

第1编 总 论

第 1 編 総論

第 1 章 序章（百年史の要約）

悠久のむかしから、とうとうと流れ続ける淀川。古来より、川の水は地域に住まう人々に利用され、歴史を紡いできた。川の歴史は人類の歴史であり、河川を取り巻く自然環境の変化により人々の生活は変化し、社会の進展により、河川もまた様相を変えてきた。

「淀川百年史」は、明治 7 年（1874）に着手した河川改修が 100 年の節目を迎えるにあたり、「母なる川」淀川を、より良い姿で私達の子孫に引継ぎ、ますます淀川沿岸が発展することを念願して、「淀川百年史編纂委員会」が設立され、当時の建設省職員らにより作成された。

その内容は、淀川（とりわけ琵琶湖）が形作られる古代の地殻変動から始まり、地質概略、生物相（固有種）の成り立ち、といった自然史を整理した後に、原始生活から古代都市、王朝から中世、戦乱といった歴史にもふれながら、淀川改修に至るまでの、淀川の治水史をとりまとめている。

（第 1 編）総論

淀川流域を 6 地区に分け、それぞれの地区の水文特性や、自然環境の特徴、地理的事象を概観し、基礎資料としてとりまとめられている。

（第 2 編）治水時代

治水事業の進展については、明治初期に行われた「淀川修築工事並びに修築修繕工事」から始まり、「淀川改良工事」「淀川下流改修工事」「淀川改修増補工事」「淀川低水工事」等について詳しく述べられている。

利水に関しては、古代からの舟運や灌漑、琵琶湖疏水、電源開発、巨椋池の干拓、河水統制事業、水道事業についてそれぞれの概要が丁寧に詳述されている。

（第 3 編）総合開発時代

戦後、昭和 20 年（1945）の枕崎台風、阿久根台風、昭和 22 年（1947）のカスリン台風、昭和 23 年（1948）のアイオン台風等による水害が相次ぎ、昭和 24 年（1949）の水防法が策定され、これを契機に淀川では洪水予報が実施されるようになる。

この頃になると、水文学の発達により流出解析がめざましい進歩を遂げ、精度の高い計算方法が適用されるようになり、確率論による河川計画が進められるようになる。

河川総合開発については、水需要の増加を琵琶湖で賄う河水統制事業から始まり、アメリカの TVA を範とした多目的ダムが計画されるようになった。

第 3 編では、以上の経緯を述べた後、昭和 46 年（1971）の工事实施基本計画改定に至る治水計画、淀川水系水資源開発基本計画に至る利水計画、琵琶湖総合開発計画についてとりまとめ、河道改修、多目的ダムと利水事業、砂防の各事業について詳述するとともに、河川管理および環境保全について述べている。

<付録 1> 河川の名称、O.P. について、淀川治水の先覚者、淀川雑記など

<付録 2> 年表など

以上、1,800 頁にもおよぶ大作となり、以後の淀川水系の河川管理者の教本の一つとして、活用されている。

第2章 淀川の成り立ち

2.1 序説

淀川百年史は、第1編総論第1章の「1.1 淀川と琵琶湖の自然史」及び「1.8 淀川の治水史」において、淀川流域の地質の概略、淀川水系や琵琶湖の誕生、海水準変動に伴う河内平野の変遷等、自然による淀川水系の成り立ちとともに、古代から大和川付替工事に至る人の手による川の成り立ちを記載している（『淀川百年史』p. 3-88）。

本章では、これらの概略を記載するとともに、淀川百年史以降急速に研究が進んだプレートテクトニクスによる地形形成過程や、近年のボーリング調査の蓄積により理解が深まった河内平野の成り立ちなどを加え、「淀川の成り立ち」を、地形や河川形状の変遷の観点から概説する。

2.2 自然による成り立ち

2.2.1 基盤岩の形成

淀川流域の基盤岩は、丹波帯と領家帯に分類されている（図1.2-1）¹⁾。

丹波帯と領家帯は主に中生代ジュラ紀（2～1.5億年前）にアジア大陸東縁に沈み込むプレートによって付加された付加体とされている²⁾。

付加体は海洋性玄武岩や遠洋堆積物からなるチャート、陸からの堆積物による泥岩、砂岩等が混在する²⁾。

南側の領家帯は、その後、中生代白亜紀（約1億年前）に、火山弧の地下でマグマが貫入してできた花崗岩が広く分布し、マグマにより低圧型の変成を受けた変成岩帯となっている（図1.2-2）²⁾。花崗岩は丹波帯にも点在している⁴⁾。

淀川流域における花崗岩地帯は、木津川流域や田上山のように、ひとたび禿嶺地になるとなかなか植生が回復せず、治水、国土保全の大きな課題であった。

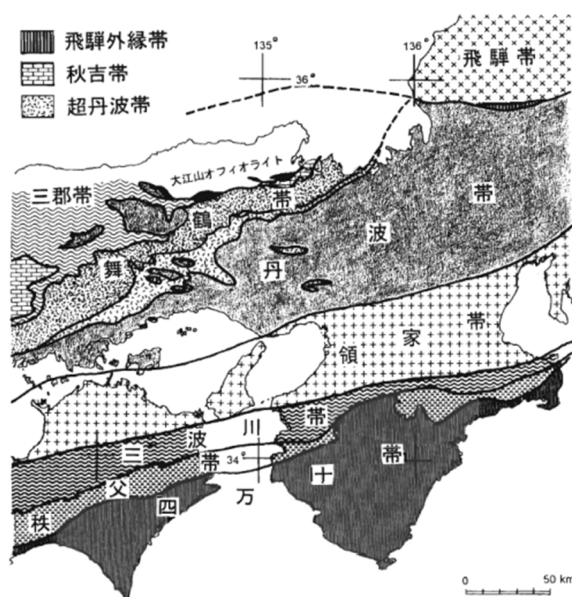


図1.2-1 近畿地方の地帯構造区分¹⁾

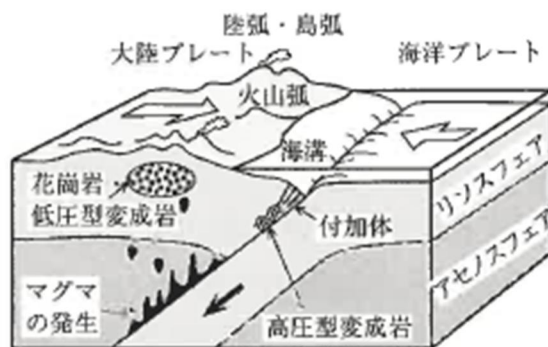


図1.2-2 付加体と変成岩帯の概念図²⁾

2.2.2 日本海の形成と堆積盆の発達

日本列島は、約 2,500 万年前の新生代古第三紀末に大陸から分離し始め、約 1,500 万年前の新第三紀まで日本海が拡大したとされている⁵⁾。

日本海拡大に連動してフィリピン海プレートの一部として四国沖に四国海盆が形成され、新しく熱い四国海盆が日本海拡大終了時に西南日本に沈み込み出したため、一時期、瀬戸内や熊野カルデラ等の火山活動が活発化したとされている⁶⁾。二上山や室生火山岩もこの時期の火山岩類である⁷⁾。

その後、フィリピン海プレートの沈み込みに対応して内陸部が沈降し、基盤岩の上に、東海層群が 500 万年前頃から、古琵琶湖層群が 450 万年前頃から、大阪層群が 350 万年前頃から堆積を開始している。堆積盆の形成が東から西に進んだことや、湖盆が北ないし西に移動したことは、フィリピン海プレートの沈み込みによるものと考えられている⁸⁾。図 1.2-3 に堆積層の分布と、フィリピン海スラブ（プレートの沈み込み部分）の形状を示す⁹⁾。

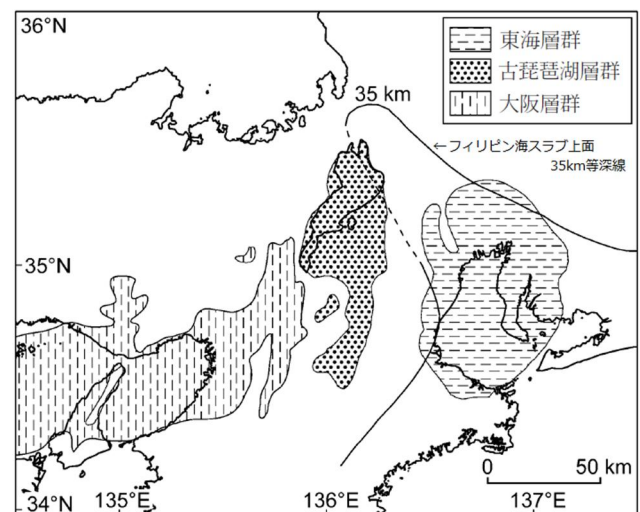


図 1.2-3 堆積層の分布とスラブ形状⁹⁾

古琵琶湖層群の最も古い地層は三重県伊賀市にある約 440 万年前のものと推定されている。安定した湖としては約 400 万年前に成立し、その後拡大、縮小、消滅等、形を変えながら北ないし西に移動したと考えられている。また、古琵琶湖堆積盆からの流出は当初は伊勢湾方向であり、約 260 万年前に京都方向に変わったと考えられている（図 1.2-4）¹⁰⁾。

淀川百年史は、古瀬田川が形成され京都方面に流れ出した時期を「淀川水系の完成」とし、古瀬田川形成後しばらくは奈良盆地の関屋付近から大阪方面に流れ込んでいた（横山・中川, 1974）としている（『淀川百年史』p. 21-27）。

その後、大阪堆積盆には約 130 万年前に海が進入し、後述する海水準変動により陸成層と海成層の堆積が繰り返されている²⁰⁾。海成層は京都盆地や奈良盆地の一部にまで達している¹²⁾。

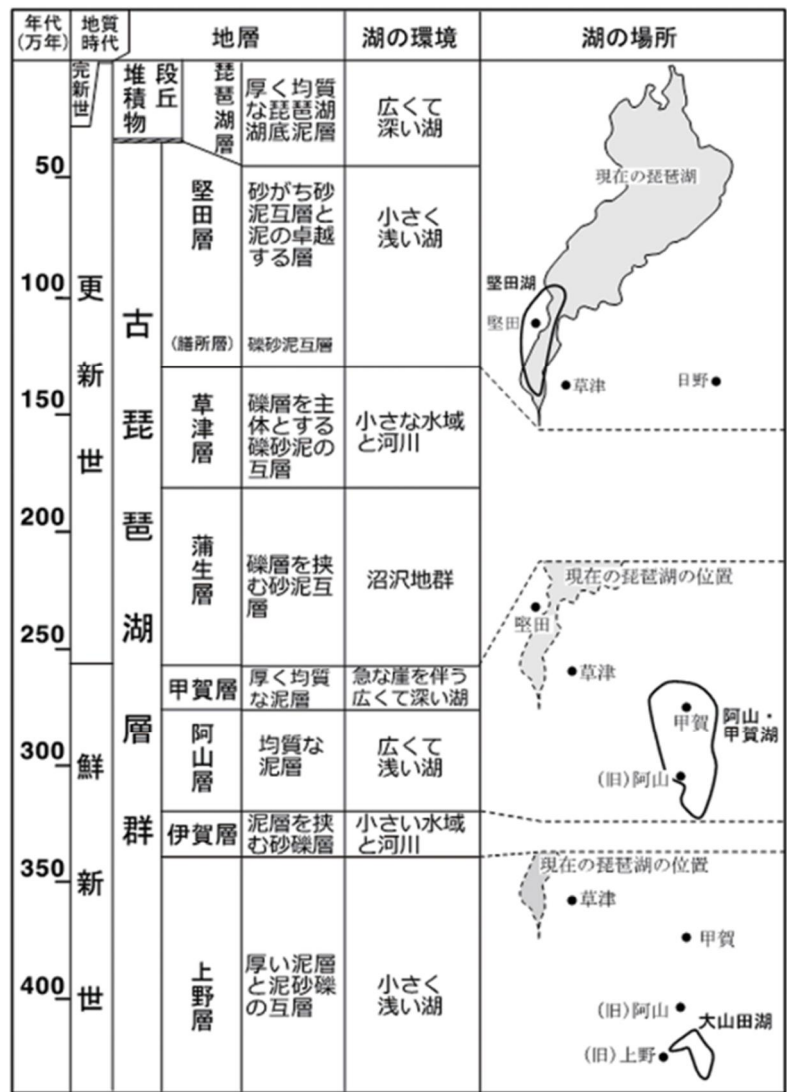


図 1.2-4 琵琶湖のおいたち年表¹⁰⁾

琵琶湖は、沼沢地や河川環境であった時期もあり、湖として現在まで連続していたわけではないと考えられているが、DNA 解析によれば、魚類固有種 16 種のうち多くの固有種系統の分岐が 100～300 万年前と、現代型の琵琶湖が形成される以前に遡ることが明らかとなっている¹¹⁾。

2.2.3 山地の隆起

300 万年前頃に、北に向かっていたフィリピン海プレートが北西に向きを変えたため、日本列島は現在まで続く「東西圧縮」(図 1.2-5) を受けるようになり、圧縮によって生じた逆断層に囲まれた部分が隆起して日本アルプス等の山地が形成された¹³⁾。このような逆断層は、多くがその後活断層として活動を続け、山地と平野・盆地などの地形境界となって日本列島の地形の凹凸を形成している¹⁴⁾。第四紀(約 260 万年前から現在まで)は、地球上に人類が進化・拡散し、活動している時代¹⁵⁾であるが、日本の山なみはほとんどこの時代に作られている¹⁶⁾。

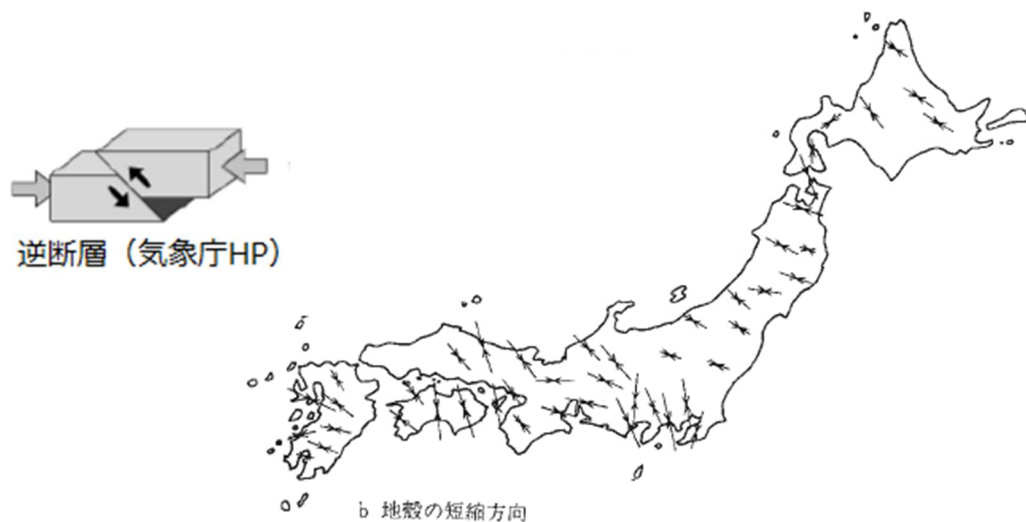


図 1.2-5 地殻の圧縮方向 (1948~1967)¹⁶⁾

日本の小さな平野や盆地は、活断層が上下にずれることにより、断層をはさんで地盤に大きな落差ができ、土砂が埋積することによって、河口付近には平地ができ、内陸には盆地ができる(図 1.2-6)¹⁷⁾。

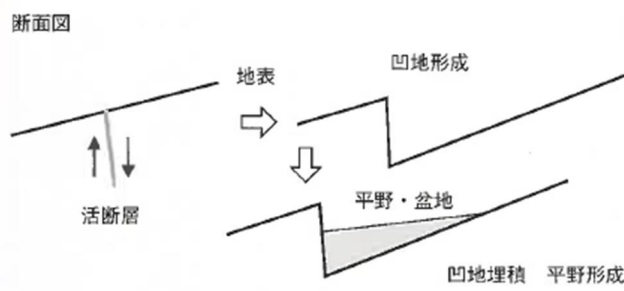


図 1.2-6 活断層のずれから平地ができる過程¹⁷⁾

近畿地方においても、鈴鹿、比良、生駒、六甲など短い山地とその間に抱かれた盆地の繰り返して特徴づけられた多くの断層が分布しており、山地は片側が急で一方がゆるやかな非対称の「傾動地形」になっている(図 1.2-7)¹⁶⁾。

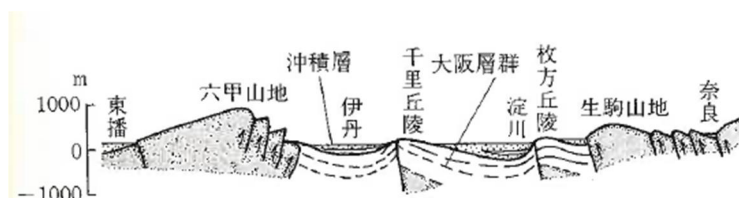


図 1.2-7 六甲ー生駒を結ぶ東西断面¹⁶⁾

近畿地方の中央構造線より北側の地域には、近畿地方の活断層のほとんどが分布しており、日本の中で活断層の密度が最も高い地域の一つである（図 1.2-8）¹⁸⁾。近畿地方の活断層と地形の成因を研究した藤田信夫は、若狭湾を頂点とし、伊勢湾、淡路島をむすぶ三角形の地域で、南北方向の山地と盆地がつらなる地形が見られる地域を「近畿三角地帯（Kinki Triangle）」（藤田,1962）と名付けている¹⁹⁾。

この近畿三角地帯では、第四紀更新世の中期、およそ 50 万年前から地殻の東西の広域圧縮が強まり、南北方向の逆断層や東西走向の横ずれ断層の活動が活発化し、六甲変動と呼ばれる地殻変動が地形に顕著に表れるようになったとされている²⁰⁾。

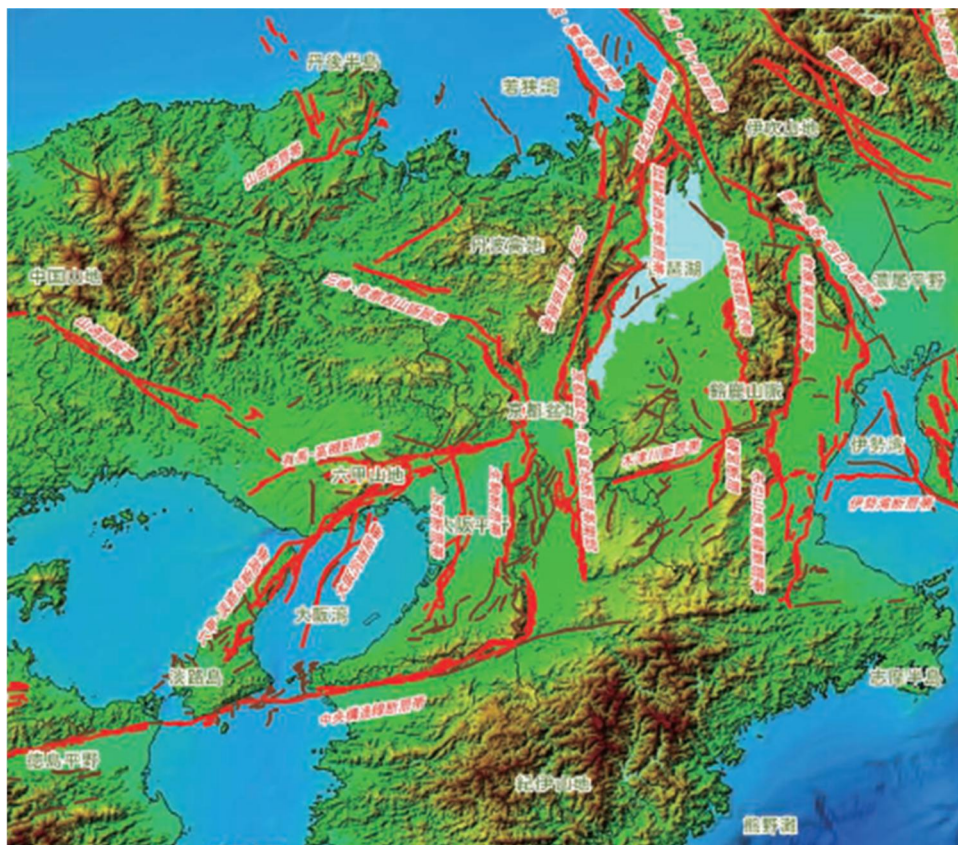


図 1.2-8 近畿地方の地形と活断層¹⁸⁾

淀川水系は、これらの密度の高い活断層によって形成された盆地や平野、そして、それらを隔てている山地を流下するため、琵琶湖からの流出部をはじめ、岩倉峡、保津峡等の狭窄部が存在し、狭窄部を挟んだ上下流問題が長年にわたり大きな課題となっている。

2.2.4 海水準変動と沖積平野の形成

新生代第四紀（258 万年前）に入り、寒冷化（氷期）と温暖化（間氷期）の周期をもつ氷河時代を迎えている。氷期と間氷期は約 10 万年周期で繰り返しており、地球軌道要素の周期的な変化と対応していると考えられている²¹⁾。

現在は最終氷期（ウルム氷期）の後氷期にあたり、約 2 万年前の最寒冷期の海水面は現在より約 120m 低かったとされている（図 1.2-9）²¹⁾。これは、紀伊水道以南和歌山県田辺市沖の水深に相当する。

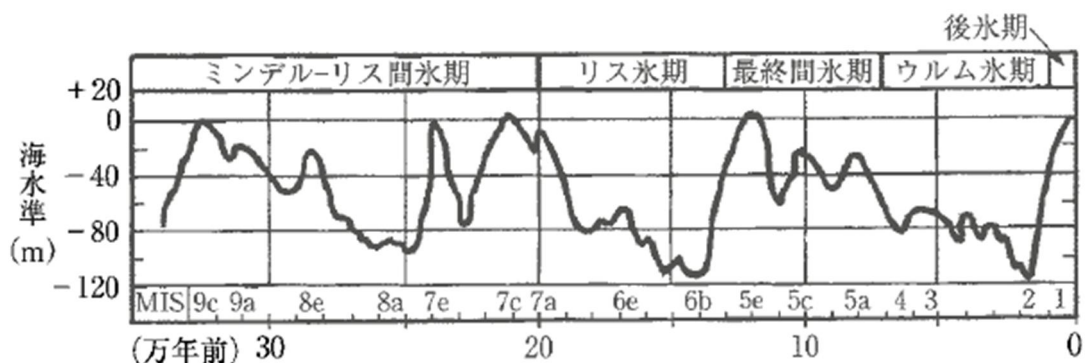


図 1.2-9 過去 35 万年間の海水準変動曲線²¹⁾

最終氷期最寒冷期（約 2 万年前）の淀川は瀬戸内の東側の水系とともに太平洋に注いでいたと推定されている（図 1.2-10）²²⁾。



図 1.2-10 最終氷期最寒冷期の古水系（桑代 1959 原図）²²⁾

藤田信夫は大阪湾の音波探査によって見つかった基盤層への削り込みを「古大阪川」（藤田, 1966）と名付けた（図 1.2-11）²³⁾。

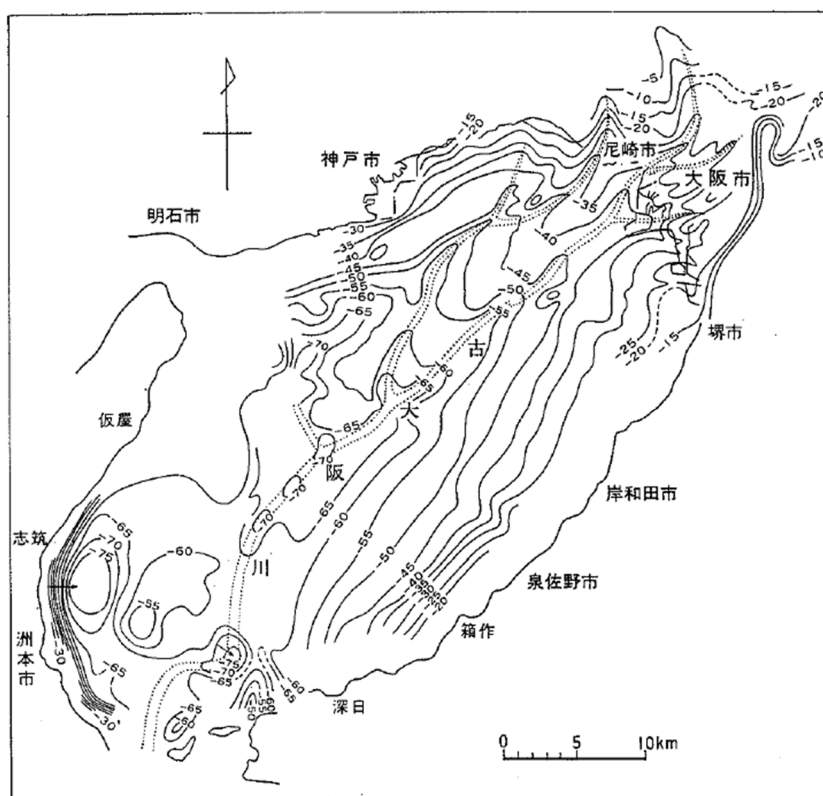


図 1.2-11 大阪湾の沖積層基底面と古大阪川²³⁾

氷期に河川によって削られた河谷に、約 2 万年前以降の海面上昇によって堆積した地層が沖積層とされている²⁴⁾。氷期の淀川は急勾配であったため、沖積層の基底には当時の河床堆積物である礫層が分布している（図 1.2-12）²⁵⁾。西大阪地域の支持層として知られる天満層（山根, 1930）はこの砂礫層に相当する²⁶⁾。

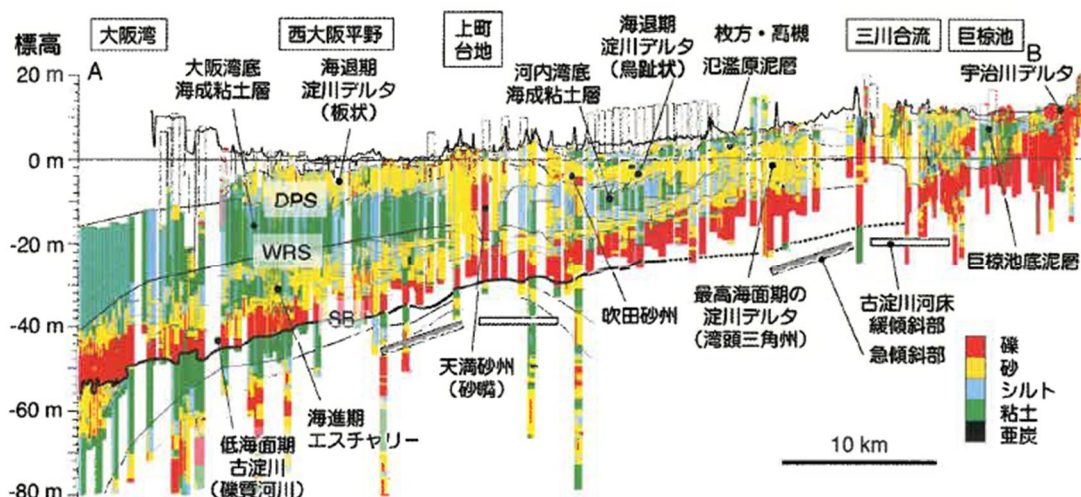


図 1.2-12 淀川流域の沖積層の地質断面²⁵⁾

7,000～6,000年前の縄文時代前期には上昇した海面が最も高くなり、河内平野をおおった海は、東は生駒山麓、南は八尾付近、北は高槻付近にまで達したと推定されている（図1.2-13）²⁷⁾。梶山・市原（1972）が¹⁴C年代値、ボーリングデータ、遺跡・貝塚の分布、微地形等から推定した、河内湾の時代から河内湖（古墳時代）に至る古地理復元図は淀川百年史（p.80）にも掲載されている。

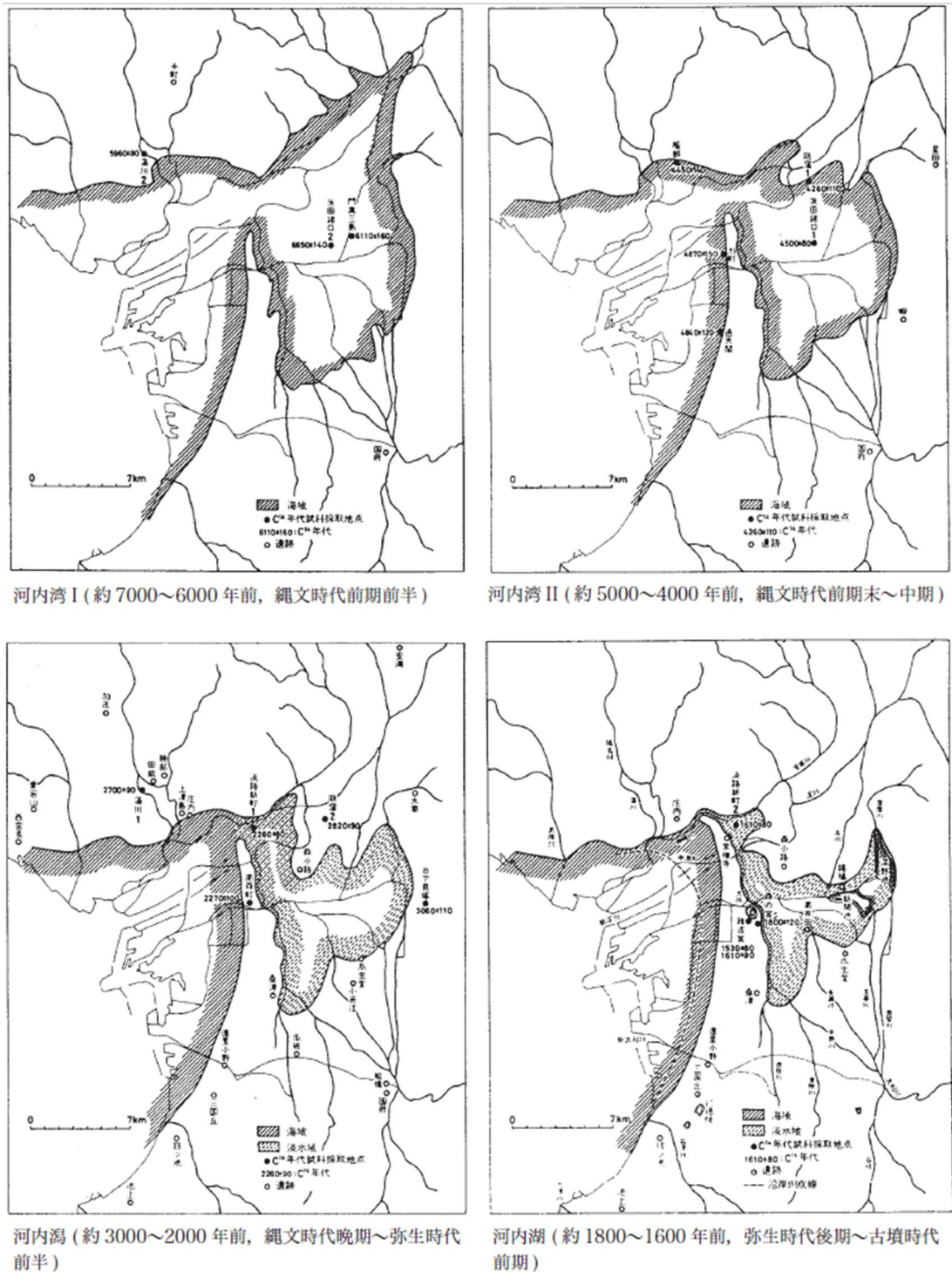
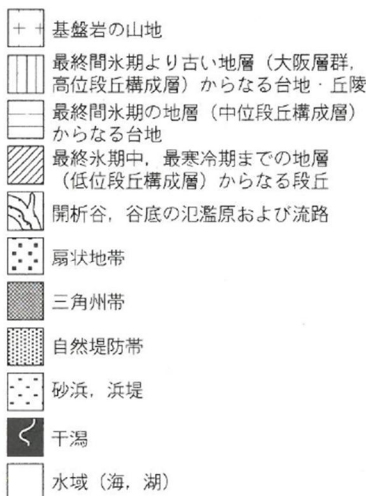


図 1.2-13 河内平野の古地理復元図（梶山・市原, 1972）²⁷⁾

28)

り綿



29)

2.3 人による成り立ち

2.3.1 古代の治水

(1) 難波の堀江と茨田堤

淀川百年史は難波の堀江と茨田堤^{まんだのつつみ}について、日本書紀仁徳天皇 11 年（323）の条の書き下し文を引用している（『淀川百年史』p. 31-32）。以下に現代語訳を引用する³⁰⁾。

十一年の夏四月の戊寅^{つちのえとら}の朔甲午^{きのえうま}（十七日）に、群臣に詔して、「いま私が、この国を見ると、野も沢も広遠で、田圃^{でんぼ}が少なく乏しい。また河の水が横流し、河口の流れが速くない。少しでもなが雨にあえば、海潮が逆流して、村里が水につかり、船に乗らなければならない、道路もまた泥におおわれてしまう。そこで、群臣は、みなでこの状況を視察して、横の堀を深くして河水が海に通じるようにし、逆流を防いで、田宅を完全にしなければならぬ」と仰せられた。

冬十月に、宮（難波高津宮）の北の郊野を掘って、南の水を引いて、西の海（大阪湾）に流した。そこで、その水を名づけて堀江という。また北の河の滯^{こみ}（たまり水）のあふれるのを防ごうとして、茨田堤^{まんだのつつみ}を築いた³⁰⁾。

難波の堀江は現在の大川（天満川）の場所が定説とされており、上町台地から伸びる天満砂州を 5 世紀から 6 世紀にかけて開削したと考えられている³¹⁾。

堀江の規模は不明であるが、梶山は人間が開いた水路が自然の力で大きくなった可能性を指摘しており³²⁾、日下は、開削後下方および側方への浸食が急速に進み現在見られるような水路になったとしている³¹⁾。昭和 62 年（1987）に法円坂（現 NHK 大阪放送局敷地）で 5 世紀中頃から後半にかけての高床倉庫群が発掘されており、治水に加え多目的運河として開削されたと考えられている³³⁾。

日下は、複数列に発達した砂州間の潟湖に難波津が設けられたとして、6～7 世紀頃の古代景観を復元している³¹⁾。

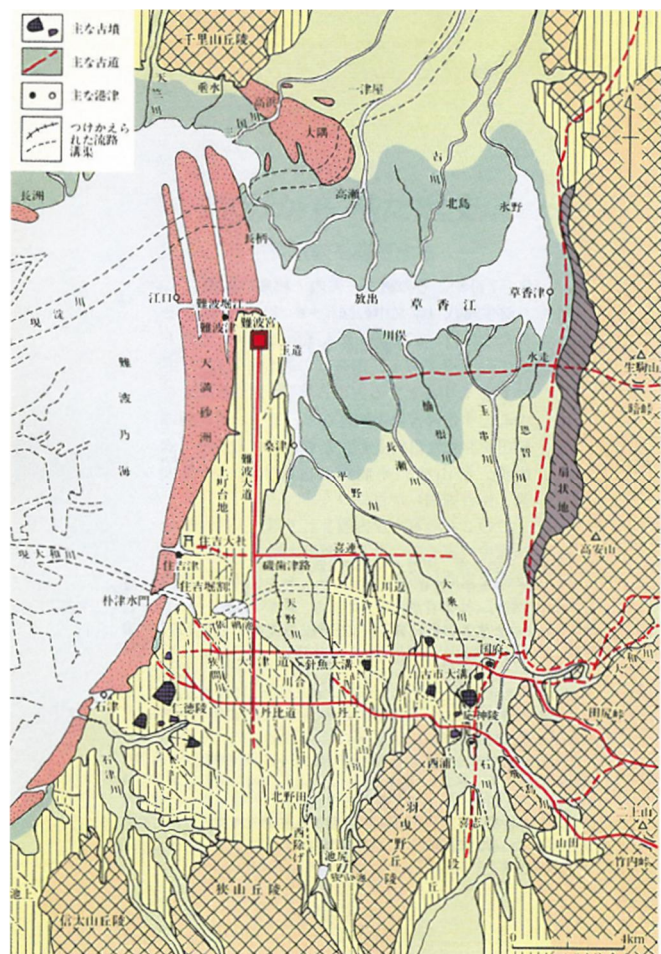


図 1.2-15 6～7 世紀ころの景観（日下, 2012）³¹⁾

茨田堤の場所は、淀川本流左岸説、淀川分流（南流）左岸説など多くの説がだされているが、決定的な説がないのが現状である。寝屋川市史（2008）では、遺跡や湿地、条里の分布から、図 1.2-16 の太線 A の「茨田故堤」とされる部分と、淀川本流の自然堤防が連続する太線 B にも築堤されたと想定している³⁴⁾。

堤の守護神であり、淀川の治水神を祀った³⁴⁾とされる堤根神社（門真市宮野町）には、大阪府指定史跡「伝茨田堤址」があり、門真市教育委員会によって発掘調査が実施され、鎌倉時代の堤防状遺構が確認されている³⁵⁾。

仁徳天皇 13 年（325）の条には「茨田屯倉をたて」とあり、茨田地域で 5 世紀に遺跡が増加することから、難波の堀江や茨田堤という淀川治水によって淀川下流左岸の低湿地帯の開発が行われたと考えられている³⁶⁾。

日本書紀仁徳天皇 11 年（323）の条には続いて以下の説話が記されている。

築いてもすぐ壊れる難所が二カ所あった。そのとき天皇の夢に神が現れ、「武蔵の人である強頸と河内の人である茨田連杉子の二人を河伯にささげよ」と言った。そこで二人を探し出して河神にささげたところ、強頸は泣き悲しみながら水に没し、かくて一カ所の堤が完成した。だが杉子は、瓠二箇をもって、塞ぐことの難しい箇所の中に投げ入れ、「この瓠を沈めるならば、本当の神だと認めてみずから水の中に入るが、もし瓠を沈めることができなければ、自然に偽りの神であることがわかろう。」と言った。そのとき、飄風が吹いて、瓠を沈めようとしたが、沈まなかったので、杉子は死なずにその堤も完成した。時の人は、その二カ所を名づけて、強頸の絶間・杉子の絶間といった。この年、新羅人が朝貢したので築堤の役につかった³⁴⁾。

古事記にも「秦人を使役して茨田堤及び茨田三宅を作った」とあり、渡来人秦氏が茨田堤築堤に深く関わったと考えられている³⁴⁾。

なお、寝屋川市太間は「絶間」がなまって呼ばれるようになったとされており、太間の淀川堤防上には、昭和 49 年（1974）の淀川百年記念事業に際して「茨田堤」の碑が建てられている³⁷⁾。

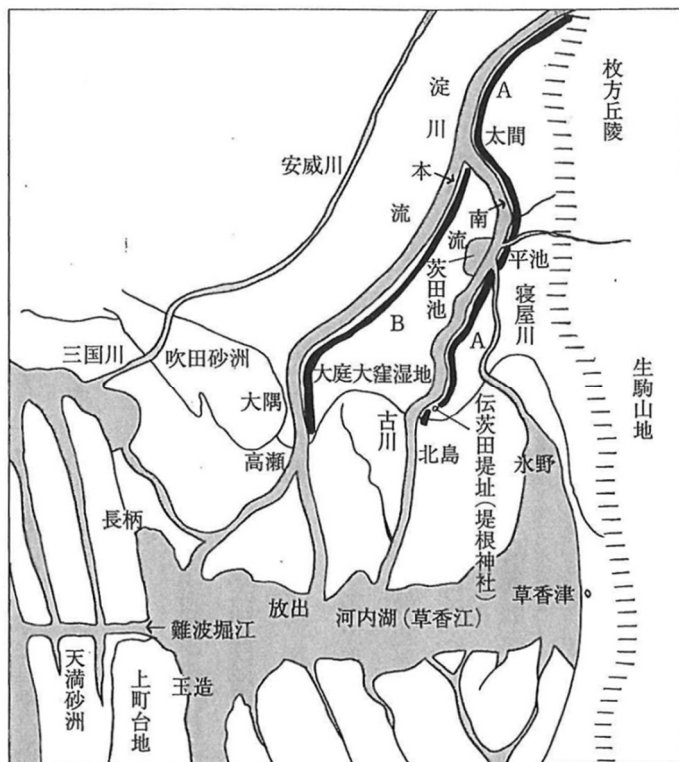


図 1.2-16 想定茨田堤概略図（寝屋川市史）³⁴⁾

(2) 葛野大堰 かどのおおい

淀川百年史は、付録淀川雑記の「太秦 うずまさ (p.1756-1757)」に「秦氏が桂川に大きな堰を造って水利を計り、山林を開発して農業を興し、次いで養蚕、機織、醸造などを発達させた。桂川が大堰川と呼ばれるのも、彼らが堰を造ったためといわれる。」と記載している。

葛野大堰と呼ばれる堰がいつどこに築造されたかは明らかではないが、嵯峨野地域の前方後円墳の造営時期から5世紀後半(古墳時代)(和田,1994)とするのがこれまでの定説となっており³⁸⁾、明応5年(1496)の「山城国桂川用水差図」にある「一井」がそれに関わる用水と推定されている³⁹⁾。

昭和58年(1983)には松尾大社近くの松室遺跡で古墳時代後期から平安末・鎌倉初期まで使用された大規模な人工水路が発掘され、葛野大堰から分流された灌漑用水路の一本にあたる可能性が大きいとされている⁴⁰⁾。

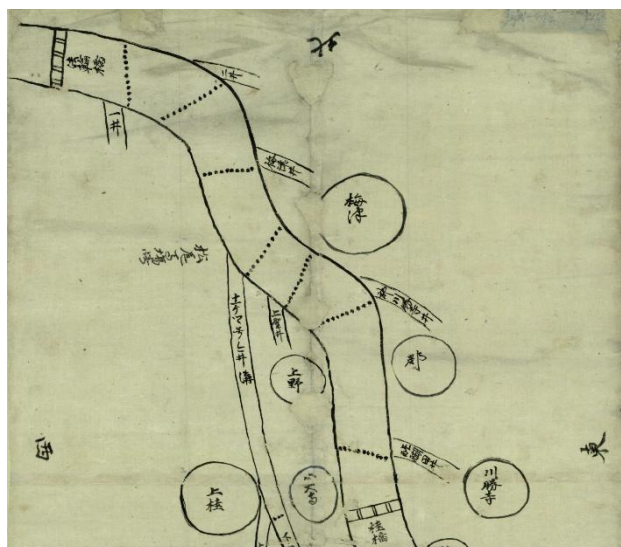


図 1.2-17 山城国桂川用水差図 北半分⁴¹⁾

一方で、水利だけでなく築堤 ふしはらつみ (萩原堤：左岸、嵐山～松尾)によって桂川治水に成功したことが重要であることや、葛野大堰によって開発されたとされる後背湿地にこの時期の遺跡が無く、7世紀(飛鳥時代)に入っても低地にも縦穴住居が発掘されていることから、6世紀後半に築造された可能性も指摘されている³⁸⁾。

「日本書紀」推古11年(603)には、秦河勝 かわかつが聖徳太子から仏像を賜り蜂岡寺(後の広隆寺)を造ったと記されている。桂川治水によって嵯峨野地域を開発した秦氏の財力がうかがえる。

なお、桂川にあった10カ所余りの井堰は府営洛西農業用水改良事業(昭和23年(1948)-昭和40年(1965))によって一ノ井堰と久我井堰に統合され、一ノ井堰は昭和27年(1952)に完成している⁴²⁾。

(3) 行基集団による開発事業

奈良時代の僧行基 ぎょうきについては、平安時代初期に編纂された続日本紀 しよくにほんぎに「天平勝宝元年(749)2月2日大僧正 だいそうじょうの行基和尚 せんげが遷化(死去)した。・・・みずから弟子たちを率いて、諸所の要害の地に橋を造り堤防を築いた。和尚の評判が伝わっている処の人々は、すべてやってきて仕事に協力したので、日ならずして完成した。人民は今に至るまでその利益を蒙っている。」と記されており⁴³⁾、泉大橋(木津川)、山崎橋(三川合流)、高瀬橋(現守口市付近)、狭山池、昆陽池 こやなど、橋、直道 ちよくどう、池、溝、樋、船息 ふなすえ(港)、堀、布施屋(困窮者救済施設)の多様な事業を行っている⁴⁴⁾。

このうち淀川治水に関する事業としては、水田造成を目的としたと思われる溝あるいは樋の築造や堀川の造成が河内東北部の淀川左岸にあたる茨田郡 まんたでなされている⁴⁵⁾。

尾田（2017）は、行基の事績を伝える「天平十三年記」から、淀川中下流部における、溝（古林溝）、樋（高瀬堤樋、韓室堤樋、茨田堤樋）、堀（比売嶋堀川、白鷺嶋堀川、次田堀川）等の事業を拾い出し、高瀬堤樋を淀川本川沿いの築堤、茨田堤樋を古川沿いの築堤、次田堀川、比売嶋堀川を淀川から神崎川への洪水対策用の放水路として、これらによって淀川中下流域で大規模な農業開発がなされたと推定している⁴⁴⁾。

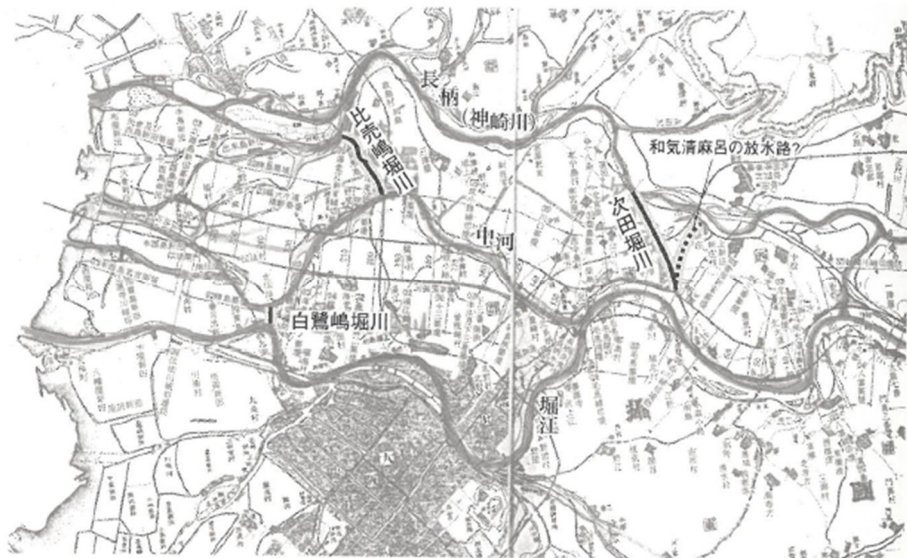


図 1.2-18 堀川の推定位置図（尾田, 2017）

(4) 長岡京遷都と^{みくに}三国川開削

古代日本の宮都は、平安京に固定されるまで、何度も場所を変えており、和銅 3 年（710）に藤原京（朱鳥 9 年（694）-和銅 3 年（710））から遷都された平城京は、聖武天皇が行った恭仁京（天平 12 年（740）-天平 16 年（744））、難波京（天平 16 年（744）-天平 17 年（745））への一時的な遷都を経て、桓武天皇によって延暦 3 年（784）に長岡京に遷都している。

続日本紀には「水陸の便あるを以て、都をこの^{ゆう} ^{うつ} 邑に遷す」とあり、桂川に面し宇治川・木津川の合流点に近い長岡が選ばれている。遷都の翌年（延暦 4 年（785））には三国川が開削され、長岡京と難波津、ひいては瀬戸内海とも直結することになった⁴⁶⁾。

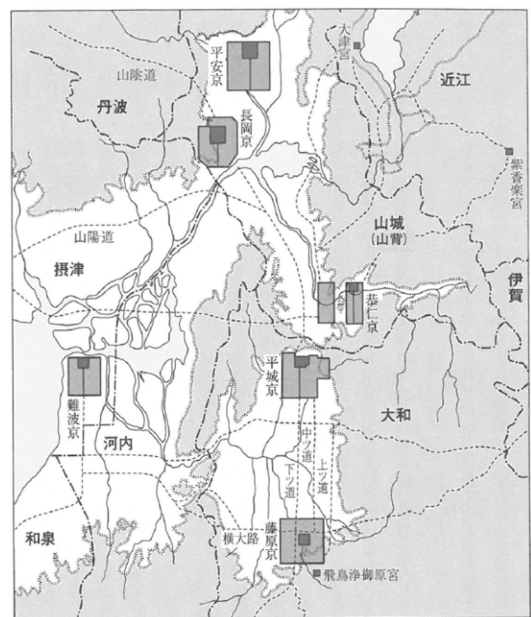


図 1.2-19 古代の都城位置⁴⁶⁾

三国川（旧神崎川）については、続日本紀の延暦 4 年（785）に「使者を遣わし、摂津国の神下・梓江・鯨生野を掘って三国川に通じさせた。」と記されている。続日本紀には、延暦 7 年（788）に摂津太夫の和気清麻呂が河内川（現平野川）を海に導く事業を申し出て取りかかったことが記されており、三国川の開削についても和気清麻呂の事業とされている。河内川の事業は大和川付替に相当する事業であるが当時は失敗している。

淀川百年史は、「三島郡津屋に新川を掘り三国川を分流した。三国川は神崎川の流頭であるが、現在の河道は明治 11 年(1878)に開削されたもので、それ以前は江口町から北流していた(淀川百年史 p. 83)」と記載している。

梶山は、河内湾の時代(約 5,000～4,000 万年前)の河口デルタの砂州によって南北に分けられ、南流は淀川となり、北流は安威川と合流していたとし、和気清麻呂の時代に少なくなっていた北流の流量を増して船の運行を助けるために、三国川の開削工事を行なったと推定している⁴⁷⁾。

長岡京の水上交通の便の良さは、洪水発生との隣り合わせであり、桂川や小畑川の水害により 10 年で廃都となった⁴⁶⁾。



図 1.2-20 推定砂州と旧河道⁴⁷⁾

(5) 平安京の治水

淀川百年史は、平安京の造営にあたり「京の中央を南北に貫流する鴨川を、東辺に移動させ、ほぼ現在の流路とした(p. 39)」 「歴史に残るわが国最初の河川の付替工事は、平安京の都市計画のために実施した賀茂川の付替工事であろう。(p. 82)」と記載している。

この賀茂川付け替え説は、京都の地形などを論拠に、堀川に流れていた賀茂川を平安京造営時に付け替えたとするもので、昭和初期に塚本常雄らによって形成され通説として受け入れられていたものである。

しかし、その後の表層地質の研究等により大規模な付け替えは否定され⁴⁸⁾、平安京造営以前から概ね現在の位置にあったという考え方が主流となっている⁴⁹⁾。

植村(2011)は、遷都時に氾濫域であった扇状地の範囲において一時的水路を利用し小規模な堤防により現在の流路に固定していった可能性を指摘している⁵⁰⁾。

平安時代に編纂された歴史書である「日本紀略」には、延暦 19 年(800)に、「山城、大和、河内、摂津、近江、丹波等の諸国民一万人を発し、以て葛野川堤を修す」とあり、葛野川(桂川)の大規模な築堤工事をしたことが記されている⁵¹⁾。また、嵐山中腹にある法輪寺の由緒では、承和年間(834～848)に葛井寺(現在の法輪寺)の僧道昌^{どうしょう}が、勅願によ

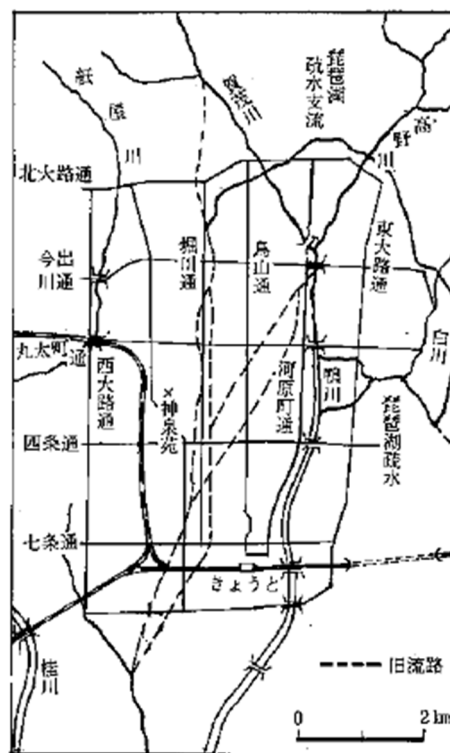


図 1.2-21 賀茂川付け替え説

り大堰川を修築し、橋を架けたとされており、橋は後に法輪寺橋と呼ばれ、現在の渡月橋の始まりになるとされている⁵²⁾。

「渡月橋」の名称は南北朝以降のものであり、南北朝から室町期の絵図には現在よりも100mほど上流に描かれている⁵³⁾。

貞観3年(861)には、鴨川と桂川の洪水から平安京を守るため、防鴨河使、防葛野河使が置かれている。

2.3.2 中世・近世の治水

(1) 秀吉による築堤（御土居）

天正13年(1585)に関白となった秀吉は、翌年から京都において、聚楽第の造営、大名屋敷町や公家屋敷町の建設、寺院の集中、町割りの変更等を行い、最後に、天正19年(1591)、その周囲を取り囲むように御土居を築いている。

御土居は、外敵の襲来に備える防塁と川の氾濫から街を守る堤防として、北は上賀茂から鷹ヶ峰、西は紙屋川から東寺の西辺、南は東寺南側の九条通、東は鴨川西側の河原町通まで、南北約8.5km、東西約3.5km、総延長約22.5kmにも及び、土塁基底部の幅は約20m、頂上部の幅は約5m、高さは約5mあった。また、御土居の内側を洛中、外側を洛外と呼び、「京の七口」に代表される出入口を設けている。

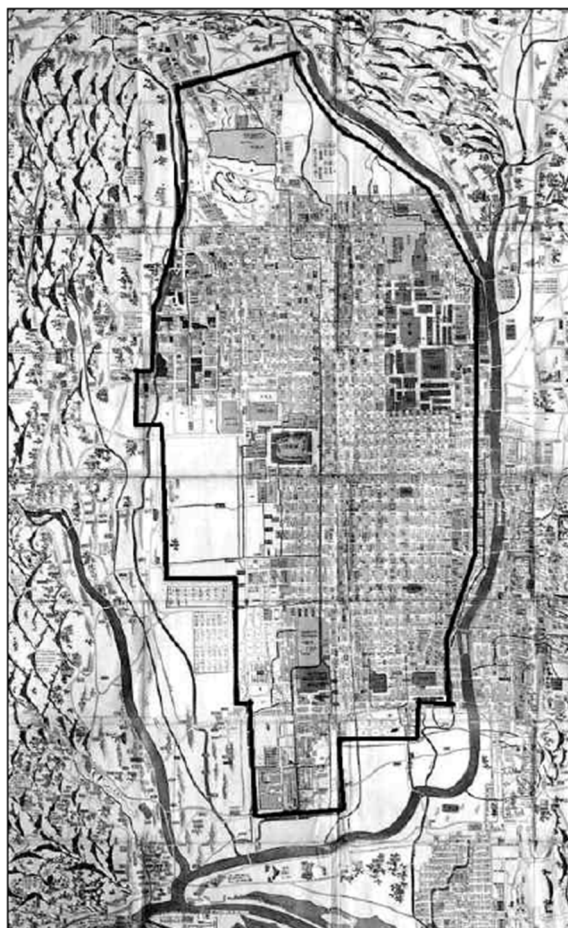


図 1.2-22
御土居に囲まれた江戸時代の京都⁵⁵⁾

江戸時代に鴨川に新たな堤防ができて東側の市街化が進み、土塁は取り壊されていき、近代の市街化で大部分が消失したが、現在も残る9ヶ所は国の史跡に指定されている⁵⁴⁾。



北区平野鳥居前町の御土居

(2) 秀吉による築堤（巨椋池周辺）

秀吉は、文禄元年（1592）、現在の観月橋団地一帯に想定されている「指月丘」に隠居所を築き、翌年、本格的な城郭である伏見（指月）城に改築をはじめるとともに⁵⁶⁾、文禄3年（1594）には加賀の前田利家に命じて宇治川に堤防を築かせている⁵⁷⁾。

宇治市史（1974）は、宇治川を巨椋池と分離して大きく迂回させる堤防（槇島堤）の目的を、伏見港の建設、伏見城の外堀の機能のほか、巨椋池中に築いた小倉堤を大和街道として宇治川の渡河交通を伏見の豊後橋（現観月橋）で掌握するためとし、周辺の水害はむしろ増大したとしている⁵⁷⁾。なお、伏見（指月）城は、慶長伏見地震（文禄5年（1596））により倒壊したため、秀吉は近隣の木幡山（現明治天皇陵付近）に新たな伏見城を築いており⁵⁶⁾、慶長伏見地震は有馬-高槻断層帯等が震源と考えられている。

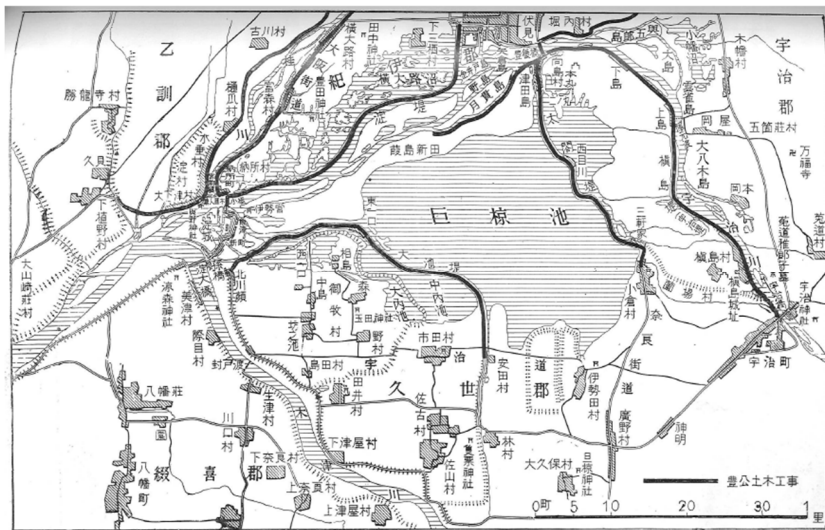


図 1.2-23 秀吉時代の巨椋池周辺土木工事⁵⁸⁾

小倉堤は、概ね近鉄京都線に沿った位置にあり、槇島堤は、昭和54年（1979）の堤防開削調査で秀吉期の築堤が確認されている。また、宇治橋下流右岸では石積護岸が発掘され、平成21年（2009）に国の史跡に指定されている。



図 1.2-24 現在の太閤堤の状況⁵⁹⁾

(3) 秀吉による築堤（文禄堤）

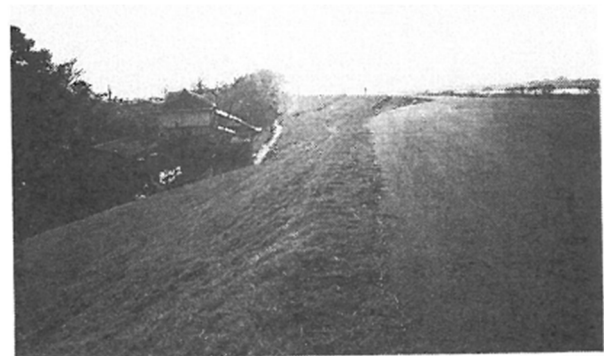
文禄5年（1596）、秀吉は諸大名に対し、伏見から大坂にいたる淀川兩岸の堤防築堤を命じており、摂津市史（1977）は、淀川左岸の河内堤は東国の大名が担当し、淀川右岸約27.5kmのうち山崎辺りの約7.2kmさらに摂津堤約3kmを吉川広家が担当したとしている⁶⁰⁾。左岸堤防上は京街道といわれ、村田（2009）は、大坂と伏見を結ぶ交通路の整備という点が第一義的であった可能性があるとしている⁶¹⁾。

この文禄堤は明治以降の淀川改修のため、ほとんど消えてしまったが、枚方や守口の宿場町、寝屋川市の太間地区などに、現在も一部残っている⁶³⁾。

また、枚方宿遺跡の調査では、現路面下約2mにおいて、文禄堤に該当すると考えられる堤防遺跡が発掘されている⁶⁴⁾。



文禄堤（守口市）⁶²⁾



低い段が旧堤痕跡（仁和寺本町）⁶³⁾

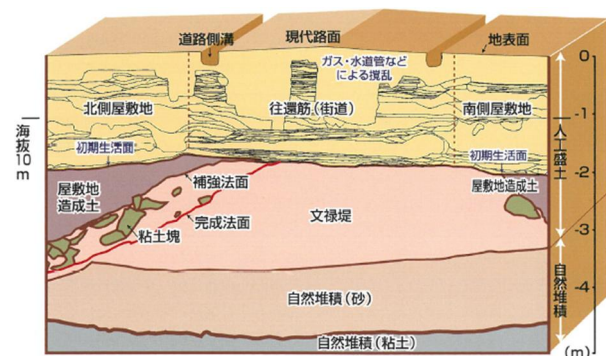


図 1.2-25 文禄堤断面模式図⁶⁴⁾

(4) 河村瑞賢の治水事業

江戸時代前期、寛文・延宝年間（1661-1681）には、淀川をはじめ諸河川の川床の上昇が著しく、防災・通船・水利などの面から放置できない状況となった。延宝2年（1674）には、淀川・大和川筋の堤防が随所で決壊し、北は枚方から南は堺まで、東は生駒山麓から西は大坂にいたるまで、一面が泥海のなかに没した⁶⁵⁾。その後も洪水が相次いだため、幕府は淀川筋に巡検・普請を派遣し、堤防修築や川浚えを行わせ、明かりにするための木の根の掘り起こしの禁止等を定めた「山川掟之覚」を達したが、本格的な治水の再点検のため、河村瑞賢らを畿内に派遣し、巡見の結果、河村瑞賢は、淀川河口の開削と山地の植林による砂防を献策、貞享元年（1684）から4年にかけて一連の工事が実施された⁶⁵⁾。淀川河口の九条島に安治川（当時は新川）を開削し、中津川に多く流れていた水量を大坂川（現

大川)側に増やす工事等を実施しており、村田(2009)は、大坂の保全と大坂の舟運発展を強く意識したものとしている⁶¹⁾。

瑞賢は、当時、請願活動がなされていた大和川の川違え(付け替え)を否定したが、瑞賢の一連の治水工事では大和川沿いの村々が洪水の脅威から解放されることはなく、川違えの誓願活動も断念されることはなかった⁶⁵⁾。



図 1.2-26 安治川開削途中の頃を描いた大坂三郷町絵図(1684 頃)⁶⁷⁾

(5) 大和川付替工事

淀川百年史(p. 84-88)には、付替工事の発端、新川筋の反対理由、幕府の調査と裁定、付替工事の概要、付替工事の効果が記載されているが、淀川百年史作成当時に通説となっていた付替運動史については、一部その後の資料的裏付けによる見直しがなされている⁶⁸⁾。

幕府は万治3年(1660)に最初の大和川付替検分を行っており、それ以前に江戸に付替えを求める嘆願書が出されたと考えられている。幕府の検分に対し、新川筋となる村々は、土地の潰れや、左岸側の排水不良、右岸側の用水不足等を理由に反対の訴状を提出している。その後、大きな洪水が起こるたびに検分が行われ、5回目の検分には河村瑞賢が参加し、安治川開削等を献策している。

5回の検分とも付替不要という結論となったが、瑞賢の死後の元禄16年(1703)幕府は付替えを決定した。

安村（2020）は、幕府が付替えを決定した理由として、中甚兵衛らによる付替運動が継続していたこと、瑞賢の治水工事によっても洪水が無くならず洪水で収穫が減ると年貢高を低くせざるを得なかったこと、新田開発による収入が見込まれたこと、大名手伝普請によって幕府の支出が抑えられたこと等を挙げている。大名手伝普請によって幕府の工事費支出がほぼ半額となり、支出に見合う新田開発の地代金を受け取ることにより、幕府は実質負担なしで工事を行っている。

付替工事は、できるだけ川底を掘らず、掘削土と盛土の量がほぼ一致するように計画され、掘削土量を減らすために、衣羅池や河口付近の狭間川の流路を利用したルートとし、わずか8ヶ月で完成した。

付替え後、旧川筋の新田は用水不足と砂地のため畑として主に綿が栽培され、新開池、深野池等の池跡は水田となった。一方で、新川筋では反対運動の理由としていた多くが現実となった⁶⁹⁾。

大和川の付替えは、新田開発や綿栽培の繁栄など、多大な恩恵をもたらしたが、地域の分断や堺港の衰退、新川左岸の排水不良などのマイナスももたらすこととなった⁷⁰⁾。



図 1.2-27 大和川付替工事の分担⁶⁹⁾



図 1.2-28 付替え後の旧大和川の新田⁷⁰⁾

(6) 明治初年木津川付替

慶応4年（1868）5月の長雨により、宇治橋下流左岸（お釜切れ）や木津川左岸（生津切れ）で決壊する大洪水となった。

明治元年（1868）10月には新政府に治河使が置かれ、11月には、堤防の修復、淀川通船の近代化など近畿圏河川改修の太政官布告が出されるとともに、桂川・木津川・淀川に巡検が派遣され、木津川では決壊所から八幡方面に向かって流出した水筋を新河道として、下流の付替工事の着工が決定された。これに対し、堤防修復と内水排除を期待していた木津川下流左岸の村々では、農地が潰れ洪水時に水位が益すと反対運動を行っている⁷¹⁾。

木津川付替工事の計画者であり、実質的な工事責任者であった治河使八幡出張局の上野右内が説得を試みたが鎮静しかね、京都府から役人が出張して「川違ハ勅命ニテ、永々下方御救ノ為ニ候ヘバ、彼是申サズ承伏仕リ候様」と言い渡し政府の付替計画を承伏させるに至っている⁷²⁾。

工事は明治元年（1868）12月23日に開始され、明治3年（1870）1月22日に完成した。工事費用は新政府の財政難のため、すべて新たに発行した太政官札でまかなわれたが、替地補償のための旧川敷が補償地の約半分であり、旧川敷利用のための整備も含め膨大な費用となるため、八幡宮の神社領などの荒地を開墾して賄っている⁷²⁾。

淀川百年史(p.1422)は、木津川左岸の大谷川流域の内水に関し、「新木津川の築堤により淀付近の水害が防止された半面、当地域の内水湛水区域が狭められ、近年の大出水の頻発傾向ともあいまって内水被害が増大している」としている。

木津川左岸の内水問題は、後に大谷川の全面改修や排水ポンプの整備がなされるまで、長い年月をかけて解決されていくことになる。

以上、明治元年（1868）から3年（1870）に実施された木津川付替までの「淀川の成り立ち」を述べたが、明治7年（1874）から実施された淀川修築工事以降の「淀川の成り立ち」については、第2編基本計画を参照されたい。

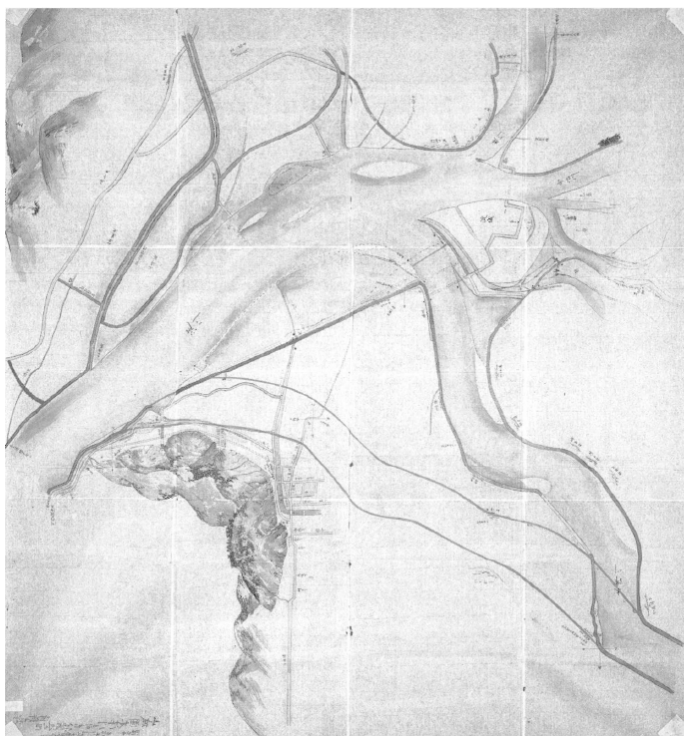


図 1.2-29 木津川付替えの計画図⁷³⁾

〈参考文献〉

●第2章

- 1) 小林文夫、兵庫県地質関係基礎資料、人と自然、No.5、1995、p.34-43
- 2) 西村祐二郎他、基礎地球科学第3版、朝倉書店、2019、p.65-66, 73, 103, 145-147, 152
- 3) 高木秀雄、地形・地質で読み解く日本列島5億年史、宝島社、2020、p.154
- 4) 山口大学理学部地球環境標本室・ゴンドワナ資料室 HP、鉱物岩石基礎知識
- 5) 木村学他、CG 細密イラスト版日本列島2500万年史、洋泉社、2019、p.26-33
- 6) 木村学他、CG 細密イラスト版日本列島2500万年史、洋泉社、2019、p.60-63
- 7) 太田他、日本の地形6近畿・中国・四国、東京大学出版会、p.105
- 8) 中嶋健、日本海拡大以来の日本列島の堆積盆テクトニクス、
地質学雑誌第124巻第9号、2018、p.711
- 9) 三好崇之他、沈み込んだフィリピン海プレートの形状からみた近畿三角帯周辺のネオ
テクトニクス、第四紀研究47(4)、2008、p.228
- 10) 琵琶湖ハンドブック四訂版、滋賀県 HP
<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5526720.pdf>
- 11) 渡辺勝敏、琵琶湖の魚類の生い立ち-分子データからのアプローチ、化石研究会会誌
50(2)、2017、p.71-74
- 12) 太田他、日本の地形6近畿・中国・四国、東京大学出版会、p.17
- 13) 高木秀雄、日本列島5億年史、宝島社、2020、p13-17
- 14) 山崎晴雄他、日本列島100万年史、講談社、2017、p20
- 15) 第四紀とは、日本第四紀学会 HP、<http://quaternary.jp/intro/daiyonki.html>
- 16) 平朝彦、日本列島の誕生、岩波書店、1990、p173-177
- 17) 山崎晴雄他、日本列島100万年史、講談社、2017、p112
- 18) 地震調査委員会、日本の地震活動 <第2版>、2009、p285
- 19) 藤田和夫、変動する日本列島、岩波書店、1985、p.10-12
- 20) 山崎晴雄他、日本列島100万年史、講談社、2017、p.195-202
- 21) 西村祐二郎他、基礎地球科学第3版、朝倉書店、2019、p.157-159
- 22) 山崎晴雄他、日本列島100万年史、講談社、2017、p.198-230-231
- 23) 藤田和夫他、大阪西南部地域の地質、地質調査所、1985、p.27-28
- 24) 地震調査研究推進本部 HP、用語集・沖積層、
https://www.jishin.go.jp/resource/terms/tm_alluvium/
- 25) 増田富士雄他、ダイナミック地層学、近未来社、2019、p.73-76
- 26) 三田村宗樹他、ボーリングデータベースからみた大阪平野難波累層基底礫層の分布、
第四紀研究43(4)、2004、p.253
- 27) 梶山・市原、大阪平野の発達史、地質学論集第7号、1972、p.101-112
- 28) 梶山・市原、大阪平野のおいたち、青木書店、1986、p.34
- 29) 太田他、日本の地形6近畿・中国・四国、東京大学出版会、p.89
- 30) 井上他、日本書紀(上)、中公文庫、2020、p.430

- 31) 日下雅義、地形からみた歴史、講談社学術文庫、2012、口絵、p. 239-245
- 32) 梶山・市原、大阪平野のおいたち、青木書店、1986、p. 111-113
- 33) 森浩一、記紀の考古学、朝日新聞社、2000、p. 247-254
- 34) 寝屋川市史編纂委員会、寝屋川市史第 10 巻、寝屋川市、2008、p. 90-102
- 35) 門真市教育委員会、史跡伝茨田堤発掘調査報告書、2014、序文
- 36) 上遠野浩一、茨田と交野の開発、歴史地理学 52-2 (249)、2010、p. 6-7
- 37) ころもの子絶間、寝屋川市 HP
https://www.city.neyagawa.osaka.jp/organization_list/kyoiku_shakaikyoiku/bunkasport/bunkazai/namesagasu/1378176701888.html
- 38) 東・加納、嵯峨野における秦氏の到来期について、2007、京都市埋蔵文化財研究所研究紀要第 10 号、p. 183-195
- 39) 金田章裕他、平安京ー京都 都市図と都市構造、2007、京都大学学術出版会、p. 50
- 40) 京都市埋蔵文化財研究所、昭和 58 年度京都市埋蔵文化財調査概要、1985、p. 116
- 41) 山城国桂川用水差図案、東寺百合文書（京都府立京都学・歴彩館）所蔵を加工
- 42) 京都府農林水産部耕地課整備室、風景・郷土を守る洛西用水 嵯峨嵐山一の井堰、2006
- 43) 宇治谷孟、続日本紀（中）全現代語訳、講談社、1995、p. 71
- 44) 尾田栄章、行基と長屋王の時代、現代企画室、2017、p. 57-74、p. 179-189
- 45) 千田稔、天平の僧行基、中央公論社、1994、p. 147-149
- 46) 川尻秋生、平安遷都、岩波書店、2011、口絵、p. 11、p. 20
- 47) 株式会社クボタ発行 アーバンクボタ 16 号 図 13ー明治 18 年測量仮製地形図による江口、大道付近
- 48) 横山卓雄、平安遷都と鴨川付け替え、法政出版、1993、p. 54-69
- 49) 鈴木康久他、もっと知りたい！水の都京都、人文書院、2003、p. 139
- 50) 植村善博、京都の治水と昭和大水害、文理閣、2011、p. 39
- 51) 京都学研究会、京都を学ぶ【洛西編】、ナカニシヤ出版、2020、p. 9
- 52) 法輪寺について、虚空蔵法輪寺 HP、<https://www.kokuzohourinji.com/hourinji.html>
- 53) 京都学研究会、京都を学ぶ【洛西編】、ナカニシヤ出版、2020、p. 22-24
- 54) 平野御土居、史跡御土居、京都市情報館
<https://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000005643.html>
- 55) 京都の歴史年表都市のすがた 18 聚楽第と御土居、京都市歴史資料館、2005
- 56) 伏見城跡・指月城跡発掘調査地元向け現地説明会資料、京都市文化財保護課、2016
- 57) 宇治市史 2 中世の歴史と景観、宇治市長、1974、p. 562-577
- 58) 巨椋池干拓誌、巨椋池土地改良区、1981、p. 138
- 59) 史跡宇治川太閤堤史跡保存整備フォーラム、宇治市、2016
- 60) 摂津市史編さん委員会、摂津市史、1977、p. 360-361
- 61) 村田路人、近世の淀川治水、山川出版社、2009、p. 12-14
- 62) 文祿堤、守口市 HP、
<http://www.city.moriguchi.osaka.jp/kakukanoannai/shiminseikatsubu/chiikishin>

koka/kankou/bunrokututumi/1477304806332.html

- 63) 京街道 歴史の道調査報告書第5集、大阪府教育委員会、1989、p.4, 11
- 64) 枚方宿の陶磁器、枚方市教育委員会、2001、p.44-45
- 65) 大阪府史第5巻、大阪府史編集専門委員会、大阪府、1985、p.599-600
- 66) 近世の淀川治水、村田路人、山川出版社、2009、p.31-39
- 67) 新淀川100年 水都大阪と淀川、大阪歴史博物館、2010、p.37
- 68) 中好幸、大和川の付替 改流ノート、天理時報社、1992、p.iii
- 69) 安村俊史、大和川の歴史 土地に刻まれた記憶、清文堂出版、2020、p.77-184
- 70) 大和川付替え300周年記念事業実行委員会、付替えがもたらしたもの、
大和川河川事務所 HP、2003、
<https://www.kkr.mlit.go.jp/yamato/about/yamato300/tukekae/tukekae3.html>
- 71) 久御山町史第二巻、久御山町史編さん委員会、1989、p.325, 340-349
- 72) 八幡市誌第三巻、八幡市誌編纂委員協議会、1984、p.71-79
- 73) はるかなる淀川－三川合流の歴史－、大山崎町歴史資料館、2000、p.17

第 3 章 河川法の制定、改正

3.1 河川法制定以前

江戸幕府による幕府直轄領の河川の管理は、勘定奉行や遠国奉公らの手によって行われ、18 世紀末以降の状況を見ると、勘定所では、寛政元年（1789）、松平定信の寛政の改革の一環として、河川管理の担当が勘定奉行・勘定吟味役各 1 人となり、その下に普請役が置かれるという太政が取られていた。普請役とは、水害の実地見分・測量・普請の見積・普請の実務などを行う言わば土木技術者であった。延享 3 年（1746）には、関東四河（江戸川、鬼怒川、小貝川、下利根川）と館林漁・羽生領・騎西領・見沼代用水・葛西用水の定掛場の普請を担当する四河用水普請役、東海道五河（酒匂川・富士川・安部川・大井川・天竜川）の普請を担当する在方普請役、諸国の臨時御用などを勤める勘定所詰普請役の 3 課があったとされる。そのほかの直轄領に属する淀川については、貞享 4 年（1687）1 月、大阪町奉行の支配となり、地方役与力 4 人が川奉行となって取り締まりにあたった。享保 3 年（1718）2 月には地方役の兼務が解かれ、新たに専任の川奉行として東西奉行所から与力 2 人、その下役として同心各 4 人が配された。また、同年 7 月になると、伏見・大阪・堺 3 奉行が淀川・大和川筋を支配することとなり、宇治川淀小橋までと木津川淀大橋までが伏見奉行、以下河口までが大阪町奉行、大和川・新大和川・石川が堺奉行の支配下におかれ、大阪は両町奉行から与力各 1 人・同心各 2 人、伏見は与力 2 人・同心 4 人、堺は与力 1 人・同心 2 人が川役人とされた。さらに元文 2 年（1737）6 月、幕府から勘定奉行に対し、京・大坂の井堰川除普請の取扱いについて、以下のような達しがあった。

「木津川・桂川・賀茂川・淀小橋下流の山城国内の淀川は京都町奉行、摂津・河内両国内の淀川・中津川・神崎川・十三間川は大阪町奉行、淀小橋より上流の淀川・宇治川は伏見奉行、大和川・石川は堺奉行がそれぞれ支配すること。これらの河川の 1 川筋において 100 両以上を要する新規普請、または 500 両以上を要する修復は、江戸に伺うこと。」なお、慶応 3 年（1867）8 月には堺奉行が廃止され、大阪町奉行の所管となった。

慶応 3 年（1867）12 月 9 日、王政復古の号令によって、政権が幕府から朝廷に移ったことから、明治政府が始まり「^{だじょうかんせい}太政官制」が創設された。

明治政府初頭における、行政機構は、試行錯誤を繰り返しながらめまぐるしく改編がなされ、土木行政機構についても、明治 7 年（1874）1 月 9 日に内務省に移管されるまで、度々機構や所属が変更された。

河川行政の展開について見てみると、慶応 4 年（1868）1 月 17 日に三職七科の制が定められた際、京都では会計事務総督が「戸口賦役金穀用度貢献營繕秩祿倉庫ノ事ヲ督ス」とされ、会計事務掛が河川事業を含む營繕を所掌した。その後会計事務掛は会計事務局、会計官と改称され、その中に置かれた營繕司が河川事業を引き継いだ。さらに明治改元（1868 年 9 月 8 日）を経た 10 月 28 日には、河川改修事業にあたる機関として治河使が置かれた。明治初頭は、戊辰戦争の混乱がおさまるまで、中央政府の行政機関はおおむね京都に置かれており、治河使の衙門は山城国綴喜郡八幡高坊、大阪府下網島及び島町第一街の北司農局（旧幕府代官邸舎）の 3 か所に設けられ、治河使の全権は会計官知事に委任された。慶応 4 年（1868）5 月の淀川大出水に対する改修工事を実施するため、治河使の衙門が地元の八

幡に設けられたのである。さらに新政府は、府藩県に対し「水利ノ要」と称する行政官布告第 939 号を出し、「水利について大いに整備するために治河使を設置した。また、近畿では淀川の堤防等を十分に補修して水害を防ぎ、住民の利益を図る。これとともに、大阪からの淀川舟運は、これまでの三十石船では人力を費やして実に不便であるため、新時代には似つかわしくない。そこで是非とも蒸気船も用意して利用すべきである。」「府藩県でも利害得失を十分考えて水利の整備に努力すべきである」と述べている。また、この布告の 9 日後にはこの内容を改めた布告を出し「治河使を設置したので、陋習（悪習慣、ここでは三十石船で行っている淀川の舟運）を一掃すべきである」「（このような陋習は）維新の偉業に相応しくない」とし、明治政府が、当時の大阪の経済力を反映し、その河川と舟運を重要視していたことがうかがえる。なお、治河使設置の翌々年には、治河掛に任命されていた大阪府知事に対し、天保山新港の開削に尽力を尽くすよう達が下された。

これらの業務を行なうこととなった治河使は、指揮・監督にあたったが、事業の実施組織は持っておらず、それについては大坂府などの協力を得ねばならなかった。明治元年（1868）11 月 3 日、治河使・治河副使に対し「御用中別段ノ訳ヲ以テ御用筋ノ儀ハ輔相議定其外知府事等ヘモ直ニ可申出事」との達が出されている。同年 11 月 28 日には太政官から近傍の藩県に対し、「大坂新港開開墾・淀川堤防修理」のため、木石等を出すよう命令があり、その手続きは全て大坂治河役所と合議することとされた。また、木津川改修では、京都府と淀藩との共同事業であるとされている。

さらに、同年 12 月 2 日、大阪府権判事兼北司農局長・陸奥陽之助が治河掛兼務を命じられ、翌明治 2 年（1869）1 月 20 日、大阪府管轄の地をさいて摂津・河内両県が置かれると、陸奥は摂津県知事となり、翌月の 2 月 25 日、山城・摂津・河内 3 国の旧国役堤を大阪・京都・摂津・河内の 4 府県が分担して管轄すること、早急に河川の浚渫を実施することを内容とした建白書を提出した。この結果、翌 3 月、治河使は分担区域を定め、堤防の維持、工事の実施を府県に委任することとされた。当時は藩がまだ残っていたが、藩領にかかる旧国役堤についてもすべて府県が分担して受け持つこととなり、費用は、治河使が畿内に国役として賦課することとなった。

このように、新政府によって政府部内に治河使が設置されたといっても、実質は費用負担も含めて府藩県が支えていたのである。また治河使が摂津県と締結した「約定」をみると、水利について、指揮権は治河使が持っているが、府藩県との間で人事の交流が盛んに行なわれている。発足間もない新政府を支えたのは、実務に通曉した府藩県明治初頭の河川行政の役人であったことが分かる。明治維新直後の河川事業の実施方法は、おおむね旧慣即ち旧幕府時代の制度習慣に従って行なおうとするものであったと評価することができる。¹⁾

なお、明治初期においては、「治河」「水利」がよく使われており、「治河」とは今日の河川管理全般のことを指していると思われる。その中で重要だったのが築堤による洪水防禦と、舟運路整備であった。「水利」については、今日の用語として水の利用を表わす「水利」ではなく、物理的な水の流れを表わす「水理」が妥当と判断され、この当時は「水利」と「水理」が混乱して使用されていたと考えられる。²⁾

明治2年（1869）4月8日に内治民政に関する事務を総管する民部官が置かれ、水利は民部官が所掌することとなった。また、翌月の6月4日には民部官の職制が定められ、橋・道・水利の事務が会計官・営繕司から土木司に移管された。

ところが、明治2年（1869）7月8日に制定された職員令により、いわゆる二官六省制が成立し、この改革により民部官は廃止され、民部省が置かれた。この7月8日の古令の復活によって民部省が設置されたということは、華族ら旧守派から、急進派の牙城となっている大蔵省の肥大化を抑止する効果が期待されたからである。また会計官も廃され、代わりに大蔵省が設置された。民部省は、古代にあっては主計・主税2寮を持ち、事実上の財政権を掌握していたことから、同年8月11日には大蔵省所属の租税・監督・通商・鉱山の4司が民部省に移された。土木に関わる事項でみれば、同年7月27日に治河使が廃止となり、河川事務は民部省土木司に一本化された。

このような状況の下に置かれた民部省と大蔵省とは対立したため、明治2年（1869）8月11日に大隈重信を民部大輔兼大蔵大輔、伊藤博文を民部少輔兼大蔵少輔に任じ、翌12日、大蔵省と民部省（両省とも名称は残った）とを合併した。しかし、明治2年（1869）の凶作に際して、民部省を実質的に併合していた大蔵省が減税措置に応じなかったため、窮民救済に努める地方官と大蔵省とが対立、地方官からの民蔵分離要求の高まりとなって明治3（1870）年7月10日に両省が分離した。これに伴って明治3年（1870）7月17日、民部省土木司が道路橋梁・諸港津・水利堤防の事を行なうこととなった。

その後、漸進的に改革を進めようとする大久保利通は各省の整備を主張し、その中で大蔵省独走を抑えるために民部省の強化や参議=各省長官をうたった。しかし、大久保は廃藩置県に消極的であったため、明治4年（1871）7月14日の廃藩置県後に行なわれた中央政府改造（太政官三院制）に際して、最高決定機関である正院（7月29日設置）には入らず、一転して大蔵卿に就任し、外務卿に就任した岩倉具視とともに自ら官僚機構の長となり、この2人が各省の長官・次官を集めた右院の中心になった。

大久保は、大蔵省を足掛かりに内政の実権掌握を目指し、それまでの大蔵省縮小論を180度転換し、大蔵大輔井上馨の民蔵合併案にくみし、明治4年（1871）7月27日に民部省を廃止、その主要事務（駅逋・戸籍・勸業）を大蔵省に移管、地方官を自己の管轄下に置いた。また配下に井上馨（大輔）、津田出（少輔）、渋沢栄一（大丞）、松方正義（権大丞）、田中光顕（戸籍正）、伊藤博文（租税頭）らの有能な人材を抱えた。この時、土木司については工部省（明治3年（1870）閏10月20日設置）に移され、翌月の8月14日土木「寮」に格上げされた。しかし、これもわずかな期間であって、同年10月8日には大蔵省へと所属が変わり、営繕寮（営繕司が改称）が合わされた。

この時期の河川事業は、政府と地方との関係が行政的にも財政的にも不明確なところが多く、その実施主体・費用負担など曖昧な部分が多い。また施行についてみると、明治維新直後は、政府から府藩県に対して旧慣によって行なえと度々指示されていたが、時間の経過とともに次第に明治政府としての新たな規則制定の動きが見え始め、指揮監督も強められていった。

明治2年（1869）7月27日、民部省規則と府県奉職規則が定められ、地方に堤防・橋梁・

道路等に関する修繕の事務を委任することが明文化され、これ以降河川事業は原則として民部省に伺った上で府藩県が実施し、利根川・淀川・信濃川・天竜川等の大河川、あるいは分水工事等の重要な事業のみ政府が係官を派遣し、地方官と協力して施行することとなった。

さらに、明治 2 年（1869）10 月 25 日に民部省から「諸県川々普請等自己之意見ヲ以テ料理シ或ハ稟候中縦ニ着スルヲ禁ス」が諸県に達せられ、当面旧慣明治初頭の河川行政に従って処置し、土木司で「検査御規則」を定めるまでは村方の申立等に任せ、自己の見込みで取り扱うことはしないように指示された。翌年の明治 3 年（1870）1 月には、民部省第 69 号「堤防治水仮規則」が達せられ、定例普請の目論見帳の提出や急破堤切等の場合の府県常備金の支出などについて定めた。翌明治 4 年（1871）2 月 22 日には「治水条目」、それを全面的に改定した同年 12 月 2 日の「水利堤防条目改定」が太政官から布告された。これらの規則は、いずれも全部で 10 条に満たない簡単なものであり、河川事業の統一的な法規には程遠いものであったが、事業の方法等に初めて一定の方向づけを行なった。これらは明治 3 年（1870）11 月に土木司から提出された「治水策要領」に基づいて制定されたものであるが、「治水条目」では土木司に検査掛を置き、全国の河川を担当させるとともに、地方庁が事業を行なうときは、土木司と合議するよう定めている。そして河川区域の設定、河川周辺の樹木の処理方法などの項目を定めている。

「水利堤防条目改定」では、次のような規定が設けられ、執行面における地方庁の積極的役割、国との関係が述べられている。

- ① 公費で行なう堤防橋梁等の修繕において、千両以下の場合は地方官が実地検査の上施行して出来形・清算帳を大蔵省に提出すること
- ② 千両以上の場合は大蔵省に伺って行なうこと
- ③ 水害被害は地方官において検査を行ない施行の上清算帳を大蔵省に提出すること
- ④ 新規に行なう分水工事等は測量図・計画書を添えて大蔵省に伺うこと
- ⑤ 従来の自普請の箇所は地方官において適宜修繕し出来形・清算帳を大蔵省に提出すること

なお、明治 4 年（1871）1 月、民部省は近畿の府県に対して砂防の法全 5 条を達している。これによると、当時の政府は水源山地に対する砂防事業についても相当な関心を有していたようである。

このように、河川事業の執行方法、その手続きに関する法規が次第に整備されていった。事業は主に地方庁と自普請で行なわれていたが、費用負担についてみると、明治 2 年（1869）11 月には、河川工事の財源として旧幕時代同様の国役金、ただし徴収割合は草高 100 石につき金 1 両 2 分が徴収されることとなった。つまり、基本的には旧幕時代同様の費用負担方式がとられていたのである。しかし国や地方にとって、事業を実施するに足る予算はなかった。このため、明治 4 年（1871）12 月 14 日の太政官布告では、治水修路架橋運輸の便を起こす民間人に入費の税金徴収を許す、というような方法もとろうとしたのである。また、明治 4 年（1871）12 月の「水利堤防条目改定」で「従来官普請証拠書物ナキ箇所ハ都テ自普請可申付」としているように、極力官費を要しない自普請で行なわせる方針をと

っている。

このように推移するなかで、明治 6 年（1873）8 月 2 日、河川事業の統一的な法規として大蔵省番外達「河港道路修築規則」が各府県に達せられ、「水利堤防条目改定」は社寺官舎修繕の件を除いて廃止となった。「河港道路修築規則」は全 6 則から成るものであるが、次のように河港道路の区分や工事費の負担割合について、今までにない新しい考え方が出てきた。

- ① 向こう 5 か年間の堤防・用水路・道路・橋梁の土木費は過去 3 か年ないし 5 か年の土木費を平均した額とする。
- ② 河港道路は 1 等から 3 等までに区分する。
- ③ 淀川・利根川・信濃川のような利害が数県に及ぶ河川は 1 等河とし、地元負担金は大蔵省に納付し、工事は図面・計画書を添えて大蔵省に伺い出ること。
- ④ 利害が 1 府県内におさまる河川は 2 等河とし、地元負担金は地方庁に収め、国の負担の分は大蔵省から下げ渡し、工事は地方官が施行する。
- ⑤ 利害が市街郡村のみにおさまる河川や用悪水路は 3 等河川とし、工事費は利益を受ける地元民が全額負担し、工事も地方官が施行する。
- ⑥ 2 等以下の河川の場合でも、河川の形状を変更し、新たに築堤し、水路を直線にし、新たに水路を掘削するなどの「更正」の工事は、大蔵省の許可を得て施行すること。

河川事業の執行について、このように河川の等級を定め、それに応じて執行機関を決めるなど、従来に比べて一步進歩した体制が整えられた。これにより 1 等河における国の直接的関与が可能となった。なお工事を行なうかどうかの権限は、地方庁ではなく国にあった。また、費用の負担割合は 1 等河、2 等河について特に定まったものはなかった。旧慣を重んじて定めていったものと思われる。

「河港道路修築規則」が、このように明治 6 年（1873）に定められた社会背景としては、明治 5 年（1872）の伝馬・助郷の廃止、田畑永代売買の解禁、農民の身分制の廃止と職業の自由の許可など、封建的制度が撤廃され、新制度構築という大きな社会の動きがあった。その一環として明治 5 年（1872）から地租改正の準備が進められ、翌明治 6 年（1873）には地租改正問題を中心に地方官会議が招集されている。一方、地方官はその地方における各種事業の執行に強い関心を持ち、河川事業についてもその執行制度の整備を強く願っていたものと思われる。

明治 4 年（1871）11 月 12 日、大蔵卿・大久保利通は岩倉具視を全権大使とする欧米遣外使節団に木戸孝允・伊藤博文らとともに全権副使として加わり、横浜を出帆、一時帰国後再渡米し、明治 6 年（1873）5 月 26 日に帰国した。この間、留守政府内部においては、大蔵省が江藤新平の率いる司法省との間で権限争いを起こし、さらに予算を巡って諸省・正院との三つ巴の対立も繰り広げた。その結果、明治 6 年（1873）5 月 2 日に正院事務章程が改正され、立法の権が独占されるとともに、従来の大蔵省の権限とされていた事業のほとんど全てが正院の権限とされた。これにより、帰国後の大久保は発言力が低下した。しかし、明治 6 年（1873）6 月から 10 月にかけて、いわゆる「征韓論争」の高まりにより、留守政府と大久保・伊藤ら遣外使節団随行者を中心とする勢力との政治対立に発展し、大

久保らはこれに勝って政権をほぼ掌握した。

この政変の後、新政権の正統性と有用性を証明するため、木戸と伊藤が「公議輿論」の対策、大久保と大隈が「殖産興業」の具体化にあたることになり、さらに伊藤も工部卿として殖産興業路線の一翼を担った。その一環として、大久保は大蔵卿大隈重信の協力を得て、明治6年(1873)11月10日に内務省を設置、同月29日自らが内務卿に就任し、大久保体制が成立した。そして翌明治7年(1874)年1月9日、土木寮が内務省に移管され、その翌日の1月10日に内務省職制及び事務章程が制定された。内務省は勸業寮・警保寮・戸籍寮・駅通寮・土木寮・地理寮・測量司(明治7年(1874)8月30日廃止)の6寮1司の構成となり、「全国人民の安寧を図り、戸籍人口の調査、人民の奨励産業、地方の警備、其他土木、地理、駅通、測量等」を職掌することとなった。これによって河川行政は、内務省が廃止される昭和22年(1947)12月31日までの74年間、一貫して内務省が所掌することとなる。¹⁾

3.2 堤防法案

明治8年(1875)、第1回地方官会議が開催され、ここで「堤防法案」が審議された。治水は河身改築・砂防工事等を主とした「予防ノ工」と、築堤を主とした「防禦ノ工」とからなり、地域で工事を行なうことが難しいときは、前者は内務省、後者は地方庁で行なうと政府から提案された。工事費については、地租の改正に従って新たな制度の整備を図るが、治水は一地域に限られたものであって、その地域で負担するのを原則とし、それが困難なとき国から補助すると規定された。しかし「堤防法案」は、政府原案を修正した上で成案をみたが、制定には至らなかった。ただし淀川では、太政官の指令によって土木寮分局が設置され、その事務規程中、成案をみた「堤防法案」の工事執行、費用分担と類似した規定が設けられた。

明治11年(1878)、地方財政制度が確立され、治水事業は地方庁で行なうのが原則とされた。当初は下渡金という名の補助金があったが、明治11年(1881)に打ち切られた。これ以降、大河川での「予防ノ工」以外は地方庁で行なわれることとなったが、地方庁の財政が逼迫し、容易に進まなかった。このため内務省は、補助制度の確立を目指し、明治20年(1887)頃には、一定の成果を得た。また、木曽川等では、国直轄の河身改修、県負担の築堤が合わさって大規模な事業が着手された。

明治29年(1896)、「河川法」が制定されることになるが、それは「防禦ノ工」を国直轄で行なうものであった。それまで「予防ノ工」のみ直轄で行なっていたが、淀川流域を中心とし、地域からの「防禦ノ工」に対する国直轄施行の要望が強まり、いよいよ国として「防禦ノ工」に乗り出さざるを得なくなり、新しい制度が必要となったのである。³⁾

3.3 旧河川法の制定⁴⁾

旧河川法は明治29年(1896)3月10日に衆議院本会議に上程されて以来、非常に速いスピードで審議され、同25日に貴族院で可決、同日衆議院に回付同意となった。この早い審議は、翌年度からの淀川・筑後川の洪水防禦工事着手と密接に関連していたことが指摘

されている。特に淀川改修運動は根強く、後述するように政治的にも重要な課題となっていて、旧河川法は淀川改修のために制定されたといわれる程である。

しかし、河川法に基づいて工事を行う淀川と筑後川の改修は、それまでの修築工事とは基本的に異なっていた。それまでは、「堤防法案」でいう「予防ノ工」が中心であった。たとえば、淀川は明治7年度(1874)から明治21年度(1888)にかけて京都府の伏見観月橋から大阪府守口までの河身修築を完了、それより下流は大阪築港との関連があったので着手に至らず、明治22年(1889)度から完了区間の修築修繕を行っていた。しかし、明治18年(1885)の大水害後、高水防禦計画の策定に取りかかり、明治28年(1895)には国によって「淀川高水防禦工事計画」が樹立されていた。また、筑後川でも明治22年(1889)の大出水を受け、明治28年(1895)には「筑後川高水防禦工事拡張策」が策定されていた。つまり低水工事を中心とした「予防ノ工」はほぼ完了し、高水防禦工事が課題となっていたのである。高水防禦工事とは、「堤防法案」でいう「防禦ノ工」である。

これらの高水防禦工事をどのような体制で行っていくのか、それまでは「堤防法案」審議の時の政府の基本認識の下、地方税規則で定まっているように府県の責任であり、原則として府県の負担で行われていた。だが、淀川を中心にして国直轄工事が強く求められ、いよいよ国が「防禦ノ工」に乗り出さざるを得ない。その負担をどのように行うのか、これまでとは異なる新しい課題であった。「堤防法案」では、審議の結果、地域の力を越えたときは、内務省が行うことと定められていた。さらにまた、直轄工事でなくても、規模が大きくなっていく府県工事に対して、その国庫補助のルールを定めておかなければならない。ここに新しい制度が必要とされたのである。

しかし、当時の実績からすると、淀川高水防禦を国直轄で行うのに、河川法がなければ事業がどうしても行えないものではない。何故、あれ程までに速いスピードで成立させたのか。

その背景には、当時の日本は近代国家として法体系を整備しているところであり、その一環として河川事業に関する法律の制定が政府によって強く望まれたのだと考えられる。つまり法治国家として国家体制造りを急いでいた明治政府にとって、法律を整備しその下で国家が治水事業を進めて行くことが強く求められたのである。当時の法律の制定状況を見ると、おおむね先ず国や地方の行政機構や財政、軍事、教育などの国家機構の整備に係わる法令が整えられ、続いて事業等に係わる法律が整備されていって、明治20年代後半は、事業等に関わる法律制定の最中であった。

(1) 淀川改修運動

旧河川法制定の直接の経緯については、工藤行幹や箕作麟祥の発言にもあるように、淀川改修が大きな推進力となっていた。ここで、河川法の審議と淀川改修の審議の関係をみると次のようになっていて、旧河川法と淀川改修の実施は密接な関係があることが理解される。

・河川法案

明治29年(1896)3月7日 衆議院に提出

10 日 同案の特別委員指名

・淀川改良工事案

14 日 可決、直ちに貴族院に送付

23 日 衆議院通過

25 日 可決成立

26 日 貴族院通過

4 月 8 日 法律第 71 号として公布

淀川改修運動から旧河川法成立を簡単にみていくと、洪水防禦を目的とする淀川改修期成運動は明治 18 年（1885）の大水害後から本格的に始まった。改修期成同盟が結成されて、明治 24 年（1891）に代表 4 名が大阪・京都府下の請願書をもって上京し、淀川改修の請願を熱心に行った。この運動の結果、国により調査・計画が行われることになったが、改修期成運動はこの後も続けられ、明治 24 年（1891）大阪府会で淀川改修の建議がなされ、翌 25 年（1892）には淀川治水対策同盟会が公的なものとして成立した。この同盟会により請願、建白が行われたが、明治 27（1894）～28 年（1895）の日清戦争によって、運動は一時停止のやむなきにいたった。

日清戦争は明治 28 年（1895）4 月 17 日に講和条約調印の運びになった。それ以前、戦争が終局に近づいた 1 月に「治水ニ関スル建議案」が国会に提出され、同月 25 日通過を見た。だが、当時の土木局長・都築馨六は、国あるいは地方庁による治水事業は法律の制定が必要であると主張したのである。このため、明治 28 年（1895）4 月 18 日の大阪府・京都府・滋賀県からなる 2 府 1 県委員会において、「政府は河川法案を提出したる後、改修方法を提議せん意見なりとのことなるも、河川法案の如きは法律家の意見もあり、土木会議にても通過容易ならざるべければ、この際淀川改修に係る単独法案を定め、本期會議に提出させるべき様運動をなすこと」を定めた。しかし、日清戦争後の三国干渉によって遼東半島を返還することとなった政府当局者にとっては、対露戦争に備える軍備拡張が急務であり、治水は国家にとっても地方にとっても重大な事業には相違ないが、時代到来まで待つほかはないとされた。

この状況下で、明治 28 年（1895）、29 年（1896）と大橋房太郎ら淀川改修の関係者が有力者間を奔走、河川法の速やかな制定を陳情した。また議会で優位を占める政党の力をかりるということになった。当時の第 2 次伊藤内閣は自由党と提携し、自由党はまた党勢拡張に汲々としていたが、大阪での自由党は勢力が弱かった。そこで、淀川沿岸の代議士、府會議員、町村長、水利委員らがこぞって自由党に入党すれば、自由党の党議によって淀川改修工事を実施させることができると考え、自由党の総務・林有造に面会して淀川改修を政策に加えるよう説いたのである。これにより林は、総理大臣・伊藤博文に会見し、淀川治水事業を献策した。伊藤は財源について大蔵大臣・渡辺国武に意見を求めたところ、財源がなく、しかも開会中の第 9 通常議會に提出するには追加予算にするほかはないが、追加予算は緊急止むを得ないものを対象としているので、淀川改修事業はこれになじまないと反対した。

そこで林は、衆議院で淀川治水事業促進を建議させることを計画した。大橋と植場平ら

が大日本治水会会長でもある湯本義憲に交渉し、大日本治水会所属の議員・湯本ほか 37 名の連名によって建議案提出となり、「治水ニ関スル建議案」が明治 29 年（1896）2 月 27 日可決されたのである。これが河川法成立の直接の推進力となった。

上述のように、河川法と淀川改修の実施は密接な関係があり、淀川改修のために制定されたといってもよいほどである。

（2）旧河川法の概要

これまで述べてきたように、明治 29 年（1896）第 9 通常議会で 66 条からなる旧河川法が成立した。ここでは旧河川法の内容について、治水事業の執行面より整理・考察する。

河川法が適用される河川は、主務大臣が「公共ノ利害ニ重大ノ関係アリ」と認定した河川であって（第 1 条）、主務大臣はその河川名を区間、時期とともに官報に告示する（河川法施行規程第 1 条）。さらに適用河川の支川あるいは派川が地方行政庁より認定され、「特別ノ規程ヲ設ケタル場合ヲ除クノ外」これらの支川・派川には河川法が適用される（第 4 条）。これは本川である適用河川の管理を完全に行うためには、そこに流入する支川、そこから流出していく派川を併せて管理せねばならないからである。なお、河川法の適用されない河川あるいは水流等に対し、準用河川の制度がある（第 5 条）。適用された河川の管理主体は地方行政庁であり、「河川ハ地方行政庁ニ於テ其ノ管内ニ係ル部分ヲ管理スヘシ」（第 6 条）と定められた。この一環として工事の施行・維持の原則的主体も地方行政庁であり、「地方行政庁ハ河川ニ関スルエ事ヲ施行シ其ノ維持ヲナスノ義務アルモノトス」（第 7 条）と規定されている。

このように、河川工事・維持の第 1 次的責任は、府県知事が有するのである。しかし第 8 条に特例の場合として、主務大臣による直轄工事が、次のような条件のときに行われるよう定められている。

- ① 河川工事の利害関係が一つの府県の区域にとどまらないとき。
- ② 工事が至難なとき。
- ③ 工費が至大なとき。
- ④ 河川の全部若しくは一部について、大体にわたる一定の計画に基づいて施行する改良工事であるとき。

つまり、工事の影響が他府県まで及ぶようなもの、工事が物理的に困難で高度の技術が必要とするもの、地方財政の負担能力をこえるような多額の工事費を必要とするもの、そして、河川工事が一定の全体計画の下に施行される必要があつて、一つの府県単位で工事を施行すると、不均衡が生じて全体計画が達成されないおそれがあるときである。しかし、ここに国直轄による「防禦ノ工」（高水防禦工事）への参画が、法律でもって正式に規定されたのである。これこそが、旧河川法制定の最大の眼目であつた。ただし、管理の主体を地方庁に置いているのは、「堤防法案」で、「防禦ノ工」は地方庁に任ずとした政府の考え方と基本的には同様であると評価される。

次に、これらの河川の改良工事等の管理費用の負担についてみると、管理一般については、「河川ニ関スル費用ハ府県ノ負担トス」（第 24 条）と、府県による負担が原則であるこ

とを規定している。その上で、第 6 条の但書「但シ他府県ノ利益ヲ保全スル為必要ト認ムルトキハ主務大臣ニ於テ代テ之ヲ管理シ又ハ其ノ維持修繕ヲナスコトヲ得」により、国が管理しない維持修繕を行う場合は、「国庫ニ於テ其ノ費用の全部若ハ其ノ一部ヲ負担スルコトヲ得」と、国庫による支出について定めている。

改良工事については、「河川ノ改良工事ニ要スル予算費用ニシテ其ノ府県内ノ地租額十分ノ一ヲ超過スルトキハ其ノ超過額ノ三分ノ二以内ヲ国庫ヨリ補助スルコトヲ得但シ地租額ヲ超過スル部分ニ付テハ其ノ超過額ノ四分ノ三以内ヲ補助スルコトヲ得」(第 26 条)と、府県内の地租額を基準にして国による補助を規定している。

直轄工事の場合も同様であり、府県はこの第 26 条の規定に基づいて負担額が定められる。府県は受益者負担として、直轄工事費の一部を負担するのである。なお、「堤防法案」では、地元の負担について、被害を受ける区域で適宜の割合で負担するように定められ、一府県内にとどまるものは地方庁が区域毎の割り振りを定めるようになっていた。ただし、審議の中で、一区域とは府県全体とすべきで、府県内での区域分けは行うべきではない、との主張が、複数の地方官からなされた。

結果的には、この府県内で費用を割り振るのを止め、府県として対応する主張が「河川法」で定められたのである。ただし、「地方行政庁ハ其ノ管内ノ下級公共団体ヲシテ河川ニ関スル費用ノ一部ヲ負担セシムルコトヲ得」(第 29 条)と、下級公共団体に費用の一部を負担させることができると規定されている。これで分かるように、河川法の適用河川は、国(主務大臣)によって認定されるが、適用した河川の管理主体は地方庁である。ただし、利害が他府県に及ぶ時は国が行う。また、河川工事・維持も地方庁で行う。直轄工事は、利害が一つの府県の区域にとどまらない時などの特別の場合のみである。

このような治水行政に対し、利水の規定はわずかである。流水に対しては先述したように「流水ハ私権ノ物的トナルコトヲ得ス」と私権が認められていないが、流水に対するこの性格を基本として、流水の利用について次のように定められている。

舟、いかだ、流木について規定した(第 16 条)後、河川における工作物の新築、改築そしてその除去について、「地方行政庁ノ許可ヲ受クヘシ」と第 17 条で定めている。そして工作物の一つとして、「流水ヲ停滯セシメ若ハ引用シ又ハ流水ノ害ヲ予防スル為ニ施設スル工作物」、つまり利水の為に必要な工作物設置について規定しているのである。また流水の占用についても第 18 条で次のように述べ、地方行政庁の許可が必要であることを定めている。

「河川ノ敷地若ハ流水ヲ占用セムトスル者ハ地方行政庁ノ許可ヲ受クヘシ」いずれにしても流水の占用、そのための工作物の設置は地方行政庁の許可事項となっているのである。さらに流水に影響を及ぼすような工事等も地方行政庁の許可を必要としている(第 19 条)。つまり舟、いかだ、流木という特殊な利水を除いて、第 17 条から 19 条までの 3 条が利水についての主要な規定といってよい。この他、許可の取消し、条件等の変更を定めた第 20 条、権利義務の移転を定めた第 21 条、法令・許可条件に違反した者の義務を定めた第 22 条がある。

このように利水行政については、その権限は直接的には地方行政庁が握っているのであ

り、また河川法が規定しているのは極めて簡単であると評価してよい。このため明治 29 年（1896）成立のこの河川法が、「治水法」と称されても致し方ない面がある。つまり旧河川法は、「堤防法案」でいう「防禦ノ工」を行うことを目的とした制度であった。

しかしそれは、この当時の社会状況を反映しているからと判断される。河川の利用として舟運は衰退し始めており、主な水利用は灌漑用水のみであった。

そしてその利用のほとんどは河川法制定以前から行われており、それらは「施行ノ際ニ現存スルモノハ河川法若ハ之ニ基キテ発スル命令ニ依リ許可ヲ受ケタルモノ」（河川法施行規程第 11 条）と見なされている慣行水利権と位置づけられたのである。このため流水の利用については、警察的取締まりの見地が強く前面に出たのである。

3.4 新河川法（平成 9 年改定）

わが国の河川制度は、明治 29 年（1896）に旧河川法が制定されて以来、幾たびかの改正を経て現在にいたっている。特に、昭和 39 年（1966）に制定された新河川法では、水系一貫管理制度の導入など、治水、利水の体系的な制度の整備が図られた。

しかしながら、その後の社会経済の変化により、近年、河川制度をとりまく状況は大きく変化している。現在では河川は、治水、利水の役割を担うだけでなく、うるおいのある水辺空間や多様な生物の生息・生育環境として捉えられ、また、地域の風土と文化を形成する重要な要素としてその個性を活かした川づくりが求められている。

さらに、社会経済・生活様式の高度化に伴って、渇水による社会的影響が著しくなるなど、円滑な渇水調整の推進などが課題となっている。

こうした変化を踏まえて平成 8 年（1996）12 月、河川審議会において「社会経済の変化を踏まえた今後の河川制度のあり方について」提言された。

国土交通省（旧建設省）では、この提言に基づき、河川法の改正の検討を行い、平成 9 年（1997）第 140 国会に「河川法の一部を改正する法律案」を提出し、同国会において同法案は可決成立した。

河川法の平成 9 年（1997）改正内容

① 目的に「河川環境の整備と保全」を加え、地域の意見を聴いて河川整備計画を導入

○河川の持つ多様な自然環境や水辺空間に対する国民の要請の高まりに応えるため、河川管理の自的として、「治水」、「利水」に加え、「河川環境」（水質、景観、生態系等）の整備と保全を位置付ける。

○新たな計画制度

・河川整備基本方針（長期的な方針）

計画高水流量等の基本的な事項について、河川管理者が河川審議会（現：社会資本整備審議会）の意見を聴いて定める。

・河川整備計画（具体的な整備の計画）

ダム、堤防等の具体的な整備の計画について、河川管理者が地方公共団体の長、地域住民等の意見を聴いて定める。

② 異常渇水時の円滑な水利使用の調整

- ・円滑な水利使用の調整を図るため、水利使用者は早い段階から協議に努め、また、河川管理者は情報提供に努めるとともに、水融通に許可が必要とされる場合の手続の簡素化を図る。

③ 堤防やダム貯水池の機能の維持・増進

- ・堤防やダム貯水池周辺の一定の幅の樹林帯を、保安林制度等と調整の上、河川管理施設として適正に整備又は保全することができるよう措置する。

④ その他

○水質事故処理等の原因者施行・原因者負担

- ・油の流出など水質事故等について、原因者に処理させ、又は費用を負担させることができることとする。

○不法係留対策の推進

- ・河川管理者が不法係留船舶等の売却、廃棄等の措置を迅速な手続で行うことができることとする。

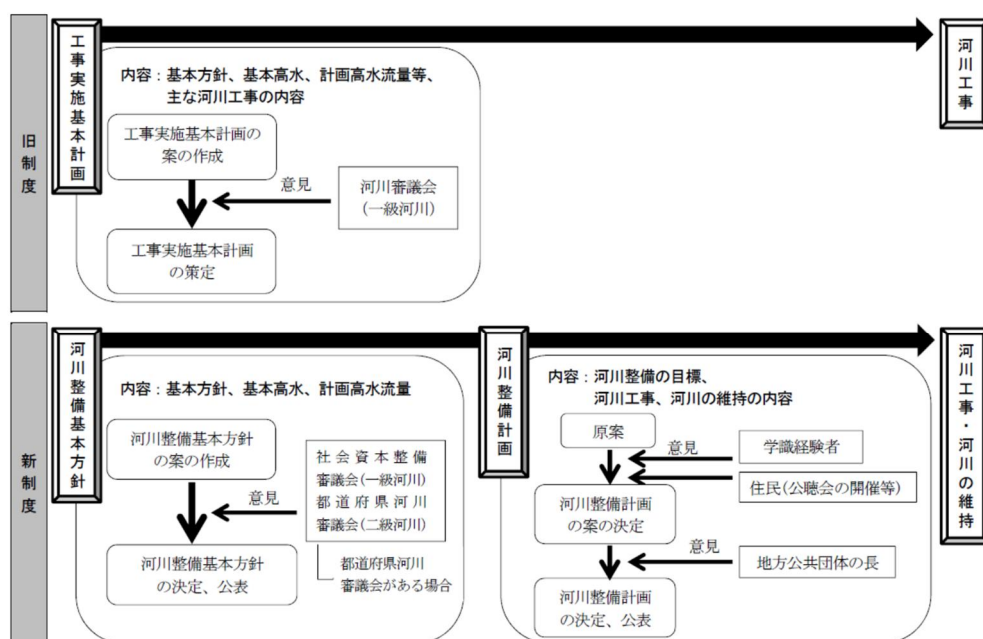


図 1.3-1 河川法の平成 9 年改正（河川整備の計画について）

〈参考文献〉

● 第 3 章

- 1) 「明治初頭の河川行政」(1993 年 6 月土木史研究審査論文、建設省河川局松浦茂樹ら)
- 2) 「明治期における用語「治水」の確立について」
(水利科学 1994 年 38 巻 5 号 松浦茂樹)
- 3) 「1875(明治 8)年の堤防法案の審議から 1896(明治 29)年の河川法成立に至る河川行政の展開」(土木史研究、第 14 号、1994 年 6 月審査付論文、松浦茂樹ら)
- 4) 旧河川法の成立と河川行政(2) (1996 年 山本三郎、松浦茂樹)