

# 1907年の港湾調査会設立の意義に関する一考察

井上 敏孝\*

(平成22年6月18日受付, 平成22年12月3日受理)

## One consideration about the significance of the harbor investigation committee establishment of 1907

INOUE Toshitaka \*

This study is analysis about the harbor investigation committee set up in 1907. At first I clarify an achievement and the problem that a foreign employee carried out by examining the time when an engineer engaged in modern Japanese harbor construction shifted to a Japanese engineer from a foreign employee engineer. In addition, I speak the background where the establishment of the harbor investigation committee was pushed forward. And I add analysis by a hand of Japanese own about harbor investigation, the first organization to carry harbor construction plan drafting on and the harbor investigation committee where it was it. I clarify a role and the significance that I carried out for Japanese harbor construction from a purpose of the harbor investigation committee setting and the change of the organization to be concrete..

Key Words : The modernization, Harbor construction, A foreign employee, A harbor investigation committee, External independence

### 1. はじめに

明治初期から後期にかけて日本内地の港湾建設は、お雇い外国人技師の手に委ねられていた<sup>(1)</sup>。ことに港湾建設を目的とした港湾調査及び修築計画の立案に関しても同様であった<sup>(2)</sup>。日本人技術者が内地港湾の調査・修築計画の実施を一手に引き受けるのは、1907年の港湾調査会の設立まで待たねばならなかった<sup>(3)</sup>。

そこで本稿では、明治期日本の港湾修築事業の近代化の過程でお雇い外国人と港湾調査会が果たした役割を検討する。具体的には明治期に日本の港湾修築に関わったお雇い外国人技師に着目し、彼らの存在が日本の港湾建設に果たした功績を分析する。そして港湾調査会がお雇い外国人技師から自立的に政策を立案し、港湾建設を行ってきたことを明らかにしたい。

これまで港湾調査会について明らかにした研究は少ない<sup>(4)</sup>。しかし、港湾調査会に関する分析は概説の域を出ない。調査会の役割を体系的に分析した研究としては、谷口忠義「港湾調査はなぜ1906年に開始されたのか」がある<sup>(5)</sup>。しかし谷口氏は港湾調査会について、調査会の設立を巡る政治的な背景や調査会自体の概要を明らかにしているものの、日本の港湾史上における調査会設置の意義や調査会規則及び組織の変遷に関する綿密な分析はなされていない。

以上のことを踏まえて本稿では港湾調査会の設立前後の日本内地港湾調査及び修築計画を分析するとともに、全国の港湾整備の方針決定に大きく関わった同調査会について、調査会の成立過程と調査会規則そして会の組織について概括したい。そして港湾調査会の設置が、明治期・大正期日本における港湾調査と修築計画の立案に及ぼした効果を明らかにする。

さらに本研究は戦前期における日本の土木技術者を始めとした人材育成教育の一端を明らかにする研究としたい。

### 2. 港湾調査会設立以前の港湾調査

#### (1) 明治初期における港湾調査

港の築造に当たって経済的及び技術的な調査は、「その港湾を管理運営するものにとって極めて大切な事柄」とされ、この種の調査は明治初期の段階で個々の港湾で実施されてきた<sup>(6)</sup>。広汎にわたって実施された調査<sup>(註1)</sup>には1870年の太政官令によって行われたものが始まりであった。しかし同調査は港湾及び周辺地域の状況を明らかにした「現状調査」に留まっており<sup>(7)</sup>、港湾修築のための技術的な調査が行われたのは2年後の1872年であった。同年に政府はオランダ人技師を始めとしたお雇い外国人技師を傭聘し、「修築を予定した港湾に就いての技

\* 兵庫教育大学大学院連合学校教育学研究科学生 ( Doctoral program student of the Joint Graduate School in Science of School Education. Hyogo University of Teacher Education)

術的の調査」を開始した<sup>(8)</sup>。中でも1875年にオランダ人技師デレーケによって実施された大阪港の深淺測量は「本邦深淺測量の嚆矢」となった<sup>(9)</sup>。以後、港湾に関する技術的及び経済的調査は継続して実施され、特に1906年から1907年に全国レベルで行われた調査によって明らかにされた内容は、1907年に設置された港湾調査会活動のための基礎資料となった<sup>(10)</sup>。ただし明治初期に実施された港湾調査とその結果に基づいた築港計画の大半は、先述したオランダ人を始めとしたお雇い外国人技師に委ねられていた。

(2)お雇い外国人による築港調査及び築港計画

明治初期、日本に招聘されたお雇い外国人技師の数は、日本内地の港湾調査及び築港計画に携わった人物に限って見ても少なくない。各外国人技師が携わった調査或いは計画を時系列的に挙げると表1, 2の通りである。表1, 2から、明治期初期の1869年から後期の1894年まで、内地港湾修築のほぼすべての事例において外国人技師者が携わっていたことが分かる。明治期初期において近代港湾技術を持たない日本は、お雇い外国人技師に頼るしかなかった<sup>(11)</sup>。また当時、治水工事を中心に発達していたオランダの技術は「ヨーロッパ第一の名声をもっていた」とされ、明治政府はオランダ技術の導入を、築港工事に限らず治水工事・道路建設及び修理等の広汎な分野で進めていた<sup>(12)</sup>。そのため当時先進国であったオランダ技術を体現していた同国人技師の言説は「もっとも権威があった」<sup>(13)</sup>。しかし、一方でオランダを始めとした外国人技師への依存は、調査活動の不備や築港計画の中断等、少なくない問題を伴っていた。

日本内地における近代港湾建設の嚆矢の一つとされた野蒜築港では<sup>(註2)</sup>、オランダ人のドールンが招聘され港湾調査を含めた築港計画の作成を行った。そもそも野蒜港は東北地方の国土開発の一環として、仙台湾で新港を築港し、同港を対米貿易の拠点港とする構想によって築港が決定した<sup>(14)</sup>。そこでドールンは仙台湾における適切な港湾の選定を依頼され、1876年に仙台湾を視察した後、半年かけて当該湾を調査、野蒜が最適地との答申を提出した。ドールンの答申を踏まえ野蒜築港が正式に決定したことで、続く野蒜港の調査及び築港計画もドールンの手に委ねられ、第一期工事が1878年に開始された。しかし、野蒜築港は1884年に台風による荒波によって突堤が決壊したことで港口が閉鎖し、船舶の出入りが不可能となった。その後修復されることなく、築港事業は放棄され、結果的に野蒜築港は失敗に終わっている<sup>(15)</sup>。

野蒜築港失敗の原因に関して、当初から予算不足が挙げられたが<sup>(16)</sup>、その一方で立地選定及び突堤構造の問題点が指摘された<sup>(17)</sup>。つまり主任工師となったドールンを始めとしたオランダ人技師は河川工事においては相当の学識及び経験を有していたもの<sup>(18)</sup>、オランダ本国に

おいて外洋に面した港湾の修築事例がなく、オランダ港湾技術はまだ外海における築港技術を有していなかった<sup>(19)</sup>。この点は、日本内地における港湾建設がオランダ式技術からイギリス式技術へと変化する一つの要因となった。具体的には横浜港築港計画を巡ってオランダ人技師であったデレーケとイギリス人技師であったパーマーが激しく対立したが、結果としてパーマー案が採用され、1889年彼の指導によって横浜港第一期工事が開始された。当時日本において最重要とされた横浜港の築港に、それまで主流であったオランダ式技術ではなく、イギリスのものが採用されたことによって「日本ではイギリス式港湾技術が主流となっていく」こととなった<sup>(20)</sup>。

表1 1877～1907年における内地港湾修築計画及び実施時期及びお雇い外国人技師一覧

	港湾名	調査	築港計画	工事実施	時 期	お雇い外国人	
1.	大阪港	○			1869年	ブラントン	
2.	横浜港	○			1870年	ブラオン	
3.	新潟港	○			1871年	ブラントン	
4.	大阪港	○			1872年	ドールン	
5.	神戸港		○		1973年	マーシャル	
6.	新潟港	○				リンドウ	
7.	横浜港		○		1874年	ドールン	
8.	横浜港		○		1875年	ブラントン	
9.	三国港	○			1876年	チッセン	
10.	野蒜港	○			1877年	ドールン	
11.	三国港	○	○	○	1878年	エッセン	
12.	野蒜港		○	○	1879年	ドールン	
13.	三国港				1880年	エッセン	
14.	大阪港	○				デレーケ	
15.	函館港	○				1881年	ムルデル
16.	新潟港	○					
17.	東京港	○					
18.	東京港	○					
19.	広島港	○					
20.	三角港			○			
21.	野蒜港	○			1883年	メーケ	
22.	東京港		○		1885年		
23.	横浜港		○		1886年	1887～1900年	デレーケ
24.	北海道内諸港	○	○				
25.	大阪港		○		1887年	1888年	デレーケ、パーマー、ムルデル、ルノー
26.	横浜港		○				
27.	東京港	○	○		1889年	ムルデル	
28.	函館港		○		1889年	デレーケ	
29.	大阪港	○			1892年		
30.	塩釜港	○			1893年		
31.	大阪港				1894年		

しかし、日本内地での外国貿易を目的とした近代港湾建設を目指して計画が進められた横浜港築港計画であったが、計画案作成は紆余曲折を経て、実際に計画から工事着工までに約30年近くの年月を要していた<sup>(21)</sup>。

このように1906年頃までは、日本人自らの手で港湾の調査・築港計画を立てた事例はなかった。なおかつ明治初期のオランダを始めとしたお雇い外国人技師による築港技術及び方法は、ヨーロッパと日本の国土状況の違い

と、それに伴う技術的相違によって、実際に築港工事の中断あるいは築港計画の遅延を招く一つの要因となった。日本人技師のみによる調査組織及び築港計画を作成するための機関の設立は、以上の背景の元で進められ、1907年の港湾調査会の設置に至った。

表2 港湾調査及築港計画立案に関係した  
お雇い外国人概要

外国人技師	出身国	来日期間	主要事績
ブラントン	イギリス	1868-1876年	大阪港修築計画・新潟港調査・横浜港計画立案
ブラオン	イギリス		横浜港深淺測量
ドールン	オランダ	1872-1880年	大阪港調査報告書・横浜港修築計画・野蒜港調査・野蒜港工事主任・大阪、三国、鳥取、函館、桑名等の築港計画
マーシャル	イギリス	1870-1887年	神戸港築港計画
リンドウ	オランダ	1872-1875年	新潟港調査
チッセン	オランダ	1873-1876年	三国港調査
エッセル	オランダ	1873-1879年	三国港調査・三国港工事・新潟港調査
デレーケ	オランダ	1873-1901年	野蒜港、三国港工事施行・大阪港再調査・大阪設計・横浜港修築計画意見書・東京港調査・塩釜港調査・大阪港新築港案・広島、福岡、長崎等の築港計画
ムルデル	オランダ	1879-1886年 1887-1890年	函館、新潟、東京諸港調査・新潟港河口調査・三角港築港・野蒜港調査・東京港築港案・横浜港パルマー調査報告書審議・東京港調査・函館港調査
パーマー	イギリス	1883-1893年	横浜港計画・横浜港工事
メーク	イギリス	1887-1890年	室蘭、釧路、根室、網走、函館、小樽、石狩、留萌港調査
ルノー	フランス	パリ居住	東京港築港計画

### 3. 調査会設立の経緯

#### (1) 成立過程

港湾調査会は港湾制度の基本的事項及び港湾修築計画等の調査といった重要事項について「關係公吏及び斯道専門ノ學者、技術家並ニ民間有識者」が審議決定する諮問機関として設置された<sup>(22)</sup>。港湾調査会は第1次港湾調査会、第2次港湾調査会、臨時港湾調査会と変更を加えつつ3度にわたって廃止と設置を繰り返したが、内地港湾政策の決定及び修築計画の審議という会自体の役割と目的は、いずれの調査会においても一貫していた。

各調査会の組織は会の設置とともに成立した港湾調査会規則により規定され、この規則も調査会の目的と役割を規定する上で重要な位置づけにあった。こうしたことから、調査会規則は各調査会で独自に作られることとなり、その内容からは会の性格を窺うことができる。

1900年6月、勅令第262号によって港湾調査会規則が制定された<sup>(23)</sup>。設置された港湾調査会は、内務大臣の監督の元で、「港湾制度ニ関スル重要事項ニ付關係各省大臣ノ諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス」る機関とされた<sup>(24)</sup>。しか

しながら実際には「政務多端」<sup>(25)</sup>により「成案ヲ見ルニ及ハスシテ」<sup>(26)</sup>1903年3月に廃止された。

しかし、①港湾の施設管理に関して一定の方針を定める、②制度の統一を計る、③主要港湾の計画を樹立する必要性が高まり、再び港湾調査会の設置が決定し、内務大臣の監督の下で港湾に関する制度・計画・設備・その他重要事項を調査審議することとなった。

そして1907年6月、勅令第243号によって港湾調査会規則が制定された<sup>(26)</sup>。再び設置された本調査会は内務大臣の監督に属し、内地港湾に関する制度・計画・設備その他重要事項を調査審議することを目的とした<sup>(27)</sup>。さらに港湾修築政策の基礎を作るべく1年あまり全国的な港湾調査を実施<sup>(24)</sup>したのち政府に答申した。

第2次港湾調査会は本答申を「重要港湾ノ選定及び施設ノ方針」として内地各港の等級化及び重要港湾の選定を行い、さらには港湾修築の方針として「大港集中主義」の採用を決定した<sup>(25)</sup>。この答申以後、内地港湾政策は港湾築造を目的とする修築面において一貫した方針が貫徹した<sup>(28)</sup>。

その後、港湾調査会は1924年11月に加藤高明内閣による行政整理によって廃止される<sup>(29)</sup>。しかし本調査会は北海道及び外地を除いて本土全体にわたる港湾制度及び施設の根本を確立し、「其の業績は見るべきものが大いにあつた」とされ<sup>(26)</sup>、なおかつ同様の諮問機関の存在は依然必要との点から1925年11月の閣議決定で港湾調査会廃止の代替措置として臨時港湾調査会の設置が決定された<sup>(30)</sup>。これによって従来港湾調査会が担ってきた港湾修築に関する審議決定の役割は臨時港湾調査会に引き継がれることとなった。

#### (2) 「重要港湾ノ選定及び施設ノ方針」

1907年10月、第2次港湾調査会が「重要港湾ノ選定及び施設ノ方針」として政府に提出した答申の内容は「内外貿易ノ趨勢」と「陸上交通機関ノ状況」の2つの要因から考察されたものであった<sup>(31)</sup>。また本答申の重要な点は調査会が全国の港湾を調査した結果を踏まえ、それぞれの港湾をその重要度ごとに等級化したことにあった。本答申では全国の港湾の中から国家的に重要な港湾として14港(横浜港・神戸港・大阪港・東京港・関門海峡・敦賀港・長崎港・青森港・秋田海岸・新潟港・境港・鹿児島港・伊勢港・仙台港)を挙げている<sup>(32)</sup>。

その上で日本政府は港湾調査会の決議に従い、内地港湾を重要度によって第一種港湾、第二種港湾、第三種港湾の3種に区分し、各々において港湾修築及び管理の方針を定めることとした<sup>(33)</sup>。上記の14港中、第一種港湾は横浜港・神戸港・関門海峡・敦賀港であり、国が直接工事を起工し、地元のに負担金を課す港である。第一種港湾に上述の3港1海峡が選定された背景には、横浜港・神戸港の場合は、日本国内における国際貿易港

として発展していたことがあった。また敦賀港は日露戦争後、ロシアがウラジオストックを「東洋の門戸」<sup>(34)</sup>とするにあたって同港との間で定期航路が開設され、ロシア貿易の根拠地とされたことにあった。そして関門海峡(下関港・門司港)は、日本沿岸の重要航路であり、世界的な航路の一つとして航行する船舶数が増加傾向にあったことが選定の要因であった<sup>(37)</sup>。第二種港湾は大阪港・東京港・長崎港・青森港・秋田海岸・新潟港・境港・鹿児島港・伊勢港・仙台北港であり<sup>(38)</sup>、地方公共団体が経営し、費用は国から2分の1の補助が行われた。この第一種港湾、第二種港湾が、合わせて日本内地の「重要港湾」と定められた。第三種港湾は上記以外のすべての地方港とされた。

以上の第一種港湾及び第二種港湾、第三種港湾の選定には、日本政府が海外貿易拡大に重点を置き、なおかつ少数の国際貿易港を国が修築管理するという方針が表われている。また本答申による港湾等級化の実施は、内地港湾政策において「大港集中主義」の方針が採用されたことを示している。

こうして日本の港湾政策は1907年10月の第2次港湾調査会答申「重要港湾ノ選定及ビ施設ノ方針」によって基本の方針が決定された。また「大港集中主義」は以後紆余曲折を経ながらも、戦前における日本の港湾政策の柱となる<sup>(35)</sup>。以上のことから「重要港湾ノ選定及ビ施設ノ方針」は、「形式は一港湾調査会の決議に過ぎないが、実体上はこれに従って港湾行政は展開しているとされ、本方針は内務省による港湾経営統一施行の前駆をなす決定であった」<sup>(36)</sup>。そして本答申の決定は従来、港湾修築に関する「確固とした政策体系はなかった」<sup>(37)</sup>日本にとって港湾修築に関して実効性のある重要方針となった。

「大港集中主義」方針を取り上げた史料及び先行研究は多くなく『日本港湾修築史』、『日本港湾史論序説』等がある。両著等において指摘されている「大港集中主義」並びに「大港主義」の定義を整理すると、「大港集中主義」<sup>(38)</sup>は、港の修築の目的が国際通商に重点を置き、修築対象とする港の数を少数に限った方針であり、「大港主義」<sup>(39)</sup>は、政府が国際通商に重点を置き、少数の外国貿易港を国で修築管理するとの方針であった。

以上の点から「大港集中主義」・「大港主義」のいずれも、国際通商に重点を置いて政府が築港事業を行う方針を示したものでありほぼ同義であった。こうして「重要港湾ノ選定及ビ施設ノ方針」が出されて以後「大港集中主義」は日本政府の港湾政策の柱とされたが、本方針は単に港湾修築のための指針としてではなく、全国の港湾調査と各港の港勢分析を踏まえて提出された第2次港湾調査会答申に基づいて決定されたものであった。

いずれにしても港湾の等級化に伴う「大港集中主義」方針の採用によって「港湾政策が港湾築造を目的とする修

築面において一貫した方針をもった」<sup>(40)</sup>こととなり、このことから第2次港湾調査会による答申提出は内地港湾政策確立の端緒となったと指摘できる。

### (3) 港湾調査会規則の変遷

つづいて第1次調査会規則の元となった勅令案、第1次、第2次そして臨時調査会それぞれの港湾調査会規則を分析することにより調査会の組織と、日本の港湾政策の中における調査会の位置づけがどのように変化したのかを検討する。加えて、勅令案の一部が変更され、第1次調査会規則となった経緯から、変更された点が、後の調査会の活動に果たした役割を明らかにしたい。さらに1924年の港湾調査会の廃止後、新たに設置された臨時港湾調査会の官制を分析することにより第2次調査会廃止後に、第2次調査会の組織と方針がどのように継承されたのかについても明らかにする。

第1次調査会規則には、その制定以前に第1次調査会規則の雛型となった勅令案が存在した。本勅令案は内務省が港湾調査会規則案として政府に提出したもので、全9条からなるものであった<sup>(41)</sup>。勅令案の内容は、表3の通りであった<sup>(42)</sup>。ただし、同内容は1900年5月に第1次調査会規則へと修正・変更されたため、勅令案自身が実際の調査会規則として採用されることはなかった。

こうして1900年6月完成した第1次調査会規則は本規則制定以前に作られた勅令案に若干の変更を加えたものであった。そして内閣総理大臣山縣有朋と内務大臣西郷従道によって決定され、勅令案と同様に全9条からなる条文となった<sup>(43)</sup>。1900年6月に制定された第1次港湾調査会規則は表3の通りである。

しかし1903年3月に第1次港湾調査会が廃止されたことにより、第1次調査会規則もわずか3年で効力を失うこととなった。また調査会が設置から廃止までの間に、一つの成案も見ることがなかったことから<sup>(44)</sup>、第1次調査会規則が実際の港湾政策に対して及ぼした影響は限定的であったと考えられる。

一方で、勅令案の変更を経て第1次調査会規則成立までの過程を見ると、第1次調査会の役割及び位置づけを明らかにする上で注目できる規則の変更点が挙げられる。

第1次調査会規則が、勅令案に改正が加えられ成立したことは上述したが、その際改正された点は第一条の条文に新たな一文が追加されたことであった。勅令案の第一条は次の通りである<sup>(44)</sup>。

第一条 港湾調査會ハ内務大臣ノ監督ニ屬シ港湾制度ニ關スル重要事項ニ付主務大臣ノ諮詢ニ應シ意見ヲ開申ス

これに対して第1次調査会規則における第1条は以下の通りである。

第一条 港湾調査會ハ内務大臣ノ監督ニ屬シ港湾ノ撰定及ヒ其制度ニ關スル調査ヲ為シ其他港湾ニ關スル重要事項ニ就キ關係各省大臣ノ諮詢ニ應シ意見ヲ開申ス

改正前後の違いは、第1次調査会規則に「港湾ノ撰定及ヒ其制度ニ關スル調査ヲ為シ」との点を加えられたことである。この1文は、勅令案には見ることができず、港湾調査会の役割として第1次調査会規則に追加されたものであった。この第1条の改正理由は、陸軍参謀本部総務部長であった田村怡与造によって以下のように指摘されている<sup>(45)</sup>。

現今港湾ニ就テ通弊トスル所ハ其撰定ヲ慎重ニセス、真ニ一局地ノ利害ニ拘泥シ、各地ニ多數ノ開港場又ハ必要ナル港湾ヲ得ントスルニアリ。而シテ此ノ結果ハ遂ニ一モ完全ナル設備ヲ有スルモノナク、徒ラニ小規模不完全ナル多數ノ港湾ヲ成形スルニ止マリ、甚キニ至リテハ刑勝ノ位置ニ在ル良港湾モ之カ為メ本然ノ價値ヲ見ハスコト能ハサルニ至ルヘシ。軍事上ニ於ケル要求モ亦此等港湾ノ數ヲ成ルヘク少クシ、以テ諸般設備ノ完全ナルヲ欲ス。是レ其多少及ヒ設備ノ完否ハ大ニ我作戦ニ關係ヲ及ホスヲ以テナリ。其他内地交通機關ノ發達ハ大ニ各地共通ノ便ヲ開クヲ以テ不完全ナル港湾ノ多數ナランヨリハ、寧ロ撰定宜キヲ得、設備完全ナル少數港湾アルヲ却テ便利トスルニ至ルヘシ(港湾ノ諸設備、監督並ニ維持等ニ就テ大ニ經費ヲ減シ且ツ凡テノ行務ヲ簡便ニスルヲ得)。

抑●此調査會ハ現時及将来ノ情況並ニ地方ノ發達地形等ニ鑑ミ國家經濟上并ニ其他ノ顧慮ヲ以テ必要ナル港湾ヲ撰定スル●ヲ、尤モ重要ナル目的トセサル可ラス。故ニ原案ノ重要事項トアル文字中ニハ此撰定ニ事ヲ含有シアルヤ知ルヘカラスト雖モ、本項ニ於テハ特ニ此ノ主要ナル目的ヲ言明スルコト必要ナリト信ス<sup>(註10)</sup>

この指摘から、第1条改正の背景は、局地的な利害に左右されることなく、少数であれ設備の整った港湾を整備することの必要性があったこと、さらに少数の港湾設備を充実させることは軍事上においても有効であったことが分かる。

以上から第1条の改正に、「港湾ノ撰定及ヒ其制度ニ關スル調査ヲ為シ」が加えられたことは、多数の港から重要港を選定し、少数の港湾の整備を充実させること、またそのための各地における港湾調査の必要性を指摘した重要な決定であったといえよう。この点は後の第2次港湾調査会において「港湾の等級化」或いは「大港集中

主義」という明確な方針として表れることとなった<sup>(46)</sup>。

さらに第1次調査会規則成立時に改正された第1条の条文は、続く第2次調査会規則でさらに文言が追加され、調査会の役割をより一層高めることとなった。

以上のことを踏まえ、次に第2次港湾調査会の規則を分析する。

第2次調査会規則は総理大臣西園寺公望と内務大臣原敬によって決定され、第1次とは異なり全8条で構成された<sup>(47)</sup>。第2次港湾調査会規則は表3の通りである。新たに成立した第2次港湾調査会規則で、第1次港湾調査会規則成立時に争点となった第一条について、「港湾ニ關スル制度、計畫設備ノ他重要ナル事項ヲ調査審議ス」とした<sup>(48)</sup>。そのため第2次調査会では「港湾ノ撰定及ヒ其制度ニ關スル調査」に加えて、港湾修築の計画についても立案・審議することとなった。調査会の役割が拡大したことにより、第2次調査会が港湾政策と各港の修築に対する重要な方針、計画の決定機関として位置づけられた。

実際、第2次港湾調査会は、設立まもない1907年に港湾の等級化及び重要港湾の選定を行い、それに伴って内地港湾修築政策において「大港集中主義」の採用を決定したことは前述したとおりである。さらには「横浜港ニ關スル件」<sup>(49)</sup>を始めとした内地重要港湾の修築工事について、委員を選定し築港の計画段階から港湾修築計画等の重要な調査及び審議に当たった<sup>(50)</sup>。

第2次港湾調査会によって決定あるいは審議された事案は305件に上り、審議の対象となった港湾は36港に及んだが、14港が重要港に選定された<sup>(註11)</sup>。内地重要港湾に関する審議は1924年までに239件行われた。またその239件中には1907年に重要港湾に選定された14港に限らず、その後新たに重要港湾を追加するための審議も見られた<sup>(51)</sup>。調査会の審議を経て新たに重要港湾に選定された港は、船川港、土崎港、四日市港、塩釜港、名古屋港、清水港そして那覇港の計7港であった。船川港と土崎港は秋田海岸、四日市港は伊勢湾、塩釜港は仙台湾からそれぞれ名称が変更にされたものであり、なおかつこの4港は第一種港湾ではなく、あくまで第二種港湾として追加された。しかし1919年に選定された名古屋港、翌1920年に選定された清水港と那覇港は、いずれも第二種港湾ではあったものの、まったく一からの選定であり、実質的には重要港湾が更新及び追加された初の事例であった<sup>(52)</sup>。こうして第2次港湾調査会では新たに選定された7港を含めた重要港湾を中心に各港の修築計画や拡張工事等の案件について継続した審議が行われた。

ただ重要港湾に関する案件は239件であったが、図1からも分かる通り、このうち第一種港湾の横浜港・神戸港・敦賀港・関門海峡(下関港と門司港)の3港1海峡に関するものは125件であり、第二種港湾の18港に関する

表3 各港湾調査会規則比較一覧

	勅令案	第1次港湾調査会	第2次港湾調査会	臨時港湾調査会
第一条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第二条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第三条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第四条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第五条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第六条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第七条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第八条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
第九条	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス	港灣調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス
左規則との主な変更点		<ul style="list-style-type: none"> <li>第一条 調査会役割の追加</li> <li>第四条 委員数の増加</li> <li>第五条 委員構成の細分化</li> <li>第六条 会長の選出方法変更</li> <li>第七条 「内務大臣二報告調査會ハ港灣ノ重要ノ事項ヲ調査シテ其結果ヲ報告スルコトヲ以テス」の追加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第一条 調査会役割の追加</li> <li>第二条 委員数の増加</li> <li>第三条 委員長ハ内務大臣ニ任ズルコトヲ以テス</li> <li>第五条 委員ハ内務大臣ニ任ズルコトヲ以テス</li> <li>第七、八条への条文の追加</li> <li>第九条 削除</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第一条 設置期間の変更</li> <li>委員数定数の撤廃</li> <li>第六条～第九条 削除</li> </ul>

ものは114件であった。第一種港湾と第二種港湾の1港当たりの審議数は、前者が後者を遥かに上回っていたことがわかる。

このように第2次調査会が審議した港湾案件には、重要港湾なかでも横浜港を始めとした第一種港湾に関する案件が多かった。

以上の審議状況からは内地各港の修築整備が講じられながらも、第一種港湾とされた港の修築整備に重点を置くとした「大港集中主義」の影響を見てとることができる。

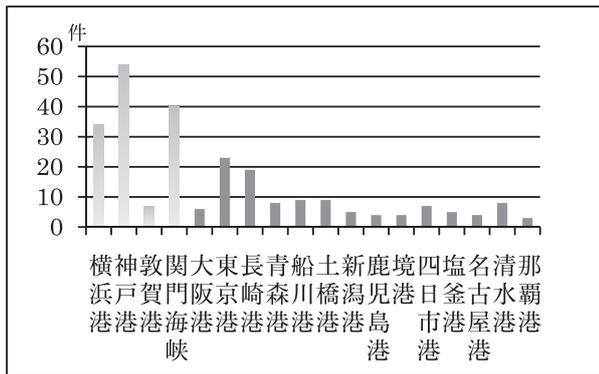


図1 重要港湾に関する審議統計 (件)

また第2次調査会が実施した審議は、第1次或いは後の臨時調査会が行った審議数を遥かに超えていたにもかかわらず、第一種港湾に関するものに審議の多くが割り当てられた。このことを鑑みると、第2次港湾調査会が設置された14年間は、第1次或いは臨時調査会の時期以上に、日本内地の港湾の等級化と大港集中主義に基づいた内地港湾修築の進捗状況が顕著となった時期であったといえよう。

その後、第2次港湾調査会は1924年に廃止されるが、調査会の「港湾ニ關スル制度、計畫設備ノ他重要ナル事項ヲ調査審議ス」という役割は、その後臨時港湾調査会においても引き継がれた。

その点について表3の臨時港湾調査会規則を見ると<sup>(53)</sup>、臨時港湾調査会規則第1条に「港湾ニ關スル制度計畫設備其ノ他重要ナル事項ヲ調査審議スル」として、第1次、第2次と続いた港湾調査会の役割が臨時港湾調査会になっても変わっていないと確認できる<sup>(54)</sup>。

ただ、臨時港湾調査会は、それまでの第1次・第2次調査会とまったく同質ではなかった。第1次・第2次港湾調査会と臨時港湾調査会が異なる点は、前者が常設の会であったのに対して後者は個々の事案に関してその都度臨時に調査会を設置する点にあった<sup>(55)</sup>。このように調査会の設置方式が従来の常設から臨時に改められたのは、繰り返しになるが1923年の関東大震災後の1924年に実施された財政整理を背景としたものであった。財政整理を受けて1923年に64あった審議会は翌年には第2次

港湾調査会を含めた21の審議会が廃止され43となった。この数は明治・大正期を通して最も少ないものであった<sup>(56)</sup>。こうした状況を鑑みると翌1925年に臨時港湾調査会として調査会自体は復活するものの、従来の常設会から臨時設置へと調査会の規模が縮小したことは当時の情勢から言って不可避なものであったと考えられる<sup>(57)</sup>。

しかしながら臨時となって規模は縮小したが、調査会規則上では「港湾ニ關スル制度計畫設備其ノ他重要ナル事項ヲ調査審議スル」という会の役割をはじめとして、前身の第2次港湾調査会と共通する部分が多かったことから「実質に於て変る処はなかった」<sup>(58)</sup>。さらに行政整理が単純に審議会数等の削減にとどまらず、1925年以降の3年間で「官吏・雇傭人・兵卒・職工を通じて4万人余りの整理を行うこととした本格的なものであった」<sup>(59)</sup>とされるなかで、1925年に臨時港湾調査会が新たに設置されたことは注目に値する。依然として行政整理が続く中で調査会が復活を果たしたのは、調査会の港湾修築の方針と計画を審議決定するという役割を重要視されたためであった。即ち臨時港湾調査会は、同時期における港湾修築の方針を審議・決定する唯一の機関としての立場を維持した。

#### 4. 組織及び調査委員の変遷

前項の勅令案、第1次・第2次、臨時港湾調査会規則を踏まえ、本章では各調査会規則の内容から会長・委員の構成を始めとした調査会組織の分析を行う。また両調査会の組織を比較することで第1次と第2次港湾調査会の組織面での変遷を明らかにしたい。

各調査会規則に見られる会長及び委員構成に関して表3から勅令案と第1次調査会規則の内容は同一であるが、第1次と第2次調査会で大きく変化したことがわかる。また臨時調査会規則には構成委員数等を示す明確な記述はなされていない。したがって委員の構成を分析するに当たっては第1次と第2次調査会規則を中心に分析することにしたい。

表3からそれぞれの各調査会における会長及び委員の構成をあげると以下の通りである<sup>(60)</sup>。

##### 第1次調査会規則

会は会長1人、委員14人で組織され、委員は内務省高等官3人、陸軍省及び参謀本部高等官2人、海軍省・農商務省・通信省高等官各2人、外務省・大蔵省高等官・工科大学教授各1人を充て、会長には内閣の選定によって委員中より選ばれた。

##### 第2次調査会規則

会長1人、委員は20人以内(のちに25人以内となる)で組織され、委員及び臨時委員は関係各庁の高等官及び学識経験のある者の中から選ばれる。会長は内務大臣を充てることとなった。

以上のことから調査会の組織に関して第1次、第2次調査会で異なるのは大きく3点である。まず第1点は第2次は第1次に比べて委員の数が増加したことである。第2点は第1次では構成する委員の所属と人数が明記されていたが、第2次では委員の所属と人数に関する詳細な区分がなくなったこと。そして第3は第1次では内閣の選定によって選ばれるとされていた会長の選定方法が、第2次では会長を内務大臣が担うと変更されたことである。「會長ハ内務大臣ヲ以テ之ニ充ツ」との方針は、臨時調査会でも引き継がれた。

第1点と第2点に関しては、第2次調査会で委員定数が増加し、なおかつ委員の所属に関する区分がなくなったことにより、港湾の事案や状況に応じた委員の選定が可能となったことである。このことは後で詳述するが第2次調査会が「港湾ニ關スル制度、計畫設備ノ他重要ナル事項ヲ調査審議ス」る上で効果的な調査及び審議を行うための意義ある変更であった。また第2次調査会の委員が、審議する事案や港湾に沿って構成されたという特徴は、表4で確認することができる。

加えて第1次調査会では委員の構成が詳細に取り決められていたが、第2次では明確な区分がなくなり、さらに臨時港湾調査会では審議する築港案件ごとに、「其の道の權威たる人々の意見を諮」るべく<sup>(61)</sup>、構成される委員がより柔軟に選ばれたことがわかる。この結果、第1次、第2次調査会、そして臨時港湾調査会と組織が変遷する中で、調査会が港湾調査から築港計画、さらに内地重要港湾の修築に深く関わり、内地港湾政策を支える重要な機関となった。

また、上述した通り第1次では「會長ハ内閣總理大臣ノ奏請ニ依リ内閣ニ於テ之ヲ命ス」とされていた会長の選出方法が、第2次調査会規則では「會長ハ内務大臣ヲ以テ之ニ充テ」と大きく変更が加えられたことで、内務大臣の調査会に対する主導性が前面に出る形となった<sup>(62)</sup>。同様の特徴は委員の選定についても見ることができる。具体的には第1次で「委員ハ所属大臣ノ奏請ニ依リ臨時委員ハ内務大臣ノ奏請ニ依リ内閣ニ於テ之ヲ命ス」とされていたものが、第2次では「委員及臨時委員ハ關係各廳高等官及學識經驗アル者ノ中ヨリ内務大臣ノ奉請ニ依リ内閣ニ就テ之ヲ命ス」として委員の選定がすべて内務大臣の奏請によって行われることとなった。

つづいて港湾調査会の会長及び委員の変遷について、時系列的に概括することにより、各築港事案に携わった各委員の役割と、港湾調査会による方針決定に与えた影響を明らかにしたい。

ただ第1次港湾調査会では審議及び議決に至った案件がなかったことから、第1次調査会時には会長・委員の変遷は見ることができない。さらに第2次港湾調査会で審議された重要港湾の選定・港湾修築計画・港内の埋立

等に関する案件は305件に達するため、本節ではその中で比較的重要なもの45件を分析対象とする。この45件の審議で対象となった港湾の多くは、第1種港湾及び第2種港湾を合わせた日本内地の重要港湾を指しており「大港集中主義」に基づく港湾修築計画に携わったメンバーを検討するには、この45の事案を主として分析することが有効であると考えられる。第2次調査会における審議中、重要とされた45件の案件の詳細は表4の通りである。以上のことを踏まえて第2次調査会設立時の委員構成及び上記の45件の審議に関わった調査会委員を中心に検討することにより、特に日本の港湾政策及び築港工事計画の決定に大きな影響を及ぼした第2次調査会委員の選定の特徴や組織の変遷を明らかにしたい。

まず第2次調査会設立後初の審議となった1907年10月23日の調査会委員と所属を列举すると、内務省関係者からは、床次竹二郎(内務省地方局長)、沖野忠雄(内務省大阪土木出張所兼土木工務課長)、近藤虎五郎(内務省土木局監理課長)の3名、また大蔵省と通信省、農商務省からは勝田主計(大蔵省次官)と内田嘉吉(通信省管船局長)、久米金彌(農商務省次官)の3名、帝国鉄道庁からは平井晴二郎(帝国鉄道庁初代総裁)の1名、陸軍からは石本新六(陸軍中將)の1名、海軍からは加藤友三郎(海軍次官)、坂本一(海軍水路部長)、森越太郎(海軍中佐)、伊藤治三郎の4名、そして工科大学教授から廣井勇(帝国工科大学教授)の1名の合計12名から成っていた<sup>(63)</sup>。

当時、床次竹二郎は第一次西園寺内閣の内務大臣原敬に重用されたことにより地方局長に就任した。また沖野忠雄は「全国の主要な土木工事はほとんど沖野の裁断を仰いだ」とされる人物である。同じく近藤虎五郎も全国の土木事業の遂行に尽力した人物であり、彼の府県への影響力は直轄工事の祖とされた沖野に匹敵するほどであった。また同時期に調査会臨時委員となったのは3名であり、臨時委員の設置も第1次調査会からの変更点であった。原田貞介は内務省土木局課長として、後には関門海峡の整理事業にも携わった人物であり、ここに茂木鋼之(日本郵船社員)、多羅尾源三郎(大阪商船社員)の「海の専門家」である商船会社員が二名つけくわえられていることは、特筆されるべきである」とされた<sup>(64)</sup>。ちなみに表4から茂木・多羅尾両臨時委員は後に委員となって継続的に審議に参加していたことがわかる。

第2次調査会構成はすでに先述したとおり第1次調査会規則第5条で定められた委員構成とは異なっていた。具体的には第1次調査会規則によって内務省高等官3人、陸軍省及び参謀本部高等官2人、海軍省・農商務省・通信省高等官各2人、外務省・大蔵省高等官・工科大学教授各1名であった委員構成が変化し、第2次調査会(1907年10月23日の調査会)においては内務省からの委員は3名のままであったが、陸軍省が1名減少し1名

表4 第2次港湾調査会における審議件名及び委員名簿

事案	日時	件名	会長	委員	臨時委員	幹事		
1907	10/23	重要港湾の選定及施設の方針に関する件	原敬	床次竹二郎, 沖野忠雄, 近藤虎五郎, 勝田主計, 石本新六, 加藤友三郎, 坂本一, 森越太郎, 久米金彌, 平井晴二郎, 内田嘉吉, 伊藤治三郎, 廣井勇	原田貞介, 茂木鋼之, 多羅尾源三郎	小橋一太, 市瀬恭次郎		
		関門海峡工事の修築及予算の件						
		小樽港修築工事計画の件						
1908	11/27	敦賀港改良の件	平田東助	一木喜徳郎, 他 16 名	妻木頼黄, 他 4 名	土岐嘉平, 市瀬恭次郎		
1909	8/31	関門両港の修築及設備に関する件		一木喜徳郎, 他 15 名	妻木頼黄, 他 6 名	土岐嘉平, 市瀬恭次郎		
	9/27	仙台湾調査の件		一木喜徳郎, 他 14 名	妻木頼黄, 他 4 名			
伊勢湾調査の件								
1910	5/3	北海道港湾修築に関する件		一木喜徳郎, 他 12 名	妻木頼黄, 原田貞介, 茂木鋼之, 多羅尾源三郎			
		神戸港防波堤築造及び浚渫の件						
	5/4	仙台湾調査の件(塩釜港の選定)					一木喜徳郎, 他 14 名	妻木頼黄, 原田貞介, 茂木鋼之, 多羅尾源三郎
		伊勢湾調査の件(四日市港の選定)						
		函館港修築の件						
12/6	四日市港修築の件	一木徳郎, 他 15 名		妻木頼黄, 原田貞介, 茂木鋼之				
	名古屋港拡張に関する件							
6/23	両羽海岸に於ける港湾の選定に関する件	一木徳郎, 他 9 名						
1911	10/4	京浜運河開鑿の件	原敬	床次竹二郎, 他 21 名	小柴保人, 多羅尾源三郎	柴田駒三郎, 市瀬恭次郎		
		四日市、塩釜、青森及船川四港修築計画の件		水野錬太郎, 他 19 名	妻木頼黄, 原田貞介, 長尾半平	土岐嘉平, 市瀬恭次郎		
1913	3/17	青森港内棧橋新設並に埋立等の件	重信大隈	下岡忠治, 他 18 名	石丸重美, 丹羽鋤彦	元田敏夫, 安藝杏一		
1914	12/7	新潟港内修築計画に関する件 横浜港附近海面埋立区域拡張防波堤築造等に関する件		久保田政周, 他 16 名	杉浦宗三郎	池田宏, 安藝杏一		
1919	5/26	室蘭港修築の件	水野	小橋一太, 他 16 名	丹羽鋤彦, 杉浦宗三郎			
1918	11/25	洞海湾修築方針に関する件		小橋一太, 他 15 名		丹羽七郎, 安藝杏一		
1919	7/24	名古屋港を重要港湾に選定の件	床次竹二郎	小橋一太, 堀田真, 添田敬一郎, 原田貞介, 近藤虎五郎, 比田孝一, 田中都吉, 神崎勝之助, 松本重威, 柄内曾次郎, 布目満造, 犬塚勝太郎, 石丸重美, 若宮貞夫, 小關三平, 寺野精一, 茂木鋼之	丹羽鋤彦, 他 4 名			
							名古屋港修築の件	小橋一太, 他 17 名
						長崎港修築の件 青森港修築既定計画変更の件		
1920	6/2	横浜港修築計画に関する件	水野	小橋一太, 他 16 名	杉浦宗三郎, 他 6 名	安藝杏一, 丹羽七郎		
		下関港改良工事計画に関する件						
		清水港を重要港湾に選定の件						
9/10	清水港及敦賀港修築計画に関する件							
1922	7/19	横浜港修築計画変更の件 他 5 件	水野					
1924	5/21	伏木港修築計画の件	禮若次郎	湯浅倉平, 他 18 名	後藤佐彦, 山田準次郎	堀切善次郎, 他 10 名		
		東京湾修築並に京浜運河開鑿の件						
10/18	小樽港修築並に公有水面埋立の件	湯浅倉平, 他 23 名	宮崎清則, 他 5 名	鈴木雅次				

に、海軍省は4名へと倍増している。その一方で農商務省、通信省からは1名にとどまっておられ、大蔵省及び工科大学教授からの委員は各1名が確保されているものの、外務省からの委員はなくなった。

このように第2次調査会委員の人選に当たっては、第1次調査会規則に書かれた委員構成の区分に基づきながらも、実際には審議の内容に合わせた委員選定が行われていた。

その後調査会が審議を重ねるごとに、港湾事案に関係が深い人物が選出される傾向が強まっており、関係各省ごとの選出委員数に幅が生じていた。新たに重要港湾に名古屋港の追加が決定された12年後の1919年7月24日の調査会の委員構成を見ると、その点が顕著に表れている。

1919年7月24日の調査会内務省からの委員は小橋一太(内務省次官)、堀田貢(内務省土木局長)、添田敬一郎(内務省地方局長)、原田貞介(内務省内務技監)、近藤虎五郎(内務省土木局技術課長兼直轄工事課長)、比田孝一(内務省土木局)の6名に及んだ。陸軍関係の委員は見られず、海軍からは枋内曾次郎(海軍次官)、布目満造(海軍少将)2名、逋信省からは若宮貞夫(逋信省北部逋信局長)、小關三平(逋信技師)の2名、そして外務省・大蔵省・農商務省からはそれぞれ田中都吉(外務省逋商局長)、松本重威(大蔵省主計局長)、犬塚勝太郎(農商務次官)の3名が選ばれている。他に石丸重美(鉄道院副総裁)と東京大学工学部長であった寺野精一、神崎勝之助(所属不明)を含めた計17人で構成されていた<sup>(65)</sup>。

以上のことから、第2次調査会規則において調査会委員の選定基準に変更が加えられ、委員の所属に関する明確な区分がなくなったことは、より審議内容にそった委員の人選を可能とし、その成果は実際の港湾政策に決定及び築港工事に生かされたと指摘することができる。

港湾調査会は、第1次調査会においては、審議のないまま廃止されることとなったものの、調査会の骨子が形作られ、第2次調査会に受け継がれた。そして第2次調査会でその組織と役割に若干の変更が加えられたことにより、より実行力のある政策決定機関としての体制を整えることとなった。第2次調査会の設立を以て日本内地の港湾修築政策及築港計画を審議する、統一した組織が出現したと見ることができよう<sup>(66)</sup>。その結果、従来の内務省と大蔵省とで2元化していた日本の港湾政策は内務省が主導性を発揮する港湾政策に変化したと指摘できる。

港湾調査会の内地港湾政策を司る唯一の審議機関としての役割は第2次調査会が廃止された後も臨時港湾調査会に引き継がれ、引き続き日本内地各港の港湾修築計画を審議・決定する唯一の機関であり続けた。

以上のように第1次、第2次、臨時港湾調査会の規則と組織の変遷を分析したことによって調査会が重要港湾の選定を実施したこと、「大港集中主義」を採用したこと、及び「大港集中主義」の方針を内地港湾修築政策として適用する際に港湾調査会が主導的立場を採るに至った経緯を明らかにすることができたと考える。本章で明らかにした調査会の業績を見ると、港湾調査会という組織が明治期後半から大正期の日本の港湾政策を決定する上で重要な機関であったと指摘することができよう。

## 5. おわりに

本稿では1907年の港湾調査会設置が、日本の港湾修築分野における港湾調査と築港計画の立案をお雇い外国人の手から日本人の手へと移行させる契機となったことを明らかにした。

まず明治期初期から後期に、日本ではオランダ人を始め多くのお雇い外国人技師が日本の港湾建設に従事したことを指摘した。ただし日本における近代港湾建設の先駆けとされた野蒜築港を始めとして、外国人技師が携わった築港事業には、当初から計画失敗或いは変更と紆余曲折した事例が少なくなかった。また外国人技師による事業は、技師の本国と日本との地理的自然的条件の違い、或いは技術的経験の有無等に左右され、必ずしも技術的・経済的な効果が確約されたものではなかった。そのため国の根幹ともいえる港湾修築に関して、日本人自らの手で調査・計画立案そして工事实施を行うことは、明治当初からの悲願であり、日本の近代化の過程で必要不可欠であった。その点で、調査から計画立案を一手に担う港湾調査会の設置は日本の港湾政策上きわめて意義があるといえよう<sup>(註12)</sup>。

さらに港湾調査会は、日本人独自の手で内地港湾の調査及び修築の方針を自立的に決定する初めての組織と位置付けることができる。そして同調査会では港湾修築に関する制度及び方針について審議され、中でも港湾修築のための調査や調査結果に基づき採用された「重要港湾ノ選定及び施設ノ方針」は、戦前日本の港湾政策の要となった。

以上のことから明治期に日本が近代港湾建設を進めるにあたって、築港事業に従事する技術者がお雇い外国人から日本人技術者に移ったこと。そして日本の港湾修築史上、重要なターニングポイントとなったその時期を1907年の港湾調査会の設置であると明らかにしたこと。すなわち港湾調査会の設置が、内地港湾整備において、お雇い外国人の手から日本人技術者独自による調査・計画立案へと「対外的自立」を果たしたと指摘した本研究は、従来の日本港湾史の穴を埋める研究になると考える。

### — 注 —

- 1 具体的には府藩県管轄内廻船出入の港の位置、府藩県所在地からの距離、方向、広狭、深浅、台場、灯明台等の調査を指す。
- 2 築港工事開始が最も早かったのは三国港であった。
- 3 第1次港湾調査会は1900年6月に第2次山縣内閣で成立したが、同時期には北清事変が勃発し日本は八ヶ国連合国中最大の派兵を行った。北清事変終了後の同年9月には、提携していた憲政党が解党して、伊藤博文が立憲政友会を結成した。これを受けて山縣は伊藤博文を後継として推薦し、10月に第2次山縣内閣は総

- 辞任することとなった。
- 4 以降1900年6月、勅令第262号によって設置された港湾調査会は「第一次」とする。それに対して、1907年6月、勅令第243号によって設置された同調査会は「第二次」とする。特に断りがない場合、本稿では「港湾調査会」は「第二次」のものを指すこととする。
- 5 ただ、本調査会による港湾調査以前にも、1906～07年にかけて内務省によって内地(北海道、台湾及び樺太を除く)沿岸における港湾について技術上・経済上の諸般の事項に関する調査を実施されていた。内務省による調査では全国の港の中から771港を取り上げ、そのうち重要とされる120港を選定し、調査結果を港湾調査会に提出した。内務省による本調査結果は調査会が重要港湾の選定と施設の方針を確立する際の基本資料となり、間接的であれ後の港湾の等級化に影響を及ぼした。
- 6 1924年の加藤高明内閣による行政整理は、前年の1923年に起きた関東大震災による未曾有の被害を受けて、国の財政上の緊急措置として実施された。
- 7 1927年に小倉港が追加された。
- 8 このうち秋田海岸、伊勢湾、仙台湾は「調査の上其の位置を決定せんとす」として1907年の時点で具体的な港名は挙げられていなかった。その後1910年12月6日秋田海岸は船川港と土崎港を充て、同年5月4日伊勢湾及び仙台湾はそれぞれ四日市港と塩釜港を充てることが決定した。
- 9 第1次調査会の活動は調査会規則の制定にとどまり、港湾整備等に関する具体的な審議はなされなかった。
- 10 ●は判読不能文字。
- 11 1910年秋田海岸が船川港と土崎港に選定されたことから、同年より重要港湾は数は15港になった。また1919年には名古屋港が、翌1920年には清水港と那覇港が新たに選定されたことで第2次調査会では最終的には18港が重要港湾となった。
- 12 港湾調査会設置以後、内地港湾の修築計画及び工事実施はすべて日本人の手に委ねられた。

#### －文献－

- (1)国土政策機構『国土を創った土木技術者たち』鹿島出版会、p.83、2000
- (2)運輸省港湾局『日本港湾修築史』、p.21、1951
- (3)同上書、pp.24-25
- (4)寺谷武明『日本港湾史論序説』時潮社、1972年及び内海孝「日露戦後の港湾問題」『社会経済史学』第47巻6号、pp.22-47、1982
- (5)谷口忠義「港湾調査はなぜ1906年に開始されたのか」『社会経済史学』第73巻第5号、pp.47-64、2008

- (6)前掲書(2)、p.21
- (7)同上書、p.21
- (8)同上書、p.21
- (9)同上書、p.21
- (10)同上書、p.21
- (11)前掲書(1)、p.83
- (12)寺谷武明『近代日本港湾史』時潮社、p.20、1993及び三枝博音・野崎茂・佐々木峻共著『近代日本産業技術の西欧化』東洋経済新報社、p.122、pp.129-130、1960
- (13)前掲書(1)、p.93
- (14)前掲書(12)、p.21
- (15)前掲書(1)、p.94
- (16)廣井勇『日本築港史』丸善株式会社、p.30、1927
- (17)同上書、pp.34-35
- (18)同上書、p.34
- (19)前掲書(1)、p.84
- (20)同上書、p.84
- (21)小林昭夫『日本の港の歴史』成山堂書店、p.55、1999
- (22)前掲書(2)、pp.24-25
- (23)内務省土木局『港湾調査会議事録抜粋』、p.1、1933
- (24)内閣『御署名原本・明治三十三年・勅令第二百六十二号・港湾調査会規則』、1907
- (25)同上史料
- (26)同上史料
- (27)内閣『御署名原本・明治四十年・勅令二百四十三号・港湾調査会官制』、1900
- (28)前掲書(2)、p.36
- (29)前掲書(12)、p.16
- (30)前掲書(2)、p.25
- (31)大蔵省「重要港湾の選定及び施設」『昭和財政史料第4号第172冊』、1920
- (32)前掲書(4)、p.15
- (33)前掲史料(31)
- (34)前掲書(4)、p.15
- (35)前掲書(2)、p.36
- (36)運輸省第二港湾建設局京浜工事事務所『横浜港修築史』、p.376、1983
- (37)前掲書(4)、p.41
- (38)前掲書(2)、p.36
- (39)同上書、p.15
- (40)前掲書(4)、p.16
- (41)陸軍省「港湾調査会設置の件」『陸軍省大日記・明治40年』、1900
- (42)同上史料
- (43)前掲史料(27)
- (44)前掲史料(31)

- (45)同上史料
- (46)前掲書(23), pp.7-12
- (47)前掲書(24)
- (48)前掲書(2), p.36
- (49)同上書, pp.23-27
- (50)前掲書(23)
- (51)同上書, pp.185-186及びpp.208-210
- (52)同上書, pp.185-187
- (53)同上書, pp.256-257
- (54)同上書, pp.256-257
- (55)同上書, p.256
- (56)福井仁史「日本にはいくつの審議会があったのか—大正・昭和審議会史覚書—」『福岡大学法学部紀要 平成19年』, p.38-39, 2007
- (57)前掲書(49), p.255
- (58)前掲書(2), p.25
- (59)前掲書(56), p.39及び内閣制度百年史編纂委員会編「内閣制度百年史・上」, p.716, 1985
- (60)前掲書(23), pp.1-2
- (61)港湾協会『港湾』4巻1号, p.55, 1926
- (62)前掲書(4), p.37
- (63)前掲書(23), p.7
- (64)前掲書(4), p.46
- (65)前掲史料(23), p.185
- (66)前掲書(4), p.37

— 図版 —

表1 前掲書(1)及び前掲書(2)

図中の時期は、それぞれの築港計画が立案された時期を指す。●は調査及び計画のみ、○は調査及び計画と工事実施した事例を指す。

表2 前掲書(1)及び前掲書(2)

表3 前掲書(23)

表4 同上書

図1 同上書

名古屋港、清水港、那覇港の審議数はそれぞれ重要港湾選定以降に行われた数であり、選定以前に行われた審議は含んでいない。