

逋信省創設140年特集

# 逋信省の交通行政

## —鉄道と航空—

北原 聡

### 1 はじめに

多様な領域に及んだ逋信省の所管分野の中で交通部門は重要な一環をしめており、逋信省は交通、運輸の担当官庁としても認識されていた。逋信省の交通行政は管船、鉄道、航空からなり、本稿では鉄道と民間航空に焦点をあてて検討を加える。鉄道行政は1892年に内務省から逋信省に移管され、鉄道国有化後の1908年に鉄道院へ移管するまで逋信省が管轄した。いっぽう、航空は1923年に陸軍から民間航空行政が移管され逋信省の所管となった。

近代日本の鉄道については、所管官庁が刊行した年報や行政文書など資料が豊富で研究の蓄積も厚い分野として知られている。逋信省の行政という点では、『鉄道局年報』と『鉄道作業局年報』が復刻された際の武知京三と宇田正による解題で鉄道行政の課題と逋信省の対応が論じられたほか<sup>(1)</sup>、通史や概説の中で個別の事項ごとに論及されてきた<sup>(2)</sup>。その中で戦前に鉄道省が刊行した『日本鉄道史』は資料的価値が高く<sup>(3)</sup>、戦後に編纂された『日本国有鉄道百年史』は詳細かつ網羅的な内容を備えた制度史的研究の到達点であり<sup>(4)</sup>、基本的な事柄についてはほぼ明らかにされている。本稿は逋信省と鉄道担当部局が年次毎に刊行した『逋信省年報』、『鉄道局年報』、『鉄道作業局年報』を基礎的資料とし、上記の文献なども参照しつつ逋信省の鉄道行政の全体像を示したい。

近代日本の民間航空行政については、戦前に逋信省が編纂した『逋信事業史』と『逋信省五十年略史』が資料的価値も備えた基本的文献で<sup>(5)</sup>、その統計的な基礎となっているものが『逋信省年報』と『航空統計年報』である。戦後に日本航空協会が刊行した『日本航空史』など近代日本の民間航空を概観した文献も<sup>(6)</sup>、航空行政に関する事項については上記の文献、統計を直接、間接に典拠としていると言ってよいだろう。また、民間航空は陸海軍と関係が深かった

- 1 武知京三「解題『鉄道局（庁）年報』」、野田正穂他編『明治期鉄道史資料』（以下『資料』と略）第1集 第12巻（日本経済評論社、1981年、所収）、宇田正「解題『鉄道作業局年報他』」、『資料』第2期 第1集 第12巻（日本経済評論社、1989年、所収）。
- 2 原田勝正・青木栄一『日本の鉄道 100年の歩みから』（三省堂、1973年）、野田正穂他編『日本の鉄道—成立と展開—』（以下『成立と展開』と略、日本経済評論社、1986年）、老川慶喜『日本鉄道史』幕末・明治篇（中央公論新社、2014年）など。
- 3 鉄道省編『日本鉄道史』（以下『鉄道史』と略）上篇・中篇・下篇（同省、1921年）。
- 4 日本国有鉄道編『日本国有鉄道百年史』（以下『百年史』と略）第3巻、第4巻（同鉄道、1971年、1972年）。
- 5 逋信省編『逋信事業史』（以下『事業史』と略）第7巻（逋信協会、1944年）、逋信省編『逋信省五十年略史』（同省、1936年）。
- 6 日本航空史編纂委員会編『日本航空史』明治大正篇（日本航空協会、1956年）、日本航空協会編『日本航空史』昭和戦前編（明治大正篇を含め以下『航空史』と略、同協会、1975年）、酒井正子「変容する世界の航空界・その4 日本の航空100年（上）」、『帝京経済学研究』第44巻 第1号（2010年12月）など。

ことから、『陸軍省大日記』と『海軍省公文備考』にも種々の情報が記載されており、資料的な価値が高い。本稿は上記の文献、年報を基礎資料として通信省の民間航空行政の全体像を示したい<sup>(7)</sup>。

## 2 鉄道行政

### (1) 鉄道行政の通信省への移管と「鉄道敷設法」

明治初年の鉄道創業時から政府は鉄道官設の方針をとっていたが、財政的制約もあり必要な路線をすべて国が敷設することは現実的に困難であった。そのため、民間による鉄道敷設も容認され、1881年に設立された日本鉄道会社の経営的成功が嚆矢となり、企業勃興期には鉄道熱の高まりを背景に鉄道会社の設立が相次ぎ、幹線を含む多くの路線を私設鉄道が担う官設鉄道と私設鉄道が併存する状況が生じた。1890年度には私設鉄道の営業マイル数が官設鉄道を上回り<sup>(8)</sup>、鉄道が国有化されるまで私設鉄道優位の時代が続くことになった。

政府の中で鉄道を所管する部署は明治初年以來、変遷を重ねてきた。鉄道創業時の民部・大蔵省鉄道掛、民部省鉄道掛を経て、1870年の工部省設立にともない鉄道掛は同省に移管され、鉄道寮、鉄道局と名称を変えた後、1885年の内閣制度創設で工部省が廃止されると内閣直属の鉄道局となり、1890年に鉄道庁として内務省の外局に移された<sup>(9)</sup>。内務省に移管されたのは、官設鉄道の建設や私設鉄道の管理にあたって内務省や地方庁との交渉が頻繁なため便益が大きいという理由からであったが<sup>(10)</sup>、1892年7月に通信省の外局へ移管され、93年11月には内局の鉄道局となった。交通事業を所管する通信省と鉄道の親和性の高さは、内務省移管の際に「鉄道事業ノ運輸上ニ属スルヨリ之ヲ論スレハ該局ヲシテ通信省ノ管理ニ帰セシムルヲ以テ至当ト為ス」と認識されており<sup>(11)</sup>、鉄道事業は落ち着くべき所に落ち着いたといえるだろう。なお、鉄道事業の拡大に対応するため1897年8月に鉄道行政の再編成が行われ、通信省の外局として新設された鉄道作業局が官設鉄道の建設保存と運輸を担当し、鉄道局は鉄道の監督と私設鉄道の免許に関する事務を所管することになった。

こうした鉄道行政の通信省への移管の重要な契機となったのが、1892年6月に「鉄道敷設法」が公布されたことであった。「鉄道敷設法」は、鉄道行政における政府の主導性を改めて確認し、国が敷設すべき鉄道の路線と建設の計画を具体的に示すとともに、鉄道の将来像を明らかにした点で画期的な意味をもち、鉄道行政の枠組が形成された。同法で定められた敷設すべき予定線は33路線にのぼり、官設鉄道東海道線、私設鉄道日本鉄道、山陽鉄道、九州鉄道など既存の鉄道と連絡して幹線の鉄道ネットワークを形成する計画で、建設費には鉄道公債が充てられた。そして、予定線のうち9路線を第1期線とし、6000万円の予算をもって12年間で建設すると定められた。また、私設鉄道が予定線を敷設することも容認され、私設鉄道の買収についても規定された。第1期線は中央予定線、北陸予定線、北越予定線、奥羽予定線、山陽予定線、九州予定線、近畿予定線、山陰山陽連絡予定線の中から選定された<sup>(12)</sup>。第1期線は路線と経過地に選択の幅があり、ルート決定には議会の協賛を要し、建設の工費予算の決定や第1期線の

7 紙幅の制約もあるため、本稿は戦時体制が本格化する時期までを対象に検討を行う。

8 老川、前掲書、180-181頁。

9 日本国有鉄道編『百年史』第1巻（同鉄道、1969年）、193-196頁。

10 前掲『鉄道史』下篇、534頁、「鉄道局ヲ鉄道庁ト改称シ内務大臣ノ管理ニ属シ其官制ヲ定ム」JACAR（Ref.A15111927100）、公文類聚・第14編・明治23年・第6巻（国立公文書館）。

11 前掲「鉄道局ヲ鉄道庁ト改称シ内務大臣ノ管理ニ属シ其官制ヲ定ム」。

12 「鉄道敷設法」（『官報』第2693号 1892年6月21日）。

追加にも議会の協賛が必要だった<sup>(13)</sup>。また、「鉄道敷設法」で諮問機関として設置が定められた鉄道会議は、第1期線の決定を含む「鉄道敷設法」の改正や私設鉄道の許否などの諮問について審議と答申を行う役割を担った<sup>(14)</sup>。このように「鉄道敷設法」の制定により政府が鉄道行政を主導し議会在チェックする体制が整えられ、鉄道行政では輸送や技術など鉄道経営上の課題への対応が重要度を高めていった。その意味で鉄道が「技術系官庁たる逓信省」に移管されたことは妥当な措置だったといえよう<sup>(15)</sup>。

最後に北海道の官設鉄道についてふれておこう。政府の開拓政策と密接に関係していた北海道の官設鉄道は本州などとは別の扱いとなっており、当初は北海道庁や内務省が管理していた。1896年5月に「北海道鉄道敷設法」が公布され鉄道建設が進められたが、鉄道行政の統一という観点から1905年4月に北海道の官設鉄道は内務省から逓信省へ移管された<sup>(16)</sup>。次節からは、「逓信省官制」で鉄道局が掌るべき事務としてあげられた「官設鉄道ノ敷設保存及運輸ニ関スル事項」と「私設鉄道ノ許否監督ニ関スル事項」についてみていこう<sup>(17)</sup>。

## (2) 鉄道の監督と私設鉄道の許否

逓信省傘下となった鉄道局の重要な課題の1つが関連法令と規程の整備であった。鉄道の営業について官鉄私鉄の双方を対象にした法令は1872年公布の「鉄道略則」と「鉄道犯罪罰例」があったが、鉄道の発展にともない鉄道創業時の法令では十分に対応できない状況が生じていた。また、私設鉄道を監督する法規としては1887年5月に「私設鉄道条例」が制定されたが、1899年の新商法施行により改正が必要となり、私鉄の増加に対応する上でも改正が要請された。これを受けて1900年3月に鉄道営業の根本的法規となる「鉄道営業法」と「私設鉄道条例」を全面的に改正した「私設鉄道法」が公布された。「私設鉄道法」の制定により、日清戦後の鉄道ブームで拡大した私鉄に関する政府の監督が強化された<sup>(18)</sup>。なお、1897年に鉄道局から鉄道作業局を分離したことで、鉄道局が監督許否業務に専念できる体制が準備されたことも指摘しておこう。

続いて会計制度をみていこう。官設鉄道の会計は1890年3月に公布された「官設鉄道会計法」に則って行われていた。同法では特別会計が導入されたが特別会計は収益勘定（営業収支）に限定され、資本勘定（建設改良費）は一般会計に属していた。鉄道国有化に伴い1906年4月に「帝国鉄道会計法」が公布され、資本勘定と収益勘定を含む特別会計が置かれたものの、建設改良費と鉄道益金は一般会計から出納され、鉄道会計の一般会計からの独立は鉄道院設置後を待たねばならなかった<sup>(19)</sup>。

- 
- 13 政党、議会と鉄道政策については松下孝昭『近代日本の鉄道政策』（日本経済評論社、2004年）を参照。
- 14 鉄道会議は鉄道に関係する様々な立場の利害を調整する場にもなった。鉄道会議の詳細は武知京三「解題『鉄道会議議事録』」、『資料』第Ⅱ期 第2集 第18巻（日本経済評論社、1989年、所収）を参照。
- 15 宇田、前掲解題、2頁。鉄道創業以来ほぼ一貫して鉄道部門の長を務めてきた井上勝が1893年3月に鉄道庁長官を依願免官したことは、こうした変化を象徴している。井上の退官に伴い幹部職員や技術者の異動が生じ、鉄道部局に新たな技術者集団が形成されることになった（中村尚史『日本鉄道業の形成』（日本経済評論社、1998年、204-209頁）。
- 16 前掲、『百年史』第3巻、136-145頁。北海道の鉄道を逓信省が管掌した3年半余りの間で旭川釧路間（釧路線）が1907年9月に全通している。「北海道鉄道敷設法」は『官報』第3860号（1896年5月14日）。
- 17 逓信省官制改正は『官報』第3103号（1893年10月31日）。「官設鉄道ノ歳入歳出予算決算出納並需用物品購買保管及出納ニ関スル事項」も管掌事項であった。
- 18 前掲『百年史』第3巻、30-46、373-379頁。「鉄道略則」、「鉄道犯罪罰例」は『明治5年法令全書』、96-100、100-101頁、「私設鉄道条例」は『官報』第1163号（1887年5月18日）、「鉄道営業法」と「私設鉄道法」は『官報』第5009号（1900年3月16日）。

私設鉄道の免許に関する業務も鉄道局にとって重要性を有していた。「私設鉄道条例」によると、鉄道敷設を發起する場合、5人以上の發起人が「鉄道会社創立願書」と「起業目論見書」を提出しなければならず、全發起人で総株数の2割以上を引き受ける必要があった。願書と目論見書の「査閲」を経て「大体ニ不都合ナキト認ムルトキ」は「仮免許」が下付され、改めて図面書類の提出が求められた。ただし、既設の鉄道の障害になる場合や敷設の必要が無いと判断された場合には願書は却下された。図面書類の「審査」の結果「妥当」と認められれば、「裁可」を経て「会社設立及鉄道布設ノ免許状」が下付された。会社は免許状下付日から3ヶ月以内に工事に着手し、免許状に記載された「予定竣工期限内」に竣工しなければならず、期限迄に着手あるいは竣工できなければ免許は返納となった<sup>(20)</sup>。なお、1897年3月に「私設鉄道条例」が改正され、鉄道敷設工事の着手期限が会社の登記日から6ヶ月以内に緩和された<sup>(21)</sup>。「私設鉄道法」では仮免許の申請に必要な書類図面が追加され、仮免許には本免許申請の期限が付され、期限を過ぎると仮免許は失効となった。仮免許を下付された發起人は定款を作成するとともに起業目論見書を公告して株主を募集し、發起人が全株式を引き受けるか「創立総会」が終了すると「本免許」を申請できた。本免許には「工事竣工ノ期限」が付され、工区ごとに期限を設けることも可能となった<sup>(22)</sup>。

そこで、私設鉄道の免許申請の状況を示した表1を見ていこう。1896年から1897年の仮免許状下付申請の激増は日清戦後の鉄道ブームを背景に発生したもののだが、鉄道株の投機目的の出願や同一路線の競願など内容に問題があるものが大半で多くは申請が却下されている。1896年度までの却下件数は不明だが、相当数が却下された可能性が高いだろう。この時期に鉄道局の免許関係の業務が繁忙の度合いを高めたことは容易に想像でき、1897年に鉄道局から現業部門が分離され監督体制の強化が図られた理由の1つは、こうした状況への対応だったといえるだろう。1898年に恐慌が発生すると申請は激減し、その後も不況が続いたこともあり申請は20件台で推移し、それに応じて仮免許、本免許、新規開業の件数も減少した。仮免許申請の減少には「私設鉄道法」により申請のハードルが上がったことが影響を与えた可能性もある。全ての期間を通じて、申請から仮免許状、免許状を経て開業、開通に至るものは数少なく、仮免許や本免許を下付されたとしても無効（失効）や返納となる恐れもあり、開業に漕ぎ着くのは容易なことではなかった。1887年前後の鉄道ブームで設立された鉄道には山陽鉄道、九州鉄道、関西鉄道など重要幹線を担う大規模会社が含まれていたが、「鉄道敷設法」が幹線の官設を表明したこともあり、この時期に新規開業した私設鉄道は地方中小鉄道が中心だった。鉄道会社数が1899年をピークに減少に転じているのは、日清戦後に鉄道会社の合併や譲渡などが進んだため、九州、山陽、関西といった大手の鉄道会社が支線の役割を果たす中小鉄道会社を合併するか譲り受けたのである<sup>(23)</sup>。こうした動きの背景には「小鉄道会社分立ノ弊」を避けたい鉄道局の意向があった<sup>(24)</sup>。

19 前掲、宇田解題、105-107頁、前掲『成立と展開』、121-122頁、前掲『百年史』第3巻、319、323頁。「官設鉄道会計法」は『官報』第2012号（1893年3月18日）、「帝国鉄道会計法」は『官報』第6831号（1906年4月11日）。

20 前掲「私設鉄道条例」。竣工期限は期間の半分を超えない迄は延長可能であった。

21 前掲『百年史』第4巻、230頁。

22 前掲「私設鉄道法」。

23 前掲、野田解題、前掲、武知解題（1981年）も参照。この時期に合併譲渡の対象になったのは18社で、そのうち関西鉄道が5社、九州鉄道が4社、山陽鉄道が2社を引き受けている（前掲『鉄道史』中篇、262-263頁）。

24 前掲『百年史』第4巻、239頁。

年度	仮免許状 下付申請	仮免許状 申請却下	仮免許状 下付	仮免許状 失効返納	免許状 下付	免許状 失効返納	新規開業 会社	鉄道会社
1893	45	—	5	0	11	2	3	15
1894	51	—	26	0	5	0	4	20
1895	99	—	15	0	17	0	5	24
1896	555	—	38	0	19	0	4	27
1897	307	291	39	0	22	0	9	31
1898	44	260	35	16	16	1	10	42
1899	43	12	16	10	10	0	1	58
1900	31	17	10	13	14	0	1	55
1901	28	8	4	18	3	0	2	50
1902	24	7	4	10	4	0	1	50
1903	22	9	8	2	6	0	1	46
1904	24	1	2	4	10	7	0	39
1905	24	1	9	1	4	1	0	39

(件) (社)

(注) 仮免許状と免許状の数値は新設と既設会社の合計。鉄道会社は未開業の会社も含む。(—)は不明。  
(出所) 仮免許状下付申請の1896年度までは『通信省年報』各年。97年度以降は『明治38年度鉄道局年報』。  
仮免許状申請却下は『明治38年度鉄道局年報』。仮免許状下付と免許状下付の1898年度までは『通信省年報』各年。  
99年度以降は『鉄道局年報』各年。仮免許状失効返納、免許状失効返納、新規開業会社、鉄道会社は『通信省年報』各年。

表1 免許関係事項の推移

### (3) 官設鉄道の建設と運輸

通信省が建設した路線は「鉄道敷設法」第1期線のうち私設された予定線<sup>(25)</sup>を除いた路線であった<sup>(26)</sup>。福島と青森を山形、秋田経由で結ぶ奥羽線は1893年4月に福島と青森から着工し、1905年9月に全通した。竣工まで12年余りを要したのは長距離かつ難工事が多かったため、板谷峠があった福島米沢間は開通に5年以上を費やした。北陸線は1893年4月に敦賀から着工し、福井、金沢を経て1899年3月に富山まで開通した<sup>(27)</sup>。富山から直江津までは1906年3月に第1期線へ追加され、1908年11月に富山魚津間が開業した<sup>(28)</sup>。

中央線は1896年5月に東は八王子、西は名古屋から着工し、中央東線は1906年6月に塩尻まで開通した。東線では小仏および笹子トンネルの難工事があり、笹子トンネルの竣工には6年余りを要した。中央西線は1908年8月に坂下まで開通した。中央線と信越線を連絡する役割が評価され、1894年に「鉄道敷設法」改正により第1期線に追加されたのが篠ノ井から松本を経て塩尻に至る篠ノ井線で、1896年5月信越線の篠ノ井から工事が始まり、1902年12月に塩尻まで全通し、中央東線の塩尻開業によって中央線と連絡した<sup>(29)</sup>。篠ノ井線と同時に第1期線に追加された鹿児島線は九州を縦貫する点が評価された。熊本県宇土から八代を経て鹿児島に至る路線で、九州鉄道に免許が下付されていた宇土八代間を除いた区間が1897年9月に着工され、

25 山陽予定線の三原赤間間は山陽鉄道が、九州予定線は九州鉄道がそれぞれ「鉄道敷設法」制定以前に免許を与えられていた。北越予定線は1895年12月北越鉄道に、近畿予定線のうち高田五条間は1893年7月南和鉄道に、五条和歌山間は1896年4月紀和鉄道に免許が下付され敷設された(前掲『百年史』第4巻、341、494、497頁)。

26 以下、開業年月日は鉄道百年略史編さん委員会編『鉄道百年略史』(鉄道図書刊行会、1972年)による。

27 前掲『百年史』第3巻、593-640頁。敦賀長浜間は1894年、長浜米原間は1889年に官設鉄道が開通しており北陸線は東海道線と連絡した。

28 前掲、『鉄道史』中篇、129-131頁。1913年4月に直江津まで開通し、米原直江津間が全通した。

29 前掲『百年史』第3巻、641-678頁。中央線は1911年に全通した。信越線は1893年に高崎直江津間が全通しており、高崎で日本鉄道と連絡した。

1903年9月に鹿児島吉松間が、1908年6月には八代人吉間が開業した<sup>(30)</sup>。山陰山陽連絡予定線は1897年に姫路鳥取境間とすることが決まり、1900年5月に境米子間から着手され、1908年5月に鳥取駅まで開業し、同年11月には米子松江間も開通した<sup>(31)</sup>。

山陽予定線中の呉線は、海軍鎮守府がおかれた呉と海田市（山陽鉄道）を結ぶ軍事的に重要な路線で、1900年5月に工事に着手し、1903年12月に開業した。呉線は他の官設鉄道から離れており、連絡する私設鉄道に運営を任せることが妥当と判断され、1904年12月に山陽鉄道が貸渡を受けた。近畿予定線のうち軍港の置かれた舞鶴に至る路線も軍事的な重要路線であった。この路線は1895年に京都福知山間の免許が京都鉄道に与えられたが、園部までしか開業できなかったため、1899年3月に京都鉄道の未成部分（園部舞鶴間、綾部福知山関係）を国が建設することになった。1903年5月に福知山から着工し、翌年11月に新舞鶴まで開業すると、福知山で連絡した阪鶴鉄道を通じて大阪から新舞鶴への輸送が実現した。福知山新舞鶴間も呉線と同じ理由で阪鶴鉄道が貸渡を受けた<sup>(32)</sup>。

つぎに、建設と並行して進められた改良工事についてみていこう。改良の軸となったのは輸送力強化のための路線の増設=複線化で、東海道線を対象に工事が進められた<sup>(33)</sup>。複線化は早くも1874年に神戸三ノ宮間で行われ、新橋横浜間は1881年までに完成した。1890年代から本格的に着手され、1891年に小山沼津間、1894年に西ノ宮三ノ宮間、1896年に大阪西ノ宮間、吹田向日町間が竣工した。これらの工事は限られた予算の中で行われたため、第9回帝国議会の協賛を得て1896年度から7か年継続事業の官設既成鉄道改良工事の実施が決定し、新橋横浜間4線化と未着手区間の複線化が進められた。複線化は貨客の輻輳する大都市周辺の区間から順次行われたが<sup>(34)</sup>、対象範囲が長距離にわたる上、橋梁やトンネルの改築、駐車場の改修なども必要だったことから工事には時間を要し、改良事業は予算と年限が延長され、1909年度までの継続事業となった。富士川、大井川、天竜川、木曾川、長良川など長大河川を含む区間の工事は事業の最終盤まで残されており、橋梁工事などに時間を要したことがうかがえる。1908年度で全体の96%余りが複線化されており、未成区間の工事も1913年度までに竣工した。1905年度末時点の官設既成鉄道改良工事決算額（2738万円）にしめる東海道線（2233万円）の割合は82%に達しており、東海道線複線化がこの事業の中心であったことが確認できよう。

つづいて、官設鉄道の輸送状況について表2をみていこう。私設鉄道の営業マイル数は1890年度に官設鉄道を上回り、日清戦後以降、両者の差は拡大傾向をたどった。官設鉄道のマイル数は私設鉄道の2分の1から3分の1、旅客数は2分の1以下、貨物量は4分の1以下となっている。官設鉄道の開業マイル数は日清戦後に倍増しており、交通インフラ整備が重要な課題となった戦後経営の一環として官設鉄道の敷設が進められたことを示しており、旅客数と貨物量もそれに応じて増加している。ただ、官設鉄道の路線別輸送量では1889年に全通した東海道線が中心となっており、例えば1905年度の旅客数は全体（31,027千人）の66.3%（20,583千人）、貨物量は全体（4,403千トン）の63.3%（2,788千トン）を占めている<sup>(35)</sup>。同年度の1営業マイル1日平均輸送量は旅客では官設鉄道全体1,799人に対して東海道線4,730人、貨物量では全体

30 同上書、679-684頁、前掲『鉄道史』中篇、145-147頁。1909年11月に吉松人吉間が開業すると八代まで延伸していた九州鉄道と連絡し、門司鹿児島間が全通した。

31 前掲『百年史』第3巻、685-698頁。起点の姫路は1903年に和田山へ変更された。

32 同上書、699-716頁。園部綾部間は1910年に開通した。

33 以下複線化については、前掲『百年史』第4巻、76-77、80-83頁、日本国有鉄道編『百年史』第6巻（同鉄道、1972年）、166頁、前掲『鉄道史』下篇、180頁、「明治40年度帝国鉄道統計図表」、前掲『資料』第Ⅱ期 第1集 第12巻による。

34 1899年に名古屋熱田間、京都向日町間、大阪吹田間が竣工し、神戸京都間の複線化が実現した。

741トンに対して1,929トンに達しており、東海道線の優位性が確認できる<sup>(36)</sup>。同年度の東海道線の営業マイル数は私設鉄道で最大規模の日本鉄道の半分程度だったが、東海道線の営業利益（1008万円）は日本鉄道（817万円）を上回っていた<sup>(37)</sup>。官設鉄道の中で東海道線がドル箱路線として重要視されていたことは間違いなく、有力私鉄の動向も意識した鉄道経営という観点から種々の輸送サービスが打ち出されたのである<sup>(38)</sup>。

年度	官設鉄道			私設鉄道		
	開業マイル	旅客数	貨物量	開業マイル	旅客数	貨物量
1893	557.49	14,444	1,077	1,366.77	18,091	2,414
1895	593.22	18,764	1,100	1,679.73	30,451	4,231
1897	661.65	27,923	1,558	2,282.37	57,176	7,070
1899	832.72	28,308	2,306	2,802.49	73,452	9,424
1901	1,059.48	31,596	2,516	2,966.48	79,137	11,750
1903	1,344.70	33,478	2,245	3,140.36	79,862	14,269
1905	1,531.58	31,027	4,403	3,147.51	82,648	17,127

(マイルチェーン) (千人) (千トン)

(注) 1905年度の官設鉄道の数値は借受線を含まない。  
(出所) 『明治38年度鉄道局年報』。

表2 官設鉄道・私設鉄道の輸送の推移

旅客輸送サービスにおいて官設鉄道に先行していたのが山陽鉄道であった。1901年に神戸赤間関（下関）間で全線開業していた山陽鉄道は、瀬戸内海海運との競合関係もあり、旅客運輸のサービスを積極的に展開していた。東海道線と路線の競合は無かったものの、一步先を行く山陽鉄道を鉄道局や鉄道作業局が意識していた可能性は高いだろう。例えば、山陽鉄道は1894年10月から神戸広島間を9時間弱で結ぶ急行列車を運行し、1896年度には駅構内での旅客の手荷物の荷運夫（赤帽）をおいた。また、1899年5月に急行列車の1等客車に食堂車を、翌1900年10月には直通列車の1等客車に寝台車を導入し、振動や動揺の少ない3軸ボギー車が使用された<sup>(39)</sup>。これに対して、官設鉄道では1896年9月から新橋神戸間で急行列車の運行を開始し、下りの所要時間は直通列車（20時間30分）より3時間短い17時間22分であった。スピードアップはその後も続けられ、1906年には急行列車で14時間30分、1・2等のみの最急行では13時間40分まで短縮された<sup>(40)</sup>。赤帽のサービスは1897年に主要駅で始まり<sup>(41)</sup>、寝台車は1900年10月から新橋神戸間急行列車の1等客車に連結されたが、2軸ボギー車で山陽鉄道より乗り心地は劣っていた。食堂車は1901年12月に1・2等急行列車専用として導入され、1906年からは3等急行にも拡充され<sup>(42)</sup>、この他にも種々の施設が導入された<sup>(43)</sup>。

35 『明治38年度鉄道局年報』、『資料』第1集 第11巻（日本経済評論社、1981年）。旅客の2位は北陸線の2,838千人（9.1%）、貨物量の2位は奥羽線の452千トン（10.3%）。

36 前掲『百年史』第3巻、373頁。

37 前掲『百年史』第4巻、248-249頁。

38 この時期の官設鉄道は「建設第一主義から運輸・経営へと政策の力点を移しつつあった」という（前掲、宇田解題、3-4頁）。1902年から1904年にかけては大阪名古屋間で競合する関西鉄道との運賃引下げ競争も発生した（前掲『百年史』第3巻、505-510頁）。

39 前掲『百年史』第3巻、120頁、第4巻、413、425-427頁。

40 前掲『百年史』第3巻、415、535頁、『明治39年度帝国鉄道庁年報』、『資料』第Ⅱ期 第1集 第10巻（日本経済評論社、1988年）。

41 『明治30年度鉄道作業局年報』、『資料』第Ⅱ期 第1集 第1巻（日本経済評論社、1987年）。

官設鉄道の旅客運賃は下等（1897年11月から3等）1マイルにつき1銭であったが、路線が拡大すると遠距離客が増加したため、その負担を軽減する遠距離逓減制を1899年に導入した。これにより近距離の値上げ幅が大きくなり、近距離運賃は1902年にも再度値上げされた。こうした近距離運賃の値上がりを緩和し、近距離利用者の便を図る役割を果たしたのが定期乗車券と回数乗車券であった。1886年に発売された定期乗車券は京浜・阪神間を中心に利用が広がり、当初は上等・中等（1897年11月から1・2等）が対象であったが、1903年3月から3等にも拡大された。また、1895年1月に「諸学校生徒」用の下等定期乗車券が、1901年6月には「学生定期乗車券」が設けられた。定期乗車券ほどの利用頻度ではない旅客に向けては1900年11月に回数乗車券も発売され、同年には遊覧や避暑など旅客の往来が頻繁な区間に割引往復乗車券が発行された<sup>(44)</sup>。

官設鉄道と私設鉄道がライバル関係にあったことは確かだが、官設鉄道と多数の私設鉄道が全国にわたって併存する中、広い範囲で旅客や物資の一貫した輸送を実現するには両者の協調も不可欠で、そうした要請を受けて実施されたのが官設鉄道と私設鉄道、あるいは私設鉄道同士の間で連帯運輸であった。連帯運輸は各経営主体が契約を結んで行われ、1枚の乗車券あるいは1度の託送で2鉄道または3鉄道以上の路線を経由する輸送ができることは利用者にとって利便性が高かった。連帯運輸は1885年の官設鉄道と日本鉄道の事例を嚆矢とし<sup>(45)</sup>、1890年代以降に本格化した。1902年3月、鉄道作業局が帝国鉄道協会の意見を参考に「連帯運輸契約案」を作成し、これが官設鉄道と私設鉄道との連帯運輸契約の基準となった。1902年から1905年までの官設鉄道の連帯運輸の動向をみると、総輸送人員と総貨物トン数にしめる割合はそれぞれ10%台前半、40%台後半ではほぼ推移しており、貨物を中心に連帯運輸が一定の役割を果たしていたことが確認できる<sup>(46)</sup>。ただ、連帯運輸は荷主や乗客に便利なサービスを提供した反面、処理、手続き、料金清算の複雑さなど課題も多く、その根本的な要因が多数の鉄道会社が併存する点にあったことを踏まえれば、鉄道の統一による一元的な輸送の実現という観点から鉄道国有化が求められたのも当然の成り行きであった。最後に、鉄道国有化と鉄道行政の鉄道院への移管についてみていこう。

#### (4) 鉄道国有化と鉄道行政の鉄道院への移管

私設鉄道の国有化を求める動きが初めて高まったのは1890年恐慌による不況期で、私設鉄道の株式払込と鉄道建設が停滞したことを背景に、鉄道官設論者の井上勝鉄道局長官が鉄道構想を表明し、それを契機に私設鉄道買収に関する法案が議会で提出されたが、審議の過程で法案が変化して「鉄道敷設法」が成立し、私設鉄道の買収は実現しなかった。次に運動が高揚したのは日清戦後の不況期で、打撃を受けた中小私鉄の救済や景気回復への効果をねらい、各地の商業会議所や投資的資本家を含む企業家から国有化が主張されたが、渋沢栄一や財閥に代表される財界は民営論の立場から国有化には消極的で、財政事情も私鉄の買収を許さなかったことなどから、この時も国有化には至らず、この問題の決着は日露戦後の「鉄道国有化法」制定を

42 『明治34年度鉄道作業局年報』、『資料』第Ⅱ期 第1集 第5巻（日本経済評論社、1988年）、前掲『明治39年度帝国鉄道庁年報』。

43 詳細は『鉄道作業局年報』の「運輸部長報告」中の「運輸上ノ施設」を参照。

44 前掲『百年史』第3巻、388-390、396-402頁。

45 前掲『成立と展開』、106-108頁。

46 前掲『百年史』第3巻、480-489、493-494頁。総輸送人員と総貨物トン数にしめる割合は、それぞれ1902年度から順に人員12.6、13.0、13.8、15.0%、貨物45.4、46.2、51.1、48.1%であった。官設鉄道の連帯運輸は他社線発および着の合計値。

待つこととなった<sup>(47)</sup>。

1906年3月に公布された「鉄道国有化法」は、第1条で「一般運送ノ用ニ供スル鉄道ハ総テ国ノ所有トス但シ一地方ノ交通ヲ目的トスル鉄道ハ此ノ限ニ在ラス」と規定し、第2条以下では買収の方法などが定められた。買収対象となったのは、北海道炭鉱、甲武、日本、岩越、山陽、西成、九州、北海道、京都、阪鶴、北越、相場、房総、七尾、徳島、関西および参宮鉄道の17会社で、北海道炭鉱から西成の6社が1906年中に、残りの11社は1907年中に買収され、各社は鉄道買収公債の交付をうけた。公債交付総額4億5620万円は17社の払込資本金額2億1760万円の2倍を上回り、買収が鉄道会社に有利な内容だったことが確認できる。国有化に積極的ではなかった大規模私鉄とその大株主である財閥が承認に転じたのもこの買収金額ゆえであった<sup>(48)</sup>。日露戦後に鉄道国有化が実現した重要な要因の1つは、「産業振興ノ資」となる「鉄道ノ国有統一」が「戦後経営ノ急務」として政策的重要性を高め、渋沢栄一や財閥など財界主流の人々が、鉄道の統一による運賃の低下と輸送の効率化が中国市場への輸出の促進と国際収支の改善につながるという考え方を支持したことである<sup>(49)</sup>。また、「鉄道国有化法案」が逓信、大蔵、陸軍の3大臣により提出されたことが示すように、陸軍の意向も重要な要素であった。参謀本部が1888年に『鉄道論』を刊行するなど、早くから鉄道の軍事的利用価値に着目していた陸軍は、当初、鉄道広軌化を重視していたが、日清戦後になるとドイツの状況なども踏まえ、統一された輸送体系の実現を重視する方針に転換した。そして、日露戦争の軍事輸送の経験から、連帯運輸の問題点や私設鉄道で軍事機密が保持できるかなど種々の課題を認識した陸軍は、そうした問題を解決する手段として鉄道国有化を強く求めることになったのである<sup>(50)</sup>。

鉄道国有化の結果、国有鉄道の規模は様々な点で大幅に拡大した。5大私鉄（北海道炭礦鉄道、日本鉄道、関西鉄道、山陽鉄道、九州鉄道）を軸とした既設の幹線とそれに準ずる路線を手中にし、1907年度の営業キロ数は鉄道全体の91%、輸送人キロは84%、輸送貨物トンキロは91%をしめて私設鉄道を圧倒し、8万8千人の従事者と1,924台の機関車、4,983台の客車、32,242台の貨車を擁する大規模事業体となった<sup>(51)</sup>。こうした現業部門の拡大により組織体制も再編成を迫られた。まず、現業を担当する「鉄道作業局ノ規模狭小ニ失スルノ嫌アリ」という理由から、1907年4月に逓信省の外局として帝国鉄道庁が新設され、鉄道作業局は廃止となった。同年10月には私設鉄道の買収がすべて完了し、帝国鉄道庁による運営が行われたが、「鉄道国有ノ目的ヲ伸達シ其機能ヲ発揚」するには、「省ニ属スル一庁ノ規模」では不十分と判断され、1908年12月に鉄道局と帝国鉄道庁を合併した鉄道院が、内閣に直属する「省外独立ノ官衙」として設置され、鉄道行政は逓信省から鉄道院に移管された。それぞれ異なる来歴を持つ17の鉄道会社を迎え入れた国有鉄道は巨大な寄り合い所帯であり、統一した組織として国有鉄道を維持発展させていくには、鉄道院設置に至る改組は不可避の対応だったといえるだろう<sup>(52)</sup>。

47 前掲『成立と展開』、101-105、109-113頁。

48 前掲『百年史』第4巻、250頁、同上書、116-117頁。「鉄道国有法」は『官報』第6823号（1906年3月31日）。

49 「鉄道国有法ヲ定ム」、JACAR (Ref.A01200008700)、公文類聚・第30編・明治39年・第16巻（国立公文書館）、前掲『成立と展開』、110-115頁。

50 同上書、102-103頁、原田・青木、前掲書、106-109頁。

51 日本国有鉄道編『百年史』第5巻（同鉄道、1972年）、209頁、前掲「明治40年度帝国鉄道庁統計図表」。

52 前掲『鉄道史』下篇、1、15頁、原田・青木、前掲書、112頁。

### 3 航空行政

#### (1) 民間航空行政の所管問題

第1次世界大戦が航空分野の発展の契機になったことは広く知られている。大戦で軍事的効果を発揮した航空機は、大戦が終わると平時の輸送手段としても有望視され、欧米各国が航空輸送事業の振興に力を注いだのに対して、日本の民間航空は立ち遅れが目立っており、民間航空部門の発展が喫緊の課題となった。日本の航空は軍用として発展し、とくに陸軍との関わりが深かったため、1919年9月に民間航空を陸軍大臣の所管とする閣議決定がなされた<sup>(53)</sup>。ただ、陸軍省は民間航空行政を担当することを積極的に望んだ訳ではなく、その一方で、通信省は民間航空の管掌を企図していた。本節では民間航空行政が通信省に移管された経緯にふれておこう<sup>(54)</sup>。

民間航空について陸軍省は、自らの影響力は維持しつつも財政負担を避けるため、内閣直属など陸軍以外の管轄下に置くことを望んでおり、閣議決定前年の1918年9月には、内閣直属の航空局を設けて民間航空事業を所管させる提案を海軍に行っている。この時は海軍が反対したこともあり翌年の閣議決定となり、1920年8月の「航空局官制」施行により、航空局は陸軍の外局として設置された。「航空局官制」は第1条で「航空局ハ陸軍大臣ノ管理ニ属シ軍事航空ヲ除クノ外航空事業ノ指導奨励保護及監督、航空ノ取締並航空ニ伴フ施設ニ関スル事務ヲ掌ル」と定めている。航空局を外局とした点について陸軍省軍務局長は「他日状況ノ変化ニ応シ…其適当トスル所ニ移管シ得ル如キ切り離シ易キ組織トシ」と説明しており、陸軍省が航空局を他所に置こうとしていたことが伺える。実際その翌年に陸軍省は再び航空局の内閣直属航空院への移管を企図し、このとき移管に反対したのが通信省であった<sup>(55)</sup>。

民間航空の所管についての通信省の基本的立場は「一般航空機ニ関スル行政事務ハ船舶ニ関スルモノト其趣旨ヲ同フシ行政系統上当省ニ於テ密接ナ関係ヲ有スル義ニ有之」というもので<sup>(56)</sup>、通信省管船局では1919年4月頃から民間航空の所管を目指して各国の監督指導状況の調査をおこない、同年9月の閣議決定に当たっては管船局長が陸軍省軍務局長を訪れ、通信省が民間航空を所管するべきことを説明したという<sup>(57)</sup>。閣議決定後に陸軍省が関係各省の担当者を集めて開催した内議会において、通信省出席者が「航空機ノ発達ニ顧ミ交通省タル通信省

53 この決定の際、航空機による「特殊事業」は関係各省の所管とされ、通信省は「空中輸送事務」に関する事項を担当することになったが、いまだ民間の航空輸送が行われていない上、輸送事務の内容や航空局との所管のすみ分けも不明確で、後述するように航空局の移管を目指していた通信省にとって不十分なものだったと思われる。

54 民間航空行政の問題には陸軍と海軍の対立という側面もあった。磯部巖「大正期における航空局の創設・移管問題」、『防衛学研究』第18巻（1997年11月）は海軍の側からみた航空局問題の推移を検討している。

55 「航空術一件(5)」JACAR (Ref.C08021102600)、大正7年・公文備考・巻19（防衛研究所）、「航空局関係(1)」JACAR (Ref.C08021599300)、大正9年・公文備考・巻46（防衛研究所）、「航空局関係(3)」JACAR (Ref.C09021599500)、大正9年・公文備考・巻46（防衛研究所）、「航空法案(7)」JACAR (Ref.C08050223600)、大正10年・公文備考・巻50（防衛研究所）、「航空法案(8)」JACAR (Ref.C09050223700)、大正10年・公文備考・巻50（防衛研究所）、前掲『事業史』第7巻、15-16頁。「航空局官制」は『官報』第2399号（1920年7月31日）。陸軍の民間航空への姿勢については、陸軍が民間航空の重要性を認識しつつも予算の制約から十分に対応できなかったことを論じた、松原治吉郎「帝国陸軍による民間航空の育成とその限界」、『軍事史学』第58巻第1号（2022年6月）も参照。また、内閣直属航空局の設置をめぐる海軍の動向を陸軍との関係も踏まえて検討した論考に、山口昌也「大正期における日本陸軍と「内閣航空局」構想」、『政治経済史学』646号（2020年10月）がある。

56 「臨時航空委員会官制制定の件」JACAR (Ref.C02030914200)、永存書類甲輯第1類・大正9年（防衛研究所）。

57 祝嶋男「航空局の設置および航空法制定の経緯」、日本航空協会編『日本民間航空史話』（同協会、1966年、所収）、53頁。通信書記官として管船局長に同行した祝の証言。

モ之カ取締等ニ対スル準備作業ヲ計画シ予算ニ計上シアリ」と述べていることから、通信省が所管を前提に動いていたことが確認できる<sup>(58)</sup>。通信省のこうした姿勢はその後にも継続し、陸軍省が内閣直属航空院構想を打ち出すと、通信省はそれに反対しただけではなく、通信省官制中の監督の対象を「水陸運輸ニ関スル事業」から「水陸及空中ノ運輸ニ関スル事業」に改めることで局面の転換を試みた。航空輸送事業を通信省の管掌事項とするこの改正について陸軍省は、閣議決定と「航空局官制」により民間航空所管問題は解決しているとして容認しなかったものの、通信省との協議には応じ、1921年9月に「航空輸送事業ノ許否ニ関スル事項」と「航空輸送事業ノ監督ニ関スル事項」を通信大臣と陸軍大臣が「共同管掌」することで合意した<sup>(59)</sup>。それまでの陸軍省の対応からみれば、この合意で陸軍側が譲歩したことは明らかで、それを可能にしたのは、航空輸送事業の中心になると期待されていた郵便物輸送を通信省が管掌していたためと推測できる。郵便物の航空輸送について通信省との折り合いをつけられなかった陸軍省は、通信省の反対で後述する「航空取締規則」に輸送事業に関する条項を入れられずにいた。しかし、当時、航空輸送を計画する民間事業者が現れており、輸送事業の監督体制の整備は急務であったため、陸軍省は通信省に譲歩する必要があったと思われる<sup>(60)</sup>。しかし、この共同管掌は実施されなかった。理由は不明だが、同年11月の原首相の暗殺に伴う政治的変動が原因となった可能性もある。

このように通信省と陸軍省が所管をめぐり対立した民間航空の問題は、行政整理という上からの要請に基づき、1923年4月に航空局が陸軍省から通信省の外局へ移管され解決をみた<sup>(61)</sup>。陸軍省は移管について1922年8月の閣議で了承しており、それ以前に内々の協議は済んでいたはずである<sup>(62)</sup>。陸軍省が移管を受け入れた理由は確認できないが、摩擦を起こしてまで民間航空を管轄し続ける必要を感じなくなっていたと推測できる。この行政整理で提案された組織の廃止を陸軍省がすべて拒否したことを踏まえれば、陸軍省が航空局を自前で維持する必要性は低下していたといえるだろう。海軍省で航空を担当した艦政本部第6部長は、航空局の移管に関して「航空局カ通信省ニ移管スルコトハ通信省カ進テ之ヲ引受ケ大ニ活動スルノ意思アリ且陸海軍カ充分ナル援助ヲ為スノ了解ヲ与フルニ於テハ至極同意ナリ」と述べている<sup>(63)</sup>。航空局には海軍省や通信省など関係官庁の将校、官僚も参画しており、移管にあたり通信省は行政の継続性の観点から陸海軍省の将校を現役のまま通信省職員として配属換する依頼を行い、求めに応じた陸軍から3名、海軍から2名の将校がそれぞれ航空局で勤務することとなった<sup>(64)</sup>。なお、航空局は再度の行政整理で1924年11月に通信省の外局から内局へ移され、航空局の管掌事項は「航空ノ取締ニ関スル事項」、「航空ニ関スル事業ノ保護、奨励及監督ニ関スル事項」、「航空ニ伴フ施設ニ関スル事項」と表記の仕方が変更された<sup>(65)</sup>。次節からは民間航空の取締、監督、施設拡充、保護奨励、輸送事業に関する航空局の施策を陸軍省管轄下の事項も

58 前掲「航空局関係(3)」。

59 「空中輸送事務の管掌に関する通信省官制改正に関する件」JACAR (Ref.C02030979600)、永存書類甲輯第1類・大正10年(防衛研究所)。

60 「航空取締規則制定の件」JACAR (Ref.C02031024700)、永存書類甲輯第5類第2冊・大正10年(防衛研究所)。

61 「航空局官制」は改正されたが管掌事項に変更はなかった(『官報』号外1923年3月31日)。

62 「行政整理案に関する件」JACAR (Ref.C03022593300)、密大日記其1・大正12年(防衛研究所)。

63 前掲「航空法案(7)」。

64 「航空局馬政局及廃兵院移管に関する件」JACAR (Ref.C02031096000)、永存書類甲輯第1類・大正12年(防衛研究所)。

65 「通信省官制改正」は『官報』号外(1924年11月25日)。

含めてみていこう。

## (2) 関係法規の整備

民間航空を取り締まる法規の整備には、1919年10月に日本が署名調印した「国際航空条約」に対応する意味合いが込められていた。航空分野の国際協力を実現する必要から成立したこの条約は参加国に法令の整備を要請したため、陸軍省は航空局を設置するまでの暫定的な審議機関として陸軍次官を長とする臨時航空委員会を同年11月に設け、航空法案などの策定を開始した。1920年5月には国際航空条約議定書への署名が行われ、条約の批准寄託までに航空法規の制定を求められたため、航空法案が第44議会に提出され、審議を経た1921年4月に「航空法」として公布された。翌1922年7月には「国際航空条約」の批准寄託が完了し、日本は条約の締結国となった。航空法では航空機の定義、航空機の検査および登録、乗員、飛行場、航空、および運送などについて規定されたが、「国際航空条約」に準拠した厳格な諸条項を、発展途上段階にあった当時の民間航空に適用するのはかえって斯業の発達を阻害する恐れがあったことから、民間航空が一定程度発展するまで「航空法」の施行を延期し、過渡的法規として「航空取締規則」が1921年3月に制定された。「航空法」が施行されたのは航空局の通信省移管から4年後の1927年6月であった<sup>(66)</sup>。

## (3) 人材の育成

航空事業の安定的かつ継続的な発達を図るには、航空機の運航に携わる操縦士などの確保が不可欠で、陸軍管下の航空局がまず打ち出したのも人材育成策であった。飛行術の教授を行う民間の飛行学校や練習所は以前から存在し、帝国飛行協会が陸軍に委託する形で操縦士を養成したこともあり<sup>(67)</sup>、名の知れた操縦士も生まれていたが、所管官庁として操縦士を育成する公的システムを構築することは当然の務めだったといえるだろう。1921年10月に制定された「航空機操縦生採用規則」は、毎年一定数の操縦生を公募し、陸軍航空学校に委託して官費をもって8ヶ月余りの教育訓練を施すというもので、1922年からは海軍航空隊への委託も行われた。陸軍では陸上機、海軍では水上機が用いられた。操縦生は17才から19才の男子が対象で、体格検査と中学校卒業程度の学力を問う学科試験で選抜を行い、倍率は10倍から20倍に達した。こうした高倍率は当該年齢の男子の間で進路としての操縦士に一定の人気があったことを示しており、選抜に漏れた者も含めて民間の航空学校に対する需要が存在したことも伺えよう。航空局の通信省移管後の1924年11月には「航空機操縦生養成規則」に代わる「航空機操縦士養成規則」が制定され、より詳細な規定が盛り込まれたが、基本的な点に変わりはない。1937年度までの陸軍および海軍委託卒業者はそれぞれ83名、66名で、卒業後の進路は初期段階では民間航空分野のほか陸海軍関係も多かったが、民間航空輸送の進展とともに民間への就職は増加したと思われる<sup>(68)</sup>。こうした委託養成制度の他に、民間航空会社の操縦士などの操縦訓練も通信省の斡旋により陸海軍で実施された<sup>(69)</sup>。操縦士とともに航空機に搭乗し機器の管理など

66 前掲、『事業史』第7巻、14-15、22-23、28-32頁。「航空法」は『官報』第2604号（1921年4月9日）、「航空取締規則」は『官報』第2586号（1921年3月18日）。

67 前掲『航空史』明治・大正篇、263-264頁、前掲『日本民間航空史話』、90-92頁。

68 「航空機操縦生採用規則」は『官報』第2462号（1920年10月15日）、「航空機操縦士養成規則」は『官報』号外 第3678号（1924年11月25日）、前掲『事業史』第7巻、75-79頁。「航空局関係(6)」JACAR (Ref.C08050813900)、大正12年・公文備考・巻69（防衛研究所）。

69 例えば、日本航空株式会社所属の操縦士の訓練は1925年6月に霞ヶ浦海軍航空隊で行われている（「空中航法教育依託に関する件」JACAR (Ref.C04015097800)、公文備考・学事4止・巻25（防衛研究所））。

を行う機関士の養成については、1924年10月に「航空機機関士養成規則」が制定され、東京府立工芸学校に隔年で10名を委託して官費で2年間教育を施すことになった。対象は工業学校機械科本科又はそれに準ずる学科本科を卒業した18歳未満又は20歳以上25歳以下の男子で、体格検査、工業学校卒業程度の学力を問う学科試験、および実地試験により選抜され、1938年までの卒業生は58名を数えた<sup>(70)</sup>。

操縦士には技量の程度を示す免許も必要であり、「航空取締規則」では、操縦士は免許を取得しなければならず、操縦士でなければ航空機を操縦できないと規定され、航空局長官が付与する免許については「別ニ定ムル」としたことから、1921年4月に「航空機操縦士免許規則」が制定された。免許は1等飛行機操縦士、2等飛行機操縦士、3等飛行機操縦士に分けられ、操縦できる航空機は1等が営業用および自家用、2等は自家用、3等は限定された範囲での自家用であった。免許を取得できるのは17歳以上の者で、体格検査、学科試験、操縦術試験を順に全て合格する必要があった。同年度に5名だった1等飛行機操縦士は1926年度には91名へ増加している<sup>(71)</sup>。1927年6月に施行された「航空法」は航空機の乗員について厳格な規定を設けており、施行に先立ち同年5月に制定された「航空法施行規則」、「航空機乗員試験規則」、および「航空機乗員体格検査規則」と併せて詳細が定められた。航空機に搭乗して運航に従事できるのは、技量証明書と航空免状を保有かつ携帯した乗員に限られ、実地試験と学科試験の順に合格して技量証明書を取得した者が体格検査に合格すると航空免状が与えられた。試験の内容は1等、2等飛行機操縦士それぞれについて定められ、1等飛行機操縦士の技量証明書の交付を申請するには2等飛行機操縦士として100時間以上の操縦経験が必要で、2等飛行機操縦士の申請の場合には50時間以上の操縦経験が求められた<sup>(72)</sup>。技量証明書と航空免状を有する1等飛行機操縦士の数は1927年度に89名、1930年度に134名、1934年度には242名と増加している<sup>(73)</sup>。

#### (4) 検査

航空の安全を確保する上で航空機の検査が必要なことはいうまでなく、「航空取締規則」および同規則に基づき1921年4月に制定された「航空機検査規則」が検査について規定した。航空機を「航空ノ用ニ供スル」には検査（初度検査）に合格して堪航証明書の交付を受けなければならない、堪航証明書の有効期限を延長するには特別検査を受ける必要があった。機体や発動機を変更する場合には臨時検査が義務付けられた<sup>(74)</sup>。「航空法」が施行されると、こうした枠組を踏襲しつつ、「航空法施行規則」および同規則と同時に制定された「航空機検査規則」により検査の詳細が定められた。航空機の製造者に検査（製造検査）と堪航証明書の取得を義務付ける点に変更は無かったが、新たに登録の制度が加えられ、製造検査に合格した航空機が航空機原簿へ登録されると登録証明書が交付され、「航空ノ用ニ供スル」航空機には堪航証明書と登録証明書を備え付けることが義務付けられた。製造検査は機体、発動機、プロペラ、付属

70 「航空機機関士養成規則」は『官報』第3645号（1924年10月15日）。前掲『事業史』第7巻、80-81頁。

71 「航空機操縦士免許規則」は『官報』第2613号（1921年4月20日）。『逓信省年報』各年。なお、「航空取締規則」では、陸海軍で操縦術を習得した者は試験の全部または一部を省略できると規定されており、陸海軍への委託操縦生はそれに該当したと思われる。

72 「航空法施行規則」、「航空機乗員試験規則」、「航空機乗員体格検査規則」は『官報』第102号（1927年5月5日）。2等飛行機操縦士に申請する場合、50時間のうち10時間は申請の1年前以降の操縦であることが必要であった。

73 『逓信省年報』各年。

74 「航空機検査規則」は『官報』第2613号（1921年4月20日）。

品のそれぞれについて規定され、堪航証明書の有効期限延長に必要な検査の名称が定期検査に変わり、特別検査は堪航証明書の無い航空機の検査の名称となった。臨時検査の内容に変更はなく、検査における堪航性の確認が堪航検査と名付けられ、地上検査と航空検査に分類された。堪航証明書と登録証明書を備えた営業用の航空機数は、1927年に34機、1930年に53機、1934年には62機と増加を続けた<sup>(75)</sup>。

## (5) 航空施設の拡充

通信省移管後に航空局が取り組んだ喫緊の課題は、延期されていた航空法の施行を執行し、定期航空の発展を図ることであった。航空局移管の前後から民間事業者による定期航空輸送が始まり、航空法制定時に比べて環境が整ったことを受け、1927年6月に「航空法」が施行された。航空局は航空輸送を拡大させる施策の一つとして同年度から幹線航空施設の整備事業に着手し、東京大連間、大阪上海間の航空路開設のため、航空路を構成する公共飛行場、航空標識、航空無線電信局の整備を進めた。飛行場には陸上機用、水上機用、水陸両用があり、民間航空では陸上飛行場より設置が容易な水上飛行場の設置が先行していたが、航空事業の展開にとまない貨物や郵便物の輸送に適した陸上飛行場の整備が進展した。飛行場を整備するにあたって、国が設置する公共用飛行場について「飛行場使用規則」が1929年4月に制定された<sup>(76)</sup>。公共飛行場の嚆矢は1929年度に設置された東京、大阪、および福岡飛行場で、東京飛行場は陸軍の立川飛行場（陸）を共用する形で整備されたが、1931年に羽田（陸）へ移転した。大阪飛行場（水陸）は木津川の河口に設けられ、1939年に伊丹（陸）へ移転した。福岡飛行場は水上飛行場として整備され、1936年に水陸両用の福岡第一飛行場が設置されると、従来の飛行場は福岡第二飛行場となった。このほか1932年度に松江（水）、1933年度に富山（陸）と新潟（陸）、1934年度に都城（陸）と名古屋（水陸）、1935年度に広島（陸）、1936年度に那覇（陸）、仙台（陸）、青森（陸）、札幌（陸）に飛行場がおかれた。外地では1929年度に京城（陸）と蔚山（陸）、1931年度に大連（陸）、1933年度に新義州（陸）、1935年度に台北（陸）、1936年度に大邱（陸）、宜蘭（陸）、台中（陸）、1937年度には台南（陸）に飛行場がおかれ、これら内外の飛行場は定期航空などの拠点として役割を果たした<sup>(77)</sup>。航空機の安全な運航には、適切な針路を維持するための航空標識と航空灯台、気象、離着陸など情報の連絡に必要な通信設備も欠かせなかった。1937年度までに航空標識は内地8ヶ所、外地9ヶ所、航空灯台は内地50ヶ所、航空無線電信取扱局は内地10ヶ所、外地6ヶ所にそれぞれ設けられた<sup>(78)</sup>。

## (6) 保護奨励

発達途上にあった民間航空の保護奨励も航空局の重要な職掌であり、1920年8月に航空局がおかれると、「不取敢一般的奨励規程ヲ定ムル必要」から、同年12月に「航空奨励規則」が制定された。ただ同規則の内容は、航空事業の功労者や優れた操縦者、航空用機器設計者などへの賞状や賞金の授与、航空競技会主催者等への奨励金の授与という簡易なものであり、航空局も「根本的ノ補助奨励ノ方法ヲ定ムル必要アリ」と認識していた。そのため、1922年10月に規則の改正が行われ、「奨励ノ範囲狹隘ニ失スル」という理由から奨励金の対象が拡大された。

75 「航空機検査規則」は『官報』第102号（1927年5月5日）。『通信省年報』各年。本規則は1921年の規則と同じ名称だが、21年の規則は陸軍省令、27年の規則は通信省令という違いがある。

76 「飛行場使用規則」は『官報』第674号（1929年4月1日）。前掲『通信省五十年略史』、152-153頁。

77 『航空統計年報』昭和10年度-昭和12年度。

78 『昭和12年度航空統計年報』。

その中でとくに重要な意味をもったのが「航空路ノ開設ニ従事スル者ニシテ特ニ奨励ノ必要アルモノ」という条項で、後述する定期航空への奨励金の根拠となった<sup>(79)</sup>。さらに、1925年6月の改正では、一定の条件を付して航空機の修繕費の一部を維持奨励金として下付することが可能となった。当時の航空機は「不可抗力ニ起因スル」損耗が多く、民間航空事業者の負担軽減につながった。1926年度から1937年度までに奨励金を支給された航空機は1,745機にのぼった<sup>(80)</sup>。一方、飛行機の民間への払下と払下斡旋も保護奨励の重要な柱であった。陸海軍から不要な航空機材の保管転換を受けた航空局が、これを民間航空事業者や学校などへ払下げ、また、陸海軍から民間への航空機材の払下の斡旋も航空局により行われた。払下は1921年度に始まったが、斡旋も含めて本格化したのは1923年度以降で、同年度から1937年度まで14年間の実績は飛行機機体1,991、発動機2,942、プロペラ2,436、その他付属品148,539であった。これらが全て航空事業者に払下げられた訳ではなかったものの、事業者の負担軽減と輸送事業に貢献したことは間違いないだろう<sup>(81)</sup>。

## (7) 航空輸送事業

我が国の民間航空が、興行的飛行や懸賞飛行の段階を脱して実用的定期航空輸送に移行したのは、航空局が通信省に移管された1923年頃のことであった。1922年末から翌年にかけて、朝日新聞社東西定期航空会、日本航空株式会社、および日本航空輸送研究所の定期航空申請が認可され、奨励金を与えられた各社は奨励金下付指令書に基づいて貨客の輸送を開始した。東西定期航空会は東京大阪間を軸に東京仙台間でも運航した。日本航空株式会社は大阪福岡間を軸に大阪別府間、小郡別府間なども運航した。日本航空輸送研究所は大阪高松間、大阪徳島間を軸に、路線を今治、松山、大分、別府へと延伸した<sup>(82)</sup>。

各社は1925年から郵便物の輸送も担っており、航空輸送で一定の役割を果たしていたが、欧米諸国に立ち遅れた民間航空の拡充という喫緊の課題に対応するには、小規模事業者による現状の体制では不十分であった。そこで、航空輸送会社を国策会社として設立する計画が打ち出され、1928年10月に資本金1000万円をもって日本航空輸送株式会社が設立された。同社は11年間で1997万円の補助金を受給し、東京大連間、大阪上海間の貨客、郵便物の定期航空輸送を課された。1929年4月から東京大阪間、大阪福岡間、福岡京城間、京城大連間で営業運航が始まり、それに伴い東西定期航空会の東京大阪線と日本航空株式会社の大阪福岡線は日本航空輸送株式会社に譲渡され、日本航空株式会社は解散し、東西定期航空会は東京新潟間に路線を変更した<sup>(83)</sup>。その後、日本航空輸送は内外で路線を拡大し、1936年度には支線的役割を果たす東京新潟線、東京富山大阪線、大阪松江線、大阪高知線を設定し、1937年度には北方への幹線となる東京札幌線と東京名古屋大阪線が設けられた。いっぽう、外地については、1935年に策定された航空事業振興計画で国際航空の拡充が重要な柱となったことから、同年10月に福岡台北

79 「航空奨励規則」は『官報』第2520号(1920年12月24日)。「航空奨励規則」の改正は『官報』第3056号(1922年10月6日)。「航空奨励規則制定の件」JACAR (Ref.C02030997400)、永存書類甲輯第3類・大正10年(防衛研究所)。

80 「航空奨励規則」の改正は『官報』第3834号(1925年6月5日)。「昭和12年度航空統計年報」、「航空局関係(3)」JACAR (Ref.C08050813600)、大正12年・公文備考・巻69(防衛研究所)。奨励金の金額は不明。

81 『昭和12年度航空統計年報』。例えば、日本航空輸送株式会社は設立当初、払下げを受けた航空器材で定期航空を行っていた(「航空器材貸与に関する件」JACAR (Ref.C01001948600)、永存書類乙集第2類第4冊・昭和4年(防衛研究所))。

82 前掲『事業史』第7巻、40頁、『昭和10年度航空統計年報』、『通信省年報』第37回-第41回。

83 『昭和10年度航空統計年報』、前掲『事業史』、41~42頁。

線、1937年6月には東京新京線が開かれた。こうした動きには、大戦以降、長距離飛行に注力して植民地線など国際線を拡充した欧米諸国が、極東に進出している状況へ対応する意味も込められていた。台湾島内では1936年度に台北高雄線、台北花蓮港線が、1937年度に台北台南線、台南馬公線が設定された。なお、満州を中心とした航空路線は、満洲国建国後の1932年9月に設立された日満合弁の満州航空株式会社によって運航された<sup>(84)</sup>。

日本航空輸送の輸送量は表3に示されるように増加傾向にあった。当時の飛行機は旅客輸送が基本であり、機体の構造上、貨物の積載量は限られていた。これに対して、郵便物は航空輸送の中心になるものと期待が寄せられていたが、当初の航空通送は十分な成果をあげられなかった。国内の通送に限れば、夜間に通送される鉄道に比べて航空便は速達性が低く、利用者が少なかったのである。こうした状況を打開するため1933年11月から東京大阪間で夜間航空が始まり、これと併せて一定の条件下で航空郵便の速達取扱も導入され、航空通送の増加につながった<sup>(85)</sup>。

年度	旅客	郵便物	貨物
1929	2,755	8.6	2.4
1931	6,766	40.9	32.4
1933	10,992	219.6	28
1935	10,822	236.9	67.5
1937	47,342	591.2	248.6

(人) (トン)

(出所)『昭和12年度航空統計年報』。

表3 日本航空輸送株式会社の輸送の推移

輸送量全体の増加の背景には1931年の満州事変から1937年の日華事変に至る政治経済情勢の変化があり、大陸との間の公用、軍用による航空利用が活発化して需要の多くをしめた。1937年度の輸送量の大きさにそれが現れている<sup>(86)</sup>。ただし、日本航空輸送の経営は基本的に補助金で成り立っており、開業当初、収入の9割をしめた補助金が逡減すると1935年度に収支が赤字に陥り、新規路線の追加で補助金を確保して破綻を回避する事態となった<sup>(87)</sup>。先述した1936年度から翌年度に設定された路線がそれに相当する。戦時体制に入ると軍事関連需要の増加によって営業収入は急増したものの、民間航空の軍事的利用価値の高まりは、国の監督指導の強化を目的とした定期航空の再編をもたらし、1938年に日本航空輸送株式会社は国際航空株式会社と合併し、日本の航空路を独占する国策航空会社として大日本航空株式会社が設立された<sup>(88)</sup>。日本航空輸送設立以降の時期は戦時体制に向かう過程でもあり、2・26事件を契機に政治的発言力を強めた陸軍は、民間航空の指導監督を担う機関として航空省の設置を要求した。

84 前掲『事業史』第7巻、42～43頁、『航空統計年報』昭和10年度-昭和12年度、前掲『通信省五十年略史』、158-159頁。東京新潟線は東西定期航空会から譲られたもの。航空事業振興計画は、第67議会での航空国策樹立建議に基づいて設けられた航空事業調査委員会の審議を経て策定され、内外航空路の拡充や定期航空の振興など今後10年の計画が盛り込まれた。この計画には陸軍の意向が強く反映されていた(水沢光「陸軍における「航空研究所」設立構想と技術院の航空重点化」、『科学史研究』42巻255号2003年)。

85 前掲『航空史』昭和戦前編、521-522、771頁。

86 酒井、前掲論文、99頁も参照。

87 前掲『航空史』昭和戦前編、771-774頁。

88 国内ローカル線を運航していた日本航空輸送研究所などの事業者は営業を停止した。

航空省構想は通信省と海軍の反対もあり実現しなかったものの、航空局は同年8月に通信省の内局から外局に移され、「航空局官制」に重要な修正が加えられた<sup>(89)</sup>。航空局長官の職掌を定めた第6条が「長官ハ…航空機乗員、航空機製造事業及航空ニ伴フ施設ニ関スル事項中軍事ニ関係アルモノニ付テハ陸軍大臣、海軍大臣及通信大臣ノ指揮監督ヲ承ク」と修正され、実質的に通信大臣と陸海軍大臣の共同管理に近い形になったのである<sup>(90)</sup>。陸軍省の下に航空局が設置されて20年近くを経て、民間航空と軍との関わりは形を変えて強化されたといえよう。

## 4 むすび

以上、通信省の鉄道および航空行政について論じてきた。通信省が鉄道行政を管掌したのは16年余りと比較的短い期間であり、「鉄道敷設法」の枠組みの中で、官設鉄道の建設改良と運輸、私設鉄道の許否と監督が行われた。官設鉄道の建設は「鉄道敷設法」の第1期線が対象となり、改良ではドル箱路線であった東海道線で複線化が進められた。この期間は営業マイル数や輸送量で私設鉄道が優位に立っており、私鉄の監督については「鉄道営業法」や「私設鉄道法」を制定して対応する一方、官鉄は大手私鉄を意識しつつ東海道線などで輸送サービスの向上に努めた。組織体制も鉄道局と鉄道作業局の2局態勢をとり、監督の強化と官鉄の経営に注力した。鉄道国有化について鉄道当局は私設鉄道の買収による鉄道の統一には賛成だったと推測できるが、この問題は多分に政治的性格を帯びており、通信省の意向だけで実現するものではなかった。結果的にみれば、国有化で誕生した巨大な鉄道事業体を運営する基盤が、通信省管轄下で種々の面から整備されたといえるだろう。

近代日本の民間航空については、欧米諸国への立ち遅れを挽回するとともに、国際航空条約へ対応する必要がある、航空局を管掌した陸軍が、航空法を含む法規の整備、人材の育成、免許・検査制度、保護奨励について必要な措置をほどこし、航空局の移管を受けた通信省は、陸軍時代の施策をさらに押し進めて充実させるとともに、航空法施行後の定期航空の拡充および公共飛行場をはじめとした航空路の整備にあたった。航空機は新しい輸送手段として優れた特徴を備えていたが、いまだ鉄道や海運のように商用として広く利用される環境にはなく、定期航空が本格的に行われた時期が戦時体制へ進む過程と軌を一にしていたことを踏まえれば、軍用としての利用が重みを増していったこともやむを得なかったといえるだろう。

(きたはら さとし 関西大学経済学部教授)

89 水沢、前掲論文、33-35頁。陸軍の航空省構想を含めて満州事変後の民間航空をめぐる陸海軍の対立とそこで通信省が果たした役割については、政治外交史の視点から帝国日本の航空戦略を検討した大窪有太「帝国日本の航空戦略」、『史学雑誌』133編8号（2024年8月）を参照されたい。

90 「航空局官制」は『官報』第3322号（1938年2月1日）。