

20世紀初頭の砂防・治山の権限整備 ―愛知県・岐阜県を例に

岐阜大学大学院 学生会員 ○鈴木希
岐阜大学 正会員 出村嘉史

1. はじめに

砂防事業と治山事業は共に山地の溪流や急峻な斜面で行われる工事である。しかし、砂防事業は土木行政である国土交通省で所管され、治山事業は森林行政である農林水産省で所管される。両事業は同様の地形で施行される事業であるにもかかわらず、その所管は分かれ、全く別の事業として山地に施工される。この両事業の間に存在する隔たりを解消することで土木行政と山林行政が連携しより効果的に砂防・治山事業を行えるようになるのではないかと、そのための基礎研究として、そもそも隔たりの原因はどこにありどこからきたのか知ることが重要であると考え、土木行政的観点と山林行政的観点を複合的にみた歴史研究は希少である。

砂防と治山の権限整備が始まったとされる20世紀初頭の砂防・治山を対象として、砂防と治山の隔たりのいかにしてできたかその背景と経緯を明らかにすることを本研究の目的とする。

研究の手法として、既往研究より近代における土木・山林行政間の権限整備がどのようなものであったかを把握する。その上でケーススタディとして愛知県・岐阜県に着目し、砂防・治山における地方の具体的な展開を把握するとともに砂防と治山の隔たりのいかにしてできたかを解明する。

本研究で対象とする20世紀初頭の砂防事業は明治末期まで主流であった山腹工事から溪流工事を主流とする工法にかわった時期とされる¹⁾。この時期において、古くは三大はげ山県とされた愛知県では砂防において山林との繋がりが強かったと予想される。急峻な山地が多く存在する岐阜県においては砂防は土木との繋がりが強かったのではないかと。

2. 近代における土木・山林行政間の権限整備

(1) 水源山地の森林行政の二元化

明治初期、たびかさなる行政省庁の改廃が行われた。1881(明治14)年に農商務省が新設され山林行政が内務省から移されると、治水砂防行政は内務省、

山林行政は農商務省で所管されることとなり、水源山地の林野の取締りが二元化されることとなった²⁾。

(2) 第一次治水計画の策定

1910(明治43)年の大水害を契機に、政府は十八ヵ年にわたる第一次治水計画を策定した。このなかで内務省においては砂防事業費について継続費が認められる。一方で農商務省においても、森林が治水上重要な関係があることから治水事業費中に森林経営に関する費用を認められ、現代の治山事業の前身であるとされる荒廃地復旧事業が行われていくこととなる。この第一次治水計画を策定するにあたって農商務省は荒廃地復旧事業と内務省所管の砂防事業とは重複しないとの見解だったが、荒廃地復旧事業が拡大されると両省間に対立が生じ、調整・計画の一貫性がしばしば議論されるようになった³⁾。

(3) 内務省・農林省の閣議決定

両省間の対立について、1928(昭和3)年の閣議決定「砂防工事ト荒廃地復旧及開墾事務ニ関スル件」において、原則として溪流工事と山腹の造林の見込みなき場所における工事は内務省の所管とし、森林造成を主とする工事と森林造成に付随する溪流工事は農林省の所管とすることが定められた⁴⁾。ここにおいて両省の工事区分が分かれ隔たりができるようになる。

3. 愛知県における砂防・治山事業の展開

(1) 愛知県で行われた林業的砂防の思想

愛知県においては1900(明治33)年から国庫の補助を受けての砂防工事が施工され始めた⁵⁾。その後1905(明治38)年になると、深野一三愛知県知事は砂防の目的である土砂扞止と共に林業的経営により砂防設備から確実な収入を得ることを期し、東京帝国大学農科大学林学科教授の河合鉢太郎に砂防計画に関する調査を委託した⁶⁾。河合は同年7月に深野に復命書を提出しており、その復命書には「砂防工ニ於テ最モ勉ムヘキハ出来得ル限り土木上ノ設備ヲ減少シテカヲ林業上ノ設備ニ盡クシ」など砂防を林

業的に行うことを推奨する記述がなされているほか、当時砂防において先進国であったフランスやオーストリアの事例をだし砂防を森林家の手によって行うべきであることが記述される。この復命書は深野知事の砂防に対する意見を強固にしたとされる⁷⁾。そして1906(明治39)年に砂防設備を要する区域内の御料地を御料局から譲り受け、之を基礎として同年の通常県会では砂防を林業的経営によって行い、砂防設備から収入を得る方針で明治40~69年にわたる三十ヶ年継続の砂防計画を可決した⁸⁾。

(2) 愛知県における砂防・治山事務の分掌

三十ヶ年継続砂防計画を遂行するにあたり、県庁内における事務分掌は進行上重要な関係を持つことから1907(明治40)年3月に砂防事務を土木課から分離し砂防課を置き森林事務との融通を計り、越えて1910(明治43)年に政府において第一次治水計画が策定されると、森林事務を農務課より分割して砂防事務と合併し、砂防森林課を設置した⁹⁾。これにより愛知県では砂防事業と荒廃地復旧事業が同一の所管によって同一の工法で行われることになる¹⁰⁾。

1928(昭和3)年に行なわれた内務、農林両省の協議の結果より、愛知県で従来行われていた砂防工事は森林造成を主とするものとして内務省所管の砂防事業として施行しないこととなり、農林省の所管になったことを以て、従来行われた砂防工事を荒廃地復旧事業の区域に移した。また野溪下流部における溪流工事と造林の見込みがない場所における工事はれるにいたった¹¹⁾。

4. 岐阜県における砂防・治山事業の展開

岐阜県における砂防・治山事業は、砂防事業を所管する土木事務と荒廃地復旧事業を所管する山林事務とに一貫して分かれて行われていた。

岐阜県において国庫の補助を受けた砂防事業は1898(明治31)年より開始された¹²⁾。岐阜県で行われた砂防事業は「大正年代に入り工法技術の改良、進歩に伴い従来山腹工事を主として施行せられていたが漸次溪流工事も施工する様になり」¹³⁾と記述され、明治年代においては山腹工が施工されていたが、大正年代に入り工法技術の改良を背景に溪流工事が漸次行われるようになったとされる。

荒廃地復旧事業に関しては岐阜県においては1911

(明治44)年より行われていた¹⁴⁾。岐阜県で行われた荒廃地復旧事業は「最初一二年ハ石堰堤石護岸等ノ土木的設備ヲナシタルモ近時ハ専ラ植林的施設ニ重キヲ置キ」¹⁵⁾と記述があり大正年代より土木的設備ではなく植林的施設により荒廃地復旧事業が行われていたとされる。

つまり岐阜県においては砂防・治山事業が行われる当初よりその所管が分かれ大正年代より異なる工法で砂防・治山事業が行われていたのである。

5. 結論

愛知県における砂防・治山事業は砂防を林業とみなし林業的経営を以て砂防設備から収入を得ようとするものであり、その背景にあったのは当時砂防において先進国であったヨーロッパ諸国の事例であった。組織体制として砂防を林業的経営で行うために砂防を森林事務と合併し砂防森林課を設置することで、砂防工事と荒廃地復旧事業を同一の所管で同一の工法をもって行っていたが、1928(昭和3)年の閣議決定を背景に国の方針に従い砂防事業を土木事務に移した。このことにより愛知県においては溪流工事を主とする砂防事業は土木事務において行われるようになり、森林造成を主とする荒廃地復旧事業は森林事務で行われるようになる。

岐阜県において砂防事業は土木事務、荒廃地復旧事業は山林事務によって所管されている。砂防事業においては明治年代には主に山腹工が施工されるが、大正年代になると工法の改良を背景とし溪流工事が漸次施工されることになる。荒廃地復旧事業に関しては最初一二年は土木的設備により行われたがそれ以降は専ら植林的施設により施行された。岐阜県では砂防事業と荒廃地復旧事業の所管が分かれ、大正年代より異なる工法で施工されていた。

参考資料

1)全国治水砂防協会『日本砂防史』1981

2)前掲1)

3)前掲1)

4)前掲1)

5)愛知県『愛知県林業報告 貳號』1904

6)愛知県『愛知県林業報告 四號』1907

7)前掲6)

8)愛知県『愛知県林業報告 拾七號』1920

9)大日本山林会『明治林業逸史』1931

10)前掲8)

11)愛知県内務部林務課『愛知県砂防及荒廃地復旧事業概要』1929

12)岐阜県土木部砂防課『岐阜県の砂防事業』1953

13)前掲12)

14)岐阜県内務部『岐阜県林業報告 第3輯』1927

15)岐阜県歴史資料館所蔵『山林雑款』1917