HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道開拓政策の転換 ： 道庁の設置を中心として
Author(s)	永井, 秀夫
Citation	北海道大學文學部紀要, 7, 55-75
Issue Date	1959-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/33245
Type	departmental bulletin paper
File Information	7_PR55-75.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道開拓政策の転換

——道庁の設置を中心として——

永井秀夫

北海道開拓政策の転換

——道庁の設置を中心として——

永井秀夫

はじめに

明治初年いらい、日本は北海道の開拓経営に多くの力を注いで来たが、開拓の方向と比重は、必ずしも一定不変だつたわけではない。また開拓の政策を規定する諸階層の利害と影響力にも歴史的な変化があると思われる。これまでの、道史の概観的な論述の中では、開拓使の時代と、北海道庁の時代とは区別されるべき性格のものとして、そしてその間にはさまれる三県一局時代は、いわば空白な谷間の時期としてとらえられている。このことにあやまりはないであろう。とするならば、開拓使時代の開拓の基調はどのようなものであり、道庁時代に至つてそれが、どのように修正されたかということが問題となり、またその何れが北海道開拓の政治経済的性格の基調であつたかということも問題となり得るであろう。

私はこの小論で、道庁設置の事情と、道庁初期の施政を検討するつもりである。それは、第一に、明治以後の北海道開拓の性格を規定したのは、開拓使時代ではなくて道庁の施政であると考えるからであり、第二に、そのような政治機構と施政方針がいかにして成立したかという事情を明らかにすることによつて、開拓殖民の事業を必然ならしめた諸勢力（絶対主義権力を含めて）との結びつきを推察しうるであろうという期待を持つからである。もちろん、本稿は道庁設置前後の時期に限つて考察するのであるが、総じて言うならば、従来の北海道史研究はすでに多くの努力を積重ねているにも拘らず、次のような欠陥を免れていないと思われる。一つは拓地殖民の推進・発展という点を価値判断の基柢におき、そのための努力の（国費投入を含めて）多寡をもつて時代の進歩性を評価しようとする傾向、この傾向のために、開拓使あるいは道庁の意義が、開拓のための集中的強権による積極政策という側面でしか捉えられず、その全国的な、あるいは政治的な意義を却つて不明瞭なものとするであろう。「地方発展」という価値基準の介入は、地方史的研究の陥りやすい欠陥なのである。今一つは、開拓や殖民やそれぞれの動機と政策を整理並列するに止つて、北海道開拓史の歴史的位置づけを試みながらも、既成の論点（日本資本主義に関する、又は明治絶対主義に関する）を確認するに止まつてしまう傾向である。私が、この小論において、北海道開拓をめぐる政治諸勢力の動きを明らかにするために、特定の時期における政策と機構がどこから生れて来たかという点に注意を払つているのは、このような欠陥をできる限り克服したいと考えたためである。本稿は、北海道開拓政策の歴史的研究の一部分をなすものであり、また北海道開拓史を、日本の近代政治史の中に位置づけるための、一つの試みである。

本稿の構成は次のようになる。㈠ 開拓史時代の性格に関して従来の諸説を検討し、㈡ 開拓使いらいの開拓政策の破綻を明らかにし、㈢ 開拓使廃止後一たび三県一局を設置しながら数年にして道庁を再設せねばならなかつた事情、㈣ 道庁初期の施政方針の転換を民間世論の動きと対比しながら明らかにすること、以上である。㈢は主として政治諸勢力の対立と政治機構の問題を扱い、㈣は主として開拓政策の社会経済的な性格を問題にしようと思う。

一、開拓使時代の性格

開拓使時代の意義を論じたものは意外に少いが、私の目にふれた範囲で二・三の見解を挙げて見よう。塚谷博通氏は、西南戦争を境として、その以前には対露防備の国防的性格が強く、その以後には士族救済を目的とする慈恵政策的性格が強いとされる。そしてのちの道庁時代までを一貫して、「明治政府のなり立ちの基本的な性格を真に投影したもの」として地主・資本家保護育成的性格を挙げている。[1] また高倉新一郎氏は、北門の危機と言つても、それは樺太に関するものであり、北海道は樺太保持の足場として重要視されたのみであつて、北海道開拓の国防的意義は第二義であつたと言われる。とくに、明治八年の千島樺太交換条約によつて北門の危機は遠ざかり、以後は北海道拓殖の国民経済的意義が強調される、として、主として日本資本主義の強行的育成の一環としての富源確保の意義を、副次的には士族授産および人口問題処理の場所としての意義をみとめて居る。[2] また、開拓の軍事的、又は経済的な側面の、それぞれ一方を強調する見解も存在するのであつて、例えば土屋喬雄氏のように、不十分な資本の蓄積を強行するための商品市場の開拓ということこそが北海道開拓の本質的意義であるとし、併せて工場制手工業および工場のための原料獲得の意義と、軍事的重要性とを挙げられる場合がある。[3] これと対蹠的なのは、たとえば奥山亮氏であつて、同氏は井上清氏の示唆に従つて、開拓使の経営は天皇制に当初から不可避であつた軍国主義・侵略主義と密接に関連するものであり、政治的必要から生じたものであり、資金ないし黄金よりも土地―地代収得源―そのものの拡張の要求であつた、と考えられている。[4]

これらの諸見解は、いずれも事態のある側面を衝いているのであろう。国防的な、士族授産的な、或いは富国強兵的な、或いは市場開拓的な性格があげられているのは、みなそれぞれに根拠のあることなのである。もちろん、これらの諸見解の中から論理的な矛盾や過大評価を指摘することは不可能ではない。開拓使経営の近代性と封建性のみをそれぞれ強調する土屋氏や奥山氏の見解が、一面的な弱さをもつていることは直ちに想像できることである。土屋氏によれば、明治七年より十三年に至る間に、横浜・神戸・大阪・長崎・函館・新潟諸港の輸出入年額は四、〇四八万円から六、四〇六万円へ約六割の増加を示し、その中で函館は二九万五千円から九七万円へと三倍以上の急増を示す。また明治二年から十四年までに約七万の移民が行なわれていること、之等によつて北海道の急速な発展と市場的意義が立証されるというのであるが、外国貿易額を引用するのは適当でないし、その数字は函館が全国輸出入額の〇・七～一・五%を占めるに過ぎないことを示している。国内市場としての意義はむしろ内国貿易額に示されるであろうが、この点から言うならば、北海道は全国の商品流通の中で重要な比重をもつていることが明らかであるにも拘らず、その内容は肥料の輸出と食料の輸入を主としているのであつて、[5] 産業資本のための商品市場としての意義を強調することには困難が伴うのである。少くとも開拓使時代については、植民地＝市場・原料供給地といつた定式を適用することは危険である。また、逆に開拓使の封建的な性格のみを強調することも危険である。軍事的政治的性格といつても、その内容が検討されねばならず、対露の軍事的根拠地としての意義と地代収得源としての意義とは同一でないし、開拓使の軍事的・封建的な性格を強調する結果、のちにふれるような西郷と黒田との相違が見失われることにもなるであろう。このような、近代的性格と封建的性格の混淆は日本近代史に共通の事象であつて、明治維新から日清戦争にいたる間の政治経済過程について、従来多くの論争を呼んでいるのである

が、北海道開拓問題もまたこのような困難から免れてはいないわけである。そして、一義的な規定が不可能であるとするならば、史実に現れた顕著な事実と、その内在的な関連を明らかにする仕事が一層必要となるのである。しかし開拓使時代の意義に関して詳論するためには独立の一稿を必要とするのであつて、以下、本稿に必要な範囲で簡単に私の考えを整理して置きたい。

開拓使時代に関して、まず明らかなことは、この時期が北海道開拓に最も力を注がれた時期だということである。次の表および図は、北海道の経営費を中央財政の規模と比較したものであり、北海道経営費にはいわゆる地方費に属すべきものが算入されている点で不十分ではあるが、経営費の増減の傾向と、その中央財政に対して占める比重を知ることはできる。明治年間のうち、経営費の絶対額から言うならば、開拓使時代の初期と末期にそれぞれピークがあり、その後漸減して、日清・日露の間に再び上昇傾向を示す。しかし、物価の漸騰と中央財政規模の拡大の故に、相対的には開拓経営費の占める比重は低下して行くのであつて、最高明治十三年の七・二%を示す開拓使時代は、北海道開拓事業の比重が最も大きかつた時期として、その他の時期と区別さるべきである。

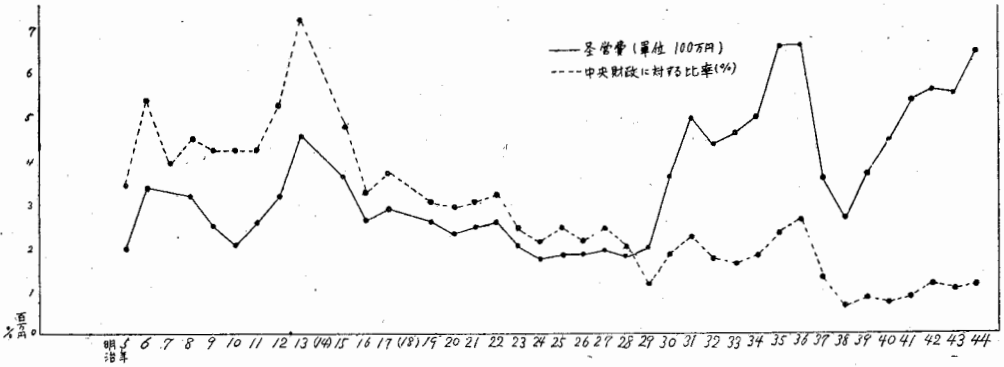
それでは、政府財政の基礎が未だ薄弱であつた明治初年にあつて、このような巨額の開拓費は、何のために、どのような方向へ投下されたのであろうか。幕末いらいの北方問題の緊迫が、維新政府を駆つて北海道開拓に当らしめたという従来の定説を私は否定しようとは思わない。たしかに、このこと以外に、維新政府が当初北海道開拓に示した異常な熱意を説明しうる要因はないのである。開拓使の支配者であつた黒田清隆の特徴的な言辞の中からも、それは、うかがうことができる。

明治三年の夏に黒田開拓次官の行つた北海道・樺太の踏査は、維新政府の北方問題に対する態度を規定する上に重要な意味をもつている

表1　北海道経営費の変化

	中央財政歳出(A)	北海道経営費(B)	B/A
	44年10月～5年12月 円	円	%
明 5	(57,730,024)	(1,936,506)	(3.4)
6	62,678,600	3,390,053	5.4
7	82,269,528	3,241,968	3.9
8	69,203,242	3,139,356	4.5
9	59,308,956	2,480,720	4.2
10	48,428,324	2,033,573	4.2
11	60,941,335	2,580,150	4.2
12	60,317,578	3,150,006	5.2
13	63,140,896	4,547,518	7.2
14	71,460,320	(3,665,595)	(5.0)
15	73,480,666	3,563,472	4.8
16	81,030,700	2,590,032	3.2
17	76,663,107	2,838,308	3.7
18	(61,115,313)	(2,598,712)	
19	83,223,959	2,528,277	3.0
20	79,453,036	2,302,360	2.9
21	81,504,024	2,428,858	3.0
22	79,713,671	2,564,342	3.2
23	82,125,403	1,997,648	2.4
24	83,555,891	1,709,742	2.1
25	76,734,739	1,805,411	2.4
26	84,581,871	1,796,026	2.1
27	78,128,642	1,904,247	2.4
28	85,317,179	1,736,949	2.0
29	168,856,508	1,935,731	1.1
30	223,678,844	3,570,006	1.8
31	219,757,568	4,902,121	2.2
32	254,165,537	4,306,920	1.7
33	292,750,058	4,542,998	1.6
34	266,856,824	4,911,674	1.8
35	289,226,730	6,541,301	2.3
36	249,596,131	6,547,679	2.6
37	277,055,682	3,499,686	1.3
38	420,741,204	2,623,674	0.6
39	464,275,583	3,638,185	0.8
40	602,400,959	4,398,689	0.7
41	636,361,093	5,296,505	0.8
42	532,893,635	5,575,872	1.1
43	569,154,027	5,460,483	1.0
42	585,374,613	6,390,564	1.1

「明治財政史」「明治大正財政詳覧」「新選北海道史第7巻」等による。15～18年および23年以後は屯田本部費をふくまず，28年以後は集治監費，農学校費をふくんでいない。



が、黒田が赴任に臨んで三年七月に行つた建言は、明らかに日露の開戦を想定する立場に立つていた。

「今嘗ロミニ我ト魯ト接戦ノ形勢ヲ以テ之ヲ言ヘハ樺太ハ其斥候ナリ口蝦夷ハ其根斥候ナリ奥羽ハ其先鋒ナリ東西京摂ハ其中軍ナリ中国四国ハ其後軍ナリ九州ハ其輜重方ナリ今両方斥候已ニ相接シ各其警隊ヲ伺フ（中略）清隆今命ヲ受ケ更ニ其斥候ヲ為シ其経畧ヲ計リ再ビ帰テ其便宜ヲ奏ス可シト雖モ現今朝廷已ニ魯ト戦フノ計算ヲ為シ魯ニ留学生ヲ遣ハシ兼テ間諜ニ備ヘラレル可シ（下略）」(6)

もちろん黒田は丸山作楽らの即時出兵論には反対であり、この建言においても、人才の養成と財政の確立によつて将来を期すべきことを力説しているのであるが、英仏を背景として露と戦うことを前提し、しかもその接触の方向が北海道・樺太の線に予想されていたことは間違いない。ここでは、北海道の軍事的な意義が強調されているのである。

黒田は、十月二十日帰京復命して居り、このときの建言は北方開拓方針の基礎を定めたとされる重要な意見であるが、この建言は、

「夫レ樺太ハ魯人雑居ノ地ナルヲ以テ彼此親睦事変ヲ生セサラシメ然ル後漸次手ヲ下シ功ヲ他日ニ収ムルヲ以テ要トス然レトモ今日雑居ノ形勢ヲ以テ之ヲ観レハ僅カニ三年ヲ保チ得ヘシ」

と樺太の情勢を評価し、北門の鎖鑰を固からしめんために北方開拓の急務を説いているのである。

「鎮府ヲ石狩ノ国ニ置キ大臣ヲ選シテ総轄ニ任シ北海道中地勢ノ便宜ニ従ヒ諸県ヲ分立シ北海道及ヒ樺太現今ノ定額共ニ百五拾万両ヲ以テ歳額ト為スヘシ蓋シ石狩ハ全道ノ中央ニアリ四方ヲ控制スルニ便ナルヲ以テ鎮府ヲ此ニ建テ全道ノ事皆之ニ総轄シ樺太モ亦其部内ニアラハ事体一ニ帰シ分散紛擾ノ弊ナク北虜屢々日ニ進ムノ勢ヲ抑ヘテ北門ノ鎖鑰始メテ固カラン」(7)

このようにして、開拓使経営の大綱が定まつたとするならば、開拓使時代の北海道経営が「北門の鎖鑰」という軍事的または国防的な動因に促されていたことは明らかである。事実、「北門の鎖鑰」という言葉は、こののちも北方問題が論ぜられる場合に必ず用いられる言葉であり、対露緊迫感が常に明治前半期の為政者の意識の中にあつたことは疑いない事実である。しかし、軍事的動因のみによつて北海道開拓を理解できるかどうかということは、自ら別な問題である。その場合、いくつかの疑問が起るであろう。

一つは、軍事的根拠地としての意義を考える場合、どれほど直接軍事的な増強が行われたかという疑問、やはり軍事的国防的意義といつても、それは防衛的なものであり、領土あるいは資源保全のための開拓に結びつくべきものではなかつたという点。一つは、明治八年の千島樺太交換条約によつて対露の危機が一応去つたかに見えて以後も、開拓の努力が継続され、とくに開拓使末期には初期にまさる経費の投入が見られること（前表参照）から見れば、北海道の経済的・財政的

価値もまた開拓の要因として大きな意味を持つのではないか、という点。これらの点について考えて見よう。

第一に、北方の危機感の最も濃厚であつた開拓使の初期にあつて、北海道の軍事力が増強されたという事実はない。屯田兵の入植は明治八年以降であり、その配置は首府札幌とその周辺にかぎられ、首府を掩護する地位にあつたが、その性格は攻撃的というよりは防衛的であり、道内の鎮撫と開拓の尖兵たる任務を主としたと考えられる。[8] たしかに、屯田兵入植および士族移住計画の中には、内地において実現し得なかつた士族的土地所有の復活を意図する傾向がなかつたとは思えない。この点を強調するならば、開拓使の性格は、封建的であり、反動的であるとも考え得るであろうが、実際には、そのような方向は、西郷の屯田兵設置意見に現れているのみで、[9] 現実の政策とするだけの力を持たなかつたようである。北門の危機に対して、北海道を軍事基地化しようとする積極的な意見は、一部の征韓派の立場であつたかも知れないが、黒田は少くとも守成的であり、開拓使の第一の方向は人民の定着と開拓による防衛にあつたのである。[10] これは、露に対する冒険的な進出を避けて、対清の方向を選んだ明治政府の方針とも一致する。

第二に、北方の危機は、明治八年の千島樺太交換条約によつて一応回避される。もちろん、露の東方経営は止まることはないし、新領土千島をめぐる漁業問題はやがて北方への関心を呼ぶであろう。それにしても、危機は一たび去るのである。だが開拓使は北海道開拓の努力を止めない。むしろ開拓使の末期には前期にまして経費を投下する。このことの意味は、開拓の財政的または経済的効果と関連させなければ理解できないと思う。先に挙げたいくつかの研究の多くが、開拓の国民経済的意義に触れられているのもそのためである。

事実、黒田自身の意図の中にも、またその経営の方向にも、北海道を第二の小日本とし、内地と富貴を競うに至らしめんとする期待がうかがわれるのである。

「今朝廷数拾万ノ財ヲ棄テテ開拓ノ費ニ供ス得ル所失フ所ヲ償ハサルニ似タリ然レトモ十数年ノ後全道ノ富貴内地ト隆ヲ比スルニ至ルヘシ是豈遠大ノ業ナラスヤ」[11]

開拓使十年計画は、単に北門の防備たるに止らず、このような国富への期待をはらんで出発したのである。米人顧問団が歓迎され、活用された所以もここにあつた。だが、開拓使初期におけるこのような構想は、多分に非現実的であり、誇大の弊を免れていなかつたことは、黒田自身も認めざるを得なかつた点であつた。[12] 開拓使時代の北海道開拓の政治経済的な性格は、事業が具体化し現実化し、且つ北門の危機という超越的な動因がうすれた時点、即ち開拓使時代の後期において、むしろ明確になると思われる。その時期の政府努力の比重は、すでに述べたように明治期を通じて最大のものである。

それではこの時期の開拓をどのように特徴づけたらよいであろうか、結論のみを整理すれば次のようになる。

第一、機構上の特徴。当時の北海道は黒田王国と言われるほどに統治区域の中で特殊な地位を占めた。黒田およびその支配下にある薩閥の一党の牙城となつていたのであつて、政府の歳出の大きな部分が投入されていたにも拘らず、中央政府の統制力は浸透し得なかつた。このことは次のような理由にもとずく。当時の政府の機構が太政官を構成する諸参議の合議体であつた限り、参議兼諸省長官たる個々の政治担当者を拘束支配する保証は何もなかつたのであり、割拠の中の妥協と均衡しかあり得なかつたという一般的な事情、および、黒田の非妥協的な人格によつて長期間辺境の開拓事業が専任されて来たという特殊な事情、がそれである。従つて、屢々非難の対象となつた黒田の専横なるものは、一部分は黒田と薩閥の負うべきものであるとしても、

一般的には明治政府自体の構成にもとずくのであり、同様の現象は小規模であれ各省・各参議に見られたという意味で、北海道は藩閥政府の本質の露頭であるということができる。この露頭に対する民間からの攻撃が、いかに明治政府を動揺させるかは、のちに明治十四年北海道官有物払下事件がこれを証明した。

第二、政策上の特徴。開拓政策の意図・目的の点から言えば、政府利益という観点が優先していることが特徴的であると私は考える。この時点には、北海道開拓の市場的あるいは資源的な、総じて産業資本の成長との関連を認めることはできない。関西貿易商会の明治十四年における北海道進出の企ては、内地資本の動きとしては極めて早期のものであるが、それとても動機は貿易資本・商業資本としての利益にあつた。[13] 産業資本自体の動きを認められないとするならば、開拓の動因は主として政府部内に求めねばならない。明治十三年八月十一日の黒田の上書によれば、十年計画の一応の終了を報告しつつ、将来の目途に関して次のように述べている。開拓の方針は興業殖産貿易振興を中心とすべきであり、農業牧畜の事業は功を他日に期するに止め、当面罐詰・醸造・採炭の諸事業に力点を置き、将来十年を積算すれば生産額五、〇〇〇万円余、利益九〇〇万円を得るに至らんというのである。[14] この予算は誇大に失するのであるが、少くとも、開拓使後期にあつては、輸出を中心とする直接の利益が、開拓当事者の意図となつていたことを示すのである。輸出入海関税の収入を欠き、他によるべき植民地収益をもたなかつた明治政府が、しかもとくに国内における財政的基礎が不安定だつた時期において却つて北辺開拓に努力を注ぎ、結果において裏切られたとは言え北海道の収益に期待したのはむしろ当然であつた。更に、開拓経営の内容から言うならば、官営独占の性格が特徴的である。民間産業の育成はここでは考えられて居ない。むしろ旧来の漁場資本は開拓使の下で窮乏化しつつあつたようである。この時期には、地主・資本家保護的政策を云々することはできない。開拓労働力の点から言うならば、保護移民を主とし、移民の確保に悩みつづけたこと、が特徴的であり、結局は屯田兵、および有志士族団の力に俟たねばならなかつた。最後に、挙げておかねばならないのは、開拓政策の上で、依然として政治的な色彩が濃厚だつたことである。壮大な札幌本府の経営に重点がおかれ、しかもこれに伴う経済発展を周囲に誘発することができず、開拓使の廃止を目前にして札幌維持の方法に苦しむという状態や、[15] 開拓十年計画の当初において熱意を注いだ道路建設も、札幌本道以外に進展を見せなかつたこと、などはその表れである。

以上が、開拓使時代の特徴であるが、このような性格の原型は徳川幕府の蝦夷地経営にも現れているのであつて、開拓使のそれは、いわば明治国家的な規模にこれを拡大したのだと考えることもできよう。この様な性格は、三県一局時代から道庁時代にかけて、次第に変貌して行くのである。

(1) 塚谷博通『北海道拓殖事業の基本的性格――明治初期北海道経済史研究のための一覚書』国学院大学「政経論叢」第三巻二号
(2) 高倉新一郎「アイヌ政策史」三九七頁以下
(3) 土屋喬雄「維新経済史」二二一頁以下
(4) 奥山亮「新考北海道史」一〇五頁以下
(5) 山口和雄「明治前期経済の分析」二〇七頁以下
(6) 「黒田清隆履歴」（参議院所蔵、黒田家文書の内、写本）所収『赴任ニ臨ミ建言』明治三年七月
(7) 「黒田清隆履歴」所収『建言』明治三年十月
(8) 屯田兵設置の政治的意義に関しては、榎本守恵『開拓精神の成立』歴史学研究二〇三号を参照
(9) 西郷が薩摩の士族を率いて北海道に移住し、北門の防備と開拓に当らんとしたことは、明治十六年十月の黒田清隆の書信（『建言雑聚』道立図書館蔵に所収）に記述されている。
(10) 「黒田清隆履歴」所収の岩倉に対する明治七年三月の『建白書』によれば、征韓派の江藤・後藤らによつて開拓使廃止論、海軍省所属論が唱

えられて居り、黒田はそれに強く反対している。

(11) 前掲、三年十月の『建言』

(12) 「新撰北海道史」巻三、三〇八頁

(13) 広瀬宰平「東北記行」明治十四年。(住友の支配人であり、関西貿易商会の一員であつた広瀬の東北・北海道視察記である)

(14) 「黒田清隆建言書類」(前掲黒田家文書の内、写本)所収、明治十三年八月十一日の上書。(前記「建言雑聚」にも収められている)

(15) 「明治十四年一月安田定則上申書」(同前黒田家文書の内。前記「建言雑聚」にも同文の写しがある)

二、開拓政策の破綻

開拓使が廃止されたのが明治十五年二月であり、北海道庁が設置されたのが十九年一月である。この間、約四年間の大部分は、北海道は根室・函館・札幌の三県と農商務省北海道事業管理局の管轄下にあつたのであつて、通常三県一局時代と呼ばれるものである。開拓使が所定の十年計画の期間を終つたとき、何故に廃止されねばならなかつたかという問題については、いわゆる開拓使官有物払下事件をめぐる朝野の批判を考えねばならないであろう。しかし、ここでは、払下事件[1]および十四年政変を通して開拓使施設の欠陥を考えるのではなく、道庁の設置に至る過程の中でそれを考えることにしたい。開拓使のもつた矛盾は、十五年の廃使置県によつて解消されるどころか、却つて拡大される傾向にあつたのであり、そのような矛盾と欠陥に対する反省が、明らかに道庁設置の一因をなしているからである。

はじめに、三県一局時代の施設が開拓使の政策をどのようにうけついでいるか、という点を問題にして見よう。結論から先に言うならば、機構の上でも政策の上でも、旧来の踏襲に止まつたと言えるようである。これは、開拓使の廃止が、開拓のための新たな意欲とプランが政府部内で成熟するのを待つことなしに、財政の窮迫と民間の強い攻撃の故に断行されたことの当然の結果である。いわゆる工場払下概則を中心とする政府の産業政策の転換においても、同様の便宜的妥協的な性格を見ることができるが、開拓使の場合には、特に開拓事業そのものの冒険的性格と黒田独裁の性格が濃厚だつただけにこの感が深いのである。政府部内に誰として北海道の事情を知るものがない、といつた状況の中で、政府はこの冒険的な事業をひきつがねばならなかつたのである。廃使置県に際して、それぞれの県令に開拓使の書記官をあてたという人的構成の面だけでなく、施政の上でも、開拓使の事業をいかに三県および中央各省に分属せしめるかという考慮しか加えられなかつたことは、廃使に先立つて提出された十五年一月の開拓長官西郷従道の建議[2]を一覧すれば明らかであつた。ついで、明治十五年には、佐々木工部卿・西郷農商務卿・山田内務卿がそれぞれ北海道巡視を行い、その結果を西郷・山田・佐々木三卿「北海道諸事業維持方法建議」[3]にとりまとめ、開拓使の営んだ諸営業を一括して農商務省北海道事業管理局に引きつぐこととしたのであるが、これも、開拓諸事業の継続維持のための便法に過ぎなかつた。

以上のような便宜的な手段によつては、開拓使施設の結果を発展させることはもちろん、維持することも不可能であることが次第に明らかとなつた。開拓使施政の欠陥がようやく露呈しはじめたからである。加えて、藩閥政府自体の態勢整備の必要からも、北海道の実状に対するいくつかの反省が政府部内に萌し、やがてそれが道庁の設置をもたらすのである。以下、明治十五年から十八年にかけて、各方面から提出された批判と開拓案を中心に、北地開拓の実状と道庁設置への動きを明らかにして見たいと思う。

道庁設置の直接的な根拠となつたのは、明治十八年七月から九月にかけて、伊藤博文の命により北海道巡視を行つた金子堅太郎の「北海道三県巡視復命書」[4]であると考えられるが、それに先立つて、北海道

に関する視察や建議がいくつか現れていることを無視するわけには行かない。主要なものを挙げれば、㈠十五年五月の内閣顧問黒田清隆の「政治更革五事の建議」[5]　㈡十六年一月西郷・山田・佐々木三卿の「北海道諸事業維持方法建議」　㈢十六年起草のP・マイエット「農業保険論」附録第二「土地抵当銀行説、附北海道殖民策」[6]　㈣十七年九月の起草と思われる参事院議官安場保和の「北海道殖民ノ措置ヲ改正スルノ議」[7]　㈤十七年十二月農商務省で編成された「興業意見」[8]　㈥十八年八月、司法大輔岩村通俊の「奠北京於北海道上川議」[9]　㈦年度不詳、札幌県令調所広丈「拓地殖民ノ義ニ付建議」[10]　等々である。多かれ少かれ開拓の現状に不満であり、拓地殖民の機構と政策を確立する必要をみとめ、それぞれの意見を提出しているものである。これらの諸意見と、金子の「三県巡視復命書」とを合せて、道庁設置と開拓政策の転換を促迫した事情およびそれに至るいくつかの動きを知ることができよう。

これらの諸意見のうち、国防の急を正面からとり上げているのはマイエットのみである。マイエットは言う

「目下曽テ北海道ヲ侵犯スル者アルコトナシ然レトモ今ヨリ数星霜ノ後ハ其絶テ之ヲ必期スヘカラス
現今北海道ノ人口二十万人アリト雖トモ其二百万ニ至ラサル間ハ日本ノ政治家北海道ヲ以テ未タ憖カナル日本ノ版図ト見做スヘカラス」[11]

この見解によつて、彼は組織的保護移民の要を説くのである。たしかに、このような意識は、十年代までの開拓の底流をなしているが、この時期に開拓の動因として版図保全を主張する見解は特殊なものである。旗手勲氏はロシアのシベリア・樺太開発の進行に対する軍事的な必要を挙げて居られるが[12]、この種の軍事的な動因は規定的ではなかつたと私は考える。積極的な開拓論者であつた黒田の「政治更革五事」は、アジア諸国に対する政略を確定し、軍備を増強し、官紀を粛正し、併せて盛んに北海道開拓を行うことを主張したものであるが、ここに言う北海道開拓は士族の授産と国富の増進を意図したものと考えられるし、日本の対外進出の方向は、十五、十七年の京城事変によつて対韓対清の方向に確定されたからである。道庁設置・開拓方針の転換の動きは、何よりも先ず開拓の難行と移民の窮状によつて促された。多くの意見が、それぞれ積極的あるいは消極的の差はあるとしても、ほぼ共通の意識として、開拓の現状が放置し難いものであることを認めている。札幌県令調所広丈は、

「議者尚国家永遠ノ大計ヲ知ラス優柔不断ナラハ北海天府ノ富ハ永ク之ヲ荒蕪ニ委シ従来官民費用スル所ノ幾千万金モ亦将ニ其効用ヲ失セントス」[13]

と言い、「興業意見」も亦、

「年々道路開鑿費トシテ十万円金ヲ得ルノ道ナケレハ北海天府ノ富ハ永ク草蕪ニ埋没スヘシ」[14]

といい、明治五年に開通した札幌本道がいかに荒廃に帰しているかを訴えている。「興業意見」がその編集方針の故に現地の報告に立脚したのだと考えることはできるが、このような状況は、単なる開拓当事者の誇張ではなかつた。十六年九月の鉄道開通式に臨んだ小松宮彰仁の「北海紀行」[15]によれば、函館のみは「殆ト将ニ荒廃ノ憂ナカラントス」るに対し札幌は「惟幌内ノ炭山鉄道アリ沿道ノ地将ニ漸クニ来リ移テ村ヲナスコトアラントスルノミ」であり「根室県ノ如キニ至リテハ未タ農耕拓地ヲ以テ来リ居ルモノアルヲ聞カス」といつた状態であつた。金子も亦、その復命書の末尾において、

「此状態ヲシテ久シキニ渉ラシメハ開拓ノ事業進歩スル能ハサルノミナラス現今彼地ニアル移住ノ士民ハ飢餓ニ陥ルモ亦計リ知ルヘカラス（中略）各地ノ移住民地ヲ巡回シ其家ニ入リ其人ニ問ヒ其惨状ヲ親シク見聞シ悲歎ノ情未タ胸裏ヨリ消散スルコト能ハサルカ故ナリ」[16]

と述べて居る。

ほぼ、当時の論者のすべてがみとめている以上の如き実状の中には、たとえ当時の論者のすべてが自覚しえなかったとは言え、開拓使いらいの施政の破綻が示されていたと言うべきであろう。例えば、道路開鑿の必要は、最も消極的な西郷・山田・佐々木三卿の「北海道諸事業維持方法建議」においても、現在は直ちに着手し得ないまでも将来当然施設すべき事業として、二六〇万円が計上されて居り、多くの論者がひとしく強調するところであった。金子によれば「札幌本道ヲ除クノ外北海道ハ道路ナシト云フモ決シテ誣言ニアラズ」「何ヲ以テカ移住民ノ来往ヲ望ミ物産ノ繁殖ヲ期スルコトヲ得ンヤ」[17]。開拓使がケプロンらの助力の下に綜合的な開拓計画に着手したことを知るものは、このような金子の批判を意外とするかも知れないが、すでに原田一典氏が明らかにした通り[18]、明治六年のケプロンと黒田の分袂以降、開拓使の方向は直接利益の追求に偏していたのであって、これはたしかに誣言ではなかった。金子は、道路もなく物産消流の途も立たざるままに、移民を勧誘し送致することを以て、「着手ノ方法其当ヲ得ザル」一例として強く批判した。

「抑道路ヲ開通シテ物産消流ノ路ヲ開クコト是レ拓地殖民ノ一大要務タリ之ヲ是レ務メスシテ只貧窮ノ士民ヲ駆テ北海道ニ移住セシムルモノハ所謂無罪ノ良民ヲシテ死地ニ陥ラシムルト同一タリ」[19]

また、保護移民政策について安場は言う。

「自己ノ資力ヲ以テ支弁シ得ベキモノニ限リ移住開墾セシムルヲ目的トス夫レ資本家タル者独力ノ気性ヲ存シ北辺肥沃ノ地タルヲ覚リ自ラ奮テ移ルノ念慮ニ非サレハ効ヲ奏シ難ケレハナリ」[20]

このような意見と、「興業意見」に示された

「移住者ハ概シテ無資無産ノ輩ニアリ、之ヲシテ授産ノ計画ヲ為シ永遠生活ノ基礎ヲ立テシムルモノトセハ尚ホ一歩ヲ進メテ移住前後ノ保護一層ノ厚キヲ要セサル可ラス其要項ヲ挙レハ北海道三県ニ於テ移住者ノ勤惰ヲ賞罰シ業務ノ時間ヲ定ムル等総テ屯田兵ヲ御スル如キ一種ノ検束法ヲ設ケ（中略）要スルニ北海道移住者事業検束ノ為メ適当ノ規則ヲ決行セン事ヲ希望セリ」[21]

と対比すればその相違は明らかである。たしかに、移民保護の問題は、開拓使いらいの施政の破綻を示している。P・マイエットや、札幌県令や、ひいて農商務省の「興業意見」の、このような保護検束の強化を主張する立場は、従つて開拓経費の支出を過大にする。農本主義的な立場からこのような主張が行われるのは当然であるが、開拓の一方の基調である営利主義の立場とは矛盾せざるを得ない。保護強制による農本主義の破綻は例えば岩村通俊の次の如き言葉に示される。

「近海の漁民に見るに、農を捨てゝ漁利に走り、動もすれば家産を破るもの十に八九、上川の如きは之に反し、一たび往きて其地に住めば、一意力を出して農に従はざるを得ず（中略）是れ之を死地に投じて而して後之を生かすものなり」[22]

このようにして、保護移民を継続するためには、保護検束の一層の強化を必要とし、そのための経費の増大に対しては、「語ニ曰取ラント欲スル者ハ先ツ之ヲ与ヘ収メント欲スル者ハ先ツ之ヲ施ス」[23]（調所広丈）といつた弁明が必要となるのである。このような矛盾を、金子堅太郎は、県庁の「牧民主義」と管理局の「営業主義」との矛盾として捉えている。だが、それは三県一局以前から、開拓使自体が内包していた二つの傾向に外ならない。

保護政策に対する批判は、また開拓使の行つて来た独占と収奪に対する批判につらなる。移住の士民のみならず、旧来の在地資本も亦打撃を免れていなかつたのが実状であり、金子は、当時の民間の状態を「哀レナモノデアツタ」[24]と表現する。旧幕時代いらいの漁場資本は没落し、わずかに栖原家を残すのみであり、利益をほしいままにしたのは三井・三菱の独占的な特権商人のみであつた。金子は一方において未だに物納段階に止つている水産税の苛酷さを指摘しているが、このような独占と収奪によつて、北海道内部の富は失われ、資本の蓄積を妨げたのみか、却つて植民地北海道の衰退が中央政府の重荷となりつ

つあつたのである。

以上、開拓施政の順序に関しても、保護強制移民政策に関しても、また政府の独占収奪の傾向に関しても、破綻はようやく顕著となりつつあつたのであつて、ここに紹介したいくつかの意見は、それぞれの立場からこの実状をうけとめていたと理解することができる。それでは、開拓の機構と方針は、どのように修正されるべきであろうか。

上述の諸意見の中にも、その内容はさまざまのものがみられる。三県一局の機構に対して最も批判的であるのは、安場および金子の意見であり、彼等は三県一局の廃止と殖民局の設置を主張し、併せて開拓使いらいの保護・独占政策を批判し、系統的な植民政策の樹立を要望する。これらの意見を、統一的な植民地行政機構と政策を要求する意見であると考えてよい。これに対し、札幌県令や農商務省の見解は三県制の存置を主張した。開拓使いらいの開拓担当者であり、むしろ統一的な行政機構を期待すべき現地官吏が、機構改革に対して却つて保守的であつたことは、この機構問題が拓地植民の能率的遂行という観点以外に、派閥的な争いを含んでいたことを想定させるのである。

一方、開拓政策の基調をなすものは、開拓を推進する主体勢力をどこにおくかという点にあると思われる。独占的な開拓使の経営が道内資本の成長を妨げ、同時に少数の屯田兵・士族の開墾地を除いて定着自営農民の創出に失敗したことは既に述べた通りであるから、その打開のためには、新たな開拓推進層の発見又は拡充が必要であつた。この点に関しても、意見はさまざまである。既にふれたように、「興業意見」の如く保護検束の強化を主張するもの、安場の如く資本家の奮起を期待するものがあり、黒田の如く士族授産の急務と結びつけて華士族の土着を説く意見もある。マイエットに至つては年々五百四十万円の投下を必要とする組織的移民を主張する。之等を概括すれば、士族・屯田兵を中心とする保護・検束の強化を主張する意見と、資本家への自由開放を主張する意見との対立が見られるであろう。開拓の実効という観点から見るならば、その何れもが一つの手段であることは疑いない。それでは、之等、開拓の機構と方向に関する諸意見を背景としながら、現実にはどのように改革が進められたのであろうか。

現実には、機構の整備、即ち北海道庁の設立と、開拓方針の転換とは、同時に行われたわけではない。金子が北海道庁の基礎をつくつたと言われる場合、それは行政機構としての北海道庁を意味するのであつて、彼が道庁の開拓政策に決定的な影響を与えたという意味ではなかつた。むしろ開拓政策の転換は明治十九年の井上外務卿、山県内務卿の北海道視察の前後から明らかになつて来たと思われる。政策転換の必要から同時に機構整備が行われたと言うよりは、先づ機構整備が先行し、その上で新しい方針が模索されたと言つた方が正確であろう。従つて問題は二つに分れる。何故に機構整備が先ず必要であつたのか、次に政策の転換はどのように行われたか、次節では前者の問題に限定し、その政治的な背景を考えることにする。

（1）明治十四年政変と官有物払下事件に関しては、拙稿『明治十四年の政変』（「自由民権期の研究」第一巻所収）を参照。
（2）「開拓長官西郷従道建議」（「新撰北海道史」第六巻所収）
（3）西郷・佐々木・山田「北海道諸事業維持方法建議」（「新撰北海道史」第三巻八七二頁）
（4）金子堅太郎「北海道三県巡視復命書」（「新撰北海道史」第六巻所収）。この復命書は、のちに金子自身の回顧談と共に、「金子子爵談明治十八年北海道巡察及ヒ三県廃止道庁設置ノ沿革」として道庁から出版されている。以下の引用は同書による（「設置ノ沿革」と略称）。
（5）黒田清隆「政治更革ノ五事」（「世外井上公伝」第三巻六五一頁）なお「新撰北海道史」第三巻八七七頁以下を参照。
（6）P・マイエット「土地抵当銀行説附北海道殖民策」（資料近代日本史農民問題資料「明治農業論集」八七頁以下所収）
（7）清野謙次論「明治初年北海紀聞」一三三頁以下
（8）「明治前期財政経済史料集成」第十八巻以下
（9）片山敬次「岩村通俊伝」三五頁以下

(10) 調所広丈「拓地殖民ノ義ニ付建議」(道立図書館所蔵写本「建言雑聚」所収)
(11) 前掲「明治農業論集」八八頁
(12) 旗手勲『華族・政商の土地所有』(古島敏雄編「日本地主制史研究」所収) 三六八頁
(13) 前掲「建議」(「建言雑聚」所収)
(14) 「明治前期財政経済史料集成」第一八巻八六九頁
(15) 小松宮彰仁「北海紀行」(北大図書館所蔵「北海道資料佐藤属復命書、藤波子爵談話筆記」所収)
(16) 金子「設置ノ沿革」七七～八頁
(17) 同前、三四頁
(18) 原田一典『ホラシ・ケプロン小論』(「北大史学」第四号所収)
(19) 金子「設置ノ沿革」七七頁
(20) 前掲「明治初年北海紀聞」一三五頁
(21) 「明治前期財政経済史料集成」第二〇巻三六八頁
(22) 前掲「岩村通俊伝」三七頁
(23) 前掲、調所「建議」
(24) 「設置ノ沿革」一六頁以下

三、北海道庁の成立

植民行政の機構を確立しようという金子らの意見に対し、三県の制を存置しようとする現任官吏の意見が対立していたことはすでに触れたが、機構改革の経緯に関して、金子自身の回顧談は次のように語っている。

「鹿児島出身以外ノ人ガ段々北海道カラ飛出シテ東京ニ来テ三県鼎立デハイケナイト云フコトヲドンドン内務卿ダトカ大蔵卿ダトカ伊藤参議ダトカ政府ノ要路ノ人ヲ訪ネテ事情ヲ述ベテ是デハ北海道ハ迚モイカヌト言フ又参事院ノ議官ヤ元老院ノ参議ガ此等ノ説ヲ聴イテ政府ニ迫リ今日ノ儘デハイカヌカラ是非トモ何トカ改革センケレバナラヌト云フ議論ガ政府部内ニ起ツテ来タ」(1)

これに対し三県当局は現状維持の意見であり、また西郷農商務卿の改革案は三県存置のまま別に殖民局を置くという折衷的なものであったから、「内閣デハ北海道ノ真ノ事情ガ少シモ判ラヌ」という状況の中で、伊藤参議の命によって秘書官金子堅太郎が派遣されたというのである。これはたしかに、当時の実状の一端を伝えているのであろう。即ち植民地行政機構への反省と批判は、単に開拓の難行という実状によるだけでなく、直接には薩閥の専横と積弊によって触発されているのである。事実、北海道を巡視する金子の姿勢は、開拓使いらいの積弊を摘発し、薩閥の情実を破ろうとする意欲を示していた。この点は、翌十九年の大臣巡視の際の井上馨の姿勢と共通するものがある。これを、金子の「復命書」について見れば、その末尾において次のようにいう。

「政府若シ県庁及ヒ管理局ヲ廃シ更ニ殖民局ヲ設置スルモ其官吏ハ新ニ之ヲ撰任スルヲ得ス必スヤ従来ノ県官及ヒ管理局員ヲ採用スルヤ必セリ然ルニ彼等ハ開拓使ノ旧時ヨリ今日ニ至ルマテ北海道ノ政務ヲ執ルモノナレハ自然旧来ノ情実ニ制セラレ多少新規ノ改革ヲ決行スルニ躊躇センコト疑ヲ容レサルナリ又仮令ヒ英邁果断ノ人才ヲ以テ殖民局長トナストモ開拓使以来ノ情実ヲ破毀シ更ニ断行主義ヲ以テ之ヲ決行スルハ独リ困難ノ事情アルノミナラス蓋シ亦期望スヘカラサルモノナリ」(2)

即ち、植民政策の確立と断行は、当然薩閥の専横と積弊を排除すべきものとして考えられているのである。そのためには、三県一局の分裂・行政機構の二元性に対する治療策だけでなく、薩閥の勢力に対する牽制が必要となるのである。統一的殖民地行政強権の確立は、開拓使の復活に終つてはならない。とするならば、かかる情実を破毀する良策とは何であろうか。金子によれば、それは一方に才学ある人士を挙げて殖民局長官として之に植民行政の専権を与えることであり、一方において各省から選抜された殖民監査官を置き、監査と情実打破の助力たらしめることである。これが、当年前途を嘱望された官僚が智

能をしぼつた答案であつた。ここでわれわれは金子が負つた使命を次のように整理することができる。即ち一方には殖民行政機構の確立と整備、一方には薩閥の牽制と中央行政権力の浸透、この二重の課題が金子をして上述の答案を作成せしめたのである。一方において植民地長官に専権を与え開拓の事業を統一的効率的に遂行せしめると共に、一方には内閣各省をして之を監査せしめるという両全の方策を、辛うじて彼は案出したのであつた。

この点で、参事院議官であり政府部内では右翼に位しただけそれだけ藩閥の主流に対して批判的でもあつた安場保和が、前年の「北海道殖民ノ措置ヲ改正スルノ議」の自説に基いて出張前の金子に送つた書翰は注目に値する。即ち

「極密御示に相成候政事家の希望する所云々に至りては大体上より論じ来候とも其両全を得ざる時は寧ろ人を得て制度の不足を補ふに不如と存候併し内々承及候処の如く県名を存して一局を置き更に其権限を拡むるに至りては実に拙策の極とも可申如此にして如何なる人物を得て之を運行せしむるも調理其宜きを得て其功を奏するの目度は曽て無之と存候」(3)

さきの金子の回顧談にいう参事院議官とは安場のことであり、ここにいう拙策の極とは西郷農商務卿の彌縫策をさしているが、ここに云う「政事家の希望」云々は複雑な意味をもつ。それは、金子の視察がはじめからある種の意図を担い政治家の期待を負つていたことを示し、その政治家、恐らくは伊藤の期待が、単なる行政組織の整備以上に出るものがあつたことを示しているからである。それが薩閥の専制に対する牽制の意図を含むものであつたと推測することは許されるであろう。ただ、安場が両全の策を得ることは難いとし、その人を得て事を行うに如かずと考えたのに対して、金子が一歩を進めてともかくも両全の機構を示したところに、彼の官僚としての純粋性と能力が表現されるのである。

そこで、金子の使命が上述の如きものであり、道庁設置の動機に右の如きものが含まれたものであるとするならば、そのような改革を促進した力はどこにあつたのであろうか。開拓政策の破綻、或いは薩系以外からの反撥といつたいわば道内の情勢についてはすでに触れた通りであるとしても、道庁の設立が単にそれだけの力によるとは思われない。また政府部内の薩長の派閥争いに帰着せしめることも正しくない。やはりここで当時の一般の政治情勢を顧みなければならないのである。

先ず、道庁設置という事実に対する民間世論のうけとり方を検討して見よう。道政の改革に関する政府部内の動きは民間に察知されることが少かつたと見えて、新聞雑誌がその動きを報道し論評するということは見られないが、さすがに道庁官制の公布に当つては、各新聞雑誌が一斉に論説をさいてこの改革を評論し、併せて開拓方針に関する希望を表明している。これらが直接に政策決定に影響することはないにしても、当時の政治的背景と改革を促した事情を推測する手段とはなり得るであろう。

十四年いらい北海道開拓に関して積極的な発言を行つて来た東京経済雑誌は、十九年二月六日の三〇二号において「北海道庁の新設」という論説をかかげ、次のように述べている。

「今日新に置かれし所の北海道庁なるもの形に於て大に開拓使に類するが如きあるも実に於て大に之と異る所なくんばある可らざるなり（中略）北海道庁は内閣の直轄たるの実を示されたるが如きは廟堂諸公が深く期せらるゝ所あるに因るべし」

即ち、集権的な植民地行政機構の誕生である点で開拓使と類似するが、その実質は全く相異るものであることを期待し、その根拠を内閣直属たるの事実に求めているのである。東京横浜毎日新聞が一月二九日、三〇日両日の社説に「北海道庁の新置」を論じ、其施設するとこ

ろ大に旧使と異ならざるべからざることを強調しているのも同様の意味をもつ。これら当時の民間の論調が、道庁の設置が開拓使とは異質の機構と政策をもたらすべきことをひとしく期待したこと、そしてその根拠が、機構的には新しく誕生した内閣制度への、北海道の従属という事実に求められたことは注目に値する。道庁の出現は、内閣制度の出現を迎えたと同様の態度で、即ち条件つきではあれ好意的な眼で民間に迎えられたのである。このことは道庁の設立が、内閣官制の整備と同様の政治的意義を担つて登場したことを推測させるのである。

北海道政の改革が、伊藤ら政府首脳の間で問題となつていた明治十八年は、中央政府自体の中で伊藤を中心として内閣制度の準備が進められつつあつた年であり、内閣官制の公布が十八年十二月二二日、各省官制公布が十九年二月二六日、その一月以前の一月二六日に道庁官制が公布され、内閣総理大臣の指揮をうけることとなつた。とするならば、道庁の設置は単に道内の政治経済事情のみによるのでなく、内閣制度を核とする政府全体の行政機構改革の一環として行われたと考えることは自然であろう。金子の使命も亦、彼の回顧談に示される通り、第一に北海道の官制を起草することにあつたのである。それでは、内閣制度出現の政治的背景はどのようなものであり、どのように道庁の性格を規定しているのであろうか。

内閣制度創設の意図は、公式には次のように表明されている。

「経国ノ要ハ其官制ヲ定メテ機関各其所ヲ得ルニ在リ内閣ハ万機親裁専ラ統一簡捷ヲ要スヘシ今其組織ヲ改メ諸大臣ヲシテ各其重責ニ当ラシメ統フルニ内閣総理大臣ヲ以テシ従前各省太政官ニ隷属シ上申下行経由繁雑ナルノ弊ヲ免レシム乃各部ニ至テハ官守ヲ明カニシ以テ濫弊ヲ除キ選敍ヲ精クシ以テ才能ヲ待繁文ヲ省キ以テ淹滞ヲ通シ冗費ヲ節シ以テ急要ヲ挙ケ規律ヲ厳ニシ以テ官紀ヲ厳ニシ徐々ニ以テ施政ノ整理ヲ図ラントス」(4)

ここには統一的且近代的行政機構の確立をめざす立憲的な意図さえもがほのめかされているのであるが、しかし、内閣制度創設の真実の意図および政治的意義が、華族令・枢密院設置等とならんで来るべき国会開設にそなえて藩閥政府自体を防衛すべき制度的強化に外ならなかつたこと、従つてまた議会を基盤とする統治構造の一元的性格を生み出すことができず、藩閥割拠性を色こく温存したこと、之等の点はすでに論ぜられたところである。(5)例えば、伊藤博文の書翰、

「廟堂の基礎を充分に鞏固ならしむる丈けの改良を断然挙行相成二十三年に到る迄確乎不動の政略を決定相成候様」(6)

の如きである。ここで、当面必要な限りで内閣制度成立の背景を整理しておこう。内閣制度はそれだけ単独に提出されたものではない。さきの詔勅において、官吏の定員・選任・能率・節約・規律等が述べられて居り、伊藤首相の十八年十二月二六日付内閣達「各省事務整理ノ綱領」がこれを精密化して居るように、当然、官僚制度の整備と粛正を伴うべきものとして提出されていたのである。このような内閣制度および官僚制度の整備は、藩閥政府自体の内的な必然性によつて推進されたというよりは、民間反政府勢力および政府部内の反藩閥勢力との対立と緊張の中で進められたことは疑いない事実である。明治十四年政変によつて政府部内の左派を廟堂から追つたのちも、薩長藩閥の割拠と対立および右派からの批判は政府の弱体性を示したのであつた。諸参議の分立、各省の割拠、官吏の膨脹と経費の増加、個々の顕官と政商との結合による不正と醜聞、これらは来るべき議会を控えて民党の前にさらされた絶対主義の弱点であるが、これらの発生を防止すべき何等の保障をも太政官制度は与えていなかつたのである。内閣制度と官僚制度は、このような事態から脱出するための藩閥政府自体の自己粛正と強化の試みだつたことは、すでに論じられている通りであるが、この自己粛正の動きが、政費節減という点で民党の要求に合

致し、また割拠と腐敗に対する牽制の意図が民間の歓迎するところとなつた点は忘れてはならない。再び東京経済雑誌を引用すれば、十九年一月九日、二九八号の論説「明治十九年を迎ふ」において、

「然り而して明治十九年は更に吾人に向ひて一事の快楽を与ふるものなり何ぞや我政府が昨年の末に当りて大に其組織を改正し冗官を沙汰せらるること是なり（中略）此回改革の結果たる大に政費を節減するを得るものありて彼の明治十三年太政官第四十八号の布告の精神始めて貫徹したるものと云ふべし（中略）其祝すべきこと今年の如き未だ嘗てあらざるなり」

と賞讃を惜んでいない。この期待は、やがて裏切られるのであるが、民間の論調が、官吏の整理と経費削減を、即ち「安上りな政府」を強く要求し、政府も亦、之に応えるかの如き態度を示したことが注目されるのである。

このような政治情勢の下で、内閣制度・官僚制度は藩閥政府の自己粛正・強化のために創設されたものであつた。道庁設置が、基本的には開拓方針の転換とそれに相応しい行政機構の必要という、いわば開拓のための内的な動因に促されたとしても、その動因の成熟に先立つて、何よりも中央政局の必要から、内閣制度整備の一環として明治十九年初頭に行われたことの意味は、このような時代的背景の下にはじめて理解しうることである。即ち、前記の植民行政機構の集中と能率化および中央政府による統制の確保という二重の課題は、藩閥政府の強化と統一および能率化という中央の課題に応えるものであり、同時に経費の削減と官紀の粛正を予想させることによつて民党の攻撃を緩和する効果をもつものだつたのである。

しかし、北海道においては、その歴史的条件の相違によつて、同じ機構改革が特異な様相を呈することも否定できない事実である。すでにふれた薩閥の牽制という現れ方がそれである。第一に、北海道の内部には専制を批判し牽制すべき在野勢力は微弱である。第二に、黒田の専権に長らく委ねられていたために中央から相対的に独立し薩閥の城砦たるかの如き様相を呈した。いわば藩閥政府の悪しき側面を一身に露呈したかの感があつたのであつて、この故に、行政機構の整備の中に、併せて薩閥の情弊を排除するという課題をも担わねばならなかつたのである。

道庁の設置に関して、ほぼ以上のような情勢と意図を考えることができるのであるが、それでは現実に道庁の設置は、この課題に応えたであろうか。この問題は、内閣制度全体に共通することであつて、結論から先に言うならば、官僚制度全般の純化と確立は、容易に達成されはしなかつた。北海道政の機構に関しては次のように言うことができる。

第一に、金子の案出した道政監査方式は実現せず、現実にはより妥協的に「その人を得る」という方式に従つて岩村通俊（土佐）が初代長官に選ばれた。第二に、従つて開拓使いらいの積弊を除くことは一朝にしては実現せず、道庁初期の重要な政治問題となつた。第三に、道内に専制を牽制する勢力が弱かつたために、政争は常に中央に反映し、逆に中央の政治情勢の変動が大きな振幅を伴つて道政に影響した。黒田が首相となると共に永山武四郎が岩村に代つて長官となり、松方内閣の成立と共に渡辺千秋が粛正の任を帯びて長官となるという変動がくりかえされる。道庁初期の北海道は依然として情実と利権の巣窟であり、同時に藩閥政府内部の不統一と相剋を露呈した。このことは、藩閥政府の本質的に持つ割拠対立性の表明であり、免れ難い性格ではあるが、北海道にそれが露骨に表現されたと見てよいであろう。このような政争の結果として、道庁が本来果すべき課題の中、薩閥の牽制は次第に達成され、中央政府による統制の実は次第に著れたとしても、本来の統一的植民地行政の機関たるべき独立性と統一性は遂に達成されなかつたのである。従つてまた、新任長官が前任者の施

政を批判するに急であると言つた情況の下で、植民政策の持続的な計画的な進行は望み得ないことになるであろう。道庁初期の施政は、機構の上でもこのような矛盾をはらんでいたのである。

(1) 金子「設置ノ沿革」三頁
(2) 同前、三六頁
(3) 前掲「明治初年北海紀聞」三〇三頁
(4) 明治一八年一二月二三日の「詔勅」(「官報」号外)
(5) 辻清明『統治構造における割拠性の基因——内閣制度の樹立と当時の世論を中心として——』(「日本官僚制の研究」所収)
(6) 明治一八年八月、伊藤より井上宛書翰(「伊藤博文伝」中巻四四六頁)

四、開拓政策の転換

三県一局時代の開拓の破綻が、いくつかの批判と打開策を政府部内に生み出したことはすでに述べた。その顕著なものは、自由主義化と資本家への開放、華士族の移住地としての再出発、移民保護検束の強化等々であつた。

一方、道庁の出現を迎えた民間の論調は、おおむね道政の転換を、干渉政略の廃止、経費節減、物産税・出港税の廃止等々に期待した。当時の新聞の主要な論説を挙げれば、東京日日「北海道庁ノ設置」(一九・一・二八)、朝野「北海道殖民ノ方略如何」(一九・一・二二)、同「北海道庁ノ新設」(一九・一・二八、二九)、報知「北海道庁ヲ置カル」(一九・一・二八)、同「北海道論」(一九・二・一〇—一三)、時事「北海道庁」(一九・一・二九)、毎日「北海道庁ノ新置」(一九・一・二九、三〇)等である。このうち最も詳細に北地開拓の方向を論じた報知の「北海道論」によれば、その要求するところは次の五項目になる。一、物産出港二税の廃止、二、干渉政略の廃止、三、全道の測量、四、法律の保護を厚くし自由制度をとること、五、運輸交通の便をはかること。即ち、政府の独占・干渉・収奪を緩和し、実業家にこれを開放することを求めているのである。新聞のこのような主張は、明治十四年いらい、ほぼ一貫したものである。

道庁初政の全体の傾向を見れば、その経営費において(前表と図)著しく逓減の傾向を示すことが目につく。これは日清戦争期までつづくのであつて、日清戦争後にようやく絶対額の増加を見るのである。経営費の削減、いわば「安上りな開拓」が道庁初政の第一の特徴である。この傾向からすれば、移民保護の強化、例えばマイエットの年額五四〇万円投入の主張は、事実上不可能となる。それのみか移民に対する保護は廃止された。それでは、金子らが拓殖上第一に着手すべきものとした測量・道路・港湾の整備等の事業は果されなかつたのであろうか。具体的な事例を挙げるいとまはないが、道庁の施設はたしかにこの点で前代にまさつていた。このような端緒的な事業をある程度遂行しつつ、しかも全体として事業経営費を次第に縮少して行つたという事実は、全体として政府が北海道に示す熱意がうすれつつあつたことを示すと共に、経営費の内容が大きく変化して行つたことを暗示する。それは主として政府直営事業の縮少、移民保護の廃止、および民間資本の導入という形で達成された。以下、開拓の方向が醸成されて来る過程を追つて見よう。

金子の視察と復命が道庁の新機構に貢献したとするならば、道庁の新政に規定的な影響を与えたのは十九年八月の井上・山県両卿の北海道視察であつたと言われる。しかし、それに先立つ七月十二日、新長官岩村通俊は在京の紳商を招いて北地開拓の方針を諮問し、十九日にはこれら紳商が銀行集会所に集つて開拓の意見を交換している(1)。これに関与した紳商としては、渋沢、岩崎、原、大倉、安田、荘田、川田、種田等の名が見えて居り、開拓当局者と民間資本家との公的な接触はここに始ると思われる。このとき既に、官業払下・資本誘致の前

提に立つていたことは、このとき道理事官から製糖所株式引受の要請が為されたこと、また、のちに渋沢が回顧して語つた次のような言葉によつて明らかである。

「其時岩村さんが『北海道は今日迄恰も政府の玩具であるかの様に考へられて居たが、今日の北海道は未だ北海道それ自身の力で発達し得られるものでなく、是非東京大阪其他各都会が連合して助くる事により始めて発達するものである……』と話され……」[2]

このときの資本側の反応は、東京経済雑誌の報道によれば、東印度会社の創設、農産会社の創立、物産税の廃止、函樽鉄道の敷設、漁業改良等の意見が提出されたが、一致した主張を行つたわけではなかつた[3]。また、渋沢の回顧談によれば、彼自身、一つは

「北海道ノ最モ便利ナル土地ニ大耕法即チ機械耕作法ヲ施シ、果シテ利益アルノ明証挙レハ之ヲ内地ノ牧草地ニ及ホシ、漸次全国ノ農業ヲ改良センコトヲ望ム旨ヲ述ベ……」[4]

一つは、その他鉄道の普及、民業の保護、土地払下の緩和、官業の廃止を強く要望した。これらの諸意見、とくに渋沢の意見の多くはやがて道政の上に実現するのであつて、北地開拓をめぐる政府と資本の抱合は、この時点において明らかとなつたのである。ただし、渋沢の見解、とくに大農経営に示した意欲などは、資本一般の意欲と考えるわけにはゆかない。むしろ時期尚早論が強かつたと言われるのであつて、道当局の呼びかけに対して、総じて資本の側は受身であつたと言うべきである。

このような前提の上で、井上・山県両卿の北海道視察が行われる。益田、大倉、小室などの実業家を伴つたこと、マックス・フェスカを同伴したこと、加えて夫人や三遊亭円朝が同行する大名旅行であつたこと、などがこの視察旅行の特徴である。実業家を同伴したことは、さきの諮問の継続として北地開拓に資本の力を借りることの、直接には官営諸事業の払下の前提であり、フェスカの同伴は、翌年作成された報告・意見書「日本農業及北海道殖民論」[5]の内容が示すように、井上の大農論の理論的な根拠たるべきものであつた。この視察旅行の結果は、井上・山県連名になる「北海道漁業開墾運輸に関する視察報告竝びに意見書」[6]となつた。表題の示す通り「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」とし、水産税の緩和を主張し、開墾に関しては大農論を力説、運輸に関しては海運を先ず開くべきであるとする。しかし、この復命書は、金子と同じく在地実業家の意見を聞き薩閥の積弊を摘発しようという姿勢を示したにも拘らず、前年の金子の復命書と比較してはるかに密度のうすいものであるという感を免れない。それは、同じく大農論を論じて、井上のそれがフェスカのそれに比してはるかに皮相であるのと同様である。従つて、道政の具体的な方針に関して井上の意見が規定的な役割を果したと評価するのは過大であり、井上はいわば紳商を道政に結びつける役割を担つたと考えられる。北地開拓の具体的な方向は、この前後の政府と資本との結合の過程の中から生み出されたのである。

こうして、十九年六月末の土地払下規則、二〇年四月の水産税則が生れ、製麻会社以下の払下が行われ、そして、これらの政策を総括的に表明するものとして、二〇年五月の岩村長官の郡区長に対する著名な演説が行われた。その方向は、道庁の設置に当つて諸新聞の表明した期待と、さきに渋沢が提出した意見にほぼ合致し、端的には「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」という言葉で表現される転換を遂げたのである。当時の「自由主義」的な資本の立場を代表すると思われる東京経済雑誌が、これらの政策を双手をあげて歓迎したのは偶然ではない。例えば、「北海道水産税則」(二〇・四・九、第三六二号)において「余輩人民何ぞ感謝の意を表せざるを得んや」と言い、「岩村君の施政主義」(二〇・五・二八、第三六九号)において、郡区長に対する演説を掲載し「岩村君の此語たるや、我経済雑誌が多

年来熱心論弁せし所と相吻合する者なれば、今や当局者より之を聞くを得たるは真に喜びに耐へず（中略）内閣の廟議亦此の如くなるを明知するを得」と言うが如き、北地開拓の新方針は殆んど資本および民間世論の満足をかち得たかのようである。

以上のような、独占・干渉の緩和＝「自由主義」化と資本誘致の傾向を、初期道政の第二の特徴と考えるならば、第三の特徴として屯田兵・囚人の利用を挙げることができる。この点は「自由主義」的な新聞や民党の批判を呼んだものである。とくに、明治二十一年には黒田内閣が成立し、これと共に岩村はしりぞけられて屯田本部長永山武四郎が長官となる。永山は黒田の直系であり、二十年三月から約一年間「米国開拓ノ実際ヲ見聞シ露国哈薩克兵編制給養ノ方法ヲ観察シ清国満州迤寒ノ地ノ農業ヲ目撃シ我北海道開拓殖民ノ業ヲ図ルニ於テ参考ニ供セン」[7]として米欧露の視察を終えて帰朝したところであつたから、東京経済雑誌が「北海道の新政」（二一・七・七、第四二六号）において、

「道路の風評する所に因れば永山少将の新たに北海道の長官に任ぜられたるは少将が先きに黒田清隆君と共に露国サイベリヤ地方を巡見し、屯田兵の模様を調査せられたるに因り、其方法に倣ひて以て我北海道を治めんとの主意に出づるものなりと、余輩は此風評を聞くを惜しむなり」

と、北海道のシベリア化を警戒しつつ、「余輩の望む所は之に異なり、余輩は我北海道を以て我四国若くは九州の如くせんことを望むなり」と述べているのはむしろ当然であつた。同じく二一・一〇・六、第四三九号の雑録の伝えるところによれば、東京日々の報道として、黒田は北海道施政方針を閣議に提出、内外多事のために審議未了となつているといわれるから、事実、黒田・永山の線から道政を修正する動きはあつたものと思われる。いま明治二三年の北海道庁経費決算を見るに、経費総額一四五・二萬円の内、起業殖民にあてられる北海道事業費が三一萬円（21%）、航路補助をふくむ民間事業保護費が一四・七萬円（10%）、囚人監獄費が四六・七萬円（31%）を占め、屯田兵司令部費は道庁経費の外にあつて一二・七萬（ただし二十二年度）となつて居り、殖民事業費の一定額と民間事業の利子補給金が確保されていることを示す一方、屯田兵・囚人のためにはむしろそれ以上の額が、恐らく全経営費の四割以上が費されていることを物語つている。しかも、このような北海道経営費の構成は、永山長官の在任期にはじまるわけではない。囚人の使用は早くから金子の力説するところであり、屯田兵の充実は既に道庁設置の前後から始つている。即ち、屯田兵と囚人とは、道庁初期の北海道経営の中では無視できない地位を占めているのである。永山は、もちろんその拡充につとめ、屯田兵制を開拓全般に推及させようとしたかも知れないが、それによつて事態は大きな変化をうけてはいないのである。また、この傾向は、単に政府部内の意向のみに止まらなかつたのであつて、第一回帝国議会貴族院に対して、岩谷松平から「開墾殖民及警備の為囚徒を北海道に移すの請願」[8]が提出され、自重論・放任論に制せられて否決されたが、例えば松平信正の賛成論の如く、北海道の開拓は「一に士族、二に屯田兵、三に囚人」という意見も相当に強かつたのである。屯田兵、もしくは囚人といういわば検束移民・検束労働力の活用は、必ずしも資本誘致の傾向と矛盾するわけではない。それはむしろ開拓のための労働力、資本のための労働力を補充する役割を担つていたのであつて、自由な移民・自由な労働力という観点から見れば悪であつても、この過渡的な段階にあつては必要な悪であつた。「自由主義」化という点での民間の期待は裏切られたのである。

勿論、以上のような特徴をもつ道庁の初政が、ただちに順調な発展をもたらしたとは思えない。第一に、政府それ自体の北地開拓にそそぐ熱意は稀薄であつた。外交・軍事における重点はすでに大陸政策に

おかれていたし、過剰人口問題が取り上げられる場合にも北海道はその唯一のはけ口ではなかつた。このような傾向は、単に「安上りな開拓」の方針を生み出したに止まらず、北地開拓の統一的な持続的な政策を立てることを怠らせた。中央の政争を直ちに道政の上に反映し、派閥と利権の争いを絶やさなかつたことも、北地開拓に消極的にならざるを得ない原因であり、また結果であつた。

第二に、資本の態度も全体として見れば消極的であつたということができる。政府と資本との結合は、たしかにこの時期の特徴であり、その原型として、一方には北海道運輸—共同運輸—日本郵船の発展の中に、一方には日本鉄道の発展の中に準備された政府・資本の結合の仕方を踏襲するものであつたことは、その構成メンバーと利子補給の仕方から明らかであるが、しかし北海道自体の条件、生産力の低さと労働力の不足の故に、資本は北海道進出に積極的ではなかつた。この点は二十年前後の好況が一時のブームに終つたこととも関連する。渋沢の如きは、むしろ先見的指導的意識に動かされていたのであり、現実に北海道に進出したのは、より投機的な又は冒険的な資本であつて、利権と保護をめぐる多くの弊害を生み出した。この時期に、華族資本が大農論を背景に試験的な経営に着手したのは、むしろ政治的条件にもとづく例外的な事例である。

第三に、屯田兵・囚人の使用は、一時的、過渡的な手段とはなり得ても、恒常的に労働力の問題を解決し得るわけではない。之等によつて営業と平和を脅かされると感じた自営農民の側の反撥と、之等の検束労働力の持つ本来の非能率性によつて、やがてその弊害が問題とされるようになる。

これらの初期道政の弱点が露呈するのは、渡辺千秋が道庁長官となつた明治二四年から翌二五年にかけてである。渡辺が開拓使いらいの派閥を粛正する使命を担つて赴任したこと、無冠の長官と称された堀基を炭礦鉄道会社社長の地位から逐い、また薩閥と争うために中江兆民・久松義典ら新聞政党関係の力を借りようとしたこと、などは周知のことであるが、彼がその郡区長に対する方針演説の中で、華族組合農場に対する一億五千万坪を代表事例とする大地積払下を非難し、且、次のように述べているのは注目に値する。

「之れを要するに本長官は内地有為多数の人民を求めて拓地殖民の実を挙げんと欲するものなり、若し夫れ富農豪商をして至大の事業を起し資本を注入せしめ或は国庫の保護を求むるが如き、固より望むべくして其れ或は今日実際に行われ難きものあり、誠に近く五六年間本道の成績に徴すれば思半ばに過ぐるものあらん、是れ本長官が今日拓殖の上に於ては専ら有為多数人民の労資を待つものにして単に富豪少数の人民のみを求むる能わざる所以のものなり」(9)

ここに、いわゆる「資本移住」の策の破綻が示されているのである。東京経済雑誌は、この演説に関し「渡辺北海道長官施政の方針を読む」(二四・九・五、第五八八号)という論説を掲げ、「余輩は長官の赤心に感じ其文の気力あるに服す」といい「第二期の国会が十分なる調査を遂げ世の疑団を氷解せんこと」を期待して居り、翌年には、「北海道病の破裂」(二五・四・二および九、第六一七、八号)において北地開拓の積弊を論じ、「怪刀(ママ)を振いて北海の盤根を断つものは夫れ渡辺千秋氏なる乎」と渡辺新長官を賞揚し、且、北海道病は「結局因縁情実病なるべし、我欲専横病なるべし、買占め売占め病なるべし、寡人専制病なるべし、単簡に云へば専売病(モノポリー)なり」と断定している。議会も亦、二五年の第三・第四議会において、一、行政組織　二、補助金問題　三、土地払下　四、集治監制度　五、屯田兵などの件々について烈しい攻撃を行つた。「北海道は泥坊の住家」(10)(田中正造)、「今日の有様は乱暴狼籍」(11)(福田久松)等々。民党の期待は全く裏切られたのである。

議会の立場は、一方に近衛篤麿らの「北海道調査完成を要する建議案」に代表される「北海道をして我版図たる地位を維持更張せしめんと欲せば官民共に速に之を開拓するの義務を負はざるべからず」[12]という貴族院の国家主義的な開拓促進論と、この立場を一応容認しつつ、経費削減と政府攻撃を主眼とする衆議院の北地粛正論とに大別することができるが、当時の開拓当事者はこの何れにも満足を与えることができなかつたのであり、開拓の方針・機構が変転定まらないという批判を免れることはできなかつた。時の内務大臣井上馨は、議会の答弁において、自ら着手の順序を誤つたことをみとめ、十分調査の上目的基礎を定めてから開拓に着手したいと述べ、囚人・屯田兵の弊害もみとめ、且今年度予算一二万円を削つたことを報告している[13]。

しかし、以上のような迂余曲折を経ながらも、道政の全体の方向は一貫しているように思われる。三十年代に至つて、政府の拓殖への努力は若干強められ、内地資本および地主に対する優先の傾向と共に、小作制大農場の開花を見るに至るのであるが、その時期の特徴の萌芽は、上述の如き道庁の初政におおむね現れていると言うことができよう。二三・四年以降の流入人口の増加、二三年の恐慌によつて行き場を失つた資本が次第に北地進出を試みはじめること、日清戦争の勝利によつて政府も亦北海道拓殖に多少の経費を割き得るようになつたことなどが、開拓を一応軌道にのせたのである。そこで誕生した資本と労働力・農民との新しい結合形態である地主・小作関係の成立を可能とした生産力と自営農民の発展については、また、内地資本の進出を準備し且反撥する道内地場資本の動向については、別の一稿を必要とするであろう。

（1）「東京経済雑誌」一九・七・二四、第三二六号雑録
（2）「龍門雑誌」大正二・一〇、第三〇五号所載『北海道の金融機関（青淵先生）』（「渋沢栄一伝記資料」第十五巻の所引による）
（3）「東京経済雑誌」前掲雑録
（4）「龍門雑誌」明二〇・一二、旧第九号所載「渋沢栄一君経済学者を招待す」（前掲『伝記資料』第十五巻による）
（5）フェスカ「日本農業及北海道殖民論」（前掲「明治農業論集」所収）
（6）「世外井上公伝」第三巻六九二頁以下
（7）永山武四郎「周遊日記」緒言
（8）「大日本帝国議会誌」第一巻、以下議会議事に関する引用は何れも「帝国議会誌」による。
（9）「東京経済雑誌」二四・八・二九、第五八七号雑録
（10）二五年五月、第三議会衆議院における田中正造の質問演説
（11）二五年一一月、第四議会衆議院における「北海道開拓計画費予算に関する建議案」に対する福田久松の反対演説
（12）二五年一一月、第四議会貴族院における近衛外二名「北海道調査完成を要する建議案」に関する説明。近衛らのこの動きは、二五年夏の近衛の北海道巡遊に基くものであり、翌二六年三月北海道協会の組織となつて結実する。（「近衛篤麿公伝」二九三頁以下参照）
（13）同前「建議案」に対する井上内相の答弁