

砂防事業をめぐる「公助」と「共助」

—近現代日本の場合—

若 月 剛 史

自助・共助研究班 研究員
関西大学 法学部 准教授

本報告では、それまで「共助」の領域だと考えられてきたものが、どのようにして「公助」の領域のものだと認識されるようになったのか、昭和初期における砂防事業の拡大過程を素材にして政治史的に検討を加えた。

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。しかし、厳しい財政状況によって、1920 年代において新たに着手されたのは、震災復旧事業の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。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。

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。同事業は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おり、山村部での工事が中心となる砂防事業が目玉されたのである。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。これ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 年度以降は大幅な減額を余儀なくされた。そこで、砂防系の技術官僚である赤木正雄は、西原亀三の有する政治的ネットワークを通じて、貴衆両院議員に帝国議会で砂防事業の拡大を議題とするように働きかけていく。その結果、議会の内外を通じて砂防世論が高まり、昭和 13 年には、赤木の調査結果に基づいて、15 年間にわたる砂防事業計画（総額約 3 億 4000 万円、いわゆる 3 億円計画）が決定されるなど、長期間にわたって多額の砂防予算が計上されるに至ったのである。

さらに、赤木ら砂防系の技術官僚は、貴衆両院議員を砂防運動に組織化しようとしていく。昭和 15 年 1 月、赤木らが中心となって、砂防事業に関係のある市町村や地域有力者などを会員とする組織である社団法人全国治水砂防協会(会長…末次信正)が設立された。同協会には、

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役員に迎えられている。

これまで検討してきたように、砂防系の技術官僚が中心となって築かれた政治的ネットワークを通じて砂防世論が喚起され、砂防事業を国の予算で行う仕組みが制度化されていくことになったのである。

関西大学経済・政治研究所・第236回産業セミナー（2022年9月7日）

砂防事業をめぐる「公助」と「共助」—近現代日本の場合—

関西大学法学部 若月 剛史

はじめに

・歴史学的な問いの立て方

現在を規定している諸事象がどのように形成されてきたのか？

→この点を明らかにしていることで、私たちが当然だと思っていることを相対化

「公助」、「共助」の問題を歴史学的に見ると・・・

日本における「公助」と「共助」の境界線のあり方がどのように形成されてきたのか？

という問いが成立する

・「共助」→「公助」への移行の過程

明治以降、時間をかけながら

社会福祉

伝染病対策→健康保険→介護

教育

義務教育（4年→6年→12年）→幼稚園や高等学校の教育費の無償化

災害対策

災害時の復旧→国直轄事業での治水（対象河川の拡大）→府県・市町村事業への補助金の拡大

⇒明治以降、「公助」の領域がほぼ一貫して拡大

それまでは、家族や地域社会で行われたことが政府によって行われるようになる

どうして、あるいは、どのようにして、それまで人々が自分たちでやってきたことを、政府が代わって行うようになり、人々はそれを当然と考えるようになるのか？

・素材としての砂防事業の面白さ

①幅広い地域で砂防事業が必要とされる

山国（国土の約7割が山地）+高温多雨+江戸時代の開発（山村の存在）

→人々が生活する多くの地域で土砂災害発生の危険性

多くの人々が砂防に関心

砂防は「土砂災害を防止・軽減するための対策」

c f. 関心が沿岸地域の人々に限定される堤防建設との違い

②砂防技術が持つ複雑性

多岐にわたる砂防の方法

砂防ダム

ダムによる土砂の貯留・流出の軽減

床固工

河川の勾配を緩くすることで水勢を緩和→土砂の流出の抑制

護岸工

川岸の浸食を防止→土砂の流出を防止

山腹工

植林などによって山腹崩壊に伴う土砂流出を抑制

⇒様々な技術を効果的に組み合わせることが必要

工学砂防（ダムや護岸工）と林学砂防（山腹工）

③他の治水技術の競合

特に堤防技術との競合

2、昭和戦前期における砂防事業の拡大

・明治から大正期の砂防

砂防法（1897年）

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が規定

砂防事業の停滞

堤防建設に重点を置く内務省土木局内の雰囲気

砂防技術の未確立（現場での経験に基づいて体系化）

砂防要求の弱さ

→乏しい砂防予算

1920年代において新規事業として予算化されたのは5河川のみ

常願寺川、木津川、揖斐川、手取川、瀬田川

府県への国庫補助

事業費の5分の1程度（法令上は事業費の3分の2以内）

・砂防事業の拡大

時局匡救事業の開始（1932年度～1934年度）

昭和恐慌（1930年）への対応の一環として（高橋財政）

3年間で総額8億5000万円

スペンディング・ポリシーとして展開

「窮乏した農山漁村に直接就労の機会を与え、あまねく賃金収入の道を開く」

労力費の割合が高く、日本全体で万遍なく行える事業に集中的に予算が投下

道路改修、中小河川の改修、砂防

砂防事業の急拡大

昭和恐慌で最も窮乏しているのが山村部

→彼らに現金収入の道を開く事業として砂防事業に注目

砂防予算の増額

補助砂防事業費

約100万円（1931年度）→約640万円（1932年）

国庫補助率 2分の1への引き上げ

3、砂防事業の制度化

・時局匡救事業の終了

大幅な砂防予算の圧縮（200～300万円代）

砂防官僚の不満

内務省土木局内での下流部での河川改修事業を重視する雰囲気

砂防官僚は少数派、上流部での治水事業は継子扱い

・帝国議会を通じて砂防世論の喚起

外からの世論喚起

土木局内では少数派、砂防世論を喚起することで外から圧力

赤木正雄と西原亀三の出会い

赤木正雄

1887年に兵庫県豊岡市で生まれる、1914年に東京帝大農科大学（林学科）卒

土木局で初めて林学砂防の専門技術者として採用

自費でオーストリアに砂防技術を学ぶために留学

砂防工事計画書の統一化（1927年）→砂防事業の計画的な実施が可能に

西原亀三

1873年に京都府雲原村（今の福知山市）で生まれる
寺内正毅（陸軍大将、朝鮮総督、首相）に接近、私設秘書に
中国の段祺瑞政権への1億4500万円の借款供与を実現（西原借款）
「政界の黒幕」として、田中義一や宇垣一成の擁立をめざす
1938年に帰郷、雲原村長に就任（砂防への関心、赤木に接近）

世論喚起の場として利用されたのが帝国議会

「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」（赤木の回想）

西原が有する政治的ネットワークを利用

帝国議会の議員の砂防施設見学を斡旋（特に雲原村）
内務・大蔵大臣への働きかけ

「下流の河川のみならず、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」（馬場鑓一大蔵大臣への意見書）

さらに、赤木の報告に基づいて、砂防事業の拡大、そのための河川改修費から砂防費への予算の組み換えを主張

議会での審議で砂防事業を重視する発言を引き出すことに成功

堤康次郎ら衆議院議員の質問に、潮恵之輔内務大臣や馬場大蔵大臣が砂防事業の拡張を認める答弁（1936年5月）
その後も、何度も大臣から同様の答弁、議会の附帯決議（「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期スベシ」）

砂防予算の拡大

砂防世論の高まり
毎年にもわたる議会からの圧力
阪神大水害（1938年、六甲山系で土砂災害、715名が死亡・行方不明）

⇒「3億円計画」（15年継続事業）の実現

・河川系土木官僚の反発

砂防事業の拡大→下流部での河川工事の必要性の低下→予算の削減の可能性
河川工事と砂防工事の境界線をめぐって対立が発生

⇒河川系の土木官僚も議会を通じて運動を展開するように

各種団体の組織化

地方…河川協会、治水協会、治水砂防協会が結成、河川愛護運動の全国的な展開
中央…河川協会、全国治水砂防協会が結成（1940年）

⇒人々は予算獲得のために動員

その過程で、治水事業をめぐる「公助」の領域は拡大
人々の治水に対する主体性の喪失

主な参考文献

西尾隆『日本森林行政史の研究』（東京大学出版会、1988年）

若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』（東京大学出版会、2014年）

同『『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』
第16号、2012年）

赤木正雄『砂防一路』（全国治水砂防協会、1967年）

西原亀三著、北村敬直編『夢の七十余年 西原亀三自伝』（平凡社、1965年）

山本四郎編『西原亀三日記』（京都女子大学、1983年）

