

博士論文審査結果

論文提出者：小谷正典

論文名：「日本における近代的鉄道政策の形成過程」

論文内容の要旨：

本論文は、日本における近代的な鉄道政策が形成・確立した過程を明らかにしたものである。本論文において、近代的鉄道政策の形成とは、近世以来の全国的な輸送手段である海運を前提として、その拠点である海港に鉄道を敷設し輸送の距離と時間の短縮を図る鉄道政策から、海運を前提とせず、官設と私設の鉄道を接続して全国的な輸送網を構築する鉄道政策へと変化することを指している。

本論文の構成は以下のとおりである。

序 章 研究史と課題の設定

第1章「明治前期における鉄道政策の展開—近代的鉄道政策の形成過程」

第2章「近代的鉄道政策の形成過程と日本鉄道会社の鉄道敷設」

第3章「近代的鉄道政策の形成過程と北陸地方の鉄道敷設」

終 章 結論

序章は、明治中期までの日本の鉄道政策史に関する先行研究を整理した上で、本論文の課題を明らかにしたものである。先行研究に関する問題点は、鉄道政策が当初から近代的なものであったと見做してきたこと、官設鉄道に対する政策と私設鉄道に対する政策をそれぞれ別のもので把握し、それらを統一的に把握することが達成されていないことである。これらの問題点を克服するために、本論文の課題は以下の2点に設定される。①これまで注目されることのなかった鉄道路線に関する用語に着目して、その歴史的展開過程を明らかにすると同時に、政府の鉄道政策を具体的に明らかにすること。②政府の鉄道政策を具体的な鉄道敷設過程あるいは鉄道計画の事例から明らかにすること。①は第1章の課題、②は第2章と第3章の課題として分析の対象となる。

第1章は、明治初期から明治中期までの日本の鉄道敷設に関して、政府、鉄道会社及び自治体により作成された文書（「建議書」「稟議書」「意見書」「指令書」など）に記載された鉄道路線に関する用語、すなわち「基本線」「幹線」「支線」「要線」「仮線」などの用語を時系列的に分析することを通して、近代的な鉄道政策が次第に形成・確立されていったことを明らかにする。具体的には分析対象期間を揺籃、移行及び形成・確立の3期に分けた上で、政府の政策の内容を明らかにする。

揺籃期（1869年12月～1883年末）において、政府は近世以来の海運を全国的な輸送手段として重視していた。その結果、海運の拠点である海港に鉄道を敷設することにより輸送の距離と時間を短縮することを目指した。鉄道に関して輸送上の役割を表す路線用語については、「基本線」「支線」「枝線」「岐線」「一線」「本支両線」など多様な表現が使用されており、その使用状況は流動的で固定的なものではなかった。83年6月に太政官参議山県有朋が提出した建議は、明治初年以来の鉄道政策を集約的に表現したものであった。その建議は、日本における鉄道敷設について、国の中央部に一つの幹線を敷設し同時に「枝線」により「東西ノ海港ヲ連接」することを提案していた。この建議は、海運の拠点となっている二つの海港を鉄道により接続しようとするものであり、この時期の政府の鉄道政策を典型的に表現したものであった。

政府の鉄道政策は、移行期において近代的鉄道政策に転換することを準備する時期となった。ここでは、複数の幹線を認定することと、幹線以外の私設鉄道に関してその基準を策定し適用することが、政府・鉄道局の主要な課題となった。83年11月に政府は、幹線鉄道の計画に障碍とならない限り、支線に関しては私設を許可するという方針を決定した。さらに翌84年7月には、全国の幹支線鉄道計画に障碍とならない限り、要所であれば私設鉄道の計画についても出願を認め、その許否の詮議を行うと決定した。これらの決定事項は、鉄道敷設計画に関して、官設・私設および幹線・支線の判断について、政府・鉄道局の統一的な運用が困難になっていたことを示している。幹線、支線という用語が一般化しつつも、それらの用語を統一的に運用することが困難となり、その結果、「必用ノ線路」あるいは「不可敷要線」という言葉さえ登場するようになった。このような状況は、それまでの鉄道政策が運用上限界に達していたことを意味している。同時に興味深い事実は、「全国鉄道」「全国鐵路」という言葉が初めて登場するようになったことである。この事実は、鉄道の幹線・支線あるいは官設・私設に関して公的基準を明確にする必要性が生じたこと、換言すれば鉄道敷設に関して日本全体を統一的に把握する必要性が生じていたことを物語っている。このような政策当事者における認識上の変化は、近代的鉄道政策を生み出す直接的な要因の一つとなった。

形成・確立期において政府の鉄道政策は、近世的系譜を有する海運を意識することなく、官設と私設の両鉄道をもって全国的な輸送網を構築することを明確にする。その政策への転換は、まず路線の役割の変化に現れ、最終的に法律の制定によって確立した。転換の端緒は、中山道幹線鉄道東部地域から日本海側に連絡する鉄道に関して出現した。84年4月に出願された上田・直江津・新潟間を結ぶ信越鉄道会社の計画に対して、工部省は同年5月に直江津港を海港と認定して上田・直江津間に官設鉄道を敷設することを提案した。その提案に対して政府は、7月に新潟に至る鉄道の全線を幹線とし官設により鉄道を敷設することを決定した。しかし、この政府の決定に対して、鉄道局長井上勝は同年10月に意見書を提出し、政府の決定は修正されることになった。井上は、鉄道建設に関して「資用材料搬運ノ道」を確保することが必要であるとして、直江津港を中山道幹線鉄道東部地域の鉄道建設の資材搬入・運搬のための港湾と位置付けて、その直江津港を起点に資材運搬用の鉄道、つまり上田・直江津間に「仮線」を敷設して中山道幹線鉄道の建設促進を図ると提案したのである。政府は、85年3月に直江津港を資材搬入の港湾として修築し、上田・直江津間に官設鉄道を敷設することを決定した。このような鉄道敷設に関する政策上の変化は、他の鉄道計画や鉄道建設においても確認できる。同年3月、鉄道局長井上勝は、中山道幹線鉄道西部地域において鉄道資材運搬を目的に名古屋・半田間の鉄道建設を提案し、同年6月、政府はその区間に「建築資材運搬ノ為メ仮ニ（^密）鉄道を）布設」と決定した。上田・直江津間の場合は既定の鉄道計画の変更であったのに対して、名古屋・半田間の場合は、鉄道計画の当初から「仮ニ布設」するものとなった。86年7月に政府は、九州鉄道に対して私設出願を許可すると同時に、幹線鉄道である中山道鉄道を東海道へと変更した。このような政府の決定は、官設により幹線鉄道を建設し鉄道を海港へ繋ぐとしたかつての政策から、海港に依存することなく官設・私設の両鉄道により全国的な輸送網を構築する政策へと転換したことを意味している。政府は、87年5月に私設鉄道条例を制定し、官設鉄道と一体化した私設鉄道の基準を定めた。90年11月に開設された帝国議会は、全国的かつ中長期的視点に立って政府が鉄道計画を立案することを促すことになった。その結果、92年6月に制定された鉄道敷設法は、鉄道を接続することによ

り全国的な輸送網を構築することを法的に明確にするものとなった。同法では、それ以前に使用された路線名、例えば「敦賀富山線」の名称は、「北陸線」「北陸線及北越線ノ連絡線」と表現されるように変化した。このような路線名の変化は、特定の都市である海港へあるいはその海港と海港に鉄道を敷設する旧来の政策から全国的な鉄道網を構築する政策へと政府の政策が変化したことを反映している。その意味で、路線名の変更も、近代的な鉄道政策の確立を示すものであった。

第2章は、日本鉄道会社の鉄道敷設過程を政府の鉄道政策と関連付けて考察したものである。同社の創立願書は、1881年5月、池田章政らにより東京府知事に提出された。資本金は華族が出資した資金などを基に2千万円、計画の路線は東京・高崎間とその中間点と青森間を結ぶ区間(以下、東京・高崎間と同中間・青森間と表記)であった。しかし、同年11月に工部卿が認可した定款によれば、その区間は東京・前橋間と同中間・青森間であった。いずれにせよ創立時の日本鉄道会社は、東北地方を縦断して青森に至る鉄道敷設計画を掲げたことになる。しかし、当初主要な鉄道敷設区間として認識されたのは東京・前橋間であった。同区間は、日本鉄道会社が申請する直前まで、政府が官設により鉄道を敷設しようとした区間であった。そのため日本鉄道会社は、政府からの鉄道建設・経営技術の提供を期待できると考えたのである。ただし、政府による官設鉄道計画は、東京・横浜間の既設鉄道に接続する一方、前橋からは上越国境を越えて新潟に至ることを計画していた。それに対して日本鉄道会社の計画は、高崎から中山道を経て新潟に至り出羽地方まで鉄道を敷設しようとするものであった。両者の計画の違いは、高崎以降のルートと新潟以降に鉄道のルートを設定するかどうかという点にあった。しかし、両者の計画には共通する特徴があった。その特徴とは、太平洋側の横浜港と日本海側の新潟港を鉄道により繋ぐことであった。換言すれば、政府と鉄道会社のいずれの計画も、鉄道を海港に繋ぐことあるいは鉄道により海港と海港を繋ぐことを重視するものであった。鉄道局は、日本鉄道会社が計画した東京・前橋間の鉄道建設を推進するとともに、横浜港へ鉄道を敷設することを目的に、日本鉄道会社に対して川口・品川間に鉄道を敷設することを要求した。その結果、日本鉄道会社は政府の要求を受け入れて、川口・上野間を支線として敷設することを決定した。このような決定は、海運を重視する政府の政策から見れば、当然の結果と言えよう。しかし鉄道局は、同様な観点から、日本鉄道会社による青森への鉄道敷設計画について、その計画は「鉄道ヲ濫用」するものであると厳しく批判した。

その後、政府の政策は、青森へ至る鉄道計画について若干の変更が生じた。政府は、東北開発を重視し、その開発を推進するために野蒜港を東北地方の太平洋側の重要な海港であると認定して、野蒜築港事業を推進した。その結果、鉄道局長井上勝は、82年10月に野蒜・仙台・福島間に鉄道を敷設することを提言したのである。この提言は、かつて青森への鉄道計画は「鉄道ヲ濫用」するものであるとした政府自らの見解を修正して、海港へ鉄道を敷設することを重視する観点から、日本鉄道会社が計画していた路線のうち、政府の目的に合致する区間について鉄道建設を推進しようとしたものであった。しかし政府による野蒜築港事業は、その海港としての機能に関して地元からの信頼と期待を得ることができなかった。それに加えて松方デフレの発生は資金調達を困難とし、築港事業と鉄道敷設計画は進展しなくなった。そのため鉄道局は、次善の策として84年2月に東京・前橋間の中間点から宇都宮へ鉄道を敷設することを検討することにした。宇都宮までの鉄道敷設は、宇都宮と横浜を鉄道で繋げることになるため、政府は「収益ノ利」が

あると判断したのである。この判断も、海港へ鉄道を敷設するという政府の鉄道政策に合致するものであった。

政府は、85年6月に日本鉄道会社による青森までの全線敷設を認める決定を行った。その結果、以後青森への鉄道敷設は順次進展することになった。この頃には政府の鉄道政策は近代的鉄道政策に変化しつつあった。その変化は翌86年に明確なものとなり、その結果、日本鉄道会社による東京・青森間の鉄道は、海港を利用することなく全国的な鉄道網の一部を構成するものとして完成することになる。

以上、日本鉄道会社による鉄道敷設は、異なる二つの鉄道政策により実現した。品川・前橋間と大宮・宇都宮間は、海港を重視する政府の鉄道政策により実現した。それに対して、宇都宮以北・青森間は、政府による近代的鉄道政策、つまり鉄道を接続することにより全国的な鉄道網を構築する政府の政策により実現した。その意味で、日本鉄道会社による鉄道敷設の歴史的過程は、政府の近代的鉄道政策の形成と確立を明確に反映するものであった。

第3章は、北陸地域における鉄道敷設計画を政府の政策と関連付けて考察したものである。東北鉄道会社は、1881年8月前田利嗣・東西両本願寺の門主ら北陸所縁の華族を發起人として東京府知事に請願書を提出した。同社の資本金は450万円、計画の路線は新潟・富山・金沢・福井・柳ヶ瀬間であり、柳ヶ瀬では官設鉄道に接続して長浜より四日市に至る計画であった。東北鉄道会社は、経営の収支に関する観点から四日市港へ繋ぐことを重視していた。さらに利益を確保するために、神戸港に至る官設鉄道を払い下げを要請していた。要するに、東北鉄道会社の計画は、新潟港と神戸港の二つの開港場、要港であった四日市港を鉄道により結ぼうとするものであった。新潟港は海運により北海に、四日市港は東京に、また神戸港は瀬戸内を經由して西日本に連絡していた。同社の構想は、本州中央部を斜め縦断して日本海側と太平洋側の二つの重要な海港を鉄道により結び付けようとするものであった。このような構想は、海港に鉄道を敷設することで輸送上の距離と時間を短縮しようとする政府の鉄道政策に合致するものであった。

しかし同社の計画は、政府の認可するものとはならなかった。その主な理由は、鉄道敷設計画が地域における海運を十分に利用するものとはなっていないと政府が判断したからである。82年2月に鉄道局幹部が提出した建白書は、「沿海ノ地方船舶ノ利未タ其用ヲ極メサル所」へ鉄道を敷設することは「鉄道ヲ濫用」するものであると批判していた。その上で政府は、東北鉄道会社に対して地域の海運を活用するよう促したのである。この時点で鉄道局が官設鉄道として構想していたのは、敦賀長浜線を大垣まで延線することであり、その大垣から四日市港へは船運を利用することを想定していた。このような鉄道局の構想は、地域の船舶運輸を重視するものであり、その点で東北鉄道会社の計画は鉄道局の構想と合致しないものであった。

82年11月、鉄道局長井上勝が示した東北鉄道会社の計画に対する見解は、路線を敦賀・富山間に限定するものであった。特に注目すべきは「南端ナル坂井港」と「北端ナル伏木港」を繋ぐ鉄道を敷設すべきであると鉄道局長が主張していたことである。そのため同年12月に政府が正式に決定した東北鉄道会社の鉄道敷設区間は、「福井ヨリ坂井港金沢ヲ経テ伏木港ニ至ル」区間となった。このような決定を政府が下したのは、北陸沿岸の海港を活用することを政府が重視したからである。その結果東北鉄道会社の計画は、北陸圏内の海港を繋ぐ地域的鉄道へと変化することになった。しかし、このような鉄道計画の変更は、敦賀長浜線に鉄道を接続することを希望していた越前地方の發起人をその計画から離脱させることになった。83年5月、同社は政府の決定に

対応して再願書を提出し、同年7月に認可されることになった。しかし、越前地方の発起人の離脱は、鉄道敷設のための資金調達を困難とさせたのみならず、松方デフレの発生により資金調達はさらに困難となって、結局翌84年に鉄道計画は挫折することになった。

その挫折から4年を経た88年6月、北陸鉄道会社の鉄道敷設計画が改めて出願された。その計画は、富山・坂井港・武生間に本線を敷設し、守山・伏木間に支線を敷設しようとするものであった。津端・七尾間と武生・敦賀間については、後に計画を申請するとしていた。要するに、主要な計画区間は富山・武生間であった。このような計画は、かつての東北鉄道会社が再願時に申請した計画とほぼ同様なものであった。換言すれば、北陸鉄道会社の計画は北陸圏内に地域的鉄道を敷設しようとする計画であり、近代的鉄道政策への転換以前の構想を引き継ぐものであった。しかし、政府の鉄道政策はすでに近代的な鉄道政策に転換していた。そのため、このような計画に対して、鉄道局長官井上勝は、88年7月にその計画は北陸3県内において鉄道の敷設が平易な部分のみに鉄道を敷設しようとする計画であると批判を加えた。その上で、北陸鉄道会社の計画は「鉄道ノ効用」を欠くものであると断定して、同社の計画を認めない方針を明確にした。このような鉄道局長の方針は、かつて東北鉄道会社の計画に対して彼自身が示した判断とは正反対のものであった。しかし、このような判断の変化こそ、政府の鉄道政策がすでに近代的鉄道政策に転換していたことを物語るものであった。鉄道局長は、89年4月に「敦賀線ヨリ延長シテ其経済ヲ官設鉄道ト一ニスルノ方法」を検討するように北陸鉄道会社に対して要請した。この要請は、北陸鉄道会社の鉄道計画を全国的な鉄道網の一環に組み込もうとする政府の政策を反映したものであった。89年12月北陸鉄道会社は、敦賀線に接続することを目的として、武生・敦賀間を第1期の準工区に引き上げることを記した追願書を政府に提出した。これにより政府は仮免状を交付することになった。

しかし、北陸鉄道会社の鉄道計画は実現しなかった。その主要な要因は、資金調達の困難さであった。北陸鉄道会社が追願書を提出した時、武生・敦賀間の工事に必要となる多大な資金は確保されていなかった。その上90年に恐慌が発生すると、北陸鉄道会社の計画は実質的に断念され、鉄道計画は官設により成し遂げようとする請願へと転換した。その結果、政府の資金に基づき官設により敦賀富山線を実現しようとする運動が急速に展開することになった。このような展開は、北陸地域における鉄道敷設のための資金調達が困難であったこと、換言すれば北陸地域では有力な資産家の蓄積が不十分であったことを示唆している。92年6月に制定された鉄道敷設法では、かつて北陸鉄道会社により構想された敦賀富山線は、その名称を北陸線に改めた上で第1期に着工する路線となった。敦賀富山線から北陸線への名称の変更は、すでに述べたように、近代的鉄道政策の確立を反映するものであった。

終章は、以上の内容をまとめたものである。

審査結果:

日本では多くの鉄道ファンがいるように、鉄道史に関する研究は多くの先行研究が存在する。そのみならず、現在においても鉄道史に関する研究は意欲的に蓄積が行われている。しかし、日本の鉄道政策に関して、その政策が、何時、どのような事実に基づいて近代的な政策として確立したのか、その点を解明した研究は、これまでに存在しない。本論文は、政策当事者である政府側の記録はもちろん、鉄道開設を申請した鉄道会社、さらにその申請手続きに関わった地方自

治体などの具体的な文書・記録を可能な限り収集した上で、それらを分析することを通して政府の鉄道政策を解明したものである。明治中期までの鉄道政策形成史については、鉄道局長井上勝の役割を強調するのが、これまでの研究が教えるところである。本論文は、その鉄道局長のみならず、明治政府の最高官庁である太政官での議論を検討している。そのみならず、政府の鉄道政策は、海港を重視する政策から鉄道のみをもって日本国内に鉄道網を構築しようとする政策へと転換したことを具体的に明らかにしている。その解明した事実は、これまでの研究には存在しない。その意味で本論文は、日本の鉄道史研究に一つの学術的貢献をなすものと言える。

さらに本論文は、具体的な地域の鉄道敷設過程あるいは鉄道敷設計画の事例を通して、政府の政策を明らかにするだけでなく、地域の鉄道敷設あるいはその計画が政府の政策により影響を受けていたことも明らかにしている。地域の鉄道史研究は、地域の鉄道敷設の歴史を明らかにしてきたとはいえ、政府の政策との関係には十分な注意を払ってこなかった。しかし、本論文が示したように、政府の政策と地域の鉄道の歴史は密接な関係を有していた。そのため今後地域の鉄道史を考察する上では、政府の政策との関係を意識的に追究することが必要となる。そのことを明らかにしたことも、本論文が鉄道史研究に貢献する点であろう。

ただし、本論文については、残された課題として以下の3点があることを指摘しておきたい。

第1は、鉄道政策の歴史を見る上で本論文が提起した視角以外に、都市と都市を結ぶ政策構想が存在し、その構想は、内容から判断して、近代的な鉄道政策であった可能性があることである。その都市間の鉄道構想を含めて、今後近代的な鉄道政策形成史を解明することを期待したい。

第2は、政策対象の事例を分析した第2章と第3章の関係が不明確であることである。第2章の日本鉄道の事例と第3章の北陸地域の事例は、いずれも私設鉄道として計画されたものであった。しかし前者は鉄道の敷設を成し遂げたのに対して、後者は鉄道の敷設を成し遂げることができなかった。その後、北陸地域では官設鉄道として鉄道が敷設されることになる。本論文は、両者の事例について上記の違いを指摘するのみで、何ゆえ両者が違った結果となったのか、そのことについて分析を加えていない。両者の違いが生じた理由を明らかにした上で、鉄道政策史を今後解明することを期待したい。

第3は、第2章と第3章の内容が第1章の内容と密接な関係を有すると推定されるにもかかわらず、その点が十分に検討し尽くされていないことである。換言すれば、私設鉄道により敷設が成功した事例と私設鉄道により敷設することができなかった事例は、後に制定される鉄道敷設法において、官設と私設の両鉄道により全国的な鉄道網を構築するという法律上の内容に反映されることになる。そのため、第1章の分析と第2章・第3章の分析をより綿密に検討した上で、事例研究と鉄道敷設法との関係を今後明確にすることを期待したい。

以上のような課題を指摘しうるとしても、本論文はこれまでの鉄道史研究において欠落していた重要な課題を発見し、その課題を解明したことは評価に値する。そのため本論文は博士(経済学)の学位論文に値するものと認める。

2018年2月26日

主査 教授 原田政美
副査 教授 岡 敏弘
副査 教授 北川太一