

明治初年北海道統治の形成について (一)

— 北海道における地方制度形成の背景 —

清水昭典

(昭和39年10月13日受理)

On the Formation of the Local Government in Hokkaido in the Early Mēji Period

by Shyōsuke SHIMIZU

Contents

1. Preface
2. The Foreign Policy of the Expansion by the Russian Empire on Ezo in the mid-Nineteenth Century and the National Interest of the Tokugawa Government
3. The Formation of the Mēji State as a Modern National State and the Founding of the Local Government in Hokkaido

Summary

Japanese modern local self-government was almost established from 1888 to 1890 by the legislation act.

In Hokkaido its formation was delayed to 1901, but the bureaucratic administrative institution had already been established some years before (1896) and had functioned as a modern local self-government.

The origin of the formation of the bureaucratic administration can be traced back to some years before that of “so-called” the modern local self-government, considered by the political situation, especially international circumstances around Japan in the mid-nineteenth century.

I studied in pursuit of its origin in this paper.

一 まえがき

二 帝政ロシアの南下政策展開と幕府の蝦夷地対策

三 幕末識者の蝦夷地への関心と、新政権成立にともなう北海道統治の形成

四 次稿

まえがき

わが国の近代的な地方制度は明治21年から23年にいたる府県制・郡制・市町村制の一連の整序された法制度の設定をもってほぼ成立したとみられる¹⁾。

これに対し北海道では明治維新、新政権の成立とともに、いち早く箱館裁判所が設置され、(4月設置、5月箱館府と改称)、つづいて2年7月府の廃止による蝦夷地開拓使(9月蝦夷地を樺太などから区別して現在の北海道と改称)の設置、11年廃使による三県制(16年北海道事業管理局を農商務省所管の下に設置、三県一局制となる)の設定、さらに19年1月廃県とともに北海道庁が設置され、この道庁制は昭和22年、新地方自治法の制定による消滅まで続き、行政制度としてのこの地方制度は明治19年にほぼ完成したとみられよう。

その場合、北海道における近代的な地方制度の成立とは、単に旧幕藩制下の松前藩²⁾の支配と同藩の国防にとっての蝦夷地重要地上地後のその土地に対する幕府直轄(箱館奉行支配)の廃止にかわる明治新政府の地方統治機構の設定をもってただちにいうことはできない。

箱館裁判所の設置から道庁制の設定定着はたしかにわが国の近代国家の建設・中央集権的統一支配の一環となるべき地方行政制度の形成整備を示すものにほかならない。

しかし、地方制度の近代的な形成が地域住民による現実の経験的生活を通じて生起する諸問題を自ら解決するための方式——自生的な制度形成を意味するにほかならず、さらにそれが集権化される国家統治に対して自治的制度として自治の容認を求める運動としてあらわれ、この運動に何らかの意味で規制された国家統治機構——行政機構の整備とともに形成されるものとするならば北海道においても、住民による自生的な制度形成の契機をとらへて、これを考察せねばならないであろう。

しかしすぐれてわが国に、特に北海道においてみられる地方制度の形成が、このような住民による自生的な制度の形成に先行して、明治政府の首脳的指導者によって、「自発的」にしかも極めて「積極的」にすすめられねばならなかったこと、すなわち直接には地方制度が当時の緊迫した国際環境の中で、急遽北海道開拓に着手しなければならなかったという統治の要請にもとづいて形成されたものであったから、専らこの要請にもとづいて、地方制度は住民を強く規制し、しかもこの制度への住民の能動的服従を求める方向に形成されていったのである。したがってこのような制度の形成が住民の具体的な生活上の諸問題解決のための自生的な制度の形成とは方向を異にするとともに、乖離を生じ、住民はこのような官治的制度のそとに現実的生活体験から生ずる問題解決のための諸ルールや官と民をつなぐ「取引き」を見出さねばならなかった。

このことは官治的制度の機能が住民の積極的服従を十分に調達しえなかったことを示すものであり、しかも官治的の地方制度が整然たる階層的秩序と厳しく定められた権限の体系、これらを支えるおびたしい人員の配置を整へる程、逆に明治初期北海道統治の「積極的」開明性を喪失せしめる所以ともなったのである。統治の効率の低さは、官僚的行政機構の整備強化によって却て強められたというべきであり、政府指導者はこれを憂慮せざるをえなかったのである。

本稿においては北海道会、地方町会(函館などにみられる)、等の自生的な制度形成に先行し

て形成され、これら自生的制度形成をいちぢるしく制約した官治的地方制度形成の深い原由を特に幕末明治初年の国際環境下の蝦夷地の地位、および蝦夷地に対する統治形成の事情にあるものと考えこの事情を明かにすることを直接の目的とする。

二 帝政ロシアの南下政策展開と幕府の蝦夷地対策

わが国にとって、蝦夷地がとくに国防と開拓の必要から統治の対象としてとりあげられるべきだという意見があらわれるようになったのはすでに江戸時代天明寛政年間⁹⁾に充分みられるが、いわゆる場所請負制⁹⁾のもとに少数の特権的商業者が幕府・松前藩への運上金上納に対する反対給付として、独占的に漁場経営を沿岸地域においてすすめてきた経営による利益の保持のみならず、蝦夷地自体の地位がおびやかされ、それがわが国の国民的利益の重要な一環をなすものとして蝦夷地の確保と、そのための積極的な統治策が強くのぞまれるようになったのは「西力東漸」の大勢の一つとして、帝政ロシア東部シベリヤ総督ムラビヨウの南下膨脹政策が蝦夷地にむけられ、ロシアが日露間の北部国境の劃定と和親条約(開国)の締結を幕府に求め、使節プチャーチンが四隻の軍艦を率いて長崎に入港した嘉永6年8月(1852年)をもって劃期とする⁹⁾。

ロシアに対して幕府は余儀なく開港を承諾するとともに、国境劃定については「今ヨリ後日本国ト露西亞国トノ境、択捉島ト得撫島トノ間ニアルベシ。択捉全島ハ日本国ニ属シ、得撫全島夫ヨリ北ノ方『クリル』諸島ハ露西亞ニ属ス。樺太島ニ至リテハ日本国ト露西亞国トノ間ニ於テ界ヲ分タズ是レ迄仕来リノ通りタルベシ⁹⁾」を第二条に設けた日露和親条約(下田条約)を締結したが(嘉永7年2月調印)、樺太の帰属がいずれかに、あるいは内部における境界が決定しなかったことは、その後この決定が一方ではムラビヨフによる樺太全有を呼称しての品川湾来航力の示威(安政6年7月)と他方では国境劃定についてのわが国側の交渉打診に対するロシア側の消極的態度と南樺太経営に対する積極的態度、相継ぐ経営の事実の形成によって、次第にロシア側のペースにはめられてゆくはじまりとなったことを示すものであった。

ロシア側の経営事実の形成は安政4年南樺太ナヨロ(名寄)へのロシア人上陸、クシュンナイ(久春内)定住、クシュンナイからマヌイ(真縫)への進出をみ、文久年間にロシア人人口は数百人に達した⁷⁾。

慶応年間に入るとマヌイのロシア人は更に分れて南進しナイプツ(内太)、トーブツ(北遠淵)に拠るにいたった⁸⁾。

わが国ではすでに寛政2年(1790)には南樺太シラスシ(白主)、クシュンタン)楠子溪・久春古丹、大泊)、トンナイ(真岡)等に松前藩番所等が設けられ、巨商村山伝兵衛による場所請負経営がアニワ(亜庭)および西海岸に及び、ナヨロ附近の清国への朝貢をするアイヌをそれ以前から認めているが⁹⁾、文化4年(1807)以後これらの場所経営地は松前藩支配から幕府の上地、直轄へと移り、さらに文政4年(1821年)松前藩に復領、使節プチャーチンの来港後安政

2年幕府の再直轄となり箱余奉行支配下に置かれたのである。

したがってたとえば安政年のロシア側のクシュンナイ移住に対し、現地幕府吏僚は抗議したがロシア側は兵力の増強をはかるとともに、下田条約による国境の不劃定を楯として抗議に応ぜず¹⁰⁾、現地における彼我の紛争はわが国が抗議以上の力を持たぬ限り、(ほとんどの場合無力であった) わが国側の不利に傾き、本邦人およびアイヌ人は露人の「却掠」にさらされることとなったのである。

これらに対し幕府は、先ず秋田藩、後には回藩および会津・仙台・庄内の諸藩に命じて、蝦夷地の防備の強化をはかっていたが、ロシア側との外交交渉の機会をもとめ、国境の劃定について、下田条約の政訂を交渉しようとするがロシア側はこれを回避している。また文久二年竹内下野守保徳をロシアに派遣して国境劃定について交渉せしめた特、幕府側による北緯50度をもって両国境を劃定しようとした提案はロシア側の「北緯48度附近二ノ分水界アルヲ以テ此処ヲ境界ト定ムルガ正当」の主張との開きをみ、翌年に意見を調整して、決定すべきこととすることを約したが、該年は「国内多事」のため幕府は使節を派遣しえず、その間に、ロシア側の樺太経営は遂に南岸のわが国番所のあるクシュンナイ・シラヌシ・ナヨロに達し、外延的には樺太全島に及んだのである。この形態にたまりかねた幕府は慶応2年(1866年)小出大和守秀実をペテルブルグに派遣し、文久二年に提議した北緯50度案をひき下げて、やや南方のクシュンナイをもって国境劃定¹²⁾を提議したがすでにわが国の内政の事情を看取しているロシアは樺太全島を露有として主張した。交渉はまとまらず、結局、慶応3年樺太千島ニ関スル仮規則のみが締結された。

この規則第一に「樺太全島ヲ露西亞ノ所得トスベシ」のロシア側の存意が明文化されたうえで、第四に「右条々承諾難致節ハ樺太島ハ是迄ノ通り両国ノ所領ト為シ置ク」¹³⁾ ことになり条文において、両国人民の居住往來の自由を認めたのであった。かくてロシア側の樺太全島におよぶ地位は一層強化されることになった。

このような帝政ロシアの侵略による北蝦夷地におけるわが国の地位喪失の危険と外交交渉の不首尾はこれらと前後しつつ政府の蝦夷地対策の積極化を促さずにはおかなかった。

安政二年の蝦夷地直轄自体がその意図に出たものであることを示している。すなわち安政元年12月「蝦夷地上地之儀に付見込大略申上候書付¹⁴⁾」を上申した堀利熙は「運上屋会所の所在地に下役在住同心足輕を配置し家内召連れ夷人撫育並に持場内の取締に当らしむる事、役人手当・夷入撫育・新田開発・牛馬牧育・大小船製造・大砲備付¹⁵⁾」を幕府の出費によらず運上金の多寡によっておこなうこと「警衛各藩の分担区域調役在住置員数等の事¹⁶⁾」をのべ「蝦夷地収入適応の開発を計り開発は口地より漸時奥地に及ぼし、警備は奥羽諸藩に命ずる方針¹⁷⁾」を主張したのである。

この方針に対し攘夷派の頭目とみられた「徳川斎昭は北蝦夷地並エトロフクナヅリ三カ所の肝要を説き身体達者武勇勝れ、深謀あるものを撰定し魯人の蚕食を絶つべし。難き(奥地を

指す一筆者註)を先にすれば、口地自然に開発すべく、運上金にて經理するだけにては、松前藩の施設と五十歩百歩の姿なるべければ……金銀鮭魚昆布鯨魚等の利を起し、其利益を利用して、撫育開拓を計劃¹⁸⁾すべきであると駁し、幕府財政による蝦夷地の積極経営を主張していると伝えられるが、幕府側は堀利熙の斎昭に対する回答として、「奥地を先とすれば多分の費用を要するも其支出の途なく、農商も又奥地の移住を好まず、武勇深謀の者を遣すとも器械と人数無ければ用をなさず、又費用を調ふるも大難事である。

防備は三島のみならず、外舶往來する箱館港を始め、南蝦(北海道を指す)の全州迎も皆不充分である。不情に戻らず収入の途なき今日、口地より漸次奥地に及ぼし収入相応の開発をなすより仕方ない¹⁹⁾方針が実行に移されたのである。

蝦夷地の危機に対する識者や幕閣の焦慮にもかかわらず、幕府には「運上等による収入相応の開発をなすより仕方ない」のであった。己に幕府には消極策以上のものを実行する力を欠いていたものとみることができよう。

しかも「樺太ニ関スル仮規則調印の半年ばかり後、將軍家茂は第二次長州征討軍の志気振るわず幕府の無力がはっきりとひとつひとつの前に露呈される中に没し、内政の收拾に苦慮する幕府は自ら蝦夷地対策に乗りだす余裕を己に失っていたのである。幕府にとって辛うじてなした対策は安政2年の南部・津軽・弘前・仙台・秋田および松前藩に対する蝦夷地沿岸警備の命令であり、それも文久2年にはこの中、会津藩主に物情騒然たる京都の守護職を命じたため蝦夷地警備を免除せざるをえなかったのである²⁰⁾。

なお第二次長州征討に溯って(慶応元年5月)長州征討を幕府に進言した註日仏公使ロッシュは幕政に強い影響を与えていたが、親仏派の勘定奉行小栗忠順と栗本鯤(鋤雲)はフランス側と交渉し、幕仏提携による総額600万ドルにおよぶ借款・軍艦・武器購入などの契約を蝦夷地を担保として設定しよう²¹⁾したのである。この担保設定は実現しなかったが、借款に対してフランスはわが国の生糸、蚕紙貿易の独占を獲得したのであった。

このようないきさつから当時の蝦夷地は帝政ロシアの直接侵略の危機からフランスの経済的進出——フランス資本による蝦夷地開発と利益の獲得へと転ずる危機にさらされていたといえることができよう。

のみならずイギリスもロシアの蝦夷地侵略について、非常に警戒していたのである²²⁾。

このような状態の中で、わが国の独立確保の一環として蝦夷地の帰すうは、すでに西洋諸列強の動き如何に大きくかかわっていたのである。

この間、幕府は長州征討の失敗、討幕勢力の結集、鳥羽伏見の戦争における敗戦から急速に瓦解した。

したがって維新政権は成立とともに蝦夷地問題に直面せざるをえなかった。否換言すればすでに幕府の衰頹瓦解——新政府成立の背景には、わが国の独立達成にとって重要な一環である蝦夷地をめぐる、その喪失を憂慮し蝦夷地に対する積極策の展開をもとめる意見と運動が

ひろくみられたことを知るべきであろう。その意見と運動が討幕新政権への期待にかかわっているのである。

その場合新政府は、わが国の独立達成の方策について、単純一途な攘夷論に悩まされつつもすでにこれを清算して一つの方向を打ち出そうとしていた²³⁾。

三 幕末識者の蝦夷地への関心と新政権成立にともなう北海道統治の形成

周知のように嘉永6年6月アメリカ合衆国使節ペリーが開港を求めて浦賀に来港したことは、当時の鎮国体制下の人心を聳動せしめたが、ペリーの従港に先立ってアメリカの日本への使節派遣を伝へ開いたロシアは急遽プチャーチンの日本派遣、長崎入港をおなわせロシアのわが国への並々なぬら関心を示している。開国をめぐる列強の角逐と相継ぐ外国軍艦来港がわが国人心に及ぼした驚愕は極めて大であった。

開国を求める列強、特にアメリカのそれは要求の背後に Gun boat の威赫を示したことによって(ロシア側でも同様であるが、アメリカ側はハリスが Gun boat による実力行使の威赫を幕閣に訴えている。)、幕府首脳は祖法たる鎖国体制の固執を内心強く欲しながらも、それが不可能なことを知り、心ならずも開国を受容したことは周知であり、また開国が西洋諸国を夷狄とする攘夷論の奔騰をひき起し、倒幕の一因となったことも周知の事である。

しかしわが国の独立をめぐる幕府の消極的開国方針と攘夷論の奔騰する中で、吉田松蔭や橋本左内等の構想は独自の展開を示すにいたっている。

松蔭は「今急修武備艦略具、略略足、則宜開墾蝦夷封建諸侯、乖間奪加摸察加摸都加、一北割満州之地南収台湾呂宋諸島漸示進取之勢、然後愛民養士、慎守辺圉、則可謂善保国矣。不然坐于群夷争聚之中、無能拳足揺手、而国不替、其幾与」とし、さらに「通信通市、自古有之固非国之秕政。但当今之勢、有不得不力破其説者。古之建国者、不徒為退守、又有進攻、……今則異于是、外夷悍然来逼、赫然作威、吾則俛頭屏氣、通信通市、唯其場求、而無敢之違、水流之自然也。樹之立也、豈有待待于外哉。無待于外、豈有制于外哉、無制于外能制外²⁴⁾」と述べて于外に対する積極経営策の行使のうえに、独立の方向を定め富強国家の形成手段としての通信通市(開国)を認める。その場合蝦夷地の開墾が積極経営策展開の先づ着手すべき手がかりとしてとらえられている。

橋本左内は「偕日本ハ迎モ独立難相叶候独立ニ致候ニハ山丹満州ノ辺朝鮮国ヲ併セ且亞墨利加洲ハ印度地内ニ領ヲ不持シテハ迎モ望ノ如クナラズ候此ハ当今ハ甚六ヶ敷候其誤ハ印度ハ西洋ニ被領山丹辺ハ魯国ニテ手ヲ附試居候其上今ハ力不足迎モ西洋諸国ノ兵ニ敵対シテ比年連戦ハ無覚束候間却テ今ノ内ニ同盟国ニ相成可然候²⁵⁾」。と安政4年に述べている。この場合西洋諸国(左内の場合にはロシアを指す)との「同盟策」にせよ「通信通市」にせよひとしく開国ないし国際協調の姿勢をとりつつ、かれ等は強力国家形成のための海外への積極経営策の機会をうかがう意図を強く包かいするようになっていた。

この遠大な意図を当面具体化しえないのはやむをえざる皿困の困難な状況のせいであり、この意図は開国を通じて根底には自力によって達成されるべきものであった。

開国は鎖国を願望しつつやむを得ず受容すべきものでもなく、夷狄観によって一途に排すべきものでもなかったのである。

また蝦夷地への積極経営策はこの遠大な目的を困難な状況裡に当面実現すべき試金石として手近に着手すべきものであった。

しかも文久年間以降の帝政ロシアが蝦夷地(樺太)に示した軍事的領土的侵略は蝦夷地を「北門の鎖鑰」として、識者の間に積極的対ロシア策の確立を痛感させるに至った。

以上の課題と関連しつつ、維新政府は成立とともに、戊辰の役の戦火の只中にはやくも蝦夷地統治策の実現に着手した。

明治2年2月待従清水谷公考卿はこれより先、蝦夷地に志を立て、安政年間箱館奉行の許可をえて、樺太探検に従い、帝政ロシアの南進に対処するため、蝦夷地開拓を幕府に建言しようとして幕府の瓦解に遭い、志成らず同家に寄寓する一処士岡本監輔の言によって同志高野保健を説き両卿連名で朝廷に「蝦夷島周囲二千里徳川家小吏之一鎮所而已無事之時モ懸念御座候処今般賊徒(榎本等旧幕軍を指す)御征討被仰出候ニ付而……島内民夷ニ制度無之人心如何当惑仕候儀ニ有之……魯戒元来蚕食之念盛ニ候ヘバ此虚ニ乗シ島中ニ横行シ兼テ垂涎イタシ候此地久春古丹ニ割拠シ如何様之挙動可有之モ難計候ヘハ一日モ早く以御人撰鎮撫使御差下ニテ御多務中モ閑暇被為在候勢ヲ示御外聞ニモ相成候様仕度且漁魚ノ利モ夥敷場所ニテ御軍費ノ一助ニモ可相成……²⁷⁾」と対ロシア防備とそのため制度機構の設置を建言した。

この建議は太政官を動かし、岡本監輔は山東一郎とともに太政官に出頭し、大久保一蔵(利通)・広沢兵助(真臣)・三岡八郎(由利公正)・井上石見等に北地の状況を詳述し、建議後十日余を経た3月9日朝廷では二条城(太政官代)において、総裁・議定・参与三職等出席の下にこれを諮詢することになり、かねて(慶応2年10月)「松前以北土地開拓ノ事²⁸⁾」を時務策としてとりあげ蝦夷地経営に関心をもっていた副総裁岩倉具視によって箱館裁判所設置等が提案され、これに大久保・木戸等の発言申答がおこなわれ、同裁判所の設置決定をみ、総督の人選がすすめられたのである。

4月多少のいきさつの後、清水谷は総督に任命され開拓の方針も

- (1) 列藩より土地開拓の心得ある者を選び。
- (2) 蝦夷地より出ずる諸税を開拓に限って用いること。
- (3) ソウヤ・樺太に近く一府を置き(後年の札幌本府石狩の経営につながる)北蝦夷地開拓の手がかりを得る。

こと等を決定したのである。

なお総督(4月24日箱館裁判所は箱館府と改称、総督は府知事と改称)の権限は蝦夷全島一切御委任ニ相成候間機宣見計無ニ念尽力可有之候事但内国非常ノ大事件並ニ魯西亞交際中非

常ノ大事件ニ至リテハ同ノ上所置有之候事³⁰⁾」とされる広汎にして強力なものであった。

ただ裁判所(府)の統治経営策の具体的展開は、同年10月榎本武揚等田幕臣脱走軍が箱館附近(鷲木)に上陸し、その後東蝦夷地一帯の重要地地占拠によって一たん挫折するが、己に6月、岡本監輔は府議を経て米塩の仕込をしたうえで、農工民二百名の移民を引率し、クシュンコタンに到着し、公議所を設けて新政を施き南樺太経営に着手しており箱館戦争によって直接影響はされていない。

またこの間、新政府首脳³¹⁾の蝦夷地統治についての決意は固く抱負もかわらず、10月岩倉具視は意見書を提出し「蝦夷地開拓着手ノ儀ハ当今ノ処内地ノ根礎未タ相立不申自ラ先後寛急ノ順序可有之候へ共皇威ヲ海外ニ輝シ候儀ハ蓋蝦夷地開拓着手ヨリ始マルモノアラン³¹⁾」と述べ蝦夷地経営に対する不拔の関心を示している。さらにこの岩倉の意見書は既述吉田松蔭の遠略経営を政府首脳が実現しようとする方向を打ちだしており、しかもようやく成立したばかりの新政権が「先後寛急ノ順序」あるにもかかわらず「内地の根礎」を立てること、すなわち内地における中央集権的統一支配のための根礎の形成確立に先行して、帝政ロシアの南下に対し、独立を達成するための蝦夷地開拓の方針が示されたものとみることができよう。

翌2年5月榎本等脱走軍は官軍に降伏し、箱館府は蝦夷地開拓使へと制度の改編をうけることとなる。

6月広汎な権限と諸省卿と同等の地位を賦与されて任命された開拓督務(7月開拓使長官と改称)鍋島直正は「蝦夷地開拓ハ皇威隆替ノ関スル所一日モ忽ニス可ラス……」の勅語をうけ蝦夷地開拓に対する関心は深められた。

しかしこれとほぼ同じ頃樺太において日露関係は再び悪化に急転する。すなわち6月ロシア兵は公議所の設置された南樺太クシュンコタンと一小丘を距して位置をしめる漁場町並のあった函泊に上陸し、アイヌ基地の柵をとりこわして道路を開き、基地内に穴居を設け海岸の鯨釜場を破壊するとともに兵員を増強し、形勢容易ならぬ状況を露呈したのであった。これに対しわが国より派遣された丸山作楽等は激怒し、ロシア側首長に談判したが要領をえず「事端を開かんとする」までの情勢になったのである。

このようなロシア側の「却掠」はすでに「慶応2年イギリスの軍艦が巡航中箱館において提督コートネイがロシアの海軍少将カーンに会った時、(カーン)が語った言葉、われわれはターターリーに一〇〇〇人の兵をまた久春内に強大な兵力を有している。日本はどうしてこれに対抗できようか。もしもわれわれが樺太の残部を入手しようすれば、何人もそれを阻止することはできない³²⁾」。さらにパークスが同年4月10日に「ロシア政府は機会さえあれば一八六七年三月一八日セントピーターズブルグで日本代表との間に取極められた暫定協定(樺太千島ニ関スル仮規則)で獲たより以上に完全な樺太島に対する支配権を獲ようとするであろう。そのことは、ほとんど疑いないところである³³⁾」とするイギリス側の危惧の現実のあらわれであったかどうかを直接には知りえないが、ロシアの樺太領有はほぼ既成事実として考えられ、吏僚の

移民の引率派遣はロシア側を強く刺戟したのではないかと推定される。

ロシア側の「却掠」に対し丸山作樂は「我对露策を硬化して急遽樺太に一大防衛の陣地を張るべし³⁴⁾」と主張し、なかんづく開拓督務鍋島直正は即時出兵を強硬に主張したが彼我の国力の懸隔を慮る新政府はこれら強硬な献策を容れず自重策を執りつづけた。

8月鍋島は大納言に擬せられ開拓使長官を辞させる方針が新政府部内ですすめられ、9月には鍋島の後任東久世通禧が赴任している。

この東久世の赴任に際して、新政府は樺太について「魯人雑居の地に付専ら礼節を主とし条理を尽し、軽卒の振舞曲を我に取る事ある可らず、自然渠より暴慢非外を加ふる事あるとも一人一己の挙動あるべからず、必全府決議之上、是非曲直を正し、渠の領事館と談判可致、其上猶忍ぶ可からざる儀は、廷議を経、全国の力を以て相応すべき事に付、平居小事を忍んで大謀を誤らざる様心を尽すべき事³⁵⁾」と三条右大臣達示として訓令している。

この達示が直接にロシア側の「却掠」に対する訓令の意味をもっているかどうかは明らかではないが、わが国の自重策を如実に示しているといえよう。また開拓使当局が「従来露人に暴行があれば我兵力をもって打ち払うべし」とする意向を牽制する意図があったことは明らかであろう。さらにこの達示には、樺太仮規則にもとづこうとしたこと「宇内萬国の公法」にもとづく外交折衝を執らうとする姿勢をうかがうことができよう。

この現地および、開拓使の吏僚等の激怒にもかかわらず、自重策をとった政府部内には北方問題に対する根本的対策——樺太喪失をやむをえないものとして認めるかたわらこれにかわる北海道の保有策がより積極的に具体的にすすめられねばならないこと——を樹立する意見をもつ一派が擡頭していたのである。

すなわち新政府の部内において、木戸孝允に結びつき頭角をあらわしつつあった大隈八太郎(重信)・伊藤俊輔(博文)ら「新政府の開明派³⁶⁾」は、新政府の進むべき方向を「藩制の廃止、郡県制の制定、財政と兵権を悉く中央政府の手に収め泰西文明の諸国と対峙せんとする進歩的意見³⁷⁾」というようにまさに絶対主義的近代国家の形成に志向し、その実現を統治政策に展開しようとしていた。かれ等の意見は守旧派との対立をみ、部内における地位も大隈が民部大輔伊藤が大蔵兼民部として必ずしも高くはなかったが、財政に苦しむ新政権の中であってかれらが財政・殖産・貿易・交通等の機構をつくり出し、またそれらの機構を支配する官衙の主要な地位にあったことは次第に新政権の財政を掌握(特に大隈)するにいたっていたといえよう。

それで明治2年8月、露人函泊“却掠”の二カ月後、伊藤博文は大隈重信との談合の後、木戸孝允に宛てて「鄂魯近日大に蝦夷地に流涎、将逞吞噬之欲、既に兵を唐太クシュンタンに送る。固より糧食彈藥無不備、其陸軍の将某相率ゐて到着、其言に曰、日本政府威力蝦夷地を保護するに足らず、故に魯政府己の有と為し以て此地を保護せんと欲す。若し日本人是を否み、兵を欲せば、直に東蝦夷地に迫り、取て以て根拠を為さんと欲す。魯政府の廟議既に決し、此度千二百人計の兵を出せり。尤ペイトルビルグより北海岸に陸続する伝信機既に落成して、唐太の

事情三日を出ずして五千有余里の報告を達すべし。右の近情は、英船魯人に雇はれ、現に唐太に糧食を送り、魯人其船主に語るの実話にして、虚説無之を証すべし。其岡本(監輔)等数年蝦夷地に游歴、六月下旬発足して帰来、略既に魯夷の暴状を報じたる時に当り、英公使頻に蝦夷地の事は日本の安危存亡に関する要件なれば、速に意を決し、彼地に人員を送り、官吏を遣し、日本政府の所有と認むる丈けの処置なくば終に魯の有となるべしとて、兩日既に忠告を加へ、漸仮定する略を決し、其運転に及ばんとす。然れども唐太は既に魯有に帰するの必要にして、本蝦夷(北海一筆者註)を保有するの良謀を専務するの外致方なく、三四日前大隈と談合して大凡其略を定め、既に枢要に建言せり。就中人を用ゆる、今日の至要にして、事功の成否を見る全く此一事より来るべき事にして、内既に其略を定得して、外其人を得て任じ、事の始末到底落着する処の廟算を開かさざれば、大蔵に於て一粒の米一銭の金も出すこと能はざるを以討論し未だ十分の意を尽さずして事益々急なるを顧み、一カ年五十萬金に三萬石位の金穀は之が為に費すの議を定め、蝦夷地の総括を東久世公に命じ、井上(石見一筆者註)を副職に為し陸奥(宗光)を附して急速御遣はし可然と建言仕置たり。閑叟公(鍋島直正)大納言に被命の内議既に決し一兩日中に発可申候。右建言中に此度召す所の薩長土の兵を直ちに蝦夷地に送るを以て上策とすると論じ此事行はるれば国家の幸とひそかに愚考仕候。大蔵民部も此節漸合、併兩名を存するの姑息に決し申候。凡百の事蝦夷の事に付一も可見ことなく慨歎に不堪奉存候。」と述べている。

建言をおこなった翌日伊藤は北海道開拓使御用掛を命ぜられ、同じ開明派、大隈重信、外務大輔寺島宗則、および兵部権大輔船越衛も同掛を命ぜられた。これは沢外務卿とともにロシアの樺太における却掠事件を解決する意図をもつものであったとみられている³⁹⁾。

伊藤の建言に半年先立つ2月28日太政官副総裁岩倉具視が建議して露人垂涎の念を絶ち、皇国の威勢海外に宜揚すべし。蝦夷地の開否は皇国の隆替に関することを極言し、更に論者国家にかかる大事業を起す財力なしという勿れ、実に之れ目下の急務だと縷言したと伝へられるが、これは蝦夷地開拓に当っての「財力」の捻出に苦しんだいきさつがうかがわれるが太政官の守旧派から太政官の監督権限を侵すことを警戒されていた大隈、伊藤等が岩倉の財力に対する憂慮の半年後、次第に国家財政の規模を整へ、北海道経営にとっての必要な財政支出に応ずる態勢を整えつつあったことを知りえよう。

これはさらに前年の箱館裁判所の設置、総督の赴任に当って、ひとびとに交付すべき施設費と旅費とを新政府が容易に調達できず、岡本監輔らが山東一郎に命じて江州の豪商珠久清左衛門⁴¹⁾に三万円を出させ政府困難の際なので一万円を別にし二万円を得てようやく清水谷の赴任の運びとなったこと、すなわち清水谷の建議書にあるように「彼地に引合御座候町人共」の献金に待たねばならなかった新政権の財政窮乏否まだ財政といえる基礎を立てえなかった事情と対比すると明かである。

箱館裁判所・同府の改廃から開拓使の設置にいたって、新政府の財府は確立への歩みを開

始し、北海道への支出をようやく見るにいたりこの地方制度はようやく具体的経営の契機をつかみかけたのであった。

それとともにこのような支出の背景にあるもの、新政府の北海道経営策はロシアとの彼我国力懸隔の認識に立ち、わが国の独立にとって、財政的にも、軍事的にも現実に考えられる最少限必要な条件を充す方策として漸く実行に移されることとなったのである。

そして樺太はこれを確保するにはロシアとの確執を深め、これに対抗する力をわが国が欠如するがゆえに⁴²⁾ 樺太放棄は止む得ずとされ、この高価な代償に新政府首脳は北海道の経営そのための北海道統治に力を傾注することとなったのである。そしてそれが明治2年政府部内大隈・伊藤等によって考えられていたことは興味深いことである。

この後開拓使を中心としてすすめられた北海道開拓経営は当時の政府の政策スローガン、富国強兵・殖産興業の恰好の実験場として本道においてすすめられてきた。

明治3年8月開拓使次官黒田清隆が樺太専任の職を帯び10月北海道経営に関する建議をおこなったこと、後にこれが開拓使による十年計画として展開されることになったことは有名である。新政府の構想は後に北海道において黒田によって実現に着手するが、本稿においてはかかる統治・積極経営策の嚮頭を中央政府部内に求めてみた。新政府の政策決定の中枢には次稿をまっぴらにおアプルーチしてみたい。

同註 清水昭典

- 1) たとえば、大島太郎「地方制度(法体制準備期)日本近代法発達史第5巻51頁および52頁。なお本稿における敘述の視角の設定は大島氏の同論文に多くを負っている。謝意を表したい。
- 2) 松前藩は明治2年6月版・藩奉還とともに館藩と改称、4年7月廃藩置県によって館県となる。同9月には弘前県に併合され、弘前県庁の青森移転とともに青森県に属し、5年9月北海道開拓使の管轄に入る。なお「新撰北海道史第三巻通説二」193頁および200頁を参照。
- 3) 高倉新一郎「北海道殖産史」第三章第三節天明年間の蝦夷地開拓策を参照。同氏は蝦夷地開拓論中最も古いものは享保9年佐藤、信景の自序のついた著作「土性弁」であるといわれていることについて著作者と執筆の時期について強い疑問を投げかけておられる。なお統治策につながる蝦夷地開拓論という点で、田沼意次に影響をあたえた。天明年間工藤平助による「赤蝦夷風説考」。本多利明による寛政元年本「多氏策論蝦夷拾遺」から寛政年間に書かれた一連の著作、および大原左金吾「北地危言」の著述等に当時の識者の意見が活潑に現われはじめていた。
- 4) たとえば田中修「明治期における北海道漁業の展開(社会経済史学29巻6号63頁)
- 5) 高野明「帝政ロシアの極東進出(明治維新史研究講座第一巻)267~277頁参照。同氏は「ムラヴィヨフの東部シベリヤ総督就任(弘化四1847)いらい、あらたに(筆者点註)尖鋭化された極東進出は、ネヴェリスコイの黒竜江・樺太探検および占領(嘉永二一安政二)1849-55、数次にわたるプチャーチンの来航と日露の国境・通商両面におよぶ条約交渉(嘉永六一安政五)1853-58、樺太の露領帰属を標榜するムラヴィヨフの来港(安政六1859)、露艦ボサードニク号の対馬占領(文久元1861)など一連の積極的行動によって直接に幕末日本にたいする資本主義諸国の外圧の一環を形成する。と述べ「しかしながらこうした現象を」、それが、それに溯るラックスマンの来港(寛政四1792)、レザーノフの来港(文化元1804)、ゴロウニンの捕縛事件(文化八~十1811~13)等の事件の「歴史的前提の単なる延長として」論ぜられるべきでなく「世界市場の極東市場化という厳然たる事実を無視」すべきではないとする。筆者はあらたに尖鋭化されたロシアの極東進出影響がわが国の人心を直接に聳動せしめたプチャーチンの来港をわが国の側から特に注目する。
- 6) 樺太庁発行「樺太沿革史」大正14年8月156頁。

- 7) 8) 前掲「樺太沿革史」153頁。
- 9) 奥山亮「北海道史概説」56頁、日露樺太関係年表。
- 10) 前掲「樺太沿革史」156~157頁。
- 11) 前掲「樺太沿革史」162頁、なお岡義武「黎明期の明治日本」(四、明治初年の「蝦夷地」とイギリス) 136頁、同書では「ロシア側は北緯四八度の地点にすでに自国の屯営を設けていることを指摘して、この提案を拒否」したとする。
- 12) 前掲、樺太沿革史 163頁、なお前掲「黎明期の明治日本」137頁では「北緯四八度を国境線とすることを提案した。」とする。
- 13) 前掲、樺太沿革史、164-167頁。
- 14) 15) 16) 17) 18) 19) 竹内運平「北海道史要」77-78頁。
- 20) 前掲、竹内運平「北海道史要」88-89頁参照、各藩の警備区域設定がみられる。
- 21) 田中時彦「明治維新の政局と鉄道建設」68頁。
- 22) 田中時彦、前掲書、168頁には幕府がイギリスを頼ってロシアの北方侵略の脅威に対処しようとしたこと、新政府もまた、ロシアの日本侵略を憂慮したイギリス・アメリカ諸国に依存しその力によって対露紛争を処理しようとしたことに触れている。なお帝政ロシアの蝦夷地(この場合北海道)侵略の危険をイギリスが非常に憂慮し、日本側の調査には期待しえずイギリス海軍の手で調査がすすめられていることについて前掲「黎明期の明治日本」に詳しく述べられている。
また同書146頁では中国日本艦隊司令長官ケッペル提督の報告コピー「ロシアは樺太全島を事実上領有するにいたっており、久春内以南は日本領と認められていたが、現在ではそういう境界線はもはや存在していない」ことに触れている。
そしてイギリスの関心がロシアの事実上領有する樺太ではなく、北海道の「確保」にむけられている様子がうかがわれる。
- 23) 岡義武編、一維新直後における尊攘運動の余炎一、前掲「黎明期の明治日本」。
- 24) 開国をめぐる列強、特にロシア・アメリカの角逐牽制については、岡義武「近代日本政治史I」18-19頁。
- 25) 岡義武、前掲「近代日本政治史I」32頁 脚註。
- 26) 前掲、北海道史要、94頁。
- 27) 前掲、北海道史要、163-164頁。
- 28) 前掲、北海道史要、111-112頁。
- 29) 箱館裁判所副総督は箱館赴任に際して赴任をのぞまず辞職したが、この土井の家臣より総督の先発員吉田復太郎に手交したものの写し、前掲、北海道要 172頁。
- 30) 前掲、北海道史要 169-170頁。
- 31) 前掲、北海道史要 168頁、岩倉公実記より転載。
- 32) 前掲、黎明期の明治日本 150頁。
- 33) 前掲、黎明期の明治日本 145頁。
- 34) 北海道庁編、新撰北海道史第三巻通説二、188頁。
- 35) 前掲、新撰北海道史第三巻通説二、86頁。
- 36) 前掲、明治維新の政局と鉄道建設、110頁、114頁。
- 37) 春畝公追頌会、伊藤博文伝上巻、466頁。
- 38) 前掲、伊藤博文伝上巻、478-481頁。
- 39) 前掲、新撰北海道史第三巻通説二、80頁。
- 40) 前掲、新撰北海道史第三巻通説二、78頁。
- 41) 前掲、黎明期の明治日本では「珠久清右衛門」となっている。140頁。
- 42) 前掲、新撰北海道史第三巻通説二、203-204頁。