

六甲の砂防事業における見返り資金導入・施設整備の背景と効果について

国土交通省 近畿地方整備局 木下篤彦

国土交通省 近畿地方整備局 六甲砂防事務所 神野忠広

一般財団法人砂防フロンティア整備推進機構 星野和彦 大矢幸司 尾関信幸 ○渡邊 尚

1. はじめに

六甲山系では昭和 13 年の阪神大水害を契機に砂防事業が直轄化となり、「阪神大水害復興計画」を踏まえ、太平洋戦争中や戦後の厳しい状況下でも先人たちの工夫や努力により事業は推進されてきた。

特に太平洋戦争後の昭和 25～26 年には「見返り資金」の予算を得て、新生田川、宇治川、新湊川の 3 河川で短期間に 16 基もの堰堤を建設した。

ここでは六甲山系の直轄砂防事業における「見返り資金」の導入・施設整備の背景と、それらの設備の果たした効果について、調査を行った結果を報告する。

2. 太平洋戦争後～見返り資金が導入されるまでの時代の直轄砂防事業の課題

六甲山系で昭和 13 年に発生した阪神大水害からの復興と、同様の災害発生阻止を目的として昭和 14 年 3 月に立案された「阪神大水害復興計画」では、「六甲山を中心に堰堤 1,200 基を新設し、六甲山系の裏表約 50 河川で砂防工事を強化」することを目指していたが、戦争による予算・物資・人員等の不足や混乱で思うように事業が進捗していなかった。

また太平洋戦争後の国土は荒廃し、さらに六甲山系では昭和 20 年の阿久根台風以降、昭和 22 年の暴風雨、昭和 23 年の局地豪雨、昭和 24 のデラ台風、昭和 25 年のジェーン台風等に相次いで見舞われており、土砂災害から人命・財産の保全を図ることが急務であった。



写真 1 昭和 13 年の阪神大水害の状況（神戸市）

3. 資金の公共事業への導入経緯と計上された予算 3.1 戦後の対日援助と見返り資金について

太平洋戦争後は領土の縮小や空襲等による建築物・家具家財などの消失等により国富の 25%を喪失し、生産力や輸送力が低下していた。また昭和 20 年は凶作に加え、610 万人もの復員兵・民間人が続々と帰国し、食糧危機に陥っていた。このような状況の中、人道主義の観点から米国を中心に様々な対日援助が行なわれた。

当時実施された対日援助を構成した主要なもの、国際 NGO の物資援助であるララ (LARA) とケア (CARE)、国連ユニセフによる援助であり、政府ベースの物資援助はガリオア (GARIOA*) とエロア (EROA*) であった。

*GARIOA : Government Aid and Relief in Occupied Areas
占領地域救済基金

*EROA : Economic Rehabilitation in Occupied Areas
占領地救済復興資金

これらのうち援助されたガリオア物資等を国内で売却し、その代金を「見返り資金」として積立てたものがガリオア資金と呼ばれるものである。日本政府はこれらを財源として昭和 24 年に「米国対日援助見返資金特別会計」を創設し、戦後の復興の財源として用いた。

3.2 見返り資金の公共事業への導入の経緯

当初、見返り資金の対象は公企業および私企業への融資、国債の購入のみとされ、一般公共事業への投資は認められていなかったが、昭和 24 年のデラ台風、ジュディス台風、キティ台風等の相次ぐ襲来と多大な被害の発生を受け、公共事業への投入が国会で議論されるようになった。

その結果、昭和 25 年 3 月の衆参本会議での法律改正を経て見返り資金の公共事業への投資が可能となり、さらに 6 月の閣議では災害防止ならびに利水の見地から河川・砂防が重要な事業として位置付けられ、7 月の衆議院建設委員会で六甲山系の砂防事業費が公表されるに至った。

昭和 22 年	終戦後ガリオア物資の援助開始
昭和 25 年 1 月 23 日	衆議院本会議において見返り資金を公共事業に投入する旨の蔵相の発言
昭和 25 年 3 月 10 日	衆議院本会議での見返り資金使用の公共事業への投入を含む昭和 25 年度予算の可決
昭和 25 年 3 月 31 日	「米国対日援助見返資金特別会計法」の一部改正について衆参本会議での可決
昭和 25 年 6 月 13 日	昭和 25 年度見返資金公共事業運営計画策定方針において河川・砂防を重要視する旨の閣議決定
昭和 25 年 7 月 15 日	衆議院建設委員会において見返り資金対象とする一般公共事業（砂防含む）の投資地域と事業費の公表

図-1 見返り資金特別会計が一般公共事業に投資されるまでの主要な経緯

3.3 事業対象地域と計上された予算

見返り資金の公共事業への総支出額は 110 億円で、砂防事業には 9 億円が割り当てられた。事業対象地域は国土保全上重要な箇所として、利根川水系、渡良瀬川、鬼怒川、六甲山系、呉地区の 5 箇所が選定された。

六甲山系には総支出額 110 億円の約 1.8%に相当する 2 億円（現在の約 25 億円に相当する）が割り当てられ、滞っていた砂防事業推進の道が開かれた。

表-1 見返り資金の砂防事業への割り当て

箇所別	予算額(千円)	備考
利根川水系	250,000	河川砂防
渡良瀬川	250,000	河川砂防
鬼怒川	100,000	河川砂防
六甲山系	200,000	河川砂防
呉地区	100,000	河川砂防+山林砂防

4. 六甲山系で見返り資金が3河川に導入された理由

見返り資金は神戸港に注ぐ新生田川、宇治川、新湊川の3河川に昭和25年度に集中的に投入され、約半年の工期で15基の砂防堰堤を、また昭和26年6月までという極めて短い工期でさらに1基を建設している。

これら短期間に集中的に堰堤を整備した3河川が選択された背景と理由について調査・検討を行った結果、以下の事柄が明らかになった。

4.1 神戸港の保全維持

神戸港は人・物・情報が行き交う拠点や国際貿易港として世界を代表する港であり、外国貿易額(表-2)が常に日本で第1位か第2位の重要な港であった。

そのため日本の戦災復興においても神戸港の復興と保全維持が極めて重要であり、神戸港に注ぐ3河川に重点的に砂防事業が実施されたと考えられる。

表-2 外国貿易額(輸出輸入額合計) (単位:千円)

年次	神戸港	大阪港	名古屋港	横浜港	東京港
昭和元年	1,733,100	699,240	133,320	1,400,000	-
昭和10年	1,732,540	1,166,893	225,007	1,242,605	-
昭和15年	1,928,811	-	293,533	2,056,225	-
昭和20年	423,095	260,333	-	196,509	-
昭和25年	268,836,259	71,480,564	36,879,179	126,673,339	19,825,608

4.2 占領軍施設との関係

太平洋戦争後に神戸港にあった占領軍施設と見返り資金が投入された3河川の位置関係から、見返り資金が導入された3河川は占領軍施設の保全維持上も重要な河川に位置付けられる。このため占領軍施設の保全を考慮した上で3河川が選定されたことが考えられる。

4.3 水源施設との関係

日本で7番目の近代水道である神戸水道は創設後100年を越えた現代も神戸市民の生活を支え続けており、戦後の復興期においても重要な施設の1つであった。

神戸水道の重要な施設として、明治33年の創設時に建設された新生田川流域の布引貯水池と明治38年建設の新湊川流域の鳥原貯水池があり、これら相互の位置関係から、見返り資金による施設の配置が、貯水池の機能維持にも配慮したものであると考えられる。

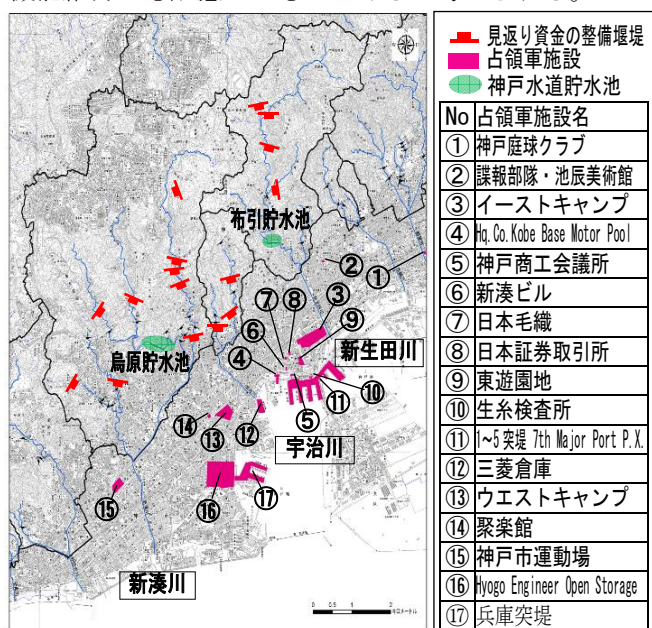


図-2 資金の導入河川と占領軍施設・水源施設との位置関係

5. 見返り資金施設整備による効果

5.1 減災効果について

昭和42年には昭和13年の阪神大水害に匹敵する豪雨が発生したが、見返り資金による施設整備をはじめとする砂防事業の継続・推進により、下流市街地への流出土砂量の半減等、減災効果が発揮された(図-3)。

特に見返り資金導入の新湊川と宇治川の合計流出土砂量の試算では、昭和13年の68%に減少している。

なお、この豪雨の際に管内最大規模の住吉川の五助堰堤は1晩で12万m³もの流出土砂を捕捉し、下流市街地の被害防止軽減に多大の貢献をしたが、五助堰堤の建設は見返り資金により他の流域の整備率が上がっていたため可能となったものであり、ここにも見返り資金による間接的な減災効果が現れていると考えられる。

	昭和13年	昭和42年
最大24時間雨量	326.8mm	319.4mm
最大60分雨量	60.8mm	75.8mm
流出土砂量	502万m ³	229万m ³
被災家屋数	150,973戸	38,305戸
死者および行方不明者	695人	98人

図-3 昭和13年の災害と42年の災害との比較

5.2 地域の発展への効果・影響について

見返り資金を導入した砂防施設の整備の後年には、①市街地の拡大、②神戸港の発展、③交通施設の延伸、④人口の増加、⑤産業の発展、⑥雇用の増大、が成し遂げられている。これらの結果から見返り資金による六甲山系の砂防事業は、本来の目的である地域の土砂災害に対する安全度を大きく向上させただけでなく、公共事業としての失業対策(雇用の創出)や、地域の発展と復興、ひいては戦後の日本全体の復興と発展の牽引力として、多大な貢献を行ったと考えられる。

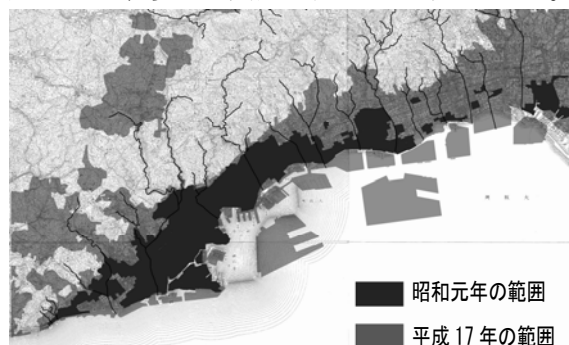


図-4 市街化範囲の拡大

6. おわりに

見返り資金による整備事業は現在の金額で約25億円もの膨大な工事だったが、先人達の努力により成し遂げられたものである。

これらの取組により六甲山系の土砂災害に対する安全性は大きく向上し、戦後の地域や日本の復興と発展の牽引力として寄与したと考えられる。

今後は先人達が行なってきたこれらの取組や、今なお現役の防災施設として地域を守り続けているこれらの施設について、当時ならではの工夫や努力、施設の果たしてきた役割なども含め、広く伝え続けていくことが必要であると考えている。