

# 1930年代・東北における逓信省・配電設備助成政策の研究

## A Study of Promoting Policy of Ministry of Communication on Distribution Line in Tohoku Region in 1930's Japan

内川 隆文

This paper aims to study on the Promoting Policy of Ministry of Communication on Distribution Line in Tohoku Region in 1930's Japan. The distribution line had played an important role to electrify rural areas. But electric power company often charged the villages for extending the distribution line, which cost a great deal. So in the 1920s, rural electrification had not progressed much.

But after 1930's agricultural Depression, the situation had been changed. Especially, in the Tohoku region, the peasants and villages were hugely damaged by the cold climate. So, the Ministry of Communication and Ministry of Agricultural and Forest had executed the promoting policy on Distribution Line in Tohoku Region from 1935 to 1938. The objective of this policy was to extend the distribution line to the co-operative factories(*KyodoSagyojyo*).

This policy was origin of Rural electrification policies in Japan. Not only that, it had become a trigger for the changing of the policy in the Ministry of Communication. In 1920s Japanese electric policy had put emphasis on the private company. But after Promoting Policy on Distribution line, the Ministry of Communication had started to intervene in the electric business.

This transition of the electric policy was also the result of the changing in personal. For example, Owada Teiji, who was the Reform Bureaucrat had assumed the director of the electric office in the Ministry of Communication. He was one of the bureaucrat who wanted to promoted electric nationalization. Because he thought that rural electrification could have been promoted well by the national electric power company. Not only that, Mori Hide who was the technician had begun to play an important role in promoting a policy of distribution line and Rural electrification.

In conclusion, the Promoting Policy on Distribution Line was the first rural electrification of prewar Japan. Not only that, it had been watershed in the policy of the Ministry of Communication.

【キーワード】 農村電化、逓信省、東北振興政策

Rural Electrification, The Ministry of Communications, The Development Plan of Tohoku Region

## 0. はじめに

### 0.1. 本稿の課題

1936年以降、逓信省は農村への電力普及—農村電化<sup>1</sup>—を電力国家管理(以降、国管)の根柢の1つと

---

<sup>1</sup> 農村電化・農事電化・農業電化など言葉の用い方は論者によって異なる。それらの定義は曖昧で重なる部分もあるが、大別すると①主に農作業に必要な動力や照明の電化を重視する狭義の意味と②これに止まらず家庭生活や娯楽に至るまで可能な限り電化の範囲を広げるべきであるとする広義の意味に分けることができる。山崎延吉などの農政家は前者を取る傾向がある一方、電力経営者・技術者は農村での電力需要を喚起し、電力料金の低下を図ろうとした為に後者を取る傾向がある。

した。その理由として同省は民営電力会社の営利性が農村電化の阻害要因であることを指摘した。このような逋信省の批判と国管による事業接収の危機に直面した民営電力会社は、1936年9月に東邦電力が設置した新興産業部を嚆矢として農村電化に力を入れることになる。その際、各社が利用したのが1935年6月成立の逋信省・配電設備助成政策であった。同政策は民営電力会社が農村で配電設備を建設する際にその費用の最大7割を国庫から助成することを骨子とした。

本稿では電力行政が民営から国営中心へと移行<sup>2</sup>する中、配電設備助成政策がそこにどのような歴史的な位置を占めたかを考察する。次に洪沢元治や森秀などの技術者が配電設備助成政策の実施に当たったことで如何にしてその政治的発言力を増大させたかを考察する。この電力業への国家統制の強化を背景とする技術者の台頭については、管見の限りこれまでの先行研究では触れられてこなかった。

配電設備助成政策は最終的には逋信省の官僚や技術者が期待した成果を成し遂げることができなかったが、戦時の電力行政に与えた影響は多大であった。しかもその影響は戦後にまで継続し、たとえば同政策が掲げた農村電化という課題は未完のプロジェクトとして戦後にも引き継がれたのである<sup>3</sup>。

## 0.2. 先行研究

研究史をたどると戦前・戦時日本の電力史については豊富な蓄積が存在し、その代表としては橘川氏や梅本氏、嶋氏、中瀬氏らの研究<sup>4</sup>を挙げることができる。これらの研究は主に電力の大消費地帯である京浜・中京・京阪神など都市部を対象にしているが、農村での電気事業に関する研究は少数にとどまる。北陸および東北地方の農村で発生した電灯値下げ運動については白木沢氏や芳井氏らの研究<sup>5</sup>が挙げられ、個別の農村や地方の公益電気事業の研究については西野氏の研究<sup>6</sup>が挙げられる。筆者はこれらの諸研究から多くの重要な示唆を得ているが、その対象が概ね個別具体的な地域の電気事業や政治動向であるのに対し、本稿では農村電化と逋信省の全体的な政策の関係性を対象としている点で相違がある。筆者と同様の問題意識に立った先行研究は管見の限り存在しないが、これに関連して堀真清氏は重要な分析<sup>7</sup>を行なっている。たとえば1936年以降、逋信省出身の革新官僚・大和田悌二や奥村喜和男が

<sup>2</sup> 戦前の日本電気事業は1883年に東京電灯株式会社が設立して以来、主に民営事業会社によって経営された。この方向性は1931年4月に改正電気事業法が成立して以降も変わることはなかったが、戦時下の1938年3月に電力国家管理法外3法案が第73回帝国議会にて成立したことで国営中心の電気事業体制に変貌した。具体的には5大電力をはじめとする民営電力会社の所有はそのままに経営権が国家に移され(「民有国営」、日本発送電株式会社とその監督官庁・電気庁が成立した)。

<sup>3</sup> 農村電化における大きな課題の1つは未点灯部落の解消であった。この目的は戦後の1952年12月、議員提案により制定された「農山漁村電気導入促進法」の中に継承された。西野寿章(2017)「戦後の岩手県における山村地域の電化過程についての覚え書き(千葉貢教授退職記念号)」高崎経済大学地域政策学会編『地域政策研究』19(4)、196頁。

<sup>4</sup> 梅本哲世(2004)「改正電気事業法への道—『臨時電気事業調査会特別委員会議事録』の分析」大阪市立大学経営学会『経営研究』55(2)。同(2004)『戦前日本資本主義と電力』八潮社。橘川武郎(1982)「電力連盟と電気委員会；電力業におけるカルテルと公益規制」社会経済史学会編『社会経済史学』48(4)。同(1982)『日本電力業の発展と松永安左エ門』名古屋大学出版会。同(2004)『日本電力業発展のダイナミズム』名古屋大学出版会。嶋理人(2012)「1931年改正電気事業法体制の特徴と変質—京成電気軌道の東京電灯千葉区域譲受問題をめぐって」政治経済学・経済史委員会『歴史と経済』55(1)。中瀬哲史(2004)『日本電気事業経営史:9 電力体制の時代』日本経済評論社。

<sup>5</sup> 白木沢涼子(1994)「昭和初期の電気料値下げ運動」歴史学研究会編『歴史学研究』(660)、青木書店。芳井研一(2004)「電気料問題と地域社会」新潟大学大学院現代社会文化研究科プロジェクト佐渡・越後の文化交流史研究編『佐渡・越後文化交流史研究』(4)。

<sup>6</sup> 西野寿章(1988)「国家管理以前における電気事業の性格と地域との対応；中部地方を事例として」人文地理学会『人文地理』40(6)。同(2013)「戦前における地域組合電気事業の計画と挫折—秋田県横手地方を事例として」高崎経済大学経済学会編集『高崎大学論集』55(3)。

<sup>7</sup> 堀真清(1978)「電力国家管理の思想と政策」早稲田社会科学研究所ファシズム研究部会編『日本のファシズムIII—崩

電力国家管理による農村電化の徹底を主張したことについて、堀氏はその実際の政策効果について疑問を呈した。同氏は理由として既に実施されていた農村電化政策、すなわち配電設備助成政策は「東北で示されたごとく封建遺制的な権力に屈したり、些細なことから「対立しがち」な農民大衆が、その施設利用につき協同精神を十分發揮し、あるいはその管理に人を得るなどの条件に恵まれないでは決して有効となりえないこと」<sup>8</sup>を挙げている。それゆえ同氏は配電設備に対する「助成程度では焼石に水の施策」<sup>9</sup>であったと結論している。筆者は配電設備助成政策が失敗に終わったという堀氏の指摘に同意する。しかしながら同氏は同政策が1920年代以来の農村電化の延長線上にあったことや、そもそもなぜ農村電化が電力国家管理をめぐる議論のなかで眼目とされたかを十分に論じていないと思われる。

配電設備の建設は採算が取れないため戦間期以来、民営電力会社にとって手の出しづらい事業であったが、1935年以降逋信省から助成を得たことでようやく各社は建設に邁進した。それは堀氏が指摘するように不完全な結末に終わったとはいえ、それまでの民営中心の電力行政が変化する契機となり、さらには技術者の政治的台頭を支える重要な条件となったのである。

### 0.3. 本稿の構成

以下では本稿の構成および分析の流れを説明する。第1章では1920年代から1934年にかけての戦間期を中心とした農村電化をめぐる言説と実態を考察する。この時期において農政家や電力会社の経営者・技術者らの議論のなかで農村電化の目指す方向性とその問題点が徐々に明らかになっていった。1930年代初頭に至るまで農村電化は基本的に民間の中で展開したが、1930年に世界恐慌の余波で農業恐慌が発生すると五十子巻三など農林官僚が積極的な発言をするようになる。この傾向は1932年9月27日に農林省に経済更生部が設置されたことを機に展開する経済更生運動のなかで一層顕著となった。

第2章では1934年12月に設立された東北振興調査会の議論を基に作成された逋信省の配電設備助成政策の成立過程とその内容を検討する。同政策は逋信省電気局技術課長の出身であり、当時東京帝国大学工学部長であった技術者・渋沢元治の提案に基づくものだった。助成政策の対象は当初東北6県に限定されたが、翌1936年以降は全国の農村に拡大した。つまり東北農村は「振興」の名の下に電力技術の演習場として用いられたのである<sup>10</sup>。

また、第2章ではそれまで逋信省電気局長を務めた清水順治が主導した民営中心の電力行政が東北振興政策を境に見直されたことにも着目する。具体的には1931年4月成立の改正電気事業法の大原則である供給区域独占制や自家用発電の抑制の緩和が、農村電化の文脈において検討された経緯を考察する。この見直しは清水の辞職後に新電気局長の座に着いた革新官僚・大和田悌二によって本格化する。

続く第3章では電力技術者である森秀が1936年以降の国管論争下で展開した配電設備助成についてどのように捉えたかを明らかにする。また、国管に反対した民営電力会社の多くが配電設備への助成を

『戦間期の研究』早稲田大学出版部、154-156頁。

<sup>8</sup> 同上、155頁。

<sup>9</sup> 同上。

<sup>10</sup> 災害後、「救済」をタテマエに東北を新技術導入の演習場にしようとする政府の姿勢は今日においても変わりはない。1930年代東北の「救済」は当時の最新技術である電力により齎されると宣伝されたが、2011年3月11日の東日本大震災後、政府は津波と原発事故の被害を受けた福島県浜通り町にドローン(無人機)やロボットのテストフィールドを建設する「福島・イノベーションコースト構想」を計画している。これは1940年代から1980年代にかけて軍用プルトニウムが精製されたことで汚染され、1980年代から除染が開始された米ワシントン州ハンフォード・サイトの復興計画に範をとっているとされている。経済産業省(2014)『福島・国際研究産業都市(イノベーション・コースト)構想研究会報告書』、3頁。<[https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/140825/140825\\_01o.pdf](https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/140825/140825_01o.pdf)> (最終アクセス日: 2019年9月30日)

利用して農村電化に乗り出した理由とその意味についても検討する。最後に配電助成政策が失敗した理由について考察する。

## 1. 農村電化・前史 (1920～1934)

### 1.1. 1920年代における電化の「二重構造」と農村電化論の台頭

日露戦役と第1次大戦を経たことで鉱業、建設業、通信、運輸業、公益事業などの生産性が著しく上昇したことに伴い、工業製品価格は下落した。他方、これを上回る勢いで農産物価格は急落したのだが、理由としては①新品種の導入や改良・耕地整理に基づく「明治農法」の普及が大正半ばまでに一段落したことで生産性が停滞したこと、②1918年の米騒動以降、朝鮮米が本土に流入したことで米価が下落したことが挙げられる<sup>11</sup>。この工業と農業の間における生産性と所得の不均衡は1920年代に入ると急速に拡大し、「二重構造」と呼ばれる経済構造が現出した。これによって深刻な政治・経済的影響を受けたのは(地域差はあれども)農村であった<sup>12</sup>。要因としては①第1次大戦に端を発する好景気による農村から都市への大量の労働力の移動<sup>13</sup>、②1920年代の農業および土地生産性の停滞<sup>14</sup>、さらに③従来農村において副業とされた在来産業が1920年代に入ると工業化されたことで都市に奪われた<sup>15</sup>ことが挙げられる。これら農工間格差を拡大した要因の中でもっとも重要な③は1920年代以降、工場で使用される動力が次々と蒸気力から電力へと転換<sup>16</sup>したことでさらに促進された。この転換の背景には水力発電による電力の過剰供給と電力会社間の過当競争「電力戦」による電気料金の低下、さらには小型かつ低廉な国産電動機の普及があった。その影響は大工場よりむしろ中小工場において一層顕著であった<sup>17</sup>。なぜなら小型化による能率の低下がさほど大きくなく、しかも制御が容易な電動機のメリットは中小工場において最も良く発揮されたからである<sup>18</sup>。

しかし戦間期の農村では都市ほど動力や照明の電化が進展することはなかった。理由としては①農村の電力需要はそもそも少なく、密度も希薄であるため電気料金が割高であり、②電力会社が未点灯部落に配電設備を建設する際に寄付金を農村側に求めたこと、また③電動機よりも高額であるが配電線がない場所でも使用できる石油発動機(石発)が先行して普及しており、さらに④逓信省が地方僻村による自家用発電の建設を抑制していたことが挙げられる。この内、①から③までの理由は主に経済的理由であるのに対し、④は政策的理由であると言えよう。戦間期の逓信省電気局は民営を中心に発展する電力業

<sup>11</sup> 中村隆英、尾高煌之助編(1989)『日本経済史6 二重構造』岩波書店、146-151頁。

<sup>12</sup> 1920年代は労働者階級の都市への集中と食の洋風化は野菜、果樹、畜産の消費を促進し、商業的農業が拡大する条件となった。この状況に最も対応したのが近畿地方で、1920年代を通じて水田や畜産など農業の多面化に成功した一方、東北地方は稲作に圧倒的に依存する構造が変わらなかった。このことは農業における資本主義化・機械化が進展した近畿地方に対し、多数の自小作農と少数の地主層を抱える東北地方という二極分化に繋がった。こうした「東北型農業」の在り方は天災や恐慌に対する脆弱性を形成し、それは1934年夏の東北大凶作によって一気に露呈したのである。森武磨(1983)「農業構造」『1920年代の日本資本主義』東京大学出版会、228-231頁。一戸富士雄(2018)『国家に翻弄された戦時体制下の東北振興政策:軍需品生産基地化への変貌』文理閣、26-39頁。

<sup>13</sup> 武田晴人(2019)『日本経済史』岩波書店、217頁。

<sup>14</sup> 明治以来、日本農村の経済は米と繭によって支えられていた。しかしながら1920年代に入ると米を中心とする農業生産の増加傾向が鈍化し、繭の生産も主要輸出国であるアメリカで人絹の生産が増加したことで農村の収入は不安定化し、主穀の生産に偏った東北地方において状況は一層深刻であった。武田晴人(2019)、前掲書、219頁。

<sup>15</sup> 高橋亀吉(1926)『明治大正農村経済の変遷』東洋経済新報社出版部、103-120頁。

<sup>16</sup> 南亮進(1976)『動力革命と技術進歩—戦前期製造業の分析』東洋経済新報社、190-217頁。

<sup>17</sup> 中村隆英、尾高煌之助編(1989)、前掲書、41-43頁。

<sup>18</sup> 南亮進(1976)、前掲書、201-202頁。

の在り方を支持しており、それは農村電化を妨げる要因の1つとなった<sup>19</sup>。これは1936年以降、大和田悌二や奥村喜和男などの革新官僚が電力国家管理を推進する動機を形成したのである。

このように現実の成果は芳しくなかった戦間期の農村電化であるが、その問題意識が広く共有され、議論が始まったのはこの時期からであった。1923年6月には「都市偏重主義の極めて不合理なるを体験し国民生活殊に農村政策の改善に資する為」<sup>20</sup>、貴族院議員内田嘉吉、東邦電力の松永安左エ門らの提唱の下に農事電化協会が設立された。同協会は1924年1月に機関誌『農事電化協会報』を発刊したものの、同年9月にこれを廃刊して翌1925年に『新農村』と題する月刊誌を発刊した。然しながら同誌も9月号第6巻を最後に廃刊となり、1927年5月にはその後継誌として『農事電化』が発刊された。

農事関係者や電気事業者、または機械製造業者は農事電化協会に参画するなど共に農村電化に取り組んだが、当然その利害や論理を異にしており、電力需給をめぐる時は時に供給者と需要者として対立した。それゆえ農村電化論の方向性はその主体によって2つに大別することができ、1つは農村・農業の論理に基づく電化の要求である。代表的な人物は「思想や政策のトップ・メーカーではないが、頻繁に農村を講演行脚し、地方農村の実情をつぶさに見聞していた」<sup>21</sup>農政家・山崎延吉が挙げられる。山崎は狭い耕地面積を耕す日本の農業において必然的に生ずる「暇は悪魔」<sup>22</sup>であり、その非生産性を問題視した。これを克服するためには米と繭の外に畜産、加工、林業、園芸や養鶏といった農業の多角化が不可欠であると主張した。この過程で直面するのは資本と労力との欠乏であるが、前者は信用組合によって、後者は動力の利用によって解決されるとした。山崎は牛馬や石炭など各種動力が既に農村で実用化されていることを紹介した上で、「大勢は動力の電化であり、農業の電化こそ新農業である」<sup>23</sup>と結論した。さらに山崎は「石炭の運命が定まり、石油は望少しと云ふ我國に於ては、黒炭に頼むことは出来ぬのであつて見れば、将来は何んと云つても電気を利用する外道はない」<sup>24</sup>と当時勃興していた水力発電に望みを託した。しかしながら、この目的が達成される為山崎は「今少し電気の使用料が廉くならねばならぬ」<sup>25</sup>とし、「電気会社は数でこなし暴利を貪る観念を廃」<sup>26</sup>する必要があると釘を指すことを忘れなかった。

2つ目は電力会社による農村電化の要求であり、それは水力発電による過剰電力の消化先を農村に求

<sup>19</sup> 戦間期の逋信省電力行政下における農村電化の実態を推察する上で興味深いのが森水力電気会社の供給区域である大分県南山田村の事例である。同社は同村に対する点灯を行わなかったため、逋信省は1925年1月に桐木産業組合による自家用電気共同施設の建設を認可した。しかしながら組合区域内の住民は森水力による電力の供給を認めるよう逋信省および県に対して猛烈な反対運動を展開した。これを受けた逋信省は電気事業取締規則第五十条に基づき、森水力に対して同村への速やかな電力供給を命令した。しかしながら依然として森水力は同村の需要者に対して不当の工事費負担を請求するなどして容易に供給せず、そのため村民は同社の供給区域許可取消と隣接する九州水力電気会社の区域への編入を陳情した。こうしたことから分かるように、東京、名古屋、大阪といった大都市では電力需要の獲得をめぐる競争が激化した一方、地方の山村僻地では電力会社が供給権を得ているにも関わらず事業を行わないケースが非常に多かった。「電気業法中改正要点自家用発電禁止か：各寒村僻地に行はるゝ其弊害に耐えずして」『国民新聞』1926年7月29日付。

<sup>20</sup> 農事電化協会編(1940)『本邦に於ける農事電化発達史：農事電化協会十五周年記念出版』307頁。

<sup>21</sup> 野本京子(1999)「山崎延吉の農村振興策」『戦前期ペザンティズムの系譜—農本主義の再検討』日本経済評論社、42頁。山崎は農村の「伝統的共同精神」を重視する一方、同時に農村電化や食生活の改善といった農民の日常生活の改善を重視した。同(1999)、59頁。

<sup>22</sup> 山崎延吉(1925)「所謂新農業の経営」農事電化協会編『新農村 1(1)』、42頁。

<sup>23</sup> 同上、45頁。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> 同上。

めようとした各社の利害と結びついてきた<sup>27</sup>。大戦ブームが終わる1920年以降、電力各社は農村で使用される化学肥料の製造(電気化学工業)、或いは灌漑ポンプや糶摺機に使用される電動機への電力供給を行った。なかには「農村に於ける一切の労力を電化せんとの目標に邁進しつつある事業者」<sup>28</sup>まで現れる始末だったが、これらの取り組みが農業生産を根本的に変化させることはなかった<sup>29</sup>。その理由は、電力会社のなかで「農業生産が企業者利潤を追求するがごとく理解されているとおり、農業をあまくみている点」<sup>30</sup>にあった。とはいえ1920年にはわずか700台であった5馬力以上の電動機が1927年には12000台に達したことからわかるように、電力会社の経営努力は決して無意味でなかったことが推察される<sup>31</sup>。しかし既設配電線から遠隔の地にある農山漁村の電化については、電力会社が非採算性を理由に工事費や寄付金、現物供与、労務提供など各種の負担を要求したことで、戦間期は一向になかった<sup>32</sup>。このことは1930年代に入ると農村電化の阻害要因として政府・電力会社・農業関係者から認識されるようになったのである。

## 1.2. 1930年代前半の農村電化論—農林官僚・五十子卷三と東邦電力・森右作を中心に—

1920年代における農村電化の提唱者は主に電力会社や農業関係者であった。しかしながら世界恐慌の余波として1930年以降、昭和農業恐慌が発生したことで官僚や政治家が積極的に農村電化について発言をするようになる。

変化はまず農林省内から起きた。1932年7月に同省は「農山漁村経済更生計画樹立方針」を発表し、9月には経済更生部を、さらに分化規定によって総務、産業組合、金融、副業の4課を設置した<sup>33</sup>。これを基点として農村内部からの自力更生を促す経済更生運動が開始し、その主導者は後藤文夫農相や更生部の初代局長である小平権一など政治家および官僚であった。同運動は全国町村の40%に相当する「指定村」に助成金を与え、それぞれの事情に即した経済計画を樹立・実行させる形式を採用した<sup>34</sup>。

これらの取り組みを実践する場として同省が着目したのが共同作業場であった。同施設は1932年10月成立の「農山漁村共同作業場奨励規則」によって1935年末までに全国19600箇所を設置された。共同作業場の経営主体は任意申合組合が最も多く9100箇所、次いで農事実行組合経営が3700箇所、産業組合経営が3300箇所であり、その他は町村や農会等により経営された<sup>35</sup>。共同作業場はそれまで各農家の間で移動して利用された動力農具を特定の場所で集中的に運用することを目的とし、主に脱穀や糶摺、選別調整、精米、製粉などの農事作業、あるいはホームスパン、木工、野菜や果実の缶詰といった副業や工業の共同化を行った。敷地の選定に際しては各農家間の中央に位置し、交通や運輸が便利であること、平坦で乾燥した土地であり、さらに付近に配電線があることが望ましいとされた<sup>36</sup>。その編成はある地方の産業を基礎として1つの「ブロック」を形成し、各「ブロック」ごとに1個の中心工場(中

<sup>27</sup> 電力会社が1920年代以降、熱心に農村電化に取り組んだ理由の1つには昼間のオフピーク時における余剰電力を消化する目的があった。栗原東洋編(1964)『現代日本産業発達史3 電力』交詢社出版局、191-195頁。

<sup>28</sup> 山内彦次郎(1931)「農村電化に対する勧誘従業員の訓練に就て」電気経済時論社編『電気経済時論 3(12)』616-617頁。

<sup>29</sup> 僻地未点灯解消記念会編(1967)『へき地未点灯解消のあゆみ: 僻地未点灯解消記念誌』15頁。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 栗原東洋編(1964)前掲書、195頁。

<sup>32</sup> 僻地未点灯解消記念会編(1967)、前掲書、15頁。

<sup>33</sup> 「農林水産省百年史」編纂委員会編(1980)『農林水産百年史』中巻、222-223頁。

<sup>34</sup> 岡田知弘(1982)「経済更生運動と農村経済の再編—時局匡救事業と農村開発」京都大学経済学会編『経済論叢』129(6)、46頁。

<sup>35</sup> 斎藤金一(1939)『実用電気工学叢書』第2巻、オーム社、78頁。

<sup>36</sup> 同上、79頁。

央工場或は中枢工場とも呼ばれた)が置かれ、さらにその周辺に数個または数十個の附属工場が配置されるというものだった<sup>37</sup>。1920年代において農村電化に特に興味を示さなかった農林省であるが<sup>38</sup>、1930年代以降これに力を入れるようになるのは共同作業場で用いられる動力の充実を急務としたからである。

農林省の政策は産業組合をはじめとする農村側の利害に基づいたものであり、従ってその言説も山崎延吉をはじめとする農業関係者の主張に近かった。1933年5月に経済更生部副業課長に着任して以来、経済更生運動の中心で活躍した農林官僚・五十子巻三の言説はその典型と言えるだろう。五十子は明治維新以後、自給品の生産が農家から都市工業者に移ったことが農村疲弊の原因であり<sup>39</sup>、それにより工業の都市への集中が必然的に齎されたと述べた<sup>40</sup>。しかしながら、電動機の普及によって都市から農村への工業の分散が可能になったことで上記の事情が一変したことを次のように述べた。

「第一八世紀に於ける蒸気力の発明は産業革命の導火線となり、従来の手工業的生産を大規模なる工場生産化するに至った、而して蒸気力を有利に利用するが為には、其の動力発生原料たる石炭の供給に最も適当なる地点に工業を集中せしめ、且蒸気汽罐室の周囲に工場を集中せしむることを必要とするもので従って工業の発達は必然的に集中的傾向を取つたのである。然るに、近年電動力其の他可動性動力の普及発達の結果、今や工業生産が蒸気力にのみ依存する時代は過ぎた。而して、之等可動性動力の農村普及こそ都市工業の農村分散に技術的可能性を附与するものである」<sup>41</sup> (傍点は引用者)

この五十子の言説は、蒸気機関が人間という鉄粉を引き寄せる磁石であるなら電動機は人口を広く地図上にばら撒く扇風機である<sup>42</sup>と規定した同時代のアメリカの経済学者・スチュアート・チェイスの分析を想起させる。つまり五十子は第1次大戦後における「電力時代」<sup>43</sup>の産業変革を的確に把握しており、それ故に農村への電力普及と工業の分散が不可避の趨勢であると認識していたのである。次の引用ではこのような五十子の認識が端的に表れていると言えるだろう。

「電動力の農村普及は工業の農村化を可能ならしむる最も根本的な要因の一つであるから農村工業の発達を期せんとするならば先づ以て電力の徹底的普及を図らなければならない。〔中略〕成程現在に於ては一般に農山漁村電気利用密度は都市に比して著しく希薄であるから、従って電力工事費、電力費等も勢ひ割高たらざるを得ないのであるが、又一部分は電力費、工事費など割高なるが為に逆に電力の普及が後れると云ふ因果関係も考へ得るから、電気事業者側に於ても一時の不利益は僥んでも今後の電力普及、需要増加に依る利益を獲得すると云ふことも考へる必要があるであら

<sup>37</sup> 神谷兼三郎(1937)「東北地方に於ける共同作業所状況」農事電化協会編『農事電化.11(9)』2頁。

<sup>38</sup> 栗原東洋編(1964)、前掲書、195頁。

<sup>39</sup> 五十子巻三(1934a)「農村工業と電力の農村普及に就て」ワット社編『ワット』7(9)、15-17頁。

<sup>40</sup> 同上、16頁。

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> “The steam engine is a magnet drawing human iron filings. The electric motor is a fan blowing population broadly over the map.” Stuart Chase, [1933] *The Promise of Power*, John Day Co., p.9. 馬場敬治(1936)『技術と社会.第1巻』日本経済評論社、334頁。

<sup>43</sup> W.N.Polakov, [1933] *The Power Age; its Quest and Challenge*, Civici, Friede. 藤林敬三(1934)「電力時代の諸相:W.N.Polakov; The Power Age, its Quest and Challenge, N.Y.1933の紹介」慶應義塾理財学会『三田学会雑誌』28(8)。

う」<sup>44</sup>

五十子を始めとする農林官僚は電力会社が配電線の高額な建設費を電気料金に上乗せしていることが農村電化の不振の原因であると認識した。批判の矛先は農村での自家用発電の建設を抑制する通信省の政策に対しても向けられており、「自分の村内にある自然力を利用し安い動力を供給せしめんとするのに種々面倒な手数がかゝり、容易に実行できないなんてあまりにも農村を虐げたやり方である」<sup>45</sup>と憤慨した。

しかしながらこれに対する反論が電力会社から『農事電化』誌上に掲載された。5大電力<sup>46</sup>の1つである東邦電力の理事であった森右作<sup>47</sup>は農村電化の「最も重要な論点は、何れの企業形態による方が農事用として、低廉良質な電気を豊富に供給出来るかの問題にある」<sup>48</sup>と規定した。その上で「今日大口電力として民間電気事業者が大量の電気を灌漑排水用に供給してゐるのは、季節的に大量の余剰電力を安価に供給してゐるためであつて、殆んど原価或ひは原価以下で供給する極めて低廉なる電気だからである」<sup>49</sup>と述べた。森によればこれを可能にしているのは大規模発電所による電力供給を行う民営電力会社の「大発電主義」<sup>50</sup>であった。さらに農村の電力料金は割高であるとした五十子を名指して批判し、需要の密度が希薄な地域においても電力会社は「或程度の犠牲を忍んで割安に定めてある」<sup>51</sup>と反論した。これはその後五十子が「相当の犠牲を払ひ密度希薄な農山漁村に於ても都市と余り著しい差のないやうな料金をとり〔中略〕割安な農村用小型電力料金内規を設けてゐる事業者も尠くないとの事である」と批判のトーンを弱めたことから分かるように、当時一定の説得力があったことが推察される。

74

### 1.3. 1930年代前半の通信省の農村電化に対する消極的態度とその理由

以上見たように1930年の昭和農業恐慌以後、農村電化論をめぐる言説空間に農林省が加わったことで新たな局面を迎えた。1920年代では主に民間レベルで議論された農村電化は1930年代以降、政府による政策課題として検討されたのである。

注目すべきは、この時期に政府として積極的に農村電化論を展開したのが農村の利害をバックとする農林省であり、電気事業の監督官庁であるはずの通信省でなかったことである。その理由は、当時の電気局長である清水順治が1931年4月に改正電気事業法が成立して以来、民営電力会社を中心とする電力行政を推進していたことにある。1934年2月19日に開催された第7回電気委員会の席上、清水は「我が国の電気事業が、発送電部分に就ては固より、配電部分に就ても民営を主とする自然の発達に依つて」<sup>52</sup>

<sup>44</sup> 五十子巻三(1934a)「農村工業と電力の農村普及に就て」ワット社編『ワット』7(9)、17頁。

<sup>45</sup> 五十子巻三(1934b)「副業と農村工業(二、完)」帝国農会編『帝国農会報』24(6)、82頁。

<sup>46</sup> 1920年代から1930年代にかけて日本電力市場を独占した電力卸売・小売電力会社の総称。東京電灯・東邦電力・大同電力・日本電力・宇治川電気は電力売買契約や市場分割協定を結ぶことで京浜・中京・京阪神といった電力消費地帯で独占体を形成した。

<sup>47</sup> 1924年、東邦電力に入社し本店営業部で1年在勤の後、名古屋支店に就任し電灯課長として活躍した。その後森は1929年8月から11月にかけて渡米し、同国の15大都市を中心とした電気料金制の調査を行った。その著書『電気事業研究』は当時官民の電力関係者の中で好評を博し、通信省でも参考書として用いられた。馬場守次(1926)『名古屋新百人物終篇』珊々社、35-36頁。森右作(1923)『電気事業研究』オーム社。

<sup>48</sup> 森右作(1934a)「大配電網時代に於て電気事業の公営化は農事電化に適せず」農事電化協会編『農事電化』8(1)、4頁。

<sup>49</sup> 同上、5頁。

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 森右作(1934b)「『副業と農村工業』の筆者五十子に対ふ」農事電化協会編『農事電化』8(7)。

<sup>52</sup> 通信省電気局編(1934)『電気委員会(第七回)議事録』、8頁。

発達した経緯に鑑み、「府県営事業は望ましき企業形態とは言へない」<sup>53</sup>との考えを示した。この発言からわかるように、当時の通信省は民営企業の自主性を尊重する態度であり、農村への電力普及についても各社の経営判断に任せていたのである。

農村電化に対する通信省の対応とそれに対する農林省の不満は1930年から1934年にかけてしばらく平行線を辿った。しかしながら1934年夏の東北大凶作と翌1935年から開始される東北振興政策を経たことで通農両省の関係に変化が生じ、以後は農村電化をめぐる協調路線を歩むようになるのである。

## 2. 東北振興時代 (1935～1936年)

### 2.1. 1930年の昭和農業恐慌と東北農村の危機

日本の農産物価格は1926年頃から下降傾向にあったが、世界大恐慌の余波によって1930年の春繭相場が前年比の47%に暴落したことで農業恐慌が始まった<sup>54</sup>。これに続いて同年夏には野菜の価格が暴落し、さらにこの年は大豊作だったことから米価も暴落もした<sup>55</sup>。この1930年に始まる農業恐慌に加え、東北農村は1931年の凶作と1934年夏の冷害による大凶作によって壊滅的な打撃を被り、飯米欠乏や欠食児童の増大、娘の身売りや離村といった種々の社会問題が発生した。その背景には、多数の小作農と少数の大地主により構成される土地制度や商業化と多角化が立ち遅れた農業形態など、当時の東北が有する社会経済史的問題があった。つまり東北農村の危機は海嘯や冷害といった天災のみによって生じたわけではなかったのである。農業恐慌と東北大凶作が発生した1930年代前半に「これまで比較的少なかった東北地方の小作争議は、この時期に増加し、一気に全国の中で小作争議の激化地帯と化していった」<sup>56</sup>。

### 2.2. 電力を中心とする東北振興調査会の議論

こうした危機からの脱却を図るべく、東北6各県の知事や県会議長、各種団体が政府(岡田内閣)に対して調査機関の設置を要請したことが契機となり、1934年12月に東北振興調査会が発足した。岡田知弘氏によれば同調査会の審議過程は大きく①「応急的対策」期(1935年1月10日～2月28日)と②「暫定的対策」期(1935年2月28日～1935年8月16日)、さらに③「恒久的対策」期(1935年8月16日～1938年4月1日)の3つに時期区分される<sup>57</sup>。本稿が対象とする配電設備助成政策は、応急対策として①の時期に成立し、内地初の国営卸売電力会社・東北振興電力株式会社(以降、振電)は②の時期に設立された。なお③は帝国議会を中心とする国管をめぐる論争の展開と成立、および配電設備助成政策の実施と廃止の時期とも重なっている。

東北振興調査会が1934年末に開催されて以降、それまで農村電化に消極的であった通信省は態度を変化させた。配電設備助成政策や振電など国家が直接介入する統制は従来の通信省電力政策の主流ではなかったが、東北振興調査会という同省の「外部」を経て初めて成立したのである<sup>58</sup>。

<sup>53</sup> 電気委員会でのこの発言の1週間後の1934年2月26日に清水は全国の地方長官宛に「府県営電気事業は事業統制上適当ならざる場合多きが故に濫に之を容認すべからざる旨」の通牒を發し、正式に公営電気事業の抑制方針を伝えた。

「公共団体の電気事業経営に関する件」電業時代社編(1934)『電気委員会議事要覽』昭和9年版、155頁。

<sup>54</sup> 日本農業発達史調査会編(1978)『日本農業発達史』第8巻、11頁。

<sup>55</sup> 同上、12-13頁。

<sup>56</sup> 一戸富士雄(2018)、前掲書、35頁。

<sup>57</sup> 岡田知弘(1985)「東北振興事業の構想と展開」青木書店編『歴史学研究』537号、20-21頁。なお、③の「恒久的対策」期は1938年4月1日に東北振興調査会官制が廃止されたことで終了した。

<sup>58</sup> 通商産業省編(1979)『商工政策史 第24巻 電気・ガス事業』商工政策史刊行会、142頁。中瀬哲史(1992)「電気委員会

東北振興調査会における電力政策をめぐる本格的な議論は1935年2月27日開催の第2回農村工業問題小委員会において渋沢が行った以下の説明から始まった。

「東北地方に共同作業所が四千あるとのことなるも、それには電力を要する所も沢山あると思ふが一般に農村へ電力の行き渡らない原因は配電線がかかるからである、今は大体配電費の半額を農村、組合で負担し、半額は会社で出すといふやうにやつて来る。此の電線費の農村負担の分即ち半額を政府で補給する。〔中略〕次に電力卸売会社を設けて政府の指定するものにも少し安く潤沢に電力を供給することを考へる」<sup>59</sup> (傍点は引用者)

管見の限り、これは政府機関が参画する公式の場で配電設備への助成が発表された最初期の言説である。だが恐らくこれは渋沢の完全な独自案ではなく、すでに民営電力会社を中心に設立された社団法人・電気協会の陳情を念頭に置いたものと思われる。上記の渋沢の発言から2週間遡る同月13日、電気協会は「電気事業助成に関する陳情」<sup>60</sup>のなかで国営卸売電力会社の設立を求め、翌々日の15日には「共同作業所用電力工事費助成に関する陳情書」のなかで配電設備への助成を東北振興調査会に訴えている。

「〔中略〕今般の共同作業所は農村電化の魁とも云ふべく電気事業者としては相当の犠牲を払ひ其の電化実現に努力せんとせるも其の施設場所は主として農山漁村僻陬の地にして之を電化するには長距離の配電線路を必要とし此の負担を電気事業者或は需用者に求むることは実に困難の問題なり〔中略〕依りて此の際東北振興調査会に於かれては凶作応急対策として共同作業所電化に必要な配電線路及同附属工費全額を国庫補助せらるる様何分の御配慮を切望する次第であります」<sup>61</sup> (傍点は引用者)

1936年6月以降、逓信省が実施する電力国家管理に対して電気協会は強力に反対するのだが、ここではむしろ民間側から電力業への国家的介入を希望しており、興味深い言説であるといえる<sup>62</sup>。

つまり渋沢の卸売電力会社・振電と配電助成政策樹立の訴えは、この電気協会東北支部からの「陳情」を好機としてなされたものだったといえる。しかしながらその後の2月28日に開かれた第2回特別委員会では、有馬頼寧委員長から卸売電力会社は「相当多数の資本を要」することからその設立は「他日の懸案」とされ、より実現性の高い配電助成を含む農村工業化政策の実施が優先されることとなった<sup>63</sup>。

と東北振興電力株式会社—戦前「電力国家管理」への道程(2) 大阪市立大学大学院経済・経営学研究会編『大阪市大論集』第68号、40頁。なお中瀬氏は「それまで電気委員会で共有された公益事業としての電気事業の理念からは“例外”“革新的”であった振電は「現状を維持する電気委員会の議論の内部からではとても生まれてくるものではなく、外部である東北振興調査会だからこそ生み出したものだった」と結論している。

<sup>59</sup> 「第二回農村工業問題小委員会議事録」(1935年2月27日付) 東北振興調査会第二特別委員会編(1935)『農村工業問題小委員会議事録』委792。原文は旧字体・カタカナ表記であったが、引用においては新字体・ひらがな表記に改めた。以降も同じ。

<sup>60</sup> 小林久治(1935a)「電気事業助成に関する陳情」。この中で小林は大規模発電と長距離送電を擁する卸売電力会社の設立には巨額の資本が必要なことから「〔中略〕到底民間営利会社の処期する処にあらず、宜しく国家自ら之が事業管理の陣頭に起ちて政府自ら出資をなすことを陳情している。

<sup>61</sup> 小林久治(1935b)「共同作業所用電力工事費助成に関する陳情書」。

<sup>62</sup> 他の例としては電力国営化反対の急先鋒に立っていた東邦電力社長・松永安左エ門が、国管論争が激しく展開していた1936年7月、配電助成政策が「本問題の本質に鑑み極めて妥当」と高く評価した言説を挙げることができる。松永安左エ門(1936)「電気事業と農事電化」工政会編『工政』(194)、49頁。

<sup>63</sup> 「第二特別委員会(農村工業問題に関する件)概況」(1935年2月28日付) 東北振興調査会編(1935)『東北振興調査会議要

その後、同年5月22日に発表された「東北振興計画要綱」において卸売電力の設立は再度容認されるものの、結局この時の遅れが原因で振電は翌1936年5月に第69回帝国議会で審議され、同年10月に設立された。一方、配電設備への助成政策はそれより約1年半早く1935年3月に第67回帝国議会を通過し、成立した。しかしながらその助成額は大蔵省によって当初予定されていた予算の3分の1である総額7万2801円に削減された<sup>64</sup>。スタートから芳しくなった配電設備への助成政策だが、兎も角も日本最初の農村電化政策がここに実現したのである。1935年度は東北への助成が中心とされたが、1936年度以降はその対象は全国の農村に拡大された。

### 2.3. 配電設備助成政策の形成

東北における配電設備助成政策は、逓信省の地方局の1つである仙台逓信局を中心に実施された。1935年6月、同局局長の三宅杭一の名で東北6県の知事と各電気事業者に対し「東北地方農村工業共同作業場に対する配電設備助成に関する件」と題した通牒が発せられた。

- 「一、工事費寄付金負担を必要とする農村工事共同施設配電設備に対し助成するものなること
- 二、前項の共同施設は成るべく村又は大字若は之に準ずる区域を単位とする地域住民多数の相当長期に亙り引続き利用する施設なること
- 三、農林省に於て其の施設を助成する中枢的共同作業場及之に付随する共同作業場に対し一箇所当り配電工事決算額の七割を助成すること、但し予算額に余裕あるときは他の農村工業共同作業場にも及ぼすものとす
- 四、本助成金は昭和十年度内に其の交付方を指令せられたる者に限り之を交付するものなること」<sup>65</sup>

当時、東北農村に存在した共同作業場の設立経緯は各施設に相違があり、農林省や内務省、あるいは三井・三菱による義援金により設立されたものが混在していた<sup>66</sup>。その中から逓信省は、農林省からの助成で設置された共同作業場を優先的に配電設備建設の補助対象とした。つまり同政策は逓農両省が連携した政策であり、前述した1920年代における両省の希薄な関係に照らし合わせると協調路線に大きく舵を切ったことがわかる。この変化は東北振興調査会での審議を経て始めて実現したのであり、1920年代以来続いた民営中心の逓信省電力行政にも重大な影響を与えたのである。

三宅が配電設備助成の通牒を送った同月11日、農林省は閣議で従来の逓信省・電力行政に対し以下の修正を要求した。

- 「一、配給区域独占の緩和
- 一、自家用発電に関する認可申請の簡易化」<sup>67</sup>

録一』委778。

<sup>64</sup> 「建設補助費一挙3分の1に削減」農事電化協会編(1934)『農事電化』9(4)、68頁。

<sup>65</sup> 仙台逓信局長「東北地方農村工業共同作業場に対する配電設備助成に関する件」電気新報社編(1938)『電気年報』昭和11年版、243-244頁。

<sup>66</sup> 鎌形勲(1956)『東北農村風土記』東洋経済新報社、256-261頁。

<sup>67</sup> 「農林省農事電化の具体案を講ず」電気新報社編(1938)『電気年報』昭和11年版、99頁。

これら2つは1920年代から継続し、1931年4月成立の改正電気事業法で確立した民営中心の逓信省電力行政の根幹であった。すなわち区域独占制は電力会社間の競争を制限し、自家用発電抑制方針は需要家に買電を促すことで電力各社の経営安定化に寄与した。これらが功を奏したことで電気料金は1930年代前半に下げ止まる一方で電灯料金は上げ止まり、電気総合単価も安定的に推移したのである<sup>68</sup>。しかしながらこれが原因で産業組合など農村の電力需要家は安い電力を買えず、自家用発電によって自ら生産することも抑制されたため不利益を被った<sup>69</sup>。農林省が逓信省に要求した電力行政の修正はこのような農村の不満を背景にしていたのである。

このように1935年の逓信省の配電助成政策の実施は、区域独占制や自家用発電抑制方針といった逓信省の全体的政策が修正を迫られる端緒となった。これは1939年4月成立の国管を待たずして民営中心の逓信省電力政策がすでに動揺していたことを意味した。この流れは清水が1936年3月に電気局長を依願退職し、反・民営的な電気事業観を有する大和田悌二がその後任として就任したことで一気に加速したのである。

#### 2.4. 第69回帝国議会における配電助成政策をめぐる議論

大和田は名古屋逓信局長を務めた1935年に中部地方を代表する地方電力会社間の係争を調停し、失敗したことで民営を中心とする電力行政に疑念を抱くようになった人物であった。大和田は、かねてから電力国営論に関心を持っていた当時の逓信大臣・頼母木桂吉の後押しにより、清水の後任として1936年3月23日に逓信省電気局長に就任した。その初仕事となるのが振電の会社法案が議論された第69回帝国議会であった。議論は振電の設立のみならず既に実施されていた配電設備助成政策にも及んだ。なお、振電のほかに衆貴両院の予算委員会で逓信省は配電設備の建設費助成費として10万余円、さらに農村での電気施設の建設を行う指導員派遣の経費として2万2000余円、計12万2000余円の助成を計上している。

1936年5月12日に開かれた第1回東北興業株式会社法案外一件委員会に政府委員として参加した大和田は、福島県選出の民政系議員・林平馬から次のような質問を受けた。

「私が聞いた例に依りますと、或る村で一年に電灯量を大体二万円位は会社に支払はなければならぬ、所が其村に小さい発電所を拵へてやれば五千円位で済む、して見ると、一万五千円は会社に儲けられる、其人達の言葉を聞くと、資本家に農村が搾取されて居るのだと云ふことであります、洵に最もだと思ひます、所が小さなものは許さないと云ふことである、而して一村でなくて一部落です、十戸二十戸位な部落でほんの少しばかりの山間を流れる水を用ひれば容易に発電所が出来て部落の需要を充すことが出来るのがありますが、それが或る会社の配電区域内にある為に、其処の部落なり村民の人々が小さな資本を集めて造ると云ふやうなことでは断じて許さないと云ふので、承知しながら、非常に高いものを会社、即ち資本家に搾取されて居る、今日の政治は資本主義の政治で、どうも貧乏人は搾取の対象物になって居るなんと云ふやうに考へるのも無理からぬ話だと思ふのであります」<sup>70</sup> (傍点は引用者)

<sup>68</sup> 橘川武郎(2004)、前掲書、155頁。

<sup>69</sup> 産業組合による自家用発電建設は1923年から1929年頃までの過剰電力が発生した時期にピークに達した。その背景には配電線を延長する際の工事費が過重であったことから産業組合の多くが買電よりも自家用発電を経済的に選択したことが理由とされている。僻地未点灯解消記念会編(1967)、前掲書、16頁。

<sup>70</sup> 『第六十九回帝国議会衆議院 東北興業株式会社法案外一件委員会議録(速記)』第一回、1936年5月12日付、26頁。

以上の林の不満は 1920 年代以来、区域独占と共に農村電化の阻害要因と見做された自家用発電の抑制政策に対するものであり、農林省が逓信省に求めた電力行政の修正と同様の趣旨であった。これを受けて大和田は以下のように回答した。

「是は会社の代弁では決してありませぬから御諒承願ひますが、会社と云ふものは営利会社でありますから、非常な設備を致しまして、其設備に対して電灯が 2 つか 3 つしか下らん と云ふやうな時には、是はどうしても高く取らねば引合はぬ、そこで斯う云ふ状態が重りますと、東京の如きは大変高い、是は已むを得ぬのでありますが、已むを得ぬで政府は済ます訳には行きませぬので、昨年から予算を、甚だ少しであります、要求致しまして、此区域を持ちながら、而も負担金を取らぬと配電の出来ないやうな地方に対しては、少しではあります、配電助成金と云ふものを政府から出しまして、其会社の配電の約七割を補助いたします、詰り三割は会社の方で負担して、後七割は政府で補助する」<sup>71</sup> (傍点は引用者)

さらに大和田は 5 月 14 日の衆議院予算委員会で従来の民営中心的方向とは異なる行政を行うことを宣言した。

「農村電気の利用と云ふことが、私共と致しましては非常に重要なことと考へまして、此処に出して居ります予算は〔中略〕2 つの方面になるのであります、1 つは配電の助成と云ふことであります、是は御案内の如く、僻村に対して電気を普及せしむると云ふことは、非常な困難を営利会社としては感じます、其為に彼の東北 6 県の中の或る 15 の僻村を取りまして、建設費などを調べて見ますと、他所の普通の全国平均に比べましても、300 円乃至 400 円も高く附くと云ふやうな工合になって居るものでございますから、僻村に電気を普及せしむると云ふことは容易でございませぬ、そこで何とかして此僻村にも電気を普及させたいと云ふ、其困難を除去することは、まあ配電設備を会社に対して容易に為し得るやうに考へれば宜いと云ふことに着眼致しまして、会社が配電設備に非常な金が掛かるから、需要者から負担金を沢山取らなければならぬと云ふ事情にあります場合に、其配電費の 7 割と云ふものを補助を致しまして、さうして結局 3 割で出来るやうな形にしたい〔中略〕然しながら是は独り東北のみに限りませぬ、是は昨年からやって居りますが、本年は少し予算を殖しまして、全国的に約 40 位な共同作業場を狙ひまして、助成を致したいと云ふことにいたして居るのであります、それが 1 つと、もう 1 つは昨日も問題になりましたが、小さな水力地点を発見して、経済的に開発をするならば、而も非営利的にやるならば、非常に安く電気が使へるに拘らず、逓信省が電気区域と云ふものの独占を認めるが故に、どうしても高い電気を買はなければならなくなると云ふ、不合理なことになっております、斯う云ふ非難は確に御尤なことであると思つて居ります」<sup>72</sup> (傍点は引用者)

電気局長・大和田は、農林省や林平馬議員から批判された区域独占制と自家用発電抑制の弊害を率直

<sup>71</sup> 同上、27 頁。

<sup>72</sup> 『第六十九回帝国議会衆議院 予算委員第六分科(逓信省及鉄道省所管) 会議録(速記)』第二回、1936 年 5 月 14 日付、6-7 頁。

に認めた。さらに「僻村に対して電気を普及せしむると云ふことは、非常な困難」が伴うと「営利会社」である電力会社の限界を指摘した。だからこそ大和田は配電設備助成政策の意義を訴え、その対象を東北から全国の農村に拡大するとした。加えて、従来抑制されていた自家用発電建設を解禁・促進するため、逓信省から全国の農村に「電気指導員」を派遣することを決定した。

以上の大和田の言説から分かるように、配電設備助成政策は農村電化の先駆的政策であると共に、電気指導員の派遣などの政策を促す契機となった。つまり1931年4月成立の改正電気事業法は1939年4月に成立した電力国家管理によって終焉するが、実際はその3年前から既に重要な曲がり角に差し掛かっていたのである。このことから、筆者は民営中心の逓信省電力行政は通説で言われているように、1939年4月を境に断絶<sup>73</sup>したのではなく、1935年以降の東北振興政策を経て次第に変遷したと見るのが妥当であると考えられる。そしてこの変遷の中心にあったのが配電設備助成政策をはじめとする農村電化政策であった。

### 3. 国家管理論争下の農村電化論—森秀の言説を中心に（1936～1941年）

1936年5月12日、振電の会社法案は第69回帝国議会上程されてから両院各4日という短い期間で可決された<sup>74</sup>。このことは振電と配電設備助成政策が民営電力会社から反対されず、むしろ歓迎されたことが背景にあった。

しかしながらこれ以降、電力業をめぐる官民の融和的な関係は一気に敵対的關係へと転ずる。それは1936年6月10日に内閣調査局が「電力国策の結論」を発表し、そのなかで電力国家管理が公然と訴えられたことによって始まった<sup>75</sup>。同年7月3日には逓信省から「電力国策要綱」と「電力国策要綱説明書」が発表され、10月に入ると初期の電力国家管理案である「電力国家管理要綱」（頼母木案）が発表された。この後、1937年1月23日に広田内閣が総辞職したことで一旦国管は頓挫し、次の林銑十郎内閣では国管案が撤回されたため振り出しに戻るなど紆余曲折を経たが、最終的には1938年1月25日、第73回帝国議会上程され、両院協議会を経た上で同年3月26日に成立した<sup>76</sup>。

以下では官民の論争期において配電設備助成政策をはじめとする様々な電力政策をリードした逓信省の技術官僚・森秀の役割に注目する。

#### 3.1. 逓信省技術官僚・森秀の電気事業観

1936年3月に逓信省電気局長に就任した革新官僚・大和田悌二は、前任者である清水順治が主導した民営中心の電力政策を終わらせ、国営中心（すなわち国管体制）に切り替えた意味で「転轍者」の役割を果たしたと言えよう。しかしながら大和田は京都大学の法科出身であり、逓信省でのキャリアも管船局から出発した為に電力技術者による支援を不可欠とした。その役割を担ったのが1930年代以降の戦前・戦時の電力行政で活躍して技監にまで登りつめた逓信省の技術官僚・森秀であった。森は1917年に東京帝国大学電気科を卒業後、逓信省に入省した。その後台湾総督府交通局で技師を務めた後、電力管理準備局技師および第1電気課長を歴任した。1939年4月には国管成立により新設された電気庁の第2部

<sup>73</sup> たとえば電力業をめぐる2つの体制の断絶を強調する橘川武郎氏によれば、改正電気事業法の崩壊後に続く国管体制は「国家主義的イデオロギーや全体主義的イデオロギーの台頭という、経済外的要因」により誕生したと述べている。橘川(2004)、前掲書、162頁。

<sup>74</sup> 東北振興電力編(1942)『東北振興電力株式会社社史』14頁。

<sup>75</sup> 逓信省電気庁編(1942)『電力国家管理の顛末』11-14頁。

<sup>76</sup> 同上、354頁。

長に就任する<sup>77</sup>。大和田は通信省事務次官に就任後、当時通信大臣であった村田省蔵と反目して辞職したが、森秀は技術者として通信省に留まり終戦まで戦時日本の電力行政を主導した。

森は1930年代に入ると電力技術に関する啓蒙や普及のため講演や著作の出版を行い、1932年には処女作『電気一夕話』<sup>78</sup>を出版した。1936年以降、帝国議会や各種の研究会で技術者の見地から電力行政に関する言説を展開することで大和田悌二を側面からサポートした。

### 3.2. 農村電化をめぐる森秀の言説

森が配電設備助成政策について公式に発言するのは同政策実施から2ヶ年目に突入した1936年であった。同年、農事電化協会が主催した「農用機器動力座談会」席上で森はそれまで農事電化について「通信省としては一般的に我々技術関係の者が研究するといふやうな状態になつて居りませぬでした」<sup>79</sup>と発言した。この発言は配電助成政策を契機として森をはじめとする通信省内の技術官僚が台頭したことを物語っていると見えよう。

さらに森はそれまでの通信省電力政策の根幹であった供給区域独占制が農村電化の阻害要因となっていることを次のように述べた。

「それから供給区域の関係であります、是は先程も御話がありまして、どうも電気事業法に依つて定められて居る供給区域の境界の嚴重なることが農村に電気を普及させる上に於て相当邪魔になつて居る点もある、是も認めます」<sup>80</sup>

森は技術者の観点から配電設備助成政策をはじめとする農村電化を推進したが、改正電気事業法に基づく従来の電力行政についても大和田と同様に批判的であった。翌1937年、森は農村電化について次のように述べた。

「都市と農村とでは供給設備に於て顕著な懸隔を示し、之を自然の成行に委せて置けば、農村は電気を十分に利用することが永久に望まれぬ立場に置かれる。〔中略〕故に農村に於て電気を十分利用しようとするならば、その事だけを掌る特殊の団体を設け以て其の事業の永続を図り、之に其の仕事を担当せしめる〔中略〕此の様式は従来我国で行はれてゐた電気未普及部落に対する共同自家用電気施設又は電気利用組合と類似の点もあるが、積極の意味に於て大いに異なつてをる。前者は中央特殊機関が之を統率して所用資金の斡旋等もする必要がある。米国の農村電化局(REA)は最も進歩した一例である」<sup>81</sup> (傍点は引用者)

大和田の前任者である清水順治が、「民営を主とする自然の発達」<sup>82</sup>に基づいた日本の電気事業の在り方を尊重したことは既に触れた。森も清水同様に従来の電気事業が「自然の成行」に任せて発展したことを認めるが、それによって農村電化が「永久に望まれぬ」ことを問題視したのである。さらに森は農

<sup>77</sup> 日本図書センター編(1989)「森秀」『昭和人名辞典』第1巻(東京編)、1003頁。

<sup>78</sup> 森秀(1932)『電気一夕話』工政会出版部。

<sup>79</sup> 森秀(1936)「通信省と農事電化に就て」農事電化協会編『農事電化』10(8)、26頁。

<sup>80</sup> 同上、35頁。

<sup>81</sup> 森秀(1937a)「電気事業の指向」電気新報社編『転換期電気事業の展望』、19-20頁。

<sup>82</sup> 通信省電気局編(1934)、前掲書、8頁。

村に存在した電気組合などの既存の機関では農村電化の推進体として不十分であり、アメリカの REA(Rural Electrification Administration)に類似した「特殊な団体」の創設が将来必要であると指摘した<sup>83</sup>。

しかしながら当時の状況のなかで森が農村電化の主体として最も適切であるとしたのが配電助成の対象とされた共同作業場であった。

「〔中略〕我が国に於ける農村電化は共同作業場を中心として行く以外に飛躍の途がないと信じてゐる。それにはまづ共同作業場の拡充を通して農村工業の通俗化を図るべきで逋信省としては共同作業場奨励のため農林省とも協力配電設備に対し積極的に援助をしてゐる」<sup>84</sup>

さらに森は電力の需要を増やすことで利用率を向上させ、農村での配電設備建設の経済化を促進することが不可欠であると主張した。その一環として森は電力の需要を喚起するために「何にの楽しみもない山間僻地の人が僅かに受けられる文明の恩恵」<sup>85</sup>としてラジオの共同聴取に着目している。

### 3.3. 民営電力会社の反応

このように森が主導した配電設備助成政策は当時の民営電力各社からも歓迎された。とくに 1936 年 9 月に 5 大電力の 1 つである東邦電力が新興産業部を設立すると電力各社はこれに続き次々と農村電化事業を推進するための特設機関を設置している<sup>86</sup>。その動機について東邦電力の社長である松永安左エ門は次のように述べている。

「電気事業者は最早電気の売買に終始し若しくは需要の開拓にのみ腐心専念すべきでなく、其の公益事業たるの本質に鑑み利潤の一部を割き、以ては之を有効に駆使し今少し国家社会に直接貢献する奉仕事業を営み以て民衆に酬ゆるに非れば真の使命を達成するものとは云ひ難し」<sup>87</sup>

これは帝国議会で審議されていた国管を意識したものであり、企業形態の変革に依らずとも民営電力会社による農村電化が可能であることを示した。

### 3.4. 「睡眠作業場」の発生と配電設備助成の打ち切り

このように官民の様々な思惑のなかで実施された配電設備助成政策と共同作業場の設置奨励であるが、それにより戦間期以来の課題であった農村電化はどのように進展したのであろうか。結論から言えば共同作業場への配電設備助成は失敗の歴史であった。

原因の 1 つは、当初逋農両省が企図した共同作業場における電動機の集中的運用が農村の実態に適さ

<sup>83</sup> 民営電力会社に委せた「自然の成行」によっては農村電化は為し得ず、その為に REA に倣った「特殊機関」の設置を求めた森秀の主張は、農林省総務局所属の久谷福次郎によって「御意見が妥当でなく、又折角乗り気になつて居る」電力会社に不満を与えることから「多少の異議がある」と批判されている。久谷福次郎「森秀氏の御説を読んで」農事電化協会編(1938)『農事電化』12(1)、60 頁。

<sup>84</sup> 森秀(1937c)「共同作業場を中心に！」農事電化協会編『農事電化』11(11)、70-71 頁。

<sup>85</sup> 森秀(1937b)「電気行政と農村電化」農事電化協会編『農事電化』11(8)、37 頁。

<sup>86</sup> 東邦電力以外の電力各社による農村電化事業としては東京電灯前橋支店開発係、日本海電気産業振興係、京都電灯産業相談所、宇治川電気電化指導班、広島電気農村電化特設機関などが存在した。農事電化協会編(1940)『農事電化発達史：農事電化協会十五周年記念出版』、264 頁。

<sup>87</sup> 松永安左エ門による新興産業部設置の説明。東邦電力史編纂委員会編(1962)『東邦電力史』、406 頁。

なかったことが挙げられる。農村における電動機の普及率が高い新潟県においてそれは特に顕著であった。同県では小型電動機の個人使用が横行し、資力に余裕のある者の中には自ら使用する一方で賃貸するなど半営業的な行動に出ることもあった<sup>88</sup>。

原因の2つ目は、政府からの助成があったとはいえ建設に伴う経済的限界が完全に解消されなかったことにある。既設の配電線路から近く、建設が比較的容易な地点が最初期に助成対象として選ばれると、後には山深い遠隔地の供給区域が残された。こうした地域で配電設備を建設することはたとえ助成を得たとしても採算上不利となるため電力会社からの助成の申請が滞ったのである<sup>89</sup>。

原因の3つ目は、当時の農村の動力の主流であった石炭が電動機の普及を妨げたことが挙げられる。石炭は①固定されず、任意の場所で使用可能であり、②移動が容易であり、③さらに運転休止中は一切の燃料などの諸費用が発生しない点で、電動機に比べて有利であった。配電助成の最初の対象地であった東北でも石炭が先行して普及しており、全国的にも同様であった。農村における石炭の使用台数は太平洋戦争の勃発により燃料事情が逼迫したことが原因で1942年頃をピークに低下した。それでも電動機は専ら食料増産に直結する部門での使用に限られたこともあり、その使用台数が石炭を抜くことはなかった<sup>90</sup>。

こうした事情により、当初の期待とはほど遠い実績であったため、助成金の予算は1938年度以降、前年度の半額に削減された。通信省の各地方局への予算の割り当ては仙台通信局(7万2801円)、東京通信局(3672円)、大阪通信局(3672円)、広島通信局(3754円)、熊本通信局(3213円)、札幌通信局(459円)の順であった。この減額の背景には1937年7月7日勃発の日中戦争があった。それまで可能であった余剰予算の繰越も禁止され、年度末迄に交付されない助成金は大蔵省に返上することが決定された。こうした予算の逼迫もその後の配電設備助成政策の成果に影響を与えたのである<sup>91</sup>。

以上の理由により助成金が手厚く交付された東北地方でさえ農村共同作業場の電化施設の効果は上がらず、中には「睡眠作業場」<sup>92</sup>と揶揄されるほど不活発な施設すら存在した。そのため仙台通信局は電気料金の改訂により共同作業場の採算性を高めることで解決しようとしたが、結局1938年度を最後に配電助成政策の予算は打ち切られたのである。

#### 4. むすび

1920年代以来、議論された農村電化論は後進資本主義国である日本の都市と農村間の格差(二重構造)を電力技術によって解決しようとする試みに他ならなかった。当該期は動力が蒸気力から電力へと転換した時代でもあり、これを応用することで工業の都市集中を農村への分散に転じる技術的可能性が形成された時代でもあった。具体的には水力発電による電力の過剰供給と料金の低下、そして小型で低廉な国産電動機の普及が農村電化論に有力な根拠を与えた。

この客観的变化に最初に着目したのが農業関係者や電力会社の経営者であった。彼らは1923年6月、

<sup>88</sup> 「農村電化に履違ひ 県方針に逆行の結果」農事電化協会編(1938)『農事電化』12(1)、72-73頁。

<sup>89</sup> 「前途なほ遠い農村電化の普及」農事電化協会編(1938)『農事電化』12(4)、89-90頁。

<sup>90</sup> 僻地未点灯解消記念会編(1967)、前掲書、19頁。

<sup>91</sup> 「尚本来は過年度の予算も交付先を決定した場合は翌年度にこれを繰越交付することが出来たが、支那事変の予算編成に於て大蔵省では当該年度の余剰予算はこれを翌年度に繰越すことを許さない方針であり、従つて通信省の配電線助成金も各通信局に於て年度末迄に交付せざる場合は余剰を大蔵省に返上することになったので各通信局では右助成金交付の申請を督促し本年度内に全額を交付する方針を決定した」「配電線助成金明年度半減」農事電化協会編(1937)『農事電化』11(11)、81-82頁。

<sup>92</sup> 「共作場電力料金に仙通局再検討か」農事電化協会編(1939)『農事電化』13(9)、95頁。

『新農村』や『農事電化』といった機関誌を発行する農事電化協会を結成した。両者は同協会で協力するものの、電力供給者と需要家として時に対立した。

次に農村電化に着目したのが産業組合を通じた農村政策を実施する農林省であった。同省は1930年代前半、経済更生運動や共同作業場の奨励を通じた農村合理化を推進していた。この過程で農林省は高額な配電設備が農村電化の阻害要因であると認識した。その背景には供給区域独占制や自家用発電の抑制といった逋信省の政策があった。これに五十子巻三ら農林官僚は不満を募らせていたが、当時の逋信省は民営中心の電力行政を志向していたためこの問題に積極的に介入する動機はなかった。

この逋農両省の関係は1935年以降の東北振興政策を期に変化し、これにより国営卸売電力会社である振電と配電設備助成政策が成立した。この案の創始者は農事電化協会の会員であり、かねてから農村電化に関心を持った逋信省出身の技術者・渋沢元治であった。振電は東北振興調査会内で有馬頼寧から反対を受けたため実施が翌1936年に持ち越されたが、配電設備助成政策は予算が小規模であり実施効果も期待されたことから1935年の第67回帝国議会を通過し、成立した。同政策は逋農両省が連携した政策であり、農林省が所管する共同作業場に引かれる配電設備の建設に最大7割の助成を逋信省が公布することを骨子とした。しかしながらその実施期間はわずか4年間であり、打ち切られた原因としては農村における動力の個別使用の実態や石炭との競合、そして1937年7月に勃発した日中戦争による財政全体の逼迫があった。

助成政策は共同作業場を通じた農村電化という当初の目的を十分に果たせなかった一方、少なくとも電力をめぐる全体的な状況に以下4点の影響を与えた。1つは区域独占制や自家用発電抑制といった従来の逋信省の政策が見直される契機を作ったことである。2つ目は同政策に関わることで渋沢元治や森秀といった技術官僚が政治的発言力を増大させたことである。3つ目は東邦電力などの各社が助成を得て配電設備を建設し、国管を進めていた革新官僚に対抗したことである。4つ目は農村の電動機の取付個数の絶対数の増大に寄与し、幾つかの未点灯部落では電灯が灯るなど「意図せざる効果」を残したことである。たとえば1939年における共同作業場設置の電動機の馬力数は1936年比で19.9%増大し、使用電力量も50%増加している。また、共同作業場の助成のための配電線路により計9箇村に電灯が灯り、1935年から1938年にかけての全助成期間で約5000戸が点灯したと言われている<sup>93</sup>。

配電設備助成政策をめぐる一連の過程は電力技術へのアクセスや支配を巡る駆け引き、ないしは農村電化をめぐるポリティクスであった。1920年代では農業関係者や電力会社の間で言説が展開し、1930年代以降は逋農両省の官僚がこれに合流した。さらには渋沢や森秀といった技術者が参画したことで農村電化をめぐるポリティクスは複雑な様相を呈した。

1920年代から1930年代前半にかけては電力会社の経営者がリードしたが、1935年の東北振興政策以降は大和田ら革新官僚が次第に力を伸ばした。しかしながら革新官僚は電力技術の専門家ではない以上電力行政を民営から国営へと転換する「転轍者」の役割しか果たし得なかった。その「遺産」である日本発送電株式会社と電気庁を引き継いで戦時日本の電力行政をリードしたのが森秀をはじめとする技術者であった。配電設備助成政策はこれら一連の政治過程における媒介的役割を果たしたと言えるのではないだろうか。

内川隆文(うちかわ たかふみ、Takafumi UCHIKAWA)

東京外国語大学大学院 博士後期課程

<sup>93</sup> 森秀(1947)『農業電化の実態』コロナ社、93頁。

【参考文献・資料】

- 内川隆文(2016)「「民有国営」を巡る経済論争の研究：向井鹿松と小島精一を中心に」東京外国語大学国際日本研究センター編『日本語・日本学研究』(6)。
- 梅本哲世(2000)『戦前日本資本主義と電力』八朔社。
- 梅本哲世(2004)「改正電気事業法への道—『臨時電気事業調査会特別委員会議事要録』の分析」大阪市立大学経営学会編『経営研究』55(2)。
- 橋川武郎(1995)『日本電力業の発展と松永安左エ門』名古屋大学出版会。
- 橋川武郎(2004)『日本電力業発展のダイナミズム』名古屋大学出版会。
- 栗原東洋編(1964)『現代日本産業発達史 3 電力』交詢社出版局。
- 白木沢涼子(1994)「昭和初期の電気料値下げ運動」青木書店編『歴史学研究』(660)。
- 嶋理人(2012)「1931年改正電気事業法体制の特徴と変質：京成電気軌道の東京電灯千葉区域成就問題をめぐって」政治経済学・経済史学会編『歴史と経済』55(1)。
- 通商産業省編(1979)『商工政策史 第24巻 電気・ガス事業』商工政策史刊行会。
- 逋信省電気局編(1934)『電気委員会(第七回) 議事録』。
- 電気新報社(1938)『電気年報(昭和11年版)』電気新報社。
- 電力政策研究会編(1965)『電気事業法制史』電力新報社。
- 中瀬哲史(2005)『日本電気事業経営史 9 電力体制の時代』日本経済評論社。
- 中村隆英,尾高煌之助編(1989)『日本経済史 6 二重構造』岩波書店。
- 西野寿章(1988)「国家管理以前における電気事業の性格と地域との対応;中部地方を事例として」人文地理学会編『人文地理』40(6)。
- 西野寿章(2013)「戦前における地域組合電気事業の計画と挫折—秋田県横手地方を事例として」高崎経済大学経済学会編『高崎大学論集』55(3)。
- 日本図書センター編(1989)『昭和人名辞典』第1巻(東京編)。
- 橋川文三「革新官僚」神島二郎編(1965)『現代日本思想大系 10 権力の思想』筑摩書房。
- 橋本寿朗(2004)『戦間期の産業発展と産業組織Ⅱ 重工業化と独占』東京大学出版会。
- 秦郁彦編(2002)『日本近代人物履歴辞典』東京大学出版会。
- 古川隆久(1990)「革新官僚の思想と行動」公益財団法人 史学会編『史学雑誌』99(4)。
- 堀真清(1978)「電力国家管理の思想と政策」早稲田大学社会科学研究所ファシズム研究部会編『日本のファシズムⅢ 一崩壊期の研究』早稲田大学出版部。
- 松島春海(1975)「日本発送電株式会社の成立過程—戦時電力統制と日本発送電株式会社法の成立」埼玉大学経済研究室編『社会科学論集』(35)。
- 松島春海(1976)「戦時経済体制の成立過程と産業政策—電力統制政策の展開を中心として」安藤良雄編『日本経済政策史論 下』東京大学出版会。
- 森秀(1932)『電気一夕話』工政会出版部。
- 森秀(1936)「逋信省と農事電化に就て」農事電化協会編『農事電化』10(8)。
- 森秀(1937a)「電気事業の指向」電気新報社編『転換期電気事業の展望』。
- 森秀(1937b)「電気行政と農村電化」農事電化協会編(1937)『農事電化』11(8)。
- 森秀(1937c)「共同作業場を中心に！」農事電化協会編(1937)『農事電化』11(11)。
- 森秀(1947)『農業電化の実態』コロナ社。

三谷太一郎(1995)『日本政党政治の形成—原敬の政治指導の展開』増補版 東京大学出版会。

芳井研一(2004)「電気料問題と地域社会」新潟大学大学院現代社会文化研究科プロジェクト佐渡・越後の文化交流史研究編『佐渡・越後文化交流史研究』(4)。

吉田啓(1938)『電力管理案の側面史』交通経済社。

若月剛史「一二九〇年代における逓信省の変容—科学的管理法を中心に」東京大学大学院人文社会系研究科・文学部日本史学研究室(2007)『東京大学日本史学研究室紀要』(11)。