

アーカイブズ
所蔵資料を読む 第21回

東京にあかりを灯す

―ガス事業をめぐる攻防に稟議から迫る―

東京府文書 明治9年「瓦斯場増築之儀会議所申出の件に付
第一課・第六課より知事へ上陳 明治9年7月10日」『課別
第1種 瓦斯局書類・器械増設・甲〈会計課〉』

請求番号…607.C8.06

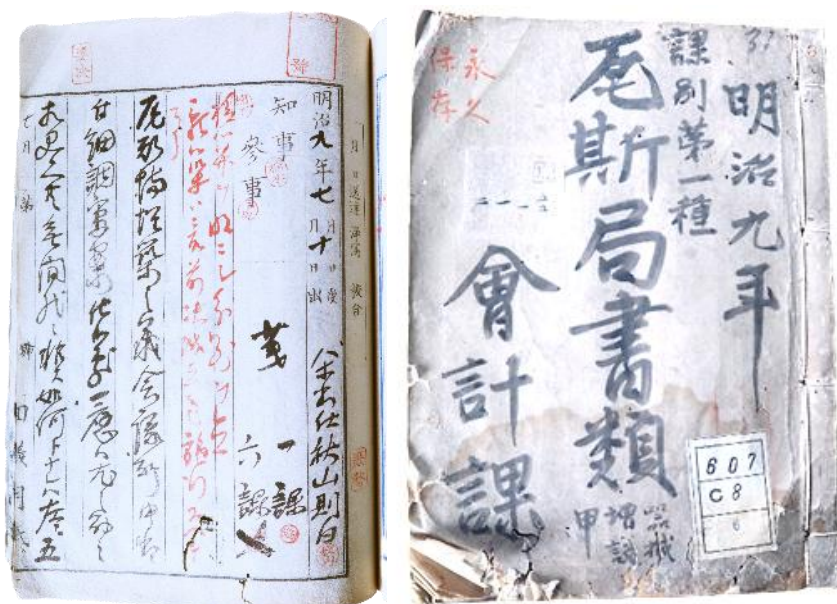
夜に街を照らす街灯は、文明開化の象徴的な装置と言ってもよいでしょう。明治維新後、明治新政府は東京を西洋に負けない大都市に整備していきました。そうした取り組みの一環として、街灯の燃料だったガス製造工場の拡充が挙げられます。銀座煉瓦街を含む東京の中心地にガス灯が次々と建てられ、家内用ガスの供給も始まる中、ガス事業にかかる経費が大きな課題となりました。今回紹介する文書は、このガス事業をめぐる東京府内の内部対立を窺わせるもので、日本の行政機関の基本的な意思決定のしくみである稟議制の在り方をよく表しています。

日本の公文書は基本的には稟議制と呼ばれる方式で処理されています。これは行政機関の末端職員が起草した文書を関係局課に順次回覧して印判を求める制度です。回覧の順番は基本的に職位にしたがって下から上へと、関係者の同意を積み上げるように設定されており、決裁権者の印が押されると文書の内容が正式に決定されることとなります。稟議制はしばしば、丁寧に合意形成を進めるボトムアップ型の日本の行政の象徴と見なされています。

1 資料

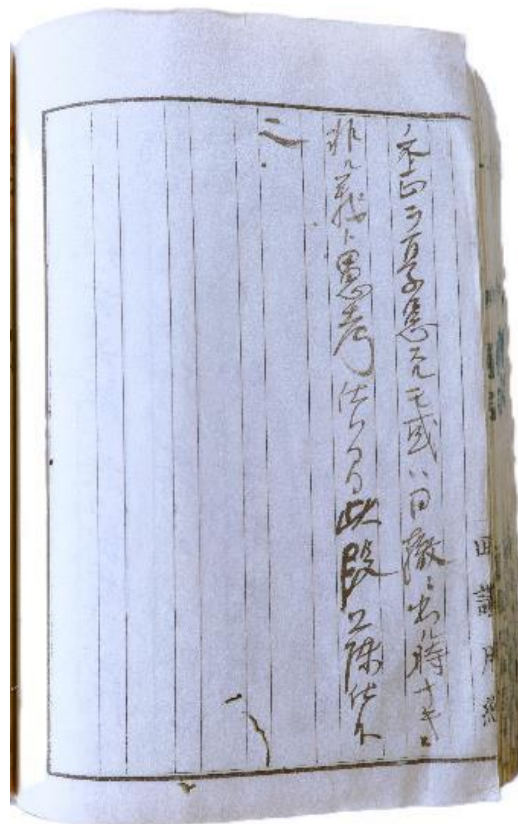
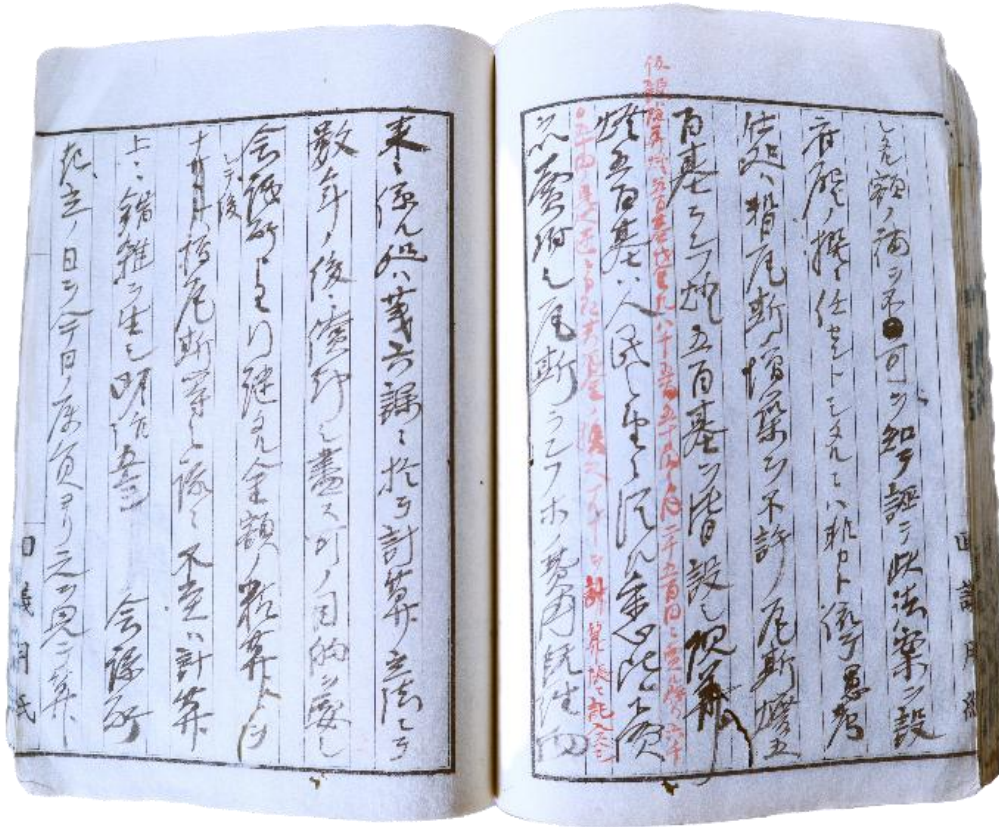
東京府文書 明治9年「瓦斯場増築之儀会議所申出の件に付第一課・第六課より知事へ上陳 明治9年7月10日」『課別第1種 瓦斯局書類・器械増設・甲〈会計課〉』

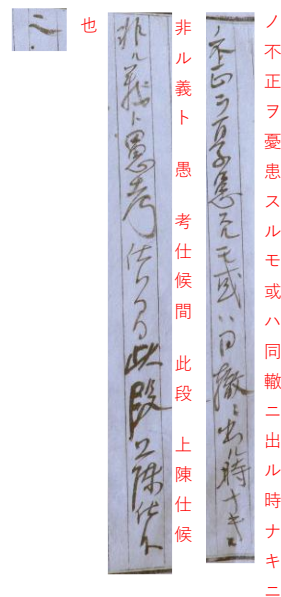
(請求番号…607.C8.06)



修し懸同了居から悟疑之し時之先
 二此之度止し現并時ノ事ノ案ノ止之
 一者智ノシマシ全額ノ増入ノ先及斯時
 課補トト被ス是 莫ア敷感了了既之
 及修切費七分ノ名ノ一取ノ地主ノ課
 少不修理ト是 莫テ疑感ノ官ノ民
 後ト唱點大費了に際ノせん今ヲ存今存存了
 人民ノ課之を幸ノシ望ノ是 莫テ疑感
 二修製ノ後凡斯ノ宜及ノ賣ラト知
 諸米サシテ返テ像路ノ課出ノ荒備モ
 時ノ市街ノ於テ増地ノ事ト果テ増地ノ事
 ス可クハ修切費ノ其大小鉄ノ及取同
 日長月氏

不但シ不得敷有在之及大小鉄之學之
 時ノ考及亦修カセシル可クハス此ノ論ヲ
 至是 莫テ疑感ノ修室内ノ賣ラト充
 地租ノ修室ノモ年疑ノ其其延建
 芝神内社内浅中寺境内ホノ敷是如是
 二張修算ノ中ノ修算ノ事ト初案ト出
 此ニ於テ修ノ事トシテ及ニ共有全ノ事ト可
 許良修ノ事ト可シ小官ノ修及ニ此敷
 疑ノ修ノ事ト流同ト本年ノ六月會修
 事ト修各修ノ事ト修ノ事ト修ノ事ト
 費ノ事ト修ノ事ト修ノ事ト修ノ事ト
 修ノ事ト修ノ事ト修ノ事ト修ノ事ト
 日長月氏





3 読み下し文

月 日 送達浄写 校合 庶務

明治九年七月十日受出 八等出仕秋山則白[㊟] (秋山)

知事[㊟] (楠本) 第一課[㊟] (田沼)

参事[㊟] (千田) 第六課[㊟] (伊藤徹)

㊟ (楠本)

(朱書) 精算ヲ明ニシ分別ヲ立

新築ハ最前決議之通施行スヘキ

事

瓦斯場増築之義會議所申出ニ

付細調審査仕候処一応ハ尤之筋ニ

相見候へ共無間然ニ非ス如何トナレハ左ニ五

條之疑團アリ瓦斯ヲ増製スル時ハ先ツラ

ンフ灯ヲ廃止シ現華灯ノ建築ヲ止メ之

ニ失費シタル金額ハ増築シタル瓦斯灯ニ

課シ補ハント欲スル是第一ノ疑惑ナリ点火費

及償却費ノ七分ヲ朱引内一般之地主ニ課ス

ルノ不條理ナル是第二ノ疑惑也曾テ人民不

服ト唱点火費ノ延滞セル分ヲ今一時ニ府庁ヨリ

人民ニ課出セシメン事ヲ望ム是第三ノ疑惑

也増製之後瓦斯ヲ室内ニ売ラントスルモ

請求少クシテ返テ線路ノ課出ニ苦情無之

時ハ市街ニ於テ増灯ヲナスヘシト果テ増灯ヲナ

ス可クハ増灯数百基大小鉄管数百間ヲ

不埋ヲ不得数百基ヲ設大小鉄管ヲ要スル

時ハ費度亦増加セサル可カラス然ヲ論ノ未

至是第四ノ疑惑也將室内ニ売ラントスル

灯数ノ予算モ無疑ニ非ス其延遼館

芝神明社内浅草寺境内等ノ数基ノ如キ是

也殆予算中ノ予算相像ニ出

ルモ難計議ニシテ決テ共有金ノ支弁ヲ可

許良法ニアラサル可シ小官殊更ニ此数

疑ヲ醸スルノ原因ハ本年六月会議所

ノ事務還納以来属員ノナス処ヲ見ルニ

責ヲ人ニ推スノ景況ナキニアラス故ニ今般

増築之議ト雖或疑彼等曾テ流費

シタル額ノ補ヲ不可ヲ知テ誣テ此法案ヲ設

府庁ノ撰ニ任セントシタルニハ非カト依テ愚考

仕処ハ暫瓦斯ノ増築ヲ不許瓦斯灯五

百基ランフ灯五百基ヲ皆設シ現華

灯五百基ハ人民之望ニ從ヒ悉皆下佃

ヲ以売附シ瓦斯ランフ等ノ費用既往向

来ニ係ル処ハ第六課ニ於テ計算立法シテ

数年ノ後ニ償却シ尽ス可ノ目的ヲ要シ

会議所より引継タル金額ノ精算ヲ

ナシテ後増瓦斯等之議ニ不至ハ計算

上ニ錯雜ヲ生シ明治五年會議所

起立ノ日ヲ今日ノ属員ヨリ之ヲ見テ算

ノ不正ヲ憂患スルモ或ハ同轍ニ出ル時ナキニ

非ル義ト愚考仕候間此段上陳仕候

也

(欄外)

㊦ (収受カ 号)

㊦ (要決)

(本文中の朱書部分)

仮設ハ現華灯五百基代金凡八千五百五十円之内二千五百円ニ売ル時ハ
六千〇五十円ノ見込違ニ付即共有金ノ損失ナルコトヲ計算帳ニ記入ス

へシ

読み下し例

（朱書）精算を明らかにし、分別を立て、

新築は最前決議の通り施行すへき

事

瓦斯場増築之義会議所申し出に

付き細調審査仕り候処、一応は尤も之筋に

相見え候へ共、間然無きに非ず、如何となれば、左に五

條之疑団あり、瓦斯を増製する時は、先つら

ンフ灯を廃止し、現華灯の建築を止め、之れ

に失費したる金額は増築したる瓦斯灯に

課し補はんと欲する、是れ第一の疑惑なり、点火費

及償却費の七分を朱引内一般之地主に課す

るの不條理なる、是れ第二の疑惑也、曾て人民不

服と唱点火費の延滞せる分を、今一時に府庁より

人民に課出せしめん事を望む、是れ第三の疑惑

也、増製之後、瓦斯を室内に売らんとするも

請求少くして返りて線路の課出に苦情之れ無き

時は、市街に於て増灯をなすへしと、果して増灯をな

す可くは増灯数百基大小鉄管数百間を

埋めざるを得ず、数百基を設け大小鉄管を要する

時は費度亦増加せざる可からず、然るを論の未だ

に至らず、是れ第四の疑惑也、将さに室内に売らんとする

灯数の予算も無疑に非ず、其延遠館

芝神明社内浅草寺境内等の数基の如き是れ

也、殆んど予算中の予算相像に出

るも計り難き議にして、決て共有金の支弁を

許すべき良法にあらざる可し、小官殊更に此数

疑を醸するの源因は、本年六月会議所

の事務還納以来属員のなす処を見るに、

責を人に推すの景況なきにあらす、故に今般

増築之議と雖も、或いは疑う、彼等曾て流費

したる額の補を、不可を知て誣て此法案を設け、

府庁の撰に任せんとしたるには非かと、依て愚考

仕る処は、暫らく瓦斯の増築を許さず、瓦斯灯五

百基ランフ灯五百基を皆設し、現華

灯五百基は人民之望に従ひ、悉皆下価

を以て売り附けし、瓦斯ランフ等の費用既往向

来に係る処は第六課に於て計算立法して、

数年の後に償却し尽す可きの目的を要し、

会議所より引継たる金額の精算を

なして後、増瓦斯等之議に至らざれば、計算

上に錯雑を生し、明治五年会議所

起立の日を今日の属員より之を見て、算

の不正を憂患するも、或は同轍に出る時なきに

非る義と愚考仕り候間、此段上陳仕り候

也

（本文中の朱書部分）

仮設は現華灯五百基、代金凡八千五百五十円之内、二千五百円に売る時は、六千〇五十円の見込違に付き、即ち共有金の損失なることを計算帳に記入すへし

4 資料解説

（1）文書作成の背景―東京のガス事業をめぐる社会状況―

まずは文書の内容をその社会的背景も含めて確認しておきましょう。東京のガス事業は、江戸時代に江戸町人が積み立ててきた七分積金を元手として拡大していきました。本来、七分積金は災害や飢饉で困窮した人々を救済する目的で作られたもので、インフラ整備に用いることには議論がありました。ガス灯が西洋から入ってきた新しい設備で町人にもなじみがなく、ガス灯を望まない町人からも料金が徴収されたために不払い運動まで起きていました¹⁾。渋沢栄一をトップとして七分積金の運用を担っていた東京会議所は、このような社会的反発を一つの背景として、明治九年（一八七六）六月にガスを含む事業の一切を東京府に移管し、行政がガス事業を担うことになりました。

こうした状況を背景に、東京府は東京会議所から引き継いだガス製造設備の拡大をめぐる問題に対応していくことになりました。東京会議所は①東京府庁がガス料金未納分と設備拡大までの料金を、ガス灯が立つ

ている区のほか、おおよその江戸の範囲と重なる6つの大区全体からも徴収する、②収益が上がらないランプ灯、現華灯を廃止し、代わりにガス灯を増設する、③経費を抑えるためにガス製造設備を拡大した上で家内用ガスの販売を行う、もし販売が不振に陥った場合には、料金徴収方法に不満が出ない場合に限ってランプ灯が立っている地区にガス灯を増やす、という構想を持っていました²。つまり、ガスの販売を拡大して利益を上げつつ、負担の範囲も広げることで料金を引き下げようとしたわけです。社会的反発が大きかったガス灯という新事業を社会に定着させようとした東京会議所の苦肉の策だったと言えるでしょう。今回紹介する文書は、この東京会議所の提言に対する東京府の対応をめぐるものです。

(2) 稟議の過程―ガス事業拡大をめぐる対立―

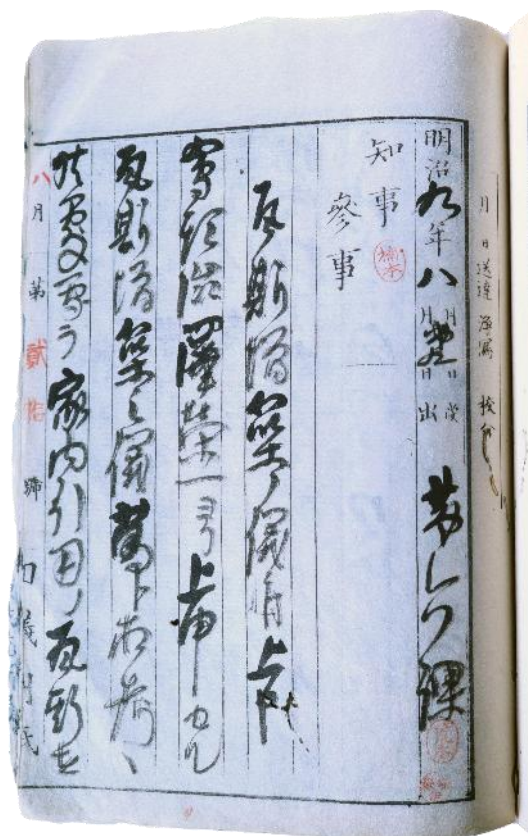
この文書は、①東京会議所が事業化に失敗したランプ灯、現華灯への出費をガス灯の収益で補填しようとしている、②6つの大区全体から料金を徴収するのは不条理である、③東京会議所が引き起こしたガス料金の延滞を府庁に回収させようとしている、④家内用ガスの売れ行きが不振になれば単に経費が増大するだけになる、⑤販売予定先のガス灯設置費も想像の域を出ないものがあり、「共有金」(七分積金)を支出するには不適切である、という5つの問題点を挙げ、会議所の提案に反対しています。

この文書の起案者である秋山則白は第一課の職員で、この課は会議所への対応やガス事業を担当していました³。秋山は会議所のふるまいに相当不満を持っていたらしく、会議所が「事務還納」(会議所の事業の東京府への移管)によって事業運営の責任を東京府に押し付けることで、

これまで自身が生み出してきた赤字を補填しようとしているのではないかと露骨に怒りを書き連ねています。東京府の役人から見れば、行政の力を借りて町人のガス事業への反発に対処しようとする会議所の姿勢は自分勝手な行動のように見えたわけですね。

次にこの文書の先頭にあるハンコの押印欄に注目してください。行政文書は通常、起案者、合議先(関係局課)、決裁権者が押印するカガミと呼ばれる部分があり、ここから行政の意思決定過程を断片的ながら確認することができます。この文書で言えば、①起案日の七月一〇日の直下に起案者の秋山が、②その左側の欄に合議先の第一課と第六課が、③さらにその上側の欄に決裁権者の知事・参事が押印しています。稟議のルートを整理しておくと、ハンコを押した順番は①秋山↓②第一課・第六課↓③知事・参事で、知事が承認している以上、本来は決裁が下りていなければならないはずですね。ところが第一課はこの文書を承認している一方、第六課は一度押印した上からバツ印をつけています。通常、東京府では決裁が下りた文書に「判決済」または「一覽済」と彫られた印判が欄外部分に押されますが、この文書にはそれがありません⁴。恐らく第一課と第六課が対立した結果、正式な決裁はなされなかったと考えられます。この文書に対して府知事の楠本正隆は朱書きで「精算ヲ明ニシ、分別ヲ立、新築ハ最前決議之通施行スヘキ事」と押印付きで但し書きを行いました。この「最前決議」とは、直前の七月四日に起案されたガス設備拡大の実行に関する稟議書を指します⁵。つまり、ガス設備拡大を前提としつつ、再度事業計画を精査することとなったわけですね。ちなみに七月四日の稟議書に楠本は押印しておらず、楠本の態度が揺れ動いていたことも確認できます。

第六課は会議所の構想に好意的で、費用負担の方法やその目的が適切

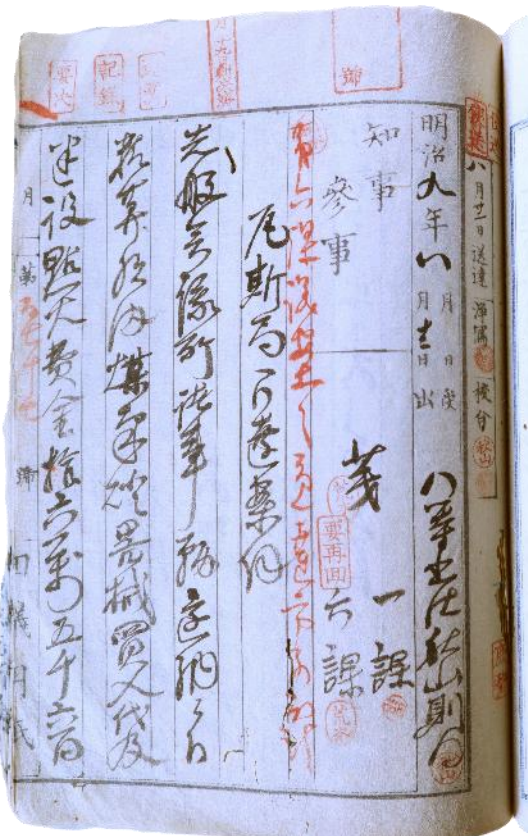


8月9日起案の文書 (A)

で府民の同意も得られるならば、ガス製造設備の拡大に賛成するという立場でした。第六課は財政関係の事務を管轄しており、七分積金の赤字補填の一策としてガス事業の収益に着目したのでしょう。事業失敗のリスクを考えれば、反対してもおかしくないですが、直接、会議所の運営を管轄していなかったために、第一課のように会議所に対する不快感を持っていなかったのかもしれませんが。

(3) 公文書の外側―ガス事業拡大をめぐる東京府知事の動向―

ガス製造設備拡大派の第六課・東京会議所と消極派の第一課の対立は、前者の勝利に終わりました。八月に入って設備拡大が決定されたからです。この決裁も通常の稟議と比較すると異例のものでした。この時作成されたのは八月九日起案の文書 (A) と八月一二日起案の文書 (B) です。Aは第六課起案の文書で、どこにも合議がなされずに知事が直接押



8月12日起案の文書 (B)

印していますが、「判決済」の印はありません。Bは秋山起案の文書で、知事・参事は押印していないものの一九日付の「判決済」の印があり、知事の楠本が「第六課議案之急達方可取計」と第六課が起案した文書を回覧するよう朱書きで要求しています。AもBも単体では決裁の要件を満たしていないにもかかわらず、Aに「判決済」の印が押されているわけです。状況証拠ではありますが、稟議の時系列を推測すると以下の通りになります。

- ① 八月九日…第六課がAを起案
- ② 八月一二日…秋山がBを起案し、第一課、第六課に合議
- ③ 知事の楠本がBへの押印を留保し、速やかに知事へAを送付するよう指示。どこにも合議せずにAを知事に送達
- ④ 八月一九日…Aに知事が押印したことで決裁が下りたこととなり、Bに「判決済」印が押され、稟議が完結

二つの文書をまたぐ異例の決裁を主導したのが知事の楠本であることは明らかです。瓦斯局長としてガス工場の拡大を要求していた渋沢栄一は、七月一五日に「瓦斯之義ハ再議建白之通り御決裁被下度、ランプハ御下命之通相廢し候間、此上点灯も停止候ハ、経費幾分を補候様相成、共有金之一分を保存する緊務と奉存候」とガス製造設備の拡大を訴える書簡を楠本に出しています⁸。渋沢が稟議を通すために知事に直接談判していることが窺えます。楠本の判断にどこまで影響したのか断言はできませんが、稟議の裏側でインフォーマルな合意形成が試みられたことは間違いありません。これは公文書には現れない「政治の世界」だったと言えるでしょう。

(4) まとめ—稟議を舞台にした攻防—
このように、カガミに注目することで知事、第一課、第六課それぞれの思惑が交錯する稟議の過程を再現することが可能です。稟議制には関係局課に丁寧な合意をとることできる一方、決裁権者より下級の職員が不満のある文書への押印を故意に留保することができるため、意思決定に時間がかかるという特徴があると説明されることがあります。ここまで見てきたハンコを武器とした罅迫り合いには、こうした稟議制の特徴が極端に表れていたわけです。

¹ 中嶋久人『首都東京の近代化と市民社会』(吉川弘文館、二〇一〇年)、第一部第二章。

² 「東京府下瓦斯局増築の事を決議し且つ其計算を調査したる見込書を東京会議所頭取渋沢栄一より東京府へ上申 明治九年四月一四日」(東京都公文書館所蔵、請求番号607・C8・06)。

³ 「明治九年六月 府庁例規」(東京都公文書館編『都史紀要四一 明治期東京府の文書管理』、東京都、二〇一三年所収)。

⁴ 同右。

⁵ 「瓦斯増築之儀瓦斯局長渋沢栄一へ東京府より下問」(東京都公文書館所蔵、請求番号607・C8・06)。

⁶ 「公頭より衆議の上増瓦斯上申之儀に付建議 第六課」(東京都公文

書館所蔵、請求番号607・C8・06)。

⁷ 「瓦斯局へ瓦斯増築の件に付東京府より達 明治九年八月一九日」、「瓦斯増築の件に付東京会議所頭取渋沢栄一より東京府へ上申の件第六課より知事へ上申 明治九年八月二九日」(東京都公文書館所蔵、請求番号607・C8・06)。

⁸ 一八七六年七月一五日付楠本正隆宛渋沢栄一書簡(デジタル版『渋沢栄一伝記資料』別巻第三所収

https://eichi.shibusawa.or.jp/denkishiryō/digital/main/?cmd=read&page=DKB30702f_text&word=%E3%82%8B%E7%B7%8A%E5%8B%99%E3%81%A8%E5%A5%89%E5%AD%98%E5%80%99。

⁹ 辻清明『行政学概論 上巻』(東京大学出版会、一九六六年)、一一八頁。