

明治行政制度の成立と土木機構の整備

国際航業 正員 鈴木 恒夫

1. 社会状況

本稿で取扱うのは明治41年より大正8年迄の期間であって、この期間内に日本の土木行政機構は、内務省土木事業、国有鉄道事業、通信省電力の機構はほぼ全国的な形で形成された。

この期間は日露戦後の経営が賠償金は得られなかったが、外債の導入により進められ、当時の政権は政党を背景とした西園寺内閣と藩閥・官僚を背景とした超然内閣が赤旗事件、兩朝問題、増師問題、護憲運動と交互する桂園時代と稀せられる時代であって、増師・軍備拡張・民生景気拡大政策とが交互し、経済情勢によって、政権交替によって積極と引締政策が交代し大正2年6月には行政整理が行われる。

山本内閣は政友会と提携し、シーメンス事件の後の大隈二次内閣は政党内閣の形をとったが藩閥の支持によるところが大であった。

第一次大戦後は日本は戦場の局外利益を受ける立場にあり、海外輸入の停止に応じて国内好況下において多くの産業が創立、拡大した。別国交戦下の海外既存市場での輸出事業の伸長は大きく、大戦終結後の国際競争へとつながっていった。

大戦下の出超は、アメリカと共に大正6年9月12日 金輸出停止を行ったが貿易収支より円貨は堅調であった。大戦下において日本は債務国から債権国へ変っていった。

米緊勤後の大正7年9月29日、軍部大臣を除いて政党関係者の組閣する政党内閣が出現し、経済状況と相まって積極政策がとられ、高等教育拡大、鉄道事業、治水事業の拡大が行われ、この時期に土木法制の整備が行われる。この時期に整備された法律は、都市計画法、市街地建築物法、開墾助成法、地方鉄道法、道路法、軌道法、公有水面埋立法、鉄道敷設法があり、ほぼ戦前の法律が揃うこととなる。

大正終了後、大正9年の景気後退を経験するが、再び積極政策に転じ、関東大震災へと続いてゆく。

2. 第一次大戦後の土木制度・事業

国内的には、40年10月迄に17社 4,563kmの鉄道を4億円の公債により合併し、国有鉄道路線延長はほぼ7,000kmに達し、全国の連絡網を構成する。

鉄道院は全国の鉄道経営を行うが、地方機構は在来の民鉄の機構をとりこみつつ、5鉄道管理局を形成する。

国有化後、在来の子会社の枠を越えた長距離運転、乗換なしのダイヤが組まれ、運転速度の高速化、使用機関車の大型化が行われ関税自主権の回復を最後に機関車の国産化がすすむ、建設規程、車輛規格の一本化が行われる。

また職員構成・共済の点から、明治40年5月には国鉄共済組合が結成され、これは初めての官業共済組合であって、以後一般官庁に及んでゆく。

鉄道建設は主要幹線の複線化、全国連絡線の完成後、横断連絡線へ建設が進んでゆく。

大正2年6月には東部・中部の鉄道管理局を合併して4局とした。

ロシア東清鉄道長春以南と臨時鉄道大隊建設の安東－奉天線軽便軌道(762mmゲージ)および小支線を経営する南満州鉄道株式会社(39.11.26 設立)は線路を野戦鉄道堤理部より40年4月1日引継ぎ操業開始、41.5.30 標準軌道改軌し、44.11.1 安奉線を改築・改軌した。この会社は多くの附属事業をもち標準軌道としての最新の鉄道技術を形成していった。

明治43年8月の洪水は東日本全域に及び、この出水を契機として臨時治水調査が設置され、河川改修長期計画の第一期治水計画が第27帝国の協賛を経て、44年度より実施されることとなった。

本計画は65河川を指定し、内20河川を第一期河川とし、18年以内に完成せしめ、残45河川を第一期河川施行中に計画を策定し、一期河川完成後に改修工事に着手するものとした。

しかし実施に当っては45年、大正元年に計画通りの資金であったが大正2年度は実施年度割額の70%にとどまり大正5年度迄はこの割合であった。

本事業の財源として一般会計、地方分担金、預金部資金を原資とする治水特別会計をもったが、預金部資金の不足により計画3年目の大正2年には2分の1以下に削減され、大正3年には実質上廃止され、大正4年度に他の特別会計の整理と共に廃止された。

本事業の実施に当っては大規模土工機械が導入された。既に淀川、信濃川に導入されていたが全国的規模に及んだ。中心は120m³/hrの能力の浚渫船、掘削機、20t機関車、土運船、土運車による浚渫およびレール土工であった。前2川はほぼ輸入によったが本国は掘削機の多くを国産でまかない、機関車をドイツより輸入した。浚渫船は国産でまかなうようになった。この製作工場は民間工場のほか内務省工場であった。

港湾工事は港湾調査会において40年10月重要港湾の指定方針を示すが、42年敦賀港、44年関門海峡に着手する。明治44年には土木出張所は仙台、下関を加えて6ヶ所となるが、大正2年6月名古屋を廃止し、土木局においては一課一掛を廃止した。

日露戦争後の電気需要の発展は電気事業法を制定し、明治43年より5ヶ年計画で全国の水力調査が行われ、通信省に臨時発電水力調査局、7支局、5出張所、55測量班が組織された。

調査内容は測水、計画地点の測量が中心であり、計画の最大使用水量は常時発電所計画として渇水量であった。

大正2年打切られ、大正3年水力調査報告書を作成したが、この調査地点は以後の水力事業によって実現されていった。

大蔵省の専売工場、税関工事を実施していた臨時建築部は同じ時期、臨時建築課、支部を出張所とした。

3. 第一次大戦より大正9年度迄

治水事業は大正6年より着手河川をふやしてゆき、大正7年5月22日に東京第二、秋田に土木出張所を設ける。

第一期河川の上流部または第二期河川のうち必要性の高い河川につき事業費の1/2を補助する(河川法に定める補助率とは異なる)河川改良費補助の制度を設け第一例は江合・鳴瀬両川であり、大正6年宮城県によ

り着工されたが10年より内務省直接工事とした。本制度は大正7年 多摩川、千曲川、8年 阿賀・阿武隈川、太田川、9年 円山川であるが、すべて明治30年法律37号により内務省直接施行とした。

この6河川は後に大正12年、直轄改修河川とした。

港湾事業は、大蔵省税関工事として横浜、神戸、門司港を経営し、事業の進捗に応じ、内務省の計画と重複するに至ったことから、大正7年10月30日閣議決定「港湾経営を内務省に於て統一施行するの件」により大正8年4月より内務省へ引継いだ。大正8年3月26日神戸土木出張所を置く。この出張所は神戸港のみを所掌するが、他の港湾工事を所掌し、地区内の河川道路をも所掌することとなる。横浜の土木出張所は10、4、20であって同様の経過をとる。

鉄道事業は4年6月名古屋に鉄道管理局を設ける。2年6月は市街線建築事務所を東京改良事務所とする。

この時期迄の大きな問題は改軌問題であった。輸送力、大陸鉄道連絡、改築費と新線建設、内閣の変化と共に消長し、6年5月23日より8月5日にかけて原町田-橋本間で改軌実験が行われたが、8年2月の議会における打ち声明でおえる。評価は時代と共に変わろうが、この間の研究から機関車設計に広軌化改造の余地を残したことは、後年意外の効用を示した。8年5月に仙台に鉄道管理局、鉄道院に建設局をおいた。

先に中途打ち切りとなった水力調査は第二回水力調査を大正7年から11年にかけて行う。今回は地方通信局（大正2年6月設置）に小力課、および22測量班を組織して実施した。本調査では火力発電所の併用を考えて最大使用小量を平水量を標準とした。

本調査報告書は完成後未公開のままに焼失したが、複版され各地の発電計画に利用された。

都市計画は従来東京市についてのみ市区改正事業として実施されていたが、大正7年4月17日京都市、大阪市へ準用され、7年5月22日には都市計画調査会官制の交付、内務大臣官房に都市計画課をおいた。

大正8年4月5日には都市計画法、市街地建築物法を定めた。都市計画法は第12条において都市計画区域内における土地区画整理を定め、手法は本法の定めのほか耕地整理法を準用することとした。

物法では地域制の指定を定めた（住居・商業・工業）。

適用区域は六大都市であったが適用範囲を拡大してゆく。なお物法の所管は警察部局であった。

道路法は何回かの不成立を越えて大正8年4月11日に成立して、ここに在来の法制を整備した。

本法では補助事業によった在来の制度をとりいれ、国債についての2分の1の補助制度、全国費の特殊国道の制度を定めたが、対策は主として離島の道路で規格も3.6m以下の幅員であった。

道路管理職制を定め道路主事、道路書記、道路技師、道路技手の制度を定めた。

本法に合せて道路公債法により道路公債が発行され、第一次道路改良計画（大正9年より30年計画）を定めた。

出 典

- 1) 主として社会制度の年表として、朝日新聞社：資料 明治百年、昭和41年。
- 2) 主として官庁制度につき、泰 郁彦：戦前期日本官僚制の制度・組織・人事、東大出版会、昭和56年。
- 3) 土木法規法として、土木関係法令集、常盤書房、昭和12年。
武井群嗣：土木行政要義、良書普及会、昭和4年。
- 4) 国鉄関係図書として、日本国有鉄道百年史、および鉄道辞典。
- 5) 水力調査関係は、水力調査報告書。

	明治四十一年	明治四十二年	明治四十三年
内閣	西園寺 41.1 桂三次		
社会	41.5.30 滿鉄全線標準軌化 41.4.20 台湾縱貫鉄道全通 41.10.13 戊申 晋 41.11.30 高千穂会談 41.12.28 東洋拓殖設立京城		43.8.29 日韓條約
産業制度 至済	日露戦後7-4の及初て世界不況の影響 41.8.29 新財政緊縮計画 砂糖消費税 酒造税 石油消費税 2.22 316 316		織物消費税 通行税 41 41
行政制度	41.12.5 鉄道院 帝國鉄道庁 逓信省鉄道局始 官房4部1所	42.7 逓信省に元氣局	43.10.15 臨時治水調査会 43.4 臨時元元水力調査局 7支部 5出張所. 55測量班 M43-T2. 43.6.22 拓殖局官制公布
土木法規		42.4.1 帝國鉄道全計法 42.8.7 元元/原動力=供スル水力 発生/爲出願セル水/使用計 可索同為添削1号 元元水力=関スル件・内務省 官通牒土甲23 42.4.12 耕地整理法 旧法廃止	43.10.21 河川改修計画=関スル件 43.4.21 軽便鉄道法
災害			43.8.6~15 東日本大水害
土木事業	41.4.13 水利組合法 耕地整理事業へ國庫補助を始めた。 京都府 由良川 (41-42) 福岡県内河川 埼玉県 荒川 荒川堤 熊本県 熊本 (41-45) (44.2-T2/10) 新潟県 加治川 (41-T3) 愛知・岐阜・両県木曽川 架橋	利根川第三期着手 新潟県 西川改修 (42.8-T2/10) 11月 広瀬川橋 仙台市工ノ口橋	第一期治水事業20河川指定 65河川 渡良瀬川着工 43.3 勸業法改正により 預金部資金による勸業銀行融資 北海道拓殖銀行 三重県 國道改修工事 東京千葉 玄賀 静岡 府県道改良
	41.11.16 北陸線全通 5鉄道局 東部(東京)中部(名古屋) 西部(神戸)九州(門司)北通 出張所(鹿児島米子) 建設事務所7	42.11.21 門司-鹿児島全通 42.12.16 山の手線元車運転	
	41.2 名古屋下水道着手 (T2/13) 41.3.2 広島市下水道着手 (T5.5.30) 41.5-43.12 新潟水道		
	小樽港浚功	敦賀港着工	関門海峡改良工事 大分港着工 果管工事 水力調査 湯水量基準

	明治四十四年	明治四十五年・大正元年	大正二年
内閣	44.8.30 西園寺二次	45.12.21	陸三次 2.2.20 山本一武
社会	44.3.29 工場法公布(759.1) 44.11.1 守奉線軌間変更完成 (42.1初交渉 42.8.7着工) 44.2.21 日米通商航海条約 (関税自主権回復)	45.2.12 清國革命 45.7.20 梅太縦貫鉄道完成 45.12.2 2師増師問題單独上奏	2.6.13 行政整理発表 護憲運動 大正政変 2.5.2 排日土地法
産業制度 経済	44.11 地租 4.7% (3.5%増)		2.6 地方通信局 5局
行政制度	44.4.1 内務省土木局 監理河港技術工務直轄工事 庶務 6課1掛 土木出張所 6.仙台下関 第一期治水事業		2.6.13 城戸 庶務課 臨時建築掛 廃止 土木出張所 6.尾花山 5.7.所々 2.5 鉄道院 局利3局 鉄道局 4.1 2.6.13 臨時建築部 支 臨時建築課 横浜神戸支部 横浜神戸支部 水力調査打切 水力調査報告書
土木法規	44.3.23 府県共倉土木費國庫補助 に關する法律 治水費資金特別会計法 44.3.30 瓦斯事業法 44.3.21 治水費資金特別会計法 20.4.1 1億7674万円 18年総統事業		2.4.9 運河法
災害	44.7.26 関東各地台風津波	45.9.22-23 西日本に風水害	
土木事業	荒川・北上川着工 江戸着工 京都府桂川(44.5-72.3) 砂防法に基く砂防工事 富士川 栃木 愛知県 渠道改良	佐川 鹿賀川 竣工	
	44.5.1 中央線全通 広軌鉄道改良準備委員会 44.4.6 鴨緑江橋梁竣工(42.8.21-44.10.21)	45.3.1 山陰線全通 5.11 碓氷峠に瓦斯機関車	2.8.1 東海道線全線複線化 2.6.7 改軌見合発表
	船川港着工		8月 鶴見埋築事業

	大正三年	大正四年	大正五年
内閣	→T3416← 大隈=決		→T5109← 寺内
社会	第一次大戦 3.7.28-8.6.28 日本参戦 3.8.23 シノンス事件 1月~3月	4.1.18 217条要求 4.12.18 中央停車場完成 208開業	5.9.1 工場法施行 5.4.1 19師団設置
産業制度 至席	一次大戦勃発直後貿易不振 か5の不況	T441 地租 45% (47%時) 養蚕税法改正	
行政制度		本年度を以て治水特別会計 制度の廃止 鉄道院 5局 46 鉄道管理局 5局 名古屋	
法規	耕地整理法改正(埋立开拓 加23)		発電ノ原動力ノ用ニ供スル水力発電 ノ爲ニスル河川其ノ他公有水面ノ 水ノ使用ニ関スル件 5.12.16 発土 95号
災害			
土木事業	農商務省 農業水利慣行調査 「農業水利慣行調査」T6 農務局	阿賀野川着工 野州川、吉野川	阿武隈川支川白石川改良(宮城県) T5-110 中川着工 桂川
	T34広軌鉄道収束取調委員会 5.10 軌利調査会 (T12迄に本州内) 収軌の案 3.9.18 大阪府赤生野山に於て境内	4.9.10 田端操車場ハンマート	
	塩釜港着工 青森港梁橋工事及び、釜道省委託工事		門司港着工 税関工事
		43 猪苗代発電所 37500kW 115000V・225kmの送電	

	大正六年	大正七年	大正八年
内閣		寺内 7.9.29 原	
社会	6.11.7 ロシア革命 6.7.31 関東都督府官制改正 6.11.2 石井・ランシング協定	7.7.23~8.14 米騒動 7.8.2 シベリア出兵 7.11.9 ドイツ革命, 休戦 11.11	8.1.18 講和条約会議 8.3.1 3.1運動 農商省 農業水利法案 立案 8.12 内務省 水利法案 立案 8.12 8.4.1 20師団設置 總督府制度等外地行政制度改正
産業 経済 制度	6.9.12 金輸出禁止 (9.10 アメリカ)	7.3.25 軍用自動車助成法 (5.1)	8.6.17 アメリカ金本利復歸
行政制度		7.3.10 支那に管する内務省 = 総務 統一行政スルノ件 第一次小力調査 T7-T11 地方 = 6小力課 2.2測量班 7.5.22 東京第二林田を加之 7.5.22 都市計画調査会, 都市計画課	8.12.24 河港課を河川課・港湾課 8.5 鉄道院に建設局 仙台に鉄道管理局 6局 8.3.26 神戸に加之 8.5.22 8.5 逓信局を7局 東京大広域仙北
法規	河川改良費補助制度 一期河川の土流又は二期河川の	7.4.17 東京市已改正条例を 京都市・大阪市へ準用 7.9 横浜市・神戸市・名古屋市へ準用 7.5.22 都市計画調査会 条例 (8.11.28)	8 開 = 2 助成法 (借入金へ) 6.2 利率補給 8.4.5 都市計画法 (9.1.1) 市街地建築物法 (9.10.1) 8.4.10 地方鉄道法 8.4.11 道路法 (9.4.1) 8.6.11 道路会議官制
災害	6.9.30 近畿・東海・東北・東京湾 暴風雨高潮		
土木事業	最上川・雄物川 着工 江合・嶋瀬川 (改)	加古川・神通川 治水 淀川増補・荒川上流着工 千曲川・多摩川 (改) 内務省 農業水利 攷行調査「農業水利 = 農 鬼怒川・千曲川	大田川, 阿賀・阿武隈川 着工 (改)
			8.10 第一次道路改良計画 (T9 T10 30年計画) 8.12.6 道路構造令
	T6.5.23-8.5 原町田-橋本間に在軌改良試験 (機関車に在軌改良の余地を有す)		8.3.1 鉄道院 山手・中央線にのり 電車運転開始 (上野-東京直通) T82 議会に於ける打切声明
		大都市に隣接する町村に管轄小 道に補助の拡張	
			門司港着工 内務省工事
		水力調査 平水基準	