

利水政策と法：法体制再編期

MORI, Minoru / モリ, ミノル / 森, 實

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

34

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

71

(終了ページ / End Page)

146

(発行年 / Year)

1988-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00018435>

following the Restriction. The Junior Prime Minister Tomomi Iwakura (1825–83) learnt by chance of Verfeck's proposition, and he asked him to call on him. It was on the 26th Oct. 1871 that Iwakura had an interview with him, asking about the contents of 'a brief sketch'. When the Embassy was organized according to Verfeck's suggestions and was about to leave Yokohama for America, Ōkuma was, contrary to his expectations, removed from the members of the mission by a joint conspiracy of the Satsuma and the Choshu clans.

Iwakura was ordered to be the Chief Ambassador of the Embassy by the emperor. The chief object of the mission was to present a message from the emperor to the president or the kings in America and Europe as well as to ascertain the intentions of the treaty Powers and to investigate Western society in terms of its legal, social, cultural, and military conditions with a view to placing Japan on an equal basis with the advanced Western countries in the future.

The Japanese Embassy, which is commonly called the 'Iwakura shisetsu dan' (i. e. the Iwakura Mission), was composed of one hundred and seven Japanese, of whom forty-nine constituted the Embassy, the others consisting of fifty-three officials, servants and students studying abroad.

The chief members composing the Embassy were as follows:

Ambassador Extraordinary

NAME AND RANK	OFFICIAL POSITION
Sionii TOMOMI IWAKURA.....	Junior Prime Minister
(Shonii = the junior third order of court rank)	

Vice-Ambassadors Extraordinary

Jussami TAKAYOSHI KIDO.....	Council of State
(Jussammi = the junior third order of court rank)	
Jussammi TOSHIMITSU OKUBO.....	Minister of Finance

Brief Notes on the Iwakura Mission in the Netherlands.

The dispatch of Prince Iwakura's embassy to America and Europe in 1871 was one of the remarkable events in the modern history of Japan. The idea of sending a mission abroad originated with Shigenobu Ōkuma (1838–1920) who was Gaikokukanfukuchiji (i. e. vice-minister of Foreign Affairs) in 1869. In his younger days at Nagasaki, where Ōkuma was sent as a selected student of the Saga clan, he attended lectures in politics, economics and jurisprudence given by a missionary named Guido H. F. Verfeck (1830–98), an American of Dutch extraction.

This missionary came up to Yeddo (present day Tokyo) in 1869 on the invitation of the new Imperial Government to act as a advisor to the government. He was often asked his opinions concerning conditions abroad. It was just before or after June 1869 that Ōkuma had an interview with Verfeck, on which occasion Ōkuma expressed his long-cherished idea of sending a mission to America and Europe. A little later Verfeck privately sent to his former student and friend, Ōkuma, a proposition known as 'a brief sketch' in which the full particulars of the plan were written. Verfeck asserted emphatically the importance of observing for themselves the actual state of affairs in the West in order to understand Western culture and institutions. Two years, however, passed without Ōkuma's ideas being realized while the government was embarrassed by the approach of the time for the revision of all the foreign treaties. It seemed to be still premature to dispatch a mission because the ideas of the general public were in confusion and the country itself was in social turmoil

利水政策と法

——法体制再編期——

森 實

はじめに

第一 耕地拡張政策——開墾助成法の成立

一 法案の内容

二 開墾助成法の背景

- 1 法案提出の意図
- 2 工業の発展と食糧増産政策
- 3 開墾適地調査

三 法案の審議

- 1 衆議院第一読会
- 2 貴族院第一読会
- 3 特別委員会における審議
- 4 衆議院における修正
- 5 貴族院における審議

四 開墾助成法の実施

第二 発電水利権の生成

一 水力発電の生成

二 国策としての水力発電

- 1 発電水利権に関する法規制定の建議案
- 2 水力電気開発論
- 3 水力発電の流水占用料
- 4 電気事

利水政策と法

業自由競争論 5 水力発電の出願と許可

三 水力発電と河川行政

1 発電水利行政移管論 2 三省庁の所管権限争議と利水法案

第三 各省の利水法案の内容

一 「水利法案」(大正八年、内務省土木局私案)

(一) 法案の内容

(二) 法案の意義と意図

二 「農業水利法案」(大正九年、農商務省案)

(一) 農業水利法制定に関する諮問

(二) 法案の内容

(三) 法案の意義

三 「発電水力法案」(昭和四年、通信省案)

(一) 法案の内容

(二) 電力事業と水力発電

むすび

はじめに

治水政策が河川法ないし水利組合法に具体化したように、利水政策も耕地整理法(明治三三年、法八二号。↓全文的改正、明治四二年、法三〇号)の成立によって一応確立した。耕地整理拡張は——とくに水田耕地にとっては、同時にそれが利水問題に関係するからである。従来、農業水利を支配進退する権限は部落ないし村を基礎とする水利共同体

に属するところであった。しかし、維新以後の地方制度の改編、水利組合・耕地整理組合の地主を構成員とする法人化によって、水利用権は地主経済に従属するものとなった。

耕地整理は、初期においてはいわゆる田区改正として、畦畔によって細分された田の区画整理・改良事業を主眼としたが、後にはしだいに灌漑水利の合理化を関心の的とするようになっていった。当時の灌漑用水は主として河川流水に依存したことは言うまでもなく、かつ、河川の流水は、溜池地帯は別として、主として農業用に利用されていたにも拘らず、全農地を灌漑するには不充分であった。農商務省農務局は明治四十二年八月に、同四〇年九月の調査に係る各府県郡市別の『田ノ灌漑排水ニ関スル状況調査』を発表した。その全国平均について次のように述べる――

今灌漑ニ付各水源ニ関スル灌漑面積ノ比較竝ニ水量ノ適否ヲ見ルニ水源ノ主ナル河川ハ全灌漑面積ニ対シ約六割五分ヲ占メ之レニ次クハ溜池ニシテ約二割一分弱ヲ占ムルモ井戸、湖沼、泉及其他ニアリテハ一分未満ヨリ五六分ニ過キス尚灌漑面積ニ対シ水量潤沢ナルモノ約二割二分強適當ナルモノ五割九分弱不足スルモノ約一割九分ナルヲ知ル而シテ排水ニ付テハ特ニ暗渠、明渠、閘門等ノ変更廢置、揚水機ノ設置其他ノ設備又工事ヲ行フヲ要スルカ如キ排水ノ極メテ不良地ノ面積ノミヲ以テスルモ田面積二、七三八、〇〇〇町歩ニ対シ実ニ三八一、三〇〇町歩即チ一割四分強ノ多キニ達スルヲ見ル（『農務彙纂』第四）

灌漑面積に対する用水の不足率は全国平均「約一割九分」（九・二〇％）であるが、それ以上の不足率を示すもの二一県に及んでいる。特に甚だしいのは神奈川県（四七％）、福島県（三三・〇七％）であり、長崎県・千葉県・岡山県・広島県・山口県・徳島県・香川県・佐賀県は二五％を越えている。これに対し、富山県の不足率六・六八％、福井県の八・八五％は最も灌漑水が豊富なことを示している。わが国の主要稲作地帯である東北地方においては、宮城県が二一・一二％、青森県が二三・九〇％、山形県では二四・〇六％、秋田県二三・三四％、岩手県一三・〇八％、新潟県一八・六九％となっている。

耕地整理法による事業が施行された面積は、宮城県に於て最も多く、新潟県が二位、山形県六位である。しかし、その施行時期は、宮城が明治三八年から大正初期であるのに対し、新潟は右調査後の昭和初期に集中している。つまり、この調査時には、宮城にあつては既にある程度の耕地整理事業が施行されていたにも拘らずなお用水が不十分であつたのである。

さきに成立した河川法は治水―河川管理所管行政庁を内務省とし、彼はまた団体規制の観点から、水利組合をもその監督下に置いた（水利組合法七二条）。灌漑水利に関する事務は、本来農商事務に属すべきであつたから、そのために耕地整理法の改正が必要とされた。他方で、この時期にわが国は産業革命を漸く達成し、工業エネルギーのための水力発電が勃興し、これに関する事務は通信省の所管であつた。また、都市労働者が必要とする水道用水供給事業は内務省が所管した。利水行政庁は多様化し、いわゆる縦割行政を現出することになった。

ここに法体制再編期とは、大正三年（一九一四）から満州国建設（昭和六年、一九三二）の前年迄である。大正期はいわゆる「大正デモクラシー」期として、自由主義的思想が鼓吹され、労働者の権利が主張された。他方、この時期にはわが国の資本主義は産業資本を確立して私的独占の段階に入り、資本主義の発展に必然的な矛盾を露呈した。第一次大戦後のいわゆる都市化が一層進展し、わが国が工業立国化する一方で、都市人口ないし工業労働者のための食糧増産・耕地開墾政策が推進される必要があつた。米価高騰による米騒動（大正七―一九一八年七月二三日に富山県魚津海岸に集合した数十人の主婦が、米の県外への船積み中止を荷主に要求したのが発端）、地主―小作争議の激増・激化、労働力移行―向都離村や慢性不況等により、農村はしだいに疲弊荒廃していくことになり、農村政策が急務とされるに至つた。社会主義運動・共産主義運動の萌芽は、治安関係法規の整備による厳しい弾圧によって徹底的に摘みとられ

ようとした（「大正でも暗し！」）。

米騒動の翌年には開墾助成法が制定・施行された（大正八年、法四二号）。他方で、水力発電や水道が旧来の利水秩序へ割り込んで、水の争奪戦が演じられた。これまで、河川水のいわば独占的利用権の上に胡座してきた農業用水は、新たに勃興した他種水利権から、その存在をおびやかされることになる。統一的な水利法典の制定が必要とされるのに、それが実現しない。

第一 耕地拡張政策——開墾助成法の成立

開墾助成法案は、大正八年二月一日第四一回帝国議会衆議院に上程され、同年四月五日法律第四二号として公布された。

一 法案の内容

政府が第四一帝国議会へ提出した開墾助成法案は、付則二項を除いて全九カ条から成っていた。ここにその全文を掲げれば次の通りである。

第一条 土地ノ農業上ノ利用ヲ増進スル目的ヲ以テ左ニ掲クル事業ヲ行フ者ニ対シ主務大臣ハ予算ノ範囲内ニ於テ助成金ヲ交付スルコトヲ得

一 開墾、湖海ノ埋立若ハ干拓又ハ開田

二 前号ニ掲クル事業ニ伴フ灌漑排水ニ関スル施設又ハ道路堤塘ノ新設若ハ変更

第二条 助成金ハ命令ノ定ムル所ニ依リ工事開始ノ年ヨリ工事終了後四年ニ至ル期間内ニ於テ之ヲ交付ス

前項助成金ノ年額ハ命令ノ定ムル所ニ依リ事業ノ為其ノ交付ノ日迄ニ支出シタル総金額ノ百分ノ六以内トス

第三条 助成金ノ交付ヲ受ケタル者ハ命令ノ定ムル所ニ依リ最後ノ交付ノ年ノ翌年ヨリ起算シ二十年内ニ於テ其ノ受ケタル助成金ヲ返還スヘシ

第四条 助成金返還ノ義務アル者助成金交付ノ土地、事業又ハ事業ニ依リテ生シタル設備ヲ譲渡セムトスルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ認可ヲ受クヘシ但シ国ニ譲渡スル場合ハ此ノ限ニ在ラス

第五条 助成金交付ノ土地、事業又ハ事業ニ依リテ生シタル設備ノ移転アリタルトキハ移転前ニ交付アリタル助成金ノ返還ニ付テハ命令ノ定ムル所ニ依リ承継人前者ト連帶シテ其ノ返還ノ義務ヲ負フ但シ国力承継人タル場合ハ此ノ限ニ在ラス

第六条 主務大臣ハ助成金ノ交付ヲ受クル者又ハ助成金返還ノ義務アル者ニ対シ助成金交付ノ土地、事業又ハ事業ニ依リテ生シタル設備ニ関シ報告ヲ命シ、当該官吏若ハ吏員ヲシテ書類會計物件若ハ工事ヲ検査セシメ又ハ監督上必要ナル命令ヲ発シ若ハ処分ヲ為スコトヲ得

第七条 左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ主務大臣ハ助成金ノ交付ヲ受クル者又ハ助成金返還ノ義務アル者ニ対シ助成金ノ交付ヲ停止シ若ハ廃止シ又ハ助成金ノ全部若ハ一部ノ即時返還ヲ命スルコトヲ得

一 本法若ハ本法ニ基キテ発スル命令又ハ之ニ依リテ為シタル処分ニ違反シタルトキ

二 事業ノ全部又ハ一部ノ停止又ハ廃止アリタルトキ

三 助成金交付ノ土地又ハ事業ニ依リテ生シタル設備ヲ農業上ニ利用セサルニ至リタルトキ

四 助成金交付ノ条件ニ違反シタルトキ

五 詐欺ノ手段ヲ以テ助成金ノ交付ヲ受ケタルトキ

第八条 私人ノ助成金返還ニ付テハ国税滞納処分ノ例ニ依リ之ヲ徴収スルコトヲ得但シ先取特權ノ順位ハ国税ニ次クモノトス

第九条 主務大臣ハ命令ノ定ムル所ニ依リ本法ニ依ル職權ノ一部ヲ地方長官ニ委任スルコトヲ得

結論を先にすれば、先議した衆議院では右の法案に修正を加え、全文九カ条の法案を六カ条にしてしまい、貴族院も衆議院の修正に従わざるをえなかった。すなわち、三条ないし五条は全文を削除した。一条の「予算の範囲内に於

テ」を削除した。原案六条（修正三条）及び原案七条（修正四条）の、「又ハ助成金返還ノ義務アル者」を削除。原案八条（修正五条）の「返還」を「償還」とし、原案九カ条を六カ条としたのである。

修正の理由は追々明らかにされるが、要するに、開墾地主の利害の諸要請に従つてのものであることは言うまでもない。

二 開墾助成法の背景

第一次大戦前後頃から、議会に対する農村・農産物（とくに米価）関係の建議・請願が際立つて多くなる。曰く、「米価調節に関する質問・建議」「米価調節所法案」「農業資金融通の請願」「米価調節の請願」「米穀市場開設の請願」「穀類収用令」関係、「農業政策に関する建議案」「食糧政策及小作農保護に関する建議案」「食糧自給自足方法施行の請願」「農業労働保護奨励に関する質問・答弁」等々、列举に遑がない。

第一次大戦後に於けるわが国の資本主義の発展の矛盾が、ことごとく農村へ皺寄せされた。そのような状況のなかで開墾助成法が立案され、成立したのである。

1 法案提出の意図 政府はこの法律によって、この先一五年間に二五万町歩の耕地開墾を意図している。開墾事業は開墾当初において収支相償わないので、政府は事業費に対する一〇〇分の六の利子補給を行うというのである。これについては、特別委員会議録によって、後に述べる。この法案の審議に当たっては、衆議院・貴族院ともに三倍の委員から成る二七名の特別委員会を構成し、委員会数も、衆議院にあっては六回、貴族院では七回に及ぶ審議を行っている⁽¹⁾。

2 工業の発展と食糧増産政策 さきにも指摘したように、第一次大戦後に於けるわが国の都市化——工業化は農業とのアンバランスの上に発展した。このことは、食糧の消費量と生産量の均衡にも影響する。とくに、主食としての米が問題であった。米の不足について、「現在米ハ毎年是レ以上不足デアルト云フコトハ明瞭ナ事実ダト思フ、殊ニ戦後ニ多数労働者、其他下級階級ノ生活状態ガ向上スルニ連レテ、米食ノ習慣ガ非常ニ盛シニナツテ来タカラシテ、……是レ以上ノ不足ハ必ず有スルモノト思ハル、」と、米不足の原因を労働者等「下級階級」の者が米を食べるようになったからだというのである。⁽²⁾

都市における工業化に必要な労働力は、農漁村の次三男によって供給された。いわゆる向都離村現象であつた。⁽³⁾これが農業政策を深刻なものにしたことは言うまでもない。たとえば、——

今日工業が非常に発達致しまして、国家の為に誠に喜ぶべき現象でありますけれども、農村に居住して居ります者より見たならば、此工業の振興の為に、農村に於て労力に非常に払底をして居ります、自作農であるとか、小作農とか云うものは、滔々として此工業方面に走って、農村に於きましては、労力が非常に払底を致して居る、それが為に従来一段歩より一石若くは二石位の収穫のあつた所は、三割四割の減少を見ると云ふことで、産米の高か、是等の関係より非常に減じて居りますのみならず、或地方に於きましては、小作農者の如きは、一日二円の労銀を工業に依って得られるけれども、農作を致したならば、僅か四五十銭にしかならない、それが故に相率いて工業方面に走って、耕耘種培の事は閑却して居る、さうして収穫米の少なかった暁には、地主に迫って——力を以て地主に迫って之を免除し、若くは軽減させれば宜しいと云ふやうな悪傾向がありまして、それが為に延て産米が非常に減少を致して居る

という指摘がなされる。激増する小作争議の原因も工業優先主義にあるといふのである。⁽⁴⁾

3 開墾適地調査 これまで、耕地整理法や耕地整理及土地改良奨励費規則等によって、増歩ないし耕地拡張政

策がとられてきた。農商務省農務局では、大正三年（一九一四）以来開墾適地の調査を行ってきたが、大正七年には、土地利用調査事業を開始した。すなわち、全国を一三のブロックに分けて一三班の調査班を設置して開墾地を調査したのである。しかし、これは米騒動に対する俄対策だったのではないかと思われる。⁽⁵⁾ いずれにしろ、わが国における食糧政策の基本は、主要食糧の自給にあったのであって、この狭隘な山岳的地形にも拘らず、その利用可能地を最大限に耕地化することであつた。たとえば、小川誠「土地改良の展開」⁽⁶⁾所引「大日本農會報」四八八号所載の「農商務次官通達」は――

一、河川堤外地の利用に関する内務省の方針

河川堤外地中高水敷の或る部分に於ては紫雲英苜蓿其他の緑肥作物、陸稻麦類及著しく長き根ならざる蔬菜の如き作物は洪水の疎通又は遊水の利用を阻止せざる程度に於ては……耕作をなさしむるは差支なし……

二、鉄道線路堤腹の利用に関する鉄道省の方針

……大正八年五月二三日以降は保安上毫も支障なしと認めたる区域に限り堤腹の法の大体三分の二より下位なる法尻に近き箇所に毎年一定の時期に於て其の繁枝を刈取るべきもの即ち茶椿桑又は牧草の類にして成るべく植付、施肥、收穫等の為に用地立入の度数少く且つ其の枝葉繁茂したる場合に於ても其の高さ施行基面以下三尺位に止まる作物は作付けること差支なし

として、河川堤外地や線路堤腹の利用を指示しているのである。食糧の自給問題に対する関心は、第一次世界大戦のわが国にもたらした体験の結果によるものであつた。

三 法案の審議

法案は第一読会における簡単な質疑応答の後、特別委員会で審議される。第一読会における提案理由説明に対して、衆議院においては向都離村・離農・農地の宅地化について、貴族院においては開墾助成・食糧自給策の試算について若干の意見が述べられている。

1 衆議院第一読会 (1)助成が一〇〇分の六では小額にすぎること、しかも、(2)僅かそれだけの補助を受けるにしても、五〇町歩以上の開墾に限られる、むしろ小農殊に自作農をこそ保護奨励すべきであること、(3)開墾障害（隣接地主の同意、湖海の埋立て・干拓における治水行政との競合、漁業権者に対する補償等）に關すること、(4)工業優先主義による減反は「一旦有事の際には由々しき不幸な一大事を生ずる」こと、等が問題とされた。しかし、米騒動の直後のことでもあり、食糧問題に対する危機感を等しくするので該法案に対する反対意見は全くない。

これに対する政府の答弁をみると、(1)については、開墾事業は直ちに収益が挙がらないので、この法律によって開墾後四年間は六朱の補助をする。四年なり五年なりの開墾期間と、その上尚四カ年の間六朱の利子補給をするので、七・八年間は無利子の資本で開墾できることになる（公債も五・六朱である）から六朱が適當であること。(2)について、小開墾は小農が自然に行っているが、大開墾は余計資本を必要とする、一五カ年間に二五万町歩を計画している、これによって、向都離村・脱農を防ぎたい、という。(3)については、耕地整理法の改正で対処する。(4)の都市化・工業化による減反について、減反は確かに進行しているが、他方で増歩もある、大正五年の調査では、七〇〇〇町歩の減反に対し五万町歩の増反で、差引三万町余の増であるとしている。このほか、(5)大正三・四年頃のように米価が下落すれば、本法による五〇町開墾地主よりも小農が大打撃を受けるのであって、大農の保護奨励に過ぎる、という質問

に対しては回答がなかった。⁽⁷⁾

2 貴族院第一読会

(1)食糧自給計画の試算方法、(2)開墾適地・開墾従事者(開墾労働力)について。政府は、(1)本法は将来三〇年に亘る食糧自給計画である、一五カ年で二五万町歩開墾すれば、三〇年に亘って米三二六二万石、麦一四六八万石になる、食糧不足量をみると、人口増加による食糧不足を内地及び朝鮮・台湾と連ねて、米三二三八万石、麦一四三一万石であり、開墾による増産額と不足額はほぼ同額になるという。さらに、今の人口五八〇〇万余、増加率一分四厘(七〇八〇万)、一人一年に米一石二升、麦を加えて一石四斗(これらの数字は、内地・北海道・朝鮮・台湾を含む)がその計算の基礎であると説明した。

(2)については、農業政策ないし開墾助成政策の根本に触れる問題があると思われる。

即ち、ここでは、質問者(石黒忠直)と政府委員(犬塚勝太郎)との間に要約次のような質疑応答がある。①開墾労働力については、相当の考慮を加えたこと。一時に多くの面積を開墾しようとしても、労働力がなければ不可能である、政府としては大正七年から実施している土地利用計画調査と歩調を共にしたい、その計画中には「農業労働力の少ない場所是如何にして其の場所に之を齎らし来るかと云ふやうな点までも、詳しく調査を致し」たので、計画中には充分に農業労働力に関する考慮がなされている、との政府委員の説明に対し、質問者は、②開墾労働者の多寡は「利如何にあらう」、いくら開墾を奨励してみても、「布哇は儲がある若くは満州へ言っても儲があると云ふことでは」立派な計画ができて、開墾する人がいないということになりはしないか、一体、開墾適地をどこに設定するつもりか、と言う。これに対する政府委員の答弁は長い。農業労働力の過不足は地方によって余程の差がある、工業が勃興して農業の労働力を吸収された地方もある、その工業近隣にある農家の土地・経済等の関係による地域差もある、農家経済の比

較的富裕でない所、換言すれば「農家が相当に有して居ります所の土地の面積、即ち自作若くは小作を致して居ります所の面積が此農家の經濟を相当ならしむるに適応して居らぬと云ふやうな場所に於きましては、自然此工業等に吸収せられる所の、農業労働者の数も多い」、このことについては、農家の經濟調査を徹底的に行う必要があるのだが、今はそれが不充分である、充分な調査がない以上は「其地区地区に付きまして凡そ労働配給の状態を實地上より達観を致す」ほかない、土地利用計画を調査の際に相當の考慮を加えるから、「唯今何所の場所に於ては斯く、何所の場所に於ては斯くと云ふことを私より此席で御答いたしますことが出来兼ねます」というのである。

この政府答弁は、一方では地域特性について充分調査し、開墾計画にはそれが考慮されていることを強調しながら、他方では農家の經濟調査が未だ不充分なのだから、一定地域における開墾の農業労働力の有無については明言できないという。いわゆる齒に衣を着せたやうな説明である。⁽⁸⁾

本法案は、直接的には米騒動を契機としてゐる。米騒動の影響は大きく、とくに政府当局に与えた衝撃には量り知れないものがある。⁽⁹⁾従つて、本議會における質問にもその答弁にも、暗に米騒動を意識した発言がみられる。例えば、いわゆる都市化による、人口増加、工場敷地化・家屋増設による農地の潰廢化が進んでいるのは、九州・中国地方において甚だしいと指摘がなされているのもそれである。⁽¹⁰⁾米騒動はほぼ全国に波及したのであるが、それに参加した人員の多かった地方は、東海・近畿・関東・九州が上位であつて、減反進行地域と符号するのである。⁽¹¹⁾

3 特別委員会における審議——政府の提案理由 (1)土地利用調査が実施されたのは大正七年度のことである。これは、全国の開墾可能地を一三に分け、七年八月以降一班に技師一人・技手二人を配してその調査を行ったものである。しかし、それ以前から「短期間ノ」「凡ソノ調べ」「大体調べ」をしていた。その結果、内地の開墾適地面積一

三〇万町歩、北海道七〇万町歩であつた。二〇〇万町歩全部にわたつて調査することは困難なので、とりあえず内地の面積のものを対象にすることにした。一〇〇町歩以上にわたるものが一六一〇箇所、五〇万町歩以上になる。土地利用調査では小面積のものを暫く措き、一〇〇町歩以上のもの、特殊の事情ある所は五〇町歩位までの所に限としたのである。この調査に基づいて「田地ニナル或ハ畑ニナル、又田地ニ致シマスレバ水利ハドウ云フ風ニ之ヲ付ケタラ宜イ、又工事ヲ致シマスニ付テハ凡ソドノ位掛ルト云フ見積ヲ付ケル程度ノ設計ヲ致ス」。この設計は各地方庁へ公示し、当業者や有志に示して開墾を促す。

開墾助成法は、五〇万町歩の開墾の約二分の一の二五万町歩を一五カ年で達成しようとするものであり、開墾事業を行う者に一〇〇分の六の利子補給をするというのである。これに要する予算、その試算の仕方等々については、印刷された参考書「本邦食糧自給ニ関スル将来ノ見込」が配付されているが、筆者には入手することができなかった。

その参考書による政府委員の説明によれば、当時の米不足は年平均一六〇万石であるという。その対策として政府は、「内地ニ於ケル耕地ノ拡張」「現耕地ノ改良」「農事ノ改良」「朝鮮台湾ノ余剰米ノ移入」を掲げ、右四策のうち最も重要なのは「耕地の拡張」である事を強調している。ここでは、北海道を除いて、拡張可能面積一三〇万町歩。このうちまず、八〇万五〇〇〇町歩を開墾するが、それをさらに小別して、開墾助成法によつて一五カ年で二五万町歩開墾する。この一五カ年間に工場・道路・鉄道敷地に転用されて潰地になるものが、七〇〇町歩（将来五年だけの調査による）。耕地整理法による増歩が一五万町歩、北海道で行われている開墾が六二万町歩になる。

現耕地の改良については、耕地整理法による耕地整理を施行しているが、今後整理する面積約一〇〇万町歩、年に割ると約三万町歩になるから、八二万五〇〇〇町歩の整理が出来ることによる増収、種子・施肥・栽培方法等の農事

改良による増収を見込んでいる。朝鮮・台湾からは三〇年後に、米七七〇万一〇〇〇石・麦二三万四〇〇〇石を移入するという。

この計画が予定通りになれば、米が一〇年後には九九七万三〇〇〇石、三〇年後には三二六一万九〇〇〇石、麦が一〇年後三九一万一〇〇〇石、三〇年後一四五八万二〇〇〇石になり、人口が増加しても食糧不足はないというのである。

(2)開墾助成に要する費用について。ここに出てくる数字の意味についても、委員会に配布された参考書類がないので、正確には判らない。ただ、二五万町歩一五カ年開墾計画については、初年度に五〇〇〇町歩、二年度一万二〇〇〇町歩、三年度一万七〇〇〇町歩、四年度以降一五年度までは各一万八〇〇〇町歩とする。初年度の五〇〇〇町歩についても、これがその年度に完成するわけではなく、数年を要する。開墾費一反の経費は平均五〇〇円とされている。すなわち、田七五円、畑二五円である。勿論地域差があることは言うまでもないが、耕地整理の例によって平均をとったというのである。

いま、五〇〇〇町歩を五年で開墾するとすれば、その資本に二五〇万円を要するとみて、初年度七五万円、次年度目一一〇万円、三年目二〇〇万円、四年目二二五万円、五年目二五〇万円になるが、初年度の利子は、七五万円の投資に対する一〇〇分の六で四万五〇〇〇円であるが、累積するので、次年度から支給すべき金額が三三六万円になるという（なお、ここでは米価を一五円、麦価を八円、労銀四〇銭に計上されている）。助成金の償還は無利子であるが、開墾地に地力が付いてからとする。五年で開墾を了したとすれば、開墾開始から七、八年後になるという計算である。

4 衆議院における修正

衆議員特別委員会においては、開墾助成について気前のよい態度をみせている。開墾

は公益事業なのだから（政府はこれを当然のことながら否定する）、公有林野を開墾目的地とした場合には、それを無償で払下げよともいう（政府はこれも否定する）。しかし、かなり強引なやり方で、開墾出願者が交付された助成金の返還を要しないことにした。助成金の支出について、直接彼らの懐が痛むわけではないばかりか、農村を選出基盤としている彼らにとっては、寧ろ直接・間接に利益になることだからである。

(1) 原案では、交付した助成金を開墾完了後に祖税徴収の手續によつて返還せしめるとあるのを、総て交付し切りにする、返還を要しないことにする、従つて、助成金の返還に関する原案三条・四条・五条を削除する。また、七条・八条に謂う「返還」も返還を要しないのだから「償還」に改める。(2) 一条の「予算ノ範囲内ニ於テ」を削除する。この文言の有無によつて文意が変わるわけではない、というのが表面の理由である。この文言の削除は次の理由による。すなわち、政府は五〇町歩以上の団地開墾に対する助成を意図していたのであるが、委員会では再三にわたつて、大農保護を図るよりは寧ろ自作小農の保護奨励こそが農村振興策であるとして、五町歩以上——しかも、隣接すると否とを問わず一區画を成すもの——をこの法律の対象とすることにした。小規模開墾をも該法の対象にすれば、出願も多くなり、手續も増え、係員も増やさなければならぬ。なにかにつけて、当初予算を越える事態が予想される。そのときに、予備金支出や追加予算によつてその不足を補うことになるが、これは食糧確保を目的とする本法のためには歓迎すべきことである、その際に目障りな右文言を削除することによつて、間接的に政府の食糧政策の積極性を表現しようというのである。

(3) 委員会における本法案をめぐる議論は、主として、米価と開墾事業に対する意欲との関係、原案では大農保護に過ぎること、開墾助成よりは水利灌漑事業を国営で施行すべきこと、植民地——朝鮮における水利・開墾の補助、に

向けられている。

委員会においては、米価に対する関心が非常に高い。これは「はじめに」触れたように、大正期に入って米価の変動が甚だしく、とくにその高騰によって昨年には米騒動を体験している。米騒動を契機として提出された開墾助成法案に、米価安定策を期待しているようである。米価が一定の高値を保っていれば、開墾に対する意欲も湧こうが、安価に推移すれば開墾の魅力を削ぐというのである。だからこそ、食糧自給問題が焦眉の急であるにも拘らず、開墾助成計画が一五年ないし三〇年後に目標を設定しているのは悠長に過ぎる、との発言になって現れてくる。しかし、開墾助成法は米価対策を直接の目的としたものではない。寧ろ、大部分農村大地主階層によって構成される衆議院議員は個人としても、米作農民より以上に米価に対する関心を抱かざるをえなかったのである。

(4)その議員が、本法の五〇町歩以上の団地開墾に対する助成は、大農保護に傾き過ぎるのであって、自作・小農の保護奨励こそが農村振興の所以であり、そのためには開墾面積の下限を引き下げるべきだとして、これを五町歩に修正したことは興味深い⁽¹²⁾。

衆議院本会議は、第一読会の続きにおいて委員長による委員会報告に何らの質疑もないまま、第二読会に入り、第三読会を省略して、委員会修正案を可決してしまつた⁽¹³⁾。

5 貴族院の審議 衆議院の右のような修正に対し、貴族院特別委員会概ねこれを了承したが、本会議においては聊か不満のようであつた。(1)「予算ノ範囲内ニ於テ」の文言を存置すべきこと、(2)借りた金員を返還すべきことは三歳の童子にも自明の理である、と再修正を主張する者が出たのである⁽¹⁴⁾。従つて、貴族院本会議においては委員長報告に対する右二点についての質疑討論も行われた。委員長の「直ちに第二読会を開くべし」との動議に対しても、

「重要な法案でありますからして成規の期間を置いて第二読会」を開くべきだとの意見が出、記名投票の結果前者が否決されたのである。三日後（三月一八日）に開かれた第二読会でも、上記二点に関する議論の後、湯浅倉平外一名から修正案が提出された。採決を記名投票にするか無記名投票にするかを、記名投票によって決め、記名投票の結果、一四九対一一〇で修正案が否決され、衆議院案が可決・成立したのである。⁽¹⁵⁾

四 開墾助成法の実施

耕地整理法とともに耕地拡張政策を担う開墾助成法は、大正八年（一九一九）から実施されることになった。その要領は即ち、「開墾、湖海ノ埋立若ハ干拓又ハ地目変換ニ依ル開田」と、それらの「事業ニ伴フ灌漑排水ニ関スル施設又ハ道路、堤塘ノ新設若ハ変更」を「行フ者ナレハ耕地整理法ニ依ルモノト普通開墾ニ依ルモノトヲ問ハス助成金ノ交付ヲ受クルコトヲ得即チ一人、数人共同、公共団体、耕地整理組合、会社其ノ他法人ニテモ可ナリ」「助成金ハ工事開始ノ年ヨリ工事終了後四年ニ至ル期間内ニ於テ之ヲ交付スル」「其ノ助成期間ハ夫々事業ニ依リテ異ルナリ」「助成金ノ年額ハ事業ノ為ニ創業以来其ノ事業年度ノ決算期迄ニ支出シタル費用ノ累計総額の百分ノ六（年六分）ナリ但シ事業ノ為ニ支出シタル金額中ニハ素地ノ買入代金ヲ含マス」であった。

開墾助成法の実効を期するために、これに付随する諸種の施策が講じられた。⁽¹⁶⁾

当時の労働力の工業化による農業労働力の不足を補うために、開墾用機械の利用奨励が行われ、大型索曳機二七台、小型索曳機二一台、起工用農具四四台、碎土用農具二七台、耕種用農具七台、土工用具九八台、拔根機六一台を「地方庁（北海道ヲ含ム）又ハ当業者ニ貸与シ指導者及操縦者ヲ派遣シ所要消耗品費等ヲ国庫ヨリ補助シツツ」開墾事業

を推進した。大正一〇年には開墾地用機械購入費補助を行い（大正一〇年九月二六日附食第一四六号食糧局長依命通牒）、機械使用法の講習をさせた。

大正九年には開墾地移住奨励制度を実施した（大正九年九月一七日附農第二二二八〇号農務局依命通牒（大正一〇年一月二五日附食第二三八三号大正一五年五月六日附農第五四三号通牒改正）。「其ノ趣旨トスル処ハ開墾地ニ移住民ヲ招致シテ開墾事業ノ経営ヲ容易ナラシムルト共ニ優良ナル新農村ノ創成ヲ助ケ以テ事業ノ効果ヲ永遠ニ収メントスルニアリ」「農林省ノ補助金ハ地方庁ト協力シテ移住奨励ヲ実行スル府県ニ対シテ交付スルモノ」で、奨励金が四〇〇円以上の場合には農林省負担額二五〇円府県負担額一五〇円以上、三〇〇円以上四〇〇円未満の場合は農林省二〇〇円府県一〇〇円以上、二〇〇円以上三〇〇円未満の場合は農林省一五〇円府県五〇円以上となっていた。移住家屋については府県費をもつて「一戸当五十円以上」「共同建造物ニ在リテハ……建築費ノ五分以上」を負担するものとした。その他にも「開墾地移住紹介」「開墾地移住者ニ対スル汽車、電車、汽船ノ特別取扱」（大正一一年二月二四日農商務省告示第五一号、後数次改正）「開墾地利用ニ関スル試験及奨励」をした。開墾助成出願地区数・面積の実績は注に示すとおりである。⁽¹⁷⁾

このような食糧自給のための耕地拡張政策による農業・農村振興策は、農業水利改良計画（大正九年九月二〇日附農第一二四四五号農務局長依命通牒）及びいわゆる用排水幹線改良を事業化した（大正一二年四月一七日附食第一四〇七号食糧局長依命通牒、大正一四年改正）。前者は、「はじめに」述べたような、灌漑水不足を補うためのものである。即ち、「本邦ニ於ケル農業水利状況ヲ見ルニ田ノ灌漑水不足セルモノ五十七万八千町歩平時排水不良ナルモノ五十六万九千町歩洪水ノ場合ニ於テ一時的浸水の被害アルモノ五十一万四千町歩アリ」というのであるから、ますます水不足地が増大

していることになる。「之等ハ耕地整理事業トシテ漸次改良セラレツツアリト雖此ノ内五百町歩以上ノ集団地ニ付テハ大正九年度ヨリ本省ニ於テ農業水利改良計画ニ依リ事業ノ方法、損益等ニ関スル計画ノ要綱ヲ立案シ事業ノ実施ヲ奨励シツツアリ之カ為ニ専任職員ヲ設置シテ各地ニ派遣シ実地ニ付調査計画ヲ行ハシメ成案ヲ得ルニ從ヒテ之ヲ当該地方ニ交付スルモノ」である。

また、用排水幹線改良事業とは、「耕地ノ用水又ハ排水ノ改良ニ依リテ利益ヲ受クヘキ面積五百町歩以上ヲ支配スル用排水幹線又ハ用排水設備ノ改良事業ヲ府県営トシテ行フモノニ対シテハ大正十二年度ヨリ用排水改良事業補助要綱ニ依リ其ノ事業ノ為支出シタル金額ノ二分ノ一ノ国庫補助金ヲ交付スルモノ」とした。さらに、「大震災ニ因リ損害ヲ被リタル用排水幹線の復旧ヲ要スルモノニシテ五百町歩以上ノ耕地ヲ支配シ府県営事業トシテ之ヲ行フ者ニ対シテハ大正十三年度以降十箇年ニ亘リ三百四十七万二千円の補助金（補助率六割乃至八割）ヲ交付スルコトト」した。これによって、農業に対する国家資金導入制度が確立したとされる⁽¹⁸⁾。

このような施策がやがて、時局匡救農業土木事業へと連続していくことになる。

(1) 河川法はその成立が急がれ、充分な審議を経ないまま、ごく短時日のうちに議會を通過したことは別にみた（本誌三四巻一号八七頁以下）。開墾助成法案の審議日程をみると、衆議院本會議における第一読会が大正八年二月一日、特別委員会は同日の第一回から二月一三日の第六回まで。同日の本會議では三読会を省略して、委員会案を可決した。衆議院から法案の送付を受けた貴族院では、二月一八日に第一読会を開き、二〇日から三月一三日まで七回の特別委員会を重ねて、三月一八日に可決・成立させている。

(2) 「帝國議會貴族院委員會議事速記録」10、一三九頁（昭和五八、臨川書店刊本、以下「速記録」と略称）。第三次吉田内閣の池田勇人蔵相（一九五〇年には通産省兼任）が「貧乏人は麦を食え」と発言して問題になったことを想起させる。

- (3) 野尻重雄「農民離村の実証的研究」(昭和五三、農山漁村文化協会「昭和前期農政経済名著集」10) 参照。
- (4) 「大日本帝国議会誌」第一一卷九八四―五頁(一九二六年以降刊、三省堂、以下「議会誌」と略称)。小作争議については、各専門分野からの研究が多いが、森「農漁村の法的諸問題」(一九七三、法律文化社)に述べたことがある。
- (5) 「帝国議会衆議院委員會議録」21、一一頁(昭和五八、臨川書店刊本、以下「會議録」と略称)。米騒動については、田沼肇「米騒動・社会運動の発展」岩波講座日本歴史19現代二(一九六三、岩波書店)一四五頁以下、井上清・渡部徹「米騒動の研究」一、二、三卷(昭和三四、有斐閣)参照。
- (6) 農業発達史調査会編「日本農業発達史」第六卷(昭和三〇、中央公論社)一〇九頁以下所収。
- (7) 「議会誌」一一卷九八六頁。
- (8) 「議会誌」一一卷七一四頁。
- (9) 田沼・前掲。
- (10) 「議会誌」一一卷一〇二七頁。
- (11) 田沼・前掲。
- (12) 衆議院・貴族院の本法案に対する特別委員会における発言のうちの極く一部を拾ってみると――
 「ア」 水田にとって水利が重要であることは言うまでもない。いかに田圃が多くあっても用水がなければ、水稻はできない。従って、開墾を意図するならば先ず水利灌漑を整備すべきであるという議論は当然である。「田畑二付テ……七十五円位デ以テ田ノ出来ル所ハ人民ガヤツテ居ッテ、多ク残ッテ居ルノハ溜池ヲ造リ、或ハ疏水工事ヲ造ルト云フヤウナ大金ノ要ルモノガ残ッテ居リマスガ……溜池ヲ造リ、疏水工事ヲヤルト云フ場合ニハ、例ヲ申シマスレバ、明治以後ニ於テ猪苗代ノ疏水、那須ノ疏水ノ如キ、皆政府デヤツテ居ルノデアリマスカラ、斯ウ云フ根本トモ言フベキ所ハ政府ガヤツテ行ケバ、後トノ開墾ニ付テハ別段助成法案ト云フヤウナモノガ無クテモヤツテ行ケルダラウト思ヒマス、折角斯ノ如キ時勢ニ適シタ法案ガ出テモ、疏水、或ハ溜池ノ如キ大資本ヲ要スルモノハ、容易ニ開墾ニ着手スルコトガ六ヶ敷カラウト信ジマス、ソレデ……政府ノ事業トシテ之ヲ御遣ニナルト云フ御考ハ無イモノデアリマセウカ」との委員(関原彌里)の質問に政府委員(有働良夫)は「疏水事業ノ如キヲ国営ヲ以テヤルト云フ……マデノ考ハ懐イテ居リマセヌ……併ナガラ公共団体ノ事業ト

シテハ、之ヲ勸誘致ス積デアリマス、又助成法ト致シマシテモ、地方公共団体デ開墾ヲスル場合ニハ、進ンデ助成ヲスルコトニナツテ居リマス」と答えている（第三回委員会「會議録」二二頁以下）。

開墾には水利灌漑の問題が先行するのであって、既得の慣行水利権が開墾を阻むことになりはしないかについては、第四回委員会においても委員（斉藤宇一郎）から質問が出ている。政府委員（道家斉）は、水利上の過不足を調査して適当な方法で解決することに充分援助する、と答えているが、「併ナガラ根本ノ問題二十分ノ解決ヲ与ヘントスレバ、是ハ水利法ナド、云フモノ、制定ガ必要」と述べていることに注意しておく（「會議録」三三頁）。

〔イ〕 開墾目的地の公有林野に入会権が成立している場合、入会権者の一部の反対を無視して開墾しうるかについて、「公有林野ニ対シテ入会ノアリマス場合ニ於テ、之ヲ開墾シヤウト致シマスル場合ニ於キマシテハ、何レニ致シマシテモ所有権者ハ入会権等ノ承諾ヲ經ナケレバナラヌ訳デアリマス……ガ、併ナガラ土地所有者ノ側ニ於テ、即チ公共団体側ニ於テ、若シ之ヲ開墾シヤウト云フコトニナリマスレバ、若シ入会者ノ方ニ於テ之ヲ承諾シナイ場合ガ有ツタトシマスレバ、耕地整理法ニ依ツテ組織ヲスルト云フコトニ致シマスレバ、入会権者ニ対シテ反対ヲ言ハシメルコトナクシテ実行スルコトが出来ルト云フ途ガアルノデアリマス、耕地整理法ヲ適用ニナルト云フコトガ御便宜デアルト思ヒマス」というやりとりがある（「會議録」三二頁）。

〔ウ〕 開墾助成法の成立は耕地整理法の改正を促した。湖海の埋立・干拓による開墾は往々にして漁業権や治水事業と競合することがある。治水事業との関係については従来のままとする。漁業権との競合については、耕地整理法を改正して、開墾との経済的利害を較量し、補償のうえ漁業権を消滅させることがありうるとした（耕地整理法改正、大正八法四五）。

〔エ〕 開墾面積の五〇町歩以上が五町歩以上に修正されたのは、次のような議論の結果である（「會議録」四〇頁における委員「半谷清寿」の質問）。「此助成法ガ愈々行ハル、コトニナレバ、中農小農ノ地主ヲ保護セズシテ、専ラ大地主ヲノミ保護スルノ結果ニ陥リハセヌカ……政府委員ハ度々サウデハナイト云フ説明ガアリマシタガ……惟フニ我国ノ今日ノ制度中、大地主ト小作人トノ関係程、危険ニシテ且ツ種々ナル問題ヲ包蔵シテ居ルモノハナイト思ヒマス、今其一端ヲ言ヘバ、我国ノ大地主ノ如く無責任ナル者ハ無カラウト考ヘル、我国ノ大地主ト云フ者ハ、申スマデモナク对小作人ト云ウ地位ニ過ギズシテ、国家ノ生命タル土地ニ対シテハ地主デアリナガラ、甚ダ無責任デアツテ、自ラ耕ス者デモ何デモナイ、又小作人ニ対

シテモ利害關係密ナラザルガ故ニ、同情ニ乏シク、耕地ノ改良ヲ図ル如キハ極メテ稀デアリマシテ、又耕作法ノ進歩ヲ計ルコトモナク、種類ノ選定ニモ注意セズ、唯々小作料ヲ徴収スレバ足レリトスルニ過ギナイ……ソレデモ今日迄ハ……何ウニカスウニカスウ云フ世界ノ外レノ方ニ居リマシタカラ、斯ナ無意義ノ階級ヲ造ツテモ差支ナカッタノデアリマセウケレドモ、今ヤ世界ノ競争場裡ニ立ツテ、列強と駢進シナケレバナラヌト云フ秋ニ方ツテ、此大地主ノヤウナ無責任ナル地位ヲ、永ク存続セシムルコトハデキナイ……」という大演説であつた。しかし、この議論が大地主制（寄生地主制）と国體を結び付けているのは聊か牽強付会である。しかし、結果としてこの議論が通つたわけである。

(13) 「議会議」一一卷一〇二八頁。

(14) 「議会議」一一卷七九五頁以下。

(15) 「議会議」一一卷八一〇頁以下。

(16) 以下の記述は、農林省農務局「耕地拡張改良事業概要」（昭和二年）による。

(17) 前注によつて各実績の一部を示せば次の通りである。

(1) 土地利用計画

大正七年度乃至同一五年度（昭和元年度）の、「計画書完成セルモノ」二八八地区、二五万六〇九六町歩、「計画中ノモノ」一一地区、二〇万三三六町歩、「計画ヲ中止セルモノ」四二地区、四万九〇二三町歩、合計三四一地区、三二万五四五五町歩、である。

(2) 開墾助成

開墾助成出願地区数及び面積は、二五五二地区、施行面積八万二八〇二町。

(3) 農用機械の利用奨励

① 牽曳機の貸与、一七一台、一九三地区、作業面積四万〇一四町歩。

② 拔根機の貸与、三二三台、二五一地区

(4) 開墾地移住奨励

① 開墾地移住奨励金国庫補助、五〇万九〇二五円。

- ②開墾地移住紹介、八開墾地、移住者募集戸数五七四戸
- ③開墾地移住者に対する汽船の特別取扱方に依る運賃割引証配布数、二万五三四三。
- (5)開墾利用に関する試験及奨励成績
- ①開墾地に適する陸稻栽培の奨励(略)
- ②開墾地甘蔗栽培の奨励(略)
- (6)農業水利改良計画

種別	年次	本省ニ於テ改良計畫ニ着手セルモノ		内計畫終了セルモノ		内國庫補助決定セルモノ	
		地區數	面積	地區數	面積	地區數	面積
大正九年	同	一四	二、九七〇町	一	四、五八一町	一	一、二、一九六町
	同	一〇	一八、三六二町	三	四、三八七町	一	一八、九四八町
	同	二	三一、九三八町	一	三、八八七町	一	一八、九四八町
	同	三	五五、一七一町	四	五、六、三四六町	一	一八、九四八町
	同	四	七七、〇三七町	三	五、六、三四六町	一	一八、九四八町
同十年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
同十一年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
同十二年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
同十三年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
同十四年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
同十五年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
昭和元年	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町
	同	五	九四、三四五町	四	七〇、二二五町	一	一八、九四八町

②耕地整理施行見込地（大正十三年五月調査）

種 類	地 區 數	田	畑	計
五十町歩未満	一一、三三〇	二五七、九二〇町	四八、九二一町	三〇六、八二一町
五十町歩以上百町歩未満	四、〇六二	二三六、一二八	三三、七八五	二六九、九一三
百町歩以上五百町歩未満	二、三三七	三五二、六八〇	二七、六六六	三八〇、三四六
五百町歩以上	三一九	三三一、三六一	四四、九一〇	三七六、二七一
計	一八、〇二八	一、一八五、〇一一	一七五、一三〇	一、三六〇、一四一

備考

- 一、本調査ニハ開墾、埋立干拓見込地ヲ含マス
 二、計ト内譯ト一坡セサルハ内譯ニ於テ区分不明ナルモノヲ除キタルカ為ナリ
 三、本調査ニハ北海道ヲ含マス

③農業水利改良ヲ要スル三百町歩以上集団地（大正十三年五月調査）

區 分	排水不良ナルモノ		用水不足ナルモノ		用排水不良ナルモノ		計	
	箇所數	面 積	箇所數	面 積	箇所數	面 積		
府 縣	二四〇	三四、九九町	一七	一九、二七四町	二三〇	三三、二四町	六三七	七七、四七町
北 海 道	三	四、五七	—	—	—	—	三	四、五七
計	二七五	三九、五七	一七	一九、二七四	二三〇	三三、二四	六六三	八二、〇四

④ 灌漑排水状況（大正十三年五月調査）

區分	灌漑水供給ノ状況				排水状況	
	潤澤ナルモノ	適當ナルモノ	不足ナルモノ	計	平時排水不良ナルモノ	洪水ノ場合ニ於テ一時的浸水ノ被害アルモノ
府縣	五八、五五町	一、六〇〇、九八町	二、九〇七、三九町	二、九〇七、三三町	五三、四九町	四四、二三町
北海道	二九、五六	七〇、六二	二〇、一五	二〇、二五	五三、三三	八〇、一三
計	七八、〇一	一、六七、二九	三、〇二七、五四	三、〇二七、五四	五八、六二	五四、三四

(18) 今村奈良臣「土地改良への国家の登場」今村ほか「土地改良百年史」二二二頁以下所収（昭和五二、平凡社）

用排水幹線改良事業助成の事務は、それが河川行政事務と関係するところから、後者を所管する内務省と事業を推進する農林省との間に、権限争議をもたらすことになる（後述）。

第二 発電水利権の生成

一 水力発電の生成

わが国における機械製糸や綿紡績等の工業エネルギー源としては水車が利用されていたが、産業革命の進展によって、蒸気機関がしだいに水車を圧倒していった。従って、初期には発電も火力によっていたのである。しかし、燃料の価格騰貴につれて、水力発電は火力発電を凌駕するようになる。火力と水力が拮抗するのはほぼ明治末から大正初期にかけてであり、以後は水力が主流を占める。⁽²⁰⁾

水力発電は農業用水路の利用から始まったとされる。出力も小さく（一〇〇キロワット位）、従って大きな落差を

必要としなかったからである。明治二七年（一八九四）の豊橋電灯は豊川の牟呂用水、前橋電灯は天狗岩用水、仙台電灯は広瀬川筋宮城紡績用水路を共用した。明治二三年の京都市営蹴上発電所は琵琶湖疏水及びその施設を利用したが、何れも小規模なものであった。⁽²¹⁾しかし、日露戦争以後において、水力発電は飛躍的に伸びる。

ところで、電気事業関係を所管したのは通信省である。発電水利権は、慣行農業水利権と異なつて、河川法（旧一八条以下）の規定によつて、内務省が設権的に許可する。河川の治水事業関係は内務省が所管し、河川の農業水利関係事業は農林省が管轄した。いままた、発電が水力によるときは、治水に關係し、農業水利に關係することになる。殊に既存農業水利は、一九〇〇年頃既に、全河川の基底流出量を利用し尽くしていたと推定されるというのであるから、水力発電が水利に割り込んでくることに無関心ではいられない。⁽²²⁾

農業用水に関する紛争は、従来その相互間において「水掛論」を行っていたが、今後は発電水利とも競合を演ずるようになっていく。⁽²⁴⁾水需給がしだいに逼迫してくるのである。水力発電は水のもつエネルギーを利用するだけであつて、水を消費するわけではないからといって、その共生の可能性を強調することには疑問なしとしない。

二 国策としての水力発電

1 発電用水利権に関する法規制定の建議案 水力発電が隆盛になるにつれて、その法的整備が問題となつてくる（電気事業それ自体には電気事業法〔明治四四、法五五〕がある⁽²⁵⁾）。第四一帝國議會衆議院には、「発電用水利権の法規制定に関する建議案」（石原正太郎外一名による）が提出され――

近時石炭の価格暴騰したると各種工業勃興の結果水力電気の事業は益盛大を加へ而して国家の産業上重なる位置を占むるに至

れり而して水力電氣の根原たるへき水利は國家の所有物にして之か使用許可の方法の宜しきを得ると否とは國家經濟上重大なる關係を有し且つ事業家の利害消長に影響するところ大なり然るに此の水利權使用の許可に關し未だ統一的法規の定まれるもなく所謂行政官庁の手加減に依りて決定せらるへきを以て時として其間不正の運動行はれ公明なる經濟上の發展を阻害すること少からず

と述べた。⁽²⁶⁾ その理由説明によれば、時局以來石炭の價格の騰貴により水力發電が発達したこと、即ち、水力發電が約九〇万馬力、その投下資本約三億五〇〇〇万円。通信省の臨時發電調査局によれば、全国一四七河川について猶六五〇万馬力の余裕があり、一五億ないし二〇億の資本投下が可能だという。さらに「水力電氣は、國家が所有して居る富源の最も大なるもの」であつて、いくらこれを使用しても尽きないという点に於ては、鉾山より以上価値ある國家の一大富源である、鉾山には鉾業法があつて、取扱が完全に規定されているが、水利權については統一的な規定がない。「各府県勝手な手續書のやうなものを設け、通信省は通信省で内規のやうなものを設け、内務省は内務省でそれに類したものを設け、其為に此の貴重なる富源の開發を薄からしめ妨ぐることに非常に多い」「のみならず斯様な有用な富源であるために、其權利を獲得すべく色々の緣故を辿つて忌むべき運動なども行はれて、官紀上寔に厭ふべき事柄も起る」から適當な方策をとりたい、というのである。河川法（三条）はたしかに「河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私權ノ目的トナルコトヲ得ス」と規定しているが、「水力電氣は、國家が所有して居る」のではない。しかし、これは單なる誤解ないし言葉の綾なのではなくて、建議者達は水力電氣國有論者なのであつて、第四六回帝國議會衆議院へ「水力電氣國有に關する建議」⁽²⁷⁾を行ふに至る。

これら建議は「電力政策實施ニ關スル建議案外一件」として、第四六議會衆議院の特別委員會において審議される

ことになった。委員会は、四回目までは「電力政策実施ニ関スル建議案」「水力電気国有ニ関スル建議案」「電気事業供給区域撤廃ニ関スル建議案」「瓦斯事業法案」について、五回目六回目は「瓦斯事業法案」の代わりに、「郡町村連絡直通電話特設奨励ニ関スル建議案」「石炭及含油頁岩低温乾餾事業ニ関スル建議案」について審議しているが、本稿では水力電気だけを取りあげる。

2 水力電気開発論 「電力政策実施ニ関スル建議案」の主旨は、要するに水力電気の開発の強調である。電力利用による事業の発展には目をみはるものがある。いま、その説明をみると――

通信事業（有線・無線の電信電話）は姑く措くとしても、第一に国民生活上においては電灯の普及、電熱による暖房・割烹、活動写真、第二に産業上においては動力源としてのみならず、窒素肥料や冶金のための電気化学工業、第三に交通機関（鉄道の電化）等の各分野において、電気がますますその需要を増して来ている。

電気事業は従って「公益的デアル、又自然ニ独占ヲスル所ノ傾向ヲ持ツ」が、その電気を豊富・低廉に供給するためには、「電気供給事業ヲ発達セシムルコト」が必要である。電気供給事業を発達させるには、第一に「水力ノ開発デアル」「我国ノ唯一ノ天恵トシテ与ヘラレテ居ル所ノ水力、之ニ依ツテ発電スルコトヲ益々発達サセナケレバナラヌ」。そして、従来は定水量に依って水力発電ヲ供給していたが、今後は「定水量ヲ使用シテ、一面ニ予備ノ設備ヲ致シ」「水力ヲ充分ニ用キラル、ヤウニスル」ことが重要である、と。また、会社の合同は低廉な電力の供給に必要であるばかりではなく、周波数（当時から既に五〇と六〇「サイクル」に分かれていた）統一のために必要である、と述べる。さらに、水力発電を行う会社企業から、河川使用料や動力税を徴収してはならないとする。このことは、原内閣における閣議決定であるのに、長野県が河川使用料を徴収したのは、電気事業の発展を阻害するものであるという。⁽²⁸⁾

この立論の基礎にあるのは、水力発電事業国有論であつて、そのための送電線・周波数の統一であり、企業合同であつた。⁽³⁰⁾この頃には、発電ないし電気と言へば、水力発電ないし水力電気の意味でその語を使用する者が多かつたことに注意しておく。

これに対する政府委員（通信大臣）は、「大体ニ於キマシテ其御趣旨ニハ賛同ヲ表」しつつ、以下のように回答している。①会社の合同について、小さな会社・経済的基礎の脆弱な会社が方々にあるということは、今日の電力政策に背馳するから「合同スルヤウニ慫慂モ致シ」、しかし、独占にならないよう、合同の前後に注意していること、②理想的には電力国有化がいい、鉄道を国有にしたのとは若干違ふが、「何時デモ民間会社ノ経営致シマスノヲ之ヲ排除シテ、而シテ之ヲ国有ニスルコトハ、是ハ一片ノ命令デ出来ルノデアリマス」が、巨額の金額の支出を要するから、今はその時期ではないと。③長野県における河川使用料について、これは発電会社から県への「寄附」であつて、そのような私的契約には通信省は容喙しない、という（しかし、建議案提出者はこの説明を納得せず、名目の如何を問わず、県が会社に対して一定金額の支出を強要することがあれば、電気事業の発展を阻害する、というような趣旨を再度述べる）。

当時、電気事業者に対する動力税や河川使用料ないし流水占用料を徴収しないことについては、それが電気事業の発展を阻むとして、強い行政指導があつた。例えば、本件においては「寄附」として処理された。即ちこれは「考課デモゴザイマセヌ、動力〔税〕デアリマセヌ、無論馬力ニ付テ例ヘハ一円二十銭ト云フヤウナ標準ニモ依ツテ居ルノデナイ」ので「寄附」は認めたという。しかし、これも「本年度限りデ……来年度以後ハ左様ナ事ハアルマイ」、以後は徴収させない、と言っている。

流水占用料について、「通信当局トシテハ如何ナル形式ニ於テモ……〔地方庁が河川使用料等を徴収することは〕

電力事業ノ發展ノ上ニ好マシカラザル事柄デアル」から、各県下に通牒を發して、「河川使用料ヲ取立テル場合ニハ、一応通信省ヘ話シテ貰ヒタイ、通信省ノ方デ同意ヲシタ上デ致シテ貰ヒタイ」「濫ニ關係会社カラ河川法ニ準用シテ徵稅ヲスルト云フコトハ、——使用料ヲ徵收スルト云フコトハシテ貰ヒタクナイ、斯様ナ意見ヲ各県ニ申シテア」ると通信大臣はいうのである。⁽³²⁾

3 水力發電の流水占用料 右にみた水力發電の河川使用料（流水占用料）については「水力電氣国有に關する建議」の審議においても、現行の取扱について強い不滿の意が表明されている。

流水占用料について規定するのは河川法（四二条）である。⁽³³⁾つまり、これは内務省の所管事務に属する。いわゆる縦割行政からすれば、通信省の事務の範圍外であり、従つて、通信省が各府県に対して發電から流水占用料を徵收するなど命令することは筋違いになる筈である。水力發電に対する流水占用料について、該事務を主管する内務省はどのような態度をとつたか。

①大正九年六月三〇日九地第四二〇一号土木局長宛福島県知事照会は、「本件ニ於テ 治水事業費ノ財源ノ一部ニ充當セムカ為河川法ヲ準用セル河川ノ使用者若ハ占用者ヨリ使用料若ハ占用料ヲ徵收スル見込ヲ以テ目下調査中ニ有之候処右ハ河川法第四二条ニ抛リ徵收スルモノニシテ被徵收者ノ主体如何ニ拘ラス仮令電氣事業ノ如キモノニ對シテモ県ニ於テ適宜徵收シ得ルハ勿論ノ儀トハ存候得共一応御省ノ御意見承知致度為念及照会候」に對し、同年七月二四日一一六号による土木局長回答は、

河川法第十七条乃至十九条ニ依リ使用又ハ占用ヲ許可スルトキハ同法第四十二条ニ依リ使用料若ハ占用料ヲ徵收シ得ル儀ニ有之尤モ公共団体ニ於テ公共ノ用ニ供スル為メ使用若ハ占用を為スカ如キ場合ハ之ヲ徵收セサル方可然ト存候

というのであつて、流水占用主体が公共団体で占用目的が公共の用に供する場合には、占用料を徴収しない方がいい⁽³⁴⁾という。水力発電事業は概ね私的企業が独占的利潤追及を目的として行われるのであるから、河川法四二条の原則に従うのである。しかし、このことから、水力発電事業推進者は、発電事業は公共事業だと主張して、その徴収を免れようとした。河川使用料ないし動力税が水力発電事業の発展を阻害するから、一切徴収すべきでないというのが「建議案」提出者の意見である。事業者もまた、内務省へ出向いてその旨主張している。さきにもみたように、原敬内閣では、それらを徴収しないで電気事業を発展させるべきことを閣議で決めた、という。一連の建議案を審議する委員会第四回（大正十二年三月二四日）には、通信大臣のほか内務大臣も出席して、流水占用料の問題を取り上げた。

ここでも委員は内務大臣に対して「近來地方ニ於テ河川使用料ヲ徴収スル議ガ処々ニ起ツテ居リマスガ、此電動力ノ課税ト云フコトハ既ニ前内閣ニ於テ不許可ト云フコトニ御決定ニナツテ居ル」「ソレニ代リマシテ河川使用料ヲ徴収スルト云フコトガ起ツテ参リマシタ」「河川法ト云フモノハ治水ノ上カラ設ケラレタモノノヤウニ存ジテ居リマスルガ……河川使用料……実ハ是ハ動力税デアル……一馬力ニ対シテ一円二十錢デアリマシタガ……實際ノ発電馬力デナシニ、多クハ平水量ヲ基礎トシテ、其理論馬力ニ対シテ計算スルト云フコトデ、非常ナ重イ負担ヲ受ケルコトニナツテ居リマス、先般逋信大臣ハ、ソレハ自由ノ寄附デアルカラ宜カラウト云フヤウナ御意見ニ承リマシタガ、實際ハ自由デハナクシテ河川使用料」である、また、「電柱課税ト云フコトデアリマスガ、是モ既ニ大正十一年七月十三日付ヲ以テ、地方局長主税局長ノ御連名デ、北海道知事宛ニ電柱税ニ依ル此通牒ヲ御出シニナツテ……〔その為に却つて〕従來課税シテ居ラヌ所モ電柱税ヲ取ルコトガ宜イト云フヤウナコトニ氣ガ付イテ、新ニ又課税スルヤウナ所モ起ツテ来」ている、電気業者はその地方において營業税或いは報償契約による報償金等種々の負担を負っているのに、

電柱税や河川使用料を徴収されることは二重課税であり、「酒屋が樽ニ税金ヲ受ケルト同ジモノ」であつて、到底「電気事業者ノ堪ヘラレヌコト」だといふのである。さらに、水力発電の起工に際しては、地元のために、学校を建設したり道路を開いたり鉄道を敷設したりして地元貢献し、治水に対しても、寧ろ利益になっている、と説く。

これに対して内務大臣は、電気事業の発展は国策であつて、そのことはわが国の産業振興のために大いに必要なことであることに同意しつつも、一方では地方財政の逼迫を説き、また「水力電気ヲ利用致シマスル会社ハ之ニ依ツテ相当ナ利益ヲ挙ゲテ居リマスシ、又事業カラ生ズルモノハ独リ県内ニ止マラズ、他府県ニモ及ンデ居ル、又之ガ為ニ道路堤防ト云フモノモ相当ニ使用シテ居ル」のだから、地方財政の逼迫と電気事業による収益の調和という観点から、河川使用料や電柱税の徴収は止むを得ないところである、ただ、これが無制限であつてはいけないので、その基準を設けたに過ぎない、と答えた。

前項にみたように、前回の委員会において逓信大臣は、電気事業発展のためには今後動力税徴収をしないという趣旨の発言をしているのに対し、この内務大臣の説明は齟齬しないのであろうか。

これに対して、委員（電力政策実施に関する建議案の提出者の一人である秦豊助）は、逓信大臣を相手に執拗に、前言と違ふことを非難した。逓信大臣は陳弁につとめたが、他の委員から、どうせ電気事業者が何等かの支出を余儀なくされるなら、「府県ニ於テ地方税トシテ之ヲ取ル標準ヲ定メ」るべきだとの折衷案が出され、そこへ落着いた。

4 電気事業自由競争論 「電気事業供給区域撤廃ニ関スル建議案」は、これもその基礎を電気事業国有化論に置いているのであるが、いま直ちにそれが実現しないのなら、供給区域を撤廃して、各電気事業会社の自由競争をさせるべきであることを主張する。ここでは、電気事業会社の独占的営利を問題としている。「今日ノ幾多ノ大ナル電

気会社ト云フモノハ、横暴ト云フ言葉ヲ使ツテモ差支ナイ程度マデ、需要者ニ対シテ不当ナ利得ヲ占ムルヤウニナツテ居ル」として、その実例を挙げる。例えば、①小河川を利用して村営ないし産業組合の発電をすることができに、供給区域が法定してあるため、村ないし組合がそれを有効に利用しえないこと、②一定の電気会社が自分の有する独占的供給区域に電気を供給しないで、より利益のあがる他の供給区域へ送電するものがあること、③需要者からの電気の要求に対して、「其処ニ電灯ヲ点ケル為メニ何本ノ電柱ヲ寄附シロ若シクハ人夫ヲ出セ、甚シキニ至ツテハ戸数三百カ、五百ノ一村ニ於テ、電灯会社ニ五千円、六千円ノ金ヲ強要サレテ」電灯を点けるために已むを得ずそれを払った所があること、等についてである。

しかし、政府はこの建議を否定する。主たる理由は、供給区域撤廃の結果、①「数多ノ事業者が競争ヲ起スト……或ハ一軒ノ家ニ甲乙丙ノ多数ノ事業者カラ供給ヲ受ケル」ことがあり得る。「嘗テ東京若クハ京都アタリデ三事業者、又ハ二事業者が競争致シマシテ、同時ニ或家ニ二ツノ事業者カラ線ヲ引入レマシテ、甲ノ事業者ガ恰モ自分ノ方カラ供給スルヤウナ約束ヲシテ、乙カラ電氣ガ行キマサウナ装置ヲシタ為ニ、料金ダケハ受取ルケレドモ、電氣ハ競争会社カラ供給サレテ居ッタト云フ事実ノアツタ⁽³⁵⁾」こと、②競争の結果線路が輻輳して、火災を起こしたり、通行の人数に死傷を及ぼすこと、③電話線と電力・電灯線を道路の同じ側に建設することを禁じてあるのに、両側に電線が並ぶことになって保安上問題があること、④経済的にみても、競争のために多額の資本を要すること、⑤現実には、企業合同ないし事業者間の協定が行われて、寧ろ競争の回避傾向にあること、等である。⁽³⁶⁾

5 水力発電の出願と許可 同一河川・同一場所における発電の競願に対する許可方針は、その出願の先後によるのではない。「企業、目的、計画、企業者の信用」を篤と調査をして、その「最も確実ニシテ最も良好ナル者ニ許

可ヲ致ス」「随テ公共団体デアリマスガ故ニ、是等ノ条件ヲ考慮致サズシテ優先権ヲ与ヘル」ことは⁽³⁷⁾ない。

例えば、当時東京市電気局は、自分の使用する電気を民間会社からの供給に依っていたが、不足がちであった。そこで、補充的に自営自足を図るべく、多摩川に水力発電の許可の出願をした。その出願場所には未だ許可を受けている者はなかったにも拘らず、市の出願に対する許可がなくて、他の民間企業が許可を受けた。その後、政府は東京府庁を介して、多摩川にまだ四千キロワットの発電余力があるから、出願してみたらどうか、という勧告的交渉をしたが、「世間デハ東京市ガ出願シタ所ノモノハ他ノ者ニ権利ヲ占メラレタ、良イ場所ヲ占メラレタ、ケレドモ其占メラレタ権利ハ廳テ東京市ニ対シテ、其権利ノ譲渡、買収ヲ要求シテ来ルモノデハアルマイカト云フヤウナ疑ヲ持ツテ見ラレテ居ル」との指摘がなされている⁽³⁷⁾。

通信省はこれを「記憶ニ無イ」こととして否定するが、さきの「発電用水利権に関する法規制定に関する建議案」の提案理由説明に現れているように、所管行政庁の「手加減」による水利行政を疑わせるに充分であると思われる。

6 電気の価格 豊富にして低廉な電気の供給が、当時の官民ともに一致した要望であった。電気は年毎に値上がりしたが、上記諸建議案が審理された当時の価格は、委員調べで「火力ノ方ハ『キロ』当り七八銭、安イノデモ四銭内外……水力電気ノ方ハ鉄道省ガ買ツテ居ルノガ二銭七厘……一般ニ買ツテ居ルノハモウ少シ高ク」なっているとの指摘に対し、政府委員は、多量且つ卸売で、水力が「二銭五厘乃至一銭五厘……火力ハ五銭乃至三銭」が実情である、⁽³⁷⁾と言っている。家庭電灯用は小口かつ実売価格だから、政府調べよりかなり高くなっていることはいうまでもないが、所管行政庁の関心はあくまで大口の工業用エネルギーとしての電気のみ向けられているのである。

三 水力発電と河川行政

1 発電水利行政移管論

上にみた諸建議案のうち、「電気事業供給区域撤廃ニ関スル建議案」は委員会において否決され、「電力政策実施ニ関スル建議案」は可決されている。「水力電気国有ニ関スル建議案」は委員会において概ねこれを了承しているにも拘らず、政府の否定的態度にもより、また、「電力政策実施ニ関スル建議案」が既に「電気国有」をその基礎としており、⁽³⁸⁾「決ヲ採ラヌ、決定シナイコトニシテ置」いたのである。

このように、発電事業とくに水力発電事業は、わが国の急流河川を「天与ノ恵沢」としてフル活用し、それによって工業用原動力としての電気を豊富に生産することを至上の政策とした。電気事業を主管する逓信省ないしその系譜に属する者において、とくにそれが強調される。そして、電気事業の独占的性格にも拘わらず、電気事業国営論は当時の政府の財政事情を表向きの理由として採用せず、該事業を民間の事業者に委ねつつ、企業の監督権を強化することによって、これを保護・育成する政策をとった。

ところで、注意しなければならないのは、政策と行政の統一についてである。先に見たように、電力事業推進論者は、原内閣の時に、電力事業の発展のために動力税等の徴収を禁ずる旨の閣議決定を行っているのに、寄附・公納金・河川使用料等の名目で事実上の動力税が徴収されていることを閣議決定に反するとして、その撤廃を迫るのに対し、地方団体・河川行政を所管する内務省は、地方財政逼迫を理由として、水力発電事業からも流水占用料を徴収する方針を一貫させているのである。欧米における同じように、水力発電の発展を強調し、それを至上の政策とすることについては、両省のみならず政府に異論をみないところであった。

内務省が流水占用料を徴収することは、河川法に準拠するところである。また、電気事業万能論者としては、事業

者に対する河川使用料・電柱税その他の賦課は、電気事業の発展を阻害するものと映じたことも事実であった。事業者は逓信省へも、内務省へも、それらの負担から免れるべく種々の働きかけをしたが、内務省の態度は先に見た通りであった。

水力発電万能思想は、電気事業の発展を図ることは国策である、発電には河川の流水を必要とする、河川管理は発電事業の発展という国策のためにこそ必要である、発電事業の所管は逓信省である、従って、逓信省は発電のために河川水利行政権を掌握しなければならない、という不可解な三段論法を生じた。電気事業を所管する逓信省は、いまや河川行政のうちの発電水利行政をもわが掌中にすべきであるというのである。⁽³⁹⁾

河川・湖沼の利用は重疊的である。灌漑・排水・舟運・漁業・林業・水道・治水等々の目的になっている。このような発電水力行政移管論は、治水ないし河川管理を行う内務省との間においてのみならず、農業用灌漑排水を所管する利水行政庁としての農林省との間においても、好悪に拘らず一定の確執を生まずにはおかなかった。「近来稀に見る深刻なる権限争議を発生」した。⁽⁴⁰⁾

2 三省庁間所轄権限争議と利水法案 注(23)に記したように、逓信省は明治四十二年(一九〇八)八月に官制を改正して、その所管事務に「発電水力ニ関スル件」を追加した。これに基づいて発せられた各地方長官宛逓信省訓令は、発電用河川使用については予め逓信省へ稟伺せしめることにした。しかし、同年同月同日の内務省の地方長官宛通牒において、逓信省の右訓令は従来の内務省の河川行政とは「何等関係無之義ニ付……為念」に注意を促している。

内務大臣は河川法の規定に基づいて、治水の観点から各地方長官(府県知事)を監督するのに対し、逓信大臣もま

た逓信省官制に基づく訓令によつて、電気事業保護・育成の観点から地方長官を監督することにしたのである。両省はそれぞれ河川管理ないし利用の観点を異にするのであるから、逓信省が発電起業の許可をしたからといって、内務省が常に流水利用の許可（旧河川法一七条以下）をしなければならないというものではない。また、水力発電企業からの流水占用料の徴収は、河川法の規定によつて内務事務——地方長官の権限とされているのであつて、逓信大臣がその徴収の可否を決定するのではない。

他方、水力発電起業者にとつても、政策目的を異にする両省への交渉・稟伺は甚だ煩雑なことである。発電事業の促進はいまや国策なのだから、このような事務煩雑は国策に反するところである。水力発電のための河川使用に関する事務は単一省庁へ統一すべしとする議論は、蓋し当然であつた。

さきの水利組合の所管について、本来ならそれが農商務省に属すると思われるのに、組合が地方団体なのだから団体規制の観点から内務省の事務に属するものとされたのであつたが、そこにみられるように、内務省は河川——水関係事務一切を掌握すべきことを意図していたのである。それを明確に表明したのが大正八年の内務省土木局私案としての「水利法案」であつた。農商務省は農業水利権を維持・確保するために、該私案の成立を阻止すべく、翌大正九年に「農業水利法案」を提示して、これに対抗した。

とくに、水力発電のための河川（流水）使用料の徴収について、逓信省と内務省との見解が対立していたことは、さきの「電力政策実施ニ関スル建議案」の委員会審議にみた通りであつた。大正一四年四月には、内務省から逓信省に対し、地方長官が水力発電企業から流水占用料を徴収する場合に、逓信大臣の承認を要するとすることを廃止されたい旨の照会を行った。しかし、逓信省は右の官制を根拠として、発電水力行政は河川行政から分離して、むしろ逓

信省の権限下に置くべきことを主張した。

問題はひとり内務省と逋信省の所管事務に関するだけにはとどまらなかった。水力発電が、河川流水を使用するが故に流水占用料を徴収されるとすれば、農業用水の大部分もまた流水を使用していたから、農業だけが流水占用料の徴収を免れるのは不都合だということになる。発電も農業も、河川流水を自らの私的経済的利益に供することに於て同様だからである。また、内務省が河川管理事務として発電起業のために水利使用許可を与えることは、あまつさえ不足気味の農業用水を発電水利に再配分することであつて、農業用水確保に務める農林省にとっては、極力避けられるべきことであつた。発電事業が国策ならば、農業生産力を増強して主要食糧を確保自給することもまた国策であつた。従来の農業水利権に加えて、いまや発電水利権という新たな水利権が生成してみると、そこに水の争奪戦が行われることは当然である。にわかな新規水需要の高まりに対し、そこへ河川水を再配分する捷徑は、既得の農業用水を収奪することであつた。その論理とされたのが、農業用水不合理論・不分明論であり、その手段とされたのが、既得の農業用水に対する非難攻撃であり、旧慣整理に関する通牒等であつた。即ち、発電水利権や水道水利権のような河川法上の許可水利権は、一定の水量を何時間使用すれば、どれだけの電氣が得られ、どれだけの生活用水を供しうるか、それに対してどれだけの収益があるかが計算上明らかであるから、合理的な水の使用供給関係にある、これに対して、農業用水はその用途を灌漑に限定されるべきにも拘らず、非灌漑期にも用水路に水を湛えているのみならず、その根拠が慣習という不分明な規範に基づいている、一定水田にどれだけの水量を必要とするのか、それによってどれだけの収益を得られるのか計算上明らかでないから、極めて不合理な水の利用関係にある、このような不合理・不分明な慣行農業水利権は早急に合理化すべきである、というのである。既得農業水利権と相争うことによって、彼の

もつ水を取り上げようとしたのである。いわゆる旧慣整理の問題である。⁽⁴¹⁾

内務省が起業者に発電用ダム建設を許可すれば、漁業や舟筏流送にも大きな影響をもたらした。⁽⁴²⁾

さらに、前節に見た「用排水幹線改良事業」は、治水事務に関するところが少なくないとの理由で、内務省が自ら該事業を実施すべきことを主張したのである。⁽⁴³⁾

従って、問題は内務省対逓信省の権限に関するばかりでなく、内務省・農林省・逓信省各相互間の所管事務にも関することになった。

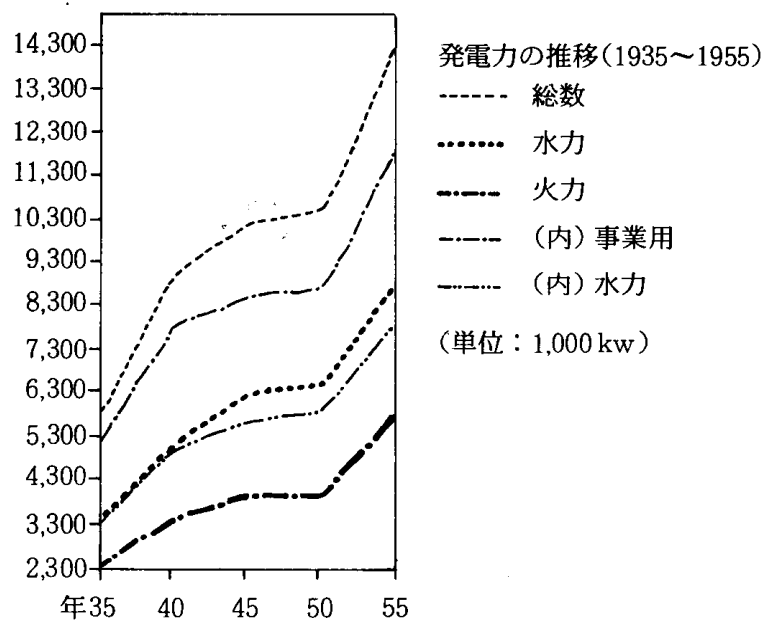
当時の行政調査幹事会は大正一五年一〇月一日に各庁の事務系統整理を決定したが、水力発電の流水占用料問題については、その事務が原則として内務省に属することとしながらも、関係部局間に事務連絡のための委員会を設置するという案を用意した。しかし、若槻礼次郎内閣が総辞職して田中義一内閣が成立したため、幹事会案は本会議の決定に至らず、結論は新しく設けられた行政制度審議会（官制公布は昭和二年六月一五日勅令一六八号）の審議に持ち越されることになった。しかし、この問題については、ここでもまた結論を出し得なかった。逓信省は事態の打開を図るべく、昭和四年に設置された電気事業調査会に発電水力法案を諮問し、その決議によって立法的に解決しようとした。しかし、発電水力法案が逓信省の権限拡張を主たる目的としたものである限り、また、その故に内務省との間に確執がある限り、法案の成立を期しえないものであった。のみならず、内務省も自ら河川法改正草案を用意してこれに対抗するという経緯をたどった。

発電水利権の生成発展は、上述来の社会経済的諸条件と相互に作用しつつ、従来の水利秩序に大きな変容を迫ることになった。

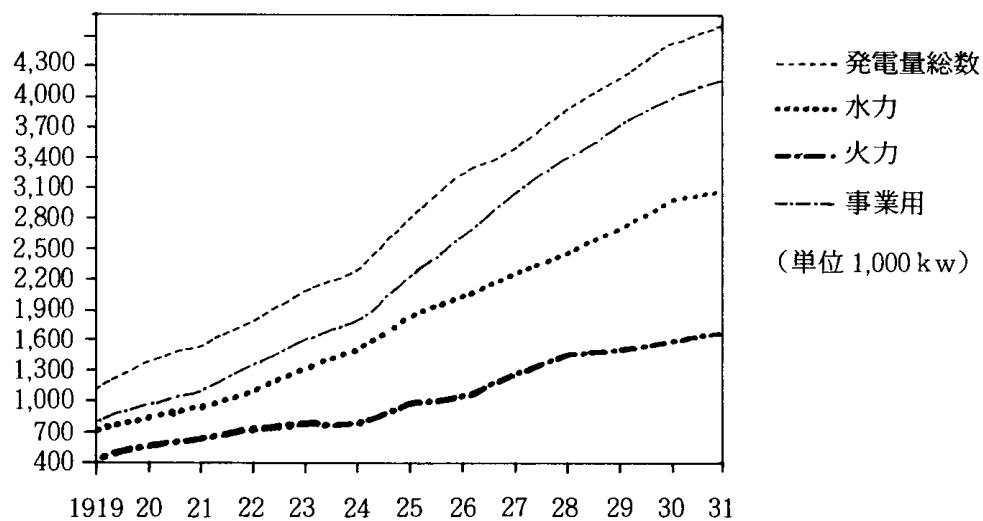
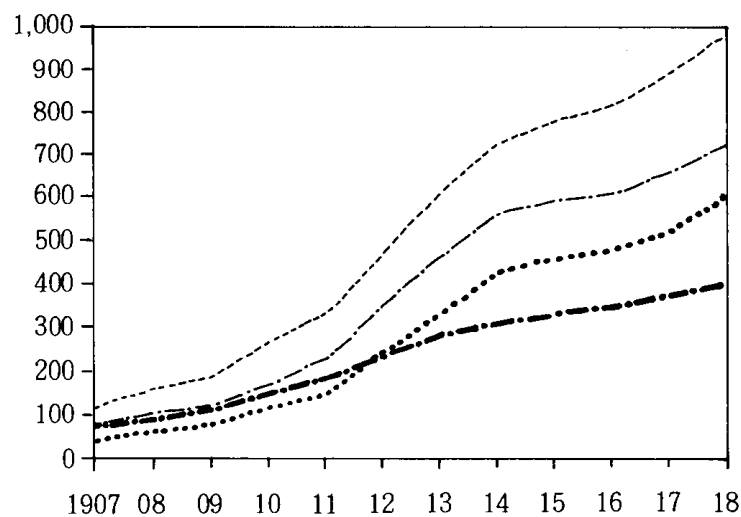
(19) 産業革命以前のわが国における水車の分布について、「共武政表」に基づく分析を試みたものとして、末尾至行「水力開発利用の歴史地理」(昭和五五、大明堂) 参照。

(20) 日本統計研究所編「日本経済統計集」(昭和三三、日本評論社) 六四頁掲出の表の一部とそれに基づいて作成したグラフは次のようになる。なお、楫西光速ほか「日本資本主義の没落」(一九六〇、東京大学出版会) 九五頁は、一九一九、二六年について、火力発電はなお圧倒的な地位を占めながらも、水力発電増加傾向を指摘し、これ以後火力発電所は常時使用のものから、水力補給用に転じたという。

本稿は電気事業関係法の解説を目的とするものではないが、ごく簡単にその沿革を記しておけば――。当初の電気取締は地方庁に一任されていた。明治二四年(一八九) 地方庁は「主務大臣ノ認可ヲ得タル後ニ非サレハ之ヲ許可スルコトヲ得ス」とし、明治二九年五月には一般の取締規則を設けた。即ち、電気事業には営業用・家用を問わず主務大臣の認可を要する。主務大臣は随時吏員を派遣し又は地方長官に命じて工事の実況を監督させる。危害の虞ありと認めるときは改修又は撤去を命ずることができる。起業者は学識経験ある主任技師を置いて工事施行前に主務大臣に届出る。主務大臣が彼を不適任と認めるときは、その変更を命ずることが出来た。工事の一部又は全部を終って之を利用するには、先ず監督庁に届出て、検査を受けなければならない。企業者が許可を得た期限内に正当な理由なく工事を行わず又は使用しないときは許可を取消すことが出来る。「此ノ規則ニ依リ電灯、電気鉄道其ノ他電力事業ニ関シ各其ノ工事及ヒ運用方法ヲ細密ニ規定シ、地方長官ハ必要ト認ムルトキハ企業者ヲシテ線路ノ各要所ニ技術者又ハ工夫ヲ置キテ常ニ監視スヘキコトヲ命スルヲ得、送電中ノ架空電線ノ近傍ニ出火アルトキハ一定ノ方法ヲ以テ危険予防ノ手続を為スヘキコト」としていた(清浦奎吾「明治法制史」二一六頁〔明治三二、明法堂〕、電力政策研究会「電気事業法制史」〔昭和四〇、電力新報社〕参照)。



日本統計研究所編「日本経済統計集」(昭和33年、日本評論社)64頁により作成。



(21) 新沢嘉芽統「河川水利調整論」一三〇頁以下（一九六二、岩波書店）、電気事業講座編集委員会編「電気事業発達史」（講座第三卷）二二頁以下（昭和六一、電力新報社）参照。

(22) 山崎不二夫編著「水資源を考える」五三頁（一九八一、三共出版）。

(23) 通信省は、明治四二年八月に通信省官制を改正し、その所管事項に「発電水力ニ関スル件」を追加し、同年八月七日通信省訓令第一号「発電ノ原動力ノ用ニ供スル水利使用ノ件」において、「発電ノ原動力ニ供スル水力発生ノ為出願セル水ノ使用ヲ許可セントスルトキハ水力百馬力未満ノモノヲ除ク外電気起業ノ目的並ニ水力ニ関スル設計ノ大要及図面ヲ具シ予メ大臣へ稟伺スヘシ使用権ノ譲渡其他事業ニ著シキ変更ヲ許可セントスルトキ亦同シ」と言っていることに注意しておく。

これに対し内務省は、同年同月同日の各地方長官宛内務次官通牒（土甲第二三号）「発電水力ニ関スル件」において、「本年八月七日通信省訓令第一号ヲ以テ発電ノ原動力ニ供スル水力発生ニ関スル件ニ付訓令相成候処右ハ同省ノ主管ニ属スル電気事業ノ取締ニ関スルモノニシテ当省ノ主管ニ属スル事項ニハ何等関係無之義ニ付従前ノ成規ニ依リ水ノ使用ニ関シ当省ニ稟伺ヲ要スルモノハ総テ其ノ手續ヲ履行セラレルヘキ筈ニ有之候条右様御承知相成度為念此段及通牒候也」と言っていることにも注意しておく。発電水利行政の所管に誤解を生じ、「近来稀に見る権限争議」に発展するからである。

(24) 農林省農務局が、「大正一四年四月耕地主任官会議開催ニ当リ参考資料トシテ道府県ニ照会シタル左ノ事項ニ対スル回答ヲ総テ輯録シタル」『農業水利交渉事例ノ実例』（大正一五年二月）は、いわゆる他種水利との交渉事例がしだいに増加しつつあることを示す。「左の事項」とは、

(一) 農業水利相互間ニ於ケル交渉事件ノ実例（事件ノ内容及其ノ解決シタルモノニ付テハ其ノ方法）

(二) 農業水利ト水力工業其ノ他ノ水利トノ間ニ於ケル交渉事件ノ実例（事件ノ内容及其ノ解決シタルモノニ付テハ其ノ方法）

である。本書によって当時の水利をめぐる状況の一端をよく知ることができる。

(25) 電気事業法は簡単には成立しなかった。政府は、第二六帝国議会衆議院へ①電気事業者の利益保護、②電気需要者の保護、③電気事業者に対する政府の監督、を目的とする電気事業法案を提出した。その一条は「本法ニ於テ電気事業ト称スルハ左ニ掲クルモノヲ謂フ」として、「一般ノ需要ニ応シ電気ヲ供給スル事業」「一般運送ノ用ニ供スル鉄道又ハ軌道ノ動力ニ電気

ヲ使用スル事業」とした上で、「第一条第一号ノ電気事業者ハ料金其ノ他電気供給ノ条件ヲ定メ主務大臣ノ認可ヲ受クヘシ之ヲ変更セムトストキ亦同シ」(六条)とした。衆議院特別委員会は、これを自由競争に対する政府の干渉であるとして、削除してしまった。衆議院本会議で、政府は六条原案の復活を要請したが、衆議院は委員会案を可決して、貴族院へ回付した。貴族院では、衆議院の修正を再修正し、原案を復活させたのである。両院協議会は原案復活に決したが、衆議院はその両院協議会案を否決した。

政府は翌二七帝国議会へ再度電気事業法案を提出。衆議院は、右の六条を「主務大臣ハ公益上必要ナリト認メタルトキハ電気事業者ニ対シ料金ノ制限其ノ他電気供給ノ条件ニ関シ必要ナル命令ヲ為スコトヲ得」と修正し、政府もこれに同意して、やつと電気事業法は成立した。

なお、内閣調査局が電力国家管理案を試案のまま、新聞に公表したのは昭和十一年(一九三六)三月一五日であった。以後、電力民有国営案の賛否をめぐって、活発な論議が行われた。

(26) 「議会誌」一一卷一二八九頁。

(27) 「議会誌」一四卷一〇二三頁。

(28) 「会議録」37、五七九頁以下。

(29) 同上、五八五頁以下。

(30) 電気事業は瓦斯事業と同様に、その強い独占的性格にも拘わらず、ついに国営化することはなかった。利権追及に急なる者にとって、水力発電事業はまことに魅力的であった。例えば、井上馨・安場末吉らは、大正二年に富士川の水を利用して、発電事業を営むことを企図したが、流域農民の猛烈な反対にあって、頓挫してはいる。しかし、大川平三郎・田辺七六・小林一三・中川末吉等の人脈が、富士川の水脈を変え、農民から農業用水を収奪してゆくことになることについて、静岡地理研究会「富士川の変貌と住民」(昭和五一、大明堂)参照。

(31) 鉄道国有法の公布は明治三十九年(一九〇六)三月三一日であった。本稿執筆中に、翌年度からの分割・民営化を図る日本国有鉄道改革法案など国鉄改革関連八法案が参議院本会議に緊急上程され、可決・成立したとの報に接した(一九八六年一月二八日)。

(32) 「會議録」37、五八七頁、五八八頁。

なお、ここに謂う通牒とは、大正八年六月九日電監第三〇三二号各地方長官宛通信省電気局長・内務省土木局長通牒である。即ち「發電水力ニ關シテハ曩ニ地方官會議ニ於テ通信大臣ヨリ訓示ノ次第モ有之候処諸般産業ノ原動力トシテ水力ノ開發利用カ甚タ重大ナルコトハ言ヲ須ヒサル処ニ有之其ノ利用方法ノ如何ハ一國經濟ノ消長ニモ影響スル所尠カラサル義ニ付水ノ使用ニ關スル出願審査ニ際シテハ左記事項に拠リ処理相成様致度」として、「一 水の經濟的利用ニハ充分意ヲ用フルコト(以下一、二、三号略)」「二 電力ノ供給ヲ豊富ナラシメ且發電設備費ヲ低廉ナラシムル為水力利用ノ計画ハ努メテ其ノ規模ヲ大ナラシムルコト」「三 電氣事業法ニ依ル電氣事業又ハ其ノ事業者ニ電氣ノ供給ヲ為ス事業ニシテ其ノ出願ニ係ル計画ノ大規模ナルモノト其ノ他家用發電水力事業トノ競願ニ付テハ可成供給事業者ニ許可スルコト(以下但書、一、二、三号略)」「四 大規模ノ發電水力地点ノ利用ニ付キ近キ将来ニ於テ需要ノ見込ナキニ拘ラス之カ使用区域ヲ強テ一地方ニ限定セムトスルカ如キハ水力利用上甚タ不利トスル所ナルヲ以テ当該地方ニ於テ實際ノ需要アル場合ノ外右ノ如キ制限ヲ附セサルコト」「五 水力使用ノ出願アリタルトキハ直ニ調査ヲ開始シ敏活ニ之カ処理ヲ為スト共ニ企業ノ意思ナク単ニ權利ヲ獲ルノ目的ヲ以テ出願スルモノ及許可後數年間工事ニ著手スルモ毫モ工事ヲ進捗セシメサルモノニ對シテハ一層取締ヲ嚴ニスルコト(以下一、二、三号略)」「六 既許可ノ水力工事ニ關シテハ其ノ工事方法等充分監督ノ実ヲ舉グルコト」というのである。

(33) 流水占用料については、河川法の規定にも拘らず、農業用水からはこれを徴収しないことにしていた。しかし、河川法施行後一〇〇年近く経過した今日になって、建設省は治水財源の不足を口実に、農業からもこれを徴収しようとしたことについては、別に見た所である(「本誌」三三卷一号)。

(34) 建設省河川局編「河川法資料」第三集二五六頁(昭和四三、日本河川協会)。このほか、同書に収録する水力發電の流水占用料徴収に関する通牒は多い。大正一〇・一二・二六内務省通土第四号各地方長官宛(沖縄県ヲ除ク)土木局長通牒は「水ノ使用料徴収ニ關スル件」で、「甲号ノ通り通信省電気局長ヨリ照会有之乙号ノ通り経同及回答候条御承知相成度候」として「(甲号) 水力使用料徴収ニ付テハ河川法第四十二条ノ規定モ有之候処右ハ水利使用許可ヲ為シタル後ニ於テモ使用料ヲ徴収シ得ル儀ニ有之候哉差懸処理ヲ要スル件有之候ニ付何分ノ御回報相煩度」に對し、「河川法第四十二条ノ規定ニ依

ル使用料ハ水利使用ノ許可ヲ為シタル後ト雖モ同条ノ解釈上之ヲ徴収シ得ヘキ儀ト存候」というのであって、流水占用料は水利使用許可の時に一度納入すればよいのではなくて、使用期間中毎年徴収されるのである。水力発電による流水占用料の基準は「使用水量ヲ標準トスルト発電水力ヲ標準トスルトヲ問ハス其ノ金額ハ発電水力一理論馬力ニ付一ケ年金壹円ニ相当スル範圍ニ止ムルコト」(大正一三・六・一一発甲第一五号北海道庁長官、各府県(京都、滋賀、石川、山梨、長野、福島ヲ除ク)知事宛土木局長通牒)といい、また「使用料徴収基準は常時理論馬力と最大理論馬力とに依り徴収率は常時一理論馬力に対して年額三六円以内常時理論馬力と最大理論馬力との差に対して一理論馬力について年額一八円以内とすること」としている(大正一三・六・一一発甲第一五号各知事宛土木局長通牒)。

なお、水力発電の流水占用料徴収額については、岡田文秀「水法論」付録一〇三頁をみよ。

- (35) 電気窃盗事件(大審院判決明治三六・五・二一刑録九輯八七四頁)を想起させる。刑法は他人の物を窃取すれば窃盗罪として処罰する(旧法三六六条)。他方、民法八五条は「物トハ有体物ヲ謂フ」と規定する。電気も窃盗罪の客体としての物であるか否かが争われた。現行刑法は、窃盗罪については「電気ハ之ヲ財物ト看做ス」(二四五条)として、これを立法的に解決している。なお、電気と刑法上の窃盗罪・詐欺罪等については、電気協会「電気事業関係判決集」一二六頁以下参照(昭和一三年、清水書店)。

- (36) 「会議録」37、六〇七頁。

- (37) 同右、六一九頁。

- (38) 同右、六二三頁。

- (39) 前出注(23)を想起。

- (40) 岡田文秀「水法論」三七二頁(昭和六年、常磐書房)。

- (41) 国策を担う電力——とくに水力発電にとって、その進出の障害と感じたのが、慣行水利権であった。漁業や舟筏水利権が、生成する発電水利権と衝突することについては次注にみるが、当時既に、河川水は殆ど農業に先占しつくされていた。しかも、農業水利権は慣習法に基礎を置いているものが多かった。次節本文にも述べるように、制定法万能主義者にとっては、慣習法に基づく農業水利権を理解することが困難であった。河川からの農業用水の取水については、表面から見えないところ

ろの整然・嚴肅な規範秩序が存在し、新規發電水利権の前に立ち上がったのである。この慣習規範は、農民が長年の対立抗争の結果、社会的承認を得て確立した Gewere としての農業水利権であった（農業水利権については、本稿には述べない。渡辺洋三「農業水利権の研究」（増補版）（一九六三、東京大学出版会）等参照。ゲヴェーレについては、川島武宜・所有権の「現実性」——觀念的所有権の対比において——（『著作集』第七卷（一九八一、岩波書店）三二六頁以下参照）。

従って、水力發電が水を得るには、先ずこの慣行農業水利権を解体せしめることが必要であった。

經濟調査會貿易産業連合部會は大正五年九月二八日「水利ニ關スル慣行ヲ整理スルノ件」を決定した。即ち、「現今ノ水利慣行ハ之ヲ農業水利上ヨリ觀察シテ不適當ナルモノ少シトセス……配水上有利ノ地位ニ在ル地方ハ概シテ水ヲ濫費セルカ故ニ之カ節約ヲ為サシムルノ余地頗ル大ナリ此ノ事情ハ延テ工業水利ニモ多大ノ影響ヲ及ホセリ……發電水力ノ供給ヲ得ムトスルニ當リ既ニ水利権ヲ有スル者ノ故障アルカ為ニ遂ニ其ノ企業ヲ拋棄セサル場合尠シトセス故ニ水利慣行ヲ整理スル為水利法ヲ制定シ以テ農業水利ノ改善ヲ図ル」必要があると。工業優先主義は、その妨げになる権利（農業水利権）を慣習法上の権利として輕視し、工業の犠牲に供すべきことを主張してやまないのであった。

農商務省農務局「農業水利慣行調査」（大正六年二月）は、各府県別に農業用排水に關する水利慣行の調査結果をまとめたものであるが、卷末（四七〇頁以下）に「農業水利上ノ不適當ナル慣習ニ對スル改良意見」を掲げている。

河川法以來、内務省もまた旧慣による水利権を不合理なものとみていた。大正一五年一月一五日發土第一号各地方長官宛土木局長依命通牒「旧慣ニ依リ河川ヨリ引水ヲ為スモノ、整理ニ關スル件」は次のように言っている。「河川法ヲ施行若ハ準用スル河川ヨリ旧慣ニ依リ河水ヲ引用セルモノニ付テハ河川法施行規程第十一条ノ規定モ有之河川法ニ依リ許可ヲ受ケタルモノト見做サレ候処其ノ引水量、引用期間等明ナラサル為之カ權利關係ニ付屢紛議ヲ醸シ其ノ權利ノ保護ヲ完スル能ハサル虞アルト共ニ河水ヲ利用セムトスル事業ノ發達ヲ阻碍シ河川管理上支障不尠候ニ付右水量及期間ヲ明ニ且相当条件ヲ附スル等速ニ整理相成度尚河川法ヲ施行若ハ準用セサル河川ヨリ引水スルモノニ付テモ亦之ニ準シ相当御措置相成度」と。慣行水利権は、河川法上許可水利権と見做されてはいるが、そのままでは權利保護できないから、使用水量・使用期間を明確にした許可水利権に切り換えるべきだといふのである。しかし、その目的が新たに「河水ヲ利用セムトル事業」即ち新規發電事業への転用である以上、農民の抵抗は必至である。幾百十年にわたって資本を投下し、營々として構築してきた農民の水

利権を一片の通牒で収奪できると考えたのは、水利権公権論を前提にしているからであろう。以後、慣行農業水利権の合理化——許可水利権化は、内務省の執念のごとく、建設省河川局の今日にまで引き継がれている。当時の内務省の見解を代弁するものとして、安田正鷹「水利権」（昭和一八年、松山房）を挙げておく。

(42) 逋信省が発電起業を許可し、内務省がそのための河川の使用——工作物の設置を許可し、それに基づいて発電企業が河川に堰堤（ダム）を設ける。これによって、鮎や鱒の遡上が阻止され、堰堤上流の漁業・舟筏の航行が不可能になることはいうまでもない（渡辺洋三「河川法・道路法」鵜飼信成ほか編「講座日本近代法発達史」6（一九五九、勁草書房）一二九頁以下所収。のち、「河川法と河川行政」として渡辺洋三「農業水利権の研究」（増補版）（一九六三、東京大学出版会）に収録）参照。

その結果、堰堤には魚道を併置することになった。例えば——

大正四年一月二五日農土第五号各地方官宛土木局長通牒「水利及治水工事施行ノ場合漁利保護ニ関スル件」は、「水力電気其ノ他水利事業ノ勃興ニ伴ヒ各地ノ河川ニ堰堤ヲ築設スルモノ漸ク増加シ為ニ遡河魚類ノ通路ヲ遮断シ其ノ蕃殖ヲ妨害スル事例アルヲ以テ曩ニ農商務省水産局長ヨリ右等ノ工事出願ニ対シ許可ノ場合ハ魚梯施設ヲ条件トスルカ又ハ他ニ適當ノ方法ヲ以テ漁利ノ保護ヲ与ヘラレ度旨通牒ノ趣ニ有之候処右遡河魚類ノ通路遮断ノ事実ハ独リ水利工事ニ原因スル而已ニ止ラス治水工事ニ在ツテモ往々同様ノ結果ヲ来スモノニ有之ニ付苟モ遡河魚類ノ通路ヲ遮断スルノ虞アル治水工事施設ノ場合ニ於テハ同様魚梯ヲ施設シ其ノ害ヲ防止スルカ若ハ適當ノ方法ニ依リ漁利ヲ保護セラレ候様致度旨農商務省ヨリ申越ノ次第モ有之候条向後此ノ種ノ工事施設又ハ許可ノ場合ハ右ノ趣旨ニ依リ相当御措置相成度」と達している。しかし、この通牒に基づいて設置された魚道は甚だ幼稚で、魚道がついているというだけの、遡河魚類の習性にそぐわないものが殆どであった。従って、魚道については度々通牒を発しなければならなかった。とくに、大正一五年九月一五日長土第六三号各地方官宛土木局長通牒「発電用水利使用ノ工事ニ伴フ魚梯設備ニ関スル件」、大正一五年一月二五日最上第六三号各地方官宛土木局長通牒「発電用水利使用ノ工事ニ伴フ魚梯路設備ニ関スル件」は重要である。魚道施設や流木路施設の監督権限を、内務・農商務両省何れの管轄下に置くかに関しているからである（前掲「河川法資料集」第三卷二二五頁以下参照）。即ち、従来は魚梯設備については農林大臣が地方長官に稟伺せしめていたのを、これら通牒によって「爾今地方長官ヲシテ貴省ニ

対シ稟同セシメラルル取扱ハ之ヲ廢セラレル様御取計相成度」として、内務省との協議をすることにしたのである。

さらに、当時すでに主要幹線鉄道は国有化し、舟運はしだいに陸上輸送手段に転換されつつあったとはいえ、山間僻地から一定地点までは木材搬出に水路を利用することが多かった（慣習法上の権利としての舟筏水利権）。発電用堰堤（ダム）建設は、その流木路を断つのである。これも、上記漁民の場合と同様、林村民の死活に関わる問題となった。当時、これに関する紛争・訴訟事件は多発したが、とくに庄川における飛州木材株式会社対庄川水力発電株式会社の事件は流血の惨事を生んだ。慣習法上の舟筏水利権等に関する本件民事訴訟の判決（昭和八年三月七日）を収録する「法律新聞」三五二八号は「近来稀ニ見ル名判決」と評したのに対し、同一事件に対する行政訴訟判決（昭和七年十二月二〇日、行録四三輯一一〇五頁）に対しては「判旨甚だ不明瞭」であるが、「趣旨に於いては正当」の評がある（美濃部達吉「評釈公法判例大系」下巻二五〇頁以下〔昭和八年、有斐閣〕）。

流木路設備に関する昭和三年五月九日一四岩土第三二号各地方長官宛内務省土木局長依命通牒「発電用水利使用工事ニ伴フ流木路設備ニ関スル件」もまた、魚道設備と同様に、その監督権限は内務省にあることにした。

(43) 当時、内務省は、農林省が実施していた用排水幹線改良事業を一種の河川改良事業にほかならないと見、従って該事業を内務省へ移管すべきものとする意見を、前出の行政調査会へ提出した。内閣更迭後に設置された行政制度審議会は内務省の主張を容れて、「用排水幹線ノ改良事業助成事務ハ農林省ノ所管トスルモ河川ニ重大ナル影響アルモノニ付テハ内務省ニ合議スルモノトスルコト」という決議をし、これが閣議で決定されたことについては、土地改良制度資料編纂委員会編「土地改良制度資料集成」第一巻（昭和五五年、全国土地改良事業団体連合会）二三二頁以下、前掲・岡田「水法論」三七二頁以下、二九四頁以下、三三七頁以下参照。

第三 各種の水利法案

前項にみたように、治水・利水に係する各省庁の職務権限は錯綜し、何れも自省の立場から行政事務を行った。

事態を收拾するには、大局的見地に立つ統一的水法典を制定すべきであつた。それにも拘わらず、各省はそれぞれ我が田に水を引こうとするかのような、それぞれの法案を準備した。これらは、直接には前節にみた「発電用水利権の法規制定に関する建議案」を契機としてはいる。これらに基づき、内務・通信・農商務の三大臣は、大正八年八月三〇日内務省衆土第一〇号を以て閣議稟請を行い、「水利ニ関シテハ時勢の進運ニ鑑ミ統一的水法ヲ制定スルノ必要アリト認ムルヲ以テ可成速ニ調査ヲ了シ之カ成案ヲ得テ帝国議會ニ提出セムコトヲ欲」したので、同九月一〇日總理大臣原敬は「請議ノ通」の指令をした。

それに先立ち、内務次官は大正八年八月一二日農商務次官に対し「水利法案制定ニ關スル件」について照会を行つた（内務省発土第一〇五号）⁽⁴⁴⁾。

水利使用ニ關スル統一的法規ヲ制定シ水利ノ開發及取締ニ資スルハ極メテ緊切ノ要務ニ屬スルヲ以テ当省ニ於テハ可成速ニ之レカ制定ノ必要アルヲ認メ主務局ヲシテ別冊法案起草為致候処右ハ貴省及通信省ノ主管事項ニモ關係有之次第ニ付貴省、通信省及当省主務局高等官中ヨリ三名宛委員ヲ命シ当省ニ会合商議セシメ成案ヲ得度存候得共御意見如何ニ候哉何分ノ御回報相煩度此段及照会候

しかし、戦後における河川法改正問題についてはともかく、統一的水利法を目的としたものではなかったから、これらの法案は、ついに法律になることはなかった。一方が一の法案を用意すれば、他方はその対案を提示して一方を牽制するというような状態で、法案の閣議決定に至らないのである。いま、戦後に於ける河川法の全面的改正（昭和三八、法一九七）に至るまでの水利関係法案を年代順に列举してみれば次の通りである。⁽⁴⁵⁾

水利法案（大正八年内務省土木局私案）

農業水利法案（大正九年農商務省）

発電水力法案（昭和四年逋信省案）

河川法改正草案（昭和四年内務省土木局第一草案）

改正河川法草案（昭和五年内務省土木局第四草案）

改正河川法要綱（昭和六年二月起草内務省土木局）

農業水利調停法案（昭正九年農林省農務局耕地課）

河川法改正法律案（昭和一〇年一〇月三日内務省土木局）

河川法改正法律案（昭和一〇年十一月三日内務省土木局）

河川法を改正する法律案（第一次草案）（昭和二十四年二月建設省河川局監理課）

利水法草案（昭和二五年七月建設省河川局監理課）

河川利用調整法案要綱（昭和二五年十一月建設省河川局監理課）

農業水利制度確立に関する基本方針（昭和二六年四月一七日農林省農地局）

農業水利調整法案要綱案（昭和二七年二月農林省農地局管理課）

改正河川法案（第八次案）（昭和二七年二月建設省河川局）

河川法案要綱（昭和二七年二月建設省）

農業水利調整法案要綱案（昭和二七年三月農林省農地局管理課）

改正河川法案（第九次）（昭和二七年三月建設省河川局）

公共水利法案要綱案（昭和二七年二月二日農林省農地局管理課）

改正河川法案（昭和二七年五月建設省河川局）

河川法案（昭和二八年二月建設省河川局）

河川法案（昭和二八年三月建設省河川局）

河川法案要綱改訂案（昭和二九年一月農林省農地局管理課）

農業水利法要綱案（昭和二九年三月農林省農地局農業水利調査室）

河川法改正要綱案（昭和二九年三月建設省）

河川法案（昭和二九年四月建設省）

農業水利制度確立の際に問題とすべき事項（昭和三〇年一〇月農林省農地局農業水利調査室）

農業水利法案要綱案（昭和三〇年一二月農林省農地局農業水利調査室）

発電水利権の生成以来、水利法の必要性を認めながらも、いわゆる官庁ナショナリズムが自らその立法化を阻止してきた。戦後改革によって内務省が解体し、土木局が建設省河川局に再編されるに及んで、漸く宿願が成ったようである（しかし、それでも治・利水関係各省庁間に従来の確執が完全に払拭されているかどうか。現行河川法上のいわゆる河川協議等では、各省庁の伝統的見解が問題のスムーズな解決を遷延させることがあるようである）。本稿は法体制再編期の利水政策を問題にしているのだから、ここでは、(1)大正八年（一九一九）の内務省土木局私案としての「水利法案」、(2)翌年の農商務省「農業水利法案」と、(3)昭和四年（一九二九）の通信省「発電水力法案」について、その内容を見ることにする。

一 「水利法案」（大正八年、内務省土木局私案）

（一） 法案の内容

附則五カ条を含めて全四五カ条から成る水利法案は、条文を羅列しただけで章・節別にもなっていない。この法案の特徴は、利水関係事務をことごとく地方長官に委ねているところにある。国が水利使用する場合でも、当該官庁は

地方長官の承認を必要とするのである（三四条）。その主な規定は――

1 水利権の発生 水の使用权（水利権）の発生事由は、地方長官の許可である（三条）。しかし、本法施行の際に現存する水利権は、本法による許可又は承認を受けたものと看做される。但し地方長官は、本法施行の日から三月内に一年を下らない期間を指定して、その期間内に許可申請をしないときは、その権利の効力を失うべき旨を告示することができる（四三条）。この「見做シ」規定は、河川法（明治二九、法七一）施行規程一条を踏襲し、形式的には既得の水利権を承認しているかのようである。河川――水に関する一切の事務権限を統一的に掌握しようとするれば、慣行水利権（農業や舟筏・水車・染色等）も本法によって内務省へ囲込まなければならない。この規定はその意図の表現であると同時に、つまりは法以前に成立したところの所謂慣行水利権の規範性も無視しえないことを意味している（なお、後述4参照）。

水の使用というのは、公有水面の水を引用・貯溜することである（一条）。公有水面とは、河・沼・用悪水路・その他公共の用に供する水流または水面を謂う（二条）。

2 水利権の譲渡・相続 原則として水利権の貸付・移転を認めない（二条本文）が、相続の対象にはなるとしている（一三条）。前者は、その意図に反して、水利権の私権性を前提にした規定と解すべきである。私権たる水利権の譲渡性を制限するところに意味がある。後者もまた、主として農業水利権を顧慮したものであるが、水利権が私権・財産権であることの承認であると解される。

会社設立の発起人が水利権を取得した場合、成立した会社がその水利権を承継し、会社が合併によって消滅した場合には、吸収合併にあっては存続会社が、設立合併にあっては新会社が水利権を承継する（一三、一四条）。

3 水利権の附従性 水利権は土地所有権に附従し、土地所有権の処分に従う（一六条）。従って、この規定は農業における小作人の水利権を排除したものである。

水利権者は、水の使用のために設置した工作物の維持修繕義務を負う（一九条）。

4 水利調整——慣行水利権の制限 公有水面の水量が不足して許可水利権水量を満たしえないときは、利害関係人の申請により、地方長官は「必要ナ処分」をすることができる（二一条）のみならず、「慣習ニ基キ水ノ使用ヲ為スモノニ対シ其ノ水量及時間ニ付必要ナル限度ヲ定メテ之ヲ制限スルコトヲ得」るのである（二二条）。後者の規定の対象になるのは、主として慣行農業水利権であろうが、ここに内務省の意図を明確に見ることができる。即ち、さきの「見做シ」規定によって、慣行水利権も許可水利権も本法において同一の効力を有すべきであるにも拘わらず、ここでは許可水利権の慣行水利権に対する優越が規定されている。

日本が近代国家として国際社会に承認されるためには、近代法典が必要であつた。そのため、明治政府は夙に、主要法律の法典編纂事業に着手していた。当時わが国で主流とされたところの大陸法系の法学（とくに行政法学）を修めた官僚の中には、制定法万能主義思想に立つ者があつて、慣習ないし慣習法のような不文法を前時代の遺習として否定ないし蔑視する風潮があつた。不文法とて法源である。もし、成文法に拘泥するなら、この当時既に法例（明治三一、法一〇）が施行されていて、その制定法（第二条）が制定法と慣習法との間にはその効力において同一であると規定しているにも拘らずである（旧河川法制定時には、法例は未だ存在しなかった）。制定法万能主義者が法例という制定法を否定するのは矛盾であつて、そうする筈がない。

このように見てくると、この規定こそ立案者の最も欲するところの規定であり、意図するところであつたというこ

とが解る。

5 水利権の失効 水利使用許可は次の場合に失効する（二六条）。①水の使用料不納、②水利使用工事の実施設計認可を要する場合の、期間内不申請又は不認可処分、③水利使用許可に定める期間（八条）内不着工又は不竣工、④水利使用事業の不認可等、⑤水利使用目的事業の廃止又は一年以上の中止、⑥会社の不成立、⑦許可条件中の失効事由発生。

この失効事由は、水力発電事業者を目して設定されたものである。大正期以降の水力発電事業の急激な勃興・発展期には、水利権の許可を獲得しておくだけで未だ起業しない電気事業者が多かったことは、さきの委員会審議でも見たところである。

（二） 法案の意義と性格

本法案は、前項にみたように、慣行農業水利権の囲込と発電水利権への規制によって、河川水利行政を一手に掌握することを意図したものである。

後者については、新たに生成した発電水利権を発電事業所管行政庁の所轄にはしないということである。

前者については、二二条の規定が明白に示すように、法例第二条の規定を無視して、許可水利権を慣行（農業）水利権に優越するものとし、慣行水利権にも許可水利権なみの効力を欲するならば、四三条によって地方長官にその旨申請せよ、というのである。そうすることによって、慣行農業水利権は本法の管轄下に入ることになる、というのが本法案の論理構造である。しかし、立案者が、慣行農業水利権を本法による許可を受けたものと見做すとしても、慣行水利権は、許可水利権と成立の由来・根拠を全く別にしてしているのだから、あくまでも性質を異にしている。従って、

四三条の規定による申請を行つても、慣行水利権は依然慣行水利権である。

現行河川法のもとで、河川管理者は、河川改修に伴う利水施設の新設・修繕・改造等を契機に、強い行政指導によつて、慣行農業水利権を許可水利権に「切り換え」る措置をとっているが、これによつても水利権の性質は変わらない。慣行農業水利権の河川管理者への囲込が強行されているだけのことである。

二 「農業水利法案」(大正九年、農商務省案)

(一) 農業水利法制定に関する諮問

大正八年一〇月農商務大臣は帝国農会に対し、農業水利法制定に関する諮問を行つた。即ち、「農耕地ノ改良並ニ拡張ヲ奨励シ食糧問題ノ解決ヲ期スルニハ農業水利ノ関係極メテ重要ナルハ言ヲ俟タス而シテ之カ改良發達ヲ図ルニ付テハ相当法規ヲ制定スルノ必要アリト認ム」るから、「右法規制定に当リ規定ヲ要スヘキ重要事項ニ付意見ヲ求ム」というのである。帝国農会は「特別法規ノ制定ヲ必要トス」る旨答申して、次の六点について述べ、さらに「希望事項」二項を付加している。

第一に「農業ノ灌漑排水ニ関スル行政ノ統一ヲナスコト」である。前述来見たように、「現今水利ニ関スル問題ハ内務、農商務、通信各省ノ関涉事項ニシテ円満ナル解決ヲ望ムニ難ク特ニ現行水利組合ハ沿革上公共団体タル等ノ故ヲ以テ内務所管ニ属スル如キハ農業水利ノ不便尠カラス故ニ農業行政ノ下ニ之ヲ統一スルコトヲ要ス」ると。二は「水ノ利用ニ関シテハ農業利用ニ其ノ優先権ヲ附与スルコト」としている。各国に於てもそうであるが、とくに日本では農業水利が優先すべきだとしている。過去幾百十年にわたつて、血と汗で農業用水を開発・涵養してきた農民に

とつて新たな（発電）水利権の発生は大いなる脅威である。しかし、いまや河川水は農業にだけ利用される時代ではなくなっている。だからこそ、このような要求が出るのであろうが、水利権は発生先後によつて優先権が決まることは慣習法の規定するところである。その慣習法が尊重されれば、このような問題は起らない。さきの、内務省の旧慣整理政策にみられるように、慣習法を理解しないというよりは、それを白眼視するところに問題がある。

三は「官民合同ノ審査機関ヲ設置スルコト」である。「農業水利ト他ノ水利トノ関涉、水利ノ按配、新ナル水利権ノ設定等ノ場合ニアリテハ凡テ之ヲ官民合同ノ審査機関ノ決定ニ委任シ地方長官ヲシテ其ノ執行に当ラシムルコト」と言う。四は「農業水利法ノ下ニ強制的農業水利組合ヲ設クルコト」である。「同一区域ニ於ケル水利ノ按配」のためが必要とする。五には「農業水利権ハ土地ト離ルヘカラサル関係ニアルヲ以テ当該農業水利関係者以外ニハ之ヲ認めサルヲ原則トナスコト」、六「法律上水利権ノ性質ヲ明確ナラシムルコト」である。

「希望事項」として、水路幹線の改善は土地改良上多大の利益があるのだが、「地区関係、経費の負担上施行シ能ハサルモノ多」いから、国家の直営事業にすべきこと、「今後食糧増殖計画ニ伴フ大規模ノ開拓又ハ土地改良ニ於ケル水源、排出口、水路幹線、防潮堤等ノ如キ重大ナル事業ハ国家自ラ全国ニ亘リ一定方針ノ下ニ計画ヲ実施スルコトヲ要ス」を加えている。⁽⁴⁶⁾

（二） 法案の内容

この答申の趣旨を盛り込んで立案せられたのが、本項の農業水利法案である。前項にみた内務省土木局試案は、政策が先行するあまり、法案の体裁からして章・節別構成もとらない粗削りのものであったのに対し、ここに見る農商務省の農業水利法案の体裁は整っている。全五二カ条は、第一章総則（二条ないし六条）、第二章農業水利権（七条な

いし三五条)、第三章農業水利組合及農業水利組合聯合会(三六条ないし五〇条)、第四章監督(四八条ないし五〇条)、第五章罰則(五一条ないし五二条)の構成である。

1 農業水利権の意義・性質 「農業上必要ナル用水又ハ排水ニ関スル事項ハ本法ノ定ムル所ニ依ル」(一条)。農業水利権とは「農地ノ用水又ハ排水ノ為一定ノ設備及方法ニ依リ一定量ノ水ヲ引用又ハ排泄スル」権利である(七条)。農業上の必要とは、主として灌漑を意味することはいうまでもないが、本法案がそれを灌漑に限定していないことに注意すべきである。本来、農業用水は必ずしも灌漑利用にのみ限定されてはいなかったからである。水のもつ機能の利用は重疊的である。水利権は主として灌漑に対して成立するのであるが、その権利に基づいて引用された水は、農具・食器の洗浄や火防等にも利用された。

農業水利権は「物権ト見做シ土地ニ関スル規定ヲ準用スル」(九条)。前出の内務省の「水利法案」は、水利権の私権的性格に関する規定が曖昧であった。譲渡を制限することからすれば、私権性を否定するかのようであり、相続を認めていることからすれば、肯定するかのようでもあった。本法案はこれについて、漁業権と同様に物権を擬制した(漁業法〔明治四三、法五八〕七条参照)。水利権の侵害に対する物上請求権の行使を認める判例・通説に従ったものである。しかし、物権だからといって、それが常に譲渡性をもつものではない。

2 水利権と土地所有権、水利権の附従性 水利権を保有することができるのは、原則として土地所有者と農業水利組合であるが(一〇条)、地上権者・永小作権者・賃借権者も土地所有者の同意を得て、水利権者又は水利組合員になることができる(一一条)。その場合、彼ら又は予約開墾者、埋立・干拓の許可を受けた者は、土地所有者と見做される(一二条)。農業水利に関する権利義務は土地に附従する。即ち、「土地ノ所有権、地上権、永小作権、賃借権

又は国有林野法若ハ官有地取扱規則ニ依ル権利ト共ニ移転」し（一三条一項）、土地から分離して「譲渡シ又ハ他ノ權利ノ目的トナスコトヲ得」ない（同条二項）。

3 農業水利権は登記に代えて登録をする（一四条）。不動産物権に準ずる趣旨である。

4 水利権の設定・変更 農業水利権の新設・設定・変更は地方長官に申請し、地方長官は農業水利審査会の議を経て、それらの処分を行う（一六条ないし二一条、二八条、三〇条）。

5 緊急処分 旱魃・浸水等一時的原因による被害を避けるため、地方長官は農業水利審査会の議を経て、必要な処分をすることができる（二五条）。

6 数府県関涉事項 用・排水区域又は水利関係が数府県に渉る場合は、本法中地方長官の職権に属する事項を農商務大臣が行うが、農商務大臣は地方長官の一人を指定してこれを行わせることもできる。農業水利審査会・農業水利共同審査会に関する規定は命令で定める（三五条）。

7 農業水利組合 ①農業水利に関する事項を行うため必要あるときは、同一の用水区域又は排水区域を単位として、土地所有者を構成員とする農業水利組合を設立することができる（三六条一項）。組合は法人とされる（同条二節）。耕地整理組合が農業水利権を取得する必要がある場合には、耕地整理組合を農業水利組合と看做す（同条三項）。農業水利組合は地域内組合員資格者（前出二一条参照）の三分の二以上の同意により、規約を作成して地方長官の認可を受ける（三七条）。農業水利組合が成立した場合は、その設立に同意しなかった者も強制加入させられる（三八条）。

農業水利組合が成立した場合には、組合員の水利権は組合に移転する（四〇条）。農業水利権は、本来農民の団体的

権利であつた。村落共同体構成員は、水利権を総有していたのである。しかし、明治政府による市町村の再編成が、行政村と生活協同体を分離せしめた結果、水利権・入会権等の旧来の農民的諸権利秩序に変容をよぎなくした。

②議決機関として総会、又は組合員の選挙した議員で組織する組合会を置き、執行機関及び代表機関として組合長、その補佐役としての組合副長を置く（四一条、四二条）。評議員は組合長の諮詢に応じ、業務・財産状況を監査する（四三条）。

③組合の費用は規約により組合員が負担し、「夫役現品ノ分割及之ニ代ルヘキ金額ニ関スル規定ハ規約中ニ之ヲ定ム」る（四四条）。組合費は強制徴収される。滞納すれば市町村税に準じて強制執行され、市町村税に次ぐ先取特権が認められる（四五条）。④農業水利組合が共同して事業を行う場合には、農業水利組合連合会を設立することができる（四六条一項）。法人である（同条二項）。

8 監督 農業水利審査会又は農業水利組合若は農業水利組合連合会は農商務大臣の監督下におかれ（四八条、四九条）、その他の監督については行政官庁が行う（五〇条）。

（三） 法案の意義

1 農業水利事務の統一 農業水利法案は、一般法としての利水法ではない。先の内務次官から、農商務次官に対する法案審議への参加要請に対する回答にもあるように（注44）、農商務省は、農業水利に関しては「統一的法規ニ依ルノ外特別法制定ノ見込」であつた。一般的統一的水法については、内務省主管に委ねるが、農業水利に関しては、独自に立案するといふのである。農地局では、

耕地ノ開発ヲ図ルニ農業水利法制定ノ急ナルヲ認メ從來調査シタル所ニ依リ大正八年八月成案ヲ得テ之ヲ文書課ニ廻付シ数ケ

月ニ涉リ連日審議ヲ重ネ十二月参事官ノ議ヲ經テ成案ヲ次官ニ提出シタルモ次官ノ意見ニ依リ決定ヲ見スシテ止ム
再審議ノ結果次官ノ趣旨ニ依リ改案ノ上更ニ一月次官ノ決裁ヲ求メタルモ字句ニ付次官ヨリ命アリテ終ニ決定セス

というように⁽⁴⁸⁾、上記「農業水利法案」を得るまでには、相当の日数を重ねた。これは、河川行政ないし治水関係事務はともかく、農業水利に関する事務一切を農商務省に統一することを目的としている。

もともと農業水利に関する事務は農商務省の所管であつたことはいうまでもないが、かの水利組合条令⁽⁴⁹⁾（明治二三、法四六↓明治四一、法五〇）以来水利組合が内務省の所管とされたため、農業水利事務が統一を欠いていた。⁽⁴⁹⁾農業に関する水利事務の統一は、新たに生成した発電水利権の攻勢から、既得農業水利権を維持・保護するためにも必要だったのである。⁽⁵⁰⁾しかし、不合理な慣行水利権の温存は却つて非難攻撃の的になるので、省内における法案の審議過程に於ては、「旧来ノ不適當ナル慣行ハ申請ニ依リ之ヲ變更スルコト」⁽⁵¹⁾があげられている。このようにみてくると、農商務省としては、内務省主導の統一的・一般的な水利法が成立した場合でも、それが成立しなかった場合にも、特別法としての農業水利法だけは、成立させたい意図のあつたことが窺われる。

2 準物権の明定 本法案が、農業水利権を物権と見做すことを明文で規定したことは、評価しなければならぬ。前出内務省の「水利法案」にも、後に見る通信省の「発電水力法案」にも、水利権の性質を明示した条文は無い。水利権が物権ないし物権類似の権利であることは、私学法の通説といつてよく、大審院及び下級裁判所の判決もその見解に立つものが少なくない。しかし、農業水利権が私権即ち一つの財産権として準物権とされたからといって、それが当然に譲渡性を有することを意味するわけではない。私権性と譲渡性とは別の概念である。⁽⁵²⁾従つて、本法案が農業水利権を準物権としつつ、それに附従性を認め、「土地ヨリ分離シテ之ヲ譲渡シ又ハ他ノ權利ノ目的トナスコトヲ

得ス」(二三条二項)と規定しても矛盾ではない。とくに、農業水利権の準物権性について、それを明文で規定することは農業水利権に対する侵害の救済——物上請求権の行使を明確にする意味がある。

農業水利権の侵害に対する救済のために妨害排除請求権を行使し得ることは、夙に判例の容認するところであるが、農業水利権の性質を明文で規定する必要があったのである。他種水利から水の再配分を求められるこの時期にあって、慣習法の法的効力を認めないところの慣行農業水利権不合理論者に対するためには、このような規定がとくに必要であった。⁽⁵⁴⁾ 慣習法上の権利は、一定の社会経済的諸条件の所産であり、条件の変容に対応して権利もまた変容する。つねに社会経済的諸条件に対応する弾力的・合理的権利なのである。⁽⁵⁵⁾

三 「発電水力法案」(昭和四年、逓信省)

(一) 法案の内容

この法案がどのような社会政治的な背景のもとで立案・公表されたかについては前項に見た。全四〇条から成るが、これも章別構成をとらない。各条文には、第一草案と第二草案が併記してあるところをみると、成案は第三草案のようである。

1 定義

①「水力使用」とは、電気を発生する為に工作物を施設して河川・湖沼その他公共の用に供する水流又は水面を使用することであり(一条)、②「水力工作物」とは、水力使用の用に供する堰堤・水路・貯水池・器具・機械その他の工作物並びにその附帯設備である(二条)。

2 水力使用の許可・変更、他種水利との関係

水力使用については主務大臣の許可を要するが(三条)、許可

を受けた者が水力使用に重要な変更を為すときも、主務大臣の許可が必要である（四条）。他種利水と競合する場合における上記変更は、「水力使用ニ因リテ生ズル利益ノ程度が損害ノ程度ヲ超過スルニ非サレバ之ヲ為スコトヲ得」ない（五条）。逆に言えば、水力発電による収益が、既存他種水利（農業水利権、舟筏水利権、水車水利権、染色水利権、水道水利権等々）の収益を超過する場合には、後発の発電水利権が優先するというのである。即ち、一定河川に既に農業水利権が成立している場合、水力発電水利がそこへ割り込むには、水力発電によって得られる利益が、農業生産による利益を上回れば可能であるという規定である。前節にみたように、開墾助成法や耕地整理法による食糧増産・自給政策が漸く効を奏しつつあった当時、米麦価及びその供給関係はほぼ安定し、わが国はますます工業化を促進していた。従って、水力発電による利益は、米麦の収益を超過するのが当然であったから、この規定は農業用水を収奪する為の規定であつたといわなければならない⁽⁵⁶⁾。

3 無過失責任論の導入 「水力使用ノ許可ヲ受ケタル者ハ其ノ代理人、戸主、家族、雇人其ノ他ノ従業者ガ水利使用ニ関シ本法若ハ本法ニ基キテ発スル命令又ハ之ニ基キテ為ス処分ニ違反シタルトキハ自己ノ指揮ニ出デザルノ故ヲ以テ其ノ処罰を免ルルコトヲ得ズ」（三一条）として、水利使用者の無過失責任を規定した。これは刑事罰に関する規定であるが、不法行為についても類推されるといふ趣旨であらう。

4 逋信大臣による水力使用許可・処分の取消、変更 一九条以下には、逋信大臣による水利統制命令に関する規定が置かれている。まず、①主務大臣が公益上必要あると認める場合、「発電水力ノ利用ヲ増進スル為」水力使用者に対して、「許可其ノ他ノ処分ヲ取消シ、其ノ効力ヲ制限シ若ハ其ノ条件ヲ変更シ又ハ水力工作物ノ施設、変更若ハ許可又ハ工事ニ関スル期間ノ伸縮ヲ命ズルコトヲ得」る（一九条一項）。このことは、発電水力使用者相互間におけ

る措置として行われるのみならず、農業水利その他の水利を保全するためにも行われ得る。即ち、「他ノ法令ニ依リ水流又ハ水面の使用ヲ許可セラルル場合ニ於テ主務大臣ハ公益上必要アリト認ムルトキハ水力使用ノ許可ヲ受ケタル者ニ対シ使用水量又ハ水力工作物ノ変更其ノ他必要ナル命令ヲ為スコトヲ得」る（二〇条一項）。

さらに、③通信大臣は、左の場合には水力使用の許可を受けた者に対し許可その他の処分を取消す等の処分をなし得るものとしているが（二一条、その「左ノ場合」として、（ア）本法違反、（イ）長期水力工作物を使用しないとき、（ウ）工事により公害を生ずる虞あるとき、（エ）水流・水面の状況の変更、（オ）公益上緊急の必要がある場合の、命令の定めによる地方長官の主務大臣の権限の一部行使、の五の場合を限定的に列挙している。しかし、第一草案にあっては、七にわたる場合を想定しており、その第六号には、「灌漑、漁業、流木、其ノ他水ノ使用ヲ為ス権利ノ為必要アルトキ」とあって、この場合にも、発電水力の使用許可を受けている者に対する変更処分をなし得ることになっていたのである。しかし、第二草案ではそれを削除して、第二〇条一項を「主務大臣ハ公益上必要アリト認ムル場合ニ於テハ灌漑、漁業、流木其ノ他水ノ使用ヲ為ス権利ヲ保全スル為水力使用ノ許可ヲ受ケタル者ニ対シ使用水量又ハ水力工作物ノ変更其ノ他必要ナル命令ヲ為スコトヲ得」として、灌漑、漁業等の他種水利を例示していたのに、これも修正されて、前記の形になった。流水水利権等が権利として尊重されなければならないことは、相次ぐ判決がこれを示したので、それに従ったものであろうが、その例示を削除したことにも、この法案の性格が窺われる。

5 河川法の排除 河川・湖沼その他の水流又は水面の使用に関して「本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ規定スル事項ニ付テハ河川法其ノ他公共ノ用ニ供スル水流又ハ水面ノ使用ニ関スル法令ノ規定ヲ適用」しないことを明言する（三六条）。該法案が、前記権限争議の所産であることが歴然としている。即ち、これによって、水力発電に関する

る公共の水流・水面の使用許可に始まる一切の事務は、すべて逓信省の管轄下に属するものとするのである。国の水力使用についても、当該官庁と逓信大臣の協議による（二七条）。

（二）電力事業と水力発電

発電事業に関する事務は、言うまでもなく逓信省の管轄するところであつた。逓信省は所轄行政庁として、電力事業の発展に努力すべきであつたが、国策として水力発電の開発が力説されると、発電は即ち水力発電だけを意味するという錯覚に陥つたかのような現象を呈した。逓信省は、国策遂行のためには、水力発電に関する一切の事務を掌握する必要があると考えた。

上に見た「発電水力法案」には、その意図が明確に現れている。しかも、該法案はそれまでの内務省との権限争議、農商務省との確執の結果として立案されたものである限り、所詮日の目をみ得ないものであつた。議会提出にさえ至らず、閣議決定もなされないものであつた。しかしそれでも、このような法案の準備によって、内務省の「利水法案」・農商務省の「農業水利法案」をも潰すという機能を果たすことが出来たということである。

（44）前掲「土地改良制度資料集成」第一卷二〇〇頁所載資料。

これに対する農商務省の対応は、「農業水利ニ関スル事項ハ其ノ関係極メテ複雑ニシテ多数規定ヲ要スベキモノト被存候ニ付統一的法規ニ依ルノ外特別法制定ノ見込ヲ以テ立案中ニ付主務局ニ於テ成案ノ上ハ更ニ御協議為致度」としている。

（45）これら法案は建設省河川局編「河川法資料集」第四卷四三九頁以下（昭和四三年、日本河川協会）に収録されている。該書全四巻に収録された資料には、誤植と思われる箇所が少なくない。

（46）農林省農地局農業水利調査室「農業水利関係水制度経過概要」（昭和三十一年一二月）二六頁。しかし、農業水利法案は本法案だけにとどまらず、他にも何種類か用意されたようであるが、詳らかにしない。前掲「土地改良制度資料集成」第一巻

二〇三頁以下に収録している。

農林省は「農業水利法」の制定に関する努力を重ねている。例えば、昭和五年五月にも、「耕地主任官会議における『農業水利ニ関シ法律を制定スルニ付規定スベキ事項』の決議」を行っている。ここでは、法律に規定すべき事項として三〇項目があげられている（前掲「土地改良制度資料集成」第一卷二二六頁以下）。

- (47) 審査委員会について、前掲「土地改良制度資料集成」第一卷一九八頁〔編注〕所引「大日本農会報」（四七六号）は、「農業水利と水力工業其他の關係水利の配給排出及水利権の設定等の事項は委員会に諮問し審議せしむ同委員会の委員は農商務内務通信等各關係省高等官及貴衆両院議員農会地方庁等より選抜任命す」という構想を記している。

- (48) 注44参照。

- (49) 農商務省内では、農業水利法案（農務局案）に対する「文書課意見ニ依ル変更」を審議中「局議ニ依リ左ノ二項ヲ加フ」として、（「畜産用水ヲモ水利法ニ依リ支配スルコト」のほか）「農業水利組合ヲ設ケ灌漑排水ニ関スル事項ヲ処理セシメ普通水利組合ハ之ヲ廃止セシメ又ハ水利組合ニ變更セシムル様内務省ニ交渉スルコト」としている（前掲「土地改良制度資料集成」第一卷二〇一頁）。

- (50) 農林省農務局では、大正一四年四月開催される耕地主任官会議の参考資料として、道府県に照会して「農業水利交渉事件ノ実例」を調査・報告している。即ち、道府県から回答のあった実例総数七五件の内、四七件は農業水利相互間の事件であるが、残り二八件は水力工業その他の水利との間の事件である。農業水利といわゆる他種水利との紛争が増加しつつあることを示している（農林省農務局「農業水利交渉事件ノ実例」大正一五年二月）。

- (51) 後には、「従来ノ慣行ニ依ル灌漑排水ニ関シテハ当事者ノ申請アリタル場合ニ限り變更処分ヲ為シ得ルコトトナシ然ラサルモノハ在来ノ儘」という方針をとることにした（前掲「土地改良制度資料集成」第一卷二〇五頁）。本文では「不適当ナル旧来ノ慣行水利権」を当事者の申請によって変更することになっているが、ここでは適・不適を問わず、申請のあるものについてのみ、慣行水利権の變更を行うとしている。

- (52) 農業水利権という財産権の私権性・譲渡性については、別に述べたので繰り返さない（「現代水利紛争論」（昭和六一年、日本農業土木総合研究所）四五頁以下）。

(53) 大判明治三八・一〇・一一民一一・一三二六、大判明治四二・四・二民一五・三三二ほか多数。

(54) 戦後の建設省河川局監理課による「利水法草案」(昭和二五年七月)の第九条は、水利権を「灌漑用水利権」「発電用水利権」「鉱工業用水利権」「水道用水利権」に分類してそれらの定義を掲げているが、その性質・効力に関しては何等規定するところがない。

(55) これについても、機会ある毎に述べている。例えば、前掲(注52)四二頁以下、水利科学研究所「農業水利合理化に関する調査研究報告書」(昭和六一年三月)二〇四頁以下。

(56) 当時、農業から水を収奪する為に、ごく単純な論理と計算が用いられた。即ち、米はいくらでも移入することが可能だが、水はそうはいかない、「水を農業用水に充てることは、生産額に於いて、大いなる損失であると謂はねばならぬ」として、毎秒一立方尺の水を水道に使用すれば、約四〜五万人の飲料になり、工業用水として使用すれば、約五〇〇万円の生産ができる、同じ水量の水を灌漑に用いれば、約一〇町歩の灌漑ができる、実際にはこれよりもはるかに少ない面積しか灌漑されていない、約一〇町歩を灌漑したとしても、その収益価格は約一万円であって、工業用水の五〇〇分の一にしかない、と(安田正鷹「河水統制事業」(昭和一三年、常磐書房)三五頁以下)。当時は、台湾・朝鮮等の植民地にも増産政策を実施し、そこから、米麦を移入しえたために、減反政策が問題になる程であった。しかし、まもなく、日本人の総てが飢餓状態に陥る時期が到来する。

むすび

いわゆる法体制再編期には、第一次世界大戦後の都市化・工業化が進行した。アメリカやヨーロッパでも、動力の電化が促進された。そのような状況を背景として、日本でも発電水利権が生成・発展した。発電水利権の生成は、従来の水利秩序に大変革を迫るものであった。それまで慣習規範によって規定されていた農業水利権は、新たに生成し

た発電水利権によって、旧来の慣習規範を根底からゆさぶることになったから、もはやそこに胡座してはいられなかった。発電水利権が提起する問題に対応して、慣習を再編し、自らの安定性を確保する努力を強いられた。

他方、発電水利権もまた、その生成に伴う苦勞をしなければならなかったが、電力事業とくに水力発電が国策とされたことによって、その苦勞は著しく軽減された。しかし、次期の法体制崩壊期（満州建国、五・一五事件の昭和七年ないし昭和二〇年）の初期には、電力国家管理案（頼母木案——昭和十一年三月）が公表され、厳しい試練を経験することになる。

準戦時体制から戦時体制に入った法体制崩壊期には、国家総動員法（昭和二三、法五五）によって、利水政策も戦時体制に組み込まれていくことになる。