

氏名	まつした たか あき 松 下 孝 昭
学位(専攻分野)	博 士 (文 学)
学位記番号	論 文 博 第 476 号
学位授与の日付	平 成 17 年 1 月 24 日
学位授与の要件	学 位 規 則 第 4 条 第 2 項 該 当
学位論文題目	近代日本の鉄道政策 ——1890～1922年——

論文調査委員 (主査) 教授 藤井讓治 教授 勝山清次 助教授 高橋秀直

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、近代日本の鉄道政策の史的展開を解明するという課題のもとに、鉄道敷設を求める地方社会からの動きをたえず念頭に置きつつも、主として中央政界における鉄道政策の決定過程と執行状況に焦点をあてて、時系列的に検討を加えていったものである。

本論文のいう鉄道政策とは、主として官設鉄道建設事業のことをさしているが、鉄道をいかに敷くかをめぐって、交通社会資本の整備拡充によって帝国主義国としての飛躍を図ろうとする国家的見地と、自地域の経済活性化のために鉄道実現を求める各地からの地方利益要求のせめぎ合いが発生する。さらにそれに、各時期の経済情勢・財政事情や各種政策課題間の優先順位をめぐる政治的競争が加わる。本論文が主たる分析対象としているのは、こうした複合的な葛藤のなかで鉄道政策が決定・実施されていく過程である。そしてそれに付随して、鉄道改良事業・広軌改築問題・鉄道国有化問題・鉄道会計制度なども必要に応じて分析の俎上にのせている。

本論文の対象期間は、1890年から1922年までである。始期を1890年に設定したのは、同年の帝国議会開設によって、地方住民が間接的ながらも鉄道政策決定過程に参入していく政治環境が整ったことと、第三議会で成立して1892年6月に公布された鉄道敷設法が、建設予定線とともに官設鉄道着工に関する定式を決定し、以後の建設事業の基本線を措定したことによっている。この鉄道敷設法に基づく建設事業がほぼ完成の目途がたつのは、約三十年後の大正中期の原内閣期であり、同内閣のもと、1922年3月に敷設法は全面的に改正される。本論文はこの間、すなわち鉄道敷設法の時代を対象としている。

以上のような30年を超える期間における鉄道政策に検討を加えるにあたり、論者のたてた視角は、第一に、地方利益要求がいかなる政治過程を経て政策決定に介在していくかという政治史的視角である。そして、そのための手掛かりとして、第四議会前に超党派の代議士によって結成された鉄道同志会に論者は着目する。日露戦争以前、政友会をふくめ政党は、地域の鉄道敷設要求に積極的に取り組んではいなかったことはすでに明らかにされている。しかし、議会はけっして鉄道建設に無関心だったわけではなく、鉄道同志会のような超党派の利益団体が活発な運動を行っていたのである。第二の視角は、鉄道建設資金はいかに捻出されたのか、同時代の他の政策課題との競合関係の中でこれを財政史的に分析することである。鉄道敷設法の時代、この財源問題はいっこうに安定せず、不断に揺れ動いた。かかる視角が必要な所以である。第三の視角は鉄道政策史への政治史的視野の導入である。近年の鉄道史研究は、局地的鉄道を微細に検討する方向で論文が量産されている実情にある。このため、幹線鉄道が、いついかなる政策的契機で敷設されていったのかという全体的見通しがかえって立てにくくなっている。政策決定過程を分析する政治史的視野を導入することでこうした限界を克服することを論者は目指している。

本論文は、日露戦後の鉄道国有法の成立を境に前後に時期区分する二部構成をとっている。ここで区分する理由は、第一に、鉄道事業財源に関する原則が、国有化前後で異なるからである。以前は主として鉄道敷設法、以後は帝国鉄道会計法である。第二に、地方からの鉄道速成要求の帝国議会への媒介者の変化である。国有化前は主として鉄道同志会がこの役割を担っていたが、以後は、政友会が鉄道建設に積極的な姿勢を示すようになり、鉄道同志会は消滅していくのである。

各章の概要は以下の通りである。「第一部 鉄道敷設法と鉄道政策」は四つの章よりなる。「第一章 鉄道敷設法の成立」では、鉄道敷設法の成立をめぐる経緯を、鉄道庁長官井上勝の認識や衆議院における情勢などを踏まえて検討している。通説では、1891年7月に井上勝が策定した「鉄道略略ニ関スル議」の主旨をそのまま活かして第二議会で鉄道関連法案が提出され、第三議会で鉄道敷設法に結実したと直線的に捉えられるのであるが、井上構想・政府提出案・実際に成立した敷設法の三者の相違点などを具体的に分析することにより、そうした通説の見直しを論者は行っている。

鉄道敷設法は制定されたが、それが直ちに円滑に実施されたわけではなく、その始動にあたって議会で大きな混乱が起きている。「第二章 鉄道敷設法の矛盾と始動」は、第四議会から第六議会におきたその混乱を描き、それが同法の構造自体に内在する矛盾（総花的に多くの建設予定線をもりこんだため、その着手をめぐる競合関係が発生する）の発現であることを解明している。

「第三章 日清戦後経営期の鉄道問題」では、日清戦後の第九議会期から第四次伊藤内閣の崩壊までを対象とする。鉄道敷設法は鉄道建設事業の財源として公債（事実上、内債）を考えていた。日清戦後、内債発行は順調で、鉄道建設事業はようやく軌道に乗ったかに見えたが、二度にわたる日清戦後恐慌の影響で、内債発行は難しくなると、公債支弁という敷設法の原則の維持が苦しくなった。資金捻出のため政府は、償金流用や外債発行といった弥縫策を繰り返したが、第四次伊藤内閣期になると公債による事業継続が絶望的な状況にまで立ち至るのである。また、日清戦後恐慌を契機に鉄道国有化要求運動が登場するようになったことも本章は明らかにしている。

「第四章 第一次桂内閣期の鉄道政策」では、前章の視角の延長上に、第一次桂内閣期を分析している。この時期、鉄道事業財源はいったん一般会計支弁に切り替えられるが、すぐ軍拡費や減税財源との競合状況に陥ることになり、再び公債支弁にもどされており、相変わらず鉄道財源をめぐる動揺はつづいていた。そして鉄道財源問題は、桂内閣と多数党政友会の政治的争点ともなっていた。そうしたなか、抜本的解決策として大蔵省が半官半民の鉄道会社への鉄道事業の統一を提起するが、それに対する通信省の反発が引き金となって鉄道国有化実施が政治日程に上り、日露戦後の新たな財政状況の中で、国有法の成立を迎えることになる。

「第二部 鉄道国有法成立後の鉄道政策」も四つの章よりなる。

国有化は鉄道財源問題の根本的解決にはつながらず、これをめぐる混迷はなお続く。「第五章 日露戦後期の鉄道財源問題」は、国有化後、1909年の帝国鉄道会計法改正によって鉄道会計の独立化が果たされるまでの過程を対象としている。鉄道事業の遂行を求める衆議院・通信省や、金融市場の安定化を求める経済界・大蔵省など、さまざまな意図や主張が葛藤し、そのなかで同法が改正されていく政治過程が詳細に描き出されている。

「第六章 明治末～大正初期の鉄道政策」では、日露戦後の深刻な財政難の中で繰り広げられる鉄道事業資金の調達をめぐる問題を、第二次桂内閣期から第一次山本内閣期までを対象に分析している。不況のなか公債発行は困難となり、非募債主義が原則とされるようになるが、そうしたなかでも鉄道事業資金は、大蔵省預金部資金借入れや短期証券発行などによりからも調達される。しかし、これらは所詮一時的な弥縫策にすぎず、大正初期にはその矛盾が露呈し、鉄道政策自体の見直しまで問題になってくる。政友会は外債発行により予定線の建設をあくまで実行しようとするのに対し、桂が創設した立憲同志会の緊縮財政方針を優先し、建設計画をその枠内に抑えようとする。このように、二大政党の路線対抗が明確となってくる過程を論者は描き出す。

「第七章 第二次大隈内閣期の鉄道政策」では、同志会を与党とする第二次大隈内閣がとった鉄道政策の特質を、その前後の時期と対比しながら浮きぼりにした。同内閣は、徹底した非募債方針をとり、公債にかわる新たな鉄道財源として、減債基金を減額しそれを転用するという方式を編み出す。そして、歳出面でも、新線の建設よりも既存幹線の改良に重点をおく改主建従主義をとったことを描く。

「第八章 寺内・原内閣期の鉄道政策」では、政友会を実質的な与党として成立した寺内内閣が、前内閣とことごとく異なる鉄道政策を打ち出していくことを明らかにしている。第一次大戦による未曾有の好景気を受けて、両内閣が積極政策を展開したことは、これまでも繰り返し述べられてきたが、論者は、原内閣期の鉄道財政を決算ベースで検証することによってこれを確認する。しかし、1920年の戦後恐慌の到来によって、こうした積極政策は行き詰まる。このため原内閣が行った鉄道敷設法の全面改正が、膨大な新線を予定線のなかに組み込みつつも、今後の建設費や着手順序を明示しないという実施

が危ぶまれるものとなってしまったことを示して本章は終わっている。

そして論者は最後に終章で、以上の時系列的分析を、以下の四論点ごとに纏め直して結びとしている。すなわち、①鉄道敷設法、②鉄道敷設法と政治過程、③鉄道財源、④鉄道国有化、である。

論文審査の結果の要旨

鉄道は近代という時代を代表する大事業であり、交通史・政治史・財政史・文化史・社会史など様々な分野において重要な研究テーマとなっている。そして、そのなかでもっとも基礎となる問題は、鉄道がどのように建設されていったのかについての検討であろう。近代日本の鉄道建設では官設鉄道の比重はきわめて大きい。そこで論者は、官設鉄道建設政策を鉄道政策と呼び、その過程を精密に分析することにした。それが本論文である。

まず本論文の全体としての特徴と意義を述べる。

鉄道政策は重要な政策問題であり、鉄道国有化の決定過程などについてすでに多くの研究が存在している。しかし意外なことに、長い時期について、概説ではなく通史的に分析した研究は存在していなかった。本論文は、帝国議会が開設されるとともに鉄道敷設法制定の動きが始まった1890年よりそれが全面改正された1922年までの時期、すなわち鉄道敷設法の時代についての最初の通史的研究である。これが本書の第一の特徴であり意義であると言えよう。敷設法に列挙された予定線が、それ以前に建設されていた東海道線などと合わせて現在の鉄道網の骨格を形成しており、日本の鉄道網はいかにつくられていったのか、その核がここで解明されているのである。

第二の特徴と意義は、関連分野への周到的な目配り、すなわち複眼的な視角である。鉄道建設は地方公共事業の最たるものであり、その誘致はそれぞれの地域の強い願いである。この地方利益要求をいかに実現するのか、それをめぐる葛藤はまさに政治史の対象である。また、鉄道建設は巨大事業であり膨大な財源が必要となる。財政が鉄道政策を規定し、逆に鉄道政策が財政を規制する。鉄道財源問題は財政史の重要研究対象とならざるをえない。当然、それぞれの分野で鉄道政策研究はなされてきた。しかし同時に二つの視角で検討する研究は、必要でありながら多くはない。本論文はそうした困難な課題をなしたものである。そしてそのように複眼的に検討することを通じて、政治史にも財政史にも解消されない鉄道政策史という独自の領域もまた浮かび上がってくるのである。

第三の特徴と意義は実証性の高さである。本論文は政治史・財政史、そして狭義の鉄道政策史について公刊・未公刊を問わず膨大な一次史料を博搜し、きわめて実証性の高い論文である。政治家の書簡から統計表まで、これほど広い分野について多様な史料を読み込んだ研究は珍しいと言える。

第四の特徴と意義は、単純な鉄道発展史への厳しい批判である。近代日本の鉄道建設は国家の重点政策として着々と進められていったという一般的な像があるが、本論文はこれを徹底的に批判する。本論文の示す鉄道政策像は試行錯誤の連続であり、財源をめぐる不断の動揺や、建設計画の遅れが描き出される。この側面をぬきにしては近代日本の鉄道建設はもはや語れないだろう。

次に個別の論点についてあげる。

第一にあげられるのは鉄道敷設法の再評価である。同法については、鉄道庁長官井上勝の構想がそのまま立法化されたものというのが通説であった。しかし、本論文はそれを否定し、他省庁や議会など複数の意図・思惑がこめられたのがこの法律であり、その結果、多くの矛盾を内部にかかえこむことになり、それが法律実施の過程を大きく規定したことを明らかにしている。

第二は鉄道国有化の再評価である。本論文は決定過程を詳細に分析することにより、国有化が、単一の勢力の構想の実現ではなく、多様な勢力の様々な思惑が盛り込まれたいわば同床異夢の政策であることを明らかにしている。

第三は鉄道と政党・議会とのかかわりの解明である。これについては地方利益論という明治政党史研究の有力な学説が存在する。すなわち、明治期、政党が藩閥政府の圧力にかかわらず次第に勢力を拡大していったのは、鉄道建設に代表される地方利益（公共事業）の実現を政治的に請け負うことで有権者の支持を獲得していたからであるという議論である。この学説については政党が地方利益撒布に組織的に取り組むようになったのは、ようやく日露戦後になってからであるという批判がすでに存在していたが、本論文は、この批判を実証的に補強しながらも、同時に個々の代議士について見れば、彼らは鉄

道建設に当初より熱心であり、鉄道同志会などの超党派組織をつくることで、鉄道政策に大きな影響を与えつづけたことを明らかにした。政党はともかく議会は一貫して鉄道建設に積極的だったのである。この論点は、政治史研究に新たな課題を投げかける。政党がこの問題に不熱心なら、藩閥政府がこの問題を利用することで、有権者あるいは個々の議員を手なづけ、政党の団結を切り崩していくことは容易だったのではないか。それにもかかわらず現実にはそうならなかったのはなぜか、等、様々な課題がこれより生まれてくるだろう。

第四は、1920年代に顕著になる鉄道政策に二つの路線、改主建従路線と建主改従路線の形成過程を精密に明らかにしたことである。そしてこの路線対抗が財政面では、募債主義と非募債主義の対抗となることも本論文は明らかにしている。そしてこのことは、政党政治期の二大政党、政友会と民政党の政策対抗が日露戦後期まで遡ることを示すものであり、政治史研究の側にとっても大きな意義のある解明である。

本論文は以上のような大きな成果をあげた。しかしまったく問題がないわけではない。単純な鉄道発展史観への批判を意図したため、混乱と計画遅延が強調されすぎ、それにもかかわらず、実態ベースでは着実に建設が進んでいたという基本的事実が非専門家には見えにくくなっているという点、論者自身が次の課題としていることであるが、改主建従主義の地方における支持基盤が描き出されていない点、財政投融资の先駆といえる、第二次桂内閣の大蔵省預金部資金の鉄道資金への導入を一時的弥縫策と低く評価している点、第二次大隈内閣期の減債基金問題の分析で政局史的意味を十分に組み込んでいない点などである。しかし、これらは本論文をふまえ、論者により今後さらに検討されていくであろう課題であり、本論文の博士論文としての価値を損なうものではない。

以上、審査したところにより、本論文は博士（文学）の学位論文として価値のあるものとして認められる。なお、2004年12月22日、調査委員3名が論文内容とそれに関連した事柄について口頭試問を行った結果、合格と認めた。