第1章

近現代河川行政をいかに描くか ――河川行政の近代と現代、そして現在――

1 はじめに

前著『戦後河川行政とダム開発――利根川水系における治水・利水の構造転換』(2014、ミネルヴァ書房)では、利根川水系の多目的ダム開発を中心に、戦後河川行政の歩みを分析した。その序章にも記したとおり、前著では、「河川行政の論理のなかに、不合理なダム計画を構造的に生み出してしまう要因があると考え、その論理と構造を解明していくこと」(梶原 2014、p.15)が、その課題だった。そのための最善の素材として注目したのが、利根川水系である。

前著の発刊に際し、大熊孝氏から、「なぜ、『戦後』とするのか。近代の河川 行政も取り上げているのに。もったいない」という言葉を頂いていた。けれど も私には、前著のタイトルに「近代」と銘打つことは躊躇われた。それは、① 近代の河川行政にも言及したとはいえ、その論理と構造の分析に至っていない こと、そして何よりも②その前提となる調査・研究が不十分だったからである。 「近代」とタイトルに付す著書を記すことは、その時以来、私の「宿題」となっ た。

この「宿題」を思い出す機会が2018年にあった。それが篠原(2018)である。 私はその書評(梶原2018b)を書くなかで、改めて、その「宿題」を思い出した。 これが、本研究の出発点である。

2 いかなる視点で本研究を描くか

1 歴史を描くということ

では、どのように明治以来の河川行政を振り返るのか。1つの視角・方法は、

Ι

利根川, 淀川など主要河川を中心に河川改修の歴史を見通すことであろう。土木史研究としては, こうした河川改修史の方がオーソドックス (山本 2017, p.2) なのかもしれない。しかし, それでは政治・社会の大きな動きのなかで, 河川行政の歴史的な流れをつかむには不十分である。

これに対し本研究では、河川行政の構造転換を歴史的に捉えることを試みることにした。構造転換の要因には、技術の導入・進展・変化、世論・社会状況、社会制度など様々なものがあろう。これらにより、政策と行政機構が変わる。場合によっては、その相互作用も生じうるであろう。そうして作られる構造転換を歴史的に分析してこそ、近現代河川行政の本質・構造が見えてくる。その意味では本研究も前著の視角を踏襲するものであり、従来の河川行政史に欠けていた社会科学の視点を補うものである。

2 先行研究の視点

近現代の土木史研究としては、土木学会の『明治以前日本土木史』(1936)以来、数多くの研究が積み重ねられてきた。とはいえ、一定程度の時代を「通史」的に描いた研究はそれほど多くない。近年では、松浦茂樹や山本晃一らの研究が、代表事例といえよう。

松浦の研究は、自然科学の知見をベースに社会科学的な要素も併せ持つ、河川行政史である(松浦1989、同1992、同1997a、同2000、同2016)。松浦の研究は、一次資料を丁寧に読み解き、緻密な論証をしていくことに定評がある。その研究対象は、古代政権と水運の関わりにまで及ぶこともあるが、多くは江戸時代から戦前にかけてである。逆に、戦後まで視野に入れた研究は少ない。

これに対し山本晃一の研究は、戦後までを見通した研究である(山本 1999、同 2017)。山本の研究は近現代の歩みを俯瞰したうえで、河道計画、河川堤防の発展を丁寧に描いている。ただ山本自身も、河道計画の技術の変化は「文化・社会経済の相互関連史として記述するのが本筋」(山本 1999, p.3)と言いながら、技術史にとどまっている。河川政策の展開を捉えた政策史の側面は薄く、技術の進歩・発展と行政・制度の連関の切り込みは浅い。行政組織・制度及びその連関については、先行研究をなぞることに終わっている部分が多い。

松浦や山本が依拠した先行研究は幾つもあるが、ここでは代表的なものとし

て、3つ挙げておく。まず1961年の武井篤『わが国における治水の技術と制度の関連に関する研究』(京都大学学位論文)である。同論文は、2017年に神吉和夫氏が復刊し、本研究でもこの復刊本に多くを学んでいる。対象は江戸時代から水資源開発促進法、同公団法(1961)までである。

武井は京都帝国大学工学部土木工学科を卒業後、九州電気軌道株式会社、長崎県(内務部土木課)、海軍省を経て、1948年より参議院建設委員会事務局に勤務した行政マンで、学位論文執筆(1961)は同事務局を去る2年前である。武井(1961=2017)は、治水技術の発展と法令の変遷を軸として、近代の治水全体を体系的にとらえ明らかにしようとした労作である。同書では内務省土木局の「治水事業ニ関スル統計書」(1917)など一次資料をもとにした検討が丁寧になされており、明治から戦前までの河川行政をつぶさに検討している。

1969年には、西川喬が『治水長期計画の歴史』を著した。西川は建設省河川局で土木専門官(のち、建設専門官)を務めた人物で、同書の対象は明治維新直後から全国総合開発計画(1962)までである。西川(1969)は、明治以降の治水計画の歩みを知る上では必須の資料集である。

さらに、1993年の山本三郎『河川法全面改正に至る近代河川事業に関する歴史的研究』がある(山本 1993)。山本の言う「河川法全面改正」とは、1964年の河川法改正(正しくは、新河川法)である。山本は、河川事業についての法令の整備、予算制度、長期計画の確立といった「国家の対応」(山本 1993、p.5)に注目することで、近代河川行政の歩みを総括しようと試みた。

山本は1933年に内務省に入省,1956年には建設省河川局長を,1961~63年までは建設事務次官を務めた。山本は,近代河川行政が揺れ動いていく時期(本書第3章)に入省し,河川行政の再編期(本書第4章)には,その先頭に立って活躍した人物である。具体的にいえば,河川局長時代には,「建設省河川砂防技術基準」の取りまとめ作業が行われていたし,建設事務次官時代には新河川法制定が審議され,その後水資源開発公団総裁にも就任した。同総裁時代には,長良川河口堰の岐阜県知事同意を取り付けている。山本(1993)は,そうしたキーパーソンの体験的総括であり,大変貴重である。

山本 (1993) には、法改正直後にまとめられた『河川法資料集』 (1966、全4巻) だけでは知りえない深さがある。ただ、逆に行政内部の視点に閉じてしまって

いるという限界もある。また、工学的な視点の強い法制史である。

これらの著作(武井 1961=2017, 西川 1969, 山本 1993) は,技術の進歩・発展や社会の変化が河川行政にいかなる影響を与えてきたかを,総合的に描くものである。これらの先行研究には,筆者も多くの知見を得ており,土木史研究のなかで、これらが重要な先行研究として位置づけられているのも当然である。

他方でこれらの著作は、(1)描いている時代が戦後数十年間までにとどまること、(2)行政の内側からの考察であること、(3)工学者ゆえに技術論には強い反面、マクロな社会状況のなかで河川行政を捉えなおす視角は薄いという特徴がある。換言すれば、構造変化の原因分析のなかで、技術以外の要素が薄いのである。

筆者からすると、現在の河川行政史研究には、人文・社会科学系の研究成果が殆ど生かされていないように感じる。松浦茂樹はほとんど唯一といえる貴重な例外だが、その松浦の研究でも、カバーされているのは近世から近代が中心である。ということは、近現代の河川行政史をトータルに社会科学的に分析した研究は、実質存在しないといえる。

本研究では、そうした観点から、①今日に至る河川行政の歴史を、②一次・二次資料に基づき、「外部」から客観的に評価し、③そのなかで、社会の歩みの一コマとして、河川行政を捉え直すことを目的とする。

3 本研究の意義

これまで、筆者は「近現代の河川行政」を描くと言いながら、キーワードとなる「近現代」について、定義することなく使ってきた。しかし、それでは第2章以降の議論が曖昧になる。そこで、本研究における「近代」、「現代」の意味を、まず明確にしておきたい。

1 河川行政の近代と現代

(1) 河川行政の近代

一般には、近代とは明治維新以後をさす。ただ、前史としての幕末・開港の時代を含むことも多く、昭和・戦前までの約90年の歩みを「近代」と定義する

ことが多い。これに対し、現代はやや曖昧である。当該事象の現代的構造・特徴がいつ現れ始めたかという形で、相対的に捉えられることが多いからである。 それゆえ、冷戦後を現代としたり、あるいはオイルショック以降を現代と見な したり、扱うテーマによって現代の起点は異なってくる。

本研究では、まず近代を明治以降としたい。河川行政の構造(成立要因、変化の要因)を歴史的に捉えていく時、重要なのは政策課題と政策ツールである。そして政策ツールは、技術、法令、組織の3つを中心に考えたい。その観点から近代の始まりを考えた時に、幕末を前史として含める重要性は低い。この点は、経済史などとの違いである。

では、近代の終わりはいつか。ここは大いに議論の分かれるところである。地方自治制度の変容は河川管理にも影響を及ぼすことに鑑み、戦前・戦後を近現代の区切りとすることは十分ありえる。しかし、そうしたマクロ状況の断絶よりも、河川行政の所管領域の変更させた河川法改正(本書第4章参照)の意義を重視し、本研究では新河川法の制定(1964)までとしたい。近代を通じて確立した河川行政の特徴は、(1)河川行政の技術化(技官主導/技術の論理の政策形成)、(2)治水と利水の一体性(そのメインツールとしての多目的ダム)、(3)特別会計・長期計画による事業の推進と考える。この特徴が形成されていく時代として、河川行政の近代を考えたい。

(2) 河川行政の現代

本研究では、新河川法制定以後の60年弱が「河川行政の現代」である(図 1-1)。では、そこに構造変化が生じて、「ポスト現代」は始まっているといえるのか。この時、2つの時期が本来は候補となるはずである。

先に、本研究が重視するのは、技術、法令、組織の3つだと述べた。法令に注目するなら、河川行政の「ポスト現代」は1997年から始まってもよさそうである。1997年改正河川法は、環境管理の目的化や住民参加規定(梶原2014、pp.312~316)を盛り込み、河川行政を大きく変革させうる可能性を秘めていた。その意味で、新しい時代の始まりとなりうる法改正だった。しかし、20余年経って、同改正法が大きな変革をもたらしたと総括することはできず(本書第5章参照)、1997年で時代を画するのは適当ではない。

もう1つ、組織に注目するなら、国土交通省の誕生した2001年以降を現代と

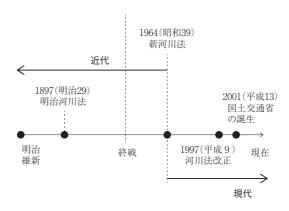


図1-1 河川行政の近代と現代

(出所) 筆者作成。

することも考えられる。しかし、国土交通省への組織再編が、法令や技術の変化と連動していったということはできない。そうであれば、ここに新しい時代 の始まりを求めることはできない。

これは、逆に言うと、新河川法で作られた構造の「強さ」である。河川法改 正も省庁再編も、新しい時代への移行に繋がらなかったという、現代河川行政 の「堅固さ」こそ、考えるべき論点である。その時、視角ポイントとなるのは、 技術、法令、組織が連動的に変わるかである。

2 行政構造の成立,変容の要因

近代であれ現代であれ、河川行政の構造を、成立・変容という観点から問うていく時、重要なのはその要因をどう考えるかである。本研究では、主に「形成・変動の必要性 | と「形成・変動の可能要因 | の2つから考えていきたい。

前者については、さらに2つに分類したい。1つは、社会状況から来る政策課題である。全国的な交通網の整備、頻発する水害への対応、河川開発の競合調整、豪雨という国内資源の活用、水需給の逼迫……。時代により、内容は異なるが、こうした政策需要としての社会状況が、第一に挙げられる。

政策の形成・変動を促す要因として,「アウトサイダーからの挑戦」も重要である。大蔵省, 工部省, 逓信省, 農商務省, 通産省, 厚生省など河川行政の

外部にあたる他省庁からの挑戦,平たく言えば権限争いから生じる政策変化である。アウトサイダーとして,もう1つ重要なのが,国民である。戦前の淀川改修運動や戦後のダム反対運動など,河川行政に対して国民から様々な要求・異議申立が相次いだ。これらが河川行政に与えた影響を分析する必要がある。

こうして「形成・変動の必要性」を 考えるとともに、もう1つ、「形成・ 変動の可能要因」を考える(可能要因)。

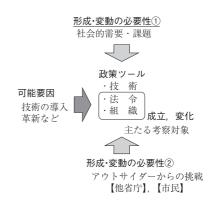


図1-2 河川行政の構造変化要因 (出所) 筆者作成。

これは、端的には技術の導入、革新、変化などが該当する。以上をまとめると、図1-2の通りである。本研究では、かかる視点から近現代河川行政の構造を読み解いていく。

4 本研究の構成

前述の問題意識に基づき、本研究は6章で構成する。まず第2章では、明治初頭の河川行政を取り上げた。念頭に置いたのは明治河川法が成立するまでの約30年である。30年かけて、行政機構・人材、法令が整備され、近代河川改修を施行していく体制が整えられていく。Ⅰでは組織と法令を、Ⅱでは組織を支える人材と政策需要の変化を中心に分析した。

第2章 I では、1880年の太政官布告48号が重要な転換点である。ここに、統一法令及び国庫補助制度の空白が生じるが、この2つの空白を埋めたのが明治河川法 (1896) である。この時、内務省が国庫補助化に向かって舵を切ったのは、工部省というアウトサイダーからの挑戦があったからである。同Ⅱでは、低水工事から高水工事への歩みを整理した。水害の頻発化という社会的課題が、お雇い外国人からの「技術的独立」と相まって、この転換を支えていく。

第3章では、大正期以降の戦前を扱った。明治河川法は、国が直轄して大河

川の改修事業を営む法的・財政的根拠を与えたとはいえ、法的には、国の直轄 改修はあくまで例外である。それを大きく変えたのが、明治43 (1910) 年水害 である。同水害後、桂太郎首相は臨時治水調査会を設置、同調査会の下で、第 1次治水計画が定められていく。その後、第2期(ママ)、第3次の治水計画 が策定され、国の関与は増大していった。これは、大きな構造変化である。

治水長期計画が策定・実施されていく時代は、水利開発が増大し、既存の法令・行政組織では、その調整が困難になっていた時代である。システム(法令、組織)と現実=社会的課題が乖離するなかで、登場してくるのが河水統制事業である。これを踏まえ II では、河水統制事業という新しい政策ツールの登場過程を、利水 3 省の相克のなかで捉えた。

河水統制事業は、2つの意味で河川行政・秩序再編の出発点となる。1つは、技術上の転換がもたらす河川行政の変化、もう1つは治水・利水の一体性の確保、それぞれの重要な起点となったことである。現在の河川行政の3つの特徴のうち、2つの萌芽となるのが河水統制事業であり、総動員体制期にその起源がある。

第4章では、河川行政の再編成の過程を追った。組織と法令の変化の重要性に鑑みれば、まず内務省土木局、同国土局を経て、建設省河川局が誕生したことの意味を分析する必要がある。本書ではこれを、「技術官庁」の組織的完成という側面から歴史的に迫ってみたい。法制としては、戦後直後の水制度部会、特定多目的ダム法(1957)、水資源開発促進法及び同公団法(1961)、新河川法改正(1964)という流れを、治水・利水の一体性の確保という観点から概観する。これらは前著で明らかにした点であるが、第4章では長期計画と特別会計の問題も取り上げた。

河川行政の戦後再編の軸に多目的ダムが位置づけられた(梶原 2014, p. 368) ことを反映し、現代の河川行政をめぐる紛争は多目的ダムをめぐるものが中心となる。そうした点から、第5章では戦後のダムをめぐる紛争に注目して、新河川法制定以後の歴史を概観した。 I ではダムをめぐる戦後の争訟を、「受苦地からの訴え」と、「受苦地外からの訴え」に二分し、歴史的な整理を試みた。次いでIIでは、ダムと対比的に把握すべき河川施設として、堤防に注目し歴史的な整理を試みた。とはいえ、本研究は土木史的、あるいは計画論的な意味で

の堤防史ではない。河川行政の政策的ツールとしての堤防を、社会的な文脈のなかで読み解いていくことが目的である。そうして両者を表裏一体として、治水をめぐる係争を立体的に描き出すことを試みた。こうした記述により、第5章は一般的な通史よりも筆者の問題意識を強く反映したものになっている。

最後に第6章は、終章として、「何が河川行政の構造転換をもたらすのか」という本研究の分析視角に戻って、全体をまとめる議論を行いたい。政策や行政機構の変化は、いかにして生じたのか。本研究の結論を提示すとともに、河川行政の「ポスト現代」を考える手がかりとしたい。

⁽¹⁾ 本研究では武井 (1961) の2017年の復刻版を武井 (1961=2017) と書き,復刻版の該 当ページを示す。

⁽²⁾ 河川法改正としてスタートした法改正だったが、最終的には現行河川法 (1964.7.10, 昭和39年法律167号) を制定し、明治河川法を廃止する (同法律168号) という手続きが取られた。

⁽³⁾ 逆に言えば、1945~1964年まで、河川行政には「捩れの20年」があるということである。なお、当該部分の記述については、秋山道雄滋賀県立大学名誉教授から、貴重なご意見をいただいた。記して感謝したい。