

土木行政の近代化に関する考察

崎島 達矢¹

¹ 修士（文学） 東京大学大学院人文社会系研究科博士課程（〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1）

E-mail:sktty0626_0905@yahoo.co.jp

本稿は、明治前期の土木行政が如何に近代化していったのかを、近世以来の土木行政制度との関連や西洋知識・技術が与えた影響の分析を通して検討する。具体的には明治 19 年の土木監督区署官制に規定される監督区の編成と、技師の位置づけの歴史的経緯を分析した。その結果、近世国役堤普請制度の存在がオランダ技術に基づく河川政策やオランダ水政を受容する重要な受け皿であったこと、その原理が土木監督区の設定にも継承されていること、技師の増加・台頭に伴って土木行政に土木知識の保護を意味する「監護」、技術を通して行政を担う「監督」といった行政の概念の変容が伴っていたことを指摘した。これらの複合がこの官制成立の背景にあり、西洋近代の知識・技術の単純な導入によるものではなかったことが明らかとなった。

Key Words: 国役堤普請、石井省一郎、淀川、オランダ水政、フランス土木検閲制度、土木監督署官制

1. はじめに

本稿は、土木行政の近代化を、近世期から明治前期にかけての土木行政の変容を通じて検討するものである。

明治前期の土木については政策史・技術史の観点から多くの研究が蓄積されてきたが¹⁾、近代的土木行政とは何なのか、土木行政の近代化とは何なのかという問いに対して、近世期の土木行政との関連を視野に入れて考察したものは少ない。

近代を定義づける要素の一つに西洋知識や技術がある。土木史に限って言えば、松浦茂樹氏が中心となり積み上げてきた一連の成果は近代土木を語る一つの指標となっている²⁾。しかし、歴史の流れのなかで近代を論じようとするとときに問題となるのは、知識・技術、技術者が近世幕藩制国家・社会という歴史的背景をもつ日本にどのように接合したか、影響を与えたかということである。明治初期の技術官僚や技術官については横浜造船所やそれを管轄した工部省・海軍省の制度の研究があり³⁾、本稿もその知見を大いに参考にしているが、土木行政の場合はどうだったのだろうか。

このような問題意識から、近世の土木行政を引き継いだ明治政府の土木行政の展開と、新たに持ち込まれた知識・技術が如何に接合し展開したのかを検討する。

具体的には、明治前期に土木政策の中心とされた河川行政を対象として、明治 19 年に成立した土木監督区署

官制の成立背景とその意義を検討する。先に同官制の概要を述べれば、まず全国を 6 つの監督区に区分し、各監督署の長に就いた技師が管轄域内の土木を監督する。彼らは内務大臣の下で開かれる土木会議の議員として全国土木を論じ、政策立案や諮問機関の役割を担う、というものである【付録史料】⁴⁾。同官制については、フランス留学経験を有する日本人技師がフランス土木検閲制度を内務省土木局へ提示したことにより成立したことが既に指摘されているが⁵⁾、近世の河川土木行政との繋がりと成立に至るまでの明治期の土木行政の展開を踏まえた検討はされていない。

そこで本稿では、近世期における幕府の河川土木行政を近世日本史学の研究からまとめた上で、明治期におけるその展開を、内務省の土木政策に大きな影響を与えたオランダ河川行政、日本人技術者を介して得たフランス土木検閲制度との関係に注視しつつ論じていく。

以下、史料の引用にあたっては適宜句読点を付し、カナはかな表記に改めた。〔 〕や下線部は報告者によるものである。

2. 明治維新时期における土木行政

(1) 江戸幕府の国役堤普請制度

近世期における土木工事は普請と呼ばれ、このうち幕府による大規模な臨時普請に公儀普請・大名手伝普請・

国役普請などがあった⁹⁾。これらの臨時普請の形態のなかで大河川水系の堤防普請に関するものが、洪水の頻発に伴って、恒常的な制度として整備されるという固有の進展をみせた。

国役堤普請制度⁷⁾は、淀川水系の堤防修復を目的とする摂津・河内国、木曽川水系の堤防修復を目的とする美濃国を対象とする制度が他の大河川にも適用されて成立したとされている。国役堤普請制度では、いくつかの大河川を組み合わせの一つの単位とし、全国で6つの組み合わせが規定された。6つの組み合わせは大坂町奉行・勘定奉行を中心としており全土を覆うものではなかったが、大河川水系の治水を体系的に行う手段であった。一つの区域における総普請費用が一定以上を超過した場合、その費用の十分の一を幕府が負担し、残りを普請後に区域内の国々、すなわち幕領・私領を問わず一円に国役銀を課した。

担当奉行が行う行政は、次の諸点である。①国役堤防を有する領主から提出された目論見帳に則して現地を検分し、普請箇所を決定する、②普請に必要な人足を調達し、人足へは扶持米を給付する、③事後普請費用を確定して十分の九を国役銀として区域内の国々一円から徴収する。実際の普請に立ち会って人足の働きを取り締まるということもあったであろうが、国役堤普請における奉行の土木行政とは、普請箇所の選定、人足の確保、普請費用の精算といった内容であったことが窺われる。

では大河川水系を対象とする国役堤普請制度は明治に入ってどのように扱われたであろうか。

(2) 明治維新後の制度整備と課題

王政復古直後の明治政府は、戊辰戦争という民情不安定な状況下にあって、人民の負担に大きく関わる土木の担当部局を、財政・民政担当官庁である会計官へ附属させた。しかし、戦災への対応が優先され、慶応4年5月に起こった大雨による淀川各地の水災への対応は政府の直轄地におかれた府県へ委任された。

その中で特殊な存在だったのが、明治元年10月25日に設置された治河使であった。治河使の役割は「近畿の地に於ては澱河堤防等十分に修復」することであった。具体的には、「府藩県管轄には界域ありと雖とも治河には分界なし」とした上で、藩領が入り組んでいたとしても府県がすべてを受け持って、治河使と府県が共同で堤防修復を行い、費用は「治河使へ届候て五畿内国役にすへし」とした⁸⁾。近世期に6区の区域が設定されたのち、畿内の国役堤普請は京都町奉行・伏見奉行・大坂町奉行の3奉行に分担されて管轄域が調整されていたので、「五畿内国役」とあるように治河使がこの3奉行の機能を継承していた。

一方、畿内以外の直轄地では明治元年10月に駿河以

東の土木行政を会計官営繕司が引き継ぎ、翌2年正月に利根川堤防修繕、2月に神田川両水普請を行った。5月に土木行政は会計官から民政部門を分離して新設された民部官の土木司に移り、地方官の求めに応じて積極的に官費を支出した官普請を実施していった。豊前国宇佐郡の疏水工事はその代表例である⁹⁾。

このように民政担当官庁が全国の土木を管轄下に置いていく中、治河使のあった畿内では近世の国役堤普請制度を継承した独自の広域土木行政が展開されていた。

戊辰戦争終結後の明治2年6月民部官は民部省となり、治河使は廃止された。国役堤普請を独自に行う機関は無くなり、土木行政はすべて民部省土木司へと集約された。民部省は、「堀割分水等新に水利を興し又は利根淀信濃天竜等の如き大河にして管轄交互する河川等」の工事は民部省官員を派遣して地方官と共同で実施するとする一方、それ以外の修繕工事は「府県の任」とするが書類と絵図面による伺い・指令により管理するとした¹⁰⁾。

しかし実際には京都と大阪に土木司の出張所が置かれ事務が分担されていたようである。明治3年5月の土木司内の取り決めに次のような記述がある¹¹⁾。

「西京大阪出張の土木司は〔中略〕大阪を本とし西京を支とし、西京には目下必用の職員のみを置き、余は皆大阪に在勤時宜見計交代すへし」

「大阪土木司の所管は近江若狭以西大和紀伊以南の地方府藩県に止る者とす」

つまり、京都出張所は必要最低限にして大阪出張所へ併合し、東京本司と大阪出張土木司は地理的な線引きによって管轄を分けたのである。

一方、大阪近傍の府県に対して、水災による破損堤防の修繕は他府県と異なって「大阪民部省出張土木司検査の上、東京土木司へ申牒し取調の上指令を待て着せしむ」¹²⁾と特別に指令しており、かつて治河使が淀川沿岸地域に有していた国役堤普請の慣行を意識的に修正し、大河川として東京本司の監督下へ置こうという意図が窺える。

しかし、明治3年11月に民部省庶務司から土木司権正に転任し大阪在勤を命ぜられた石井省一郎は、「本司と出張所との間事務上情実通せず施行上動もすれは異同勘からず、是を以て向後規則に関する事件より職務進退に到る迄、互に相通し一月一回は必ず文書を往復して阻隔の弊を除き、本支一体ならんことを欲す」と述べ¹³⁾、本司と大阪出張所の「阻隔の弊」を観察している。石井が看取した土木行政における「異同」や「阻隔の弊」といった不統一は、システム上の問題だけに起因するものではなかった。後にも述べるように、実地における河川

土木工事はそれを継続的に担ってきた地域の土木慣行に依存しており、管轄する行政官庁や官吏が整備、変更されても、土木官員が工事そのものに対する技術的な指導をそもそも職能として有さない以上、その効果は限定的だったのである。

廃藩置県後、土木部局は民部省から工部省をわずかな期間経て、明治 4 年 11 月大蔵省へと移り、土木寮となった。土木寮は「水理堤防条目」を示し土木行政の方針を示したが、民部省土木司と大きな違いはなかった。注目されるのは同年 12 月に大阪出張土木寮が廃止されたことである。それによって、「大阪出張土木寮を廃し自今水理堤防願伺等は^{〔中略〕}大蔵省へ出さしむ」と事務処理は大蔵本省を経由することとされた。さらに大阪府に対して、「是迄土木寮管轄せし分は^{〔中略〕}皆其府に於て修繕し堤防家作とも小破修繕は定備金の内を以て支払ひ落成の上仕様勘定帳を差出すへし」と達した¹⁴⁾。「修繕」は大阪府の予算内で他府県と同様の手続きで行うこととされたのである。つまり、大阪出張土木寮の廃止は、土木行政の地理的な二分を解消し、唯一の大蔵省土木寮と各府県が均一な関係で取り結ばれる形式を整備したことを意味する。

以上のようにして、形式上は唯一の大蔵省土木寮が自普請を除く全ての土木を管轄することとなったのである。

(3) 御雇い外国人の来日と大阪分局

一方で、石井省一郎は土木部局就任後、土木の推進には外国人を雇う必要があると考えており、御雇い外国人の招聘へ向けて行動していた¹⁵⁾。石井就任後の土木行政の改革は、御雇い外国人による新たな土木行政のための準備作業とも考えられる。

明治 5 年 2 月、オランダ人工師ファン・ドールンが来日した。ドールンは来日早々、信濃川の測量、利根川の巡視など、さまざまな下準備を重ねた。7 月には大阪で築港の議論が高まったことを受けてドールンが出張・検分し、築港の設計と淀川修築の実施を講じた。オランダ人工師が検分したもののうち最初に着手されたのが、大阪築港と淀川修築であった。この実施にあたって明治 6 年 2 月 5 日に大阪に大蔵省土木分局を設置することを決定したが、「築港の事に止まり他に及ぼすを得ず」と一回性のものであった¹⁶⁾。大阪築港・淀川修築は、大阪府が府民から資金を調達することになっていた。しかしその資金調達が難航したため、当面工師への給与など諸経費は土木寮より支給するとしたが、結局このときは実施に移されず終わった。

3. 内務省土木寮による土木行政

(1) 「水政ヲ更正スル議」の検討

土木寮が内務省へ移管された後、明治 7 年 3 月に石井は「水政ヲ更正スル議」¹⁷⁾という意見を建言する。これは内務省が河川政策や河川改修技術をオランダから受容したことを象徴するものとして、先行研究でもしばしば取り上げられてきたが、河川を軸とした土木行政＝「河区」構想については、同建言が政府に斥けられたこともあって余り注目されていない。ここでは「河区」構想と実際の土木行政の動向との関連性を検討してみたい。

実際の史料の順序とは前後するが、まず石井がこれまでの日本の土木行政をどのように捉えていたかを語る部分を確認したい。

「各地方堤防道路橋梁樋管等の修繕に属する費用の按算及び其方法を簿冊に就て調査し、偶工事あるも便宜属員を出張せしむるに過ぎず、地勢河脈水位の経験何ものたるを弁せず實際矛盾の弊少しとせず^{〔中略〕}云はゞ工費計算局と云も亦可ならん歟、我官吏知識の進まざる徴にして水政の挙らざるの所以なり」

従来の土木行政は、工費の計算と書類に基づく工事方法の調査、工事への便宜出張であったとみて、「地勢河脈水位」の意味を理解していないため、不適切な工事が少なくないと指摘している。つまり、土木官吏に「地勢河脈水位の経験」を理解し適切な工事を計画・実施する能力が必要だと述べているのである。そして土木部局が「工費計算局」であることが、官吏の知識が深まらず成果が挙がらない要因だと批判している。

このようなこれまでの土木行政に対する分析は、恐らくオランダ人工師の意見を踏まえてのものであろうが、石井自身が既に捉えていた「阻隔の弊」や「施行上」の「異同」とは、上記と同義であったと考えることも可能だろう。

そして重要なのは土木行政あるいは土木官吏へ求める能力に、新たに「知識」が加わったことである。石井が御雇い外国人を求めたのは、運輸や経済政策上の開発に必要な技術を得るためのみならず、土木行政の改革を進めるためでもあったのである。

第一条では、日本が参照すべきオランダの水政について簡単に述べられている。「和蘭水政は管理国内を十一区に分ち毎区に長工師一名、工師見習・工師属数名を配し、数区を合せて之に監一名、監事一名を置き而して此数を総たるを以て全国水政と為す」と、国土の区分けし、区ごとに工師らを配置した上に、数区を合せた中間単位に「監」「監事」を置いていると紹介されている（以下

このシステムを便宜上「河区」システムと呼ぶことにする）。

しかし、石井がオランダ水政を無条件に模倣しようとしたのではない。第二条では「目今百廢經營の秋に方り、限りあるの金額と限りあるの芸員を以て各区に散分するときは〔中略〕其功を奏し難し」と、現状における予算（土木費）不足と技術者不足の二つを指摘し、模倣することの限界を述べている。そのため「地勢山脈に依て」全国を区分けしたとしても、「先づ全国中水運の爲めと水害を除去せざる可らざる最大急の河区」を選択して事業を実行し、成績を挙げながら「漸次前件水政の体裁」を整えるとしている。「河区」を「地勢山脈に依て」設定すると言及されているが史料からこれ以上の詳細は分からない。

第三条では土木・運輸政策中における河川水運の最重要性を説いた後、「最大急の河」に淀川・利根川を設定する。そして「前件具陳の如く各区に用る力を此二河に収めて〔中略〕然後木曾信濃両河に及ぼし漸次全国經營の功を奏せん事を要す」と、漸次拡大していく方法をとるとした。

第二条と第三条を整理すると次のようになる。恒常的な全国土木行政体制として「河区」システムを構築することを目標に据え、「最大急の河区」から漸次拡大していく方針をとる一方、内務省が政策的に重要と位置付ける大河川修築を「最大急の河」である淀川・利根川から漸次拡大していく。経費と人員は急を要さない「河区」へ割くべきものを「最大急の河区」と「最大急の河」へ分配するというものである。ここから「河区」は「最大急の河」を基準に設定されるものであることが明確となった。さらに、大河川を基準とする区域の設定という意味では、「河区」は国役堤普請との共通性が指摘できる。

政府での審議の結果、これらの構想のうち既に淀川は着工許可が出ており、利根川も測量許可が出ていることから、二川はその通りにせよと指令があったが、「河区」システムはオランダ流を採用すること自体に否定的な意見があって斥けられた。土木行政体制については明治6年8月の「河港道路修築規則」に則して府県土木経費を算出し、その上で改めて方法を伺い出よと指令された。そのため府県土木は各府県に委任するという状態が改正されず現状維持となったのである。

(2) 土木寮大阪分局設置の意義

次に実際の土木行政の展開をみていく。先に大阪築港が実施されなかったことを述べたが、土木寮は「淀川修治ノ儀ニ付伺」において「次て工事に着手仕候目途を以て測量取掛候様仕度」と官費による淀川修築の実行を希望し、政府はこれを許可した。この事業は土木寮移管を受けた内務省が引き継ぎ、淀川を直轄とした。

明治7年11月に大阪の仮出張所による測量が終了し、翌8年3月に政府で決裁され着工の運びとなると、内務省は「大坂府下へ土木寮分局設置伺」¹⁸を提出し政府の裁可を受けた。「水政ヲ更正スル議」と異なり土木寮からの上申書は付されておらず、内務卿大久保利通からの上申という体裁をとっている。また伺い文にはオランダ水政との関連は一切書き込まれておらず、大事業を着工する上で必要であるとのみ理由づけられている。政府はこの伺いを容れて大阪仮出張所を大阪分局とすることを認めた。明治8年6月、土木頭から土木助小野修一郎へ「土木寮大阪分局事務規程并局長権限」が示され、小野は大阪分局長に就任する¹⁹。

この事務規程の序文には、県治が不完全であることや人民の知識が開けていないと現状を分析した上で、これを「親しく監護」することが政府の本務であるとし、以後はオランダの「河区」システムを範とすると掲げた。

「監護」という言葉は、工事の指揮や取締りにおける知識不足を保護するという意味合いが読み取れるが、技術面で数少ない御雇い外国人に頼るしかない状況下で、内務省が執ろうとしている土木行政の姿をよく表しているように思う。そして次のように続く。

「今澱河なる者京阪両都の間に跨り兵庫港に接す、是れ内外交通の巷にして枢要の地に位する者と謂可し、然而地形起伏し土質堅実ならず河床暫く淤塞し氾濫の患害従て加はり漕輪の不便亦従て甚たし、終に方今特に修治の挙あるに至る、今夫一たひ之か修治の功を竣ふると雖も次て其実に就き益々治術を精究し常に監護を加ふるに非れば再び大経費を要するの悔なきを期す可らず、然と雖も本邦今其人少きを以て未だ俄に和蘭水政の制を用ゆ可らされは、先づ分局を大阪に設置し、澱全河幹支の工事に従事し、常に親しく河状水勢の実況に通曉せしめは則ち彼患害を未然に防ぎ且施事の得失を経験するに足て、異日水政を立つるの基局を成すに庶幾らんとす」

ここで重要なのは、「水政ヲ更正スル議」の第二条・第三条を反映して、「河区」設置と、政策的な直轄大河川修築事業が大阪分局による淀川改築事業に合流したという点である。引用史料の下線部はまさに大阪分局が恒常的な機関という位置づけにあることを表している。大阪分局は政策、「監護」行政の両方の「基局」として発足したのである。

さらに、淀川という大河川を基準に分局権限を設定したことにより、分局と周辺府県間で広域行政圏すなわち「河区」が発生した。無論、分局にかつての治河使のような国役賦課権はないが、大河川を軸とする広域行政圏

という意味では、接続性がある。また周辺府県の工事担当内容は「防禦」すなわち堤防普請であった。葦名ふみ氏は工事内容の区分についてオランダ流河川工事技術の影響を指摘したが²⁰⁾、反対に大河川水系の諸領主や地域の人々が奉行の差配の下で行っていたのは国役堤普請であったという点からも、府県の分担する工事が「防禦」とされたことが説明できよう。国役堤普請の慣行はオランダ水政と親和的であるとともに、その導入の受け皿だったのである。国役堤普請が深く根付いていた淀川が「基局」とされたのもこのことを示唆している。

大阪分局設置に併せて、土木寮は各府県に地方水政の事務を執る官員を在勤させることにした。府県出張の土木官員は地方官心得として地方長官の指揮下に入ることになった²¹⁾。出張官員が出張先の府県で如何なる役割を果たしていたか、ここで明らかにする用意はないが、府県への知識の浸透を図る策だったといえよう。

4. 土木「監督」行政の登場と制度化

(1) 日本人技師の増員・台頭と「監督」

大阪分局の設置と同時期の明治8年6月に利根川が直轄化され千葉県に出張所が置かれた。大阪分局、千葉出張所は土木寮が土木局へ制度改正されるに伴って、ともに出張所と呼称が統一されたが、その機能はこれまでと変更はなかった。その後も明治10年5月には信濃川改修にあたって新潟県に、翌年3月には木曾川修治にあたって岐阜県に出張所が設置された。「河区」システムの足掛かりとして、出張所の増設が進められていた。

明治13年2月の地方官会議に先立って、草案取調掛から土木費改正は必要かという諮問を受けた土木局は、速やかな改正が必要だが全国河川の工事を調査しなければ経費額を定めることは難しいと回答した。そして土木費改正のためにも「各川流域を以て全国水区を分画し其河状を実視し或は改修せば將に旧来の費額を減する者あらんとす、而後河質の難易に応し水区を以て費額を改定せんと欲するの目途なり」と²²⁾、全国の「水区」による把握が必要と主張した。内務省は全国を河状に則して区画することによる土木行政体制の構築を目指し続けており、それは内務省の直轄大河川工事優先の政策路線と軌を一にしていたことが確認できる。

多くの先行研究で取り上げられているように、明治13年11月の太政官四八号布告によって府県土木経費の下渡しは中止となった²³⁾。これにより管轄対象が直轄工事に限られたことは、土木行政全体における内務省の影響力が狭められたことを意味し、内務省は各局に新事業の起興見合わせと事務の省略・節減を指示した²⁴⁾。下渡金の中止の結果、府県では土木事業に対する府県会

の機能不全と「尋常姑息の小修繕すら尚之を排除」するような形勢が生じ、内務卿山田顕義は下渡金を内務省土木費として計上してこの府県土木の停滞に対応することを意見したが、却下された。

明治16年には土木事業をめぐって工部省との抗争が発生した。これに対応するように、土木局では海外留学経験を有する日本人技師の御用掛雇用が増加し、翌17年7月には御用掛が「技術官」として土木局に位置付けられ²⁵⁾、土木行政が再び進展する。

明治16年12月に内務卿に就任した山県有朋の下では、直轄河川改修の対象が14川に拡大され、出張所の増置にあわせる形で翌年9月に「土木局出張所処務概目」を制定した²⁶⁾。以前は会計事務を除き、全出張所を通貫した分課規定や官員配置に関する規則はなかったが、「土木局出張所処務概目」によりその斉一化が図られた。『古市公威』に「先生〔古市〕を始め新進技師の本省〔内務省〕又は出張所に勤務せらるゝや、従来の慣行を改め、土木行政の刷新を目的とし、同十七年九月土木局出張所庶務概目の規定を見るに至り」²⁷⁾とあり、特に日本人技師が「技術官」へ任ぜられたこと影響が大きかったであろう。

明治17年11月に石井に代わり土木局長に就任した三島通庸も、直轄河川改修の拡大による「監督」体制の整備を進めた。三島は「土木局組織改正ノ議」²⁸⁾の中で、直轄河川と国道の双方を「本局技術員をして其工事を設計し又は之を監督せしめ以て事業の整頓を図らざる可らず」と述べ、国道も「河川と齊しく便宜其区域を画し以て処理監督せざるを得ず」と、河川に加え道路も同様の区域によって「監督」することを主張した。そして、その他の河川・道路監督の規則化の為に「一徹の模範」としなければならないとした。

注目されるのは、日本人技術者の増加・台頭に伴って、「監督」という言葉が使われるようになってきていることである。「監護」が取り締まりと知識の保護という意味であったが、そこに「技術」の意味が加わって「監督」となったのではなかろうか。

(2) 技術官化をめぐる問題への対応

しかし、技術官を契機として政策や行政改革を展開しようとする意図がみられる一方で、内務省や土木局の対応からは技術官達を既存の土木行政に位置付けることへの慎重さが窺える。

明治15年の会計法改訂により、省内の全部局は各省内の会計部局が取り扱うと規定したが、土木局は出張所や工場での事業の進行と会計処理は引き離せないとして、土木局長の石井が同局会計主務官を兼務するという変則的な措置がとられていた²⁹⁾。それによって土木局会計課は会計員を派出し会計検査を行わせていた³⁰⁾。

ところが、翌 16 年 9 月に会計員を検査員に名称変更し、内務卿より命を与える形で土木局の奏任官 1 名、判任官 2 名を検査員に就かせた。検査員の職務は出張所や工場を巡回して、「工事の伸縮、村落の景況、会計上諸般の得失等を詳悉復命」することであった³⁰⁾。この検査は技術的要素を含んでおらず、会計検査に加え拡大した直轄工事および出張所の統制、合理化を企図したものだといえるが、工事の進捗状況や村落の景況といった点からは、出張所増加や「監護」から「監督」への行政の変化に対する実地の反応を窺う狙いがあったと読み取れる。

さらに、明治 17 年 9 月の「出張官心得」では、「府県出張官吏より協議することあらは諸事懇到に应待す可し」、「地方人民に対し威権を挟む如き行為あるへからず」などと出張官へ注意を与えた。無論、文字通り日本人技師皆が協議に丁寧さを欠いたり、人民に対し威張っていたというわけではなく、30 歳前後の気鋭の新人技術者が西洋土木技術をもって現場に当る際に、現地の人々からどのような目で見られていたのかを表しているといえよう。

明治 18 年 5 月の「本局出張所ニ交渉スル地方工事処理内規」に、出張所と府県工事の関係に関する規定をみると³¹⁾、直轄河川改修の区域内の護岸制水工事などを府県庁や人民から要請された場合は、府県や人民が費用を負担する場合に限り出張官へ局長より諮問する。区域外の工事は府県庁からの「支障の有無問合せ」に回答するに留まると規定された。府県や人民に対する出張所の役割が抑制的に記されている。

この時期は、日本人技術者の増加・台頭を背景に直轄工事が拡大したが、「監護」行政から「監督」行政への展開の過程でもあり、実地においては府県や人民の反応を窺いつつ抑制的に進められていたのである。

(3) 土木監督区署官制の成立

明治 19 年 6 月の決定で、明治 20 年度予算における土木費の 50 万円の増額が決定された。計 150 万円のうち「地方土木費補助」は 50 万円と比重は小さかったが、土木行政システムを整備する強力な後押しであった。すなわち、予算決定直後の 7 月に内務省は土木監督区署官制を設定したのである（以下、「官制」と略記する）。

「官制」は、松浦茂樹氏が論文の中で、山田寅吉が三島土木局長に提出した「仏国工部省組織」の存在を背景として指摘している³²⁾。「官制」成立にはフランスの制度を持ち帰ったという契機があったのは間違いないだろう。「官制」を監督署の機能と監督区の二点から検討していく。

まず「官制」における監督署の機能であるが、長は巡視長と呼ばれ技師が充てられた。巡視長は第一に、管轄

区内を巡回して府県土木事業を「監視」し、「利害得失の精査」をすることがその任務とされた。これは府県土木に対する「監督」の具体的な内容でもあろう。先の「本局出張所ニ交渉スル地方工事処理内規」にあった府県工事への抑制的な態度とは対照的に、内務大臣の眼になり「精査」することが要求されている。次に直轄土木事業に関する計画・意見を内務大臣に具申する任務が定められ、内務大臣の召集に応じて土木会議を開き「全国土木事業の得失を討議する」とも規定された。土木事業の監督における総合的な役割を担う存在として位置づけられた。

実際のフランスの監督制度については、フランス革命前後の土木局再編について論じた根岸美幸氏の研究がある³³⁾。同氏によれば、フランス革命後の県制導入に伴い 83 の県に主任技師が置かれると共に、土木局中央当局は内務大臣の管理下に置かれ、土木会議が内務大臣によって開催されることになった。明治 10 年頃のフランスの制度を山田寅吉の「仏国工部省組織」³⁴⁾よりみれば、17 の検閲区域に分割し、1 区あたり 3~4 県を管轄する体制をとっていた。各区には土木検閲官を 1 名ずつ置き総轄する。土木会議は工部卿を議長、検閲官を議員とし、必要な場合は法案作成や行政裁判を担う参事院に意見上申できた。

このように、巡視長や土木会議の位置づけについては革命後のフランスの制度に多くの類似点を確認できる。

次に、6 つの監督区の設定についてである。不明な点が多いが、明治 19 年に土木局が刊行した『河川流域誌』には「山脈により水界を定む」とある³⁵⁾。「河区」システムが「地勢山脈に依て」区画されるとした文言と共通と考えてよいだろう。フランス検閲区の場合、外見上は全国を覆うものであるが、地方行政単位である「県」に即して検閲区を置く制度になっており、「地勢山脈」との関連は見出せない。大阪分局以来の「河区」システム構築へ向けた展開が、「官制」へ組み込まれたと評価することができるだろう。

監督署の所在地は、現存の大河川出張所をそのまま監督署に遷移した。大河川出張所を各監督区の拠点としたことから、「官制」が明治以降の「監護」行政の展開の延長線上にあることを示しているよう。

以上のように「官制」はフランスの監督制度をそのまま導入したものではなく、国役堤普請の歴史的背景とオランダ水政の受容を契機とする明治維新後の土木行政の展開の上に成り立ったものであった。

5. おわりに

本報告では、維新後の土木行政の変容に焦点を当てて、

土木行政の近代化を検討してきた。

近世の国役堤普請制度にみられた河川土木に関する広域行政の枠組みと「堤」普請の慣行は、大河川工事優先の政策やオランダ技術、「河区」システムと親和的であり、重要な受け皿となっていたことを指摘した。そうした明治初期の政策・行政の展開は土木監督区署官制へも組み込まれていた。

こうした枠組みが漸次全国へ拡大していく中で、行政の内実が変容していった。明治初期以前の土木行政あるいは土木行政官吏には、知識や技術に基づく適切な工事を実施することは必ずしも求められていなかったが、石井省一郎の土木部局就任後のオランダ技術の受容を契機に官吏の職能として要請されるようになり、土木行政は「監護」、「監督」と意味合いを変えていった。明治10年代後半に日本人技師は官僚機構の中に徐々に入り込んでいくが、その過程では技術者であり官僚であることが実地で受け容れられることの難しさが看取された。「官制」は彼らに内務大臣との直接的な関係を保証し、技術・知識を発揮する場と役割を与える重要なものであった。

付録

【史料:「土木監督区署官制」】

第一条	内務省直轄の工事及府県土木の事業を監督する為め、全国を分ち土木監督区を置く、其区域名称は左の如し
	第一区
	武蔵 上総 下総 常陸 上野 下野 安房 相模 伊豆 駿河 甲斐 遠江 信濃ノ内
	第二区
	磐城 岩代ノ内 陸前 陸中 陸奥 羽前 羽後
	第三区
	越後 岩代ノ内 越中 佐渡 能登 加賀 越前 飛騨ノ内 信濃ノ内
	第四区
	三河 尾張 美濃 信濃ノ内 飛騨ノ内 伊勢 志摩 伊賀 近江 若狭 山城 大和 摂津 河内 和泉 紀伊 丹波 丹後 但馬 播磨
	第五区
	淡路 阿波 讃岐 伊予 土佐 備前 備中 備後 安芸 周防 長門 美作 因幡 伯耆 出雲 隠岐 石見
	第六区
	豊前 豊後 筑前 筑後 肥前 肥後 薩摩 大隅 日向 豊後 対馬
第二条	土木監督区に土木監督署を置き内務大臣の管轄に属し職員を置くこと左の如し
	土木巡視長
	土木巡視
	土木巡視補
第三条	巡視長は一等乃至三等の技師を以て之に充つ、内務大臣の指揮監督を承け土木の事務を管理す
第四条	巡視長は其管轄部内を巡回し府県土木事業を監視し、其利害得失を精査し報告書を内務大臣に呈出すべし
第五条	巡視長は内務省直轄の河川堤防道路橋梁港湾に係る土功を計画し其意見を内務大臣に具申すべし
第六条	巡視長は内務大臣の命令に依り特に新設工事又は既成工事の変更等を検査するときは其意見を内務大臣に具申すべし
第七条	巡視長は内務大臣の招集に応じ土木会議を開き全国土木事業の得失を討議することを得、但会議の規則は内務大臣の定むる所に依る
第八条	巡視は三等乃至六等の技師を以て之に充つ、巡視長の命を受け土木の事務を分掌す
第九条	巡視補は技手又は属を以て之に充つ、上官の命を受け庶務及土木の事務に従事す

参考文献

1) 松浦茂樹・藤井三樹夫「明治初頭の河川行政」（『土木史研究』13、1993年）、山崎有恒「内務省の河川政策」（高村直助編『道と川の近代』山川出版社、1996年）、同「日本近代化手法をめぐる相克—内務省と工部省—」（鈴木淳編『工部省とその時代』山川出版社、2002年）、葦名ふみ「明治期の河川政策と技術問題—「低水工事から高水工事へ」図式をめぐる—」（『史学雑誌』）115-11、2006年）など。

2) 土木史学会編刊『近代土木技術の黎明期』（1982年）、土木学会土木図書館委員会・土木学会土木史研究委員会編『古市公威とその時代』（土木学会、2004年）、松浦茂樹「近代黎明期における3人のフランス留学技術者たち」（『国際地域学研究』4、2001年）など。

3) 柏原宏紀『工部省の研究』（慶應大学出版会、2009年）、鈴木淳「横須賀造船所初期の技術官制度」（『市史横須賀』10、2011年）

4) 「内務省土木監督区署ノ官制ヲ定ム」（「公文類聚」類00248100、国立公文書館蔵）

5) 松浦氏前掲論文 2001年

6) 大谷貞夫『近世日本治水史の研究』（雄山閣出版、1986年）

7) 村田路人『近世の淀川治水』（山川出版社、2009年）

8) 服部敬『近代地方政治と水利土木』（思文閣出版、1995年）

9) 「単行書・土木局沿革史料・全」（国立公文書館蔵、単01638100）、8丁。以下「土木局沿革史料」と表記する。

10) 『法令全書』明治2年第675

11) 「土木局沿革史料」16丁

12) 「土木局沿革史料」17丁

13) 「土木局沿革史料」21～22丁

14) 「土木局沿革史料」35～36丁

15) 松浦茂樹『明治の国土開発史—近代土木技術の礎—』（鹿島出版会、1992年）49～50頁

16) 「土木局沿革史料」49～51丁

17) 「土木寮建議水政更正ノ儀伺」（「公文録」公01065100、国立公文書館蔵）

18) 「大坂府下へ土木寮分局設置伺」（「公文録」公01503100）

19) 淀川百年史編集委員会編『淀川百年史』（建設省近畿地方建設局、1974年）260～262頁

20) 葦名氏前掲論文、8～9頁

21) 「土木寮官員各府県庁在勤地方水政事務取扱心得規則」（内閣記録局編刊『法規分類大全』第11、1891年）572頁。引用する『法規分類大全』は同巻のみのため以下注記にあたっては規則名、『法規分類大全』、該当ページのみ表記する。

22) 「土木局沿革史料」133～134丁

23) 太政官四八号布告については有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』（吉川弘文館、1980年）、長妻氏前掲書を参照。

24) 「内務省ヨリ土木局へ達」『法規分類大全』511頁

25) 「御用掛古市公威外五技術官被任ノ件」（「公文録」公03852100）

26) 「土木局出張所処務概目」『法規分類大全』601～602頁

27) 故古市男爵記念事業会編刊『古市公威』（1937年）204頁

28) 「三島通庸関係文書」515-2、国立国会図書館憲政資料室蔵

29) 「大書記官石井省一郎土木工費會計主務兼勤ノ件」（「公文録」公03407100）

30) 「會計員各工場派出順序」『法規分類大全』584頁

31) 「土木局直轄工場検査員派出規程」『法規分類大全』591～596頁

32) 「本局出張所ニ交渉スル地方工事処理内規」『法規分類大

全』604頁

33) 松浦氏前掲論文 2001 年

34) 根岸美幸「フランス革命初期の土木局再編に関する研究」
(『土木史研究 論文集』23、2004 年)

35) 「三島通庸関係文書」515-8-㊟

36) 内務省土木局編刊『六十五大川流域誌』(1886 年)

(2018.4.9 受付)