



諸国山川掟の令と 熊沢蕃山

池谷 浩
いげやひろし

(財)砂防・地すべり技術センター 理事長

1

はじめに

寛文6(1666)年江戸幕府は「諸国山川掟の令」を發布する。本格的な砂防目的の法令と言われているものである。一方、この令が何故この時期に發布されたのか、誰が考えたのか、その効果はあったのかなど具体的に「諸国山川掟の令」について整理されたものが見あたらない。

土砂災害の防止を目的として江戸幕府は法律としての「山川掟の令」を發布し、組織としての「土砂留奉行」を設置した。また、予算面からも確かに土砂災害対策を実施している。

まさに現代と同じように法律、組織、予算と言う面から防災対応を行っていたのである。その意味においても江戸幕府に法律、組織、予算をもって対策を実施せざるを得なくなった土砂災害とはどのようなものであったか大変興味のあるところである。

そこで砂防史上重要な法律の一つ「諸国山川掟」の令を基に、その背景について調べた結果を筆者の推論を含め紹介するものである。

2

諸国山川掟の令

砂防に関する江戸時代の法律「諸国山川掟の令」についてまずは紹介することにしよう。山川掟の令は寛文6年当時の老中4名の連名で出された令である **図-1**。

この令は大石慎三郎^{★1}により次のように解釈されている。

- 一、近年田畑の開発があまりにも進みすぎて、草木の根まで根こそぎに掘り取ってしまうため、風雨があるとすぐ土砂が河川に流れ込んで河床が高くなり、流水が円滑を欠いて洪水になるので、今後草木の根まで掘り起こすことを禁止する。
- 一、河川の上流の山方左右の樹木のないところは、今春から早速植樹をして風雨で土砂が流されないようにすること。
- 一、前々より川敷の中で河原になっているところを掘り起こして田畑にしたり、また竹木葎萱などを植えて川敷きに新しい築出を作るなどして川敷を圧迫しな

図-1 諸国山川掟の令★1

覚 山川掟
 一、近年は草木之根迄掘取候故、風雨之時分、川筋え土砂流出、水行滞候之間、自今以後、草木之根掘取候儀、可為停止事、
 一、川上左右之山方木立無之所々ハ、当春より木苗を植付、土砂不流落様可仕事、
 一、従前々之川筋河原等に、新規之田畑起之儀、或竹木置置を仕立、新規之築出したし、迫川筋申間敷事、
 附、山中焼畑新規に仕間敷事、
 右余々、堅可相守之、来年御使被遣、掟之趣違背無之哉、可為見分之旨、御代官中え可相触者也、
 寛文六年也
 午二月二日
 久 大和守
 稲 美濃守
 阿 豊後守
 酒 雅楽頭

いように。また同時に山中の木立を焼き払って作る焼畑も今後一切禁止する。

このような令を何故出すこととなったか、当時の時代背景を考えてみよう。

戦国時代末期から江戸時代初頭にかけて大規模な用水工事が各地で行われた。その結果、我が国の農業は溜池や灌漑による小盆地的平野地帯及び枝川の小規模流水を灌漑水源とする谷戸地帯から、大河川の下流域に展開する廣大肥沃な沖積層に移った★1。

時代別の耕地面積を見てみると1450年(室町中期)頃約950千町歩だった耕地面積が、1600年(江戸時代初頭)頃には1.73倍に、1720年(江戸時代中期)頃には実に3.13倍に増加★1していることが農業改革の変化を何よりも物語っているとと言えるだろう。

これらの結果、江戸時代には農業の生産性が向上し、物流を促し、人々の生活の安定化をもたらしていったのである。

一方、江戸時代の新田開発は加速的に拡大するあまり山地を荒らし、また年貢のかからない新田開発に主力が置かれ古い田畑の管理が疎かになったことから、多く

の荒廃田を生む結果となった★1。同時に農業用の肥料を山地の草木から得たり、耕作地の増加により多くの人口が養えたことなどから人口増加をもたらし、その結果生活の中に草木のさらなる使用が増えていった。

特に夜なべ仕事のための照明用の燃料としての松の根の掘り取りが各地で行われ★2山地を荒らしていく大きな原因の一つとなった。

このような時代背景は結果として土砂災害を発生させていく。

例えば、淀川水系の諸河川では寛政元(1460)年頃から洪水・土砂災害が記録として出始めるが、天正6(1578)年から万延元(1860)年までの282年間には計31回の災害記録があり、約9年に1回の激しきで住民は災害に見舞われていたことになる★3。1600～1700年には土砂災害が全国各地で発生した記録があげられている。

同じ事は岡山藩でも現実に起こっていた。山林の広域な伐採と切株まで掘り取っていたことから水源部は荒廃化していった。そこで岡山藩は承応元(1652)年に給人(知行地を持つ家臣)に次のように指示した★4。

「山林急度はやし置可申候。此外にもやし候て可然所は、見立次第林に可申付候」

しかし、2年後の承応3年には岡山城下は大洪水に見舞われてしまった。

被害は家屋の流失・損壊1455軒、荒廃した田畑11,660石、156名が死亡するという悲惨なものであった★4。

この災害後(明暦2年)にも岡山藩は郡奉行に次のような植林の指示を出している★4。

「……郡々随分山を林シ候様ニ仕度候、山の峰より松種子を植候か能と申候」

これらの災害は開発万能主義がもたらした人災だという考え★1がある。確かに災害の一つの理由として開発が上げられることは事実だと思う。しかし、当時防災対策が充分発達していなかった事に加え、江戸時代は全国的に人口が急増した時代であり、城下町を主とする都市が形成され、また同時に橋や道路などの公共財が整備されていった時代でもあった。加えて、特に裸地化した地域は地質的に見ると土壌層の厚い火山噴出物の堆積している地域ではなく風化花崗岩地域に多く、そこで土砂災害は発生しており、地形的に見ると標高の低い里山で土砂災害の発生が多い。すなわち、人口増加や開発による被害を受ける場の拡大と保全対象が増えたこととともに、自然条件としての地形・地質の因子

図-2 江戸時代の工法 飛松留*3(山腹に穴を掘りマツを植える)

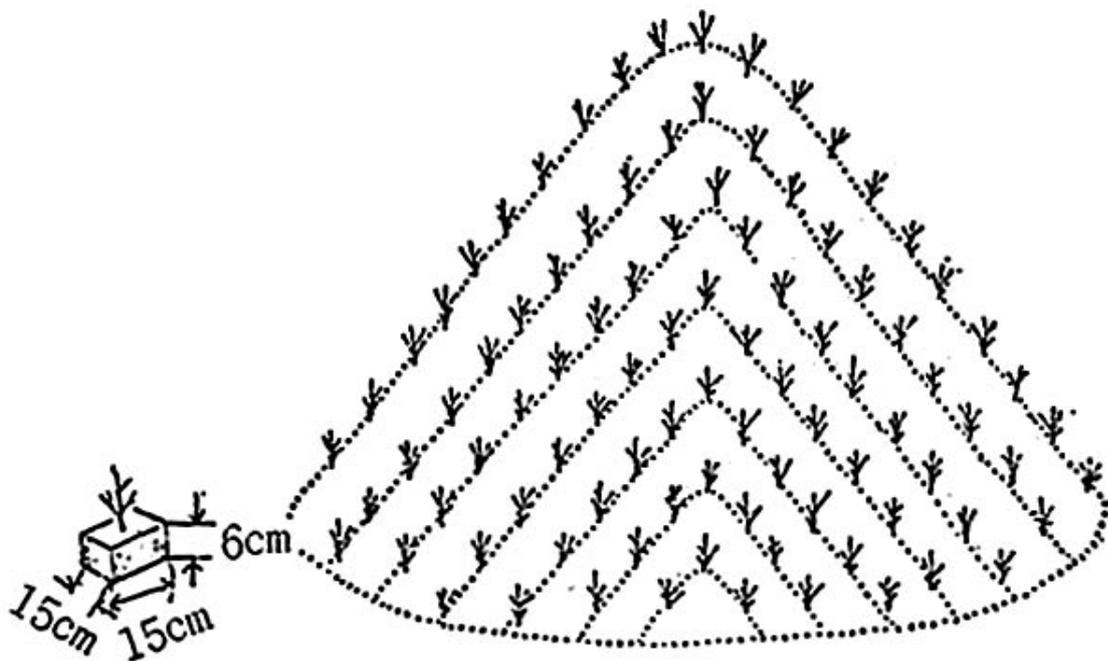
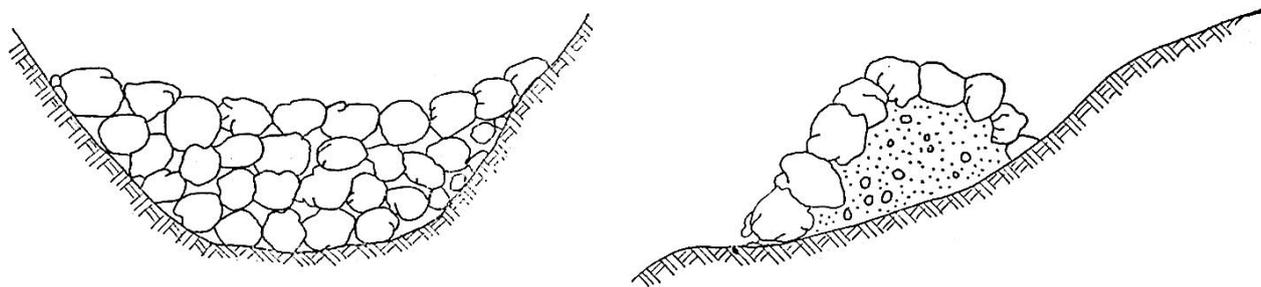


図-3 江戸時代の工法 石垣留*3(小谷筋にマツ丸太を横にしき、その上に石垣を積むもの)



も加わって土砂災害が多発したと考えられるのである。また根本には日本人の「木の文化」に頼る生活様式が存在していたことも相まって山地、特に里山を荒廃させ、土砂の流出を増加させて土砂災害を発生させていったと考えられるのである。すなわち人災と一口に片付けるものではなく、日本という国が有する厳しい自然条件の下で人口増加と経済的發展過程で経験しなければならなかったことと考えられるものであろう。

この他、江戸時代には消費地の都市に生産地の地方から米を初めとする大量の流通がなされるようになる。このような全国的な物流をになう主役として舟運が用いられた。

淀川でその実態を見ていくと、慶長13(1608)年に伏

見運河が開通して、大阪と京都が舟路によって繋がれた。

地理的に恵まれた大阪は全国経済の中心地となり、諸国の物産が集散する市場となっていく。それとともにそれらの物産を運ぶための舟運が活発となり、元和5(1619)年、大阪町奉行所の調べによると、2623隻の上荷船、茶船が塩屋宗五郎の支配下に置かれ、貨物の市中運搬にあっていたという*5。

舟運にとって上流からの流出土砂の堆積は大変迷惑となる。そこで前述の災害対策と同様河道の土砂を掘削したり、水源地での土砂留工事を実施するようになる。

このように全国的に発生してきた土砂災害を防ぐため、また流通経済を支える舟運の水路を確保するため山林の取締まりや山地での苗木植付け及び、飛松留や石

垣留などの工法**図-2.3**を施工し土砂の流出を防止して、山地の緑化にあたる必要が生じてきた。

このような時代を背景とした「山川掟」の令について大石慎三郎は「従来の開発至上主義政策にストップをかけたものであって、以降はすでにできている古田畑を丁寧に管理耕作することによって収穫を増やそうという本田畑中心主義政策に移行していく」と評価した。

これとは別の視点からも山川掟の令を評価することができる。令が発布された1666年頃はその直前まで徳川家光によって江戸幕府の体制が確立されていった時期でもあった。そして土農工商の身分制度の確立や田畑永代売買禁止令の発布など、一般住民にとっては厳しい制約がなされた時代でもあった。一方で流通経済が発達し、淀川など重要な河川での舟運の確保も大きな課題となってきた。

そこに土砂流出などの自然災害が加われば流通経済にも影響が出る。一方、山地では荒廃が進み土砂災害が発生して住民の生活に害が生じはじめていた。そこでこれらを防ぐための政策としての令が必要だったと考えることができる。すなわち、山川掟の令は当時の国の農村支配システムの維持と流通経済の進展の過程で発生した自然災害に対応する対策として必要な令であったともいえよう。

3

誰がこの令を作成したのか、 そして何故山川掟の令なのか

山川掟の令の署名者は久世大和守広之、稲葉美濃守正則、阿部豊後守忠秋と酒井雅楽頭忠清である**図-1**。

いずれも寛文6年当時の老中として、当時の幕政をとり仕切っていた人々である。

「山川掟の令」の発布の前にもすでに淀川の土砂災害対策として山城、大和、伊賀の三国に対し、老中阿部忠秋、稲葉正則、松平信綱の名で伏見奉行、京都町奉行および奈良奉行あて万治3(1660)年3月14日木根掘取の禁止と土砂留のための苗植栽が通達されていた**★6**。

ここでひとつの疑問が生ずる。万治3年の通達には「覚」等のタイトルがなく、直接「山城・大和・伊賀三カ国…」

図-4 熊沢蕃山肖像(複製、関谷学校資料館収蔵)



という文章で始まっている**★6**。また、「山川掟の令」の効果が充分でないとして貞享元年に通達されたいわゆる「貞享令」はそのタイトルが単に「覚」であるのに対し、1666年の令はタイトルに具体的禁止内容とは異なる「覚山川掟」という名を用いているのは何故かということである。令を全国的に示すこととなっても、「木根掘取禁止令」のようにわかりやすい名前の令にするか、一般的に「覚」としてもよかったはずである。

特に淀川流域のように以前から木根掘取禁止が出されていた所とは異なり、初めて禁止令を実行する者にとっては「山川掟」より「木根掘取禁止令」のほうが何を指示されているかがわかりやすい。しかし、1666年には令の名として「山川掟」が使われるのである。筆者はここに一つの意味があると考えた。

当時「山川は国の本なり」と論じていたのは熊沢蕃山**図-4**であった。

「山川は天下の源也。山又川の本也。古人の心ありてたて置きし山沢をきりあらし、一旦の利を貪るものは子孫亡るとや。国こそぞりてかくのごとくなれば、天下の本源すでにたつに近し。かくて世中立がたし。」(『集義和書(補)』)と治山治水が国の基本であることを蕃山は説いたのである**★7**。この蕃山の考え方は、生産を高め経済の発展を図るというのではなく、逆に儉約を勧め農業生産を基盤とする自給自足体制に近いものを理想としていたことから、山川掟とは土砂害への対応という共通の内容を持ちながらもその意図するところは異なってい

るといふ考え方もある★8。

しかし、我が国においては稲作農業を主とする社会体制が確立されて以来、水の重要性がうたわれ、山の神や水の神に祈ることがなされた。『日本書紀』には天武4(675)年広瀬、竜田祭の初見がみられ、持統6(692)年には国司が山や川を祀ることが記述されている。すなわち古代より日本では水と生きる、木と生きるために山と川の関係が論じられ日本の生活の基本的考え方が示されてきた★9。

当然、熊沢蕃山はこれらのことを知ったうえで水源涵養と土砂流出防止を考え住民のための治山治水論を展開したものと考えられる。特に儒学が経世済民として治山治水の精神的高揚を推進していった★3ことや、山川掟の令が本田畑中心主義政策の推奨という蕃山の考えと類似する前述の評価を考えると、治山治水の根本をなす令に当時の幕政をとり仕切った人々が、「山川は国の本」を念頭に山川の掟と名付けたと考えることはそう無理なことではない。

それでは何故に4名の老中が署名した令に「山川は国の本なり」が用いられたのか。

実は4名の老中と熊沢蕃山とは深い繋がりがあったのである。例えば延宝3(1675)年2月の蕃山から岡山藩主池田光政の三男政倫への書状を見ると「かねて自分のことを心配してくれている幕府老中の久世大和守に相談すれば大老酒井忠清、老中稲葉正則なども自分の話を聞き届けてくれるだろう」という文が送られている★7。蕃山がもともと稲葉正則、久世広之などとは親交があり大老酒井忠清も蕃山を評価していたことがわかっている。

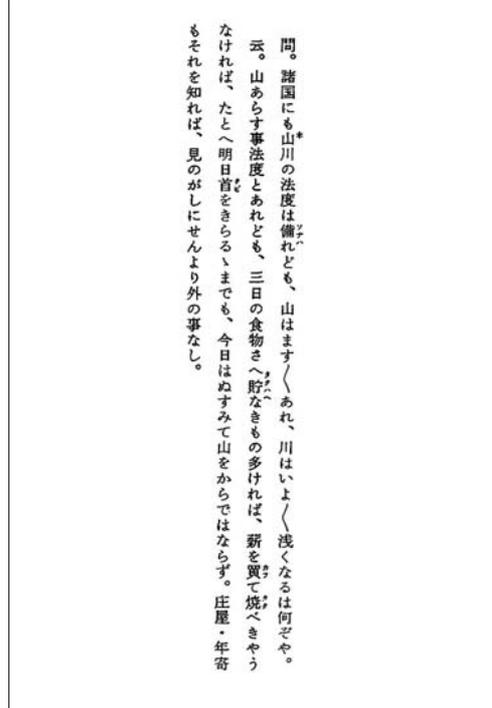
特に幕閣の中では最も親交があったのは久世広之である。延宝3年10月蕃山が娘に会うために下野国烏山に旅行した際、蕃山の旅の申し出を幕閣に因って諒承を得たのは久世広之の取りなしによるものとされている。また帰途久世広之の下屋敷に7日間滞在したことも明らかになっている★7。

このような親しい関係は以前からあったようで蕃山が岡山藩主池田光政に従って江戸に出た慶安4(1651)年、蕃山の許には紀州頼宣を初め、久世広之らが教を請いに出かけている★7。

すなわち、この時にも国政について議論し「山川は国の本なり」を学んだことが考えられる。

これらの事実から「山川掟」という名称を最初に言い

図-5 「大学或問」★7



出したのが久世広之かどうかは確認することができなかつたが、少なくともこのようなプロセスで国土の荒廃に対し、抜本的対応が必要との認識から、蕃山の言う国の基本となる山と川を守るという「山川掟」という名の、当時の江戸幕府にとって大変重要な政策が令として出されたものと考えることができよう。

4

令の効果はあったのか

図-5は熊沢蕃山の『大学或問』の記述★7である。山川の法度が出来たけれど山はますます荒れ、川はいよいよ浅くなる理由が述べられている。『大学或問』の発行は天明8(1788)年とされており、蕃山の死後である。しかし、書かれた内容は、生前蕃山が弟子達に論じられていたことと考えられるから、少なくとも没年より以前の1690年ごろまでの状況のもとで論じられたものと考えて良いだろう。

仮に1690年頃と考えれば、山川掟の令が発令されてからわずか25年程度しか経っていない時期にあたる。その間にすでに令の効果は全く見られない状況が述べられている。それを物語るように幕府は貞享元(1684)年3月には再び山川の掟を発布している。

もともと山川掟の令はハード対応とソフト対応からなっているが、抜根禁止のような住民の行為の禁止事項及びそれを現地の役人が取り締まるというソフト対応には限界があることが示されたものといえる。

また、ハード対応としては主に植栽という植物を用いた工法が実施された。植物がそれ自身で土砂流出防止の効果を出すには、樹がある大きさになり樹冠が充分地表面を被覆することが前提となる。すなわちその効果の出現には時間がかかるのである。これらのことも必ずしもすぐに効果が現れなかった理由と考えられる。加えて、土砂災害対策を現実には農民に強制的に行わせ、その費用も地元の負担があったことを★⁸考えると令の実行がうまくいかず効果も発現しない一つの理由が理解できる。

5

その後どうなったのか

山川掟の令発布後も度重なる災害に手を焼いていた幕府は、特に被害甚大な畿内での災害に対し、天和3(1683)年、若年寄稲葉石見守正休らを派遣して畿内諸川の巡察を行わせた。そして、災害の原因が山林の濫伐によるものであることを確認して「諸川の水源地山林は公私の論なく、その地方をして山地の崩壊土砂を防がしむ」に至った。このことは赤木正雄をして「我が国砂防事業の事実上の起源とも云うべき」★¹⁰こととされた。

しかし、石垣留や鎧留など本格的な土木工法が実施されるのは文献から見るかぎり18世紀に入ってから★⁹である。

特に19世紀に入ると福山藩(広島県)で大型の砂留工事が実施される。

これらは何を意味するのかというと、植林による土砂流出防止効果の発現には時間がかかることから、施工後すぐに効果の発現がみられない。そこですぐに効果の見える斜面や溪岸・溪流での、土木工法による小規模の土砂留工事が実施された。しかしこれでも災害対応として防災上充分でないところでは、小規模な工法が大規模なものとなっていったと解釈できる★⁹。

また、その頃になると技術的にも大規模な土木的工法による工事も、施工が可能となっていたともいえる。

淀川水系の草津川は天井川としても有名な一級河川であった★⁹が、草津市役所の発行している『年表に見る草津のあゆみ』によると、元文4(1739)年頃から洪水災害(河床が上昇して発生する水害、間接的な土砂災害といえる)と川浚えや杭打ちなどの対策のいたちごっこがはじまり、安政5(1858)年頃まで継続的に災害と対応の記録が見られる。

このように、多くの河川で山地の荒廃による土砂災害が明治時代にまで継続して発生している。それはとりもなおさず、水源部が荒廃した河川は前述の諸事情もあり、長期間不安定で土砂災害の生じやすい河川へと変貌していった証拠でもある。そして、本格的な砂防対策は明治政府による砂防事業として引き継がれていく。

6

おわりに

「山川掟」の令は単なる禁止令の一つではなく、当時の時代背景をもとに、自然現象による防災面での民生安定と流通経済の確立を支えるとともに、農業政策の方向づけを変えるまさに国の施策を示した令であったことがわかる。他方、徳川幕府が国の施策として令を出さなくてはいけないほど、国土特に地方の荒廃が進行し土砂災害が発生しはじめていた時代であったとも言える。

名は体を表すとも言われている。「山川掟」という国の基本を示す令はまさに山や川を守る砂防の法律として最も適した名称が使われたと考えて良いだろう。

熊沢蕃山が没して300年余、今まさに国のあり方、国の本質を考える必要のある時代となっている。もう一度先人の遺産である「山川掟の令」を見直してみることもよいのではないか。

★参考文献

- 1 大石 慎三郎：江戸時代、中公新書、1997年4月
- 2 千葉 徳爾：はげ山の研究、そして、1991年3月
- 3 (社)全国治水砂防協会：日本砂防史、石崎書店、1981年6月
- 4 吉沢 利忠：熊沢蕃山と森林(上)、岡山県自然No.83、1990年1月
- 5 淀川百年史編集委員会：淀川百年史、建設省近畿地方建設局、1974年10月
- 6 農林省編：日本林制史資料、津藩、彦根藩、臨川書店、昭和46年2月
- 7 後藤 陽一、友枝 龍太郎：熊沢蕃山、岩波書店、1971年7月
- 8 武居 有恒：砂防事業のなりたち、水利科学No.99、1974年10月
- 9 池谷 浩：マツの話、五月書房、2006年6月
- 10 赤木 正雄：我が国の砂防事業：水利と土木 第12号、第2号、1939年2月