

明治時代の公共事業における土地収用*

Condemnation of land of the public-works in Meiji Era

貴堂 巖**

By Iwao KIDO

概 要

明治政府は、近代的法治国家としての体制をつくるため、次々と規則、法令を定め、1889(明治22)年には大日本帝国憲法を制定し、法体系の確立を推し進めた。一方、社会基盤の整備や産業の育成のため、治水に力を入れ、道路・鉄道・港湾等運輸交通網を整備した。また、公衆衛生の向上のため病院をつくり、教育普及のための学校建設を推進した。これら近代化のための事業の急速な進捗を可能にした背景には、公用のため、国や地方、起業者が民有の土地を収用できる手段と運用を法的に整備したことも一因と考えられる。本稿は、明治政府が行った、公用のために土地を収用できる規則、法等の諸制度の変遷と適用事例について整理・考察した。

1. はじめに

1914(大正3)年11月に土木学会が発足し、古市公威が初代会長に就任した。彼は翌年、法律家岡野敏次郎を招き講演会を開催した¹⁾。演題は「土地収用法について」であった。当時、岡野は、東京大学教授であるとともに、法制局長官でもあった。彼は法学博士の肩書きで講演し、「土地収用法は国家の制度としては、認めなければならない制度である」と、ことわったうえで「土地収用は、土地を所有する個人から見ると洵に圧制なる処分である。この法律を運用するにあたっては、十分個人の権利利益を尊重し、よく言い分を聴き、その愼えるところを察し情をつくし、理を説き以って円滑に交渉を重ねるのが彼我のため得策」と説いた。

古市会長は、講演の終わりの挨拶で「土木に関係するものは、…(中略)…第一に厄介になるのは此の収用法であって、随分之がために争いを為さった方々があると考えます。此の事は鄭重の上に更に鄭重に心得ておらねばならないと思います。…」と述べている。当時の土木関係者が事業の早急な推進の影で、土地所有者との交渉に苦悩している様子がうかがえる。

2. 明治時代初期の私有地の収用制度

(1) 明治時代初期の土地

江戸時代には、為政者が土地を取上げる制度として、知行を没収する「上知」が行われていた。明治時代に入り廃藩置県となり、地租改正を視野に入れ、1871(明治4)年1月5日「社地領土地ノ儀被仰出ニ付是迄支配ノ府藩県ニテ土地管轄並ニ禄制改革取調ヘシム」の太政官布告、すなわち、社地を没収し、府県に管理させる土地令が公

布された。しかし、この令は土地を必要とする公益の事業のための土地ではなかった。

(2) 地券渡方規則の増補による私有地の収用

明治政府は、土地の売買、譲渡を認め、土地の所有者に証券を発行した。これに際して、1872(明治5)年2月24日に第25号大蔵省布達「地所売買譲渡ニ付地券渡方規則」を公布した²⁾。この規則は、たびたび改正と増補が繰り返され「増補ノ三」において、民有地を公のため収用する制度が設けられた。即ち、第20条「総テ人民所持ノ地所後來御用ノ節ハ地券ニ記セル代価ヲ以テ御買上可相成事 但シ家作等有之之地所土地ノ義ハ必ス持主承諾ノ上タルヘシ尤世上一般利益ノ為ニ御用相成候節ハ券面通りノ代金及ヒ其建物等ニ応シ相当ノ手当差遣シ土地可申付事」とあり、土地の収用は、地券に記載された代価で、家作は持ち主の承諾のうえ買い上げること、ただし、社会の利益になるのであれば、地券の額面と建物相当の代金で収用することを申し付けることができることを定めた。この規則では、「公用」や「公共」という用語はまだ使用されておらず、「世上一般利益ノ為ニ御用相成」と表現している。また、「収用」も使われておらず土地の没収を意味する「土地」が使われていた。この規則を適用して「御用」のため、土地させた事例は不明である。

(3) 公用土地買上規則

(a) 規則の内容

民有地の売買、譲渡に伴う制度「地券渡方規則」に付帯した条文による土地の手段に代わり、公の事業に必要な私有地の確保を目的として、1919(明治8)年7月28日、太政官達第132号「公用土地買上規則」が制定された³⁾。「公用」を定義し、私有地を公の起業のため賠償に代えて土地の所有権、その他の物件を徴集して公に移転するための行政処分の法的手段について規定したもので、10箇則からなり、後の1882(明治15)年に、2箇則が追加された。「公用土地買上トハ国、郡村市ノ保護便益ニ供スルタ

*keyword : 明治時代、土地収用法

**正会員 (関ケイエステック)

(〒930-0293 富山県中新川郡立山町鉢木220)

メ院省使庁府県ニ於テ人民所有ノ土地ヲ買上ルを云フ」と規定されている。また、「保護便益」を具体的に例示していないが「人民ニテ鉄道電線上水等ノ大土工ヲ起ス時ハ其事業ニヨリ特別官許ノ上此規則ニ準スルヲ得ルヘシ」とあり、民間人の起業にも適用されるものであった。

適用を受けた場合は「人民之ヲ拒ムヲ得ス」であり、買上代償を受け取ったとき、30日以内に引き渡さなければならなかった。また、原則として地価は地券に記された価格が代価となった。府県が公用土地買上を要するときは、第3則によれば、土地を買い上げる事由や必需とする事由など八項目を内務省に稟請し、内務省より太政官に上陳し、充裁を得る手続きを必要とした。

しかし、この規則は学校と病院の扱いが明確ではなかった。内務省は、1883(明治16)年7月13日、この規則を適用して、学校・病院の用地を買上できるようにして欲しいと稟候した。参事院で審査され「…学校病院ハ公共ニ供スルノ具タルハ論ヲ俟タルナリ…」とされ、「学校病院敷地ヲ買上ントスルトキハ公用土地買上規則ヲ適用セシム」と指令が公布された⁴⁾。また、「公共」という用語がこの規則で初めて使用された。

(b) 道路への適用事例

東京府内の初期の適用例は、1886(明治19)年3月22日、「東京府下牛込区牛込中里町ヨリ改代町ニ達スル路線及同区牛込東横町ヨリ矢来町ニ通スル道路ハ其幅員狭隘加フルニ峻坂屈曲往來不便ニ付右改修ニ係ル民有地買上方公用土地買上げ規則ヲ適用セシメ度依テ閣議ヲ請フ旨ナリ右ハ實際不得止起功ニシテ必用ノ儀ト認ム依テ稟申ノ趣認許可相成裁ヲ仰ク⁵⁾」として内務大臣山形有朋から内閣総理大臣伊藤博文に稟申された。

富山県の神通川では、1882(明治15)年に船橋が桁橋に架け替えられた。このとき、橋詰めの宅地が景観を損なう等の理由で、宅地とこの私有地により先がふさがれている道路を規則を適用して無償で交換された⁶⁾。

(c) 港湾用地への適用事例⁷⁾

2011年11月11日、国土交通省は伏木富山港を日本海の対岸諸国との貿易や観光の核となる日本海側総合的拠点港に選定した。明治時代初期、現在伏木港の主要部は、面積2町1反8畝(約2.16ha)、21名の開墾畝下地(荒地を田畑に開墾中の免税の土地)であった。当時の伏木港は、庄川の川港であったが、灯台が設置され、三菱会社、共同運輸会社の支店が開かれたりして活況を呈しはじめた。

1876(明治9)年から越中は石川県に併合されていたので、石川県がこの土地を1881(明治14)年から「舟繋ぎ所必需ノ地」として買上交渉をしていた。1883(明治16)年5月9日になり、越中は石川県から分離し、富山県となり、代わって交渉を引き継いだがまとまらず、公用地買上規則が適用された。富山県は、規則第8則「(前略)許多ノ差違ヲ生ジ熟議ニ至リ難キトキハ双方ヨリ評価人各一人ヲ出シ地方長官之ヲ折衷シテ内務省ノ決ヲ請ヒ之ヲ定ムル…」を適用して、起業者の富山県と地主双方の評価人が代価を評価した。民部(地主側評価人)の評価は、42,863円、官部(富山県側)の評価は、19,959円であった。富山

県は、「港の発展が著しく、莫大な利益を見越して、官部評価でも売却の念これあるまじき」として、官部の評価より低い、素地相当の評価である15,139円で買い上げたいと、初代富山県令国重正文が1883(明治16)年8月22日、内務卿山田顕義に具申し、翌年3月26日、内務卿山形有朋により認可された。

(d) 鉄道布設用樹木の強制買上⁸⁾

1871(明治4)年の土地令により、境内を除く社地は府県の管理になった。1873(明治6)年8月8日、「太政官布告第291号」が布告され、1871(明治4)年の土地令で府藩県の管轄となった社地は「…平地山林凡テ官有地ニ相定伐木払下相成ラス…」と伐木が禁止された。しかし、東海道の鉄道建設で大量の布設用材(枕木)が必要となった。

鉄道局長官井上勝は、愛知県寶飯郡にある砥鹿神社境外の風致官林の檜樹1万本を提供するように愛知県知事勝間田稔に要求した。愛知県知事は、太政官布告第291号に従い、拒否し、海舶の目標に害のない所での3,150本の伐木を農商務次官吉田清成に上申した。1887(明治20)年4月20日、農商務大臣山形有朋は、「太政官布告第291号ノ趣旨ニ背キ不都合ナルモ實際工事ニ支障ヲ來タスベキニ付、海舶ノ目標ニ害ナキ所ニ於テ3,150本ヲ限り鉄道局ノ求メニ応ジ伐採セシメント欲スルナリ」と内閣総理大臣伊藤博文に請議した。理由書には、鉄道局の請求を謝絶するのは当然であるが、該工事は稀有の大業にして、この用材を遠隔のちに求めると工事の支障になるだけでなく、巨費を徒費することになるので、かれこれ斟酌し、知事上申に基づき官林の東北、海舶の目標に害なき所で、3,150本に限り鉄道局の求めに応じて伐採することを具申した。

この件は、同年5月11日、具申の通り決定された。

明治政府が禁じた社地に存在している官有林の伐採を、東海道の鉄道布設のため、布告をまげて許可した事例である。

3. 明治時代中期の土地収用に関する法律

(1) 土地収用法の制定

1889(明治22)年2月11日、大日本帝国憲法が発布された。憲法第27条には「日本臣民ハ所有權ヲ侵サルコトナシ公益ノ為必要ナル処分ハ定ムル所に拠ル」とある。土地の私有を認めてはいるが、公益のためには私権を制限した。5ヶ月後の同年7月31日、法律第19号、「土地収用法」が公布され、太政官達「公用土地買上規則」は、この法律施行日より廃止となった。この法律は、公共の利益に必要な土地を定義し、収用の手続きとその損失補償及び土地収用審査委員の制度を規定した。

橋本によれば、1884(明治17)年～1885(明治18)年頃「収地規則案」が起草され、原語 expropriation に対応して初めて「収用」なる用語が使用された。また、「収用」という用語の使用が一般化したのは「土地収用法」以後であるとする美濃部達吉の研究を紹介している⁹⁾。

(2) 明治時代の土地収用法の内容

この法律により、公共の利益のための工事では、必要

あるときは損失を補償して土地を収用、または使用することが可能となった。第1章総則では、公共の利益にして必要なることを認定できる工事に要する土地は、第2条にて①国防其他兵事ニ要スル土地 ②政府、府県市町村及公共組合ノ直接ノ公用に供スル土地 ③官立公立ノ学校病院其他学芸及慈善ノ用ニ供スル土地 ④鉄道電信航路標識及測候所ノ建設用地 ⑤河川溝渠ノ掘鑿道路橋梁埠頭水道及下水ノ築造用地 ⑥防火及水害予防並検疫所火葬場其他公衆ノ衛生ニ要スル土地 と規定された。第3条では、工事のため土地を収用または使用する必要がある場合は、工事計画書と図面を地方長官に提出し、地方長官が審査して内務大臣に具申し、内務大臣がこれを閣議に提出すること、政府が起業に係わるときは、主務大臣が内務大臣と協議し閣議に提出することを定めた。第2章土地収用の手続き第8条では、起業者と土地所有者及び関係者と補償についての協議が調わなかった場合は、土地収用審査委員会が採決することとなった。第3章では、損失補償を、第4章土地収用審査委員の第29条では、土地収用審査委員は府県会の常置委員から選ばれ、地方長官を会長とした。したがって、起業者が府県の場合、土地収用の当事者である具申者が調停役たる委員会の会長となる奇妙なしくみであった。

この法律が施行された当時は、混乱もあり、地方紙でも、「起業者が地方長官の場合、土地所有者と紛糾が起こったときは、審査委員長がこれを審査採決するときは、あたかも民事裁判で原告人もしくは被告人が判事をして裁判を進めるようなものだ」と、その筋に伺い出るものが非常に多く、掛官吏は、繁忙を極めている」と報じている¹⁰⁾。しかし、1900(明治33)年3月7日、「土地収用法」が改正され、「委員会」から「審査会」に名称は変わったが、「長」を地方長官とする制度は変わらなかった。

1890(明治23)年8月23日、法律第71号「軌道条例」が公布された¹¹⁾。3箇条からなり、第1条は馬車鉄道とこれに準ずる軌道を起業者が内務大臣の特許を受ければ、公共道路上の布設を許し、第2条は起業者の負担で道路を広げたり、更正したり、新たに軌道敷を設ける必要があるときは、起業者が土地収用法の規定により内閣の認定を経て、土地を収用することが出来ることを定めた。

(3)適用事例

a) 疏水・治水事業での初見

この法律が制定されてから直ちに適用された事業例としては、琵琶湖疏水に接続する水路開削工事に関するものがある。1890(明治23)年2月14日、京都府知事北垣国道から内務大臣西郷従道に具申され、同年6月10日、内閣総理大臣山形有朋に閣議を請議された。6月14日に「京都府下鴨川筋夷川ヨリ七條ヲ経テ紀伊郡伏見町宇堀詰マテ水路開鑿ノ為メ土地収用法適用ノ件ヲ案スルニ右ハ同法第二条五項ニ当タル工事ノ為必要トスルモノニ付請議ノ通ニテ可然ト認ム」として、京都府知事の具申から認可までわずか4ヶ月で認可された¹²⁾。

治水事業での初期の適用事例としては、常願寺川河身改修工事がある。オランダ人技師デ・レイケは、2度目の

富山滞在中の1891(明治24)年11月30日から翌年の1月26日迄の間に改修工事の計画を立てた。計画の柱は、常願寺川と白岩川を分離した直線化、川幅の拡幅、多数ある用水の合口化であった。この計画には、河口から約20km上流までの沿川に土地が必要となった。富山県は直ちに土地収用の手続きに入った。当時の公文書類¹³⁾を時系列に整理すると

- ①1891(明治24)年12月1日、土地の測量と検査のための立入が許可される。
- ②同年12月19日、富山県知事から内務大臣品川弥二郎に土地収用法適用を具申(適用土地範囲は「長さ」で表示)
- ③同年12月24日、内務大臣から内閣総理大臣松方正義に適用方の閣議を請議(添付されている、秘乙第364号によれば、内務書記官から内閣書記官宛てに、最も至急を要するので閣議を急ぐよう要請している)
- ④同年12月25日、閣議で適用が決定
- ⑤同年12月28日、適用を認可(「但シ、収用スベキ土地ノ細目ハ知事ガ公告スベシ」とある)

この年の年末は、政治が逼迫しており、12月25日に政府は提出した法案が否決されたため、衆議院の解散を表明した時期である。同年12月には、デ・レイケ指導の設計図が総て完了していないことや¹⁴⁾、収用対象となる土地収用細目が公告されたのは、土地収用法適用が認可された4ヶ月後の翌年4月13日の富山県報号外であることから、知事は、必要な土地を地主との買い取り協議には入らずに土地収用法の適用を具申した可能性もある。

信濃川の治水工事にも、短期間にこの法律の適用が決まった例がある。1896(明治29)年7月に信濃川が破堤した。旧位置での築堤は無理なので新しい計画が立てられたが、堤防改築のための潰地に対して所有者との協議が成立しなかった。そこで、同年10月23日、内務大臣樺山資紀から総理大臣松方正義に土地収用法の適用の閣議が請議され、同年10月26日土地収用法の適用が決定された¹⁵⁾。

b) 鉄道事業での初見

武陽馬車鉄道会社の設立発起人、群馬県高崎町矢島八郎外2名が1889(明治22)年6月29日、埼玉県知事吉田清英に馬車鉄道敷設願いを提出し、同日埼玉県知事から内務大臣松方正義、農商務大臣井上馨に埼玉県大里郡熊谷町より秩父郡大宮町、および山鹿野町に至る区間に土地収用法の適用が具申された。2年後の1891(明治24)年3月6日、内務大臣西郷従道から総理大臣山形有朋に請議され、同年3月18日に決定された¹⁶⁾。

同時期、1889(明治22)年12月13日、東海道鉄道線路の複線化で静岡県駿東郡小山村より同郡二枚橋村(御殿場駅)を経て沼津町に至る区間の土地収用法の適用を鉄道局長官井上勝が内務大臣山形有朋に具申し、翌日、内務大臣から内閣総理大臣になった三條実美に請議され、同年12月26日に適用認定された¹⁷⁾。このときの内閣総理大臣は12月24日に就任したばかりの山形有朋であった。碓氷峠を開鑿して横川と軽井沢を結ぶ鉄道では、1891(明治24)年2月9日、鉄道庁長官から内務大臣に群馬県碓氷郡臼井村より同郡阪本町を経て、長野県北佐久郡東長倉村に

至る土地の収用を具申され、2月14日閣議を要請され、2月19日に認可された¹⁸⁾。

c) 港湾への適用事例

1909(明治42)年、京都府の舞鶴港修築に適用された。京都府が起業者で収用地は、京都府加佐郡舞鶴町余内村地内で、同年5月1日に閣議を請われ、同年5月5日には認可された¹⁹⁾。

d) 病院に適用した初期の事例

1879(明治12)年、群馬県では、コレラが流行した。この際、避病院(伝染病患者を隔離する病院)が設立された。この病院は、「咄嗟ノ間ニ設定シタモノナレバ云々」なので、開設するための土地の確保を土地収用法に拠ることを、1895(明治28)年7月16日、前橋市長弥城友次郎から群馬県知事小村元雄に稟請した。知事は、同年7月18日、内務大臣野村靖に適用を具申、同年7月29日、内務大臣から内閣総理大臣伊藤博文に閣議を請議した²⁰⁾。この件は、同年8月2日に認可された。具申から認可まで2週間という短期間であった。避病院の建設にあたっては、1895年頃から全国で土地収用法の適用がみられる。

4. 明治時代の土地収用制度の評価

明治時代の土地収用の諸制度と運用は、現代人の感覚から見れば、近代化を早く進めるため、かなり強引に運用された例もあると考えられる。しかし、当時の日本は公衆衛生の面では、コレラ、天然痘等、死亡率の高い伝染病が数次にわたり全国で流行し、何十万人もが病死した。また、義務教育や中等教育を普及するためにも広大な土地が必要になった。安全と財産の保全面では、全国各河川の氾濫は治まらず、命と家屋、田畑が失われていた。このような事態を早急に改善し、命と財産を守るため、為政者は、逡巡せずに土地収用の諸制度の適用を決めて用地を確保した。その一方、文明開化の象徴である鉄道、電気、港湾等の事業も、これらの制度により推進された。土地を収用されるほうにとっては圧政であったが、日本の近代化を早く進めるための手段として、これらの制度は大きく機能したことになる。

5. まとめ

明治政府は公共事業の推進にあたり、「地券渡方規則」、「公用土地買上規則」および「土地収用法」と3度にわたり土地収用制度を制定、改変した。この私有財産の公用化に対する当時の社会の反応を伝える史料は少ない。明治時代に急速な近代化が推進された土木事業を考えると、西洋技術の導入や高等教育制度等の寄与の他、土地の収用に関する法制度の変遷と運用が近代化に果たした役割を考慮に入れた考察が必要と考えられる。

謝辞

史料の調査にあたっては、富山県公文書館、国立公文書館、石川県立図書館の関係者のかたがたには、大変お世話になりました。紙上を借りて感謝申し上げます。

参考文献および補注

- 1) 岡野敬次郎、土地収用法に就いて、土木学会誌第1巻第6号、pp. 1-16、1915年12月。
- 2) 安藤則命、『規則累算』、慶応義塾出版社、1879年9月。
- 3) 内閣官報局、『法令全書』、1875年の1。
- 4) 国立公文書館公文類聚・第7篇1883年第54巻学制・学政総・校舎・学校資・教官・生徒「学校病院敷地買上ノトキハ公用土地買上規則ヲ適用セシム」
- 5) 国立公文書館公文雑纂・1886年第9巻内務省1「東京府下牛込区道路改修ノ為メ買収ノ件」
- 6) 国立公文書館公文雑纂・1886年第9巻内務省1「東京府下四ッ谷区四ッ谷大通改修ノ為メ民有地買収ノ件」
- 6) 国立公文書館、内閣文庫、富山県史料、土地地理(明治16、17年)「神通川橋梁架設ノタメ上知及ヒ官有地無代価下渡ニツイテノ伺及ビ聞届」
- 7) 富山県公文書館所蔵、富山県史料、四-2-2-16「伏木港内民有地買上土地価取調伺」
- 8) 国立公文書館公文類聚・第11編・1887年第40巻土地門・土地諸則「東海道鉄道布設用材ニ供スル為メ愛知県下砥鹿神社境外風致林中桧樹一万本伐採ヲ許ス」
- 9) 橋本誠一、明治22年土地収用法の立法過程、静岡大学法経研究、39巻3号、p. 106、1990。
- 10) 富山日報、1889年9月3日。
- 11) 国立公文書館御署名原本、1890年、法律第71号、軌道条例
- 12) 国立公文書館公文雑纂・1890年第5巻内務省1「京都府下琵琶湖疏水線路土地収用法適用ノ件」
- 13) 国立公文書館公文雑纂、1891年、第11巻内務省2、「富山県下常願寺川堤防改築ニ付土地収用法適用ノ件」同、1891年第7巻内務省1、「富山県下常願寺川並国道変更ノ為メ土地収用法適用ノ件」同、1891年第7巻内務省1、「富山県下常願寺川堤防修築ニ付土地収用法適用ノ件」同、1891年第7巻内務省1、「富山県下用水路開鑿ノ為メ土地収用法適用ノ件」
- 14) 市川紀一；『近代土木事業史に関する研究』、2000年p. 298 によれば、1891年11月30日～1892年1月26日の期間に主要な設計図が作成された、としている。
- 15) 国立公文書館公文雑纂・1896年、第17巻内務省4、「新潟県下信濃川堤防改築ノ為メ土地収用法適用ノ件」
- 16) 国立公文書館公文雑纂、1891年、第10巻内務省1、「埼玉県下武陽馬車鉄道軌道布設ノ為メ土地収用法適用ノ件」
- 17) 国立公文書館公文類聚・第13編・1889年・第46巻・運輸6・橋道鉄道附1、「東海道鉄道線路中小山村沼津町間複線布設ニ付土地収用ヲ認定ス」
- 18) 国立公文書館公文雑纂・1891年・第10巻・内務省1、「鉄道庁横川軽井沢間鉄道布設ノ為メ土地収用法適用ノ件」
- 19) 国立公文書館 公文雑纂・1905年・第25巻・土地収用、「京都府港湾修築事業認定ノ件」
- 20) 国立公文書館公文雑纂・1895年、第13巻内務省3、「群馬県前橋市避病院改設ノ為メ土地収用法適用ノ件」