

明治期の道路整備について — 「鉄道優先策」の実像 —

平井節生¹・羽藤英二²

¹正会員 セントラルコンサルタント株式会社 副社長執行役員 (〒104-0053 東京都中央区晴海 2-5-24)

Email: shirai@central-con.co.jp (Corresponding Author)

²正会員 東京大学工学部社会基盤学科 教授 (〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1)

Email: hato0816@gmail.com

明治期に於いては、鉄道敷設法の制定等により急速な鉄道ネットワークの整備が行われたが、道路法の制定は明治期にはかなわず、大正期になった。また、明治期に全国的な道路ネットワークの定義は行われたが整備は不十分なものであった。こうしたことから一般には明治期には陸上交通については鉄道優先策がとられていたと言われる。しかし、道路交通は江戸期に比べれば重交通化していたし、鉄道が敷設されていない地域での道路整備の需要は高かったはずである。本研究は、国レベルの政策として道路整備よりも鉄道整備を優先するということがあったのか、あったとすれば、それはどのように発議され、また、実効を発生していったのかを解明することを目的とする。

Key Words : Meiji era (1868-1912), Road development, Railway

1. はじめに

明治期の道路整備を論じた多くの論文等には「明治政府は交通については鉄道優先策をとったために、幕府から引き継いだ道路の補修や改良に十分な予算が回されず・・・」^{注1)}あるいは、「道路法制定までは日本の道路は見るべきものがなかった。」¹⁾等の表現があり、明治期には政府により鉄道優先策がとられ、道路整備は後回しにされた、道路整備が制度として体系化されるのは大正8年の道路法になってからであり、本格的な道路整備が開始されるのは戦後になってから、というイメージが一般的であると思われる。

鉄道敷設法が1882(明治25)年に成立しているのに対し、明治期に数度に渡って立法が試みられた道路法(注:第十帝国議会でのみ公共道路法案という法案名、以下、それを含めて「道路法」と記述する)が結局明治期には成立せず、1919(大正8)年になって成立したことが、明治期の交通政策を象徴するかの如く語られることも多い。

また、明治期の道路橋梁費の推移を見ても、

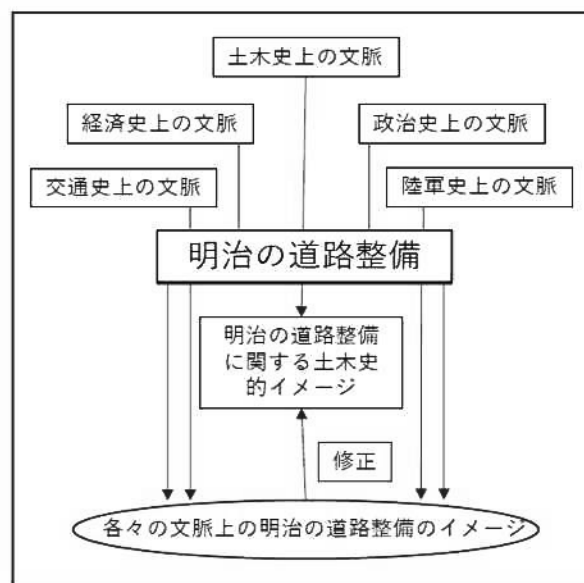


図1 本研究のねらい

国・地方を合わせた全体としては増加しているが、国費については低迷したままであったこと(図2)。一方、鉄道の事業費は戦争等で減少した年もあるが概ね増加しており、絶対額的にも道路橋梁費を凌駕していた(図3)。

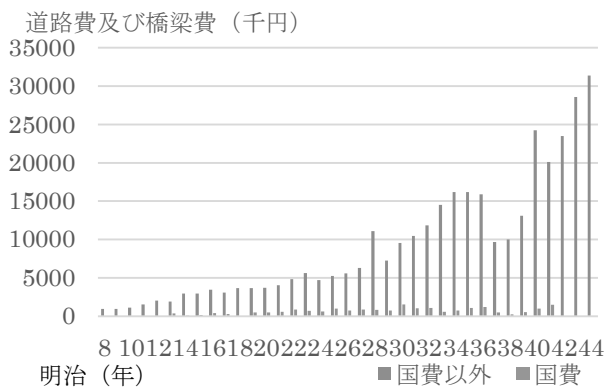


図2 明治期の道路費及び橋梁費決算額
(大日本帝国内務省会計報告より(明治8-12, 18,42-44の各年は国費についてのデータなし))

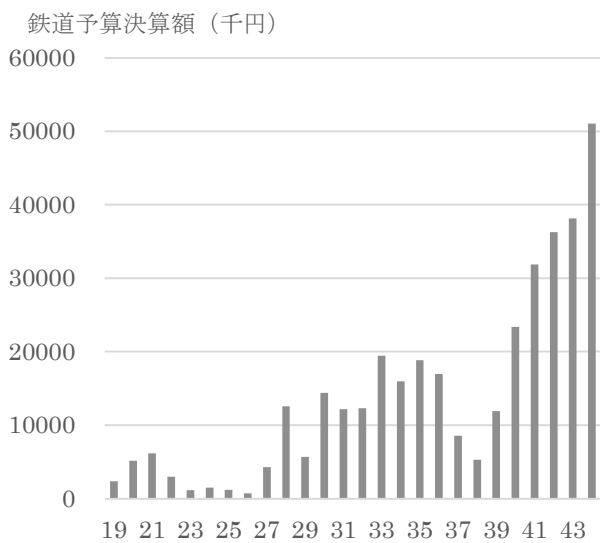


図3 明治期の鉄道予算決算額
(明治工業史鉄道編p119の表をグラフ化(建設費、改良費、補充費の合計額))

一方で、鉄道は、明治期に飛躍的に発展したと言っても、10,000 km程度であり、幹線輸送の主役に担うようになったとはいえ、明治期の殖産興業を支えるためには、鉄道ネットワークでカバーしきれない地域での、幹線的な道路の整備が必要であったと考えるのが妥当である。

1871(明治4)年に出された太政官布告による貸取橋の導入は、明治初期段階から中央政府によって道路整備の必要性が認識されていたことを端的に示すものであるし、明治中期から道路法の立法が執拗に試みられたという事実は、少なくとも内務省関係者においては体系的な道路整備制度の必要性が認識されていたことを示している。

本研究は、明治期に於いて、国レベルの政策として道路整備よりも鉄道整備を優先するということがあったのか、あったとすれば、それはどのように定義され、また、実効を発生していったのかを解明することを

目的とする。このような意味での明治期の道路整備の位置づけを正確に認識することは、殖産興業政策下における道路整備の役割を理解することにつながるし、その後大正期に成立する道路法の性格を理解することにもつながる。図-1に本研究のねらいを示す。

既存研究の中に上記のテーマ設定を行った事例は存在しないが、土木学会において発表された明治期の道路整備一般について論じた既存研究としては、上記の榛澤、為国「明治期における道路整備に関する一考察」¹⁾、また著作としては1985年、武部「道のはなしI」(1992年)²⁾等がある。

また、土木学会において発表された関連分野の研究としては、松浦、藤井による「1875(明治8)年の堤防法案の審議から1896(明治29)年の河川法成立に至る河川行政の展開」³⁾は、河川整備制度が整備される過程の記述において、道路整備制度の記述も行っている。

歴史学の分野では、有泉の「明治政治史の基礎過程」⁴⁾において、明治期における道路整備を含む公共事業が政治・行政の流れに位置付けて論じられている。また、坂野の「明治憲法体制の成立」⁵⁾では、日清戦争前後の政治・行政の流れの中で軍備の拡充とインフラ整備がどのように扱われたかが描かれている。小風「起業公債事業と内陸交通網の整備」⁶⁾は、明治10~20年代の起業公債事業と内陸交通網の関係を論じている。鈴木淳「軍と道路」⁷⁾は、道路整備への日本軍の関与を取り扱っている。また、鈴木雄一郎の「大正8年道路法成立試論」⁸⁾は、大正8年に成立した道路法から読み解いて、その成立過程を振り返っている。

本論文では、2次資料であるこれらの論文等の成果に立脚しながら、本論文の本旨に関わる指摘については、それら論文等の見解を踏まえつつ、その見解の妥当性について検証し、著者の分析結果として記述した。その過程で、国の行政の状況、統計については、工部省資料、内務省史、大蔵省史等、帝国議会や道路協議会の議事の模様については国会図書館等で公開されている議事録等の一次資料を使用した。

本論文の構成は、

第一に、明治20年代までの道路整備に関する中央・地方の政治状況及びその後明治20年代から試みられた道路法の立法過程における帝国議会等での議論から見える当時の政策決定者の道路整備に関する意識及びその基礎となった道路の実情、交通状況

などを概観する。(2章及び3章)

第二に、軍部の道路整備への要求等軍隊活動からの要求がどのように道路整備政策に盛り込まれていたのか概観する。(4章)

第三に、明治20年代までの鉄道整備に関する中央・地方の政治状況及び鉄道敷設法制定(明治25年)前後の帝国議会等における議論を概観し、道路法審議との違いを浮き彫りにする。また、日露戦争後の政治・経済状況と同時期に行われた鉄道国有化の制度化から当時の鉄道の経済発展への寄与への期待を概観する。(5章及び6章)

その上で、明治期の道路整備の交通政策上の位置づけを再定義することを試みる。(7章)

2. 明治20年代までの道路整備

(1) 明治初期の道路関係制度整備

明治期の道路の新制度で最初のもは1871(明治4)年の太政官布告によるいわゆる賃取橋の制度化である。これは「険路を開き、橋梁を架する党諸般運輸の便利を興し候者は落成の上功費の多寡に応じ年限を定め税金取り立て方被差許候」として、道路の開鑿あるいは橋梁の架橋を行った者には年限を定めて通行料を徴収することが許されるという制度である。この制度により、箱根越えの街道や大井川に架かる蓬莱橋などの事業が実施されたが、明治期を通じて有料道路や有料橋が大きく普及したとは言えなかった。

また、1919(大正8)年に成立した道路法においては、対象が橋梁に絞られ、また、同時期に賃取橋の無料化が奨励される^{注2)}状況であった。

1873(明治6)年8月には、「河港道路修築規則」が公布される。この規則は道路にとって3つの点、即ちはじめに道路の等級を定め、各等級に応じて官民の費用負担の原則を定めたこと、また、過去3~5年間の各県ごとの土木費を算定し、政府からの支給額の算定の基礎としたという意義がある。道路の等級とその費用負担関係を要約すると、

- ・ 一等道路：東海中山陸羽道の如き全国の大経脈を通ずる者
国及び地元民負担
- ・ 二等道路：各部の経路を大経脈に接続する脇往還枝道の類を二等河港道路
国(地方庁に下渡)及び地元民負担

- ・ 三等道路：村市ノ経路等ヲ三等河港道路

全て地元民負担

となる。^{注3)}これに基づき、過去の土木費を例えば、滋賀県 59,286 円、大阪府 86,597 円、山梨県 50,381 円、のように、57 府県について定義し、それらの合計を 151 万 3902 円(円未満は省略)としている。

この実績金額をもとに各県ごとの国からの支給額(向こう5年間の定額)が算定されたが、例えば、山梨県では明治6年12月に年額官費 45,765 円、民費(区町村より課出) 7,735 円と定められた。^{注4)}

この河港道路修築規則の背景について、有泉は、本規則以前には地租からの区町村の収入と治水等にかかる費用のバランスがとれていなかった、また、別の背景として封建割拠の壁で隠蔽されていた貢租負担の不公平が中央集権国家形成によって農民に意識されるようになり、統治上放置できない問題となっていた。こうした状況で、地方政庁及び区市町に頻発する河川災害に対応させるのは無理があるとの判断があったと説明する。^{注5)}

河港道路修築規則の発効1年あまりの明治9年6月に太政官達第60号が出され、道路の等級区分が変更される。一等道路、二等道路、三等道路から、国道、県道、里道への変更であるが、それぞれの定義は細分化され、またより具体的になり、例えば国道は1等から3等に分類され、それぞれの定義は

- ・ 一等は東京より各開港場に達するもの
- ・ 二等は東京より伊勢宗廟及び各府県鎮台に達するもの
- ・ 三等は東京より各県庁に達するもの及び各府県鎮台を拘連するもの

となった。この定義に基づき、内務省は各府県に調査を求めた。その調査結果に基づいた国道の経過地の決定には数年を要したが、漸く1885(明治18)年の国道表に結実する。

上記の国道の定義で特筆すべきは、第一に開港場が意識されていたこと。これは鉄道が海運(内航を含む)の補完を意識して主要港を結ぶことが計画されたこととは若干性質を異にするが、第一に主要港湾を意識していたということには共通性がある。

二等国道の定義からは陸軍拠点と東京の連結が定義され、三等国道の定義においては、東京と各府県庁を結ぶということからして、当時の幹線的な内陸交通網の必要条件を網羅したと考えられ、鉄道の補完という概念は見当たらない。

本太政官達は、1875(明治8)年7月に地方官会議で

議論され、同会議の議長であった木戸孝允から上奏された「道路附橋梁法案」の一部を基にしたものである。

「道路附橋梁法案」は、その名のとおり、道路の等級区分の変更のみを目指したのではなく、道路整備に関する基本的な制度を打ち立てることを目指したものであり、上記の道路の等級区分の外に、道路の等級区分に応じた道路及び橋梁幅員の目安、道路整備の費用負担区分に関する新たな制度の記述が含まれていた。道路及び橋梁幅員の目安はそのまま同法案のものが太政官達になったが、費用負担区分のほうは太政官達では落とされている。これは、

- ・国道については国費
- ・県道については国費と県費の折半
- ・里道については区費

という規定である。即ち、「河港道路修築規則」でははっきりと規定されていなかった費用負担割合を示し、同時に同規則で規定された実績主義をここで捨てて、各県の来年度の必要事業量を勘案する方式に転換しようとしたものと言える。^(注6)

こうした発意に対し、太政官の中では「府県税賦課の方法実施（8年9月第140号公布）未明確に至らず地租改正も猶半途にして出費の目的も相立たざるに付實際施行に臨しては前後緩急の別も可有之傍以上」との意見が出され、費用負担区分については「従前のおおり」とされてしまった。

本太政官達における道路の等級区分は、河港道路修築規則に対して考え方が大きく飛躍しているが、地方官会議に提出された同法案の第一条には、道路の分類を変える趣旨が書かれている。「東海中山陸羽道の如き（中略）各府県の申牒を検するに甲は認めて一等とし乙は二等とするものありこの如く齟齬する所以の者は他なし路線の起こる處と其達する地位等を明言せざるを以てなり」とあり、河港道路修築規則の定義では、府県により同じ路線を一等としたり二等としたりという齟齬があったため、より定義を具体化したものと推察できる。

また、道路附橋梁法案の道路の等級区分において初出なのは国道・県道の定義の中に鎮台・分営という軍事的概念が入ってきているという点である。この点については4章において取り扱う。

（2）明治10年代の道路関係制度整備

明治10年代初頭の政府は、西南の役の出費等に伴

うインフレーションへの対応に追われていた。大蔵卿であった大隈重信は、国債である金札引換公債を発行するなどして、漸進的な事態の收拾を図ろうとしていた。そうした政策の一環として、明治13年の太政官達第46号により府県土木費への政府の^{さげわたしきん}下渡金（補助金）が全廃された。これは河港道路修築規則以来の補助制度の廃止を意味するものであった。

しかしながら、実際には災害が重なり、政府から府県への土木費及びその一部である道路費、橋梁費の下渡もゼロになることはなかった。^(注7)

1883(明治16)年7月佐々木工部卿は「内務省の事務を修正改良する意見書」を太政大臣に提出した。これは、「道路を以て国家の血管と称するも強ち過当にあらざるべし。」と道路の重要性を強調した上で、道路、橋梁、運河、堤防、港湾などの土木事業を内務省から工部省に移管することを主張するものであった。小風⁶⁾によれば、これは両京間連絡鉄道の実現により明治初年以來の鉄道建設構想を完成させた工部省が次の政策課題として道路整備に着目し、土木局の吸収によって工部省を強化し交通政策の主導権を掌握することを狙ったもの、ということである。これに対し、当初は有効な反論ができなかった内務省であるが、1883(明治16)年12月に内務卿に就任した山県有朋は明治10年の土木局の設置以来局長を務めてきた石井省一郎に替えて岩手県令島惟精^{しまいせい}を後任に据えて道路政策を積極化させていった。道路整備をめぐる内務省と工部省の争いはその後も続くが、明治18年12月には内閣制度の発足とともに工部省が消滅するという形で終了した。

こうした流れの中で1885(明治17)年2月内務卿山県有朋は「道路の制を更定する議」を太政大臣に提出した。

本文中、山県は、当時の道路管理について、明治13年の下渡金廃止以来、「事実上に於ては全く放任の状を見るに至れり」と、下渡金廃止以来の国の道路管理に対する放任姿勢を批判した上で、道路一般について「道路經理の良否は国家の盛衰に至切の関係有し運輸の便未た〇（ニスイに合）子からず且軍備の拡張に急なるに於てはその制を確定し修繕周到の方法を定る」と道路整備の意義を述べている。

また、地方任せになっている国道が府県の境界で修繕の程度に差がみられることについて「全国を連絡せる国道の体裁に適さざる之実況あり」と嘆き、国道は全て政府の管理とするべきだとの主張をしている。

その上で、当時の国道 1940 里の修繕費として必要な金額を年間 281 万円と見積もり、1/2 ないし 1/3 の国庫負担を提案している。これは定額による国道整備の制度化提案と言える。^(注 8)

これに対し、松方大蔵卿の内申は、山県内務卿の趣旨は「不得止」と認めながらも、1884(明治 17)年度予算はもう計上済みで、しかも財源に不足生じている状態であるので、山県内務卿の提案は「御聞置」するよう、また、地方官へは道路施設の「緩急等」(費用の掛かり具合)を(内務省と)協議し、申し出るようするよう指導するべきだとしている。

内務省からの国道への定額補助化の提案には決着がつかないまま、1885(明治 18)年 1 月太政官から「今般国道ノ等級ヲ廢シ其幅員ハ道敷四間以上並木敷濕抜敷ヲ合セテ三間以上總テ七間ヨリ狭少ナラサムモノトス 但國道路線ハ内務卿ヨリ告示スヘシ」との通達が出され、それに応じて、内務省は同年 2 月「国道表」(内務省告示 6 号)を通達した。

このように、明治の初期から道路整備の必要性及びその制度化は明治の高位の政治家によって認識され、初期段階の制度整備は行われた。また、明治 18 年には「国道表」という国道のネットワーク計画も成立した。しかしながら、この段階では、補助率の規定まで含めた国庫負担の制度化には至らなかった。

3. 道路法の立法過程における議論

明治 20 年代に入ると内務省は道路法の立法化活動を活発化させる。明治 21 年には公共道路条例と街路新設条例をセットで閣議にかけるが否決され、明治 23 年には両法案を一本化して道路法案として閣議にかけるが再び否決される。

同法案がはじめて議会で提案されるのは、公共道路法案として 1896(明治 29)年 12 月の第 10 帝国議会においてであるが、先議の衆議院で否決されている。この時の帝国議会の議事録を見ると、主として議員に問題視されたのは、同法案が道路の認定を行政庁の裁量にゆだねている点、その他行政庁の裁量範囲があまりにも広がった点であった。これらの裁量について地方議会の承認が必要であるとする衆議院議員の議論に対し、政府側(古市公威土木局長)は、(地方議会に)「諮問をしなければならぬという云ふことはない」^(注 9)とこれを拒否している。

1891(明治 32)年の第 14 帝国議会では、第 10 帝国

議会で指摘のあったその他の事項(道路上の私権の設定、路銭の徴収を認める範囲)について修正を行った上で再度貴族院先議で審議に掛けられたが、委員会を出ることなく審議未了に終わった。

1910(明治 43)年には道路協議会^(注 10)において道路法案が審議されるが、ここでの議論は主として財源問題であった。委員のひとりであった財務省の橋本主計局長に強硬に反対されたほか、最終日に担当の平田東助内務大臣より、法案を成立させてもそれを担保するべき来年度予算の見込みがたっていないとの理由で法案としての提出は断念するとの陳述が行われている。^(注 11)

道路法成立に向けたこの一連のプロセスについて、有泉は、殖産興業政策の中、盛り上がる地方からの道路整備への欲求に対し、内務官僚が内務省のコントロールを維持するべく、上記のような法案の内容にしたとの解釈を行い、その中心人物は行政への政党勢力からの介入をきらう思想(所謂「超絶主義」)を表明していた都筑馨六(明治 27 年 6 月から同 29 年 2 月まで土木局長)であったとしている。^(注 12)

また、有泉⁽⁴⁾は、同時期に内務省に上程された河川法が第 10 帝国議会で成立していることに関し、淀川改修との関連を述べている。河川法の上程以前に伊藤博文等への個別陳情によって淀川改修予算の約束を取り付けていた大阪府関係者に対し、河川法の成立が淀川予算の条件であることが利用されたとしている。^(注 13)

道路法は 1919(大正 8)年に成立するが、明治期に最大の懸案であった道路の認定については、法条文においては、国道の路線は主務大臣が認定、府県道の路線は府県知事が認定(以下、群道、町村道において同じ)することとされており、原則は明治期と変えられていない。帝国議会審議においては、この点について、「国家行政の機関に於て認定し、管理するに任せ、自治体は唯其の之に要する費用に付いてのみ議決権に参与せしむるに止めたるが如きは近代の法律思想に適せざる絶大の官治官僚主義なり」といった激しい議論が行われたが、最終的には、国道路線の認定に対しては鉄道会議に準じた機関に諮問、府県道以下の路線の認定に対しては関係議会に諮問することという決議を付して可決されている。^(注 13)

このように、明治期の道路法の立法の試みにおいては、主として、道路整備財源の問題と、道路の認定主体に関する問題で、審議が難航した。道路整備財源の

問題は、道路が収益事業とは見做されていなかったため、財政支出に関連して議論された点に困難の要因がある。1 章で見たように、国全体で見れば道路整備に係る投資額は増加し続けていたにも関わらず、国庫負担の制度化には財政当局の抵抗があった。大正 8 年の道路法は、国庫負担を制度化し、また、道路の認定は行政庁が行うという原則を維持したまま成立した。

4. 明治期の道路計画における軍事的要素

(1) 明治 9 年の太政官達成立に至る経緯

明治 9 年の太政官達においては、二等国道の定義は「東京より各鎮台に達するもの」、また、一等県道の定義に「各鎮台より各分営に達するもの」という軍事的要素がみられ、それらは、本太政官達以前の道路分類である河港道路修築規則には見られないものであることは、2. (1) において指摘した。

同様に 2. (1) で示したように、本太政官達は、1875(明治 8)年 7 月に地方官会議で議論され、同会議の議長であった木戸孝允から上奏された「道路附橋梁法案」を基にしたものである。

「道路附橋梁法案」は、地方官会議において 3 日に渡り議論されたが、同会議に最初に提示された時点から、上記の鎮台を含む道路等級の定義即ち軍事的要素は含まれていた。また、同会議における議論は、道路等級を決めるその他の要素、乃ち、伊勢宗廟に通ずる道路をどの等級で扱うべきか等についての議論、また、道路整備の費用負担区分についてであって、鎮台に関する議論は行われていない。したがって、このような軍事的な要素は、起草者である木戸孝允の思想が反映されたものである可能性が高い。

一方、陸軍では、1875(明治 8)年 10 月に砲兵担当の原田一道大佐、牧野毅少佐、黒田久孝少佐によって「全国防御および着手順次に関する意見書」が陸軍卿に提出された。

本意見書の中では「各鎮台及び營所に要塞を設けて兵營を置き、糧食器械及び軍需の諸品を集蓄し、内外交通の為に他の砲台及び衝要の地に兵科の大道を設け、輜重車を以って此諸品を運搬し、応援の法を便にす。」^{注 15)}とされており、陸軍の砲兵担当の幹部が鎮台を含む軍事的要所を結び、輜重車が走行可能な道路整備の必要性を訴えていた。^{注 16)}

このように、「道路附橋梁法案」に盛り込まれた

軍事的要素と同時期に陸軍が抱いていた兵站輸送における道路への希望は同じ方向性にあった。

(2) 「国道表」成立時の経緯

「国道表」(1885(明治 18)年)に関する内務省から陸軍への協議は 1884(明治 17)年 6 月に行われた。陸軍は参謀本部に照会した上で、国道路線として「當所要塞若しくは要港への連絡にして最も要用なる軍路」である 18 路線の追加、国道の幅員を 4 頭引きの野砲を背転する限界である 6 間半 (11.8m) とすること、橋梁の耐力として砲車が通行可能であること、坂道の傾斜は 1/20 以下とすること、という要求を出したが、橋梁と傾斜について以外受け入れられなかった。路線については、単に兵路上の便宜では決められないということ、また、幅員については 6 間半では「莫大の潰地を要し為に田畠を損する」との理由であった。^{注 17)}

「国道表」は、明治 9 年の太政官達における国道の定義に基づくものであり、その定義には (1) に見たように、軍事的要素が含まれていることからして、それ自体軍事的性格を持つものである。しかしながら、その成立過程においては、軍部はその意見を十分に反映させることに成功したとは言い難い。

(3) 日清戦争前後の富国強兵策における経緯

参謀本部は、1887(明治 20)年には「鉄道改良の議」、明治 25 年には「鉄道の軍事に関する定義」と、軍事における鉄道の有用性と整備の必要性を繰り返して訴えている。鈴木⁸⁾によれば、このような過程は、軍部として望むような道路整備が困難な実情、鉄道の急速な伸長を見るにつけ、次第に国内兵站輸送について道路よりも鉄道に希望を抱くようになった過程という。

そのような中、日清戦争(明治 27 年 8 月～28 年 4 月)が起き、明治 27 年 10 月、戦争遂行のための 1 億 5 千万円、翌年の 2 月には 1 億円という大型の臨時軍事費予算が議会承認される。それらの財源のうち国庫剰余金の繰り入れ 2600 万円以外は国債の発効に求められた。日清戦争には勝利したが、その後の三国干渉により、軍備拡張の機運はやまなかった。また、それと同時に、将来の戦争遂行のための産業力強化の必要性も強く認識された。この考え方は渡邊大蔵大臣の財政意見^{注 18)}に端的に表れている。同意見書によれば、清国からの 3 億 6000 万円超の賠償金の使途

は、戦時の公債の償却 3500 万円、非常積立金 5000 万円、陸軍拡張経費 7000 万円、海軍拡張費 1 億 3000 万円、製鉄所設置 500 万円、農業銀行資本補足 6000 万円であり、軍備拡張に大きな重点が置かれている。

産業力強化のほうは、鉄道及電話交換拡張費として記載がある。財源は全て起債によることとされ、その内容は鉄道改良費 2600 万円、電話交換拡張費 1200 万円、植民鉄道 100 余万円を 7 か年に亘り支出することとされ、起債の利子は基本的にはこれら事業の収益金によることとされた。道路の整備に関する記述はない。

本費目の記述中には上記以外の事業に関する言及があり、「北海道残部及台湾の鉄道築港其の他土木費東京大阪神戸等の築港は我国勢の発達上遠からず着手の必要を見るに至るべし。而して其の全部若しくは一部は必ず国庫の支弁を要すべきが故に、財政上少なからざる関係あり。然しながら将来数年度は殆ど全力を国防に注ぐを以って此等土木費の支出はなるべく年限を緩にし、更に租税の負担を増加することなしに施行するを要す。」と、収益事業でなく財政負担を要する土木費のような事業は速度を低くせざるを得ないという考え方が現れている。

そのような方針において、鉄道事業は収益事業であるが故に産業育成策として採用される素地があったのではないか。

一方、参謀本部は上記財政意見に先立つ明治 28 年 9 月に「陸軍軍備拡張の理由書」起案し、その中で「鉄道隊を新設する事」として、4 中隊からなる鉄道隊を新設する構想を示している。

参謀本部と大蔵省が呼応したこうした軍備の拡張、鉄道・電信の拡張の流れの中で、道路整備は置いて行かれたように見える。

このように、明治初期の道路等級の区分に既に軍事的要素が入っていた。一方、軍部は明治初期から国内での兵站輸送における道路整備の重要性を認識していたが、実際のネットワーク計画に十分に意見を反映させることができなかった。鉄道の進展に伴い、軍部の関心は次第に道路から鉄道に傾いていった。日清戦争の勝利に伴う国内産業振興策の目玉としては、道路よりも収益事業である鉄道の延伸に重点が置かれたが、これは国内の兵站輸送について道路から鉄道に傾いて行った軍部の思想とも同期するものであった。

5. 明治 20 年代までの鉄道政策

(1) 鉄道と海運の関係

明治の初期に於いて、国土レベルの輸送は海運が主役であり、鉄道はそれを補完するものと考えられていた。最初の公的な鉄道計画である 1869 (明治 2) 年の廟議にもそれが読み取れるが、海運を補完する鉄道という考え方が最も明示的に示されたのは、井上勝等が佐々木工部卿に向けて中山道鉄道等の建設の急務を訴えた 1882 (明治 15) 年の「建白書」であった。この中では、鉄道は、「海を環りて周航すれば数百里を迂回すべきも、これを陸地より横通せばわずかに数十里にして往来搬運すべきの土地」に敷設されなければならないとされている。¹⁹⁾ しかし、この頃から、折からの地方における鉄道ブームにも後押しされて、鉄道の計画自体が海運の補完という概念ではとらえきれなくなっていく。小谷¹¹⁾によれば、海運から独立して鉄道による全国的な輸送システムを目指すよう政策転換が行われたということが 1886 (明治 19) 年の私設鐵道条例に見て取れるとし、また、小風¹⁴⁾によれば、同年に東西両京連絡鉄道のルートが中山道から東海道に変更されたことを以て、実質的に鉄道による全国輸送網の形成に向けた政策転換であったということである。

このように、明治中期までの鉄道計画のなかで意識されたのは、道路整備に対する優先ではなく、海運からの独立であった。

(2) 1879 年井上馨意見に見る鉄道と道路の関係

1879 (明治 12) 年に塩津 (現在の長濱) ~ 敦賀間の鉄道建設計画に対し井上馨が、かかる不採算路線の建設よりも他の需要旺盛な鉄道路線あるいは「諸縣下の道路修築」を優先するべきであるとの伺 (意見) を太政大臣 (三條実美) に対して出していることは鉄道史上において比較的頻繁に引用される事実である。

この伺²⁰⁾は、建設が予定されている塩津~敦賀の鉄道は、多くの利用客が見込めないことから、塩津から大垣を経て名古屋に至る路線の建設、あるいは東京から高崎に至る路線の建設、あるいは諸県下の道路修築に充てるべきであるということの内容とするものである。

この伺のなかで、井上は東京と京都を起点とする鉄道の建設は大都市の「人民」にのみ便益をもたら

すものであること、道路のほうは各県の第一等の道路と言えども通行が不便で人力車の通行も不可能な箇所が数々あるのが実情であり、広く一般「人民」に便益をもたらすためには、諸縣下の道路修築を行い、運送の便を開き「人民に生産の道を得せし」めれば「月々年々其物産を拓殖するに至るは必然」としている。

この伺に対し、大隈大蔵卿の見解は予定どおりに塩津～敦賀間の着工を行うことであった。第一の理由としては、既に公募が済んでいる起業公債の用途の変更は無理であることということであるが、第二の理由として、東京～高崎の路線については、「既に上州清水越新道開削の件もご内決相成り測量等も略相済」として、この路線は道路で開通させる予定であることを説明し、また、この路線が塩津から名古屋に至る鉄道路線よりもはるかに経済効果が高いと述べている。

井上工部卿の伺に基づき、閣議で、4案のいずれをとるか決済が起こされた。すなわち、

塩津敦賀間鉄道建築、大津より直に大垣に達し支線を以って名古屋に達す、東京より高崎まで延線、諸縣下道路修築の4案であったが、結果は「塩津敦賀間鉄道建築、米原より敦賀に達するの建築を以って至要とす」というものであった。

井上馨の伺は、直接には塩津～敦賀間の鉄道建設に対して反対意見を言っているのであって、道路整備はその対案の一つに過ぎず、はっきりと鉄道対道路の構図を成すものではない。また、既に公募が済んでいる起業公債の用途を変更するといういささか唐突な提案と言え、廟議の結果も既定方針どおり塩津～敦賀間の建設という結果になったのであるが、議論の過程では、そもそも道路より鉄道という議論が行われた形跡はなく、かえって中山道のほうは道路の開鑿によるという方針が披瀝されている。したがって、この伺に関する議論の結果を以って、明治政府が道路より鉄道を優先していたということではできないであろう。

このように、明治初期の鉄道構想においては、海運との補完関係が意識されたが、次第に鉄道のみで全国的なネットワークを目指す方向に変わっていった。また、明治10年代の、塩津～敦賀間の鉄道建設をめぐるやりとりは、当時の高位の政治家の思考において、鉄道敷設が道路整備に優先されるという固定概念はなく、路線ごとの有効性によって判断されていたこ

とがわかる。

6. 鉄道敷設法以降の鉄道政策

(1) 鉄道敷設法の立法過程

明治25年6月に成立した鉄道敷設法は、国家に必要な鉄道に関する調査と敷設を政府の役割としたうえで、計画上の規定として、

- ・12,800 kmに及ぶ予定路線を定めた。
- ・予定路線のうち約3,000 kmの第一期線を定義した。
- ・第一期線の建設は12年以内行われ、そのために6000万円を上限とする公債を募集することとした。
- ・公債発行による私設鐵道の買収を認めた。
- ・予定路線のうち未着手の路線について、民間会社が敷設の許可を申請しうるとした。

また、手続き上の規定として、

- ・政府は、予定路線の変更、第一期線の追加、ルート決定、各線路の工費・予算について、帝国議会の協賛を得ること。

- ・鉄道会議を設置して、鉄道工事の着手順序、その都度の公債募集金額について協賛を得ること。

を定めた。

道路法では、その成立を困難にした要素として、道路の認定に係る手続き上の問題点と、道路建設に必要な財政上の問題点があったことを3.において述べた。

このうち、財源の問題に関しては、鉄道敷設法では、もとより、鉄道の敷設について、公債の起債による資金確保が前提であって、財政支出は想定していない。この点は、鉄道敷設法の出発点となった明治24年7月の井上勝の起草による「鐵道政略に関する儀」から一貫していた。また、「鐵道政略に関する議」では一期線建設のための起債額については7年間で3500万円としていたところ、鉄道敷設法では12年間で6000万円と、結果的に増額されている。この間の議論では、外債発行の是非について大蔵省からの議論があったが、同省からもネットワークやそれに係る予算規模を大幅に縮小すべしというような議論は出ていない。

手続き上の問題点については、鉄道敷設法では、重要事項について帝国議会の協賛を求めることとしたほか、鉄道会議を設置してその他の事項について協賛を求めるといふ、大幅に帝国議會議員の関与を認める形になった。この点は、法案に対する議会の協賛を得るために当時の内閣において追加された点であ

り、「鐵道政略に関する議」では予定されていなかった。鐵道計画への議員を関与を嫌う井上勝は怒りをあらわにしたという。^{註21}

こうした過程を道路法の成立過程と比較してみると、先ず、財源については、道路は国及び地方の財政支出が前提であるのに対し、鐵道は起債事業を前提として法案準備が進んだという違いがある。このことが大蔵省筋からの抵抗の大小に関係したものと思われる。

また、議員の関与については、鐵道のほうは主要路線を法律に記載し、その変更等に関する手続きに帝国議会の関与を入れたのに対し、道路法は帝国議会の関与と同時に地方議会の関与の程度も問題にされた。このことは、鐵道が国レベルのネットワークとして意識されていたのに対して、道路のほうは県レベルのローカルなネットワークまでを含む広範囲な問題として意識されたためであろう。

(2) 日露戦争後の鐵道整備制度

4. (3) において、日清戦争の前後を通じて、軍部が道路から鐵道に傾斜していった点を述べたが、それに続く時代である、日露戦争（1904（明治 37）年～1905（明治 5））の後ではどうであったのか。

日露戦争後の軍部の思想の変化については、終戦の翌年である明治 39 年に、決定された「帝国国防方針」に良く表れている。本方針においては、その後の日本の軍事の基本的なあり方を、守勢から攻勢へと転換すべしとしたうえで、仮想敵国の定義を行い、そこでの戦闘を想定して、主として外国領土における大まかな防御線や輸送路のことを論じている。即ち、兵站については、明らかに国内から海外へと注意が向けられている。

財政運営においては、日清戦争の時と異なり、賠償金が得られなかったため、緊縮財政を余儀なくされ、戦時中に引き上げられた各種税率も基本的には据え置かれ、また、戦争準備のため発行した外債の返済額も巨額に上っていたため、対外国債も制限された。

その一方で、植民地や国内での殖産興業策により産業力を高めることは重視され、鐵道、治水への起業公債発行は行われた。

そうした経済的背景の中、明治 39 年、鐵道界では、鐵道国有法が成立する。この法案のもととなったのは、明治 38 年鐵道局内に設けられていた委員会からの答申であったが、それによれば鐵道国有化のメリットとして、第一に国有鐵道の収入が国庫に寄与し

うること、第二に、国有になれば起債を有利に起こすことができる。第三に産業振興が加速される、第四に、私鉄への外国人による株式投信を防ぐことにより、軍事輸送を担保しうる、ということであった。この記述は、帝国議会提出時には順番が変えられ、産業振興が第一になったが、いずれにせよ鐵道のネットワーク化が、産業振興に役立つと認識され、かつ、鐵道整備が国庫に負担をかけるという概念が弱く、むしろ国庫に貢献するものと認識されていたことがわかる。このことは、上記の日露戦争後の経済・財政状況下で政府がおかれていた立場に合致している。

このように、鐵道敷設法の立法過程においては、収益事業である点と全国的ネットワークという鐵道の特徴が、道路法の審議との差を生んだと考えられる。

また、日露戦争後においては、緊縮財政下で経済の振興を図るため、起債事業が大きく展開されたが、鐵道はその太宗を占めた半面、道路は採用されず、むしろ緊縮される財政の対象に入ってしまった。

7. まとめ

本論文では、第 2 章において、明治初期の道路整備に関する中央・地方の政治状況を検分したが、最初の土木の基本法典である「河港道路修築規則」（明治 6 年）が制定された背景には既に旺盛な道路整備に関する地方の需要があったこと、明治 9 年の太政官達の元となった「道路附橋梁法案」は既に総合的な道路法案を目指していたこと。

次に、明治 10 年代は、下渡金の廃止など地方の道路整備は受難したが、それでも国からの支援に対する需要はやまず、明治 17 年には、山県有朋からは道路整備の重要性が表明されると共に、補助金の制度化に関する提案があったが実現しなかったこと。

第 3 章においては、明治 20 年代からの道路法の立法化の活動を概観したが、明治期数度に渡る閣議での議論、帝国議会での議論での主たる論点として、道路の認定に関する行政庁の権限（地方議会の関与の度合い）と予算の問題があったこと。大正 8 年に成立した道路法は補助制度を制度化することと、道路の認定に関する行政庁の権限に関しては明治期の考え方を変えないまま決着していること。

第 4 章においては、明治期の道路計画の軍事的要素について検分し、明治 8 年の「橋梁附道路法案」にはじめて軍事的要素が入ったことを指摘し、それ

が本法案を主導した木戸孝允の国防思想からくるも可能性と、当時の陸軍が抱いていた道路による兵站輸送への希望と合致していたことを示した。

また、軍部（参謀本部及び陸軍）は、少なくとも明治 10 年には兵站輸送における道路の重要性は認識していたが、「国道表」の制定など明治期の道路計画の進展において、必ずしも十分にその影響力を発揮できなかったこと。その後、明治 20 年代には兵站輸送については道路よりも鉄道を重視する考え方に傾斜し、日清戦争後に鉄道隊の創設を要求するまでになり、同戦争後の予算にも鉄道が盛り込まれたこと。

第 5 章においては、先ず、鉄道整備の初期段階においては、内航・沿岸海運との補完・競合関係の整理が課題であって、東西両京連絡鉄道が東海道線に移行した段階で鉄道が全国的なネットワークを為すべきと認識されたこと。明治 12 年の塩津—敦賀間鉄道の着工からみ、井上馨が、道路整備の対案を出し、敗れているが、それがその段階では鉄道が道路に優先された結果とはみなせないこと。

第 6 章においては、明治 25 年成立の鉄道敷設法の審議過程を振り返り、その議論の中心は私設鉄道の買収の可否、整備規模については、費用と償還のバランスから起債をどの程度許すかという議論が行われていたということを示した。

また、それに続く日露戦争後の緊縮的な経済状況下では、鉄道整備は産業振興を加速しうる事業であり、しかも収益事業であることから、起債を許され、整備が加速していったこと、また国有化も国庫に負荷をかけるというよりはむしろ国庫に貢献しうるとみなされていたことを示した。

以上の考証に関係する事象を年表としてとりまとめたものを表-1 に示す。

これらのことから、明治期には道路整備の重要性は高位の政治家によって十分認識されていたのであり、中央官僚の旺盛な努力にもかかわらず道路法の成立が遅くなったのは、現存する道路の管理者や費用負担に関する関係が複雑かつ多様であったことから、先ず道路法の対象たる道路の認定という手続きから問題にされなければならなかったこと、収益事業ではないために財政当局の了解とりつけに苦労したこと、という本質的な困難性を見出すことができる。

また、軍部においては、明治 10 年頃までは、道路による兵站輸送力の強化を構想していたが、鉄道敷設の進展に伴い、次第に鉄道を中心に構想するように

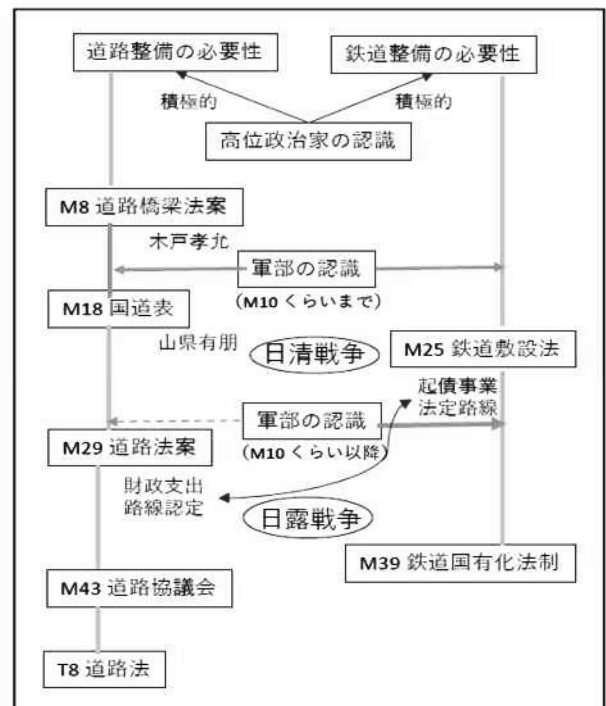


図 2 明治期の道路整備と鉄道整備をめぐる構図

なった。そして、そのことは日露戦争後の緊縮財政下において起債事業たる鉄道敷設を手段のひとつとして産業の振興を図りたい大蔵省の考え方と方向が一致していた。

以上のような明治期の道路整備、鉄道整備、軍部との関係の構図を図-2 に示す。

以上より、明治期において、鉄道が道路に優先するという施策は取られていなかったが、収益事業たる鉄道敷設に対して財政負担が前提の道路整備は財政状況の制約を受けた。また、立法化に当たっては道路の認定問題から入らなければならなかった。この2つの要因が道路整備に財政的制約を課し、また、道路法の成立を遅らせる要因となった。これらのことが「鉄道優先策」という言葉を生んだ要因と言えよう。

今後の課題としては、

- ・明治 4 年の太政官布達により早くもその萌芽を見た有料道路は、もし明治期に大きく発展・普及していれば、道路法の成立過程にも何等かの影響を与えたはずであるが、そうならなかったのはなぜなのか、要因を分析すること。

- ・明治期に成立を果たせなかった道路法が何故大正期に成立したのか、特に補助制度が盛り込まれたことについて、その要因を自動車の普及等の社会情勢及び第一次大戦以降の軍縮を基調とした政治情勢を基盤に分析すること。

が考えられる。

謝辞： 本論文の執筆に当たっては、国土交通省官 房技術審議官（都市）の菊池雅彦氏に、多くの資料 をご紹介いただき、また、終始有用なコメントをいただいた。ここに記して謝意を表します。（以上）

表-1 明治期の道路及び鉄道関係年表（M：明治、T：大正）

年	道路	鉄道	社会の動き
M1	<p>M4 太政官達648号「年限を定め税金取立・・・」 M6 河港道路修築規則</p> <p>M8 地方官会議橋梁附道路法案を議論 M8 全国防衛及び着手順次に関する意見書(陸軍原田等→陸軍卿) M9 太政官達60号 国道・府県道、里道の定義</p>	<p>M2 鉄道建設の庁議決定</p> <p>M5 新橋-横浜間鉄道開業</p>	<p>M3 工部省設置 M4.3 官営郵便創設 M4.11 岩倉使節団（～M6.9）</p> <p>M7 台湾出兵 M8 内国通運会社</p>
M10	<p>M11 刈安新道（福島山県間）着手</p> <p>M13 山形宮城間、岩手秋田間新道建設決定 M15 三方道路着手</p> <p>M17 道路の制を更定する議（山県内務卿） M17 三島通庸土木局長就任 M18 国道表</p> <p>M19 国県道築造保存方法標準規定</p>	<p>M12 塩津敦賀間鉄道建築之儀ニ付伺（井上馨） M14 日本鉄道設立</p> <p>M16 幹線鉄道敷設の件(山県有朋)</p> <p>M17 東西両京連絡鉄道東海道に変更（民営鉄道設立ブーム）</p>	<p>M10 西南の役 M11 三新法, 大久保利通暗殺</p> <p>M13 太政官布告(下渡金廃止) M14 明治14年の政変, 農商務省設置 M16 官営釜石製鉄所閉鎖 M16 内務省の事務を修正改良する意見書（佐々木工部卿）, 山県内務卿就任 M18 内閣制度, 工部省廃止, メッケル来日</p>
M20	<p>M21 東京市区改正条例 M22 東京市区改正設計告示 M23 道路法案閣議付議</p> <p>M27 都筑聲六土木局長就任</p>	<p>M20 鉄道改良之議（参謀本部）</p> <p>M22 新橋神戸間（東海道線）全通</p> <p>M24 上野青森間全通 M24 鉄道攻略の儀（井上勝） M25 鉄道敷設法 M25 鉄道の軍事に関する定義（参謀本部）</p>	<p>M20 釜石鉾山田中製鉄所設立</p> <p>M25 内国通運会社, 鉄道庁と契約</p> <p>○ 日清戦争：M27.8～28.4</p>

T5 佐上信一道路課長就任	○第一次世界大戦：T3. 7-7. 11
T8. 3 道路法, 都市計画法成立	T6 製鉄業奨励法

NOTES

- 注1) 文献 2) p93
 注2) 「橋梁又は渡船場の賃銭徴収廃止の件」(大正9年6月土木局長通達)
 注3) 河港道路修築規則に記載された費用負担関係については、一等道路については国6割、地元民4割、二等道路については国(地方庁に下渡)6割、地元民4割と解説している文献もあるが、実際の書きぶりは「譬ハ六分ハ官ニ出テ四分ハ地民ニ出ル者其四分ハ大蔵省ニ收メ」(一等国道)といったものであり、6割というのは例示に過ぎないと、本論文では解釈する。有泉4)によれば、実際には工種毎に国と地方庁が協議して決めており、国の負担率は区々であった。
 注4) 文献4) P7
 注5) 文献4) P6
 注6) 本規定の条文には「出費の制限を確定し難しと雖も実際に就き之を考ふるに又費用の出所を定めざるを得ざるものあれば仮に其制を立る」(道路附橋梁法案第4条)とあり、負担割合を定め難い場合の目安という弱い位置づけが見て取れる。
 注7) 文献18より、道路費、橋梁費の下渡金は、明治13年の385千円に対して、明治14年は93千円、明治15年143千円、明治16年405円と制度廃止から2年後には金額的に復活している。
 注8) ここで積算されている金額は修繕費がベースであり、山県は県により余裕があれば下渡金で道路開鑿も可能としている。
 注9) 明治30年3月18日衆議院公共道路法案審査特別委員会
 注10) 道路法審議のために内務省が設置した関係省庁、軍部の幹部から成る連絡会議、議長は内務大臣。
 注11) 明治43年12月24日 道路協議会議事速記録 p4
 注12) 有泉4) p254
 注13) 有泉4) P253
 注14) 池田宏：道路法制の沿革と新道路法の精神(三完)¹⁰⁾ p87
 注15) 鈴木淳：軍と道路, p120
 注16) 輜重車は馬一頭で引く軍用の荷車、総重量350kg程度。
 注17) 文献7) p122
 注18) 渡邊大蔵大臣財政意見書, 明治28年11月
 注19) 文献12) p90
 注20) 塩津敦賀間鉄道建築之儀二付伺」明治12年8月

27日 太政大臣三條実美 宛て 工部卿 井上馨)
 注21) 文献12) P202

REFERENCES

- 1) 榛澤芳雄, 為国孝敏: 明治期における道路整備に関する一考察, 第5回日本土木史研究発表会, 1985, [Harusawa, Y, Tamekuni, T: A study on the Road in the Meiji Era, 1985
- 2) 武部健一: 道のはなし1, 技報堂出版, 1992
- 3) 松浦茂樹, 藤井三樹夫: 1875(明治8)年の堤防法案の審議から1896(明治29)年の河川法成立に至る河川行政の展開, 土木史研究第14号, 1984
- 4) 有泉貞夫: 明治政治史の基礎過程, 吉川弘文館, 2013
- 5) 坂野潤治: 明治憲法体制の成立, 東京大学出版会, 1971
- 6) 小風秀雅: 起業公債事業と内陸交通網の整備, 道と川の近代(高村直助編), 山川出版社, 1996
- 7) 鈴木淳: 軍と道路, 道と川の近代(高村直助編), 山川出版社, 1996
- 8) 鈴木雄一郎: 大正8年道路法成立試論, 青山学院大学文学部紀要45, 2003
- 9) 神山恒雄: 明治経済政策史の研究, 塙書房, 1995
- 10) 道路法制の沿革と新道路法の精神(一)~(三完): 池田宏, 法学論叢, 1919
- 11) 原田勝正: 日本鉄道史-技術と人間-, 刀水書房, 2001.
- 12) 老川慶喜: 井上勝, ミネルバ書房, 2013
- 13) 小谷正典: 日本における近代的鉄道政策の樹立2012年
- 14) 小風秀雅: 明治前期における鉄道建設構想の展開1994年
- 15) 野田正勝, 原田勝正, 青木栄一, 老川慶喜: 日本の鉄道一成立と展開一, 日本経済評論社, 1986
- 16) 日本国有鉄道総裁室編: 工部省記録鉄道之部, 1964
- 17) 大霞会: 内務省史第3巻, 地方財政協会, 1971
- 18) 大日本帝国内務省統計報告第一回, 第2回
- 19) 大蔵省財政金融研究所財政史室: 大蔵省史: 明治・大正・昭和第一巻, 1980
- 20) 道路協議会速記録, 明治43年1月20日, 同年7月5日, 同年12月24日(市政専門図書館蔵)
- 21) 日本道路協会: 日本道路史, 1977

(Received April 10, 2023)

On the road development in the Meiji era.

- A real image of 'Railroad priority policy' -

Setsuo HIRAI, Eiji HATO

In the Meiji era, the railway construction law was enacted, and the railway network was developed rapidly. The government tried to establish the road law, but was only successful in the following Taisho era. A route national network was defined, but the development was insufficient. For these reasons, it is generally said that during the Meiji era, railroads were given priority over road development. However, road traffic was heavy compared to the Edo era, and there must have been a high demand for road development in areas where railways had not been laid. The purpose of this research is to elucidate whether there was a policy at the national level that gave priority to railway development over road development, and if so, how it was proposed and how it came into effect.