

昭和戦前期における砂防事業拡大の政治過程

－ 帝国議会と技術官僚 －

若 月 剛 史

- 1 はじめに
- 2 赤木正雄と西原亀三
- 3 帝国議会を通じた砂防事業拡大の働きかけ
- 4 河川系技術官僚の反発と治水砂防協会の成立
- 5 おわりに

1 はじめに

「公助」、「共助」の問題を政治史研究の観点から見れば、日本の近現代は、社会福祉や教育、災害対策などあらゆる分野で、それまで「共助」の領域と考えられていたものが、「公助」の領域へと置き換わっていき、ほぼ一貫して「公助」の領域が拡大していく過程であったと言えよう。

本稿で主題とする治水の分野でも、国の経費の支出は、ほぼ災害時の復旧に限られていたのが、国直轄事業での治水事業が拡大し、さらには府県や市町村の事業にも補助金が出されるようになっていった。その過程については、いわゆる地方利益論の文脈で相当の研究蓄積があり、選挙区への利益誘導という観点から、政党や政治家（議員）が果たした役割の大きさが指摘されてきた¹⁾。

1) その古典的なものとして、有泉貞夫『明治政治史の基礎課程』（吉川弘文館、1980年）、服部敬『近代地方政治と水利土木』（思文閣出版、1995年）などを挙げることができる。近年では、前田亮介『全国政治の始動』（東京大学出版会、2016年、特に第3章）が代表的なものである。

このような見方に対して、本稿も異議を唱えるものではない。しかし、実際に事業が拡大していく過程を見てみると、治水事業の計画・立案や実施にあたった技術官僚の果たした役割も決して小さくなかったように思われる。なかでも、昭和7(1932)年に政党内閣が崩壊して以降、治水事業の予算は拡大していったが、その過程において、政党よりも技術官僚が果たした役割の方が大きかったように思われる。例えば、筆者が明らかにしたように、内務省の土木系技術官僚は、その内部に抱える複層的な対立を捨象しながら団結することで内務省上層部に圧力をかけるとともに、利根川などの大河川沿岸の地域社会における治水団体の組織化を進め、治水予算を獲得することに成功している²⁾。

このように、政党内閣崩壊後、内務省の土木系技術官僚は、政党や政治家(議員)に依存しなくても、予算を獲得する方法を身につけていったのである。しかし、すべての土木系技術官僚がこうした方法で予算を獲得できるようになった訳ではなかった。これから見ていくように、土木系技術官僚のなかで少数派であった砂防系の技術官僚は、内務省内では砂防事業の拡大に対する積極的な支持が得られなかったことに不満を抱くようになった。そのため、彼らは、貴衆両院議員など外部の政治勢力と連携することで砂防事業の拡大を実現しようとしたのである³⁾。

近年、日本政治史や日本近現代史の分野において、政党内閣崩壊後の政党や政治家(議員)のあり方については再検討が進み、その政治的影響力は、これまで言われてきたよりも大きかったことが明らかにされてきている⁴⁾。そのな

2) 拙稿『『挙国一致』内閣期における内務省土木系技術官僚』(『東京大学日本史学研究室紀要』16号、2012年)、同「利根川治水協会の設立と活動」(『土木史研究講演集』34号、2014年)。

3) この点については、すでに前掲『『挙国一致』内閣期における内務省土木系技術官僚』で簡単に触れたが、本稿では、砂防系の技術官僚がどのように貴衆両院議員と連携したのか、帝国議会の審議状況などの分析を通じて、具体的に明らかにしていく。

4) 代表的なものとして、古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』(吉川弘文館、2005年)、米山忠寛『昭和立憲制の再建』(千倉書房、2015年)、手塚雄太『近現代日本における政党支持基盤の形成と変容』(ミネルヴァ書房、2017年)、官田光史『戦時期日本の翼賛政治』(吉川弘文館、2016年)などが挙げられる。また、政党内閣崩壊後の政

かで、帝国議会での審議が果たした役割にも新たな光が当てられている。例えば、手塚雄太は、政府では調整できなかった、産業組合や医師会など利益団体間の調整を、議会での審議の場で、政党政治家たちによって行われたことを指摘している⁵⁾。また、佐藤健太郎は、政党内閣の崩壊によって、党派間の対立が相対的に小さくなり、そのことを背景にして、選出地域を同じくする議員たちが、党派を超えてまとめ、帝国議会で雪害などを理由として特定の地域の利益となる政策の実現が図られたことを明らかにした⁶⁾。

本稿は、こうした政党内閣崩壊後における帝国議会の審議が果たした役割の大きさを指摘する研究に連なるものであるが、議員たちの活動の背景に官僚側の働きかけがあったことを指摘する点でオリジナリティがあると考えている。

以下、政党内閣崩壊後において、国や府県による砂防事業がどのように拡大し、それが維持されたのか、砂防系の技術官僚の動向と帝国議会での審議の状況を中心に検討していきたい。

2 赤木正雄と西原亀三

明治以来の治水事業において砂防の位置づけは必ずしも高いものではなかった。法的には明治 30（1897）年に制定された砂防法によって、砂防事業は国直轄事業または国庫からの補助を受ける府県事業によって行われることになっていた⁷⁾。しかし、財政的な制約もあって、1920 年代において新たに着手され

、党についても、奥健太郎『昭和戦前期立憲政友会の研究』（慶應義塾大学出版会、2004 年）や井上敬介『立憲民政党と政党改良』（北海道大学出版会、2013 年）などに代表されるように精力的に研究が進められている。

5) 手塚雄太『近現代日本における政党支持基盤の形成と変容』（ミネルヴァ書房、2017 年）第 3 章。

6) 佐藤健太郎『「平等」理念と政治』（吉田書店、2014 年）第 3 章。

7) 以下、砂防法制については、田中好『土木行政』（常磐書房、1932 年）第 10 章、武井群嗣・田中好『土木行政』（常磐書房、1935 年）第 3 編を参照した。西尾隆『日本森林行政史の研究』（東京大学出版会、1988 年）も参照のこと。

た国直轄の事業は、震災復旧事業として行われた相模川などを除けば、常願寺川、木津川、揖斐川、手取川、瀬田川の5河川にとどまっていた⁸⁾。また、府県は国庫からの補助を事業費の3分の2以内受けることができるとされていたが、実際には事業の5分の1程度にとどまっていたという⁹⁾。

こうした状況を一変させたのが昭和7（1932）年度から始められた時局匡救事業であった¹⁰⁾。同事業は、昭和恐慌下で急増した困窮者を就労させることに重点が置かれていたが、なかでも最も困窮が深刻であった山村農民をどのようにして救済するのかが大きな課題となっていた。そのなかで注目されたのが、山村部での工事が中心となるため、山村農民に現金収入を得る機会を与えることができる砂防事業であった¹¹⁾。その結果、昭和6年度には約106万円しか計上されていなかった補助砂防事業費が昭和7年度には約642万円と大幅に増加し、府県に対する国庫補助率も2分の1に引き上げられた¹²⁾。この措置を受けて、砂防事業に新たに着手する府県も急増した。

しかし、時局匡救事業の終了によって、昭和9年度予算では、補助砂防事業費は約322万円への減額を余儀なくされ、これ以後、昭和11年度予算まで補助砂防事業費は200～300万円台で推移することになる。このように砂防予算が大幅に減額されたことについて、内務省の砂防系技術官僚は、河川関係の土木系技術官僚が下流部での堤防や護岸、河幅拡張などの河川改修事業を重視し上流部での治水事業を継子扱いにした結果であると捉え、不満を募らせるようになっていく¹³⁾。

しかしながら、砂防系の技術官僚は、内務省内では圧倒的に少数派であり、

8) 全国治水砂防協会『日本砂防史』（全国治水砂防協会、1981年）165頁。

9) 赤木正雄『砂防一路』（全国治水砂防協会、1963年）96頁。

10) 時局匡救事業については、安富邦雄『昭和恐慌期救農政策史論』（八潮社、1994年）や加瀬和俊『戦前日本の失業対策』（日本経済評論社、1998年）第3編などを参照。

11) 赤木正雄「農村振興砂防工事と一般砂防工事」（『水利と土木』6巻1号、1923年）。

12) 以下、砂防予算については、前掲『日本砂防史』172～181頁。

13) 前掲『『挙国一致』内閣期における内務省土木系技術官僚』。

発言力を持っていなかった¹⁴⁾。そのため、砂防予算の増額を目指して運動を行うことになる。その際に政策実現の場として砂防系の技術官僚が着目したのが帝国議会である。この点について、内務省内で砂防系技術官僚のトップの位置にあった赤木正雄は「水害は恒例のように毎年発生しても、農村匡救事業の終了後は内務省内に砂防事業を特に増額させようとする傾向は一向に認められず、今後どのようにしてこの事業の拡大充実を計るか、もはや国会の協力を仰ぐ以外に手段のない」と考えたと回想している¹⁵⁾。

赤木は、西原亀三の有していた政治的ネットワークを通じて、貴衆両院議員に砂防事業の重要性を訴えていく。西原は、日露戦争後に朝鮮半島に渡って貿易事業に従事した実業家であるが、朝鮮総督の寺内正毅の側近となり、寺内内閣期には、いわゆる西原借款を行ったことで知られる。その後、西原は、田中義一や宇垣一成らの擁立に動く。このように長期間にわたって政治活動を展開するなかで、西原は、政界や官界に幅広いネットワークを築いていった¹⁶⁾。

その西原と赤木が初めて出会ったのは、昭和10（1935）年3月8日のことである¹⁷⁾。当時、西原は昭和9年の室戸台風によって大きな被害を受けた京都府雲原村の顧問をしており（昭和13年からは村長となる）¹⁸⁾、同村での砂防事業の着工を求めて赤木に接触してきたのである。4月6日、赤木は、西原の要

14) 西原亀三が馬場鑓一蔵相に宛てた意見書によれば、内務省には本省・土木出張所を通じて河川、道路関係の技師が155名、技手が370名置かれていたのに対して、砂防関係の技師は1名、技手は3名しか置かれていなかった（『馬場鑓一宛意見書』、国立国会図書館憲政資料室所蔵『西原亀三関係文書』4-17-51）。なお、後述するように、西原亀三は、砂防系技術官僚の赤木正雄と砂防事業費の拡大に向けて協力関係にあった。

15) 前掲『砂防一路』148頁。

16) 西原亀三の政治活動については、山本四郎「“政界の惑星” 宇垣と西原亀三」上・下（『ヒストリア』96、98号、1982～83年）、斎藤聖二「寺内内閣と西原亀三」（『国際政治』75号、1983年）、季武嘉也「大正後期における西原亀三の政治行動」（原朗編『近代日本の経済と政治』山川出版社、1986年に所収）、森川正則「1920年代における西原亀三の対中国政策構想と政治活動」（『阪大法学』51巻4編、2001年）などを参照。

17) 山本四郎編『西原亀三日記』（京都女子大学、1983年）1935年3月8日の条。

18) 雲原村での西原の活動については、庄司俊作『日本の村落と主体形成』（日本経済評論社、2012年）第7章を参照。

請によって、被害状況を確認するために雲原村に訪れている¹⁹⁾。赤木は、同村の三岳川などの視察を行い、「三岳川砂防工事の緊急なる所以」を述べ、「砂防を為すに非されは本川にて数多の復旧工事を行ふも無効なり」と断案した。これに対して、西原は、赤木の説明した方針で砂防工事を行うことを要望したが、赤木は予算の制約があって直ちに施工することはできないと答えたという²⁰⁾。

これを受けて、西原は5月16日に内務省の広瀬久忠土木局長に砂防費の支出を働きかけたところ、広瀬から「内務省も弥々決心して予備金を取る方策を講ずる」との言質を得ている²¹⁾。さらに広瀬に「地元の熱心なる希望を暢達されたしとの希望」²²⁾を述べられた西原は、5月23日、室戸台風で被害の大きかった兵庫、岡山、鳥取各県選出の衆議院議員とともに、後藤文夫内相や広瀬土木局長、津島寿一大蔵次官などに砂防事業の着手を求めて陳情を行い、その費用を第二予備金から支出することを求めている²³⁾。さらに、6月7日には、高橋是清蔵相と面談して、「砂防法の未施行に基く災害実情」などについて話している²⁴⁾。

その後も、西原は赤木と密接に連絡を取りながら、上京するたびに、津島や広瀬、兄玉九一内務省会計課長などと交渉を行っている。また、室戸台風で大きな被害を受けた神戸市を選挙区（兵庫1区）とする砂田重政衆議院議員とも数度にわたって協議を重ねている²⁵⁾。砂田は、西原の指示によって、大蔵省の賀屋興宣主計局長に砂防費の支出を働きかけている。

これらの働きかけが効を奏し、被害の大きかった京都、兵庫、鳥取、島根、

19) 前掲『西原亀三日記』1935年4月6日の条。

20) 以下、雲原村の砂防工事については、前掲『砂防一路』127～137頁。

21) 前掲『西原亀三日記』1935年5月16日の条。

22) 同上。

23) 前掲『西原亀三日記』1935年5月23日の条

24) 同、1935年6月7日の条。西原によれば、高橋は「至極喜んで聴取」したようである。

25) 同、1935年7月9日、31日、10月14日の条。

岡山の各府県に、災害砂防費として第二予備金から135万円が支出されることになった²⁶⁾。この点について、西原は、広瀬土木局長や児玉会計課長らから「砂防費予備金支出は老生（西原のこと－筆者注）の努力を多」として、大蔵省が京都府の砂防事業費を16万円と査定していたのを、22万円に引き上げることを決定したと伝えられている²⁷⁾。内務省側が、西原の奔走によって砂防費を獲得できたと認識していたことが窺われる。

こうして雲原村の砂防工事は着手されることになったが、赤木は「わが国にはまだ一村に対しても砂防らしい砂防を完成した前例がないため、国民の間に砂防工事とはどのような事業か理解されていない実情だったので、今後、国民の砂防工事に対する認識を深める」ために、同村の砂防工事については徹底して施工することに意を決したと回想している²⁸⁾。西原の政治的ネットワークの広さとそれを利用すれば砂防費を獲得できることを知った赤木は、西原が村長を務める雲原村を砂防事業のモデルにしようと考えたのだと思われる。その後、同村には、近衛文麿や末次信正、小磯国昭らが砂防事業の視察に訪れたという。

他の地域の砂防事業についても、赤木は、西原を通じて知り合った貴衆両院議員を案内している。昭和11年4月21～23日には、赤木は、西原の斡旋によって、7名の議員を群馬、山梨、神奈川各県の砂防施設に案内している²⁹⁾。その後も、後述するように、赤木の案内によって、多くの議員が各地の砂防施設

26) 前掲『砂防一路』129頁。

27) 前掲『西原亀三日記』、10月28日の条。

28) 前掲『砂防一路』131頁。1935年9月に内務省土木局が刊行した『砂防事業の効果』という小冊子にも、「砂防工事が進展せざる理由」の一つに「従来砂防工費が少額だった結果は徹底して施工された箇所も少く、従つて砂防工事の効果が未だ社会一般に知られて居ない」と述べられており、徹底して行われた砂防工事の実例が必要だと認識されていたことが窺われる。

29) 山本四郎編『西原亀三日記』（京都女子大学、1983年）1936年4月15、21、22、23日の各条。視察を行った議員は以下の通りである。砂田重政、助川啓四郎、今井健彦、篠原義政（以上、政友会）、小西和、木曾三四郎（以上、民政党）、三須精一（貴族院公正会）。

を訪れることになる。

3 帝国議会を通じた砂防事業拡大の働きかけ

こうした赤木や西原らの働きかけを受けて、昭和 11（1936）年 5 月 4 日に開会された第 69 回帝国議会では、衆議院議員の堤康次郎（民政党）や助川啓四郎（政友会）が砂防問題について質問している^{30）}。

このうち、堤は、潮恵之輔内相に対して、近年において大きくなっている水害の被害を減らすためには「堤防ダケデハイカヌ、今マデハ、唯水害ト云ヘバ堤防ト云フコトヨリ考ヘテ居ナカッタ、是デハイカヌ、基本ヲ治メナケレバイケナイト思ヒマス」と述べて、これについてどのように思うのか質問した。これに対して、潮は、堤防の建設も大事であるとしつつも、「将来ハヤハリ下流ニ於ケル治水ヲ考ヘルト同時ニ、或ハ寧ロソレヨリモ重キヲ山間ノ砂防トカ或ハ山ヲ治メル、荒廢地ヲ復旧致シマスルカシテ、水ヲ治メテ行クコトニ進マナケレバナルマイト思ヒマス」と、将来的には砂防事業を拡大する必要があると答弁している。

堤は続いて、馬場鑓一蔵相に対しても、潮内相と同様の認識を持っているのかと質問し、馬場から「同論」であるとの答弁を引き出している。さらに、馬場は、これまで砂防が等閑視されてきたのは、町村や府県の予算だけでは十分にその費用が捻出できなかったからではないかと述べ、国が「モット力瘤ヲ入」れるべきだったと、国の予算による砂防事業拡大の必要性を認める答弁を行っている。

このように、堤らは、潮恵之輔内相や馬場鑓一蔵相から砂防事業拡張の必要性を認める答弁を引き出したのであるが、それが成功した背景には、馬場らに

30) 第 69 回帝国議会衆議院予算委員会（1936 年 5 月 11 日）、同予算委員会第二分科会（同年 5 月 13 日）での質問。以下、帝国議会の議事録は、国立国会図書館による帝国議会会議録検索システム（<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp>）のものを利用した。

対する西原亀三による事前の働きかけがあった。例えば、西原は3月15日に馬場に対して砂防に関する意見書を送っている³¹⁾。

その中で、西原はまず、明治29（1896）年の河川法制定以来40年間にわたって「下流の河川のみ国費地方費を投じ水源地帯を自然に放擲し一面に森林を伐採したる結果、遂に連年未曾有の大災害を惹起せることは決して天災に非らず、冠履顛倒の治水事業に由来すること明瞭」であるとして批判する。続いて、内務省砂防技師（赤木正雄のこと）の報告に基づきながら、400万円余の砂防工事によって1000万円余の災害を防止した山梨県の事例を挙げ、砂防事業の有効性を主張している。そのうえで、西原は、国庫支出金1000万円及び地方費500万円を今後10年間にわたって砂防事業に投ずれば、砂防を必要とするほぼ全域において工事を完了させ、災害防止の目的を達することができるという赤木の説を紹介し、河川改修費から砂防費への組み替えを「蔵相の大処高処の見地」によって行うべきだと訴えていた。

こうした事前の働きかけによって、衆議院で潮内相や馬場蔵相から砂防事業拡張の必要性を認める答弁が引き出された後、さらに西原は、貴族院議員の紀俊秀³²⁾に対して、「潮内相馬場蔵相は下院予算総会に於て過去治水事業に本末を誤り居りしこと」を明確に答弁したことによって「災害土木費が殆んど無駄に棄てるに異らざる実情は自明のこと」となったとして、その「締め括り」の質問を行うように働きかけている³³⁾。赤木正雄も紀と面会して、砂防事業の実態について説明を行っている³⁴⁾。

これらの働きかけを受けて、紀は5月20日の貴族院の予算委員会第三分科

31) 前掲『西原亀三日記』1936年3月15日の条、前掲「馬場鏑一宛意見書」。さらに西原は、3月23日には岡田文秀内務省土木局長にも「災害予防対策」について意見を述べている（同、1936年3月23日の条）。

32) 紀俊秀は、男爵議員（在任期間－1897年～1911年、1925年～1940年）で公正会に所属していた。また、1923年から1931年にかけて和歌山市長も務めていた。

33) 「紀男爵宛意見書」（国立国会図書館憲政資料室所蔵『西原亀三関係文書』4-17-50）。

34) 前掲『砂防一路』148～149頁。

会で潮内相に砂防事業の拡大の必要性について質問を行い、それが契機となって内務省の予算案に「治水根本ノ施設全カラサルカ為水害頻発シ失費負担共ニ渺カラス政府ハ速ニ荒廢溪流ノ砂防其ノ他根本施設ヲ講シ治水ノ完全ヲ期スベシ」との希望決議が付けられることになった³⁵⁾。この決議について、西原は、日記に「実に壱ヶ月余努力の効を奏するに得たり。業に根本対策樹立さるれば農山村の脅威は除かれ、治水事業の真目的を達するを得べし候」と書いている³⁶⁾。

このように、赤木正雄と西原亀三は密接に連携しながら、帝国議会で質問する側にも答弁する側にも働きかけ、砂防事業拡大の必要性を認める内相や蔵相の答弁を引き出すことに成功したのである。

しかしながら、内務省内では、堤防建設を中心とする河川改修事業を重視する見方は依然として強く、昭和12年度の予算案においても砂防費はほとんど増額されなかった。これに対して、赤木は再び西原と連携しながら貴衆両院議員への働きかけを行っていく。昭和11年11月12日、赤木は西原に砂防費の査定について説明している。西原は「災害防除対策など、称し殆んど問題とならず」との感想を日記に書いている³⁷⁾。さらに、12月16日には、赤木は、西原が招集した7名の衆議院議員と治水策について懇談している³⁸⁾。

第70回帝国議会在が12月26日に開会されると、西原は、衆議院では砂田重政、河野一郎、助川啓四郎（以上、政友会）、永井柳太郎、木檜三四郎（以上、民政党）らに働きかけている³⁹⁾。これを受けて、砂田らが質問を行い、予算委員会では「政府ハ速ニ治山治水ニ関スル根本計画ヲ確立シ以テ災害防除ノ徹底ヲ

35) 第69回帝国議会貴族院予算委員会（1936年5月21日）で可決された希望決議。

36) 前掲『西原亀三日記』1936年5月22日の条。

37) 同上、1936年11月12日の条。

38) 同上、12月23日の条。12月23日に招集された議員は以下の通りである。砂田重政、今井健彦、助川啓四郎、河野一郎（以上、政友会）、一宮房次郎、木檜三四郎、小西和（以上、民政党）。

39) 前掲『西原亀三日記』1937年2月27日の条。

期スベシ」との附帯決議が可決されている⁴⁰⁾。

また、貴族院に対しても、西原は青木信光、二荒芳徳、黒田長和、紀俊秀らに働きかけを行い、紀が「予算総会にて質問される段取を造」っている⁴¹⁾。赤木も、昭和12年1月18日に、紀俊秀を山梨県の砂防施設に案内している⁴²⁾。そして、3月16日には、西原と赤木が、紀と議会对策について協議している⁴³⁾。紀は、同日の予算委員会で赤木に説明員として出席させることを内務省に求め、翌17日の質問を通じて、赤木に砂防の施行によって災害復旧費が大幅に節減できることを説明させている。

さらに、3月21日には、赤木と西原は、紀を訪問して「対議会策に関し凝議し、結局内務・大蔵両大臣の言明にて今議会の収獲となすこと」を求めている⁴⁴⁾。これを受けて、紀は3月24日の予算委員会第三分科会で質問し、河原田稼吉内相から「十二年度カラ施行セムト致シテ居リマス二千五百万円ノ継続砂防工事モ、治水ノ完璧ヲ期シマス上カラハ未ダ不十分デアルト考ヘマスルノデ、前議会ニ於キマス貴族院ノ希望決議ノ御趣旨ニ鑑ミマシテ、財政ノ許ス限り最近ノ機会ニ於テ更ニ計画ヲ拡大シテ治水ノ根本ヲ治メルニ付キマシテ、遺憾ナキヲ期スルヤウ最善ノ考慮ヲ致シタイト存シマス」との答弁を引き出している。

その後、第73回帝国議会（昭和12年12月26日～同13年3月26日）においても、赤木の働きかけによって⁴⁵⁾、衆議院予算委員会で砂田重政や川崎克らが砂防に関する質問を行い⁴⁶⁾、「治水根本ノ施設全カラザルガ為多年ニ互リ水害ノ失費尠カラズ、政府ハ速ニ荒廢溪流ノ治山治水ノ根本計画ヲ樹立シ以テ之

40) 第70回帝国議会衆議院予算委員会（1937年3月26日）での附帯決議。

41) 前掲『西原亀三日記』1937年2月27日の条。

42) 前掲『砂防一路』171～172頁。

43) 前掲『西原亀三日記』1937年3月16日の条。

44) 同上、1937年3月21日の条。

45) 前掲『砂防一路』196頁。なお、西原は2月9日に、赤木から「議会に於ける砂防に関する質疑状況」を聞いている（前掲『西原亀三日記』1938年2月9日の条）。

46) 第73回帝国議会衆議院予算委員会（1938年1月26日、3月23日）での質問。

ガ防止軽減ヲ期スベシ」との附帯決議が可決されている⁴⁷⁾。

このように度重なる貴衆両院からの砂防事業拡大の要求を突き付けられた内務省は、昭和 13 年 7 月に六甲山で発生した土石流によって死者・行方不明者 715 名、被害家屋数約 12 万戸という甚大な被害（阪神大水害）が生じ⁴⁸⁾、砂防世論が高まったこともあって、砂防事業を拡大せざるを得なくなっていく。この時にも、西原は内務省（末次信正内相、館哲二内務次官）や大蔵省（池田成彬蔵相、石渡莊太郎大蔵次官、谷口恒二主計局長）の首脳部に働きかけを行っている⁴⁹⁾。

こうして、昭和 13 年 8 月の土木会議で、赤木正雄の調査に基づいて、15 年間にわたる砂防事業計画（予算総額は約 3 億 4000 万円、いわゆる三億円計画）が決定されるに至った⁵⁰⁾。その後、昭和 14 年度予算では前年度比 2.4 倍の約 1400 万円の砂防事業費が計上されることになった。この計上が決定された直後の 12 月 4 日、西原は、紀俊秀貴族院議員と砂田重政、木檜三四郎の両衆議院議員に「砂防事業に対する御尽力を謝し、更に一段の努力を以て災害亡国の厄を脱すへし」という趣旨の手紙を送っている⁵¹⁾。

これ以降、砂防事業費は、戦前期を通じて、1400 万円～1900 万円台で推移していくことになる。こうした砂防事業の拡大に対応して、内務省土木局に砂防技術専管の第三技術課（課長…赤木正雄）が新設されるなど砂防関係の組織が拡充された。同様に、砂防関係の府県の技術職員も、昭和 14 年に技師が 38 名増員されるなど、大幅に増員されることになった⁵²⁾。

47) 第 73 回帝国議会衆議院予算委員会（1938 年 3 月 23 日）での附帯決議。

48) 1938 年の阪神大水害の被害状況については、六甲砂防工事事務所編『六甲砂防六十年史』（六甲砂防工事事務所、2001 年）102 頁。

49) 前掲『西原亀三日記』1938 年 7 月 20 日、同 29 日、8 月 1 日、同 4 日の条。

50) 澤重民「水害に関する若干の考察」（『水利と土木』第 11 巻第 12 号、1938 年）。土木会議は、内務大臣の諮問に応じて道路、河川、港湾など土木に関する重要事項を調査・審議するために 1933 年に設置された機関である。土木会議については、松浦茂樹『戦前の国土整備政策』（日本経済評論社、2000 年）65～67 頁を参照。

51) 前掲『西原亀三日記』1938 年 12 月 4 日の条。

52) 国立公文書館所蔵『公文類聚』第 63 編第 53 巻（類 02231100）に所収されている ノ

これまで見てきたように、赤木ら砂防系の技術官僚は貴衆両院議員への働きかけを行い、これを受けて、議員たちは議会で砂防事業の充実を求める内容の質問や決議を数度にわたって行った。このようにして、赤木らは、砂防事業の拡大に必ずしも積極的でなかった内務省に外から圧力をかけ、砂防費の大幅な増額と砂防部局の拡大という果実を手にすることができたのである。

4 河川系技術官僚の反発と治水砂防協会の成立

このように議会を通じて砂防世論が高まり、その圧力によって砂防予算が大幅に増額されたことは、河川関係の土木系技術官僚の危機感を強めるものであった。まず、技術面では、砂防の施行によって河床が低下することで「護岸の根が出たり、橋脚の基礎が浅くなつたり、用水が取れなくなつたり」して「河川の全川に渉る大いなる迷惑」を引き起こす恐れが指摘された⁵³⁾。また、砂防工事さえ行えば下流の河川工事は不要であるというような理解が広まり、河川工事が軽視されることへの危機感もあった⁵⁴⁾。さらに、砂防工事の一環として堤防工事が行われるなど、砂防工事が中小河川工事の領域に侵入するというような「越境行為」も見られるようになっていった⁵⁵⁾。

こうした危機感から、河川関係の土木系技術官僚は河川工事と砂防工事との境界線を明確にすることで自らの領域を確保しようとする。昭和13（1938）年6月16日、土木局で次のような局議決定がなされている⁵⁶⁾。

「地方土木職員制中ヲ改正ス」。

53) 「砂防よ自戒せよ」（『水利と土木』第12巻第3号、1939年）。

54) 澤重民「治水所感」（『水利と土木』第13巻第4号、1940年）。

55) 蒲孚「河川工事と砂防工事の分界に就て」（『水利と土木』第12巻第8号、1939年）。蒲は砂防系の技術官僚であるが、上流での砂防工事を優先させる赤木正雄らに対して、河川改修と並行して下流部に大堰堤を築き、それによって大雨時に流下する土砂を貯留する方が有効であると主張し、赤木らの砂防構想を「浪費砂防」として批判していた。蒲孚については、小川紀一郎「富士川水系御勅使川における歴史的砂防施設」（『土木史研究講演集』27、2014年）を参照。

56) 「砂防工事ト工事予算」（国立国会図書館憲政資料室所蔵『新居善太郎関係文書』274）。

一、平地部ニシテ主トシテ堤防ヲ築キテ氾濫ヲ防止スル工事ハ中小河川工事トス

二、砂防堰堤、護岸等主トシテ土砂ノ崩壊流出ヲ防止スル工事ハ砂防工事トス

その後、この局議決定を盾にして、河川関係の土木系技術官僚は砂防工事の範囲が拡大していくのを防ごうとした。赤木正雄によれば、施行中の砂防工事を河川工事に類するものだとして施工の中止が命ぜられたケースもあったという⁵⁷⁾。赤木からすれば、そもそも河川・砂防の両工事の範囲について明確な区別を設けることは困難であった。それゆえ、赤木は前述の局議決定を覆そうとして、再び貴衆両院議員に働きかけていくことになる。

これを受けて、第 75 回帝国議会（昭和 14 年 12 月 26 日～昭和 15 年 3 月 26 日）で貴族院議員の大河内輝耕が説明員の赤木を指名して、砂防工事の範囲を河床勾配 100 分の 1 以上と解釈してよいかと質問した⁵⁸⁾。これに対して、赤木は「大体百分ノ一以上ノ急流河川ヲ、河川工事ヲ施行シテ居ナイ時ハ砂防工事トシテ計画シテ差支ナイ」と答弁し、前述の局議決定とは異なる解釈を示したのである。

実は、この答弁がなされた前日の昭和 15 年 2 月 23 日に、貴族院での質問に備えて、土木局の局議で次のような決定がなされていた。

砂防ノ目的ハ下流河川ニ有害ナル土砂ノ流出ヲ防止スルノガ主タルモノデアル、従テ土砂流出ノ本源地タル山間ノ崩壊ヲ溪流ニ於テ防止スルノガ一般ノ立場トナツテ居ル。而シテ、河川沿岸ノ氾濫防止ヲ目的トシテ、堤防護岸床留等ヲ施行スル場合ハ河川工事トシテ取扱ツテ居ル。右様ノ次第ナルヲ以テ、唯単ニ河川勾配ノミヲ以テ直チニ砂防工事ト河川工事トノ限界

57) 前掲『砂防一路』271～272 頁。

58) 第 75 回帝国議会貴族院予算委員会（1940 年 2 月 24 日）での質疑応答。

ヲ決定スルコトハ出来ナイ

赤木は、この局議決定を完全に無視して、答弁を行ったのである。当然、赤木の答弁は、土木局内で紛糾を来すこととなる。昭和15年3月12日の土木出張所長会議で佐藤利恭大阪土木出張所長が、赤木の答弁を取り上げ、従来の土木局の方針とは異なるではないかと質問した⁵⁹⁾。これに対して、谷口三郎技監は「河川工事と砂防工事との限界を河床勾配に依て決定するが如き（中略）は、当を得たるものでなく、何処迄も工事の目的とする所を基準として決定すべきものである」と、従来の方針を維持する考えを述べた⁶⁰⁾。

続いて、谷口は、この考えに対して異議がある者は意見を述べられたいと言ったのに対して、赤木正雄は「格別の意見」を述べなかったようである。さらに、4月8日の土木出張所長会議で児玉秀雄内相は、従来の局議において決定しているものに変更がないことを言明している。赤木は、議会では、河川工事と土木工事の境界について自らの主張を示すことができたものの、土木局内では、それを行うことができず、完全に敗北したのである。

これまで検討してきたように、赤木正雄ら砂防系の技術官僚は、帝国議会での審議を通じて、砂防予算の拡充、砂防工事の範囲の拡大を実現しようとしたのである。その全てが成功した訳ではないが、砂防世論の喚起や予算の獲得などの果実を手にした彼らは、こうした議員とのつながりを確固たるものにするために、貴衆両院議員を砂防運動に組織化していく。

昭和10年に赤木が中心となって任意団体として設立された全国治水砂防協会は、元々は長野県議の求めによって設立されたにもかかわらず、その後、貴衆両院議員を顧問や評議員などの役員に迎えていく。そして、昭和15年1月

59) 「内務省だより」（『水利と土木』第13巻第5号、1940年）、前掲『砂防一路』279～281頁。

60) 金子源一郎「河川工事と砂防工事の分界に就て」（『水利と土木』第13巻第6号、1940年）。

表 1 設立時の社団法人全国治水砂防協会の役員

会長 末次信正（元内務大臣、海軍大将）

顧問

岩倉道俱（貴族院議員、男爵）、今園国貞（貴族院議員、男爵）、入江貫一（貴族院議員、元帝室会計審査局長官）、伊沢多喜男（貴族院議員、元台湾総督）、江口定條（貴族院議員、元満鉄副総裁）、大河内輝耕（貴族院議員、子爵）、織田信恒（貴族院議員、子爵）、大森佳一（貴族院議員、男爵）、小原直（貴族院議員、元法相）、小川郷太郎（衆議院議員、元商相）、岡田忠彦（衆議院議員）、大口喜六（衆議院議員）、河井弥八（貴族院議員、元侍従次長）、紀俊秀（貴族院議員、子爵）、黒木三次（貴族院議員、伯爵）、黒田長和（貴族院議員、男爵）、児玉秀雄（貴族院議員、伯爵、元拓相・逋相）、小泉又次郎（衆議院議員、元逋相）、柴山昌生（貴族院議員、男爵）、柴田善三郎（貴族院議員、元内閣書記官長）、砂田重政（衆議院議員）、関義寿（貴族院議員、男爵）、千秋季隆（貴族院議員、男爵）、依孫一（衆議院議員、元商相）、田子一民（衆議院議員）、次田大三郎（貴族院議員、元法制局長官、元内務省土木局長）、中川健蔵（貴族院議員、元台湾総督）、西原亀三（京都府雲原村長）、東久世秀雄（貴族院議員、男爵）、保科正昭（貴族院議員、子爵）、松田正之（貴族院議員、男爵）、松平外与麿（貴族院議員、男爵）、松野鶴平（衆議院議員）、松村義一（貴族院議員、元内務省警保局長）、矢吹省三（貴族院議員、男爵）、山川健（貴族院議員、男爵）、山崎達之輔（衆議院議員、元農相）

理事長 植原悦二郎（衆議院議員）

理事 今井梧楼（長野県岡谷市長）、植原悦二郎、唐沢俊樹（貴族院議員、元法制局長官、元内務省土木局長）、柏山八郎治（岡山県議）、木曾三四郎（衆議院議員）、真田秀吉（元内務技師）、助川啓四郎（衆議院議員）、堤康次郎（衆議院議員）、中井一夫（衆議院議員）、堀内良平（衆議院議員）、前川貫一（元内務技監）、山脇延吉（兵庫県議）、由谷義治（衆議院議員）

常務理事 植原悦二郎、唐沢俊樹、木曾三四郎、助川啓四郎

監事 田中好、真鍋勝（衆議院議員）、杉山幸男

幹事 赤木正雄

評議員 芦田均（衆議院議員）、青山士（元内務技監）、石坂豊一（衆議院議員）、植原悦二郎、内ヶ崎作三郎（衆議院議員）、唐沢俊樹、木村正義（衆議院議員）、小山谷蔵（衆議院議員）、木曾三四郎、河野一郎（衆議院議員）、佐藤助九郎（貴族院議員、多額納税）真田秀吉、助川啓四郎、鈴木英雄（衆議院議員）、田中好（衆議院議員、元内務省土木局事務官）、辰馬謙蔵（元内務技監）、立川平（衆議院議員）、堤康次郎、東郷実（衆議院議員）、中井一夫、野村嘉六（衆議院議員）、星島二郎（衆議院議員）、堀内良平、真鍋勝、牧野良三（衆議院議員）、前川貫一、宮沢胤勇（衆議院議員）、三木武夫（衆議院議員）、八角三郎（衆議院議員）、山脇延吉、由谷義治（他に、各支部の代表 35 名が互選で評議員になっている）

出典：赤木正雄「社団法人全国治水砂防協会の設立」（『水利と土木』第 13 巻第 3 号、1940 年）

表 2 設立時の河川協会の役員

会長 堀切善次郎（貴族院議員、元内閣書記官長）

副会長

狭間茂（内務次官）、唐沢俊樹（貴族院議員、元法制局長官、元内務省土木局長）、中川吉造（元内務技監）、増田次郎（日本放送電総裁）

理事

成田一郎（内務省土木局長）、谷口三郎（内務技監）、辰馬鎌蔵（元内務技監）、藤波収（日本放送電理事）、野口寅之助（日本放送電建設部長）、新井章治（東京電燈社長）、萩原俊一（東北振興電力土木部長）、磯村彌右衛門（淀川右岸水防組合長）、加藤賢司（岐阜県治水協会長）、高木敏雄（東京市水道局長）、福富並善（大阪市土木局長）、井上二郎（土木技師）

（他に北海道など7道府県の土木部長と、東京など各土木出張所長、内務省土木試験所長が理事になっている）

評議員

16 道府県の河川協会、秋田など5市の市長、日本電力など電力関係 10 社

出典：土木局河川課「河川協会結成」（『水利と土木』第13巻第12号、1940年）

に同協会が社団法人となった際には、表1のように、理事長の植原悦二郎を始めとして多数の貴衆両院議員が協会の役員に就いている。顧問や評議員だけでなく、協会の運営の実質的な中心となる4名の常務理事まで貴衆両院議員で占めているのが注目される。他方で、現役の内務官僚は幹事の赤木正雄だけである。このように貴衆両院議員が多数を占める治水砂防協会の役員構成は、ほぼ同じ時期に設立された河川協会（昭和15年11月設立、会長…堀切善次郎）の役員の多くが、表2のように、土木局長や内務技監ら現役の内務官僚で固められ、衆議院議員は一人も就任していないのとは対照的である（貴族院議員も元内務官僚のみ）。

両協会の性格の違いについて、赤木正雄は、河川事業費は土木局首脳部が率先して関係予算の増額に全力を注ぐのに対して、全国治水砂防協会は「予算獲得のため背水の陣として出発したもの」であり、「協会設立の精神」に大きな違いがあると述べている⁶¹⁾。また、治水砂防協会の「目的達成には貴衆両院議

61) 前掲『砂防一路』106、255頁。

員の協力が何より必要」だったとしている。これらの発言からも示唆されるように、技術官僚のなかでは少数派でしかない赤木らにとって、帝国議会は重要な政策実現の場だったのである。

昭和16年9月、土木局の国土局への改組によって、砂防担当の第三技術課は廃止され、赤木も昭和17年3月に退官して内務省を去ることになる。しかし、赤木は、その後も、治水砂防協会で貴衆両院議員と毎週水曜日の懇談会を開くなど、議員たちとの関係を維持し続ける⁶²⁾。こうした関係を基にして、議会において砂防事業の拡大を求める質問や請願が繰り返し行われた。このような外からの圧力もあって、アジア・太平洋戦争中においても、毎年度、1000万円台の砂防予算が確保されたのである。

5 おわりに

本稿では、赤木正雄を中心とする内務省の砂防系技術官僚が、貴衆両院議員たちに働きかけ、議会での審議を通じて砂防世論を高め、砂防事業の拡大につなげていく様子を見てきた。官僚制内での少数派にとって、政党内閣崩壊後、さらには戦争が激しくなっていく時代においても、議会での審議は、世論喚起の場として重要な意味を持ったのである。

こうした方法は、土木局内で砂防系の技術官僚が少数派であったから採られたものであった。これに対して、土木局内の多数派であった河川系の技術官僚は、自分たちと治水団体などの関係団体との結びつきを強化して運動を行うことで、事業の拡大を実現しようとする。この点は、治水砂防のライバルであった森林砂防の技術官僚（農林省）も同様である。

しかし、政党が政治の中心に戻ってくる戦後になると、これらの技術官僚も議員への働きかけを強めていくことになる。河川系の技術官僚は、自らが中心

62) 同、318～331頁。

となって、河川協会とは別に、治水関係事業費の確保を主な目的とする全国治水期成同盟会（全水連）を設立する（昭和 23（1948）年）⁶³⁾。全水連は、会長に大平正芳や小沢佐重喜が就任したり、主たる活動の 1 つである治水事業促進全国大会の後に国会議員に要望書を送ったりしているように、国会議員との関係を重視する姿勢を見せている。

また、森林砂防の技術官僚の主導で設立された治山治水協会は、戦前期の役員は農林省山林局の関係者や関係団体の幹部が主だったのが、戦後になると国会議員が名前を連ねるようになる⁶⁴⁾。

このように、戦後になると、技術官僚は関係団体を通して国会議員との関係を強める動きを見せるようになる。その先駆け的な存在として、本稿で検討を加えた赤木正雄ら内務省の砂防系技術官僚と治水砂防協会を位置づけることができるのである。

63) 以下、全水連については、全国治水期成同盟会連合会事務局編『創立五十年史』（同事務局、1998 年）。全水連の事務局長が、昭和 27 年から 49 年にかけて、河川協会と兼務していたことから、河川協会の政治活動担当の別動隊として機能していたことが窺われる（同、123 頁）。

64) 『日本治山治水協会五十年の歩み』（同会、1988 年）資料編。