



# 淀川流域における地域組織の成立と変遷に関する一考察

著者	菊池 静香
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	7
号	1
ページ	175-188
発行年	2005-12-10
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	<a href="http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000010406">http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000010406</a>

# 淀川流域における地域組織の成立と変遷に関する一考察

菊池 静香

## あらまし

現在、河川や水にかかわる分野においてNPO活動を行なう団体の数は2,365<sup>1</sup>以上となっている。地域や対象河川により差はあるものの、環境保全や環境体験学習など多様な取り組みが実践されている。河川にかかわる組織活動の原点を考えた場合、それは治水や利水のための川普請であり、生活や産業を維持するために組織された水防組織などの組織がその核になっていたのではないかと考えられる。

本稿は、日本で先駆的に近代治水事業が展開された淀川流域を例に、水防組織とNPO組織を地域組織として定義した上で、明治から現在に至るまで、河川にかかわる地域組織が成立し地域社会の中でどのような役割を担い変遷をとげてきたかについて整理し、両組織の比較検討を行なうものである。

はじめに問題意識と地域組織の定義を述べ、淀川流域の変遷を概説したのち、淀川本川における代表的な水防組織である淀川左岸水防事務組合を調査対象として、明治以降に法制度化していく過程から現在までの変遷について調査し、課題などを明らかにする。あわせて主に昭和40年代以降、自然保護や環境改善を求めるNPO活動が行なわれるが、その成立から現在のNPO組織の動向について整理する。これにより淀川流域における地域組織の特徴を明らかにするとともに、今般全国各地で相次いだ水害に鑑み、河川行政において水防体制の見直しや検討が行なわれているが、地域組織に焦点をあてながら若干の考察を試みる。

## 1. はじめに

研究をすすめるにあたり、フィールドである「日本の河川」について今一度整理する。日本の河川は諸外国とは違う河川構造上の特殊性を持ち、古くから水田や稲作を基盤とする文化、水害防備林などの水害防御対策のほか、日常的な水利用において常に地域性を前提として人々と密接なかかわりをもっていた。河川は地域共有の公共財産であり、人々は河川のそばに生活の場所と糧を得て、河川を管理し、利用する知恵を育んでいた。

河川にかかわる地域活動の原点を考えた場合、それは治水や利水のための川普請であり、生活や産業を維持するために組織された水防組織や水利組織などがその核となっていたのではないかと考えられる。諸藩による河川改修は一部の大河川において行われていたものの、河川に国家権力がおよぶ以前は、地域の河川は地域の中で解決しており、その役割を担っていたのが水防組織などの組織であった。

明治以降、国家統一行政により河川事業が積極的に展開され、これにより地域の負担は軽減されたものの、これまで地域の組織が担ってきた日常的な河川管理や維持修繕にまで次第に国家権力が入り込み、河川のことは技術力を駆使して、すべて行政のみで管理できるかのような施策が展開されていく。そして、地域の組織は特定の機能のみに特化したものとなり、地域とのかかわりも薄れ、組織も弱体化していく。本来、河川については行政のみならず地域も共に考え

<sup>1</sup> 平成14年10月、(社)日本河川協会・川や水の活動団体調査実行委員会によるアンケート調査の結果。調査票依頼数4,818団体のうち、有効回答率49%の2,365団体から回答が得られている。ただし、NPO法人格の有無は判別していない。

なければならなかったが、明治から現代に至る過程において、その視点が欠けてしまった。

しかし、河川に関する諸問題は行政だけでは解決し得ないことに気づき、現在では、地域住民の参画や協働という視点が再び見直されるようになった。平成11年(1999年)6月に国土交通省河川局より出された「パートナーシップによる河川管理に関する提言」では、良好な河川環境の実現のためには、河川管理者だけで実施するには限界があり、市民、関係自治体、河川管理者とが緊密な連携・協調に努め協力関係を築き、日常的な意見交換の機会、計画策定への市民参加と公開などが求められる、と提言された。特に、環境を切り口とした河川の地域活動は広がりを見せ、とりわけNPO組織をはじめとする活動が定着しつつあり、行政とNPO組織が協働で事業に取り組む事例もみられる。

本来、地域と河川のかかわりを考える上では、河川整備、防災、環境、利活用など様々な要素について総合的に検討するべきであると思われるが、水防組織は水害防御機能、NPO組織は主に環境保全をはじめとする諸機能を果たす組織として、共に公益的に活動しているにもかかわらず別枠で存在し、その関係性についても明らかではない現状にある。しかし、河川という膨大な公共空間において、自発的なボランティア精神のもと運命共同体的に活動する、地域の河川を共同で管理する、という視点に着目した場合、明治期において成立した水防組織と近年成立したNPO組織とは、法制度や目的、活動内容、組織形態には違いがあるものの、地域と河川のかかわりをあらかず組織として同類ではないかと思われる。

そこで、河川をフィールドに公益活動を行なう水防組織、NPO組織に焦点をあて、これらを地域と河川のかかわりをあらかず地域組織と定義し、組織の成立と変遷よりその特徴や時系列的な関連性、類似点や相違点などを比較検討する研究をすすめた。まず、水防組織が成立して発展し、地域とのかかわりが薄れ変化していく一方で、環境向上などを目的としたNPO活動が地域に芽生えたこれまでの流れを、河川にかかわる地域組織の変遷という一つの枠組みでとらえ

た上で、法制度を中心とした水防組織の成立と変遷<sup>2</sup>、環境運動を中心としたNPO組織の成立過程と動向、河川行政の変遷などについてとりまとめた。続いて、特定河川における地域組織の成立と変遷の事例研究を実施した。

本稿はこのうち、淀川流域をフィールドにした調査結果を取りあげたものである。また、本稿では今般全国各地で相次いだ水害に鑑み、河川行政において水防体制の見直しが行なわれ、水防組織とNPO組織の協力体制についても検討されているが、調査実態を踏まえた上で、若干の考察を試みた。なお、事例として淀川を取りあげた理由としては、西日本最大の河川であり、日本ではじめて近代河川事業が実施されたことで、河川整備の進展による地域と河川のかかわりの変遷過程がより明確になること、法制度の変遷により組織変更されているものの、明治期から現在まで水防組織が継承されていることなどから、事例として適切であると判断し選定した。

また、調査対象とする水防組織とNPO組織については、次のような定義ですすめる。

水防組織は、昭和24年(1949年)に制定された水防法を法的根拠としているが、古くは明治23年(1890年)の水利組合条例による水害予防組合を起点としている。水害防御を目的とし、自然現象である洪水と社会現象である水害との緊張関係を基盤に成立した自主防災組織で、地域性を主体に伝統技術を維持しながら活動を行なう組織である。

NPO組織は一般に「Nonprofit OrganizationまたはNot-for Profit Organization」の略「民間非営利組織」であり、広義において法人格の有無や法人格の種類(NPO法人、社団法人、財団法人、社会福祉法人、協同組合など)を問わず、民間の立場で社会的なサービスを提供し、社会問題を解決するために活動する団体を指す<sup>3</sup>といわれている。法的根拠としては、平成10年(1998年)12月に施行された特定非営利活動促進法(NPO法)などであるが、本稿においても法人格の有無に拘らず公益活動を行なう組織をNPO組織とし、河川にかかわる分野について活動する組織を考察対象とする。

<sup>2</sup> これについては、菊池静香「川にかかわる伝統的地域組織の成立と変遷に関する一考察」『同志社政策科学研究 第6巻』2004年、173～186ページにまとめた。

<sup>3</sup> 特定非営利活動法人日本NPOセンターhp <http://www.jnpoc.ne.jp/>。

## 2. 淀川流域の変遷

### 2.1 明治以前

淀川水系は最上流の琵琶湖流域、その下流の宇治川流域、京都府方面からの桂川流域、奈良・三重県方面からの木津川流域、淀川本川流域、兵庫県から流入する猪名川流域の6流域からなる流域面積8,240km<sup>2</sup>、西南日本最大の河川である。

この流域は古くからひらけた先進地域であり、仁徳朝の時代には記録に残る最初の河川工事として茨田堤の築堤が行なわれ、荘園時代から室町、戦国時代にかけては下流左右岸地域において水田開発が進展し、井組や庄などと呼ばれる輪中連合体が形成された。文禄3年(1594年)には豊臣秀吉による宇治川改修と巨椋池の分離、淀川左岸の文禄堤などが構築された。

江戸時代に入ってから道頓堀川、京町堀川、薩摩堀川などの新しい運河が次々に開削され、京都においては角倉了以が慶長11年(1606年)に保津峡、慶長16年(1611年)に高瀬川を開削し、いずれも舟運路の確保を主目的とした開発により、大阪-京都間及びその後背地が舟運で結ばれ、一大経済圏を形成した。そして、宝永元年(1704年)には大和川の付替え工事が実現し、大和川は淀川から分離され現在の流路に至った。

このように、明治以前の淀川は主に舟運や灌漑として利用されており、流域は利害の異なる多数の藩領にわかれていたため上下流での統一的な河川改修は不可能であり、破堤した場合においても部分的な改修にとどまっていた。

日本一の天然貯水池琵琶湖が淀川中下流域の洪水を軽減し、平常時の流量を安定化させる効果は絶大であったが、反面、その流出口は南端の瀬田川一本のみで、その流路には大きな狭窄部があり、大雨が降ると湖水位が急上昇して容易に下がらないため、湖岸の水田はしばしば被害を受けていた。湖岸ぎりぎりまで開田し稲作を営んでいた農民は瀬田川の浚渫を悲願とし、何度も幕府に請願を繰り返していたが、下流農民の反対でほとんど実現に至らなかった。下流域においては、たびたび起こる淀川洪水に大きな被害を受け、低地帯である寝屋川などの広い農地は悪水の滞留に悩まされており、また、出水のたびに流入する土砂の堆積で舟運が阻害されて

いた。そのため、下流住民としては瀬田川浚渫に反対であり、寛文10年(1670年)にはじめて瀬田川浚渫が実現したが、琵琶湖流域の上流と淀川本川の下流の抜本的解決は、明治期の淀川改良工事まで持ち越される懸案事項となった。

### 2.2 明治期

明治3年(1870年)、明治5年(1872年)、明治8年(1873年)と淀川中下流部は洪水に見舞われた。これらが契機となり、明治7年(1874年)に淀川修築工事が着手されたが、これは明治政府によるはじめての河川工事であった。内容は大阪天満橋から京都伏見観月橋までの舟運路整備を目的とした低水工事で、近代的統一国家の体裁を整えつつあった明治政府の主導のもと、オランダ人工師デ・レーケの西欧近代土木技術により実施された。

淀川修築工事が進められる中、明治9年(1876年)、明治15年(1882年)と再び洪水に見舞われ、明治18年(1885年)には未曾有の大洪水が発生した。淀川左岸の枚方三矢地先堤防(現枚方大橋南詰付近～枚方市伊加賀町付近)の約180mが決壊し、のちに「枚方切れ」と呼ばれる大水害となり、死者・行方不明者は100名を超え、被災者は26万人とも記録された。古来より淀川には幾多の洪水が襲ったが、これを契機に抜本的な治水への要望が大阪産業界、中下流部の農民をはじめ琵琶湖沿岸まで広範囲にわき起こり、洪水防衛を目的とする淀川改修期成運動が本格的にはじまった。

また、明治中期には欧米留学から帰国した日本人技師が活躍する中、日本の河川には洪水防衛を目的とした高水工事が必要であると評価され、さらに大阪-京都間の鉄道が開通したことで舟運から鉄道輸送への移行期にあったことから、淀川修築工事のような低水工事に批判が集まりはじめていた。淀川改修期成同盟では明治24年(1891年)、地域の代表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ない、以降、陳情・請願を繰り返した。途中、日清戦争により運動が一時停止した時期もあったが、明治29年(1896年)、淀川改修の関係者による度重なる運動の成果もあり、ついに悲願であった淀川改修工事の実現に至った。地主

制農業生産社会の様相を残していた淀川沿岸では、地主も小作農民も利害を一つにして指導者のもとに集結し、町村長や府市会議員を通じ地元国会議員や郡長、知事をも巻き込んで政府に強力な働きかけを行なった結果、淀川諸工事の完成という貴重な成果に結実した<sup>4</sup>のである。

明治29年(1896年)、日本ではじめての本格的な高水工事である淀川改良工事が着手された。瀬田川の浚渫と南郷洗堰、中流域の桂川・宇治川・木津川合流点付近の河道整正・付替工事、木津川・桂川下流部の堤防強化、巨椋池の分離、下流域の連続堤防、中津川筋の掘削による新淀川放水路開削、下流毛馬洗堰などの一大工事が明治44年3月(1911年)まで続けられ、これにより、現在の淀川に近い原形が完成した。淀川改良工事は河川法と密接な関係があり制定後直ちに実施されたことと、技術面においては沖野忠雄を中心とする日本人土木技術者によって立案され施工されたことの2点が特徴であった。

明治30年(1897年)には大阪築港案も国会を通過し、明治40年(1907年)より船舶運輸を目的とする低水工事、淀川下流改修工事が着手された。一方、明治18年(1885年)には琵琶湖第一疎水事業が着手され、日本のみならず世界でも実用としてはじめての水力発電となり、産業界に大きな刺激を与えた。

明治期における水防体制として、大阪府は明治18年(1885年)に堤防防禦規則を設定したほか、明治23年(1870年)の水利組合条例による水害予防組合の設置を奨励した。しかし、実際に水防倉庫を設置して器具材料の準備を行なう組織は少なかったため、明治35年(1902年)4月、府令第40号をもって洪水防禦準備規定を發布し、洪水防御のために必要な準備に関する規定を定めた。明治36年(1903年)4月の段階では10の水害予防組合が確認されている<sup>5</sup>。

## 2.3 大正期から昭和初期

大正期の大阪は日本有数の重化学工業都市としての地位を確立し、都市部の人口集中も著しかった。経済界が淀川に求めたのは、舟運、水力電気の供給、都市用水の供給、下流域の洪水防止

であった。大正2年(1913年)に宇治発電所が完成し、次いで大正14年(1925年)には志津川発電所、昭和2年(1927年)には日本最初のコンクリートダムである大峯発電所が建設された。都市上水道については大正元年(1912年)の京都蹴上浄水場の完成を皮切りに、尼崎市水道、寝屋川市水道が大正期につくられた。

大正6年(1917年)、台風豪雨による大洪水が下流域を襲った。本川右岸の大塚堤防(現高槻市大塚)が約200mにわたり決壊したのをはじめ支川も数箇所において決壊し、明治18年(1885年)の「枚方切れ」に匹敵する、のちに「大塚切れ」と呼ばれる大災害となった。淀川改良工事は計画規模や工事内容において、当時日本の中でも大規模な土木事業であったが、この洪水により改修工事がまだ不十分であることが示され、沿川住民はもとより官民ともに淀川の再改修を求めた。これにより、淀川改修増補工事が大正7年(1918年)から昭和8年(1933年)に実施され、桂川、宇治川、木津川の三川合流点付近の河道整備と付替え、左右岸の堤防強化などが行なわれた。

その後、本川には計画高水位を超えるような出水はなかったが、昭和13年(1938年)の洪水で桂川の計画高水流量が再検討され、淀川下流域の地盤沈下とも関連して計画高水流量を改訂し、淀川修補工事が着手されることになった。この工事は昭和14年(1939年)に着工され、昭和29年(1954年)に決定された淀川水系改修基本計画に引き継がれた。

昭和10年代よりすべての資源と国民意識を戦争準備に総動員する中、大阪の軍需産業と肥大化した都市は淀川水系の水資源の徹底的利用、とりわけ水力発電の増大を要請した。琵琶湖における発電利水を中心に河水統制事業がスタートしたが、第二次世界大戦の突入により、電力の強化、食糧増産、各種用水の確保について、急速に効果をあげるものを淀川河水統制第一期事業とし、昭和18年(1943年)から実施されることになった。

<sup>4</sup> 坂道夫「治水翁におもう」『さらさ』(河川情報センター)第3巻第9号、1989年、15ページ。

<sup>5</sup> 大阪府編『大阪府誌 第四編』思文閣、1970年、1120ページ。

## 2.4 第二次世界大戦後から現在

終戦後は、昭和20年(1945年)の枕崎台風、昭和22年(1947年)のカスリン台風、昭和23年(1948年)のアイオン台風など、国直轄大河川の本堤が破壊される大災害が日本各地に発生した。昭和28年(1953年)には関西一円を台風13号が襲い、降雨は各支川が同時に大洪水になることはないというそれまでの通説に反して、各流域とも同時に強雨となり、淀川本川では計画をはるかに突破する大洪水となった。

これを契機に昭和29年(1954年)、河川審議会の審議を経て淀川水系改修基本計画がたてられ、中下流域の経済発展と都市化による土地の高密度化と水需要を考慮し、計画高水流量は1/100年に改訂され、天ヶ瀬ダム及び高山ダムの建設による洪水調節、水源山地の砂防の強化、瀬田川の浚渫及び洗堰の改造による琵琶湖沿岸地域の水害軽減、宇治川、桂川、木津川及び淀川本川の河道改修の促進並びに管理設備の増強などを主体とする河川総合開発が実施された。

その後も淀川では昭和31年(1956年)、昭和33年(1958年)、昭和34年(1959年)と洪水に見舞われ、中でも昭和34年9月に発生した伊勢湾台風は、木津川では既往最大の出水となったため、木津川のダム計画に追加修正が行なわれた。

昭和30年代後半からの急速な経済成長に伴い、淀川中下流域ではますます都市域が膨張する中、新河川法が昭和39年(1964年)6月10日に公布され、河川法制定と平行して昭和40年(1965年)には淀川水系工事实施基本計画が決定した。しかし、同年9月に台風24号に襲われ、加えて淀川流域の人口資産の増大などにより大幅な安全度の向上が必要となったため、昭和46年(1971年)には淀川水系工事实施基本計画が改訂され、計画高水流量の確率年が1/100から1/200となった。これにより大規模な河道改修やダム建設などが実施されるとともに、河川公園の整備も進められていった。

昭和47年(1972年)には琵琶湖総合開発特別措置法公布により琵琶湖総合開発事業がはじまり、下流域の水需要に対応する水資源開発関係

事業と、琵琶湖及びその周辺地域の保全・開発を総合的に推進する地域開発事業が一体的に進められ、水資源開発では琵琶湖の利用低水位をマイナス1.5mとし、沿岸域及び下流域の経済発展、社会構造の変革に対応する都市用水として新規に40m<sup>3</sup>/sの水量が開発された。

昭和62年(1987年)からは淀川下流の超過洪水対策として、高規格堤防(スーパー堤防)が整備された。平成9年(1997年)河川法が改正され、治水や利水のほかに「河川環境の保全と整備」が加えられ、今後行う具体的な河川整備の内容を決定するにあたっては、関係住民や学識経験者などから意見を聴くことが義務付けられた。この趣旨に基づき平成13年(2001年)2月に「淀川水系流域委員会」が発足し、委員会での提言を受けて平成16年(2004年)5月には「淀川水系河川整備計画基礎案」が策定され、今後20～30年間の具体的な河川の整備内容が示された。

## 3. 水防組織

### 3.1 流域における水防組織の現状

淀川における水防組織は、他府県と比較して該当区域面積や団員数などにおいて規模が大きく、現在、本川に関連する団員数は10,000名を超えている。そのほとんどが指定水防管理団体<sup>6</sup>となっており、消防機関で十分に水防業務が処理できる地域では消防機関が水防業務を代行している。

淀川本川における主要な水防組織の概要を表-1に示す。このうち、本稿においては淀川左岸水防事務組合(前淀川左岸水害予防組合)について、文献調査及びヒアリング調査<sup>7</sup>を実施した。

### 3.2 淀川左岸水防事務組合(淀川左岸水害予防組合)の成立と変遷

#### 3.2.1 左岸統一組織設立前の状況

淀川左岸水害予防組合が設立される以前、当

<sup>6</sup> 水防上公共の安全に重大な関係のある水防管理団体として、都道府県知事に指定されたもの。

<sup>7</sup> 淀川資料館(前淀川左岸水防事務組合)松永正光氏、淀川左岸水防事務組合村上進氏にヒアリング調査を行なった。

表 1 淀川本川関係・主要水防組織一覧表<sup>8</sup>

名 称	発足年月日		構成市町村	団員数
	水害予防組合	水防事務組合		
淀川左岸 水防事務組合	T8.11.8	S33.12.1	枚方市、寝 屋川市、四条畷市、門真市、守 口市、大東市、東大阪市、大阪市（15 区）	4,959
淀川右岸 水防事務組合	T15.6.21	S35.2.15	島本町、高槻市、茨木市、摂津市、吹田市、 豊中市、大阪市（3 区）	5,120
淀川木津川 水防事務組合	T8.7.26	S43.4.1	宇治市、伏見区、久御山町、八幡町、城陽市	1,398
瀬川右岸 水防事務組合	T8.	S40.6.1	伏見区、久御山町、八幡町	362
桂川・小畑川 水防事務組合	T8.	S40.6.1	伏見区、久御山町、八幡町、長岡京市、大 山崎町	313

該区域に存在した水防組織としては、淀川茨田堤防水害予防組合、淀・寝屋二川水害予防組合<sup>9</sup>、支川の組織として西三庄袋堤防水害予防組合の3組合があった。淀川茨田堤防水害予防組合は明治28年（1895年）12月に設立し、枚方村の一部及び蹠蹠村外17ヶ村（現枚方市伊加賀本町～守口市八雲西町付近）、淀・寝屋二川水害予防組合は明治31年（1898年）7月に設立し、東成郡城北村外5ヶ村大阪市北区の一部（現大阪市旭区赤川～都島区毛馬町付近）、西三庄袋堤防水害予防組合は明治30年（1897年）3月に設立し、三郷村外6ヶ村（現守口市、門真市の境界付近）で水防活動にあっていた。このうち、西三庄袋堤防水害予防組合は大正2年（1913年）に解散<sup>10</sup>している。これらの水害予防組合以外にも町村単位で水防組合などが組織されていたと思われるが、実態は明らかになっていない。

淀川茨田堤防水害予防組合について『枚方市史 第四巻』をもとに整理すると、明治18年（1885年）の「枚方切れ」による左岸決壊を経験した枚方郡では、明治19年（1886年）には大阪府堤防防禦規則により、枚方堤防に關係の深い茨田・讃良両郡70カ町村に水防組合を組織。そ

の後、区域と組織を改め、大阪府茨田讃良郡八十個町村水利土功会となり、10区域に分けて堤防防禦が実施され、水防倉庫の設置、備品の用意、人員の確保などが規定された。水利土功費は地価割で町村に賦課された。また、水防訓練の際には洪水碑前<sup>11</sup>で所定の式文を朗読して水防の必要を強調するなど、これらの態勢により、明治22年（1889年）の洪水に際しては被害を最小に食い止めることができたといわれている。

明治23年（1900年）水利組合条例が制定されたのを契機に、八十個町村水利土功会は明治28年（1895年）より淀川茨田堤防水害予防組合と改組し、淀川堤防を枚方・出口・木屋・点野・佐太・八雲の6水防区に分け、水防区毎に水防委員一人、取締りを2人～4人置き、防御用具庫、量水標を設けて出水に備えた。

大正6年（1917年）の「大塚切れ」による大洪水を契機に、大正8年（1919年）11月8日、後述する淀川左岸水害予防組合が設立されるが、これにともない淀川茨田堤防水害予防組合と淀・寝屋二川水害予防組合は解散することとなり、所有していた水防用具や施設は、半額を寄付する形で淀川左岸水害予防組合に買収された。

<sup>8</sup> 淀川左岸水防事務組合『平成16年度水防計画』、淀川右岸水防事務組合『平成16年度水防計画』、淀川木津川水防事務組合『平成15年度水防計画』、京都府『平成15年度水防計画』、淀川百年史編集委員会『淀川百年史』建設省近畿地方建設局、1974年、1630ページより作成。

<sup>9</sup> 『淀川左岸水害予防組合誌』、『枚方市史第四巻』には「淀・寝屋二川水害予防組合」と記載されているが、『大阪府誌第四編』には「瀬・寝屋川堤防水害予防組合」とある。設立時期や区域などから同一組織と考えられるが、本稿においては「淀・寝屋二川水害予防組合」と明記する。

<sup>10</sup> 寝屋川市役所編『寝屋川市誌』寝屋川市役所、1966年、241ページ。

<sup>11</sup> 明治19年、前年の洪水を永遠の教訓として保存することを目的に洪水碑が建立された。淀川茨田堤防水害予防組合の寄付金をもとに積立基金が設けられ、現在に至っている。

以上が資料による実態であるが、明治18年(1885年)の「枚方切れ」を経験した地域であるためか早い段階から水防体制が確立され、水利土功会や水害予防組合という法制度に準じて当該組織を柔軟に変更させていることや、水防訓練において記念碑前で水防の必要性を強調するなど、地域での水防意識は強いものであったと推測される。大正7年(1918年)7月6日の朝日新聞には「大阪ではじめての水防演習」というタイトルで、大規模な水防演習を淀川茨田堤防水害予防組合、淀寝屋水防組合が行なったとする記事や、翌年8月7日の朝日新聞にも、茨田堤防水害予防組合主催の水防演習があった、という記事が確認されており、訓練も大々的に行なわれていたことをうかがわせる。

### 3.2.2 淀川左岸水害予防組合の設立

明治18年(1885年)の大洪水において「枚方切れ」を経験した左岸一体では、関係市町村を区域とする水害予防組合の設立を試みたが、幾度の協議がなされたものの結成には至らなかった。しかし、大正6年(1917年)の「大塚切れ」により、水防施設の完備と組織統一の必要性を痛感し、淀川左岸関係市町村を区域とした水害予防組合の設立に着手し、大正8年(1919年)11月8日に淀川左岸水害予防組合が設立された。

組合は、組合区域において土地及び家屋を所有する者のほか、軌道を所有するものを組合員とし、組合員から組合費を徴収して運営され、大阪府界に接する北河内郡樟葉村から河口までの1市9町43村<sup>12</sup>の淀川左岸沿岸町村で構成された。初代管理者として北河内郡長が就任し、議決機関として組合会が設けられた。組合議員は名誉職とされ、議員数は市部・郡部各25名の50名で任期は4年。議員の選挙権は、組合区域内に土地または家屋を所有する20才以上の者で、被選挙権は選挙権と同様の有権者で選挙区内に居住する25歳以上の者であった。

大正9年(1920年)には洪水防禦規定が制定され、防御区域、水防員の設置、出水時の出務要請、警鐘使用の区域、町村への割当人夫の徴収要領、量水標や蔵置場の位置、洪水防御方法など第

32条からなる規程が定められた。水防区域を18区にわけ、水防部長の統率のもとで水防部長18名、組頭145名、子頭246名、水防手2460名が水防にあたることのほか、降雨時における量水標監視及び水量表の準備、水防員召集の連絡体制、近隣区域に対する応援体制など、緊急時の対応について詳しく定められていた。これらの水防体制については「理想に近い水防施設組織を有し、今後、我国水防強化の対策として学ぶべき幾多を有する」とのちに評価されている<sup>13</sup>。また、水防工法として張むしろ工、五徳工、積土依工、杭打積土依工、釜段工、繫竹工の6工法が決められた。

このほか組合の事業として、水防倉庫の設置、水防資材の購入・用意、量水標の設置、水防専用電話の架設などが順次整備されていった。

どのような住民が水防員となっていたのかは明らかではないが、設立前より当該区域において水防活動にあっていた淀川茨田堤防水害予防組合、淀・寝屋二川水害予防組合の水防員はそのまま引き継がれたものと考えられる。このほかヒアリング調査からは、地域の警防活動にあっていた人が水防員となることが多く、村から選抜されることもあったため、地域を代表する人が水防員となったのであろう、と言われていた。地域を守るという意識のもと水害予防組合が重要な組織と認識されていたことが推測できる。

一方、水害予防組合は河川改修への働きかけも積極的に行なっており、大正9年(1920年)10月3日の朝日新聞には、淀川左岸水防組合が河川改修にかかわる予算増額について陳情書を政府に提出すると共に、組合議員が上京して運動を展開したとあり、続く大正12年(1923年)8月8日の朝日新聞においても同様の働きかけを行なったという記事がある。地域の声を代表する組織として河川改修を求める請願運動も積極的に展開していたことがわかる。

昭和9年(1934年)の室戸台風以降、大阪市西部の地盤沈下が進行し、台風による高潮により民家や商店、工場などが浸水し、交通機能も停止するなどの深刻な被害が起こるようになった。この高潮対策として大阪府、大阪市は多額の経費を投じて防潮堤の工事を実施するなどの策を

<sup>12</sup> 市町村域の一部のみ組合区域となっているところもあり、構成市町村域と組合区域は一致しない。

<sup>13</sup> 渡部彌作「我国水防施設の概況」『水利と土木』(常盤書房)、1939年、51ページ。



講じたが、淀川堤防と同様に防潮区域においても水防体制の必要性を認識し、昭和21年(1946年)7月、防潮区を新たに組合区域に加えることとなり、大阪市の此花区、港区、大正区において23の防潮区を設けた。

### 3.2.3 淀川左岸水防事務組合

終戦後、日本列島を台風・豪雨が襲い全国各地で水害が相次いだ。これまで水防については、河川法によって都道府県知事が河川管理の責任を持ち、水害予防組合・市町村・消防団(戦時中は警防団)を組織して水害防御にあたることになっていたが、水防組織の整備と水防活動の強化を図ることを目的に、昭和24年(1949年)6月、水防法が制定された。これに準じ、組合では洪水防禦規定を廃止して水防規則を制定し、法にもとづく水防団への改組、水防計画を検討するための水防協議会を設置した。

昭和28年(1953年)9月、台風13号が淀川全域に豪雨をもたらし、枚方では既往最高水位(昭和19年10月)を1m30cm上回る6m97cmを記録し、堤防天端まで僅か1mを残すまでの水位となった。宇治川や本川右岸の支川では堤防が決壊した箇所もあり、左岸においては表法が数箇所にわたって崩壊し、漏水と内水により一部が浸水した。しかし、自衛隊の応援と本川筋で1,150人、高潮筋で1,870名の水防団が出動して、積土俵、釜段工、月の輪工、木流し工による水防活動を行なった結果、大惨事には至らなかった。

昭和33年(1958年)、水防法において水防管理団体についての重要な改正がなされ、市町村が単独で水防責任を果たすことが困難な場合には水防事務組合を設けることや、水害予防組合の廃止については本来厳重な手続きが必要であるが、水害予防組合から水防事務組合へ移行する際の廃止や引継ぎ手続きが簡略化されることとなった。これにより、水害予防組合から水防事務組合への移行が全国的に行なわれ、組合においてもこの改正に呼応して改組を決議し、昭和33年(1958年)12月、淀川左岸水害予防組合を廃止して、特別地方公共団体淀川左岸水防事務組合となった。

昭和42年(1967年)3月には、防御の実態に鑑み水防団員の定数合理化が行なわれ、団員一人あたりの防御区間を淀川筋は20m、防潮筋は30mとして減員され5,442人となった。表-2に団員数の推移を示すが、同様に昭和46年(1971年)、昭和49年(1974年)にも定数合理化が行なわれ、現在は本川筋1,926人、防潮筋3,033人の4,959人となっている。このうち消防団と兼任しているのが100人程度で、ほとんどが専任の水防団員である。近年、専任の水防団員数が減少している中、専任団員がこれだけ確保されていることは本組合の特徴である。分団数については、本川筋においては昭和14年(1939年)、昭和21年(1946年)に水防区が増設され、設立当時の18分団から現在の20分団に至っている。防潮筋においては昭和21年(1946年)に23の分団が新設されて以来、幾度にわたり増設され、昭和38年(1963年)には43分団までになったが、昭和46年(1971年)には8分団が廃止され、現在の35分団に至っている。

表 2 団員数の推移

年	合計	本川筋	防潮筋
大正8年	2,869	2,869	-
昭和21年	6,762	2,343	4,419
昭和40年	7,690	2,347	5,343
昭和42年	5,442	1,923	3,519
昭和46年	4,998	1,926	3,072
昭和49年	4,959	1,926	3,033
平成16年	4,959	1,926	3,033

### 3.2.4 現在の状況

以上の水防団員及び組合職員により、平常時は堤防河川の監視、防潮堤鉄扉の管理、水防訓練など、非常時は通報水位や警戒水位に応じた水防活動が行なわれている。現在の組合区域<sup>14</sup>を図-1に示す。訓練については毎年5月～7月にかけて工法指導者養成訓練や水防訓練、防潮鉄扉操作訓練を実施するほか、枚方市、寝屋川市合同防災訓練や大阪市総合防災訓練、国土交通省淀川河川事務所主催の合同水防演習などにおいて水防訓練が実施されている。このような活動や出動の際、会社員の団員は休暇を取り任務にあたらなければならないが、そのための特別制

<sup>14</sup> 淀川左岸水防事務組合『平成16年度 水防計画』67ページより抜粋。



図 1 組合区域図

度(休暇制度)については会社ごとで対応に違いがあり、積極的に理解を示す企業がある一方で、理解を得るのに苦慮する場合もあるようだ。

一般の人々への水防の理解とPRを兼ね、昭和50年代後半に大阪工業大学高等学校の学生が水防訓練に参加したが、これは水防訓練に一般の人が参加するという全国でもはじめての事例であった。以降、近年では大阪府内の女子高生も参加するなど、現在まで継続されている。この他、区民祭りなどの際に水防訓練の一部を披露することもあり、これは分団長が町内会長や連合町内会役員を兼務している場合も多く、地域とのつながりで実施されるものと思われる。

水防活動や水防訓練のほかに、淀川支川の堤防嵩上げ工事などについて、単独あるいは淀川河川事務所とタイアップで陳情するなど、河川整備への働きかけも行っており、河川の整備と防御、つまり河川管理者と水防管理者は一体で動かなければならないという認識のもとで古くから継続されている。

現在、水防団員の平均年齢は50代前半。若年層の加入が難しく、今後はHPなども活用して組合のPRを進めていくことも予定されているようであるが、高齢化が課題となっている。これは水防技術の伝承にも影響を与え、訓練のみで技術を伝えるだけでは不十分であることから、水防経験をもとに現場で対応できる人材育成の問題にも直面する。「もっと水防をPRし、自分の地域は自分達で守るんだとたえず認識して、訴えることが必要だと思う。若い人がいない、高齢化だからというだけではなく、みんなの力が必要だという魅力のあるPRをしなければ、今のままだと水防団は衰退すると思う。」と松永氏が語ったように、単に高齢化という事象だけではなく、水防組織の形骸化にも及ぶことである。座談会の記録にも「思想や生活の違いで薄れてきて、自分は自分という考え方が増えているようですね。もっと地域住民と水防団とのつながりを大切にしたいし、理解してほしいと思っています。」<sup>15</sup>と語られるように、水防組織そのものの課題だけではなく、地域コミュニティ全体の意識の希薄さも影響していると指摘できるだろう。また、京阪神地域に台風が上陸しても淀川本川には被害が及ばない、という住民意識も強いいため、これらが地域の水防意識を低下させ組合維持を困難にしている面もある。

今後の組織のあり方を、地域全体で見直す段階にきていると言えよう。

### 3.3 小 括

大正8年(1919年)に淀川左岸水防事務組合が設立されてから、今年で86年目を迎える。それ以前、組合区域の一部において明治28年(1895年)に淀川茨田堤防水害予防組合が設立しており、それから数えると110年もの間、水防組織による水防文化が継承されていることになる。この間、河川をめぐる状況も変化しつづけ、明治29年(1896年)に河川法が制定されてから、昭和39年(1964年)、平成9年(1997年)と2度の改正が行なわれ、国土を保全すべく治水に加えて電源開発や水需要の要請に応えるべく利水、そして河川のもつ多様な機能を尊重しようとする

<sup>15</sup> 淀川左岸水防事務組合編『淀川左岸水防事務組合60年のあゆみ』淀川左岸水防事務組合、1979年、14ページ。

環境をも視野に入れた河川整備の方向へと流れてきた。

淀川は河川法制定と同時に改修工事が着手されたが、日本ではじめて本格的な高水工事が実施された背景には地域からの強力な改修請願運動があり、淀川改修のために河川法も早急に制定されたほどであった。しかし、大正6年(1917年)には「大塚切れ」と呼ばれる本川右岸決壊による大水害を経験し、治水とあわせて水防の重要性も改めて痛感したことから、大正8年(1919年)に淀川左岸水害予防組合が設立された。組合は地域の有力者が組合会議員となり、直接水防活動にあたる水防員も地域の代表という意識をもち、よって組合の地位や知名度も高く、河川にかかわる組織の代表であったと考えられる。それは、淀川治水の一層の改善を求めた陳情、請願運動を積極的に展開したことからも推測できる。

昭和33年(1958年)の水防法改正に伴い、水害予防組合から水防事務組合へと改組され、これにより全国的には地縁的な性格を失う組織もあったが、当組合においては制度上変更のみで本質的には大きな変化はなかったようで、一つの特徴であるといえる。

しかし、昭和40年代からは様々な面で組合も転換しはじめ、昭和42年(1967年)には大幅な水防団員削減が行なわれ、昭和46年(1971年)には防潮筋で8分団の削減も行なわれた。これらは河川整備の進展に鑑み水防実態の見直しが行われたためであるが、この頃より地域と河川の関係も変化してくる。「昭和20年代は人々の川への意識は高かった。変わってきたのは川が汚れてきた昭和40年代の高度経済のあたりから。それから人が川に目を向けなくなったのと、川で遊びができなくなった。昭和30年代はまだ夏に泳いで水を飲んでいました。」と松永氏が語るように、治水安全度が向上する一方、高度経済成長に伴う都市開発の影響などにより河川が汚染され、人々が河川から離れ、次第に水防意識の低下にもつながり、現在では若年層の減少と団員の高齢化という課題となつてあらわれてい

る。昭和40年代が組合にとっての一つのターニングポイントであったと考える。

## 4 . NPO 組織

### 4.1 淀川流域における活動の変遷

流域で生物生息環境の保護や環境改善などを求める運動がはじまった時期は明らかではないが、昭和30年代後半より淀川河川敷において野鳥観察などの調査が行われていた<sup>16</sup>。昭和46年(1971年)には、大阪府立市岡高校生物部によって淀川に生息する希少淡水魚イタセンバラが発見され、これ以降、自然保護運動が広がりをみせていく。同年、日本固有の淡水魚の絶滅を防ぎその保護増殖を図ることを目的とした「淡水魚保護協会」が大阪で設立され、イタセンバラ保護運動が繰り広げられる。

昭和47年(1972年)には自然保護の立場から「淀川の自然を守る会」が発足。同会は昭和47年度以降、淀川水系改修基本計画改訂にともない大規模な改修工事が実施されたのを契機に、自然破壊につながる工事の再検討と琵琶湖・淀川流域の環境保全を求めて「枚方の自然を楽しむ会」、「大阪南港の野鳥を守る会」、「日本自然保護協会関西支部」、「淡水魚保護協会」<sup>17</sup>、「自然を返せ!関西市民連合」、「高槻公害問題研究会」、「日本野鳥の会大阪支部」の7団体で結成された。

昭和48年(1973年)には、イタセンバラの天然記念物指定に向け「イタセンバラを守る会」が発足。昭和49年(1974年)3月にはイタセンバラを守る会と淡水魚保護協会が文化庁へ署名7,523名分と淀川生息魚類と貝類に関する調査報告書を提出し、天然記念物の指定を受けた。同年10月には日本生態学会近畿地区及び大阪市立自然史博物館の共催で「淀川の自然保護を考える」公開シンポジウムが開催されるほか、淡水魚保護協会においてもイタセンバラが生息するワンド群<sup>18</sup>の保全を求め、行政に積極的に働きかけを行った。

昭和53年(1978年)からは日本生態学会近畿

<sup>16</sup> 紀平肇「淀川の自然保護とその歩み」『淡水魚 第1巻』(淡水魚保護協会)青泉社、1975年、20ページ。

<sup>17</sup> 1973年5月、淡水魚保護協会は淀川の自然を守る会から脱会したが、署名活動などは一丸となつて行ない、協会員も個人的に淀川の自然を守る会の会員として活躍した(同書、24ページ)。

<sup>18</sup> 河道に設置された水制工の間に自然に土砂がたまってできた水域をいう。三川合流地点下流から新淀川大橋にかけて、いくつものワンド群が形成されている。

地区会が淀川問題検討委員会を組織し、淀川の生物保全やワンドの保護、河川公園整備について行政と数年にわたり協議を行なった結果、ワンドを保全する整備が進められることとなった。

一方、京都市では高度経済成長期に発生した河川の汚れや河川敷の無秩序な利用などによる河川環境の悪化に対応すべく、昭和40年代から昭和50年代はじめにかけて「鴨川を美しくする会」(昭和39年設立)、「桂川を美しくする会」(昭和47年設立)など多くの河川を美しくする会が結成された。そして昭和47年(1972年)にはこれらを含む12団体により「京都河川美化団体連合会」が結成された。

また、昭和50年代にはこれまでの自然保護運動とは違う組織も芽生えてくる。大阪中之島の再開発計画に反対し、歴史的建築物を守る運動として昭和47年(1972年)発足した「中之島を守る会」が母体となり、昭和54年(1979年)「大阪都市環境会議・大阪をあんじょうする会」が組織され、川と人とのつながりを取り戻す様々な活動や提案型の運動として、新しいスタイルで大阪の環境問題やまちづくりに取り組みはじめた。

琵琶湖流域では昭和50年代はじめ、琵琶湖に流れ込む栄養分であるリンを含む合成洗剤の使用や購入を控えようと主婦を中心に自治会、農協や漁協などが石けん運動を展開した。一方、昭和51年(1976年)には琵琶湖環境権訴訟として、行政計画への対抗運動として裁判に訴える活動も進められた。平成2年(1990年)に結成された「琵琶湖自然環境ネットワーク」では、ゴルフ場やスキー場開発問題、産業廃棄物処分問題などに成果をあげ、平成元年(1989年)にはホテルや水利用の変遷などの環境調査を住民自身が行なう「水と文化研究会」や、平成2年(1990年)には環境の負担の少ない生活用品の開発や販売を行う「滋賀県環境生活協同組合」の活動が展開され、近年では環境教育をはじめ多様な取り組みが実践されている。

## 4.2 現在の状況

現在、淀川流域において川や水に関連した団体の数は、150団体<sup>19</sup>程度あると推測される。しかし、年間を通じて定期的に活動するなど実態が伴う団体は約半数程度とみられ、その規模は数名のグループから大規模なものまで様々であり、環境保全や改善を求める活動、自然観察を中心とした活動、環境教育を中心とした活動、レジャーを中心とした活動などが実施されている。淀川流域におけるNPO組織は、比較的小規模な団体構成でそれぞれが個性を持ち、自主独立して活動を展開しており、特定の目的のために連合体を組織することはあっても、複数の団体が日常的にネットワークを組み連携・協力しながら活動を展開することは他流域と比較してあまりみられず、これが近畿・淀川流域のNPO組織の特徴<sup>20</sup>となっているようだ。

そのような中、新たな取り組みも実践されはじめており、(財)琵琶湖・淀川水質保全機構では、琵琶湖・淀川流域で水環境改善活動しているNPO組織や博物館などの水関連施設を知り、より多くの人々に活動に積極的に参加してもらうことを目的として「BYスタンプラリー」を実施している。予め登録されたNPO組織の活動に参加するとスタンプが貰え、回数を重ねるごとに初級・中級・上級とステップアップしていく仕組みになっており、2004年11月時点で琵琶湖流域での「浦生野考現倶楽部」、木津川流域での「川の会・名張」、桂川流域での「子どもと川とまちフォーラム」、淀川流域での「近畿水の塾」をはじめ37団体が協賛登録している。これは各団体のコミュニケーションの活性化を図ることも目的とされており、今後の展開が期待されることである。

平成13年(2001年)2月に「淀川水系流域委員会」が設置されたが、これは学識者やNPO組織など52名の委員により構成され、全体の委員会のほか、琵琶湖や淀川本川など地域別にわけて検討する地域部会、治水や住民参加などテーマごとで検討するテーマ部会、5つのダム計画について検討するダムワーキンググループなどが設けられ、平成15年(2003年)1月までの間に提言がまとめられた<sup>21</sup>。委員会や各部会での会

<sup>19</sup> 平成14年10月、(社)日本河川協会・川や水の活動団体調査実行委員会に基づく調査で、大阪府内の団体数は45件、京都府42件、滋賀県67件が検索された。http://www.japanriver.or.jp/r\_wchosa/kensaku/kensaku\_Frame.htm (平成17年4月3日アクセス)

<sup>20</sup> 川上聰氏(淀川水系流域委員会委員、川の会・名張)からのヒアリング調査結果による。

<sup>21</sup> 淀川流域委員会 hp http://www.yodoriver.org/ 参照。

議内容はHPなどをつうじて情報公開を行なう、提言や意見書は委員が自ら行なう、住民からの意見聴取方法についても十分配慮するなど、他の流域では例をみない試みとなった。平成17年(2005年)2月からは、委員の変更や部会構成も再編した新体制のもと、様々な検討が行われている。

平成15年(2003年)9月には、流域委員会からの提言を受け、住民との連携・協働をできる限り速やかに実施する具体的な施策として、地域固有の情報や知識に精通した個人を「河川レンジャー」<sup>22</sup>に任命する制度が設けられた。既に宇治川流域において試行されており、今後は淀川流域全体に広がる予定である。

以上、淀川流域におけるNPO組織の成立と現在の動向であるが、当初は特定の目的のために個別に結成され、時には連合体を形成し行政と対立しつつ運動を展開していた。その中でも各組織は独立して存続し、現在もその独立型の傾向はみられ、これが淀川流域におけるNPO組織の特徴となっている。その一方で、近年は行政機関と連携による取り組みにも積極的にかかわるなど、新たな段階を迎えつつあり、今後の展開が期待される。

## 5. 総括

淀川流域における地域組織は、明治以降の淀川改修運動が官民一体となって地域で繰り広げられた歴史を持つことから、官民が連携して目的達成のために組織を形成した場合、大規模で先駆的な活動を展開するという傾向がある。水防管理団体として、複数の市町村によって構成される水防事務組合が他府県と比較して淀川流域に多いことや、淀川水系流域委員会の取り組みが、本来の機能を必ずしも発揮していない他事例も見受けられる中で、実効的な実績をあげていることから、これが一つの特徴となる。

水防組織が発足した頃は度重なる水害から生命や財産を守るため、地域全体が治水事業の進展を求めるなど、河川に対する地域の要望は明

確であり、よって地縁や共同体の中で培われた信頼感をもとに水防組織が成立した。水防組織の役員は名誉職とされ、実際に活動に携わる団員についても、自らが地域を守るという意識のもと地域の代表としてコミュニティの中に存在していた。しかし、ターニングポイントとなった昭和40年代以降は、治水事業の進展、地域の水防意識の低下、地域コミュニティの希薄などにより水防組織は次第に弱体化していった。

淀川の汚濁が進行し、人々が河川から遠ざかっていく一方で、昭和40年代から昭和50年代にかけては、残された貴重な自然や動植物を保護しようとする運動が芽生えはじめ、これらの運動は、水防組織が地域の総意のもとで大規模に成立したのに比較して、特定の目的に着目して個別に成立し、行政との対立構造を招きながらも身近な自然環境を保全・向上しようとする活動は着実に広がっていき、現在では河川に対する人々の要望も多様化する中、NPO組織はそのニーズに応えるべく組織として地域に定着しつつある。

河川をフィールドに公益活動を行なう組織として地域組織をとらえた場合、自発的なボランティア精神のもと、運命共同体的に地域で活動するという意味においては、水防組織もNPO組織も同類の組織であるといえる。しかし、その成立や発展過程による相違は明らかであり、調査においても、水防組織はNPO組織の活動を好意的に受け取っているものの、水害時における活動については一線を画する必要があるととらえており、NPO組織においても水防組織が同じ河川をフィールドとする地域の組織であると意識せず、理解不足の面があるのも見受けられた。

本来であれば同類の組織と位置づけられるにもかかわらず、なぜこのような状況にあるのかを考察すると、現段階では大きく二点考えられるが、一つは、組織力の差があげられる。水防事務組合の前身である水害予防組合は、組合区域に住む土地・家屋の所有者などから組合費を徴収して運営にあたっており、比較的安定した資金のもと、広範囲な組合区域で大多数の水防団員により構成された組織であった。水防事務組合に組織変更した以降、組合費は自治体の賦課金により徴収され、団員数については高齢化や

<sup>22</sup> 淀川管内河川レンジャー検討懇談会 hp <http://www.yodogawa.kkr.mlit.go.jp/meeting/renger/index.html> 参照。

若年層の減少など様々な問題に直面しているものの、現在も組織が存続している。一方、NPO組織は特定の目的のもとに集結した一部の人々で構成され、資金面や規模などにおいて水防組織とは比較にならないほど規模は小さく<sup>23</sup>、安定した資金の確保はNPO組織の抱える課題の一つとなっている。水防組織においても団員一人一人の活動は若干の手当てが支給されるものの、ほとんどがボランティアにより活動が支えられており、その意味ではNPO活動と大きな違いはないが、全体の組織力において格段の差があることは両組織の相違点の一つといえよう。

もう一つは、水防組織は災害という非日常の緊急時において、これまでの水害経験をともに専門的な水防技術を発揮して役割を果たす組織であるのに対し、NPO組織の多くは日常的に誰もが河川に親しむことができる事業を展開し、必ずしも高い専門性を組織全体で共有せずとも活動できる組織体である、という点である。このことは、同じ地域の同じ河川を対象とする地域組織において、活動する人々、活動する時間、活動の内容・種類の相違を示しており、地域組織として同類だという認識を持ちきれない、大きな要因であると考えられる。

以上が地域組織の現状であるが、地域と河川のかかわりを考える上では、水防の側面も環境の側面も同時に検討していく必要があり、今回の調査結果のみではその実現に向けた具体についての提案には至らないが、一方で、両組織が連携すべく施策が展開されつつあり、これについて若干考察する。

平成16年(2004年)11月、国土交通省河川局の水災防止体制のあり方研究会より「水災防止体制のあり方に関する提言」がなされ、水防団の必要性や人員確保の方策について積極的なPRを行うなど、啓発・広報の更なる促進を図ることや、NPOなど防災にかかわる組織を水防団と協力・連携して水災防止活動を実施する団体として水防計画上で明確に位置づける、などの検討がなされた。かつては特段意識することなく、地域と水防組織が密接に連携を図りながら水防活動にあたっていたが、地域と河川のかかわりが薄れた現在、水防組織のみではなく、地域に浸透しつつあるNPO組織などが協力・連携を担う組

織として、必要不可欠となろう。しかし、両組織の協力を図るのであればその特質や相違点を認識した上で、互いの機能を補完しあうことのできる新たな水防体制を検討することが大切である。

例えば、水防技術は長い歴史を積み重ねながら形成されており、淀川左岸水防事務組合で実施される「土のう積み工」は、近隣の水防事務組合とも異なる方法で行なわれている。これは経験の中で培われた伝統技術の一つであり、組合独自で考案されたもので、技術という視点での一例であるが、水害経験の中には水防技術のみならず、地域個別の対応や支援方法が存在しているはずである。改めてこれらを検証した上で、水防組織、NPO組織のみならず地域全体で、組織の特色をお互いが理解し、信頼関係のもとで役割が明確にできれば、より合理的で安全な対策を講じることができるのではないかと考える。

淀川流域を事例に、地域組織の成立と変遷について比較検討を行なったが、今後は他河川における事例についても研究をすすめながら、地域組織と河川のかかわりについて理解を深め、考察していきたい。

## 参考文献

- 大阪春秋社編「淀川を考える」『大阪春秋 - 大阪の歴史と文化と産業と - 』通巻6号(大阪春秋社)、1975年、64～75ページ
- 大阪府編『大阪府誌 第四編』思文閣、1970年(1903年発行の復刻)
- 嘉田由紀子『水をめぐる自然』有斐閣、2003年
- 紀平肇「淀川」『淀川』第1巻第1号(淡水魚保護協会)青泉社、1975年、20～25ページ
- 建設省土木研究所総合治水研究室『水防体制の現状とその問題点(1) - 水防体制の強化に向けて - 』1984年
- 小出博『日本の河川研究 - 地域性と個性 - 』東京大学出版会、1972年
- 坂道夫「治水翁におもう」『さらさ』(河川情報センター)第3巻第9号、1989年、14～15ページ
- 新修大阪市史編纂委員会『新修大阪市史 第9巻』大阪市、1995年
- 高橋裕『現代日本土木史』彰国社、1990年

<sup>23</sup> 全国規模で活動を展開しているNPO組織や、個々の組織が結集したネットワーク型のNPO組織であればこの限りではないが、ここでは特定の河川・地域をフィールドに活動する組織を示している。

- 淡水魚保護協会事務局『淡水保護協会第四期事業報告』『淡水魚』第1巻第1号(淡水魚保護協会)青泉社、1975年、120～124ページ
- 淡水魚保護協会事務局『淡水保護協会第八期事業報告』『淡水魚』第5巻第1号(淡水魚保護協会)青泉社、1979年、164～165ページ
- 淡水魚保護協会事務局『淡水保護協会第12期事業報告』『淡水魚』第9号(淡水魚保護協会)青泉社、1983年、127～129ページ
- 淡水魚保護協会事務局『淡水保護協会第14期事業報告』『淡水魚』第11号(淡水魚保護協会)青泉社、1985年、167～169ページ
- 鉄川精『淀川 - 自然と歴史 - 』松籟社、1979年
- ドゥタンク・ダイナックス『河川再生と市民参加』地域交流センター、1984年
- 日本水環境学会編『日本の水環境5 近畿編』技報堂出版、2000年
- 寝屋川市役所編『寝屋川市誌』寝屋川市役所、1966年
- 農林水産省近畿農政局淀川水系農業水利調査事務所編集『淀川農業水利史』農業土木学会、1983年
- 服部敬『近代地方政治と水利土木』思文閣出版、1995年
- 枚方市史編纂委員会『枚方市史 第五巻』枚方市、1984年
- 枚方市史編纂委員会『枚方市史 第四巻』枚方市、1980年
- 松浦茂樹『国土づくりの礎 - 川が語る日本の歴史 - 』鹿島出版会、1997年
- 三木和郎『都市と川』農山漁村文化協会、昭和59年
- 宮村忠『水防と文化』『にほんのかわ第66号』(日本河川開発調査会)、1994年、4～49ページ
- 山本善稔『琵琶湖・淀川水系 水をさぐる 上』梅田出版、2001年
- 淀川・木津川水防事務組合事務局編『水防50年史』淀川・木津川水防事務組合、1970年
- 淀川左岸水防事務組合創立80周年記念事業実行委員会編『淀川左岸水防事務組合80周年記念誌』淀川左岸水防事務組合、1999年
- 淀川左岸水害予防組合編『淀川左岸水害予防組合誌 前編』淀川左岸水害予防組合、1926年
- 淀川左岸水防事務組合編『淀川左岸水防事務組合50年のあゆみ』淀川左岸水防事務組合、1969年
- 淀川左岸水防事務組合編『淀川左岸水防事務組合60年のあゆみ』淀川左岸水防事務組合、1979年
- 淀川左岸水防事務組合編『淀川左岸水防の概要』淀川左岸水防事務組合、1967年
- 淀川百年史編集委員会編『淀川百年史』建設省近畿地方建設局、1974年
- 渡部彌作『我国水防施設の概況』水利と土木(常盤書房) 1939年、44～54ページ