

質疑応答

栗島明康:

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—

(砂防学会誌, Vol. 66, No. 5, p. 76-87)

質問者: 西 本 晴 男^{*1}

Haruo NISHIMOTO

回答者: 栗 島 明 康^{*2}

Akiyasu KURISHIMA

〔質 問 1〕

「治水三法」の概念は事後的に形成された理解・評価であると判断されるとの著者の考えが示されていますが、それでは「治水三法」の制定という説明は、いつ頃、誰により、どのような意図をもって行われたものなのでしょうか。

〔質 問 2〕

また、砂防法が「治水三法」の一つとして制定されたものとする既存文献などによるこれまでの説明と、本稿における著者の説明との相違は、主としてどのような点にあるのでしょうか。

(Received 31 January 2014)

〔回 答 1〕

ご質問を頂き、ありがとうございます。

砂防法制定に論及するこれまでの文献には、河川法・砂防法・森林法の制定を、「治水三法」の制定として説明するものと、「統一的治水政策」明確化のための立法として説明するものがあるといえます。

①「治水三法」の制定として説明する文献

「治水三法」という語を用いた文献として、筆者が調査した範囲で最初のものは、栗原¹⁾です。同研究は、「4 治水三法の制定」という項目において、「当時、これを治水三法と呼ぶものもあった。即ち、」として、貴族院砂防法案特別委員長による「この法案は昨年議決に相成りました河川法案と本年過日議決に相成りました森林法と相まって用をなす法案で…異議もございません」との報告を引用し、「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」とするもの

です。

また、渡辺²⁾は、帝国議会の治水に関する建議案の主な内容の一つとして「上流、下流を含めての統一的治水対策の必要性を論じ、また森林の保護や砂防の重要性を指摘すること」を挙げ、「この点での提案は、河川法と相前後して制定される森林法、砂防法において具現化される。それゆえ、…三法を総称して治山治水三法ともいう。」とするものです。(なお、ここで森林保護や砂防の重要性に関して参照されているのは、明治24年第二議会における建議の「流域諸山ノ砂防工区域ヲ画定シ政府自ラ之ヲ監督スルコト」であり、砂防工事区域内の伐木等取締を求める項目です。)

さらに、金沢³⁾は、戦前までの水法制の発展を、①明治初期②河川法制定から明治末期まで③近代的利水の発展により利水法制整備が要求される時期の三期に区分し、第二期の特色を「治水立法が、一応、整備された点にある。明治29年の河川法をはじめ30年の砂防法と森林法の、いわゆる治水三法がこの期に成立する」とし、「当時、これらが治水三法と呼ばれた。」とするものです。

以上の文献は、明治期以降の治水に関する法制又は行政の歴史を昭和30年代に回顧、整理したものである点において共通しますが、当時「治水三法」と呼ばれたという事実の史料的根拠は示されておらず、「治水三法」の概念は戦後期における回顧的な理解の枠組みである可能性も高いものと考えられます。

さて、これら文献は、「(河川法は) 純粋な治水立法であって、利水行政の観点はほとんど考慮されていなかった」(渡辺)、「(河川法の特色は) 治水に重点を置き、利水面についての十分な考慮が払われていない」(金沢)などとし、河川行政がその後「治水中心」から「利水中心」に転換するという歴史的解釈に立つものであり、「治水三法」の制定という説明も、このような歴史観が反映された側面が強いものと考えられます。

*1 正会員 国土交通省 Member, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism

*2 正会員 筑波大学大学院生命環境科学研究科 Member, Graduated school of life environmental sciences, University of Tsukuba

しかし、これら文献は「治水中心」との見方を強調する反面、河川法が、流水占用許可など法律制度としての利水行政を確立した⁴⁾という側面への考慮が十分でないものと思われます。さらに、河川法・砂防法制定当時においては、河川舟運が一定の重要性を保ちつつ、水力発電等の高度な水利用は未発達であった中で、「利水」という概念が「治水」からいまだ分化していたものとはいえず、今日的な「利水」と対比された意味において両法を「治水立法」等と称することには、用語法の観点からの疑問も残るところです。(当時における「治水」の語の意味を正確に捉えることは、砂防法の「治水上砂防」の意義を適確に理解するうえでも重要と考えます。)

また、「国土の保安」と同時に「森林の増殖を奨励する」ことが提案の理由とされた森林法の制定を、「治水」という観点から同時に提出されたもの」と割り切り、「治水三法」制定の一環として位置付けることの適否についても、議論の余地があるものと思われます。

②「統一的治水政策」明確化の立法として説明する文献 建設省河川局砂防部⁵⁾、建設省河川局砂防法研究会⁶⁾及び全国治水砂防協会⁷⁾は、明治20年代から砂防法制定までの過程に関してはほぼ同一内容の記述を行うものといえますので、以下に、建設省河川局砂防部⁵⁾の記述を引用します。

「明治20年代に頻発した大水害によってしばしば議会において治水に関する建議が可決されたから…政府も、河川改修事業を根本的に再検討することを必要と認め、統一的な治水政策を明確にするため、明治29年及び明治30年の両年の間に河川法、砂防法、森林法を相次いで成立せしめた。」

上記説明は、「治水三法」の語を直接用いてはいませんが、三法が治水に係る政府の統一的な政策意図の下に制定されたものであることを示唆し、砂防法をそのような文脈において説明しようとするものといえます。

しかしながら、この説明に関しては、政府の「統一的な治水政策(対策)」について、何時の時点における、政府のどのレベルでの、いかなる政策であったかなどが明確にされていないことを、指摘できるところです。

〔回答2〕

以上のように、既往の研究は、「治水三法」や「統一的な治水政策」といった史料の根拠が十分でない概念に依拠して砂防法制定の背景・意味づけの説明をしようとするものである点に共通の課題があったものと考えます。

そして、これらの説明が広く受け入れられる一方、砂防法に固有の必要性や制定理由に関する論究は必ずしも十分行われないうまま推移し、「後に河川・森林・砂防三法は治水三法と呼ばれるが、前二者はこれに先立つ十数年に及ぶ歴史的経過をふまえて当然の帰結と考えられるが、砂防法に関する限りこの結果を導いたと思われる政治的

ないし行政的行動はまったく知られていない。」⁸⁾とも評される状況が続いてきたものといえます。

このような状況の中、本研究においては、河川法にあつては淀川等における直轄高水工事実施への要請、森林法にあつてはいわゆる下戻問題や民有林保護取締の要請等によって、それぞれの法制度制定が日清戦争以前から課題となっていた事実を指摘し、同戦争終結とそれに伴う内政への取組み強化を共通の背景として、各法案が第九議会提出に至る経緯につき記述しました。一方、第十議会に提出された砂防法案に関しては、貴族院に先立つ衆議院での政府説明や審議過程において、森林法案との関係に特段の言及がなされていないことを指摘しました。

これらの事実を踏まえ、「治水三法」という概念に関しては、国土保全政策の歴史回顧の観点からの意義は認めつつも、政府の統一的な政策意図の下に三法が制定されたという事実関係を説明するものではなく、事後的に形成された理解・評価であるものとの判断を示しました。

そのうえで、本研究は、砂防法制定の意義を、「堤防法案」の「預防ノ工」や「治水ノ義ニ付上申」の「河身改修土砂扞防」の概念に示されるような上・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、政策的・法制的・財政的観点から分析し、説明することを試みたものです。具体的には、砂防法制定の理由及び意義を、①河川法と相まって上流域を含めた治水事業の総合性を確保する法制度を確立すること、②砂防工事に併せた面的行為規制の導入により事業効果の確実な発現・維持を図ること、③土木費に係る個別・臨時的補助の原則の例外として国庫補助の法的根拠を設けることにより府県補助事業費確保のための財政制度的基盤を整えること、の三点に求める筆者の見解を提示したところです。

さて、既往の研究においては、砂防法案の帝国議会提出以前の事実関係はほとんど解明されていなかったところですが、その背景には、内務省関係資料の散逸により、議会議事録以外の一次史料の利用が容易でなかった事情が影響していたと思われます。この点に関し、工学会⁹⁾は、「ただ憾むらくは、これが編集上多大の期待を有したる内務省所蔵の図書全部が関東大震災にあたり灰燼と化し、ここに一大支障を来した」と述べています。

本研究においては、帝国議会議事録に加え、内閣記録局に基礎を置く国立公文書館所蔵資料や、国立国会図書館所蔵の官報、法令全書、内務省報告書・統計年報、明治期の新聞記事等に史料を求め、砂防法案策定過程に関しては、明治29年12月の土木会への諮問及び閣議諮議、法制局における条文修正等の事実を明らかにし、議会提出前年から、政府部内において所要の作業が進められていた経緯を示したところです。

しかしながら、内務省部内における法案検討の経過や、前年の河川法制定との関係など、砂防法案策定過程に関して得られている具体的知見はいまだ十分とはいえないところです。さらに、ともに治水のための立法である河

川法及び砂防法が何故別個の法律として制定され、また、河川法の翌年直ちに砂防法が制定された背景にはどのような事情があったのか、などの疑問も残るところです。

筆者としては、これら残された課題のさらなる解明に向け、引き続き研究を進めていく考えです。

参考文献

- 1) 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
- 2) 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. 137-145，1959
- 3) 金沢良雄：水法，有斐閣，p. 25-26，1960
- 4) 国宗正義・栗屋敏信：河川法，港出版合作社，p. 318-319，1957
- 5) 建設省河川局砂防部：砂防事業と治山事業（山地治山施設），p. 2-23，1962
- 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. 12-25，1972
- 7) 全国治水砂防協会：日本砂防史，p. 314-318，1981
- 8) 武居有恒：砂防事業のなりたち，水利科学，Vol. 18, No. 4, p. 41，1974
- 9) 工学会編：明治工業史土木篇，工学会明治工業史発行所，p. 82，1929

(Received 23 May 2014)