

戦後における国土保全論の勃興と国民啓蒙

奈良岡 聡智¹ 内藤 一成² 岡本 貴久子³

¹ 非会員 京都大学教授 大学院法学研究科（〒606-8601 京都市左京区吉田本町）
E-mail: naraoka@law.kyoto-u.ac.jp

² 非会員 東洋大学 人間科学総合研究所客員研究員（〒112-8606 文京区白山 5-28-20）
E-mail: dai3204@beige.plala.or.jp

³ 非会員 奈良県立大学 ユーラシア研究センター客員研究員
（〒630-8258 奈良市船橋町 10）

第二次政界大戦後の国土保全論は、はじめ参議院の緑風会によって唱えられた。緑風会は、非政党主義をとり政治的には弱体であったため、1950年代後半以降の自由民主党内閣による砂防政策の推進などに比べ看過されがちであるが、各界の有力者が多数所属し、その影響力は無視できないものがあつた。今回は元侍従長兼皇后宮大夫で、参議院議員・議長をつとめた河井弥八に注目し、同人と皇室との関係を明らかにすることで、いかにして彼らが国土保全について国民啓蒙をはかっていったのか、その一端を探りたい。

Key Words: Kawai Yahachi, Emperor Showa, House of Representatives, Ryokufukai, Conservation of Our Nation's Land, Public Enlightenment

1. はじめに

「国土保全」に対する関心は、今日国民的に大きく高まっている。一般には国土保全に関わる事業や施策という、自然災害全般に対する対処も含まれる印象だが、公式には「治水事業、治山事業、地すべり対策事業、急傾斜地崩壊対策事業、海岸事業、農地防災事業、災害関連事業、地盤沈下対策事業、下水道における浸水対策等の各施策」（『平成30年版 防災白書』）をさす。そのうえで、これらの事業や施策は、地震や津波・風水害・火山といった災害への対策や復旧事業などとともに、政府の重要政策である「国土強靱化」の一環として位置づけられる。

国土保全が、一義的には治山・治水に関わる用語なのは、最初に砂防関係者がこの語を用い、広まったことが大きい。

第二次世界大戦後、戦争によって荒廃・疲弊した国土の復旧が叫ばれるなか、帝国議会で、最初に国土保全という語が登場するのは、1946年7月12日の第90回帝国議会衆議院請願委員会である。政府委員の内務参与官桂作蔵は、茨城県を流れる久慈川の改修に関する請願に対し、「河川改修の計画は治水の根本計画に則りまして、公共の利益並に国土保全等の観点から、有効適切なる設

計を樹立致しまして」云々と述べている。

貴族院では同年8月24日、予算委員会での河井弥八の質問が最初である。同人の日記では、「砂防問題に付てなり」とあり、砂防の文脈から発せられたのは明らかである。

従来、戦後における国土保全の政策化の過程は、1958年の「地すべり等防止法」、1969年の「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」の制定（1897年に制定された「砂防法」と併せて「砂防三法」と呼ばれる）に代表されるように、1950年代後半以降、自由民主党内閣を中心に捉えられてきた。だが意外なことに、戦後当初の国会において熱心に議論を主導したのは、衆議院の保守政党ではなく、参議院の緑風会であつた。

同会是非政党主義を標榜し、政治的には弱かったとされる。だが一方で、会員には、上記河井のほか、砂防の第一人者赤木正雄や「緑化の父」と呼ばれる徳川宗敬など錚々たる顔ぶれを擁し、社会的影響力は無視できないものがあつた。こうしたことから、本稿では、戦後における国土保全政策の歴史的展開を解明するための一助として、緑風会、とりわけ河井弥八に注目する。

河井は、かつて侍従次長兼皇后宮大夫として昭和天皇の側近をつとめたことで知られ、退官後は貴族院議員となり、全国治水砂防協会顧問・大日本報徳社社長をつと

めた。戦後の 1947 年 4 月には参議院議員通常選挙で静岡県地方区より当選、緑風会に所属し、1953 年には参議院議長に就任するなど、政治力の乏しいとされる緑風会所属議員のなかでは、重要な役割を果たしたことで知られる。赤木や徳川とは、貴族院議員時代からの盟友であった。今回は、同人と昭和天皇の關係に焦点を当て、国土保全の啓蒙に向けた活動の一端を明らかにしたい。

2. 河井弥八と昭和天皇

毎年春に行われる植樹祭への天皇行幸は、1948 年以降、現在まで恒例となっている。植樹祭は、国土保全の必要性の喚起や国民への啓蒙をはかるうえで重要な行事であり、皇室の効果は絶大であった。行幸の実現には、河井が大きな役割を果たしたとされるが（『山林』865 号、または岡本講演資料「植樹祭と河井彌八 - 国土緑化に向けたまなざし」参照）¹、こうした実態を明らかにすることは、これまで困難であった。だが、筆者は現在戦後の河井日記（『日記』と略記）の解説に共同で取り組んでおり²、さらには、このほど『昭和天皇実録』（『実録』と略記）が全巻刊行されたことにより³、両者の關係についても詳細が把握できるようになった。

そこで今回は、河井が天皇・皇室とのパイプをいかに国土保全のために活用していったのかを明らかにしたい。以下、断りのない引用は、いずれも「河井日記」からである。

表 1 は、日本国憲法が施行された 1947 年 5 月以降について、『実録』『日記』より河井の拝謁記事を抽出したものである。なお、煩を避けるため新年、天皇誕生日の拝賀、地方行幸の奉迎送や、参議院議長の資格に基づく儀式や式典への参列、午餐・晚餐の陪食など、儀礼的なもの、特段の政治的意味を有さないものは割愛した。

これによると、河井の天皇への拝謁資格は、①旧側近、②参議院議員、議長、③植樹祭の役員に三大別できる。

まず①であるが、側近とは、昭和天皇の皇孫・皇太子時代を含め、侍従や侍従武官・侍医など身近に仕えた者の称である。彼らは退任後も、新年や天皇誕生日などには、拝賀のため皇居に参内し、賜茶などに与ることもあった。ほかにも折々に招かれては食事の御相伴をつとめるなど、天皇との親しい關係を保持していた。

つぎに②であるが、拝謁資格自体に問題はないが、実録によるかぎり、一議員として何度も拝謁しているのは河井だけである。これは議員単独の資格ではなく、旧側近と併せてみるべきであろう。さらに 1953 年 5 月の参議院議長就任以降の拝謁になると、資格は議長が前面に立ち、これに旧側近が重なるといった感じになる。

最後に③は、毎年春に各都道府県で行なわれる植樹祭

年月日	拝謁資格	内容	河井の言上事項
1947/5/7	参議院議員（旧側近）	拝謁	食糧事情
1948/11/27	旧側近	夕食御相伴	赤木正雄の砂防進講
1949/11/26	旧側近	夕食御相伴	赤木正雄進講録、国会状況、報徳運動、砂防、植林
1950/4/4	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1952/2/23	旧側近	夕食御相伴	砂防、造林、報徳、植樹祭行幸願い
1952/4/4	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1952/10/31	参議院議員	進講（座談会形式）	国土計画、対馬開発
1952/11/11	旧側近	皇太子成年式内宴	
1952/12/20	旧側近	夕食御相伴	
1953/5/20	参議院議長	公務	
1953/5/21	参議院議長	公務奏上	参議院の議事
1953/6/2	参議院議長	午餐御陪食	
1953/9/7	旧側近（参議院議長）	奏上	国会の経過
1953/9/19	旧側近（参議院議長）	奏上	水害地視察状況
1954/4/6	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1954/5/29	旧側近（参議院議長）	奏上	国会の概況、造林、砂防、復興状況視察の要項
1954/7/8	参議院議長	奏上	国会状況
1954/12/24	参議院議長	午餐御陪食	
1955/4/5	植樹祭役員	拝謁	
1955/4/6	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1955/5/7	旧側近	夕食御相伴	緑化運動推進行事、森林造成・愛護の必要、森林伐採と植栽のバランス、北海道の昨年の風害による森林の惨状
1955/11/22	参議院議長	奏上	
1955/11/29	参議院議長	午餐御陪食	
1956/4/4	参議院議員	議長辞任挨拶	
1956/4/7	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1956/5/26	旧側近	夕食御相伴	
1957/4/7	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1957/4/20	旧側近	夕食御相伴	
1957/12/14	旧側近	夕食御相伴	
1958/4/8	植樹祭役員	拝謁・介添え	
1958/9/20	旧側近	夕食御相伴	砂防・造林
1958/12/23	旧側近	拝謁	
1959/4/5	植樹祭役員	拝謁・介添え	

『昭和天皇実録』第10～12、『河井弥八日記』戦後篇第1～4、掛川市教育委員会所蔵「河井家文書」の日記原本より作成

（「植樹行事ならびに国土緑化大会」）に参列し、天皇・皇后の植樹に介添え役をつとめるものである。祭典への参列という意味では、参議院議長の地位に伴う諸儀式等の場合と似ているが、植樹祭への天皇行幸の恒例化

に河井が果たした役割は少なくないことから、表に掲げた。

3. 河井の昭和天皇への影響

次に、具体的な事例を確認してみよう。1948年11月12日、河井の盟友赤木正雄（建設政務次官、全国治水砂防協会常務理事）が、農学博士の資格で、天皇に治水と砂防工事について進講を行った。陪聴した侍従が「お上も仰せのやうに砂防工事、堰堤の築造といふことが水害対策として非常に有効且必要なものであることは今日始めてはつきり分つた次第である」（『入江相政日記』第二巻）と記したように、進講は砂防の有効性を世間に認知させるうで画期的なものであった。

河井は11月27日、天皇・皇后に召され、夕餐の相伴に与ったが、その際、天皇より「赤木博士の進講に付ては甚有益なりし由、御感想を拝承」した。これを受け河井は、天皇の「御感想」を広く伝播し、世論を喚起しようと動き出す。

全国治水砂防協会では赤木の進講をもとに翌年『砂防工事と治水』と題する冊子を作成、河井は序文を寄せ、「私は昨年十一月二十七日計らずも天皇皇后両陛下の御日常の御晩餐を仰付けられました。洵に一生の光榮でありまして感泣に堪へません。御席上では両陛下よりいろいろの有難い御話を伺ひましたが、その中特に強く感じましたことは天皇陛下から、このあいだの赤木博士の砂防に関する講話は実に有益であつた、との御満足の御言葉でありました」と、天皇の発言を披露するとともに、「治山治水の要諦は何か。国破れて山河空しき今日、国土の保全のことは最も急要な根本的国務であります」と訴えている。

『昭和天皇実録』には出て来ないが、河井は翌年11月26日にも天皇・皇后の夕餐相伴に与っている。その際、上記冊子を献上するとともに、食間・食後「天皇陛下より群馬県報徳奉仕団の参上したること、赤木博士著砂防工事と治水の献上に対し御謝意を表せられしこと」、を聞き、自身は「国会の状況、報徳運動、砂防、植林等御話し申上」げている。

天皇にとって国土の復興は、重大な関心事であり、河井も拝謁の際、折に触れ話題としている。例えば1954年5月29日の夕餐相伴では、「食中には種々御下問あり、予は又国会の概況、造林、砂防、復興状況視察の要項等を申上」げており、55年5月7日の夕餐相伴では「緑化運動推進行事の効果、森林造成と愛護の必要、森林伐採と植栽の balance 如何、北海道の昨年の風害に因る森林の惨状と、其善後措置」その他を言上、天皇からは「造林樹種に付、深き御蘊蓄を御発表相成り、又愛樹

愛林の御思召甚渥く、感に堪へたり」という。

なかには国会の議事と直接結びつくようなものもある。1952年10月31日には、いずれも緑風会所属参議院議員の赤木正雄・石黒忠篤と三人で、「対馬開発に付対談」形式による御前進講を行っている。進講内容は、彼らが8月に参議院議員として実施した対馬視察を踏まえたもので、その流れは翌年、議員立法として成立の離島振興法につながる。

以上、河井の天皇への説明や言上は、基本的には天皇の関心や期待に応える形で自身の見聞や意見を述べており、天皇発言の外部披露も、あまり躊躇は感じられない。国民啓蒙に有益との判断が働くためであろう。むしろ積極的である。

河井の天皇・皇室の「利用」は、利権や打算の追求とはほど遠い、国民啓蒙が主目的であるが、もちろん政治と無関係であるはずはなく、その先には、国土保全事業の発展や、政策的確立が射程される。河井がこのことに無自覚であったはずはなく、国家的経綸に属するものとみなしていたがゆえに、積極的な皇室へのアプローチも肯定されるという論理なのであろう。

4. 河井弥八の政治家としての特徴～吉田茂・岡本愛祐の拝謁との比較～

河井の政治家としての特徴を明らかにするために、河井の参議院議員時代の大半において内閣総理大臣をつとめ、天皇への拝謁も同時期の政治家中最多である吉田茂、さらに河井と同じく宮内官僚出身で参議院議員をつとめた岡本愛祐との間で比較してみよう。

表2は、表1と同時期の吉田の拝謁記事を『実録』より抽出し、統計化したものである。ただし比較のため、河井と同じく、職位に伴う形式的な儀式等への参列や午餐・晩餐への陪食などは省いた。



参議院議長時代の河井弥八（河井家所蔵）

紙幅の関係で、個々の拝謁の詳細まではあげられないが、拝謁の大半は内閣総理大臣としてであり、奏上内容も政務に関わる報告等である。総理の地位を離れた時期も、衆議院議員の地位は有していたが、拝謁資格は元総理としてである。回数は年一回程度と激減する。

なお、1957年と59年の吉田の拝謁は各年とも一回だけだが、いずれも元内大臣木戸幸一と一緒に、拝謁後、引き続き昼食の相伴に与っている。引退後の吉田に対する皇室の処遇の変化は検討に値するが、本稿のテーマからはずれるため、指摘のみにとどめたい。

年	拝謁	奏上等	陪食・相伴
1947	4	3	1
1948	5	5	
1949	12	12	
1950	10	9	1
1951	9	8	1
1952	4	4	
1953	8	8	
1954	6	5	1
1955	1	1	
1956	1	1	
1957	2	1	1
1958	0		
1959	1	1	

『昭和天皇実録』10～12より作成

さらに表3は、岡本の拝謁を『実録』から抽出したものである。

年月日	拝謁資格	内容
1950/3/3	旧側近	和子内親王納采の儀
1950/4/4	国土緑化推進委員会副委員長	山梨県甲府市で開催の植樹祭
1951/11/13	旧側近	京都府行幸中に宮津御泊所にて
1952/5/9	全国消防大会会長	全国消防大会

『昭和天皇実録』10～12より作成

回数自体が少なく、拝謁資格は旧側近、または行幸先の団体の役員であって、政治家としての意味は殆ど見出せない。このように両者と比べてみると、河井の政治家としての特異な性格が理解できよう。

5. おわりに

1940～50年代前半の国土保全は、戦時中の国土の荒廃と、戦後に相次いだ自然災害からの復旧に終始した観があり、政策として確立するのは、1950年代後半以降とされてきた。戦後当初、国土保全の議論をリードしたのは参議院の緑風会であったが、彼らは政治集団としては弱く、その努力が政治的に実をむすぶことは少なかった。

このため、その動きは看過されてきたが、貴族院以来の有力者を擁する同派は、議員数だけでは測り知れない実力を備えていた。象徴的な事例が、活動は非政治的であっても、究極には政治に大きな影響を及ぼすことができた河井と皇室とのパイプである。一連の啓蒙活動が、後年の国土保全政策と事業の発展に与えた影響は少なくない。

参議院の緑風会を中心に起こった国土保全論が、啓蒙による潜在期を経て、1950年代後半以降、いかに政策化されていったのか。これについては今後の課題としたい。

注

- 1) 岡本貴久子「植樹祭と河井彌八 - 国土緑化に向けたまなざし」（「河井弥八記念館第8回講演会」2019年3月9日、静岡県掛川市南郷地域生涯学習センター）
- 2) 本稿では、河井弥八の日記として、1947年～1957年分は中園裕・内藤一成・村井良太・奈良岡聰智・小宮京編『河井弥八日記』戦後篇 1～4（信山社出版、2015～19年）を、1958～60年は掛川市教育委員会蔵の日記原本をそれぞれ用いた。
- 3) 本稿では、宮内庁編『昭和天皇実録』第10～12（東京書籍、2017）を用いた。

（注）本稿は、公益財団法人旭硝子財団による研究助成の成果の一部である。

（2019.4.8 受付）