

警察政策学会資料 第107号

令和元（2019）年8月

# 明治の国家と警察制度の形成

～庶民の安堵・産業の継続～

警察政策学会  
警察史研究部会

明治の国家と警察制度の形成  
～庶民の安堵・産業の継続～

目次

はじめに	1
第1部 幕末の治安維持と外国との戦争	8
第1章 幕府の治安維持制度	8
第2章 開港場の警備と警察権に関する紛争	9
第1節 開港後の横浜・長崎・函館における居留地自治・警察権問題	9
第2節 江戸における公使邸警備をめぐる警察権の争い	9
第3節 モス事件の発生と警察権の争い	10
第4節 「外国人逮捕規則、銃猟規則」案の交渉と不成立	10
第3章 外国との戦争	11
第1節 生麦事件と薩英戦争	11
1 事件の発生	11
2 天皇が主権者であることの外国の認識へ	13
3 薩英戦争	13
第2節 下関戦争	15
第3節 薩摩藩、長州藩の天皇制護持の由来	16
第4節 イカルス号事件	17
第4章 神戸開港をめぐる幕府、倒幕派の確執	18
第5章 京都等における幕府の特別治安機関の設置	19
第1節 京都守護職等の設置	19
第2節 「別手組」の編成	19
第6章 新たな不平等条約	19
第1節 兵庫・大阪規定書等	19
第2節 「横浜外国人居留地取締規則」の締結	21
第2部 維新の地「京都」における新たな治安維持制度	22
第1章 王政復古と新政府の治安維持政策	22
第1節 維新直後の治安維持政策	22
1 王政復古と将軍、京都守護職等の廃止	22
2 内国・民政事務としての諸藩兵による市中取締	22

第2節	維新政府の治安維持方針	23
第3節	鳥羽伏見の治安維持と軍事行動の段階的实施	24
第4節	太政官達における警衛・警邏の用語の始まり	26
第5節	攘夷から和親への転換と外国人殺傷事件の続発	26
1	外国人殺傷事件の続発と迅速な対応	26
2	各国公使への新政権成立の国書交付	28
3	外交体制の樹立	29
(1)	外国事務局の設置と横浜外交	29
(2)	内戦による外交の一時的停滞	30
第2章	府藩県三治制と新たな警察制度「捕亡と府・県兵」	30
第1節	「捕亡」の設置	30
1	刑法官「捕亡」の設置	30
2	府県「捕亡」の設置	31
3	京都府職制（明治元年7月10日）	31
4	局中規則（明治2年9月）	32
5	捕亡の定員	33
第2節	府・県兵の設置	33
第3節	各藩の旧制度と藩兵の継続	33
第4節	暗殺禁止令	33
第3章	新首都東京の治安問題	36
第1節	東京の治安の混乱	36
第2節	捕亡の設置	37
第3節	軍務官への治安維持権委任	37
第4節	取締規則への「市民安堵営業致候様」の条文化	37
第5節	府県庁分課定例による「府兵課」の設置	38
第6節	軍務官から東京府への治安維持権委任	38
第3部	版籍奉還による「府・県兵」廃止と警察専務化	39
第1章	府藩県三治制から版籍奉還へ	39
第2章	職制の改革と弾正台の設置	39
第1節	職制の改革	39
第2節	弾正台の設置	40
第3章	府・県兵廃止による警察専務「警固方」等への改編	41

第1節	府・県兵廃止	41
第2節	府・県兵の警察専務への改編	41
第3節	「府県官吏定員」の公布	42
第4節	藩の制度改革	42
第4部	開国の地、横浜における近代警察の創設	44
第1章	新政府による横浜外国人居留地の引継ぎ	44
第1節	横浜居留地の引継ぎ	44
第2節	神奈川奉行所との引継ぎ	44
第3節	横浜外交体制の構築	46
第4節	居留地の警察権引継ぎと「神奈川警衛隊」の設置	46
第2章	駐屯軍撤退交渉と近代警察の創設	47
第1節	撤退交渉	47
第2節	「巡整吏卒」及び「取締員」の創設	49
1	「巡整吏卒」(横濱ポリス)制度の創設	49
2	「取締員」制度への改編と陸奥新知県事の着任	50
3	「取締員」制度の内容	51
(1)	階級、区分	51
(2)	基本規則等	51
(3)	組織、役職、服装・装備品	52
(4)	管轄区域	52
(5)	人事記録	53
(6)	関門の廃止	53
(7)	交番所	53
第3節	兵制と取締(警察)の明確な区分	54
第4節	「邏卒」の創設	55
1	モデル制度、語源等	55
2	「邏卒」呼称の出典など	55
3	階級制度	56
4	邏卒教科書の出版	57
5	外国人邏卒	57
第3章	イギリスの居留地政策と日本の領事館警察	57
第1節	イギリスの居留地政策と警察権	57



第2節 イギリスによる居留地警察権への介入	59
1 横浜居留地	59
(1) 領事団の共同管理綱領案の提出	59
(2) 陸奥知事の「ポリス指揮は知県事の専権」書簡	59
2 神戸居留地の特権地域化	61
3 大阪居留地の特権地域化	61
(1) マリア・ルス号事件裁判	61
(2) 英判事による横浜居留地規則の国際法違反の指摘	62
(3) 大阪居留地の特権地域化	63
4 英外務省のパークス公使に対する諫言処分	63
5 パークス公使の日本とペルーの条約締結への介入	63
第3節 日本の「領事館警察」	63
第5部 新政府の危機と国軍・国家警察の設置	65
第1章 一揆・反乱の多発と政府内の分裂による危機	65
第1節 農民一揆の多発と捕亡の増員要求	65
1 諸藩兵による一揆暴動への対応措置	65
2 農民一揆の多発と不平士族の結びつき	65
3 捕亡の定員改正と増員要求	66
第2節 反乱陰謀事件の増加	66
1 久留米藩等における反乱犯人隠匿事件	66
2 公家愛宕通旭らの反乱陰謀事件	66
第2章 薩摩藩の離反による政府の危機	67
第1節 急進政策の修正と民蔵分離	67
1 民蔵分離	67
2 大久保の民衆救済策	67
第2節 政府内の分裂	67
第3章 外国人殺傷事件の再発と東京府の西洋ポリス設置案	67
第1節 外国人殺傷事件再発と初の警察基本規則の制定	68
1 東京における外国人殺傷事件再発の衝撃	68
2 初の警察基本規則の制定	69
第2節 東京府の西洋ポリス設置案の廃案	69
第4章 国軍・国家警察の設置	70

第1節	弱き政府と政府要人の暗殺	70
1	弱き政府	70
2	政府要人の暗殺	71
第2節	政府自前の軍・警察の設置	71
1	近代国家としての軍・警察の設置	71
(1)	岩倉具視の「軍・警察」設置の発言	71
(2)	外国歴史家等の見解、至言	71
ア	カナダの歴史家E・H・ノーマン	71
イ	ドイツの社会学者マックス・ヴェーバー	72
ウ	イギリスの内務大臣ロバート・ピール卿	72
2	勅使派遣による三藩の再結束と軍・警察要員の差出	72
第3節	三藩会議における兵隊、ポリスの差出の正式決定	73
1	三藩会議	73
2	『大久保利通日記』	74
3	東京府大参事の任命	74
第5章	英公使パークスの情報活動と本国報告	74
第1節	書記官アダムズの鹿児島県視察報告書	74
第2節	岩倉とパークスの会談	75
第6章	西郷隆盛による東京府ポリス「取締組」の設置	77
第1節	伝記等の記録	77
第2節	取締組の設置（国費）	78
1	間切横目大体	79
2	「取締組大体法則」（全19条）	80
第6部	廃藩置県と警察制度の近代化	81
第1章	留守政府による近代化の推進	81
第2章	大蔵省による警察制度近代化の推進	83
第1節	近代化策の推進と既存制度の充実・強化	83
1	近代化の推進	83
(1)	警察の名称・定義の制定	83
ア	「大蔵省事務章程」	83
イ	「戸籍寮事務章程」	84
ウ	「警察」の用語の由来	84

(2) 「邏卒」の近代化モデル認可と全国導入	85
2 既存制度「捕亡」の充実・強化策	85
(1) 捕亡増員と単独課へ	85
(2) 全国の捕亡整備通達	86
(3) 各県の捕亡整備申請	86
第3章 西郷隆盛による東京府取締組の近代化	86
第1節 「邏卒」制度の導入と増員	86
第2節 イギリス領事の語る東京の治安改善	87
第3節 西郷隆盛の功績について	87
第4章 司法の近代化と行政・司法警察の区分化	89
第1節 条約改正への司法権独立と警察事務の単独所管化	89
1 司法制度の近代化	89
2 領事裁判権による日本側警察権への制限内容	89
第2節 弾正台廃止と国事犯対応の強化	89
第3節 行政権、司法権の区分化	90
1 区分の根拠規則	90
(1) 「司法職務定制」の「未発を警察する」による区分	90
(2) 「警察総規則案」条文の警察基本規則への導入	90
ア 「検事職制章程司法警察規則」(明治7年1月)	90
イ 「警視庁章程」(明治7年2月)	90
ウ 「行政警察規則」(明治8年3月)	90
2 司法・行政の区分に関する従来説の紹介	91
(1) 『内務省史』	91
(2) 『官僚制 警察』	91
(3) 「明治警察史の特長」	91
第4節 「県治条例」の施行と司法制度近代化との調整	91
第7部 独立所管「警保寮」の設置と外国制度の導入	92
第1章 独立所管「警保寮」の設置	92
第1節 留守政府による近代化諸政策	92
第2節 内務省設置案の建議と凍結	92
1 内務省設置案の建議と留守政府の合意	92
2 大久保の一時帰国と内務省設置案の凍結	93

第3節 独立所管「警保寮」の設置と司法省附置	93
1 設置経過	93
2 司法省附置の理由	94
3 「警保寮職制章程」の制定経緯等	94
(1) 制定経緯	94
(2) 「警保寮職制章程」	95
第2章 外国制度の導入	96
第1節 警察・司法制度の近代化先行	96
1 近代化先行の背景	96
2 明治国家形成への重要な意義	97
第2節 外国制度の導入	97
1 導入手法の概要	97
2 横浜居留地における自治警察モデル及び英公使の教示	98
(1) 自治警察モデル	98
(2) 英公使の教示	98
3 左院お雇いデユ・ブスケによるフランス警察規則の導入	98
4 外国派遣による調査・研究	99
(1) 大久保利通の内務省構想と岩倉使節団における調査・研究	99
ア 内務省設置案	99
イ 岩倉使節団における調査研究	99
(2) 岩倉具視の英国資料入手と大久保への提供	100
(3) 石田英吉らの上海等調査派遣	100
ア 太政官建議	101
イ 香港代辨総長ライス氏の招請	102
ウ 「上海邏卒規則」条文の行政警察規則等への導入	102
(4) 川路利良の欧州派遣と建議、見聞記	104
第3節 日本独自の制度へ	104
第3章 警保寮における海外派遣者等による行政警察規則等の作成	105
第8部 岩倉使節団	107
第1章 岩倉使節団における駐屯軍撤退・領事裁判権廃止交渉の点描	107
第1節 アメリカにおける交渉と挫折	107
第2節 ロンドン予備交渉と失望	107

1	イギリスの日本国内開放、居留地自治権等の要求	107
2	領事裁判権廃止・駐屯軍撤退交渉	108
(1)	領事裁判権廃止交渉	108
(2)	英横浜駐屯軍の撤退交渉	108
3	交渉の結論	109
4	イギリスの「条約改正の課題」覚書	109
第9部 征韓論政変と警察力の増強		111
第1章 征韓論政変		111
第1節 留守政府の外交、内政の多難と征韓論問題		111
1	留守政府の多難な外交、内政	111
(1)	外交	111
(2)	内政	111
2	征韓論政変	111
3	大久保の征韓論反対の理由	112
4	士族の不满	113
5	大久保の手紙	113
6	外国歴史家の評価	114
第2節 急進政策の反動		115
1	急進的改革	115
2	番人制度の混乱	116
3	留守政府の誤謬	117
第3節 川路利良の帰国と大久保の内務省設置表明		117
1	川路利良の帰国	117
2	大久保利通の内務省設置表明	117
3	パリでの大久保と川路の邂逅	119
第2章 近代化、三権分立、藩閥問題などをめぐる政府内の確執		121
第1節 文武の区分問題等		121
1	木戸孝允の西郷批判（三権分立、文武の区分等）	121
2	大久保利通の西郷に対する見解	123
第2節 ポリス設置に関する薩摩、長州、土佐の確執		123
1	明治4年のポリス徴募に関する長州藩の意見	123
2	同ポリス徴募に関する土佐藩の意見	124

第3節	留守政府における薩、長勢力排除の動き	124
第3章	川路利良の建議の再評価	125
第1節	従来の評価	125
第2節	新たな評価	126
1	建議一般部分の評価	126
2	番人制度批判の重要な意義	127
(1)	「まとめ」の共通点「①番人廃止・②民費廃止・③警保権限の 分明」について	127
(2)	批判の矛先について	130
3	万国対峙と警察制度確立への提言	131
第4章	警保寮の動揺と大久保・川路体制の成立	131
第1節	「警保寮官員建白書」	132
第2節	警保寮幹部の西郷復職運動と三条大臣の混乱	133
第3節	川路による警保寮幹部の辞職処分	134
第4節	警保寮の内務省移管	134
第5章	治安情勢の悪化と警察力の大幅増強	135
第1節	岩倉大臣暗殺未遂事件の発生	135
第2節	鹿児島情勢の危急と東京の治安動揺による邏卒六千人体制へ	135
第3節	川路利良の「西南戦争に対する大義名分論」	136
1	郷党への書簡（外題「西南戦争に対する大義名分論」）	136
2	鹿児島派遣の部下への説諭	137
第10部	内務省の設置と行政警察規則の制定	138
第1章	内務省等の新設	138
第1節	内務省の設置	138
1	内務省の設置布告	138
2	独自の内務省制度	138
3	「内務省職制及事務章程」	139
4	「庶民の安堵」、「産業の継続」	139
第2節	東京警視庁の設置	139
第3節	佐賀の乱など	140
第4節	司法警察事務の調整	141
第2章	行政警察規則の制定と英仏駐屯軍の撤退	141

第1節	行政警察規則の意義と邏卒制度による統一	141
1	意義	141
2	邏卒制度による統一	142
第2節	英仏駐屯軍の撤退	142
第3章	大久保利通の警察制度確立への上申	143
第1節	警察制度確立への上申	143
第2節	第一回地方官会議	144
第11部	条約改正と近代国家の成立	145
第1章	維新後の警察所管省の変遷と大久保利通の警察制度設計	145
第1節	維新後の警察所管省の変遷	145
第2節	大久保利通の警察制度設計	146
第2章	大久保利通の事業と濟世遺言	147
第1節	大久保の行なった事業（鹿児島県維新ふるさと館の展示）	147
第2節	大久保利通の逝去	147
第3節	「濟世遺言」	148
第3章	条約改正と警察権の統一・近代国家の成立	148
第1節	条約改正交渉	148
1	警察権回復を主とした交渉	148
2	全国警察部長会議での外務卿演説	148
第2節	主権たる警察権の回復と近代国家の成立	149
第3節	外務省警察の海外進出	150
おわりに		150
1	明治国家について	150
2	ロバート・ピール卿の「法執行の9原則」	151
3	御礼と感謝	151
付録		153
1	近代警察制度の時系列表	153
2	「司法職務定制」	154
3	ロバート・ピール卿の法執行の原則	155

## 明治の国家と警察制度の形成

### ～庶民の安堵・産業の継続～

はじめに

明治維新百五十年を機に『法規分類大全』・『京都府史』等の公的記録や『大久保利通文書・西郷隆盛文書』等の書簡類、さらには、当時のイギリス外交官の情報記録（イギリス PRO (Public Record Office)）などにより、明治の国家と警察制度の形成に関する記録資料を掘り起こすと、興味深い史実が見えてくる。

まず、全体像から説明したい。

#### 第1 警察制度形成の概要

治安騒乱の幕末から明治初期における警察制度は、維新の地京都における布告「庶民の安堵と産業継続」の目標下に「捕亡・警固方」等が創設され、基本制度となる。

また、開国に伴う領事裁判権による治外法権の撤廃及び外国人殺傷事件多発による居留民保護名目の横浜英・仏駐屯軍撤退という二つの外交課題を睨み、近代化の嚆矢として駐屯軍撤退への「邏卒」が横浜に創設される。

不平等条約による領事裁判権撤廃への司法制度近代化も進められ、裁判・警察制度の分離、司法警察（犯罪発生後の措置）・行政警察（犯罪の予防）の区分化などにより、警察権の独立・強化が進む。

幕末に外国との戦争・抗争を経験した薩摩、長州、土佐を中心とした維新藩連合政権は、維新後3年を経て体制変換に抵抗する全国的な一揆・反乱事件多発と薩摩藩の藩兵引揚・離反という政権内の分裂により、崩壊の危機に立つ。

この克服へ天皇の勅使が三藩に派遣され、再結束が固められると共に政府自前の軍、警察の設置が進められ、全国への軍「鎮台」設置による反乱抑止と内治確立への近代警察「邏卒」が設置され、これを背景とした廃藩置県により統一・中央集権の近代国家へと歩み始める。

しかし、最大の問題点である廃止された士族階級の処遇をめぐり、征韓論政変と政府の分裂、士族の反乱が始まり、内務省、警保寮・警視庁体制による情報収集、予防対策が続けられるものの、最終的な西南戦争へと向かうことになる。

また、警察制度は、内治・地方制度に加え、市民及び外国人保護という外交の要としても形成され、イギリス警察制度を中心とした外国制度導入による「巡邏、受持区、市民への親切、保護、国事犯対策」などと共に「交番所・駐在所」といった伝統との調和による日本独自の制度が作られ、その基本は今日にも継続されている。

#### 第2 警察制度を創った人々

これらは、内国事務科に始まり、会計官、民部省、大蔵省、司法省を経て内務省設



置という内政治安を進めた大久保利通の功勞、これに岩倉具視の駐屯軍撤退交渉とその担保「邏卒」設置への寺島宗則、陸奥宗光らの貢獻が加わる。

そして、維新政府の危機打開への政府自前の軍・警察の設置と廢藩置県について、大久保・岩倉はもとより、西郷隆盛、西郷従道らの功績が挙げられる。

西郷隆盛は、引き続いて東京府取締組、警保寮の設置、「邏卒」への改編等の貢獻をしている。

また、征韓論政変に対し、内務省設置による内治優先を掲げた大久保を支え、動揺する警保寮を統率した大警視川路利良の時代が始まる。なお、木戸孝允の邏卒増員への貢獻も記したい。

### 第3 本稿の要旨

#### 1 幕末の治安混乱と外国との戦争

明治を語るには、連続する幕末から語らなければならないが、幕末当時、最大の治安問題は尊皇攘夷運動による外国公館襲撃、外国人殺傷事件であり、維新までに28件、死者15人、負傷19人と多発した。

しかし、幕府は犯人検挙も進められず、予防対策も不十分であり、居留民保護名目の英仏駐屯軍を条約なしの一片の覚書での上陸を認めざるを得なかった。

\* 最も知られている生麦事件では、本稿の中心人物である大久保利通と川路利良が、薩摩藩大名行列中（幕府への勅使随行の帰路）にあり、大久保は事件の事後処理に、川路は居留民らの逆襲に備え保土ヶ谷宿での警備に当たっていた。

また、イギリスの薩摩藩に対する生麦事件賠償への鹿児島戦争及び外国連合艦隊による下関戦争並びに摂津沖艦隊演習などにより、安政条約の勅許と新たな不平等条約「兵庫・大阪規定書」などが締結される。

そして、外国との戦争を経験した薩摩、長州（いずれも、鎌倉武家政権成立以来の天皇制護持派）が、倒幕、維新運動の中心となる。

#### 2 維新の地、京都における新たな治安維持制度

明治元年、維新の地、京都では、将軍職以下が退去した後、新政府が成立し、「庶民の安堵と産業の継続」が布告され、鳥羽・伏見の戦いは錦の御旗により新政府の勝利に決着する。

「奉行」が「知事」と変更され、旧与力・同心らを捕亡、府兵（後、警固方）に再編成し、知事の裁判権、警察権、一般行政権の下に治安維持が図られる。

また、大阪堺湊における仏水兵11人の殺害、京都、天皇参内途中の英公使パークス襲撃事件などが続発する。

内国事務局大久保利通は、議定岩倉具視と図りつつ、迅速な処理と関係者の処罰を進

め、新政府の治安維持に対する外国側の信頼が暫時、進むことになる。

明治2年、版籍奉還により、諸藩の常備兵数、軍事指揮権に制限、管理が加えられ、また、新政府領の府・県兵（警察兼務）は廃止され、「警固方」等の警察専務隊へと改編される。

### 3 開国の地、横浜における条約改正策の始動とイギリスの介入

明治2年、内戦の終息に伴い、新政府の条約改正・万国対峙への政策が始動し、まず、喉に刺さった魚骨「横浜英仏駐屯軍」撤退交渉が、岩倉具視によって進められる。

撤退の担保となる近代警察制度は、「横浜ポリス」に始まり「取締員」制度を経て明治4年、英式階級制度等を取り入れた近代警察「邏卒」が、陸奥宗光らによって完成され、所管大蔵省の大久保大蔵卿等の認可を得る。

これに対しイギリスは、横浜「邏卒」の共同管理を主張するが、陸奥が拒否するや、幕末の「兵庫・大阪規定書」条約により、神戸居留地を日本の主権から切り離し「特権居留地」(Extra Territoriality)とし、翌年、大阪居留地も同様となる。

### 4 政府の存亡危機と廃藩置県への政府軍・警察の設置

明治3年末、1万人を超える一揆・暴動が全国で続き、東京におけるイギリス人襲撃事件の発生と英公使の反発、薩摩藩の藩兵引上げ、離反による政府の危機的状況といった中で、維新三藩の再結束による廃藩置県と統一・集権国家を目指して、政府を支える軍・警察の設置が岩倉具視・大久保利通によって計画される。

また、東京・神田でのイギリス人襲撃事件により、初の警察基本規則「三府並開港場取締心得」が制定され、京都での布告「庶民の安堵・産業継続」が目的条項に書かれていた。

そして、西郷隆盛が、弟西郷従道らの説得と勅使派遣により政府に復帰し、長州、土佐において維新三藩の再結束をまとめ、東京において「御親兵（後に近衛兵8,000名）」と「取締組（後に邏卒4,000名）」を設置する。

明治維新史書において、明治4年、廃藩置県に向けて国軍が設置されたことは多く書かれているが、同時に警察が設置されたことはほとんど書かれていない。

このことについてイギリス公文書館の記録による岩倉具視の発言と外国歴史家の見解を掲げたい。

#### ① 「岩倉具視の発言」

明治維新の最重要人物の一人岩倉具視が、明治4（1871）年2月、英公使パークスに軍・警察の設置について述べた記録。

「……天皇は、軍隊の創設を決意され……薩摩、長州、土佐の三藩に対して一定数の精兵（親兵）を出すことを命じられた。……外国人の保護は、我々の計画によって

二つのことが必要、軍隊と警察である……」(イギリス Public Record Office の記録)

## ② カナダの歴史学者 E・H ノーマンの見解

「維新戦争後、数年間の激動期に農民の不満と士族の叛乱によって政権をかなり危うくされた政府は全力をあげて常備軍及び警察制度の統一と近代化につとめた。」

(E・H・ノーマン著、大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫 1993 年 188 頁)

なお、廃藩置県による統一集権国家への移行に伴い、軍事権は、兵部省の専権となり、藩兵は廃止される。

## 5 条約改正と岩倉使節団

明治 4 年、条約改正(領事裁判権廃止)への司法制度近代化が始動し、太政官体制下の行政権に司法権、立法権が包括される体制から司法権独立が進められた。

聴訟(裁判)は、司法省の専権となり、府・県知事は、地方行政権・警察権のみの所管となる。

裁判・警察制度の分離と警察権の独立・強化及び警察制度の司法警察(犯罪発生後の措置)・行政警察(犯罪の予防)の区分化などが行われる。

また、これらを具体化する「判事・検事職制章程」、「地方邏卒速部職制及び司法警察規則」の制定、裁判所の設置などが急ぎ進められる。

しかし、安政条約の改正発議期限、明治 5 年 7 月での発議は困難とのことから、予備交渉と外国制度調査・研究への岩倉使節団派遣となり、岩倉具視、大久保利通、木戸孝允といった政府首脳の大半が明治 4 年 12 月、出発する。

そして、岩倉使節団は、アメリカでは「最惠国待遇問題」で失敗。ロンドン予備交渉では、駐屯軍撤退への「邏卒」の設置を主張し、これには反論はなかったが、キリスト教弾圧、国内旅行の未開放、司法制度の未開などから、撤退は時期早尚とされるなど失意の連続であった。

一方、大久保は、各国の内治制度、産業を研究、明治 2 年来構想の内務省設置案と立憲君主制への政体調査を進めていた。

\* 明治 6 年 4 月 1 日ころ、パリにて大久保の主催で欧州在留者の鹿児島県人会が行われ 16 名が参加する。西郷の推薦で司法省からヨーロッパ視察中の川路利良も参加、パリで大久保との邂逅となる。

## 6 留守政府の近代化急進政策とその反動

一方、太政大臣三条実美、筆頭参議西郷隆盛、副島種臣、江藤新平らの留守政府は、条約改正への近代化諸施策として、士族の俸禄処理、地租改正、徴兵令施行、司法・警察制度近代化などの改革を急速に進展させるが、財政負担、大蔵省の過大権限を始め徴兵令などに多くの問題が出る。

## 7 警察単独所管「警保寮」の設置と番人制度問題

警察制度については、旧民部省の事務を引き継いだ大蔵省戸籍寮が「邏卒」を近代警察として認定、開港場をはじめ全国に広がり、西郷は、明治5年3月、東京府取締組を「邏卒」に改編、1,000人を増員、4,000人体制とする。

また、大蔵省問題解決への内務省設置案が建議され、留守政府は全員が賛成するが、西郷が機密を指示し、また、一時帰国した大久保利通が「諸外国の内務省制度も調査中」として帰国まで案は凍結となった。

そして、警察制度を単独所管する「警保寮」が5年8月に創られ、東京府「邏卒」とともに、司法省附置となり、暴動・反乱・国事犯への全国対応体制が整えられる。

また、東京府邏卒の国家警察化による府の減員を補う「番人」が創られ、さらに、捕亡、警固方、邏卒など不統一な制度を「番人」により統一する方針が出された。

しかし、番人は賤民階級の呼び名であり、士族階級の捕亡、邏卒らの大反発を受けることになる。また、神奈川県は外交関係からも邏卒を続けると申請し、司法省がこれを認めるなど省自体も混乱していた。

## 8 お雇い外国人、海外派遣による調査研究と行政警察規則の制定

日本の近代化は、お雇い外国人、海外派遣による調査研究という方法が用いられたが、警察制度近代化は、横浜居留地等の自治警察モデル、英公使の教示などから進み、左院お雇い仏人デュ・ブスケの仏警察規則や神奈川県派遣の香港・上海警察制度調査団による規則導入が行われた。

庶民の安堵を基本に、仏警察規則（国事犯）、上海邏卒規則（巡邏等実務条項）、警察官心得（西郷隆盛の自守規則）等により、独自の内容となったのが「警視庁章程」、「行政警察規則」であった。

## 9 征韓論問題と警保寮への波及

当時、留守政府にとって最も大きな問題は、薩摩藩領を筆頭とする廃止となった士族階級の不満であった。また、当時、ロシアの南下、朝鮮の国交拒否、台湾における琉球漁民殺害などの外交問題も続出するなどの情勢から、岩倉使節団は呼び戻される。

留守政府は、対清交渉をまとめた副島外務卿のリードもあり、西郷の士族救済への「征韓論」一色となり、6年5月、最初に帰国した大久保は、これを見て岩倉らの帰国を待つことになる。

そして、6年9月6日、川路利良がヨーロッパ留学から戻った日に、5年5月以来の内務省設置案凍結を解除、設置を明言する。

帰国した川路の建議には、警察制度近代化の他「番人制度は失制の極み、民への負担軽減、民費廃止」との強い留守政府批判が述べられていた。

そして大久保は、「士族の反乱陰謀、一揆の多発などの国内治安対策を優先する」ことを第一として征韓論反対を表明する。

＊ 生麦事件、薩英戦争、ヨーロッパ視察、パリでの邂逅により、共通の意識を持った二人が、明治国家（内務省による内治と産業振興による富国強兵）建設へと走り出したのである。

#### 10 大久保内務卿、川路大警視（警視庁）体制の成立へ

そして、征韓論論争は、内政治安優先派の意見が勝ち、西郷、副島、江藤、板垣ら外征派の参議が下野し、内治優先派、大久保（内務卿）、川路大警視（警視庁）の内務省体制が成立することになる。

陸軍元帥、西郷隆盛の下野は、近衛兵の大量帰県をもたらし、同じく西郷が設置した警保寮「邏卒」にも波及する。また、江藤司法卿により瀆職罪に問われ拘留されていた京都府参事榎村正直が、司法卿江藤の帰県後、木戸により釈放される。

このため、「近衛兵の無手続、鹿児島帰県と榎村参事不当釈放は法治国家にはあらず」として警保寮頭島本仲道は辞任、警保助、川路、坂元、国分は連名で政府への抗議建白書を提出する。

これに対し、大久保は「近衛兵の無手続は混乱、反乱防止上やむを得ない。榎村釈放は仮であり、再収容もある。」として、川路は了解する。

ところが、警保助坂元純熙、国分友諒は、前参議副島種臣らの扇動も受けて、「西郷の復職」を三条、岩倉に強要し、三条は西郷復職への密使を派遣する。

これに対し、大久保の内意を受けた川路は、坂元、国分以下百数十名の西郷派邏卒を辞職、帰県させ、警保寮を統一する。

#### 11 内務省の設置と条約改正体制の成立

警保寮統一と共に、7年1月10日、内務省が設置される。

『警保寮』（警察のみならず、消防・監獄・医薬・食品衛生等含む。＝「庶民の安堵」

『勸業寮』（産業振興、富国による強兵）＝「産業の継続」

を2本柱とした体制が成立する。

内政治安優先・富国強兵を進め、不平等条約による半主権国家から条約改正による完全なる独立国家を目指し、明治国家躍進の原動力となる。

維新直後の京都での布告「各安堵いたし産業を営むべく候」が、『警保寮』、『勸業寮』体制に収斂、開花したと言えよう。

#### 12 岩倉具視暗殺未遂事件の発生と邏卒の大幅増員

1月14日には赤坂喰違坂で土佐不平士族による岩倉具視暗殺未遂事件が発生、軽傷ではあったが政府に大きな衝撃を与えた。

これは、最も恐れていた士族の反乱が暗殺という直接行動を伴ったこと及び反政府の兵、邏卒が鹿児島に帰り、かつ、廃藩置県で廃止された藩兵が数万人規模で残り、西郷は、近いうちに起こるであろう外患に備えて彼らを私学校で訓練するという、維新の中心藩が反政府的な位置付けとなったことである。

廃藩置県時の警察設置には、非協力であった木戸も全面協力し、山口県 400 人の他全国から 2,000 人増員、新設された東京警視庁は計 6,000 人となる。

西南戦争直前に川路利良が述べた「六千余員の警察員を創立するは、吾長官を始めとして、其根本西郷氏の意に出でたるもの也、」は、このような流れを言ったものである。

しかし、佐賀、高知、鹿児島からは召募されていない。これが、その後の佐賀の乱、西南戦争、土佐立志社の反乱陰謀事件を示唆しているかのようなようであった。

### 13 行政警察規則の制定と英仏駐屯軍の撤退そして条約改正

明治 8 年、行政警察規則が制定され、佐賀の乱で延期されていた英仏駐屯軍の撤退が実現する。

5 月、大久保は、「警察制度確立への上申」を行う。

「夫れ警察は治国の要務、一日も<sup>ゆるがせ</sup>にすべからず。故に欧米各国体裁一ならずと雖ども皆勉て此に従事し、其方法至て厳密なりと云ふ可し。以下略」

明治 32 年、陸奥外相による条約改正「日英通商航海条約」が施行され、外国人に対する警察権の制限・喪失が完全に回復される。

また、大久保が明治 11 年、暗殺される直前に言い残した「濟世遺言」「昨年<sup>いん</sup>にいたる迄は兵馬騷擾、(中略)今や事漸く平げり。故にこの際勉めて維新の盛業を完徹せんとす。之を完徹せんには三十年を期するの素志なり。(後略)」の符合も意義深い。

本稿は、幕末から内務省設置までを主に描いたが、内務省設置から西南戦争については、別途、取りまとめる考えでいる。

## 第1部 幕末の治安維持と外国との戦争

近代警察制度を語る前提条件として、幕末の治安維持及び外国との警察権の争い、開国に伴う攘夷運動と外国との戦争などの概略を述べたい。

### 第1章 幕府の治安維持制度

旧幕府(800万石)の治安維持政策は、元和元(1615)年の元和偃武、武家諸法度などの枠内において各藩主等の(272藩計約2,200万石)土地人民、政事刑法の自治権を認め、住民自治の五人組制度は奉行所等の業務を代替し、人相書手配者の逮捕権まで認めていたため、奉行所の与力、同心は少数で財政負担も少なく、広域体制は幕末の関東取締出役(12人)程度であった。

このため、攘夷運動によるイギリス公使館襲撃事件2回や外国人殺傷事件(幕末から明治初期まで35件発生、死者26人、傷者34人余<sup>1)</sup>)の犯人捜査も進まず、予防も出来ず、外国側の不信を招き、居留民保護名目の英・仏軍隊(1,500余名)の横浜駐屯を認めざるを得なかった。港には、10数隻の外国軍艦が黒煙を発していた。

文久3年(1863)5月18日には、英・仏両提督に書簡を以て横浜居留地の警備権を正式に委託したのである。かつがれた老中小笠原のクーデター計画は結局、上洛途中で在京の幕閣の反対を受け失敗に帰したが、英・仏両国軍隊はこの後、横浜山手に公然と常時駐屯し<sup>2)</sup>治安維持(Maintenance of Order)名目の駐屯による警察権掌握を認めることとなる。

そして、英・仏駐屯軍による最大時1,500名余の居留地警備体制が確立され、居留地とその近郊までの警察権を掌握したのである<sup>3)</sup>。

「領土主権の根幹に関わる問題であり、日本政府にとっては政府攻撃の口実とされ得る喉に突きささったふとい魚骨であり続ける<sup>4)</sup>」ことになる。

---

<sup>1)</sup> 警察政策学会資料第86号『横浜外国人居留地における近代警察の創設』2016年、24頁

<sup>2)</sup> 『横浜市史』第二巻第四編第二章第二節攘夷派の過激行動と駐兵権の承認799頁

<sup>3)</sup> 斎藤多喜夫『明治初年の横浜居留地』「英・仏軍隊には一時的に居留地警備を委任したというのが幕府の公式見解であり、撤退交渉を有利にするためにも地代を徴収しなかった。」横浜開港資料館 横浜居留地と異文化交流65頁

<sup>4)</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』下、岩波書店2012年314頁



横浜山手の英第20連隊（横浜開港資料館）

## 第2章 開港場の警備と警察権に関する紛争

### 第1節 開港後の横浜・長崎・函館における居留地自治・警察権問題

条約での居留地は、神奈川であったが東海道の宿場であり、外国人との摩擦を危惧した幕府は、約4<sup>km</sup>離れた横浜村へ強引に居留地を造成し、日本商人の開業と外国商人の入居による既成事実化を進め、良港であったこともあり、抵抗する外交団も横浜へ転居することになる。

さらに、フランスが自国の専管居留地を主張したことから共同居留地を基本とするイギリス主導の「居留地自治権」は成立しなかった。

その後、横浜では、生麦事件をはじめ外国人殺傷事件多発から、居留地及び東海道筋に最大時1,000人超の人員を配置しており、明治元年4月19日新政府が横浜居留地を引き継いだ時には、奉行所290人、出役等750人、居留地ポリス（外国人12人、日本人役人75人）であった。

同時開港の長崎では、地方約定「長崎地所規則」による小規模な「自治行政府・警察（1～2名）」が万延元年（1860）8月発足するが、奉行所の居留地取締体制と共存体制であった。

函館では、居留地が狭隘などから雑居状態が続き、自治権の問題はなかった。

### 第2節 江戸における公使邸警備をめぐる警察権の争い

文久元年（1861）5月28日江戸のイギリス公使邸東禅寺が水戸浪士に襲撃されたあと、英公使オールコックは横浜の軍艦から武装兵士20名を上陸させ、警備に当たらせた。さらに、4か月ほどしてから中国沿岸部駐屯のイギリス軍から騎馬護衛隊が派遣さ



れた。

幕府はオールコックに抗議したが、オールコックはこれを全く無視し、かえって幕府に対してさらに兵力を増強する用意があり、必要とあれば一個連隊を呼び寄せる事も有り得るが、その責任は日本にあるということを警告した。

それは明らかに日本の主権をいたく侵害するものであったが、日本当局はその主権を尊重するようにオールコックにそれ以上要請することは出来なかった<sup>5</sup>。

明治政府も同様に公使護衛隊を問題視しており、明治政府の駐屯軍撤退の検討に対する外国官の諮問として「各国公使市在通行の節、我ニ守警ノ兵備ナクシテ、彼ノ兵隊ヲ前後ニ擁シ横行スルノ節、如何ニシテ之を差留ベキ乎<sup>6</sup>」と明治2年4月中井弘蔵らが回答している。

### 第3節 モス事件の発生と警察権の争い

また、江戸、横浜では、公館警備等をめぐる警察権問題や禁止の銃猟をめぐる問題が生じ、さらに、領事裁判権による日本側警察権制約の典型として、万延元年（1860）10月15日モス事件が発生する。

この事件は、英国人モスが禁止の遊猟発砲を行い、これを取り押さえようとした神奈川奉行所役人に発砲、負傷させたため捕らえ、12時間入牢後英国領事に引き渡した。

領事裁判では、不法を認め領事館牢獄に3ヶ月入牢後、本国送り、被害者には1,000ドル賠償金を支払うという判決となったが、領事への引き渡しに12時間後は遅すぎるとのことで、奉行所役人1名が入牢となった<sup>7</sup>。

この事件から英公使オールコックの申し入れで、外国人に関係する役人は「赤房十手」携行となる。

### 第4節 「外国人逮捕規則、銃猟規則」案の交渉と不成立

神奈川奉行所はこれを機に、外国人召捕方規則7ヵ条「日本役人に手向かう、みだりに発砲する等の召捕」案<sup>8</sup>を外国側に提示、外国側もイギリスが中心となり対案「逮捕規則改案6条<sup>9</sup>」を示した。

交渉1年半余にわたる<sup>10</sup>も、オールコック公使の休暇帰国、幕府外国事務取扱の老中安藤信正の失脚により交渉は中断、その後発生した生麦事件により交渉は再開されな

<sup>5</sup> 洞富雄著『幕末維新期の外圧と抵抗』校倉書房、第四章、55頁

<sup>6</sup> 洞富雄著『幕末維新期の外圧と抵抗』第一章、134頁

<sup>7</sup> 『横浜市史』第二卷第二章第一節モス発砲事件と外国人取締規則案 783～785頁

<sup>8</sup> 『横浜市史』第二卷第二章第一節モス発砲事件と外国人取締規則案 786～789頁

<sup>9</sup> 森田朋子著『開国と治外法権』第一章第I部領事裁判制度と遊猟問題」吉川弘文館 2005年 32頁

<sup>10</sup> 『続通信全覧』類轍の部十三規則門・法令門外国人逮捕規則一件 122～183頁

った<sup>11</sup>。

なお、外国人の銃猟規則は、明治3年10月、外国人遊猟規則案を各国公使に提示するもイギリス等は、横浜英国公使館にて会議し云々との回答であったが、同年11月23日発生の英教師ダラス、リング傷害事件により延期され、人家から600尺以内の発砲禁止等の暫定案が各国公使宛送付されたのみであった。

ロンドンにおける岩倉使節団の予備交渉時も、外国の日本側法権に服さない例とし駐英公使寺島宗則から持ち出されている<sup>12</sup>。

そして、明治7年に日本が提案した「銃猟規則」は、規則に違反した外国人の処置は領事裁判に任せるが、刑事罰は認めないという外国の主張で「民事裁判による罰金は日本政府に帰属する。」と明治10年初頭に妥結しているが<sup>13</sup>、イギリスは「無免許銃猟禁制規則」<sup>14</sup>を制定し日本国内の自国民に適用し、日本側の法令には従わない方針を徹底していた。

### 第3章 外国との戦争

幕末に外国と戦争をしたのは、薩摩藩と長州藩であり、その一歩手前が土佐藩であった。このことは、その後の維新運動において三藩が中心となったこと、さらに、軍事力が大きかった薩摩藩は、反政府となり西南戦争へと進んだこと、一歩手前の土佐藩も反政府となったことなど、興味深いものがある。

#### 第1節 生麦事件と薩英戦争

まず、生麦事件の事件現場には、本稿の中心人物である大久保利通<sup>15</sup>と川路利良<sup>16</sup>が居たことを述べたい。

大久保は、島津久光とともに勅使大原重徳に随従、「一橋慶喜、松平春嶽の登用の勅旨を将軍家茂に伝える。」ことが成功した帰路であった<sup>17</sup>。

なお、西郷隆盛は、遠島中であり居合わせなかったことを、イギリス公使館日本語書記官A・サトーに述べている<sup>18</sup>。

#### 1 事件の発生

<sup>11</sup> 森田朋子著『開国と治外法権』吉川弘文館第1部二三外国人逮捕規則案をめぐる交渉 29～42頁

<sup>12</sup> 萩原延壽著『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9岩倉使節団、岩倉使節団、朝日文庫 2008年 270頁

<sup>13</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』12 賜暇、賜暇（続） 113頁

<sup>14</sup> 『横浜市史』第四卷下第四編第一章第四節—外国人に対する警察権 234頁

<sup>15</sup> 落合 功著『評伝日本の経済思想 大久保利通』日本経済評論社 2008年 41頁

<sup>16</sup> 中村徳五郎著『大警視川路利良』日刊警察新聞社、昭和7年、54頁マツノ書店復刻版

<sup>17</sup> 落合 功著『評伝日本の経済思想 大久保利通』日本経済評論社 2008年 41頁

<sup>18</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国、廢藩置県 263頁

江戸での幕政改革への勅使大原重徳とともに島津久光が随行（大久保利通も同行）した帰路、文久2（1862）年8月21日、横浜の生麦において川崎大師への見物途上のイギリス人貿易商リチャードソン一行が乗馬のまま行列を横切ろうとし、強く制止されたが構わず乗り入れたため、薩摩藩士に無礼討ちにされた事件が発生した。当日は、外国側との合意に基づき、街道筋に薩摩藩行列通過への「徘徊無用」と通達されていた。

当時、同行していた大久保は、江戸藩邸への連絡などを行い、「当日は薩摩藩の通行があり徘徊無用の通知がされており、甚だ失礼で切捨は当然のこと。」（『大久保利通文書』[23]）としていた<sup>19</sup>。

薩摩藩は、正当な行為という認識に立っていたが、横浜居留地の居留民防衛隊の反撃の可能性が予想されたため、保土ヶ谷宿では徹夜の警戒が行われ、後の大警視川路利良がこれに当たっていた<sup>20</sup>。

横浜居留地の居留民は、初めての民間人殺害に激怒し、「居留地防衛隊」が先頭となり、薩摩藩への復讐の攻撃を企てるが、イギリス代理公使ニールは、「今、動いたら日本との戦争となる。」と強く諫め中止させた。居留民に同調したイギリス領事の一人は、後に解任される。

当時のイギリスは、対日戦争計画を策定しており、江戸、大阪は艦砲射撃で壊滅できるが、京都は内陸40km以上にあり、大きな抵抗が予想され陸兵1万人が必要だが、極東地域での1万人動員は諸事情から困難としていた<sup>21</sup>。

なお、幕府時代にイギリスとの戦争の可能性が高まったのは、文久3（1863）年3月で、イギリスが生麦事件の「償金」支払いか開戦かを迫り、神奈川奉行から居留地周辺の住民に避難命令が出された時であった<sup>22</sup>。

---

<sup>19</sup> 落合 功著『評伝日本の経済思想 大久保利通』日本経済評論社 2008年 41～42頁

<sup>20</sup> 中村徳五郎著『大警視川路利良』日刊警察新聞社 54頁マツノ書店復刻版

<sup>21</sup> 景山好一郎「横浜外国人居留地の防衛 英国の軍事力行使をめぐる」『横浜英・仏駐屯軍と外国人居留地』横浜開港資料館

<sup>22</sup> 藤田朋子著『開国と治外法権』吉川弘文館 2005年 266頁



7 スミス中尉の描いた生麦事件

(横浜開港資料館)

## 2 天皇が主権者であることの外国の認識へ

生麦事件は、「大名行列への無礼と無礼討ちの外国人への適用」と「外国の在外居留民保護義務と殺害された者の補償への賠償金請求」及び「政権担当の幕府の薩摩藩に対する統制力」といった国内法と国際法、外交関係と幕府政権の正当性と藩の自治権といった複雑な問題を孕んでいた。また、諸外国には、政権担当の幕府は諸藩自治連合国家の盟主に過ぎず、日本の真の国家主権者は天皇であるということを認識するきっかけでもあった。

なお、『続通信全覧類輯之部』地処門、慶応3(1865)年5月、「横浜居留地内警吏並道路溝渠修復1件」(387頁)には、「条約ノ地税五分ノ一ニテハ、処置シ難キヲ以テ以後皇国ニテ擔シ且警察吏トシテ外国人雇役アルヘシト英公使陳述セシ」とある。

下線部分は、以後皇国ニテ負担とあるが、イギリス公使の発言であり、天皇が主権者である認識が進んだのか、日本が既に天皇制国家になったような表現を述べている。

## 3 薩英戦争

文久3(1863)年7月2日、イギリスは横浜から7隻の軍艦を派遣、薩摩藩に賠償金支払いの圧力をかけ、当初はその軍艦の威力で薩摩藩は従うと見ていて、幕府からの賠償金54万ドルが旗艦の火薬庫の前に積んであったため、戦闘準備が遅れたとも言われている。

さて、戦闘状況だが、折からの台風の中、薩摩藩の軍艦数艘（小型）が海岸近くに係留されており、その旗艦にはイギリス帰りの寺島宗則と五代友厚が乗っていた（捕虜となり、横浜にて放逐される。）が、これは、射程距離の短い砲台砲でイギリス海軍を討つための薩摩の計略と伝わっているが、次のように効果は十分であったろうし、新政府が海軍を整備するときは薩摩藩海軍を基準にしており、後の日露戦争における東郷提督の活躍などにもうなづけることである。

イギリス軍が薩摩藩の軍船を拿捕しようとしたときに、薩摩藩の砲台の射程距離に入ったことから一斉射撃が始まり、旗艦ユーリアラスの艦橋に命中、艦隊指揮官、船長ら 11 名が即死したが、イギリス海軍は体制を立て直し、最新のアームストロング砲で薩摩藩砲台を次々に沈黙させ、市内には火炎砲弾を打ち込み台風に煽られて城下は全焼となった。しかし、英海軍側にもかなりの損害が与えられ、拿捕船は廃棄、翌日には航行不能となった艦を引航し、横浜へと帰った。この戦いで犠牲となった司令官以下 13 人を顕彰する銅板プレート（当時の居留民が寄贈したもの）が、元イギリス領事館である横浜開港資料館の壁に現在も掲示されている。

双方の死傷者は、イギリス軍死者 13 名、負傷 50 名余、薩摩藩死者 10 名負傷 11 名とされているが、城下 500 戸の焼失などがイギリス国内において民間人に対する攻撃として議会の問題となり、結局、在日本公使オールコックは更迭される。代わって支那において辣腕を振るっていた激怒型のパークス公使が赴任し、不平等条約と強国、弱国の差を歴然と見せつけられることになる。

\* 鹿児島県では、昭和前半まで「薩英戦争は、薩摩が勝った。イギリスは翌朝早く横浜へ逃げ帰った。」といった説が話されていたようである。

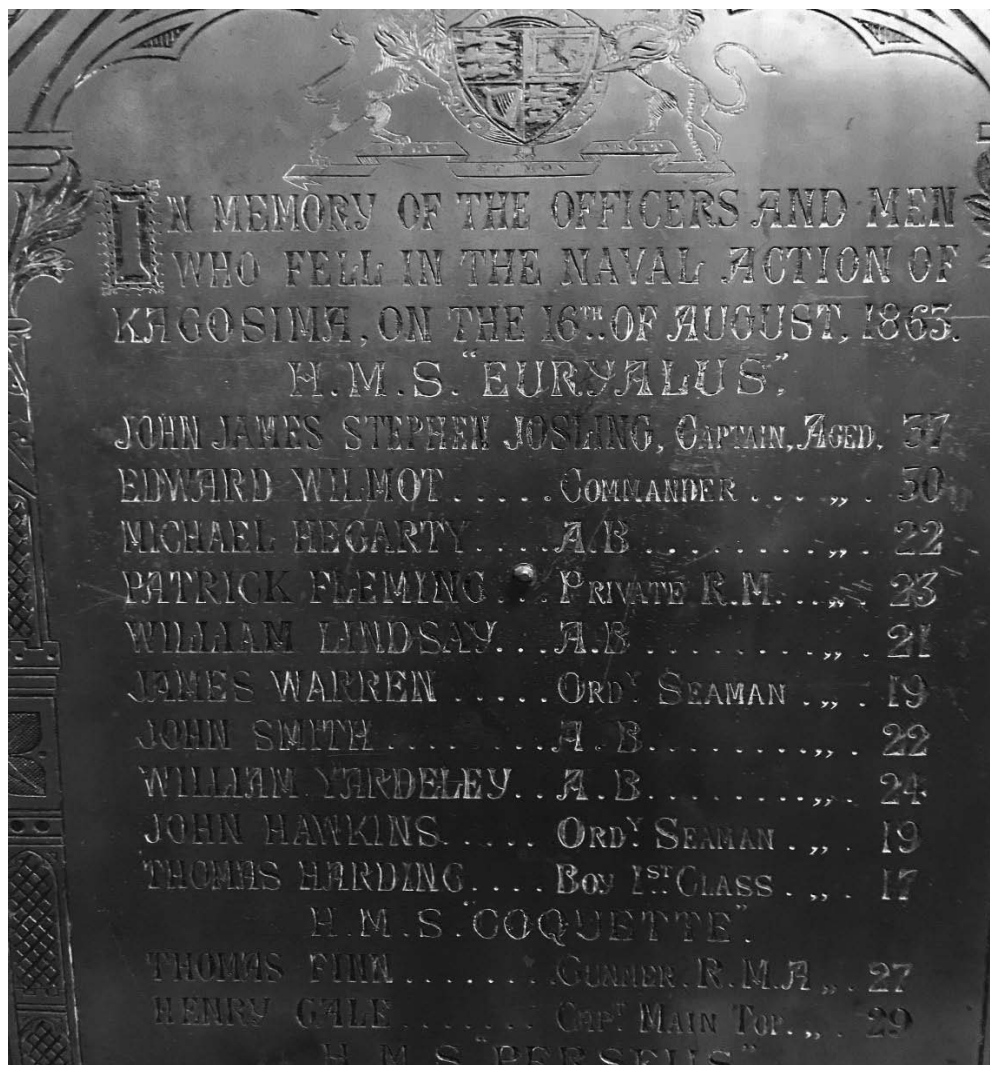
なお、薩摩藩は、文久 3 年 10 月、大久保利通を江戸に派遣、賠償金 2 万 5 千ポンド（約 6 万両）の支払いと犯人の死刑を約束した。そして、幕府から 6 万両を借用し、遺族養育料として支払い面目を保ち、薩英交渉は妥結した。これらを全体的に見ると薩摩藩は小型船数隻を失ったが、賠償金ではなく遺族への「養育料」であり、かつ、幕府の借金は維新で帳消しとなり、最高の交渉成果であった<sup>23</sup>。

大久保利通は、新政府において、明治 8 年、台湾原住民による琉球漁民の虐殺に関する台湾出兵を行って不平士族の不満を解消することを狙い、対清国交渉において難航したものの英公使の仲介により清から遺族への撫恤金と政府施設費について賠償金を得、また琉球民を日本国民と認めさせたという交渉成果を得ているが、これも薩英戦争の交渉成果を生かしたように思える。

---

<sup>23</sup> 落合 功著『評伝日本の経済思想 大久保利通』日本経済評論社 2008 年 40～43 頁

英代理公使ニールは、薩摩藩側が「友好回復のしるし」としての軍艦購入申し入れを本国に取り次ぐことを約束し、以後双方の関係は好転、後に公使パークスが鹿児島を訪れ、歓待されており、幕府がフランスとの関係を深くする中で、その対抗策とも言えるものであった<sup>24</sup>。



「Who fell in Kagosima Naval Action 16, August, 1863」

鹿児島海戦、犠牲者の顕彰碑（横浜開港資料館）

## 第2節 下関戦争

朝廷による幕府への命により文久3（1863）年5月10日が攘夷決行の日となり、ひとり、長州藩が米国商船を砲撃し、長州藩は、随一の攘夷急先鋒として尊攘派の間に

<sup>24</sup> 御厨貴 牧原出著『日本政治外交史』放送大学出版協会 2013年 28～29頁

権威を高くした<sup>25</sup>。

当時、横浜には、4ヶ国の軍艦が24隻（英16、仏3、蘭4、米1）に達し、乗組員及び英・仏の陸上駐屯部隊を合わせた将兵の数は、約8,000人に及んだ<sup>26</sup>。

そして、長州藩の米船砲撃事件は通商路の破壊として横浜を出港した英・仏、米、蘭4ヶ国連合艦隊17隻による下関攻撃が元治元年8月5日に行われ、全砲台の破壊と以後砲台を設置しないことを約束させ、通商路の秩序維持を図り、西欧技術文明の威力を実感させる。

\* この時鹵獲された大砲は、現在もパリに展示されている。

長州藩は和睦し、賠償金300万ドルが幕府に請求され、150万ドルを幕府が支払うが、残額は明治政府が払うこととなる。

この下関砲撃事件は、通商路破壊への警察権的行動はもとより、幕府による横浜の鎖港提案をも対象としており、日本の全封建支配者に攘夷の不可能なことを思い知らせようとの英公使オールコックの意図した結果であった<sup>27</sup>。

### 第3節 薩摩藩、長州藩の天皇制護持の由来

戦争をした攘夷派の両藩は、いずれも、鎌倉武家政権成立以来の天皇制護持派であり、次のような歴史的経緯を有していた。

薩摩藩は、源頼朝により御家人、守護大名として九州に配置されており、鎌倉の護良親王の墓、頼朝の墓の近接に「大江広元、毛利季光、島津忠久」の墓がある。

また、薩摩藩領内には、神話の高千穂があり、瓊瓊杵尊を祀る霧島神宮を始め神武天皇の生誕地、佐野神社などが藩により維持、管理されていた。また、諸藩の参勤交代などでの朝廷への立ち寄りも禁止されていたが、毛利は、皇族を出自としていたことから御所へ貢物を届けていた。

また、建武の中興の英雄、楠木正成を祀る湊川神社は、大久保利通の提言で維新後に現在の規模に設置されている。

<sup>25</sup> 『兵庫県史』第五巻第四編幕末・維新第一章幕末の政治と社会 401 頁

<sup>26</sup> 『横浜市史』第二巻第四編第二章第三節居留地防衛体制の確立 806 頁

<sup>27</sup> 石井孝著『明治維新と外圧』吉川弘文館平成5年、明治維新概観 11 頁



長州藩砲台の外国連合軍による占領（横浜開港資料館）

#### 第4節 イカルス号事件

この事件は、全くの誤解によるもので戦争にまで至らなかったが、生麦事件、下関事件に近い緊張感が生まれた。慶応3年7月6日夜、イギリス水夫2名が長崎、丸山で寝込んでいたところを殺害されたイカルス号事件では、事件数日後に犯人の福岡藩士自殺、藩は口をつぐみ1年後に判明した。事件当時、白い筒袖の武士が数人で丸山を通行していたことから海援隊に疑いがかけられ、事件後に長崎から出航した土佐藩の船があったことから土佐藩に対して疑いがかけられ、イギリス公使パークスが土佐まで押しかけた事件であった<sup>28</sup>。

イギリスは、挑発しないようにと軍艦1隻で土佐に行き、同行した土佐藩の船には坂本龍馬が乗り合わせていたため、1ヶ月王政復古が遅れたと言われている。

また、坂本龍馬と通訳A・サトウはイカルス号事件の捜査過程で睨みあっている。

\* A・サトウは、日本の古典から歴史を深く学んでおり、維新を「建武の中興」と呼んで倒幕派を驚かせている。また、全国を歩いて旅行案内を書いている。本人

<sup>28</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』5 外国交際イカルス号事件 362 頁



の日記は、明治維新の全体がわかるようなもので、萩原延壽著「アーネスト・サトウ日記抄」が著名である。

パークスは、この時も応対役の土佐藩重役後藤象二郎に怒鳴りまくったが、その日は我慢して聞いていた後藤が、翌日に「人に対する時に最初から怒鳴るのはよくない。」と釘をさすと、意外やパークスは黙ってこれを受け入れたとの逸話がある。

\* 後藤は、藩主、山内容堂の意見から、公武合体派の先鋒であったがいずれにせよ、暗殺の危険は常にあった。後に、部下から「暗殺をどう避けたのか。」と聞かれると、「いつでもかかって来い、としていると誰も来なかった。」と述べたようである。

#### 第4章 神戸開港をめぐる幕府、倒幕派の確執

慶応3年12月予定の神戸開港をめぐり、討幕の筆頭、薩摩藩は、神戸に自藩の倉庫用地を購入、家老小松帯刀は幕府役人に「外国人に土地の利用を認める取り決めもできていないではないか。」とただすなど幕府の不正と兵庫開港を注視、情報収集を強化していた<sup>29</sup>。

また、慶応3年7月ごろ、西郷吉之助が英公使館通訳アーネスト・サトーと大阪で会見、幕府とフランスの関係やイギリスの介入の有無、さらにはイギリスへ内政不関与の確認などを次のように行っており、「西郷が快活な活躍をしていた。」とサトーが後年評している姿である。

「7月25日、西郷は大阪本覚寺にサトーを訪ねる。そして、西郷は大久保とよく打ち合わせた上でのことらしいが、「結局、イギリスは「仏人の使われもの（使用人）」ではないか」と持ちかけ、フランスのやり方にサトウが腹をたてるように仕向けたところ、うまい具合にサトウがそれに乗り、腹を立てて本心「イギリスは、日本国内の争いの一方には加担しないであろう。」を語り始めたという<sup>30</sup>。」

そして、幕府が大阪商人と組んだ貿易独占の特許商人設置<sup>31</sup>も、「自由貿易阻害」として薩摩藩からイギリスに通報され、パークスの強硬な抗議で中止されている。

なお、アーネスト・サトウが神戸である藩士と話した際、「皆さんのお考えは、建武の中興ですね」と聞くと「その通り」と答えたという。建武の中興の主役の一人は、楠木正成であるが、これについては、次のような興味深い話がある。

元治元年（1864）年1月に藩主久光公が、従四位下左近衛少将に叙任、朝議参与を命ぜられ朝廷に発言権を持っていたことから、大久保は、同年2月9日久光公に建言して

<sup>29</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』4 慶喜登場大阪 244、252 頁

<sup>30</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』5 外国交際 265 頁

<sup>31</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』5 外国交際 268、282～4 頁

湊川に神社を創設し楠公を奉記せんことを朝廷に建言している<sup>32</sup>。

朝廷から幕府にこの趣旨が伝えられ、幕府も同意するが維新でならず、新政府がこれを実行、湊川神社の創建となる。大久保は、明治6年征韓論政変の前、ヨーロッパから帰国後、関西を周遊し、楠木正成の故地千早赤阪、四條畷等を巡っている。維新後の元年1月に大阪遷都を建白、3月には宮中改革意見書を提出しているが、これらも、楠木正成が、公家らの旧弊により建武の中興が挫折したことを踏まえてのことではないかと思える。

## 第5章 京都等における幕府の特別治安機関の設置

### 第1節 京都守護職等の設置

一方、京都では維新の志士取締に、特別治安機関として、従来の東西奉行所（見廻組定員405名）、所司代に加え、京都守護職、新選組（約105名）が投入され、寺田屋事件や坂本龍馬・中岡慎太郎捕縛殺害事件等が惹起され、反幕感情に火をつける結果となっていた。また、目的が幕府権力の維持と見られ、人々の支持は得られなかった。

### 第2節 「別手組」の編成

幕府は外国人警護の専門組織「別手組」を編成、最大時は900名近くの人員であった。各国公使館員には3～4名が警護に当たり、後に駐日大使を務める知日派イギリス公使館書記アーネスト・サトーの日記にも常時、彼らが警護に当たり、サトーとともに日本中を動いていたことが記されている。維新後は、再編され約150名が新設の築地居留地の警備に当たっていたが、明治5年5月邏卒制度の施行とともに廃止された。

## 第6章 新たな不平等条約

### 第1節 兵庫・大阪規定書等

生麦事件賠償金をめぐる薩英戦争及び長州藩の攘夷の日決行への懲罰としての下関戦争並びに京都朝廷への威圧である摂津沖演習などにより、列強は戦力を誇示する。

慶応元年9月三ヶ国艦隊による摂津沖進出で、安政条約の勅許を獲得、列強はさらに、「条約利権」の保持・拡大政策を進めることになる。

翌、慶応2年6月の4ヶ国艦隊兵庫沖集結の威喝により兵庫開港延期の代償として「改税約書」（輸出入税を従価の5%）を締結、しかし、併せて幕府貿易独占の打破が図られ、貿易自由化により討幕派の手で最新の武器が輸入され、維新への流れが大きく変

---

<sup>32</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』昭和2年、昭和42年復刻十「大久保利通年譜」38頁

わる。

そして、慶応3年4月23日には、植民地化への新たな不平等条約「兵庫・大阪規定書」が締結される。

これは、文久2年(1862)5月薩摩藩士五代友厚等と幕府貿易視察代表団一行に加わった長州藩士高杉晋作が、上海を訪れて「条約国に侵略された清国の実態を知り、日本は強固な軍事力を持つ独立国家にならなければならぬと危機意識を強めていた<sup>33</sup>。」と危惧したものであった。

\* 高杉晋作は、兵庫・大阪規定書締結の慶応3年4月23日に病没しており不思議な符合である。

凋落する幕府は、その権威を高めるため大阪城において外国公使との謁見を行うことで、外交権を中心とした幕府権力を諸大名に誇示する目的であった。

しかし、老獪なイギリス公使パークスは、「将軍が我々と謁見して利益を得るなら、我々も相当な利益を求めなくてはならない。」として、従来幕府が認めなかった居留地の土地管理権、課税権を認めさせることで「兵庫・大阪規定書」は、維新後に日本側が居留地警察権を回復させようとする事に対し、規定書に基づく「特権居留地」を成立させ、条約改正まで日本の主権から切り離れた。

\* 昭和中期の居留地研究の大家大山梓博士は、居留地研究の唯一の書とも言える『開市開港の研究』(鳳書房1967年)において「陸奥宗光が幕府の結んだ条約による。」としたのは誤りで、神戸・大阪居留地の治外法権成立は明治政府の結んだ細則「大阪兵庫外国人居留地約定書」による。」と述べている。しかし、これは複雑な関連規定類の解釈に関する時系列の誤解である。条約改正を目指した明治政府がこのようなことを認めるわけがなく、明治政府の条約に関する知識が足りない(後述の最恵国待遇問題での失敗)とする前提からの誤解と思える<sup>34</sup>。詳細は、警察学会資料第86号を参照されたい。

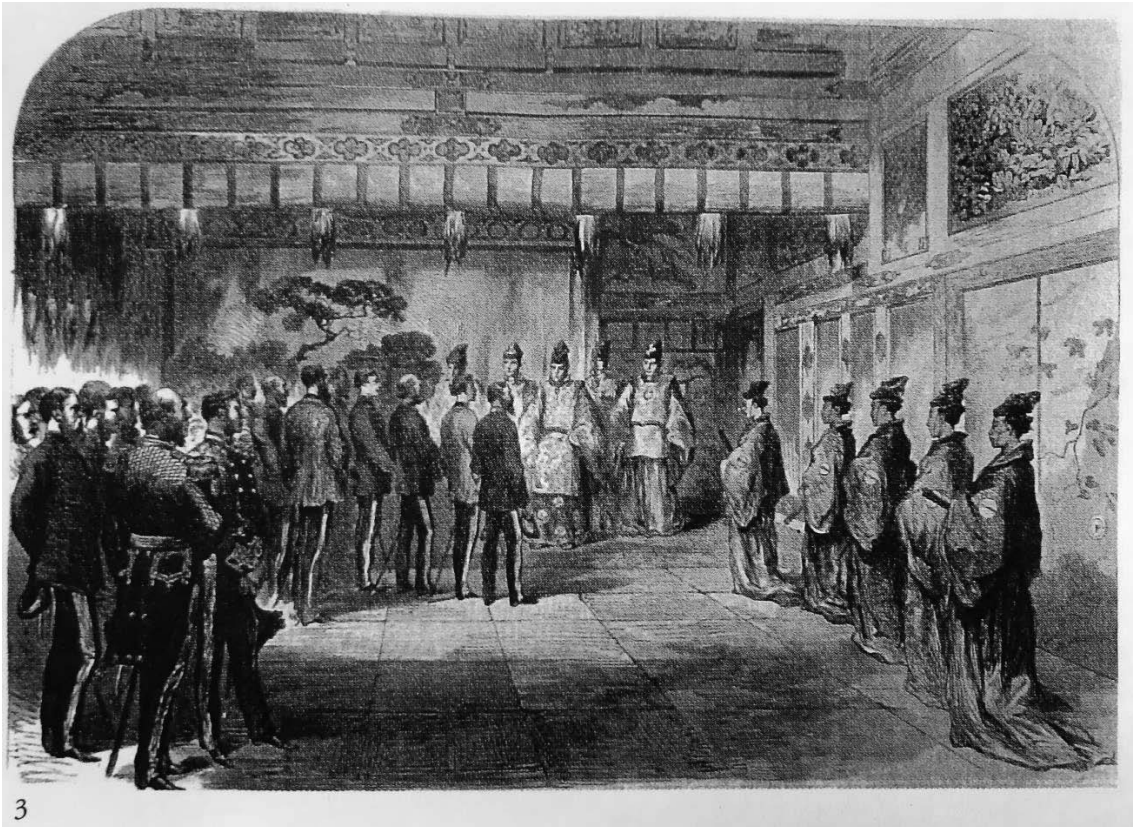
なお、明治政府の細則「大阪兵庫外国人居留地約定書」を担当したのは、在英歴2回の寺島宗則及び伊藤博文並びに幕末の条約に関与した神奈川奉行所から継続勤務の役人、通訳である。

この頃から幕府の権威は急激に衰え顛落へと向かう。一方、外国と戦争をした薩摩、長州藩が維新運動の主役となる。

---

<sup>33</sup> 横浜開港資料館「開港の広場」120号伊藤泉美

<sup>34</sup> 警察学会資料第86号『横浜外国人居留地における近代警察の創設』第Ⅲ部第5章第3節幕府の顛落と不平等条約「兵庫大阪規定書」の締結



大阪城での徳川慶喜の各国公使謁見（横浜開港資料館）

## 第2節 「横浜外国人居留地取締規則」の締結

横浜居留地では、慶応3年10月自治行政権の解散により、神奈川奉行所へ行政権・警察権が返還されるが、これに替わる不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」がイギリスにより策定、締結される。

居留民の選挙と公使団推薦の「Foreign Director」と「Land and Police Office」による居留地の行政・警察の掌握・指揮と「領事」による居酒屋、酒類販売の免許という変則的な準自治とも言える体制となる不平等な条約である。日本側管理といえども、居留地行政の全権は「Land and Police Office」の「Foreign Director」（副奉行格）に握られ、領事裁判権の下では警察権はイギリスの実効支配と言えよう。

## 第2部 維新の地「京都」における新たな治安維持制度

### 第1章 王政復古と新政府の治安維持政策

#### 第1節 維新直後の治安維持政策

##### 1 王政復古と将軍、京都守護職等の廃止

慶応3年10月14日、大政奉還が聴許され、24日慶喜征夷大將軍を辞職奏請、京都市中の「ええじゃないか」の乱舞、混乱は京阪地方にも及び京の町は略奪、暴行、放火、暗殺が横行、11月8日には町奉行与力横田内蔵之助が何者かに斬殺された。15日には、坂本龍馬、中岡慎太郎が暗殺されるなど、治安の混乱は極に達し、治安担当者不在の無政府状態となり、暫定措置として、朝廷から平戸藩ほか5藩が「京都市中巡察使」を命ぜられた<sup>1</sup>。

\* 坂本、中岡の暗殺について、大久保利通は「新撰組の所爲なるを周知し彼等が暴行を以って幕府自滅の兆しなり」と述べ、また、大久保の帰藩時に新撰組が大坂まで追尾したことから、身辺の警戒を感じ、護身用の短銃を持ち、かつ、岩倉公、正親町三條公にも短銃を贈っている<sup>2</sup>。

なお、大久保利通の12月12日付薩摩藩宛の報告書には「朝廷の各門には、備前、長州などが固め、九門内外の巡邏警衛の命令を公然と張り出した。」との一文がある。

**コラム** 王政復古直前の12月7日、海援隊副長格陸奥宗光が先頭となって海援隊、陸援隊士ら16名により、油小路天満屋に新撰組に匿われていた紀州藩公用人三浦安が坂本龍馬の隠れ家を通報したとの仇討ちが行われた。仇討ちの動きを聞きつけていた紀州藩は、紀州藩士のほか新撰組に三浦の警護を依頼していたことから斎藤一、大石鉄次郎などとの斬り合いになり、行燈が消され闇の中の死闘となり、十津川郷士1（中井庄五郎）、新撰組2、紀州藩士3の計6名が死亡、重傷多数となった。

しかし、陸援隊、副長田中光顕、大江卓はこの仇討ちに参加していない。それは、12月9日の王政復古の宣言と併せて、徳川方を牽制すべく、紀州高野山にて十津川郷士ら数百名と錦の御旗を掲げる密命を受けていたからで、その密命は、一言も漏らされていなかったもので、陸奥らは仇討ちを実施したという。

##### 2 内国・民政事務としての諸藩兵による市中取締

王政復古の大号令が慶応3（1867）年12月9日に行われ、神武創業期に復し摂政、関白、幕府を廃絶し、総裁・議定・参与の三職が設置される。

廃職となった将軍職、京都守護職、町奉行、新選組等の撤退した同年12月12日夜、

<sup>1</sup> 『京都府警察史』第2巻二動乱からの治政83～84頁

<sup>2</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』二 [144]「岩倉公への書翰」

新政府は参与役所（岩下方平 西郷隆盛 大久保利通等 14 人）を設置する。

翌 13 日には、亀山等火消三藩に太政官から京都市中取締（市中取締、公事訴訟等）が命令され<sup>3</sup>、三藩は、祇園会の警備等の役職である雑色の詰所を取締の仮役所とした。

翌日、平戸等六藩も投入、市中取締役所が設置され、尾張藩士田宮如雲を市尹総管（後の府知事職）とする。

取締役所は、後に裁判所そして京都府となり、府知事は、奉行と同様に行政、司法、立法（細則）権を有することとなる。

12 月 14 日太政官達「京都市中巡邏を加藤遠江守に命ず<sup>4</sup>」が発せられる。

## 第 2 節 維新政府の治安維持方針

維新政府は「治安の回復が第一で庶民が安心して生産的諸活動に従事できること」を政策とし<sup>5</sup>、12 月 13 日には、火消三藩の市中取締役就任に併せて、維新政府の布告が三条河原等に掲示され、民政の治安維持と生活保全の基本方針が、「従来町奉行所取扱の通り公事訴訟は勿論万端各三藩へ被 仰付候間当地町奉行役と相心得……」として次の様に示された。

「今般御一新大御変革に付ては非常御手当のため禁門御警護之儀列藩江被 仰付兵士戎服之儘にて被召入候得共 素より干戈を被為動候御趣意には毛頭無之候 且兼て御洞察之通弥以平穩之次第に付即今日より凡て解兵被 仰付候間 各安堵いたし産業を営むべく候 且町奉行之事御取調にて新規御取立之筋も有之候得共即今之処青山左京大夫 本田主膳正 松平図書頭江被 仰付候間訴訟以下每事右三藩江可申出事 丁卯十二月十三日 総区長部屋書留」を布告する<sup>6</sup>。

なお、この布告の中心となる「各安堵いたし産業を営むべく候」は、明治政府の警察基本規則である「三府並開港場取締心得」、東京府「府兵規則」、「取締組大体法則」及び「警視庁章程」（各安堵を、権利を保護に変更。）に条文記載されている。

「考察」1 このような考えは、誰の発想であろうか。王政復古直後、設置された「参与会議」には岩下方平、西郷隆盛、大久保利通らが名を連ねているが、慶応 3 年 12 月 13 日の布告以来、「庶民の安堵、営業の継続」が目的条項に書かれたのは、東京府「市中取締規則」2 年 5 月、東京府「府兵規則」2 年 12 月、「三府並開港場取締心得」3 年 12 月 24 日、東京府「取締組大体法則」（取締組自守規則）4 年 11 月であり、現時点で明確なことは「三府並開港場取締心

<sup>3</sup> 『法規分類大全』第一編、警察門[1]「京都市中巡邏ヲ加藤遠江守等ニ命ス」208 頁

<sup>4</sup> 『法規分類大全』警察門[1]208 頁

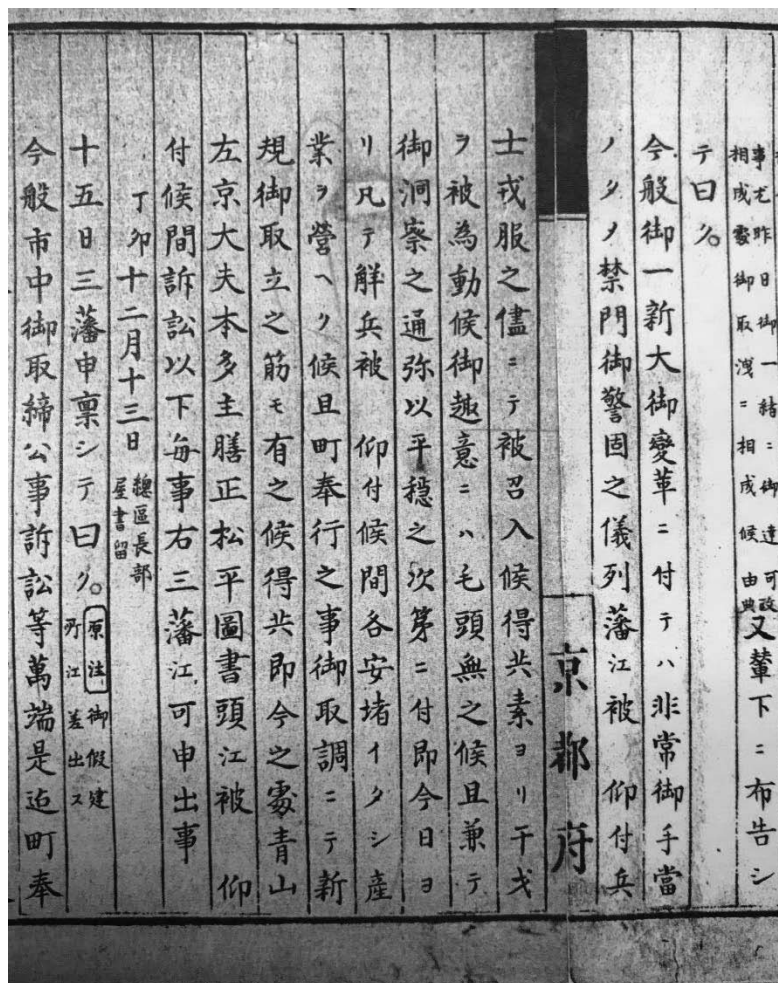
<sup>5</sup> 京都市編『京都の歴史』学藝書林 4 13 頁

<sup>6</sup> 『京都府史』第 1 編政治部府治類本庁沿革

得」を制定したのは大久保利通であり、内務省設置も大久保である。

なお、大久保は民衆救済の考えを「此民を救うの良策あらほましの御赤心、実に有難き次第にて、利通において雀躍飛揚して嬉しく奉存候……救民の良策は如何程も出来候事は鏡に懸けて明らか也」(落合 功『評伝日本の経済思想 大久保利通』日本経済評論社 2008 年 104 頁) と述べている。

なお、「取締組大体法則」は、西郷が主導したものである。



輦下への布告「各安堵イタシ産業ヲ營ヘク候」

(『京都府史』第一編政治部 府治類 2)

### 第 3 節 鳥羽伏見の治安維持と軍事行動の段階的实施

12 月 15 日に新政府参与大久保利通は、「市尹掛藩士の役割はとても難しいが、尾張藩に取締を命じ、土弊藩に巡邏を勤めて乱暴者、会津、桑名の潜伏も散するようにし、

静謐を維持する<sup>7</sup>。」との方針を岩倉具視に伝える。

そして、12月21日、伏見奉行所へ居座った新選組等1,000人余の横行から市民が逃げ出した伏見へと市尹（府知事役）を命ぜられた田宮如雲（尾張藩士）が向う<sup>8</sup>。

さらに、大久保利通から西郷吉之助へ「淀に會津大砲を備え……伏見新撰組横行の次第……市尹（田宮如雲）に長土の洛中洛外の巡邏を仰せつけており、兼務で伏見も巡邏いたし非法を警戒候様仰せつけた<sup>9</sup>。」旨の書簡が発せられている。

12月21日薩、長、土、芸四藩へ達「薩長土芸四藩をして伏見在を巡邏セシム」の警察権行動の太政官達<sup>10</sup>が発せられている。

元年1月2日、会津、桑名の兵が大阪を発して鳥羽伏見に迫り、慶喜も将として上京する動きから、朝議が行われ「先ず、会、桑の兵を帰国させた後、慶喜の上京、参朝を許す」との議事が大久保利通から出されるが、尾張、越前、土佐藩主は同意せず、岩倉公の斡旋で「尾張、越前両公が慶喜に奉名のため単独上京すべきを伝える」という案が決定された。

しかし、尾張、越前、土佐の「慶喜の政権参加を認める意向」を疑い、その場合には維新は画餅に帰するとし、大久保から西郷に「断然戦に決し、機先を制せざるべからず」と至急の書簡が1月2日、送られる<sup>11</sup>。

翌3日払暁、幕兵が鳥羽伏見街道二道より入京せんとする危機一髪に迫りたるを以って先端破裂、「初戦の大捷誠に皇運回開立の基と大慶此事に御座候 兵士の進も感心の次第驚入申候 追討將軍の儀如何に御座候哉 明日は錦旗を押立東寺に本陣を御居被下候得…」と西郷から大久保宛に勝ち戦が通報されている。

\* 大久保の書簡および通達を読むと、新撰組横行による市民の迷惑防止という警察権発動から、軍による排除行動という、段階を経ての対策が理論的に行われていたことがわかる。

当時は書簡が今日の電話・メールの代わりであり、洛中（現在の京都御所付近）にあった大久保と洛外（東寺）にあった西郷の二人の連絡が飛脚便で頻繁に行われていた様子が見える。

\* 鳥羽伏見の戦いは、総兵力では勝る幕軍が旧式の銃、刀剣、槍に頼り、一方の新政府軍は銃砲隊のみを編成し、かつ、銃砲は最新のライフル銃等を使用、幕軍の先鋒となった

<sup>7</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』二 [157]「岩倉公への書翰」

<sup>8</sup> 『法規分類大全』警察門[1]「薩長度芸四藩ヲシテ伏見市在ヲ巡邏セシム」214頁

<sup>9</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』二 [158]「西郷吉之助への書翰」

<sup>10</sup> 『法規分類大全』警察門[1]214頁

<sup>11</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』二 [169]「西郷隆盛への書翰」



新選組らに壊滅的打撃を与えたのであった。(保谷 徹 東京大学史料編纂所教授、「戊辰戦争と土方歳三」講演より (2019. 6. 22 ひの煉瓦ホール))

#### 第4節 太政官達における警衛・警邏の用語の始まり

『太政類典目録』によると慶応3年12月9日「朔平門前警衛を……」同12月11日「長州藩に九門内外を警邏せしむ」と太政官命令において、警衛・警邏の用語が使われ始める<sup>12</sup>。

また、同年2月末各国公使の天皇謁見に際し、太政官命令により諸藩兵を「警衛せしむ」といった警察業務の概念、用語が通達されている<sup>13</sup>。

\* 幕末の外国人居留地の警備について「警衛」が多く使われていた。

1859 (安政6) 年1月 (警衛)

神奈川警衛士卒編制1件 (他9件) 「続通信全覧類輯之部」警衛門  
(神奈川奉行支配同心出役申渡)

なお、「警察」用語については下記において述べるが、最も古いのは幕末の外交関係文書『続通信全覧』にある「警察」であり、1861 (文久元年) 年5月に使われていることが判明している。

「第6部 廃藩置県と警察制度近代化の推進、第2章 大蔵省による警察制度近代化の推進、第1節-1-(1)-ウ「警察」の用語の由来」

#### 第5節 攘夷から和親への転換と外国人殺傷事件の続発

慶応3年12月22日、大久保利通は、大阪の寺島宗則が起案した新政府成立を各国へ通告する国書を兵庫開港により大阪に來合わせていた各国公使を通じて、通告しようとするが松永慶永等が諸藩主の上京を待つべきとして延期となる<sup>14</sup>。

布告手続きとしては、朝廷より各国公使を京都に派遣するよう達し、それを徳川から伝えさせれば十分であると英公使館E・サトーが述べている。

また、サトーは、「徳川方は、薩摩がイギリスと組んでいるとみており、イギリスとの関係は十分な配慮が必要なこと、フランスは軍艦の1隻も日本に派遣する余力がなく (普仏戦争中)、例え來航しても条約各国が差し止めるであろう。」と述べていることなどの情報を外国事務掛寺島宗則が、大久保に伝えている<sup>15</sup>。

##### 1 外国人殺傷事件の続発と迅速な対応

七科制の内国事務科が、明治元(1868)年1月17日に設置され、大久保利通は内国事

<sup>12</sup> 『太政類典目録』国立公文書館、上保民警察5・1、5頁

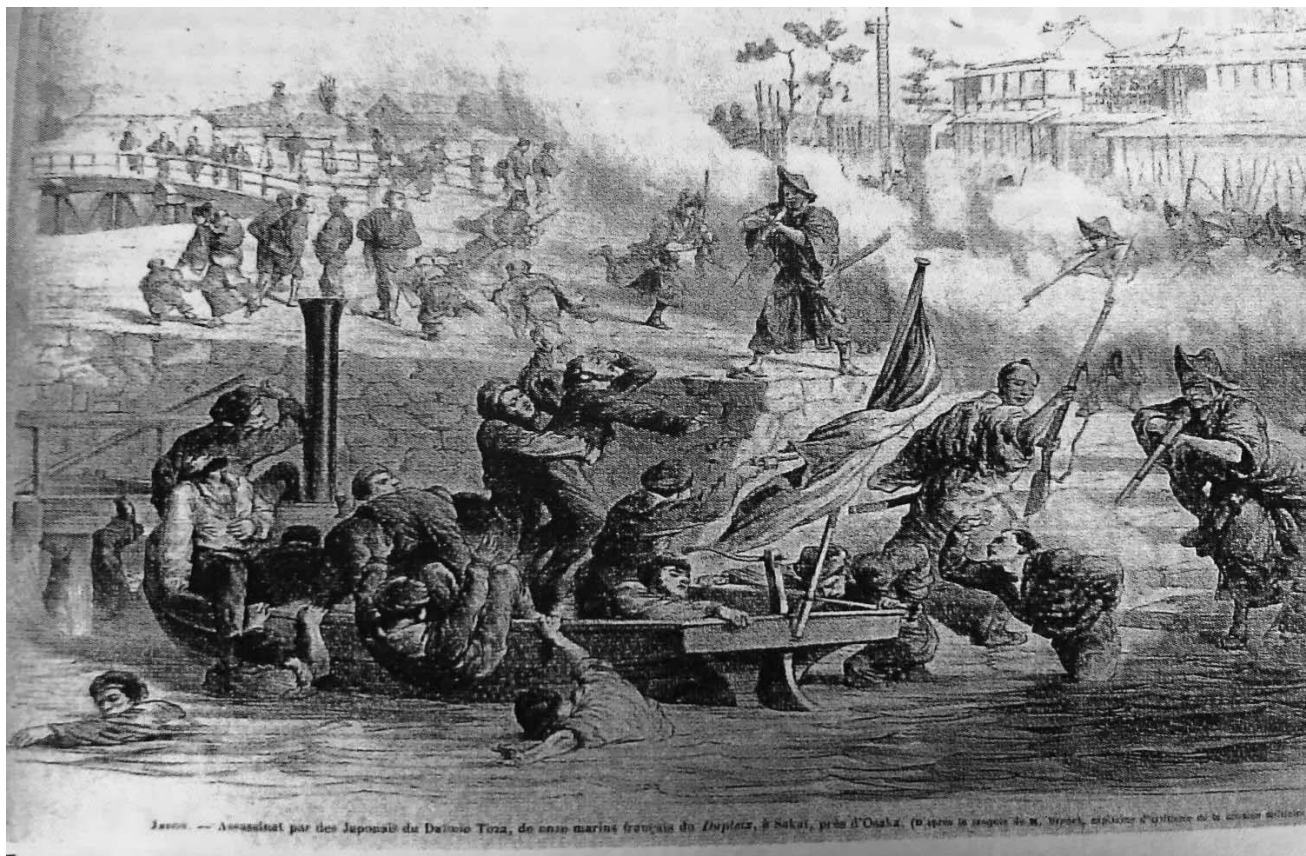
<sup>13</sup> 『太政類典目録』国立公文書館、上八保民、289、294頁

<sup>14</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[161]

<sup>15</sup> 『大久保利通文書』[161]別紙

務局判事に命ぜられる。田宮如雲<sup>16</sup>らも、内国事務局として取締事務を所管する。

内国事務局判事大久保は、維新直後の明治元年1月11日に神戸事件、3月8日の泉州堺におけるフランス水夫11人殺害事件に関し、現地調査の後、20日三条、岩倉公にその措置を上申、殺害と同人数の11人の土佐藩士切腹の措置となった。（『大久保利通文書』「年譜」56頁）



堺湊における仏水兵11人殺害事件（横浜開港資料館）

また、忠義公はじめ五藩主が外交慣例により外国公使を参朝させることを建言、3月22日フランス、オランダ公使が拝謁、同年3月23日イギリス公使は2人組の襲撃により中止、3月26日改めて参内する。

これらの警衛については、各藩兵を細かく配置する太政官達が多数出され、警衛、警護の用語が使われており、内国事務局の統括であり、大久保が指令していたと考えて良いのではないか。

<sup>16</sup> 東京大学資料編纂所蔵版『明治史要』全、東京大学出版会、1966年、17頁

\* 元年3月23日京都四条大和大通りにおける公使パークス参内襲撃事件では、ロンドン警視庁から選抜され横浜に赴任した [Legation Mounted Escort] Inspector (警部) Peter Peacock 以下13人(横浜開港資料館「THE Japan directory 1869」)が警護していたが、襲撃犯2人により9人が負傷、いずれも後疵で狼狽ぶりがわかる。重傷の2人は、本国送還となった<sup>17</sup>。

特にパークス襲撃事件では、日本政府代表として随行の外国事務方後藤象二郎、中井弘蔵が襲撃犯の一人を切り倒したことで、両人はイギリス女王陛下からの褒賞の剣を授与されている<sup>18</sup>。政府もかろうじてメンツを保ったのである。



パークス公使襲撃事件、八坂神社下、奈良大路 (横浜開港資料館)

## 2 各国公使への新政権成立の国書交付

<sup>17</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』6大政奉還、参朝 337～342頁

<sup>18</sup> 『大日本外交文書』第一卷第二冊[575]後藤象二郎[577]中井弘蔵参内途上の英公使襲撃事件の際の行動に対し謝意を表するため英政府より贈品送付の件

元年1月11日神戸事件は、岡山藩兵がイギリス兵と交戦、神戸開港で入港していた各国代表団は兵を上陸させ、神戸一帯を封鎖するという行動に出た。

このため、到着した参与外国事務総督東久世通禧は、岡山藩責任者滝善三郎を死罪とし、事件を決着させ、また、勅使として英仏米普蘭伊6カ国公使に王政復古と新政権の成立の国書を交付した。

この勅使一行には、岩下方平、寺島宗則（薩摩藩、イギリス在留歴）、伊藤博文（長州藩、イギリス在留歴）、陸奥宗光（海援隊）が随行していた。

なお、陸奥は事前にイギリス公使館日本語書記官アーネスト・サトーに新政権成立の告知方法等について相談していた。

また、新政府は、外国側の内戦への関与を防ぐため、21日各国公使に兵器等を徳川側に販売等をしないよう要請し、各国代表団は25日日本の内戦に介入しない方針を決定、局外中立を声明した。

\* 局外中立声明により、アメリカは、旧幕府と売買契約のストーンウォール号（甲鉄艦）の引き渡しを拒否するが、陸奥宗光がこの引き渡し交渉に当たり、「正当な政府であった幕府の契約は、正当な政府である新政府がこれを引き継ぐ」とし、大坂の豪商から数百万ドルを用立て、艦を受領したことで、後の箱館戦争等での海戦に決定的な役割が果たされることになる。

### 3 外交体制の樹立

#### (1) 外国事務局の設置と横浜外交

元年2月3日、新政府は、外国事務局を設置し、督に山階宮晃親王、輔に伊達宗城、権輔に東久世通禧を、実務は判事に薩摩藩士、岩下、寺島、町田久成、五代友厚、長州藩士、伊藤博文、井上馨（全員渡欧者）宇和島藩士井関盛留良を任命する。

そして、開港場は、2月以降に長崎府知事沢宣嘉（後に外務卿）、兵庫県知事伊藤博文、大坂府知事後藤象二郎、神奈川県知事東久世通禧（判事大隈重信）が配置される。東京遷都により、神奈川県、横浜港の外交的役割は増大し、戊辰戦争時、各国公使は横浜に避難、イギリス公使は、明治4年まで横浜に在留したため、外務省関係者は、東京から横浜にしばしば来往したし、後に、寺島が述べているように明治3年ごろまで外交は横浜において行われたといっても過言ではなかった。

近代警察制度「邏卒」が横浜において創設されたのは、このような背景もあった。

なお、大久保利通は、外国への新政府成立の通知について、寺島宗則を通じて英公使館通訳・サトーとやりとりしているが、政府へ「優秀な人材の育成のため、イギリスに留学させる」ことを建議しており、元年12月25日岩倉公へ「洋人物を早急に選定し、英サトーの帰国までに手はずを整え、英国との親睦をよろしく進めたい。」と述べ

ている<sup>19</sup>。

## (2) 内戦による外交の一時的停滞

新政権の成立とともに攘夷が行われるだろうとの圧倒的多数の日本人の思いを前提条件として外交の舵取りをしなければならない新政権は、何よりも旧幕府と同じだ、との非難を恐れた。

対朝鮮関係の通告手続きのため、3月、対馬藩主を外国事務局輔心得に任命する。対露関係では、4月、清水谷公考を函館に派遣し、旧幕府箱館奉行所の北辺事務を引き継いだ<sup>20</sup>。

本命の条約改正交渉に関しては、4月16日、外国事務局輔東久世通禧に遣英仏普伊露蘭使節を命じたが、江戸無血開城後は全国統治ができるだろうとの新政権の楽観的見通しは崩れ、関東、越後、東北での内戦が拡大し、積極的外交展開が不可能となった<sup>21</sup>。

## 第2章 府藩県三治制と新たな警察制度「捕亡と府・県兵」

政体書（明治元（1868）年4月21日）により、新政府直轄の府・県（計800万石、旧幕府領）及び各藩（計2,200万石、272藩）となる<sup>22</sup>。

警察所管は、内国事務局から引き継いだ会計官の民政司であり「会計官達元年10月関東地方強盗博徒取締方」等を発出、江戸鎮将府は同年8月に民政裁判所を改め、会計局<sup>23</sup>であった。

\* 会計官所掌事務<sup>24</sup>：出納、用度、駄通、営繕、税銀、貨幣、民政

### 第1節 「捕亡」の設置

「政体書」による国家組織が作られ、司法警察を中心とする「捕亡」が国家中央と府県に設置され明治警察制度の源流と言え、明治7年の邏卒による統一までは地方制度の中心的役割を果たしていた。

#### 1 刑法官「捕亡」の設置

「政体書」明治元（1868）年4月21日の刑法官所掌「掌総判執法守律監察糺弾捕亡断獄」により中央制度の捕亡が設置される。

同年、7月8日、公家・武士は刑法官が、府民は京都府と担当が区分される<sup>25</sup>。

<sup>19</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』二 [285]「岩倉公への別啓書翰」

<sup>20</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年 224頁

<sup>21</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年 225頁

<sup>22</sup> 大蔵省（農商務省、会計検査院）編纂『明治前期財政経済史資料集成第二卷大蔵省沿革志上・同第三卷同下』明治文献資料刊行会版、1932年、上127頁

<sup>23</sup> 『法規分類大全』警察門[1]会計局達関東諸県宛「官軍ニ擬シ盗賊ノ所業ヲ行ウ者取締方」259頁

<sup>24</sup> 『太政官沿革志』職制章程六、45頁

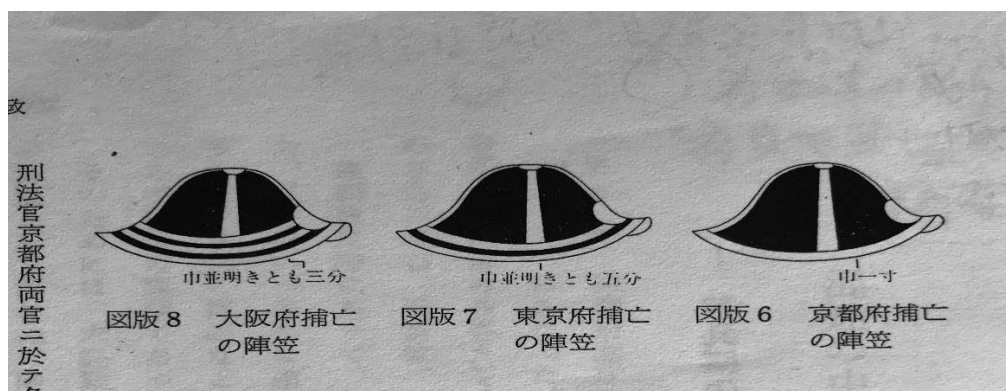
<sup>25</sup> 『庁府県警察沿革史』内務省警保局、1927年、其の一京都府、15頁

\* 坂本龍馬殺害犯の捜査が刑法官・捕亡司によって進められ、新撰組大石鉄次郎の取調により見廻組が実行者であることが判明した<sup>26</sup>。第4節 暗殺禁止令「コラム」参照

## 2 府県「捕亡」の設置

同年7月10日「京都府職制」の捕亡が、旧与力・同心を採用し設置された。「京都府捕亡手職制」<sup>27</sup>（4年7月）は、巡邏、取締、裁判補助、監獄、消防など、知事の裁判権に基づく聴訟制度と一体の幅広い業務であった。後に刑の執行、裁判は、司法省へ移管される。

なお、京都府警察史には、捕亡の「陣笠」が記録されており、「京都府」「東京府」「大阪府」が定められていた<sup>28</sup>。



(京都府警察史)

一神事出役 一処々警固 一昼夜市中巡邏 一捕亡探索 一宿直  
一出火の節出役 一死刑者の執刀並びに刑人途中護衛 一笞、杖執行  
一白州を固む 一囚人牢獄等

\* 「神事出役」は、祇園会警備等の雑色の継承である。

## 3 京都府職制（明治元年7月10日）

これが、他の府県の手本となる。

知府事 1人「所部の人民を繁育し生産を富植し教化を敦くし租税を収め賦役を督し賞刑を知り府兵を監する等総判するを掌る」

判府事 「知府事を輔け部内庶事を判断し尤も民政を専務とし聴訟断獄の事を主裁す」

<sup>26</sup> 坂本龍馬らの捕縛に伴う殺害者の1人とされる元見廻組肝煎、渡辺一郎（篤）が（木村幸比古『龍馬暗殺の謎』PHP新書）、奈良県知事海江田信義（薩摩士族、生麦事件関係者）の招聘で、明治3年10月文武館速部長兼剣術教授（渡辺篤）として採用され、明治5年8月～明治6年2月奈良県捕亡長（渡部一郎）を勤めている。（奈良県警察本部『奈良県警察史』明治・大正編129頁、他）

<sup>27</sup> 『京都府警察史』第二卷京都府警察本部1971年、99、267頁

<sup>28</sup> 『京都府警察史』第2卷二動乱からの治政105頁

権判府事 1人伏見役所、1人都政局頭

市政局

聴訟方、断獄方、庶務方、社寺方、会計方、書記、筆生

捕亡方（下目附・下用掛）捕縛禁囚及び牢獄の取締を管す 尤も当管は断獄方の  
附属たるを以って其差配を請くべし

営繕方、駅逋方

郡政局

租税方、庶務方、営繕方、駅逋方、聴訟方、社寺方、会計方、書記、筆生、捕亡  
方

・明治3年5月「監察課」（訴訟、警察行政担当）設置

#### 4 局中規則（明治2年9月）

勤務時間から訴訟取扱まで全15条が定められているが、捕亡に関する条文を以下に  
記す。

1 辰の刻出勤 申の刻退散

1 一六の日休暇 以下略

1 訴訟人ある時は取次人より直ちに参事に告げ・・・以下略

1 何の賊にても参事の許容の上捕えべし尤も廻番出先役等にて臨時の措置は勝手  
たるべく且つ捕縛いたし候得ば少属にて一態下調いたし夫れより参事掛の大属以  
下の人々と共に大白砂に臨んで鞫糾<sup>きく</sup>し之を知事に告げて議す 以下略

これらから言えるのは、当時は民間の訴訟が中心課題で、行政権と司法権が一  
体の奉行所制度の継続であり、捕亡は、裁判官（断獄）の付属的な位置づけであ  
ったことが、捕亡の職掌文からも窺える。

○ 廻町規則

① 400人のうち200人を当番、200人を非番とする2部制勤務

② 当番は午前6時から翌日午前6時まで20組に別れて市中巡察の24時間勤務

③ 各組は受持区域を定め、会所代を拠点に5人ずつ交代で指定区域を巡回する。

④ 巡回中乱暴人を発見した時は直ちに逮捕し、京都府へ連行する事。

⑤ 会所代への乱暴人の通報があれば現場に駆けつけ、犯人を逮捕する事

○ 服務規律

① 当番勤務中は飲酒してはならない。

② 逮捕以外のことに関係してはならない。

③ 探索人、乱暴人を私的（職務外）に糾問しないこと。

④ 湯茶のほか町内の接待を受けてはならない。

- ⑤ 職権を笠に着た行動をしたり、買い物代金の支払いをせずに立ち去るようなことがあってはならない。

## 5 捕亡の定員

明治元年 12 月 23 日太政官達「県官職制及び定員<sup>29</sup>」により、石額 10 万石以上捕亡 10 人とされる。

### 第 2 節 府・県兵の設置

「政体書」の知（県）府事の任務「掌繁育人民富殖生産敦教化収租税督賦役知賞刑（制郷兵）兼監府兵<sup>30</sup>」により、京都府は旧与力・同心を中心に府兵を編成し、兵制による警察兼務で平安隊（約 400 名）<sup>31</sup>（元年 7 月）と称した。

大阪府は、当初、薩摩、長州等四藩兵により治安維持を図り、元年 6 月、旧与力・同心による府兵（80 人）を設置、元年 8 月浪花隊と称した<sup>32</sup>。

神奈川県は、旧幕府の出役・足軽による神奈川警衛隊（元年 4 月、約 540 人）を、同年 11 月には神奈川県兵へと改編している<sup>33</sup>。

東京府は、第 3 章にて詳述する。

### 第 3 節 各藩の旧制度と藩兵の継続

藩治職制が明治元年 10 月に定められ、目付、監察等の旧制度と藩兵による治安維制度が継続され、政府との連絡役管長（触頭）が設けられた。

また、官軍を擬する強盗や一揆などが各地で頻発し、明治元年 4 月 5 日諸藩へ達「地方の暴徒は所在の諸藩をして兵威に籍り鎮圧せしむ」<sup>34</sup>と「兵制」として達せられ、明治 5 年の司法省邏卒による国事犯の全国対応体制が成立するまでは、一揆、反乱などは諸藩を民部省が指揮して取締り、捕亡が刑事処分に付するという処理体制であった。

- \* 坂本龍馬ら殺害事件の直後、現場に駆けつけた土佐藩士谷干城（後の西南戦争、熊本籠城官軍の司令官）は「小目付」であった。

### 第 4 節 暗殺禁止令

明治元年 3 月 1 日新政府は、暗殺禁止令を出すも士族の不安定要素などもからみ、容易には収まらなかった。

- \* 2 年 2 月 5 日徴士横井小楠、同年 9 月 4 日兵部大輔大村益次郎、同年 12 月 24 日未遂中辨江藤新平、4 年 1 月 9 日参議廣澤真臣、7 年 1 月 14 日未遂右大

<sup>29</sup> 大蔵省編纂財政経済史料集成第 2 卷『大蔵省沿革志』上明治文献資料刊行会 36 頁

<sup>30</sup> 『太政官沿革志』49～50 頁

<sup>31</sup> 『京都府警察史』第二卷、107～112 頁

<sup>32</sup> 『大阪府史』第 7 卷 595～596 頁

<sup>33</sup> 『神奈川県史料』警保第 5 卷、529～532 頁

<sup>34</sup> 『法規分類大全』兵制門[1]99 頁



臣岩倉具視、11年5月14日内務卿大久保利通

コラム

坂本龍馬、中岡慎太郎の殺害は、「暗殺」と言われているが、幕府側は、指名手配者の捕縛に伴う手に余る殺害との考えもあったようである。この事件は、当時の捕縛等の考え方、捜査手法、証拠保全、手配などについて格好の研究材料であるが、紙幅の関係からその一部のみを紹介したい。

慶応3年11月15日、王政復古直前の京、河原町の寄宿先で殺害された坂本龍馬は、慶応2年1月23日の寺田屋事件で、逃亡の際、奉行所役人2名をピストルで射殺しており、人相書手配の凶悪犯人であった。

従って、京都奉行所、見廻組は「捕縛の節、手に余りせば殺害もやむなし」という、当時の原則論（明治初年も「巡邏中手余打捨たる者死骸検分の節取締隊長をして立会わしむ」と同様対応を通達（明治元年12月2日東京府より市中取締隊長へ達）していた。

その犯人は、当初、全くの見込み捜査（歴史小説にある瓢箪の印の下駄などはなかった。）で新選組とされていたが、翌2年5月、箱館戦争で旧幕府軍衝鋒隊として参戦、降伏した元見廻組隊士今井信郎が捕縛される。兵部省事務局糾問所で尋問追求され、その際、龍馬暗殺をほのめかしたため、明治3年2月22日身柄を刑部省伝馬牢へ移送される。

今井は、刑部省（捕亡）取調べに対し、「見廻組による公務として、奉行所役人2名の殺害手配者、坂本龍馬の捕縛に伴う殺害」を認めたことから、大きく進展した。しかし、今井は見張役であり、指揮者と頭佐々木只三郎や直接の殺害実行者渡辺吉太郎、高橋安之助、桂早之助ら6名は鳥羽伏見で戦死していたため、事実の確定はできなかった。これらは、大正元年『維新土佐勤皇史』（坂崎斌）により司法省での供述記録（司法省「断刑伺書」明治3年の部）が発表されたことによる。

そして、48年後の元見廻組幹部の遺言による殺害の自供として、大正4年（1915）8月「大阪朝日新聞」による報道により、大正4年、京都市で剣道教師をしていた元見廻組肝煎渡辺篤（一郎、大正元年死亡）が、残した「渡辺家履曆書」と「遺言」について、実弟と剣道の弟子により大正4年（1915）8月5日「大阪朝日新聞」11面に「坂本龍馬を殺害した老剣客-悔恨の情に責められて逝く-」と発表され、センセーションを巻き起こした。<sup>35</sup>

<sup>35</sup> 風巻絃一著『坂本龍馬のすべてがわかる本』三笠書房

この遺言内容は、犯人しか知り得ない事項が多く含まれ、信ぴょう性の高いものであった。

また、記者は、「思うに今尚、ある一部の人の間に坂本を斬りたる者の中には意外の人ありとの説伝えられ、あるいはその人は今某々の顯官に在りというがごとき意外あるは畢竟、この辺の消息を漏らしたるにあらざるなきか。今井氏にして語らず。」といずれかの高官である風評に触れていた。<sup>36</sup>

渡辺篤（一郎）は、明治3年10月奈良県知事海江田信義（薩摩藩士、生麦事件のイギリス人とどめを刺した人物）招聘で奈良県逮部長兼文武館銃剣術教授、明治4年8月奈良県捕亡長となり、明治6年2月まで勤務、以後、大阪裁判所、京都府学務課などを歴任している。

「渡辺篤、天保14年（1843）12月18日生京都二条番組与力渡辺時之進の長男18歳で西岡是心流免許、元治元年22歳の時、二条城における將軍上覧試合で丁銀5枚を賜り9月、京都文武場剣術世話心得、慶応3年2月見廻組御雇7人扶持、8月肝煎、11月新遊撃隊、11月15日佐々木らと龍馬殺害、同19日龍馬討ちし功勞により15人扶持、鳥羽伏見の戦い参戦」

維新後は奈良県出仕、同文武場教授、大阪府裁判所出仕、京都府学務課出仕、京都府立第一中学剣道教授を歴任、京都柳馬場綾小路下るにおいて剣道道場を開き、子弟、中学校、警察に剣を教え、大正4年（1915）1月6日病没（「元京都見廻組肝煎渡辺篤略年表」瀬尾謙一ほか）。

『奈良県警察史』では、

「明治3年8月奈良北魚屋西町29番地（旧奉行所）に文武館逮部が設置され、同10月27日渡辺篤が任命された。これが警察事務を扱うところであり、奈良警察署の始まりであるとする史料（『大阪府史料』など）があるがその実態は明らかでない。」「4年5月2日逮部の称を廃し文武館捕亡と名乗る。」（103頁）

「明治5年1月8日をもって捕亡吏渡部一郎を捕亡長に捕亡副長1、捕亡掛巡查長8、捕亡掛25名で発足した。」とある。（『奈良県警察史』第二章近代警察制度と奈良県警察の成立128頁）

と別個のように書かれているが、渡辺篤（一郎）であり、劍の使い手であり、同一人と認められる。

---

<sup>36</sup> 木村幸彦比古著『坂本龍馬暗殺の謎』新人物往来社138～139頁



京都東山 坂本龍馬・中岡慎太郎の墓地

### 第3章 新首都東京の治安問題

#### 第1節 東京の治安の混乱

新首都、東京では、元年5月15日には、江戸の治安を守っていた上野彰義隊の反乱は、1日にして敗残するが、脱走兵の略奪など混乱が続く。鎮将府（参与大久保利通、判事江藤新平）は、勝海舟等旧幕臣に市中取締を命ずるが官軍の略奪も加わり効果が見られなかった。

『大蔵省沿革史』には、「東京の駅村には従来京都府の習俗に染まって任侠風をなし、墮して博徒となるもの多く、これらを取り締まるために駅村近辺の良民を選び、警保探偵に充てた。」とある<sup>37</sup>。

また、「巡邏中手余打捨たる者死骸見聞の節取締隊長を立会わし、捕亡方へ届ける事」、「軍務官兵士故障ありて捕縛の節の取り扱い方（抜刀、悪行を働いた兵士を捕縛する際は、なるだけ縛しないよう。）」といった混乱が通達にも表れていた<sup>38</sup>。

「白昼盗を働くことは見合すようになったが、まだ、夜は車を曳いて盗賊が歩行くと

<sup>37</sup> 大蔵省編纂財政経済史料集成第2巻『大蔵省沿革志』上明治文献資料刊行、明治13年、28頁

<sup>38</sup> 『法規分類大全』警察門[1] 11、39頁

いう有様で、府下の人民は其居に安心することが出来ぬということである……」

(当時の府知事『由利公正傳』三岡丈夫編光融館、1916年)

## 第2節 捕亡の設置

明治元年10月、東京府捕亡は、同心のみで組織され捕亡方下目付4人、捕亡方23人、断獄方14人と非常に少ない人員で無力に等しく、無頼の輩は跡を絶たなかった<sup>39</sup>。

また、「諸藩の藩兵が御用という札で押しかけ「金を出せ」とか強盗、食い逃げなどの無警察状態であった。」と大木民平知事が当時を述べていた。

## 第3節 軍務官への治安維持権委任

元年7月17日、江戸を東京と改め鎮将府を置き東国の政務を総括する。大久保はこの日鎮将府参与に任ぜられる。(9月19日鎮将府廃止、大久保本官を以って東京在勤)

明治元年10月27日大久保利通から議定岩倉具視宛に「市中取締の事、東京府并軍務に御沙汰相成度奉存候<sup>40</sup>」が報告される。

同年12月27日東京府へ太政官達「東京市中取締方軍務官と協議せしむ」が発出され、明治2年1月8日「東京市中取締諸藩進退を軍務官に委任す<sup>41</sup>」と諸藩の取締要員の指揮、運用、取締権が東京府から軍務官に委任される。

\* 軍務官の所掌は、管二局四司で海軍局、陸軍局、築造司、兵船司、兵器司、馬政司<sup>42</sup>であり、治安維持権は無い。

\* 市中取締権は、地方民政としての知事の職掌である。

また、明治2(1868)年1月の東京府達には、「兵士故障有之召捕る節は其隊長に掛合べき、但し大金を奪取又は抜刀等にて……は吟味の上軍務官に引渡すこと。」とされ官軍兵士の乱れがわかる。

## 第4節 取締規則への「市民安堵営業致候様」の条文化

先に述べた京都での布告「市民安堵営業致候様」が、同2年5月「東京府市中取締規則」には「一 市中取締兵隊差置候儀ハ第一市民安堵営業致候様……」

同10月「東京府府兵規則」には「一 府下鎮撫ノ為メ兵隊ヲ差置候儀ハ第一乱暴ヲ禁シ盜賊ヲ防キ市在ノ庶民安堵営業致候様トノ厚御趣意……」と条文化されている。

また、「府兵規則」は、「一 持場区中ハ昼夜無懈怠巡邏致シ奸民盜賊押借強談暴行ノ者有候ヘハ無誰彼取押可申……」との警察規則が定められている<sup>43</sup>。

<sup>39</sup> 『警視庁史』明治編二府兵時代19頁

<sup>40</sup> 『岩倉具視関係資料』上、思文閣出版、2013年、大久保利通書簡378頁

<sup>41</sup> 『法規分類大全』警察門[1]24頁

<sup>42</sup> 『太政官沿革志』46頁

<sup>43</sup> 軍務官の所掌は、管2局4司で海軍局、陸軍局、築造司、兵船司、兵器司馬政司であり、治安維持権は無い。(『太政官沿革志』46頁)

＊ 警察史研究家高橋雄豹著「明治警察史の特長」（上・中・下『警察研究』第八卷第八・九・十号良書普及協会、昭和12年）において、「兵制と混同の時代が始まった。東京府兵の時代がこれに該当する。上30頁」と述べている。

しかしながら、「府兵規則」は『太政類典目録』上保民警察四に登載され、巡邏等の警察規則が規定され、委任された兵部省の所管事務（掌総判海陸軍郷兵招募守衛軍備兵学校等）にも警察権は無く、混同とは言えないが、この見解にはさらなる検討を必要とする意見がある。

明治4年の神奈川県兵制廃止上申書には「警察兼務」と書かれていた神奈川県兵は大砲を備えた本格的軍隊であった。

また、府県の兵制は明治2年の版籍奉還で廃止、禁止されており、東京府兵が大砲を備えていた事実もないことから、府兵とはいうが、第5節の事務分章、第6節の「兵備無之ては不相済」の達文からも警察専務部隊が正しいと言える。

#### 第5節 府県庁分課定例による「府兵課」の設置

東京府は、明治2年10月東京府「府兵規則」による警察規則を定めたが、明治3年4月の「府県庁分課定例」<sup>44</sup>では、

府庁は審理、租税、出納、営繕、府兵の五課に分つ

県庁は審理、租税、出納、営繕の四課に分つ

府兵課は警衛巡邏の事務、貫族士卒の管理並に之に関する事務等本課中に各掛を置きて分掌せしむ

と定められていた。

#### 第6節 軍務官から東京府への治安維持権委任

明治2年11月15日、兵部省所管諸藩の兵士を府兵の姿に組み立て規則、号令、賞罰、進退に至る全てを東京府に委任することになる。（東京府へ達『法規分類大全』警察門41頁）

「其の府取締筋に付兵備無之ては不相済儀候得共府兵取り立て不容易の儀に付き当分の處兵部省より差送り相成候諸藩兵士を以って府兵の姿に組立て……」と書いてある通り、「取締筋に付兵備無之ては不相済」として、強盗等の武器携行に対応できるよう、兵備の府兵を警察活動に従事させる様子が描かれている。

<sup>44</sup> 大蔵省編纂財政経済史料集成第2巻『大蔵省沿革志』上明治文献資料刊行会86頁

### 第3部 版籍奉還による「府・県兵」廃止と警察専務化

#### 第1章 府藩県三治制から版籍奉還へ

元年10月28日、「藩制」が制定され、「天下地方、府藩県の三治に帰し、三治一致にして国体可相立」と、藩が国家制度で不可欠な地方行政単位であることが明確にされ、執政、参政とともに公議人が置かれ、議事体制の設立が求められた<sup>1</sup>。

しかし、藩は自治権を継続保有しており、財政面でも独立し、後に藩に対し、海軍費用の供出などを求めるが、新政府は旧幕府領の800万石を財政の基本としなければならなかった。

警察制度についても、各藩は「監察課」の下に捕亡などを所管するが、新政府の直接の指揮下ではなかった。

したがって、新政府は、諸藩を超越する国家体制への理論的構築を進め、明治2年3月14日、「五カ条の御誓文」を諸大名等に示し、人民に対しては、「億兆安撫の宸翰」を示し、記紀神話に基づく正統性ととも、「万民安撫と万国対峙」という国家目標が積極的に打ち出された<sup>2</sup>。

版籍奉還を進める参与大久保利通は、「不平浪士の反抗も予期して東京警衛として、先ず、薩・長・土・肥の四藩より1個大隊を徴集するよう」岩倉公に御沙汰書発布を要求する<sup>3</sup>。

木戸孝允も同様に「政府の権威未だ確立せず、諸藩不平の徒政府を攻撃し暴挙に出んとす……官吏にもこれらと内通政府に反抗せんとし、今なお攘夷の思想を抱き外人に危害を加えんとする者あり…」と大久保に書簡で伝えている<sup>4</sup>。

そして、版籍奉還を求める薩、長、土、肥の「四藩主上表」により「諸藩の支配する土地（版図）と人民（戸籍）を中央政府の掌握の元に置き、府・県とともに藩を中央政府の下の地方行政単位とすることによって、初めて海外各国と並立できる、そのためには版籍奉還の手続きを取る必要がある<sup>5</sup>。」とされたのである。

#### 第2章 職制の改革と弾正台の設置

##### 第1節 職制の改革

公家諸侯の名稱を廃し、新たに知藩事を設ける（二官六省、2年7月8日）。府県に

---

<sup>1</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年 228頁

<sup>2</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年 230頁

<sup>3</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[323・323]

<sup>4</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[327・332]

<sup>5</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年 230頁

あつては、「府・県兵」が廃止され、警察専務の「警固方」等に改編される。

## 二官六省

- ・神祇官、太政官
- ・民部省 掌総判戸籍、租税、駅通、鉱山、済貧、養老等事
  - \* 地方警察制度は、戸籍が所管
- ・大蔵省 掌総判金穀、出納、秩禄、造幣、営繕、用度等事
- ・兵部省 掌総判海陸軍郷兵招募守衛軍備兵学校等事
- ・刑部省 掌鞠獄定刑名決疑獄
  - 逮部長 逮部 掌捕亡
  - (国家の司法警察)
- ・宮内省 掌総判宮内庶務管近臣女官等
- ・外務省 掌総判外国交際監督貿易
- ・待詔院 ・集議院 ・大学校
- ・弾正台 掌執法守律糾弾内外非違  
(国事犯、反逆罪等)
- ・府
  - 府知事 掌知府内社祠戸口名籍字養士民布教化敦風俗収租税督賦役判賞刑  
知僧尼名籍但府内有互市場則兼知貿易事務 (府兵は削除)
- ・藩
  - 藩知事 掌知藩内社祠戸口名籍字養百姓布教化敦風俗収租税督賦役判賞刑  
知僧尼名籍兼管藩兵
    - \* 「管藩兵」は、指揮権のない管理、警察制度は戸口名籍又は判賞刑が所管と考えられる。
- ・県
  - 県知事 掌知県内社祠戸口名籍字養士民布教化敦風俗収租税督賦役判賞刑  
知僧尼名籍但府内有互市場則兼知貿易事務 (県兵は削除)

## 第2節 弾正台の設置

弾正台が明治2年6月設置され、幕末以来多発の一揆反乱対策につき諸藩監察掛へ「地方の非常異変は其の近傍諸藩より弾正台に申報せしむ」を達する<sup>6</sup>。

- \* 版籍奉還後、政府からの警察関係連絡窓口として諸藩の「監察掛」と「捕亡」の体制が構築されたと考えられるが、関係通達は上記通達のみ判明している。

<sup>6</sup> 『法規分類大全』兵制門[1] 3年9月日欠、99頁

なお、弾正台は刑部省所属であったが、司法制度近代化への明治4年7月、司法省設置に伴いその事務は「正院」へ移管されている。

### 第3章 府・県兵廃止による警察専務「警固方」等への改編

職制改革により、知事の職務から管轄府県兵が廃止される。

#### 第1節 府・県兵廃止

廃藩置県への前座ともいえる明治2(1869)年1月の、版(土地)籍(人民)奉還による藩主の天皇の官僚化と共に、明治2年4月8日、布告「府県兵規則一定まで新設を申禁す<sup>7</sup>」及び同2年7月27日「府県職務章程」(民部省)「第十私に兵隊を設備するはこれを厳に之を禁止す<sup>8</sup>」により府・県兵廃止となる。諸藩については常備兵規則により1万石当たり1個小隊60人の制限が課せられることになる。

#### 第2節 府・県兵の警察専務への改編

府・県兵廃止により、これらは警察専務へと改編される。

- 1 京都府は、同2年7月3日府兵を警察専務の警固方(市中廻番捕亡専務750人)へと改編、組織・活動は府兵規則に準じていた<sup>9</sup>。
- 2 大阪府は、浪花隊を明治3年8月解散、同9月に捕亡掛、後に番卒(約300人)を設置する。
- 3 神奈川県は、明治3年1月に居留地担当の横浜ポリス(約125人)が設置されるが、居留地関門及び関門外担当の神奈川県兵約510人(英仏・駐屯軍との拮抗であろうか、大砲・軍楽隊保有という他の府県とは全く違うものであった<sup>10</sup>)は、特認で継続され同3年2月兵部省達「藩県ノ常備兵制」<sup>11</sup>においても継続される。
- 4 東京府は、明治2年11月15日達「諸藩士を以て府兵の姿に組立約束号令賞……東京府に委任す<sup>12</sup>」と軍務官から警察権運用が戻され、同年12月には警察専務の「府兵規則<sup>13</sup>」により「持場区中は昼夜無懈怠巡邏」となり、明治3(1870)年4月には「府県廳分課定例<sup>14</sup>」(民部・大蔵省連署稟議)が制定され、「府兵課は警衛巡邏の事務」と追認される。

\* 名称は「府兵」だが、神奈川県兵とは異なり、大砲等の装備はない。東京は、治安が荒れていたため、帯刀社会に耐えうるよう、士族の帯刀者による警察業務遂行のため、「府

<sup>7</sup> 『法規分類大全』兵制門[1]16頁、9頁

<sup>8</sup> 『大蔵省沿革志』上、67頁

<sup>9</sup> 『京都府警察史』第二巻118頁

<sup>10</sup> 『神奈川県史料』第5巻警保明治3年2月民部省宛535頁

<sup>11</sup> 『法規分類大全』兵制門[1]24頁

<sup>12</sup> 同上、警察門[1]41頁

<sup>13</sup> 同上、警察門[1]44頁

<sup>14</sup> 前掲『大蔵省沿革志』上、86頁



兵」という名を被したのではないか。2年12月の東京府への太政官達には、「其府取締筋に付兵備無之では不相済儀候」と兵備が必要なことが書かれている。

\* 京都府「警固方」の先進的な制度例

明治5年の邏卒導入までの集団警察力（市中廻番捕亡専務750人）の代表格。

3年5月勤務規則、定員、隊伍編成町組出張規則

4年5月改訂 750人、170人は囚人の護送、外国人警護等20名が内勤、予備員。

全8組 一つの組が町組8ヶ所受持 中央の小学校を拠点

- ・ 正・副の長を置き、毎夜交代で受け持ち区域を巡回する。
- ・ 一つの組は8つの伍に分け、伍長1・隊員5
- ・ 勤務は隔日勤務で、受持区は1～2ヶ月ごとに交代

① 巡回中乱暴人を発見した時は直ちに逮捕し、京都府へ連行する事。

② 会所代への乱暴人の通報があれば現場に駆けつけ、犯人を逮捕する事

\* 基本骨格は、府兵とほぼ同様。

5年3月には「警察固方追捕心得条規」不審者の軽率な捕縛、負傷させるなどの禁止やさらに、拷問禁止などが指示されている。拷問禁止の太政官布告は明治9年6月10日であり、先進的であった。

### 第3節 「府県官吏定員」の公布

2年7月27日、管轄石額十萬石を以って標準とする「府県官吏定員」が発令され、捕亡は従来の半数とされた。（理由は不明、後に10人へと戻される。）

・ 知事1員・参事1員・大属4員・少属4員・吏生3員・捕亡5員 通計18員

### 第4節 藩の制度改革

版（土地）籍（人民）奉還により藩主は知藩事として官僚となり、減禄など制度改革も行われる。従来の自治権が大幅に削減され、新政府の指揮体制下に置かれることになるが、財政面の統一などが行われず、二元的な矛盾が財政面で大きな歪みをもたらし、過酷な税制などが行われる。

政策面のみならず、財政面での大蔵省の「画一の政体建議」（…国体政治の一致、国権一に帰し国力一つに合し…）『大蔵省沿革史』3年12月）へと進むことになる。

和歌山藩では、明治2年2月盜賊方を捕亡手に改編、本庁と各郡出張所に配置した。

また、明治4年12月の達により常備兵残置の1個小隊を捕亡に転用とされたが人員不足で独自に捕亡吏下遣助を置いた。（庁府県警察史「和歌山県警察沿革史」3～7頁）

小田原藩では、従来の地方同心が民政任部さらに捕亡と改称され、5年には捕亡吏10人、邏卒25人、牢番2人、下番4人とされ、明治9年の神奈川県合併時は、11屯所が

整備されていた<sup>15</sup>。

---

<sup>15</sup> 『小田原警察署のあゆみ』1984年、32頁

## 第4部 開国の地、横浜における近代警察の創設

### 第1章 新政府による横浜外国人居留地の引継ぎ

#### 第1節 横浜居留地の引継ぎ

鳥羽・伏見の戦い後、編成された西郷が率いる東征軍は神戸事件、堺事件に鑑みて「外国人に対し干戈を用いぬ様、尤も逆徒に與力致さず様」と通達している<sup>1</sup>が、横浜近辺に新政府軍を離れた兵隊が出没する。

3月9日、大阪から急遽帰着した英公使パークスへ、神奈川奉行から「幕府の支援もなく単独では居留地の警備は心もとないこと」が告げられ、横浜へ避難中の各国公使の会合結果、現在行われている英軍による暫定的な措置から、戒厳体制をとることになり各国軍隊を主に日本側警備隊との合同による治安維持活動が行われる<sup>2</sup>。

そして、3月10日から英・仏・米・プロシアの兵139名と神奈川奉行所属の居留地警備の部隊（約700名）が関門警備やパトロールを行うことを決定、実行された<sup>3</sup>。

4月19日新政府外交代表の東久世横浜裁判所総督、寺島宗則外国官判事等が横浜に着任して見たものは、吉田橋関門に立つ多数の外国兵と悄然と立つ幕府出役・銃隊という状態の横浜<sup>4</sup>で、英兵からの「捧筒」礼を受けたのであった。

#### 第2節 神奈川奉行所との引継ぎ

明治政府は、その成立に至る経緯が、半ば江戸幕府に対するクーデター的な急速な政権交代であったため、幕府に代わる全国統治機能を備えたものではなかった<sup>5</sup>。

4月11日には江戸城の平和的明渡しが行われ、新政府軍は、勘定・外国等の幕府の各奉行所をその職員と共に接收し、政府の行政組織として活用したのである<sup>6</sup>。

そして、最大の居留地と英・仏駐屯軍を抱えた横浜では、東久世通禧以下鍋島直大、寺島宗則、井関盛良、陸奥宗光、大隈重信、山口尚芳ら外国事務方が慶応4年4月19日、横浜裁判所に配置される<sup>7</sup>。\* 陸奥は、病気で着任せず。

4月20日には神奈川奉行所との事務引き継ぎを完了し、神奈川奉行水野良之、依田克盛は江戸へ帰り官の指示を仰ぎ、以下259名<sup>8</sup>は全員引き続き勤務となり、同日、東

<sup>1</sup> 『神奈川県史』各論編26～27頁

<sup>2</sup> 日本側の記録は無く、英公使パークスから本国宛の報告書が英国のPublic Record Officeに記録されている。『神奈川県史』各論編I政治行政 神奈川裁判所の設置をめぐる状況30頁

<sup>3</sup> 『横浜市史』第三卷上第一編第一章第一節一外国軍隊の横浜警備1～9頁

<sup>4</sup> 横浜開港資料館写真資料FA6-17-4「絵入りロンドンニュース」1868（明治元年）年8月1日号の「横浜の関門」に外国兵と、小銃を持ち日本刀一本差しの銃隊足軽らしき衛士が描かれている。

<sup>5</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』6大政奉還、内戦198頁

<sup>6</sup> 笠原英彦『日本行政史』第一章明治政府の成立と太政官制の復活1～5頁

<sup>7</sup> 高村直助『維新时期における対外折衝と横浜』横浜開港資料館紀要第28号

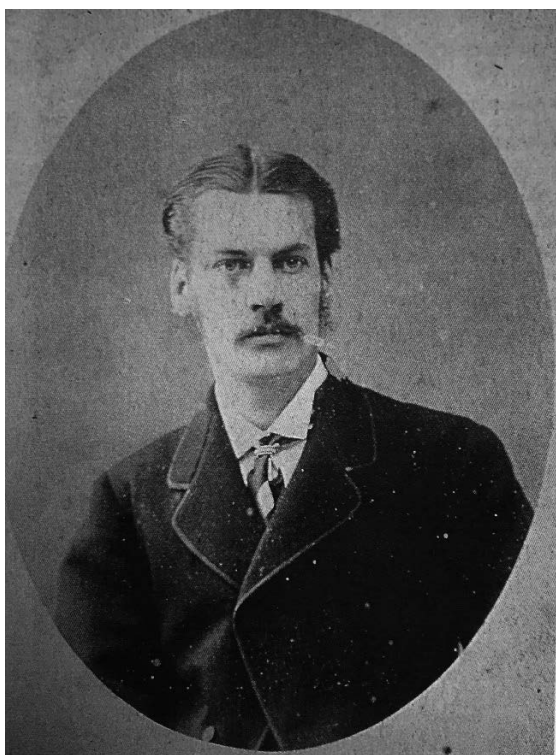
<sup>8</sup> 『横浜市史』第三卷上第一編第二節一神奈川地方庁の機構第一表12頁

久世神奈川裁判所総督からの旧奉行所事務の引継ぎが各国公使宛に通知されている<sup>9</sup>。

この辺の事情は、萩原延壽「遠い崖アーネスト・サトウ日記抄7江戸開城」の記述が極めてわかりやすく当時の状況を記している。

外交対応としては、総督東久世通禧、副総督鍋島直大が各国公使との対応を、徴士参与神奈川裁判所判事寺島陶蔵（宗則）、井関齋右衛門（盛良）が領事との対応となった。

このような横浜での新政府への完全な引継ぎは、長崎奉行が2月7日江戸へ退散したため、関係諸藩13藩による共同管理が行われ運上所、警備兵約500名が新政府へ引き継がれたのに比し、「先日来神妙に滞在、引渡方万端行届き奇特之儀」として奉行兩人には300両が支給された。また、大総督府宛に「特に奉行水野良之は、格別之人物」として抜擢採用を希望し、「旧幕吏（奉行所259名、奉行2は江戸へ、他は全員継続）はそのまま在任」と進言され、水野はその後、外務小丞として採用されている<sup>10</sup>。



アーネスト・サトウ（横浜開港資料館）

<sup>9</sup>『大日本外交文書』第一卷第一冊「神奈川における外交事務の政府への引き渡し等通知」606頁及び各国公使宛「旧幕府神奈川奉行所へ交渉した件は爾後神奈川裁判所へ云々」609頁

<sup>10</sup>水野良之は、慶応2年には幕府外国方イギリス担当、慶応3年には外国奉行並、維新後は明治元年12月16日権判事新潟府在勤「732」外務小丞、司法省裁判所、福岡県参事を歴任（加藤英明『徳川幕府外国方：近代的対外事務担当者の先駆』吉川弘文館、その他）

### 第3節 横浜外交体制の構築

新政府は、統治機構の未構築に悩むことになる。外交部門においても、とりあえず、トップと幹部のみが置かれたに過ぎず、具体的な窓口も不十分であったが、横浜における神奈川奉行所の引継ぎと鮫洲の幕府条約文書の官収により、ほぼ、構築されたと見られ、明治2年7月の外務省設置まで横浜外交が続くことになる。

そして、明治元年11月には職名「神奈川裁判所総督」から「神奈川県知事」と改定され、職務も、「外国条約を施行し、萬国交際の意を厚くし、部内人民の訴訟を裁断し、租税を収め、賦役を督し、賞刑を知り、県兵を監する等を総判するを掌する<sup>11</sup>。」として、外交が主な任務となっており、歴代知事は外国歴、萬国公法等の知識のある下記、人物であった。

- (1) 東久世通禧（七卿落ちの1人、初代外国事務総督、岩倉使節団、侍従長）
- (2) 寺島宗則（薩摩藩、幕府蕃書調所、英国在歴2回、駐英公使、外務卿）
- (3) 井関盛良（宇和島藩大目付、徴士外国事務掛、横浜毎日新聞刊行、島根県令）
- (4) 陸奥宗光（海援隊、欧行者、下関条約締結、安政条約の改正、外務大臣）
- (5) 大江 卓（海援隊、欧行者、マリア・ルス号の近代裁判実施、衆議院議員）
- (6) 中島信行（海援隊、欧行者、立憲政党総理、イタリア公使）
- (7) 野村 靖（松下村塾、岩倉使節団、内務大臣）
- (8) 沖 守固（岩倉使節団、鳥取藩大参事、貴族院議員）

なお、2代邏卒総長は野村維章（海援隊）が就任している。

注（）内は、初代から何人目を示す、また、知県事、県令と呼称が変わるが、本稿では可能な限り「知事」に統一した。

このような横浜の特殊事情について、外務卿寺島宗則の自叙伝には、

「この時、未だ外交専任官と地方官との区別なく・公使領事共に余これと応接せり・在濱の時、事務多忙なり。内外訴訟、関税、外国人関係事務・東北征討に要する銃具購入、米国の鋼鉄艦の交付要求、英人よりの50万円の借金の類、一新(明治維新)成功の業は過半横浜を以て中心とせしが如し<sup>12</sup>。」

と述べられている。

### 第4節 居留地の警察権引継ぎと「神奈川警衛隊」の設置

前年の慶応3年12月22日（実質的には11月始め）、自治行政・警察権が返還されたため、維新当時は、神奈川奉行の指揮下に横浜居留地取締規則による「外国人居留地取

<sup>11</sup> 『神奈川県史料』第一巻制度部職制明治元年～7年 115頁

『横浜市史』第三卷上第一編明治初年の横浜第一章明治政府の横浜支配第二節新政府治安下の行政機構一神奈川地方朝の機構 1～19頁

<sup>12</sup> 『神奈川県史』各論編I政治行政 神奈川裁判所の設置をめぐる状況 57頁

締長官」支配の一般治安に当たる「Municipal Police」が英・仏軍隊からの要員 7 名と日本側 24 名で居留地内の警察業務に運用されていた。

また、居留地関門と横浜周辺の警備に当たる幕府の出役、銃隊等 700 余名<sup>13</sup>がいたが幕府が崩壊したため、4 月 19 日には銃隊員約 140 名が新政府を嫌い脱走した<sup>14</sup>。

外国公使団から居留地警察権を引継ぎ、幕府の出役、銃隊等 560 余名を 20 日付で『神奈川警衛隊』に改編し、駐屯軍の治安維持部隊と交代した<sup>15</sup>。併せて、関門の規則「掟」及び「内則」が改正された。

## 第 2 章 駐屯軍撤退交渉と近代警察の創設

### 第 1 節 撤退交渉

横浜居留地における英・仏軍約 800 人の駐屯は、独立国の不名誉として明治 2 (1869) 年 2 月、権大納言岩倉具視が、意見書「外交の事」で「目今乃如く外国の兵隊の我が港内に上陸せしめ、又居留洋人の我が国法を犯すものあるも彼が国の官人をして之を処置せしむる等は、尤も我が皇国の恥辱甚きものと謂うべし、断然と前日締結したる通信貿易条約を改訂して、以て我が皇国の権を立ざる可からず」と明治政府の万国対峙の基本方針を示した。

そして、岩倉は内戦終結後の明治 2 年 4 月、無冠の立場で初めての撤退交渉のため、明治元年 12 月の戊辰戦争に対する局外中立の折衝で良い関係を持ったイギリス公使パークスを横浜に訪れた。

「私は今は政府の一員ではなく、個人の意見であるが」と前置きして、「外国軍隊の駐屯は、大変不名誉な事であり、何か問題があるたびに、外国軍隊によって粉碎される、というようなことを耳にする。愛国者はこのような言葉を聞くのは唾棄したい。

むしろこの島に一本の緑の木でも残っている限り、戦いを続けようとする人間がいくらでもいる。」と述べる。

パークスは「我々は威喝の手段として、日本に軍隊を駐屯させているのではない。むしろ、日本の状態が許すようになれば速やかに撤兵したいと考えている。イギリス政府が望んでいるのは「生命と財産の保護」ということである。つまり、御門の政府がイギリス人の安全を確保することができるようになれば、イギリスは撤兵するであろう。それゆえ、撤兵の時期を決定するのはあなた次第である。」

<sup>13</sup> 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社、1987 年、158 頁

<sup>14</sup> 『神奈川県史料』第五卷政治部四警保上県兵衛関 530 頁

<sup>15</sup> 『神奈川県史料』第八卷「旧官員履歴」では、4 月 20 日付で濱松県士族坂本長清が神奈川県警衛隊頭取を命ぜられ (75 頁)、同日神奈川県貴属村井義方が神奈川県用出役から「同警衛隊」と唱替 (100 頁) となっている。

「わが軍隊が駐屯しているのは、何度も生命が奪われ、また脅かされているイギリス国民を保護する目的のためだけである。事実、私は本国政府から、我々の軍隊を撤退させても差し支えない時期、その最も早い時期はいつ頃かについて、報告するよう訓令を受けている。」

などの、やりとりが行われ、イギリスの基本方針を聞き出した岩倉は「あなたの言葉を聞いて非常に嬉しい。」と伝え「日本の開国はまさに今日から始まると言えるかもしれない。」と述べていた<sup>16</sup>。

パークスは、クラレンドン外相への報告で「日本に外国軍隊が駐屯していることが不名誉だと岩倉が考えているのを知って、私は嬉しかった。高い地位の日本人のそのような気持ちの表明は、最初である。このような気持ちがやがて多くの人々によって抱かれるようになり、政府もそれに動かされて、もはや外国軍隊が駐屯して自国民の保護にあたる必要がないような状態を作り出すべく、あらゆる努力を惜しまないようになることを、私は信じている。」と伝えている<sup>17</sup>。

なお、同居留地では、慶応3（1867）年11月の不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」により外国人ポリス23人（英・仏駐屯軍）、シナ人10人、日本人取締役84人が、Director of Land and Police（M・Dohmen 元英領事館員、明治元年5月からは米人 E. S Benson）に指揮され、警察権、土地管理・課税権が外国人に支配されていた<sup>18</sup>。

1874年のTHE CHINA DIRECTORY（横浜開港資料館、香港発行の極東地域の外国人団体等の名簿）掲載のMunicipal Police（Municipal Director Benson E. S）

English Sergeant—Chestor, F

Do Constable—Clow, R, H ; Brand, J, S

Connor, J ; Plankette, J; Carter, W

French Corporal—Laffitte, Benjin

Do Constable—Montant, G ; Erevegniac, G, L

2 Chinese

\* Sergeant—英・巡査部長 Corporal 仏・巡査部長 Constable—巡査

<sup>16</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国 241～243 頁

<sup>17</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国 240～253 頁

<sup>18</sup> 前掲、警察政策学会資料第86号、61頁



岩倉具視（国立国会図書館デジタルコレクション、ローマにて）

## 第2節 「巡整吏卒」及び「取締員」の創設

### 1 「巡整吏卒」（横浜ポリス）制度の創設

外務大輔寺島宗則（イギリス在留歴2回、前神奈川県知事）らは、まず、明治3年1月イギリス制度（香港警察）を手本に近代警察「巡整吏卒」（横浜ポリス、和洋折衷の服装、日本刀一本ざし）を創設する。

イギリス公使パークスは、自国の軍費削減なども含めポリスの早期設置を求めるとともに、イギリス警察制度（ビート-受持区-制による24時間の組織的パトロール制度等）を教示する<sup>19</sup>が、居留地の警察権支配を継続すべく、「不慣れな日本人ではなく、外国人の警察長官を置くべきこと」などを要求する。

しかし、寺島らはこれを拒否し、上記の条約第2条「神奈川奉行支配の取締役」（Director of Land and Policeは奉行の支配下）の規定を根拠に知事支配強化を図る。

\* 寺島宗則は在英中（当時は、幕府の禁制により海外渡航はできないため、薩摩藩は変名、密航という方法で多数派遣していた。寺島の変名は松木弘安）の英外相への「重要提案」とは「五代才助、新納刑部らと英国在留中、1865年夏に元駐日英公使館員オリファントの紹介で英外務省と接触し、1866年3月、4月にはクラレンドン外相に面会して「大名、天皇、諸大名による合議機関の設置が必

<sup>19</sup> 外務卿と各国公使対話書第四巻『明治三年対話書』四英国の部〔明治3年2月8日〕外務省外交史料館



要であること、そして外交問題に関する新たな規定などが取り極められる必要がある。これらがなくして将軍の領内に新たな港が設置されることになれば大名は武力に訴え、内乱となる惧れがある<sup>20</sup>。」ということで、この内容はパークス公使にも公電されたが、当時、日本ではアーネスト・サトーがほぼ同旨を「英国策論」において論説<sup>21</sup>していた。

## 2 「取締員」制度への改編と陸奥新知県事の着任

明治4年8月9日、県兵制度を廃止し、居留地を含む神奈川県全域担当の「取締員」制度を実施する<sup>22</sup>。

この制度は、外務大輔寺島宗則が中心となって、井関県知事と共に進めたと考えるのが自然である。

また、明治警察研究の先達、中原英典氏は、「この構想（「取締員」）が陸奥のアイデアによってなったかどうかは些か疑問がある、前任の井関盛良の時代に熟したもので、真の立案者は別にあったとするのが、むしろ自然である<sup>23</sup>。」と述べている通りと言える。

また、8月12日には、陸奥宗光新知県事が洋行帰りで着任する。この着任は、単なる人事交替というよりイギリスが、近代警察制度に投げかけていた難問の交渉に当てる人事と見られる。

その意味では、「近代警察制度は、寺島が「巡整吏卒、取締員」で創り始め、陸奥が「邏卒」で完成させた。」とも言えるのではなかろうか。

さて、難問の交渉とは、前任の井関知県事に投げかけられた、「神奈川県の近代警察は居留地に非常に重要な問題であり、知事と領事団の共同管理が必要である。」というイギリス領事を筆頭とする在横浜領事団の申入れであった<sup>24</sup>。

このため、海援隊時代から萬国公法に精通し、維新直後には幕府が米国から買入れた鋼鉄軍艦ストーンウォール号の新政府への移管、購入問題を、大阪府に権知事で在任したことのある陸奥が、大阪商人から数百万ドルを調達し、成し遂げるといふ交渉のやり手に白羽の矢が立ったといえよう。

また、当時の陸奥は、藩兵廃止で紀州藩の参事を辞職し、洋行、帰国していたので政府から呼ばれ、8月12日着任したと考えられる。なお、陸奥出仕について大久保利通

<sup>20</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』3 英国策論、英国策論 224～226 頁

<sup>21</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』3 英国策論、英国策論 275～280 頁

<sup>22</sup> 『神奈川県史料』第五卷政治部四警保上 541 頁「八月本県の兵隊を取締と改称せんことを正院に上申及び許可指令有り」

<sup>23</sup> 中原英典著「明治五年・石田英吉等の香港警察視察（一）」明治警察資料(16)『警察研究』第46巻昭和50年

<sup>24</sup> 『横浜市史』第三巻上第一編第五章第二節一居留地警察力の増強 403 頁

が岩倉大臣に「和歌山藩から厳しい扱いを受けた。」旨を述べている。

なお、陸奥による難問の交渉は、「第3章第2節イギリスの居留地警察権への介入」において述べたい。

### 3 「取締員」制度の内容

#### (1) 階級、区分

取締掛及び県兵の中から1等（伍長）、2等、3等の取締員249名を選抜し、本局、山手支局として港内外を6区に区分する。

- ・ 神奈川県旧官員録」によれば4年8月9日付、1～2等取締等15名を県兵、巡整吏卒、新規採用から任命している。
- ・ 「取締員」の直訳（ポリース）は、福澤諭吉が当時、英人教師傷害事件の発生で苦悩していた政府への進言の中で使われている。
- ・ 取締ヶ所付

明治4年8月「第一区～六区の配置人員・出費案」

区別	地域	配置人員	費用別
第1区	外国人居留地	50人	居留地地租の内より出費
第2区	外国人居留地	33人	同上
第3区	市中吉田橋際	33人	是まで官費だが10月より市中積立金
第4区	仮橋～川崎口 衛関	83人	外国人保護の為官費
第5区	市中長者橋	30人	10月より市中積立金
第6区	市中石崎	20人	同上

『神奈川県史料』第五卷政治部四警保（明治1～7年）545頁「当県兵相廢取締人員差置候儀に付伺」

#### (2) 基本規則等

「居留地取締掛規則」40箇条（服制、警棒、基本理念、外国人宅召捕状など、横浜巡整規則の改訂版）<sup>25</sup>

- ・ 14条の「取締掛は別けて銘々受持ちの場所を保護致し右場所内の者共悪事等不相働様精々可心掛事」の規定は、イギリス流の受持区制であり、現在の警察制度にも引継がれている。
- ・ 現在の「警察法」（組織法）と「警察官職務執行法」（活動法）の合体的なものであ

<sup>25</sup> 『神奈川県史料』第七卷外務部二居留地四 124～130頁

った。

### (3) 組織、役職、服装・装備品

明治4年2月県庁の居留地掛を「取締掛」と「外地掛」に分割

- ・取締総長、取締頭取、小監察、取締伍長、1～3等取締等の職制
- ・羅紗の洋装、丸型帽子に警棒となる。
- ・明治4年4月には制帽を饅頭笠型から丸型に、6月には日本刀を廃止、木刀(長・短何れか)となったが、これも捕縛の際「刀傷」が多かったのが理由でもあった。

明治5年からは、1尺5寸の短棒、夜間は3尺5寸の長棒。

- \* 帯刀社会の当時、木棒は帯刀犯人への対応に問題があったが、外国の帯刀批判に応ずるための政策であったとも思える。

### (4) 管轄区域

先の「巡整吏卒」は、管轄を居留地に限ったことから、「Municipal Police」との競合となったが、居留地を含む神奈川県全域を管轄する制度になれば日本側の管轄権、主権がより明確になる。

- \* 陸奥宗光(1848, 8, 20～1897, 8, 24)紀州藩家老伊達千広の六男として出生、父が政争で左遷され江戸にて学ぶが、吉原通いがばれて、塾を破門される。後に脱藩し、海援隊に入り、「二本ざしがなくても食っていけるのは陸奥と俺だけ」と坂本竜馬に言われていた。

竜馬が暗殺された後、同志の中島信行、陸援隊の大江卓ら15名で新選組に匿われていた紀州藩士三浦休太郎(いろは丸事件の賠償金の遺恨から幕府方へ竜馬の隠れ宿を通報したと疑われた人物)のいる天満屋へ討ち入っている。

維新政府の外国官に採用され、横浜外交のため寺島宗則らと横浜へ派遣となるが、肺病の持病が悪化、残留し、大阪府の判事として大阪の開港事務を五代友厚と共に行う。後に紀州藩から要請され、藩陸軍総裁格としてドイツ式軍隊を設立し、最強とされたが、明治2年藩兵廃止で失職、ヨーロッパ視察に赴く。

帰国後、神奈川県知事に任用され、洋行帰りの外国かぶれの人物と言われるが、横浜居留地の警察権回復へのイギリスの干渉を退け、警察権を回復、邏卒制度を確立させる。

明治10年～16年西南戦争に加担した罪により投獄されるが、ベンサムを翻訳、恩赦放免後、ヨーロッパ留学、帰港後外務省へ入る。駐米公使等を経たのち、日清戦争の勝利をリードし、下関条約を調印する。明治27年日英通商航海条約を締結し、不平等条約を解消、明治30年不平等条約の施行前に世を去る。現在の墓所は、鎌倉市扇ヶ谷の寿福寺

\* いろは丸事件とは、慶應3年5月瀬戸内で紀州藩の船が海援隊のいろは丸に衝突、いろは丸が沈没した事件での海難請求で万国公法援用により、海援隊が勝訴し、船舶、積荷で7万両の賠償金を得ているが平成26年頃の潜水調査によると、積荷の遺物が何もなかったということであり、実態は不明である。

(5) 人事記録

「神奈川県旧官員録」によれば4年8月9日付、1~2等取締等15名を県兵、巡整吏卒、新規採用から任命している。

(6) 関門の廃止

明治2年正月には全国の関門が廃止されるも、居留地の関門は外国人保護の為であり未だ静謐に至らずとして続けられていたが、明治4年9月19日神奈川県は取締員（ポリス）制度編成を機として関門を廃止することを正院へ上申、許可され、開港以来、続いていた関門制度が廃止された<sup>26</sup>。

関門は外国人から評判が悪く、理由は関門掟に定められた夜間閉鎖方式「掟一諸関門六ッ時ヨリ明ケ暮六ッ時メ切之事<sup>27</sup>」と思われるが、パークス公使も貿易の障害と述べていた。

(7) 交番所

関門が廃止された後は、附置されていた「番所」<sup>28</sup>を拠点とする邏卒による24時間の立番とパトロールによる警戒活動となり、関門規則も改定されている。

これは江戸時代からの番所に、スコットランドヤードの制服警官によるビート制パトロールがコラボレートされたもので、番所は、関門廃止後は交番所と呼ばれており、今日の「交番」制度の原点と言えよう。

この改革を行った陸奥知事の伝記には「また、開港場の警察に意を深く用い、自ら巡査の勤情を監督し、寒夜不意に各町の交番所を見廻り、眠れる者あるを見れば、痛くこれを叱責し、勤勉の者あれば、大いにこれを賞し、時には自ら牛肉を求めて来て、これを煮て共に飲食するというようなこともあった。こんなことから萬廳の官紀は自然に振起して、縣治は全く一新した<sup>29</sup>。」と記述されている。

\* 『陸奥宗光伝』は、昭和9年、著者渡邊幾治郎氏によるが、巡査は、明治8年以降の呼称である。

<sup>26</sup> 『神奈川県史料』警保[明治1~7年]上衛関県兵 542 頁陸奥知事上申書簡

<sup>27</sup> 『神奈川県史料』「第五卷警保」掟 530 頁

<sup>28</sup> 『神奈川県史料』警保[明治1~7年]上衛関県兵 537 頁関門掟

<sup>29</sup> 渡邊幾治郎著『陸奥宗光伝』103 頁改造社出版(昭和9年8月23日著者序)

そして、明治4年11月27日「縣治條例」施行に伴って、イギリス式の階級制度の導入と「邏卒」へ改称され、同時期にイギリスの警察権実効支配からもほぼ回復したという歴史的経過からも11月27日は、近代警察制度、交番制度の記念日とも言えよう。

なお、近代警察制度発祥の地、神奈川県警察では、平成5年からこの11月27日を「交番の日」として、交番と地域住民との交流、親和による地域安全の活動強化日として活発な活動が行われている。

- ・明治元年4月の関門番所について「交番護衛」「交番間断なし」とある<sup>30</sup>。
- ・明治6年6月1日施行の「邏卒職務規則<sup>31</sup>」には、「一 交番引上げの節も必持場の位置に於いてすべし且伝言すべきことは漏れなく言次置くべし<sup>32</sup>」との動詞形にて登場する。
- ・明治初期の警察関係用語は、「巡查」、「警察」の動詞形から名詞形へのような変化例が多い。
- ・英公使パークスは、「番所は不用、パトロールを徹底すべき」との意見であったが、日本側は必要として残され、また、外国兵による居留地警備も「番所」を設置して行われていた<sup>33</sup>。なお、横浜居留地の交番は、昭和40年代まで増加した各橋のたもとに「弁天橋、吉田橋、羽衣橋、花園橋、西の橋、谷戸橋」と明治当時よりも多く設置されていた。

### 第3節 兵制と取締（警察）の明確な区分

明治政府の所掌事務の区分は、明確であり、兵制と取締（警察）も下記のように明確であった。

兵制廃止伺にみる警察業務の明確な理論

上記の4年8月9日、兵制の全廃に際して神奈川県兵部省宛、兵制廃止伺<sup>34</sup>には、

①武備の必要性②兼務制③軍との差異④従事する警察官の要件が明確に示されている。

明治3年10月日欠

当県兵隊の儀は去る辰年御一新の際①兵馬騷擾の折柄武備無之ては開港場内外人民保護難出来に付人選銃隊取建②人民保護は勿論衛関部内巡邏捕亡密商諸取締等兼務申付有之處先般御制度御確定③兵部省被差遣追々兵制相立候に付文武判然不相分ては夫不都合に付此度右県兵の儀は都て相廢し衛関巡邏其余人員相応相入れ且④外国人情態港

<sup>30</sup> 『神奈川県史料』警保[明治1～7年]上衛関県兵 531 頁

<sup>31</sup> 『神奈川県史料』第一巻制度部職制「邏卒職務規則」136 頁

<sup>32</sup> 『神奈川県史料』第一巻制度部職制「邏卒職務規則」136 頁

<sup>33</sup> 『大日本外交文書』第一巻第1冊[412]「横浜市中外国兵駐屯所ノ建物破壊ノ嫌疑者・」887 頁 「・・・取建掛候番所を・・・」

<sup>34</sup> 『法規分類大全』兵制門[3]「横浜ニ守衛兵ヲ置ク」653 頁

内諸規則遊獵遊歩規程の類迄熟知の者に無之ては取締不都合候間可廢兵隊の内外国人  
情態熟知の者官員に振向（以下略）（注：丸数字、下線は著者）

- \* 明治4（1871）年7月東京の皇居警衛について、兵部省は「巡邏兵規則」を制定、兵と雖も巡邏は警察業務であり『太政類典目録』上保民警察 284 頁に登載されている。

#### 第4節 「邏卒」の創設

そして、犯罪予防、個人の権利保護を理念とした英式規則、階級制度、服制等を全面導入した「邏卒」（249人）を創設、明治4年12月大蔵省に認可される<sup>35</sup>。

- \* 『陸奥宗光伯』霞関会小伝では、「神奈川在任中は多少県制改革等の事もありたれども茲に特記するほどのこと無し」としている。

かなりの部分は、権知事大江卓（元陸援隊、土佐士族）が海援隊仲間の中島信行と共に上海遊行時の租界警察との出会経験を活かしたとみられ、半年後には上海等への調査派遣を行うことになる。

##### 1 モデル制度、語源等

ヴィクトリア女王朝の内務卿ロバート・ピールが1829年創設したポリスの特徴

- ① ビート制パトロール、持区の24時間20マイルのパトロールによる犯罪予防、住民・財産保護。

- \* 横浜居留地の関門は、明治4年9月に従来の朝6時から夕6時の開門を24時間制とし、付属の番所もパトロール拠点の交番所となり「交番」の語源となった。イギリスは、本署と持ち場を往復するのみで、番所はなかった。

- ② 服制、木棒、表彰、懲罰、公務災害補償、協力援助者給付、広報、水上警察、消防など幅広い制度。

##### 2 「邏卒」呼称の出典など

イギリスの植民地香港、租界上海では、1861年には「邏卒」が設置されており、その語源は唐に遡るとされている。わが国には、『万国公法』とともに入来したと思われ、慶応4年出版の「西周訳『万国公法』第4章国使の権義」に「邏卒」がある。

公的に使われたのは明治4年10月太政官達「東京府に邏卒を配置す」（「取締組」が正式名）が最初である。

- \* 西郷隆盛が、「取締組」を設置しており、邏卒名を称した可能性が高い。

近代警察制度として設置されたのは、明治4年12月「神奈川県邏卒」が初であり、所管大蔵省に認可されている。明治5年3月には東京府「取締組」が「神奈川県邏

<sup>35</sup> 前掲、警察政策学会資料第86号第V部第1章60～74頁、第2章75～85頁

卒」制度に改編され、これが同年8月司法省「邏卒」となる。

参考

- ① 唐書 温庭均伝「夜酔為邏卒擊折其齒」 『国語大辞典』改訂版
- ② 「所由とは邏卒の類なり」(捕縛の役人の意)  
随筆 伊藤東崖著「秉燭譚」太平広記中の記述(江戸前期1716年)  
吉川弘文館『日本随筆大成』第一期 11 250p
- ③ 萬国公法の「邏卒」  
慶応4年 西周助 訳述 畢洒林氏 官版 萬国公法 第四卷萬国聘問往來の  
條規並びに法式 第四章国使の権義  
第十節「又国使駐筈する所の館或は一時逗在する舎逆旅の類加旃其乗車と雖も、  
糾官の邏卒突入査索するを得ざるは亦干犯を受けざるの権内にあり」  
(大久保利兼編 西周全集 宗高書房)
- ④ 福澤諭吉「取締の法」(明治3年)の「巡邏番卒」  
「・巡邏番卒(パトロールメン)という風に訳してある・」  
(警視庁史明治編 第一節明治維新と警察 第三東京警視庁設置以前の治安維持  
三 邏卒時代 23p~27p)
- ⑤ 新聞報道の「邏卒」  
「パトロールメン」を巡邏番卒と訳し、これを縮て邏卒とした。  
明治5年2月5日横浜開港資料館「横浜毎日新聞が語る明治の横浜」60p
- ⑥ 横浜で出版の邏卒関係教本  
○『邏卒勤方問答』ロンドン発行を明治5年春大築拙造訳 横浜活版社  
注 大築拙造は、神奈川県二等訳官、新聞翻訳掛  
○「香港巡邏章程」1869年4月27日香港発行 何幸五郎訳 横浜活版社  
注 何幸五郎は、長崎通詞出身、神奈川県二等訳官 作文掛

### 3 階級制度

取締総長を「邏卒総長 Super Intendent of Police」以下英国式階級制度に倣って  
改正し、権威を持たせるため、奏任官7等級とした<sup>36</sup>。

Super Intendent of Police	邏卒総長(七等官)・邏卒権総長(八、九等官)
Inspector	邏卒検官(十等官)・邏卒権検官(十一等官)
Sergeant	区長(十二等官)・権区長(十三等官)
Constable	邏卒

<sup>36</sup>『神奈川県史料』第五卷政治部四警保(明治1~7年)邏卒総長以下上申文 547 頁

#### 4 邏卒教科書の出版

明治5（1872）年春には英国の教科書「大築拙蔵訳述（神奈川県訳官<sup>37</sup>）『邏卒勤方問答』が、「何幸五郎訳（同<sup>38</sup>）『香港巡邏章程』（1862年英国新律）が同時期に、いずれも横浜活版社から出版された。また、明治14年当時の警視庁教養史料として『邏卒勤方問答』、川路利良＝佐和正＝植松直久『警察主眼』（警視局、1879年）が使われた<sup>39</sup>。



「碓山警視頭彰録」（横浜市警察本部編集発行、昭和27年）より

#### 5 外国人邏卒

明治4年7月当時、「横浜外国人居留地取締規則」により、慶応3年12月以来の外国人邏卒はやや減少したものの、仏人捕吏長1員並捕吏2員、支那人捕吏長1員並捕吏5員、英人捕吏6員（是は英の兵隊より暫く借用する者）で、仏人並捕吏3員は山手屯所に配置され、他は県庁屯所に配置されていた。

### 第3章 イギリスの居留地政策と日本の領事館警察

#### 第1節 イギリスの居留地政策と警察権

イギリスは、植民地政策に基づく居留地の居留民保護政策として、未開国においては、条約に基づく特権居留地（Extra Territoriality）として、居留地の行政権（居留民代表及び領事による居留地参事会）、司法権（領事裁判権による各居留国の司法制度）、立法権（公使及び領事の細則制定権による立法又は居留地参事会による各国法体系の枠内

<sup>37</sup> 『神奈川奉行所職員録』 神奈川縣官員録 120 頁

<sup>38</sup> 『神奈川奉行所職員録』 神奈川縣官員録 121 頁

<sup>39</sup> 『内務省史』 第二卷 640 頁



における立法)体制を作り、ヨーロッパの警察を設置し、現地国の警察権、課税権等を拒否、居留地をヨーロッパとする政策であった。

また、外国裁判法、シナ・日本条例により「在シナ裁判所」上海を上級として「在日本英国裁判所」<sup>40</sup>が明治6年(1873)から横浜に置かれていた<sup>41</sup>。

軍隊の駐屯は、通常、条約によるため、実力機関としては警察が最上位であり、清国、上海租界にはイギリス主導の5,000名余の租界警察が作られていた。

なお、上海租界にも多数の日本人の進出に伴い上海租界警察への昭和16年警視庁から30名派遣、さらに、内務官僚渡正監が、昭和16年副総監、17年から20年2月まで総監として在任していた。

上海における強固な警察機関の実態は、次のようである。

上海英・仏米租界地章程(第二次土地章程)(1854年7月11日)による工部局の下に警察機関が置かれ、香港警察から高級幹部を含めて数名を招請し、租界地内住民から税金を徴収しての収入安定により警察機関の拡大を進め、「租界当局の重要な支柱であった<sup>42</sup>」とされており、1930年代には、中央警察署の他4分署、警官、欧米人513人、インド人599人、日本人256人、中国人3,645人と充実していた<sup>43</sup>。

また、イギリスの植民地香港では、1847年の段階で、香港総督はじめ283人のイギリス人職員がいたがその中では警察官が最多で155人であった<sup>44</sup>。

これらは、荻野富士夫著「外務省警察史」校倉書房2005年に詳しい。

なお、イギリス公使パークスは、来日前、上海に勤務しており、居留地政策のエキスパートでもあった。

理想的なヨーロッパ社会が上海租界で実現した理由は、「中国側の具体的な対策の怠りにあった<sup>45</sup>。」のに比し、日本での上海租界が神戸・大阪居留地において実現されたのは、「初期の横浜では真剣に取り組んだ<sup>46</sup>」ものの、弱体化した末期幕府が「従来の関与、管理方針を捨て、課税権などの行政権を譲与したこと<sup>47</sup>。」にあった。

---

<sup>40</sup> 明治11年には法廷案内係(看守)としてロンドン警視庁から英国公使館護衛に派遣され、退職したHodges, Gが勤務している。

<sup>41</sup> 横浜開港資料館『China Directory Yokohama 1873 S1 Supreme Court Judge Hanen, N. J』

<sup>42</sup> 横浜開港資料館『横浜と上海—近代都市形成比較研究』72・92・129頁

<sup>43</sup> 馬長林「近代における上海租界と横浜居留地の比較研究」横浜開港資料館『横浜と上海—近代都市形成比較研究』110~111頁

<sup>44</sup> 加藤祐三『幕末外交と開国』講談社学術文庫、2004年、第四章1貧弱なアメリカの外交網と海軍132頁

<sup>45</sup> 馬長林「近代における上海租界と横浜居留地の比較研究」横浜開港資料館『横浜と上海—近代都市形成比較研究』126頁

<sup>46</sup> 馬長林「近代における上海租界と横浜居留地の比較研究」横浜開港資料館『横浜と上海—近代都市形成比較研究』126頁

<sup>47</sup> 「兵庫大阪規定書」第8条その他

## 第2節 イギリスによる居留地警察権への介入

### 1 横浜居留地

安政の条約においては、幕府は、居留地の自治権政策による主権侵害を警戒し、土地管理権、課税権を認めなかったため、長崎居留地のようなごく警察官1、2名の小規模の自治警察が成立したに過ぎなかった。

イギリスは、その後、元治元年（1864）11月21日「横浜居留地覚書」を締結、本格的な自治警察を組織したが、その費用は居留民の負担とし地代からの配分としたが、居留民が地代支払いを履行せず奉行所が催促するも滞納が増加し、この悪循環により警察運営の費用が不足し、結局、崩壊となった。

このため、イギリスは、土地管理、課税権を幕府に認めさせようとしたが、開港場の奉行は「領土に関わるので認めないこと」を幕閣に具申したため、幕府は拒否を通告したという経過があった。

ところが、慶応3年になり、幕府の足元がぐらつき、外国側の支持を得るために、徳川慶喜が「兵庫・大阪規定書」を認めたことで、神戸・大阪居留地に租界、植民地が成立することになる。

横浜居留地において、近代警察制度が成立するのに対し、横浜居留地の警察実効支配を画策していたイギリスは、4年7月頃、知事と領事による「ポリス共同管理案」を神奈川県に持ちかける。

#### (1) 領事団の共同管理綱領案の提出

在浜各国領事団は、英領事ロバートソンが中心となり、香港を通じて警察制度資料を入手し、領事団による全面管理の検討を重ねたが、居留民への警察費用の負担は困難とことから県知事との共同管理綱領案を提出した<sup>48</sup>。

案提出は、巡整吏卒創設の明治3年末から第3代井関知事在任の明治4年7月ごろまでの間と考えられるが、領事団の検討内容は「費用が居留民負担となり、居留地民への新たな負担は困難（地代の未納問題が多かった。）で結局、共同管理案（財政は日本側）となった。」とあるので「自治警察」復活案と考えられる。

#### (2) 陸奥知事の「ポリス指揮は知県事の専権」書簡

このような干渉に対し、陸奥宗光新知事は領事団との協議（9月ごろ）での、領事団の「共同管理」案と対抗する陸奥の「居留民の警察費一部負担」主張を4年11月4日、書簡で各国領事議長シーブレンワルトへ送付する。

<sup>48</sup>『横浜市史』第三卷上第一編第五章第二節一居留地警察力の増強 403 頁

要点は、

「双方の争点は、「ポリスを支配致す権を神奈川県知事の一手に帰すると否ざると又ポリスの入費を居留地外国人よりその幾分を出金せしむると否ざると」である。

居留民の払う地代からポリスを編成することは条約には書かれていないが、この地代では居留地に道路、清掃等の費用が不足して赤字である。

ポリスは居留地の安全を計り人民の保護を確固とする一要件であり、我が国政府においてこれを組み立てるはもちろんだが、その幾分の費用を居留民が払うのも至当である。

ポリスの人員、規則の編成、改正については各領事館と談判するにしても、普通には人を支配しその職務を指揮する権限は知事の一手に出るのは当然である。

何故なら、在留各国人の利便を図るは各領事館の権限である。しかしながら、当港の安全を計り内外人民を保護するはわが政府の職掌にしてその事を執行するのは知事の権理なり。」

と国際法の正論を言明し、外国側の反論はなかった。

長文ではあるが、警察史研究の重鎮中原英典氏も「陸奥の名とともに明治警察史に記録してとどめる価値を持つ書簡と考える<sup>49</sup>。」と述べているように、貴重な書簡であり、全文掲載としたい。(カタカナは、読みやすいようにひらがなに変換)

\*『横浜市史』、『神奈川県警察史』では、共同管理綱領案の資料を元に近代警察が作られたとしているが、陸奥の書簡などの検討が不足しているように思える。

「過日御集会の節御談判に及び候ポリス 1 件の儀各領事館の高案と拙者の愚案の一定到らず候 其の事由はポリスを支配致す権を神奈川県知事の一手に帰すると否ざると又ポリスの入費を居留地外国人よりその幾分を出金せしむると否ざると異論両岐に有りし その結局を拙者より申し遣るべく旨お約束に付 尚熟考致し候に元来当県在留の外国人より払う処の地租中にてポリスを編伍すべきを曾て条約中に見ず 右地租金を以て居留地道路橋梁其の他営繕等の雑費に配当するに年々不足して始終相償わず 併<sup>しかしながら</sup>ポリスは居留地の安全を計り人民の保護を固ふするの一要件なれば我が政府に於いて整齊したるポリスを組立つるを勤るは勿論なれとも其の入費の幾分を在留の外国人より払うべきは又至当に有る之 将亦ポリスを支配するは各領事館の一員と県知事とに其の権を司ると云うては集会の節委曲申述べ候通りポリスの人員及び規則を始

<sup>49</sup> 中原英典著「明治五年・石田英吉等の香港警察視察（一）」明治警察資料(16) 63頁『警察研究』第46巻

めて編成すると或はすでに編成したるを改正する等は各領事館と一々談判申すべく候得共平常人を支配し其の職務を指揮する権は知県事一手に出るを当然たるべし  
奈何となるに方今各領事官配下に有りし在留の各国人の為に便利を計らしむるは各領事館の権理に有べし 乍併当港の安全を計り内外人民を保護するは我が政府の職掌にして其の事を執るは則知県事の権理なり、かつ、我が政府に於いて編伍するポリスは仮令外国人たりとも日本人たりとも皆知県事の配下たるべくして各領事官の一員と相半に其の権を司るべきの理なし、ただ、ポリスの入費の幾分を在留外国人より払うべきは至当たるべしと愚存いたし候我が政府に於いては当港の安全を計り内外人民を保護するの正理を主とし従うべき事に致し候 条各君の高案に拙者引き受致し難く候此の段貴意を得たく此如きに候

明治4年辛未11月4日

神奈川県知事陸奥宗光

各国領事議長 シーブレンワルト貴下<sup>50</sup>。

また、陸奥の主張である「条約にはポリス費用を地代から日本側が負担することは書いていないからこそ、受益者である居留民が出すべきである」は、領事団が自治警察権を復活しようと目論んだものの居留民からその費用を徴収することは困難であり、故に自治権復活をあきらめたという経過があった<sup>51</sup>ため、交渉カードとして居留民負担を主張した作戦と考えられる。

## 2 神戸居留地の特権地域 (Extra Territoriality) 化

兵庫県は、明治4年3月横浜ポリスに倣って巡整組を設置するが、居留地参事会は条約「兵庫・大阪規定書<sup>52</sup>」に基づき日本側警察権を拒否、特権地域 (Extra Territoriality) となり、居留地は、我が国の主権から切り離された<sup>53</sup>。

これは、横浜での介入拒否に対し、イギリスが強硬措置を取ったと認められる。

## 3 大阪居留地の特権地域 (Extra Territoriality) 化

### (1) マリア・ルス号事件裁判

明治5年(1872)7月、日本政府はイギリス(代理)公使・アメリカ公使の勧告に従い、初の近代裁判マリア・ルス号事件を前記神奈川県知事大江卓が裁判長として、ペルー船マリア・ルス号船長を乗客である清国人苦力230人を虐待の疑いで神奈川県の特辦法廷で裁判にかける。

<sup>50</sup> 『神奈川県史料』第七卷二居留地四 131～132頁「陸奥県令から議長瑞西領事への書翰」

<sup>51</sup> 『横浜市史』第三卷上第一編第五章第二節一居留地警察力の増強 403頁

<sup>52</sup> 『続通信全覧』類轍之部、29～30頁

<sup>53</sup> 前掲、警察政策学会資料第86号、91～99頁

「判決 右犯人に当ておよほすへき罪は日本国律を以て論れば、嚴罰にして杖百に当て、或は之れに代わる罪人の位階にも従ひ、平民は百日の懲役、士官は百日の閉門に有之、此の上は裁判所の寛典を以て此犯を差許す義は成へし。」

イギリス以外の領事は、この第一の裁判の判決を認めなかった。

理由はペルーが条約未済国なので、裁判は「横浜外国人居留地取締規則」第 4 条に従って各国領事隣席の下に行われる必要があったのに日本がその手続きを怠ったからであると主張した。しかし、この条項は国際法違反であることは、次の 2 に記す。

このため、日本政府はそのまま判決を下し船長を有罪とし、罰則については免除した。

第二の運送契約に関する裁判が開始された。日本政府は領事に臨席を求めることなく裁判を行い、契約無効の判決を言い渡して苦力約 230 名を開放し、苦力たちは清国の使節に引き取られて帰国、清国政府及び横浜居留の清国人からも感謝され、両者から記念の「大旆」が贈られており、ひとつは、神奈川県立図書館に所蔵されている。

翌年、ペルー使節ガルシアが来日して裁判の不法性を非難し、問題はロシアによる仲裁裁判に付されることになった。

明治 8 年 5 月 29 日、仲裁裁判でロシア皇帝は日本政府に賠償責任はないという判決を下し、この事件は日本の勝利に決着した。

これらのことは、ニューヨーク・トリビューン紙で報ぜられるなど世界的なニュースとして伝えられ、日本の近代国家入りが喧伝されたのであった。

## (2) 英判事による横浜居留地規則の国際法違反の指摘

この裁判は、イギリスの奴隷貿易廃止の外交方針に沿ったため、

○ sir Edmund Hornby 上海高等法院判事長  
(supremecourt. of. china. and. japan)

○Nicholas j Hannen 神奈川領事裁判所（上海代理判事）

が、全面的な指導、協力を行っていたのである。

また、法学の権威 sir Edmund Hornby により本件裁判についての判断を記した『意見書』が作成され、イギリス法務省へ送られるが、その中で、裁判の根拠とした「横浜外国人居留地取締規則」第 4 条「神奈川奉行は、取締役の助言及び援助と外国領事の助言を以て、…裁判を行う。」について次のような理由により、国際法違反の条項という指摘がなされていた<sup>54</sup>。

---

<sup>54</sup> 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館第四章 213 頁

- ①無条約国ペルー人は、治外法権はなく、日本の管轄が国際法の原則である。
- ②領事の「共同裁判権」主張は、日本の主権侵害となる。
- ③このような規則を「条約」と呼ぶことができるかどうかも疑わしい。

### (3) 大阪居留地の特権地域化

しかしながら、大阪居留地は、明治8年3月「兵庫・大阪規定書」に基づき、特権地域化され、その原因は、マリア・ルス号事件裁判から英国法務省の指摘で横浜外国人居留地取締規則第4条が国際法違反とされ6年1月に改正されたこと及び明治6年1月1日「横浜外国人居留地取締遡卒規則」が制定され、外国人遡卒に対する神奈川県知事の指揮権が明確にされたことなどが直接の要因と考えられる。

それまでは、1870年からは居留地会議が給与を払い、大阪府の警察官を居留地番人として雇用、1871年再び大阪府が管轄、1872年には居留地会議が居留地統治の権利を大阪府に伝達していたという経過があった<sup>55</sup>。

#### 4 英外務省のパークス公使に対する諫言処分

明治6年4月末に帰任したパークスは、「自分の代理公使ワトソンが越権行為をした。」などや、「日本政府への非難」を繰り返すが、Sir Edmund Hornby の報告に基づき、イギリスの法務、外務両省は日本政府の行った裁判は極めて正当であるという見解を示し、パークス公使へ非難などを言わないように「諫言」処分が伝えられた。

#### 5 パークス公使の日本とペルーの条約締結への介入

ペルーと日本の条約締結に際し、日本は領事裁判権抜きでの締結を説得していたのに対し、パークスはこれに介入、妨害工作を行い、ペルーは西欧各国並びの領事裁判権付の条約を主張することとなり<sup>56</sup>、日本の希望は打ち砕かれている。

なお、本項の詳細は、『横浜外国人居留地における近代警察の創設』（警察政策学会資料第86号「警察政策学会」ホームページ、資料から参照可能。）を参照されたい。

### 第3節 日本の「領事館警察」

日本の海外進出に伴い、明治13年の朝鮮釜山領事館への設置を嚆矢とした「領事館警察」が外務省により展開され、中国、タイにも展開し、横浜居留地での近代警察のノウハウを活かし、最大約3,500名の陣容で居留邦人の安全確保が昭和の敗戦まで進められたことは、荻野富士夫著「外務省警察史」校倉書房に詳しい。

「日本が自国から外国の不平等条約を払い落とす前に中国で同じ特権を獲得したという驚くべき事実が之を如実に示している。」(E・H・ノーマン「日本における近代国家の成

<sup>55</sup> 川口居留地研究会「川口居留地における警察権問題」2015.3.28

<sup>56</sup> 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館第四章 239頁

立」岩波文庫)と書かれているように、明治28年(1895)日本は中国に下関条約で重慶  
他4地に「租界」を置くことを認めさせている<sup>57</sup>。

---

<sup>57</sup> 大里浩秋「近代中国と開港都市」2015, 11, 2 神奈川大学非文字資料研究センター講座「横浜と上海」

## 第5部 新政府の危機と国軍・国家警察の設置

### 第1章 一揆・反乱の多発と政府内の分裂による危機

#### 第1節 農民一揆の多発と捕亡の増員要求

##### 1 諸藩兵による一揆暴動への対応措置

明治初年においては、三府（京都、大阪、東京）・開港場（長崎、神戸、大阪、横浜、新潟、函館）以外においては警察制度の整備は不十分で、維新政府直轄地および諸藩地においては、民部省（内政・民政・裁判・警察所管）による捕亡の指揮統括と兵部省の諸藩兵指揮により一揆・反乱事件への対応が行われていた。

また、維新直後は全国に武器が充満しており、

元年4月、太政官達「地方の暴徒は所在の諸藩をして兵威に藉り鎮圧せしむ」、

元年10月「府県において平常諸侯の兵を指揮するを禁ずるも不慮の際は臨機取計はらしむ」

と示されていた。

3年9月、弾正台達「地方の非常異変は其近傍諸藩より弾正台に申報せしむ」が、さらに一揆多発情勢から4年10月、「地方暴動の際即決措置懲戒を加え尚ほ臨機の措置をなさしむ」と布告されている。

また、6年8月「地方暴動の際と雖も各管轄庁において士族等を募り隊伍を為すを止む」と陸軍省からの布達が当時の事情を伝えている。

##### 2 農民一揆の多発と不平士族の結びつき

新政府の財政不足による厳しい課税措置などの圧政から幕末以来続く農民一揆がさらに頻発、政府が最も危惧する不平士族が結びつき、明治3年に豊後日田、信州松代、奥州胆沢で、同4年には福島で発生し、1万人規模の逮捕、処分事件となり、捕亡の出張、諸藩兵による鎮圧、民部省の巡察、隠密探偵の派遣などが行われていた<sup>1</sup>。

日田県には民部大丞松方正義が派遣され、兵部省が豊後浮浪の徒を捕縛するため九州諸藩を指揮することが命ぜられた。北信大一揆には、民部大丞林知幸と同吉井友実が派遣され、兵部省の軍が出動している。

なお、『太政類典』目録にて「人民暴動」を拾うと明治4年から9年で約116件が記録されている。このころの政府は、800万石で全国財政を担っており、農民の年貢を軽減する余裕などなかった。

\* 農民一揆は、明治6年をもって絶頂に達したが、徳川史支配下の265年間における一揆の件数は600件足らずであるが、明治元年から10年までの件数は優に190件を超えて

---

<sup>1</sup> 『太政類典目録』上 292 頁



いる。(E・H・ノーマン大窪二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫 1993 年 121 頁)

### 3 捕亡の定員改正と増員要求

(1) 4 年 2 月日欠、大蔵民部両省へ指令「諸県捕亡吏員設置の準則を定む<sup>2</sup>」により、「10 万石につき少属 1 又は権少属 1、吏生 1、等外 10、計 12 人 (+ 2 人) が示され、「分課して捕亡の管轄」も指示されていた

(2) 一揆の増加などに伴い下記のような、増員要求とその回答通達 (計 163 人増員) が記録されている。(『法規分類大膳』警察門)

4 年 3 月 伊奈県へ指令「伊奈県捕亡増員方」8 人民部省答議

4 年 3 月 日田県「警戒兵 150 人要求」鎮台兵により対応、不許可

4 年 4 月 中野県「捕亡増員」20 人増民部省答議

4 年 4 月 奈良県「捕亡増員」60 人増民部省大蔵省答議

4 年 5 月 福島県「県兵設置許可、捕亡増員」民部省 5 人増員許可

民部省答議 (近辺に鎮台あり兵は不許可)

4 年 5 月 浦和県「県兵設置許可、捕亡設置」20 人増員のみ民部省答議

(4 年 7 月 27 日 民部省廃止→警察所管は大蔵省戸籍寮へ)

4 年 10 月 浜田県「捕亡設置」50 人、入費 300 石、大蔵省が 10 月認可

### 第 2 節 反乱陰謀事件の増加

政府の税制政策などとも関連し、一揆が多発とともに、政府が最も危惧していた士族・公家の反乱陰謀事件が増加し、民部省大久保利通が処理に奔走していた。

#### 1 久留米藩等における反乱犯人隠匿事件

4 年 3 月 10 日付、大久保から岩倉への報告書では、日田県騒擾事件関連の山口藩脱走、大楽源太郎らを柳川、久留米両藩士が隠匿した為、弾正台とともに、民部省御用掛大久保利通が久留米藩主及び同大参事の取り調べに立ち会ったことが報告されている。

(『大久保利通文書』586、593)

#### 2 公家愛宕通旭らの反乱陰謀事件

上記事件とも関連し、愛宕通旭らが秋田、熊本、柳川等諸藩の有志と語り東西呼応して政体を一変しようとの陰謀事件を探知した政府は、民部省が中心となって関係藩の大参事らと連携、一斉逮捕を行うが、これらの様子が大久保から岩倉宛に「不軌の徒逮捕手配」が詳細に報告されている。(『大久保利通文書』[587]～[588])

また、この時期は内政・治安に関する民部省大久保から岩倉・三条への、一揆に士族・公家が結びついた反乱事件の報告文書が、[580、583、586、587、588]と連続しており、

<sup>2</sup> 『法規分類大全』警察門[1]265 頁

国家の危急が感じられる。

## 第2章 薩摩藩の離反による政府の危機

### 第1節 急進政策の修正と民蔵分離

#### 1 民蔵分離

元年4月の民部省設置後、7月には大蔵省との合併となり、大隈重信が中心となった急進、強硬政策は、幕府時代よりも過酷な税取り立てや、凶作により全国的な農民一揆を招くことになり、3年3月大隈は、大久保に性急に進めすぎたことを詫びることになる。また、木戸らは通商司設置に伴い、外国貿易に関与し、在日外交団との軋轢を生ずる。

大久保利通と広沢正臣は民生尊重の立場から通商政策を批判、論争の結果、民蔵の分離が実現する。

#### 2 大久保の民衆救済策

大久保は、長期的ビジョンによる推進と「此民を救うの良策あらほましとの御赤心、実に有難き次第にて、利通において雀躍飛揚して嬉しく奉存候……救民の良策は如何程も出来候事は鏡に懸けて明らか也」と民衆救済の良策を求めたのであった<sup>3</sup>。

3年7月10日大久保らの主張が通り、地方への圧政を緩和し、権限の分散を図る民部省と大蔵省の分離が発令され、大蔵省は伊達宗城、大隈重信、伊藤博文が、民部省には岩倉具視、大久保利通、広沢正臣が任じられた。

### 第2節 政府内の分裂

王政復古は、薩、長、土、肥によってなされ、取り分けて薩、長の協力なくしては政権の維持運営は困難であると2年1月に大久保は述べていた<sup>4</sup>。

他方で薩、長、土三藩は、現政府への批判が強く、2年9月、軍政改革を構想の大村益次郎が、暗殺される。

3年7月27日、薩摩藩士横山正太郎が「旧幕府の悪弊、暗に新政府に移れり」と集議院の前で自死する事件が発生し、鹿児島藩は9月に東京から藩兵を引き揚げることになる<sup>5</sup>。

そして、西郷も帰藩する。

## 第3章 外国人殺傷事件の再発と東京府の西洋ポリス設置案

このような危機の最中、東京でイギリス人襲撃事件が発生し、当時の超大国イギリス

<sup>3</sup> 落合 功著『評伝日本の経済思想 大久保利通』日本経済評論社 2008年 104頁

<sup>4</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[41]

<sup>5</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 252頁

公使の激烈な抗議と駐屯軍撤退交渉への影響などから政府は震撼となるが、迅速な事件処理と初の警察基本規則を制定する。

## 第1節 外国人殺傷事件再発と初の警察基本規則の制定

### 1 東京における外国人殺傷事件再発の衝撃

新政府は、外国和親の政策を打ち出すが、攘夷の動きは容易に収まらず、明治元年のパークス公使下馬強制事件、仏人デュ・ブスケ襲撃事件などが続いた。

さらに、明治3（1870）年11月3日、東京神田において大学南校の英人教師2名への傷害事件が発生し、駐屯軍撤退、条約改正交渉の中心国である英公使パークスの厳しい抗議がなされ、政府に大きな衝撃を与えた。

また、『木戸孝允日記』には「11月27日晴……英人暗殺の者探索尤も厳なり。欧州各国の法に従いポリス等を起こすの説紛々あり。余故に云く、今日上下の情を近くし上下相和する時は、東京中の人民皆耳目なり。上下の情相和せざる時は、たとえ数千のポリスを起こすとも乱妨を防ぐこと能わず。政府人命を保護し重んずるは、何ぞ欧州の人の難に逢時而已ならんや。常に我が国の人々の非命に倒るる時においても其吟味を尽くすこと尤も肝要なり。然るに欧州の人の難に逢時は吟味甚だ疎なり。此の如く常に余慨嘆する所なり。故に大いに此の趣旨を政府に論議す。余の見独り今日に異なり<sup>6</sup>」と記され、外国重視を批判している。

当時、大久保らは、薩長土三藩への勅使派遣を計画中で、京都にいた岩倉公へ黒田清綱を派遣し、東京府へ参事広澤真臣を派遣し犯人の搜索等を進めていた<sup>7</sup>。

英公使の激怒に対応した民部省御用掛大久保利通は「外国人暗殺を以って論候而も実以って不可置の御大事に有りし過日英国公使応接切齒慨嘆、皇国の恥辱無比此上事也」と三条太政大臣への覚書（『大久保利通文書』547）に述べていた。

なお、この覚書には他に日田県の暴徒取り押さえの事、薩摩藩兵引き上げを誘発した横山正太郎自死事件など、当時の重大な事件が書かれている。

中でも、大規模一揆・反乱の多発と薩摩藩兵引き上げは、極めて厳しい事態であり、自前の軍を持たない政府は、崩壊となる危機であった。

\* イギリス公使パークスは、翌4年に賜暇休暇予定であったが、襲撃事件の裁判結果が出るまでは、天皇陛下への別れの謁見を遠慮するとしていたが、3月27日に犯人肥後荘七らの死刑などが決定した2日後に謁見に応じた。また、この事件で「日本政府は駐屯軍撤退の交渉を控えた。」と岩倉は明治4年4月2日、帰国前のパークスに伝

<sup>6</sup> 由井正臣 大日方純夫著『官僚制 警察』岩波書店、1990年、221頁

<sup>7</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[547]

えている<sup>8</sup>。

## 2 初の警察基本規則の制定

明治3年12月24日、太政官から初の警察基本規則「三府并開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」<sup>9</sup>が布告され、三府等においては外国人保護が最重点となる。

また、「一 地方警備の儀は諸民安堵営業致候様トノ御旨趣ニ候間……」と京都における布告が書かれていた。

「三府并開港場取締心得」抄（全17条）

（『法規分類大全』第一編警察門一警察總1頁）

- 一 地方警備ノ儀ハ、諸民安堵営業致シ候様トノ御趣意ニ候間深ク御趣意ヲ奉體シ無怠惰嚴重取締可致候事
- 一 持場中其地方ノ規則ニ従ヒ晝夜無間断見廻リ火附盜賊貨幣贋造等ノ類ハ勿論強談暴行總テ諸民ノ妨害トナルヘキ所業ニ従ヒ候者ハ見聞次第ニ召捕ヘ其地方官廳ヘ可届出事
- 一 胡亂ノ者召捕ヘ候節ハ一應聞糺シ疑敷者ハ速ニ其地方官廳ヘ可届出候事
- 一 逮捕ノ節手餘リ候者有之節ハ其場合相應ノ手配ヲ以テ取押ヘ可申候事
- 一 街上抜刀スル等狂悖ノ所業ニ及ヒ候モノ有之節ハ直ニ逮捕可致ハ勿論若逃去候ハ、迅速前後左右ノ各区ヘ相通シ其地方官廳ヘモ相届無抜目手配リ可致候事

但近傍大小ノ各区響應ノ方法平素打合セ置き緩急互ニ相援可申事

- 一 乱暴人等召捕候節ハ其次第ニヨリ御褒美可被下萬一手疵ヲ負ヒ或ハ死亡ニモ立至リ候ハ、療養埋葬家族救助料等可被下事
- 一 外国人通行ノ節自然不都合ノ儀有之候テハ御威信ニモ關係候儀ニ付持場中無手抜取締可致候事
- 一 地方警備ノ総長ハ勿論其各区ノ伍長ハ時々巡邏シテ勤怠ヲ監督シ褒貶可致且附属ニ到ル迄賄賂ヲ受ケ或ハ尋常ノ訴訟等ニ關係ノ儀一切嚴禁ノ事

右ノ條々堅相守可申候尤取締場所人員并時刻割等ノ儀ハ其地方ノ便宜ヲ以テ精密規則可相立候事（明治8年3月の行政警察規則制定により消滅）

### 第2節 東京府の西洋ポリス設置案の廃案

3年12月兵部省から「旧徳川家の献兵士族」移管<sup>10</sup>の連絡を受けた東京府は「3年

<sup>8</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国232頁

<sup>9</sup> 『法規分類大全』警察門[1]1頁

<sup>10</sup> 『法規分類大全』兵制門[1]3年11月民部省伺「田安一橋両家ノ献兵二隊ヲ警戒兵ニ充テル」38頁

12月、八大区4,474名「西洋ポリス設置案<sup>11</sup>」を上申するが、莫大な給与費と士族の家禄収入との差額などを理由として4年1月10日、却下される。

これは、大納言岩倉具視、民部省御用掛大久保利通が主導し、廃藩置県への薩、長、土三藩の再協力による新政府直轄軍「御親兵」と併せての「ポリス編成」が企図され、次項のように既に鹿児島県から1,000人のポリス徴募が決定されたからであろう。

しかし、東京府はかなり困ったようで、4年3月26日の岩倉から大久保への書簡には、「黒田（清綱）大参事が今日も来て苦情を述べていた。」と政府による方針変更への反発の様子が書かれていた<sup>12</sup>。

## 第4章 国軍・国家警察の設置

### 第1節 弱き政府と政府要人の暗殺

#### 1 弱き政府

明治3年末、当時の政府の軍・警察を分析すると、下記のように独自のものはわずかであった。

まず、軍は、政府直轄はなく、新政府支持藩の藩兵差出による混成部隊であり、藩は独自の「常備兵」を保有していた。

- \* 明治元年4月の七官制により「兵を全国に課し陸軍編制法を定む」、「諸藩徴兵差出方細目を定む」により、諸藩（府県は明治2年から兵制禁止）から差し出されていた。
- \* 各藩の常備兵は、3年2月の兵部省「各藩常備兵隊編成規則」では、1万石につき1小隊60人とされ、単純計算で2,200,000石（藩合計） $\div 10,000 \times 60 = 13,200$ 人である。しかも、薩摩藩は、4万人もの兵がおり、政府との離反、藩の財政難など不安定な状況にあった。

次いで、警察力は、政府直轄地である三府・開港場、各県などにおける

「捕亡(1万石につき10人での単純計算では800万石 $\div$ 1万石 $\times$ 10人 $=$ 約8,000人)」

(実際は東京が41人などかなり少ない。)

「警固方(京都約700人)」・「番卒(大阪約300人)」・「取締員等(横浜450人、神戸60人)」(東京は諸藩差出)

のみであった。

したがって、反乱が発生した場合は、独自の軍を持たない政府は崩壊するという実態であり、政府内の藩閥協力関係も万全ではなく、分裂の危険があるほどの脆弱な国家で

<sup>11</sup> 『法規分類大全』警察門[1] 3年12月東京府伺、47頁

<sup>12</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[591]

あった<sup>13</sup>。

\* 西南戦争直前の明治9年12月、鹿児島県の私学校党と西郷隆盛を離反させるために大警視川路利良は、中原警部以下を休暇、帰県させる際の訓示において「1弱き政府ならばこそ助くべし」と述べている。

## 2 政府要人の暗殺

政府の危機打開への三藩再結束が進められ、政府首脳が西下していた4年1月9日、東京の留守を預かっていた参議広沢正臣が東京の自宅で何者かに暗殺された。横井小楠、大村益次郎に続く第三次の政府高官暗殺事件は、政府関係者全員を驚愕させた<sup>14</sup>。

このため、明治政府の大官には、兵部省の兵隊が付き添うことになる。

\* 大久保利通は、4年1月23日付、林兵部権大丞宛て書簡で「西郷と同行しており、西郷の兵がいる。」として護衛兵を辞退している。『大久保利通文書』[572]

## 第2節 政府自前の軍・警察の設置

### 1 近代国家としての軍・警察の設置

日本の多くの明治維新史書において、軍(御親兵、近衛兵)の設置は書かれているが、併せての警察の設置はほとんど触れられていない<sup>15</sup>が、外国の記録等を掲げる。

#### (1) 岩倉具視の「軍・警察」設置の発言

まず、最初に挙げるのは、イギリス(PRO)の公的記録である。

明治4年2月、右大臣岩倉具視が、英公使パークスに「永続的な政府であるためには『物理的』な力も合わせ持たなければならない。外国人の保護のためにも軍と警察を設置する。」と述べている。(「第5章 英公使パークスの情報活動と本国報告」において詳述する。)

当時は、対外戦争(薩英・下関)、内戦の戊辰戦争と戦争が続き、各藩は相当な兵を保有(特に薩摩藩は4万人規模とも言われた。)、武器は国内に充満していたこと。

そして、当時の近代警察は木棒であり、日本刀、銃器への対抗は困難(当時としては矛盾の制度)であり、治安確保は、軍とセットで考えなくてはならなかったこと。

#### (2) 外国歴史家等の見解、至言

##### ア カナダの歴史家E・H・ノーマン<sup>16</sup>

<sup>13</sup> E・H・ノーマン著大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫1993年165頁

<sup>14</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』下岩波書店254頁

<sup>15</sup> 平成27年、著者が横浜市内の大学の教員研究会において、「明治維新と近代警察制度」を講演した際、「何故、警察史に「西郷、大久保」などの偉い人物が出てくるのか?」との質問が出たことに象徴されることでもある。

<sup>16</sup> E・H・Norman 1909年長野県軽井沢生まれカナダ人、自称長野県人、ハーバード大学で日本史を学び、来日中に戦争勃発で抑留、交換船で帰国後カナダ外務省の日本情報の分析に従事、1945年9月GHQ参謀

「清国の運命を外国の脅威への普段の警告と受け取り、維新戦争後数年間の激動期に農民の不満と士族の叛乱によって政権をかなり危うくされた政府は全力をあげて常備軍及び警察制度の統一と近代化につとめた。……軍の設置・増強と同時に警察制度が急いで統一拡大された。このことは危機をはらんだ過渡期においてそれが法律と秩序を維持し、また後年自由主義に対する闘争において絶対主義の防壁の役をなしたという意味で極めて重要である。」(E・H・ノーマン大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫1993年188頁)

イ ドイツの社会学者マックス・ヴェーバー

「国家とは、ある一定の領域の内部で、正当な物理的な力の行使の独占を要求する人間共同体である。」(1919年)(M・ヴェーバー著、脇圭平訳『職業としての政治』岩波文庫、1980年、「物理的な力」の原文は「物理的暴力」)

ウ イギリスの内務大臣ロバート・ピール卿

1829年、首都警察法を施行しイギリス警察の基礎を作った内務大臣ロバート・ピールが、定めた警察の「法執行の九原則」

「第6 説得、助言、警告が警察の目的を達成するうえで不十分である場合に、法の遵守確保や秩序回復のために必要な限りにおいて、警察は物理的な力を使うべきである。また、警察は、警察の目的を達成するために最低限の物理的な力のみを使うべきである。」

\* この九原則は、今日においても十分に参考となる至言である。全文は、付録を参照されたい。

## 2 勅使派遣による三藩の再結束と軍・警察要員の差出

存亡の危機に立たされた政府は、大納言岩倉具視、参議大久保利通が主導し、「維新三藩の再結束」と「政府独自の軍・警察」の保有を目指して「勅使」岩倉具視を薩、長、土に派遣することを決定する。

当時、ヨーロッパ視察から帰国しパリ警察等の見聞を兄隆盛に報告した陸軍少輔西郷従道<sup>17</sup>を通じて、帰藩中の西郷へ上京と御親兵、ポリス設置への協力が依頼される。

\* 約1年余の欧州視察を終えて、3年8月に帰国し、新政府の兵部権大丞に就任した従道は、兄隆盛を説得し、その上京を促すために、10月中旬以来、鹿児島に戻って来ていた。隆盛が新政府出資に踏み切るのは、この従道の懇請の結果であるとされており、隆盛の上京を一層容易にするために、勅使岩倉具視の下向を大久保利通に進言したのも、従道である。(萩原延寿著『遠い崖アーネスト・サトー日記抄』8帰国204頁)

---

部第二部 CIC 対敵情報部中佐として来日、『日本における近代国家の成立』は1940年にカナダ公使館勤務中に著作。

<sup>17</sup> 武藤誠著『明治の炎』啓正社文庫1987年222頁

そして、「勅使」岩倉具視と、大久保利通は、明治3年12月24日鹿児島において知藩事島津久光、大参事西郷隆盛と会談、兵とポリス差出の了解を得る。

なお、この「勅使」は、新政府批判などから帰藩していた西郷の引き出しも大きな目的であった<sup>18</sup>。

以後、西郷隆盛も同行し、4年1月7日山口県（参議木戸孝允も同道）、同1月19日高知県において、西郷が皇国の維持への三藩再結束を演説し、了解を諮るが、兵は了解するもののポリスは参議木戸孝允、高知県大参事板垣退助が「土地熟知に有らずでは不都合」などを理由に賛成せず、したがって、鹿児島千人、他2千人となる（「佐々木高行日記」）。

### 第3節 三藩会議における兵隊、ポリスの差出の正式決定

#### 1 三藩会議

4年2月の初めには大久保から岩倉宛に多くの案件の一つとして「ポリスは大木へ御談速やかに府へ御沙汰等下されたく」と願い出ている<sup>19</sup>。

明治4(1871)年2月8日、三条実美邸の三藩会議において大久保利通、西郷隆盛、木戸孝允、板垣退助等が会合し、兵隊、ポリスの差出が正式決定される。

兵は、鹿児島藩歩兵4大隊、砲兵4隊、山口藩歩兵3大隊、高知藩歩兵2小隊・騎兵2小隊・砲兵2隊が決定される。

東京警備のポリスは、鹿児島から1,000名となり、二藩は同意しなかった。これについて、大久保は、「兎角、物事は例の因循に墜ち、とても大事は難しい」と岩倉に報告している<sup>20</sup>。

また、佐々木高行日記には、「……今日の体裁にて只々三藩と唱え、殊に邏卒まで薩人を御用は尤も人心関係する事にて、何分諸藩より高に応じ召し出す方然可くと上申したが行われず……」との異論が書かれていた（同「佐々木高行日記」）<sup>21</sup>。

\* 明治4年10月、東京府「取締組」が設置され、邏卒総長、安藤則命、国分友諒、川路利良、坂本純熙（以上薩摩藩）桑原讓（土佐藩）田辺良頭（福井藩）の構成となる。

<sup>18</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国 201～219頁

<sup>19</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[583]

<sup>20</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[577]

<sup>21</sup> 前掲『官僚制警察』「佐々木高行日記」岩波書店 222頁、なお、前著「明治維新と近代警察制度」では、薩2千人、他千としたが、誤りで本稿が正しい。



## 2 『大久保利通日記』

御沙汰等の状況が『大久保利通日記』に記録されている<sup>22</sup>。

4年2月13日 九時 西郷氏を訪問 参 朝今日三藩へ兵隊被召出候御沙汰有之  
今夕小西郷入来

4年2月14日 九時参 朝今ポリス人員差出候様鹿児島へ御達有之

4年2月15日 今日西郷氏就発途上相訪候 十時参 朝退出し岩倉公へ参上

また、3月23日には、中央政府の政策遂行を軍事的に保証する鎮台が、政府の最も不安視する東山道、西海道に設置され、前者は本営石巻、分営は福島と盛岡に、後者の本営は小倉に、分営は博多と日田に置かれた。6月に入ると薩長土三藩の親兵が東京に集結、東京をはじめ各地の本営・分営に配備された<sup>23</sup>。

## 3 東京府大参事の任命

弾正台黒田清綱は、大久保の推薦で東京府大参事に明治4年2月19日任命され、東京ポリスの設置に当たる。薩摩藩からの1,000名召募に伴い、川路が明治4年4月2日、東京府典事に任命され、東京府「邏卒（取締組）」の設置に携わる。

翌5年3月の神奈川県邏卒に準じた近代化を西郷が主導し、黒田と共に行ったことが、西郷隆盛文書に記録されており、第6章西郷隆盛による東京府ポリスの設置において詳述する。

## 第5章 英公使パークスの情報活動と本国報告

明治政府の危機に注目したパークスは、書記官を派遣したり、また、岩倉と接触して情報を探り出している。これらは、パークスからイギリス本国に報告されている。

### 第1節 書記官アダムズの鹿児島県視察報告書

英公使館書記官アダムズは、3年11月19日（1871年1月9日）から11月25日にかけて鹿児島を訪問、藩要人との会談を行っている。その後、勅使岩倉具視が鹿児島を訪れるのが12月18日、政府出仕を洩る西郷を引き出し、西郷が上京を決意するのが4年1月3日である<sup>24</sup>。

#### アダムズ報告書「薩摩藩の現状」要旨

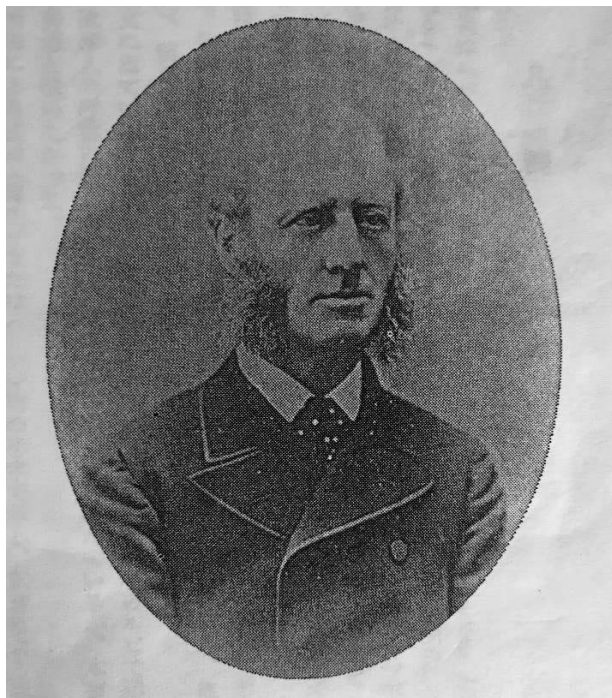
「鹿児島は人口10万の町である。初めて訪れるものには街を占める軍人階級の膨大な数に驚かざるを得ない。藩が一つの巨大な軍事組織になっていて、その費用を補うため藩の財政は枯渇している。藩全体で50連隊、各500人だという。鉄砲工場、火薬工場が操業、軍事王国の如き感、さらに充満する新政府に対する不満、敵意で

<sup>22</sup> 日本史籍協会編『大久保利通日記』第七卷明治4年2月、154頁

<sup>23</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』下岩波書店254頁

<sup>24</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国201～219頁

ある。(3年9月には新政府警備に供出の藩兵2大隊、二砲隊を突然帰国させている。)」



『パークス伝』(平凡社)

## 第2節 岩倉とパークスの会談

### 1 明治4年2月11日

この当時の政府の動きに対し、英公使パークスは、明治2年来、西郷が政府を離れ帰藩していること、横山正太郎が3年8月東京の集議院へ建白書を提出後、藩邸門前で諫死したこと、3年9月に薩摩藩兵が引き上げられていたこと、などから薩摩藩の動きに注目していた<sup>25</sup>。

4年2月11日、賜暇帰国前のパークスは、薩摩の動きに関する部下の報告書を念頭に岩倉と横浜において会談する<sup>26</sup>。

岩 倉「これから話すことは「機密事項」であり、他に漏らさないでもらいたい。全ての政府閣僚が知っているわけではない。

これまでは、ただただ「精神的」な力によってのみである。永続的な政府であるためには『物理的』な力も合わせ持たなければならない。そこで天皇は、

<sup>25</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国 199頁

<sup>26</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国 199頁

軍隊の創設を決意された。……薩摩、長州、土佐の三藩に対して一定数の精兵を出し、忠誠の証を立てることを命じられた<sup>27</sup>。」

パークス「私が聞いていたのは、政府に対する大きな不満のために旅行したと噂されている。様々な地方の騒乱のことでなく、諸藩、特に鹿児島のことである。横山の自殺、薩摩藩の兵隊引き上げはどういうことか。」

岩倉「……薩摩藩は任期が終わったから帰った。藩の財政が苦しく部隊派遣の免除を懇請してきた。横山は単独行動である。」

\* 岩倉はパークスに、本当の腹は見せていなかった。

パークス「外国人の保護はどうするのか、あなた方の計画はどのくらいの時間がかかるのか」

岩倉「二つのことが必要である。軍隊と警察であるが、まずこれを江戸に駐屯させ、次に他の二つの都市（大阪と京都）に駐屯させる。これらの措置を実行に移すまでに、少なくとも6ヶ月が必要だろう。」

さらに、「薩摩は、膨大な数の兵士がいて、それは常備兵編成規則で定められた数（4,600名）をはるかに超えており、岩倉の見るところでは5万以上であるという。」

などが話された。

パークスのグランビル外相への報告書（1871年3月31日付）では、更に「岩倉は政府の危機について語りたがらなかった。」と追記している。

\* これらの情報は、出先から本国への外交公信、半公信で報告され、それが今日「P.R.O」資料としてロンドンで公開されている。

\* 社会学者マックス・ヴェーバーは、1919年に「国家とは、ある一定の領域の内部で、正当な物理的暴力行使の独占を要求する人間共同体である<sup>28</sup>。」と述べているが、岩倉がその半世紀も前に「物理的」なる表現をしていたのは、面白い符合である。

## 2 明治4年4月2日

パークス公使が賜暇休暇で帰国する直前の明治4年4月2日、岩倉は横浜のイギリス公使館へパークスを訪ね長時間の対談をする。ここでは、維新の総括的なことが話され、駐屯軍撤退交渉にも及んでいるが、岩倉は、帰国するパークスからイギリス政府へ直接報告されることを考えていた。

岩倉「先の帝孝明天皇の攘夷の決心と薩摩長州土佐三藩のこれに沿った動き、薩英

<sup>27</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国 221 頁

<sup>28</sup> M・ヴェーバー著、脇圭平訳『職業としての政治』岩波文庫、1980年

戦争、下関戦争後の開国への転換と王政復古、幕府廃止の戦いなど、そして、この三藩からの八千人徴募による帝国陸軍の設置や諸侯の江戸召集、日田地方の不平武士が結びついた大規模反乱、貨幣問題、内地旅行の自由化問題、キリスト教問題など」を語る。

そして、「イギリス人傷害事件があったので話題にしにくかったが」と前置きして「横浜駐屯軍撤退問題」に言及したが、パークスはこれをはぐらかし、「統一国家での藩主の待遇」などを質問するが、岩倉は「統一国家へ、薩摩はもはや薩摩ではないということになる。」などを述べるが具体的な廃藩置県には言及していない。

パークス「イギリス軍が撤退するのは全く日本の情勢次第である。日本はイギリス軍がいたおかげも考えるべきで、もしいかなかったら各国から莫大な賠償金を請求される事態になったかもしれないことを考えるべきだ。」旨の趣旨を述べる。

この撤退に関する考えは、1870年3月12日付パークスよりハモンド外務次官への半公信に「毎日に何が起きるか、誰にも予言できない日本のような激変しやすい国家の場合、軍隊を一時に且つその全員を撤退させることは危険だろう。」と書かれていた<sup>29</sup>。

## 第6章 西郷隆盛による東京府ポリス「取締組」の設置

西郷隆盛は、明治4年4月15日、藩知事島津久光とともに上京し、兵4個大隊も21日東京着、7月、近衛都督に就任し、東京府ポリスの設置を進め、同年12月の岩倉使節団派遣後は留守政府筆頭参与（大蔵省御用掛兼務）となる。

弾正台黒田清綱は、大久保の推薦で東京府大参事に明治4年2月19日任命され、ポリス設置を担当する。

### 第1節 伝記等の記録

#### ① 『江藤新平伝』

「江藤が明治4年2月東京警固卒取調御用掛を命じられて間もなくの7月参議西郷隆盛が東京の府兵を廃し……邏卒を置いての提議をした。」

「4年7月、廃藩置県の大詔直後、参議西郷隆盛が、東京の取締に当たっていた府兵を廃し、欧米の先進国並に邏卒を置いて警察の任務を担当させる提議をした。政府もこの提議を容れ、8月に鹿児島の子卒千人を選んで上京させ、10月に計三千人の邏卒を置いて東京府の取締を担当させた<sup>30</sup>。」

江藤は7月18日制度局から文部大輔へ、さらに8月には左院副議長に栄転している。

<sup>29</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国 254頁

<sup>30</sup> 園田日吉著『江藤新平伝』大光社、1968年、155頁

② 『川路大警視』（中村徳五郎著、日刊警察新聞社 79 頁）

「明治 3 年 7 月、西郷従道欧州より帰朝するや、兄南洲を鹿児島に訪日、将来の国家的施設に関して協議するに際し、南洲に告げて曰く、仏国巴里府には「ポリス」なるものあり、棒を携えて市中を巡邏し、非違を警め、市民を保護し、人に対すること頗る親切なり、我国この制度を採用し、東京の如き帝都に「ポリス」を置かば、治安警保其よろしき得んと、南洲之を然りとし、胸中早くこの制度採用の計画を運ばせり。既にして御親兵を率いて上京し、廃藩置県の断行成るの後、「ポリス」制施行の事を大久保甲東に謀る。時に南洲は参議として廟堂に立ち、甲東は大蔵卿たり、南洲自ら其局に当るを得ず、故に甲東をして之を斡旋せしむ。明治 4 年 8 月 5 日、甲東は右大臣岩倉を訪い、「ポリス」制度採用の事を談ず、具視之に耳を傾け、尚熟考すべしと告ぐ。7 日具視自ら甲東を其自邸に訪い、「ポリス」制度施行の適切なるを答ふ。而して具視の辞去するや、西郷従道来たりて談この事に及ぶ、是に於いて議遂に熟し、邏卒 3 千人の募集を見るに至れるなり、邏卒は即ち「ポリス」にして後の巡查なり、初め皆櫛の棒を携え市中を巡警す、総て巴里府に倣えるなり。」

\* 伝記等は、伝聞のためか通達、日記等の一次資料とはやや異なることがある。

③ 『開国五十年史』上巻、男爵大浦兼武「警察制度」471～472 頁

「維新の際世局一変し、幕政概に綱を解き、新政未だ挙げず、千戈倥傯不逞の徒これに乗じて所在に出没し、動もすれば殺傷掠奪を恣にし、人民其堵に安んぜず。是においてか警察の施設最も急務に属するを以て明治元年に市中取締を江戸に置き、幕府の警察事務に属せし者を以て之に充て尋いで之を罷め、市中鎮撫取締を置き、各藩の兵士をして市中を巡邏、査察せしむ。二年更に諸藩の兵士を選抜して府兵を編成し、東京府に隷属せしむ。四年邏卒三千人を東京府に置き、以て人民保護の職に当たらしめ、従前の府兵を廃す。是に於いてか警察官の組織始めて成る（邏卒は明治八年に至りて、之を巡查と改称せり）。」

## 第 2 節 取締組の設置（国費）

その後、8 月 17 日には鹿児島県へ警固卒至急上京の達が出されている<sup>31</sup>。

4 年 10 月 23 日、太政官達、大蔵省へ「東京府へ達しに相成候条諸費の儀打合相渡事」と国費負担が示されている。

川路利良は、4 年 4 月 2 日東京府大属に任命され、大参事黒田清綱の下、邏卒徴募に当たっていた<sup>32</sup>。

<sup>31</sup> 『太政類典』第二編第 145 卷保民警察二鹿児島県へ達「兼テ被仰付置候東京警固卒至急差出候事」

<sup>32</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日本警察新聞社、マツノ書店復刻版 79 頁

なお、木戸孝允も、明治4年8月10日由利公正とポリスを論じ、12日には山縣有朋とポリス、海軍を論じている<sup>33</sup>。

明治4年10月23日太政官達「東京府下ニ邏卒ヲ配置ス」（取締組が正式名、東京府の原案は8区（当時の区域は山手線内側程度）であったが、西郷の関与で6区となったようである。）により、府知事由利公正、大参事黒田清綱の下、徴募された安藤則命、国分友諒、川路利良、坂本純熙（以上薩摩藩）桑原讓（土佐藩）田辺良頭（福井藩）の6人が各六区の取締組総長に任命される。

\* 三岡丈夫編『由利公正傳』（光融館、1916年）「福井からは田辺良頭一人で、薩摩から多くの人が来たがこれは全く黒田清綱（薩士、東京府大参事、元弾正台）の骨折りによった。」

規則は「取締組大體法則」であり、西郷の命名であろうことは「西郷隆盛文書」の「與人大體」（295頁幹部心得）と「間切横目大體」（298頁警察官心得）からも推測でき、附属の「自守規則16条」は警視庁章程及び行政警察規則にも採用される。

\* 警察史研究の泰斗武藤誠は、「警察手眼の重要部分と西郷の「間切横目大體」が極めて類似しており、精神としてはまったく一致している。」と述べている<sup>34</sup>。

『警察手眼』は、川路の訓示を下僚が纏めたものだがその意味では西郷隆盛の思想を体現したものであろう。

## 1 間切横目大體

一 監察と申して諸役人は勿論万事の目付役にて唯咎人を探し出したの口間が上手などと申す事は枝葉の訳にて全体咎人の出来ぬようにする処横目役の本意に御座候 深く心を盡して咎に陥らぬ様仕向け候が第一の事に候 先ず鰥寡孤独の者を憐み或いは患難憂苦の者を恵み善行なる者を賞め尊び人々互に不便かる様に仕立候事に御座候 最も気づくべき処は御役人取扱の善悪百姓の疾苦する所に御座候 私曲をはたらきては取扱の上よりして咎人にいたし成し候儀多く有り之ものに候えば深く心を用いて罪人の因って起こる所をつまびら審かに察するが肝要に御座候 若し役人の取扱宜しからずしては万人を苦しめ候 罪もあり君を欺く積みもありて重罪に当るのみならず一人の盗人よりは格別重きことに御座候 刑は無とど抛設けたるわざなれば一人を罰して万人を懲らさしめんとの事に御座候 軽き罪を重く罰し重き罪を軽目に取扱うては法を私すると申す場に相成りて人々法度を何とも思はぬように相成るものなれば万人おそれつゞしむ処あるが第一の事に候 （日本史籍協会叢書『西郷隆盛文書』299頁）

<sup>33</sup> 『木戸孝允日記』川村善二郎編訳 192頁

<sup>34</sup> 前掲『明治の炎』239頁

\* 加藤晶(警察政策学会警察史研究部会元会長)は、「私は、武藤誠さんの「警察精神の源流をたどる」(現代警察 122 号) 等書かれているように、明治警察の創設に当たっては西郷隆盛の功績をもっと評価してもいいのではないかと思う。3 年に西郷は弟の従道からパリのポリスの話を聞き、興味を持ち、御親兵を創るために上京した折、4 年 7 月に政府要人と協議してパリのポリスのような組織を作ることの了承をとり、川路利良に鹿児島県でポリス要員 2000 名を募らせ、また、司法省の欧州制度視察メンバーに川路を入れた。こうしてみると、川路の功績の源は西郷にあるといえる。」と述べている。

(警察政策学会資料第 77 号『警察協会雑誌にみる警察の歴史』47 頁)

## 2 「取締組大体法則」(全 19 条)

一 取締組は諸民をして安全自由を得せしめん為に設ける所なれば第一信実を旨とし無益に厳刻凌辱を加え又は愚弄の所作言語等決して之れ有べからず諸事穏和に取扱ひ下の為に手引者と為るの心得を以て其便利を得せしむべき事

### 「取締規則」(全 26 条)

第一則 持区中は五人宛昼夜無間断巡邏いたし第二則以下の規則に注意し見当り次第其処置を為すべし但し可成丈ヶ諸民営業の妨に成らざる様可心付事

### 「取締組自守規則」(全 16 条)

1 府下の取締は庶人安堵営業の為に差置かれ候儀に付其趣旨相心得専ら行儀作法を正しくし決して威権ヶ間敷儀致す間敷事

## 第6部 廃藩置県と警察制度の近代化

### 第1章 留守政府による近代化の推進

廃藩置県（明治4（1871）年7月14日）は、王政復古の号令に次ぐ、第二の維新ともいわれそれまでの二元構造から、統一国家（3府、72県、1使、4年末）合計3,000万石）へと歩みだした<sup>1</sup>。

廃藩置県とは何であったのであろうか、ソ連の崩壊を予言した小室直樹教授の明治維新に対する見解の要点を紹介したい。

「山崎闇斎、崎門学の高弟浅見綱斎が著した「靖献遺言」は、幕府の朱子学を打ち倒す方向を生み出し、さらに、山鹿素行の教えにより武士道の主君は遂に天皇にまで昇華し、武士は藩主、将軍のさらに上の天皇を主君にすべしというまでに高まっていった。

そして、廃藩置県は、何の抵抗も一言の不平もなく行われた。英公使パークスは「もしこれがヨーロッパで行われたならば、必ず数年の戦乱となったであろう。」と言って驚嘆した。天皇はまさしく神であると吃驚したのです<sup>2</sup>。」

「勤皇の志士たちは日本資本主義の中心人物になる。これらのことはM・ヴェーバーの『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』を読めば見当がつく。」と述べている。

さて、近代化政策は、先に述べた警察・司法制度の近代化に続いて、このような下級武士出身者により廃藩置県の前後から矢継ぎ早に実行され、4年4月の戸籍法の制定から散髪・廃刀の自由、5年には学制の公布、8月には府県裁判所設置、鉄道開通、11月には違式註違条例（今日の軽犯罪法）制定、6年には徴兵令、地租改正などが行われた。

ここで重要なことは、明治5年7月の条約改正解禁を睨んで、ヨーロッパ並みへの警察制度と司法制度の近代化が進められたこと、また、廃藩置県から5ヶ月後の4年12月に岩倉使節団は出発し、国内では留守政府（司法卿江藤新平などが主動）が近代化を急進させたことである。

4年12月の岩倉使節団派遣後は政府筆頭参議として、留守政府の中核的位置を占めていたのが西郷隆盛であり<sup>3</sup>、警察制度は、4年10月に正式名「取締組」を設置し、さらに、5年3月「邏卒」導入による近代化を進めている。

コラム 西郷隆盛の憂鬱

<sup>1</sup> 「画一の政体建議」（…国体政治の一致、国権一に帰し国力一つに合し…）『大蔵省沿革史』3年12月）

<sup>2</sup> 小室直樹著『論理の方法』「明治維新に見る根本的エトス変換」372～376頁、東洋経済新報社2003年

<sup>3</sup> 明治維新学会編『講座明治維新第4巻明治国家の形成』有志社2012年5～6頁



明治4年7月28日、西郷隆盛が知己の英公使館日本語書記官 A・サトーを訪ねた。

サトウの日記には「いつまで東京にいることになるかわからない。と言い、生麦事件の時は遠島（沖永良部島）になっている最中で、鹿児島砲撃の後でやっと鹿児島に帰ることを許されたという。三度遠島の憂き目にあったそうである。

今年の春の豊後日田地方の事件は、農民一揆に過ぎなかったという。彼の藩は東京に三千名以上の兵を置いているそうである。」といったことがサトーの日記に記され、無口であったとも書かれており、訪ねた理由もはっきりしなかったようである。

維新前のお阪等において、イギリスとの外交にも活発に発言していた当時との違いにサトーは疑問を持ったようである。当時、イギリス公使館側は、薩摩藩、西郷の動静に注目していたようであり、当時の政府と薩摩藩・西郷との微妙な関係が窺われる。また、「今年の春の豊後日田地方の事件は、農民一揆に過ぎなかった」との発言は、大久保利通文書にある「不平士族、公家、県知事等、秋田県士族までが絡む陰謀事件」とは、かなり異なる見解である。

薩摩藩出身の外務卿寺島宗則は英国に2回留学し、英国外相とも意見を交わし「日本の内戦の危機」などを述べた人物であるが、英公使パークスとの会談において西郷について「西郷は非常に賢い男 (a very clever man) ではないが、影響力を持っている<sup>4</sup>。」と評しているが、寺島自身はイギリス側から「ずる賢い人物」という評価を得ており、両者の面白い評価である。

なお、薩摩藩領内には、高千穂、佐野神社、霧島神宮、豊玉姫神社など神話代の神社や、神武天皇出航の湊、美々津なども存在しており、これらが天皇崇拜となり、明治維新の源思想とも思えるが、維新後の島津久光らの動きには新政府の天皇護持とは反対に行くような動きが見られた。

#### コラム 仕事の鬼

廃藩置県が行われた時、イギリス公使館では代理公使らが一週間の箱根旅行中であったという。それは、公使パークスが4月から賜暇休暇で帰国中であり、ワーグマンの『ジャパン・パンチ』(1871年9月号)誌に「日本政府が味わった静寂の一週間」とする記事で「代理公使と日本語書記官が揃って休暇に出かけ、公使館を空けるということはパークス公使在任中には考えられない「至上の静寂」の到来を満喫したのは代理公使アダムスやA・サトーであったらしい。仕

<sup>4</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国 217頁

事熱心、仕事の鬼で知られたパークスは、絶えず動き、イギリスの国益追求に邁進していた。

## 第2章 大蔵省による警察制度近代化の推進

### 第1節 近代化策の推進と既存制度の充実・強化

民部省と合併の大蔵省（戸籍寮）は、地方警察制度を所管し、神奈川県邏卒を近代化モデルとして認定、三府・開港場への導入等の近代化を進め、併せて既存の捕亡の充実・強化を進める。

#### 1 近代化の推進

##### (1) 警察の名称・定義の制定

##### ア 「大蔵省事務章程」

民部省から警察所管を引き継いだ大蔵省の所掌に、「大蔵は理財会計に関する一切の事務を統理し、全国人民の分限、地方の警邏、駅遞、郵便等の事を総監し(以下略)<sup>5</sup>。」(明治4年8月19日)と定められた。

- \* 広島県は、「5年7月、広島県市街に警邏を置く」及び「市中取締規則1 地方警備の儀は庶民安堵営業致候様……」と定めている。(『法規分類大全』警察門 277 頁)
- \* 和歌山県は、7年6月捕亡吏を警邏組とし、詰所を警邏局とした。8年の行政警察規則により、警邏を邏卒に、警邏局を警察署に改称した。(『和歌山県警察沿革史』7～8頁)
- \* 従来、大蔵省の警察制度所管はほとんど述べられていない。

戦後、編纂された『内務省史』では、要旨「……廃藩置県により兵部省から司法省へ警察管轄が移る<sup>1</sup>。」とあるが、史実とは乖離している。東京府の治安維持権が、兵部省に委任されていたことの誤解と考えられ、史実は大蔵省から司法省である。

地方の治安維持権所管は、内国事務局から明治元年の七官制において会計官「民政司」に引継がれ、次いで民部省、そして大蔵省との離合を経て、民部省へ、廃藩置県により民部省廃止、合併の大蔵省が所管し、その後司法省に移管され、次に内務省へとつながる。

なお、大蔵省の地方警察所管事実は、大久保利通の8年5月建議「警察は治国の要務」から『大蔵省沿革史』に辿り着き、拙著「明治維新と近代警察制度」にて、初めて紹介したものである。

<sup>5</sup> 『大蔵省沿革志』上、169 頁

## イ 「戸籍寮事務章程」

大蔵省、戸籍寮の事務章程（第1～15）（明治4年8月19日）における警察事務の規程は「戸籍寮事務章程 第5 其の要務は奸匪を途絶し資産を保護するに在り、故に地方警察法の提理を要する者有らば其の方法を審按具状して一般の法則を定立す<sup>6</sup>。」と新たな地方警察法の規則などを公募している。

\* 戸籍寮の所管は、「戸籍寮ハ全国戸数、人員、族屬及ヒ神社、寺院ノ事務ヲ掌管ス。」であり、頭は、田中光顯（土佐、元陸援隊士）<sup>7</sup>である。

なお、明治2年7月8日民部省・戸籍司が、警察制度を所管した例もある。

戸籍制度は、従来の身分制による人民把握から、身分制廃止による壬申戸籍（明治5年）が国民把握の基礎であった。

\* この地方警察法は、大久保がかねてから地方の政治を重視していたことから出たのではないかと思える。なお、福澤諭吉は、『文明論之概略』（明治8年8月）の中で「分権論」を唱え、政権と治権（地方分権）に分け「その地方に住居する人民の幸福を謀ることなり、即ち警察の法を設け、道路橋梁堤防を営繕し、学校社寺遊園を作り衛生の法を立て、区入費を取立てる等是なり」（宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店2012年386頁）と述べている。両者の考え方は酷似している。

## ウ 「警察」の用語の由来

明治初期の警察事務は、奉行所体制の継続として取締、民生、戸籍、裁判（聴訟）事務に包括されており、維新直後の諸藩への太政官達では、警衛、警護が任務内容として示されていた。

また、幕府当時も慶応2年11月大阪城における将軍謁見について、外国公使の「警衛」、また、横浜港の「警備」といった用語が使われていた。

これまでの研究では、

- ① 訳語としての登場は、明治6（1873）年6月、出版の『仏蘭西法律書・刑法』にフランス語の *Policce* の訳語「警察」が初めてとされ、
- ② 公用語としての登場は、明治5（1872）年9月、「司法職務定制」において「第五 検事職制 二、検事の職は、罪訟、事端、発するに始まり、裁断、処決に止まり、未発を警察するの事に関与せず。」が初めとされていたが、（警察政策学会資料第31号『「警察」という言葉の成立事情』平成16年3月）
- ③ さらに、明治4（1871）年8月、「大蔵省戸籍寮事務章程」の「地方警察法の提理」

<sup>6</sup> 『大蔵省沿革志』下331頁

<sup>7</sup> 伊藤博文により薩閥対策の警視總監に22年任、宮内大臣当時の日露戦争直前、昭憲皇太后の夢枕に「誓って皇国の御為に帝国海軍を護り奉る」と告げられた武士が坂本龍馬との逸話の、龍馬の写真の提供者。

が嚆矢としていた。

(警察政策学会機関紙『警察政策』第20巻平成18年「明治維新と近代警察制度」)  
ところが、さらに遡ると文久元(1861)年まで10年遡ることになったのである。

#### ④ 幕末の外交関係文書『続通信全覧』にある「警察」の公用語

##### ① 1861(文久元年)年5月

函館市中警衛及び居留地警察規則1件「続通信全覧類輯之部」規則門394頁  
函館居留地警察規則1件

\* 文久元年5月28日、外国人触書の件につき 米コンシュルの書翰

##### ② 1867(慶応3)年5月

横浜居留地内警吏並道路溝渠修復1件「続通信全覧類輯之部」地処門387頁  
慶応三年丁卯5月横浜居留地内道路溝渠修繕等条約ノ地税五分ノ一ニテハ、処置シ  
難キヲ以テ以後皇国ニテ擔シ且警察吏トシテ外国人雇役アルヘシト英公使陳述セシ  
ニ因リ神奈川奉行所意見開陳ノ申凜

#### (2) 「邏卒」の近代化モデル認可と全国導入

陸奥神奈川県知事の上申により明治4年10月12日、大蔵卿大久保利通、大輔井  
上馨が「取締員」を、12月には「邏卒」を井上馨が認可し<sup>8</sup>、近代化モデルとなる。

邏卒制度は、三府・開港場を中心に導入され、4年12月新潟、5年1月大阪、5年4  
月愛知、5年5月東京、5年7月広島、5年8月函館、5年10月京都と拡がっている<sup>9</sup>。

## 2 既存制度「捕亡」の充実・強化策

### (1) 捕亡増員と単独課へ

明治4年2月欠日、太政官から大蔵、民部両省へ「諸県捕亡吏設置の準則<sup>10</sup>」が指令  
される。

要旨「従来は、定員の内にて捕亡をおいたが、役員を定員の枠外で置くことは問題が  
あるので、事務の繁閑により相当の人員を増加し、分課して捕亡の管轄をすること。」

又、人員は、10万石につき少属又は権少属1名、吏生1および等外付属二等10人  
である。

\* 当時、新政府領の(神奈川、長崎、兵庫、新潟計4県及び東京、京都、大  
阪の三府を除く)37県の捕亡給与総額は、9,566石、上記12人の給料総額は、  
119.5石であり、総人員は約960人と推定される。

<sup>8</sup> 『神奈川県史料』第五巻警保、547～548頁

<sup>9</sup> 『太政類典目録』中、八保民、272頁他

<sup>10</sup> 『法規分類大全』警察門[1]265頁

## (2) 全国の捕亡整備通達

さらに、同4年12月22日大蔵省達「諸県捕亡吏撰用方を定む<sup>11</sup>」（三府、五港を除く）により、国費予算化が図られ、

「各県捕亡吏の規則は後日一定に帰すべきも、三府五港を除き、給料、諸入費とも管轄石額40万石までは10万石毎に金700円（両）、41万石以上は10万石毎に金350円（両）を増加し、この標準を以って適宜に人員を選用すべし、かつ、土地の形成に従い節減するもまた適宜に委す」

とされた<sup>12</sup>。

又、除かれた三府及び開港場府県庁宛に、5年6月に4年12月の達による予算措置の実施が達せられる<sup>13</sup>。

廃藩置県に伴い兵制を廃止した大、中藩は、明治5年1月10日残置の常備兵1個小隊（60人）を捕亡とすることが大蔵省から布告<sup>14</sup>された。

## (3) 各県の捕亡整備申請

既に「第5部第1章第1節農民一揆の多発と捕亡の増員要求」において述べたが、明治4年2月から9月に伊那県、日田県、中野県といった一揆・反乱多発県からの増員申請や奈良県、甲府県、福島県、五條県、濱田県における新規設置、増員申請が行われている<sup>15</sup>。

## 第3章 西郷隆盛による東京府取締組の近代化

### 第1節 「邏卒」制度の導入と増員

大久保利通の岩倉使節団派遣に伴い、明治4年10月23日達「東京府下に邏卒を配置す」（正式名称は「取締組」）の同日、盟友西郷隆盛が大蔵省御用掛（事務総督）に任命され、筆頭参議として留守政府を任される<sup>16</sup>。

西郷から東京府のポリス責任者大参事黒田清綱（嘉納）（後の枢密顧問官）への7通の書翰に、下記の様な精細・的確な増員要求、幹部の選定、不祥事案予防等が示され、戦略家、気配の人の面目躍如である<sup>17</sup>。

「ポリス一條につき正院と議論……人数不足に付……人民戸数何十軒に幾人との取締組を

<sup>11</sup> 『大蔵省沿革志』下、339頁

<sup>12</sup> 『法規分類大全』警察門[1]276頁、前掲『大蔵省沿革志』下、戸籍寮、339頁

<sup>13</sup> 『大蔵省沿革志』下、345頁

<sup>14</sup> 前掲『京都府警察史』第二卷、267頁、前掲『庁府県警察沿革史』和歌山県、4頁

<sup>15</sup> 『法規分類大全』警察門[1]262～276頁

<sup>16</sup> 『大蔵省沿革志』上、189頁

<sup>17</sup> 『西郷隆盛文書』日本史籍協会叢書、1923年、77～85頁

充て……小区に組子 30 人に小頭 1 人と整え（以下略）<sup>18</sup>」

そして、明治 5（1872）年 3 月 29 日太政官達「自今東京府下邏卒勤方神奈川県邏卒の方法に準拠せしむ<sup>19</sup>」と邏卒制度の導入が指示され、併せて西郷の計画通り 1,000 人増員計 4,000 人となり、5 月 13 日東京府邏卒となる。

導入に先立ち、5 年 2 月 19 日付東京府典事桑原讓から神奈川県権令大江卓への研修依頼の書簡「此度尊県邏卒に模し本府取締改正致したく……組頭永田佐平……兩人差立申候間何卒十日計御県下邏卒同様為見習」が出され、組頭 2 名が 10 日間派遣され横浜において研修が行われた<sup>20</sup>。

## 第 2 節 イギリス領事の語る東京の治安改善

イギリス領事館領事「ドーマンの報告」に明治 5 年初頭の東京の変貌の様子が書かれている。

「消えゆく大名屋敷、屋敷のお宝が安売り、士族の洋服着用により二本差しが大幅に減少、刀を振り回す乱暴人がほとんどいなくなる。

治安の大幅改善、生命と財産の安全という点で、今やこの町はヨーロッパやアメリカの他の大都市に匹敵する。私は昨年 9 月（4 年 9 月）に当地に来て以来、ほとんど毎日のように護衛を一人も連れずに、ありとあらゆる場所を歩いてみて回っているが、私に好奇の眼を向ける者もいなければ悪態をつく者もない。このように治安が改善された結果、政府は日本人の居住する区域と、外国人居留地の周辺に設けられていた番所を一切取りはらい、それに代わるに三千名の警察をもつてすることができたのである。」

その他、就学率の高さ（80 万府民の約 39,181 人、寺院、小学校、私塾など）などが報告されていた。（イギリス FOB 記録文書、1872 年 2 月 15 日付アダムズよりグランビル外相への報告、同年 4 月 15 日付属文書、萩原延寿『アーネスト・サトー日記』）

\* M・ドーマンは、元英国横浜総領事館員、慶応 3 年 11 月、準不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」に基づく神奈川奉行支配下の居留地、「警察・土地長官」を英公使の推薦で 1 年勤め、居留民選出の米人 E・H・ベンソンに引き継ぎ、東京領事館勤務となっている。

## 第 3 節 西郷隆盛の功績について

さて、このような西郷の功績は、『警視庁史稿』等には記されていない。もっとも、同史稿は明治 26（1893）年 3 月に書かれ、当時は保安条例の施行と自由民権運動家の

18 同上明治 5 年 3 月 15 日付 [53]

19 『法規分類大全』警察門[1]5 年 3 月 29 日、65 頁

20 額賀博愛著『大江天也伝記』大空社、1987 年、161 頁、『神奈川県警察史』上、219 頁

追放などに続く世情騒然たる時代である。また、序文が警視総監園田安賢により述べられていることを思えば、当時は西南戦争の余韻が残り、園田総監自身も戦った相手を、警視庁史に記すことは大変難しかったであろうことは理解できよう。

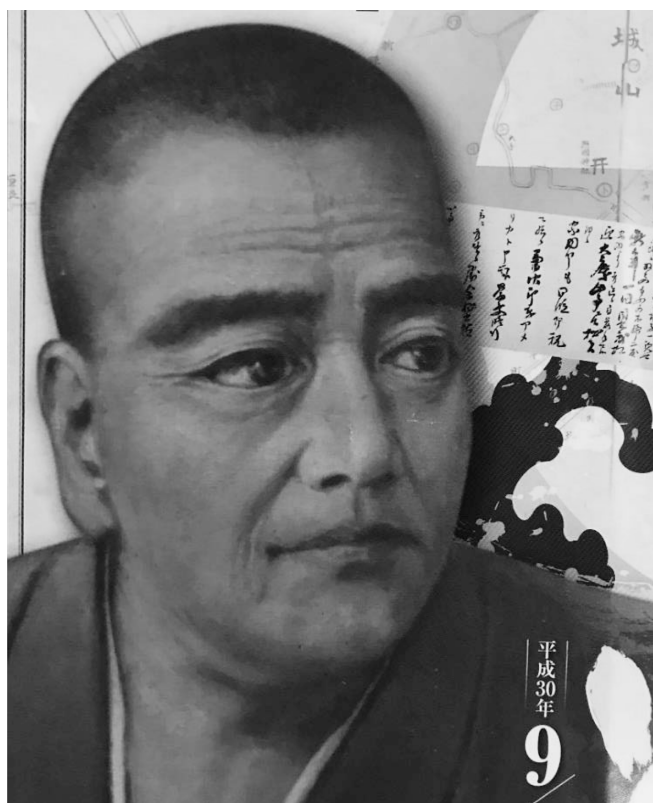
しかし、大警視川路利良が、明治9年、西南戦争直前に「外題、西南戦争に対する大義名分論」において「六千の警察は、吾長官（大久保利通内務卿）が創立、その根本は西郷氏（隆盛）の発意による。」（後記、第9部第5章第3節 警察制度の設置、増員についての川路利良の記述、参照）とあることから、史実に沿うことが必要であろう。

また、西郷は、明治23年復権しており、警察史での復権も必要ではないか。

明治維新は、士族層の消滅が最大の特徴であるが、特に薩摩は士族層が25%と多かった。西郷隆盛は、「廃藩に付生計の道を失い無禄の窮士は空しく路頭に立候」と強く憂えて「廃藩につき士族救助方願書」（前掲「西郷隆盛文書」[96]）を提出している。

また、戊辰戦争後薩摩に帰り、藩主忠義の命で戊辰戦争から帰還した士族を慰撫する藩政改革を行なっている<sup>21</sup>。

山縣有朋から依頼の廃職の長州藩元隊長2人の採用について、東京府黒田大参事宛の丁寧な書簡に人情味あふれる人柄が感じられる。故にここに至ったのであろう。



西郷隆盛（鹿児島県歴史資料センター黎明館）

<sup>21</sup> 御厨貴 牧原出著『日本政治外交史』放送大学教育振興会

## 第4章 司法の近代化と行政・司法警察の区分化

### 第1節 条約改正への司法権独立と警察事務の単独所管化

#### 1 司法制度の近代化

警察制度の近代化に続いて、司法制度の近代化（司法権の行政権からの独立及び裁判所の設置並びに刑法典等の制定等）が進められ、4年7月、司法省の設置、司法職務定製の制定及び地方裁判所の設置と府県知事からの裁判権回収などが進められ、ここにおいて司法、行政、立法混在の奉行所体制から近代的分権体制へと進むことになる。

明治4年2月欠日、太政官から大蔵、民部両省へ「諸県捕亡吏設置の準則<sup>22</sup>」が指令されており、「分課して捕亡の管轄」も進められていた。

4年8月、東京府所管の聴訟断獄（裁判）事務の司法省移管と東京裁判所の設置、司法省の捕亡・囚獄事務が地方官へ委任される<sup>23</sup>。

同年9月大蔵省の聴訟事務を司法省へ移管、同省に聴訟課が設置される<sup>24</sup>。

そして、同年11月の県治条例による新県の府県聴訟課（裁判、警察所管）の聴訟（裁判）事務は、地方裁判所が設置され次第、裁判所へ移管され、警察、監獄制度が残り、「邏卒課、捕亡課」といった事務分掌になる。

また、3年9月、「弾正台各藩監察主任をして近地異変あるときは速やかに之を申牒せしむ」と国事犯の弾正台への通報が指令されていたが、司法省設置とともに弾正台は廃止され、国事犯は、正院監部の所管とされた。

#### 2 領事裁判権による日本側警察権への制限内容

陸奥外務大臣は、「司法警察権は外人に適用すべからざると覚悟せざるべからず抑々司法警察権は刑事訴訟手続の一部に属する者なれば（刑事訴訟法第46条乃至第48条）裁判権の一部なり<sup>25</sup>」と述べている。

刑事訴訟法における令状主義の原則から言えば、現行犯以外の逮捕、搜索差押などの権限行使は外国判事の審査を受けることになり、極めて重大な制約を受けることになる。

### 第2節 弾正台廃止と国事犯対応の強化

明治4年7月、弾正台が廃止され、国事犯、一揆反乱対策は、政府（正院監部の所管）となり、各府県、鎮台（明治4年8月仙台、東京、大阪、熊本）の連携となる<sup>26</sup>。

<sup>22</sup> 『法規分類大全』警察門[1]265頁

<sup>23</sup> 司法省総務局記録課編『司法省沿革略誌』1900年、15頁他

<sup>24</sup> 同上、15頁

<sup>25</sup> 大山梓著『日本における外国人居留地』39～41頁

<sup>26</sup> 『法規分類大全』兵制門[1]兵部省達4年11月23日付48頁、元藩々へ達同8月14日付100頁、同10月7日付同100頁



\* 太政官職制章程 正院 機密大吏 監部課

監部課事務章程 監部は正院耳目の官にして諸官省各局地方官員奉職の怠惰  
庶務の奸詐を行走探索するの職なり

### 第3節 行政権、司法権の区分化

司法警察（犯罪発生後の措置）は、司法権の範疇とし、予防の業務は行政警察として行政権の範疇との区分が行われる。

#### 1 区分の根拠規則

##### (1) 「司法職務定制」の「未発を警察する」による区分

「司法職務定制」

「検事職制 第22条 第二 検事の職は罪訟事端発するに始まり裁断処決に止り未  
発を警察するの事に干預せず」

\* 司法職務定制の関係条文は、末尾に付録とする。

##### (2) 「警察総規則案」条文の警察基本規則への導入

明治6年6月29日、司法大輔福岡孝弟策定のフランス系「警察総規則」案<sup>27</sup>

第3条 司法警察ハ行政警察預防ノ力及バズシテ法律ニ背ク者アル時、其犯人  
ヲ探索シテ之ヲ捕縛スル者トス

この規定が、下記に導入されている

ア「検事職制章程司法警察規則」（明治7年1月）

第10条「司法警察ハ行政警察預防ノ力及バズシテ法律ニ背ク者アル時其犯人ヲ  
探索シテ之ヲ逮捕スル者トス」

イ「警視庁章程」（明治7年2月）

第4条「行政警察預防ノ力及バズシテ法律ニ背ク者アル時其犯人ヲ探索シテ之  
ヲ逮捕スルヲ司法警察ノ職務トス 之ヲ行政警察ノ官ニ於テ行ウ時ハ  
検事職制章程並司法警察規則ヲ照会スベシ」

ウ「行政警察規則」（明治8年3月）

第4条「行政警察預防ノ力及バズシテ法律ニ背ク者アル時、其犯人ヲ探索逮捕  
スルハ司法警察ノ職務トス之ヲ行政警察ノ官ニ於イテ行フトキハ検事  
掌底並司法警察規則ニ照スヘシ」

（『法規分類大全』警察門1頁）

<sup>27</sup> 『公文録』、由井正臣 大日方純夫著『官僚制 警察』岩波書店

## 2 司法・行政の区分に関する従来説の紹介

### (1) 『内務省史』

「明治7年2月には東京警視庁職制章程並びに諸規則が制定公布され、第4条に行政警察と行政警察の概念及び司法警察との区別限界を明らかにした。」

(『内務省史』第二卷第四章警察行政三「行政警察・司法警察の確立」)

\* 警察総規則案の条文が採用されたのは、東京警視庁職制章程が初である。

### (2) 『官僚制 警察』

「司法省案（警察総規則）は現実化することなく消滅した。」

(由井正臣 大日方純夫著『官僚制 警察』岩波書店313頁)

\* 前記のように一部の条文は採用されている。

### (3) 「明治警察史の特長」

「司法との混同の時代から脱却して、行政警察を確立する原動力が川路大警視の建議書である。(上33ページ)」

(警察史研究家高橋雄毅著「明治警察史の特長」(上・中・下『警察研究』第八卷第八・九・十号良書普及協会昭和十二年)

\* さらなる検討を要する。

## 第4節「県治条例」の施行と司法制度近代化との調整

明治4年11月27日「県治条令」が發布され、既に警察業務所管の課等が設置されていた三府・開港場以外の県において、聴訟課が置かれ、裁判・警察等業務を所管することになる。

同条例(明治4年11月27日大蔵省制定)は、各県の統一基準として聴訟課「管轄内人民ノ訴訟ヲ審理シ、曲サニ其ノ情ヲ盡サシメテコレヲ長官ニ具状シ、及ヒ管轄内ヲ提警シ、罪囚ヲ処断シ、匪徒ヲ緯捕ス」とし、「県治事務章程、上款第16地方警邏ノ創設若シクハ変更、下款第6市街村落ノ警備方法ノ施設、第8犯罪者ノ逮捕」(裁判は省略)が定められた<sup>28</sup>。

そして、司法制度の近代化による地方裁判所の設置により、各県の裁判事務が地方裁判所へ回収され、警察が「聴訟」体制から独立することになる。

この条例は、廃藩置県後の新県を対象としていたが、東京府は、明治3年8月には「府兵局」に拡充されている。神奈川県は、4年12月2日邏卒課を設置し、裁判制度との分離を図っている。

<sup>28</sup> 『大蔵省沿革志』上、195～196頁

## 第7部 独立所管「警保寮」の設置と外国制度の導入

### 第1章 独立所管「警保寮」の設置

#### 第1節 留守政府による近代化諸政策

廃藩置県が成立し、統一国家が実現すると次の近代化に向けた動きが加速する。岩倉、大久保、木戸ら政府首脳は、条約改正発議を延期とし、まずはその予備交渉を行い、かつ、近代化への各国の諸制度を調査することになり、廃藩置県5ヶ月後の12月、岩倉使節団で出発する。

また、留守政府は、大きな改革は使節団派遣後に行うとしながらも江藤司法卿らの急進政策が進められた。

「明治維新の三大改革といわれる学制・徴兵令・地租改正を含めた近代化政策の大部分は、留守政府に因ってわずか2年間と言う短期間で実施されたのである。そして、留守政府の中核的位置を占めていたのが西郷隆盛（筆頭参議、大蔵省御用掛）であった。このような急進的な政策推進は、政府の内外に大きな反動をもたらすことになる<sup>1</sup>。」

警察制度については、外交課題「英・仏駐屯軍撤退交渉」の担保である近代警察制度「邏卒」が全国の開港場や東京へと導入され、首都の治安は急速に改善される。

しかし、江藤司法卿により、維新に大きな役割を果たした士族の救済策に反する「番人」制度が創られ、「邏卒」である士族の大きな反発が出ることになる。

#### 第2節 内務省設置案の建議と凍結

廃藩置県後、大蔵省が旧民部省（警察・裁判・監獄制度所管）を合併し、今日の総務省、警察庁、厚生労働省、国土交通省、経済産業省等を併せ持った巨大省庁となり、近代化予算をめぐる司法省の全国への裁判所設置など各省の施策との対立が激化し、打開策として大蔵省を分解しての内務省設置案が出されるなどの状況となった<sup>2</sup>。

##### 1 内務省設置案の建議と留守政府の合意

明治5年4月3日、左院儀制課長宮島誠一郎が、左院での熟議を経た「新設内務省の儀」を具申、留守政府筆頭参与西郷隆盛、左院議長後藤象二郎、副議長江藤新平、東京府権参事三島通庸、陸軍少輔西郷従道等が賛成した。

しかし、大西郷は「僕1人死以而担当すべし、況や板垣同志ならば仕合なり、但しこの事は機密なるべし、万一漏洩せば大蔵より防御の策を建べし、乃而此事を施行せば先ず三段に策を定め発論熟議決策まで其人を極め置くべし云々」と機密を指示した<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 明治維新学会編『講座明治維新4近代国家の形成』有志社 勝田政治1近代国家の形成をめぐって6頁

<sup>2</sup> 前掲『内務省史』第一卷第三章二、59頁

<sup>3</sup> 『内務省史』第三卷911頁

また、岩倉使節団派遣に伴う大臣参議及各省大輔約定書により「<sup>なごり</sup>成丈新規の改正を要す可らず」の縛りもあったが、上記のような近代化策の実施実態からはその影響はほとんどないと見られる。

## 2 大久保の一時帰国と内務省設置案の凍結

大久保利通は、伊藤博文と共に条約改正の全権委任状問題で、在米国の岩倉使節団から一時帰国（明治5年3月24日～同年5月17日）する。

『大久保利通傳』によれば、「到底大蔵省の事務を分割せざるべからざることを看取した。」とあるが、「西郷等の書信によって、内地の形勢、鹿児島<sup>鹿児島</sup>の状況等を聞知し、深く憂慮するところありて帰朝したるもの」とされている。従って、大久保の一時帰国は委任状問題のみではなく大蔵省問題なども含めてのものであった<sup>4</sup>。また、大久保は、随従のフランス留学8年の吉原啓二郎に西郷らとの連絡を行わせていた。

明治5年5月13日、大久保は宮島誠一郎を訪ね、「建白書は再度の洋行帰朝の日迄見合呉候<sup>5</sup>」と伝え建議は凍結となる<sup>6</sup>。

なお、大久保は、明治2年以来、内務省設置案を抱卵していたのであった。（後記、第2章、第2節、4、(1)大久保利通の内務省構想と岩倉使節団における調査・研究、参照）

内務省設置案については、宮島案の他、「司法省大輔福岡孝弟の建議が明治6年4月に初めて正院で審議された。審議後の5月中旬参議江藤新平が内務省を含む官制案を作成し、地方行政のみならず初めて警察行政も担当する象徴として内務省を位置付けた。留守政府において……内務省設立は合意に達したが、岩倉使節団との「約定」により凍結された<sup>7</sup>。」

## 第3節 独立所管「警保寮」の設置と司法省附置

近代化の先頭を走っていた警察制度は、近代化政策への反対運動による治安の悪化、大蔵省と各省の予算をめぐる対立激化、そして大久保の内務省構想が凍結といった状況の中で、格上げ、単独所管の「警保寮」が設置され、司法省附置となる。

警保寮設置については、従来の研究でも設置経過、司法省附置の理由などは、明確にはされていない。

### 1 設置経過

まずは、『司法省沿革史』の記述に沿うと下記のようなようである。

明治5（1872）年4月、江藤新平が初代司法卿となる。

<sup>4</sup> 勝田孫邇著『大久保利通傳』下巻、1911年、194～195頁、65頁

<sup>5</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[1709]宮島誠一郎への書翰

<sup>6</sup> 『内務省史』第三巻910頁

<sup>7</sup> 明治維新学会編『講座明治維新第4巻近代国家の形成』、二征韓論政変と大久保政権79頁

明治5年8月3日日本省職制章程（後に「職務定制」）判事、検事職制章程、地方邏卒兼逮部職制、捕亡章程、証書人、代言人、職制、各裁判所章程、明法寮職制章程等を仮定

注 地方邏卒逮部職制では邏卒長が、検事を兼ね、また、令状主義の擬制により逮捕状の判断なども行うことで、多忙、過重負担の声が出ることになる。なお、捕亡章程第35条は「捕亡の職務は罪犯を探索するに始め捕縛して裁判官に付するに終わる」と司法分野に限定していた。

明治5年8月23日東京府邏卒を本省管理に属す

明治5年8月28日警保寮二等を本省境内に置き頭、権頭……乃ち邏卒総長正七位川路利良、同坂本純熙、同安藤則命を警保助に転じ利良をして大警視を兼ねしむ

## 2 司法省附置の理由

(1) 当時、全国の一揆・反乱対策への警察の強化・拡大が求められていたため大蔵省戸籍寮の課級の所管から、局級に格上げすることが筋道であろう。

(2) 留守政府と大久保利通の一致した意見である、受け皿たる内務省の設置が凍結中であり、暫定の受け皿は、行政・司法の表裏関係など関係の深い司法省が適切であること。

注1 司法制度の近代化が進められ、司法警察（犯罪発生後の措置）、行政警察（行政権により行う、予防、指導業務）の理論的区分化が進んだこと。

注2 明治4年7月19日、「司法省捕亡」が地方官に委任されていること。

注3 明治7年の内務省設置時には、警保寮が丸ごと内務省へ移管されたこと。

(3) 大蔵省の過大権限批判に対する解決策の意味も大きいこと。

なお、明治維新史学会々長勝田政治は、「行政警察を司法省警保寮管轄としたことは、内務省凍結後という政治状況の産物であった。」と述べている<sup>8</sup>。

いずれにせよ、大久保と留守政府西郷の合意であったことは、間違いないと思える。

そして、5年8月には警察所管が、大蔵省戸籍寮から独立、局級「警保寮」が設置され、司法省に附置となる。また、東京府「邏卒」も「警保寮」に付属され、国家中央警察的な位置付けで、東京府の一般治安と全国への警察活動の指導・監察及び国事犯の全国対応に当たり、警察力の強化は着実に進められた。

## 3 「警保寮職制章程」の制定経緯等

### (1) 制定経緯

---

<sup>8</sup> 勝田政治著『内務省と明治国家形成』吉川弘文館、2002年79頁

警保寮は5年8月28日、設置され、9月2日大検事島本仲道が警保頭兼務川路利良が警保助兼大警視、坂本純熙、安藤則命が警保助に任命される。

\* 川路は、明治5年9月14日から6年9月6日、ヨーロッパ派遣となる。

\* 島本は6年11月10日、福岡孝弟大輔と共に征韓論、小野組事件問題で職を辞している。

10月12日、前月帰国した上海・香港派遣者への「邏卒規則」至急報告が指示され、18日付で神奈川県が訳文中に付き可能な限り至急提出を回答、報告書は10月日欠となっており、10月19日、「警保寮職制章程および東京番人規則を仮定」が達せられていることから、警保寮章程には間に合わなかったのであろう。

その後の、警視庁章程、行政警察規則には上海邏卒規則の実務条文が27条程度引用されているが、警保寮章程には見られないことから首肯できる。

また、番人制度を含むこの規則は、番人制度を企画した司法卿江藤新平が、深く関わったであろうことは容易に考えられる。江藤は、フランスの規則を翻訳させ、これに基づいて次々と新法を出したと伝記にも述べられている。

いずれにせよ、明治警察史研究の重鎮中原英典によれば、「警保寮章程第二条 警保寮を置くの趣意は国中を安静ならしめ人民の健康を保護するためにして安静健康を妨ぐる者を予防するにあり。これらの発想のとりあえずの根拠は、ブスケの「行政警察・司法警察ノ事」を抜きにしては考えられないと思われる<sup>9</sup>。」とのことであり、この規則からフランス式（健康を保護等）が導入されたのであろう。

## (2) 「警保寮職制章程」

### 第一章 警保寮職制

第一条 頭、権頭 本省卿輔の指揮を受け全国警察の事を総提し……。

第一 各府県に派出し管下警察の事を監督し小警視及び警部巡查を総撰し  
違式以下罪決し難きを処断す

第二 各地方に於いては時宜により検事速部長の務を兼ね又検事より大警視  
を兼ねることあるべし

第五 地方の速部を兼ねる時はその職務章程第八章第九章を照すべし

\* 地方邏卒兼逮捕部職制、捕亡章程

\* 各府県に派出し監督する等の定めであったが、実際に府県に派出された記録は、明治5年9月に山梨県において「警保寮出張所を設け、警保寮官員が出張、八代郡、甲府市にて村々を巡回した。」の記録<sup>10</sup>程度である。

<sup>9</sup> 中原英典著『明治警察史論集』良書普及協会1左院における行政警察規則案審査10頁

<sup>10</sup> 『庁府県警察沿革史』4山梨県17頁

## 第二章 警保寮章程

第二条 警保寮を置くの趣意は国中を安静ならしめ人民の健康を保護するためにして安静健康を妨ぐる者を予防するにあり

第三条 番人を監する巡査は警部之を督し……

## 第2章 外国制度の導入

### 第1節 警察・司法制度の近代化先行

#### 1 近代化先行の背景

日本の開国と近代化は、外国駐屯軍(外国人殺傷事件多発と日本の警察制度への不信)及び不平等条約(領事裁判権・関税自主権の喪失)に象徴されていた。

したがって、国家目標は駐屯軍撤退及び領事裁判権撤廃であり、安政条約の改正発議の期限が5年7月であることからこれらに向けて、まず、警察・司法の近代化が進められることになる。

戊辰戦争収束の明治2年、英仏駐屯軍撤退交渉が始まり、この担保として明治3年、横浜居留地において近代警察の創設が始まる。

また、領事裁判権廃止への司法制度改革は、明治3年12月の「新律綱領」制定に始まり明治4年の司法省設置で本格化し、司法権独立への府県・大蔵省所管の裁判権の回収と司法省の捕亡・囚獄事務の地方官への委任など、行政・司法の区分の整理が行われる。

従って、従来の警察史研究では行政・司法の区分は、明治6年9月以降の川路利良の建議に始まるといった見解もあったが、実際は、明治5年8月の「司法職務定制」に始まり、6年6月の「警察総規則案」において条文化され、これが7年3月の「警視庁章程」に採用されるという経緯であった。

また、太政官行政体制下の警察事務は、裁判制度の一環とする位置付けであったが、司法制度の独立・分離と共に犯罪検挙後の司法事務と犯罪予防の行政事務に区分され、行政事務を主とする予防警察制度が重点ともなり、一揆、反乱多発への効果的な予防と検挙活動が進められることになる。

このように、近代化において警察制度・司法制度が先行したのは、領土主権の根幹に関わる英仏駐屯軍の早期撤退と安政条約の改正発議期限に間に合わせようという事情があったと認められる。

しかし、5年7月の早急な条約改正発議は困難となり、万国対峙の岩倉使節団による海外実態の研修視察となる。

一方、太政大臣三条実美・参議西郷隆盛らの留守政府は、条約改正を可能とさせる国

内改革遂行に従事することとなる<sup>11</sup>。

明治4年11月3日、筆頭参議西郷隆盛が親友桂四郎に、「来年外国交際の起源に相成り候て、<sup>とて</sup>逆も十分な交際相<sup>あいとどの</sup>調わず……改正の期限を5年位に相延べ、其の内国内の事業を振起し、民法は勿論、宣教の道も行届き候上では相済まざる故、期限の間に確定致させ候<sup>つもり</sup>賦。」と説明している通りである。何としても法律を改正し法体制を整備しなければならぬ<sup>12</sup>という状況であった。

さて、警察制度の近代化成立は、行政警察規則制定の明治8年3月と考えられ、駐屯軍もこのタイミングで撤退したのであった。

しかし、領事裁判権撤廃（司法制度近代化）は、明治32年という四半世紀も後によりやく実現されることになり、関税自主権の回復はさらに後年となった。

## 2 明治国家形成への重要な意義

警察・司法制度の近代化が先行したことは、その後の立憲国家構想という明治国家の最重要事項決定について、極めて効果的であったことは、

「清国の運命を外国の脅威への普段の警告と受け取り、維新戦争後数年間の激動期に農民の不満と士族の叛乱によって政権をかなり危うくされた政府は全力をあげて常備軍及び警察制度の統一と近代化につとめた。……軍の設置・増強と同時に警察制度が急いで統一拡大された。このことは危機をはらんだ過渡期においてそれが法律と秩序を維持し、また後年自由主義に対する闘争において絶対主義の防壁の役をなしたという意味で極めて重要である。」(E・H・ノーマン大窪愿二訳

『日本における近代国家の成立』岩波文庫 1993年 188頁、下線は筆者)

のとおりといえよう。

## 第2節 外国制度の導入

### 1 導入手法の概要

明治初年には、栗本鋤雲、福沢諭吉らの外国警察見聞記が取りざたされるが、具体的規則条文がなくては、制度は作れず、本場の規則が求められる。

明治の近代化は、お雇い外国人、海外視察派遣により進められたが、警察制度は横浜における居留地自治警察といったモデルや英公使の教示により始まり、お雇い仏人デュ・ブスケの翻訳規則、海外派遣による調査研究によって進められた。

近代化で先行した司法及び警察制度についての、教示、外国制度の調査・研究の概要を時系列で述べると以下のようなものである。

<sup>11</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年下 268頁

<sup>12</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店 2012年下 275頁



～モデル、御雇外国人～

- 1 慶応3年11月～横浜居留地の外国自治警察モデル
- 2 明治2年～3年、英公使パークスの警察制度教示
- 3 左院お雇いデュ・ブスケの「仏国国内省の事」などの翻訳（明治4年11月以降）

～外国派遣～

- 4 明治4年2月28日～4年12月27日、小原囚獄権正の香港、シンガポール派遣（司法省第1次）
- 5 明治4年10月22日～6年3月11日、佐々木高行理事官以下のヨーロッパ派遣（司法省第2次）
- 6 明治4年12月～6年5月、大久保利通の岩倉調査団における警察制度を含めた各国内務省制度の調査・研究
- 7 明治5年5月～9月、石田英吉らの上海・香港派遣による邏卒制度の調査・研究
- 8 明治5年9月～6年9月、司法省制度調査団における河野利鎌以下のヨーロッパ派遣における川路利良の欧州各国警察制度調査・研究（司法省第3次）

以下、警察制度に関するものを順次、説明したい。

## 2 横浜居留地における自治警察モデル及び英公使の教示

### (1) 自治警察モデル

横浜居留地では、慶応3（1867）年11月の不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」により外国人ポリス23人（英・仏駐屯軍）、シナ人10人、日本人取締役84人が、Director of Land and Police（M・Dohmen 元英領事館員、明治元年5月からは米人 E. S. Benson）に指揮され、警察権、土地管理・課税権が外国人に支配されていた<sup>13</sup>。

\* 1874年のTHE CHINA DIRECTORY（横浜開港資料館、香港発行の極東地域の外国人団体等の名簿）登載のMunicipal Police（Municipal Director Benson E. S）

### (2) 英公使の教示

英公使パークスは、自国の軍費削減なども含めポリスの早期設置を求めるとともに、イギリス警察制度（ビート-受持区-制による24時間の組織的パトロール制度等）を教示する<sup>14</sup>が、居留地の警察権支配を継続すべく、「不慣れな日本人ではなく、外国人の警察長官を置くべきこと」などを要求する。

## 3 左院お雇いデュ・ブスケによるフランス警察規則の導入

デュ・ブスケは仏軍人で幕府軍軍政計画の指導教官として来日、幕府倒壊後、フラン

<sup>13</sup> 前掲『警察政策学会資料』第86号、61頁

<sup>14</sup> 外務卿と各国公使対話書第四巻『明治三年対話書』四英国の部〔明治3年2月8日〕外務省外交史料館

ス公使館の一等通訳官、明治4年11月、左院御雇となって明治政府嘱託となった。フランスその他の諸制度の調査と翻訳を行い多量の仕事を遺した。

5年10月19日制定の「警保寮職制及び章程」には後述の「上海邏卒規則」は間に合わなかったようであるが、第2条「警保を置く趣意は国中を安静ならしめ人民の健康を保護する」とお雇い外国人デユ・ブスケの訳した仏警察規則条文が導入されている<sup>15</sup> <sup>16</sup>。

仏規則は、国家の安寧と国事犯が特徴であり、前記「警保寮章程」及び「警視庁職制并諸章程」の目的条項に導入されている。また、内務省設置時の「内務省警保寮事務章程」について、明治警察史の重鎮、中原英典氏は、「デユ・ブスケの『行政警察、司法警察ノ事』を抜きにしては考えられない。」と述べている<sup>17</sup>。

第一条 警保寮ハ人民ノ凶害ヲ予防シ、健康ヲ看護シテ、営業ニ安ンシ、生命ヲ保全セシムル等行政警察ニ関スル一切ノ事務ヲ管理スル所ナリ

第三条 国事犯ヲ隠密中ニ探索警防（以下略）

#### 4 外国派遣による調査・研究

(1) 大久保利通の内務省構想と岩倉使節団における調査・研究

##### ア 内務省設置案

明治2年7・8月頃、三条公に呈せし覚書<sup>18</sup>（政府の職制）にて、案が示されていた。

太政官 左大臣 天皇統理大政 右大臣 内務卿 大蔵卿 兵部卿 刑部卿  
外務卿 集議院長官 大吏 少吏

内務省 卿 1 人 掌管内国庶務惣判戸籍地理駅通橋道水利開墾物産工芸土木  
営繕濟貧養老等の事

兵部省 以下略

##### イ 岩倉使節団における調査研究

大久保は、岩倉使節団にて明治2年に構想の「内務省」設置への各国制度の調査を行い、明治5（1872）年11月12日、木戸と共に会議を欠席しロンドンの警察裁判所（Police Court）を、翌日は市内のポリス会所で逮捕者の措置等を視察している<sup>19</sup>。

\* 警察裁判所は、6年に神奈川県が初めて制定した違式条例違反の無灯火の馬車等の軽易な罪の裁判所モデル。

<sup>15</sup> 警察大学校編纂手塚豊監修 中原英典著『明治警察史論集』良書普及協会「左院における行政警察規則の審査」10頁

<sup>16</sup> 前掲『内務省史』第二卷第四章第二節、569頁

<sup>17</sup> 警察大学校編纂手塚豊監修 中原英典著『明治警察史論集』良書普及協会「左院における行政警察規則審査」10頁

<sup>18</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[380]

<sup>19</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9岩倉使節団310頁

また、ロシア留学の外務省西徳次郎、寺島宗則、鮫島尚信、青木周蔵に調査研究を、下僚吉田清成に各国の政府体制「政体書」・内務省体制「御取調書」の纏めを依頼していた<sup>20</sup>。

明治6年1月27日付ロシア留学中の西徳二郎宛「日本内地及び仏国の状況を報じ併せてロシアの行政組織並びに地方官制の取調<sup>21</sup>」をパリから依頼、3月27日再度依頼<sup>22</sup>の際、「英米仏等は普く取調出来候」と調査が終わったことを伝えている。

\* 大久保は、明治3年7月21日、黒田清隆開拓次官の樺太出張の送別の宴にロシア留学予定の西徳二郎を招いていた『(大久保利通文書) [484]』。

明治6年10月27日付内務省設置案検討の際の「御取調書」は、内務省に関する吉田へ依頼した報告書の件である。『(大久保利通文書) [729]』

同様に吉田に取纏め依頼した「政体論」は、後に政体取調掛参議伊藤博文に提示するものであった。『(大久保利通文書) [737]』

## (2) 岩倉具視の英国資料入手と大久保への提供

岩倉公より大久保への書簡 (明治6年11月11日)

「英吉利国政概略三冊 英国スタスチックの事一冊 英吉利国教の事一冊  
英国ポリスの事一冊 右安川繁成取調書  
獨国政体図引 六枚 右川島取調  
仏蘭西会計調書一冊 土耳其水道調書一冊右鮫島取調 本紙翻訳共  
仏蘭西内国省、教育省 略図

前条調書類は、小生未だ一見不致候得共此節御取調被成候に付ご参考の一端にも可相成と差出候御一覽相済候上お返し可被下候以上 具視」

として、岩倉が外国在留者に調査を依頼していたものを優先して大久保に回覧したことが記されている<sup>23</sup>。

## (3) 石田英吉らの上海等調査派遣

最も近いヨーロッパである上海租界・香港への石田英吉ら3名の調査派遣により最新の英式警察規則「上海邏卒規則」がもたらされ、その実務条項「邏卒勤方」27条余が、「番人規則、警視庁章程、行政警察規則」に採用されている。

神奈川県邏卒権総長石田英吉 (高知県士族、元海援隊<sup>24</sup>)、邏卒検官栗野和平 (山口県

<sup>20</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[729] [737]

<sup>21</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[676]

<sup>22</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[681]

<sup>23</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[737]

<sup>24</sup> 千葉県知事、貴族院議員

士族、報告後に警保寮へ異動、行政警察規則案作成者の一人) 通訳野口源之助(神奈川県奉行所から勤続、パークス公使とは旧知)が、上海等へ調査派遣(明治5(1872)年5月28日～同年9月15日)<sup>25</sup>された。

上海では大江卓(高知県士族、元陸援隊士)が明治2年に同じ土佐藩の中島信行(第5代神奈川県知事元海援隊士)と上海遊行した際の旧知、租界地警察官スロップレンとも面会した<sup>26</sup>。

帰国後、重ねての警保寮職制、番人規則への必要による至急報告指示を受けて同年10月18日、太政官への137頁余の報告と建議<sup>27</sup>を行う。

#### ア 太政官建議

明治5年10月25日「上海邏卒規則」提出の神奈川県邏卒権総長石田英吉の太政大臣宛建議には、「臣英吉等、伏して惟うにポリスホールのは治国の要具」(Police force)と書かれ、伊藤博文の明治3年大蔵省設置建議「臣伏して惟に……治国の要務」及び大久保利通の8年5月建議「警察は治国の要務」と連なる型式であった。

\* なお、邏卒制度に関係したのは、上記、石田英吉及び前記、神奈川県知事陸奥宗光、同大江卓、同中島信行(後記)及び戸籍寮頭田中光顕いずれも、海援隊、陸援隊である。慶応3年11月15日に暗殺された坂本龍馬、中岡慎太郎の仇討ちに、同年12月7日京都油小路天満屋にて新選組に匿われていた、いろは丸事件関係者の紀州藩公用人三浦安を討ちに行った16人の仲間でもある。しかし、真犯人は、鳥羽、伏見の戦いで死んだ見廻組佐々木唯三郎、桂早之助、渡辺一郎らであり、誤認事件であった。三浦は軽傷で後に第13代東京府知事となる。

「石田英吉・栗屋和平の建言書」(明治5年(1872)10月)

「臣英吉等、伏テ惟ルニ「ポリス ホール」ハ治国ノ要具タルハ固ヨリ論ヲ待マラス。既ニ、各府縣ニ於テモ、各ポリスヲ設ケ地方警保ヲナスト雖モ、未タ其体裁法度ナク、庶民保護ノ道ヲ尽サス、所謂治国ノ安ヲ為サス、漸ク目前ノ犯罪人ヲ捕ラフルノミ。甚シキハ、其威喝ヲ以テ平民ノノ便利ヲ妨クルニ至ル。豈闕典ナラスヤ。

臣等、昨年末神奈川県ニ奉職、横浜ポリスノ実地ヲ経験シ、一・二ノ外国ポリスノ心得書ヲ相閲シ、且、今夏支那香港ニ差遣ハサレ、同港及上海、厦門等ニ於テ、略ポリスノ實際ヲ窺ヒ、未欧米諸州ハ歴見セスト雖モ、大同小異ナルヘクト奉存候。

<sup>25</sup> 『法規分類大全』警察門[1]「邏卒規則取調ノ爲メ石田神奈川県七等出仕外二名ヲ香港へ差遣ス」225頁

<sup>26</sup> 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社警察制度の創設 157～160頁

<sup>27</sup> 『法規分類大全』警察門[1] 66～200頁

故に不肖ヲ顧ミス、左議一、ニヲ呈ス。以下略」

\* 本件については、『警察研究』第 46 巻第 1、3、4 号において「明治 5 年・石田英吉等の香港警察視察」として中原英典氏により詳説されている。

\* なお、石田英吉は、明治 23 年 4 月 4 日千葉県千葉市の通称、夫婦坂において発生した強盗事件に伴う殉職事案当時の千葉県知事であり、犯人逮捕後殉職した鈴木清助巡查部長に特別賞与金を下賜、また、翌 24 年 4 月彰功碑の建立に際し、内閣総理大臣山縣有朋篆額、農商務次官石田英吉として撰文をしている<sup>28</sup>。

\* 大江卓と中島信行が上海遊行した際、二人は、羽織袴に二本差しで革靴を履くといういで立ちであったので、二人の行くところ人だかりができたという。(大江天也伝記)

なお、明治 5 年 11 月 27 日付で大江権令から上海邏卒副総長ストレップリング、香港鎮台執政ケンネディ、香港邏卒大総長デアン、総長助勤ウッドハウス、エデイカント官カピテン・ヲバルラハン宛、書簡、令品（品目不明）が送られている<sup>29</sup>。

#### イ 香港代辨総長ライス氏の招請

一行は顧問として香港警察からイギリス人ライス氏を招請し<sup>30</sup>、警察制度のさらなる完成を図る。招請者 Rice, t, Fitzloy の横浜滞在が、横浜開港資料館の「Chronicle Directory」にて確認される。

1871 年 Assistant Superintendent of police、在香港

1872 年 Acting Deputy Superintendent of police、在香港

1873 年（明治 6）1 月 1 日現在で「Police Department」の肩書で横浜に滞在

1874 年以降はアジアには居住していないことが確認された<sup>31</sup>。

ライスの業績は、明治 7 年「横浜外国人居留地外国人邏卒取締規則」（当時雇用していた 6 名の外国人邏卒の職務規定）と言われている。

#### ウ 「上海邏卒規則」 条文の行政警察規則等への導入

明確な例は、明治 7（1874）年の警視庁巡查規則（29 条）及び行政警察規則第二章邏卒勤方之事（25 条、章名も同一である。）への導入であり、下記例のように和訳の各 24 箇条がほぼ同一である<sup>32</sup>。なお、「東京番人規則」にも引用されたが、翌年に同規則廃止により省略する。

#### ○ 上海邏卒規則「邏卒勤方ノ事」

<sup>28</sup> 露崎栄一著『夫婦坂輪廻の絆』東京法令出版

<sup>29</sup> 『神奈川県史料』第六巻外務部一交際 381～385 頁

<sup>30</sup> 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社警察制度の創設 159 頁

<sup>31</sup> 『The Chronicle and Directory for China Japan and The Philippine』foreign Residents in Japan(横浜開港資料館資料、イギリス FOB 記録文書)

<sup>32</sup> 『警察学会資料』第 86 号『横浜外国人居留地における近代警察の創設』、表 7（133 頁）

- 1 邏卒ハ持場中ノ往来筋町名諸官廳等ヲ残ラス承知ノ事
  - 2 若シ行人ニ事ヲ問ワルル時ハ成丈<sup>なごたひ</sup>ケ手間ヲ取ラザル様丁寧ニ之ヲ示シ(以下略)
- 警視廳「巡查規則」
- 1 第4条 持区内ノ大小往来筋及ヒ諸官廳等ヲ蓋ク承知スヘシ
  - 2 第16条 行人ニ道路ソノ他ノ事ヲ尋問セラルル時ハ丁寧ニ教遣スヘシ
- 行政警察規則「邏卒勤方之事」
- 1 第4条 持区内ノ大小往来筋及ヒ市街村落ノ位置區長戸長ノ宅等ヲ承知スヘシ
  - 2 第13条 若シ行人ニ道路ソノ他ノ事ヲ尋問セラルル時ハ丁寧ニ教示スヘシ
    - \* 現行「地域警察運営規則」第17条(所管区活動)「地形、地物及び交通の状況、住民の居住実態、困りごと、意見及び要望…  
…実態の掌握(以下略)」

「上海邏卒規則」目録(『法規分類大全』第一編 警察門 66~200頁)(回は、区切りの意、章)

#### 第一回

- 一 邏卒勤方條例ノ事
- 一 邏卒給料ノ事
- 一 邏卒職服ノ事
- 一 邏卒賞賜金ノ事
- 一 邏卒病氣ノ事

#### 第二回

- 一 邏卒諸官勤方ノ
- 一 監督勤方心得ノ事
- 一 検官勤方心得ノ事
- 一 區長勤方心得ノ事
- 一 邏卒勤方心得ノ事
- 一 邏卒禮儀ノ事
- 一 出火ノ節ノ事
- 一 探索官勤方心得ノ事

#### 第三回

- 一 邏卒勤方一般ノ事
- 一 重罪人アル時心得方ノ事
- 一 輕罪人アル時心得ノ事
- 一 逃走人ノ事
- 一 娼妓ノ事
- 一 風俗ヲ亂ス者ノ事
- 一 酔人ノ事
- 一 火技ヲ玩フ者ノ事
- 一 流民ノ事
- 一 無宿者ノ事
- 一 馬上ニテ暴ニ乗り歩ク者ノ事
- 一 畜類ニ對シテ暴虐ノ所業ヲ為ス者ノ事
- 一 石礫ヲ擲ル者ノ事
- 一 汚物ヲ猥リニ捨ル者ノ事
- 一 故ラニ人ノ損害ヲ企ツル者ノ事
- 一 往来ノ障碍ヲ為ス者ノ事
- 一 人ヲ攻撃スル者ノ事
- 一 囚人取扱ノ事
- 一 證書ノ事
- 一 兵隊ニ對シテ心得ノ事
- 一 證據ノ事
- 一 路迷スル畜類ノ事
- 一 請負人ヲ立テ人ヲ詐ス事
- 一 即時ニ囚捕セスシテ其時其筋ヘ注進スヘキ者ノ事
- 一 往来筋病人ノ事
- 一 質屋ノ事

以上 26 条

- \* 一 邏卒勤方一般ノ事は、29 条から成り立つ、管内実態掌握等の実務条項である。
- \* イギリス系規則の特徴は、第 1 回（章）に服装、給与など処遇面が規定され、以下に職務内容の順となっている。神奈川県初期の邏卒規則は、同様な構成がされていた。
- \* 昭和十二年の警察史研究家高橋雄豺著「明治警察史の特長」（上・中・下『警察研究』第八卷第八・九・十号良書普及協会）

「……英国式警察が、何故我が国で育たなかったのか……石田氏らの調査復命の如き有益な資料が殆ど顧みられる事なしに終わったのはいか。中 93 頁」と述べている。しかしながら、当時も『法規分類大全』警察門には「上海邏卒規則」130 ページ余が掲載され、行政警察規則等に条文が採用されていたのであるが、この見解にはさらなる検討が必要とする意見がある。

#### (4) 川路利良の欧州派遣と建議、見聞記

川路利良は、前記、石田英吉らの帰国と入れ替わるように明治 5 年 9 月 14 日から 6 年 9 月 6 日まで、司法省の調査団員として河野敏謙以下 7 名と共に 10 月 3 日パリ着、ベルギー、オランダ各国を視察調査し、4 月に一旦パリに帰る。その後ベルリン、ロシア、オーストリア、ハンガリー、イタリア、スイス等を遊歴、一行と帰朝とある。

川路利良の建議については、第 9 部において詳述したい。

「泰西見聞記」は、『明治年代の警察部長』（高橋雄豺著良書普及協会）においてフランス、プロシア、ベルギー、イタリア、オーストリア各国の国体、来歴、警察制度等が述べられている。

#### 第 3 節 日本独自の制度へ

行政警察規則等は、このようなイギリス、フランスの制度の導入と「庶民の安堵と生産の継続」、西郷隆盛の「自守規則」などを交えて、単なる模倣ではなく、大久保利通の言う我国の実情に沿った国独自のものとしていた。

- \* 「ここで注意しておきたいのは、しばしば、大久保が遣外使節に行って「イギリスを模範にした」とか「ドイツを模範にした」などと模範にした国を一国だけに特化して理解するのはナンセンスなことであろう。大久保は、見聞した国々を、日本国内の事情に照らしつつそれぞれ受容し、適用しようとしたのであろう。」（落合功著『評伝大久保利通』日本経済評論社 2008 年 135 頁）

なお、警察制度が英仏駐屯軍撤退を目標にして、また、横浜居留地の警察には、英・仏軍人等から採用のポリス（最大時 12 人）が、明治 8 年まで続いたという事実からも、

英制度を基本に仏制度が導入されたことは、大変、面白い符合とも言える。

なお、昭和の敗戦により、仏式「国家安寧」等が削除され、現行警察法は個人の権利保護及び公安委員会管理の英米系となるが、上海邏卒規則から導入の「邏卒勤方ノ事」（受持区、巡邏、道案内等）は現在も地域警察の基本として「交番」と共に息づいている。

### 第3章 警保寮における海外派遣者等による行政警察規則等の作成

明治警察史の重鎮、中原英典氏の『明治警察史論集』「左院における行政警察規則案審査」によると、上海派遣の栗屋和平が警保寮に出仕し（6年11月3日から9年11月17日）、行政警察規則等の策定に従事したとある。

下記の経歴からは、「東京警視廳職制章程」制定に従事したのち、警視庁の設置に立会い、再び警保寮へ戻り、行政警察規則制定に従事したということであろう。

なお、7年9月23日、行政警察規則案を太政官に伺いでた時の担当者は、村田、栗屋の他石井、西村であった<sup>33</sup>。

#### ○ 関係者の出仕と諸規則の制定

5年8月28日 警保寮（二等）設置

5年9月2日 司法大丞兼大検事正六位島本仲道（高知）、警保頭兼務

5年9月15日 石田英吉（神奈川県邏卒権総長）、栗屋和平（神奈川県邏卒検官）、上海・香港視察から帰国

5年10月19日 「警保寮章程」制定

5年10月25日 石田英吉ら「上海邏卒規則」提出

6年6月 「警察総規則案」策定（大輔福岡孝弟）

① 6年11月3日 栗屋和平警保寮九等出仕

6年11月10日 島本警保頭、征韓論等で辞任

② 6年12月28日 村田氏寿（福井県士族、岐阜県権令、後に警保局長）、警保頭（～8年11月27日まで）

7年1月 「東京警視廳職制章程」制定

③ 7年1月17日 石井邦猷（大分）佐賀県参事→内務省六等（後に警保権頭）

④ 7年1月18日 西村亮吉（高知士族）山梨県典事→内務省七等（後に警保権助）

7年1月24日 栗屋和平 大警部（東京警視庁）

<sup>33</sup> 中原英典著『明治警察史論集』良書普及協会「左院における行政警察規則審査」



7年2月3日 栗屋和平 内務省警保寮大属  
7年9月23日 「行政警察規則案」太政官伺い（村田、栗屋、石井、西村）  
8年3月7日 「行政警察規則案」施行  
8年3月8日 栗屋和平（同寮七等出仕）  
9年11月18日 栗屋和平 愛知県大属兼同県一等警部

栗屋和平略歴

（天保10（1840）年11月4日生山口県士族、明治4.2.18神奈川県出仕、同4.10.6同県権第属、同5.1.6邏卒検官、同5.5.28上海派遣出航、同5.9.25帰国、同5.10.8同県九等出仕、5.11.3司法省警保寮九等出仕、6.3.25同権大属、7.1.24大警部（東京警視庁）、7.2.3内務省警保寮大属、8.3.8同寮七等出仕、9.11.18愛知県大属兼同県一等警部、10.7.24同県一等警部兼一等属、14.8.19秋田県一等警部 警察本署長 12.7判事（以下不詳）

## 第8部 岩倉使節団

### 第1章 岩倉使節団における駐屯軍撤退・領事裁判権廃止交渉の点描

「廢藩置県で成立した政権は、万国対峙のため政府総出の使節団を米欧に派遣し条約改正要求を条約締結諸国に突きつけ、国内では各国が条約改正を承諾する諸条件を創り出すことをその全員の合意としていた<sup>1</sup>。」とある。

#### 第1節 アメリカにおける交渉と挫折

アメリカにおいては、森有礼、伊藤博文らの英語の話せる者のリードにより、予備交渉から本交渉へと方針が大転換し、大久保と伊藤が帰国、全権委任状を持ち帰ることとなった。5年7月22日全権委任状を携行した大久保と伊藤がワシントンへ帰着し、協議が行われたが、「最恵国条項」問題により、対米交渉は打ち切られ、使節団当初の目的「予備交渉」に戻るることとなった。

##### \* 日本側の条約条件

- 1 日本の司法制度確立後に領事裁判権は撤廃されるべきこと。
- 2 日本における外国貨幣の流通停止
- 3 両国政府は中立について定義すべきこと。
- 4 日本政府は関税率変更の権限を持つべきこと。
- 5 両国政府は犯罪人の相互引渡しにいついて合意すべきこと。
- 6 両国間の紛争のさい、武力を行使するに先立って、まず、仲裁の手段に訴えるべきこと。
- 7 平和時において、日本政府の許可を得ることなく、いかなる外国軍隊も日本に上陸すべきではないこと。

この要求のうち、1の治外法権の撤廃は明治32年(1899)に、4の関税自主権の獲得が明治44年(1911)とそれぞれ明治の大半を費やして漸く実現の日を迎えることを、ここで書き添えておこう<sup>2</sup>。

#### 第2節 ロンドン予備交渉と失望

##### 1 イギリスの日本国内開放、居留地自治権等の要求

イギリス側の使節団との協議の具体的資料としては、1872年(明治5年)11月16日付で英国公使パークスが英外相へ提出した、岩倉使節団ロンドン交渉時の条約改正の課題とする12項目の覚書であった。日本側の資料はなく、イギリス側の要求が拡大という印象である。

<sup>1</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』(下) 岩波書店 289頁

<sup>2</sup> 『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団 245頁

## 覚書の要点

「1 国内開放(内地旅行)、2 沿岸貿易への参加、3 外国資本の導入、4 関税率の改定(5%の維持)、5 税関行政の改善、6 関税払い戻し、保税倉庫制度の改善、7 トン税及び灯台税、8 国内通貨の純度、9 外国人の訴訟手続きの改正、10 外国人居留地の自治機構(課税権等の保有であり、特権居留地の財政権を意味する。)」

## 2 領事裁判権廃止・駐屯軍撤退交渉

### (1) 領事裁判権廃止交渉

～第二回会談の主要議題、明治5(1872)年11月27日～

グランビル英外相「外国人の内地旅行について日本側の便宜提供を要求」

寺島駐英公使「日本の開港場においては、遊猟の規則などが守られていない。英国ではいずれの国から来ようとも、規則に服従しており、なんの問題もないが、日本では規則に服せず、何事も領事に相談が必要である。」

パークス「港での問題とは水夫上陸時の乱暴のことか。」

寺島「そのことは邏卒を設置したので問題は少ない。明治3年来協議中の銃猟禁止規則はまだ、まとまらない。地税、ガス設置など我が方の法律の通りに行われていない。まず、外国人が我が国の法律を守ることが先決である。」

パークス「日本の法律は欧州と比して随分不開花であり、罰も重く、過酷であり、欧州人には従えないものだ。」

と述べ、グランビル外相も同じ意見、法律制度、裁判制度の不備を述べ、議論は平行線であった<sup>3</sup>。

\* 当時、刑法典は新律綱領(明治3年12月)が制定され、外国公使に配布されたが、「梟首」など残虐な刑が残され、犯罪の取り調べに拷問も行われていたことなどを指摘されたということであろう。

### (2) 英横浜駐屯軍の撤退交渉

～第三回会談の主要議題、明治5(1872)年12月6日～

グランビル「最初は2,000人の兵隊であったが今は減じており、やはり、公使その他の身体を保護しなければならず、公使が日本に帰ってからその報告によりたい。」

岩倉「最初の頃は国内騒擾であったが、今は天皇陛下の叡慮通りに政務も行届き、もはや懸念はない。」と強く申し入れる。

グランビル「貴国の形勢、昔日に比し変わったことはよくよく承知している。しかし、

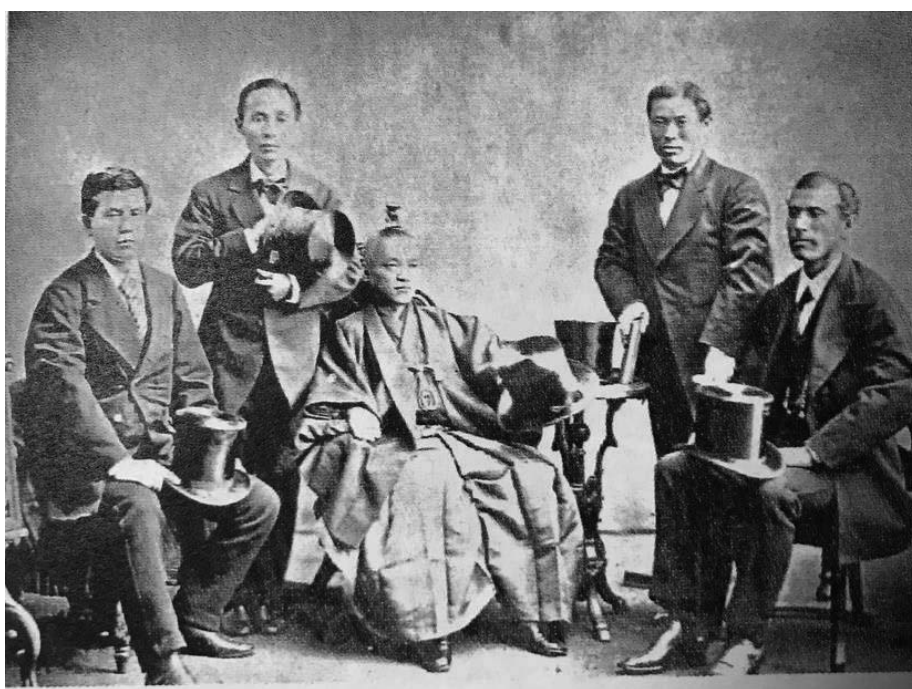
<sup>3</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団 269～278 頁

公使が帰任してその報告を待ちたい<sup>4</sup>。」との一点張りであった。

### 3 交渉の結論

イギリス側は、日本国内旅行の自由、沿岸貿易参加、関税率の固定（5%）、居留地自治権確立など12項目の要求を出し、日本の法律の不開花、罰則が重過ぎ、過酷であり、ヨーロッパ人は従えない、と主張、日本側は、12項目の要求を認める前提として、治外法権の解消の必要性、日本が要求する遊獵規則など認めること、邏卒を整備し、昔と異なり、外国人の安全は確保しているので駐屯軍は撤退することを交渉するが、到底日本側の要求に応ずる気配はなかった<sup>5</sup>。

このため、使節団に大きな失望と挫折を与えた。



岩倉使節団（大久保利泰氏蔵）

左から木戸孝允、山口尚芳、岩倉具視、伊藤博文、大久保利通

岩倉使節団が身をもって学んだ教訓の一つは、いったん外国側に譲り渡した権利がいかに至難の業か、ということであった<sup>6</sup>。

### 4 イギリスの「条約改正の課題」覚書

イギリス側の具体的資料としては、1872年（明治5年）11月16日付で英国公使パークスが英外相へ提出した、岩倉使節団ロンドン交渉時の条約改正の課題とする上記12項目の覚書であり、この資料は横浜開港資料館の「F,046 156 Memo of Parkes

<sup>4</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団 282～291 頁

<sup>5</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団 256～297 頁

<sup>6</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団 151 頁

16. Nov. 1872 Ca4 01.9 430」として閲覧可能である。

\* この資料は、一部黒変して判読不能であるが、萩原延壽著『遠い崖-アーネスト・サトウ日記抄 9 岩倉使節団』朝日新聞社 257～261 頁 及び石井孝『明治初期の国際関係』第一章第三節対英交渉の経過 65～69 頁吉川弘文館の両資料を参考に、同志社大学准教授鈴木絢女氏の協力により、再構成した。

横浜で「横浜居留地覚書」により成立させるも財政難から失敗した居留地警察権に必要な財源確保の方策が「居留地自治行政に関する項」に述べられている。

#### 「10 外国人居留地の自治政府」

「外国人居留民のための確固たる自治政府システムが、各港湾において絶対に必要である。照明、下水、道路建設、治安維持などの目的のために、外国人から税金を徴収する権限が必要である。関係各国を当事国として締結されるべき条約規程は、全ての外国人を平等に拘束する課税をするために必要と認められる。

しかし外国人は、自らが提供する基金のコントロールを維持することを期待し、一方で、日本政府は全ての行政権限を、完全に保持したいようである。

これに関連して問題となるのは、外国人が外国人居留地において保有する土地について、日本政府に対して支払う地代 (Land Rents) であり、この地代は、現行規則の下、自治行政の目的のために一部利用できる。日本政府が時には税金を超過徴収し、また、ある時は地代を全く徴収しないことが、現地での様々な混乱を発生させている。」

\* 「現地での様々な混乱」についての未納実態

明治3年5月13日付寺島外務大輔への井関権知事報告<sup>7</sup>によれば、明治2年中の納入(予定)高 49,210 円 87 銭に比し過去4年間(慶応2年から)の未納高 5,777 円 73 銭で、未納者の国別(7カ国)では、プロシア 11 件(1,055 円 23 銭)、英 10、米 7、蘭 1、瑞西 1、仏 4、ポルトガル 1) と多大であった。

\* 会談に関する日本側の記録は、『条約改正関係・日本外交文書』第1巻である。

<sup>7</sup> 『神奈川県史』資料編 15 近代・現代(5) 渉外第一編横浜開港井関権知事より寺島外務大輔宛、未納者報告 792 頁

## 第9部 征韓論政変と警察力の増強

この項では、当時の征韓論に象徴される、留守政府と岩倉使節団派遣グループとの路線対立及び近代国家論、三権分立論、藩閥問題などを交えて川路利良の「警察制度建議」の再評価を試みたい。

### 第1章 征韓論政変

#### 第1節 留守政府の外交、内政の多難と征韓論問題

##### 1 留守政府の多難な外交、内政

###### (1) 外 交

征韓論政変は、岩倉使節団派遣後の留守政府外交の樺太、朝鮮、台湾問題などの一つでもあった。

明治5年、樺太をめぐる領有権の交渉が始まり、征韓論論議で中断後、明治8年には樺太・千島交換条約となって決着する。

台湾問題は、明治4年琉球漁民が台湾に漂着し、54人が原住民に殺され、琉球は鹿児島県が管轄しており、鹿児島士族が出兵を強硬に主張、日清修好条規を締結のために清国に派遣された外務卿副島種臣が交渉に当たった。清国の「生蕃・化外」といった表現から日本側は、清国の支配下にはないと理解し、出兵の根拠とする。

征韓論は、朝鮮が日本に対して「洋夷」とする態度を非礼として軍艦を派遣する案が板垣退助らから出される。これに対し、西郷は「非武装で渡航、朝鮮との交渉にあたる。」と主張していた。

###### (2) 内 政

内政については、島津久光の「新政府の開花政策批判と西郷、大久保の政府からの追放」が強硬に要求され、西郷はこの対応のために帰県（5年11月～6年4月）することになり、新政府の筆頭参議の不在が混乱を増すことになる。

また、新政府反対の一揆も明治5年から急増し、大分（死刑4人、処罰28,000人）、岡山（死刑15人、処罰26,000人）、福岡（10万人参加、県役人民衆併せて四十人死亡）その他、各地に民衆暴動が相次いで起こっていた。これに対し、留守政府は、民部省による捕亡、鎮台兵派遣などで徹底した弾圧政策で対応するが、警察制度の充実・整備が急がれた。

##### 2 征韓論政変

岩倉の9月の帰国後、10月になって大久保が参議に復帰し激論が交わされる。

10月18日の三条太政大臣の脳病により、岩倉がその代理となり、遣使の無期延期を奏上、10月24日、明治天皇がこれを容れ勅書が出され中止が決定された。そして、25日西郷ら五参議が辞職することとなる。

### 3 大久保の征韓論反対の理由

大久保が反対した理由は7項目からなる。(『大久保利通文書』[708]の要点)

- ① 不平士族が蹶起の機会を狙っており、また農民一揆が続発して社会状態が非常に不安定な今日、「未だ俄に朝鮮の役を起すべからず」
- ② 戦争は外債を増加させる
- ③ 外債はイギリスの介入を招く
- ④ ロシアが漁夫の利を得る
- ⑤ 入超が拡大する
- ⑥ 政府創造の事業が中断する
- ⑦ 条約改正事業を阻止する危険性がある

というものであり、西郷派の不平士族対策と絡めた朝鮮出兵方針に正面から内治優先政策を対置し、長年の盟友との妥協の余地を完全に切り捨てたものを提示したのである<sup>1</sup>。

第①の理由は、国内の治安が極めて不安定なことを述べており、まさに当時の実態を反映している。

～大久保利通「征韓論に対する意見書」(『大久保利通文書』[708]) 第1条現代語訳～

第1条 天皇の至徳により廢藩置県等の大業を成したが、都下を見れば成功したかに見えるものの、地方にあっては住まい、財産を失い大なる不平を抱くもの少なくはない。

しかし、政府に大きな変動もなく、また、鎮台の設置等の嚴重な備えによって、鼻息を止め、隙を伺い、大きな患難を生じてはいないといえども、機会あらば不慮の変を起すであろうことを考えなくてはならない。

然るに、眼前に其形なきをもって、憂うことなしと後患を慮ることを忘れてはならない。

且つ、維新以来、新令が多く下され、旧法が全く変わったことは少なくなく、全国の人心未だ安堵に至っていない。常に疑いを抱き、一令が下されても其趣旨を了解できず、路傍に方向を失うの形勢にある。

すなわち、一昨年より今年に到るまで布告の意味を誤解し、あるいは租税の増加せんことを疑念して、地方の頑民いとも簡単に鼓舞扇動され騒擾事件を起すことにより、止むを得ず、鮮血を地上に注ぐことが、すでに何回も起きている。

これ、実によく慮るべきことにして、未だ俄に朝鮮の役を起すべからずの第一なり。

---

<sup>1</sup> 宮地正人著『幕末維新変革史』下 298 頁

内務省設置案を明言し、国内の治安と経済の振興こそ民政の基本とする大久保の態度が明白に見えると言える。

また、「外債はイギリスの介入を招く」としているが、E・Hノーマンの「まだ、工場制工業や近代的陸海軍が創設されず、大国として承認されていなかった初期の時代に、もし日本が途を誤っていたとすれば、日本は外国に征服され、後日大きな不幸におちいったかもしれない<sup>2</sup>。」との意見を傾聴したい。

#### 4 士族の不満

歴史家ノーマンは、士族の不満を次のように述べている。

「また、士族対策として台湾出兵論や征韓論という外征策を打ち出すことになる<sup>3</sup>。

生計の途を奪われた武士の多くが、旧秩序への復帰を願望したことは驚くに当たらない。

明治政府の顔ぶれは大体において武士出身者であったから、不遇な同藩人を政府の官吏、県や市の行政官、下級属僚、監獄の看守、刑事、巡査などに採用することを何よりの責任とした。その結果、すべての政府機関のすみずみまで武士の勢力が浸透した。一例を挙げれば、近代日本の警察の人員は創設の当初からほとんど全部士族から成り立っていたと言っても過言ではない<sup>4</sup>。」

だからといって、すべての武士がこのような救済に出会ったわけではなく、その大多数は、恵まれず、特に、鹿児島県は武士の数が通常藩の倍以上であったことから多数の武士が不満を持つことになった。

\* 当時、武士階級の比率は、日本の人口 3,430 万人中の 5～6%とされている。

#### 5 大久保の手紙

まさに、国家存亡の秋であり、大久保は参議就任に際してアメリカ留学中の長男、次男宛の「参議就任に付家族に遺せし秘書」（『大久保利通文書』[695]）には、「……皇国危急存亡に係るの秋と察せられる。然るに此難を逃げ候様の訳に相当り候ても、本懐にあらず……<sup>5</sup>」と伝えている。

---

<sup>2</sup> E・H・ノーマン大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫 1993 年 164 頁

<sup>3</sup> 明治維新学会編『講座明治維新 4 近代国家の形成』有志社 70 頁

<sup>4</sup> E・H・ノーマン著大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫 1993 年 136 頁

<sup>5</sup> 『大久保利通文書』[703]





大久保利通（日本史籍協会叢書『大久保利通文書』九、明治6年パリにて）

## 6 外国歴史家の評価

歴史家ノーマンの「征韓論問題」に対する評価を改めて紹介したい。

「この変革は武士官僚の卓抜な指導のもとに遂行された。指導者たちは同藩人の反対をさえかえりみず、賢明にも外国による征服の途よりも国内再建（時代遅れの幕府政権の執拗な存続が其事業を百倍も困難にした）の途を取ったのである。

まだ、工場制工業や近代的陸海軍が創設されず、大国として承認されていなかった初期の時代に、もし日本が途を誤っていたとすれば、日本は外国に征服され、後日大きな不幸におちいったかもしれない。1872—73年の征韓問題をめぐる危機に際しての大久保、岩倉、木戸らの政治的経緯は国民の最高の賛辞に値するものである<sup>6</sup>。」

---

<sup>6</sup> 前掲E・H・ノーマン大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫1993年164頁



「明治天皇」（明治6年10月 内田九一撮影 神奈川県立歴史博物館蔵）

## 第2節 急進政策の反動

### 1 急進的改革

明治維新の三大改革といわれる学制、徴兵令、地租改正などを含めた大部分は、留守政府によってわずか2年間（岩倉使節団派遣期間）という短期間で実施されたのである。

このような急進的（拙速的）な政策推進は、政府内外に大きな反動をもたらすことになる<sup>7</sup>。

徴兵令、地租改正などが大きな反発を受けたことはここでは取り上げず、近代化が先行していた警察の分野での例は「番人制度」である。

当時の帯刀社会において（廃刀令は明治9年）、宿場の木戸番等を採用し、かつ、捕

---

<sup>7</sup> 明治維新学会編『講座明治維新4近代国家の形成』有志社6頁

亡、邏卒といった警察官としての名称を「番人」として統一しようとしたこと。

\* これらは、急進派司法卿江藤新平が進めたものだが、『江藤新平伝』でも、「自ら残した梟首刑となった。番人制度は企画の貧困。」と書かれている<sup>8</sup>。

## 2 番人制度の混乱

警察政策においての最大の問題点は、番人制度の混乱であり、士族救済策との乖離でもある。

「警保寮」に東京府「邏卒」が附置され、国家警察の位置づけとなり、東京府の治安維持が手薄になったことへの穴埋めとして「番人」（約 1,180 人）が創られ<sup>9</sup>、さらに、邏卒、捕亡が番人に統一、呼称変更されたことである<sup>10</sup>。

番人とは、与力・同心配下の自身番、辻番また、番太郎などと呼ばれ、当時は、賤民階級の仕事とされていたものであり、一般人民から嫌悪軽視されがちであった。

明治になってからもその観念が変わらず、『京都府警察史』、『警視庁史』には、江藤の政策で番人となったものが自己嫌悪に陥り辞職者が続出と書かれている<sup>11</sup>。

また、神奈川県からの「旧称邏卒を続けたい」との申請に対し、司法省法制課は「御国邏卒の本源にして次に東京府邏を置く」として例外を認め、太政官の認可達も出されるなど混乱していた<sup>12</sup>。

明治4年8月には、「解放令」が出され、穢多、非人等の廃止が行われたので、この制度の趣旨に沿ったのであろうか。

このように、各県の抵抗にあって統一的な実施は行われず、司法省の企画の貧困に終わり、通達にあるような「番人名称への統一」は失敗に終わり、明治8年「行政警察規則」と「邏卒」による統一を待つことになる。

当時の邏卒は、ほとんどが士族、武士階級であり、番人名称は極めて大きな衝撃であったことは、想像に難くない。

当時の東京府知事由利公正は、「番人を命ぜられたものは、皆大小の刀を挟んでいたのを取上げて棒を一本挟ませた処が皆が皆泣いたなア……<sup>13</sup>」と述べているように、刀の廃止も加わり、武士は泣いていたのである。

<sup>8</sup> 園田日吉著『江藤新平伝』大光社昭和43年146頁

<sup>9</sup> 『法規分類大全』警察門[1]「東京府下番人取建ニ付江藤司法卿取調掛被 仰付候」66頁

<sup>10</sup> 同上、警察門[1]達第225号、279頁

<sup>11</sup> 京都府警察本部『京都府警察史』第二巻279頁、『警視庁史』明治編42頁

<sup>12</sup> 『法規分類大全』警察門[1]内務省へ達7年2月20日付226頁

<sup>13</sup> 三岡丈夫編『由利公正傳』光融館1916年355頁

なお、『警視庁史』明治編には「辞職者が続出した。」(42頁)と書かれているが、さらに「番人制度は、東京警視庁が創設されたので、日ならずして解消されたが、その廃止に際しては、優秀なものを邏卒及び巡査として、治安の任にあたらしめた<sup>14</sup>。」と川路の建議に沿ったことが書かれている。

そして、江藤の意図した統一はならず、番人制度・名称は、川路の建議での主張通り、邏卒に統一され7年2月に廃止されることになる。

### 3 留守政府の誤謬

明治維新の中心となったのは、いうまでもなく下級士族であり、問題は士族が廃止される階級であったことである。維新政府は、藩主を「華族」とし「秩禄処分」で一定の資金を配る、また、官僚、軍人、警察官への採用或いは京都童仙坊・福島県安積など地域開発への従事奨励などを重点的に進めていた。

留守政府が最も誤ったのは、征韓論という士族救済のその先の計画性のない対外戦争政策であり、また、「人の処遇」を考えていないような番人制度による警察制度の統一であった。

なお、岩倉・大久保の主導する政府は、邏卒での統一後、「巡査」名称へ変更しているが、巡査は、留守政府が定めた番人を巡邏査察する監督者の立場であった。「人の処遇」においても、岩倉・大久保政府が一枚上であったことがわかる。

### 第3節 川路利良の帰国と大久保の内務省設置表明

本節は、裏づけ資料が少なく、まさに、点と線、推測が多くなり、可能な限りの合理性に留意したが、ご批判を賜りたいものでもある。

#### 1 川路利良の帰国

司法省調査団の一員として、ヨーロッパ派遣された警保助川路利良は、征韓論沸騰中の明治6年9月6日帰国する。この当時は、5月に大久保が帰国、木戸が7月に帰国、9月13日岩倉の帰国により、留守政府の西郷以下と政府が二分される征韓論争の激論が続くことになる情勢にあった。そして、川路は、同9月某日、島本仲道警保頭宛、10月某日、正院宛、警察制度に関する建議を提出する。

#### 2 大久保利通の内務省設置表明

大変、興味深いのは、川路帰国の9月6日、午後に大久保が内務省設置案建議者左院儀制課長宮島誠一郎を招き「大噴発屹度擔当御評議に可及旨」<sup>15</sup>と建議凍結を解除、内務省設置の決意を伝えていることである。

<sup>14</sup> 『警視庁史』明治編(三)番人の設置 32~33頁

<sup>15</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[1709、1710]宮島誠一郎への書翰

この前、7月28日付で宮島から大久保に面会を求める書簡があり「内務創立の事は別に具する所あり」として三権分立を話したいとのことで、大久保は8月3日を回答したが、多忙で会えなかったことを詫びながら、9月6日にお出で願うことを伝えている。

「解説」には、「宮島はその著書に「6日午後より参り内務新設のことを論ずこのこと昨年同氏中途帰朝の折結約致候儀にて当時建白書は再度の洋行帰朝の日まで見合呉候様約束に付此段同氏に直様取扱願同氏大奮発屹度御評議に可及旨決答有之」と記せり」

これは、対外政策、征韓論論議の最中、持論の「内治優先を表明」したと考えるべきであろうし、最も重要なことは、「当時の警保寮は、坂本純熙、国分友諒という西郷派の邏卒総長が掌握していた。」(第4章 警保寮の動揺と大久保・川路利良体制の成立) ということであり、これを崩さなければならず、その為には、生麦事件以来の知己であり、パリで意を通じたであろう川路の存在が必要であったということではないか。

生麦事件、薩英戦争、上野戦争、パリでの邂逅と共通の意識を持った二人が、明治国家建設へと走り出したということである。

なお、宮島が、10月23日に大久保を再度訪問した際、「内政未整に外征素より不可為ご意見如何」と尋ねると「愚考中に付国事の儀御答難」とのことであったが「ご意見の処は敬服感服なり 此度の事件は三條殿に御責め申す事実に御無理の次第にて御発病は無余儀事なり」とのみ応え、宮島は大久保参議の意底征韓不可なるを察知したとある。(『大久保利通文書』九[1710][解説])



川路利良 (『川路大警視』中村徳五郎著、日本警察新聞社発行)

### 3 パリでの大久保と川路の邂逅

なぜ、川路帰国の日であったのか、大久保と川路二人の関係を見ると、維新前の生麦事件で共にいたこと、その後の京都での蛤御門の変、上野彰義隊事件にも離れながらも共にいたのである。

\* なお、川路は、その後西郷の麾下、東北方面の征討戦に向かい負傷、横浜の病院に転地しているが、この当時、従軍医師をしていたのは、後に鹿児島県から招聘されて病院と学校の指導に当たったイギリス人 William Willis である。外国官副知事の東久世通禧のイギリス公使への文書に「ウイリス博士は昨年の2月以来、我が政府から何の報酬も受けることなく、まず、京都で、続いて横浜と越後で、さらに会津までも足を伸ばし、多数の日本人負傷者の治療にあたり、日本のために多大の貢献をした。日本人医師ばかりでなく、負傷者も博士に対して、深甚の感謝と敬意を抱いている。」とある<sup>16</sup>。

大久保が主導した東京ポリス設置で川路は、至急上京の達で1,000人を引率してきたことなどである。

そして、決定的に重要なことは、大久保は、岩倉使節団でパリに至り、1873(明治6)年4月初め、パリ、サン・ジェルマンにて鹿児島県人会が大久保の主催で行われ<sup>17</sup>、欧州各国に留学、派遣の鹿児島県人大山巖、村田新八等16人が集合し、司法省調査団の川路もオランダから一旦パリに戻り参加していることである<sup>18</sup>。

大久保は、アメリカでの歓迎と最恵国待遇問題での挫折、イギリスでの撤退交渉・条約改正予備交渉の失意があるも、ロンドンの盛況・産業・警察制度に明治2年来の内務省体制の夢の実現へと期待が高まり、夢が語られたのではないか。

\* 「大久保利通年譜」(『大久保利通文書』十)「3月28日ベルリンを立ち、4月初旬フランクフルト及び南部ドイツを経てパリに着し、1日同県人20余名とパリ郊外サンゼルマンに会合し、記念の写真を撮影」とあり、その後、マルセイユ出航(4月13日)までの間であり、川路も「4月に一旦パリに帰る」そして5月6日パリからベルリンへ向かっている。

したがって、4月初めは両者とも、パリにいたことになる。

---

<sup>16</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』8帰国107頁

<sup>17</sup> 勝田孫弥著『大久保利通傳』下巻57頁

<sup>18</sup> 高橋雄豺著『明治年代の警察部長』良書普及協会216頁



明治6年4月初めパリサン・ジェルマン、鹿児島県人会『大久保利通傳』  
上段左から黒岡帯刀、川島醇、村田新八、川路利良、大山巖、岩下長十郎  
中段左から中井弘、岸良兼養、大久保利通、新納竹之助、高崎正風、川村純義  
下段左から木川久敬、安藤尚九郎、前田正名、堀宗一

大久保は、警察制度を中心に据えた内務省の設置を調査中であり、川路は警保寮の代表で視察に来ているのであり、当然ながら、意見交換、情報交換をしているであろう。

国内の情勢は岩倉使節団へは、連絡文書が届いていたことからかなりのことはわかっていたはずである。内務省設置を目指す大久保は、柱となる警察を任せられる人物を欲したのは当然であり、川路が西郷の推薦とされたことも十分承知のことと言えよう。

これらを考えれば、征韓論問題で早期帰国し、有効な手もなく孤立、木戸、岩倉の帰国を待ち次の一手を考えていた大久保が、最有力の部下となるであろう川路に何を期待したか、何を求めたかは、川路の建議に集約されるのではないか。

川路は、蛤御門の変でも、上野戦争でも常に突撃隊長役であり、直言実行の士である。大久保は深謀遠慮の士である。この組合せが留守政府の急進政策批判への第一矢を放つことになったのであろう。

## 第2章 近代化、三権分立、藩閥問題などをめぐる政府内の確執

明治初年は、近代国家論、三権分立、藩閥問題等をめぐり批判、確執が起きていた。ここでは文武の区分、ポリス要員差出、藩閥に関する批判などを紹介したい。

なお、大久保は木戸のような西郷批判を展開していないが、明治6年11月の「立憲政体に関する意見書」において「立法行政司法の三件は各一種の事務にしておのずから区別あり……」とあるべき姿を正面から説いており、木戸と同じ意見であったようである。

### 第1節 文武の区分問題等

#### 1 木戸孝允の西郷批判（三権分立、文武の区分等）

木戸は、岩倉使節団で在英中の5年9月18日の日記で「連絡文書で西郷が参議という行政の閣僚でありながら武官の最高位元帥に就いたことを知り、強く批判、嘆概。」していた<sup>19</sup>。

\* 5年8月12日付西郷隆盛から大久保への書簡で「私には元帥にて近衛都督拝命当分破裂弾中に昼寝いたし居申」候と伝えているが、これは近衛兵が薩長土三藩の兵が多数を占め、剽悍にしてその統率に苦しみ、近衛都督山縣有朋は辞職し、西郷が参議を以って近衛都督陸軍元帥に任ぜられ、漸くことなきを得たという経過があった。（『大久保利通文書』[664]）

\* 明治5年6月29日兵部大輔山縣有朋は、近衛兵が薩、長、土の徴募兵で山縣に従わないため、辞表を提出する。明治天皇は西郷隆盛、従道に事態収拾を命じ、ようやく妥協が成立、天皇は、西郷に参議のほか元帥と近衛都督兼任を命じ、山縣の近衛都督辞職を認めた。

元帥は、前年に置かれた大元帥を除いた軍の最高階級で、任命されたのは西郷が最初であった。

また、明治天皇の大元帥としての教育は、西郷が担当していたのである。

（伊藤之雄著『明治天皇』ミネルヴァ書房124、129頁、2006年）

大久保は、帰国後「立憲政体に関する意見書」で、天皇陛下の権として「師を興し師を罷む」を建議しており、必ずしも木戸と同じ意見ではなかったと思える。

さて、木戸孝允の日記を見ると当時の政府の問題が羅列され、多難が強く感じられ、西郷への批判が強まっている。

「6年11月9日」

「伊藤博文が来て、左の件々を相談せり。」

---

<sup>19</sup> 『木戸孝允日記』川村善二郎編訳212頁



島津久光の事 副島お遣わしの事 朝鮮論の事 福岡島本の事 兵部省の事  
文部省の事 近衛都督の事 北海道へ君側兩人お遣わしの事  
露国談判の事 内地旅行の事 内務省の事 青山判事の事  
立法行政論の事 三条公の事

\* 下線は、筆者

近衛都督を余に奉命すべし云々あり。余は先年来、文武の別を判然せざるを憂え、余の論を陳述せし事もあり。よって命といえども奉じがたきを弁ぜり。」

「6年11月12日」

(伊藤参議、勝(安芳)参議の来訪、政府の近況などの談話)

「世は、西郷参議のこの度の挙動は、当人にその心なしといえども、かつての薩摩の形勢により人心しばしば方向を動ず。ようやく辛巳の歳(一昨年)同心合力、朝廷を補佐するの論に相決し、ついに廢藩等の運びにもいたれり。実に、さきの苦情は言うにたゆべからざるものあり、しかしてまた今日、西郷の挙動により法は乱れ、律は破れ、その害毒は少なからず。さきの約はみな水泡に帰せり。余もまた人なり。不平満腹。しかりといえどもこのさい不平を鳴らすあたわず。……よって沈思熟考して時の移るを覚えず。」

「6年12月14日」

「井上世外が来話。余に再び朝廷に出て諸官中の一卿となる事を勧む。事情はやむを得ざるものありと、余の心中は千苦万辛耐えざるものありと。今日の朝廷は威なく権なく、朝威の宣揚せざるの原因は、薩長が主となりて政府を一新し、隠然その権を占有することに起因す。政府の法が行われざるは、結局は薩長人士の大罪なり。三年前ようやく薩長及び土佐が一致して親兵を政府へ献じ、廢藩の体裁がやや定まりしも、この点に注意せしが如し。しかるに今日また薩人らが暴力的に政府の法を破り、土人らもまたしたがって法を破る。しかして今日の形勢はその罪を糾正することあたわず。余は密かに思う。余はたとい暴客乱徒の手に死するとも、後世人民のためその罪を糾正し、もって天下の人民に慕法思法の心を生ぜしめ、法は結局人民を保護するとの基礎を確立せんと欲す。しかし、その志を遂ぐるはもつとも困難にして、一人として応ずる者なし。余は志をまげて朝廷に出勤するは心にはなほだ恥ず。浩嘆また浩嘆。」

なお、西郷らの辞職手続きもない帰県などに対し、川路らは、「警保寮官員建白書<sup>20</sup>」として、木戸と同意見を政府に問いかけている。

<sup>20</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[741]



木戸孝允（萩市観光協会、資料）

## 2 大久保利通の西郷に対する見解

中村徳五郎著『川路大警視』には、

「大久保の征韓論反対意見中には、さらに軍人の政論を忌める一事あり。南洲は元来軍人にして、現に陸軍大將近衛都督たるも、また、参議として廟堂に立ち、国政上最も重きを為せる者、その政論は必然なりと雖も、桐野利秋篠原国幹の如きは純然たる軍人にして、盛んに政論を闘わし、廟議を左右せんとするものあるは、甲東の甚だ忌める所なり。一日桐野利秋軍服を着用して甲東を訪い、談會々征韓論に及べる時、甲東は襟を正して、言下に基本職以外に容喙するの絶対不可なるを戒め、毅然たる態度洵に人の膽を奪うものありしと云フ<sup>21</sup>。」

として、西郷を庇う見解であり、木戸とは、西郷に対する見解の相違が見られる。

### 第2節 ポリス設置に関する薩摩、長州、土佐の確執

#### 1 明治4年のポリス徴募に関する長州藩の意見

「木戸孝允日記」

「余故に云く、今日上下の情を近くし上下相和する時は、東京中の人皆耳目なり。上下の情相和せざるときは、たとえ数千のポリスを起こすとも乱妨を防ぐこと能

<sup>21</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』第六章征韓論の破裂と利良君の態度 93 頁日刊警察新聞社昭和7（1932）年

わず。政府の人命を保護し重んずるは、何ぞ欧州の人之難に逢う時とぎのみ而已ならんや。常に我国の人の非命に斃るゝ時に於いても其吟味を尽くすこと尤も肝要なり。然るに欧州の人の難に逢時は其国の公使の責を受けること切なる故に探索等もまた如此厳密にして、我国の人難に逢時は吟味 はなはだ 甚だ疎なり。如 かくのごとく 此事常に余概歎する所也。故に大に此趣旨を政府上に相論議す。余の見 ひとり 独今日異なり。」(『木戸孝允日記』明治3年12月)

\* 外国にばかり気を使うのはおかしいとの趣旨。

## 2 同ポリス徴募に関する土佐藩の意見

「佐々木高行日記」

「……大久保・木戸等と土佐へ行きて板垣に示談し、三藩の兵を御親兵と為す筈になりたり。又邏卒を出すとの事なれ共、邏卒は其土地心得たるものに非ず、遠国士にては返つて妨害あるべしとて、山口も高知も薩に不同意となりたり。其節高行は三藩より御親兵を出す事も不同意なり、今日之体裁にて只々三藩と唱え、何事も右様に相成り候ては しかるべからず 殊に邏卒迄薩人御用は尤も人心に關係する事にて、何分諸藩より高に しかるべし 応じ召出す方 おこなわれず 可然と申述べたれ共不被行、依て邏卒を薩のみとの御事なれば、寧ろ吾が藩よりも出すべし、可相成一藩よりは二藩より幾藩と出候はゞ、他日権力の平均を得んと藩邸にて建言せるも、是亦行われずなりたり。(『保古飛呂比』4)

\* 佐々木は当時、司法大輔、薩摩のみはおかしい、三藩ばかりでなく各藩平均に人員を徴募すべきとの意見。

なお、明治4年1月のポリス徴募に応じなかったとする土佐藩は、実際には「邏卒総長桑原讓<sup>22</sup>」を出しており、邏卒も何人かは出したと思われる。

しかし、後記第5章の征韓論破裂後の2,000人増員に際しては高知県は一切召募しておらず、これらがその後の自由民権運動や立志社の獄(西南戦争に連動しての薩長閥への反発に起因する、立志社林有造、大江卓、陸奥宗光らの土佐挙兵計画による逮捕、収監事件)への動きとなる一因であろうか。

### 第3節 留守政府における薩、長勢力排除の動き

内務省設置問題を浮かび上がらせたのは、司法卿江藤新平・文部卿大木喬任を急先鋒とする予算等をめぐる大蔵省攻撃であったが、「彼らの胸中には、大久保・木戸らの薩長派主力の在外中にその勢力を一掃する政略があった。この勢いに乗じて、後藤象二郎・

<sup>22</sup> 5年2月19日付東京府の邏卒制度導入に先立ち、神奈川県権令大江卓への研修依頼者「東京府典事桑原讓」

大木喬任・江藤新平らは参議となり、すでに参議となっていた板垣退助・大隈重信とともに内閣の実権を掌握した。たまたま、この時期に朝鮮政府が日本の国交再開の要求を頑強に拒否したあげく、日本に対して侮蔑的態度を示したので、これが廟議における征韓論争となって、ついに政府の分裂をきたすことになった。」と『内務省史』(第1巻第三章内務省の創設―民部省の解体と大蔵省の拡大) に述べられている。

### 第3章 川路利良の建議の再評価

#### 第1節 従来の評価

学説は、「近代日本の警察制度成立にあたって決定的な位置を占めるが、提出正本、草稿とも現存せず、警視庁史稿の草案と正院宛正本の写しのみ<sup>23</sup>」(由井正臣 大日方純夫『官僚制 警察』岩波書店、1990年) とする。

事実、公式記録はなく、また、「草案」、「正本写し」の記述に違いもある。

この建議に対する諸評価を、時系列で記載すれば下記のようなものである。

- ① 『警視庁史稿』「……所管官省に存蔵するものなし乃ち其嗣子利恭氏から草案を得た。……其の大意を求むるに……往々当時の實蹟と符合する所あり……内務省、警視庁の設置は其の意見の行なわれたるを見る。」1893年(明治26年)
- ② 「明治警察史の特長」「司法と行政の区分を明確にし、内務省を置いて行政警察を主管せしめる」、「川路大警視が警察の創設を管掌し」『警察研究』第8巻1937年(昭和12年) 高橋雄豺博士
- ③ 『警視庁史』「この建議が内務省及び警視庁の創設される動機となる。」1959年
- ④ 『内務省史』第一巻「警保寮の内務省移管には、川路利良大警視の建議によるところが大きい。」1971年72頁
- ⑤ 『内務省史』第三巻「明治5年4月の政府首脳による内務省設置の合意……大久保の要請による凍結……いくつかの内務省設置案の提議……大久保の西洋各国制度の調査・研究により設置される。」1980年第六章内務省機構決定の経緯
- ⑥ 『内務省と明治国家形成』勝田政治著「従来の研究では、内務省に警保寮が移管されて行政警察が重視されたことについて、73年9月の川路利良建議と征韓論政変による不平士族の反政府運動という、73年10月の治安状況から説明するのが一般的である。しかし、行政警察は征韓論政変以前から新政府反対一揆対策として重視されており、江藤によって73年5月にはその担当官庁として内務省が構想されていた。」2002年吉川弘文館77～78頁

---

<sup>23</sup> 前掲『官僚制警察』229頁

## 第2節 新たな評価

～番人制度批判と大久保、川路の内治優先時代の始まり～

本稿では川路の建議を客観的に分析し、当時の警察制度の課題、進展状況に加え、留守政府と岩倉使節団派遣組との政治的確執などを勘案した評価を試みたい。

前著、「明治維新と近代警察制度」では、番人制度批判は征韓論論議と絡んで、建議文は机の下処分とされたのではないかと論じた。

その後の研究で、従来、建議によるとされた行政警察・司法警察の区分・内務省の設置などは、前述のように建議以前にほとんどが既定方針となっていたことが明確となり、これらに関しては、「ヨーロッパ派遣者としての有力・具体的なバックアップ意見」として位置付けられると考えるようになった。（後記の松尾庄一論文に同趣旨）

建議は、「建議草案」（警視庁史稿）及び「正院建言の写し」の二つがあるが、共通しているのは、「ヨーロッパ警察制度の紹介（首都は、地方行政と警察を分け、地方は知事のもとに警察を置く等）、警察は内務省指揮下の警察制度と軍管理の警察があること、司法、行政の区分と内務省制度、消防制度、番人制度批判（紙幅の3割）。」といった構成である。

差異は、「国事犯」に関して

・警保寮宛は、「隠密警察等正院監部の職掌を移して警保寮に委任」

＊ 当時のフランスでは、「政府隠密はすべて警察これを聞けり故に秘密の探索を出すこと多し……」であった<sup>24</sup>。

・正院宛は、「隠密に警察等の事を警察官の外に正院監部の如き別段の官吏あるべし」と異なる意見を述べている他、正院宛のみの「万国対峙」が書かれている。

### 1 建議一般部分の評価

まず、建議の一般部分に対する適切な評価を紹介したい。

松尾庄一『明治警察の誕生と確立』（警察政策学会資料第101号平成30（2018）年7月）が、最新の最も適切と思える評価を提示している。

「大久保利通・川路利良の貢献」

近代警察創設に当たって、7年から12年までの大久保利通内務卿・川路利良大警視の二人の貢献は大きかった。遅れた日本を1日も早く欧米諸国並みの強国にするのは政府の目標であり、そのために、殖産興業、富国強兵策が大久保を中心に進められた。

川路は、6年9月、司法省の調査団員として約1年のヨーロッパ視察を終え、今後の警察制度の指針となる建議書を提出した。

---

<sup>24</sup>高橋雄狩著『明治年代の警察部長』第三部川路大警視の「泰西見聞誌」243頁

- ① 外敵からの安全を担う軍隊に対し、警察は平時の国家の治安を担うこと。
- ② 行政警察を司法警察から分離し、行政警察を担う内務省を置く。内務卿は行政警察の長、司法卿は司法警察の長とすること。
- ③ 警察の仕組みとして、まず、首都東京府には特別の組織を置き、内務卿の指揮を受ける。その他の地方では、知事等の地方長官に警察権を委任する。また、内務省に全国の警察事務を扱う警保寮を置くこと。
- ④ 警察官は、平常は警察活動に従事するが、有事は兵士となる。その理由は、文明国ではみだりに軍隊を動かすことは恥とされているからである。そのため、首都警察には銃器を備えて首都の治安だけでなく、地方の一揆・暴動に対して警察官を出動させること。

というものであった、これは、大久保内務卿の全面的な支持を得て、ほぼこの通り実現することになる。

\* ②は、留守政府により、左院の内務省設置案凍結の中で司法制度近代化と併せて既に条文も作成されており、川路の意見はこれをバックアップすることになる。

## 2 番人制度批判の重要な意義

上記、松尾庄一氏の評価を踏まえて、新たな評価「川路の大久保との連携と警保寮リーダーとしての確立へ」を導き出す、同建議の「まとめ」部分の持つ重要な意味を点と線をつないでみたい。

- (1) 「まとめ」の共通点「①番人廃止・②民費廃止・③警保権限の分明」について  
二つの案いずれにも共通する意見である「まとめ」部分は、下記の通りである。

### ○「建議草案」

1 番人を減じ民費を省き府下の人心を安んじその費用を移して道路橋梁水道を修繕せば人民便利……。

1 泰西諸邦において其首府の市政を觀るに地方と警察と両立して其権限分明なること世の知るところなり……。

### ○「正院建言の写し」

「建言する大意は、総て警保権限を分明にし、番人を廃し邏卒を用い、民費を省き人心を安んずるを要す。」

すなわち、二つの建議いずれも①「番人制度廃止」②「民費を廃止」③「警保権限を分明にする」であり、「番人制度は失制の極み」との痛烈な留守政府批判、さらに「民費を廃止」という征韓論反対の「民力養成論」に連なる重要な意味を持つと考えるに至った。

したがって、建議の最も注目すべきことは、全 89 行中の 27 行を使って番人制度を「卑弱

の傭夫、体裁の失する甚<sup>はなは</sup>だしき、早く廃止せよ」と人事、財政二つの面から痛烈に批判していることではないか。

「正院建言の写し」から該当部分を引用すると下記の通りである。

一 邏卒<sup>いわゆる</sup>巡查を～中略～。所謂番人なる者、卑弱の傭夫を以って輦轂<sup>れんこく</sup>の下を鎮ずるは、体裁を失うのみならず、人心安堵せず、遂に暗殺暴行に患害を生ずるは必定なり。且番人は民費を以て募るにあらずや。司法警察は政府の義務、然るに人民をして其入費を償わしむ、其不可一なり。東京は全国人民の輻輳する所、全国の人を警保するに府下の居民に出財せしむる。是府民の財を以って全国人民に饗応す、其不可二なり。府下地形曠濶にして、土地に比すれば人民少なし。遍く番人を布んとすれば人民其負担に耐えず、其費を適宜にすれば番人の数は不足、其不可三なり。併し番人も急に之を廃せば苦情もある可ければ、其内を精選して邏卒に編入し、自然に解散するを要す。

\* 輦轂<sup>れんこく</sup>は、天皇陛下の体制の意味

一 抑<sup>そもそ</sup>も邏卒を軍人に用いるは欧州の通例、故に其人皆兵<sup>あがり</sup>揚りの強壯、身の丈五尺以上にして、戦功賞牌を掛かる者多し。白耳義（ベルギー）の「ブルクエール」の如きは、兵隊小頭以上ならでは邏卒に編入することを得ず。欧州各国は士民の別を立てず。故に兵を用いざるを得ず。本邦尚<sup>なお</sup>武士あり。然るに士<sup>おい</sup>を闇て用いず。失制の極みという可し。

一 「旧政府の末より府下の衰勢回復の時なし。加うるに道路橋梁を破壊し、水道の不便、各国に吾が府下の如きを見ず。今日の姿にては実に野蛮<sup>あざけ</sup>の嘲りを逃れず。これまでは府民の種金 60 万金ありて、その利子を以って修繕料に充てしに、日々莫大の修復、この原金を壊してほとんど尽くさんとす。然るに更に府民を強いて費用を出さしめ、番人を立て且つこれを官に使役す。体裁<sup>はなは</sup>を失するの甚<sup>はなは</sup>だしきにあらずや。願わくば早く番人を廃し、この費を以って道路・橋梁・水道等を修復し、運輸を自在にし、民力を助け、府下億万の便益を興す時は 2、3 カ年にして眼境を一新し、国勢振起の基とならん。」

\* 原文はカタカナであるが、現代語訳とした。

#### ①「番人制度廃止」について

「番人制度」は、当時の帯刀社会において、刀も使えない番人が浮浪武士にどう対応するのか、川路の言う「卑弱の番人では暴行殺人を招く」であろう。

最大の問題は、当時の邏卒は、全員武士であり、これを江戸時代の賤民階級とされた「番人」名称とすることは、滅びゆく階級でもあった武士の名誉を甚く傷つけ、辞職者が続出したことなどは前記のとおりである。

また、ヨーロッパでは軍人から邏卒を採用している。日本には武士がいるのに何故、これを用いないのかと強調し、「失制の極み」と論難しており、痛烈な留守政府批判である。

したがって、川路の番人廃止論は、武士の面子を保つことになる。

\* 明治維新において士族は消え去る運命となり、この救済策が大問題で、西南戦争もこの延長線上にあった。大久保は早くから荒地開墾による定植策を進めており、福島県安積地方の安積疏水による開墾は大成功を収め、現在は大久保の銅像が建っている。

また、西郷も、「廃藩につき士族救助方願書」を国元の桂四郎大参事宛書いており、戊辰戦争後薩摩に帰り、藩主忠義の命で戊辰戦争から帰還した士族を慰撫する藩政改革を行なった<sup>25</sup>。

何れにせよ、征韓論、西南戦争もこの線上にある「消え去る士族」の問題である。徴兵制で兵が百姓・町民に変わり、西南戦争では、薩摩軍の斬込から逃げ出し、結局、維新に反対した東北の士族を新撰旅団として投入するということになる。

番人制度は、江藤司法卿の主導であるが、前著「明治維新と警察制度」では、「番人制度は西郷が、旧藩主久光の癩癩の受け皿となって鹿児島帰県した時期（5年11月～6年4月）の混乱」としていたが、下記通達の発出を辿ると西郷は、最初の司法省への達及び太政官達第225号には在職していたと認められ、全て承知していたであろうと思われる。

\* 番人制度の通達の流れ

明治5年10月8日司法省へ達「東京府下へ番人設置の取調べ方を司法省に命ず」

明治6年1月25日東京府達「東京府下に番人を置き番人規則を定む」

明治6年2月18日司法省達「各地方邏卒規則方法警保寮の指揮に従わしむ」

明治6年6月24日達第225号「各地方に於て邏卒又は取締組或は捕吏の名称を以て其实番人の職を奉し居る者を総て番人と改称せしむ」

明治7年2月5日警視庁達「東京府下番人を廃止す」

## ②「民費を廃止」について

川路は「旧政府の末より府下の衰勢回復の時なし。加うるに道路橋梁を破壊し、水道の不便、各国に吾が府下の如きを見ず。今日の姿にては実に野蛮の嘲りを逃れず。これまでは府民の種金60万金ありて、その利子を以って修繕料に充てしに、日々莫大の修復、この原金を壊してほとんど尽くさんとす。然るに更に府民を強いて費用を出さしめ、番人を立て且つこれを官に使役す。体裁を失するの甚しきにあらずや。

願わくば早く番人を廃し、この費を以って道路・橋梁・水道等を修復し、運輸を

<sup>25</sup> 御厨貴 牧原出著『日本政治外交史』放送大学教育振興会



自在にし、民力を助け、府下億万の便益を興す時は2、3カ年にして眼境を一新し、  
国勢振起の基とならん。」

としている。

なお、財政が弱体であった明治政府は、多額の人件費となる警察費について神奈川県「邏卒」創設時も一部は民費とされていたが、実施された跡はなく、4年12月の「諸県捕亡吏選用方通達」においては捕亡費は官費とされている。

大久保が、ロンドンを見てその産業の隆盛に驚き、民力の重要性を再認識している。

川路も「民を助け」、「国勢の振起」と同じ趣旨を述べており、岩倉、大久保の征韓論反対の根拠、「内治優先・民力休養」とも合致しているのである。

なお、10月24日、西郷派遣中止の勅語には、「国政を整へ民力を養」う（民力休養）と書かれていたのである<sup>26</sup>。

川路は、すでに明治国家を担う大幹部の思考となっていたと考えるべきであろう。

急進的政策、番人制度は、朝令暮改を嫌った大久保の方針であろうか2年後に廃止されるが、番人制度批判は、征韓論論議への第一矢としての効果は大きかったのではないか。

### ③「警保権限を分明にする」

首都にあっては、警察権限を府知事の下から独立させるの意味であり、これが警視庁の権限独立へと進み、川路大警視が東京府から細則制定権を移管させることにつながる。

なお、宮島誠一郎、江藤新平、伊地知正治らの内務省案には、首都の警察権の独立は、明確にされておらず、「洋行より帰朝以来、大久保内務卿に建議せし警視庁も、まさに実現せんとする今日の場合、如何とも致し難き。（警保寮員の、帰省して西郷氏の手足となりてとの勸告への答え）<sup>27</sup>」との川路の発言からも、「警視庁」の警察権限を他府県とは異なり、府知事の下から独立させたのは（大久保の案は不明）川路建議と認められる。

なお、川路利良の文章は、他のものを含めて率直、明快であり、政治的粉飾などは微塵もない。

#### (2) 批判の矛先について

以上の結論として、批判の主敵は江藤であるが、「失制の極み、体裁の失する甚だしき」非難は、当然、留守政府の西郷筆頭参議はもとより、三条太政大臣にも向うことに

<sup>26</sup> 落合 功著『評伝日本の経済思想 大久保利通』2008年日本経済評論社147頁

<sup>27</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社230頁

なる。

故に、海外派遣の結果報告は本来、太政官宛建議と認められるが、これを避けての警保寮・正院宛としたため、公式記録がないということであろうか。

何れにせよ、川路の警保寮リーダーとしての人気、地位は、前述の「武士の面子を保った事」で邏卒の支持を、「征韓論への対応など」により大久保の信頼を得て大きく前進したのではないか。

征韓論破裂後に、西郷に引き立てられた川路は必ず帰国する<sup>28</sup>、と言われていたが、実はパリ以来、西郷との離別の腹は決まっていたのではないか。

川路が西南戦争直前の明治9年12月に鹿児島に派遣した中原尚雄警部らへの訓諭で、「一 兼ねて憎む所の久保何の罪がある 海外に対しては頗る西郷の上に出づるの功あり 然し尚何をか罪とせん哉 其要路の官に誰を罰して誅すべき哉<sup>29</sup>」と大久保の台湾出兵や北京談判などの外交実績を述べているのが、意義深い。

### 3 万国対峙と警察制度確立への提言

前著、『横浜外国人居留地における近代警察の創設』でも述べたが、注目すべきは、領事裁判権のくびきへの憤慨と、強い警察及び裁判制度の早期確立による主権回復指向である。

「我国各国トノ交際ハ自主独立ト称スト雖モ、其実ハ所謂半主ナルモノニシテ、間々属国ノ体裁ヲ免カレザルモノアリ。如何トナレバ、横浜ニ各国ノ国旗ヲ掲ゲ其兵卒ヲ置キ、府下ニ外国人跋扈不法アリト雖ドモ之ヲ国法ニ処スルノ権ナク、甚シキニ至テハ外国人府下ノ番人ヲ捕縛スルニ至ル。此等ノ数件ヲ以テ觀ルトキハ国ニシテ国ヲ為サズ、実ニ浩嘆長大息ス可キノ極タリ。

コノ国恥ヲ雪ガント欲セバ、其事体重大且多端ナリト雖ドモ、先ヅ警察ノ法ヲ厳正ニシテ強幹ノ邏卒ヲ置キ、裁判ノ法ヲ立テ彼ノ輕侮ヲ受ケザルヨウニ仕向ケ候儀、目前ノ急務ト存ジ奉リ候。」

と提言し、「主権回復への警察制度確立・独立への条約改正」を明確にしており、確固たる主権概念の保持、国際感覚の鋭敏さが光る提言である。日本は、条約上は、準植民地扱いであり、神戸・大阪居留地は日本の主権から切り離されていたことから「半主なるもの」は「万国公法」（第一卷第二章第十三節）にある表現である。

## 第4章 警保寮の動揺と大久保・川路体制の成立

警保寮の幹部は鹿児島出身者が多く、征韓論政変及び京都小野組事件被告人の特命保

<sup>28</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社 102 頁

<sup>29</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社 202 頁

積の影響や、征韓派の元参議らの介入で、征韓断行の強談など混乱、動揺する。

当時、警保寮は司法省に属しており、大久保内務卿が指揮するものではなかったが、岩倉らの要請もあり、大久保が介入し、7年1月12日、川路が2名の警保寮幹部、百数十名の鹿児島県出身者を辞職、帰県させることによりようやく治った。

#### 第1節 「警保寮官員建白書」

征韓論破裂の6年10月24日以降に西郷、江藤、副島、板垣らが下野することになる。西郷の下野は、近衛将校に大動揺を来たし、無断、届出のみで帰国するものが多数出るが、政府はこれらに対し寛典処分とし、免官、辞官ではなく、現職ではない非官とした。

当時の大久保は、11月に内務卿の辞令を受けるが、内務省は未設で、その人事・準備、樺太問題、近衛兵問題収束への練兵式、「立憲政体意見書」など極めて多忙な状態にあった。

また、当時、小野組東京転籍事件による京都府参事榎村正直事件が発生し、京都裁判所で榎村は「瀆職罪」とされるも榎村は服せず、司法省に臨時裁判所が開設され、陪審制度により大内吏土方久元以下11名により審議され、有罪とされたが、参議木戸孝允等が異議を唱え、征韓論破裂の翌々日、10月25日、特命を以て釈放された。

これに対し、警保頭島本仲道は、近衛兵の非職帰国、榎村の特命釈放に警保の任に堪えずとして11月5日辞任する。

川路ら警保寮幹部は、近衛兵の非職帰国、榎村の特命釈放を、軍律を乱し、国家の治安を妨害すると強く非難し、政府の弁明を求め11月5日「建言尋問書」を提出する<sup>30</sup>。この建白は川路が先頭で、西郷派の警保助坂元純熙、国分友諒も名を連ねていた。

#### 建白書要点

- 「臣等惶恐俯して惟う、刑罰は国家を治むる要具、則ち一人を懲して千萬人恐る、
- ・京都府参事榎村正直を拘留せしむ、尋ねて政府特命を下し、その拘留を解く
- ・陸軍将士職を辞する者多く、近衛の士卒非役を命ずる者数百人、随って世上物議、」

この動きは、伊藤博文から大久保宛に至急親展で「榎村裁判一条にてポリス等不穩形情有り……」と伝えられ、大久保は即座に「ポリスのことは今日大木参議から詳細聞いており、榎村の解放と近衛兵非役扱いについての件だが、これまでは格別のことではないと考えていたが、難しい心痛を感ずる。西郷(従道)に示談するよう伝えておいた<sup>31</sup>。」と回答をしている。

<sup>30</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』第六章征韓論の破裂と利良君の態度マツノ書店 104～107 頁

<sup>31</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[742]

司法卿大木喬任が、説明を先延ばしとしたことから川路らは大久保宅へ訪問し、政府の回答を求めた。また、岩倉右大臣からも翌朝、同様ポリスを懸念の書簡が届けられ、川路を説諭することが希望されていた<sup>32</sup>。

そして、14日朝議が開かれ、「近衛兵士の非職帰国は、動揺が拡大することを恐れたため、寛典処分とした。」旨が、それまで近衛兵の問題に奔走していた西郷従道から川路に伝えられる<sup>33</sup>。

しかしながら、川路は18日夜、大久保を訪ね、吉井友実、黒田清隆、西郷従道の同席で政府答弁を求め、大久保は近日に答えると述べた。また、20日には坂元純熙らと共に大木参議を訪ね回答を求めた。

大久保は20日、川路、坂元らに出頭を命じ大木参議同席で、指令論達した<sup>34</sup>。「近衛兵の件は、厳科を以ってすれば、動乱或いは拡大せん事を慮理、朝議は姑く寛典処分に評決した。榎村の件は、大木喬任の書の如く、之を無罪釈放したるに非らず、一時拘留を解きたるは、直接糾問の必要あるに依る、故に爾後再び拘留処分に付することなきを保せず」

との回答を行なったことで、ようやく治った。

この後は、川路は坂元らと意見を異にし、大久保内務卿の意見と同論となっていた。

\* 島本の後任は、大検事河野敏謙が警保頭兼務そして、6年12月28日村田氏寿（福井藩士、岐阜県権令、後に警保局長）が、警保頭となる。（8年11月27日まで）

なお、村田は、安政4年5月鹿児島藩の軍事、教育などの視察に訪れ、藩主及び西郷隆盛と面会している。（福井県立博物館、平成30年9月20日、産経新聞）

## 第2節 警保寮幹部の西郷復職運動と三条大臣の混乱

その後、当然、川路は加わらなかったが、西郷派の警保助坂元純熙・国分友諒が、三条太政大臣に「西郷南洲の復職運動」を強く働きかけ、三条は動揺して坂元らの意見を容れんとして岩倉を通じて大久保に図るが、大久保は「公議に図って可とするなら異議はない。しかし、今は国難的状况にあり、先ずは樺太問題を解決するが重要とした順序に従って実績をあげることが大事」と具申している。

三条大臣は、一度は認めた西郷の主張を最終的には蹴ったことがよほど、気に病んだのであろうか、坂元、国分らの強談を受けて大久保らに西郷の復職を働きかけ、さらに、密使を鹿児島島の西郷に派遣したようだが、結局、西郷にも（密使に、「馬鹿じゃな

<sup>32</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[743]

<sup>33</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[746]

<sup>34</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[741][746]

いかと三条に伝えよ」と述べた<sup>35</sup>。)拒否されている<sup>36</sup>。

そして、大久保は三条太政大臣の身辺警戒を司法省権大検事岸良兼養に依頼した<sup>37</sup>が、岩倉右大臣の身辺警戒をしなかったことが、喰違坂事件を招くことになる。

### 第3節 川路による警保寮幹部の辞職処分

また、坂元純熙、国分友諒、元司法省出仕海老原穆らは、三条、岩倉に征韓の断行を強要<sup>38</sup>し、二人は恐怖を覚えていた。大久保は、司法省権大検事岸良兼養に二人の身辺警戒を依頼し<sup>39</sup>、川路に坂元、国分を処分させるよう岩倉に進言している<sup>40</sup>。

\* 当時、警保寮は司法省付属であるが、大木喬任司法卿の説諭は効果がなく、大久保の影響力を望まれたもの。

また、彼らの背後関係について1月9日、伊藤博文が「ポリスの沸騰、破裂は副島の扇動による。」(『木戸孝允日記』239頁)と木戸に伝え、また、中村徳五郎著『川路大警視』では、「副島種臣、板垣退助らが関与していた<sup>41</sup>。」と述べられている。

明治7年1月6日、大久保から右大臣岩倉具視への書簡に「警保寮の事、当時よほど内情も有之、川路も心配中に付……川路へ御内諭の上御処分可然……<sup>42</sup>」と川路に坂元、国分の処分を任せる意見が述べられている。

そして、大久保は、三条、岩倉へ断固として彼らの言には乗らないよう伝える。

大久保から処分を促された川路は、島本警保頭辞任以来、警保寮の全権を握っていたので1月10日、坂元らと部下邏卒百余名共々百余人(鹿児島県人合計九百余人中)の辞表を提出させ辞職させる<sup>43</sup>。

### 第4節 警保寮の内務省移管

明治7年1月10日、内務省が設置され、警保寮は司法省から移管される。

同日、川路は大久保へ、「鹿児島県人邏卒、900人の内、100余名を免職とした。今後波及しても鹿児島へ帰るのは多くても200人は越えないであろう。」と報告している。

そして、大久保から岩倉へ、「川路が確固として警保寮を担当し、手抜きなく勉励、統一を図るので、今後、格別のご配慮をいただくこともないと考え、ご安心くださるよ

<sup>35</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社120頁

<sup>36</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社110～121頁

<sup>37</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[771]

<sup>38</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[771]

<sup>39</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[758][789]

<sup>40</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[785]

<sup>41</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社115頁

<sup>42</sup> 佐々木克・藤井譲治・三澤純編『岩倉具視関係史料』上思文閣出版[639]

<sup>43</sup> 中村徳五郎著『川路大警視』日刊警察新聞社118頁

う。また、坂元、国分は病気により引き籠っているようで抱腹に堪えない。」と伝えられた<sup>44</sup>。

## 第5章 治安情勢の悪化と警察力の大幅増強

### 第1節 岩倉大臣暗殺未遂事件の発生

征韓論の余波と内務省設置の最中、7年1月14日には赤坂喰違坂において、征韓論で下野した官僚、軍人により、岩倉具視が襲撃され、かろうじて軽傷に終わったが、士族による反政府運動であり、弱き政府に大きな衝撃を与えた。

これは、最も恐れていた士族の反乱が暗殺という直接行動を伴ったこと及び反政府の兵、邏卒が鹿児島に帰り、かつ、廃藩置県で廃止された藩兵が数万人規模で残り、西郷は、近いうちに起こるであろう外患に備えて彼らを私学校で訓練するという、維新の中心藩が反政府的な位置付けとなったことである。

### 第2節 鹿児島情勢の危急と東京の治安動揺による邏卒六千人体制へ

征韓論政変、近衛兵鹿児島出身者の大量帰県に続き、12月熊本鎮台の鹿児島分営が7日消失、12日解散となるなど、鹿児島情勢は、危急を告げていた<sup>45</sup>。

東京においては、近衛兵（桐野少将以下八百人無届・帰鹿）、警保寮（総長坂元純熙、国分友諒以下百数十名辞職・帰鹿）に続き、内閣顧問の島津久光が辞表を提出（9日）上記の暗殺未遂事件の発生など、治安が大きく動揺したため、大久保は邏卒2千人の増員を1月17日に閣議決定する<sup>46</sup>。

また、大久保は、奈良原繁、海江田信義に久光公への再考を促すよう伝えている<sup>47</sup>。

このような危機の中で、木戸孝允は、以前にはポリス設置（明治3年12月～4年2月）の協力を拒否していたが、行政権の上位職と軍人の最高位（本来は天皇陛下）を兼任したことで近代国家にあるまじきと批判していた西郷の下野後、一転して大久保に協力、山口をはじめ、各県から邏卒要員を徴募する動きとなる。

木戸は、当面、山口から200人、和歌山県及び知己の神奈川県平部朝致邏卒総長へ、さらに、陸山田少将へも応援の人員派遣を依頼する。

大久保は木戸に「人身の動揺を制し政府の威信を示し治安を保たんがため<sup>48</sup>」として協力を依頼し、2千人の増員決定後、大警視川路に召募を命じ<sup>49</sup>、山口県400人、和歌

<sup>44</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[791]

<sup>45</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[785][789][791]

<sup>46</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[801]

<sup>47</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[791]

<sup>48</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[798]

<sup>49</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』[798]、[800]、[801]

山県 100 人、置賜県（山形）100 人、栃木県 150 人、酒田県 100 人、三重県 50 人、新潟県 150 人、青森県 30 人、若松県（会津）170 人、長野県 50 人、岐阜県 50 人、茨城県 100 人、敦賀県 50 人、白川県 200 人、滋賀県 50 人、三潞県 50 人、東京府 250 人を召募する。2 月 3 日太政官基金 37 万 7878 円が下付された<sup>50</sup>。

この増員により、東京警視庁邏卒は総計 6 千名となった。

しかし、鹿児島、高知、佐賀からの召募は見られず、後の佐賀の乱、西南戦争、土佐立志社の反乱陰謀事件を示唆しているかのようである。

### 第 3 節 川路利良の「西南戦争に対する大義名分論」

川路利良が、西南戦争直前の友人への書簡（外題「西南戦争に対する大義名分論」）及び部下への説諭において、「六千の警察は、吾長官（大久保利通内務卿）が創立、その根本は西郷氏（隆盛）の発意による。」

と書いている。

#### 1 郷党への書簡（外題「西南戦争に対する大義名分論」霊山歴史館翻訳）

明治九（一八七六）年十二月、鹿児島的情勢が緊迫した際、鹿児島の郷党への川路の書簡である。

「一 弱気政府なれハこそ助くへし

- 一 政府の為ナレハ<sup>とても</sup> 腕力を用ゆるなれハ佐賀と長州の賊も無罪ならん
- 一 六千余員の警察員を創立スルは、吾長官を始メとして、其根本西郷氏の意に出でたるもの也、近来の風評其虚実知る能はずと<sup>いへども</sup> 雖、西郷氏腕力を以テ来ると、然れば兼テ恩ある師ナルを以テ皆銖を倒マニシテ氏を迎ふへきに、<sup>かえつ</sup> 却テ氏を殺シテ恩を報セン事を望ムもの、亦<sup>また</sup>氏の悪ム所の物にして氏も亦歡フあらん、開明に従い人智ノ自ら進み、大義名分を明らかにスルを見るべし、警察員六千、若し私学校の如ク愚にして氏を墨信スルニ至ツテ国家を危からしむるは疑ハざるべし、思ふに開化のカニ因り偏ニ国家の光栄を見るに足らんものあらんとす。君等は虚言を以テ世の乱を煽動スルの賊也 以下略」

<sup>50</sup> 内務省警保局『警視庁史原稿』上巻 17 頁



(京都、霊山歴史館蔵、「川路利良警察制度意見」4巻、「川路利良西南事件に対する大義名分論」1巻)

## 2 鹿児島派遣の部下への説諭

同時期の中原尚雄警部らの私学校等分裂工作の派遣に際しての説諭の手記で、上記の霊山歴史館資料と同じ内容（以下略部分はない。）である。

（中村徳五郎著『大警視川路利良』日刊警察新聞社昭和七年 231 頁マツノ書店復刻）  
著者中村徳五郎氏により、下記のように解説されている。

「この手記は、中原尚雄等の帰県に際し、大義名分を説示したる草稿中の一節にして、私学校党若し暴発東上せば、之に報うるに一矢を以ってせんことを激励したるものなり。南洲を迎えて之を殺し、以って其恩を謝せんことは、南洲も亦之を歡ぶならんと言えるものあるを見て、是れ実に暗殺を謀るものなりと声言し、よりて以って挙兵の名を為さんとするは、蓋し免るべからざるの趨勢に属せん、而も大警視の心事を察するに、敢えて一戦を辞せずと言うに在りて、其暗殺を誣ゆべき証左の毫も存せざるを奈何せん。」

なお、訓示（37 項目）にも「大義名分の事、仮に鹿児島を兵を挙げて日本勢を討つに足れりとするや如何、……私学連に天下を治むるに足るべき人物ありや」

この資料は、西南戦争との関係においても、極めて重要なことが述べられているが、全体の研究は今後としたい。



## 第10部 内務省の設置と行政警察規則の制定

### 第1章 内務省等の新設

#### 第1節 内務省の設置

##### 1 内務省の設置布告

明治6年9月6日、川路帰国の日に大久保が内務省設置案凍結を解除、設置を表明、以後、政府を二分する危機、征韓論が結論を迎え、6年10月25日に西郷らが下野する。以降、岩倉が新たな英国警察資料を提供するなど政府一体となって取組み<sup>1</sup>、同年11月2日参議会議上程、同月10日内務省の設置布告となる。

##### 2 独自の内務省制度

明治7（1874）年1月10日大久保が明治2年以来抱卵してきた内務省が設置され、大久保が初代の卿となる。

条約改正への国内治安「警保寮」と地方行政の把握、殖産興業「勸業寮」による富国強兵の近代国家づくりは、フランス、プロシア内務省をモデルとしたと言われるが、必ずしもその模倣追従ではない。

イギリス視察で確信を深めた殖産興業策と京都布告の基本理念「庶民の安堵・産業を営むべく候」が結びつき具現化された我国独自の体系と言えよう。

以下に関連する意見を記す。

- ① 「……故に我が国の土地風俗人情時勢に随て亦我が政体を立てざるべからずなり維新以来宇内を総覧し……」 「立憲政体に関する意見書」  
『大久保文書』 [754]
- ② 「大久保は、日本の国家目標として統一ドイツを選ぼうとしていたように見える。しかしそれはたんにドイツを模倣することではなかった。大久保の胸中には、もう一つ先の目標としてイギリスが描かれている。この二つの目標を結びつけるもの、それはイギリスの富強をドイツビスマルクの政治力で達成することであった。」（佐々木克著『大久保利通と明治維新』吉川弘文館 184 頁）
- ③ 「内務省は勸業、警察、地方の三行政を中心としていたが、行政警察の確立を目指す警察行政が先行し、次いで物産繁殖と貿易拡大を目的とする勸業行政と地方行政機構の統一を図る地方行政が続くことによって明

---

<sup>1</sup> 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』 [676] 西徳次郎への書翰、 [734] 吉原重俊への書翰、 [737] 吉田清成への書翰

治9年には内務行政が成立する。」

(明治維新学会会長勝田政治明治維新学会編『講座明治維新4近代国家の形成』「1 日本近代国家の形成をめぐる」有志社2012年13頁)

### 3 「内務省職制及事務章程」

「内務省は国内安寧保護の事務を管理する所其事務を支分して六寮一司とす」  
職制 卿

第2 全国人民の安寧を謀り戸籍人口の調査人民産業の勸奨地方の警備其他土木地理駅通測量等の掌管の事務に於いては大臣に請て其現務の便否を明辨するを得る而其事務を調理するに於いては天皇陛下に対して担保の責任に任ず

事務章程 第1条 戸籍の法を設け警邏の規則を定め或いは之を更正する事と定められている。

\* 草案(「大隈重信文書」中のもの)では、「邦内人民の安寧を計り地方を警備し全国の地理……」と警保が最初に置かれていた。

### 4 「庶民の安堵」、「産業の継続」

『警保寮』(警察のみならず、消防・監獄・医薬・食品衛生等含む。＝「庶民の安堵」)

『勸業寮』(産業振興、富国による強兵)＝「産業の継続」

を2本柱とした条約改正への明治国家躍進の原動力となる体制が成立する。

### 第2節 東京警視庁の設置

続いて同7年1月15日、大久保は東京警視庁を創設し、大警視には、ヨーロッパ帰り、大久保の片腕、川路利良を任命する。

警視庁の設置については、デユ・ブスケの首都警察モデルのほか、川路利良の「建議」において、「警保権限の分明」(首都の警察権限は地方行政の知事から分離すべき)が、有力な意見として取り上げられたといえよう。

「川路は維新で乱れた風紀は治安の根幹を損なうと考え、8年、風俗警察の命令制定権を東京府から警視庁に移すように強硬に主張した。その後も行政警察に属する命令制定権を移管して行政警察の範囲を明らかにした。」

(松尾庄一『実務から見た警察の歴史』現代警察第142号)

川路の建議案に書かれた「泰西諸邦において其首府の市政を觀るに地方と警察と両立して其権限分明なること世の知るところなり……。」を具現したものといえる。

同年1月24日巡査・邏卒が東京府へ移管され、同28日には「警保寮所管東京府下行政警察事務を警視庁に属す<sup>2</sup>」により事務が移管された。

東京警視庁職制章程並諸規則

## 第一章 警視庁職制

長 東京警保の事務を総提し大警視以下の諸員を管督し各其職務を盡さしむ  
……

## 第二章 警視庁章程

第一条 警保の趣意たる人民の凶害を予防し世の安寧を保全するにありこれを行政警察の官となす

第二条 其職務を大別して権利健康風俗国事の四件とす

第一 人民の権利を保護し營業に安んぜしむる事

第二 健康を看護して生命を保全せしむる事

第三 放蕩隱逸を制して風俗を正しふする事

第四 国事犯を隱密中に探索警防する事

第四条 行政警察の力及ばずして法律に背くものあるときは探索逮捕するを司法警察の職務とす之を行政警察官に於いて行うときは検事章程並司法警察規則を照らすべし

\* 健康は「警保寮章程」以来のデュ・ブスケの「行政警察・司法警察ノ事」フランス規則の流れであろう。

\* 慶応3年、京都における布告「庶民の安堵と營業の継続」が「人民の権利を保護し營業に安んぜしむる事」と新しい表現となっている。

\* 第四条は、明治6年6月、「警察総規則案」と同じ条文である。

## 第3節 佐賀の乱など

征韓論政変前は、農民一揆が主であったが、政変後は最も危惧されていた士族の反乱が現実化する。征論政変後に佐賀の乱から始まり、士族の不満解消への台湾出兵へと続き、内務省を設置した大久保は、これらの処理に忙殺されることになる。

内務省設置直後の1月18日には、岩倉右大臣襲撃の土佐人武市熊吉らの捕縛が政府要人に伝えられる。

2月佐賀の乱が発生するが、大久保は迅速に乱を平定することになる。

---

<sup>2</sup> 『法規分類大全』官職門二 348 頁

江藤新平は西郷に助力を断られ、7年4月2日四国甲浦にて捕縛される。

これは自らが司法省時代に人相書手配の全国統一を図り（『太政類典目録』中 275 頁）、また、梟首となったのも「自らが制定した改定律例に前近代的な梟首を残したため、千慮の一失であった。」（前掲『江藤新平伝』 289 頁）

#### 第4節 司法警察事務の調整

行政警察規則が、内務省により太政官へ伺出たのは7年9月23日であり、旬日後の10月3日「仮に司法警察事務を地方官に委す」と太政官達が出されている。その後、8年1月15日「地方官に委ねる所の司法警察事務中犯罪状に因り本省検事を派遣して直ちに警察吏を指揮せしむ」と一部調整がなされている。

なお、地方官委任に至るには、7年1月28日「検事職制章程及司法警察規則の制定」、同26日「府県裁判所管内各検事出張所を廃止、警察事務を地方官に属す」、8月28日「本省常額金中を折減して地方官に付し捕亡費に充つ」といった調整が行われている。

また、その後においても、8年10月19日「裁判所を置かざる地方の警察をして検事の職務を行わしむ」9年1月17日「監倉を内務省に属す」9年4月24日「司法警察仮規則を定む」といった調整も行われた。

## 第2章 行政警察規則の制定と英仏駐屯軍の撤退

### 第1節 行政警察規則の意義と邏卒制度による統一

#### 1 意義

明治8（1875）年3月7日、昭和まで続く基本法「行政警察規則」が制定される。同規則により、司法・行政の明確化と警察行政の基礎が確立される。

美濃部達吉博士の定義によれば、「警察とは社会生活の秩序を維持するために国家の一般統治権に基づき人民に命令し又は強制しその自然の自由を拘束する作用」とされているが、下記、第1条、第3条はその目的となるべきものが明示され、第8条でその限界が示されるという、画期的、かつ極めて重要な意義を有するものであった<sup>3</sup>。

第一章第1条「行政警察ノ趣意タル民ノ凶害ヲ予防シ安寧ヲ保全スルニアリ」

---

<sup>3</sup> 『神奈川県警察史』上巻 276 頁

とその理念を明らかにしている。

第3条ソノ職務ヲ大分シテ4件トス

第1 人民ノ妨害ヲ防護スル事

第2 健康ヲ看護スル事

第3 放蕩淫佚ヲ制止スル事

第4 国法ヲ犯サントスル者ヲ隠密中ニ探索警防スル事

注 第二健康、第三放蕩、第四国事犯は仏規則から、第二章「邏卒勤方之事」25箇条は上海邏卒規則から24箇条を第三章「邏卒心得ノ事」は西郷隆盛の「取締組自守規則」16箇条が、巧みに融合されている。

第8条「警察官吏は公同一般の裨益を計り一家屋隠微の小悪を発くべからず且一己の功勞を貪り警察一般の目的を愆る可らず

なお、「明治9年図書局交付」と角印のある『警察必携』（遠藤定躬、戸田仙橋編輯 萬笈閣上梓）によれば、「1 行政警察規則 1 検事辭職制章程並司法警察規則 1 司法警察仮規則 1 控訴上告手續 1 警部巡查官並職制服制 1 巡查懲罰令 1 警察出張所設置方」が、当時の警察官必携の規則であったことが理解される。

\* 行政警察規則は、それまでの警察基本規則が京都の布告「庶民の安堵と産業の継続」を条文化していたのに比し、「産業の継続」が書かれていないのは「勸業寮」の設置によることであろう。

## 2 邏卒制度による統一

「行政警察規則」の制定により、捕亡、取締組、番人等が邏卒に統一される<sup>4</sup>。同年10月には巡查と改称された。

巡查は、番人制度において番人を巡邏査察し、監督する立場であり、人に対する処遇という面でも、番人制度とは格段の違いが示されていた。

また、地方警察職制により府県に警部を置き、知事・令の命を受けて巡查を督し、管下各出張所に分派させた。

## 第2節 英仏駐屯軍の撤退

同規則制定と期を合わせるかのように佐賀の乱で延期されていた英・仏駐屯軍が明治8年3月1日撤退し、同年9月、安政6年（1859）以来の長崎の居留

<sup>4</sup> 前掲『太政類典目録』中、271頁

地自治警察も解消する。

しかし、幕末の慶応3年（1867）4月13日締結された「兵庫・大阪規定書」による神戸・大阪の特権居留地（Extra Territoriality）の解消は条約改正を待たなければならなかった<sup>5</sup>

### 第3章 大久保利通の警察制度確立への上申

#### 第1節 警察制度確立への上申

明治8年4月には「各地方警察設置方法を調査せしむ<sup>6</sup>」により全国の実態調査が行なわれる。（当時の警邏人員16,037人 701屯所（日本地誌提要））

その結果を踏まえて5月に、全国警察の3年間の整備計画、巡査への改称等の太政官建議となる。建議の形式は、前記の伊藤博文及び石田英吉と同様で、かつ、別紙規則等附属の重厚な上申である。

「夫れ警察は治国の要務、一日も<sup>ゆるがせ</sup>にすべからず。故に欧米各国体裁一ならずと雖ども皆勉て此に従事し、其方法至て厳密なりと云ふ可し。

維新後凡百の政緒<sup>しよ</sup>に就くと雖ども、警察の事務に至ては尚創定に属す。

抑<sup>そも</sup> 辛未年初めて捕亡金額を定められ、各地方をして適宜吏員を置き取締を致さしむ。然れども捕亡・番人の数僅少にて其地方の取締を能くするを得ず。爾来山梨・福岡他数県の如き頑民暴動各郡騷擾罹災の民無算、臨時捕亡を増し、台兵を発し、其凶徒を防制すと雖ども、官の費額、民の耗財、連年数十百万に下らざるべし（以下略）」<sup>7</sup>

なお、文中の「辛未年初めて捕亡金額を定められ」は、明治4年12月22日大蔵省達「諸県捕亡吏撰用方を定む」をいう。

大久保の建議は警察制度のみならず国政全般にわたっており、上記建議の前後でも、立憲政体に関する意見（6年11月）、殖産興業に関する建議（7年5月）、行政改革の建議（9年12月）など国政上極めて重要なものが出されている。

特記すべきは、「立憲政体に関する意見書」において、「国家を負担する人力」に足りる「愛国、憂国の志ある者」の養成が必要であると述べていることである。

<sup>5</sup> 前掲、警察政策学会資料第86号、114頁

<sup>6</sup> 『法規分類大全』警察門 [1]281頁

<sup>7</sup> 前掲『官僚制警察』234頁

## 第2節 第一回地方官会議

明治8年6月第一回地方官会議が木戸孝允議長で開催、開明派の神奈川県知事  
中島信行（元海援隊）らが活躍、邏卒設置基準、採用条件等<sup>8</sup>が討議され、  
巡查への改称、聴訟課の廃止と単独課制（第四課）などの整備が進む。

---

<sup>8</sup> 『内務省史』第一卷第四章、94～95頁

## 第11部 条約改正と近代国家の成立

### 第1章 維新後の警察所管省の変遷と大久保利通の警察制度設計

#### 第1節 維新後の警察所管省の変遷

警察事務所管は、「民政・地方事務」の一部として内国事務科に始まるが、民政・地方事務と財政の一体化が国家の形成、制度改革に有効なことから民部省と大蔵省の離合による変遷となる。

通達類（『法規分類大全』警察門所収等）の暦年分析等により、判明した警察制度所管省と根拠通達の概要は、次の通りである。

慶応3年12月12日 参与役所設置<sup>1</sup>

慶応3年12月13日 亀山等三藩に市中取締命令・取締役所設置

後の京都裁判所、京都府

・3年12月14日「京都市中巡邏ヲ加藤遠江守等ニ命ス」達

明治元年1月17日「七官制」内国事務科・内国事務掛<sup>2</sup>（所管）

刑法官、「捕亡司」捕亡事務（所管）

明治元年2月3日「七官制」を改め「7局」内国事務局へ（所管）

大久保利通内国事務局判事兼任

・元年3月8日「京都市中取締三藩ヲ京都裁判所付屬ト為ス」内国事務局達

明治元年4月21日「政体書」会計官・民政<sup>3</sup>（所管）

・元年8月13日「官軍に擬し盜賊の所業を為す者取締方」会計局達

・2年1月8日「東京市中取締諸藩進退ヲ軍務官ニ委任ス」軍務官へ達

・元年10月日欠「関東地方強盜博徒等取締方」会計官達

・元年10月日欠「関東諸県凶徒等取締方各支配所限り便宜施行セシム」会計官達

明治2年4月8日（新設）民部官・聴訟司<sup>4</sup>→2年7月8日民部省・戸籍司<sup>5</sup>（所管）

・2年6月21日 刑法官に「弾正台」設置（所管）

明治2年8月12日（合併）大蔵省・監督司<sup>6</sup>（監督司は未確定）（所管）

明治3年7月10日（分離）民部省・聴訟掛<sup>7</sup>（所管）

・4年2月日欠「諸県捕亡吏設置ノ準則ヲ定ム」大蔵民部両省へ指令

明治4年7月2日「弾正台」廃止

<sup>1</sup> 前掲『明治史要』7頁

<sup>2</sup> 前掲『明治史要』7～8頁

<sup>3</sup> 前掲『太政官沿革志』会計官職制、45頁

<sup>4</sup> 前掲『大蔵省沿革志』上、民部官五司：聴訟、庶務、駅通、土木、物産、50頁

<sup>5</sup> 前掲『太政官沿革志』民部省職制：掌総判戸籍、租税、駅通、鉦山、濟貧、養老等、72頁

<sup>6</sup> 前掲『大蔵省沿革志』上、寮司班次：造幣寮、監督司、租税、出納、土木、用度、駅通、鉦山、70頁

<sup>7</sup> 前掲『大蔵省沿革志』、上民部省聴訟掛、111頁



- ・ 4年7月19日「司法省、捕亡事務」を地方官に委任
  - ・ 4年7月27日（民部省廃止）大蔵省・戸籍司→同年8月10日戸籍寮<sup>8</sup>
  - ・ 4年12月22日大蔵省達「諸県捕亡吏撰用方を定む」
- 明治5年8月28日「司法省」へ移管・新設「警保寮（二等）」（所管）
- ・ 6年2月18日「各地方邏卒規則ノ方法ヲ警保寮ノ指揮ニ従ハシム」
- 司法省達第19号

明治7年1月15日新設「内務省」へ移管・警保寮（一等）（所管）

## 第2節 大久保利通の警察制度設計

本研究を通じて明らかになったことは、大久保利通は、慶応3年参与として、鳥羽伏見方面の治安維持に市尹田宮如雲を派遣、また、明治元年内国事務掛（取締事務所管）として、外国公使接見等の諸藩兵による警備を行うなど、維新当初から警察制度に深く関わっていることである。

王政復古直後の外国人殺傷事件の続発時、史上、最多数11人殺害の堺事件に臨場し殺害人数に見合う11人の切腹措置により、妥当、迅速な処理を図り、諸外国の新政権への信頼を高めた。

元年10月には鎮将府判事として東京府警察権の軍務官委任などを進め、明治2年には内務省構想を三条大臣に提出、3年11月民部省御用掛として英人暗傷事件における英公使への対応を行い、3年12月太政官から初の警察基本規則「三府并開港場取締心得」制定、4年2月、日田県暴動の現地処理、3年12月から4年2月軍と共に東京ポリス設置への三藩からの徴募説得を行い、4年3月10日付、大久保から岩倉への報告書では、日田県騒擾事件関連の山口藩脱走、大楽源太郎らを柳川、久留米両藩士が隠匿した為、弾正台とともに、民部省御用掛大久保利通が久留米藩主及び同大参事の取り調べに立ち会ったことが報告されている。（『大久保利通文書』586、593）

明治4年10月近代警察取締員（邏卒）認可、5年内務省設置案の凍結、6・7年内務省設置、8年行政警察規則制定・全国整備の建議など、維新直後から一貫して内務行政（治安、民生、地方行政）特に、治安維持制度確立に重要な役割を果たしていることである。

また、新政府の治安維持に関する布告「庶民の安堵と産業」布告当時は参与役所、

<sup>8</sup> 前掲『大蔵省沿革志』下大蔵省戸籍寮、330頁

その後内局事務局判事として市中取締事務を所管しており、また、深く関与した警察の基本規則「三府並開港場取締心得」「東京府兵規則」にも「庶民の安堵と営業」が条文化されており、これがイギリス視察等での確信となり内務省「警保寮」「勸業寮」体制に開花し、その思想の一貫性が明治国家を成功へと導いたと思われる。

警察学会の松尾庄一は、「大久保内務卿は、警察を治国の要務とした上で7年には内務省を新設して警保寮を司法省から移管し、また、首都警察として警視庁を創設し、警察の概念、責務、第一線の警察体制を規定する警視庁職制章程を制定した。翌8年には全国に向けて警察の概念、責務等を規定する行政警察規則を制定した。」と内務省設置以降の役割についての確に述べている。

## 第2章 大久保利通の事業と濟世遺言

### 第1節 大久保の行なった事業（鹿児島県維新ふるさと館の展示）

「明治4（1871）年12月1日近代国家建設のための制度づくりや条約改正及び欧米の進んだ技術や文化の導入をめざし、欧米視察団の副団長として各国を訪問、1年10ヶ月後に帰国、日本の富国強兵殖産興業に取りかかった。

朝鮮使節派遣問題で西郷が政界をさった後、大久保は内務卿（総理大臣格）となり富国強兵・殖産興業を推し進めていった。次のような事業を行った。

- 富岡製糸工場建設（明治3年）
- 郵船汽船会社設立（明治4年）（三菱汽船）
- 新宿試験場設立（明治5年）
- 東京警視庁の創設（明治7年）
- 正貨流失防止策（明治8年）（外債を生糸・茶など現物で支払う）
- 新町屑糸紡績所（群馬県）（明治9年）
- 北海道農学校設立（明治9年）
- 第一回内国勸業博覧会開催（明治10年）
- 三田種畜場設立（明治10年）
- 駒場農学校設立（明治11年）（賞典禄2カ年分5400円を奨学金に寄付）
- 千住製絨所（東京）（明治12年）
- 福島県安積平原の大開墾（明治6年～）

### 第2節 大久保利通の逝去

明治11年5月14日 大久保利通が暗殺される。

大久保の暗殺は、日本国内のみならず、海外、特に日本との関係が深かったイギリスにおいてロンドンタイムズは、「大久保は近年の日本の勃興を特色付ける全ての改革の推進者であり擁護者であった……彼の死は日本全体の不幸（public misfortune for

japan) である。」と評された。

### 第3節「濟世遺言」

「暗殺当日の朝、福島県の権令山吉盛典に語った言葉。」

「昨年にいたるまでは兵馬騒擾、不肖利通、内務卿の職をかたじけないが、いまだ一つもその勤めを尽くしていない。(中略) 今や全国が平定した。故にこの際勉めて維新の盛業を完徹せんとする。

これを完徹するには三十年を期するの素志なり。仮にこれを三分し、明治元年より十年に至るを一期とす。兵事多くしてすなわち創業時間なり。十一年より二十年に至るを第二期とす。第二期中は最も肝要なる時間にして、内治を整え民産を殖するはこの時にあり。利通不肖と言えども十分に内務の職を尽さん事を決心せり。二十一年より三十年に至るを第三期とす。三期の守成は後進賢者への継承とその大成するのを待つものなり。利通の素志、かくの如し」

## 第3章 条約改正と警察権の統一・近代国家の成立

### 第1節 条約改正交渉

明治5(1872)年11月27日、岩倉使節団のロンドン予備交渉において、治外法権撤廃問題等は全く進展せず、代表団に大きな失望を与えた<sup>9</sup>。

そして、「一旦外国に譲り渡した権利の回復がいかに至難の業か」との教訓を得るが、これを機に日英の対立が深まる<sup>10</sup>。

#### 1 警察権回復を主とした交渉

寺島宗則外務卿の後任井上馨は、明治14年に行政権、警察権の回復を重点とする条約改正方針案を示すが、英公使パークスは、案に逮捕権が含まれているため日本の近代法制度不備を理由に強く反対した<sup>11</sup>。

#### 2 全国警察部長会議での外務卿演説

明治17(1884)年5月全国警部長詢問会で井上馨外務卿は、「今や将に警察上一層の改良を加えざるべからず、何となれば諸外国との条約改正の一義これなり」と述べ、会議後全員に完成早々の鹿鳴館を見学させている<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団、岩倉使節団、257～261 頁

<sup>10</sup> 前掲『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』11 北京交渉、151 頁

<sup>11</sup> 五百旗頭薫著『条約改正史』有斐閣、2010年、101 頁

<sup>12</sup> 神戸市紀要『神戸の歴史』第14号、1986年、草山巖「神戸外国人居留地をめぐる警察問題」

## 第2節 主権たる警察権の回復と近代国家の成立

社会科学者マックス・ヴェーバーによれば、「国家とは、ある一定の領域の内部で、正当な物理的暴力行使の独占を要求する人間共同体である。」<sup>13</sup>と定理している。

この「正当な物理的な力の独占」は、軍及び警察権、刑罰権等の治安維持に関する権限と言えるが、明治4年の廃藩置県等により国内権限はほぼ日本政府に収束される。

\* 明治14年、陸軍に警視庁の半数を移管し、定員3,000人の東京憲兵隊が置かれた。維新政府は一貫して軍、警察の統一と区分化を図ってきたことを本項で述べたが、この移管は、分割と合体という反対方向であり、ヴェーバーの定理からは、新たな国家を生み出すことになり、軍が国家となったような勘違いを起こすことになったのではないかと思える。

しかし、条約国の領事裁判権による日本側警察権への制限、侵害等は、人権保障にからむ近代法・裁判・警察制度が日本には不備であったことを主因とするため、これらを整備する努力が全力で続けられる。

明治8年には行政警察規則が、13年には刑法、治罪法、22年に明治憲法が発布され、翌年、裁判所構成法、刑事訴訟法、民法、商法、民事訴訟法が公布、条約改正の準備が整えられた。

そして、極東におけるロシアの進出がイギリスの対日外交を変化させ、明治27年(1894)7月陸奥外務大臣の対英交渉による「日英通商航海条約」が調印され、明治32(1899)年7月に施行された。

「日英通商航海条約」の要点

第3条第2項 両締盟国ノ一方ノ臣民ハ他ノ一方ノ版図内何レニ於テモ……内国臣民ト同様其ノ国ノ法律、警察規則及税関規則ヲ遵守スルヲ要ス

これを視れば、外国人に対する警察権の制限・喪失が完全に回復されたことが理解される。

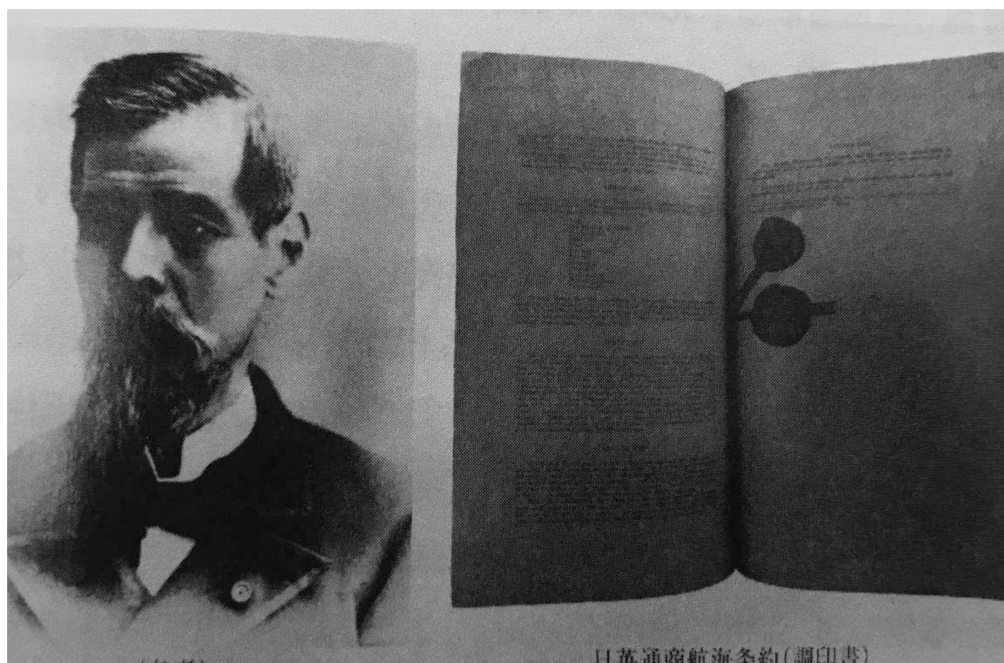
\* 1899年、イギリス＝日本間の領事警察権廃止協定の成立は他の国々が同様の協定を結ぶきっかけとなった。(E・H・ノーマン著大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫1993年306頁)

外国人の治外法権、神戸・大阪の特権居留地、自治警察も廃止され、関税権を除き、領土権と警察権の回復・独占が実現する。

ここにおいて、社会科学者マックス・ヴェーバーの言う「国家の定理」と符合し、近代国家が成立する。

<sup>13</sup> M・ヴェーバー著『職業としての政治』岩波文庫、1980年

また、大久保が明治 11 年、暗殺される直前に言い残した「済世遺言」「昨年にいたる迄は兵馬騒擾、(中略) 今や事漸く平げり。故にこの際勉めて維新の盛業を完徹せんとす。之を完徹せんには三十年を期するの素志なり。(後略)」も見事に符合している。



陸奥宗光と日英通商航海条約(調印書)(外務省資料)

### 第 3 節 外務省警察の海外進出

横浜居留地で近代警察創設に関与した外務省は、アジア諸国の領事館において明治 13 (1880) 年から敗戦まで最大 3,500 人余の外務省警察(在留邦人保護と特高警察機能)を運営したことは、荻野富士夫『外務省警察史』(校倉書房、2005 年)に詳しい。

歴史家 E・H・ノーマンは、「日本が自国から外国の不平等条約を払い落とす前に中国で同じ特権を獲得したという驚くべき事実が之を如実に示している。」と述べている<sup>14</sup>。

おわりに

#### 1 明治国家について

第二次大戦後、A 級戦犯の指名を受けた徳富蘇峰が弁護団に提出した宣誓供述書に「維新政府を組織したる重なる人物に就いて、其一人一人を吟味するも、未だ曾て侵略主義者が維新の根本政策を為したとか、指導したという事は事実の上に痕跡だに見いだす事が出来ぬ。」と述べ、明治国家の目標は、幕末期に結ばれた不平等条約改正と国家的な

<sup>14</sup> E・H・ノーマン著大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫 1993 年 304 頁

独立の達成であったことを裏付けている<sup>15</sup>。

第二次大戦後、警察はアメリカ方式の公安委員会管理となるが、その基本的理念は「個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序の維持」である。明治の「行政警察規則」も「人民の凶害を予防し、安寧を保全する」と同一線上にあり、現在の警察活動も明治と同じ「交番・駐在所を中心に管内実態に応じた犯罪予防、パトロール等」を基本としており、明治以来の伝統を感じる。

昨年は、明治維新 150 年であり、政府の記念事業に警察庁枠で論文「明治維新と近代警察制度」（「鈴木康夫明治維新」ネット検索→閲覧）で参画し、所属する警察学会会長が政府記念式典に招かれるという光栄に浴した。

また、この論文では、大久保利通が岩倉具視と共に政府自前の軍・警察制度を企画、西郷隆盛が実施という史実を初めて述べたが、その後、霊山歴史館木村幸比古副館長との出会いでこれらを裏付ける『川路利良西南戦争に対する大義名論』のご教示を頂き、川路大警視の警咳に接することができ、また、本稿でご紹介できたことを光栄に感じている。

## 2 ロバート・ピール卿の「法執行の 9 原則」

明治の近代警察の手本となったイギリス、ロンドン警察創始者ロバート・ピール卿の「法執行の 9 原則」（1829 年）は、今日でも感銘を受ける至言であり、西郷隆盛の「横目付役大体」ともよく似ているがその全 9 項目中の一部 1、5 を掲げたい。

「1 警察は、犯罪および無秩序の予防を使命として存在している。これは、軍事力や厳罰による犯罪および無秩序の抑制に代わるものである。」

「5 警察は、世論に応じることによってではなく、政策とは独立に、また個別法律の内容の正義・不正義にかかわらず、恒常的に法に対して公平な態度で奉仕することによって、人種や社会的地位に関わらず社会の全ての成員に対して奉仕し、友情を提供する<sup>16</sup>とによって、礼節と親しみやすいユーモアをもつことによって、また、生命の保護と維持のために犠牲をはらうことによって、国民の好意を追求および維持するのである。」（全文は付録に添付）

## 3 御礼と感謝

多くの素晴らしい文献のお世話になった。中でも『京都府警察史』は、大変に充実した内容であり、特に明治初期の記録は正確無比であり、多くを引用させていただいたことも含めて御礼を申し上げたい。

---

<sup>15</sup> 井上寿一著『戦争調査会』講談社現代新書

また、東京青山の大久保利通墓・川路利良墓、鹿児島県の西郷隆盛墓の掃苔、霊山護国神社参詣の度に、新たな資料、史実との出会い、ご教示をいただき、お陰様を強く感じ、感謝に堪えない。

昨年、『ギリシア人の物語 III 新しき力』を書き上げられた塩野七生先生が、「かのアインシュタインが、われわれの仕事の成果は95パーセント以上、先人の業績に負っていると、言っている。」(新潮社『波』2018年1月号)と書かれている。心に沁みいる言葉であり、明治維新研究、警察史研究の諸先輩方始め、歴史研究者の皆様方への感謝の念にたえない。

警察政策学会警察史部会、横浜外国人居留地研究会、元神奈川県青葉警察署長

鈴木 康夫

連絡先 [ys.1871.re@gmail.com](mailto:ys.1871.re@gmail.com)

## 付録

### 1 近代警察制度の時系列表

- ① 2年4月 横浜駐屯軍撤退交渉 英公使パークスのイギリス警察制度教示
- ② 3年1月 横浜居留地 巡整吏卒（横浜ポリス）設置 近代化始まり
- ③ 3年8月 西郷従道欧州から帰国（約1年在留）巴里警察制度を兄隆盛に伝える。
- ④ 3年11月21日 東京英人（大学南校教員ダラス・リング）襲撃事件発生  
民部省御用掛大久保利通が英公使の激怒に対応
- ⑤ 3年12月24日 太政官から初の警察基本規則「三府并開港場取締心得」及び「粗  
粗暴士族の帯刀禁止」制定、新律綱領制定
- ⑥ 3年12月～2月 鹿児島、山口、高知へ岩倉勅使派遣、三藩の再結束と国軍・ポリス  
の徴募・設置
- ⑦ 4年8月19日 大蔵省事務章程「地方の警邏」・戸籍寮事務章程「地方警察法」  
の制定（警察近代化の国家基準制定）
- ⑧ 4年10月23日 東京府下に邏卒を配置す（太政官達）
- ⑨ 4年10月12日 神奈川県「取締員」制度大蔵省認可（大久保卿、井上大輔）
- ⑩ 4年11月日欠 東京府達「取締組大体法則を定む」
- ⑪ 4年12月日欠 神奈川県「邏卒」制度、大蔵省認可（井上馨大輔、吉田清成少輔）
- ⑫ 邏卒制度導入 4年12月新潟、5年1月大阪府、5年3月東京、5年4月愛知、5年5月東京、5年  
7月広島、5年8月函館、5年9月札幌、5年10月京都
- ⑬ 4年12月12日 岩倉使節団派遣、各国内務省制度、イギリス警察制度調査
- ⑭ 5年2月28日 西郷隆盛から黒田嘉納大参事宛「ポリス増員指示書簡」
- ⑮ 5年3月29日 東京府へ達「東京府下邏卒勤務方神奈川県邏卒の方法に準拠せしむ」
- ⑯ 同日 同「東京府下邏卒人員を増す」
- ⑰ 明治5年3月24日～同年5月17日 大久保利通一時帰国、内務省設置建議凍結
- ⑱ 5年8月 「司法職務定制」制定 判事、検事職制章程、地方邏卒兼逮部職制、  
捕亡章程、保証人代書人、代言人職制、各裁判所章程
- ⑲ 5年9月25日 上海等警察制度調査団帰国（5月28日～石田英吉・栗屋和平他1）
- ⑳ 5年10月25日 石田英吉らの太政官建議「上海邏卒規則」
- ㉑ 5年10月19日 「警保寮職制章程および東京番人規則を仮定」
- ㉒ 6年6月 司法省「警察総規則」案 行政警察・司法警察区別の事 第3条  
改定律例
- ㉓ 6年9月6日 大久保「内務省設置表明」・川路利良帰国
- ㉔ 6年9月6日 川路利良の帰国（5年9月14日～ヨーロッパ）と建議



- 25 6年10月23日 征韓論破裂、以降、近衛兵700名余帰県、警保寮百数十名帰県
- 26 6年11月 内務省設置布告
- 27 7年1月10日 内務省設置、 15日東京警視庁設置
- 28 8年3月7日 行政警察規則制定 邏卒に統一

## 2 「司法職務定制」

第一章 綱領、第二章 本省職制、第三章 本省章程、第四章 本省分課、第五章 判事職制 附断刑課 以上略

### 第六章 検事職制

第22条 大検事・権大・中・権中・小・権小検事（略）

第一 各裁判所に出張し聴罪の当否を監視す

第二 検事の職は罪訟事端発するに始まり裁断処決に止り未発を警察するの事に干預せず

第三 罪犯の探索捕亡を監督指令す

第四 検部及逮部を総撰す

大検部・権大・中・権中・小・権小検部（略）

第一 各裁判所に出張し検事の指揮を受け其ことを撰行し聴断を監視す

第二～第五 省略

逮部 第一 罪犯を探索捕亡す

第二 検事検部の命に依り各地に派出し其地方の逮部長及び逮部に協應す

### 第七章 検事章程

検事は法憲及人民の権利を保護し良を扶け悪は除き裁判の当否を監督するの職とす其章程左の如し

第23条～33条 略

### 第八章 地方邏卒兼逮部職制

逮部長

第一 等級を分ち地方邏卒長相当の官等に従い七等官を以って第一等逮部長とす

第二 地方邏卒長之を兼ね

第三 検事検察部の協力指示に依り探索捕亡を掌る

逮部

地方の邏卒之を兼ね職第二十二条に見ゆ

\*逮部 第一 罪犯を探索捕亡す

第二 検事検部の命に依り各地に派出し其地方の逮部長及び逮部に協應

す

#### 第九章 捕亡章程

第 35 条 捕亡の職務は罪犯を探索するに始め捕縛して裁判官に付するに終わる

第 36 条 現地罪を犯し蹤跡明白なる者は即時逮捕し検部其日時地所証拠情状を具状し検事に上達す

第 37 条 罪犯現行に非して之を訴告に聞き或は探知したる時は先ず検事に報告し必其指揮を待つて然る後に捕縛す

第 38 条 現地の犯罪に非と雖も衆証明白或は凶器其他の証となるべきも物を携持したる時は検事の指揮を待たずし臨時捕縛するを得べし

第 39 条 凡罪犯を捕縛するは犯人の器具文書を併せて追取り証憑に供す

第 40 条 捕縛したる罪犯の軽重を分別して其法律に係る者は検事に付し違式罪に係る者は地方邏卒総長に付す

#### 第十章 証書人代書人代言人職制

第十一章 司法省臨時裁判所章程

第十二章 司法省裁判所章程

第十三章 司法省裁判所分課、第十四章 出張裁判所章程、第十五章 府県裁判所章程、第十六章 府県裁判所分課、第 17 章 各区裁判所章程、第十八章 各区裁判所分課、第十九章 明法寮職制、第二十章 明法寮分課、第二十一章 司法省及司法省裁判所処務順序、第二十二章 監倉規則 以上略

### 3 ロバート・ピール卿の法執行の原則 (1829 年)

- 1 警察は、犯罪および無秩序の予防を使命として存在している。これは、軍事力や厳罰による犯罪および無秩序の抑制に代わるものである。
- 2 警察がその義務を履行する能力は、警察の存在、行為、行動に対する国民の承認と、国民の敬意を確保し、維持する警察の能力に依存している。
- 3 警察が、国民の敬意を確保および維持するためには、自発的な法の遵守における国民の意欲的な協力を取り付けねばならない。
- 4 国民による協力の度合いは、警察の目的を達成するうえで物理的暴力や強制を使用する必要性を、比例的に低減させる。
- 5 警察は、世論に応じることによってではなく、政策とは独立に、また個別法律の内容の正義・不正義にかかわらず、恒常的に法に対して公平な態度で奉仕することによって、人種や社会的地位に関わらず社会の全ての成員に対

して奉仕し、友情を提供することによって、礼節と親しみやすいユーモアをもつことによって、また、生命の保護と維持のために犠牲をはらうことによって、国民の好意を追求および維持するのである。

- 6 説得、助言、警告が警察の目的を達成するうえで不十分である場合に、法の遵守確保や秩序回復のために必要な限りにおいて、警察は物理的な力を使うべきである。また、警察は、警察の目的を達成するために最低限の物理的な力のみを使うべきである。
- 7 警察は、国民との関係を保ち、警察は国民であり、国民は警察であるという歴史的な伝統を具現化すべきである。国民のなかで、共同体の福祉のためにあらゆる市民にとって不可欠な義務に注力するために給与を得ているのは、警察のみである。
- 8 警察は、常に彼らの職務のために行動すべきであり、個人や国家に対して報復したり、罪を裁いたり、犯罪者を罰したりすることで、司法権を侵害するようなことは決してすべきではない。
- 9 警察の能力(効率性)は、犯罪や無秩序の不在により証明されるのであり、犯罪や無秩序に対する目に見える警察の行為によって証明されるのではない。

\* 物理的な力の原文は、「物理的暴力」

(警察政策学会管理部会笠井聰夫氏がロンドンの警察署ホームページから入手したものの、訳は同志社大学法学部准教授鈴木絢女氏)