

河川法改正の経過と文献に見るその詳細

安井 雅彦¹ 富永 晃宏²

¹正会員 愛知県豊田加茂建設事務所（〒471-0867 愛知県豊田市常盤町3丁目28番地）

E-mail: masahiko_1_yasui@pref.aichi.lg.jp

²正会員 名古屋工業大学大学院教授 社会工学専攻（〒466-8555 名古屋市昭和区御器所町）

E-mail: tominaga.akihiro@nitech.ac.jp

1965（昭和40）年4月に施行された現行河川法は、1896（明治29）年4月に公布された旧河川法が70年を経て新河川法として全面的に改正されたもので、新憲法の制定に伴って国の行政制度に大幅な変革が行われたため、従来の行政区画を前提とする、都府県知事による河川の分断管理に再検討の必要が生じたこと、利水事業の進展に伴う新たな水利使用と既存水利との調整を行うための規定整備の必要性などが改正の理由として説明される。その間、旧河川法を抜本的に改正しようとする幾度かの試みがあり、いずれも制定にはいたらなかったが、法を運用していくための部分的な改正、政令、通牒などに反映されたものもある。その試みを把握できる文献として『水利と土木』および『河川』があり、河川法改正を行おうとする努力の経過や改正案に関する種々の見解を見ることができる。そこには、河川と水を規律する法律の適用範囲の考え方や関係機関の主管問題が具体的に述べられている。

Key Words: present River Law, previous River Law, use of Rivers and Regulations concerning Rivers

1. はじめに

(1) この研究の目的

現在の河川法は、1964（昭和39）年7月に公布、翌年4月に施行され、以来50年が経過している。新河川法として制定された現行河川法は、1896（明治29）年制定の旧河川法を根本的に改正したものであり、旧河川法が適用されていた70年間には、社会経済の著しい発展をはじめ、新憲法の制定のほか法律制度の面にも大きな変革がなされ、部分的な改正は数度行われている。しかし、時代の要請に応じた河川の管理を実施するため抜本的に改正しようとする試みは幾度か重ねられ、その主なものは、1919（大正8）年内務省土木局案、1929（昭和4）年河川法改正案、1937（昭和12）年内務省案、1952（昭和27）年および1954（昭和29）年建設省案とされる¹⁾。

新河川法制定後、1966年から1969年にかけて、建設省河川局監修『河川法資料集』第一集から第四集が社団法人日本河川協会から発行され、旧河川法制定時も含めた法案、議会質疑、関係各省および都道府県意見、関連する主要文献の一覧などの資料が収録されている。制定に至る経過を研究するための資料としては『河川法資料集』をもってほぼ網羅されるが、この他に内務省土木局の発行した『水利と土

木』をおよびこれに続く『河川』の記事があり、旧河川法を改正しようとした考え方、争点などを読み取ることができる。

この研究では、『水利と土木』および『河川』の記事を中心として、旧河川法の改正の試みに関連した記述から、その経過、改正を必要とする背景、進める側の意見、それと対立する見解などを取り上げ、河川法改正の必要性はどのようなものか、容易に進展しなかった理由はなにか、について考察する。

(2) 関連する文献

a) 『水利と土木』および『河川』

大正末期以降、水利をめぐる諸問題が複雑化してきたことから、河川管理に関する内務省の立場を明確にし、かつ、これを一般国民に啓蒙理解させる必要があるとして、土木局河川課で機関誌『水利と土木』の発行を企画し、1928（昭和3）年7月の発刊後、1941年12月までの13年6か月の間に162回発行された。記事の内容には、その時々の中務省の主張、土木事業を取り巻く情勢、法制度や技術の解説、研究成果、竣工あるいは実施中の工事の報告、海外事例の紹介などがあり、執筆者は内務省職員のほか、関係各省や府県の職員、学識者、一部に電力会社幹部や新聞記者の民間人も見られ、内務省の意見だけ

ではなく他の種々の見解も掲載している。この機関誌の発行は、当時河川課長であった岡田文秀が発案し、取りまとめの実質的な担当者は属官で後に土木事務官となった安田正鷹であったとされる。

『河川』は、1940（昭和15）年11月に発足した「河川協会」が『水利と土木』の発行を引継ぎ、1942年1月に改称したもので、1944年11月に休刊となり、1948（昭和23）年6月に発足した「日本河川協会」が11月に復刊号を発行する。内務省は1947年12月末をもって解体され、1943年に内務省土木局から改組されていた国土局が、1948年1月に戦災復興院と合併して建設院に移行し、同年7月建設省となり、『河川』は建設省河川局の監修となる。

b) 河川法改正の経過に関する他の記述

河川法改正の経過については、『内務省史』²⁾が、「土木行政」の「河川」の節に、「河川の治水行政」、「河川の利水行政」に続き、「河川法改正のうごき」として、主に昭和初期の農林省および通信省との権限争議と、水法の研究、改正案の作成と土木会議での決議について記載している。1957年の『河川法』³⁾は、「河川行政史概説」のなかで、「戦後の利水行政」の節に「河川法の改正」として戦前の改正案の立案と戦後の水制度部会の議論について記載している。

河川法改正の経過に関する論文としては、長野直臣が『河川法施行と農業水利』⁴⁾において、農林省が農業水利法案を数度に亘って提案していった経過とその必要性との関連を述べている。近年では三本木健治が『近代河川制度100年に寄せて』⁵⁾のなかで旧河川法から新河川法に至る河川行政の歴史の要点を示している。

2. 河川法の改正に至る経過

(1) 大正期の水利法案

a) 発電水力事業の発展と水利使用の取り扱い

1911（明治44）年に電気事業法が制定され、発電事業は通信省の積極的な助成政策が展開されて著しく発展した。大正時代の初めから水力発電の開発が盛んになり始め、ダムなどを築造して次第にその開発の程度が大規模化し、長距離送電が可能になると、河川流量の調整など下流の農業水利等に悪影響を及ぼすようになり、特に慣行水利権の内容が明確となっていない農業水利との水利紛争を生じるようになった。旧河川法では水利権の許可権限の所在を示すのみであったため、1916（大正5）年および翌年に、内務省は通牒を発して発電のための水利使用許可についての方針と、その取扱い方や手続き等を地方長

官に示し、河川法を施行もしくは準用する河川においての水利使用を許可しようとする場合には、予め内務大臣の認可を受けさせるようにした。

これ以前は、発電のための水利使用权は通信省電気局で処理され、内務省土木局は事務的な協議を受けていたに過ぎなかった。1919年には土木局長および通信省電気局長連名の通牒により、出願、審査の処理基準を通達した。また1922年水利使用料の徴収基準を定め、その適正化を図った。利水行政は、それまで通達によって指示、運営されることが多かったが、1926年（大正15）河川に関する法令等の整備が行われ、河川行政監督令が制定されて、利水に関する規定がようやく整備された。

b) 水利法案の立案

慣行水利権の明確化は時代の要請となり、農商務省は1913（大正2）年、農業水利慣行調査を行い、1917年結果をまとめて同名の報告書を刊行する。同じく内務省も調査を実施し、1918年「農業水利ニ関スル慣行等調査書」として刊行する。

水力発電と農業水利との競合は、帝国議会でも建議案として取り上げられ、1919（大正8）年には第41議会において「水利法制定ニ関スル建議案」が議決されると、内務省は「水利法案」を立案した。この法案は成立しなかったが、45か条からなり第4条で地方長官が水の使用に関する許可を行う際の基準を示し、第20条で水の使用に関して工作物を他の目的に共用することができるとし、さらに第22条は、慣行水利権に制限を加える条項となっている。

内務省の水利法案に対し、農商務省は同年、農業水利法案を用意したが、省議決定には至らなかった。その後、帝国農業会総会に農業水利に関する諮問を行い、その答申を受けて翌1920年農業水利法案を改訂したが、やはり省議決定には至らなかった。この1920年案では、第17条で慣行についても、農業水利権の設定を要求している。

(2) 昭和初期の河川法改正案

a) 臨時治水調査会の付帯決議と中小河川改修

1921（大正10）年の臨時治水調査会では、第2期治水計画が決定されるとともに「農業水利改良ニ関スル件」が決議された。内務省の側でも、治水の効果を上げるには、大河川の水源地や河道を対象とするだけでなく、それらの支派川、中小河川や堤内地利水関連の農業用排水路の整備も併せて行う必要性が認識され、河川堤内地の治水は農業水利の改良で実施を図るよう要望することとなり、農商務省の用排水改良事業補助要項の制定につながる。

この1923年の要項に基づく用排水幹線改良事業

によって府県が排水改良を行う際に、対象となる排水路は内務省の側からは河川とみなされる場合があるが、河川法第5条に基づく準用河川の認定には厳格な基準があり、大正期に至っても準用河川として認定された例は非常に少なかったとされる。

この中小河川の所管問題は、1925（大正14）年の行政調査会やこれを受けた1927（昭和2）年の行政制度審議会において取り上げられた。さらに1928年1月の閣議決定により権限整備として、河川に関する用排水幹線改良事業の助成事務は農林省所管とすること、河川に重大な影響がある場合には内務省に合議することとされた。合議する場合の具体的標準についてはさらに協議がなされ、農林省が将来用排水幹線改良事業として補助を与えようとする場合、河川法施行河川および準用河川に限り内務省に合議し認可を受けることとされた。

内務省土木局は、河川法の適用範囲の拡大を目的として、1928年7月、地方長官に「河川法準用河川ノ選択標準ニ関スル件」の通牒を発して、準用河川の認定基準を緩和した。これは積極的に認定を進め、河川と他の用悪水路との限界を法律的に明らかにすることとしたもので、以後準用河川は増加する。中小河川改修への補助費は、1930年5月の第58臨時議会で成立し、3河川について河川改修補助費として予算化された。

b) 通信省の発電水力法案

通信省は、発電事業の主管官庁の立場から、1929（昭和4）年1月、臨時電気事業調査会を設け、「発電水力ニ関スル法律制定ノ件」を諮問した。発電水力法案は河川の使用を発電本位に行うと同時に、その権限を通信省の専管としようとするものであった。

調査会では通信省側の委員が多数を占め諮問案は通過するが、内務省の反対により発電水力法案は撤回される。その後通信省は、供給区域の独占を目指した電気事業法の改正法律案を作成する。そのなかで河川その他公有の水流水面を電気資源であるとし、電気主務大臣が統制命令を発することができる、としたことなどについて内務省は反対し、この「電気資源」であることを削除すること、他の要求を行い、その結果、内務省の意見を容れた電気事業法改正法律案は1931年3月成立する。

c) 河川法改正法案

1927（昭和2）年の直轄管理に関する河川法の部分改正の後、内務省では河川法の問題点について研究を始め、海外の水法関連の資料も収集して、その成果を『水利と土木』に掲載していく。通信省の発電水力法制定への反対とともに、内務省は改正法案の眼目として、用排水幹線改良事業への対応としての

河川法の適用範囲の拡張と、発電水利と農業水利の問題解決のための河川利用関係規定の整備に重点をおいて検討を進める。前者は準用河川の認定基準の緩和により、後者は河川行政監督令により河川法の不備は補われていたが、内務省としては、あくまでも河川法の改正として取り扱うこととしたものである。河川法の改正案は、1930年7月には土木局内でのとりまとめを終えたとされるが、議会提出には至らなかった。

d) 土木会議での審議

内務省は、治水事業の実施方針を確定するため設置された2回の臨時治水調査会に続く組織を、治水計画の改定、河川法の改正など、当面の課題解決のために必要と認め、河川委員会の設置を1931（昭和6）年度予算に企画した。しかし河川のみとしては実現せず、1933年になり道路、港湾も含めた案件を審議する「土木會議」が設置される。土木會議は、内務大臣を議長とし、関係各省高官、貴衆両院議員で構成される会議で土木に関する重要事項が調査審議された。1933年10月に初回の河川部会が開催され、「水害防備策ノ確立ニ関スル件」「第三次治水計畫ニ関スル件」「第三次治水計畫ノ追加ニ関スル件」「河川法制ノ整備ニ関スル件」の4諮問案が提出された。

河川法制の整備に関する諮問案は、1935（昭和10）年9月の河川部会で示され特別委員会を設けての審議となり、2回の特別委員会での審議によって原案決定の後、10月の河川部会で報告された。その内容は、次の要綱により河川法制を整備するとした、「河川法適用範囲ノ擴張」「治水事業ノ促進助成」「水害防備ノ強化擴充」「治水及利水ノ調和統制」の4項目であり、この部会で決議された。これを承けて翌11月、河川法改正法律案が作成されたが議会提出には至っていない。特別委員会では通信省側の委員からの反対があったとされる。なお、河川法資料集では1937（昭和12）年のこととして記載している。

(3) 戦後の河川法改正の試み

a) 河川法改正の試みの始まり

戦後の河川法改正にむけた作業は建設省発足翌年の1949（昭和24）から始まる。その要点は、河川管理体系の明確化と国と地方公共団体との間の事務配分、総合的な河川計画の樹立、利水に関する規定の整備、および河川に関する関係行政機関の連絡および学識経験者の知識経験の活用であり、1952年の第13回国会への提出をめざして準備が行われたが、関係各省との調整は難航する。

一方1951年12月には衆議院建設委員会に小委員会が設置され、河川法改正に関する審議が行われた

が、政権党内での意見の一致をみず、翌6月の建設委員会において改正の根本方針の説明、反対意見とそれに対する見解についての小委員会の調査報告が行われるに止まった。

b) 水制度部会と改正案の再度の提案

河川法改正の動きが停滞するなか、政府部内では農林省を中心として食糧増産問題が検討されていたが、それに関連して水の問題をどうするかが採り上げられ、現行の水制度は再検討を要するものとされた。その検討のために、国土総合開発審議会に水制度部会を置いて、水に関する基本的諸問題を調査審議することとなった。

水制度部会の構成は委員15名以内、専門委員は当初30名以内で、学識経験者および関係各省庁の代表で治水水利に精通した人々が選ばれた。第1回の会合は1952年12月に開催され、以後1954年12月に「水制度に関する調査報告」を決定するまでの2年間に、部会の開催22回、現地調査4河川をはじめ総合分科会など合計58回にわたる会合を重ねた。このなかで建設省は河川関係法令等の改正問題についての基本的な考え方について説明を行っている。

「水制度に関する調査報告」は、水の管理、利用に関する諸制度について、その基本的原則を明らかにするため調査審議を行ってきたことを述べている。各種行政機関の分立している現行制度の沿革と実情を尊重しつつ、治水、治水および水資源の利用保全の確保、河川等水資源の管理および運営の基本原則の確立を主要な調査事項とし、各種の対立する意見を総合調整して、統一された見解を得ることに努めたが、依然として残る少数意見と希望意見を併せて報告するものとなった。建設省の主張する河川法改正案には反対する意見が多く出されたが、この議論は後の改正につながっていくものとの評価がある。

これと並行して、再度建設省から関係各省庁へ改正案が提示されるが、水制度部会での論争が続いているため調整がつかず国会提出には至らなかった。

c) 多目的ダムの建設と関連する法整備

戦前の土木会議において決議された「水害防備策ノ確立ニ関スル件」に基づき河水統制調査に着手され、1940（昭和15）年に河水統制事業として開始された多目的ダムの建設は、戦後名称を河川総合開発事業と変え、国内に包蔵するあらゆる資源を開発して総合的に利用すること、即ち国土総合開発の一環として各方面からの大きな関心を集めた。

河川総合開発事業は1951年度までに8河川で竣工していたが、法の整備を伴わずに進められていた。水力発電との関連では、翌年7月に成立した電源開発促進法の第6条に、国、地方公共団体が洪水調節

やかんがい用水確保の目的を併せ持つダムの設計や建設を電力開発側に委託できることが定められ、共同施設費の配分の手法が政令で定められた。

さらに1954年4月には、建設省により共同施設に関する省令が公布され、旧河川法第三条の適用を排除して多目的ダムを河川附属物として認定する途が開かれ、旧河川法の枠内での多目的ダムの管理が実現する。これらは、1957年3月に制定された「特定多目的ダム法」第一条の目的に掲げる「多目的ダムの建設及び管理に関し河川法の特例を定めるとともに、ダム使用権を創設し、・・・」の内容につながるものであった。

1961（昭和36）年11月には「水資源開発促進法」および「水資源開発公団法」が成立し、水資源開発水系に指定された水系では、水資源開発基本計画に基づいて多目的ダムなどが建設、管理され、それぞれの目的の主務大臣が、基本計画に基づいて事業実施方針を水資源開発公団に指示することになる。

(4) 新河川法の制定

a) 第43回国会への提案

1962（昭和37）年9月の衆議院建設委員会での、河野建設大臣の「現行河川法は、戦前の内務省時代に、土木局長、府県知事のつながりの下に動いていた法律であり、新憲法下の今日においては行政運営に遺憾の点が少なくないので、現行法に全面的検討を加え抜本的な河川法の改正を検討したい」とする意向表明の後、建設省では河川法全面改正の方針のもとに作業を行い、翌年2月に河川法改正要綱案としてとりまとめ、関係各省庁との意見調整に入ったが、河川管理費用の負担区分、一級河川の水利使用料等の帰属、一級河川の管理体系について意見がまとまらず、総理大臣の裁定に持ち込まれ、4月に裁定が下された。

これによって河川法改正の方向が決定され、法案がとりまとめられて閣議決定がなされる。この間、全国知事会の反対などがあり、また河川審議会の総会に諮られ、5月末に第43回国会へ提出される。その後衆議院建設委員会での修正可決を経て7月初め衆議院本会議で議決されたが、会期が残りわずかとになり参議院での審議は行われず審議未了となる。

b) 新河川法の成立と施行

第43回国会で審議未了となった後、第44回臨時国会では解散により再度審議未了となる。1964（昭和39）年1月、三度、第46回国会に提出され、衆議院で原案可決、参議院で修正可決となったため衆議院へ回付される。衆議院も参議院の回付案通り可決し、6月25日新河川法が成立、7月1日公布される。

表-1 河川法改正に至る経過

西暦	和暦	出来事
1911	明治 44	電気事業法制定
1916	大正 5	内務省が発電水利使用の処分方針等を地方長官に指示
1919	大正 8	内務省・通信省の通牒で出題・審査の処理基準を通達
同 年		内務省「水利法案」を立案
同 年		農商務省「農業水利法案」作成
1920	大正 9	農商務省「農業水利法案」を改訂
1921	大正 10	臨時治水調査会で「農業水利改良ニ関スル件」を決議
1922	大正 11	内務省・通信省と協議して水利使用料の徴収基準を定める
1923	大正 12	農商務省「用排水改良事業補助要項」制定
1926	大正 15	河川行政監督令制定
1928	昭和 3	用排水幹線改良事業に関する権限整備の閣議決定
同 年		内務省が河川法運用河川の認定基準を緩和
1929	昭和 4	通信省が発電水力法案作成
1930	昭和 5	内務省が河川法改正案をとりまとめる
1931	昭和 6	電気事業法改正法律案成立
1933	昭和 8	土木会議設置
1935	昭和 10	土木会議河川部会「河川法制ノ整備ニ関スル件」を決議
1949	昭和 24	建設省が河川法改正案の立案着手
1950	昭和 25	国土総合開発法制定
1951	昭和 26	衆議院建設委員会に河川法に関する小委員会設置
1952	昭和 27	同小委員会による調査報告
同 年		電源開発促進法制定
同 年		国土総合開発審議会水制度部会設置
1954	昭和 29	河川附属物認定のための共同施設に関する建設省令公布
同 年		水制度部会「水制度に関する調査報告書」を提出
1957	昭和 32	特定多目的ダム法制定
同 年		河川法の一部改正により関係機関への協議が定められる
1961	昭和 36	水資源開発促進法及び水資源開発公団法制定
1963	昭和 38	新河川法案を第43国会に提出するが審議未了
1964	昭和 39	新河川法が第46国会で成立する(7月1日公布)
1965	昭和 40	新河川法が施行される(4月1日)

3. 『水利と土木』『河川』に見る河川法改正の試みの詳細

(1) 『水利と土木』

a) 発刊時点の内務省の方針

『水利と土木』の発刊とともに、河川法改正に関する考え方が表現された記事が掲載される。1928年7月の創刊号の「新水法制定の必要と当面の対策」では、河川法の欠陥、即ち利水目的の規定を多く欠いていることが水利の開発に支障を生じていること、また河川法が「公共の利害に重大の関係ある河川」に対してのみ適用されること、の2点を示している。

内務省としてもかつて水利法の制定に関して研究し、1919年に法案を作成した経緯があることを認めながら、この時点では、通信省が発電水力に関する水利法を制定すべく研究したこと、農林省がこれに対抗して農業水利の保護助長のために農業水利法を制定しようとしていることをけん制して、統一的河川法を離れて単独に水利法を制定することは、河川行政の合理的な運営の必要から、到底存立の意義を有しないとしている。

その理由として、河川の保全、即ち改修と維持修繕があって河川の公利を増進できること、公利の増進と公害の除却、即ち利水と治水は統一的な河川行政の下に互いに制約されることであり、それは農業水利と工業水利のどちらにもとらわれない河川行政の立場にある内務省の主管の下での法律によらなければならないとしている。

また河川法の欠点に着目して、水利権の内容を明確にすること、水利権の設定を法規に基づくものとすること、あるいは、河川法の対象をできるだけ拡張するために、河川法準用令を改正すること、河川の使用に関する条項の詳細は通牒ではなく勅令または省令をもって統一的法規を制定すること、の指摘をしている。

翌8月には「河川委員会設置の必要」を掲載し、過去2回の臨時治水調査会で改修工事を施行すべき河川の選択が行われ、その決議が有効であったことを挙げて、時勢の変化に伴って過去の調査会の決定に変更を加えるべき必要が生じてきたこと、河川政策上決定すべき幾多の新問題も発生していることから、河川に関する重要問題を決定するには再び調査会、この時点では河川委員会を設ける必要があることを述べている。

そのなかで、1921年の調査会で「農業水利改良ニ関スル件」の決議がなされたことについて、河川行政において利水方面を重要視すべきことを提唱したことは重大な意味がある、と評価する他、単に工事至難、工費至大をもって利益が比較的少ない河川改修を国の治水事業として施行することは愚かであり、比較的工費少なく、利益甚大な河川改修が現に放置されていることを指摘して、中小河川改修への補助制度の必要性を強調している。

b) 発電水力法案に関わる見解

『水利と土木』は、1929年に発電水力法案が作成される以前にも、既に発電側通信省の記事を掲載している。1928年11月の「発電水力行政に就て」は、用水、かんがい、舟筏等の水利行政は地方的に考慮されるだけで良いが、発電水力の場合は開発方法、利用関係についてすべて国家的に考察を必要とすること、および発電水力調査の実績を強調して、発電水力行政と電気行政は切り離せないものであること、しかも水利行政の根幹であることを主張する。

その具体的事項として、通信省の水力調査などに基づく使用水量の決定、他の水系の水力との関係、火力発電所との関係、他の水力発電所との関係、貯水池調整池の位置および容量、工事竣工期限の指定、を挙げている。また、貯水池を設ける位置についても、治水目的とは異なり中上流が多く、発電水力行政と治水行政は別個に処理できるものとしている。

臨時電気事業調査会に「発電水力ニ関スル法律制定ノ件」が諮問された後の1929年2月、「発電水力法無用論」を掲載し、通信省の発電水力法案の主張に反対して河川主管庁において統一的治水、即ち新河川法の日も早い制定を提言している。その根本的な点は、治水の完璧を図り各種利水事業の共存共

栄を達成する方針の下に、発電水力と治水および他の利水との統制を実現することであり、それを「水利統制」と執筆者の岡田文秀は呼び強調している。

また、発電に関して立法を必要とする他の重要事項として、主管庁の自由裁量が政党の介入を招くことから競願の公正な処理をすること、発電起業者が公益上の寄付を半強制的に負担させられていることからこの負担を公正にすること、発電水力を国営とすること、を挙げている。

この論争の最中であっても『水利と土木』には発電側の記事がさらに掲載される。1929年12月の「発電水利法規の制定に就て〔一〕」では、新発電水利法を求めるなかで、国家本位主義と企業本位主義について述べている。国家の干渉はやむを得ぬが、消極的な場合のみに限定することを要し、新水利政策においてはむしろ企業本位主義に傾くことを理想としなければならない、とする一方で、単独水利法の立法は望ましくなく、統一的水利法の制定こそが望ましいとして内務省への若干の歩み寄りがみられる。

c) 水法問題の総括

改正電気事業法成立後の1931年7月の「水法問題の核心」では、河川法改正の要点を述べている。この時点では、通信省、農林省との権限整備問題は整理されてきてはいるが、「完全なる水法は治水法規と利水法規とを具備するものであらねばならぬ」として利水も含めた水法を目指し、それは河川溪流湖沼を対象範囲とする公水法であるとしている。この主張は『水利と土木』発刊以来繰り返されている内容であるが、「溪流」も対象範囲としていることが注目され、1931年2月の改正河川法要綱にも、河川法の対象を「本法ハ河川及其ノ上流部タル溪流ニ適用スルコト」と見えている。

また、「然るに今日の河川技術に在ては、下流部の洪水防禦の為に上流部に於て洪水貯溜の計畫が行はるゝ傾向にある」と指摘し、洪水貯溜による治水計画と各種水利、用水の不足との間に融通し得る水量の調節を行うことができれば、水利開発の発展に資するところが甚大であるとして、河川上流部を河川法の対象として洪水貯溜を行うことが、発電水利と農業水利の競合などの水利問題の解決につながると考えられたことがうかがわれる。この他、「補助河川制度その他治水法規の完備」と「水利経済の保護助長と利水法規の完備」を内容として、河川法改正についての岡田の考えをまとめたものとなっている。この後、岡田は千葉県知事として内務省土木局から転出する。

c) 土木会議の開催

1935年10月の土木会議河川部会において河川法

制を整備するための要綱が決議された翌月の「河川法制の整備」では、その要点を解説している。

まず「河川法適用範囲ノ擴張」では、普通河川にまで河川法を適用するとなる場合、河川の規模が異なるものをどのように扱うかについて河川の種類を3種に分けることを提案する。例えば第一種河川、第二種河川、第三種河川として、適用する法の条項に差異があるようにすれば良いとし、それぞれ主務大臣、地方長官、市町村長に管理させることとすれば適当であろうとしている。この種別の表現は1954年の河川法案まで続いていく。

「治水事業ノ促進助成」は、既に実現していた中小河川改修への補助制度をさらに拡張して、他の中小河川への適用を可能とする規定を条文に定める必要があること、および河川敷地を造成して用地取得の際の交換に利用できるよう、耕地整理法の手法を準用する制度を河川法に採用すること、受益者負担の規定を河川法にも整備すること、および付帯工事費の負担割合を公正にすることが治水事業の促進を図るために考慮すべき、としている。

「水害防備ノ強化擴充」は、平素における河川の取り締まりを嚴重にして維持管理を周到にすることおよび水防施設に関する諸規定を整備し、あるいは命令などを定めることを内容としている。

「治水及利水ノ調和統制」は、水利権を付与する際の治水との調整に加えて、既存の権益の保護や、水利使用を受けた者に対して、必要がある場合には水量、雨量の観測を行わせること、あるいは取水量の制限、取水の停止を行う臨機の処分を行うこと、その他、河川に設ける工作物の利害関係ある者の間での共用などを示していて、会議において最も熱心に議論されたことであるが、どの方面からも異議を唱える余地なき方針として認められるとしている。しかしこの調和統制をなし得る権限は地方長官に属し、重大な事項について内務大臣に上申し、これを内務大臣が直接施行し得ることについて、電気行政の官庁から有力な反対意見があることを述べている。この意見について戦後再び議論となっていく。

(2) 『河川』

a) 戦後の河川法改正法案の検討

1952年4月の「河川法改正の基礎的諸問題」では、当面の河川法改正にあたっての出発点として、「河川法の対象となる河川」「河川の種別と管理体制」「河川計画」「河川使用」「河川使用件設定に伴う損失補償」の5点を挙げている。

「河川」とはなにか、について現行法は「認定された河川」として実体的に定義することを避けて認定

主義をとっていること、旧内務省土木局当時の改正河川法案では法定主義をとり、「河川とは自然の流水をいう」との定義を与えていることを挙げ、「自然」「水流」は極めてその解釈に苦しむところであり、現行法と同じく認定主義をとるとしている。しかし水系単位に河川を認定するとしたため、実質的には法定主義に近い考え方ととらえている。

河川の種別と管理体制について、水系単位に河川を第一種河川、第二種河川、第三種河川に分け、これをそれぞれ建設大臣、都道府県、市町村の管理する河川とすることによりその責任体制を明確にし、併せて地方行政事務再配分の主旨に沿うこととした、としている。普通河川を取り入れることによって問題となる点は、末流に至って人工の用排水路および溪流に至って林地等と河川との限界が極めて曖昧なものとなることをいかに処理するか、また「河川改良事業」と「用排水幹線改良事業」との限界に関して旧内務省と農林省の間で争われた権限争議の再燃が予想されることであった。

河川計画の作成は、河川法改正の眼目の一つであるとして、洪水防御と各種利水計画との総合関連性を保つための総合的計画を確立し、水に関する行政の基盤とする必要があるとする。しかし、農林省、通産省等は、河川計画の作成には異論はない、ただしこの計画作成の担当者が建設大臣であることには賛成し難い、との意見があることを述べている。

河川使用では、農業用水権、漁業権、流木権、水質汚濁、発電用水利権について解説する。このうち発電用水利権については、現行法並びに現行法に基づく命令または通牒等によって処理されている事項を法律で明確に規定したに過ぎないとしているが、その許可権を誰が持つかで議論がある。電力資源は国家的見地により建設大臣か、地方の総合行政機関である都道府県知事に与えられるか、の二つの考え方があるが、改正案は後者を採用するものとし、都道府県知事が一定規模以上の水利権の許可をしようとする際には、建設大臣の認可を必要とさせる。

これらの見解は、1952年6月4日の衆議院建設委員会における河川法改正に関する小委員会調査報告の基になったものである。

b) 水制度部会の議論

1953年7月の「水制度部会を中心として（其二）」には、この部会で出された水に関する問題点などが説明されている。

農林省からは、治水上の見地から行う河川改修等が大きな影響を与えていること、例えば信濃川のショートカットによって上流の河床が低下し、かんがい用水の取入れが困難となったというような事例

や、河川の維持利用という大きな総合目的をもつ法律としては、従来の河川法とは別の観点から、また、建設省というような1部局ではなく総合的な機構と法律の下に運用すべきではないか、の意見がある。

林野庁の意見には、電源開発ダムの建設に伴う木材流送路の補償問題や転失業による生活保障問題などがある。また、厚生省関係では水道の立場から水利権の問題が大きいことが指摘され、水道を新設または拡張しようとするとき、かんがい用水利権との衝突が多い、とするものである。

通産省からは、治水面は従来通り建設省の所管とするが、発電用水は通産大臣が、かんがい用水等については農林大臣がというようにして、治水と利水または利水相互間の調整をはかる場合には審議会というような場で行う、という提案がある。

建設省からは河川関係法令等の改正問題についての基本的な考え方が説明された。その内容は、河川法適用範囲の拡大、上流から下流までを水系的に考え、第一種河川、第二種河川、第三種河川という区分とすること、治水利水全体をとらえ水源から河口までの一貫した河川計画の策定、河川管理形態の問題として、知事だけではなく重要な河川行政問題について、建設大臣に現在より強い指示命令権を与えること、などである。

1954年に再度建設省から改正案が提示され、農林省、通産省から強い反論が出されたことについて、同年5月の「河川法改正の基本概念について」には、農林省から、水制度部会の結論を待たずに法案の提出は了解しがたい、建設省専管ではなく、治水、利水関係各省の共管とすべき、通産省から、河川の総合開発および河川行政の総合調整について河川法と別個に法的措置を考慮すべき、とする指摘とそれに対する建設省の、河川行政は治水と利水の両面での総合行政であるとする見解が載せられている。

c) W. C. ローダーミルクの勧告

1951年5月の「ローダーミルク博士と水資源政策委員会の活動」は、米国での大統領諮問機関の水資源政策委員会が河川の総合開発問題に取り組み、詳細な研究を3,000ページに及ぶ報告書としてまとめたことを伝えている。水資源政策委員会に携わっていたローダーミルクが連合軍総司令部天然資源局訪日技術顧問として来日した際の声明では、米国では諸施策を一つの監督機関の下に置くことなく、重要な流域ごとに設置される委員会を通じて目的が達成されると強調している。また、利根川をはじめいくつかの河川の視察についての報告書が総司令部により編集され、翻訳の後、同じく11月に「日本に於ける水資源とそれに伴う土地利用」として掲載され

る。そのなかで、「利根川流域を実験地区とし、利根川流域資源の完全な開発及び保護のため必要とする多くの種類の今後の企画、設計及び建設について可及的速かに統合化を進めるために、テネシー溪谷開発公社及其他の合衆国政府機関の経験を日本が利用できるよう必要な手段をとるべき」と勧告している。このローダーミルクの勧告は、成立しなかった「利根川開発法案」の提案、あるいは河川法改正にあたって建設省専管ではなく、治水利水関係各省の共管とすべきとの意見に影響を与えたと考えられる。

d) 新河川法制定に関する記述

1965（昭和40）年1月および2月の座談会形式の記事「新河川法制定に関して」には、新河川法の制定に携わった関係者の発言を掲載している。

そのなかで、一部改正か、全面改正かについて方針が振れたが、一部改正では自治法の根本的問題に関わるものであり、困難を伴うが全面改正をせざるを得ないと考えられたこと、短期間の大改正のため、諸外国の法律を参酌したところ、各国では利水に関する法律が中心になっていて、河川法ではなく水法として水全体を押さえていることが分かったこと、当時の現行法では河川の敷地は私権を排除するものとなっていたが、現実をふまえて、河川を管理するうえで私権を認めて河川区域とすることができるかどうか、などの議論があったことが述べられている。

また関係各省庁の協議では決着が付かず総理大臣裁定となった事項の、一級河川の管理を建設大臣が行うことについて、管理費用の国の負担、水利使用料の帰属も含めた各方面の意見が紹介されている。

4. 考察

(1) 河川法改正の試みの経過について

a) 改正の必要性の推移

大正時代の水利法案の立案は、農業用水の慣行水利権と発電水利の競合を解消する必要から、内務省、農林省の双方から行われる。河川法の運用は命令、通牒等により概ね確保されたが、昭和時代に入り、用排水幹線改良事業、水力発電事業の増加とともに、河川法施行河川、準用河川に認定されていない河川での開発により法の適用が必要となり、水法の研究が始まる。特にこの時期には法の適用範囲に認定主義ではなく法定主義が見られる。

発電事業の拡大とともに、通信省において発電水力法案が立案されて内務省の改正河川法の立案につながる。その後内務省の主張に、水量調整の考えが

生じる。土木会議の開催により、河川法制の整備が決議され、同時に河水統制の調査についても必要性が認識され、河川上流の溪流にも河川法の適用が考えられるようになる。

戦後は、国と地方の役割の変更にともない、河川管理の体制もそれに合わせざると得ないことが動機となるが、改正への努力と並行して、利水関連の法整備などが進み、1960年代になって改正への環境が整ったと考えられる。

b) 反対理由の推移

河川法改正の経過が議会への提出に長期間を要したのは、関係各省庁の反対による。その理由としては、戦前には、発電水利の許可および中小河川の改良について逋信省と農林省が内務省とは別の施策を推進しようとして対立したものであったが、戦後には、それぞれの省庁の役割は認められるが、河川法の所管がすべて建設省か、治水に限られるかの議論となり、多目的ダムによる水源開発の手法の確立によって反対が解消していったと整理される。

(2) 『水利と土木』『河川』の土木史としての価値

『水利と土木』の記事だけでも1号あたり10数編あり、13年間に千数百編の記事が収録されている。これらの記事は、河川行政の歴史を研究するうえで貴重な情報であり、さらに活用を続けていく。

河川法改正の試みのうち1937（昭和12）年内務省案について、土木会議での決議に基づいて内務省は成案を得たとする文献があるが、1937年には土木会議開催の記述が『水利と土木』に見当たらないことから、1935（昭和10）年の誤りであることが確認できた。『河川法資料集 第三集』においても戦前の最後の河川法改正法律案は1935年11月3日付けとなっている。

参考文献

- 1) 社団法人日本河川協会：河川法資料集、第一集、1966. 3. 30、第二集、1967. 5. 30、第三集、1968. 8. 30、第四集、1969. 8. 15
- 2) 大霞会編集：内務省史、第3巻、1971. 6. 1
- 3) 建設省河川研究会：河川法、1957. 5. 5
- 4) 長野直臣：河川法施行と農業水利、水利科学、09巻、04号、No. 45、1965. 10
- 5) 三本木健治：近代河川制度100年に寄せて、河川、1997. 2

(2015. 4. 6 受付)