



Title	北海道における地方制度形成について（４）
Author(s)	清水, 昭典; SHIMIZU, Shyosuke
Citation	北大法学論集, 22(3), 110-161
Issue Date	1971-11-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16132
Type	departmental bulletin paper
File Information	22(3)_p110-161.pdf





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
- 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）
- 四 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・歴史的条件などから、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つて北海道における統治上の機能障碍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」しようとする程、明治初年の北海道では、かへつ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り、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时期と十年代後期と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ビ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・地方税の会計上の區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権の多頭的・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つたのであり、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懐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赴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のち、旧幕領没収の布告を発して、旧政権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、ここに裁判所を設置、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、ことに維新政権の力が不安定な時に設けられたのであり、拠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、運上冥加金の收取、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ご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立出して敦賀から海路をとり箱館に到着したのは閏四月二十六日⁽⁸⁾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⁽⁹⁾。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⁽⁶⁾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・プ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・煎海鼠干鮑鮓等外国人への売捌方願出・運上眞加金・馬調・七飯村困窮者救済・山越内・長万部村並の事・用違任命帶刀免許⁽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聞く意志を「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属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「當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つては、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軽・足軽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したなかつ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なつ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⁽¹¹⁾は第一表でみるように奉行・組頭以下足軽・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

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120兩 布衣
同	勤 方	御役料150俵 御役金120兩 布衣
調	役	150俵高 御役扶持10人フチ 御役金90兩
同	並	100俵持フチ 役フチ7人フチ 役金70兩
同	出 役	持高 扶持7人フチ 役金50兩
支 配 勘 定 格 定 役 元	メ	100俵高持フチ 役フチ5人フチ 役金45兩
定 役 元	メ	80俵高 役フチ5人フチ 役金45兩
定 役 下	役	高30俵 3人フチ 役フチ3人フチ 役金35兩
同	出 役	持高 役フチ3人フチ 役金35兩 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7兩 勤金1ヶ月2分
同	格	高20俵 2人フチ 役金7兩 筆墨代1ヶ月5匁
同	心	高20俵 2人フチ 御手当金6兩
同	心 仮 御 抱	
同	心 見 習	
足 輕 小 頭		御給高4石2斗2人フチ外御手当金4兩
足 輕 小 頭		御給高4石2斗2人フチ
水 主 足 輕 右 同 断		
牧 場 足 輕 小 頭		御給6兩2人フチ
同 足 輕		御給金5兩1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4兩
江戸御役所書物御用出役		以上銀10枚 上下席金6兩 羽折席金5兩 何モ筆墨1兩
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 額 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。これに対し裁判所の制度は、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応じて階級的に定められたほか、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庫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つきり示されたのである。なおこの時職員総数は松代家控（辰五月）の裁判所人名録(註)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もはるかに少なくなつたことになる。

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随而当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帰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たことに負うものであろう。

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議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⁽¹⁷⁾」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、刑務局の監察・鞠獄掛・市締掛・在締掛、会計局の出納掛・用度掛・營繕掛⁽⁹⁾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懐し、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ほ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・木戸孝九・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⁽¹⁰⁾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うかがわれる。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を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から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、「従来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国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、徴士内国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「余ハ何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シ」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、陸續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つたので、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辞した。すでにして京に帰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、苦心奔走すること六年、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実践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「魯西亜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亜人ノ蚕食スル所ト為リ臍ヲ噬ミ之ヲ悔ニトモ何ノ尽力有ル」という理念の昂揚ぶりとパ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権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とめる岡本らの個人ブ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ったのだ。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実際の・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つ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った。

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、ともかく圭角のあった人らしい。土佐のお国柄の『いごっそう』であったのかもしれない。』²⁴⁾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「資性豪邁で気節を重んじ、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ったのである。

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―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 卷中
- (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）のものの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、総じて橋文七編修 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。

論 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^①」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^②(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つたとみられるが、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ぢるしく昂揚し、その国家統一の理念を王政復古に求めた時期であるから、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難シ」⁽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す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・土族・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漚ラサルヲ以テ己レ其責ニ任シ縦ヒ失錯アルモ己レ其

譜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」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つて来る。

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」る事となり、しかも事務章程によつて、長官は自己の専決をもつ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」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つ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つ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 外人ヲ備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會施行ス 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 巡査ヲ廢置ス 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へ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に、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」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理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」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ってすべての官職の階統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、廢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違って来るのである。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
					勅授(任)官	1等	従1位
							正2位
			長官	現米700石		2等	従2位
	大藩知事	知事	次官	500石			正3位
	中藩知事					3等	従3位
	小藩知事	大参事	判官	340石			正4位
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
権知事	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
				正3位
				従3位
				正4位
				従4位
				正5位
				従5位
				正6位
				従6位
				正7位
				従7位
				正8位
				従8位
				正9位
				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	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	
史生	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 次 官 官	1 等 2 等 3 等	勅 任
知 事 官 権 知 事 官 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大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廢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、⁽¹⁶⁾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、⁽¹⁷⁾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」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ろう。

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っ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・室蘭出張勸工課・調査掛
生産掛	物産局…釧山課・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・因獄課
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」⁽⁶⁰⁾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ぬと逐年人員淘汰をす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ろう。

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。⁽⁶¹⁾

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⁽²²⁾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⁽⁷²⁾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く)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たんは「よほど不平嘆息⁽²⁴⁾」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つて過言でなからう。

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ない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ペ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、郷土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つた筈はなく、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に入門の機会を与えられ、大島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ケ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、木戸に面会し、京都滞在中の小松(帯刀)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。この点は一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の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兒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づつ、また薩藩の力を背景とする大久保の政権内に占める実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、人材の登用にはもっ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、大久保がもっ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ア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ア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楽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

されていけないこと、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特ムニ足ラズ。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。故今其財ヲ以テ養才ノ用ニ充テ、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、九月十四日ロシヤ側官憲と会見「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兩國首長熟議ノ上、是非曲直ヲ料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「早く内政ヲ齊理シ基礎ヲ固ウン、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、大藏卿であっ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、且費用の定限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ったのである。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、地質ヲ檢シ物産ヲ査シ、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ラセントス。故ニ來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づ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敢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發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「願フニ前參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実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バ欧米各国ノ雄富ニ心酔シ外貌ニ眩惑セラレテ其糟粕ヲ篩フニ其精華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も十三年の時点では政治家としては冷靜な態度とはいえないであらうし、このような点と、自分が今まで經營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。

黒田が樺太専任の次官から北海道開拓十ヶ年計画を立て、東久世長官の辞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った。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った。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、元海軍副総裁松平太郎、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。さらに元総裁榎本武揚³³は三月六日放免、八日付で開拓使四等出仕（奏任の最上位）の辞令を受けている。

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、死刑執行を求める木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へ御宥免之処置又奉願候」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っ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が、榎本に対しては戦闘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パ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っているのである。

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の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、洋式兵学の權威として「築城典拠」「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、お備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って彼等逸材たちに栄進の機会を与えたのは幕府であり、幕権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「戎器を脱し何れも轎に乗り長州兵に護送されて箱館に行きたり 轎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門渡しの折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っきりと断念し、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つ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つて、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、現地にあつ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つた。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つた。またほとんど任期中在京していた黒田にとつ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驕意を求めるのが常であつた。そしてあくまでも驕意せぬ場合免職しているが、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つたらしい。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あつ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つ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、結東に対する切り崩しと辣腕ぶりを發揮している。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柵屋根木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柵屋に改築し、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

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同好対照であった。

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撥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發揮、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、蹉跎無しといふべからず過失無しといふべからず。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つてきた民會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つたし、北垣は十一月には免官になつてゐる。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ひしたといわれるインクラインの開鑿を決定、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

とは黒田に疋敵する抱負を持ち、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つ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継ぎ、これに代つ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つ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（56）らの人物であつた。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つた上席の旧幕臣・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（57）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、十六年一月いよいよ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らう。しかもかれらは井黒弥太郎氏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）を除きいづれも十年にわたつ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つたのである。

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つたのとくらべるとはるかに長期にわたつたのである。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

⑮	⑭	⑬	⑫	⑪	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	明治五年一月										
大主典	八等出仕	權監事	七等出仕	監事					權判官	判官	次官	判官	次官	判官	明治五年一月										
安田定則	調所定基	湯地大文	折地大文	永盛内弘	永盛内弘	土肥恕平	山好清平	山内提雲	山西貞陽	榎本道章	北大垣重	大堀山重	長谷部辰	杉浦連誠	松本十郎	岩村俊郎	黒田通隆								
⑮	⑭	⑬	⑫	⑪	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	五年六月										
湯地定基	折地大文	永盛内弘	土肥恕平	吉村種平	安田則雄	内所定文	調所定文	馬所定文	山好清平	山内致謙	荒井郁人	松平圭介	大田綱紀	西村貞陽	榎本道章	北大垣重	大堀山重	長谷部辰	榎本武揚	杉浦誠郎	松本十郎	岩村俊郎	黒田通隆		
⑮	⑭	⑬	⑫	⑪	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	九年二月										
湯地定基	村橋大亮	鈴木大亮	岡本長之	山口武四郎	永山友卿	柳下信藏	八木下信成	新宮抽藏	金井信之	内海利貞	馬島讓	折牧昌業	小折平内	時任為基	安田則丈	調所定文	折山重	荒井郁人	山西貞陽	榎本道章	長谷部辰	榎本武揚	杉浦誠郎	松本十郎	黒田通隆
○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	十年八月										
寺田良輔	佐藤秀顯	湯地大成	村橋久之	八木下信成	山本長之	岡本武四郎	永山友卿	柳下信藏	鈴木大亮	金井信之	内海利貞	折山重	小折平内	時任為基	安田則丈	調所定文	山内提雲	榎本道章	榎本武揚	長谷部辰	榎本武揚	杉浦誠郎	松本十郎	黒田通隆	
○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	十五年一月										
家村住義	永山武四郎	原山退藏	桑山信之	金山昌業	小牧定則	安田定基	湯地大成	折地大成	有竹平裕	時任為基	森源三	八木下信之	佐藤秀顯	鈴木大亮	内海利貞	長谷部辰	山内提雲	榎本道章	榎本武揚	長谷部辰	榎本武揚	杉浦誠郎	松本十郎	黒田通隆	

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・安田にはもつとも厚遇を与え、湯地にはもつとも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と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」て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る。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、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」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、道家芥四八通の順という。鈴木、小牧、安田、折田、調所らのおびただ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なのは果してあったのだらうか。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渉を求めめる人々の疑惑を深めていったのである。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たのである。

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穏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 中巻七三二ページによると、「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躋香間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滿州ニ接シ経界粗定トイヘトモ北部ニ至テハ中外雑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) 東洋大学出版会 明治史要 附表 四一ページ。
- (6) 竹内邁平 北海道史要 二九四ページ。
- (7)(8)(9) 北海道志 下巻 明治二十五年鐫刻出版 六六ページ。
- (10) 新北海道史 第三卷 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纂室編 北海道行政機構の変遷。
- (18) 前掲 開拓使成規目録 一六六ページ。
- (19) 前掲 明治史要 附録概表 一一二ページ。
- (20) 新北海道史 第三卷 通説二 一九八ページ。
- (21) 前掲 明治史要 附録概表 一一一ページ。
- (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うけたもので、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らう。

- (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 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、鈴木安藏 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しなかった。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つ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のではなく、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で、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ということを言っ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碍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齊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方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つ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もたらすことになるが行政の効率は必ずしも増大しなかつたのである。何故ならば開拓使本庁が今まで全道一円にわたつ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し、場合によつ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さ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、これに統合化したのが、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つた。

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。そして水産物の収穫・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つたので、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つた。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つたのである。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つた。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つたのである。

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つた漁業者に対し、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つ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、これが黒田の去つ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ナリ。今マ北海道庁ノ報告ニ徴スルニ、各水産物ノ産出総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、宜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)及び出港税ノ如キ、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ったために、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った。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っ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、地方税を徴取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っ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ったのは、民権運動が昂揚しなかっ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は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取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・炭竈人・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取規則ヲ定ム」としたのである。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はるかに苛酷な負担となったのである。そしてこの点でも井上・山県意見書はこの事態を激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び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、殆ソ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、人民ヨリ徴取セララ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取セラレ、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ずとともに、旧制と新制が前者を後者が根底から超克することなく、なし崩しに即目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、府県とは異つ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つたのである。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つていたのであり、黒田の去つ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つ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つ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・山県意見書であつた。

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実情に即して、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 一〇二ページ。
- (2)(3) 同書 一〇五ページ。
- (4) 新北海道史 第三卷通説 一三三四ページ。