

明治行政制度の成立と土木機構の推移

国際航業 正員 鈴木恒夫

1. まえがき

明治政府は憲法発布、国会開設をめざして国内法制、行政制度の整備につとめる。この間にも新聞条例、保安条例の適用をくりかえし、国会開設後は野党の激しい政争はつづく。

明治18年 大政官制度を内閣制度へ改変し国内的には府県制、郡制、市街村制の整備をはかる。

法律的には会計法、所得税法、国税徴集法、行政訴訟法、訴願法を制定する。

土木事業関連法規では、土地収用法、軌道法、水道条例、水利組合条例を制定する。

憲法は二院制貴族員の優先、協賛とゆう議会機能、統帥権、独立命立をもった制約の多いものであったが東洋では初めての憲法制定であり国会が開設された。

土木事業は財政規模より、一定の支出の下に低水改良を行う直轄工事、道路事業を主とする補助事業が進められる。鉄道は、政府起債事業による国営鉄道、民営鉄道が施行されての延長は、明治30年には3,000kmを越える。

開設された国会では毎回治水事業実施についての建設が行われる対外的緊張下において、事業内容の転換をみないままに推移した。

国内産業、外貨取得のため鉱山開発、紡績事業が産業動力としての蒸気力の導入、交通の発達に支えられて伸長するが明治23年には初めて経済恐慌に遭遇し、M23. 2.26には日銀券の制限外 500万円の発行が認められ、M23. 5.17には発行限度額を 7,000万円から 8,500万円へ上げる。

2. 法制の整備

(1) 内閣国会

M18.12.22を以て大政官制、大政大臣を廃し、内閣制度内閣総理大臣以下9大臣を以て内閣を構成する。独任制から会議機関となる。M22.12.24内閣官制公布。

憲法発布をめざして M21. 4.30憲法審議機関としての枢密院の制定、M23. 2.27貴族院令施行、M23. 7.10華族議員選挙、M23. 6.10多額納税議員選挙、M23.10.20元老院廃止。

第一回の衆議院選挙はM23. 7. 1 人口40,072,020人中有権者 453,474人、M23.10.25第一回帝国議会召集、M23.11.29開院。

憲法は発布M22. 2.11、施行M23. 4. 1

(2) 会計、行政

M22. 2.11会計法、430会計規則公布(M23. 4. 1施行) M22. 3.13国税徴集法公布(M22. 4. 1施行) M22.12.20国税滞納処分法公布 M22. 5. 9会計検査院法公布、ただし法制の整備であって会計検査院制度は以前からある。

(3) 地方制度

M22. 4. 1市制町村制施行, M23. 5.17府県制公布 (M24. 7. 1施行) 郡制公布 (M24. 4. 1施行) により地方自治制度の確立をはかる。

M23.10.10地方官制公布, 府県の行政組織は警察部内務部。

M23. 1.21府県に非常災害のための土木費借入制度を認める。

(4) 司法制度

M23. 4.21民法公布, M26. 1. 1より施行の予定としたが延期, M29. 4.27内容を変更 (M31. 7. 16施行)。

M23. 4.26商法公布, M24. 1. 1より施行の予定としたがM26. 7. 1より一部施行。

M23. 2.10裁判所構成法公布, M23.11. 1施行, 司法権の独立, 裁判所に検事局の附置検事は裁判所に対して独立してその事務を行う。

M23. 6.28行政裁判法公布, M23.10. 1施行, 行政裁判を司法裁判の管轄より分離し, 訴訟事項を列記主義に限定, 一審制の行政裁判所, 訴願前置主義。

M23.10.10 訴願法公布。

3. 土木法制の整備

在来, 大政官布告達として行政処理されて事業の実施されていた事業の法制化といえよう。事業内容は市町村営の事業が多く, 事業主体, 構成手続, 出願手続等を定めることが主な内容であって, 費用負担制度を定めたり, 新規の法分野を制定するということは少なかった。

また, この制定対象に對外威信のために急施を要した事業もあったようである。

水道条例はM23. 3.13の制定であるが, M18横浜において着手し, M20. 6.17水道事業主体の公営の閣議決定があり, M21函館, M22長崎の水道事業に補助を行っていた。

ただし, 補助の対象は三府五港であった。

水利組合条例は, M23. 6.20の制定であるが, M17市町村改正により, 第14条において水利土功について広域的な事業区域の定めがあり, 水利土功会規則がM18. 3 に定められていた。

本法の制定により水利組合制度の確立をみる。

軌道条例は, M23. 8.25の制定であるが, 明治13年東京馬車があり, 明治22年には既に12の軌道事業が営まれていた。

東京市区改正条例はM21. 8.17の公布であるが, 明治15年より調査を行い明治17年11月成果を得たが財政上見送られ, 明治21年3月に元老院 (当時の唯一の立法諮問機関) に附議したが, M21. 6.15東京たる一地方の事業であること府民の課題の点より否決されるが, 時代の必要を推して閣議に提出勅令公布した。

M22. 5.20東京府知事が東京市区改正設計を告示したが, 内容は道路, 河川, 公園, 市場, 運河等ひろい内容をもつものであった。

道路については初めは道路と街路は別の法体系として取扱われた。

明治21年11月公共道路条例と街路新設条例の2案を得たが、閣議決定に至らなかった。明治23年、この二者を合して道路法案としたが、国会提出に至らなかった。

4. 土木事業、特に交通事業

河川の事業は内務省施行の低水工事を主とし、明治20年以降幾つかの河川において府県営の高水工事を行うという状態であった。

国会開設後提出された治水事業建議は、低水工事のほかに堤防工事についての国庫負担を求めるものであった。

低水工事は平均低水位以下5Rの水深の確保をはかったので、日本にも明治以降内航蒸気船時代が発生し、河川ぞいに鉄道が開通するまで続く。

定期航路が利根川－利根運河－江戸川、北上川、淀川、信濃川に開通する。

利根運河は舟運流路の短縮だけではなく渇水時の難路の解決をはかったものであり、関東地方にひろい舟運路を形成した。

低水水運は、運河によって峠を越して連絡することは我国の地形では難しく、かつ渇水時の積荷減少、時間の長くなることは避けられなかった。

鉄道はM16.12.28 中山鉄道公債証書条例により2,000万円の公債を発行し、1,829万円の実収額を得て事業を活発化する。M19.7.19中山道ぞいのルートを東海道ぞいに変更し、M22.7.1東京－神戸間を開通する。

明治26年より北陸線奥羽線に着手する。

民鉄は国鉄と異なる路線において発達し、日本鉄道はM24.9.1上野－青森間を全通し、山陽鉄道はM27.6.1広島まで開通する。

日本鉄道は、支線または買収線として、高崎線、両毛線、常磐線の営業を行う。

また、国鉄と日本鉄道を連絡する鉄道を品川－赤羽間に山手線として開通させる。

明治23年における鉄道延長は、国鉄887km、民鉄1,365kmであった。明治23年の経済恐慌後は、鉄道の国有買収を求める動きもおこるが再び活発化する。

M25.6.21には鉄道敷設法が成立し、募債の手段をもつ（鉄道公債法M26.1.18）。

明治30年には国鉄1,000km 民鉄2,600kmに及んだ。

道路事業は明治14年以来国道の改修の事業につき1/3以内の国庫補助を行うこととし、各地において実施されるが、実施箇所は鉄道路線の未着手地方の嶮路の改良事業箇所のごとくである。

道路の財源は補助にてはじまり、起債の行われることはなかった。

また道路の難所が鉄道の開通により荒廃放置され、または荒れるままの旧道となる場所もあった。

参考文献

明治時代の記述については、博文館 太陽 臨時増刊号 遷都三十年に多くよった。

財政事情については、手頃なものでは、岩波新書 円 日本銀行

明治工業史 土木編 鉄道編

	明治十九年	明治二十年	明治二十一年
社会	19.6 岳南自由党 19.3.14 天津条約	保甲条例 12.26 追叙 新聞条例 12.28 発行停止	21.4.30 枢密院 21.7.15 盤梯山噴火
財政制度 至済	19.10.16 公債整理条例 19.4.27 兵庫造船所松下付	20.3.19 所得税法 長崎造船所 三菱へ 67	21.7.31 兌換限度額 7,000万円 三池鉱山 松下付入札 8.1
地方制度	19.7.20 地方官官制		市制町村制公布 21.4.17 22.5.1 東京特別市制
政府機構	19.1.26 北海道 3県廃止 北海道庁 内閣官制に於り 19.2.27 土木局に治水課 道路課 計算課 19.7.12 土木監督署		21.5.14 陸地測量部
土木法規	19.8.5 道路築造 準則 19.8.11 登記法公布 20.2.1 施行	20.5.18 私設鉄道条例 20.7.2 鎮守府間道路の國道編入 県道は地方費支弁のもの 暫く仮定	21.8.17 東京市已改正条例公布 21.10.5 内務省に東京市已改正 委員会
災害			
土木事業	11.9 秋田県 向能代 旅路修築 信濃川に一定計画に基く 堤防工事 新潟県 11.9 神奈川 小仏道路 長崎県 國道その他路線 新潟県 道路修築 岩手県 國道 函館街道修築 青森県 國道その他県道 19.7.19 中山 鉄道ルート 東海道経由	20.5.9 京都インクライン起工 一定計画に基く 木曾川以修計画 仙水直轄 堤防県 一定計画に基く 利根川仙水改良 長崎県 佐賀外 2丁所 千葉県 安房國道 秋田-山形 秋田-青森県界 佐賀國道外 7路線 宮崎県延岡-鹿児島県界 鹿児島県 20.4.25 名古屋-大垣間 12.15 郡山-仙台間 開通 20.9.21 横次 水道通水式	21.7.14 利根運河起工 吉野川の改良工事中止 熊本-宮崎県界 21.1.4 山陽鉄道免許 21.6.27 九州鉄道会社創立 6月 函館水道起工 22.10 20年 長崎 函館両市に水道補助

	明治二十二年	明治二十三年	明治二十四年
社会	22.2.11 憲法公布 23.4.1施行 23.7.1 第1回選挙 11.29 第1回帝國議會	至清恐慌 23.6.28 行政裁判法 23.4.21 民法公布 4.26 商法公布 23.10.10 新願法	24.5.11 大津事件 7.5 北洋艦隊横決
財政制度 至清	22.3.13 國稅徵集法 22.2.11 會計法 22.5.19 會計検査院法	23.2.26 赤字限度額 7500万円 5.17 8500万円	
地方制度	22.2.26 府県全議員選挙規則	23.5.17 府県利県利公布 署制 23.10.10 地方官制改正	
政府機構		23.8.4 監督署制変更 23.9.6 鉄道府官制 内務省へ属す 3.26 内閣の臨時建築局廃止 事務を内務省へ引継ぐ	24.8.16 製団課臨時建築掛 四課一掛
土木法規	22.7.1 土地収用法 22.3.1 土地台帳規則 22.7.31 土地収用法	1.21 災害のための土木費借入を認めず 法律 23.3.12 水道条例 23.8.25 軌道条例 23.6.20 水利組合条例 23.12 道路法案の第一回国会 提出を待たず	
災害	22.9.11 台風本土を通過 8.20 和歌山県浸水	23.6 長崎にコレラ	24.10.28 濃尾地震
土木事業	9月 横決港修築工事 神奈川県 47年 200万円 序品港 竣工 22.11.30 長崎県 佐世保町 國道新設 愛知県 道路修築 青森県 矢立峠 大分県 大分一中津間 22.7.1 東京-神戶間開通 22.8.1 甲武鉄道 新橋-八王子 22.12.26 西毛鉄道 小山-高崎 22.4.22 長崎水道起工	23.6.18 利根運河竣工 23.4.9 京都疎水竣工 茨城 福島県内 陸前街道修築 熊本県 陣内村以下-鹿児島県界 鉄道 國有 887 km 民有 1365 km 23.11.1 日本鉄道 上野-盛岡間 23.7.15 東京市上水道計画認可 24.11.1 水道改良事務所 1444	熊本県 熊本市 福岡県界 宮崎県 延岡市 大分県界 24.9.1 日本鉄道 上野-青森 9.11 山陽鉄道 福山迄 7.1 九州鉄道 門司-熊本 5月 長崎水道竣工

	明治二十五年	明治二十六年	明治二十七年
社会	25.11.20 日中艦隊横沢 25.2.15 第2回衆議院議員選挙	26.2.10 製鋼監査員の設置 322 勅 行政整理委員会 26.4.13 国会及政社法改正	日清戦争 27.8.1-27.4.16 7.25 27.10.5 広島に戦艦令 27.2.1 第3回勅諭 6.22 解散 27.9.1 第4回勅諭 10.18 広島
財政制度 全消		26.9.11 富岡製糸工場-三井	
地方制度		26.10.30 地方官官制改正 逓次部立案	
政府機構	25.7.21 鉄道庁逓信省へ移す 内務省 25.6.20 臨時横濱築港局 29.5.31	26.10.31 鉄道庁と鉄道局へ改組 26.11.9 統計課と会計課 直轄工事課 一掛	27.7.4 監督署7已制 各経
土木法規	25.6.21 土木令規則 -36.3.19 25.6.21 鉄道敷設法	26.1.18 鉄道公債法 26.6 道路法案に付乙 地方長官へ意見徴取	
災害			
土木事業	25.7.31 山陽鉄道三原迄 25.8.1 北炭鉄道、室蘭-岩見沢	大分県 道路修築 佐賀県 国道48号線修築 26.4.1 横川-軽井沢間開通 4月21 北陸線 奥羽線着工	27.6.10 山陽鉄道 広島迄開通 陸軍省 臨時軽便鉄道 27.8.20 竣工 大坂市下水道 H27-M34

	明治二十八年	明治二十九年	明治三十年
社会	28.4.17 下関条約 4.23 三國干涉 28.10.8 京城事件		
財政制度 金貨		29.3.28 營業税法 29.4.1 金銀税 29.10.1 酒税復元 29.3.30 地方至済において臨時 土木費のたぎの起債賦課の 件公布	
地方制度			
政府機構		29.4.1 拓務省設置	
土木法規		29.4.8 河川法 29.6 汽車乗取締規則 29.12 2英里道路法案衆院否決	
災害		6.15 三陸大津波 7.20 本管川 8.30-9.1 荒川 江戸川 多摩川 9.1-9.12 荒川 江戸川 9.8-9.10 本管川	
土木事業		29.5.31 横浜港第一工事完成 名古屋港修築着手 T4完成 高小工事 本管川 淀川 築後川 熊本県 三太郎峠 改修	
	10月 大坂水道完成 28.11.9 臨時支那運用水道敷設部 32.1.1		