

論文

近代日本における電信電話施設の道路占用

北原 聡

① はじめに

近代日本において道路が輸送面から経済成長に貢献したことはいうまでもないが、公共財的性格をもつ道路は物資や旅客の輸送以外の目的でも利用され、そうした利用例の一つが電信電話など通信施設の道路占用であった。郵便・電信・電話からなる情報インフラはネットワークとして機能し、とくに電柱と架線によりネットワークが構築される電信と電話にとって道路の占用は不可欠の重要性をもっていたため、逓信省による電信・電話柱の道路占用に対しては、電柱の建設が優先的かつ円滑に行われるよう1890年代から法的な優遇措置がとられていた。しかし、電柱の道路占用は道路整備や道路交通にも影響をおよぼしたことから、道路行政を管掌する内務省は自らの道路監督権限に抵触する優遇措置の撤廃を企図し、1919年に道路法を制定した際、逓信省の反対を押し切って電柱の道路占用に関する優遇措置に制約を加えた。近代日本において政府が交通、通信インフラの整備を重視し、道路と電信電話がそれぞれ経済活動の基盤を提供したことは確かだが⁽¹⁾、両者が発展する過程では相互の利害が対立する局面も存在したのである。

電信電話の道路占用については、従来の交通および情報インフラ研究においてほとんど検討が加えられておらず、前段で述べた法的枠組の変遷が指摘されるにとどまっている⁽²⁾。しかし、道路の占用は電信電話の発達だけではなく道路交通および道路整備とも関わっており、情報インフラと交通インフラの接点に位置する重要な問題と考えられる。本稿では、近代日本における電信電話の道路占用の問題を取り上げ、この問題に対する内務省の対応を中心に検討することにより、道路と電信電話の関係を明らかにしたい。本稿では主な資料として、郵政資料館所蔵資料、地方土木主任官会議と道路会議特別委員会の速記録、秋田、埼玉、京都、山口の府県行政文書、および国立国会図書館憲政資料室所蔵の『新居善太郎文書』を使用した。

② 電信電話の道路占用と道路法

(1) 電信柱・電話柱の道路占用

わが国に初めて電柱が建てられ電信の供用が始まったのは1869年であった。幹線のネット

1 道路については、高村直助編著『明治の産業発展と社会資本』（ミネルヴァ書房、1997年）第I部、拙稿「明治前期における交通インフラストラクチャの形成」（『三田学会雑誌』90巻1号、1997年4月）、拙稿「明治中期における長野県の道路建設」（『三田学会雑誌』91巻2号、1998年7月）などを、電信電話については、杉山伸也「情報ネットワークの形成と地方経済」（近代日本研究会編『明治維新の革新と連続』年報近代日本研究14 山川出版社、1992年、所収）、藤井信幸『テレコムの経済史』（勁草書房、1998年）などを参照。

2 日本電信電話公社電信電話事業史編集委員会編『電信電話事業史』第4巻（電気通信協会、1960年）、247頁。

ワークが形成された1870年代以降も電信の地方への拡張は続き、1889年には電話の一般への供用も開始され⁽³⁾、通信ネットワークの全国的拡充は表1に示されるような電柱の増加をもたらした。当時、電柱には主に杉が使用され⁽⁴⁾、耐用年数は防腐剤を注入した電柱で20年ないし30年、未注入の電柱は7年から8年であったが、明治後期以降は防腐剤注入電柱が大半をしめたという⁽⁵⁾。それでは、どれほどの電柱が道路を占有していたのであろうか。道路に建設された電柱の本数については全国レベル、地域レベルともに殆ど数値が得られず、京都府で1896年と97年に、山口県で1905年に行われた電信柱敷地調査について断片的に残された調査結果が利用可能な数少ない資料と思われる。それによれば、電信柱は民有地と官有地の双方を利用して建設され、官有地と民有地の比率は、京都府内3郡で50% (996本)と50% (977本)⁽⁶⁾、山口県南部の22路線では25% (1,723本)と75% (5,294本)となっている⁽⁷⁾。これらの数値から官有地と民有地の比率の傾向を掴むことは難しいものの、電柱の敷地として官有地が一定の割合をしめていたことは確かといえるだろう。では、電柱が建てられた官有地の中で道路はどれほどの割合をしめていたのであろうか。先にあげた京都府の電信柱敷地調査では官有地の電柱279本の地目が判明し、道路が99% (275本)と大半をしめていた⁽⁸⁾。電話柱についてこうした調査は確認できないが、1897年に埼玉県北葛飾郡で電話線が架設された際、130本の電話柱のうち74本 (57%)が道路を利用して建設されている⁽⁹⁾。電柱が建てられた官有地には鉄道線路や山林原野などもあり、ここであげた断片的な数値が必ずしも全国的な傾向と一致するとは限らないが、後述するように、逓信省は道路の使用を重視しており、官有地のなかで道路が中心的地目であった可能性は高い。

電信の創業以来、電柱の建設と電線の架設には「一定ノ法規ナク、専ラ慣例ニ依リ適宜ニ必要ノ土地及営造物ヲ使用シ、敢テ故障ナク円滑迅速ニ処理」されていたが、1880年代になると「所有権ノ侵害」を理由に私有地の使用を「拒絶スル者」が「輩出」し、「法律ノ所定ニ依リ之ヲ処分スルニアラサレハ其整理ヲ見ル能ハサル」という状況に至った。電柱建設に必要な民

年	電信柱	電話柱	計
1870	1,337	—	1,337
1875	45,853	—	45,853
1880	129,150	—	129,150
1885	179,440	—	179,440
1890	—	—	—
1895	279,879	13,659	293,538
1900	436,213	67,796	504,009
1905	486,746	98,336	585,082
1910	544,679	203,664	748,343
1915	567,227	295,651	862,878
1920	571,722	431,272	1,002,994
1925	661,927	949,294	1,611,221
1930	708,962	1,467,375	2,176,337
1935	705,288	1,845,719	2,551,007

(注) 1890年までは電信柱のみ。1890年の電信柱数は不明。1893年までの電話柱数は不明。

〔出所〕 電信柱は、逓信省編『逓信事業史』第3巻 (逓信協会、1940年)、449～452頁。電話柱は、『通信統計要覧』各年 (郵政資料館所蔵)。

表1 全国の電柱数

- 3 杉山伸也「情報革命」(西川俊作・山本有造編『産業化の時代 下』日本経済史5 岩波書店、1990年、所収)、140～141、144頁。
- 4 石川留三郎「毎年電信線路の修築を遺憾無く施行するには幾許の工費を要する乎」、(『逓信協会雑誌』第6号 1909年1月)、616～617頁、および農商務省編『電柱ニ関スル調査』(同局、1923年)、5頁。
- 5 逓信省編『逓信事業史』第3巻 (逓信協会、1940年)、446～447、450～452頁。
- 6 船井郡、与謝郡、紀伊郡の合計。「明治29年電信柱敷地調」、「明治30年3月4月電柱敷地調」、(『京都府庁文書』明29～46、明30～51、京都府立総合資料館所蔵)。
- 7 「明治38年電柱敷地調書」、(『山口県庁文書』戦前A総務2015、山口県文書館所蔵)。
- 8 船井郡の数値。道路以外の地目は荒蕪地 (2本)、堤防 (1本)、社境内 (1本)であった。前掲「明治30年3月4月電柱敷地調」。
- 9 宝珠村役場・桜井村役場間の電話柱。残りの56本は「田畑ノ界」(39本)、「野道」(8本)、「用水土場」(9本)に建設された。「北葛飾郡宝珠花村電話線架設ノ件」、(『埼玉県行政文書』明3587、埼玉県立文書館所蔵)。

有地を使用するには土地収用法の適用という手段もあったが、それには手間と時間を要し迅速な道路占用が期待できなかったため新たな規定を設けることになり、1890年に電信線電話線建設条例（以下、建設条例とする）が制定された⁽¹⁰⁾。建設条例は8条からなり⁽¹¹⁾、電柱建設に伴う民有地の使用については第1条第1項で、「逋信省ニ於テ公衆逋信ノ用ニ供スル電信線電話線ヲ建設スル為民有ノ土地又ハ営造物ノ使用ヲ要スルトキハ所有者及其他ノ権利者之ヲ拒ムコトヲ得ス」と定められ、民有地へ電柱を建設する法的権限を逋信省に与えることで問題の解決が図られた⁽¹²⁾。一方、第1条の第2項では官有地への電柱建設について、「官有ノ土地又ハ営造物ハ其所管庁ニ通知シテ之ヲ使用スルコトヲ得」と規定され、逋信省は道路を含む官有地にも電柱を建設する権限を手に入れた。建設条例は民有地を円滑に使用することを主たる目的に制定されたため、官有地の占用に関する規定は付随的性格が強かったが、この付随的規定が道路行政を担当する内務省の監督権限に抵触したことから、電柱の占用をめぐる内務省と逋信省の対立が発生したのである。次節ではこの問題について内務省の対応を検討しよう。

(2) 道路占用問題と道路法の制定

建設条例第1条第2項の規定により逋信省は電柱を道路へ自由に建設する権限を獲得し、その際、道路を管理する府県、市町村や道路行政を管掌する内務省の了承を得る必要はなく、電柱を建設する旨を通知するだけでよかった。これらの措置には電信電話事業を円滑に進行させる意図が込められていたが、道路交通へ配慮せず逋信事業の観点のみから電柱が建設されることは内務省の道路監督権限の侵害にあたり、電柱が路肩から離れて建てられれば交通の妨げとなるおそれもあった。こうした事態に内務省はどのように対応したのだろうか。条例制定時の状況からみていこう。

建設条例は元老院の議を経て閣議で決定されたが⁽¹³⁾、両会議における議論の詳細は資料の制約から不明で内務省の動向も確認できない。ただ、内務大臣も出席する閣議で条例が認められたことは内務省がその内容を容認したことを意味しており、内務省にとって都合の悪い内容をもつにもかかわらず条例が制定された背景には、当時の交通インフラの利用状況があったと思われる。明治前期には荷馬車や荷車をを用いた長距離道路輸送が陸上輸送の中心的役割を果たしており、各地で道路の開削も活発化したが、1880年代後半以降の鉄道建設の進展は交通インフラの再編を引き起こし、陸上輸送の中心は道路から鉄道へと移行し、道路輸送は鉄道の補助輸送を行うようになった。建設条例が制定された1890年は、まさに陸上輸送に果たす道路の役割が相対的に縮小しつつあった時期にあたり、これに対して、電信電話事業はネットワークのさらなる拡充が必要な分野であった。したがって、内務省としても道路行政の重要性を強調しにくかったと考えられ、条例の内容に異議を唱えれば電信電話の発達に水を差すことにもなりかねず、表立って条例に反対できない状況にあったと推測される。

ただし、内務省がその後も建設条例を黙認し続けたのかといえば決してそうではなかった。1880年代後半以来、体系的道路法規（道路法）の策定を企図していた内務省は、道路占用に関する条項を道路法に盛り込むことで事態を打開しようと考えていたのである。道路行政を担当する内務省土木局で1904年から10年まで局長を務めた犬塚勝太郎は、1909年に作成した「道路

10 「電信線電話線建設条例ヲ定ム」、(『公文類聚』2A-11-類507、国立公文書館所蔵)。

11 以下、建設条例の条文は『明治23年 法令全書』による。

12 民有地の電柱に対しては1本につき年4銭の「手当金」が支給され、民有地への電柱建設に伴う障害に対しては補償の措置が定められた（建設条例第6条）。

13 前掲「電信線電話線建設条例ヲ定ム」。

法制定意見」の中で道路法制定が必要な理由として建設条例の存在をあげ、条例の問題点を次のように述べている。「電信線電話線建設条例ノ如キ其第一条ニ官有ノ土地又ハ營造物ハ其所管庁ニ通知シテ之ヲ使用スルコトヲ得ト規定シ為メニ道路ノ関係如何ヲ閑却シ又往々管理者ノ意思ニ重キヲ措カス主トシテ作業上ノ便利ヲ斗リ単ニ一片ノ通知ヲ以テ路上ニ電柱ヲ建設スルカ如キ事体ヲ生シ道路ハ偶々国ノ營造物ナルカ為メ夫レ自体公用ノ目的ニ供セラレツ、アルニ拘ハラス却テ他ノ事業ノ犠牲ニ供セラル、カ如キ奇怪ナル結果ヲ見ルコトアリ之カ為メ交通上ノ不便ヲ来タスコト尠カラス」⁽¹⁴⁾。この意見書からは、逓信省が自らの都合によって電柱を建設している状況を土木局が苦々しく思っていたことが伺えよう。

道路法策定の過程で内務省が作成した6つの法案のうち⁽¹⁵⁾、現在条文が確認できる公共道路法案（1896年作成）と道路法案（1911年作成）には道路占用に関する条項が存在し、公共道路法案では「行政庁ハ交通ニ妨ナキ限ニ於テ命令ノ定ムル所ニ従ヒ道路ノ占用ヲ許可シ又ハ之ヲ他ノ公用ニ供スルコトヲ得」（第90条）⁽¹⁶⁾、道路法案では「管理者ハ交通ヲ妨ケサル限度ニ於テ道路ノ占用ヲ許可シ又ハ之ヲ他ノ公用ニ供スルコトヲ得」（第21条第1項）⁽¹⁷⁾と定められており⁽¹⁸⁾、「公用ニ供スル」という部分が電信電話の道路占用を指していた。これらの規定が実現していれば、交通を妨げる道路占用が禁止されるとともに占用には内務省の許可が必要となり、建設条例最大の問題点は解消されたはずであったが、道路法は1919年に制定されるまで30年以上を要した。その要因として個別の政治状況があげられることはいうまでもないが、最大の理由は、明治中期以降陸上輸送に果す道路の役割が相対的に縮小し、体系的道路法規を策定する機運が高まらなかった点にあった。電柱の道路占用についても事情は同様で、陸上輸送における道路の役割が縮小すると道路交通の頻度も低下し、電柱が路肩から多少離れていたとしても交通上大きな問題を引き起こすことは少なかった。しかし、大正期に入り自動車利用が広がると劣悪な道路状況が露呈して道路改良への関心が朝野で高まり、道路輸送の重要性も増加したことから、包括的道路法規の制定が喫緊の政策課題となった。そして、自動車は荷車など従来の輸送手段より大型かつ高速だったため、電柱が交通の障害となる度合いも格段に高まったのである。

道路法を制定する環境が整ったことをうけた内務省は、1911年の道路法案を元に1917年に成案を作成、第40議会に提案する見込みで閣議に法案を提出した⁽¹⁹⁾。ところが、電柱の道路占用に道路法を適用したい内務省に対して⁽²⁰⁾、逓信省は「通信事業ニ対シテハ、一切道路法ヲ適用シテ貫ヒタクナイト云フ希望」をもっており⁽²¹⁾、両者の協議が長引いて議会への法案提出が延期を余儀なくされた。道路法案の中で逓信省がとくに問題視したのが道路占用を規定した第28条であった。第28条の第1項では「管理者ハ交通ヲ妨ケサル限度ニ於テ道路ノ占用ヲ許可又ハ承認スルコトヲ得」、第2項では「国ノ事業ニ付テハ当該官庁ハ主務大臣ト協議シテ前項道路

14 犬塚勝太郎「道路法制定意見」（『小橋一太文書』278、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。

15 法案は1888、1890、1896、1899、1902、および1911年に作成された。（佐上信一『道路法概要』（帝国地方行政学会、1920年）、3～5頁）。

16 日本道路協会編『日本道路史』（同会、1977年）、1322頁。

17 「道路法案ニ関スル件」（『京都府庁文書』大正4年道路橋梁）。

18 新旧の法案には連続性があったため、公共道路法案と道路法案の間に作成された2法案（1899年と1902年に作成）にも道路占用の規定が含まれていたと考えられる。

19 佐上、前掲書、5～6頁。

20 第63条で、建設条例が道路法の定める道路に適用されないことが規定された。

21 『第3回地方土木主任官会議録』上（内務省土木局、1919年）、68頁。佐上信一土木局道路課長の発言。

ノ占用ヲ為スコトヲ得」と規定され⁽²²⁾、交通を妨げる電柱の建設が法令違反となり、「国ノ事業」である電柱の道路占用には逓信省（「当該官庁」）と内務大臣（「主務大臣」）の事前の協議が義務付けられた。ただし、電柱を建設するごとに内務大臣が協議するわけにはいかないため、「前項ノ規定ニ依ル主務大臣ノ職権ノ一部ハ之ヲ地方長官ニ委任スルコトヲ得」という第3項が設けられ、協議の実質的な権限は府県知事に委譲されることになっていた⁽²³⁾。

道路法が成立すると第28条の規定により電柱を自由に建設できなくなる逓信省は、「電信線電話線ヲ建設スル場合ハ、道路法ノ除外例トシテ置イテ、矢張り従前ノ通り、電信線電話線建設条例ノ規定ニ依テ、自由ニ随意ニ建テルコトノ出来ルヤウニシテ置イテ貫ヒタイ、ソレガ為ニハ成ベク道路管理者側ノ迷惑ニナラヌヤウナ占用ノ仕方ヲスルカラ、ドウカサウ云フ風ニシテ呉レ」と内務省に求めていた⁽²⁴⁾。交通の邪魔にならないよう電柱を建設するから建設条例の規定だけは存続させて欲しいと逓信省が懇願した理由について、逓信省との交渉に当たった内務省土木局の道路課長佐上信一は次のように述べている。「今マデ地方ハ建設条例デ随分抑ヘラレテ居ツタ、ソレガ急ニ此法律〔道路法〕デ支配サレルコトニナルト、色々ノ要求ガアルデアラウト云フコトデ、ソレヲ心配シテ、此規定〔第28条〕ヲ置クニ就テハ逓信省デハ非常ニ心配シテ居ツタノデアリマス」⁽²⁵⁾。つまり、これまで地方公共団体に配慮することなく自由に電柱を建設し、そうした電柱が交通を妨げていると地方公共団体から苦情を申し込まれていた逓信省は、道路法が制定され建設条例の優遇措置が撤廃されると道路占用について地方の立場が強くなり、思うように電柱が建てられなくなるのではないかと恐れていたのである。

では、実際に電柱はどの程度交通の妨げとなっていたのだろうか。道路法の施行準備のため内務省が実施した全国交通障害電柱調の埼玉県の結果を示した表2をみていこう⁽²⁶⁾。この取調は、交通の障害となっている電柱を直ちに移転が必要なもの（「忍ビ得ベカラザル分」）と現状でもどうにか凌げるもの（「忍ビ得ル分」）に調査分類し⁽²⁷⁾、埼玉県内の国県道には「忍ビ

路線	幅員	本数	路肩からの距離、支障の状況
松山川越道	5間	1	6尺、交通ノ際車馬ノ衝突多シ
松山川越道	5間	1	4尺、交通ノ際車馬ノ衝突多シ
松山川越道	11尺	1	3尺、車馬ノ交通上非常ノ障害トナル
小川熊谷停車場道	16尺	1	5尺、車馬ノ交通多シ
小川熊谷停車場道	15尺	1	4尺、車馬ノ交通多シ
小川熊谷停車場道	15尺	1	4尺5寸、車馬ノ交通多シ
松山小川道	15尺	1	4尺、車馬ノ交通多シ
小川秩父道	12尺	1	3尺5寸、車馬ノ交通多シ
羽生古河道	15尺	1	曲り角から3尺、交通上障害甚シク攔キ難キ
幸手久喜停車場道	15尺	1	3尺5寸、曲線ヶ所ニ設ケアリ自動車其他車馬交通頻繁ニシテ車馬交通ノ際衝突スルコト屢ニシテ攔キ難シ
6号国道	5間	1	7尺、交通頻繁ニシテ車馬交通ノ際衝突屢アリ
6号国道	5間	4	5尺、交通頻繁ニシテ車馬交通ノ際衝突屢アリ
6号国道	5間	1	4尺、交通頻繁ニシテ車馬交通ノ際衝突屢アリ

〔出所〕「交通障害電柱調ノ件土木局長へ回答」、『埼玉県行政文書』（大1092）

表2 埼玉県内国県道における障害電柱（忍ビ得ベカラザル分）（1920年）

22 以下、道路法の条文は『大正8年 法令全書』による。

23 第4項は「管理者ハ道路ノ占用ニ付占用料ヲ徴収スルコトヲ得但シ前二項ノ規定ニ依ル占用ニ付テハ此ノ限ニ在ラス」という規定で、電柱の道路占用については占用料が免除されることになった。

24 『道路会議特別委員会速記録』第3号（内務省土木局、1921年）、35頁。堀田貢土木局長の発言。

25 前掲『第3回地方土木主任官会議録』上、109～110頁。

26 埼玉県以外の調査結果は確認できない。

27 「交通障害電柱調ノ件土木局長へ回答」（『埼玉県行政文書』大1092）。

得ベカラザル分」16本、「忍ビ得ル分」61本がそれぞれ存在した。「忍ビ得ベカラザル」電柱をあげた表2からは、路肩から1間近くも離れて建つ電柱が車両交通の邪魔になっている様子が判明し、極端な例として、小川熊谷停車場道の電柱3本は幅員の3分の1まで飛び出して建てられていた。この調査と同時期に、岐阜県の土木課長は県内の電柱について「道路ノ三分ノ一モ真中ニ出テ居ツテ、通行ヲ妨ゲテ居ルモノガ沢山ゴザイマス」と指摘しているが⁽²⁸⁾、埼玉県の事例を踏まえれば、この発言も強ち誇張とはいえないだろう。大まかな推計では、埼玉県の障害電柱77本は県内全電柱の0.4%にあたり⁽²⁹⁾、その割合が小さかったことは確かである。しかし、幹線道路に1本でも障害電柱があれば、衝突事故が起きるなど道路全体の円滑な車両交通に悪影響を与えかねず、国県道を管理する府県としては見過ごせない事態だったに違いない。埼玉県の事例が全国的傾向を示すとは即断できないものの、程度の差こそあれ、他府県の障害電柱の状況も同様だったと推察される。

1918年6月の地方土木主任官会議において、府県の土木課長からこうした電柱の状況を指摘された通信省の中川通信局長は、「建設条例ノ規定シテ居ルコトハ、決シテ通信部局ノ者が自分ノ勝手次第ニ電信電話線路ヲ建設スルコトガ出来ルト云フ意味ノ規定デアルトハ解釈シテ居ラナイデアリマス」と断った上で、電柱を建設する際は「予メ其ノ設計ヲ以テ地方府県庁其ノ他ノ公共団体ニ通知ヲシテ協議ヲ遂ゲ、其ノ地方庁等ノ意見ニシテコチラノ工事上容レ得ル限りハ、出来得ル限り其ノ地方ノ便益トスル所ニ從ツテ工事ノ設計方法ヲ変ヘテ之ヲ実行スルヤウニ努メヨト云フ事ヲ繰返シ通牒シテ居ルノデアリマス」と強調した。そして、交通を妨げる電柱について、「多数ノ人ガ工事ヲ行ハル際ニ於テハ、或ハ其ノ執行ノ上ニ於テ時ニ誤リガ無イト云フコトヲ私ハ決シテ信ズルノデアリマセヌ」と釈明し、「各府県庁等ヨリ色々ノ事例ヲ挙ゲテ、斯ノ如クアルノデアルカラ建設ニ注意セヨト云フ事ノ申出」があった場合、「其ノ府県庁ニ対シテハ、實際ニ於テ斯ノ如ク通知ヲシ、斯ノ如ク取締ツテ居ルト云フ事ノ返事ヲスルト同時ニ、又自分ノ部内ニ対シテハ、能ク注意セヨト云フコトヲ繰返シテ居ルノデアリマス」と対応方針を説明した⁽³⁰⁾。後述するように、電柱問題に対する通信省地方通信局の対応にばらつきがあったことは事実であり、通信局長が言うように、通信本省と地方部局の意思疎通の問題から不都合が生じた可能性はあったと思われる。しかし、通信省側に斟酌すべき事情があったにせよ、内務省は電柱の道路占用には問題が多いと認識しており、堀田貢土木局長は1919年2月の衆議院道路法案委員会において、「道路ノ効用ノ上ヨリ論ズレバ、最モ必要ナル欠クベカラザルサウ云フ場所ニモ〔通信省は〕ドシドシ電柱ヲ建テル……折角金ヲ掛ケテ造ツタ道路モ、電信線等ノ為メニ占用サレテ、思ノ外効用ヲ為サヌト斯ウ云フ場合が多クッタノデアリマス、デドウカサウ云フ点ヲ出来ルダケ救済シタイ」と述べている⁽³¹⁾。また、たとえ通信省が交通に配慮して電柱を建てたととしても、建設条例に基づいた占用が行われる限り内務省の道路監督権限が侵害される状況は続くのであるから、自主規制を行うので道路法による規制はしないしてほしいという通信省の要望を内務省が受け入れる余地はなかった。

ただ、内務省は優遇措置が撤廃されることになる「通信省ノ内情ニモ同情ヲ寄せ」、「相相互」で「譲ルベキハ譲ル」という姿勢で交渉に臨んでおり⁽³²⁾、4つの事項について通信省の要求を

28 前掲『第3回地方土木主任官会議録』上、107～109頁。

29 府県別の電柱数が不明なため、便宜上、1920年の全国電柱数（1,002,994本）を府県数（47）で除したものを県内電柱数（21,340本）とした。

30 『第2回地方土木主任官会議要録』（内務省土木局、1919年）、637～638頁。

31 『第41回帝国議会衆議院道路法案委員会議録』第6回、60頁。

32 前掲『第3回地方土木主任官会議録』上、68、110頁。佐上道路課長の発言。

受け入れた⁽³³⁾。第1の項目は、「第四条ニ依り命令ヲ以テ定ムル工作物中ニハ「マンホール」地下線路等ノ如キ電信電話工作物ヲ含マシメサルコト」というものである。道路法第4条では「本法ニ於テ他ノ工作物ト称スルハ堤防、堰堤、護岸、鉄道用橋梁其ノ他命令ヲ以テ定ムル工作物ヲ謂フ」と規定され、「道路ト他ノ工作物ト効用ヲ兼ヌル場合」には道路管理者がそれを管理することになっていたのである（第18条第2項）、道路と効用を兼ねるマンホールなどの管理権が道路管理者に渡ることを嫌った逓信省は、マンホールなどを工作物から除外するよう内務省に要請したのである⁽³⁴⁾。第2の項目は、「電信電話工作物ノ工事ハ第二十五条ニ依リ之ヲ執行セシメサルコト」という内容だった。道路法第25条の「道路ニ関スル工事ノ為必要ヲ生シタル他ノ工事ハ管理者道路ニ関スル工事ト共ニ之ヲ執行スルコトヲ得」という規定に従えば、道路改修に伴う電柱等の移転工事を逓信省が行えない恐れがあったため、逓信省は25条の適用除外を求めたのである。第3の項目は、「第二十八条ノ協議ハ両省ノ間ニ於テ予メ電信電話工作物建設方法ニ関スル標準ニ付一定ノ協議ヲ遂ケ置キ当該官庁其ノ標準ニ従ヒ工事ヲ実施スル場合ニ於テハ占用ノ都度箇々ノ協議ヲ要セサルコト」という規定であった。道路法第28条第2項が定める協議は逓信省と地方長官が行うことになっていたが、電柱を建設するたびに協議するのは煩雑であり、逓信省も「サウ云フ事柄ハ大体大キナ所デ定メタイ」と希望していたことから⁽³⁵⁾、内務逓信両省は道路占用の基準となる要項を道路法施行までに作成することで合意した。

最後の項目は、「道路ニ関スル工事ノ為必要ヲ生シタル電信電話工作物移転等ニ関スル費用ハ第四十一条ノ規定ニ依ル特別ノ事由アル場合ト為ササルコト」というものである。道路法第41条は、「道路ニ関スル工事ノ為必要ヲ生シタル他ノ工事ノ費用ハ管理者特別ノ事由アル場合ニ於テ他ノ工事ニ付費用ヲ負担スル者ヲシテ其ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムル場合ヲ除クノ外道路ニ関スル工事ノ費用ヲ負担スル者ヲシテ之ヲ負担セシム」という内容で、道路工事に伴う電柱の移転費用にかかわる規定であった。道路工事の際の電柱移転費は、建設条例制定以前から工事を行う地方公共団体が負担しており⁽³⁶⁾、それを踏襲した建設条例第5条でも、「公衆通信ノ用ニ供スル電信線路電話線路ヲ移転スル必要アル者ノ請求ニ由リ逓信省ニ於テ之ヲ許可シタルトキハ其移転費用ハ請求者之ヲ負担スルモノトス」と規定され、府県などは電柱移転費を逓信省に支払わなければならなかった。しかし、移転費には工事費以外に通信吏員の出張費や給料などが含まれていたことに加えて、電柱を1本移転するのに前後何本もの電柱の移転費を併せて請求されることも多く⁽³⁷⁾、限られた予算の中で道路費用を捻出していた地方公共団体にとって、電柱移転の経費まで支出することには負担感が大きかった⁽³⁸⁾。そのため、移転費の支出を拒む府県も現れ、例えば、国道拡幅工事の際、移転費の支出を拒否した栃木県では、通信局が電柱移設に応じなかったため道路の真中に電柱が残され⁽³⁹⁾、また、通信局が移転費を負担

33 「道路法ヲ定ム」（『公文類聚』2A-11-類1329、国立公文書館所蔵）。

34 前掲『第3回地方土木主任官会議録』上、67～68頁。

35 同上書、104頁。

36 「電柱移転工夫給料旅費支給方ノ儀ニ付山形逓信管理局へ照会」（『秋田県庁文書』930103-05794、秋田県公文書館所蔵）および「山形逓信管理局長ヨリ電柱移転ニ関スル費用ノ儀通知ノ件」（『秋田県庁文書』930103-05796）。

37 電柱を直線的に配置しないと電線の耐久力が低下して毀損する割合が高くなるため、こうした複数の電柱の移転が行われた。この点について岐阜県の土木課長は、道路改修費に匹敵する移転費を請求されたと地方土木主任官会議で苦情を述べている（前掲『第3回地方土木主任官会議録』上、107、179頁）。

38 例えば、秋田県は1912年3月に電柱移転費を負担するよう仙台逓信管理局に求めている（「国県道筋ニ電信電話柱建設ニ関シ仙台逓信管理局へ照会」、『秋田県庁文書』930103-05934）。

39 『地方土木主任官会議要録』（内務省土木局、1917年）、458頁、および前掲『第2回地方土木主任官要録』、45～46頁。

する慣例となっていた京都府は⁽⁴⁰⁾、通信局の担当官吏が交代して新任の担当者に負担を拒否されると支払いを拒絶し、拡幅工事後の道路中央に電柱が置かれる事態となった⁽⁴¹⁾。財政的負担を感じつつも、多くの府県は建設条例の規定に従って電柱移転費を支払っていたのであり、栃木県と京都府の対応が例外であったことはいうまでもない。土木局河港課長の池田宏も地方土木主任官会議の席上、府県の対応について、「公共団体タル以上……〔電柱の移転費を〕払ハナケレバナラヌト思フ、ソレガ即チ建設条例ノ解釈ニナリハセヌカト思ヒマス」と述べている。ただ、こうした法律論に池田の発言の力点が置かれていたわけではなく、池田は続けて、「京都府ノ御争ヒニナッテ居ルノハ好ヒ例ト思ヒマス、主務省〔内務省〕ノ厄介ニナラナイヤウニ、通信省ガ〔移転する電柱を〕建テル工夫ガアルナラバ、大変好都合ダト思フ」と指摘し、京都府の対応を積極的に評価するとともに、電柱移転費は通信省が支出すべきとの考えを示した⁽⁴²⁾。池田が内務省の意向に沿って発言したことは間違いなく、内務省は道路法制定にあたり、第41条の「特別ノ事由アル場合」という条項を道路工事に伴う電柱の移転に適用し、通信省が移転費用を負担するよう求めたのである。これに対して、自らの都合によらない移転費の負担に通信省は難色を示し、内務省側も道路法第28条を通信省が受け入れたことに配慮して譲歩を行った。以上の4項目が道路法案とともに閣議決定され、当初の予定より1年遅れた1919年の第41議会で道路法は可決成立した。次章では道路法成立後の電柱の道路占用についてみていこう。

3 道路法成立後の道路占用

(1) 道路占用方法の決定

道路法成立後の1919年6月、道路に関する重要事項を審議する内務大臣の諮問機関として道路会議が設置され、電柱の道路占用については道路会議の特別委員会が審議にあたり、同年11月内務大臣に答申を提出した⁽⁴³⁾。内務、通信両省の合意の上に作成された答申は、電柱建設の方針を示した「道路上ニ建設スル電柱其ノ他ニ関スル件」とそれに付随する「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」および「地下工作物施設要項」からなり、「道路上ニ建設スル電柱其ノ他ニ関スル件」には以下の4項目があげられた⁽⁴⁴⁾。①大都市内ノ電信線電話線等ハ可成之ヲ地下式ニ改ムルコト。②電信線電話線等ハ相互添架ノ方法ヲ講シ可成道路上ニ建設スル電柱ノ数ヲ減スルコト。③道路上ニ電柱ヲ建設スル場合ニ於テハ別紙要項ニ準拠スルコト。④道路ヲ占用シテ為ス工作物ノ建設其ノ他ノモノニ付テハ電柱建設ノ要項ヲ準用スルコト。

①と②は、電線の地下化と相互添架によって電柱を削減する長期的方針を示したもので、交通の障害となる電柱をできる限り除去したい内務省の意向を反映していた⁽⁴⁵⁾。電線の地下化は部分的ではあったが当時すでに実施されており、特別委員会での審議の際、通信省の米田通信局長は次のように述べている。「東京ノヤウナ大キナ都会地ノ主要線ハ地下線ニシタイト云フ考デ、既ニ調査ヲ進メテ居リマス、併シソレガ何時ニナッテ実現サレルカト云フコトハ、経費

40 内務技官の沖野忠雄は、電柱移転費の取扱が地方により異なっていた理由について「通信省ノ管理局〔通信局〕ト云フモノガ別レテ居ルカラ、ソレニ依ッテ大変違フト思フ、人ニ依ッテ一向平気デ、向フデ替ヘテシマウ人ト、金ヲ呉レト云フ人ト両方アル……管理局ノ手先ノ手加減ガ大分アルダウト思フ」と述べている（前掲『地方土木主任官会議要録』、456頁）。

41 同上書、445～446、455～456頁。

42 同上書、455頁。

43 内務省編『道路法ノ施行及道路改良計画』（同省、1920年）、24～30頁。

44 以下、答申の項目は同上書、37～45頁による。

45 電信電話線の地下化と相互添架による電柱の削減については、道路会議による建議も行われた（同上書、59～60頁）。

ノ問題デスカラ、此処ニ御答スルコトハ出来マセヌ唯、主ナル路線ノ輻輳スル所ハ、漸次地下線ニ換ヘテ行キタイト云フ考ヲ有ツテ居リマス、其ノ外尚市外デモ主ナル所デ、線ガ余計架ツテ居リ、障碍等モアルヤウナ部分ハ順次地下線ニシタイト云フ計画デ調査ハ進メテ居リマス」⁽⁴⁶⁾。大都市内の地下線化が特に必要とされた理由は、電話と電力への需要の高まりを背景に市街地で電柱が増え続けていたことにあった。こうした状況を内務省だけではなく逓信省も問題視しており、1919年6月に開催された逓信局長会議の席上、逓信次官は全国の各逓信局長へ「電線路」を「整理」するよう指示している⁽⁴⁷⁾。電線の相互添架については逓信省もその方向性を認めてはいたが、技術的な問題から直ちに実現することは難しいとの立場をとっていた。道路会議でこの問題が審議された際、電話線を電燈線あるいは電信線と併架できるのではないかと指摘された逓信技師は、併架を行った場合「電話ノ方ニ誘導音ガ入ッテ来マシテ、通話ニ障碍ヲ与ヘルノデアリマス」と説明し、現状では公衆用電話線との相互添架が行えないことに理解を求めた⁽⁴⁸⁾。

一方、③と④で電柱等を建設する際準拠すべき要項として指定されたのが「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」および「地下工作物施設要項」で、前者では電線路の測量、建設、移転等について交通の妨げや道路管理者の迷惑とならないよう道路占用方法が定められ、後者では電線路を含む種々の地下工作物に関して同様の占用方法が規定された⁽⁴⁹⁾。これらの要項は電柱などの道路占用に規制を加えるものであったが、逓信省は道路会議においてその内容を基本的に承認した。というのも、かねてから電柱が交通の妨げになっていると批判を浴びてきた逓信省は、その頃には交通に配慮して道路を占有するようになっており、府県の土木担当者も逓信省の姿勢の変化を認めていた⁽⁵⁰⁾。ただ、道路交通に理解を示すようになった逓信省も、「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」中の電柱の建設場所および地下線路移転の費用負担に関する規定については、道路会議特別委員会で削除あるいは修正を求めて内務省と対立した。これらの点は次節で取り上げる道路法施行後の道路占用問題とも関わっていることから、建設場所をめぐる議論からみていこう。

円滑な道路交通を実現するため道路から電柱を排除したかった内務省は、「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」の原案で電柱の建設位置を原則道路外と規定した。しかし、道路会議特別委員会に出席した逓信省の米田逓信局長は、「道路ニハ〔電柱を〕絶対建テラレナイト云フコトニナルト、逓信省トシテハ甚シク支障ヲ蒙ル訳デスカラ、是ダケハ是非削ツテ戴キタイ、之ニ就テハ私トシテハ余程強ク主張致シタイ考ヘデス」と発言して条文の削除を強く求め、道路を使用できないと「線路ノ巡視ヲスルナリ、或ハ碍子ノ掃除ヲスルナリ、又ハ修繕ヲスルナリ、其ノ他ノ場合ニ甚ダ不便ヲ感ズルノデアリマス」と反対の理由をあげた。これに対して佐上道路課長は「是ハ絶対ニ禁ズルト云フ意味デハアリマセヌ」と述べ、例外も許容されるという判断を示したが、逓信局長は納得しなかった⁽⁵¹⁾。そこで、堀田土木局長が「道路ヲ利用シテ電柱ヲ建設スル場合ニハ、路端ニ建設シ、相当法敷アル時ハ之ヲ利用スルコトト云フコトニシタラドウデス」とさらに譲歩する姿勢を示したが、逓信省への過度な譲歩を懸念した内務技師の牧

46 前掲『道路会議特別委員会速記録』第3号、38頁。逓信局長は逓信次官の代理として委員会に出席した。

47 『大正8年6月逓信局長会議々事録』（逓信大臣官房文書課、1919年、郵政資料館所蔵）、39～40頁。

48 前掲『道路会議特別委員会速記録』第3号、67～69頁。青山逓信技師の発言。

49 「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」の条文は付表を参照されたい。

50 前掲『道路会議特別委員会速記録』第3号、107頁。

51 同上書、50～51頁。

彦七が、「地方ノ道路ノ如キハ、電柱ノ建設サレテアル為ニ随分交通ガ妨害サレテ居ルノデス、殊ニ此ノ頃ノヤウニ自動車ガズツト田舎マデ行クヤウニナルト益々困ルノデス」と指摘、電柱が自動車交通の障害となっていることを強調したところ、車両が行き違えない道路について電柱の建設を制限してはどうかという議論となり、幅員2間以下の道路で電柱の建設を制限する案が浮上した。しかし、幅員2間以下の道路に建っている電柱は全国で約6万本にのぼったことから、通信局長は「若シ二間以下ノ道幅ノ所ニ電柱ガ建テラレヌト云フコトニナリマス、通信省トシテハ甚シク事業ニ影響ヲ受ケルノデアリマスカラ、私ノ方トシテハ先日申上ゲマシタ如ク、此ノ項ハ削除シテ戴キタイノデアリマス」と述べ、この修正案も拒絶したのである⁽⁵²⁾。

通信省がこうした姿勢を取り続けた理由が通信局長の指摘した実務的問題にあったことはいうまでもない。ただ、通信省に頑なな態度をとらせたより根本的な原因は別のところにあり、それを知る手がかりとなるのが、「道路ハ総テノモノニ使用シ得ラレト云フコトヲ本則トシテ貫ハヌト困ルノデス」という通信局長の発言だった⁽⁵³⁾。この発言は電柱を含む種々の道路占用を規制する道路法と対立するものであり、内務省が承服できるはずはなく、堀田土木局長と米田通信局長の間で以下のような議論が交わされた。

菅原委員 電柱ヲ道路ニ建テルコトガ原則デアルト云フノハドウ云フ根拠ガアルノデスカ
米田議員 道路ト云フモノハ、原則トシテ各方面ノモノガ利用スベキモノデスカラ、殆ド言ヲ俟タヌノデス

堀田議員 [道路法] 第二十八条ニハ「管理者ハ交通ヲ妨ケサル限度ニ於テ道路ノ占用ヲ許可又ハ承認スルコトヲ得」トナツテ居ルノデアリマシテ、交通ヲ妨ゲザル限度ト云フコトガ条件ニナツテ居ルノデアリマス、従テ交通ヲ妨ゲルヤウナモノデアレバ、管理者トシテモ許可又ハ承認スルコトガ出来ナイノデアリマス……
国ノ事業ニ就テ道路ヲ占用シヤウト云フ場合ニ於テモ、其ノ協議スベキ標準トナルベキモノハ、第一項ノ規定ニ基イテ交通ヲ妨ゲザル限度ト云フコトデナケレバナラス、交通ノ妨ゲトナラナイ程度ニ於テ承認スルカ否ヤヲ定メルト云フノガ、最モ法律ノ規定ニ適合シタ遣リ方デアルト考ヘマス⁽⁵⁴⁾

このやりとりからも分かるように、通信省は道路を占有することが自明の権利であると主張し、それは道路利用に関する根源的な議論につながる論点でもあった。しかし、すでに道路法が成立している以上、道路に関する事柄は道路法の下で処理されなければならない、「本法ニ於テ道路ト称スルハ一般交通ノ用ニ供スル道路ニシテ」という道路法第1条の規定をふまれば、道路利用において電柱より「一般交通」が優先されることは明らかで、占有が行われる場合でも交通を妨げないことが条件だった。通信省がこれらの点を理解していなかったとは考えにくく、こうした事情を承知の上で通信局長が上記の発言を繰り返した最大の理由は、建設条例の制定以来享受してきた電柱建設の優遇措置が撤廃されたことへの不満にあったと思われる。しかも、優遇措置を廃止された上に電柱の建設場所まで一方的に道路外と指定されたのであるから、通信省が強く反発したのも無理は無く、電柱の道路占用が自明の権利であると主張したことは同省として当然の対応だったといえよう。通信局長はこの後も条項の削除を要求したため、特別委員会の委員長は小委員会を設けて議論の着地点を見つけることを提案、土木局長と通信

52 同上書、52～53、60～61頁。

53 同上書、62～63頁。

54 同上書、64～65頁。菅原委員は大蔵官僚出身の貴族院議員菅原通敬。

局長が加わった小委員会で検討が行われた結果、内務通信両省が歩み寄り、「道路ヲ占用シテ電柱ヲ建設スル場合ニ於テ相当法敷（側溝法敷ヲ除ク）在ルトキハ之ヲ利用シ相当法敷ナキ場合ニ於テノミ路端ニ之ヲ建設スルコト」と修正することで合意に達した⁽⁵⁵⁾。つづいて、第2の争点であった地下線路移転の費用負担をめぐる議論をみていこう。

内務省が作成した「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」の原案では、橋梁の改築修繕に伴う電信電話地下線路の移転について、「地下線路カ河川、溝渠等ヲ横断スル為之ヲ橋梁ニ架設スルハ妨ケサルモ橋梁ノ改築又ハ修繕ノ場合ニ於ケル線路ニ関スル工事ハ通信省ニ於テ之ヲ負担スルコト」と規定されていたが、米田通信局長は既定予算でこの工事費用を賄えない場合もあるので事前に協議を行うよう文言の修正を求め⁽⁵⁶⁾、特別委員会で内務省側と次のようなやり取りが行われた。

- 池田委員 此ノ費用ハ通信省デハ全部負担シテモ宜イト云フ御考デスカ
- 米田議員 ソレハ全体ノ工事費ヲ負担スル場合モアリマセウシ、サウ行カヌ場合モアリマセウ、必シモ通信省ガ全部ノ負担ヲシナケレバナラヌト云フモノデモナカラウカラ、其負担歩合等ヲ定メル為ニモ、一応御協議ヲシテ欲シイノデス
- 佐上幹事 サウスルト斯ウ云フ電信線電話線ノ方ノ費用モ橋梁ノ方デ持つコトニナルノデスカ
- 米田議員 全然私ノ方デ負担シナイト云フ訳デハナイノデスカラ、其処ヲ相談デヤラウト云フノデス、ソレ故予メ私ノ方ヘ協議シテ貫ヒタイト云フノデス
- 堀田議員 是ハ通信局長ノ御意見モアリマシタガ、橋梁ノ改築修繕ヲスル場合ニハ、是ハ通信省ナドノ多クノ電線ヲ添架シテ居ル側カラ見マシテモ、ソレヲ支ヘテ居ル橋梁ガ丈夫ニナル、改善サレルノdealカラ、都合ノ好イコトニナル訳デス、ソレ故ニ之ニ要スル費用ハ通信省デ御負担ニナルト云フコトニ原則ヲ定メテ置イテ、相当ノ期間ヲ置イテ、此ノ橋梁ノ架換ヲ致シマスカラ、ドウカ貴方デモ御一緒ニ改築ノ手続ヲシテ欲シイト云フ通知ヲシタナラバ、ソレニ応ゼラレルト云フコトニシタラドウデスカ……
- 池田委員 道路法第四十一条ノ「特別ノ事由」アルト云フ法律ノ意味ハドウ取レマスカ
- 米田議員 道路法第四十一条ニ依テヤル場合ハ、特別ノ事由アル場合ニ通信省ナラ通信省デ費用ヲ負担スル外ハ、道路ニ関スル工事ヲスル方ノ費用デヤルノガ当然deal、ソレヲ御協議デ行カウト云フノデスカラ、通信省トシテハ余程斟酌ヲシテ居ル積リデス
- ……
- 堀田議員 橋梁ノ改築修繕ト云フヤウナコトハ必要モナイノニ無暗ニスルモノデモナク、又此方トシテモ監督シテ居ルノデスカラ、斯ウ云フ場合ニハ大体通信省ノ方デ費用ヲ負担セラレルコトニ願ヒタイノデス
- 米田議員 今マデノ建設条例デアレバ、一文モ出スニ及バナカツタノデスガ、今度ノ道路法デ、国ノ事業ニ付テハ当該官庁ハ主務大臣ト協議シテ道路ヲ占用スルト云フコトニナツタノデスカラ、私ノ方トシテモ従来ニ比ベルト余程事情ガ変ツテ居ルノデス、ソレ故予算ガ許シサヘスレバ費用ノ負担モ致シマスケレドモ、サウ

55 同上書、75～81頁。

56 同上書、82～83頁。

予算ガアル訳デモアリマセヌカラ、ソレデ協議シテ貫ヒタイト云フノデス⁽⁵⁷⁾

以上の議論からは、橋梁工事に伴う地下線路移転費用の全額負担を迫る内務省とそれに抵抗する通信省という構図が判明し、そこで道路法第41条に言及されている点が注目されよう。前章で述べたように、内務省は同条の「特別ノ事由」という条件を使って電柱の移転費用を通信省に負担させたいと考えていたが、道路法の規制を受け入れた通信省に譲歩して、「特別ノ事由」を電柱の移転に適用しないことを承認した。橋梁は道路法第2条で道路の付属物と位置づけられており、橋梁工事が「道路ニ関スル工事」に含まれても不思議はないが、上記のやりとりをみると第41条に関する閣議決定は橋梁工事に適用されなかったとみられる。閣議決定で通信省に譲歩したものの、電柱と電線路の移転費用はすべて通信省が負担すべきと考えていた内務省は、この点を利用して橋梁工事に伴う地下線路移転費の全額負担を通信省に求めたのである。

通信省は、道路法第41条の閣議決定を理由に、橋梁工事も「道路ニ関スル工事」に含まれるとして新たな負担を全面的に拒否することも可能だったと思われるが、内務省に歩み寄り移転費用の一部負担を表明した。譲歩しているという通信省の意識は通信局長の「余程斟酌ヲシテ居ル積リデス」という発言に示されており、本来ならば支出する必要の無いものを一部でも負担しようと譲歩した通信省にとって、移転費を全額負担せよという内務省の要求は無理難題と映ったに違いない。内務省の都合で橋梁の改築修繕を行うのだから移転費用を通信省が全額負担するのはおかしいという通信省の言い分と、電線を架設している通信省も橋梁の改修によって便益を受けるのだから移転費用は全て通信省が負担すべきという内務省の言い分は、それぞれ理に適った点があり、どちらが妥当であるか判断するのは難しいところだが、最終的に内務省は議論をまとめるため通信省の希望を受け入れ、「地下線路ヲ橋梁ニ架設シタル場合ニ於テ其ノ橋梁ノ改築又ハ修繕ノ為地下線路ノ移動ヲ要スルトキハ其ノ工事及費用ニ付テハ道路管理者予メ当該官庁ト協議スルコト」と文言を修正、それを通信省も了承し特別委員会は合意に達した⁽⁵⁸⁾。ただ、その際土木局長は、「予メ斯ウ云フ風ニ御協議ヲ致シマスル結果……通信省ガ全部若ハ大部分ノ費用ヲ御出シニナツテ、此ノ計画ト相策応シテ工事ヲ進メルヤウニ致シタイト云フ切ナル希望ヲ有ツテ居ルノデゴザイマス」と述べ、できる限り費用を全額負担するよう通信省に念を押している⁽⁵⁹⁾。道路法施行後にはこうした内務省の意向を受けた府県が通信省に費用の全額負担を求めており、例えば京都府では、1922年7月に紀伊郡吉祥院村地内橋梁への電話地下線用鉄管の添架を大阪通信局長から通知された際、将来橋梁を改修する場合は無償で管路の移転または仮工事を行うことを条件に添架を認め⁽⁶⁰⁾、1929年7月に葛野郡嵯峨村渡月橋への電話地下線添架を大阪通信局長から通知された際にも、「渡月橋ノ改築ノ際ハ貴局ノ費用ヲ以テ管路ヲ撤却セラルヽコト」という条件を提示し、この事例では大阪通信局長が費用負担を受け入れたことが確認できる⁽⁶¹⁾。

このように、内務省は電線路の移転費用を通信省に負担させることに強くこだわっており、道路法施行後には道路工事に伴う電柱移転費用についても通信省に負担を求めたのである。次節では、この問題について検討しよう。

57 同上書、85～87、92～93頁。池田委員は内務省都市計画課長の池田宏。

58 同上書、114～115頁。

59 同上書、115頁。

60 「電話地下線用鉄管橋梁添架ノ件」(『京都府庁文書』大正11年道路)。

61 「公道橋へ電話地下線路添架ノ件」(同上文書 昭和5年国府県道)。

(2) 電線路移転費用の負担に関する内務通信両省の対立

1920年4月の道路法施行により電信電話の道路占用には建設条例に代わって道路法が適用され、占用は「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」および「地下工作物施設要項」に則って行われることになった。電柱の建設や地下線路の敷設の際、通信省は「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」に従って測量の段階から事前に地方長官へ工事の区間と期日を通知しなければならず、交通などに支障がある場合には測量換を行うことも義務付けられ、これにより、内務省の道路監督権限が侵害される状況が解消され、電信電話の道路占用の問題も決着したかにみえた。ところが、内務省は建設条例の問題点がまだ解決されずに残されていると考えており、それが道路法第41条の道路工事に伴う電柱移転費用の負担問題であった。これまでも指摘したように、道路法制定時の閣議決定によって通信省はこの移転費用の支払を免れていたが、内務省はそれを支出するよう通信省に要求した。閣議決定に反して通信省に負担を求めることには無理があるとも思われるが、内務省は閣議の決定について、「電信電話線移転ノ費用ヲ国〔通信省側〕カ負担セサルコトヲ決定シタルモノニ非シテ唯道路管理者カ一方的ニ負担ヲ命令スルヲ得サラシメ關係庁トノ協議ニ依ラシムル趣旨ナリ」と解釈しており、協議の一環として要求を行ったのである。内務省は自らの主張が正当である理由として地方公共団体の負担が増加する点をあげ、次のように述べている。「国ノ事業ノ為ニスル道路ノ占用ニ付テハ占用料ヲ徴取スルコトヲ得サラシメタルモ本来ヨリスルトキハ公共団体カ費用ヲ負担シテ買取シタル用地ヲ使用スルモノナルヲ以テ之ニ対シ補償ヲ為スラ当然トスルモノナリ然ルニ之ヲ免除シタル上更ニ占用物件ノ移転料ニ関シ移転料ヲ要求スルカ如キハ著シク公共団体ノ負担ヲ加重ナラシメ公平ノ觀念ニ反ス」。地方公共団体が整備した道路を無料で使用しているのだから、通信省は移転料を支払うべきというのが内務省の主張であった⁽⁶²⁾。

こうした方針は各府県に伝えられたとみられ、移転費用の負担を求める府県と通信省の間で対立が生じ、1924年には通信局長が土木局長に苦情を申し入れる事態となった。この申入れで通信局長は岐阜県の事例を取り上げ、同県では道路法第41条に関する閣議決定の内容が「徹底シ居ラサルヤノ感有之ニ付貴省ヨリ相当通牒方御配慮相煩度」と改善を要求した。この照会に対する返信で土木局長は先にあげた閣議決定の解釈を示し、「閣議ノ決定ヲ理由トシテ費用負担ヲ拒否セラルヘキ筋合ノモノニ無之予算ノ許ス範囲ニ於テ相当負担可相成モノト被認候」と述べ、さらに「最近地方庁ヨリ貴省ノ負担命令ニ対シ意見提出致居候モノノ費用左記ノ通ニ有之在庫品使用代金並ニ出張官吏吏員ノ旅費給料ヲ要求セラルル如キハ以上ノ趣旨ニ鑑ミ如何ヤト存候之ニ関スル御意見承知致度」と指摘、通信省が請求する移転費用に移転と直接関係のない費目が含まれていることは問題であると強調した。これに対して通信局長は、「移転費用ニ付予メ協議ヲ要スルモノハ地下線路ヲ橋梁ニ架設シタル場合ニ限定」されていると確認した上で、その他の「移転費用ハ全部道路管理者ニ於テ負担セラルヘキモノト存候条各地方庁ニ其ノ趣旨徹底方可然御配慮相煩度」と述べ、内務省の要求を改めて拒絶し善処を求めたのである⁽⁶³⁾。

上記のやりとりからは岐阜県以外にも複数の府県で同様の問題が生じていたことが伺えるが、移転費用について協議が必要なのは地下線路を橋梁に架設した場合だけで、道路工事に伴

62 「通信省電信電話線建設ノ為ニスル道路占用ノ件」(『新居善太郎文書』224、国立国会図書館憲政資料室所蔵)。

63 「道路法ニ関スル件」(1924年7月14日)、「道路工事ノ為必要ヲ生シタル電信線電話線移転ニ要スル費用負担ニ関スル件」(10月28日)、および「道路工事ノ為必要ヲ生シタル電信線電話線移転ニ要スル費用負担ニ関スル件 対来第119号(10月28日)」(12月23日)、同上文書(224)。

う電柱の移転費は地方が負担すべきという通信省の言い分は、本稿のこれまでの考察から判断しても正当な主張であり、通信省が負担を拒否している以上、内務省としても移転費用を同省に支出させることはできなかった。電柱等の移転費用は通信省が支払うべきという主張それ自体は議論として成り立つものであったが、第41条の閣議決定に関する内務省の解釈にはかなり無理があり、そもそも、こうした解釈を行ってまで通信省に負担を求めるならば、内務省は閣議決定で通信省に譲歩すべきでなかったとも考えられるが、そのあたりの内務省の動向は確認できない。ただ、いずれにせよ、内務省が道路工事に伴う電線路の移転費を通信省に支出させたいと考えていたことは確かであり、土木局長は前段であげた通信局長の返答に対して、「御来意ニ難応候条後承知相成度」と回答するとともに、「貴省電柱建設ノ為ニスル道路ノ占用ト雖交通ヲ妨クルモノニ対シテハ管理者ニ於テ遺憾ナカラ拒絶スル場合モ可有之」と述べて通信省を牽制したのである⁽⁶⁴⁾。内務省は機会あるごとに自らの考えを主張して粘り強く通信省に負担を求める方針を採っており、1924年に設置された行政調査会や1927年に設けられた行政制度審議会などでこの問題を提起した⁽⁶⁵⁾。内務省の意向を受けた府県も引き続き通信省に移転費の負担を要求し、例えば京都府は、1931年6月に久世郡宇治町への電話地下線路布設について大阪通信局長から通知をうけた際、「将来当府ニ於テ工事施行上必要アル場合ハ地下管路ノ移転等ハ無償ニテセラルコト」という条件を付けている⁽⁶⁶⁾。

行政調査会等での内務省の提案はいずれも審議未了に終わり、京都府の事例でも大阪通信局長は道路法第41条の閣議決定を理由に負担を拒み、この問題の解決は容易ではなかった。しかし、内務省はその後も負担を求める運動を継続し、その結果、1935年に通信省と協議に入ることになり、翌36年12月に電線路の移転費用に関する内務通信両省協定が締結された。協定では内務省の主張が大幅に取り入れられ、道路工事に伴う電線路の移転費は通信省と地方公共団体（道路管理者）が折半し、橋梁工事に伴う移転費は通信省が全額を負担、電線路の移転費には通信省吏員等の旅費、給料および電線路の質的改良費を含めないと規定された。電線路の質的改良費については、電線路の移転に伴い電柱や線条の素材を変更あるいは新品と交換する際、移転費には在来の素材の移転費用を計上し、素材の変更により増加する経費や新品代を算入しないという基準が設けられた。吏員の旅費や給料が移転費に含まれている点を内務省が問題視していたことは先にふれたが、通信省は電線路の移転に便乗して電柱や線条の質的向上を図り、その費用を地方に請求していたのであり、内務省や地方公共団体が不満を抱いたのも当然といえよう。このほか協定では、道路内の電線路が交通の妨げになっている場合、その移転費は通信省と地方公共団体が折半すると規定され、改良予定の道路に電線路を建設し10年以内に工事が施工されたときには通信省が移転費を全額負担することになった。また、道路工事に伴う道路外電線路の移転費は地方公共団体が全額負担すること、および地方公共団体は交通に支障が無い限り電線路の道路占用を認めることも協定に盛り込まれた⁽⁶⁷⁾。

これらの項目の大半は通信省の譲歩によって実現したものであり、同省の主張が取り入れられたのは最後にあげた2項目に過ぎなかった。では、なぜ通信省は内務省に歩み寄ったのだろうか。内務通信両省の交渉の詳細は資料の制約から不明だが、協定内容を伝える地方通信局長宛通牒において通信省工務局長は、「移転費用ノ負担並道路ノ占用方ニ関シテ道路法又ハ通信

64 「道路工事ノ為必要ヲ生シタル電信線電話線移転ニ要スル費用負担ニ関スル件回答」、同上文書(224)。

65 前掲「通信省電信電話線建設ノ為ニスル道路占用ノ件」。

66 「通信省地下電話線路布設ノ件」(『京都府庁文書』昭和6年道路定期占用)。

67 前掲「通信省電信電話線建設ノ為ニスル道路占用ノ件」、および前掲『電信電話事業史』第4巻、247頁。

内務両省協定事項ノ解釈ヲ異ニスルカ如キハ徒ニ手数ヲ繁劇ナラシメ其ノ効果些少ナルヤニ被認且将来事業遂行上益々支障ヲ生スル虞アルノ実情ニ鑑ミ」協定を締結したと述べている⁽⁶⁸⁾。

「徒ニ手数ヲ繁劇ナラシメ其ノ効果些少ナル」という言葉が示すように、道路工事に伴う電線路の移転が行われる度に繰り返される地方公共団体や内務省との対立を煩わしく感じていた逓信省は、移転費を折半して対立を回避する方が得策であると判断したと推測される。それは逓信省に粘り強く負担を求めた内務省の方針が功を奏したことを示すともいえよう。ただ、この協定では逓信省の負担の割合はいまだ半分にとどまっており、内務省は年来の主張である移転費全額負担の実現を目指してその後も働きかけを行い、1942年に実施された協定の改正において逓信省の全額負担が実現した⁽⁶⁹⁾。電信電話の道路占用をめぐる内務省の懸案は建設条例の制定から50年余りを経てようやく解決したのである。

最後に、道路法施行後の道路占用の状況についてみておこう。まず、道路会議の答申で示された道路占用の長期的方針（相互添架と地下化）は実現したのであろうか。電信線電話線の相互添架は1935年頃から可能となり⁽⁷⁰⁾、電線路の地下化もケーブル化と相俟って進展し⁽⁷¹⁾、電柱の増加を抑制したと思われるが⁽⁷²⁾、表1に示されるように電柱は増加傾向にあり、電柱を減少させる効果まではもたなかった。道路法施行後は「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」に基づいて電柱が建設され、測量の段階で府県が問題をチェックできたため⁽⁷³⁾、基本的に電柱が交通を妨げることはなかったと思われる。もちろん、「要項」が遵守されなかった事例も存在するが⁽⁷⁴⁾、それはあくまでも例外であり、道路法が制定された以上、逓信省も新たな法的枠組に沿った道路占用を行わざるを得なかった。ただし、こうした議論が当てはまったのは電柱が新規に建設される場合であり、既存の電柱の問題は建て替えによってしか解消されなかった。交通の妨げとなっている既存電柱の建て替えを進めたかった内務省は、「電線路建設其ノ他ニ関スル要項」の原案に、「現在道路ヲ占用セル電柱ニシテ前各号ニ適合セサルモノハ漸次前各号ニ依ルコト、シ殊ニ建替ノ際ハ必ス之ヲ実行スルコト」という規定を盛り込んだ。しかし、道路会議特別委員会に出席した逓信省の米田通信局長は建て替えに慎重な姿勢をみせ、「必ス之ヲ実行スルコト」デハ困ル「成ヘク之ヲ実行スルコト」位ニシテ貫ヒタイ」と文言の修正を要求、内務省もそれを受け入れざるを得ず、最後の部分を「建替ノ際ハ可成之ヲ実行スルコト」と修正したのである⁽⁷⁵⁾。電柱は耐用年数に応じた建て替えが必要であったが⁽⁷⁶⁾、逓信省が建て替えより新規の建設を優先した可能性は高く、内務省が望む障害電柱の迅速な建て替えが実施されたとは考えにくい。また、内務逓信両省協定とその改正により障害電柱の移転費は逓信省が支出することになったが、これまでの議論を踏まえれば、費用を負担する逓信省が道路管理者の

68 「逓信内務両省協定ニ係ル逓信省所管電気通信線路建設移転等ニ関スル件」、『新居善太郎文書』(224)。

69 前掲『電信電話事業史』第4巻、247頁。内務逓信両省の交渉の経過は資料の制約から不明である。

70 同上書、184～185頁。

71 同上書、185、195、203頁。

72 相互添架と地下化によって減少した電柱の数は不明である。

73 電柱が交通の妨げとなる場合、府県は逓信省に測量換を行わせた。この点については、山口県の事例（「電線路測量立会ニ関スル件」（『山口県庁文書』戦前A土木197）、および「電柱建設位置立会ニ関スル件」（『山口県庁文書』戦前A土木198））を参照。

74 京都府における「要項」違反の例としては、府に通知した建設予定日以前に無断で電柱が建設された事例（「電柱建設ニ関スル件」、『京都府庁文書』(昭和6年市町村道)）や、電柱は道路の同一側に建設し、反対側に電柱などがある場合には5間以上錯立させるとの規定、および道路の曲角には電柱を建設せず、やむを得ず建設する場合には占有面積を少なくするとの規定が守られなかった事例（「電話地下線路布設」（『京都府庁文書』逓信省地下線路一件 昭和2年度)）があげられる。

75 前掲『道路会議特別委員会速記録』第3号、103～104頁。

76 建替えられた電柱の数は不明である。

求めに応じて積極的に建て替えを行ったとも思われない。なお、先にあげた電線路地下化の一環として既存電柱の地下線化が行われる可能性はあったものの、地下線化はあくまで逓信省の計画に基づいて行われており、内務省が建て替えを希望する電柱の地下化が優先される保証はなかった。道路法制定後の道路改良によって自動車交通が全国に拡大すると⁽⁷⁷⁾、既存の電柱が交通の障害となる割合も増加したと推測され、京都市では自動車などの交通量が増加した結果、既存電柱の問題点が露呈している⁽⁷⁸⁾。内務省は道路法の制定と内務逓信両省協定によって道路監督権限を回復したが、道路法施行後も建設条例の下で建てられた膨大な電柱は存続したのであり、電信柱、電話柱と道路交通の調和の実現は容易でなかったといえるだろう。

4 おわりに

以上の考察から、近代日本における道路と電信電話について次のようにまとめることができる。明治以降の電信電話の発展において道路の利用は不可欠の重要性を有しており、1890年に制定された建設条例によって電信と電話の道路占用には法的保護が与えられ、逓信省は道路へ自由に電柱を建設することができた。しかし、それは道路行政を管掌する内務省の道路監督権限の侵害にあたり、道路交通の障害となる電柱も多かったため、内務省は1919年に成立した道路法で電信電話の道路占用に関する優遇措置を撤廃するとともに、道路交通の妨げにならない道路占用方法を規定し、1936年および42年の内務逓信両省協定によって建設条例の問題点を全面的に解消した。

建設条例が制定された明治中期は、陸上輸送における道路輸送の役割が相対的に低下し始めた時期であり、道路事業より通信事業の発展が優先され、内務省は自らに不利な内容を持つ建設条例を受け入れざるを得なかった。電信電話の道路占用に関する逓信省の既得権益の撤廃は、道路改良の必要性が高まり道路事業の政策的優先度が上昇した大正期以降になって初めて実現したのであり、建設条例の問題の解決に内務省が50年余りを要したという事実は、状況に大きな変化が無い限り制度の変更は容易でないことを示すといえよう。また、この問題は道路の使用をめぐる内務省と逓信省の権益争いという側面が強く、とくに電柱移転費負担の対立からは、自らが属する役所の利益を守ろうとする官僚の姿勢が伺え興味深い。近代日本の道路と電信電話はそれぞれ経済活動の基盤を形成したが、両者の接点に位置する道路の利用をめぐる利害の対立が生じ、所管官庁の違いによる役所の縄張り争いが問題の解決を長期化させた。近代日本において政府が交通および通信インフラの整備を推進したことはいうまでもないが、インフラ形成について政府の内部は必ずしも一枚岩ではなかったといえるだろう。

*引用文中の [] は引用者注である。

77 拙稿「道路法と戦間期日本の道路改良」(『関西大学経済論集』第51巻第2号、2001年9月)、93～99頁。

78 前掲「電話地下線路布設」。

<p>第1 線路ノ測量</p> <p>1. 線路ノ測量ヲ為サムトスルトキハ相当日数前其ノ区間及期日ヲ関係地方長官ニ通知シテ官吏、吏員ノ現場立会ヲ求ムルコト地方長官其ノ通知ヲ受ケタルトキハ之ヲ道路管理者ニ通知スルコト</p> <p>2. 前項ノ官吏、吏員立会ヲ為ササルトキハ便宜工事担当官限り測量ヲ行ヒ其ノ旨ヲ通知スルコト</p> <p>3. 前二項ニ依リ測量シタル後関係地方長官ヨリ要求アリタルトキハ必要ニ応シ現場ニ就キ説明シ若シ支障アルトキハ速ニ測量換ヲ為スコト</p> <p>4. 建柱位置（支柱支線ヲ含ム）ヲ定メタルトキハ其ノ位置ヲ標識シ置クコト</p>
<p>第2 線路ノ建設</p> <p>甲 架空線路</p> <p>1. 電柱（支柱支線ヲ含ム）建設ノ際ハ著手前工事担当官ヨリ直接関係地方長官ニ通知スルコト</p> <p>2. 電柱建設ノ際ハ一般交通ニ最モ支障少ナカラシムルコト</p> <p>3. 道路ヲ占用シテ電柱ヲ建設スル場合ニ於テ相当法敷（側溝法敷ヲ除ク）在ルトキハ之ヲ利用シ相当法敷ナキ場合ニ於テノミ路端ニ之ヲ建設スルコト</p> <p>4. 前項ノ場合ニ於テハ電柱ハ道路ノ同一側ニ之ヲ建設シ其ノ電柱ノ対側ニ電柱郵便函其ノ他ノ建設物アルトキハ可成五間以上錯立セシムルコト</p> <p>5. 道路ノ曲角ニハ電柱ヲ建設サセルコト已ムヲ得スシテ道路ノ曲角ニ電柱ヲ建設スル場合ニ於テハ特ニ注意シテ其ノ占有面積ヲ少クシ交通ノ支障ヲ最モ少ナカラシムルコト</p> <p>6. 電線路ハ道路路面ヨリ十五尺以上ノ高サヲ保タシムルコト特別ノ事由アル場合ニ於テハ引込線ニ限り交通ニ支障ナキ程度ニ於テ其ノ高ヲ低減スルコトヲ得ルコト</p> <p>7. 道路ニ建設スル電柱ノ脚釘ハ通行者ニ危険ナカラシムル為地上六尺以下ノ部分ニハ之ヲ取附ケサルコト</p> <p>乙 地下線路</p> <p>1. 地下線路ノ工事ノ施行ニ付テハ一般交通ニ最モ支障少ナカラシムルコト</p> <p>2. 地下線路ハ一旦埋設シタルトキハ屢掘鑿スルカ如キコトナキ様長期ノ計画ヲ定メ施工スルコト</p> <p>3. 地下線路ハ幅員狭キ道路ヲ避クルコト</p> <p>4. 地下線路ト架空線路トノ連絡用鉄管ハ交通ノ妨害トナラサル様成ルヘク電柱ノ道路ニ向ハサル側ニ設備スルコト</p> <p>5. 地下線路ヲ橋梁ニ架設シタル場合ニ於テ其ノ橋梁ノ改築又ハ修繕ノ為地下線路ノ移動ヲ要スルトキハ其ノ工事及費用ニ付テハ道路管理者予メ当該官庁ト協議スルコト</p> <p>6. 地下線ノ埋設ニ付テハ左記各号ニ依ルコト</p> <p>イ. 道路ノ掘鑿ハ作業上支障ナキ限り可成其ノ範圍ヲ狭小ナラシメ且同時ニ長区間ニ亘リ施工セサルコト、シ尚其ノ工事ハ成ルヘク之ヲ敏速ナラシムルコト</p> <p>ロ. 道路ヲ横断シテ掘鑿スル場合ハ一側ノ掘鑿ヲ終リ之ニ完全ナル栈橋ヲ架設シタル後他側ノ掘鑿ヲ為スコト但シ二部ニ分チ施工シ能ハサルトキハ夜間交通途絶シタル後ニ於テ日出前迄ニ栈橋ヲ架設スルコト</p> <p>ハ. 人家ノ軒先ニ接近シテ道路ヲ掘鑿スル場合ハ居住者ノ出入ヲ妨ケサル様栈橋ヲ架設スルコト</p> <p>ニ. 掘鑿土砂ハ交通ニ支障ナキ場所ニ搬出シ掘坑附近ニハ成ルヘク之ヲ堆積シ置カサルコト</p> <p>ホ. 掘坑ノ周囲ハ勿論掘鑿土砂又ハ工事用物品ヲ置キタル箇所ニハ通行者ニ危険ヲ及ホサ、ル様柵其ノ他ノ設備ヲ為シ且夜間ハ注意燈ヲ点スルコト</p> <p>ヘ. 道路ノ掘坑ハ成ルヘク速ニ埋戻ヲ為スコト</p> <p>ト. 道路埋戻ノ際ハ旧道路ノ構造ト同等以上ニ復旧スルコト但シ特別ナル工法ヲ以テ舗装セル道路ノ路面工事ハ占用者ノ負担ニ於テ道路管理者之ヲ施工スルコト</p>
<p>第3 線路ノ移転</p> <p>1. 道路管理者ヨリ線路移転ノ請求アリタルトキハ占用者ハ遅滞ナク其ノ工事設計及予算ヲ提示シ工事施工ノ請求アリタルトキハ速ニ工事ヲ施工スルコト</p> <p>2. 道路改築ノ為電信線路電話線路移転ノ必要ヲ生スヘキ部分ニ付テハ道路管理者予メ当該官庁ト協議スルコト</p>
<p>第4 損害補償（省略）</p>
<p>第5 現存線路ノ整理</p> <p>1. 現在道路ヲ占用セル電柱ニシテ前各号ニ適合セサルモノハ漸次前各号ニ依ルコト、シ殊ニ建替ノ際ハ可成之ヲ実行スルコト</p>

〔出所〕 内務省編 『道路法ノ施行及道路改良計画』（同省、1920年）、38～42頁。

付表 電線路建設其ノ他ニ関スル要項

（きたはら さとし 関西大学経済学部教授）