

戦前における我が国の「海上保安」体制について
～戦間期におけるにおける警備救難業務を中心とし
て～

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-04-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 井上, 彰朗, INOUE, Akira メールアドレス: 所属:
URL	https://jcga.repo.nii.ac.jp/records/97

戦前における我が国の「海上保安」体制について ～戦間期における警備救難業務を中心として～

井上 彰朗

1 はじめに

海上保安庁は、敗戦とその後の混乱により「悪質犯罪の跳りようする舞台」¹⁾であったわが国周辺の海域において、対処し得る実力のある制度組織が存在しなかったことから、新たにそれに対応する制度を創設する必要がある²⁾として、昭和23年に創設された。

その基本的理念は航海の安全と海上における治安の維持とされ³⁾、以来70年、『「正義仁愛」の精神のもと、領海警備、海洋の秩序維持、海難の救助、海上防災、海洋環境の保全、海洋調査、海上交通の安全確保等に従事』⁴⁾してきた。その間の出来事については、海上保安白書、海上保安レポートといった毎年発刊される資料だけでなく、十年史、三十年史、五十年史等により複数年単位で記録され、刊行されている。

一方、戦前の我が国の「海上保安」体制がどのようなものであったかについて述べられたものは、昭和36年飯田忠雄が「戦前におけるわが国の海上保安制度」において説明したものが最後となっている。その後、戦史叢書が昭和40年代以降刊行され、以後も各省の「年史」が出版され、平成に入りアジア歴史資料センター資料等がデジタル化され公表されたが、先の飯田による論文や昭和36年に刊行された「十年史」に記述された戦前の「海上保安」像を検証する研究は不十分なままとなっている。

そこで、戦前の「海上保安」体制に改めて迫っていくことを本論文は目的とする。

対象とする期間は、大日本帝国の領土拡張が一段落をみた戦間期、大正7年の第一次世界大戦終結後から盧溝橋事件が始まるまでの約20年間とする。その中で「海上保安」制度、特に法令の海上における励行(以下、治安維持という)や海難の際の人命、積荷及び船舶の救助(救難という)といった

今日の文脈における警備救難業務について注目する。地域としては、「東亜」⁵⁾及び「西太平洋」⁶⁾の海域を対象とし、ソ連との関係において、漁業問題や海上における防諜事案が多発していた、特に北海道以北に重点を置く。

本論文においては、2章において飯田をはじめとするこれまでの言説を概観し、3章において分析対象を絞った上で、4章以降昭和40年代以降に明らかにされた資料も用い、治安維持機能、救難機能の順に検証する。そして、戦前の「海上保安」について、各機関においてそれぞれの所掌に関連する部分で業務を行っていたが、権限が分散されており、現在の海上保安庁がある時代と比べ効率性に劣っていたことを明らかにする。

これにより、日本の海上を巡る統一された「海上保安」機関の存在の有無により戦前と戦後に差異が生じていることを調べていきたい。

2 先行研究・言説等

戦前の「海上保安」体制についての評価は、大きく3つに分けられる。即ち国会における政府答弁及び海上保安庁からの刊行物、飯田の論文、大井昌靖⁷⁾及び坂口太助⁸⁾による海軍からの視点による研究である。

国会における政府答弁は、昭和23年、海上保安庁法設置時の国会における政府委員のそれに代表される。すなわち、「内務省は水上警察の仕事を海上においてやっておるわけであります。大蔵省は税関の密貿易の取締を海上でもやっておつたのであります。それから農林省は漁業監督、密漁の監督というようなことをやっております。あるいはそのほか厚生省の検疫、動植物の検査というようなそれぞれの事務をやるために港に出先機関をもち、しかもそれを執行するために、いろいろ船や通信その他の施設をもつておつたわけでありますが、戦前におきましては、大体海軍という海上におきます実力機関がありましたために、必要な場合には海軍にS・O・Sを出しますと、大体海軍の協力を得てその任務を完全にやっておつたわけであります」⁹⁾とある。

刊行物としては、海上保安庁総務部政務課が取りまとめた「十年史」に示されている。そこには、「戦前には治安の維持については、水上警察、税関、水産局、海運局、検疫所(戦時中及び終戦後しばらくは税関及び検疫所

は海運局に属していた。)等の諸機関が、それぞれの主管に属する法令の施行に当たってきたが、いずれも実力強制の力が弱かったので、取締り上の最後の実力行使の面は、すべて海軍に依存してその目的を達していたのである。海難が発生した場合の救助については、市町村長又は警察官吏の行う水難救護と船長が義務として行う遭難船救助のほかは、わずかに公益法人帝国水難救済会の活動があるに過ぎなかった。(中略)したがって、海岸から少し隔たった海域で発生した海難船舶の救助は、海軍に依存せざるを得なかった。」¹⁰⁾と記述されている。

つまり、国会答弁や刊行物に描かれた戦前の「海上保安」業務とは、海軍以外の各プレーヤーが、その所掌毎に細々と活動し、その最後の助力に海軍に「依存」していたという姿である。海軍に注目を置き、海軍以外の関係機関間の連携には、何故か言及されていない。

一方、戦前における我が国の「海上保安」体制における全般的な研究は、先に述した飯田による研究があげられる。飯田は、戦中満州国に勤務、敗戦後東海海運局職員を経て、昭和23年海上保安庁発足とともに海上保安庁に籍を移し、昭和36年当時海上保安大学校教授として勤務していた¹¹⁾。彼は、海軍大学校に所蔵され、戦後海上保安大学校に移管された書籍等をもとに¹²⁾、戦前の「海上保安」制度について検証した。

その中で、飯田は、「海上保安」制度について、「1948年以前においても、実質的には、海上警察の機能を営む機関がなかったのではない。海上交通の安全の確保および海難救助の業務は、灯台局(運輸省)、海運局(運輸省)、水路局(運輸省、戦前の海軍水路部)、都道府県、帝国水難救済会などの諸機関が所掌していたほか、海軍もまた必要に応じてこの業務について行動した。また海上の法秩序の維持については、税関(大蔵省)、水上警察、水産局(農林省)等が、各個別に、何の相互連絡も統一的施策もなく、ほそぼそと実施されていた。そして沿岸海域の警備、重大海難の救助、公海における海賊の取締および漁船の保護等の実力行使は、すべて海軍の組織的実行に依存していた。」とする。さらに、「すべての施策は、富国を強兵によって実現せんとする帝国主義的政治思想によって支配されていたため、海上保安政策も、それが海軍にとって必要か否かが実施の主要基準とされ、商船ま

たは漁船にとって必要であるか否かは、考慮されるところが少なかったものと推察される」としている。

これは、政府答弁や十年史が触れなかった、戦前における海軍以外の各機関の相互連携のあり方に踏み込んだ評価である。すなわち、戦前においては、当時世界有数の勢力を誇った海軍力を前提に各政府機関が個別勝手に動いていた。つまり、大日本帝国という単位では海軍以外とは連携もなしに「海上保安」に係る業務を行っていたという姿として、戦前の「海上保安」業務像を非効率な体制として位置づけている。昭和 36 年以来海難予防史、税関百年史、戦史叢書等の書籍が発刊され、近年でもアジア歴史資料センター等の膨大な資料がデジタル化され、公表され、十年史や飯田が執筆した当時とは資料の質、量ともに環境は変化しているが、その後の研究は十分になされていない。

他方、海軍側の視点から見た戦前の「海上保安」については、大井が、「明治期の日本海軍の海難救助」において、海軍が実施した海難救助をもとに考察をしている。また、坂口は、「近代日本の海上保安と日本海軍」において、戦前において海上保安庁と同等の国家機関が無かった理由について節を設け、通信省が民間による海難救助を志向した理由について推察し、帝国水難救済会の活動に触れると共に、救難制度における海軍の貢献を記載している。

両氏は海軍が救助に出動した記録をもって考察しており、海軍が救助に出動しなかった事例は触れていない。また、いずれも海軍の救難活動に焦点を当て、治安維持等の機能については触れておらず、「海上保安」制度における内務省等の業務状況についても対象としていない。つまり、両氏の戦前における「海上保安」像とは、救難機関としての海軍の活動を主として想定しており、海軍側の視点から見た海上における治安維持の視点や他機関のありようは十分に描ききれていない。

軍の治安維持機能については、平成 28 年に吉田律人の「軍隊の対内的機能と関東大震災」において考察されている。そこでは陸軍の明治・大正期の陸上における治安維持に主眼が置かれている。陸中心の視点であり、海上における視点到欠けている。

以上のとおり戦前の「海上保安」体制について十年史、飯田論文が執筆されて約半世紀がたち、その後もそれらを踏まえていくつかの研究がなされているが、いずれも海上における救難機能について、海軍の役割が当然視されている。他方、治安維持や海軍以外の各機関における活動については、協業状態を含め、研究され尽くしているとはいいい難い。

そこで、飯田論文後公表された書籍・資料も用い、改めて戦前の「海上保安」について確認し、誰がどのように戦前の海上における治安維持や救難機能を担っていたか、各個別の機関が何をしていたかの視点から戦前の「海上保安」制度を明らかにする。

3 本研究の分析対象及び期間並に分析枠組み

本研究における分析の対象は、警備救難業務、特に治安維持と救難分野機能に限定する。

今日の「海上保安」行政は、警備救難業務、航行安全及び航行援助業務からなる交通業務、海図の維持作製、海洋の調査といった海洋情報業務等多様性を持つ。

このうち、航行援助業務にあつては、明治初年から中央での担当機関が外国事務官、民部省、工部省、逓信省、運輸省と変遷があつた。また、海図作製維持等の水路業務が海軍省廃止、運輸省を経て今日に至っている。しかしながら、この両業務については、戦前と戦後で業務の内容、業務を実施する陣容を大きく変えることなく継続して実施されている。

一方、治安維持及び救難業務を行う警備救難業務については、戦後の混乱を経て海上保安庁という新たにその業務を担当する組織が設けられた。戦前においては、それぞれの機関が歴史的経緯により権限が分散された状態で業務を行っていたと推測されるが、海上保安庁の警備救難業務の歴史は十年史にみられるように戦後の混乱期から始まっており、敗戦以前、以後で歴史が断絶している。

分析期間については、戦前、特に大日本帝国の領土拡張が一段落をみた第一次世界大戦後から盧溝橋事件までの戦間期に注目する。

戦前において、明治維新後の新たな秩序構築過程では、政治家・行政官「個

人」の力が強く影響する状況がみられた。例えば伊藤博文の経歴をみると、岩倉使節団、西南戦争、初代内閣総理大臣、条約改正、日清戦争、日露戦争、初代韓国総監等明治期日本の歴史的出来事に関与しているが、日露戦争前の日露協商論をはじめ、政治的課題の解決に当たっては、伊藤博文「個人」の力が大きく影響している。

一方、二・二六事件、広義国防国家を目指す広田内閣成立、軍部大臣現役武官制復活と続き、特に盧溝橋事件後は、大日本帝国の戦時体制移行が進み、軍の発言力がさらに強化され、軍の規模が加速度的に増大した。

明治維新後 50 年が過ぎ、戦間期に至る頃には、官僚組織も整備され、政府の頭職を占めたのは明治の教育を受けた人々で、各所掌も明確化され、それに従い職務にあたっていた時代である。そして第一次世界大戦前の第一次山本内閣で軍部大臣現役武官制が廃止され、軍の大臣だけが現役武官であることを要求される制度が一旦廃止されるなか、第一次世界大戦が終了する大正 7 年には日本初の本格的政党内閣といわれる原内閣が成立している。以上から、上記の秩序構築過程、戦時体制への移行期以降に挟まれる戦間期は、「個人」の力の発揮が減り、諸制度が整い、大正デモクラシー等で軍重視の姿勢が顕著ではなかった時期と考えられ、現代と海上を巡る大きな制度上の違いは、統一した「海上保安」機関が有るか無いかであるといえる。このことから、戦前におけるそのありようを検証するに相当な時代であると考え。

対象期間中に各組織が「海上保安」業務にどのようにあたってきたかを明らかにするために、

(1)軍を含めた諸官庁が特に警備救難業務についての業務を実施するための根拠となる、任務所掌及び権限、権限行使を可能にし、業務を効率的に実施する前提である教育といった制度

(2)制度によってもたらされた結果である、実際の業務実施状況に注目する。

まず、軍を含む官僚機構にとって、制度はその組織の業務実施にあたり重要な事項であり、まず任務や所掌を明確にする必要がある。次に、制度の背景となる教育について、近代国家において整合性の取れた施策を進め

るにあたり、業務を執行する官僚には相応の知識見識が求められる。特に「海上保安」業務は、各国の利益が直接衝突する海上でなされる業務であり、対国内においても治安維持にかかる業務であることから、業務に従事する者に当該業務についての相応の知識見識の付与が必要とされる。しかしながら、先行研究においては、教育の観点に欠けるように思われる。

さらに実際の権限実施状況を踏まえて、個別組織、機能別に比較することで、戦前の「海上保安」のありようを明らかにする。その結果、現場担当者が一時的に現地で協力し合い「海上保安」業務を為しただけではなく、中央を含めた各機関が、本来業務を踏まえ協力し合い「海上保安」業務に取り組んでいたこと、但し、権限が分散していたため、効率性が犠牲になっていたことを示していく。

4 海上における治安維持機能

戦前においての省の建制順に従い、内務省(警察ほか)、大蔵省(税関)、陸軍、海軍、農林省、逓信省順で各省の機能を分析し、小括する。

4-1 制度

4-1-1 内務省(警察ほか)

明治 19 年に内務省官制第一条により「内務大臣ハ地方行政警察監獄土木衛生地理社寺出版権戸籍賑恤オヨビ救済ニ関スル事務ヲ管理シ中央衛生会警視總監及地方官ヲ監督ス」とされ、第十四条で行政警察、警察に関する府県の成規及びその施行、警察官吏の職務、警察署、警察費に関する事項が定められた。以来、機構改正によって細部の変化はあったが、内務省は地方官制により府県内各郡区に警察署一箇所を置き、行政警察及び司法警察を監督していた。警察は消防業務も含めて業務にあたり、海上にもその権限は及んでいた。税関との協力も明治 32 年に公布された旧関税法に定められており、税関官吏不在時には警察官吏が税関官吏に代わって業務を行う条文があった¹³⁾。

内務省の海事関係業務については、地方官制において「船舶堤防河岸地道路橋梁渡船場鉄道電信公園車馬諸建築田野漁労採藻ニ関スル事項」等が対象とされ、明治 7 年より、わが国近海で難破した西洋形船(端舟を

除き、内外国艦船を問わず）、日本形船（漁舟、舢舨を除き、積石数 50 石以上）の船員数を府県に対して調べ、報告するように指示した。また、各県において漁業振興、保護等の業務を実施していたほか、府県において港務を取扱っていた。

さらに、地方長官には出兵を要請する権限があり、地方官官制（大正 15 年勅令第 147 号）第七条に「知事ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ当該地方ノ陸海軍ノ司令官ニ移牒シテ出兵ヲ請フコトヲ得」と、非常急変の場合に陸海軍に出兵を要請することが可能だった。

教育について、内務省では帝大等で教育を受けた文官高等試験合格者が一般に組織の上位を占めていた。現場業務にあたる警察官は巡査から登用され、昭和 4 年採用で最終学歴は小学校 6 割、中学校が 3 割を占めていた¹⁴⁾。巡査は巡査教習概則に基づき、道府県ごとの要領により原則 3 ヶ月以上の初任教育（昭和 5 年より 4 ヶ月以上、配置箇所でも 6 ヶ月の実務教養）を巡査教習所において受けた後、主に実務経験を通じて知識技能を吸収しつつ業務にあたっていた（その後警察講習所に進んだ者のうち成績優秀者は判任官として本省に採用、高等官に昇進する例もあった¹⁵⁾）。なお、海事関係法令については、昭和 4 年段階で兵庫県、福岡県が独立して講義時間を設けていた（初任教育では福岡県が実施していた）。

警察以外の県漁業指導船においては、後述の農林省水産講習所出身者等が乗船し、主に実務経験を通じて知識技能を吸収しつつ指導等にあたっていた。

4-1-2 大蔵省（税関）

税関は、その創設以来、密商等の対応にあたっていた。明治 19 年の税関官制により「密商脱税監視」とされ、大正年間には沿岸における密輸防止についても権限をもっていた。また、旧関税法により、海軍や警察官吏に援助を求めることが出来る権限があった。

他方、明治維新以来の行政機関の発足、発展的解消等により港湾行政は各省、各府県の所掌業務に分かれ、非効率な体制であった。しかしながら、衆議院をはじめとする度重なる建議等を受け、大正 13 年加藤（高）

内閣による行政整理の実施を機に、大正初年以來の課題であつた港湾行政の一元化が、税関主導でなされた。これにより、各府県の港務部が所掌していた開港港則や行政警察、植物検査所の植物検査、内務省による港湾修築、通信省の船舶管掌等、港湾行政機構の複雑さの解消がはかられた¹⁶⁾。税関長の命をうけて港務部長は港長の事務を行なうほか、開港港則の施行に直接必要な港内の行政警察に関する事務については、水上警察署長を直接指揮監督する権限をもった。

大蔵省においても、帝大等で教育を受けた文官高等試験合格者が一般に組織の上位を占めていた。地方では税関官制により判任官である税関監視官、税関監吏、監吏補が試験等により任用され、主に実務経験を通じて知識技能を吸収しつつ業務にあたっていた。業務に使う小型船の運航は監視官吏及び技手等の指揮命令に従い水夫、火夫¹⁷⁾が従事していた。

4-1-3 陸軍

戦前の陸海軍における海防の役割分担の代表例として、明治 28 年に制定され、昭和 20 年 8 月の敗戦まで存続した「防務条例」があげられる。内容として、永久の目的をもって建設された防禦地点に関し陸海軍協同作戦の分担任務及び計画指揮を規定し、海岸防禦地点の防禦は陸海軍協同してこれに任ずることを定めていた。陸海両軍の性質により分担を分け、陸軍は、陸地警戒勤務、陸地防禦工事、諸砲台の勤務及び砲壘通信勤務とするという内容となっていた。統帥綱領においても要地及び要塞、海岸近くでの作戦を海軍と協同であたる¹⁸⁾こととし、各要塞、衛戍地等に兵を配し、海岸を陸から防禦した。その他、軍事警察、行政警察、司法警察活動を行なうため、各地に陸軍大臣の監轄に属する憲兵を置き、憲兵条例¹⁹⁾により職務に従事した。また、陸軍運輸部が、陸軍の所有²⁰⁾・使用する汽船等船艇の管理と、船舶輸送に接続する鉄道輸送の業務等を担い、陸軍の作戦に備えていた。

その他一般的な治安維持においては、陸海軍共に先述の地方官官制(大正 15 年勅令第 147 号)第七条により、非常急変の場合に出兵を要請されることもあった。

陸軍においては、陸軍士官学校予科にて週 1 時間が法制経済の時間と

してあてられていたが、士官学校本科においては特に設けられておらず、陸軍大学校において「公法」として 45 回の授業回数が設けられていた²¹⁾。ただ、軍事警察、行政警察及び司法警察にあたる憲兵を教育する憲兵練習所においては、基本 10 ヶ月²²⁾かけ、憲法、行政法、刑法、国際法、民法、刑事訴訟法、陸海軍治罪法等諸法規の教育、陸軍経理等の軍事学、社会学、経済学等の科学、実務及び馬術剣術等の術科教育²³⁾からなる、初任者教育を行っていた。

4-1-4 海軍

「防務条例」では、海軍は海上警戒任務、海中防禦及びこれに属する諸勤務、船艦をもってする諸勤務及び海上通信勤務とした。

軍を運営するにあつて、在外人民の保護、海上における密漁、密商の取締り及び海難救助では海軍省、沿岸防禦は軍令部がそれぞれ中央において問題提起等を担当し、地方や艦艇がそれを実施する仕組みであった。

海上における密漁や密商の取締り、例えば漁業法令の取締りについては、明治 28 年の臘虎獸獸法で軍艦艦長に取締り権限が与えられたほか、明治 43 年の明治漁業法改正により、警察官吏、港務官吏、税関官吏とならんで、海軍艦艇乗組将校に漁業監督の権限が付与された。彼らは漁業を監督し、必要があると認めれば船舶などに臨検し、帳簿物件の検査をすることができる権限が与えられていた²⁴⁾。

海軍の兵科将校を育成する海軍兵学校では、大正 5 年 11 月の資料によると「軍政科目」中「法制課目」として「法の性質、憲法、行政法、刑法及び民法の大意、海軍刑法、軍法会議及び海軍懲罰令大要、国際法及び海戦法規大要」が教えられていた。時間数で見ると約 3 年 4 ヶ月間の士官教育約 3400 時間中経済学や衛生学等含めて 50 時間である。海軍機関学校、海軍経理学校においても同様の時間配分となっている。卒業後の術科教育では、一般人への法令取締りにかかる教育時間の割振りは見つけ出すことはできなかった。参謀を養成する海軍大学校において、昭和 3 年において「国法、国際法、憲法、海軍刑法治罪法等ニ関シ海軍将校トシテ実用ニ適切ナル事項ヲ教授ス」として、約 2560 時間の授業時間中、軍政にかかる 265 時間のなかに経理等とともに教育項目となっていた。

4-1-5 農商務省（のち農林省）

明治 19 年に農商務省官制により「農商務大臣ハ農業商業工芸技術漁労山林地質鉱山及営業会社ニ関スル事務ヲ管理ス」とされ、水産局に漁務課製造課及試験課が置かれ、漁務課は、漁具漁船漁法の改良に関する事項を所掌としていた。その後大正 14 年 3 月に農商務省は農林省と商務省に分離し、農林省官制に「農林大臣ハ農林水産畜産及米穀法施行ニ関スル事務ヲ管理ス」とされ、漁業取締り等を担当するのは水産局であった。

農商務省（のち農林省）においても、中央における一般的傾向は上の内務省、大蔵省同様であり、海上勤務といった現場業務にあたる職員は、中学卒業者又は水産学校卒業者等が入学する水産講習所出身者等が、主に実務経験を通じて知識技能を吸収しつつ業務にあたっていた。

4-2 事例

当時の船舶交通を取り巻く環境は、現在とは異なるものであった。

例えば、GPS もレーダーもないので、灯台や山の見え方、太陽や星の位置から自船の位置を確認する必要がある、他船の存在を確認するには目視や音のみで見張りをする必要があった。海上で発生した出来事を他者に認知させるには、電信、旗、目視、音響しかなかった。電信はある程度以上サイズの船舶にしか搭載されていなかった。また搭載されていたとしても、当時は通信衛星が存在しないことから、電信機の出力のほか、使用する電波、電波を発し、受信するマストの高さが通信距離に影響した。電信機材を搭載していない船舶、例えば沿岸域で操業する漁船に何らかの出来事が発生した場合、周囲または見張り台から目視か音声でそれを認知するしかなかった。船舶間の意思疎通についても、電信か旗、発光信号等に限られており、気象海象に大きく影響されていた。

当時機関が備えられていても帆のみをもって十分航行しうるものは帆船とみなされていたなか²⁵⁾、沿岸航行の小型船の多数を帆船が占めていたほか、漁船についても木造無動力船が大多数を占めていた²⁶⁾。

仮に何らかの事件事故を認知して出港するとしても、櫓こぎや焼玉機関、ガソリン機関搭載小型船を除けば機関の準備に時間が必要であった。多くの大型船の主機関である蒸気タービンにおいて、戦前とは燃料材質

等が向上した昭和 36 年であってもボイラを暖めるのに、種類とサイズによるが 1～20 時間を要していた²⁷⁾。

以上のような技術的な制約を念頭に置きつつ北海道以北を中心に、対象とする海域における事例を確認することとする。

4-2-1 各機関別

海上において各機関が実施した治安維持業務については、中国沿岸での海軍による海賊対応事例を除くと警察が実施したものが記録に多い。ただし、昭和初頭における地方庁の 20 トン以上の警察船及び取締船は 30 隻程度²⁸⁾で、その進出能力はトン数相応で、数が限られているため対応は限られていた。例えば北千島においては、「北千島の諸島は根室支庁の警察管内に属していて僅かに 4 名の警官が漁期中に限り派遣されるに過ぎないのである。(中略)而かも彼等は北千島では足とも言ふ可き舟を有していない。巡視の際には漁船に頼んで小さくなって乗せて貰っている。従って何等实际的な警察力を彼等に期待することは出来ない。」²⁹⁾とある。また、船艇の数が少ないため、漁船に上乗りして漁業関係法令の取締りを実施したようであるが、偽警官と思われ漁師に逆襲され、漁師に別の警察署に連行されている例もあり、苦勞をしていたようである³⁰⁾。

海軍においては、中国沿岸域において関係諸国とともに海賊対策にあたっており、無電等で海賊に襲われている旨連絡があると、救助に駆けつけて海賊を追い払う等の対応をとっていた³¹⁾。

海上で発生した事件を陸上で警察が取締った事例としては、官民老若男女邦人 720 人以上がニコラエフスで中国海軍及び露、中、朝鮮人暴徒に陵虐の限りを尽くされた末麿殺された大正 9 年の尼港事件³²⁾の後に発生した大輝丸事件³³⁾があげられる。首謀者江連力一郎は大輝丸を仕立て、同 11 年、尼港事件の報復と称しソ連沿岸を航行する船舶を襲撃し金品を奪い、発覚防止のため乗員のロシア人船長ほか露、中、朝鮮人 16 名を殺害した。入港後自首した者の供述により事件は発覚し、同年、警察が陸上で江連ほか 33 名を検挙した。

海上で発生した事件を陸上で憲兵が取締った事例としては、当時は、明治 32 年の旧軍機保護法、要塞地帯法、船舶法により要塞地帯への侵

入等が制限されていたなか、昭和9年、横須賀憲兵隊が陸上をパトロール中、当時三浦半島にあった要塞地帯へ漁船から上陸しようとした日本女性1名ほかイギリス大使館職員やドイツ人医師等白人数名を発見し、横須賀憲兵分隊に連行、取調べをした事例があげられる³⁴⁾。

4-2-2 協業状況

各国の主張する領海は当時3海里が一般的である中、ソ連は領海12海里を主張していた。このため北洋では、沿岸4,5海里で操業する日本の母船式蟹漁業において、被拿捕の問題が発生していた。戦後は場所や漁法は異なるが海上保安庁が関係機関と連携して対応している問題である。この被拿捕の問題に対し、農林省が監視船による警戒、監督を行っていたほか、大正12年以来海軍が駆逐艦を派遣していた。これらは何の調整も無しに個別に実施されたものではなく、中央、地方間で官民が連携を取って行なわれていた。昭和7年度を例にあげると、昭和6年度内には、農林次官から外務次官、海軍次官に宛て公文書が発出されていた。その文書を受け、大湊要港部参謀長から外務省通商局第二課長に宛て、昭和5,6年度に農林省漁政課長、海軍大湊要港部参謀長、第三駆逐隊司令、北海道庁外事課長、水上署長等の政府側関係者のほか組合関係者、業者、出漁船舶長等が出席した警備事務打合関係文書を送付している³⁵⁾。その後、昭和7年度、所在外務出先官憲、農林省監視船と海軍が北洋警備で密接な連絡を保持してこれに当たる旨閣議決定されている。このことから、中央、地方の官民関係者が継続して連携して事案に対処していたことが伺える。

実際に、蟹工船付属船がソ連官憲に拿捕された際も、北海道庁長官から内務大臣、外務大臣、農林大臣、海軍大臣、指定庁府、県長官、大湊要港部司令官宛報告書が提出され³⁶⁾、情報を共有して対応していた。そして、国際的な問題であるがゆえ、海軍を前面に出さない等の処置を取る年もあり、「各個別に、何の相互連絡も統一的施策もなく、ほそぼそと実施」するものではなく、関係機関が調整のうえ対応している。

領海警備についての協業状態としては、津軽海峡等はソ連艦隊の太平洋進出にあたって要衝を占める位置にあることから、ソ連等の一般商船

や漁船を装ったスパイ船が出没していた。これに対しては、沿岸住民や灯台からの通報、農林省漁業取締船俊鵬丸による拿捕³⁷⁾等を受け、検事局、水上警察、特高警察等の警察、憲兵隊が対応にあたっていた。北海道では、領海侵犯を確認した場合、その場限りの対応ではなく、検事局主導の申合せに基づき、警察が認知した場合は検事局、道庁、要塞、憲兵隊等に連絡をした上で検事の指揮で合同して対応することになっていた³⁸⁾。このような場合、海軍の協力は例外的であったようで、昭和 6, 8, 9, 10, 11 年と類似案件（昭和 9 年に発生した馬港要港で発生した「ラングリーブルック」号事件では、憲兵隊が現行犯検挙、翌 10 年同じく馬港で発生した「ジュノー号」事件では、海軍が在郷軍人等とともに検察に圧力をかけ検察が主導して検挙³⁹⁾）が続くなか⁴⁰⁾ 昭和 12 年に警察がソ連スパイ船を検挙した際、大湊要港部の指示により軍艦大泊及び航空機がその取締りに協力したことが、「軍艦が犯罪の検挙に、特に出動したと謂ふ様なことは前代未聞である」⁴¹⁾と記されている。

一般の貿易関係法令取締りについては、古くは明治 23 年に税関の管轄区域が定められ、その管轄が広く開港外の沿海諸地域に及ぶに至り、その地の町村役場や浦役場(後に警察署又は警察分署)の協力を求めるべく、大蔵省は北海道庁及び沿海府県(以下道府県という)に訓令を発し、外国通航船又は外国船が難破したとき等に所管税関への通報を求めた。また、明治 25 年に大蔵大臣から道府県に対して、外国船の漁獵、沿岸の不開港への出入に対し、税関と協議して取締りをして密貿易を未然に防ぐよう文書がでている。あわせて大蔵省と海軍省と協議の結果、沿岸回航中の軍艦に密貿易の取締りのため税関官吏の便乗が許されていた⁴²⁾。税関の業務マニュアルである執行提要では、密商脱税に関する反則その他にあたって警察官や市町村吏員、領事との協力がうたわれていた⁴³⁾。ただ、「中国においては密輸は、昔から公然と行われていた。(中略)翼東政権の独立に伴い沿岸において中国海関監視船の遊よくを禁止したため、同区内の海上からの密輸は急増した。(中略)、翼東政権は 11 年 2 月、現地日本陸軍の申し入れにより、沿岸密輸取締りの名目の下に、砂糖人絹などに正規輸入税の約 1/4 に相当する特別税を査驗料として徴収する

こととし、密輸を半ば公認することとした。これを翼東特殊貿易という」⁴⁴⁾とあるように、密商のもう一つの側面である密輸出への対応についてはそれぞれの機関の事情があったことが伺える。

漁業関係法令取締りについても、すでに明治終わりには水族の蕃殖保護に関する取締りが農商務省から道府県に訓令されていたうえ⁴⁵⁾、農相が大正15年に地方長官会議において当時問題となっていた機船底引網漁業取締りに関する件を注意事項としてあげる⁴⁶⁾等、中央間、中央地方間の協力が為されていた。ただ、海軍艦艇による漁業取締りについて、日露戦争後明治44年時点で内務省に対し農商務省は「海軍艦艇航行ノ際特ニ取締方ヲ委嘱シアリト雖モ海軍艦艇ハ固ヨリ一定ノ任務ヲ有スルモノナレハ其ノ取締ハ常ニ隔靴搔痒ノ感ナキ能ハサル処モ有之候」と伝えており⁴⁷⁾、制度上連携がうたわれていたが、実施は必ずしもうまくいっていなかったようで、期間中の海軍による取締り結果を見つけ出すことはできなかった。むしろ、北洋では海軍が農林省に、主務官庁として確実な対応を行なうように申し入れをしている事例が見られる⁴⁸⁾。

重要人物の海上での警備実施については、北海道以北で例を見つけ出せなかったが、満州国皇帝が昭和10年に来日した際には、横浜港において、税関、陸軍、海軍、水上署等警察がともに海上警備を実施し、税関長が上陸後の満州国皇帝の接遇に最初にあたった例⁴⁹⁾があげられる。

4-3 小括

先の事例であげたように、場所、時間等の理由で他の機関が関与できないような場合を除き、海上においては、その特殊性と各関係機関が持つ資源の不足から、それぞれの所掌に基づき事前に調整のうえ協働して事案にあたっていたことが伺える。

ただし、各機関の所掌の問題から、北海道での防諜問題は検事局、中国での海賊問題は海軍というように問題によって主導する機関が異なり、対応する各機関の対応もそれぞれの事情によっていた。

このような場合、仮に類似案件が短時間に連続して発生し、関係者が類似案件であると一致して認識した場合は、先例をもとに対応要領が定められ、担当機関が主導して、ある程度効率的な協力体制が組まれ、事

件に対処したと推測できる。しかしながら、ある事件が発生し先例と類似案件であると関係者が一致して認識しなかった場合、それをどの類似案件であると当てはめるべきか、誰が類似案件と認定するかという問題が発生したと考えられる。さらに、類似案件であるとの認定に至らない場合や案件の発生が稀である場合、上記に加え、どの機関が主導権をとるか、どの機関がどこまで関与することを求められるかといった調整が必要であったと考えられる。さらに、頻発していたとしても、先にあげた海軍の例のように、関係者が自己の役割を独自に確定した場合、それを覆すことは他者にも困難であったと考えられる。このように、戦前は統一された「海上保安」機関が無いため、現代以上に関係者の確定と各関係者が果たすべき役割を確定することに時間とエネルギーが割かれ、非効率的で時間をかけた調整が行なわれたであろう事が想像できる。

5 海難救助機能

5-1 制度

遭難船舶の救助は、今日では海上保安庁が国の救助機関としてこれに従事している。また、サルヴェージ会社や曳船会社が沈没船の引揚げや機関故障船の曳航等を業として行なっている。それと同時に、現在においても付近航行船舶が可能な範囲であたっているほか、漁船海難にあつては、僚船による捜索が行なわれている。戦前においても付近航行船舶が海難救助に可能な範囲で対応し、僚船が捜索し、サルヴェージ会社や曳船会社が業として行なっていた。このほか、以下の3政府機関と民間（帝国水難救済会）が海難救助に関与していた。

5-1-1 内務省（警察ほか）

明治元年の太政官五制札の第一札に「人ヲ殺シ家ヲ焼キ財ヲ盗ム等ノ悪業アルマジキ事」とされて以来戦前の警察は火事の原因調査と消防の任務を持っていた⁵⁰⁾。実際の消防活動は、ほとんどが自治組織としての私設消防組がおこなっており、それも名だけというものが多かった⁵¹⁾。明治27年に消防組規則により消防組は知事の警察権に掌握されながら、その費用は一切市町村で負担するべきものと規定された。

明治 32 年には水難救護法が制定され、以後遭難船舶救護の事務は最初に事件を認知した市町村長が行うこととされた。そして、遭難船舶があることを認知したときは、市町村長が直ちに現場に臨み救護に必要な処分をする⁵²⁾としたほか、警察官吏は救護の事務に関し市町村長を助け、市町村長が現場にいないときは職務を執行するよう定められていた⁵³⁾。

政策については、帝大等で教育を受けた文官高等試験合格者が一般に中央で企画立案するものであったが、実際の現場においては、水難救護法により最初に事件を認知した市町村長が事務を行うこととされていた。しかしながら、水難救護に関する教育を市町村職員がどこかで体系的に受けていたという記録を見つけることは出来なかった。

巡査教習所において救急を含め独立した消防についての教習科目があった道府県は、北海道、東京、神奈川、兵庫、福岡、長崎、新潟、茨城、愛知、静岡、福島、山形、福井、鳥取、島根、広島、山口、徳島、香川、愛媛、鹿児島⁵⁴⁾であり、全道府県が独立した教習科目を設けていた訳ではないようである。

5-1-2 海軍

海軍では、部内に対して明治 19 年に鎮守府官制に「難破船救助ニ関スル事項」を定めたほか、大正 8 年「艦船職員服務規程」では、「艦長ハ艦船ノ座礁、衝突、火災其ノ他海難ニ遭ヘル事実ヲ見聞シタルトキハ任務ニ支障ナキ限り相当ノ救護ヲ與フヘシ」としていた。

その救助業務を行う目安としては上記「任務ニ支障ナキ限り」が第一であり、「日本海軍遭難船舶救護作業ハ各艦船ノ有スル本務ヲ妨ケサル範囲ニテ行ヒ且公益ノ見地ヨリスルモノ」とあるように公益の見地から行なうもので、通信省も至極適当と認識している⁵⁵⁾。

部外に対しては、明治 23 年には道府県宛に「内外国艦船本邦沿岸ニテ危難ニ遭ヒタルトキ報告ノ件」により、「海軍艦船ノ救護ヲ要スルニ及ハスト思考スルトキハ報告セサルモ妨ナキコト心得ヘシ」とあるように、海軍に救助を求めるのであれば、海難情報を提供するよう求めていた。

教育について、海軍兵学校の時間割には運用術、航海術といった船舶運用技術の科目時間が昭和 6 年で 510 時間、そのほかに艦船による実習

時間が設けられていた。当時は搜索理論が考案される以前の時代で⁵⁶⁾、潮流の観測は明治 36 年以来本格的に実施されていたが⁵⁷⁾、その結果を科学的な計算に基づく漂流予想として救難活動に生かすには、コンピューターの無い時代、技術的に困難であったと思われる。よって、救難について講義・実習があった場合、その内容は経験知の伝授と救助手段である短艇の操船方法等であったのではと推測される。

5-1-3 通信省

明治 19 年に通信省官制により「通信大臣ハ郵便電信灯台浮標識船舶及海員ニ関スル事務ヲ管理ス」とされ、管船局は航路標識、航路、船舶、水難救護、海上保護等に関する事項を所掌としていた。

海上又は海岸で実際に業務を行なう職員は航路標識関係職員があり、その職員の業務を定めた大正 4 年の航路標識看守規程では、「各所ニ於テ遭難船ヲ認メタルトキハ遅滞ナク最寄関係官署ニ通報シ適宜救済ノ手段ヲ講シ之カ顛末ハ別ニ定ムル処ニ依リ報告スヘシ」とされていた。

通信省においても、帝大等で教育を受けた文官高等試験合格者が一般に組織の上位を占めていた⁵⁸⁾。灯台等現場業務にあたる職員は、航路標識看守業務伝習生(大正 14 年からは灯台業務伝習生)が航路標識伝習生規程、規則細則に基づく 6 ヶ月間の初任教育を本所試験所において受け、航路標識の一般及び海事の概要のほか、衛生講習や操艇実習等⁵⁹⁾の教育を受けた。その後、主に実務経験を通じて知識技能を吸収しつつ業務にあたっていた。なお、業務に使う小型船の運航は事前に別の機関で教育を受けた雇員、傭人が従事していた。

5-1-3 民間

民間においては、従来付近通航船による救助のほか、漁村においても若者衆組等の名称の相互援助組織で対応にあたっていたようである⁶⁰⁾が、大正年間には帝国水難救済会が存在した。

これは、明治 19 年 10 月、横浜から神戸に向かっていたイギリスの貨物船ノルマントン号が沖合で沈没し、イギリス人、ドイツ人、中国人、インド人の乗組員 39 名と、女性 4 人をふくむ日本人の乗客 25 名中で救助されたのは乗組員のイギリス人とドイツ人のみ、日本人は一人も救助

されなかったという「ノルマントン号事件」を受け、金比羅宮宮司が、当時の総理大臣に会い賛同を得たのち、海軍次官等と設立について協議を重ね、明治22年設立されたものである。

会則第二条において「河海ニ於テ水難ニ罹ル人民又ハ船舶ヲ救済スル⁶¹⁾」ことを組織の目的としてうたっており、その活動は官報等により逋信省により取りまとめられ公表されていた。

帝国水難救済会においては、その活動にあたる漁師等が「海上生活者タル所謂「海ノ子」ヲ以テ編成シアル」⁶²⁾ことから、大型船運航への知識はともかく小型船について一般的な基礎知識はもっているものとしていた。そして、特に救護具の訓練、集団訓練等の教育を実施していた。

5-2 事例

当時、海難は、逋信省の記録するもので、滅失海難件数(汽船、帆船)が年間約180件(損傷を含めると約1200隻)を数えていた⁶³⁾。そのほかに、農林省の統計によると漁船海難は少ない年でも1000隻程度、多い年では3000隻以上発生していた⁶⁴⁾。このような中、帝国水難救済会の救助実績は平均年600隻前後、約2500人の救助実績⁶⁵⁾を数え、海軍に記録される平均で年40件程度の海軍が対応した事例⁶⁶⁾を加えても、ほとんどが沿岸域にて発生したものであった。

海難対応にあつては、海難の防止と、実対応に大きく分けることが出来る。そして、防止については中央における政策的なものと、個々の活動に分けることが出来る。同様に実対応も救難所を増やし、装備を整えるという組織の努力と、実際の救難活動という個々の組織及び所属する個人の活躍に分けることが出来る。

5-2-1 各組織独自の実施

帝国水難救済会は、昭和11年おわりにはいずれも最高時速15キロ弱のエンジン付救命艇75隻ほどを保有し⁶⁷⁾、昭和14年時点で海陸及び船間通信が可能な無線機を備え付けられている15m救難艇を10隻程度保有し、なおも整備に努めていた⁶⁸⁾。警察や海軍が船艇航空機を出動するに至らない海難であっても、エンジンの有無を問わず、その船艇により救助にあたっていた。

ただし、先述のとおり、当時は海難が発生したとしてもそれを関係者に知らせるための連絡手段が限定されており、救命艇でも無線機を搭載した船舶は限られており、海上保安庁創設後、国が提供したレベルの対応は望むべくもなかった。ただ、この困難な状況下でも、本研究対象期間中、昭和恐慌など経済的な逆境のなか救難所を 70 強から 200 程度に増やし、各救難所平均で年間 4 回程度の救助を実施⁶⁹⁾し、先述の救助実績をあげる活躍をしていた。

5-2-2 協業状況

海難の防止政策の一環として、通信省は昭和 7 年海難防止会をもうけ、同会の会長には、通信次官が就任し、委員には、通信省、海軍省、農林省等の関係部局長、海運、造船、水産会社の社長、大学の教授等を任命または、委嘱して、海難統計の作成、船型の特性、操舵性、艀装品不備等に基づく海難の実例調査、行方不明となった船舶の遭難原因調査等事業を行っていた⁷⁰⁾。

実際の対応については、灯台職員が警察や無線電信所（郵便局）に通報していたほか⁷¹⁾、大正 5 年には通信省告示により海難船舶があった場合は、無線電信所長から水難救済会救護所に通知がなされるようになった⁷²⁾ほか、付近を航行し対応が可能であった船舶が、海難救助にあたっていた。そのほか、市町村が在郷軍人、青年団の協力を得て対応することもあった⁷³⁾。また警察は、瀬戸内海小豆島沖で昭和 10 年 7 月に発生し、生存 146 名死亡 13 名不明 73 名計 232 名を記録した定期客船緑丸と大連汽船千山丸との衝突事件等、水上警察署船艇、署内の帝国水難救済会所属船や漁船等を活用して市町村長と協力して沿岸での海難救助にあたっていた⁷⁴⁾。しかし、海には境界線が無いにもかかわらず、各市町村の活動は、ヒトモノカネに係る各市町村の権限が及ぶ範囲を念頭に置かれたものとならざるを得なかった。

海軍も救助活動に従事したが、先にあげた対応件数が示すとおり、常に対応できるとは限らなかった。緑丸の事故対応では、呉帰港中の軍艦 1 隻が事故翌日、付近を航行していたことから漂流者の発見に努め、サーチライトを用いて夜間の搜索を支援している。一方、大正 15 年 4 月

26日に幌筵島付近岩礁に乗揚げた秩父丸遭難では、付近船舶が救助を試みる中、工船蟹漁業水産組合、船主が同27日に大湊要港部に対し、「人命救助の為軍艦派遣方請願」したところ、「差繰出来ざる事情、救助派遣出来ぬ」と断っている。これに対し、船主が同28日海軍大臣に再度請願、同時に請願を受けた農商務省からの海軍省への働きかけもあり、海軍次官より29日午後大湊司令官宛に駆逐艦又は「大泊」を派遣するよう依命電が発出された。これを受け、当日中に大湊司令官より海軍次官宛に駆逐艦派遣命令を出した旨連絡があり、駆逐艦は30日に函館発、5月2日午前10時半に現地到着、投錨後午後1時に救助艇降下し秩父丸の調査及び生存者捜索を実施したが海難発生後相当の時間が経過していたことから、生存者の発見に至らず、午後3時艇揚収、抜錨し午後4時現場離脱、5日大湊に帰着した⁷⁵⁾。このように一般船舶への海難について対応するか否かは、秩父丸遭難にみられるように、船主等関係者の請願を受け、艦艇の「差繰」をもとに現場がまずは対応を決定している。そして、対応した後の捜索についても、極めて合理的判断に基づき、現場離脱等を行なっている。

他機関も救難を本業としていないことから相応の対応だった。例えば昭和2年3月9日に犬吠岬沖約140kmで発生した鹿児島県商船学校練習船霧島丸の遭難は、合計駆逐艦2隻、特務艦1隻、飛行機、飛行艇、捜索依頼船3隻それに付近航行中の船舶8隻が捜索にあたった海難である。同日午前9時半同船からのSOSを銚子電信局は接受し、直ちに諸社の汽船等捜索の手配が行われた。そのなかで、鹿児島県知事名で、海軍大臣と横須賀鎮守府指令長官宛に軍艦による捜索を求め、10日朝駆逐艦が出港し、捜索にむかった。しかしながら、捜索中の駆逐艦に11日午前11時鎮守府より捜索を続けつつ引きあげる様命令が下された。鹿児島県は通信省横浜灯台所属船羅州丸を備船し23日から29日まで捜索にあたったが、結果が出ず、備船期間の延長を通信省に懇願したが、灯台勤務の都合で許されなかった、とある⁷⁶⁾。

また、帝国水難救済会が日露戦争時になった軍への貢献等を踏まえ、海軍に対する会員の理解を深めるため、軍艦便乗が実施されていた⁷⁷⁾。

5-3 小括

明治時代、我が国の海難救助体制を検討するにあたり、欧米諸国を調査した結果、海岸線を持つ国が、必ずしも全て国営の救助機関を持っていたわけではなかったことが明らかにされていた⁷⁸⁾。通航船舶からの救助や帝国救難救済会の活動、沿岸における警察及び可能な範囲での海軍による救難活動実施という当時の海難対応は、世界標準から大きく外れるわけではなかった。

しかし、全国民がそれに満足していたわけではなく、統一的な海難救助機関の設置については、大正年間には神戸の水害を受け、「別に完全な救護機関を急設する必要がある、米国には水難救助局英国には帝国救命艇協会あり何れも盛んに活動している」と記事が出る等既に要望があった⁷⁹⁾。これに対し、国が海難救助を所掌とする機関を設置し、その対応に当たらなければならないという認識を持つには、漁師を含む船員6万余の人命⁸⁰⁾をはじめとする海洋に係る各種資源が戦争で失われ、国民の生活に影響が及ぶ中、占領下 GHQ からの指示を受けて海上保安庁が設立される日を待つしかなかった⁸¹⁾。それまでの間は、通信省と帝国水難救済会の協力、海軍への帝国水難救済会会員の協力・理解促進、他官庁及び地方と海軍の連絡という形で個別の海難に対応していた。

誰が海難に対して主導的に対応するのか、という点については、ある意味では治安維持機能以上に、救難機能も問題点を抱えていた。

6 分析

これまでを踏まえ、特に治安維持機能と救難機能双方の機能について共通点と相違点を組織内、組織間で比較し分析する。

6-1 組織内比較

6-1-1 内務省（警察ほか）

治安維持機能、救難機能双方への共通点としては、一定サイズ以上の船艇の不足からいずれも海上進出能力が低かったことがあげられる。次に海についての基礎教育が十分になされていないことがあげられる。海事関係教科を独立した教科として巡査に講習していた道府県は、先述の

とおり限られたものであり、職場での知識附与の割合が大きくなっていく。共通した基礎教育の存在がないことから、隣の署には海事関係法令取締りや海上での捜索を経験した者が在籍し、経験知があるが自分の署には知見が無い、またはその逆という事態が多分にあったと推測される。また、漁師の息子等幼少から海に親しんでいるのであればともかく、陸上で育ち陸上で勤務していれば、小さいことでは海潮流の影響や海底の地形等によりそのまま直進することが必ずしも目的地に到達する最短コースではない、船は常に動くといった海の特異性について、教育が無ければ理解があるとは考えられない。これにより、「海での常識」に即した対応を行なうには努力が必要であったのではと推測される。

相違点としては、治安維持と異なり救難は人助けであり、帝国水難救済会の存在とあいまって漁師等「海ノ子」の協力が治安維持よりも得られやすかったであろうことがあげられる。

6-1-2 大蔵省（税関）

共通点としては、税関職員数と船艇の規模から、沖合での継続的な業務執行が困難であったことが想像できる。場所が限られるものの、大正末には横浜港等では税関は、警察を指揮して公共の安全と秩序を維持するための活動が可能であった。

相違点としては、密商防止が主業務であり、税関の組織規模から、開港以外での救難活動については積極的対応が可能であったとは考え難く、現場で居合わせた場合の対応となったのではと考えられる。

6-1-3 海軍

共通点としては、艦艇航空機の数、士官に基本的な素養が与えられていたため、治安維持、救難どちらも「その気になれば出来る」能力があったことがあげられる。

相違点としては、治安維持機能について、先に農商務省の認識にあったように、海軍艦艇による漁業取締り実施には複雑な事情があったようで、期間中漁業取締りの実績を見出せなかった。また、「翼東特殊貿易」の存在等から、海賊への対応を除き治安維持を任務として優先していたか疑わしい。士官は、刑法の大意を学習し基礎的教養を学んでいるため、

犯罪対応の指揮を取ることは概ね可能であったと推測できるが、憲兵が受けたほどの授業密度ではなかった。

救難活動については、救助艇であるカッターの訓練が基礎教育としてあり、なおかつ自軍の艦艇航空機事故が頻発していたことから、意思も実績もあった。ただし、あくまで一般船舶への救助は、目の前での遭難は別として、公益性の有無と船艇運用が可能であることが前提であった。

6-1-4 農商務省（のち農林省）

共通点として職員数と船艇の規模から、対応できる場所が限られていたと考えられる。

相違点としては、治安維持について漁業の振興を踏まえて実施されていた一方、救難活動は、所掌から、現場に居合わせた場合や船艇運用上余裕があったときの対応となったのではと考えられる。

6-2 組織間比較

6-2-1 治安維持

警察は、法執行の知識と意欲はあるが、教育の関係上、海上の特殊性を踏まえた捜査は容易ではなかったであろうし、分散して警察署が配されていたとはいえ、自前の船艇の数が少なく、先述の勢力からみて、海上保安庁成立後と同等の巡視警戒はなしえなかったと考えられる。

税関についても、領海幅がわずか3海里であったことから、人数、船艇の数の関係上、密輸を防止するには海上で船艇を捕捉するよりは港内や陸岸での対応が効率的であったと考えられる。

海軍については、先述の漁業法令の取締りや「翼東特殊貿易」の存在からその意思が推測されるように、中国沿岸での海賊対応を除けば、艦艇配備の関係から、日本沿岸での治安維持への協力は限定された。

農林省については、俊鵬丸等保有し、能力もあっただろうが、船艇の絶対数が少なすぎ、補給休養と回航時間を考えると日本全国を対象に業務を行うにはかなりの困難が伴ったことが想像できる。

6-1-2 救難

救難は時間との勝負であり、現在でも海上保安庁では船艇航空機の性能向上、職員の対応能力向上につとめ、海難救助にあたっているが、当

時の艦船航空機職員の能力は性能、対応能力ともに現代とは比べものにならなかった。

特に市町村や警察については意思を持っていても、教育状況から海上の特殊性を踏まえた救助指揮は困難で、実質漁師たちに任せざるを得なかったであろう。また、分散して警察署が配されていたとはいえ、自前の船艇の数が少なく、あったとしても小型で現代のように機器も整備されていなかったため、荒天時にまま発生する海難に対する救助は十分になしえなかったことが考えられる。

海軍にあっては、荒天であっても航行できる大型艦をもち、経験を持った人員が救助艇を出しうる能力を持っていたが、集中して配されていたことから津々浦々への対応は困難であり、目の前で起きた海難は別として、前述のとおり海上での生存可能時間を加味した対応を取った事例が見られる。

他の公的機関は、船舶の絶対数が少なく、先の霧島丸の事例における羅州丸のように、本来業務との関係で対応に限界があった。

帝国水難救済会は、大きくて15m程度の救助船による救難活動、そして機関や通信施設を持つ船舶が限られていたことから、沖合や荒天時の活動は困難且つ危険であったと考えられる。

6-3 小括

海上での治安維持、救難活動を実施するには、事案に対応する意思と、海上での対応能力、事案の発生頻度から、分散配備された勢力が求められる。そのなかで警察等は、分散されて配置されていたが、事案に対処する意思があったとしても海上での能力、自前の船艇等の勢力が十分とはいえず、海軍は海上での対応能力はあるが、治安維持については意思、救助は配備上の都合等で適時対応することが困難という問題を抱えていたと考えられる。

戦前と戦後では、国民の教育水準向上、ヘリコプターを含む航空機の発達、通信機器の小型化や舶用機関の普及をはじめとする技術進歩等各種格差が非常に大きいと思われる。しかしながら、海上保安庁が存在する現代と戦前の状況を比較するために、「海上保安」に関わる各機

関、組織について概略を示すならば、次の図に示せるであろう。

図 「海上保安」に関わる機関、組織の比較

	警察	税関	憲兵	海軍	農林省	灯台部	水難救済会	海上保安庁
海事一般に関する知識	?	△	?	○	○	△	△	○
法令取締りに関する知識	○	△	○	?	○	×	×	○
海上法令取締りへの意欲	△	△	△	△	△	×	×	○
洋上への進出・救助能力	×	×	×	○	△	△	×	○
沿岸での取締り能力	△	△	△	?	△	×	×	○
沿岸での救助能力	△	?	△	○	△	△	○	○

(○：能力あり △：一部あり ×：対応困難，担当外 ?：不明)

7 結論

日本の海上を巡り、統一された「海上保安」機関の存在の有無により戦前と戦後に差異が存在するか、これまで述べてきた。

戦前においても、各省間の「海上保安」について協力は存在した。それを個別案件に応じて臨時に協力関係が構築されたと評するには無理があり、先例がある案件については組織として各組織の所掌に応じて協力体制が構築されていたと考えることが妥当である。

つまり、現代ほど洗練はされていないとしても、戦前も「海上保安」業務は行われていた。軍を含む各機関は協同して業務を行い、軍についても、海軍だけが活躍する姿ではなかった。憲兵科を持ち、治安機関としての性格も有していた陸軍も事案と事情に応じ当事者として対応していた。また、税関は、海軍、警察、市町村と連携し、貿易関連法令の取締りをしていた。農林省は独自に行なうほか、内務省経由で漁業法令の励行を行っていた。

国家権益の最前線である北洋では、海軍、外務省、農林省、内務省等の関係機関は協力し拿捕防止のために活動していた。しかしながら、海軍は水路業務も所掌としていることから、問題が発生して海軍が前面に出ることが求められる状況下では、北千島沿岸の測量等他業務も実施していた。

沿岸で発生した海難の対応では、市町村、警察が在郷軍人、地元青年団や帝国水難救済会と共に海難に対応し、海軍も都合がつけば協力していた。はるか沖合で発生した海難の対応では、霧島丸の例のように、艦艇航空機を持つ海軍は搜索勢力の無視できない一つの勢力ではあった。しかしながら、海軍の記録する対応件数は逋信省が記録する海難発生件数、帝国水難救済会がなした海難救助件数に遠く及ばない。つまり海難にあたり請願しても、秩父丸遭難の際、関係機関を巻き込んで地方、中央に請願をした結果ようやく海軍が対応した例に見られるように、都合がつかなければ動いてくれないという意味での「最後の頼み」であったと思われる。

そして、各機関は、それぞれ主要業務として「海上保安」にあたっているわけではなかった。大日本帝国の持つリソースが限られていたため、行政警察、司法警察業務にあたる警察や軍事警察、行政警察、司法警察の権限をもつ憲兵は、海上で発生した事件を陸上で認知した場合それを取締っていたが、積極的に海上で活動するには海上への展開能力が十分とはいえなかった。税関は、大正13年時点で陸上を含め1200人強と臨時職員を擁していた⁸²⁾に過ぎず、日本の沿岸を満遍なくカバーし、主要業務として「海上保安」業務を日本全土で行なうには人数資機材が不足していた。一方、優秀な艦艇航空機と多数の人員を持つ海軍については、主要業務である国防、国益の保護が優先されていた。密商の防止を業務の一つとしつつも、政府諸機関の黙認や支援なしには実施しえない「翼東特殊貿易」の存在等から、海上での治安の維持は中国沿岸域での海賊対策を除き、その優先順位は低かったと推測できる。また、人命財産の救助は、運用上可能であれば対応するという姿勢が事例から推測できる。帝国水難救済会は、海難救助にあたっていたが、『海上生活者タル所謂「海ノ子」』が行なうものであったため、専業で海難救助を行ないうる人数は期待できず、「海ノ子」は民間人であることから、治安維持についての権限は現行犯への対応を除けば無かった。

このような状況下、各機関間の協力は、あくまでその機関、構成員が本来注力すべき仕事の妨げとならない範囲であったと推測できる。また、ソ連のスパイ船対応のように頻発する事態には、先例をもとに迅速な対応が

可能であったが、各機関の所掌が分化されていたため、頻発しない事態、先例のない事態であれば、関係者の特定、役割分担の決定、出動勢力の調整にかなりの時間とエネルギーが必要であったのではないかと考えられる。

つまり、海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧するための専門の機関として資機材人員能力をそれに適応させた組織が無いことから、国民にとっては何か海上であった場合、海上保安業務が速やかに確実に実施されるという期待感を抱くことが出来なかった。この点が、70年にわたり上記任務のために組織され、教育訓練され、実際に国民の期待に応えようと各種業務に従事し、実績を重ねている海上保安庁が存在している戦後と大きく異なる。

今回は主題を明確化する上で、時代を戦前のうち、特に戦間期に絞った。また、海軍大学校に所蔵され、戦後海上保安大学校に移管された書籍の多くが諸般の事情で活用できなかったため、戦後出版された書籍及び近年インターネットに公開された資料を中心に分析対象として用いざるを得なかった。今回活用できなかった書籍が分析されることがあれば、更に深い考察が可能ではないかと考えられる。

最後に、本研究に多大な影響を与えてくれた奥蘭さんに深く感謝する。

1) 「十年史」 p3 等

2) 第2回国会、治安及び地方制度委員会、第20号、岡田國務大臣の説明

3) 第2回国会、治安及び地方制度委員会、第20号、大久保政府委員の説明

4) 「海上保安レポート2017」 p1

5) 概ね「バイカル」「シンガポール」を連ねる線以东（「シャム」、蘭印を含む）

6) 概ね東経180度以西の太平洋

7) 軍事史学 第52巻第1号「明治期の日本海軍の海難救助」、錦正社、平成28年 p117~138

8) 海軍史研究会[編]「日本海軍史の研究」、吉川弘文館、平成26年、p122~150

9) 第2回国会、治安及び地方制度委員会、第20号、山崎小五郎政府委員の説明

10) 「十年史」 p4

11) 飯田忠雄、「引揚者体験記」、平和祈念展示資料館 HP、平成29年10月16日確認
http://www.heiwakinen.jp/shiryokan/heiwa/04hikiage/H_04_144_1.pdf

12) 海上保安大学校図書館所蔵の戦前に関する資料について、論文執筆期間中飯田へ貸し出した記録があり、その内容が飯田論文に反映されている。

飯田の海上保安庁での略歴は、名古屋海上保安本部保安課保安係長に任用、昭和24年保安本部警務課長、25年海上保安庁警備救難部警備課法務・公安担当補佐官、26年海上保安庁調査室長、27年5年内閣総理大臣官房調査官併任、30年7月第八管区海上保安本部警備救難部長に配置換え、34年4月海上保安大学校首席教授

- 13)旧関税法第十八, 十九, 八十八条
- 14)昭和5年度警保局作成資料
- 15)大霞会, 「内務省史第一巻」, 地方財務協会, 昭和46年, p617, 639
- 16)大蔵省関税局, 「税関百年史(上)」, 日本関税協会, 昭和47年, p430
- 17)大阪税関, 「大阪税関沿革史第二期」, 今岡興文社, 昭和4年, p375, 船長, 機関士は明治30年以降海技免状保有者, 当初雇員が後に税関技手
- 18)統帥綱領第八陸海軍協同作戦 149
- 19)軍事警察に係る事は陸海軍大臣, 行政警察に係る事は内務大臣, 司法警察に係る事は司法大臣に隷していた
- 20)宇品丸といった輸送船のほか, 大発等上陸用舟艇を整備していた
- 21)熊谷光久, 「日本軍の人的制度と問題点の研究」, 国書刊行会, 平成6年, p182, 184, 202
- 22)JACAR: C01005965700 「憲兵練習所学生修業期間ノ変更ノ件」
- 23)JACAR: C02030956500 「憲兵練習所教育綱領ノ件」
- 24)明治漁業法第四十一条
- 25)中谷勝紀, 「船用焼玉機関」, 天然社, 昭和24年, p157
- 26)農林省, 「農林省水産局編漁船保険調査資料其ノ六」, 農林省, 昭和7年, p12-15
- 27)木脇充明, 金子延明, 「船用ボイラ」, 海文堂, 昭和36年
- 28)「農林水産省百年史(中)」, 「農林水産省百年史」刊行会, 昭和55年, p524
- 29)大野純一, 「経済上より見たる 新興北千島漁業」, 杉山書店, 昭和10年, p22
- 30)中国日報社, 「大呉市民市 大正編上」, 中国日報社, 昭和28年, p250
- 31)ニッサルマリン株式会社, 「日本サルヴェージ株式会社80年史」, 日本サルヴェージ株式会社, 平成27年, p83, 4等
- 32)日本国政事典刊行会, 「日本国政事典第7巻」, 丸善株式会社, 昭和31年, p251
- 33)同上 p624
- 34)神戸大学付属デジタルアーカイブス, 神戸新聞記事, 昭和9年3月27日
- 35)JACAR: B09042109000 「本邦漁業取締船及警備艦ニ関スル件」
- 36)JACAR: B09042041100 「蟹工船付属川崎船拿捕ニ関スル件」
- 37)神戸大学付属デジタルアーカイブス, 時事新報記事, 昭和6年7月25日
- 38)司法省調査部, 「司法研究報告書第28集 15 領海侵犯事件の研究」, 司法省, 昭和15年, p54
- 39)日本国政事典刊行会, 「日本国政事典第9巻」, 丸善株式会社, 昭和33年, p116
- 40)「司法研究報告書第28集 15 領海侵犯事件の研究」, p119-144
- 41)同上 p64
- 42)「税関百年史(上)」p185
- 43)「大阪税関沿革史第三期」p145-147
- 44)防衛研修所戦史室, 「戦史叢書 72 中国方面海軍作戦」, 朝雲新聞社, 昭和49年, p17
- 45)片山房吉, 「大日本水産史」, 有明書房, 昭和12年(昭和58年復刻), p374
- 46)「農林水産省百年史(中)」, p525
- 47)JACAR: A05032442300 「漁業取締汽船設備に関する件(農商務省)(長崎)」
- 48)萩野富士夫, 「北洋漁業と海軍」, 校倉書房, 2016年, p161
- 49)石田文四郎編, 「新聞記録集成明治・大正・昭和大事業史」, 錦正社, 昭和39年, p1584-1587
- 50)瀧静雄, 「警察今昔物語」, 新人物往来社, 昭和49年, p146
- 51)消防庁 HP 消防団の歴史 平成29年10月17日閲覧
<http://www.fdma.go.jp/syobodan/data/historry/index.html>

戦前における我が国の「海上保安」体制について
30ー ～戦間期におけるにおける警備救難業務を中心として～

- 52)水難救護法第三条「遭難船舶アルコトヲ認知シタルトキハ市町村長ハ直ニ現場ニ臨ミ救護ニ必要ナル処分ヲ為スヘシ」
- 53)水難救護法第四条「警察官吏ハ救護ノ事務ニ関シ市町村長ヲ助ケ市町村長現場ニ在ラサルトキハ之ニ代リ其ノ職務ヲ執行スヘシ」
- 54) JACAR : A05020108400 「警察部長会議参考諸調」
- 55) JACAR : C0850475100 「仏蘭国海軍遭難船救護規程」
- 56)飯田耕司, 宝崎隆裕「搜索理論三訂」, 三恵社, 2007 年, p1, 9
- 57)海上保安庁水路部, 「日本水路史」, 日本水路協会, 昭和 46 年, p113
- 58)通信省, 「通信事業五十年略史」, 通信省, 昭和 11 年, p51
- 59)海上保安庁灯台部, 「日本灯台史」, 灯光会, 昭和 44 年, p135
- 60)海上社会史話 昭和 46 年 金指正三 p14
- 61)帝国水難救済会五十年史, p6
- 62)「帝国水難救済会五十年史」 p250
- 63)白木修三, 「海難予防史」, 社団法人海難審判研究会, 昭和 40 年, p64, 5
- 64)「農林省水産局編漁船保険調査資料其ノ六」, p12-15
- 65)通信省管船局「昭和 11 年海事摘要」
- 66)海軍省年報大正 8 年度, 大正 10 年度~昭和 12 年度
- 67)「帝国水難救済会五十年史」, p228-232
- 68)同上, p173
- 69)同上, p246-248
- 70)「海難予防史」, p245
- 71)神戸大学附属デジタルアーカイブス, 大阪朝日新聞記事, 昭和 2 年 8 月 27 日
- 72)「帝国水難救済会五十年史」, p83
- 73)「大呉市民史大正編上巻」, p337 ほか
- 74)「日本国政事典第 10 巻」, p202
- 他の例としては「大呉市民史大正編上巻」 p549 ほか
- 75) JACAR : C04015161700 「第 3 大信丸遭難の件 (2)」
- 76)一般社団法人 全日本船舶職員協会 平成 29 年 10 月 30 日閲覧
<http://www.zensenkyo.com/bk/kaiho/96kaiho/kirishimamaru/kirishimamaruhouan.html>
- 日本国政事典刊行会, 「日本国政事典第 8 巻」, 丸善株式会社, 昭和 32 年, p528
- 77)「帝国水難救済会五十年史」, p92
- 78)バウル・マイエット, 「日本海難救助法」, 八尾書店, 明治 24 年, p110
- 79)神戸大学附属デジタルアーカイブス, 大阪毎日新聞記事, 大正 8 年 11 月 27 日
- 80)公益財団法人 日本殉職船員顕彰会 平成 30 年 3 月 13 日閲覧
<http://www.kenshoukai.jp/taiheiyo/taiheiyoku01.htm>
- 81)平成 29 年 10 月 18 日, 海上保安庁警備救難部救難課で担当をしていた平田友一海上保安大学校長へのインタビュー
- 82)「税関百年史(上)」 p443