

治山治水緊急措置法について

井 上 義 光*

治水事業を財源的裏づけをもつて計画的に推進することの必要性については、戦後のたび重なる災害による損失および近年における諸用水問題にかんがみ各方面で力説されているところであり、治水対策は重要な国策として実施されてきたのであるが、昭和 28 年の大災害に際し策定された治山治水基本対策も昭和 34 年度までにその総事業費 1 兆 4 000 億余円の約 18% が実施されたにとどまるという状況で、いわゆる底の浅いわが国経済と均衡をとりながら発展させるため公共施設への投資が国家地方の財政を通じて思うにまかせなかつたためとはいえ満足すべきものではなかつた。建設省においては治水事業 5 カ年計画の閣議決定と治水特別会計の設置を昭和 34 年度予算において実現するべく努力してきたが、その緊要性は十分認識されながらも実現するに至らず、昨年 7 号台風および伊勢湾台風の惨害を見るにおよび、昭和 35 年度予算編成の最重要課題として治水対策がとり上げられ、各方面の全面的な支持により昭和 35 年度以降 5 カ年間の治水投資 4 000 億円および昭和 40 年度以降 5 カ年間の治水投資 5 200 億円が政府の方針として決定され、同時に特別会計の設置を認められることとなり、第 34 国会においてこれらの法的根拠として治山治水緊急措置法および治水特別会計法が成立し昭和 35 年 4 月 1 日から施行されることとなつた。この二法律の内容については建設事業に直接間接に関係しておられる方々は少なくともその示旨は御承知のことと思うが、編集者の御要請により上記二法律およびこれに関連する問題点につき説明することにしたい。

この法律の目的は第 1 条に「治山治水事業の緊急かつ計画的な実施を促進することにより、国土の保全と開発を図り、もつて国民生活の安定と向上に資する」とあるとおり、治山治水事業を従来のごとく計画倒れにならないよう長期的な財政経済の見とおしの上に立つて計画し実施することを目的とするものであり、かつその内容は国土の保全と開発すなわち災害の防止の見地と未開発の水資源の利用等の見地から策定されるべきことを明らかにしたものである。

以上の目的を達成するためには、治山治水事業を具体的に実施するための基本となる計画が必要であることはいうまでもないが、そのまゝに治山治水事業の範囲を明確にすることが前提となる。このため法律の第 2 条にお

いて治山治水事業のうち計画の内容となるべきものの定義が規定されている。第 2 条第 1 項は治山事業の範囲である。この法律で治山事業とは、第一が森林法に規定する保安施設事業すなわち水源のかん養、土砂の流出の防止、土砂の崩壊の防備、飛砂の防備、風水害の防備の目的を達成するために行なう森林の造成事業または森林の造成もしくは維持のため必要な事業であつて、具体的には山地荒廃復旧事業、山地荒廃防止事業、防災林造成事業、保安林整備事業として実施される施設の新設、改良、維持等の事業であり、第二は地すべり等防止法に規定する地すべり防止または、ぼた山崩壊防止に関する事業であつて、森林法にいう保安林および保安施設地区にかかるもの、すなわち地すべり防止工事、ぼた山崩壊防止工事中農林大臣の所管に係るもの（ただし土地改良区、土地改良計画の決定している区域は除く）である。以上が治山事業の範囲であるが、第 2 条本文に「次の各号に掲げる事業で、国が施行するものおよび都道府県または都道府県知事が施行し、かつ、これに要する共用の一部を国が負担し、または補助するものをいう」とあり、都道府県が施行する保安施設事業または都道府県知事が施行する地すべり防止工事等であつても、その費用の一部を国が負担または補助しないもの、いわゆる府県単独事業は除外されている。これは次に述べる治水事業も同様であつて、都道府県が当該事業に関し国の補助金等を受けないで実施する事業は、その目的と内容において国の事業や補助事業と異なるところがなくても、国の立場において計画的に実施する事業としては適当でないからである。なお、国が負担または補助すると区別しているのは、各事業の根拠法の規定する用語によつたからである。

治水事業の範囲は第 2 条第 2 項に規定されており、第一は河川法上の河川および準用河川に関する事業すなわち河川の改修、維持補修に関する事業であつて、ダム建設事業もこれにふくまれることとなる。ただし法律の条文上はこの河川に関する事業のうち特定多目的ダム法上のダムすなわち建設大臣が建設するダムは除外されて別に列記されている。これは多目的ダムの建設が治水利水の画面よりさわめて緊要な事業であること、従つて治水事業に関する計画の重要部門として明示する必要があつたか補助ダムと異なり特別法の根拠があるからである。第二は砂防法に規定する砂防事業である。第三は地すべり等防止に規定する地すべり防止および、ぼた山崩壊防

*建設省河川局水政課長

止に関する事業のうち建設大臣が所管するもの、すなわち砂防指定地等にかかるものである。第四は前述した特定多目的ダム法に規定する建設大臣直轄の多目的ダムの建設工事に関する事業であつて、その実施計画調査や維持管理もふくまれている。以上の四事業が治水事業の範囲であるが、治山事業の定義において述べたとおり、治水事業のうち国が施行するもの以外は各事業の根拠法により都道府県知事が施行主体となつているが、その費用の一部を国が負担し、または補助しないもの、すなわち府県単独事業は、この法律上は治水事業から除外され、従つて計画の内容とされないうこととなつている。

治水事業の範囲について国会審議においても最も問題となつたのは、海岸保全施設に関する事業が治水事業にふくまれていないことである。海岸保全事業は、伊勢湾台風による惨害にかんがみても国土保全上きわめて重要であるが、海岸保全施設の整備計画は農林、運輸および建設の3省でなお総合的な立場から十分検討の上策定する必要があるため、早急に策定されるべき治水事業の長期計画にとり入れることは困難なため除外されたものである。従つて海岸事業については今後別途に3省間で港湾、臨海地域の埋立等の諸事業との調整をはかりつつ検討されることとなつた。

さて治山治水事業であつても府県単独事業は長期計画の内容となるべき事業から除外されることは前述したが、この法律の目的に照して、次の諸事業も同様に治山治水事業にふくめないことになつている。その第一は災害復旧事業である。災害復旧事業は原則として施設を原形に復旧することを目的とする事業で積極的に治山治水の施設を増加するものではなく、また災害の発生は予測しにくいので、これを事前に計画におり込むことは困難であり、しかも災害が発生すればその復旧事業は緊要なものは3カ年、全体としては4カ年で完了するよう優先的に予算措置が講ぜられることはすでに確立した政府の施策になつているので、この法律で計画的実施をはかることは不必要あるいは不適當であるためである。

第二はいわゆる災害関連事業であつて、災害復旧事業の施行のみでは再度災害の防止に十分な効果が期待できないためこれと合併して行なう事業である。これは実質的には施設の新設、改良の事業である点では災害復旧事業と異なるが、災害復旧事業と同様にあらかじめ計画することが困難であるとともに、その実施に当つては災害復旧事業と同様3カ年ないし4カ年で完了するよう予算措置が講ぜられることに方針が決定しているため除外されたわけである。第三は伊勢湾等高潮対策事業である。本事業は台風第15号により災害を受けた伊勢湾等に面する地域における海岸または海岸に接続しこれと同様の効用を有する河川について、高潮等による再度災害を防止するために行なう災害復旧事業と改良事業とを合成した

事業であり、治水事業にふくまれない海岸事業や港湾、換港の事業をふくめて別途に全体計画を関係各省において立案し、とくに緊急に実施する必要があるため、除外された。第四は鉱害復旧事業であつて、臨時石炭鉱害復旧法にもとづいて毎事業年度に作成される復旧基本計画によりその内容が定められることになつているので、治山治水の事業計画として策定する必要がなく、また災害復旧に準ずる事業であるため施設の新設、改良としての意義がないからである。第五は地震による地盤の変動のため必要を生じた河川事業いわゆる地盤変動対策事業である。具体的には昭和19年、昭和20年および昭和21年に発生した東海地震および南海道地震にもとづく地盤変動により、効用を喪失または低下した河川堤防の修復等の事業であり、災害復旧事業と同様の性格を有するとともに、すでに昭和37年までに完了する方針で事業が進められているので適用対象外とされた。

治山治水事業の長期計画策定に関する手続きおよび計画の内容として定めるべき事項は第3条に規定されている。まず第1項において、農林大臣は中央森林審議会の意見をきいて、建設大臣は河川審議会の意見をきき、すなわち各界の権威者の意見をきいて、昭和35年度から昭和39年度までおよび昭和40年度から昭和44年度までの各5カ年ごとにそれぞれ治山事業および治水事業につき前期5カ年計画および後期5カ年計画の案を策成して、閣議の決定を求めなければならないこととなつている。この前後期の各5カ年計画はそれぞれ別の計画ではあるが、法律上はこれらを治山事業10カ年計画または治水事業10カ年計画と総称することとなつている。これは治山事業も治水事業も昭和35年度以降10カ年間の投資規模が前者は1300億円、後者は9200億円と予定されていることと関連するものである。しかしながら10カ年という長期間を一期とするよりは、国土の保全と開発の見地から全体の事業を緊急度により5カ年ごとに区分して計画する方が実施を適確かつ円滑にする上から適當であるため、前期と後期が区分して策定されることとなつた次第である。次に治山事業と治水事業とくに砂防事業とは密接な関連があり、水系を一貫した総合的な計画とするために前記の閣議決定を求めるべき案の作成に当つては、両大臣においてあらかじめ相互調整を行なわなければならない事が第3項において規定された。また治山治水の10カ年計画は、国土総合開発法にもとづく全国総合開発計画の中の特定の部門に関する計画として相互にむじゆんは許されないものであり、また公共投資の規模を経済全体の見とおしの上立つて決定する長期経済計画策定の見地からも検討する必要があるため、両大臣は経済企画庁長官と事前協議をしなければならない旨が第4項において規定されている。

さて、治山事業または治水事業の10カ年計画には、

次の事項を定めるべきことが第2項で規定されている。第一は、前期および後期の各5カ年間に行なうべき事業の実施の目標であり、第二は前期および後期の各5カ年間に行なうべき事業の量である。治山事業については前期550億円、後期750億円、計1300億円、治水事業については前期4000億円、後期5200億円、計9200億円、治山治水合わせて10カ年間に1兆500億という投資目標はすでに政府の施政方針にも述べられ明らかとされているが、国土の保全と開発の上から今後実施すべき事業は上記の事業費のみで足りるものではないので、国民生活の安定と向上、産業経済基盤の強化の見地より緊急を示すものから逐次実施する必要があるので、計画の策定に当たっては、これらの事情を十分考慮して事業実施の目標すなわち河川、砂防、ダム等の事業ごとに全体事業量に対する進捗度、その経済効果等を、また事業量すなわち各事業ごとの実施量あるいは事業費等を定めなければならないものとされた。ただし、閣議決定の内容としては、例えば具体的な河川ごとの改修延長、改修費等は定められず、直轄河川、補助河川（中小河川、小規模河川等に区分）別に改修、維持等の事業の目標、事業量が定められることとなると考えられる。なお、府県単独事業および災害関連事業は災害復旧事業等と同様に、計画の内容とならないといつたが、前期の4000億あるいは後期の5200億円という治水投資の目標にはふくまれているので、この法律によつて決定される前後期の各5カ年計画の事業費は、上記の額から府県単独事業および災害関連事業（前後期5カ年間各約350億円程度）を除いた額となる。上記2事業は、国が計画的に実施すること、すなわち各5カ年計画にふくめることは適当ではないが、災害復旧事業や鉱害復旧事業と異なり、施設の原形復旧、機能回復でなく、積極的に治水資産を増加するものであるため、国全体としての投資目標に見込んだ上で治水計画を策定する必要があるからである。

この法律の第4条は、治山治水事業10カ年計画が適確に実施されるがためには、政府において財政上および行政上諸般の措置を講ずる必要があるため、政府に対しこれらの措置を講ずることを義務づけている。この条文は立案当時において、他の諸立法のごとく「予算の範囲において」あるいは「財政の許す限りにおいて」等の当然とはいいながら制限的な字句を加えるべきであるとの意見が財政当局から述べられたが、治山治水事業の重要性にかんがみ、単に「政府は計画実施に必要な措置を講じなければならない」と規定された次第である。この計画達成に対する政府の強い方針を示したものと見える。

治山治水事業は都道府県がその相当部分を担当するので、計画が閣議決定した場合は都道府県知事に通知するべきことが第3条第5項に定められている。また計画変更の場合の手続きは計画決定の場合に準ずる旨が第3条

第6項に規定されている。

以上が治山治水緊急措置法の要旨であるが、治水事業10カ年計画との関連において、治水特別会計の概要を説明することとしたい。治水事業を実施するために特別会計を設置することは必然的理由がないばかりでなく、財政法上も若干検討を要するとの意見が政府部内にあつたが、財政13条に、国が特定の事業を行なう場合、特定の資金を運用する場合、特定収入をもつて特定支出にあて一般会計と区分経理する必要がある場合にかぎり、特別会計が設置できる旨の規定のうち、国が特定の事業を行なう場合に該当するものとして設置された。このため、治山治水緊急措置法にもとづく治水事業10カ年計画にふくまれる事業のうち、国の直轄事業が「国が特定の事業を行なう場合」に該当し、補助事業は、補助金の交付自体を国の特定事業と見ることが困難であるため特別会計から除外するべきであるとの論もあつたが、治水事業10カ年計画の全体の把握通覧の見地から、直轄治水事業に合わせて経理することが適当であり、かつ違法ではないとの見地から補助事業も特別会計にふくまれることとなつた。また伊勢湾等高潮対策事業は、10カ年計画から除かれているが、直轄治水事業たる木曾川改修事業等と密接な関係があるので、特に建設省所管分の直轄事業にかぎり特別会計で経理されることになつている。このほか、特別会計で実施する直轄諸事業と密接な関連があり、建設省が府県や土地改良区等から委託を受けて実施する事業も特別会計で経理することとなつている。なお、直轄の災害復旧事業や海岸事業は10カ年計画にふくまれず従つて特別会計で実施しないが、その工事事務費は、地方建設者の工事々務所以下の人件費、事務費が特別会計で経理される関係上一般会計に分離計上することは予算の円滑な執行上適切でないため特別会計で経理することとなつている。さて、治水特別会計は「治水勘定」と電気事業等の負担金の関係上工事別経理を要する「ダム勘定」に区分されるが、本会計運用上最大の問題点は、直轄事業の地方負担金が当該年度の歳入に計上され、当該年度の事業財源となることである。従来特別会計における直轄事業の地方負担金は交付公債で納付され、これに見合う資金を資金運用部から特別会計で借入を行なつてきたが、昭和35年度からは、国の直轄事業で特別会計で経理されるものの地方負担金は、交付公債が地方財政赤字の大きな原因である点にかんがみ、直轄事業実施にあたり、地方財政、地方開発計画の見地から検討の機を得しめるため、全額現金納付の制度がとられたことである。この地方負担分については周知のとおり平均80%の起債（いわゆる直轄事業債）が認められ、かつその早期許可が行なわれる方針であるが、平均して20%程度は府県の非起債財源により納付しなければならないので、直轄事業の円滑な実施を確保するためには

地方負担金の適時納付が絶対に必要となる。この対策については、目下関係者の間で鋭意検討中であるが、都道府県の財政力に応じて起債充当率に差等を設け、また一般補助事業債との間の流用は認めない等の措置を講ずるほか、非起債財源として地方交付税の増額等が実施され

る予定である。治水特別会計は発足したばかりであり、今後幾多の問題が生ずると考えられるが、治水事業 10カ年計画実施の経理上の母体である本特別会計の運用に当つては、国および地方公共団体の関係各位の御協力を得てその万全を期したいと思う。

特別会員の入会増加について

昨年より会員増加運動を積極的に開始し、着々とその成果をあげておりますことは、ひとえに会員諸兄の御協力の賜と誌上をかりて厚く御礼申し上げます。とくに特別員の新入会ならびに昇級は非常に増加しつつあり感謝にたえない次第です。ここに昨年 12 月より本年 5 月末日までの新規入会および昇級に御賛助頂きました会社名をかかげ御礼申し上げますとともに今後なお一そうの御協力を御願ひ申し上げます。

新 入 会	
会 員 種 別	件 数
特別員 1 級 B	2
同 C	21
特別員 2 級	18
同 3 級	31
合 計	71

転 格 (昇 格)		
会 員 種 別	件 数	備 考
特別員 1 級 A	2	B~A { 2~B (4) C~B (6) 2~C
同 B	10	
同 C	3	
特別員 2 級	2	
合 計	17	

特別員 1 級B () 内は地区、敬称略

大成建設KK仙台支店(宮城)

特別員 1 級C

アジア航空測量KK(東京) 光祥建設工業KK(東京) 興和コンクリートKK(東京) 桜田機械工業KK(東京)
三機工業KK(東京) 東京製綱KK(東京) 東鉄工業KK(東京) 東亜道路工業KK(東京)
日本交通技術KK(東京) 復興建設技術協会(東京) 北海道ビーエスコンクリートKK(東京)
山宗化学KK(東京) 首都高速道路公団(東京) 伊藤組土建KK(北海道) 日本高圧コンクリートKK(北海道)
扶桑土木KK札幌出張所(北海道) 田島工業KK(富山) 高尾建設KK(富山) 鹿島建設KK九州支店(福岡)
九州鋼弦コンクリートKK(福岡) 日本舗道KK福岡支店(福岡)

特別員 2 級

東観光開発KK(東京) KK関東復建事務所(東京) 中央開発KK(東京) 電気興業KK(東京)
中川ヒューム管工業KK(茨城) 中川防蝕工業KK(東京) 那覇市役所(沖縄) 日本コンクリートKK(東京)
日本特殊土木工業KK(東京) 日本ドライプイットKK(東京) 日立セメントKK(茨城) KK本間組(新潟)
吉野理化学KK(東京) 清水建設KK北海道支店(北海道) 秋島建設KK仙台支店(宮城) KK留岡組仙台営業所(宮城)
KK真柄組(石川) KK増岡組(広島)

特別員 3 級

アサノコンクリートKK(東京) アサノコンクリートKK^{芝罘工場}(東京) KKエービーシー商会(東京) KKオリエンタルコンサルタンツ(東京)
大島工業KK(神奈川) KK大滝工務店(東京) 王子重工KK(東京) 新和機械工業KK(神奈川)
セマタイト工業KK(東京) 太空機械KK(東京) 秩父産業KK(東京) 坪井工業KK(東京)
東亜コンクリートKK(東京) 東海鋼業KK(東京) 東邦鉄工KK(東京) 日本鋼管KK(東京)
日本鋼弦コンクリートKK(東京) KK明和製作所(埼玉) 大木建設KK仙台支店(宮城) 高野建設KK仙台出張所(宮城)
東星興業KK(宮城) 日本道路KK仙台営業所(宮城) 愛知県文化会館愛知図書館(愛知) KK市川工務店(岐阜)
東海製鉄KK(愛知) KK北都組(石川) KK和泉組(山口) 昭和地下工業KK(福岡)
KK銭高組福岡支店(福岡) 前田建設工業KK福岡出張所(福岡) 日本綜合防水KK(東京)

特別員 1 級Bより1級Aへ転格

日本舗道KK(東京) 佐藤工業KK(東京)

特別員 2 級より1級Bへ転格

KK大林組仙台支店(宮城) 鹿島建設KK仙台支店(宮城) 西松建設KK東北支店(宮城) KK間組仙台支店(宮城)
KK宮地鉄工所(東京) KK東京鉄骨橋梁製作所(東京) 汽車製造KK(東京) KK横河橋梁製作所(東京)
日本国土開発KK(東京) 白石基礎工事KK(東京)

特別員 2 級より1級Cへ転格

朝日土木KK(東京) KK大林組東京支店(東京) パシフィックコンサルタンツKK(東京)

特別員 3 級より2級へ転格

八幡メタルフォームKK(東京) 朝日土木KK東北支店(宮城)