治水事業の費用負担と地域社会の対応

——水害予防組合の賦課方式を例として——

内 田 和 子*

A Geographical Study on Share of Expenses of Public Flood Prevention Works

Kazuko UCHIDA *

Abstract

Japanese flood control was rapidly developed in Modern Ages when regular flood protection works began on nationwide scale. It is flood prevention cooperatives that promoted those public works by bearing a part of the expenses in Modern ages.

Flood prevention cooperatives are classified into 3 types according to functions. They are the one that takes a share in the expenses of flood protection works and irrigation-drainage works (type I), the one that practices flood defense activities (type II), and the one that petitions to realize and promote river improvement works and acts a part of the works as an agent of prefecture (type III). The author conducted research on cooperative dues that support activities of cooperatives. The results are as follows.

Amount of share in the expenses taken by flood prevention cooperatives much differs in compliance with their functions. In type I cooperative dues were very high, in type II they were less and in type III they were much less. In all types cooperative dues were imposed by standards that based on the degree of flood damages. Especially in type I, much amount of cooperative dues were levied according to many grades, but type II and type III had a few grades. Their objects of imposition were land and houses, and in urban areas they included fabrics such as railroads.

Flood prevention cooperatives dissolve when they accomplished their purposes in each function. But the cooperatives of type II shift to public flood defense corporations that consist of municipalities and act by budgets of municipalities.

Flood prevention cooperatives fully understood natural features of geomorphology, hydrology and so on, and social features of land use, land ownership, and so on of their areas. On the basis of these recognition they contrived their unique imposition system in consideration of benefit by public flood prevention works. In consequence they promoted public flood prevention works by taking a share in expenses.

* 岡山大学文学部

* Faculty of Letters, Okayama University

I. はじめに

明治期の日本は1885年、1889年、1896年、1907年、1910年等の事例に代表される大洪水が相次ぎ、本格的な治水事業である高水工事の必要に迫られた。そして、近代国家としての姿を整える過程として政府は社会資本の整備に力を注ぎ、鉄道や道路・河川に対して多くの公共投資が行なわれた。

こうして、近代以降日本の主要河川には高水工事が実施されたのであるが、その工事費の全額が国や府県によって負担されたのは淀川や木曽川等の一部の大河川のみであった。その他の多くの河川については、府県営事業といえども工事費の一部が工事の受益地によって直接分担される必要があった。また、既に建設された堤防の維持・管理にあたる水防活動の費用も地元の負担とされた。

このような治水事業の費用負担に大きな役割を果たしたのが、国や府県の治水事業と密接にかかわって各地に設立された水害予防組合である。

水害予防組合とは、近代の日本において本格的な治水事業が開始される時期からほぼ全国的に設立され、水害の防御活動を行なってきた公法人である。法的には1890年の水利組合条例、1908年の水利組合法、1949年の水害予防組合法によって規定されている。組合は水害を受ける土地を区域として、区域内の土地・家屋・工作物の所有者から成る組合員より組合費を徴収し、組合費を主たる財源として水害防御活動を行なっている。組合費の徴収については租税に準じた取扱いがされる。しかも、組合の設立や改廃には知事の許可が必要であり、組合管理者はかつての郡長や現在の市町村長である等、行政との関連がきわめて密接である。また水利組合法下にあつては、治水事業の他に灌漑・排水の利水事業も兼営することができた。

筆者が既に指摘しているように、水害予防組合は次の4つの機能をもち、これらの機能を果たすことによって国営府県営の治水事業を推進してきた(内田, 1994)。水害予防組合の機能とは、①河川改修工事費の一部を分担する、②用排水工事費の一部を分担する、③水防活動を行なう、④治水事業の実現と充実・促進の活動を行なう、の4つ

である。しかも、これらの機能を果たす費用は組合費によって賄われたことから、水害予防組合は水害常習地の住民が自己負担を行なつて、公の治水事業の推進に寄与したものだといえる。

本論の目的は水害予防組合がどのような賦課方式を工夫して組合費を徴収し、どの程度の費用負担を行なつて治水事業を推進してきたのか、組合の機能毎に比較・分析することである。このことは近代以降の治水事業の進展を促した水害常習地における地域住民の費用負担の地域差を明らかにすることともいえる。かような費用負担の地域差は地域毎の水害や、そこに実施された治水事業の差異に起因している。そのため、水害予防組合の費用負担の地域差を調査することは、地域社会がそれぞれの水害の特性に応じ、そこに実施される治水事業の内容に応じて治水事業を推進するいくつかの典型的な姿を明らかにでき、地域社会の治水政策の受容とその対応の特色がわかると考えられる。

そこで、上記の水害予防組合の機能を、①②治水・利水事業の工事費を分担する場合、③水防活動の費用を負担する場合、④治水事業の実現と充実・促進活動の費用負担を行なう場合の3種類にまとめ、各々の費用負担について分析・考察を行なうことにする。上記①②の機能をひとつにまとめた理由は、どちらも工事費用の分担を行なう点で共通していることと、水害予防組合の利水事業は、前述のように必ず治水事業と兼営され、単独では実施されなかったためである。

研究の方法としては、上記3種類の機能毎に代表的な水害予防組合を取り上げ、治水事業の事業費に対する水害予防組合の負担率と負担額、負担金を担う組合費の賦課方式、賦課方式の重要な規定要因である水害と賦課方式との関連の3つの視点から分析を行なった。

治水事業の費用負担に関する研究は、近世については大谷(1986)や内田(1986, 1988)等があり、幕藩体制下の費用負担の構造が明らかになっている。しかし、近代における研究は地理学の分野ではもちろん、他の関連諸分野においても現在のところ見出すことができない。わずかに、法学

の分野で旧河川法の条文の解釈としての見地が述べられている程度である（金沢，1960）。

一方，筆者は水害予防組合に関する一連の研究の中で，費用負担の問題にも言及してきた（たとえば，内田，1989，1990，1991，1992 a，1993）。しかし，これまでの研究では組合費の賦課方式や組合の歳入・歳出といった組合の活動全体の費用の分析に重点が置かれ，反当たり平均組合費等の個々の組合員の負担に直接関連する段階までの具体的な分析は，すべての研究を通して行なわなかった。また，組合の機能毎の活動の内容は分析したが，機能毎の費用負担については比較・検討を行なわなかった。さらに，水防活動を行なう機能の組合については水防システムを中心に研究を行ない，賦課方式や費用負担の具体的な事例について検討していない。そのため，水害予防組合の機能毎に費用負担の状況を比較・検討することは，筆者のこれまでの水害予防組合の研究を補完するためにも，意義あることと思える。

II. 近代における治水事業の費用負担

第I章に述べたように，明治期における日本は大水害が相次ぎ，各地で国の河川改修工事を望む声が大きくなった。そのため，政府は1887年の木曾川下流改修工事を皮切りとして，全国規模で高水工事の直轄施工に踏み切った。そして，1896年には河川法（以下，1964年施行の河川法に対して，旧河川法と称す）を制定し，高水工事实施の法的条件を整えた。

旧河川法では河川の維持・管理は地方行政の任務とされ（第6，7条），河川に関する費用も府県の負担とされた（第24条）。例外的に，河川に関する工事のうち，利害が一府県にとどまらないもの，至難の工事である等の場合は国が直轄で工事を施行した（第8条）。しかも，このような直轄治水事業（以下，直轄工事と略称する）の場合でも，費用の一部は府県によって負担された。その際の府県の負担割合は河川管理もしくは維持・修繕の場合において1/2，河川改修工事の場合は1/3であった（第27条）。

次に，直轄工事の進捗状況であるが，河川法が

制定された1896年度から1945年度までに直轄工事によって着工されたのは全国で77河川に過ぎず，そのうち，この期間に竣工したのは16河川である（眞田，1959；武井，1961）。現在の河川法の分類による1級河川が109水系13,677河川，2級河川が2,673水系6,875河川であることを考慮すれば，直轄工事の対象となった河川はわずかといえる。このことから，直轄工事の例外的な性格が認められる。そのため，直轄工事の対象外であった大多数の河川は，府県営の治水事業によって河川改修が進められた。

前述のように，旧河川法では原則として河川の工事，維持・管理とその費用負担は府県の任務とされた。これに加え，府県は直轄工事に対しても費用を分担する義務を有し，一方，国は府県に対する補助も行なっていなかった。国も府県もまだ十分な財政的基盤が確立していない近代初期にあって，府県によってその治水事業費用の全額が賄われることは困難であった。

そこで，府県は治水事業の受益地に事業費の一部を分担させた。その法的根拠は旧河川法第29条の，府県は管内の下級公共団体に河川に関する費用の一部を負担させることができるという条文である。府県は府県営治水事業の費用の一部を確実に納入させる必要から，下級公共団体としての水害予防組合の設置を奨励し，工事の受益地も工事の実施を請願する際に水害予防組合を設置して費用を捻出することを確約した。なお，受益地域の費用負担率は各府県の規定によっているが，河川改修工事の場合およそ1/3であった。

1899年には河川法準用令が施行され，この準用令を適用された河川については，改修工事費の負担方法が各府県に一任された。大正期に入ると，各府県は河川法準用令を受けて府県毎に治水規定を設け，その規定による準用河川の治水事業が盛んになった。しかし，準用河川の治水事業においても工事受益地の費用負担を伴ったことはいうまでもない。この場合，各府県の治水規定による河川改修工事の地元負担は30%程度であった（新潟県農地部農地建設課，1973）。このように，近代における府県営治水事業には，総工事費の1/3程

度にあたる工事受益地による費用負担が必要とされた。

一方、水利組合法の規定により、水害予防組合は治水事業の他に灌漑・排水の利水事業を兼営することが認められていた。府県営灌漑・排水事業の場合の地元負担率は、たとえば新潟県の河川改修工事費県費負担並附帯工事費補助歩合表によれば、1917年には20%以内、1927年には30%以内、1929年と1932年にはそれぞれ40%以内と42.5%であった（神田、1936）。同県の治水堤防負担規則によれば、地元負担率は1907年では75%、1908年では60%、1910年では40%と、時代によって差異がある。したがって、府県営灌漑・排水事業の地元負担率は、治水事業の場合より大きいといえる。このように府県営の灌漑・排水事業にも参加した水害予防組合は、治水事業と同様に府県の定める負担率に従って工事費用を分担した。

この他、治水にかかわって地域が負担すべき費用には水防活動の費用があった。旧河川法第23条には、地方行政庁は管内の下級公共団体に命じてあらかじめ洪水防御に必要な準備をさせることができると定められ、水害予防組合が水防活動を行なう法的根拠となった。同じく第23条は市町村にも水防義務があることを示しているが、市町村がその予算によって行なう水防はあまり発達しなかった。

この後、1916年には水防の必要のある府県に対し、国が具体的に統一的な水防に関する内容を指示した内務大臣訓令が出された。旧河川法第23条と水防に関する内務大臣訓令を受けて、各府県は水防に関する府県令および訓令を制定して公布した¹⁾。水防にかかわる費用負担については旧河川法にも府県令、府県訓令にも明記されていないが、下級公共団体による水防活動はすべて受益地域の負担であった。

III. 工事費の費用負担

河川改修工事とそれに付帯する用排水工事の費用負担を主たる機能とする水害予防組合として、新潟県上郷水害予防組合を取り上げる。

上郷水害予防組合は、新潟県西蒲原郡のほぼ中

央に位置した鎧潟より南部の西川と中ノ口川との低地（以下、上郷と呼ぶ）を区域として1918年に設立され、1950年に解散した（図1）。組合区域面積は7,833町1反4畝15歩8合、組合員数は設立時の数は不明であるが、1941年段階では10,560人であった。組合の管理者は西蒲原郡長で、組合の目的は治水事業と利水事業の両者であった。

1) 地域の概要と水害の状況

この組合の位置した西蒲原地域は新潟平野の西部に該当し、東を信濃川から派生する中ノ口川に、南を大河津分水に、西を弥彦山地とそれに続く海岸砂丘によって画されている。特に、東部の中ノ口川と西部の西川との間の地域は標高が低く、鎧潟、大潟、田潟等の沼沢が多く存在し、かつては割地制や掘上田等の低湿地独特の土地制度や土地所有形態がみられた地域である。

標高は南部の信濃川沿いの地域でも10mで、ここから鎧潟付近までは10～2m、鎧潟付近から海岸砂丘までは2～1mである。このうち、おおむね鎧潟以北の中ノ口川・信濃川と西川との低地が下郷である。このような低地には大通川、木山川、飛落川、新川等の排水河川が流れている。現在、新川は砂丘部を開削した流路を通っているが、これは西川に合流していた流路を1820年に切離して、暗渠の樋門で西川の河床下を横断させる新流路を築いたものである。この大工事は下郷の住民が自己負担で実施した。下郷は1897～1913年にも新川の樋門の改修を行なっているが、これらの大工事にもかかわらず、新川の排水は抜本的には改善されず、洪水時の湛水被害は大きかった。

次に、西蒲原地域における典型的な大洪水である1896年7月の洪水の概況を内田（1990）によって述べる（図2）。

1896年7月19日からの豪雨により、同月22日午前7時に信濃川左岸の横田で破堤し、洪水流は大通川等の排水河川を流下しながら、河川に設けられた取水堰に次々と損傷を与えて北部へ達した。この洪水では山地や砂丘を除く東西約12～16km、南北約32～36kmにわたる低地部のほとんどが浸水した。洪水流は24日朝（時間不明）に西川が信濃川に合流する平島で再度、信濃川に達し

図 1 研究対象地域図（西蒲原）（1947年当時）

図 2 西蒲原における1896年7月の洪水状況
（内田，1990を簡略化して作成）

た。この洪水による湛水は1週間を経ても排水されず、県の要請で軍隊が出動し、平島付近の信濃川本川堤を切り崩して強制排水させた。この洪

水による西蒲原郡の被害額は当時の金額で724万3,782円と計算され、同年7月末の豪雨による県全体の洪水被害額の58%に及んだ。

なお、洪水の原因となった横田の破堤個所の応急修理が終了した後も、大通川、飛落川、木山川の堰を中心として2,100 haの湛水被害があったことは注目すべきことである。これは、西川と中ノ口川から得る用水が不足するため、上郷においては大通川、飛落川等の排水河川を堰上げて用水を得ていた関係で、堰が洪水流を妨げて水害が生じたのである。このことは後述する水害予防組合の組合費の賦課方式に大きな影響を与えた。

2) 治水事業の進展と水害予防組合の対応

1896年7月の大洪水後、1905年の8～9月にも信濃川は大水害をもたらし、西蒲原の低地全域が浸水した。これらの大洪水を契機として、西蒲原地域の治水・利水組織の統廃合と河川改修の必要性から、新潟県知事が同地域全体の水利組織結成を促した。これを受けて上郷では水利組織結成の準備をはかったが、下郷との調整がはかれず難航した。下郷は、近世以来大きな負担をかけて改修した新川の流路と樋門について、上郷が工事に協力しないのでその利益を受けているため、これ以上、

上郷の利益のために新川の改修はできないとして水利組織の結成に反対した。

交渉が難航するうちに、1917年に大通川、飛落川、木山川、新川が河川法準用河川に指定され、県営の治水事業（県営新川外三川改修事業）が計画されたことに伴い、上郷の範囲で水害予防組合が設立された。すなわち、県営治水事業の開始に際して工事受益地に課される費用負担を担う団体として、上郷水害予防組合は設立されたのである。

しかし、県営治水事業の実現には工事費の一部負担に加え、西蒲原地域内での上郷と下郷との対立を調整する必要がある。なぜなら、工事の対象地域は上郷のみならず下郷の範囲にまで及んでいたからである。この対抗関係を調整するために、上郷は下郷から提示された3つの条件を受諾した。

3つの条件とは、①新川の改修費は上郷水害予防組合が負担する。②工事は下流側から着工、実施する。③改修の付帯工事および除害工事は改修工事と同時に施行する、の3点である。このことは上郷が下郷内の改修工事に対しても費用負担を行ない、下郷側から工事を施行することを認めることで、両郷の地域的対抗関係を解消したといえる（内田、1991）。

県営新川外三川改修事業は新川、大通川、飛落川、木山川の改修とそれらに設けられた取水堰の廃止および用水整備を行なうことであった。県営工事は1919～1935年に総事業費407万5,377円28銭で実施された。

上郷水害予防組合の負担割合は県の河川改修工事費県費負担金並附帯工事費補助歩合表により、本川工事で30%、用排水路工事で20～42.5%であった。しかし、組合が工事に支出した費用は各年の決算書から判断して、この範囲に留まっていなかった。これは県営工事に附帯し、全額が組合の費用による組合営工事がかかなり多くあったためと考えられる。組合営工事の内容や費用、実施年等の詳細は不明であるが、上郷水害予防組合が負担した工事費の総額は、決算書より計算して312万2,863円44銭にのぼった（内田、1991）。

上郷水害予防組合がかように多くの工事費用を必要とした理由は2点ある。第1点は一連の工事

が上・下郷の河川改修のみならず、上郷の主要な排水河川の取水堰を廃止して、西川、中ノ口川からの代償用水を確保し、用水工事を行なうという治水と利水を包含した大工事であって、そのすべてを県営事業に含めることは不可能だったからである。第2点は下郷側の強力な反対を緩和するために、上郷側は大きな負担もやむを得なかった点である。特に、上郷ではそれまで排水河川に頼っていた用水を、全面的に西川と中ノ口川から引水する新しい用水システムに変更する必要があった。そのため、既に西川と中ノ口川から用水を得ていた下郷に対し、用水補償的な意味合いで上郷が費用を負担する工事を進めたのである。

3) 賦課方式の分析

上郷水害予防組合の組合区域は7,833町1反4畝15歩8合の水田のみを対象としていた。このうち、賦課対象面積は掘上田を除く7,680町4反5畝15歩2合の水田であった。上郷水害予防組合の賦課は水田のみが対象となり、畑や宅地、家屋等は除外されていた。そのため、組合員も組合費を賦課される土地の所有者に限定されていた。これは組合の設立区域が低湿地で畑地はほとんどなく、しかも農村地域で耕地に対する宅地や家屋の面積が少なかったためと考えられる。

賦課方法は11の等級により、各等級毎の賦課割合が反当たりの個数で示されていた。各等級と個数の関係は、1等級・20個、2等級・19個4分、3等級・18個、4等級・17個6分、5等級・16個、6等級・15個7分、7等級・14個、8等級・13個9分、9等級・12個、10等級・11個9分、11等級・10個である。組合費賦課対象面積全体に対する個数の総数は、約113万個と組合の創設から解散まで一定で、個数1個の金額は組合が実質的に活動を開始した1919年で3.9銭、県営治水事業最盛期の1931～1935年には20～21銭に達した。

図3は上郷水害予防組合の賦課金の等級区分を表わしている。賦課金の高い1～3等級は排水河川沿いに位置し、賦課金の低い9～11等級は信濃川、西川、中ノ口川沿いに位置している。これらの間にその他の等級が分布している。

1～3等級の土地は詳しく見ると排水河川の取

図3 上郷水害予防組合賦課金の等級区分
(1918年当時) (内田, 1990より作成)

水堰が位置する場所か、その直上流に位置している。このことから賦課金の高い地域は排水河川沿いの取水堰付近にあり、堰による湛水とのかかわりが密接な地域といえる(内田, 1991)。前述のように、1986年の大洪水の際に旧信濃川の破堤部の応急修理が終了した後も、排水河川の取水堰付近に洪水が見られた。また、1930年6月の豪雨時には、堰を開かなかつた米納津堰が上流の住民に破壊される事件もおきた。したがって、排水河川の取水堰は上郷の治水上、大きな障害であった。

一方、9～11等級のように賦課金額の低い地域は標高の比較的高い地域であり、浸水の頻度も水害の頻度も低い土地である。しかし、しばしばの破堤で大洪水の原因となった旧信濃川沿いの横田

図4 上郷水害予防組合における反当たり平均組合費の推移
金額は1985年換算値。(上郷水害予防組合決算書1918～1950年度より作成)

地区は7等級に位置づけられ、標高に加えて破堤の危険度が考慮されていると思われる。

以上のように、上郷水害予防組合の賦課にみられた地域差は、洪水状況や水害の程度と密接に関連したものであることがわかる。

また、内務省直轄工事として1909年に着工され1922年に通水した大河津分水は、西蒲原地域の大水害の主要な原因であった信濃川の洪水の危険度を大幅に低下させた。このような大河津分水にみられる信濃川の河川改修事業の進展なくしては、西蒲原地域における新川水系の改修にも着手できなかったことは忘れてならない。

図4は上郷水害予防組合の1918～1950年度の決算書に基づいて、同年度の反当たり平均組合費の変化を、1985年度の金額に換算して示したものである。なお、解散年の1950年度は組合費を徴収していない。また、1985年度の金額に換算した理由は第2次大戦前後の物価の変動が大きく、実額では比較しにくいためである。

反当たり平均組合費とは各年度の組合費の総額を賦課対象面積(反)で除したもので、組合員の負担の度合いをはかる目安とした。以下、第IV・

V章においても反当たり平均組合費を示し、比較の対象とする。

図4によれば、設立年の反当たり平均組合費は1985年度換算で353円（実額で34.2銭、以下カッコ内に実額を示す）、翌年には486円（57.8銭）であったが、県営治水事業最盛期の1931～1935年度には、2,488～4,090円（1円70銭～3円）に達し、事業終了後には2,104円（1円50銭）になった。事業終了後にも組合費が大幅に減少しなかった理由は、県営事業終了後も付帯事業があったり、新たに構築した河川管理上あるいは利水上の施設・設備の維持管理費が増加したためである。第2次大戦後の1947・1949年度にも組合費が1,000円以上に増加しているが、これは台風による水害に対応したものであった。このように、上郷水害予防組合では県営治水事業の進行に合わせて組合費が変化し、事業終了後、まもなく組合は解散した。

また、上郷水害予防組合の設立から解散までに徴収された組合費の総額は、1985年度換算で32億8,500万円にのぼる。この負担額は1918～1949年度の31年間に組合員1人当たり平均でおよそ31万円の負担を行なったことになる。

したがって、工事費の負担を行なう水害予防組合の場合には、工事の実施に合わせて短期間に高額な組合費が必要とされる。このような高額の負担を必要とする関係上、上郷水害予防組合では1927～1933年度に実額の合計で250万7,000円の組合債を発行して対処した。

IV. 水防活動の費用負担

水防活動を主たる機能とする水害予防組合として、本章では大阪府淀川右岸水害予防組合を取り上げる。水防活動とは、主として増水時の堤防の防御と平常時の堤防の維持管理である。

したがって、この組合は特定の河川改修事業施行のために主として資金面での負担を行なうのではなく、水防資材や設備を計画的に配置し、人々を組織して、組合費として徴収された費用により実地的な活動を行なう点に特色がある。すなわち、現在ではその多くが国や府県、市町村の任務となっている堤防の維持管理とその費用の両面を、堤

図5 研究対象地域図（淀川）

防による受益地域が負担するものである。

淀川右岸水害予防組合は、現在の大阪府吹田市、茨木市、高槻市、摂津市、豊中市、三島郡島本町、大阪市淀川区、東淀川区、西淀川区に所属する淀川右岸地域を区域として1926年に設立された（図5）。組合区域面積は6,186町9畝13歩で、設立当時の組合員数は13,850人であった。組合管理者は当初、三島郡長であり、郡制の廃止後は大阪市長となった。組合の目的は淀川および水無瀬川、檜尾川、芥川、安威川、茨木川、神崎川等の洪水防御とされているが、その主体は淀川右岸堤防の防御であった（淀川右岸水害予防組合、1936）。防御する堤防は淀川右岸堤と防潮堤の合計113.426kmである。

この組合は明治30年代にこの地域に設立された三島郡第一区淀川水害予防組合、三島郡第二区淀川水害予防組合、三島郡第三区淀川水害予防組合、西成郡中島水害予防組合の4組合を統合し、一部の新しい区域を加えたものである。

しかし組合は1960年に解散され、市町村を組合員として、活動費用の全額が市町村予算で運営される水防事務組合に改組された。水防事務組合は現在も継続して堤防の防御活動を行なっている。

1) 地域の概要と水害の状況

淀川は琵琶湖に源を発し、幹川流路延長75.1 km、流域面積8,240km²の大河川である。本川の宇治川と左支川の木津川、右支川の桂川の三川が京都府の山崎付近で合流し、淀川と名称を変え、大阪平野を流下している。

大阪平野は他の日本の多くの平野と同様に、縄文海進時の湾が陸化した低湿な土地である。しかも、平野中央部に南からのびる上町台地とそれに接する天満砂州の影響で洪水時には排水が妨げられ、湛水を長期化させていた(大矢・久保, 1993)。淀川右岸水害予防組合区域も上記のような特色をもつ大阪平野の北西～南西部にあり、北摂山地や千里丘陵等と淀川河道との間の平野が狭く、そこに淀川の支川である芥川、安威川、神崎川等が流れるため、洪水時には大きな被害を受ける地域であった。

大阪府における淀川の近代の主要な洪水は、1868, 1885, 1889, 1896, 1903, 1907, 1912, 1917, 1921, 1930, 1934年等で、このうち1885年と1917年は大洪水であった。

1885年の大洪水は6月下旬より降り続いた雨により、17日に左岸枚方付近の堤防が決壊し、大阪市内にまで浸水した。さらに、6月28日からの降雨によって7月1～3日に大出水し、大阪市中心部の曾根崎、梅田付近でも地上1.2mの浸水をみて、淀屋橋、天満橋等31の橋梁が流失した。浸水戸数は71,249戸、浸水面積15,269 ha、溺死者41人、圧死者13人、行方不明24人であった。寝屋川合流点付近の本川堤を切り開いて排水したが、排水が終了したのは8月末であった。このように、1885年の大洪水は主に左岸側に被害が集中した。

1917年の場合は10月に右岸の大塚堤防(現在の高槻市大塚)が破堤した上に、神崎川も決壊して右岸側一帯が浸水し、浸水面積は14,004 ha、浸水は40日余りに及んだ。被害総額は646万9,269円であった。1885年洪水については府知事より国へ提出された報告書等があつて、かなり詳細な事実がわかるが(大矢・久保, 1993)、1917年については記録が乏しい。1917年の洪水は、在来の小組合の統合と区域拡大による淀川右岸水害予防組合結

図6 淀川主要部における1885年と1917年の浸水範囲
(国土地理院, 1983, p. 99を簡略化して作成)

成の直接的契機となった。

図6には1885年と1917年の洪水の浸水範囲を示した。図6によると、右岸側で本川が破堤する大洪水時には組合区域のほとんどが浸水することがわかる。なお、淀川は第2次大戦後の1953年9月にも本川(宇治川部分)と檜尾川、芥川の堤防が決壊し、淀川右岸水害予防組合区域では2,700町歩の浸水被害を受けた(淀川右岸水害予防組合, 1956)。

以上のように、淀川は広範囲に長期的な浸水をもたらすため、その洪水の防御には大きな権限と資金とが必要であった。

2) 治水事業の進展と水害予防組合の対応

近代以降の淀川には大都市大阪を貫流する河川として、国の積極的な治水工事が施された。以下、武岡(1931)によって淀川の国直轄工事について概略を述べる。

1875～1888年度には、京都府伏見から大阪府守口まで、本川の流路を修正して水深を増加させ航行の便をはかる低水工事が施行された。これと並

図 7 淀川右岸水害予防組合賦課金の等級区分
(淀川右岸水害予防組合, 1936より作成)

行して1875～1887年度には、上流の山地において水源涵養の砂防工事も実施された。

1885年の大洪水により淀川には本格的な高水工事が計画され、1896～1910年度には1,009万円の巨費を投じて河道拡幅、堤防嵩上げ、護岸修築と神崎川の付け替え、新淀川の開削等が行なわれた。また、1885年の大洪水を契機とした淀川流域からの国庫による河川改修の陳情は1896年の河川法制定の直接的な要因となった。

1907～1922年度には、北河内の樟葉村～安治川河口までの低水工事が実施された。1917年の洪水により、1918～1931年度には再度145万円を投じた高水工事とこれの付帯工事としての用排水事業が国庫補助を受けて行なわれた。

以上のように、淀川下流域には、大洪水を契機として大規模な治水事業が実施されてきた。しかも、これらは国直轄事業であったため、その費用は国と大阪府、京都府によって負担された。したがって、淀川下流域においては上郷水害予防組合の事例とは異なり、流域住民が治水工事費や利水工事費の一部を負担する必要はなかった。しかしながら、当時の国や府県、市町村は堤防の維持管理費用までは負担しなかったため、水防の業務と費用はすべて地域住民に委ねられた。

そこで、1917年の大洪水を契機として大阪府内の淀川右岸と左岸には大規模な水害予防組合が結成され、水防活動を行なうことになった。淀川右岸水害予防組合の目的は、前述のように淀川および水無瀬川、檜尾川、芥川、安威川、茨木川、神

崎川等の各支川の洪水防御をなすことで、これら7河川の堤防を45の水防区に分け、約1km毎に水防倉庫を設けて水防資材が常備された。この他、常時所員と専用電話を備えた5カ所の水防屯所を置き、各水防区には1基以上の量水標が設置された。

実際に水防活動に従事する水防員は3,493名で、組合規約とは別に成文化された洪水防御規程によって組織され、出勤方法や水防活動の方法が定められていた。これらの水防施設の建設、維持管理、資材の調達・点検・補充、水防夫の活動費用等が組合の負担によったのである。

3) 賦課方式の分析

組合費の賦課対象は土地、家屋そして鉄道の軌道である。さらに、組合費の負担割合には地域別に格差が設けられ、大阪市部が所要組合費総額の70%を、三島郡と豊能郡に所属した現在の市町区域(図7中の郡部I区と郡部II区)が30%を負担する決まりであった²⁾。

表1には淀川右岸水害予防組合における1927年度の賦課状況を示した。1927年度の賦課状況を示す理由は、設立年の1926年度では土地に対する賦課(以下、土地割と称す)の一部が実施されなかったためである。そして、土地割は地租1円毎に賦課され、家屋に対する賦課(以下、家屋割と称す)は大阪市部と旧郡部とでは方法が異なっていた。すなわち、大阪市部の家屋割は府税家屋税と建物賃貸価格によって算定し、郡部においては府税家屋税施行地ではその税により、未施行地では

表 1 淀川右岸水害予防組合における1927年度の賦課

市 部	土地割 特別地稅割 家屋割	宅 地 その他の土地	地租 1 円に付き 14 銭 1 厘 地租 1 円に付き 33 銭 2 厘 地価 $\times 3.7/100 \times 40/100$ 賃貸価格 1 円に付き 6 厘 2 毛
郡 部 I	土地割 特別地稅割 家屋割	宅 地 その他の土地	地租 1 円に付き 6 銭 3 厘 地租 1 円に付き 15 銭 0 厘 地価 $\times 3.7/100 \times 18/100$ 家屋 1 坪に付き 9 銭 9 厘
郡 部 II	土地割 特別地稅割 家屋割	宅 地 その他の土地	地租 1 円に付き 2 銭 1 厘 地租 1 円に付き 5 銭 0 厘 地価 $\times 3.7/100 \times 6/100$ 家屋 1 坪に付き 3 銭 3 厘
市部・郡部	軌道割	単線 1 マイルに付き 62 円 31 銭 5 厘	

(淀川右岸水害予防組合決算書1927年度より作成)

建物坪数から算定した。土地割、家屋割とも地租や府税家屋税に対する割合があらかじめ一定に定められたのではなく、各年度における組合運営上の必要額を勘案して賦課割合が求められた。

ただし、郡部の一部（図7の郡部Ⅱ区）については本来負担すべき組合費の2/3が免除された。この区域は淀川右岸水害予防組合の設立時に統合した旧4組合の組合区域外で、新たに組合に加わった区域である。この新区域は淀川本川河道に接しておらず、水害の程度が旧組合区域に比べて軽微なため負担を軽減された。この新区域の加入をめぐる調整は難航し、組合の設立が約10年遅れた。

淀川右岸水害予防組合では、前章に記した上郷水害予防組合のように洪水の状況と密接に関連した等級区分はみられないが、水害の程度を考慮して、組合費には実際に格差が設けられている。

なぜなら、人口や資産が多い大阪市部では洪水時に大きな被害を生じるため、大阪市部の組合費の負担割合が70%と高く設定されている。また、洪水の際に大阪市部より被害額が少ない郡部においても、淀川本川から離れ、神崎川、安威川、芥川沿岸に位置する郡部Ⅱ区は組合費が1/3に軽減されている。したがって組合費の負担において、大阪市部、郡部の淀川本川沿い（郡部Ⅰ区）、郡部の神崎川・安威川・芥川沿い（郡部Ⅱ区）の3

図 8 淀川右岸水害予防組合における反当たり平均組合費の推移
金額は1985年換算値。(淀川右岸水害予防組合決算書1926～1959年度より作成)

つの等級区分が存在している。

さらに軌道に対しては、私鉄の軌道単線1マイルを田地13町歩に相当するとして賦課した（軌道割）。1933年度における組合区域内の軌道の距離は、阪神電鉄85,550マイル、阪急電鉄101,600マイル、京阪電鉄262,981マイルの合計450,131マイルであった。軌道割は1933年に単線1kmを田地10町歩に換算する賦課に改められた³⁾。

図8は、淀川右岸水害予防組合1926～1959年度の決算書に基づいて、同年度の反当たり平均組合費の推移を1985年度の金額に換算して示したも

のである。反当たり平均組合費は、設立年度の77.64円（実額0.07円）から始まり、1928年度の1,126.8円（0.97円）を最高として、解散年度には249.61円（55.37円）になっている。第2次大戦中と直後の時期は、当時の社会的、経済的な状況を反映して組合活動が低調となり、反当たり平均組合費は250円以下である。この低調期の前後に、反当たり平均組合費が高くなる2つの時期がみられる。

特に、第2次大戦前の1928年度から1933年度までは、反当たり平均組合費が750～1,100円代と高く、戦後の1950年度や1955年度を中心とする、もう一方のピーク期の金額を大きく上回っている。

これら2つのピーク期と図8に示した出水回数の多い年度および洪水年とはおおむね関連している。すなわち、出水回数の多い年や洪水年では、水防活動が盛んに行なわれ、人件費の他に水防資材購入費や堤防の修理費等も多くなるので、全体として組合費が上昇したといえる。なお、洪水年とは、淀川流域において大きな浸水被害や堤防決壊等の被害がみられた年であるが、必ずしも出水回数の多い年とはいえない。たとえば1934年の室戸台風時に、淀川右岸水害予防組合は2昼夜の防御を行なったが、組合区域内の破堤をまぬがれたので、6月から9月まで出水が相次いだ1930年度より防御活動の回数は少なく、警備費も少ない。

次に、第2次大戦前の組合費の高い時期は水防のための設備投資期である。たとえば、水防倉庫の建設状況を見ると、1927～1956年度までに89棟、建坪総計884.5坪の水防倉庫が建設された。このうち、1927～1934年度までには1956年度までの棟数の47.2%、建坪数の42.2%が集中して建設された。また、1931年7月～1933年4月には1基210円の洪水灯7基が設置され、1927～1928年度には工費7,960円で水防専用電話が設置された。このように、この時期は河川の増水による水防活動が多く実施された上に、水防施設・設備の設置が行なわれたことで、組合費が上昇したと考えられる。

一方、1950年代の組合費上昇期は1950年のジェーン台風と1953年の台風13号時に水防活動が行なわれたが、組合区域内での本川の破堤がなく、戦

前ほど増水時の水防活動に費用を要さなかった。実際、組合の活動記録によっても、「出水多し」の記録は1935年度を最後になくなり、治水事業の進展と水防活動の充実していく様子がうかがえる。1954～1955年度には、従来の有線電話に替えて超短波無線電話が411万円で設置された。また、1954～1956年度には棟数で14.6%、坪数で14.7%分の水防倉庫が建設された。したがって、この時期は洪水による水防活動と水防施設・設備の充実によって、組合費がその前の時期に比べて上昇した。しかし増水時の水防活動の回数が少なく、施設・設備充実の費用も戦前ほど大きくなかったため、第2次大戦前のピーク時に比べて高くならなかったと思われる。

V. 治水事業実現と充実・促進活動の費用負担

水害予防組合には、国や府県に対する陳情・請願活動や、府県営治水事業の一部を代行して、治水事業の実現と充実・促進をはかるものがある。

この機能を果たす組合の成立は、昭和初期の経済恐慌を契機として開始された国の中小河川補助事業と深い関連を有している（内田、1994）。なぜなら、国が中小河川補助事業として府県営の治水事業に補助を行なうことで、工事受益地による工事費の一部負担を必要としない治水事業が部分的に実現したからである。そこで、中小河川補助事業や従来の国の直轄工事の対象となつて、事業費の全額が府県費と国費、もしくは国費から成る治水事業が実現した河川流域に、治水事業の実現や充実・促進を目的とする水害予防組合が設立された。こうした水害予防組合として、本章では兵庫県佐治川水害予防組合を取り上げる。

佐治川水害予防組合は兵庫県氷上郡の加古川上流部を対象として1916年に設立され、現在も活動を継続している数少ない水害予防組合のひとつである。現在の組合区域は氷上郡青垣町、氷上町、柏原町、山南町の全域340.49km²で、組合員はこれら4町の町民50,469人である（1990年時）。組管理者は当初、氷上郡長であったが、1926年の郡制の廃止により柏原町長になった。

図 9 研究対象地域図 (佐治川)

設立時の組合区域は現在の氷上町、柏原町、山南町の一部にあたる1,008町4反1畝7歩で、組合区域内の土地所有者を組合員とし、1919年の組合員数は1,711人、1936年では1,940人であった(図9)。

組合の目的は加古川上流部とその3支川の河川改修事業に必要な漬地を買収し、水害防御に関する設備と河川工作物の改善を行なうことである。これは1915年に上記4川が県費支弁河川に指定されたことから、県営事業の一部を代行し、事業費の一部を負担して、県営治水事業早期実現をはかったものである(永沢, 1953)。

その後、1932年に県費と国の中小河川補助事業費による改修が実現したため、工事対象地域による事業費の分担は不要となり、組合は治水事業の充実・促進の運動に専念した。

1) 地域の概要と水害の状況

兵庫県第一の河川である加古川は、水源から篠山川合流点までが佐治川と呼ばれ(以下、この区間を佐治川と称する)、佐治川流域の氷上低地は洪水が頻発した地域である。氷上低地の洪水の要因と主な水害の状況について、以下に内田(1992b)によって記述する。

氷上低地は青垣町の本川と支川と遠阪川合流点付近で120m、柏原川合流点で87.2m、篠山川合流点付近で74.16mと標高が低い。そのため、佐治川の河床勾配も緩やかで、特に氷上町犬岡より下流では1.0/1,000である。これに対して、篠山川合流点より下流の加古川本川の河床勾配は1.46/1,000で、河床勾配が上・下流で逆転している。このため、佐治川は氾濫しやすく、しかも本川に設けられた多くの取水堰が氾濫を助長していた。

一方、佐治川中・下流部氾濫原は更新世～完新世にかけて湖沼や湿地の状態が続いたと推定され、地形発達のにも低湿な氷上低地は、水害を受けやすい環境にある。

佐治川流域における近代以降の主要な洪水としては、1885、1907、1910、1915、1934、1938、1959、1965年のものがあげられる。このうち、1907年と1959年の洪水について記す。

1907年の洪水は佐治川流域の治水事業や水害予防組合の設立の直接的な契機となった大洪水である。1907年8月は24～25日に豪雨があり、引き続き9月9日にも多量の降雨があつて、8月24日～9月9日までの総雨量は柏原で400mm、佐治で355mmに達した。この降雨により、佐治川流域

図 10 佐治川流域における 1959 年洪水と 1990 年洪水の浸水範囲
(内田, 1992b を簡略化して作成)

では 1,111 戸の家屋が浸水し、浸水耕地面積は 961.8 町歩、被害総額は 251,870 円（永沢, 1953）、堤防の決壊は 233 カ所（神戸海洋気象台, 1954）であった。

1959 年の洪水は同年 9 月の伊勢湾台風によるものである。9 月 25～26 日の降雨量は佐治で 269 mm、柏原で 314 mm で、佐治川本川流域の水位観測点は既往最高水位に達した。当時、県営の河川改修工事は部分的にしか完成していなかったため、沖積低地のほぼ全域が浸水した（図 10）。佐治川流域の被害は床上浸水 856 戸、床下浸水 2,032 戸、堤防決壊 217 カ所以上、被害総額は 8 億 8,227 万円以上、青垣・氷上・山南の 3 町には災害救助法が

適用され、このうち青垣町は災害激甚地に指定された。

2) 治水事業の進展と水害予防組合の対応

佐治川水害予防組合は前述のように、県営治水事業の事業と工事費用の一部を分担し、治水事業を促進する目的を持って 1916 年に設立された。ところが組合設立後数年間、県営治水事業は着工されなかったため、組合は活動を停止した。この間の 1918 年には、加古川下流部の 17.2 km を対象とする国直轄の加古川下流改修工事が開始された。そこで、佐治川水害予防組合は 1920 年に第 1 回組合会を開催して組合費の賦課方式を決定し、同年から組合費を徴収した。

同年 12 月には佐治川改修案が県会で議決されたが、篠山川合流点付近にある三ヶ村井堰の改築と漬地買収費の負担をめぐって、佐治川流域諸町村と三ヶ村井堰を所有する多可郡黒田庄村との調整が難航し、県営工事計画は中止された。

1931 年には国庫補助による河川改修案が出現したものの、国会直前の政権交代により議決されなかった。佐治川水害予防組合は猛烈な陳情・請願活動を開始し、その結果、1932 年に加古川上流改修費補助金が含まれる時局匡救予算が可決された。

これにより、地元負担金を必要としない国費と県費 1/2 ずつの県営加古川上流第 I 期改修工事が実現した。そこで、佐治川水害予防組合は同年に「佐治川改修につき組合会議申合協定」（以下、申合協定と略称する）を作成し、組合費の賦課方式や漬地収用納付金制度を決定した。これ以降、佐治川水害予防組合は治水事業の促進と充実の活動に専念する。

しかし、時局匡救予算は 1934 年度で打ち切りの予定で、1932・1934 年には水害も生じた。そのため組合は積極的に陳情・請願活動を行ない、その結果、国県とも 6 年間の事業延長を決定した。

1936 年には県営治水事業の一環として、治水上の障害が大きい見田井堰の移転改修工事が実施され、加古川上流第 I 期工事が完成した。この後、1938 年にも大洪水があり、組合の陳情活動により 1941～1947 年の 8 カ年継続の事業費が認められた。第 2 次大戦直後も 1948 年から組合による積極的な

改修工事促進活動が再開された。

このような組合の陳情・請願活動の他、県営治水事業の促進に貢献した組合の活動として、河川改修事業に伴う漬地の提供があった。県営治水事業が開始された1932年から、組合は河川改修による漬地の地権者と交渉して土地買収の手はずを整え、地権者が県から得る買収金額の1%を組合に納付する漬地収用納付金制度を実施した。この納付金は1933年度から1969年度まで継続した。

この他、組合は1940～1971年度まで、準組合関係町村から寄付金を徴収した。準組合関係町村とは、組合区域に含まれないが、県営治水事業に密接な関係を持った佐治川流域の旧5町村である。これは改修工事の拡大と早期実現を望む非組合区域町村が組合に経済協力を行なったものである。この5町村は1955年に青垣町と氷上町に合併した。さらに、1969年の漬地収用納付金の廃止問題⁴⁾を契機として、後述する新しい組合費賦課方式が実施され、準組合町村からの寄付金も1971年度までで廃止された。そして、1969年の青垣町の正式な組合加入により、組合区域が現在の4町の区域に拡大された。

現在、県営治水事業は本川分が概成し、治水上の長年の懸案であった本川取水堰も治水事業の中で廃止・改築された。

3) 賦課方式の検討

佐治川水害予防組合においては、1916～1919年度と1924～1931年度は県営工事未着工止のため組合費を徴収していない。この期間を除く組合費の賦課方式について以下に示す。

1920～1923年度は土地割、家屋割の均一賦課で、1,500～1,950円の組合費を徴収した。1932年度からは賦課方式を変え、組合の年間の所要金額のうち1/3を組合の構成町村に平等負担させ、残り2/3を組合全区域に反別割と家屋割で均一賦課した。このうち町村の負担分は、各町村の予算によって支出された。

しかし、同年の申合協定により、翌1933年度より賦課方式を変更した。新しい賦課方式は町村平等割賦課と浸水区域区分による土地割の賦課である。浸水区域区分とは、過去の浸水実績から判断

して本川と主な支川の河道に接する796町2反7畝3歩の区域に、大位、中位、小位の3つの区分を設けたものである。1933～1934年度の賦課は所要額の1/3が町村平等割、残り2/3が大位と中位の区域に均一に割り当てられ、家屋割は廃止された。1935～1968年度は所要額の1/4を町村の平等割とし、3/4を大位、中位、小位の区域に2:2:1の割合で賦課した。

1969年度からは青垣町の組合加入と河川改修の進展により、賦課方式を改めた。すなわち、所要額の1/4を4町の平等割とし、残りの3/4を河川延長割の賦課に改めた。河川延長割とは各町毎に佐治川と主な支川の河川延長を計測し、その距離に応じて賦課する方法であるが、この賦課金は4町の一般会計から支出される。したがって、1969年度以降、個人組合員に対する賦課はなくなった。

また、1933年度以降、河川改修に伴って漬地が買収された関係で、1968年度までの間に組合費の賦課対象となる面積は減少していった⁵⁾。

佐治川水害予防組合が早い時期から町村平等割の賦課を実施した背景には、治水事業の充実是全町村的問題という認識があり（永沢、1953）、加えて、少数の組合員からの組合費では十分な活動費が賄えないという事情も考慮される。また、河川延長割の賦課方式は、河川改修が進展した段階で組合区域の市町村を組合員として組合費を分担する現在の水防事務組合の先駆けとしても注目される。

次に、1933～1968年度まで実施された組合区域の大・中・小位の区分と水害との関連について考察する。図11は1932年の申合協定による大・中・小位の区分を、図10は1959年の伊勢湾台風洪水と1990年の台風19号洪水の浸水範囲を示している。伊勢湾台風洪水は1907年や1938年の洪水に匹敵する大洪水で、1990年の洪水は中規模の洪水である。両図の比較から、大位、中位、小位を合わせた区域は大洪水時の浸水範囲に、中位と小位を合わせた区域は中規模の洪水時の浸水範囲に、小位の区域は毎年のように発生する小規模な洪水の浸水範囲におおむね該当すると思われる（内田、1993）。このうち、柏原川合流点より下流の主要な小位の

図 11 佐治川水害予防組合における 賦課金の 等級
区分 (1933年当時)
(内田, 1993より作成)

区域は、上流側から見田井堰、梶井安康井堰、三ヶ村井堰の付近にあり、井堰の影響を強く受ける常習的な浸水地である。

さらに、佐治川水害予防組合の場合、水害と賦課区分との関係は大位、中位に賦課が高く、小位に低くなっている。第Ⅱ・Ⅲ章で示したように、通常、水害予防組合では組合費は治水事業の受益を大きくこうむる水害程度の大きい区域ほど、高い賦課率となっている。佐治川の場合、これと反対になっている理由は明らかではないが、主要な小位の区域で見たように取水堰との関わりが深い。すなわち、主要な取水堰は治水事業の最終段階で撤去されたため、その周辺の堤防の締切りも遅く取水堰付近の浸水被害は河川改修の最終段階まで

残存した。したがって、取水堰付近の湛水区域が治水事業の恩恵を最後に受けることから、賦課率が低く押さえられたと考えられる。

図12には、佐治川水害予防組合における1916～1969年度の反当たり平均組合費を1985年度換算値で示した。このうち、1932年度以降は町村からの平等割の分担金を除外し、個人組合員から納入される組合費を賦課対象面積で除したものを反当たり平均組合費として示した。そして、1969年度以降では個人組合員からの組合費がなくなっているため、反当たり平均組合費は図示しなかった。

図 12 に よ れ ば、 県 営 治 水 事 業 開 始 前 の 1920～1923年度の反当たり平均組合費は100～200円（実額 13.3～19.2 銭）、事業開始後の1933～1968年度は4～400円（実額14.9～28.3銭）である。特に、県営治水事業開始直後の1933～1941年度は260～400円（実額 17.7～31.0 銭）と最も高い、これは前節で述べたように、暫定的期間で始まった治水事業を継続させる活動が盛んに行なわれたためである。

これに対して、第2次大戦後の反当たり平均組合費は1966年度の171円を最高とし、1947年度の4.1円を最低として、戦前の県営改修事業開始前後より少なくなっている。これは戦後、県営改修事業が順調に進展したことの現われと考えられる。さらに、戦後の反当たり平均組合費には高額期と低額期のいくつかの波がみられるが、それには比較的大きな洪水が組合費上昇の契機として機能しているように思われる。

なお、参考までに組合費が全額4町の負担となる1969年度以降、4町からの分担金の合計を組合区域面積で除した反当たり平均組合費は11円以下と低額である。しかし組合区域が拡大されているので、分担金の合計は1968年度の組合費60万円に比べて、1980年度1,831,000円、1985年度3,336,000円と増加し、現在の組合活動を支えている。

VI. おわりに

本論の結論は次のようにまとめられる（表2）。近代以降、日本の主要な水害常習地では国家や

図 12 佐治川水害予防組合における反当たり平均組合費の推移 (1916～1969年度)
金額は1985年換算値。(佐治川水害予防組合決算書1916～1969年度より作成)

表 2 水害予防組合の機能別にみた費用負担の比較

	上 郷	淀川右岸	佐 治 川
存在期間	1918～1950年	1926～1960年	1916年～現在
組合区域面積	7,833町1反4畝15歩	6,186町9畝13歩	1,008町4反1畝22歩(設立時)
組合員数	10,560人(1941年)	13,850人(1926年)	1,940人(1936年)
機 能	治水・利水工事費の一部を分担	水防活動	治水事業の実現・充実の活動
賦課等級	11等級	3等級	3等級→一律
賦課等級と水害との関連	きわめて高い	かなり高い	かなり高い
賦課対象	土地(耕地)	土地, 家屋, 軌道	土地, 家屋→土地
金融機関からの借入れ金	あり	なし	なし
組織の変化	工事終了後解散	水防事務組合に移行	継続
反当たり平均組合費(最大年)	3,255.36 (1.73) 円	1,126.75 (0.97) 円	400.28 (0.28) 円
反当たり平均組合費(最小年)	352.60 (0.34) 円	10.86 (1.38) 円	4.07 (0.29) 円
反当たり平均組合費(全年)	1,331.19円	362.49円	162.18円
1人当たり平均組合費*	9,874.38円/人	1,619.03円/人	69.18円/人

金額は1985年換算値, () 内は実額.

佐治川の組合費については, 個人組合員に組合費が賦課された1968年度までを対象とした.

* 平均組合費/全年を上郷は1941年, 淀川右岸は1926年, 佐治川は1936年の組合員数で除した値.

(上郷水害予防組合決算書1918～1950年度, 淀川右岸水害予防組合決算書1926～1960年度, 佐治川水害予防組合決算書1916～1968年度より作成)

府県の治水政策に呼応して, 法令に基づく水害予防組合が結成された。水害常習地の地域社会はそうした組合を通して公営の治水事業の費用を分担した。しかし, 一口に水害常習地といっても水害の形態には地域差があり, そこに実施される治水事業の内容も異なっていた。そこで, 水害予防組合を結成した地域住民は, それぞれの地域の水害の特色と治水工事の内容に応じた水害予防組合を

結成して機能させた。その機能は大きく3つに分類でき, 機能毎の水害予防組合の費用負担の特色は次の通りである。

府県営治水・利水工事の工事費の一部を負担する水害予防組合においては, 工事費が高額なため組合の負担額も高額になり, それを担う組合費も高額になる。負担の割合は府県営治水工事の場合は工事費の約1/3, 府県営利水工事の場合は20～

75%で、この他、全額負担の組合営事業もあった。時期的に見ると、府県営工事実施期間中の組合費は高額となり、工事前後の時期は低額である。さらに、工事着工前に負担額を一括して府県に納入する必要のため、金融機関からの借入れと組合債の発行を行なった。

また、組合費は水害の程度と密接に関連して細分化された等級に従い、耕地を中心とした土地に賦課される。すなわち、工事の受益が大きく、水害の程度の大きい地区ほど高い割合の組合費が賦課される。加えて、このような機能の組合は府県営治水・利水事業の実施に際して設立され、工事終了後に解散する。

水防活動を主目的とする水害予防組合は水防活動費用の全額を負担しているが、治水・利水工事費の一部を分担する組合よりは事業費が少ない。そのため、事業費を担う組合費も工事費を分担する組合より少ない。これは、既に国や府県によって築堤が行なわれているためである。しかし、組合費は毎年一定ではなく、水防施設・設備の建設・拡充をはかった年や出水の回数や増水の程度が大きい年には増加する。

組合費には水害の程度をおおまかに考慮して格差が設けられている。具体的には、本川からある程度の距離があり、本川による洪水の危険度が少ない地区では組合費が安く、多くの資産が集中して水害の程度が大きい都市域では高く設定されている。しかし、組合費賦課の基準となる等級数は、工事費の一部を分担する組合よりはるかに少ない。さらに、組合費の賦課対象は土地、家屋と私鉄の軌道である。この中でも都市域では軌道からの収入が多額である。

水防活動は今後とも継続されるものであるが、1950年代の水防法の改正にみられるように、国の水防政策の転換によって水防活動の市町村への移管が進められた。そのため、水防活動を目的とする水害予防組合は市町村を組合員として市町村予算で運営される水防事務組合に移行する例が多くなった。

治水事業の実現・充実をはかる水害予防組合は国や府県に対する陳情・請願活動が主であるため、

治水・利水工事費の一部を負担する場合はもちろん、水防活動を行なう組合よりも事業費が少ない。したがって、組合費も比較的、低額である。この他、陳情・請願活動に加えて、工事用地の土地収用活動のような公営治水事業の事業の一部も代行して、事業の進展をはかる。

組合費は水害程度を考慮した区分によって、土地と家屋に賦課される。しかし、その等級区分は水防活動を行なう組合と同様に少ない。しかも治水事業の進展に伴う水害危険度の低下から、組合費の格差がなくなり、一律化していく。

そして、この組合は国や府県による治水事業が着工され、目標とする基準の改修工事がほぼ完成すると水防事務組合的な市町村組合に移行する。

以上のように、水害予防組合の負担する事業費には組合の機能毎にかなり相違があり、その相違が組合費の金額に反映されている。すなわち、組合費は治水・利水工事費の分担機能の組合の場合には高額で、水防活動機能の場合にはそれより低額になり、治水事業実現・充実の機能の場合はさらに低額になる。

いずれの機能の場合も、組合費は水害の程度を考慮して賦課基準が設けられている。特に、工事費の一部を負担する組合のように多額の組合費を徴収する場合では、水害程度を細分した等級区分によっている。都市域では、水害を助長する軌道等の工作物に対する賦課の重要性が認められる。

水害予防組合は、それぞれの機能にみられる目的を果たした時に解散する。しかし今後とも継続される水防活動の場合は、事業が地方公共団体に移管され、水害予防組合は解散していく。

以上のように、水害常習地の地域社会は治水事業の費用負担を伴った国家や府県の治水政策を受容し、地域の水害の特性や事業の内容に合わせて水害予防組合を機能させ、対応を行なってきたと言える。

付 記

小論は日本地理学会「自然災害と環境の地形学研究グループ」平成5年度第3回例会で発表した内容に加筆・修正したものである。

注

- 1) 1925年度までに三重、富山、栃木、新潟、千葉、群馬、徳島、香川、奈良、鳥取、宮城、愛知、岩手、大阪、京都、山梨、神奈川、山口、岐阜、熊本、佐賀の少なくとも21府県が水防にかかわる府県令・訓令を制定した(武井, 1935)
- 2) 大阪市域と旧郡部の面積は、前者が2,634町5反6畝2歩(42.6%), 後者が3,551町5反3畝1歩(57.4%)で、1926年度の組合員数は、8,326人(60.1%)と5,524人(39.9%)であった(淀川右岸水害予防組合, 1936)。
- 3) 淀川右岸水害予防組合(1936)によれば、農村不況時代の農産物価格低落は著しいのに対して、軌道収入は年々増加した。そこで、組合区域内で最長の軌道を有する京阪電気鉄道における1930~1932年度の平均軌道収入と、三島郡内の平均田1町歩当たりの米取価格とを計算し直して改正した。単位1マイルを1kmに変更したのはメートル法の実施に応じたものである。
- 4) 青垣町における県営治水事業の着手は1968年度で、同年度の青垣町の漬地買収費は約2,000万円であった。この年度の青垣町の漬地収用納付金を組合が徴収する点について組合会で議論の結果、同町からの漬地収用納付金は同町の組合加入年の1969年度から納付になった。しかし、1969年度に漬地収用納付金は全額納入されなかった。また、氷上町では圃場整備事業の中で河川用地を創出することになったため、1970年度から納付金制度が廃止された(内田, 1993)。
- 5) 1933年度の賦課対象面積は796町2反7畝であるが、1948年度には745町3反1畝21歩、1968年度には719町3反7畝24歩に減少した。

文 献

- 金沢良雄(1960): 法律学全集15・水法。有斐閣, 162 p.
 神田五郎(1936): 上郷水害予防組合沿革史。上郷水害予防組合, 156 p.
 国土地理院(1983): 土地条件調査報告書(大阪地区)。建設省国土地理院, 179 p.
 神戸海洋气象台(1954): 兵庫県災害史。神戸海洋气象台, 279 p.
 永沢六郎(1953): 佐治川治水略史。佐治川水害予防組

合, 488 p.

- 新潟県農地部農地建設課(1973): 新潟県の土地改良事業の展開・その1。新潟県農地部農地建設課, 88 p.
 大谷貞夫(1986): 近世日本治水史の研究。雄山閣, 405 p.
 大矢雅彦・久保純子(1993): 淀川水害地形分類図説明書。建設省近畿地方建設局淀川工事事務所, 130 p.
 眞田秀吉(1959): 内務省直轄土木工事略史——沖野博士伝——。旧交会, 251 p.
 武井 篤(1961): わが国における治水の技術と制度に関する研究。京都大学学位論文。
 武井内務書記官(1935): 砂防ト水防。内務省土木局: 水法参考資料第十輯。内務省土木局, 65-75。
 武岡充忠(1931): 淀川治水誌。淀川治水誌刊行会, 292 p.
 内田和子(1986): 近世における鶴見川の治水。水利科学, 171, 10-52。
 内田和子(1988): 治水工事の費用負担に関する研究——近世における鶴見川を例として——。地理科学, 43, 1-17。
 内田和子(1989): 治水費用賦課からみた水害予防組合の解体過程——神奈川県鶴見川水害予防組合を例として——。地理科学, 44, 1-16。
 内田和子(1990): 信濃川下流部水害常習地における水害予防組合の特質——新潟県上郷水害予防組合を例として——。地理科学, 45, 45-59。
 内田和子(1991): 用水と排水をめぐる地域間の対立と調整——新潟県西蒲原地域を例として——。人文地理, 43, 124-142。
 内田和子(1992 a): 治水事業と費用負担の地域分析——佐渡島国府川水害予防組合の場合——。人文地理, 44, 1-20。
 内田和子(1992 b): 兵庫県佐治川流域における地形と洪水の特色。水利科学, 206, 26-62。
 内田和子(1993): 地域社会における治水事業進展の活動と費用負担——兵庫県佐治川水害予防組合を例として——。地学雑誌, 102, 13-27。
 内田和子(1994): 日本における水害予防組合の展開過程。地理学評論, 67A, 325-346。
 淀川右岸水害予防組合(1936): 淀川右岸水害予防組合史。淀川右岸水害予防組合, 713 p。
 淀川右岸水害予防組合(1956): 水防三十年の回顧。淀川右岸水害予防組合, 188 p。
 (1994年12月12日受付, 1995年3月20日受理)