

「治水」とソフト対策 の両立を目指した 2017年度の社会活動＋研究成果について

2018.05.26 歴防第2回定例研究会@キャンパスプラザ京都

関西大学 環境都市工学部 都市システム工学科

林 倫子・市来広夢(元関西大学学部生)

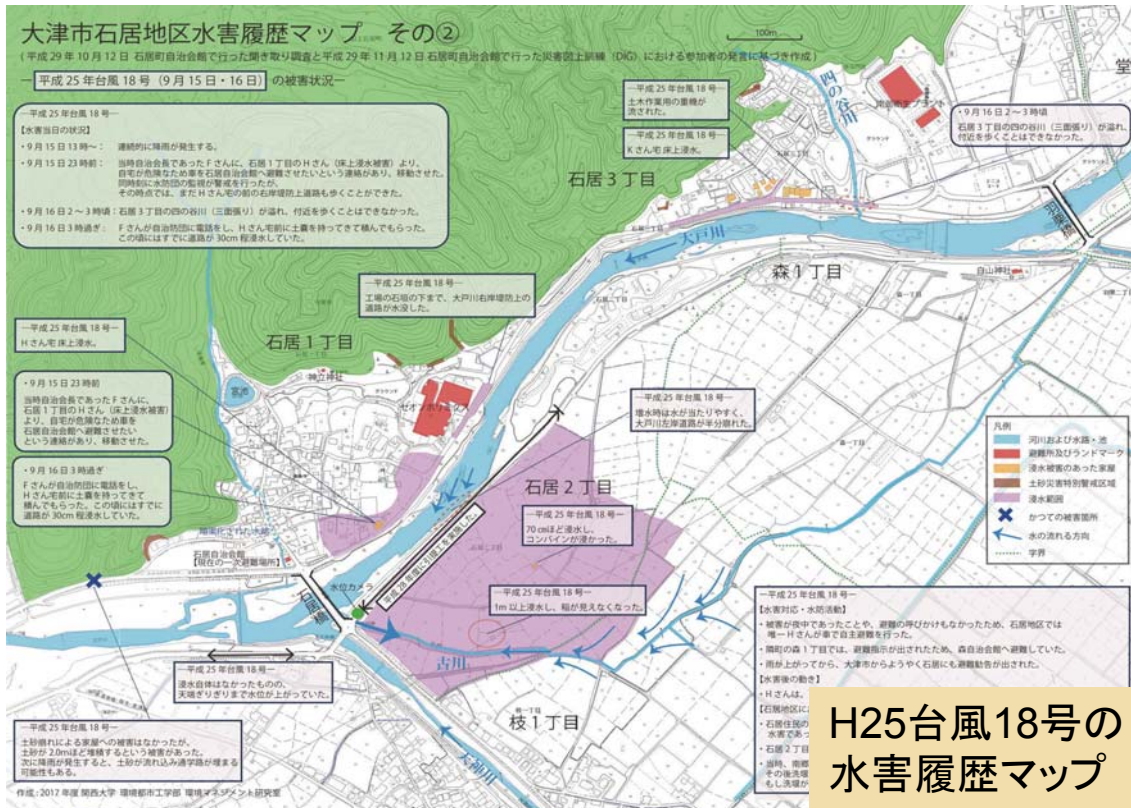
2017年度滋賀県水害履歴調査の取り組み(大津市石居)

- 古老より、過去の水害経験や伝承(地域知)を聞き取り (2017.10.12)

⇒失われつつある地域知

(危険箇所・警戒すべき点など)のアーカイブ化、
水害未経験世代に対する意識づけ

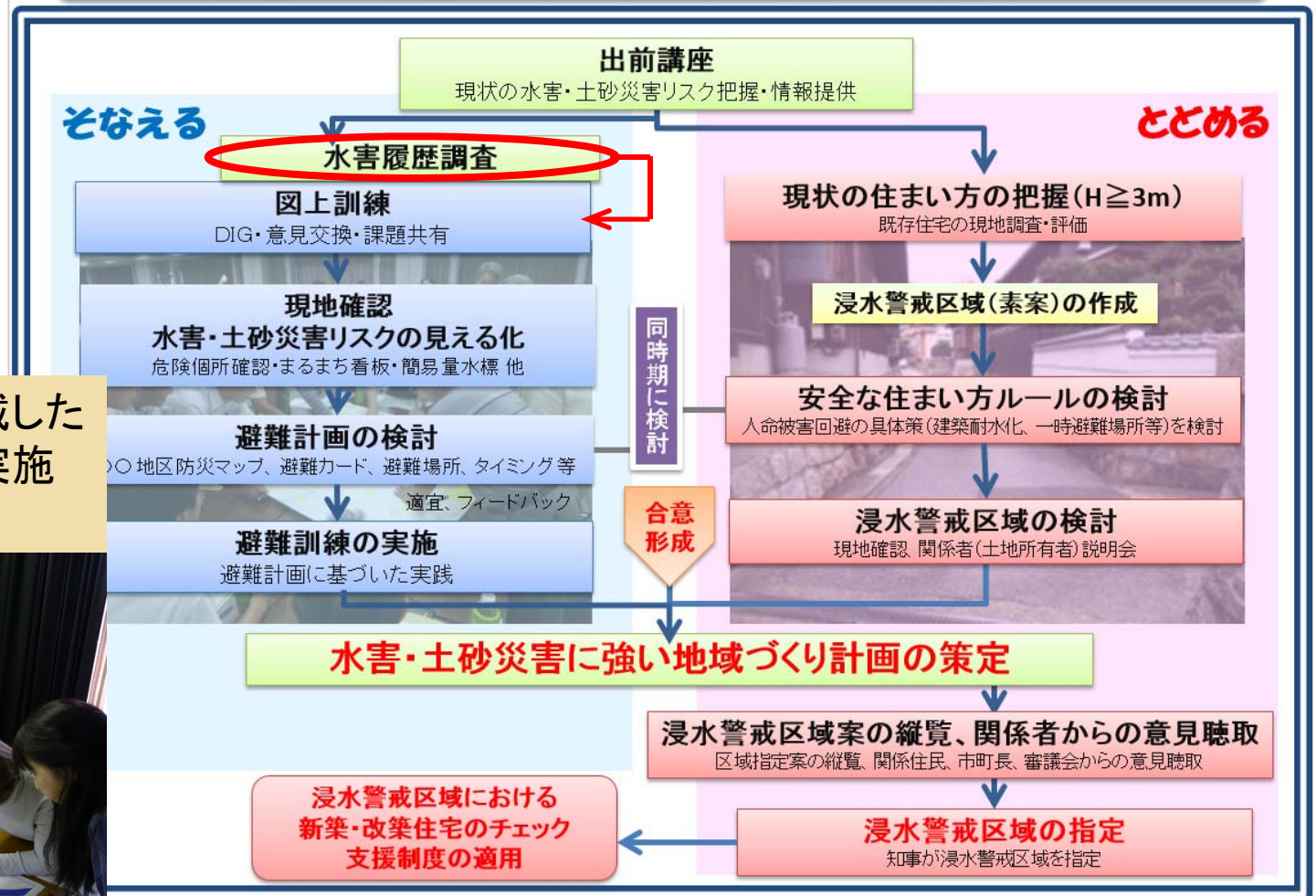
⇒地元自主防災会合での成果報告(2018.03.11)



滋賀県「水害・土砂災害に強い地域づくり計画」

- ・ 県内50ヶ所の重点地区(浸水警戒地区候補地)対象

1. 水害・土砂災害に強い地域づくり計画策定の流れ

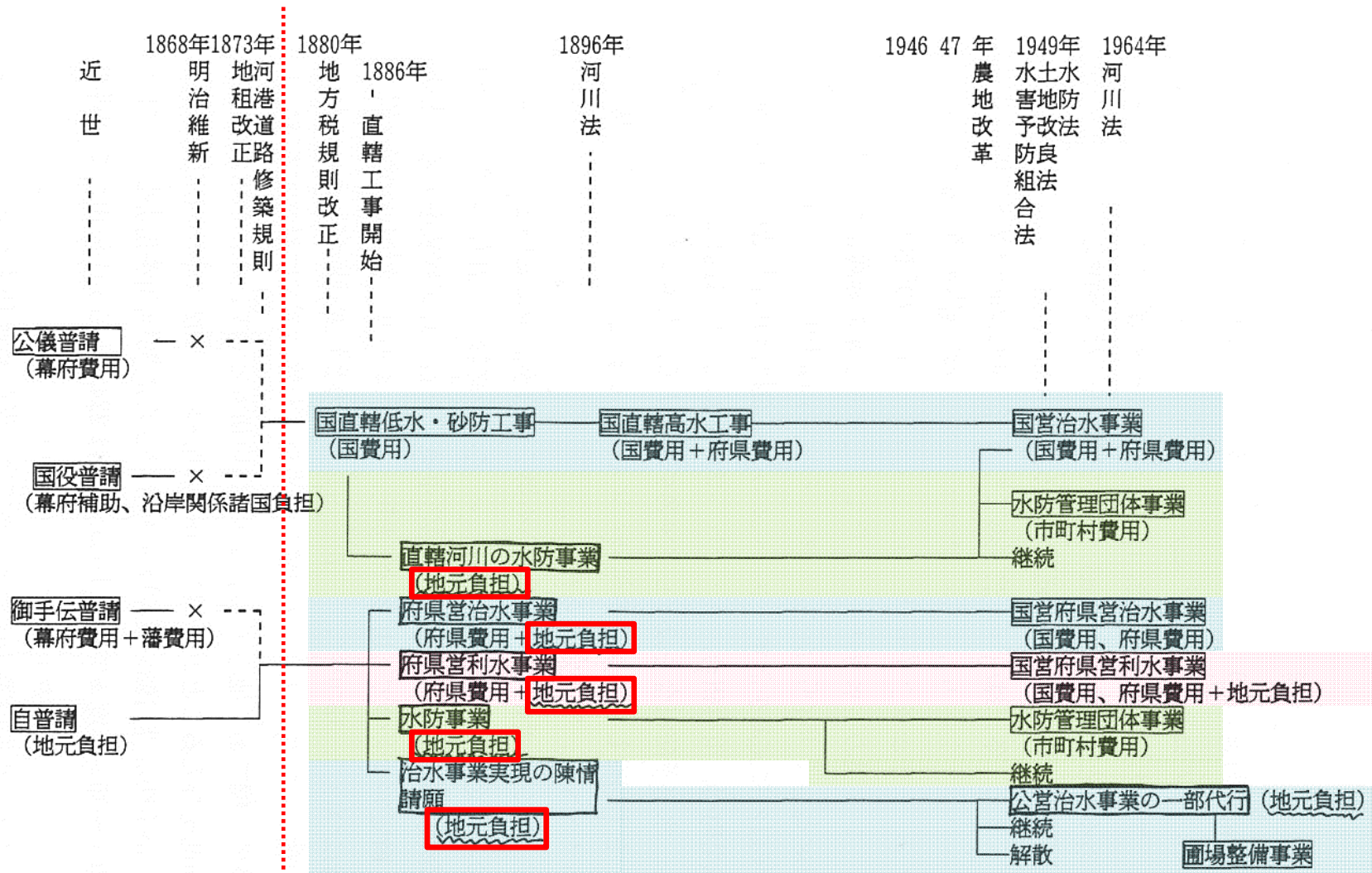


過去の水害情報を記載した
ベースマップでDIGを実施
(2018.11.12)



治水/水防/利水をめぐる制度変化

(内田和子『近代日本の水害地域社会史』(1994)より)



利水 / 治水 / 水防
未分化

利水・治水: 地元は一部負担or請願
⇒当時の「治水」と「水防」の両立に問題はなかったのか??

水防: すべて地元

日本の水防組織の変遷

(内田和子『近代日本の水害地域社会史』(1994)より)

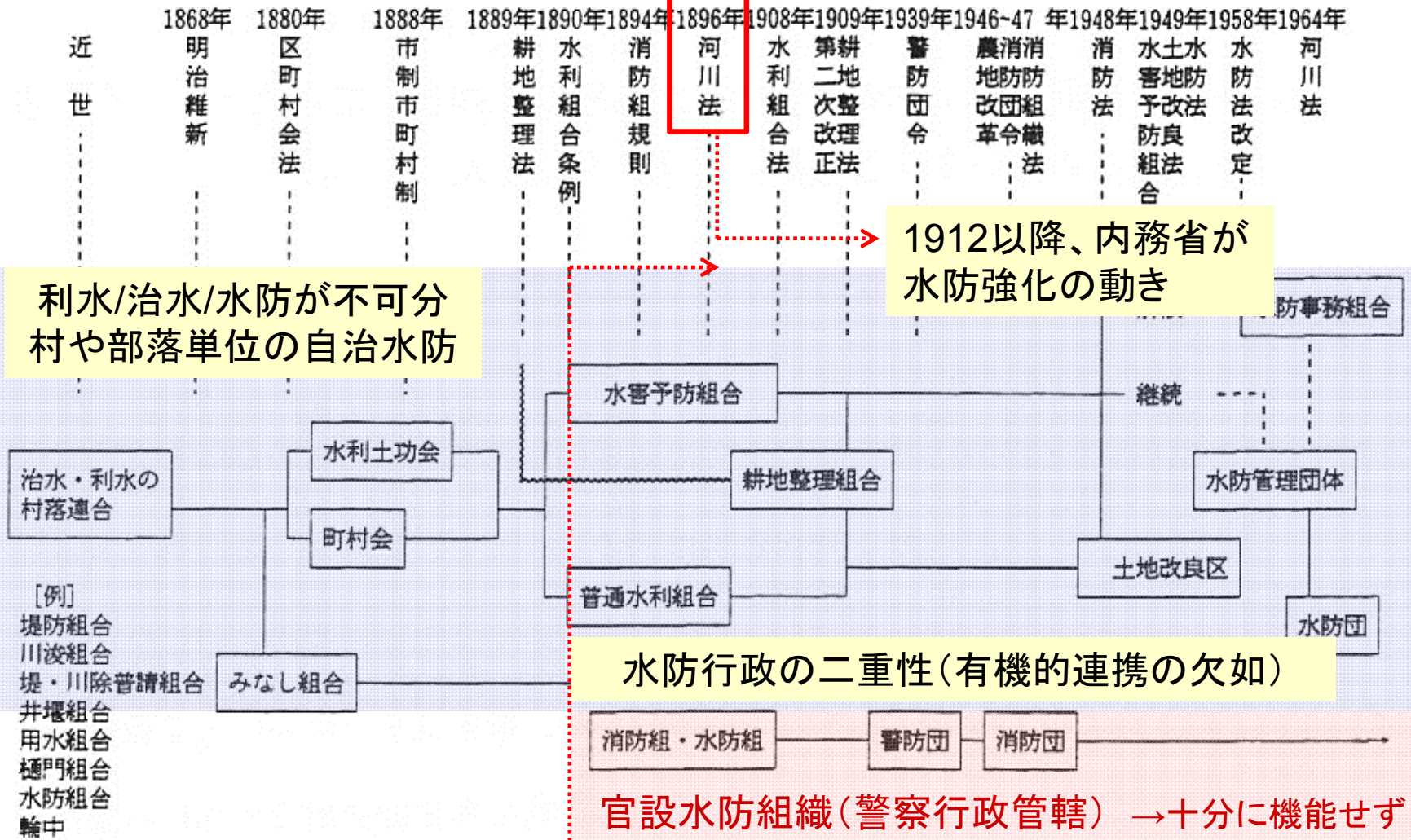
市町村にも水防を義務化(十分に発展せず)

1912以降、内務省が水防強化の動き

水防行政の二重性(有機的連携の欠如)

官設水防組織(警察行政管轄) → 十分に機能せず

伝統的水防組織の流れ
を汲むもの(土木行政)



第II⑤図 水害予防組合の設立から現在に至る組織の変化と関連

明治末～大正にかけての、内務省の水防強化策

1912(大正元)年： 内務省土木局『地方ニ於ケル水防状況一斑』発行
「治水ノ計画ト相俟テ水害防禦ノ周到ヲ期」すため

1916(大正5)年： 内務大臣訓令第4号
水防の必要のある地方公共団体に、国家が初めて
具体的に統一的な水防に関する内容を指示
(岐阜県輪中における水害予防組合の水防規定をモデルに)
「水防施設ヲ完備セシムルト共ニ、之ガ監督指導ニ努メ、
以テ水害予防ノ実績ヲ挙グルコトヲ期スベシ」

以降、時期や形式・内容は非画一的ながらも、
各府県で水防に関する府県令および訓令が制定・交付され、
水防活動を主体とする水害予防組合の設立や、
既存の組合組織や水防施設・設備の強化が行われていった

【京都府の場合】

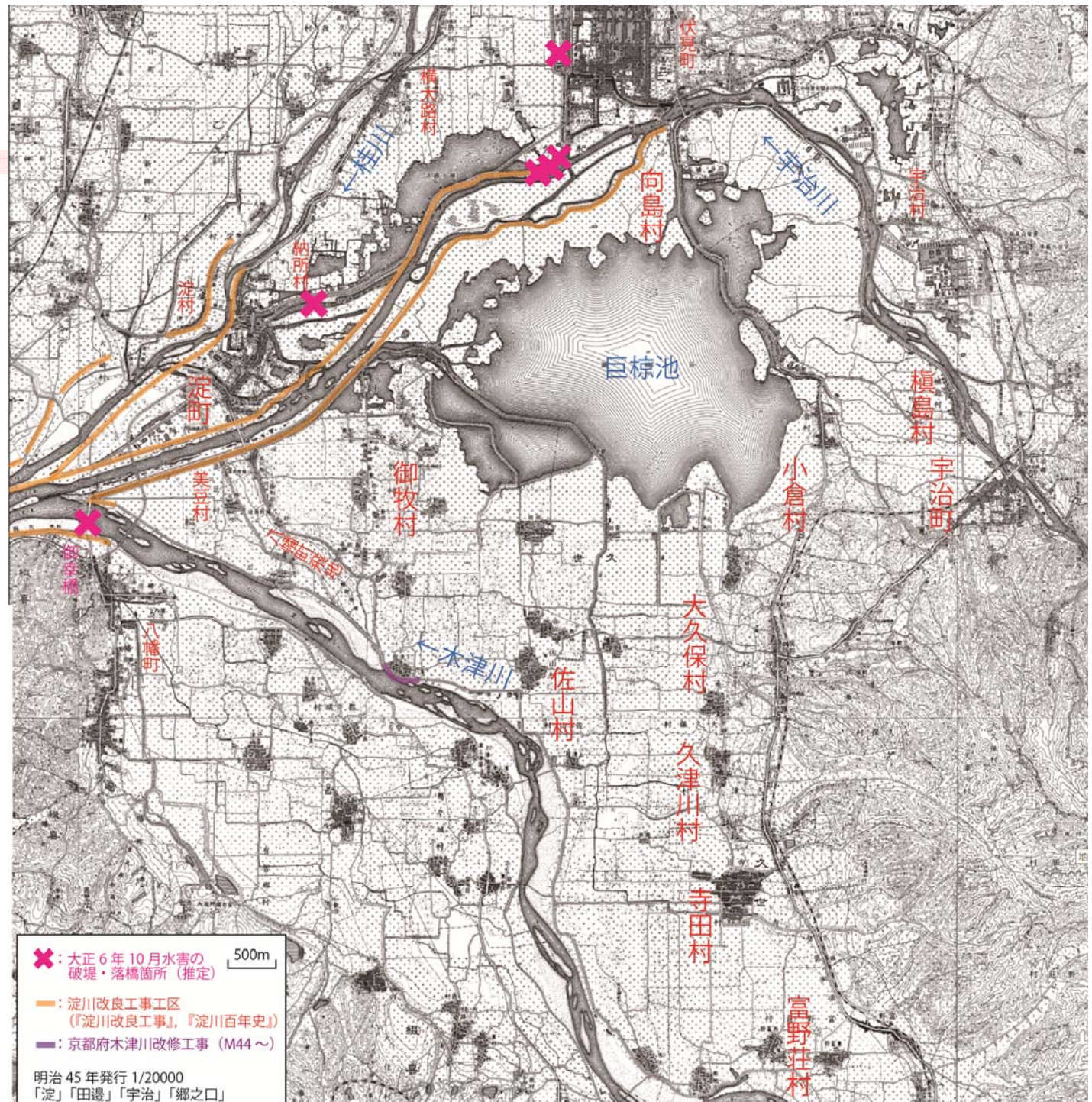
1917(大正6)年10月： 府下で大水害発生

どのような影響を与えたのか？
久世郡を対象として明らかに

1919(大正8)年： 水防に関する府令・訓令の制定・交付
水害予防組合を3つ設立(それまでは1つしかなかった)

大正6年10月 大水害

- ・ 淀川改良工事
竣工後初の大水害
- ・ 木津川で計画水量
を大幅に超過
(⇒1918(大正7)年～
淀川改修増補工事)
- ・ 木津川筋で
多数落橋
宇治川右岸で破堤、
伏見等に浸水被害
- ・ 久世郡内では、
淀町が浸水被害
その他各町村では
堤防崩落の危機は
多数あったものの、
結果的には
決壊箇所なし



同水害における各町村の水防活動(事前の備えの有無) (京都府立京都学・歴彩館所蔵『水害一件(久世郡役所文書6)』)より

		富野庄村	寺田村	佐山村	御牧村	淀町	
水害発生前の水防に関する備え	組織	壮年男子の消防組 (有名無実に) →在郷軍人会および青年団	壮年男子の消防組 (有名無実に) →在郷軍人会および青年団	一定のものはないが、各区民	壮年男子の消防組 (有名無実に) →在郷軍人会および青年団	×M18以来の未曾有の被害で、桂川の警戒には顧慮していたものの、淀川については改修後ほとんど安堵していたため、水防上何ら設備がなかった。	
	指揮系統	村吏員・部落総代・団体役員	村吏員・土木委員・各町取締役	一定のものはなし	村長・区長・各部落からの水番		
	警戒・出動のルール	警戒開始の目安	あり (1丈5尺出水)	あり (1丈2尺出水)	あり (木津川筋1丈余、水門監視のついでに堤防も)		あり (木津川筋1丈2尺、腹石沈水を土木委員が観察)
		担当区域	各部落所属区域	各町、寺田大南町より順次北へ堤防延長300間ずつ	一定のものはなし		記載なし
	炊出し	あり	あり	あり	記載なし		
	非出勤者への懲罰	記載なし	あり	記載なし	記載なし		
	水防材料	材料納屋(3箇所)に格納	材料納屋(3箇所)に格納、毎年数量確認	△材料納屋(3箇所)に杭・松明用割木。村役場と各区集会所に掛矢10槌のみ。	△材料納屋(3箇所)しかし改修竣成後は水防材料の準備を閉却、東一口の納屋には杭百数十本のみ。		

同水害における各町村の水防活動(事前の備えの有無)
(京都府立京都学・歴彩館所蔵『水害一件(久世郡役所文書6)』)より

「...水害ノ後ヲ見マスルト、
実ハアンナ丈夫ナ堤防デアルカラ
滅多ニ切レナイト安心シテ
外ノ危険ナ場所ニ水防シテ居ツタ、
サウスルト知ラヌ間ニ
堤防ヲ流シテ仕舞フタノデアル、
斯ウ云フコトヲ、沿岸ノ人ハ申シマス...」

(同年12月25日京都府会通常府会
「淀川治水に関する意見書」提出者、
府議会議員田中祐四郎の発言
『大正六年京都府通常府会議事速記録』第11号)

- 国家／府県レベルの治水事業達成の請願、そしてその成就を受け、
地元の水防意識は低下 ⇒「治水」と「水防」の乖離

同水害における各町村の水防活動(当日の問題点の有無)

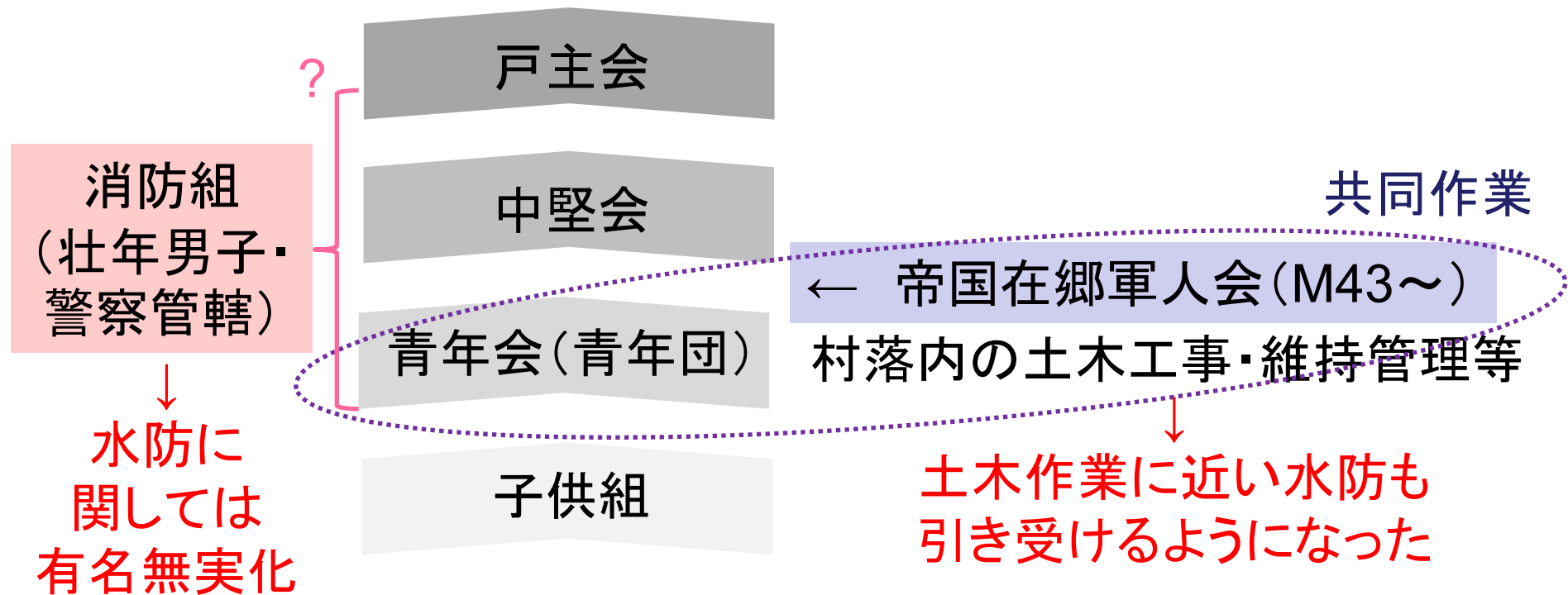
(京都府立京都学・歴彩館所蔵『水害一件(久世郡役所文書6)』)より

		富野庄村	寺田村	佐山村	御牧村	淀町
水害当日の水防活動における問題点	人手	なし (村内他部落および隣村(寺田)より応援)	なし (隣村(富野荘)へ応援)	なし (村内他区より応援)	記載なし	記載なし
	材料	× 欠乏。 付近民家より徴発、材木屋より購入	記載なし	記載なし	× 欠乏。 空俵・縄を挑発するもすべて欠乏	△ 周辺民家からの徴発材料のみで堤防修理(活動自体が少なかった)
	技術	△ 危険のため、経験ある老人の出動を要請	記載なし	記載なし	なし (防禦の形式は旧来の経験に法った)	記載なし
	状況・備考	出動者の活動が今少し遅鈍であったなら、決潰まで到らずとも、大欠崩程度まで至っていた。	数カ所の小崩落があるも、大事に至らなかった。	改修により築かれた新堤防が人家に近いところで漏水、新堤防に腹付した箇所も崩壊した。部落民で対応→村吏員の指揮で在郷軍人会・消防組で対応。	堤防は大崩落し決壊かと思われたが、対岸の三栖堤の決壊により減水し、 危機一髪のところでも無事であった。 天祐のなせるところであるが、 防禦の効果でもある。	町助役が堤防警戒の必要を認め、来合わせた校長に相談、青年団・在郷軍人会分会にも要請。町内有志として町会議員、学校訓導なども参加。町長指揮のもと二手に分かれ、桂川・淀川の両方を警戒。上流三栖堤防の大決潰・納所村五番樋門扉破却により町の大部分を浸害。以後は役場・警察官吏とともに避難警戒へ。

補足：各町村の水防組織体制の変化

村落内の年齢集団の変化（福島県会津地方の場合）

（猪巻恵：在郷軍人会の地域社会における確立過程について—若松支部資料を事例として，2004）



- 構成員に重複があり、実際は消防組員の多くが水防に出動していた（御牧村）
- 危険のため、経験に富む老人の出動を要請（富野荘村）

水害を受けた、京都府の水防強化の動き①

浸水箇所視察を行った丸茂藤平警察部長の談話
(1917(大正6)年10月12日 京都日出新聞)

「(前略)...斯る水災の多き地方に在りては
平生より各人民が出水に際し
堤防の決潰を防禦するの策を講ずること肝要なるべし、
即ち栗石、蛇籠、其他の工兵隊に備へ付け
各民戸は勿論浸水の恐れある各村にては
共同的に特殊の材料を備へ付け
豫め水防組合の如きを設け置きて → ①水防材料の備え付け
イザと云はゞ一齊に活動するやうになすこと肝要なるべく
這是其村の消防組に一任し → ②水防組合設立
消防器具器械と相俟つて → ③消防組活性化
水防器具器械を備へ付けること肝要なるべしと思ふなり云々」

水害を受けた、京都府の水防強化の動き② 水防に尽力した特志者の表彰

1917(大正6)年10月12日 京都日出新聞

「機宜に適せる防水的施設は
確実に効力の大なるものあるを確かめられたるものにして、
前後二回*の出水に際し
防水に尽力したる特志者に対しては何れ調査の上
府に於て夫れ／＼`表彰の途を講ぜんの方針なり」

*10月初めの水害後、減水するまでの間に幾度か大雨があり、
仮復旧堤防の防禦が行われた

⇒水防の重要性を府下の町村に広く知らしめるための施策か

⇒久世郡では、前記5町村の関係者らが表彰された

(前記表内の情報は、この表彰のために作成された
各町村の水防活動に関する調査書から抜粋したもの)

水害を受けた、京都府の水防強化の動き③ 水防活動の強化と2層化

御牧村土木委員として東一口の堤防防禦にあたった山田喜市が、
水害直後の10月8日時点で「水防組合設定協議の為め、郡役所へ出頭」
(大正六年池本甚四郎日記, 大正6年10月8日の条『池本甚四郎家文書』(宇治市歴史資料館寄託))

京都府の構想による水防活動の2層化

(大正8年度予算案 歳出臨時部第三款土木補助費第二項水防補助費増額に関する,
上田内務部長の説明 (『大正七年京都府通常府会議事速記録』第4号))

- 河川法適用・準用河川
郡役所管轄の水害予防組合新設(T5内務省訓令を受けたもの)
⇒「広域的かつ組織的, 統一的な枠組み」
- それ以外の河川
既存の警察系統消防組の兼営する水防組を強化
⇒ 鎬矢として, 1918(大正7)年9月, 八幡町消防組合に水災警防を兼務させ
器具を配置する府令を制定(1918(大正7)年9月7日 京都日出新聞)

水害を受けた、京都府の水防強化の動き④ 広域的かつ組織的、統一的な水防組合の新設

1919(大正8)年6月21日

府令第51号「水害防禦規程」

第52号「水防委員設置規程」

第53号「水防費補助規程」

告示第359号(水害防禦ノ設備ヲ為スヘキ地域指定)

訓令第23号「水防委員職務規程」

第24号「市、町村、町村組合、水利組合水防組設置規程」 制定

(京都府広報 号外, 1919(大正8)年6月21日)

↓

府下の河川法適用河川および準用河川の左右岸を,
9つの水防区の管轄範囲として割当て
⇒水防面で利害の一致する市町村を,
既存の行政単位にとらわれずに水防区として設定

同年1月18日:京都市外5ヶ町水害予防組合

8月 7日:淀川木津川水害予防組合

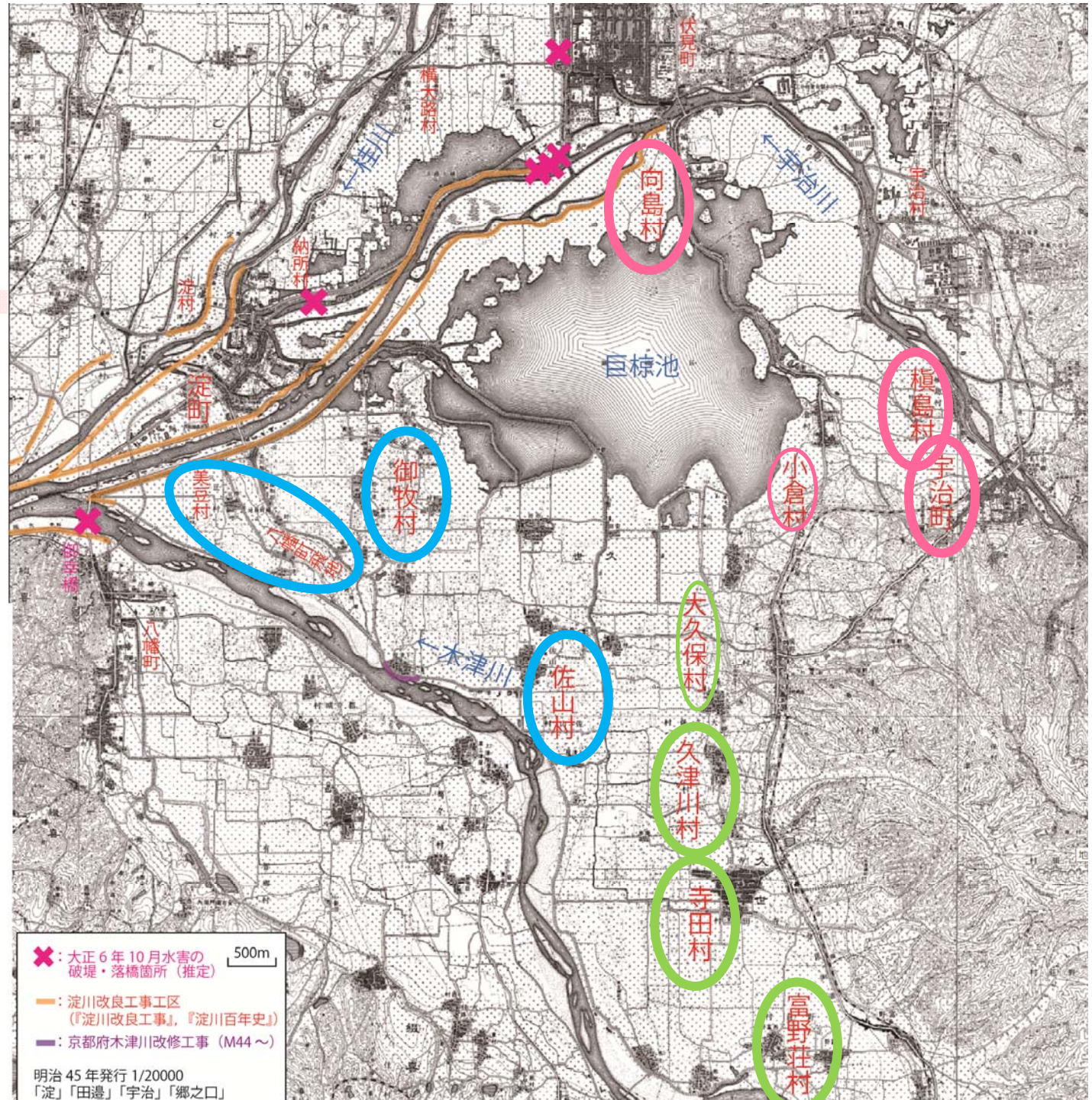
8月11日:淀川左岸水害予防組合

⇒久世水防区に対応
を設立

淀川木津川 水害予防組合 の組織体制

(淀川・木津川水防事務組
合事務局『水防50年史』
(1970))

- ・ 初代管理者は
久世郡長
- ・ 宇治川左岸・
木津川右岸に
位置する町村のみ
(郡界とは非対応)
- ・ 一部特例を除き、
従来の村単位を
最小活動単位の
水防組として踏襲
- ・ 河川に面しない村
は予備水防組
- ・ 定員にばらつき
→担当区域の
大きさに対応？



研究成果のまとめ

当初の問題設定

「ソフト対策は、ハード対策に手の回らない行政の怠慢」と捉える層が存在

「ハード対策(行政負担)」vs「ソフト対策(地元負担)」の構図は近代治水の産物だと思われるが、先人たちはこの問題に対してどのように対処してきたのだろうか・・・？

- 行政による治水事業の進展とともに、水防(ソフト対策)に対する地元の意識は薄れようとしていた
- + 「土木」に近い性質を持つ水防は、村落内において「土木・共同作業」セクションに入れられ、消防組の手を離れた？
- ⇒ 内務省主導で、治水とともに水防をも近代化(広域的・組織的・統一的に)させようとする取り組み
- ⇒ 京都府では、水害を契機に特志者の表彰を通して水防への意識付け。あくまで既存の各町村単位の組織を基本としつつ、河川法適用・準用河川についてはそれを統括する「水防組合」を新設。水防の強化および2層化を図った