目次

凡例　xii
災害対策法令一覧表（発布順）　xiv

序説　3

一、災害対策基本法から明治前期の災害対策法令へ　7
（一）はじめに　7
（二）伊勢湾台風災害と岸内閣　11
（1）中部日本災害対策本部の設置　12
（2）自衛隊の災害出動　13
（3）災害特別法の制定　14
（三）災害対策基本法の制定　24
（1）根本的な治山治水対策の実施　25
（2）災害基本法の制定（1）――伊勢湾台風災害発生から一九五九年末まで――　29
①政府（内閣）・自民党　29
②自治庁　32
③内閣法制局長官林修三　33

（3）災害基本法の制定（2）――一九六〇年一月以降――　36
（四）災害対策基本法から明治前期の災害対策法令へ　48
（1）一九六一年災害対策基本法とはどんな法律か（1）――その総合性の欠如について――　48
（2）一九六一年災害対策基本法とはどんな法律か（2）――そこでいう責任の問題について――　53
（3）災害対策基本法体制の問題点　54
（4）災害対策基本法から明治前期の災害対策法令へ　56
二、官僚制の創出を媒介した災害対策を巡る明治初年の政治的闘争　61
（一）災害の続発　62
（二）財政統制制度の敷設　64
（三）政府危機の発生　65
（四）大蔵省内における組織規程の整備　67
三、災害と危機管理　70
（一）臨時行政調査会と「大規模地震等防災行政体制の整備」論　70
（二）一九九〇年代における「危機管理」論の登場　76
（三）二〇一一・三・一一原発震災の危機　78
（四）明治初年の危機　89
四、本書の方法と構成　92
（一）本書の方法と構成　92
（二）ラベル　93

（三）収載法令に関する他の分類法と収載件数　95
（四）本資料のねらいと見通し　96

注解　99

【一八六八年】（慶応三年一二月七日から明治元年一一月一八日まで）　101
一、「三職分課職制ヲ定ム」（明治元戊辰年正月一七日、第三六）　102
二、「徳川氏ノ采地及賊徒ノ所領ヲ検覈シ窮民撫育ノ朝旨ヲ告諭セシム」（明治元戊辰年二月、第一二五）　114
三、「諸国私領寺社領ノ村高帳ヲ進致セシメ諸藩預所幷代官支配所等ヨリ村高帳其他帳簿ヲ進致セシム」（明治元戊辰年四月七日、第二二〇）　116
四、「土砂留役人廻村廃止」（明治元戊辰年四月二七日、第二六八）　119
五、「政体ヲ定ム」（明治元戊辰年閏四月二一日、第三三一）　122
六、「軍資以下費用莫大ニ付土木其他諸事ヲ省略セシム」（明治元戊辰年五月一七日、第三九五）　130
七、「江戸鎮台ヲ置キ三奉行ヲ廃シ社寺市政民政ノ三裁判所ヲ設ケ職員ヲ定ム」（明治元戊辰年五月一九日、第四〇二）　131
八、「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年五月二四日、第四一九）　134
九、「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」（明治元戊辰年六月八日、第四五〇）　137
一〇、「天災兵害ノ余ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年六月二二日、第五〇二）　140
一一、「当分米穀輸出ヲ止ム」（明治元戊辰年六月、第五二一）　147
一二、「鎮将府及東京府ヲ置キ職制ヲ定ム」（明治元戊辰年七月一七日、第五五八）　149
一三、「春来気候不順ニ付賑恤ノ予図ヲ為サシム」（明治元戊辰年七月一八日、第五六三）　153

一四、「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」（明治元戊辰年八月五日、第六一〇）　156
一五、「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」（明治元戊辰年八月七日、第六一二）　169
一六、「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」（明治元戊辰年八月八日、第六一四）　172
一七、「米価騰貴ニ付本年醸酒高三分ノ一ニ減セシム」（明治元戊辰年八月一三日、第六二三）　176
一八、「越後国兵燹水災ニ罹ル者今年ノ租税ヲ蠲ク」（明治元戊辰年八月二四日、第六六三）　177
一九、「東京　行幸ニ付沿道府藩県心得方ヲ定ム」（明治元戊辰年八月二八日、第六八五）　182
二〇、「関東川々堤防国役金ヲ徴集ス」（明治元戊辰年八月、第七〇九）　183
二一、「駅逓規則」（明治元戊辰年九月一二日、第七三五）　189
二二、「関東諸県租税ノ徴収旧政府引付ヲ以テ査点セシム」（明治元戊辰年九月二八日、第七九六）　191
二三、「韮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」（明治元戊辰年九月二九日、第七九八）　194
二四、「御東幸沿道七十歳以上ノ者幷孝子義僕等ヲ査点録上セシム」（明治元戊辰年九月、第七九九）　198
二五、「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」（明治元戊辰年一〇月一三日、第八四二）　206
二六、「関東諸県ヲシテ村鑑帳ヲ進致セシム」（明治元戊辰年一〇月、第八五八）　213
二七、「会計局ヲ会計官出張所ト改定ス」（明治元戊辰年一〇月一八日、第八六一）　214
二八、「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」（明治元戊辰年一〇月二二日、第八八一）　215
二九、「御東幸褒賞養老賑恤ノ典ヲ府藩県一般ニ施行セシム」（明治元戊辰年一〇月二五日、第八九二）　217
三〇、「治河使ヲ置ク」（明治元戊辰年一〇月二八日、第九〇四）　219
三一、「兵燹水災ニ罹リ難渋ノ者ヲ査点録上区々ナカラシム」（明治元戊辰年一〇月、第九二三）　240
三二、「治河使被設ニ付府藩県ヲシテ水利ノ道ヲ起サシム」（明治元戊辰年一一月六日、第九三九）　241

三三、「関東諸県ヲシテ取箇目録ヲ進致セシム」（明治元戊辰年一一月九日、第九四四）　246
三四、「治河使ヲ置カレ府藩県水利興起ノ布告ヲ改ム」（明治元戊辰年一一月一五日、第九六〇）　249

【一八六九年】（明治元年一一月一九日から明治二年一一月二九日まで）　251

一、「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」（明治元戊辰年一一月二五日、第九八九）　252
二、「治河使旗章ヲ定ム」（明治元戊辰年一二月二日、第一〇二一）　253
三、「諸国川々国役金上納ヲ須ヒス既納ノ者ハ之ヲ還付ス」（明治元戊辰年一二月九日、第一〇六一）　259
四、「取箇帳幷村方渡米金取調帳様式ヲ定ム」（明治元戊辰年一二月一八日、第一一〇〇）　262
五、「諸藩取締奥羽各県当分規則」（明治元戊辰年一二月二三日、第一一二五）　268
六、「定免切替伺其他租税取計及諸帳簿進致ノ方ヲ定ム」（明治元戊辰年一二月二四日、第一一四四）　284
七、「御賑恤金下賜ノ例則ヲ定メ府県ヲシテ準依施行セシム」（明治元戊辰年一二月、第一一六三）　293
八、「治河及諸普請等ニ刑法官監察ヲシテ出張セシム」（明治二己巳年二月二日、第九七）　296
九、「府県施政順序ヲ定ム」（明治二己巳年二月五日、第一一七）　301
一〇、「郷帳大積明細帳村鑑帳等ヲ進致セシム」（明治二己巳年二月二三日、第一九八）　312
一一a、「甲州川々普請ヲ会計官ニ委任ス」（明治二己巳年二月二五日、第二〇九）　314
一一b、「甲州川々普請ニ付刑法官監察司ヲシテ出張セシム」（明治二己巳年二月二五日、第二一〇）　315
一二、「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」（明治二己巳年三月一七日、第二九二）　316
一三a、「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」（明治二己巳年四月八日、第三四六）　318
一三b、「民部官職掌ヲ定ム」（明治二己巳年四月八日、第三四八）　329
一四、「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」（明治二己巳年四月二七日、第三九八）　332

一五、「諸川通船筏下ノ節堤防ヲ衝突スルヲ戒ム」（明治二己巳年四月、第四一〇）　335
一六、「会計官職制章程ヲ定ム」（明治二己巳年五月八日、第四二五）　336
一七、「外国交際及理財ノ儀御下問書」（明治二己巳年五月二四日、第四七四）　344
一八、「民部官職制ヲ定ム」（明治二己巳年六月四日、第五〇三）　350
一九、「越後国ニ領地アル者外国船ヲ以テ囲米廻漕ノ節ハ越後府ノ免許ヲ請ケシム」（明治二己巳年六月二三日、第五六〇）　356
二〇、「気候不順ヲ以テ奉幣使ヲ氷川神社外二社ニ発ス」（明治二己巳年七月朔日、第六〇三）　360
二一a、「従来ノ百官並受領ヲ廃シ位階ヲ称シ神職僧官ハ旧ニ仍ラシム」（明治二己巳年七月八日、第六二〇）　365
二一b、「職員令並官位相当表」（明治二己巳年七月八日、第六二二）　367
二二、「夫食種籾農具等貸下ノ措置ヲ定ム」（明治二己巳年七月一四日、第六五二）　381
二三、「民部省規則」（明治二己巳年七月二七日、第六七四）　399
二四、「府県奉職規則」（明治二己巳年七月二七日、第六七五）　403
二五、「県官人員幷常備金規則」（明治二己巳年七月二七日、第六七六）　414
二六、「治河使ヲ廃シ土木司ヲシテ水利ヲ管轄セシム」（明治二己巳年七月二七日、第六八一）　423
二七a、「租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省ニ管セシム」（明治二己巳年八月一一日、第七二三）　442
二七b、「租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省ニ属セシム」（明治二己巳年八月一一日、第七二四）　448
二八a、「府県川々官普請ノ箇所ヲ録上セシム」（明治二己巳年八月一三日、第七三一）　459
二八b、「川々堤防等官普請自普請ノ区別ヲ録上セシム」（明治二己巳年八月一三日、第七三二）　461
二九a、「淫雨ニ付節倹ノ詔ヲ発シ官禄ノ内ヲ以テ救恤ニ充テシム」（明治二己巳年八月二五日、第八〇一）　464
二九b、「東京京都二府ニ救助米ヲ下付ス」（明治二己巳年八月二八日、第八一五）　479
三〇、「堤防橋梁道路修繕事務ヲ府藩県ニ委スルヲ以テ土木司出張ノ者ヲ退去セシム」（明治二己巳年八月、第八三六）　481

三一、「諸街道駅々ニ附属村々自村継場並水旱損高等ヲ録上セシム」（明治二己巳年九月一四日、第八七五）　482
三二、「浦高札」（明治二己巳年九月一八日、第八九一）　484
三三、「宮華族中大夫以下社寺領等ニ係ル諸入費割渡ニ付府県管轄高姓名寺号等ヲ録上セシム」（明治二己巳年九月二三日、第九二五）　488
三四、「関東府県川々急破普請村役差出方及人足賃米相場ヲ定ム」（明治二己巳年九月、第九五三）　491
三五、「府県幷預所アル諸藩ヲシテ郷帳村鑑帳御林帳高国郡村名帳高反別取米永一村限帳ヲ進致セシム」（明治二己巳年一〇月二九日、第一〇一九）　494
三六、「諸県川々普請等自己ノ意見ヲ以テ料理シ或ハ稟候中縦ニ着手スルヲ禁ス」（明治二己巳年一〇月、第一〇二四）　501
三七、「諸国凶歉ニ付酒造免許高ノ三分一ヲ造ラシム」（明治二己巳年一一月三日、第一〇三七）　503
三八、「御取箇帳様式ヲ定ム」（明治二己巳年一一月一七日、第一〇六一）　504
三九、「淀川通船規則ヲ定ム」（明治二己巳年一一月二三日、第一〇七八）　550
四〇a、「諸県川々国役金ヲ徴収ス」（明治二己巳年一一月、第一〇八六）　552
四〇b、「諸県川々国役金上納書式ヲ定ム」（明治二己巳年一一月二八日、第一〇八七）　558

【一八七〇年】（明治三年一一月三〇日から明治四年一一月一〇日まで）　561
一、「府県常備金規則説明」（明治三己巳年一二月二日、第一一一二）　562
二、「川々国役金ヲ諸藩ニ徴収ス」（明治三己巳年一二月三日、第一一一七）　565
三、「水火災ノ節窮民救助ノ措置ヲ定ム」（明治三己巳年一二月八日、第一一三〇）　567
四、「川除悪水路目論見帳ヲ進致セシム」（明治三己巳年一二月、第一二一四）　576
五、「畑方貢米引方ハ稟候処置セシム」（明治三庚午年正月二八日、第六二）　578

六、「堤防等目下難閣廉々措置ヲ定ム」（明治三庚午年正月、第六九）　586
七、「無水岡田開闢法ヲ配布ス」（明治三庚午年正月、第七一）　594
八、「夫食種籾類焼農具代等貸渡方ヲ定ム」（明治三庚午年二月五日、第八九）　595
九、「不開港場規則難破船救助心得方条目」（明治三庚午年二月二九日、第一四八）　598
一〇、「勘定帳記載方ヲ定ム」（明治三庚午年三月七日、第一七九）　607
一一、「府藩県川々往来船筏定税ヲ録上セシム」（明治三庚午年三月一四日、第二〇四）　632
一二、「荒地及起返取下場総寄仕訳書様式ヲ頒チ査点録上セシム」（明治三庚午年三月二五日、第二三五）　634
一三、「凶荒引方並地所変換ノ節稟候ヲ経テ取箇帳ニ編入セシム」（明治三庚午年五月二日、第三二八）　662
一四、「郷帳案ヲ定ム」（明治三庚午年五月晦日、第三八〇）　665
一五、「府藩県交互管轄ノ堤防用悪水路修繕費用ノ賦課ヲ公平ナラシム」（明治三庚午年五月、第三八二）　677
一六a、「信濃川分水路鑿割費用高役出金納方ヲ定ム（新発田以下七藩ニ達）」（明治三庚午年六月一二日、第三九九）　679
一六b、「信濃川分水路鑿割費用高役出金納方ヲ定ム（高田藩以下七藩ニ達）」（明治三庚午年六月一二日、第四〇〇）　700
一七、「農民貯蓄ノ穀物窮民ニ貸付ノ方ヲ定ム」（明治三庚午年六月一四日、第四〇七）　701
一八、「治河規則ニ違犯ノ者無カラシム」（明治三庚午年六月一五日、第四〇八）　716
一九a、「御国絵図改正ニ付府藩県ヲシテ地図ヲ進致セシム」（明治三庚午年六月、第四三〇）　717
一九b、「御国絵図改正ニ付各藩支配地ノ内飛地ヲモ査点セシム」（明治三庚午年六月、第四三一）　718
二〇、「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」（明治三庚午年七月五日、第四四七）　719
二一、「民部省大蔵省分省セシム」（明治三庚午年七月一〇日、第四五七）　721
二二、「田方検見規則ヲ定ム」（明治三庚午年七月、第五〇五）　760
二三、「民部大蔵両省管轄ノ寮司諸掛及事務条件ヲ区別ス」（明治三庚午年八月九日、第五二〇）　773

二四、「東京府下ノ家税ヲ徴ス」（明治三庚午年九月三日、第五五七）　849
二五、「府県歳入歳出差引表編制例則分類略解ヲ頒ツ」（明治三庚午年九月一二日、第五八七）　871
二六、「府藩県管内開墾地規則ヲ定ム」（明治三庚午年九月二七日、第六三〇）　886
二七、「諸藩ニ歳入歳出明細書及歳入歳出差引総計表編制例則分類略解ヲ頒ツ」（明治三庚午年一〇月九日、第六五九）　893
二八、「民部省中寮司ヲ定ム」（明治三庚午年閏一〇月二〇日、第七五四）　918

小括　929

一、近代国家形成のなかの災害対策　931
（一）国家形成と災害対策法令　932
（1）災害対策と、財政の確立および官僚制の創出　932
（2）災害対策と集権化　933
（3）属人的な行政から法規にもとづく統一化された行政へ　935
（二）正統性の調達と災害対策法令　938
（1）救助の実施と仁政イデオロギー　939
①王政御一新と「窮民撫育ノ朝旨」　939
②明治元年夏の水害と仁政イデオロギー　940
③北越と東北における〝撫恤〟の強調と災害減免租　942
④東幸と〝賑恤〟の実施　944
（2）災害回避のための大土木工事の実施と全国的統治権力の顕現　946
（3）〝自粛〟による慈悲ある家長イメージの演出　948

（4）仁政イデオロギーをめぐる二つの道　949
（三）産業化（インダストリアライゼイション）と災害対策法令　953
二、一八六八年から一八七〇年にかけての時期の災害対策法令――分野ごとの総括――　957
（一）災害予防に関係する法令　957
（二）災害応急対応または罹災者救援への備えに関係する法令　966
（三）災害直前予防（水防）に関係する法令　970
（四）発災後の応急対応／応急救助に関係する法令　975
（五）罹災者の救援に関係する法令　981
（六）災害復旧に関係する法令　990
（七）災害対策の実施に大きな影響をもつ法令　997
（八）災害による社会的混乱の防止を目的とする法令　999
（九）災害対策を所掌する組織に関係する法令　1001
（一〇）災害対策に関係する経費の調達、負担区分、租税・会計事務の処理手続きについての法令　1006
文献目録　1011
あとがき　1035
索引
事項索引　*1*
人名索引　*20*
研究者索引　*24*

災害対策法令一覧表（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、その月の晦日の次に配列した（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、一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。

※『法令全書』慶応三年の項目第一（「徳川内府大政返上ノ請ヲ允シ諸藩ヲシテ上京セシム」）の発出は慶応三年一〇月一五日（一八六七年一一月一〇日）であるが、一八六七年分（慶応三年一〇月一五日から同一二月六日）については本資料への抽出がない。よって本資料は一八六八年から始まる。

※発布年月日の太陽暦表示のあとに付された頁数は『法令全書』の所載箇所を示す。

【一八六八年】（慶応三年一二月七日から明治元年一一月一八日まで）

一、「三職分課職制ヲ定ム」
（明治元戊辰年正月一七日、第三六）（二月一〇日）（一五－一七頁）
【災害予防】【災害復旧】【組織職掌】

二、「徳川氏ノ采地及賊徒ノ所領ヲ検覈シ窮民撫育ノ朝旨ヲ告諭セシム」
（明治元戊辰年二月、第一二五）（二月二三日から三月二三日）（五四頁）

【罹災者救援】

三、「諸国私領寺社領ノ村高帳ヲ進致セシメ諸藩預所幷代官支配所等ヨリ村高帳其他帳簿ヲ進致セシム」
（明治元戊辰年四月七日、第二一〇）（四月二九日）（八六頁）
【災害予防】【災害復旧】【経費事務】

四、「土砂留役人廻村廃止」
（明治元戊辰年四月二七日、第二六八）（五月一九日）（一〇四頁）
【災害予防】【災害復旧】

五、「政体ヲ定ム」（明治元戊辰年閏四月二一日、第三三一）
（六月一一日）（一三七－一四六頁）
【災害予防】【罹災者救援】【災害復旧】【組織職掌】

六、「軍資以下費用莫大ニ付土木其他諸事ヲ省略セシム」
（明治元戊辰年五月一七日、第三九五）（七月六日）（一六三頁）
【その他①】

七、「江戸鎮台ヲ置キ三奉行ヲ廃シ社寺市政民政ノ三裁判所ヲ設ケ職員ヲ定ム」
（明治元戊辰年五月一九日、第四〇二）（七月八日）（一六四－一六五頁）
【災害予防】【災害復旧】【組織職掌】

八、「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」
（明治元戊辰年五月二四日、第四一九）（七月一三日）（一六九－一七〇頁）
【応急対応】【罹災者救援】

一、「三職分課職制ヲ定ム」（明治元戊辰年正月一七日、第三六）

第七十三[*1]依リ消滅

第三十六　正月十七日

三職分課

総裁　宮

万機ヲ総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参看

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献営繕秩禄倉庫ノ事ヲ督ス

刑法事務総督
監察弾糺捕亡断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抜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抜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

【注解一】三職七科の制

【注解二】「三職分課職員ヲ定ム」

【注解三】会計事務掛による公共土木事務の管轄

【注解四】政府中央における災害対策事務の所管官庁の変遷（三職七科から内務・大蔵両省の並立に至るまで）

【注解五】土木費の国庫支出額、および歳出全体のなかでの土木費の割合

【注解六】三職八局の制

【注解一】 慶応三年一二月九日（一八六八年一月三日）の王政復古のクーデター後、新政権は政府組織の設立と人材の登用を急いだ。クーデター直後に出された「徳川内府大政返上将軍辞職ノ請ヲ允シ摂関幕府ヲ廃シ仮ニ総裁議定参与ノ三職ヲ置ク（宮堂上ニ諭告）／内覧勅問御人数国事御用掛議奏伝奏守護職所司代ヲ廃ス／太政官以下漸次再興ス／摂籙門流ヲ止ム／言路ヲ開キ人材ヲ登庸ス／智謀遠識ノモノヲシテ救弊ノ策ヲ建議セシム／和宮御還京ヲ促ス」（慶応三丁卯年一二月九日、第一三）により、新政権は、摂政・関白、幕府などに代わる仮の機構として総裁・議定・参与の三職を置いたが、[*2] 鳥羽・伏見の戦いの勝利を受けて発された本件は、行政機構の組織化を本格的に進

める内容のもので、三職の職掌を定め、[*3] そのもとに神祇事務、内国事務、外国事務、海陸軍務、会計事務、刑法事務、制度寮の行政七科を設けた（三職七科の制）。[*4] 本件と同日に出された「三職分課職員ヲ定ム」（明治元戊辰年正月一七日、第三七）により、各事務科には総督（二名から四名、制度寮総督のみ一名）と掛（二名から六名）が置かれた。

【注解二】「三職分課職制ヲ定ム」と同日の布告「三職分課職員ヲ定ム」によって、三職分課の職員が任命された（慶応三年一二月九日任命の三職職員の改任）。総裁は有栖川宮熾仁親王で変わらず、副総裁は三条前中納言（三条実美、外国事務総督兼任）と岩倉具視（海陸軍務および会計事務総督兼務）であった。災害対策事務と関係していくことになる（【注解四参照】）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、内国事務総督は正親町三条実愛、徳大寺中納言（徳大寺実則）、松平慶永、山内豊信の四人、内国事務掛は辻将曹（辻維嶽、広島藩士）、大久保市蔵（大久保利通、鹿児島藩士）、田宮如雲（名古屋藩士）、広沢兵助（広沢真臣、山口藩士）、神山左多衛（神山郡廉、高知藩士）、中根雪江（福井藩士）の六人であった。また、会計事務総督は中御門経之、岩倉具視、浅野長勲、西四辻大夫（西四辻公業）の四人、会計事務掛には三岡八郎（由利公正、福井藩士、制度掛兼務）と小原仁兵衛（小原是水、大垣藩士）が任じられた。このうち会計事務総督の中御門経之は、明治元年一〇月に、治河使設置にともない治河掛となった。また、内国事務掛の広沢兵助（真臣）は明治二年四月の民部官の設置に中心的な役割を果たし、爾後も民部行政に深くかかわった。[*5]

【注解三】三職七科の制（明治元年正月一七日）のもとで河川工事を含む公共土木事務を所管したのは、会計事務総督の下の会計事務掛であった。[*6] 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た。半月後の明治元年二月三日に官制が改革され、三職八局の制となった。[*7] ここでは、「営繕」事務は、会計事務掛の後継機関である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。[*8]

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意しておきたい。のちに「営繕」と「土木」は区別されるが、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。たとえば、明治元年七月に出された京都府規則書中京都府職制には「営繕司」の名が見られるが、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総テ山野河海ノ事ヲ掌ル」であり、土木事務（「堤防橋梁道路ノ修繕」）を含んでいたのである。[*9]

【注解四】 明治前期、政府の災害対策は、公共土木工事（河川の改修、堤防の修築等）の実施、罹災者に対する一時的救助の実施、さらに被災農地の租税の減免や罹災者への金穀の貸し付けなどがその主なものであった。これらの活動を中央政府において所管したのは、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の担当部局に注目しながら図で示すと、次のようになる。

一八六八・二・一〇（明治元年正月一七日）
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」（明治元戊辰年正月一七日、第三六）

一八六八・二・二五（明治元年二月三日）
三職八局の制　　内国事務局（民政掛）　　会計事務局
「三職八局職制幷ニ職員ヲ定ム」（明治元戊辰年二月三日、第七三）

一八六八・六・一一（明治元年閏四月二一日）

八官の制　↓　会計官（営繕司）

「政体ヲ定ム」（明治元戊辰年閏四月二一日、第三三二）

一八六八・一二・一（明治元年一〇月一八日）

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）。[*10]

「会計局ヲ会計官出張所ト改定ス」（明治元戊辰年一〇月一八日、第八六一）

一八六九・五・一九（明治二年四月八日）

民部官創設　民部官（土木司）　↑　会計官

「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」（明治二己巳年四月八日、第三四六）

一八六九・八・一五（明治二年七月八日）

二官六省の制　民部省（土木司）　大蔵省

「従来ノ百官並受領ヲ廃シ位階ヲ称シ神職僧官ハ旧ニ仍ラシム」（明治二己巳年七月八日、第六二〇）

「職員令並官位相当表」（明治二己巳年七月八日、第六二二）

一八六九・九・三（明治二年七月二七日）

治河使[*11]（明治元年一〇月二八日設置）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）

「治河使ヲ廃シ土木司ヲシテ水利ヲ管轄セシム」（明治二己巳年七月二七日、第六八一）

一八六九・九・一六（明治二年八月一一日）

租税、監督、通商、鉱山四司の、大蔵省から民部省への転属

「租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省ニ管セシム」（明治二己巳年八月一一日、第七二三）

「租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省ニ属セシム」（明治二己巳年八月一一日、第七二四）

一八六九・九・一七（明治二年八月一二日）

民部省・大蔵省合併

「十二日、本省民部省ト併合ス。蓋シ両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、而シテ十八日ニ至リ衙門ヲ併移ス。民部卿松平慶永大蔵卿ニ、民部大輔大隈八太郎大蔵大輔ニ、大蔵少輔伊藤俊介民部少輔ニ兼任ス。」[*12]

一八七〇・八・六（明治三年七月一〇日）

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」（明治三庚午年七月一〇日、第四五七）

一八七一・九・一一（明治四年七月二七日）

民部省廃止　↓　←

「民部省ヲ廃ス」（明治四辛未年七月二七日、太政官第三七五）

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」（明治四辛未年七月二八日、太政官第三八二）

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へ引渡サシム」（明治四辛未年七月二七日、太政官第三七六）

一八七一・九・二八（明治四年八月一四日）

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」（明治四辛未年八月一四日、太政官第四〇七）

一八七一・一一・一一（明治四年九月二九日）

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」（明治四辛未年九月二九日、太政官第五〇三）

「工部省土木寮橋梁事務ヲ大蔵省営繕寮ニ取扱ハシム」（明治四辛未年九月二九日、太政官第五〇四）

一八七一・一一・二〇（明治四年一〇月八日）

工部省中土木寮の大蔵省への移管　↓　←

「大蔵省中営繕寮ヲ廃シ土木寮ニ併ス」（明治四辛未年一〇月八日、太政官第五二七）

「工部省中土木寮ヲ大蔵省ニ管セシム」（明治四辛未年一〇月八日、太政官第五二八）

一八七三・一一・一〇（明治六年一一月一〇日）

内務省設置　　内務省

「内務省ヲ置ク」（明治六年一一月一〇日、太政官第三七五号）

一八七四・一・九（明治七年一月九日）

内務省中に土木寮を置く　←　↑　←

「内務省中寮司ヲ置ク」（明治七年一月九日、太政官第一号布告）

大蔵省から戸籍・土木・駅逓の三寮と、大蔵省租税寮中地理と勧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、勧農ノ事務ヲ内務省ニ交割セシム」（明治七年一月九日、太政官達）

一八七七・一・一九（明治一〇年一月一九日）

内務省中土木局設置　←　←

「各省中諸寮ヲ廃シ局ヲ設ケシム／各省中大少丞以下ヲ廃シ書記官属官等給ヲ定ム／勅任官以上禄税二割ヲ徴ス」（明治一〇年一月一一日、太政官第三号達）

「内務省中局課廃置並改称」（明治一〇年一月一九日、内務省乙第二号達）　←　←

	内務省	大蔵省
第一期（慶応三年一二月から明治元年一二月）	四八八、〇八〇円（一・六〇％）	
第二期（明治二年一月から同年九月）	八七五、三一三円（四・二一％）	
第三期（明治二年一〇月から三年九月）	四八一、七五九円（二・四〇％）	
第四期（明治三年一〇月から四年九月）	四九〇、六〇四円（二・五五％）	
第五期（明治四年一〇月から五年一二月二日）	一、一五一、九三六円（二・〇〇％）	
第六期（明治六年一月から同年一二月）	一、三一二、二四五円（二・〇九％）	
第七期（明治七年一月から同年一二月）	一、七一七、五八二円（二・〇九％）	
第八期（明治八年一月から同年六月）	一、一〇五、六三五円（一・六七％）	
明治八年度（明治八年七月から九年六月）	一、四三三、九二一円（二・〇七％）	
明治九年度（明治九年七月から一〇年六月）	一、三九九、九九四円（二・三六％）	
明治一〇年度（明治一〇年七月から一一年六月）	一、三八三、五三八円（二・八六％）	

【注解五】松浦茂樹と藤井三樹夫に拠り、慶応三（一八六七）年一二月に始まる第一期会計年度から明治一〇（一八七七）年度までの土木費の国庫支出額、および歳出全体のなかでの土木費の割合を示しておく。[*13]

【注解六】三職七科の発令から半月後の明治元年二月三日、三職七科は三職（総裁職、議定職、参与職）八局（総裁局、神祇事務局、内国事務局、外国事務局、軍防事務局、会計事務局、刑法事務局、制度事務局）に改められた（三職八局の制）。[*14]三職七科のもとでの事務科はここに事務局と改定され、局内の職が督－輔（権輔）－判事（権判事）というかたちで階統制的に編成された。三職七科のときとは違って各局の長官である督は一名で、独任制の行政部局の体裁がとられた。すなわち、輔、権輔は長官である督を補佐し、そのもとに実務を担当する判事、権判事が置かれ

るという体裁である。判事には薩摩藩・長州藩・越前藩・土佐藩・肥後藩などから徴士として登用された藩士層が就いた。[*15]

また、三職八局では総裁のもとに総裁局が置かれ、これが副総裁、輔弼、顧問、弁事、史官からなる総計一八名の最も大きな部局を成した。総裁は有栖川宮熾仁親王であったが彼は東征大総督として出陣していたので、岩倉具視・三条実美両副総裁のもと顧問職の小松清廉（薩摩）、後藤象二郎（土佐）、木戸孝允（長州）らが新政府の舵取りを行ない得る体制となった。[*16]

〔注〕

＊1　「三職八局職制幷ニ職員ヲ定ム」（明治元戊辰年二月三日、第七三）。

＊2　慶応三年一二月九日に三職に就いたのは、次の者たちであった。総裁は有栖川帥宮（有栖川宮熾仁親王）、議定には皇族から仁和寺宮（嘉彰親王）と山階宮（晃親王）、公家からは中山前大納言（中山忠能）、正親町三条前大納言（正親町三条実愛）、中御門中納言（中御門経之）、諸侯からはクーデターに参加した五藩より尾張大納言（徳川慶勝）、越前宰相（松平慶永）、安芸少将（浅野長勲）、土佐前少将（山内豊信）、薩摩少将（島津茂久）が就いた。参与には大原宰相（大原重徳）、岩倉前中将（岩倉具視）ら公家のほか、尾張藩・越前藩・芸州藩・土佐藩・薩摩藩からそれぞれ三人を登用するとした。慶応三年中の三職の官員の一覧については、松尾正人『維新政権』（吉川弘文館、一九九五年九月）、二〇頁を参照せよ。

＊3　総裁の職掌は「万機ヲ総裁シ一切ノ事務ヲ決ス」、議定は「事務各課ヲ分督シ議事ヲ定決ス」、参与は「事務ヲ参議シ各課ヲ分務ス」とされた。

＊4　三職七科の制に始まる政府の組織化の過程については、ひとまず、松尾正人「維新官僚の形成と太政官制」（所収、近代日本研究会（編）『年報・近代日本研究－八――官僚制の形成と展開――』、山川出版社、一九八六年一一月）および同『維新政権』、四二－四五頁を参照せよ。

＊5　「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」（明治二己巳年四月八日、第三四六）の項

（六九－一三ａ）を参照せよ。

＊6　松浦茂樹・藤井三樹夫「明治初頭の河川行政」（『土木史研究』、第一三号、一九九三年六月）、一五〇頁。ただし少なくとも京畿に関しては内国事務総督（－内国事務掛）が災害予防事務に関与した。続いて三職八局の制では会計事務局のほかに内国事務局（－民政掛→民政役所）も災害予防事務に当たった（参照、「諸国私領寺社領ノ村高帳ヲ進致セシメ諸藩預所幷代官支配所等ヨリ村高帳其他帳簿ヲ進致セシム」、明治元戊辰年四月七日、第二二〇（六八－三）、「土砂留役人廻村廃止」、明治元戊辰年四月二七日、第二六八（六八－四））。

＊7　「三職八局職制幷ニ職員ヲ定ム」（明治元戊辰年二月三日、第七三）。

＊8　同上。三職七科の制および三職八局の制の制度の解説については、刑法事務科－刑法事務局を中心としたものであるが、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』、第六二巻、第二号、一九八六年一〇月）、一七六－一八〇頁が簡潔でわかりやすい。

＊9　参照、「京都府規則ヲ府藩県ニ頒示シ意見ヲ上陳セシム」（明治元戊辰年八月五日、第六一〇（六八－一四））。「営繕」の用語法については、同項において再論している。また、「営繕」のこの用語法は律令の営繕令に由来するものと見られるとのご教示を、森田悌先生よりいただいた。記してお礼を申し上げる。

＊10　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」（明治元戊辰年八月八日、第六一四）の項（六八－一六）を参照のこと。

＊11　治河使については、後掲の「治河使ヲ置ク」（明治元戊辰年一〇月二八日、第九〇四）の項（六八－三〇）を参照せよ。

＊12　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、一九七八年一二月、復刻版、原版の史料集成改造社版は一九三二年六月刊）、六九頁。尚、大霞会（編）『内務省史　第一巻』（地方財務協会、一九七一年三月）は、合併の日付を八月一一日としている（四二頁）。民部省と大蔵省の合併問題に関しては、「租税監督通商鉱山ノ四司ヲ民部省ニ管セシム」（明治二己巳年八月一一日、第七二三）の項（六九－二七ａ）に詳しい注記を施した。参照されたい。

＊13　松浦茂樹・藤井三樹夫、前掲論文、一四九、一五〇頁。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

以下に本書の終章として小括を置く。小括では一八六八年から一八七〇年にかけての災害対策法令を、まず維新政権の性格との関連で整理し、次いで災害対策の局面（ラベル）ごとに解説する。[*1]

＊1　小括においても、引用文（句）中の傍点と傍線は、とくに断り書きのない限り、筆者によるものである。

一、近代国家形成のなかの災害対策

周知のように、維新政府は近代化政権とクーデター政権という二つの性格をもつ。[*1] 近代化政権であることから、維新政府は、①国家形成（近代的な統治機構の形成）、②国民形成、③産業化（インダストリアライゼイション）という課題を有した。また、維新政府はクーデターによって成立したから、①早急な権力基盤の構築と、②政権の正統性の可及的に速やかな調達を課題に抱えた。[*2] 以下では、維新政府のこの二つの性格に由来する諸課題との関連で、明治元年から同三年にかけての災害対策法令を総括する。

総括に先立ち上記の諸課題を整理して、a国家形成（クーデター政権であることに由来する早急な権力基盤の確立をここに重ねる）、b国民形成、c産業化（インダストリアライゼイション）、d政権の正統性の可及的に速やかな調達の四つとする。このうち、災害対策と深くかかわったのは、aとdである。そして、cも災害対策に関係した。

＊1　松尾正人『維新政権』。とくに、同書、一－三九、二五二－二八七頁。

＊2　『政治学事典』では、正統性を、「被支配者が……、積極的に、あるいはすくなくとも消極的に、統治関係すなわち政治権力支配を承認し許容する」ことと説明している（『政治学事典』、平凡社、一九五四年五月、七六八頁）。本書では、この定義を踏まえて、〝正統性の調達〟の語を、人民がその政権をしかるべき筋の通った存在であると認めること（そのような意識を調達すること）の意味で用いる。

（一）国家形成と災害対策法令

（1）災害対策と、財政の確立および官僚制の創出

近代化政権にとって国家形成とは具体的に何を意味するか。それは第一に財政の確立であり官僚制の創出である。明治初年災害対策は財政の確立という課題に深くかかわっていた。それは、ひとつには、維新政府が租税の徴収についてこれをとりあえず旧幕時代の徴租法に依るとしたため、結果的に旧幕時代の徴租法のなかに含まれていた災害時の租税の減免制度を引き継いだからである。また、もうひとつ、罹災者の救援は必然的に財政の出動を意味したからである。歳入のほとんどを政府直轄地からの貢租収入に頼っていた維新政府にとって、打ち続く災害、凶荒のなかで減租免租制度をどう運用するかは財政の確立問題に直結した。また府県収入からの賑恤の実施は中央政府の取り分の減少を意味したから、これもまた財政の確立問題に影響した。このような問題状況の下、政府部内は、財政確立を優先して凶荒下でも貢租収奪を強行しようとした者たち（大隈重信ら大蔵省）と、貢租収奪の強行は民心の離反を導き、維新政府の統治それ自体の危機を招来するとして民心収攬の地方政策を主張する人びと（地方官

の多くと中央では大久保利通・広沢真臣ら）とに分かれた。両派の争いは、具体的には、民政部門を所管する民部省と財政を専管する大蔵省との合併・分離問題として現われた。そしてこの争いを触媒として明治三年秋以降大蔵省内で一連の組織規程の整備が行なわれ、それを起点として中央官庁における官僚制の初期的形成がもたらされたのである。[*3]

＊3　以上の、災害対策と財政の確立および官僚制の創出という論点については、序説の第二節「官僚制の創出を媒介した災害対策を巡る明治初年の政治的闘争」において詳述した。それゆえ、ここではこれ以上深入りしない。この論点に関係する災害対策法令についても、序説の第二節を見よ。

（2）災害対策と集権化

近代化政権にとって国家形成上の第二の課題は集権化された中央－地方関係の構築である。これについてもまた災害対策事務の統制問題が大きく関係している。

維新政府は当初、災害発生後の罹災者救援事務について、これの実施を全面的に地方官に委任する態度をとった。すなわち、明治元年六月二二日、維新政府は、各地で発生していた水害に対処するための措置として、「天災兵害ノ余ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤ヲ施行セシム」（明治元戊辰年六月二二日、第五〇二）（六八－一〇）を発出し、直轄府県に対して救助の実施（救助の内容は金や食糧の支給である）を命じたが、この布告では救助に関し詳細な調査を行なったうえで適切に実施すべきであるとの一般的な指示はしたものの（「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査点シ救助其宜ヲ得ヘシ」）、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した（「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専任ス宜ク可得其道事」）。また、被災

田畑の租賦の免除に関しても、「没田之民ハ全ク其租賦ヲ免シ其他漲溢ノ田畑ハ荒敗ノ軽重ヲ量リ蠲免其宜ヲ得ヘキ事」と、その実施を府県官に委任している。

ところが明治二年に入ると、政府は賑恤の実施についても、被災田畑の租賦の減免に関しても、府県官への委任を撤回し、原則としてそれぞれ民部省、大蔵省に申請のうえ、その許可を得てから行なうよう達した（六九－一六）（六九－二四）[*4]。それは、府県官――彼らは罹災（農）民の圧力に直面していた――が実施する救助および被災田畑の租賦の減免は、中央の財政当局からは〝濫救〟、〝過多ノ減蠲〟と見做されたためである。まず、五月八日の会計官処務条規が、「各官府県共例外金穀ニ係ル事件ハ会計官承諾ノ上ナラテハ施行スルコトヲ許サス」（第五条）、「各官幷府県ヘ不時ニ属吏ヲ遣シ以テ出納ヲ監視シ簿書ヲ点検セシムヘシ」（第六条）と書き、会計官の、府県に対する財政的統制を定めた。この統制は、当然のことながら、府県が罹災者救援策として実施していた夫食・種籾・農具代等の貸渡しに及んだ。また会計官処務条規は第九条に凶荒災害時の租税の減免に関する規定を置いた（「府県ヨリ達出ル租税ノ休免石高等宜ク年ノ豊凶ヲ察シ免除ノ事ヲ決スルヲ得ヘシ」）。これにより、凶作時・災害時の租税の減免に関する決定は会計官が行なうことが定められた（府県からの減免申請にもとづき会計官が決定する）。この規定は凶作時・災害時に府県官が独自の判断で租税の減免を行なうことを禁じたものである。さらに、七月二七日発出の府県奉職規則では、第五条の附則で、天災や戦乱のために窮民が発生し、彼らへの救助が一日たりとも先送りできないような深刻な場合には、まず速やかに賑恤を施行し、そのうえでそれを後日民部、大蔵両省へ届け出ることと定めた。これは災害応急救助に関する届出を府県に命じたものである。同規則第五条はそのほかに、「一時ノ賑恤ニ非ス年月ヲ経ル救助」を実施する場合や「救荒ノ制」を立てる場合には、民部省に伺い出てその決を取るべきことを府県官に指示している。こうして、府県奉職規則第五条は、窮民への賑済および天災発生時の緊急の救助を府県の事務と定める一方で、それらの事務の施行に対し民部、大蔵両省の統制を規定したのである。[*5]前述し

たように、災害対策は財政の確立問題と密接に絡んでいた。そのような構図のなかで、財政の確立を急ぐ維新政府は、災害対策の分野を府県官への委任のままに置くことができず、支出の抑制と貢租収奪の強化のために中央機関による地方当局の統制の構築を図ったのである。災害対策の分野は集権化に推進要因を提供したといえよう。

＊4　「会計官職制章程ヲ定ム」（明治二己巳年五月八日、第四二五）（六九－一六）、「府県奉職規則」（明治二己巳年七月二七日、第六七五）（六九－二四）。

＊5　このほか当期において集権化（民部、大蔵両省による府県官に対する行政的・財政的統制）を規定した法令（とくに災害対策にかかわるもの）としては、「県官人員幷常備金規則」（明治二己巳年七月二七日、第六七六）（六九－二五）、「府県常備金規則説明」（明治二己巳年一二月二日、第一一一二）（七〇－一）、「堤防等目下難閣廉々措置ヲ定ム」（明治三庚午年正月、第六九）（七〇－六）がある。もっとも集権化は当期の災害対策法令を貫く基本的な特徴であり、ここに挙げた法令は主なものとして掲げたのである。この点は注解を見れば容易に理解されよう。

（3）属人的な行政から法規にもとづく統一化された行政へ

すぐ上に述べたことは別の面から見れば、属人的な行政から法規にもとづく統一化された行政への移行ということである。この点を「水火災ノ節窮民救助ノ措置ヲ定ム」（明治二己巳年一二月八日、第一一三〇）（七〇－三）を例に見ていく。

「水火災ノ節窮民救助ノ措置ヲ定ム」は明治二年一二月八日に民部省が府県に宛てて発出した達で、太政官の裁可を得た「罹災窮民ノ済恤方規」を示したものである。「罹災窮民ノ済恤方規」は、その内容を次の三点にまとめることができる。①水災あるいは火災に罹り飢えと凍えに瀕している者たちについては、もし彼らに対する緊急の

あとがき

災害には不条理を感じる。災害に不条理を感じるというとき、そこにはふたつのことがある。ひとつは、それが無ければ明日も健やかに営まれていたであろう命や生活が災害により絶たれたり、大きく傷つけられたりする、ということである。もうひとつ。それは、広く災害をめぐっては、社会のなかに、災害によって損失を被る者と利益を得る者とがあり、その両者の間の隔たりは大きく、また両者の間に入れ替わりがない、ということである。災害という言葉を聞くと、まず被害の局面が注目されるが、見落としてならないのは、災害にかかわり、より正確には災害の発生にともなう対応により、受益する人びとがいるということである。その受益の金額は途方もなく、そして被害者と受益者はほぼ固定されていて社会的な入れ替わりがない。

災害により損失を被る者には社会的に抑圧された貧困な人びとが多く、一方富の点でまた権力的に優位にある者たちは災害発生のなかでも――災害発生の中でこそというべきか――多くの致富の機会を得、そのことにより既存の権力的優位を一段と強固なものにする。これは、東京電力福島第一原子力発電所から生じた原発震災（フクシマ原発震災）の前と途中と現在とにおける総合土木建設会社のありようを見れば明らかである。彼らはそもそも原子力発電所の建設により致富し、原子力発電所事故ののちには「除染」で致富し、「汚染水対策」でも致富している。彼らはフクシマに通じる高速道路や港湾設備の建設で致富し、自らが建設したそれら施設が地震動のために壊れたことにともなう応急修理で致富し、さらには巨大防潮堤や防災名目の道路その他の施設の建設によっても致富の機

会を得ている。災害から受益している人びとの立ち位置は、今なお仮設住宅での生活を強いられ――東日本大震災発生六年目の新聞が伝える岩手・宮城・福島三県におけるプレハブ仮設住宅入居者数は三万三、八五四人である（『中日新聞』、二〇一七年三月一一日付夕刊）――、あるいはまた放射線被曝を避けて遠隔の地に移り住んで難儀している人びと――新聞が伝える二〇一六年一二月現在での原発事故の避難者は約八万一千人である（『中日新聞』、二〇一七年二月六日付）――の境遇とは対照的である。繰り返すが社会的に見てそこに立場の逆転はないのである。

災害により損失を被った者は次もまた被災者の位置に立ち、利益を受けた者はまた受益の機会をつかむ。災害をめぐる被害と受益の固定された関係からは、ほぼ確実なこととして、社会のなかに、表面的な言葉のレベルではともかく、本音のレベルでは災害の発生を待ち望んでいる人びとがいる、ということが見える。〝災害待ち〟という言葉があり、それがときに臆面もなく使われてきた歴史がこの推測を裏付けていよう。災害がもたらす悲惨の大きな部分は、実はここにかかわっていると思う。すなわち、災害を機会として既存の権力関係が再編強化され、災害をめぐる被害と受益の関係がより強固に固定されていくということに、である。〝復旧〟という言葉には既存の権力関係の再編強化という意味が潜ませられていることに注意しなければならない。

だが、災害はそうであるばかりではないだろう――災害の発生が既存の権力関係にひびを入れ、そこから社会をより人間的な友愛と信頼の関係性の方向へ変えていく動きが生まれる、そういう契機にもなり得るだろう――そう考えながら近代日本における災害に関する法令や制度を掘り起こす仕事を続けているが、展望が見えたわけではない。

近代日本における災害に関する法令や制度を掘り起こすという主題に取り組むことになった経緯やこの仕事の意

井上　洋（いのうえ・ひろし）
1957年栃木県生まれ（塩谷郡氏家町）。1985年名古屋大学大学院法学研究科（政治学専攻）単位取得満期退学。群馬大学講師、同助教授、名古屋学院大学助教授を経て、現在南山大学教授。
専攻：災害対策法制研究。行政史（日本、イギリス）。
主要論文：
「ヘンリ・テイラー『政治家』（1836年）と19世紀イギリス行政史研究（1）（2・完）」（群馬大学『教育学部紀要（人文・社会科学編）』、第41、42巻、1992-1993年）。
「公務員制度改革の歴史的文脈― 19世紀イギリスの場合―」（群馬大学『教育学部紀要（人文・社会科学編）』、第49巻、2000年）。

明治前期の災害対策法令　第一巻
（一八六八－一八七〇）

2018年３月20日　初版第１刷印刷
2018年３月30日　初版第１刷発行

著　者　井上　洋
発行者　森下紀夫
発行所　論 創 社
東京都千代田区神田神保町2-23　北井ビル
tel. 03 (3264) 5254　fax. 03 (3264) 5232
振替口座00160-1-155266
http://www.ronso.co.jp/
装　幀　宗利淳一
印刷・製本　中央精版印刷

ISBN978-4-8460-1685-2
©2018 Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取り替えいたします。