

平成 22 年 5 月 16 日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2009

課題番号：19520570

研究課題名（和文） 近世における開発と災害防止・復旧システムについての研究

研究課題名（英文） Study on the development and the flood-control system in early modern Japan

研究代表者

村田 路人（MURATA MICHIHITO）

大阪大学・文学研究科・教授

研究者番号：40144414

研究成果の概要（和文）：従来、堤外地（堤防と堤防に挟まれた地）政策という観点から近世の治水政策について検討されることは、ほとんどなかった。本研究は、摂津・河内両国における幕府の治水政策を、特に堤外地政策という側面から検討したものである。検討の結果、治水上の観点から、貞享期（17世紀末）に強化された流作の禁止を初めとする堤外地政策は、ほどなく新田開発志向の動向と抵触するようになり、それに続く元禄・宝永期には後退を余儀なくされたことが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：Historians have not considered water policy in early modern Japan in the light of riverside land policy. To remedy this lack, I investigated a set of river improvement projects by the Tokugawa Shogunate in both Settsu (摂津) and Kawachi (河内) provinces with special attention to riverside land policy. The Shogunate strictly enforced reed cutting (葭刈り捨て強制, a measure intended to curb the growth of reeds and leave bare land) and the prohibition of ryusaku (流作, the cultivation of land by ploughing and flooding at high water) during the Jōkyō (貞享) era (1684-7). Nevertheless, such a strict policy was incompatible with the developmental trend for new rice fields at that time, because riverside land was especially suitable for this. The Shogunate water policy was greatly transformed in order to develop riverside land during the Genroku and Hōei eras (1688-1710).

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2008年度	600,000	180,000	780,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,500,000	750,000	3,250,000

研究分野：日本近世史

科研費の分科・細目：史学・日本史

キーワード：堤外地、堤外地政策、流作、葭刈り捨て、貞享期畿内河川整備事業、元禄期畿内河川整備事業、新田開発、摂河治水政策

1. 研究開始当初の背景

近世は、災害防止・復旧システムが、それ以前の時代に比べ、格段に整備された時代である。災害防止・復旧システムの中心は治水システムであるが、近世的な治水システムの構築の背景となったものは、近世に入ってさかんになった新田開発をはじめとする、自然に対する人間の大小の働きかけであった。また、これらを背景に構築された治水システムが、新たな自然に対する働きかけとなり、災害を引き起こす原因となることもあった。

筆者は、「近世摂河における河川支配の実態と性格—堤奉行と川奉行を通して—」（『ヒストリア』85、1979年）以来、畿内近国の河川支配について研究を進めるとともに、当該地域の幕藩領主支配の特質の解明に努めてきた。1995年にはこれらの研究成果を体系化し、『近世広域支配の研究』（大阪大学出版会）を刊行した。また、2004年は、大和川（もとは中河内地域を北流し、大坂城の北で淀川に合流していたが、1704年に流路が大幅に変更された）付け替え300周年であったため、学界において大和川付け替え事業についての関心が高まり、シンポジウムや学術講演会などが行われた。筆者も、2004年11月に、大和川水系ミュージアムネットワーク記念シンポジウムで「宝永元年大和川付け替えの歴史的意義」と題する報告を行い、また、2005年3月には、大阪市立大学大学院文学研究科COE、重点研究共催シンポジウム「水の都市文化」において、「宝永元年の大和川付け替えと大坂」と題する報告を行った（前者については2007年に、また後者については、2006年に論文として活字化された）。

これらの研究を通して、筆者は、畿内近国の治水事業や治水政策には、それぞれの時期の政権の性格が大きく影を落としており、治水史研究は当該期の政権の性格とのかかわりにおいて行われなければならないこと、開発、災害、災害防止・復旧システムの相互の関係を統一的に把握する必要があることを痛感するに至った。

このような経緯を経て、科学研究費補助金の申請を行うことにしたが、そこで設定した課題は、開発、災害、災害防止・復旧システムの三者の関係を究明することであった。具体的には、対象を畿内近国地域に絞り、(イ) 開発と災害発生メカニズムおよびその近世的特徴の解明、(ロ) 災害発生と、災害防止・復旧システムとの関係の解明、(ハ) 災害防止・復旧システムと、元禄～享保期幕政改革との関連の解明、を試みることにした。

(イ) に関しては、河川上流部の開発に伴

う土砂流出と災害発生との関連について、千葉徳爾『はげ山の研究』（農林協会、1956年）、塚本学『諸国山川掟について』（信州大学人文学部『人文科学論集』13、1979年）などで触れられているが、近年注目を浴びているのは、草肥採取のための草山の維持が土砂流出をもたらしたとする水本邦彦の所論である（水本『日本史リブレット52 草山の語る近世』山川出版社、2003年、同「近世の自然と社会」〔歴史学研究会・日本史研究会編『日本史講座』6、東京大学出版会、2005年〕）。水本の論は、膨大な地方史料の分析のうえに立ち立てられたもので、説得力をもつが、土砂流出および災害発生は、それだけで論じることではできず、さらなる検討が必要と思われた。

(ロ) および (ハ) については、筆者が、前掲『近世広域支配の研究』（大阪大学出版会、1995）において、国役普請制度を中心とする摂津・河内の災害防止・復旧システムを明らかにしているが、同システムと、災害発生および元禄～享保期幕政改革との関連については、筆者自身も、また他の研究者も本格的な検討を行っていなかった。また、前述の大和川水系ミュージアムネットワーク記念シンポジウムにおける報告「宝永元年大和川付け替えの歴史的意義」で筆者は、大和川付け替えにふみきった綱吉政権の治水政策の特徴について見通しを述べたが、十分なものはなっていなかった。(ロ) および (ハ) については、畿内近国地域のみならず、全国的にも本格的な研究がなく、研究史の空白となっていた。

2. 研究の目的

当初、本研究では、研究期間内に以下の作業を行うことを計画した。

(1) 上記 (イ)、すなわち「開発と災害発生メカニズムおよびその近世的特徴の解明」を行う。畿内近国の山間部に源流が求められる淀川・大和川筋では、17世紀中期から、上流部の開発に伴う土砂流出により、災害発生危険性が増大するようになる。このことは、当該期の幕府法令にも窺われ、よく知られていることであるが、実際の状況がどのようなものであったのかについては、あまり検討されていない。また、土砂流出以外の背景については、まったく未解明の状態である。幕府法令だけでなく、淀川・大和川流域の地方文書から、開発と災害発生メカニズムを解明する。

(2) 上記 (ロ)、すなわち「災害発生と、災害防止・復旧システムとの関係の解明」を

行う。水害がたび重なるようになると、幕藩領主もそれに対応して、水害を防止するためのシステムおよび水害後の復旧システムを構築するようになる。また、前述のように、このようにして構築されたシステムが、さらなる水害を引き起こすこともあった。ただし、災害発生と、災害防止・復旧システムとの関係は単純なものではなく、災害防止・復旧システムが構築されるにあたっては、さまざまな政治的要因や地域間の利害対立などが大きく作用した。たとえば、前述の宝永元年（1704）の大和川付け替えは、中河内地域の水害問題を解決するために、幕府の指導によって行われたものであるが、付け替えという解決策が採用されるまでには紆余曲折があり、その間、幕府の方針は一貫したものではなかった。有名な河村瑞賢らによる貞享期の畿内河川整備事業も、中河内地域の水害問題に対する解決策の1つであったが、これと付け替えとの間には、治水政策上大きな開きがある。本研究では、このような点に留意しながら、災害発生と、災害防止・復旧システムとの関係について検討する。

（3）上記（ハ）、すなわち「災害防止・復旧システムと、元禄～享保期幕政改革との関連の解明」を行う。享保期において、幕府が積極的な治水政策や新田開発政策を打ち出したことはよく知られている。享保期、幕府は全国的な国役普請制度を作り上げたが、それに応じて、もともと存在した畿内の国役普請制度も改変された。このことについては、筆者の研究があるが、新田開発政策の転換と、畿内近国地域における災害防止・復旧システムの再編成との関係については、未解明のままであり、この点をとくに明らかにしたい。また、筆者が「元禄期における伏見・堺両奉行の一時廃止と幕府の遠国奉行政策」（『大阪大学大学院文学研究科紀要』第43巻、2003年）で触れているように、將軍綱吉の時代に行われた元禄の幕政改革は、享保期のそれに引けを取らないものと考えているが、大和川付け替えもその一環という理解が可能である。大和川付け替えは、綱吉政権末期の特徴を示す出来事とあってよい。

3. 研究の方法

本研究の申請当初の課題認識や研究目的は上記の通りであるが、研究開始後、検討対象をより限定化するとともに、研究の方法もより具体化する必要があることに気づいた。まず、当初は検討対象地域を畿内近国としていたが、これをさらに限定して摂津・河内両国とした。摂河両国の諸河川は堤奉行（原則として大坂代官のうちの二人が兼任する）が支配しており、17世紀末以降は摂河両国を「万事仕置」国としていた大坂町奉行も支配するようになる。このように、摂河は河川支

配という側面でも一つの単位であったため、摂河に限定した方が検討しやすいと考えたのである。

また、開発、災害、災害防止・復旧システムの三者の関係を究明するという本研究の課題を検討するため、堤外地政策を切り口にすることにした。堤外地とは、堤防と堤防とに挟まれた地のことで、ここには、上流から流れてくる土砂の堆積によって、洲や島などが形成された。これら洲や島の存在、また、堤外地に開発された田畑、あるいは堤外地に生育する葭・薄・竹・柳などは、河水の円滑な流れを阻害することがあった。そのため、幕藩領主は、堤外地政策を治水政策のうちで重要なものとして位置づけていた。堤外地の存在形態や利用形態は水害の原因と密接な関わりがあり、水害防止のためには適切な堤外地政策が必要となる。堤外地政策は、開発、災害、災害防止・復旧システムの三者の関係を究明する上で、きわめて有効な分析視角とあってよいのである。

また、堤外地政策が摂河の全体的な治水政策の中でどのような位置にあったのかを確認するために、治水政策の全体的な検討が必要であった。折しも、出版社から近世の淀川に関する著書の執筆を依頼されていたこともあり、近世淀川治水の全体像を把握することにした。

こうして、本研究では、17世紀前半期から18世紀初期にかけての摂津・河内両国の治水政策の変遷を、堤外地政策の変化という視角から段階的に把握するとともに、近世淀川治水の全体像の把握に努めることにした。具体的な作業の内容は、〔A〕17世紀前半期から河村瑞賢らによる貞享期畿内河川整備事業（17世紀末）までの堤外地政策の変化の検討、〔B〕貞享期畿内河川整備事業終了後から宝永期までの堤外地政策の変化の検討、〔C〕近世全期における淀川治水の全体的把握、である。

このほか、〔D〕近世畿内近国支配についての研究史の再検討、も行うことにした。これは本研究とは直接結びつくものではないが、当該地域の治水政策は、畿内近国支配の特質をふまえることを抜きに考えることはできず、その意味では、本研究の前提と位置づけられるものである。

〔A〕〔B〕〔C〕〔D〕のそれぞれの成果は、順次論文または著書として結実した。すなわち、〔A〕の成果は論文「一七世紀摂津・河内における治水政策と堤外地土地利用規制」（『枚方市史年報』第11号、2008年4月）として、〔B〕の成果は論文「堤外地政策からみた元禄・宝永期における摂河治水政策の転換」（『大阪大学大学院文学研究科紀要』第50巻、2010年3月）として、〔C〕の成果は著書『日本史リブレット93 近世の淀川治

水』(山川出版社、2009年4月)として、また[D]の成果は論文「近世畿内近国支配論を振り返って—広域支配研究の軌跡—」(『歴史科学』192号、2008年5月)として発表または刊行された。

4. 研究成果

(1) 17世紀前半期から河村瑞賢らによる貞享期畿内河川整備事業(17世紀末)までの治水政策の変化(上記[A])についての研究成果は、以下の通りである。

前述のように、堤外地(堤防と堤防に挟まれた地)に出現した洲や島の存在そのもの、また、洲や島を含め、堤外地の土地に開発された田畑、あるいは堤外地に生育する葭以下の植物は、河水の円滑な流れを阻害することがあった。そのため、幕藩領主は堤外地政策を治水政策のうちの重要な部分と認識し、堤外地に生えている葭の刈り捨て強制や、堤外地における流作(増水時に水をかぶる可能性を前提に作付を行うこと)の禁止などの堤外地政策を実施した。ところが、従来の治水史研究では、堤外地政策という側面から治水政策を本格的に論じたものはなかった。

摂津・河内両国についてみると、承応2年(1653)5月、幕府(大坂町奉行)は摂河国役普請制度の発足に合わせ、本高(村高)に結ばれていない葭島の葭を、堤奉行の判断によって刈り捨てさせることにした。葭の刈り捨ては夏と秋に数回行われることになっており、葭刈り捨てとは、葭を一定以上生育させないことである。幕府は円滑な水行を図り、洪水時の堤防破損を出来るだけ少なくするために、限定付きながらも葭刈り捨てを命じたのである。

その後もこの政策は維持されるが、これは本高(村高)に結ばれている葭島の葭や、堤奉行が刈り捨ての必要がないと判断した葭については刈り捨ての適用外となり、徹底したものではなかった。また、寛文期畿内河川整備事業の一環として寛文6年(1666)2月に幕府が発した「山川掟之覚」は、もともとの川筋の河原などに新たに田畑を開発したり、築出しを行うことにより川幅を狭めたりすることを禁止する条項を含み、まさに堤外地政策といってよいが、これは山川、すなわち山間部を流れる川を対象とするものであった。

天和3年(1683)から貞享4年(1687)にかけて、河村瑞賢らによって行われた貞享期畿内河川整備事業は、このような状況を大きく変えることになった。事業中の貞享2年11月、幕府は淀川・大和川筋の堤外地における作付や、堤外地に葭・柳・雑木などを生やすことを全面的に禁じた。また、事業終了後の貞享4年9月、大坂町奉行は淀川・大和川・中津川・木津川沿いの13カ所に川筋仕置の

高札を建てたが、ここには、葭の刈り捨て、流作の禁止、外島(堤外地に存在する島のこと)に川除を行うことの禁止、外島の雑木の掘り捨て、外島に小堤を築くことの禁止などが記されていた。

このように、貞享期畿内河川整備事業をきっかけに堤外地政策は格段に強化された。もちろん、これは法制面での強化にとどまらず、実効性を伴ったものであった。淀川沿岸のいくつかの村では、貞享2年までは葭の刈り取りが認められていたのにもかかわらず、翌年から刈り捨てが強制されたことが、村方の史料によって確認できる。ここに至って、摂津・河内の治水システムは、本当の意味で完成されたといえる。

(2) 貞享期畿内河川整備事業終了後から宝永期までの治水政策の変化(上記[B])についての研究成果は、以下の通りである。

(1)で見たように、貞享期畿内河川整備事業の一環として、摂津・河内両国の堤外地政策はきわめて厳しいものとなったが、葭場と田畑とは違いが見られた。上記[A]では、この点の分析が不十分であったので、ここで補足しておく。

すなわち、葭場に関しては、摂津国嶋上郡高浜村の葭島や河内国交野郡下嶋村の立野嶋(いずれも淀川の中に形成された島)の例が示すように、小物成高がつけられている所も含め、原則通り葭刈り捨てという厳しい措置がとられていた。これに対して、田畑に関しては、流作に対する幕府の姿勢は厳しかったものの、石高がつけられた田畑はもちろん、そうでない田畑も、必ずしも厳しい措置が講じられたとは限らなかった。もともと葭場であったが、その後開発されて田畑となった淀川筋の土地について、貞享3年(1686)2月に大坂町奉行が作付の継続を認めたのは、その一例である。これは、百姓の所持権や領主の領有権に配慮した結果と考えられる。

さて、堤外地政策は元禄6年(1693)に早くも後退の兆しを見せ始める。流作は貞享4年以降一切禁止されていたが、この年、当時の大坂町奉行加藤泰堅が老中たちに、水行の支障にならない場所については、吟味の上で許可してはいかかかと尋ねたところ、老中たちは「其時ニ寄可然訳ニ可申付」と返答している。これは、老中たちとしては公に認めることはしないが、大坂町奉行が適宜判断して申し付けよということであろう。以後、同奉行は、水行に差し支えないこと、廻し堤による水除等を行わないことを条件に流作を認めるようになった。老中たちは、積極的容認という形ではなかったが、黙認という形で事実上流作を承認したのである。

元禄11年(1698)4月から翌12年2月にかけて、元禄期畿内河川整備事業が実施された。これは、貞享期畿内河川整備事業の基調

一大坂の経済発展と保全を図りつつ、水行の妨げとなる諸原因を取り除く一を受け継いだ河村瑞賢らによる事業であるが、このとき、積極的な川筋の新田開発が行われた。

次いで宝永5年(1708)には、臨時御用を命じられた大坂町奉行が積極的に川筋の新田開発を行った。この年正月から閏正月にかけて行われた大坂町奉行らの見分と、川筋村々からの堤外地土地利用状況の報告をふまえ、大坂町奉行所は開発の対象とすべき土地を確定した。その上で、神崎川筋・中津川筋・淀川筋・平野川筋・石川筋・寝屋川筋の新田開発希望者募集についての触を出した。

以上のように、円滑な水行を目指すという幕府の治水政策の基本を全面的に放棄したのではないものの、元禄6年以降、幕府の堤外地政策は、開発を前提としたものへと大きく転換した。元禄・宝永期において、川筋村々や町人請負資本、あるいは領主・幕府など、各階層の堤外地開発に対する欲求は、もはや押しとどめがたいものになっていたと考えられる。

(3) 近世全期における淀川治水の全体的把握(上記〔C〕)についての研究成果は、以下の通りである。

文禄3年(1594)、豊臣秀吉の命によって、淀川上流部分にあたる宇治川の流路が変更された。これは、巨椋池に流れ込んでいた同川を巨椋池から分離する工事であったが、伏見城下町の建設に伴うものであり、治水的観点より見れば、むしろ問題があるものであった。

17世紀中期より、淀川筋は山方からの土砂流入問題が深刻化する。土砂の流入は、川床の上昇や島・洲の形成をもたらし、洪水時の危険性を増大させることになったからである。そのため、寛文5年(1665)から同11年にかけて、幕府は畿内に役人を派遣して河川整備を行わせた。これは、筆者が寛文期畿内河川整備事業と名付けているもので、同6年の土砂留令発令もその一環である。この事業は、①山方からの土砂の流出をできるだけ抑える、②流れ込んだ土砂を川浚によって取り除き、水行滞りという事態を解決するとともに、舟運を円滑にする、というものであった。

その後、天和3年(1683)から貞享4年(1687)にかけて、再び幕府派遣役人によって畿内河川整備事業が行われた(貞享期畿内河川整備事業)。これは河村瑞賢らによる事業として有名であるが、寛文期畿内河川整備事業の基調を受け継ぎつつ、とりわけ大坂の保全と大坂の舟運発展をねらったものであり、大坂重点主義的性格を色濃く帯びていたところに特徴がある。この大坂重点主義的性格は、元禄11年(1698)から同12年にかけて、やはり瑞賢らによって実施された畿内河川整備事業(元禄期畿内河川整備事業)にも窺

えるものである。

一方、承応2年(1653)には、摂河国役普請制度といわれる堤防維持システムが発足した。国役普請自体は豊臣期から存在したが、この年から毎年実施されることになった。摂河国役普請制度は、毎年、摂河の大河川の堤防を、摂河両国から石高を基準に徴発した国役普請人足によって修復させるというシステムである。国役普請人足は実際には村々からは出ず、所領ごとに国役普請人足役を請け負った役請負人が人足を提供した。

国役普請制度の整備とならんで、日常的な河川管理制度も整えられた。寛永期以降、幕府代官が兼任する堤奉行が川中や堤防の管理を行っていたが、貞享期畿内河川整備事業終了後は、大坂町奉行所与力が任命される川奉行も河川管理に携わるようになった。

このようにして、貞享期に至り、淀川以下の摂河大河川の治水制度が固まるのであるが、18世紀に入る頃から畿内治水政策は、いくつかの変化を見せるようになる。まず、宝永元年(1704)に大和川が付け替えられた。これは、淀川・大和川分離策の採用であり、それまでの淀川・大和川未分離を前提とした治水策の転換を意味するものであった。また、堤外地政策も転換した。貞享期畿内河川整備事業中から、厳しく葎の刈り捨て強制や流作の禁止が行われるようになったが、ほどなく流作禁止策は緩和されることになり、堤外地政策は開発を前提としたものに変化した。

堤外地政策の転換は、水害の危険性を増大させることになった。享保7年(1722)になると、幕府は積極的に新田開発を奨励するようになり、堤外地政策はますます後退することになる。同年、畿内国役普請制度が発足する。これは、開発路線に転じたことによるひずみを、大規模普請を可能にする堤防修復システムの整備によって解決しようとするものであった。だが、このことは、堤防強化によって水害を防止しようとする堤防依存傾向をさらに強めることになった。

(4) 本研究によって、18世紀初期までの摂河の堤外地政策が明らかになった。これまで、摂河のみならず、堤外地政策の具体的内容については、ほとんど明らかにされていなかった。そもそも、従来の近世治水史研究は、堤防の築造や河川の付け替え、あるいは堤防維持システムなどの検討が主であり、堤外地政策に目が向けられることはほとんどなかったといつてよい。本研究は、近世治水史研究の空白部分を埋めただけではなく、近世治水史研究の新たな方法論的提起をも行ったといつてよいものである。

また、本研究によって、元禄・宝永期における摂津・河内の堤外地開発政策は、享保改革の主要政策の一つであった全国的な新田開発政策に先行するものであったことが、初

めて明らかになった。これは、今後の享保改革論の論点の一つとなりうるものである。

さらに、淀川治水をはじめて全体的・段階的に把握したことも、大きな意義を有している。貞享期畿内河川整備事業の内容は、『大阪市史』第一（大阪市、1913年）で明らかにされているが、それ以外の畿内河川整備事業や国役普請制度、あるいは河川管理制度をも合わせた全体的把握や、各時期の特質に留意した段階的把握は、従来の研究では行われていなかった。

もちろん、残された課題もある。享保期以降の堤外地政策については、不十分な分析にとどまっており、今後、実証的な検討を進めていく必要がある。また、幕政改革との関わりで治水政策を検討する必要があるが、今回は果たせなかった。これも、今後追究していくべき課題である。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計3件）

①村田路人、堤外地政策からみた元禄・宝永期における摂河治水政策の転換、大阪大学大学院文学研究科紀要、査読無、第50巻、2010、1—28頁

②村田路人、近世畿内近国支配論を振り返って—広域支配研究の軌跡—、歴史科学、査読無、第192号、2008、1—14頁

③村田路人、一七世紀摂津・河内における治水政策と堤外地土地利用規制、枚方市史年報、査読無、第11号、2008、1—14頁

〔学会発表〕（計1件）

村田路人「堤外地土地利用規制からみた摂河治水政策の転換—元禄・宝永期を中心に—」（大阪歴史学会近世史部会報告、2009年9月25日、梅田東学習ルーム〔大阪市〕）

〔図書〕（計2件）

①村田路人、山川出版社、日本史リブレット93 近世の淀川治水、2009、全106頁

②村田路人、中九兵衛、小谷利明、市川秀之、八木滋、安村俊史、他6名、雄山閣、大和川付け替え三〇〇年—その歴史と意義を考える—、2007、27—53頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

村田 路人 (MURATA MICHIHITO)
大阪大学・文学研究科・教授
研究者番号：40144414