

論 文

「電信私線規則」と伊藤博文

柏原 宏紀

1 はじめに

明治3年閏10月に創設された工部省は、明治初期にいわゆる殖産興業政策を進めつつ、諸インフラを着実に整備してきた⁽¹⁾。新政府発足直後から開始された電信架設も、同省が主管官庁として推進し、明治6年に東京・長崎間が開通し、東京は長崎・上海経由で世界へつながり⁽²⁾、その後も国内電信網は拡張されていった。これらは、直接的には工部省が政策を決定に持ち込み、予算獲得や規則制定を進め、担当組織を整備し、お御い雇外国人を活用しつつ人材を育成して政策を実施した結果であった。

この工部省の中核は、まず創設を主導した山尾庸三であるが、設立後1年弱で工部大輔に就いた伊藤博文も同省を牽引する役割を担う。彼は着任から約2か月で岩倉使節団副使として外遊したものの、帰国後の6年10月に政府中枢の参議と工部省トップの卿を兼任して、政治力を発揮しつつ政策的にも周到に準備して、同省の政策決定を円滑に進め、熱心に事業推進に関わったのであった。

もっとも、伊藤については政治史的研究が豊富であるのと対照的に、経済的側面の検討は十分にはなされてこなかった。筆者は、そのような研究状況を踏まえ、工部卿として伊藤が山尾と協調して事業を着実に進めたことを明らかにしたが⁽³⁾、民間の活用姿勢などまだ十分に解明できていない部分も多い。特に、伊藤が明治13年段階で工場払下げの提案者の一人となることを踏まえれば⁽⁴⁾、このような観点からの考察も求められよう。その際には、同省に在籍し続ける山尾との方針の差異について、その有無も含めて検討が必要である。

また、明治零年代後半は結果的に順調に予算を獲得できたが、実際は台湾出兵や不平士族反乱、地租改正反対一揆など内憂外患に悩まされた上に、各省が近代化を進める中で予算獲得をめぐる競合も生じ、予算の安定的な確保が全く見通せなかった⁽⁵⁾。電信網拡張も例外ではなく、参議兼工部卿伊藤の政治的政策的手腕が大きな意味を持った可能性が高い。

そこで、本稿で検討対象とするのは、明治7年8月制定の「電信私線規則」である。詳細は

- 1 設立から明治7年初頭までの工部省は、拙著『工部省の研究』（慶應義塾大学出版会、2009年）、参照。
- 2 当該期の電信は、高橋善七『近代交通の成立過程』下巻（吉川弘文館、1971年）、石井寛治『情報・通信の社会史』（有斐閣、1994年）、藤井信幸『テレコムの経済史』（勁草書房、1998年）、松田裕之『明治電信電話ものがたり』（日本経済評論社、2001年）、山根伸洋「近代日本における郵便・電信網整備の経験」（『史潮』62号、2007年11月）、同「工部省の廃省と逓信省の設立」（鈴木淳編『工部省とその時代』山川出版社、2002年）、財政面では杉山伸也『近代日本の「情報革命」』（慶應義塾大学出版会、2024年）など、参照。
- 3 拙稿「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」（明治維新史学会編『明治国家形成期の政と官』有志舎、2020年）。
- 4 「財政更革ノ奏議并布告・第四十八号第四十九号・ノ件」（「明治一三年一一月局部伺14」、国立公文書館所蔵「公文録」）。
- 5 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、参照。

本論で言及するが、概要は、官設線に接続して新規に架設する場合には電信線の私設私営を認めるというものである。明治5年9月決定の国内電信線の官設官営方針を2年足らずで転換して制定されながら、この規則に基づき民間で架設された電線が一例もないまま、明治17年に廃止されたのであった。なぜ短期間に官設官営方針を変更したのか、どのように規則が制定され、伊藤工部卿がいかなる意図を持ちどう関わったか、なぜこの規則に基づく電線民設がなかったのか、など基本的なことが十分には解明されていない⁽⁶⁾。

この規則が、内憂外患の中で伊藤が工部省を主導していた時期に制定され、「民」に関わる内容であることを考慮すれば、上述した伊藤の手法やスタンスを検討する格好の材料となろう。よって、本稿ではこの規則の制定過程や意味、その後の展開などを明らかにする。

2 明治6年以前の工部省と電信私設をめぐる動き

工部省は鉄道・鉱山などと並んで電信を管轄したが、山尾が強硬に省設立に持ち込んだ経緯もあり、事業移管は一部で遅れ、電信部門は明治4年4月になって民部省伝信機掛が工部省へ移管された⁽⁷⁾。山尾より上位の卿、大少輔は開省から半年以上が経過しても任じられず⁽⁸⁾、同年6月ようやく後藤象二郎が大輔、翌月に河瀬真孝が少輔に就くも、9月には両者とも転出し伊藤が大輔に就いた。既述の如く、伊藤も同年11月には岩倉使節団副使として外遊に出るが、それまでは卿空席の同省を主導し、外遊中も工部大輔の官職は継続する。

この伊藤が同省トップであった最初期に、電信私設の動きが見られた⁽⁹⁾。明治4年10月に旧佐賀藩商人深川長右衛門が、佐賀・伊万里間の電信架設を伊万里県役所に願い出たのである⁽¹⁰⁾。廃藩置県後、佐賀藩は一旦佐賀県となるが、9月に県庁を伊万里に移し伊万里県と改まり、周辺数県を合併した⁽¹¹⁾。人口の多い佐賀から県庁まで距離が生じ、「公私共」に「急便」が必要と考えられた。願い書には「以自力」とあり、深川は自身の資金で電信機を購入し電信線を私設する計画を立てていた。そして、電信料金について担当官庁からの指図を仰ぐべく伊万里県に取次ぎを求め、10月18日に同県は工部省へ「電信機願」を上申した。そこには、同県が伊万里・佐賀間の電信開設を模索していたところ幸いに深川が設置を願い出たと言及され、内々の相談を受け深川が電信私設を請け負ったのかもしれない。同県は開業後の電信料は工部省が定める「御規則」通りに対応すると申し添えた。これを受け、10月20日に伊藤工部大輔は以下の伺を正院へ提出する。

今般伊万里県管下深川長右衛門儀、自力ヲ以テ伊万里ヨリ佐賀迄電信線掛渡度旨、同県ヨリモ願出候ニ付遂評議候処、右ハ東京ヨリ長崎及青森等へ官費ヲ以掛渡候本線トモ異リ、全ク一方枝線ノ儀ニ候間、御允可相成候テモ可然哉ニ存候。尤諸規則等ハ追テ取調相伺候

6 管見の限り、藤井信幸氏以外、同規則を正面から考察している研究はない。また藤井氏も本稿と問題関心が異なり、上記について検討しているわけではない。

7 前掲『工部省の研究』第2、3章。

8 人事は前掲『工部省の研究』、『工部省沿革報告』（大内兵衛ほか編『明治前期財政経済史料集成』17、改造社、1931年）、国立公文書館所蔵「任解日録」「官員録」など、参照。

9 この電信私設については、高橋善七氏が佐賀県立図書館所蔵資料を用いて明らかにしているが（前掲『近代交通の成立過程』下巻、772頁）、本稿は同氏とは異なる視点で再検討を加え、同氏が使用していない史料も紹介する。また、高橋氏の調査時と現在では佐賀県立図書館所蔵資料の資料番号が異なっており、本稿は現在の番号を示す。

10 「伊万里県下電信線取設ノ儀伺」（「辛未工部省伺17」前掲「公文録」）。以下、同史料の引用は注記を略す。本稿では史料引用に際して、旧字を新字に改め、適宜句読点を施した。

11 佐賀県史編さん委員会編『佐賀県史』下巻（名著出版、1974年）、53、54頁。

上、追々相達候積りニ御座候。依之伊万里県並長右衛門願書写共相添此段御伺申候也。

深川の電信私設願は工部省内で対応が「評議」され、佐賀・伊万里間が東京・長崎間などの「官費」で架設する「本線」と異なり「枝線」に過ぎないので、「御允可」してよいとの結論に至ったとする。その上で、電信料などに関する「諸規則」をまだ工部省は制定しておらず、取調べの上で改めて何うと付記し、私設を認めるよう正院に伺った。正院は「伺之通」と指令し、この私設計画を認め、12月2日に工部省は伊万里県にその旨を伝えた⁽¹²⁾。

同省の「評議」参加者は明らかではないが、本省トップの伊藤大輔が中心であろう。少輔は空席で、続く工部大・少丞（奏任官）も本省の意思決定に関われる立場にあった。大丞は、8月15日に山尾が工業教育部門責任者たる工学頭、井上勝が鉄道・鉱山寮トップの鉄道頭兼鉱山頭へ昇進して佐野常民と交代し、少丞には吉井正澄が任じられた。勿論この案件ならば電信部門幹部も参画しただろう。8月に2等寮として整備された電信寮では、トップの電信頭に石丸安世が就き⁽¹³⁾、明治4年中は他に幹部が任じられなかった。佐野も石丸も佐賀藩出身で洋行経験があり、旧佐賀藩関係者の電信私設の許可に深く関わる理由があったろう。

そして、この省内決定の内実を明らかにする手掛かりとなるのが、10月25日付伊藤宛佐野書簡中の「伊万里県願出電信線施設之件は初審之事に付、伺出候方には有御座間敷哉と愚考、草案取建其外共四通呈尊覧候」との一節である⁽¹⁴⁾。佐野は、伊万里県が願出た電信私設について、前例がなく正院に伺うものと想定し、伺書草案を作成して伊藤に提出していた。大丞という立場上もあるが、この件に関する佐野の積極的な姿勢が窺える。しかし、上述した工部省伺の提出日はそれより前の10月20日であり、佐野の伺書案は使用されなかったことになる。佐野が伺の提出を知らなかったとすれば、この件は伊藤大輔が石丸電信頭と直接相談の上で速やかに取り計らったと見るほかない。この段階で伊藤が私設方針に相当な理解を示し、積極的に推進したことは間違いない。

なお、深川は10月中に、工部省の架設する長崎・小倉間電信線と自身の私設線が重複する佐賀・高橋間で、同省の杭木に私設線を添架できるよう求める「口上覚」を伊万里県に提出した。その際、内々に現場出張の工部省担当者、お雇い外国人、さらに工部本省からも問題ないとの回答を得たとしており⁽¹⁵⁾、工部省は現場やお雇い外国人も含め私設を認めていたことが窺え、それは少なくとも私設許可を同省が回答した12月2日まで続いた。

一方、伊万里県は5年5月に佐賀県に戻り、県庁も佐賀に改まった⁽¹⁶⁾。付近の官線架設まで私設を見合わせていた深川は、佐賀・伊万里間の電信需要が低下したとして計画を変更し、7月に久留米・佐賀間の私設を佐賀県に願出で、同区間の成功後は熊本まで延線予定であるとも言及した。同月中に佐賀県は工部省に深川の願書の許可を求めたが、10月に同省は、同区間を官で架設する予定であるとして許可できないと回答した。11月にも深川は、折角電信機を購入したことを理由に再度佐賀・久留米間の私設許可を求める願書を佐賀県に出し、同県が工部省に伺ったが結論は変わらなかった⁽¹⁷⁾。

12 12月2日付伊万里県宛工部省達は高橋氏が紹介し（前掲『近代交通の成立過程』下巻、772頁）、「官省進達（明治四年七月～十二月）」複製本（佐賀県立図書館所蔵「佐賀県明治行政資料」S複製2-2）に収録されている。

13 石丸の伝記として、多久島澄子『日本電信の祖石丸安世』（慧文社、2013年）がある。

14 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』5（塙書房、1977年）、36頁。

15 「両京長崎案文 明治四年」（前掲「佐賀県明治行政資料」県6-2）に所収。高橋氏が紹介した「口上覚」には「未十一月」とあり、11月28日に願出たとの記述もあるが、その根拠は示されておらず（前掲『近代交通の成立過程』下巻、772、773頁）、管見の限り一連の史料に見出せなかった。原本は付箋が剥離しており、11月と付箋で修正されていた可能性はある。

16 前掲『佐賀県史』下巻、54頁。

もっとも、工部省電信寮は佐賀県に対して「器械一式何所ニ而何某より買求代価何程ニ候哉」を取り調べ至急届け出るよう命じていた。深川は明治6年2月3日付で佐賀県庁に対して、第一に「エレキ仕懸」の「伝信機械 一通り」を500両で明治4年冬に東京下谷の広瀬自克から、第二に道のり13里の計算で「インスレート」1100個を約68両で伊万里の田中兵次から、第三に道のり6里の計算で「丸杉四間物」の「杭木」432本を378両で早津江の渡瀬良蔵から、第四に「杭木壺本ニ付凡式斤」の計算で「タアル九百斤」を63両で長崎江戸町川野屋甚平から購入した、と届け出た。加えて、第五にこの間の諸雑費480両を挙げ、第六に「張り金五千四百ホンド」を洋銀999枚で「長崎大浦式拾番屋敷支那人阿銓」らを通して買い入れる契約を結んだが、不要の場合は破談にしても問題ないと報告した。

佐賀県参事石井邦猷は2月5日付でこれをそのまま電信寮に届けたようで、同寮は4月9日付で佐賀県に対して、「張金等」は「不当」の価格で「買求不相成」と破談にさせる一方、「器械之儀」は「当寮ニ於テ有用之品」でないとしつつ、深川が「難渋」しないよう「別格之詮議」により「相当値段」で買い取ると回答した。深川が費やした諸雑費は支払われなかったが、工部省は自らの方針変更に伴う深川の損害を小さくするよう努めていた⁽¹⁸⁾。

深川に配慮しつつ私設区間変更を拒否した工部省は、同区間の官設予定をその理由としていたが、実はこの間に同省の電信架設方針が大きく変化していた。本稿で重要な論点であるので、既に解明されていることも含め、詳しく確認しておく。

まず、明治5年9月2日、同省は電信私設を認めず官設のみとするべく伺を正院へ提出した⁽¹⁹⁾。もともと西洋諸国では電信架設を「人民ニ相任せ」、会社が私線を設置してきたが、「政府之枢機ニ関係之儀」を始めとして差支えが多く、「交際各国江関渉」することもあり、近年は政府が私線を買上げているという実情を紹介する。そして、電信架設が他の工部省事業と比べればそこまでの費用にはならないとも指摘し、日本では全て官線で架設し、会社などが私線を願い出ても認めない、と官設官営方針を伺ったのである。伺には「御国内線之儀モ近頃会社私線願出候者追々有之候」とも見え、当時会社を創立して電信を架設しようという動きがあったようであるが、それに関わる史料は管見の限り確認できない。上述の深川も一連の願書で「会社」に言及しておらず、工部省はそれとは異なる情報も得ていたのだろう。いずれにせよ、正院は9月15日に「伺之通」と指令し、電信は私設を認めず官設のみとすることが決定した。もっとも、深川には、一度は私設を認めた経緯から、新たな官設方針を前面に出さずに、当該区間の官設予定を理由としたのだろう。

それでは、この方針転換を工部省にもたらしたのは何であったのか。実は、この間に同省の組織整備は進み、人事面でも変化があった。とりわけ、伊藤外遊後の4年12月4日に山尾が少輔に任じられ、事実上の省トップになったことは大きな変化であった。もともと山尾は同省創設で重要な役割を果たし、洋行で身につけた造船技術という専門性ゆえに際立った存在感を示していたが、伊藤大輔が日本にいる間は部門長の工学頭にあった。その山尾が省を主導するようになり、1年も経たない5年10月27日には大輔に昇進した。佐野大丞も同年5月3日に勅任の3等出仕に、吉井少丞も8月27日に大丞に昇進したが、幹部構成は山尾以外変わっていない。

17 一連の史料は、高橋氏が全文紹介している（前掲『近代交通の成立過程』下巻、773～777頁）。史料は「官省進達（明治五年十一月）」複製本（前掲「佐賀県明治行政資料」複製2-6）、「諸願伺届書控 明治五年」（前掲「佐賀県明治行政資料」県28-1）などに写しも含め複数収録されている。

18 以上に関わる史料はこれまで未紹介のもので、「官省進達（明治六年一月～二月）」複製本（前掲「佐賀県明治行政資料」複製2-10）に収録されている。

19 「電線ハ総テ官費御設置相成度伺」（「壬申7～9月工部省伺23」前掲「公文録」）。

電信寮は石丸が頭を継続し、5年1月18日に電信権助に旧幕臣の福田重固が任じられ、10月13日には電信助に昇進するが、奏任官末席の福田は方針転換に大きな影響を与える立場になかったろう。9月18日に電信助に就き、翌年1月9日に権頭に昇進した石井忠亮も、官設方針決定後の電信寮入りであり、電信部門での方針決定は石丸の影響下にあったと言える。もっとも、石丸は私設容認方針、官設官営方針のいずれの決定段階でも電信頭にあり、私設・官設に強い意向を持っていたとは見なし難い。

以上を踏まえれば、電信官設方針への変更は山尾がもたらしたもので、方針転換は伊藤と山尾の差が反映されたということになろう。山尾は一貫して官主導での事業推進に力を入れており⁽²⁰⁾、明治5年には複数回出張していたが、官設方針が決定した9月は本省にいた⁽²¹⁾。深川の私設願許可を佐賀県に伝達したのは、丁度山尾の少輔就任直前の明治4年12月2日であり、これ以降、山尾が主導する留守政府期の工部省において、私設方針で動いていたことを示す史料は管見の限り確認できないのである。

実は、留守政府期には工部省や電信に関わる法規整備も進んでいた。例えば、工部省の事務内容や権限を定めた、明治5年1月制定の「工部省事務章程」では⁽²²⁾、工部卿輔が正院に伺って決定せねばならない事項たる上款に、「大工作ヲ興シ或ハ廃スル事」「鉄道電信ノ運賃ヲ定ムル事」「鉄道電信ノ行線灯台設置ノ場所ヲ定ムル事」などが列挙された。工部省は電信線を架設する場合、場所、事業の可否、予算などを正院に伺う必要があるとされたが、電信私設は卿が決定できる事項を明示した下款にも言及がない。なお、上款に明記されていないが、実際の運用からして、重要な規則の制定も正院の「制可」を要し、電信私設に関わる規則も正院の決定が必要であった。

6月制定の「電信寮職制并事務章程」は⁽²³⁾、同寮内の職掌や同寮の管轄・権限を規定し、電信頭は「寮中諸官員ノ処務ヲ指令シ各課ノ事ヲ統督ス」、「各課ヲ廃立シ及ヒ寮中ノ諸規則ヲ更正スル等ノ事アレハ卿輔ノ決判ヲ乞テ之ヲ処置ス」、電信助は「寮中各課ノ長トシテ其事務ヲ担当スル」などと定められた。電信頭が卿輔に伺うべき項目を列挙した上款には「電信通報ノ規則ヲ定ムル事」もあり、電信関係の規則制定は卿輔の「決判」を要し、必要に応じて太政官まで伺わねばならなかった。この章程でも電信私設に関する記述は一切ない⁽²⁴⁾。

なお、政策推進に向けて重要なのは、組織・規則整備と共に、予算確保と政策決定である。大蔵省が予算管理を本格化する中、工部省は山尾らが手法を駆使してこれらを着実に進め⁽²⁵⁾、明治5年9月の京浜間鉄道開業などの成果を得ていった。電信も同省設立以前に京浜間・阪神間で、5年4月に京阪間、翌年2月には東京・長崎間で架設され、佐賀局を含む16局が開業したが⁽²⁶⁾、大幹線を中心に官設で進められ、私設は一つも行われなかった。

20 前掲『工部省の研究』、参照。

21 明治5年の山尾は2月29日～3月19日と6月28日～8月11日に京都大阪へ、10月29日～11月29日に大阪長崎へ出張している（前掲『工部省沿革報告』12、13頁）。

22 内閣記録局編『法規分類大全』第1編、官職門16（内閣記録局、1891年）、45～51頁。

23 前掲『法規分類大全』第1編官職門16、251～256頁。

24 明治6年4月に「電信建築長心得書」など複数の具体的規則も制定されたが（前掲『法規分類大全』第1編官職門16、258～277頁）、官設方針決定後で私設に言及はない。

25 前掲『工部省の研究』第2部、参照。

26 前掲『工部省沿革報告』213～215頁。

3 「電信私線規則」の制定

(1) 「電信私線規則」の制定過程

明治5年9月に決定された電信の官設官営方針は、既述の通り2年も経たずして変更された。まずは電信私設を認めた「電信私線規則」の制定過程を明らかにしよう。

明治6年9月に帰国した伊藤工部大輔は、征韓論政変を経て10月25日に参議兼工部卿に任じられ、国政中枢で実質的に政策決定に参画すると共に、工部省の責任者として同省の諸政策を推進することになった。その伊藤工部卿が、7年5月30日付で正院に提出したのが以下の「電信支線人民ノ架設ヲ差許ノ儀伺」である⁽²⁷⁾。

電線架設之儀ニ付、去ル壬申九月伺済之趣モ有之是迄私線架設ハ不差許候処、各地一般官挙而已ヲ待タシメ候テハ其間便利ヲ失ハシメ候儀ニモ有之ニ付、各方本線之外支線之儀自今私線架設差許候様致度、右御許可相成候ハ、別紙案之通当省より各府県へ可及布達、此段相伺候也。

伊藤は官設だけでは架設が遅れる地域が出てきて、官設までその地域の人々に不便を強いるとして、官設線（本線）に接続する支線であることを条件に「私線架設」の許可を求めた⁽²⁸⁾。私設を認める条件は、深川長右衛門の私設許可を伺った4年10月と同じである。7月7日、正院は「伺ノ趣聞届候条、私線規則ノ儀ハ官民ノ約束ヲ厳ニシ、臨時官用ノ差支等無之様、篤ト取調早々可伺出事」と指令し、工部省の私設方針を裁可した⁽²⁹⁾。

太政官スタッフの左院内務課は同省伺の審査の中で、本来官設が「政府ノ便利」で、私設は時々状況で「差支」もあると明治5年の官設伺と同じ原則論を示しつつ、官設まで時間がかかる僻地は不便が続き「開進」が滞ると、新たな工部省伺の理由説明を肯定した。そして、「厳密ノ方則」により「官民ノ約束」を立てることを条件に工部省伺を認めた。その際、場所や時期によっては支線でも私設を認めず、私設を認めた場合も都合により政府が買い上げることの必要性も指摘した。その上で、これに関わる「法則」を工部省が伺い政府で決定して布達することを求め、「人民」が私設を望む状況を踏まえ、本来の順序と異なり、私設許可方針を規則制定前に周知するのがよいとした。上述の指令はこの内務課議案に沿った内容であり、7月10日に第18号工部省布達で「電信線架設人民望ノ者」に対して「各地官設ノ本線へ接続スル支線」の「人民架設」が認められた旨が明示され、「私線規則ハ追テ可及布達候事」と付記された。

早速同月18日に伊藤工部卿は「電信私線規則」案を正院へ伺い出た⁽³⁰⁾。この展開を見越して事前に準備していたのだろう。「電信私線規則」案を審査した内務課は「民費ノ私線」であっても「総テ工部省ノ所轄ニ付シ」ておかないと、「人民共未タ不馴」で「非常通信ノ節等自然差支」があるので、「私線ハ全ク官線ノ分支ト看做シ」た上で、「此規則ハ同省ヨリ布達」するべきと判断し、若干の文言修正のみを加え、修正案が正院内閣で裁可された⁽³¹⁾。8月28日付で布達された規則は以下の通りである⁽³²⁾。

27 「電信支線人民ノ架設ヲ差許ノ儀伺」（「明治7年7月工部省伺4」前掲「公文録」）。以下、同史料からの引用は注記を略す。

28 支線について左院内務課から問合せがあり、7年6月20日付で同課高崎二等議官に対して工部大少丞は、「本道間道ニ不拘総テ官線ヲ本線トシ、之ニ接続分支スル者ヲ支線トスル」と区別を明確化し、「当今現ニ架設有之官線ニ接続之各所へ分線スルハ人民之架設ヲ許シ、之ニ接続セス更ニ架設ハ不差許儀ニ候」と回答した。

29 この議案には三条実美太政大臣、島津久光左大臣、大久保利通・勝海舟参議と共に伊藤が捺印していた（必ずしも大臣・参議全員の捺印は必要でなかった）。

30 「電信支線人民架設規則伺」（「明治7年8月工部省伺5」前掲「公文録」）。

- 第一条 一電信機線架設ノ儀民費又ハ商会等ヨリ私費ヲ以テ建築イタシ度旨出願ノ向ハ許可スヘキ事
- 第二条 一私線ヲ許可スルト雖モ必官線ニ接続セシムル事
- 第三条 一官線架設アリテ来往ノ音信無差支場所（東京ヨリ横浜ノ如キ東京ヨリ長崎ニ至ル等——割註）ハ私線ヲ許サ、ル事
- 第四条 一若官線ノイマタ設ナキ地方ニ於テ私線ヲ願フモノハ必ス便宜ノ官線ニ接続セシムル事
- 第五条 一架線建築器械据付等電信寮ニテ処分シ其入費ハ願人ヨリ償却セシムル事
- 第六条 一機関扱ノモノ当分電信寮ニテ相撰差出スヘシ尤費用ハ願人ノ持タルヘキ事
- 第七条 一私局用ノタメ技術修業為致度望ノモノハ電信寮ニテ教授可請事
- 第八条 一音信取扱並局詰心得方等総テ電信寮定規ノ通相守可申事
- 第九条 一音信料ノ儀ハ各線ノ比較ヲ以テ官許ヲ経テ可相定事
- 第十条 一官局ト私局ト往復スル音信ハ其料ノ三分一ヲ官局ニ納メ三分二ヲ私局ニ收入スベシ
- 第十一条 一何レノ地ヨリ発スルトモ官私線上ニ経過スル音信ハ其発信局ニ於テ定表ノ通全線ノ賃料ヲ取立官私収入ノ割合ヲ以テ計算スヘキ事

こうして、既設官線に接続する支線について私設私営が許可され、付随する私線架設方法、架設後の電信取扱い、官民にわたる費用、資材や技術者なども規定された。注目すべきは、内務課が指摘していた、支線でも許可されない場合があり、必要に応じて政府が買い上げることもある、という条件が盛り込まれていないことである。運用で対応する予定だったのかもしれないが、私設希望者に好ましくない条件を明示しなかったのは、規則を作成した工部省が、内務課よりも私設に積極的であったことを窺わせよう。

それでは、この方針変更はいつ頃なされたのであろうか。それを明確に示す史料は管見の限り見当たらないが、多少の手掛かりとなるのは、「電信私線規則」と並行して制定された「日本帝国電信条例」をめぐる政策過程である⁽³³⁾。この条例は全17条から成り、「電報」の定義や電信への妨害行為に対する罰則、裁判官と工部省の権限などを規定していた。私線への言及がほとんどなく、第3条で「日本政府電信寮ハ日本帝国外ノ各地へ又ハ各地ヨリ伝送スル電報ヲ除キ日本帝国中ニ電報ヲ伝送シ及ヒ受取り取集メ届渡等一切関係ノ事務ヲ取扱フ専任ノ権ヲ有ス」とされたため、「私設線の架設を明確に禁止した」とする研究もある⁽³⁴⁾。そのことも踏まえれば、この条例と「電信私線規則」の関係を明確にする必要もある。

まず、明治6年5月4日に山尾工部大輔が「日本帝国電信条例」の原案に当たる「伝信罰例」案を正院へ伺い出た⁽³⁵⁾。東京・長崎線が完成し海外に接続される中で、「頑愚之小民」の妨害行為により通信障害が生じれば国家の体裁をも損なうとして、「守線」を徹底するよう府県に達し、問題行為に対しては罰則を定めるべく、上記「伝信罰例」案を提出したのである。本稿

31 内務課議案に三条太政大臣、島津左大臣、岩倉具視右大臣、大久保、大木喬任、伊地知正治、勝、黒田清隆参議が捺印したが、伊藤印はなく、他の任務で多忙だったのだろう。逆に言えば、規則制定は既定路線で、否決の可能性はないと考えられていたことになる。

32 「第二十一号電信私線規則ノ条」（「明治7年8月工部省伺22」前掲「公文録」）。

33 「電信罰則条例伺」（「明治7年9月工部省伺16」前掲「公文録」）。以下、同資料からの引用は注記を略す。

34 井上照幸『電電民営化過程の研究』（エルコ、2000年）、12頁、前掲『明治電信電話ものがたり』34、35頁。

35 「伝信罰例」案などの明治6年5月以来の史料も、前掲「電信罰則条例伺」が収録する。

で重要なことは、明治6年5月段階で電信私設方針がどうなっていたかであるが、同案には電信私設に関わる文言が一切出てこず、前年の官設方針が貫徹していた。先述の通り、前月の段階で工部省は深川の電信機などを買い上げていたから、このこととも整合的である。もっとも、司法省とも協議の上で作成された同案に対して、正院スタッフは文言と刑罰などの修正案を提示し、8月に工部省側に意見を求めたところ、同省が回答をしないまま制定過程は一時中断した。理由は明らかでないが、この時期に工部省は東京長崎間第3線架設をめぐり正院と鋭く対立したので⁽³⁶⁾、それが一因になった可能性もあろう。

その後、明治7年7月17日に伊藤工部卿が「伝信罰例」案を修正した「電信罰例」案を正院に伺い出て、制定過程が再開する。前年の正院の「御下問」を踏まえ再び罰例案を起草し、司法省とも協議したが、刑罰の軽重に関して両省で見解の相違があり、付箋で工部省原案も明示したとする。「電信罰例」案は全19条で、第4条で「左ニ記載スル諸電報ハ其免許状ノ権限ニ依テ取扱フ事ヲ得ヘシ」として、同省の免許により取り扱える電報の事例を列挙した。第一に「一全ク私用ノ為ニ取建タル電機ニテ其持主ノ商用又ハ私用ニ関係シ伝送スル無賃銭ノ電報」が挙げられ、まず非営利の私用電信線の私設は認める前提であった。第二に「一商社会社又ハ何人ニテモ私用ノ為メ取建タル電機ニテ音信ヲ伝送シ其受取取集メ中次届渡方ニ金銀又ハ重宝ナルヘキ品ヲ一切贈与セス又ハ贈与ノ約ヲナサ、ル電報」が掲げられ、「商社会社」による電信線私設を認めていたことも判明する。「商社会社」は、「電信私線規則」の「商会」に対応しよう。電信送受などに対して「金銀」などを贈与してはいけないとの規定は、工部省が定めた電信料以外の徴収は認めないということだろう。

このように「電信罰例」案は前年の「伝信罰例」案と異なり、民間による電信架設も視野に入れた内容へ変更されていた。7日前に決定された電信私設方針が反映されていたのである。そして、この工部省原案に対して、左院内務課は以下の意見をもとに修正を加えた。

…電信罰則ノ儀及審査候処、第四第五両条ハ此程同省伺済ノ電信私線規則既ニ布達相成候上ハ更ニ此条例中ニ掲載ニハ及フマシク、其他ノ條款モ貼紙朱書ノ通り添正候方可然。尤罰金ノ義ハ司法省見込ノ通ニテ適当ト存候。仍テ上申ノ趣御聴許相成可然。…

内務課は、既に決定済みの「電信私線規則」でカバーしているとして、「電信罰例」案第4、5条の削除を提案し、「商社会社」などの規定が抹消されたことになるが、それは私線を認めないということではなく、別に規則があるので不要という意味であった。確かに実際に公布された「日本帝国電信条例」第15条には「工部省所轄電信私線」との文言もあり、この条例でも「私設線」自体は認めていたことが明白になる。同課は、その他にも文言修正を行い、司法省と見解の分かれた具体的な刑罰内容についても司法省意見が適当であると判断した。こうして、上記修正案が内閣で裁可され⁽³⁷⁾、9月22日に「何之趣聞届別紙之通改正第九十八号ヲ以テ布告候事」との指令が下り、「日本帝国電信条例」が布告された。

以上を踏まえると、電信官設方針は明治6年夏から7年春の間で転換されたと言えよう。

(2) 「電信私線規則」制定の推進者

工部省は、明治4年12月初めまでは支線という条件付で私設を認め、翌年9月に全て官設とすると一転し、少なくとも6年夏頃までその方針を堅持したが、7年5月には再び支線という条件付きで私設を認めるようになっていた。それでは、このような方針の再転換は誰がいかな

36 前掲『工部省の研究』第6章、参照。

37 内務・法制課議案に三条、島津、岩倉各大臣、寺島宗則、大木、伊藤、黒田、伊地知参議が捺印した。

る理由でどのように行ったのだろうか。官設方針への転換に倣って考察を加える。

最初に、この間の工部省と電信寮の幹部人事から見ていく。既述の通り、留守政府期の工部省は、大輔まで昇進した山尾庸三が主導し、佐野常民3等出仕や吉井正澄大丞がそれを支えていた。明治6年10月に伊藤博文が参議兼工部卿に就くと、山尾、吉井や大野誠少丞など複数の幹部が留守政府期から継続した一方で、7年1月15日に芳川顕正が大丞に、翌月15日に林董が少丞に、3月15日には福原恭輔が少丞に任じられ、新たな幹部補充もなされていった。しかも、伊藤は工部卿だけでなく、太政官内閣での政策決定に直接関与できる参議であった。留守政府期終盤に山尾だけによる省運営や政策推進に限界を迎えつつあった工部省には、政策推進上で都合のよい人事であったが⁽³⁸⁾、それは工部省の政策運営が伊藤の政策推進姿勢に大きく左右されることをも意味した。しかも上述の新たな省幹部たる芳川と林は伊藤に近く⁽³⁹⁾、伊藤系勢力が省内で一定の影響を持ち始めてもいた。

実際には、工部省の政策基調は伊藤の卿就任によって大きく変化することはなく⁽⁴⁰⁾、山尾の大輔継続がそれを裏付けるが、インフラ整備を含めた担当事業の円滑な整備・推進という最終目標に向けた手段に関しては修正もあり得たろう。本稿の主題である電信私設方針への転換が、丁度工部省における伊藤主導體制の成立と重なることを踏まえれば、そのように位置づけられる可能性は少なからずある。確かに、明治4年から5年における官設方針への転換は伊藤体制から山尾体制への変化と重なっていたのであった。

勿論、電信私設方針の変化は担当部局たる電信寮が提案したということも想定し得るので、この間の電信寮幹部の変化も追跡しておく。まず、電信頭は継続して石丸安世であった。彼は私設容認、官設貫徹、私設再容認の全過程でトップであり続け、電信整備における貢献は大きかったが、この論点ではあまり意見を有さなかったのだろう。何より、石丸は明治7年5月20日から7月14日まで青森へ出張し⁽⁴¹⁾、電信私設方針何が提出された5月30日は不在であり、このことも彼の立ち位置をよく示す。しかも、出張から戻って2週間もしない7月27日に大蔵省造幣権頭に転任し、「電信私線規則」成立を見届けることもなかった。

後任として8月31日から芳川工部大丞が兼任したが、「電信私線規則」制定後の就任であり、恐らくこの間の私設方針に関わる一連の寮内政策過程は、権頭の石井忠亮が担当した。権頭は頭に準じる官職で、頭不在時はその権限を有することになっていた⁽⁴²⁾。官設方針決定直後に電信助に任じられた石井は、翌年1月9日に電信助から権頭へ昇進した。官設方針決定には関わらず、山尾出張中の明治5年7月5日に工部省に採用されたこともあり⁽⁴³⁾、或いは官設方針に消極的で、私設容認への変更を主導した可能性もないわけではない。しかし、彼を電信寮幹部にしたのもその後の昇進も山尾の決定であり、両者に懸隔はなかったろう。何より山尾が大輔として在任し続ける中で、彼自身が私設への転換を主導したとは考えにくい。またいくら規則上、頭不在時にその権限が認められる権頭であったとしても、出張中の頭がいる中で、彼の発案で積極的に方針変更を行うものでもない。

石井以外の電信寮幹部としては、まず先述の福田電信助が挙げられる。5年1月に電信権助就任し電信官設方針決定を見届けた立場であり、基本的に政策転換を主導できる位置にはな

38 前掲『工部省の研究』第6章、参照。

39 芳川は3年11月から伊藤とアメリカで調査をし、林は岩倉使節団で伊藤の信頼を得た。

40 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、参照。

41 「明治7年5月工部省伺16」、「明治7年7月着発忌服33」（前掲「公文録」）。

42 註23、参照。

43 山尾の出張は、註21参照。

かった。それは官設方針決定後に奏任官最末席の7等出仕として同寮入りした奥村基晴、松邨文亮も同様であろう。奥村は5年11月2日に判任官の電信大属から昇進し⁽⁴⁴⁾、7年1月27日に電信権助に任じられ、松邨は6年4月24日から7年2月23日という短い在籍期間であった。さらに7年1月27日に電信寮7等出仕に補された石丸源作、原田隆造は、人事権者が伊藤に交代していたので、彼に近い人材だった可能性もあるが、実際は電信寮判任官からの昇進で入省は山尾時代であろう⁽⁴⁵⁾。何より方針転換できる立場にはなかった。

このように電信寮内から私設容認へ方針転換する動きが出てきた可能性を想定することは難しい。結局、この間において工部省内で最も大きく変化したのは本省中枢であったから、伊藤工部卿と伊藤系幹部が中心になって、石丸電信頭の不在中に方針転換したと見るほかないだろう。省内新興勢力ならば従来の方針を転換しやすく、何よりもともと伊藤は枝線ならば私設を許可してきた事実もあり、「電信私線規則」はまさに同じ条件であった。伊藤系の芳川は電信頭就任前であったが、大丞として重要政策決定に携わる立場にあり、卿からのトップダウンの案件を支える立場でもあった。しかもこの後に芳川がわざわざ大丞に加えて電信頭を兼務したのも、伊藤・芳川ラインが電信部門へ介入したことを窺わせる。石丸はすぐ転任することもあって追認し、石井は本省幹部に忠実に従ったのだろう。

もっとも、以上は伊藤らが方針転換の推進者である可能性が高いことを示したに過ぎず、なぜ彼らがこの時期に踏み込んでこのような転換をしたのかまで明らかにはできていない。続けて、その理由について彼らを取り巻く政治状況から検討する。

まず国内環境については、明治6年11月に工部省主導の急進的開化事業を批判する形で内務省が創設され、翌年1月から本格始動した。工部省は重工業、内務省は軽工業として一応の分担関係を築くが⁽⁴⁶⁾、内務省はその後も工部省型西洋化事業を批判し、7年5月頃に作成されたと思しき同省の「殖産興業建議」はそれを象徴するものであった⁽⁴⁷⁾。また、当時は不平士族の不満がさらに高まり、7年1月に赤坂喰違見附の変が起こり、2月に佐賀の乱が発生するなど、国内の治安維持が大きな課題となっていた。急進的開化事業を進める上で懸念要素であったと言えよう。

対外環境について見れば、不平士族問題を背景にして明治7年5月に台湾出兵が実施された。もともとは琉球漁民殺害の問罪報復に留めた限定出兵方針であったが、蕃地事務局長官を兼ねた大隈重信らの独走によって、植民地化も視野に入れた積極出兵へと性格を変えており、結果として台湾領有を主張する清国が抗議して、日清関係が緊張し開戦の危機を迎えることになる。最終的に、渡清した大久保が10月末に和議成立に持ち込むが、それまでは日清開戦を考慮して、軍備充実を進めることが強く主張されることになった⁽⁴⁸⁾。

そして、工部省にとってより直接的な障壁となったのは、この内憂外患に伴う予算問題であった。すなわち、内憂外患により多額の出費が見込まれ、とりわけ日清開戦危機は軍備充実のための費用捻出を必要とし、各省に不要不急の事業中止と予算の返上が求められたのである。予算が多額の工部省には予算返上要求が強まり、同時に支出の多い同省事業への批判も予想され、順調な事業推進の前提となる予算確保が難しくなる可能性も高まっていた。これに対して、伊藤は工部省予算の返上を最低限に抑え、さらに京都以東の鉄道建設が8年9月に凍結されても、

44 奥村は明治5年6月段階で判任官であり、官設方針決定段階には電信寮にあった。

45 両者とも6年1月の国立公文書館所蔵「官員録」では8等出仕であった。

46 前掲『工部省の研究』第6章、参照。

47 日本史籍協会編『大久保利通文書』5（日本史籍協会、1928年）、561～565頁。

48 拙稿「内治派政権考」（『日本歴史』785、2013年）、参照。

翌年に第15国立銀行からの借入によって資金確保の道を見出そうとするなど、厳しい環境下での政策推進に向けて実力を発揮していった⁽⁴⁹⁾。

電信私設方針への転換がまさにこのような状況下で行われたことを踏まえれば、これは、政府の予算削減方針で電信架設費用も縮小される可能性を考慮に入れ、伊藤工部省が、民間を活用して確実に電信事業推進できるよう準備したものであった、と見ることができよう。加えて、伊藤工部卿期には鉄道などでも民間による建設・経営を認める方向で動いていたから⁽⁵⁰⁾、伊藤が民間活用志向を持ち、それが表れた事例であったとも言える。

4 「電信私線規則」の廃止

(1) 電信私設の可能性

それでは、「電信私設規則」はどのような展開を辿ることになったのだろうか。既に本稿冒頭で言及したように、実際には一件も私設を見ないまま終焉していくが、その理由も含めて、私設の可能性について検討してみよう。

まず、そもそも電信の需要が高まらなければ、私設の必要性も生じないが、電信の発信数は明治4年の約2万通から7年には約36万通にも増加し、10年に約87万通に達する⁽⁵¹⁾。利用数は年々着実に増加しており、未架設地域では架設要求を喚起したであろうから、この利用状況から見れば、私設の可能性は初めから皆無というわけでもなかっただろう。

先述の通り、明治5年9月に「近頃会社私線願出候者追々有之」と伺で言及されており、それまでは電信未設置地域の住民から私設願が複数提出されていたのかもしれない。7年7月に私設方針が裁可される際も、太政官スタッフは「兼テ人民企望ノ事柄ニモ候」との理由で、規則制定前に私設許可方針を達で公表する方がよいとしたから、そのような希望はあったのだろうが、それは「兼テ」であって、明治7年段階でどうであったかまでは明らかでない。私設方針の許可や具体化に関わる7年5月以降の一連の伺にも住民からの私設要求についての言及はない。この段階まで官設方針が貫徹され、私設が認められなかった中で、民間での私設希望が相当程度冷却された部分もあろう。

また、電信に対する民衆の反応は必ずしも好意的なものばかりでもなかった。民衆の不満が開化を象徴する設備に向けられることもあった。例えば、6年3月には佐賀県下で賦役への不満から農民が電線を切断し、6月には福岡県下の農民一揆で電線が切断され、電柱が倒壊され、電信局も破壊されたのであった。この後にも9年5月に福島・山形線架設工事で住民の妨害があったとされている⁽⁵²⁾。とはいえ、これらの事例も限定的で、それ以後に拡大していくものでもなく、私設の動向に直接大きな影響を与えるレベルでもなかったろう。

結局のところ、「電信私線規則」については、電信利用が飛躍的に増加する中で、電信未設置地域の強い要請で制定されたというわけでもなければ、民衆の抵抗で私設ができなかったわけでもなさそうである。このことは、直接的な社会の状況ではなく、先述したような政治状況

49 前掲「参議兼工部卿伊藤博文と工部省の政策過程」、参照。

50 例えば、7年12月以降の大阪・堺間鉄道建設計画への対応にも表れている（「高知堺両県ヨリ大阪堺ノ間鉄路建築伺」「明治8年1月工部省伺13」、「大阪境間鉄路建築御裁可ニ付方法手続等再伺」「明治8年5月工部省伺21」前掲「公文録」）。灯台は「堺港灯台建築費金人民へ貸下ケ私設許行ノ儀伺」（「明治8年5月工部省伺30」前掲「公文録」）など。

51 通信省電務局『帝国大日本電信沿革史』（通信省電務局、1892年）、628頁。

52 前掲『明治電信電話ものがたり』49頁、日本電信電話公社東北電気通信局編『東北の電信電話史』（電気通信共済会東北支部、1967年）、57～58頁。

を私設規則制定の理由と見る本稿の見解と整合的と言えるのではないか。

なお、私設希望者にとって費用面の問題はなかっただろうか。前述の深川の例では、佐賀・伊万里間13里[約51km]の架設で（官線添架区間を除き、全てを準備するのは6里 [約23.5km]）、電信器械500両、「インスレート」（碍子）約68両、「杭木」378両、「杭木」用「タアル」63両、「張り金」洋銀999枚、諸雑費480両を要する予定であった。「張り金」代が不当としても、架設工事費用も、年々の営業費も加わっていけば、開通後に相当の利益が見通せない限り、自発的には私設に着手しなかっただろう。もっとも、相応に資金のある商人に政府が働きかければ、佐賀県と深川のような関係で、できないこともなかったとも言える。

そして、明治14年8月には献納置局制度が創設された⁽⁵³⁾。この制度の裁可を求めた同年4月の工部省伺では、同制度の背景、理由について以下のように記されている⁽⁵⁴⁾。

近来各県令ヨリ電信架設置局之義出願陸續ニ而、就中其地方人民ヨリ工業費用之幾分ヲ献金シ、或ハ置局之地所及ヒ柱材献納スヘキ等ヲ以テ請願スル者許多候処、従来右献納物ハ採納不致、全国各地ヲ較視シ、其土地之形勢商況之盛衰等ニヨリ架線置局之適否緩急ヲ図リ処分致来候処、素より毎年度興業費日中予定之工業有之義ニ付、臨時出願之向設令置局必要之地ト雖モ、繰上ケ着手候義ハ容易ニ難相成、故ニ自然後年ニ順延シ…殖産進歩之障碍トナリ独其地方之不幸ノミナラス其影響之及フ所モ亦不少ト存候…

本稿で注目すべきは、この段階において、電信の架設や局の新設に関する県令の出願と共に、地方の人々による費用の一部負担や場所・材料の献納などの請願が多数寄せられていたことである。電信私設は一件も見られなかったが、民の側には地元への電信架設や置局の希望は確かに存在していたのである。しかも、既設線上で電信局を新設する出願だけではなく、「電信私線規則」の対象となる電信線架設も含まれているわけである。この状況を踏まえれば、「電信私線規則」が民にとって使い勝手が悪かったという可能性だけでなく、工部省の側にこれを活用する意思が極めて乏しかったとも考えられよう。

この伺には、従来「人民」の「献納」申し出を認めてこなかったとはあるが、「電信私線規則」への言及自体がないのである。ここにも私線規則に対する当時の工部省のスタンスが垣間見えよう。そして、興業費が限られ、地方からの出願にすぐには応じられない状況は「殖産」の妨げとなり、影響はその地域だけにとどまらないとして、山尾庸三工部卿は電信架設のための地方からの費用や土地、資材などの献納を認めるように求めたのである。8月2日に太政官は「伺之通」との指令を下し、前述の通り、献納置局制度が決定を見た。

スムーズに決定したように見えるが、実はその過程は一転していた。それをよく示すのが7月6日付伊藤宛伊東巳代治書簡である⁽⁵⁵⁾。太政官権少書記官であった伊東は、「過日工部省より伺出相成候電信線架設に付献納品処分方儀」について、当初、伊藤参議の「御指揮」により、電信架設に関わる「人民」献納の伺に対して、「不聞届」との指令案を作成していたとする。伊藤はこの伺の審査を担当する内務部主管参議の一人であったので、彼の判断で指令案が作成されるのは通常のことである。しかし、その後大隈参議と山尾工部卿が伊藤と面談し最終的に「御聞届」でまとまった、と伊東は大隈・山尾から聞き及んだとする。大隈・山尾が献納置局案を推進し、伊藤を説得したのだろう。伊東はこのことに間違いがなければ指令案を改めると伊藤に指揮を求めたのであり、実際の指令からすれば、この書簡通りの一転があったことは間

53 前掲『テレコムの経済史』28頁。

54 「電信線架設ニ付人民献品聞届ノ件」（「明治十四年七月～八月工部省伺20」前掲「公文録」）。

55 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』二（塙書房、1974年）、24頁。

違う。

献納置局案は電信官設を前提とするのに対して、「電信私線規則」は民の資金で私設することを想定しており、両者は性格を異にしていた。そして、これまでに明らかにしてきた通り、伊藤は限定的ながら私設を推進しようとしていたのに対して、山尾は官設方針を貫いてきたのであった。献納置局案は官設主義の山尾が主導したものであり、伊藤や芳川らが既に工部省から去って山尾が名実共に工部省トップとなっていたことで可能となったのだろう。私設容認方針の伊藤からすれば、無条件に認められるものではなかったものであり、献納置局制度導入に伊藤が当初難色を示したのは、これまでの電信私設志向を浮き彫りにするものでもあった。だからこそ否決指令案を伊東に作成させたのだろう。

この食違いは、工部省時代には顕在化しなかった伊藤と山尾の私設をめぐる立場の違いを明確にするものとも言えよう。山尾の官業志向とは対照的に、伊藤が民間活用志向を確かに有していたことも示すのではないか。そして、このときまで伊藤は相応に私設方針にも関心を有し続けていたことになる。もっとも、最終的に大隈も加わっての説得に折れた。「電信私線規則」は予算確保が難しくなった際の備えの意味が大きく、制度を残しながらこれを活用してこなかった経緯からも、その後の電信私設に関わる規則改廃の閣議決裁時の不在状況からも、伊藤にはそこまでこだわる案件でもなかったと言えよう。

(2) 「電信私線規則」廃止とその後の展開

明治17年9月4日、以下の理由による「電信私線規則」廃止伺が三条太政大臣に提出された⁽⁵⁶⁾。工部卿は明治14年10月に山尾から佐佐木高行に交代していた。

電信線私設之義ハ従来海外各国ニ於テモ差許候処、近時追々私設ヲ差止メ或ハ官へ買上候ハ、全ク私設電信之弊害少ナカラサルカ為メ官設ノ一方ニ帰シ之ヲ統轄スルノ必要ナルヲ発見候義ニ有之候。然ルニ本邦ハ明治七年七月経伺ノ上当省第拾八号ヲ以人民ニ架設ヲ差許シ、同年八月同第拾壹号ヲ以私線規則ヲ布達候ハ当時私設ヲ要用ト思考候義ニ可有之候得共、是迄未タ私設ノ者一モ無之、且今日ニ至リテハ私線架設ノ弊害アルハ前述ノ如ク海外各国ノ現況ニ照ラシ昭々タル次第第二候間、電信ハ総テ官設ニ限ルモノニ御一定相成候方可然ト存候。…

私設線を認めてきた海外の国でも、私設を差し止めたり官が買い上げたりしており、その弊害と共に、国家が統一的に管理することの必要性が認識されていることを紹介し、日本では規則がありながら私設の例が一つもないとして、日本でも私線規則を廃止するよう求めたのである。ここに示された海外の動向は明治5年9月の官設方針決定時と同じであり、この間に世界の状況が一変したというよりも、日本がその状況から離れて一部私設容認を採用したということになる。まさにこれが政治的な判断であったことを窺わせる。

この伺は、当時のルールに沿って参事院で審査され、伺の通りで問題ないとの上申がなされ、大臣、参議の捺印による決裁を経て⁽⁵⁷⁾、10月2日に裁可され、規則廃止が同日付で布達されたが、伊藤参議の捺印はなかった。別の用事で決裁の場にいなかっただけかもしれないが、私設方針を打ち出した当事者としては進んで廃止するものでもなかったのだろう。もっとも、決裁の場に伊藤が不在であったこと自体、電信私設をめぐる問題が伊藤の関心事ではなくなって

56 「電信私設規則廃止ノ件」(「明治17年9～10月工部省伺5」前掲「公文録」)。

57 議案書には三条太政大臣、有栖川宮熾仁左大臣、大木、山県有朋、西郷従道、井上馨、山田顕義、松方正義、川村純義、福岡孝弟、佐佐木各参議が捺印している。

いたこと、少なくとも他の参議やスタッフにそのように認識されていたことを示してもいよう。いずれにせよ、こうして「電信私線規則」は廃止となった。

もっとも、「電信私線規則」廃止によって完全に電信私設の道が途絶えたわけではなく、実際にはそのような道は残されることになった。18年5月7日に「電信条例」が改定され⁽⁵⁸⁾、私設に関する規定が盛り込まれて、再び認められるようになったのである。「第八章 電機私設」は以下の全5条から成る。

第四十六条 凡電気ノ機器ヲ以テ通信伝話及号報ヲナサントスル者ハ工部卿ニ願出ヘシ

第四十七条 私設ノ電線ハ官設ノ電線アラサル地ニ於テ一人又ハ兩人ノ用ニ供スルモノニ限り許可スルモノトス但伝話又ハ鉄道ノ用ニ供スルモノハ官設ノ電線アル地ニ於テモ許可スルコトアルヘシ

第四十八条 電線私設ノ許可ヲ得タル者ハ電信局ニ於テ定メタル規約ニ従フヘシ

第四十九条 私設ノ電線ハ最寄電信分局ニ連続設置スヘシ但伝話又ハ鉄道ノ用ニ供スルモノハ此限ニアラス

第五十条 私設ノ電線ハ他人ノ電報ヲ伝送スルコトヲ許サス

第47条で、電信私設は官設電線のないところで、二人以内で利用する場合に限定され、その道はさらに狭まった。同条の原案には「私設ノ電線ハ官設ノ電線未設ノ地ニ於テ一人又ハ兩人ノ用ニ供スルモノニ限り許可スルモノトス」とあったが、参事院との協議で「官設ノ電線未設ノ地ニ於テ」が削られ、この修正案で参事院・元老院共に通過した。その後、最終段階で太政官第一局井上廉内閣大書記官が「未タ完全ナラサル廉」があると修正した結果が上記引用である。原案は私設の範囲が最も狭く、修正案で広げられ、最終案で原案に近づけられたが、元老院審議で黒田綱彦参事院議官補が「三菱会社ノ私設若クハ三菱会社ト他ノ会社トノ私設ノ如キヲ謂フ」と例示したように⁽⁵⁹⁾、ここでの私線は基本的に会社内や会社間のやりとりを念頭に置くもので、もはや私設電信で営業することはできなくなった。

「改定電信条例」第48条にある通り、同年6月2日には「私設電線規約」も定められた⁽⁶⁰⁾。同規約は「公文録」などに収録されておらず、細則として省内のみで決裁されたのであろう。郵政博物館資料センターが所蔵しており全16条が確認できる⁽⁶¹⁾。主な条文としては、第一条で「私線ヲ架設改築修繕スルノ工事ハ総テ電信局ニ於テ執行シ其費用及条線柱木器械其他附属品ノ代価ハ願人ヨリ電信局ニ納ムヘシ」と定め、工事は電信局が実施し、費用を私設願人が支払うことが示された。第十一条で「私線所有者ニ於テ通信技手ヲ要スルトキハ電信局ヨリ之ヲ貸渡スヘシ但其月俸及旅費諸手当金等成規ニ従ヒ借用者ヨリ支給スヘシ」と規定して、通信技手が必要なときは給料などの支払いを条件に電信局が技手を貸し出すとされ、第十五条で「電信局長ハ時々局員ヲ派遣シ私設ノ電信取扱所ニ到リ通信及帳簿等ヲ検査セシムヘシ但伝話器ヲ使用スル場所ニ於テハ伝話ノ際立会ヲナスコトアルヘシ」と定め、私設電信を電信局が監督することが明示された。

注目すべきは、第八条で「官線ヲ改築又ハ増築スルトキ都合ニ依リテハ私線ヲモ改築セシムルコトアルヘシ」、第九条で「官線未設ノ地ニ於テ私線ヲ設置シタル後其地ニ官線ヲ架設スルトキハ電信局ニテ私線ヲ買上ヘシ但代金ハ其現品ニ就キ時価ヲ以テ定ムヘシ」と規定されたこ

58 「電信条例改正ノ件」(「明治18年4月～6月工部省伺3」前掲「公文録」)。伊藤は天津条約を締結し4月28日に帰朝していたが、帰朝直後ゆえか決裁書に捺印していない。

59 明治法制経済史研究所編『元老院会議筆記』後期第22巻(元老院会議筆記刊行会、1978年)、1192頁。

60 逓信省電務局『帝国大日本電信沿革史』(逓信省電務局、1892年)、196頁。

61 郵政博物館資料センター所蔵「私設電線規約」(FD-A-40)。

とである。これは明治7年の「電信私線規則」制定時に太政官スタッフが指摘しながら規則に盛り込まれなかった、私設線への政府の介入に関わる条文であり、必要に応じて私設線を政府が買い上げることもできるようになった。いずれにしても、このようにして極めて限定的ながら電信が私設できるように詳細まで規定されていった。

なお、明治22年3月14日には逓信省が「電信電話私設条規」を新たに制定した⁽⁶²⁾。18年12月の工部省廃止に伴い、電信部門は新設の逓信省に引き継がれていた。この「条規」では、申請願などの書式を明示しつつ、「公線ノ設置」に際して障害となる「既設私線」は、逓信大臣が「変更又ハ撤去」を命令できると条文に盛り込まれ、やはり私設線への政府の介入が明示されていた。

5 むすび

本稿は、「電信私線規則」の制定過程やその前後の動向について、伊藤博文の関わりに注目しつつ検討してきた。

工部省は、明治4年10月から12月初めには官線に接続する支線に限り電信私設を認める方針をとり、5年9月に海外の状況を踏まえ私設を一切認めない官設方針に転じ、7年5月には再び支線を条件に私設を認めるようになり、同8月に「電信私線規則」を制定した。しかし、同規則による私設が一例もないまま、14年8月には官設を前提に人々の資金や土地などの献納を認める献納置局制度を設け、最終的に17年10月に私線規則を廃止した。翌年5月には、電信営業を目的としない会社内利用などを想定した私設を「改定電信条例」で定め、極めて限定的に私設の道は残した。この方針の変転自体は従来も指摘されてきた。

本稿は、それぞれの過程と共に当時の組織や政治環境を詳細に追うことで、方針転換の推進者や理由を明らかにした。上記の過程に大きく影響を及ぼしたのは、やはり本稿で注目してきた伊藤博文であった。明治4年10月、7年5月と電信私設私営容認方針を打ち出した際に、工部省を主導していたのは伊藤であり、彼の外遊時や転出後にその方針は一転して官設官営方針に改まっていた。私設方針を明確に採用したのも「電信私線規則」を制定したのも伊藤とその周辺である可能性が非常に高いのであった。

明治4年段階から私設を認めようとした伊藤は、もともと「民」活用を志向していたが、7年の「電信私線規則」制定は内憂外患で予算確保が見通せず、そのような場合でも電信架設が進められるように準備した側面も多分にあると推定した。従って、予算確保の見通しが立ち国内電信網が着実拡大できれば、急いでこの規則を活用する必要はなく、私設が一例も見られなかったのだろう。一方で、伊藤の「民」活用志向は規則継続をもたらし、それは規則を骨抜きにしかねない献納置局制度への消極的態度からも窺えた。もっとも、伊藤やその周辺が工部省を去れば、規則を活用しようという省内の志向がさらに薄まって同規則の空文状態が続き、最終的に電信条例改定を見越して廃止されたということにもなる。

これに対して、官設方針転換やそれを前提とした献納置局制度導入時に工部省を主導したのは山尾であった。伊藤と山尾は、工部省関係事業を着実に推進するという最終目標においては一致協力していたが、民間の活用という点ではスタンスに微妙な違いがあり、「電信私線条例」をめぐる一連の過程はそれを浮き彫りにした。明治11年5月までは名実ともに両者が工部省中

62 「電信電話線私設条規ヲ定ム」(国立公文書館所蔵「公文類聚・第十三編・明治二十二年・第四十三巻・運輸三・郵便電信三34」)。

枢として同居し、その後は伊藤が立場を変えながらも政府中枢として工部省に関われる立場を維持していたから、このような状況こそが「電信私線規則」が存在しながら利用されない展開を生み出したとも言えるのではないか。

工部省のインフラ整備・殖産興業全体を見れば、留守政府期に山尾が中心となって手法を駆使しながら管下の開化事業を着実に推進する方式は限界を迎え、伊藤工部卿の登場によりそれが打破され、各事業の継続的な推進が可能となった。伊藤は官業中心主義の山尾路線と協調しながら巧みに政策を推進することを基本に省を主導した。従って、上述したような民間活用をめぐる両者の違いが表面化することはほとんどなかった。伊藤は政治的環境に応じて民を補助的に活用しようとしたが、それが抑制的であったことも電信私設の展開から明らかである。しかし、同省を取り巻く環境はいつまでも官業路線を保障するものでもなく、現に明治10年代にはその路線が問題化していくが、その際に民間活用をめぐる伊藤と山尾の差異はどのように影を落とすのか。本稿は、電信に限らずそれを検討する必要性も示唆するものであり、今後の課題とする。

(かしはら ひろき 慶應義塾大学法学部教授)