

明治初頭の河川行政

建設省河川局 正会員 松浦 茂樹
(株)水環境研究所 正会員 藤井 三樹夫

A Study on the Administration of River Works
at the beginning of Meiji Era

by S. Matsuura and M. Fujii

概 要

明治維新により幕藩体制が崩壊し、中央集権を目指す新しい政体が誕生した。新政府は路線の相違等によってその内部で激しい政争を繰り返したが、1873（明治6）年には大久保利通が征韓論争で勝利し、彼を中心とした政府がつくられることになった。彼は自らが設けた内務省の長である卿に就任し、殖産興業政策を進めたが、河川行政を含む土木行政も内務省の所掌に収め、この体制が1947（昭和22）年まで続いた。そこに至るまで、土木行政の担当機関は二転三転したが、おおむね大久保とともに移動しており、土木行政に対する大久保の熱意がうかがえる。本論文では、1877（明治10）年頃までの河川行政について、3期間に分けてその進展を考察した。3期間とは、戊辰戦争を戦いながら近畿に治河使を設置した第1期、東京遷都後、民部省、その後大蔵省に移管した第2期、内務省に移した1874（明治7）年以降の第3期である。

明治初頭のこの期間は、国家財政基盤は甚だ弱く、また事業執行の制度についても、その整備は1873（明治6）年の河港道路修築規則の制定にみられるように、少しずつ進められたが、未だ不十分であった。事業執行の担当官についてみると、維新によって上層部は入れ替わったが、下部の技術者は旧幕時代の経験者が中心であった。

【キーワード：河川行政、明治初頭、大久保利通】

1. はじめに

慶応3（1867）年、徳川15代将軍慶喜によって大政奉還が行なわれ、「王政復古の大号令」が出されて明治新政府が誕生し、激しい戦闘や東京遷都、廃藩置県等の紆余曲折を経て中央集権が確立していった。本研究は、この大激動の中での河川行政機構の変遷、河川事業の執行体制、費用負担、法規などを、社会・政治の動向とも関連させて整理・分析したものである。

河川整備が他の社会資本整備と大きく異なる点は、その整備が近世以前の昔から為政者を中心に熱心に行なわれていたことにある。つまりわが国の社会経済の中心地は沖積低地であり、ここでの灌漑稲作農業が長い間の生産の基盤であった。この沖積低地は

河川の氾濫原であり、その利用には治水が不可欠であった。また、灌漑用水として河川水に頼ることも多かった。わが国は河川と深いつながりの下で発展してきたのである。このため新しい政体が出来ても、河川管理の体制は即座に準備せねばならなかった。

本論文では、旧幕府時代後半の河川管理体制について簡単にふれた後、1873（明治6）年の内務省設置を経て、内務省土木局として河川行政機構が固まる1877（明治10）年頃迄の河川行政の展開について論じるものである。

なお年号については、本論文では月日まで記述することが多いので、太陰暦が使用されていた明治5年12月2日（1872年12月31日）までは和暦、それ以降は西暦を中心にした記述方法とした。

2. 明治初頭の社会経済の進展

明治初頭の河川行政の展開を述べる前に、その当時の社会経済のようすを概観しよう。¹⁾

慶応3(1867)年10月14日、徳川15代将軍慶喜によって大政奉還上表が提出され、翌々月の12月9日、「王政復古の大号令」が宣言された。明治新政府の誕生であるが、年明け直後の慶応4年1月3日には新政府とそれに反対する勢力との間で戊辰戦争が始まり、明治2(1869)年5月18日まで戦われ、新政府側の勝利に終わった。その間、新たな政府機構の形成の必要性から、慶応4年1月17日に三職七科制が敷かれ、神祇・内国など七科からなる行政機関が初めて設けられた。また、明治2年2月24日、天皇東京滞在中、太政官を東京に移すことが達せられ、事実上の遷都が決定された。

生まれたばかりの明治政府の国家財政についてみると、国庫は、慶応3年12月27日に金穀出納所が設置され、翌慶応4年1月19日に金穀出納所内に会計事務裁判所が置かれたことに始まる。ただし国庫が発足したとはいえ、徳川家をはじめ各藩及び寺社は従来からの領地を自らが保有しており、中央政府の収入は従来の皇室御料3万石だけということで、窮乏の極にあった。そこで徳川家及びその家来である旗本の領地が収められて政府直轄の府県となった。

しかしながら、それでも慶応3年12月から明治元年12月までの第1期会計年度の中央政府歳入は367万円に過ぎず、戦費など当面の財政需要を充たすことができなかった。このため、その不足分を太政官札・民部省札の発行、京・大阪などの町人からの調達借入、外国商社からの借入などに頼って2942万円の臨時歳入を得、総額3051万円の歳出に応じたのであった。

翌明治2年の初頭には、金銀座や大名による悪貨鑄造あるいは贋造に対して、諸外国から貨幣対策は正を求められ、幣制の統一・確立が外交問題に発展した。その解決のため悪貨鑄造禁止などの措置がとられ、さらには封建領有制の解体を目指す動きもあって版籍奉還に至ったが、幣制の問題は更に尾を引くこととなった。

政府の財政状況はこれ以後も逼迫を続け、その改善には、政府が贋貨であるとした藩札の存在が障害であって、藩札整理など幣制改革の必要性が強く認

識された。また、反政府気運の高まりに対処するためもあって、従来各藩によって統治されていた各地を全て中央政府の直接統治下におく中央集権国家が目指された。そこで明治4(1871)年7月14日、廃藩置県の詔書が出されて3府302県が成立、こうして政府の歳入歳出の財政規模は飛躍的に増大し、従来各藩が収納していた地租のほかに、旧藩所有金などが新たに政府収入となった。しかしその一方、行政経費・諸禄扶助金・軍事費・営繕土木費などの主要歳出は歳入の増大に輪をかけて増加し、財政の運営は極めて困難になった。

明治6年7月、歳入の安定化・増加を目指して地租改正法が布告され、土地所有証券としての地券の交付、地方官による地価の当否検査、地価の100分の3の税率による地租金納、将来の茶・煙草・材木等の物品税収入時の減租公約などが決められた。これによって、全国を均してみると旧来の税額とほぼ変わらない税額が設定されたが、租税負担の軽減を求める農民の強い反発を引き起こし、各地で大規模な農民一揆が発生した。1876(明治9)年12月には地租改正史上最大の農民蜂起である伊勢暴動が起こり、これを契機に、翌1877年1月、地租率が地価の100分の2.5に引き下げられ、地方税の地租割も地租の1/3から1/5以内に引き下げられた。

経済政策についてみると、明治初期には旧幕府時代の三都(大坂・京都・江戸)特権商人層を強権的・恣意的に利用するとともに、何事によらず官業として行なうという傾向が強かった。その後1874(明治7)～1875(明治8)年頃からは、海運・貿易・金融面を特定政商に担わせる一方、貿易関連の農産加工業を中心に、内務省の官営模範工場や大蔵卿大隈重信の積極的通貨供給政策によって民間産業を育成し、それを通じて輸出振興を図るという方向に変化して行き、殖産興業政策の本格的実施を目指すものとなった。

明治政府は鉄道や鉱山などの分野について、明治3(1870)年閏10月設置の工部省の下、大工業段階の機械文明を官業の形態で移植することを図った。たとえば、鉄道に関しては外債100万ポンドを募集し、英国から建築師長以下職工に至るまでを雇い入れて建設にあたり、明治5(1872)年9月に新橋・横浜間、1874年5月に大阪・神戸間を開通させた。また鉱山

に関しては、佐渡・生野など旧幕府の諸鉱山、阿仁・院内など旧藩の諸鉱山が政府の管轄下に置かれ、官営鉱山となった。これらの鉱山では、貨幣材料の獲得あるいは輸出による財源拡充を目的として、イギリス・フランスなどから技術者が招聘されるとともに多くの機械が導入された。このほか、電信も官営で建設されていった。

なお、開通した鉄道は両線とも開港場路線であり、これ以外の場所における物資の大量輸送の主役は相変わらず舟運であった。このため、明治前期においては舟運についても重視する政策がとられた。

3. 旧幕府当時の河川行政の概要

幕藩体制下における幕府直轄領の河川の管理は、勘定奉行や速国奉行らの手によって行なわれた。18世紀末以降の状況を見ると、勘定所では、寛政元(1789)年、松平定信の寛政の改革の一環として、河川管理の担当が勘定奉行・勘定吟味役各1人となった。そして、その下に普請役が置かれるという体制がとられ、以後幕末まで続いた。²⁾

普請役は享保9(1724)年に新設された役職であり、水害の実地見分・測量・普請の見積・普請の実務などを行なういわば土木技術者であって、当初12人が任命された。その4年後の享保13年8月、普請役は86人に増員され、延享3(1746)年になると3課に分けられた。それは、関東四川(江戸川・鬼怒川・小貝川・下利根川)と館林領・羽生領・騎西領・見沼代用水・葛西用水の定掛場の普請を担当する四川用水方普請役、東海道五川(酒匂川・富士川・安倍川・大井川・天竜川)の普請を担当する在方普請役、諸国の臨時御用などを勤める勘定所詰普請役の3課である。³⁾

その他の直轄領においては、例えば淀川は貞享4(1687)年1月、大坂町奉行の支配となり、地方役与力4人が川奉行となって取締りにあたった。享保3(1718)年2月には地方役の兼務が解かれ、新たに専任の川奉行として東西町奉行所から与力各2人、その下役として同心各4人が配された。また、同年7月になると、伏見・大坂・堺3奉行が淀川・大和川筋を支配することとなり、宇治川淀小橋までと木津川淀大橋までが伏見奉行、以下河口までが大坂町奉行、大和川・新大和川・石川が堺奉行の支配下にお

かれ、大坂は両町奉行から与力各1人・同心各2人、伏見は与力2人・同心4人、堺は与力1人・同心2人が川役人とされた。さらに元文2(1737)年6月、幕府から勘定奉行に対し、京・大坂の井堰川除普請の取扱いについて、以下のような達しがあった。⁴⁾

木津川・桂川・賀茂川・淀小橋下流の山城国内の淀川は京都町奉行、摂津・河内両国内の淀川・中津川・神崎川・十三間川は大坂町奉行、淀小橋より上流の淀川・宇治川は伏見奉行、大和川・石川は堺奉行がそれぞれ支配とすること。これらの河川の1川筋において100両以上を要する新規普請、または500両以上を要する修復は、江戸に伺うこと。⁵⁾

なお、慶応3(1867)年8月には堺奉行が廃止され、大坂町奉行の所管となった。

江戸時代の河川工事の形態については、大谷によると、公儀・大名手伝・国役・領主の4つの御普請と自普請という5種類の方法に分類される。⁶⁾

公儀普請は、幕府が幕領・藩領・旗本領を問わず幕府自らの支出によって普請を行なうものであった。ただし、対象となる地域は普請に際して指定され、天保8(1837)年2月には関東・東海・甲斐・美濃・伊勢地方とされた。

大名手伝普請は、幕府が特定の大名に工事をさせたり、あるいは経費を負担させる普請をいい、幕府自身の経費負担率は、19世紀初頭の享和元(1801)年以降4～12.5%であった。利根川などの大河川では洪水被害に対する復旧工事として度々実施され、また、木曾川では宝暦4年(1754)から翌5年にかけての薩摩藩による三川分流工事、いわゆる宝暦治水が行なわれている。

国役普請は現在の補助事業と似ており、幕府が全額立替えて普請を行ない、後に経費の8ないし9割を特定の国々から取り立て、残りの2ないし1割を幕府が負担する普請をいう。ただし、20万石以下の大名領、旗本領や寺社領が対象であったほか、国役普請の対象となる河川、普請金額の下限、その費用を負担すべき国々が指定されていた。

たとえば、利根川・荒川・烏川・神流川・小貝川・鬼怒川・江戸川では、普請の費用が3000両までは国役にならず、3000両以上になると武蔵・下総・常陸・上野の4か国(高288万1000石余)から取り立て、3500両以上になるとこの4か国に安房・上総の

2 か国（高48万4000石余）を加えて取り立てた。また、鬼怒川筋の稲荷川・大谷川・竹鼻川と渡良瀬川では、2000両まで国役とならず、2000両以上になると下野（高66万7000石余）から取り立て、2500両以上になると陸奥（高 110万1000石余）を加えることとしていた。なおその徴収は必ずしも毎年行なわれたものではないが、幕府立替金が累積するようになると、その回収のため毎年取り立てるようになり、徴収額は利根川・荒川の諸川の場合、文政8（1825）年以降おおむね高百石につき銀29匁9分となった。

一方、畿内の場合は以下のように定められていた。⁷⁾山城国内の桂川・木津川・宇治川、河内国内の淀川、摂津国内の神崎川・中津川の場合、普請費用が石川・大和川の普請費用と合算して1万両未満であれば、山城国一円・摂津国一円・河内国内の9郡・大和国内の11郡から徴収される。石川・大和川の場合は全前記6河川との合計額が1万両未満であれば、和泉国一円・河内国内の7郡・大和国内の4郡から徴収される。また、8河川の合計普請金額が1万両を越えると畿内惣掛となった。

以上の公儀・大名手伝・国役の3つの普請は、大きな災害が生じた時の復旧など臨時に行なわれた普請形態であり、以下の領主普請と自普請が通常行なわれる普請形態であった。

領主普請は、幕府が幕領に、私領主が自分の領に對し、それぞれ一定の補助を与え、人足などを関係する村々に負担する形態の普請をいい、定式普請ともいわれた。なお、幕領においては定掛普請と代官手限普請、私領においては定掛普請と私領主手限普請に区分される。定掛とは普請役定掛を意味し、幕領の場合はいわば勘定所直轄の普請のことであり、手限とは支配限という意味であって、幕領の場合は各代官の権限内で行なわれる普請のことである。⁸⁾

自普請は普請材料や人足などの全てを関係する村々に負担する普請であり、百姓自普請ともいわれた。

4. 明治初頭の河川行政

明治初頭、政府は政權強化を図るため、軍事力の整備、財政の確立などと並んで、行政機構の整備を進めて行った。しかしその頃の行政機構は、「王政復古」によって古来の官制が復活したため、これと明治維新当時の時代の要求にあった職務との折衷が

図られたり、勢力争いや効率化などによって、大体の整備が終わる迄には試行錯誤が繰り返された。また、戊辰戦争が行なわれていたため、混乱がおさまるまで、中央政府の行政機関はおおむね京都に置かれており、畿内以外の地にはその地方毎に個別の行政組織が設けられるなどしていた。

明治新政府の行政機構は、先ず新政府成立とともに「王政復古の大本令」で定めた官制である三職制に基づいて総裁・議定・参与が置かれたことに始まる。慶応4（1868）年1月17日になると、三職の職制と行政の機構を神祇・内国・外国など7分野に分科する三職七科の制が發布された。しかしその後度々変更され、翌2月3日に三職八局の制、同年閏4月21日に七官兩局の制、明治2年7月8日に二官六省の制などへと相次いで改められた上で、おおむね明治5～6年頃までに中央の行政機構の大枠が形成されることになる。

新政府成立の激動下、行政機構の確立までには上記のように目まぐるしい改変がなされたが、その一部分である土木行政機構についても同様であった。中央においては1874（明治7）年1月9日に内務省に移管されるまで、他の官庁同様度々機構や所属が変更されたのである。

また明治時代初めの土木事業においては、鉾山・教育などと同じように欧米先進諸国と接触しながら、積極的に技術が導入されて近代化が図られ、法制度なども導入されている。このうち河川・港湾の分野では、オランダ人技術者の招聘、西欧への留学生の派遣によって近代土木技術の導入が図られた。

オランダ人技術者の招聘の経緯については松浦の報告があるが、それを要約すると次のようになる。

⁹⁾

1877（明治10）年1月、土木寮が土木局と改称されるとともに初代土木局長となった石井省一郎が、明治3年当時民部省土木権正の地位にあり、河川・築港事業の推進について、民部権少丞であった細川潤次郎に相談した。細川は同郷で藩政時代の上司、かつ元治河掛であった後藤象二郎に相談したと思われる。当時、制度御用掛を務めていた後藤が、大阪府知事当時から旧知で、その時東京にいたボードインにこの話をもちかけたものと考えられる。そしてボードインとフランス駐在少弁務使鮫島尚信がオ

ランダ政府と折衝し、ドールン、リンドウの来日となったのである。

ただしボードインは、日本政府と取引を行なったと考えられる。ボードインは明治3年7月から2か月間、政府の依頼により東京の大学東校で講義を行なったが、それは日本政府がオランダ医学を捨ててドイツ医学に転換した中で、ドイツからの医学教授の派遣が遅れていたため、懇請したものであった。日本のドイツ医学への転換は、オランダ医学に対するそれまでの恩義に対し、あまりの冷たい仕打ちとして、ボードインはこころよく心良く思っていなかったと思われる。このため、この懇請を初めは引き受けようとはしなかった。「儒外国人教師・講師履歴書」は、次のように述べている。¹⁰⁾

「此ノ時恰モ多年長崎医学学校教師トシテ教育ニ従事シ生徒教養ニ功勞少ナカラサリシ和蘭人ボードウキン掃途ノ為上京セルアリ。本校ハ之ヲ迎ヘテ教師ト為サントセルニボードウキン承引セズ。種々交渉ノ結果、漸クヶ月消化生理ニ関スル講義ヲ為スコトト承諾ヲ得タリ」

つまりボードインは「種々交渉ノ結果」やっと引き受けたのである。この交渉とは、河川・築港技術者の招聘はオランダから行なうとの確約であったものと考えられる。

次に1877（明治10）年頃迄の河川行政の展開について述べるが、その時期を明治元年の治河使の設置、明治2年の民部省と大蔵省の設置、明治6年の内務省の設置の3期に分けて記述する。そしてそれぞれの時期における行政組織、事業執行体制等の河川行政の展開を中心に論ずる。なお、明治前期の直轄河川工事の状況を示したものが表－1である。ただし治河使の時代は、中央政府と地方との関係が混沌としていて不明瞭であるので、表－1にはこの時代に行なわれた大阪港整備、木津川改修等は記していない。

また、土木事業の国庫支出額は表－2に示すとおりであり、慶応3（1867）年12月の第1期会計年度の開始から明治8年6月の第8期会計年度の終了までに通常歳出として、総額 7,623,154,674円の「

堤防、道路、橋梁修築費」が支出されている。¹¹⁾これ以降の明治8年度から20年度にかけては18,066,967円の決算額となっている。

明治8年6月までの堤防道路橋梁修築費は、第1期会計年度が安治川新港開鑿及び天竜・木津・桂・鴨などの諸川の疏通と堤防の工事、第2期が淀川の堤防修築及び関東の諸川の堤防と疏通の工事にあてられたものである。また例外歳出として、第3期及び第4期が利根川と信濃川の開鑿、第5期から第8

表－1 明治前期の直轄河川工事着手状況等

着手年	河 川 名
7 年	信濃川大河津分水工事（3～8年）
8 年	淀川（5月）
9 年度	利根川（6月）
10年度	信濃川
11年度	なし
12年度	木曾川
13年度	なし
14年度	なし
15年度	北上川
16年度	庄川・富土川・最上川
17年度	阿武隈川・阿賀野川・吉野川・天竜川
18年度	筑後川・大井川

注）信濃川大河津分水、天竜川、大井川以外は舟運のための低水工事である。

資料：『明治工業史』土木篇、学術文献普及会、pp. 86～128、1970.4（復刻）

表－2 明治前期の土木費（決算額）

単位：円

会計年度	合 計	土木費補助	府県下渡金	河川改修費	土木諸費	その 他
第1期	488,080					
第2期	875,313					
第3期	481,759					
第4期	490,604					
第5期	1,151,936					
第6期	1,312,245					
第7期	1,717,582					
第8期	1,105,635					
8 年度	1,433,921		1,382,921	41,000		
9 年度	1,399,994		1,286,824	109,803	3,366	
10 年度	1,383,538		1,230,820	147,809	4,332	
11 年度	1,482,154		1,319,121	156,001	5,099	1,033
12 年度	1,461,825		1,246,452	206,427	4,651	4,295
13 年度	2,516,408		2,306,206	203,249	6,953	
14 年度	412,009	6,000		235,420	133,184	
15 年度	859,733	449,632		300,467	146,635	
16 年度	944,483	261,873		408,686	207,060	
17 年度	1,704,661	940,991		477,445	352,444	
18 年度	1,733,949	891,845		431,423	410,907	
19 年度	1,239,312	821,093		418,219		
20 年度	1,494,980	469,296		890,036		135,647

注）第1期～第8期までは堤防道路橋梁修築費

明治8年度は宮籍土木費中の土木費

明治9年度は府県堤防費

明治10年度は府県土木費中の土木費

会計年度 期首 期末

第1期 慶応3年12月～明治元年12月

第2期 明治2年1月～明治2年9月

第3期 明治2年10月～明治3年9月

第4期 明治3年10月～明治4年9月

第5期 明治4年10月～明治5年12月2日

第6期 明治6年1月～明治6年12月

会計年度 期首 期末

第7期 明治7年1月～明治7年12月

第8期 明治8年1月～明治8年6月

8 年度 明治8年7月～明治9年6月

（以降明治17年度まで同じ期首期末）

18年度 明治18年7月～明治19年3月

19年度 明治19年4月～明治20年3月

（以降同じ期首期末）

資料：『自明治元年至同八年歳入出決算報告』

『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社、pp.113～114、1928.5

表－3
明治前期の国家財政（決算額）

会計年度	歳入（円）	歳出（円）
第1期	33,089,313	30,505,086
第2期	34,438,405	20,785,840
第3期	20,959,499	20,107,673
第4期	22,144,598	19,235,158
第5期	50,445,173	57,730,025
第6期	85,507,245	62,678,601
第7期	73,445,544	82,269,528
第8期	86,321,077	66,134,772
8年度	69,482,677	69,203,242
9年度	59,481,036	59,308,956
10年度	52,338,133	48,428,324
11年度	62,443,749	60,941,336
12年度	62,151,752	60,317,578
13年度	63,367,254	63,140,897
14年度	71,480,880	71,460,321
15年度	73,508,427	73,480,667
16年度	83,106,859	83,106,859
17年度	76,669,654	76,663,108
18年度	62,156,825	61,115,313
19年度	85,326,144	83,223,960
20年度	88,161,074	79,453,036

資料：『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社、p. 2、1926.5

表－4
土木費／国家歳出

会計年度	土木費の割合
第1期	1.60 %
第2期	4.21
第3期	2.40
第4期	2.55
第5期	2.00
第6期	2.09
第7期	2.09
第8期	1.67
8年度	2.07
9年度	2.36
10年度	2.86
11年度	2.43
12年度	2.42
13年度	3.99
14年度	0.58
15年度	1.17
16年度	1.14
17年度	2.22
18年度	2.84
19年度	1.40
20年度	1.88

れと同時に、治河掛として議定兼会計官知事中御門権大納言経之や参与兼大坂府知事後藤象二郎が兼務を命じられた。また、表－5に示すように、この頃から翌年3月頃にかけて、ほかに計10人が治河掛を命じられている。¹⁴⁾

治河使設置の翌月の明治元(1868)年11月5日には、中御門に「今度治河掛被仰付候二付テハ全権御委任相成候事」と、治河使の業務についての全権が委任され、さらに翌々日の11月7日、後藤に「今般治河掛被仰付候二就テハ其地天保山新港開鑿別テ尽力可有之旨被仰出候事」と、天保山新港の開削に尽力せしむるべく達が下された。¹⁵⁾ なお、後藤にはこれとは別に、同年9月19日に「大坂府在勤中会計御用ヲモ可取扱旨被仰付候事」とされていたが、この新港開鑿尽力の達と同時に「在坂ノ会計官御用向総テ其府ニテ取扱可致旨被仰付候事」との達が下され、大阪での会計官事務全体の責任者とされたのである。¹⁶⁾ これからみても、天保山新港の築造が後藤にとって重要な課題であったことが分かる。

新政府は、このように治河使を設置するとともに、同年11月6日、府藩県に対して「水利ノ要」と称する行政官布告第939号を出し、次のように述べた。¹⁷⁾

「今般新二治河使被設天下ノ水利大ニ御処置被為在候ニ付テハ差掛リ近畿ノ地ニ於テハ澱河堤防等十分

表－5 治河使の在職者

職名	氏名	期間(明治)	前職等	備考
治河使	岡本 健三郎	1.10.28 ～ 2.5.24	会計官権利事 兼務	土佐藩士 4.8.15工部省土木頭
治河副使	宮川 小源太	1.10.28～		肥後藩士・横井小楠門人 5.8.2長崎縣令
治河掛	中御門 経之	1.10.28 ～ 2.7.23	議定兼会計官知事 兼務	治河事務を統管 1.11.5全権委任 土佐藩士
	後藤 象二郎	1.10.28 ～ 2.2.25	参与兼大坂府知事 兼務	2.7.29治河掛(民部省 内の掛)
	長谷川 楯一	1.10.28～	会計官権利事 兼務	2.12.17民部省土木少佐 肥後
	山田 五次郎	1.11.27～	大坂府権利事 兼務	2.3.15治河隊長 2.7.29治河掛(民部省 内の掛)
	馬場 善心	1.11.27～		2.12.17土木少佐
	上野 右内	1.11.30～		
	渡多 幸之進	1.11.30～		
	西尾 伝次郎	1.12.2～		
	陸奥 輝之助	1.12.2～		
	三岡 公正	1.12.5～		
治河掛 附属	松島 和助	2.3.4～		
	土屋 卓造	～ 2.4.25		
	江口 純三郎 石黒万右衛門	1.11.28～ 1.11.28～	細川(中符)家来 徳川(三位中符) 家来	御願 御願 2.3.1治河御用のため会 計官に出仕中付

資料：『太政類典』第一編 官制 文官職制四 第十八巻 自慶応三年至明治四年七月
日本史籍協会編『百官職制』一、東京大学出版会、1973.7（復刻）

期にかけてが信濃川の開鑿にあてられている。¹²⁾

さらに内務省土木局の統計によると¹³⁾、第3期には利根川に30,000円、信濃川に20,000円、第4期には利根川に60,000円、信濃川に70,000円、これ以降は信濃川に第5期102,256円、第6期69,829円、第7期13,445円、第8期94,833円支出されているほか、第8期に淀川にも9,349円支出されたことになっており、「自明治元年至同八年歳入出決算報告」とは違っている。

なお、明治前期における中央政府の歳入歳出及び歳出に占める土木事業の割合は表－3、表－4に示すとおりである。

1) 第1期 — 治河使の設置 —

慶応4(1868)年1月17日に三職七科の制が定められた際、京都では会計事務総督が「戸口賦役金穀用度貢納管轄秩祿倉庫ノ事ヲ督ス」とされ、会計事務掛が河川事業を含む管轄を所掌した。同年2月3日、会計事務掛が会計事務局と改称され、引き続いて管轄を所掌した。同年閏4月21日には会計事務局が会計官と改称されるとともに、その中に管轄司が置かれることになって、河川事業は管轄司に引き継がれた。さらに明治改元(9月8日)を経た10月28日には、河川改修事業などにあたる機関として治河使が置かれ、治河使に会計官権利事岡本健三郎(兼務)、治河副使に宮川小源太が任命され、御門が山城国綴喜郡八幡高坊、大阪府下網島及び島町第一街の北司農局(旧幕府代官邸舎)の3か所に設けられた。こ

ニ修復致シ以後水害ヲ除キ民利ヲ起シ候ハ勿論且又浪華ヨリノ運送等モ是迄ノ三十石通船ニテハ徒ニ人カヲ費シ実以不便利故今日ノ御偉業ニハ不相副候間是非共蒸氣船ニテモ仕掛利用可有之候」

つまり、水利について大いに整備するために治河使を設置した。また近畿では、淀川の堤防等を十分に補修して水害を防ぎ、住民の利益を図る。これとともに、大阪からの淀川舟運は、これまでの三十石船では人力を費やして実に不便であるため、新時代には似つかわしくない。そこで是非とも蒸氣船も用意して利用すべきである、というのである。淀川の水害を防ぎ、さらには蒸氣船という新時代の象徴である動力船を走らせようとの意気込みを示している。

これに続いて、この布告では、東北の戦乱がおさまったので、今後は「大ニ天下水利ノ道ヲ起シ、民庶ノ福ヲ生シ候様（略）府藩県ニ於テモ此旨相心得、上下同揆其地方最寄ニ就テ夫々利害得失相考勉勵可致旨御沙汰候事」と述べ、府藩県でも利害得失を十分考えて水利の整備に努力すべきであるとした。

このような内容を持つ「水利ノ要」は、河川事業に対する明治政府の態度表明にすぎないが、その後の河川行政に連なる事項が述べられていることに注目すべきである。それは、淀川における治水と、河川の舟運とを重視していることである。これは、当時の大阪の経済力の重要度を反映するものであって、明治時代前期の低水工事実施に直接繋がるものであり、またその後の河川法制定（明治29年）の直接的動機とも密接に繋がるものである。

なおこの布告の9日後の明治元年11月15日、6日の布告の内容を改めた行政官布告第960号を出した。

¹⁸⁾ ここでは「今般新ニ治河使ヲ被置候ニ付速ニ沿製之陋弊ヤー洗シ民害ヲ除キ水利ヲ興シ天下ノ人心ヲシテ倦サラシムルノ要務専ラ勉勵可有之」と述べ、治河使を設置したので陋習を一掃すべきであるとしている。その陋習の具体的事例としては、淀川など近畿の諸川の治水と三十石船で行なっている淀川舟運の実情をとりあげている。さらにこのような陋習について「今日維新之御偉業ニ不相副」と述べており、新時代を築こうとする維新政府の気分の高揚がうかがえる。

ところで、近畿に治河使を設置して具体的に行なおうとした主な業務は、淀川の堤防修築・浚渫、大

阪築港（天保山新港）、木津川改修などであった。大阪は慶応4（1868）年7月、開市場から開港場に改められたが、河口部の水深が浅いため、外国からの大型船の入港には著しい支障が生じており、築港はこれに対処するものであった。また木津川は、66年ぶりといわれる慶応4年5月の淀川大出水によって、淀川合流部分で大変流した。改修工事においては、この変流に基づいて新河道が定められ、翌年工事完了となった。この改修のため、治河使の衙門が地元

の八幡に設けられたのである。これらの業務を行なうこととなった治河使は、指揮・監督にあたったが、事業の実施組織は持っておらず、それについては大坂府などの協力を得ねばならなかった。明治元年11月3日、治河使・治河副使に対し「御用中別段ノ訳ヲ以テ御用筋ノ儀ハ輔相議定其外知府事等へモ直ニ可申出事」¹⁹⁾との達が出されている。同年11月28日には太政官から近傍の藩県に対し、大坂新港開鑿・淀川堤防修理のため、木石等を出すよう命令があり、その手続きは全て大坂治河役所と合議することとされた。また、木津川改修では、京都府と淀藩との共同事業であるとされている。²⁰⁾

さらに、同年12月2日、大阪府権判事兼北司農局長陸奥陽之助が治河掛業務を命じられ、翌明治2年1月20日、大阪府管轄の地をさいて摂津・河内両県が置かれると、陸奥は摂津県知事となり、翌月の2月25日、山城・摂津・河内3国の旧国役堤を大阪・京都・摂津・河内の4府県が分担して管轄すること、早急に河川の浚渫を実施することを内容とした建白書を提出した。この結果、翌3月、治河使は分担区域を定め、堤防の維持、工事の実施を府県に委任することとされた。当時は藩がまだ残っていたが、藩領にかかる旧国役堤についてもすべて府県が分担して受け持つこととなり、費用は、治河使が畿内に国役として賦課することとなった。²¹⁾

このように、新政府によって政府部内に治河使が設置されたといっても、実質は費用負担も含めて府藩県が支えていたのである。また治河使が摂津県と締結した次のような「約定」をみると、²²⁾ 水利について、指揮権は治河使が持っているが、府藩県との間で人事の交流が盛んに行なわれている。発足間もない新政府を支えたのは、実務に通暁した府藩県

の役人であったことが分かる。

「一水行ノ利害ヲ察シ、決浚ノ方ヲ定メ、堤防ノ堅
危ヲ量リ、修築ノ功ヲ起ス等、其指揮皆ナ治河
ノ権ニアリ。故ニ府藩県ヨリ出務シ、其指揮ヲ
受、以テ各其事ヲ施スヘシ。

一治河ニ定局ナシ。治河使其所ノ指揮ヲ定メ総判
其場所ヲ総督シ、府藩県ノ諸出務ヲ差配シテ其
事業ヲ施ス。其集会スル処則治河局ナリ。成功
ノ後チ府藩県出務ノ人、各其本官ニ復スヘシ」

また、府藩県の堤防掛等の役人は、旧幕府の時代
からその職の経験者であったと思われるが、彼らの
みならず、能力のある人材を府藩県から集める、と
して以下のように述べている。²³⁾

「一府藩県ニ営繕或ハ堤防掛等ノ役アリ、其人ヲ分
賦シ、治河ノ指揮ニ従フテ其事ヲナスヘシト雖
トモ、其職務ノ人ニテ不足ノ時ハ、何官タリト
モ其任ニ堪タル人ヲ撰出スヘシ。治河勤中監察
スル所ノ才否勉惰ハ、其本任ノ重官ヘ治河使ヨ
リ詳カニ相達シ、其賞罰ハ重官ノ意ニ有ルヘ
シ」

しかし、治河使は中央政府としての権限を持っ
ていた。たとえば、信濃川の大河津分水を熱心に運動
した地元は、明治2(1869)年2月、京都にまで出向
いて治河掛中御門権大納言に陳情を行ない、中御門
から分水工事に理解を示す直書を引き出している。
²⁴⁾ これが明治3年の大河津分水工事着工の一つの
きっかけとなったのである。

畿内におけるこのような治河使などの動きに対し
て、江戸についてみると、慶応4(1868)年5月19日
に鎮台府が置かれ、旧幕府の勘定所が廃止されて鎮
台府の民政裁判所となり、その内の御取箇方と称す
る部門が治水事務を所掌することとなった。翌月の
6月28日には鎮台府において駿河・甲斐・伊豆・相
模・武蔵・安房・上総・下総・常陸・上野・下野・
陸奥・出羽の13か国を所管することとなった。同年
7月17日に鎮台府が廃されると、新たに鎮将府が置
かれ、東国13か国の政務一切が委任された。民政裁
判所は引き続き鎮将府の下に置かれ、以前同様治水
事務を所掌し、翌月の8月8日に会計局と改称され
た。その後、同年10月13日に天皇が東京に到着し、
「万機親裁」にもとづき、10月18日に鎮将府が廃さ
れた。これにより、会計局は会計官の所屬に移され

た。こうして、東西で分掌していた治水事務は会計
官が所掌することとなり、翌2(1869)年1月20日
には同官が利根川堤防修理事務も所掌することにな
った。²⁵⁾

ところが、明治2年2月2日、行政官から会計官
に対し、次のような達があり、治水などの諸工事
について刑法官から監察が派遣されることとなっ
た。²⁶⁾

「治河ヲ始諸普請等ノ節ハ以来刑法監察司出張披仰
付候間此旨相心得可申事

但小普請ハ其官限り取計可致事」

ただし、利根川においては、これ以前の1月20日
に刑法官に達があり、同月25日から監察権判司事、
鞠獄司吟味方(当分監察兼勤)、捕亡方(当分監察
兼勤)の3人が利根川本支川を巡り、報告している。
これは、治水などの諸工事の実務が旧幕府以来の土
木技術者の手に握られていたため、新政府として河
川と河川事業の実態を把握するために派遣したもの
と考えられる。

明治維新直後の河川事業の実施方法は、おおむね
旧慣即ち旧幕府時代の制度習慣に従って行なおうと
するものであったと評価することができる。

2) 第2期 — 民部省・大蔵省の設置と河港道路修 築規則の制定 —

明治2(1869)年4月8日に内治民政に関する事務
を総管する民部官が置かれ、その職務については

「掌総判府県事務管督戸籍駅通橋道水利開墾物産
貧養老等事」と定められ、²⁷⁾ 水利は民部官が所掌
することとなった。ただし、実際にその執行体制が
整えられたのは、同年5月23日、民部官に土木司が
設けられ、安永又吉が土木知司事に任ぜられてから
である。また、翌月の6月4日には民部官の職制が
定められ、これによって民部官管下の5司の一つと
しての土木司の職務も「道路橋梁堤防等営作ヲ專管
スルヲ掌ル」ことと定められた。²⁸⁾ そして、橋・
道・水利の事務が会計官管轄司から土木司に移管さ
れたのである。

明治2年5月18日の戊辰戦争の終結を受け、同年
6月17日から同25日にかけて、朝廷は諸藩からの版
籍奉還の請願を勅許し、これに伴って知藩事の任命、
公卿・諸侯らの華族への改称が行なわれた。しかし、
版籍奉還を巡っては政府内の急進派対漸進派の対立、

あるいは藩閥による政治的対立があり、その調整のために復古的な改革が行なわれ、明治2年7月8日に職員令が制定された。これにより、神祇官・太政官、民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外国の諸省、並びに弾正台や府藩県などからなる、いわゆる二官六省制が成立した。²⁹⁾

この改革により民部官は廃止となり、民部省が置かれた。また会計官も廃され、代わりに大蔵省が設置された。民部省は、古代にあっては主計・主税2寮を持ち、事実上の財政権を掌握していた。この7月8日の古今の復活によって民部省が設置されたということは、華族ら旧守派から、急進派の牙城となっている大蔵省の肥大化を抑止する効果が期待されたからである。³⁰⁾ これにより、同年8月11日には大蔵省所属の租税・監督・通商・鉱山の4司が民部省に移された。土木に関わる事項でみれば、同年7月27日に治河使が廃止となり、河川事務は民部省土木司に一本化された。また営繕司の営繕事務が土木司に移された。³¹⁾

このような状況の下に置かれた民部省と大蔵省とは当然対立した。木戸孝允らの急進的維新官僚は、その解決策として、明治2年8月11日に大隈重信を民部大輔兼大蔵大輔、伊藤博文を民部少輔兼大蔵少輔に任じ、翌12日、大蔵省と民部省（両省とも名称は残った）とを合併した。しかし、明治2年の凶作に際して、民部省を実質的に併合していた大蔵省が減税措置に応じなかったため、窮民救済に努める地方官と大蔵省とが対立、地方官からの民蔵分離要求の高まりとなって明治3(1870)年7月10日に両省が分離した。これに伴って明治3年7月17日、大蔵省に営繕司が置かれ、土木司が所管していた営繕事務は営繕司に移管された。そして民部省土木司は道路・橋梁・諸港津・水利堤防の事を行なうこととなった。

その後、漸進的に改革を進めようとする大久保利通は各省の整備を主張し、その中で大蔵省独走を抑えるために民部省の強化や参議＝各省長官をうたった。しかし、大久保は廃藩置県に消極的であったため、明治4年7月14日の廃藩置県後に行なわれた中央政府改造（太政官三院制）に際して、最高決定機関である正院（7月29日設置）には入らず、一転して大蔵卿に就任し、外務卿に就任した岩倉具視とともに自ら官僚機構の長となり、この2人が各省の長

官・次官を集めた右院の中心になった。³²⁾

大久保は、大蔵省を足掛かりに内政の実権掌握を目指し、それまでの大蔵省縮小論を180度転換し、大蔵大輔井上馨の民蔵合併案にくみし、明治4年7月27日に民部省を廃止、その主要事務（駅通・戸籍・勤業）を大蔵省に移管、地方官を自己の管轄下に置いた。また配下に井上馨（大輔）、津田出（少輔）、渋沢栄一（大丞）、松方正義（権大丞）、田中光顕（戸籍正）、伊藤博文（租税頭）らの有能な人材を抱えた。この時、土木司については工部省（明治3年閏10月20日設置）に移され、翌月の8月14日土木「寮」に格上げされた。³³⁾ しかし、これもわずかな期間であって、同年10月8日には大蔵省へと所属が変わり、営繕寮（営繕司が改称）が合わされた。

この時期の河川事業は、政府と地方との関係が行政的にも財政的にも不明確なところが多く、その実施主体・費用負担など曖昧な部分が多い。また施行についてみると、第1期では政府から府藩県に対して旧慣によって行なえと度々指示されていたが、時間の経過とともに次第に明治政府としての新たな規則制定の動きが見え始め、指揮監督も強められていった。

明治2年7月27日、民部省規則（太政官第674）³⁴⁾ が定められ、これに合わせて、同日太政官第675府県奉職規則によって民部省規則の条文と対をなす規則が定められた。³⁵⁾ この両規則により、地方に堤防・橋梁・道路等に関する修繕の事務を委任することが明文化され、これ以降河川事業は原則として民部省に同った上で府藩県が実施し、利根川・淀川・信濃川・天竜川等の大河川、あるいは分水工事等の重要な事業のみ政府が係官を派遣し、地方官と協力して施行することとなった。なお、この民部省規則に基づいて、同年8月民部省土木司から「水配水防トシテ場所々々へ出張罷在候附属ノ者為引払候」³⁶⁾ との布達が出され、出張に出ていた土木司官員を帰京させることとなったが、それ迄はここにあるように、用水の配水や水防といった業務にも土木司の下僚が出張していたようである。

さらに、明治2年10月25日に民部省第1024号「諸県川々普請等自己之意見ヲ以テ料理シ或ハ稟候中縦ニ着スルヲ禁ス」が諸県に達せられ、³⁷⁾ 当面旧慣

に従って処置し、土木司で「検査御規則」を定めるまでは村方の申立等に任せ、自己の見込みで取り扱うことはしないように指示された。翌年の明治3年1月には、民部省第69号「堤防治水仮規則」が達せられた。³⁸⁾ これは、「普請筋ノ儀先般御布告ノ旨モ有之候ヘトモ細目未審府藩県ノ申立区々ニテ無益ノ手数相掛御失費モ不少ニ付篤ト取調ノ上更ニ規則可相立候ヘトモ」³⁹⁾ とあるように、取り合えず定例普請の目論見帳の提出や急破堤切等の場合の府県常備金の支出などについて定めたものである。

翌明治4(1871)年2月22日には太政官布告第88号の「治水条目」、それを全面的に改定した同年12月2日の太政官布告631号「水利堤防条目改定」が太政官から布告された。これらの規則は、いずれも全部で10条に満たない簡単なものであり、河川事業の統一的な法規には程遠いものであったが、事業の方法等に初めて一定の方向づけを行なった。これらは明治3年11月に土木司から提出された「治水策要領」に基づいて制定されたものであるが、「治水条目」では土木司に検査掛を置き、全国の河川を担当させるとともに、地方庁が事業を行なうときは、土木司と合議するよう定めている。⁴⁰⁾ そして河川区域の設定、河川周辺の樹木の処理方法などの項目を定めている。

「水利堤防条目改定」では、次のような規定が設けられ、執行面における地方庁の積極的役割、国との関係が述べられている。⁴¹⁾

①公費で行なう堤防橋梁等の修繕において、千両以下の場合には地方官が实地検査の上施行して出来形・清算帳を大蔵省に提出すること、②千両以上の場合には大蔵省に伺って行なうこと、③水害被害は地方官において検査を行ない施行の上清算帳を大蔵省に提出すること、④新規に行なう分水工事等は測量図・計画書を添えて大蔵省に伺うこと、⑤従来の自普請の箇所は地方官において適宜修繕し出来形・清算帳を大蔵省に提出すること。

なお、明治4年1月、民部省は近畿の府県に対して砂防の法全5条⁴²⁾を達している。これによると、当時の政府は水源山地に対する砂防事業についても相当な関心を有していたようである。

このように、河川事業の執行方法、その手続きに関する法規が次第に整備されていった。事業は主に

地方庁と自普請で行なわれていたが、費用負担についてみると、明治2年11月には民部省第1086号が布達され、河川工事の財源として旧幕時代同様の国役金、ただし徴収割合は草高100石につき金1両2分が徴収されることとなった。つまり、基本的には旧幕時代同様の費用負担方式がとられていたのである。しかし国や地方にとって、事業を実施するに足る予算はなかった。このため、明治4年12月14日太政官布告第648号をもって、治水修路架橋運輸の便を起こす民間人に入費の税金徴収を許す、というような方法もとろうとしたのである。また、明治4年12月の「水利堤防条目改定」で「従来官普請証拠書物ナキ箇所ハ都テ自普請可申付」としているように、極力官費を要しない自普請で行なわせる方針をとっている。

このように推移するなかで、1873(明治6)年8月2日、河川事業の統一的な法規として大蔵省番外達「河港道路修築規則」⁴³⁾が各府県に達せられ、「水利堤防条目改定」は社寺官舎修繕の件を除いて廃止となった。「河港道路修築規則」は全6則から成るものであるが、次のように河港道路の区分や工事費の負担割合について、今までにない新しい考え方が出てきた。

- ① 向こう5か年間の堤防・用水路・道路・橋梁の土木費は過去3か年ないし5か年の土木費を平均した額とする。
- ② 河港道路は1等から3等までに区分する。
- ③ 淀川・利根川・信濃川のような利害が数県に及ぶ河川は1等河とし、地元負担金は大蔵省に納付し、工事は図面・計画書を添えて大蔵省に伺い出ること。
- ④ 利害が1府県内におさまる河川は2等河とし、地元負担金は地方庁に収め、国の負担の分は大蔵省から下渡し、工事は地方官が施行する。
- ⑤ 利害が市街郡村のみにおさまる河川や用悪水路は3等河川とし、工事費は利益を受ける地元民が全額負担し、工事も地方官が施行する。
- ⑥ 2等以下の河川の場合でも、河川の形状を変更し、新たに築堤し、水路を直線にし、新たに水路を掘削するなどの「更正」の工事は、大蔵省の許可を得て施行すること。

河川事業の執行について、このように河川の等級を定め、それに応じて執行機関を決めるなど、従来

に比べて一歩進歩した体制が整えられた。これにより1等河における国の直接的関与が可能となった。

なお工事を行なうかどうかの権限は、地方庁にはなく国にあった。また、費用の負担割合は1等河、2等河について特に定まったものはなかった。旧慣を重んじて定めていったものと思われる。

「河港道路修築規則」が、このように1873年に定められた社会背景としては、明治5(1872)年の伝馬・助郷の廃止、田畑永代売買の解禁、農民の身分制の廃止と職業の自由の許可など、封建的制度が撤廃され、新制度構築という大きな社会の動きがあった。その一環として明治5年から地租改正の準備が進められ、翌1873(明治6)年には地租改正問題を中心に地方官会議が招集されている。一方、地方官はその地方における各種事業の執行に強い関心を持ち、河川事業についてもその執行制度の整備を強く願っていたものと思われる。「河港道路修築規則」制定の翌年の1874年のことではあるが、宮崎・豊岡・鳥取・福島など7県の県令・権令が連署して太政大臣へ提出した建白書には次のように記されており、治水事業についての強い関心がうかがわれる。

「目下破堤修繕之経費伺は殊別之御処分無之候而は、田園保護、五穀収穫、貢租収入之道難相立候間、地方官実際取調上申之趣御採用相成度候事」⁴⁴⁾

ところで、第2期においては国の直轄工事として、表-1にみるように信濃川大河津分水が行なわれた。特異な工事であって注目されるが、国直轄で行なうようになったのは、先述のように京都にまで出向いて治河掛に陳情し、治河掛から知事あての直書を引き出したことを重要なきっかけとして、越後府が全額官費で行なうと積極的に乗り出したのである。しかし中央からの了解もなく、独断で決定していたため、資金の手当てがつかず、知事は責任をとって辞任した。これにより工事の実施が危ぶまれたが、さらに続けられた地元の熱心な運動と、地元水害地が工事見積額100万両のうち、45万両という莫大な額を負担するとの積極策が功を奏し、着工となったのである。残りの費用負担は、政府御下金40万両、国役金15万両の予定であった。⁴⁵⁾しかしこの事業は、新第三紀層の地回り地帯の開鑿であったため、人海戦術による工事は難渋を極め、地元農民に多くの犠牲を強いる分水工事反対という要求を掲げた一揆も

あって一時中止となり、再開されたのも束の間、1873(明治6)年に雪のため再び中止となり、翌々年の1875(明治8)年に完全に廃止となった。廃止の背景には、工事に難渋したということもあったが、分水によって新潟港の機能に重大な支障が生じるという懸念もあったのである。

3) 第3期 — 内務省の設置から1877(明治10)年頃 —

明治4(1871)年11月12日、大蔵卿大久保利通は岩倉具視を全権大使とする欧米遣外使節団に木戸孝允・伊藤博文らとともに全権副使として加わり、横浜を出帆、一時帰国後再渡米し1873(明治6)年5月26日に帰国した。この間、留守政府内部においては、大蔵省が江藤新平が率いる司法省との間で権限争いを起こし、さらに予算を巡って諸省・正院との三つ巴の対立も繰り広げた。その結果、1873年5月2日に正院事務章程が改正され、立法の権が独占されるとともに、従来の大蔵省の権限とされていた事業のほとんど全てが正院の権限とされた。これにより、帰国後の大久保は発言力が低下した。しかし、1873年6月から10月にかけて、いわゆる「征韓論争」の高まりにより、留守政府と大久保・伊藤ら遣外使節団随行者を中心とする勢力との政治対立に発展し、大久保らはこれに勝って政権をほぼ掌握した。

この政変の後、新政権の正統性と有用性を証明するため、木戸と伊藤が「公議輿論」の対策、大久保と大隈が「殖産興業」の具体化にあたることになり、さらに伊藤も工部卿として殖産興業路線の一翼を担った。その一環として、大久保は大蔵卿大隈重信の協力を得て、1873(明治6)年11月10日に内務省を設置、同月29日自らが内務卿に就任し、大久保体制が成立した。そして翌1874年1月9日、土木寮が内務省に移管され、その翌日の1月10日に内務省職制及び事務章程が制定された。内務省は勸業寮・警保寮・戸籍寮・駅遞寮・土木寮・地理寮・測量司(明治7年8月30日廃止)の6寮1司の構成となり、

「全国人民の安寧を図り、戸籍人口の調査、人民の奨励産業、地方の警備、其他土木、地理、駅遞、測量等」⁴⁶⁾を職掌することとなった。これによって河川行政は、内務省が廃止される1947(昭和22)年12月31日までの74年間、一貫して内務省が所掌することとなる。

ここで、大久保と土木行政組織との関わりを振り返ってみると、明治4(1871)年に大蔵卿に就任した時には、「有司専制」の実務機関として大蔵省を拠点とするため民部省を廃止してその殆どの機能を大蔵省に移し、その一環として土木寮も大蔵省に移管した。また、1873(明治6)年5月の太政官制のいわゆる「潤飾」によって大蔵省の権限が縮小された後、大蔵省に代わる中央集権的国家統治機構の中核として自らが設けた内務省の卿に就任した時にも、土木寮を内務省に移している。つまり、土木行政は大久保に従ってその所管が移っているのであるが、これには大久保が目指した中央集権的国家体制の確立のため、土木行政を通じて地方行政を統制しようという意図があったものと考えられる。さらに、殖産興業による近代産業の成立＝産業資本の確立という面からも、土木行政を通じての推進という意図もあったものと考えられる。

河川行政とこの殖産興業及び地方経営との関わりの実際についてみてみよう。

殖産興業という面から河川事業をみると、明治時代は20年代初め頃まで交通運輸の基軸として舟運が重要であった。このため、国直轄による河川工事にあっては、主に低水工事が行なわれた。たとえば、1874(明治7)年3月、土木頭林友幸と同権頭石井省一郎が「水政ヲ更正スル議」全8条を提出しており、この第3条で、次のように陸運に対する舟運の利を説き、交通路の整備は水路を先にして陸路を後にすべきであると強く主張した。⁴⁷⁾ これにより、土木部局における舟運の重要性認識の程度が分かるが、特に利根川・淀川の2河川を最も急いで整備すべきことを指摘した。

「或云ク、道路ヲ修築シ陸運ヲ便ニスルヲ先ツ努ムベシ。臣等ヲ以之ヲ見レバ然ラズ。今各道河川流形大ニ変シ、漕運日ヲ逐テ減シ、患害年ヲ追テ甚シク、人畜家田ヲ損傷スル亦少シトセス。又曰ク、水運ハ只其沿河州郡ノ人民利害ニ係ル而已、全国ヲ以テ之ヲ見レバ一局部ニ過ギズト。臣等ヲ以テ之ヲ見レバ然ラズ。凡物価ノ高低ハ運輸ノ便否ニ係ル。而シテ、水陸二運ニ於テ、水運ノ利陸運ニ比スレバ少ト雖モ、凡本邦自用ノ品位、米麦塩噌薪炭酒醬油等、総而龐大ニシテ時間ヲ争ハス。且ツ運賃極メテ廉ナルヲ以テ、水運ノ益多ナリトス。従テ人民自用ノ品位、

廉価ニシテ他ノ物価ノ低当ヲ得ルニ至ル。是其利害自然全国ノ人民ニ関スル所以ニシテ、且前ニ陳述スルガ如ク、独リ運輸ヲ欠ク而已ナラス、人畜家田ヲ損傷スルノ害アリ。路ハ然ラズ。運輸ノ不便ナルコトアルモ運輸ヲ欠クノ憂ナク、況ヤ人畜ヲ害スルノ憂ナキハ、喋々弁論ヲ俟タス。故ニ曰ク、水運ヲ先ニシテ陸運ヲ後ニス。而シテ水運ノ最急ニスヘキハ、利根澱両河ヲ以テ第一トス(略)」

国直轄による低水工事は、表-1にみるように、1874(明治7)年に淀川で始まり、1875年に利根川、1876年度に信濃川で始まった。その後1878年度から木曾川、1882年度からは北上川で行なわれている。なお、これらの工事はオランダ人技術者の指導によって行なわれた。

国土開発における舟運の推進は、大久保利通によっても熱心に行なわれている。1878(明治11)年3月6日、大久保は太政大臣三条実美に「一般殖産及華士族授産ノ儀ニ付伺」という建議書を提出している。この中で、「一般殖産及華士族授産方法」全3項目の第3等として、一般殖産を図ることを挙げ、一般殖産のため350万円を原資とし、主として各地の産物の保護改良を行ない、次いで運輸の便を図るとしている。その輸送網の整備としては、北上川から北上・東名両運河で野蒜へ、野蒜から貞山運河で阿武隈川河口へ、そこから那珂湊、湫沼、大谷川運河、北浦、下利根川、印旛沼運河、東京湾、東京、へと通じる航路を整備して東日本の輸送網を確立することをあげていた。⁴⁸⁾

大久保がこのような航路の整備を提案したのは、鉄道の建設には費用と時間がかかるので、あまり費用もかけずに整備でき、大量輸送に向く舟運を活用しようとしたためであると考えられる。

次に地方経営との関わりについては、1875(明治8)年6月20日から東京で開催された地方官会議における議案とその議案をめぐる議論などから明らかにすることができる。

この地方官会議の2か月前には、大久保が殖産興業以外の内務省の事業の一つとして、地方の取締りを整備することをあげており、地方経営を重視する大久保の姿勢が示されている。地方官会議はこれを受け、地方経営上の重要事項が議題にされ、その一つとして「堤防法案」及び「道路附橋梁議案」が提

出されている。両法案は地方経営上の重要課題となっていた土木費に関する地方費と国費との区分を問題にしたものであり、1873（明治6）年8月制定の「河港道路修築規則」の規定の細目の不備を修正し、財政的考慮から官費定額金を削減する意図をもっていった。^{19）}

そのうちの「堤防法案」の内容は、①河川の等級を廃止すること、②河川工事は、水源保護と低水工事を中心に行なう予防の工と、堤防・護岸工事を行なう防御の工とに大別し、予防の工は政府が、防御の工は地方庁が行なうこと、③地租改正の進行に従って工費の負担を漸次改定すること、であった。なお、1873年の「河港道路修築規則」では河川を等級に分けて国・地方等の責任を明確にしていたが、「堤防法案」では工事の種類によって国と地方庁との役割を明確にしようとしたのである。

「堤防法案」は、地方官会議において政府原案を修正した上で成案をみたが、政府においては結局制定されなかった。

この堤防法案に対する地方官の議論では、灌漑運輸といった殖産興業の手段として河川工事の国庫負担を求める意見、1河川の整備は全国に通じないとする反論、安定した地方経営の維持のために国庫負担は必要との意見などが出された。これらの事業が、地方経営上の重要事項であるとの認識の下で、議論は行なわれたのである。

なお、河川事業費について、事業費の財源の一部には旧幕時代と同様に川々国役金があてられ、明治元年から7年末までに総額 841,360,481円が政府に納付されたが、1875（明治8）年2月20日太政官布告第25号によって前年の1874年12月31日限りで廃止とされた。

川々国役金が廃止となったのは、1873年7月に地租改正条例が發布され、これに基づいて地租改正事業が全国にわたって施行されることとなり、わが国の税制制度改革が進められるようになったことと深い関係がある。すなわち、政府は地租改正の改革を行なうとともに、土地以外の物件に対する課税の創設を図り、1873年1月の僕婢・馬・駕籠・遊船・車の諸税を初めとして、港湾停泊税・証券印紙税などを創設するなど、漸次農民以外の人々に対しても課税することとした。これにあわせて、当時地方毎に

旧幕以来残っていた種々の雑税が明治4（1871）年7月の布告に基づいて任意に徴収されていたため、その整理を行なうこととしたのである。

1874（明治7）年12月、大蔵省は太政官に対し、旧来の雑税を全廃し、賦課を要するものは新たに全国一般に公布するとともに、地方限り徴収するものは特別の規定によることとし、また国役金も廃止する、などという内容をもった稟議を提出した。この提案は、太政官によって採択されるところとなり、翌1875年2月に税制に関する一大改革が行なわれ、その一環として国役金が廃止となった。

5. 河川行政担当者の履歴

新政府の河川行政の担当者として、どのような人物が携わっていたのか、その履歴とともに見ていこう。

幕末から明治前期にかけて政界で華々しく活躍した後藤象二郎が、僅かの期間ではあるが河川行政に関わっていたことは先に述べたとおりである。後藤はオランダ人技術者の招聘にも重要な役割を果たしたのと考えられる。また明治初頭第1期の実務者が、旧幕府時代の経験者であることは先にみたとおりである。

明治前期、内務卿大久保利通にも仕え、土木行政の実務を指導したのは石井省一郎である。彼は、先述のように1877（明治10）年に土木寮が土木局へと改称されるとともに初代土木局長になった人物である。明治2（1869）年5月民部省に出仕した後、明治3年11月に土木権正、4年8月に土木権助、明治5年9月に土木助、明治7年2月に土木権頭になったが、土木行政を担当するようになった経緯について次のように述べている。

「私はご承知でもございましょうが、古く土木のことに従事いたしましたけれども、実はすべて無学で、またなんらの経験もございませぬ。ただ維新の当時、元の幕府にあった普請役というものが、それが皆土木のことは引き継いでおりましたけれども、しかしながらそれはモウホンの些末な仕事ばかりで、かたがたいろいろの弊がありましたので、そういうことを直しさえすればよろしいからして私に是非とも成れという上からの命令で、再三お断り致しましたけれどもとうとう押し付けられたような形でございま

して、ちょうど明治3年から土木のことに携わりまして、先刻も申しました『土木司』というところの『権頭』というのになりました。」⁵⁰⁾

維新以後、石井はこのように土木行政に携わるようになったが、維新当時、元の幕府にあった普請役が土木行政を引き継いでいたことを指摘している。しかし、その業務というものは些末なもので、また弊害がいろいろあったので、それを直すために自分が任命されたと述べている。

これで分かるように、組織のトップは入れ替わりがあったが、下部の担当者はそのまま引き継がれたものと考えられる。たとえば幕末の慶応元年、信濃川の改修に派遣され、また同年霞ヶ浦（北浦）の居切掘予定地を見分した勘定菊名仙太夫は、維新後、民政裁判所の官吏となり、居切堀割工事に関係していた。

6. おわりに

本論文では、1877（明治10）年頃までの河川行政の展開について述べてきたが、これ以降1896（明治29）年の河川法制定までの河川行政の動きの概略を述べておわりとする。

河港道路修築規則については、先ず1876（明治9）年6月8日太政官達第59号で河港の等級の別、同第60号で道路の等級の別が廃止され、次いで、1880（明治13）年11月5日太政官布告第48号地方税規則改正によって規則そのものが消滅することとなった。その後1896（明治29）年に河川法が制定されるまで、河川の統一的な法規がなくなり、この間低水工事を主体とした河川工事と砂防工事は、法制度が未整備のまま国の直轄事業として実施されていた。

一方、1878（明治11）年7月22日太政官布告第19号の地方税規則の第3条「地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目」に「河港道路堤防橋梁建築修繕費」があげられ、治水事業費は地方税によって支出されるべきであることが明確にされたが、同日付けの太政官達第30号によって一種の補助制度である官費下渡ししの制度がとられることとなった。しかし、1880（明治13）年11月5日太政官達第48号の地方税規則改正により、翌年度からの官費下渡金は廃止とされた。代わりに府県営事業に対する国庫補助制度が定められたが、これによる補助事業は、数・金額ともに少な

く、高水工事の補助事業はほとんど行なわれなかった。

その後、松方デフレによる不況が一段落した明治10年代終わりから、木曾川などで国によって洪水防禦も含めた改修計画の調査が始められた。木曾川改修工事は1887（明治20）年に着手されたが、築堤工事については県によって行なわれた。国による高水工事の本格的な開始は、1896（明治29）年の河川法制定以降となる。

また、河川行政を担当した技術者についてみると、明治初期から西洋の科学技術を基とした大学の高等教育が行なわれ、1878（明治11）年に東京大学理学部から、翌1879年には工部大学校から卒業生を出すようになり、1880年、1881年にはフランスに留学していた古市公威、沖野忠雄が帰国した。この後、彼ら日本人技術者が河川の現場に進出して行くが、オランダ人技術者の指導から離れ、自立するのは明治20年代終わりである。

参考文献

1) 主要参考文献

井上光貞・永原慶二・児玉幸多・大久保利謙編『日本歴史大系』4近代Ⅰ、山川出版社、pp.242～493、1987.5

『明治大正財政史』第1巻、大蔵省、pp.1～47、1956

2) 大谷貞夫、『近世日本治水史の研究』、雄山閣出版、p.84、1986.9

3) 前掲書2)、pp.73～75

4) 『大阪市史』第1巻、清文堂出版、p.513・pp.633～634、1965.4（復刻）

5) 高柳真三・石井良助編、『御触書寛保集成』、岩波書店、pp.736～737、1934.11

6) 前掲書2)、p.91

7) 前掲書2)、pp.161～178。なお国役普請は文政7（1824）年9月に万石以上停止となり、嘉永4（1851）年12月に万石以上再開となった。

8) 前掲書2)、pp.178～184

9) 松浦茂樹、『明治の国土開発史』、鹿島出版会、pp.48～59、1992.3。なお、原典の民部省権小丞は権少丞の誤り。また、フランス駐在弁務使蛟島尚範はフランス駐在少弁務使蛟島尚信の誤り。

- 10) 「備外国人教師・講師履歴書」東京大学庶務部人事課
- 11) 「自明治元年至同八年歳入出決算報告」、大蔵省
- 12) 前掲書11)
- 13) 「治水事業ニ関スル統計書」内務省土木局。
- 14) 「太政類典」第1編 官制 文官職制4 第18巻 自慶応3年至明治4年7月
- 15) 前掲書14)
- 16) 前掲書14)
- 17) 「太政類典」第1編 運漕 治水道路1 第98巻 自慶応3年至明治4年7月(ただし布告月日は、乗附乗彦編、土木局沿革史料、5丁による)
- 18) 前掲書17)
- 19) 「太政類典」第1編 官規 任免5 第29巻 自慶応3年至明治4年7月
- 20) 『巨椋池干拓誌』、巨椋池土地改良区、p. 146、1962
- 21) 新修大阪市史編纂委員会、『新修大阪市史』第5巻、大阪市、p. 387～389、1991
- 22) 前掲書21)、p. 389
- 23) 前掲書21)、p. 389
- 24) 新潟県編、『新潟県史』通史編6、p. 131、1987
- 25) 主要参考文献
東京都史紀要第一『江戸から東京への展開』、東京都、1953.3
東京都史紀要第六『市政裁判所始末』、東京都、1959.3
- 26) 前掲書14)
- 27) 「太政類典」第1編 官制 文官職制3 第17巻 自慶応3年至明治4年7月
- 28) 内閣記録局、『明治職官沿革表』職官部、国書刊行会、p. 19、1974.5(復刻)
なおこの職制により、民部官に知官事・副知官事・判官事・権判官事・書記・筆生以下の職位、管下の各司に知司事・判司事・権判司事の職位が定められた。
- 29) 慶応4年閏4月21日成立の七官兩局の制の下においては、議政官・行政官・神祇官・会計官・軍務官・外国官・刑法官の7官を総称して太政官というが、二官六省制下の太政官は高級官僚によっ

て構成される中枢機関である。

なおこの職員令により、民部省に卿・大輔・少輔・大丞・権大丞・少丞・権少丞・大録・少録・史生以下の職位、各司に正・権正・佑・権佑・令史以下の職位が定められた。

明治2年8月20日の職員令改正では、民部省に権大録・権少録が増え、各司の佑・権佑・令史が太少に分けられた。

- 30) 笠原英彦、『明治国家と官僚制』、葦書房、pp. 36～52、1991.12
- 31) 営繕司は、明治2年7月8日の官制改革に際しては、大蔵省の1司として記されているが、同年8月12日の民蔵合併の際には名称が見当たらない。その移動についての記事はないが、前掲書27)によれば、大蔵省営繕司を廃し、その事務を民部省土木司に併属したのは、その記録がないので2年8月失失と記している。
- 32) 前掲書1)。前掲書30)、pp. 67～90
- 33) 明治4年8月24日に工部省の官制が制定され、土木寮は2等寮となって、頭・権頭・助・権助・大属・権大属・中属・権中属・少属・権少属以下の職位が定められた。
- 34) 明治2年7月27日太政官第674民部省規則のうち、土木に関する部分については次のように記されている。ただし、前掲書27)
「一堤防橋梁道路等土木ノ事怠ル可ラズ府藩県管轄地所修繕ノ儀伺出候ハ、可否詮議ノ上府藩県ニ委任施行ス可シ堀割分水等新ニ水利ヲ興シ又ハ利根澱信濃天竜等ノ大河管轄交互スル治河等ハ時宜ニ因リ役員ヲ遣シ其地方官ト勦力施行ス可キ事」
- 35) 明治2年7月27日太政官第675府県奉職規則のうち、土木に関する部分については次のように記されている。ただし、内閣官報局編、『法令全書』第2巻、原書房、p. 283、1974.7(復刻)
「一堤防橋梁道路ノ修繕怠ルヘカラス常ニ其得失ヲ検査シ絵図並積リ書ヲ以テ民部省ヘ伺出其決ヲ受ケ於施行ハ府県ノ任トス尤堀割分水新タニ水利ヲ興シ又ハ管轄所交互スル治河等ハ時宜ニヨリ当省ヨリ出張其地方官ト戮力施行スヘキ事
但天災非常ノ破損一日モ遷延シ難キハ此例ニ非ス其以下瑣少ノ修繕等ハ総テ其府県ニ委任

ス追テ届出ヘシ」

- 36) 前掲書17)
- 37) 建設省河川局編、『河川法資料集』第3集、日本河川協会、p. 8
- 38) 名称は、前掲書17) による。建設省河川局編、『河川法資料集』第3集、日本河川協会、p. 9では「堤防修理等ニ関スル仮規則」となっている。
- 39) 前掲書17)
- 40) 明治4年2月22日太政官布告第88号には次のように記されている。ただし、前掲書17)
- 「今般治水ノ規程改正ノ為メ土木司中ニ検査掛ヲ置キ諸国全川ヲ分部シ掛リ官員常ニ分隸ノ川筋ヲ巡視シ地方官ト力ヲ戮セ治水ノ方法実地点検候条府藩県ニ於テ自今水理関涉ノ事件ハ勿論別紙条目ノ件々総テ土木司ト合議シ可否ヲ極メ可申立猶細目ノ儀ハ民部省ヘ可承合事」
- 41) 「公文録」大蔵省之部1 辛未12月
- 42) 明治4年1月の砂防の法全5条は以下のとおりである。ただし、乗附乗彦編、土木局沿革史料、23丁
- 「新ニ山腹ヲ開墾スルニ方テハ畑園ノ四遍ニ畔ヲ構ヒ土砂ノ溢漏ヲ防クヘシ
- 古来官許ヲ受ケ開拓セル畑園ノ類ハ其ノ溢漏ノ土砂ヲ防クヘシ
- 元山ハ幕政ノ時定手入或ハ鎌山ト唱フル分ハ大小樹木下草伐取共皆土木司立会ノ上許容スヘシ
- 石及ヒ石炭等ヲ掘出ス時崩出スル土砂ヲ防クヘシ
- 其掘採リ後地ハ修治嚴重ニ修補スヘシ
- 川添山々伐木ハ旧制ノ如ク官許ヲ經ヘシ」
- 43) 建設省河川局 編、『河川法資料集』第3集、日本河川協会、pp. 14~15
- 44) 坂野潤治、『近代日本の外交と政治』、研文出版、p. 37、1985
- 45) 前掲書23)、pp. 247~ 274
- 46) 勝田孫弥、『大久保利通伝』下巻、同文館、p. 197、1921.4
- 47) 「公文録」内務省之部1 明治7年5月
- 48) 前掲書46)、p. 743
- 49) 『明治文化全集』憲政編（地方官会議日誌）、日本評論社、pp. 253~ 340、1967
- 50) 「明治初年の築港座談会（上）」、港湾第7巻12号、港湾協会、pp. 253~340、1929