

大正期の京都府における水防組織の再編 —伏見町外十ヶ町村水害予防組合と 久我村外四ヶ村水害予防組合に着目して—

林 倫子¹

¹関西大学准教授 環境都市工学部都市システム工学科（〒564-8680大阪府吹田市山手町3-3-35）
E-mail: mhayashi@kansai-u.ac.jp

本研究では、大正6年水害を契機として設立された京都府の3つの水害予防組合のうち、伏見町外十ヶ町村水害予防組合と久我村外四ヶ村水害予防組合の水防組織体制について明らかにし、大正期の京都府の水害予防組合設立が水防社会の伝統にどのような影響を与えたかについて考察した。既存の水防組と、それらを再編した広域的かつ組織的、統一的な水害予防組合という2層の水防の枠組みを構築するという方針は、これら2つの組合でも確認された。さらに、特に伏見町外十ヶ町村水害予防組合の組織体制を通して、同時期の水害予防組合設立の目的は、近代河川改修により伝統的水防社会では対応しきれなくなった水防事業を新しい水防施設に応じた形に行政主導で再編・構築する点にあったと解釈でき、伝統的な水防社会の継承とは異なる水害予防組合の役割を指摘できた。

Key Words : Yodo River, Katsura River, flood levee protection, flood fighting association, general irrigation association, Kyoto Prefecture

1. はじめに

国土交通省による「水防災意識社会」再構築ビジョンに代表されるように、近年のわが国の治水対策では、水防体制の確保を含むソフト対策の拡充が目指されている¹⁾。この「再構築」という言葉の背景には、明治前期までの日本では利水・治水・水防が未分化であり、各村々がこれらに直接的に関与し多大な負担を行う「水防社会」であったという事実を、再評価しようとするまなざしがあるのであろう。

水防社会の近代の変容には、水害予防組合の設立とその後の変遷が大きくかかわっていると指摘されている。内田²⁾は全国の水害予防組合の近現代の変遷を総括し、水害予防組合の役割として、[1]国営府県営治水事業を実現・推進し補完したこと、[2]用排水事業を推進し農業の基盤づくりを行ったこと、[3]地域における治水の伝統を継承・発展させたこと、の3点を挙げた。このうち[3]については、「近世から継承された水防社会が近代の水害予防組合に継承されて発展し、府県との連携の下で機能した」、「組合活動を行うには、水害常襲地としての地域の地形や洪水の特性を十分に認識することが不可欠であり、組合の存在する地域には水防ばかりではなく、地域の特性に応じた治水をめぐる地域社会が形成されていた」、「水害予防組合は、地域の住民に洪水にかかわる地域の認識を深めさせるとともに、地域の特性に応じた水防のあり方や治水工事の方法、水をめ

ぐる協力や紛争の調停に関する方法や英知が機能する、いわば水防社会の伝統を継承する役割も果たしていた」、「近代以前より継承した、このような治水の伝統の一部は、水害予防組合という法的根拠をもった組織の中で、規約等に成文化され、発展した」と評価している。しかし、すべての水害予防組合が近代以前の水防社会の伝統を「継承」する役割を果たしていた、と解釈するのは妥当なのであろうか。

筆者はこのような問題意識のもとに、国家が初めて具体的に統一的な水防に関する内容を指示したとされる1916（大正5）年4月14日の内務大臣訓令第4号以後に水防に関する府令・訓令を制定・交付した京都府の、淀川木津川水害予防組合の設立経緯を通して、京都府の水防強化方針を明らかにした³⁾。その結果、既存の警察系統の水防組（消防組が兼営）から水害予防組合を組織し、河川法適用・準用河川に対しては広域的かつ組織的、統一的な水害予防組合という枠組みで防禦し、それ以外の河川については水防組を強化して防禦するという、2層の水防の枠組みを併存させようとしていた事実を指摘した。ただし、京都府ではこの淀川木津川水害予防組合とほぼ同時期に水害予防組合が2つ設立されている（図-1）ものの、それらに関しては未確認であったため、府の方針検討としては十分な考察ではなかった。

そこで本研究では、1917（大正6）年9月末から10月にかけて発生した水害（以下、大正6年水害と



図-1 1919（大正8）年に設立された3つの水害予防組合の防禦区域と当時の堤防
（1/20000「京都南部」「膳所」「淀」「宇治」（明治42年測図）「田邊」「郷之口」（明治41年測図）上に加筆，地図は時系列地形図閲覧サイト「今昔マップ on the web」より閲覧）

記す）を契機として大正8年に設立された京都府の3つの水害予防組合のうち、伏見町外十ヶ町村水害予防組合と久我村外四ヶ村水害予防組合の水防組織体制について明らかにする。これをもとに、大正期の京都府の水害予防組合設立が水防社会の伝統にどのような影響を与えたかについて考察する。

2. 2つの水害予防組合設立までの経緯

先述のように、本研究で取り上げる2つの水害予防組合設立の契機となったのは大正6年水害であった。ただし同地区で水害予防組合を設立しようという動きは、淀川改良工事の開始される以前、1892（明治25）年にすでに確認できる。

京都日出新聞1892（明治25）年7月14日の報道⁴⁾によると、京都府庁は「府下淀川。宇治川。桂川。鴨川。木津川。巨椋大池等の堤防洪水防御の爲め同一の利害を有する町村に連合して成るべく広大な区域の水害予防組合を組織」させる旨、各郡役所へ照会したという。しかし各町村に諮問した結果、「古

来の習慣に従ひ水利組合を設け居れば其区域こそ狭少なれ未甚だしき不便なし」「今突然此の慣習を破りて広大な組合を形つくらんとする時は却つて平地に波を起し意外の弊害を生せんも知るべからず」と反対意見が多く、綴喜郡・南桑田郡のみが従来の水利組合を合併して水害予防組合を組織する事を希望したという。つまり本研究の対象地区にあたる各町村は当時の水防社会に特に不満を持っておらず、むしろそれらの再編によって生じるであろう弊害こそ受け入れ難いものと判断していたことがわかる。

その後、1896（明治29）年から10か年計画で淀川改良工事が国直轄の治水事業として実施され、木津川・宇治川・桂川の三川合流点付近の河道が大きく変更され、連続堤が新設された。そして1903（明治36）年の淀川流域の大洪水を受けて久世郡御牧村の大池水路が締め切られたことで、巨椋池が宇治川から完全分離され遊水地機能を失い⁵⁾、さらに1911（明治44）年度から京都府が7か年計画で実施した木津川改修工事では、佐山村のあたりで木津川の川幅を数十間取り広げた⁶⁾。沿川各町村の住民らはこれら治水事業の水害低減効果を実感していたようで、例えば1906（明治39）年9月15日の京都日出新聞⁷⁾には、毎年のように田畑の浸水被害に悩まされていた佐山村が、約10日間の霖雨でも浸水被害がなかったことを祝い村民連合の大祝宴を開催する予定である、と報道されている。結果としてこれらの河川改修工事が沿川町村の水防意識を低下させ、大正6年水害にて水防活動がうまく機能しない箇所が続出したため、京都府が水防強化に取り組み、3つの水害予防組合設立に結実したことは、既報³⁾の通りである。

3. 伏見町外十ヶ町村水害予防組合

（1）水害予防組合設立前の水防社会

当地域には1891（明治24）年に「納所五ヶ町村水利組合」が「紀伊郡納所村字五番樋門及其水道ニ係ル事業」を目的とした普通水利組合として設立された⁸⁾。その区域は「納所村之内桂川堤防已東、横大路村之内桂川堤防已東、下鳥羽村之内大阪街道已東、上鳥羽村之内加茂川堤防已東、竹田村之内東高瀬川已西之内、伏見町之内字景勝東高瀬川堤防已東（読点は筆者による）」（図-2）であり、五番樋門とその水道に依存する農地であったと推測される。1907（明治40）年8月には、水害時に五番樋門崩壊の恐れがあったため、和田伏見署が村民と協力し水防に尽力したとの報道⁹⁾も確認された。

しかし五番樋門の維持管理に関しては、同水利組合内での地域間対立もあったようである。1907（明治40）年12月には、区域内の各村で水害の程度が異なるため、組合を招集しても負担を避けて誰も出席しない状態が続いていたとの報道¹⁰⁾があった。また1911（明治44）年には、淀川改修工事中は五番樋門の代わりに予備の樋門が使われていたが、豪雨時



図-2 伏見町外十ヶ町村水害予防組合と久我村外四ヶ町村水害予防組合の水防組とその担任区域
(1/20000「京都南部」「淀」(明治42年測図)上に加筆、地図は時系列地形図閲覧サイト「今昔マップ on the web」より閲覧)

表-1 伏見町外十ヶ町村水害予防組合の各水防組の担任区域¹⁵⁾

水防組	担任区域
竹田、上鳥羽	鴨川：左岸竹田村ヨリ下鳥羽村界ニ至ル堤防
下鳥羽	鴨川・桂川：左岸上鳥羽村界ヨリ横大路村界ニ至ル堤防 東高瀬川：左岸横槍橋ヨリ八丁畷ニ至ル堤防
横大路、伏見	桂川：左岸下鳥羽村界ヨリ納所村界ニ至ル堤防 東高瀬川・淀川：右岸八丁畷ヨリ向島村界ニ至ル堤防
納所、向島	桂川：左岸横大路村界ヨリ淀町界ニ至ル堤防 淀川：右岸横大路村界ヨリ御牧村界ニ至ル堤防
淀、御牧	桂川：左岸納所村界ヨリ美豆村界ニ至ル堤防 淀川：右岸向島村界ヨリ美豆村界ニ至ル堤防
美豆、八幡	桂川：左岸淀町界ヨリ淀川合流点ニ至ル堤防 淀川：右岸御牧村界ヨリ桂川合流点ニ至ル堤防

に低地にある横大路村が排水難に陥り五番樋門を開けるよう要請したものの、納所村がそれを拒否したため、納所村役場に対する襲撃未遂が起きたとの報道¹⁴⁾もあった。

(2) 水害予防組合の組織体制

a) 区域

大正6年水害時、増水した東高瀬川の右岸堤防や三栖近辺の宇治川右岸堤防3ヶ所が決壊し¹²⁾、かつ五番樋門扉が破却したため¹³⁾、納所村・横大路村の全域、淀町の大部分、その他竹田村や下鳥羽村、伏見町、向島村、美豆村、八幡町にわたる、宇治川堤防と桂川堤防に囲まれた範囲が浸水被害を受けた¹⁴⁾。

水害予防組合の区域は、これらの浸水被害を受けた町村に対応する。納所五ヶ町村水利組合の区域に加え、淀川改良工事の河川付替によって新たに同じ堤内に位置することとなった向島村・御牧村や、久世郡淀町、綴喜郡美豆村・八幡町の一部も含んで¹⁵⁾さらに広域の組合となった。

特に向島村、御牧村、淀町、美豆村、八幡町内の宇治川右岸堤防は、従来にはなかった位置に堤防が新設されたものである。大正6年水害の際、淀町は桂川の警戒必要性は認識していたものの、淀川(つまり宇治川)についてはほとんど安堵していたため、水防上の事前の備えを何ら行っていなかったという¹³⁾。新設された宇治川右岸堤防の警戒活動は当地の水防社会の伝統に含まれておらず、かつ先述の佐山村のように国直轄事業による新設堤防への過信があったため、地元はその必要性を認識せず対策を講じないまま水害を迎えてしまったものと推察される。この事実から、淀川改良工事によって新設された堤防が、その事業完了から10年以上経過した大正6年当時でも沿川町村の水防社会には十分に組み入れられていなかったという実態がうかがえる。

b) 水防組とその担任区域

水防組とその担任区域は表-1のとおりである。担任区域は各水防組が防禦すべき堤防を差すが、その境界は町村界とされている場合が多い。

ただし、当組合区域内では、東高瀬川右岸と宇治川右岸で町村界が堤防位置と合致しない箇所が多いため、境界が複雑に入り組んでいる。このため水防組の構成単位は旧町村とはなっておらず、複数町村合同とされているものが多い。

c) 事業

当水害予防組合の事業として、まず、区域内の河川防禦が挙げられている¹⁵⁾。その担任区域には淀川改良工事によって新設された堤防と旧来の堤防の両方が含まれる。さらに、従来普通水利組合が管理してきた納所村地内桂川堤防伏設五番樋門のほか、下鳥羽村地内鴨川堤防伏設大抜樋門、淀町地内桂川堤防伏設長齊口樋門、八幡町地内桂川堤防伏設剣先樋門という、区域内の排水路および樋門の修築保存も挙げられている¹⁵⁾。

(3) 考察

以上より、当水害予防組合の設立目的は、伝統的な水防社会の継承というよりもむしろ、近代河川改修の結果、町村や普通水利組合主体といった伝統的

な地元社会では対応しきれていなかった水防事業を、新しい水防施設に応じた形に行政主導で再編・構築していくことにあったと解釈できる。当時未曾有の災害と言われた大正 6 年水害は、伝統的水防社会の限界を露呈させる契機となり、後の組合区域決定の基準となった。

一方で、伝統的水防社会の一側面は、水害予防組合設立後にも継承されていたことが確認できる。組合設立翌年の 1920（大正 9 年）には「本組合区域内ノ城南宮道以北ノ土地ハ地勢上従来ヨリ水害ノ憂少ナリ従テ組合設置ニ依リシ利益ヲ受クルコト比較的薄キニヨリ」、組合費反別割（土地に対する賦課）が均一賦課から地域別の不均一賦課に変更されている。受益者負担の原則に基づく水害予防組合では、その賦課率が水害と密接な関係を持つことが知られる¹⁶⁾が、当地域では普通水利組合時代から地域間対立の種であり、それが水害予防組合にも継承されていた。したがって、行政側が目的とした水防組織の再編が地元の水防社会において目論見通りに進められたといえるかどうかについては、さらに検討する余地がありそうである。

4. 久我村外四ヶ村水害予防組合

(1) 水害予防組合設立前の水防社会

当地域には 1909（明治 42）年に「乙訓郡羽束師村久我村淀村普通水利組合」が「乙訓郡羽束師村大字古川地内桂川堤防伏越悪水吐樋門修築保存及該井路ノ浚疏堤防ノ修築保存」を目的とした普通水利組合として設立された¹⁷⁾。同組合の区域は「羽束師村桂川堤防ノ内田畑全部、久我村（字元石倉ヲ除クノ外）桂川堤防ノ内田畑全部、淀村桂川堤防ノ内田畑全部」とされており、これらは羽束師村内の桂川堤防に設けられた排水樋門とその水道に依存する農地であったと考えられる。組合会議員の選挙区および組合費の賦課率は、久我村：上部（字元石倉ヲ除ク）／下部、羽束師村：大字鴨川／古川／菱川／志水、淀村：大字樋爪／大下津／水垂の各部で定められていた¹⁷⁾ことから、同組合は 1888（明治 21）年の町村制以前の旧村単位で運営されていたものと推測される。

(2) 水害予防組合の組織体制

a) 区域

大正 6 年水害時、久我村、羽束師村、淀村、新神足村、大山崎村の桂川右岸堤防と小畑川左岸堤防に囲まれた区域では、大山崎村字下植野の堤防にある松ノ木橋樋閘の排水不良により内水氾濫が発生した。村役場駐在所巡査が青年団や消防手を招集して警戒に当たったものの、同閘門付近で桂川堤防が決壊して外水が堤内に逆流し¹⁸⁾、小畑川堤防の決壊も併せて、同区域は甚大な浸水被害に見舞われた¹⁴⁾。その数日後には豪雨により決壊箇所のある堤防が再び危機に瀕したが、郡長が浸水の虞ある上記 5 ヶ村の村長を招集して防水施設の協議会を開催し、各村の青年

表-2 久我村外四ヶ村水害予防組合の各水防組の担任区域²⁰⁾

水防組	担任区域
乙訓第一	桂川：自久我村大字石倉久世村界、至全村羽束師村字鴨川界
乙訓第二	桂川：自羽束師村久我村界、至全村大字古川界
乙訓第三	桂川：自羽束師村大字古川界、至全村字志水界
乙訓第四	桂川：自羽束師村字志水界、至淀村大字樋爪界
乙訓第五	桂川：自羽束師村界、至淀村水垂界
乙訓第六	桂川：自淀村大字水垂界、至大山崎村界
乙訓第七	桂川・小畑川：自淀村界、至新神足村大字勝竜寺大門橋

団員計 1,800 名の決死防水隊を組織して警戒にあたった。その結果再決壊を免れたといい、「機宜に適せる防水的施設は確実に効力の大なるものあるを確かめられた」と報道されている¹⁹⁾。

久我村外四ヶ村水害予防組合の区域は、この招集対象となった各村である²⁰⁾（図-2）。先述の普通水利組合に含まなかった久我村字元石倉や、普通水利組合管理の排水樋門のある羽束師村字古川より下流にあたる淀村・新神足村が含まれ、より広域な組合となった。

b) 水防組とその担任区域

1931（昭和 6）年時点であるが、同組合の水防組とその担任区域は表-2 のとおりである²¹⁾。これらの堤防のうち、淀川改良工事によって淀村の桂川右岸堤防の一部が新設されているが、それ以外は在来堤防である。

このうち、従前の普通水利組合の区域にも含まれていた久我村・羽束師村の、同水利組合の各部と水害予防組合を構成する水防組とを比較する。久我村に関しては、普通水利組合では上部・下部の 2 つの小字が構成単位となっていたが、水害予防組合では水防組は 1 つしか設定されていない。下部（下久我）は沿川ではないため、防禦すべき堤防に基づいて区域を決定すると独立した水防組とは数えられなかったのであろう。同様に羽束師村についても、普通水利組合では 4 つの大字が構成単位であったが、水防組は 3 つしか設定されていない。これも、大字菱川が沿川ではないためであろう。つまり、久我村外四ヶ村水害予防組合の水防組は、従前の普通水利組合と同様に旧村単位で構成されているが、堤防に対応して区域が分けられているため、その組織編成は異なっている。

c) 事業

水害予防組規約²⁰⁾によると、当水害予防組合の目的は「水害豫防ノ為桂川筋久世村界南端ヨリ以南桂川右岸及小畑川筋左岸新神足村字勝竜寺小字大門橋ニ至ル迄ノ水害防備設備ヲ為ス」こととされており、これはすなわち堤防の防御である。

その他付属事業として「淀村字大下津地内通称石樋樋閘」と「大山崎村字下植野地内小字松ノ木橋樋閘」の管理および維持修繕を兼営するものとされている。このうち「松ノ木橋樋閘」は大正 6 年水害の決壊箇所であり、石樋樋閘もその近辺に位置する。これらの維持修繕にかかる費用は「舊来ノ慣行ニ従

ヒ」負担することと決められていた²²⁾。これらの樋門は先述の普通水利組合の区域には含まれておらず管理対象ではなかったため詳細は不明であるが、別の枠組みで管理されていたものが水害予防組合に移管されたとみられる。

(3) 考察

久我村外四ヶ村水害予防組合についても、淀川改良工事によって新設された桂川堤防と在来堤防を基準に、従来の普通水利組合より広域にわたる水防組織が構築されたことが確認でき、新しい水防施設に応じた形に水防事業を行政主導で再編・構築していたという解釈が成り立つ。また、水防組が普通水利組合の各部と同じく大字単位で組織されていたこと、排水樋門修繕の費用負担は旧来の慣行に従う方針であったことから、既存の水防社会を継承するという側面も確認できた。伏見町外十ヶ町村水害予防組合ほどに水防組織体制に劇的な変更が見られなかったのは、淀川改良工事による河川堤防の改変度合が同組合ほど大きくなかったためであろう。

4. おわりに

本稿では、大正6年水害を契機として設立された京都府の伏見町外十ヶ町村水害予防組合と久我村外四ヶ村水害予防組合の水防組織体制をもとに、大正期の京都府の水害予防組合設立が水防社会の伝統にどのような影響を与えたかについて考察した。既に明らかにしていたように、既存の水防組と、それらを再編した広域的かつ組織的、統一的な水害予防組合という2層の水防の枠組みを構築するという方針は、これら2つの組合でも確認された。また、特に伏見町外十ヶ町村水害予防組合の組織体制を通して、同時期の水害予防組合設立の目的は、近代河川改修により伝統的水防社会では対応しきれなくなった水防事業を新しい水防施設に応じた形に行政主導で再編・構築する点にあったと解釈でき、従来より指摘されていた、伝統的な水防社会の継承とは異なる役割を指摘できた。

謝辞：本研究にて取り上げた『大正八年 伏見町外十ヶ町村水害豫防組合書類綴 淀町選出水防議員野田勘次郎』は、神吉和夫先生（元神戸大学）より提供いただいたものである。深く謝意を表します。また本研究の一部は、関西大学先端科学技術推進機構研究グループの助成による。

参考文献

- 1) 国土交通省水管理・国土保全局：水防災意識社会再構築ビジョン、2015年12月11日、2021年4月1日閲覧、https://www.mlit.go.jp/river/mizubousaivision/pdf/saikouchiku_v.pdf
- 2) 内田和子：近代日本の水害地域社会史、pp.268-269、1994。
- 3) 林倫子：大正期の京都府における水防強化一大正6年

- 10 月水害における久世郡の水防と淀川木津川水害予防組合設立に着目して一、土木史研究・講演集、Vol.38、pp.313-318、2018。
- 4) 京都日出新聞 1892（明治25）年7月14日「水害豫防組合」
- 5) 建設省近畿地方建設局編：淀川百年史、1974..
- 6) 京都府立総合資料館編：京都府百年の年表7 建設・交通・通信編、p.167、1970。
- 7) 京都日出新聞 1906（明治39）年9月15日「淀川改修の効果」
- 8) 京都府庁文書『明治24年度告示』『紀伊郡納所村樋門及水道事業外普通水利組合設置の件』、1891年10月14日、京都府立京都学・歴彩館所蔵
- 9) 京都日出新聞 1907（明治40）年8月26日「伏見地方の水害」
- 10) 京都日出新聞 1907（明治40）年12月20日「閘門改修と水利組合」
- 11) 京都日出新聞 1911（明治44）年8月7日「納所對横大路の水利問題騒ぎ あわや竹槍を持ち出す」
- 12) 京都日出新聞 1917（大正6）年10月2日「河水大氾濫」
- 13) 『水害一件（久世郡役所文書6）』『淀町水害事蹟調』、調査日不明、京都府立京都学・歴彩館所蔵
- 14) 京都日出新聞 1917（大正6）年10月5日「決潰堤防十箇所に及ぶ」
- 15) 私蔵『大正八年 伏見町外十ヶ町村水害豫防組合書類綴 淀町選出水防議員野田勘次郎』『伏見町外十ヶ町村水害豫防組合規約』
- 16) 前掲2)：近代日本の水害地域社会史、pp.93-95
- 17) 乙訓自治会館水利組合文書1『乙訓郡羽束師村久我村淀村普通水利組合規約』、明治42年5月22日決議、明治42年6月23日裁可、京都府立京都学・歴彩館所蔵
- 18) 京都日出新聞 1917（大正6）年10月2日「桂川沿岸の惨状 罹災民千五百名の救助 稲田六百餘町の浸水」
- 19) 京都日出新聞 1917（大正6）年10月12日「再度の大出水」
- 20) 京都府庁文書『昭和16年度 市行政 地方課』『水害予防組合区域編入に係る答申の件』内、現行組合規約「京都府乙訓郡久我村羽束師村淀村大山崎村新神足村久世郡淀町水害豫防組合規約」、京都府立京都学・歴彩館所蔵
ただし、同文書は印刷物であるが、後年に随時手書き修正された形跡がある。修正前の印刷文は組合設立当初のものと推察されるため、それを解読した。
- 21) 京都府庁文書『昭和7年度 公有水面埋込、河川量水標、水防費補助、災害水防 監理課』『水防器具材料準備被告二関スル件』、京都府立京都学・歴彩館所蔵
- 22) 前掲20)：「水害予防組合区域編入に係る答申の件」内、「水害豫防組合費賦課方法別冊」
同文書は印刷物であるが、手書きで×印がなされており、後年に変更されたものとみられる。しかし修正前の印刷文は組合設立当初のものと推察されるため、それを解読した。