

1875（明治8）年の堤防法案の審議から1896 （明治29）年の河川法成立に至る河川行政の展開

A Study on the Progress of the River Administration
from the Consideration of Embankment Law in 1875
to the Institution of River Law of 1896

松浦 茂樹**
藤井 三樹夫***

by S. Matsuura and M. Fujii

概 要

1875（明治8）年、第1回地方官会議が開催され、ここで「堤防法案」が審議された。治水は河身改築・砂防工事等を主とした「予防ノ工」と、築堤を主とした「防禦ノ工」とからなり、地域で工事を行なうことが難しいときは、前者は内務省、後者は地方庁で行なうと政府から提案された。工事費については、地租の改正に従って新たな制度の整備を図るが、治水は一地域に限られたものであって、その地域で負担するのが原則とし、それが困難なとき国から補助すると規定された。しかし「堤防法案」は、政府原案を修正した上で成案をみたが、制定には至らなかった。ただし淀川では、太政官の指令によって土木寮分局が設置され、その事務規程中、成案をみた「堤防法案」の工事執行、費用分担と類似した規定が設けられた。

1878（明治11）年、地方財政制度が確立され、治水事業は地方庁で行なうのが原則とされた。当初は下渡金という名の補助金があったが、1881年に打ち切られた。これ以降、大河川での「予防ノ工」以外は地方庁で行なわれることとなったが、地方庁の財政が逼迫し、容易に進まなかった。このため内務省は、補助制度の確立を目指し、1887（明治20）年頃には、一定の成果を得た。また、木曾川等では、国直轄の河身改修、県負担の築堤が合わさって大規模な事業が着手された。

1896（明治29）年、「河川法」が制定されたが、それは「防禦ノ工」を国直轄で行なうものであった。それまで「予防ノ工」のみ直轄で行なっていたが、淀川流域を中心とし、地域からの「防禦ノ工」に対する国直轄施行の要望が強まり、いよいよ国として「防禦ノ工」に乗り出さざるを得なくなり、新しい制度が必要となったのである。

1. はじめに

筆者らは、既に明治維新から堤防法案が審議された1875（明治8）年の第1回地方官会議以前の河川行政の展開について、「明治初頭の河川行政」とし

て報告している。¹⁾ 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。本論文では、これ以降、国が本格的に治水にのり出す根幹の法として「河川法」が成立する1896（明治29）年までを対象とし、地方制度、財政状況、河川事業の経緯などを詳細に

* keywords: 明治中期、堤防法案、旧河川法

** 正会員 工博 建設省河川局

*** 正会員 榎水環境研究所

検討しながら、「河川法」の成立について考察する。なお、「河川法」は、1964(昭和39)年全面改正され、現在の「河川法」となっている。このため1896年成立の「河川法」を旧「河川法」と呼ぶ。

ところで、「堤防法案」の審議から旧「河川法」の成立に至る明治10～20年代の河川行政の展開に関する研究は、従来あまり行なわれていない。旧「河川法」の成立に関しては、1890(明治23)年の帝国議会開設以降の議会の動き、淀川改修運動との関連、また、法律の内容についていくつかの研究がある。栗原東洋の「治山治水行政史」(総理府資源調査会地域計画部資料、1955年)、精谷敏英の「河川法成立の経緯及びその背景」(電力中央研究所所報第5号、電力中央研究所、1957年)、山本三郎の『河川法全面改正に至る近代河川事業に関する歴史的研究』(日本河川協会、1993年)である。しかし、1875(明治8)年の「堤防法案」の審議から、明治10年代の河川行政の展開を踏まえての研究とはなっていない。

また、財政制度を中心に、この時期を概観した三本木健治の研究がある。²⁾だが、この研究も「堤防法案」の審議には何も触れていないし、河川事業についても述べていない。

本論文は、これまでほとんど研究されていなかった「堤防法案」の審議を出発点として、明治10年代の河川行政の展開について論じ、その展開の中で旧「河川法」を評価するものである。

さて、本論に先立ち、当時の国による治水の規則についてみよう。1873(明治6)年、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」が達せられていたが、同規則は次のような全6則から成るものである。

①向こう5か年の堤防・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

省から下げ渡し、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。

⑥2等以下の河川の場合でも、河川の形状を変更し、水路を直線にし、新たに水路を掘削するなどの「更生」の工事は、大蔵省の許可を得て施行すること。

河川工事の執行について、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、従来に比べて一步前進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のである。工事を行なうかどうかの権限は、地方庁ではなく、国にあったが、国はそれぞれ個別に判断して事業を行なうかどうか決めていた。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く、旧慣を重んじて定めていったものと思われる。

なお、当時の国直轄による工事は、河身を矯正する工事(低水路整備)を中心にして1874(明治7)年に淀川で始まり、1875年に利根川、1876年に信濃川で始まった。その後、1878年に木曾川、1880年度には北上川でも始まっている。

2. 第1回地方官会議における堤防法案とその議論

1875(明治8)年6月から7月にかけて、延期されていた地方官会議が開催された。議長は木戸孝允、議員は府知事、県令、権令などの各地方庁の代表者62名である。この会議では「地方警察諮問」「地方民会議問」(府県会法案及び区会法案を含む)「道路附橋梁議案」と並んで「堤防法案」が議論された。

堤防法案とは、治水について、誰が、どのようにして、誰の負担で行なうのか、法律として定めようとしたもので、政府案に対して熱心な議論が展開された。地方の代表者によるこの時の議論は、明治維新後、治水についての初めての全国的な本格論議である。³⁾

1) 政府提出の堤防法案

堤防法案を提出するに至ったその理由について、政府(議長)は「河港道路修築規則」では不十分であって「更ニ施為ノ要領ヲ掲テ、以テ衆議ニ付ス」と述べている。堤防法案は3条からなり、その第1条は、河川管理を行なう際の基本となる対象河川の

選定である。河川ごと、あるいは一河川でも上・下流等によって性格が異なるので、管理面から河川を分類せねばならない。第2条は、誰がどのようにして工事を行なうかについてである。第3条は、その費用を誰が負担するかについてである。順次、具体的にみていこう。

第1条は以下のとおりである。

「河川ニ等級ヲ施スハ、去ル明治六年八月大蔵省ノ布達ヲ始トス。爾來各府県庁ノ申牒ヲ檢スルニ、幹川ハ一等トシ、派川ハ二等トシ、支川ハ三等トスルノ体ニ帰セリ。此レ治理ノ方ヲ得タリトスルカ。抑河川ノ状タルヤ、山壑ノ傾斜面ヨリ雨水ヲ流送シ來リ、平地ニ至リ合流スル者ナリ。然リ而シテ地質ニ難易アリ、水勢ニ強弱アリ、是ヲ以テ砂土ノ流落ニ因スル害ハ、源流ヲ良好ニ維持シ、河床堆淤ノ害ヲ除カサル可カラス。流力ノ速度ニ因スル害ハ、雨水ノ河床ニ帰スルヲ遲滞セシメ、下流衝激ノ因ヲ減セサル可カラス。河水ノ溜滞ニ因スル害ハ、更ニ流路ヲ適度ニ開イテ、海ニ放チ、横溢ノ因ヲ減セサル可カラス。是等ノ諸工概テ幹川ニ非スシテ支派ニ屬ス。然ルトキハ則幹派支ノ等別、要スルニ其當ヲ得ス、今之ヲ廢セサルヲ得ス。」

この主旨は、次のようである。河川の等級分類について、先述したように1873（明治6）年の大蔵省布達で行なったが、その実情をみると幹川を一等、派川を二等、支川を三等に分類している。これは治水からみておかしいのではないか。河川への土砂の流出、河床堆積を防ごうと思えば、源流を良好にせねばならない。流れが強いことによる害に対しては、雨水が川に出るのを抑えねばならない。これらの工事は概ね幹川ではなく、支派川で行なわれるものであって、幹派支川での等別は妥当ではない。このような等級分類は廢せられねばならない。

第2条は以下のとおりである。

「河水ハ降雨ノ量ニ因テ活動スル者ナレハ、其治理ノ法ニ於ケルモ、毎川差異無キヲ保タス。故ニ各地ノ實際ニ付キ、官民ノ協議ヲ以テ、適応ナル方法ヲ設ケサル可ナラス。然リト雖モ事實地方ノ力ニ及ヒ難キ者ハ、預防ノ工ヲ内務省ニ負荷シ、防禦ノ工ヲ地方庁ニ任スヘシ。預防ノ工ハ禍害ノ因ヲ減スルモノニシテ、防禦ノ工ハ水ノ現ニ來タル

ヲ防ク者トス。其目概テ左ノ如シ。

預防ノ工ニ屬スル者。

上流壑沢ニ草木ヲ繁茂セシムル事。

横渠ヲ山腹ニ設ル事。

濾堰ヲ溪澗ニ築ク事。

平原ニ至リ地ヲ選テ溜池ヲ開ク事。

以上雨水ノ河床ニ帰スルヲ遲滞セシメ、下流暴漲ノ因ヲ減シ、併テ砂土ノ流落河床堆淤ノ害ヲ防ク者。

河ノ流心ヲ矯ル事。

河積ヲ適度ニ保ツ事。

洲及島嶼位置ノ便宜ニ從ヒ、之ヲ一方ノ岸ニ結ンテ、乱流ヲ防ク事。

河内ノ障礙岸ニ結フ能ハサルノ洲島及流降ヲ妨クル築物ノ類ヲ除キテ、流降ヲ快フスル事。放水ノ節度。

以上河流ヲ良好ニ維持シ、衝激淤滞河床堆淤水面亢隆横溢等ノ害ヲ除キ、併セテ舟漕ノ便益ヲ計ル者。

防禦ノ工ニ屬スル者。

沿水本支ノ堤防。

堤外前地ノ保護。

護岸ノ工。

以上水ノ地ヲ侵スヲ防禦スル者。」

この主旨は次のようである。河川にはそれぞれ個性があり差異があるので、各地域の実状に基づき官民の協議によって適応な治水事業の方法を定めなければならない。しかし地域の力を越えている事業については、「預防ノ工」は内務省に「負荷」し、「防禦ノ工」ハ地方庁に任すべきである。なお「預防ノ工」とは、災害の因を減らすものであり、「防禦ノ工」とは氾濫するのを防ぐものである。

「預防ノ工」は、具体的に次のものからなる。

上流山地での植生、小水路の整備、溪流での濾堰⁴⁾、平地での遊水池の設置、これらは雨水が河川に出てくるのを遅滞させ、土砂の流出を防ぐものである。低水路の整備、河積の確保、乱流の防禦、河道の障害物の除去、放水路の整備、これらは河床を良好に維持して氾濫を防ぐとともに、舟運に便を与えるものである。

一方、「防禦ノ工」は具体的に築堤、堤外の高水敷の保護、護岸工事からなる。

第3条は以下のとおりである。

「工費ノ出ツル処、從來各区其制ヲ殊ニシ、一村内ニ於テモ亦異同アルニ至ル。是蓋封建ノ余由テ来ル所久シ、地租ノ改正ニ従テ、漸次之ヲ改定セント欲ス。本邦ノ地勢ヲ見ルニ流域ノ全国ニ跨ル者アル事ナク、其最大ナル者ト雖トモ、僅ニ一部ヲ占ムルニ過キサレハ、其工費ヲ負荷スルモ亦、其局部ノ地方ニ於テ適宜ノ割合ヲ定ムルヲ当然トス。但河状ノ難ナル、民産ノ薄キ実力ノ堪ヘサル者ハ、臨時国庫ヨリ助給セサルヲ得サルベシ。」

この主旨は次のようである。工費の負担について、従来、各区域毎に異なり一村内でも相違があった。これは、封建の時代から久しく行なわれてきたところであるが、地租の改正に従って、漸次、これを改定していきたい。わが国の地勢から河川をみると、その流域が全国にまたがるものはなく、最大のものでも一局部を占めているにすぎない。このため工費も、その局部の地方において適当なる割合で負担するのが当然である。ただし河状により工事が困難なもの、産業が発展していないため民力が不足している地域は、臨時に国庫から補助を行なう。

2)各条に対する審議の概況

政府原案に対して、地方官から熱心な質疑が展開された。政府を代表して、それに答弁したのは内務省土木権頭石井省一郎である。

(1)第1条について

先述したように、河川の等級分類を廃止しようとするのが、その目的である。「河港道路修築規則」によれば、等級分類は河川に対する国、地方庁の関与の仕方を異ならせることだった。これを無くするというのであるが、その理由を政府案では幹川、派川、支川が別々の等級に指定され、それが支障となっていることを述べている。しかし河川ごとの分類と、堤防法案で主張する一河川内での区域ごとの等級分類は、異なることである。一河川内での区域分けによる支障について、石井土木権頭は、材木、石などの運輸という水利の面から上・下流は利害は同じくし、上・下流で共同して費用を負担せねばならない、上・下流で等級分類が異なることにより、費用負担に支障が生じている、と主張した。

しかし運輸に関する工事は「予防ノ工」である。石井は何故、「予防ノ工」は内務省でするのかの質

問に対し、次のように述べ、流域全体に関係するからと指摘している。

「予防ハ禍害ノ因ヲ減スル為ニシテ、概テ水害ノ病源ニカ、ル者ナリ。故ニ凡ソ河水ノ一局部ハ、皆其ノ流域ニ属シテ、多少ノ利害アルヲ以テ、此病源ヲ除クニ関係ナル可カラズ。之ヲ例スルニ、淀川ノ利害ハ京都大坂ノ二府并ニ堺県ノ三管轄ニ分属スルヲ以テ、内務省ニテ之ヲ統一シテ、為ニ治理スルヲ云フナリ。」

このように、今でいう水系一貫の管理を水利の面から「予防ノ工」に関して主張し、一河川内で区域分けして等級分類するのを否定したのである。

では河川ごとの等級分類を何故止めるのか、その理由を政府側は述べていないが、「河港道路修築規則」が規定する「関係する利害県の有無」による分類は、現実の治水事業の費用規模から矛盾が生じたものと思われる。つまり利害県が複数ある大河川が1等河であって国が直接関与できるのであるが、しかしながらそうでない河川と比べて治水事業が大きいとは一概にいえぬ。このため「河港道路修築規則」による分類は、不適当というのである。

第1条は原案どおり可決された。

(2)第2条について

千葉県令柴原和が述べているように、政府提案は工事について「予防ノ工ハ内務省ニ管シ、防禦ノ工ハ地方官ニ管スル」ものであった。何故、このように区分けしたのか、石井土木権頭は先述したように、予防は流域全体に関連するものであるからと述べている。

審議の中で山口県令中野梧一は、数県に関係する「予防ノ工」と、そうでない「防禦ノ工」とは異なると次のように述べ、政府案を支持している。

「予防ノ工ハ数県ニ関渉ス、且本県ノ民ハ特ニ我地ニ精シク、他県ニ及フ能ハス。防禦ニ至リテハ我地ニ在リ、事ニ於テ慣熟ス、原案ヲ可トスヘシ。」

一方、兵庫県令神田孝平は、「防禦ノ工」について両県にわたるようなところでは一県のみでは完結しないと述べ、「防禦ノ工」でも、内務省が担当することがあってもよいと主張した。この後、柴原和の次の言が採用され、小会議で議論されることとなった。

「本条ノ前文ハ原案ニ異議ナシ、預防ノ工ハ内務省ニ管シ、防禦ノ工ハ地方官ニ管スル等ノ議、今急ニ行ハントセハ、論ナキ能ハサレトモ、将来ノ法ナランニハ、皆宜シ。文字ヲ改ムルハ小會議ニ附ス可シ。」

第2条は、最終的に二つに分けられ、「預防ノ工」「防禦ノ工」の内容を述べている後半部分は第3条として整理され、前半部分のみが第2条として残った。しかし、「其工事地方ノ力ニ及ヒ難キ者ハ、内務省ニ負荷シ」と改められ、「預防ノ工」「防禦ノ工」とも、地方の力を越えるときは、内務省が行なうことと規定されたのである。

(3)第3条について

誰が費用を負担するのかという項目であって、最も白熱した議論が展開された。当時の工事費負担方法は、原則として旧幕当時の方法を引きついでいて各地域ごとに大きな差があり、政府提案でも指摘されているように不公平が甚だしかった。石井権頭は次のように付け加え、旧幕当時のままでは不公平であることを強く指摘した。

「岐阜ノ如キ一県ト雖モ、数多ノ旧小藩領アリ、旧寺社領アリ、旧旗本領アリ。堤防工費ハ一々其旧制ヲ異ニス、高税ニシテ官費ナルアリ。低税ニシテ民費ナルアリ。関東地方ノ如キモ幕府執政参政ノ采地ニ係ル者ハ、所謂依頼ナル者ノ為ニ、名言ス可カラザル所ノ弊ヲ生シ、之ヲ今日ニ伝フルアリ。是等ハ地租改正ニ従フテ、之ヲ改定セサル可カラズ。」

ではどのようにして工費を負担するのか。地租改正に従い、その地租高に基づいて費用を負担し、不公平を漸次、解消していこうというのが政府の方針であった。

この地租改正と河川工事費負担との関連で激しい議論があった。地租は、種子肥料代などの諸経費、地租、民費を差し引いた可処分所得から算出されるが、その諸経費等に河川工事費が含まれるのではないか、あるいは含むべきではないかとの指摘がなされたのである。諸経費等に含まれるとすれば、地価はそれだけ安く算出され、地租が低くなって河川工事費の地域への負担が可能となる。これに対し、政府は、地租の算出で諸経費の中に堤防工費は含まれていず、また変更して見込むことはできないと述べ

た。

激しい議論の後、地租との関連を規定する第3条の「工費ノ出ル所ハ、従来各区其制ヲ殊ニシ、一村内ニ於テモ亦異同アルニ至ル。是レ蓋シ封建ノ余由テ来ル所久シ、地租ノ改正ニ従テ、漸次コレヲ改定セント欲ス。」の部分は、地方官62人のうち賛成47人で原案どおり可決された。

このように地租と堤防工費との関係が熱心に議論されたのは、誰がどのように負担するのかと密接に関連するからである。石井権頭が「到底工費ニ付キ区費ヨリ出ス所ハ、其高少ナリトモ主タリ、国庫ヨリ出ス所ハ多ナリトモ、客ト心得ラレン事ヲ望ム。」と、国庫からの多額の補助があっても費用負担の主は地域であることを主張しているように、政府原案では、利益を受ける地域での負担を原則としている。地域で負担するのであれば、税制度の中に反映すべきではないのかという主張は当然出てくる。

次に費用負担そのものの議論について見ていく。政府原案は、河川は全国にまたがるものはないから局部の地域で負担し、その負担に堪えられないところにのみ、国から臨時に補助するとの考えである。これに対し大阪府権知事渡辺昇は全額国庫負担を主張した。

その主旨は、河川との地理関係によって各区域は利害が異なるが、河川に近い区域に負担させることは不公平である。河川の整備によって運輸、灌漑に便利になると地域は発展し、租税を多く得ることができ、天下の利益になる。しかし一区域に負担させると、その重さのためその区域の地価が低下し租税が減ずる。これは天下人民の損失である。

このように主張するとともに、河川が全国の利害に関わるのは、「独り道路橋梁ノミナラス、河川ニ至リテモ同ク然リ」と、道路橋梁と同様だと述べている。ところで同時に審議していた「道路附橋梁議案」では、道路は「内外ノ交義ヲ遂ケ、物産ヲ通スルカ為メニ、設クル者」と位置付けられ、政府原案で道路は国道、県道、里道に区分されていた。ただし工事の費用負担については、後に定めることとなっていた。しかし審議の過程で、「国道ハ国費、県道ハ国県費折半、里道ハ区費」と定められ、財政面で国、県の積極的関わりが求められたのである。これは議員の大半が望んだことであった。

一方、これに対して河川工事費は異なっていた。たとえば、千葉県令柴原和は、全国の利害において河川と道路は根本的に異なることを強く主張し、「一河ノ運輸便ナレハ、全国ノ利トナルノ説ハ通シ難シ」と、河川は舟運からも全国の利害に値しないと述べている。この基本的な考えから柴原は、不足する時は国から補助すればよし、全国にこのための課税をするべきでないとした。

また「予防ノ工」と「防禦ノ工」に分けて費用負担すべきではないか、内務省が管する「予防ノ工」は国費でまかなうべきではないかの意見があった。

しかし衆議の結果、原案のとおり「僅ニ一局部ヲ占ムルニ過キサレハ、其工費ヲ負荷スルモ亦、其局部ノ地方ニ於テ適宜ノ割合ヲ定ムルヲ当然トス」と、一局部で河川工事費を負担することが承認された。だが次に、局部内での負担割合をどのように定めるのかという課題が残る。新潟県令楠本正隆は、予防の工費は内務省から関係府県に賦課し、防禦は各県に任せるべきだと主張した。

また一局部の大きさについて、府県単位とすべきことを新潟県権令山田秀典は主張したが、三重県権令代理鳥山重信も、「防禦ハ地方ニ属ス、一局部ノ内ニ数県アル時ハ、工費ノ分賦甚難シ、故ニ小官ハ防禦ハ必ス各県自ラ工費ヲ課セン」と述べ、「防禦ノ工」について府県単位で対処することを主張した。これに対し山梨県令藤村紫朗は、河川の上・下流の地理関係によって利害が異なるので不可と主張した。兵庫県令神田孝平は、水利の専門家を集めて協議会をつくり、ここで地域毎の利害を調整し、地方官、土木官僚と審議すれば十分だと述べた。

この意見を引きついで神奈川県令中島信行は、専門家の協議で必ず調整がつくだろう、それでうまくつかないところは内務省に任すがよいとして動議とした。これに対し、大阪府権知事渡辺昇は、上・下流、左・右岸の対立があって協議会では調整がつかないと主張したが、中島は、それは封建の時代であって、「今同ク一地方官ナリ。平心和氣ニテ協同會議セシメハ、必ス為ス可カラサルノ理ナシ、勢已ム可ラサレハ、内務ニ請フテ一局部ニ負荷セシムルノミ」と述べ、十分対処し得ると主張した。この中島の動議が、32人の賛成で可決され、内容は、その後の動議で原案の全3条に新たな条を加え、全6条と

なった際、第5条として次のように整理された。

「本邦ノ地勢ヲ見ルニ流域ノ全国ニ跨ル者アル事ナク、其最モ大ナル者ト雖モ、僅ニ一局部ヲ占ムルニ過キサレハ其工費ヲ負荷スルモ、亦其局部ノ地方ニ於テ、適宜ノ割合ヲ定ムルヲ当然トス。尤河状ノ難ナル民産ノ薄キ、実力ノ堪ヘサル者ハ、国庫ヨリ助給セサルヲ得ス。

但局部ノ定メハ、各県ニ跨ル者ヲ内務省ヨリ処分シ、一県内ニ止ル者ヲ、其地方庁ニ於テ処分スヘシ。」

ただし当然のことながら、地元の負担ですべてまかなおうというのではない。地租額の100分の1の民費では、負担は到底おぼつかない。可決された文面では国庫からの補助が明記されているが、国庫補助は各府県令らがほぼ一致して要求したものであった。なお原案では「国庫ヨリ助救」の前に、「臨時」の言葉がついていたのが削られ、一層の国庫からの補助を求める内容となった。

さらに、本法案は「地租ノ改正ニ従テ、漸次之ヲ改定」すると定められ、地租改正を待って施行されることとなった。これに対しそれまで「旧来官費ヲ給スルハ、確拠アル者ニ限り、民力ノ堪エサル者ト雖モ給セス」では困るとの判断から、愛知県権令岩村高俊が動議を出して、すみやかな国庫補助を要求する次のような条が第6条として整理、議決された。「前条ノ如シト雖モ、方今地租ノ改正ニ際シ、且経緯租ノ制立サレハ、今俄ニ之ヲ確定シ難シ、依テ工費ハ暫ク従来ノ仕来リニ準拠シ、尚従前官費ノ確証ナキ者ト雖モ、実地民力ノ及ヒ難キモノハ、其景況詳細内務省ヘ聞申シ、官費ヲ仰クヘシ。

但従来人夫諸品等旧草高ニ賦課スル者ハ、地租改正ニ随ヒ、地価ニ賦課スヘシ。」

3) まとめ

以上のように堤防法案は、「河港道路修築規則」で定めた河川の等級を廃止した。それとともに、治水工事を「予防ノ工」と「防禦ノ工」とに分け、官民の協議に基づいて地域で行なうことが適当であるが、それが難しいときは、政府原案では「予防ノ工」は内務省、「防禦ノ工」は地方庁で工事を行なうこととなっていた。「予防ノ工」とは水害そもその原因に対処するものであり、流域全体に関わるものだと認識からである。「防禦ノ工」とは氾濫

に対処するものであるが、氾濫は一地域に限る地先の的なものととらえられていた。つまり築堤、堤外の高水敷の保護、護岸工事という現在の治水工事の主流をなしているものは、地先のみの効果であると、政府は認識していたのである。しかし審議の結果、「予防ノ工」「防禦ノ工」とも、地域の力を越えたときは、内務省が行なうことに定められた。

また工費の負担について、地租の改正に従って新たな制度の整備を考えているが、治水は一地域に限られたものであり、その地域で負担するのを原則とし、それが困難なとき、国から補助すると規定している。なお地租改正については、1873（明治6）年、「地租改正に関する布告」（太政官布告第272号）が出され、地券調査が済み次第、土地の代価の100分の3を地租とし、「官庁並郡村入費等」の民費は、地租の3分の1を越えないことが定められていた。

このように、堤防法案は熱心に審議され、政府原案を修正した上で成案をみたが、制定には至らなかった。国家財政の状況、また地方制度の整備の状況から未だ時期尚早と判断されたのである。この状況は、道路附橋梁議案も同様であった。この結果、「河港道路修築規則」が生き残ることとなったが、運用上多くの疑問があったため、翌1876（明治9）年6月太政官達第59号で河港の等級が廃止された。また、同第60号で道路の等級が廃止され、代わりに国道・県道・里道の分類と各々1等から3等までの等級が定められた。ただし、費用負担は従来そのままであった。

なお、ここで注目すべきことは、淀川改修の動きである。1875（明治8）年5月27日の太政官の指令により、淀川改修のため土木寮分局が設置され、21条からなる事務規程が定められたという。⁵¹ そのうち、工事執行、費用負担については、おおむね次のように定められた。

「第一条 淀川全体ノ工業ハ親管ト統管トノ二ツニ分テ之ヲ掌管ス

第二条 工事ハ予防々禦ノ二トス。禍根ヲ防クヲ予防トシ、現禍ヲ修ムルヲ防禦トス

第三条 予防ニ属スル工事ハ分局之ヲ親管ス

第四条 防禦ニ属スル工事モ分局之ヲ親管ス

第五条 在来ノ堤防ニ修補ヲ加フル等ハ地方官ニ委ネテ分局之ヲ統管ス

第九条 親管予防工費ハ預メ歳額ヲ概算シ、本寮ヨリ請取置キ、毎月本寮ニ開申ス。防禦ニ属スル費金ハ都テ其府県之ヲ管ス」

すなわち、工事内容を予防と防禦とに分け、どちらの工事も土木寮の出先である分局が行なうが、修理等の小さな工事は地方が行ない、分局が監督する。しかし、費用については、予防工事は全額国費であるが、防禦工事は地方が負担する。このように、工事執行、費用負担についての内容は、地方官会議で審議され、成案をみた「堤防法案」に類似した規定が定められていたのである。

3. 地方財政制度の概況

地方行政の裏付けとなるものは、地方財政である。後述する1878（明治11）年のいわゆる三新法制定以前は包括的な法令がなく、地方毎に雑然とした状態にあり、府県費あるいは区費など民費に属するものは、その長らが随時に賦課徴収し、支出にあてていた。⁶¹

西南戦争後、内務卿大久保利通は殖産興業及び華士族授産と並んで、雑然とした地方財政を含む地方行政全般の整備に取り組んだ。その結果、1878（明治11）年7月22日、大久保の上申に基づき、三新法といわれる「地方税規則」「郡区町村編制法」及び「府県会規則」の3つの法令が太政官から布告された。

「地方税規則」では、地方税として、地租の5分の1以内及び営業税並びに雑種税、戸数割を徴収すべきものとした。また、地方税でまかなうべき費目についても規定した。すなわち、従来民費として賦課してきた府県管内費と区費・町村限り費を地方税と町村協議費とに分けた。これによって、府県と区町村の財政をそれぞれ独立させ、府県財政は地方税、区町村財政は協議費でまかなうこととした。また、区町村限りの入費は、その区町村内の人民の協議にまかせ、地方税支弁の限りでないとした。

なお、地方税と協議費の支弁の区分については、三新法布告同日の太政官無号達第12項に「地方税ヲ以テ支弁スヘキ事件ト町村又ハ区限ノ協議費ヲ以テ支弁スヘキ事件トノ区分ハ凡ソ地方一般ノ利害ニ関スヘキモノハ地方税支弁ノ部ニ属シ其町村限区限又ハ数町村共同ノ利害ニ係ルモノハ其町村又ハ区内限

協議費ノ支弁ニ属スヘシ」⁷⁾とある。しかし、地方一般と数町村共同との違いなど、必ずしも明確ではなかった。

ところで「地方税規則」と土木事業の関連についてみると、その第3条「地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目」の第2項が「河港道路堤防橋梁建築修繕費」とされた。この地方税規則は、1878年4月10日から5月3日まで開かれた第2回地方官会議で審議され、その際、第3条中、政府原案にあった第1項「府県庁舎建築修繕費」及び第2項「府県庁中諸費」は国庫から支弁するものとなって除かれた。一方、「河港道路堤防橋梁建築修繕費」については、国庫から支弁すべきであるとの意見はなく、原案のまま地方税支弁項目となった。ただし、一府県内にあっても地域によって必要な土木費には差があり、それを府県内一律に賦課するのは旧慣を無視して問題である、などの議論があり、翌1879(明治12)年2月27日に太政官達⁸⁾が出されて、府県会の決議があれば旧慣に基づいてもよいこととなった。

なお、「地方税規則」制定と同じ日付けの府県宛の太政官達第30号に「今般第十九号布告ノ通地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目相定候ヘトモ右費目中官費支出ニ係ル者ハ猶従前ノ通下ケ渡スヘク候条此旨相達候事」⁹⁾とあり、地方税費目中官費支出に係るものは従前のとおり下渡されることとなった。

このように治水事業に対しては、地方庁で行なうのが原則であるとされ、かつ国による一種の補助制度がとられたのである。この方式は1875(明治8)年に審議された堤防法案の「防禦ノ工」に対する政府原案と基本的に同じである。

この「地方税規則」制定をうけ、土木費の支出に関して、県独自の規則を設ける府県も出てきた。例えば埼玉県では、地方税でまかなう河川の指定、予算を超過する場合の取り扱い、協議費の対象となる河川の水害の場合の取り扱いなどを定めた「土木費規則」を1879年9月5日甲第102号として布達し、同年度から施行するものとしている。

「地方税規則」は、その翌年の1880(明治13)年4月8日太政官布告第16号で改正され、地方税支弁費目の河港道路堤防橋梁建築修繕費は土木費と改められ、これとともに区町村土木補助費が加えられた。

ところで、西南戦争後激化したインフレーション

は、国家財政だけでなく、地方財政にも大きな影響を与えていた。このようななか、政府は国費の節減を図るため、1880(明治13)年11月5日「工場払下概則」を定め、大規模な官業の払下げを行なうこととし、これに合わせて、同日太政官布告第48号をもって「地方税規則」を改正した。その理由としては、「今般歳計ヲ節約シ紙幣銷却ノ元資ヲ増加シ併セテ地方ノ政務ヲ改良スルノ要用ナルヲ察シ」¹⁰⁾とあるが、主には国費から地方費への転換によって国の負担を軽くしようとするものであった。このため、従来国費でまかなっていた府県庁舎建築修繕費、府県監獄費、府県監獄建築修繕費について、新たに地方税をもってまかなうこととした。それと同時にその財源として、地方税の上限を地租の5分の1以内から3分の1以内と改めた。さらにその第4条に「地方税ヲ以テ支弁スヘキ府県土木(即チ河港、道路、堤防、橋梁建築修繕)費中官費下渡金ハ来ル十四年度ヨリ廃止トス」¹¹⁾とあって、府県土木(河港・道路・堤防・橋梁建築修繕)費に対する官費下渡金を1881(明治14)年7月に始まる翌年度から廃止することとした。つまり、堤防法案審議の際、県令らが強く要求していた国庫補助の制度がなくなったのである。ただし、これ以後も地方から国庫補助に対する強い要請があり、民心安定に努める必要もあったことから、災害時の国庫補助など、内務省が個々のケース毎に太政官に伺を提出し、その裁可を得るという方法で、特別詮議の地方土木費国庫補助を行なうことがあった。しかし、これは例外的に認められるものであり、件数は多くなかった。

また、同布告によって「河港道路修築規則」も消滅することになった。しかし、これに代わる法規は制定されず、1896(明治29)年4月8日に旧「河川法」が公布されるまで、河川に関する統一的な法制度が未整備のまま地方と国によって河川事業が行なわれることとなったのである。

さて、当時、国直轄の河川事業は、その件数が限られており、殆どが地方の責任において実施しなければならなかった。このため、河川事業は地方にとっては極めて大きな負担になっていた。そこで、河川事業の担当官庁であった内務省も事態を放置する訳にはいかず、「地方税規則」改正からわずか3か月後の1881(明治14)年2月、内務省は地方長官ら

の意見を聞いた上で、当初の予算に比べて莫大な不足を生じるとして、早くも土木補充費の増額を要求した。しかし、太政官会計部はこれを拒絶し、さらに同年2月28日「府県営繕費并土木補充費ノ支出ニ係ル事項ハ従前其省限り処分セシメ候分モ有之候処自今総テ事由ヲ詳悉シテ可伺出此旨相達候事」¹²⁾と命じ、従来内務省の裁量に委ねられていた土木費等国庫補助の決定をすべて太政官が行なうこととしたのである。

一方、府県土木費補助金廃止の代わる財源としては、額としては僅かだが、堤塘使用料などが充てられた。堤塘使用料は、従来雑収入として大蔵省に上納されていたが、1881年7月29日内務省達乙第35号及び同年9月28日内務省達乙第46号によって、1881年度以降は土地の官民有に関わらず、堤塘修繕費を地方税で負担している場合は地方税に合わせ、協議費で負担している場合は町村に下げ渡し、堤塘修繕費に充てることとなったのである。

また、内務省は、土木費について、府県会の議決をもって申し出た府県に対し、現人夫物品による徴収を特別に許可した。

ところで、1881(明治14)年10月に内務卿に就任した山田顕義の命によって、地方制度の抜本的な見直しのため、地方制度調査が始められた。その後、1883(明治16)年12月に内務卿に就任した山県有朋の下、新地方制度制定のための準備作業が進められた。その結果、元老院の審議を経て「市制町村制」が1888(明治21)年4月25日公布、「府県制」と「郡制」はこれより遅れ、元老院と枢密院の審議を経て1890年(明治23)年5月17日公布となった。

なお、1882(明治15)年1月20日、太政官布告第2号をもって、新たに警察庁舎建築修繕費、区町村土木補助費、区町村教育補助費を地方税支弁の費目として追加し、同時に地方税中の営業税及び雑種税の制限を撤廃した。

4. 明治時代中頃の河川事業の動向

太政官布告第48号により、1881(明治14)年度から補助金にあたる官費下渡金が廃止され、この年が、河川事業にとって、一つの重要なエポックとなった。

明治10年代、国直轄では表-1に示すように数少ない大河川で工事が行なわれていただけである。こ

れらの工事は河身改修(低水路整備)が中心であり、全額国費で行なわれていた。この当時の河川事業の考え方については、1884(明治17)年5月、内務卿山県有朋が太政大臣三条実美宛に「治水ノ義ニ付上申」¹³⁾を提出し、その中で次のように述べている。

「最前ハ堤防ヲ以テ治水専一ノ工事ト爲シタリシカ、明治五年ノ頃治水工師ヲ蘭国ニ徴シテヨリ、河身改修、土砂扞防ノ設計初メテ興リ、随テ砂防工ヲ起シ、其経費ハ多ク之ヲ官給シタリ。蓋シ最前堤防ヲ以テ治水専一ノ工事ト看做シタルハ、畢竟昔日ノ姑息法ニシテ、河身改修、土砂扞防ノ工事ハ近世發明ノ法ナレハ、到底永久ノ改良治水法ハ是レニ若クモノナシ。一回河身改修土砂扞防ノ業ヲ終フレハ、堤防ノ修理モ亦容易ナルヘシ。然リ而シテ此改良ノ治水法ヲ施シタルハ、淀川ヲ以テ權輿トシ其効驗殊ニ著顯ナリ。」

このように河身改修、土砂扞防が先ず初めに行なわれる工事であって、これが終われば堤防修理も容易であると主張している。河身改修、土砂流出防止、築堤を一体的なものとしてとらえていて、いわゆる低水工事、高水工事の区別はない。この認識は、1875(明治8)年の堤防法案審議のときと同じである。そして、治水を目的とする堤防法案では、河身改修、土砂流出防止を「預防ノ工」、築堤を「防禦ノ工」

表-1 国直轄による「河身修築」河川の工事状況

河川名	費目	工事期間
淀川	修築費	明治第7期～21年度
	修築工修繕費	明治22～31年度
利根川	修築費	明治第8期～32年度
	修築費	明治9～38年度
信濃川	河口修築費	明治29～36年度
	修築費	明治10～大正元年度
木曾川	修築工速成費	明治36～38年度
	修築費	明治13～34年度
北上川	修築工修繕費	明治34～35年度
	修築費	明治15～37年度
阿賀野川	修築費	明治15～31年度
筑後川	修築費	明治15～36年度
最上川	修築費	明治15～37年度
吉野川	修築費	明治15～35年度
大井川	修築費	明治16～27年度
富士川	修築工修繕費	明治28～31年度
庄川	追加修築費	明治29～30年度
	修築費	明治16～32年度
阿武隈川	修築費	明治16～35年度
天竜川	修築費	明治17～27年度
	修築工修繕費	明治28～32年度
	追加修築費	明治29～31年度

資料：『内務省統計報告』第1回～第31回

ととらえ、政府は、前者を内務省、後者を地方庁が「管スル」と考えていた。

この政府の方針は、1884年当時でも同様であり、大河川の河身改修を直轄で行なっていたのである。そしてこれは、舟運にも役立つ事業であった。1884年の直轄事業の状況については、同上申に次のように述べている。

「國中屈指ノ大川ハ悉皆淀川改修ノ順序方法ニ拠リ、漸次其計画ヲ為スヘキノ目的ヲ以テ、十三ノ大川ハ之ヲ内務省ノ直管ニ属シタリ。然ルトキハ一川ニシテ数府県ノ管轄ニ亘リ、又ハ甲乙管轄ノ境界ニ当リ、工事上一方ノ便利ヲ図ルニ偏シテ他ノ一方ノ不便ヲ来タス等ノ事ナリ。全川ノ治水ノ上其便益頗ル多シ。而シテ利根信濃木曾北上ノ諸川ノ如キハ明治十七年以來着手シ、次テ富士阿武隈庄川ノ諸川ニ及ホシ、方サニ測量ノ大半ヲ終ヘ、富士川ハ既ニ氾濫水制工砂防工等改修工事ノ幾分ヲ施シタリシカ、経費欠乏ノ為メ此数川ト雖モ猶ホ未タ夫ノ淀川ニ於ケルカ如ク全川改修ノ設計ヲ為シ竣工ノ年限ヲ定メ費用ノ予算ヲ立テ改修ノ事業ヲ興スニ至ラス。(略)河身改良工ノ如キ永遠不朽事業ノ経費ノ幾分ハ、之ヲ利用スル後世ニ負担セシムルコト当然ナレハナリ。又年々水害ヲ免カル、モノト川々漕運ノ便ヲ保ツトノ直接利益ト、治水ノ業拳テ土田ノ改良及ヒ不毛地ノ開墾ニ係ル等ノ間接ノ利益トテ推算スルトキハ、精細ノ統計ヲ俟タスシテ利用厚生ノ起業タルコト明カナルヘシ。」

ところで、地方による河川事業は、財政の逼迫もあってほとんど進展しなかった。このため内務省は、補助制度を確立すべく、関係機関に熱意をもって頻繁に働きかけた。河川事業の進展と国庫補助は強く関係しているので、国庫補助のその後の展開について詳述しよう。

1881(明治14)年10月のいわゆる明治14年の政変による新体制発足を機に、同年11月16日、内務省は太政官に対して土木費の国庫補助について概ね次のような内容の上申¹⁴⁾を行なった。

府県土木費に対する国庫の支出がなくなったので、地方庁は耐えられない負担増となっており、土木を地方の負担にのみ任せておくと、水害は年を追って深刻となるだろう。地方の現状は、地方費の節減を

はかって小さな修繕すら行なわずにいる。これでは河身の修治など遠大な事業は望むべくもない。淀川など5大川に要する改修費25万円のほかに、1881年度から廃止となった府県土木費に対する補助金80万円余を翌1882(明治15)年度から復活すべきである。全国河港の軽重緩急を酌量し、交通運輸上公益のある河港の改修や道路の修営は、直轄で漸次起工する。そうすれば、沿川堤防等は河身改良の進行に従って巨費を要せずに災害から免れるようになる。また、地方が負担すべき工事ではあっても、工費の不足を理由に放置されれば大災害が発生すると認められる所の改良工事等は、臨時審議の上補助を行なえば、従前若干の官費を地方に配布して一時の間に合わせの工事を施して来たものに比べて、その費額は同じでも効果は倍になる。

これは、地方補助政策の制度化を図ろうとしたものである。しかし、当時は松方財政下にあり、大蔵省による厳しい緊縮財政政策がとられていた。このため、翌1882年1月18日、太政官の指令により、万止むを得ない土木費であって官給を要するもののみ、その時々詮議するとされ、この上申は詮議に及び難いとされた。

地方補助政策については、その後も内務省と大蔵省とが対立し、1882年5月から6月にかけては、内務省が地方経営上の改良政策を提案した。その中に、土木費についての国庫補助とみられる項目¹⁵⁾も含まれていたが、種々議論されたものの、結局国庫補助の制度化は認められなかった。ただし、水害復旧等に関わる地方土木費の国庫補助については、太政官布告第48号に対する地方の反発への鎮静化のためもあって、1881年秋の水害復旧国庫補助申請を契機として、個々のケース毎に例外的に認めるようになっていった。

1883(明治16)年7月前後には、工部卿佐々木高行が、内務省から工部省に土木事業を移管し、土木事業を国庫負担にすべきであるという意見書を太政大臣三条実美宛に提出した。同年11月、内務省はこれに対して、土木事業は他の地方行政と密接に関連しており、また、土木費全額国庫負担は不可能であると反論した。さらに、土木費管理制度及び地方自治制が将来確立されたならば、土木費国庫補助を制度化すべきであるとした。そして、取り敢えず国道

と大河川の土木費に対する3分の1の国庫補助を提案した。

次いで、1884（明治17）年2月内務卿山県有朋は、「道路ノ制ヲ更定スルノ儀」を太政大臣三条実美に提出した。この中で、国道は政府の管理、県道は府県の管理として経費に地方税を充て、里道は町村若しくは郡区の管理として経費に協議費を充てるものとし、国道の経費の2分の1若しくは3分の1を国庫補助すべきであるとした。また、その中で「治水ノ事業」は現在の土木の一大要務であり、既に全国14大川を直轄で工事しているが、直轄の河川数を増加させていけば、経費負担の制度を設けることが必要となるとし、港湾修築事業とともに近々改良の方案を上陳するとした。これは、国道補助を1884年度から実施し、それを突破口として、河川・港湾にも広げていこうというものであった。

同年3月15日の太政官からの指令では、上奏の趣は聞届けられたということであったが、大蔵省は地方補助に反対し、収拾に至らなかった。しかし、同年5月13日に裁定された土木費予算では、道路開鑿補助費が大幅に認められ、その額は前年の70万円、大蔵省の見込額84万円の何れをも超えて96万円となった。これによって、地方補助が部分的にせよ本格的に実現することとなった。

山県は同じ5月、前述の「治水ノ義ニ付上申」を太政大臣三条実美に提出した。その中で治水は道路と同様の制度で管理すべきであると指摘した後、治水事業の順序等について次のように述べている。

「方今治水事業管理ノ方向ヲ案スルニ、静岡新潟富山諸県ノ如キ全国屈指ノ大河難川アルノ地方ヨリ、水制堤防ノ工事改良ノタメ、政府ノ補助ヲ請求スルコト頻ナリト雖、十三大川改修ノ如キハ到底地方ノ負担ニ堪ヘス。又条理上負担セシムヘキモノニアラサルナリ。宜ク速ニ全川工事ノ設計ヲ調製シ、改修費額ノ予算ヲ立テ、先ツ十三大川治水上大体ノ目的ヲ定メ、追テ中川以下ニ及ボシ、傍ラ幾分ノ経費ヲ増給シテ最も急要ノ箇所ヨリ改修ノ工事ニ着手シ、一面以テ地方ノ起業心ヲ賛ケ、一面以テ治水ノ基ヲ確立スヘシ。」

さらに「河身改修土砂扞防ノ工事費ハ畢竟多少ノ年限アル臨時ノ興業費」であるから、1883年度の治水費「官給」額46万2093円に、臨時歳入から当分の

内年々およそ一川に付き2万円、13大川（澱川・利根川・信濃川・木曾川・北上川・富士川・庄川・阿武隈川・大井川・阿賀野川・吉野川・筑後川・最上川）分計26万円を増額し、これを将来にわたって据え置くことを提案した。

これに対して大蔵卿松方正義は、5月27日左大臣有栖川宮熾仁親王宛に「該省上申ノ通道路ノ制ニ準シテ治水ノ制度ヲ設クルハ敢テ差支モ無之」¹⁶⁾と治水事業管理の方法は認めたが、「其全般ニ就キ各川ノ区別管理ノ方法費途ノ多寡等詳細申出候上ハ十八年度以降ニ於テ何分ノ御詮議相成可然」として、費用については1885（明治18）年度以降に検討するとの意見を提出した。そしてそれが、6月3日閣議に供され、同10日政府決定となった。

一方、当時道路については、内務・陸軍両省の要請から国道の制度化が進められ、国道の等級を廃止して道幅の制を改正することとなり、1885年1月16日道幅の制が公示、同年2月24日に国道路線が告示となった。

このような地方補助の進展に対して、大蔵卿松方正義は、1884（明治17）年12月27日「府県土木費補助ノ義ニ付伺」を太政大臣三条実美に提出し、府県と区町村との間で土木費に対する負担が混乱しているので、これを正すために「自今ハ、国庫ヨリ御補助相成候ハ、必ス府県土木費即チ地方費本分ト定マリ候費途ニノミ限リ候様仕度」¹⁷⁾とした。しかし、翌1885年2月26日、太政官により却下された。

1885年夏から秋にかけては、日本興業銀行の設立を巡って大蔵省、農商務省、内務省の間で地方経営の実権を握ろうとする動きがあり、大蔵省と手を結んだ農商務省に実権を奪われることを恐れた内務省は、10月初め「土木費準備法」を作成した。これによると、国費と地方費とを以て原資とし、国道・大河川の改修に充てる。国費からは毎年200万円を準備金に支出、そのうち150万円を府県に配布し、府県会の議決と内務卿の許可によって施工する。残50万円は内務卿が管理し、直轄工事費及び災害土木費に充てる。一方府県は、国からの配布金額の2倍以上を府県会の議決で県民に賦課する。このようにして、10年間で1860里の国道と65河川の改修を完了する、というものであった。しかし、この構想は同年12月22日の内閣制度創設に関わる政治的混乱の中で

消滅した。

土木費国庫補助は、制度としてではなく、個別審査によって行なわれ、次第に増加する傾向にあったが、地方補助政策を巡る内務省と大蔵省の対立はなかなか解消しなかった。1886(明治19)年5月15日、内務大臣山県有朋が「地方土木費ノ件」と称する稟議書を内閣に提出し、河川・道路の国庫補助の必要性を強調した。また「府県ノ貧富ニ応シ負担ヲ輕重スルノ議」を提出し、国道・大河川の土木費に対する大幅な増額を要求した。これに対して大蔵省は、同年6月2日「内務大臣稟議地方土木費ノ件」を内閣に提出、これによれば、直轄工事は別として、国庫補助を要する地方の新規工事は認めないとした。しかし、その一方で、デフレ効果があがったため、1887(明治20)年度から土木費50万円の増額を認め、合計150万円を以て事業を行なうこととした。但し、国庫補助は、直轄工事及び旧態維持工事の場合に限り、道路開鑿費用等新規工事へ流用する場合は閣議の裁可を必要とするという条件が付けられた。

その2日後の6月4日、閣議で大蔵省案が決定をみ、これにより内務省と大蔵省の間の地方補助政策を巡る対立が解消した。

さて、このような土木事業に対する国庫歳出の増大、地方補助政策の決定により、1887(明治20)年頃から新たな河川事業が展開された。この状況は、「明治二十年ハ吾邦治水上未曾有之新面目ヲ開キタル歳」¹⁸⁾と評価されている。利根川・信濃川・木曾川・筑後川等で新たな計画の下に河川事業が着手されたのである。この背景には、1885(明治18)年の全国的な大水害があった。1885年は統計が整備されている1878(明治11)年以降、今日迄で国民所得に対する水害被害額の割合が最も大きい年であった。

木曾川についてみると、1886(明治19)年、改修計画が策定され、河身改修、重要な締切堤、背割堤、河口導流堤、閘門及び砂防は国直轄により、築堤は愛知県・三重県・岐阜県により進められた。信濃川については、河身改修が国、築堤工事が県の負担によって行なわれた。利根川では、1886年に改修計画が策定され、背割堤、川幅拡張、寄洲掘削、引堤、合流点引下げ、護岸水制、砂防などの工事が国により、また部分的に河身改修・堤防修繕等が県・町村によって行なわれた。筑後川は、1884(明治17)年

に改修計画が企画され、河身改修工事が国、築堤等の洪水防禦工事が福岡県・佐賀県の負担によって行なわれた。

このようにみると、1875(明治8)年の「堤防法案」で、「預防ノ工」とされた築堤工事はおおむね県の負担によって行なわれていたことが分かる。国・地方庁のそれぞれの分担は、政府提案の「堤防法案」の考え方に従っているのである。また、「預防ノ工」「防禦ノ工」の両者が相まって治水工事になるとの基本的な考え方は変わっていない。

5. 1896(明治29)年の河川法の成立

旧「河川法」の成立の経緯・内容については山本三郎が詳しく論じている¹⁹⁾ので譲り、本論文では、1875(明治8)年の堤防法案審議からの河川行政の展開の中で、河川工事を中心にして旧「河川法」の意義を考えていきたい。なお、旧「河川法」成立の一般的な背景としては、山本も論じているように、²⁰⁾次のことがあげられている。

①1894～95(明治27～28)年に行なわれた日清戦争の結果、清国からの賠償金2億3150万両(邦貨換算約3億6407万円)を得、これによって国家の財政基盤が強化され、河川改修などの諸般の事業に充てられるようになった。

②明治10年代から20年代にかけては水害が多発し、抜本的な対策が必要となった。

③全国的に治水の論議が沸騰し、自由民権運動の昂揚もあって、鎮静化が必要であった。

④鉄道網の発達により、相対的に舟運の重要性が低下した。

また、旧「河川法」が1896(明治29)年3月10日に衆議院本会議に上程されて以来、非常に速いスピードで審議され、同25日に貴族院で可決、同日衆議院に回付同意となったのは、翌年度からの淀川・筑後川の洪水防禦工事着手と密接に関連していたことが指摘されている。特に淀川改修運動は根強く、政治的にも重要な課題となっていて、旧「河川法」は淀川改修のために制定されたといわれる程である。

²¹⁾

では、何故淀川改修のために「河川法」が必要であったのか。これまでと同様に政府の判断、地方との協議で出来るのではないかと衆議院議員工藤行

幹は第9議会の「河川法」の審議に際して、次のように質している。

「（略）何故淀川ノ改修ニ此法案ガ通過シナケレバ、淀川ノ改修ノ出来ヌ道理ハナイト云フテ見ルト、政府委員杯モソレガヤラレヌコトハナイケレドモ、成ルベクハ此案ヲ通過セシメテヤレバ、尚更都合ガ宜イ、費用ノ出方杯モ都合ガ宜イカラ、成ルダケサウシタイトスウ云フノデアル、是マデノ此河川ノ改修地ニ就テハ、敢テ一定ノ方法ガナクシテ、政府ノ見込或ハ地方トノ協議上ヨリ予算ニ出シテ、此両院ノ通過ヲスレバ、ドシドシ掛ッテ居ルノデゴザイマス、何ゾ法案ガナイカラシテ改修ヲサレヌト云フコトハ毫モナイノデアル（略）」²²⁾

また、貴族院でも箕作麟祥議員が同様なことを質問しているが、ある意味で当然の疑問であろう。事実、国の「明治29年度歳入歳出総予算」の河川修築費をみると、利根・北上・最上・信濃各川は継続費として予算が計上、過去に修築が完了していた大井・阿武隈両川が河況不良であるとして新規5か年、同様の富士・天竜両川も河況変動のためとして、新規2か年計画で予算が計上されていた。

これらの河川の改修については、衆議院での佐々木松坪議員の「此法ニ依ッテ改メテ此年度割等モ御改正ニナリマスルヤ否ヤ」²³⁾との質問に対し、内務次官松岡康毅は、「唯今著手中ノモノニハ、此法律ヲ適用シナイ積デゴザイマス」と、「河川法」を適用しないと答弁している。さらに佐々木からの「淀川以下三川ノ如キハ、速ニ追加予算ヲ出サレタイ」との質問にこたえて、政府は3月17日の追加予算に、継続費としての木曾川修築費、「河川法」による工事を行なう河川として淀川と筑後川の改修費を要求したのである。

このように淀川・筑後川は、旧「河川法」に基づいて、改修費として計上されたのであり、他の河川が修築工事として位置づけられているのとは、基本的に異なるのである。修築工事としては、河身改良を中心にした「予防ノ工」が全額国庫負担で国によって進められ、それとあわせて必要な箇所では築堤を中心とした「防禦ノ工」が県の負担によって行なわれていた。この分担は、1875（明治8）年に審議された「堤防法案」の政府提案と同様であり、両者合わせて治水として位置づけられていたのである。そ

して、この考えの下で国・県の費用負担の原則が定められていた。「河川法」審議の1896年当時も同様で、松岡次官は、修築工事を行なう河川の費用負担について、地方庁との間で既に決着していると次のように答弁している。

「此予算ニゴザイマスル河ハ沢山ゴザイマスルガ、多分ハ此継続事業デ、モウ年度割ノ極ッテ居リマスルノガ多イノデゴザイマス、ソレカラ此当年ヨリ始メルノモ幾ツカゴザイマシタガ、是ハ地方議會デ予テチャント割合ガ極ッテ、サウシテ議決ヲシテ居リマスルノデ、ソレデソレハモウ矢張其儘ノ割デアル積デゴザイマス」

しかし、旧「河川法」に基づいて工事を行なう淀川と筑後川の改修は、それまでの修築工事とは基本的に異なっていた。それまでは、「堤防法案」でいう「予防ノ工」が中心であった。例えば、淀川は1874（明治7）年度から1888（明治21）年度にかけて京都府の伏見観音橋から大阪府守口までの河身修築を完了、それより下流は大阪築港との関連があったので着手に至らず、1889（明治22）年度から完了区間の修築修繕を行なっていた。しかし、1885年（明治18）年の大水害後、高水防禦計画の策定に取りかかり、1895（明治28）年には「淀川高水防禦工事計画」が樹立されていた。また、筑後川でも1889年の大出水を受け、1895年には「筑後川高水防禦工事拡張策」が策定されていた。

これらの高水防禦工事をどのような体制でやっていくのか、それまでは「堤防法案」審議の時の政府の基本認識の下、「地方税規則」で定まっているように府県の責任であり、原則として府県の負担で行なわれていた。だが、淀川を中心にして国直轄工事が強く求められ、いよいよ「防禦ノ工」に乗り出さざるを得ない。その負担をどのように行なうのか、これまでとは異なる新しい課題であった。ただし、「堤防法案」では、審議の結果、地域の力を越えたときは、内務省が行なうことと定められていた。さらにまた、直轄工事でなくても、規模が大きくなっていく府県工事に対して、その国庫補助のルールを定めておかなければならない。ここに新しい制度が必要とされたのである。

内務大臣芳川顕正は、貴族院での趣旨説明で次のように述べている。

「(略) 其次ニハ河川ノ改良ノ事デアリマス、維新以来幾多ノ変遷ヲ経マシテ、政府デ直轄シテ居リマス大河川ニ就キマシテモ地方ニ依ッテ此經費ノ負担ハ一様ニナラズ或地方デハ地方税ガ却テ国庫支出ノ高ヨリハ沢山ナル処モ有リマスレバ又殆ド皆国庫ト申シテモ宜シイ如キ不平等ナ事ガ有リマスカラ此河川法ヲ設ケマシテ經費ノ負担等ヲ取極メマスルコトハ甚ダ必要ト存ジマス(略)」²⁴⁾

しかし、衆議院議員工藤行幹が質しているように、淀川高水防禦を国直轄で行なうのに、「河川法」がなければ事業がどうしても行なえないものではない。何故、あれ程までに速いスピードで成立させたのか。その背景には、山本も指摘しているように、²⁵⁾ 当時の日本は近代国家として法体系を整備しているところであり、その一環として河川事業に関する法律の制定が政府によって強く望まれたのである。つまり法治国家として国家体制造りを急いでいた明治政府にとって、法律を整備しその下で国家が治水事業を進めて行くことが強く求められたのである。

貴族院の審議でも、特別委員会委員長大原重朝の報告で次のように述べられている。

「(略) 是マデハ内務省ノ達、及地方ノ慣習法ヲ以テ内務省ノ布達位ノ所ヲ以テ工事ヲ施行シテ居ッタ訳デアリマスケレドモ、モウ段々法律ノ世ノ中ト為リマシテハ、ソレバカリデハ逆モ行ハレヌト云フ所カラ是非河川法ガ要ルト云フコトニナリマシタト云フコトデゴザイマシタ(略)」²⁶⁾

なお、国直轄による改修工事に対して「河川法」が必要であるとの意見は、1895(明治28)年、時の土木局長都筑馨六によって、次のように述べられた。「河川に関する行政を律する法令が不備である今日、河川の改修等に依り個人の権利義務に重大なる関係を及ぼす事項を決行するが如きは、到底不可能の事に属すると云はなければならぬ。故に国又は地方行政庁に於て、河川の改修等を為す法規の制定は、治水事業施行上、必要欠くべからざるものであって、之が法規を闕如する今日にありては、治水事業の実施不可能と云ふべし」²⁷⁾

「河川法案」は、この都筑によって作成されたといわれているが、²⁸⁾ 彼の主な経歴は次のとおりである。

都筑馨六は、文久元(1862)年2月上野国高崎藩

内稲荷台の名主藤井安治の次男として生まれ、生後間もなく伊予藩士都筑侗忠の養子となる。横浜修文館、築地カルロザル英学塾に学んだ後、1875(明治8)年9月開成学校、次いで東京大学に進み、政治及び理財学を専攻、1881(明治14)年7月卒業。翌1882年1月文部省から国法及び行政法研究のためドイツに留学を命ぜられ、ベルリン大学で研究。1886(明治19)年5月帰朝と同時に公使館書記官兼外務省参事官に就任。同年11月条約改正掛、同12月外務大臣秘書官に進むが、1887年12月免官となり、フランスに留学。1889年内務大臣山県有朋の欧州巡遊に際して、公使館書記官に任ぜられ随行。山県の総理大臣就任に伴って1890(明治23)年3月内閣総理大臣秘書官となり、内務省参事官を兼任。翌1891年3月法制局参事官に就任、この年7月13日に一旦転任、2日後の7月15日内務省参事官から兼任で再び法制局参事官に就任。1894(明治27)年6月22日、この地位から古市公威の後をおそって内務省土木局長に就任し、「河川法案」国会上程1か月前の1896(明治29)年2月10日まで在任。同年2月26日宮内省図書寮の図書頭に就任、翌1897年5月から同年11月まで文部次官。同年12月特命全権公使(待命)、翌1898(明治31)年11月外務次官に就任、1899(明治32)年4月辞任。同年貴族院議員に勅選され、1903(明治36)年枢密院書記官長、1908(明治41)年8月男爵、1909年2月枢密顧問官、1923(大正12)年7月死去。

都筑は、秀才の誉れ高く、長州閥の元老井上馨に認められ、1892(明治25)年井上の養女光子を妻としている。また、同じ長州閥の元老山県有朋の信任もきわめて厚かったという。

6. おわりに

1896(明治29)年の旧「河川法」の成立について、1875(明治8)年の「堤防法案」の審議を出発点として河川工事の執行面を中心に述べ、「防禦ノ工」、つまり高水防禦工事を行なうための制度であることを論じてきた。勿論、旧「河川法」は、改修工事からのみ規定されたのではない。芳川内務大臣は、「河川法」の必要性について先述したような改良工事以外に、次の二つのことから主張している。

一つは、「現今河川ニ関シテ行ハレテ居リマス規

定ハ地方区々ニナッテ居リマスノデアリマス、此区々ニナッテ居リマスルノハ多クハ皆旧慣ヨリ参リマシタノdeal、而シテ此旧慣法ハ何レノ時カラ参リマシタカト顧ミマスルト藩制時代ヨリ皆参リマシタノdeal」²⁹⁾とし、幕藩時代の旧慣に基づく規定で行なわれているので、「此儘放任シテモシ一定不動ノ規定ニ致シテ置キマセヌナラバ彼此ノ利害ガ衝突シテ河川ヲ処理シ、或ハ之ヲ維持シテ往クニ就イテモ容易ナラヌ不利益ガアラウト思ヒマス」と、新しい体制に適合した制度の確立を求めた。

今一つは、河川の管理そして警察取締りの面からであり、次のように述べている。

「現今一令ヲ発シ一案ヲ発シテ此取締ヲ為シマスニ就イテモ一個人又ハ社会ノ法定ノ権利ニ障碍ヲ加ヘ、或ハ権能ヲ妨ゲルト云フコトモ往々有リマスカラ此辺ニ就イテモ河川法ニ於テ規定ヲ設ケマシテ、将来是等ノ取扱ヲ便利ニシナクチャナラヌ必要ガゴザイマス」

さて、旧「河川法」について工事の面から、その規定について簡単に見ていこう。

「河川法」が適用される河川は、主務大臣が「公共ノ利害ニ重大ノ関係アリ」（第一条）と認定した河川であるが、適用された河川の管理主体は地方行政庁であり、「河川ハ地方行政庁ニ於テ其ノ管内ニ係ル部分ヲ管理スヘシ」（第六条）と定められた。この一環として工事の施行・維持の原則的の主体も地方行政庁であり、「地方行政庁ハ河川ニ関スル工事ヲ施行シ其ノ維持ヲナスノ義務アルモノトス」（第七条）と規定されている。

このように、河川工事・維持の第一次的責任は、府県知事に有するのであるが、第八条に特例の場合として、主務大臣による直轄工事は、次のような条件の時に行なわれるよう定められている。

- ①河川工事の利害関係が一つの府県の区域にとどまらないとき。
- ②工事が至難なとき。
- ③工費が至大なとき。
- ④河川の全部若しくは一部について大体にわたる一定の計画に基づいて施行する改良工事であるとき。

つまり、工事の影響が他府県にまで及ぶようなもの、工事が物理的に困難で高度の技術を必要とする

もの、地方財政の負担能力をこえるような多額の工事費を必要とするもの、そして、河川工事が一定の全体計画の下に施行される必要があって、一つの府県単位で工事を施行すると、不均衡が生じて全体計画が達成されないおそれがあるときである。しかし、ここに国直轄による「防禦ノ工」（高水防禦工事）への参画が法律でもって規定されたのである。これこそが、「河川法」制定の最大の眼目であった。ただし、管理の主体を地方庁に置いているのは、「堤防法案」で、「防禦ノ工」は地方庁に任ずとした政府の考え方と基本的には同様であると評価される。

次に、これらの河川の改良工事等の管理費用の負担についてみると、管理一般については、「河川ニ関スル費用ハ府県ノ負担トス」（第二十四条）と、府県による負担が原則であることを規定している。その上で、第六条の但書「但シ他府県ノ利益ヲ保全スル為必要ト認ムルトキハ主務大臣ニ於テ代テ之ヲ管理シ又ハ其ノ維持修繕ヲナスコトヲ得」により国が管理ないし維持修繕を行なう場合は、「国庫ニ於テ其ノ費用ノ全部若ハ其ノ一部ヲ負担スルコトヲ得」と、国庫による支出について定めている。

改良工事については、「河川ノ改良工事ニ要スル予算費用ニシテ其ノ府県内ノ地租額十分ノ一ヲ超過スルトキハ其ノ超過額ノ三分ノ二以内ヲ国庫ヨリ補助スルコトヲ得但シ地租額ヲ超過スル部分ニ付テハ其ノ超過額ノ四分ノ三以内ヲ補助スルコトヲ得」（第二十六条）と、府県内の地租額を基準にして国による補助を規定している。

直轄工事の場合も同様であり、府県はこの第二十六条の規定に基づいて負担額が定められる。府県は受益者負担として、直轄工事費の一部を負担するのである。なお、「堤防法案」では、被害を受ける区域で適宜の割合で負担するようにと定められ、一府県内にとどまるものは地方庁が区域毎の割り振りを定めるようになっていた。ただし、審議の中で、一区域とは府県全体とすべきで、府県内での区域分けは行なうべきではない、との主張が複数の地方官からなされた。

結果的には、この府県内で費用を割り振るのを止め、府県として対応する主張が「河川法」で定められたのである。ただし、「地方行政庁ハ其ノ管内ノ下級公共団体ヲシテ河川ニ関スル費用ノ一部ヲ負担

セシムルコトヲ得」(第二十九条)と、下級公共団体に費用の一部を負担させることができると規定されている。

これで分かるように、「河川法」の適用河川は、国(主務大臣)によって認定されるが、適用した河川の管理主体は地方庁である。ただし、利害が他府県に及ぶ時は国が行なう。また、河川工事・維持も地方庁で行なう。直轄工事は、利害が一つの府県の区域にとどまらない時などの特別の場合のみである。

【参考文献及び注記】

- 1) 松浦茂樹・藤井三樹夫、明治初頭の河川行政、土木史研究第13号、pp.145～160、1993.6
- 2) 三本木健治、河川の財政の変遷、新大系土木工学73-河川の計画と調査-、技報堂出版、pp.135～209、1988
- 3) 明治文化研究会編、『明治文化全集』第4巻 憲政篇、日本評論社、pp.290～335、1992.7(復刻)
- 4) 濾堰とは、水は通過させるが、土砂は滞留させる堰のことか
- 5) 乗附乗彦編、『土木局沿革史料』、国立公文書館単行書1638、89～93丁
1875(明治8)年5月27日、太政官から土木寮分局設置の指令が出されたことは明確であるが、事務規程が具体的にいつ定められたのかは明確でない。地方官会議が終わった後だと思われる。
- 6) 亀卦川浩(『明治地方自治制度の成立過程』、東京市政調査会、p.32、1955.3)によれば、民費とは次のようなものであると整理されている。民費とは、雑多な用例があり、最も広い意味では「府県費や区町村費のような、国費(当時の言葉でいえば官費)以外の費用、すなわち一切の地方費を総称するもの」であった。また、民費は、「経費とともに収入をも意味したのである。すなわち府県の場合でいえば、府県の収入は民費を主なるものとして外に府県税があった。民費を賦課するには、石高割を主としこれに段別割や戸口割等を加味したのであるが、明治6年7月の地租改正により地券を下付された地方では、石高割や段別割等の土地を基準とするものはすべて地価割に改められ」たのである。
- 7) 内閣官報局編、『法令全書』第十一巻、原書房、pp.187～189、1975.10(復刻)
- 8) 太政官達無号は以下のとおりである。但し、内閣官報局編、『法令全書』第十二巻一一、原書房、p.483、1975.11(復刻)
「河港道路堤防橋梁費ノ儀ハ明治十一年七月第拾九号布告ヲ以テ相定メ右施行順序ノ儀ハ同年七月二十二日号外達第十二項ノ通相達置候得共自然各地方ノ慣行ニヨリ右ニ準拠シ難キ分ハ府県会ノ決議ヲ以テ暫ク旧慣ニ因リ施行シ不苦候条此旨為心得相達候事」
- 9) 前掲書7)、pp.134～135
- 10) 内閣官報局編、『法令全書』第十三巻一一、原書房、p.257、1976.1(復刻)
- 11) 前掲書10)
- 12) 『太政類典』第5編 34巻
- 13) 『公文録』明治17年 内務省6月第1
- 14) 『公文類聚』第6編 明治15年 第34巻
- 15) 御厨貴、『明治国家形勢と地方経営-1881～1890年-』、東京大学出版会、pp.31～35、p.55、1980.11
- 16) 前掲書13)
- 17) 『公文録』明治18年 大蔵省2月第1
- 18) 『治水雑誌』第5号、治水協会、p.17、1891.6
- 19) 山本三郎、『河川法全面改定に至る近代河川事業に関する歴史的研究』、日本河川協会、pp.28～42、1993.6
- 20) 前掲書19)、pp.37～39
- 21) 糟谷敏英、河川法成立の経緯及びその背景、電力中央研究所所報第5号、電力中央研究所、pp.89～112、1957.2
- 22) 『衆議院議事速記録』第38号、p.25、1896.3
- 23) 『衆議院議事速記録』第34号、p.9、1896.3
- 24) 『貴族院議事速記録』第37号、p.13、1896.3
- 25) 前掲書19)、p.35
- 26) 『貴族院議事速記録』第41号、p.13、1896.3
- 27) 武岡充忠、『淀川治水史』、淀川治水史刊行会、p.87、1931.7
- 28) 前掲書27)、p.88
- 29) 前掲書24)