

江戸・明治期の常願寺川川除の入札と請負*

A Study of tender and contract in Joganji river of the Edo & Meiji era period

貴堂 巖**

By Iwao KIDO

要 旨

土木工事の入札による請負は、江戸時代から行われてきたが、明治に入り、新政府は入札に関する法の整備を進めた。地方においても入札制度が整備され、時代とともに変化の兆しがあったが、制度の基本的な考えは、明治後期から停滞しているように見受けられる。そのため、近年入札の公平性、透明性と建設事業の品質確保への要求が高まり、制度の特異性が問題となった。現代において、特異な仕組みとみなされることとなった入札制度を、政府と地域特有の問題を有した地方とを対比して、その要因を考える。ここでは、富山平野を流れる常願寺川の川除（堤防）工事の入札事例を江戸・明治にわたって辿ることにより、日本的な風土から生まれた入札制度の成立過程における変化と停滞の歴史を地方の制度を通して検証する。

1. はじめに

1994（平成6）年4月のWTO政府調達協定の合意で、入札方式としては、公開入札方式、選択入札方式、限定入札方式が定められた。これにより、国の発注機関では、指名競争入札方式の改善方策として、公募型指名競争入札や工事希望型指名競争入札の採用、競争入札においても技術提案を加味した総合評価方式が採用され、地方自治体においては、簡易・地域公募型指名競争入札や総合評価方式の採用等、現代の入札制度に大きな変化が生じた。ここで、建設事業の入札制度を振り返ると、近世江戸時代に生まれ、全国各地で行われてきた入札の仕組みは、明治に入ると近代化を進める政府の諸施策とともに整備が進められた。しかし、その仕組みの進化は明治後期以降、停止状態にあるように見受けられる。公共事業執行の仕組みに関する史的考察については、五十畑・木田の論文¹⁾がある。ここでは、地方からの視点で、常願寺川の川除（堤防）工事を事例とし、江戸・明治を通して、入札制度がどのように整備され、運用されていったのか、国の制度を交差させながら、その過程を辿り、日本の風土に適した入札・請負のあり方を考える。

2. 江戸時代の常願寺川川除工事の入札と請負

(1) わが国の土木工事における入札の起源

わが国の土木工事において、請負という制度がいつ発生したかについては諸説がある。現在知られている最古の請負は、1640（寛永17）年の美濃南宮神社の増築工事といわれている²⁾。一方、河川の工事については、公共的な色彩が極めて強かったので、施主が人夫を集め直営

で行なうか、住民による自普請であった。土木の最初の請負は、1653（承応2）年着工の江戸玉川上水の建設工事といわれるが「根拠とされる史料に疑問があり、史料の残っている限りでは、1661～1673（寛文年間）年」とする説³⁾や、1716～1736（享保年間）とする説等がある⁴⁾。
(2) 越中の川除普請入札のはじまり

越中における入札に関する初期の文書としては、庄川右岸の豪農で十村⁵⁾を勤めた、折橋家文書の「1699（元禄12）年1月川除普請入札などにつき願書⁶⁾」がある。「（前略）川除入札之義、御奉行札被落申候へ者、其銀高ニテ十村御普請相勤候様被仰付候ニ付、十村ヨリ村々へ申渡、肝煎共数多罷出人力多懸り、其上日用銀其日々々ニ取渡不仕候得ハ、日用人も出兼、御郡人足村々ヨリ出候而ハ、開作方間ニ罷成、且又損料仕候而者、不足銀何之村江懸可申様無御座ニ付、村々肝煎共ヨリ御普請致付申者ヲ頼相渡為致申候、然ハ肝煎共於御普請ニ数日相詰申義、開作・村締等相つかへ迷惑仕候間、右御奉行札へ落申銀高ニ而、何時も二番札之者へ御普請相勤候様被仰付可被下候。右之通御断申上候」御奉行札（予定価格と推察）が落札した場合、その銀高で十村に普請を命じられるので、十村がこれを拒み、二番札の者に普請を命じてほしいと願っている。越中でも1600年代後半には、川除普請に入札が取り入れられ、応札者の札が予定価格を上回ると、藩が十村に直営の形で普請を押し付けていたと推量される。また、十村6名の連署なので、このようなことは特殊な事例でなく、入札のたびにしばしば発生したと考えられる。
(3) 常願寺川川除での入札

常願寺川の川除支弁には、御納戸方（加賀藩、富山藩直営）、御出合所（加賀藩と富山藩境界での共同支弁）、御納戸御郡用水方御出合所（加賀藩・郡・用水共同支弁）、御郡方（郡支弁）、用水方自普請等があった⁷⁾。普請をするには手順が決められており、『十村勤方帳』を引用した

*keyword：入札、請負、常願寺川

**正会員 ㈱ケイエステック

（〒930-0293 富山県中新川郡立山町鉾木220）

『大山町史』によれば「川除奉行が見分し、御算用場で審議の上、御普請所で決済し、入札あるいは廻り普請（随意契約）の工事とし、十村山廻りが監督し、川除奉行も巡視した」と記述している⁸⁾。初期の常願寺川筋の入札記録は、富山県公文書館所蔵の富山藩十村の高堂家文書類であろう。同文書「元禄14(1701)年・15(1702)年の常願寺川出水被害状況及び復旧願いなど覚」は、1580(天正8)年に戦国の武将、佐々成政が石堤を築いたという伝説が残る、常願寺川左岸、馬瀬口付近の川除の入札を記録している。馬瀬口で破堤し、荒屋村の家が流失し、その水が熊野川に押し入った。そこで詮議のうえ入札で川除普請をすることになったこと、銀28貫目で落札したことが記述されている。馬瀬口は富山扇状地の左岸頂部で、ここでの破堤は富山藩領の大部分を浸した。(写真-1)

入札の経緯が詳しいものとしては、1770(明和7)年の入札日時と御廻り目録の閲覧、心得を案内した、同文書の「馬瀬口川除の入札日時の触書」と望み人(応札者)6者の名(うち2者は連名)、落札者と価格を記録した同文書「入札人の名書覚」、および、関係者へ落札者、普請の着工、完成および見分(検査)の期日を案内した同文書「馬瀬口川除入札は木町の勘四郎・安兵衛落札につき案内など」がある。



写真-1 新川郡常願寺川筋御普請所見取絵図
(部分:馬瀬口付近)富山県立図書館所蔵

1789(寛政1)年の高堂文書「常願寺川縁加賀・富山両藩川除普請仕法目録など覚」では、本締、柳町2丁目六兵衛が94貫600目余で落札したこと、その普請の対象となる加賀、富山藩境の草履田川除から下流の源左衛門川除まで13基、延べ754間(1357m)の川除の仕法目録(仕様)が記録されている。同年の同文書「川除普請の町人請負につき覚」では、入札で一番札だった六兵衛と107貫目で二番札の伊右衛門が落札できなかった事例であったことが記述されている。郡打銀⁹⁾取立役が、六兵衛は一番札ではあるが分限に差し支えあり、と判断し、勘定所が指し除けを決定した。勘定所は詮議のうえ、107貫で二番札の川端町伊右衛門に決定したが、御引き請け様(家老)が、この二人を指し除け、魚津町(現在の富山県魚津市で当時は加賀藩領)の大正寺屋弥与助に102貫目で請負わ

せた。これを郡役所が納得せず、弥与助は他御領(当時魚津は加賀藩領)の者であると申し立てたら、四方町(富山藩領)七尾屋五郎衛門の名義で請け負わせるように命じられた。指し除けられた六兵衛と伊右衛門には工事の準備に金がかかったので、雑費として200目が支給されたことが書かれている。

一、二番札のものが排除された理由が不明であるが、藩上層部の意向で請負者が決められたことを物語っている。しかし、現代のように社会から、入札の透明性、公平さが要求されていない江戸時代に於いて、競争入札を採用していながら一、二番札の応札者を退け、他藩のものに請け負わせるのなら最初から入札普請でなく、廻り普請(随意契約)にしなかったのか疑問が残る。

(4) 入札制度の整備状況

入札に関するこれらの書状からは、普請が競争入札の形式で行われた場合、触書で公開し、入札日時(刻限に遅れたものは受取らなかった)、川除毎に長さ、高さ、根(堤防敷)、頭(天端)等の寸法、石の大きさと使用箇所、坪数等を記載した御廻り目録または、仕法目録(写真-2)を閲覧し、見積を提出させた。そして落札者の分限(信用・資産状況)を確認したうえで請書を取り、普請始めと日数、見分日を指定していたことが記録されている。

したがって、公共工事発注に対する法的な制度が未整備であった明治初期でも、富山県内では、すでに施主と請負者の間では、入札、請負に関するおおよそのルールが確立していたと推量される。

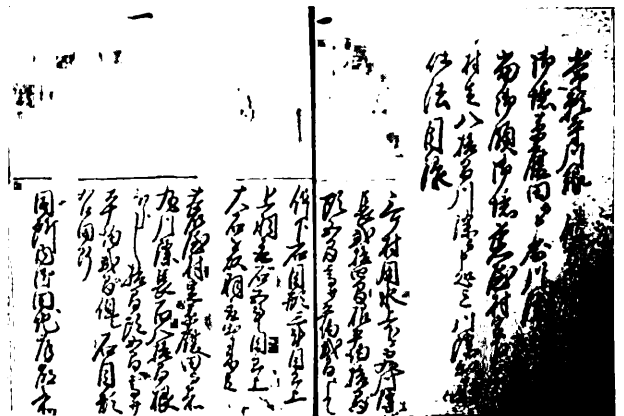


写真-2 川除の仕法目録(富山県公文書館所蔵高堂文書)

3. 明治時代に政府と富山県が行った入札制度

明治に入り、政府は国が発注する公共工事の入札制度の整備を進めた。予算、入札制度にかかわる勅令、法律、省令、規則等を内閣官報局発行の『法令全書』から、また、富山県が制定した県令、規則等を『富山県法規類聚』、『富山県報』から転記し、表-1に示す。

(1) 政府の入札制度の整備

入札、請負に関する勅令、法令等のうち、主な事項を述べると、1889(明治22)年2月11日、法律第4号「会計法」が公布され、第8章政府の工事及物件の売買貸借、第24条にて「工事又ハ物件ノ売買ハ総テ公告シテ競争ニ付スヘシ」とし、随意契約にできる条件を一会社が専有する

表-1 予算・入札等に関する法・令・規則等と富山県の令、告示等

公布年月日	勅令・法・省令・規則等	県令・告示・達等
1871年12月2日	太政官布告631号堤防・道路の取扱	
1872年3月		新川県堤防取扱規定*
1873年8月2日	大蔵省達番外：河港道路修築規則	
1876年7月28日		越中国へ布達の治水の心得*
1884年10月4日		庁110号：土木工事入札並びに請負規約
1888年1月28日		達第70号：町村土木費補助申請及工事施工順序
1888年7月28日		告示第60号：土木工事入札請負規則制定(入札参加制限無し)
1888年12月		訓令第215号：町村土木費補助申請及工事施工順序の改定
1889年2月11日	法律第4号：会計法24条 原則競争入札	
1889年4月30日	勅令第60号：会計規則	
1889年5月9日	法律第15号：会計検査院法	
1889年10月26日	内務省訓令第40号：保証金額	
1890年9月1日	勅令193号：入札者が無い場合と予定価格を越えたときの扱い	
1891年2月27日		訓令第28号：明治21年1月の達第70号を改定
1891年3月23日		訓令第45号：地方会計規則制定
1891年3月27日		告示第17号：工事請負規則の改定
1891年12月20日		告示第93号：告示第17号工事請負規則の改定を一部改正
1893年1月18日	法律第1号：鉄道会計法 鉄道の競争入札	
1893年5月19日	勅令第51号：府県税等で施工する工事は随意契約可	
1893年6月2日		告示第53号：工事請負規則の改定
1896年4月27日	法律第89号：民法632条 請負を規定	
1896年3月7日		達甲第3号：土木吏員の綱紀
1896年3月7日		達甲第4号：部外者の工事妨害の排除
1896年10月23日		告示第185号：土木工事及材料購入請負規則の制定
1897年4月30日		告示第69号：土木工事及材料購入請負規則の改正
1899年8月15日	勅令第375号：官有鉄道の随意契約を認める	
1899年10月26日	勅令第413号：造林事業の随意契約を認める	
1900年3月13日	内務省令第7号：費目流用と財務	
1900年5月25日		県令第45条：会計規則の制定
1900年6月26日	内務省令第34号：入札参加資格証明	
1900年6月28日	勅令第280号：指名競争入札を条件付で認め、会計検査院への通知を規定した。	
1901年2月28日	勅令第8号：入札の雇庸の随意契約を認める	
1901年4月15日		訓令甲第40号：明治24年2月の市町村土木費の補助申請手続きの改正
1902年2月14日		県令第13号：工事執行規程
1902年2月14日		告示第28号：工事請負規則制定
1904年2月29日	勅令第54号：戦時の契約解除の扱い	

*富山県史史料編VI近代上, pp. 452-457, 1978年より

物品の買い入れ、政府の所為を秘密にすべき工事や物品の売買貸借、軍艦・軍馬の購入等、14項目に限定し、翌年4月1日から施行された。

1889(明治22)年4月30日、勅令第60号「会計規則」を公布、第7章政府の工事物件の売買貸借では、既済部分の支払を認め、競争参加者、契約者に対しては、2年以上の実績証明を要求した。競争参加者には、見積金額の5%、契約者には請負金額の10%以上の保証金の納入を、各省の大臣が定めることを規定した。また、競争入札と随意契約に関して詳細に規定した。

同年、法律第15号「会計検査院法」が公布され、天皇に直隸した会計検査院が設立された。この法律第13条3項により、政府から県への補助金は、会計検査院の検査対象となった。同年10月26日、内務省訓令第40号で「会計規則」第69条の保証金額を競争に参加する者は見積代

金の5%、契約を結ぶ者は其の事項の代金の10%を納付することを告示した。1890(明治23)年の勅令第193号では「政府工事又ハ物件ノ売買貸借ニ競争ニ付スルモ入札者ナキトキ、会計規則ニヨリ再入札ニ付スルモ予定価格ノ制限ニ達シナキトキハ随意契約ヲ得」とした。

1893(明治26)年、鉄道会計法が公布され、鉄道工事も競争入札となった。これらの法律により、「自由競争に開放せられ、また、資力信用経験等を顧みず、唯競争入札による最低価格をもって工事請負者を決定するに至り、経験資力に富み、信用を重んずる有力業者並びに大請負業者は駆け出しの群小との無謀な低賃入札に苦しめられた」¹⁰⁾。そして、1887(明治20)年に大倉喜八郎、藤田伝三郎、渋沢栄一が200万円出資して設立した日本土木会社は、1893(明治26)年7月に解散した。この会社は常願寺川河身改修工事において、1892(明治25)年には、第6

方面に競争入札により、第2方面の一部には、随意契約によって参加していた¹¹⁾。続いて、1893(明治26)年に勅令第51号を公布し、府県税、地方税、市町村税、水利組合費による工事は随意契約を可とした。

1896(明治29)年4月27日に法律第89号「民法」を公布、第9節第632条～第642条で請負行為を法律上規定した。江戸時代から慣用的に行われてきた、「請負」という行為が、この法律により初めて法律的意義が明らかにされた。

1899(明治32)年8月15日に勅令第375号を公布、官設鉄道の随意契約を可能にし、続いて同年10月26日に勅令第413号を公布し、造林及び伐木事業も随意契約を可とした。

1900(明治33)年6月26日に内務省令第34号を公布、「会計規則」第69条で規定されている工事、または物品の供給に2年以上従事していることの入札参加資格の証明を市町村長証認ある書面で要求した。これは、経験の無い業者の参入を制限するため設けられたもので、今日の工事規模に応じた実績を要求する制度に相当している。

同年6月28日に勅令第280号を公布、「政府ノ工事又ハ物件ノ購入ニシテ無制限ノ競争ニ付スルヲ不利トストキハ指名競争ニ付スルコトヲ得」と指名競争入札を認め、その事由を各省大臣より会計検査院へ直ちに通知することを規定した。後年、これに加え、1922(大正11)年の大甲第155号では、国務大臣が一般競争入札に付すことが不利と認めた場合も指名競争に出来る5項目が規定された。

この勅令により「政府が実施する重要なる工事に対し、これを一般競争入札に附するときは、今日日本の情勢に於いては、仮令入札加入者に資格を付してあつても、不誠実又は不信用な者加入し、不当の競争を為し弊害を伴う患が大である、との理由で重要なる政府の工事は前記の規定に依り、普通指名競争に依って居る」¹²⁾状態になり、施主が入札参加者を選択・制限できることとなった。

1901(明治34)年2月28日に勅令第6号を公布、「政府ニ於テ直接ニ従事スル事業ニ要スル職工人夫雇庸ノ請負ハ随意契約ヲ得」と定めた。

1904(明治37)年2月29日、工事請負解除に関する勅令第54号は「戦時ニ際シ政府ノ都合ニヨリ工事請負ノ契約ヲ解除シタル後、更ニソノ工事ニ着手スルトキハ、前契約ト同一マタハ、之ニ相応スル割合ニ依ル条件ヲ以テ同一請負人ニ請負セルコトヲ得」と規定した。

(2) 富山県の入札制度の整備

1876(明治9)年7月28日治水の心得は、「手普請ト受負」について規定、仕様帳に無いことを勝手に増工し、費用を購求しても一切採用しないこと等を布達した。

1884(明治17)年、序110号「土木課主管ノ工事入札並受負規約ニツイテノ達」は入札の手順と受書提出後の辞退、工事に不都合があった場合、10%の違約金、工事遅延は1日あたり1%の違約金の支払い等を規定した。

1888(明治21)年、達第70号「町村土木費上請及工事施工順序」を制定、町村が地方税の補助を得た工事の入札手続きについて規定した。

同年、告示第60号「土木工事入札請負規則」を公布、入札保証金は、その都度、金額を定めること、契約保証

金は請負金額の10%、落札後と請書提出後の辞退に対する処分と違約金、工事遅延や竣工確認前の毀損の場合の扱い等を規定した。入札参加の制限規定は無く、随意契約についての記述も無い。

同年、訓令第215号「町村土木費補助上請及工事施工順序」を改定し、発注方式を同年の告示第60号「土木工事入札請負規則」に準拠することを規定した。

1891(明治24)年、訓令第45号「地方会計規則」制定、競争入札と随意契約を認める9項目の条件を規定した。

同年、告示第17号にて、1888(明治21)年、告示第60号「工事請負規則」を改定し、競争入札と随意契約の2種とし、随意契約を認めた。契約は保証金を請負金額の10%とし、請負人と引受人の連署とし、引受人の納税地での市町村役場の納税額証明を要求した。規則は42箇条からなるが、請負人の現場常駐を義務付けた。

同年、12月20日、告示第93号、告示第17号を一部改正、契約保証金の提出を、落札の日から5日目としていたのを翌日の午後2時迄と厳しくした。これに先立つ12月12日、県議会は、土木工事は急防を除き最も弊害の無い競争入札を以て施行すること、工事仕様帳を県報に掲載することの2件の建議書を全会一致で可決している。

1893(明治26)年、告示第53号にて「工事請負規則」を改定した。45箇条からなり、競争入札では、契約保証金は請負金額の10%、経験が過去2年以上とする条件を発注者が要求した場合は、所轄郡市役所の証明書を要求した。また、中間払いとして、5千円以上の工事では、既済部分の支払いを認め、請負者の立替払いの負担を軽くした。

1896(明治29)年、告示第185号「土木工事及材料購入請負規則」を制定し、1893(明治26)年改定の「工事請負規則」を廃止した。競争入札、随意契約の2種類を規定し、入札金額の5%保証金と請負金額の10%の契約保証金を要求した。300円以上の工事には、一時出来形に対して、7%の仮渡を認めた。また、新たに段階検査項目を定めた。

内容は吏員の検査、認定に対して一切の異議申し立てを認めない等、請負者に不利な規程となっている。この告示の前年11月20日から開催された通常県会において建議された「土木工事受け負いをすべて競争入札にする件」¹³⁾が通過していたことに関連している。

1897(明治30)年4月30日、富山県参事会の議決を経て、前年告示した「土木工事及材料購入請負規則」を改定した告示第69号が公布された。工事は競争入札、指名入札、随意契約、直営工事の4種類によるものとした。競争入札が不適当と認められる場合、または実地の都合により、土木事業に経験ある3名以上を指名して入札することが出来ることを政府に先駆け可能とした。また、直営工事をあらためて規定するとともに、過去に契約を解除された者を入札から排除する等の項目も設けられた。しかし、告示の2ヶ月前の同年2月15日から臨時県会が開会され、前年7月以来、数回に及ぶ出水によって破壊した道路・橋梁・堤防の修築費と、これに付帯する議案が審議された。

それには、土木費は緊急やむを得ない工事を除くほかは競争入札とし、また、雑費は、出来るだけ節約し、査

定漏れの方に流用することが義及されていた¹⁴⁾。

1900(明治33)年、県令第45条「会計規則」が同年3月13日公布の内務省令第7号第24条に従い制定された。第7章では、人夫の請負物件を競争入札と随意契約とした。

1901(明治34)年、訓令甲第40号は、1891(明治24)年の訓令第28号「市町村土木費補助申請手続」を改正し、直営、指名入札(競争という文言が入っていない)、随意契約について規定している。

1902(明治35)年、県令第13号「工事執行規程」が制定された。一般競争に付せず、指名入札、随意契約によることができる、10項目の条件と指名入札執行の条件等が定められた。

同年同日「工事執行規程」による告示第28号「工事請負規則」が制定された。2名以上が入札に参加しないときは、競争が成立しないものとし、入札の執行を停止させた。また、入札参加資格として、経験年数、入札価格に応じた納税価格等詳細な規定が48箇条におよび定められた。このなかには、主務監督吏員の指揮監督もしくは命令に服従しない場合は、契約を解除し、契約保証金(契約金額の10%以上)を没収する(第36条)など、現場監督吏員に大きな権限を認めた。

(3) 富山県以外の地方の入札制度

山形県では、1887(明治20)年2月に「工事入札請負規程」¹⁴⁾を制定し、工事は総て入札によることとし、3名以上の応札者がいない場合は、入札の執行を禁じている。

長崎市では、1889(明治22)年8月5日、市条例及規則を制定し、「工事請負規則」¹⁵⁾では、工事の請負は総て競争入札とし、緊急の場合は、経験、資力を認められるもの、2名以上選り入札することを定めた。落札者、工事保証人、保証金等に関する事項も10箇条にコンパクトに規定されている。

新潟県では、1891(明治24)年7月29日「土木工事請負規則」¹⁶⁾を公布し、堤防・道路は競争入札に付すことを原則とし、競争入札に付さない場合の、6項目の条件と入札参加資格、入札手順、保証金、契約条件等を定めた。数少ない事例ではあるが、各地でも入札は、一般競争入札の採用が原則となっていた。

(4) 指名競争入札の導入

1888(明治21)年、「土木工事入札請負規則」の制定により富山県は政府より1年早く、一般競争入札を制度化した。

また、後述するが常願寺川河身改修工事では、力量の無い請負者による工事の遅延、工事途中での放棄、また遅延を黙認し、工事費を支払った県職員の処分や、その責任を上司が問われ、論旨退職にまでに至った。これらの問題が契機となり技術と実績があり、資力の伴った信用できる請負者を指名し、入札に参加させる必要性があり、1897(明治30)年、政府より3年早く指名入札を導入したと推察される。指名競争入札は、勅令では「…無制限ノ競争ニ付スルヲ不利トスルトキハ指名競争ニ付スルコトヲ得」と例外的な扱いであったが、平成5、6年頃迄は、政府、政府機関および地方自治体の発注方式としては、この方式が主流になり、採用され続けた。また、富山県

が競争入札と指名競争入札の導入時期が中央政府より早かったことが注目される。

4. 明治時代の常願寺川改修工事における入札と請負

(1) 入札に関する議会での争点

a) 請負の古い慣習

県議会議事録には、過去の慣習から発生したと考えられる「御手廻し工事」¹⁷⁾と「村受け」¹⁸⁾なる言葉が使用されて議論されている。前者は、入札前に施主と請負希望者が着工の準備を進め、形式的に入札が行われることを意味しているようである。議員が「御手廻し工事」と称して、非難している形態と推量される例としては、1891(明治24)年12月31日に富山県は県報号外を発行し、常願寺川河身改修工事における粗朶55万束と帯梢5万束、杭木5万5千束を購入する物品競争入札の公告を掲載した。

この年はデ・レーケが8月と11月に来県し、県は彼の指導を受けながら改修工事の設計図面を作成し、計画がまとまり、年末に工事が着工した時期である¹⁹⁾。このとき、粗朶沈床工が設計に採用され、緊急に必要なものであろう。入札は翌年1月4日午前11時、開札は正午とされ、入札保証金は千円であった。物品の納付は掛吏員の指定場所へ、入札の6日後、1月10日から2月28日までの完了が条件であった。公告から入札、納品までの期間は、事前に情報入手し、準備していないと応札すること自体が難しい工程であった。明治期でも粗朶の大量確保は容易ではなかった。例えば、新潟県の信濃川改修工事の際、第三区土木監督署から39万束の粗朶が発注された。

しかし、新潟県内は粗朶の需用が高まり、生産地の北蒲原郡、岩船郡等では品不足となり、納期の1887(明治20)年3月になると価格は前年12月の2倍にも高騰し、業者の納入が大幅に滞った²⁰⁾。常願寺川の河身改修工事も、これだけ大量の粗朶を落札後、直ちに納入することは容易なことではなかったと推測される。

「村受け」は通常の語義である、税の徴集方法ではなく、使役の提供を意味し、質疑のやり取りから推察すると直営で施工するとき、富山県が人夫の直接雇い主とならず、人夫供給者が契約で請負うことや、仕事単位で工事を単価契約で請負う「切投」の形態で地元で工事をさせること、そして、その工事を随意契約にすることを問題視していたようである。

b) 予算未消化に対する質疑

1892(明治25)年9月議会で「前年11月議会で付議した予算を、工事遅延により797,630円を翌年度に移すときは、議案の更正、工事年度の繰替をすべきであった。臨時議会を開催せず、翌年3月29日に常置委員会急施会に付して専断したのは、法律違反」と徳久知事が追及された²¹⁾。そもそも、1891(明治24)年度工事を積雪期の12月末に着工して、翌年3月までに79万円余の出来形をあげること自体無理なので入札を翌年に繰り越したと考えられる。

c) 随意契約に対する議会の反応

1888(明治21)年7月制定の「土木工事入札請負規則」には、随意契約の規定がなかったが、1891(明治24)年3月に

随意契約が認められた。1892(明治25)年の議会では、常願寺川改修工事でもその適用に対して議論された。特に「請負者が成しえないから直営で遣るといっているながら業者が行っていたり、随意契約とか直営工事とか県庁に於いて勝手の取扱いを為しおる」と問題視された。県側の答弁は「人が集まらず工事が進捗しなかったこと、新しい材料であるセメントを用いる工事のため、尋常様にて遣りがたいので随意契約にした」と回答している²²⁾。随意契約に対する質疑は、9月、12月の議会開催中、繰返し問題にされた。人が集まらなかった原因として考えられるのは、当時、工事掛長の高田雪太郎は内務省から、副長の米倉可直と、難しい工法を採用したため直営で始めた第一方面(工区)から第四方面までの監督長、玉木伝十郎、吉田次郎、阿形謙吉等は各地の土木監督署からの出向者であった。富山県職員にしても、各方面監督長を兼務した志道政亮は山口県出身だった²³⁾。従って、地縁と血縁のない彼等には、必要な人夫、約6,000人を徴集できなかったからと推察される。

d) 低価格での請負と設計変更

1892(明治25)年12月の県議会は「買入方主任が部下に一任しているため不良品を買い入れている」とか、「設計書通りの石が使われていない、粗朶を粘土に代えて使用している等の不正行為があるのではないか」等と当局を追及した。しかし、追求する議員も具体的証拠にもとづくものではなく、風聞によるものであった²⁴⁾。新聞でも競争入札方面で不正があると、具体的に請負者名を挙げて非難したが、その真偽と低価格入札との関連は不明である。また、工事完成直後、幾度となく出水により被害を受けた築堤のやり直し費用の負担に対する質疑も多かった。県議会議事録からは、工事途中での被害に対する請負者の負担や設計変更をどのように処理することになっていたのか不明である。明白な仕組みが無かったためなのか、その対応には、発注者の説明も明解でなく、議員の質問も県の費用負担があった場合、疑問を呈するだけで、議事の推移からは議員・請負者双方に不満が残っていたのではと想定される。

(2) 競争入札の導入時の問題

a) 競争入札の事例

1891(明治24)年3月制定の「工事請負規則」に従い、内務部は、同年5月29日、常願寺川、庄川、黒部川の堤防工事の8件について、競争入札の広告を掲載した²⁵⁾。また、旧慣習での随意契約を当て込み、3千円の粗朶材木を買い占めていた地元業者は目論みが外れ、大きな損害を被った²⁶⁾。続いて、同年12月20日付けで常願寺川、庄川、黒部川の22件の競争入札の告示が内務部から新聞に掲載された。この入札には、130余人もが参加したが、逆に応札者無しの工事が2件あったという²⁷⁾。

b) 工事の遅延と放棄

競争入札により請負者が決定したが、1891(明治24)年7月24日富山県報に、同年24年3月27日告示第17号の「工事請負規則」に違背したとして、富山市の請負者が、5年間の工事請負契約の停止処分を受けたことを掲載した。ま

た、1892(明治25)年6月26日の北陸政論によれば、地元、上滝町の請負者は、工事請負規則第35条違背で5年間の工事請負に参与することを停止された。次いで、北陸政論、同年8月14日には、工事途中の請負者が「到底落成の見込みなし」として、工事請負を停止され、契約保証金2,050円を没収されたことを掲載した。

c) 工事遅延と富山県職員の監督責任

北陸政論、1892(明治25)年3月18日は、土木雇員3名が不都合の廉ありとして、免職処分となったことを報道した。未完成工事なのに検収し、工事費を支払ったとして、富山県報1895(明治28)年7月26日には、第二土木事務所主任の依頼免本官を掲載した。(国立公文書館所蔵の彼の履歴書では論旨退職とある) 続いて富山県報8月16日に1895(明治28)年6月の常願寺川利田前工事において未完成工事に対して出来形を調整したとして3名を懲戒、1名を譴責処分にした。また、富山県報の1896(明治29)年1月10日は、内務部第二課長の免職を掲載した。

d) 当時の競争入札制度の欠陥

明治期における競争入札という入札参加の自由化は、常願寺川河身改修工事においては、入札保証金さえ準備出来れば、技術力がなく、労働力も確保できない請負者の参加を許した。そのため、請負者の工事放棄や、県職員が工事遅延の処理を誤り、責任をとることとなった。

当時の築堤工事は、人力に頼ったとはいえ、トロッコの採用、オランダから移入された粗朶沈床工法の導入、新しい材料であるセメントの採用等、新しい技術力も必要であった。また、多数の労働者を集め、住居、食事から人夫が連れてきた子供達の世話まで、現場で完結した生活基盤を整える力をもった請負業者の参加が必要であった。このため、江戸時代から庄川、九頭竜川、手取川、常願寺川で地盤と技術力を築いてきた、佐藤助九郎と随意契約せざるを得ない状況となった²⁸⁾。このような背景から富山県は早々に、競争入札から施工能力と信用にもとづき入札参加者を選定できる、指名競争入札が採用可能な制度へ転換したと考えられる。

5. 江戸・明治期の富山藩・富山県の入札制度の評価

江戸時代、越中では、支配していた加賀藩と富山藩は、中央にそれほど遅れることなく、川除の普請に入札制度を取り入れていた。また、入札には、藩と農民の中間に位置する土村がかかわった。入札は、川除普請だけでなく、藩から払い下げの木や枝葉や、逆に藩が召し上げる物品についても行われていた²⁹⁾。

明治の富山県においても、近代化を進める政府の諸施策のスピードに劣らず、入札制度の整備が急速に進められた。その要因としては、富山県においては、各河川の氾濫の被害が大きく、一般会計歳出に占める土木費の割合が80%を越える年度さえあった。また、入札、請負の制度は、多額の費用が多年にわたり継続的に支出された河川工事を対象として進められた。土木予算が非常に多かったことが原因なのか、制度の近代化に対する取り組みは、政府より一歩先んじていた一面もみられた。

競争入札は政府発注工事については、会計法、地方自治体発注工事は県令、告示等に基づき導入されたが、常願寺川河身改修工事においては、その欠点が直ちに表面化した。当然、富山県は、請負者の施工能力の低さや、安値受注による品質の低下と出来形の不足をきたさないように、堤防工事については「堤塘修築用物品調査心得」、「堤塘成工検査心得」、「土木工事設計規程」、「土木工事検査規程」、「土木工事監督心得」等を規定し、項目としては現在の各種規準に劣らないものを整備した。

そして競争入札の弊害を排除するため、政府は1900(明治33)年の勅令により、また、富山県は1897(明治30)年の告示で、指名競争入札の採用を可能にした。しかし、国、各地方自治体とも、その後、制度の改善努力が停止状態のままとなり、現代を迎えたことが国内外から批判を浴びることとなった要因である。また、江戸時代の富山藩で見られたような、施主と請負者が対等な双務契約状態でない形態も現代まで継続されてきた。

6. 近・現代における他の制度との比較

(1) 特異と評価された日本の入札制度

初めに述べたように、近年国内では、入札の公平性、透明性や工事の品質確保に対する要求が高まり、国の発注機関と地方自治体は新しい入札制度を取り入れた。あらためて、江戸と明治での入札事情と現代とを比較した場合、特命見積方式が多かった明治初期に、一旦競争入札となったが、すぐに勅令による指名競争入札の導入に転じ、請負者の入札参加の機会は施主の意のままととなった。以来、入札の仕組み、施主と請負者の片務的な契約に対して近代と現代でそれほど大きな進展がみられない。

この閉鎖性と、近年の入札不祥事により、日本の入札制度は、信用が下がり、特異な制度と指摘された。このように、日本に制度(仕組み)がありながら、類似の海外の制度や世界標準に取って代わられた二つの事例を比較する。

(2) 明治における民間活力の公共事業への利用

1992年に英国で誕生した、公共事業に民間の活力を利用するPFI(Private Finance Initiative)の手法が国内において評価され、1999年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が生まれた。この手法の発祥地は英国とされているが、民間の活力を社会基盤の整備に利用する仕組みの原型は、日本では、1871(明治4)年、太政官布告第648号「治水修路架橋運輸ノ便ヲ興ス者ニ人費税金徴集ヲ許ス」にもとづき行われていた。そして、民間人が全国各地で架けた貸取橋は、明治政府の脆弱な財政を補い、社会基盤の整備に寄与した。例えば、富山県では、常願寺川の常盤橋は最初、貸取橋として、1887(明治20)年と1905(明治38)年の二度にわたり、県の許可を得て、民間人の資金によって架橋された。(写真-3) 建設、維持管理と運営を民間人が行い、12年間にわたり橋銭徴集後、富山県に引き渡すことを条件に建設許可を受けた³⁰⁾。現代のPFIの手法にあてはめると、この橋は、BOT方式(Build Operate

Transfer)に相当する。しかし、その仕組みを国も地方も現代に至るまで、整備して発展させることがなかったため、省みられなかったし、また、これを再評価する動きも無かった。



写真-3 民間の活力で建設された常盤橋(島田史料³⁰⁾)

(3) 顧客を満足させる建設事業の制度

時代と業態は異なるが、近年、製品のばらつきを無くするため、主に生産現場で採用され発展した総合的品質管理TQC(Total Quality Control)の手法は、製造品質を高め、日本の工業製品を世界のトップの地位に導いた。

その後、この手法は米国で工夫され、総合的品質経営TQM(Total Quality Management)に変化した。日本のものづくりの風土には適していたが、世界の物差しに耐えられるには、TQCは日本的で内向きであった。これに代わり、欧米で生まれ、顧客が満足する品質を提供する経営システムを可視化した、品質マネジメントシステムISO(国際標準化機構)9000Sが世界で認知された。そして、1900年代後半には、建設業者の格付けとなる「経営事項審査制度」でISO9000Sの取得が評価対象となり、その認証を建設業者が競って取得することとなった。

(4) 制度の継続的な改善

民間の活力を利用する仕組みは、進化を停止した。一方、品質の顧客満足度を確保する仕組みは、工業製品の品質を高めることに結果を出したにもかかわらず、現場の品質管理手法を経営手法まで高め、その透明性を制度化するまで進化せず、建設事業の公的制度としては、海外の制度に取って代わられた。

この二つの事例と比べると日本の入札制度の歩みは、PFI法の事例に近い。わが国は、ものづくりの技術を進化させることは得手だが、事業の仕組みを発展させ、他国へ影響を及ぼすことが苦手である。入札制度も江戸時代から明治に変わった際、新しい制度を組み立てたが、施工能力の無い請負者の入札参加を防ぐための解決法を限定してしまったため、制度の進化が停滞し、最近になってから外国と比較して、特異な制度と捉えられてしまうこととなった。あらためて、江戸時代から現代までの入札・請負の歴史をひもとく、日本独自の手法で、日本国内の地域風土に適合した、公平で透明性のある入札制度を目指して、改善を継続的に進めてゆく必要がある。

7. おわりに

富山藩および富山県の入札制度の変遷を、江戸・明治時代に行われた常願寺川の工事を通して、国の制度を視野にいれつつ検証した。入札と請負は、300年を越える歴史を有しており、近代の仕組みは、業態の性格から他国からの影響を受けず市場の閉鎖性を批判されながらも、国内の事情に適合させ、改革も緩やかだった。また、施主と請負者の立場は、形式的には対等契約ではあるが、いまでも契約書等で表現される、甲（発注者）と乙（請負者）という呼称にみられるように、上下の意識が実態として維持されてきた。このことは、昭和になっても続き、小牧ダム、小屋平ダムの建設にかかわった土木技術者、石井頼一郎は、回顧録で米国のグランドクーレーダムを視察した際、政府の現場主任技師と請負者の現場主任が同等の権限を持っていることや、フーバーダムの記事に政府と請負者、双方の技師の功績が称えられていることに驚き、共感している。しかし、一方で「請負者には、示方書をただの一片の掟と思っているものもいて、こういう請負者に監督者と同じ権利を持たせたら大変である」とも言っている³²⁾。双方の関係が改善されなかった原因は、日本的な曖昧さがお互いに都合が良かった面があったからと推察される。本論文は、常願寺川に関係した入札と請負の事実関係については、県内の古文書と富山県議会議事録、富山県報等の公文書をベースにしている。したがって、建設事業の裏面からの観察が不足している。そのため、入札の仕組みを制定するに際しての理由や経緯、また、その運用や改善の意図は十分考察できていないと考える。建設事業にかかわることは、企業利益の追求と社会貢献できる満足が得られるという、人の欲望と公共への奉仕の営みが色濃いテーマなので、もっと表裏一帯で捉えて分析³³⁾する必要がある。

謝辞

末尾になりますが、富山県公文書館所蔵の「高堂文書」、「羽馬文書」をはじめとする古文書の調査と解説には、同館に多大なご指導とご協力を頂きました。紙上を借りて深く感謝申し上げます。

参考文献

- 五十畑弘・木田哲哉：公共工事建設生産システムに関する史的考察，土木学会論文集，NO. 674/iv-51，土木学会 pp. 83～97，2001年4月。
- 土木学会編・成岡昌夫：『新体系土木工学土木百科史料』，技報堂出版，p. 269，1990年2月。
- 前出2)，p. 269。
- 土木工業協会・電力建設業界編：『日本土木建設業史』，技報堂，p. 14，1971年4月。
- 十村とは他藩の大庄屋にあたる加賀藩特有の職名で1604（慶長9）年創始，最初は10ヶ村を裁許した。田川捷一編著：『加越能近世史必携』，北国新聞社，p. 260，1995年8月。この制度は分藩した富山藩にも引き継がれた。
- 富山県：『富山県史史料編III近世上』，pp. 593，594，1980年3月。
- 富山県立図書館所蔵：『新川郡常願寺川筋御普請所見取絵図』，1836（天保7）年，及び，同館所蔵：『常願寺川筋御普請所分間絵図』，1860（万延元）年。
- 大山町史編纂委員会：『大山町史』，p. 839，1964年。
- 大山町史編纂委員会：『大山町史』，p. 525，1964年。によれば，各郡の役所が治水，橋梁修理等のため徴収する費用
- （社）鉄道建設業協会編：『日本鉄道請負業史 明治編』，pp. 105～109，1967年12月。
- 拙稿：実務面から見た明治期の常願寺川改修工事，土木史研究講演集 Vol. 29，p. 29，2009年6月。
- 平山復二郎：『工事と請負』，丸善，p. 95，1928年10月。
- 富山県議会編：『富山県議会史 第1巻』，富山県議会議務局，p. 941，1977年12月。
- 国立国会図書館所蔵：『山形県令類纂上第6類土木第30』，pp. 396～398，1887年2月。
- 国立国会図書館所蔵：『長崎市条例及規則』，1889年8月。
- 国立国会図書館所蔵：『現行新潟県法規類纂第5類』，pp. 40～51，1891年7月。
- 富山県：『明治24年富山県会議事録』，p. 143。
- 富山県：『明治25年富山県会議事録』，p. 164。
- 市川紀一：『近代土木事業に関する研究—高田雪太郎の生涯と業績』，熊本大学学位申請論文，p. 298，2000年3月。
- 新潟新聞，1887年3月5日，同年3月29日。
- 富山県：『富山県政史第2巻』，pp. 409～416，1937年8月。
- 前出18)，pp. 61～64。
- 前出11)，pp. 28～30。
- 前出17)，pp. 53～64，pp. 149～154。
- 富山日報，1891年5月29日。
- 北陸政論，1891年12月16日。
- 北陸政論，1891年12月23日。
- 前出18)，p. 63。
- 富山県公文書館所蔵：羽馬文書『越中居住之侍御代官並十村御扶持人其他品々御用効力帳』，1710（宝永7）年3月。
- 拙稿：民間の活力を利用した明治の架橋工事についての研究，土木史研究第20号 自由投稿論文，2000年5月。
- 島田武吉（1851-1898）が明治期の常願寺川の改修、架橋工事、土地収用法等に関して遺した文書、写真類。
- 石井頼一郎：『ダムの話』，朝日新社，pp. 183，184，1949年3月。
- 入札を表裏から論じたものに、武田靖人：『談合の経済学—日本的調整システムの歴史と論理—』，集英社，1994年7月。