

明治 30 年砂防法制定に関する一考察

○国土交通省北海道局 巖倉 啓子
北海道大学農学研究院 南 哲行
一般社団法人全国治水砂防協会 岡本 正男

1 はじめに

明治 29 年から 30 年にかけて河川法、砂防法、森林法が制定された。これらは治水 3 法と呼ばれ、厳しい自然条件・社会条件により水害・土砂災害が発生しやすい我が国において、近代国家としての治水政策の根本が確立したものであり、現在もその枠組みは変わっていない。その後河川法と森林法は数度にわたる抜本的改正が加えられる一方、砂防法は制定当時の原型を維持している。

本報告は、主に帝国議会での砂防法、河川法及び森林法の審議経過から、砂防法制定当時における河川法、森林法との関係や、制定経緯の背景に関して考察を試みるものである。

なお、本報告内での法律は全て制定当時のものを示し、読みやすさを考慮し平仮名で表記する。

2 治水 3 法の帝国議会における審議

2.1 審議経過の概要

帝国議会の法律案審議は、本会議を中心とする三読会制度であった。最初は第一読会で政府または提出者が趣旨を説明し、質疑応答の後、問題を審査する為に設置された特別委員会に付託される。特別委員会での審査が終了すると第一読会が再開され、委員長の報告を受け審議の上廃案でなければ第二読会に移される。第二読会では、逐条審議と条文の修正を行い、第三読会で議案全体の採決が行われる。

2.1.1 河川法案

67 箇条からなる河川法案は明治 29 年 1 月 23 日衆議院に上程、3 月 14 日には政府原案通り可決された。3 月 17 日貴族院に上程、3 月 24 日第一読会では、従来からの河川利用者への補償等について活発な質疑があり、翌 25 日特別委員会の審議では条文中 2 箇所の修正と 1 箇条の削除が提案され可決された。同日に修正案の回付を受けた衆議院では、全て同意の上全会一致で可決成立した。

2.1.2 砂防法案

砂防法案は明治 30 年 3 月 15 日開催の衆議院より審議が始まっている。16 日に特別委員が決定、翌 17 日に委員長に湯本義憲が選出、18 日に特別委員会の審議に付され、翌 19 日に委員長が全会一致で可決したと報告した。3 月 22 日第二読会では修正の動議が出されたが否決、原案通りとして可決された。貴族院では翌 23 日より審議が開始、24 日には第二第三読会に移され原案通り全会一致で可決成立した。

2.1.3 森林法案

森林法案は、河川法案と同じく明治 29 年 1 月 23 日に衆議院に上程された。政府原案は 102 箇条であったが、3 月 21 日には原案を大幅に修正した 89 箇条の修正案として可決された。3 月 25 日に貴族院に上程されたが、会期切れにより廃案となる。明治 30 年 1 月 23 日、政府は衆議院に森林法を 64 箇条として再提出したが、保安林の編入に地方森林会の議決を経ることを加える等の修正の上で可決された。3 月 19 日貴族院では、政府からの修正要求を採択した上で送付案を可決した。3 月 24 日、衆議院に回付された森林法案は、討議打ち切りの動議が採択され、その結果賛成 108、反対 63 で成立した。

表 - 1 治水 3 法の帝国議会審議経過

	河川法	砂防法	森林法
明治 29 年 第九回帝国議会	1月24日 衆議院 第一読会		衆議院 第一読会
	3月10日 衆議院 第一読会の続 第二読会・第三読会 政府原案通り可決		
	3月17日 貴族院 第一読会		
	3月21日		衆議院 第一読会の続 討論終局の動議可決
	3月23日		衆議院 第二読会・第三読会 修正案を可決
	3月24日 貴族院 第一読会の続 委員会再付託		
	3月25日 貴族院 第一読会前回の続 第二読会・第三読会 修正案を可決 衆議院（貴族院回付） 貴族院修正案可決		貴族院 第一読会 特別委員への付託を可決
明治 30 年 第十回帝国議会	1月23日		衆議院 第一読会
	3月15日	衆議院 第一読会	
	3月16日		衆議院 第一読会の続 第二読会・第三読会 修正案可決
	3月19日	衆議院 第一読会の続	貴族院 第一読会
	3月22日 衆議院 第二読会・第三読会 政府原案通り可決		
	3月23日 貴族院第一読会		貴族院第一読会の続 第二読会・第三読会 修正案可決
	3月24日 貴族院第一読会の続 第二読会・第三読会 政府原案通り可決		衆議院（貴族院回付） 議論終結の動議可決 貴族院修正案可決

2.2 帝国議会の審議における主な発言

2.2.1 砂防法提案理由

明治 30 年 3 月 23 日貴族院の第一読会において政府委員内務省土木局長古市公威は、各地での水害頻発の原因の一つである山地山林の荒廃に対して、森林法により「林という形を成して居るもの」を取締まり、砂防法により禿山や「森林を成して居らぬ土地」での対策を行って土砂流出を防御することで、「此造林と砂防との二つが相俟って水源の涵養並びに洪水の防禦予防と云う目的を達する」と提案理由を述べている。さらに河川法との関係について、砂防法は河川法と同じ箇条が多いが、異なるのは「或る土地を主務大臣が指定」してその土地での一定の行為の禁止・制限、若くは施設整備をするという点であり、森林法、河川法とこの法案が相俟って治水

の目的を達する考えである、と述べている。

2.2.2 砂防法と河川法との関係

明治30年3月19日衆議院第一読会において湯本義憲委員長は、河川法と砂防法は「実に車の両輪の如く」相密着しているとして、砂防法を早く施行しないと「折角の河川法と雖も、その効を奏することが殆ど乏しいことと考えます」と審議日程の短縮を提案している。

2.2.3 砂防法と森林法との関係

明治30年1月23日衆議院第一読会における農商務省大臣榎本武揚の森林法案提案理由では、明治29年に発生した水害の被害が甚大であったことに触れ「益々森林法制定の必要を促し」ているとした。続いての質疑の中で田中島雄議員より森林法と砂防法案の関係に関する質問が出された。これに対し政府委員農商務省山林局長高橋琢也は、両法案について内務省と協議しており、「双方差支えないようになっております。殊に保安林と致しましては、森林上いわゆる森林の経営の事に就きましては農商務省でやる、又治水上に専ら関するものは内務省でやる、そういうようになっております」と回答している。

2.2.4 「治水上砂防」について

3月22日の衆議院第二読会では厚地政敏議員より「治水上砂防」について、河川への土砂流出以外の砂防、例えば海岸砂防等はこの法案に包含されているかとの質問が出された。これに対する古市公威土木局長の答弁は以下の通りである。「治水の目的がありさえすれば、強ち必ずしも河川に限るという訳ではありませぬ。治水の目的がなければなりませぬのです。例えば水源の涵養の如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、すなわ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います。治水の目的さえあればよろしい。」

厚地政敏議員はこの後、「治水上砂防の為」の「治水上」を「国土保安上」に改めるという修正の動議を出したが、賛成なしとされ原案通りで可決された。

3 砂防法制定に関する考察

3.1 河川法と砂防法との関係

湯本義憲の発言等を鑑みると、何故内務省は砂防法を明治29年に河川法とともに提案しなかったのかという疑念が抱かれる。明治29年の河川法審議過程では農業水利への影響等に関して熱心な議論が見られるが、砂防法制定の必要性について特に議論された形跡はない。河川法は第46条に「河川に土砂を流出するの虞ある土地の所有者は行政庁に於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一部を取得して之を培養するを負わしめることを得」とし、土砂扞止を目的とする施設整備を行う規定があったが、

砂防法の提案理由には明治29年に発生した全国的な大水害が強調されていることから、この水害により河川法による「土砂扞止」を超えて幅広い対応が可能な法律が必要と判断されたものと推察される。また、「治水」という言葉には具体的には洪水防御と水源涵養との2つの意味が含まれ、河川周辺に限らずに適用可能とされていたことがわかる。

3.2 森林法と砂防法との関係

森林法案が明治29年帝国議会で廃案となるなどの曲折を経たのは、政府案に含まれていた官林の管理・経営規定と官民有区分の処分法をそれぞれ別の法律に分け、森林法を一般森林の監督という性格のものに修正するという「森林法律三分案」が承認されたことが主な原因である。

明治29年森林法政府原案には「農商務大臣は保存林に砂防その他の保護に関する工事を施設することを得」の条項があったが、明治30年に上程された政府原案には本条項は盛り込まれておらず、結果的に森林法では施設の工事に関する規定はなくなった。これは、高橋琢也山林局長の答弁にあるとおり、明治29年水害への対応等も踏まえて内務省の砂防法案提出と関連した調整によるものと推察される。

3.3 制定経緯の背景

河川法の制定により、それまで地先対策として地方庁に任されていた高水工事、すなわち築堤等の洪水氾濫防御を国直轄で行う制度が新たに確立された。一方砂防事業は明治7年淀川で直轄事業が開始されるなど既に国が主体的に進める対策との位置づけがあった。すなわち砂防法の制定は、河川法、森林法の制定及び明治29年水害が契機となったが、従来からの事業や経緯を十分踏まえて制度化したものであったため、帝国議会においても短期間で原案通り成立という結果となったとみられる。

治水3法と呼ばれる中で唯一砂防法のみが治水という言葉を変文に持つのは、当時の「治水」という概念に砂防が違和感なく重なるという共通認識があったことを示すと思われ、明治以前から続く、治水の根源は水源対策にあるとする我が国の考え方が、欧化政策を超えて砂防法に表現されたものと考ええる。

4 おわりに

砂防の長期的な展望を描くには、砂防の歴史的変遷を振り返り砂防の意義や価値を再認識することが大きな助けになると考える。今後は明治以降の変遷についても技術や事業展開等様々な側面についてその意義を明らかにしていきたい。

主な参考文献

1)帝国議会衆議院議事速記録、財団法人東京大学出版会 2)日本砂防史、(社)全国治水砂防協会 3)沖野忠雄と明治改修、土木学会 3)西尾隆：日本森林行政史の研究、東京大学出版会