

明治以降の土木および鉄道に関する省庁の変遷と財政史

Transition of ministry concerning engineering works and railway since the Meiji era and financial history

畑岡 寛** 田中邦博*** 出光隆****

By Hiroshi HATAOKA, Kunihiro TANAKA, Takashi IDEMITSU

概要

日本では明治以降の公共投資の中でも鉄道の占める割合は高く、明治政府における鉄道の役割は大きかったと考える。鉄道を扱う研究としては、「鉄道を産業として捉える視角（企業組織を必要とした産業）と、交通手段として扱う視角（鉄道による利益など）に分けられる」といわれるが、本研究は前者の産業として捉える視角から、土木および鉄道における管轄の変遷と財政変動との関係について土木史的な立場から明らかにすることを目的とする。

1. 研究の背景

明治元(1868)年に明治天皇は五箇条の御誓文を出し、新政府の基本方針(五箇条)を国の内外に示す。この年以降の方針は近代国家・豊かな国家への産業改革と軍事改革を行おうとするものであり、農業を基盤とした江戸幕府の封建体制が終わる。一国一城の江戸時代のように地方の大名がその土地を治める政治形態は廃止され、新政府の命令が全国に行渡るような仕組みになった。版籍奉還や廃藩置県が行われ、国の一本化が進められた。地租改正、徴兵令、四民平等もこの頃の政策である。文明開化のこの時代は、盛んに西洋の習慣や技術、政策を取り入れようとしている。直接的な国民への影響としては牛肉屋や西欧料理屋ができ始めたことや、ちょんまげをやめはじめた事、レンガ造りの建築物が見られるようになった事などが上げられる。新しい郵便制度ができたのもこの頃で、電信と鉄道が開通した。

日本に鉄道が導入されたのは、明治5(1872)年9月13日の新橋～横浜間の営業からである。同じ年の10月には富岡製糸工場が開業し11月には徴兵制度ができる。また、岩倉具視らが欧米へ出発したのも明治4(1871)年である。

明治初期の政府の実権は薩長土肥の四藩出身の官僚にあり、薩摩藩からは、西郷隆盛・大久保利通・黒田清隆、長州藩からは木戸孝允・伊藤博文・井上馨・山形有朋、土佐藩から

は、板垣退助・後藤象二郎・肥前藩からは山口尚芳・大隈重信・江藤新平たちがいた。¹⁾

岩倉使節団が帰国するまでは参議の西郷隆盛を筆頭とした留守政府が政治を行うことになる。明治11(1878)年に大久保利通が東京で暗殺されて以降の明治政府は伊藤博文を中心とした体制に変わっていく。主要官職の任命変遷²⁾を見ると、枢密院では明治21(1888)年に伊藤博文、明治22(1889)年に大木喬任、明治23(1890)年に伊藤博文が任命されその後、山県有朋・黒田清隆らが任命される。貴族院議長では、明治23(1890)年に伊藤博文、明治24(1891)年に峰須賀茂韶が任命されている。

土木に関しては、「鉄道の父」と言われた井上勝は明治4(1871)年に鉄道頭に任命され、明治10(1877)年に鉄道局長、明治18(1885)年に鉄道局長官、明治23(1890)年に鉄道庁長官に任命されている。土木の行政機関としては、土木寮を置いた内務省、山林局を置いた農商務省、鉄道局を置いた工部省・鉄道省が挙げられる。

鉄道に着目すると、明治維新当時の日本に限らず後発国では鉄道産業が近代化への第一歩となりえる場合が多く、技術移行・技術向上の面からも鉄道産業がもたらす影響は大きい。日本では明治以降の公共投資の中でも鉄道の占める割合は高く、明治政府における鉄道の役割は大きかったと考える。九州の石炭産業の発展に着目すると、以前は川ひらたと呼ばれる船で運ばれた石炭も筑豊興業鉄道などの急速な発展によって海運から陸運へと変化している。

全国的な鉄道を扱う研究としては、鉄道を産業として捉える視角（企業組織を必要とした産業）と、交通手段として

*keywords: 土木財政, 鉄道財政, 省庁の変遷

**正会員 工修 九州共立大学助手

工学部 環境土木工学科

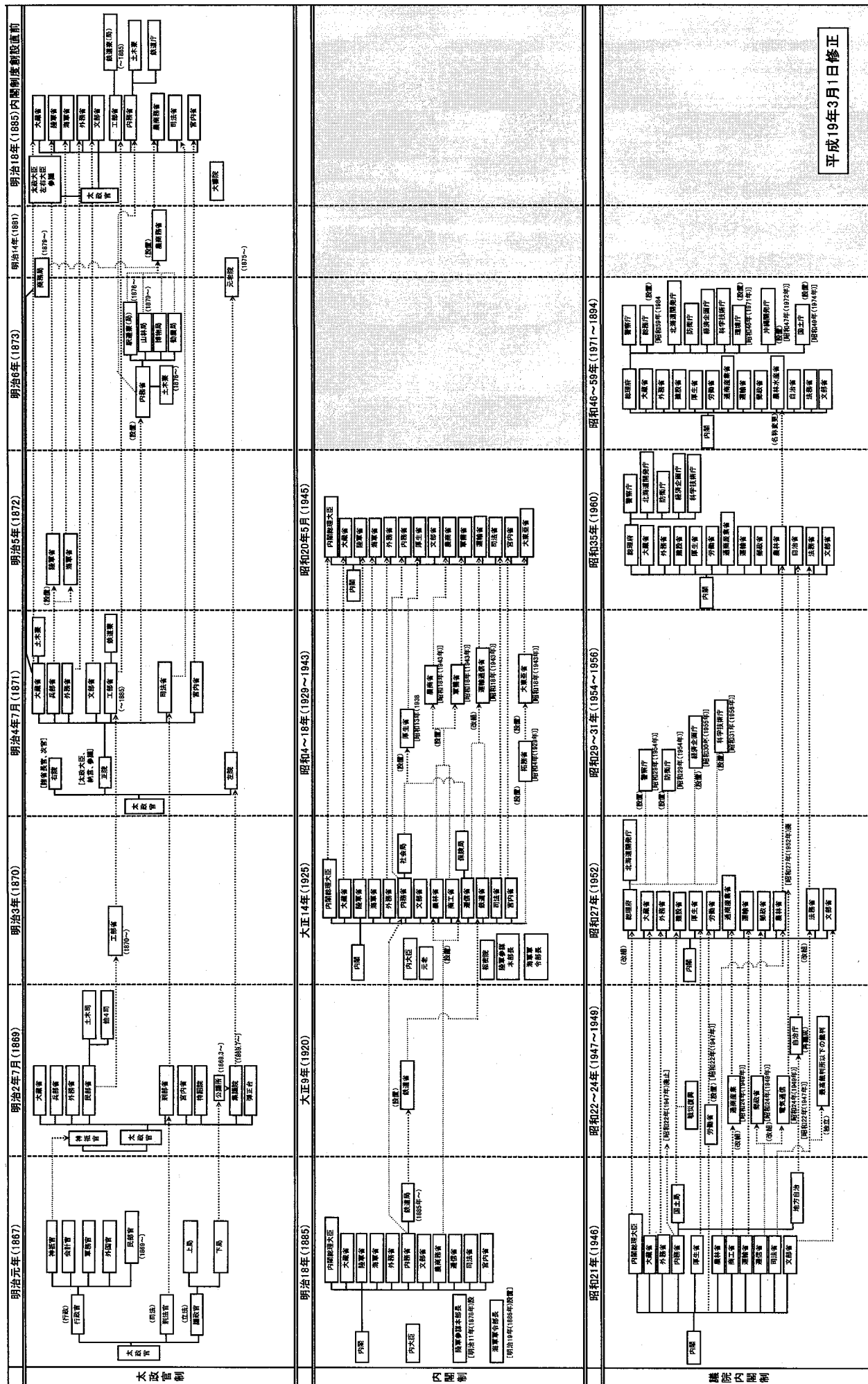
(〒807-8585 北九州市八幡西区自由ヶ丘1-8)

***正会員 工博 九州共立大学教授

工学部 環境土木工学科

****正会員 工博 九州工業大学名誉教授

表-1 省庁の変遷



平成19年3月1日修正

注：2), 4) を基に著者らが作成

扱う視角（鉄道による利益など）に分けられる³⁾と言われるが、本研究では、前者の産業として捉える視角から、鉄道・土木における管轄の変遷と財政の変動について土木史的な立場から明らかにすることを目的とする。

2. 省庁の変遷

2-1 土木に関する省庁の変遷

明治元年から昭和 59(1984)年までの省庁の変遷をみると（表-1）、明治 2(1869)年の民部省に始まり、内務省・建設省が土木を管轄していたことが分かる。山林行政は農商務省、鉄道行政は工部省・運輸省が管轄していた。

土木を管轄するのは明治 2(1869)年の大蔵省と民部省である。翌年、民部省の産業行政の一部を引き継いで工部省が設置された。省中には一等寮に工学・勘工・鉱山・鉄道、二等寮には土木・灯台・造船・電信・製鉄・製作などの 10 寮および測量司が置かれた。

その後土木は明治 6(1873)年設置の内務省が受け持つ。省内は上局に勸業・警保・戸籍・駅通・土木・地理の 6 寮と測量司を置いた。内務省は明治 6(1873)年 11 月 10 日の太政官布告 375 号をもって設置された。この時期までは、地方行政を中心とする内政と財務が分割されておらず、事務が混交していた。

明治 4(1871)年の廃藩置県による中央集権体制に転換する世相から内政機構を新設する気運が高まり内務省が設置される。設置後、内務省の機構は膨張を続け、明治 13(1880)年には 16 局となったが、14 年には農商務省の新設により、勸業行政が分離して 10 局に縮小された。内局は山林局・監獄局・県治局などがある。その後、内務省は昭和 22(1947)年まで土木を管轄する。

終戦後占領軍は、内務省が軍国主義の象徴であると見なし、民主化体制に即さないという思想の基、省内の改革が進められた。これにより、事務局はそれぞれに解体し他の省へ移行する。

その後、占領軍は官選知事から民選知事への移行等で地方自治が確立されれば地方行政を所管する国の機関は不要であるとして、内務省の解体を要求してきた。そして昭和 22(1947)年の決議で内務省の廃止が決定される。

その後土木は、昭和 27(1952)年設置の建設省を経て、現在の国土交通省に至る。土木を管轄した機関は合併・分離・新設が比較的少ない変遷であった。一方、鉄道に関しては通信省・鉄道庁・鉄道省・運輸省のように移り変わっている。

農商務省は「従来の勸業方針が奨励保護の域を超えて、みずから事業を起こして官営とし、一般の農商工業者と利益を競争する状況を変え、指導ないし、監督行政に移行すべし」²⁾という主旨の基、明治 14(1881)年に設置された。内務省からは、駅通局・山林局・博物局・勸農局（後の勸務局）の 4 局が移行され、大蔵省からは商務局が移行された。農商務省の内局としては、新しく書記局・会計局・工務局

が設置された。

大正初年から米価調整問題への不満により農務省の独立の要望が高まり、大正 14(1926)年の勅令で農商務省は廃止された。その後、農林省と商工省に分かれるが日中戦争から太平洋戦争中には戦時体制の強化に伴い、農林・商工を再編成して農商・軍需の二省を設置した。

農商省は内局として総務局・農政局・山林局・水産局・繊維局・生活物資局・物価局の 7 局が置かれ、軍需品生産に関わるものは除かれた。その後、昭和 46(1972)年に農林水産省に名称変更して現在に至る。

2-2 鉄道に関する省庁の変遷

明治 2 年 11 月に民部省・大蔵省の共管により鉄道の管轄が始まり、その後の業務として土木、鉄道に別れる。鉄道では、明治 7 年に工部省の鉄道寮が鉄道局に改名し、その後明治 39 年 3 月 31 日施行の鉄道国有法まで工部省、内務省、通信省がそれぞれ廃止や設置を行い、鉄道を受持つ。一方、通信交通行政を主管する中央官庁として工部省を廃止して明治 18(1885)年 12 月に通信省が設置された。設置に当たり、農商務省から駅通・管船の 2 局、工部省より電信・灯台の 2 局を移管合同した。大正 9(1920)年には鉄道省が設置された。鉄道省は内閣に置かれていた鉄道局が内務省鉄道庁、通信省鉄道局を経て内閣の鉄道院となり、原敬内閣によって鉄道省として独立した。原内閣は政策として「国防の充実」、「産業の奨励」、「教育の振興」、「交通機関の整備」の 4 点を掲げており交通機関の整備の充実のために鉄道省として新しく設置した。

明治 39(1876)年から大正 9(1921)年 5 月 15 日公布の鉄道省官制までは通信省、鉄道院、帝国鉄道庁が受持つ。大正 9(1921)年から昭和 17(1943)年までは鉄道省が受持ち、昭和 18(1944)年 11 月 1 日の運輸通信省官制以後は運輸通信省、その後運輸省が受け持つ。

3. 内務省財政

明治 8 年から昭和 4 年までの内務省一般会計経常部と臨時部を見ると（図-1～4）、総額では明治 17(1884)年頃から事業費が上昇または下降して動向が確認できる。事務費（地方）・俸給（地方）・警察費連帯支援金は顕著である。大正 4(1915)年以後は高い値を示すが大正 3(1914)年に勃発する第一次世界大戦の影響が予想される。経常費の比率を見ると、警察費連帯支援金の割合が他の項目に比べて高い。

臨時部では明治 24(1891)年、明治 29(1896)年に災害費が高い値を示しており、総額と比率の両方から確認できる。明治 24(1891)年頃は全国的な水害が発生しており、当時の東京日日では治水事業の必要性を述べている。⁵⁾ 明治 44(1911)年頃に急上昇している治水事業部は、全国的な大雨による影響であった。明治 41(1908)年には気象台開設以来の記録的大雨が報じられた。⁵⁾

明治 44 年度予算編成方針によると、二項目目に「治水の根本策を定め、住民の災危を除き国土の保全を期すること」とある。⁶⁾

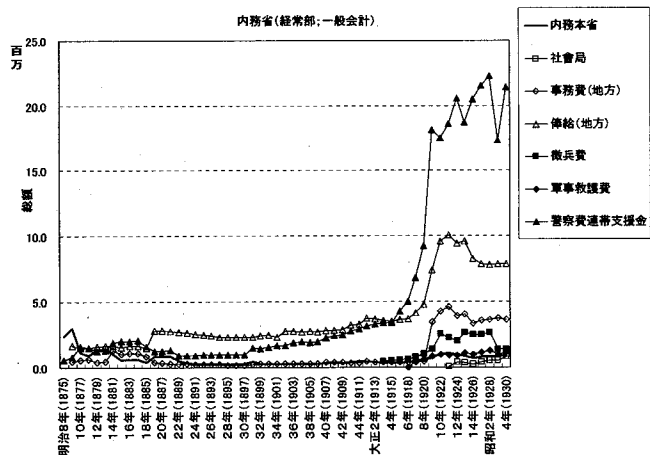


図-1 内務省財政（經常總額）

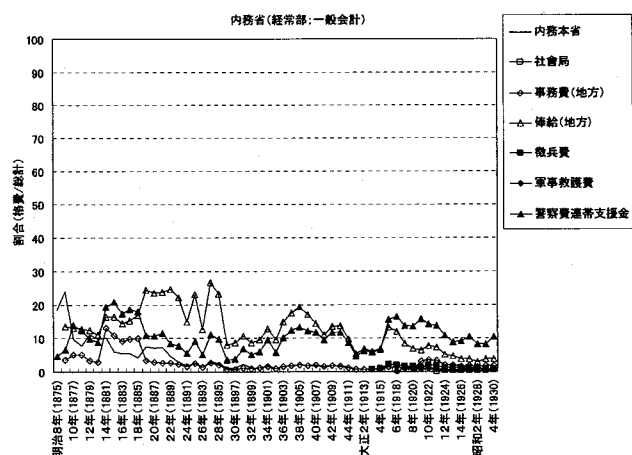


図-2 内務省財政（經常比率）

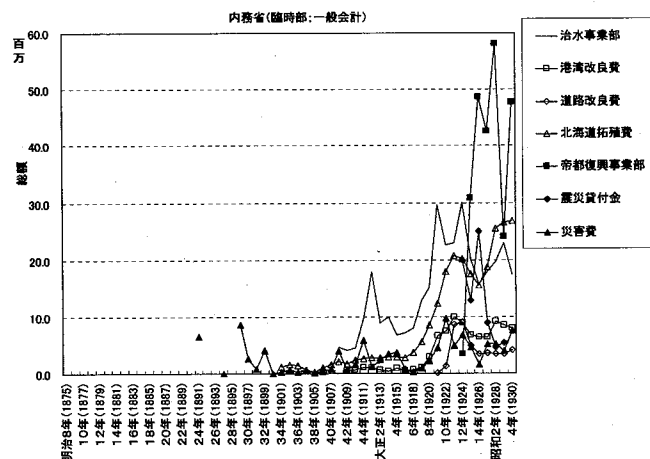


図-3 内務省財政（臨時總額）

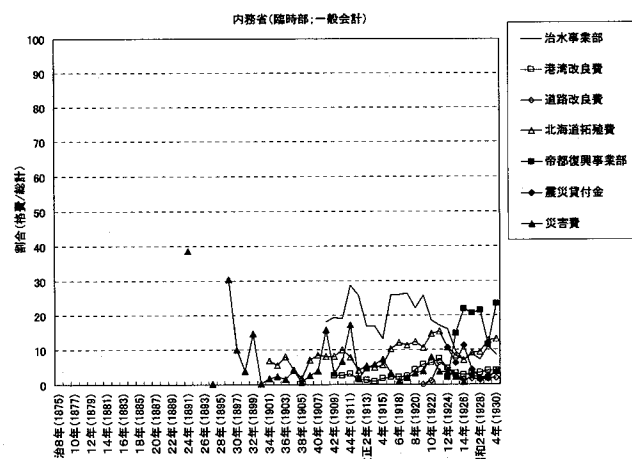


図-4 内務省財政（臨時比率）

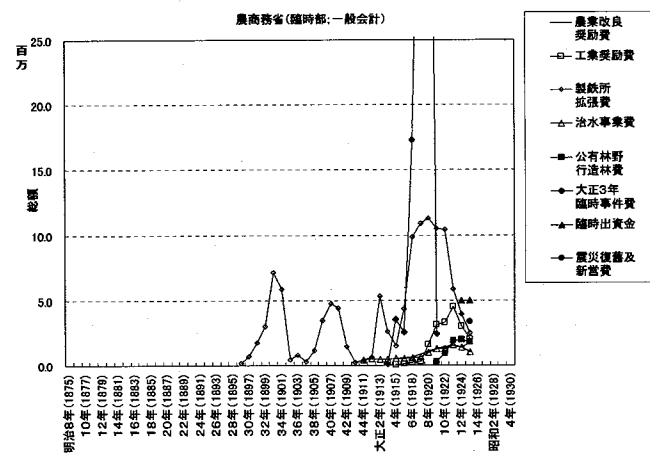


図-5 農商務省財政（經常總額）

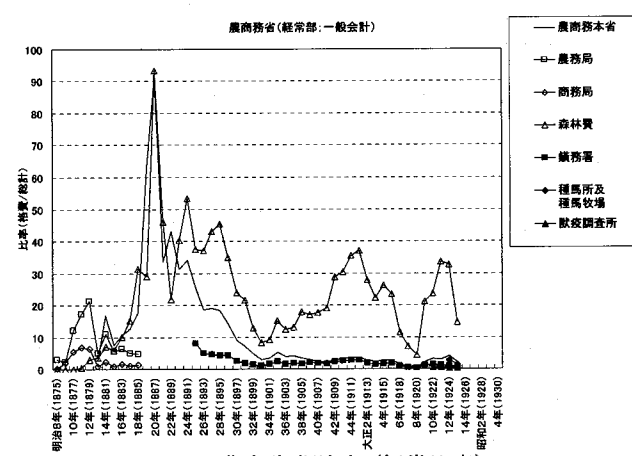


図-6 農商務省財政（經常比率）

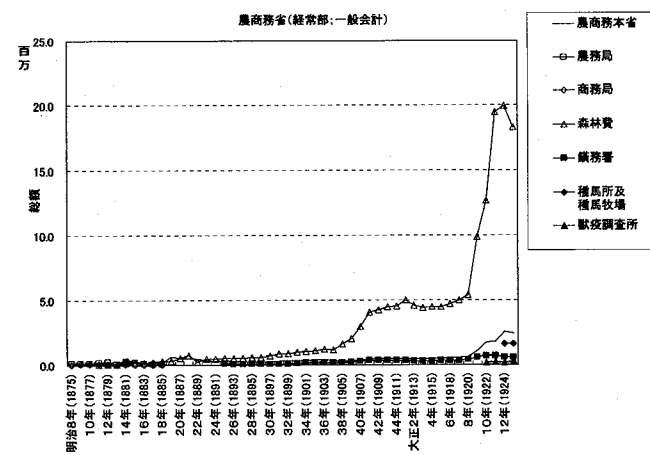


図-7 農商務省財政（臨時總額）

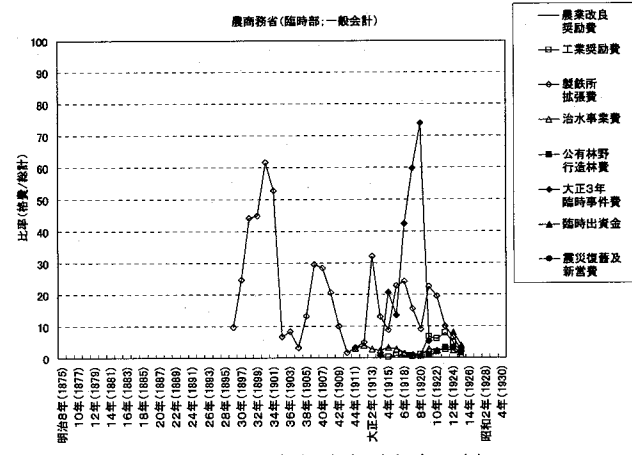


図-8 農商務省財政（臨時比率）

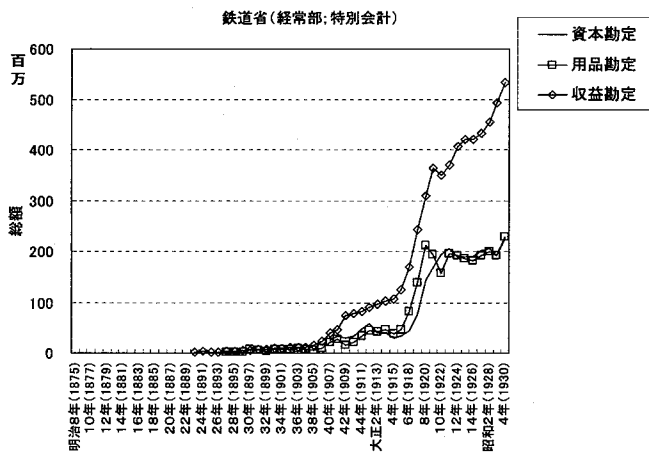


図-9 鉄道省財政（経常総額）

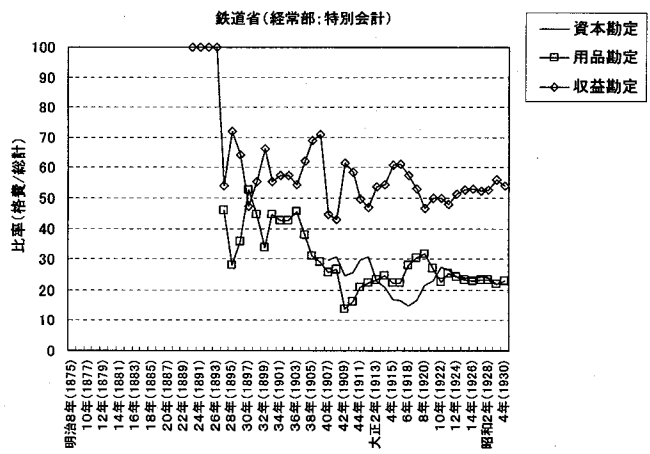


図-10 鉄道省財政（経常比率）

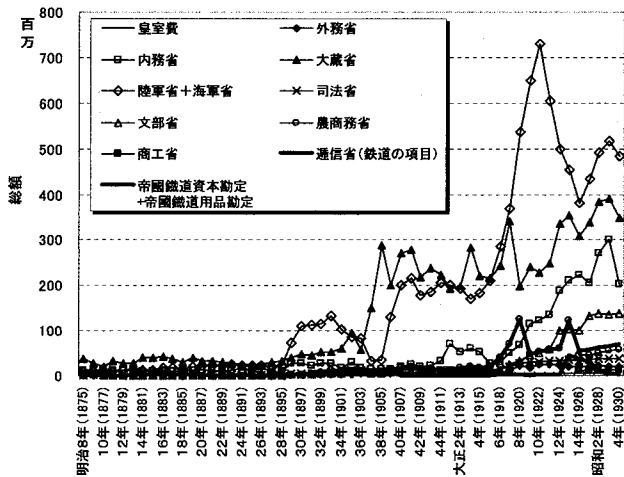


図-11 他の省庁との比較（総額）

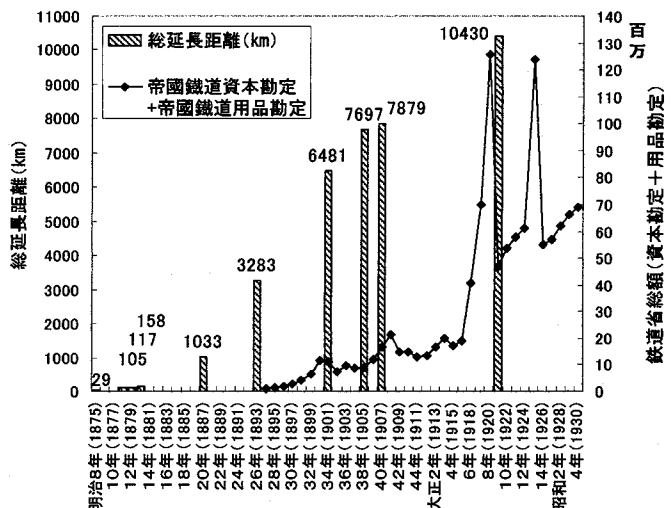


図-12 鉄道省財政と総延長の関係

4. 農商務省財政

総額と比率の関係をみると(図-5~8),一般会計では森林費が高い値をしめしている。特別会計では製鉄所拡張費および大正3年臨時事件費が高い。大正3年頃の事件として第一次世界大戦が挙げられるが¹¹⁾,臨時事件に関する軍事費として陸海軍を含め各省から臨時事件費として徴収しているようである。⁷⁾また、米騒動もこの頃からであるが、米騒動事件に必要な経費を、大正3年事件費に組み込み農商務省の財源から出費したという予想はできるが、今回は特定する事は出来なかった。¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾

5. 鉄道省財政

明治23年から昭和3年までの鉄道省特別会計を見ると(図-9,10),鉄道国有法公布の明治39(1906)年と鉄道省官制の大正9(1920)年で総額の上昇が確認できる。鉄道省内での項目では、収益勘定が資本勘定と用品勘定に比べ高いことがわかる。

「工部省鉄道会計条例主意書」では、収益勘定は帝國鐵道の運輸収入などの徴収等であり、資本勘定は用地の買収など、用品勘定は用品の購入などを示す。⁸⁾用品は汽車の購入費と考える。

6. 他の省庁との比較

通信省は一般会計、鉄道省は特別会計に属している。全国の中央財政と鉄道省の中央財政についての歳出をみると(図-11),各省の傾向として明治28(1895)年,明治36(1903)年,大正7(1919)年頃に財政の変動が確認できる。明治30年~大正8年までは通信省,大正9年以後は鉄道省が主な管轄となるが、通信省に比べ鉄道省(帝國鐵道資本勘定+帝國鐵道用品勘定)の歳出が多い。鉄道省に着目すると、特に大正5年頃からは1億2千万円近くまで急上昇している。

陸軍省と海軍省も同様に急上昇しており、「富国強兵ノ利器」を示した政府の認識が伺える。土木を担当していた内務省も同様に上昇傾向にあった。また、農商務省と鉄道省は類似している。鉄道省設置の時と同様に他省庁の設置の際も歳出は比較的上昇傾向にあった。

7. 鉄道総延長距離と総額

鉄道に関する出来事としては、明治30(1897)年の通信省(鉄道局)設置,明治39(1906)年の鉄道国有法制定,大正9(1921)年の鉄道省官制の公布が挙げられるが総延長距離と鉄道省の総額の関係(図-12)を見ると、鉄道省総額が高い値を示す年又は増加傾向の年と類似している。収益勘定

は鉄道による収入であるため、資本勘定と用品勘定の合計を鉄道省財政とみなし鉄道省総額とした。また、総延長距離も鉄道省総額と類似の傾向にあった。

図-12 の総延長距離は、官設鉄道と私設鉄道の合計を示す。図-13に明治39(1906)年の鉄道国有法制定時における全国の鉄道線路図を示すが九州・関西・関東の線路の拡大は顕著である。

6. まとめ

本研究では、土木および鉄道に関する財政について省庁の変遷の視点から明らかにした。また、鉄道事業については工部省が基盤になるが、工部省の鉄道財政についての動向と影響が解明できれば、明治初期の鉄道に関する動向がより明らかになる。工部省財政については今後の課題とする。

《参考文献》

- 1) 株式会社ぎょうせい編：『おもしろ日本史⑩文明開化』, p58~87, 1998.
- 2) 戦前期官僚制研究会編：『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』, p287, 382, 703, 1981.
- 3) 柿崎一郎著：『タイ経済と鉄道』, p. 3~6, 2000.
- 4) 市江澄子, 三浦眞弓編集：『官公庁辞典』, p29, 1997.
- 5) 明治ニュース事典編纂：『明治ニュース事典』, p346~347, p360~363, p469~470, p220~227, 1984.
- 6) 大蔵省編：『明治大正財政史三巻』, p581, 1938.
- 7) 川端正規著：『青島守備軍支配下の食牛開発』立命館大学人文科学研究所紀要(82号)
- 8) 日本国有鉄道：『日本国有鉄道百年史三巻』, 1997.
- 9) 朝日新聞社編：『日本経済統計総観』, p74~127, 1999.

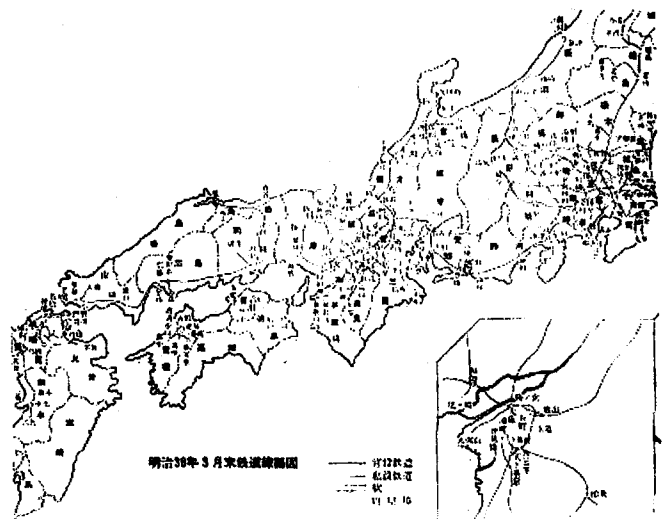


図-13 明治39年末鉄道線路図（文献8）より抜粋）

- 10) 守田久盛, 高島通著：『鉄道路線変せん史探訪』, p7~277, 1979.
- 11) 大正ニュース事典編纂：『大正ニュース事典第一巻』, p532~533, 796~797, 1985.
- 12) 大蔵省財政史室：『大蔵省史第一巻』, p314~321, 1998.
- 13) 井上清・渡部徹編：『米騒動の研究第二巻』, 1959.
- 14) 庄司吉之助：『米騒動の研究』, 1957.
- 15) 坂入長太郎著：『大正昭和初期財政史〔日本財政史研究Ⅲ〕』, p4~5, 1988.
- 16) 戸川幸夫ほか：『物語日本史10』, p315~326, 1982.
- 17) 真鍋元之ほか：『物語日本史11』, p327~338, 1982.
- 18) 白柳美彦ほか：『物語日本史12』, p315~326, 1982.
- 19) 百瀬孝著：『内務省』, p24~48, 2001.
- 20) (財)全国研修センター：『近代土木の夜明け』, 1999.