

帝国議会における「河川問題」—明治期衆議院の建議から*

River issues in the Imperial Diet
: Motions of the House of Representatives between 1890 and 1912

葦名 ふみ**

By Fumi ASHINA

本稿では明治期の河川問題にみる帝国議会の役割について、衆議院の建議を通じて分析した。衆議院において河川問題をめぐる政策の骨格は、建議を通じて度々提示された。建議には、湯本義憲や佐々木正蔵らが提出した「治水ニ関スル建議」など、多くの河川にかかわる改修の大枠を提示する系譜があった。ただし、改修費額を最大の争点とし、技術的判断を内務省の調査に委ねる状況下で、具体像を提示するには限界も生じた。類似した建議が催促として提出されたり、審議の場において建議の実効性を問う声が生れたりしたのも、その現れといえる。

はじめに

様々な政策課題、利害が交錯する場としての議会は、土木政策上においても重要なアクターのひとつである。議員の要望は法律の制定（やその改正）、予算案だけでなく、建議案、質問、請願といった制度を通じても議会審議の場に現れ、また政府に伝達された。

河川問題における帝国議会の役割は古典的な論点ともいえ、近著に限っても、法律案、建議、予算案、質問、請願などに幅広く目配りを行った『明治改修と沖野忠雄』がある¹。

本稿では、明治期の建議の動向を手がかりに、帝国議会と河川問題というテーマに改めて接近する。建議は議員から政府への意見伝達手段のひとつであるが、こと河川政策に関する限り、議員が政策像を示す手段としてたびたび活用された。また、提出者が複数の回次にわたって繰り返し提出するなど、手段や提出者の意図に連続性があった。

河川政策に関する建議にはどのような傾向があったのか。同時代的にこれらの建議が負っていた制約は何か。本稿では、明治期という比較的長いスパンのもとで建議を捉え、明治期の河川政策における議会の役割に関して若干の紹介を行う。

なお、建議は各院、独立して行われるものであるが、この小稿では、分析対象を明治期の衆議院に限ったことを断っておく²。

1 建議と「河川問題」

（1）建議とは何か

建議とは、法律その他の事件について各議院から政府へ意見を伝達し、その採用を求める制度であり、建議の提出には、議員30名以上の賛成者が必要であった。建議が可決された場合、各院の議長から内閣総理大臣に建議の内容を記した意見書が送付され、所管の機関において処理がなされた³。また、可否の議決に先立って行われる審議に際して、ときに政府委員に対する質疑が行われ、これも事実上、意見伝達（交換）機能を果たしていたといえる。

ただし、建議の可決は、ただちに政府を拘束することを意味しない。その処理は法令上の閣議決定事項ではなく、閣議に付されるのは建議の一部に過ぎなかった⁴。

（2）河川問題に関する建議の性格

では具体的にどのような建議が提出されたのか。衆議院の議題を一覧できる最良のツールの一つである衆議院の「議案件名録」（国立国会図書館議会官庁資料室所蔵）を用いて、河川をめぐる案件を抽出したのが【表】である（参考までに、文書による質問の件名も並列した）。

河川問題の場合、政策の骨格に関する議員の構想は、立法行為ではなく、しばしば「建議」を通じて示された。制度が違うため単純な比較はできないが、「河川法」の制定以前には、基本法の提案は議員によってはなされていない。また、河川法制定後、明治期においてその改正案は議員立法としては2度提起されたにすぎない（第16回帝国議会 衆法、提出者：奥繁三郎外7名、撤回／第27回帝国議会 衆法、提出者：加藤政之助。未

*河川政策、帝国議会、建議

**国立国会図書館

（〒100-8924 東京都千代田区永田町1-10-1）

了)⁵。

建議の一覧をみると、湯本義憲（外）が第1、2、4、6、8、9回に提出した「治水に関する建議」や佐々木正蔵（外）が第13、14、16、22回に提出した「治水に関する建議」など、河川政策の全体像ないし、全体にかかわる費用負担等を問う建議の系譜があることが分かる。

この背景として、議員30名以上の賛成者を要するという提出要件のほか、要望の乱立を避けたり、個別河川のみに対する誘導を牽制したりする動向が議会内にあったことも挙げられるのではないかと。第4回帝国議会では、「木曾、淀、利根、信濃四大川の治水に関する建議案」に対し、王藤行幹（議員）が「前日の建議とは精神が齟齬してある」「全国の河川を能く調査して、此高水工事も国庫の支弁に属すべきものと又各府県の持つべきものを調査しやうと言ひながら」「独り利根川のみ高水工事の費用は国庫から出せと云ふことである」ことを矛盾点として批判した⁶。また第22回帝国議会では「治水に関する建議案」に要求を一本化する狙いで、提案者の合意の下に「利根川高水工事急施に関する建議案」は否決されている。

2 各論

本節では著名な建議として知られる湯本義憲（外）提出の「治水に関する建議」を含め、全体像にかかわる建議について、紹介する。

（1）治水に関する建議（湯本義憲（外）提出）

湯本義憲が提出した治水に関する建議案は第1回帝国議会では未決となり、第2、6、8、9回にも同名の建議が提出されている。また、第4回には、湯本義憲「木曾、淀、利根、信濃四大川の治水に関する建議案」が提出された。

第2回時点の建議においては、改修を可能にする枠組みの形成という要求が全面に出ている。同建議は①直轄河川に対する国庫費の支出②高水工事であっても直轄施行すること③府県の手に余る改修の国庫補助、などを要望するものであった。

内務省は第2回時点の建議について「治水制度」の設計の趣意には賛成だが、調査終了後に対応は先送りせざるを得ないとし、内相意見どおりの閣議決定に至った⁷。

河川制度の設計という面では、政府提出の「河川法」は建議に現れていたような法制化の要望に応えたものといえる。ただし、同建議が「低水工事」と「高水工事」の区分を取り込んだ上でその制度を崩すという構想を示していたのに対し、河川法は、この区分による工事の区別を法制上取り込まなかった。直轄改修への制度的裏づけを与えるとの目的はともかく、政策の方向は、この点では異なるものであったといえる⁸。

河川法の制定が目前となると、改修の要望がより直接的に建議案に盛り込まれた。第9回帝国議会の「治水に関する建議」では、淀、木曾、筑後の各川の改修を急務とし、利根、荒川、九頭竜川など12川を財源の許す限り改修の対象とするよう要求している⁹。

（2）治水に関する建議（佐々木正蔵（外）提出）／治水事業費繰延復活に関する建議

佐々木正蔵（外）が提出した「治水に関する建議」（第13、14、16、22回）の時期は、日清戦争前後にあたり、特に国庫支出金の定額金（改修予算）の確保が要求の中心となった。第14回帝国議会では、300万円（以上）の定額金が確保されるべきだという建議を行った。この建議が不発だったため、第16議会には「催促的に」建議をした。その一方で「議会ではなくして、議員中の有志家が当局者に交渉¹⁰」も行ったという。また、「治水事業費用繰延復活に関する建議」も、削減された定額金の復活を要求するものであった。

第13、14、16、22回の建議は主に予算の定額化を問題にしたものであり、改修の具体像を詳細な理由書で示した(1)の建議と比べると、改修内容という点では、具体性を欠く。

むろん、議会は河川調査の主体ではなく、内務省の河川調査の進展に判断材料が委ねられているという事情も当然考慮する必要がある。第10回帝国議会においては、「高梁川の治水に関する質問書」（守屋此助外3名提出）において政府が「調査と云ふ城に楯籠る¹¹」と指摘されるなど、「調査中」がブラックボックス化していることは、政府と議会の関係において争点でもあった。

意見伝達手段としての建議案の実効性への疑念も、審議において、再々指摘されていた。「利根川高水工事急施に関する建議」案の審議においては「十分意思を表明することが出来ぬ」「建議案なるものは、多く重きを議場にも置かれず、又政府に於ても、常に此建議案に重きを置かぬのであります」と、指摘されている¹²。

（3）治水制度調査会の設置の建議

第16回帝国議会においては、堀越寛介により「治水制度調査会」を制定する建議案が提出された。この建議は、政府の治水行政が低水工事偏重など技術的に誤りを犯し、「怠慢且無方針」のきらいがあるため、「治水制度調査会」を設置し、治水行政の刷新を図るという内容を持つ¹³。

すでに諮問機関としては「土木会」があった。同会は明治25年6月～明治36年4月まで存続した組織で、内務省、鉄道院（のち通信省）、農商務省の高等官などを構成員とし、任意委員として貴族双方の議員も加わっていた¹⁴。しかし堀越は「土木会」は、技術上の諸点について内務大臣の諮問に答えるだけで終わり、権限が弱いから、土木会を廃止し、議員も一員とし、権限

を強化した調査会を新に設置するべきであると主張した¹⁵。

委員会審議においては反対意見が続出した。持田直（議員）は次のような理由を挙げて反対した。①貴衆両院議員当局者専門家のような者を集めた会を作っても、「コッチニモアッチニモ交渉スル」（具体的には内務省土木局、農商務省鉱山局、山林局など）ことになって、余分な労力がかかる②「行政官の足りない処があるから、吾々も一緒になって働かふ」というのは、行政と立法の分立からみて憲政上の誤謬であり、政府に責任逃れの余地を与えるといったものである¹⁶。浅野順平議員からも土木会もあるので、貴衆両院の議員が入っても名論卓説が出るわけではないとの反対意見があった¹⁷。

また、田辺輝実（政府委員・内務省土木局長）からも、土木会と重複してしまうとの反対意見が出ている¹⁸。

委員会で反対意見が相次ぎ、審議未了となったこの建議は、結果としてさほどの影響力を与えたとはいえない。ただし、審議を通じての議会が十分な成果を導けていない状況下で、議会（議員）が技術問題、費用、改修河川の振り分けといった政策ベースの立案に直接参画するという異色の提案が現れたという評価も可能かもしれない。

おわりに

河川政策について、政策の骨格に関する議員の構想は、しばしば建議を通じて示された。建議には特定の河川の修築を求める建議とは別に、「治水に関する建議」など、河川政策の全体像ないし、全体にかかわる費用負担等を問う系譜がある。

ただし、改修費額を最大の争点とし、技術的判断を内務省の調査に委ねるという状況下で、政策の具体像を提示するには限界も生じた。また議会の側にも技術判断を政府に委ねる自制的な態度がみられる。

むしろ、議会の機能は、建議を通じてのみ現れるわけではない。審議の場においても、審議の場以外においても、議員や議会には政策実行のためのさまざまなオプションがあったと見るべきであろう¹⁹。これらの手段が互いにどのような関係に立ち、河川問題のアクターとなりえているのか。本稿では建議というひとつの手段について分析したにとどまり、これらの関係については後考を期したい。

参考文献

- ¹土木学会土木図書館委員会沖野忠雄研究資料調査小委員会編『沖野忠雄と明治改修』土木学会、2010。（第1～6章、松浦茂樹）この他、個別の建議を扱ったものとして山下琢巳「治水事業の進展に伴う地方政治家の役割とその意味—明治末期の静岡県を事例として」『城西大学経済経営紀要』27(1), 2009.3, pp.1-28.
- ²引用にあたっては建議の名称も含めて片仮名を平仮名に改め、筆者の判断で漢字の字体を一部改めた。
- ³草名ふみ「帝国議会衆議院における建議と請願—政府への意見伝達手段として」『レファレンス』60(11) 2010.11. pp. 93-115.
- ⁴同上「帝国議会衆議院における建議と請願—政府への意見伝達手段として」pp.108-113.
- ⁵この背景としては、①法の立案のためには、高度で細部にわたる法技術を要したこと②河川法が骨格のみを定めるもので、制定後、河川の認定、工事費の確保といった適用面に政策上の争点に移っていることが考えられよう。
- ⁶「衆議院議事速記録」第37号 明治26年2月17日「本會、淀、利根、信濃四大川ノ治水ニ関スル建議案」p.13.
- ⁷「治水ニ関スル衆議院建議」「公文類聚」第16編・明治25年・第39巻・交通5・道路橋梁・河川港湾・雜載（請求番号）本館-2A-011-00・類00625100（件名番号）19
- ⁸草名ふみ「明治期の河川政策と技術問題—「低水工事」から「高水工事」図式をめぐって—」『史学雑誌』115(11), 2006.11. pp.1-33.「低水工事」は運輸目的の河身工事、「高水工事」は、洪水防止目的の堤防工事等と理解されるが、この含意には歴史的変遷がある（上記拙稿）。
- ⁹「衆議院議事速記録」第26号 明治29年2月27日 p.388（通頁）。
- ¹⁰「治水ニ関スル建議案及利根川高水工事急施ニ関スル建議案委員会會議録（速記）第2回」p.3.
- ¹¹「衆議院議事速記録」第23号 明治30年3月12日 p.3.
- ¹²「衆議院議事速記録」第12号 明治39年3月7日 p.3. 吉植主一郎発言
- ¹³「衆議院議事速記録」第9号 明治35年1月26日 p.19.
- ¹⁴土木会については村山俊男「土木会に関する基礎的研究」『神戸大学史学年報』21, 2006, pp.24-51. 同「内務省の河川政策の展開 1885～1896」『ヒストリア』199, 2006.3, pp.60-87.
- ¹⁵「治水制度調査会設置ニ関スル建議案委員会會議録」第2回 明治35年2月14日 p.6.
- ¹⁶「治水制度調査会設置ニ関スル建議案委員会會議録」第2回 明治35年2月14日 p.4,8.
- ¹⁷同上 pp.8-9.
- ¹⁸同上 p.5.
- ¹⁹例えば河川問題に精通した一部の議員は「土木会」や明治43年大洪水後に設置された「臨時治水調査会」に参加している（前掲注1、前掲注14参照）。

【表】明治期衆議院の河川関係の建議と質問(第1～28回帝国議會)

回次	会期(元号を略)	建議	質問(参考)
1	23.11.29～24.3.7	1 治水に関する建議案(湯本義憲)院議にのぼらず	
2	24.11.26～24.12.25	2 治水に関する建議案(湯本義憲外7名)可決	
3	25.5.6～25.6.14		
4	25.11.29～26.2.28	4 木曾川、淀、利根、信濃四大川の治水に関する建議案(湯本義憲)可決	4 木曾川改修工事の件(天春文衛)書面答弁 4 利根川治水上に関する件(小倉良則)書面答弁
5	26.11.28～26.12.30		5 治水に関する件(加藤政之助外3名)書面答弁 5 治水に関する件(湯本義憲外5名)書面答弁
6	27.5.15～27.6.2	6 治水に関する建議案(湯本義憲外22名)可決	
7	27.10.18～27.10.24		
8	27.12.24～28.3.23	8 水害に関する建議案(首藤陸三外4名)可決 8 木曾川改修に関する建議案(小室重弘外4名)否決 8 治水に関する建議案(湯本義憲外35名)可決 8 治水に関する建議案(河島醇)院議に上らず 8 洪水臨時防禦に関する建議案(櫻井勉)可決	8 木曾川改修に関する件(深山巖 蟠)書面答弁 8 治水方針に関する件(櫻井勉外4名)書面答弁 8 印旛沼開疏に関する件(大須賀庸之助)書面答弁
9	28.12.28～29.3.28	9 治水に関する建議案(湯本義憲外37名)可決	9 土木監督署不法の所為に関する件(小室重弘外1名)書面答弁
10	29.12.25～30.3.24		10 高梁川治水方針に関する件(守屋此助外3名)書面答弁
11	30.12.24～30.12.25		
12	31.5.19～31.6.10		
13	31.12.3～32.3.9	13 治水に関する建議案(佐々木正蔵外18名)可決	
14	32.11.22～33.2.23	14 治水に関する建議案(佐々木正蔵外13名)可決 14 石狩川治水に関する建議案(修)(加藤政之助外2名)可決	14 銚子河口浸漬及排疏に関する件(鈴木儀左衛門)書面答弁
15	33.12.25～34.3.24	15 利根川修築に関する建議案(鈴木儀左衛門)委員会未決	
16	34.12.10～35.3.9	16 治水制度調査会設置に関する建議案(堀越寛介)本会議未決 16 利根川修築に関する建議案(修)(鈴木儀左衛門)可決 16 治水に関する建議案(佐々木正蔵外17名)可決	
17	35.12.9～35.12.28		
18	36.5.12～36.6.4		
19	36.12.10～36.12.11		
20	37.3.20～37.3.29		
21	37.11.30～38.2.27		
22	38.12.28～39.3.27	22 利根川高水工事急施に関する建議案(吉植庄一郎外6名)否決 22 治水に関する建議案(佐々木正蔵外13名)可決	
23	39.12.28～40.3.27	23 渡良瀬川改修工事に関する建議案(木村半兵衛外2名)可決	
24	40.12.28～41.3.26	24 治水事業費繰延復活に関する建議案(植場平外6名)可決	24 利根川流域の被害に関する件(花井卓蔵外1名)書面答弁
25	41.12.25～42.3.24	25 渡良瀬川改修工事速成に関する建議案(修)(武藤金吉外7名)可決 25 治水事業費繰延復活に関する建議案(植場平外4名)可決 25 木曾長良川分水堤閘門設置に関する建議案(森茂生外8名)可決	25 淀川下流減水に関する件(石橋為之助)書面答弁
26	42.12.24～43.3.23	26 利根川改修工事年限短縮に関する建議案(武藤金吉外12名)可決 26 河川改修費増額に関する建議案(植場平外13名)可決	
27	43.12.23～44.3.22	27 利根付小貝川改修工事に関する建議案(小久保喜七外8名)可決 27 天龍、大井、安倍三大川改修工事に関する建議案(大橋頼模外4名)可決	27 治水政策に関する件(大橋頼模)書面答弁 27 荒川、中川、多摩川河身改修予備に関する件(高木正年)書面答弁
28	44.12.27～45.3.25	28 河川警報設置に関する建議案(武藤金吉)可決 28 治水政策に関する建議案(修)(大橋頼模外6名)可決 28 中川改修工事速成に関する建議案(齋藤珪次外1名)可決	

(出典)『衆議院議案件名録 自第一回議會至第六十回議會』(衆議院事務局,1932.3.改訂 国立国会図書館議會官庁資料室所蔵)

(注記) 仮名遣いを平仮名に改めた。河川政策に関するものを件名のみから便宜的に抽出した。