の割合

砂防工事に対する国庫補助につき、原案は、「其の予算の半額以内を国庫より府県に補助することを得。」としていた（第 20 条）。

砂防法においては、国庫補助の割合は 3 分の 2 以内と

されている（第 13 条）ところであり、この割合については既に内務省案の段階において引き上げられていた。この点の修正は、土木会における議論の過程で加えられたものと報じられている³⁰⁾。

河川改良工事における費用負担については、府県の地租額の 10 分の 1 までは府県が全額を、それを超える部分については国庫が 3 分の 2 以内を補助することとされている（河川法第 26 条。なお、地租額を超える部分については、4 分の 3 以内の補助）。砂防に関して国庫補助を工事予算の半額以内とする原案の考え方は、河川改良におけるような一定額までの府県全額負担の方式（いわば補助対象の足切り）を採用しなかったこととのバランスをとったものとみることにもできるが、結果的に、補助の割合が 3 分の 2 以内に引き上げられたことにより、砂防については、府県全額負担部分がない分、河川より府県に有利な制度になったものとみることができる。

5. 公共河川法案から砂防法案策定に至る過程に関する考察

5.1 公共河川法案から砂防法制定に至る流れ

以上に記述してきた公共河川法案の作成から砂防法原案の作成、そして砂防法制定に至る流れを、時系列に従って整理すると、以下のようになる。

明治 28（1895）年

- 4 月 日清戦争終結（下関条約）
- 9 月 公共河川法案、府県に意見照会
- 11 月 砂防工施設法案意見書、内務大臣宛提出
公共河川法案、土木会に諮問

明治 29（1896）年

- 2 月 公共河川法案、閣議請議
（公共河川法案→河川法案に修正）
河川法案、土木会に諮問
- 3 月 河川法案、帝国議会に提出
- 4 月 河川法、制定・公布
- 8 月 砂防法原案、府県に意見照会
- 12 月 砂防法案（内務省案）、土木会に諮問・閣議請議

明治 30（1897）年

- 3 月 砂防法案、帝国議会に提出
砂防法、制定・公布（政府提案どおり）

さて、上記の経過を、砂防法の制定過程の観点から見た場合、明治 28 年 9 月の公共河川法案第 86 条の意見照会を契機として 11 月に砂防工施設法案意見書が提出され、これを踏まえて、翌 29 年 2 月までに同条の河川法案第 46 条への修正（前述 2.4）が行われ、4 月の河川法制定の後、程なく砂防法原案の策定作業が開始され、8 月の同案の意見照会、12 月の内務省案決定、翌 30 年 3 月の政府案の議会提出、そして同法制定に至る、という一連の流れを読み取ることが可能であると考えられる。

すなわち、明治 30 年 3 月末の砂防法制定に至る過程

は、その前々年の28年秋における公共河川法案の意見照会及びこれに対する砂防工施設法案意見書の提出に始まる約1年半の連続的なプロセスとして理解することができるのである。

他方、砂防法制定の契機を、明治29年の大水害に求める文献もある⁵⁾³¹⁾。しかしながら、同水害の発生は7～9月であり、8月中旬に既に照会にかけられていた原案の完成度や照会文書中の「なお多少変更を加うべき廉これあるべく候えども」との記述(前述4.1)も考えた場合、同水害が翌年の帝国議会での迅速な審議を促す要因となったことはあり得るにしても、これを砂防法制定の直接の契機と考えることには無理があるように思われる。

5.2 砂防法制定の意義—河川法第46条との比較の視点から

さて、砂防法制定に至る過程に関し上記のような理解に立ったとしても、砂防工施設法案意見書の趣旨も一定程度取り入れたと考えられる河川法第46条が既に立法化されながら、砂防のための別途の法制度の整備が、何故必要と考えられたのであろうか。

ここでは、このような疑問を念頭に置きつつ、河川法第46条との比較の視点から、砂防法の制定にどのような法的意義があったのかを考察してみることとしたい。

1) 砂防事業の実施根拠の明確化

河川法第46条は、河川に土砂を流出するおそれのある土地の所有者に、行政庁による竹木芝草の植付や土砂扞止の設備の設置等を受忍する義務を課したものであるが、土砂扞止の事業実施自体に関しては、必ずしも明確な法的位置づけを与えるものではなかった。

砂防法は、主務大臣の指定する土地において、地方行政庁が砂防工事の施行及び砂防設備の維持・管理等を実施する責務を有するものとするともに、一定の場合には国が直轄で工事の施行等を実施できるものとして、砂防事業実施の主体と法的根拠を明確にした(第5・6条)。

また、砂防法により、砂防工事は河川法適用河川の流域以外の場所を対象に実施することも可能となり、局地的ではあるが激甚な土砂災害への対応など、幅広い地域のニーズに柔軟に対応できる法制が整備された。(例えば、現在の二級水系である兵庫県・武庫川流域において、明治31年度から砂防法に基づく国庫補助による砂防工事が実施されていた。³²⁾)

2) 幅広く実効性ある行為規制の導入

河川法第46条は、土地所有者を対象として、土砂扞止等の事業に係る受忍義務を課すものであった。

砂防法は、このような土地所有者の受忍義務に加え、土地所有者以外の者も対象として、土石の採掘・開墾や既存の竹木の伐採等を含む幅広い行為に関して治水上砂防に必要な禁止・制限を行うことができるものとし、これにより、入会権者等の使用権者による乱伐行為等にも対応しつつ、砂防事業の円滑な実施と事業効果の確実な発現・維持を図ることを可能とした(第4条)。

3) 国による費用負担根拠の明確化

公共河川法第86条は苗木の植付に要する費用の半額以上を国が補助できることとしていたところであるが、河川法第46条に基づく土砂扞止に係る費用に関しては、国による負担に関する明確な定めを欠いた。

明治14年度以降土木費に対する国庫補助は個別事案に対して臨時に行うことが原則となっていた中³³⁾、砂防法は、砂防工事費に対する国庫補助の法的根拠を定め、これを受けて明治31年度追加予算以降「砂防工事費補助」が予算制度上の「項」として計上されることにより、その後の府県事業を中心とした砂防の発展を、予算制度面から支える基盤が整えられた。(公共事業に係る最初の「法律補助」制度ともいえよう。)

5.3 砂防法制定前後の時期における治水事業への取り組みの状況

次に、砂防法の制定を、事業政策史的な視点から考えるため、法制定前後の時期における砂防を中心とした治水事業への取り組みにつき、整理し、概観したい。

1) 直轄砂防工事³⁴⁾

砂防法制定に至るまでの時期における直轄砂防工事への取り組みの状況をみると、明治17年度の工費約9万3千円(8河川で実施)をおおむねピークに、以後減少の傾向をたどり、砂防法制定直前の明治29年度には工費約2万1千円(3河川で実施)となっていた。

砂防法制定後も、その水準が大きく回復することはない、明治30年度から日露戦争開戦直前の明治36年度までの7年間の年平均工費は、約3万9千円(2～4河川で実施)にとどまった。

2) 直轄河川工事³⁵⁾

明治25～29年度の5年間の直轄河川工事の年平均工費は約79万円(14河川で実施)であったのに対し、河川法に基づく河川改修工事(高水工事を含む。)が実質的に開始された明治30年度から明治36年度までの7年間の年平均工費は約346万円(9～14河川で実施)と、4.4倍に増加しており、このうち高水工事費が約222万円で全体の64%を占めるに至っている。

3) 府県砂防工事

砂防法制定前の明治25～29年度の5年間には、山梨、滋賀、岐阜、兵庫及び岡山の5県で、地方税を財源とする県独自の砂防工事が行われている³⁶⁾。その年平均工事費は、約3万5千円となっており、このうち、濃尾地震後の明治25年度の岐阜県による工費約9万円が特に大きいものといえるが、明治29年度には岡山県において、砂防工事(土砂扞止)が15年間の継続事業として開始されている(初年度約1万3千円、計画総額約42万円)³⁶⁾。なお、同事業の開始に際し、明治28年12月、岡山県議会から「土砂扞止費国庫補助建議書」が内務大臣宛提出されている³⁷⁾。

砂防法制定後は、明治31年度に法に基づく国庫補助事業が開始された。同年度に、4県において国費予算7

万円（事業費約 11 万円）で実施されたのを最初に、明治 36 年度には、14 府県において国費 20 万円（事業費約 37 万円）で実施されるに至り³⁸⁾、事業費ベースでみた場合、同時期の直轄砂防工事費のほぼ 10 倍に達している。

4) 小括

上記を踏まえ、砂防法制定の明治 30 年度から日露戦争直前の明治 36 年度までの時期における治水事業への取組みを改めて見た場合、直轄工事に関しては、河川工事がそれ以前の時期に比して急激に拡大する中、砂防工事は低迷が続けている。一方で、国庫補助による府県砂防工事は、実施府県数、事業費ともに急増を続ける傾向にあり、法制定後、砂防事業が、まずは府県工事を中心に発展していった様子が見て取れる。

5) その後の砂防事業の推移

参考のため、その後の砂防事業の推移をみてみると、府県補助事業については、明治年間、国庫補助額の水準はほとんど変わることがなかったが、明治 44 年度においては、約 20 万円の国費により、19 府県で総額約 62 万円の事業が実施されており、順調に拡大を続けたものといえる（補助の割合は低下）。

一方、直轄事業は低迷した状況が続き、明治 39 年度以降は全額国費（毎年度約 3 万円）による淀川流域砂防事業のみが継続施行されている状態となっていたが、明治 43 年の第一期治水計画において「国が直接改修する河川の流域に対しては国自ら施行することを本則とする」（同年 12 月臨時治水調査会決議「砂防計画ニ関スル件」）との方針が打ち出されたことに伴い、同 44 年度に砂防法に基づく初めての直轄砂防事業が富士川において着手され、さらに大正 8 年度までに鬼怒川、信濃川など 6 河川で着手された。その後、関東大震災に伴う広域的な土砂災害に対応するため、大正 13 年に工事至難又は工費至大なる場合にも直轄事業を施行できるよう砂防法が改正され、これに基づき直轄震災復旧砂防事業が実施されて、大正 13 年度予算においては直轄事業に係る国費が府県補助事業に係る国費を上回るに至り³⁹⁾、大正 15 (1926) 年には同改正法に基づき常願寺川の直轄砂防が開始されるなど、直轄砂防事業の本格的な展開を見ることとなる。（なお、大正 13 年の砂防法改正は常願寺川砂防の直轄施行を求める富山県の要望の結果として実現した旨記述する文献もあるが⁴⁰⁾、政府による法案提出理由の説明においては直轄震災復旧事業実施の必要性にしか言及されておらず⁴¹⁾⁴²⁾⁴³⁾、筆者のこれまでの調査の範囲では、常願寺川直轄砂防に係る要望と砂防法改正との因果関係を積極的に裏付ける史料を見出すに至っていない。）

5.4 内務省の政策意図について

さて、これまで、砂防工施設法案意見書の提出や砂防法原案の意見照会等の事実を踏まえつつ、公共河川法案から砂防法案策定への一連の流れについて論じてきたが、

その経過を子細にみると、それが必ずしも理解しやすい道筋をたどったものと言いがたい面もある。本稿の最後においては、以上に見てきた砂防法制定に向けた過程の政策的意味の理解に資するため、同過程のそれぞれの局面において、内務省が有していた政策的な意図について考察してみることとしたい。

1) 公共河川法案第 86 条について

はじめに、砂防法案策定過程の発端とも考えられる公共河川法案第 86 条の提案の意図について考える。

公共河川法案は、その第 80 条から 88 条までにおいて、主として沿岸土地所有者を対象に、寄洲の除却義務、曳舟道の供用義務をはじめとする広範な各種の義務を課す規定を設けていた。しかしながら、河川法案への大幅な修正の中で、これらの義務の大部分は削除され、結果として河川法に残されたのは、第 45 条の河川附近の土地・工作物の所有者の義務（土地の決壊、土砂流出又は工作物による河川への損害の予防のために設備を設置し、又はその費用を負担する義務）及び第 46 条の土砂汙止に係る土地所有者の受忍義務のみであった。（なお、両条の義務ともに、現行の河川法には引き継がれていない。）

公共河川法案第 86 条は、土砂流出防止の目的を一義的には所有者による植林・育林の義務を通じて達成しようとするものであるが、当該義務は、当初同法案が河川に関わる土地所有者に課すことを意図した、上記のような広範な義務の一環として発案された性格のものと理解されるところである。しかしながら、同条の規定する措置は、既に直轄及び府県により実施されてきた砂防の取組みと比較すると、公共主体の関与が二義的なものにとどまり、土砂流出防止の措置に堰堤工等が含まれないなどの面で実効性が十分とはいえないものであったため、砂防工施設法案意見書の提出につながっていったものと考えられる。

2) 河川法案第 46 条について

公共河川法案第 86 条に対し、府県知事から、同条の定める苗木植付法のみでは不十分とした砂防工施設法案意見書が提出されたことから、内務省は、これに対応して、まずは河川法案策定作業の中で、同条を基礎に、同意見書が求めた土砂汙止の設備設置等に係る文言を追加するとともに、土地所有者の義務については、作為義務を削除し、行政庁による工事を前提とした受忍義務に限定したうえで、該当規定を残したものと考えることができる。

3) 砂防法案策定について

しかしながら、河川法第 46 条を立案した内務省自身、5.2 で述べたような観点から、同条のみによって砂防の目的を達成することが困難であることは認識していたであろう。同省は、水害の原因を根治する砂防行政の制度確立を求めた砂防工施設法案意見書に示された府県知事の意味も踏まえつつ、河川法成立により喫緊の課題であ

った下流の改修工事に係る法的枠組みが確立されるのをまわって、速やかに、上流域を含めた治水対策の総合性確保のため、より体系的・包括的な砂防法案の策定に取り組んだものと考えられる。

4) 事業実施に係る方針について

この際、重要と思われるのは、法制定後の砂防事業の実施に関し、内務省が、どのような方針をもって臨む考えであったかである。5.3 でみたように、砂防法制定直前の時期は、直轄による砂防への取組みは極めて低調な状況にあった一方、府県による独自の砂防への取組みが広がりを見せるとともに、岡山県議会の建議にみられるように国による支援への期待も高まりつつあったものと思われる。砂防工施設法案意見書もまた、このような機運を反映したものといえる。他方、河川法の制定に伴い、直轄事業に関しては、高水工事を包含する改修工事等への取組みの必要性が増大し、これにより、直轄砂防工事に振り向ける組織体制面での余力は一層限定されることとなったものと考えられる。

砂防法案は、法律的には、河川法とほぼ同様に、一定の砂防工事を、直轄事業として実施することも、また、国庫補助を受けた府県事業として実施することも可能とするものであった。しかしながら、上記のような当時の状況にかんがみると、内務省が砂防法制定に取り組んだ背景に、明治8年の堤防法案や同17年の治水に関する上申に示されていた河川工事と砂防工事を一体的に直轄施行する方針から、砂防に関しては、国庫補助を通じた府県事業の促進を基本とする方針へと、当面の事業政策の転換を図る意図が存在し、このことが砂防法制定を実現に導く重要な要素になったのではないかと考える。

砂防法制定後、同法に基づく直轄砂防工事は明治44年まで実施されなかった反面、府県補助事業については、明治31年6月には追加予算が計上され、事業の急速な拡大が図られていった推移は、このような方針の具体化として理解されるところである。この場合、府県の側においても、砂防工事に、地先の保全や産業振興を含め、地方負担分の投資に見合う多様な効果・便益を見出し得たことが、こうした展開を可能としたものといえよう。

このような法制定後の砂防事業発展の経過について、武井有恒氏は次のように述べている。

「国直轄の大規模事業のみを追求せず、府県補助事業の発展に意を注ぎ、分散的な公共投資とその効果の評価を駆動力として拡大されてゆくという特異な性格は、それがじつは土砂災害防止事業の本来の特性に適合したものであり、またそのゆえに独自の事業としての今日を築き上げてきたという点にある。」⁴⁰⁾

6. おわりに

本稿においては、今般、存在が確認された史料に基づき、明治30年3月の砂防法制定に先立ち、①河川法の原案と考えられる公共河川法案が契機となり、明治28

年11月に全国の半数を超える府県知事から砂防のための独自の法案策定が内務省に要請されていた事実、②明治29年8月以前から内務省において砂防法案策定の検討が進められていた事実及びその検討内容、を明らかにした。そして、これらを含む諸事実を、時系列に沿って再構成することにより、河川法の原案作成から砂防法案策定までの過程を一連の流れとして理解することが可能であることを示すとともに、そのそれぞれの局面における内務省の政策的意図に関する筆者の解釈を提示した。

従来、砂防法は、政府としての統一的な治水政策に基づく「治水三法」の一つとして制定されたとの趣旨の説明が一般的であった。これに対し、本研究は、砂防を「堤防法案」における「予防ノ工」や「治水ノ義ニ付上申」における「河身改修土砂防ノ工事」に遡る歴史の流れに位置付けつつ、砂防法案の策定過程を、上・下流の対策を一体的にとらえる内務省の治水政策の枠組みの中で、河川法に規定された断片的・部分的性格の土砂流出予防のための措置をより体系的・包括的な別個の法制に発展させた、河川法制定と連続的な過程として、理解し、説明し得ることを示したものである。

本研究により、これまでほとんど知られることのなかった砂防法案の策定過程に関し、そのおおよその輪郭と政策的文脈を示すことができたものと考えている。本研究が、同過程解明のさらなる進展に寄与するものとなれば、幸いである。

さて、砂防法制の歴史研究に当たっては、これまで、震災等に起因する内務省保管に係る資料の散逸が大きな障害の一つとなってきたものと考えられるが、今般の研究を通じ、こうした障害を克服していく方法の一つとして、地方公共団体で導入が進む歴史公文書の保存・利用制度の活用が効果的であることを実感した。最後に、史料の検索・利用等に便宜を図って頂いた滋賀県県政史料室、大阪府公文書館等の職員の皆様に、改めて感謝の意を表したい。

* 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】

砂防法案（明治29年8月19日府県照会案）〔抄〕

第一章 総則

第一条 此の法律に於て砂防地域と称するは、治水の目的を有する土砂扞止又は水源涵養の為、主務大臣において一定の行為を制限するの必要ありと認めたる土地の区域をいう。

第二条 此の法律に於て砂防設備と称するは、砂防地域内に於て治水の目的を有する土砂扞止又は水源涵養の為施す設備をいう。

第二章 砂防地域内に於ける制限

第三条 砂防地域は、その地域内に於ける一定の行為に関する制限の程度に依り、之を禁止区及び認許区の二種とす。

第四条 砂防地域の種類及び各区の区域は、主務大臣の定むる所に依る。

第五条 主務大臣は、砂防地域の状況に依り、砂防地域を廃止し又は其の地域の種類を変更すべし。

第六条 禁止区に於ては、草木の繁殖を害すべき若しくは土砂を動かすべき行為は総て之をなすことを得ず。但し、砂防の為必要な場合又は主務大臣に於て公益の為已むを得ざるものと認め許可したる場合は此の限りに在らず。

第七条 認許区に於ては、砂防の為必要な場合を除くの外、草木の繁殖を害すべき若しくは土砂を動かすべき行為をなさんとする者は地方行政庁の許可を受くべし。

認許区に於ては、地方行政庁は命令を以て前項の行為の中に就き一定の事項を禁止若しくは制限することを得。

第九条 砂防地域内の土地所有者は、行政庁若しくはその命を受けたる私人において、その土地に砂防工事を施行し又は砂防設備の維持をなすことを拒むことを得ず。

第十条 地方行政庁は、其の管内に於ける砂防地域を監視するの義務あるものとす。

第十一条 禁止区に於ては地租の全部を免じ、認許区に於ては主務大臣の定むるところに従い地租の半額以内を免ず。

第三章 砂防設備

第十二条 砂防設備は私権の目的となることを得ず。

第十三条 地方行政庁は、その管内に於ける砂防設備を管理しその工事を施行し及びその維持をなすの義務あるものとす。

第十四条 砂防設備にして他府県の利益を保全する為必要なか又はその利害関係一府県に止まらざる場合に於ては、主務大臣は自らこれを管理し又はその工事を施行し又はその維持をなすことを得。

前項の場合に於ては、主務大臣は其の砂防設備により特に利益を得くる公共団体の行政庁に命じて其の工事を施行せしめ又は其の工事に依り生じたる設備の維持をなさしむることを得。

本条の場合に於ては、主務大臣はこの法律に依り地方行政庁の有する職権を直接施行することを得。

第四章 砂防に関する費用の負担、土地所有者の権利義務並びに収入等

第十八条 砂防地域の監視及び砂防設備の管理維持並びに砂防工事に要する費用は府県の負担とす。

第十九条 第十四条に依り主務大臣に於て砂防設備の管理及び維持をなし又は砂防工事を施行する場合に於ては、その費用は国庫の負担とす。

前項の場合に於ては、主務大臣は府県をしてその費用の一部を負担せしむることを得。

第二十条 砂防工事に要する費用は、その予算の半額以内を国庫より府県に補助することを得。

第二十四条 砂防地域認定の結果に依り、その地域内の土地若しくは森林の所有権を制限せられたる為損害を受けたる所有者は、府県に対し、禁止区に在りては認定の日より、認許区に在りては損害を受けたる日より一箇年以内に補償金を請求することを得。

前項の費用は国庫よりその四分の三以内を補助することを得。

第五章 監督、警察及び強制手続（略）

第六章 訴願及び訴訟（略）

第七章 附則（略）

参考文献

- 1) 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. 18，1972
- 2) 全国治水砂防協会：日本砂防史，全国治水砂防協会，p. 317，1981
- 3) 栗島明康：砂防法制定の経緯及び意義について，砂防学会誌，Vol. 66，No. 5，p. 76-87，2014
- 4) 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
- 5) 金沢良雄：水法，有斐閣，p. 25-26，1960
- 6) 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
- 7) 武居有恒：砂防事業のなりたち，水利科学，18巻4号p. 41，1974
- 8) 華名ふみ：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，115巻11号，p. 22-25，2006
- 9) 衆議院議事速記録明治26年12月29日p. 3，1893，同28年3月18日p. 1，1895
- 10) 明治28年9月14日内務大臣訓第676号，1895（大阪府公文書館所蔵資料，B 0-0059-230000101429。ただし，別冊の公共河川法案は保存されていない。）
- 11) 明治28年10月4日付内務省土木局長文書，1895（大阪府公文書館所蔵資料，B 0-0059-230000101430）
- 12) 東京朝日新聞，1895年（明治28年）10月27日，p. 1
- 13) 東京朝日新聞，1895年（明治28年）11月15日，p. 1
- 14) 国立国会図書館憲政資料室所蔵，井上馨関係文書，661-19，n.d.
- 15) 明治文化研究会編：明治文化全集第1巻憲政編「地方官会議日誌」，日本評論新社，p. 291，1955
- 16) 治水ノ義ニ付上申，公文録明治17年第35巻明治17年6月内務省（第1），1884
- 17) 大日向純夫他編：内務省年報・報告書第13巻，三一書房，p. 146-147，1984
- 18) 読売新聞，1895年（明治28年）12月2日，p. 2
- 19) 読売新聞，1895年（明治28年）11月13日，p. 5
東京朝日新聞同日，p. 1
- 20) 公共河川法案ニ関スル件（明治29年2月7日秘甲第10号），河川法ヲ定ム，公文類聚第20編明治29年第24巻，1896
- 21) 東京朝日新聞，1896年（明治29年）2月9日，p. 1
- 22) 大阪府公文書館所蔵資料，B 0-0059-230000101396-97，1895

- 23) 砂防法案ニ関スル件 (明治 29 年 12 月 28 日秘甲第 202 号), 砂防法ヲ定ム, 公文類聚第 21 編明治 30 年第 26 卷, 1897
- 24) 明治 29 年 8 月 19 日内務省土木局長通牒秘甲第 139 号 (滋賀県歴史的文書, 明ぬ 147(17)), 1896
- 25) 衆議院議事速記録明治 29 年 1 月 24 日, p. 19, 1896
- 26) 貴族院議事速記録明治 29 年 3 月 25 日, p. 10, 1896
- 27) 衆議院議事速記録明治 30 年 1 月 23 日, p. 39, 1897
- 28) 貴族院議事速記録明治 30 年 3 月 23 日, p. 15-16, 1897
- 29) 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. 60, 112, 1972
- 30) 読売新聞, 1896 年 (明治 29 年) 12 月 23 日, p. 2
- 31) 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
- 32) 工学会編: 明治工業史土木篇, 工学会明治工業史発行所, p. 348, 1929
- 33) 栗島明康: 砂防法制定の経緯及び意義について, 砂防学会誌, Vol. 66, No. 5, p. 78, 2014
- 34) 内務省土木局: 土木局第 30 回統計年報前編, p. 56, 61-79, 1938
- 35) 工学会編: 明治工業史土木篇, 工学会明治工業史発行所, p. 328-330, 1929
- 36) 岡山県経済部: 岡山県砂防誌, p. 3, 1936
- 37) 栗島明康: 砂防法制定の経緯及び意義について, 砂防学会誌, Vol. 66, No. 5, p. 83, 2014
- 38) 内務省土木局: 土木局第 30 回統計年報前編, p. 520-523, 1938
- 39) 井上公夫編著: 関東大震災と土砂災害, 古今書院, p. 182-183, 2013
- 40) 全国治水砂防協会: 日本砂防史, 全国治水砂防協会, p. 653-654, 1981
- 41) 砂防法中改正法律ノ件 (大正 13 年 6 月 26 日内務省 12 発土第 11 号), 砂防法中ヲ改正ス, 公文類聚第 48 編大正 13 年第 30 卷, 1924
- 42) 衆議院議事速記録大正 13 年 7 月 6 日, p. 84, 1924
- 43) 貴族院議事速記録大正 13 年 7 月 10 日, p. 92, 1924
- 44) 武居有恒: 砂防事業のなりたち, 水利科学, 18 巻 4 号 p. 42, 1974

(Received 10 December 2013 ; Accepted 5 June 2014)