

# 明治前期の災害対策法令

## The disaster response laws and regulations in the early Meiji

井 上 洋

Hiroshi INOUE

### 要 旨

本資料は、1868年から1885（明治18）年までの期間について、『法令全書』より災害対策に関する法令をすべて抜き出し、発布順に配列して註を付したものである。本資料を編むことを通じて資料作成者は明治前期における災害対策法令の網羅的な把握をなすことを意図している。今回掲載したものはそのうち1868年分の26件中22件である。今回掲載分によって、明治初年の政府の、災害対策に関する動きのあらましを、示すことができたものと考ええる。とくに、本資料冒頭の「三職分課職制ヲ定ム」や項目13「江戸ヲ改テ東京ト称シ鎮将府ヲ置キ民政裁判所ヲ会計局ト改称ヲ布告ス」、項目22「治河使ヲ置ク」の註記により災害対策の担当組織の設立と変遷を図式的に描き出すことができた（明治10年ころまで）ことが成果である。また、項目7「天災兵害ノ余ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤ヲ施行セシム」等への註記で明治初年の罹災者救助における〈仁政の発露としての賑恤〉という特徴を指摘した。

### まえがき

本資料は、1868年<sup>\*1</sup>から1885（明治18）年までの期間について、『法令全書』<sup>\*2</sup>から災害対策に関する法令（以下、災害対策法令）<sup>\*3</sup>をすべて抜き出し、法令の発布順に配列して註を付したものである。本資料を編むことを通じて資料作成者は、明治前期（本資料においては1885年まで、すなわち太政官制の時代を指す）における災害対策法令の網羅的な把握をなすこと、これを意図している<sup>\*4</sup>。

本資料の構成であるが、まず年次で区切ってその年次の災害対策法令を目錄的に掲げる。そしてそこに挙げられた法令のひとつひとつに一ないしは複数のラベルを貼る。次に、発布順に法令の全文（もしくは抜粋）を載せ、註を付ける。これが本資料の基本的な仕様である。

ラベルはその法令がどのような性格（種類）のものであるかを示す。ラベルは全部で10ある。①災害予防に関する法令（【災害予防】）<sup>\*5</sup>、②災害応急対応または罹災者救援の事前準備に関する法令（【災害応急対応の事前準備】【罹災者救援の事前準備】もしくは【災害応急対応および罹

災者救援の事前準備)、③災害直前予防(主に水防)に関する法令(【直前予防(水防)】)、④発災後の応急対応に関する法令(【応急対応】)、⑤罹災者救援に関する法令(【罹災者救援】)、⑥災害復旧に関する法令(【災害復旧】)。ここまでは災害対策の時間的な流れに沿った活動の区分である。それに対して次のふたつは異なる類型である。そのひとつは、⑦災害対策の実施に大きな影響を及ぼす法令(【その他①】)である。具体的な例で示すと、「軍資以下費用莫大二付土木其他諸事ヲ省略セシム」(明治元戊辰年5月17日、第395)が挙げられる。これは軍資に費用が掛かるため土木事業を抑制するという内容の達である。これ自体は直接災害対策に関わるものではない。けれども、その規定が土木事業の抑制を求めていることから間接的に災害対策の実施に大きな影響をもつものとなっている。このようなものを⑦に分類した。ふたつめは、⑧災害による社会的混乱の防止を目的とする法令(【その他②】)である。これは災害(異常な自然現象に因る被害)そのものではなく、災害を受けての社会の動揺を対象とする法令群である。この点が①から⑥までと異なり、また①から⑥を組織や行政手続きの面で支える⑨⑩(後述)、さらに①から⑥の実施に影響を及ぼすというかたちで①から⑥に関する⑦とも区別される本類型⑧に独特な点である。これは1962年7月10日施行の災害対策基本法(昭和36年法律第223号)の第8章災害緊急事態、とくにそのなかの緊急措置(第109条)に連なる法令の類型である。そして、9番目が⑨災害対策関係の組織に関する法令(【組織職掌】)、10番目が⑩災害対策関係経費の事務処理手続きに関する法令(【経費事務】)である。

註は二種類に分ける。まず解説的な註を載せ、事項的な註がある場合にはそれを次に区別して載せる<sup>\*6</sup>。

収載する法令をラベルとは別の角度から、すなわち、災害対策それ自体を目的に発された法令と、他の目的で発された法令でその中に災害対策に関する規定を含むもののふたつに分けることもできる。前者はたとえば「堤防等目下難閣廉々措置ヲ定ム」(明治3庚午年正月、第69)のような法令で、「地租改正条例」(明治6年7月28日、太政官第272号)などは後者に属する。本資料では収載を前者に限ることなく、後者に当たるものも広く収めている。

また、災害対策に関係した規定の不在に意味を認めて収録する場合もある。「行政警察規則ヲ定メ捕亡吏取締組番人等ノ称ヲ廢シ邏卒ト改称」(明治8年3月7日、太政官達第29号)はこの例である。この「行政警察規則」の場合は、戦後に制定された警察官職務執行法(昭和23年法律第136号)第4条(避難等の措置)との対比で、災害が発生しまたは発生するおそれがある場合の応急の措置の定めがないことに注目した。

収録の件数であるが、1868年は26件である。これは『法令全書(自慶応3年10月至明治元年12月)』収録の1868年分の法令の全項目1,011の2.6%に当たる。1877年までの10年間で280件前後の収録を見込んでいる。

資料作成者は本資料を完結させたのち、さらに作業を1897(明治30)年まで延伸し、その上で資料掲載のすべての項目をラベルごと立てたコラムに配列して、一枚の年表をイメージした表を作成することを考えている。この表を作成できれば、明治中期までの災害対策法令が分野ごとに分けられて表示され、法令の(分野別のまたは時期的な)疎密、法令の展開、さらには法令間の位置関係などが一望できることになろう。本資料はその表の実体部分を構成する。

最後に、本資料の意義と限界についてあらかじめ述べておく。本資料は、『法令全書』を用いて、災害対策に関する政府の行為のある側面を網羅的に記述しようとするものである。そのある側面とは、災害対策に関して政府が何を為そうとしたかという側面である。本資料は明治前期の政府が、

災害対策に関して何を為そうとしたか（あるいは何は為そうとしなかったか）を明らかにするための基礎資料を提供せんとするものである。この意味で災害対策に関する政府の行為の分析に対して本資料が貢献するところは部分的、限定的である。本資料は政府がなぜその行為を為そうとしたのか、どのような議論を経てそれが決定されたのか、いったいそれはどこまで実施されたのか、そしてその効果はどんなだったかについてほとんど語らないからである。だから、本資料の提示をもって明治前期の災害対策に関する政府の活動を解明しようとは考えていない。しかし本資料は、これを明らかにするために不可欠な基礎の一部を、提供するだろう。資料作成者はこのような意図と望みをもって本資料の編集の仕事を始めた。できあがったものが資料としてどこまで有用なものであるか自信はないが、読者、利用者諸氏の忌憚のないご意見、ご批判を賜れば幸いである。大方のご叱正を受けて補正を重ね、基礎資料として使えるものに仕上げたいと考えている。

- ※1 慶応3年12月7日から明治元年11月18日。
- ※2 内閣官報局（編）『法令全書』（自慶応3年10月至明治元年12月より明治18年までの各年版。明治17年までについては、原書房、1974-1976年、復刻版、原本の刊行は1887-1891年、を使用した）。
- ※3 本資料中〈法令〉とは、『法令全書』所載の全項目を指す（但し明治元年附録第4「自嘉永7年至慶応3年各国条約書」を除く）。
- ※4 資料作成者は、この作業をとりあえずは1885年まで仕上げることが企図しているが、可能ならばさらに1897（明治30）年（砂防法、森林法が制定され、前年制定の河川法とあわせていわゆる治水三法が出揃った年）まで続け、明治中期までの災害対策法令の網羅的な記述をめざしたい。そうすることによって資料作成者は、明治前期から中期にかけての災害対策法令の特徴、構造の分析のための、基礎的な資料の提出を意図している。
- ※5 本資料では堤防の建設・補修に関する規定を含むものはすべて「災害予防」の項目に入れた。しかし、実質的な意味を考えると、堤防の建設や補修を無条件に災害予防効果を持つものと位置づけてよいかどうかは議論の存するところである。これは、戦後1950年代に資源調査会に拠って建設省の築堤政策に異を唱えた小出博や高橋裕らの論を読めば明らかである（小出らの見解については、とりあえず次のものを参照せよ。小出博（編）『日本の水害—天災か人災か—』、東洋経済新報社、1954年9月、小出博「水害問題の核心—水害をめぐる科学と政治（4）—」、『自然』、第9巻、第11号、1954年11月、高橋裕『国土の変貌と水害』、岩波書店、1971年7月）。彼らは戦後の大河川の破堤と大水害の発生を明治後期に始まる築堤（高水工事）に起因するとした。しかしながら本資料への法令の収録に当たっては、堤防の建設・補修に関する法令はすべて災害予防の効果をおねらって（災害予防を意図して）制定されたものと捉えて「災害予防」の項目に入れた。つまり、収録に当たっては法令に込められた意図で判断し、実際の効果は問題になかったということである。
- ※6 事項的な註および註記文への註には※を付して、解説註と区別した。

## 凡例

- 1 法令一覧表の各法令には番号をつけ、題目のあとに括弧でくくって発布年月日の西暦表示を入れた。
- 2 法令の題目にはゴシック体を用いた。ポイントも大きくしてある。題目のあとに附された頁数は『法令全書』の所載箇所を示す。
- 3 法令の題目あとの日付はアラビア数字で表記した。ただし法令の本文を始め、題目あとの日付以外のものについては漢数字のままとした。註に引用した文献中の漢数字については、アラビア数字に直した。
- 4 法令の収録に際しては、横書きにしたことを除いて、できるかぎり原本の形式を残すように努めた。しかし、若干の加工を施したところもある。たとえば、見やすくするために、表題のポイントを上げたり、ゴシック体を用いたりした。
- 5 法令の原文で小さい活字が用いてあるものについては、ポイントを落とす。また、原文において小さい活字の

並列表記になっているところは、それを表わすために / を用いた。

- 6 漢字の字体表記は新字体を基本とした。合字や欠画は通常表記に直してある。
- 7 凡例に書き切れない指示・説明は当該箇所に注記した。

### 災害対策関係法令一覧表（発布順）

※配列は基本的に発布年月日順である。発布日の記載がなく、月にとどまるものは、その月の晦日の位置に配列した（ただし番号がふられている場合には番号のならばによった）。

※『法令全書』慶応3年の項目第1（「徳川内府大政返上ノ請ヲ允シ諸藩ヲシテ上京セシム」）の発出は慶応3年10月15日（1867年11月10日）であるが、1867年（慶応3年10月15日から同12月6日）分については本資料への抽出がない。よって本資料は1868年から始まる。

#### 【1868年】（慶応3年12月7日から明治元年11月18日）

1. 「三職分課職制ヲ定ム」（明治元戊辰年正月17日，第36）（1868年2月10日）【組織職掌】
2. 「政体ヲ定ム」（明治元戊辰年閏4月21日，第331）（6月11日）【組織職掌】
3. 「軍資以下費用莫大ニ付土木其他諸事ヲ省略セシム」（明治元戊辰年5月17日，第395）（7月6日）【その他①】
4. 「江戸鎮台ヲ置キ三奉行ヲ廢シ社寺市政民政ノ三裁判所ヲ設ケ職員ヲ定ム」（明治元戊辰年5月19日，第402）（7月8日）【組織職掌】
5. 「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年5月24日，第419）（7月13日）【罹災者救援】
6. 「洪水ニ付秧苗ノ埋没十三日ニ過ル者ハ本年ノ田租ヲ蠲ク」（明治元戊辰年6月8日，第450）（7月27日）【罹災者救援】
7. 「天災兵害ノ余ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年6月22日，第502）（8月10日）【罹災者救援】【災害復旧】
8. 「当分米穀輸出ヲ止ム」（明治元戊辰年6月，第521）（7月20日から8月17日）【その他②】
9. 「鎮将府及東京府ヲ置キ職制ヲ定ム」（明治元戊辰年7月17日，第558）（9月3日）【組織職掌】
10. 「春來氣候不順ニ付賑恤ノ予図ヲ為サシム」（明治元戊辰年7月18日，第563）（9月4日）【罹災者救援の事前準備】【その他②】
11. 「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」（明治元戊辰年8月5日，第610）（9月20日）【災害予防】【災害復旧】【組織職掌】
12. 「税法ハ姑ク旧貫ニ仍リ且旧幕府旗下采邑没収ノ者ハ隣近府藩県ヲシテ之ヲ管轄セシム」（明治元戊辰年8月7日，第612）（9月22日）【罹災者救援】【災害復旧】【その他①】
13. 「江戸ヲ改テ東京ト稱シ鎮将府ヲ置キ民政裁判所ヲ会計局ト改稱ヲ布告ス」（明治元戊辰年8月8日，第614）（9月23日）【組織職掌】
14. 「越後国兵燹水災ニ罹ル者今年ノ租税ヲ蠲ク」（明治元戊辰年8月24日，第663）（10月9日）【罹災者救援】

15. 「関東川々堤防国役金ヲ徴集ス」(明治元戊辰年 8 月, 第 709) (9 月 16 日から 10 月 15 日) 【災害予防】 【経費事務】
16. 「駅通規則」(明治元戊辰年 9 月 12 日, 第 735) (10 月 27 日) 【応急対応】
17. 「関東諸県租税ノ徴収旧政府引付ヲ以テ査点セシム」(明治元戊辰年 9 月 28 日, 第 796) (11 月 12 日) 【罹災者救援】
18. 「御東幸沿道七十歳以上ノ者并孝子義僕等ヲ査点録上セシム」(明治元戊辰年 9 月, 第 799) (10 月 16 日から 11 月 13 日) 【罹災者救援】
19. 「御東幸沿道水害ノ橋梁ヲ再造シ又ハ修復ノ意見ヲ開申セシム」(明治元戊辰年 10 月 13 日, 第 842) (11 月 26 日) 【災害復旧】
20. 「会計局ヲ会計官出張所ト改定ス」(明治元戊辰年 10 月 18 日, 第 861) (12 月 1 日) 【組織職掌】
21. 「御東幸褒賞養老賑恤ノ典ヲ府藩県一般ニ施行セシム」(明治元戊辰年 10 月 25 日, 第 892) (12 月 8 日) 【罹災者救援】
22. 「治河使ヲ置ク」(明治元戊辰年 10 月 28 日, 第 904) (12 月 11 日) 【組織職掌】  
(以上, 本号)
23. 「兵燹水災ニ罹リ難渋ノ者ヲ査点録上区々ナカラシム」(明治元戊辰年 10 月, 第 923) (11 月 14 日から 12 月 13 日) 【罹災者救援】
24. 「治河使被設ニ付府藩県ヲシテ水利ノ道ヲ起サシム」(明治元戊辰年 11 月 6 日, 第 939) (12 月 19 日) 【災害予防】 【災害復旧】
25. 「関東諸県ヲシテ取箇目録ヲ進致セシム」(明治元戊辰年 11 月 9 日, 第 944) (12 月 22 日) 【罹災者救援】 【災害復旧】
26. 「治河使ヲ置カレ府藩県水利興起ノ布告ヲ改ム」(明治元戊辰年 11 月 15 日, 第 960) (12 月 28 日) 【災害復旧】

## 【注解】

1. 「三職分課職制ヲ定ム」(明治元戊辰年正月 17 日, 第 36) (15-17 頁。)

第七十三ニ依り消滅

第三十六 正月十七日

## 三職分課

## 總裁 宮

万機ヲ總裁シ一切ノ事務ヲ決ス

## 議定 宮 公卿 諸侯

事務各課ヲ分督シ議事ヲ定決ス

神祇事務総督職制欠ク第卅七職員參看

## 内国事務総督

京畿庶務及諸国水陸運輸駅路関市都城港口鎮台市尹ノ事ヲ督ス

## 外国事務総督

外国交際条約貿易拓地育民ノ事ヲ督ス

## 海陸軍務総督

海軍陸軍練兵守衛緩急軍務ノ事ヲ督ス

## 会計事務総督

戸口賦役金穀用度貢獻管繕秩祿倉庫ノ事ヲ督ス

## 刑法事務総督

監察彈劾捕亡斷獄諸刑律ノ事ヲ督ス

## 制度寮総督

官職制度名分儀制撰叙考課諸規則ノ事ヲ督ス

## 参与

事務ヲ参議シ各課ヲ分務ス

内国事務掛

外国事務掛

海陸軍務掛

会計事務掛

刑法事務掛

制度寮掛

## 徴士 無定員

諸藩士及ヒ都鄙有才ノ者撰挙拔擢参与職ニ任ス下ノ議事所ニ在リ則議事官タリ又分課ニ因テ其課ノ掛トナル者其事ヲ専務ス

撰挙ノ法公議ヲ執リ拔擢セラル則徴士ト命ス在職四年ニシテ退ク広ク賢才ニ譲ルヲ要トス若其人当器尚退クヘカラサル者ハ又四年ヲ延ヘ在職八年トス衆議ニ執ルヘシ

貢士 大藩三員 中藩二員 小藩一員

諸藩士其主ノ撰ニ任セ下ノ議事所ヘ差出者ヲ貢士トス則議事ニ与リ輿論公議ヲ執ルヲ旨トス貢士定員有テ年限ナシ其主ノ進退スル所ニ任ス又其人ノ才能ニ因テ徴士ニ撰挙スヘシ

諸侯議定職徴士参与職共ニ改テ今年正月ヲ以テ受命ノ月トナシ以後年限ノ見付且月給ノ次第之ヲ以テ定ムヘシ下参与徴士ノ命ヲ受ケサル者ハ改テ貢士トナスヘシ且新ニ大中小藩ノ定員ヲ以テ貢士ヲ置クヘシ

大藩 四十万石以上

中藩 十万石以上三十九万石ニ至ル

小藩 一万石以上九万石ニ至ル

【註1】 慶応3年12月9日（1868年1月3日）の王政復古後、新政権は政府組織の設立とその改編を進め、これを告知する布告が幾度か発された。本布告はそのうちの最初のものである（三職七科の制）。

明治前期、政府による災害対策は、主に、公共土木工事（河川の改修、堤防の修築等）、罹災者に対する一時的救助、罹災者への租税の減免や金穀の貸し付けなどの仕法をとった。これらの政府活動を所管したのは、基本的に、会計事務総督を出発点とし大蔵省に至る流れと、内国事務総督を出発点とした民部官—民部省—内務省のラインである。三職七科の制以降、内務・大蔵両省の並立に至るまでのこの二つの流れの変遷を、とくに公共土木事務担当部局に注目しながら図で示すと、次のようになる。

1868.2.10 (明治元年正月17日)

三職七科の制  
内国事務総督  
会計事務総督

「三職分課職制ヲ定ム」(明治元戊辰年正月17日, 第36)

1868.2.25 (明治元年2月3日)

三職八局の制  
内国事務局 (民政掛)  
会計事務局

「三職八局職制并ニ職員ヲ定ム」(明治元戊辰年2月3日, 第73)

1868.6.11 (明治元年閏4月21日)

八官の制  
→  
会計官 (営繕司)

「政体ヲ定ム」(明治元戊辰年閏4月21日, 第331)

1868.12.1 (明治元年10月18日)

鎮将府の廃止にともない鎮将府会計局, 会計官出張所となる (東国の治水事務が会計官の所管の下に置かれる)。

「会計局ヲ会計官出張所ト改定ス」(明治元戊辰年10月18日, 第861)

※東国の治水事務の担当部局の変遷については, 後掲の「江戸ヲ改テ東京ト稱シ鎮将府ヲ置キ民政裁判所ヲ会計局ト改称ヲ布告ス」(明治元戊辰年8月8日, 第614)の註を参照のこと。

1869.5.19 (明治2年4月8日)

民部官創設  
民部官 (土木司)  
↓

「民部官ヲ置キ神祇官以下六官ニ定メ従来弁事へ差出ノ願伺等六官ニ進致セシム」(明治2己巳年4月8日, 第346)

1869.8.15 (明治2年7月8日)

二官六省の制  
民部省 (土木司)  
大蔵省

「従来ノ百官並受領ヲ廢シ位階ヲ稱シ神職僧官ハ旧ニ仍ラシム」(明治2己巳年7月8日, 第620)

「職員令並官位相当表」(明治2己巳年7月8日, 第622)

1869.9.3 (明治2年7月27日)

治河使※ (明治元年10月28日設置) が廃止され同使が所管していた水利に関する事務が民部省土木司の管轄となる (河川関係事務の民部省土木司への一本化)

「治河使ヲ廢シ土木司ヲシテ水利ヲ管轄セシム」(明治2己巳年7月27日, 第681)

※治河使については, 後掲の「治河使ヲ置ク」(明治元戊辰年10月28日, 第904)の項を参照のこと。

1869.9.17 (明治2年8月12日)

民部省・大蔵省合併

「十二日, 本省民部省ト併合ス。蓋シ兩省管理ノ事務タル常ニ彼此ニ交渉ス, 若シ衙門ヲ隔離スレハ則チ不便多シ, 故ニ此ノ令アリ」(『大蔵省沿革志 (上巻)』, 69頁)

1870.8.6 (明治3年7月10日)

民部省・大蔵省分省                      民部省 (土木司)    大蔵省

「民部省大蔵省分省セシム」(明治3庚午年7月10日, 第457)

1871.9.11 (明治4年7月27日)

民部省廃止    →    ↓

「民部省ヲ廃ス」(明治4辛未年7月27日, 太政官第375)

民部省中土木司は工部省へ

「旧民部省土木司ノ事務ヲ工部省ニ属ス」(明治4辛未年7月28日, 太政官第382)

土木司以外の民部省の事務は大蔵省へ移管

「土木司ヲ除クノ外民部省事務ヲ大蔵省ヘ引渡サシム」(明治4辛未年7月27日, 太政官第376)

1871.9.28 (明治4年8月14日) ↓

工部省土木司, 工部省土木寮となる    ↓

「工部省中寮司ヲ置キ等級ヲ定ム」(明治4辛未年8月14日, 太政官第407)

1871.11.11 (明治4年9月29日)

工部省土木寮中橋梁事務, 大蔵省営繕寮へ移管                      →    ↓

「工部省土木寮橋梁事務ヲ大蔵省営繕寮ニ交割セシム」(明治4辛未年9月29日, 太政官第503)

「工部省土木寮橋梁事務ヲ大蔵省営繕寮ニ取扱ハシム」(明治4辛未年9月29日, 太政官第504)

1871.11.20 (明治4年10月8日)

工部省中土木寮の大蔵省への移管    →    ↓

「大蔵省中営繕寮ヲ廢シ土木寮ニ併ス」(明治4辛未年10月8日, 太政官第527)

「工部省中土木寮ヲ大蔵省ニ管セシム」(明治4辛未年10月8日, 太政官第528)

1873.11.10 (明治6年11月10日)

内務省設置    内務省    ↓

「内務省ヲ置ク」(明治6年11月10日, 太政官第375号)

1874.1.9 (明治7年1月9日)

内務省中に土木寮を置く                      ↓    ←    ↓

「内務省中寮司ヲ置ク」(明治7年1月9日, 太政官布告第1号)

大蔵省から戸籍・土木・駅逓の3寮と, 大蔵省租税寮中地理と勸農の事務が内務省に移される

「大蔵省中戸籍, 土木, 駅逓ノ三寮及租税寮中地理, 勸農ノ事務ヲ内務省ニ交割セシム」(明治7年1月9日, 太政官達)

1877.1.19 (明治10年1月19日)

内務省中土木局設置    ↓    ↓

「各省中諸寮ヲ廢シ局ヲ設ケシム / 各省中大少丞以下ヲ廢シ書記官属官等給ヲ定ム / 勅任官以上禄税二割ヲ徴ス」(明治10年1月11日, 太政官達第3号)



〔内務省中局課廃置並改称〕（明治10年1月19日、内務省達乙第2号）



【註2】松浦茂樹と藤井三樹夫によれば、三職七科の制（1868年2月10日）のもとで河川事業を含む公共土木工事を所管したのは、会計事務総督の下の会計事務掛であった。会計事務総督の職掌は「戸口賦役金穀用度貢献営繕秩禄倉庫ノ事ヲ督ス」というものであったが、このうち「営繕」に河川事業が含まれていた。同年2月25日制定の三職八局の制でも、「営繕」は会計事務掛の後継の会計事務局が担当した（会計事務局の職掌規定は「戸口賦税金穀用度貢献営繕秩禄倉庫及商法ノ事ヲ督ス」であった）。（松浦茂樹・藤井三樹夫「明治初頭の河川行政」、『土木史研究』、第13号、1993年6月、150頁。「三職八局職制并ニ職員ヲ定ム」、明治元戊辰年2月3日、第73。）

ところで、ここで少しばかり「営繕」という言葉の用い方に注目しておきたい。のちに「営繕」と「土木」は区別されるようになるが、明治元年当時は「営繕」は広く「土木」を含む言葉として用いられていたようである。たとえば、明治元年7月に出示された京都府規則書中京都府職制には「営繕司」の名が見られ、その職掌は「部内庁舎倉庫堤防橋梁道路ノ修繕及ヒ水利開墾繕テ山野河海ノ事ヲ掌ル」とされていた。（参照、「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」、明治元戊辰年8月5日、第610。「営繕」の用語法については、明治元戊辰年第610に付した註の中で再論している。参照されたい。）

【註3】「三職分課職制ヲ定ム」と同日の布告、「三職分課職員ヲ定ム」（明治元戊辰年正月17日、第37）によって、三職分課の職員が任命された。総裁は有栖川帥宮で、副総裁は三条前中納言（外国事務総督兼任）、岩倉前中將（海陸軍務および会計事務総督兼務）であった。内国事務総督、内国事務掛、会計事務総督、会計事務掛について見ると、内国事務総督には正親町三条前大納言、徳大寺中納言、越前大蔵大輔、土佐前少将の4人が、内国事務掛には辻将曹、大久保市蔵、田宮如雲、広沢兵助、神山左多衛、中根雪江が任命された。会計事務総督には中御門中納言、岩倉前中將、安芸少将、西四辻大夫の4人が、会計事務掛には三岡八郎（制度掛兼務）と小原仁兵衛が任じられた。

【註4】松浦と藤井に依り、慶応3（1867）年12月に始まる第1期会計年度から明治10（1877）年度までの土木費の国庫支出額および歳出全体の中の土木費の割合を示しておくこと、次のようである。（松浦・藤井、前掲論文、149、150頁。ただし、言うまでもないことであるが、土木費がすべて災害対策関係のものであるわけではない。以下の数字を示すのは、災害対策関係費を含む土木費の総額とそれの歳出全体における比率をとりあえず概観しておきたい、土木費の規模をつかんでおきたいという意図からである。）

第1期（慶応3年12月から明治元年12月）	488,080円（1.60%）
第2期（明治2年1月から同年9月）	875,313円（4.21%）
第3期（明治2年10月から3年9月）	481,759円（2.40%）
第4期（明治3年10月から4年9月）	490,604円（2.55%）
第5期（明治4年10月から5年12月2日）	1,151,936円（2.00%）
第6期（明治6年1月から同年12月）	1,312,245円（2.09%）
第7期（明治7年1月から同年12月）	1,717,582円（2.09%）
第8期（明治8年1月から同年6月）	1,105,635円（1.67%）

明治8年度（明治8年7月から9年6月）	1,433,921 円（2.07%）
明治9年度（明治9年7月から10年6月）	1,399,994 円（2.36%）
明治10年度（明治10年7月から11年6月）	1,383,538 円（2.86%）

## 2. 「政体ヲ定ム」(明治元戊辰年閏4月21日, 第331) (137-146頁。)

第七百六十參看二年第四百四十三第六百廿ニヲ以テ改正廢止

**第三百三十一** 閏四月二十一日（太政官二十七日頒行）

去冬 皇政維新纔ニ三職ヲ置キ続テ八局ヲ設ケ事務ヲ分課スト雖モ兵馬倉卒之間事業未タ恢弘セス故ニ今般 御誓文ヲ以テ目的トシ政体職制被相改候ハ徒ニ変更ヲ好ムニアラス従前未定之制度規律次第ニ相立候訳ニテ更ニ前後異趣ニ無之候間内外百官此旨ヲ奉体シ確定守持根拠スル所有テ疑惑スルナク各其職掌ヲ尽シ万民保全之道開成永続センヲ要スルナリ

慶応四年戊辰閏四月

太政官

### 政 体

一大ニ斯国是ヲ定メ制度規律ヲ建ツルハ 御誓文ヲ以テ目的トス

一 広く会議ヲ興シ万機公論ニ決ス可シ

一 上下心ヲ一ニシテ盛ニ経綸ヲ行フヘシ

一 官武一途庶民ニ至ルマテ各其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マサラシメンコトヲ要ス

一 旧来ノ陋習ヲ破リ天地ノ公道ニ基ク可シ

一 智識ヲ世界ニ求メ大ニ 皇基ヲ振起ス可シ

右 御誓文ノ条件相行ハレ不悖ヲ以テ旨趣トセリ

一天下ノ権力総テコレヲ太政官ニ歸ス則チ政令二途ニ出ルノ患無カラシム太政官ノ権力ヲ分ツテ立法行法司法ノ三権トス則チ偏重ノ患無ラシムルナリ

一 立法官ハ行法官ヲ兼ヌルヲ得ス行法官ハ立法官ヲ兼ヌルヲ得ス但シ臨時都府巡察ト外国応接トノ如キ猶立法官得管之

(以下8項目省略。)

### 一官職

太政官分爲七官

○議政官 分上下二局管一司日日誌司

上局

議定 以親王諸王公卿諸侯充之内二人兼輔相

掌創立政体造作法制決定機務銓衡三等官以上及明賞罰定条約宣和戰

参与 以公卿諸侯大夫士庶人充之

掌同議定

史官四人 以大夫士庶人充之余史官倣之

掌勘署文案受事上抄及造日誌

筆生

下局

議長二人 弁事兼之

議員 貢士

議員承上局命所議条件如左

(条件 13 項目省略。)

右一官執立法之權

○行政官

輔相二人 議定兼之

掌輔佐 天皇奏宣議事督国内事務総判 宮中庶務

弁事十人 以公卿諸侯大夫士庶人充之權弁事亦倣之

掌受付内外庶事糾判 宮中庶務

權弁事

掌同本官 余權官准此

史官六人

掌勘 詔奏勘署文案檢出稽失

筆生

右一官執行法之權

○神祇官

(省略。)

○會計官 管七司曰出納司曰用度司曰賦通司曰營繕司曰稅銀司曰貨幣司曰民政司

知官事一人

掌総判田宅租稅賦役用度金穀貢獻秩祿倉庫營繕運輸賦通工作稅銀

副知官事一人

判官事二人

權判官事

書記

筆生

○軍務官 管二局四司曰海軍局曰陸軍局曰築造司曰兵船司曰兵器司曰馬政司

(省略。)

○外国官

(省略。)

右四官分執行法之權

○刑法官 管三司曰監察司曰鞠獄司曰捕亡司

(省略。)

右一官執司法之權

地方官分為三官

○府

知府事一人

掌繁育人民富殖生産敦教化収租稅督賦役知賞刑兼監府兵

判府事二人

○藩

諸侯

○県

知県事

掌繁育人民富殖生産敦教化取租税督賦役知刑賞制郷兵

判県事

(以下、省略。)

【註】上にも抜粋したところであるが、明治元年閏4月21日(1868年6月11日)の政体書は、「天下ノ権力総テコレヲ太政官ニ帰ス」と書き、太政官をしてすべての国家権力を掌握せしめた。いわゆる太政官制の樹立である。太政官に集中された「天下ノ権力」は、「太政官ノ権力ヲ分ツテ立法行法司法ノ三権トス」というように、太政官のもとで機能的に分担された。そのうち行法の権は行政官に委ねられた。行政官の下には、さらに神祇・会計・軍務・外国の4官が置かれ、行法の権を分担執行する仕組みとされた。この改組の中で、三職八局の制において置かれていた内国事務局はその姿を消し、会計官の中に吸収された。会計官の職掌は「掌総判田宅租税賦役用度金穀貢献秩祿倉庫營繕運輸駅通工作税銀」と規定された。この会計官に營繕司が置かれ、災害対策関係を含む河川事業はここに引き継がれた。(松浦・藤井、前掲論文、150頁。また、「甲州川々普請ヲ会計官ニ委任ス」、明治2己巳年2月25日、第209も見よ。これは会計官に対して発された沙汰書であるが、ここには「今般甲州川々普請被 仰付候間營繕司出張速ニ成功可有之」と書かれていて、会計官營繕司が普請=河川事業を担当していたことを確認できる。)

ところで、政府機関(中央政府レベル)の職掌規定のなかに災害対策を示す用語が明瞭な形を現わすのは、明治2年の民部官設置のときである。明治2年4月8日、「民部官ヲ置キ神祇官以下六官ニ定メ従来弁事へ差出ノ願伺等六官ニ進致セシム」(明治2己巳年4月8日、第346)により民部官が設置され(「今度太政官中民部官ヲ被置」)、このとき民部官中に土木司が創置された(『太政類典』第1編第18巻30)。同日付の「民部官職掌ヲ定ム」(明治2己巳年4月8日、第348)には民部官の職掌が、「掌総判府県事務管督戸籍駅通橋道水利開墾物産濟貧養老等事」と書き込まれた。こうして橋道水利(公共土木工事)の管督が民部官の職掌とされたのである。この約2か月後の6月4日、「民部官職制ヲ定ム」(明治2己巳年6月4日、第503)が発出された。このなかで土木司知司事の職掌が「道路橋梁堤防等営作ノ事ヲ專管スルヲ掌ル」と定められた。災害予防目的の公共土木工事を意味する語(堤防の営作)がはじめて規定上に記されたのである(これは『法令全書』において確認できる職掌規定上ではじめて、という意味である。ただし地方に関するものを除く)。

3. 「軍資以下費用莫大ニ付土木其他諸事ヲ省略セシム」(明治元戊辰年5月17日、第395)(163頁。)

第三百九十五 五月十七日(布)

国家多事之折柄軍資ヲ始メ総テ莫大之御費用ニ付土木之功ハ勿論 朝廷御用費ヲ始メ諸事御省略被 仰出候事

二年第六十三参看

但大宮御所之儀※ハ 女御 御入内御殿御差支ニ付急速御造営被為在候事

【註】 戊辰戦争が戦われている状況の下で軍事に必要な資金を始めとして出費が莫大であることから、土木工事を筆頭に諸事を省略して経費節減を命じた布告である。財政の逼迫から土木工事（築堤、堤防の補修等災害予防のための河川工事もここに含まれる）の抑制が求められている。

※京都大宮御所の造営の件。英照皇太后（孝明天皇女御）のために造営された。

4. 「江戸鎮台ヲ置キ三奉行ヲ廢シ社寺市政民政ノ三裁判所ヲ設ケ職員ヲ定ム」（明治元戊辰年 5月 19日, 第 402）（164-165 頁。）

第五百五十九ヲ以テ鎮台ノ稱ヲ廢ス

第四百二 五月十九日（布）（大総督府）

今般江戸鎮台被差置候ニ付社寺町勘定三奉行被為廢別紙之通被 仰出候条諸事は迄之通可相心得事  
七月十七日社寺市政兩裁判所ヲ廢ス

第六百十四ヲ以テ民政裁判所改稱

但寺社奉行所ハ社寺裁判所町奉行所ハ市政裁判所勘定奉行所ハ民政裁判所ト相唱可申事  
右之通被 仰出候間不洩様可相触事

第四百四十六ヲ以テ職員改正

（別紙）

鎮台	有栖川大総督官
輔	社寺掛橋本少将 町 掛大原前侍従 勘定掛西四辻大夫
判事	新田三郎 小笠原唯八 江藤新平 土方大一郎
加勢	北島千太郎 西尾遠江介 横川源蔵

右之通被 仰出候間町中家持借家等之者へ可相触事

（以下省略。）

【註】 軍政機関として江戸鎮台を置き、それまで暫定的に行政事務を委任していた旧幕府の三奉行所（寺社奉行所、町奉行所、勘定奉行所）を廃止して替わりに、それぞれ社寺裁判所、市政裁判所、民政裁判所を設置するとした東征大総督府（大総督有栖川宮熾仁親王）の布告である。

京都の中央政府で治水関係の事務を所掌したのは会計官であったが、関東で治水事務を担当したのは上の民政裁判所中の御取箇方であった（松浦・藤井，前掲論文，152 頁）。中央の会計官に対して関東では、軍政機関たる江戸鎮台の中に置かれた民政裁判所が治水（災害対策）業務を所掌したのである。鎮台府設置時民政裁判所総督の任に就いたのは、江戸鎮台輔の西四辻大夫（公業）である（日本史籍協会（編）『百官履歴 二』，東京大学出版会，1973 年 7 月，復刻版，原本の刊行は 1928 年 2 月，240-241 頁）。6 月 5 日に職員の入替えがあり，西四辻は民政裁判所総督を退任した（上掲『百官履歴 二』における退任の日付は 6 月 6 日）。代わって江戸鎮台判事として民政

兼会計營繕を担当したのは江藤新平である（「江戸鎮台職員ヲ改ム」，明治元戊辰年6月5日，第446）。さらに，6月28日には，江戸鎮台の管轄国が決められ，駿河，甲斐，伊豆，相模，武蔵，安房，上総，下総，常陸，上野，下野，陸奥，出羽の13か国がその支配下に置かれた（「江戸鎮台府管轄諸国ヲ定ム」，明治元戊辰年6月28日，第514）。（尚，本註冒頭の江戸鎮台設置の経緯に関しては，次も参照せよ。東京都公文書館（編）『都史紀要1 江戸から東京への展開—東京奠都の経済史的意義—』，東京都情報連絡室都政情報センター管理センター管理室，1991年12月，初版は1953年3月，80-82，85-86頁。同（編）『都史紀要6 東京府の前身 市裁判所始末』，東京都情報連絡室都政情報センター管理センター管理室，1991年12月，初版は1959年3月，1-3頁。）

5. 「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年5月24日，第419）（169-170頁。）

第四百十九 五月二十四日（弁事官） 京都府 大阪府 大津県 奈良県 兵庫県

今般洪水暴溢ニ付処々人家漂流庶民之困厄不一形急速御救助不被為在候テハ 御仁恤之御趣意貫徹難仕候間近畿之諸府県へ当官ヨリ出張格別賑救施行仕度候事

会計官

右会計官申立之通被 仰付候間出張之者へ可申談候事

【註】近畿地方で発生した洪水被害について，出張して特別に賑救を行いたいとする会計官の申し立てを伝えつつ，会計官の申し立て通りに出張が命じられたので被災者の救助に関しては出張した同官に相談せよと命じる，弁事官から京都府など2府3県に宛てられた達である。急いで救助を行わなければならない理由について会計官は，そうしなければ政府の“民を慈しみ憐れむ”という施政の趣旨が貫徹されないことになってしまうからだ，と述べている。災害救助が「御仁恤之御趣意」を体现するものとして扱われている（仁政の発露としての救助）。ただしこの達には，賑救の具体的な中身については何も書かれていない。

6. 「洪水ニ付秧苗ノ埋没十三日ニ過ル者ハ本年ノ田租ヲ蠲ク」（明治元戊辰年6月8日，第450）

（184頁。）

第五百二参看

第四百五十 六月八日

此度洪水ニ付秧苗之埋没十三日ヲ過キ猶水底ニ沈ム所ハ当年之年貢 御免被 仰出候但十日前後水退之分ハ巡檢之上追テ可被 仰出候間此旨可相心得事

【註】今回の洪水について，稲苗の水没が13日間を超えるところに関しては今年の年貢（田租）を免除する，という内容の布告である。災害時の年貢（租税）免除の達としては，『法令全書』で確認できる最初のものである。

本文中の「此度洪水」がどこの何をさすのかについては不明である（規定上に明記無し）。

7. 「天災兵害ノ余ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年6月22日，第502）

（202-203頁。）

第五百二 六月二十二日（布）

諸道府県

方今 王化天下ニ洽カラント欲ス此時ニ当リ無辜之生民兵燹之災ニ罹リ加之洪水暴漲慘毒之至近畿

最甚シ且東北諸路賊徒平定ニ至ラス生民之塗炭一端ニアラス 皇上深く難被為忍救恤阜財之道被為  
 度 勅旨痛切ニ被 仰出候付テハ至仁之 聖意ヲ体認シ其民ヲシテ安堵セシムルハ今日府県之責  
 ナリ即今創建之初救荒之典未タ立スト雖モ一日斯民ニ莅ム者即一日此道ヲ講セスンハアラス況ヤ今  
 日眼前ノ窮厄ヲヤ故ニ賑救ノ急務左ニ記ス

一兵燹之厄洪水之害窮民流離路頭ニ立者一村ニ幾人且其破産蕩家等一々細詳ニ查点シ救助其宜ヲ得  
 ヘシ若兵厄水害ヲ被ムル地ト雖モ搜拏其宜ヲ得ス徒ニ金穀ヲ給スレハ却テ蠹弊ヲ生シ下民ノ怨望  
 ヲ起シ宜シカラサル事

一没田之民ハ全ク其租賦ヲ免シ其他漲溢ノ田畑ハ荒敗ノ輕重ヲ量リ蠲免其宜ヲ得ヘキ事

一堤防橋梁之破壊急々修理可致事

但普請等私利ヲ営マサル廉吏ヲ択ヒ水理ニ精キ者ニ任シ人夫等ハ其地ノ窮民ニ賃シテ相用ヘキ  
 事

一厄害ノ等ヲ弁シ救恤ノ道ヲ立ツ今日ノ事ハ奏可ヲ待タス府県ヘ專任ス宜ク可得其道事

【註1】 本件は太政官が諸道の府県に宛てた、災害救助および災害復旧に関する布告である。前掲の「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年5月24日、第419）や「洪水ニ付秧苗ノ埋没十三日ニ過ル者ハ本年ノ田租ヲ蠲ク」（明治元戊辰年6月8日、第450）に比べてより一般性の高い内容となっている。

2. やはり本件においても災害救助に当たって仁政（天皇の徳、慈しみ）が強調されている。天災により発生した窮民の救済は仁政の発露として位置づけられている（「皇上深く難被為忍救恤阜財之道被為度 勅旨痛切ニ被 仰出候付テハ至仁之 聖意ヲ体認シ其民ヲシテ安堵セシムルハ今日府県之責ナリ」）。

3. 窮民の救済を仁政の発露として位置づけるという点では、本件のあとに出された布告「兵乱ノ余ニ付諸軍ヲシテ流離ノ窮民ヲ撫恤セシム」（明治元戊辰年7月16日、第555）に、「忝クモ 至尊新ニ万民ノ父母ト被為成普天率土一夫其所ヲ不得モ尚難被為忍」「世乱流離ノ窮民深く御不便ニ被 思召候」、「出先ニ於テモ御主意奉体認小民ヲ憫ミ附順之志ヲ安堵セシム候様厚ク可心得」とあるのが注目される。こちらでは、窮民の撫恤（救恤）が天皇の家父長としての温情の発露であるとはっきり述べられている。家父長たる天皇の温情としての窮民の撫恤（救恤）という図式がここに確認できる。この図式は後掲の「春來氣候不順ニ付賑恤ノ予図ヲ為サシム」（明治元戊辰年7月18日、第563）においても見られる。

4. 「即今創建之初救荒之典未タ立ス」と賑恤救荒に関する通則の欠如を認めている。本布告は「洪水暴漲慘毒之至」という状況を前にした緊急の達であるという認識である。

【註2】 次に、布告の内容を項目立てに沿って見ていく。（条文の解釈に当たっては、大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』、20-21頁も参照している。）

第1条は、災害調査（被害状況調査）を行なった上で適切な救助を実施することを府県に命じる内容のものである。《窮民の救助を実施すべし。ただしその際には、事情をよく調査し、救助対象者の選択を適切に行わねばならない。きちんとした調査を行わずに無益に金や食糧を支給してはならない。むやみに金や食糧を支給するならば、木喰い虫のような、聖意を食い破る輩が出てきて、下々の民の怨みを生み、かえって弊害が生じる》と述べている。災害救助に際して〈聖意を食い破る輩〉の存在に府県の注意を促していることが注目される。救助の内容は金や食糧の支給である。

第2条は被災田畑の租賦の免除に関する規定である。没田については租賦を免ずとし、「其他漲

溢ノ田畑」については被害の軽重を調べたうえで租税を免除するかどうかを決めるとしている。

第3条は洪水等によって破壊された堤防や橋梁の迅速な修理を命じている。工事の実施にあたっては、私利を営むことのない廉直な官吏を担当者に選び、水理に詳しい者に工事を任せ、人夫などにはその地の被災民を用いること（工事は被災民の賃仕事とすること）を求めている。第3条但書の「人夫等ハ其地ノ窮民ニ賃シテ相用ヘキ事」という規定は、災害復旧事業を災害救援の手立てとしても位置づけるということである。この災害救援としての災害復旧事業の実施（被災民への賃仕事の提供）というのはずっと後にまで見られた仕法である。たとえば、災害対策基本法制定のきっかけとなった伊勢湾台風災害（1959年）の復旧時においてもひろく見られた。

第4条は災害救援・災害復旧の実施の責任とその手続きに関するもので、水害・旱害・風害・虫害・疫疾など災害を類別して、そのそれぞれについて被害の窮民を賑救する方法を立てるのは府県の責任であるとし、また目下の賑恤の実施については上奏し裁可を待つ必要はなく、これを府県に任せると述べている。

2. 本布告は、発生した災害への対応策として、適切な救助（金や食糧の支給）の実施、被災田畑の租賦の免除、破壊された堤防や橋梁の迅速な修理を規定している。これは新政府の災害対応の基本形を示すものである。

## 8. 「当分米穀輸出ヲ止ム」（明治元戊辰年6月、第521）（207頁。）

第七百六※参看

第五百二十一 六月

御国内水害甚敷米穀不足之程難量就テハ各所開港ヨリ当分輸出被差留候旨 御沙汰候事

【註1】国内の水害がはなはだしく米穀不足が懸念されるから、当分の間米穀の輸出を差し止めるとの指示である。この達から、政府が、①水害が激甚であるとの認識を持っていたこと、②激甚な水害により米穀不足が生じる懸念があると考えていたこと、③米穀不足の発生に備えて（米穀不足の発生による社会的混乱を防止するために）当分の間米穀輸出を差し止めるという判断をしたこと、がわかる。水害が米穀不足を介して社会的混乱に繋がることを未然に防止しようとする政府の姿勢が見られる。

【註2】本達の主題に関わるものとして、他に、8月13日に行政官から出された、酒造の仕込み高の規制（造石制限）の布告がある。これは、戦争および風水害による米価沸騰とこれによる人民の難渋を理由に、酒造の仕込み高を減らす方向での規制を行なうという内容のものである。

「当辰年之儀国ニ寄戦争又ハ風水之災等モ有之米価沸騰諸民難渋之趣相聞候依之当年酒造之儀元高之三分一仕込可申万一心得違過造等致候者ハ嚴重御答可被仰付候条此段向々ヨリ酒造人共へ可相達事

行政官

（「太政官日誌 第五十六 慶応四年戊辰秋八月」、石井良助（編）『太政官日誌 第一巻』、東京堂出版、1980年3月、289頁。造石制限に関しては、「醸酒免許ノ鑑札ヲ改正シ并納税金額ヲ定ム」、明治元戊辰年5月27日、第421の第3条に「凶年ニハ分割ヲ以テ減造可致事」との規定がある。8月13日の布告はこれを発動したかたちのものである。）

※「七月二十五日ヨリ本月十六日マテ米穀輸出ヲ許ス」（明治元戊辰年8月、第706）。「諸開港ニ於テ当分米穀津出被差留置候処神奈川府ヨリ申立之儀モ有之七月二十五日ヨリ当月十六日マテ再ヒ津出被差免其以後従前之通可心得



旨 御沙汰候事」。《6月に当分の間米穀の輸出を禁止すると達したところであるが、神奈川県からの申し立てがあったことでもあり、7月25日より当月16日まで再び米穀の輸出を許すこととする。ただし、それ以後は従前どおり米穀の輸出は禁止と心得るべし》というのが大意である。

9. 「鎮将府及東京府ヲ置キ職制ヲ定ム」(明治元戊辰年7月17日, 第558)(223-224頁。)

第五百五十八 七月十七日(布)

東京在勤

第八百六十ヲ以テ鎮将府廃止

一鎮将

右東国事務ヲ総裁ス

一議定

一参与

右立法之権ヲ執リ議政官之体ニ法ルヘシ

一判事分課

諸侯 軍務 社寺 刑法 会計

一弁事

右行政之権ヲ執リ行政官ノ体ニ法ルヘシ

一史官 筆生

右鎮将被差置東国政務御委任被 仰付候ニ付駿河甲斐伊豆相模武蔵安房上総下総常陸上野下野陸奥出羽十三国管轄致シ諸侯之事件ニ至ル迄総テ取扱可致事尤大事件ハ時々奏聞ヲ遂ケ候様被 仰付候事

四年太政官第五百九十四ヲ以テ東京府改置

一東京府

知府事 掌府内事務

判府事

権判府事

京摂ハ申ニ不及諸府県ニ至ル迄政務一定之規則被為立候御趣意ニ付彼是齟齬不致様被 仰出候事

但諸藩々於テモ御趣意ヲ奉体認右政体ニ法リ追々改革終ニ天下一定之規則相立候様之心懸可為肝要候事

(〔参照〕の部分は省略する。)

【註1】明治元年7月17日(1868年9月3日)江戸を東京と改称する旨の詔書が出された(「江戸ヲ称シテ東京ト為スノ詔書」, 明治元戊辰年7月17日, 第557)。同日, 江戸鎮台(府)が廃されて, 代わりに鎮将府および東京府が設けられ, 鎮将には三条実美, 東京府知府事には烏丸光徳が任ぜられた(鎮台府の下に置かれていた市政裁判所と社寺裁判所は廃止。本件および「大総督宮鎮台ヲ免シ鎮台府ノ称ヲ廃ス」, 明治元戊辰年7月, 第559, 参照)。こうして東国において軍政から民政への移行が図られたのである。新設の鎮将府は太政官の制度に則る体裁を取り, 鎮将には駿河以東13か国の政務一切が委任された(本件および「鎮将府ヲ東京ニ置キ駿河以東十三国ヲ管ス」, 明治元戊辰年7月19日, 第566, 参照。また, 前出の, 東京都公文書館(編)『都史紀要1 江戸から東京への展開』, 85-88頁, および同(編)『都史紀要6 東京府の前身 市政裁判所始末』, 72-

74, 225 頁も、参照のこと)。災害対策関係の組織について言えば、鎮台府下関東の治水事務を担当した民政裁判所は鎮将府設置後も引き続き置かれ、以前同様治水事務を所管した。(松浦・藤井、前掲論文, 152 頁。)

【註2】「東京府史提要」(明治初年東京府にあつて史料の編纂に従事した小宮山綏介によって編まれたものとされる。新政府が江戸を手中におさめて以降、東京府の開設とその最初期の活動を編日的に記したものは、東京府における行政機構の編成の経緯について具体的に次のように記している(以下、東京府の行政機構の成り立ちとその中で災害対策担当部門の位置づけに注目しながらこれを抜粋する。日付の表記は和暦、年号は明治元年である。前掲、東京都公文書館(編)『都史紀要6 東京府の前身 市政裁判所始末』, 219-238 頁)。

十七日○七月。東京府設置、今上天皇○明治。明治元年七月十七日詔シテ江戸ヲ以テ東京ト為シ、始メテ東京府ヲ置ク。旧郡山藩邸幸橋内ヲ以テ府庁ト為ス。鎮台輔烏丸光徳知府事ニ、判事西尾為忠判府事ニ任ズ。是日南北市政裁判所ヲ廢シ、事務ヲ本府ニ屬ス。井関盛良齋右衛門○鹿兒島藩士寺島宗則陶藏○鹿兒島藩士等鎮台府會計ヲ以テ旧市政裁判事務ヲ撰理ス是日鎮台ヲ廢シ、鎮将府ヲ置キ駿河以東十三国ヲ管ス、乃チ輔相三条実美ヲ以テ鎮将ヲ兼シメ大総督ハ専ラ軍務ヲ掌ル、又社寺裁判所ヲ廢シ、十三国ノ社寺ヲ地方官ニ屬ス。

.....

是月○七月。(五行略。)○府下洪水、街九十余町ヲ浸ス。本所深川最モ甚シ。本府為メニ巨費ヲ捐テ遭難窮民ヲ賑救ス。窮民二万九千四百五十三人ニ各米三升ヲ給ス。蓋シ費用ハ町会所儲蓄金ニ取ル。

.....

二日○九月。始テ府庁ヲ開キ、事務ヲ施行ス。庁中事務ヲ二局ニ分チ、市政、郡政ト為ス。市政局中分テ庶務、出納、聴訟、断獄、社寺、記録、捕込、匠作ノ八部ト為シ、郡政局中又分テ租税、庶務、營繕、駄通、記録ノ五部トス。知事一人判事二人庶政ヲ総括ス。権判事二人市政郡政ノ局長タリ、各課(部)ニ頭取、調役、下調役等ヲ置キ、規約七章ヲ定ム。(以下略。)

.....

是月○十月。郡政局出張所ヲ麴町ニ設ケ、権判事一人頭取三人調役六人記録方六人捕亡方三人ヲ置ク。(以下略。)

.....

二十八日○十一月。麴町郡政局出張所ヲ本庁内ニ移シ、従前分掌、聴訟、断獄、社寺、會計、捕亡五課及ビ盜賊欠落久離ノ事務ハ本庁吏員ヲシテ之ヲ撰セシム。租税、庶務二課及ビ堤防、橋梁、道路、修繕、水利、開墾ノ事務ハ専ラ之ヲ郡政局ニ管理セシム。又市中(ママ)政局中檢視見分等事務ハ本庁吏員之ヲ兼ス。

ここに記述された東京府の機構と職務分担(これは明治元年9月2日から11月28日にかけて定められた)は、少し前(明治元年7月)に定められた京都府職制と、内容的にはほぼ同一である。庁中事務が市政局と郡政局の二局に分たれ権判事がそれぞれの局長に就くこと、また両局中の分課の課目、さらに郡政局の職掌中に營繕が置かれ、郡政局が堤防、橋梁、道路等の管轄をまかされたこと、いずれも京都府職制の範型に倣っている。ここでは災害対策関係の事務は郡政局の担当であり、災害予防事務に位置づけられる堤防事務がその職掌中に明記されている。(京都府職制については、後掲の「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」, 明治元戊辰年8月5日, 第610を見よ。)

## 10. 「春來氣候不順ニ付賑恤ノ予図ヲ為サシム」(明治元戊辰年7月18日, 第563)(225-226頁。)

第五百六十三

七月十八日

諸府県

古人ノ説ニ大乱ノ後必ス飢饉アリトイヘリ且洪水大旱ハ古來聖明ノ世ト雖トモ免レサル処ナリ春來霖雨滂沱水災農民ノ患ヲナシ氣候不順既ニ苗蝗ノ害アリ此上七八月ノ末ニ至リ万一大風有之トキハ米価倍々騰貴シ諸藩ハ鎖津ヲ致シ奸商ハ買占等ヲ專ニセハ窮民ノ難渋ハ申ニ及ハス鰥寡孤独何ヲ以テ餓死ヲ免レン民ノ上タルモノ予メ策ラスンハアラス況ンヤ 皇政一新億兆ノ民ハ再ヒ父母ヲ得ルノ念ヲ生スル時ニ当リ賑恤ノ典一日モ怠ルヘカラサルヲヤ依之府県ノ諸役人此事ニノミ心ヲ尽シ其支配所民口ノ多少ニ応シ予メ米穀ノ流通ヲ謀リ鎖津買占等ノ所業ヲ禁シ或ハ彼地ヨリ此地ニ輸シ此地ヨリ彼地ニ送り互ニ有無相助ケ今日ヨリ其目算ヲ立ヘシ其上不足ノ見込ナレハ機会ニ応シ非常ノ取計アルヘケレハ府県ノ諸役人能々相考ヘ早々言上致スヘシ

【註】太政官が、春來の天候不順と災害を踏まえて、米穀不足による社会的混乱や賑恤実施の必要を予期し、こうした事態の発生に備えて事前の対応・準備を行なうよう府県に求めた達である。春來長雨や豪雨など天候不順が続き、さらに水害もあり、虫害も出ていて米の不作が予想されるので、あらかじめ米穀の流通を促し、不足分の手配をするなどして、支配下の人民に飢餓が生じないように手立てを講じることなどを、府県に求めている。

## 11. 「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」(明治元戊辰年8月5日, 第610)(243-251頁。)

二年第六百二十二ヲ以テ官制改正第六百七十五ヲ以テ府県奉職規則ヲ定ム

第六百十

八月五日

府藩県一定之御規則不相立候テハ御政令多岐ニ涉リ弊害不少候就テハ差当リ京都府ニ於テ相定候規則書遍ク御示シ相成候若其土地民俗ニヨリ難被行条件且別ニ良法心附等之儀ハ一々詳論太政官ヘ可申出追テ御斟酌永世一定之御規則可被立旨被 仰出候事

但見込存付之儀ハ八月中ニ差出可申事

規則書

京都府職制

知府事一人

所部ノ人民ヲ繁育シ生産ヲ富殖シ教化ヲ敦クシ租税ヲ収メ賦役ヲ督シ賞刑ヲ知り府兵ヲ監スル等ヲ総判スルヲ掌ル

判府事

知府事ヲ輔ケ部内庶事ヲ判断シ尤モ民政ヲ専務トシ聴訟断獄ノ事ヲ主裁ス

権判府事

内

一人

伏見役所ヘ在勤シ其支配スル市中郡村ノ庶事ヲ判断ス尤モ重大ノ事務ハ決ヲ本府ニ取ルヘシ

一人

郡政局ノ頭取トシ部内郡村ノ庶事ヲ判断ス尤モ重大ノ事務ハ本官ト商議スヘシ

市政局

聴訟方 頭取 何人 聴訟方 何人 下調方 何人

部内訴訟ヲ聽斷スルヲ掌ル

斷獄方 頭取 斷獄方 下調方

部内鞠獄ノ事ヲ掌リ及ヒ人民ノ賞罰ヲ判斷スルヲ兼務ス

庶務方 頭取 庶務方 下調方

部内市政ノ諸事ヲ掌ル

社寺方 頭取 社寺方 下調方

部内神社寺院ノ事ヲ掌ル

會計方 會計方 下調方

部内所費ノ金穀出納ヲ掌ル当官ハ日用少キヲ以テ庶務方ヲ兼ヌヘシ

書記

事ヲ受テ上抄シ文案ヲ勘署シ部内布告揭示等ノ事ヲ掌ル

筆生

捕亡方 下目付 何人 下用掛 何人

捕縛禁囚及ヒ牢獄ノ取締ヲ管ス尤モ当官ハ斷獄方ノ附属タルヲ以テ其差配ヲ請クヘシ

管繕方

馭通方

以上二官ハ郡政局ヨリ兼務スヘシ

#### 郡政局

租稅方 頭取 租稅方 下調方

部内郡村ノ租稅ノ取建ヲ掌ル尤モ郡村ヲ部分シ租稅方一人宛其一部分ヲ司ルヘシ

庶務方 頭取 庶務方 下調方

部内郡政ノ諸事ヲ掌ル

管繕方 頭取 管繕方 下調方

部内庁舎倉庫堤防橋梁道路ノ修繕及ヒ水利開墾総テ山野河海ノ事ヲ掌ル

馭通方 馭通方 下調方

部内賦役ヲ督シ助郷割増賃錢等ヲ吟味スルヲ掌ル当官ハ日用少キヲ以テ庶務方ヲ兼ヌヘシ

聽訟方

斷獄方

社寺方

會計方

書記

筆生

捕亡方

以上七官ハ市政局ヨリ兼務スヘシ

伏水役所 頭取 庶務方 下調方 筆生

其支配スル市中郡村ノ庶事ヲ掌ル本府ニ準シ聽訟斷獄租稅等ノ分課総テ兼務スヘシ

#### 員外

執次

使丁  
門番

右被相定候条諸有司宜ク一体分課ノ意ヲ体シ本末ヲ弁ヘ職掌ヲ審ニシ以テ相補助勉勵シ事務ヲ挙ケ行フヲ要ス総テ小権ヲ以テ大権ヲ犯シ己ノ務ヲ措テ人ノ務ヲ問フヲ戒シム若シ事ニ臨テ便ナラス或ハ別ニ良制アル等ノ事ハ商議ヲ經テ太政官ヘ建言スヘキ事

(職制位置の図は、省略する。)

仕法書  
(省略。)

告諭  
(省略。)

【註1】本達は、地方に関する統一的な規則定立の必要性を指摘するとともに、その定立に至る手続きを示す。まず、本文中「府藩県一定之御規則不相立候テハ御政令多岐ニ涉リ弊害不少候」の部分は、府藩県に一定の規則を立てることの必要性（政治上の命令を地方において統一的に施行する制度を定立する必要性）と、それが現在は欠けていることを述べる。制度定立が必要な理由は、政治上の命令を発しても、それが一にならずいくつにも分れてしまい、少なからぬ弊害が発生しているためである。続いて、「就テハ差当り京都府ニ於テ相定候規則書遍ク御示シ相成候若其土地民俗ニヨリ難被行条件且別ニ良法心附等之儀ハ一々詳論太政官ヘ可申出追テ御斟酌永世一定之御規則可被為立」の部分で、府藩県に一定の規則を立てる（政治上の命令を地方において統一的に施行する制度を定立する）に当たっての手続きを示している。その手続とは①明治元年7月に京都府において定めた規則書を範型として広く頒示しそれを吟味せしめ、②その京都府規則書の規定の中にその土地の事情により施行し難い条項があれば、あるいは京都府規則より良い別の方法等があれば、それらを太政官に上申させる。そのうえで、③太政官においてそれらの提案、意見をも含めて検討し、「永世一定之御規則」を定立するというものである。

【註2】府県の組織と権限に関する規則制定の流れについて、定立されたそれぞれの規則における災害対策に関する規定に注目しつつ、以下にその概略を示す。※

※ただし明治8年11月30日の「府県職制並府県事務章程」まで。各規則における災害対策関係規定の詳細については、それぞれの項目を見よ。

1868.8-9（明治元年7月）※明治元年7月は、西暦では1868年8月18日から9月15日に当たる。

京都府規則書

「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」（明治元戊辰年8月5日、第610）、所載

京都府規則書は、「京都府職制」（府の組織・編制に関する規定と事務・権限に関する規定）と「仕法書」（大組・小組など末端の統治組織の編成と区画、そこにおける役職とその職掌、さらに五人組の結成など京都府管轄下の地域の統治の細目を定めたもの）、「告諭」（「仕法書」による町組・五人組の組方や諸役の改正の旨趣を述べ、これに従って速やかに町組・五人組の組替えを行なうよう諭したもの）から成る。

京都府規則書は、地方に関する統一的な規則定立の出発点である（上掲【註1】，参照）。上述のように規則書中「京都府職制」において、府の組織・編制に関する規定と職務・権限に関する規定を置く。「仕法書」「告諭」の部分は、京都府規則書に独特のものである。「府県職制並事務章程」に至る以後の諸規則のなかに、これらに相当する部分は見当たらない。

災害対策に関しては、規則書中「京都府職制」において、「部内庁舎倉庫堤防橋梁道路ノ修繕及ヒ水利開墾総テ山野河海ノ事ヲ掌ル」営繕司を市政，郡政両局に置く（ただし両局兼務）と定められている。これは、地方制度定立の出発点から、堤防の修繕などの災害予防あるいは災害復旧の活動が府の職務として認識されていたことを示す。

1868.9.20（明治元年8月5日）

地方に関する統一的な規則定立を目的として京都府規則書を頒示し、それについての意見を上陳せしめる旨の布達を発する。

「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」（明治元戊辰年8月5日，第610）（本項）

1869.3.17（明治2年2月5日）

#### 府県施政順序

「府県施政順序ヲ定ム」（明治2己巳年2月5日，第117）

行政官が府県（地方官）に対して、府県が差し当たって取り組むべき課題（地方統治の方針）を「施政大綱」のかたちで示したものである（13項目）。これに、施政に当たっての心構えを記した項目が4つ付加されている。組織に関する規定は無し。

「府県施政順序」の項目第1は「地方ノ官府藩県ノ三治ニ帰ス三治ノ政一途ナルヘキ様嚴重ニ御布告アルト雖モ未タ一定規則ノ法トスキナキ故府県スラ猶動モスレハ政令一ナラス」と述べ、地方制度の分立，地方官を規律する一定の規則の欠如の弊を指摘する。そのうえで、「実ニ大政隆替ノ関係スル所宜シク早く令ヲ布キ一途ナラシムヘシ是ヲ即今ノ大急務トス」とし、「知府県事職掌ノ大規則」を定めること（齊一的な規則の定立，地方制度の分立の克服）こそ当面取り組むべき第一の課題であるとした。

災害対策に関しては、「施政大綱」（府県の職掌に関する規定）中に、「凶荒預防ノ事」の項目があり、「常社倉等ノ制ニ倣ヒ其部内ノ人口ヲ量凶年非常救助ニ備ル様漸次ニ取立ルヲ要ス」と定める（罹災者救援の事前準備に関する規定）。

1869.9.3（明治2年7月27日）

#### 府県奉職規則

「府県奉職規則」（明治2己巳年7月27日，第675）

#### 県官人員并常備金規則

「県官人員并常備金規則」（明治2己巳年7月27日，第676）

「府県奉職規則」は、まず、府県統治の根本原則を示す（第1項）。次いで、職務執行に当たっての心得を書き、そのあとに府県の職掌および権限を列挙しつつ、その職務執行手続きにおける中央政府の関与・統制の仕方を規定する（府県の事務・権限に関する規定）。

「県官人員并常備金規則」は、県における官員の編制と定員，および常備金（県財政）に関する規則を定める（県における官員の編制に関する規定と県財政に関する規定）。

災害対策に関しては、「府県奉職規則」の第5項に窮民・罹災者に対する救助、および救助のための備えに関する一般的規定がある。また、第6項には、災害予防工事に関する規定（「堤防橋梁道路ノ修繕怠ルヘカラス」）と災害復旧工事に関する規定がある。さらに、第8項に天災発生時の租税の減免に関する規定がある。「県官人員并常備金規則」における災害対策関係の規定については、説明がやや煩瑣に渡るため、ここでは略す。当該項目（「県官人員并常備金規則」, 明治2己巳年7月27日, 第676）の註記（後掲）を参照せよ。

1871.8.29（明治4年7月14日）

廃藩置県（3府302県）

「廃藩置県ノ詔書」（明治4辛未年7月14日, 太政官第350）

「藩ヲ廃シ県ヲ置ク」（明治4辛未年7月14日, 太政官第353）

1871.12.10（明治4年10月28日）

府県官制

「府県官制ヲ定ム」（明治4年辛未10月28日, 太政官第560号）

（府県における官員の編制に関する規定）

1871.12.10-1872.1.2（明治4年10月28日～11月22日）

全国の県を改廃（3府72県）

「上野国諸県ヲ廃シ群馬県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年10月28日, 太政官第559）

「姫路豊岡二県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月2日, 太政官第565）

「平県以下十一県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月2日, 太政官第566）

「足柄県外一府九県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月14日, 太政官第594）

「小倉県以下十一県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月14日, 太政官第595）

「名東県以下五県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月15日, 太政官第600）

「鳥取県以下八県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月15日, 太政官第601）

「静岡県以下三県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月15日, 太政官第602）

「敦賀県以下十一県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月20日, 太政官第608）

「大阪府兵庫県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月20日, 太政官第609）

「京都府外九県ヲ置キ管地ヲ定ム」（明治4辛未年11月22日, 太政官第614）

1872.1.7（明治4年11月27日）

県治条例

「県治条例」（明治4年辛未11月27日, 太政官第623号）

「県治条例」はそのなかに、「県治職制」（組織規定, 県における官員の編制と各官の職掌・権限を規定）と「県治事務章程」（県の所掌事務に関する規定, 上款31条, 下款16条）を備える。さらに、「県治官員並常備金規則」（定員と常備金に関する規則）および具体的な行政執行法規としての「窮民一時救助規則」を加える。

災害対策に関しては、まず「県治職制」により、「山林堤防営繕社倉等ノ事ヲ掌ル」分課として県庁内部に租税課が置かれている。次いで、「県治事務章程」では、県の所掌事務として「凶年饑

歳除租減税ヲ定ムル事」(上款第5条),「堤防橋梁ヲ修築シ或ハ官舎ヲ營繕スル事」(上款第12条),「定額アル救助ノ事」(下款第4条)などが挙げられ,「県治官員並常備金規則」には「第二常備金ハ管下堤防橋梁道路等難捨置急破普請等ノ入費ニ可充事」との規定がある。「窮民一時救助規則」はそれ自体が災害発生時の罹災者救済に関する定則である。

1872.1.28 (明治4年12月19日)

府県奉職規則取り消し

「府県奉職規則ヲ取消ス」(明治4辛未年12月19日,太政官第661)

1875.7.12 (明治8年7月12日)

県治条例中窮民一時救助規則廃止

「県治条例中窮民一時救助規則ヲ廢シ更ニ同規則ヲ定ム」(明治8年7月12日,太政官達第122号)

「県治条例中窮民一時救助規則」を廃止し,新たに同名の「窮民一時救助規則」を県治条例から独立したものと設ける。

1875.11.30 (明治8年11月30日)

府県職制並府県事務章程

「県治条例ヲ廢シ府県職制並事務章程ヲ定ム」(明治8年11月30日,太政官達第203号)

「県治条例」を廃止して,代わりに「府県職制並府県事務章程」を定める。「府県職制」は組織規定で,府県における組織編制と各官の職掌・権限を規定し,「府県事務章程」は府県の所掌事務(上款39条,下款52条)を定める。

災害対策に関しては,「府県事務章程」中に救助(上款第2条,下款第6条),災害時の地租の減輕(上款第21条),河川改修(上款第31条),築堤(上款第32条),砂防(上款第33条)など多くの規定がある。

以上,地方に関する統一的な規則定立の流れを明治8年の「府県職制並府県事務章程」まで整理した。その中での災害対策関係の規定について簡単にまとめておくと,組織に関しては,府県において災害対策を担当する分課として営繕司(京都府職制),租税課(県治職制)などの設置規定が確認できる。災害対策関係の事務に関しては,災害予防(築堤,堤防の修繕など)から罹災者救援(罹災者への食糧の提供や,種籾・農具代の貸し付けなど),災害復旧(急破した堤防の修理など)にいたるまで,府県の事務として,規定が徐々に拡大され,また具体的になってきたことがわかる。【註3】最後に,京都府規則書における「営繕」という言葉の用い方に注目しておきたい。「京都府職制」では「営繕」は,「部内庁舎倉庫堤防橋梁道路ノ修繕及ヒ水利開墾総テ山野河海ノ事」と規定されていて,災害対策(堤防の修繕など)を含む公共土木工事全般を包含する言葉として使われている。のちには,「営繕」と「土木」が区別されるようになる(たとえば明治3年8月には営繕司が大蔵省に,土木司が民部省に置かれた。またさらに,明治4年8月には,営繕寮が大蔵省に,土木寮が工部省に置かれた。参照,「民部大蔵両省管轄ノ寮司諸掛及事務条件ヲ區別ス」,明治3庚午年8月9日,第520。「工部省中寮司ヲ置キ等級ヲ定ム」,明治4辛未年8月14日,太政官第407。「大蔵省職制事務章程ヲ定ム」,明治4辛未年8月19日,太政官第423)。しかし,明治元年のこの段階では「営繕」は広く「土木」を含む言葉として用いられていたのである。



12. 「税法ハ姑ク旧貫ニ仍リ且旧幕府旗下采邑没収ノ者ハ隣近府藩県ヲシテ之ヲ管轄セシム」(明治元戊辰年8月7日, 第612)(251-252頁。)

二年第六百七十五第八項參看

第六百十二 八月七日(布)

一諸国税法之儀其土風ヲ篤ト不相弁新法相立候テハ却テ人情ニ戻リ候間先一兩年ハ旧貫ニ仍リ可申若苛法弊習又ハ無余儀事件等有之候ハ、一応会計官へ伺之上処置可有之事

(第二項, 第三項省略。)

二年九百五十一 四年太政官第百八十二參看

一諸府県月給其外諸入用凡積ヲ以テ租税之内ニテ金穀儲へ置夫々取計致シ皆納之節会計官へ明細勘定帳差出候様可致事

(第五項以下, 省略。)

【註1】「諸国税法之儀其土風ヲ篤ト不相弁新法相立候テハ却テ人情ニ戻リ候間先一兩年ハ旧貫ニ仍[ル]」とした本件第1項は、新政府の最初期の災害対策を見るうえで重要な意味を持つ規定である。新政府は明治2年秋から3年にかけて徴租台帳の様式を定め、これを府県に布達している(「御取箇帳様式ヲ定ム」, 明治2己巳年11月17日, 第1061。「郷帳案ヲ定ム」, 明治3庚午年5月晦日, 第380)。これらの布達を見ると、そのなかに、「引」とか「破免」といった災害対策法(災害時の租税の減免法)が取り入れられていることがわかる。つまり、明治の政府は、その出発点から、災害発生時(あるいは災害発生後)の罹災者対策として租税の減免制度を有していたのである。しかし、こうした租税の減免制度は新政府が新たに作り出したものではなかった。新政府はとりあえず旧幕時代の徴租法に依るかたちで出発したために(「明治元年一月ヨリ八年六月ニ至ル歳入出決算報告書」, 明治13年2月13日, 太政官達, に収められた「明治元年一月ヨリ八年六月ニ至ル歳入出決算報告書附録備考」には、「抑モ明治元年二年ノ間ハ百事草創ニシテ出納ノ法規固ヨリ周密ヲ欠キ唯幕府ノ慣例ヲ襲フニ過キス」と書かれている。『法令全書(明治13年ノ1)』, 784頁), 結果としてそのなかに含まれていた災害時の租税の減免制度をも引き継ぐことになったのである。この経緯を説明するのが本件第1項である。

本件第1項は、諸国の税法について、その土地の風俗習慣を念入りに調べたうえで新法を立てるのでなければ、かえって人情に悖ることになりかねない、それゆえ、とりあえず一兩年中は旧慣に依るものとする、と規定した。繰り返しになるが、この旧慣の中に災害時の租税の減免法も含まれており、明治政府はそれを徴租法の定式化のなかでも引き継いだのである。たとえば、明治3年5月晦日に示された郷帳案(徴租台帳案)を見ると、そこには「山崩川欠等ノ類引高相成候初発一ヶ年ハ此振合ニ認翌年ヨリ前書連々可起返引高内エ可組入」という記述があり、当時江戸時代以来の免租法のひとつである連々引が用いられていたことがわかる。山崩れ・洪水などの災害で耕作不可能となった田畑を、復旧までの間免租地とするという災害対策法がとられていたのである。また、ここには「破免」の語も見られ、災害発生時に定免を退けて検見とすることにより税率を軽減する方法がとられていたことも確認できる。この郷帳案に書かれていることは、災害発生時(災害発生後)、江戸時代以来の制度である「引」や「破免」を適用するによって、罹災者の当面の負担を減らすとともに、農地の復旧を促す、という仕法である。こうした災害対策の仕法が継承された背景に、諸国の税法に関してはしばらく旧慣に依るとした本件規定があったのである。

【註2】本件主題に関わるものとして、明治元年第796「関東諸県租税ノ徴収旧政府引付ヲ以テ査点

セシム」(明治元戊辰年9月28日)(後掲)も参照せよ。これは東国一円の政務を委任された鎮将府(会計局)が関東諸県に対して発した達であるが、ここには本辰年(明治元年)の徴租(租税収納)方針が示されている。その方針を見ると、そこに「定免村ニテモ水旱損等天災ニテ取米三分以上ノ損毛ニ相当候得ハ破免引方相立候儀ニ有之」との記述を確認できる。旧政府以来の災害時の租税減免法が採りいれられているのである。

13. 「江戸ヲ改テ東京ト称シ鎮将府ヲ置キ民政裁判所ヲ会計局ト改称ヲ布告ス」(明治元戊辰年8月8日, 第614)(252頁。)

第八百六十ヲ以テ鎮将府廃止第八百六十一ヲ以テ会計局廃止

**第六百十四** 八月八日(布)(鎮将府)

今般改江戸称東京是迄之江戸城へ鎮将府ヲ被置民政裁判所ヲ会計局ト被改候間此段相達候事

【註1】江戸鎮台府設置以来東国の治水事務を担当してきた民政裁判所が廃止され、これが鎮将府会計局となったことを知らせる布告である。

以下に東国における治水事務の取扱機関の変遷を整理して示す。

1868.7.8 (明治元年5月19日)

江戸鎮台(府)設置される。

「江戸鎮台ヲ置キ三奉行ヲ廢シ社寺市政民政ノ三裁判所ヲ設ケ職員ヲ定ム」(明治元戊辰年5月19日, 第402)

江戸鎮台府

民政裁判所 御取箇方

1868.9.3 (明治元年7月17日)

鎮台府廃され、鎮将府設置される。

「鎮将府及東京府ヲ置キ職制ヲ定ム」(明治元戊辰年7月17日, 第558)

「大総督宮鎮台ヲ免シ鎮台府ノ称ヲ廢ス」(明治元戊辰年7月, 第559)

鎮将府

民政裁判所

1868.9.23 (明治元年8月8日)

民政裁判所, 会計局と改称される(民政裁判所廃止)。

「江戸ヲ改テ東京ト称シ鎮将府ヲ置キ民政裁判所ヲ会計局ト改称ヲ布告ス」(明治元戊辰年8月8日, 第614)

鎮将府

会計局

1868.12.1 (明治元年10月18日)

鎮将府廃止される。鎮将府廃止にともない、会計局は会計官出張所と改められる(東国の治水事務が会計官の所管に吸収される)。

「会計局ヲ会計官出張所ト改定ス」(明治元戊辰年10月18日, 第861)

会計官

会計官出張所

【註2】鎮将府会計局はさっそく関東諸県に対して堤防普請のための国役金の徴収を達している（「関東川々堤防国役金ヲ徴集ス」，明治元戊辰年8月，第709）。また同局は，関東諸県に対して9月28日に本辰年（明治元年）の徴租（租税収納）方針を示した（「関東諸県租税ノ徴収旧政府引付ヲ以テ査点セシム」，明治元戊辰年9月28日，第796）。これら二件について，詳しくは後掲のそれぞれの項目を参照せよ。

14. 「越後国兵燹水災ニ罹ル者今年ノ租税ヲ蠲ク」（明治元戊辰年8月24日，第663）（269頁。）

第六百六十三 八月二十四日（越後口総督） 民政局へ  
今般賊ノ為メ兵火ニ罹リ或ハ水災ニ逢候者共ハ当秋年貢都テ被免候条不洩様可相達事  
別紙之通り被 仰出候間早々諸方民政局へ可相達者也

【註】越後の国について，兵火にかかった者，水害に遭った者の今秋の年貢をすべて免除するという内容の，越後口総督（仁和寺宮嘉彰親王）から越後各地の民政局に宛てられた達である（ただしこの決定は9月26日付で撤回された。『新潟県史 通史編6近代一』，新潟県，1987年3月，101頁，参照）。越後口総督は明治政府が元年6月14日（1868年8月2日）に会津征討のため設置した機関である。

民政局という名称の新政府の統治機関は，越後においてのみならず，戊辰戦争の兵火を被った旧会津藩領，旧庄内藩領などにも設置された（『太政類典』第1編第23巻73）。「明治元年一月ヨリ八年六月ニ至ル歳入出決算報告書」（明治13年2月13日，太政官達）には，民政局について「〔民政局〕ハ戦乱ノ余人心ヲ安撫シ流民ヲ保護スルカ為メ磐城平，若松，酒田ニ該局ヲ設ケシ」との説明がある（685頁）。「自慶応三年十二月至明治元年十二月第一期歳入出決算表」によれば，該期において民政局費用として66,000円の支出が記録されている（678頁）。この数字は該期の歳出合計の約0.2%にあたる。同様に第2期（明治2年1月から同年9月まで）には564,986円（2.7%）支出の数字があり，「〔民政局ノ〕費額大ニ増加セシハ磐城平，若松，酒田ノ民政局ニ於テ乱離ノ民人ヲ救助保護スルノ費用甚タ多キニ由レリ」との説明が付されている（689，695頁）（頁数はいずれも『法令全書（明治13年ノ1）』中の該当頁のものである。以下，「明治元年一月ヨリ八年六月ニ至ル歳入出決算報告書」，明治13年2月13日，太政官達より引用する場合には，頁数表記について同様の扱いとする。）尚，新政府の東北統治の方針，及びその中での水害罹災者の租税の減免の位置づけに関しては，「諸藩取締奥羽各県当分規則」（明治元戊辰年12月23日，第1125）に付した註（後掲）を参照せよ。

15. 「関東川々堤防国役金ヲ徴集ス」（明治元戊辰年8月，第709）（284頁。）

第千六十一ニ依リ消滅

第七百九 八月（会計局） 関東諸県  
昨卯年川々普請国役金取集方之儀当年ハ其方共引請取集候積ニ付別紙之通最寄引分候条私領寺社領共高百石ニ付銀二十九匁九分ツ、都テ其村々右高へ掛候筈ニ付銘々支配所ハ勿論最寄私領寺社領共不洩様相触万石以上其余ハ家来へ相達万石以下社寺領ノ儀ハ御料所ノ振合ヲ以取集十一月晦日迄会計局へ相納可申候且旧幕ノ節由緒有之高掛免除ノ村々へモ以来前々ノ通高掛被 仰付候ニ付差支ノ筋モ有之候ハ、取調相伺一郡内引分支配イタシ候分ハ申合差支無之様銘々取扱高役金掛ノ高并御金納方等ノ儀ハ時々会計局へ相届荒所其外免除可相成分ハ取調可被相伺候（別紙欠ク）

【註1】これは、鎮将府会計局から関東諸県に宛てて発せられた、堤防普請のための国役金徴集の達である。ここでは、

- ①鎮将府会計局が昨卯年の諸川の堤防普請のための国役金の徴集を行なう。
- ②国役金は、私領、寺社領を含めて、高100石につき銀29匁9分の割合で村々の石高に掛ける。
- ③一万石以下の所領、社寺領については、県がそれぞれの領地の割当額を取り集めて、11月晦日までに会計局に納める。
- ④旧幕時代には理由があって高掛が免除されていた村々にも、これからは高掛の納入が義務づけられる。この件に関し、もし何か問題がある場合には、事情を取り調べ、処置をどうするかについて会計局に問い合わせる。
- ⑤ひとつの郡内の支配が分かれている場合には、それぞれが負担すべき国役金の金額について問題の無いように申し合わせる。この場合に申し合わせた銘々の国役金の負担額を会計局へ届ける。また、国役金納付の段取りなどについてもそのつど会計局へ届ける。
- ⑥荒廢地など国役金を免除すべき土地については、調査の上その取り計らいを問い合わせる。以上が指示されている。

災害対策という視点から注目すべきは、国役普請という江戸時代以来の普請形式を新政権が引き継いでいることと、この制度の運用において荒廢地などに対する国役金負担の免除の規定が置かれていることである。

【註2】大谷貞夫は江戸時代の川普請を、公儀普請、大名手伝普請、国役普請、領主普請、自普請の五つの方式に区分したうえで、これらについて次のように説明を加えている。すなわち、川普請の五つの方式は、大きくは普請と自普請に区別される。「普請は幕藩領主側の行うもので、公儀・大名手伝・国役・領主の四つで、自普請は農民が自ら諸色人足を負担して行うもの」である。また、川普請を大災害発生時の臨時的なものと通常のものという点から区別すると、「大きな災害が生じた時復旧のため臨時に行われたのが公儀普請・大名手伝普請・国役普請であり、これに対し、領主普請と自普請が通常の普請形態である。「領主普請は幕府が幕府領に、藩が藩領に、旗本が旗本領に対し行った普請であり、堤川除普請にしても、用悪水の普請にしても、支配者が普請費全額の負担をするのは極めて少く、多くの場合が村方で調達できない板類や鉄物の支給、過重な人足に対する一定の補助を行ったものである。・・・定式普請に典型を見ることが出来る。一方、自普請は村方の負担で行う普請であって、役そのものである。」(以上、大谷貞夫『近世日本治水史の研究』、雄山閣出版、1986年9月、91頁。)

上記の普請形態5類型のうち国役普請は、「幕府も費用の一部を負担するが、特定の国々に役金を課して復旧工事を行う」という方式である。「その制度としての存続期間は享保5(1720)年から同17(1732)年までと、宝暦8(1758)年以降明治期までであった。」(大谷、前掲書、45-46頁。ただし括弧内の西暦年は井上による。)[関東地域では利根川、荒川、鬼怒川など7川が国役普請対象河川となり、ある年度に幕府普請方役人団の手で幕府の立替支出(〈取替金〉と称する)をもって普請した後、その年度中の普請総額の1割を幕府の純支出とし、残余の9割をこの地方の武蔵、下総、常陸、上野、安房、上総の6ヵ国288万石余に高割りし、農民より国役金として幕府立替支出分を回収するという形をとった。』(『世界大百科事典 第8巻』、平凡社、1988年3月、142頁の「国役普請」の項目。笠原和比古執筆。)

【註3】新政府による堤防普請のための国役金の徴集は、明治元年第1061「諸国川々国役金上納ヲ須ヒス既納ノ者ハ之ヲ還付ス」(明治元戊辰年12月9日)によって一旦停止されたが、明治2年第

1086「諸県川々国役金ヲ徴収ス」(明治2己巳年11月)により再開され、以後明治8年に廃止の布告(「川々隄防費ニ取立ル国役金廃止」, 明治8年2月20日, 太政官布告第25号)が出されるまで続いた。

16. 「駅通規則」(明治元戊辰年9月12日, 第735)(291頁。)

同上 [五年太政官第二百四号ヲ以テ伝馬所及助郷廃止]

第七百三十五 九月十二日(布)(駅通司)

駅通規則

一 駅通之法則ハ総テ駅通司ニテ確定シ府藩県其法則ヲ守リ遠近諸道一般ニ取締可申事  
(第2条から第5条まで省略。)

一 駅々廃置道替等ヲ初往来ニ関係致候事件ハ総テ駅通司ヘ相達取計可申事

    附出火出水並道中筋異変有之往来ニ差支候節ハ駅々伝馬所取締役ヨリ逐一駅通司ヘ可届出事

【註】明治元年9月12日発布の駅通規則である。駅通規則第6条は、「駅々廃置道替等ヲ初往来ニ関係致候事件ハ総テ駅通司ヘ相達取計可申事」と、往来に関係する事件全般についてまず駅通司に上申しその決定を仰いでからこれを施行すべき旨府藩県に達したあと、とくに附則を設け、「出火出水並道中筋異変有之往来ニ差支候節ハ駅々伝馬所取締役ヨリ逐一駅通司ヘ可届出事」と定めた。これは、出火や出水(水害)、ならびに道中の異変により往来に支障が生じた場合には、駅々の伝馬所取締役はそれに関して逐一駅通司に報告を行なわなければならないという趣旨であるが、内容的には、駅通司に対する一種の災害発生報告(出水報告、あるいは災害状況報告)を、伝馬所取締役に課したものと理解できる。

駅通規則第6条附則は、災害の発生を受け、伝馬所取締役という行政機関がどう対応すべきか、その対応方を規定しているのである。その対応というのが、上級機関である中央の駅通司に対する災害発生報告(出水報告)であった。伝馬所取締役も駅通司も災害そのものに対する応急の働きかけ(水防、救助などの活動)を直接担当する機関ではない。そのような災害対策機関ではない機関が災害発生に際し、自らの所掌事務の遂行に関わって応急的にいかなる対応をするか、それがここに規定されているのである。災害応急対応というとき、まず思い浮かべるのは被害の拡大防止や救助の活動であるが、本件にはもうひとつ別の種類の災害応急対応が見られる。(尚、伝馬所および助郷は、「諸道伝馬所廃止人馬相対ヲ以継立シム」, 明治5壬申年7月20日, 太政官第204号によって廃止された。)

17. 「関東諸県租税ノ徴収旧政府引付ヲ以テ査点セシム」(明治元戊辰年9月28日, 第796)(308頁。)

第七百九十六 九月二十八日(会計局)

関東諸県

御料所国々物成ノ儀旧政府ニテ検見取並年季ヲ以定免ニ申付年季明ニ付場所ハ地味厚薄ニ寄増米吟味ノ上継年季申付定免村ニテモ水旱損等天災ニテ取米三分以上ノ損毛ニ相当候得ハ破免引方相立候儀ニ有之当辰年ノ儀モ先ツ右ノ振合ヲ以検見破免村々共百姓痛ニ不相成様勘弁御取箇附致シ可被相伺尤定免年季明之分ハ御取箇時節ニ差懸リ候間別段不相伺去卯取米辻ニ相応ノ増米致シ御取箇ニ組入可被申立其余小物成諸運上等ノ納物モ先ツ旧政府引付ノ通取調候様可被致候

【註】鎮将府会計局が関東諸県に宛てて発した達である。当辰年の徴租に当たっての方針を示して

いる。その方針というのは、

- ①旧政府のもとで検見取であったところ並びに年季を定めて定免を申し付けた場所で年季明けとなるところでは、地味の厚薄をよく調べ取箇の増米を検討した上で継年季を申し付けることとする。
- ②定免の村においても、水害や早魃などの天災によって取米の30%以上の損毛が認められる場合には、破免や引方の処置を講じる。
- ③当辰年についても、まず上の数字を念頭に置いて検見をし、破免となった村々を含めて百姓が損にならぬように租税額を決定して伺いを立てる。(ただし、定免の年季明けの分については、ちょうど租税の収納の時節でもあるので特別に伺いを立てる必要はなく、昨卯年の貢租米の総計にそれ相応の増米をした上でそれを租税とすることを申し立てればよい。)
- ④その他小物成やさまざまな運上などの納物についても、まずは旧政府の引付の通りに、それに従って取り調べるように致すべし、  
というものであった。

明治元年第612「税法ハ姑ク旧貫ニ仍リ且旧幕府旗下采邑没収ノ者ハ隣近府藩県ヲシテ之ヲ管轄セシム」(明治元戊辰年8月7日)において、諸国の税法の件について、「その土地の風俗習慣を念入りに調べたうえで新法を立てるのでなければ、かえって人情に悖ることになりかねない。それゆえ、とりあえず一兩年中は旧慣に依るものとする」との基本的な考え方が示されたが、鎮将府会計局が関東諸県に提示した辰年の徴税の方針(本件)はまさにこれを具体化したものといえる。そして、そこには、「定免村ニテモ水旱損等天災ニテ取米三分以上ノ損毛ニ相当候得ハ破免引方相立候儀ニ有之」と、旧政府以来の災害時の租税減免法が採りいれられていたのであった。

また、本件には、「検見破免村々共百姓痛ニ不相成様勘弁御取箇附致シ」と、政府側の、農民を恐れる姿勢、農民に対する高飛車ではない姿勢が見られる。これは、後掲の「凶歳租税延納規則」(明治10年9月1日、太政官布告第62号)に見られる強くそして恩恵的な姿勢と対照されるべきものである。

18. 「御東幸沿道七十歳以上ノ者并孝子義僕等ヲ査点録上セシム」(明治元戊辰年9月、第799)(309頁。)

第八百九十二第九百八十九參看

**第七百九十九** 九月

御東幸御道筋七拾歳以上ノ者并孝子義僕或ハ職業出精ノ者水害火災ニ逢ヒ候者等細密取調 御通輦御当日弁事へ差出候様其府藩県へ兼テ五辻弾正大弼※戸田大和守※ヨリ達置候処猶精々都合致シ置右御用掛山中静逸※到着達ノ上早々同人旅宿へ差出可申様可相心得事

【註1】本件は、東幸の道筋で70歳以上の者ならびに孝子、義僕、あるいはその職業に精励している者、水害や火災に遭った者などを詳しく調べ置き、御東幸御用掛の山中静逸がその地に到着したら早々に同人(山中静逸)の旅宿まで調査結果を提出するよう、府藩県に申し付けた達である。明治元戊辰年10月25日第892「御東幸褒賞養老賑恤ノ典ヲ府藩県一般ニ施行セシム」には、「今般御東巡御道筋之孝子義僕職業出精之者御褒賞七十歳以上之者且火災水難ニ罹リ候者共御賑恤被 仰出候」とあるので、本件は東幸中の褒賞・賑恤対象者の抽出を府藩県に指示したものと理解できる。

本件以前も水害罹災者に対する賑恤(救済)にあたって天皇の仁政(慈しみの情、徳)が強調されたが、実際の賑恤の行為は会計官や府藩県に委任されていた(たとえば、「洪水暴溢ニ付会計官

出張賑恤ヲ施行セシム」, 明治元戊辰年5月24日, 第419, 「天災兵害ノ余ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤ヲ施行セシム」, 明治元戊辰年6月22日, 第502など参照)。しかるに, 本件, ならびに明治元戊辰年10月25日第892の冒頭部分で書き記されている方式は, 東幸に際し天皇の一行が到着するごとにその地で賑恤を実施するというものである。水害罹災者への天皇の賑恤が天皇と賑恤を受ける者との関係においてより近く直接的なものとなっている点に, この方式の特徴がある。災害被害者への賑恤(救済)の実施を天皇の巡幸と結びつけ, その地で天皇が直に賑恤を施すというこの方式は, 賑恤の実質よりもその象徴的機能に重きを置くものである。尚, 東幸の経緯については, 後掲の「御東幸沿道水害ノ橋梁ヲ再造シ又ハ修復ノ意見ヲ開申セシム」, 明治元戊辰年10月13日, 第842に付した註を見よ。

【註2】「東巡日誌」(明治元年9月20日発軀, 10月13日東京城到着までの間の日誌)第1号の冒頭には, 東幸に際し沿道の「水火災害ニ罹ルモノ」に賑恤を施し, 「年老及ヒ孝子義僕ノ類家業出精等ノ者」には褒賞を与える旨の, 次のような布告が掲げられている(「東巡日誌 第一」, 明治紀元戊辰秋九月, 朝倉治彦(編)『太政官日誌 別巻四』, 東京堂出版, 1985年12月, 所収, 55頁)。

「先般 御親詔被 仰出候通億兆 御綏撫被遊度深キ 聖旨ヲ以テ東京へ 行幸被為成沿道水火災害ニ罹ルモノ厚ク御賑恤被遊年老及ヒ孝子義僕ノ類家業出精等ノ者広く 御恵賜御褒賞被為行洵ニ曠世ノ盛挙左ニ記シ徧ク天下ニ布告ス」

この布告からも, 水害被害者への賑恤が天皇の仁政の強調・発露の文脈に置かれていたことがわかる。しかも, その賑恤の行為は日誌という媒体を通じて広く市中に伝えられていたのであった。「東巡日誌」は京都の御用御書物所村上勘兵衛・井上治兵衛から官版として刊行された。この京都板とは別に東京板(須原屋・和泉屋刊)もある(『太政官日誌 別巻四』, 316頁)。つまり, 天皇の賑恤は政府によって広く宣伝されたのである。上に東幸時の水害被災者への賑恤は〈賑恤の実質よりもその象徴的機能に重きを置く形式の採用〉であると書いたが, 象徴的機能が有効に発揮されるためには日誌の刊行による市中への伝達が欠かせなかったと理解すべきである。

【註3】「東巡日誌」から水害および山崩れの被害に遭った者に対する賑恤の事例をすべて抜き出すと, 以下の6件である。賑恤金を下賜された人数および軒数は合わせて4,749人, 39軒である。また, 下賜された金額は, ⑤の事例のみ「潰レ家二軒ノ者共」に対して「金五百疋ツ、」であるが, ほかはいずれも「金若干ツ、」である。金額から見ると, 救済金というよりは, 見舞金とでもいえるべきものであるように思われる。

①(「東巡日誌 第三」, 明治紀元戊辰秋九月, 朝倉治彦(編)『太政官日誌 別巻四』, 73頁)。

一 近江国大津県支配所志賀郡水害之村々

極難洪水	二百四十人
中難洪水	七百六十一人
潰レ家	七軒
半潰レ家	五軒

一 同国同郡松本村

極難洪水	百三十五人
中難洪水	二十五人
潰レ家	三軒
半潰レ家	六軒

一 同国同郡馬場村  
 極難洪水 百二十四人  
 中難洪水 四十四人

一 同国甲賀郡平松村  
 極難洪水 三十三人  
 中難洪水 三十三人  
 潰レ家 十六軒  
 右へ御渡シ之文  
 其方共不慮之水害ヲ蒙リ難洪水致候段不愆之事ニ候依之金若干下賜事  
 明治元年戊辰九月  
 弁官事 印

②（「東巡日誌 第六」，明治紀元戊辰秋九月，朝倉治彦（編）『太政官日誌 別卷四』，91頁）。

一 三河国三河県支配所御油宿  
 直 八  
 家内五人  
 茂 八  
 家内三人  
 佐右衛門  
 家内八人  
 彦 八  
 家内四人  
 其方共不慮之水害ヲ蒙リ不愆之事ニ候依之人別ニ金若干ツ、下賜事  
 明治元年戊辰十月  
 弁官事 印

③（「東巡日誌 第六」，明治紀元戊辰秋九月，朝倉治彦（編）『太政官日誌 別卷四』，92-93頁）。

一 遠江国松平筑後守知行所 安間村同新田  
 二百六十五人  
 同国高木義太郎知行所 豊田郡茅場村下万能村  
 七人  
 同国大竹庫三郎元支配所 中野丁村河越島村  
 百十三人  
 同国井上河内守領 村々  
 二千六百九十六人  
 右之者共不慮之水害ニ罹リ不愆之事ニ候依之人別ニ金若干ツ、下賜事  
 明治元年戊辰十月  
 弁官事 印

④（「東巡日誌 第七」，明治紀元戊辰秋九月，朝倉治彦（編）『太政官日誌 別卷四』，95頁）。



一 同 [遠江] 国山名郡大竹庫三郎元支配三ヶ野村  
 水害ノ者共二百四十五人へ  
 其方共儀不慮之水害ヲ蒙リ不愍之事ニ候依之金若干ツ、下賜事  
 明治元年戊辰十月

弁官事 印

⑤ (「東巡日誌 第七」, 明治紀元戊辰秋九月, 朝倉治彦 (編) 『太政官日誌 別巻四』, 99 頁)。  
 一 同 [駿河] 国同 [志太] 郡同 [徳川亀之助] 領鬼島村  
 潰レ家二軒ノ者共へ  
 其方共儀不慮之水害ヲ蒙リ不愍之事ニ候依之金五百疋ツ、下賜事  
 明治元年戊辰十月

弁官事 印

⑥ (「東巡日誌 第八」, 明治紀元戊辰冬十月, 朝倉治彦 (編) 『太政官日誌 別巻四』, 104-105 頁)。  
 一 駿河国庵原郡大〇沢村 (一字不明, 滝カ)  
 儀兵衛  
 忠 吉  
 惣右衛門  
 忠兵衛  
 其方共不慮之山崩ニ出逢難渋之趣不便之事ニ候依之金若干ツ、下賜事  
 明治元年戊辰十月

弁官事 印

※五辻安仲。明治元年閏4月21日, 権弁事。同年8月, 東京行幸御道筋御先著に任ぜられる。(日本史籍協会 (編) 『百官履歴一』, 東京大学出版会, 1973年7月, 覆刻版, 原本の刊行は1927年10月, 374-375頁。)  
 ※戸田忠至。明治元年2月20日, 参与職会計事務局判事。同年5月24日, 権弁事。(『百官履歴一』, 359-360頁。)  
 ※山中献。明治元年閏4月, 会計官駅通司知事 (同年7月まで)。同年9月10日, 御東幸御用掛に任ぜられる。(『百官履歴一』, 334頁。)

19. 「御東幸沿道水害ノ橋梁ヲ再造シ又ハ修復ノ意見ヲ開申セシム」(明治元戊辰年10月13日, 第842) (323頁。)

第八百四十二 十月十三日 (弁官事)

沿道府藩県へ

御東巡御道筋是迄水害ニテ破損ニ及ヒ候橋々 天覧被為遊往来之者共迷惑之趣被為 知食就テハ再造又ハ修復等之儀御為筋見込之廉巨細可及建言且入費等凡積ヲ以テ早々取調可申出様被 仰出候間此段相達候事

但官橋之外領主自分普請之向モ本文之 御趣旨ヲ体認シ取計可致事

【註1】 天皇が東幸中に目撃した, 水害による橋梁の破損について, その再建または修復に関し広く意見を求める旨の達である。

天皇の東幸であるが, 天皇は, 明治元年9月20日 (1868年11月4日) に京都を出発し, 東海

道を通り、10月13日(11月26日)に東京に到着した。江戸城を東京城と改めて東幸中の皇居とし、12月7日(1869年1月19日)まで東京に滞在した(12月8日京都に向けて出発)。

東京までの道中、天皇の一行は天竜川で洪水被害の跡を目のあたりに見ている。東京行幸供奉を拝命し道中随行した参与木戸孝允は、このときのさまを次のように日記に記している(明治元年10月3日の条)。「御発輦今日御供奉なり当夏連雨天竜川満水暴漲終に里許の堤防を崩し水平田に溢れ浜松天竜の間田園十に七八は尽沙原となる / 御通輦に付天竜川へ舟橋をかくる河原中へ道を新に造る」(妻木忠太(編纂)『木戸孝允日記 第一』, 日本史籍協会代表者早川良吉, 1932年12月, 113頁。改行は / で表記した。)木戸の日記に「河原中へ道を新に造る」と記されているところの天竜川普請については、「東巡日誌」に、工事を担当した井上河内守と岡本健三郎(岡本はのちに治河使に任ぜられた)宛ての沙汰が書き写されている。(「東巡日誌 第六」, 前掲『太政官日誌 別巻四』, 91-92頁。)

「御沙汰書写

井上河内守

天竜川普請之儀兼テ 御沙汰相成居候処其方始土民共 御趣意ヲ重シ格別致尽力右川筋并近傍御道筋土功不日落成候条神妙ニ被思食候此旨申達候事

十月

岡本健三郎

天竜川并ニ近傍御道筋普請之儀ニ付格別尽力致候者共へ御酒下賜候間夫々へ分配候様可取計事

十月

木戸はこの天竜川普請から民政の重要さを改めて認識したとして、上に引用した箇所のあとに次のような述懐を記している。

「[河原中へ道を新に造る] 是他日漲水の時一の妨をなす必也河原中只

御通輦中御さわりなき丈けにいたし此新道を造り大に人力を費し候ものを堤防崩破の処へ用るときは大に農民の一助となるものあらん新道を造るも又民力を尽さゝるを得ず是彼の損益又不少民政に心を用ゆるもの雖小事如此処にあり且

御親恤の思食を奉体するも是等の事なり天竜川を渡り府県之事心に関するもの多し」(『木戸孝允日記 第一』, 113頁。)

本達の背景には、上に引いた木戸の述懐に見られるような供奉たちの意見があったと推測される。【註2】東幸以前、早くも夏5月には、天皇の仁政を強調し、その発露として水害被害者への賑救を実施する旨の達が発されている(「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」, 明治元戊辰年5月24日, 第419)。また東幸に際しては、その通り道になった東海道沿いの水害被害者に対する賑恤が触れられ、そして実施された(「御東幸沿道七十歳以上ノ者并孝子義僕等ヲ査点録上セシム」, 明治元戊辰年9月, 第799, 前掲「東巡日誌」)。東幸の道筋での水害被害者に対する救恤金の下賜は、天皇一行の東京到着後に発された次の達、「御東幸褒賞養老賑恤ノ典ヲ府藩県一般ニ施行セシム」(明治元戊辰年10月25日, 第892)、「褒賞賑恤ノ典御挙行ノ趣旨ヲ体シ府藩県ヲシテ窮民ヲ撫育セシム」(明治元戊辰年11月25日, 第989)、「御賑恤金下賜ノ例則ヲ定メ府県ヲシテ準依施行セシム」(明治元戊辰年12月, 第1163)によって全国に拡大されていく。こうした一連の流れを踏まえ、さらに本達の発布日が東京到着のその日であったことも併せ考えると、この達も、その実効性あるいは上引の木戸らの感懐とは別に、仁政を布かんとする天皇の姿勢を強調する象徴的な意味を持たされていたと解される。

【註3】上述の天竜川普請については、浜松藩主井上河内守正直に宛てられた次のような達（8月22日付）が「太政官日誌 第六十三 慶応四年戊辰秋八月」に収録されている。

「 八月廿二日浜松藩へ御達書写

井上河内守

天竜川水害普請ノ儀其藩へ兼テ御委任被 仰付置候得共今般会計官権判事岡本健太（ママ）郎営繕司役人召連令出張候間万端申合不都合無之様可致旨 御沙汰候事 」

（石井良助（編）『太政官日誌 第一巻』，東京堂出版，1980年3月，322頁。）

天竜川の水防工事が浜松藩に委任されていたこと，東幸前の8月下旬に会計官権判事だった岡本健三郎が営繕司の役人たちを連れて天竜川普請に加わったこと，これらのことがこの達からわかる。

20. 「会計局ヲ会計官出張所ト改定ス」（明治元戊辰年10月18日，第861）（328頁。）

二年三月晦日東京会計官ヲ以テ本衙ト為ス

第八百六十一 十月十八日（沙）

会計局

今般鎮将府被廢候ニ付会計局被相止会計官出張所ニ被 仰出候事

但与頭以下諸役人ハ是迄之通相心得可申（以下，略。）

【註】明治元年9月20日（1868年11月4日），天皇は東幸のため京都を出発した。輔相岩倉具視，議定中山忠能ら供奉2,000人を超える一行は，日数23日をかけて10月13日（11月26日）東京に到着した（以上，前述）。そして江戸城を東幸中の皇居としてこれを東京城と改称し，さらに10月18日（12月1日）には天皇親裁を掲げて鎮将府を廃止した（「今般 御東臨被為遊候ニ付テハ万機宸断ヲ以テ被 仰出候御儀ニ付自今鎮将府被廢候事」）（「鎮将府ヲ廢ス」，明治元戊辰年10月18日，第860。および，東京都公文書館（編）『都史紀要1 江戸から東京への展開』，105-113頁）。鎮将府廃止にともない，それまで東国の治水事務を所掌していた会計局は会計官出張所と改められた。これは東国の治水事務も中央政府の会計官の下に置かれたことを意味する。

21. 「御東幸褒賞養老賑恤ノ典ヲ府藩県一般ニ施行セシム」（明治元戊辰年10月25日，第892）（336頁。）

第九百八十九参看

第八百九十二 十月二十五日（布）（行政官）

今般 御東巡御道筋之孝子義僕職業出精之者御褒賞七十歳以上之者且火災水難ニ罹リ候者共御賑恤被 仰出候依テハ皇國中無遠邇前件之通り御拡行被為遊度深キ 叡慮ニ付府藩県ニ於テモ 御主意ヲ奉体認其支配所領速ニ褒賞賑恤之道ヲ施シ窮民撫育等精々行届候様可取計旨 御沙汰候事

【註1】災害対策（災害との関連）という視点から本件を見ると，前半部分（「今般 御東巡御道筋之孝子義僕職業出精之者御褒賞七十歳以上之者且火災水難ニ罹リ候者共御賑恤被 仰出候」の部分）で述べられているのは，水害罹災者に対する賑恤の実施を天皇の東幸と結びつける方式，東幸中その地その地で天皇（の一行）が直接賑恤を施すという方式である。これについては，すでに，明治元年第799（「御東幸沿道七十歳以上ノ者并孝子義僕等ヲ查点録上セシム」，明治元戊辰年9月）の註において指摘を行なった。

後半部分（依テハ皇國中無遠邇前件之通り御拡行被為遊度深キ 叡慮ニ付府藩県ニ於テモ 御主

意ヲ奉体認其支配所領速ニ褒賞賑恤之道ヲ施シ窮民撫育等精々行届候様可取計旨 御沙汰候事)では、罹災者に対する賑恤を國中遠い近いに関係なく拡張して行いたいという天皇の意向が表明されている。さらに、府藩県に対しこの天皇の意を奉体して賑恤を行なうよう指示がなされている。この本件の後半部分の地点から東幸時の天皇一行による賑恤の実施を眺めると、それは国全体の家父長としての天皇が府藩県に対して賑恤の範を示したものと解釈できる。ただし、この達では、府藩県が行なうべき賑恤の具体的な中身については何も書かれていない。賑恤(救済)の具体的な中身については、明治元年第1163「御賑恤金下賜ノ例則ヲ定メ府県ヲシテ準依施行セシム」(明治元戊辰年12月)を参照のこと。

【註2】行政官の広報誌であった「東京城日誌」は、本布告をその第一号で載せた(「東京城日誌 第一 明治元年戊辰十月」, 朝倉治彦(編)『太政官日誌 別巻二』, 東京堂出版, 1984年5月, 21頁)。そのあと第二号において、本布告の方針に則り政府自身が褒賞・賑恤を実施したことを報じている(「東京城日誌 第二 明治元年戊辰十月」, 『太政官日誌 別巻二』, 24-26頁)。このうち、水害罹災者を対象とした賑恤の実施は1件で、武蔵国足立郡下戸田村の210人に対し「人別金若干宛」を下賜したというものである(同前, 26頁)。

## 22. 「治河使ヲ置ク」(明治元戊辰年10月28日, 第904)(338頁。)

第九百卅九第九百六十参看二年第六百八十一ヲ以テ治河使ヲ廢シ其事務ヲ土木司ニ属ス

第九百四 十月二十八日(沙)(行政官) 岡本健三郎

当官ヲ以テ治河使被 仰付候事(治河使ヲ置クノ令他ニ見ル所ナシ姑ク之ヲ存ス)

【註1】行政官が岡本健三郎(会計官権判事)に宛てて発した、治河使に任命するとの辞令である(兼勤)。岡本は高知県士族で、治河使に任ぜられる前、天皇の東幸に際してその道筋の天竜川の普請に当たった(「太政官日誌 第六十三 慶応四年戊辰秋八月」, 石井良助(編)『太政官日誌 第一巻』, 322頁, 「東巡日誌 第六」, 朝倉治彦(編)『太政官日誌 別巻四』, 91-92頁)。岡本は治河使を務めたあと、明治3年8月25日に大蔵権大丞に任ぜられ、翌4年6月26日には工部省御用兼勤を命ぜられている。その後工部省に移り、同年8月10日に営繕頭、同月15日には土木頭に任ぜられた。(日本史籍協会(編)『百官履歴二』, 290-291頁。)

『太政類典』第1編23巻74には、「元年十月二十八日 治河使ヲ置キ其衙署ヲ開ク 衙門ヲ山城国八幡高坊及ヒ大坂府下網島并ニ島町第一街旧幕府代官ノ邸舎ニ設ク」の記事がある。

【註2】治河副使には宮川小源太(熊本県士族)が任命された(「太政官日誌 第百廿七 明治紀元戊辰冬十月」, 石井良助(編)『太政官日誌 第二巻』, 東京堂出版, 1980年6月, 263頁)。治河掛には、中御門経之(議定, 会計官知事兼勤, 明治元年10月20日治河掛), 後藤象二郎(参与, 明治元年7月12日大坂府知事兼勤, 同年10月20日治河掛), 陸奥陽之助(陸奥宗光, 明治元年6月22日大坂府権判事, 同年12月2日治河掛), 三岡公正(由利公正, 明治2年2月4日大坂府知事御用取扱, 同月5日治河掛兼勤)山田五次郎(山田秀典, 明治2年2月7日治河掛, 同3月15日治河隊長)らが任命されている(日本史籍協会(編)『百官履歴一』, 77-79, 170-171, 318, 363-365頁, 同(編)『百官履歴二』151-152頁)。中御門経之は、明治元年11月5日に、「今度治河掛被仰付候ニ付テハ全権御委任相成候事」と治河掛の全権を委任されている(『百官履歴一』, 170-171頁)。また、大坂府知事兼勤の治河掛後藤象二郎には、11月7日付で、「今般治河掛被 仰付候就テハ其地天保山新港開鑿別テ尽力可有之被 仰出候事」との沙汰が下されている(「太政官日誌 第百卅五 明治紀元

戊辰冬十一月」、『太政官日誌 第二卷』, 311 頁)。

【註 3】以下に治河使設置からその職務が民部省土木司に移されるまでの経緯を整理して示す。

1868.12.11 (明治元年 10 月 28 日)

岡本健三郎, 治河使に任ぜられる。衙門を山城国八幡高坊, 大坂府下網島ならびに島町第一街旧幕府代官邸舎に置く。近畿地方 (主に淀川) における水運の便の増進および堤防の修築による水害の防除を担当する主任の官として, 治河使が置かれる。

「治河使ヲ置ク」(明治元戊辰年 10 月 28 日, 第 904)

「治河使ヲ置カレ府藩県水利興起ノ布告ヲ改ム」(明治元戊辰年 11 月 15 日, 第 960)

1868.12.20 (明治元年 11 月 7 日)

治河掛後藤象二郎 (大坂府知事兼勤) に対して天保山新港の開鑿に特別の尽力をなすよう沙汰が下る。

1869.1.10 (明治元年 11 月 28 日)

岡山藩, 倉敷県などに対して, 天保山新港の開鑿および淀川筋の堤防修理のために, 石材その他の供出が命ぜられる。(「太政官日誌 第百五十九 明治紀元戊辰冬十一月」, 『太政官日誌 第二卷』, 446 頁)

「今般大坂ニ於テ新港開鑿并淀川筋堤防修理被仰出候ニ付右入用之石類其藩領内ヨリ可差出旨 御沙汰候事 但運輸方手続等大坂治河役所へ可承合尤相当之代金御下渡有之候事」(岡山藩への沙汰書)

1869.9.3 (明治 2 年 7 月 27 日)

治河使が廃止され, 同使が所管していた水利に関する事務が民部省土木司の管轄となる (河川関係事務の民部省土木司への一本化)

「治河使ヲ廢シ土木司ヲシテ水利ヲ管轄セシム」(明治 2 己巳年 7 月 27 日, 第 681)