

中小河川の改修を巡る内務省・農林省間の「権限整備」と愛知県内の事例*

On an issue of jurisdictional rivalry between the Ministry of Home Affairs and the Ministry of the Agriculture and Forestry concerning the river improvement by prefectures, and its situation in Aichi prefecture

安井雅彦**

By Masahiko YASUI

概 要

大正末期に開始された用排水幹線の改良に対する農林省の助成は、その後、中小河川の改修についても行われるようになり、河川の管理権限を主張していた内務省との所管争いを生じた。1928(昭和3)年の閣議による裁定は「権限整備」と称され、農林省の助成による事業の対象が河川法施行河川あるいは準用河川となる場合には内務省への合議を必要とされた。愛知県においては、大正末期から一部の中小河川で改修計画が立てられ、内務省の補助制度の成立とともに本格的に改良工事が進んでいくが、既に用排水幹線改良事業による改修も始まっていた。各河川の改修の必要性、権限整備への対応を見ると、愛知県でのこの問題の取扱いは、「棲み分け」によって双方の補助費を効果的に受け入れ、中小河川の改修を推進しようとするものとなっていた。

1. はじめに

(1) この研究の目的

河川改修を実施する事業の名称の一部として近年まで使われてきた「中小河川」という呼び名は、昭和初期に、旧河川法第8条に基づいて内務大臣が直接河川改修工事を施行する「直轄河川」に対して、内務大臣が補助を与えて府県知事に改良工事を施行させる河川を「補助河川」あるいは「中小河川」と称したことに由来する¹⁾。この中小河川の改良工事への補助制度が確立したのは、昭和7年から9年の間に昭和恐慌後の農漁山村の疲弊への対策としての時局匡救事業が実施された時である。以来現在に至るまで国が実施する直轄河川事業と並んで都道府県が行う補助河川事業は治水事業の柱となり、大河川の破堤被害が減少した現在では、都市河川の浸水対策など、中小河川はより直接に社会生活に結びついている。

補助制度創設時に説明された中小河川改修計画樹立の必要性には、府県を始めとする地方財政窮乏の原因の一つとして暴風雨による損害があり、なかでも河川の災害復旧費が府県の財政を圧迫していることがまず指摘されている。また、明治以来の直轄河川改修の効果によって大河川の枢要部では水害は減少しつつあるのに比べ、中小河川の荒廃が僅かの降雨によっても莫大な被害を生じていることも挙げられている。

一方で、中小河川は耕地の排水を担う機能があり、

1923(大正12)年から開始された当時の農商務省の用排水幹線改良事業補助要項による府県への助成が中小河川を対象とする事例を生じ、内務省の河川管理権限との調整に至った結果が、中小河川の改良工事への内務省の補助を必要とさせた一面もある。

その他、直轄河川改修が進展するに伴って本川の改修効果を上げるためには支川の改修が必要となってきたことも理由とされているが、中小河川単独の流域での必要性も存在し、また、昭和7年に突如として府県の側の準備が整ったわけではなく、これに至るまでの経過が内務省、府県の双方ににあったと考えられる。

この研究では、中小河川への補助制度成立の過程を振り返るとともに、直轄河川改修による水害の大幅な軽減という状況のない愛知県を対象に、補助対象の河川が出揃った昭和8年の時点で用排水幹線改良事業および中小河川改修事業の着手されていた河川について、流域、沿川の状況など改修の必要性から、内務省・農林省間の所管争いのなか、愛知県内ではどのように改修が進められていたかを考察する。

(2) 関連する文献

戦前の中小河川について記述のある文献として、内務省土木局の発行した『水利と土木』を挙げることができる。河川管理に関する内務省の立場を明確にし、かつ、これを一般国民に啓蒙理解させる必要があるとして昭和3年7月に発刊されたこの機関誌には、中小河川の管理に関する見解や補助予算獲得に向けた主張が掲載されている。『内務省史』ほかの、その後の河川行政に関する建設

* Keyword : 用排水幹線改良、中小河川改修

** 正会員 愛知県建設部砂防課

(〒460-8501 名古屋市中区三の丸3丁目1-2)

省、国土交通省の資料の記述も『水利と土木』を出典としていることが多い。

近年の研究としては、松浦茂樹が『戦前の国土整備政策』のなかで、1933(昭和8)年の土木会議において中小河川の改修が取り上げられたこと、その計画の基本となったものは時局匡救事業に先立つ産業振興事業5ヶ年計画であったことを示し、中小河川への補助制度が確立していく経過を、戦前の河川行政の一部として解説している。

その他、用排水幹線改良事業と中小河川との関連については、『農業土木史』あるいは『土地改良百年史』などに、土地改良の側面からの記述が見られる。

今回の研究では、上記の資料の記述をふまえた上で、愛知県での状況を整理することとし、個別の河川の計画概要は、「愛知縣に於ける河川の大観」(水谷鏑,1931.9.)、『時局匡救河川砂防事業報告 第一輯(愛知縣土木部,1934.3.31)』『同 第二輯(同,1935.10.31)』および『用排水改良事業要覧(愛知縣内務部,1937.3.30)』から引用した。

2. 中小河川に関する施策と愛知県の状況

(1) 内務省が求める中小河川根本治水計画の確立

明治時代中頃から開始された内務省の直轄河川改修は、昭和初期には利根川、淀川など十数の河川で概ね完了し、東京、大阪などの大都市を始め重要な地域の治水対策はほとんど完成したものと考えられた。しかし、この直轄改修が実施された河川は、1910(明治43)年および1921(大正10)年に開設された臨時治水調査会において直轄改修河川として選定された80河川の一部であった。1932(昭和7)年の時点では、河川法が適用される河川は本川、支派川を合わせて349河川、河川法を準用する河川は3,375河川あり、直轄改修河川以外の、大多数の中小河川の改修は地方、即ち府県に委ねられていた。

しかし中小河川の大部分では治水対策が十分ではなく年々水害を繰返し、全般的に荒廃したままであり、直轄改修が進んでも水害損害額が減少しないことから、この損害が大河川の上流部またはその他の中小河川で生じていると考えられた。またこの水害は災害復旧費の増大をもたらし、地方財政窮乏の一因となっていた。このため中小河川の根本治水計画を確立することが求められていたが、直轄改修ばかりが進められ、その他の河川の改修が顧みられることはなかった。直轄改修で完了する大河川がはじめていた1920年代には、水害による地方の疲弊を解消し、災害復旧費の地方および政府の負担を軽減するための中小河川の根本治水計画への助成が課題となっていた²⁾。

(2) 用排水幹線改良事業の成立と中小河川への影響

a) 土地改良における排水事業の停滞

我国の稲作技術の改善として、江戸時代から明治前半までは溜池築造、水路開削などの用水事業は活発に行わ

れたが、排水事業は停滞的であった。これは湿田が広く存在していたことを意味し、水が氾濫・停滞する過湿な大河川下流平野における水田のひろがりが大きかったことによるとされ、それまでの土地改良は人工的制御が難しい大河川を多くかかえる東日本に比べ、コントロールしやすい中小河川の多い西日本に事業が集中しており、しかも河川水を直接利用しない溜池工事が多くみられた。

大河川が存在する地域では、それまで治水と利水を統一した水利開発は困難であり、洪水にしばしばさらされることで、生産基盤の改善は進展せず、湿田の多い地域の排水事業も活発には行われなかった³⁾。

b) 耕地整理法の制定と河川改修

1894(明治27)年から翌年の日清戦争を契機に、商工業の拡大にともなう都市人口の増加が米の需要の増大につながり、またそれまでの輸出が輸入に転じたこともあり、米を中心とした食料増産政策が大きな課題となった。稲作の技術改良を通じて生産力を高めるためには水田の区画整理がまず重要であり、収穫量を高めるための田区改正と呼ばれた土地改良はすでに行われていたが、土地の交換分合などをめぐって地主間の利害の対立や紛争を生じる場合が多く、事業が難航することが見られたため、政府は1899(明治32)年耕地整理法を制定した。

この法律は、一定の条件を満たす場合に不同意者も含めて水田の区画整理などを強制的に開始することを認めるものであり、この制定によって耕地整理事業は増加するが、その後不耕作地主が台頭してくると、小作料の安定的徴収と増収に関心が集まるようになり、単なる区画整理ではなく、増収のための土地改良が求められるようになった。1904(明治37)年から翌年の日露戦争を契機に米の消費量は一段と増加し、食料増産のためにはより速効的なかんがい用水改良や排水改良が重視されるようになり、不耕作地主層の関心もそこにあった。

こうした背景のもとに、1905(明治38)年の改正に引き続いて1909(明治42)年に制定された耕地整理法新法では、かんがい排水に関する規定、開墾や地目変更に関する規定が加えられている。また耕地整理の内容に施設の維持管理が追加され、事業の重点は用排水の改良を中心に組み立てられることになるとともに、耕地整理事業の主体として耕地整理組合の設立が認められた。この結果、排水改良として事業の内容に河川改修を含む事例、さらに河川改修を目的に耕地整理組合が設立される事例が見られるようになった⁴⁾。

c) 用排水幹線改良事業補助要項の制定

第1次世界大戦を契機とするさらなる都市人口の増加、その結果としての米消費量の増大、小作争議による小作料の引き上げの困難が地主の土地改良への投資を減少させ米生産量の伸びが停滞したこと、外米輸入に関る大商社の独占などの要因は米価の高騰をもたらし、1918(大正7)年の米騒動につながる。政府は翌年開墾助成法を制定して開墾を奨励するが、開田の場合には用水開発を必要とし、旧来からの水利慣行との調整問題が生じた。また

排水改良についても狭い範囲の耕地整理組合では解決困難な場合もあった。このような時期に開始された施策が、府県の用排水幹線または用排水設備の改良事業に対し補助金を交付する用排水幹線改良事業補助要項であり、利益を受ける耕地が500町歩以上の場合に、支出した事業費の2分の1の補助を行うものであった⁵⁾。

この要項の対象となる規模の大きい用排水幹線の改良を可能にした技術的要因は、大河川の治水工事の進展であった。1910(明治43)年の全国的な水害を機に開設された臨時治水調査会において翌年第1次治水計画が決定され、財政措置も与えられて直轄河川改修を中心とする治水対策が進められた。これによって大河川下流部は連続堤防によって堤外と堤内の区別が可能となり、水田の用排水を人為的にコントロールしうる可能性が生じてきた。洪水の軽減は増産効果が著しく、排水路改修のための府県などによる大規模事業が要請された⁶⁾。また1921(大正10)年の臨時治水調査会では第2次治水計画が決定されるとともに農業水利の改良をあわせて行うことも決議され、1923年の要項制定につながる⁷⁾。

1923年から1932年までの用排水幹線改良事業のうちの、排水改良および用排水改良の全補助指令地区数105に対し河川改修を目的とした地区は87あり、用排水幹線としての、中小河川の改修の必要性が強かったことがうかがわれる⁸⁾。

(3) 権限整備と中小河川改修事業の成立

a) 権限整備の措置の内容

用排水幹線改良事業によって府県が排水改良を行う場合、受益地が500町歩以上の排水路は内務省の側からは河川とみなされる場合があるが、当時は河川法準用河川として認定されている数は非常に少なかったとされる⁹⁾。これは、流水占用料を徴収する目的のみで準用河川が認定されることを避ける意味もあり認定基準が厳しくされていたことにもよるが、用排水幹線改良事業による、当時普通河川と呼ばれた河川の改修について、内務省のコントロールの外になることを防ぐため、1925(大正14)年には地方長官に通牒を発して対象河川を府県支弁河川とすることを確認している¹⁰⁾。一方農林省は、この事業が内務省主管の河川改修と同一視され易いとして、1926年には「何々川沿岸排水改良事業或ハ何々川農業水利改良事業ト稱スル」ことを府県に通知し、河川の改修を目的としている事業ではないこと表現させている¹¹⁾。

1927(昭和2)年には、内務省はこの事業による河川の改修は内務大臣の認可を必要とすることを再確認し、地方行政庁限りの処理では済まないことを強調する通牒を発している¹²⁾。内務省は用排水幹線改良事業の対象となる河川は河川法施行河川あるいは準用河川でなければならず、また内務省側の確認が不可欠であることを意思表示しているが、これは、実質的に中小河川の改修である用排水幹線改良事業の予算を内務省側に取り込む意図があったこと、および用排水幹線改良事業での改修計画と河

川の側での計画に規模の相違があったことによる¹³⁾。

内務省と農林省の意見の相違は1925年の行政調査会やこれをうけた1927年の行政制度審議会において取り上げられ、さらに1928年1月の閣議決定によって、権限整備として河川に関する用排水幹線改良事業の助成事務は農林省所管とすること、河川に重大な影響がある場合には内務省に合議することとされた。しかし合議する場合の具体的標準についてさらに協議することになり、農林省が将来用排水幹線改良事業に対し補助を与えようとする場合に、施行河川および準用河川に限り内務省に合議することとされた¹⁴⁾。

b) 補助河川実現のさきがけ

内務省土木局は1928(昭和3)年7月、地方長官に「河川法準用河川ノ選択標準ニ関スル件」の通牒を発して、準用河川の認定基準を緩和した¹⁵⁾。これは積極的に認定を進め、河川と他の用排水路との限界を法律的に明らかにすることを目的としたもので、以後準用河川は増加する。

1928年度予算には、木曽川上流の直轄改修にあたってその効果を上げるため、改良工事が必要となった岐阜県の粕川、犀川などの支派川に、直轄改修費からの支出による2分の1の補助費が認められていた¹⁶⁾。翌年度予算に向けて、権限整備の措置によって農林省の補助指令を取消そうとする石川県梯川、神奈川県小鮎川および府県において新年度に着工する予定の数河川について、新たな補助費を予算案に計上しようとする¹⁷⁾が、実現には至らなかった。

1929年7月に政権が政友会から民政党に移り緊縮財政が打ち出されると、土木費は厳しく節減繰り延べされたが、農林省の補助指令が取消された石川県梯川および他の2河川についての2分の1の補助費が1930年度予算案に計上された。この予算案を審議する第57議会は解散となり予算は不成立となるが、1930年5月の第58臨時議会で成立し、河川改修補助費として予算化された¹⁸⁾。

c) 失業救済事業による土木事業

内務省社会局では、第1次世界大戦後から関東大震災を経て引き続き景気低迷のなか都市部に流入している失業者の救済を目的として、1926(昭和元)年度から6大都市に限り土木工事を含む冬の救済事業への補助を行っていたが、1929年の世界大恐慌の後、1930年度には6大都市以外の地域も対象とし、実施時期も通年とされた。この年度には東京府の神田川、愛知県矢田川始め20河川ほどでこの補助費による改修が実施された¹⁹⁾。

1931(昭和6)年度予算には、河川改修補助費は前年度に引き続き3河川にのみ認められ、新規河川は計上できなかった。一方で、内務省土木局の事業として新たに失業救済道路事業が公債を財源として含まれていた。

またこの予算には、過去2回の臨時治水調査会において決定された治水計画の改訂などを審議する河川委員会の設置が盛込まれた。土木局では1930年3月の照会により府県に河川調査書の提出を求め、各府県からは200数十河川、総額3億円を超える申請があり、この申請に基づいて河川

の状況、選択標準の調査が行われている²⁰⁾。補助河川制度を樹立することは河川委員会の目的の一つであり、補助河川の選択に必要な資料となるこの調査は、河川委員会が設置された際の提案資料とするものとされていた²¹⁾。

その後民政党内閣は1932(昭和7)年度予算案の作成にあたって、失業公債を財源として土木費に2,200万円を充て、このうち861万円を中小河川改修補助費として、34河川に2分の1を補助することとした²²⁾。

d) 産業振興土木事業、時局匡救事業での補助制度

1931(昭和6年)12月に政友会の内閣となると、前政権からの方針転換により産業振興政策として大土木事業を起こし、併せて失業救済を行うこととなり、内務省は1932年度から1936年度に至る5か年間、国費総額3億6,230万円の産業振興土木事業計画を策定した。このなかで中小河川の改修に関する補助制度を認めて、府県に事業費1億2,340万円の改良工事を起工させ、これに2分の1ないし3分の1の補助を与えるものとした²³⁾。

1932(昭和7)年度分の産業振興土木事業は5・15事件後の第62議会で成立する。土木局の所管する事業費5,534万円のこの事業のうち、中小河川改修費補助の対象は河川数39河川、関係府県28、事業費882万円であった²⁴⁾。

同時にこの議会では、農漁山村および中小商工業の窮迫した現状に鑑みて、政府は速やかに臨時議会を召集して、負債の整理、土木工事の普遍的実行などの必要な諸案を提出すべき、とする時局匡救決議が採択され、これに基づき8月に開催された第63議会ではさらに巨額の農村振興予算が成立するとともに、1934年度まで3か年の時局匡救のための支出が決定され、翌1933年度からは時局匡救事業として一本化された。

1932年度の農村振興土木事業費は7,417万円余りで、このうち町村事業が4,600万円を占める。府県の中小河川改修費に対する補助は、河川数29河川、関係府県24、事業費402万5千円で、町村事業のうち町村支弁河川を対象とした治水事業費は680万円であった²⁵⁾。1932年度に補助の対象とされた中小河川68河川のうち66河川で工事に着手された。翌1933年度には36河川が追加され、1934年度には新規河川はなく、計102河川で補助が実施された。時局匡救事業3か年の事業費の合計は、府県の中小河川改修が約4,000万円、町村河川事業は約1,400万円となった²⁶⁾。

e) 第3次治水計画への位置付け

1931(昭和6)年度に予定された河川委員会は開催されず、道路、河川、港湾等の施設は相互に密接な関係があり、これらの連絡統制を図り総合的見地から土木政策を研究する必要があるとして、1933年8月に土木会議が設置された。この年の10月に開催された同会議河川部会では、第2次治水計画を見直した第3次治水計画が審議され、決定された。

このなかで中小河川改修計画として、1930年以降補助をしてきた105河川のうち工事完成に至っていない97河川に対する補助を継続するとともに、その他の緊急に改修を要する327河川についても助成の対象とする、合わせ

表-1 中小河川改修費補助成立に関連する経過

西暦	和暦	事 柄
1899	明治32年	耕地整理法制定
1904	明治37年	日露戦争始まる
1905	明治38年	耕地整理法改正(かんがい排水に関する規定等)
1909	明治42年	耕地整理法新法制定(耕地整理組合の設立等)
1911	明治44年	臨時治水調査会で第一次治水計画を決定
1914	大正3年	第一次世界大戦始まる
1918	大正7年	米騒動発生
1919	大正8年	開墾助成法制定
1921	大正10年	臨時治水調査会で第二次治水計画を決定
1923	大正12年	用排水水幹線改良事業補助要項制定
1928	昭和3年	農林省と内務省の権限整備に関する閣議決定 河川法準用河川の認定基準を緩和 木曽川上流直轄改修費から支派川へ補助交付
1929	昭和4年	世界大恐慌発生
1930	昭和5年	梯川始め3河川に補助を開始
1932	昭和7年	62議会で産業振興土木事業費成立(5月) 63議会で時局匡救事業支出額を決定(8月)
1933	昭和8年	土木会議で第三次治水計画を決定
1934	昭和9年	時局匡救事業終了

て工費総額2億4,648万円余りに対して今後15年以内に2分の1を国庫から補助する、とする内容が盛り込まれ、時局匡救事業終了後もこの補助制度が継続されていく²⁷⁾。

(4) 愛知県における中小河川改修の経過(大正期以前)

a) 県による河川改修の始まり

元号が明治に改まる直前の1868(慶応4)年旧暦5月、尾張地方では長雨によって五条川上流の入鹿池が決壊し、被害は下流4郡133か村に及び犠牲者は約1千名に上った。入鹿池はその後復旧されたが、この災害の再発への対策は成立したばかりの愛知県にとって大きな関心事となった。1879(明治12)年には愛知県土木費支弁法が制定され、維持管理、災害復旧のほか河川の改修が始められた。この年には緊急の課題であった入鹿池の対策として、堰堤右岸の岩盤を掘削して余水吐きが造られた。また、五条川支流の郷瀬川の上流を始め幾つかの河川を付替えて北の木曽川へ導く計画が立てられ、その一部として1886(明治19)年に犬山城の麓で木曽川に注ぐ現在の郷瀬川が完成した。この工事は沿岸防災を目的とするとともに、昭和初期に新郷瀬川として完成する五条川から木曽川への放水路建設の準備段階と考えられるものであった。

1882(明治15)年10月には三河地方に大出水があり、乙川では下流左岸の堤防が決壊し、浸水被害は3郡69か村に及んだ。決壊した地点は、室町時代に乙川を付替えるため締め切られ、藩政時代から右岸の岡崎城下を守るため乗越堤となっていた部分であった。このため氾濫流は旧流路に沿って流れ、広田川から矢作古川の沿岸に至った。この大水害を契機に改修の必要性が認識され、乙川を始めとして、矢作古川、安藤川、広田川、相見川、赤川、柳川、洲川、占部川など3郡での治水工事が翌1883年着工され1885年に竣功した。また、同じ時期の工事として、矢作川中流部の堤防の改修が1883年から1889年にかけて行われた。

庄内川では、新川へ洪水を分派する洗堰が天明年間の築造から約100年を経て、破壊と修復を繰り返すように

なり、当初に想定されていた越流の頻度が変化していた。このため石塊と叩き土を用いた抜本的な修理が 1883(明治 16)年に行われ高さが固定された。そのほか翌年には庄内川と新川の河口部背割堤の増築が行われた。

b) 直轄河川改修

愛知県に関連する直轄改修河川は木曾川、庄内川、矢作川および豊川の4河川である。

1887(明治20)年から開始された木曾川改修は、木曾三川を完全に分離するとともに洪水の疎通を円滑にすることを目的としていたが、元々愛知県側は御開堤により江戸時代初期から護られていたため、この改修によって洪水被害、湛水被害が劇的に解消されたというものではなく、また、愛知県側で御開堤の外側にあった立田輪中に大きく潰れ地が生じること、地元が要望していた輪中の排水先となる鍋田川の締め切りが容れられなかったことなど、必ずしも利点ばかりではなかった。

さらに河川法制定以前には、直轄改修といっても国庫支弁となっていたのは通水部の河身工事であり、用地買収を含む堤防護岸工事は地方税支弁の府県施行であったため、この工事は愛知県にとって大きな負担となった。愛知県施行分は1889(明治22)年から7箇年の間に竣工すべきこととなったため、既に開始していた県独自の木曾川、筏川の堤防修築を打ち切り、前年に7箇年継続工事の予算決議を行ってこの工事を開始した。その後すべて直轄施行となり、木曾川明治改修が完成したのは1911(明治44)年であった。

直轄改修第1期河川に漏れた庄内川、矢作川、豊川の3河川については、早期の改修着手を求めて県会から中央への建議を繰り返し行うが、直轄改修が開始されたのは矢作川が1933(昭和8)年、豊川は1938(昭和13)年であった。庄内川では1942(昭和17)年から直轄事業として用地買収と一部の堤防補強が行われたが、終戦後県に引き継がれた。

c) 河川改良工事県費継続事業

河川法制定後の1901(明治34)年、日光川河口部の対策となる新川以西治水工事、入鹿川開削工事、逢妻川境川改修工事、梅田川改修工事を内容とした大治水継続事業案が県会に提出される。しかし約300万円の工費のうち大部分を新川以西治水工事が占めていたため、海東・海西郡以外の賛成は得られず否決された。

1914(大正3)年には、木曾川の明治改修区間から上流へ県によって築堤を進める木曾川堤防増築案、翌年には庄内川、豊川、矢作古川の改良案の継続費を県会に提出するがともに否決される。木曾川堤防増築案は、県としては断固実行すべきとして知事は内務大臣の指揮を仰いで原案執行となり、その後直轄改修予定区間の応急的改修工事として1929(昭和4)年までに完了する。

県費による河川改修が進展しないなか、1912(大正元)年などの水害をうけて1915年に設置された県会臨時治水調査委員会が翌年開催され、鍋田川、日光川、庄内川、矢作川、豊川の、当時五川問題と呼ばれた「鍋田川他四

ヶ川改良工事」の県費継続事業について審議がなされた。この委員会には県当局側の委員も多く原案を通過させたが、1916(大正5)年12月の県会郡部会の審議では激論の末、大削減のうえ修正可決となった。知事は原案執行を内務大臣へ稟請したため、内務省は書記官、技師を派遣して実地視察を行い、日光川、庄内川および矢作川のうちの矢作古川は原案どおり、その他は県会の議決どおりとして裁定した。この事業計画は翌年度から実施に移されたが、その後の物価上昇のため変更され、庄内川、矢作川、豊川については直轄改修予定河川であるため応急的改修工事のみとし、さらに鍋田川を削除、日光川、矢作古川を大幅に増額して1929(昭和4)年度予算まで継続された。

d) 耕地整理事業等による河川の改修

1905(明治38)年に耕地整理法にかんがい排水事業が追加されると、耕地整理事業による河川の改修が日光川の上流、伊賀川、境川の上流などで進められた。また水利組合による改修が安藤川、鹿乗川で行われた。

日光川の上流では幕末から改修実現のための努力が幾度かなされたものの実現には至らなかったが、1907(明治40)年に地区面積2千町歩に及ぶ蘇東耕地整理事業が発起され、この事業の主な工事として翌年日光川、野府川の改修に着手された。乙川の支流伊賀川では沿岸農地の冠水被害を防ぐため、流路を岡崎城の外堀に付替える工事が1912(明治45)年伊賀川耕地整理事業として着手された。境川の上流では排水改良のため助生耕地整理事業により1919(大正8)年に河川改修を含む工事が着手された。

安藤川では1898(明治31)年に水利組合委員会が設置され、1900年に改修に着手された。鹿乗川では、1908(明治41)年の水利組合法の制定後、1916(大正5)年に鹿乗川悪水普通水利組合で大改修が決議され、1919年に水路の拡幅、堤防築造などが行われた。



図-1 愛知県における大正期以前の河川改修箇所

3. 「権限整備」の時期の愛知県内中小河川の改修事例

(1) 改修が実施された河川

用排水幹線改良事業補助要項による助成が1923(大正12)年に始まると、県は直ちに施行の準備に着手し、翌年横須賀地域の排水改良事業が開始された。その後河川での事業実施としては、1927(昭和2)年度からの用排水改良第1期継続事業のなかで、汐川、戸田川、広田川、逢妻川、油ヶ淵、福田川の沿岸排水改良が着手され、1930(昭和5)年度からの第2期継続事業のなかで安永川沿岸、日光川西、北浜、鹿乗川沿岸の排水改良事業が着手された。また、1932(昭和7)年度からの時局匡救事業として五ヶ村川、日光川、目比川上流の沿岸排水改良事業が実施された。

1917(大正6)年からの河川改良工事県費継続事業の進行に伴って他の河川の改修要望も高まり、次の継続事業として1927年に境川、逢妻川、新川、五条川の4河川、1929年には梅田川、矢田川の2河川の改良工事が着手された。これらの県費による改良工事は負担が大きく、県は補助

申請を行い、内務省の事業計画案には反映されるが、1931年度までは土木事業としての補助は実現しなかった。

一方、採択基準の緩和された内務省社会局の失業救済事業補助により、1930年には矢田川下流部で大規模な河道の付替工事が着手され、1934年には庄内川河口部での導流堤設置工事、浚渫工事に着手された。

内務省の中小河川改修費補助が産業開発土木事業として1932(昭和7)年に始まると逢妻川他3河川継続事業を変更し、逢妻川(境川を含む)、五条川(新川を含む)の2河川として補助費をこれに投入し、続く農村振興土木事業として天白川、内津川、音羽川の3河川で改修に着手された。翌年一本化された時局匡救事業では、郷瀬川、三宅川、猿渡川の3河川を新たに加えて8河川で中小河川改修事業を実施した。また町村支弁河川については、66河川で局部的改修が実施された。

(2) 各河川の改修の概要

用排水幹線改良事業および中小河川改修事業による各

表-2 権限整備の時期の愛知県内中小河川における補助事業対象箇所(昭和8年時点 失業救済事業を除く)

用排水幹線改良事業

事業名	河川の認定・内務省の施行認可	着手年度	受益耕地	工事の内容	流域・沿川の状況
汐川沿岸排水 (第1期事業)	汐川認定: 昭和5年10月 施行認可: 昭和6年9月	昭和2年度	585町	改修約1,000間 3支線改修	沿岸耕地排水不良 汐川沿岸耕地整理組合による上流改修
戸田川沿岸排水 (第1期事業)	戸田川認定: 昭和5年10月 施行認可時期不明	昭和3年度	889町	排水機設置	沿岸低湿地多く、熱田湾の潮位の影響大 戸田川吐口樋門1日のうち大部分閉鎖
広田川沿岸排水 (第1期事業)	広田川認定: 昭和6年8月 施行認可: 昭和6年2月	昭和4年度	942町	改修 4,639間	廣田川沿岸耕地整理組合ほか耕地整理事業多数 下流は県営準用河川工事により改修済み
油ヶ淵沿岸排水 (第1期事業)	油ヶ淵認定: 昭和5年10月 施行認可: 昭和5年2月	昭和5年度	1,019町	新川開削 1,285間	油ヶ淵沿岸耕地過湿状態 豪雨の際の湛水被害莫大
福田川沿岸排水 (第1期事業)	福田川認定: 昭和5年10月 施行認可時期不明	昭和7年度	2,030町	改修 1,780間 排水機設置	河口樋門開扉時間短小 河川断面狭小のため悪水放流樋管を断面制限
安永川沿岸排水 (第2期事業)	安永川指定: 昭和50年4月 施行認可: 昭和6年6月	昭和7年度	506町	改修 283間 排水路新設 1,344間	舉母耕地整理事業総面積830町 沿岸耕地は矢作川洪水水位以下の低地
日光川西排水 (第2期事業)	善太川上流指定: 昭和41年10月 施行認可時期不明	昭和5年度	2,002町	排水機設置	地区低位部は東京湾中等潮位以下2尺 降雨継続の際の被害大
北浜排水 (第2期事業)	北浜川認定: 昭和34年1月 施行認可時期不明	昭和6年度	1,113町	改修 2,840間 河口樋門増改築	排水路、河口樋門断面狭小 沿岸耕地過湿状態
鹿乗川沿岸排水 (第2期事業)	鹿乗川認定: 昭和5年10月 直接施行認可: 昭和10年4月	昭和8年度	1,323町	改修 2,662m 導水堤新設 3,000m	沿岸耕地は矢作川洪水水位以下の低地 矢作川出水時の湛水長期
五ヶ村川沿岸排水 (時局匡救事業)	五ヶ村川認定: 昭和27年8月 施行認可: 昭和10年1月	昭和7年度	974町	改修 2,595間	河川断面・形状不良のため排水不良 境川筋外水位・潮位の影響大
日光川沿岸排水 (時局匡救事業)	日光川認定: 大正6年3月 施行認可時期不明	昭和7年度	1,903町	改修 1,260間	河川断面・形状不良のため排水不良 上流部工業による汚水排水の影響
目比川上流沿岸排水 (時局匡救事業)	目比川上流指定: 昭和49年4月 施行認可時期不明	昭和8年度	706町	改修 866間 逆水防止樋門設置	本川日光川の感潮・高潮の影響 湛水による悪水被害大

中小河川改修事業

河川名	河川の認定	着手年度	氾濫面積等	改修延長等	流域・沿川の状況
逢妻川	準用河川認定: 大正6年3月	昭和7年度	799町 浸水130戸	改修 9,073m	沿岸土地排水のため各自河敷内に排水路を作り、水利の統制を欠き水害甚る 下流は県費改修済み
境川 (逢妻川を含む)	準用河川認定: 大正6年3月	昭和7年度	2,318町 〃 1,205戸	改修 8,034m	水源森林の状況悪く、出水毎に崩落土砂流出し河床に埋積、氾濫し交通途絶 上流域で砂防工事
五条川	庄内川支派川認定: 昭和4年9月	昭和7年度	12,046町 〃 14,452戸	改修 12,326m	屈曲甚だしく原始状態区域多く、上流部は大雨毎に氾濫 用水立ちは流水阻害のため改造必要
新川 (五条川を含む)	庄内川支派川認定: 昭和4年9月	昭和7年度	7,293町 〃 13,496戸	改修 10,120m	下流は県費により改修済み 支流大山川の合流と庄内川の出水により堤防溢水、氾濫頻ならず
天白川	準用河川認定: 大正6年3月	昭和7年度	1,455町 〃 132戸	改修 17,300m	水源荒廃し土砂流出夥しく天井川を形成、上流は氾濫、下流は破堤により浸水 上流域で砂防工事
内津川	庄内川支派川認定: 昭和4年9月	昭和7年度	1,449町 〃 1,536戸	改修 5,900m	水源荒廃し破堤氾濫は省線中央線鉄道を不通ならしめ、浸水の被害甚大 上流域で砂防工事
音羽川	準用河川認定: 大正13年4月	昭和7年度	1,432町 〃 1,805戸	改修 7,500m 支川付け替え	荒廃河川のため、氾濫し国道1号線を不通ならしめること数回
郷瀬川	準用河川認定: 昭和5年10月 木曽川支派川認定: 昭和8年5月	昭和8年度	313町 〃 198戸	改修および新川開削 7,000m	下流部の水害除去とともに、新河川を開削して五条川の山地水源の降水を受ける
三宅川	準用河川認定: 昭和5年10月 規定準用認可: 昭和8年5月	昭和8年度	1,720町 〃 825戸	改修 11,300m	流積過小、上流部氾濫長期、下流部堤防薄弱、破堤被害 上流域は市街化を見込んだ耕地整理
猿渡川	準用河川認定: 昭和5年10月 規定準用認可: 昭和8年5月	昭和8年度	304町 〃 18戸	改修 5,950m	明治用水の開発とともに最上流部の一部を除き開墾される 流路曲折・堤防薄弱のため溢水氾濫

表-3 計画対象とした洪水量の比流量の比較

用排水幹線改良事業	洪水量 Q m3/s	流域面積 A km2	比流量 Q/A m3/s/km2
汐川沿岸排水	43.632	37.30	1.17
戸田川沿岸排水	4.3524	10.41	0.42
廣田川沿岸排水	記載なし	69.27	-
油ヶ淵沿岸排水	84.78	60.10	1.41
福田川沿岸排水	13.5	38.84	0.35
安永川沿岸排水	8.532	8.23	1.04
日光川西排水	12.42	26.13	0.47
北濱排水	34.29	21.17	1.62
鹿乗川沿岸排水	52.92	44.33	1.19
五箇村川沿岸排水	記載なし	記載なし	-
日光川沿岸排水	記載なし	50.77	-
目比川上流沿岸排水	8.64	8.00	1.08
中小河川改修事業等	洪水量 Q m3/s	流域面積 A km2	比流量 Q/A m3/s/km2
逢妻川	198.34	62.09	3.19
境川	330.72	67.82	4.88
五条川	174.15	97.63	1.78
新川	466.83	171.56	2.72
天白川	300.00	72.00	4.17
内津川	150.00	23.00	6.52
音羽川	162.94	39.50	4.13
郷瀬川	120.00	20.50	5.85
三宅川	35.23	12.68	2.78
猿渡川	125.10	35.32	3.54
梅田川(県費継続)	417.12	91.94	4.54
矢田川(失業救済)	700.00	100.00	7.00

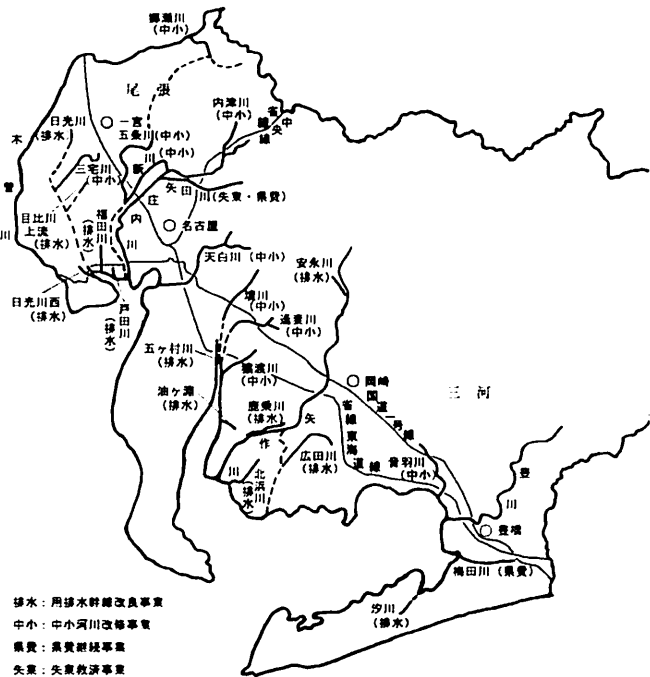


図-2 権限整備の時期の河川改修箇所（昭和8年時点）

河川の改修の概要を表-2に示す。また、河川改修の箇所を図-2に、計画対象とした洪水量の比流量の比較を表-3に示す。

(3) 権限整備に関連する事例

a) 汐川

1928(昭和3)年8月、9月に愛知県内部で汐川および戸田川用の排水幹線改良事業に関する図書が内務部から土木部へ提出され、審査の結果、県営事業と認められたため、県の代表である知事から国の機関である知事へ出願許可を受けるべきものとされた。この結果、工事計画書を添付した申請書の提出、および前年度から着手されている汐川沿岸排水改良事業について許可前に着手された理由の説明を求める文書が土木部から内務部へ出されている。

b) 広田川

広田川下流部は県費継続事業によって1929(昭和4)年度までに改修済みであった。沿岸排水改良事業の起点の改修断面はその下流と同じであり、事業計画にも洪水量の記載がないことから、県費継続事業の計画を用いて沿岸排水改良事業の工事がなされたものと考えられる。内務大臣の施行認可は着手された年度に下りている。

c) 油ヶ淵

油ヶ淵では沿岸排水改良事業の着手前年度に内務大臣の施行認可が下りている。農林省の補助が指令されると直ちに内務省への事業計画の合議があったものと考えられ、迅速に事業に着手されたが、その後現河川拡幅から新川開削への計画変更が生じた。この問題は地元情勢も

緊迫して県会で取り上げられたが、河川管理を所管する土木部から計画変更について意見が出された形跡はなく、事業計画の形式的な審査のみが行われたと推測される。

d) 逢妻川

逢妻川下流部は1931(昭和6)年度までに県費継続事業によって改修され、その上流を同年度から沿岸排水改良事業によって改修を進めることで農林省の補助指令が出されていた。逢妻川上流部が翌年度に産業開発土木事業に採択されると、この事業は第1期用排水改良継続事業から削除された。

e) 郷瀬川

郷瀬川の改良工事は、五条川の上流から木曾川への放水路である「承水溝」を建設する目的で郷瀬川悪水普通水利組合が、1929(昭和4)年に県営事業として五条郷瀬川沿岸排水改良事業を農林省に要望することを決議したことが始まりであった。しかし1932(昭和7)年に農村振興土木事業による中小河川改修費補助が実現すると、県土木部は、五条川の上流域を変更するもので中小河川として施行すべきもの、として郷瀬川悪水普通水利組合に申し入れ、同組合もこれを了承し内務省へ施工促進を要望することになった。

(4) 愛知県内事例に見られる「棲み分け」の傾向

a) 流域・沿川の状況

【用排水幹線改良となる場合】

- ・沿岸に排水不良の耕地が多い
- ・低地のため排水機あるいは合流点の下流付替えを必要とする

【中小河川改修となる場合】

- ・ 破堤氾濫による影響が大きい
- ・ 国道、省線鉄道に影響が大きい
- ・ 流域に山地部が多い
- ・ 上流域が荒廃して砂防工事が進められている

b) 比流量で比較する計画規模

【用排水幹線改良となる場合】

- ・ 水路改修では1.0台となっている
- ・ 排水機設置の場合は1.0未満となる
- ・ 5日満水計算の場合がある

【中小河川改修となる場合】

- ・ 山地部面積の大小によって3.0～4.0程度
- ・ 荒廃地の多い河川では5.0～7.0となる

c) 県内部での調整

- ・ 流域がある程度大きく、下流に高い堤防があり、上流では沿岸耕地の排水改良を考慮する広田川、逢妻川では双方の事業を組み合わせで計画された。
- ・ 油ヶ淵では沿岸排水改良事業の実施に必要な、河川管理の側の手続きが速やかに行われている。
- ・ 郷瀬川および逢妻川の場合、中小河川改修として事業が進むことになっても、これに反発する動きは県内部では見られない。

d) 愛知県内の事業と全国の比較

- ・ 用排水幹線改良事業の場合、1941(昭和16)年までの集計によれば、愛知県は地区数で全国2位、受益面積で全国3位、事業費で全国3位を占めていた²⁸⁾。
- ・ 中小河川改修事業では、昭和8年に時局匡救事業として実施された河川の集計によれば、愛知県は河川数で全国1位、事業費では全国2位を占めていた²⁹⁾。
- ・ 愛知県は準用河川の認定を、1930年7月に一度に159河川について内務大臣から認可されている³⁰⁾。全国の府県のなかでも早期に認定を進めている。

4. 考察

(1) 県から見た権限整備

愛知県内では、それぞれの河川について流域、沿岸の状況に応じた事業内容となっていること、比流量からみても用排水幹線改良事業と中小河川改修事業では明らかな規模の違いがあり、棲み分けが行われている。

県内部では、用排水幹線改良事業による中小河川の改修にあたって手続き上の問題はみられず、双方の補助金をできる限り多く活用する努力がなされていた。

『水利と土木』には中小河川の主管問題を大きく取り上げ、農林省に対し内務省の見解を主張する記事が度々見られるが、地方からすれば、中小河川の改修を促進するうえで補助金の種類にこだわる必要はなかった、と考えられる。

(2) 中小河川改修の確立について

愛知県の場合、昭和8年度の事業費も全国1位の長野県

をわずかに下回るもので、県費継続事業の実績を積み上げ、準用河川の認定も積極的に進めたなかでの補助制度の実現となったことから、時局匡救予算を十分受け入れることができていた。

また、用排水幹線改良事業が河川でも実施されるようになって以降、各府県が準用河川の認定や河川調査書の提出によって中小河川の改修に力を入れ、受け皿を準備してきたことが、内務省の中小河川への補助制度の確立に貢献したものと考えられる。

(3) 今後の研究課題

当時の技術基準について、用排水幹線改良の場合と中小河川改修の場合とではどのような違いがあったかを確認しておきたい。

参考文献

- 1) 河川協会：河川講演集 第1輯, p.63, 1943.8.26
- 2) 内務省土木局：水利と土木(1932.2.), pp.2-9
- 3) 玉城哲ほか：水利の社会構造, pp.135-138, 1984.11.5
- 4) 前掲3) pp.95-97
- 5) 前掲3) pp.97-101
- 6) 前掲3) pp.141-142
- 7) 今村奈良臣ほか：土地改良百年史, p.157, 1977.11.10
- 8) 社団法人農業土木学会：農業土木史, p.243, 1979.5.1
- 9) 内務省土木局：水利と土木(1930.12.), pp.2-7
- 10) 大正14.7.1発甲第19号内務省土木局長ヨリ地方長官宛通牒：「用排水幹線改良事業ノ施行ニ関スル件」
- 11) 大正15.6.21農第7532号農務局長ヨリ地方長官宛通牒：「用排水改良事業ニ関スル件」
- 12) 昭和2.5.9発甲第13号内務省土木局長ヨリ地方長官宛通牒：「河川改良工事ノ施行ニ関スル件」
- 13) 前掲8) pp.240-243
- 14) 昭和3.1.16発土第68号内務省土木局長ヨリ地方長官宛通牒：「河川ニ関スル事務ト用排水幹線改良事業助成事務トノ権限整備ニ関スル件」および昭和3.12政務次官会議決定
- 15) 昭和3.7.3発内務省土木局長ヨリ地方長官宛通牒：「河川法準用河川ノ選択標準ニ関スル件」
- 16) 内務省土木局：水利と土木(1929.2.), p.113
- 17) 内務省土木局：水利と土木(1929.1.), pp.172-173
- 18) 内務省土木局：水利と土木(1930.6.), p.114
- 19) 内務省土木局：水利と土木(1930.10.), p.110
- 20) 内務省土木局：水利と土木(1931.3.), pp.65-67
- 21) 内務省土木局：水利と土木(1931.2.), pp.100-103
- 22) 内務省土木局：水利と土木(1931.12.), p.107
- 23) 内務省土木局：水利と土木(1932.2.), p.103
- 24) 内務省土木局：水利と土木(1932.6.), pp.92-94
- 25) 内務省土木局：水利と土木(1932.9.), pp.89-92
- 26) 松浦茂樹：戦前の国土整備政策, p.55, 2000.12.25
- 27) 内務省土木局：水利と土木(1933.12.), pp.90-92
- 28) 愛知県農地開拓課：愛知県農地史, p.392, 1957.11.30
- 29) 内務省土木局：水利と土木(1933.5.), pp.109-110
- 30) 内務省土木局：水利と土木(1930.10.), p.105

※地域資料については掲載を省略した。