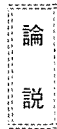


北海道における地方制度の

形成について
(1)

清水昭典



北海道における地方制度の

形成について

(1)

清水昭典

北海道における地方制度の形成について (1)

- 一、まえがき
- 二、幕末蝦夷地の社会と統治
- 三、蝦夷統治論と国家の利益
- 天明寛政期
- 開港以後
- 四、維新政府と箱館裁判所設置(以下次号)
- 五、地方統治機構の形成整備
- 六、地方民会

まえがき

わが国の近代的⁽¹⁾地方制度は、明治維新後、幾多の制度形成への試行錯誤の過程を経て、明治二十一年の市制町村制の制定から二十三年の府県制郡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⁽²⁾。

これに対し北海道では、いわゆる内地に比するに特殊な蝦夷地の辺疆的地位、内陸⁽³⁾開発の未着手、にもかかわらず幕末期の蝦夷地に対する西欧諸国の関心、なかんずくロシア帝国の進出がわが国の国民的利益の觀念をひとびとの間に触発喚起させ、いわゆる「内地ノ根礎」に先立って、維新を期していちはやく統治への着手がおこなわれたこと、しかもその後の地方制度の設置が内地からの移民による開発をまつてすめられたのではなく、それに先行しておこなわれたことから、地方制度形成の事情も時点もさらには制度の果たす機能も、本州とはいちぢるしく異っている。

これを概観するならば、北海道では明治新政府の成立とともにいちはやく箱館裁判所が設置（慶応四年四月設置五月箱館府と改称）され、つづいて明治二年府の廃止、蝦夷地開拓使（九月蝦夷地を北海道と改称し樺太と区別）の設置、明治十五年廃使による三県制（十六年北海道事業管理局を農商務省の下に設置、三県一局制となる）の設定、さらに十九年一月廃県とともに北海道庁制が設定されたのである。この道庁制は昭和二十二年新地方自治法の施行による廃止（地方自治法附則第二条）まで続き、中央集権的統治機構の北海道における出先行政機関として官治的に住民を規制したこの地方制度は明治十九年に成立したといえよう。

そして広域にわたる北海道の統治にあたって統轄的なこの開拓使―道庁制の下には実際に地域社会の住民に接しこれを規制するためには区劃を定めて権限の体系と指揮の系統を整序した階層的下部行政機構を設定するを必要とした。

その意味で北海道では明治二年の開拓使の設置とともに国郡(十一国八十六郡)制が設けられ、これが後々まで行政区劃の基礎とされた。しかし明治四年には道内は六つの行政区劃に分たれ、五年九月札幌本庁その五他支庁の設置へと改組され、七年五月にはじまる支庁の整備統合、樺太の喪失にともなう樺太支庁の廃止などによって札幌本庁および箱館・根室支庁への改組となった。

さらに本支庁の下には廃藩置県下後の本州府県下の戸籍法の実施が北海道でも適用されることとなった結果、各支庁では五年二月から旧来の国郡制を基礎としながら随時これを分割して、大小区を設置することとしたのであり、九年九月にいたり北海道一円は三十大区とその下の百六十六小区に分けられたのである。

さらに明治十一年七月の本州府県において執行されることとなった郡区町村編制法もやはり北海道で適用され「地方従前ノ区劃ヲ廢シ府県ノ下郡町村トス」規定にうながされ、大小区制は改組され一部に区制を残しつつ明治十五年頃には道・支庁・国(十四)・郡区(四十三)の階層的下部行政機構が設定されたのである。

さて地方制度の基底たるべき町村はこの十五年には郡区の区劃内に分けられ全道一円にわたって、二百十二町五百四十四村を数えるにいたった。⁽⁴⁾ただこの町村は本州の町村と直ちに類比することはできない。これらの町村地域は道南沿岸地域における町村のように、旧来の名主年寄肝煎を設けた旧村の存在を前提とするものは僅かであり、多くは公権的に町村を設定する以前は「荒域寒土」にして「アイヌ族の原始生活の場」であり町村の名称も多くアイヌ名を冠するにとどまったのである。

たとえば道東地方の北見国・斜里・網走・常呂・紋別郡下の三十七町村をみるならば町村制設置に至っても和人の集落が形成されていたのはわずかに斜里村北見町紋別村一町二村にとどまり三十三村は原始状態のままだったのである。

以上のような町村制の設定をみるならば北海道ではそれが徹底して、本州におけるそれ以上に統治の必要にもとづいて官治的画一的人為的に創設されたことが明らかであろう。

ともあれ明治十五年頃には支庁、国、郡区、町村制もほぼ設定され、これらは明治十九年の道庁制の下に統轄され階層的に下部行政機構として包摂されたのであった。

しかし地方制度の近代的形成とは単に近代的な行政制度の成立をもっていえぬことはもとより、地域住民の現実の経験生活から生起する諸問題を住民が自ら参加してゆく過程で解決のためのデイスプリンがおこなわれそこに一定の方式が見出されること、いわゆる自生的な制度形式を意味することにほかならず、しかもそれを狭少な地域社会の割拠性ないし排他性の強調に終始させることなく、地域社会生活でえた民主的なデイスプリンを国民的規模での国政への参加に活用し、さらに国権から地域社会における自治の容認を克ちえることによって成立するものとすれば、わが国ではそれがおこなわれるのに先立って、明治政府指導者（代表的には木戸孝允から大久保利通を経て山県有朋にいたる）によっていち早く西欧諸国において民主的デイスプリンとともに形成された地方制度が単に機構としてとらえられ、継受され、最少限度の改訂を経てわが国に啓蒙、専制的に設定されたのであった。

したがって後述するように地方制度の近代性と、一方たちおくれた生活実態との間には乖離がみられ、このことは地方統治の効率の低下とそれゆえに官治的規制の末端地域社会に対する強化増大をもって補充しなければならないいわゆる権力の不経済な行使にまたなけなかつたのである。

しかしこのような特色をもつにせよ、また民主的な形成に先立って官治的に設定されたにせよ一度設定された機構が民主的なデイスプリンを志向するひとびとにとって活用される限り次第に葉籠中のものとして消化されることも期待しうることである。

その意味では継受されたものとはいえ公議思想の地方制度的表現である地方議会の制定に注目しなければならぬであろう。この地方議会はわが国では明治初年から啓蒙的な地方官僚によって地方民会として開設されたのを散見することができるが府県の規模と市町村規模で地方議会の成立が公権的に容認されるにいたったのは前者が明治十一年（府県会規則）後者が明治十三年（区町村会法、但し設置基準の大綱は十一年七月二十二日号外達で示された）であらう。この地方議会、特に府県会は自由民権期の政治的対抗の場と化し、政府にとっての必要な不可避の変容を加えられつつ二十年代初期にほぼ成立したのであった。

しかし北海道では行政機構の明治初期からの設立、十九年の制度としての成立定着、下部行政機構および区割の本州とはほぼ同一時期の画一的適用にもかかわらず、地方議会が設立されたのは、明治十四年函館に区会⁽⁸⁾が、前年の区町村会法の制定に北海道が新開地として適用が除外されたことの例外として、設立を認められたのを特異のケースとして、札幌では区会⁽⁷⁾の設置は明治三十二年まで認められなかったものであり、府県会に比定しうる北海道会は明治三十四年にはじめて設立されたのである。議会制の設立を地方制度の重要な一環とみるかぎり北海道では、近代的地方制度の成立は明治三十四年までみられず、しかも地方議会設立の運動もいわゆる明治憲法体制成立後⁽⁹⁾に抬頭したことであり、設立された北海道会もその運営を体制の求める論理に従うべく期待されたものであり、本州の地方制度なканずく府県会のレベルで現れた民主的な運動が政府の志向する明治憲法体制の形成に強力な反発を示しながら形成作用に影響を与えた経験をもつとは異って、北海道会はかかる成果の上にひとまず体制的に成立した国家の統治方針にそぐべく設定されたのである。

本稿では以上のような北海道における地方制度の形成が①一面では本州におけると同様でないしはより以上に典型的に統治の求めに応じて、維新後、極めて官治的・画一的・人為的に政府官僚のイニシアティブですすめられてきたこ

と、②他面ではそれにもかかわらず、本州において設定された行政区劃、機構、地方議会が、政府の地租の徴収やその後の地方税の徴収を通じて住民の生活現実との接触で、その制度の不適切さが明らかとなり絶えざる改革の要求に對処して政府によって試行錯誤のあいづく改訂を余儀なくされたに對し、北海道では下部行政機構や区劃の設定が本州のように近代的地方財政の確立のために設けられたのとは異つて、直接にはかかる財政確立の目的に仕えるよりもただ本州における行政機構の設定が形式的に北海道にも適用されたのに過ぎなかったこと、(もとより後年財政目的に仕えることとなる)したがって下部地方行政区劃も組織もいちぢるしく粗笨なものであったこと、③本州における府県行政が王政復古から数年を経て廃藩置縣後に着手されながら比較的早く整えられたが、北海道に對しては中央政府の出先行政機関が維新後直ちに設置されながら本州の府県行政と類似性をもつに至るまで、あるいは少くとも十九年の道庁制の設定まで、冒頭に述べたような国民的利益の一環として蝦夷地(北海道、樺太)に對する中央政府の統治方針が定まりにくく且つ動揺せざるをえなかったことから政府の直接の出先機関としての幾多の改廢を経たことなどの特色に注目し、北海道における近代的地方制度の形成の經過とその特質を明らかにすることを目的とする。

そして敘述を①明治維新前の蝦夷地の統治事情と外庄に触発された国民的利益の覺醒、蝦夷地統治論の展開、②かかる統治論を踏まえた維新政府の成立と北海道統治制度の設定とその統治効果、③、①②の条件下に形成される地方議會を区町村会のレベルと道会のレベルでとりあげることをする。

(1) ここで近代的という用語を使用した、あえて「わが国の近代的地方制度」としたのは、資本制生産様式の發達と産業的市民階級の進出、および古典的自由主義民主主義の思想と運動によつて形成された政治制度^{『イカルダバント』}立憲的議會制度と地方制度がほぼ同時に密接に関連しあひながら出現した西ヨーロッパ諸国のいわば典型的な近代に對して、わが国で機構としての立憲制や地方行政機構および自治制がともかくも西ヨーロッパから継受され設定されたことを指す。

これらの制度がなぜ基礎過程の發達の立ちおくれた社会に継受されて設定されたか、そしていかにして継受され敷設作業がすす

められたか、また立ちおくれた社会に外見的にいかなる啓蒙的役割をはたしたか、あるいは立ちおくれたとはいえ設定された機構が真に自生的な近代的制度確立の運動にいかなる手がかりを与えたかに筆者の問題意識がかかわる。

(2) 亀井川浩「明治地方自治制の成立過程」昭和三年五二ページ、大島太郎「地方制度」(日本近代法発達史)昭和三年、大石嘉一郎「日本地方行政史序説」一九六一年一ページ。

(3) 「岩倉公実記」中巻六〇四ページ。

(4) 「新撰北海道史」第三巻通説二昭和十二年七三七ページ。

(5) 大石嘉一郎「日本地方行政史序説」一九六一年六二二ページ。

(6) 「新撰北海道史」第三巻通説二七三六ページ。

(7) 札幌市史、政治行政編昭和二十八年二三二二ページ。

(8) この概念は、石田雄「近代日本政治構造の研究」一九五七年二八九ページ～二九一ページによる。

(9) 大島太郎前掲書七〇ページ、七五ページ。

幕末蝦夷地の社会と統治

幕藩体制下の蝦夷地は慶長九年(一六〇四年)以来寛政十一年(一七九九年)幕府が東蝦夷地を直轄するまで松前藩が「進退」し「收納」する土地であった。

しかし石高を産しない蝦夷地では、藩主は本州の藩主のように、將軍から領知目録に村名を明細に記載した朱印状を下賜されることなく、藩祖松前(蛎崎)慶公が江戸開府の翌年、徳川家康に謁し、蝦夷地における交易の独占と蝦夷人支配を法認した黒印状⁽¹⁾の下賜をうけて以来、代々大名に準ずる格式をもって処遇されたのであった。

この藩主の支配の基礎は藩に石高が産しなかったとはいえ、また黒印状の条目に具体的に記載されなかったとはいえ他藩と同様に蝦夷島主としての土地所有(同時に漁場海域の所有)にあり、同藩は幕藩領主的土地所有にもとづい

て、蝦夷地を支配し「国の土産と蝦夷の貨物を占て貴く売ること」⁽²⁾ないし運上浜役等を収取したのであった。

しかし本州の諸藩がもっぱら土地所有にもとづいて、直接の土地保有者である本百姓から年貢貢租を収納し、その上で商品貨幣経済の発達にともなう商品の流通過程に収納物をもって加わったのに対し、松前藩では土地・海域から産出した天然物を貢租として収取し商品化するよりも、むしろ所領たる漁場・山林を特定の商人に「場所」として請負わせ、場所を商人の開発経営に委ねながら生産物からの運上とその遠隔交易に対する運上を収取することによって藩財政を賄ったのであり、より具体的には場所請負の賦与に対する反対給付として一定の運上金を恒常的に徴収したのである。

したがって松前藩制下の経済の過程は運上の支払いを続ける限り特権商人の手中におかれることとなったのである。

この点で松前藩は幕藩体制下の幕末本州西南諸藩のように、商品貨幣経済の一層の発達に対処して、藩権力の手で自ら藩営専売をすすめたのではなく、経済的には専ら蝦夷地―畿内の遠隔交易をすすめ、蝦夷地の漁場開発経営を把握する間屋制の前貸商業資本⁽³⁾に寄生したのであり商品貨幣経済の発達に強く影響されていたのであった。

この松前藩の権力はもはや生産と流通の過程に対する相対的な関与をも欠き、ただ運上の確保と、実質的に蝦夷地における一切の利益を収奪しようとする場所請負人の苛酷なそれに結果する百姓強訴とアイヌ人反乱の鎮圧にみるように場所請負制の経済秩序の維持にあったといえよう。

以上のような特異な経済構成に拠って立つ藩制の下では、蝦夷地の住民は本州のように実質的に土地を保有する自営の本百姓によって構成される近世的村落共同体とは異った社会組織をとっていたのである。

松前藩では蝦夷地における和人とアイヌ人との雑居を避け、専ら城下である福山（松前）とかなりの広域にわたる

がその東西在にのみ和人を居住させ、それ以外の東西蝦夷地からアイヌ人がその土地に来往することを禁じ、⁽⁴⁾ 前述の和人の居住地のみを村とし、その他の地域には多少の錯奏はあれもっぱら古来のアイヌ地名を称え、その中運上屋を設置した地域を某々場所と称えたのである。

○村

これを天明元年（一七八一年）の十一代藩主邦広の第九子で家老となった松前広長の著「松前志」⁽⁵⁾によると村名を附した地所は五四、蝦夷地沿岸一円にわたって多くはアイヌ名の片仮名地名を附した地所は三〇九を算することができ、広長自身「地名も亦其時の夷人の云ふに任せれば、たがへることの多かるべきなり」とことわっているうえ、当時すでに一〇〇〇余戸の和人戸口を擁するエサシが村からはぶかれていることなどから松前志の記述は実態を必ずしも正確に伝えているとはいえないであろう。

その点、天明六年（一七八六年）田沼意次の意をえて幕府勘定奉行松本秀持が命じた蝦夷地調査は、松前藩の藩治の秘密を暴き、商人とロシア人との間にアイヌ人を介しておこなわれていた抜荷を調べたものであったが、それは実地調査にもとづくものであったから正確度が高いといえようし、また叙述が詳細におよんでいる。

この調査記録ともいべき佐藤玄六郎（一説に山口鉄五郎というが二人は同行巡見している）著の「蝦夷拾遺」⁽⁶⁾によると、村数は七六、地名を附した地所は、樺太および諸島嶼をのぞいて、七八となっている。

ただ村名については、なまえと記述の排列がほぼ松前志とひとしく、場所地にくらべると村々の存在は当時いちぢるしく分明であったことが推定されよう。

この村の戸口構成規模は城下である福山町・江差村・箱館村のいわゆる三湊をのぞいて、戸数一〇〇弱をこえるもの九村、五〇弱をこえるもの二六村、二〇弱をこえるもの二六村、一〇戸に満たぬもの一三村となっている。⁽⁷⁾

蝦夷地に村名がいつから附せられたのは判然としないが延宝三年（一六七五年）の藩の定書には「茂辺地村山中」の語が、また延宝六年（一六七八年）の藩の覚書の末尾には「泊、田沢両村肝煎共江遣し」の語が見受けられ、宮歌村旧記では寛永十七年（一六四〇年）にはじめて肝煎年寄が置かれたとあり、十七世紀中頃には村が存在していたといえよう。

村に居住する多数の和人は漁民として、小生産者の経営をすすめていたとみられ、享保初年には松前の漁民一戸につき千鰯一四丸^①の役を、亀田村では一戸につき元昆布一三駄の役を、その他漁民以外にも材木役・店役等が賦課されている。

しかし蝦夷地では、渡島半島南端部の箱館村附近の七ヶ村が天明年間耕作を専一の業としていたのをのぞいて、ほとんど米穀を産しなかったから本州農村におけるような村民の自給自足的経営は不可能で、村民の生活は米穀はもとより木綿、日用品の一切を前述の特権的請負商人の手による本州からの移入によらねばならず、商品貨幣経済の滲透を強くうけ、専ら貨幣経済に依存したのである。

幕末期には蝦夷地は二度にわたって幕府が直轄したが、後期直轄期（安政年間）の請負人の致富と豪華な生活にくらべて、富川村の小前百姓は村落共同体的生活に必要な村に対し負担すべき村割・人足・寺判銭をも豪商の立替え前借り^②をうけ娘子供を質入れ、生計費をも仰いでいるところから、商業高利貸資本お取奪の激しさと小前村民生活の破綻の一端をうかがいえる。

○村役人

土着村民の中からは藩の任命で、直領地の一もしくは数ヶ町村に一人の名主とその下に年寄・小頭を、地方知行地（家臣給地）には肝煎が置かれたが、これら村役人の公的職務は博奕の取締、盗族悪党の穿鑿、番所（藩）に対す

る諸役の交渉、人足揃へ、他村からの来往者に対する村払い取扱い、宗門人別改め、地面証文與印、など本州諸藩にもひとしくみられるものと、和人居住地におけるアイヌ人の土着禁止の取締、藩に対する寄鯨知らせ、盗買船知らせ等蝦夷地に特有のものとがみられる。

これら村役人は藩に対する諸役・貢租負担についてどのような役割を村内ではたしたかは明らかでないが、三湊および前記七村をのぞき総じて、本州諸藩にみられるような年貢徴収のためにみられた村民の耕作や生活のすみずみにわたる恩情と苛察⁽¹³⁾はバタナリスティックな干渉の担い手としての性格はやや乏しかったと推定される。

ただ村役人が藩の上意を下々に達せさせる役割を強く期せられていたことは制書・定書などから他藩と同様であったとみられる。

しかし他方で名主年寄は村民を「取押ガタク」、「村中一統相揃ツテ町役所御城大手御門」⁽¹⁴⁾へ強愁訴して「相詰罷ル」⁽¹⁵⁾寄合惣百姓の総代でもあった。この強訴の内容は藩の諸役増徴御免などであったが藩の諸役賦課の背景にはこれに利害をもつ特権商人の干渉がみられる。そしてこれら商人・地役人に対する村民打毀し後の村役人の町役所の調べへの消極的な不協力や村民願書の藩への取次などに名主年寄の惣的結束をうかがわせる一端をみることできょう。

○場所

和人居住地⁽¹⁶⁾村に対比するにアイヌ人の居住する場所は、いわゆる場所請貢商人のアイヌ人奴隷労働を駆使する徹底的な営利追求の場であった。

場所は前述の蝦夷拾遺に記載された地名七八ヶ所中五二ヶ所を数えうるが、天明年間から寛政年間にかけてたびたび蝦夷地を踏査した最上徳内の蝦夷草紙⁽¹⁷⁾によると、「一島（北海道）の中主の場所と臣の場所とに配当するなり。場

所とは領分といふが如し。何れも海辺ばかり、一場所凡五十里或は七十里、一島の回りの海辺のみにて、奥は皆空地にて人跡絶たる深山、広野のみなり。扱其場所を松前の町人ども其地頭々に願ひ出で、蝦夷土人を介抱したたき旨を訴訟す。運上金の多少をえらみて許容あり。是を場所請負といふ⁽¹⁶⁾とあるが場所は多数のアイヌ人を「介抱」と称えながら奴隸的に使役して漁業経営をすすめる根拠地と化し、血縁ないし地縁的部族共同体的社会構成をとるアイヌ人はこの組織ぐるみで⁽¹⁷⁾漁期には場所地に出て苛酷な使役に服したのであった。その苛酷さはアイヌ人反乱の継起と、人口の減少⁽¹⁸⁾が如実に示しているよう。

蝦夷地では、松前藩の多年の支配、幕末期の幕府直轄、再度の藩制、再度直轄と支配者を代えたが、明治新地方制度の設定まで、蝦夷地の地方制は渡島半島南部沿岸の和人の村と、それ以外の蝦夷島沿岸一円から樺太・クナシリ・エトロフに及ぶアイヌ人を使役する数十の場所をもつて構成されていたのである。そして内陸は全く「空地にして、人跡絶たる深山、広野のみ」であつた。

- (1) 黒印状は慶長九年正月二十日家康より松前志摩守あて下賜されたもので、「一、從諸国松前へ出入ノ者共、志摩守不相断而、夷仁ト直商売仕候儀可為曲事。一、志摩守仁無断而令渡海売買仕候者、急度可致言上事。一、対夷仁非分申懸者、堅停止事。右条々若於違背之輩者、可処嚴科者也。仍如件。」と定められ、二代將軍秀忠から十代家治までは同文同趣旨の朱印状が將軍交代毎に松前藩主に下賜されている。蛸崎(松前) 慶広には家康黒印状に先立つて、文禄二年大岡秀吉および豊臣秀次から朱印状が下賜されておき、家康黒印状は秀吉朱印状を模したものとみられる。新撰北海道史、第五卷史料一福山秘府卷之八、八〇ページ―八五ページ

- (2) 大宰春治、経済録拾遺、日本経済叢書卷六、

- (3) 松前藩の前貸商業資本への依存については、天明五年十二月田沼意次の蝦夷地調査の際の幕府勘定奉行松本伊伊豆守秀持の書面に「尤運上金者、(松前) 志摩守借金之内之差引勘定等に致来り候に付、志摩守役人より、請負人共方へ質入地、同様之証文相渡置……地理之様子も不相知由之所を請負之町人に任せ置候儀御不取締りに有之。」とある。なお地方知行地(特に場所に多い。)の

多かった同藩では負債は上層藩士にも及び寛政期の大原左金吾の地北寓談には「采地の收納米穀にもあらず、魚にもあらず、一地を百金二百金として買人に任し置のみにて、一金も手に納るものなく、ことごとく彼買人よりとりて、其入用に供するのゆへに……只買人の記録せるままに処置するが故に、一年の衣服調度の価と采地の運上とは相違して多くは士人の償となる。」状態であった。また天明六年の佐藤玄六郎の「蝦夷地の儀は迄見分仕越申上候書付によると、「志摩守役人も、商人と同意に可有之儀は……元請負人共定宿罷在候大黒屋茂右衛門は、元家老蛸崎三弥株にて、三弥儀も大黒屋に同居仕、問屋商売罷在候処……」云々と、幕吏の目にうつった家老元家老、用人兼帯町奉行等、場所持上層藩士の土風退廃と請負商人との結託振りが示されている。また「町人共に商小屋を為」建置、右運上は借金之利足差引等に相成候儀に付、質地同様之証文等相渡置候に付、町人共は、所産之諸色一手限りに引請、買メ売メ次第之儀に而、蝦夷を掠め候儀を專一と仕候趣に相聞之申候。」とある。

- (4) 村々にアイヌ人を置くことを禁じたことは福山秘府巻之二十四、安永五年(一七七六年)松前広直記として「町奉行中申達候者下在エ夷詮儀差遣候処、……此以後村々へ夷指置候事堅可為無用之義申渡由、藤左衛門相達候。右之夷、知内村木子内村々徘徊致居申候ニ付、知内村名主不届ニ付……」の記録があり、和人の夷地立入の実質的禁止については家康黒印状の冒頭の条のほか、福山秘府巻之二十四、元禄四年二月の藩の覚のなかに「一、西在郷ニ近年蝦年取候百姓其外所々江出候様ニ急度可申渡候、若無廻西在江年取候百姓へ、歩錢可申付候事。」とあるが、これが必ずしも和人の夷地立入を正面から禁止しているとはいえぬが、蝦夷地における自由な居住が認められなかったことを示している。

(5) 北門叢書

- (6) (7) 北門叢書第一冊昭和一八年二五二ページ—二六四ページ。

- (8) (9) 福山秘府巻之二十四、新撰北海道史第五卷史料一、一九七ページ—一九八ページ。

- (10) 新撰北海道史第三卷通説一三六九ページ。

- (11) 竹内運平、北海道史要、三〇ページ、昭和八年

- (12) 竹内運平、前掲者一四五ページ—一四七ページ。

- (13) (14) 福山秘府、巻之二十六、新撰北海道史第五部史料一、二二六—二三八ページ、二三八—二四〇ページ。

- (15) 前掲北門叢書第一冊、三一三ページ。

- (16) 場所請負制については、高倉新一郎「アイヌ政策史」昭和一八年 南鉄蔵北海道綜合經濟史上・下巻昭和二九年 白山友正「松

前蝦夷地場所請負制度の研究」上・中・下巻昭和三十六年。

(17) アイヌ社会の基礎的生活單位をコタンといい各コタンは酋長を戴いており、血縁的、地縁的結合をみる。酋長は祭にコタンを代表して共同の祖先神を祀る。このことおよびアイヌ人が酋長に引率されて一団となつて場所地へ出稼ぎに出たことについては、高倉新一郎、アイヌ政策史、昭和十八年、六九ページ。なお奥山亮、北海道史概説、昭和三年、三五ページに「アイヌを使役し、アイヌにはその階級組織をそのまま利用していることに注意しなければならない」という指摘がある。

(18) 高倉新一郎、前掲書、一三九ページ。

蝦夷統治論と国家の利益

○天明寛政期

前に述べたように幕藩体制下の蝦夷地では、畿内に本拠をもち特権的前貸商業資本である請負商人が住民に対する苛烈な収奪をおこない、福山・江差・箱館などいわゆる三湊の町村は商品生産物の交易中継地として、季節的には「江戸にもない」ほどの華やかな繁栄をみたが、一方では村民の惣百姓的強訴の継起、アイヌ人反乱と人口の自然減少にみられるように住民の生活は疲弊と怨嗟にみち、かれらの生産者としての経済的の基盤は確立されず、自主的な市民的生産販売活動も展開せず、したがって住民が現実の生活経験を通じて生起する諸問題を自ら主体的に解決しようとする公民的思想や解決の方式をこしらえこれを恒常化する自治的制度が生成する気運は、幕藩制下の蝦夷地では熟さなかつたのである。

そしていってあげれば以上の端著がひらかれたのは、維新後十三年を経過して、当時国際貿易港として、開拓の過程での本州からのほぼ一本化された商業上の中継地として、北海道でもっとも人口稠密となつた函館で、町総代人層が「御維新以来、格別開拓使の御教育を蒙り、追々市民一般智識発達、大に面目を相改め、……時として惣代人關係

仕候得ども其権限及議事法も無之、百事疎忽に失し、日新の御時世、殊に開拓御多の土地柄に對し、甚だ不都合、且民情を地方庁へ貫徹仕兼候義間々有之候間、本年太政官第十八号布告区町村会法に拠り、函館区会開設仕度候間、格別之御詮議を以て私共請願之、通御聞届被下度、直に区会法御発令奉願候。」と区会設置を出願するにいたった時である。⁽³⁾

以上のように維新前には蝦夷地住民の惣百姓的強訴は存在したが、住民の中から、請負商人の経済的収奪、松前藩の失政に対する具体的な改革要求なり、自治的制度形式の気運は組織的には起らず、そのような状況に対する関心と批判はもっぱら蝦夷地の外から、本州の知的有識処士⁽⁴⁾の中からあらわれてきたのであった。

しかしかれらは住民の生活や請負商人の収奪、松前藩の失政を、即ち蝦夷地の内政を衝くことを当初から意図したのではなかった。かれらの蝦夷地への関心は天明年間(十八世紀後四半期)にいちぢるしく深くなったのだが、それは当時の西ヨーロッパ諸国のいわゆる西力東漸の進出態勢が、特にロシア帝国の北アジアシベリアーベリリング海域―千島列島を経由する地理的探險と商業資本の交易を通じての遠征と進出⁽⁵⁾が、ロシア人にとってその延長上にある蝦夷地に到達しようとしていた事⁽⁶⁾、そしてこの西方東漸の大勢をおぼろげながらも把握することのできたかれらの先見の明が、特に蝦夷地の帰趨について強い危惧の念を抱かせたことに発するものだったのである。⁽⁶⁾

このロシア人の進出を工藤平助は天明三年(一七八三)の赤蝦夷風説考⁽⁷⁾でロシア人と「口蝦との交易有之事、昔より承る所なり。是を赤蝦夷とも、赤人とも、又蝦夷とも、惣名にては奥蝦夷共云習せるよし。然るに近來漂流と号して、折々蝦夷の地、「ウラヤシベツ」「ノツシヤム」の辺へ著船す。その有様昔とは事かはり、船の作り阿蘭陀船の通りにして、人物衣服の仕立おらんだ人に類して、羅紗、天鵞絨、狸々緋の類を著し、通詞も連来る。」のであり、『此ままに打捨置て、「カムサスカ」の者共蝦夷も「ヲロシア」の下知に附したがふ故、最早我國の支配は受けまじ。

然る上は悔て帰らぬ事也。』とロシア船来航の事実を明かにし、蝦夷地がロシア人の下知に従うことになるおそれを警告したのであった。そして平助は「ロシアにて……何事を企めるのも夢にもしらず打捨て置べき事にあらぬ事也。」とし蝦夷地対策として「一体の主意は要害第一也、又第二には抜荷の禁制也」と防禦と密貿易について特に後者について、抜荷禁制が事実上守り難いことをとりあげて、むしろ幕府の統制下に交易を公許し、一方「蝦夷地の金銀銅を以、我國の藥種其他国用に可相成……扨日本の力を増すには蝦夷の金山をひらき、並其出産物を多くするにしくはなし」と金銀島宝庫としての蝦夷地に注目し、「交易の利潤を以て、山方に入る程ならば、何程入用掛りても奥行可有之事也。」とする交易の利潤による蝦夷地開発の可能性を説いたのであった。

平助にとつては、宝島である蝦夷地で『下説に様々の風説を聞に、東北蝦夷の方は段々「ヲロシア」になづき従ふと承る。』と住民がロシア人に帰服することは憂うべきことであつた。

しかし平助の先覺的な見識にもかかわらずまた松前藩の失政がある程度かれに伝わっているとみうけられるにかかわらず、かれの関心は蝦夷地住民の地位に及んではいなかった。

平助にとつては、蝦夷地住民とは、もっぱら奴隸的な金山掘方の労働力を意味したのであった。

この風説考は幕府の有司を動かし、勘定奉行松本秀持は、老中田沼意次の意をえて、天明五年から蝦夷地に巡見使を派遣することを決意し、ロシア・山丹・満州への通路と、その附近の地理物産、蝦夷地の金銀鉱山・物産等の調査を命じたのであった。

調査の結果を、佐藤玄六郎の報告書⁽⁸⁾によると、請負人の私曲、住民に対する苛烈な収奪と愚民化、虐待、松前藩制の弛緩、抜荷の実態、ウルップ島に対するロシア人の進出状態など蝦夷地の全貌を明らかにしたのであった。

この調査の結果、交易策は「長崎表之差障にも相成、其上金銀銅は、決して不相渡様取極候ても、始終抜渡の程も難

計⁹⁾」という理由でいれられず、松本秀持は蝦夷地を百十六万六千四百町歩、高五百八十三万二千石に及ぶと算出した。壮大な新田開発と積多非人七万余の移住計画をたて、「土地開墾得ば自ら諸国諸商人共も入込、人別相満ち候へば、追々異国の渡口を取締、御威光を以、西はサンタン、マンチウ。東は赤人(ロシア)の本国迄、御国に伏属仕候はゞ全く永久の御取締出来、」と開発計画をそれが机上の空論にせよ、ともかく極めて積極的な構想をたてたのであった。しかしこの蝦夷地一件の計画は田沼意次の失脚で実施の運びにいたらなかった。

この風説考の後で、幕府の蝦夷地調査とほぼ同じ頃、平助に兄事した林子平は「三国通覧図説」を刊行し、蝦夷地について、ロシア人が「欧羅巴諸州ノ風ニテ遠ク万里ヲ隔ル国ヲサヘ能招諭シテ帰服セシメ己カ国トナシテ永ク本国ノ助トス。然ル故ニ近頃欧羅巴ノ莫斯科未亜(ロシア帝国)、遠ク北海ヲ越テ蝦夷ヲ招諭スル志¹²⁾」をもち、「欧羅巴莫斯科未亜ノ女帝(カザリン二世)大豪傑ニシテ、五世界ニ帝タラント志ヲ振イ起シ、制ヲ定メ、令ヲ下シテ日、吾ヨリ後、子々孫々、我カ制ヲ不改、土地ヲ広クシ功ヲ大ニスルヲ以テ帝業トセヨトナリ……日本道三千余里ヲ莫斯科未亜ノ領地ト為テ、彼ノ国ヨリ代官ヲ置テ、国事ヲ勤メシムル也¹³⁾。」とロシア人の進出をロシア帝国の帝権行使による膨脹政策の展開とみたのである。

そしてロシア人が蝦夷人と接する場合に、わが国の商人、すなわち「運上屋ニ在輩悉ク俗商ナル故、夷人ニ接待スル事見苦シキ事アリト聞及」に對し、ロシア人が「蝦夷ニ接スルヲ聞ニ曾テ千才ヲ不用……淳酒ノ口ヲ悦ハセ又ハ大炮ヲ轟シテ威敵ヲ示シ、文武相兼テ夷人ヲシテ己レニ馴懷クヘキ術ヲ施ス¹⁴⁾」ことを聞くとして、ロシア人の進出ぶりが住民を籠絡しロシア人を畏服させるもので極めて巧妙な術策に貫かれていること、それゆえにわが国の商人の住民に對するきびしい収奪と虐待がロシア人の「招諭の志」を有利とするおそれがあると警告を発したのであった。

また子平は、平助が蝦夷地の地位をロシアとわが国の間の帰趨をめぐるものとして、とらへたのに一步をすすめ

て、西欧諸国、なかんずくロシア帝国の進出がただ蝦夷地だけにむけられているのではなく、「日本ト蝦夷トハ唇齒ノ国」であり、蝦夷を招諭してしまえば、つぎにわが国に兵馬の危機があるとみたのであり、西方東漸の世界の大勢を、領土的膨脹を伴ったものとしてとらえ、わが国の国家的利益との関連で考えたのであった。

子平は三国通覧図説の後にこの観点に立つ国防論（海国兵談）を展開し、世人に西欧諸国の進出を警告し、幕府の海岸防備の無為を衝いて、周知の筆禍にあった。しかし三国通覧の中で、もっと根底から蝦夷地統治、内政の失政が、ロシア人の蝦夷地進出を有利としわが国側にとって蝦夷地喪失の危険に連ることをとらへた点で子平の見識は平助のそれを越えるものであったとみることができよう。

しかし当時の条件下では、子平によって重視すべきものとされた蝦夷地住民の地位と雖も、それは飽くまで、蝦夷地の確保＝国家的利益の擁護⁽¹⁴⁾という至上目的にとっての統治上の客体的手段にほかならなかったのである。

けだし国家的利益の強調が国民的統合のため、ひとびとの志気を高めることはあってもその具体的利益が国内のいかなるひとびとにもたらされるか利益主体への冷静な認識を欠いたとき、それは体制的支配者の利益を即目的に強調することにはかならなかった。

この点で子平は体制的視座をすこしも越えるものではなかったが、外国の進進に触発され、国家的利益の一手段としてではあるが、蝦夷地の失政と住民な拙悪な地位に対する批判をし、次第に蝦夷地統治の改革策を天明末期から寛政年間にわたって、有識者達に提起させるにいたったのである。

ことに寛政四年（一七九二）にはロシアの使節ラツクスマンがカザリン二世号に坐乗し蝦夷地（根室）に来港し交易を求め、幕府がかれに長崎寄港を求めたこと、八年には英国海軍省の指示でプロートン中佐が日本諸島に面したアジア大陸東岸の測量探險を完成するためコーヴェット艦⁽¹⁵⁾プロヴィデンス号に坐乗し、内浦湾に入り絵鞆に停泊し、そ

の翌年も同地に來泊し、蝦夷地に対する外国船の來航が單なる漂着ではないことがいよいよ明白となったのである。

ラックスマンの來港當時、老中であつた松平定信はかねてから外国船の來航を予想していたが、その來港に二ヶ月程先立って、蝦夷地警衛について、蝦夷地を從來のまま「松前へ御委任有之上者、只今御手つけられざるかた」⁽¹⁶⁾と現狀維持にとどめ、外夷の蝦夷地に対する関心を刺戟せぬように不毛のままとしておくか、⁽¹⁷⁾他方、「外夷移り來り怪しき宗法なと弘め候儀等……此儘にて被差置候方との評論者、難心得儀に候」⁽¹⁸⁾と積極的な対策を講ずるか、政策の決定について二者択一を迫る決断をとりかねて、有司に諮問したのであつた。

さてラックスマンとの応接では、定信は、ロシア側の通商の求めに対し、「交易之儀不好義に候へども」⁽¹⁹⁾と明らかに鎮國をのぞみつつ、「そのうちに海辺御備向何等御振起、御復古有之候はば」⁽²⁰⁾と海岸防備の手薄を知つて、外国が開港を強要するならば「商売被絶候処とも、日本御備全備のうへは、いか様に嚴重の出來申候。まづそれまでは寛にいたし可然候事」⁽²¹⁾と要求の最少限を容れる余地を残したのであつた。このような彌縫策はラックスマンが強硬に全面的開港を求めるならば破綻するものであつたが、ラックスマンは日本政府がロシア国政府に友誼的感情をもつていると解し、⁽²²⁾さらにロシア側の交渉でえた理解が、このあと長崎に赴けば直ちに通商条約締結の商議が開始できるということであつたから、⁽²³⁾この彌縫策は一応結着をあとに残したまま矛盾を露呈せずに終り、ラックスマンは長崎を退去したのであつた。

その一ヶ月後、定信は幕閣を致仕したが、ラックスマンの來港を機にわが國の沿岸防備強化と蝦夷地への関心は一層深められた。⁽²⁴⁾

この後、寛政七年に蝦夷地に渡航した大原左金吾は翌八年「地北寓談」を著し、松前藩主章広の父で前藩主の松前道広が隠居後も藩政を專擅し蝦夷地の防備を怠り、ロシア人に内通し陰謀をはかっていると、蝦夷地の危機を老中松

平信明に訴へ、さらに翌九年、「北地危言」⁽²⁵⁾で、蝦夷地に対するに、「北の方赤夷強大に相成り、土を広め候を以て業と致し」とロシア人の領土的膨脹をとなえ、しかもそれが「唯今は来らざるを待みにいたし候世も、以後は来るべきを以てたのみと仕る姿にも相成可申候。」とロシア人がもし進出せぬとすればという、僥倖えの期待を持つことを非難し、進出を必然と断じ、「米穀」「防寇の器械」「軍船」の準備と、「蝦夷国界不殘国民となるべき教導の事」「蝦夷ども(アイヌ人)へ鉄砲わたし置き助兵となすべき事」と説き「只今迄の如くにては一所の侵掠も防留め兼可申、片時も早く富国強兵の事を専らとして、併し富国は金銀珠玉にあまり有る事には非らず……⁽²⁶⁾国々の倉廩に米穀みちみち……強兵は大勇力士のみをすぐりて揃へ置く事に非らず、水陸の操練を専らにして、器械の用法に委しく……」、「実に外冠は天下の冠にして一人一国(藩)の冠にあらず候。」と極めて萌芽的ではあるが劃期的ともいうべき、藩制的割拠の規模を越えた国民的規模で、富国強兵論を唱えたのであった。

これは子平の海防論から一步をすすめ、国民に国民的規模で国防への参加を求め、器械用法を強調し、国富を説いた点で、明治維新政府が唱えた富国強兵のスローガンの嚆矢ともいうべきものであった。

この左金吾の著作は、しかし直接には松前藩の失政を暴露し、世上の疑惑を深めさせたのであり、蝦夷地の防備に不安をいだいた幕府老中松平信明と戸田氏教は協議のうえ、寛政十年百八十名にのぼる蝦夷地巡見使一行を蝦夷地に派遣したのであった。

翌十一年幕府は松前藩から東蝦夷地を収公し直轄することを決定し、南部津軽両藩兵をクナシリ、エトロフに出動させ、守備の任に当てたのであった。

そして文化元年(一八〇七)にレザノフがラックスマンの松平定信より与えられて持ち帰った定信自書といわれる信牌を持って、ロシア使節として通商を求め長崎に来港した時、今度は幕府は「歴世の法を変ずべけんヤ」と通商交

易を拒絶した結果、激怒したレザノフは一人は武力的示威をもつても港を開かせようと思ひ立ったのであり、その部下フオストフは文化三年（一八〇九）樺太のクシュンコタンで暴行掠奪におよび、さらにエトロフ・シャナの襲撃にむかつたのであった。⁽²⁾

そこで幕府は対策として、文化四年、西蝦夷地をも収公し、樺太を含む蝦夷地をすべて直轄し、南部・津軽・秋田・庄内、四藩の精兵を派遣し、沿岸に所領をもつ万石以上以下の面々に「おろしや船と見詰候はば嚴重に打払」を令したのであった。

しかし幕府の真意は、極力ロシア側との決戦を避け、交渉に入ることをのぞんだのであり、交渉の準備をすすめながら、次第によっては、樺太とエトロフの放棄をも止むを得ずとする避戦に恃んだといわれている。

その後蝦夷地では、幕府が防備を強化していたクナシリで、ロシア艦長ゴローウインを捕え（文化八年）、その報復措置として、高田屋嘉兵衛が同海域で捕えられたが、送還されてきた嘉兵衛を介せる兩國の交渉で、さきのフオストフの暴行事件がロシア政府の意図に出るものではなかったという釈明書がロシア側から幕府に呈出され、幕府もゴローウインを放還し、その折ゴローウインをうけとったロシア側は依然通商をわが国に求め、わが国ではこれを容れなかったが、その後の日露関係は、嘉永六年（一八五三）、使節プチャーチンが開港を求め長崎に来港するまで、およそ四十年にわたって国交を絶つたままほぼ平静に経過したのであった。

それで幕府はゴローウイン帰国の翌年（文化十一年）箱館、松前をのぞき、奥羽諸藩の兵を悉く撤収させ、文政四年（一八二二）には、「此人素より海外は闇」と悪評をうけた老中水野忠成は一片の裁断で突然蝦夷地を松前藩に還付し、南部津軽二藩の蝦夷地警備を免じ、拓殖の事業も悉く中止してしまつたのであった。

これにやや先立つて文化四年に幕府は露船打払令を発し、鎖国主義の原則を顯示したが、その実、海防の強化を容

易に達しえぬ幕府はこのような鎖国の基調を一貫させる自信を欠いていたのであり、外国船が来航し、かれらが決戦に及んでも開国を要求するならば、幕府としては何よりも避戦を主とし、鎖国を放棄することを余儀なくされていたのであり、このような表裏した対応策はすでにラックスマンに対する定信の弥縫的態度にうかがわれるところであった。

ただこのような弥縫策が喜永六年までもにかくにも破綻を露呈せずに経過したということは、たまたま幕府が僥倖を得たことなのであり、客観的には、先道資本主義諸国の市場獲得競争がわが国に対し力づくで開国を求める程激化してはいなかったことにはほかならない。⁽²⁸⁾

○嘉永安政期以後

蝦夷地統治に対する関心が、天明寛政期に有識処士の間から、もっぱらロシア帝国の動きに触発されて起ったことは先に述べたが、そこでは極めて素朴な開国論から、萌芽的にわが国の独立につながる国家的利益の觀念が形成されてゆき、その一環として、蝦夷地防備の強化策と住民に対する撫育の必要が、海防論から富国強兵論といえるほどの先覚的意見として提起されたのであった。

しかし嘉永六年のペリーの来航とそれにひきつづくプチャーチンの長崎到着がわが国に意味したものは、特に前者の武力行使をも辞せぬ決然たる開国の強要であり、しかもこれらの諸国の軍事力の強大さが明白に目に映らざるをえなくなった時、ひとびとは、前代とは全く状況を異にした切迫せる危機意識裡に国家的独立と国家的利益の保持について再考しなければならなかった。

そして幕府がとりえた方策は開港の受諾、日米和親条約の締結にはじまる各国との和親条約の締結であった。

蝦夷地では箱館が開港されることとなりそれに先立ち安政元年六月同地に箱館奉行が設けられ、その八ヶ月後、幕

府は松前藩から再び蝦夷地を取公直轄することとなった。この直轄の原因は一つには、幕閣が米国に対する松前(箱館)開港に伴い蝦夷地の取公を必要と考えたこと⁽²⁹⁾にもあるが、むしろ嘉永六年にブチャーチンが来航した時、これとほぼ時を同じくして、樺太のクシユンコタンにロシア人が上陸し、ロシアが再び千島樺太方面に関心をもってきたこと、そして安政元年日露和親条約の締結にあたって、樺太における国境の劃定をめぐる協議で、双方の意見が合意に達せず、結局樺太における領土帰属が決定せず「界を分たず是迄仕来りの通たるべし⁽³⁰⁾」という一応の現状維持の確認に終ったことから、幕府としては改めて蝦夷地防備の強化と、松前藩治下の苛政に苦しむ蝦夷人のロシアへの帰服をおそれ、直轄に及んだのであった。

それと同時に幕府は蝦夷地一円にわたって、仙台・秋田・南部・津軽の奥羽雄藩と松前藩に持場を与えて戍兵派遣と警備を命じ、そのみならず、箱館奉行をして蝦夷地の開拓経営をおこなわせ、開墾・養蚕・植樹・採鉱等の事業の育成をはかり、本州からの移民を、少くとも職ある者を「勝手次第為引移⁽³¹⁾」とするなど一たんは開拓への意欲を示したのであった。

しかしこのような幕府の開港の受諾とその後の受動的な外交、蝦夷地の警備開拓の着手にもかかわらず、それが後述するように本末を顛倒して、しかも「敏捷」に進捗しないことに対する激しい批判が、直接政局を担当する幕閣に對し、徳川斉昭のような幕藩支配者の内部から提示されたのであった。

世上、攘夷論の頭目と目されていた斉昭は、ペリー来航当時、開鎖をめぐる論議の紛糾と混乱の中で越前藩主松平康永より事態の拾収策を求められて、「幕閣にて、姑息の了簡にて交易を許すか、若くは不毛の地にて貸さば二度引戻しはむづかしかしかるべく、さりとて打払も既に機に晚れたり、所詮打払もなさず、交易も済さざる良法もあるべし、併しながら敗軍の將同然の身なれば、中々異船の論などに及ばず⁽³²⁾。」と異船に對する恐怖を覚えながら、翌年早

々、ペリーが開港の諾否の返事を求めて約束通り再び来港し、前年の下田開港のほかに蝦夷地松前の開港をも併せて、米国が強く求めた結果、幕府当局がこれに屈して蝦夷地の収公を斉昭に内議した折、激怒した斉昭は、夷賊駆逐を議すべきとし「実地接戦の御備相立、扱応接をも今一応いたし直し、寛猛相兼、可成丈は三寸の舌を以、万人の難を相救申度、乍然度々申候通り、腹中に実戦を持不申候而は、三寸の舌も虚弁に相成可申存候、ゆめゆめ事を好み、戦を求め候わけは毛頭無之候得共……。」と述べ、開港を止むを得ずとする状況認識の理性をもちつつ、なお切齒して一戦の覚悟に立つ攘夷的感情の奔騰を示したのであった。

このような斉昭の態度は、かれにとって異船えの一たんの開港が、幕閣や過半の諸候の考えのように、避戦と平穩の確保の代償として、それを受動的に受け容れたのではなく、将来攘夷を実現するために、兵端を開くに足る武備の充実へむけての時を稼ぐという考えに発するものであった。

それゆえに斉昭は夷秋に備える防備の強化策に狂奔したのであり、蝦夷地収公の際の幕府の蝦夷地警備と開拓の計画が極めてかれの期待にそわぬものであるとし、「北地御開拓一条奉行織部正（堀利熙）等実地見分之上、建議之趣多分尤至極感心致候処、右見込之内先口蝦夷地ヨリ開キ、追々風土馴候上北方へ及ス論ハ如何致候者歟、魯夷トノ境界モ粗御定ニ相成候上ハ、北蝦夷地竝えとろふくなり三ヶ所之儀者如何ニモ肝要ノ場所ニ候間……。」とロシヤに近い北蝦夷地の防備と開発を、幕府の計画である口蝦夷（渡島半島南部）の防備開発に優先させるべきであるとし、「詰りえとろふ奉行くなしり奉行北地へモ奉行両三人御立、あつけし、そうや其他大場所へモ奉行、小場所へハ新ニ御代官御立ニ相成天晴ノ御料ニ相成候ハ御奏聞ノ上、七ヶ国モ新ニ国名ヲ御立、四国九州ト首尾羽翼ノ形勢ニ被遊候義、……北地論ノ大眼目ニ御座候。」とその具体策を提案したのであった。³⁴

しかし箱館奉行の堀利熙が斉昭に弁明したように、幕府にとっては、斉昭の提案する蝦夷地の防備開拓を奥地から

先におこなうとすれば「諸大名人數ニテ大勢之御固ヲ附候得者、其瘦弊眼前ニ相見へ、御旗本御家人數多被遣候ニモ、一時ノ御入費給合仕間敷、又大藩へ被下切ニ候得バ、後日之御取締方無、一患ヲ去一弊ヲ植候姿ニ相成、兎角内地之力ニテ警衛致候儀難叶見据候故、其土地限之利潤ヲ以彌縫可仕心得ニ御座候⁽³⁶⁾」ということで、すでに幕府諸藩の財政的疲弊窮迫と幕藩制の歴史に一貫する幕府の雄藩に対する不信、およびそれに対する統制の弛緩がすすむのではないかということから、幕府がかりにも斉昭の提案を容れるとするならば、それは幕藩制的体制の動揺の昂進ともひきかえにしなければならぬことであつた。

かくて斉昭の攘夷の熱情的志気は、その後草莽の攘夷の志士達に伝えられたが、その現実化のための壮大な国防開拓論は、その必要が外圧に対してひとびとの間に痛感されたとはいへ幕府がこれを決行する意図も条件も乏しかったのである。

その後の蝦夷地の動向は、ロシア側がクリミヤ戦役の継続下で、樺太の軍事施設を保持強化して、日本側との間に衝突を生ずるのを避けて、一たんクシュコタンを撤したが、その敗戦によって欧州での南下に失敗したロシアは一そう東洋における進出の機会を求め、シベリヤ総督ムラヴィヨフの品川沖での示威、全樺太の露有の主張⁽³⁷⁾、ボサドニク号の対馬占領などの一連の行動にはロシア帝国の切迫した膨脹策がみられたのであり、樺太に対しても各地にロシア人の居留地をつくり、防塞を構築しロシアの勢力を強化したのであった。

そしてこのようなロシアの進出は「組織的に計画的に漸時我が北蝦夷地経営の心臓たる久春古丹に向つて迫つて来た⁽³⁸⁾」のであった。

幕府はこの動きに対し文久二年に樺太帰属について交渉をすすめたがまとまらず、慶応二年にも交渉がもたれたが、ロシア側の樺太経営が事実上進捗するかたわら、わが国では長州征伐が頓座し、内政の事態收拾に苦慮していた

幕府がロシアに対しなした事は、事実上ロシア側の経営の進展を容認しながら、和親条約の「界を分たぬ」形式をとった「兩國の所領たる上は魯西亞人日本人とも全嶋往来勝手たるべし」⁽³⁸⁾という樺太仮規則を（慶応三年二月）締結することにとどまったのである。

その後ロシア側の樺太経営は一そう進行し、わが国では次第に樺太における地歩を喪失していったのである。

かくて樺太の危機に触発されて、蝦夷地の確保開拓＝国家的独立の課題は幕府がこれに対処する能力を欠くことが明らかとなるや、幕府に対する一そうの批判と改革、遂には倒幕、国内体制の再編成という視座の形成によってのみ可能な方途を追求しうることとなったのである。

この点で蝦夷地確保開拓＝国家的独立について、より当時の現実を踏まえた新しい構想を、幕政改革を条件として提起したのは安政末期の橋本左内であった。

左内の出色さは当時の海外の状況を次のような国際政治の力関係においてとらえようとする事、すなわち「方今ノ勢ハ行々ハ五大州一図ニ同盟国ニ相成リ盟主相立候テ四方之干戈休申スヘク相運候半ト奉存候、右盟主ハ先英魯之内ニ可有之候、英ハ悍悍貪欲魯ハ沈驚蔽整何レ後ニハ露ヘ人望可婦奉存候、偕日本ハ迎モ独立難相叶候、独立ニ致候ニハ山丹満州之辺朝鮮国ヲ併セ且亜墨利加洲或ハ印度地内ニ領ヲ不持シテハ迎モ望ノ如クナラス候、此ハ当今ハ甚六ヶ敷候、其訳ハ印度ハ西洋ニ被領山丹辺ハ魯国ニテ手ヲ附試居候今ハ力不足迎モ西洋諸国ノ兵ニ敵対シテ比年連戦ハ無覺東候間却テ今ノ中ニ同盟国ニ相成可然候」⁽³⁹⁾と世界の大勢を、大国の権力政治としてとらえ「四方之干戈」はこれらの大国の勢力均衡の下でのみ「休申」するものとみたのであった。

そして左内は深い危機感の中でわが国の地位をこの大国の権力政治の力関係に左右される弱体な一構成要因として、相対化して認識することができたのである。

この点で左内は、もはや世界の大勢を単に西力東漸としてとらえ、わが国をこの大勢と相容れず関与をうけぬ絶対的な存在として、諸国のわが国に対する進出に一途に憤激し撃攘をとえたる攘夷論を克服しようとしていたのである。

それゆえに左内は以上のような攘夷論の頭目と目されていた斉昭に対しては、その「御果斷ハ格別」⁽¹⁰⁾として、幕閣の状況への受動的な対応と異なる独立達成への積極的な態度、志氣に共鳴しつつ「此方モ老公（斉昭）ニハ毎々困却申候全ク時勢ハ御了解ナキ御方ニテ」⁽¹¹⁾と敬遠したのである。

このように左内は視野の狭少な攘夷論がそのままでは絶対に実現不可能であると考え、それが国家にとって累卵の危機をもたらしものとしても一たん開国、大国の一つえの選択を決断する和親同盟を不可避とし、わが国の国際社会における真の独立の達成を、開国によってえられる機械技術の駆使によって国富を起し自らも大国となるべき国力の形成と、大国に類比した膨脹策を通じてのみ可能と考えたのである。

左内のこの遠大な構想は積極的開国論ともいうべきもので、幕府のとってきた現実に対する働きかけを欠いた、力に屈する受動的開国論と全く相反するもので、開国策は独立にとって必要な国力の強化膨脹えの手段だったのである。

それゆえに左内はこの構想にもとづいて、国力の強化を対露同盟をもって保全される蝦夷地の開発を、「蝦夷へハ伊達遠州土州候位相遣其外小名有志之向ヲ挙用候ハ、今之勢ニテモ随分一芝居出来申候半歟ト奉存候、其上魯西亞亞墨利加ヨリ諸芸術ノ師役五十人斗借受諸国ニ學術稽古所相起物産之道ヲ手広ニ始メ内地ノ乞児雲介之類ニ頭ヲ立テ相應ノ賄遣シ蝦夷へ遣シ山河之營為致往来ハ重ニ海路ヨリ致シ候ハ、蝦夷モ忽開墾可相成航海術モ直ニ可熟奉存候」⁽¹³⁾とする策を唱えたのであった。

この蝦夷地開拓の主張には①さきに幕府当局が躊躇した大藩に開拓を委ねること、②外国人の招致と外人技術の積極的導入、③他に海外膨脹に役立つ航海術の練習、などを意図したところに左内の時流を抜く識見をうかがうことができれば。この①②③は維新後北海道の開拓にあたって実際に採用されたのである。

そして左内は「何分日本ニ於テ遠大之処置無之シテハ不相濟」という、この遠大で抜本的な構想が、もはや幕閣への期待や批判としてただ提起されるだけでなく、「志士可憤惋之秋」という有志者の政治への参加による幕政改革を通じて、実践的に実現されるべきものであった。それは「内地之御処置」を、將軍（慶喜を推す）を盟主とし齊昭・松平慶永・島津斉彬・鍋島齐正等の一門雄藩藩主の政局担当と、川路聖謨、永井尚志、岩瀬忠震等開国派と目される幕吏中の逸材を参与させ、陪臣処士にかかわらず、天下有名達識之士を各雄藩で登用するもので、明らかに伝統的な譜代層による世襲的幕府政策決定機構の大巾な改革を意味するものであり、左内の方策は改革された幕藩支配をもつて国家的独立を達成しようとするものにはかならなかった。

しかしこの左内の独立の構想は、これの実現に必要な幕政改革の実現の過程で、具体的には將軍継嗣をめぐる改革的な家門戸様大名派と保守的な譜代大名派の抗争で前者の敗北に終り、前者の幕政改革のプランが井伊直弼の弾圧によって潰えた時、左内の構想も潰えたのである。

しかし幕府は自らの体制の内部から体制を改革し、国家的独立を達成しようとする勢力を排したことによって、自ら弱体化し独立の手がかりをも喪失することとなったのである。

これは蝦夷地に対する幕府の対策の喪失にも現れたのであり、井伊大老の就任後、蝦夷地は一そうすすむロシア帝国の南下の前に、そして英仏のそれへの関心の集中に、何ら積極的な対策が講ぜられなかったのである。

そして安政末期以後、わが国の国家的独立の構想は従来通り幕府による統一をもってすすめるか、朝廷の威光を統

合の中心として、すすめるか、独立という課題をひとしくしながら、互に他方を利用しながら主導性をもとうとする葛藤裡に推移したのである。

文久期の公武合体論は、老中久世広安・藤信正と岩倉具視の間に具体化したもので、彼等の呼応の背景にはひとしく独立という課題が横たわっていたのであり、しかもその中では激烈なヘゲモニー争いがあったのだ。そしてこのヘゲモニーは西南雄藩の支持をえることによってもたらされるものであった。

ここでの(文久元年)の岩倉具視はかつての急進的攘夷論を次第に克服し、長州藩の長井雅楽のいわゆる航海遠略策の入説に耳を傾けるようになっていたのであった。

而してこの遠略の策は当時の長州藩の藩是だったのであり、藩主が開国を国是とし、「公武合体国威宣揚」の基礎をたてようとして幕府に建言したものであり、幕府がこの説をうけいれて毛利藩主に朝幕の周旋を依頼したものであった。

この策の内容は、当時の鎖国開国をめぐる国内の対立が「人心洶々土崩瓦解之勢とも可申哉天下之勢合へば強く離れば弱し、此支離解散之人心を以て一旦有事時は點夷強虜に御当り被成候儀何とも御氣遣之儀と奉存候⁽⁴⁴⁾」と最も危険なことであるから、何よりも「国体を立て大倫大義を明かにし天下之議論純一人心和協」をさせ国論の統一をはかることを主眼とすること、その上で積極的開国論を「速に開国之御大規模を被相立御国体儼然と相立……武備益々御張興にて航海之術開き人々心胆を練り智識を發明せる道に向い⁽⁴⁵⁾」と唱え「漸次皇国ノ御武威ヲ以テ五大州ヲ横行仕り候ハ、彼レ自ラ皇国ノ恐ル可キヲ知り求メスシテ貢ヲ皇国ニ捧ケ来ラン⁽⁴⁶⁾。」と説くものであった。

この遠大な策は「国是遠略ヲ天朝ニ出テ、幕府奉シテ之ヲ行ヒ君臣ノ位次正シク、」勅命をもって関東へ「仰せ出される」手続きをとるものであったが、その実、武臣の棟梁として幕府の政策決定に対する信任を朝廷に求めたこと

なのである。さらに長州藩はこのような建言をおこなって、開鎖をめぐって対立する朝幕の融和をはかることによって、自らの政局への進出の機会を求めたのであった。

この時、具視にとっては、遠略の策が、朝廷の威光を高めるとしても、それが彼の考える朝権の強化といかに結びつくかということが関心事であり、そして大藩たる長州藩の動向が政局を動かす要因となっていることに注目したと考えられるが、この策の内容の開国航海説の遠大さも具視の視野の形成に役立ったと考えられる。

後年、明治新政府が成立とともに戊辰戦争の内乱の渦中で、いちはやく蝦夷地開拓の建議を採択したのは輔相となっていた具視の航海遠略策的視野の影響に負うものが大であったが、(後述)おそらくはこの文久初年の長井雅楽の献策は具視の視座形成と無縁ではないと考えられる。

そしてこれとはほぼ同じ頃(文久元年三月)、具視は上洛中の島津久光とも藩士堀次郎を通じて交渉をもっており薩摩藩中にも、鎖国の旧法を捨てて開国の指針をとり国威の恢張を計るべしとする意見があることを察知したのであった。

かくて具視にとっては、この二大藩では開国論が有力と映じたのであり、その両藩に対する期待は「二百有余ノ諸藩ガ幕威ニ畏服シ皆斂手屏息スルノ時ニ方リ薩摩長門ノ両大藩ガ嶄然頭角ヲ露ハシ力ヲ国家ニ致サント欲スルハ天助ナリ、此両大藩ヲ一団トナシテ以テ朝廷ヲ輔翼セシメハ其他ノ諸藩ハ必ス王事ニ勤勞セン」と、頂点における朝廷、これを輔翼する両大藩、多くの諸藩の信服の状態に、国家体制を改編し、これによって国家的独立と統一を達成する構想を立てるにいたったのであった。

しかしその後、周知のように長州藩では藩政が下級藩士層によって動かされることとなり、航海遠略の策の藩是開国論は激越な尊王攘夷論に転換されたこと、また長州藩の進出に対する薩摩藩の反感からは両者間に激しい対立を生

具視の統一策はなお実現せず、かえって公武合体的、開国派と目された具視は長州藩の開国派と同様に朝廷長州の尊王攘夷派の手で失脚させられたのであった。

けだし当時の開港後のわが国の経済的混乱、特に下級武士の窮迫の激化は、かれらの不満を外夷に集中せしめ、外夷に対するかれらの反感と憎悪が攘夷論として奔騰していたのであった。

そしてこれら下級武士層の中から多く現れていた志士のもつ国家的独立の方寸はあくまで尊王攘夷を貫徹することであり、状況の推移について受動的に開国の道をたどる幕府に対する失望と憤激のゆきつくところは倒幕であった。

これら志士の意見は倒幕の点を除けばかつての斉昭流の世界の大勢に対する認識に暗い偏狭な攘夷論を越えるものではなかったが、国家統一への熱情的な帰依献身と危機を自らのみが担うとする使命感が「草莽崛起ノ人ヲ望ム外頼ナシ」(松蔭)とする決意となり「草莽志士糾合義挙の外には逆も策無之(久坂玄瑞)」とする藩制的割拠の規模を越えた脱藩志士の横断的連合策が構想された時、前述の左内や長井雅楽の幕政改革を伴った幕藩制規模でのナシヨナリズムは、倒幕を前提とし、草莽志士を担い手とし、しかも藩の支持をとりつけた新国家形成のナシヨナリズムに転換されていったのであった。

そして下土攘夷派が藩政を動かした薩長両藩がそれぞれ攘夷の実行に及んだ、薩英戦争と、馬関戦争で歴然たる敗北を負うや、攘夷論はその独立への志気を保持したままに、西洋技術文明の移入を独立の達成のために必要とする開国論へと転換され、左内流の西欧技術の導入によって達成される航海遠略強力国家形成の視座の意義が改めて認められたのであった。

けだし草莽志士は、⁽⁴⁹⁾外夷への一途な撃攘策がそのままでは西欧諸大国の進出に通用せぬことを認識した時、かれらは斉昭以来の烈々たる攘夷の志を背後に籠めながら左内や長井雅楽流の航海遠略の策を受け容れ、外交の側面でこれ

を基調とし、積極的開国論に転じたのであった。

ただかれらにのみみられる重要な特色は、以上のような積極的な開国をすすめるためには、国内体制の改革と整備を必要とし、腐朽した幕府権力には全く期待できないということであり、倒幕を決行することにほかならなかった。

これを国民的独立の課題の重要な一環とみられる蝦夷地に対する統治策の必要さという点からみるならば、これら草莽志士達の間にはかなり早くから蝦夷地統治策の展開がみられる。たとえば吉田松蔭は獄中の「幽囚録」で「今急修武備、航略具、礮略足、則宜開墾蝦夷地、封建諸侯、乘間奪加模察加・隄都加」と述べまた攘夷親征を画策した直木和泉は文久三年六月の五事建策で「今夷猖獗吞噬有機……蝦夷者我之北門鎖鑰、在汝不可不竭慮而衛之……」と蝦夷地に対する幕府の無策を倒幕の理由の一つとしたのであった。

また岩倉具視は慶応二年十月には徳川慶喜の大政奉還、王政復古、和宮歸洛など、もはや倒幕の具体的な構想がその胸中に胚っていた時、これらの構想を「時務策」に展開した折、併せて「松前以北ノ土地開拓ノ事」をも時務の一つとしたのであった。

このようにみるならば、蝦夷地に対する積極策を欠いた幕府に対する憤激は、積極的な蝦夷地対策を樹立させるためにも、内政の抜本的改革の要求のためにも倒幕の気運を促進したのであった。

しかし、蝦夷地の地位がこのように天明期の有識知識人から維新前夜の志士達の間にいたるまで重視され、維新政権を成立をうながす一つのイッシュューとしてとりあげられながら、蝦夷地の住民の間に、その内部から、蝦夷地の地位と自らの生活の重要性を認識する意見も行為も、またこれと形成する条件もまだ熟してはいなかった。

そして一部の有識者志士によって論ぜられた蝦夷地統治開拓意見は、住民の地位の立場に立って論ぜられるよりも、かれらの構想する国家的独立と航海遠略の策の手近な実験として、論ぜられたのであり、蝦夷地の住民はこれに

必要とされる限りでかれらの視野に入る、統治の単なる手段客体にはかならなかった。

(1) 風土記日本、北海道篇、昭和三七一年、一六八ページ。

(2) 新撰北海道史、第三巻通説二、七三六ページ。

(3) しかもこの出願は区町村会法に拠るといつているように、地方議会設置のイニシアティブが地方からの制度形成に先行して開明的に政府にあつたことを示している。この函館区会の設置請願は、本州と異つて新開地なるがゆえに除外された北海道に本州並みの適用を求めるものであつた。

(4) この意味での処士の関心と批判は天明年間から活発となつた。その嚆矢ともいふべきは工藤平助の「赤蝦夷風説考」(天明三年(一七八三))であるがその後論議の盛んであつた寛政期まで、林子平「三國通覧図説」(天明六年(一七八六))、最上徳内「蝦夷草紙」と本多利明の「蝦夷拾遺」、利明のそれとは異なる佐藤玄六郎、山口鉄五郎の「蝦夷拾遺」、大原左金吾の「地北寓談」(寛政八年(一七九六))「北地危言」(寛政九年(一七九七))などがあり後期の著述ほど蝦夷地に対する関心の立て方に発展がみられる。

これらの著述者達は多くは幕藩制社会の中で海外世界の動きに強い知的好奇心をもち、しかも世襲武士、官学的儒学者など異つて志を得ぬ地位におかれていた。そして時折社会的秩序に抵触しつつなお社会的進出の機会を求めるひとびととみられていた。たとえば工藤平助が蝦夷地開拓奉行になることを望んでいたことや、大原左金吾が林大学頭から「小人にて、聊か学文を加へ、輕俊之氣を助け、天下之事手に唾してなすべきと存込、遂に功名に志し、事を生ずるを好み候輩たる事顯然と奉存候。」とみられた事。

(5) 田保橋潔、近代日本外国関係史、昭和一八年、八二ページ。

(6) 安永七年(一七九九年)、蝦夷地本島厚岸に渡来したロシア人は公然松前藩に通商交易を求めたが松前藩ではロシア人との会見の上これを拒絶した。そしてこの一件を嚴重に秘したが工藤平助は元松前藩勘定奉行湊源左衛門から赤人渡来の事実を知り得た。また平助は安永九年にわが国に來たオランダ通詞からもロシア人の千島への進出を確かめている。(ただし平助はロシア人の蝦夷地來往を安永九年とみている) 赤蝦夷風説考下巻、前掲北門叢書第一冊二三七ページ。

(7) 赤蝦夷風説考、上巻、前掲北門叢書第一冊。

(8) 北門叢書、第一冊、佐藤玄六郎の中間報告(上)(下)八六ページ—一〇八ページ。

(9) (10) (11) 松本伊豆守、「蝦夷地之儀に付申上候書付」前掲北門叢書、第一冊、一一七ページ以下。

(12) (14) この引用はすでに高倉新一郎、前掲書一二六ページ。

(13) この引用はすでに、井野辺茂雄、新訂維新前史の研究、昭和一七年、九三ページ。

(14) ここで国家的利益とはわが国の領土的保全を意味し、その方策として軍事的な国防力の強化を唱導する。しかし子平にとつては擁護されるべき利益が実際には何者にもたらされるか、あるいは国防力の強化をいかにして達成するか、そのためにはいかなる内政改革が必要かという視座はみられない。単純な軍備強化論とみることができよう。

(15) 田保橋潔、前掲書、二七一ページ。

(16) 渋沢栄一、楽翁公伝、昭和一二年、二八九―二九〇ページ。また「蝦夷周囲七百里の国、不毛の地、ことに山川堅固に候得ば、此姿にて被差置候儀、却て日本の御固にて有之候」とある。

(17) このような蝦夷地不毛論は、当時の儒学者に往々みられる。

たとえば中井履軒は寛政十一年若年寄立花種周に上書した辺策一編に、次のような蝦夷地不毛説をとなえた。「只恐るべきは、北地也。津軽松前の間十里にたらず、蝦夷地三百里を過てソウヤより唐太の間、又十里許、しかれば地統同前にして恐るべき也、然るにつひに來冠せざるものは、幸にして夷地不毛……故に誰人の作りて有けむ。北風や日本の火除蝦夷が島と、よくいふといふべし。……北にヲロシヤ、アツハセの夷狄ありといへども、三百里不毛の地を越べからず、此島を除けば遠海卒に來るべからず、故に北顧の憂もなしとす。然るに今此国を開き、田畑を開発し、和人多く渡りて、宝貨充滿し教育する時は、夷地不毛にあらず……後世北風のたきつけなるべし。」(井野辺前掲書)と述べている。このような消極策は、履軒の視野には西方東漸の大勢が入っていないことを示しているであろう。履軒はロシアを膨脹する勢力としてではなく固定した勢力としてらへ、これを刺戟せぬ限りわが国の地位が安全であるとみた。状況に対する積極的対策の欠如を示すものであり、逃避の正統化であり、それは「抑々夷狄をあしらふは、只病犬の如くすべし、吾方に近付ぬを極上とす」の鎖国の踏襲を確認したことに尽きよう。

また履軒の兄、中井竹山は蝦夷地を「北狄ノ寇大ニ至事アラハ、府ヲ撤シテ、引取テスムヘシ」という、危急事の蝦夷地放棄説を唱えた。

また当時(寛政九年)、聖堂再建の事業などに幕府の支持を得て、官学としての權威を一身にあつめていた林大学頭は大原左金吾の海防論(北地危言)を「海防等計略一冊は誠に紙上の空論にて、一向取用がたき事のみに御座候」として軽視し、「近來海洋之警頻りに至り、世間浮議多く一統恐懼仕候趣に御座候……私は是誠に太平の御世にては第一奉賀事と独り奉存候」と外患の沙汰

がいかなるものであるかについては触れず、ただそれが人心を結束させる一助となることを喜ぶべきこととし、しかも實際は「外夷容易に干才を動かすべきにも有之間敷、たとへ左候連も、今の国勢左迄危難の時には無之候。」と、内外にわたる樂觀論を述べている。

この点では竹山・腹軒両兄弟には蝦夷地不毛説にせよ放棄説にせよまだ何らかの危機意識がうかがえよう。松平定信は一方では海防の強化策に力を傾けたが、他方世上のこのような不毛説にも前述の言辞から注目していたとみることができよう。

ただ定信は幕閣にあつても、致仕後も状況に対処して積極消極二つの政策のいずれを選択すべきかを考量し苦慮しつづけたといへよう。

(18) 楽翁公伝、二八七ページ。

(19) (20) (21) 井野辺茂雄、前掲書、一三三ページ以下。

(22) (23) 田保橋潔、前掲書、一五六ページ。

なお井野辺茂雄氏は松平定信がラツクスマンに与えた信牌は定信の自書であること、定信がロシアとの交易を承認していること、交易地として蝦夷地の厚岸を認めたのではないかと推定している。井野辺、前掲書一四一ページ。

楽翁公伝でも定信が「己むを得ざるに至らば適當なる方法の下に露國に通商を許さんと決意せられたるなり」とある。三一〇ページ。

(24) 岡本柳之助、日魯交渉北海道史稿、明治十一年、一七一ページに「寛政五年三月松平定信ハ、久世丹後守等ト共ニ沿岸諸州ヲ巡視シテ、海岸要害ノ地ヲ踏査ス、……今其隨行員、森山某カ家族ヘ贈リタル書狀中、」として、「(前略)越中守殿ハ、股引半てん鞋カニテ、種ケ島ヲ携ヘ、腰ニ大胴乱ヲ下ケ、嶮シキモ、何モ御厭ヒナク、御行步成サルニハ、一統感涙ヲ流シ候(以下略)」とあり「寛政の治」を担った権力者の志氣と真摯な責任觀念がうかがわれる。

また蝦夷地への関心について、同書上編、八〇ページに、寛政四年十月に定信が「蝦夷地御取締之儀、是又追テ夫々ヨリ申出候上、愚意モ認可申候得者、南部津輕兩藩松前工相越候場所、上地ニテ公領ニ相成、郡代カ違國奉行可被差置、松前蝦夷者志摩守、是迄之通ニ取次……」と、寛政十一年の松平信明による東蝦夷上地策の原案ともみれる記述がある。

(25) 北門叢書第三冊。

(26) 工藤平助、林子平は重商主義的に、金銀島としての蝦夷地に注目しているが、左金吾は蝦夷地を軍事的に国防上必要な領土とみ

ている。

- (27) 当時のオホーツク長官海軍大佐ブハリリンは、フォストフのこの暴行掠奪を本国の指示によらぬ海賊行為として逮捕した。田保橋潔、前掲書、二〇三ページ。

- (28) 換言すれば嘉永六年からの諸外国のわが国に対する開国要求が昔日の比ではない強硬さを示したのである。これをロシア側の態度からとりあげたものに、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)昭和三十三年がある。同氏は弘化四年(一八四七)のムラヴィヨフの東部シベリア総督就任いらいのロシアの極東進出を、「あらたに尖鋭化」したものと見て、これを文化八年(一八一)のゴロヴニンの捕縛事件などのいわゆる帝政ロシアの、単なる南下政策の歴史的前提の延長として論ずることを拒絶し、十七世紀中葉以降のロシア進出の新たな尖鋭化の根源と動因を把握する必要を説いている。

- (29) 田保橋潔、前掲書、六一七ページ。

- (30) 日露和親条約第二条。

- (31) 田保橋潔、前掲書、四七七ページ。

- (32) 同書、六一七ページ。

- (33) (34) 岡本柳之助、日魯交渉北海道史稿下巻、三一—三二ページ

- (35) 同書、三五ページ。

- (36) これに対し幕府は評定所で論議した上断然ムラヴィヨフの要求を拒絶することとし、ムラヴィヨフも目的を達しなかったが、英仏両国が暗に我が国に北蝦夷地を譲らぬよう忠告したといわれる。なおクリミア戦役におけるロシアと英仏の戦闘はアジアでもおこなわれた。優勢な英国・仏国太平洋艦隊は連合してロシア艦隊の北太平洋における行動を制し、カムチャツカのペトロパウロフスク要塞を攻撃したのであった。そして戦後もロシアと英仏の対立はつづいたのである。当時の西ヨーロッパ諸国はすでに北太平洋における制海権をめぐる角逐していたのであり、その中に置かれたわが国の地位外交にも影響を及ぼしていた。

- (37) 新撰北海道史、第二巻通説一、六七四ページ。

- (38) 樺太沿革史、大正一四年、一六四—一六七ページ。

- (39) (40) (41) 林頭三編、増訂北海紀行北海誌料金、明治三五年、一〇〇—一〇四ページ。

- (42) この有名な対露同盟論は必ずしも左内の創見ではなく、すでに嘉永二年に大槻盤溪が猷片微衷となえており、左内の論とよく

似ている。しかし左内は対露同盟のみに固執したのではなく、必要ならば専ら英国との同盟に入ることを辞するものではなかったしその可否を検討している。ただし世界政治をバロバリティクスとしてとらへたからである。

(43) 林顯三論、前掲書、一〇〇ページ以下。

(44) (45) (46) (47) 岩倉公実記、上巻五二二ページ以下。

(48) 同書、五三七ページ。

(49) ここでは、維新後も素朴な攘夷論を唱えないしそれを実行した志士を指すのではない。あくまで攘夷の志気をもちつつ薩英・馬関両戦争で単純な攘夷論がもはや通用せぬことを知った草莽志士のみを指す。

(50) 岡義武、近代日本政治史、昭和三七年三二二ページ。

(51) 大久保利謙編、近代史史料、昭和四〇年、二七二ページ。

(52) 岩倉公実記、上巻一〇〇三ページ。

北海道における地方制度の

形成について
(2)

清水昭典

論
説

北海道における地方制度の形成について (2)

清水 昭 典

一、まえがき

二、幕末蝦夷地の社会と統治

三、蝦夷統治論と国家の利益

天明寛政期

開港以後

(以上本誌一六卷四号)

四、維新政府の成立と箱館裁判所設置

(以上本号)

五、明治初年町村の状態と地方統治機構の形成整備

六、函館区会

維新政府の成立と箱館裁判所設置

慶応三年十一月、幕府は内外にわたる騒然たる世情裡にも、ロシア帝国の南下膨脹の触手が伸びようとしていた蝦夷地、特に北蝦夷地樺太に対する対策を放置していたわけではなかった。⁽¹⁾ すなわち同月二十四日、幕府は東国北国筋の諸藩に対し「蝦夷地御開拓之儀ハ先年来御世話モ有之就中唐太島儀ハ北門枢要之地ニ付向後同島へ出稼勝手次第御差許ニ相成候ニ付土井能登守酒井鉅次郎等之振合ヲ以万石以上以下トモ産業取開方有志之向々へハ見込之場所爲御任ニ相成候条得其意可被申立候猶委細之儀箱館奉行可被承合候相触候」⁽²⁾と触書を達したのであった。

しかしこの一片の触書は何の効果も収めなかった。当時幕府にとっては、そのおよそ一月前(十月十四日)、薩長討幕派による討幕挙兵の密勅の公布を將軍慶喜が大政奉還を上表したことによって辛うじて阻止しえたばかりであり、慶喜がなおも公議政体の構成をはかり、諸藩連合の盟主として政治の主導権を掌握しようと画策しつつあった時であつたから、このような息づまる政治的危機裡に幕府が北蝦夷地に対する対策を示し得たとしても、それは諸藩に対するアピール以上の効果を求めることが困難であつたと解される。また諸藩にとつても、いちぢるしく困窮し、ほとんど破綻に傾いていた財政下に、莫大な支出を伴う北蝦夷開発経営をすすめる余地は乏しかったのである。

しかもこの旬日余の十二月九日には、岩倉および西郷・大久保等倒幕薩派による「事前の緻密な計画、機密の完全な保持、疾風迅雷の断行」⁽⁴⁾とされるいわゆる倒幕クーデタが決行され、同日王政復古の头号令が發布され、政権の行方が定まらぬまま薩長討幕派と会桑を中心とする旧幕府勢力の衝突が起り、それは、年を越えて、鳥羽伏見の戦から戊辰戦争に及んでいったのであった。

そして蝦夷地対策は鳥羽伏見の戦に勝利を収めた維新政権が戊辰の内乱の渦中でとりあげることとなつたのであ

る。

ところで、新政権を成立させたクーデタの立役者たる岩倉具視が、すでに慶応二年九月、井上石見に示した時務策⁽⁵⁾にみるように、かねてから「松前以北ノ土地開拓」に関心をもっていたことは前に述べた。

また岩倉の蝦夷地に対する関心の背後には、「今日ノ外患ヘ元寇ノ例ヲ以テ視ル可カラサルハ勿論ナルモ猶宜ク海ヲ絶⁷リ是ヲ伐ツノ力ヲ蓄ヘテ以テ外国ノ覬覦ヲ防カサル可カラス⁽⁶⁾」と述べたように西欧諸国のわが国への進出に対する「航海遠略ノ策」があったことも前稿に述べた。

かくして成立したばかりの維新政権の蝦夷地対策は、もっぱら岩倉によってとりあげられ、すすめられていったのである。

すなわち慶応四年、慶喜追討の東征軍が保守派公卿、尾紀越前藩主等の征討阻止の動きを排してようやく進発し、かつ新政府の外交が攘夷派の激烈な反対を排して攘夷から開国と親へと急転し、騒然たる状況下によりやく外国使臣の朝見に漕ぎつけ、天皇親政の形がととのいはじめた頃、三月九日、二条城に移ったばかりの太政官代に天皇が親臨し王政復古とともに定められた三職⁽⁷⁾に、かねて少壯公卿たる高野保健・清水谷公考から提出(日付は二月二十七日)されていた蝦夷地開拓と鎮撫使派遣の建議⁽⁸⁾が諮詢されたのであった。

この建議は蝦夷島が徳川氏の支配下にあり、人心の向背計く難く、かつロシア人の蚕食のおそれもあり即刻鎮撫使の派遣を勧許すべき事、また土地からの收税による軍費の調達も可能であるとし、鎮撫使の警衛旅費の仕度についても言及したものであった。

この九日の諮詢の議事の詳細は判然としないが、岩倉は議定分掌副総裁として會議に臨んだのであり、春嶽私記によると會議終了とともに「上下精勵之御褒詞岩倉卿読渡シテ酒賜饌⁽⁹⁾之」とあり岩倉が會議を主宰したことが推察され

よう。そして鎮撫使派遣の事はこの会議で決定したものとみられ、十日にはただそれを派遣する時期の遅速が諮問され、十二日を限って三職に上答を命じたのであった。⁽¹⁰⁾

以下三職の上答を検討すると、上答のあったものは、当時の議定二十八名中十名、参与七十七名中二十五名、計三十五名であった。

岩倉と三条に上答がなかったのはかれらが議案の提出者だったものとみられる。

上答の内容は多く低調をきわめていたといつて過言でない。なかでも公卿中、攝関家の家門にあった議定近衛忠房は、「蝦夷地開拓之儀鎮撫使被差立候遅速之事何等之見込モ無之候可然御取計被存候也」と、鷹司輔照は、「蝦夷地開拓之儀所存無之候へ共鎮撫使被差立候遅速之儀難申候猶衆議之上可被決存候事」と述べ、このほか萬里小路博房は、「蝦夷地開拓之事情不案内候間不許可否以群議宜在聖断」と述べ、旧上層公卿の上答には事態に対する我不関焉の態度、ないし審議に対する白眼視とも読みとれる上答をおこなっている。⁽¹¹⁾

そして、このように「何等之見込モ無之」（近衛忠房）「何之所存モ無之」（鷲尾隆聚）、「得失之儀ハ何共難申上候」（松室豊後）、「別段所存無之候」（三条西季知）と自ら見解を述べることを放棄している者は十八名にのぼっている。また鎮撫使派遣を「至極重疊之御儀ト奉存候」（白川資訓）、「至当之御儀ト存候間速鎮撫使被差向可然存候乍去蝦夷境界之事ニ候得ハ御人撰肝要ト存候自余見込無之候事」（中御門経之）「至当之御儀ト存候就テハ得ト御人撰之上鎮撫使被差向可然儀ト存候遅速之儀ハ何分不心得之上可及言上見込モ無之候」（長谷信成）などと鎮撫使派遣をただ鵜飼返しに至当とする者が九名にのぼっている。⁽¹²⁾

このように、三職の上答はおおむね内容空疎にして、従来北辺に関心あるものの間に繰り返された常識的な論策を超えるものがなかったのであり、折角幕府政治および攝関制度を廃止し、天皇親政を標榜して、「公論を以大政を議

せら¹⁵るべく「搢紳・武弁・堂上・地下之無^レ別、至当之公議ヲ竭¹⁶」すはずの三職の制度を設置し、諮問がおこなわれたにもかかわらず、いわゆる公議輿論の内容が低調をきわめた事は、新政権の担う課題の重大さとその実現の困難さを知る岩倉等にとって隔靴搔痒の感を禁じ得なかったのではなからうか。¹⁷それとも、岩倉にとつては三職への諮詢そのものが、政策の協賛を求めたもの、ないし政策執行の制度的正当化を求めたものに過ぎなかったのであらうか。¹⁷

また参与中、雄藩藩士出身者たる西郷・大久保・木戸・後藤(象二郎)・中根(雪江)等の上客がないのは機会を与えられなかったのか、怠ったのか明かでないが、新政府の施策の実質的決定が三職の制度の中ではすめられなかったとみることができよう。

越えて三月十九日、高野保健・清水谷公考は先の建議にもとづく再申書を提出した。¹⁸それは七ヶ条にわたるかなり長文の文書で、蝦夷地開拓の具体策を述べたものであり、その内容は、

一、蝦夷地開拓を諸藩に布告し、積年蝦夷地に関心をもってきた有志者を自由に同地に移住させ、かつ大坂敦賀等に会所を設置する事。

二、全島の処置について見識をもっている諸藩有志の輩を人撰挙用すべき事。

三、鎮撫使の赴任の場合、松前藩は協力するものとみられ、徳川家の(蝦夷地における)人数もさして懸念するに及ばず、会津・庄内藩士のほかは鎮撫使に異存をもつとはみられぬ事。

四、ロシア及び諸国に対しては親交を結び、ただ大事件の場合には何を立ててから処置すべく、また境界の問題については、かねて両国人の雑居を定めた仮規則は不当なものであるが、これまで徳川家に大政を委任してきたいきさつもあり、朝廷に伺うと名目を立てて返答すると応接(例のぶらかし策の踏襲)し、奥地開拓をおこなう事。また在留外国人(英国人ブラッキストンを指す)等の航海等の諸術を積極的に利用し、やがてロシア人に対

処する事。

五、箱館の処置がついたならば、要害の地石狩を根拠とし、旧来の因循姑息な風習を一洗し、蝦夷地開拓を積極的にすすめる事。

六、北地（樺太）の雜居規則については今更議論をしても仕方なく、只管開拓をすすめるべく、有志の輩に命じて、東北（ここでは蝦夷地の東北の意味か）奥羽の経営をすすめさせること。樺太の富内・久春古丹などには内外の趣意を弁えている人々に命じて漁夫等を多数入植せしめる事。

七、二八運上（二を公に運上、八を私にする）の法にしたがい（暴利を収めさせぬよう）請負人を廃止し、蝦夷地へ出稼の者を定住させて経営をすすめれば開拓は急速に進むであろう。しかし（請負人ないしその支配下にある）松前箱館各地の町人共が困却のあまり異論立ててくるような方法を避けて情理に戻らず人心悦服するような方法をとるべき事、また兵法調練物産学を講究し人心を鼓舞すべき必要はあるが、下々は安静を本とし、私財をもって経営をおこなっているのであるから軽卒に取り扱うべきではない事。⁽¹⁰⁾

となつてゐる。そして両卿は蝦夷地に対し周到な配慮をもつてゐることを述べ、万一失躰を生じた場合にはいかようの処罰をも甘受することを附言したのであった。

その後、二十五日午後、岩倉は上議事所に三職と新たに徴士の列座を求め、再び蝦夷地開拓について策問をおこなつた。議案は三ヶ条にわたり岩倉から提起されたが、それは、

第一条 箱館裁判所取建候事

第二条 同所総督副総督参謀等人撰ノ事

第三条 蝦夷名目被改南北二道被立置テハ如何⁽²⁰⁾

となつてゐる。この席での三職の答議（この会議では文書による上答という形式をとらず口答の形式をとつてゐる）は相変らず鹿爪らしく低調なものであった。たとえば「重大ノ事件至要ノ人撰即チ頓ニ難上候」（見親王）、「蝦夷地ノ儀ハ重大ノ事件ニ付御人撰第一ト存候余別ニ見込無之候」（中御門経之）「何モ別考無之候」（毛利元徳）等々。

そして会議の時間の多くは第三条の人事について論じたものとみられ、議定鍋島直大が「開拓ハ第二儀トシ先ツ裁判所御取建テ総督參謀御卒被為在基礎ヲ被立置且任撰其人ヲ得候ハハ開拓ノ仕方可相立ト存候⁽²¹⁾」と述べてからは人事をめぐる意見の応酬が活発となつた。これには具体的な人物推挙の背景に、蝦夷地開拓の主導権をいかなる勢力が占むべきかを意識した思惑が介在したからであつた。これを分類すると、

一、朝臣であり建言者である高野・清水谷二卿を推す者（鷹司輔熙）

一、仙台・加賀等雄藩藩主に委ねるべしとする者（松平慶永・十時攝津）

一、大藩の経営では困難であるとし（木戸孝充）人材の登用、ことに蝦夷地に対し積極的関心と知識および同地での生活経験をもつ有識処士などの登用をはかろうとする者（神山左多衛）、又大体この考えをもとに松浦多氣四郎⁽²²⁾（武四郎の事）を大久保利通が、岡本文平⁽²³⁾を井上石見が、内山龍助を木戸孝充が推している。

このように意見の岐れを三つに分けることが可能なのは、この三職の内部に、実際には公卿・雄藩藩主・下士出身藩士（クーデタの画策者）の意見なり勢力の対立があることを示しているよう。

当時、これら諸勢力は極めて不安定な流動的政治状況下に、絶えず自らの勢力を伸長ないし保持しようとしていたのであり、蝦夷地開拓というイシューをめぐるもそれがどの勢力の主導するところとなるかは勢力対立の力関係を動かすものであったとみられる。

ところが三職の制度は汎く公議を標榜したものであり、この制度は統一ある新政府の国是を決する中枢として設定されたものであった。また新政権が対外的に国民的独立を標榜する限りは、勢力争いの露呈を避けねばならず、列座の諸公は対立の中にもこの点を意識する最少限の配慮を怠ってはいなかった。結局箱館裁判所の人撰は総督を嘉彰親王に（但し直ちに辞す）公卿清水谷公考、藩主土井能登守利恒を各副総督とし、薩藩の処士出身者井上石見を徴士内国事務局判事に、阿波の処士岡本文平を同権判事に、その他有識処士を徴士内国事務局検判事に登用したのであり、いはゞ各勢力の連合体、三職制度の地方ミニチュアが出来上ったのであった。

ところで、前述の三月九日の二条城における三職諮詢會議と同年二十五日の上議事所の三職徴士列座會議をひとしく低調と述べたが、後者の會議の雰囲気にはかなりの相違がうかがわれぬこともない。さきの會議の公卿・雄藩藩主の我不関焉ともとれる上答ぶりに対し、二十五日の會議には大久保（参与）・木戸（参与）・井上（徴士）等、維新革命の立役者達が出席しており、かれらが蝦夷地対策について、注目すべき意見の一端をのぞかせたことである。たとえば木戸孝允は次のように述べている。

「大基本被立置度ハ（蝦夷地開拓着手を指す）鍋島侯ノ御論ノ通ニテ右任撰得其人ノ上拓地育民ノ工夫可相立大藩へ被命候儀ハ如何成藩ノ力ニテ開拓ハ難カルヘシ但人材ヲ網羅シ其地ニ棋置シ眼前ノ利ヲ不計当今其地ヨリ歳入スル所ノ金ヲ以テ費用ニ給シ精々墾拓ニ力ヲ盡シ可然ト奉存候²⁴」と、また岩倉から「魯西亞ノ応接ハ如何哉各国同様ニテ宜敷候力²⁵」と直接意見を求められ、「隣境ノ譯柄モ有之候へ共条理上ニテハ同ジカルベシ²⁶」と即答している。

けだし維新革命の同志として、岩倉と木戸が密接に連携したことは周知であるが、木戸の発言が岩倉にとって、公卿諸侯のそれをきくのととはひびきを異にしていたことは当然であろう。

事実、木戸が蝦夷地の開拓経営を雄藩に委ねるだけでは進捗せぬこと、抜本的な人材の登用と眼前の利に追われぬ

計画的な投資が必要なことを述べたことは、蝦夷地の開拓経営が幕藩制下の閉鎖的・割拠的な秩序の下ではもはや進捗せぬこと、したがって藩制度を解体し、身分的障壁を撤去し、国家的規模での強力な統治と財政を成立させる方向をすでに示唆するものであった。

また岩倉が蝦夷地に、わが国がその開拓策を講ずる以前に、蝦夷地の帰趨そのものをおびやかすとかれが焦慮していたロシア帝国に対し、いかなる仕方でも応接するかを前述のように木戸にたたみかけてたずねているが、これは木戸にとっても関心事だったとみられる。

なお維新政権成立の当時、西欧諸国に対し、いかなる外交をもって臨むかについて、岩倉・大久保・木戸等の見解はほぼ一致していることであった。すなわち、基本的には攘夷の発想につらなる航海遠略の策を包かいしつつ、当面国力の充実につながる開国和親の外交を執ろうとしていたのであった。それゆえにわが国を「……外国交際之儀者守内之公法を以取扱可有之……」と、これに反対する素朴な攘夷論を抑えてまでも国際社会の中に地位づけて国際法を遵守しようとしていたのであった。

しかし岩倉はこのような外交策を、ロシアに対し適用して果して事足りるかという点で、強い矛盾を感じていたのである。(しかもロシア帝国の動きについては情報に乏しい新政府にとって、イギリス公使パークスの情報はかれらを一そう憂慮させることになる。またパークスはロシア帝国が北海道に対しても実際に領土的進出をすすめるのではないかという疑念にとらわれている人物であった⁽²⁷⁾)

このようにして、理屈っぽい人物とされた木戸も条理としては、宇内の公法をもってロシア帝国にも適用するとしながら、国境を接した同国との関係に岩倉同様強い危惧を抱いていたとみられる。

このような考えをもつ岩倉や木戸にとっては三職会議における公卿雄藩諸候の上客や意見は陳腐以外の何物でもな

かった筈である。その点では藩士、下級武士達の蝦夷地に対する熱意と意見は極めて積極的なもので、清新の氣に溢れていた。

たとえば越前藩士中根雪江は會議のしばらく後に次のような見込書²⁸を議事所に提出している。すなわち、「蝦夷地御開拓ニ付テハ先ツ公卿方ノ内ニテ開拓御篤志ノ御方ヘ御掛リ被命度此御ハ御生涯ノ精力ヲ蝦夷地ニ可被盡御立志ニテ追々其筋ノ書類ハ素ヨリ其間ノ巧者ヘ飽迄御講習被爲在度扱又外ニ大諸候ノ内ニテ蝦夷奉行被命此諸候モ右公卿ト同様家臣モ共ニ十分ニ心力ヲ盡シ是非成功ヲ期シ候様有之度候此根底御確定ノ上鎮撫使ト反覆御討論ニ相成ド迄モ朝廷ニテ御後援被爲在候様ノ御廟算相立候上御発遣ニ相成候ハハ可然哉ニ奉存候當時御一新ノ機會ニ任セラレ唯一ト手ノ鎮撫使而已御指立ニ相成候テハ御成功無覺束而已ナラス魯西亞人雜居ノ土地ニテ候ヘハ却テ後害ヲ醸シ候様ノ儀モ可有候歟ト顧念仕候右ノ外異存無御座候以上。」と述べている。

中根は三職會議における公卿雄藩藩主の間の意見がとかく一致しにくかったことを憂えたもので、鎮撫使の派遣についても公卿を唯一手から選ぶのではなく、公卿諸候の力を結集して蝦夷地開拓をすすめるのでなくては成功は覺束ないと説いたのである。この主張はすでに旧式な公武連合による国家的な力の結集を説くのみで国家的統合が社会体制の改革を踏まえねばならぬという視座を欠くわけだが、一応外庄の危機の深さをとらえたものであった。

また井上石見は、四月十日、木戸を通じて、次のような建言書²⁹を提出した。それは、「蝦夷開拓ノ事ニ付器械ヲ製造シテ人力ヲ省略スルノ策急務ト奉存候旨言上仕候処其策如何ト更ニ御下問ヲ蒙リ不顧愚計兼テ書取ノ儘奉呈上候。蒸氣器械ハ俄ニ製シ難ケレバ先ツ水車ノ一事ヲ以テ考フルニ中等ノ車ニテモ六十臼ヲ春クノ故ニ一臼一人ノ労ニ代レハ六十人ニ当ルノ理ナリ我國民ノ大数凡四千万人トスルトキハ一日二十万石ヲ食ス一人ニテ五斗ヅツ春クニシテ一日四十万人ニ及フ試ニ右ノ四千万人ニ雇錢ヲ与フルト見ルトキニ幾多ノ失費ナルヤ其外酒造ニ用ニル処ノ米穀を加フ

ルトキニ弥莫大ノ事ナルベシ国財ノ本ヲ計ルニハ遠ク□ニ眼ヲ着サレバ天下ノ富強ハ爲シ得ザルコトハ必然ナリ假令ハ井中ニ梯子ヲ下シ水ヲ汲シムル家アラン誰カ是ヲ見テ愚トシ何故ニ井戸車ヲ用ヒザルヤト怪ミ問ハサルコトヲ得ンヤ世人カカル一家ノ小費ハ悟リ易ク顯然タル国土ノ洪費ヲ厭ハサルハ歎カハシキコトナレハ皆一家ノ雇夫ヲ見ル如ク一国ノ人民ヲ愛惜シ追々器械ヲ以テ成シ得ル限りヲ極メ無益ニ人力ヲ費ササル様遠大ニ思慮ヲ尽サハ國家富強ヲナスコト何ソ難カラシヤ

右愚意ノ概略ニ御坐候然ル処是迄一家生業ノ爲ニ水車ヲ営ムコトナド願フ者有之候テモ地所等ノ故障ニ事寄ヒ賄路ヲ得サレハ許サザル者有之哉ニ承り候

右等ノ者天下ノ大益茲ニ出ルコトヲ知ラザルハ勿論ニ候得共以來右ニ不限願意ノ筋ハ公私輕重御勘弁ノ上國家有益ノ事ハ速ニ御差許ニ相成度尤モ下ノ願ヲ不被爲待官府ノ御許ニテ十分御手ヲ被着候ハハ此上モナキ御事ト奉存候謹上敬白。」となつてゐる。文中、技術器械ヲ驅使しようと説いたのは、西洋の近代文明を「器械之工芸術之精は彼より取り候様」として技術の学としてとらえ、それを積極的に利用しようとする有識者を輩出してゐた当時、あえて刮目するほどのことではなかつた。

しかし實際に蝦夷地開拓と器械の利用を結びつけ、「国財の本」を計り殖産興業をもつて、天下（ここでは國家）を富強ならしめようとした点は、井上の献策に從來の農業植民開墾策の域を出なかつた蝦夷地開拓論を超えた識見をうかがい得よう。

しかも新政府はこのような藩士、下士、処士達の意見を積極的にとりあげようという姿勢を示してゐた。このような建言に対しても（井上の場合）は当時すでに徴士であり政權の中樞に近く、その一月後、参与となつてゐるのだが、「右建言ノ如ク工ヲ省キ国財ヲ殖スルノ策於 朝廷ニ速ニ御採用可被為在候間是ノミニ不限總テ 皇基ヲ固クスル經

論ノ策ハ御施行可被遊 思食ニ候条上下一同深ク相心得願意ノ筋有之者ハ無懸念可申上様被 仰出候事³⁰⁾、と王制復古令中の「言語之道被洞開」と「人材登庸」の機会が開かれようとしていたのである。

以上のような審議建言を経て、四月十七日³¹⁾、蝦夷地に対する新政府の統治方針はほぼ決定した。それを覺書³²⁾によると、

- 一、箱館裁判所総督へ蝦夷開拓ノ御用ヲモ御委任有之候事
- 二、追テ蝦夷ノ名目被相改南北二道ニ御立被成早々測量家ヲ差遣山川ノ形勢ニ随ヒ新ニ国ヲ分チ名目ヲ御定有之候事

- 三、列藩ヨリ土地開拓ノ事等相心得候者於朝廷御借り上ケ被成尽ク総督ノ管轄ニ相成現地ノ形勢情実得ト御詮議ノ上次第被爲立候テ御手下シ可有之候事

- 四、從來蝦夷地探索其形勢情実相弁候者御召出ノ儀勿論ニ候猥リニ浮浪ノ徒ヲ遣ヒ候儀ハ不宜候事

- 五、從來蝦夷ヨリ出シ候諸税蝦夷地開拓ノ入費ニ相用屹度開墾ノ目的相立候迄ハ他ノ入用ニ不致候事

- 六、開墾ヲ相望候諸候有之候ハバ御詮議ノ上土地御渡シ被仰付開墾ノ目的相立候上ニテ檢察イタシ相応ノ貢税朝廷へ相納候様被仰付候事

速ニ利ヲ求ス眞ニ廢物ヲ興スノ御主意ニテ開墾ノ目的相立可申事

- 七、サウヤ辺カラフトへ近ク相望候場所ニテ一府ヲ被立置度候事

- 八、蝦夷地開拓ノ規模大略相立候上ニテ北蝦夷開拓ノ手段ヲ被爲尽度候事

以上

となっている。この覺書は建議書の提出、諮詢、上答、再申書の提出、再度の三職會議と凡そ五十日にわたる蝦夷地

開拓をめぐる審議過程の集大成ともいふべき内容を備えたものであった。それは、(1)蝦夷地開拓に知識と経験をもつ人材を積極的に登用する事、(2)ロシア帝国の南下進出に備えて樺太に近い場所(石狩)に府を設けて経営をすすめる事、但し、北蝦夷地の経営に着手する前に蝦夷地(北海道)開拓の経営規模をすすめる事とし、かつて徳川齊昭が北地の開拓を口地の開拓に優先させるとした攘夷的開拓策を撤して、新政府がわが国の国力の限界を知るがゆえに、これをもって箱館奉行堀利熙が主張した口蝦夷地からの開発の策を踏襲し、ロシア帝国との奥地における摩擦を回避しようとした事、(3)蝦夷地の収税をもっぱら開拓にのみ支出するという点で木戸孝允の意見が採用された事、(4)しかし藩制的規模での経営では開拓が渋滞するとみた木戸の意見にもかかわらず、幕藩制を社会的基底としたままその上に成立したばかりの維新政権が朝権の支配を強化しつつなお諸侯への土地下附という旧制度を使って開拓を一時すすめるを得なかった事を内容としていたのである。

かくして、慶応四年閏四月五日、朝廷は清水谷公考を箱館裁判所総督とし、⁽³³⁾「蝦夷全島政務一切御委任に相成候間機宜見計無二念尽力可有之候事但内国非常ノ大事件並ニ魯西亜交際中非常ノ大事件ニ至テハ伺ノ上所置可有之候事」と達し箱館裁判所の施政が定まったのであった。

他方、ロシア帝国に対しては、一応、開国和親を標榜する新政府は、閏四月十四日、清水谷公考の名をもって魯国^{コンシユル}元首に対し⁽³⁴⁾、「以手紙得御意候自分共儀此度箱館裁判所総督被命彼地へ罷越候ニ付此段爲御按内如斯御座候」と裁判所の設置を通告したのであり、それはこのことを、ロシア国政府に了承することを求めた意と解される。

以上、蝦夷地開拓の建議から箱館裁判所設置の具体化までおよそ三ヶ月、新政府の蝦夷地対策が内乱の渦中でもっぱらロシア帝国の進出を念頭において論ぜられた事、そして岩倉や木戸・大久保等がロシア帝国に対峙するに航海遠

略の策を構想しつつ、それゆえに蝦夷地の急速な開拓をのぞみつつ、なお国力を結集してそれをすすめるには現存する旧制度の桎梏に焦慮していた事、したがってこのような国力の限界を知るゆえに薄氷を踏む危惧をもって摩擦を避けながら開国と親の外交をロシア帝国に対しても模索しようとしていたことを知り得よう。

この間、岩倉木戸等政権の上辺に立つ政治指導者達にとって、蝦夷地開発に協力を期待しうるひとびとは下級藩士、有識処士層の中にあつた。これらの下士・処士達の中には、蝦夷地を探索し、北辺におけるわが国の地位の危機を知る者がいたがその北地に対するパトスは北地の状況への知識欲に昇華されて、一途な攘夷論に駆られることを免れえた。その点ではかれらの北地への関心そのものがすでに鎖國的視座³³に急進的攘夷論から解かれていることを意味する。かれらはまた幕藩社会のアウトサイダーではあつたが体制の批判者改革者としてよりも、むしろ蝦夷地の専門家として世に立つことを望んでいた。その点では岩倉・木戸のごとく御一新を自ら策しすめたひとびとと異りかれらははからずも“御一新”の機会にめぐりあつたにとどまる。そして御一新は「旧弊御一洗ニ付言語之道被洞開候間、見込有之向者不拘貴賤無忌憚可致献言、且人材登庸第一之御急務ニ候故、心当ニ有之候へ、早々可有言上候事。」とかれらの蝦夷地に対する知識経験を活用しようとし、また実際にかれらを登用して蝦夷地の実際の開拓経営を委ねたのであつた。

かくして蝦夷地ではこの維新期の一時であるが、それに関心と抱負をもつ処士層の前に明るい活躍の機会が開かれたのであつた。しかしこの明るさは後述するように束の間のものに過ぎなかった。

(1) 当時、幕府が北蝦夷地に関心をもちつづけていた背景には、フランスと幕府との間にレオンロツシユ公使からわが国に借款を供与する代りに樺太島の鉱山採掘権を譲渡させる提案をかねて幕府がうけており、慶応三年八月には樺太越年の経験をもちつ外国奉行兼箱館奉行の栗本鯤(鋤雲)が使節としてその商議に渡仏している事情がある。幕府がロシア帝国の南下進出による樺太の領土的

喪失を阻止するためにフランスの力を借りるとか、仏露の対立に期待をかけようとする考へが多少なりともあつたのではあるまいか。

なお当時、蝦夷地（樺太・千島列島・北海道）をめぐる列国の関心は極めて強く、ロシア帝国の樺太南下は北太平洋日本海域を制するイギリスをしてロシアの領土的進出が北海道にも及ぶのではないかと危惧の念を抱かせたのであつた。イギリスはまたフランスの対日政策に警戒を払っていたが公使館通訳アレキサンダー・フォン・シーボルトが公使パークスの承諾を得て渡仏、栗本鯉の渡仏後の動きを探知し、英国次官ハモンドに送った報告書の一節に「栗本は、サガレンに於ける鉱山採掘を仏国人に委ねんとすることに關し、或種の提案を齎したといふ事である。この島の主權に就いては、南下に専念しつつある露国との間に、懸案の解けぬところで、最近、日本使節小出大和守は、露都に於いて、依然、この島を現状の下に置く旨の協約に調印し、露国人は益々南下の勢を逞しうしてゐるのである。」と記されている。（引用は大塚武松「幕末外交史の研究 三二五ページ」）以上イギリスがロシアの蝦夷地進出、フランスの同地に対する関心に警戒を払っていたことの一端がうかがわれよう。

この後、蝦夷地に対するイギリスの関心はとみに深まり、パークス公使は成立したばかりの維新政府と提携しながら、ロシア側の動きを海軍をつかつて調べ、蝦夷地に対する対策を講じようとした。この点、岡義武「黎明期の明治日本」四、明治初年の「蝦夷地」とイギリス参照。

(2)

復古記 榊原政敬家記 河野常吉写本 箱館裁判所設置関係書類

文中、土井能登守とは越前大野藩主土井利恒、酒井鉉次郎は安房勝山（可知山）藩主酒井忠美を指す。新撰北海道史第二巻通説一によると、北蝦夷地では松前藩治下に巨商伊達林右衛門・栖原六右衛門が場所請負人として漁業経営をすすめており安政三年幕府直轄後も事業を継続したが同年以後樺太東海岸と西海岸ノタサン以北を幕府直捌地とし、越後の大庄屋松川弁之助に内諭し同人を差配とした。幕府としては松川の出資を得て直捌に着手したものとみられるが、事業は失敗し、元治元年から伊達・栖原両請負人に事業を委ねた。

酒井鉉次郎は文久三年より松川の経営地の奥、シツカカ地方の漁業経営を幕府から委ねられたが辛うじて明治初年まで事業を維持しえたにとどまる。

土井能登守は安政五年西海岸ライチンカからホロコタンにいたる数十里の地を幕府から割渡され、六年からウシヨロを根拠地として数ヶ所に漁場を開いた。しかしロシア人もその南クシユンナイに來住し、土井家の割渡地に出没するにいたつた。

万延元年五月土井家では財政窮乏とロシア人との摩擦を避けるという理由で幕府に返地を出願したが幕府はこれまで引渡した土地は領分同様たるべしと慰諭し返地に応じなかった。

以上、幕府としては安政の蝦夷地取公直轄以後北蝦夷地の開発経営に関心を払い、有志者の援助による直捌経営をすすめたり、諸侯の「出稼」をすすめたが予期した成果は得られず却つて幕府（特に箱館奉行）がしばしば廃止しようとして果たしえなかった収奪の場所請負経営が事実上はびこっていたのである。請負人が内地から移住者を迎えることを妨げ、原住民を酷使し、わが国に對する住民の離反を招いたことは前稿参照。

- (3) 幕府が大政奉還後も内政外交における政治の主導権を把持する決意をもっていたことは、十一月頃慶喜のために西周が起草した「議題草案」中「政府即ち全国の公府は 公方様即ち徳川家之御当代を奉々尊奉」而是か元首となし、行法之権は悉く此権ニ属候事」から、また十二月十六日、慶喜がフランス公使ロッシュから示唆を受けたともいわれている列国公使と会見の際の、「諸侯公議決スル迄諸事従前通り政權ヲ執行スベキ」（羽仁五郎 明治維新史研究三四六ページ）と告げたこと及び「依然、外交は旧幕府に於て処理すべし」（大塚武松 幕末外交史の研究二七九ページ）と述べたことから明らかである。

- (4) 遠山茂樹 明治維新 一九六〇年 二〇九ページ。

- (5) 岩倉公実記 上巻 一一〇三ページ。

- (6) 同書 中巻 二四ページ。

- (7) 三職の制度は王制復古の大号令の中に定められている。但しこれは慶応四年正月十七日、三職七科に、二月三日、三職八局に改められた。なお岩倉は慶応三年十二月九日、洛外蟄居を解かれ復飾参朝、王政復古令渙発の立役者として活躍したが、復古令の職制では三職中地位の低い参与に就任したにとどまる。しかし二句を出ず十二月二十七日には三条実美とともに議定に昇任、翌四年一月九日には総裁局中の副総裁にこれも三条とともに就任した。三職そのものには副総裁は置かれなかったが、実質的には三職中の副総裁であつたとみられ、当時の岩倉への公式書信は副総裁御中となつている。蝦夷開拓諮詢の頃の岩倉の地位は総裁熾仁親王を措くと、名実ともに維新政権の頂点にのぼっていたのである。

- (8) この建議書は慶応四年二月十七日の日付をもつて、高野保建、清水谷公考が連署して朝廷に提出したもので、以下文面は、
蝦夷島周囲二千里中徳川家小吏之一鎮所已無事之時モ懸念御座候処今般賊徒御征討仰出候ニ付テハ東山道往來相絶シ徳川荘内等之者共彼地ニ安居仕事ハ難相成島内民夷ニ制度無之人心如何当惑仕候儀ニ有之ヘタヤ不軌之輩御坐候ヘハ竊ニ賊徒ノ声援ヲナシ可

申モ難計魯夷元來蚕食之念盛ニ候ヘハ此虛ニ乘シ島中ニ横行シ兼テ垂涎イタシ候北地久春古丹等ニ割拠シ如何様之舉動可有之モ難計候ヘバ一日モ早ク以御人数御人撰鎮撫使等御差下ニテ御多務中モ閑暇為在候勢ヲ示シ御外聞ニモ相成候様仕度且漁魚之利モ夥敷場所ニテ御軍費之一助ニモ可相成候間不肖臣等ニ於テモ抛身命勵仕度存候、皇政復古之折柄右等之辺モ必定被仰出候ト奉存候得共寒暖之違モ有之内地ニテ二三月之延引ハ彼地ニテ五六月又ハ一年之手後ト相成今年内ニ策略難相立候間何分早々御採用相成様仕度奉存候此段去月以來議論仕居候様ニ之有海水流漸之時節ニ相至候ヘハ魯人軍艦毎年久春内ハ罷出候間当月中ニモ御差下ニ相成候様被遊度積リ警衛人数ハ有志之者共兼テ相約シ候分箱館諸所散在之者ヲ除テ現在二百人計軍艦共有之金穀之類ハ紀州江州等ニ於テ彼地ニ引合御坐候町人共尽力仕度内願ニ及候者多ク御坐候テ内々支度ハ粗調居候間何卒公論ヲ以即日御評決被仰付今般行幸被為在候已前ニ勅許ニ相成候様仕度奉存候猶巨細之儀有志之者共別紙差出候間宜敷御參考之程奉懇願候誠恐誠謹言

二月廿七日

保 建
公 考

となつてゐる。内国事務局叢書、外国事務局筆記、河野亨本 前掲書。

このような建議書が提出されたことは、阿波出身の処士、岡本文平(監輔)の熱意と画策に負うことが大きい。岡本は、かねて北蝦夷國説などを読み、北地のことに関心を抱いていたが、文久三年七月、樺太に赴いたのを手始めに、翌元治元年には再び渡島し、慶応元年には樺太全島を一周踏査越年し、ロシア人の勢力が年々強化され、彼我の形勢がわが国に不利に傾くことを憂えていた。慶応二年、岡本は辺境の危機を訴え、奥地経営を提唱するために江戸に赴いたがこの意見は幕府の容れるところとならなかった。そこで上京し、慶応三年正月頃から清水谷家に寄寓し、北辺の危機を京都の知識人志士に説きつづけた。十一月、岡本は「北蝦夷新志」を著したがこの本の序文に清水谷は岡本の志を賞揚しており、この頃すでに岡本と清水谷とは志を同じくしていたのではない。また同じ頃、岡本は紀州出身の処士、山東一郎等と盟を結び、北門社を設け、同志を募つて北地のため尽力することを約した。王制復古の後、岡本は清水谷に「蝦夷島周二千里ノ地方ヲシテ無人ノ境タラシメテハ露人ニ口実ヲ藉シ回復ノ名ヲ失フニ至ランモ測ルベカラス、今日ノ急務ハ一日モ早ク箱館ニ赴キ天朝ノ詔命ヲ伝ヘテ全島人民ニ其ノ堵ヲ安シテ動クコトナク後命ヲ待タシムヘシ」と説き、清水谷が岡本の熱意に動かされ箱館渡海を約したといわれる。かくして、清水谷は高野保健を懇諭し、連署して書類を作り太政官に呈し、すみやかに北地のために鎮撫使を下向させることを請うたといわれる。これが前述の建議書であ

ろう。その結果、清水谷は太政官から、岡本山東二人を帯同して出頭することを求められ、かれらは大久保利通・三岡八郎（由利公正）・井上石見らに北地の詳細を縷説したのであった。この間、およびその後も岩倉の腹心、井上石見はもつとも詳かに蝦夷地の事情を傾聴したといわれる。なお建議後、清水谷は岩倉、徳大寺実則にも陳述したものとみられ、岡本氏自伝によると「公（岩倉）カ言ニモ余ハ幕府ノ平走スルヲ待テ直ニ彼地（蝦夷地）箱館」ニ赴クヘケレハ姑ク待タレヨトイハレタル由」と述べている。にわかに信ずることはできないが建議後、岩倉・大久保・井上らの間に蝦夷地対策が検討されたことは想像に難くない。

なお岡本の北地に対する関心の内容は、その「北蝦夷新志」に「蝦夷ヲ開テ、天下ノ人員ヲ融通シ、鯨寡孤独ノ輩ニ、其所ヲ得セシメンハ、内地ヲ安ズルノ第一急務ナラズヤ、而モ北門ノ鎖鑰トナリテ、外夷ノ胆ヲ破リヌレバ、永世北顧ノ患ナカルベシ」というようにロシアの進出を防止するための樺太植民開拓論ともいべきもので樺太に関する知識はともかく、必ずしも時流を抜く見識とはいへないであろう。なぜならわが国を国家としてロシア国との間にいかなる外交方針を設定すべきかという基本的視座を欠くゆえに。

（9）春嶽私記、前掲箱館裁判所設置関係書類。

（10）岩倉公実記 中巻 三四九ページ。

なお上答は岩倉（あるいは三条か）への書類の提出をもつてなされたものの如くである。たとえば近衛忠房の上答書の宛名は副総裁となっている。

（11）王政復古令による摂関政治廃止まで鷹司輔熙は関白であり、近衛忠房は関白忠熙の子として朝議の最有力メンバーであった。かれらは旧幕府時代岩倉にとつて地位の開きはあつても、比較的近づきやすい公卿であつた。しかし復古令発布当時から議定にも任命されず、議定となつたのは岩倉の副総裁就任の旬日後であつた。

（12）以上は箱館裁判所設置関係書類による。なお鎮撫使派遣について、やや積極的関心を示したものとみられるのは、嘉彰親王の「嘉彰モ右一条兼々懸念次第有軍艦金策等ノ儀速ニ行届候様過日来家来共ヘ申付此策行届候得ハ見込之趣可致建言寛悟之折柄豈図ヤ兩人ノ建言速ニ御採用皇国之大幸候」とか、（親王のかかる積極的な回答は、四月十二日に親王に対し箱館裁判所総督の任命が下る一因となつたものとみられる。しかし親王は直ちにこれを辞した。新撰北海道史）、浅野長煦の、「此度御一新之御場合 皇威海外万国迄モ光耀仕候様被為在度程之儀ニ候得ハ素ヨリ我カ皇國中尺地モ王化ノ不蒙所御坐候テハ御不都合之儀ニ付開拓ハ当然之御事奉存候」、堤哲長の、「建言之者公平至当ニ存候テ恐御採用被御開拓被為在度奉存候元来魯人之蝦夷地ヲ侵掠セント欲スル事多

年ニシテ既ニ故人モ深憂スル処ニ候況ヤ我邦ト連続之地ニ候得ハ此ヲ彼ニ併吞セラレ候ヲハ後來大患之基ト相成候哉ニ存候所謂先スル時ハ人ヲ制シ後ルル時ハ人ニ制セラレ候格言モ有之候得ハ一日モ早く鎮撫使御差向可然儀ニ奉存候」と述べてたぐらひのものであった。このほか橋本実麗が、さし当り賊徒(旧幕軍)と夷族に対処する鎮所の必要を認めつつもロシアに対しては、「魯戎蚕食之儀ハ有之間敷候哉既各國御和親被為在候上ハ聊モ懸念無之儀ト存候併彼地奥端有之端之方計此方へ属シ候様ニモ伝承候」と述べすでに締結されている雑居仮規則についての無知ぶりを示し、ただ一つ坊城俊章が鎮撫使派遣を時期尚早として、「内患ヲ掃イ後ニ能數千里之地ヲ開キ候然ルニ賊之巢穴未拔民心尚安カラ不ルニ深ク不毛ニ入り開カント欲ス寧不可ナラン不如陛下断然御親征之儀ヲ被決候上ハ賊之巢穴拔ケ内民安ク然後鎮撫使ヲ被差遣候テ不逞ト乍恐奉存候」と朝議に反対するともみえる意見を述べているのが注目されるにとどまる。

これらの註の引用者をやや蝦夷地対策に積極的関心ありとしたのは、「皇国之大幸」「皇威海外万国迄モ光耀」「我邦ト連続之地」「各国御和親」「内患ヲ掃イ後ニ能數千里之地……」などの語にわずかに国家利益の觀念がうかがわれるゆえ。

(13) 新撰北海道史 第三卷通説二 八ページ、九ページ。

(14) 「大久保利通文書」第二、大久保利謙編 近代史料 四五ページ。

(15) 王制復古の大号令、前掲 近代史料 四六ページ。

(16) 後年、岩倉は当時の人事がはなはだ意に満たず、施政が渋滞したことを遺憾とし、廟堂の上に立つ者の優柔不斷を戒めてつぎのように述べている。「丁卯(慶応三) 戊辰(慶応四明治元)ノ改革ハ事草創ニ属シ人材登庸其精鋭ヲ尽サス賢愚相殺難シ施政ノ機関左支右吾スルヲ以テ政務稽滞ノ弊ナキ能ハス故ヲ以テ屢黜陟ヲ行ヒ其弊ヲ矯正セント欲スト雖議者或ハ云ク某卿ハ國家ニ功勞アリ其職官勲カス可カラス又某氏ハ某ノ大藩ノ出身之ヲ排退セハ則チ藩情動揺ノ患アリ姑ク其職官ニ居ラシメテ無事ヲ謀ルニ如カスト此ノ如ク事ヲ処スルニ情ヲ以テテ朝官濫選ノ弊滋ス甚シシレ廟堂ノ上ニ立ツ者優柔不斷ノ責亦免ル可カラス」。岩倉公実記 卷中 七二五ページ。

(17) 岩倉の三職に対する失望は前註、しかし公儀を調すべき三職の制度に対する岩倉の期待がいかなるものであったかは岩倉が公議ということをどのように解していたかそれを検討することによって明かとなるであろう。その点で慶応二年、井上石見に示した時務策中に、岩倉は、「公論正義ヲ以テ國是を確定」することを当然としつつ、「先ツ朝廷ニ於テ確乎ト大目的ヲ一定スルヲ肝要トス其方法ハ上親王公卿ヨリ下其臣隸ニ至リ各意見ヲ録上セシムヘシ……尤聖上親ク微覽アラセラレ左右ラシテ之ヲ窺ハサラシムル

ノ叡慮ナルニ依リ封書ヲ以テ奏上スベシ云々ト記載シ此ノ如クナルトキハ各皆心肝ヲ吐露シ」と述べ、公議を「議論百出紛雜ヲ来タスノ憂アリ」として、「衆愚」に陥る危険を説き、朝廷の大目的を定めてから、(すなわち国家の目的をアブリオリに前提してから)、各所見を左右からの秘密を守るために封書をもつて奏上させることとしたのである。また公議が親王公卿臣隷に、後に武弁、地下を含めて、それらの層の意見までに限界づけたのであつて、全国の人民が意見を議するものではなかつたことを措くとして、ただ朝廷から諮問して、それに対する意見を下から上に徴するものとしたに過ぎず、公議の参加者が公開の議場で、議案を反覆討論して、それが定立されるという議會制の重要な要素を欠くものであつた。

しかも、「各自ノ意見密封奏上スト雖自然世間ニ漏洩スルハ勢免ヌカレサル所ナリ然レトモ世間ニ漏洩スルハ大に可ナル所アリ」とし、本来あるべからざる、朝議の秘密漏洩が、必ず起るであらうから、却つてひとびとを揣摩臆測せしめ、かれらの関心をもつばら朝議の内容を知ること集中させることになる。そして、その上で少数の人間の間で、秘密におこなつた熟議を伏せてその中の一人が、「廷臣誰々ノ論ト為シテ之ヲ密封奏上セシメハ世間ノ批判ヲ免レテ可ナラン」、というのである。まことに維新における宮廷クーデタ陰謀の立役者にふさわしく、ひとびとを疑心暗鬼の状況に置きそれにつけ込むマキアヴェリスト岩倉の面目躍如たるものがある。かくして、岩倉にとつて公議とは実はそれと矛盾する秘密の政策樹立をいわゆる公議の名においておいにかくす支配正当化の口実に他ならず、ひとびとが公議を妥当とする限り、しかもその限度のうちでのみ必要なモノでしかなかつた。岩倉が真にコミットした価値は唯一つ、朝廷の「中興之鴻業」を達成することではなかつたのか。この引用はすべて岩倉公実記上巻。

(18)

再申書の原文は、

一、蝦夷開拓之儀諸藩へ御布告被 仰付有志者何時モ自由ニ令移住候得ハ積年彼地之為ニ苦心仕居候者多分可有之候間一同奮起イ
タシ尽力可仕猶大坂敦賀諸処ニ於テ会所ヲ設ケ応援為致度存候

一、金島所置有志之者深見込モ有之兼テ約置候者ニテモ微忠相貫可申ト存候尤モ一己之見ヲ主張イタシ候者ハ奇才異能有之候テモ
妄リニ撰用仕間敷候得共猶御懸念被為有候ハ 諸藩有志之輩御人撰ヲ以テ可然御挙用被 仰付度存候。

一、鎮撫使御差下ニ相成候得ハ松前家ニ於テモ船路案内仕度由就テハ松前家着到之上ニ先箱館へ布告仕方可然哉徳川家人数ハ一同
蓄財之為ニ罷越候族而已直ニ箱館ニ着船候テモ更ニ懸念無之社稷之為ニハ徳川家ヲ顧候筈ニ無之様申居候輩モ有之等之者召出候
得ハ箱館一局ハ必定瓦解イタシ可申増テ会津莊内ノ外ハ何レモ異存無之候間諸藩陣代等召出シ復古之御趣意相諭候得ハ難有御請
可仕民間ニ議論イタシ候輩ニ至テハ勿論ニ存候。

一、魯西亜国並諸藩之儀ハ一切御趣意ニ相本ツキ是迄之通交易等仕税銀ヲ出シ規則ニ違背不仕候得ハ自他ノ差別ナク令親交度存候尤大事休ニ至テハ 伺之上宜令所置北地経界之儀萬一魯人議論於有之ハ一千年來本朝ニ相属候場所徳川家ニテ雑居ノ約ニ取極候ハ於 天朝存外之儀ニ候得共是迄令委任候廉モ有之猶 伺之上返答可致ト応接仕候ヘハ奥地開拓之名義十分相貫可申ト存候箱館在留英人ブリツキストン有志之者ニテ終身彼地ニ居留仕度念願御座候由右等之者召使候得ハ自然航海等之諸術モ相聞ケ魯人ニ対候為ニモ宜敷存候。

一、箱館表所置相付候上ハ夷地巡見イタシ自然石狩等之所ニ引移リ徳川氏因循姑息之風習ヲ令一洗奥地開拓之策ヲ運シ大義天下ニ相貫候様仕度石狩近辺ハ全島要害之地ニ御坐候由彼地ニ根拠イタシ是迄客ニ取扱場所ヲ主ト変候得ハ早々開拓之功モ相立候道理ト存候

一、北地全島雑居之約ニテ今更談論仕候モ実ハ仕方無之只管開拓肝要ニ候間有志之輩ニ命シ東北奥羽地ヘ遣シ經營為致仕度尤東北ハ魯人滞在無之形勢宜敷場所ニ御坐候由早々所置為仕度存候富内久春古丹等モ内外御趣意相弁候輩ニ命シ漁夫等多人数繰込令指麾度存候

一、二八運上之法ニ隨ヒ請負人ヲ雇シ其地出稼之者共直様居住為致候得ハ俄ニ開拓之功モ相立可申由ニ候得共夫ニテハ松前箱館諸所之町人共大ニ困却イタシ紛々異論相生シ却テ御煩ト可相成モ難斗候間士人建言之状ヲ察シ情理不相戾人心悅服候様所置仕度存候兵法調練旁物産字ヲ講究シ人心意屈不仕候様可令鼓舞ハ勿論ニ候得共何分安静ヲ本トシ下々私財ヲ以テ經營イタシ候外ハ篤ト如勘考妄ニ挙動仕間敷存候。

右件々見込之有増奉建言候猶方略委細之儀著到之上 伺候様仕度存候成功ヲ急ニシ辺境ヲ開候ハ古人之明戒ニテ昔李唐玄宗之時郝靈仙突厥默啜之首ヲ獲テ不世之功ト自負候処宋璟賢相下シテ其功ヲ抑ヘ一年之後初テ郎將ヲ被授候得ハ靈仙即チ慟哭シテ死タリ宋璟之意実ニ辺ヲ被慮候儀境於臣等モ深慮慮罷在候猶衆議ヲ尽シ勉勵可仕候間万 一御失怙ニモ相成候様之義有之候得ハ如何様之刑典モ預 御沙汰度奉存候誠恐惶謹言

三月十九日

保 建
公 考

内国事務叢書、前掲、箱館裁判所設置関係書類

(19)

請負商人のもたらした弊害については、すでに松前藩治下の天明期に、その苛烈な取奪ゆえに、わが国に対する原住民の難及を

招致し、ロシア人の招諭の志を有利とするとして、識者を憂慮させた事は前述。なおこの弊制に対する改革の動きの起源も古い。

寛政十一年、幕府は松前藩領を収公直轄し、「是迄の通町人共計の取引にては彼是不正の趣も有之哉に相問候間此度は御直捌に相成」として場所請負制を廃し、漁場の直捌をおこなうこととしたが成功しなかった。幕府にとつて一時にもせよ蝦夷地の経営に莫大な費用を捻出する余裕はなく、しかも巨資を有する請負商人の投機心、冒險心、組織、商才、船舶などなくして蝦夷地の経営は全く不可能であつたからだ。この後安政期においても請負廃止、直捌が唱えられたが、請負制は幕府吏僚の（寛政期の松平忠明から安政期堀利熙まで）対策いかんにかかわらず事実上蝦夷地を経営する力をもつていたのである。いはゞ請負商人は蝦夷地経営と産物を占め、しかも本州との流通を完全に掌握し、衣食の総てを本州に依存していた蝦夷地住民の生存をも左右していた。

それゆゑ新政府は請負制の弊を知りつつ、財政的にほとんど零の状態では請負制を廃する能力はなかつたとみられる。否新政府自身、蝦夷地統治着手箱館裁判所総督赴任の費用が「扈從の者が奔走して、近江の豪商で北海道で手広く事業をしてゐた珠政左衛門等をして五萬圓を調達せしめ」（高倉新一郎「北の先覚」一二四ページ）、〔岡本氏自伝〕、「巻中」によると、珠政清左衛門に三萬圓を調達せしめたとある。）と「町人共盡力仕度内願」（清水谷公考建議書）に依存せねばならなかつたのである。新政府は請負制を弊制と知りつつこれを妥協せざるを得なかつたのではないか。再申書にはそのような躊躇が早くもうかがわれる。

これに対し、松浦武四郎はかれの新政府に対する箱館赴任を目的とした獵官運動の際に取りまとめたものとみられる「明治元年京都滞在中所用蝦夷開拓基本献白ノ草稿」の中で、「蝦夷地周辺運上場所之儀此儀如何候哉元方通りにて（町人共請負を指す）御所置□附る哉又は西地運上屋東地会所御廃し出稼之者入次第に御移住被仰付取上ヶ二分運上為成候哉其段も亦奉同上候」と述べ、請負人の場所独占を廃し自由な「出稼」をすすめ、また「御開拓之御趣意実には不易義に御座候依而は元方通りにて何分御成功も抄取間敷候間土地諸大名に高に相応じ西海南海道之諸候には何程と割山陽畿内諸候へも何程山陰東山東海道関西之分外に北陸道之何程次に奥羽之分何分増と里數御割渡相成候様仕度」と藩制的規模での土地割渡とその地の諸候の経営に期待したのであった。

この場所請負制に対する批判に限つてみれば、松浦の見解は幕吏堀利熙のそれと変らない。否、堀の踏襲に過ぎない。

請負制は全く自由な企業の展開と、特權とは無縁な財、収入、に対する一定率の租税体系すなわち近代的税制の確立なくしては解体しない。かかる制度はその後も手を変え品を変え執拗に残存しつづけた。広義には「御用商人」「用達」「官有物払下げ」等すべて請負に通ずる語ではないか。

(21) 前掲書。

(22) 前掲、「明治元年京都滞在中所用蝦夷開拓基本献白ノ草稿」によると松浦武四郎は慶応四年閏四月頃、「以書付御開拓之御時柄

第一は」の表題で、「蝦夷地之儀は周廻沿海之地のみ路筋有之其内地には一筋の路形も無之山中住居の土人共往来も川筋を小舟にて上下仕為事に御座候 依て累年私共苦心何卒西地名石狩辺より東北トカチ辺北地モンヘツ辺テシホへ其山中土人村方の最寄に近
 □□止宿場所□□一条之難道御開キ被為候事は山南山北山東山西之地御振分令為遊先以御開拓の御基本と奉存候左候へは其上は自然往来の旅人其他土人も足跡相まし追々山脈水脈共に四通八達の道すじも相開け奥羽北越辺より移住の農民も出參仕候事秦鏡に照らす候も顯然たる事に御座候左無候ては石狩以上トカチ、テシホ辺の水沢数十里の沃野數ヶ所有之事も誰一人見分仕候者無御座候間只開拓は名のみにて沿海些少の域のみに手を附候て無盡の沃野誰手始仕候者有之間敷誠に數ヶ敷御儀ニ御座候扱て私は□年此儀
 関東に於て開拓之御□節其地五度まで跋入土地実檢開方之査此儀第一其後何れともしかと胸算仕置候事に御座候間何卒右御急取立相成候様奉願上候左候は、新道切開之入費の儀は又々工風も仕置候間其等の仕法心当り□方へ御談試度奉存候依而別紙図面相添拝呈仕候間宜敷御周旋可被成候様奉願上候 謹言

と述べ北蝦夷地における山川地理風俗を詳述した「北蝦夷地山川地理取調図」十八折、「東西蝦夷日誌」十冊、「蝦夷年表」一冊、「近世蝦夷人物志」九冊の上梓許可を新政府に求め、また「今般 皇政御一新御聖業既に蝦夷地方に被為及就ては不肖私為徴士享判事職賜爵位草莽身……」と新政府へ蝦夷地の豊富な知識経験をもつて出仕する意志を示したのであった。大久保利通の松浦起用はかかる松浦の識見を蝦夷地開拓にとりあげようとしたものとみられる。かくして、松浦は閏四月箱館府権判事に登用せられ、二年開拓判官に任ぜられ、北海道国郡の区劃および国郡名の撰定をおこない、明治初年の北海道地方制度の創設に参劃した。

(23) 井上石見の岡本登用の主張は、先の蝦夷地開拓建議書の作成提出の際の岡本の識見をとりあげたものとみられる。また岡本の同志であった北門社のメンバー、紀州豪商の出自山東一郎や吉田復太郎、北川儀三郎なども登用されている。この外、勝海舟の航海術を修得したとみられる薩藩出身堀清之丞(基)、土佐藩出身小野淳輔(坂本直)、福井藩出身長谷部卓爾(辰連)や長州藩志士、堀真五郎、岩倉家との因縁をもつ巖玄漢などが登用された。これらの多くは処士、下級武士であり、北地に経験や関心をもち、西洋技術を修得していた。新政府が標榜する「人材登庸第一之御急務」にふさわしい人物とみられたものであろう。(岡本氏自伝、北海道史人名辞典など参照)

(24) (25) (26) 前掲、箱館裁判所設置関係書類。

(27) 岡義武 黎明期の明治日本、明治初年の「蝦夷地」とイギリス。

(28)(29)(30) 太政官日誌、前掲、箱館裁判所設置関係書類。

(31) 箱館裁判所の設置が確定したのは四月十二日で四条にわたる執達書が下附された。新撰北海道史、第三卷通説二 一一―一二
 一三。

(32)(33)(34) 前掲、箱館裁判所設置関係書類。

(35) 大久保利謙編 近代史々料 四六―一三。

北大法学論集 第十八卷第四号 抜刷

北海道における地方制度の形成について (3)

清水昭典

献呈 鈴木英一様

論
説

北海道における地方制度の形成について (3)

清 水 昭 典

- 一、まえがき
- 二、幕末蝦夷地の社会と統治
- 三、蝦夷統治論と国家の利益
天明寛政期
開港以後（以上第十六卷四号）
- 四、維新政府と箱館裁判所設置（以上第十七卷二号）
- 五、函館区会の成立
まえがき
明治初年の函館地方統治の形成整備
区会開設
初期区会の運営（以上本号）
- 六、北海道庁制の設定
- 七、北海道会の成立

五、函館区会の成立

まえがき

明治十四年三月一日、函館区役所において開かれた函館区会⁽¹⁾は、北海道における地方議会開設の事始めであった。ところで、わが国の明治地方自治制といわれる近代⁽²⁾的、地方制度が統一的に成立したのは、明治二十一年の市制・町村制の制定から二十三年の府県制・郡制の制定にいたる明治憲法の制定公布と密接な関連をもつ一連の地方法制度が設定された時期であるから、函館区会はその後も七日程早く成立していたことになる。

いわば、函館区会の成立は、明治維新⁽³⁾とはじまり、その後およそ二十年の年月を費し、その間「幾多の不統一と混乱、そして制度上の試行錯誤の過程」⁽⁴⁾を経てようやく成立しえたわが国の近代⁽⁵⁾的、地方制度形成史上の途次に起った一事柄とみることができよう。

これをややたちいって述べると、この時期は明治維新から十年頃まで、わが国を近代国家として創出するため、その体裁を整えるのに急であつた政府が旧来の統治様式を「切断」⁽⁶⁾して「短期」⁽⁷⁾に「極度の権力集中機構の形成」⁽⁸⁾を強行した結果、大小区制など新しい統治様式をもって行政をすすめようとする政府と未だ旧「町村の旧精神猶存せり」⁽⁹⁾という伝統的旧習裡にある町村との間に乖離と対立が起り、政府が統治の反省なり転換を迫られるに至つた時期に連つている。

これを大久保利通が明治十年に立案を命じた「地方之体制等改正の議」によると「区ヲ置キ区戸長ヲ置ク制置宜キヲ得サルノミナラス數百年慣習ノ郡制ヲ破リ新規ニ奇異ノ区劃ヲ設ケタルヲ以テ頗ル人心ニ適セス又便宜ヲ欠キ人間

絶テ利益ナキノミナラス只弊害アルノミ」⁽⁹⁾とあり政府はこのような統治上の苦い体験から「我古来ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適実ノ制ヲ設クヘキナリ依テ前陳ノ主義ニ基キ府県郡市ハ行政区劃ト住民独立ノ区ト二種ノ性質ヲ有セシメ町村ハ住民独立ノ区タル一種ノ性質ヲ有セシメ(中略)町村ハ其町村内共同ノ公事ヲ行フ者即チ行事人ヲ以テ其独立ノ公事ヲ掌ルモノトス」⁽¹⁰⁾と旧町村の地位を「住民社会独立ノ区劃」⁽¹¹⁾として「地方ノ制度行政区劃」⁽¹²⁾と一応区別して認めるにいたつたのである。⁽¹³⁾

そして「住民社会独立ノ区劃」ということは政府側が構想する意味での「自治」⁽¹⁴⁾の同義語にほかならず、政府は町村に対して地方分権なり地方自治を賦与するにいたつたのである。⁽¹⁵⁾

しかし、これは明治維新以後の集権化が何も弱められたとか頓座したということではない。

政府にとって集権はあくまで至上の課題であることに變りはなく、ただ集権の構想なり方法が分権なり自治なりを町村団体に賦与することによって、いわばこれを踏まえてすすめられようとしていたのであり、ここに三新法期の特色の一つが見られるのである。

ただし三新法が制定された十一年の時点では町村については郡区町村編制法において、町村吏員の組織に関する規定を置きながら、町村会のことについては規定を設けず、単に太政官番外達をもって、各地方に適宜に町村会を開くことを認めるにとどまつたのである。⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾

ところで実際には区町村会の設置は、すでに開明的な地方行政官によって明治六年からすすめられているところであるが、明治九年頃にはその開設は未だ徴々たるものだったのであり、それらが寄合に代る代議的機能を最初から営みえたかどうかは疑問視されていたのである。⁽¹⁸⁾

ところが三新法の制定後、すなわち明治十一年以後町村会は全国各地で急速に開設されるようになったのであり、

とくに明治十三年四月、太政官布告第十八号をもって区町村会法が公布されてからは、区町村会ほぼ全国に普及開設されるにいたつたのである。¹⁹⁾

そして函館区会も、このような状態裡に、統治上特殊な地位にあった北海道にも函館にだけ内地の区町村会の開設にわずかに遅れて開設されることとなつたのである。

本稿では維新後、函館において旧町村自治組織がどのように統治上取扱われ、改編されて、近代的な地方制度、なかに分る区会が敷設されてきたかをとらえ、ついで成立した区会の構成、規則、初期の運営などを概観し、それが統治上に担つた役割を明らかにするとともに、依然、近代的地方制度の外側に、住民の日常生活に深いかかわりをもつた旧慣、旧制度が存在し、これが区会の作用にいかなる影響をもたらしたかを明らかにすることを目的としている。

(1) 函館区史 三五八ページ

(2) 山縣有朋の「市制町村制郡制府県制に関する元老院會議演説」によると、当初この四つの地方法制を明治憲法の制定に先行して一挙に制定發布させようとした山縣の意図がうかがわれる。すなわち「郡制府県制ハ右ニ法案（市制町村制を指す……筆者註）ト相聯貫シテ完キヲ得ヘキハ一読スル者ノ能ク知悉スル所ナリ故ニ今次テ郡制府県制ヲ發布セシムヘ向キノ市制町村制中重要ナル条項ニシテ徒法空文ニ属スルモノ極メテ多キヲ致サン。」とある。しかしこれが一挙に達成出来なかつた事情があり、市制・町村制だけが先に制定されたのである。この間のいきさつを山縣は「四法案ヲ一時ニ議定シテ完璧ヲ求メラルルニ一応尤モナレトモ如何ンセン是レ言フ可クシテ實際行フ可ラサルコトナレハ先ツ市制町村制ヲ發布実行シテ國家ノ基礎タル自治分権ノ組織ヲ鞏固ニシタル後ニ徐々郡制府県制を發布施行スルニ如カス。」と述べている。山縣は自治制よりも国会の開設を先決とする伊藤博文と見解を異にし、国会の開設に先んじて四つの地方法案を成立させようとしたのであり、それがどうしても不可能ならば各法案の有機的関連を措いても、せめて市制・町村制の二つだけでも成立させようとしてこれを達成したのである。ここには山縣の一方ならぬ焦慮がうかがわれる。この焦慮の理由は次註参照

(3) 明治憲法と地方法制度の関連を検討し、憲法制定への地ならしとして地方法制の設定を考え実行した人物は山縣である。この山縣の考えは内閣法律顧問アルバート・モツセの「立憲制度ヲ実施セムトスルニ当リテハ、先ツ地方自治体ノ制ヲ建テ、以テ國家

ノ基礎ヲ鞏固ニスルノ必要アリ。故ニ地方制度ノ改革ハ、必ス憲法ノ実施ニ先チテ、之ヲ施行セサルヘカラス。」との進言に負うものである。ただ山縣の炯眼さはすでに石田雄教授が指摘しておられるように自治制を地方に与えることの効果を「當ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ、併セテ行政參助ノ智識經驗ヲ得シムルカ爲メ、立憲政治ノ運用ニ資スル所至大ナリトイフニ止マラス、中央政局異動ノ余響ヲシテ地方行政ニ波及セサシムルノ利益、亦決シテ鮮明ナラスト爲ス。」と民権家の立憲議會への進出、そこから起る混乱を予期しつつ、この混乱が地方に及ぶのを遮断し、地方行政の滲透と地方から行政に対する支持を調達し、体制の基底を強化することになると考えたことである。これを同じ山縣の明治十二年の「国会開設に関する建議」によると「明治八年聖詔を下し漸次立憲の政体に馴致せんとす於是此年地方官會議を開き今年に至り府県郡区の會を開けり是事の緒に就く者にして從來の目的を達する順序を得たりと謂ふへし事既に斯に至る以上は一躍して民會（国会を指す……筆者註）に及ぶも誠に其當なり。」とあり国会の創設と地方議會のそれとともに維新の誓文、輿論の締結として認めた考えと比べると、その逕途は極めて大きいといわねばならない。この点で本稿とも関連してくるが、明治十年代の初期においては府県會における反政府的騷擾が起るまで、明治政府の指導者は地方議會の設置についてはさしたる懸念を抱いていなかったものと見られる。

(4)(5)(6)(7) 大島太郎 地方制度（日本近代法発達史）昭和三十三年参照 本稿まえがきはこの書に多くを負っている。なお池田

宏編「大森鐘一」の自治制制定之顛末、大森鐘一述によると、大森氏はわが国の地方制度形成を「大別して三段と爲すべきものであらうと思う。明治元年より十年までを第一期とし、十一年から町村制の發布になるまで即ち二十年までを第二期とし、それから以後を第三期と、斯く三期に分けることが出来るであらうと思う。基の第一期なるものは一口に申すと中央集権の世とでもいふべきか、兎に角維新草創の際であつて地方の権力を中央に集中して専ら統一の政治を行ふた時代である。」と述べておられる。

(8) 亀井川浩 明治地方自治制度の成立過程、三八ページ「鴻爪痕」よりの引用参照

(9)(10)(11)(12) 池田宏編 大森鐘一 三〇二ページ～三〇三ページ「地方之体制等改正の議」よりなおこの意見書は太政官に提出せられ、十一年四月に開かれた地方官會議で論ぜられ、三新法制定の因をなした。

(13) なお地方官會議における政府側の説明では町村の地位を「旧慣ニ依ルニ町村ハ実ニ一ノ形体ヲ成シ、大ナルモ之ヲ割ルヘカラス。小ナルモ之ヲ併スヘカラス。一町一村ノ人民ハ利害相依ヨト一家一室ノ如キアルノミラナス、亦財産ヲ共有シ、一個人ノ權利ヲ具フルモノノ如シ。（中略）而シテ町村引受ノ事ハ其總代タル戸長ノ担当スル所ニ委託シ苛細ノ牽掣ヲナササラントス。」と認める姿勢を示している。しかしこの町村の地位を行政区劃と區別して認めることが本文でいうようにあくまで一応のものであつたこと理由は大島太郎氏が前掲「地方制度」三二ページで強く指摘しているところである。

(14) 前掲大森鐘一「自治制制定之顛末」によると『「住民社会独立ノ区割」といふことは余程奇妙な言葉で、是れは諸君もお分りになるまいから一言註解を入れます。此の語は只今の所謂「自治」という語に当る。』とある。

(15) 亀井川浩氏は前掲書四四ページで大久保が地方官会議に付する目的で提出した上申書をつらぬく考えとして「政府の施策をあまねく地方にゆきわたらせ、国内の平安をたもたしめる途が一に地方自治を設けることにある」ということと、地方自治の制度は欧米の制度の丸呑みでは駄目で、固有の慣習を重んじたものにしなければならぬという二つのことである。」と地方自治を認める考えがあったことを指摘しておられる。

(16) 郡区町村編制法、第六条、毎町村ニ戸長各一員ヲ置ク事ヲ得、但区内ノ町村ハ区長ヲ以テ戸長ノ事務ヲ兼ヌル事ヲ得。

(17) 前掲 大森「自治制制定之顛末」によると「町村会の事は此法律（編制法）にありませぬ。是れは大久保公の意見には、町村は全く自治に委せるということであつたから、法律を以て規定しないといふ主義を執つたものと見える。」とある。

なお（太政官達府県へ）明治十一年七月、には「三府及其他市街ノ区及各町村ハ其地方ノ便宜ニ從テ町村會議又ハ区會議ヲ開キ及地方税ノ外人民協議ノ費用ハ地価割戸数割又ハ小間割間口割歩合金等其他慣習ノ旧法ヲ用ユルヨト勝手タル可シ但町村会区会ノ章程規則ヲ制定スル分ハ内務卿ニ届出認可ヲ受ク可シ」とあり、区町村会の設置と、規則の制定を区町村に委ねている。（府県制度資料）

(18) 福島正夫、徳田良治、「明治初年の町村会」明治史研究叢書「地租改正と地方自治制」一四三ページ

(19) 前掲書、一五〇ページ、大石嘉一郎 地方自治、岩波書店刊 日本歴史近代3 二四六ページ

明治初年の函館地方統治の形成整備

維新前の箱館は蝦夷地三湊の一つに数えられ、ことに安政元年の日米和親条約締結後は開港場となり、内外貿易の根拠地として繁栄した港町であった。

そして、統治上は松前藩治下ないし幕府直轄の下に箱館奉行が置かれ、奉行の支配下に、知れるところでは享和年代以降、町年寄——（名主肝煎）——名主——町代（丁代）——組合頭——五人組というヒエラルヒーをもって構成す

る封建的自治組織を有していたのである。⁽³⁾

この自治組織のうち、町役人と称えられたのは町代以上名主・町年寄であり、五人組組合頭は「一般百姓ト異ルトコロナシ」⁽³⁾とみられ、ただ町民との関係で、町民が願届を提出する時、この願届書に連印をおこなうことによって「町役人ノ性質ヲ帶フルモノナリ」⁽⁴⁾とみられたのであった。

町役人の任命は町年寄の場合、世襲的⁽⁵⁾であり、奉行所の辞令をもって任免され、名主は「町代の勤功アリ身柄ヨキモノ」⁽⁶⁾ないし世襲で、その任免は奉行所からおこなわれるが、具体的人選について、現職名主と町年寄の協議意見が奉行に具状されるとされている。また町代は町年寄・名主の協議をもつて人選し、奉行所がこれを命ずるとされている。したがって町年寄の世襲家からの官選を除くと、町役人はその人選を自治組織からすすめてゆくことができる点である程度自治組織に選出の自発性をもち多くの場合推せんされた者が任命されたと思われるが、なお任命については奉行に決定する能力が保留されていたものとみることができよう。⁽⁷⁾

町役人の人数については、町年寄は安政元年以降四・五人、名主は寛政文化年代は四人、嘉永・安政期からは五・六人に増加し、町代は各町から二人を定員としていたが最も多い時には六人に及んだといわれる。⁽⁸⁾

町役人の職務は、町年寄は「奉行所ノ指揮ヲ受ケ市中取締ヲ以テ責任トシ市民ヲシテ法度制禁ヲ遵守セシメ職業ヲ奨励シ諸税ヲ取立及上納スル等ノ事ヲ掌ル」⁽¹⁰⁾ものであり、名主は「町年寄ヲ補助シ市中ノ取締ヲ以テ責任トシ諸税及町内入費ノ徴収及上納ノ事ニ参与」⁽¹¹⁾し、町代は「町年寄・名主ノ指揮ヲ受ケ受持町内ノ宗門人別調ヲ爲シ諸税及町内入費ノ取立」⁽¹²⁾をするなどであった。そしてこのような町役人の職務には領主ないし幕府に対し店役・家役・地子・人別銭・四半敷等を町民から取立上納する責任と、封建的自治財政を賄う坪割銭・祭礼銭・筆墨紙料等を取立て、自らの給料・火災消防・祭礼・窮恤・道路橋梁工事等の費用に支出する役割を有していたのであった。

そして、一般に封建的自治組織の運営、ことに年間の行事計画をたてたり、貢租、村経費の決算にあたっては寄合が重要な役割をはたすのであり、町役人の職務の執行は寄合における満場一致的支持を必要としているはずだが、箱館の自治組織がこのように運営されていたかどうかは未だ明らかでない。「維新前町村制度考」では五人組組合頭が「市民ノ集會ヲ要スル時組内ノ代理トシテ出頭スル事」とあるがこの「市民ノ集會」が寄合といえるものかどうか、また毎年一定期に町役人が大小百姓を集め、五人組帳前書を読み聞かせ、それに全五人組員連印の一札を加えさせて役所に提出したとあるが、この集會も寄合といえるか明らかではない。ただ封建社会における集會が代議制的運営をとったとは考えられぬことから、これらの集會が寄合的に運営されたものと見ることはあながち不当でないであろうし、町役人の職務執行が町民の集會において定められた意思に何等かの意味で規制されていたものとみることも不当とはいえないであろう。

以上の点をあえてまとめてみると、箱館では官選の町役人が町方の行財政の執行や治安の維持にあたりつつ、市民の寄合的集會の意思に何らかの規制をうけていたものとみることができよう。

それでは、このような自治組織、町役人制がいかにして一方で区戸長制と他方選挙・代表・多数決をとる代議制的議決機関をもつ近代的地方制度へと転換されたのであろうか。

この点で維新後の函館における制度の改廃ぶりを概観すると、「町政は幕府前直轄時代に於て述べたる如く其後數十年間改むる所甚だ少なかりしが当時代に至りて著しき変更を見たり。」⁽¹⁴⁾とあり、明治二年十一月には町年寄・名主が廃止され、大年寄・中年寄が置かれ、五年二月には四年四月布告の戸籍法の適用が函館にも及んだものとみられ、市街は三つの大区に分けられ、大年寄・中年寄の制は戸籍法第一第二則の規定によって消滅し、各区に戸長一名副戸長二名が置かれ、町代は町用係と改称され、各区に三名ないし五名が置かれたのであった。九年九月には北海道全

に大小区制が布かれ、大体旧区画にもとづいて市中が第十四第十五第十六の三大区とその下に五小区に分けられ、大区には区長、小区には戸長を置き区務所を区会所（町会所の後身とみられる）内に設けている。十一年六月には、開拓使布達乙第十九号をもって九年布告の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則による総代人を選出する総代人選挙法及総代人心得が⁽¹⁶⁾発布され、小区総代人と町総代人とが選挙され、総代人は金穀公借共有物土木起工等の事業に参与することとなり、時宜によつては区役所当局と区内人民の利害得失に關する件について協議に参加することができるようになったのである。⁽¹⁷⁾

十二年七月には、前年七月に制定されていたいわゆる三新法のうち、北海道では郡区町村編制法だけが⁽¹⁸⁾実施されることとなり、函館は同法第四条の「人民輻湊ノ地」として区制を布いたのである。なお郡区町村編制法は、その立法趣旨として「大小区ノ重複ヲ除キ以テ費用ヲ節ス」⁽²⁰⁾ものであったから、大区小区制はここに消滅したのである。同時に町会所・区務所は内務省乙第五十六号達によつて廃止され区役所が置かれ、函館全城を一区とする区長が置かれたのである。そして区長の下には区書記制が布かれ、旧自治組織の中で最も多岐にわたつて煩瑣な職務に従い「町内ノ事細大關係ナキハナシ其繁忙名主ノ比ニ非ス」⁽²²⁾といわれた町代の職務の伝統をひく町用係が廃止されたのである。そしてこの場合の区長と区書記とは郡区町村編制法とはほとんど時を同じくして定められた府県官職制⁽²³⁾にもとづく職務の地位であり、区長は八等相当の官として「該府県本籍ノ人」⁽²⁴⁾をもつて任ぜられ、事を開拓使長官または函館支庁開拓書記官に受け法律命令を区内に総理するものであり、職務としては「徴税並地方税徴収及不納者処分ノ事」等政府行政の委任的職務⁽²⁵⁾を執行することとなつたのである。また区書記は「十等ヨリ十七等ニ至ル」官であり、その選任は区長の具状によつて開拓使当局の命ずるところとなつたのである。

さらに十三年一月には区役所の事務分掌が整備されることとなり庶務・戸籍・出納・納税の四科が設けられたので

ある。同年七月には開拓使布達をもって小区総代人制が消滅し、区総代人が選舉され、八月には区内を六組に分けて各組に戸長役場が設けられたのである。そして十三年十一月、北海道では函館に限って、四月の太政官布告第十八号区町村会法に準じて函館区会開設が開拓使長官より認められ、翌十四年一月開拓使第二号布達をもって区会規則が裁定され、三月一日区会が開会され、これに即応して八月、各区町村金穀公借共有物土木起功規則による総代人制は公権的に消滅したのである。なお十五年六月には区内六ヶ所に設置されていた戸長役場は三ヶ所に統合され、翌十六年十二月には函館県番外達⁹⁷をもって戸長役場はすべて廃止されたのである。このほか区会設置によって総代人制が消滅させられたため、各町もしくは二・三町の連合町がこれに代えて各町協議人を置き、町内に関する事件、ことに共有物²⁸については組合頭と協議することとしたが、協議人は「毫も実権を有せざるを以て其効力甚だ乏しかりき」状態であつたと区史は述べている。そして「其職は殆んど有名無実なるを以て、十五年区会の決議を経て町会を設けんことを申請せしも許可せられず。而して区内戸長役場廃止せられし後は、益々協議人の必要を認めざるを以て十八年二月区会の意見を諮いしに、一朝之を全廃するに於ては多少不便を感じずべしとて暫く之を存置することに決せり。」とも述べている。しかしこの区史の叙述は協議人の地位役割に関する事態の推移を適切に伝えているとはいえない。事態は区会開設まで区内の組固有の共有財産に関する取扱いを戸長とともに協議してきた総代人Ⅱ協議人はその公権的に認められていた地位を失うことになり、区役所側では、十二年六月の布告第二十二号「区町村会ヲ開設セル地方ニ於テハ明治九年一〇月第一三〇号布告金穀公借共有物取扱土木起功ノ手続ハ総テ該会議ニ附シ施行スベシ」という規定にもとづいて、共有財産取扱に関する新たな議案（明治十四年四月五日より開会の函館通常区会第二号議案）を区会に提出し、従来、小区の戸長が総代人と協議して取扱ってきた小区ないし、町の固有の共有財産を区長と区会の手²⁹に、ことに管理運営の実質を区長の手に収去することを望んだのである。これに対し区会内では議論

紛糾のすえ議案は三次会まで上程されるが議員の廃案説が強く「此共有金ハ前ニ旧総代人ヨリ区長ヘ依頼シ置キタルモノナルカ総代人己ニ消滅セル上ハ一旦当区会ヘ返戻ヲ乞フ爲受渡委員ヲ定メ双方即チ区長人民ノ間ニ確固タル監約ヲ取結ビタル上更ニ当区長ヘ其管理方ヲ依頼スベシ故ニ廃案ヲ希望ス」という意見が区会を制したのである。このことは区旧小区（組）町固有の財産を区長が単独で処理することへの疑念や不満が区会や区民にあり、これらの財産取扱に区民の意思を伝えようとする姿勢があったことを示している。この場合の区民の意思は従来総代人によって示されてきていたから総代人はたとえ公権的地位を喪失せしめられ、協議人と名称を変えても、町有財産の取扱いその他で区民の意思を事実上総代する役割を失ってはいなかったのである。それゆえにこそ公権的には「無実」と否認されながら現実には永く「存置」し続けたのである。

公権の総代人＝協議人に対する否定的な態度に反し、旧自治組織の基底にあった五人組制度に対しては、特に組合頭に対してはこれを区政の補助的仕事を担うものとして期待している。ただこの期待は五人組なり組合頭の職務・地位を公権的法制度の中に据えようというものではなく、あくまで法制度のそと側に位置せしめて行政への協力を求めることにとどまっているのである。この点では区史は「組合頭は区役員にあらざるも、区政を補助する重要な一機關なるに、其職大に廢れ、不便少なからず。殊に戸長役場廢止の後は一層不便を感じるを以て、明治十八年全区百五十余名の組合頭を改選し、其門戸に区役所の烙印ある標札を掲げ、組合内の戸口調査を補助し、道路下水の掃除等に注意せしめ、又人民に去就其他異動ある毎に必ず組合頭に届出づべき旨を告示し、以て漸次其旧制に復せんことを謀れり⁽⁵¹⁾」と述べている。その後、組合頭の行政補助的役割への区側の期待は一層強くなり、明治二十年九月には組合頭選挙及勤務心得を規定し「官民の間に立ちて十分周旋盡力せしめん」ことを期したのである。そしてこの組合頭は選挙で選ばれることになった点は維新前と異なるが組員の戸口点検、掃除注意、町内事務調理等の職務については維新

前からのそれを踏襲したのである。

このように僅か二十年、ことに先の十年余の期間のあわただしい制度の改廃ぶりは統治上の幾多の混乱や矛盾、それに対する修補などを示しているのだが、それにもかかわらず、以上の経過から幕藩制下の自治組織の町役人の中、町民の具体的な日常生活と最も密接な関係のある部分（町代）が公権的に設定されてゆく新地方制度から疎外されるとともに、町民の総代的役割をもつ町役人制度自体が廃止され、区戸長制―区長制へと改訂され、この区長は中央政府の行政官として政府の地方統治機構の末端に位置して町民に君臨することになり、政府の集権化は地方にその手がかりを掴んだのである。

他方、旧自治組織における寄合ないし総代的な制度は次第に代議制へと転換せしめられたのであり、それへの過渡の役割を果たしたのが総代人選挙法の制定実施である。この法の実施は、第一に総代人がもはや寄合や上位者の「見込」によって任命されるのではなく選挙³³⁾によって選ばれることになったことを示すものであり、第二に総代人は金穀公借共有物土木起功規則にもとづいて、区内の金穀公借や共有物たる地所建物の売買処分をおこなったり土木事業を起す場合には総代の全員一致³⁴⁾たらずとも正副区戸長とともに区内毎町村の総代二名ずつの内六分以上の連印をもって事をすすめたり、総代人心得にもとづいて区内町村人民の利害得失に関することについては、区務所との協議に参加するなど、ここでの総代はもはや直接には寄合や寄合的全員一致という意思表示方式に制約されず、これとは一応独立に六分以上で可決をおこなう連印者として、独自の判断と意思をもって事を処するいわゆる近代的代表^{リプレゼンテーション}たる手ばかりを得たのである。さらに総代人の地位は、心得によって、「實際民情ヲ酌量シ宜シク公利公益ヲ目的トシ必シモ輕率アルベカラズ」と、いはば区町村民の特殊利益の代理者としてではなく、専ら公民的立場に立つて行爲すること³⁵⁾を期待されたのであり、総代人はこの点でも代表的立場に立つことになったのである。そして総代制は代議制へのこ

のような過渡の役割を演じつつ区会の開設によって消滅するに至ったのであり、換言すれば函館区会は総代制のような制度の敷設を経て、その経験の上によりやく成立しえたのである。³⁵⁾

(1) 河野常吉氏は「函館の字が世上一般に用ひられしは、明治二年以後にして、其以前は普通箱館の字を用ひ候。」と函館区史で述べており、本稿もそれを踏襲した。

(2) 拙稿、「幕末期箱館の五人組について」北見工業大学研究報告 第2巻第一号

このような階層序列は村尾元長著、「維新前町村制度考」に拠って作成した。このほか栗本鋤雲著「匏菴遺稿」三五六ページに「町年寄の下に立つ者、毎町に名主あり。」とあり、また箱館における五人組帳前書末尾の署名順も町年寄・名主・町代の順序になつてゐる点も参照した。

(3) (4) 村尾元長「維新前町村制度考」

(5) 栗本鋤雲、匏菴遺稿によると、安政期の町年寄として、西村次兵衛、蛭子砥平、(蛭は蛭の誤記ないし誤植であらう：筆者註)白鳥今右衛門の三名の名が見受けられる。このほか「林家場所請負文書」では安政期の町年寄として蛭子次郎、西村治兵衛の名があり、また文化年代の町役所告示文書に肝栗名主として蛭子七左衛門、同見習として西村泰蔵の名が見られる。白鳥家、蛭子家は古い地侍の家柄であり、以上から、白鳥、蛭子家それぞれにおそらく西村家を含めて、世襲的に町年寄、肝栗名主などを出す家柄であつたものとみられる。

(6) 村尾元長 前掲書

(7) 町役人の任命を決定するのは奉行であるが、人選に関する奉行の介入の余地は乏しかったものではあるまいか。なぜなら、松前藩制下の亀田(箱館を支配)奉行は永田富智氏によると二名いて、松前からの上、下番制をとつたとされ、また幕府直轄下の箱館奉行がたびたび更迭されていることから、町政に関する奉行の知識は、多く世襲職で土着的な町年寄、名主に比べてはるかに及ばなかつたはずであり、奉行が町年寄、名主との円滑な交渉を欠くとき、市中取締の遂行は実際には不可能であつたと考えられる。また匏菴遺稿によると、「町年寄は旧家にして甚だ富まずと雖も、市政に権あり」と述べており、自治組織における町年寄・名主は町役人の選出について実権をもつていたのではないかと考えられる。

(8) 村尾元長著 前掲書によると、寛政十一年に「市中ニ名主九人ヲ置ク当時市中九ヶ町アルヲ以テナリ其後幾モナクシテ職ヲ辞ス

ルモノアリ漸次人員減少残存スル者他町ヲ兼務ス翌年即享和元年九月ニ至テ月番名主ヨリ函館市中ニ告示スルモノニ由ルニ四人ニシテ其受持左ノ如シ
大町、弁天町、山ノ上町、名主新十郎、神明町、名主次兵衛、内洞町、名主四郎右衛門、大黒町、名主傳右衛門
 が市中一般を取締つたのに対し、名主は数町の範圍のみを受持つたのである。また町代は「丁代ノ受持ハ該町内ニ限ル」とされていたのである。

(9)(10) 村尾元長著 前掲書

(11) 町役人のうち最も多岐にわたって煩瑣な職務に従つたのは町代であり、町代は「町内ノ事細大関係ナキハナン其繁忙名主ノ比ニ非ス」という状態であつた。町代の職務を例示すると「諸法令ヲ市民ニ伝達スル事」、「宗門下調帳ヲ製シ及ヒ之ヲ淨書スル事」、「寺判ヲ管守スル事」、「出稼人願書ヲ出シ出稼廻リ鑑札ヲ下渡スル事」、「官處貸下米ヲ受取り町内ニ□貸シ及其返納代價ヲ取集上納スル事」、「行路病人行倒捨子保護ノ事」、「祭礼会所等ノ取扱ニ干渉スル事」、「出生死亡婚姻等ノ届出ヲ受理スル事」、「百姓入願取扱ノ事」、「出入寄留及送状ヲ出スル事」、「組合頭撰定ニ参与スル事」、「旅人改ノ事」、「地所売買立会及家屋売買連印ノ事」、「道路清潔注意ノ事」等に及んでおり、封建的自治組織の維持に不可欠の職務を担っている。村尾元長著、前掲書参照

(12) この点については今後の研究で明らかにしなければならないが、ただ箱館における町民の集會が、本州の村落におけるような惣集會とはよなり異つていたのではないかと考えられる。村落における惣集會は町村役人の選出をも含む町方村方の一切の重要事項を審議したといわれるが、箱館では町役人の選出は前述のような具合である。また箱館における町役人の地位、ことに町年寄のそれは本州村落における名主(庄屋)などとはかなり異つていようである。本州村落の名主は役人の口まねをするが百姓の一員であることに變りなかつた。これに対し箱館町年寄の地位は維新前町村制度考によれば「第一五節句歲暮月並ニ罷出ル節ハ用部屋迄出頭スル事トス、第二役所へ出頭スル時ハ書役組出頭ノ席ニ出頭ス、玄閼体ノ処ヲ補理シ御用提灯ヲ掲グ」とか「町年寄ハ大抵官地ニ居住ス」とか、函館郷土史話によると、年賀に際して「町役人中の筆頭である、町年寄三人が、各自若党や草履取りを連れ、「物申もの」二・三人を十歩ばかり先きに出し、分担区域に年礼をする。「何某殿年頭の礼をのべる」と呼びあくと、各家からは、この「ものもふ、ものもふ」の聲に應じて、家々の主人が正装して表に出て、土下座平伏して、町年寄の年礼をうける。年寄はそれを見たまま過ぎゆく。」とあり町民との間には極度の身分差がうかがわれるのである。したがって本州村落における寄合の意思が村役人を強く規制していたのとは、箱館の市民の集會の場合事情を異にしていたのではないかとみられる。

(13) ここで述べる代議制とは、たとえば自由な個人のそれぞれ多様な意見が徹底した討論を経て少数者の意見が多数者のそれにも収斂されて一つの決定を創り出してゆくといった本来の作用をもつそれをいうのではなく、ただ制度上公選議會が設けられたことを

指す。

(14) 函館区史 三五三ページ、以下制度の改廃についての記述は区史に多くを負っている。

(15) 函館区史 三五四ページでは大区となっているが、三六四ページでは「小小区劃を定め、市街を分ちて三大区となし、各大区を五小区に分つ。」とあり、鈴江英一氏の「北海道における大小区制の一考察」(新しい道史 23)では開拓使事業報告第一編の記事によって、函館市街に大小区劃としている。これは鈴江氏も述べているように中央の法令に基かない独自の区画が小区として設けられたものである。すなわち戸籍法の規定によって函館に三つの区が設けられ、この下に地方行政官の手で便宜上、小区が設けられたものとみられる。事実上の生活単位である旧自治組織の規模区域への便宜上の配慮があったのではない。

(16) 函館新聞、明治十一年七月十日、第四拾号 開拓使録事、乙第十九号、明治九年十月第百三拾号布告ノ趣モ有之ニ付總代人選挙法及總代人心得書別冊ノ通相定候条右ニ準拠早々選定来ル九月迄ニ管轄庁へ可届出此旨布達候事 明治十一年六月廿五日 開拓長官黒田清隆。

(17) 總代人心得、第一条による。第一条 總代人ハ明治九年十月第百三十号布告ニ依リ金穀公借共有物取扱土木起功等ノ事ニ預ルヲ以テ本務トナスト雖モ時宜ニ寄り人民ノ利害得失ニ関スル事ハ区務所ヨリ協議スル事アルベシ(但シ有志釀金ニ出テ一区一町村ノ利害得失ニ係レバ之ニ干豫スル事ヲ得) 第二条 前条ノ場合ニ於テハ實際民情ヲ酌量シ宜シク公利公益ヲ目的トシ必シモ輕率アル

ベカラズ 第三条 明治九年第百三十号布告第二条ノ場合ニ於テハ該条但書ニ依リ其代理トナルヲ得ベシ 第四条 小區總代人町村總代人管掌ノ区分ハ只事ノ大小等ニ寄ルモノト雖モ第百三十号布告第一条ノ場合ニ於テハ其別ナキモノトス 第五条 總代人ノ集会ハ小區ナレバ區戸長町村ナレバ戸長用掛出席スルモノトス 第六条 總代人ハ給料之ナキモノトス然レドモ公用ニテ旅行スルトキハ用掛ト同ジク旅費ヲ給ス。

(18) 府県会規則と地方税規則とは北海道では施行されなかった。地方税規則については、北海道では地方税賦課の重要な基礎となる地租の制度はすでに明治九年十二月太政官達第百六十一号で「北海道地租ノ儀當分地価百分ノ一ニ相定候条此旨布告候事」と定められ、十年十二月には北海道地券発行条例が發布され「土地ノ種類ヲ分チ宅地、耕地、海産干場、牧場、山林トシテ官有ノ地ヲ除クノ外人民各自ノ所有セシメ其経界歩數ヲ正シ、地位等級ヲ定メ地券ヲ發シ地租ヲ課スベシ」と地租を賦課することとなったのである。

本州府県における明治六年の地租改正の布告と比べると北海道では数年遅れて達がおこなわれたわけであり、租額も本州の地価百分の三(または百分の二・五)に比すると、百分の一と低いわけであるが近代財政制度確立への統治の姿勢はこの「荒域寒

土”にも洩れなく及んでいたのである。しかし荒域寒土から金納の地租を徴収することは事実上不可能であり、地租徴収を可能づけるものは荒域に対する移民の入植、定住、拓殖、生産の開始でなければならぬ。この点で地券発行条例は制定されていたが通用の余地が乏しかったのである。すなわち、地租については明治五年六月の北海道地所規則があり同規則では「永住ノ者居室漁舎倉庫敷地、或ハ社寺、及墾成セシ從來ノ拝借地等、自今更ニ經界畝数改正、永ク私有地ニ定メ地券相渡、今申年ヨリ七年間、除租ノ事」等の規定があり、明治十一年地方税規則制定の時点では北海道の地券ある私有地は除租の地だったのである。これが北海道において地方税規則が施行されなかった理由であろう。また府県会規則が施行せられなかった理由はこの時点で北海道に地方民会設立の運動が起らなかったことは別に、政府が府県会の構成を納税者参政としてとらえ、府県会の目的が「地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算及ヒ其徴取方法ヲ議定ス」るものである以上、地租を欠き戸数割を欠き地方税目の根幹を欠く北海道に政府官僚が府県会の設置規則を認める余地がなかったものとみられる。

(19) 第四条 三府五港其他人民幅濶ノ地ハ別ニ一区トナシ其広濶ナル者ハ区分シテ数区トナス

(20) 府県制度資料 行政編前編 一一〇ページ 地方官会議ニ於ケル第一号議案(郡区町村編制法) 説明書 藤田武夫著 日本地方財政制度の成立 昭和十六年 七一ページ参照

(21) 編制法の下で初代の区長となつたのは三大区制下第十四第十五第十六区の区長であつた常野正義(與兵衛)である。常野は貧窶より身を起し、自立後「或は木綿を販き或は外国商の仲買をなし、千辛万苦漸く資本を得て茶肆を大町に開く。明治元年より町用係を勤め、消防夫の制完からざるを憂ひ、百万盡して消防組を編制す。兩来家道益々興り、恵比須町に支店を出し、更に大町に書肆を開き樓上を以て夜学所となす(中略)。明治十年虎列剋病流行に際し、日夜奔走して之が予防を説論す」という人物であり、また「官益々眷顧措く能はず説くに公私の輕重を以てし十年十一月遂に第十四大区の戸長に拝す。(中略) 又函館は兒童の就学少く、就中第十四大区は貧民多く資力乏しくして校舎未だ建設せられず、正義之を見て率先金を投じ、而して後四方に奔走し資力あるものに説き十一年二月台町に公立小学校を設立す。」(区史) という功績をもつていたのである。常野こそは府県官職制でいうその土地に本籍をもつていて、函館に屈指の資産名望を有し、かつ消防、金穀共有物事務教育、衛生、慈善事業に貢献し、清廉にして官に対する恭謙な態度をもつ世話好きなきもきわめて精力的な人物だったのである。編制法下の区長の典型を示しているのはあるまいか。これに対し、かつて町年寄を出自せしめた世襲家が維新後の町役職から退いていったのは、家柄のみでは職務が勤まりにくくなつたことやこれら世襲家が維新後の函館における名望の新しい条件となつた資産について「甚だ富まずと雖も」(宛菴遺稿)と充分でなかつたことにも負うものであらう。しかし常野のような型の区長の果たした役割もそれはもっぱら制度の過渡期

において発揮されたものではなからうか。この後、区長に及ぶ政府の官僚制的編成化の進行ぶりは、区長をその任用の条件として、「郡区長ハ五箇年以上官務ニ従事シ判任官五等以上ノ現職ニ在ルモノニ限り当分ノ内試験ヲ要セス郡区長試験委員長ノ銓衡ヲ經テ任用スルコトヲ得」(明治二十三年二月五日勅付第九号)とすることになり、土地からの名望を要せず試験に合格する専門行政知識を備えた新タイプの行政官を区長としてのぞましいものとしていったのである。

(22) 村尾元長 前掲書

(23) 郡区町村編制法の布告は明治十一年七月二十二日、府県官職制の達は同二十五日

(24)(25) 府県官職制の郡長と「市街ノ地ニ置ク所ノ区長并書記ハ總テ郡長郡書記ニ同シ」の項参照

(26) 府県官職制中、「地方ノ事務郡区長ニ於テ処分シテ後知事令ニ報告スルヲ得ルモノ左ノ件ヲトス 第一徴税并地方税徴収及不納者処分ノ事 第二徴兵取調ノ事 第三身代限財産取扱ノ事 第四逃亡死亡絶家ノ財産処分ノ事 第五官有地ノ倒木枯木ヲ売却スル事 第六電線道路田畑水利ニ障礙アル官有樹木ヲ伐採スル事 第七河岸借地検査ノ事 第八職遊獵願威銃願ノ事 第九印紙野紙売捌願ノ事 第十小学校学資金ノ事 右ノ外府知事県令ヨリ特ニ委任スル条件」ただし徴兵制は北海道にはまだ及んでいなかった。

(27) 明治十五年二月十八日、北海道では開拓使が廃止され、県制を布くこととなり、全道は函館・札幌・根室の三県に分けられた。

(28) 明治十四年の函館では区の共有金・共有地二十ヶ所を有していたが、このほか区とは別に区内の旧区劃たる組(戸長役場管轄に見合っている：筆者註)の共有金・共有地所七ヶ所・共有建家五棟があり、さらに組とは別に組内の町が共有地十六ヶ所・共有建家二棟を有していたのである。明治十四年調製函館区一覧表 交詢社)なお函館区会では戸長の管理の下にあった組有の財産を区有として区長の管理へと収去しようとする議案が出されたが区会の反対で廃案となった。(四月十一日区会)

(29) 函館新聞 明治十四年四月十日号 函館通常区会傍聴筆記 第二号議案説明書によると「今や区会ノ開設アルニ付九年第三百十号、十二年第二十二号布告ノ事件ハ總テ該會議ニ付シ施行セザルヲ得ス尤右廿二号布告ニ依レハ区町村会ヲ開設スル地方ニ於テハ金穀公借共有物取扱等ハ總テ該會議ニ付シ施行スヘシト云フ期チ町村ノ理事者タル戸長(区ハ区長)常ニ之ヲ管理シ該會議ノ決議ニ基キ施行ノ權ヲ有スルヤ明瞭タリ然ルニ函館区ハ区ト雖モ区長ニテ戸長ノ職務ヲ兼掌セス各町戸長アリ区長ハ郡長ト同シ純粋ノ行政官史ナレハ戸長ニテ施行ノ權ヲ有スル勿論ナレトモ既ニ区ナルヲ以テ区会アリ且ツ函館共有金ハ函館全区人民ノ共有財産ナレハ各町ノ戸長ヲシテ施行ノ權ヲ付与スル能ハス区長之ヲ管理シテ区会ニ付シ其議決ニ從ヒ施行スルヲ穩当トス」と述べつつ「瑣細ノ事務一々会ヲ煩スノ繁ヲ避ケ便宜処分ヲ謀ルノ精神ニヨリ」区長の指揮に服する共有財産取扱人を置き、「共有ノ地所ヲ売却シ亦ハ新ニ地所家屋ヲ購入」する場合区会の議決を要するはかは「共有ノ地所ヲ貸渡」する場合を含めて函館区一般共有の財産に

係る庶務を区長とその指揮に服する取扱人の手に置こうとしたのである。

なお区会の開設に前後して従来区内の共有財産取扱に参加していた小区総代人が消滅させられ、戸長制が整理統合を経て廃止させられたのは「純粹ノ行政官吏」たる区長の手に区内の共有財産の取扱いを移行させようとした統治方針と無関係ではない。

(30) 明治十四年函館新聞 四月二十日号

(31) 函館区史 五四〇ページ

(32) 函館区史 五九一ページ 規定の大意は「一、町内の便宜を謀り、二名以上二十名以内の組合頭を置く、其組合の区割は適宜之

を定め、区役所に届置くべし。二、組合頭は年齢二十年以上の男子にして、品行端正、身元確実なるものより、町内又は組合の選挙会に於て選挙し、其区割人名を門戸に表出すべし。其任期は満三年にして再選することを得。三、組合頭は住民の義務とし無給料とす。転居又は止むを得ざる事故あるにあらざれば私に辞退するを得ず。四、町内事務調理上に諸費を要し、毎戸に割賦せんとするときは、区役所に申出で指揮を請ふべし。五、組合頭は組合区割内に於て左記の事項を処理すべし。一、各区割内戸口點検の節案内する事。一、組合区割内居住人名簿を製し、出入各戸口を明にする事。一、道路、下水、溝渠破損所等の取調及び不潔の箇所、各自組合へ修繕又は掃除方督促監査する事。一、悪疫流行の節各自組合へ豫防方奨励等の事。一、町内又は一区域限りの共有物件に関する事。」となっている。

(33) 明治十一年六月開拓使布達 総代人選挙法第一条 一町村毎に年齢二十年以上の男子にして管内に百圓以上の地券を有する該町

村本籍の者二名を選挙して之を町村総代人となす 但百圓以上の地券を有するものなき町村は中等以上の身代にして管内に不動産を有するものを選むを得へし 第三条 町村総代人を選ふは該町村本籍にして管内に不動産を有する二十年以上の男子一同をして投票せしめ其多数に依り定むるものとす 第四条 一小区毎に四人より多からず二人より少からざるを以て定員とし該区内町村総代人中に就て其望を屬するものを交互投票せしめ其多数により之を小区総代人とす。

(34) 函館の場合、戸籍法下の大小区制・郡区町村編制法下の区制のいずれの時も副区長・副戸長という役職は設けられなかった。

(35) 布告第一三〇号各区金穀公借共有物取扱土木起功規則の運用のために設けられた総代人制が区町村会制へと転化改編せしめられていったことの意義と過程の記述については、福島正夫・徳田良治両氏の「明治初年の町村会」（明治史研究叢書 地租改正と地方自治）の記述に多くを拠らせていただいた。本稿ではただ、布告第一三〇号と総代制が函館において明治十一年から、区町村会制が明治十四年から本州各府県の区町村にやや立ち遅れて適用された事実を指摘し得たにとどまり、函館における布告第一三〇号の実際の運用ぶりや総代人制が果たした実際の機能について立ち入って言及するを得なかった。ただ総代制の機能ぶりについて

は区民からいろいろの批判があつたのであり、たとえば函館新聞に拠つて後年自由党の闘士となつた山本忠礼は總代制について「人民惣代人ノ立方ヲ推考スルニ、其選挙ハ公選ニシテ議員選挙法ト異ナル所ナリ。外形ノ法制甚タ美ナルカ如シト雖トモ、其ノ法則ノ精神実務タル議事ニ至テハ更ニ章程規則モ無ク、又議事ヲ私ニシテ世ニ公ニセス、議事ノ得失当否ハ我々人民ノ得テ知ル事能ハス。古昔封建ノ世ニ当テ町役人村役人ノ寄合ト一般ナリ」と批判し、しかも總代人が「自己ノ思見ヲ以テ其ノ事ヲ議シ、自己ノ權力ヲ以テ其ノ事ヲ決シ施行スルヲ得ルヤ否ヤ」ととかく官側の戸長の意思に左右されて自由な判断なり意思を持ち得なかつた一面、「惣代人ハ私ニ議シ私ニ決シ、世人ヲシテ議事ノ終始如何ヲ知ラシメズ」と区民から遊離した様子を指摘している。山本の指摘通りとするならば、總代は旧寄合的な区民のいわゆる總代でもなく、また自己の見識と判断によつて立つ公民代表でもなく、区民の意思から遊離し、公権に接近し公行政の補助的役割を担わせられることになる。日本の代表の機制がすでに總代制においてうかがわれるわけである。そして区会の開設、少くとも政府が期待する区会の在り方はこの傾向を一層助長せしめるものではなかつたのか。

区 会 開 設

函館において、地方議会開設の論議が起る背景には、明治十二年頃の立憲政体の樹立を標榜する自由民権運動が、従前の士族的民権論に加えて、地方社会の豪農豪商層の政治的進出を伴うことによつて、新たな飛躍をむかえようとしていた時期であり、この運動が「世の人の知る通り百般の事内地とは事易り末だ開けぬ処として御政事も特別の事なれば」⁽¹⁾と特殊地域視された北海道にも波及してきた事情がある。これを知り得る限りでは、明治十三年六月下旬、当時函館新聞に拠つていた山本忠礼は論説、「北海道民会論」を発表し、「何レノ地何レノ国ヲ論セス日本全国到ル所トシテ民会ノ盛ナラサル所ナク」、と説き、北海道において「民会ヲ開設セサルハ人民ノ愚ナルニ因ル、開拓使ノ止ヲ得サルモノナリ」⁽²⁾とする或る官吏の言といはれる説が民間に流言されているのを駁し、函館をはじめ北海道各地の「人民輻湊スル繁昌」⁽³⁾ぶりを挙げ、「此各地ニ居住スル人民ハ即チ豪農タリ豪商タリ、其ノ下等社会ノ人民ト雖ドモ

各一家農商業ヲ営マサルモノ無ク、各県無産ノ士族小民ニ比レハ智力ニ富メルモノ多キハ余輩ノ贅言ヲ俟タスンテ明カナリ⁽⁵⁾とし、第一に文明の驟々たる明治の時代に生まれた北海道民が町村郡区一地方の公同事務を議し得ぬ理由はなく、第二に地方税の賦課のない北海道には地方民会の設立もあり得ないとする説を、実際には地方税たる四分税を負担している北海道に適用することの不当を論じ、第三に人民惣代制（金穀公借共有物土木起工規則による総代人を指す…筆者註）が公選制であることを認めたらうで、なおそれが民会とは異り、議事に關する「章程規則モ無ク、又議事ヲ私ニシテ世ニ公ニセス 議事ノ得失当否ハ我々人民ノ得テ知ル事能ハス。古昔封建ノ世ニ当テ町役人村役人ノ寄合ト一般ナリ、更ニ異ナル所アルヲ知ラス。如斯論究セハ世人ハ如何ナル感覺ヲ発ス可キカ、惣代人ノ法則完全ナラス、之ヲ完全スルニハ是非共民会ヲ要ス可キ事ヲ覚知スルニ相違ナカル可シ⁽⁶⁾」と町村会の設立を呼びかけたのである。⁽⁷⁾この山本の論説は当時の開拓使の官治的植民地統治姿勢や函館における総代制の欠点を住民としての立場から鋭く指摘したものであり、山本はこの後も言論を通じて住民の区会開設の動きを支持しつづけるが運動における具体的役割については未だ明らかでない。

ところで、函館区会開設の直接の機会は、明治十三年七月六日の日付をもって、会所町総代中村兵右衛門ほかいずれも各町総代たる二十九名が連署して「区会開設之義ニ付願⁽⁸⁾」という請願書を開拓使大書記官時任爲基に提出したことから始まる。請願書の内容は、「御維新以来格別開拓使ノ御教育ヲ蒙リ追々市民一般智識發達ニ二面目ヲ相改メ先年ヨリ明治九年第百三拾号公布ニ基キ人民惣代人御法則御発令相成随テ区内公共ノ事件ハ時トシテ惣代人關係仕候得共其権限及議事法モ無之百事疎忽ニ失シ日新ノ御時世殊ニ開拓御多ノ土地柄ニ対シ甚不都合且民情ヲ地方庁へ貫徹仕兼候義間々有之候間本年太政官第十八号布告区町村会法ニ拠リ函館区區会開設仕度候間格別ノ御詮義ヲ以テ私共請願之通御聞届被下度直チニ区会法御発令奉願候 以上」となっている。

この請願はこの時よりおよそ三月前、区町村会法が全国に布告され、全国の区町村に議会が設けられようとしていたにもかかわらず、北海道は、特殊地域視されたためか、区町村会法の適用を除外されたこと⁽⁹⁾から、函館区民の間に、本州なみに区町村会法に均霑し、区会を開設したいという動きが起ったことによる。そしてこの請願書の末尾には、発起人が連署しているが、かれらはいずれも各町の総代人であり、この中には当時の函館屈指の豪商たる、小林重吉・洪田利右衛門・成田嘉七・脇坂平吉・渡辺熊四郎・今井市右衛門・金沢弥惣兵衛・亀井惣十郎・泉藤兵衛・菊地治郎右衛門・村田駒吉・三浦喜助などの名が見出される。この中、小林家は幕藩時代から代々東蝦夷地・日高・厚岸地方の場所請負人であり、洪田・亀井も古い出自をもち、それぞれ問屋・漁業経営者であった。安政期に箱館奉行所の役人であった栗本匏菴は、函館の商人について、「市人其の業に従て自ら階級の姿をなし、場所請負人を以て第一となし、其次は問屋、其次は附船、其次は場所出稼など⁽¹⁰⁾」と述べているが、小林・洪田・亀井らは古くから函館において栗本匏菴がいうように社会的に優越的立場にある上層をなす豪商であったとみられる。そして彼らは維新後も、たとえば小林のように、請負を事実上継続し、「明治一二年漁獲の最も盛なる頃は一ケ年の収獲高鰯粕千七百石、昆布六百石、鮭千五百石、鱈六百石この販売高実に三万有余圓の多きに上り随つてまた家産の如きも日に増値するに至りたりと云ふ氏はまた魚蠟なるものを試作してこれを博物館等に出品して社会の賞賛を得たり就中本道物産の一にして多く支那地方に輸出する刻昆布製法の粗悪に趣くを慨し自から奮つて一大製造所を設け盛大にこれを製出して以て輸出を倍々増加せしめたりと云ふ⁽¹¹⁾」と、古くからの経営の基盤をひろげるとともに、生産物に加工工夫を加えこれを貿易のルートにのせることによって、家業が最盛期に入っていたひとびとだったのである。

これに対し同じ発起人の中でも渡辺・成田・今井・泉・菊地らは内地からの渡住者であり維新前後の経済の激動期に致富の機会を掴んだいはば一代の功業者である。たとえば豊後国出身の渡辺熊四郎は「幼にして大志あり、商業を

以て身を立てんと欲す 其父常に訓戒して曰く 商人は正直と忍耐とを基礎とし算術に達するを要すと 熊四郎之れを服膺して怠らず 年甫めて十七長崎に至り渡辺某に倚り商業に従ふ 文久三年箱館に渡航す 既にして箱館奉行備船の会計方と爲りて各地に航海す 後辞して商業を営む 時に資本僅か廿五両のみ 明治二年函館大町に雜貨商を開き商号を曲森と称す 熊四郎性機敏にして商才あり広く内外の商況に注意し又最も信用を重んじ且つ親切を以て客に接す 之を以て營業大に繁榮し利益頗る多し 七年小間物洋食料品の支店を出し十年時計眼鏡氣象器械の支店を設け更に營業の發展に伴ひ船具店、砂糖店、書籍店、回船業、倉庫業等を經營し店舗の数十余に及び其營業の広きこと本道比すべき者なく終に巨万の産を積むに至れり 又箱館開港以来欧米人支那人の来りて洋物砂糖其他各種の商業を営む者漸く多し 熊四郎其商權を我に収めんと欲し苦闘競争の結果遂に欧米人の大部分を閉店せしめ支那人をして海産物の外手を着くる処なからしむるに至れり⁽¹²⁾ といわれたが、このほか呉服商の成田、西洋雜貨商の今井、呉服商の菊地、雜貨商の泉らの履歴も、かれらが幼少期に辛酸をなめつくし、行商や小商人として商才を身につけながら、維新前後の經濟の激動期に開港地函館に移住し来り、創意と機敏さをもつて、冒險ともみられる多角的積極的な商業經營をすすめ、きわめて短期に致富をなした新興商業者であった。このように以上のような新旧商業者の活躍ぶりを函館区史は「之を要するに当時代に於ける函館商人は生氣潑瀾として精勵奮闘し、以て函館をして無前の繁榮を成さしめたるものにして、是れ蓋し時勢の然らしむる所と云ふべきも抑も亦有爲の人物が続々来住し来り、在來の商人と鑣を連ね路を分ちて活動せしに外ならざるべし⁽¹³⁾」と伝えているが、函館区会の設立を求める具体的な動きは、このような新旧豪商の間から起ってきたものと見る事ができよう。

この請願に対し、開拓使当局が直接にはどのような応答なり態度を示したか、その仔細は明らかでないが、請願後およそ四ヶ月を経た十一月二十六日付をもつて、開拓長官黒田清隆は函館支庁に対し布達をもつて、「本年四月第十

八号(区町村会法：筆者註)公布ニ准シ函館区ニ限り区会開設候条此旨相達候事 但該公布府知事縣令トアルハ函館支庁長官同公布第拾条中府縣会ニ付シ云々トアルハ函館支庁長官ニ於テ決定スル義ト心得ベシ⁽¹⁵⁾と区会開設を認め、ついで十二月十五日付をもって、函館支庁は函館区に對しこのことを布達したのである。越えて翌十四年一月八日には、函館支庁布達第二号⁽¹⁶⁾をもって函館区会規則が裁定されたのである。なお区町村会法によれば、区会規則は区が設けて、府知事県令の裁定をうけることになるが、函館の場合、同規則の作成過程ではたして総代人なり区長がこれに實質的に参加したかは極めて疑わしい。区民に對する区会設置承認の布告から規則の裁定までの期間が一ヶ月にも足りぬことを想起するならば、同規則の作成過程における区民の實質的参加はほとんど困難であつたと見るほかはない。この点では、函館区会規則は区町村会法の規定よりもむしろ明治十一年七月二十二日番外達による区町村開設の際の「其章程規則ハ府知事県令之ヲ制定シ」⁽¹⁸⁾(地方官會議傍聴録)の趣旨にそつて定められたものであり、これは開拓使当局部内で起草審議されたものとみるのが妥当であらう。しかもこの規則の構成と内容は明治十一年七月に定められた府県会規則のそれと酷似⁽¹⁹⁾しており、区民の創意が入り込む余地はほとんどみられなかつたのである。

この規則の概要は、第一には基本的に区町村会法に即して、区会はその区町村の公共に關する事件およびその經費の支出徴収方法⁽²⁰⁾を議定するものであり、区会の議決は区長若しくはその代理人が執行することとなつたのである。さらに議決したものであつても、これも区町村会法にもとづいて、区長がその議決を不適當と思慮する時は、函館支庁の指摘をうけることになるのであり、行政庁からの区会に對する指揮監督的立場は強く保証されていたのである。ただ函館の場合、この指揮監督的立場はストレートに貫かれていたのではなく、区長がその執行を不適當と思慮した議決は、その理由を議會に報告し、改めて再議に付して五分の三以上の同意者があればこの議決は有効であり、更に再議を区長が施行すべからずとするときは、原案は三議に付されるのでありここで三分の二以上の同意者があれば、こ

れは有数であり、これをなお区長が不適当とするとき、はじめて函館「当支庁ニ具状シ指摘ヲ乞フヘシ」と行政庁の指揮が行使されるのであり、同規則は区町村会法の基本的枠の中ではあるが、行政庁と議会の折衝や話し合いの余地は同法をやや広く解することによって認めているのである。勿論同規則には地方行政官や区長の専断を抑止する手段を何等議会に与えなかったものであり、ここに議会制に不可欠の要件が脱け落ちていたのだが、とも角も議決権が議会にあることを定めた函館区会規則は、従前の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則による総代と区・戸長の関係が、区戸長から総代に「時宜ニ依リ人民ノ利害得失ニ関スル事ハ区務所ヨリ協議スルコトアルヘシ」ということとどまっていたのに較べると、一応区長を執行機関とし、区会を議決権をもつ執行機関として分立させることになったのである。

同規則のもつ特色の第二は、有産者参政ということである。即ち区会では、選挙権者は満二十才以上の男子で区内に本籍住居を定め、不動産を有する者と、同上にして満一ヶ年以上間断なく寄留する者に限るとし、被選挙権者を満二十才以上で区内に本籍住居を定め、土地を有する者とし、ただ土地を有する者がいない町においては、中等以上の身代で不動産を有する者に限るとしたのであった。しかしこの点では同規則は、総代人選挙法における総代人の選挙・被選挙資格の規定をほぼ踏襲しているとみてよいであろう。即ち町村総代人の選挙権者は「該町村本籍ニシテ管内ニ不動産ヲ有スル二十年以上ノ男子」⁽²¹⁾であり、被選挙権者は、「年齢二十年以上ノ男子ニシテ管内ニ百圓以上ノ地券ヲ有スル該町村本籍ノ者」⁽²²⁾であり、区会規則は有産の資格要件を総代法よりも僅かに緩和しただけで、有産者参政の制度はすでに総代法において設けられていたと見てよいであろう。

第三の特色は多数決の明確化であろう。この場合、多数決とは議案に対する討議をし盡しての少数意見を採りいれてのいわゆる多数決原理を指すとは限らない。ただ議決の可否が「出席議員ノ過半数ニ於テ決スヘシ、可否同数ナル

トキハ議長ノ可決スル所ニ依ル⁽²³⁾」という制度を設けただけにことに盡きる。しかし、これとても従前の寄合がある事柄をすすめるのに満場一致的に意思の確認を必要としていたのとはもとより、各区町村金穀共有物取扱土木起功規則による総代人がこれらの取扱いに六分以上の連印をもって可決方式としたのとも異って、代議制運営に不可欠の議場における多数決の方式はここで確立されたのである。このように函館区会規則は以上のような内容をもって裁定されたのであるが、この二週間後である一月二十三日には、早くも選挙がおこなわれ、同規則第十条に則して、六部⁽²⁴⁾に分けられた各部から五人づつ、計三十名の区会議員が選出されたのである。この選挙の日の景況を函館新聞では、「先ず同校（市内宝小学校を指す）門前には「函館区会議員選挙会場」と大書せる門札を掲げあり区役所より区長心得櫻庭氏を始め各区書記及び六組の各戸長等其他選挙人は午前九時より会場に臨み各組ごとに席を分ちて列坐したる惣人員は凡そ八百人余りにてそれより各々投票了って正午十二時に開札し投票の多数を得て選定されたる議員三十名は左の通りにて内半数は即日請書を差出されしかど余の半数は当日不参に付今日あたり請書を差出させらるる積りにて午後二時に全く終って一同退場されたりさて又今度の選挙会は手初めにして萬づ首尾能く相整ひしかば支庁官吏四名及び区吏戸長等廿四名許りが開成軒に於て祝盃を挙げられたるよし」と述べている。物珍しく、かついささか大仰な官営選挙風景である。

かくして三月一日には、函館区役所内で臨時区会が開かれたのであり、これが北海道における地方議会の創始となつたのである。

以上のような区会開設の請願から認可、規則裁定、選挙、開会までの過程を概観するならば、函館区会の開設はきわめて円滑裡におこなわれたとみることができよう。

このことは、まえばぎで述べたように、三新法の制定とともに、政府が区町村会の設置を認め、区町村会法の公布

後は特にその設置を積極的に認める態度を示した統治の方針に負うものであり、開拓使当局はかかる統治方針に即して、区民の請願を契機に函館に区会開設を認めたものと解される。しかも請願者達は政府側が構想する地方議会の担い手として、「恒産無キノ人ハ亦恒心アル事難シ、其世安ヲ図リ公益ヲ務ムル者往々資力アルノ人ニ於テ之ヲ得⁽²⁶⁾」というのにふさわしい豪商層であり、区会規則の作成過程でも開拓使と区ないし区民の間にトラブルも生起せず、開拓使当局のペースに区民が従ったのであるから区会開設は「円滑」に進行したのである。⁽²⁷⁾

(1) 函館新聞 明治十二年十一月六日号

(2)(3)(4)(5)(6) 函館新聞 明治十三年六月二十三日～二十九日号 なおこの引用は、榎本守恵 函館における自由民権運動 地方史研究三二(第8巻2号) からさせていただいた。

(7) 山本忠礼の主張と活動については榎本教授の前掲書参照、愛媛県士族山本忠礼は区会設置のみならず、開拓使官有物払下げ事件にも、払下げにからまる函館豊川町常備倉の区民への払下げ運動を指導し「払下ニ仮リテ官庁ニ抵抗シタル者」と認定され、禁獄百日の刑を受けた。この事件で区会議員で山本と行を共にした石田啓蔵・工藤弥兵衛・井口兵右衛門・牧田藤五郎・林宇三郎は議員を辞し、工藤・井口・牧田・林は山本とともに創立されたばかりの自由党に参加した。開拓使は区民にいはば賦与した区会において、民権論的抵抗を示す山本に同調するような議員に活動の余地を与えなかったものとみられる。区会開設が認められたのは区民の利益なり政治的自由の実現のためではなかったことを知る一端になろう。

(8) 明治十三年ヨリ起草 函館区会沿革大要 第一課庶務係

(9) 新撰北海道史 第三巻通説二では、「既にして、十三年に至り太政官布告を以て、区、町、村会法を發布せらるるや、北海道は新開地としてその実施より除外せらるることとなった。」とある。

(10) 栗本鋤雲 匏菴遺稿

(11) 明治三十六年 梶川梅太郎編 北海道立志編第二巻 二一三ページ

(12) 大正三年 金子郡平著 北海道人名辞書 三五一ページ

(13) 函館区史 四〇〇ページ

(14) これらの豪商層は幕末開港後の函館において、すぐれて、その致富をもって新たに、ないし従来から社会的上層者として区民に對する優越した地位を克ち得ることとなつたものとみられる。ただ致富という基本的条件のほか、かれらの多くが明敏で機略と冒險心に富みしかも質素で理財に明るく、地域社会の公共事業をも自ら案出し、積極的に私財を投ずるといつた生活態度が彼等に地域社会における威信をもたらしたと深い関係があろう。たとえば渡辺熊四郎は書肆・学校・新聞縦覧所・公園・港湾・水道・防砂林・病院・救済賑恤等の事業に貢獻したり、小林重吉が植林・橋梁架設・窮民救助・商船学校創設に私財を投じているが、これは渡辺・小林のみの奇特な行爲ではない。公園や病院・育兒院・学校・常備倉・新聞・出版・市区改正・埋立・造船所・商船学校等維新後の都市的施設整備に對する函館豪商層の積極的な提携した貢獻は極めて大きい。そこには彼らの經濟的利益が函館の都市としての市勢伸長とも関連合つていたという客觀的条件も存在しようが、問題はむしろエゴイズムを克服して私益の伸長を公益のそれと組み合わせて考えることのできる程の經濟的合理性を彼らが備えていたことにある。

なお、政府がこのような地域社会の豪商層を、その中でも特に指導的な立場にある連中を、区・戸長ないし区會議員として公權的に設定する地方制度の中に参加せしめ、彼らの地域社会に對する影響力を利して、彼らを政府の統治ないし行政の方向に即して活動せしめようとしたことの持つ意義は函館の場合極めて大きかつたとみられる。

他方、これら豪商層が公職の負担や寄附行爲のゆえをもつて、開拓使長官から明治十一年表彰と金環・金指輪・金鎖(常野・渡辺・今井)を贈られたのはじまり、明治十四・五年藍綬褒賞(常野・渡辺)を贈られ、更に明治末期から大正初期にかけて位階(渡辺從六位、小林は死後從五位)を贈られたのであるが、このことは彼らが国家的權威に光被することによって、その地域社会における名望を他者よりすぐれて「超出」せしめることになる筈であつた。しかしこの名望の超出には同時に經濟的實力が伴うとは限らない。むしろこのことは逆比例していつたようである。

(15) (16) 前掲 函館区会沿革大要

(17) 区町村会法では「区町村会ノ規則ハ其区町村ノ便宜ニ從ヒ之ヲ取設ケ府知事縣令ノ裁定ヲ受ク」とある。

(18) この引用は、福島正夫・徳田良治、明治初年の町村会 地租改正と地方自治制、一五六ページの記述によって得たことを付記する。

(19) 府県会規則と函館区会規則の構成は、ともに第一章総則 第二章選舉 第三章議則 第四章開閉、となつており、条文の用語・文体は酷似している。おそらく府県会規則、それも十一年七月のものよりも、十三年四月の改正府県会規則に施をとっているものとみられる。たとえば区会規則第八十条で支庁が区会に解散を命じた場合の議員改選について三十日の日数を設けたことは、おそ

らく十三年の改正府県会規則第三十五条に倣ったものであらう。

ただ府県会規則の総条文数が三十五ヶ条という簡潔さに対し、函館区会のそれが八十ヶ条の多きに及んでいるのは、第三章議則の条文数が府県会規則において六ヶ条であるのに区会規則が五十二ヶ条の多きに及んでいることに対応する。このように区会規則の条文数が多くなり、議則の中に、小節、議事規則、議場整理、議案並ニ修正案、議事、発言、決議、小会議、委員、附則、の項目が分けられたのは、開拓使当局が三新法下の議会運営の経験を踏まえた他地方の議会規則と参照したのではないかと考えられるし、代議政の運営に全く不慣れな区民に対し、議場整理から発言にいたるまで細くルールを設けてこれを徹底させようという配慮があったものとも考えられる。なお選挙の規定については区会規則は府県会のをそれとらず、明治十一年から函館で施行された総代人選挙法の有産者参政の資格の規定をやや緩和して踏襲したものともみられる。

(20) 区町村会法も函館区会規則も区内の公共に関する事件について議定することを認めたが、ここである「公共に関する事件」とは内容が極めて限られたものであった。議員が自発的に自由に区内の公共事件一般を審議議定し得たわけでない。また仮りに議定したとしても、行政当局（特に開拓使函館支庁）がこれを却下無効とした例があり、制度的にもこのような区会を中止・解散し得る権限をもっていたのである。あえて極論するならば「公共に関する事件」とは公権が統治上区長をして施行させようとする、旧自治組織固有財産の処理とか、義務教育制の執行による区民の負担増とか公行政執行のケースに限られていたのである。

さらに区町村会法及び区会規則における「区内の経費の支出徴収方法を議定」とは、これも行政官たる区長が執行する区財政の財源の確保が、その地方の慣習を無視してはおこない得ないところから、この慣習に通じた地域社会の代表の集りである区会に、「地方税ノ外人民協議ノ費用ハ地価割戸数割又ハ小間割間口割歩合金等其他慣習ノ旧法ヲ用ユルコト」（明治十一年七月太政官号外達）と支出徴収方法を委ねなければならなかったことによる。公権による区会の賦与の目的の一つは公権が執行しようとする区財政の確保につながることであったのである。

(21) 明治十一年六月開拓使布達 総代人選挙法 第三条

(22) 同法第一条

(23) 函館区会規則 第五十四条

(24) 区内選挙区を全一区とせず、候補者を六部に分けたのは、六組の戸長区域——旧小区——旧自治組織的町の規模の持つ区割上の意義を認めざるを得なかったものとみられる。ここに候補を代議制的代表としながら、共同体なり寄合の総代的選出方法を残したのであらう。ただし選挙権者については、「区内通選法ナレハ選挙権ヲ有スルモノハ甲町ノ者乙町ノ者ヲ選挙シ乙町ノ者甲町ノ者

ヲ選挙スル等自由タルヘシ」(区会規則第十三条)としたのである。

(25) 函館新聞 明治十四年一月二十四日、第四四八号

(26) 自治振興中央会編 府県制度資料 行政編 一二四ページ、地方官ニ於ケル府県会規則説明書、本文は府県会規則制定過程で、有産者参政の意義を強調したものである。函館区会規則が府県会規則に範をとったことはすでに述べたが、区会開設にあたって、この有産者参政の考えがとり入れられたか、ないし自明のことであったものとみられる。

(27) 開拓使長官黒田清隆は自由民権運動家の民会設立論に対しては、次のように敵視していた。即ち、「願フニ前参議後藤象次郎副島種臣等朝鮮ノ事ヲ論シテ合ハサルヲ以テ職ヲ辞シテ退クノ後俄然連署シテ民撰議院設立ノ事ヲ建議スルヤ四方不平ノ徒附和雷同争テ其下風ニ帰ス是レ其实愛國ノ真情ニ出ツルニ非スシテ徒ニ之ヲ以テ政府ニ抗抵スルノ具ト爲スナリ今ノ国会論者モ交多クハ此類ナリ」、「立憲ト云ヒ民権ト云フ多クハ坊間ノ譯本ヲ繙讀シテ其一斑ヲ窺ヒ一知半解以テ人ニ誇耀スルニ過キス」(明治十三年二月十二日、国会開設問題に対する建議、鈴木安蔵、明治初年の立憲思想)。したがって前述の山本忠礼のグループが考えている民会論は黒田にとつては「政府ニ抗抵スルノ具」と映ずる筈である。ところで函館区会が開設されるまで山本忠礼は豪商層とも提携し彼らを激勵しているが、山本の影響力がどのようなものであったかは今後の究明に待ちたい。区会開設まで山本の豪商に対する影響力が大であったとすれば、開拓使当局はあえて「政府ニ抗抵」する要素を含む区会を認め、区内成立後、山本の影響下にあるグループを区会から締め出したことになる。本文では山本の影響力が区会開設運動にはあまり及んでいないものと見、開拓使当局が区会開設には警戒的ではなかったものと見た。とすれば山本の豪商連に対する影響力は区会開設後の開拓使官有物払下げにからまる函館の船舶・常備倉の払下げ要求を区内豪商がすすめようとした頃からいちぢるしく大きくなったのではなからうか。

初期区会の運営について

ところで区会是比较的スムーズに成立したにもかかわらず、その初期の運営ぶりは驚くほど低調であった。すなわちさきの函館新聞からの引用にもあるように行政官が選挙会の行事が無事に終り、当選者が決ったことを卒直に喜んでいるのに反し、肝腎の当選者の中には「今聞く処に掬れば今度選ばれたる議員のうちにて其姓名ははっきりせねど

何でも議員になる事が嫌だとしてにわかに此地の在籍を何処ぞ近在の方へ引移さんとする者があるとか其了簡は一向解せ無いけれどもみんなが非常に骨を折って選挙したるかいも徒らに画餅とするはいと歎かしき限りといふべし若しも此事が信なりとせば実に不心得千万な人物であります。¹⁾と議員になることを尻込みするような者がいたのである。そして区会は開会后、絶えざる議員の辞職交代に悩まされつづけることになる。すなわち第一回の臨時会開会の日から一週間後、旧総代人三名を含む五名の議員が「疾病ノ爲メ任ニ堪ヘサル趣ヲ以テ各自医師ノ診断書ヲ添ヘ辞職願出候實際シヲ得サル次第ト認メ」²⁾られて辞職、九月二十日には、前述の小林重吉、渡辺熊四郎のような大物を含む七名がやはり病身のゆえをもって、翌十五年一月には五名が豊川町の常備倉払下げ請願にからむ違制罪への連坐から、一月三十一日一名、翌二月一日一名、六日一名、八月三十一日一挙八名の辞職と現在の常識では考えられないような、辞職補欠選挙が継起するのである。十五年一月の違制罪連坐者を含めて、初期区会の議員には議席に対する執着などさっぱり無かったか、ないしは迷惑であつたとしか考えられないのであり、議員達は何か気に喰わぬことがあればいとも簡単に辞職しているのである。

そのうえ、区会では議員の過半数の欠席による流会の連続のため、四月五日に第一回通常会を開会してから、議事がすまず、「通常区会ヲ宝小学校ニ開キシニ欠席スル議員毎会半数ヲ超エ爲メニ開会スルヲ得ス空シク散会スル既ニ幾十回ナリシ哉ヲ知レス全ク開会スル十有九回ニシテ同年七月十日漸ク閉会ヲ告グルニ至ル」³⁾と一会期がえんえん三ヶ月に及んだのであり、これは議員達の議事進行や区会運営に対する冷淡さをよく示しているのである。このような議員の無関心ぶりを函館区会沿革大要では、「蓋シ当時議員ノ多数ハ孜々營々自己ノ業務ニ従ヒ更々閑暇ヲ有セサル商業若クハ工業家而已ナリシヲ以テ議場ニ出席連日ノ長時間茲ニ消退スルトキハ營業上幾分ノ不都合ヲ見ルニ至リシヲ憂ヒ遂ニ一日出会スレバ一日或ハ二日若クハ逐日欠席スルノ弊風ニ陥リ爲メ毎会欠席者ノ多カリシモノ如シ加

之当時ノ國勢一般ニ代議政体ノ実相ヲ解得セス随テ議政權ノ如キモ或ハ輕易等閑ニ付セシヤノ嫌ナントセス当区會議員ハ公共ノ義心ニ富ミ好ク其責メヲ守リシモノト推認スルカ故ニ斯ル事ナントスルモ区會開設以來日淺ク議事ノ經驗トテハ僅カ初度ノ臨時會一回ニ過キサレバ議場モ不整理ナリ論弁モ不熟練ナリ旁々議場ニ発論討議スルヲ嫌惡スル傾向アリ余嚮遂ニ出席ノ緩慢ニ至リシモノナラン歟⁽⁴⁾と述べているが、この沿革大要が区役所内庶務課で作成されただけに区役所側の困惑ぶりを案外よく伝えていると思われるのである。

そしてこのような批判は行政当局のみならず区民の中からも起っていたのである。さきの第一回選挙直後の一月二十六日付で函館新聞に議員当選者の尻込みぶりを知ってか、ある投書子は「吾輩ハ諸君ノ斯ノ名譽ト重任ヲ放棄シテ苟モ選挙ヲ辞スルカ如キ事ナキハ万了知スト雖モ諸君ハ皆商業ニ奔走シテ寸閑ヲ有セサレハ或ハ業務ノ爲メニ選ヲ辞シ或ハ議會ニ臨マサルカ如キコトアラハ諸君ハ啻ニ名譽ヲ重セサルノミナラス利害ニ付直接ノ大關係アルヲ願ミス所謂一文ヲシミノ百文損ノ事アルヲ知ラザルナリ其權利ヲ抛擲スルモノナリ区内人民ノ罪人ナリ⁽⁵⁾」と議員となったものにきびしい叱判を加えたのであり、さらに六月には「在函木村生」という人物が同新聞に投書、「毎モナカラ欠席議員ノ爲メニ開會ニ至ラス今之ヲ他ノ一方ヨリ視ル時ハ徒ラニ其費用ト日子ヲ耗消シ去リテ毫モ区民ノ不幸ヲ顧ミサルモノ⁽⁶⁾」と区内公衆の立場に立つて批判をおこなったのである。

一体、議員達は、その凡そ半数近く⁽⁷⁾がかつて人民総代として区會開設を請願しておきながら、なぜ議員になることに尻込み、辭職し、欠席をつづけたのであろうか。函館新聞や沿革大要では、議員が家業である商工業の経営に忙殺されて区會を省みるひまがなかったことや、代議制の運営に全く無知で、議場で発言することを避けるような雰囲気があったことを述べている。また当時一般に本州の府県會でもこのような議員への尻込みや辭職があり味味準之輔教授はこれを「議員になったからといって物質上精神上の既得權が増大するわけでなく、(中略) 名望家は政府によつ

て設置された府県会と無關係に從來の優越と尊敬を保持⁽⁸⁾」していたことを指摘しているが、函館区会の議員にも程度の違いはあれ、これに似た心理があったのではないかと思われる。

考えてみると、当時の函館区民に近代自治制への積極的参加、つまりトクヴィルやブライスが述べているような、自由な積極的な精神の基調と公民的生活のデシプリンより生ずる制度の活用ぶりを、先走って期待する考えが無理なのである。まして、自治の生成に先行して、区民総代の一片の請願を契機として、行政当局から区民にいはば賦与された区会において議員が積極的に活動する気にならなかったことは止むを得ぬことだったのでなかろうか。

しかし、以上の点は、飽くまで議員の区政に対する政治的無関心ぶりのいはば消極的理由に過ぎない。先述のように議員の中には旧自治組織においてその運営に力を盡してきた人物もいるのに、しかもかれらが区會議員中の大物であるのに、ことさらに区會議員を辞したのは、区政に対する冷淡さ、ひいては嫌惡の積極的な理由を描いては考えられないのである。

以下でこの点を検討してみると初期区会（臨時会と第一回通常区会）の審議過程で、かつての封建的旧自治組織の手で解決してきた住民生活にとって日常的な諸問題、たとえば備荒貯蓄・道路清掃・行路病人行倒人保護・祭礼管理・嫁寡孤独窮恤・失踪人家族及遺留財産管理・火災消防・日常的治安の保持等のうち火災消防の施設問題が協議費の予算に関連して討議された程度で、その他は議事として直接上程されることはなかったのである⁽⁹⁾。

たしかに区会規則第一条では区内の公共に関する事件を区会が議定するものとしたのであるから、前述の諸問題が法的に討議不可能ではなかった筈である。しかし事実上、「公共に関する」具体的なケースは専ら区・行政当局の側から提示されたのである。具体例を挙げると区会開設とともに最初に議事として上程された問題は「区費ヲ以テ小学校教員養成ノ件」⁽¹⁰⁾であり、これは郡区費をもって教員養成の費用を負担せしめようとした事であり、それ自体はたし

かに区民の生活にとって重要な事であることに違いはないが、問題はこの議題が国が地方に対する集権化の布石として制定した府県官職制中、区長が「処分シテ後知事県令ニ報告スルヲ得ルモノ左ノ件々トス」として国より指示をうけた職務の一つ、「小学校学資金ノ事」を区側がいち早くとりあげ議事として区会に提出しなければならなかったということであり、逆に言うならば区会が区長を通じて示される国の統治方針に即応する問題のみを議決すべき役割を担わされたのである。そしてこのような国の規制は四月の第一回通常区会に区側から第一号議案として提出された「函館区戸数割税乗率規則」案⁽¹⁾において一層強化される。この戸数割税はわが国最初の組織的な地方財政法規たる明治十一年七月布告の地方税規則第一条において、地租五分一以内、営業税並雑種税とともに地方税目として定められたものであり、本州の各地方ではすでに施行され徴収をおこなっている税目であった。ところが函館地方では地方財政制度はまだ統一化されるにいたらず、幕藩時代の沖口税ないし開拓使当局による海關税の伝統をひく明治八年施行の出港税を事実上の主要地方税目とし、これに地方税規則の営業税並雑種税を定めた第三十九号布告にはば見合う旅人宿・回船宿・古着賣買・古道具賣買・古金賣買・回船小宿・回船水夫宿・雇人受宿各監札料・芸妓税金・同上鑑札料・演劇税金・諸興行税金・人足定税金・鹿猟税金⁽²⁾が明治十三年度には徴収されているが、地租五分一以内と戸数割は賦課されていなかったのである。このうち地租が開拓地の北海道では永く適用の余地を得なかったのはすでに述べたが、戸数割こそは当時、三万三百四十九人の人口と六千三百四戸の戸口を有し、商業上の繁栄を極めている函館には、開拓使当局から一定の賦課額を示して徴収すべき恰好の税目だったのである。しかも地方に対する集権化の達成を課題としていた政府にとっては、封建時代の遺制たる旧領地にのみ固有の慣習に委ねられた不統一な税制は、可急に統一的な全国共通の地方税制へと改編する必要があるしたのであり、戸数割税規則の区会への区役所側からの提案こそは、統一法典たる地方税規則を北海道にも適用せしめようとする統治の具体的着手だったのである。

しかしこれを区民の側から受け止めるとすれば、区会は統治の意志なりイツシユーが示される場ではあっても、伝統的に区民が寄り合い議事を定めてきた協議の場とはひどく異っているのではないかという、違和感を感じざるを得ない対象にはかならなかつたのである。とすると区民が伝統的な方式で区内のことを協議して来た場合は公権の定めた区会とは別に存在したのであり、それはときには公権から無視否認されつつも執拗に残存しつづけたのである。

そしてまさにこの事を実際に裏付けるような事件が存在する。これはすでに榎本守恵教授が明らかにされた事件であるが、榎本教授と新撰北海道史の記述によると、明治十四年「函館区に於いて早く根柢をそこに据えた三菱会社が、多くの事業を独占して専横を極むるを不快とし、区長常野正義等杉浦・田中・小林・山本等の有志を会して、偶々官有物払下の議起るに際し、函館に於ける開拓使附属の船舶及び常備倉の払下げを受け、区内の有志のみにて一社を結ばんとし、請願の順序を定めて、八月十二日聖上御巡幸の先発供奉黒田長官を迎へて、嘆願に及んだのである。黒田はこの請願を受くるに当り、巧みに常野等を諭示して、その素志を醸さんことを計った。而してそのことは、既に九月初の東京諸新聞に報導されてゐるのである。然も猶、山本忠礼等を主とする一派は、九月六日御巡幸供奉の有栖川宮・大隈・大木両参議を訪ふて、常備倉の決して函館以外に払下ぐるべからざるの議の陳上となつた。茲に於いて、問題は益々拡大して中央の政客有志統々函館に來りて相照応し、痛烈に当局の不当を鳴らし、その運動持續され容易に当局の慰撫に屈せず、遂に忠礼等の有志を主として、検査さるるもの八、九十名にも及び、主張請願は遂に納るるところとならずにこの時期を終るとなつた。」⁽⁹⁾のがその概要である。

ところで、この事件に関連して区会の動きは、八月十三日、区會議員安浪治郎吉（当時議長）ほか五名の建議で、臨時区会を開き、豊川町常備倉の払下げ問題を緊急審議したのである。そして、「右倉庫は当区人民の爲め最も必要のものにして、是迄右倉庫のある爲め大いに益せし事は既往に徴して明瞭なる訳なるが、今之を他へ払い下げらるる

に於いては爾後如何なる不幸を見るも測られず、殊に来る十五年度よりは備荒儲蓄法を施行するに当り差向倉庫に差
 問え、夫是区民一般の安危に係る事なれば是非とも人民共有金を以て、我々区民へ⁽¹⁶⁾ 払下の旨を請願せざるを得ず」と
 決議したのであるが「勿論却下」⁽¹⁶⁾ されたのである。そこで迂余曲折のすえ「土地ノ習慣ニ因リ区民ヨリ受任」⁽¹⁷⁾ された
 六組協議人(協議人は町代以来の伝統をひくことに注意)と組(合)頭が協議して、「区民総代の肩書を代表に委嘱、
 牧田藤五郎・井口兵右衛門・工藤弥兵衛・林宇三郎・石田啓蔵・石川小十郎・山本忠礼・小野亀治・杉野源次郎(内
 区会議員七人・学務委員二人)の九人の代表が連署して、常平倉並びに同地所の払下は是非とも人民共有金を以て当
 区民へ払下られたしと、函館支庁へ歎願に及んだのであった。」⁽¹⁸⁾ といわれる。そしてこの歎願は有栖川左大臣及び大
 隈・大木両参議にも区民総代からおこなわれたのであり、区会の動きとは異って、総代の根強い払下げ運動が続けら
 れたのであった。

以上を眺めると、函館区民は区内の住民の安危に関わる問題を協議し解決するためには、公権的に設定された代議
 制―区会という組織よりも、旧自治組織からの伝統をもつ協議人・組頭の協議をもつて、これも「土地ノ習慣ニ因ッ
 テ」総代を定め、協議し活動を展開したのである。なお、この嘆願に関して、開拓使当局は、「願之趣難及詮議候事、
 但シ函館区民惣代ト肩書セシ理由詳細申出候事」⁽¹⁹⁾とこれを却下し、更に公権が認めていない総代という「潜称」を咎
 める態度に出、問題を警察署に移管し総代九名の外、各組協議人を喚問せしめたのである。

そして「協議人等ハ只其ノ一部内ノ利害ニ関シ協議ヲ爲スニ止マリ区民一般ノ惣代ヲ委任ス可キ権ナク況ンヤ其ノ
 払下代金支弁ノ方法ニ至テハ委任者及ヒ受任者ハ之ヲ議決スルノ権ナキ者ニ於テヲヤ」⁽²⁰⁾と区政における協議人・総代
 等の地位を否認する態度を示したのである。しかし古くから土地の習慣によって受任した協議人とその区政運営上の
 職務は公権による認否如何にかかわらず存在したし、これを欠いては区政は実際にいちじるしく渋滞を来たさざるを

得なかったし、公権と雖もこの地位と職務を事実上区会に移行させることができなかったものであり、少くとも区内の「各組或ハ一町限り共有財産取扱」⁽²¹⁾については、当初の区長・区会がこれを取扱う趣旨の「函館区共有財産取扱人事務心得」を区会において過半数をもって廃案たらしめ、公権的にもその地位を認めさせることを余儀なくせしめたのである。このほか協議人は町内の「夜廻番人」「町内の費用豫算」「消防費」「戸長役場借家料修繕費」「井戸小橋修繕費」「戸長以下報労金」⁽²²⁾等 旧自治組織が担ってきたような職務については区会規則でひきつづきこれを担うことになったのであり、その地位も区会において、以上のような職務が「一部内又ハ一町限りニ関スルモノナレハ区会ニ於テ決議スルモ其適当ヲ失スル事ナキヲ免カレス」⁽²³⁾とされ、「故ニ一町毎ニ協議ニ任スベキ人員則一町ニ二名宛事務協議人ヲ置キ其町或ハ其部内適宜ノ方法ヲ定ムル左ノ如シ」⁽²⁴⁾（資料参照）と規則をもつて認められたのである。

このように町代以来の伝統をもつ協議人による区内の町の自治的運営をすすめる制度は執拗に存在し、日常的な町内事務を取扱うかたわら、区民の生活の安危にかかわるような問題が起ったときには挙町的に積極的な役割を果たしたのである。そしてこのような旧組織の生ける存在こそ、区民の区会に対する無関心・冷淡・嫌悪⁽²⁵⁾を催させた積極的な理由にほかならない。

このようにして、会議が進行せず、議事が渋滞し低調をきわめた区会は、翌十五年の通常会において、区会規則等を改正し、開会期限を三十日以内とし、議員定数を三千名から二十一名に減らし、更に十七年九月には議員定数を十名とし補欠五名を置き、通常区会の会期を三日とし、議長は改正区町村会法第十一条で区長がこれに当るとしたのである。⁽²⁶⁾

かく区会の規模を縮少整備したことは、区民の区会に対する無関心さ、議員の就任尻込み・辞職・欠席という構成上のマイナスの点が表面に露呈することを隠蔽するのには役立ったかも知れない。しかしこれは反面区会を通じてす

すめられる統治行政の効率の一層の低下を惹き起さずには置かなかったものであり、ここにその後、旧自治組織的伝統にたつ制度なり旧慣を行政の効率を高めるために、その援用を再考慮させずには置かなかったのである。

(1) 函館新聞 明治十四年一月二十四日 第四四八号

(2)(3)(4) 函館区会沿革大要

(5) 函館新聞 明治十四年一月二十六日 第四四九号

(6) 函館新聞 明治十四年六月十五日号

(7) 人民総代は三十名であり、第一回区会議員当選者も三十名であった。人民総代であったもので議員となったものは、広田丈吉・村林又右衛門・小林重吉・中村兵右衛門・牧田藤五郎・林宇三郎・泉藤兵衛・渡辺熊四郎・今井市右衛門・米谷権右衛門・村田駒吉・西村善吉・大宅民蔵の十三名であった。さらにこの中、大宅・村林・広田・小林・渡辺・村田・米谷・牧田・林の九名は当選後一年未満で議員を辞職している。

(8) 升味華之輔 日本政党史論 第二卷

さらに升味教授は「したがって政府活動にとくに快適を感じない豪農豪商は、その閑暇を無経験な、しかも実利のともなわぬ論争の議場において費消することをきらったのは当然である。」と述べている。

函館の区会議員は、本州における府県会議員がいわゆるエスタブリッシュニされて永く名望を保有してきたひとびとであったのに對比すると、維新期のどさくさに成上った者を含んでいる点で同日には語れぬかも知れない。しかしこれと似たようなことが函館新聞の投書子の議員批判からうかがわれる。すなわち「諸君ハ曾テ函館区民ニ選択セラレタル所ノ名望アル区会議員ニシテ……(中略)……君等ハ当港ノ大估富商ノ聞エアル人々ナレハ若シ豪富ノ弊ヤ万ニ億怠ニ流レ其ノ責任ヲ忘レ逸居シテ勉ムル事ヲ悟ラス」とある。

(9) 区会において、備荒儲蓄の事も十四年七月十日討議されたがこれは従来からの慣習行事を論じたのではなく新たに政府の地方に対する統一的政策として打ち出した第卅一号公布備荒儲蓄法をめぐって討議がおこなれたのである。

(10) 函館新聞 明治十四年三月六日号

(11) 函館新聞 明治十四年四月六日号 なお戸数割に関する審議は第一回通常区会開催日の四月五日からおこなわれた。

(12) 明治十三年・十四年 交詢社刊 函館区一覽表による。

(13) 北海道歴史家協議会 歴史家第四号 榎本守恵 明治前期における道民意識の形成―開拓使官有物払下事件に関して―

(14) 新撰北海道史 第三卷通説二 八四四ページ

(15)(16)(17)(18)(19)(20) 榎本守恵・前掲論文

(21)(22)(23) 函館新聞 明治十四年七月十一日号

(24) 豊川町常備倉の払下げ事件で、開拓使当局が区民への払下げを拒絶し、区民総代を咎めた時、区民総代でかつ区會議員であった四名の者は痛憤の感情がうかがわれる次のような辞表を提出し、区會議員の職にとどまることを潔しとしない態度を示している。

「議員辭職願 余輩等謹而呈辞表候昨十三年当区会開設ニ至リ出願拔萃ノオナクシテ漫々被計擢議員ノ職ニ備リ未タ其報稱ヲ謀ラサルニ昨十四年中区民公益ノ爲メ議員一同ヨリ豊川町常備倉御払下当官庁ニ請願仕候処其際御諭示ニ依リ右請願書空シク却下ニ付議員權限無其請願ノ道ヲ失ヒ候旨一時誤認仕尚区民ノ請願ニハ御諭示ニ留リ御示令書ナケレバ到底猜疑ヲ免レズ各部内之協議人組合頭ヨリ委任狀ヲ受ケタル上ハ議員ノ性質モ均敷其□要ニ中カ否ハ不顧払下再願セサレバ其民心ニ背キ權阻ニ難ヲ計リ其本分ノ職ト奉存候ニ付奉請願候処豈圖当函館裁判所ニ於テ区民總代ノ名称ヲ冒用シ違制ノ罪ニ坐シ退テ熟考スルニ素ヨリ余輩ノ愚蠢短才茲ニ至リ今更雖遺憾必意区会ノ規則議員ノ權限其編製文意簡易ニシテ且高尚ナルヨリ菲才等細カニ講究セス終ニ見解ニ迷ヒ不遑之咎ヲ冒シ自然如何ナル失措過拳ヲ生ルモ雖計今日拙劣ノ余輩後來ノ過慮杞憂ヲ抱キ一己之譏誹ヲ願ル而已ニ非シテ区民ノ事懸ニ関シ□アルヲ反省シ依テ宣敷退避以テ賢路ニ譲リ這面余輩等当区議員ヲ被免度速ニ御準允相成度此段奉願候也 明治十五年一月十六日函館区會議員 石田啓藏 工藤弥兵衛 井口兵右衛門 牧田藤五郎 林宇三郎 函館区長心得区書記 櫻庭爲四郎殿。」まことに皮肉たつぷりな辞表といわざるを得ない。さらに二月六日には事件に直接連坐していない成田嘉七までが「補欠議員ニ被準シナレド明治十四年豊川町常備倉払下ノ件ニ付議員工藤弥兵衛外四名へ人民總代トシテ常備倉払下之義請願方依囑轉旋セシモノナレバ工藤弥兵衛外四名ノ議員辭退セシ廉へ対シ且ツ暗々右払下ノ挙ヲ賛同セシモノナレバ議員ノ地位ニ居ルヲ潔トセサル旨趣ヲ以テ辭職セリ」(函館区会沿革大要)と辭職している。

(25) 函館区史

資料

一

明治十一年 総代人選挙法

資料

総代人選挙法

明治十一年六月廿五日
開拓使布達乙第十九号

第一条 一町村毎ニ(一町中ニシテ数丁アルモノハ合セテ一町トナシ支村ハ本村ニ合セテ一村トス 若シ戸口寡少ナルノ地ハ数町村ヲ合併シテ便宜ニ任スモ妨ケナシ) 年齢二十年以上ノ男子ニシテ管内ニ百圓以上ノ地券ヲ有スル該町村本籍ノ者ニ名ヲ選挙シテ之ヲ町村総代人トナス 但百圓以上ノ地券ヲ有スルモノナキ町村ハ中等以上ノ身代ニシテ管内ニ不動産ヲ有スルモノヲ選ムヲ得ベシ

第二条 左ノ項ニ觸ルルモノハ総代人タルヲ得ス

一 風癩白痴ノ者

一 懲戒例ニ依リ免職ニ年以内ノ者及除族若クハ懲役一年以上実刑ノ刑ニ処セラレタルモノ

一 官吏教導職区吏

一 被雇人ニシテ其雇人ノ承諾ヲ得サルモノ

第三条 町村総代人ヲ選フハ該町村本籍ニシテ管内ニ不動産ヲ有スル二十年以上ノ男子一同ヲシテ投票セシメ其多数ニ依リ定ムルモノトス 但第二条第一項第二項第三項ニ觸ルルモノハ選挙人タルコトヲ得ス

第四条 一小区毎ニ四人ヨリ多カラス二人ヨリ少カラサルヲ以テ定員トシ該区内町村総代人中ニ就テ其望ヲ屬スルモノヲ交互投票セシメ其多数ニヨリ之ヲ小区総代人トス

第五条 総代人ヲ選挙セントスルノ場合ニ於テハ該区々戸長用係ニテ兼テ時日ト場所トヲ定メ少クトモ十五日前ニ報告シ当日一同参集ノ上小区ナレハ区戸長町村ナレハ戸長用係立会左ノ書式ニ準シ選挙書ヲ作り投票箱ニ入ルルモノトス(書式略) 但疾病事故アリテ当日参集スル能ハサルモノハ定メタル時限迄ニ投票密封ノ上差出スモ妨ナシト雖モ投票ノ事ニ付キ他日異議ヲ述ルヲ得ス

第六条 投票終ルノ後区戸長用係ニ選挙人ノ面前ニテ之ヲ開縦シ選挙人名簿ニ就テ投票ノ当否ヲ査シ又被選人名簿ニ就テ当選人ノ当否ヲ査シ若シ其当選人法ニ於テ総代人タルヲ得ザルモノアル時ハ順次投票ノ多数ナル者ヲ取其投票同数ナルモノハ年長ヲ取テ該人名ヲ管庁ニ届ケ区内ニ告示スベシ

第七条 総代人ハ満二ケ年ヲ以テ期限トシ毎年其半ヲ改選交換

ス然シテ前任ノ者ヲ以テ再選スルモ妨ナキモノトス（但明治十二年八月ヲ改選ノ初期トシ半数ヲ存置スルハ投票ノ多数ニ依ルモノトス

第八条 総代人ハ其地ノ義務ナルヲ以テ選ニ当リタルモノ期限中私ニ辭スルヲ得ズ

第九条 総代人ヲ選舉スベキ権ヲ有スルモノ六分以上ノ見込ヲ以改選ヲ申立ル時ハ許可スベシ

第十条 期限内第一条第二条ニ牴觸スルモノアル時ハ臨時之ヲ改選スルモノトス

第十一条 定期臨時共改選ハ都テ前条ノ手續ニ依ルモノトス

資料 二

明治十四年 函館区会規則

資料

函館区会規則

明治十四年開拓使函館支庁布達第貳号

第一章 総 則

第一条 区会八十三年四月第十八号公布ノ通其区内公共ニ関スル

事件及ヒ其經費ノ支出徴収方法ヲ議定ス

第二条 区会ハ通常会ト臨時会トノ二種ニ分ツ其定期ニ於テスルヲ通常会トナシ臨時ニ開ク者ヲ臨時会トス

第三条 臨時会ハ其特ニ會議ヲ要スル事件ニ限り其ノ他ノ事件ヲ議スルヲ得ズ

第四条 通常臨時会ヲ論セス會議ノ議案ハ区長若クハ其代理人ヨリ之ヲ発ス

第五条 通常会ニ於テ区内公共ニ関スル事件及ヒ經費ノ支出徴収方法ニ付議員ヨリ意見書ヲ出ス時ハ区長若クハ其代理人ハ之ヲ鑑別シ当ニ議スヘキ意見ト認ムルニ於テハ之ヲ會議ノ議案ト為ス

ヘシ 尤意見書ヲ出スハ少ナクトモ開会ヨリ三日以前タルヘシ

第六条 区会ノ議決ハ区長若クハ其代理人之ヲ施行スト雖モ其施行五日前（土曜日日曜日ヲ除ク）当支庁ニ報告スヘシ 尤議決ノ施行スヘカラスト思慮スルトキハ其事由ヲ議會ニ報告シ原案再議ヲ求ムヘシ 再議ノ会場ニ於テハ五分ノ三以上ノ同意ヲ動議ニ得ルニ非サレハ其動議ハ行ハレサルヘシ 再議尚施行スヘカラスト思慮スルトキハ又事由ヲ弁明シ原案三議ヲ求ムヘシ 三議ノ会場ニ於テハ三分ノ二以上ノ同意ヲ動議ニ得ルニ非サレハ其動議ハ行ハレサルヘシ 三議尚施行スヘカラスト思慮スルトキハ当支庁ニ具狀シ指摘ヲ乞フヘシ

第七条 区会ハ毎年通常會議ノ初メニ於テ区内ニ係ル前年度ノ
出納決算ノ報告書ヲ受ケ区长若クハ其代理人ニ説明ヲ求ムルコト
ヲ得 若シ意見アルトキハ議長ノ名ヲ以テ直チニ当支庁ニ上申ス
ルコトヲ得

第八条 通常會期中議員ノ内区内ノ利害ニ関スル事件ニ付当支
庁ニ建議セントスル者アルトキハ先ツ議會ノ許可ヲ得テ之ヲ會議
ニ付シ可決シタルトキハ議長ノ名ヲ以テ建議スル事ヲ得 但臨時
會ト雖トモ其會議ヲ要スル事件ニ附關シ建議セントスルモノアル
トキモ亦本文ニ同シ

第九条 区会ハ当支庁ヨリ区内ニ施行スヘキ事件ニ付意見ヲ問
フ事アルトキハ之ヲ議ス

第二章 撰 挙

第十条 区会ノ議員ヲ三十名トシ区内各町ヲ左記ノ通六部ニ分
チ每部五人ヲ撰フ 但第二會撰挙ヨリハ議會ノ議決スル所ノ員數
ヲ撰フヘシ

一ノ部

松蔭町	愛后町	富岡町	常盤町	天神町
梅ヶ枝町	花谷町	芝居町	仲新町	茶屋町
片町	坂町	山上町	神明横町	船見町

下新町	上新町	鍛冶町	駒止町	元新町
台町	山背泊町			

二ノ部

元町	会所町	上天工町	下大工町	南新町
上汐見町	下汐見町	青柳町	春日町	相生町
尻沢部町	住吉町	蔭町	柳町	浦町
赤石町	谷地頭町			

三ノ部

鹽澗町	鱈横町	神明町	仲町	弁天町
西浜町	幸町	大黒町	大町	仲浜町

四ノ部

内澗町	東浜町	地蔵町 <small>一丁目ヨリ 三丁目マテ</small>	掘江町	船場町
東恵比須町	蓬萊町	亀若町		

五ノ部

地蔵町 <small>四丁目ヨリ 六丁目マテ</small>	汐留町	藏前町	宝町	豊川町
真砂町	龍神町	西川町	東川町	大森町

六ノ部

鶴岡町	若松町	音羽町	高砂町	大縄町
富沢町	海岸町			

第十一条 議長副議長ハ議員中ヨリ公撰シ之ヲ区长若クハ其代理人ニ報告シ区长若クハ其代理人ハ之ヲ当支庁ニ報告スヘシ 但議長及ヒ議員ハ俸給ナシ只書記ハ議長之ヲ撰ヒ庶務ヲ整理セシム其俸給ハ会費ノ中ヨリ之ヲ支給ス

第十二条 区会ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十以上ノ男子ニシテ区内ニ本籍住居ヲ定メ区内ニ於テ土地ヲ有スル者ニ限ル但土地ヲ有スル者ナキ町ニ於テハ中等以上ノ身代ニシテ不動産ヲ有スル者ヲ撰フヘシ尤左ノ款ニ触ルル者ハ議員タル事ヲ得ス

第一款 風癩白痴ノ者

第二款 懲戒ニ依リ免職二年以内ノ者及除族若クハ懲役一年以上ノ国事犯禁獄一年以上実決ノ刑ニ処セラレタル者

但滿期後(除族ノ者ハ除族セラレタル日ヨリ)七年ヲ経タル者ハ此限ニ在ラス

第三款 身代限ノ処分ヲ受ケ負債ノ弁償ヲ終ヘサルモノ

第四款 官吏及教導職

第五款 区会ニ於テ退職者トセラレタル後二年ヲ経サルモノ

第十三条 議員ヲ撰挙スルヲ得ヘキモノハ滿二十才以上ノ男子ニシテ区内ニ本籍住居ヲ定メ不動産ヲ有スル者及同上ニシテ滿一年以上間断ナク寄留スル者ニ限ル 尤前条ノ一款二款三款五款ニ触ルル者ハ撰挙人タルヲ得ス 但区内通撰法ナレハ撰挙權ヲ有ス

ルモノハ甲町ノ者乙町ノ者ヲ撰挙シ乙町ノ者甲町ノ者ヲ撰挙スル等自由タルヘシ

第十四条 議員ヲ撰挙セントスルトキハ区长若クハ其代理人ハ少ナクトモ十日以前ニ撰挙会ヲ開ク事ヲ公告シ区役所ニ於テ投票ヲ爲サシム 尤便宜ニヨリ区役所外ニ於テ撰挙会ヲ開ク事ヲ得

第十五条 区长若クハ其代理人ハ予メ撰挙人ヲ調ヘ置投票ヲ附与スヘキニ付撰挙人ハ自己ノ住所姓名及ヒ被撰挙人ノ住所姓名ヲ記シ予定ノ日之ヲ区长若クハ其代理人ニ出スヘシ其投票ハ撰挙人ノ面前ニ於テ区长若クハ其代理人之ヲ披閱シ最モ多数ヲ得タル者ヲ以テ当撰人トシ同数ナラハ年長ヲ取り同年ナラハ闊ヲ以テ之ヲ定ム 但投票ハ代人ニ托シ差出スモ妨ケナシ

第十六条 投票披閱ノ後区长若クハ其代理人ハ被撰挙人名簿ニ就テ当撰ノ当否ヲ査シ若シ法ニ於テ不適当ナル者アルカ或ハ当撰人自ラ其職ヲ辭スルトキハ順次多数ノ者ヲ取ル

第十七条 当撰人ノ当否ヲ査定スルノ後区长若クハ其代理人ハ其当撰人ヲ区役所ニ呼出シ当撰狀ヲ渡シ請書ヲ出サシムヘシ 但当撰人請書ヲ出シタル後区长ハ其姓名ヲ区内ニ公告シ当支庁ヘ報告スヘシ

第十八条 議員ノ任期ハ四年トシ二年毎ニ全数ノ半ヲ改撰ス第一回二年改撰ヲ爲スハ抽籤ヲ以テ其退任ノ人ヲ定ム

第十九条 議長副議長ハ議員ノ改撰毎ニ之ヲ公撰スヘシ

第二十条 前二条ノ場合ニ於テハ前任ノ者ヲ再撰スルコトヲ得

第二十一条 議員中第十二条但書諸款ノ場合ニ遭遇スルカ区外ニ転住スルカ其他總テ欠員アルトキハ更ニ之ニ代ル者ヲ撰挙ス

第二十二条 撰挙権ヲ有スルモノ六分以上ノ熟議ヲ以テ議員改撰ヲ当支庁ヘ申立ル時ハ其申立ヲ審査シ時ニ不拘改撰ヲ許可スル事アルヘシ

第三章 議 則

第一節 議事規則

第廿三条 議員半数以上出席セサレハ当日ノ會議ヲ開クコトヲ得ス

第廿四条 区長若クハ其代理人ハ會議ニ於テ議案ノ趣旨ヲ説明スルヲ得此説明者ヲ番外議員ト云 而シテ番外議員ハ決議ノ数ニ入ル事ヲ得ス 尤第五条ニ掲クル議案ノ趣旨ハ意見書ヲ出セル者之ヲ説明スルヲ得

第廿五条 會議ハ傍聴ヲ許スト雖モ区長若クハ其代理人ノ要メニ依リ又ハ議長ノ意見ヲ以テ之ヲ禁スルヲ得

第廿六条 議員ハ會議ニ方リ充分討論ノ權ヲ有ス 然レトモ人

身上ニ付テ褒貶毀譽ニ涉ル事ヲ得ス

第二節 議場整理

第廿七条 議事ハ午後四時ニ始リ午後九時ニ畢ル 時宜ニ依リ之ヲ伸縮スルハ議長ノ決ニ依ル 但議事ノ終始ハ擊柝ヲ以テ之ヲ報スヘシ

第廿八条 議員ノ席次ハ予メ抽籤ヲ以テ之ヲ定ムヘシ

第廿九条 議事中ハ議長ノ姓名ヲ稱ヘスシテ議長ト呼フヘク又議長議員ヲ呼ヒ或ハ議員互ニ相呼フ時ハ其席次ノ番号ヲ用フヘシ

第卅条 議長副議長共ニ疾病事故アリ出席セサルトキハ議員中ヨリ仮ニ議長ヲ公撰スヘシ

第卅一条 議長ハ議員ノ發言ヲ止メ又ハ議事ヲ中止スル事ヲ得

第卅二条 議事中ハ議員相私語シ或ハ吸煙シ總テ議事ヲ妨クルノ挙動アル事ヲ許サス

第卅三条 議事中ハ議員議長ノ許可ヲ得ルニ非サレハ議場ヲ退ク事ヲ得ス

第卅四条 議題ノ外議事中ニ起リタル總テノ事件ハ議長之ヲ決シ或ハ會議ノ決ヲ取ルヘシ

第三節 議案并ニ修正案

第卅五条 議案又ハ報告書ハ議長之ヲ議員ニ布頒スヘシ

第卅六条 修正説ハ第二次会及第三次会ニ於テ之ヲ提出スル事

説

ヲ得 但第二次会ニ於テ賛成ナキモノ及ヒ第三次会ニ於テ五名以上ノ賛成ナキモノハ之ヲ議題ト爲ス事ヲ得ス

論

第卅七条 修正説ヲ提出セント欲スル者ハ録シテ文案トナシ之ヲ議長ニ出シ又ハ議席ニ於テ陳述スル事ヲ得

第卅八条 次項ノ條款ヲ修正シタル後チ更ラニ前条ノ條款ニ返リ修正説ヲ提出スル事ヲ得ス

第卅九条 修正説ノ否決セル者ハ其同次会ニ於テ再ヒ提出スル事ヲ得ス

第四節 議 事

第四十条 議事ハ議案又ハ報告書頒布ノ日ヨリ少ナクトモ一日ヲ隔テ之ヲ開クヘシ 但至急ヲ要スルトキハ此限ニ非ス

第四十一条 議事ヲ開クトキハ議長書記ヲシテ議案ヲ朗読セシム

第四十二条 議案ノ趣旨ニ付弁明ヲ要スル事アラハ第一次会ノ始メニ於テ之ヲ質問スヘシ

第四十三条 議案ノ性質ニ由リ議長ノ意見若クハ議員一名以上ノ請求ヲ以テ類条ヲ聯絡シ又ハ一条ヲ数節トシ之ヲ討議スルヲ得

第四十四条 議事ハ第一次会第二次会第三次会ノ三会ニ區別ス
第四十五条 第一次会ニ於テハ議題ノ大意ヲ議シ其議題ノ爲第一次会ヲ開クヘキヤ否ヤヲ決スヘシ 若シ否決スルトキハ其議案

ハ消滅セルモノトシ可決スルトキハ議長ハ之ヲ會議スルノ期日ヲ定ム

第四十六条 第二次会ニ於テハ議案ヲ逐条討論議決シ其議案ノ爲メ第三次会ヲ開クヘキヤ否ヤヲ決スヘシ 若シ否決スルトキハ其議案ヲ消滅セルモノトシ可決スルトキハ議長之ヲ會議スルノ期日ヲ定ム 但議決セル条節ノ整理ヲ要スルトキハ之ヲ委員ニ付シ其報告ヲ待チ第三次会ヲ開クヘキヤ否ヤヲ決スヘシ

第四十七条 第三次会ニ於テハ全案ニ就テ議決スヘシ

第四十八条 第三次会ハ第二次会後少クトトモ一日ヲ隔テ之ヲ開クヘシ 但至急ヲ要スルトキハ此限ニ非ス

第五節 發 言

第四十九条 發言セント欲スルモノハ起立シテ議長某番ト呼ビ議長ハ其議員ノ番号ヲ呼フヘシ 若シ同時ニ二人以上起立スル時ハ議長一人ヲ決メ發言セシムヘシ 討論問答ト雖トモ必ス議長ニ向テ之ヲ爲スヘシ

第五十条 一議題未タ論了セサル間ハ他ノ議題ニ付テ發言スルヲ得ス

第五十一条 議長意見アリ發言セント欲スル時ハ書記朗読ノ前ニ於テ其事ヲ演ヘ副議長ニ席ヲ譲ルヘシ 副議長モ亦發言セント欲スルヲ以テ之ヲ辭スルトキハ議長ハ一議員ヲ命シ己ニ代ラシメ

議員席ニ着キ発言ヲ爲シ意見了ルノ後ヲ待テ議長席ニ復スヘシ

第五十二条 第三次会ニ於テハ一議題ニ付一議員ノ発言ニ回ニ越スル事ヲ得ス

第五十三条 議員自説ヲ伸ハス事能ハサルヨリ之ヲ保存セント欲スルトキハ決議ノ後ニ於テ自ラ其意見草案ヲ作り区会存議録ニ記セシムルヲ得

第六節 決 議

第五十四条 可否ハ出席議員ノ過半数ニ依テ決スヘシ 可否同数ナルトキハ議長ノ可決スル所ニ依ル 但可否ノ数ハ書記之ヲ検査シ其決定ハ議長之ヲ陳告ス

第五十五条 出席ノ議員ハ可否ノ数ニ入ラサルコトヲ得ス

第五十六条 可否ヲ決スルノ法ハ起立ニ拠ルヘシ

第五十七条 第二次会ニ於テ議案毎條朗読ノ後暫クシテ発言ナキトキハ議長ハ全会認可ナリトシテ其趣旨ヲ衆議員ヘ告テ次条ノ朗読ヲ爲サシムルコトヲ得

第五十八条 動議ハ原案ニ先チ可否ヲ決スヘシ其多数ナルトキハ総テノ動議決定ニ先チ何ノ動議ヨリ可否ヲ決スヘキヤ否ヤハ議長之ヲ決シ決ハ會議ノ決ヲ取ルヘシ

第五十九条 議長ノ意見若クハ議員二名以上請求ニ因リ議題ヲ分合シ又ハ條項ノ順序ニ拘ラスシテ議決セントスルトキハ議長之

ヲ決シ或ハ會議ノ決ヲ取ルヘシ

第六十条 弁論未タ終ラスト雖モ議長ニ於テ論旨既ニ尽キタリト認ムルトキハ之ヲ會議ニ問フテ其議題ノ決ヲ取ル事ヲ得

第六十一条 會議ノ決議ハ之ヲ原案ニ添ヘ議長ノ名ヲ以テ之ヲ區長若クハ其代理人ニ差出スヘシ

第七節 小 会 議

第六十二条 小會議ハ議案若クハ委員ノ報告ニ付質問ヲ要スルトキ又ハ当支庁或ハ區長若クハ其代理人ノ垂問ニ答フル等ノ爲メ内議ヲ要スルトキハ之ヲ開クヘシ 但小會議ハ傍聴ヲ許サス

第六十三条 小會議ニ於テハ第三十三条ヲ除クノ外本則ニ從フ事ヲ要セス

第八節 委 員

第六十四条 議長ノ意見若クハ議員二名以上ノ請求ニ因リ委員ヲ撰ミ議案若クハ修正案ヲ查理セシメントルトキハ會議ノ決ヲ取ルヘシ

第六十五条 委員ハ議員中ニ於テ議長之ヲ命ス

第六十六条 委員ハ其付托セラレタル全案ヲ取捨シ或ハ之ヲ改竄スル事ヲ得 其意見ハ委員過半数ニ依テ之ヲ決シ其理由ヲ議長ニ報告スヘシ 但第四十六条但書ノ場合ニ於テハ條節ヲ転置シ字句ヲ修整シ欠條ヲ補足スル事ヲ得ルト雖トモ其議決セル條節ノ意

義ヲ変更スル事ヲ得ス

第六十七条 動議ヲ提出シタル者ハ委員会ニ列シ其主旨ヲ弁明

スルコトヲ得 但可否ノ数ニ入ラス

第九節 附 則

第六十八條 議長ノ意見ヲ以テ議員ヲ数組ニ分チ毎組幹事一名ヲ撰定セシメ伝達等ノ事ヲ掌ラシムル事アルヘシ

第六十九條 遅参ノ議員ハ議長ノ許ヲ得テ議席ニ着クヘシ

第七十條 議員欠席スルトキハ其事由ヲ議長ニ届ケ出ヘシ

第七十一條 會議中議員ノ若シ規則ニ背キ議長之ヲ制止シテ其命令ニ順ハサル者アルトキハ議長之ヲ議場外ニ退去セシムルヲ得

其強暴ニ渉ル者ハ臨場警察官ノ処分ヲ求ムルヲ得

第七十二條 會議ノ招集ニ応セス又ハ不参連続三日ニ及フモノハ其事故ヲ審査シ會議ノ決ヲ以テ其退職者タルヲ定ムルヲ得

第七十三條 前二条ノ場合ニ於テハ其姓名ヲ区長又ハ其代理人

ヲ經テ当支庁ニ報告スヘシ

第七十四條 議員三名以上ノ發議ヲ以テ三章中第二節以下第九節迄ノ各条改正ヲ請求スルトキハ議長ハ之ヲ全会ニ報知シ通常ノ手続ヲ以テ之ヲ議決スヘシ 但其議決改正ノ廉ハ之ヲ区長又ハ其代理人ヲ經テ当支庁ニ報知スヘシ

第七十五條 議會ハ議場中ニ付テノ諸規則ヲ定ムルヲ得

第四章 閉

第七十六條 区会ハ毎年三月十五日ニ於テ之ヲ開ク 其開閉ハ

区長若クハ其代理人ヨリ之ヲ命シ會期ハ五十日以内(日曜日ヲ除ク)トス 尤区長若クハ其代理人ハ會議ノ決議ヲ取リテ其日限ヲ伸ル事ヲ得ルト雖モ直ニ其事由ヲ当支庁ニ報告スヘシ

第七十七條 通常會期ノ外會議ニ付スヘキ事件アルトキハ區長若クハ其代理人ハ臨時會ヲ開ク事ヲ得ルト雖モ其臨時會ヲ要スル事由ヲ当支庁ニ報告スルヘシ

第七十八條 會議ノ論說法律又ハ規則ヲ犯スコトアルカ或ハ他ノ妨害トナル事アリト認ルトキハ區長若クハ其代理人ハ會議ヲ中止セシメ当支庁ニ具狀シテ指揮ヲ請フヘシ

第七十九條 會議ノ論說又ハ規則ヲ犯スコトアルカ或ハ他ノ妨害トナル事アリト認ルトキハ當支庁ハ何レノトキヤ問ハス閉會ヲ命シ又ハ議員ノ解散ヲ命スル事アルヘシ

第八十條 當支庁ヨリ解散ヲ命シタルトキハ其解散ヲ命シタル日ヨリ三十日以内ニ更ニ議員ヲ改撰スヘシ 但此場合ニ於テハ解散ヲ命セラレタル者ヲ再撰スルモ妨ケナシ

資料 三

明治十四年七月 函館区会議案

「各組或ハ一町限り」協議人に関する規定

第壹条 各町ニ於テ町内ノ事務協議ノ爲メ一町ニ二名宛（都合ニ依リ兩三町ヲ合併シテ二名置クモ妨ケナシ）ヲ置ク 其選舉ノ方法ハ第六條ニ依リ町内一同ニテ投票シ最多數ノモノヲ以テ定ムベシ（但協議人ハ無給タルベシ）

第貳条 事務協議人ハ該町共有財産及ヒ該町ニ関スル事件ハ協議人二名ト組合頭ノ決議ニ任ス 其一部内ニ関スル事件ハ其部内各町ノ協議人一統協議ノ上多數ニ依ツテ決定スルモノトス（但任期ハ滿二ケ年ト定ム 滿期後再選スルモ妨ナシ）

第三條 議事ノ細則ハ各部内協議人ノ議定スル処ニ依ルベシ

第四條 各町聯合會議ノ節ハ其時々投票シ會長ヲ定ムベシ（但會議ノ當日過半数ノ出頭ニアラサレハ會議ヲ開クヲ得ス）

第五條 一部内ニ関スル事件ノ議案ハ總テ戸長ヨリ差出ニ付協議人又ハ組合頭ノ質問ハ戸長或ハ代理人之ヲ答フベシ 會議ノ書記ハ戸長役場在勤ノ傭之ヲ勤ムベシ

第六條 協議人タルヲ得ヘキモノハ滿二十年以上ノ男子ニシテ

区内ニ本籍住居ヲ定メタルモノニ限ルト雖トモ若シ本籍ニ相当ノモノナキトキハ一ケ年以上当区内ニ寄留セシモノヲ選舉スルモ妨ケナシ（但左ニ掲クルモノハ協議人タルヲ得ス）「風癩白痴ノモノ」「懲役一ケ年以上実決ノ刑ヲ請ケシモノ」「身代限ノ処分ヲ受ケ負債ノ弁償ヲ終エサルモノ」「官吏区吏教導職」

第七條 協議人ノ選舉ハ戸長ヨリノ通知ニ依リ選舉人ヨリ投票ヲ戸長ヘ差出シ選舉人ノ面前ニ於テ之ヲ披閱シ最多數ノモノヲ以テ當選人トシ同數ノ者ハ年長ヲ採リ同年ノモノハ抽籤ヲ以テ定ム

第八條 被選人病氣又ハ其他ノ事故アリ其選ヲ辭スルトキハ順次多數ノ投票ヲ得タル者ヲ採リ請書ヲ徴シ其旨部内ヘ通知スベシ（但協議人ノ居住ヲ転換スルトキハ速ニ補欠ヲ選舉スベシ）

第九條 其部内人民六分以上ノ熟議ヲ以テ協議人ノ改選ヲ戸長ヘ申出ルトキハ審査ノ上不時改選スル事アルベシ

第拾條 協議人又ハ組合頭等協議ヲ以テ決定シタル事柄ト雖トモ施行上差支アルモノハ戸長ヨリ再三議ヲ請フ事アルベシ

北大法学論集 第二二卷三号 抜刷

北海道における地方制度の形成について

(四)

完

清水昭典

論 説

北海道における地方制度形成について
(四) 完

清水昭典

目 次

- 一 ま え が き
 - 二 幕末蝦夷地の社会と統治
 - 三 蝦夷統治論と国家の利益
天明・寛政期
 - 四 開港以後(以上第十六卷四号)
維新政府と箱館裁判所設置(以上第十七卷二号)
 - 五 函館区会の成立
ま え が き
- 明治初年の函館地方統治の形成整備 区会開設
初期区会の運営(以上第十八卷第四号)

六 北海道地方行政機構の形成

まえがき

箱館裁判所の設置・組織・担い手

開拓使の設置・制度・担い手

開拓使の組織

開拓使の担い手と官僚制的編成化

三県分治の意義とその帰結（以上本号）

六 北海道地方行政機構の形成

まえがき

北海道における近代的地方行政制度の形成には、維新の箱館裁判所（府）の創設から北海道開拓使、三県（一局）制、さらに明治十九年の北海道庁制の設置まで、二十年足らずの期間に幾度も制度の創設廃止のくりかえしがみられる。これは制度がそれにふさわしく恒常的に定着できなかったこと、少くとも定着への模索と動揺をくりかえしていたことを示している。ところが設置後の道庁制は、およそ六十年にわたって制度内の構成上の改正こそ幾度もおこなわれたが制度そのものの改廃はまったくおこなわれずに戦後の新地方自治制の成立まで存続、ほぼ一貫して恒常的な統治機能を担ってきた。したがって道庁制の設置こそは制度設定上の模索と動揺の終りを示すとともに定着の始まりを示すことになる。換言すれば北海道の近代的地方行政制度はこの時に成立したことになる。では道庁制の成立まで制度の絶えざる改廃と、にもかかわらず一定の定着への帰結を示した経過はどのようにとらえられるであろうか。それへの手がかりとしては、さしあたって次のことが考えられよう。

第一には、近代的・一元的な集権へむけられる地方社会の組織化・制度の設定化は、内地府県も北海道も一つの体制の確立強化にあるのだから原理的にはひとしいやり方ですすめられる。したがって北海道における制度の創設と変遷ぶりは、多少の時間のズレはあるにせよ、内地府県のそれに密接に対応する。

しかし、第二に、実際に北海道における事実の経過に即して制度の創設変遷ぶりを見ると、

とくに北海道に関する統治上の固有の課題があつて内地府県とは異なる北海道固有の制度を設けたことがある。また府県とひとしい制度を北海道にも適用してはみたものの北海道に固有の辺境的・歴史的條件などから、制度の現実の運用が不可能であつたり、これを強行して極度の失政に陥つたこともあり、制度が府県とは異なつた機能を担つた例が少くない。この場合、府県の制度の北海道への安易な適用がかへって北海道における統治上の機能障害をひき起したわけで、これが統治者によって意識され、北海道に即応するための制度の廃止修正も幾度かおこなわれているのである。

総じて、統治者が第一の一つの体制の確立強化という目標にむかつて北海道を早く「内地化」しようと努力する程、明治初年の北海道では、かへって第二の内地府県との実際上の諸条件の相違があらわに浮彫りされてくるのである。統治の効率をあげるためには、北海道に対する制度設定について北海道の特殊事情に即して細かな配慮・手直しが加えられなければならないのである。

第三には、維新から道庁制設置の時点まで、政治指導者が北海道に対して有した統治上の関心は、必ずしもその強弱が一樣ではない。たとえば、維新期のロンヤ帝国の蝦夷地に対する南下膨脹が彼等によって深刻に憂慮された時期にはきわめて強く、明治八年の日露千島樺太交換条約調印以後、日露関係の危機感が一応取除かれた開拓使統治の後期には比較的弱く、この統治者の関心の強弱は地方制度の設定化作業にも微妙に影響している。

第四には、北海道の統治、開拓を担った官僚は、その性格と役割は維新期と十年代後期とでは非常に異なるのだが、おおむね府県の統治を担った地方官に比すると、相対的には、中央の政治指導にヒエラルヒッシュに服属する程度が乏しかった。換言すれば北海道の行政は内地府県のそれのように権限化された単なる地方行政ではなく、中央の行政と未分離な直轄的側面を有していた。これを制度的に見ると、たとえば開拓使長官の地位権限は一個の地方官のそれではなく諸省卿とひとしく、また明治の二十年代になっても北海道の財政、とくに税制は国税・地方税の会計上の区別がおこなわれていなかったのである。しかも維新後の藩閥政權の多頭的・割拠的支配の下では、北海道に対する統治支配は中央政府からニュートラルに及んだとはいえず、中央政府部内に割拠する黒田清隆を首領とする党派が北海道統治を専断した時期がある。このような統治支配は一元的な集権と官僚制的組織化を目標とする国家の近代化にあっては障碍となったのであり、事実、金子堅太郎や安場保和ら当時の若手官僚はこのような黒田清隆らの統治支配や北海道の地方制度に対し、より一元化された集権化と官僚制的編成化をすすめるために制度改正を求めたのである。

このように北海道における地方行政制度の設定化・定着化の経過の背後には多分に試行錯誤的な迂余曲折がみられるが、ともかくも維新後二十年に近い歳月を要し、わが国の内閣制度の成立という明治十八年末の行政制度の成立にほぼ時期を同じくして、またこのトータルな集権に対応し、またその一環を構成するものとして道庁制は成立した。本稿では、以上で述べた第一から第四までの特色に留意しながら、ともかくも集権化と官僚制的組織化を可能とした北海道の地方行政制度の設定・定着の経過を具体的に明らかにすることを目的とした。

箱館裁判所の設置・組織・担い手

裁判所は、慶応四年の四月、戊辰戦争の前途の行方がまだ明らかでない状況裡に、成立したばかりの維新政権が蝦

夷地統治に特に強い関心をもち設置されたことはすでに述べた。⁽¹⁾

またこの設置の目的が直接にはロシア帝国の蝦夷地への南下膨脹に対峙し、蝦夷地を急ぎ開拓すること、そしてこの設置を有志の意見を容れて決定づけた中心人物が岩倉具視であり、この岩倉の決定には、ロシア帝国をはじめ当時の西力東漸の大勢がわが国に及ぼす影響を憂うる深刻な民族的危機感と、独立を確保するための国力の強化発展といういわゆる航海遠略の方策が抱懷されていたこともすでに述べた。⁽²⁾

ところが、このような遠大な課題、昂揚した理念に期待づけられた箱館裁判所の組織はきわめてささやかなもので、その上施政費はもとより総督以下職員の出任旅費にも事欠く状態であった。これは岩倉らの蝦夷地統治に対する強い熱意にもかかわらず維新政府の現実の力の限界を示すものであった。

しかもこの裁判所の制度は、後の北海道開拓使のように、蝦夷地統治のため、それに限って特別に設けられた固有の制度ではなく、旧幕府の直轄地として奉行所を置いた土地に、ひとしく旧幕府の地方統治を引継ぐ制度として設けられたに過ぎず、箱館裁判所の場合も多分に奉行所の引継ぎという性格をもつものであった。すなわち王政復古の大号令のち、旧幕領没収の布告を発して、旧政權から孤立した直轄地をつぎつぎと没収していった維新政府は、そこに裁判所を設置、その地方に派遣されていた臨時征討官の鎮撫総督・鎮撫使らを裁判所総督に任命したが、これは慶応四年一月の大阪裁判所の設置をはじめに、二月長崎・兵庫・京都、三月大津・横浜とあい継ぎ、箱館では四月十二日、全国では最終的に定められた十二ヶ所のうち七番目に設置を定められたのであった。そしてこの制度は、旧奉行所からの引継ぎの仕方、官職の階統構成や執務組織の名称・態様、対外国交渉事務の有無などは各裁判所でそれぞれ異なっていたし、ことに維新政權の力が不安定な時に設けられたのであり、抛るべき法規も整わず、全く予期せざる事態が起ることも多かったから裁判所は区々自由な裁量決定をすすめたのであり、それは統一的に組織された地方統

治機構とはいいがたいものであった。

しかし総督には公卿を任命したこと、旧奉行所が担ってきた治安の保持、運上冥加金の収取、郷宿・助郷の課役などの一般政務を引継いだことや王政復古の趣意を人民に宣撫したことなどではいずれもほぼ同じような統治機能を担ったのである。

しかしこの制度は、慶応四年閏四月二十一日の政体書で地方制度について「各府・各藩・各県其政令ヲ施ス……」といわゆる府藩県三治の制を採用、箱館裁判所も同月二十四日、箱館府と改められ、その他の裁判所も九月までにことごとく府または県制をとったので裁判所はきわめて短期の間に消滅した。

ところで箱館裁判所総督の清水谷公考ら一行が京都を出立して敦賀から海路をとり箱館に到着したのは閏四月二十⁽³⁾六日であるから、日付ではその時裁判所はすでに府と改められていることになる。しかし当時の交通通信の状態から制度改革の通達が箱館に到着したのはかなり遅れたものとみられ、裁判所からこれに関する布達として「箱館裁判所総督を以降府知事と相唱候様、並に判事の儀も府判事、府権判事と仰せ出されし旨」が発せられた日付は七月十七日となっている。⁽⁴⁾したがって実際には、旧奉行所から政務を引継いだのは裁判所だったのである。この引継ぎは閏四月二十七日、五稜郭の城できわめておだやかにすすめられ、裁判所判事井上石見から旧奉行杉浦兵庫頭に授けた文書に「今般当所裁判所御取建被遊候ニ付是迄預役所金穀器械等逐一取調証書指出候公心神妙ノ至リニ候⁽⁵⁾」とあり、金穀器械とともに政務簡条目録の引渡しなども順調に進捗した様子がうかがわれる。

また引継簿書には、村名帳・人別帳・五人組長・絵図類・卯年物成其外皆済目録・物成其外取立帳写・不定小物成類取立書類・在方寺社印鑑帳・馬市並馬調一件書類・触書順帳・一村限帳・御拝借返納物一村限帳などがあり、引継ぎの政務としては、新田開墾・ブロシア人ガルトネルの地所開墾願の事・手作場事項など開墾関係、渡船場給金・貸

米・山林伐木の免判・橋掛替入用金・猛獸防禦の鉄砲貸渡・郷宿・助郷・煎海鼠干鮑鰯等外国人への売捌方願出・運上冥加金・馬調・七飯村困窮者救済・山越内・長万部村並の事・用達任命帶刀免許⁽⁶⁾などの民政一般に及んでいる。

さらにこの時、井上石見は旧幕吏に対し彼等の衣食の保障と留任への道を開く意志を「是迄詰合之者上下一同衣食ニ不苦候様取計可申候条各得其意一同安心可致其上人材に従ひ夫々任用可有之今日に至り孰も皇家之臣民たるは勿論に候間裁判所附屬心得を以て尽力可致候事⁽⁷⁾」と文書をもって示している。一方旧幕府の方でも「当時幕府ニテハ諸臣ニ向ヒ留リテ朝ニ仕ヘントスルモノハ意ノ如クスヘシ、登京シテ主人ニ仕ヘントスルモ勝手ナリト令シケル⁽⁸⁾」という態度を示したので旧幕吏は残る者去る者進退の去就を自ら選んだのであった。ただしこのうち旧奉行・組頭の地位にあった数人はことごとく箱館を去って仕官せず、これに対し調役以下ことに蝦夷島勤番者の多くは箱館裁判所に改めて採用されたのであった。たとえばその頃「石狩在勤の井上弥吉の書類には十中の九は旧幕吏員の継承せる旨を記している⁽⁹⁾」といわれる。このことは蝦夷島でも僻遠の地に勤番し、日常の庶事を担う吏僚にとっては、政変の意味を自己の進退と関係づけて深く考慮する者はあまりなかったものとみられるし、新政府の側でも総督以下首脳部を構成する職員こそことごとく新赴任者をもって占めたけれども、安政六年にすでに足輕・足輕小頭などを除き四百五十五名⁽¹⁰⁾に達していた出先吏僚、その多くが場所経営地詰めであったから経験と知識・技倆を持つ旧幕吏を新しい支配機構の末端に据えなくては地方統治は成立たなかったことは明らかであろう。したがってこの新しい地方支配機構は人的構成の点では下級留任者達の上に首脳部だけを入れ替えたことになったのである。

しかしこの機構も制度的にみるならば、旧奉行所の組織構成とはこととなった原則にもとづく新たな制度を創設したのであった。すなわち旧奉行所の組織は第一表⁽¹⁾でみるように奉行・組頭以下足輕・手附出役にいるまでもっぱら身分的階統制をとっているが、とくに諸術調所教授役とか医師のように職掌が専門的に分化しているのを別として、職掌

北海道における地方制度形成について 四 完

第一表 箱館奉行所組織（安政6年函府人名録等による）

役 職		禄 給 役 料 等
奉 行		2000石高 御役料1500俵
組 頭		御役料200俵 御役金120両 布衣
同 勤 方		御役料150俵 御役金120両 布衣
調 役		150俵高 御役扶持10人フチ 御役金90両
同 並		100俵持フチ 役フチ7人フチ 役金70両
同 出 役		持高 扶持7人フチ 役金50両
支配勘定格定役元メ		100俵高持フチ 役フチ5人フチ 役金45両
定 役 元 メ		80俵高 役フチ5人フチ 役金45両
定 役 下 役		高30俵3人フチ 役フチ3人フチ 役金35両
同 出 役		持高 役フチ3人フチ 役金35両 席以上小普請御徒方其他諸向ヨリ有之
同 見 習		
同 出 役 見 習		
定 役 格 通 弁 御 用		
同 心 組 頭		高20俵2人フチ 役金7両 勤金1ヶ月2分
同 格		高20俵2人フチ 役金7両 筆墨代1ヶ月5匁
同 心		高20俵2人フチ 御手当金6両
同 心 仮 御 抱		
同 心 見 習		
足 軽 小 頭		御給高4石2斗2人フチ外御手当金4両
足 軽		御給高4石2斗2人フチ
水主足軽右同断		
牧場足軽小頭		御給6両2人フチ
同 足 軽		御給金5両1人フチ
手 附 出 役		御役扶持5人フチ上下席5人フチ 羽折席3人フチ 何レ共御手当4両
江戸御役所書物御用出役		以上銀10枚 上下席金6両 羽折席金5両 何モ筆墨1両
函館御役所立物御用出役		
諸 術 調 所 教 授 役		
同 出 役		
御 雇 医 師		
与 力		現米80石
蝦夷地在住惣領始厄介		

の分化・体系化は一般に整ってはいなかったのである。これに對し裁判所の制度は、身分的には、総督・副総督・判事・権判事という中央で定めた首脳部の地位と、その下に箱館裁判所限りの地位が、第二表にみられるように旧幕下の身分に應じて階級的に定められた⁽¹²⁾ほか、全く新たに行政事務の処理について職掌の分化組織化をはかったのである。

これは、裁判所内部を七分課に分ち、神仏市在公事訴訟刑獄病院作事勸農拓地のことをつかさどる民政方、文武講習器械製造防火捕逮をおこなう文武方、諸藩交際外国船出入運上等のことをおこなう外国方、産物財本之基礎ヲ立商法運送沖之口出入船のことをおこなう物産方（または生産方）、金穀出入賦税秩禄諸倉廩のことをおこなう勘定方、内外の得失を論じ諸司監察の作法を正し総じて弾劾のことをおこなう監察方、諸藩並びに士民応接使命伝達のことをおこなう執達方とし、諸方の首座にはおおむね判事権判事を置き、事務処理の分化をはかった点にはっきり示されたのである。⁽¹³⁾なおこの時職員総数は松代家控（辰五月）の裁判所人名録によると二百六十一名でこのほかに雇傭が無かったとすると創設時の裁判所職員の数は安政期の奉行所職員数よりむしろ少なくなったことになる。

第二表 箱館裁判所身分組織（慶応4年5月箱館裁判所例規による）

身分	俸給	旧幕下の身分
総督(副)		
判事		
権判事		
司事	歳給400~220円	以前（奉行所下の）組頭、組頭格相当
参事	歳給300~100	〃 調役、並、出役相当
従事	歳給200~ 75	〃 定役元メ、同格相当
給事	歳給120~ 60	〃 定役、同出役相当
趨事	歳給 70~ 30	〃 同心組頭、同格、同心相当
無等		〃 足輕相当

○ この外、同じ時期のものとみられる、松代家控、裁判所人名録によると、従事のすぐ下に読事、趨事のすぐ下に属事という地位がみられる。

ところで箱館裁判所・府による現地での実際の行政は、旧幕軍が蝦夷地に上陸、五稜郭に襲来してきた明治元年十月二十四日から旧幕軍が降伏した翌二年五月十七日まで清水谷府知事一行が青森に避退したのでおよそ半年にわたって空白の期間が存在した。

しかし青森避退中も府知事は一般政務を執っており、三月には蝦夷地回復出兵の準備がすすむ中で府制度の改革がおこなわれた。この改革は箱館府改革扣によると「箱館地今般之形勢ニ至リ隨而當府モ有名無実之場ニ相成候処従前之規則法制等不得已之場合ヨリ御一新之目的モ相立兼候義モ不少哉之趣就テハ此度改革致シ候尤猥ニ新法ヲ好ミ候訳ニハ無之全御誓文之旨ニ基キ只管旧弊ヲ除キ候様⁽¹⁴⁾」と知事の説明があるが、実際には、当時の政府の地方に対する施政方針がこの前月に発せられた府県施政順序に示されるように、政体書の官制の趣旨をより徹底させて「地方ノ官府藩県ノ三治ニ歸ス三治ノ政一途ナルヘキ様嚴重ニ御布告アルト雖モ未タ一定規則ノ法トス可キナキ故府県スラ猶モスレハ政令一ナラス下民疑惑ヲ生スルニ至ル亦宜ヘナリ実ニ大政隆替ノ關係スル所宜シク早ク令ヲ布キ一途ナラシムルヘシ是ヲ即今ノ大急務トス⁽¹⁵⁾」と府政の細やかな組織的整備を求めていることに負うものである。

こうして箱館府の改革は次のような方針ですめられる。すなわち、「一機務ヲ決断シ制度規律ヲ建ルハ御誓文ヲ目的トス 一、分課ヲ立ルハ事務ヲ譏行スルニ混乱勿ラシメ其事務ヲ専任セシムル為ナリ 一、専任ハ勿論其他ノ事務ニ付異存著眼筋ハ必公論ヲ乞ヘシ⁽¹⁶⁾」と制度の官僚制的組織化をすすめるとともに、公論をもって組織を動かすことを強調した。他方職務を担う者への価値規範として「必意聖意ニ基キ御政務草莽ニ至ル迄貫通セン事ヲ希フ⁽¹⁸⁾」ことを求めた。そして官制について、府を議事を司る上局と施事を司る下局に分ち、上局には知事・判事・御用掛・書記を、下局には一・二・三・四等弁官、一・二・三等訳官から給士・玄関番・使丁にいたるまで配置したのである。⁽¹⁹⁾この場合上下二局制をとったのは、政体書が権力分立制を採用したことによって中央政府を立法を担当する上局と執行

を担当する下局に分立させたことを地方制度でも踏襲したものとみられるが実際には実権なり重要な職務の担い手は後述するように上局に集中したのである。なお施事を司る下局はさらに四局十二掛に分課、その内容は庶務局とその分科として市中掛・在方掛・場所掛に、外国局の外国掛・沖之口掛、刑政局の監察・鞠獄掛・市締掛・在締掛、会計局の出納掛・用度掛・營繕掛²⁰へと分掌化したのであった。

こうして裁判所から府政にかけての制度は整った。しかし、すでに述べたように、この制度は、必ずしも北海道の統治開拓という遠大なまた固有の理念と課題に真に沿うように熟慮検討されて設けられたというよりは、旧幕府直轄地に極く一般的類型的に設けられた制度一般と異なるところがなかったのである。

したがってこの制度は旧幕下の施政を継承し、新政府下の日常の地方行政一般を執行するにはふさわしくとも所期の統治上の理念なり課題に即応して統治行政を展開する機能は制度そのものには内在していなかった。

そこでこの理念と制度の乖離・目的と手段との距離は、制度を目的に即して改革をすすめぬ限り、ひとびとの自主的な営為によって埋められなければならなかった。こを敷衍すると、それは新政府のあるべき統治理念、北海道のあるべき開拓統治の課題を自らの中に抱懷し、これを献身的に、ときにきわめて価値合理的に実践してゆく有識処士の縦横の行為にはかならなかったのである。

箱館裁判所の判事・権判事などの職に任用された、というよりは岩倉具視・木戸孝允・大久保利通らに入説して裁判所設置の必要を説き、彼らからその見識を認められてその地位に就くことを得た井上石見・岡本監輔・山東一郎・小野淳輔（高松太郎後に坂本直と名乗る）・堀真五郎・少しおくれて箱館府の権判事に登用された松浦武四郎²¹らがそのような有識処士であった。かれらは堀が長州藩士であったほかは幕藩制下の支配層に属する身分ではなく、しかしまったく被支配的な純然たる隸農でもない神職（井上）、医家（岡本）、材木商（山東）、郷士（小野・松浦）などの

出自で知的な環境に育ち幼少から学問を習う機会を有したひと達であった。しかし学問といってもそれは封建教学であった正統的儒学とはいいい難く、儒学・国学・仏教・書画など豪農層の子弟が田舎の塾や寺院で学んだ様々の教養風のものであった。かれらのすべてが若年で出奔あるいはそれに近いやり方で家を出て諸国を歴訪し見聞を広めているが遊歴の地として多く長崎・京都・箱館などに足跡をのこしているのはかれらの新知識への強い憧憬ぶりがかがわれる。この遊歴でかれらが識者との交流で得た識見、自らの研学・知見・体験等は、かれらの行為の準則を自己の内に求めるパーソナリティを形成するとともに自己の抱負を強く実現しようとするアスピラントたらしめたのであった。

そして身分制社会の中で自己の能力見識に矜持を有するかれらは幕藩制末期の伝統主義的価値基準に拘束をうけぬアウトサイダーとなり、維新政権成立後官途に就いても自己の主張を曲げず不羈な生活態度を貫いた。維新期の活躍に比して、遭難死した井上のほか、比較的長命であったかれらの晩年は社会的には多く不遇で、松浦は書画骨董に親しみ、小野はプロテスタントとしてキリスト教に、山東は仏教に帰依、岡本は儒学の復興に奔走した。

なお松浦と岡本は青年期にロシア人が北辺をうかがう風説・著書に接し、自ら北辺の知見を得るために禁制や危険を冒して蝦夷地を幾度も探検、松浦は北海道一円を、岡本は樺太について当時のわが国で最も深く知識を有していた。二人とも幕末に数多の著述をしたが、松浦は蝦夷の山川・地理・アイヌの風俗を詳しく紹介するとともに場所請負漁業の苛酷な収奪の弊を衝き、また蝦夷地に志を持つものは悉く松浦の門を叩いたといわれる。岡本もその一人であったがかれの関心は専らロシア人の蝦夷地南下に対策を講ずることにあり、ロシア人の樺太経営の様子を伝え、わが国による奥地経営の急務と世人の偷安への警告を発しつつあった。

かくて松浦と岡本、それから幕末に箱館に渡りロシア人宣教師ニコライに就きロシア語を学び、のちに岡本と結ん

で北門社を設け、北地のために尽力した山東らはその蝦夷地に対する専門的知見、抱負を岩倉らに高く評価され、
「從來蝦夷地探索其形勢情実相弁候、乍去御召出ノ儀勿論ニ候……²²⁾」という新政府の蝦夷地対策の大綱にもとづいて
登用されたものとみられる。小野淳輔の登用もかれが叔父坂本竜馬の命を受けて蝦夷地との産物流通の計画の実現に
奔走したことを評価されたとみられるが、かれや井上・堀の場合は、夙に国許を脱して四方の志士と交わり、尊王攘
夷を唱へ国事に奔走、いわゆる草莽堀起して維新政権樹立の担い手となったことが登用の理由であろう。ことに井上
は幕末の一時期を塾居していた岩倉と大久保利通の結合をはかり宮廷内部と薩藩との提携に成功した人物で王政復古
のあとの三職八局制のもとで大久保と全く同位同職の参与内務事務局判事の地位にあり、自ら蝦夷地に赴任すること
を岩倉に要請、箱館では清水谷知事を輔けて経営の中心にあった。しかし赴任の年の八月、英国公使パークスらの情
報を得てロシアの国後島への南下について調査にむかった帰途、釧路出港後消息を断った。おそらくは台風で遭難死
したものとみられる。堀は維新後、徴士内務事務局権判事となり箱館では兵事を司ったが旧幕軍上陸後これに敗れて
青森に避退ついで上京してその職を免ぜられている。

こうしてみると赴任した者のうちでもっとも活躍したのは岡本であった。幕末期から「大いに樺太を開いて露人の
侵略を防がざるべからず、而して在勤の幕吏因循共に語るに足らず」と慷慨していたかれは、箱館赴任後も「余ハ柯
太ヲ第一ノ目的トシテ来リタルモノナレハ一日モ早ク彼地ニ赴カン」とし、六月属僚と募集移民三百人を率い樺太の
久春古丹に着きそこで新政を布いたのであった。そして「二年六月露艦一隻久春古丹の西隣ハツコトマリに來り將士
数十名上陸し、土人の墳墓を平げ兵營を築かんとした。よって理非を説いて退去を論じたが、彼等は上官の命と称し
て応じなかった。ここにおいて監輔は政府の指示を受けて処置せんと欲し上京した。七月開拓判官に任じ、八月外務
省御用掛を兼ね、九月東久世長官等と共に天皇に拜謁仰付けられ、外務大丞丸山作樂等と共に東京で募った農工民三

百名を伴い樺太に航し、更に露人に談判してその不法を詰つたが彼等はなお上官の命と称して動かなかった。監輔は作樂等と協り政府に上陳していうには、「實力の伴はざる言論は無益なれば、陸続民を移し彼を圧倒して自から退かしむべし」と、すなわちその方法を開陳した。三年正月露人埠頭をハツコトマリの我が漁場に築かんとしこれを論したが聴かなかったので、作樂等は樺太に在るもその効なきをもって帰京した。同年二月樺太開拓使を置き、九月開拓次官黒田清隆樺太に來り形勢を視察して三年を支うべからずとなし、樺太開拓使を北海道開拓使に併せ鎮府を石狩国に置き、漸をもつて開拓せんとの異見を述べた。監輔之を喜ばず十月清隆帰京し十月監輔職を辭した。すでにして京に歸り右大臣岩倉具視等を説き、同志を募り五千人の漁民を樺太に移してこれを開拓せんと計畫し、苦心奔走すると六年、終に成功しなかつた。清隆監輔を開拓使に採用せんとしたが監輔その下風に立つをいさぎよしとせず、去つて清國に遊んだ……二十四年航して千島に至り形勢を視察し、歸つて同志を募り千島義會を設立し、邦人男女を移し地を拓き辺境を守備せんと欲し、拮据奔走してまた遂に成らなかつた。」といわれている。

ここにみられる岡本の北蝦夷確保への止むことなき渴望と情熱的な行為は、彼なりの国民的利益の主張の實踐という点でその後も首尾一貫しているわけである。この主張は、維新政権が当初に掲げた航海遠略の策、たとえば岩倉の唱えるように蝦夷地について「魯西亞人カ垂涎ノ念ヲ絶チ皇國ノ威勢此ヨリシテ海外ニ宣揚スルニ至ラン蓋シ蝦夷地ヲ開クト否トハ皇國ノ隆替ニ関ス在廷ノ諸君宜ク力ヲ此土地ニ尽スヘシ……徒ニ會計未タ立タサルノ論ニ拘泥シテ此好機會ヲ失フコト勿レ他年若シ會計漸ク立ツノ日ヲ待テ之ニ著手セント欲セハ既ニ魯西亞人ノ蚕食スル所ト為リ臍ヲ噬ミ之ヲ悔ユトモ何ノ尽力有ル²³」という理念の昂揚ぶりとバトス的には一致したのである。そして維新政権が少数の公卿とこれも少数の朝臣としての意識をもつ上京せる藩士達のみから成り、固有の武力も持たず權力の基盤がきわめて不安定な時期であればこそ蝦夷の確保につとめる岡本らの個人プレイはクローズアップされるし、不備な制度の

空白を埋めるものとして意味をもつ。箱館裁判所・府の時期の岡本らの活躍はこのような意味で必要であつたのだ。

しかしながらこのような個人プレイがおこなわれている間に、徐々にではあるが、北海道統治の理念をそれに見合つて實際的・組織的な制度が創り出されはじめ、それが黒田清隆のような中央レベルの政治指導者によって運転されるようになる、岡本ら有識処士的な奔放な熱情的な行為は、組織化された様式の限られた枠には嵌まらぬ逸脱ぶりが目に映るようになる。しかもかれらは屢々上司・同僚・下僚との柔軟で均衡のとれた組織的運動には不向きであり、自己自身と、自己の位置を冷やかに客体化して見据えることのない情熱家であつた。

岡本はいうまでもなく、小野が、推測ではあるが「性格的に協調性を欠くとか、処世術が下手だったとか、ともかく主角のあつた人らしい。土佐のお国柄の〴〵ごつそう〴〵であつたのかもしれない。」⁽²⁾松浦が蝦夷地請負商人による弊制の打破を、持前の正義感から一途に強行しようとして奸商による失脚の工作にあり、長官がこれに和するような動きがあると伝え聞き、これを怒り弾劾書ともいえる文面の辞表を提出、位階返上之事を申出で「其の剛直、短急なる性格を暴露」、また山東が「資性豪邁で氣節を重んじ、その行為は往々常人の意表に出た」といわれ、免職後、明治十年の西南の役の時、陸奥宗光・林有造・大江卓らの挙兵計画に参加、ことが発覚後逃走するなどいわゆる乱世の雄だつたのである。

かくて箱館府の末期から開拓使時代の初期へかけて右に述べた人物達はことごとく免職と辞職の違いはあれ官途を去つたのである。かれらの仕事は思うようにすすまず官途の生活が居心持が悪くなつてきたし、政府も強いてかれらをとめて置くこともなくなつてきたのである。

- (3) 竹内運平 北海道史要 一七四ページ
- (4) 竹内運平 前掲書 一八四ページ、なお、同書一八一ページに『辰八月十日の日附を以て「箱館裁判所以来箱館府より相唱候様御沙汰相違候事」との廻達文はある』と記載されているが「相違」は相達の誤植であろう。
- (5) 竹内運平 前掲書 一七四ページ
- (6) 竹内運平 前掲書 一七七―一七八ページ
- (7) 竹内運平 前掲書 一七九ページ
- (8) 岡本文平 岡本氏自伝 巻中
- (9) 竹内運平 前掲書 一七九ページ
- (10) 戸川残花編 旧幕府 函府人名録から集計。
- (11) 戸川残花編 前掲書、このほか安政年間（但し安政六年以前）のものとみられる市立函館図書館蔵、函府人名録を参照してみた。
- (12) 市立函館図書館蔵 慶応四年五月箱館裁判所例規。
- (13) 市立函館図書館蔵 松代氏書類 なおこれを引用した竹内運平 前掲書 一八二ページ以下参照。
- (14) 市立函館図書館蔵 松代家控 裁判所人名録 辰五月。
- (15) 北海道大学図書館蔵 箱館府改革扣。
- (16) 自治振興中央会 府県制度資料 昭和十六年 行政編（前編）二一ページ以下。
- (17)(18)(19)(20) 前掲 箱館改革扣。
- (21) 以下岡本監輔については北蝦夷新志・岡本氏自伝、河野常吉 岡本韋庵先生伝などを参照、小野淳輔については土居晴夫 坂本家系考（竜馬の祖先と一族）昭和四十三年、堀真五郎については伝家録、松浦武四郎については横山健堂 松浦武四郎 昭和十九年を参照、総じて橘文七編修 北海道史人名辞典 高倉新一郎 北の先覚を参照した。
- (22) 北海道大学図書館蔵 箱館裁判所設置関係書類。
- (23) 岩倉公実記 中巻 七〇三―七〇四ページ。
- (24) 土居晴夫 前掲書 九一ページ。

(25) 横山健堂 松浦武四郎 一七二—一七六ページ。

開拓使の設置・組織・担い手

○開拓使の組織

開拓使は明治二年七月八日に設置された。この制度は今まで一般には、箱館府に直接継続するものとして理解されがちであったが、君尹彦氏が指摘されるように両者は一カ月余も併置された状態で存続したことから直接的な継続とはいえない。のみならず「箱館府は新政権の下における地方行政制度であり、地方単位であったのに比し、開拓使はそれとは別な意味をもって設けられた」のである。

この適確な指摘にこれ以上私に言及する何物もないのであるが、これに関連して開拓使の設置について論ずると、維新政権が箱館裁判所・府という通常の出来あいの地方行政制度をもってしては蝦夷地の統治開拓という遠大な課題を達成するにはきわめて不向であり、あらためてこの課題によく対応しうるより大規模な特別の制度を構想しなければならぬことに気づいたことが判明するであろう。そしてこの開拓使設置をめぐる審議は、箱館による旧幕軍降伏後の二年五月二十一・二十日(ただし降伏の通知は中央には未到着であったとみられる)の皇道興隆・知藩事選任・蝦夷地開拓の朝議あたりから始ったとみられるが、この時期から六月へかけては同時に版籍奉還がおこなわれた時期であり、内戦を終息させることに成功した新政府の志気がいちちるしく昂揚し、その国家統一の理念を王政復古に求めていた時期であるから、開拓使の設置も、使という古代国家の官制の名称と統治を参酌してすすめられたのであった。この使という制度の古来からの地位と統治作用・設置の目的については、君尹彦氏によると、その一つの類型として、国内の統一安定のため国の中央機関から地方に送り出される職で、それが常設的でなく臨機のものであり、長官

には中央官制上のきわめて高位高官のものが就任するのを常とし、使は中央官制にも地方制の機構のいずれにも属さず、その役割が中央集権の地方への滲透をはかろうとするものであることを特色とするといわれているが、開拓使の場合も以上のような意味をこめて設置されたことが明らかである。すなわち開拓使は、ロシア帝国南下と「土人往々我邦人ヲ怨讎シ」⁽³⁾これを煽動するものがあれば忽ち乱を生ずるであろうという内外にわたる脅威をとり除いて蝦夷地に安定をもたらしという目的をもって、中央政府の統治意図を蝦夷地に滲透させるために、単なる地方行政制度ではない特別の制度を、その長には中央官制上の高官を据えて設置したのである。

しかしながら開拓使が全く地方行政制度ではなかったとみることは無理である。なぜならば箱館府が廃止されてしまえば開拓使はいままで府が担ってきた地方行政事務を当然担わなければならず、ことに廃藩置県とともに四年八月、省・府・藩・士族・寺院の分領支配を廃止し、五年九月旧箱館県の管轄地を青森県から管地換をうけてからは北海道一円にわたって開拓使は地域住民に直接に行政を執行することになったのであり、後年にいたるほど集権化をすすめていく中央政府の増大し体系化される法規の下で一般的な行政事務を執行していくことになるのである。こうして開拓使は設置当初の開拓統治という特異な制度としての性格に併せて逐年地方行政制度としての性格をも強くしていったのである。

そこでこのような点を開拓使の職制と官制の面から専ら制度的にとらえてみると、二年七月の制度では、開拓使長官の職掌は「掌総判諸地開拓」⁽⁴⁾(七月十三日定)となっており、必ずしも蝦夷地の開拓のみに限ったのではなく、ひろく諸地の開拓を総判すると読みとれる包括的な内容を与えられている。そして長官の地位は「位階為諸省卿」⁽⁵⁾(八月二十日)と諸省の卿と同等に置かれたのである。四年七月の公達では長官の地位と権限は「長官ハ天皇庶政ヲ課分シ百揆ヲ統叙セシムルタメニ其委任ヲ受ル宰臣ニシテ総テ部事ノ照ラサルヲ以テ己レ其責ニ任シ縦ヒ失錯アルモ己レ其

譴ヲ受テ聖明ノ累トナス可ラサル事但長官ヲ欠クトキハ次官其責ニ任スヘキ事⁽⁶⁾と天皇に直屬する宰臣として百揆を統叙することとなっている。ところが明治八年には各省および府県について職制と事務章程が定められ、開拓使でも八月二十五日に職制並事務章程が定められ、このわが国の集権化・官僚制的編成化の進行裡に長官の権限の幅と内容が列挙的に明確になって来る。

すなわちこの職制では、長官の職掌は「第一、本使ノ官員ヲ統率シ使中一切ノ事務ヲ総判シ所管ノ土地ヲ開拓シ人民繁殖警備勸業等ノ事ヲ掌ル、第二、本使官員奏任ノ進退黜陟ヲ具狀シ判任以下ハ之ヲ專行ス⁽⁷⁾」る事となり、しかも事務章程によって、長官は自己の専決をもって執行しうることに、上奏稟議裁可を経なくてはならぬこととの権限の分化がおこなわれるようになる。具体的には上奏裁可を仰ぐべきものとしては「国郡ノ経界ヲ改定ス 国郡名称ヲ定メ或ハ變更ス 支庁ヲ廢置ス 駅通ヲ廢置シ郵便ヲ開設ス 租税ノ法ヲ定メ及ビ改正ス 社寺ヲ廢置ス 汽車道ヲ開キ電線ヲ架ス 燈台及ヒ礁標ヲ設置ス 官立学校ヲ廢置ス 新發明ノ物品專賣ヲ許允ス 本使ノ官員ヲ海外ニ派出ス⁽⁸⁾」があり、開拓の基礎となる財行政と交通通信に関する事柄について一定の法的規制が加えられるようになる。また長官の専決事項についてもその多くは長官が従来おこなってきた開拓政策や一般行政事務の執行を法認することになったものとみられるが、つぎのようにきめ細かく例示列挙している。すなわち「村邑ヲ創置シ或ハ名称ヲ變更ス 戸籍ヲ査定ス 道路橋梁ヲ築作修繕ス 民業ヲ勸誘シ物産繁殖ノ方法ヲ設ク 士民ノ移住ヲ許可シ土地ヲ売貸ス 外人ヲ傭使シ及ヒ給料ヲ増減ス 鉱山ヲ開採ス 溝渠ヲ開鑿ス 河流ノ填淤ヲ疏浚ス 人馬船梁ノ賃錢ヲ査定ス 種樹園ヲ設立ス 牧畜ノ方法ヲ設ク 工作場ヲ設立ス 公私学校ヲ廢置ス 庁廨ヲ營繕ス 貸附ノ方法ヲ設ク 物産販売ノ法ヲ立ツ 定額金ノ予算ヲ具狀ス 諸費ヲ計算シ之ヲ公報ス 各庁ニ交渉スル事件ハ照会施行ス 定則ニ從ヒ移民ニ給与ス 予備倉ヲ設ケ凶荒ヲ救済ス 定規ニ照シ窮民ヲ賑恤ス 定規ニ照シ褒賞ヲ行フ 巡查ヲ廢置ス 需要ノ

物品ヲ外国ヨリ購入ス 一切ノ租税例規ニ照シ処分ス 定額金ヲ以テ開拓ノ施設緩急ニ応シ処分ス 判任以下ノ官員ヲ増減ス 函館裁判所管ヲ除ノ外懲役十年以下ノ処刑 函館裁判所所管ヲ除ノ外処刑終身懲役ハ函館裁判所ニ擬律案ヲ差出シ其死罪ハ大審院ヘ差出シ批可ヲ得テ然後ニ決行ス⁽⁹⁾」となつてゐる。

以上事務章程の内容をみると、長官の専決事項の中には開拓に関する職掌のほか、村落づくり、戸籍、教育、凶荒救恤、租税事務など府県官の事務章程に見られるような一般的な地方行政事務の処理が多くなつてきていることを知りうる。そこでこのような傾向が増大すると明治二年には諸省と同格とみられた開拓使は「同使ハ乃チ各府県ト名ヲ異ニスルモ、其実一區画ヲ管轄スル同種類タルノ官庁ニ過ギサル儀⁽¹⁰⁾」という疑問を喚び起したのである。この疑問について開拓使はこの職制章程が（府県の職制事務章程にではなく……筆者註）諸省の章程と異らないものであり「当使ノ権限ハ全ク府県ト同シカラス、府県ハ官省ノ成規ヲ履行シ、其命令ヲ遵守シ土地人民ヲ保護スルニ過キス、当使ハ土地ヲ開拓シテ新ニ邦國ヲ成スノ事ヲ管ス……当使ノ北海道ニ於ルハ土地ヲ開拓シ人民ヲ招徠シ物産ヲ興起スルカ為メニ併セテ地方ノ事務ヲ管スルモノニシテ、地方ヲ管轄スルカ為メ併セテ開拓ノ事務ヲ施スニアラス⁽¹¹⁾」と開拓使の職務は北海道開拓が第一義であり、一般的地方行政事務の処理は副次的な職務に過ぎぬことを主張したのである。こうして開拓使は増大してゆく地方行政事務の処理を前に自己の制度の性格を一応整序して解釈するようになったのである。

なお明治十三年十二月には開拓使職制並事務章程は改定され、長官の職制は「部下ノ官員ヲ統率シテ主管百般ノ事務ヲ総理ス 部下官員ノ進退黜陟ハ奏任以上ハ之ヲ具状シ判任以下ハ之ヲ専行ス 主管ノ事務ニ就キ法律布令ヲ設ケ又ハ其補ヲ要スル事アル時ハ其意見ヲ奏請スル事ヲ得 施行ノ主任アル法案ニ就テハ元老院ノ議席ニ列シ其利害ヲ弁論スル事ヲ得⁽¹²⁾」となり、事務章程でも長官が申奏し、裁可を経てから執行すべき事務にはほぼ明治八年の章程になら

いつつも「新ニ事ヲ創メ又ハ旧規ヲ變更スル事」⁽¹³⁾という概括的な広い内容を含む一項が付加され制度的には長官ひいては開拓使に対する官僚制的組織的規制は強化されてきたのである。

以上では長官の職掌の点から開拓使の性格を見てきたのであるが、つぎに官制の点からこれを見ることとする。二年七月から八月にかけて宣教使・按察使とともに使として官制を定められた開拓使では、長官の位階は「為諸省卿同等」とされ、位階が正三位、官等が三等であり、以下第三表にみられるように次官・判官・主典・史生と位階官等は順次整然と上下の階梯を定められた。そしてこの官制は四年八月（第四表参照）、五年一月（第五表参照）、五年八月（第六表参照）と多少の改正をすすめたが設置以後十年一月の大改正までは一貫した官制として持続したのである。ここでいう一貫性とは開拓使といういわば太政官の外局のような形をとった開拓使に固有の次官・判官・主典・史生という名称の謂である。（なおこれと同じ官制をとった按察使は三年九月、宣教使は五年三月に廃止され開拓使だけが残った）ただしわが国の官制は明治二年から官等と勅奏判任の基準をもつてすべての官職の階梯的地位が判るように定められていたから開拓使の官員の地位も他の官庁の官員の地位と比較できたのである。そこで開拓使の官員の地位を府県庁のそれと比較してみると、二年頃は開拓使長官も次官も府藩県知事も勅授（任）官であるが、廃藩置県後旧藩主の退任とともに地方官の地位は相対的に低下し、勅任一等の長官、同二等の次官に比して、府知事のみが勅任三等として勅任官の末位に列するが、県令は奏任四等の地位にとどまるのである。

こうなると県令の地位は開拓使の判官とひとしくなる。加えて五年八月の官制改正では判官は勅任三年の地位に就き得ることとなり、判官の中には県令の地位を凌ぐ者も現れて来たのである。このようにみると開拓使の官制は府県とは別系統に置かれ、しかも府県官制をはるかに凌いだことが判る。

ところが明治十年になると大分様子が変わって来るのである。というのは長官・次官の地位はこれ以後も依然県令を

第三表 明治2年7月～8月期 開拓使・府藩県対照官制表

県	藩	府	開 拓 使	俸 給	勅奏判	等 級	位 階
	大 藩 知 事 中 藩 知 事	知 事	長 官 次 官	現 米 700石 500石	勅 授 (任) 官	1 等	従1位
							正2位
						2 等	従2位
						3 等	正3位
						4 等	従3位
						5 等	正4位
知 事	小 藩 知 事	大 参 事	判 官	340石		6 等	従4位
権知事	大 藩 大 参 事	権大参事	権 判 官	270石	奏 授 (任) 官	7 等	正5位
	大藩権大参事	少 参 事				8 等	従5位
大参事	大 藩 少 参 事	権少参事				9 等	正6位
	大藩権少参事					10 等	従6位
少参事	中藩権少参事		大 主 典	85石	判 授 (任) 官	11 等	正7位
大 属	小藩権少参事	大 属	権大主典	67石		12 等	従7位
権大属		権 大 属	少 主 典	50石		13 等	正8位
少 属		少 属	権少主典	35石		14 等	従8位
権少属		権 少 属	史 生	26石		15 等	正9位
史 生		史 生	史 掌	20石			従9位
			使 部 使 丁	15石		16 等	
			附 属	12石			
			等 外	10石		1 等	
				7石		2 等	

第四表 明治4年8月 開拓使・府県
対照官制表

県	府	開拓使	等級	位 階
				従1位
				正2位
				従2位
		長 官	1等	正3位
	知 事	次 官	2等	従3位
	権知事		3等	正4位
知 事	大 参 事	判 官	4等	従4位
権知事	権大参事	権判官	5等	正5位
	少 参 事		6等	従5位
大 参 事	権少参事	監 事	7等	正6位
権大参事	典 事	権監事	8等	従6位
少 参 事	権典事	大主典	9等	正7位
大 属	大 属	権大主典	10等	従7位
権大属	権大属	少主典	11等	正8位
少 属	少 属	権少主典	12等	従8位
権少属	権少属	史 生	13等	正9位
史府	生掌	使 掌	14等	従9位
			15等	

第五表 明治5年1月 開拓使・
府県対照官制表

県	府	開拓使	等級	勅奏判
		長 官	1等	勅 任
		次 官	2等	
	知 事		3等	
令	権知事	判 官	4等	奏 任
権令	参 事	権判官	5等	
参 事	権参事		6等	
権参事		監 事	7等	
典 事	典 事	権監事	8等	判 任
権典事	権典事	大主典	9等	
大 属	大 属	権大主典	10等	
権大属	権大属	少主典	11等	
少 属	少 属	権少主典	12等	
権少属	権少属	史 生	13等	
史 掌	史 生	使 掌	14等	
県 掌	府 掌		15等	

第六表 明治5年8月
開拓使官制表

開拓使官制	等 級	勅奏判
長 官	1 等	勅 任
次 官	2 等	
大判官	3 等	
中判官	4 等	奏 任
少判官	5 等	
監 事	6 等	
権監事	7 等	
大主典	8 等	判 任
権大主典	9 等	
中主典	10 等	
権中主典	11 等	
少主典	12 等	
権少主典	13 等	
史 生	14 等	
使 掌	15 等	

第七表 明治10年1月
開拓使・府県対照官制表

府 県	開 拓 使	等級	勅 奏 判
	長 官 次 官	1 等 2 等 3 等	勅 任
知 事 権 知 事 大 書 記 官 少 書 記 官	大 書 記 官 権 大 書 記 官 少 書 記 官 権 少 書 記 官	4 等 5 等 6 等 7 等	奏 任
1 等 属 2 等 属 3 等 属 4 等 属 5 等 属 6 等 属 7 等 属 8 等 属 9 等 属 10 等 属	1 等 属 2 等 属 3 等 属 4 等 属 5 等 属 6 等 属 7 等 属 8 等 属 9 等 属 10 等 属	8 等 9 等 10 等 11 等 12 等 13 等 14 等 15 等 16 等 17 等	判 任
1 等 2 等 3 等 4 等	1 等 2 等 3 等 4 等	等 等 等 外	

はるかに凌ぐのであるが、十年一月の「府県職制中参事以下ヲ廃シ少書記官以下等級ヲ定ム」という太政官達六号の方針は府県官制の大巾な改正のみならず開拓使にも及ぶこととなり「准陸軍武官ヲ除クノ外大判官以下被廃書記官属官等外等級被定」と判官・監事・主典など開拓使固有の官制が廃止され、判官以下は第七表にみられるように府県官とひとしく書記官・属の制へと改定され、それまで勅任官を有していた判官の地位は書記官として完全に奏任官の地位にとどまることになったのである。なおこの規定の定められた時点では開拓使の大書記官は第七表に示すように奏任四等、少書記官は奏任六等となっており、府県の大書記官が奏任六等、少書記官が奏任七等であった点に地位のわずかな相違があったが、これを期に勅任官を含む判官は辞職し、開拓使の長官・次官のほかはことごとく府県官制とひとしくなり、この後奏任上位クラスの開拓使官僚は北海道開拓統治のエキスパートではなくとも一向にかまわずごくありふれた地方行政官として府県へ転出し去りまた転入し来るといふ端緒を制度的につくったのである。

このほか開拓使の官庁機構の構成について述べるが、開拓使の本庁・支庁および東京出張所の制度が統一的に整備された五年九月の時点（この時点は同使の開拓計画が最も充実した時であるが）を例にとると、札幌本庁の内部構成は庶務掛・開墾掛・会計掛・運漕掛・生産掛・営繕掛・刑法掛・資生館・岩内石炭山掛に分けられ、支庁も各掛に分けられ、東京出張所も掛制をとるとともに官園・北海道産物会所・貸付会所を設置している。これらの機構は六年になると、札幌本庁の掛制は局制へと改称され、たとえば庶務掛は庶務局と改称、その下に記録課・受付課・職務課・編輯課・外事課を置くこととなり、ほぼ同じ頃支庁の掛はそのまま課へと改められ本支庁に上下の階梯が、制度的には、定められた。またこの時東京出張所の掛も課制をとるようになった。そして開拓使の内部分課の態様とその改正の経過は第八表に示されているように府県庁のそれとは内容的にも年次的にも対応せず別個の制度として発達してきたように見られる。しかし第八表によってみても明治五年の札幌本庁の分課に比して八年の分課は職掌をより細く分化させるようになっており、の中には開拓政策の展開よりも府県庁の一般地方行政事務とも共通する庶務・戸籍・警察・租税・出納・学務などの事務が多岐にわたって分課されてきていることを知り得よう。そして明治十四年七月には札幌本庁の局課制は「本使職制並事務章程改定ニ付本庁従前ノ局ヲ課、課ヲ係ト改称ス」⁽¹⁸⁾と課係制へと改められたのであるがこれは開拓使の分課を各省並から府県庁並へと降格したものと解し得るであらう。

つぎに開拓使の人的構成に触れると、第九表に示されるように、設置から廃止まで官員総数がもつとも多かったのは明治五年で一千人近い人員を擁したことになる。しかしこの人数は六年から九年にかけて漸減、十年には激減して明治五年のほぼ半数となりこの状態で十五年一月の廃止を迎えたわけである。このような傾向は開拓使内部の事情とわが国の官制全体の趨勢との双方から検討してみなければならぬが、統計によると、五年から六年へのわが国の地方府県官を除く官員総数は一三五一一名から一八〇八〇名と増加しており、⁽¹⁹⁾各省の人員数も増加の傾向が見られるの

第八表 開拓使札幌本庁機構
附府県庁機構

開拓使札幌本庁

明治 5 年	明治 8 年
庶務掛	記録局…公文課・受付課・履歴課・編輯課・考査課
開墾掛	民事局…勸業課・戸籍課・郵便課・地理課・警察課・衛生事務取扱
会計掛	会計局…検査課・出納課・貸付課・用度課・租税課・統計課
運漕掛	工業局…土木課・營繕課・室蘭出張工課・調査掛
生産掛	物産局…鉱山課・製煉課・博物課・煤田開採事務係
營繕掛	刑法局…断刑課・聴訟課・囚獄課
刑法掛	学務局…督学課・理事課・女学課・札幌(農)学校
資生館	札幌病院…事務課・主治課・教授課
岩内石炭山掛	屯田事務局
	船改所
	地方出張所

府 県 庁

明治 4 年	明治 8 年
庶務課	第一課 庶務
聴訟課	第二課 勸業
租税課	第三課 租税
出納課	第四課 警保
	第五課 学務
	第六課 出納

第九表 開拓使・三県・道庁官員表

年 代	総 数	奏任以上
明治 2	335	11
3	388	12
4	446 (252)	13 (14)
5	921 (991)	29 (26)
6	803 (811)	18 (22)
7	725 (832)	18 (20)
8	634	24
9	650	22
10	493	18
11	498	17
12	518	22
13	524	21
14	519	18

三 県 時 代

16	札幌県 537 函館県 270 根室県 ?	3 3 ?
18	札幌県 ? 函館県 ? 根室県 180	? ? ?

道 庁 時 代

19	元札幌本庁 493 元函館支庁 529 元根室支庁 262	7 1 0
----	-------------------------------------	-------------

但し開拓使期は新北海道史第三巻通説二から、()内は明治史要附表による。
三県時代は札幌県・函館県・根室県統計書、道庁時代は明治19年北海道庁統計書による。

で五年以後の開拓使の人員の減少は同使内部の事情によるものである。

すなわち明治五年には黒田清隆らによって立てられた開拓使十ヶ年計画が発足し予算もいちぢるしく増加、この時に大量の人員が採用されたこと、しかし翌六年には早くも「計画ノ誇大ノ弊ヲ免カル能ハス」⁽²⁰⁾財政がいちぢるしく逼迫し、黒田は開拓政策の転換を計らなければならなくなり逐年人員淘汰をすめたものとみられる。これに対し明治九年から十年にいたるかなりの数の人員淘汰は開拓使のみに限られた傾向ではない。この一年は中央官庁の人員数も減少しており、これは政府の行政整理の方針に負うものであらう。

なお開拓使官員総数に対する奏任官以上の人員の比率は明治二年には三・三%、明治五年には三・一%、廃止直前の明治十四年には三・四%と通算して三%強というところであるが、明治六年から十四年まで多少の凸凹を示しつつ二〇人程度の奏任官が常時開拓使に属していたことになる。

それから官員中の華・士・平民の族籍の比率は明治七年官員総数七三二名中士族は四四三名を占め平民の二八八名をはるかに凌いでいる。⁽²¹⁾

そして士族の比率は等外から判任・奏任と地位が高いほど多く、等外の官員では士族一〇三名よりも平民の方が一四五と多いが、判任官では士族が三二四名、平民が一三九名と士族が七〇%を占める。奏任官は士族一四名、平民四名で士族は七八%、勅任官二名は二人とも士族である。

ついで明治十年八月の職員録⁽²²⁾によってこれを見ると、判任官以上三五〇名中（ただし屯田兵と警察官を除外）士族は二三八名、平民一一一名、不詳一名となり、士族は総数の六八%を占めている。奏任官以上については二一名中士族は一七名、平民四名で、士族は総数の八六%を占めている。

○開拓使の担い手と官僚制的編成化

前項では開拓使の統治目的・制度的構成について触れてきた。ではこのような目的と制度をもつ開拓使はいかなる人達によって担われ、いかに運営されたであろうか。またこの人達の統治能力や性格はどのようなものであったか。これらの点について言及したい。

先ず開拓使が設置されたとき長官になったのは佐賀藩主鍋島直正であったが鍋島はすぐ辞職し、後任に就いたのは公卿の東久世通禧であった。東久世は長官就任を一人は「よほど不平嘆息⁽⁴⁾」して渋った人物であり、開拓使の経営についてみるべき抱負やかれ自身の業績はあまりなかったといって過言でなからう。

むしろ千古斧鉞を知らぬ蝦夷地に赴任し、それぞれ任地で開拓に手腕を発揮したのはさきに述べた岡本監輔や島義勇・松本十郎・竹田信頼らいづれも維新前に蝦夷地に来たことのある判官クラスの人達であった。しかしかれらも松本を除き就任の翌年の明治三年にいづれも辞職している。辞職の理由は岡本についてはすでに述べたが、彼等が自負心に満ちしかも我武者羅な実行力を持ちながら、それはそれで開拓にとって先駆的な役割を立派に果していることになるのだが、中央政府の統治方針についての理解がなく、また開拓使という組織の下で同僚達と組織的に仕事を処理していくというような性格や態度を持ち合わせてはいなかったということにも多くを負っていたといえよう。かくて開拓使の経営が中央政府の統治方針を基本的に理解しながら、また現地の状況を適確に把握してこれを政府に伝え政府の政策決定に有効な考量の情報を提示し、また開拓使を一つの組織体としてこれを組織的に運営していくという点で薩藩出身の黒田清隆の次官就任が大きな意味を持つてくる。しかも黒田は三年五月から開拓使が廃止になる十五年一月まで施政にあまり積極的でなかった長官の下で、また長官空位のままの実力ある次官として、また七年以後は名実ともに長官として制度的にはすでに述べたように開拓使内部の職権については「蝦夷地総判」ないし「本使

ノ官員ヲ統率シ使中一切ノ事務ヲ総判シ」とそのすべてをに一身に集中していたから開拓使の経営に関する黒田の影響力は極めて大きかったといえよう。

そこで黒田²³を開拓使に任用したことの意味や彼の指導力・性格・態度やこれらのものの形成の素地となった成育の過程での意味のある体験について触れてみたい。

天保十一年（一八四〇）薩摩藩四石取りの下士の長男として生れた黒田は、西郷・大久保に一世代遅れ松方正義や西郷従道・大山巖と同じ世代に属する。この世代は島津斉彬の刷新された教学の影響を少年期には受けているが成人の頃には斉彬はすでに世を去っており島津久光の藩政の下にあり、黒田は二十一才の時生麥事件の行列の中にあり、翌二十二才の時薩英戦争に参加、その頃は「無二ノ攘夷家ニシテ外国人ヲ忌嫌スル処甚ダシク、只管彼等ヲ撃攘セシ」という一途で激越な攘夷青年であった。しかし薩英戦争の結果はそれが勝敗のはっきりしない戦争であったとはいえイギリスの軍事力の圧倒的な優越ということを強く実感させたので単純な排外撃攘の藩論は民族的危機感を一そう深めていく中で民族的独立の課題を攘夷のパトスを内に秘めた開国論へと脱皮していったのである。その推進者が西郷・大久保であった。そしてこの開国論は諸外国との貿易をすすめ技術、器械をとりいれてわが国の、当面は、薩摩藩の軍事的富強化を計ろうとするものであった。こうした藩政の展開は薩摩藩のイギリスへの接近・外国貿易の拡大・艦船武器の購入・斉彬がおこなった殖産興業策を大規模に復活すること、郷士による屯田兵制の強化策・洋式軍備への編成化などをすすめていき、この動きが成年になったばかりの黒田に大きな影響を与えずに置かなかった筈はなく、後年の北海道開拓における彼の洋式技術の導入・殖産興業策から屯田兵制の採用にまでいろいろと大きな影響を与えていったものとみられる。そしてこのような藩政の展開は、黒田自身の運命にも影響をもたらし、薩英戦争のあった文久三年の暮に留学生として江戸の江川塾入門の機会を与えられ、大鳥圭介を含む教授達から砲術の理論と

実技を仕込まれ、この江川塾で後に彼の部下となった大鳥圭介のほか鈴木大亮・森源三などと知り合っているのである。

この江川塾ではおそらく西洋の技術に対する理解を兵学的な立場から一そう深め、これが彼の同藩出身の県知事クラスになった人物とはやや異なる開拓における徹底した洋式の採用に赴かせた原因ともなったものとみられる。

また何といっても彼の運命を開いたものは西郷と大久保の知遇を得たことであろう。

ことに慶応元年頃から志士として西郷の補佐役のような形での活躍はその頃の伊藤博文にも「十二月（注慶応元年）初旬に至り坂本竜馬・黒田了介（清隆）の兩人突然京都より下関に來り、木戸に面會し、京都滞在中の小松（帶刀）西郷等も、薩長間の融和策を講ぜんとする意あるをもって、木戸自ら速かに上京せんことを慫慂」と知られており薩長連合・倒幕への大役を担うようになっていたのである。しかしこの西郷の下での黒田の薩長連合画策の成功は井黒弥太郎氏が指摘されるように「薩長人はすべて倒幕はおのれの力と信じ、天皇をもちたてる責務もまたわが双肩にかかるものと信じ切った。ことに連合のキーポイントを握った黒田としては、誰よりもこの成功を自分の尽力と信じ過ぎるまでに信じ切り、その生涯は全く連合精神の護持と展開そのものであったと言ってもいい。その過信は黒田を藩閥政治家から一步も出ないものとし、彼の政治生命の限界を作りだした」ものにとどめてしまったのである。この点はひとしく藩閥政府の指導者であったにせよ黒田が専ら西洋の科学技術導入に対する開明性を持ちながら政治・法制度の継受、立憲政の樹立・地方自治制の設定については木戸や伊藤・山県どころか先輩の大久保よりもはるかに保守的でアレルギー的な拒絶反応を示し、開拓使の経営についても民衆の支持を調達することに気付いていた北垣国道のような部下を掌握できず徹底した官治的開拓経営を側近グループとともに展開することになり明治十年代の開拓経営の手づまりに逢着し、伊藤博文や山県有朋・井上馨らによるより近代的な資本の誘致による北海道経営策にとって代

られるようになるのである。なお維新後の黒田は志士間の交流・斡旋の手腕を評価されたのと、戊辰戦争の鳥羽伏見から北越・箱館にいたる監軍・参謀としての歴戦の功を評価されたものか鹿児島には帰らず在京藩士として大久保に重用されるようになる。二年六月頃からは大久保のもとに日参したといわれ、大久保の下で政府の重要な仕事を担いまた岩倉・三条・木戸・副島らのところを大久保の意を体して往復、ほとんど連絡将校のような役割を担っている。しかもこの頃から政府部内でも岩倉と密接に連携しつつ、また薩藩の力を背景とする大久保の政権内に占める實力は一そう強化され、この親分から黒田・吉井友実・川村純義・村田新八ら薩藩在京の士は「黒田招キ尚川村村田朝廷え進んで尽すの義相托尽力いたしくれられ候様談ス許諾」⁽²⁶⁾と激励され、人材の登用にはもつとも熱心であった大久保の下での活動が始るのである。

当時、大久保がもつとも憂慮していた問題の一つは蝦夷地問題で七月二十五日には樺太から帰った岡本監輔に会い「唐太より今日着にて彼地之近状承り実に不堪驚駭候」⁽²⁷⁾と日記に記している。八月九日にはその極東艦隊による調査を通じて北蝦夷地の情報を詳しく持っているイギリス公使パークスを招き岩倉・沢・鍋島・寺島・大隈らとともに北蝦夷地に関する意見を求め、パークスから今になって樺太を開拓しようとしてもすでにロシヤの経営が進んでいる現状では手遅れなことをはっきりと知らされたのである。そこで翌々日の十一日には「蝦夷之評議有之尚又今朝条公(三条)参殿北地出張断然奉願候尤及決心候 段々御評議有之御不決」⁽²⁸⁾と北地への出張を願っているのである。

しかしこの願いは許されなかった。そこでこのような緊張した雰囲気裡に岩倉や大久保は、国力の限界を知っていたから鍋島や岡本のようにロシヤとの衝突を賭してもその南下を排除しようという外征論を退け、何とか摩擦の激化を避けながらわが国の手の届く北海道の確保・開拓に力を傾注しようという努力を重ねていたのである。このような状況裡に三年二月黒田は兵部大丞として外務大丞丸山作樂らの攘夷的対樺太即時出兵論に反論、軍備兵制が未だ確立

されていないこと、財政の無駄な消費になることを指摘「海岸防禦ノ備ヲ修メズンバ、非常ノ変ニ応ジ難ト雖モ其守備ハ恃ムニ足ラズ。況ンヤ国力其備ニ供スルニ足ラザルヲヤ、当時内外ノ勢ヲ以テ知ルベシ。故今其財ヲ以テ養オノ用ニ充テ、天下ノ公道ヲ明ニシ内外ノ弁ヲ正シ 才成リ用富ムヲ期シ、漸ク海陸ノ備ヲ為スニ如カズ。唯一時ノ意ヲ強フセント欲シテ、不足ノ財ヲ費シ、守ルニ足ラザルノ造築ヲ為ス、最モ下策トナス」と述べている。この黒田の考えは基本的に岩倉・大久保の政策に沿うものであり、彼は五月に開拓使次官に任用される。そして七月には樺太に出張、九月十四日ロシア側官憲と会見「後來隣国ノ信義ヲ失ハズ交際ヲ親厚シ、万一不都合ノ儀有之ハ両国首長熟議ノ上、是非曲直ヲ糾明シ万国公法ニ憑リ、適宜処分スベク、尤モ雜居ノ事ナレバ、小事ハ互ニ堅忍シ、能ク其情実ヲ開通シ、長久ノ基ヲ立ン事ヲ誓約ス」と岩倉右大臣訓令の「万一難忍情実等出来候トモ決テ暴動不致、兼テ被仰出有之候御趣意ヲ奉体シ、堅忍持重可致候」という線を守っている。帰京後、黒田は有名な十月の建議を提出、樺太は放棄せざるを得ないこと、北海道開拓についての財源の捻出、外人技術の積極的導入、人材の精選と海外派遣などを唱え「早ク内政ヲ資理シ基礎ヲ固ウシ、国力ヲ充実シ、富強ヲ十年ニ期シ終ニ万国ノ上ニ卓立シ皇威ヲ輝サン事ヲ。」と結んでいる。このような黒田の内治優先・北海道開拓の基本的方向は大久保の考えからでたものとみられているが、大蔵卿であつた大久保との連日の協議を経て、また木戸へも「黒田了介北海道開拓の大意を陳し、且費用の限定一決あらんことを請ふ。尚ケブロン之主意も陳述せり。」と了解工作がおこなわれ、四年八月十八日にいわゆる開拓使十ヶ年計画がまとまつたのである。この後六年十月黒田の北海道開拓の方針が「先ツ道路ヲ開通シ船艦ヲ備ヒ、運輸ノ便ヲ得セシメ、地質ヲ検シ物産ヲ査シ、開拓ノ資本ヲ立テ、然ル後民政ニ及ボシ 適宜処分ノ善法ヲ定メ、利用厚生ノ道ヲ尽シ 終ニ全道ヲシテ殷実ニ至ラシメントスルナリ。今運輸粗其便ヲ得、地質物産モ亦將ニ査了セントス。故ニ来春ヨリ民政ニ及ボス可キヲ期セリ。夫レ民政ノ急務ハ衣食住ニアリ。苟モ斯ニ於テ一モ不給アレバ、人誰力其所ニ

「安ンゼン」⁽³⁰⁾とより具体的に実行されていくのである。そしてこの政策の展開にあたっては、黒田は財政の緊縮・開拓使そのものの廃止意見、部下との意見の対立、民衆からの反抗などにつきつきと遭遇するが維新後の国家の構築者としての強烈な自負心と彼の性格ともいえる男性的な意志と果断さをもって遂行していったのである。この点では大久保という一枚も二枚も上のリーダーに従いつつ彼の実行力は開拓統治に存分に発揮されたといえよう。しかし明治十一年に大久保という指導者を失ってからの黒田は、大久保にはあった中央政治の進行や状況の変化に対する読みや統治上の創意、殊に民選議院設立運動に対する一応立憲主義を認める態度は見られず、民権運動に対しきわめて硬直した姿勢をもって「顧フニ前参議後藤象次郎副島種臣等朝鮮ノ事ヲ論シテ合ハサルヲ以テ職ヲ辞シテ退クノ後俄然連署シテ民撰議院設立ノ事ヲ建議スルヤ四方不平ノ徒附和雷同争テ其下風ニ歸ス是レ其實愛國ノ真情ニ出ツルニ非スシテ徒ニ之ヲ以テ政府ニ抵抗スルノ具ト為スナリ今ノ国会論者モ交多クハ此類ナリ」⁽³¹⁾とし、国会開設については「曰ク不可時機尚早シトス何トナレハ数年以來世運日ニ文明ニ赴ク但利ノアル所弊亦之ニ随フ俗尚虚飾ヲ事トシ人情浮薄ニ流レ文明ト称シ開化ト称スルモ僅ニ其皮毛ヲ獲ルノミ立憲ト云ヒ民権ト云フ多クハ坊間ノ積本ヲ繙閲シテ其一班ヲ窺ヒ一知半解以テ人ニ誇耀スルニ過キス然ラサレハ欧米各国ノ雄富ニ心酔シ外貌ニ眩惑セラレテ其糟粕ヲ誦フニ其精萃ヲ遺ス天下滔々皆是レナリ」⁽³²⁾と。この民権論に対する輕蔑は明治十三年の時点では政治家としては冷静な態度とはいえないであらうし、このような点と、自分が今まで経営をすすめてきた開拓使の実績に対する執着によって黒田は政治の大局をとらえることができず政界における実力を喪失してしまっているのである。

つぎに開拓使における人材の登用、使い方組織的管理能力といういわば開拓使官員の官僚的編成化における黒田の指導力を開拓使官員の資質・性格・能力・役割などと関連させながら言及したい。なお以上の黒田による官僚的編成化を通じて一般に言はれている開拓使における藩閥（薩摩閥）の実態についてもこれを明らかにしたい。

黒田が樺太專任の次官から北海道開拓十ヶ年計画を立て、東久世長官の辭職とともに長官代理となり、事実上北海道開拓の総判者となったのは四年十月であつた。ここで黒田は直ちに人材を開拓使に集める工作をすすめている。たとえば山内堤雲、この人物は幕末に外遊し数ヶ国に通じていた旧幕臣で通弁であつた。箱館戦争に加わり榎本武揚らと最後まで官軍に抵抗、降伏の後明治三年特赦、岩倉らの海外視察に随行する筈だったのを黒田が幾度も強引に粘って開拓使に転任させている。五年になると箱館戦争の旧幕側首脳部、元海軍副總裁松平太郎、元箱館奉行永井尚志、元陸軍奉行大島圭介、元海軍奉行荒井郁之助、元開拓奉行沢太郎左衛門らは一月六日出牢、十日には早くも開拓使奏任御用掛を命じられているが黒田の画策とみられる。さらに元總裁榎本武揚⁽³⁾は三月六日放免、八日付で開拓使四等出仕（奏任の最上位）の辭令を受けている。

榎本についてはその降伏後、周知のように黒田は西郷・大久保の了解と支持をとりつけ、死刑執行を求める本戸ら長派の主張を遷延軟化させ、自身の渡米に際しては留守中に榎本が処刑されぬよう岩倉や三条に懇請、岩倉には「榎本釜次郎是非死一等ハ御有免之処置又奉願候」と嘆願に及ぶ傾倒ぶりである。

この黒田の他には見られぬ異常な程の榎本への庇護と執着は、情緒的な型の人間であつた黒田が箱館戦争終結時の敵味方の劇的な応接裡に培われたものであるうが、榎本に対しては戦鬪の開始される前から「賊魁榎本、誠に難得非常文人物にて、人々驚かざるもの無之同人之為め死生を可共と一同憤発之由」と畏敬に近い感情をもっていたのである。この黒田の知遇は榎本を動かし、この後黒田の死まで二人の緊密な交流が続くのである。この点は西郷をはじめ西郷従道・大山巖ら薩派の多くの人々には共通にみられるこれと見込んだ人物に対する情誼の厚さとそれをかくしたりせぬ卒直さをもったバーソナリティは黒田も持っていたのであり、彼のリーダーとしての一つの資質となつていたのである。

しかし政治指導者、開拓使次官としての黒田の狙いは榎本のみならず箱館に拠った旧幕臣達的能力を充分に生かして使うことにあった。ことに大島圭介は黒田が江川塾で砲術を学んでいた時、すでに同塾の教授であり、洋式兵学の権威として「築城典型」「砲科新編」を訳出、島津斉彬の知遇を得ていたのである。

榎本も江川塾とは因縁のある人物であり、長崎海軍伝習所で得た科学技術、オランダで得た国際知識は黒田には眩しい程の魅力であったに違いない。その他永井尚志は長崎海軍伝習所取締りですぐれた外交家であり、沢太郎左衛門は火薬製造家であった。かくて彼等の洋式兵学、科学技術の能力はこの分野に全く盲目ではなかった黒田によって開拓使の経営に利用されるようになる。たとえば殖産興業の為の鉱山開発・測量、道路開さく・外国からの器械購入、お傭い外国人の能力をひき出すこと、翻譯などに彼等は能力を発揮したのであった。しかし黒田はあくまでも彼等を殖産興業政策の遂行という基本方針のもとで単なる技術官僚というワクに限定して起用したのに止まり、彼等が開拓使の政策の決定に参画したり、政策の当否に容喙する余地を与えてはいないのである。この点政策の基調について維新国家の創業を大久保のほかは自らの手に担おうとする強烈な自負心を持った黒田は開拓使の下僚に対し徹底したワンマンであった。なお起用された旧幕臣達にとってかつて彼等逸材たちに栄進の機会を与えたのは幕府であり、幕府による国家の統一再編成こそが彼等の課題であり、薩長による国家統一を拒絶して箱館まで転戦、敗れて自殺未遂（榎本）をし、すくなくとも「戒器を脱し何れも轡に乗り長州兵に護送されて箱館に行きたり 轡中にて四人は必ず屠腹ならん」（大島）と死を覚悟した人達であった。しかし結果として彼等は死ななかった。そこに一年前江戸城明渡しの際自決した川路利謨や箱館戦争でも「北海に航し来るは唯だ尽忠」と賦し、降伏の前日その子二人とともに市街戦に出て斬り死した中島三郎助と彼等は身の処し方に違いがあった。老令の川路や中島にとっては生の意義の根源が純粹に幕府への忠誠にあるが若い榎本や大島にとっては自分達に栄進の機会を与えた幕府への恩義はあるがこれと生命

とを引き換える程彼等の純度は高くなかったのである。換言すれば幕府が瓦解しても尚生の意義が失われきらぬ何物かがあったのではなからうか。そしてそれは彼等の科学知識、教養への理解と関心ということであった。かくて開拓使の吏僚となった榎本らは敗犬として国の政策の舵を取ることをはつきりと断念し、科学技術の徒として技術官僚に徹し切る道があったのであり、これは黒田の求めているものとも符合し、求めぬものに対する抑制を可能とし、明治国家の政権の内部に彼等をエスタブリッシュさせることを可能にしたのである。

黒田が開拓使の政策の決定について容喙させなかったのはここに述べた旧幕臣の下僚ばかりではなくすべての下僚に及んでいた。

ことに旧幕臣とは異って、黒田が北海道についても総判する次官となる前から赴任していた判官クラスの人物達は、単なる技術官僚ではなく、現地にあって開拓経営や統治上の職務を統べていたのであり彼等には遠隔の東京からの指示を待っていたのでは職務が停滞することが明らかであり果敢な実行力が必要であった。そしてその人物達の器量がすぐれているほど結果的には黒田の政策の方針とは喰い違いを生ずることが多かった。またほとんど任期中在京していた黒田にとっては彼等の果敢さは上司を無視した専断と傲慢とも感じられたのである。このような時黒田は下僚のやり方を認めないのは当然として短気の彼が相手の醜意を求めるのが常であった。そしてあくまでも醜意せぬ場合免職にしているが、この場合でも黒田はきわめて短気な人物でありながら相手の人柄に対する評価を変えたり悪意を抱く人物ではなかったらしい。この点では有能で地位に対する執着のない剛毅廉直や、牧民の才を備えていた判官松本十郎が黒田の専断と強引さに幾度も苦杯を喫しながら十年近くもその幕下において幾多の治績を挙げ得たのは、リーダーとしての黒田の見込んだ人物への評価の固さによるものであろう。

さらに、維新創業の時期にあってはそれだけ大胆で実行力のある型の人物に黒田も執着していたのであり、それだ

けに剛腹でもある彼等を、自分の考えの方にねじ伏せてでも使いたいというのが一見矛盾しているようでそうせざるを得なかった黒田のやり方だったのである。しかしともかく黒田は下僚が自己と異ったペースでまた自己の知らないことを自在にすることには我慢のできない人物であった。その一例が明治六年黒田の札幌出張の折に生じた岩村通俊とのトラブルである。この時岩村は黒田次官の札幌本庁常駐を求め、開拓使冗員の淘汰を建言するのであるが、これは開拓使の東京出張所と札幌本庁の制度上の上下級関係が逆になって東京出張所の方が強い実力と権限を持つことへの批判であり、正論でもあったが、黒田にとっては東京を離れて北海道に駐在することは政治家としての自殺を意味するものであった。このような下僚からの氣に入らぬ建言に応接する時の黒田は、黙殺・会議への欠席の通告、結束に対する切り崩しと辣腕ぶりを発揮している。この黒田に面を挙げて建言した岩村通俊は土佐藩の下士の出身で黒田とは同年であった。土佐藩の藩政改革の中で次第に榮進し弟の林有造らと尊攘派志士として活躍戊辰の役で土佐の御親兵総取締となり末弟の岩村高俊とともに北越に転戦している。維新後なぜか後藤象二郎や板垣退助らには就かず伊藤博文に認められている。開拓使出仕後判官としてプロイセン人ガルトネルと北海道七重の土地の帰属をめぐる困難な問題を解決、判官島義勇更迭のあと札幌の都市建設事業を引き継ぎ大胆な都市づくりを行った。

その折住民が岩村の指示した桎屋根本造家屋を建てず草小屋に住むのを見て憤り、「市民が命をきかぬというのは官の建物にも亦草小屋があるからであろう。依って明日は官の草小屋を焼き払って模範を一般に示そう」と翌日になると判官は馬に騎って出て、資生館生徒、庁吏、消防夫を指揮して火を開拓使庁の木材貯蔵所に放った。処が此の日は東風であったため、火勢は西に向って原野十数町を焼いた。次いで数ヶ所の草小屋を焼いたため市中は大いに驚き各自草小屋を壊して桎屋に改築し、その結果市街の面目は全く一新した。世人は之を御用火事といった。」というがこれは札幌の四月のことであり南東の風の吹く季節である。草小屋を不慮の延焼として伝記作者は書いているがそう

ではなく故意と読みとれる婉曲な表現とも読みとれる。ともかく民衆に対するこのような手段を選ばない強引で威圧的な力の行使は、黒田が樺太喪失後、宗谷に移住してきた樺太アイヌに彼等のなじまぬ農耕をさせるために下僚をして「大砲を放ち銃を擬して土人を脅迫して石狩に護送して、ために酋長の一人が悶死」という強引さを發揮したのとは対照であった。

このような黒田と岩村は互いの行動を専断と傲慢に満ちたものと見たのであるが、やがて上司黒田による岩村の免官、黒田の独裁体制が確立されるのである。ところが岩村は強引な実行力と辣腕ぶりと如才ない接近で内務卿大久保の目に止るのである。明治の初め十年を創業揆乱の時として果敢な人物を地方官に求めていた大久保は佐賀の乱の江藤新平の処刑を含め後仕末に起用した岩村の敏腕に大きな利用価値を見出している。そして西南戦争の最中に鹿児島令に任ぜられるといういわば難事件の処理者として縦横に手腕を発揮、明治初年の地方官としては政府にとって得がたき能吏であった。このほか文久三年倒幕挙兵運動の一つである生野の乱に参加したことのある旧鳥取藩士で開拓権判官の北垣国道は七年一月黒田に道議会の設立を建議、六月にはこの建議への回答を次のように求めたといわれる。「本年一月、国道、議會を設立するの議は閣下これを捨るに非ずと雖も、未だその決を聞かず……己巳以来本使の事務その緒を得ざるに非ずと雖も、蹉跎無しというべからず過失無しというべからず。これ衆議に抛り公論を致さざるに因る所以なり。」と当時府県下では盛になってきた民会設置を北海道でも求めたものとして極めて開明的な内容を持つものであった。しかし黒田はこれに一顧をも与えなかったし、北垣は十一月には免官になっている。この後北垣は、元老院少書記官として第一回地方官會議に参加、徳島・高知両県令を経て京都府知事となり、その頃府民のみならず中央政府までが狂人扱いしたといわれるインクラインの開鑿を決行、これを完成、井上馨の支持を得て内務次官に昇任、さらに岩村通後と同じように北海道庁長官となる。こうしてみると黒田に面を冒して建言した岩村と北垣

とは黒田に足敵する抱負を持ち、黒田の下ではそれを生かしきれず、黒田と離れてこれを生かしたといえるであろう。かくてこれら自負のある判官達の免官後は旧箱館奉行上りの枯淡温厚な老判官杉浦誠と九年には黒田の慰留を避けて辞職した松本十郎のほかははるかに小型の黒田にとって従順な属僚が在京の黒田の指示のもとに職務を担うことになる。なお開拓使には官制上は次官のポストが存在したが、かつて次官として実権を掌握した黒田はこれを一代限りのものとして長官昇任後開拓使の廃止まで空位に置いたのであった。それから八年頃から一通りの業績を残した奏任上位の旧幕臣達の辞職が相繼ぎ、これに代って奏任上位の地位に就いたのは、第十表にみるように五年当時は判任の地位にあった薩摩藩出身の黒田の直系、調所広丈・安田定則・時任為基・折田平内らの人物であった。第十表での五年一月から十五年一月にいたる職員録の推移を見るとこれらの人物が免職になった上席の旧幕臣・他府県人のあとを他の同僚にはるかに先んじて、文字通り拔擢されていることが明らかであろう。このほか小牧昌業と永山武四郎も薩摩藩出身者として黒田に好遇されて開拓使に採用されたものであろう。また十年八月の職員録では開拓使上局の勅奏任官総数二十一名のうち過半数の十一名が薩摩藩出身の士族であり、その多くがこの中でも上席を占めている。十五年二月開拓使が廃止され、十六年一月いわずゆる三県一局制が布かれた時には北海道事業管理局長・札幌・函館・根室各県令・屯田兵事務局長というすべての首長の地位は前記薩摩派の安田・調所・時任・湯地・永山に与えられたのであり、これは偶然的の符合とはいえず、薩摩王国北海道という世上の評は妥当であろう。しかもかれらは井黒弥太郎氏³⁷が指摘しているように、開拓使での在任期間が長く、黒田が十二年、他は九年の時任、永山（武）を除きいずれも十年にわたって内部の上局の官職に就いていたのでありそこに何らかのよどみが生ぜざるを得なかったのである。

もっともこの明治の十一年頃までの地方官は開拓使のみならず各府県でも知事・県令の一ヶ所の勤務は明治二十年代の移動の激しくなったのとくらべるとはるかに長期にわたったのである。ところで開拓使では黒田に登用された薩

第十表 開拓使勅奏任職員録

明治五年一月	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳	㉑	㉒	㉓	㉔	㉕	㉖	㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
次官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官	判官

凡例 ○は旧薩摩藩出身者 △は旧幕臣函館戦争降伏者

派の人物たちは、黒田より年長で彼との激論を辞さず退官し、後西南戦争で西郷の陣営に就き敗れて自決した永山盛弘と黒田と松本十郎という剛毅な個性の間にはさまれて発狂自殺した田中綱紀を除き、黒田の引き立ての薩派内部での厚遇、たとえば調所・安田にはもともと厚遇を与え、湯地にはもともと冷淡であった違いはあれ、悉く黒田によって身を立てたのであった。この点薩摩藩出身者であるということは先ず開拓使上席のエスタブリッシュを可能にしたものといえる。では薩摩の出身者でなかったら駄目かというところは限らず黒田は宮城県人の鈴木大亮と佐賀県人の西村貞陽、三重県人の佐藤秀顕などを重用している。このうち鈴木大亮は黒田の「腰巾着」と称えられた人物で、江川塾以来の知己で「人となり機敏にして事務に練達」なところを、西村貞陽は「人となり鋭敏、吏務に通じ」といるところを黒田に寵用されたものとみられ、西村は「人々はその榮達の早いのに驚ろいた」というが、鈴木もスピード出世の方である。この三人は薩摩出身の小牧昌業を含めて、やや新型の伶俐で黒田の方針に忠実な吏僚だった様子が見られる。したがって黒田の方針をいわば目的合理的にすすめたものとみられ智慧者だったのであろう。しかし多くの前任者達とは違って黒田の逆鱗に触れるようなことは言いもしもしない型だったのではなからうか。

かくて薩派にして開拓使にあったものの、それ以外でも黒田に寵用された者達は北海道に「其ノ権力ノ強盛ナル、帝ト呼ビ王ト称セザルモ、亦タ北海道ノ領主ナルガ如キ」といわれた黒田の側近を形成したのである。奥山亮氏の「黒田伯と官僚」⁽³⁸⁾によると黒田が受信した書簡の目録（書簡そのものは失われているという）によると、鈴木大亮からのものが四九六、小牧昌業一五五、時任為基一三五、安田定則一二四、宮島誠一郎一一八、松方正義一一一、松永武吉一〇五、折田平内八五、調所広又七五、永山武四郎六七、松村淳蔵六一、佐藤秀顕五〇、道家斉四八通の順という。鈴木、小牧、安田、折田、調所らのおびたしいこの書信はあるいは黒田への稟議であり入智慧であり得たであろうが開拓使の経営について根源的^{ラジカル}なものは果してあったのだろうか。ともあれこの一握りの官僚による開拓統治の壟断

はその経営を秘密裡に矮小化し、明治中期の政治・経済に強い関心と能動的干与を求める人々の疑惑を深めていたのである。なおこの黒田の側近を形成した人々は永山武四郎の天保八年生（一八三七）と黒田の四才年長を上限に弘化二年生（一八四五）の西村貞陽の黒田より五才年下の一八四〇年を中心とする一世代であった。開拓使の廃止後、彼等のほとんどが十年代の末から二十年代にかけて各府県代知事を歴任しており、その中三十年に至って貴族院勅選議員となったものが少くない。しかし大臣となった者は一人もない。

かくて薩閥の頭領であった黒田の輩下は伊藤博文輩下の井上毅・金子堅太郎・伊東已代治・大森鐘一らより一世代年長でありながらその地位も職掌にも二十年代初期で遜色があり、勅選議員となるのもかなり遅れている。そして井上らが創り出した明治国家の行政を地方において執行するに止まったのである。

また彼らを山県系の官僚の白根専一・平田東助・清浦奎吾・小松原英太郎と較べても二十年代初期に己に彼らは年若いこれら山県系官僚の創る地方行財政制度を地方において執行するに止まり、平田らに頗使される立場に置かれているのである。

この点では彼らはBクラスの官僚として終ったのである。

しかしこの彼らも開拓使初期の岡本や島・松本らのその後と較べると平穩で順調な生涯を過したことになる、明治憲法体制下の立身出世の機会に浴したものであるということができる。

(1) 君尹彦 開拓使の設置について 三ページ。

(2)(3) 岩倉公実記 中巻七三ページによると、「五月二十一日上大広間ニ出御行政官並ニ六官学校待詔局府県ノ五等官以上及ヒ親王大臣非職公卿爵香問詰諸侯ヲ召サセラレ皇道興隆、知藩事新置、蝦夷地開拓ノ三条ヲ勅問シ給フ其文ニ曰ク……蝦夷地之儀ハ皇國ノ北門直ニ山丹満州ニ接シ経界粗定トイヘトモ北部ニ至テハ中外雜居致候処是迄官吏之土人ヲ使役スルニ甚苛酷ヲ極メ

外人ハ頗ル愛恤ヲ施シ候ヨリ土人往々我邦人ヲ怨離シ彼ヲ尊信スルニ至ル一旦民苦ヲ救フヲ名トシ土人ヲ煽動スル者有之時ハ其禍忽チ箱館松前ニ延及スルハ必然ニテ禍ヲ未然ニ防クハ方今ノ要務ニ候間箱館平定之上ハ速ニ開拓教導之方法ヲ施設シ人民繁殖ノ域トナサシメラルヘキ儀ニ付利害得失各意見無忌憚可申出候事 二十二日在東京ノ諸侯中下大夫諸官人上士等ニ皇道興復、蝦夷地開拓ノニ条ヲ勸問ス」とある。

- (4)(5) 東京大学出版会 明治史要 附表 四一ページ。
- (6) 竹内遼平 北海道史要 二九四ページ。
- (7)(8)(9) 北海道志 下巻 明治二十五年翻刻出版 六六ページ。
- (10) 新北海道史 第三巻 通説二 六九一ページ。
- (11) 同書 六九二ページ。
- (12)(13) 北海道志 下巻 六五ページ。
- (14) 府県制度資料 官制編 六四ページ。
- (14) 開拓使記録課編纂 開拓使成規目録 明治十五年四月 六ページ。
- (16) なお開拓使官庁の構成は五年九月の時点では札幌本庁・函館支庁・根室支庁・浦河支庁・宗谷支庁・樺太支庁・東京出張所となっており、官制上は札幌本庁が他の支庁を統轄する構成をとっているが、実際には次官の黒田が東京を離れず東京出張所から札幌本庁その他に指示命令を与え、札幌本庁が東京出張所に伺を立てることがみられた。この点では上級官庁と下級官庁との官僚制的編成の形式と実態とは乖離がみられる。
- (17) 北海道総務部文書課史料編集室編 北海道行政機構の変遷。
- (18) 前掲 開拓使成規目録 一六ページ。
- (19) 前掲 明治史要 附録概要 一二ページ。
- (20) 新北海道史 第三巻 通説二 一九八ページ。
- (21) 前掲 明治史要 附録概要 一一ページ。
- (22) この四名のうち山内堤雲(六三郎)は旧幕臣で箱館における降伏後土籍の剥奪を受けたもので、西村貞陽も旧佐賀藩士で何かの事情で平民となったものとみられ、実質的には平民二名とみるのが妥当であろう。

- (23) 明治十年八月十五日改 開拓使職員録。
- (24) 「よほど不平嘆息、真実退身覚悟」と新北海道史 第三巻通説二 一九〇ページで大久保利通文書から引用している。なお東久世を動かすには大久保も苦慮したものとみられ、大久保利通日記下巻には、八月「二十四日今朝東久世公開拓長官町田被遣候事共岩公之建論一封を呈し候委曲御承知之趣也一寸訪副島子東久世之事示談」とある。
- (25) 以下黒田については井黒弥太郎著 黒田清隆、昭和四十年四月、同氏編黒田清隆履歴書案 昭和三十八年十二月に多くを負わせていただいた。
- (26) 大久保利通日記 下巻 六七ページ。
- (27) 同書 五五ページ。
- (28) 同書 五八ページ。
- (29) 井黒弥太郎 黒田清隆履歴書案 一四ページ。
- (30) 同書 五〇ページ。
- (31)(32) 明治十三年二月十二日、国会開設問題に対する黒田清隆建議、鈴木安蔵 明治初年の立憲思想。
- (33) 榎本武揚および箱館に拠った旧幕臣達については、加茂儀一 榎本武揚 昭和三十五年、井黒弥太郎 榎本武揚伝 昭和四十三年、村上一郎編 明治の群像2 一九六八年の中のしまねきよし主戦派幕臣の軌跡々などに多くを負わせていただいた。
- (34) 黒田は短気で愛憎の激しい人物であり、部下に対する懲戒も屢々おこなっているが容易に部下を免職にできなかった。この点では岡本監輔も岩村通俊も松本十郎も自ら開拓使を飛び出したものである。殊に岡本の場合は岡本が対露問題で黒田の態度が軟弱であるとして黒田に愛想を尽かして去ったものを黒田は幾度も慰留して職に就かせようとしており、松本の場合もすでに述べたようにアイヌ人の強制移転をめぐるアイヌに同情する彼が黒田にその中止を懇請し続け一顧をも与えられず辞職しているのだが、その場合でも黒田は松本を慰留しようとしたらしく黒田に会うのを避けて故郷に脱れようとす松本を探索させている。ただしこれらの場合でも黒田は自己の意見を多少曲げてでも相手と妥協するということなく、意見は意見として貫きつつ只管真剣に慰留を重ねるのである。
- (35) 岩村通俊については、片山敬次・岩村通俊伝、昭和八年と前掲の井黒弥太郎氏の著書に多くを負わせていただいた。
- (36)(37) これらの人物については前掲 北海道史人名辞典等に負う。

(38) 奥山亮 黒田伯と官僚 北海道地方史研究 昭和三八年二月、奥山氏によると国立図書館蔵の黒田書翰は全て失われ目録だけが残っているとの事である。

三県分治の意義とその帰結

開拓使は十五年二月廃止され、北海道は函館・札幌・根室の三県に分治された。ところがこの改廃については政府内でも開拓使でも意見が活発に交わされるということは無かつたようである。それでは一体改廃の動機や意図は何だったのであろうか。一応の説明は十四年十二月二十八日の達によると「曩ニ其使ヲ置カレ北海道開拓ノ事務ヲ委任シ十ヶ年間別途ニ定額金ヲ支出シ来リ候処来ル十五年ニ至リ満期候ニ付同年限り廃使置県ノ処分ニ可及候条」とあたかも満期になったから廃使は当然といわんばかりである。もっとも開拓使という制はもともと臨時の機構だったのだし、黒田自身も早くから北海道を早く内地府県と同様にすることを書いていたのでその時期が到来しただけの事といえないこともない。

しかし北海道に県制を設置したからといって直ちに内地府県と同じようになるというものではない。否、開拓使の十余年にわたる経営実績、そこには多分によんだ既成事実の堆積もあり、より根源的には内地よりも人為的に短期に急造された社会ときわめて脆弱な経済的基盤を持った特殊な北海道が存在していたのである。

そしてこの特殊性に対する徹底した認識を欠き、容易に行政制度だけを内地化させ県制を即自的に適用してもこの制度は内地府県のような機能を果たさず、政府は特異な北海道の状況・条件に発する統治上の幾多の障礙に逢着しなければならなかつたのである。

先ず三県の制は形式的には内地府県とひとしい型の地方行政機構を設置したことになるし、府県とは異なる北海道の

開拓経営の事業は開拓使から各省に分属されて北海道に対する集権化が内地と資合的に進んだように表見的には見えるであろう。

そこでこの三県制は内地府県の制を踏襲していくことによって先ず開拓使本支庁の固有の職掌分課の機構は廃され、府県において明治八年以後ひとしく定められていた庶務課・勸業課・租税課・警保課・労務課・出納課という職掌分課機構が函館県では庶務・勸業・租税・学務・衛生・土木・地理・出納課等、札幌県でも庶務・勸業・会計・租税・土木・学務・衛生課等・根室県でも庶務・勸業・租税・学務・衛生・土木・地理・出納課等と三県それぞれが「内地化」した機構を有するようになり、内地府県と異なる点は三県とも監獄本署を有していたことぐらいになったのである。このいわば一面では一個の地方行政機構たる開拓使が三個の地方行政機構に細胞分裂を起こすことによって三県の行政官の数は既出第九表から推測されるように開拓使のそれよりも増大したのである。そしてこのことは行政事務と財政の増大をもたらすことになるが行政の効率はずしも増大しなかったのである。何故ならば開拓使本庁が今まで全道一円にわたってインテグラルに遂行し得た行政事務を三県がそれぞれ主務官庁としてこれを遂行しなければならぬ、場合によっては三県それぞれが職務執行の足並みを揃えて全道的インテグレーションを求めて連絡調整を行なうならばそこには開拓使時代と同じ結果を求めて徒に仕事の量、人員、費用だけが殖えることになるから。また開拓使から各省に分属された職務もその監督権は各省に担保されつつ実際の職務は三県各々が処理せられることが多くこの点でも右に述べた地方行政事務の処理と同様の弊を生じたのである。

もっともこの弊については十六年二月各省に分属されていた勸業等に関する特殊な事業は新たに北海道事業管理局を創設、これに統合化した、これも機構の増設・人員の増加につながることに外ならなかった。

第二にすでに開拓使の後期、明治十年頃から見られる傾向であるが、わが国の地租、及び地方財政の確立・体系化

の進行につれてやや遅れてではあるが北海道にもこれが及んできて、殊に三県制の時代になると旧式の租税が整理されぬまま府県並の近代的税制が強行され、社会的・経済的な基盤の脆弱な北海道に大きな打撃をもたらしたのである。これを地租についてみると、旧幕時代から漁業をもって経済の根幹とした北海道では、維新後もこれは変わらず内陸における開墾も殖民が始ったばかりで土地が府県下のように課税の対象として考えられる余地は比較的乏しかった。そして水産物の収獲・運送などに対する伝統的な租税が存在し、府県下の税制とは同じように取扱うことができなかった。なので、開拓使は明治六年「追々一般公布ノ新規収税規則等其儘管内へ施行難相成廉不少ニ付自今新增ノ収税等便宜施行シ漸次府県同一ノ規則ニ帰スル様取計⁽¹⁾」という方向を示して府県では統一的に整備されて適用される税制が北海道ではその儘では適用できぬことを認めたのであった。そしてその後旧税（海産税や出港税）に対する色々な手入が行なわれるがこの後述するように巨額な税源に根本的な手を加えることは出来なかったのである。一方、地租については、九年十二月頃「地租課収ノ義⁽²⁾」「北海道地租布告ノ義⁽³⁾」が開拓使でも取り上げられ、地租の創定事業や地租改正条例の適用を府県の百分の三を太政官達第一六一号で「北海道地租ノ儀当分地価百分ノ一ニ相定候此旨布告候事」と百分の一としてすすめたのである。なお新聞の北海道では民業勧誘と戸口繁殖のため開墾に着手した土地の多くを一定期間除租地とする規定を明治五年六月の北海道地所規則で「永住ノ者居室漁舍倉庫敷地、或ハ社寺、及墾成セシ従来ノ拝借地等ノ自今更ニ経界畝数改正、永ク私有地ニ定メ地券相渡、今申ヨリ七年間除租ノ事」としたほか、その後も幾度も開墾地の除租年限を定めたのであった。しかし海産干場や耕宅地・市街地等については函館・札幌・根室本支庁管内で前後はあれ十年頃から地租の徴収が始まったのである。

ところが問題になるのは、北海道の当時の経済の主要な担い手であった漁業者に対し、この地租や民費の制（さらには地方税制）が徐々に府県にならって適用されてきながら、その税制の当否を措くとしても、実質的には松前藩・

幕府直轄の制以来の伝統をひく旧い税制が海産税や出港税という名で開拓使全期間から三県の時期に至っても依然保持され、殊に海産税については開拓使期の国税総収入額のほぼ九〇％にあたる巨額の徴収が行なわれ、巨額を占める旧税制が近代的税制へと改変されることなくむしろ併行して徴収されるという事態を生じたのである。

そしてこの事態は、明治十九年八月、井上馨と山県有朋が北海道を巡視して、その後意見をまとめ、これが黒田の去った後の北海道庁制下の新方針の規定的役割をなしたといわれる「北海道巡視意見書」で「北海道ノ經濟ハ重モニ環海沿岸ノ水産ニヨリテ維持セラルモノタリ。今マ北海道庁ノ報告ニ徴スルニ、各水産物ノ產出總高ハ年々凡ソ五百万円ニ下ラズ。其ノ該道租税ヲ負担スル割合ハ、明治十六年度国税地方税並協議費合計百貳拾八万九千余円ノ内水産物ノミニテ（出港税ヲ併セ）百〇貳万八千余円ヲ負担シ、明治十七年度同九十七万四千余円ノ内六十四万八千余円ヲ負担シタリ。是モ亦タ其ノ北海道各物産ノ中ニ於テ最モ重要ノ地位ヲ占ルコトヲ見ル可シ。故ニ若シ当然事物ノ關係ヲ以テ之ヲ推サンニハ、斯ク重要ナル物産ニヨリテ營業スル者ハ、宣ク其利獲多クシテ因以テ其財産ヲ起スベキニ、今ヤ然ラズ却テ其財産ヲ破ル者相踵グシ致シ、東海岸有名ノ漁業浜ニシテ引網ノ數明治七年頃ニ比スレバ減ジテ其半ニモ及バザル様ナリタル処アル程ニテ、一般ニ漁業人ノ大ニ凋落スルヲ致シタルハ殆ンド以テ怪トナサザル可ラズ。本大臣等ハ因テ其原因ヲ査スルニ、夫ノ貨幣ノ變動商況ノ盛衰固リ各々其病ヲ助ケタルモノ有リト雖ドモ、別ニ其重モナル者アルコトハ復タ疑ヲ容レザルナリ。即チ（第一）ニ概シテ内地同様ニ一般法律ヲ施及スルコト、（第二）ニ現品税（海産税のこと筆者註）並出港税ノ重クシテ且ツ煩苛ナルコト……」と述べ海産税と出港税は「方今北海道漁業ヲ病マシムル病根ノ尤モ大ナルモノトス」としてこの税制を「右水産（税海産税のこと筆者註）及ビ出港税ノ如キ、寧ロ断然悉皆除免シテ漁業人ノ利ヲ厚クシ、彼等ヲシテ其財産ヲ成スコトヲ容易ナラシムル様ニシ」と改革意見が要路の大官から提起されたのである。

この国税のほか、周知のようにわが国の近代的地方自治制の設定に大きな影響をもたらした府県会規則・地方税規則郡区町村編制法のいわゆる三新法は明治十一年七月から施行されたが、北海道ではこのうち郡区町村編制法だけが、これは行政区画の再編成という比較的施行事業が容易であつたために、一年遅れて施行されたが府県会規則と地方税規則は施行されなかつた。この中府県会規則が適用されず北海道の地方議会設置が府県よりも三十年近くも遅れる端緒となつたのは黒田長官の民選議会に対する一貫した最も強度な拒絶的態度から理解できることであり、ことにこれは地方税規則とセットで、地方税を徴収してこれによって地方費の事業を議会が審議することを認めるというのであつたから地方税規則がそのままでは適用されないとすれば府県会規則が適用されなかつたのは、民権運動が昂揚しなかつた当時の北海道の事情と併せてやはり理解できることなのである。これに対し地方税規則は、それが府県の場合よりも二年遅れて、明治十一年七月の太政官布告第十九号のままでなくこの改正規則の十三年四月の同布告第十六号の趣旨にもとづいて、開拓使では五月「正租五分一民費ノ義地方税トシテ徴収シ郡区ノ費用ニ充ツヘシ」と布達乙四号を管内に発行したのである。さらに十四年三月の開拓使函館支庁第十八号布達では、地方税規則の營業税並雜種税に相当する税を諸会社・製氷・廻船宿・船荷扱・旅人宿・質屋・古物商・雇人請宿・湯屋・炭電人・寄定席・料理屋・飲食店・理髮床・芸妓・屠牛・演劇・諸興業に賦課、第二十号布達では「戸数割民費ヲ戸数割税ト定メ之ガ徴収規則ヲ定ム」としたのでありこの頃から函館支庁管内とやや遅れて札幌本庁管内、更に遅れて根室支庁管内と施行年次と税目に数年間の前後はあるが地方税の徴収がすすめられていったのである。そしてこの地方税も地租・海産税・出港税とともに住民の負担を強化したのであるが、これは国税と違って郡区の財政を賄うのであるが、当時の広域の人口稀薄な土地に居住する住民にとっては府県下の狭小の地に旧くから居住して経済的基盤のある住民よりものはるかに苛酷な負担となつたのである。そしてこの点でも井上・山県意見書はこの事態を厳しく批判し次のように述べ

ている。「当該官吏動モスレバ内地施政ノ様ニ倣ハントスルヨリシテ、其実施ノ迹ハ苟モ当該法律ニ取除ケノ明文アルモノヲ除クノ外ハ、其倣シ得ル丈ケハ大抵内地同様ニ一般法律規則ヲ施及シタリ。即チ沿海曠漠ノ浜ニシテモ、少ク聚落ヲナシタル処ハ乃チ公立学校ヲ設ケ、建築ノ模様教育ノ方法皆之ヲ内地ニ模シタリ。而シテ其入学児童ノ数ヲ問ヘバ、僅々十数人ニ上ラザルモノ有リ。又其海浜村落稍大ナル所ニ至テハ、学校ハ勿論警察署郡役所及ビ病院等之ヲ建設シテ一モ備ラザルモノ無ク、殊ニ是等ノ建築ハ皆壮ニシテ、巍然トシテ独リ石塊草苔ノ屋間、棒莽荒蕪ノ村外ニ聳ヘ、殆ンド内地ニ於テモ其比ヲ見ルコト稀ナル者アリ。而シテ此等一切ノ入費即チ地方税トナリ或ハ協議費トナリテ、人民ヨリ徴収セラルルモノハ大抵漁業人ノ負担ニ帰シ、明治十八年度ノ如キハ、其ノ漁藻干場各税項ノ中（地租・地租割五分ノ一筆者註）単ニ学校費ノ一項ニテ、乃チ正租ト同額ニ達スルニ至レリ。元来北海道ノ土地ハ其券面ノ地価甚ダ高ク、故ニ名義上ハ百分一ノ地租ナレドモ、之ヲ内地地価ノ割付ニ比照スルトキハ實際略々同様ノ割合ニ当ルモノトス。就中右等干場ノ地価ハ其尤モ高キモノナリ。）加フルニ戸数割・公儲金・小廻船税、雇夫鑑札料及ビ伐木税等ノ目ヲ以テ徴収セラレ、其負担ノ割合甚ダ輕ニアラズ。即チ明治十七年度地方税並協議費負担調ニ拠ルニ、総高三拾七万〇四百拾四円ノ内式拾貳万四千四百九拾四金マデハ漁業人ノ負担トシ、実ニ平均一戸ニ付拾貳円六拾八銭課セラレタル割合ナリ。左レバ内地同様ニ一般法律ヲ施及スルヨリシテ生ズル諸費、直接間接漁業人等ノ困難ヲナスモノ豈ニ少ナリトセンヤ」と。

こうしてみると総じて三県分治の制度は、松前藩・幕布直轄の時代からの伝統をひく経済的組織や財政制度、開拓使の事業としてつくられた固有の社会的経済的特色をもつ北海道にやや容易に「内地化」をはかって府県制度を移植した結果、地方行政をすすめる上での財政の膨脹をもたらすとともに、旧制と新制が前者を後者が根底から超克することなく、なし崩しに即自的に新旧併存し混乱し、税制の点で新旧二様の租税を住民が賦課されたり、地方財政の自

賄を標榜する府県下の地方税制を北海道に適用して、府県とは異って広大な行政区画に僅少な戸口をとどめる北海道に内地同様の地方財政自賄を強行、当時の住民、殊に漁業者に対する苛烈な収奪の強化をもたらし、その生活を瓦解させ北海道開拓統治を手詰りたらしめたのである。この手詰りは北海道の統治事情と府県の統治事情との相違を意識せず、コンテクスチュアの異なる府県の制度を北海道に適用したことに負う。もとより北海道に設けられる地方制度も内地府県下のそれも原理的には一つの体制の統治の貫徹という同一の限定内にあるわけだが、実は北海道を内地化させようとすればする程、当時は先ず内地と北海道とのギャップが強く意識されねばならず、それをいかにして架橋するか強い緊張感なくしてはこのギャップは決して架橋できるものではなかったのである。それも開拓使期には、強大な実力と権限をもって内地府県下の制度の北海道への安易な適用を拒絶しきびしく取捨選択しうる黒田が居たが、その黒田にしても開拓使の末期には日日侵潤拡大してくる府県下の制度の適用ぶりを一つ一つ取捨選択し得るわけにはいかなくなっていたのであり、黒田の去った後の三県下の吏僚では中央の指示による一元的集権化・制度の内地化を阻止できるものでもなくその意志も無かったものとみられるのである。かくて北海道において適用された制度と実態の乖離は三県時代に一そう昂進する。

そしてこの状態を強く自覚して、府県下で適用されている制度が北海道ではそのままでは適用できないこと、そして北海道を「大地ノ墾闢物産ノ振興及ビ商工ノ繁昌」をさせようとするには内地とは異なって北海道に即した固有の制度によるべきことを主張、「概シテ内地同様ニ一般法律ヲ施及スル事、夫レ北海道ノ如キ創開ノ地ハ成ル丈ケ一切ノ制度ヲ簡易ニスルコトヲ要シ、応ニ内地同様ニ一般法律規則ヲ施及スベカラザルハ……」と述べているのが前述の井上・山県意見書であった。

かくて三県から道庁制への転換、道庁制の新方針は北海道に対する統治行政を北海道の固有の实情に即して、しか

もこれを踏まえて集権化しようという課題の下に樹立されるのである。

- (1) 開拓使記録課編纂 開拓使成規目録 明治十五年四月 一〇一ページ。
- (2)(3) 同書 一〇五ページ。
- (4) 新北海道史 第三卷通説二 二三四ページ。

北大法学論集 第二〇卷第三号 抜刷

井上毅の「北海道意見」と井上馨の「北海道ニ
関スル意見書」

清水昭典

紹介

井上毅の「北海道意見」と井上馨の「北海道
ニ関スル意見書」

清水 昭 典

ここに紹介する書の一つである井上毅述「北海道意見」は、明治二十五年十二月に印刷出版されたもので、印刷所は京橋の秀英社、発行所は神田の東邦協会仮事務所となっており、著者が「余が意見を草し、而して又之を世に公にするは以て公衆の賛同を求め且以て世の批評を得んことを冀望するなり」と跋尾に述べているように当時広く刊行されたものらしい。中身は伊藤博文と谷干城の毛筆印刷の序文のほか僅か四十七ページの小冊子に過ぎない

が、表現は巧緻でしかも論理的説得に富んだ文章である。これに対し、井上馨の「北海道ニ関スル意見書」は、北海道大
学図書館蔵のおおかたは官本とみられるものである。全体で僅々
十七ページの小冊子で、末尾に明治二十七年五月、内務大臣井上
馨とあり、おそらくはほかに署名原本でもあつてこれは写しなの
であらう。

なおこれは井上馨自身が執筆したものか、あるいはただ彼の名

を附したに止るものか判然としないが、現職の内相としての公的見解であることに変わりはない。よく統計資料を駆使して意見を述べているが、井上毅の「北海道意見」ほど表現にも論旨にも鋭さはいかがわれない。

この両井上が北海道の統治開拓について意見を述べた時期は、薩派の牙城視されていた北海道に道庁制が設けられて間もない時にあたり、近代的集権化の統治の期待を担ったこの植民地行政機構に新たな植民開拓政策の展開が強く求められていた時期なのである。

したがってこの時期には已に新撰北海道史第四巻通説三でも触れているように、この両井上の所説のほかにも在野の河田鏞也の「北海道殖民論」（明治二十一年）、勝山孝三「北海道殖民策日本開富」（二十四年一月）、「日本回天」（二十四年三月）、久松義典「北海道新策」（二十四年十月）、岩橋謹次郎「北海道開拓新論」（二十五年九月）などが踵を接して出版され、「天下ノ輿論ハ、北海道殖民移住ノ急務ナルヲ是認シ、将サニ大ヒニ殖民ノ実ヲ擧ゲントス。即チ、政府ハ以テ北海ニ注目重キヲ置キ、各政黨ハ、先功ヲ北海ニ擴張セントス……（中略）……而シテ学者論客ハ年ヲ北海ノ事ニ勞シ、口ハ以テ北門ノ急務ヲ論説スルニ至リ」（新撰北海道史第四巻通説三、二六〇ページ）と開拓論が高

まった時期だったのである。この点で一人は伊藤博文の懐刀とみられた樞密顧問官であり、一人は実業界に大きな影響力をもつ現職の内相であり、ともに政策の枢機に参画した人物であるから、この二人の意見は、ほぼ当時の政府の北海道開拓統治方針そのものであったとみることができよう。事実この二人の、特に井上馨の意見は、後に述べるようにその後の北海道の開拓統治に大きな影響を与えているのである。ただ両者は、対象への突っこみの深浅はあれ、ほぼ共通の問題を取り上げており、随所に見解をひとしくしている点が多いのだがなお開拓についての力点の置きかたや見解には微妙な相違点があるのがわかるのは興味あることであり、本稿ではこの両者の見解の紹介がたその異同について少し触れてみたいと思うのである。

まず、井上毅の「北海道意見」の内容からとりあげるが、これは第一総論、第二開墾、第三漁獵、第四資本の供給、第五交通、第六最終の調査、跋尾に節が分けられ、総論では課題の提起として、北海道開拓の意義を「北海道を開拓するは。日本国民の義務なり。又宇内の大勢に対する我帝国の政略上の急務なり。地を開発し、文明を広布するは、宇内の間に独立する国民の一大義務として、各国の先を争ふて着手する所なり。故に亜弗利加の曠茫なる沙漠、南洋の豆散せる諸島の如き、皆既に欧州各国の占領する

所となり、近く十年の間に於て、地図上に尺寸の余地を残さるに至れり、北海道は、現に我内地の一部に属するも、六千九百十九万里の地積にして、人口僅に四十万に過ぎず、一方里僅に五十八人を容るるに過ぎず而して、成懇の地未だ測定せる沃土二百分の一に踰ること能はず。曠茫の野、尚熊鹿の棲たるは、是豈日本国民が天与の利源に対する人為を欠くものにあらすや。今にして北海道の開拓を怠るあらは、天人の共に許さざる所なるべし

露西亞の西北比里亞線に於ける一部として「ウラジヤストック」

より黒龍江に至る鉄道は、昨年の夏、露国皇太子の親しく其地に臨み、起工式を起せし以来、兵隊を使用し、薩哈連島囚徒を使役し、星火の急を以て工事を督促し、本年を以て其の半を竣工し開業すへしと伝ふ、而して既に朝鮮と陸路貿易条約を結び「ウスリ」地方に移民し着々歩を進む、其の勢西北比里亞の東部に於て、新に一國を建てんとするものの如し是に於てか、我か北海道の事、之を苟且に付すべからざるに迫れるは喋々を須たざる所なり、唯然り、故に国民の義務として、國家の急務として北海道は、今より十五年乃至二十年を期して粗々開拓の目的を達せざるべからず、苟も長日月を期せんか、生物蕃殖の原則に従ひ、今より百年を経ば、北海道も亦必ず自然に到処人煙を見るに至らん、唯文明國民の義務を全くし、宇内の大勢に應ぜんと欲せば、必や短日月を期して開拓の成功を収めざるべからず。短日月を以て開拓の成功を収めんと欲せば、其方法は如何。曰く、経略宜きを得て、十分なる支費を供給するに在り。」と述べている。井上毅にとつて、北海道開拓の意義は、いわば「宇内の大勢」に即応しようとするところに発しているのであり、この「宇内の大勢」とは彼によれば欧州列強諸國のアフリカから南洋諸島にいたるまでの世界の植民地分割が完了したこと、またロシア帝國のシベリア経営にみられるように、鉄道敷設や移民などに資本主義的經營が急テンポで進められてきている世界のすう勢を指しているのである。

そしてこの大勢がわが國の地位を揺り動かし、わが國が到底これを拱手傍觀しえない立場に置かれていることを強調しているのである。その点では彼の意見は、單に即目的な開拓論でもなければ一時代前の識者達のような列強、殊にロシア帝國の直接的軍事侵略に備えるいわゆる北門の鎮撫論でもなく、帝國主義的な特徴を示しはじめた時代への認識に立つて北海道の資本主義的植民開拓を論じているのである。そこで彼は、北海道開拓への着手の順序について、二つの案が考えられるとする。先づ甲案として「先づ第一着手に縦横の鉄道を敷設し、四隅に達せしむへし」と、乙案として「先づ沃地を開墾し、通次に部落を成し、人民生活の基礎を固くすべし」とあるが、甲案から着手にかけると、全北海道

の縦横線布線と、航路と鉄道を連絡する諸港の改築を要し、その費用は三千有余万円に達することとなり、当時内地の決定済みの鉄道敷設に要する六千万円に並行してこれを短日月に施行するとは国庫経費の許すところではないと見るのである。

そして乙案からの着手を先行させるべしとして、「第二の方法を行ふには精確なる開墾法を施行せざるべからず。蓋農は国の本と謂へる如く、凡そ邦国を成立するの要素は、国土と国民相附着し、生活の基本として団聚部落を成すに在り。之を名けて土着と云、彼の漁業の如き其の利巨大ならずとせず、然れども、毎年北陸東山より漁夫として出拝する人民は、十方に近きも、一來一去、春燕秋鴈に均しく、却て百里外他の地方の為に資富を増殖すと雖、北海道の為に人民土着の基礎を為さざるは、人の皆知る所なり。善哉独乙博士「フェスカー」氏の論に云農産の富は以て文明国を成立せしむべきも、未だ漁業のみを以て国を成せる文明人民あるを聞かず。故に北海道に於て農産豊饒にして供給に充足するに至るまでは、決して農民の増殖を怠るべからず」と説き、この乙案の具体化について、第二、開墾で、「第一着の急務として精確なる開墾の方法を立てざるべからず。其要点は、第一に、地理を經画し、道路を築き、水沢を排するの事業は、政府自ら之に任すへし、第二に、土地払下区域の順序を定め、地里經画既に成

るの区域のみ、先つ払下を行ふべし。第三に、村落団結を組織せしむべし。第四に、現在の十年貸下の規則を廃すべし。第五に土地払下の制限を定めて、一戸五万坪以下に限るべし。第六に、払下を行ふに公平の方法を執るべし。第七に、旧規則に依り広漠なる土地の貸下又は払下を受け、而して開墾に着手せず、又は其功程の進まざるものは、法律の約束を設けて、之を土地せしむべし。第八に五十戸以上の一団結を以て移住するものには特典を与ふべし。第九に、資本家又は開墾会社にして相当の資本を備へ、確實の目的を有する者に対しては、特別の例外を設くべし。第十に移住民に対し府県官の證明を要し、又移住の便利を予ふべし。」と述べるのである。

以上の列挙事項にはさらに詳細な説明が加えられているのだが、この中でも井上毅が最も強調していることは、第一に具体的な移民の方法について、わが国の農民に伝統的な村落団結の組織形態を北海道においても積極的に利用しなければならぬとして、「開墾事業に於ける困難艱苦は免るべからざるの経歴にして、唯た多衆団結に相扶助し相慰藉するの力は、以て其の困難に打勝つこと能ふべし。且移民の情、離群索寞の境に在るときは、生活の樂を欠き、無聊不快の感に堪へず、心折氣屈して半途に事業を抛ち逃亡離散するに至る。故に開墾の經画は、尤村落の組織に

注意して、一村自治の基礎を養成するに足らしめざるべからず。」と述べ、地理の経画についても村落の形態を散居制をとらず、「若干耕牧地に対する一村の位置と、并に村役場小学校敷地、又墓地を予定し、又広野に必要な防風林を経界し、以て将来の為に移住人民の幸福を保護すべし。」と主張しているのである。ついで彼は第二に明治十九年に制定された北海道土地払下規則、明治二十二年制定の北海道開墾地租地方税免除の施行がかえって土地の実際の開墾の障碍となり、投機的な土地所有の傾向をすすめていることを批判し、「因縁の便を得る者は敏捷に手を廻わして其の膏腴にして且交通の便なる土地を占領することを務め」、そのために「上川又札幌近傍称して北海道膏沃第一と称するの地の如きは猶荒蕪林叢に属するも、之を問へば尽く既に貸下者の占有に帰するものにして、実際の移住農民の為に着手すべきの地を余さざるに至れり、恩恵保護法の意外の結果は、実に開墾の一大障碍を為したり、」と述べているのである。これは、明治十九年以來の初期道政の「人民ノ移住ヲ求メズシテ資本ノ移住ヲコレ求メント欲ス」（初代長官岩村通俊演説）のことばに端的に示される資本の誘致策が現実には生産的資本の進出よりも利権と保護に汲汲たる奸商、投機師の跳梁を招き、かえってこれが開墾の障碍となっていることを衝いているのである。

かくして彼は、明治十九年の北海道土地払下規則が大資本をもって大農を営む者を招こうとしたものだが、「北海道土地の実況を案するに、農事は未だ以て大資本の利用を為するに足らず、且漁業の利、極めて活潑にして、金利率に最高度に達するを以て、農業に向て資本を投する者あることなく、大資本を放下するの大農を招来するの目的は空望に属するを免れず。将来に北海道の良民たる者は、蓋、自ら耒耜を把るの農夫、又は自ら耕して傍らに小作人を使役する者に過ぎざるべし。果して然らば一戸五万坪を以て制限とするを充分なりとす、」と地主偏有の大土地所有を排し、自作農中心の開墾開拓に期待したのである。そして土地は五万坪を先づ開墾した者にのみ新たに払下ることとし、「正当の理由なくして一年内に開墾に着手せざるときは、其の權利を抛棄したるものとせざる可らず」とし、このほか払下規則によつて払下を既に受けた者でも開墾に着手せぬ場合の土地返納・原価買上げを主張しているのである。ただこのような開墾策は、井上毅自身にとつても、ことに「宇内の大勢」に対する鋭い危機感を抱いていた人物として、迂遠な策と感ぜられたのであり、彼も「幾何の歳月を経て能く全道に人烟散布するの光景を見ることを得べきや」と疑問を持つのだが、「凡そ生殖の勢は一より二に進み二より四に進み四より八に進む者なり。従来北海道の農業に於けるは

屯田兵及或る僅少の一部を除く外、未だ生機を生せず、草木の根を著けず雨濛の源に資らざるが如し。今精確なる開墾法に従ひ、例へば先づ石狩夕張上川の原野に着手し、一里一村、十里一邑、鶏犬相聞へ、人煙相望む、の盛況を見るに至らば、其の他の遠僻の地も亦勸導を俟らずして人民相競ひ、後進者は先進者の模範に依り、容易に其の緒業に就くに至らんは必然なり。」と将来に期待するのである。

第三の漁獵の節では、彼の北海道開拓に対する関心が漁業よりも農業に深かったためか、その叙述はやや簡略である。ここでは彼は、北海道漁業における舟艇網具の粗末さ、漁法の粗雑さ、漁業資本の乏しさ、出稼漁夫の傭賃前借逃亡に対する制裁、そのための雇主と被傭者の関係の検束の必要、捕鯨業振興の提唱、治外法権を有する外国人の密漁（ラッコ漁・鯨漁）に対する取締対策、昆布輸出税の免除の必要などを説くほか、当時の漁場貸下規則が土地規則と同じように茲民によって悪用されている点を指摘、「現行の規則は毎三年營業の功程を届出へきの条文ありと雖、一人にして數箇所を願ひ下げ、其實數箇所に營業するの力なく、先づ甲所に營業し、次年に乙所に營業し、又次年丙所に營業して、以て法文を逃るる者あり。而して其の一箇所に着手するに足るの力を以て他の二箇所以上を併せて願ひ下げたるは、他人

に貸貸して以て奇利を網せんとするに過ぎず。此れか為に毎年漁場の着手せざる者過半に至ると云。此れ宜く漁場の監督を厳にすべく、而して現行漁獲物の五分税の外に又は之を改めて漁場税を設くるか、又は貸下漁場にして着手せざる者の為に特に其年の漁場税を改むべし。」と主張している。

第四の資本の供給の節では、彼は、北海道で為すべき事業が多いにもかかわらず、資本が不足していることを指摘、この理由を「其の利息の高き非常の度に在る」とし、これを第一には漁業の季節の仕込に「青田借と称へて漁獲物の売価を見込抵当として借入を為す。此の時金融非常の逼迫を見るに因る」こと、第二には「従前交通不便にして内地の資本自然の注入を欠くに因る」こととしてゐる。かくて利息の低い資本を誘致するために彼は、第一に「漁採の為に貸出すべき短期貸の銀行」と第二に「農牧の為に貸出すべき永期貸の銀行」と二様の銀行の設置を提唱、両銀行の為に各々の特別の性質に則して特別の制規を定め、しかも両様の銀行ともに当時の銀行条例のほかに特別の保護措置を付与すべしとしてゐるのである。そして漁採の為に貸出す短期貸の銀行には、利息を高くするとともに危険防止のために十分な保証の方法を設けること、農牧の為に貸出す永期貸の銀行には、至極の低利を要すとし、「欧州諸国に行はるる土地抵当銀行の法に倣ひ、其

の利益を保護する為に、抵当券の発行を或る程度に迄許可せざるべからず。而して組合貸借の法亦適当に設けざるべからず」とするのである。この提唱は、特に資本の誘致に困難な農牧地に抵当制を踏まえた長期低利の融資策を国の保護によつてすすめようとするところに特色があり、現実には数年後、北海道拓殖銀行の設置をもつて具体化したのである。

第五交通の節では、彼は北海道の交通航運を盛にするためには「一、築港、二、造船事業を奨励し又函館に船渠を設く、三、札幌又は小樽函館間に鉄道を設く、四、千島に電信を架設し、又航運を開くの事亦急にせざるべからず」と主張する。ただここにみられる彼の意見は、本州と北海道の連絡、小樽・函館・室蘭の築港、とそれへの鉄道の接着工事を主眼としているようで、後述の井上馨の主張のように北海道の未開の内陸に縦横断鉄道を敷設せよという雄大な構想は見られず、ある程度開発のおこなわれている半島部の交通手段の改良を唱えるにとどまっているといえよう。

第六、最終の調査の節では、彼は「北海道全部の経画に付第一に確定を要する者は国防上の位置是なり。陸軍に於ては将来鎮台（屯田本部）を置くに適當なる地は、上川なる畝、又は空知太なる畝、又は札幌なる畝。海軍に於て軍港の位置は室蘭を適當とす

る畝、又は青森の大湊を適當とする畝」の点とか、河川の洪水対策、林産資源、鉱物資源の開発利用などについて学術専門家の精密な調査の必要を力説するのである。

跋尾では、井上馨は、十九世紀後半のロシア・イギリスの中東アジアに対する軍事的進出、統治経営、鉄道経営などの例をひき「事功の捷速なる驚くに堪へたる者あり。此れ豈優游多議日月を苟玩するの比ならんや。」と焦慮の意を示し、「北海道の事、英の亞非葉斯坦に於る千里長征他の邦国を取りて新に藩屏を構ふる者と同しからず、而して形勝張蹙の勢方に目睫に在り、此れ猶之を緩漫に付すべけんや。今日に當り北海道の當に開拓すべきは衆の俱に知る所にして更に論議を俟らず、要は時期を失はざるの問題のみ。余が北海道意見を草し、以て識者の教を請はんとするに急なる者豈已むことを得んや、」と結ぶのである。

つぎに井上馨の「北海道ニ関スル意見書」について述べると、これは、序、第一漁業、第二農業、第三道路又鉄道、第四港湾、第五地方制度、第六囚徒、結論の順序で叙述がすすめられている。

第一漁業では、井上馨は、当時の北海道の富が農業からではなく、専ら漁業から得られている現実を重視、「夫レ本道ノ拓殖ハ農業漁業ノ二者相須テ並進ミ始メテ其成功ヲ見ル可キハ勿論ナリ

然レトモ従前本道ニ移民ト資本トヲ誘フタルノ主因ハ漁業ノ利益ニ在リシコトハ旧幕府時代ヨリ今日ニ至ルマテノ成迹ニ於テ昭然トシテ較著ナリ今日本道内部ニ於テハ石狩平野ヲ除クノ外ハ移民ノ聚リテ村落ノ形ヲ成セシ者尚ホ稀レナルニ拘ラス沿海ノ地ニ於テハ処々ニ部落ヲ形成スル者アルニ至リシ所以ノモノ即チ他ノ故ニアラサルナリ概シテ之ヲ言ヘハ従前本道ニ移住シ若クハ事業ヲ企テタル者ハ皆ナ漁業ノ利益ヲ逐フニ在リタリ、「本道最近ノ統計ヲ觀ルニ輸出物産総額ハ凡ソ壹千貳百六拾余萬圓ニシテ水産物ハ凡ソ壹千萬圓即チ其八分ノ七ヲ占メタリ今日本道ノ富ヲ成スモノハ実ニ漁業ニ在ルコト以テ証ス可キナリ、」と述べている。この点では井上馨は、かねてから北海道開発はまず水産業の振興からすすめるべきであるという論を唱えており、明治十九年八月、山県有朋らとともに北海道を巡視した時に作成した井上馨・山県有朋「北海道巡視意見書」でも「北海道ヲ開クノ順序ハ、尤モ其水産ノ利ニ因ルコトヲ先キニセザル可ラズ。何トナレバ陸産即チ農桑採鋳業ノ如キハ大率皆ナ創始ノ事ニ属シテ、其費ヲ要スルコト大ナル側ラ、独リ水産漁業ノ業ハ従前仕来リノ因ル可キモノアリテ、其利ヲ収ムルコト易ケレバナリ。誠ニ所利ニ因ラント欲スレバ、凡ソ従前施設ノ漁業保護又ビ水産取扱ニ関シ、苟モ其病トナル者ハ挙テ之ヲ改正癉停シ、以テ水産ノ利ヲ厚クシ、漁業人等ヲ

シテ多ク利獲アラシメ、因テ産ヲ興シ財ヲ殖スルコトヲ得テ、富人大戸比々トシテ東西海岸ノ間ニ起ル様經畫セザル可ラズ。然ラズ徒ニ貧民増殖ノ地トナラスハ独リ其益ナキノミナラザルナリ。」また「農鋳業トモ今日ニ至ルマデ未ダ其一分ヲモ發達スルコトヲ得ズシテ、北海道ノ經濟ハ重モニ環海沿岸ノ水産ニヨリテ維持セラルルモノタリ。」と述べているがこの漁業重視の姿勢はこの意見書でも変わっていないのであり、井上毅の農業開発重視とは際立って対象的である。そして井上馨は、水産の利を妨げているものとして、濫獲・魚附キ林の濫伐を指摘、これが「一代財源ヲ涸渇スルニ至ラン」弊をくい止めるために北海道漁業に關する制度の設立を唱え「漁業權及海産乾物ニ關スル權義ノ得喪、波打際ノ使用制限、網製法並ニ網敷ノ制限、漁場ノ区画並ニ漁期ノ制限、天然並ニ人工孵化蕃殖ノ方法、漁附キ林ノ制度、漁業組合、水産稅法及ヒ漁業人雇主ト被雇人トノ關係等ニ關スル法令」など国の保護監督の必要を説くのである。ことに漁業被雇人の漁場における犯罪（殴打闘争賭博）、賃銀の前取逃亡、などに対しては井上毅よりも厳しい制裁、たとえば特別の権限を警察官に与えて即決処分を行わせよと論じている。

このように列挙された井上馨の主張は、個々の制度の具体的内容にまで深く立ち入って言及しているわけではないので速断はで

きないが、幕末以来の場所請負制の伝統をも想起させるような前資本主義的特許保護政策を踏まえているのではないかと思わせるものである。この点でも彼の意見は井上馨のように漁場貸下を特権化せず実際に漁業経営をおこなおうとする者にひろく経営の機会をつくり生産高の増加に期待しようとする意見とは対照的である。

第二農業の節では、井上馨は先づ北海道の農業は「耕耘拓殖ニ適ス可キ原野ノ内大ナル分凡ソ九十五万町歩ノ内其墾成耕地ハ猶未タ僅々五万七千町歩ニ過キス近年稍々進歩ノ状ヲ見ルト雖モ漁業ト其発達ノ度ヲ比照スルトキハ頗ル相懸絶セリ是レ農業ハ其事困難ニシテ其利益薄キカ故ナリ、」と農地墾成がいたって困難で進捗せぬ現状を指摘する。そして僅に石狩地方に拓殖の盛況ぶりがあるかがわれるとし、北海道の農業を発達させるためには、たとえば排水事業をおこなうなど「一方ニ於テハ開拓上ノ障礙物ヲ除去シテ移住民ヲシテ其ノ開墾ノ業ニ就クニ容易ナラシメ」るかわら、「一方ニ於テハ彼等(移住民)ヲシテ隣保相通シ運輸互ニ便ニスルコトヲ得セシムルノ方法ヲ取ルコトヲ要ス」とし、移住民が孤屋離居するような土地貸下の散布化を避け、すでに団体移住をすすめて「連接密住」の者に貸下をおこなっている事実を指摘将来は移民に鞏固な村落を構成させるために山林を町村公有林

として下付し、「薪炭建築及飼牧ノ用ヲ欠クコトナカラシム」ことを必要とすると述べている。

以上の農業に関する井上馨の叙述が、先にも引用した明治十九年の「北海道巡視意見書」のそれと比較すると驚く程消極的になり議論の調子も非常に低調になってしまっているのは一体どうしたことであらうか。「北海道巡視意見書」では、彼は、本州における小農型の経営がわが国の農産に不振をもたらしている原因であるとし、北海道では、「開墾ノ目的ヲ達セント欲スレバ、能ク今日内地農業ノ弊ニ鑑ミテ此弊ヲ北海道ニ移サザル様注意シ、成ル丈大農ヲ植へ、一定規律アルノ労働ヲ起サシムル様施設スルコトヲ要ス」と大農論を力説、さらに「宜シク成ル丈大姓富民、充分ニ資力アル者ヲ勧誘シテ、一筆限り廣大ノ土地ヲ引受ケ、規律上ノ労働ヲ用キテ之ヲ開墾セシムル様計畫セザル可ラズ。然ラス、苟モ従前ノ仕法ヲ襲ヒ、徒ニ貧民ヲ移シテ、労働不規則ナル小農ノ数ヲ加フルトモ、遂ニ復タ益ナキノミ、」と資本の誘致を唱へ、労働の利用については、屯田兵の例にみられる「若シ懶惰事ヲ怠ル者アレバ操練馬ニ喚出シ、衆兵ノ前ニ於テ蹴踏鞭打以テ之ヲ懲シメ少クモ寛假セズ。是レ実ニ其開墾ノ成績、能ク人ヲシテ目ヲ拭ハシムルニ足ルモノアル所以ナリ。」と苛酷な強制的労働を称え、意気昂然たるものであったのである。この変化は、お

そらくは八年の間に北海道に大農法が進展せず、資本も誘致されず、このために設けられたはずの土地私下規則が却って投機師奸商の悪用するところとなり、私下地が荒撫のままに置かれるといった事態の失敗に、また世論などの攻撃などにも負うのではないかと思われるのである。

第三道路及鉄道の節での彼の主張は、北海道縦横線の敷設を果して国家経済の許す所なるかと危ぶみ、取敢えず小樽函館間の敷設のみを主張した井上毅とは逆に、巨額の資本の必要を認めたいえで鉄道が洪大な利益をもたらすものであるとし、先づ縦横断線を敷設することを主張するのである。即ち「第一空知太ヨリ上川ニ出テ「フラス」原野ヲ経テ十勝ノ中央ヲ貫キ厚岸ニ達スル線路第二上川ヨリ宗谷ニ達スル線路第三上川ヨリ北見海岸即チ猿轡湖若クハ網走(両地ノ内築港ス可キ地)ニ達シ東方線ニ聯絡スル線路」と上川(現旭川)を中心として三方に放射状に北海道の東・北端にも鉄道を及ぼそうとするのであり、「本道鉄道ノ最モ急要ナル者ハ右三幹線路ナリト信ス故ニ本年度中ニ於テ之ヲ踏査セシメ果シテ右各線路ノ下ニ概述シタルノ目的ヲ達シ得ベキ望アラハ進シテ第一期工事トナスノ計画ヲナサントス」というのである。井上毅ならずとも当時のわが国の経済力からみて驚く程雄大な計画であるが、彼には実業界との深い関係、たとえば渋沢・岩崎・

益田・大倉・安田らとの交友関係を通じてこの計画の見通しに可能性を信じていたのであるうか。ただ井上馨は当時の石狩国、小樽港の戸口、耕地、輸出入、銀行預金貸付為替振出受込、手形貸取立、荷為替貸取立の急増ぶりを統計表で示し、これを鉄道敷設の結果とみて、「若シ単ニ石狩川ノ水利若クハ国県道路ノミニ依リタルトキハ豈ニ速ニ斯ル異動ヲ統計上ニ見ルコトヲ得ンヤ」と述べているところから、先づ北海道には鉄道からという考えかたがあつたものと思われるのである。それゆえ彼は先づ鉄道を敷設し、その後に「国県道路ハ右鉄道線路ノ実測ニ随ヒ停車場等ノ位地ヲ略ホ選定シ先以テ所謂ル交通上ノ主線既ニ定リタル後ヲ俟チ其ノ必要ニ応シ重モナル停車場ヲ以テ起点若クハ終点トナシ移民ノ往来聚止及運輸交通ノ便ヲ図リ其緩急ヲ考テ以テ開鑿ヲ計画ス可シ」と道路計画をすすめよというのである。

いささか敷衍すると井上馨にとっては、北海道の開拓は鉄道の敷設、道路の開さく、移住民の村落定着という順ですすめられることになるのである。そして事実、明治後期の道東・道北北海道開拓はこのようない見奇妙な順序で進められることが多かったのである。なおこの井上馨の鉄道敷設計画は、昭和初頭までかかったけれども、ほぼ彼の主張どおりに、石勝線、天北線、石北線として実現されたのである。

この点では井上馨の見識、少くとも井上毅に勝る彼の意見の実際の影響力を評価しなければならないであろう。

第四港湾では、彼は「本道ハ完全ナル港湾ノ数ニ乏シキカ故ヲ以テ将来物資集散上ニ於ケル最便ノ地ヲ選定シ少クトモ三四ヶ所ノ良港ヲ修築若クハ靱築シ以テ鉄道トノ連絡ヲ成スコトヲ必要トス」と述べ、北海道の港湾について、函館・小樽両港の築堤浚渫を急ぐべしとしてこれを二十八年から着手すべき事、東海岸では釧路よりも厚岸に、北海岸では猿間湖または網走に築港すべき事、其の他江差・森・増毛・宗谷・根室・浦河などでは住民が築港を希望しているが、天然の地形や物資集散の点を考慮すると巨額の費用をかけて築港を急ぐ必要はないと述べている。

第五地方制度については、彼のこの意見は、後の北海道の府県に対比するにきわめて特異な官治的保護的な制度設定の原型をなしたともみられるので全文を転載してみたい。即ち彼はここで「本道ノ地方組織ハ固ヨリ其ノ改正ヲ要スルモノ之レナキニアラス然レトモ大体ニ於テ未タ他府県同一ノ制度ヲ画一ニ適施シ得ルノ時期ニ達セス本道ノ中函館ノ如キハ人口六万ヲ有シ之レニ次テ小樽・札幌・根室・江差福山・寿都・岩内・余市・増毛・室蘭・浦河・稚内・網走・釧路・厚岸等其他多少ノ稍々市街村落ヲ形成シタルモノアリト雖モ是レ実ニ僅ニ一部分ニ過キス概シテ之ヲ言ヘ

ハ全道六千九百里ノ地ハ猶ホ草昧茫漠ノ境ニ属シ新旧移民及土人、此処彼処ニ散在シテ村落ノ名ハアレトモ其ノ境界スラ猶未タ判然セサルモノ少ナカラス一郡長ニシテ十三郡治ヲ兼任スル者アリ而シテ官民未タ著シキ不便ヲ感セサルカ如キ以テ本道ノ現況ヲ反映シタルモノト為スコシ、前ニモ述ヘタル如ク本道中拓殖事業ノ尤モ發達シタル石狩地方ノ村落ニ於テスラ其ノ人民能ク村費ヲ負担スルニ堪ル処甚タ稀レニシテ道路修繕ヲ始メ戸長役場・学校・病院・村医・渡船等ノ費用ニ至ルマテ大抵国庫ノ支弁ヲ仰キ居ル現況ナリ況ンヤ移民ノ二戸若クハ三戸彼此ニ散在スルノ地方ニ於テヤ彼等ハ概シテ開墾力作シテ其ノ生産物ニ資シ以テ纔ニ生活シ居ルニ過キス復タ何ノ余力アリテ一般公共ノ費用ニ堪ルコトヲ得ン假令ヒ之ニ施スニ他府県同ノ制度ヲ以テスルモ當ニ彼等カ之ヲ挙クル能ハサルノミナラス却テ其ノ發達進歩ヲ害ス可シ故ニ姑ク左ノ標準ニ依リテ本道地方制度ノ改正ヲナシ以テ漸次其ノ進歩ヲ謀ラント欲ス

- 一、函館ノ如キ稍々完全ノ市街ヲ成シ其負担ニ堪ヘ得ヘキノ地ニハ之レニ適當スヘキ特種ノ組織ヲ設クル事
- 一、他ノ村落ニ関シテハ二種若クハ三種ノ組織ヲ設ケ其ノ人口疎密及ヒ資力厚薄ノ度ニ照ラシ之ヲ適應シ並ニ道路修繕、学校、病院其他国庫ノ補助ニ関シテハ資力ノ發達ニ随テ漸

次通減ノ法ニ拠ル事

要スルニ本道地方制度ニ関シテ當ニ急進的改正ノ必要ヲ見サルノミナラス寧ロ其ノ本道ノ発達進歩ヲ沮害センコトヲ恐ルナリ」と述べている。この意見こそは、かねて彼が北海道に「内地同様の一般法律ヲ施及スヘカラス夫レ北海道ノ如キ創開ノ地ハ成ル丈ケ一切ノ制度ヲ簡易ニスルコトヲ要シ」と述べたように、明治二十一年から二十三年にかけて府県で設定された郡制・市制・町村制が北海道では適用されないことになり、とかく批判の多かった旧郡区制が適用されたままの北海道にどのような下級地方制度を設けるべきかと当然生じた課題に井上馨なりに答えたものとなったのである。そしてこの彼の北海道の町村を自治財政に堪えうるものと堪ええないものとに分け、さらに後者をその程度によつて二種又は三種に分けて特別な制度を設けるという意見は、現実には北海道区制・一級町村制・二級町村制として実現されたのであり、この制度、ことに二級町村制は戦後の自治制の改革まで凡そ半世紀にわたつて北海道の町村の特異な性格を決定づけたのであり、彼の意見の影響の大きさを思ふわけにはいかない。

第六囚徒では、井上馨は北海道の集治監の施設について述べ、将来は「本道ニ監督ヲ増設センヨリハ寧ロ之ヲ減スルニ若カス」

とし「本道ニ多数ノ罪囚ヲ送ルハ毫モ拓殖上ノ利益ヲ見サルノミナラス寧ロ其ノ害ヲ認ム然レトモ今日遽ニ之ヲ廃スルカ如キハ亦タ經濟上ノ宜ヲ得ルモノニ非ス故ニ本道集治監ハ本監分監共ニ現在獄舎ノ朽壞スルニ至ルマテ之ヲ用キ朽壞ニ至レハ之レカ改築ヲ為サス随フテ漸次之ヲ適宜ノ數ニマテ減セントス」と主張するのである。そして監獄運営について独立採算の方法を示唆、「其ノ經濟ニ関シテハ監獄接近ノ場所ニ於テ土地ヲ挾シテ囚徒ノ耕作地トナシ専ラ農業ニ服セシメ食料ノ如キ總テ之ヲ其ノ収獲ニ資センムルトキハ本道ノ如キ運輸不便且ツ物価高貴ノ地ニ在テハ殊ニ其ノ經費ヲ省クコト少ナカラス」と述べるのである。

監獄制度に対する井上馨のこのような消極的な主張は、一見すると囚人労働による開発に積極的な期待をかけた初期道政の方針、たとえば金子堅太郎の北海道三県巡視復命書にみられる「尋常ノ工夫ヲ使役スルト、囚徒ヲ使役スルト、其實錢ノ比較ヲ挙げバ、北海道ニ於テ、尋常ノ工夫ハ、概シテ一日ノ賃錢四拾錢ヨリ下ラス。囚徒ハ、僅ニ一日金拾八錢ヲ得ルモノナリ。然ラバ則チ、囚徒ヲ使役スルトキニハ、此開墾費用中、工夫ノ賃錢ニ於テ、過半数以上ノ減額ヲ見ルナラン」といった低廉な強制労働利用の方針と反するわけであるが、これは当時すでにこの方策が意外に役に立たず、かえつて強制労働利用の非能率が露呈してい

たことを端的に物語っているのであろう。とすると井上馨のこの主張はどのような囚人労働利用の手直しないし整備策として見る
ことができる。

最後に「結論」で井上馨は、北海道に対する組織、制度、施設などの調査をおこなう調査委員を内務省に置き、調査はなるべく本年中に終ることを提唱するとともに、北海道の従来の開発政策に「其ノ予期ノ結果ヲ見ルコト能ハサリシ者間々或ハ之レナキニアラス」と失敗を認めたうえで将来について「要スルニ本道拓殖事業ノ如キ急ニ其功ヲ収メント欲スルトキハ却テ失計ヲ免レス又タ斯ル事業ハ実際ニ於テ能ク之ヲ急成シ得ヘキモノニアラス故ニ拓殖上各般ノ施設其ノ好結果ヲ収メント欲スレハ其ノ種類ノ如何若クハ官業民業タルヲ問ハス須ラク当初ニ於テ其ノ計画ヲ慎ミ其ノ順序ヲ審ニシ熟慮精究シ然ル後之ニ着手シ而シテ其ノ成功ヲ数十年ノ後ニ期スルコトヲ要ス可シ宜ク本道現在ノ状況ニ応シテ将来ノ事業ヲ計画シ国庫財源ノ許ス限リニ於テ徐ロニ其歩ヲ進ルノ政策ヲ取ルヘキナリ」と開拓漸進論をもつて結びとしたのである。

幕末期箱館の五人組について

清水 昭 典

**“Goningumi” at Hakodate in Ezo (Hokkaido)
during the later Tokugawa Period**

by Shyōsuke SHIMIZU

北見工業大学研究報告 第2巻 第1号 別刷

昭和42年3月

幕末期箱館の五人組について

清水 昭 典

(昭和 41 年 10 月 31 日受理)

“Goningumi” at Hakodate in Ezo (Hokkaido) during the later Tokugawa Period

by Shyōsuke SHIMIZU

Abstract

“Goningumi”, consisting of 5 members, was a neighbourhood association in every district in Japan in the Tokugawa Period.

The aim of this paper is to make clear the organization and the function of it in the feudal system at Hakodate Town in Ezo (Hokkaido).

1. ま え が き

わが国の近代的地方制度は、明治憲法の制定に伴いつつ明治 21 年から 23 年にかけての一連の整序された体系的な地方制度の設定をもってほぼ成立したものとみられる。

そこでは、西欧近代国家、なかんづくプロイセンの地方制度が参照され、それがわが国に継受され、その敷設の過程で、わが国の伝統的慣習的自治組織には幾多の改変が加えられたのであった。

ところがこの過程で、伝統的な旧慣部落の規模での共同体的な生活様式、一体的な隣保共同の団結は法制のいかに、また統治の要請のいかににかかわらず現実に存在したから、それは近代的地方制度の設定に際してある程度組み入れざるを得なかったのである。一たとえば部落有財産に関する規定一。

しかし、それ以上に、問題は旧慣が近代的地方制度の外側に現実に存在し、これが住民の日常の生活に深くかかわっていたという事実であり、わが国では近代的集権国家の形成後も、公権力が社会の基底に存在する旧慣、旧制度を無視しては統治の機能を果たしえず、むしろ旧慣を積極的に援用することによって、ようやく統治の効率をあげ得たといっても過言でない。

ところで旧慣を支えた共同体そのものは明治以降、経済構造的には変容と解体を余儀なくされていった。しかし共同体的な生活意識なり共同体的規制は変容しながらも残りつづけたのであり、公権力はこのような意識なり規制のある側面を統治の効率を高めるためには積極的に援用し強調したのであった。

これには、今次大戦にあたって、臨戦体制を強化するためにとられた国民の統制的組織化の手段として、農村のみならずきわめて群化した都市の住民に対しても区域内の全戸が加入することを強制した町内会などが直ちに想起されよう。これが市町村行政の補助的下部組織として、日用必需物資の受配機構、貯蓄国債の消化、出征兵士の歓送などに果した役割は周知である。

この町内会（隣組・隣保班）が江戸幕藩制下の組織たる五人組を模したものであり、常会が寄合を模したものであることもまた周知のことである。

本稿では北海道における近代的地方自治制の形成の途上で、北海道においても存在した函館の五人組の制度、旧慣がいかなる変容と解体をたどったかと考察するための基礎作業たることを念頭にしながら、函館の五人組制度について、その起源、実態、性格などを史料に即して多少なりとも明らかにすることを目的とした。

2. 五人組制度について

五人組の制度は江戸幕藩体制期を通じてヒエラルヒッシュな統治機構の末端をなすべく強制的に組織化された共同の連帯責任を課せられた隣保団体であるといわれている。そして治者にとっての組織の目的は、切支丹宗門改めから博奕の禁止、田畑の永代売買禁止、営農に関する各種の制限、立木伐採の制限などの禁制の徹底、から年貢助郷に関すること、部落財産のこと、身分秩序を強調する儒教的徳目の強調、節儉の奨励から、警察的治安の維持等を通じて封建制度の維持に連なるものであったとみられる。しかしこの制度は五人組帳などによってみても制度の実態はきわめて多種多様であった。

3. 箱館における五人組の起源について

蝦夷地において、五人組の制度が設けられた起源は明らかではないが「五人組の名は寛文十三年（1673年、延宝元年と同年）の書類に既に見えている」と新撰北海道史第二巻通説一で述べている。

箱館の場合は、維新前町村制度考によると、「函館ハ文化年度五人組帳ヲ差出タルヲ見ルニ此時既ニ組合頭アリト知ラル」とあり文化年代（1804）にはすでに五人組が存在していたことを知り得よう。

しかし箱館に隣接する亀田では、元禄四年（1691）にすでに五人組の制度が存在したことが、松前藩から亀田奉行に与えた覚書中の「切支丹宗門改の時分念入候様名主五人組共に能々可申付候事」の箇条から明らかである。

ところで、箱館と亀田は蝦夷地でもっとも早くから本州（若狭）との交通が開けたところであり、ことに箱館は享徳三年（1454）にはすでに和人の部落があったことが推定されている。しかしその後、永正九年（1512）アイヌ人蜂起の際に箱館は潰滅し、和人は亀田に移住し部落を創ったといわれる。

4. 統治組織と五人組の地位について

藩主——家老——箱館奉行——町年寄
吟味役
下調役
——名主肝煎——名主——町代——組合頭——五人組
名主頭取
(丁代)

藩主——家老——箱館奉行——吟味役
——下吟味役——年寄——小使——手代足輕
(名主) 丁代——組合頭——五人組

そして、このように永田氏が名主を年寄の上位に置かれたのは「逢坂氏日記」「亀田村名主覚」「河野常吉氏扣」などの精緻な検討を通じて、名主、年寄、小使、手代足輕の順列を みと め ら れ た も の と み ら れ る。

この二つの考えの当否について、立入ることは筆者の能力を越えるが、前述の白鳥氏の祖とみられる人物が検断として亀田付近を支配したこと、また地侍たる白鳥氏、蛭子氏等が松前藩の士籍にある名主であり、また箱館名主が亀田付近の諸村を管理したということから、名主が町役人として年寄の上位に立つことは首肯できよう。ただ永田氏の引用される「年寄」と、維新前制度考にいう「町年寄」が同じ性格をもった制度を対象としているものか、その異同が明らかになること、また維新前町村制度考が町年寄制の起源を「函館へ享和三年始テ町年寄ヲ置タル」とみたことの事実的当否が明らかになることが期待されるのではなからうか。

ところでこのようなヒエラルヒッシュな各職制の間にはかなり厳しい身分的区別がその実態を別として制度化されたものとみられる。

たとえば、町年寄には苗字帯刀(大小)肩衣袴が許され、勤務中各種の免税特権を認められ、肝煎名主には苗字帯刀肩衣袴を許されるが、名主頭取には苗字なく、名主は羽織袴脇差帯刀を許され、総じて名主層には各種税目負担免除があり、町代には羽織袴を許され後代にいたって一刀を帯びることを認められるにいたり、五人組組合頭(組頭とも称える)は一般百姓に異なるところなしとされ、煩瑣な格式序列をもって身分差を明らかにし、その差が価値化されていたものとみられる。

このほか、町年寄には扶持(後に手当)が、名主、町代には手当金が、役職によって多寡を設けられて与えられていたが、五人組組合頭は無給とされており、(ただし丁代と大同小異の市氏の贈る樽代を受く)有給、無給の区別が五人組組合頭をもって明らかにされている。

ただ武士、町役人の身分差は、松前藩の場合、他藩程きびしく峻別されていたかは疑問であり、たとえば、松前では町年寄は大抵藩士から選任されたといわれ、町人より選抜する場合は請負人を多とし、その勲功ある者は藩士に抜擢されたといわれ、同藩における場所請負制下の町人の経済的実力や日常の高級藩士との接触からみて、少数の富裕町人が社会的地位においてもいちぢるしく高かったことを示していよう。

しかしこのことから武士と普通の町人との身分差が他藩より緩かったとみることは当をえず、むしろ、町人からいちぢるしく抜きんできた場所請負の商人の地位の特殊性に注目すべきであらうか。

また町役人中の最下位の地位は町代であって、五人組組合頭は町役人ではなく「一般百姓ト異ルトコロナシ」とされている。ただ組合頭は一般町民との関係で、町民が願届を出す場合にこれに連印することによって「町役人ノ性質ヲ帯フルモノナリ」とされている。

5. 五人組の組織および組合頭の選任

五人組は一般に五戸をもって組織し、それに組合頭1人を置いているのだが、箱館では文化文政年代にすでに組合の戸数編成に制限なく、町代がその編成をおこない町会所へ届出ることを例とした。そして戸の編成の大きな組合は20戸以上を構成したといわれる。他領に此すると異例のことといわねばならない。箱館における戸口の配置状況(町並の構成)職業構成、戸口の流動状況(一定期間の移入定住の量)、顔役層と一般戸口との比率、秩序維持の方策などに他藩と異なる特色があるのだろうか。

組合頭の選出は「名主及丁代ノ見込ヲ以テ之ヲ定ム」とあり、いわば比較的近い上級者の任命制であって、五人組の内側から自発的に選出するものではなかったとみられる。

なお、この点では、町年寄は世襲的であり、奉行所の辞令をもって任免され、名主は「町代ノ勤功アリ身柄ヨキモノ」ないし世襲で、その任免は奉行所よりおこなわれるがこれについては現在名主と町年寄の協議意見が奉行に具状されるとされている。また町代は町年寄名主の協議をもって人選し、奉行所がこれを命ずるとされた。したがって総括すると、町年寄の場合は多く世襲の層にある者の中から官選、名主、町代の場合は、人選を(名主の場合世襲者層をもっていたが)町年寄、現在名主が推せんしてすすめる点である程度自治組織からその選出の自発性をもちつつ、任命について奉行所にウラチマラチオが担保されていたとみることができよう。

ただ、名主、町代に対する奉行所の任命行為が事実上、単にノミナルな儀式程度にとどまり選出の実権が自治組織内にあったのか、逆に町年寄、現在名主の協議が奉行所の人選についての具体的示唆に応じて受動的にすすめられたものであるか、判然としないが、問題は町役人の人選について、奉行と自治組織との間に実際に強い対立があったかということを前提にして検討しなければならないと考えられる。

しかしあえて付言すれば、永田富智氏が明らかにされた松前藩制下の亀田奉行の松前からの上、下番制、また幕府直轄制下の箱館奉行のたびたびの更迭などの事実から、市政に関する奉行の知識は、多く土着の世襲職である町年寄、名主のそれに対する歴史的由来にいたるまで知悉した知識に比べて、ほるかに乏しかったのではないかと推察される。

このような点から、奉行が町年寄、名主との円滑な交渉を欠くときは、すなわち積極的な支持をえぬ限り、市中取締の遂行は実際には不可能であったと考えられる。

以上から箱館の場合、自治組織は町年寄名主の段階では、町役人の選出についてはかなりの自発的自治をすすめたのではないかとみられる。そして奉行の町年寄、名主に対する支配の調整がすすめられていたものとみられる。ちなみに、安政5年から文久2年まで6年間箱館にあり、文久2年に箱館奉行組頭(慶応3年箱館奉行となったが弘国に渡る)となった栗本鋤雲は、「匏庵遺稿」中の「箱館叢記」で「市中に町年寄と称する者、西村次兵衛、蛭子低平(蛭は虵の誤記ないし誤植とみられる。)白鳥今右衛門の三人あり。……町年寄は旧家にして甚だ富まずと

難も、市政に権あり。……年寄の者予か家に来り話する有るに」と述べ、奉行所役人と町年寄との交渉の一端が述べられている。

しかしこのような町役人の自治の状況の中で、五人組の制度の自発的自治の性格はいちぢるしく乏しかった、とみれよう。けだし、組合頭の任命は名主、町代によって一方的にすすめられたのであり、そこには、もっぱら上級者からの命令の受動的な受容の機構としての性格の一端がうかがわれるゆえに。

6. 五人組組合頭の職務

五人組組合頭の職務は、維新前町村制度考によると「町役所ノ指示ヲ受ケ組内ノ諸務ヲ調理ス」とされ、その管掌事務は下記のごとくである。

- 第一、組合市民ノ願届ニ連印スル事
- 第二、法令ヲ組内ニ伝達スル事
- 第三、市民ノ集会ヲ要スル時組内ノ代理トシテ出頭スル事
- 第四、組合内ノ人別改ヲ補助スル事
- 第五、市中掃除注意ノ事
- 第六、町内ノ利害ニ関シ町会所ノ諮問ニ答弁スル事

以上の中、第一、第二、第四、第五の職務は町代一(名主)一町年寄のそれと管掌区域の広狭はあれ複製している。つまり、理念的にはこれは第一、においてはヒエラルヒーの上位者に対し、一級下位者の責任において課せられた行為が、上位者に確認されて、同一の事態が繰り返されて、上昇するプロセスを示すものとみられる。第一、の連印(上位者の場合奥印)行為はその典型である。

逆に上意が下に伝達される場合、このヒエラルヒーに即して、上意は階梯を下る。そしてその監督はもっぱら上位者が相対する下位者に対しむけられ、責任は下位者に分属するものとみられる。第二の法令の伝達はその好例であろう。なお組合頭が直接の上位者、町代との階梯を欠いているか、ないし分明でないのは、第三、第六である。

このようにみるならば、五人組組合頭は前述のようにヒエラルヒッシュな整然たる統治組織の末端にあって、庶民の上層にあるかのごとくである。

しかしこのようなことをにわかに平面的に図式化することを許さぬ事情がある。

すなわち、箱館の場合、町役人に課せられる職務であっても、これが五人組組合頭には必ずしも制度的には課せられてはいないことが注目される重要な職務がある。

たとえば、町年寄は「職業ヲ奨励シ諸税ヲ取立及上納スル第ノ事」を掌り、祖税たる店役家役、地子永、人別銭、四半敷等の取立上納をおこなうかたわら、自治組織の財政を賄う町内入費、坪割銭、祭礼銭、筆墨紙料等の取立をおこない、さらに「市民ノ家屋ヲ検シ店役、家役賦課法ヲ定ムル事」と租税の評価をおこなう資格をもち、名主も「諸税及町内入費ノ徴収及上

納ノ事ニ参与シ」している。また町代も「諸税及町内入費ノ取立ヲ為シ」「人別調役銭上納ノ時ニ限り町役所ニ出勤ス」るのであり、封建財政を賄う租税徴収機構の末端は自治織中の町代の層に達するだけで、五人組組合頭には事実上町代を補佐したかどうかは別として、制度的には租税なり町内入費を徴収する資格は与えられなかったものとみられる。

このほか町代には「宗門下調帳ヲ製シ及ヒ之ヲ浄書スル事」、「寺判ヲ管守スル事」、「出稼人願書ヲ出シ出稼廻リ鑑札ヲ下渡ス事」、「官廩貸下米ヲ受取り町内ニ□貸シ及其返納代償ヲ取集上納スル事」、「行路病人行倒捨子保護ノ事」、「祭礼会所等ノ取扱ニ干涉スル事」、「出生死亡婚姻等ノ届出ヲ受理スル事」、「百姓入願取扱ノ事」、「出入寄留及送状ヲ出ス事」、「組合頭撰定参与スル事」、「旅人改ノ事」、「地所売買立会及家屋売買連印ノ事」等、「町内ノ事細大関係ナキハナシ其繁忙名主ノ比ニ非ズ」とされるような多岐にわたる煩瑣な、しかし封建的秩序の維持にとって欠くことのできない行政事務の遂行が職務とされている。

にもかかわらず五人組組合頭には、かかる職務の分担は制度化されていない。けだし先にあげた職務の、ヒエラルヒーの上位者への取次ぎの繰り返し上昇のプロセスは、以上の事務については町代から発したものとみられる。

以上の点を検討すると、松前藩治下の箱館町役人は、奉行所の支配下に、封建的行財政事務をヒエラルヒッシュな組織の階梯を通じて町民に執行する職務をもつ。そのかわり町役人は町方において、町内入費その他を徴収し、自らの給料、火災、消防、祭礼、窮恤、道路橋梁工事等の費用に支出し、これらの点で自治的に町財政をつかさどる能力とこれに伴う自治行政的能力を備えていたものとみられる。

もとより藩主より発し奉行の支配に服する行財政と町方の自治的行財政を郭然と区別することがあやまりであることは、町役人の職務を通じての収入が藩主からも町内入費からもあるなどの点からも明らかであろうが、町役人の職務から自発的な自治的性格を見出すことはあながち不当ではない。

しかし五人組組合頭の場合、かれらが上記のような領主的な行財政の職務からも、自治組織における行財政の職務からも、やや距てられた地位にあったとみることができないであろうか。あるいは、五人組組合頭が町役人の命をうけて租税徴収等の重要な事務の補助的役割を果たしたかも知れぬが制度上かれらの自治組織に占める立場は、法令の伝達、願届の取次などを除いてほとんどなかったのではなかろうか。

7. 五人組帳について

幕藩制下の五人組帳については、石井良助編「日本法制史」では「五人組の規制として五人組帳がある。これは百姓等の日常遵守すべき法規を書冊に記載し、これに遵守の請書を記して、名主・庄屋以下全五人組の署名捺印せしめた上、代官・地頭等の地方官役所に届出さしめるとともに、一通を町村役人の許に残したもので、毎年一定の時期に町役人より読聞せて、衆

知を期した。条文に当る部分を五人組前書といい、これは領主法の一種に属する」と述べている。

蝦夷地・箱館の場合はどうか。筆者は五人組前書に当るものとして、三種の文書を披見したにとどまる。甲は「五人組申合の事」と表題し文化12年(1815)3月に製したもので20ヶ条にわたる法条を記載した文書である。

乙は「(慶応2年五人組帳写) 差上申一札之事」と表題し19条の法条を記載した文書である。

丙は年代不詳であるが明らかに蝦夷地の村々を対象とする71ヶ条にわたる法条を記載した「五人組御仕置帳」と題する綴書である。このほかには竹内運平著「北海道史要」中に、幕末箱館施行の21ヶ条よりなる五人組帳の一部が写されているが仮りにこれを丁とする。(丁についてはこれを直接披見することはできなかった)

この中、慶応2年になった乙号の全文を下に記載する。(乙号を記載する理由は後述)

(慶応2年五人組帳写)

差上申一札之事

- 一、御高札の趣は不及申前々ヨリ被伝渡候御書付の趣堅相守若違犯の者有之候は組合の内より相互ニ心付為相慎幾度も□見差加其上にも猶不相用は早速可申上候事
- 一、喧嘩口論堅相慎ミ可申事
- 一、主人へよく仕親ニ孝を尽し兄弟妻子従類ニ親シミ家業懈なく衣類飲食等随分儉約を用ひ普請其外祝儀仏事等にて親類知者の者相招候節相互ニ料理ケ間敷儀分限相応ニヨリ質素ニ可仕事
- 一、御林は勿論銘々持居候少分の山林ニ而も猥ニ伐荒し申間敷事
- 一、蝦夷地産物抜荷物筋の儀は不及申上御軽物失羽熊胆皮類并諸国ヨリ積渡の諸品沖の口御番所御改不相済出所不相知品買取又は旅人等へ取次為相調候儀は勿論暫時ニ而モ預リ申間敷都而不慥成品取扱申間敷若胡乱なる産物取扱うもの為見聞候者時々不移可申上事
- 一、鉄砲猥ニ打間敷事勿論在々ニ而前々ヨリ鉄砲拝借罷在熊猪鹿等を為防打候儀ハ格別其渡世ニあらず獵師ニ事寄慰殺生可致ため鉄砲打候儀致間敷事
- 一、捨子の儀相互ニ吟味合堅仕間敷若町方とも捨子候者有之數後日ニ相聞候とも早速可申上事
- 一、捨子有之候者養育致置早速御役所え訴出可申右捨子貰候者有之は其もの孫子慥ニ承候上其□申上御差図を講遣し可申内証にて遣し候儀仕間敷候事
- 一、御仕置仕成候後立帰り候者又帳面無き者の類は從令親類知者たり共一夜の宿ヲ貸ヤリ間敷候隠置候者御坐候ハ早速可申上事
- 一、旅人ハ海陸とも沖の口御番所の御改等不相成往来の手形持参不仕候者ハ一夜の宿をも為仕申間敷沖の口御番所御改も相済以別条なき者にて其時宜に寄宿為仕可申尤当所御

作法の趣堅為相守猥ヶ間敷様為仕申間敷若逗留の内留売の品或ハ家業迎も不相知胡乱ニ見為候者不隠置可申出候上又他領の者当処住居致度旨申聞候者其相申上惣テ旅人の儀ニ付被伝出御趣堅相守可申事

- 一、三笠付惣テ賭の諸勝負前々ヨリ被伝出候御法度の趣銘々の義は不及申上召仕の男女并旅人等ニ至候迄堅為相守可申事若右体の宿仕候て不宜風聞承候者早速可申上事
 - 一、親規合船は勿論古船相求メ候者書付を以願上従令御改候焼印御坐候松にても内分ニ而譲渡の儀堅仕間敷事
 - 一、地借店借ニ差置候者其者生国ハ勿論委細相尋慥成様子ニ而者請人を立証文取置可申若無其儀不吟味ニ而差置候上其者悪事仕候者地主家主不及申上品ニ寄五人組の者迄急度可被伝付候事
 - 一、男女奉公人の請ニ立候者国処親類等迄萬を承届下請人相立請人ニ相立可申候下請猥ニ受人ニ立申間敷事
 - 一、見世先又ハ小路ニ薪猥ニ積置申間敷事
 - 一、火の元大切ニ可仕儀ハ勿論冬春は別而心を用ひ昼夜とも相回り可申候尤非常の用水組合申合家並心掛置上内井戸有之者ハ表口ニ木札ニテ井筒の印差出置可申事
 - 一、出火の節即刻其場処え罷出心の及候丈出精相働消留可申乍去不作法なる儀致間敷若近処合壁より出火仕候ハ銘々働構なく火の元へ馳付消留可申事
 - 一、衣服の儀は結紬木綿麻布衣内を以分限ヨリモ質素ニ相守可召仕の下男下女等は衣類常等まで木綿ニ可限事
 - 一、宗門帳并五人組帳とも毎年十一月中御役所へ差上可申事
- 右被仰付御法度の条々□々承□□思候大小の百姓あて読聞被伝渡の趣堅可相守若違背仕候者何様の曲事も可被仰付候為其五人組連印の一札差上申処依如件

寅十月 日

町 年 寄

名 主

町 代

以上が乙号の全文であるが、文化12年のものとみられる甲号は、6ヶ条目に、

- 一、長崎御用ノ俵物熨海鼠干鰯売買は前々より御停止の事ニ付弥堅ク相守可申事

という記載があるほかは条文の数も排列も内容も字句上の一二の違いを除いて同じである。

これに対し丙は甲乙に比して条文もいちぢるしく多く、甲・乙には記載のない名主の心得公事、勧農、田畑質入、盗賊悪党訴人、農道・堀・用水などに対する勝手な工事の禁制、伝馬助郷、入会山に関する事などから、最後の条に「強訴徒党逃散候儀堅停止ニ候処近年之内ニ茂左様之願筋ニ付御代官陣屋ニ大勢相集致訴訟候儀茂有之不屈至極ニ候自分以後嚴縛吟味之上重罪科ニ可被行候事」とこの前書布告の当時百姓一揆に対し手を焼いたとみられる強訴への厳罰

方針が示されている。

しかしこの丙号にも、甲乙とほぼ同文の「蝦夷産物……」に関する規定があり、乙と同文の「長崎御用……」の規定も記載されている。

五人組帳の敘述の形式は紋切型のものが多いとみられるが、蝦夷地にのみ固有の、御軽物矢羽熊胆皮類の抜荷禁制の規定が甲乙丙ほとんど同文で記載されているのは、松前藩ないし幕府代官の統治の力点の置きかたを示すものではなからうか。なおこの抜荷禁制の規定は丁号にもみられる。

以上蝦夷地における五人組帳前書4通に関する敘述を要約すると、

1. 幕末箱館で用いられた丁は甲、乙と蝦夷地にのみ固有の品目をかかげた抜荷制禁の規定がほとんど同文であること。
2. 丁は21ヶ条、甲は19条の乙に1ヶ条を加えて20ヶ条であり、数が接近していること、したがって丁は甲乙と非常に似た内容を持っているのではないか。
3. 乙号には末尾に町年寄、名主、町代という序列による記載があり、幕末期の箱館自治組織の職制階梯と符合すること。

以上の点特に3を根拠として乙号が慶応2年、幕府直轄下の箱館の町方にも適用された五人組帳前書であると推定できよう。ないし乙号が直ちに箱館町方に適用されたものでなかったにしても、適用されたものは乙号といちぢるしく似たものであったといいえよう。

かくして乙号の内容をみると、幕府直轄下の幕末箱館の五人組では、本州諸藩の場合と同様に毎年一定期（文化12年には3月、慶応2年には11月のものがある）、町役人が大小百姓に対し五人組帳前書を読み聞かせ、全五人組連印の一札を加えて役所に提出したとある。（ただし、実際には町年寄、名主・町代の連印したものはあるが、各人連印のものはみられない）

また前書条文の内容は、領主法の遵奉、鉄砲禁制、火災取締、胡乱者の警戒、山林伐材禁制、旅宿人の届出、宗門取調、節儉、家族道德、捨子取扱、博奕・喧嘩口論禁止等が規定されている。

しかし、乙号に特に注目されることは、①抜荷品・およびその行為等に関する詳しい禁制規定と抜荷の疑ある場合の届出義務の強制。②刑余者、無帳者、沖の口改めなき旅人、往来手形なき旅人に対する親類といえども一切の宿泊禁制、一応別条なき旅人でも胡乱なる場合、他領より移住した場合の警戒・届出義務の強制。③借地借店人の身許取調、保証制度、これらの怠慢より生じた悪事に関する地主のみならず五人組の連帯受罰の規定、男女奉公人の身許保証制度など、蝦夷地産物と、人の出入に対する、幾重にも詳細厳重をきわめた禁制規定の存在である。

このように 出入に対する規定は、その究極の根拠を、かって 慶長9年（1604）家康が松前志摩守に下賜した黒印状中の「一、從諸国松前へ出入ノ者共、志摩守不相断而、夷仁ト直商売仕候儀可為曲事。一、志摩守仁無断而令渡海売買仕候者、急度可致言上事」の蝦夷地出入商売

に関する領主への特許に負うものとみられる。そしてこの趣旨が制度化され五人組帳前書に記載され、領主法として幕府直轄後も領内百姓の末端にいたるまでその遵守と違反の摘発への協力の義務が強制されたものとみることができよう。

このように、箱館における五人組の制度は実際の統治上の効果、五人組からの領主法に対する現実の協力の姿勢、ないしは領主的秩序に対する予想される反抗(強訴など)など制度の実態を別として、統治の側からみるならば、場所請負制度に拠って立つ領主法への積極的協力を喚起し、忠順なる服従を捧げるべき末端組織団体であった。

ところで、維新後幕藩制の解体は領主法をも消滅させることになったが、五人組の制度は必ずしもこれと運命をともにしたとはいえない。五人組は自治組織とともに新政府にとって看過しうべからざるわが国社会の基底的組織であった。五人組のその後の変容、統治からの期待それに果たした役割、意義等については後日調査検討を加えたい。

末尾ながら、五人組帳の読み方について多大の御教示をいただいた北見柏葉高等学校国語・書道科の諸先生並びに御世話になった中川充子嬢にあつくお礼を申し上げたいと思う。

参 考 文 献

- 北海道庁編：新撰北海道史，第二巻通説一。
竹内運平著：北海道史要。
松本 隆著：近世渡島地方史。
函館日日新聞社編：函館市誌。
村尾元長編著：維新前町村制度考。
北大北方文化研究所蔵：五人組御仕置帳。
栗本鋤雲著：宛庵遺稿(箱館叢記)。
永田富智著：松前藩の職制について，新しい道史第3巻第4号通巻第11号。
松平太郎著：江戸時代制度の研究。
原田伴彦著：日本封建制下の都市と社会。
石井良助編：日本法制史。
拙稿：北海道における地方制度の形成について(1)，北大法学論集第16巻第4号。