

## 明治前期の災害対策法令（その3）

### The disaster response laws and regulations in the early Meiji (3)

井 上 洋

Hiroshi INOUE

#### 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。註の引用文中の漢数字については、文脈によりアラビア数字に直したところがある。
- 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ポイントを上げたり、ゴシック体を用いたりしたところがある。
- 5 法令の原文で割註など小さい活字が用いてあるものについては、原則として、ポイントを落とした。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 註における諸資料からの引用文中 [ ] 内は井上（本資料作成者）による補記である。
- 7 註の中でまとまった分量の文章を引用する際、その部分を括弧に入れた場合もあるが、一般には引用箇所を一マス落として示すこと示した。
- 8 註記文献の書誌については、初出箇所に完全なものを載せ、以後は適宜略記した。
- 9 漢字の字体表記は新字体を基本とした。欠画は通常表記に、俗字は正字に直してある。仮名についても、変体仮名は平仮名に、合字は通常表記に直した。
- 10 下線および傍点は、とくに注意書きがない限り、井上による。
- 11 凡例に書き切れない指示・説明は当該箇所に注記した。
- 12 註に記した文献のほかに、以下のものを適宜参照した。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）、日本史籍協会（編）『百官履歴 二』（東京大学出版会、1973年7月、覆刻版、原本の刊行は1928年2月）、内閣記録局（編）『明治職官沿革表 職官部』（国書刊行会、1974年5月、複製版、原版の刊行は1886年）、内閣記録局（編）『明治職官沿革表 官廨部』（国書刊行会、1974年6月、複製版、原版の刊行は1886年）、国史大辞典編集委員会（編）『国史大辞典』（全15巻）（吉川弘文館、1979年3月-1997年4月）、大久保利謙（監修）『明治大正日本国勢沿革資料総覧』（全4巻）（柏書房、1983年10月）、岩波書店編集部（編）『近代日本総合年表』（第二版）（岩波書店、1984年5月）、木村礎・藤野保・村上直（編）『藩史大事典』（全8巻）（雄山閣出版、1988年7月-1990年6月）、『日本史大事典』（全7巻）（平凡社、1992年11月-1994年5月）。

## 災害対策法令一覧表（発布順）

※本資料は、1868年から1885年までの期間について、『法令全書』から災害対策に関する法令（以下、災害対策法令）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。本資料の体裁ほか詳しくは、連載第1回たる「明治前期の災害対策法令」（南山大学『アカデミア（人文・自然科学編）』、第10号、2015年6月）の「まえがき」を参照のこと。

※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（ただし番号により前後が確定できる場合には番号のならびによった）。

※『法令全書』においては独立した別々の法令として掲載されているものでも、一連の関連した法令として表示した方が便宜な場合は、1つの番号の下にまとめ、a, b, cとアルファベットを振った。

※【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】とラベル表記していたものを、【災害応急対応の備え】【罹災者救援の備え】もしくは【災害応急対応および罹災者救援の備え】と変更した。

※以下の一覧表は今回掲載分のものである。

## 【1868年】（慶応3年12月7日から明治元年11月18日まで）

補遺7. 「関東諸県ヲシテ村鑑帳ヲ進致セシム」（明治元戊辰年10月、第858）（11月14日から12月13日）【災害予防】

補遺8. 「官軍ニ臨時金穀ヲ調達セシ藩々ハ査点書ヲ会計官ニ進致セシム」（明治元戊辰年10月22日、第881）（12月5日）【罹災者救援】

## 【1869年】（明治元年11月19日から明治2年11月29日まで）

6. 「定免切替伺其他租税取計及諸帳簿進致ノ方ヲ定ム」（明治元戊辰年12月24日、第1144）（2月5日）【罹災者救援】

7. 「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）（1月13日から2月10日）【罹災者救援】

8. 「治河及諸普請等ニ刑法官監察ヲシテ出張セシム」（明治2己巳年2月2日、第97）（3月14日）【災害予防】【組織職掌】

9. 「府県施政順序ヲ定ム」（明治2己巳年2月5日、第117）（3月17日）【罹災者救援の備え】【罹災者救援】【組織職掌】

10. 「郷帳大積明細帳村鑑帳等ヲ進致セシム」（明治2己巳年2月23日、第198）（4月4日）【災害予防】

11a. 「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）（4月6日）【災害予防】【組織職掌】

11b. 「甲州川々普請ニ付刑法官監察司ヲシテ出張セシム」（明治2己巳年2月25日、第210）（4月

- 6日)【災害予防】【組織職掌】
12. 「葛飾県以下七県新ニ工事ヲ興ス者ハ姑ク他日ヲ待タシム」(明治2己巳年3月17日, 第292)(4月28日)【災害予防】
- 13a. 「民部官ヲ置キ神祇官以下六官ニ定メ從來弁事ヘ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)(5月19日)【組織職掌】
- 13b. 「民部官職掌ヲ定ム」(明治2己巳年4月8日, 第348)(5月19日)【組織職掌】
14. 「府県及預所アル諸藩ヲシテ平均租税額並諸費用等ヲ録上セシム」(明治2己巳年4月27日, 第398)(6月7日)【災害予防】
15. 「諸川通船筏下ノ節堤防ヲ衝突スルヲ戒ム」(明治2己巳年4月, 第410)(5月12日から6月9日)【災害予防】

## 【注解】

## 【1868年】

補遺 7. 「関東諸県ヲシテ村鑑帳ヲ進致セシム」(明治元戊辰年10月, 第858)(327頁。)

第八百五十八 十月(会計局)

関東諸県

支配所郷村村鑑帳ノ儀村高並其村々ノ産業ハ勿論民家数員牛馬ノ数ニ至ル迄相認候土地ノ大概帳ニ付今般御一新後銘々支配所相定リ候上ハ速ニ取調差出可申肝要ノ品ニ付早々組立可差立事

【註】 鎮将府会計局が所管の関東諸県に宛てて発した達である。関東諸県に対して村鑑帳の作成とその提出を求めている。災害対策という点から見て村鑑帳の提出指示が注目される理由については、「諸国私領寺社領ノ村高帳ヲ進致セシメ諸藩預所并代官支配所等ヨリ村高帳其他帳簿ヲ進致セシム」(明治元戊辰年4月7日, 第220)の項においてすでに述べたので、そちらを参照されたい。また、本件と合わせて、「郷帳大積明細帳村鑑帳等ヲ進致セシム」(明治2己巳年2月23日, 第198)の項(後掲)も、見よ。

補遺 8. 「官軍ニ臨時金穀ヲ調達セシ藩々ハ査点書ヲ会計官ニ進致セシム」(明治元戊辰年10月22日, 第881)(332頁。)

第八百八十一 十月二十二日(布)(行政官)

東海道 中仙道 北陸道 附江州西街道

右三道春來 官軍出張ニ付沿道之藩々ヨリ臨時金穀調達之向ハ明細取調書取ヲ以会計官ヘ可差出事 但人馬賃銭等宿駅ニテ引負ニ相成候分モ其向々ニテ取調可申出事

【註】 本達は、行政官が東海道、中山道、北陸道、ならびに江州西街道の沿道の諸藩と宿駅に対して発したもので、諸藩に対しては官軍への調達金穀の数额を取り調べて書類を会計官に提出するように指示し、宿駅に対してはその宿駅に人馬の賃銭等で官軍側に負債ある場合これについて調査のうえ政府に上申するよう求めている。官軍が行軍した諸道の諸藩および宿駅に対して官軍のために調達した金穀や官軍が負った債務について調査・報告を指示した達といえる。

一見してわかるように、本達には災害対策にかかわる内容のものは書かれていない。にもかかわらず本資料にこれを採録したのは、本達のもとになった会計官提出の議案（太政官裁可）のなかに、発出された達には盛り込まれなかったけれども、災害対策に関わって注目すべき内容の項目があるからである。

まず、以下に、明治元年10月22日に会計官が稟議し、太政官が裁可した議案の全文を載せる<sup>※1</sup>。二十二日、東海、東山、北陸三道ノ諸藩ヲシテ軍須、租税及ヒ救恤等ニ関スル事宜ヲ措置セシム可キヲ太政官ニ稟議シ、裁可施行ス。

本官稟議ニ曰ク、其一、目下戦地ノ雑費ハ官費ヲ以テ之ヲ弁給ス、其二、東海、東山、北陸沿道ノ諸藩ニ徵募セシ金穀ハ其ノ数額ヲ查計シテ録上ス可シ、其三、行軍ノ為メニ点役セル郵丁、駄馬ノ其ノ賃銭ヲ交付セス、駅舎ニ対シテ官債ト為ル者ハ各駅舎ヲシテ之ヲ開申セシム可シ、其四、出羽、越後二国内ニ在ル官領地ノ租税ハ便近諸藩之ヲ括収シ計簿ヲ租税司ニ上申ス可シ、其五、兵燹水害等ニ罹ル窮民ノ救済ハ楮幣ヲ以テ之ヲ料理ス可ク、決シテ濫ニ租米ヲ蠲除スルヲ許サス、但タ其兵燹水害ノ為メニ悉ク田実ヲ亡フ者ノ如キハ特議ノ処分ニ付ス。

太政官裁可シ、第二、第三ノ二項ヲ宣達ス。

災害対策にかかわるのは、項目〈其五〉である。〈其五〉は、東海・東山・北陸諸道における戦災・水災の罹災民に対する救済方針を示したもので、〈兵火や水害に罹った窮民の救済は紙幣（太政官札）をもってこれを処理すべきであり、決して軽率に租税の減免を行なってはならない〉、〈ただし兵火や水害により収穫皆無に陥った者については特別に議論しその処分を行なう〉と述べる。租米の蠲除に慎重な姿勢を見せ、兵火・水害罹災者の救済は紙幣（太政官札）をもってこれを処理すべしというのは、ひと月前の9月28、29日に議決された《関東・陸羽諸国の還納地および未帰順の幕臣の領地の当秋の租税徴収に関する一般方針》および《この一般方針を受けるかたちでまず関東諸国の還納地について整理された当秋の租税の徴収方法》において示された水害被災農地に対する処理規定——被災農地に関する（すなわち水害罹災者に対する）破免減租を基本的な対処の仕方とする方針——と比べると、兵災・水災罹災者の救済方針と租税収納の処理方針という性格の違いがあるにせよ、罹災者救援という観点から見れば、そこにかかなりの温度差が存すると見ざるを得ない<sup>※2</sup>。とくに、〈兵火・水害罹災者の救済は紙幣（太政官札）をもってこれを処理すべし〉という救済方針（救済方法）を打ち出したことは、上記10月22日付の稟議裁可文の特徴である。

※1 大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』（所収、大内兵衛・土屋喬雄（編）『明治前期財政経済史料集成第二巻』、原書房、1978年12月、復刻版、原版の史料集成改造社版は1932年6月刊）、29-30頁。

※2 9月28、29日の議決については、前掲の、「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）および「蕪山県及関東諸県ヲシテ旧旗下上知村々本年貢租ヲ徴収セシム」（明治元戊辰年9月29日、第798）を、参照せよ。

## 【1869年】

### 6. 「定免切替伺其他租税取計及諸帳簿進致ノ方ヲ定ム」（明治元戊辰年12月24日、第1144）

（424-426頁。）

第千百四十四 十二月二十四日（会計官）

関東府県

三年第四十八<sup>※1</sup> 参看

## 一定免切替伺並新規定免願

是ハ相当ノ年季ヲ以支配ノ分限り承届其段会計官ヘ可被相届候

三年第三百八十<sup>\*2</sup> 参看

## 一草永草銭其外都テ地所ニ付候小物成ノ類年季切替並新規取立物

是ハ右同断尤新規ノ分ハ前ニ見合無之廉ハ伺之上可被取計候

二年第三十五<sup>\*3</sup> 参看

## 一諸運上冥加永

是ハ追テ及沙汰候迄取立ニ不及候事

三年第二百五十四<sup>\*4</sup> 参看

## 一御林木風損立枯

是ハ相当ノ直段ヲ以手限御払取計右代金御勘定元ニ組候様可被致無難ノ立木伐木ノ儀ハ会計官  
ヘ伺ノ上可取計候

三年第二百三十六<sup>\*5</sup> 参看

## 一御勘定元ニ組入候廉々

是ハ逸々伺ニ不及手限り吟味イタシ御勘定帳突合ノ節ハ米金納札差出可申事

同上

## 一御金蔵納渡並御取納ノ内ヨリ都テ払ニ相立候廉々

是ハ其時々会計官ヨリ (マニカ) 伺ノ上取計御勘定仕上ノ節右伺書突合トシテ可差出事

二年第六百五十二<sup>\*6</sup> 参看

## 一夫食種粉農具等諸拝借其外御救筋

是ハ旧幕中米金等口々借請未納有之村々ハ都テ被下切ノ積リ此後拝借等願出候分年季借ノ儀ハ  
相止メ精々吟味ノ上被下切ノ積リ取調可被相伺候

二年第七十七<sup>\*7</sup>, 三年第六百三十<sup>\*8</sup> 参看

## 一新開並金銀山問堀ノ類

是ハ会計官ヘ伺ノ上可被取計候

三年第四百二十八<sup>\*9</sup> 第五百六<sup>\*10</sup> 参看

## 一御回米難船吟味ノ事

是ハ御取締専一二相心得可成丈ケ手限吟味ノ取計御損失可相成廉重キ御処置等可被 仰付廉会  
計官ヘ伺ノ上可被取計候

二年第六百七十六<sup>\*11</sup> 参看

## 一附属下吏人員並身分進退

是ハ伺ノ上可被取計候事

二年第八百九十七<sup>\*12</sup> 参看

## 一御取箇郷帳

三年第七十九<sup>\*13</sup> 参看

## 一御勘定帳

四年太政官第十七<sup>\*14</sup> 参看

## 一皆済目録

是ハ年々取調突合物相添可被差出候事

二年第九十八<sup>\*15</sup> 参看

## 一 村鑑帳

是ハ手續次第取調先ツト通り可被差出候事

二年第七十七<sup>\*16</sup> 参看

## 一 四季相場書

是ハ正四七十中旬差出可被置候事

## 一 高国郡村名帳

是ハ最初一ト通り差出置入狂無之候ハ、年々差出ニ不及候事

三年第二百五十四<sup>\*4</sup> 参看

## 一 御林帳

是ハ手續次第取調差出置増減有之候ハ、其節々可被届候事

## 一 勤方明細書

## 一 八ヶ条書付

是ハ旧幕中年々差出来候趣ニ候得共以来差出ニ不及候事

右ハ関東筋並伊豆国御料ノ儀追々御委任ノ御規則モ可相立候得共支配支配郡村相接候場所ニテ区區ノ取計相成候テハ不都合ニ付当分前書ノ通可被相心得候事

※ 1 「新規定免同運上冥加並年季切換等伺届方ヲ定ム」（明治3庚午年正月23日、第48）。

※ 2 「郷帳案ヲ定ム」（明治3庚午年5月晦日、第380）。

※ 3 「関東諸県諸運上冥加永当分徴取ヲ須ヒス」（明治2己巳年正月12日、第35）。

※ 4 「御林帳様式ヲ頒チ録上セシム」（明治3庚午年3月、第254）。

※ 5 「辰年租税勘定帳ニ対照ノ書類ヲ進致セシム」（明治3庚午年3月25日、第236）。

※ 6 「夫食種耨農具等貸下ノ措置ヲ定ム」（明治2己巳年7月14日、第652）。

※ 7 「鉾山開採ヲ許シ府藩県管内鉾山ノ採出額ヲ録上セシム」（明治2己巳年2月20日、第177）。

※ 8 「府藩県管内開墾地規則ヲ定ム」（明治3庚午年9月27日、第630）。

※ 9 「貢米廻送船難破漂着ノ節取扱方ヲ定ム」（明治3庚午年6月、第428）。

※ 10 「貢米廻漕船難破之節運賃渡方規則」（明治3庚午年7月、第506）。

※ 11 「県官人員并常備金規則」（明治2己巳年7月27日、第676）。

※ 12 「御取箇郷帳ヲ進致セシム」（明治2己巳年9月18日、第897）。

※ 13 「勘定帳記載方ヲ定ム」（明治3庚午年3月7日、第179）。

※ 14 「租税並ニ出納勘定仕上規則改正」（明治4辛未年正月13日、太政官第17）。

※ 15 「郷帳大積明細帳村鑑帳等ヲ進致セシム」（明治2己巳年2月23日、第198）。

※ 16 四季相場書に関して『法令全書』の頭注に付された参照法令は、「二年第七十七」である。しかるに、「二年第七十七」は「大宮新殿御移徙啓ニ付宮堂ニ諸侯並ニ五等官以上徴士ヲシテ参賀セシム」（明治2己巳年正月25日、第77）であり、内容的に該当しない。頭注の付け誤りと判断される。

【註1】 上は、明治元年12月24日に、会計官（東京支衙）が仮設し、関東諸国府県に示達した「施治条規」<sup>\*17</sup>である。定免切替伺や新規定免願の取り扱い方を始めとする租税・会計関係の事務についての指示、また諸帳簿類の提出に関する指示などがその主たる内容である。これらの諸件に関しては追々規則が立てられるはずであるが、未だ定則はないため、支配地が接している郡村において支配地ごとに取計がまちまちでは不都合が生じる、それゆえ、当分はこの「施治条規」に依って諸事を処分すべしというのである。

災害対策という点から注目されるのは、7番目にある「夫食種耨農具等諸拝借其外御救筋」である（罹災者救援関係）<sup>\*18</sup>。これは、内容的に前段と後段二つに分かれている。まず前段では、旧幕

府時代に村々が夫食種粉農具代等として借り受けた米金の未済分につき、その棄捐が宣せられている（「旧幕中米金等口々借請未納有之村々ハ都テ被下切ノ積リ」）。一方、後段では、「夫食種粉農具等諸拝借其外御救筋」についての政府の方針として、今後これらに関しては年季を定めて貸し付けることはせず、念入りに調査を行なった上で渡し切りの方針を採ることが述べられている（「此後拝借等願出候分年季借ノ儀ハ相止メ精々吟味ノ上被下切ノ積リ取調可被相伺候」）。政府は関東府県に対して、夫食・種粉・農具代について、実質的には給付（「被下切」）の方針をもって臨むべきことを指示したのである<sup>\*19</sup>。

本件の前にも、実際に発生した災害（水害）に対する救助の指示の例<sup>\*20</sup>はあるが、罹災者に対する食糧、住居、農具等の手当ての方面で一般的な方針が示されたのは、これが最初である。本件以降、この方面での罹災者救援策は、災害直後の緊急の救援（炊出し、仮小屋の提供など）と、それに引き続く時期の食糧や種粉、農具代等の貸し付け（救助貸）（罹災後の生活支援）とに分節されながら展開を見せていくことになる<sup>\*21</sup>。

※17 参照、大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』、223-224頁。

※18 『大蔵省沿革志』掲載の「施治条規」の該当部分は、次のようである。「夫食夫食トハ官ヨリ農民ニ貸与スル糶米ヲ言フ、稲種、農具等ヲ貸与シ及ヒ賑済スル方法タル旧幕府ヨリ各村窮民ニ貸与シテ其ノ未タ償納ヲ完了セサル者ハ総テ之ヲ蠲捐シ、今後貸与ヲ申請スル者ハ年賦償還ノ方法ヲ廃止シ全額賑給ノ方法ヲ稟決ス可シ。」（同上。下線は割註部分であることを示す。）

※19 ただし半年後、この方針は《無利息貸し渡し、年賦で返納》という方向に転換される。参照、「夫食種粉農具等貸下ノ措置ヲ定ム」（明治2己巳年7月14日、第652）。

※20 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）。

※21 明治13（1880）年備荒儲蓄法（明治13年6月15日、太政官布告第31号）に至るまでのこの分野の法令の展開を整理したものを、後掲の「夫食種粉農具等貸下ノ措置ヲ定ム」（明治2己巳年7月14日、第652）の註記に載せる。参照されたい。

備荒儲蓄法は、現在の制度の起点を求めるといふ発想から日本における罹災者救援政策の歴史を見るとき、しばしばその出発点としての位置づけを与えられる法令である。備荒儲蓄法のこのような取り扱い、たとえば、災害対策制度研究会（編）『新日本の災害対策』（ぎょうせい、2002年4月）において、確認できる（22頁）。備荒儲蓄法について詳しくは同法の項目（後掲）において註記するが、取りあえずここでは、救助貸政策の流れのなかでの同法の位置について、吉川秀造の文章を引いておくことにしたい。吉川は、上に挙げた災害対策制度研究会の遡及的接近法とは異なる接近法、すなわち救助貸政策の史的展開という視点から備荒儲蓄法に接近して、救助貸政策の流れにおいて同法がひとつの区切りをなすことを述べている。「[政府は、]明治13年6月に至り備荒儲蓄法を制定し、各府県に於て土地所有者より地租に応じて一定額を公儲せしむると共に政府より毎年120万円の補助を与へ、此等の基金に依り各府県をして災害に罹れる窮民に食料・小屋掛料・農具代・種粉料を支給したり、罹災の為に地租を納むる能はざる者に補助又は貸附を為す事とし、之と同時に前記の窮民一時救助規則〔明治8年7月12日、太政官達第122号〕を廃止した。斯の如くにして窮民救助に関する事務は全然府県の管掌に移され、政府は明治13年度下半期以後（即ち明治14年1月以降）救助貸附金の支出を廃止した。即ち明治政府の貸附金としての救助貸は此時を以て終ったのである。而して明治元年以降13年末の廃止に至る間に支出された救助貸附金の総額は約700万円に達したのである。」（吉川秀造「明治政府の貸附金（二）」、京都大学『経済論叢』、第29巻、第5号、1929年11月、118-119頁。引用文中の窮民一時救助規則については、後掲の「夫食種粉農具等貸下ノ措置ヲ定ム」、明治2己巳年7月14日、第652の項に載せる展開図を参照されたい。）

【註2】7番目の項目の前段、すなわち旧幕府が行なった災害救援目的での貸付金の回収（取立）の

問題であるが、これは直接には明治政府の災害対策（罹災者救援政策）に関わる題目ではないけれども、明治政府によって同政府の罹災者救援政策（夫食・種籾・農具代等の取り扱いの問題）と一緒に取り上げられた問題であるので、こちらについても簡潔にその経緯をまとめておきたい<sup>※22</sup>。

まず、政府は、明治元年正月17日（三職七科の制を敷いたその日）に達「徳川執政中市在ニ貸与セシ金銀ヲ還納セシム」（明治元戊辰年正月17日、第38）を発出して、2月末日までに旧幕府貸付金を返納するよう命じた。このとき、百姓町人に返納を促すために、政府は、返納金の用途に、政府費用と並んで、とくに「御救助御手当」を挙げた。救助目的にも使うのだから返納すべし（返納しないならば新たな救助のための資金が不足する、だから返納すべし）という理屈を用いたのである<sup>※23</sup>。利息については一切上納を求めない（「利銀ノ儀ハ一切不及上納」とした）。

さらに、政府（会計事務裁判所<sup>※24</sup>）は、2月13日に、「徳川貸下金年賦上納ヲ許サス」（明治元戊辰年2月13日、第96）を出し、改めて旧幕府貸付金の即時返納を求め、年賦返納の願い出は基本的に認めないと宣言した。ところで、この達において、旧幕府貸付金の即時返納を命じる背景には、それを戊辰戦争の軍資に充てる意図があることが明かされている（「今度 御親征ニ付徳川貸下金之分早々上納可致候様被 仰出候」「差向之御用途ニ付（中略）年賦上納等之儀ハ御取揚無之事」）。

※22 この件については、吉川秀造、前掲論文、110-111頁も、参照せよ。

※23 「徳川執政中役所金ノ旨市在町人百姓共へ貸下ケニ相成有之候金銀共今般各可致返納旨被 仰出右ハ御用途並御救助御手当ニ相成候間来ル二月中金穀御役所へ持参可有之候事」。

※24 会計事務裁判所——達の中では会計裁判所と表記されている——は明治元年正月19日に金穀出納所内に設けられた附属署衙である（「会計ニ関スルコトハ会計事務裁判所ニ申白セシム」、明治元戊辰年正月19日、第42、さらに、松下俊夫「明治初期財政制度雑考」、兵庫農科大学『研究報告（人文科学編）』、第2巻、第2号、1956年12月、82頁も見よ）。金穀出納所は、慶応3年12月27日に京都学習院内に設けられた明治政府初期の金穀出納機関である——ただし職制上に定められた機関ではなかった——（「金穀出納所ヲ置ク」、慶応3丁卯年12月27日、第33、および、大蔵省百年史編集室（編）『大蔵省百年史上巻』、大蔵財務協会、1969年10月、13頁）。

2. 本達において関東府県の「夫食種籾農具等諸拝借其外御救筋」についてその棄捐が宣せられて以降については、次のようである。明治3年7月5日、民部省より、預所ある諸藩に対して、「諸藩預所中旧幕府ヨリ夫食種籾農具代等借請未納ノ村々上納ヲ須ヒサラシム」（明治3庚午年7月5日、第447）が発され、預所について、旧幕府が貸し付けた夫食・種籾・農具代その他救助筋の米金の棄捐が、宣せられた。このときあわせて、今後夫食・種籾・農具代その他救助筋の米金の拝借の願い出があった場合の対応方についても指示がなされ、願い出があった場合には願い出た者との間で返納に関してしかるべき期限を取り決めたうえでその件の伺いを民部省に提出せよとされた。そして明治5年に至り、「旧幕府中馬喰町並日光上野等貸附金棄捐」（明治5壬申年5月22日、太政官第164号）によって、旧幕府貸付金の一切棄捐が布告された（「旧幕府ノ節馬喰町或ハ町年寄役所ヲ始大阪銅座及各地方奉行所又ハ代官所等ニ於テ旧諸藩ヲ始土民へ融通ノ為ニ貸付置候金銀米並日光上野府庫金諸料物金年番金宿坊金等ノ類御詮議ノ次第有之自今一切棄捐被 仰付候事」）<sup>※25</sup>。

※25 旧幕府貸付金の回収額であるが、これについては、吉川秀造が前掲論文に、「明治4年9月迄に返納された額は僅に2万7108円余であった。……旧幕府貸附金の総額が幾何であったかは今に於て之を知る由もないが、回収せられた2万7千余円は其の極めて一小部分に過ぎなかったものと思われる」と書いている（111頁）。

【註3】本「施治条規」中、他に災害対策にかかわる規定として解釈できるのは、項目第11の取箇郷帳の提出、項目第14の村鑑帳の提出、項目第19の八ヶ条書付の廃止である。取箇郷帳の提出は水旱災による被害高の調査の意味合いをもつ。村鑑帳はその記載項目の中に堤防補修工事の実施箇



所などを含み、この点で村鑑帳の提出は災害対策目的での公共土木工事の実施状況報告としての機能をもつ。

項目第 19 の八ヶ条書付の廃止であるが、これについては『大蔵省沿革志』租税寮の部明治元年 12 月 24 日条が次のように記している<sup>\*26</sup>。

勤務明細帳並ニ八事条規八条トハ第一水田、白田ノ再墾及ヒ新田、新林等ニ租税ヲ賦課スルノ有無、第二、水田、白田荒蕪ノ有無、第三、營繕工事ノ有無、第四、租税定額計外ノ増収ノ有無、第五、堤防、田井、道路、橋梁ノ新造補理ノ有無、第六、農間ノ余業ヲ開創セシムルノ有無、第七、水旱災ニ因ル減租ノ有無、第八、以上七事ノ外務テ百姓ノ冗費ヲ省減シ而シテ公納ノ租税ヲ減少セシメサルノ方法、此ノ八事ヲ毎年ニ開申スルヲ言フハ自今之ヲ上進スルヲ須ヒス、本款ハ蓋シ毎歳代官、郡代等ヨリ幕府ニ上進スルノ旧制ナリ。

八ヶ条書付は幕府時代の旧制なるが故にこれを廃すというのである。八ヶ条書付の提出は上の抜粋文の二重下線部が示すように、災害対策目的での公共土木工事の実施状況報告、水旱災による減租の報告の機能をもつものであったが、これは村鑑帳および取箇郷帳の提出によって代替されることになった。

\*26 大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』、224 頁。下線部は割註部分である。そのうち、二重下線部は内容が災害対策に関係していることを表わす。

## 7. 「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）

（433-435 頁。）

第千百六十三 十二月

今般御東巡之節左之通御賑恤被下候間府県共右之振合ヲ以宜可取計候事

七十歳以上	金二百匹宛
八十歳以上	金三百匹宛
九十歳以上	金五百匹宛
孝養之聞へ有之者へ	金千匹宛
又ハ	二千匹 二百匹モ有之
忠孝兼備之者へ	金二千匹
又ハ	千匹
貞操ヲ守孝養ヲ尽之者へ	金二千匹
奉公誠実	金三百匹 同五百匹 同千匹 同二千匹

年来実行ノ聞ヘ有之農業出精之者へ  
 金三百匹  
 又ハ 五百匹  
 平日心得方厚ク正直商売致シ常ニ難渋ノ者へ憐ミ深キ者へ  
 金五百匹  
 又ハ 三百匹  
 千匹モ有之  
 極難渋人中難渋人水害潰レ家等へハ  
 金若干ツ、  
 下賜候事

右

【註】明治元年第 892（「御東幸褒賞養老賑恤ノ典ヲ府藩県一般ニ施行セシム」）、第 989（「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」）（いずれも前掲）により、天皇が東幸に際して行った賑恤に倣い、府藩県も管轄下の人民を賑恤するよう、指示がなされた。本達は、府藩県が賑恤を行う際に準拠すべき、賑恤金の具体的な配分割合表——東幸の際の賑恤金の配分実績を表わしたもの——である。府藩県に賑恤を指示した達（明治元年第 892 および同第 989）においては、賑恤（救済）の具体的な中身について何も書かれていなかったが、本件を見ると、それが賑恤金の下賜であったことがわかる。

2. この下賜金の釣合表のなかに、明治政府が形成しようとしていた秩序——明治政府の秩序意識——がよく表現されている。東幸に際しての賑恤金の下賜は、国家が徳目を選定し、その徳目の実行者たちに褒賞を与えるというかたちで、一定の秩序意識を人民の中に注入しようとしたものと見なしうる。この秩序の中では、「孝養之間へ有之者」、「忠孝兼備之者」、「貞操ヲ守孝養ヲ尽之者」、「奉公誠実」などの《天皇の権威のもとタテの秩序に人民を統合する儒教的徳目》が優位に置かれ、金額的に上位の扱いを受けている。

3. このような性格をもつ賑恤金下賜の体系の中で、水害被害者への賑恤は、付け加え程度で、あまり重視されていないことが、金額からわかる。これは、水害被害者への賑恤が人民への恩恵の附与（仁政の顕示）ではあっても、忠孝観念にもとづく秩序の形成という点では受動的な契機しか持たないせいである。

4. 上の 2 と 3 の考察から、水害被害者への賑恤金の下賜は、災害救援としての実をもつものではなかったこと、それは秩序形成戦略の一環（仁政の顕示）として理解されるべきものであったことがわかる。

8. 「治河及諸普請等ニ刑法官監察ヲシテ出張セシム」（明治 2 己巳年 2 月 2 日、第 97）（48 頁。）

五月廿二日監察司ヲ廢シ八月十七日京都監察司ヲ廢ス

第九十七 二月二日（沙）

刑法官

治河ヲ始諸普請等以来会計官へ被 仰付候節其官ヨリ監察出張可致旨 御沙汰候事

但小普請之節ハ不及其儀候事

【註 1】行政監察を担当していた刑法官監察司に対して発せられた沙汰である。今後会計官が治水

工事などを命じられた折りには、刑法官監察司は当該工事の監察のために出張すべきことというのがその内容である<sup>\*1</sup>。会計官營繕司が命じられた治水工事等の監察のために刑法官監察司が出張を指示された例として確認できるものには、利根川堤防の修繕工事<sup>\*2</sup>と甲州での河川工事<sup>\*3</sup>の二つがある。

- ※ 1 本件に関して、『大蔵省沿革志』營繕寮の部明治2年2月2日条は、「刑法官ニ令シ監査官員ヲ差撥シテ治河營繕等ノ工事ヲ監視セシメ、細小ノ營繕ハ本官〔会計官〕東京支衙之ヲ管理ス」と記す（大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（下巻）』、所収、大内兵衛・土屋喬雄（編）『明治前期財政経済史料集成 第三巻』、原書房、1978年12月、復刻版、原版の史料集成改造社版は1934年5月刊、305頁）。本件において示されているのは、「治河營繕等ノ工事」は会計官がその実施を委任され、それを刑法官監察司が監視（行政監察）するという構図である。ただし、小規模の工事については会計官自身が管理することとされた。
- ※ 2 「〔明治二年正月〕二十日令シテ利根川堤防ノ修繕工事ヲ本官〔会計官〕東京支衙ニ専委シ、更ニ刑法官ヲシテ監査官員ヲ差遣セシム」（同上）。これは、日付としては、本沙汰より前のものである（明治2年1月20日）。この利根川堤防の事例は、本件発布以前に、すでに、会計官が命じられた治水工事に対し、刑法官監察司が工事監察のため出張するという手続きが存在していたことを示す。
- ※ 3 「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）、「甲州川々普請ニ付刑法官監察司ヲシテ出張セシム」（明治2己巳年2月25日、第210）（いずれも後掲）。

【註2】本件は会計官營繕司がおこなう治水工事に関する工事監察（行政監察）の実施を定めたものであるが、この工事監察が指示される直前の明治2年1月には工事経費の渡し方についての手続きが決められている。

会計官は明治2年1月に、会計官出納司東京支署の処務規則を制定した（「出納司ノ職務タル金穀ノ出納ヲ提管ス、因テ其ノ条規ヲ立定シテ以テ之ヲ履行ス」）が、その第13条と第14条が、營繕司がおこなう建築あるいは土木工事に関する費用の取り扱いに関するものであった。今、以下にこれを引く<sup>\*4</sup>。

第十三、營繕司ノ建築若クハ修繕ニ関スル費用ハ本官〔会計官〕判事議決セハ捺印セル簿書ヲ本司〔出納司〕ニ回致シ、其ノ金額ノ多少ニ応シ十分ノ八以下ヲ準率ト為シテ之ヲ仮支シ、残額ノ二分ハ清算帳ヲ回致スルヲ待テ之ヲ完交ス、清算ノ定期ハ工事竣功ノ本日ヨリ三十日ヲ以テ限ト為ス、少小ノ破壊ヲ修繕スル如キハ官司ノ零細物件ヲ採買スル例規ニ取準シ各月ヲ限り清算セシメテ以テ費金ヲ交付ス、但タ経営ノ予算等ハ宜ク營繕司ノ照査スヘキ者ナルヲ以テ本司復タ之ヲ再査セス、然リト雖モ其ノ工事ニ比照シテ費額過当ナリト看認スルヤ必ス之ヲ査覈シ差謬有ルヲ覚知スレハ則チ營繕司ニ牒報ス。第十四、營繕司要急ノ建造工事ニシテ経費額ヲ予算スルニ暇マ無キ者有レハ則チ知官事ニ取決シテ特ニ其ノ経費金ヲ仮交ス。

第13条は、營繕司がおこなう建築あるいは土木工事に関する、通常の費用交付手続きを、定める。すなわち、①營繕司がおこなう建築あるいは土木工事に関する費用は、会計官判事がこれを議決したら簿書に捺印し、それを出納司に回す。②出納司は工事費の多少に応じて10分の8以下を營繕司に仮渡しする。工事費の残りの10分の2は、工事が完了し、清算帳が提出されてから渡すものとする。清算の期限は工事竣功の日より30日以内とする。③小規模の修繕工事については、營繕司に毎月それを清算せしめて、その都度当該費額を交付する。④事業の予算等の照査は營繕司がおこなうべきものであるから出納司がこれを再査することはしない。しかしながら、出納司が、その工事に照らして費額が過当であると認めた場合には、工事会計を検査し、もし差謬があることが確認されたらその旨營繕司に通報する。以上が、通常の費用交付手続きである。これに対して、第14条は、緊急の建造工事の場合についての規定である。工事が緊急の性格を有するものであって、

営繕司の方で予算を立てるとまのならない場合には、当該案件に関し営繕司と会計官知官事との間で取決めを結べば、特別に経費金を仮り渡しするというものである。

以上から、この時期、会計官営繕司がおこなう治水工事等に関して、工事経費の交付手続きの決定、工事監察の実施の指示という順で、具体的な行政手続きが整備されていったことがわかる。

※ 4 大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』、477頁。

【註3】 刑法官監察司による行政監察に関しては、より一般的な規定として、刑法官監察司に諸官および府県の随時監察を命じた、明治2年2月9日付の布告がある<sup>\*5</sup>。それは、次のようなものである。

自今從刑法官監察トシテ諸官府県へ見廻り被 仰付候尤臨時無案内ニテ可罷越間此段兼テ可相心得旨 御沙汰候事

但御用向相尋候節ハ無伏蔵可申談勿論御用書類検閲致度申出候ハ、可任其意事

発布の日時は前後しているけれども、文脈としては、本件（「治河及諸普請等ニ刑法官監察ヲシテ出張セシム」）は、刑法官監察司に諸官および府県の随時監察を命じた布告（刑法官による行政監察に関する一般的规定）の流れの中に位置するものである。一般的规定よりも先に治水工事等の監察のための刑法官監察司出張が命じられたことは、当時この問題が行政監察上の主題の一つであったことを示している。

※ 5 「刑法官ヲシテ諸官府県ヲ監察セシムルヲ予知セシム」(明治2己巳年2月9日,第141)。これに関しては、「太政官日誌」,明治己巳第十五号,自二月七日至九日,所収,石井良助(編)『太政官日誌 第三卷』(東京堂出版,1980年9月),84頁,および,東京大学史料編纂所(蔵版)『維新史料綱要 卷十』(東京大学出版会,1967年2月,覆刻版,原本の刊行は1939年2月),35-36頁も見よ。

2. また、災害対策関係事務の実施機関である府県に対する中央政府の統制という観点から、刑法官監察司による諸官および府県の随時監察の布令を見ると、これは、2月5日発布の「府県施政順序」<sup>\*6</sup>と並んで、この年の夏以降に本格的に展開する、政府による府県行政の組織的財政的統制の実施、そしてその強化の、先駆けをなすもの、と位置づけられる<sup>\*7\*8</sup>。

※ 6 「府県施政順序ヲ定ム」(明治2己巳年2月5日,第117)(次掲)。

※ 7 刑法官監察司は明治2年5月22日に廃止され,京都監察司も同じく8月17日に廃止された(『法令全書(明治2年)』,48頁)。このうち,刑法官監察司が担っていた行政監察機能は弾正台と大蔵省(→民部省)監督司に引き継がれていくことになる。ただし,弾正台と大蔵省(→民部省)監督司とでは,同じく行政監察機能をもったと言っても,その発動の方向はほぼ正反対のものであった。

監督司は,明治2年夏以降に本格的に展開する大隈重信指揮下の民部=大蔵行政において,地方官に対する民部=大蔵本省の財政統制の尖兵として活動した。災害対策の関係でいえば,監督司は賑救(罹災者救援)策の実質的決定に携わり,経費節減を掲げて厳しい方針を打ち出した(大隈指揮下の民蔵行政における監督司の位置と機能については,「租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省ニ管セシム」(明治2年己巳年8月11日,第723)の項(後掲)を参照せよ)。

これに対し,弾正台は,上のような大隈派の地方政策を非難する立場から活動を行った。弾正台は,行政監察権のほかには訴追権と司法警察権をもつ機関として,刑法官監察司の廃止の当日,これに代って設置された(「弾正台ヲ置キ官員ヲ定ム」,明治2己巳年5月22日,第470,板垣哲夫「弾正台(明治2・5~4・7)における政治動向」,『日本歴史』,第356号,1978年1月,95頁,菊山正明「明治初年の司法改革—司法省創設前史—」,早稲田大学『早稲田法学』,第62巻,第2号,1986年10月,201-202頁)が,同台には守旧派が集まり,その訴追は「開明派官僚を中心とする木戸派」などに向けられたのである(板垣哲夫,前掲論文,96-98,105,106,108頁,菊山正明,前掲論文,203-204頁)。弾正台は,明治2年12月の上申において,民部大蔵合省後

の大隈主導下の民政を「聚斂ノ多キヲ以テ治法ノ第一ト称シ徳政日ニ廢」するものと批判し、両省の分離を建言した(内閣記録局(編)『法規分類大全 第一編 官職門 七至九 官制 神祇省教部省民部省内務省』、[内閣記録局]、1889年12月、37頁)。これは弾正台の行政監察の向きをよく示すものである(この件については、「民部省大蔵省分省セシム」、明治3庚午年7月10日、第457の項(後掲)において、詳しく論じている)。

- ※8 刑法官監察司は明治2年5月22日に廃止されるが、その廃止にともない「監察司を拡張、独立させたもの」として弾正台が設けられた(上述)。今、その設立の経緯を板垣哲夫の研究に拠って整理すると、次のようである。明治元年閏4月21日の政体書官制の下設置された刑法官は「権限の小さい官職として軽視され」る向きがあったが、明治元年12月12日の佐々木高行(高知藩士)、同2年1月22日の海江田信義(鹿児島藩士)の判事就任以降、とくに監察司を中心として急速にその官員数および権限を拡大させていった(「治河及諸普請等ニ刑法官監察ヲシテ出張セシム」ことを定めた本達もちょうどこの文脈に位置する)(板垣哲夫、前掲論文、96-97頁。佐々木と海江田の刑法官判事就任の日付は日本史籍協会(編)『百官履歴一』、143、230頁、参照)。刑法官官員の中で佐々木(東京在勤)、海江田(京都在勤)兩名は、それぞれ東京在勤者、京都在勤者の中心となり派閥を形成した。佐々木系には「実務能力に富む非有力藩出身者」が多かったのに対して、海江田系は「監督司在任者が多く、攘夷主義的、守旧的傾向が濃厚」であった(板垣哲夫、前掲論文、96頁)。明治2年2月24日東京刑法官が本官とされ、京都刑法官が留守官にされてから、「東京刑法官が本官として次第に京都刑法官に対する優位を確立していき」、「佐々木が明治2・5・15副知事に就任するとともに、佐々木系の海江田系に対する優位は明瞭になった」(同上、96-98頁)。「このような状況において海江田系は弾正台創設を強力に推進し、実現し、新たに弾正台京都支台を自派の拠点にしていった」のである(同上、98頁)(尚、弾正台京都支台の設置は、京都監察司が廃された明治2年8月17日のことである)。弾正台設置の経緯を眺めてみると、その推進勢力は海江田信義を中心とする京都刑法官で、出発点から「反開明派的、守旧的」志向を強くもっていたことがわかる。

## 9. 「府県施政順序ヲ定ム」(明治2己巳年2月5日、第117)(58-62頁。)

第六百七十五<sup>\*1</sup> 参看

**第百十七** 二月五日(行政官)

諸府県施政順序別紙ノ通被 仰出候猶条件ニヨリ追々 御沙汰ノ旨モ可有之候へ共先大綱ノ旨趣篤ト相心得可致施行候旨被 仰出候事

但別紙ノ通被 仰出候へ共猶於諸府県別段良法モ有之候ハ無腹臆可申出事(別紙)

### 府県施政順序<sup>\*2</sup>

一知府県事職掌ノ大規則ヲ示ス事

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可キナキ故府県スラ猶動モスレハ政令一ナラス下民疑惑ヲ生スルニ至ル亦宜ヘナリ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

一平年租税ノ高ヲ量リ其府県常費ヲ定ムル事

会計官ノ大急務量入為出ノ基本トス

一議事ノ法ヲ立ル事

従前ノ規則ヲ改正シ又ハ新ニ法制ヲ造作スル等総テ衆議ヲ采択シ公正ノ論ニ帰着スヘシ宜シク衆庶ノ情ニ悖戾セス民心ヲシテ安堵セシムルヲ要ス

一戸籍ヲ編制戸伍組立ノ事

戸口ノ多寡ヲ知ルハ人民繁育ノ基戸伍ヲ相組ハ衆庶協和ノ本タリ宜シク京都府ニテ編立スル所ノ制度<sup>\*3</sup>ニ倣フヘシ

## 一 地図ヲ精覈スル事

郡村市街ノ境界ヲ正スハ生産ヲ富殖スル基ナリ亦忽ニスヘカラサルノ要件トス

## 一 凶荒預防ノ事

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<sup>※4</sup>

## 一 賞典ヲ挙ル事

忠孝節義篤行ノ者ヲ旌表シ并養老ノ典ヲ行ヒ風俗ヲ敦クセンコトヲ要ス

## 一 窮民ヲ救フ事

貧民ニ差等アリ救助ノ道随テ一ナラス宜シク三等ヲ分チ以テ救助ノ制ヲ立漸次窮民減少スルニ至ルヲ要スヘシ貧院養院病院等其所費部内設ル所ノ市街郡村ノ戸口ニ割賦シ多ハ公金ヲ費サ、ルヘシ其設施ノ法ニ至テハ最審慮熟計スヘシ

## 一 制度ヲ立風俗ヲ正スル事

善ヲ勸メ悪ヲ懲シ華美奢侈ヲ禁シ儉素質朴ヲ尚ヒ人民ヲシテ各其所ヲ得其業ヲ勉メシムルヲ要ス是繁育ノ基トス

## 一 小学校ヲ設ル事

専ラ書学素読算術ヲ習ハシメ願書書翰記牒算勘等其用ヲ闕サラシムヘシ又時々講談ヲ以國体時勢ヲ弁ヘ忠孝ノ道ヲ知ルヘキ様教諭シ風俗ヲ敦クスルヲ要ス最才氣衆ニ秀テ学業進達ノ者ハ其志ス所ヲ遂ケシムヘシ

## 一 地力ヲ興シ富国ノ道ヲ開ク事

開墾水利運輸種樹牛馬繁育等生産ヲ富殖スルヲ講究シ総テ眼ヲ高遠ニ著ケ著実ニ施行スルヲ要ス

## 一 商法ヲ盛ニシ漸次商税ヲ取建ル事

上下利ヲ争フノ弊ヲ戒シメ人民撫育ニ著眼シ其利ヲ与ヘ漸次税法ヲ定メ大成スルヲ要ス敢テ近小ノ利ニ馳セ速功ヲ得ン為メ苛政アルヲ嚴禁トス

## 一 租税ノ制度改正スヘキ事

地高ノ儀土地ニ不相当ノ分有之縦令ヘハ前日肥土タルモ今日瘠土トナリ前日瘠土タルモ今日肥土トナルアリテ古来ノ定額ヲ以テ其租税ヲ論スレハ大ニ幸不幸不当アリ此カ為ニ貧村ハ弥窮民多ク人口年月ニ減ス富村ハ弥繁育シテ人口年月ニ増ス窮民ノ情状可憐ノ至ナリ然レトモ其改正容易ニ手ヲ下ス可ラス詳細檢地石盛ノ吟味ヲ尽シ以テ其宜ニ処スヘシ敢テ官府ニ利スルニ非ス其貧富得失ヲ平均スルノ法ナリ能ク詳カニ講究センコトヲ要ス

右施政大綱タリ其条目ニ至テハ詳細詮議スヘシ令ヲ布クハ易ク事ヲ挙ルハ難シ着実手ヲ下スヲ要ス故ニ一件施行シ稍其事ノ挙ルヲ見テ又次件ニ及ヘシ一時卒易ニ施行スルヲ禁ス最其土地風俗ニ因リ各其宜ヲ異ニス必ス順序ニ拘泥ス可カラス終ニ全備スルヲ要ス

一 施政ノ始切ニ戒ム可キハ聚斂（ママ 斂）ナリ民心未定ニ租税ヲ議スレハ忽チ疑惑ヲ生ス故ニ租税ノ事ハ最モ後ニ手ヲ下スヘシ大綱第二件ニ租税ノ高ヲ量ルト記スハ旧貫ノ歳入ヲ知テ費用ヲ節スルヲ旨トス敢テ入費ヲ計テ租税ヲ高低スルニハ非ルナリ末ニ改正ノ事ヲ出スヲ以テ知ル可シ

一 衆庶ト共ニ議事スルハ衆論中至当ノ議ヲ采択スルヲ要ス若シ議論ノ多ニ随ヒ少ヲ捨ントセハ紛擾ノ害ヲ生シ施政ノ日ハアル可カラス故ニ大綱二議事ヲ起スト云ハスシテ議事法ヲ立ルト云此裡多般ノ説論ヲ要ス

一 賞罰ハ政ノ大柄ニシテ偏廢ス可カラス大綱ニ賞典ヲ挙ルトアリテ刑典ノコトニ及ハサルハ寛仁ノ叡旨ヲ奉シ賞ヲ先ニシ罰ヲ後ニシ務メテ教化ヲ布キ刑ス可キノ民ナカラシムコトヲ希フナリ然レト

モ一悪ヲ罰シ万人ヲ懲戒シ衆庶ノ為ニ害ヲ除クコトハ政治ニ於テ不可闕ノ要務ナリ故ニ懲悪ノコトハ下ノ制度ヲ立ル件ノ内ニ含蓄ス  
一租税ノ制度改正ノ時ニ臨ンテ物論紛起スルコトアル可シ多クハ富民ノ貧民ヲ煽揺スルニ出ツ何トナレハ貧民ハ田畠ナシ必ス富民ノ有ヲ借ル今低石ヲ高石ニ改レハ必ス貧民ヨリ富民ニ輸ス処ノ租税ヲ増ス又高石ヲ低石ニ改ルニ至テハ更ニ富民ノ貧民ニ取ル処租税ヲ減スルコト無キニヨルヘシ此等ノ情実精細ニ探索シ勇決果斷センコトヲ要ス

右ノ件々大綱ニ追加スルハ施政ノ下令必ス其始ヲ慎ム可キヲ要スルナリ

※ 1 「府県奉職規則」(明治2己巳年7月27日, 第675)。

※ 2 『大蔵省沿革志』本省の部明治2年2月5日条に「府県施政順序ヲ制定シテ之ヲ頒示ス」の記事があり, 同書に「府県施政順序」が掲載されている(大蔵省記録局(編)『大蔵省沿革志(上巻)』, 43-44頁)。『法令全書』掲載のものとのテキストに異同があるが、『大蔵省沿革志』の本文の方が説明的で理解に便宜である。上記『法令全書』版テキストと合わせて参照されるべきである。

※ 3 「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), 参照。

※ 4 『大蔵省沿革志』の方では第6款は次のように書かれている。「第六, 凶荒ニ予備ス, 常平倉等ノ遺法ニ倣ヒ部内ノ人口ヲ計量シ漸次ニ凶荒ヲ濟フノ予備法ヲ立定ス」(大蔵省記録局(編)『大蔵省沿革志(上巻)』, 43頁)。

【註1】「府県施政順序」<sup>※5</sup>は, 明治2年2月5日に, 行政官が知府県事(地方官)に向けて発出した文書である。これは, 知府県事(地方官)が差し当たって取り組むべき課題を「施政大綱」のかたちで示したものである(全13款)<sup>※6</sup>。さらに, それに加えて, 施政に当たっての心構えを記した項目が4つ, 列記されている。府県の組織に関する規定は無い。

「府県施政順序」第1款は, まず, 「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可キナキ故府県スラ猶動モスレハ政令一ナラス下民疑惑ヲ生スルニ至ル亦宜ヘナリ」と記す。すなわち, 府藩県が分立し, 地方官を規律する統一的な規則が欠如している実情に注目し, その弊を指摘したのである。そして, 「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」と述べる。速やかな政令一途の達成の必要を強調し, そのために知府県事の職掌の大綱(「職掌ノ大規則」)と施政の方針が示されねばならないことを指摘したのである。この第1款を受けて, 第2款以降, 知府県事の職掌が列挙される。すなわち, 平年の租税の高を把握して府県の常費を定めること(第2款), 議事の法則を立定すること(第3款), 戸籍の編制と戸伍の組立(第4款), 郡村市街の境界の改正(第5款), 凶年や非常の際の救助に備えること(第6款), 賞典の挙行(第7款), 貧民の賑恤(第8款), 風俗の匡正(第9款), 小学校の開設(第10款), 殖産興業(「開墾水利運輸種樹牛馬繁畜等生産ヲ富殖スルヲ講究」すること)(第11款), 商業を盛んにして商税を徴収すること(第12款), 租税の制度を改正すること(第13款)である。

災害対策に関しては, 第6款に「凶荒預防ノ事」の項目があり, 社倉などの制度に倣い, 府県内の人口を調べて凶年や非常の際の救助に備える方法を漸次立定すべきことを定める(「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」)。これは罹災者救援の備えに関する規定である。また, 第7款には窮民救助の制度を立てることが挙げられている(罹災者救援に関する規定)。しかし, 堤防の建造・修築等災害の予防を目的とする公共土木工事は, この「府県施政順序」には明示的には入れられていない<sup>※7</sup>。

※ 5 「府県施政順序」を作成したのは, 広沢真臣である。「明治2年1月付岩倉具視宛三条実美書簡」には, 「府県規則広沢献言ノ通治定, 猶注則書同人作進申付候」とある(立教大学日本史研究会(編)『大久保利通関係文書 四』, 吉川弘文館, 1970年3月, 153頁)。広沢は明治2年4月に設置された民部官の運営に当たっても

中心的な役割を果たした。尚、「府県施政順序」の広沢真臣自筆草稿（国立国会図書館憲政資料室『広沢真臣関係文書』、75の31）が、佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」、80-85頁に収められている。参照されたい。佐々木は、広沢の草案と「府県施政順序」の成文とを比較して、①全体として広沢の草案は成文に近いこと、②成文は法令文として「草案よりもはるかに冷厳な調子の文体に改められ」ていること、③その文体の書き替えにより、広沢草案が広沢真臣個人の思考と感性を強くにじませたものであったのに対し、成文の方は「個性を殺した、あくまでも政府＝機関の人民統治のための施政の一方的な声明」となっていることを指摘している（佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」、所収、小西四郎・遠山茂樹（編）『明治国家の権力と思想』、吉川弘文館、1979年11月、86頁）。

※6 佐々木克も、「府県施政順序」について、これは、「まぎれもなく維新政権の最も拠るべき所である直轄府県の統治のためになされるべき施政の順序を示したもの」（同上、傍点は佐々木）であると、述べている。

※7 半年後の明治2年7月27日発布の府県奉職規則になると、災害予防あるいは災害復旧工事に関する規定（「堤防橋梁道路ノ修繕怠ルヘカラス」）が府県の職掌中に入る。参照、「府県奉職規則」（明治2己巳年7月27日、第675）。

【註2】「府県施政順序」には、この時点での、施政に臨んでの政府の態度、考え方がよく現われている。「民心未だ定まらず」といった政府側の情勢認識も注目される。本件において、政府は総じて人民に対して警戒的であり、そこから地方官に対し、権力の行使よりも教化を先にすべきことが説かれている<sup>※8</sup>。前に「諸藩取締奥羽各県当分規則」（明治元戊辰年12月23日、第1125）の項で、政府の東北統治の方針において民心掌握のために人民の撫恤が強調されていること——そして、水害罹災者の救援もこの文脈に置かれていたこと——にふれたが、本件すなわち「府県施政順序」でも、同じように、政府の、人民に対する慎重な姿勢が、見て取れる。それは、「従前ノ規則ヲ改正シ又ハ新ニ法制ヲ造作スル等（中略）宜シク衆庶ノ情ニ悖戻セス民心ヲシテ安堵セシムルヲ要ス」（第3款）、「令ヲ布クハ易ク事ヲ舉ルハ難シ着実手ヲ下スヲ要ス故ニ一件施行シ稍其事ノ挙ルヲ見テ又次件ニ及ヘシ一時卒易ニ施行スルヲ禁ス最其土地風俗ニ因リ各其宜ヲ異ニス必ス順序ニ拘泥ス可カラス終ニ全備スルヲ要ス」（施政大綱末文）、「施政ノ始切ニ戒ム可キハ聚歛（マ）ナリ」（追補第1項）<sup>※9</sup>といった箇所にはっきりと現われている<sup>※10</sup>。

※8 千田稔も、この点に関して、「この〔府県施政順序の〕内容は、大半の項目が民心掌握で貫かれていた事・項目の順序が民心掌握を基準になされている事・追補が民心掌握に留意するべく設けられている事など、民心掌握の民政につきていた」と述べている（千田稔「維新政権の地方財政政策」、『史学雑誌』、第85編、第9号、1976年9月、56頁）。

「府県施政順序」の作成に当たった広沢真臣は、京都府御用掛を務めていた明治元年5月25日に京都府に提出した「民政下手要旨書」において、「王政之基本は早く民心を取め王化を宣布するにあり」としたうえで、京都府行政（施政）の方向を次のように示した。「王化を宣布するに当つては其基本第一人選を以て民政方を置き下情を審察し鰥寡孤独廢疾等窮民を憫み天災其他非常饑饉之救助を手当し各其所を得家業勉勵之様ニ致を専務とす（中略）且山川海野之損益利害を研窮し全地を富饒せしむるも平常之尽力ニあり皆民政第一之職務なり」（『宍戸磯関係文書』、書類52の1、国立国会図書館憲政資料室。佐々木克「維新政権の官僚と政治—広沢真臣について—」、京都大学人文科学研究所『人文学報』、第47号、1979年3月、119頁より重引）。ここに示されている広沢の姿勢、すなわち、救恤や罹災者の救助および家業奨励と繁育による万民保全を民政の基本とするという姿勢は、民心掌握を民政の要諦とする本件に受け継がれている。また、広沢にあっては、「天災其他非常饑饉之救助」、すなわち災害救助は、「民政第一之職務」を構成するものであった。災害対策問題を扱う本稿の立場からは、この点にとくに注目しておきたい。尚、広沢真臣の京都府御用掛としての実績については、佐々木克「維新政権の官僚と政治—広沢真臣について—」、121-122頁を参照のこと。

※9 佐々木克は、「府県施政順序」における租税制度の改革の位置について、「租税の制度の改革は、『順序』第



3条以下の民心安定のための施政をなしたあと、その施政の実績如何によって『最最後ニ手ヲ下ス』ものであるべき」とされていたことに、われわれの注意を促している。「広沢を始めとするこの『府県施政順序』の作成者たちは、少なくともこの時点では『収斂(マ)』を戒め、農村における地主・小作関係の展開、農民層分解による農村の窮乏化の現状を反省しつつ、民心とのかねあいのもとに税制改革を意図し、府県経費を決めようとする配慮の姿勢があったのである。」(佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」, 87頁。)このような人民に対する慎重な姿勢は、半年後、明治2年夏ごろから始まる、大隈重信らによる貢租増徴政策と、著しい対照をなす。大隈らが主導した民部=大蔵省の貢租増徴政策については、後掲の「御取箇帳様式ヲ定ム」(明治2己巳年11月17日, 第1061)、「畑方貢米引方ハ稟候処置セシム」(明治3庚午年正月28日, 第62)などの項を参照せよ。

- ※10 一方、『内務省史』は、「府県施政順序」について、「東北戦争終了後における平時内政の開始を宣言した明治政府最初の内政綱領というべきもので、「富国強兵の内政プログラムがほぼ打ち出されて」おり、「この点において、後の内務省内政の先駆をここに見出すことができる」と評している(大霞会(編)『内務省史 第一巻』, 地方財務協会, 1971年3月, 30-31頁)。「内務省史」の記述においては、「府県施政順序」の条文中に見られる人民への慎重な姿勢がその視野から消え去ってしまっているように見える。

【註3】「府県施政順序」は、また、版籍奉還との関連でも位置づけられねばならない。つまり、「府県施政順序」は、維新政府が目指した地方行政の画一化の大きな流れの中に置いて捉えられねばならないということである。版籍奉還はこの年の6月17日のことであるが<sup>※11</sup>、「府県施政順序」が出される直前にこれへ向けての大きな動きがあった。すなわち、明治2年1月14日の薩・長・土三藩代表の集会(「土地人民返上一条会議」と、それに引き続く薩・長・土・肥四藩主連署による版籍奉還上表である。前者は薩・長・土三藩の間で版籍奉還に関する合意がなされたものであり、後者は薩長両藩のヘゲモニーによる一般諸藩の朝廷=政府への統合(薩長両藩のヘゲモニーによる中央集権統一体制への方向づけ)を確認する〈儀式〉であった<sup>※12</sup>。佐々木克は、「府県施政順序」と版籍奉還との関係を、「府県施政順序」の作成の中心人物であった広沢真臣の制度構想に焦点を当てて、次のように整理している<sup>※13</sup>。「王政復古・鳥羽伏見戦争後の統治形態は、維新政権の直轄地には府・県を置き、藩は従来のまま領国を支配する、いわば『郡県』と『封建』の二つの統治形態が並存していた『府・藩・県三治制』であった。そこで、特に広沢真臣の地方行政面における努力の方向は、『郡県』と『封建』の二重構造たる『府・藩・県三治制』を『郡県』に漸次方向づけることであった。」「広沢は政府直轄地=京都そして藩=長州と、異なる行政単位における地方行政の政治指導の経験のなかで、漸進主義の思考を着実に培養してゆき、いま府県施政のための大綱[府県施政順序]においてその漸進主義を体系化し具体化して明らかにしたのであった。」「薩長土肥四藩主の版籍奉還上表は、(中略)彼[広沢真臣]が目指す地方行政画一化のため、つまり府県政と藩政の均質化のために『着実』になされる『一件』の一つに位置づけられるべき性格のものであって、(中略)「府県施政順序」と同列に、今なすべき漸進主義にもとづく内政綱領の文脈の中に位置づけられる」ところのものである。「府県施政順序」は、版籍奉還から郡県制樹立による統一的支配体制の構築(「個別領有権の否定—領有制解体—集権化の完成」)を展望する中で、当面府県統治のためになされるべき施政の順序を示すことによって、まずは維新政権の最も拠るべき所である直轄府県の統治の標準化を図らんとするものであった。

- ※11 「諸藩版籍奉還ノ請ヲ聴ス」(明治2己巳年6月17日, 第543)、「版籍奉還ヲ請ハサル諸藩ニ奉還ヲ命ス」(明治2己巳年6月17日, 第544)。

- ※12 佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」, 67-77頁。

- ※13 同上, 88, 91, 106頁。

【註4】 広沢真臣が考えていた、府県行政を律する基本方針を示す資料に、明治元年8月起草の「規則」と題する文書がある。この文書は、「府県施政順序」から「府県奉職規則」に続く、維新政権初期の地方政策の基調を提示したという点で、上にふれた「民政下手要旨書」とともに、是非とも参照されるべき重要な資料である。よって、以下にこれを紹介し、若干の評言を付す。

#### 規 則<sup>\*14</sup>

- 一、政体ニ法リ其府県上下心ヲ一ニシテ万民撫恤ノ聖旨ヲ奉体シ総テ旧弊ヲ一洗シ人民繁育スルヲ専務トス
- 一、下情ヲ詳察シ賞罰ヲ明ニシ窮民ヲ憫ミ凶年飢歳ノ救助ヲ手当シ以テ万民ヲ保全スルヲ要ス
- 一、開墾等総テ山野河海ノ利ヲ起シ生産ヲ富殖スルヲ要ス
- 一、租税ハ先ツ旧慣ニ因テ収納スヘシ若シ土地不当ノ貢等従前苛政コレアリ休石免石及ヒ新墾石盛等ニ至テハ詳細吟味ヲ尽シ会計官ヘ窺ヒ其決ヲ取ルヘシ私ニ租税ヲ免除スル尤モ嚴禁トス
- 一、租税ハ総テ会計官ヘ収納シ部内所費ノ金穀ハ更ニ同官ヨリ請取ルヘシ遠境ニアッテハ此例ニ非ス部内租税ヲ以テ出納セサルヲ得スト雖トモ府県ニ於テ金穀ヲ私有スルヲ嚴禁ス  
但租税ノ収納金穀ノ所費等ハ当八月ヨリ翌年八月ヲ一限トシ其年十二月迄ニ勘定録ヲ会計官ヘ出スヘシ
- 一、庁舎倉庫堤防橋梁道路ノ修繕ハ勿論水利開墾等詳細吟味シ千金余ノ入費ハ絵図ニ前積ヲ添ヘ会計官ヘ窺ヒ其決ヲ取り其府県ニ専任スヘシ  
但天災非常ノ破損等一日モ差延シ難ク至急修繕スヘキハ制外タルヘシ尤モ追テ会計官ヘ達スヘシ
- 一、駅通夫役助郷割増賃銭等ハ詳細吟味ノ上会計官ヘ窺ヒ其決ヲ取ルヘシ
- 一、苗字帯刀ヲ免許スル等出格之大賞ハ詳ニ吟味ノ上其功勞ヲ記シ行政官ヘ窺ヒ其決ヲ取ルヘシ
- 一、流死ノ大刑ハ其（破）ヲ以テ刑法官ヘ窺ヒ其決ヲ取ルヘシ笞挫以下ノ小罰ハ刑典ノ通其府県ニ専任スヘシ  
右朝廷御一新之秋ニ当リ府県ニ於テ政令一途ニ不出候テハ御改正ノ旨趣不相立ノミナラス万民相疑惑シ御大政ノ隆替ニ関涉致シ候コトニ付前条規律被相定候宜シク確守失ハサルヘシ若シ改革セント欲スルノ事件アラハ大会議ヲ經テ決スヘシ私ニ規律ヲ改ムルコト堅ク被禁候事

「規則」に見られる、広沢の、府県行政を律する基本方針は、政体書に則って、「万民撫恤ノ聖旨ヲ奉体シ総テ旧弊ヲ一洗シ人民繁育スル」ことを大目的とし、窮民・罹災民の救助を強調しつつ、実際の行政に当たっては、府県を「会計官、行政官、刑法官等政府諸機関の指導力」により統率する、というものであった。この基本方針は、「府県施政順序」の基調をなしただけでなく、そこから明治2年7月の「民部省規則」<sup>\*15</sup>および「府県奉職規則」<sup>\*16</sup>へと繋がるものである。これらの文書にある民政（府県行政）の目的規定（各規則第1条）を並べてみると、「民部省規則」の第1条は、「民政ハ治国ノ大本最モ至重ノ事トス謹而 御誓文ニ基キ至仁ノ 御趣意ヲ奉体シ府藩県ト戮力協心教化ヲ廣クシ風俗ヲ敦クシ生業ヲ奨勸シ撫育ノ術ヲ尽シ賑濟ノ備ヲ設ケ上下ノ情ヲ貫通シ以テ衆庶ヲシテ可令安堵事」であり、「府県奉職規則」の第1条は、「民政ハ経国ノ大本最モ至重ノ事トス謹テ 御誓文ノ旨ヲ奉体シ追々ノ 御沙汰筋ヲ確守シ常ニ下情ヲ詳察シ教化ヲ廣クシ風俗ヲ敦クシ以テ万民安堵ニ至ラシムルニ在リ総テ下ニ臨着実ヲ旨トシ民心不失ヲ緊要トスヘシ」である。これらは、ともに、内容的に「規則」第1条をそのままとったものである。「規則」に示された基本方針はこ

うして「民部省規則」,「府県奉職規則」に引き継がれたのであり,この意味で,広沢が起草した「規則」は,明治初年の維新政権の地方政策を基礎づけた文書と位置づけられる。また,広沢は,明治2年初夏以降,会計官=大蔵省に拠る大隈重信らの急進的の地方政策に対抗することになるが<sup>\*17</sup>,「規則」はその対抗における広沢の立場(漸進主義,撫恤救助,民心不失の強調等)をよく表わすものでもある。

災害対策の観点から見ると,「規則」はその第2条において罹災者の救助を規定し,第6条で堤防の修繕等の災害復旧策について規定を置いている。「規則」第2条は「府県奉職規則」第5条,同じく「規則」第6条は「府県奉職規則」第6条の基になったものと捉えられる。

※14 「宍戸環関係文書」,書類52の4,国立国会図書館憲政資料室。佐々木克「維新政権の官僚と政治—広沢真臣について—」,123頁より重引。括弧内は佐々木克による。

※15 「民部省規則」(明治2己巳年7月27日,第674)。

※16 「府県奉職規則」(明治2己巳年7月27日,第675)。

※17 広沢真臣と大隈重信らとの地方政策をめぐる対抗については,後掲の「民部省大蔵省分省セシム」(明治3庚午年7月10日,第457)の項を参照せよ。

#### 10. 「郷帳大積明細帳村鑑帳等ヲ進致セシム」(明治2己巳年2月23日,第198)(95頁。)

第百九十八 二月二十三日(会計官)

従前旧幕府中年々差出候郷帳ト唱其年々一村限租税納高取調候品有之候右郷帳振合ヲ以去辰年米金租税高取調来ル五月中無延遲差出可申候

但先前調来候五ヶ年平均取米厘廻等ノ廉相省候而可然候且其県々ニヲヒテ自然前帳振合無之候者年々支配ヨリ村々へ相渡候免状ニ依去辰年租税取調候而可然候

一右同断大積明細帳ト唱租税総括米金仕訳書有之候間右振合ニ準シ去辰年租税高ノ内米納又ハ石代金納其他諸渡方等ノ廉々巨細取調帳面ニ仕立至急差出可申候

但先日去辰年租税米金納高訳書付ニ致シ至急可差出旨相達候ニ付本文通ニ取調差出候ハ、此達ニ付別段差出ニ不及候

一村鑑帳

是ハ高村名家数人別男女牛馬数山林堤防川除堰樋類溜池養水路道橋等御普請所自普請男女余稼有無其他土地ノ様子等記シタル者也

右至急差出可申候自然村鑑帳無之候ハ、村差出明細帳ト唱候モノ有之候間右取揃差出可申候  
右ノ通相達候事

【註】 会計官発出の達である<sup>\*1</sup>。①従前の郷帳の様式で昨辰年の米金租税高を調べて記帳したもの,②これまた従前の大積明細帳の様式で,昨辰年の租税高のうちの米納と石代金納の仕分けや,諸渡方(諸支出)などを調べて帳簿に仕立てたもの,③さらに村鑑帳——高,村名,家数,男女の人別,牛馬の数,山林,堤防・川除け・堰樋類・溜池・用水路・道・橋などについて領主普請の場所,自普請の場所,さらに男女別に農間余業の有無,その他土地の様子などを記した帳簿——の提出を求めている。

災害対策の観点からは,村鑑帳の記載項目の中に,「堤防川除堰樋類溜池養水路道橋等御普請所自普請」とあるのが注目される。堤防・川除け・堰樋類・溜池・用水路・道・橋などについて,領主普請の場所/村方自普請の場所をそれぞれ査録して提出せよというのである。これは一種の公共

土木工事調査（実施箇所と実施主体の調査）と捉えられる。また、記載項目の中に明示的に堤防と川除けの工事が含まれていることから、より具体的に、村鑑帳の提出指示が災害予防の公共土木工事に関する調査（実施箇所と実施主体、費用の負担区分などに関する調査）になっているともいえる。

- ※ 1 宛名は記載されていないが、府県対象の調査である。参照、「定免切替何其他租税取計及諸帳簿進致ノ方ヲ定ム」（明治元戊辰年 12 月 24 日，第 1144）。本件に関しては、『大蔵省沿革志』租税寮の部明治 2 年 2 月 23 日条に「府県ヲシテ郷帳，大積明細帳及ヒ村鑑帳ヲ録上セシム」との記事がある。あわせて参照されたい（大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』，227 頁）。

11a. 「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）（100 頁。）

第二百九 二月二十五日（沙）

会計官

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旨 御沙汰候事

但出張之監察司並甲斐府役々打合取扱可致事

【註】 甲斐国の諸河川工事（堤防修繕工事）の実施を会計官に命じた，太政官の沙汰書である。会計官に対し，營繕司を出張させて工事を実施し，速やかな完成を図るよう命じている<sup>\*1</sup>。

- ※ 1 『大蔵省沿革志』營繕寮の部明治 2 年 2 月 25 日条には本件に関し，次のような記述がある（大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（下巻）』，305 頁）。

二十五日日本司〔營繕司〕官員ヲ差遣シ甲斐国諸川堤防ノ修繕工事ヲ董督セシム。

太政官令達ニ曰ク，營繕司ノ官員ヲ發差シ甲斐国諸川ノ堤防ヲ修理スル工役ヲ董督シ，監察司派遣官員及ヒ甲斐府主任官員ニ商議シテ料理セシメヨ。

2. この沙汰書から，河川工事（堤防修繕工事）における会計官營繕司官員の役割が，地元府県の工事担当者や刑法官監察司官員と協議しながら当該工事を監督することであったことがわかる<sup>\*2</sup>。これは前に紹介した天竜川普請（明治元年）の例でも確認される点である<sup>\*3</sup>。

- ※ 2 これは，河川工事実施における政府官員と府藩県担当者との関係に関して，政府官員の役割は工事の方針決定および指揮監督にあり，工事の実施事務は府藩県からの出務者に頼るという構図である。この構図は，治河使の場合にも見られた（「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 の項を参照せよ）。

- ※ 3 天竜川普請については，「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）の項（前掲）を見よ。

11b. 「甲州川々普請ニ付刑法官監察司ヲシテ出張セシム」（明治 2 己巳年 2 月 25 日，第 210）（100 頁。）

第二百十 二月二十五日（沙）

刑法官

今般甲州川々普請会計官營繕司へ被 仰付候間監察司出張可有之旨 御沙汰候事

【註】 太政官が刑法官に宛てた沙汰書である。会計官營繕司が実施を命じられた甲州諸川の堤防修繕工事について，刑法官監察司に，監察のための出張を命じている。会計官營繕司が治水工事などを命じられた折りに，行政監察を担当する機関である刑法官監察司が当該工事の監察のため出張すべきことは，明治 2 年 2 月 2 日に発された達「治河及諸普請等ニ刑法官監察ヲシテ出張セシム」（明治 2 己巳年 2 月 2 日，第 97）によって指示されていた。本件はこの具体例に当たる。

12. 「葛飾県以下七県新ニ工事ヲ興ス者ハ姑ク他日ヲ待タシム」(明治2己巳年3月17日, 第292)(128頁。)

第六百七十六<sup>\*1</sup> 参看

第二百九十二 三月十七日 (民部官)

葛飾県 品川県  
日光県 小菅県  
大宮県 若森県  
宮谷県

諸県御普請新規取建方ノ儀ハ御趣意モ有之候間追テ及沙汰候迄見合可申候事

※ 1 「県官人員并常備金規則」(明治2己巳年7月27日, 第676)。

【註1】民部官が葛飾県以下関東地方の7県(日光県は下野国, ほかはいずれも関東地方東南部の諸国——武蔵, 下総, 上総, 安房, 常陸——に置かれた県)に宛てて発した, 新規普請(堤防橋梁道路などの公共土木工事)の取り扱いに関する達である。新規の普請に関しては政府の方で対応を検討中であるので追って指示があるまでこれを見合わせるようにという内容である。

さて, 本達中にある「追テ及沙汰候迄」の沙汰であるが, 『法令全書』の本項目の頭注では「県官人員并常備金規則」(明治2己巳年7月27日, 第676)の参照が求められているから, これは県官人員並常備金規則を指していると解される。県官人員並常備金規則は本件発出の約3か月後, 明治2年7月27日に達されたもので, 県の官員の編制および常備金の額と使途などを定めた。県官人員並常備金規則について詳しくは同項目のところで註記する。ここでは, 本達に関わるころのみ簡単に記しておく。県官人員並常備金規則における普請の取り扱いに関する規定であるが, それは第二常備金——これは1万石に付き金400両という計算で設定される——の条項に見られる。すなわち, 県官人員並常備金規則中常備金規則において, 第二常備金は「支配地ノ堤防橋梁道路等難捨置急破普請所ノ営繕ニ引充」と規定され, この部分が「追テ及沙汰候迄」の《沙汰》に当たる<sup>\*2</sup>。

本達と県官人員並常備金規則を繋げて考察すると, 以下ようになる。まず本達では, 政府(民部官)は関東地方の七県に対し, 追って指示があるまで新規普請を見合わせるよう命じている。そして3か月後に発した県官人員並常備金規則では, 上にも引いたように, 「支配地ノ堤防橋梁道路等難捨置急破普請所ノ営繕ニ引充」と規定した<sup>\*3</sup>。つまり, 政府は関東地方7県に対して, 新規普請への乗り出しを差し止めたうえで, 一般的に県が行なうべき普請はまず「難捨置急破普請所ノ営繕」であるとの指示を出したわけである。このように整理すると, 政府は, 「県官人員并常備金規則」と「府県常備金規則説明」の二つの達により, 県に対して, 普請の取扱方に関し, 新規ではなく破損個所の修繕をまずもって重視せよという方向性を示した, と解せよう。これを災害対策関係土木工事としての堤防工事に引き付けていえば, 災害予防のための新規築堤ではなく, 破堤個所の修繕(災害復旧)を重視する方針を提示したということになる。

県官人員並常備金規則は, 急破個所の修繕の重視という普請方針を指示しただけでなく, 「遣払候ハ、其度々目論見帳ヲ以可相届」として, 工事内容と工事費用の届け出義務も県に課している。政府は常備金制度の設立を介して各県の普請(公共土木工事)のあり方をその統制下に置こうとしていたのである。以上が本達からの連なりで県官人員並常備金規則を見た場合の留意点である。

※ 2 参照, 「県官人員并常備金規則」(明治2己巳年7月27日, 第676), および「府県常備金規則説明」(明治2

己巳年12月2日、第1112)。

※3 この規定につき、とくに「府県常備金規則説明」(明治2己巳年12月2日、第1112)を参照。

【註2】本達について、ひとつ、つじつまが合わない点があるので、それを指摘しておく。

本達は明治2年3月17日に民部官が発出したと、『法令全書』には書かれている。しかし、民部官の設置は明治2年4月8日であるから<sup>※4</sup>、これはつじつまが合わない。3月17日という日付が誤っているか、それとも民部官発出という発出主体の記載が誤っているか<sup>※5</sup>、どちらかであろう。

※4 「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何等六官ニ進致セシム」(明治2己巳年4月8日、第346)(次掲)。

※5 発出主体の記載が誤っている場合には、正しくは会計官発出ということになるろう。

13a. 「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何等六官ニ進致セシム」(明治2己巳年4月8日、第346)(143頁)。

第六百二十二<sup>※1</sup>ニ依り消滅

第三百四十六 四月八日(布)(行政官)

今度太政官中民部官ヲ被置神祇官以下六官ニ被定候旨被 仰出候事

三年第七百二十一<sup>※2</sup>ヲ以テ改ム

但従来諸願何等総テ弁事へ差出来候処向後六官ニ関係致シ候事件ハ其官々へ向ケ可差出候事

※1 「職員令並官位相当表」(明治2己巳年7月8日、第622)。

※2 「諸願伺届等官省関係ノ事件十一月ヨリ総テ弁官ニ進致セシム」(明治3庚午年閏10月7日、第721)。

【註1】民部官設置の布告である<sup>※3</sup>。『大蔵省沿革志』本省の部明治2年4月8日条は、民部官設置、駅通司の会計官から民部官への転属、およびこれらと同日に行なわれた稟請・稟議等の文書の処理方の変更について、次のように記す<sup>※4</sup>。

八日、民部官ヲ置ク。

職制ハ他ノ五官神祇、会計、軍務、外国、刑法ニ同シ。

聴訟、庶務、駅通、土木、物産ノ五司ヲ統管ス<sup>※5</sup>、司ノ職制モ亦タ他ノ五官ノ各司ニ同シ。

駅通司ヲ民部官ニ転属ス<sup>※6</sup>。

令シテ稟請、稟議等ノ文書ヲ処理スル権限ヲ区判ス。

太政官宣達ニ曰ク、今者太政官中ニ民部官ヲ置キ、五官ニ加ヘテ六官ト為ス、凡ソ稟請、稟議、稟報等従前弁事ニ上呈セル者ノ中ニ就テ六官ニ専関スル事項ハ自今其ノ官衙ニ上呈ス可シ。

又タ六官ニ令達シテ曰ク、別款ノ宣達ニ照シ通常ノ事項ハ専管官衙ノ意見ヲ以テ之ヲ処置シ、若シ事件ノ他衙他庁ニ関渉スル者ハ之ヲ其ノ衙庁ニ商議ス可シ、或ハ事件ノ重大ナル者若クハ専決審断シ難キ者ハ之ヲ輔相ニ稟議スルヲ要ス、府藩県ニ申達スル文書ノ如キハ総テ弁事ニ牒申ス可シ。

次掲の「民部官職掌ヲ定ム」(明治2己巳年4月8日、第348)にあるように、民部官は府県事務すなわち地方行政を主管するものとされた<sup>※7</sup>。民部官知事には議定の蜂須賀茂韶が、同副知事には参与の広沢真臣が任命された。新設された民部官を実質的に主宰したのは副知事広沢真臣であった<sup>※8※9</sup>。

災害対策という点から民部官の創設が目される理由は、まず、民部官が罹災民の救援や、堤防等災害防除施設の建造・補修を実地で担当していた府県の事務を総判するとされた点にある。ふた

つめには、民部官が土木司を統管下に置き、災害予防・災害復旧のための公共土木工事をその所管としたことによる<sup>※10</sup>。

- ※ 3 内閣記録局編集の『明治職官沿革表 職官部』には、民部官設置の経緯について、次のような説明がある。「[明治元年] 閏四月内国事務局ヲ廢シテヨリ内治民政ニ関スル専務ノ庁ナシ去月 [明治二年三月] 二十日議定東久世通禧参与後藤元燁大隈重信ヲシテ民政取調掛ヲ兼子シメ此ニ至リテ民部官ヲ置ク」(内閣記録局(編)『明治職官沿革表 職官部』, 15頁)。
- ※ 4 大蔵省記録局(編)『大蔵省沿革志(上巻)』, 50-51頁。下線を引いたところは、割註の部分である。
- ※ 5 参照, 「民部官職制ヲ定ム」(明治2己巳年6月4日, 第503)(後掲)。
- ※ 6 参照, 「会計官駅通司ヲ民部官ニ属セシム」(明治2己巳年4月29日, 第407), 「会計官駅通司ヲ民部官ニ属ス」(明治2己巳年4月29日, 第408)。
- ※ 7 佐々木克は, 「明治2年4月8日の民部官の設置は, 直轄地の拡大とそれに伴う, 行政事務の増加から, 専管機関の設置が必然的に要求され, 実現をみたものである」と記している(佐々木克『『民・蔵分離問題』についての一考察』, 『史苑』, 第29巻, 第3号, 1969年3月, 29頁)。府県事務すなわち地方行政を専管する機関は, 民部官が設置されるまで存在しなかった。その理由を, 松尾正人は, 政体書官制のもとで府県が置かれたが府県を統轄する方途に関しては新政府内に各版の対立があったためだとしている(松尾正人「明治初年の政情と地方支配—『民蔵分離』問題前後—」, 『土地制度史学』, 第91号, 1981年4月, 43頁)。明治元年正月17日の三職七科制で設けられた内国事務総督-内国事務掛, それが2月3日に改められてできた内国事務局-民政掛は, 閏4月21日の政体書官制では廃止され, 代わって会計官の権限が強化されて民政はその下に置かれた。しかし, 府県の施政が進展するにともない, 「民政を専管する機構の確立」を求める意見が出, また一方では会計官の「紛雑」とした実態が批判され(「会計官属吏凡千人余有之甚紛雑ヲ極メ基則不相立勘定奉行ヨリノ形行ヲ以其儘被行来り候間是非変革無之候ては不相済」)(「明治元年11月付岩倉具視宛大久保利通書簡」, 所収, 日本史籍協会(編)『大久保利通文書二』, 東京大学出版会, 1967年10月, 覆刻版, 原本の刊行は1927年12月, 476頁), 大久保利通らにより会計官からの民政部門の分離が主張されることとなった。明治2年4月の民部官の設置は, 「地方支配をこの会計官の管轄から分離した改革」(松尾正人)であった。
- ※ 8 広沢真臣は, 明治元年正月19日に内国事務掛, 2月20日に徴士参与職内国事務局判事, 5月23日に京都府御用掛(兼勤)となり, さらに明治2年2月5日発出の「府県施政順序」の起草に当たるなど, 新政府内における内政畑の中心人物であった。『内務省史』は, 「民部官設置はまさしく内政専務省の創設であった」とし, 同官設置に当たっての中心人物を広沢真臣に見ている(同上, 34-36頁。括弧内は34頁)。広沢については, 佐々木克も, 「民部官新設の推進者」と推定している(佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」, 96頁)。ところで, 広沢真臣は民部官設置の中心人物としてだけでなく, 民部官定置の中心人物としても注目されなければならない。これは, 広沢を, 設置された民部官の運営を中心的に担い, 役所としてのその活動を軌道に乗せた人物と捉えるということである。尚, 民部官副知事としての広沢の活躍ぶりに関しては, 日本史籍協会(編)『広沢真臣日記』(東京大学出版会, 1973年11月, 覆刻版, 原本の刊行は1931年11月), 195-221頁を参照のこと。また, この時期にとどまらない, 維新政権の官僚としての広沢真臣の仕事については, 佐々木克「維新政権の官僚と政治—広沢真臣について—」および同「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」が参照されるべきである。さらに, 本資料中, 広沢真臣については, 「府県施政順序ヲ定ム」(明治2己巳年2月5日, 第117)の項(前掲)も参照せよ。
- ※ 9 松尾正人は, 民部官の創設とそのもとの維新政権の地方政策について, 「府県を統轄する機関として民部官が創設され, 京都府政を担当した広沢が民部官副知事に就任し, 『牧民論』的な姿勢を反映させたその施政が, 維新政権の地方政策の根幹に位置したことが理解できる」と述べている(松尾正人「直轄府県政と維新政権」, 所収, 歴史学研究会(編)『民衆の生活・文化と変革主体—1982年度歴史学研究会大会報告—(歴史学研究別冊特集)』, 青木書店, 1982年11月, 121頁)。尚, 『牧民論』的な姿勢の意義については, 同所を参照のこと。
- ※ 10 『内務省史』は, 二点目に関し, 「[明治政府は] 明治2年4月には太政官に民部官を設置し, 民部官に五司を定めて, 道路・橋梁・堤防等の事務は, その中の土木司が掌ることとなった」と述べている(大霞会(編)『内

務省史 第三卷』、地方財務協会、1971年6月、6頁）。尚、人事の面では、5月22日に会計官管轄司知事の安永又吉（弥行）が、民部官土木司知事に転任している（大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（下巻）』、306頁）。民部官の所掌事務に関しては、次掲の「民部官職掌ヲ定ム」（明治2己巳年4月8日、第348）も見よ。

【註2】明治2年4月8日設置の民部官は、4月10日までの間に、規則書（民部官における事務処理の手続きを定めたもの）を作成し、行政官に提出している<sup>※11</sup>。「民部官規則」と題されたこの規則書は、行政官が神祇・会計・軍務・外国・刑法の五官に対しそれぞれの官における規則書の作成を指示した折り、作成すべき規則書の例として示された<sup>※12</sup>。

### 民部官規則

一従前之規則ヲ改正シ又ハ新ニ法制ヲ造為スル等総テ重大之事件ハ当官決議ノ上更ニ輔相ノ裁断ヲ受ヘシ

一前条ノ外府藩県ヨリ伺出ル所ノ小事件ハ裁判ノ上速ニ下知スヘシ追而月括リ兩度朔日ヨリ十五日ヲ一括リ十六日ヨリ晦日ニ至ル一括リ其大旨趣ヲ輔相ニ達スヘシ

但シ重キ事件ハ速ニ達スルコト勿論タルヘシ

一諸届ハ当官限り聞置ヘシ重キ事件ハ前条ニ準ス

一奏聞ヲ経テ布令スヘキ事件被 仰出 御沙汰ト認ムヘキ等ノ部ハ弁事へ出シ布告ヲ請ヘシ

一前条ノ外総テ当官ヨリ布令スヘシ

一官員黜陟ハ 朝廷ニ在リト雖モ当官ハ民政ヲ総括スル所ニテ地方官員ノ平居勤惰及ヒ其材ノ適否 関リ知ル所ナルヲ以テ其黜陟ノ議ニ於テハ当官ヨリ預參スヘシ

但地方官枢要ノ人員ハ年限中容易ニ進退ナキヲ要ス

一輔相へ伺出等ハ知事副知事ノ専務タリ尤二人共病氣其他參仕ナキトキハ判事ノ取計格別タルヘシ 総テ職務ノ煩雜ナキヲ要ス

上に載せた「民部官規則」の精髓を三か条に仕立てて各官に垂示したものが「理務規程綱領」である。行政官は4月10日に神祇官など五官に規則書（その官における事務処理の手続きを定めたもの）の作成を指示したが、改めて4月20日に「理務規程綱領」を垂示して各官に理務規程の草定、上稟を求めた<sup>※13</sup>。行政官を構成する六官の事務処理手続きの統一化の起点あるいは梃子として使われたのが「民部官規則」であった。

※11 広沢真臣が「民部官規則」の草案を作成した（佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」、96頁）。

※12 「別紙之通民部官ヨリ規則書差出シ候ニ付於其官モ規則取極メ書取ヲ以可申出旨 御沙汰候事」。参照、「神祇外四官ヲシテ規則ヲ取極メ開申セシム」（明治2己巳年4月10日、第352）。「民部官規則」において下線の部分は割註である。

※13 大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』、52頁。この部分を以下に引く。上の「民部官規則」と比較せよ。各官ニ理務規程ノ綱領ヲ垂示シ以テ其ノ細目ヲ草定シテ之ヲ上稟セシム。

理務規程綱領、其一、成例ヲ改正シ新制ヲ設立スル等ノ重大事項ハ凡テ其官ノ決議ヲ経テ之ヲ輔相ニ稟申シ以テ簡裁ヲ仰ク可シ。其二、府藩県ヨリ稟候スル軽小事項ハ其官速ニ判決シテ之レニ指揮シ、月半月尾ノ兩次に総括シテ其ノ大旨ヲ輔相ニ稟申ス可シ、其ノ重大事項ハ立刻ニ稟申スルヲ要ス。其三、諸般ノ申報ハ其官之ヲ専聽シ、重大事項ハ第二項ニ準ス。以上ノ三項ハ各官理務規程ノ綱領ヲ提示スル者ナリ、其ノ細目ニ至テハ各自ニ草定シテ以テ稟決ス可シ。

尚、「理務規程綱領」は、『法令全書』には「諸官規則大綱」として掲載されている。多少文章に異同はあるが、同趣旨である。参照、「諸官規則」（明治2己巳年4月20日、第372）。

【註3】民部官設置前後の政府について、田中彰は、「維新政府自体は、この時点ではなお何らその基礎を確立してはいなかった」と述べ、それが当時置かれていた問題状況を次のように整理してい



る。すなわち、「[維新政府の] 経済的基礎は、幕藩体制下の貢租収奪体系の延長であり、全国石高3,000万石中の幕府からの引つぎ800万石が基本であ」って、「形態の面からいえば、確かに維新政府は、『国内的にはたんに旧幕領を領有する一領主にすぎぬという実体』を示しており、『他方対外的にはわが国唯一の主権者であるという側面』をもち、その矛盾の中で苦悩する存在であった。」「一方、政府の官制は度々改革されながらも、それは試行錯誤の域を出てはいなかった。数ヵ月を経ずして変る機構改革にもまして、それを担う人びとの移動(マ)は激しいものがあつた。一日その職について明日は次の職に転ずるといふことも稀ではなかつた。政府部内の『一致協力』は覚束なかつた」と<sup>※14</sup>。このような状況の中で、輔相三条実美は政府瓦解の危機切迫を感じ取り、それを慨嘆した。三条は、「東京ノ形勢危急ナルヲ以テ[岩倉]具視ニ速ニ東上シテ匡救ノ計ヲ協議センコトヲ請フ」<sup>※15</sup>内容の、明治2年4月6日付岩倉具視宛書簡において、当時の政府の危機的状況を次のように書いたのである<sup>※16</sup>。

当地[東京]形勢東下之後見聞仕候処内外実以不容易之情態ニ面殆ト瓦解之色相顕れ此体ニ而は不日大壞乱ニも可至誠以危急存亡之秋と唯々焦思苦慮仕浩歎ニ不堪候(中略)内ニしては政府五官一として一致協力規律法度被相立候処無之各疑惑を懐き其職を担当して任するの氣無く瓦解土崩難保之情態なり右之如くニ内外之憂患眼前ニ迫り四方人心旧政府を慕ふの心弥相生し新政府之失体を輕侮之勢にて恐多事なから朝廷之威権は已に地に墜皇風不振其危累卵之如く嗚呼其責誰にか在る(後略)

政府部内の統制・統一は取れず(「政府五官一として一致協力規律法度被相立候処無之」)、人心が新政府から離れる中(「四方人心旧政府を慕ふの心弥相生し新政府之失体を輕侮之勢」)、三条の危機感は、「内外実以不容易之情態ニ面殆ト瓦解之色相顕れ此体ニ而は不日大壞乱ニも可至誠以危急存亡之秋」という深刻なものであつた<sup>※17</sup><sup>※18</sup>。

明治2年4月初め、政府危機の憂いの濃い中で、その昂進を防ぎ、政府の基礎を確立するための手立てが講じられた。それを広沢真臣の日記でたどると、「御政体御改正諸官人選議事有之」(4月4日)、「休暇の処此度諸官御改正人選等の議有之議政官計参仕に付朝八時参 朝夕四字下宿」(4月6日)という具合である<sup>※19</sup>。すなわち、再度の東幸により太政官の本体を東京に移したのを機として、官制改革、人事の刷新による政府危機克服が試みられたのである。民部官の設置、広沢の民部官副知事への任命は、まさにこの流れの中でなされた<sup>※20</sup>。内政専務省としての民部官の設置は、一連の政府基礎の建て直し策<sup>※21</sup>のひとつであり、またその最初の一步に位置づけられるものであつた<sup>※22</sup>。

※14 田中彰「明治藩政改革と維新官僚—とくに山口藩をめぐっての覚書—」(所収、稲田正次(編)『明治国家成立の政治過程』、御茶の水書房、1966年3月)、116、117頁。

※15 多田好問(編)『岩倉公実記(中巻)』(原書房、1968年11月)、705頁。

※16 同上、706頁。引用に際しては返り点を省略した。

※17 この危機感は何度の東幸にて天皇の東京城着輦直後に御前にて開かれた会議(4月2日)においても披瀝され、そのうえで政府危機への対応が議され決定されている。広沢真臣の日記は、これを次のように書き留めている。すなわち、「御政府御威権兎角地に陥ち終には瓦解の基を醸出難計に付屹度御政府の御基礎被為締候儀御至急に付御評議有之落着相成候事」(日本史籍協会(編)『広沢真臣日記』、191頁)。

※18 明治2年4月、出府を命じられて東京に着いた(4月21日)議定松平慶永は、在京都の会計官知事申御門經之に宛てて、政府=太政官の危機的様相を次のように書き送った。少し長い引用になるが、政府内部のばらばらな状況がよく描写されているので、以下に紹介する。「(前略)本月九日弊国発足、廿一日未ノ剋常磐橋本邸へ到着。翌日参 / 朝直ニ / 御対面畏入候。御吹聴も早速可申入候処、彼是厄敷用にて遅引恐入候。於京

都御約束申入候通り、日々之事件書記可差上之處、誠ニ誠ニ意外之形勢、愕然之外無之候。乍大略申上候。當時官中議參一同不平ヲ生シ居、實ニツンボニ御座候。八景之間もツンボニ候へ共、中々ソナナ訳ナモノニテハナシ、一切今日之布令其外とも、議定へハ不懸候。誠ニ偶一通か二通ハかゝり候事もアリ、終日坐禪アケビテバコ之外用は無之候。先議政行政官トワカリ申候白書院上段、輔相公〔三条実美〕、鍋島中納言〔鍋島直正〕、東久世中將〔東久世通禧〕居り申候。東久世は岩卿〔岩倉具視〕被參候迄ノヨシナリ。鍋、東久は、機務取扱之議定ニ御座候。参与は後藤象〔二郎〕、板垣退介二人ニ御座候。其余ハ追々分配相成候。德卿〔徳大寺実則〕は内廷職知事被仰付候。尤当官兼勤也。（中略。）阿州〔蜂須賀茂韶〕ハ民部官知事、広沢〔真臣〕ハ同副知事、刑法知事池田少將〔池田章政〕、副知事神山〔郡廉〕、何レも当官兼勤也。宇和島〔伊達宗城〕ハ外国知事、〔山内〕容堂ハ制度寮惣裁被仰付候。阿州、宇和島、大隈四位〔大隈重信〕丈ケハ白書院下段へ被居申候。右様之次第故、中々分り不申、方向薄々之形勢聊も相分り不申。右は先日小子東著前御評議有之、段々徳大卿も存意被述、岩卿大久保〔利通〕木戸〔孝允〕等参り候迄ハ先此儘ニ被成置、追て大基礎被相立候節大变革被成可然、夫迄之所此儘御居置候方宜クと丁寧陳啓中々通り不申、終ニ今日之形勢ニ立至り、徳卿も実ニ実ニ歎息之仕合にて、先々只今彼是黙候之方可然と徳正三〔正親町三条実愛〕等へ申合居申候。同心脇（マ）力ハ扱置アキレハテ候次第、遠路之御考にてナゼニ尽力出来ヌト被思召候歟も難計候得共、中々夫ドコ之話にてハ無之候。徳卿も実々ハ被忌候故、内庭へ以当官被仰付、其余神山広沢も同様、何分後藤之勢東久之勢両雄可驚事と奉存候。議定もアツテナシ、鍋黄門も機務掛りにハ候へ共十二八九ハ不知候由、阿州も鍋も矢張不腹之趣也。池田黄門〔池田慶徳〕も不慮之事ニシテ、浪士取扱不都合ナルコトアリテ、当時内々所勞引從輔相卿被命引居申候、池田黄門余程尽力感腹之所、聊之行違ヲ鳴シ候て、後象杯論弁、終ニ議定ヲ免シ謹慎カヨロシクト輔公ニ迫ル、鍋黄門ヤツト岩卿之東著迄トイヒテ所置ヲ延ス。決て行違ニテもナク、何か訳アリ、徳正三阿州鍋小子一同不腹、何分池田黄門ヲ救候覚悟、万一黄門被免候てハ / 御失徳、御政体ニ関係シ、重職ヲ冤罪ニ陥ル不忍事也。コレ黄門ヲヒキスルニ非ス。 / 上之御為也。徳正三其余黄門之事ヲイフ者ハ被忌、可申直言も不出来、甚以困り入候次第也。】（「明治2年4月27日付中御門経之宛松平慶永書簡」, 所収、早稲田大学社会科学研究所(編)『中御門家文書 上巻』, 早稲田大学社会科学研究所, 1964年7月, 260-261頁。引用に際して、句読点等を付けた。また、下線部は割註, あるいは一人称の人代名詞等, 小活字で記されている部分であることを示す。二重下線部は、原文では繰り返し記号で表記されている。(マ)は原文で、/は行が改まることを示す。) 佐々木克は、上に引いた松平慶永の書簡に言及しながら、当時の政府危機を、大久保利通・岩倉具視・木戸孝允不在のなか「東久世、後藤らの専行独断と、一般議定・参与層の政務からの遊離」という事態であったと捉えている(佐々木克「版籍奉還の思想—広沢真臣を中心に—」, 94-95頁)。こうしたなかで、4月8日に、改革の第一弾として、本件、「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何等六官ニ進致セシム」(明治2己巳年4月8日, 第346)が発されて、民部官の設置と願何等の提出先の変更が沙汰されたのであるが、後者の願何等の提出先の変更について、佐々木は、「官の一定度の、政府 [= 太政官] から自立する方向」を認めるものであり、「政府 [= 太政官] の混乱が、官庁の行政に直接影響を及ぼすことの弊害を、緩和させる意味合い」をもつものであったとしている(同上, 96頁)。

ところで、上に掲げた松平慶永の書簡中、「後藤之勢東久之勢両雄可驚」と描出された後藤象二郎と東久世通禧が、明治2年3月20日に、大隈重信(明治2年正月12日会計官出仕、同3月晦日会計官副知事)とともに「民政取扱」職に任じられている点が興味の引かれるところである。彼らの「勢」と彼らが「民政取扱」職に就いたことは無関係ではなかろう。また、明治元年閏4月に京都府御用掛を奉じて以降、一貫して政府の民政畑を歩き、その分野の政策を主導してきた広沢真臣が、「民政取扱」職には任命されず、松平によれば後藤・東久世らから忌まれていたという点も注目される。広沢は4月8日に、政府改革の第一弾として設置された民部官の副知事に就任するが、後日顕在化する、民政の路線をめぐる民部と大蔵の対立はすでにこのとき芽立っていたのかもしれない。

※ 19 日本史籍協会(編)『広沢真臣日記』, 192頁。

※ 20 民部官の設置、その開府、さらに職制の制定と人事の執行について、広沢は次のように記す。「此度民部官被置神祇官以下と六官にして従前窺願等総て弁事へ差出来候所向後諸官え關係の事件は其官々に向け可差出

段被 仰出一官の事大概其知事へ御委任被 仰付候段今日御発令、「阿州侯民部官知事本官より御兼勤同様被 仰出其他諸官人選等段々被 仰出候事」(以上 4 月 8 日)、「民部官当分 西城内是迄弁事府県懸り役所へ相立候事」(4 月 9 日)、「民部官明朝より大名小路元閣老屋敷相開候段決議す」(4 月 22 日)、「朝第七時参 朝民部官職制并官員精選の議書面を以て輔相卿へ言上検印を請け候事」(5 月 23 日)、「民部官員大進退今日相行ひ候事」(5 月 24 日)(同上, 193-194, 199, 211 頁)。

※ 21 三条実美が「政府五官一として一致協力規律法度被相立候処無之」と嘆いた状況に対しては、上述の「理務規程綱領」が示され事務処理手続きの統一化が図られるとともに、諸官正副知事からなる行政官政務会議の定例化(「毎月五・十ノ日ノ六次」)が定められた(「諸官知事ヲシテ五十ノ日行政官ニ会議セシム」, 明治 2 己巳年 4 月 18 日, 第 365, 東京大学史料編纂所(蔵版)『維新史料綱要 卷十』, 東京大学出版会, 1967 年 2 月, 覆刻版, 原本の刊行は 1939 年 2 月, 90 頁)(ただし, 行政官会議は 5 月 12 日に取り消された。参照, 松尾正人「明治初年の政情と地方支配」, 44 頁)。また, 政府の組織的基礎を固める法令として、「民部官職掌ヲ定ム」(明治 2 己巳年 4 月 8 日, 第 348)、「会計官職制章程ヲ定ム」(明治 2 己巳年 5 月 8 日, 第 425)、「民部官職制ヲ定ム」(明治 2 己巳年 6 月 4 日, 第 503)が相次いで発せられ, その流れは 7 月の官制改革(「職員令並官位相当表」, 明治 2 己巳年 7 月 8 日, 第 622)さらに「民部省規則」(明治 2 己巳年 7 月 27 日, 第 674)、「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」(明治 2 己巳年 7 月 27 日, 第 676)へと続いた。

※ 22 民部官は, さっそく東京府知事・葛飾知県事を呼び出して小金原開墾問題について打ち合わせたり(4 月 22 日), 府県の知事判事等を集めて会議を開く(4 月 28 日, 5 月 3 日, 6 月 3 日)など, 府県事務の総轄官庁として実質的な仕事を始めて行った(日本史籍協会(編)『広沢真臣日記』, 201, 202-203, 214 頁)。

下総国小金原等開墾については, 内閣記録局(編)『法規分類大全 第一編 官職門 七至九 官制 神祇省教部省 民部省内務省』, 29-30 頁, および農林大臣官房総務課(編)『農林行政史 第一卷』(農林協会, 1957 年 3 月), 652-653 頁を参照せよ。政府は, 「窮民授産制度にもとづき, 千葉県印旛郡小金原, 香取郡佐倉原の旧幕府の両牧地 1 万 3 千余町歩に東京府下の窮民男女 1 万余人を土着せしめ, 1 戸当り 3 町歩を割当て, 3 ヶ年にて開墾を成功せしめ [ることとし], その授産費として 1 戸当り 30 両を 6 ヶ年賦返済の方法にて貸付け, 自作農家の扶植と新農村建設」をはかった(農林大臣官房総務課(編)『農林行政史 第一卷』, 652 頁)。これが小金原等開墾である。小金原等開墾は当初は東京府所管の事業とされたが(「東京府ヲシテ無産ノ徒ヲ小金原ノ開墾ニ使役セシム」, 明治 2 己巳年 3 月 10 日, 第 269)(明治 2 年 3 月東京府に開墾役所設置), 5 月 3 日に民部官内に開墾局が設けられたことにもなって同局にその事務が移された(「下総国小金原其外開墾之儀兼テ其府[東京府]へ取扱被 仰付置候処今度開墾局ヲ被置民部官へ付属被 仰付候間此旨相違候事」(「開墾局ヲ置キ民部官ニ属ス」, 明治 2 己巳年 5 月 3 日, 第 416, 「東京府管轄小金原開墾事務ヲ民部官ニ属ス」, 明治 2 己巳年 5 月 3 日, 第 417。括弧内引用の達文は後者からのものである)。尚, 『明治職官沿革表 職官部』明治 2 年 5 月 3 日条には「置開墾局知事」の項があり, 「開墾局ヲ民部官ニ置キ東京府所轄小金原等開墾ノ事ヲ管シ東京府判事北島秀朝ヲ以テ知事ヲ兼シム」と記されている(内閣記録局(編)『明治職官沿革表 職官部』, 15 頁)。

民部官が府県の知事判事を集めて開いた会議については, 松尾正人「明治初年の政情と地方支配」, 44 頁を参照。民部官副知事広沢真臣は, 民部官の方針(「集権的な府県政の確立と租税確保」, 『『実地』の施政と民心掌握』)を府県に周知徹底する方途として, 府県会議の開催と巡察使の派遣を重視していた(同上, 44-45 頁)。

### 13b. 「民部官職掌ヲ定ム」(明治 2 己巳年 4 月 8 日, 第 348)(143 頁。)

第五百三<sup>\*1</sup>ヲ以テ職制改定

第三百四十八 四月八日(沙)(行政官)

民部官

掌総判府県事務管轄戸籍駅通橋道水利開墾物産済貧養老等事

右之通り被 仰出候事

※ 1 「民部官職制ヲ定ム」(明治 2 己巳年 6 月 4 日, 第 503)。

【註】民部官の職掌を定めた沙汰書である。これにより、民部官は、府県事務を総判し、戸籍、駅通、橋道・水利（土木）、開墾・物産（産業）、済貧（救恤）、養老等の事務を掌ることとされた。『内務省史』は、民部官の所掌事務に府県事務を総判するとあることについて、これは「従来会計官が所管していた府県事務、すなわち地方民政関係を分割して独立せしめることであった」とし、「民部官設置はまさしく内政専務省の創設であった」と述べている<sup>\*2</sup>。この点、民部官自身も、太政官に提出した「民部官規則」（前掲）のなかで、「当官ハ民政ヲ総括スル所」と称している<sup>\*3</sup>。

災害対策との関係で述べると、民部官は、堤防等の建造や補修を通じて災害予防事務・災害復旧事務に関わり、また府県を介して罹災者救援事務に関わるものであった。

※ 2 大霞会（編）『内務省史 第一巻』、34頁。民部官設置が内政専務省の創設を意味するという点に関しては、前掲の「民部官ヲ置キ神祇官以下六官ニ定メ従来弁事ヘ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）の註に引いた、内閣記録局編集の『明治職官沿革表 職官部』における民部官設置の経緯の説明も、参照せよ。『内務省史』はまた、「民部官は最初の内政省であり、その意味から、内務省の前身であり、その〔内務省の〕起源はこの民部官に求むべき」であるとも記し、民部官を内務省の起源と位置づけている（大霞会（編）『内務省史 第一巻』、36頁）。

※ 3 「神祇外四官ヲシテ規則ヲ取極メ開申セシム」（明治2己巳年4月10日、第352）、参照。

2. ところで、民部官の新設は、それ以前に内政・財務を包括的に担当していた会計官との間で、権限の交錯を生み出すことになった。そこで、両者の間の権限紛争を未然に防ぐために、会計官と民部官との掌管権限の区定が両官連名で太政官に稟申された（明治2年4月13日）。それは次のようなものである<sup>\*4</sup>。

十三日、本官〔会計官〕ト民部官トノ掌管権限ヲ区定スルヲ太政官ニ稟申ス。

本官、民部官連署稟申シテ曰ク、今回民部官ヲ新置シ駅通、水利、訴訟、物産、牧畜等ノ諸務ヲ管掌シ、而シテ会計官ハ租税、出納、營繕、用度ノ諸務ヲ管掌ス、因テ今後諸藩ノ転封及ヒ土地租税等ニ関スル事項ハ一會計官ニ下議シテ之ヲ施行スルヲ要ス、但タ鉦山ハ本ト土地ニ属シ其ノ鉦物ハ物産ニ属スル者ニシテ宜ク民部官ノ管掌スヘキ所ナリト雖モ、開採ノ経費頗ル巨額ナルヲ以テ会計官暫ク之ヲ管掌ス。

この稟申に関して『内務省史』は、「これで見ると、民部官の『府県事務』独立策に対して、会計官は従前からの権限をなるべく温存しようとしていたことがわかる。してみると、民部・大蔵両省間の紛糾もすでにこの辺りからきざしていたのである」と述べている<sup>\*5</sup>。会計官（大蔵省）と民部官（民部省、内務省）との掌管権限の交錯を、災害対策の分野でよく示すものは、明治8年7月制定の「窮民一時救助規則」（後掲）<sup>\*6</sup>である。罹災者への緊急の食糧提供、仮小屋建設のための貸付、災害により農具を失った者に対する農具購入代金の貸付等々の規定において、財務（金銭出納）を所管する前者と府県事務（地方行政）の監督官庁である後者との間で権限の交錯が見られる。

※ 4 大蔵省記録局（編）『大蔵省沿革志（上巻）』、51-52頁。

※ 5 大霞会（編）『内務省史 第一巻』、35頁。

※ 6 「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）。

14. 「府県及預所アル諸藩ヲシテ平均租税額並諸費用等ヲ録上セシム」（明治2己巳年4月27日、第398）（158-160頁。）

第三百九十八 四月二十七日（会計官）

府 県  
預所アル諸 藩<sup>\*1</sup>

出納ノ目ノ相立候ニ付管轄所平均租税其外諸入費共別紙雛形ノ通取調美濃紙縦帳ニ仕立早々御差出可有之候事

別紙雛形

一管轄高何程

此取米

永

但子（元治元年）ヨリ辰（明治元年）迄五ヶ年平均<sup>※2</sup>

一諸運上冥加小物成

此米

永

但前同断

一右ノ外都テ上納相成候品不洩様

但前同断

合米

永

外

丑（慶応元年）ヨリ当巳（明治二年）春迄五箇年平均

堤防治水ノ入費

但手限場ノ分<sup>※3</sup>

此米

永

養老扶持

但当巳一箇年分見積

此米

永

右ノ外当巳一箇年臨時入用見積可認出候

小以米

永

右ノ通御座候以上

月 日

府 / 藩 / 県<sup>※4</sup>

一府県官員月給或ハ御扶持米高

一土着ノ者へ御扶持米被下高

一府県官庁入費総計

外

一物産ノ事

但村々ニテ一箇年分目当高ヲ管轄中惣括ニシテ申立候事

## 右ハ別冊ニイタシ可申事

- ※ 1 預所（預地）については、「諸国私領寺社領ノ村高帳ヲ進致セシメ諸藩預所并代官支配所等ヨリ村高帳其他帳簿ヲ進致セシム」（明治元戊辰年4月7日、第220）の項（前掲）を参照せよ。
- ※ 2 別紙雛形中括弧内の年号は井上による。
- ※ 3 手限場とは、府県等管轄当局が自分の判断、権限でできる普請場所のことである。
- ※ 4 並列表記部分は / で表現した。

【註】 会計官が府県及び預所のある諸藩に宛てて発した達である。出納の見積りを立てるために、府県ならびに預所ある諸藩に対して、管轄所の過去五か年間の平均租税額と諸入費などを調査して報告するように求めたものである。その調査報告の雛形中、諸入費の部に「堤防治水ノ入費」（但し手限場の分）という項目が見える。会計官は、府県等管轄当局が自分の判断、権限でできる堤防及び治水工事場所（手限場）に関する過去五か年間の平均支出額を調査したのである。

明治元年秋から明治2年秋にかけて、政府は種々の調査の中で、府県の堤防治水費額、普請箇所、官普請自普請の別などを把握しようと試みている<sup>\*5</sup>。本達もこの流れの中に位置づけられる。これらの調査は、全国を網羅するものでもなく、調査様式に統一性があるわけでもない。しかし、府県の出納調査、普請状況調査、村方の村勢調査など種々の調査の中に折り重なるように災害対策に関する調査項目が入れ込まれていることがこれらの達において確認される。一見ばらばらに見える調査の積み重ねの中で堤防工事、治水工事の状況把握が目ざされているのである。これらの調査の背景に、民政部への財政統制の実効化（土木部門への財政統制の実効化、土木費の抑制・削減）の意図があったことは、明らかである<sup>\*6</sup>。

- ※ 5 「関東諸県ヲシテ村鑑帳ヲ進致セシム」（明治元戊辰年10月、第858）、「取箇帳并村方渡米金取調帳様式ヲ定ム」（明治元戊辰年12月18日、第1100）、「郷帳大積明細帳村鑑帳等ヲ進致セシム」（明治2己巳年2月23日、第198）、「府県川々官普請ノ箇所ヲ録上セシム」（明治2己巳年8月13日、第731）、「川々堤防等官普請自普請ノ区別ヲ録上セシム」（明治2己巳年8月13日、第732）。
- ※ 6 この論点に関し、とくに、「府県川々官普請ノ箇所ヲ録上セシム」（明治2己巳年8月13日、第731）および「川々堤防等官普請自普請ノ区別ヲ録上セシム」（明治2己巳年8月13日、第732）の二項（後掲）を参照せよ。

## 15. 「諸川通船筏下ノ節堤防ヲ衝突スルヲ戒ム」（明治2己巳年4月、第410）（162頁。）

第四百十 四月（民部官）

諸川通船筏下ケ等ノ節水主共心得違ヲ以無作法相働川除類へ突当御普請所破損致候儀間々有之候間以来右様ノ者有之候へハ屹度相糺候間兼テ右渡世ノ者へ可被申渡置候事

【註】 民部官発出の達である。《諸川において通船や筏流し等を行なう際、水主たちが心得違いをして無作法を働き、川除け類（堤防や蛇籠など、治水のために、川岸、河中に設けられた施設）に勢いよく衝突し、普請箇所を壊してしまう事態がときどき見られる。今後このようなことをはたらく者がいた場合には厳重に追及するので、あらかじめ水主を生業とする者たちへこの旨を申し渡しておくこと》という内容である。これは、通船や筏流しによる治水施設（堤防や蛇籠などの川除け類）の破壊を防ぐための、河川警察的な内容の達と解せられる。

災害予防目的の河川警察的な規則としては、このあと、堤外地に勝手に作付したり住宅・土蔵などを立てたりすることを禁じた「堤防等目下難閣廉々措置ヲ定ム」（明治3庚午年正月、第69）〔治

河規則], 治河規則の遵守を求める内容の「治河規則ニ違犯ノ者無カラシム」(明治3庚午年6月15日, 第408) が続き, そして明治4年2月の治水条目に至る<sup>※1</sup>。治水条目は9条からなる規則で, そのすべてが河川警察的規定というわけではないが, 明治初年のこの分野の規則のなかではもっともまとまったものである。

※1 「治水条目ヲ定ム」(明治4辛未年2月22日, 太政官第88)。尚, ここに挙げた3件とも後掲。