

明治期における富山県の治水施策に関する研究 *

A Study on Flood Control Policy of Toyama Prefecture in the Meiji Era

市川 紀一 **

By Norikazu ICHIKAWA

Abstract

This paper deals with the flood control works of Toyama prefecture in the Meiji era which has been suffered from flood disasters from ancient times, clarifying the historical process in executing flood control works from both administrative and financial aspect and also discusses the historical materials of flood control which is proposed to prefectural consultative committee in consideration of the social backgrounds at the that times.

It is verified that flood control works in Toyama prefecture has played pioneering role in both field of regulations and engineering compared to other prefectures, which however, resulted in a large burden to the resident people.

1. はじめに

明治期における国の河川行政・制度に関する歴史的な経緯については、過去に研究成果が発表され、図書も刊行されている。⁽¹⁾しかし、制度を施行した府県や町村レベルでの実態を明らかにした研究成果は少ない。

本論文は、多くの大河川を有して毎年のように洪水に見舞われて、明治期において県施行による常願寺川、神通川の改修工事を実施した富山県を取り上げ、この時代における治水行政の経緯を予算・制度の面から論述する。

また併せて、国の土木行政および制度が未だ整備されていない明治20年代、富山県技師として勤務した高田雪太郎が保存していた「治水諮問案」の内容について、当時の社会的背景、財政状況とあわせて検討を加え、地方における治水行政の実態を明らかにする。

富山県には現在1級河川が黒部・常願寺・神通・小矢部・庄川の5大水系206河川、2級河川は早月川、片貝川などの36水系98河川、これ以外に準用河川として18町村に109河川がある⁽²⁾。

黒部・常願寺川は岐阜・富山県との県境にそびえる3000m級の山岳地を水源とし、神通・庄川は飛騨地方に水源を有し、これらの河川は富山・砺波平野に至ると河口まで広範囲な扇状地を形成している。これらの下流域の平地部はわが国有数の穀倉地帯でもあり、県下の都市の大部分が存在している。

1891(明治24)年7月に県下一帯を襲った水害で大きな被害を受けた富山県は、国への補助金を申請した文

書で「然ルニ七十有余ノ河川皆極メテ暴流ニシテ山ヨリ出テ海ニ入ノ間、長キモ六・七里、短キハ二・三里ニスギズ。川ト言ハンヨリハ寧ロ瀑ト称スルヲ允当トスベシ」と富山の河川を表現している。⁽³⁾このような河相から一旦氾濫すれば、その被害は住民の生活に甚大な被害を及ぼすことから、藩政時代からこの地を治める為政者の最大の課題は治水事業を完遂させて住民の平安を図ることにあった。

2. 富山の財政

1880(明治13)年11月に布告された「地方税規則」の改正によって、地方土木費への国庫補助が廃止された。この改定直後の1881(明治14)年11月に開会された石川県議会では加賀・能登地方の代表議員が道路費の予算を要求したのに対して、越中地方の議員は、河川改修予算の増額を要求して対立した。知事は翌年3月議会で何度となく会期を延長して解決を図るべく尽力したものの、最終的には内務卿と協議して解散を命じた事件があった⁽⁴⁾。この対立から越中地方の有力者は分県を国に請願し、1883(明治16)年5月、富山県は石川県から分離して設置された。

分県がなった以降、明治時代における富山県の歳出額と歳入額(いずれも決算額)は図-1、図-2のとおりである。図-1から1891(明治24)、1896(同29)、1897(同30)、1900(同33)、1903(同36)年の歳出額は対前年に比べて突出し、その要因が1903(同36)年を除けば土木費の急増にあることがわかる。

なお、土木費は県施行の土木費と町村土木補助費

* keyword: 地方行政・財政 河川

** 正会員 (株)クローバーテクノ TEL092-451-1117

〒812-0013 福岡市博多区博多駅東1-12-17

の合算額で、負担金とは 1900(明治 33)年から開始された庄川の直轄事業による負担金である。

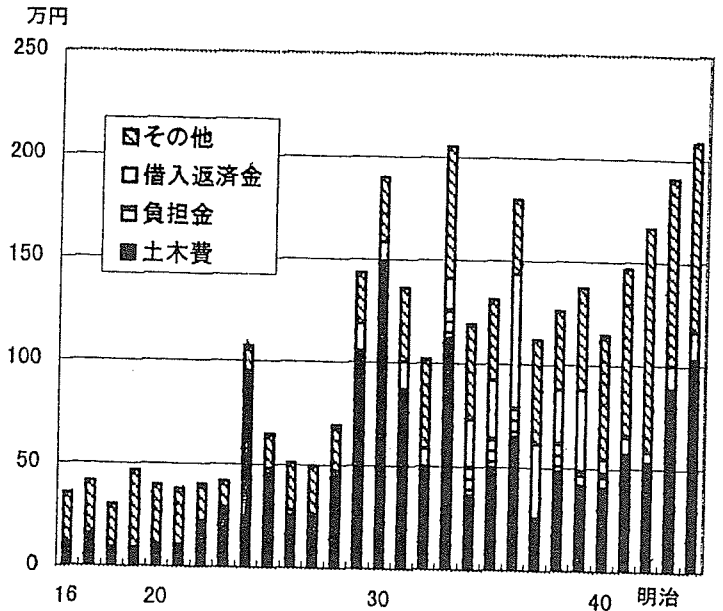
これらの急増した費用は、図一2から租税のほかには 1891(明治 24)、1896(同 29)年は巨額な国庫金を、1897(同 30)年は国庫金と前年度の繰越金で賄っていることがわかる。1900(同 33)年の国庫金は少額で、借入金、繰越金および 1899(同 32)年から増収となった租税により賄っている。なお、1903(同 36)年の増加は県債の利息、および元金の返済金の急騰によるもので、これまでの土木費の急増とは異なる。

なお、国庫金は警察費、在県監獄囚人費などに対する国庫下渡金と災害復旧を含む土木費、衛生病院費、伝染病予防費、教育費、勸業費などの国庫補助金の合算額であるが、急増した年の国庫金は殆どが災害復旧のための土木補助金であった。

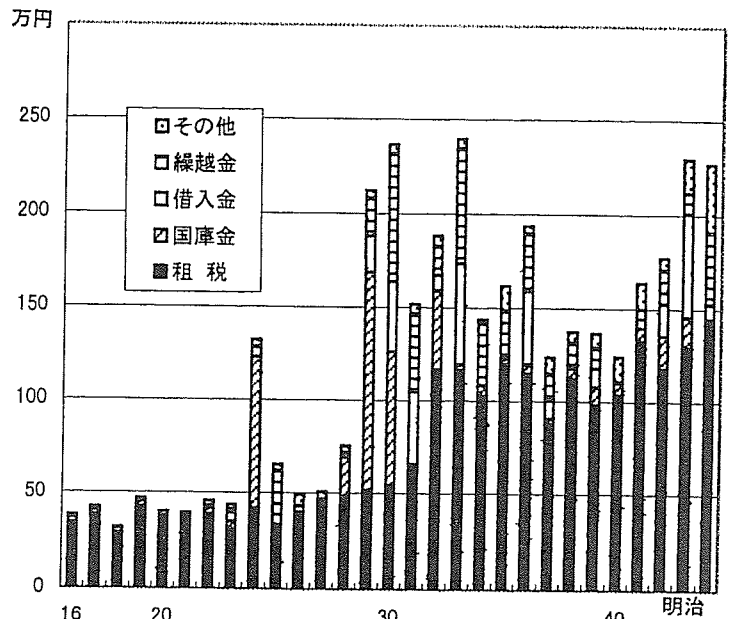
災害復旧費国庫補助制度は 1899(明治 32)年 4月(勅令第 260 号)に制定された。富山県はこの制度が制定される以前には、表一に示すように分県以前から高額で高率の補助金を受けていた。しかし、同法の制定で、この年の国庫補助金は被害額の約 30%しか交付されず、前年の約 75%に対して半減し、翌年以降の歳入不足は主として借入金等で賄った。

借入金は 1890(明治 23)年に備荒儲蓄金から借入したのが最初で、県債を発行しての借入は 1897(明治 30)年からである。備荒儲蓄金とは災害を受けた住民の救済を目的に、1880(明治 13)年 6月布告の「備荒儲蓄法」によって制定されたもので、1890(明治 23)年 1月(法律第 1 号)では県議会の議決と内務・大蔵大臣の許可を得て、災害復旧の土木費に借入することが認められた。富山県の備荒儲蓄金からの借入は 1890(明治 23)年に 47 千円を計上した。

県債は 1890(明治 23)年 5月制定の「府県制」第 90 条により発行することができるようになった。富山県は 1896(明治 29)年 7月に同法を施行し、債券発行は災害復旧費への使途を目的に同年に 122 千円を銀行から借り受けたのが最初である⁽⁵⁾。その後、県債は災害が発生する度に発行され、1900(明治 33)年は歳入額の 22.6% に達する 54 万円余になり、その反動として 1903(明治 36)年には県債の元金と利息の支払いが歳出額の 36.2% に達して、異常な予算編成を余儀なくされている。当初の債券の発行条件は、償還期間は翌年から 10 年、金利は 10%以内であった。しかし、1898(明治 31)年 1月には「富山県土木県債規則」を定め、前年までの県債は 2年据置 13年償還、利率 7%と変更し、1903(明治 36)年には「富山県整理公債規則」を制定して利息を 6%にし、これまでの公債を整理した⁽⁶⁾。このように県債の発行条件を変更することにより 1907(明治 40)年以降の県債の返済



図一1 富山県歳出推移図(出典:富山県史 作図:市川紀一)



図一2 富山県歳入推移図(出典:富山県史 作図:市川紀一)

表一 全国・富山災害費と国庫補助金 (単位:円)

西暦	明治	全 国			富 山 県		
		災害費	国庫補助金	補助率	災害費	国庫補助金	補助率
1880	13	982389	894,705	91.1	616,452	601,677	97.6
1885	18	3,351,986	769,258	22.9	220,309	100,000	45.4
1889	22	3919588	1,559,651	39.8	97,093	24,270	25.0
1890	23	2426112	701,804	28.9	197,708	32,938	16.7
1891	24	1862822	1,280,289	68.7	1,049,845	801,354	76.3
1895	28	不明	不明			203,700	
1898	29	24,381,072	7,812,395	32.0	1,666,692	1,161,000	69.7
1897	30	10,792,283	2,695,294	25.0	936,759	700,000	74.7
1899	32	10,748,273	4,039,772	37.6	1,276,270	395,000	30.9

出典:公文類聚 第21編、富山県政史 作図:市川紀一

金は少なくなっている。

表-2は1899(明治32)年から明治末年までの北陸地方他県との県債発行および歳出に占める土木費の割合を比較したものである。同表から当県が災害復旧のための土木費および県債の借入金に際立っていることがわかる。

表-2 北陸三県の債券発行額と土木費(1899~1912)

	県債額/歳入	土木費/歳出
富山県	9.4%	40.3%
石川県	0	24.6%
福井県	1.90%	37.7%

(出典:富山県史)

府県の徴収できる租税課目は、1878(明治11)年7月22日(第19号)布告の「地方税規則」で地租割、戸数割、営業税、雑種税の4種と定められ、その後、明治末期には所得税、国税に取って替わられた営業税の賦課税が追加された。明治期を通じての富山県租税収入の割合は図-3のとおりで、最も大きなウエイトを占めているのは国税である地租に賦課した地租割であることがわかる。

1899(明治32)年に地租割が急増しているのは、国税の地租が1878(明治10)年に地価の2.5%から1898(明治31)年に3.3%と32%も増税され、地租割の賦課率は図-5に示すように、ほとんど減率されなかったためである。図-4は年度当初と年度途中で追加された地租割の額を示したもので、災害が発生した年は先述した国庫金や県債で賄っただけではなく、地租割と戸数割を増税して対処したが⁷⁾、1891(明治24)年と1899(明治32)年での地租割は約2倍にもなる大巾な増徴を県民に課している。

図-5は地租割の根拠である地租賦課率の全国平均値(決算額)と富山県の当初予算と決算を比較した図である。この図からは1900(明治33)年までは当初予算は全国平均に近いが、下回る予算であった。しかし、毎年のように年度途中で災害復旧のための増徴が諮られ、決算額は全国平均を上回る地租割が徴収されたことがわかる。

3. 富山県の河川行政

3.1 藩政時代の治水施策

藩政時代の富山県は、加賀・富山両藩(いずれも前田家)により統治されていた。この時代の治水施策について『富山県政史』⁸⁾に詳述されているが、その要旨は次の通りである。

両藩の河川の保護及び水源涵養等に関する制度・施設は用意周到であった。費用の支出は河川を大・中・小に区分して、庄川、常願寺川、黒部川の大河川は藩が費用を全額支弁し、早月、神通、小矢部、片貝川の中河川は7割以下を補助した。布施川ほか8つの小河川は5割以下の補助を、その他の河川に対しても随時補

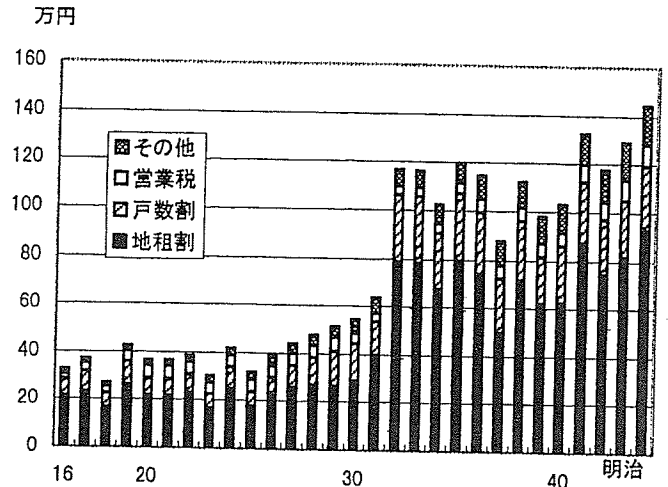


図-3 県税の内訳 (出典:富山県史 作図:市川紀一)

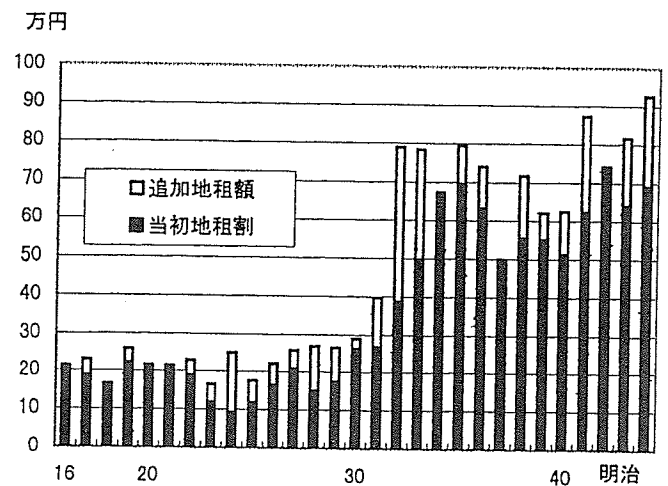


図-4 地租割の当初予算と追加額 (出典:富山県政史 作図:市川紀一)

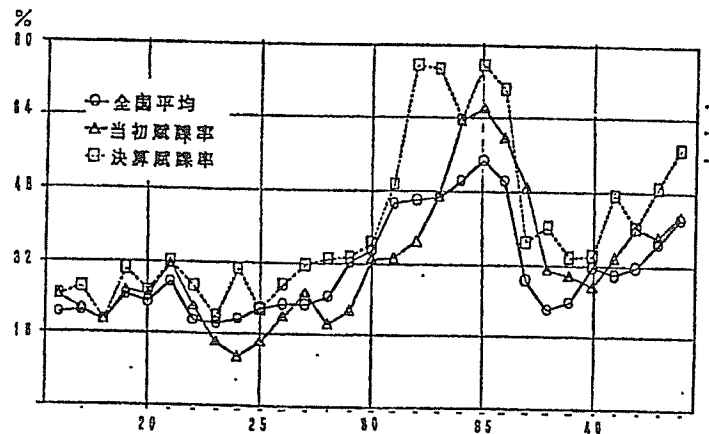


図-5 地租賦課率の推移図

(出典:内務省統計報告、富山県政史 作図:市川紀一)

助した。また、管理するための組織は、黒部川には上飯野村、常願寺川は西ノ番村、庄川は太田村に御詰所と称する出張所を設け、定検知奉行もしくは川除普請奉行を配置して治水の任につけた。

3・2 明治期の行政組織と技術者

置県2年後の1885(明治18)年5月6日(布達乙102号)、富山県は全県を3区分した土木課出張所を設置した⁽⁹⁾。出張所は射水郡大門町、上新川郡新庄町(現、富山市)、下新川郡三日市町(現、黒部市三日市)に設置され、名称は第一区から第三区出張所と命名された。

1893(明治26)年制定の「土木事務所規程」によれば、各土木事務所には主任・副主任各1名、監督及び監督補助若干名を配置し、業務は県の土木工事の施行と地方税を補助した町村の土木工事の検査であった。

富山県に勤務した最高学歴を有する土木技術者は工部大学校卒業の高田雪太郎が最初で、勤務期間は1889(明治22)年5月から1896(明治29)年8月までで、勤務当初は内務省出向身分であったが、1892(明治25)年からは富山県技師となり、翌年11月から1896(明治29)年1月までは内務部第二課長を勤めた。

高田が退職後の技師については、約3年間の空白期間があり、1900(明治33)年からは谷井鋼三郎(1889年東大土木卒)が勤務し、1903(明治36)年には寺崎新策(1901年京大土木卒)の2名が勤務した記録がある⁽¹⁰⁾。しかし、在職期間に関する史料は見出せなかった。

3・3 河川行政

1883(明治16)年に設置された富山県は、同年10月1日から第一回通常県議会を開会した。この議会は翌年度の予算審議がなされたが、土木費の庄川、常願寺川、黒部川の県支弁を巡って紛糾し、予算は土木費を除いて可決される事態となった⁽¹¹⁾。このため、富山県は翌1884(明治17)年8月11日付(県甲第89号)で「土木費及び土木費区別」を定め、この中で庄川を始めとする3河川を県支弁河川に編入した。表一三に示すようにこれらの河川は、1887(明治20)年には県の管理区域が定められた。その後、1892(明治25)年になって神通川と小矢部川が県管理の河川に編入されている。

なお、庄川は『富山県史』⁽¹²⁾に「庄川は明治維新後も度々の大洪水に襲われ、堤防の破壊が頻繁に生じたことから、修築に沿岸町村は大きな負担を強いられた。このため、1883(明治16)年3月、庄川沿岸50ヶ村民代表者より内務卿に長文の嘆願書が提出され、この年に直轄工事として河川改修工事が開始された」と記録されている。しかし、高田雪太郎が保存していた史料⁽¹³⁾(以下、「高田史料」と略称する)の「庄川測量要録」と題する書類では「1881(明治14)年の当初に富士川、阿武隈川と庄川の3河川が内務省より直轄河川とすべく太政官に伺いが提出され、同年9月に許可された」とある。庄川の測量調査は、10月22日付で当時内務省御用掛であった高田が石川県在勤を命じられ、翌年から調査を開始している。この史料から判断する

に、庄川は富山県設立以前から直轄工事として施行が進められていた事がわかる。

県管理以外の河川については、町村の管理となるが、改修等の費用に関しては表一四に示すように中河川については大半を県が負担し、その比率は1893(明治26)年に一旦引き上げられたが、後述する治水諮問案では一律50%まで引き下げられる計画であった。

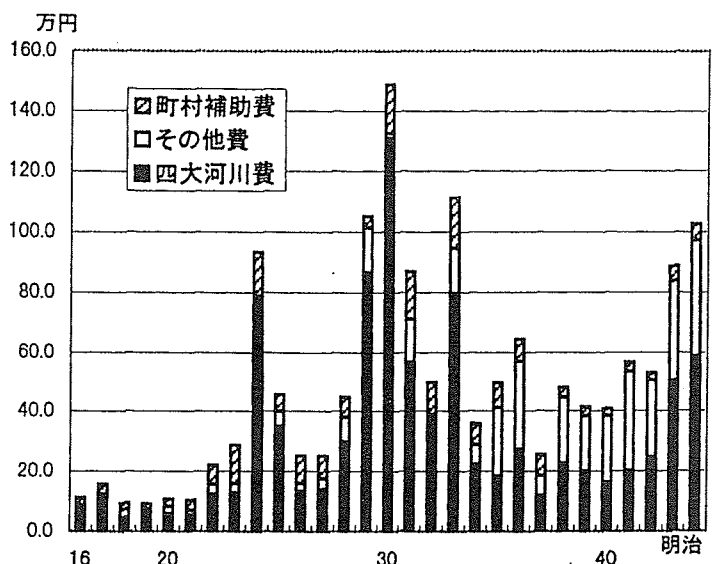
表一四 各河川の補助率の推移 (出典：西師意「治水論」、富山県政史)

河川名	1891	1893	富山県
早月川	85		50
小矢部川(新設上)	85		50
同(上流)		70	50
神通川	80		50
黒部川(新設上)	70		50
常願寺川(新設上)	70		50
小川	65	70	50
布施川	50	50	50
片貝川	75	80	50
熊野川	55	65	50
上市川	55	60	50
白岩川	55	55	50
井田川	60	65	50
山田川(婦負)	50	50	50
山田川(新波)	60	65	50
海岸波除		70	50

図一六は、明治期における富山県の土木費の内訳である。図中四大河川費とは黒部・常願寺・神通・庄川の合算額である。この図から1900(明治33)年に着工された庄川の直轄工事に対する負担金は除かれているが、1901(明治34)年までは、河川費が圧倒して高いシェアを占めていることがわかる。

表一三 県施行河川の編入経緯 (出典：富山県政史)

河川名/年	1884	1887	1888	1892	1894
黒部川	県支弁編入	愛本橋下流			
常願寺川	県支弁編入	岩峯下流			
神通川				県支弁編入	笹津橋下流
庄川	県支弁編入	芹谷取水口下流	弁財天下流		
小矢部川				県支弁編入	落合下流



図一六 富山県土木費歳出内訳図 (出典：内務省統計報告、富山県政史、西師意「治水論」)

4. 治水諮問

4.1 治水諮問案の作成時期

高田史料に「治水諮問案」と題する、表紙を含めて13頁の青焼きの綴りが遺されている。諮問案は富山県における土木事業に関して県議会へ提出するための全六号からなる議案とその趣旨説明が記載されている。

この諮問案は、第三号議案からは1893(明治26)年に作成され、議会に提案されたと考える事ができる。『富山の議会史』によれば、1893(明治26)年11月開会の通常県議会に次の議案が提出されている⁽¹⁴⁾。

- ① 治水堤防費補助歩合更正の件
- ② 市町村道路補助廃止の件
- ③ 工事請負規定に関する件

これらの三議案の具体的な内容が不明のため、断言した事は言えないが、治水諮問案の第一号から三号議案に該当すると思慮される。

しかし、富山県に治水諮問委員会が設置されたのは1894(明治27)年10月で⁽¹⁵⁾、委員会は同月27日から11月1日まで開催されたことが、高田の日記に記述されている。しかし、委員会で討議された内容を確認する史料は見出せなかった。

本文では、諮問案の内容を全文紹介し、①市町村への補助。②工事契約。③水害予防組合。の3点について、当時の社会的背景を勘案して論述する。

4.2 治水諮問案の内容

治水諮問案に内容は次の通りである。なお、□印は判読できなかった文字を示す。

① 第一号「地方税補助区分改正ノ諮問」

従来地方税ヲ以テ補助シ来リシ渦廻リ波除及河川ノ上流ニシテ、山間ニ位シ織ニ耕地ノ脱落ニ止マル部分ノ堤防並ニ工費高ハ五十円未満ノ町村工事ニ対シテハ一切補助セズ、但、小矢部川ハ全川地方税ノ支弁ナリシガ、山田川落合上流ハ細流ニシテ其害少ナキヲ以テ之ヲ補助ノ部分ニ編入シ、別紙ノ通り改正セントス。

なお、別紙の内容は表一3に記述している。

② 第二号 甲「市町村土木費補助歩合更正ノ諮問」

従来、里道及各川堤防海岸波除工事ニ対シ、夫々歩合ヲ定メ地方税ヨリ補助シ来リシ處、年々其歩合増進シ、為ニ地方税ノ増加ハ勿論、種々ノ弊害相伴フテ醸生スルニ至レリ。依テ将来右各種ノ通常工事ハ其工費ノ五歩以内ヲ以テ工事難易、工費ノ多寡ニ従ヒ、適宜歩合ヲ定メ補助シ、非常天災ノ為メニ工費多額ニ上リ、實際関係町村ノ負担ニ堪ヘサルモノハ、臨時工費ノ八歩マデ補助スルコトニ改正セントス。

④ 第二号 乙「地方税ヲ以テ五歩以上ノ補助ノ工事ハ県庁ニ於テ管理施行スルノ諮問」

従来地方税ヲ以テ補助シタル工事ハ、受負ハ多ク随意契約ニ成立。町村長之ヲ執行シ郡長ヲシテ

監シメ来タリシ處、往々施行上不完全ノ点ヲ発見シ、荏苒経過セハ年一年ニ粗造ニ傾クノ状況アリ。今ニシテ此弊害ヲ矯正セサレハ、年々数万円ノ地方税ヲ徒費ニ屬スルノ虞ナキ能ハス。依テ将来地方税ヨリ五歩以上補助セシタル工費高百円以上ノ工事ハ県庁ニ於テ管理執行シ、之ニ要スル吏員ノ給料旅費其他ノ雑費ハ工費予算内ヨリ支出セシムル□方ニ改メ、且工費百円未満トイヘトモ、地方税ノ補助ヲ受クル町村工事ハ都テ競争入札ヲ以テ施行セシメントス。

④ 第三号「一般里道ノ補助ヲ廢シ、須要ノ里道ニ限り線路ヲ指定シテ補助スルノ諮問」

従来地方税ヲ以テ補助ヲ与エタル里道ノ數ハ逐年増加シ、既ニ二十六年ニ在リテハ211線トナリ、其歩合ハ八歩ヨリ四歩迄ノ等差ヲ付シ補助シ来リタル處、尚統々補助線ヲ編入ノ申請アリテ、遂ニ県下ノ里道ハ尽ク補助線トナルノ傾向アリシガ故ニ、明治二十七年度ヨリ既補助線ノ指定ヲ廢シ、渾テ道路橋梁ノ工費、其関係町村ノ負担ニ堪ヘザルトキハ、地方税ノ補助ヲ請フコトヲ得ルト改正シタリ。

然ルニ一層ノ区域廣大トナリ、随テ年々地方税ノ支出額愈増加シ、底止スル處ナキノミナラズ、小村落間ノ道路ニ対シ補助ヲ与フルノアラザルベシ。殊ニ今ヤ各郡市トモ須要ノ道路ハ既ニ改修ヲ終ヘ公衆ノ交通ノ不便ヲ感スル事ナキニ至リタルヲ以テ、里道中須要ノ線路既ニ別紙記載ノ外ハ、渾テ町村ノ負担に帰セシ。該須要ノ線路トイエドモ其負担ニ堪エザル場合ニ限り地方税ヨリ補助ヲ与エントス。

但、非常天災ノ場合ニ限り、実地ノ状況ニヨリ指定外ノ里道トイエドモ補助スルコトアルヘシ。

⑤ 第四号「水利組合条例中水害予防組合ニ関スル事項実施之件諮問」

現行水下町村ト称スルモノハ、従来水下銭ヲ納メタル慣行アル町村ヲ以テ組織シタルモノナリシガ、地形ノ変換ニヨリ現今毫モ関係ナキ町村アリ。又ハ現ニ水冠リノ形跡アリナガラ、入ラザルモノアリ。為ニ費用支出ニ至リテ苦情百出シ、其害延テ急防ノ時、機ヲ失シ救フ可カラザル大害ヲ醸スニ至ルヘシ。依テ別紙準則ニヨリ水害予防組合ヲ組織セシメントス。

以下全九条の条例案が記載されている。

⑥ 第五号「水害急防規則制定の件諮問」

水害急防ハ関係町村ノ責任トシ、地租1/10ヲ超過シタル額ハ地方税ヲ以テ支弁スル方法ナルガ、町村ノ現状ヲ見ルニ、出水ノ際、堤防危険ニ迫ルモ逡巡急防ニ手ヲ下サズ、要スルニ急防ハ大害ヲ未然ニ防グ必用ニ備ニシテ、沿村及水下人民ハ奮テ従事セザル可カラズ。依テ水害急防組ヲ組織シ、之ヲ実行セシメントス。

⑦ 第六号「堤防保護規約創定の件諮問」

堤防ハ、地方税ヲ以テ支弁スルモノト、町村ニ於テ

負担スルモノヲ不問、沿村人民ハ直接利害ニ関係アルヲ以テ、平常之レガ保護ニ任セザル可カラズ。然ルニ現今ノ現状ヲ見ルニ、却テ構造物ヲ毀損シ、甚ダシキニ至リテハ窃取或ハ堤防ノ樹竹ヲ盜伐スルナドノ行為少ナカラズ。依テ之ヲ矯正スルニ本法ヲ設ケ沿川人民ヲシテ漸次堤防保護心ヲ厚カラシメントス。

4・2 町村土木補助費

町村の財政は1878(明治11)年7月22日(布告第19号)に制定された「地方税規則」の中で、府県と町村財政の区分がなされた。府県は「従前、府県税及民費ノ名ヲ以テ徴収セル府県費、区費ヲ改メ、更ニ地方税トシ」と、町村は「各町村限及区限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任せ、地方税ヲ以テ支弁スルノ限りニアラス」と明記され、布告当時の町村財源は住民の自治的協議に委ねられた。

町村の財源が定められたのは、1884(明治17)年の内務省訓示で、国税・府県税の付加税、直接・間接の特別税が認められた。この間、1881(明治14)年4月(布告第24号)では「区町村若クハ水利土功ノ集会ニ於テ評決シタル土木費ノ急納者ハ、明治10年11月ニ依リ処分スベシ」と、協議費中の土木費の徴収権が認められ、1882(明治15)年1月(布告第2号)では府県から町村への土木補助費の科目が新設された。

第一、二、三の諮問案は、いずれも町村への土木費補助額を削減するものである。すなわち、第一号は少額の工事を補助の対象から除外する案件、第二号は補助する割合が年々引き上げられているので、通常工事および災害復旧工事の補助率を改正し、かつ高額な工事については県が管理執行する案件である。

これらの諮問案は単に県の負担を少なくすることを目的としたのではなく、当時の国の施策と土木事業の実態とを勘案する必要がある。

国は年々増大する府県への災害補助金を抑制するために、1894(明治27)年には制度の公布を目論んでいた。その制度は、災害が生じた場合にはまず直接被害を受けた町村が負担し、その負担に耐えられない費用は府県が補助することが明記されていた。府県への補助額は町村の補助額と府県の被害総額の合算額が、国

の定めた基準値を超えた部分に対してのみ、国が交付する規定であった。

町村の負担限度額は経常的土木費と災害土木費の合計が地租の2/7および戸数割1.5円/戸まで、かつ、災害土木費は工事費総額の2/10まで負担する内容であった⁽¹⁶⁾。富山県の全町村の1889(明治21)年から5年間の平均税額は、地租で約1/6.4、戸数割が1.3円/戸⁽¹⁷⁾であることから、この法律が施行されれば地租割は約2倍、戸数割は1.15倍の負担になる。表一5は1893(明治26)年に災害を受けた府県の町村負担限度額の一覧である。これによれば、補助金の算定方法は富山県の場合は諮問案第二号に80%を限度に補助するとされており、岐阜県の場合は富山県と同様に補助率を、その他の県は租税から補助額を算定する規定となっており、国の租税と工事比率の両面から町村負担額を定めている県はない。

府県の負担に関しては筆者によって昨年発表したので省略するが⁽¹⁸⁾、いずれにしろ、国が目論んだ災害復旧土木費の補助制度は府県、町村とも従前に比較して補助率が極端に少なくなる法律であった。

諮問案を提出した背景には、次に論述するように国の目論んでいた災害補助制度と深く関わっていただけでなく、当時の町村の土木事業の実態を勘案して提出されたと思慮される。

① 国の災害補助制度が公布されれば、従前に比較して県の負担が飛躍的に増大するだけでなく、災害土木基金の積立費用も予算に組まなければならないことから、町村負担を引き上げる。② 補助率による負担金の算定は、緊急性のない事業や軽微な事業まで県が負担することになることから、一定の額の事業までは町村の負担とすることで拡大する事業を抑制する。③ 町村土木費を過大に見積もらないように一定の率までは町村負担とする。

4・3 工事契約

わが国において土木工事の請負契約方式が成文化されたのは、1889(明治21)年2月11日公布の「会計法」と「同会計規則」である。この法律は1890(明治23)年4月1日付で施行され、第8章の「政府ノ工事及物件ノ売買貸借」には「第24条：法律勅令ヲ以テ定メタル場合ノ外、政府ノ工事又ハ物件ノ売買貸借ハ総テ公告シテ競争ニ付スヘシ。但シ、競争ニ付スヘシ左(マ)ノ場合ニ於テハ競争ニ付セス随意ノ約定ニ依ルコトアルヘシ」とあり、国が当事者の一方となって行なう工事および物件の売買貸借などの私法上の契約は、原則として一般競争入札によることとされた。しかし、国策上秘密にすべき工事、非常緊急の工事 および千円未満の工事は随意契約に依ることができる⁽¹⁹⁾とされていた。

諮問案の第二号乙は、従前の町村執行によ

表一5 1893年 水害復旧費の町村負担額

県名	地租割	戸数割	営業割	各種特別税
岐阜	市町村負担に属する工費の7/100			
島根	地租 2/7	1戸付1円	2割増	
鳥取	地租 1.7/7	1戸付1円35銭		
岡山	地租 1円付28銭	1戸付1円20銭	2割5分増	
和歌山	地租 1.7/7	1戸付1円	1割増	1割増
愛媛	地租 1.7/7	1戸付80銭	2割増	
大分	地租 1/7	1戸付70銭	2割増	

(出典:高田雪太郎保存資料)

る土木工事契約は随意契約で執行し、郡長が監視しているが、工事内容は数年後には崩壊したり欠陥が見られるなどの未熟な施工が行なわれていることを指摘している。

これは契約方式と監督・工事指導に問題があるとの認識から、これらの弊害を防ぐために県から 50%以上補助した 100 円以上の工事は県において管理執行し、町村の発注工事は全て競争入札により請負人を定める内容の諮問案である。

会計法では災害復旧工事のように非常緊急を要する場合には随意契約を施行できるとなっているが、当時の富山県ではどのような契約方式を実施していたのであろうか。高田雪太郎が知事から工事入札方式について諮問され、1890(明治 23)年 10 月 25 日付で回答した文書が遺されている。

文書には各種契約方式に関して利害得失が記述されており、回答した時点での高田雪太郎は内務省出向の技師補である立場を勘案すれば、記述した内容は当時の内務省土木局の工事請負方式の考えと通じるものがあると思慮される。

富山県における工事契約の現況として「先年には公告して競争入札を試みたが県の予算を大幅に上回り落札者が決定できなかった。その理由は、当県の災害復旧工事は旧慣により「村請」と呼ばれた請負方式が採られ、関係町村と請負人が団結して入札を拒否したためである」と記述している。工事契約の方法は、直営と請負方式に言及し、その利害得失を次のように詳述している。

◎直営方式：直営方式には工事全てを担当者が管轄する方式と、工事用物品諸器具等の購入は請負方式で、人夫の使役のみを直轄施行する方式に分類できる。直営方式は工事費が予算を超過しないかぎり、最適の施工方法を採用でき、工事中に異変が生じた場合には臨機応変に対処できることから最も優れた方式である。

直営方式の欠点は、監督員および掛員は工事に習熟して、請負人より優れた技術者が必要で、監督員が過失怠慢であれば、物価・人夫賃金に変動が生じた場合には工事費用の不足を来したり、工期を遵守できない恐れがある。

◎請負方式：請負人の選定には、工事を公告して実施する一般競争入札方式、工事経験と相当の資産を有する者から選んで実施する指名競争入札、特命随意契約方式がある。請負方式を採用すれば工期遅延には延滞金を課して違約金を収める契約が可能で、天災事変で工事の手戻りや損失が生じた場合には請負人の負担せしめることができる。

この方式の欠点は、請負の権利を二転・三転と他者に売買して利益を得る業者が生じたり、低い額で直接施工する業者は、工事の精粗善悪に留意することなく粗雑な工事を行ない、また、監督員に賄賂を

以って表面を繕うものが世間一般の通弊としてまかり通っている。

これらの利害得失を勘案すれば、工事の中で材料費の占める割合が多く、かつ高度な技術を要する橋梁工事などは直営方式が望ましく、岩石や土砂などの材料を用いて工事中に容易に粗悪な箇所を発見できるような河川堤防工事、道路の盛土工事などは、十分な監督をなせば請負方式を採用することができる。

しかし、富山県の現況からは特命で請負人を選定することは、旧来の慣習と、政党の軋轢、種々錯綜している事情から容易に決定することは困難であり、また、通常の場合は最も不適當な方法である。これは住民からの疑惑を招き、賄賂も行なわれやすく他の業者から不公平の意見が生じる恐れがある。これに比べれば指名競争入札は、指名業者の選定に過去の工事経験と資格とを厳選して選抜すれば富山県に最も適した方式である。

なお、この文書の末尾に「河川の災害復旧工事は予算制度の関係から秋に発注することになり、厳冬の休止期間を考慮すれば施工期間も少なくなることから、特命随契約が関係町村の妨害も予想されることから旧慣の村請法の採用もやむをえないのではないか」と記述している。

会計法施行後の富山県は 1888(明治 21)年 7 月(達第 70 号)で「富山県工事請負規則」を定めている。制定された規則の内容は不明であるが、1891(明治 24)年 3 月 27 日付(告示第 17 号)では次のように「会計法」に準拠した規定が定められていた。

第一条：当県ニ於テ施行スル工事ノ請負ハ競争契約、随意契約ノ二種ヲ以テス。

第十一条：競争入札ニ付スヘキ事項、入札保証金額、競争執行場所及日時ハ随時之ヲ広告スヘシ。

第二十条：随意契約ハ事ノ急遽又ハ競争ヲ不適當トスル場合ニ於テ之ヲ行フ。

この年に発生した大水害で実施された常願寺川の復旧工事は、緊急を要することから、高田雪太郎の日記等から改修工事の大部分は富山の佐藤組(現・(株)佐藤工業)に、合口用水のトンネル工事は琵琶湖疎水で経験を有する日本土木会社(現大成建設の前身)と特命で契約されたと考えられる。

4・4 水害予防組合の設置

1890(明治 23)年 6 月 21 日付(法律第 46 号)で、水利組合条令が公布された。この法律では組合には用悪水路等もつばら土地保護に関する事業のための普通水利組合と水害防御のために堤防浚渫砂防等の工事をするための水害予防組合の二種類が規定されていた。第四号諮問は、公布された年に水防予防組合は石川、福井など 10 府県 55 の組合が設置されており⁽²⁰⁾、富山県にも設置すべく諮問されたものである。また、第五号は組合施行の費用負担を定めたものである。

第六号諮問案は、1891(明治 24)年 7 月の洪水被害調査と復旧計画を立案するために、同年 8 月に富山を訪れたデ・レーケの内務省への報告書⁽²¹⁾で指摘された項を踏まえて、水害予防と流域住民が常に河川に関心を持つように規則や規約を規定する案と思慮される。

報告書の中で、デ・レーケは住民と河川との関わりについて次のように記述している。

「富山県のいくつかの場所では、小作農の間では河川や洪水に対して、単なる無関心よりもずっと悪い感情がある。これは、堤防のかかなりの割れ目と、その後に発生するであろう大規模な決壊は、多くの農民にとって、時として歓迎すべからざるものではないということである。すなわち、破堤による氾濫で被災すれば税金は納める必要はなく、時には救援資金が与えられる。また、復旧工事は他者または政府の資金で賄われている。しかも、家族には数日から数週間の仕事が与えられることを見込んである」。また、「越中では、この河川や他の河川で激しい洪水が発生するまで誰も努力しない。洪水が起ってから、多数の住民が混乱して河川堤防に殺到し、災害を防ぐために慌てて小さな防御を施している」

諮問案の提案理由の中では、デ・レーケの指摘した事項だけでなく、住民の河川に対する関心が少ない現状を訴えている。すなわち、洪水から破堤に至れば直接被害を受ける住民は、平素河川に対して無関心であるばかりでなく、河川構造物の破損から窃盗、堤防の破壊につながる樹木の盗伐などに至っていること。また、洪水が発生して破堤の恐れが迫っても手を下さない。

このように一連の河川に関する諮問案は、為政者と納税者である住民との河川に対する関心度の乖離を小さくするために、組合を設置して直接河川の影響を受ける住民の負担を求め、また水害の復旧費は町村負担割合をこれまで以上とすることで、河川への関心を向上させることを目論んだ諮問案であると考えられる。

4・5 諮問案と県議会

富山県治水諮問委員会で 1894(明治 27)年 10 月 27 日から 11 月 1 日まで審議された諮問案は、11 月 22 日開会の通常県議会に提出予定であったと考えられる。しかし、議会は開会冒頭から翌年度の土木費予算案で紛糾した。提出された土木費は例年と大差ない額であったが、議員が相次いで登壇し「①河川災害を防ぐために設置した治水諮問委員会で道路関係まで諮問した。②決壊した常願寺川利田前堤防工事を放置している」等の激しい当局への非難がなされ、知事の退任要求動議まで提案された⁽²²⁾。

当時の富山県議会は自由党、民政党が各 11 名からなり、両党は 1892(明治 25)年 2 月の国会議員選挙で繰り上げられた選挙干渉から反目し、以後国会議員、県議会議員選挙の度に、激しい戦いを繰り返してきた。

知事退任の動議は全会一致で可決されそうになったが、両党は歩調を合わせることはなく、互いに自党の勢力拡大を狙った集会を開くなど議会は空転した。知事は調停も不可能なことから 12 月 17 日に内務大臣に上申して議会の解散を命じたため、この議会で諮問案は審議されることはなかった。

議会解散後に開会された翌年 2 月の継続通常議会における議事録に「治水諮問会費は今回の原案には除かれていた」⁽²³⁾とあるのは、この委員会が廃止されたことを意味するのであろう。

災害復旧の国庫補助制度が制定されて、府県・町村の費用負担が大きくなったことから、富山県では土木費の削減が大きな課題となってきた。このため、県議会は 1900(明治 33)年、および 1902(明治 35)年で次のような異例の決議をなし、経費の節減に努めている。

◎ 1900(明治 33)年 1 月の臨時県議会⁽²⁴⁾

- ① 今回の工事は公入札を持って請負人を決定すること。但し、水勢変更などの万やむをえない場合は除く
- ② 国庫査定、県査定工事の残金は指定工事以外に使用してはならない。
- ③ 堤防決壊で実施した締切工は、築堤中に包み込む方法で施行すること
- ④ 井田・山田川堤防築堤に要する民有地を寄付しない町村の工事は見合わせる
- ⑤ 災害土木費予算は国庫補助下付申請の手続きを得るまでには日時を要することから、緊急復旧工事を要する箇所は、当局で責任を持って事前に施行着手すること。

◎ 1903(明治 35)年 9 月の臨時県議会⁽²⁵⁾

- ① 補助を受けた河川の復旧工事は、緊急性の有無を計画して実施すること
- ② 復旧工事箇所の設計は、デ・レーケの計画になる霞堤を全廃して直線の堤防とするのは危険なため、十分な審査を行なって実施すること。
- ③ 技術的に施工困難な箇所は、直ちに着手することは予算の無駄となる可能性があることから、時期を見て十分な計画を持って実施すること。
- ④ 工事は一般競争入札を持って請負人を決定し、残金が生じた場合には、各河川を通じて緊急性の高いものに使用すること。
- ⑤ 決議した復旧工事箇所であっても、技術的・緊急性を考慮して実施すること。
- ⑥ 架橋工事の着工日時を考慮して、馳越工事を早急に完成すること。

これらの決議がなされた時期は、日清戦争が終結したものの、軍需予算、産業育成、教育事業などの内政充実から、国家予算は戦前の約 3 倍に膨張していた⁽²⁶⁾。一方、地方予算も国の政策に呼応した事業展開と国政事務の負担増から予算規模も明治 20 年代に比べて拡大している。しかし、富山県は 1896(明治 29)

年から相次いで大きな洪水による被害の復旧で、巨額な借入金を抱えていたことから、このような決議に至ったと思慮される。なお、この決議内容には詳細な技術的問題まで言及している事は注目に値する。

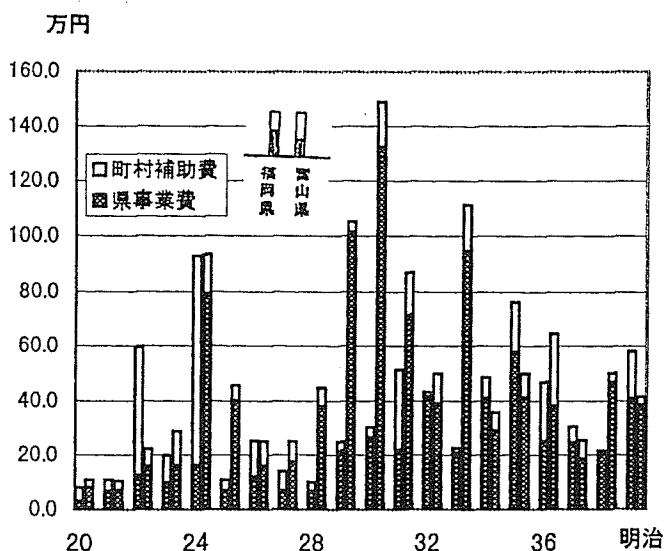
5. 富山県と福岡県との土木事業の比較

1891(明治 24)年の水害で富山県と福岡県には国庫補助金が交付された。その用途は富山県が 801 千円のうち 737 千円を県事業に費やしたのに対し、福岡県の 479 千円は全額町村補助費に使われた⁽²⁷⁾。

この相違については両県の成立過程に起因していると考えられる。すなわち、富山の地は富山・加賀藩の前田家によって統治されていたのに対して、福岡県は福岡、久留米、小倉、柳川、三池、秋月と、多くの藩を統合して設置された。明治期になって、県当局は県負担と町村施行の事業区分、費用負担などを定めた「土木法」を 1882(明治 15)年以来、何度となく議会に提案したが、時機達せずとの理由から賛同を得られなかった。これは、地方から選出された議員が土木事業に関しては旧藩からの慣行を変更することに難色を示したもので、土木法は 1891(明治 24)年になって成立し、翌年から施行された⁽²⁸⁾。これに対して土木法に相当する富山県の制度は 3・3 で記述したように、1884(明治 17)年に制定していた。

図一七は明治期の両県の土木費を県事業と町村補助費に区分して示したものである。この図から福岡県の場合は 1894(明治 24)年までの土木費はほとんど町村補助費で賅われていたことがわかる。

なお、富山県の 1896(明治 29)年から 3 年間の土木費は福岡県に比べて高額となっているのは、この時期は毎年のように洪水が発生し、歳出額に占める土木費は 64 から 78%にも達し、これに対して福岡県は 27 から 31%程度であるためである。このように、一旦



図一七 福岡県と富山県 土木費比較図
(出典:福岡県統計書 富山県政史 作図:市川紀一)

洪水が発生すれば、その復旧費は県の財政に大きく影響することが理解できる。

6・あとがき

本論文では明治期の富山県における治水施策を行政、財政の両面から論述したが、この中で歴史的に明らかになった事項および今後の検討課題をまとめると次のとおりである。

(1) 明治期の富山県の財政と土木費

今日の府県における土木事業費は、県税からだけではなく、国庫支出金や地方交付税などのウエイトが高い。これに対して明治期には原則として府県土木事業費は地方税で賅わねばならなかった。

明治期の富山県における年度当初の土木費は、他府県と同程度の歳入比率で計画されたが、明治 20 年以降は毎年のように洪水に見舞われ、年度途中で災害復旧のため地租割、戸数割などの租税が増徴された。

筆者は富山県における 1883(明治 16)年から 10 年間の治水費および地租 1 円当りの地方税で負担する治水費が全国一高くなっていることを明らかにしたが⁽²⁹⁾、このように、富山県民は明治期を通じて全国的にも平均を上回る税の負担を強いられた。

この中で、大水害が発生した年は 1899(明治 32)年に「災害復旧費国庫補助規定」が制定されるまでは、巨額な国庫補助金が補助された。しかし、この制度が公布されると歳入の不足を補うために県債を発行し、その返済が高額となると、返済のための借入を繰り返す異常な予算編成を余儀なくされた。

(2) 土木行政

富山県は、置県直後には県内を 3 区分した土木出張所を配置し、県事業や県が補助した町村の土木事業の管理・監督に努めた。また、専門的な高学歴を有する技師として、一部の期間空席があったものの 1889(明治 22)年から明治期を通じて土木技術者が勤務していた。

明治 20 年代は河川・用悪水路、道路・橋梁などの土木施設の管理者、費用負担などを定めた国の規則は制定されておらず、この中で富山県は次のような規程や規則を定めて、土木事業の円滑化に努めていた。

- ① 土木工事施行規程(1880)
- ② 富山県工事請負規則(1891)
- ③ 土木事務所規程(1893)
- ④ 道路看守人心得(1890)
- ⑤ 市町村土木費補助申請手続(1891)

なお、上記の史料は高田雪太郎が保存していたものである。

(3) 治水諮問

国は年々増大する災害復旧費を抑制するために災害補助制度を 1894(明治 27)年に公布すべく帝國議会に提案した。このため、富山県では災害のたびに県の

負担が増大する事から、町村補助金を減額するために土木事業制度の改正を目論んだ。

これらの改正案は1893(明治26)年、1894(明治27)年の通常県議会に提案されたが、知事の排斥問題から県議会の解散もあって、治水諮問案の全てが成立するまでに至らなかった。

しかし、全六号からなる諮問案から富山県における町村レベルでの土木工事や工事契約の実態、水害予防組合の設立経緯等の実状を明らかにすることができた。

工事契約に関しては、会計法の内容と高田技師が知事へ提出した各契約方式執行上の問題点を記述した。しかし、地方レベルでは、その後の県議会での議決事項を勘案するに、旧来の慣習、政党の軋轢等から工事契約をすべて入札方式に更改するまでには至らなかったと考えられる。

(4) 富山県と福岡県の土木事業

1891(明治24)年の水害で国庫補助金を交付された富山県は801千円のうち737千円を県事業に使用し、このうち580千円を用いて、当時としては画期的な延長約10kmに及ぶ高水対策を目的とした常願寺川の改修工事を実施した⁽³⁰⁾。これに対して、福岡県は全額町村補助費に用いている。この相違については県の成立過程にあることを論じた。

1879(明治12)年2月、「地方税規則」の改正の際、土木費の支弁に関して「各地方の慣行によって、規則に準拠しがたい場合は府県会の決議を以って、暫らく旧慣に因り施行することはかまわない」の主旨の通達が出された。県と町村の土木事業に関する区分は福岡県は富山県に比べて8年も遅れて規則が制定された。

このように、1878(明治11)年に制定された「地方税規則」で制定された府県と町村の財源区分は、土木費に関しては全国画一に進められなかったと思慮される。

今後、他府県の研究がなされれば、本研究の成果の位置づけがもっと明確になるであろう。

謝 辞

本論文をまとめるに、助言をいただいた熊本大学小林一郎教授、また、史料を提供していただいた土木学会・藤井肇男、(株)水環境研究所・藤井三樹夫、宇奈月町立図書館・松木学芸員には紙上を借りて感謝申し上げます。

参考文献と注釈

(1) 主な河川行政の歴史的研究

- ① 山本三郎、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
- ② 武井篤、わが国における治水の技術と制度の関連に関する研究、1961
- ③ 西原巧、『河川の計画と調査』新体系土木工学73、pp151~166、技報堂出版、1988

- ④ 松浦茂樹他、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、土木研究 第14号 pp61~76 1994
- (2) 富山県他、『とやまの河川』p1、1988・9
- (3) 高田雪太郎保存文書
- (4) 富山県、『富山県史 通史編近代上V』pp301~302、1981
- (5) 前掲(4)、p449
- (6) 前掲(4)、p450
- (7) 大日方純夫編『内務省年報・報告書 第14巻』三一書房、p162、1984
- (8) 富山県、『富山県政史 第二巻(議会編)』、pp204~205、1937
- (9) 富山県、『富山県史 史料編 近代上』、pp475~478、1981
- (10) 前掲(8)、p86
- (11) 富山県、『富山県史 年表』、p236、1987
- (12) 前掲(4)、p905
- (13) 市川紀一、明治期における常願寺川の改修工事(Ⅱ)、土木史研究 第16号、p190
- (14) 前掲(8)、p436
- (15) 前掲(11)、p254
- (16) 高田雪太郎保存文書「災餘土木基金法案」による。
- (17) 高田雪太郎保存文書を参照した。
- (18) 市川紀一、災害復旧費国庫補助制度の制定に至る史的考察、土木史研究 第18号、pp29~40
- (19) 菊岡俱也『建設業を興した人びと』、彰国社 pp70~71、1993・1
- (20) 内田和子『近代日本の水害地域社会史』p45 古今書院 1994
- (21) 上林好之・市川紀一、富山県諸河川の明治24年7月大災害に係るデ・レーケの調査報告書、『河川』No604 ~607、日本河川協会、1996・11 ~1997・2
- (22) 前掲(8)、pp467~470
- (23) 前掲(8)、p484
- (24) 前掲(8)、pp721~722
- (25) 前掲(8)、pp788~789
- (26) 海野福寿、『日本の歴史 18 日清・日露戦争』集英社、p106、1992
- (27) 富山県は前掲(8)から、福岡県は「福岡県統計書」から判断した。
- (28) 福岡県、『福岡県議会史 明治編上巻』、pp517~522
- (29) 市川紀一、明治期における常願寺川の改修工事、土木史研究 第15号、p456
- (30) 前掲(29)および市川紀一、明治期における常願寺川の改修工事(Ⅱ)、土木史研究 第16号、pp189~198