

警察政策学会資料 第86号  
平成28（2016）年3月

# 横浜外国人居留地における近代警察の創設

## 治安の維持と不平等条約

(Maintenance of Order & Unequal Treaties)

警察政策学会  
警察史研究部会

## 巻頭言

この論稿は、警察政策学会の警察史研究部会において鈴木康夫氏が原案を作成し部内での討議補訂を経て成稿としたものである。

本論稿は、幕末—明治期という内外共に激しく変化流動する中で、欧米列強と比肩すべき近代的中央集権国家の建設に邁進した明治政府が、さきの徳川幕府が安政五年に米、蘭、露、英、仏の五ヶ国と順次締結した「修好通商条約」（一般には「安政の五ヶ国条約」と称される。）の改正という重大問題に突き進んだ事について、我が国権（主権）の具体的発動である警察権を切口として、その消長（一部喪失から回復まで）に重点を絞り、横浜居留地警察を中心に据えて、具体的、かつ、精密に論述したものである。

以下、こうしたいくつかの点について述べる。

第1 大きなテーマに相応しく資料の収集が、広範かつ精密に行われていること。

前記のとおり、本論稿のテーマが即、条約改正の核心に当たるので、広く公正綿密な論議をするには、まず、資料の収集自体が広範にわたり遺漏のないものである事が前提となる。鈴木氏等はこの点に十分配意して、特定のイデオロギーに陥ることを避けて、史実に沿って公平中正な論述に努めている。

第2 収集した資料の取り扱いが、適正妥当であること。

前記第1と通底するのであるが、資料の取扱い（価値判断）は、論述者の歴史観によって（同一の事実について）様々に相違する論述となる。この事はある程度止むを得ないのかもしれないが、本論稿は公平中正な論述を維持していること。

第3 不平等条約の改正は、国際的には後発で弱小であった日本が、帝国主義思潮の中で先進強大を誇る欧米諸国と対峙したもので、日本にとっては困難を極めたことであったが、本論稿は、その間の様相を忠実正確に論述していること。

- 1 当時、英・仏をはじめとする各国公使は、日本の法制の不備～そのために起きた外国人殺傷事件・居宅破壊等～を指摘し、法制上も事実上も外国人（自国民）保護の完全を求め、執拗かつ傲岸な態度で交渉に臨んだ。これに対して日本の外交担当者（寺島宗則・陸奥宗光・井上馨）等は、あくまで治外法権の撤廃を基本として、内については法制の整備を急ぎ、外に対しては、条約改正は相互和親の精神によるものである事を主張し、また、「万国公法」等によって得た新知識、法理等を活用して、合意を得るよう懸命の努力を尽くした。
- 2 英国公使の外交交渉は、強大な国力（兵力を含む）を背景とするもので、評価し難いものであるが、その反面、未熟な日本の外交を教導する点もあったと評価する資料を採り、記述して公平を期している。（具体的には、英国公使パークスの言動についての評論的史

料を、採り上げていることが格好の例である。)

第4 本論稿は、多数の論点を取り上げて論述したものであるが、なお、未解明の事項が残ったので、その補充を期しているものであること。

冒頭に既述したとおり、本稿は鈴木氏原案に部員による若干の補訂を加えたものであるが、論点多数を包摂しての長文となり、いくつかの未解明の事項が残った。これら未解明（異説を含む。）の事項については、更なる考究を期している。読者諸賢の御叱正を願う所以である。

最後に、本論稿作成のため5年余にわたって研究研鑽を重ねた鈴木氏等の努力に敬意を表し、また、本論稿を警察政策学会資料として刊行することにご理解、ご支援を賜った政策学会の諸氏に感謝の意を表して序文とする次第である。

平成28年3月 警察史研究部会

部会長 加藤 晶

## 目 次

序章	1
第1  はじめに	1
第2  本稿の要点	4
第I部  居留地をめぐる外交政策と自治行政・警察権について	10
第1章  日本の居留地政策	10
第1節  徳川幕府	10
第1項  外国人隔離政策	10
第2項  領事裁判権の認容と治外法権	11
第3項  對馬藩等への外交権の委任	12
第2節  明治政府	12
第1項  明治政府の萬国公法による主権論と外国人隔離政策の継承	12
第2項  英公使の見た明治政府の居留地の主権への姿勢	13
第3項  条約改正をめぐる日・英の対立	13
第4項  「英国策論」と対立の深刻化	13
第2章  イギリスの居留地政策について	13
第1節  「外国人居留地の自治行政府」政策について	14
第1項  法上の位置づけ	14
第2項  条約上の根拠	14
第3項  政策内容等	14
第4項  パークス覚書	15
第5項  警察権の重要性と領事裁判権による日本側警察権への制約	16
第6項  上海租界モデル	18
第7項  居留地における国際関係の反映	19
第2節  「条約利権の拡大方針」について	19
第II部  攘夷運動の激化と外国軍隊による居留地警察権の掌握	20
第1章  開港後の横浜・長崎における居留地自治・警察権問題	20
第1節  横浜における居留地自治権の不成立	20
第2節  長崎における自治行政府・警察の成立	20

第3節	モス事件の発生と警察権の争い	21
第4節	外国人逮捕規則、銃猟規則の交渉と不成立	21
第5節	領事裁判権による日本側警察権への具体的な制約実態	22
第6節	江戸における公使邸警備をめぐる警察権の争い	23
第2章	攘夷運動の激化による英・仏軍隊の横浜駐屯と警察権の掌握	23
第1節	外国人殺傷事件の多発と幕府の治安維持能力の限界	23
第2節	幕府の居留地警察権の一時的委任と英・仏軍隊による掌握	26
第1項	幕府の苦境と尊攘派へのクーデター計画	26
第2項	居留地警察権の一時的委任	26
第Ⅲ部	イギリス主導の軍事圧力外交と不平等条約の締結	27
第1章	横浜を基地とした条約国の軍事行動と不平等条約の強要	27
第1節	排外的攘夷運動に対するイギリス海軍等による鹿児島、下関攻撃	27
第1項	生麦事件と鹿児島攻撃事件	27
第2項	下関事件と下関攻撃事件	28
第3項	薩摩、長州の攘夷路線の転換とイギリスの対日外交の転換	29
第2章	不平等条約の締結状況	30
第1節	軍事圧力下の不平等条約「横浜居留地覚書」の締結と大幅な改正	30
第1項	不平等条約「横浜居留地覚書」の締結	30
第2項	大幅な改正	32
第3項	自治行政府・警察の解散	32
第2節	イギリスの各港共通「居留地分配規則（案）」の提示と幕府の拒否	33
第3節	安政条約の勅許獲得及び不平等条約「改税約書」の締結	34
第4節	不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」の締結	34
第1項	4ヶ国合意案の送付と締結	35
第2項	臨時「外国人長官」ドーマンの任命と警察体制	35
第3項	スイス総領事の抗議等	36
第5節	幕府の顛落と不平等条約「兵庫・大阪規定書」の締結	36
第1項	幕権回復への外国公使謁見の企図	36
第2項	薩摩藩等による外交権奪取の失敗	37
第3項	英公使パークスの謁見応需の条件	37

第4項	英公使と老中の事前協議	37
第5項	土地の分配・管理権、課税権の譲与	38
第6項	武力討幕の決定と条約改正の国家目標化	41
第7項	高杉晋作の死去	42
第IV部	新政府による横浜居留地の管轄と外交事務・警備体制の引継ぎ	43
第1章	維新の動乱と新政府による横浜居留地の管轄	43
第1節	外国軍隊による警察権の行使	43
第2節	新政府による横浜居留地の管轄	45
第1項	神奈川奉行所との引継ぎ	45
第2項	横浜外交体制の構築	46
第3項	居留地の警察権引継ぎと「神奈川警衛隊」の設置	47
第4項	外国軍隊による警察権の再行使	47
第5項	「外国人長官」ベンソンの任命と外国実効支配	48
第6項	領事裁判権の弊害の実感	48
第7項	条約の継承とイギリスの牽制	48
第2章	新政府の課題と近代警察制度への胎動	52
第1節	横浜における外交課題	53
第1項	三つの外交課題	53
第2項	新政府の基本的方針	53
第3項	横浜における外国人襲撃事件等の再発	54
第2節	新政府の治安維持所管省の変遷	55
第3節	居留地警備制度の変遷	56
第1項	「神奈川警衛隊」、「Municipal Police」、「旧奉行所体制」の併存	56
第2項	「神奈川県兵」制度への改編	56
第3項	関門廃止及び府県兵取立禁止の除外	57
第4節	近代警察への胎動と駐屯軍撤退交渉の開始	57
第1項	近代警察への胎動	57
第2項	撤退交渉の開始	57
第3項	明治2年末における全国の居留地における警察権の状況	58
第V部	横浜における駐屯軍撤退への近代警察の創設	59

第1章 近代警察「巡整吏卒」の創設と「邏卒」制度による完成	59
第1節 イギリス近代警察の概要	59
第2節 「巡整吏卒」(横浜 POLICE)の創設	60
第1項 制度概要	60
第2項 英公使の教示と干渉	65
第3項 外務省・神奈川県警察制度の実態把握と次年度計画策定	67
第4項 「居留地取締掛」設置と「関門規則」の改定	67
第5項 「居留地取締掛規則」40箇条の制定	67
第6項 外国人ポリースの雇入れ問題	68
第7項 駐屯軍撤退交渉の状況	68
第3節 「取締員」(ポリース)制度への改編と陸奥新知事の着任	69
第1項 陸奥宗光新知事の着任	69
第2項 基本規則等	71
第3項 組織、役職、服装・装備品	71
第4項 管轄区域	71
第5項 人事記録、大蔵省認可記録	72
第6項 「Municipal Police」との関係	72
第7項 関門の廃止	72
第8項 交番所の始まり	72
第9項 消防及び水上警察の創設	73
第10項 大江卓の参画	74
第2章 「邏卒」制度の完成と居留地警察権の回復	75
第1節 イギリスの介入と陸奥知事の「知事の専権」書簡	75
第1項 領事団の「共同管理綱領」案の提出	75
第2項 陸奥知事の「ポリース指揮は知事の専権」書簡	75
第3項 公使団への上申と陸奥の勝利	77
第2節 「邏卒」制度の完成	77
第1項 「邏卒」への改称	77
第2項 英国警察式階級制度採用等による外交的妥協	80
第3項 異文化との融合	80

第4項 「邏卒」制度に伴う諸施策	81
第3節 居留地警察権の回復	83
第1項 知事専権の確立	83
第2項 日・英の情報戦	84
第4節 イギリス側の記録	84
第1項 Directory (1871) への掲載	85
第2項 横浜居留地における Directory 掲載の外国人警官人員等一覧表	85
第5節 駐屯軍撤退交渉の状況	86
第6節 違式条例の制定・上申	86
第7節 全国的「巡查」制度の例外上申等	87
第3章 海外への調査派遣と警察制度への重要な建議	88
第1節 邏卒権総長石田英吉らの香港・上海調査派遣と重要な建議	88
第1項 調査派遣と建議	88
第2項 香港警察代辦総長の招請	89
第2節 警保助川路利良のヨーロッパ派遣と重要な建議	90
第VI部 他の開港場等における近代警察の創設と神戸・大阪居留地の特権地域化	90
第1章 「三府并開港場取締心得」の布告と他の開港場等における近代警察の創設	90
第1節 「三府并開港場取締心得」の布告	90
第1項 全国的取締強化の上申と開港場取締規則確立への沙汰書	90
第2項 「三府并開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」の布告	91
第2節 兵庫県における近代警察の創設と居留地の特権地域 (Extra Territoriality) の成立	91
第1項 神戸居留地の新設と自治警察の設置	91
第2項 近代警察「巡整組」の創設と居留地管轄の拒否による特権地域の成立	91
第3項 英領事の述べる輝かしい居留地	92
第4項 「Directory (1872)」への掲載	93
第5項 特権地域化の要因	94
第6項 特権地域化に対する当時の外務卿の認識	95
第7項 特権地域の成立原因となる条約についての見解等	95
第3節 ロンドンにおける岩倉使節団の失望	99

第4節	横浜における居留地警察権及び裁判権の回復	100
第1項	マリア・ルス号事件裁判と裁判権の一部回復	100
第2項	「横浜外国人居留地取締邏卒規則」の制定と居留地警察権の完全回復	101
第5節	大阪川口居留地における特権地域の成立	102
第1項	大阪の開港と川口居留地の設置	102
第2項	居留地会議による特権地域化の決議	102
第3項	特権地域化の要因	105
第6節	居留地条約の自治権条項の比較	106
第2章	近代警察創設後のイギリス及び居留民の干渉	109
第1節	横浜における干渉と内務省、外務省連携の対策	110
第1項	外国人警察長ポストの再要求と対策	110
第2項	英・仏駐屯軍の完全撤退	111
第3項	「外国人長官」ベンソンの解任	111
第4項	自治行政権復活運動	112
第5項	英公使の条約改正予備会議への提出要求	112
第6項	沖守固県令の反駁意見書	112
第7項	「外国人取扱巡查心得」の制定	113
第8項	日本国内世論の反対	113
第2節	他の居留地における干渉	114
第1項	長崎居留地の自治警察の解散とイギリスの非協力	114
第2項	神戸・大坂居留地における特権地域の回復問題と陸奥外相の見解	114
第3項	函館・神戸における雑居地への治外法権拡大問題	115
第3節	英公使パークスの近代警察制度等への介入・干渉一覧表	115
第VII部	近代警察制度の確立	117
第1章	「邏卒」制度による全国的統一	117
第1節	各地における「邏卒」制度の整備	117
第1項	東京府	117
第2項	他の開港場等	121
第2節	警保寮による「邏卒」制度の指揮統一	122
第2章	「行政警察規則」による近代警察制度の確立	122

第1節	司法省「警保寮職制及び警保寮章程」の制定	122
第2節	「東京番人」制度の設置	122
第3節	行政・司法警察の分離と「警察総規則」案の廃止	123
第4節	警保助 川路利良の重要な建議	124
第1項	建議について	124
第2項	建議と過酷な運命	126
第5節	内務省の設置と「内務省警保寮事務章程」の制定	128
第6節	警視庁の設置と「東京警視廳職制章程并諸規則」の制定	128
第1項	規則の概要	128
第2項	「上海邏卒規則」からの条文採用	129
第3項	各条文の概括的な比較検討	132
第7節	「行政警察規則」の制定と英・日・仏の治安維持文化の融合	135
第8節	第一回地方官会議の開催	136
第VIII部	条約改正と居留地の消滅	137
第1章	条約改正交渉	137
第1節	日・英関係の対立	137
第1項	日・英関係の危機的状況	137
第2項	パークス公使への評価とその死	138
第2節	条約改正交渉の状況	138
第1項	イギリスとの交渉	138
第2項	イギリスの内地旅行規則案の提示と日本の拒否	139
第3項	歴代外相による取組み	140
第4項	横浜居留民の条約改正反対集会と日本国民との対立動向	140
第5項	神戸・大阪居留民の動向	140
第6項	明治期における近代警察制度の諸相	141
第2章	条約改正による居留地の消滅と警察規則の順守	143
第1節	陸奥外相による条約改正	143
第2節	居留地の消滅と警察規則の順守	143
第1項	居留地の消滅	143
第2項	警察規則の順守	144

終章	145
主要参考文献	147
附録	148
付録1 「日英修好通商条約」(抄)(全24条)	148
付録2 「長崎地所規則」(抄)(全13条)	149
付録3 「居留地分配規則(案)」(抄)(全5条)	149
付録4 「横浜居留地覚書」(抄)(全12条)	149
付録5 「横浜居留地改造及び競馬場墓地等約書」(抄)(全12条)	150
付録6 「横浜外国人居留地取締規則」(全7条)	150
付録7 「兵庫・大阪規定書」(全12条)	150
付録8 「兵庫・大阪規定書」の「附録」(抄)(全10条)	152
付録9 「兵庫大阪外国人居留地々面 <sup>きそいうり</sup> 糶賣箇条」(抄)(全10条)	152
付録10 「大阪兵庫面糶売地所地券案」	153
付録11 「兵庫大坂外国人居留地約定書」(全9条)	153
付録12 「三府并開港場取締心得」(抄)(全17条)	154
付録13 「山手外国人居留地取締掟書」(全15条)	155
付録14 「居留地取締掛規則」(抄)(全40条)	156
附録15 「上海邏卒規則」目録	158
附録16 行政警察規則	160

## 序章

### 第1 はじめに

下に掲載の絵は、1868年8月1日の「絵入りロンドンニュース」の記事であり、幕府との政権交代後、明治元年4月、新政府代表として後の外務卿寺島宗則らが、外国公使団から横浜外国人居留地を引き継いだ当時の、半植民地状態の関門を描いたものである。また、居留地内には、準自治警察が設置されていた。

関門に立つイギリス・フランスの駐屯軍兵士と幕府の出役（日本刀一本差し）、中央は薩摩藩の兵士と伝わる。



(横浜開港資料館)

本稿では、当時の国際関係の結晶とも言える条約及び警察制度の変遷が記録された警察規則等を精査、検討し、史実を明らかにすることに努めたが、まず、論点の中心となる創設経過等について、その概要を述べたい。

#### 1 近代警察の創設経過と条約改正の中心課題について

##### (1) 外交課題としての近代警察の創設

維新政府の目標は、討幕と条約改正、そして独立・不羈の日本であった。

維新後の東北方面が収まった明治2年2月28日岩倉具視は、三条実美への意見書の「外交の事」のうちで

「目今ノ如ク外国ノ兵隊ヲ我ガ港内ニ上陸セシメ、又居留洋人ノ我ガ国法ヲ犯スモノアルモ彼ガ国ノ官人ヲシテ之ヲ処置セシムル等ハ、尤モ我ガ皇国ノ恥辱甚キモノト謂ウベシ。

断然ト前日締結シタル通信貿易条約ヲ改訂シテ、以テ我ガ皇国ノ権ヲ立ザル可カラズ」

と述べ、外国人殺傷事件に起因する治安維持名目の横浜の英・仏駐屯軍撤退及び主権回復への条約改正を進言していた。

また、イギリス公使パークスは、明治2年4月、撤退交渉に訪れた岩倉に対し、「天皇の政府が居留民の安全を守れるならいつでも撤退する。」と岩倉に述べる。

そして、横浜居留地において外務省（神奈川県）が中心となり、イギリス・フランス軍隊の撤退と居留地警察権の回復のため、明治3年1月イギリス（上海租界）モデルの近代警察「巡整吏卒」（横濱ポリス）を外務大輔寺島宗則らが創設する。

英公使パークスは、日本側へ警察制度を教示するとともにその早期設置を要求するが、「警察長官は外国人」など、居留地警察の支配継続へ強い干渉を行う。

次いで、神奈川県知事となった陸奥宗光は、「領事と知事の共同管理」案に対し、万国公法理論と「居留民の警察費負担」との逆提案で干渉をはねつけるが、外交的妥協策も含めて、「犯罪予防、個人の権利保護」を理念としたイギリス式規則、ビート制（受持区）パトロール制度に加え、階級制度、警棒所持等を導入する。

そして、居留地の警察権回復と共に、明治4年12月「邏卒」制度を完成させ、新設の司法省に引き継ぐ。

また、明治4年10月に設置された東京府「取締組」は、翌年3月神奈川県の「邏卒」制度に準拠することが司法省から指示され、以後、全国基準として「邏卒」の設置が進むことになる。

## (2) 条約改正の中心課題としての警察権

警察権が、条約改正の関税権回復と並ぶ法権回復の中心課題であることは、明治13年井上馨外務卿が条約改正交渉においてこの回復を主題にしたことから明らかである。

次に述べるような条約国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なかったことを主因とするものでもあった。

### ア 領事裁判権による日本側警察権への制限

イギリスが自国民保護の観点から重視した警察権は、条約においては「領事裁判権」として日本側警察権に「令状主義の原則により、現行犯以外の逮捕・捜索は外国領事の司法判断を要する。」との広範な制限を課することになる。

### イ 居留地自治警察権の主張

外国人居留地の条約においては、領事裁判権同様に自国民保護の観点から「居留地自治警察権」を主張する。

また、横浜居留地における干渉の排除及び「外国人長官」（Foreign Director）からの警察権回復などに対抗するように、神戸、大阪居留地は不平等な居留地条約に基づき、明治4年、6年に夫々特権地域「Extra Territoriality」となり、日本側主権から切り離されることになる。

### ウ 英・仏軍隊による警察権行使

攘夷運動による外国人殺傷事件多発に対して、居留民保護名目の英・仏軍隊により横浜居留地等において警察権が行使され、さらに、軍事圧力外交により鹿児島攻撃、下関攻撃が行われ、兵庫・大阪規定書等の不平等な居留地条約、関税条約が強要、締結された。

## 2 従来の内政的創設の見解について

我が国の近代警察制度の研究では、その創設は中央集権国家への近代化策として、明治4年10月に東京府において創設されたとする内政的見解説が内務省史等で述べられている。

しかし、この明治4年10月は東京府「取締組」（所謂邏卒）の設置が決定された日であり、翌年3月29日東京府へ達「府下邏卒勤方ノ儀自今神奈川県邏卒ノ方法ニ準シ諸事取締行届候様相定事<sup>1</sup>。」として、司法省から神奈川県邏卒の方法によることが示達され、府内を6区分し、6人の邏卒総長が置かれ、その一人が後の東京警視庁大警視川路利良である。

川路はヨーロッパ視察から帰国した明治6年10月の「建議」において、

「横浜には外国軍隊が国旗を掲げ、外国人が跋扈し、我が国の法令に従わない。いうなれば半独立国家である。この解決のためにも強固な警察と裁判制度を設置しなければならない。」

と述べ（要旨）、条約改正、警察権回復に触れている。

明治6年の内務省設置後も、外務省はイギリスの干渉の前面に立ち、横浜での外国人警保長官要求などに内務、外務両省の連携で対応している。

明治国家の目標は、近代化による条約改正と独立、不羈の日本である。国際関係の欠けた近代化は成り立たない。

## 3 近代警察制度の国際性

今回の研究では、近代警察制度の国際性が、次のように明らかになった。

明治6年、日本国内が維新の歪による暴動の多発と征韓論の分裂から、内乱の危機に直面し、従来の「個人の権利保護」のイギリス型理念に代えて、「国家の安寧」を第一とするフランス警察型の運営理念が導入される。

そして、明治6年11月には内務省が設置され警保寮の司法省からの移管、翌7年1月には、全国的国事犯罪を所管する「東京警視庁」が設置され、佐賀の乱等に対応する。

明治8年4月には、「行政警察規則」が施行され、日本警察の基本法として昭和22年の内務省解体まで続くものとなった。

この「行政警察規則」は、条文を精査すると、「国家の安寧」理念はフランス系規則から、「警察実務」は上海邏卒規則・邏卒職務規則（神奈川県）から、「紀律面」は東京府取締組自守規則から夫々採用され、同一条文が多数あることが判明した。

注 「上海邏卒規則」は明治5年に神奈川県が香港・上海に派遣した権邏卒総長石田英吉らが持ち帰ったものであり、従来、あまり活用されなかったとされていた。

横浜で生まれた邏卒制度にフランスの理念等が加わり、イギリス、フランス、日本の治安維持文化の融合とも言えるものであった。

## 4 条約改正と警察規則遵守の明記

明治27年（1894）7月陸奥外務大臣の対英交渉により旧条約は「日英通商航海条約」に改正され、領事裁判権、居留地、特権地域は消滅するが、特に、下記の条文が意義深い。

1 『法規分類大全』第一編、警察門—警察総 65 頁

第3条第2項 両締結国の臣民が、他の一方の国内に居住する時、内国臣民と同様其の国の法律、警察規則及び税関規則を順守すべき

昭和の敗戦により、内務省の中央集権警察は、アメリカ方式公安委員会管理の自治体警察制度へと変革、また、外務省の領事館警察は廃止となる。

しかし、「邏卒」制度の骨格であるイギリス式階級制度及びビート制パトロールと江戸時代からの番所が融合した交番制度は今日も続いているのである。

## 第2 本稿の要点

### 第I部 居留地をめぐる外交政策と自治行政・警察権について

#### 1 幕府の外交政策

当時の超大国イギリスは、先進国家として、砲艦外交を交えて植民地、租界経営を行い、幕府は、隣接する中国での情勢に鑑みて強い危惧を持っていた。

このため、安政の条約では、居留地への閉じ込めと港から10里以内の旅行制限、布教禁止などの「外国人隔離政策」を基本としていた。

#### 2 イギリスの外交政策

幕府の外国人隔離政策に対し、イギリスは、条約の「領事裁判権」と警察権を柱とする「居留地自治政策」で対峙する。

当時の日本には、近代的人権保護の具体的法体系がなく、明治20年代になってこれらが成立するが、領事裁判権による日本側警察権への制約の解消は、「条約改正」を待つことになる。

「居留地自治」は、「上海租界」をモデルとし、領事が有する裁判権及び規則制定権と併せて、条約による自治行政・警察権、領事の土地管理権、独自の課税（財政）権により、司法、立法、行政三権のそろった自治行政府を設置、自治警察権を核に居留地民の保護等を目的とするもので、岩倉使節団訪英時の「パークス覚書」に示されていた。

#### 3 明治政府の外交政策

明治政府は、万国公法による主権論を基本に条約改正を目標とし、領事裁判権による「治外法権の撤廃」・「関税権の回復」及び横浜の「英・仏駐屯軍撤退」並びに「横浜居留地警察権」の回復を外交課題とする。

しかし、幕府の「外国人隔離政策」を基本とした「居留地のみの貿易活動、旅行制限、キリスト教の布教禁止等」はそのまま継承し、条約改正のカードとして、イギリスの「治外法権等は維持したまま、内地旅行の自由化等」の主張と対立する。

### 第II部 攘夷運動の激化と外国軍隊による居留地警察権の掌握

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>キ</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となる。

上海租界化の危惧から幕府は、自治行政・警察権は地方細則で認めたものの、財政（課税）権、

土地管理権は認めなかった。

したがって、長崎における奉行所の居留地取締体制と共存の小規模な自治行政・警察権が成立したのみで、横浜では幕府の居留地政策主導やフランスの自国の専管居留地主張などにより自治権は成立しなかった。

また、江戸、横浜では、公使邸警備をめぐる警察権問題や禁止の銃猟をめぐる問題が生じ、幕府は「外国人逮捕規則」案を提案するが、イギリス等はこれに応ぜず、外国人殺傷事件の発生により、交渉は中断された。

さらに、攘夷運動の激化から外国人殺傷事件が多発し、少数の関東取締出役や火付け盗賊改めの制度、出役の配置等では対応できず、幕府の治安維持能力（Maintenance of Order）の限界から、居留地警察権の一時的委任という名目で、開国後、5年にして（1863年）フランス、イギリスの軍隊が居留民保護及び攘夷運動からの通商権保護のため、一片の約定書により公然と山手居留地に駐屯することになる。

そして、駐屯軍の「士卒巡視隊」による周辺を含めたパトロールが毎日行われ、条約国軍艦による対日戦争に至らぬ軍事・警察権行動と軍事圧力外交の拠点となった。

注 外国人殺傷事件は、幕府、新政府を通じて発生 35 件（死者 26、傷者 34）（概数）であり、非常な緊迫状況であった。

また、鹿児島、下関への軍事行動によりイギリス海軍だけでも 20 名近い戦死者を出している。

### 第Ⅲ部 イギリス主導の軍事圧力外交と不平等条約の締結

横浜を基地として、攘夷運動への打撃を目的とするイギリスの鹿児島攻撃及び四ヶ国連合艦隊の下関攻撃による軍事圧力と第二次長州征伐の大敗等による内政での権力低下により、幕府は屈従外交へと転落し、不平等条約（Unequal Treaties）が強要、締結される。

#### (1) 「横浜居留地覚書」の締結と自治権成立と解散

下関攻撃の直後、元治元年（1864）11月21日横浜居留地の軍事基地化を主とした「横浜居留地覚書」が強要され、「自治行政府・自治警察」が成立するが、財政権等が不十分なことから3年後に解散となる。

#### (2) 「居留地分配規則案」の提示と幕府の拒否

イギリスは、従来、幕府が認めなかった土地の分配・管理、財政権等を含む「居留地分配規則案」を提示したが、幕府は領土の主権にかかわるとして遅延策で2年後に拒否する。

#### (3) 「改税約書」の締結

慶応2年6月の四ヶ国艦隊兵庫沖集結の威喝により、兵庫開港延期の代償に輸出入税を従価の5%とし、また、幕府の貿易独占を打破する。

#### (4) 「兵庫・大阪規定書」の締結

第二次長州征伐の大敗で顛落した幕府は、慶応3年3月、兵庫開港に絡めて、「幕権回復と將軍職の国際的承認」を目指し、大阪城における各国公使謁見を企図する。

英公使パークスは「將軍が謁見で利益を得るなら、こちらも利益を得なければ応じない。」として、幕府の足元を見透かした外交でイギリス案を承諾させる。

そして、慶應3年4月「兵庫・大阪規定書」の締結により、神戸・大阪川口居留地の特権地域成立への土地分配・管理権・自主財政権（居留地分配規則案と同旨）を獲得し、幕府からの主権の譲与に成功する。

これにより、維新後、神戸・大阪川口居留地に特権地域（Extra Territoriality）を成立させることになる。

運命のいたずらであろうか、この条約が結ばれた慶應3年4月23日、日本の植民地化を危惧していた長州藩士高杉晋作が他界している。

#### (5) 「横浜外国人居留地取締規則」の締結

慶應3年11月、横浜での自治権解散後、新たな規則により、イギリスは副奉行格の「Foreign Director」に元英領事官通訳を就任させ、居留地の全行政権を獲得し、居留地警察（外国人6人日本役人24人）を支配する。

### 第Ⅳ部 新政府による横浜居留地の管轄と外交事務・警備体制の引継ぎ

幕府との政権交代後、明治政府の外国官（外国事務方から改称、後の外務省）寺島宗則らは、不平等条約による居留地警察権等の外国実効支配（外国人長官指揮下の外国人警官、奉行所役人）など、準植民地の様相となっていた横浜居留地の警備を神奈川奉行から引継ぐ。

神奈川奉行水野良之らは、江戸へ帰り官の指示を仰ぐが、職員259名は、全員引き続き勤務となり、同日、東久世神奈川裁判所総督から各国公使宛に旧奉行所事務の引継ぎが通知されている<sup>2</sup>。

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、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り、明治元年11月には職名「神奈川裁判所総督」から「神奈川県知県事」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>3</sup>。」

として、外交が主な任務となっていた。

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>4</sup>。」

と述べられている。

横浜の外交課題は、

#### ①英・仏駐屯軍

2 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [264] 606頁「神奈川における外交事務の政府への引き渡し等通知」及び各国公使宛 [266] 609頁各国公使宛「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」

3 『神奈川県史料』第一卷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庁の機構1～19頁

4 『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

## ②居留地準自治警察権

(外国人長官「Foreign Director」による準自治体制)

## ③領事裁判権による日本側警察権への制限

という三重苦状態から、当面、①、②の解決を図らねばならなかった。

寺島らは、まず、居留地警備の旧幕府「出役」等 560 名余を「神奈川警衛隊」に改編し、外国軍隊との交代を行い、同年 11 月には、警察の所管が軍務官と刑法官に分かれていたことから、地方警備の軍務官所管の「神奈川県兵」制度に改編される。

そして、東北方面の内乱が収まった明治 2 年 4 月、岩倉具視によるパークス公使への駐屯軍撤退交渉が始まり、併せて、居留地取締の強化が行われ、近代警察創設への胎動が始まる。

## 第 V 部 横浜における駐屯軍撤退への近代警察の創設

外務大輔寺島宗則（イギリス在留歴、前神奈川県知事）らは、まず、明治 3 年 1 月イギリス制度を手本に近代警察「巡整吏卒」（横濱ポリス、洋装、日本刀一本ざし）を創設する。

イギリス公使パークスは、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」などを要求するが、寺島らはこれを拒否する。

また、領事団からの「横濱ポリスの共同管理提案」に対して、ヨーロッパ帰りの元海援隊士陸奥宗光が神奈川県知事となり、万国公法理論で反駁し、かつ、居留民への警察費負担要求という逆提案により、断念させることに成功する。

しかしながら、外交的妥協を図るかのように、イギリス式階級制度・警棒所持等の採用により、全面的なイギリス警察模範の「邏卒」制度を明治 4 年 12 月完成させる。

以下は、「はじめに」に於いて述べた部分であり、重複を避けた。

## 第 VI 部 他の開港場等における近代警察の創設と神戸・大阪居留地の特権地域化

明治 3 年 11 月 3 日東京神田において、大学南校の英人教師ダラス、リング兩人への刀傷事件が発生し、新政府に大きな動揺を与えた。木戸孝允日記には、「…11 月 23 日英人暗殺の者探索尤も厳なり。或は欧州各国の法に従いポリス等を起こすの説紛々あり。…」と記していた<sup>5</sup>。

注 官僚制の研究としての近代警察研究では、「近代警察の成立過程」がこの事件前後から論じられている。（由井正臣、大日方純夫『官僚制 警察』岩波書店）

そして、各国公使から「帯刀禁止」令の要請がなされ、明治 3 年 12 月 24 日太政官から「三府并開港場取締心得」<sup>6</sup> 及び「粗暴士族の帯刀禁止」が布告され、東京、大坂、京都の各府、開港場において横濱ポリスをモデルとした近代警察制度の整備が進められることとなる。

まず、明治 4 年 3 月兵庫県が横浜から指導員を招き、近代警察「巡整組」を創設するに際し、居留地会議が自治警察権を主張、「巡整組」の立ち入りを拒否、同地は条約改正まで日本の主権から切り離され「特権地域」となった。

5 由井正臣、大日方純夫『官僚制 警察』岩波書店Ⅳ「ポリス設置につき木戸孝允日記」221 頁

6 『大日本外交文書』第三巻 [379] 648 頁「帯刀人の粗暴なる行為の取締に関する太政官布告」

注 神戸居留地等の特権地域化について、陸奥外務大臣は「幕府締結の条約による」と見解しているが、居留地研究者大山梓氏が「陸奥見解は誤り、明治政府の結んだ約定書による」と述べているのは条約の時系列等の誤解であり、陸奥見解が正しい。

明治5年6月ペルーの苦力貿易船マリア・ルス号事件が発生し、日本初の近代裁判が行われ、大江卓神奈川県知事は、清国人苦力全員を解放する。

また、裁判の根拠となった「横浜外国人居留地取締規則」の第4条が、国際法違反とのイギリス上海高等法院判事長の見解から改正され、さらに、居留地の外国人警官を知事支配下と明記した「外国人居留地取締外国人邏卒規則」を施行する。

一方、明治5年11月岩倉使節団はロンドン交渉に於いて、横浜駐屯軍撤退問題を討議した際、寺島宗則駐英大使が「近年、邏卒による取締体制が大幅に強化された。」ことを述べるも、英外相へのパークスの進言から英政府はまったく応ぜず、条約改正問題も一蹴され、代表団は大きな失望に包まれる。

ロンドン交渉から帰任したパークス公使は、マリア・ルス号事件裁判の不当性を喧伝するが、英本国の法務、外務両省から諫言処分を受ける。

そして、明治6年6月大阪川口居留地会議は、大阪府警察官の立ち入りを拒否、以後、条約改正まで日本の主権から切り離される。

明治10年横浜居留地の「Foreign Director」米人ベンソンは、英公使パークス公使の反対に拘わらず、米公使の賛成を得て解雇される。

以後、パークスは、外国人警察長官ポスト、自治警察権復活等の要求を行い、神戸においては居留地外の居住外国人が居留地並みの治外法権を要求するなどから、外務、内務両省の連携での対応が続くが、明治16年パークスの駐清国公使への転出によって鎮静方向に向かう。

## 第Ⅶ部 近代警察制度の確立

明治5年ごろ、日本には維新の歪が出始め、各地の農民暴動、そして征韓論による分裂からの内乱の危機に直面し、新政府は警察制度の整備を急ぎ、東京府「邏卒」も政府直轄となり、併せて「東京番人」制度が明治6年1月施行される。

注 番人は、市民保護目的、費用は民間負担という、ほぼ全面的なイギリス（上海、神戸居留地）方式であった。

しかし、内乱の危機感からフランス警察制度（中央集権、国家の安寧第一）の全面的採用案も出るなど、制度の方向は揺れていた。

このような事態に大久保利通は、岩倉使節団からの帰国後、内務省の設置などを進め、警察を所管、内乱、国事犯対策を強力に進めることになる。

そして、石田英吉らに1年遅れてヨーロッパ警察制度を視察、明治6年9月帰国した警保助川路利良が

「番人制度」は（資本主義、民主主義の進んだ）イギリス型であり、かつ、外国人に捕縛されるなど卑弱である。また、疲弊した東京府民に番人費用を負担させるのはやめるべきである。」

「番人を廃し、邏卒を用い、民費を省き人心を安ずるを要す」  
旨の建議を提出する。

これにより、番人制度の「区民の保護」といった理念と府民への「番人制度費用負担」が廃され、従来の「邏卒」制度に「世の安寧、国事犯対策」を明確にした運営の方向が決定され、ついで、「東京警視廳章程并諸規則」が制定され、国事犯対策を所管する東京警視庁が設置された。

この当時の状況で見落としてはならないのは、国内の一揆・反乱等の危惧に加え、神戸・大阪居留地が特権地域化され、翌7年には「横浜の邏卒100名増員、外国人警保長官」要求が行われるなど、パークス公使による警察権介入が激しくなっていたことである。

このため、外務省は寺島外務卿が前面に立って対応し、警察を所管する内務省へ大久保利通が内務卿として就任、内務・外務両卿が薩摩藩出身で、川路は同じ薩摩閥として両者の意向に沿い、明治政府の期待に応えたということであろう。

注 川路利良は、東京警視庁警視長となるが国事犯対策での「暴動には小銃を持つ」との建議により、大恩人西郷隆盛との対決など過酷な運命を負うことになる。

続いて、内務省警保寮は、「東京警視廳章程并諸規則」の全国版『行政警察規則』を策定、左院の審査を経て、明治8年4月施行され、近代警察制度は確立される。

規則は、昭和22年の内務省解体まで明治、大正、昭和に渡り効力を有していた。

また、「はじめに」で述べたように、イギリス、日本、フランスの治安維持文化の融合とも言えるものであった。

なお、英・仏駐屯軍の撤退は、佐賀の乱で1年延期されたが、近代警察制度の確立に合わせたかのように明治8年3月、両国軍は横浜から船出、母国へと戻った。

明治10年代の日本の近代化に伴う海外進出の租界地には、外務省が横浜・神戸で学んだ「領事館警察」が設置され、邦人の保護を進めていた。

## 第Ⅷ部 条約改正と居留地の消滅

条約改正問題は、井上外務卿による主権たる警察権回復を主眼とした交渉など度重なる交渉の末、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」において改正された。下記の条文要旨を見れば両国の安政条約を基にした対立点が解消されたことが理解される。

第1条第1項 両国における旅行、居住の自由

第3項 両国における信教の自由

第3条第2項 両締結国の臣民が、他の一方の国内に居住する時、内国臣民と同様其の国の法律、警察規則及び税関規則を順守すべき

なかでも、開国以来の争いが続いた警察権について「警察規則の順守」と明示され、治外法権問題の中心課題であった外国人に対する警察権の制限・喪失が完全に回復されたのが意義深い。

このような、近代警察の創設と駐屯軍撤退及び条約改正は、維新の功臣、志士であった岩倉具視、寺島宗則、陸奥宗光らが、イギリス等の介入・干渉、国内の問題と戦い、慶応3年（1867）6月の薩長土芸による「討幕と条約改正」という維新の目標を、27年余の苦闘を経てようやく達

成したのであった。

## 第 I 部 居留地をめぐる外交政策と自治行政・警察権について

日本の開国は、アメリカ、ペリー提督の黒船の来航に始まるが、アメリカは、日本を中国貿易、捕鯨の中継基地と位置付け、これに対し、幕府は、航海に必要な石炭、食料の補給を中心とした開港として、外国人との隔離を企図して居住、旅行、貿易、商業活動を制限する条約を締結、交戦は一切なく交渉の末に締結された「交渉条約」として不平等性は弱いものであった<sup>7</sup>。

当時の超大国イギリスは、中国市場重視とアヘン戦争等からアメリカの二番煎じとなったが、米条約の基本線に沿いながらも不平等性が強い「日英修好通商条約」(安政5年(1858)7月18日)を結ぶこととなる。

イギリスは、近代的な法制、裁判、警察制度のなかった日本を準植民地と位置づけて、幕府の外国人隔離政策「国内旅行の制限、居住商業活動の居留地内の制限、布教の禁止」に対して、「領事裁判権、協定関税、居留地の自治行政府・警察権政策」により対峙していた。

この「自治行政府」政策は、日本の主権から独立する自治権を主張し、中心は自治の警察権(Police Force)であり、上海租界の再現でもあった。

### 第 1 章 日本の居留地政策

#### 第 1 節 徳川幕府

##### 第 1 項 外国人隔離政策

##### 1 居留地による隔離政策

当時の幕府は、開港決定の時点から居留地対策を重視し、大老井伊直弼のリードで老中間部詮勝が自ら横浜を視察するなど真剣に取り組んでいた。

長崎では、開港前から出島により外国人と日本人の接触を避ける(主としてキリスト教布教の問題)隔離方式としていた。

開国後も隔離と攘夷運動による危害を避けるためにも同様施策を続け、横浜においては、居留地周囲を掘削して出島化し、橋の関門(4か所)により出入りの制限を図っていた。故に旧横浜居留地は現在でも関内と呼ばれている。

なお、日英修好通商条約では「…居留場には門櫓を設けず出入り自在にすべし…」(第3条)とされていた。

居住地及び貿易、商業活動を外国人居留地及び開市(東京、大阪)のみに制限し、土地の所有は認めず、貸借のみであった。また、条約に基づく地方約定で自治行政・警察権<sup>8</sup>を認めていたが、自治行政の財源としては、地代からの払戻しとし、課税権は認め

7 加藤祐三『幕末外交と開国』講談社学術文庫第7章日本開国 252～253頁

8 警察権は行政権の内だが、あえて重要性を強調するため「自治行政・警察権」とした。

なかった。

## 2 旅行制限とキリスト教布教禁止

外国人の旅行に対する制限が「外国人遊歩地域」として設定され、港から各十里、横浜では、ほぼ、現在の神奈川県域に東京都の多摩地方を加えた地域であり、他の居留地も同様に各港から十里四方であった。

このため、八王子、小田原といった外端において、外国人と役人との間で地域内・外の争いが発生していた。

外国側とすれば、自国にはこのような制限は無く、旅行、貿易、商業、布教いずれも自由であるから、外国側から見れば不平等条約 (Unequal Treaties) と言えよう。

## 第2項 領事裁判権の認容と治外法権

幕府が領事裁判権を認容したのは、次のような理由からと認められる。

### 1 イギリス外交官の見た幕藩体制における治外法権

後に駐日公使ともなる英公使館通訳アーネスト・サトウは、坂本竜馬の海援隊の隊士が犯人と強く疑われた慶応3年8月の長崎での英国船イカルス号乗員殺害事件捜査を通じて「第一に、街中での外国人の殺害は政府に秩序維持の能力のない証拠であり、第二に、いやしくも自らを政府と認める団体 (幕府) が、税関所における先般の取調べの模様から見て、諸大名にあれほど治外法権的な権利を認めているのは不都合千万である。」と長崎奉行に述べ、各藩への大幅な自治権の委譲実態を看破している<sup>9</sup>。

注 Ernest Mason Satow (1843 ~ 1829) 1861年英外務省入省、1862,9,8 (文久2年) 横浜に上陸、以降1900年駐清公使転出まで断続的に日本勤務、明治維新をリードしたと言われる「英国策論」を横浜の新聞に発表、日本の情報収集のため、幕府、倒幕派、維新の志士等あらゆる人に合っており、坂本竜馬とはイカルス号事件の捜査過程で睨みあっている。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。

また、英公使「パークス伝」では、「1869年2月9日戊辰戦争の勃発で出した局外中立宣言を外国代表団が撤回したが、新政府にとっては困難な事態は依然と続き真の政府は無いも同然であった。政治の指導者たちは、徳川時代の封建制 (現代の用語でいえばホームルール<sup>ホームルール</sup>地方自治制度) に代わって、中央集権制度に切り換えるべき時機が到来したことを悟り始めた<sup>10</sup>。」と述べられている。

注 Sir Harry Smith Parkes (1828 ~ 1885) インドの生まれ、中国上海にて「アロー号事件」による対清戦争政策を主導、1865 (慶応元年) ~ 1885 (明治16年) 最長の駐日公使、維新前には長州藩高杉晋作、伊藤博文と会談、薩摩藩、長州藩とも接近し、幕府とは反目していた。

維新後は、在英歴のある外務卿寺島宗則と相互に国益の代表として強い対立関係に

9 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫外国交際イカルス号事件 367頁

10 F. V. ディキンズ高梨健吉訳『パークス伝』平凡社第七章「新しい日本 1869年」107頁

あり、傲慢、不遜、恫喝の人物と言われる。

しかし、公使館員の日本研究を推奨し、アーネスト・サトウ（日本名薩道）、W・G・アストン（日本名阿須崎頓）といったジャパノロジストを育て、日本アジア協会々長を務めた。明治16年駐清公使に転出、北京にて客死、老獺、国益第一の外交官人生であった。

## 2 幕府の各藩に対する自治行政・警察権の認容

幕藩体制は、華夷秩序に基づく、いわば、幕藩自治同盟国家であり、藩、旗本領が複雑に入り組んだ関東地域に於いて盗賊がこれらを横断的に犯行しているのに、取り締まる側が縦割りで十分な対応ができなかった。

このため、幕末に設置された「関東取締出役」は横断的に取締る権限を与えたものであり、この事実から警察権も藩の自治体制に任していたので、居留地の自治行政・警察権も同様の考えから認容していたとするのが妥当であろう。

したがって、領事裁判権を条約で認めたように居留地の自治行政・警察権も開港直後の長崎において地方約定の「長崎地所規則」でこれを認めていることがその証左とも言えよう。

## 3 その他の認容理由

- (1) 「自分仕置」制度により特に重要な殺人、放火を除いて藩の裁判権を認めていた<sup>11</sup>。
- (2) 属人主義による藩主の裁判権と同様に領事裁判権を外国に付与したことは当然のことであったといえよう<sup>12</sup>。
- (3) 朝鮮の對馬藩倭館に於いても同様不平等裁判であった<sup>13</sup>。

## 第3項 對馬藩等への外交権の委任

徳川時代の近世の外交体制は、将軍が外交権を保持しつつ、実際の外交事務は四つの口を担当するものによって行われていた。すなわち、朝鮮との関係は對馬藩宗家が、琉球との関係は薩摩藩島津家が、アイヌとの関係は松前藩松前家が、長崎に来航する唐船やオランダ船については長崎の街全体が担当しており、明治4年の廢藩置県まで続いていた<sup>14</sup>。

なお、薩摩藩は、パリ万博に「琉球薩摩政府」として出品し、幕府とパリでの外交内紛を起こし、勝利している。

## 第2節 明治政府

### 第1項 明治政府の萬国公法による主権論と外国人隔離政策の継承

明治政府は、中央集権国家をめざし、萬国公法による国家の主権確立に意を用い、幕府が結んだ不平等条約の改正を第一目標としていたから、当然に領事裁判権及び居留地の自治行政・警察権は認めなかった。

---

11 杉山康春『徳川時代の刑事法』国会図書館資料「国持の面々家中、町人、百姓目安之事其の国主可為、仕置次第、一 逆罪者の仕置之事 一 致付火候者仕置之事」

12 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館3頁

13 田代和生『倭館』文春新書166～167頁

14 上白石実『幕末期対外関係の研究』吉川弘文館167頁  
上白石実『幕末期対外関係の研究』吉川弘文館177、195頁

明治政府が掲げた「条約改正」は、居留地条約を主導して有利な条約を締結したイギリスとは正面からの対決となり、「条約の保持と利権の拡大」を掲げる英公使パークスの外交姿勢と相俟って神戸・大阪における居留地主権の喪失、横浜等における我が国警察権への制限及び人事、制度、予算あらゆる面に渡り強い干渉を招くことになる。

明治5年11月の岩倉使節団のロンドン交渉に於いて、パークスは「現行関税率と治外法権の存続に加えて、新たに内地旅行の自由、沿岸貿易への参加、外国資本の導入を日本政府に迫る。」という「条約利権の拡大」を明確にしていた<sup>15</sup>。

従って、安政条約の「外国人隔離政策」は、イギリス側の「条約の保持と利権の拡大」主張に対する外交カードとしても継承することになる。

## 第2項 英公使の見た明治政府の居留地の主権への姿勢

英公使パークスの明治政府に対する見解は、後記、第2章第1節第4項パークス覚書の「10 外国人居留地の自治行政政府」後段にも記すが、

「一方日本政府は、(外国人居留地における)全ての行政権限(Municipal Autholity)を完全に保持したいようである。」

と述べられており、明治政府の懸命の姿勢が見えるようである。

## 第3項 条約改正をめぐる日・英の対立

条約改正は日本の近代化、国力の充実の一面として考えられたため、国内治安の維持、法制の改革なども同時に押し進められ、政治面、経済面で「海外と並立を図る」(三条実美)ための努力が、とりもなおさず不平等条約撤廃と結びついていたわけである<sup>16</sup>。

英公使パークスの言う「条約改正」とは治外法権を維持したま、「外国人の内地旅行の自由を獲得すること」であり、これは治外法権の撤廃を目指す明治政府と真っ向から対立することとなるものであった<sup>17</sup>。

## 第4項 「英国策論」と対立の深刻化

慶応2年(1866)1月30日横浜のジャパンタイムスに無署名で発表された英公使館通訳アーネスト・サトウの「英国策論」において「天皇を元首とする連合諸大名との条約をもって現行の条約にかえる」との論説が、期待論から日本中に拡がった。

しかし、英公使パークスの「現行の条約は、将軍とだけ結ばれているものではなく、日本と結ばれている(天皇の勅許)<sup>18</sup>。」との公式見解により、明治政府との対立は深刻化する。

## 第2章 イギリスの居留地政策について

当時の超大国、先進法治国家であったイギリスは、外国人居留地を準植民地と位置付け、次のような法体系、政策により管轄していたと認められ、「特定の地域に発生する特権」<sup>19</sup>(Extra

15 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄9岩倉使節団』朝日文庫岩倉使節団 296頁

16 入江昭『日本の外交』中公新書I近代日本外交の源流 18頁

17 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄11』朝日文庫北京交渉 余震 120頁

18 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄4慶喜登場』朝日文庫情報収集 130～131頁

19 加藤祐三「二つの居留地」『横浜と上海ー近代都市形成史比較研究』横浜開港資料館 92頁

Territoriality) (所謂、属地的治外法権)のもとに貿易の継続、拡大に向けた居留地の治安の維持 (Maintenance of Order) を図るシステムと言える。

## 第1節 「外国人居留地の自治行政府」政策について

### 第1項 法上の位置づけ

イギリスは、他国には見られない次のような法体系を有していた。

- 1 「外国管轄法」により「外国で領事裁判権を得た場合は、植民地同様な扱い」が定められていた<sup>20</sup>。(特権地域、Extra Territorialityの意味であろう。)
- 2 「枢密院令」により領事・公使の立法権<sup>21</sup>を認め、「日本大君領内におけるイギリス臣民の平和と秩序とよき支配のための規則及び細則」を制定することができた。
- 3 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>22</sup>が明治6年(1873)から横浜に置かれていた<sup>23</sup>。

### 第2項 条約上の根拠

居留地についての条約上の根拠は、当初、日英修好通商条約第三条「ブリタニア臣民その建物の為に借り得る一個の場所及び港々の規定は各所の日本役人とブリタニアコンシュルと定むへし若同意かたき時は其事件を日本政府とブリタニアジプロマチーキアгентに示し処置せしむへし」との条項により、条約に基づき各港における奉行所と各国領事の地方約定(Arrangement, Regulations)によるのを基本としていた。

しかし、開国当初結ばれた「長崎地所規則」以降の、「横浜居留地覚書」、「兵庫・大阪規定書」、「横浜居留地改造及競馬場墓地等約書」、「横浜外国人居留地取締規則」は、国家を代表する老中と公使が協議・調印した条約、協定(Treaties)であるが、明治政府の策定した細則「兵庫大阪外国人居留地約定書」以外の居留地に関する条約類は、全てイギリスの策定案によっている。

### 第3項 政策内容等

この政策は、条約による領事裁判権及び英国法による領事の規則制定権(許認可権)に加えて、条約により自治行政権(一般行政、警察権、土地分配権、財政権(課税・競売差益積金))を獲得して、居留民代表(領事、日本側知事を含む場合もある。)の参事会<sup>24</sup>を設置し、自治政府(Municipal Council)を設けることで、司法、立法、行政の三権を成立させ、居留地を日本の主権から切り離して「特権地域」(Extra Territoriality)(国中の国)とするものと認められる。

次項のパークス覚書では、「課税権の必要性」が述べられているが、これは、資本主義に基づく近代的都市基盤の整備、治安維持への警察制度の拡充のための人件費などに、十分な

20 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館序論 序論近代国際社会と領事裁判制度 7頁

21 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館第I部第一章四イギリス領事規則の公布 36頁

22 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。

23 横浜開港資料館『China Directory Yokoham 1873S1 Supreme Court Judge Hanen, N.J』

24 『横浜市史』第二巻第四編第三章第三節自治制度の確立 856～857頁

財源を確保することが居留地運営の成否に関わることを意味している。

この「特権地域」成立について、イギリスが巧妙に意を配していたのは、居留地会議の多数決方式であり、日本側は「知事」1名だが外国側は「領事団（複数）、居留民代表（3）」という圧倒的多数による議決方式であった。

大阪川口居留地が、特権地域化した経緯について、「新修大阪市史」では、「明治6年6月20日の第22回会議で、「大阪府当局と日本の巡査が居留地内を巡回しないこと、居留地は居留地会議の完全な支配下に置かれるべき事」が約束された<sup>25)</sup>。」とある。

すなわち、県知事がメンバーとなっている「ミュニシパル・カウンシル」において、日本側は知事のみでありながら、多数決で決定していることである。

注「居留地会議」(Municipal Council)は、横浜市史では、「参事会」、兵庫県史では「自治制の会議所、居留地会議」、大阪川口居留地の研究では「居留地会議」と呼称がバラバラであるが、各地方の例に倣うことにする。

#### 第4項 パークス覚書

イギリス側の居留地自治政策に関する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覚書全12項目中の「居留地自治行政に関する項」に的確に述べられている。

##### 「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<sup>26)</sup>。」

注1 前段の下線部分が自治権(インフラ整備、行政・警察権、課税権)の条項である。(下線は筆者)

注2 「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>27)</sup>によれば、明治2年中

25 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節2 居留地の自治居留地の警備と警察 65頁

26 横浜開港資料館「F, O46 156 Memoof 頁 arkes1 6. Nov. 1872 Ca401.9430」

この資料は、一部黒変して判読不能であるが、萩原延壽『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 228～231頁及び石井孝『明治初期の国際関係』吉川弘文館第一章第三節対英交渉の経過 65～69頁の両資料を参考に、再訳(同志社大学準教授鈴木絢女氏の協力による)、再構成したものである。

27 『神奈川県史』資料編 15(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

の納入（予定）高 49,210<sup>ドル</sup> 87<sup>キ</sup>に比し過去 4 年間（慶応 2 年から）の未納高 5,777<sup>ドル</sup> 73<sup>キ</sup>で、未納者の国別（7 ヲ国）では、普（プロシア）11（1,055<sup>ドル</sup> 23<sup>キ</sup>）、英 10、米 7、蘭 1、瑞西（スイス）1、仏 4、葡萄牙（ポルトガル）1 と多大であった。

## 英公使パークスの対日政策メモ 1872. 11. 16

岩倉使節団ロンドン交渉時提出、内地旅行、内地貿易拡大等 12 項目

(F.O.46.156 ff 137-45) 横浜開港資料館資料

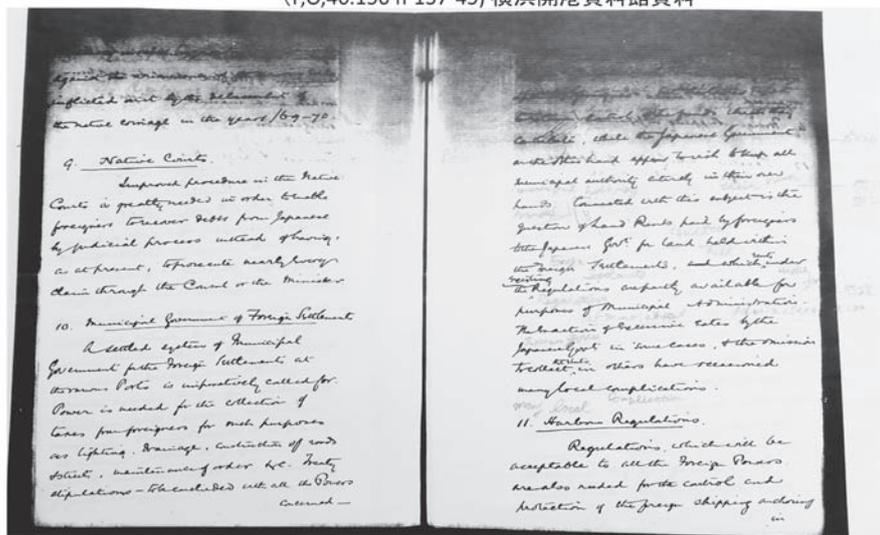


写真 1 パークスメモ

### 第 5 項 警察権の重要性と領事裁判権による日本側警察権への制約

#### 1 居留地における警察権の重要性

「いわゆる不平等条約体制下における領事—居留地制度とは、先進国が後発国に植え付けた自らの分身であると言える。領事はその意味で、国家外の国家という機能を果たす。国家の職務が司法とそれに付随する警察を中心としていた時代には、領事と領事館員は国家のミニチュアとしての機能を果たしえた<sup>28</sup>。」

当時のイギリスは自由貿易を基調とした通商利益を第一としていたが、それには相手国における治安状況の安定が必要であり、居留地においては自国民の保護と自由貿易の確保のための治安の維持が一大要件となり、自治権の中心は、警察力（Police Force）であり「警察権」が極めて重要な要素となる。

「治外法権」の核である領事裁判権と自治警察権を、英米法を源流とする我が国の現行憲法の「第三章 国民の権利及び義務」の規程に比較すると「第 32 条 裁判を受ける権利、第 33 条 逮捕に対する保障、第 34 条 抑留及び拘禁に対する保障、第 35 条

住居の不可侵、第 36 条 拷問及び残虐な刑の禁止、第 37 条 刑事被告人の権利」と、人の逮捕、住居の捜索から裁判までのほとんどがカバーされる重要な部分に関わるものである。

ここから導き出されるのは、当時のわが国には憲法、刑法、刑事訴訟といった整然たる法体系はなく、「人権保護」の具体的な制度もなかったことであり、これがイギリス側の「領事裁判権の必要性」の根拠となり、自治警察もこの延長線上にあったと言える

## 2 領事裁判権による日本側警察権への制約

条約による「領事裁判権」は、現行犯を除いて逮捕権等は外国領事の審査を受けることとなり日本側警察権への多大な制約を加え、また、開国以来、外国人の銃猟による発砲など日本側警察規則を守らぬ問題が続いていた。

しかしながら、当時の日本には、近代的人権保護の具体的法体系がなく、明治 20 年代になってこれら法体系が成立するが、いずれにせよ、条約改正交渉の「法権」の中心課題ともなるが、明治 26 年に陸奥外務大臣が下記の見解を示しているように「条約改正」を待つことになる。

注 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>29)</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、捜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。

## 3 第 3 の警察権「領事警察権」

この当時の警察権の実態を見ると、当該地における「主権国の警察権」そして条約による「自治警察権」さらに第 3 の「領事警察権」すなわち、領事館に付属して数名程度の当該領事の国の警察官が領事館内を中心に治安維持を行っていた。

明治初年の Directory (香港で発行) をみると英、仏、独が Constable、米は marshal の名称で、後に清も巡捕などの名称で警察官を領事館に配置していたことがわかる。

なお、イギリスは 1868 年からロンドン警視庁からの「騎馬護衛隊」約 13 名を公使館に配置していた。

1899 年には、日・英間で相互の領事警察権を廃止している<sup>30)</sup>が、その後、日本は中国各地の租界に進出する際、治安の悪い地域において多数の領事警察官を配置していたが、これに対し、イギリスなどは治安状況から必ずしも否定的ではなかったが、後に中国側との摩擦となっていた<sup>31)</sup>。

29 大山梓『日本における外国人居留地』広島法学 / 広島大学法学会 [編] 39 ~ 41 頁

30 E・H・ノーマン『日本における近代国家の成立』岩波文庫第 6 章政党と政治 306 頁

31 「国際問題としての領事館警察」小論梶居佳広『人文学報』第 106 号 2015 年 4 月京都大学人文科学研究所

## 第6項 上海租界モデル

イギリスは、中国における植民地である香港と並ぶ貿易港上海において条約国各国と協調して、準植民地といえる（中国の主権の及ばない）「特権地域」を現出させていた。

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高杉晋作は、阿片戦争により開港された上海において中国知識人と筆談し、「上海中の賞罰の権は尽く英・仏の夷に帰すると。信や否や<sup>32</sup>」など主権にかかわる質問をし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>。

特筆すべきは、警察機関の充実である。

「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」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>34</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>35</sup>。

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。

上海租界は、居留外国人が土地の造成、分配を行い、居留地参事会なる行政組織により、司法（領事）、立法（領事の一部委任）、行政の三権による運営を行っていたので、自治権に加え、土地の分配・管理権、課税権を有していたため、財政面でも十分な基盤を有していた。

「初期は、領事が音頭をとって土地章程を結び、インフラは居留民の投資、土地は中国の私人との契約だが上海道台と領事の保証人で契約に公的性格を付与した。居留民代表の借地人会議で投資や整備が進められた。日本における領事裁判に伴う属人的治外法権に比し、上海では、より広い意味での「特定地域に発生する特権」が生まれ、1854年に第二回土地章程が可決、工部局が設立され、「国中の国」ができた。

居留民側としてはすでに投資して建設されている諸施設を守り、また内乱から居留民の安全を防衛するという二つの目的のために、自国で進行中の新たな制度にモデルを求め、確固とした運営主体の工部局を設置し、ポリスを持ち、裁判権を確保した<sup>36</sup>。」

このように、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。」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」ものの、弱体化した末期幕府が「従来への関与、

32 高杉は、文久2年（1862）4月29日から7月まで幕府が長崎から上海へ派遣した有力藩を交えた貿易視察団一行51人の一人であった。

33 横浜開港資料館「開港の広場」120号伊藤泉美

34 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』111頁

35 加藤祐三『幕末外交と開国』講談社学術文庫第四章1貧弱なアメリカの外交網と海軍132頁

36 加藤裕三「二つの居留地」横浜開港資料館『横浜と上海—近代都市形成比較研究』85～92頁

管理方針を捨て、課税権などの行政権を譲与したこと。」にあった<sup>37</sup>。

## 第7項 居留地における国際関係の反映

居留地は、共同居留地が基本であるから、主導するイギリスと関係国の国際関係、居留地・貿易における利害関係、協議への参加等が居留地政策の将来を決めていたようにも見え、仏の独自路線から対英協調路線への転換、英に対する新興国米の反発、普、仏の対立と普仏戦争による影響などが、かなりの影響を与えていたことが垣間見える。

また、協議から外された国（外交代表）は、当然、反発するのであり具体例としては、「横浜居留地覚書」が英仏米蘭の下関戦争の4ヶ国連合艦隊構成国により協議、締結され、4ヶ国以外の普、瑞西、葡萄牙が外されたことから、普（プロシア）が強硬な抗議を行なって改正されたり<sup>38</sup>、地代未納<sup>39</sup>の抵抗など、共同居留地の自治運営が短命に終わる一因ともなっている<sup>40</sup>。

このような中で、神戸・大阪居留地は英公使パークスの主導により、幕府から土地分配権・課税権等を譲与させたことにより経済的な安定を得て成功したことが、居留民にも好影響を与えていたことがわかる。

また、明治20年代になるとロシア、ドイツの極東進出により、イギリスの利権、国益が侵される様になると対日接近へと変化するため、居留地政策も大きく変化し、居留民の主張は見捨てられることになる<sup>41</sup>。

## 第2節 「条約利権の拡大方針」について

従来、あまり触れられていないが、討幕派（明治政府）は、「討幕と条約改正」を標榜していたが、これに対し、イギリスは、慶応元年9月3ヶ国艦隊による摂津沖進出の軍事圧力により、安政条約の勅許を得たことで、「既存条約の保持と利権拡大」を掲げ、双方の主張は対立することになる。

英公使パークスは、1867年2月28日付（旧暦慶応3年1月24日）スタンレー外相への報告において「条約改正」に対する既存条約の利権拡大方針を述べている。

「もし彼ら（諸大名）が将軍による条約締結権の行使に対して、何らかの制度的、法律的な規制を加えたいとしても、かかる法律は現行条約の有効性をいっそう拡大する方向に於いてしか考えられないことであり、すでに確立している条約上の義務を変更したり、無効にしたりする性質のものでは決してありえないことである<sup>42</sup>。」

また、この方針は、明治5年の岩倉使節団訪問時に「パークス覚書」としてクラレンドン外

37 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

38 『横浜市史』第二巻第四編第三章第四節第三回地所規則 871～878頁

39 『神奈川県史』資料編 15 近代、現代 (5) 渉外第三編居留地及び外国人取締 1 横浜居留地取締並道路普請清掃一件 793頁

40 『神奈川県史』資料編 15 近代、現代 (5) 渉外第三編居留地及び外国人取締 1 横浜居留地取締並道路普請清掃一件 793頁

41 『横浜市史』第四巻下第四編第二章第四節四条约改正反対運動の本国における反響 417～421頁

42 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄4慶喜登場』朝日文庫慶喜登場 261頁

相へのメモに12項目の対日外交方針項目の中で明示されているが、これが、日本側の条約改正達成への大きな壁となるのであった。

## 第Ⅱ部 攘夷運動の激化と外国軍隊による居留地警察権の掌握

### 第1章 開港後の横浜・長崎における居留地自治・警察権問題

#### 第1節 横浜における居留地自治権の不成立

横浜は、安政6年6月2日の開港後、英国をはじめとする産業革命を経た自由貿易を標榜する近代国家との交易、交際の中心的な窓口となるが、幕府は、大老井伊直弼の政策により、異文化との摩擦を防ぐため外交団の反対に拘わらず、条約による東海道の神奈川宿から約4キロ離れた辺鄙な横浜村に港、居留地・建築物を造成する。

そして、実利的な外国商人を誘致し、外交団の反対論を封圧し、居留地の主導権を握り、土地所有や旅行の自由を認めない居留地、外国人遊歩地域制度のもとに開港された。

安政の日英条約では、居留地自治権は「領事と奉行の地方約定による。」とされていたが、横浜への移設により、実利の商人と条約建前の外交団の意見の齟齬やフランスが共同租界でなく単独「専管居留地」を要求するなど足並みが乱れた。

このため、イギリスの政策による居留地自治権を定めた「神奈川地所規則」は、英、米、蘭三ヶ国で合意、策定されていたものの、奉行所との地方約定の協議も行われず、奉行所による居留地管理が続いた<sup>43</sup>。

奉行所の居留地取締は、初めは道路の掃除、溝渠の疎通等は居留地取締掛なるものがこれを管理し、守衛としては居留地廻りなるものを設置、上番15人、下番30人<sup>44</sup>をして留地内の巡邏、外国船の見廻りをしていった。

木綿柿色、旭を丸く書いた割羽織、木綿萌黄に水玉の裁付袴、両刀、陣笠2人、人足2～3人が提灯を持ち、人は太鼓叩く（どんどこ廻り）であったが風習も異なり、言語も通じないため往々にして葛藤が生じていた<sup>45</sup>。

#### 第2節 長崎における自治行政府・警察の成立

万延元年(1860)8月15日イギリスの主導で締結された長崎地所規則は、長崎奉行が英、仏、米、葡、瑞西、普、白各領事、和蘭副領事と調印して、地代の二割還付を財源とした自治行政・警察権を認め道路下水街灯等のインフラ補修等と共に外国人による居留地ポリスが成立したが、奉行所との共存体制であった。

締結当時は、外国人殺傷事件も少なく、条約国側の砲艦外交による威圧もなかったという平穩裡の調印であり、居留地行政権に対する幕府の基本方針の表明といえ、土地管理及び課税権

43 『横浜市史』第二巻第四編第一章第二節第一回地所規則 746頁

44 『横浜市史』第二巻第一編第三章第二節行政機構の整備 233頁

45 『横浜開港五十年史』上巻元治以前の横浜居留地夜警第八章徳川氏対外政策新紀元之二 346～347頁

は認めていなかった。

かの政商グラバーが居留地参事会代表となり、参事会の下に1～2名程度の外国人警察官により運営されていた。

慶応3年8月にイギリス船員2名が殺害されたイカルス号事件においても自治警察の責任論などは出ず、

①英公使パークスらは専ら奉行所に問責し、奉行所も警備体制を増加するとしていたこと<sup>46</sup>。

②また、再発防止策について、長崎奉行の「三か所に番所を作る」という案に対し、「日本警備兵が番所から居留地周辺の巡回にあたる。」という方法論をアーネスト・サトーが述べていること<sup>47</sup>。

などからも、長崎の自治警察は小規模な役目にとどまっていたと考えるのが妥当であろう。

注1 自治行政・警察権に関する条項

長崎地所規則（全13条）第九 町々燈明并取締之事町々に燈明し并番兵差置きの規定取立の儀肝要に候間・（以下略）

注2 イギリス側の記録

自治行政・警察に関するイギリス側の記録は、元治元年（1864）香港発行の「Directory Nagasaki 1864」が初出であり、日本では最初の掲出である<sup>48</sup>。

Municipal Council

Thomas B, Glover A, D, W, French J, Adrian

Constable Wm, Harris (1人)

注3 明治11年には、ロンドン警視庁から英公使館に護衛官として派遣された元巡査部長 Peter Doll が大坂居留地から長崎の居留地警察勤務となる<sup>49</sup>。

### 第3節 モス事件の発生と警察権の争い

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>50</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、銃猟規則の交渉と不成立

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>51</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>52</sup>」を

46 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫大阪再訪 257頁

47 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫イカルス号事件 362頁

48 横浜開港資料館資料『Directory1864』

49 萩野富士夫『外務省警察史』校倉書房序日本国内の居留地警察 20頁

50 『横浜市史』第二巻第二章第一節モス発砲事件と外国人取締規則案 783～785頁

示した。

交渉1年半余にわたる<sup>53</sup>も、オールコックの休暇帰国、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かった。

<sup>54</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 of 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対英交渉時も、外国の日本側の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>55</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、罰金は日本政府に帰するとの条項から外国は同意しなかったが、民事訴訟手続きにより償金を支払わせるということで、明治10年初頭に妥結している<sup>56</sup>。

そして、イギリスは公使による「無免許銃猟禁制規則」<sup>57</sup>を制定し、自国民に適用しており、日本側の法令には従わない方針を徹底していた。

#### 第5節 領事裁判権による日本側警察権への具体的な制約実態

横浜市史では、慶応3年11月日本側管理に戻された横浜居留地の警察権、行政権の制約について、

「横浜居留地行政権は、名目的に締約諸国よりわが国に移管されたとはいえ、これを我が国の管轄下におくためには、なお、わが方における諸制度の整備が不可欠であった。わが国が締約諸国に条約上付与した領事裁判権および協定関税率の特権以外に、行政権、警察権、裁判権などをいちじるしく侵害されたのは、外国側の口実によれば、これら諸制度が十分に完備されていないためとされた。明治初年における我が国の司法制度、裁判制度及び警察制度などは極めて不備で欠陥があることは認めるが、しかも行政権や警察権の完全行使を阻んだものが領事裁判権の存在であったことはいうまでもない。

また、締約諸国の領事裁判権は、条約に基づき民事・刑事事件にも及ぶものであるが、さらに締約諸国はこれを拡張解釈して、わが国の一切の行政規則・警察規則の違反者の処罰にまで適用せしめたので、わが施政上にこうむった不便不利は極めて大きなものがあつた。のみならず、日本側は、風俗・習慣・宗教・法規などの異なる外国人との接触において、秩序を維持し統制を加える必要から、行政規則・警察規則をあらたに制定または改正しようとしても、各国公使は多くこれに対して拒否的態度を持って臨んだ。」

と述べている<sup>58</sup>。

51 『横浜市史』第二巻第二章第一節モス発砲事件と外国人取締規則案 786～789頁

52 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館第一章第I部領事裁判制度と遊猟問題』32頁

53 『続通信全覧』類輦の部十三規則門・法令門外国人逮捕規則一件 122～183頁

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

55 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄9岩倉使節団』朝日文庫岩倉使節団 270頁

56 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄12賜暇』朝日文庫賜暇(続) 113頁

57 『横浜市史』第四巻下第四編第一章第四節一外国人に対する警察権 234頁

このように、領事裁判権は、いわゆる治外法権問題として、商業取引上の訴訟でも不利益をもたらしたが、最も大きな制約を受けたのは主権たる警察権であったと言えよう。

今日であっても、英米法源流の刑事訴訟法では「令状主義が原則」であり、例外が現行犯逮捕である。警察捜査の実態では、捜査の積み上げで令状による重要犯罪の逮捕が必要なことは言うまでもないが、この手法にいちいち、外国領事の判断が介入するのである。

イギリスの領事は、比較的法令を学んでいたが、他の国の領事にあっては不十分な実態からは、到底公平、妥当な判断を期待はできず、極めて大きな制約があったことは事実であろう。

もっとも、日本側にこれに見合う法体系、制度もなかったことも事実である。

明治12年から外務卿となった井上馨は、「行政権回復（ただし、警察行政に力点を移した）条約改正を進めるが、逮捕を含む警察行政の確立に力点を置いていたため、人権に対する脅威となるという反発は後述のように一層強まった<sup>59</sup>。」ということからも、当時の状況が窺えよう。

## 第6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、日本当局は我が国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>60</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>61</sup>」と明治2年4月中井弘蔵らが回答している。

## 第2章 攘夷運動の激化による英・仏軍隊の横浜駐屯と警察権の掌握

### 第1節 外国人殺傷事件の多発と幕府の治安維持能力の限界

条約国は、自由貿易体制と安定した経済活動への「治安の安定」を基本として対日政策を進め、日本の内乱等は望んでいなかった。

しかし、日本では排外的な攘夷運動が広がり、江戸での公使館襲撃や横浜近辺の外国人殺傷事件が多発することになるが、徳川幕府の警察権は、幕府領は取締るが、各藩領は各藩の権限といった縦割りとなっていた。

58 『横浜市史』第三卷上第一編第五章第二節一居留地警察権と領事裁判権二 405～406頁

59 五百旗薫『条約改正史』有斐閣第I部第2章井上馨外務卿と警察行政 100頁

60 洞富雄『幕末維新期の外圧と抵抗』校倉書房第四章フランス・イギリス両国海軍の横浜防衛権獲得 55頁

61 洞富雄『幕末維新期の外圧と抵抗』校倉書房第一章日本の半植民地的開国第一編イギリス・フランス両国の横浜駐屯 134頁

文化2年(1805)に設置された「関東取締出役」による藩領横断的な警察権が存在したものの、文政10年(1827)に末端組織の下部に大小の組合、寄場組合が設けられ、廻状、触書布達などを行っていた<sup>62</sup>が人員も少なかった。

また、外国人警護の専門部隊「別手組」が組織され外国公館員を中心に個人警護を行っていた。維新後には東京築地居留地の警備も行っていたが、明治5年東京府が「邏卒」制を導入した際に廃止され、その多くは「邏卒」となった。

また、「火付け盗賊改め」、「出役等数百名」も動員されていたが、攘夷運動による外国人殺傷事件への有効な捜査や予防活動といった警察制度は全く不十分であった。

外国人殺傷事件は函館、横浜、江戸で頻発する。特に横浜及び江戸でのそれは、犯人は「侍体之者」が多く、安政6年(1859)7月のロシア水夫殺害から元治元年(1864)7月の仏水夫撃傷までの5年間の12件は、全く未逮捕のまま時がたち、函館に比べて政治的確信犯の色彩が濃かった<sup>63</sup>。これらの状況をまとめた表は下記の通りである。

表1 幕末・明治初年の外国人殺傷事件一覧表

番号	年月日	場所	記 事	備 考
1	安政 6.7.27	横浜	ロシア水夫殺害2名	
2	同 6.10.12	同	仏蘭西領事館召使殺害	犯人処刑慶応 1.8.11
3	万延元 1.7	江戸	イギリス公使館通詞殺害	英公使館通詞伝吉犯人正体不明
4	同 2.4	函館	ロシア水夫刀傷	
5	同 2.5	横浜	オランダ船長商人殺害	
6	同 4.17	函館	イギリス人刀傷	
7	同 7.13	同	アメリカ商人撃傷	
8	同 9.17	江戸	フランス公使館旗番傷害	旗番ナタール
9	同 12.6	同	アメリカ公使館書記官殺害	通訳官ヒュースケン殺害薩摩藩士伊牟田尚平等
10	文久元 5.12	函館	ロシア士官水夫刀傷	
11	同 5.28	同	ロシア軍医刀傷	
12	同 5.28	江戸	イギリス仮公使館襲撃焼損館員2名負傷	第一次東禅寺事件 オリファント重傷、モリソン軽傷
13	同 6.1	江戸	イギリス公使館護卒殺害	第二次東禅寺事件、犯人の公使館護衛の松本藩士自害
14	同 8.4	横浜	フランス士官被創	
15	同 8.21	同	薩摩藩行列を乗馬で横切る	生麦事件 英商人殺害1、傷1
16	同 9.11	函館	ロシア士官負傷	
17	同 10.20	同	フランス神父暴行	カション
18	文久 3.3.18	横浜	アメリカ商人創傷	横浜騒擾
19	同 9.5	横浜	フランス士官殺害	井土ヶ谷事件 カミュ
20	元治元 1.25	長崎	イギリス人被創	

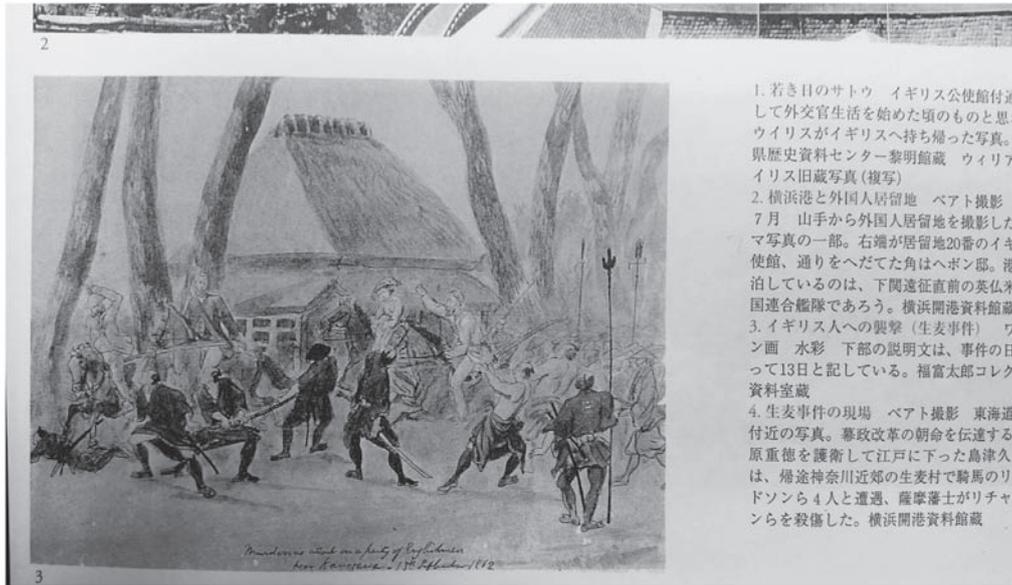
62 『神奈川県史』第一編、第1章神奈川県成立 65頁

63 鎌倉市史第二章幕末維新期の鎌倉と外国人第三節外国人殺傷事件の発生 684頁

21	同 7.14	函館	フランス水夫撃傷	
22	同 10.22	鎌倉	イギリス人士官殺害 1、傷害 1	翌月末、犯人 1 人処刑、居留地吉田橋に梟首、翌年共犯 1 人同様処刑
23	同 11.13	横浜	フランス水夫格殺	
24	慶応 3.4.2	長崎	プロシア人刀傷	
25	同 5.12	同	アメリカ水夫遭害	
26	同 6.6	横浜	フランス水夫格殺	
27	同 7.6	長崎	イギリス水夫 2 名殺害	イカルス号事件、事件後に犯人の福岡藩士自殺が 1 年後判明
28	同 7.30	摂津	英・仏士官暴行	
	新政権 ↓			
29	慶応 4 年 1.11	神戸	備前藩兵が行列を横切った米水兵その他仏人、英兵等に一齐射撃を加え負傷させる	神戸事件、備前藩士小隊長切腹サトー日記 6 198 頁
30	同 4 年 3.8	堺	無断上陸の仏兵 17 名が土佐藩兵に銃撃され、11 名が死亡	堺事件、土佐藩兵士 11 名が切腹、サトー日記 6 310 頁
31	同 4 年 3.23	京都	天皇陛下謁見途上の英公使を 2 名の攘夷派が襲撃、英護衛隊員 10 名が重傷	英公使襲撃事件、後藤象二郎らの奮戦で 1 人を切り倒し、1 人は英護衛兵らに逮捕された。
32	同 4 年 5.16	横浜	仏士官に武士が突き当り抜刀しかけ脅迫	犯人土佐藩士国許で謹慎 1 か月
33	明治 2 年 3.19	横浜	仏公使館通訳殴打負傷事件	通訳デュ・ブスケ
34	同 3.20	同	仏公使館員暴行事件、鉤で帽子に穴	館員ヴァンデル・ボー (3.19 ~ 6.9 外国兵番所警戒)
35	明治 3 年 11.23	東京	英人教師 2 名が殴打、負傷	ダラス、リング鍋町事件

鎌倉市史 684 頁 表 130 「幕末の外国人殺傷事件一覧」(続通信全覧) を基に横浜市史等の記述を加えて作成した。(死亡 26 人・負傷 34 人) (概括数)

# 生麦事件



1. 若き日のサトウ イギリス公使館付通商船として外交官生活を始めた頃のものと思われるウィリスがイギリスへ持ち帰った写真。千葉県歴史資料センター黎明館蔵 ウィリアム・ウィリス旧蔵写真(複写)
2. 横浜港と外国人居留地 ベアト撮影 1863年7月 山手から外国人居留地を撮影したベアト写真の一部。右端が居留地20番のイギリス公使館、通りをへだてた角はヘボン邸。港に泊っているのは、下関遠征直前の英仏米蘭四国連合艦隊であろう。横浜開港資料館蔵
3. イギリス人への襲撃(生麦事件) ワン画 水彩 下部の説明文は、事件の日付が1863年7月13日と記している。福富太郎コレクション蔵
4. 生麦事件の現場 ベアト撮影 東海道の付近の写真。幕政改革の朝命を伝達する幕臣原重徳を護衛して江戸に下った島津久光は、帰途神奈川近郊の生麦村で騎馬のリチャードソンら4人と遭遇、薩摩藩士がリチャードソンらを殺傷した。横浜開港資料館蔵

写真2(生麦事件)

## 第2節 幕府の居留地警察権の一時的委任と英・仏軍隊による掌握

### 第1項 幕府の苦境と尊攘派へのクーデター計画

親外国派の老中小笠原長行は、文久3年(1863)5月9日生麦事件の償金11万ポンドの交付を強行し、同時に外国代表に三港の閉鎖を通告したが強く拒否される<sup>64</sup>。ここから、幕府は屈従外交に入り込む。

この頃の幕府の姿勢についてイギリスの代理公使ニールは「外国との通行に好意がありながら反対派の大名の圧迫でぐらつき、臆病な政策に傾く大君政府に強力な精神的支援を与えるためにも相当の艦隊を日本近海に出現させて示威するのが得策」と英海軍キューパ提督に進言している<sup>65</sup>。

文久3年5月16日酒井若年寄が横浜の仏軍艦上で英・仏両国公使及び提督と会談し、尊攘派一掃への老中格小笠原長行による率兵上京のクーデター計画を打ち明けて、軍隊輸送のための備船を懇願し、計画成功後における親外政策の全面的展開と、さらに大阪の即時開港までも約束するとともに、横浜及びその近郊の防衛は、自発的に英・仏両国提督に譲渡される旨を言明した<sup>66</sup>。

### 第2項 居留地警察権の一時的委任

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

64 『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 798 頁

65 横山伊徳編『幕末維新と外交』廣瀬靖子「幕末における外国軍隊日本駐留の端緒」吉川弘文館 188 頁

66 『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 798 頁

に委託したのである。

そして、かつがれた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、横浜山手に公然と駐屯し<sup>67</sup> 治安維持 (Maintenance of Order) 名目の駐屯による警察権掌握を認めさせることとなる。

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。

しかし、幕府は撤退交渉を有利に進めるため、地代や建設した兵舎等の家賃も一切徴収していなかった。また、出役等 1,000 名余を横浜周辺の東海道の番所を含めて配置したが、江戸の各国公使館は横浜居留地に避難することになる。

注 一時的委任の書簡 (『横浜市史』第二巻第四編第二章第二節 799 頁)

「書簡を以て申入れ候。然らば方今我邦内人心不居合に付、当分横浜表居留地辺警衛之儀は、内議の上足下之見込に應しぬる趣、神奈川奉行より承知せり。右は、余に於いても同意、足下の斡旋を俟つ。拝具謹言」

### 第Ⅲ部 イギリス主導の軍事圧力外交と不平等条約の締結

#### 第 1 章 横浜を基地とした条約国の軍事行動と不平等条約の強要

横浜を基地とした攘夷運動への打撃を目的とした鹿児島攻撃事件 (文久 3 年 (1863) イギリス単独) 及び 4 ヶ国連合艦隊の下関攻撃事件 (元治元年 (1864)) による軍事圧力と第二次長州征伐の大敗等による内政での権力低下により、幕府は屈従外交へと転落し、英公使パークスの老獪且つ卓越した外交手腕は、次のようなイギリス主導の外交攻勢とその勝利をもたらすことになる。

##### 第 1 節 排外的攘夷運動に対するイギリス海軍等による鹿児島、下関攻撃

###### 第 1 項 生麦事件と鹿児島攻撃事件

文久 2 年 (1862) 8 月 21 日薩摩藩の行列を横切ったイギリス商人殺害の生麦事件は、初の居留民の被害であり、居留民は激高したが、代理公使ニールは「保土ヶ谷宿の薩摩藩を攻撃すれば日本との戦争になる。」として、これを制し冷静な対応をする<sup>68</sup>。

なお、英陸軍中佐の対日戦争計画では「江戸は艦砲射撃により壊滅できる、しかし、京都は内陸であり陸上兵力が十分でなく制圧は難しい<sup>69</sup>。」としていた。

しかる後、賠償交渉に応じない薩摩藩に対し、生麦事件の懲罰と攘夷派大名の意志を挫くためイギリス海軍 7 隻は、横浜を出港、文久 3 年 (1863) 7 月 2、3 日鹿児島に遠征し、艦隊の威力で戦うことなく制圧しようとしたが、イギリス側が薩摩藩船等を拿捕したことから、撃ちあいのはじまり、イギリス艦 7 隻は鹿児島湾に突入、砲台を破壊、市街地へも砲撃し折

67 『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

68 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄 1 旅立ち』朝日文庫攘夷の風 177 頁

69 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って」『横浜英・仏駐屯軍と外国人居留地』横浜開港資料館

からの大風で大火災となったが、市民は既に避難していた。

しかし、薩摩藩の反撃で旗艦ユーリアス号の艦長・副長の即死他死者計 12、傷者 50 に上る痛手を被り、退却し、横浜へ帰港した。

注 横浜開港資料館（旧英国在横浜領事館）には、当時居留民が作成寄付した「顕彰銘板」が掲示されている。

「IN MEMORY THE OFFICERS AND MEN WHO FELL IN THE NAVAL ACTION OF KAGOSHIMA ON THE 16<sup>TH</sup> OF AUGUST 1863」（以下、死者の職名・氏名・乗船船名）

この時、拿捕された薩摩藩船には、イギリスから帰国して薩摩海軍総督格となっていた寺島宗則と五代才助が、船が破壊されるのを防ぎ捕虜となり、横浜まで曳航され解放されるという事件もあった<sup>70</sup>。

しかし、イギリス国内での反響は大きく、対日戦争反対の演説も繰り広げられたが、ラッセル外相の強硬政策はいささかのためらいもなく進められ、横浜防衛名目の 1,000 名の駐屯拡大へと進んだ<sup>71</sup>。

注 寺島宗則(1832,6,21～1893,6,6) 薩摩藩蘭医の継養子となり長崎で蘭学、後に英語を学び、幕府蕃書調所、1861 幕府遣欧使節団（福澤諭吉等）、1865 薩摩藩英国使節として英外相に「幕府の貿易独占、諸藩の貿易意向、内戦の危惧」などを提言している。

維新政府においては、外国官判事として横浜において戊辰戦争の処理、幕府外国方の引継ぎなどを一手に行い、神奈川県知事（明治元年 1868,11,5～明治 2 年 1869,5,28）、翌年外務大輔として横浜居留地の警察権回復・駐屯軍撤退を進め、明治 5 年の岩倉使節団では中心となってロンドンでの交渉を行い、以降、英公使パークスの好敵手として外務大臣（明治 6 年（1873）11,5～明治 12 年（1879）9,10）として条約改正交渉を進めた。

墓所は東京都品川区北品川の海晏寺にある。

## 第 2 項 下関事件と下関攻撃事件

朝廷による幕府への命により文久 3 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、6 月 1 日、5 日には英・仏の軍艦による報復攻撃を受けて軍艦と砲台を撃破された。しかし、長州藩は、随一の攘夷急先鋒として尊攘派の間に権威を高くした<sup>72</sup>。

当時、横浜には、4ヶ国の軍艦 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>73</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。

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であるが、さらには幕府による横浜の

70 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 2 薩英戦争』朝日文庫薩英戦争 39 頁

71 横山伊徳編『幕末維新と外交』廣瀬靖子「幕末における外国軍隊日本駐留の端緒」吉川弘文館 203 頁

72 『兵庫県史』第五卷第四編幕末・維新第一章幕末の政治と社会 401 頁

73 『横浜市史』第二卷第四編第二章第三節居留地防衛体制の確立 806 頁

鎖港提案撤回をも目的としており、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した英公使オールコックの意図した結果であった<sup>74</sup>。

しかし、英外務省はオールコックを召喚し、次いで中国でアロー戦争の先頭に立った老獪な外交官パークスが来日することになる。

維新後の日本に大きな困難をもたらしたのは、維新政府の願望である治外法権の撤廃と関税自主権の回復を目指す主張に対して、「幕末期の条約にもとづく既得権益の擁護と拡大にもっとも熱心であり、日本側の言い分に耳を貸す事が最も少ない、時に高圧的、恫喝的な英公使パークス（慶応元年（1865）～明治16年（1883））によって対日政策が進められたことである<sup>75</sup>。」とアーネスト・サトーは後年に述べている。

注 イギリスの対日政策を考える際、このオールコック召喚と生麦事件発生時に激高した居留民と領事（後に左遷）までもが保土谷宿の薩摩藩を攻撃しようとした時、代理公使ニールが「日本との戦争になる。」と制止したことは、イギリスの対日政策の大きなヒントと言えよう。

### 第3項 薩摩、長州の攘夷路線の転換とイギリスの対日外交の転換

幕末の混迷状態から、明治維新への潮流変化が明確になるのは、鹿児島攻撃事件（文久3年（1863））と四国連合艦隊下関攻撃事件（元治元年（1864））がそれであり、特に前者の意義は大きい。この戦争後にまず、薩摩藩が対英講和を結んでからイギリスに接近し、幕府による貿易独占体制を破って貿易へ進出しようとする姿勢を強め、実質的開国に踏み切り、五代才助、松木弘安（寺島宗則）らの洋学知西派を政策ブレーンとし、幕府の貿易独占の排除、洋式軍制改革が進められる<sup>76</sup>。

長州藩も同様に対英接近の開国政策に転じ、外国貿易への進出と殖産興業を計画した<sup>77</sup>。

そして、武器輸入を禁止された長州に長崎を舞台にして、薩摩藩名目で武器を密輸する土佐海援隊の活動が、蛤御門の変以来、敵対関係にあった薩摩、長州の関係をとり持ち両者は急速に接近することになり、ついに慶応2年（1866）1月薩長同盟が結ばれるのであった<sup>78</sup>。

両者の接近は、対幕府への利害のみでなく、下記のようなことから共に天皇家崇敬の伝統が底流にあることも信頼構築の大きな一因であったと思われる。

注1 薩摩藩は、天皇家祭祀の霧島神宮（神武天皇祖祖父）、鹿児島神宮（神武天皇祖父）、鶴戸神宮（神武天皇父）等の造営、寄進を行っていた。

注2 毛利家は出自が皇族であるとしており、徳川時代に困窮していた朝廷への献上を行っていた。（萩市立博物館）

注3 徳川家の朝廷への尊敬問題について、薩摩藩は兵庫の湊川が忠臣楠正成の故地であり、付近が幕府の直轄地であることから維新前の慶応3年に「楠公の顕彰神社用地」を幕府が寄進するよう朝廷に訴え、朝廷もこれを認め、幕府にその旨の指示をするが維新の混

74 石井孝『明治維新と外圧』吉川弘文館明治維新概観 11 頁

75 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 14 離日』朝日文庫パークス 160 頁

76 犬塚孝明『明治維新対外研究史』吉川弘文館薩英戦争と五代上申書 88～89 頁

77 石井孝『明治維新と外圧』吉川弘文館 11～12 頁

78 石井孝『明治維新と外圧』吉川弘文館明治維新概観 14 頁

乱で実現されなかったが、維新後に新政府が湊川神社を創建している。

また、イギリスは、償金支払交渉を通じて、薩摩藩に対する認識（幕府を困らせる攘夷派）を改め、幕府を主権者とみなす従来の対日政策を転換することになる<sup>79</sup>。

## 第2章 不平等条約の締結状況

### 第1節 軍事圧力下の不平等条約「横浜居留地覚書」の締結と大幅な改正

#### 第1項 不平等条約「横浜居留地覚書」の締結

##### 1 軍事圧力による締結

条約国は、朝廷から発せられた横浜等鎖港の提案を一蹴し、鹿児島攻撃、翌年の下関攻撃の直後、元治元年（1864）8月8日、英・仏・米・蘭4ヶ国公使により「横浜居留地覚書」が提案され、同11月21日4ヶ国公使と柴田外国奉行、白石神奈川奉行との間に締結されたのであった<sup>80</sup>。

覚書では、「外国調練場」の設置による軍隊駐屯の固定化、居留地の日本人町への拡大、新たな埋め立て地の価格を領事が決定し売却代金は自治基金とする、地代の2割引きで自治行政・警察権の財源とする、幕府負担による公使館の横浜移転などイギリスの居留地政策の実現が図られたのであった。

したがって、軍隊駐屯に関わる重大なものとして、幕府代表と公使団が締結した追加条約に近い国際間の取極であり、条約の施行細則である各港奉行と領事が協議決定する地所規則とは締結の経緯が異なるのであった<sup>81</sup>。

また、幕府は、「<sup>よんどころな</sup>拠無く認めた<sup>82</sup>」と述べているが軍隊駐屯の固定化、居留地拡大、居留地新規土地の販売価格、売却収入まで外国側に支配されるという主権侵害に対する発言であろうと思われる。

いずれにせよ、加藤祐三氏の言う賠償金又は領土割譲を伴う「敗戦条約」的な不平等条約と言えよう<sup>83</sup>。

##### 2 プロシア等の異議

この覚書は、英・米・仏・蘭の4ヶ国が涉る幕府と調印したが、葡萄牙（ポルトガル）、普（プロシア）、瑞（スイス）が除かれたため問題となり、葡萄牙は後日、同意したものの、プロシアは軍隊用地を要求するなどの異議を申し立てており、条約国の足並みは乱れる<sup>84</sup>。

##### 3 神奈川奉行の駐屯軍撤退交渉の上申

なお、外国奉行が慶応元年（1865）1月に短期駐屯の約束違反として撤退交渉を行う

79 犬塚孝明『明治維新対外研究史』吉川弘文館薩英戦争と五代上申書 89頁

80 『横浜市史』第二巻第四編第三章第二節第二回地所規則 841頁

81 斎藤多喜夫「横浜居留地の成立」横浜開港資料館『横浜と上海—近代都市形成比較研究』156頁

82 『横浜市史』第二巻第四編第三章第三節第二回地所規則 842頁、『続通信全覧』地所門「横浜外国人居留地一件」四 590頁

83 加藤祐三『幕末外交と開国』講談社学術文庫 252頁

84 『横浜市史』第二巻第四編第三章第四節第三回地所規則 871～873頁

べきとの意見を上申したが、幕閣は「不都合が生じるので折を見て」と極めて微温的な対応であった<sup>85</sup>。

また、元治元年7月、英駐屯軍は約800名に縮減されていたが、新たな陸兵が香港から派遣されることとなり、老中水野忠精は「了解致し兼ね候」と嚴重抗議するも「ある大名の敵意が、放棄されたという証拠もない」としてパークス公使から反論されている。

#### 4 居留地の自治行政・警察 (Municipal Police) の成立

そして、慶應元年(1865)5月居留地の自治組織「参事会」は、英・仏駐屯軍から警察長以下4名を雇用、奉行所役人も配下として、駐屯軍背景の自治警察 (Municipal Police) を成立させ、条例も制定した<sup>86</sup>。

注 自治組織「参事会」による警察組織管理・運営は、イギリス、ロンドンにおけるヴィクトリア朝時代の特権都市における近代警察制度『バラ警察法』に定められた「監視委員会」(Wattch Committee) と呼ばれる警察管理制度に根源があると認められる。なお、当時の階級は、警視 (superintendennt)、警部 (inspector)、巡査部長 (sergeant)、巡査 (constable) の4階級で、inspectorは旧パトロール隊、sergeantは軍隊、constableは教会の教区コンスタブルに名前が由来している<sup>87</sup>。

自治行政・警察権の内容は、長崎と同様な不完全 (イギリスの考えからは) なものであった。

注1 当時の居留民 イギリス98人、アメリカ97人、フランス52人、オランダ33人、ポルトガル9人、プロシア20人、中国人100人

注2 上記の居留人に比し、英・仏駐屯軍は1000名を超えており、居留民保護名目の軍事的圧力が明白である。

#### 5 自治行政・警察権等に関する条項

##### (1) 自治行政・警察権条項

横浜居留地覚書 (全12条)

第5 日本政府…中略…右地所を貸渡す時取立てる金は土地の元金中に加うへし此の元金は街路溝渠建築道掃除等に用る事 右地租は他の外国居留地同様に払うへし

第12 是まで多き地租を外国人より払えるが故に当地の日本士官引受なりし道路溝等の儀に付此後の対談を省かんか為以後は外国借地人自ら此作事を為すへく且つこれによって起これる雑費を補はん為諸外国人の払うべき総ての地租の内式割は其為に元金として年々差し引くへし右証拠として下名の日本の全権及び外国公使此約定に元治元年子11月21日 (西洋1864年12月19日) 各国5通とも手記し且つ調印せり

##### (2) 土地分配権条項

第6には、運上所の対面する区画について、各国領事館等地として、日本側に相談

85 『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 809頁

86 『横浜市史』第二巻第四編第三章第三節一自治機関の確立とその運営 855～870頁

87 林田敏子『イギリス近代警察の誕生』昭和堂第4章 新警察の創設と反発 110～111頁

することなく領事間の同意で分配できるとされた。

## 第2項 大幅な改正

この覚書は英・仏・米・蘭（下関戦争連合艦隊構成国）が幕府と結んだが、プロシア等の大陸国は外されたことから抗議が起こり、慶応元年9月神奈川奉行は不当な条約として改正交渉を上申、12月には閣老から改正の申入れが4ヶ国公使に送られる。

翌慶応2年（1866）11月になってようやく「横浜居留地改造及び競馬場・墓地等約書」が締結され、主唱者英公使オールコックが本国召還されたことから死文化していた、覚書の第一条 調練場設置、七条 居留地の日本人街への拡大の条項が削除され、幕府が外国人居留民の為に競馬場・屠畜場・墓地・公園・公使館公邸・食品市場・集会所・下水道など一切を提供することが約定される<sup>88</sup>。

## 第3項 自治行政府・警察の解散

自治行政は、居留地参事会のもとに財務・警察・衛生の委員会を組織し、運営されたが、財源となる地代の2割戻しは不足がちで、さらに、不正経理などから居留地参事会は財政破たんとなり慶応3年（1867）6月、居留地参事会は解散を英公使等に申し出ることとなる。

その原因を考察すると

### 1 条約国間の足並みの乱れ

この条約は、当初から下関戦争の4ヶ国連合艦隊構成国、英・仏・米・蘭により進められ、締結に至ったもので、プロシア、スイス等の海軍を来日させていない国は、何ら貢献しないということで埒外となったのであろうが、これらの外された国が抗議し、条約の一部改正も行われたが、地代未納等の非協力原因を生ずる。

外国側の自治行政権の返還は運営資金の欠乏を主要な原因とするものでなく、市参事会の不正或は外国側の団結力の低さ、協力体制の希薄さに基づくものと言えるであろう（横浜市史）<sup>89</sup>。

### 2 財政的基盤の弱さ

財政難の決定的要因は、独自の財政権（課税権）がなかったことと認められる。

#### (1) 地代未納による払戻金の減少

地代未納問題は、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>90</sup>によれば、明治2年中の納入（予定）高49,210<sup>ドル</sup>87<sup>ギン</sup>に比し過去4年間（慶応2年から）の未納高5,777<sup>ドル</sup>73<sup>ギン</sup>で、未納者の国別（7ヶ国）では、普11件（1,055<sup>ドル</sup>23<sup>ギン</sup>）、英10、米7、蘭1、瑞西1、仏4、葡萄牙1件）と多大であった<sup>91</sup>。

（第I部第2章第1節第4項パークス覚書注2の再掲）

88 『横浜市史』第二卷上第四編第三章第二節一横浜居留地覚書 848 頁

89 『横浜市史』第三卷上第一編明治初年の横浜第五章居留地の状態第一節自治制度の変遷一自治行政権返還に関する借地人会議の決議と外交交渉 380～381 頁

90 『神奈川県史』資料編』15 近代・現代 (5) 涉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

91 『神奈川県史』資料編』15 近代・現代 (5) 涉外第三編居留地及び外国人取締 1 横浜居留地取締並道路普請清掃一件 793 頁

## (2) 英公使の認識

前記、パークス覚書に「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。」と述べているが、英国居留民は2番目に未納が多い。

## (3) 他の要因

地租の2割払戻しは自治運営資金として幕府の予算下となり、市政参事会の不正経理、折からの経済不況等の複合的財政難に見舞われたこと<sup>92</sup>。

## 3 自治警察の弱体

横浜市史では「きわめて重要な役割を占める警務行政については完全に自治権を握るものとはいいがたい。」と評しており、要員を英・仏軍に頼り、軍隊の士卒巡視隊と自治警察の二本立てで、自治警察が4名程度では制度的意義が薄かったと言えこれが自治権解消の一原因となったことを述べている<sup>93</sup>。

後年の神戸居留地では、横浜よりはるかに少ない居留民に比し、警察長官以下5人と充実されていた。

## 4 不正経理問題<sup>94</sup>

解散の主因は地代の2割戻しでは不足の財政難とあるが、後に臨時外国人長官ドーマンが、残金、洋銀1,500ドルがあるはずと報告し、明治元年4月に神奈川裁判所東久世通禧から会計係の米人を管理する米公使に返還要求がされている。

などの諸要素が考えられる。

なお、参考であるが、自治警察による犯罪人の逮捕もこれを引き受ける留置場がイギリス領事官付属しかなく、その利用をめぐる各国の要求と折り合わないなどの問題などもあった<sup>95</sup>。

そして、慶応3年5月に居留地参事会で自治体制の解散が決定され、慶応3年(1867)11月22日には、イギリス策定の「横浜外国人居留地取締規則」による奉行所管理名目の外国人長官(Foreign Director)が実効支配する「準自治警察」(Municipal Police)へと変更されることは、本章第4節において述べる。

注 不平等条約により輸入品は低関税で流入し、輸出品は開港場に住む外国商人の手を経て行われる現状であった。治外法権制度のために外国商人は、日本の法律の外にあって、しかも日本の貿易を左右することができたわけである<sup>96</sup>。

## 第2節 イギリスの各港共通「居留地分配規則(案)」の提示と幕府の拒否

安政条約では、居留地の「自治政府・自治警察」は領事と奉行間の地方約定とされ、「土地

92 斎藤多喜夫「ドーマンの報告書」横浜開港資料館『紀要』第19号

93 『横浜市史』第二巻第四編第三章第三節一自治機関の確立とその運営 860～861頁

94 横浜開港資料館『THE HIOGO(KOBE) Directory 1872』

95 『横浜市史』第二巻第四編第三章第三節自治制度の確立二警察問題 865～870頁

96 馬場辰猪が1876年の日英条約改正論において、「ああ治外法権の如き不正不当なる特例を彼の掌中に存在せしむる以上は、わが日本の商業を衰退ならしめ、以て富源を途絶するはたして如何ぞや」と述べている。入江昭『日本の外交』中公新書序章大国日本の苦悩 18頁

は永代貸借で分配・管理権及び課税権は認めず、財政は地代からの2割払戻し」とされ、不完全な自治であった。

長崎では、不完全な自治が行われたが、横浜では各国の足並みがそろわず、これさえも成立しなかった。

このため、「横浜居留地覚書」の締結直前の元治元年11月6日には、イギリスの主導で既存の自治行政・警察権に加えて「土地の分配・管理権及び財政権」の獲得を目指す、「居留地分配規則案<sup>97</sup>」が提案された<sup>98</sup>が、これは領事による土地の分配・管理権、財政権（課税と競売差益の自治積金）など、土地の管理と自治財政基盤を確立させ、居留地の「特権地域化」を目指すものであった。

横浜市史では「規則案では、外国側の意図（居留地の拡張・分配・維持）を最も端的に表している<sup>99</sup>。」と述べている。

幕府は、函館、神奈川、長崎の奉行の意見を聞くがその回答要旨は、

「我が国の地所を各国領事たちが自由に分配処分するように考えられる。

借地が無期限だと永代に其の所領となって借地たる名義が失われるから年限を決めるべき。我が国の土地を外国側だけで取り扱うのは如何にも不都合。

条約締結国すべてが了解するならともかく、「横浜居留地覚書」についてもこれを締結した英・米・仏・蘭4ヶ国以外のプロシア、スイスから異論が出ており、露は在留者も横浜にはいないが、従来の経過から何を言うかわからない。故にこのような規則は反対である。」

と函館、神奈川奉行に代表される意見であった。

このため、幕府は得意の遅延策で翌年2月になって拒否するが<sup>100</sup>、後年の不平等条約「兵庫・大阪規定書」において実現されることになる。

### 第3節 安政条約の勅許獲得及び不平等条約「改税約書」の締結

慶応元年9月三ヶ国艦隊による摂津沖進出で、安政条約の勅許獲得、これにより、イギリスは「条約利権」の保持・拡大政策を進める。

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%）を締結した。しかし、併せて幕府による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わる。

### 第4節 不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」の締結

横浜居留地では、第3節第3項で述べたように慶応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

97 『続通信全覧』類輦の部地処門 各港外国人居留地分配一件 1～23頁

98 『横浜市史』第二卷第三章居留地制度の確立第二節二各港共通土地分配規則案 849頁

99 『横浜市史』第二卷第三章居留地制度の確立第二節二各港共通土地分配規則案 849頁

100 『横浜市史』第二卷第四編第三章第四節第二回地所規則二各港共通土地分配規則案 849～851頁

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1項 4ヶ国合意案の送付と締結

慶応3年10月2日、英・米・仏・蘭4ヶ国公使は英国公使館で自治行政権返還を最終協議し、「横浜外国人居留地取締規則」を制定するとともに、英国領事館通訳 Dohmen, Martin を「Foreign Director」に任命することを決定、翌日10月3日幕閣に送達した。

これに対する幕閣の正式な承認通知（締結）は11月22日であった<sup>101</sup>。しかし、神奈川奉行は既に、10月3日送付された規則に基づき、活動を開始していた。

注1 幕閣の正式な承認通知（締結）は11月22日については、後記、第5項 土地の分配・管理権、財政権の譲与において述べるが、不透明性問題と密接に関係すると思われる。

注2 「横浜外国人居留地取締規則」の関係条文

（日本文は横浜市史第一編第五章第一節二横浜外国人居留地取締規則の制定…）、英文は「法規分類大全」第二十五卷85頁による。）

『ARRANGMENTS FOR THE CONTROL AND MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL AFFAIRS OF THE FOREIGN SETTLEMENTS AT YOKOHAMA』

第1条「日本政府は横浜において地所＝警察局 Land and Police Office と称する役所を設け、神奈川奉行に属する外国人の取締役 Foreign Director 一名を雇用することを規定する。」

英文

I That an office to be called the Land and Police Office, be formed under the Japanese Government at Yokohama, and placed in charge of a Foreign Director, who will be subordinate to the Governor of Kanagawa

第2条「右の神奈川奉行支配の取締役は、横浜居留地内の道路・下水の修復・清掃及びその仕上げを検分し、警務並びに道路・下水に関して外国人より右役所に申し立てる訴えを受け付け、かつ、不法行為を起こす外国人に対しては神奈川奉行の指図を受けてその国の領事に起訴することができると規定する。」

英文

II The said Director, acting under the authority of the Governor of Kanagawa shall see to the repair, cleanliness, and efficiency of all the streets and drains in the Foreign Settlements of Yokohama. He shall be authorized to receive such complaints relative to police or the state of drains and thoroughfares as may properly be addressed by foreigners to the local Government direct, and in the name of the Governor of Kanagawa will prosecute foreigners before their own authorities for nuisances or any infringement of public order.

#### 第2項 臨時「外国人長官」ドーメンの任命と警察体制

慶応3年11月22日「横浜外国人居留地取締規則」は正式発効する。

神奈川奉行支配下名目に副奉行格の「外国人長官」（Foreign Director）が置かれ、元英国領事官員（オランダ語通訳）M, Dohmen が就任し、警察業務、一般行政、地代徴収等全ての

101 『続通信全覧』1 横浜外国人居留地戒厳七ヶ条会議書 123頁 [115]号

権限を集中させたのである<sup>102</sup>。

外国から見た警察体制は名称も同じ「Municipal Police」<sup>103</sup>で、要員も英・仏駐屯軍から雇用6名と奉行所の居留地廻り24名から成り、外国側による駐屯軍背景の警察権支配が続き、領事裁判権と相俟って「準特権地域」ともいえる実態となったのである<sup>104</sup>。

注「内務省史」では、「横浜のように居留地であったため早くから欧州風の警察が出現し、慶応3年、英国人を長官とし、英・仏の兵卒がわが国の足軽をもって、混合警察を組織していたような特殊な場合は別として・」といった記述をしている<sup>105</sup>。

### 第3項 スイス総領事の抗議等

スイス総領事代理シーベルは、規則制定時に強硬な抗議を行い、特に規則3条「神奈川奉行指揮下の「Foreign Director」の改正を要求した。これは「神奈川奉行の命により職務を行うとしてもその権限の拡大を危惧」したためであり、まさに危惧が現実となるのであった<sup>106</sup>。

## 第5節 幕府の顛落と不平等条約「兵庫・大阪規定書」の締結

### 第1項 幕権回復への外国公使謁見の企図

第二次長州征伐の大敗で顛落しつつあった幕府は、最大の外交課題であった神戸開港問題について、仏公使ロッシュの助言により起死回生の策として慶応3年3月「大阪城に於ける外国行使謁見」により、最後の将軍徳川慶喜の「将軍職の国際的承認と幕府権力の回復」を企図する<sup>107</sup>。

慶応3年2月7、8日仏公使ロッシュは、同僚の条約国公使との約束を破って各国公使謁見に先立って親密な関係の慶喜との私的会見の際、「条約締結と挽回の不可能性」について、「各国条約御取結びの節は、後来の利害を深く御存知これなく、やむを得ざるの勢にて候えども、一旦条約御取結びの上は河流の帰らざるが如く、天の力にも挽回の義は相成らず候<sup>108</sup>。」

と述べ、イギリスとの条約締結に対する危惧を述べたが、後に、これが現実となり、条約を引き継いだ明治政府は改正交渉で苦渋を飲ませられることになる。

また、「イギリスは日本国内を分裂させ眼前の利を図る、薩、長、土がイギリスに接近」などを進言した<sup>109</sup>。

102 『横浜市史』第三卷上第一編明治初年の横浜第五章居留地の状態第一節自治制度の変遷二横浜外国人居留地取締規則の制定と臨時取締長官ドーマンの任命 367～384頁

103 『The CHRONICLE and Directory for china Japan and The Phillipin』1874「yokohama directory」(横浜開港記念館資料)

104 『横浜市史』第四卷下第四編条約改正と横浜第一章治外法権の弊害第一節旧条約と領事裁判権 160～161頁

105 『内務省史』第二卷第四章警察行政第一節1 機構 地方の機構 571頁

106 『横浜市史』第三卷上第一編第五章第一節三西総領事代理シーベルの抗議 385～390頁

107 宮地正人「維新政権論」岩波書店『日本通史』第16巻近代 104頁

108 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫謁見 324頁

109 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫謁見 288～320頁

## 第2項 薩摩藩等による外交権奪取の失敗

反幕派大名は、従来のやり方（不平等条約、幕府の貿易独占）による条約締結を阻止しようとして大阪公使団への「勅使派遣」により、事実上の外交権奪取を謀るが、慶喜の強硬な反対で実行できなかった<sup>110, 111</sup>。

## 第3項 英公使パークスの謁見応需の条件

米・仏・蘭3か国公使は、慶喜の大阪謁見招待に無条件で応ずる意向であったが、英公使パークスは、「慶喜が、外国公使謁見によって將軍の国際的な權威の確立と国内的な威信の増大とを企図しているとすれば、当然我々はこれに対する「代償」を要求してもよいはずである。」という論理で仏公使ロッシュとの激論があったが、兵庫開港の要求についての意見を一致させた。

そして、ハモンド外務次官への半公信（議会で開示されない）で、

「（慶喜は諸外国の代表を大阪に招待したが）それは我々の手に良いカードを握らせたようなものであり、我々はその良いカードを我々の利益になるようにしようことができると思う<sup>112</sup>。」

「われわれを大阪に招くのは、条約の実施をいっそう完全なものにするためである、という確約を幕府に要求することである<sup>113</sup>。」

「將軍の外国公使謁見は、その国際的な權威の確立と国内的な威信の増大に役立つのだから、われわれはこれに対する対価を要求する資格がある<sup>114</sup>。」

というパークスの論理であった。

注 「条約の完全実施」とは、幕府が従来認めなかった部分を認めさせることであり、それは横浜居留地覚書の締結直前に示した「居留地分配規則案」の「土地の分配・管理権、財政権」であろうことは、想像に難くない。

横浜市史では「分配規則案では、外国側の意図（居留地の拡張・分配・維持）を最も端的に表している<sup>115</sup>。」と述べている。

そして、この結果は、「兵庫・大阪規定書」等に「土地の分配・管理権、財政権」に関する条項が定められることは、第5項において述べたい。

## 第4項 英公使と老中の事前協議

慶応3年（1867）3月19日、老中板倉勝静が大阪にパークスを訪ね、兵庫開港を既成の事実としてさまざまな問題を協議し、その後数回の折衝で外国人居留地の選定などに満足のできる解決策が話し合われた<sup>116</sup>。

そして、慶喜は、2回にわたり開港の勅許を上書し拒否されるが、外国には秘して開港宣言、

110 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫慶喜登場 246 頁

111 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫情報収集 180 頁

112 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫情報収集 185 頁

113 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫情報収集 186 頁

114 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫情報収集 186 頁

115 『横浜市史』第二卷第三章居留地制度の確立第二節二各港共通土地分配規則案 849 頁

116 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫謁見 339 頁

公使謁見を実行し、勅許は後追いで得ることとなる<sup>117</sup>。

## 第5項 土地の分配・管理権、財政権の譲与

さて、従来の居留地研究では、ほとんど触れられていないが、英公使パークスは「謁見で将軍が利益を得るなら、こちらも利益が無くてはならない。」として、幕府から従来の自治行政・警察権に加えて、領事による土地の分配・管理権及び財政権を、慶応3年4月13日に締結された条約「兵庫・大阪規定書」により、譲与させることに成功する。

注 仏公使ロッシュの小笠原壱岐守宛（老中、外国総裁）（案）送付書簡  
丁卯四月十日  
佛國帝殿下の全權ミニストル共同僚英美亜蘭三ヶ國之公使と會議し銘々無異存決定せし趣意を取纏め書面に認め今茲に小笠原壱岐守閣下に呈するの榮…謹言 レオン  
ロセス

土地の分配・管理権、課税権は、元治元年（1863）に幕府に提案するも拒否された「居留地分配規則案<sup>118</sup>」の

「日本政府には一定の借地代を支払い、居留地の地価は領事が定め、地代のほかに自治費用を徴収、地券は領事が管理、競売の利益金は自治積み金とする。」

であり、「横浜での自治権の失敗」を財政面で補完し、従来の属人的治外法権に加え、領事による土地管理などの属地的治外法権により「特権地域」を獲得するものであったと認められる。

イギリス側の義務は何もなく、片務性が極めて強い不平等条約と言えよう。

なお、加藤裕三氏の「敗戦条約」の記述が大変参考になるので記す。

「敗戦条約には「懲罰」としての賠償金支払いと領土割譲が伴う。賠償金は当然ながら支払いのための増税が必要となり、富が流出する。また割譲された領土は植民地となり、立法、司法、行政の三権を宗主国に譲渡する。香港島の場合は、宗主国イギリス女王の所有に移り、清朝の手を離れた<sup>119</sup>。」

### 1 獲得権限と条約の条項説明

#### ①「兵庫・大阪規定書」<sup>120</sup>

第六条 地面の券書譲渡の代金を以て外国人の為に右地所を用意する入費を償うへし居留地を区々に分割し勝手の好悪に依り多少の価を附け惣金高日本政府の諸入費に当たる様に勘定すへし右の仕法は入費元金の高を以元としせり貸外国人え貸し与ふへし条約済外国人は右せり貸にて入用丈の地面を借受へし貸渡しの金高是まで日本政府にて費せし金高に越る時は其差引益金は前以て費やせし入用及び其の損失を償う為日本政府に取置くへし

『競売の原則、競売差益の積金』

117 『兵庫県史』第五卷第四編第一章幕末の政治と社会第五節1 兵庫開港の勅許 517 頁

118 『横浜市史』第二卷第三章居留地制度の確立第二節二各港共通土地分配規則案 849 頁

119 加藤裕三「二つの居留地」敗戦条約と交渉術『横浜と上海—近代都市形成史比較研究』横浜開港資料館 74 頁

120 『続通信全覧』類輦之部 地処門「大阪外国人居留地一件」一「兵庫・大阪規定書」31～33 頁

第七条 大阪兵庫に於いて外国人へ貸与ふる地面に付年々に地稅を納むへし右地稅は唯今迄日本政府に納めし普通の地稅にて外に往来並下水の修復居留地掃除常夜灯並に取締の諸入費を加へ勘定すへし

『自治行政・警察權、課稅權』

英文 VII All the ground leased to foreigners at Osaka and Hiogo Will be subject to the payment of an annual rent calculated at a rate that will be considered sufficient to meet the expenses of keeping in repair the roads and drains, the cleansing and lighting of, and maintaining order in the settlements, and the ordinary land tax payable at the present date to the Japanese Government

(『ARRANGMENTS FOR THE ESTABLISHMENT OF FOREIGN SETTLEMENTS AT THE PORT OF HIOGO AND AT OSAKA』法規分類大全第二十五卷 247 頁)

第八条 兵庫大阪に於いて前文取極めし外国人居留の場所前の法則通りせり貸に非れば日本政府より外国の政府或は町人の社中其の外何人たりとも普請の為或は他用の為地面を貸与ふる事あるへからず且コンシュル出張所ため居留の内外たりとも別に地所を貸与ふへからず

『競売原則と土地分配・管理權』

第九条 兵庫並に大阪に於いて外国人に貸與ふへき地面の元價毎年納むへき道路地區下水の員数広狭一度に競賣すへき地面の多少競賣の方法及び其の日限其他下文に書載する墓地の設方ハ日本政府追て各国公使と商議すへし

『土地分配・管理權』

②同「附録」

第五 外国人居留地々面せり賣の義ハ此ヶ条書付に附属するせり賣の法則に隨うべし尤も兵庫表せり賣は来ル西洋二月五日相始メ段に地面ヲ不<sub>レ</sub>残せしむべし大坂表せり賣ハ来る西洋二月十日に相始メ段々地面を不<sub>レ</sub>残せしむべし

『競売による外国側土地管理』

第六 せり賣残りの分ハ追て日本政府と外国公使と相談の上一度又は二度せらしむべし兵庫表元代ハ西洋二月十日に再度せり賣の日限まで一ヶ年一割の利息の割合を以てかふべし

『公使との相談が必要』せり残しの土地

第七 略…處兵庫居留地取設るに依て費せし金高利息の損失無之様取斗に付前に述し益金居留地諸入用の積金と致すべし此積金の諸払ハ追て日本政府と外国公使と相談の上取極べし

注 『居留地積金 (自治資金)』居留地借地代金が造成費を超えた時は、利息等を勘案して残余を積金とする。

第八 兵庫并大阪外国人居留地取締入費とを才覚するため年々一坪に付金一步の三割

を以て其の金高を持ち主より納むべき事を地券え書載すべし取締人数併に入費の事毎年奉行并に外国公使相談して取極め先輿論を採用すべし且つ右取締人数の職務は已に日本政府と各国公使と取締とりつくろいし横浜取締の法則に従うべし

『自治費の課税割合の地券への記載

- ・自治組織・予算についての会議と輿論（多数決原則）
- ・組織・職務は横浜自治方式』

注1 「取締の職務は横浜取締の法則に随う」とは、慶応3年4月当時施行中の「横浜居留地覚書」の自治体制を意味しており、慶応3年11月22日から施行の「横浜外国人居留地取締規則」の非自治、日本側管理体制ではない。

③「兵庫大阪外国人居留地々糶賣ヶ條」（以下、「競賣ヶ條」という。）

九条 右地代の外居留地取締入費等時宜次第毎歳可相納尤是ハ一坪に付金一步の三割を不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>過<sup>スグ</sup>（課税割合）

注 幕府がイギリス策定案を翻訳した未締結のものは、「競賣」で、明治政府が締結手続きしたものは「糶賣」である。

一條 繪図面数枚宛設置後日の證とし兵庫大阪両地御役所并各国コンシユル出張所え奉行印形居地の寫一枚宛<sup>づつ</sup>を差置べし

『領事への届出』

注 これらは、まず、「外国人による競売り（貸）と領事管理の地券を渡し、借り主の売買は『領事に届け出る』という、方式で、次の④に「コンシユルは日本政府へ通達可<sub>レ</sub>致」と定められているが、実際には届はなく「大阪府は領事館から報告がない限り掌握できなかつた<sup>121</sup>。

すなわち、長崎、横浜では奉行所と外国人の賃貸契約であったが、神戸・大阪は居留地を領事が区画によって、順次競売し、その賃貸契約（地券）は領事と外国人の間でやりとりされ、兵庫県には定額の地代が支払われるのみで実際の管理はできないということであった。

④地券案

「略…且右ヶ條書第八條に随ひ同所奉行並びにコンシユル相談の上取極めし居留地取締入費として無<sub>レ</sub>相違<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>相納<sub>レ</sub>但一坪に付金一步の三割を不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>過<sup>スグ</sup>右第幾番或ハ一分の地日本と條約を取結ひし外国人民を除くの外他人に譲るべからず且譲る時ハ必<sub>レ</sub>双方のコンシユルえ届出しコンシユルは日本政府へ通達可<sub>レ</sub>致」

『課税権、領事による土地の分配・管理権』

注1 借地の売買は、条約締結国以外の外国人には売れない、また、条約国人の売買でもコンシユルに届け出ること、として領事の分配権を認めている。

注2 下線部分が該当部分、下線は筆者

以上のように、条約及び付属の附録、細則の条文を見れば「公使、領事」の介入権限が重複して記してあるが、本来我が国の領土に外国領事が関与する必要はないのであり、

121 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節1 川口居留地の形成 53 頁

幕府による権限の譲与が明確である。

明治政府締結の「兵庫大阪外国人居留地約定書」においては、幕府締結の「兵庫・大阪規定書」を基本として、細目的事項が定められた。

## 2 「附録」締結経過の不透明性

問題点は、「附録」である。課税割合、居留地会議の構成、採決方法、自治原則という重要な条項が規定されているが、締結経過が不明である。

附録という法的位置づけからは、規定書と一体であり、規定書が締結された慶応3年4月13日を基準とすることとなるが、3年4月13日には、附録はない。

それどころか、同年9月の神奈川奉行の幕閣宛報告では「兵庫大阪取極めの地代以外の課税割合については未だ規定していない」として「附録」の課税割合が9月には決定されていなかったことがわかる<sup>122</sup>。

政権交代後の明治元年6月19日には、「競売ヶ条」、「地券案」及び「兵庫大阪外国人居留地約定書」が明治政府から各国公使宛送付されているが、附録は含まれていない。

「続通信全覧」の編綴順では、「地券案」についての元年1月3日付アーネスト・サトウから大阪奉行所へ連絡した記録（107頁）の後に、「附録」（108～109頁）、「競売ヶ条」（110～111頁）となっている。

「競売ヶ条」は、上記のように締結手続きがされているが、「附録」は既に了解されているということで締結手続きは、略されたのであろうか。

この附録の規定が、維新後に知事もメンバーとなっている居留地会議で神戸・大阪川口居留地の特権地域化を多数決承認することとなる「イギリスによって巧妙に仕組まれた条項」でもあり、さらに研究を要する。

なお、各条項の下線は、獲得権限を示すもので、筆者による。

## 第6項 武力討幕の決定と条約改正の国家目標化

外交の成功が内政上の失敗の誘い水になることは、政治の世界でよく見かける現象である<sup>123</sup>。

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。」と質すなど兵庫開港を注視、情報収集を強化していた<sup>124</sup>。

薩摩藩の諜報謀略活動は活発で、神戸開港の勅許状も、かの、薩摩藩探索方南部弥八郎が入手し、英公使館通訳アーネスト・サトウに写しを渡している。

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>125</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。

122 『横浜市史』第3巻上第一篇第五章第一節一自治行政権返還に関する借地人会議の決議と外交交渉 361頁

123 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫外国交際 139頁

124 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫大阪 244、252頁

125 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫外国交際 282～284頁

いずれにせよ、この時期が武力討幕へのターニング・ポイントであることが窺え、薩摩の小松帯脇、西郷吉之助、大久保一蔵らが武力討幕の手はずを急速にはやめていた。

即ち、5月21日小松、西郷等と土佐の乾（板垣）退助、中岡慎太郎らが京都で会見し、倒幕拳兵の密約が結ばれ、前年一月の坂本竜馬の仲介による薩長連合の密約に事実上、土佐が加わることになった<sup>126</sup>。

6月22日には、土佐藩後藤象二郎、坂本竜馬、中岡慎太郎が、薩摩藩西郷吉之助、小松帯刀、大久保利通と会合、薩長土芸盟約で「幕府の廃止と朝廷の政権掌握等と共に幕府締結の諸条約改正」を国家目標とすることがはっきりと打ち出されたのである<sup>127</sup>。

問題は、この国家目標化について、「兵庫・大阪規定書」の最大の問題点であるいわゆる上海租界化を招く原因となる「土地分配・管理権の譲与」について討幕派が知っていたかどうかであるが、薩摩藩の一連の行動である、神戸居留地に投資的に土地を買い、家老小松が幕府役人に「居留地の取極」を質問していることから、当然知っていたと考えるべきであろう。

なお、討幕派の関心は主権問題よりも「幕府による貿易利権、関税独占の中止」にあった面も見られる。

この時点での「諸条約」は、下記の通りである。

- ①日英修好通商条約（領事裁判権、関税権、居留地自治行政に関わる一般行政権、警察権の譲与、最恵国待遇譲与）
- ②横浜居留地覚書（自治行政に関わる一般行政権、警察権譲与）
- ③兵庫・大阪規定書（自治行政に関わる一般行政権、警察権、財政権（課税、競売差益積金）、土地分配・管理権の譲与）
- ④長崎地所規則（自治行政に関わる一般行政権、警察権を譲与、但し地方約定である）
- ⑤改税約書（輸出入税を従価の5%）

なお、①～⑤は、すべてイギリスが策定し、幕府が承認である。

また、横浜居留地覚書は、同年11月に「横浜外国人居留地取締規則」に代わる。

## 第7項 高杉晋作の死去

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>128</sup>。」ことについては、第I部第2章第1節第6項 上海租界モデルで述べた。

不思議な符合であるが、上記のように我が国における上海租界の現出を最も心配していた高杉晋作は、この上海租界を日本に具現させる不平等条約「兵庫・大阪規定書」の結ばれた慶応3年4月13日夜半に29歳の若さで病没<sup>129</sup>、命日は翌14日であるが、この日はイギ

126 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫外国交際 204 頁

127 宮地正人『幕末維新変革史下』岩波書店第 29 章 47 頁

同 『日本通史第 16 卷近代 I』「維新政権論」岩波書店第 113 頁

128 横浜開港資料館「開港の広場」120 号伊藤泉美

リス公使から「至極宜敷法本国代表として承諾せり・欣悦」の返書が幕府老中に届いた日である<sup>130</sup>。

運命のいたずらであろうか。

萩博物館の展示には高杉の命日が示されている。

なお、下関「東行庵」が高杉の墓所であるが、萩市の吉田松陰墓所にも隣接して分骨、慰霊され、京都東山霊山神社内にも中岡新太郎、坂本竜馬らと共に維新の志士として慰霊されている。

## イギリス軍士官と第20連隊音楽隊

1864年頃 横浜開港資料館



## 高杉晋作

井関盛良コレクション  
品川区教育委員会



写真3 高杉晋作と駐屯軍

## 第IV部 新政府による横浜居留地の管轄と外交事務・警備体制の引継ぎ

### 第1章 維新の動乱と新政府による横浜居留地の管轄

#### 第1節 外国軍隊による警察権の行使

慶応4年1月3日鳥羽伏見戦争勃発後の慶喜追討の東征により、外交、貿易の中心地、横浜の治安問題は対岸の火ではなくなり、兵庫開港、大阪開市で大阪に滞在していた各国公使団は、急ぎ横浜に帰ることになり、横浜への影響を危惧したパークスは、新政府に東久世兵庫裁判所総督の横浜行きを要請した<sup>131</sup>。

維新直後に、神戸で備前藩兵が外国人に一斉射撃するという神戸事件（英公使らが軍隊を上

129 萩市博物館高杉晋作関係展示

130 『続通信全覧』類輦之部地処門 大阪外国人居留地一件英公使の外国事務総裁宛返翰 39頁

131 『神奈川県史』各論編 34～35頁

陸させ、付近にサトーが日本語で書いた立札を立てて帯刀者の立ち入り禁止などの警察権を行使している<sup>132</sup>。)、仏水兵11人を土佐藩兵が射殺した堺事件、さらには天皇陛下謁見途上の英公使パークス襲撃事件など新政府が震撼する事件が続いたが、迅速な対応と実行犯への厳重な処罰により外国側の評価を得ていた。

特にパークス襲撃事件では、日本政府代表として随行の後藤象二郎、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>133</sup>。

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」と外国側が旧幕府に加担することも警戒するような趣旨の通達をしている<sup>134</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、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>135</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>136</sup>。

## パークス公使襲撃事件 京都四条

明治元年3月23日天皇謁見途上 横浜開港資料館



写真4 パークス襲撃事件

- 132 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄6 大政奉還内戦』朝日文庫内戦 198 頁
- 133 『大日本外交文書』第一卷第二冊 [575] 271 頁後藤象二郎 [577] 275 頁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
- 134 『神奈川県史』各論編 26～27 頁
- 135 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
- 136 『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

## 第2節 新政府による横浜居留地の管轄

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>137</sup>で、英兵からの「捧筒」礼を受けたのであった。

### 第1項 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。

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>138</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>139</sup>。

注 陸奥は、病気で着任せず。なお、慶応3年12月23日大阪のアーネスト・サトウを陸奥が訪ね幕府からの外交権の継承について、方法論の意見を交わしている<sup>140</sup>。

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、以下の259名<sup>141</sup>は、全員引き続き勤務となり、同日、東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>142</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）、井関斎右衛門（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、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）、警衛部隊約560名（他に140名が脱走）は引き続き勤務、また、横須賀製鉄所奉行はそのまま在任」といったことが進言され、水野はその後外務小丞として採用されている<sup>143</sup>。

137 本稿の「はじめに」掲載の横浜開港資料館写真資料F A 6—1 7—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。

138 笠原英彦『日本行政史』慶應義塾大学出版会第一章1明治維新期の政府機構1～7頁、その他

139 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

140 萩原延壽「遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄6大政奉還」朝日文庫134～135頁

141 『横浜市史』第三卷上第一編第二節—神奈川地方庁の機構第一表12頁

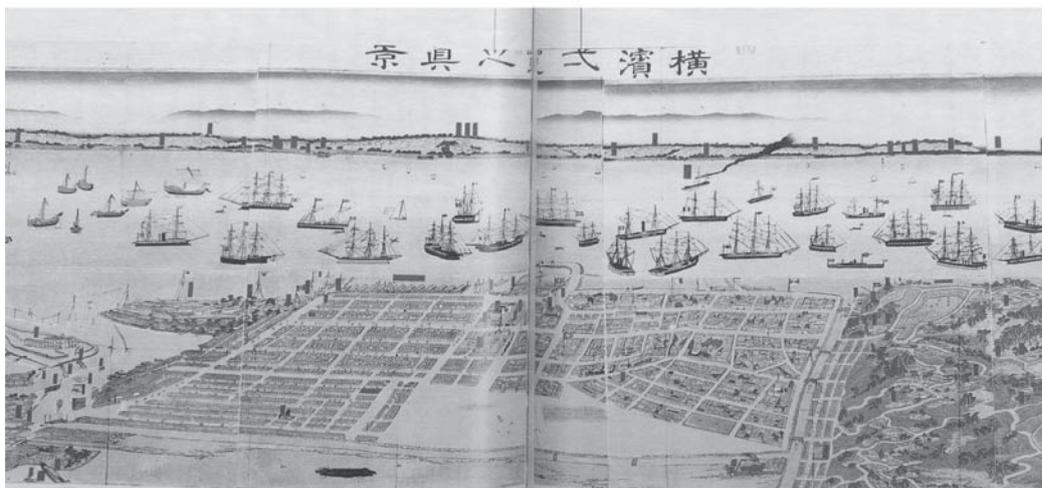
142 『大日本外交文書』第一卷第一冊[264]606頁「神奈川における外交事務の政府への引き渡し等通知」及び各国公使宛[266]609頁「旧幕府神奈川奉行所へ交渉した件は爾後神奈川裁判所へ云々」

143 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）

# 幕府から明治政府への外交継承

～旧神奈川奉行所→業務、職員、警備隊引継→新政府外交窓口

(約、奉行所259、警備隊560) (外国官) 寺島宗則が中心



横浜開港資料館

写真 5 横浜居留地絵図

## 第2項 横浜外交体制の構築

幕府からの政権移譲が、急激なこととなったため、新政府は、統治機構の未構築に悩むことになる<sup>144</sup>。

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鯨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>145</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、経験のある下記、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 (陸援隊、欧行者、マリア・ルス号の近代裁判実施、衆議院議員)

144 萩原延壽『遠い崖—遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄6大政奉還』朝日文庫内戦 198頁  
『神奈川県史料』第一巻制度部職制明治元年～7年 115頁

145 『横浜市史』第三巻上第一編明治初年の横浜第一章第二節一神奈川地方庁の行政機構 11～19頁

- (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代漕卒総長は野村維章（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>146</sup>。」

と述べられている。

### 第3項 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外国人長官（Foreign Director）支配の一般治安維持に当たる「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、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>147</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人名が新政府を嫌い脱走した<sup>148</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>149</sup>。併せて、関門の規則「掟」及び「内則」が改正された。

### 第4項 外国軍隊による警察権の再行使

横浜では、その後、同年5月17日のフランス士官に対する抜刀未遂事件が発生し、外国軍隊による要点における番所とパトロールが5月9日<sup>150</sup>から11月17日まで実施された<sup>151</sup>。

また、新政府は、対外国人関係の事件の発生を未然に防止するために、横浜市中に帯刀の者がみだりに徘徊を禁ずる旨の布告をしばしば発した<sup>152</sup>。

146 『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

147 雑賀博愛『大江天也伝記』大空社 158 頁

148 『神奈川県史料』第五卷政治部四警保上県兵衛関 530 頁

149 『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。

150 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [371,372,374] 818 頁横浜附近不安ニツキ外国人保護ノタメ外国兵駐屯セシムル旨申入ノ件

151 『大日本外交文書』第一卷第二冊 [671] 595 頁横浜平穏トナリタルニヨリ外国兵駐屯ヲ廃止スル旨通知ノ件

152 『横浜市史』第三卷上第五章第二節一居留地警察力の増強 400 頁

## 第5項 「外国人長官」ベンソンの任命と外国実効支配

また、前年の11月22日から施行されていた不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」による「外国人長官」が、臨時的任期を終えたので後任人事の推薦が、5月5日仏・伊・米・普・蘭4ヶ国公使から申入れされる。

臨時の初代外国人長官ドーメンの退任に伴う、各国公使推薦の第2代外国人長官ベンソン（米国人 E, S, Benson、居留民から選出）を5月11日任命し<sup>153</sup>、外国の実効支配を実感させられる。

なお、ドーメンは退任に伴い、幕府の崩壊と新政府の成立という政変の中で、居留地行政の継続性を確保するために、神奈川地方長官宛の報告書で、「領事団と居留民の不統一、居留地整備をめぐって、居留地の自治資金・自治財政をめぐって」などが書かれている<sup>154</sup>。

## 第6項 領事裁判権の弊害の実感

外国との関門警備交代後の6月5日、居留地内の外国兵用番所が外国人に破壊されたが、和蘭、英両国が関係し、両国の意見がまとまらず東久世総督名の書翰を発するも効果なく、日本側は犯人が、ほぼ、判明しているにもかかわらず取り調べもできず、検挙にも至らず、領事裁判権の弊害を痛感した<sup>155</sup>。

## 第7項 条約の継承とイギリスの牽制

### 1 御一新と条約改正の確執の始り

明治元年（1868）1月15日新政府から「外交に関する布告書」が布告され、「外国との和親」がうたわれるが、「但是迄於幕府取結候條約中弊害有之候件々利害得失公議之上御改革可被為在候」と条約改正の趣旨が書かれていた<sup>156</sup>。

注 前年の10月5日安政条約の勅許の御沙汰書中にも同旨あり<sup>157</sup>。

同日、兵庫運上所に於いて勅使東久世通禧が各国公使と王政復古の会見を行う<sup>158</sup>。（随行、徴士、岩下佐治衛門、伊藤俊介、寺島宗則、陸奥陽之助）

早速、同日、英公使館書記官から旧幕府外国総裁小笠原壱岐守長行宛「今後の外交に関する取扱い照会の件<sup>159</sup>」により

「今後、条約遵保の事は誰と引合うのか、兵庫、大阪において条約違背の事あらば誰へ訴え出、誰がその責任に当たるのか、若し、御門より兵庫へ使を派遣するなら女王の公使が待遇して不苦哉」

153 『横浜市史』第三卷上第一編第五章第一節自治制度の変遷四取締長官ベンソンの選出 391 頁

154 斎藤多喜男「ドーメンの報告書」横浜開港資料館『紀要』第19号

155 『横浜市史』第三卷上第五章居留地の状態第二節居留地警察権と領事裁判権 398～399 頁  
・『神奈川県史料』第七卷外務部二居留地 191～194 頁（東久世中將から和蘭公使への書簡等）  
・『大日本外交文書』第一卷第二冊 [四八三] 64 頁横浜市中駐屯所ノ建物破壊事件至至急取調方申入ノ件

156 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [九十七] 227 頁外交ニ関スル布告書

157 萩原延壽『遠い崖—遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫情報収集 145 頁

158 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [九十九] 229 頁兵庫ニ於テ勅使東久世通禧佛、英、伊、米、普、蘭各国公使ニ王政復古ヲ報シタル會見記

159 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [100] 241 頁今後ノ外交ニ関スル取扱い照会ノ件

として、新政府が条約改正を標榜していることで、兵庫、大阪の取極条約の変更などにパークスが大いなる警戒感を持っていることが表明され、小笠原壱岐守からは、「兵庫の儀は各国公使との公正の処置であり条約を変し候は不朽の信を破る云々<sup>160</sup>」と返書している。

これらの空気から、新政府は当面の措置として、1月20日付で「条約を守ルヘキ旨ノ勅命及外務職員通知ノ件<sup>161</sup>」が外国掛総督仁和寺（東伏見宮）嘉彰親王より各国公使宛通知される。

このような状況から、英公使パークスが「兵庫・大阪規定書」の既得権益に対する条約改正問題を強く警戒していたことが窺え、既に条約改正の対立が始まったと言えよう。

## 2 不平等条約等の継承

外交は、連続性と継承性が求められることは勿論であり、不平等条約の改正を国家目標としている新政府にとっても、まずは不平等条約、そして下関事件賠償金150万ドル及び幕府諸藩の対外債務を継承したのであった<sup>162</sup>。

なお、慶応2年12月7日大阪において、西郷吉之助にアーネスト・サトウが外交関係の基本的な立場を述べている<sup>163</sup>。

「我々は、日本と条約を結んでいるのであって、特定の個人（例えば、将軍）と条約を結んでいるわけではありません。」

## 3 旧幕府の条約関係書類の官収

新政府は、横浜での体制が整った5月6日になって、旧幕府の鉄砲洲運上所及び外国事務並びに条約関係書類を官収する<sup>164</sup>。

注 「旧幕府締結の諸条約書官収に関する記事」（大日本外交文書）

同六日鉄砲洲運上所及び外国事務を旧幕府外国奉行石川河内守利政全権し神奈川裁判所総督兼外国官副知事東久世通禧同判事兼外国官判事山口範蔵尚芳に交付す是江戸運上所を官収ありし始めなり事は次に見えたり

同日大総督府徳川亀之助に令して従前江戸市街六カ所に掲ぐる所の旧幕府法制の掲榜を撤去せしむ

同日先是大監察使三条輔相亀之助に令して旧幕府中各国と締盟の條約書を官収させしむ亀之助令を奉し是日其臣旧外国奉行支配頭鶴飼殿彌一同支配調役三輪金三郎に条約書を齎し築地なる運上所に至らしめ東久世通禧同判事兼外国官判事寺島陶蔵宗則其属鈴木慎一郎を召具し同署に出張之を収領す彌一金三郎目録に照準し進達す慎一郎点検の上収領畢て通禧署印の取券を彌一に交付す是徳川家より各国の條約書を天朝に官納せし概略なり事は次に見えたり

戊辰5月6日

一 鉄砲洲運上所及び外国事務を水野若狭守杉浦武三郎より神奈川裁判所判事兼外国官判事山口範蔵へ引き渡し相済

160 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [101] 243 頁今後ノ外交ニ関スル英吉利公使宛書翰送致ノ件

161 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [112] 272 頁條約ヲ守ルヘキ旨ノ勅命及外務職員通知ノ件

162 安岡昭男『幕末維新の領土と外交』清文堂第一章序説6頁

163 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄4慶喜登場』朝日文庫情報収集 131頁

164 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [346] 778 頁「舊幕府締結ノ諸條約書官収ニ関する件」

- 一 各国条約書者元外国奉行支配組頭鶴飼彌一同支配調役三輪金三郎差添運上所に於いて神奈川裁判所判事兼外国官判事寺島陶藏宗則神奈川裁判所屬鈴木慎一郎へ交付神奈川裁判所総督兼外国官副総督東久世少将より収領書受取引渡相済

この件は、5月12日付旧幕府より各国公使及び領事宛「條約書ハ新政府ニ引渡シタル旨通知ノ件」<sup>165</sup>により、通知された。

#### 4 兵庫大阪外国人居留地々面<sup>けいばい</sup>糶売に関する規則送付と締結

維新直後の慶応3年12月に兵庫が開港、4年6月に開市のみから変更された大阪が開港されるが新政府は、幕府の結んだ条約「兵庫・大阪規定書」に基づき、居留地関係規則等の整備を進める。

5月27日付「大阪開港の決定及び江戸開市の予定の旨通知の件」を外国官副知事兼神奈川裁判所総督東久世通禧より各国公使宛通知している<sup>166</sup>。

なお、開港、開市となり新たな居留地が開設される兵庫県の初代知事は、伊藤俊介（欧行者）、大阪府初代知事は後藤象二郎（権知事は五代才助（友厚、欧行者））が配置された<sup>167</sup>。

慶応4年6月19日付で神奈川府知事東久世通禧、外国官副知事鍋島直大より、英、仏、米、蘭、普、伊各国公使へ「大阪兵庫外国人居留地々面糶売に関する規則送付の件」及び異存の有無を問う締結の手続きを行う<sup>168</sup>。

兵庫大阪外国人居留地々面糶売に関する規則送付の件  
附属書

- 一 兵庫大阪外国人居留地々糶賣箇條
- 二 大阪兵庫糶売地所地券案
- 三 兵庫大阪外国人居留地約定書

以書状致啓上候然者大阪兵庫外国人居留地々糶賣箇條之儀ニ付今般各国御同列江縷々御談判申候規則諸其外三通差進候間御異存無之候ハ早々其旨被申越度存候謹言

戊辰6月19日 肥前侍従 東久世中将

この一 糶賣箇條及び二 大阪兵庫糶売地所地券案は、「兵庫・大阪規定書」と一体<sup>169</sup>のもので幕府外交時代の慶応3年11月20日には、柴田日向守から外国総奉行並への寫し送付依頼が行われており既に策定されていたが<sup>170</sup>、締結手続きは行われていなかったため、明治政府が継承し、併せて施行細則的な「三 兵庫大阪外国人居留地約定書」を策定し、締結手続きをしたと認められる。

なお、「附録」の第五には「外国人居留地々面せり賣の義ハ此ヶ条書付に附属するせ

165 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [359] 798頁「條約書ハ新政府ニ引渡シタル旨通知ノ件」

166 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [384] 845頁「大阪開港の決定及江戸ハ開市ノ豫定ノ旨通知ノ件」

167 『兵庫県史』、『大阪市史』

168 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [433] 920～929頁「大阪兵庫外国人居留地々面糶売ニ関スル規則送付の件」

169 『続通信全覽』類輯の部地処門大阪外国人居留地一件五 110頁

170 『続通信全覽』類輯の部 地処門「大阪外国人居留地一件」五 91～92頁

り賣の法則に随うべし」として、「糶賣箇條」は「兵庫・大阪規定書」の従属であることが示されている。

新政府が策定した「兵庫大阪外国人居留地約定書」（以下「約定書」という。）は、幕府締結の「兵庫・大阪規定書」及び同「附録」に重複して規定された条項に基づかざるを得ず、条約改正の見地からの付け入る隙は全く無かったのが実態であったと言えよう。

これに対し、英公使から「閣下達と各国公使屢談判にて取極し規則書等…異存無…」、同6月19日付回答であった。

注 イギリスが作成したものであり、異存のありようがない。

そして、米弁理公使からは「約書6条が難解である。」との意見に対する政府の説明が納得されているなどの経緯から、約定書は、明治政府が起案したことが窺え、幕府時代の外国案追随とは異なり、自主性が明確である<sup>171</sup>。

なお、これらの作業を担当したのは、新政府が、横浜裁判所職員として神奈川奉行所から引き継いだ者達である。

開港初期の「横浜地所規則」の不成立、軍事圧力下に押しつけられた「横浜居留地覚書」、イギリス主導の「居留地分配規則案」の拒否、末期幕府が居留地のほぼ全権を譲渡した「兵庫・大阪規定書」、外国実効支配の「横浜外国人居留地取締規則」といった居留地条約のすべての流れを承知している者たちであった。

#### (1) 「兵庫大阪外国人居留地約定書」における新たな条項

明治政府策定の「約定書」は、ほとんどが「兵庫・大阪規定書」、「同附録」、「糶賣箇條」に定められた条項の細目であり、これと異なる新たな条項は下記的一条である。

第六 右積金を取設けるに依り天災之ため破損するの外道路下水溝修復常夜燈其外居留地入費は日本政府にて関係なかるへし右非常天災之ため破損有之時は日本政府より差出すべき分は双方相談にて相定へし

趣旨は、自治体制の予算も十分であろうから「破損等については天災以外は関係なし、天災等の時は相談」と合理的な損害補填条項である。

なお、本条項については、6月19日に各国公使へ締結の書面を送達した際、米弁理公使から「約書6条道路下水等普請云々が難解である。」との意見が出て、6月25日に「兵庫大阪居留地の道路溝下水は安全に居留できるよう最初は政府に於いて施行取り付け糶売するが、その後は政府に関係なく非常天災の外は総て積金にて補うべしとのことである。」と説明し、26日付で「日本政府にて先に整備することで信實同意する。」との回答を得ているほか、6月26日プロシア代理公使より「約書6条の説明文書（25日付）も見た、異存なし」などの意見、回答であった<sup>172</sup>

171 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [442] 941頁「糶売規則第六条に関する説明の件」

172 『大日本外交文書』第一卷第一冊 [433] 929～950頁「大阪兵庫外国人居留地糶買ニ関スル規則送付ノ件」

(2) 自治警察の将来設置に関する規定

自治警察の規定は、「兵庫・大阪規定書」において、

七 大阪兵庫に於いて外国へ貸与ふ地面に付年々に地税を納むへし右地税は只今まで日本政府へ納めし普通の地税にて外に往来並下水の修復。居留地掃除。常夜灯。並に取締の諸入費をかけ勘定すへし

と定められ、「附録」においては、

第八 兵庫并大阪外国人居留地取締入費とを才覚するため年々一坪に付金一步の三割を以て其の金高を持ち主より納むべき事を地券え書載すべし 取締人数并に入費の事毎年奉行并に外国公使相談して取極め先輿論を採用すべし 且つ右取締人数の職務は已に日本政府と各国公使と取締とりつくろいし横浜取締の法則に従うべし

として、「費用、取締人数は毎年、奉行（知事）外国公使相談し、多数決で決し、且、職務は横浜取締の法則に従う」と「横浜居留地覚書」の自治警察体制に準ずることが規定されている。

注1 この「輿論、多数決」は、必然的に日本1、外国4の委員数から外国側が有利で、故に兵庫、大阪の歴代知事は当初以外の居留地会議を欠席している<sup>173</sup>。

注2 二重下線は、筆者

そして、明治政府の「約定書」では、

第八 追って若大阪もし或者兵庫居留地取締として外国人抱入之儀要する時者右入費として壹坪に付割合を差出すべし尤壹坪に付金壹分の三分の一に過へからず金高并ならびに収納の日限之儀者同所役人と各国岡士及び前件居留人行事相談にて年々相定べし

と、取極められ、居留地が始まったばかりで Municipal Police の具体化は先になる見込みから、このように定められたと思われる。

神戸は明治2年4月、大阪は明治6年6月になって Municipal Police が設置される。

## 第2章 新政府の課題と近代警察制度への胎動

明治政府の目指したのは近代国家であり、中央政府、司法機構、警察などが国内の治安を維持し、軍隊が国境を防備し、地方行政が市民の日常生活を守る。国民は、選挙をとおして国政に関与すると同時に、税金を払い、有事の際には外国と戦う義務を持つとされた。公立の教育制度を設立してすべての子供が最小限の読み書きができるようにすると同時に、歴史、地理教育をとおして愛国心を植え付けていく。というモデルであった<sup>174</sup>。

維新戦争後、数年間の激動期に農民の不満と士族の反乱によって政権をかなり危うくされた新政府は、全力を挙げて常備軍及び警察制度の統一と近代化に努めた<sup>175</sup>。

173 『新修大阪市史』第一章第二節開市・開港と居留地 63 頁

174 入江昭『歴史家が見る現代世界』講談社現代新書第2章揺らぐ国家1 国家という存在 58 頁

175 E・H・ノーマン『日本における近代国家の成立』岩波文庫第四章 188 頁

## 第1節 横浜における外交課題

### 第1項 三つの外交課題

横浜には、幕末の外国人殺傷事件の多発による攘夷運動への対処と居留民保護名目の警察権を行使していた条約によらない英・仏の軍隊約880名が駐屯していた<sup>176</sup>。

また、幕末に成立した居留地の自治行政府は、財政難や各国間の対立から解散されたものの、新たな条約により行政・警察権は、イギリス公使等推薦の「Foreign Director」に掌握され、イギリスの実効支配下に置かれていた<sup>177</sup>。

このため、

①領事裁判権による日本側法権に服さない「治外法権問題」

に加えて、

②治安維持名目の「英・仏駐屯軍撤退問題」

③「居留地警察権の回復問題<sup>178</sup>」

という三つの課題に取り組むことになる。

### 第2項 新政府の基本的方針

#### 1 岩倉具視意見書<sup>179</sup>（英・仏駐屯軍撤退及び領事裁判権・治外法権の撤廃）

維新後の東北方面が収まった明治2年2月28日岩倉具視は、三条実美への意見書の「外交の事」のうちで

「目今ノ如ク外国ノ兵隊ヲ我が港内ニ上陸セシメ、又居留洋人ノ我が国法ヲ犯スモノアルモ彼ガ国ノ官人ヲシテ之ヲ処置セシムル等ハ、尤モ我が皇国ノ恥辱甚キモノト謂ウベシ。断然ト前日締結シタル通信貿易条約ヲ改訂シテ、以テ我が皇国ノ権ヲ立ザル可カラズ」

と述べ、横浜の英・仏駐屯軍撤退及び主権回復への条約改正を当面の最重要課題としていた。

#### 2 公議所議員による「警察制度の早急な整備」の上申

また、明治2年4月17日外国官から公議所に対する諮問が通知され、「現状では外国の軍事力に対抗することは不可能なこと」等を述べ、「駐屯軍は神州の汚辱これより甚だしきはなし」として、以下、駐屯の経緯、対策を17項目にわたり、諮問している。

「我邦各国と条約せしは、人民貿易するに在り、数年前より各国競いて海陸軍兵隊を我が朝に居住せしめ自国の人民を保護し、もし異変或る時は忽ちに兵を出し各処を守らしむ<sup>180</sup>。」

176 『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

177 『横浜市史』第三卷上第一編第五章第一節二横浜外国人居留地取締規則の制定と臨時長官ドーマンの任命 366～369頁

178 『横浜市史』第三卷上二代一編第五章第一節二横浜外国人居留地取締規則の制定と臨時長官ドーマンの任命 366～369頁

179 洞 富雄『幕末維新期の外圧と抵抗』校倉書房第一編第九章明治新政府の外国駐屯軍撤退交渉と駐屯の集結 132～133頁

180 『横浜市史』第三卷下第七編第一章第一節一明治政府の撤退要求 733頁

として、外国軍隊の駐屯と警察権の行使を述べ、

「外国兵を駐屯させているのは、我が政府にして内外人民を十分に保護することができないことを察してであり、その生殺与奪の権が日本政府に帰着するまでは撤退はあり得ない。生殺与奪の権は我政府に在り、内外人民を保護し、以て信義を貫くに在り、外国によって国内の可否を抑えられることの汚辱を清算するの計画は如何にあるべきか。」

「各国公使の市中通行には、わが方の守警の兵備無くして、各国の兵がこれを守って横行しているが、これをやめさせるには如何すべきか。」

等で、要は、駐屯軍撤退への治安維持の強化がどうあるべきかであった<sup>181</sup>。

注 当時の駐屯軍は、明治元年4月から明治4年8月まで、英第十連隊679名、仏海兵隊200名の計879名余である<sup>182</sup>。

### 第3項 横浜における外国人襲撃事件等の再発

明治2年になると、またもや、横浜近辺での非礼、暴行事件が再発し、各国公使から政府の取り締まり不十分につきとして外国兵番兵が居留地の2か所の番所に立つことになる<sup>183</sup>。

3月19日のフランス公使館通訳デュ・ブスケらへの横浜弁天通りでの暴行事件<sup>184</sup>、同23日東海道、大森における英領事、軍艦艦長に対する粗暴事件<sup>185</sup>等が発生する。

そして、4月8日には英国公使より輔相との会見の申し出があり、高輪接遇所にて会見を通知するがその前に英国公使館（横浜）にて会見したいとの申し出がされ、かつ、茶、生糸輸出関税改定会議も延期されるなど高飛車な態度が目立っていた<sup>186</sup>。

なお、上記粗暴事件は、4月13日から16日に犯人が判明、速やかな措置が行われ、また、「途上外国人に行き逢いたる節粗暴の行為戒告に関する件布告」が各国公使宛送付された<sup>187</sup>。

また、4月17日には、前年の長崎イカルス号事件の犯人である福岡藩士が事件直後に自殺したときに警護していた藩士4人の処罰が通知されている。

明治2年4月7日から6月9日一連の粗暴事件<sup>188</sup>対処により、2回目の外国兵による番所警戒が行われた。

このように外国軍隊による警察権行使が行われていることから、明治4年下半期までは警察権は過渡的状态と横浜市史も述べており<sup>189</sup>、居留地の警察権回復は、明治4年12月の「邏卒」制度以降と見なければならぬ。

181 『横浜市史』第三卷下第七編第一章第一節明治政府の撤退要求と英国陣営の縮小①明治政府の撤退要求 732～733頁

182 中武香奈美「幕末維新期の横浜英・仏駐屯軍の実態とその影響」横浜開港資料館『紀要』第12号

183 『大日本外交文書』第二卷第一冊 [169] 近時日本人の暴行および政府の取締不十分・645頁

184 『大日本外交文書』第二卷第一冊 [128] 仏蘭西通訳官ニ対シ粗暴の所為ヲナシタル・523頁

185 『大日本外交文書』第二卷第一冊 [138] 東海道筋において英吉利副領事代理一行・541頁

186 『大日本外交文書』第二卷第一冊 [138] 東海道筋において英吉利副領事代理一行・541頁

187 『大日本外交文書』第二卷第一冊 [187] 途上外国人に行き逢いたる節粗暴の行為・759頁

188 『大日本外交文書』第二卷第一冊 [169] 近時日本人の暴行および政府の取締不十分・645頁

189 『横浜市史』第三卷上第二節居留地警察権と領事裁判権一居留地警察力の増強 397頁

## 第2節 新政府の治安維持所管省の変遷

当時の日本には、近代の警察・裁判制度等の概念はなく、兵制による警備と江戸時代からの奉行所役人の定廻り及び自身番所による犯罪捜査、そして、藩における刑罰は殺人はもとより窃盗罪でも斬首という実態であった。

また、治安維持に関係する権を所管する省庁は分かれており、一本化までの変遷は以下のようである。

- 1 元年4月政体書の発布によって、太政官中に7官を置き、軍務官をして、地方の警備・兇徒の鎮圧等、治安維持に関する権を、刑法官をして犯罪の捜査・検挙・糾弾等、司法警察及び裁判に関する権を掌握させる。
- 2 2年5月に弾正台を創設、7月軍務官を兵部省に、刑法官を刑部省に改める。
- 3 4年7月29日には、刑部省・弾正台を廃し司法省に統一、また、廃藩置県により藩兵・県兵が整理され、兵部省の地方の警備等、治安維持に関する権が司法省管轄となり、警察権に関する統一がなされる。

そして最初に、神奈川県が統一された「警察」の概念により8月に「取締員」制度を発足させるが、このような警察概念の統一は近代警察創設を進めた中心人物である寺島宗則外務大輔のロンドンでの経験や英公使の教示によるものであろう。

- 4 明治4年11月27日の「県治条例」の発布により、我が国地方行政が確立の緒につき、特に、神奈川県が12月2日の「邏卒」制度により、「県治条例」では分かれていた警察権限を「邏卒課」に一本化したことが司法省に報告され、「邏卒」による統一が進められることになる。

「県治条例」においては、四課「庶務、聴訟、租税、出納」で、聴訟課は「民刑の裁判及び司法警察」であり、行政警察事務は一般行政事務とされ、庶務、租税課においても幾分かを分掌していた。

- 5 翌5年8月には司法省に警保寮が置かれ、東京府邏卒を直管する<sup>190</sup>。

この後、10月には石田英吉の香港上海視察に関する報告書提出などにより、急速に体制の整備が進むことになる。

- 6 明治6年2月には、「各地方邏卒規則方法警保寮の指揮に従はしむ」司法省達が出され、中央集権化への全国の統一が始まる<sup>191</sup>。
- 7 明治6年11月内務省の設置に伴い、翌7年1月警保寮は内務省に移管され、併せて東京警視庁も設置、昭和22年12月の解体まで内務省が警察を掌握していた<sup>192</sup>。
- 8 明治7年の司法警察規則、明治8年の行政警察規則までは、司法制度、警察制度の混在であった<sup>193</sup>。

明治8年4月5日内務省布達第十号により、各地方警察設置方法ヲ調査セシムが発出されている（法規分類大全）。

190 『内務省史』第二卷第四章警察行政第二節警察制度の変遷一内務省設置前の警察 1568 頁

191 『法規分類大全』第一編警察總衛署 279 頁 司法省達第 19 号

192 『内務省史』第二卷第四章警察行政第一節序説 1 機構 568 ~ 571 頁

193 『内務省史』第二卷第四章警察行政第一節序説 1 機構 572 頁

### 第3節 居留地警備制度の変遷

横浜居留地においては、新政府引継ぎ後から駐屯軍撤退への警察体制の整備が始まる。

#### 第1項 「神奈川警衛隊」、「Municipal Police」、「旧奉行所体制」の併存

明治元年4月20日、旧幕府の出役、銃隊等を改編した神奈川警衛隊及び横浜外国人居留地取締規則による「Foreign Director」のMunicipal Police体制に加え、刑法官所管の旧奉行所体制である市中定廻り、密商掛が併存していた。

○神奈川警衛隊（居留地、外国人警護）

（旧奉行所出役210＋銃隊足軽約300）

○Municipal Police（居留地内の自治的な警察）

（慶応3年11月当初、「Foreign Director」以下、英6、仏4、日本24人<sup>194</sup>）

○市中定廻り（刑事警察担当、刑法官所管）

注 明治2年3月の仏人ハチストピ傷害事件について、参考人として同人の妾に対する聞き取り結果が、「定廻り 菅谷十兵衛」により報告されている<sup>195</sup>。

○密商掛（密輸担当、刑法官所管、幕府時代からの密商掛（12名程度））

#### 第2項 「神奈川県兵」制度への改編

##### 1 神奈川県域の確定

明治元年8月、明治政府より神奈川県が示達され、横浜港より十里四方の外国人遊歩地域と同一が確定された。（多摩川、酒匂川の内側、八王子、田無を含む、明治23年東京府に管轄替えとなった多摩地域を含む。）

神奈川県は、他の府県が藩等の区分を継承しているのに比し、幕府以来の外国人隔離政策である開港場と遊歩規定による謂わば「人造県」なのである。

##### 2 神奈川県兵制度への改編

神奈川県は、元年4月の七官制に沿って、元年8月23日には地方の治安維持所管の「軍務官」（後の兵部省）所掌の「神奈川県兵」制度を警衛隊と並行的に始め<sup>196</sup>、同年11月29日には警衛隊全員を砲兵、軍楽隊を有する県兵一個大隊約510名に改編し、居留地内はその内の「巡邏隊」（1小隊＋半小隊）が担当していた<sup>197</sup>。

注 明治警察史研究の高橋雄豺氏によると「『軍政との混同時代』・東京府下の警察は、各藩兵の交代警護から始まって、東京府兵へと進んだ。府兵は東京府に所属し、必ずしも軍隊というべきものではなかったが、…警察の法規の整頓しない時代であるから、今日の軍隊と警察のように著しく素質の違うものではなかった。」と述べられている<sup>198</sup>。

この、居留地「巡邏隊」が次第に強化され、「ミュニシパル・ポリス」との連携の中で、

194 『横浜市史』大三巻上第一編第五章第一節二横浜外国人居留地取締規則の制定と臨時取締長官ドーマンの任命 372頁

195 『大日本外交文書』第二巻第一冊 [173] 685頁 仏蘭西人に対する暴行事件、措置通知の件

196 明治元年8月23日県兵嚮導が任命されている。（旧官員履歴）

197 『神奈川県史料』第5巻政治部「警保」532頁

198 高橋雄豺「明治警察史の特長」（上）『警察研究』第八巻（8号）（良書普及協会）

徐々に近代警察制度に向かうことになる。

同 11 月 29 日には、開港場警備の重要性を訴える神奈川県の大檄文が掲示され、「皇國中一大事務」が強調されていた<sup>199</sup>。

「…中略…当県は要港にしてその交際は御一新朝典の一大事件なれば当県の事務は又皇國中一大事務と言うべきなり、然れば各尽力する所も又皇國中第一の勤王なれば…」

### 第 3 項 関門廃止及び府県兵取立禁止の除外

明治 2 年正月、全国の関所を廃止するも横浜の関門は廃止せず、同 4 月、府県兵取立禁止となるも神奈川県（511 名）は除外される。

### 第 4 節 近代警察への胎動と駐屯軍撤退交渉の開始

明治 2 年（1869）東北の騒乱も治まり、4 月には府県兵禁止通達が出される。

岩倉具視は非公式に英公使パークスと駐屯軍撤退交渉を始め、併せて、外務省寺島宗則大輔が中心となり横浜居留地における近代警察創設への胎動が始まる。

また、当時の横浜は、各国公使館の避難場所であり、治安維持策が最優先に進められた。東京の治安的混乱は、明治 3 年末まで続くが、横浜は英・仏駐屯軍という重しがあり、他に比すればはるかに安定していた。

#### 第 1 項 近代警察への胎動

「明治 2 年中居留地取締費調書<sup>200</sup>」によれば、2 年中には、「本局取締士官 30、山手番衛士官 64、外国人 11、シナ人 4」とあり、これらへの夏冬仕着費用が記載されていることから、既に外形的にも洋装羅紗制服の取締士官が「巡邏隊」として活動していたことがわかる。

これは、慶応 3 年 11 月 22 日「横浜外国人居留地取締規則」が発効した当時の「Foreign Director」支配下の「Municipal Police」<sup>201</sup>の、英・仏駐屯軍からの雇用 6 名と奉行所の居留地廻り 24 名に比すれば、格段に体制強化されたことがわかる。

先にも触れたが横浜での創設は、①「駐屯軍撤退への治安維持機構の確立」と②「居留地の外国実効支配からの回復」という二つの側面を持っていた。

#### 第 2 項 撤退交渉の開始

戊辰戦争後の一段落した明治 2 年（1869）4 月 27 日に岩倉具視が、非公式にパークスを訪問し、「横浜居留地の駐屯軍撤退」を申し入れる。

英公使パークスは、「撤退はあなた次第である。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。ゆえに撤兵の時機を決定するのはあなた方であると言える。」と述べる<sup>202</sup>。

199 『神奈川県史料』第五巻警保（明治 1～7 年）532～533 頁

200 『神奈川県史』資料編 15「明治 2 年中居留地取締費取調書再度送付、神奈川県より寺島外務大輔」、「当年居留地取締関係費見込報知」786～789 頁

201 『The CHRONICLE and Directory for china Japan and The Phillipin』1874「yokohama directory」（横浜開港記念館資料）

202 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄 8 帰国』朝日文庫廃藩置県 251 頁

以下、撤退交渉は、進展の時系列に従い、該当する章、節に記載する。

注 パークスは、「日本に外国軍隊が駐屯しているのは不名誉なことだと岩倉が考えているのを知って、私は嬉しかった。高い地位の日本人がそのような気持ちを表明するのは、これが最初である。」とハモンド外務次官に半公信を送っている<sup>203</sup>。

また、通訳アーネスト・サトウも「岩倉の国家の恥と考える撤退交渉への熱意、パークスの威喝に一步も引かない態度にかなり感心していた。」と日記している。

岩倉が、「日本の開港はまさにここから始まる。」と述べたのは単に一片の壮語ではない。

パークスは中国での領事在任中のアロー戦争で捕虜となり、拷問を受けたが口を割らず、これらにより女王から「Sir」の称号を得ているがパークスと岩倉はお互いの「Noblesse Oblige」的な態度に共感したのであろうか。

なお、パークスの威喝に一步も引かない態度であったのは、イカルス号事件における土佐藩後藤象二郎も同様であった<sup>204</sup>。

### 第3項 明治2年末における全国の居留地における警察権の状況

横浜での近代警察設置直前の明治2年末当時の全国の居留地におけるイギリスの自治警察の設置と日本側の警察体制の概要は次の様である。

#### 1 長崎

江戸時代からの窓口、長崎においては、万延元年（1860）8月15日イギリスの主導で締結された長崎地所規則に基づく「自治政府と自治警察」が設置され、外国人警官2名が配置、長崎県当局と並立していた。

#### 2 横浜

明治2年当時居留地取締局は、長官米人ベンソンの他、英・仏駐屯軍から派遣の外国人10、シナ人4人、居留地取締本局取締士官30、山手番衛士官64人が配置され、旧幕府時代からの密商掛12人、市中定廻り役も刑法官の所管下に併存していた。

居留民保護名目の英・仏駐屯軍は、約890名が山手居留地に駐屯していた。

#### 3 神戸

神戸においては、慶応3年（1867）4月幕府締結の条約「兵庫・大阪規定書<sup>205</sup>」に基づき、維新後に居留地が設置された神戸では、明治2年4月「自治政府と自治警察」が設置され、外国人ポリス3人が兵庫県捕亡方と並立していた。

#### 4 大阪

大阪も神戸同様に、維新後に居留地が設置され、明治2年10月には大阪府の浪花隊から府外務局居留地掛が引継ぎ8ヶ所の関門に守衛数十人が配置されていた。明治3年には、居留地会議に警察委員会が設置され、大阪府に警官の派遣が要請され、居留地地番数名が配置された。

#### 5 東京

明治元年から築地居留地が設置されたが、外国人江戸に居留する取極に基づき、また、

203 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄8 帰国』朝日文庫廃藩置県 240頁

204 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄5 外国交際』朝日文庫イカルス号事件 310頁

205 『続通信全覧』類輦の部地処門 大阪外国人居留地一件 24～60頁

開市のみで貿易は横浜となり、規模が小さく財政上も自治行政権の設置は不可能で、居留地の維持管理は日本人同様な税制に服することで合意された<sup>206</sup>。

当初は、東京府の府兵が警備し、幕府時代に設置された外国人警護の別手組（最大時は200名）が引き続き勤務、明治5年からは邏卒に統一されるが、後に警視庁の巡査派出所が設けられ明治15年には19名が警備に当たっていた。

## 第V部 横浜における駐屯軍撤退への近代警察の創設

### 第1章 近代警察「巡整吏卒」の創設と「邏卒」制度による完成

横浜における我が国初の近代警察の創設について、武藤誠氏は、

「東京府が明治3年12月に西洋式のポリス制度を上申した。それは、その年1月に横浜でポリスと呼ばれる取締見廻役が発足したことに刺激をうけた<sup>207</sup>。」

とし、神戸居留地研究の先達、草山巖氏は、

「横浜外国人居留地のそれを範として、明治3年に神奈川県でその産声を上げ、続いて兵庫県の巡整組や東京府取締組にみられるような自治警察の発足を見た<sup>208</sup>。」

と述べている。

明治3年1月、寺島宗則外務大輔（前神奈川県知事）と神奈川県知事井関盛良は、近代警察「巡整吏卒」制度を創設するが、英公使パークスは、英国式の警察制度を教示・要請しながら、外国人警察長官ポストの設置などの実効支配継続への介入・干渉を始める。

#### 第1節 イギリス近代警察の概要

まず、当時のイギリス近代警察の概要を見てみよう。

イギリスの近代警察制度は、1829年9月29日ロンドンにおいて約半径7マイルに3,000人近い警察官が配置され、ビート（警ら担当区）を昼夜パトロールすることが始められ、スコットランドヤードの名前で呼ばれる首都警察の誕生であり、この日は現在も警察創設記念日である<sup>209</sup>。

Superintendent（警視）が district（管区）を Inspector が Division（区）を Sergeant（巡査部長）が Section を監督し、Constable（巡査）が Beat（警ら担当区）を担当し、昼夜パトロールするシステムであった。

階級の由来も、Inspector はボウ・ストリート（近郊）・パトロール隊から、Sergeant は軍隊から、Constable は教区 Constable（夜警）からであった。

ナポレオン戦争後に治安維持観が変化し、巡回（Wacting）ではなく、犯罪を取り締まる機関としての「ポリス」概念が形成され、警察は法廷や監獄から独立したものと考えられるよう

206 大山梓『旧条約化における開港開市の研究』鳳書房第三節東京 156 頁

207 武藤誠『明治の炎』啓正社文庫3 我が国近代警察の特長 202 頁

208 草山巖「兵庫県令内海忠勝の監獄肅正と警察」警察史研究会『手眼』平成4年10月第二号 63 頁

209 林田敏子『イギリス近代警察の誕生』昭和堂第3章首都警察の誕生 130 頁

になった<sup>210</sup>。

予防警察的活動と制服による新しさが強調された。

路上での違法行為を取り締まり、犯罪を未然に防ぐべく、警官はビートと呼ばれる「持ち場」を巡回した。人々に「監視されている」という意識を持たせることによって、日常生活の規律化を促そうとしたものである。その際、重要な役割を果たすのが制服である<sup>211</sup>。

Constable（巡査）の任務は、ビート（パトロール担当区）のパトロールである。日勤や夜勤の巡査たちは、それぞれのビートを長時間ぶっ通しで巡回し、勤務が終わるまで警察署へ戻ることも途中で休憩することもできなかった。イギリスの警察には交番システムがないから休憩する場所がない）徒歩でパトロールする標準距離は1日20マイル（32キロ）と決まっていた<sup>212</sup>。

このようなシステムも、限界に達したことから1878年には、CID（首都警察刑事部）の創設などの改革が行われる。

## 第2節「巡整吏卒」（横濱 POLICE）の創設

### 第1項 制度概要

#### 1 創設、役職等

正史である神奈川県史料では、明治3年正月の創設である<sup>213</sup>。

役職は、開港場取締役（長官1）居留地取締役頭取（6）、居留地取締役（87）小監察（1）計95人が定められた。

居留地取締局は、本局（県庁前）及び吉田橋脇並びに山手局に分かれ、

本局（県庁前）及び吉田橋脇

（長官ベンソン1、通訳1、日本人取締役長1、英人取締役長1、英人取締役5、仏人取締役主任1、仏人取締役2、支那人取締役主任1、支那人取締役5、日本人取締役35、密商掛12）

山手局（仏人取締役3、日本人取締役長1、日本人取締役64）

（3年2月末建物完成、現山手町60番地）

と配置されていた<sup>214</sup>。（密商掛12は、本町1丁目関門、谷戸橋関門、前田橋関門、西の橋関門、本牧小字濱海岸に分かれて勤務）

明治3年2月13日付「神奈川県から外務省への居留地取締現況報知」には、「山手居留地内へ取締局建設中、頭取6人他士官33人を県兵から任命、シナ人取締役6人、海上取締港則は中野大参事が調査中」と報告されている<sup>215</sup>。

また、神奈川県旧官員録では、明治3年2月29日付で「居留地取締役頭取」に松島

210 林田敏子『イギリス近代警察の誕生』昭和堂第3章首都警察の誕生 103頁

211 林田敏子『イギリス近代警察の誕生』昭和堂第3章首都警察の誕生 117頁

212 内藤弘『スコットランド・ヤード物語』晶文社 140頁

213 『神奈川県史料』第五巻警保 544頁

214 斎藤多喜男「明治初年の横浜居留地「金川港規則」から」横浜開港資料館『横浜居留地と異文化交流』

215 『神奈川県史』資料編（679）居留地取締現況報知（783頁）

美道（後の初代堺町警察署長）が任命されており<sup>216</sup>、建物完成後の山手取締局への配置と思われる。9月までに5名が居留地取締役に新たに任命されている。

## 2 服装等

神奈川県史資料編の神奈川県より寺島外務大輔宛「当年居留地取締関係費見込報知<sup>217</sup>」によれば、3年中には、「取締役外国人23人、同支那人10人、取締役日本人士官11人、山手番衛士官64人分の夏冬仕着費用が記載されている。巡整吏卒制度では、紺羅紗制服、帯革に取締長は真鍮で、取締は漆で「police」と記載し、洋装で帽子は羅紗で覆った饅頭傘といわれる前後に長いもので、従来の十手に代え二尺の木刀となるが日本刀も持っていた<sup>218</sup>。また、帽子には帽章へ和英両様の「個人番号」が記載されていた。

注1 日本刀は、捕縛の際に刀傷が多いため明治4年6月に廃し、木剣のみとした<sup>219</sup>。

注2 各人の「個人番号」は、平成の服制改革により我が国の警察官にも階級章と併せての個人番号表示が実施されている。

なお、阿片禁止の立札も再度立てられた。

## 3 基本規則とイギリス式パトロール等の導入

基本規則とされる「横浜巡整規則」は不明だが、「山手外国人居留地取締掟書」（附録13）及び関門規則の①「副掟」②「街道筋御番所」掟<sup>220</sup>の改正からイギリス式パトロール活動が導入されたことが理解される。

このイギリス式パトロールについて、英公使パークスは、明治3年2月8日、英国公使館において寺島外務大輔等に対し、「居留地取締について、藩兵なども無用のものは立ち入らせないでほしい、また、これまで通り番所に番人が詰め合わせているよりは巡邏すべきことである。ボーイ殺害事件の時も番所の前だったが、外国人は番所は役に立たないと思っている、別れ引継ぎの官員を廻し、怪しき者を召捕るべきと考える。かつ、番所により出入りが自由でなく交易の妨げにもなる<sup>221</sup>。」と述べている。

注 英公使パークスの言う、「別れ引継ぎの官員を廻し」は、下記の「山手外国人居留地取締掟書」の規定と同旨と認められる。

### (1) 山手居留地のパトロール規定

山手居留地は関内居留地の東南の丘陵地帯に設置され、東西2<sup>キロ</sup>、南北2<sup>キロ</sup>程度で関門、番所はなく、「二名一組が双方向に分かれて一周し、元に戻る」という方法が番所制度のなかったロンドン警視庁のパトロール活動を参考に「山手外国人居留地取締掟書」に定められたと思われる。

216 『神奈川県史料』 附録 官員履歴式 130 頁 濱松県士族 松島美道履歴

217 『神奈川県史』 資料編 15 当年居留地取締関係費見込報知 786～792 頁

218 『横浜市史稿』 政治編二第二期第二章第二節縣兵と巡査 24 頁

219 『神奈川県史料』 第五卷警保下 取締邏卒 555 頁

220 『神奈川県史料』 第五卷「警保」 538～539 頁

221 外務省外交史料館「明治三年対話書四英国の部3午〔明治3年〕2月8日」外務卿と各国公使対話書第四卷

「同掟書」は、山手取締局の完成との関係から明治三年午二月付であり、役職の設置や巡邏区分、イギリス式のビート制パトロール及び外国人並びにシナ人取締役との連携、外国人逮捕時の領事への引渡しなどが規定されている<sup>222</sup>。

○活動要領は、

- 一 各国人居留地見廻役頭取六人外二十七人ヲ 終日十一人宵十一人暁十一人二分轄シ 外国人并支那人取締役ト常々申合無懈怠見廻可事<sup>223</sup> 但見廻役ノ勤怠或ハ不良ノ所業有之節ハ 可成ケ頭取の権力ヲ以テ譴責シテ勦励セシムヘシ 若不得已節ハ其段開港場取締役エ可申建事
- 一 十一人を二人ッ組合番号ヲ定置 出張ノ節ハ二方二立分レ 一周シテ帰レハ 次巡直様巡席ヲ以巡羅斯ヘシ 出張先ハ日本一時間ヲ限り交代ス 其往還途ヲ変ヲ見廻ヘキ事

○職務質問要領は、

- 一 夜中巡邏ノ儀ハ 山手居留地ヲ徘徊スル者 仮令犯罪ノ確証アラサルモ其形状疑フヘキ処アラハ直ニ其者ヲ捉ヒ検査スルコト妨ケナシ

○外国人取扱要領は、

- 一 彼我ノ人民喧嘩又ハ盗ヲイタシ 差押者条約未済国人ニテ入牢ノ儀取締役ベンソン申立候ハ、其段居留地取締掛ッエ可申立事
- 一 外国人不法ノ所業及ヒ捕押候節ハ 外国人取締役（ベンソン）同道其国領事ヘ引渡可申 以下略

等が定められており、24時間の制服による受持区における徹底したパトロール制など、イギリス警察のビート制<sup>224</sup>などが導入されていることが理解される。

## (2) 関内居留地のパトロール規定

関門の規則は、居留地を外部と区画した掘割の関門及び付属の番所を中心とした幕府以来の勤務規則であり、明治元年に一部改正され、番所前の立番、不審行人の取調べが定められているが、任務は関門番所での「交番護衛」であり、パトロールは規定化されておらず、「掟 一 諸関門六ッ時ヨリ明ケ暮六ッ時メ切之事<sup>225</sup>」と定められていた。

しかし、明治3年8月に関門「掟」が改正され、政府要人に対する礼式等が規定されるとともに、

- ①「副掟」に、「第一壺丁目以南海岸並びに居留地新堀川通（山手居留地側）昼夜間断なく巡邏すべきこと」
- ②街道筋番所「掟」第六 各番所左右各受け持ちの境界を分かち昼夜二度巡邏すべき

222 『横浜市史』資料編二十居留類「山手外国人居留地取締掟書」30頁

223 明治2年2月8日の英公使と寺島外務大輔の会話の中で、英公使が述べた「巡邏の法は、20人ほどを3組にし、所々へ配分、昼夜とも廻らせる」と相似している。

224 林田敏子『イギリス近代警察の誕生』昭和堂第4章 新警察の創設と反発 117頁

225 『神奈川県史料』「第五卷警保」掟 530頁

こと。

として、それまでなかったパトロール規定が導入されている<sup>226</sup>。

#### 4 イギリス警察制度の範

イギリス警察制度導入の範は、下記のように考えられる。

一つには、横浜居留地の「Land and Police Office」には、「Foreign Director」（米人ベンソン）の下に明治2年当時には英仏軍隊からの10名、支那人4名、県兵94名の外国実効支配のMunicipal Police（居留地警察）がイギリス主導で行われていたこと。

当時の規則等は、現時点では不明であるが、当然、運営の規則はなくてはならず、横浜居留地準自治警察の規則はあったはずである。

二つには、当時、横浜の英国公使館には、それまでの上海派遣軍からの公使護衛隊「officers of Legation Guard」に代わって、「Legation Mounted Escort」Inspector Peter Peacock 以下13名が、ロンドン警視庁から選抜され、横浜に到着している。

横浜開港資料館「THE JAPAN DIRECTORY 1869<sup>227</sup>」にも記録されており、階級名「Inspector, sergeant, Constable」からも、警察官であることがわかる<sup>228</sup>。

各国公使館は、維新前後、横浜に避難しており、英公使パークスが東京へ住むのは、明治8年になってであり、護衛隊も当然、横浜にいた。

なお、明治元年3月23日、天皇との謁見に向かった英公使パークスは、宿所知恩院を出発した後、市中にて攘夷派浪人らの襲撃を受け、騎馬護衛隊11人のうち、9人が負傷、2人は重傷で本国送還、明治2年のDIRECTORYでは軽傷の6人以外の5人が入れ替わっている<sup>229</sup>。

この事件では、日本政府代表として随行の後藤象二郎、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>230</sup>ことは前述のとおりであり、中井は明治元年5月～7月神奈川判事助勤、同2年4月～7月神奈川在勤「徴士外国判事」をしている。

護衛隊のConstable G. Hodgesは、退任後、英領事館警察、在日本英国裁判所に勤務し、横浜山手外国人墓地に眠っている<sup>231</sup>。

なお、横浜市史が、「明治4年に英領事ロバートソンが横浜ポリスの改善資料としてもたらした。」とするものは、自治警察に関するもので日本側の近代警察制度への干渉の資料であろうことは第V部第2章第一節にて後述する。

226 『神奈川県史』料「第五卷警保」副掟第一 538 頁、街道筋番所 掟第六 539 頁

227 横浜開港資料館『THE JAPAN DIRECTORY 1869』

228 内藤弘『スコットランドヤード物語』晶文社6 江戸へやってきたロンドンの警官 15 頁  
同書は慶応3年1月来日19人とされているが、Directoryは慶応2～3年13名である。

229 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄6 大政奉還』朝日文庫参朝 337～342 頁  
内藤弘『スコットランドヤード物語』晶文社6 江戸へやってきたロンドンの警官 222 頁  
F. V. ディキンズ高梨健吉訳『パークス伝』平凡社第六章クーデターと内戦 85～90 頁

230 『大日本外交文書』第一卷第二冊 [575] 271 頁後藤象二郎 [577] 275 頁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

231 斎藤多喜夫『横浜外国人墓地に眠る人々』有隣堂

三つには、英公使パークスは、明治3年2月「番所にいるよりは、巡邏すべきで、別れ引継ぎの官員を廻し怪しき者を召捕るべき<sup>232</sup>」、「巡邏の方法は20人程を3組、所々へ配分、昼夜とも廻らせる、費用は1か年2万5千ドルほど、海上のポリスも作るべき」といった具体的な内容を示唆していた。

四つには、明治5年に「邏卒勤方問答」、「香港巡邏章程」が横浜で出版されているが、これらの元本を出版前に入手していた可能性は高く、明治4年の「居留地取締掛規則」の構成、条文（服制から始まり勤務内容に至る）はこれらや、明治5年に石田英吉が上海から持ち帰る「上海邏卒規則」<sup>233</sup>にも酷似している。

「邏卒勤方問答」は、「ビクトリヤの法書第二巻及び第三巻第47編」の規定を解説したものであり、「府内地方取締長官は、倫敦府内においては誰を言うのか」との問いに「倫敦府取締長官を言う」と答えられており、英本国の「ビクトリヤの法書」から訳したものと認められる。

注1 「香港巡邏章程」は、「1862年改定英国新律書第9巻13条を基本として編輯」とあり、於香港1869年（明治3年）4月27日である。

注2 明治5年邏卒勤方問答では、「邏卒職分の事」に当番の心得として、「人の生命所有の物を保護し或は世間の治平静謐を妨げる者を拒み総て正を守り邪を禁ずるの道を守るに之あるなり」と書かれており、現行警察法第二条（警察の責務）「警察は個人の生命、身体、財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧および捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持にあたることをもってその責務とする。」と比較すると近似性を感じる。

なお、明治初年の近代警察制度の基本資料について高橋雄豺氏は、要旨、「栗本鋤雲の土産話、福澤諭吉先生の大雑把な仏米英の見聞記、外国書の翻訳、これに続く川路利良のヨーロッパ視察と建議など<sup>234</sup>」

と述べているが、横浜での創設には、内容的にも時系列上もほとんどこれらは利用できない。

最後に五つ目であるが、寺島宗則は1862年幕府第一次遣欧使節団、1865年薩摩藩遣英使節団と2回渡英しており、かつ、クラレンドン英外相と2回の会談歴を有しており、ロンドンでの生活も長く、スコットランドヤードを承知しているはずであり、パークスとのやり取りは総てこの人物である。英語、英国事情に通じたこの人物が近代警察制度のキーマンであろう。

## 5 横浜市史等における近代警察制度としての評価

「横浜市史」では、「県兵のほか、一般警察については明治3年1月取締見廻役頭取数人を置き、さらにそのうえに開港場取締役一人を置いて、これを長官とした。その

232 外務省外交史料館「明治三年対話書四英国の部3 [明治3年] 2月8日」外務卿と各国公使対話書第四巻

233 『法規分類大全』第一編 警察門 66～200頁

234 高橋雄豺「明治警察史の特長」(中)『警察研究』第八巻(8号)良書普及会

下で一般警察業務に従事したのは取締見廻役で、県兵や、史生・使部・駆使などの県吏から選んだ。」と述べられている。

「神奈川県史」は、「取締見廻役は警察官」としており、「明治4年8月「取締」制度が本県近代警察の第一ページをなす」との見解であるが、理由は述べられていない。

「内務省史」では、第二卷第四章警察行政第二節警察制度の変遷一「内務省設置前の警察」において「東京の機構 明治4年10月東京府に邏卒3,000人を置いた」、「地方の機構 地方においては、横浜のように居留地であったため早くから欧州風の警察が出現し、慶応3年、英国人を長官とし、英仏の兵及び我が国の足軽を以て混合警察を組織していたというような特殊な場合は別として、京都、大阪のような旧幕府の直轄地では、いちやく府制政を布き、藩兵、府兵が、」といった記述をしている<sup>235</sup>。

## 第2項 英公使の教示と干渉

### 1 パークス公使の過酷な干渉問題

維新时期における「列強の対日外交は中国に比較すると内政干渉の色彩が薄い<sup>236</sup>」と言われているが、横浜等における警察制度をめぐる干渉は、例外的な状況にも見え、それは維新政府が条約改正を国家目標としていることに由来し、条約利権の保持・拡大を進めるイギリスとの対立は当然の結果であろうか。

注 明治14年にアーネスト・サトウが、「パークスの過酷で思いやりに欠ける政策が10年も続いている<sup>237</sup>。」と述べているが、独立心に燃える明治政府の実際の外交責任者を横浜着任以来続けていた寺島宗則には、明治初年、いや薩摩藩当時から過酷な恫喝外交との対応であったと言えよう。

なお、パークスは、明治8年の英公使館の東京麹町移転まで横浜の公使館（山手町120番地）にて、執務をしていたので明治2年に外務省が東京に設置されてからは寺島が横浜を訪れるといった状況であった。

### 2 近代警察制度への教示、干渉

#### (1) 居留地警備と警察制度の示唆

明治2年（1869）3月19日、仏公使館通訳が横浜にて軽傷を負ったため、居留地の警備を外国側が行うについて、英公使は警察的性格の警備が適切との主張をしたが、警察制度の組織は衛兵設置よりも困難との各国の反対から英・仏軍隊の警備となった<sup>238</sup>。

このような場合は、英国と仏国の駐屯兵が使われるだけで、他の条約国は何ら負担をしていない、昔にもどれば、下関事件についてもイギリス艦隊が主力で米は大砲1門の小舟程度で、賠償金の額は平等といったことにパークス公使は、イライラを募らせていたのであった。

235 『内務省史』第二卷第四章第一節570～572頁

236 石井孝『明治維新と外圧』吉川弘文館Ⅱ一外圧論争の始り51頁

237 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄11北京交渉』朝日文庫余話（続）106～111頁

238 『横浜市史』第三卷上第一編第一章第二節新政府治下の行政機構32頁

明治2年11月25日、谷戸橋の関門の裏手でイギリス人ボーイが、元使用人清吉に遺恨から殺害された事件では、「近くの谷戸橋関門の兵隊も居留地廻りも何の役にも立たなかった。」と非難をしていた。

(2) 「巡整吏卒」制度への教示、介入

ア 明治3年(1870)2月8日パークスは、寺島外務大輔に前記第1項「3 基本規則とイギリス式パトロール等の導入」で述べたとおり、「これまでのように番所に番人を詰め置くよりは巡邏することが必要」、「横浜取締ポリースを早期に設置されたい、シナ人ヨーロッパの悪人も増えている。巡邏の方法は20人程を3組、所々へ配分、昼夜とも廻らせる、費用は1か年2万5千ドルほど」等を述べる<sup>239</sup>。

注 「神奈川県史料」による「巡整吏卒」の創設は、正月となっているが、この会談ではパークスらが一方的に話し、寺島は何も答えていない。

現時点では、「干渉を嫌って、創設を伝えていなかった。」と考えるべきであろうか。

続いて2月22日、英・仏、孛、西公使が寺島大輔と会談し、パークスは「今は7,000ドル(33人分)の費用だが、西洋人20人、シナ人60人、日本人60人増加する場合2万5千ドルになる見込みで、当面は日本人6~70人、仏人3人、シナ人数人増員であろう、外国人の助力は正規の雇用すべき」等述べ、仏公使は「必要な資金援助も行う」と発言している<sup>240</sup>。

注 会談内容からみると、パークス、仏公使が増員人数、予算まで干渉している。

イ 6月7日、パークスは寺島大輔に「ベンソンから取締費用が政府から出ていないとのこと。年間予算の立て方、取締人員は、ヨーロッパ人27人シナ人15人、日本人45人が必要、「兵隊」は規則も合わず不都合であり、先般の英人殺害事件<sup>241</sup>の際も兵隊がそばにいながら役に立たなかった。」等を申し入れる。

注 今日の警察の活動は、第一次的にはパトロールによる不審者の発見、職務質問が中心であり、まさに、パークスの意見は正鵠を得ていたことは間違いない。

ウ 7月8日「横浜外国人居留地取締規則」改正案の覚書<sup>242</sup>を提出し、

- ・居留地参事会を設置し、外国人3人を雇い1局を設置
- ・新たに建築方、居留地取締長官(道路、外人訴訟、地代徴収)、港長の三ポストの設置
- ・取締人員をヨーロッパ人23、シナ人(一)、日本人(一)に増員し、別にヨーロッパ人士官1名を指揮官とし、給料は日本政府出費

239 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5) 渉外第三編居留地及び外国人取締横浜居留地取締並道路普請掃除一件2月8日、6月7日寺島外務大輔、英国公使対話書782頁

240 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5) 渉外第三編居留地及び外国人取締横浜居留地取締並道路普請掃除一件2月22日、寺島外務大輔、英・仏等4ヶ国公使との対話書783~784頁

241 明治2年11月25日、谷戸橋の関門の裏手でイギリス人ボーイが、元使用人清吉に遺恨から殺害された事件

242 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5) 渉外第三編居留地及び外国人取締横浜居留地取締並道路普請掃除一件3年7月8日寺島外務大輔より井関権知事宛「居留地取締に関する英国公使の覚書送付」

・上記費用は外国人に請求せざるべし  
等が述べられている。

いずれにせよ、日本側警察予算まで知り抜き、重ねての容喙は、当時の寺島外務大輔、井関神奈川県知事らに強い苦渋を与えたものであろう。

また、日本側の情報が筒抜けであったこともわかり、後記の「第3節 第2項 日・英の情報戦」において述べるが、イギリスの情報活動への対応も日本の近代化への良き教師でもあったのではないかと思える。

なお、パークス公使のその後の干渉は第Ⅵ部第2章第3節の表6パークス公使の近代警察への介入・干渉一覧表を参照のこと。

### 第3項 外務省・神奈川県警察制度の実態把握と次年度計画策定

外務省では、明治3年2月寺島宗則外務大輔を中心に井関盛良神奈川県知事との間で予算、人員などの実態把握と次年度取締計画などが策定された<sup>243</sup>。

明治3年計画

本局取締士官 111（山手番衛士官 64）、外国人 23、シナ人 10

注1 明治3年4月19日現在の警察人件費等<sup>244</sup>

外国人長官以下外国人 15、日本人 94 の給与・仕着

外国人 10154<sup>ドル</sup> 70<sup>ギン</sup> 日本人 14692<sup>ドル</sup> 39 セント

注2 外国人の給料は、平均で日本側の 4.3 倍であった。

なお、「外国人 23」は、パークスの申し入れ人員と同じだが実現されていない。

### 第4項 「居留地取締掛」設置と「関門規則」の改定

明治3年7月、神奈川県庁に居留地取締掛設置、関門「掟」改定、副掟（パトロール規定挿入）・掟（街道筋番所）・掟（川崎口留御番所）制定<sup>245</sup>

注 前記、第1項3-（2）「関内居留地のパトロール規定」参照

なお、同時に帽子が冠笠型から丸型に変更された<sup>246</sup>。

### 第5項 「居留地取締掛規則」40箇条の制定

明治4年2月、県庁の居留地掛を「取締掛」と「外地掛」に分割し、横浜巡整規則を改訂、「居留地取締掛規則」40箇条を制定し、服制、警棒、外国人宅召捕状などを規定する<sup>247</sup>。

この規則の形式は、服制から始まり、制服の着用、市民保護、礼節など、明治5年に横浜で出版される「香港邏卒章程」及び「上海邏卒規則」と酷似した条文があることが特徴である。

243 『神奈川県史』資料編 15 涉外第3編 居留地および外国人取締「明治2年中居留地取締費取調調査再度送付」786頁、「3年中居留地取締関係費見込報知」789頁

244 『神奈川県史』資料編 15 近代・現代(5) 涉外 横浜居留地取締並道路普請掃除1件明治3年4月

245 『神奈川県史料』第五卷警保（明治一年～七年）536～540頁

246 『神奈川県史料』六卷外務部 交際 298頁

247 『神奈川県史料』第七卷外務部二居留地四（明治四年～七年）124頁

表2 明治4年の居留地取締局の構成と人件費

(明治4年8月の取締員制度への改編前の体制、明治3年1月に比し、18人増員されている。)

区分	職名	構成員	人数	給料
外国人	居留地取締長官	御雇米人 Benson.E.S	1	500 ドル / 月
	支那人通弁	梁兆勝 (ロンチン)	1	50 ドル / 月
	居留地取締役長	英国歩兵	1	55 ドル / 月
	同取締役	英国歩卒	5	15 ドル / 月 × 5 人
	同取締役長	仏国歩卒	1	30 ドル / 月 × 1 人
	同取締役	仏国歩卒	2	15 ドル / 月 × 2 人
	同取締役	御雇支那人 (重立)	1	25 ドル / 月 × 1 人
	同取締役	御雇支那人	5	20 ドル / 月 × 5 人
	山手同取締役	仏国歩卒	3	15 ドル / 月 × 3 人
		合計		20
日本人	居留地取締小監察	権小属	2	26 石 / 年 × 2 = 52
	同頭取	史生	18	20 石 / 年 × 18 = 360
	同見廻役	使部	40	15 石 / 年 × 40 = 600
	同密商掛	同	12	15 石 / 年 × 12 = 180
	同見廻方	駆使重立	6	10 石 / 年 × 6 = 60
	同見廻方	駆使	35	7 石 / 年 × 35 = 245
		合計		113

出典 斎藤多喜男「明治初年の横浜居留地「金川港規則」から」横浜開港資料館「横浜居留地と異文化交流」69頁

#### 第6項 外国人ポリースの雇入れ問題

6月に英軍10連隊の引き上げによって、12名中6名の居留地警察要員も帰国するため、従来のような英軍並の安い給料とはいかぬとして、必要な外国人の捕吏長120ドル、副長70ドル、並捕吏30ドル程度で各外国人から雇用したいとの大蔵省上申は、各国領事が責任を持つべきとして認められなかったが、後に実態（領事裁判権問題、言語問題等）が理解されたのであろうか認められることになる。

#### 第7項 駐屯軍撤退交渉の状況

##### 1 英駐屯軍の半数撤退

パークスは、明治3年1月に横浜において「巡整吏卒」が創設された直後の2月に本国政府へ大幅な削減を提案、1年後の4年6月第十連隊約800と海兵隊約300の交代により半減することになる。

3年7月に外務省は、太政官弁官宛に「昨年10月岩倉公と英公使の対話の節、国内取締向きにつき…都下はもちろん部内諸州までも取締厳密に行われるように致し、撤退の談判を行うべき」と全国的な一層の取締強化が必要である旨を上申する<sup>248</sup>。

同年9月には、前年に比し取締が強化されたことを理由に、岩倉具視がパークスと第三回目の交渉を行い、パークスは外務卿からの正式談判があれば本国への伝達を表明す

248 『大日本外交文書』第三卷[322]563頁「横浜駐屯英吉利兵引揚要求ニ関連誌シ国内取締り方申請ノ件」

る<sup>249</sup>。

明治3年9月8日 国内取締の布告案を提出すべき沙汰書<sup>250</sup>が出される。

①英国駐屯軍撤退談判のため、開港場における取締規則を確立すべきこと。

②右規則書制定の趣旨を徹底させるため、布告分を起草すべきこと。

## 2 ダラス、リング傷害事件の発生

ところが、11月23日、東京府下において、英人教師ダラス、リング傷害事件が発生し、政府は大きなショックを受け、また、各国公使からは廃刀要求が出され、3年12月「三府并開港場取締心得<sup>251</sup>」及び「粗暴士族の帯刀禁止」が太政官布告される。

## 3 仏軍への撤退交渉

明治4年4月14日外務卿は、仏公使へ撤退交渉を行う。

沢外務卿の書簡<sup>252</sup>

1 今までは諸大名、政府の命に従わなかったが、一新以来、諸藩は一途である。

2 諸藩私兵無きよう兵隊は、皆朝廷の兵にして、陸軍は仏式、海軍は英式と定る事

3 市中取締りは、ケ様々々（取締規則、布告文などの写しを指す）

## 4 英代理公使の書簡申入れ

明治4年11月5日、英代理公使から、「完全撤退の条件として、外国人に対する暴行者の取締、防御体制の完備及び不法行為者を罰する法律の厳罰」が書簡要請された。

### 第3節 「取締員」（ポリース）制度への改編と陸奥新知事の着任

明治4年8月9日寺島外務大輔と井関盛長知事は、県兵制度を廃止、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>253</sup>。

#### 第1項 陸奥宗光新知事の着任

同年8月12日には、洋行帰りの陸奥宗光新知事が交代、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」交渉に当てる人事と見られる。

注1 明治警察研究の先達、中原英典氏は、「この構想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、前任の井関盛長の時代に熟したもので、真の立案者は別にあつたとするのが、むしろ自然である<sup>254</sup>。」と述べているとおりであり、流れからすればパークス公使との応接を一人で受けていた外務大輔寺島宗則が中心となって、井関が進めたと考えるのが自然であろう。

その意味では、「近代警察制度は、寺島が「巡整吏卒」で創り始め、後記第2章に述べるが陸奥が「邏卒」で完成させた。」とも言えるのではなかろうか。

249 『大日本外交文書』第三卷 [323] 563頁「横浜駐屯英吉利兵引揚要求ニ関スル件」

250 『横浜市史』第三卷下第七編第一章第一節二英・仏両国の態度と英国陣營の縮小 734頁

251 『法規分類大全』第一編警察門一警察總 1頁

252 『大日本外交文書』第4卷第一冊 486～488頁

253 『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」

254 中原英典「明治五年・石田英吉等の香港警察視察（一）」『警察研究』良書普及協会第46巻第1号

また、これらの施策推進にあたっては、奉行所時代からの通訳や、神奈川警衛隊以降の新規採用者（初代境町警察署長松島美道等）が事務方として活躍したと思われる。

注2 寺島の英外相への「重要提案」とは、五代才助、新納刑部らと英国在留中 1865 年夏には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>255</sup>。」と述べたことで、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>256</sup>していた。

それは、前任の井関知事に投げかけられた、「神奈川県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筆頭の在横浜領事団の申入れであった<sup>257</sup>。

このため、海援隊時代から万国公法に精通し、維新直後には幕府が米国から買い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て成し遂げるといふ、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、帰国していたので知己の寺島外務大輔から呼ばれたのであろう。

○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。

注1 「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、新規採用者から任命している。

注2 「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。

注3 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

255 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄 3 英国策論』朝日文庫英国策論 224～226 頁

256 萩原延壽『遠い崖－アーネスト・サトウ日記抄 3 英国策論』朝日文庫英国策論 275～280 頁

257 『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

## 第2項 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>258</sup> 附録14参照

注1 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。

注2 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った。

## 第3項 組織、役職、服装・装備品

- ・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

## 第4項 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。

注1 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、隊長坂本竜馬に「二本ざしがなくても食っていけるのは陸奥と俺だけ」と言われていた。

竜馬が暗殺された後、陸奥は同志の中島信行、陸援隊士の大江卓ら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、アーネスト・サトウを訪ね、外交権の継承方法を相談している。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に対するイギリスの干渉を退け、我が警察権を回復、邏卒制度を確立させる。

明治10年～16年西南戦争で薩軍に加担した罪により投獄されるが、ベンサム経済学を翻訳、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7月16日、日英通商航海条約を締結し、不平等条約を解消、明治30年8月24日改正条約の施行前に他界する。現在の墓所は、鎌倉市扇ヶ谷の寿福寺。

注2 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。その海難賠償請求で万国公法を援用して、海援隊が勝訴し、7万両の賠償金を得た。

258 『神奈川県史料』第七卷外務部二居留地四 124～130頁

## 第5項 人事記録、大蔵省認可記録

「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。

同年10月12日大蔵卿大久保利通、同大輔井上馨の連名で認可される。

## 第6項 「Municipal Police」との関係

「居留地取締掛規則」には、山手外国人居留地取締掟書のような「外国人捕吏との連携要領」等は全く書かれておらず、全て取締総長のもとに指揮命令が一本化されている。

なお、明治6年1月1日制定の「外国人居留地取締邏卒規則」には、「邏卒総長及び居留地取締役は」として、「Foreign Director」ベンソンも外国人邏卒を指揮することが書かれている。

## 第7項 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し許可され、開港以来、続いていた関門制度が廃止された<sup>259</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>260</sup>」にあると思われるが、パークス公使も貿易の障害と述べていた。

## 第8項 交番所の始まり

### 1 「交番」制度の原点

関門が廃止された後は、附置されていた「番所」<sup>261</sup>を拠点とする24時間の立番と明治3年8月に関門「掟」が改正されてのパトロール活動が進められる<sup>262</sup>。

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融合したもので、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>263</sup>。」と記述されている。

注 『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。

259 『神奈川県史料』警保〔明治1～7年〕県兵衛関陸奥知事上申書簡542頁

260 『神奈川県史料』「第五卷警保」掟530頁

261 『神奈川県史料』警保〔明治1～7年〕第5巻県兵衛関関門掟537頁

262 『神奈川県史料』「第五卷警保」副掟第一538頁、街道筋番所 掟第六539頁

263 渡邊幾治郎著『陸奥宗光伝』改造社出版（昭和9年8月23日著者序）103頁

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6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。

注1 明治元年4月の関門番所について「藩兵を併せて交番護衛し、…諸藩の衛兵通交番間断あるなし」とある<sup>264</sup>。

注2 明治6年6月1日施行の「邏卒職務規則<sup>265</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」との動詞形にて登場する。

注3 明治初期の警察関係用語は、「第8節 全国的「巡査」制度の例外上申」に記すように「巡査」、「警察」の動詞形から名詞形へのような変化例が多い。

注4 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た。

注5 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>266</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。

## 2 『法規分類大全』記載の「交番」関係用語

『法規分類大全』第一編 警察門警察總に記録された、交番等に関する名称の変遷等を見ると、下記のとおりであるが、混在したことが窺える。

### (1) 交番控所 明治8.2.2～8.4.9（警視庁達）

参考「明治7年1月15日警視庁設置により東京府下を6大区、16小区に区分、小区毎に屯所を設置、一時間ごとに「交番所」に向けて屯所から出発し・中略…「交番所」は「交代で番をする場所」人通りの多い四辻などの地点を意味し、何の施設も持つものではなかった<sup>267</sup>。」

### (2) 函番所 同9.7.31～14.2.17（警視庁達）

### (3) 巡査屯所 同14.2.1～17.10.31（巡査本部達）

### (4) 派出所 同14.4.22～18.7.1（巡査本部達）

### (5) 交番所 同14.3.10（巡査本部達）「巡査函番交番控所等ヲ交番所ト称エシム」

参考「巡査交番派出所ノ節月夜ニ限り携燈セサルヲ得」11.4.13（警視本部達）

## 第9項 消防及び水上警察の創設

明治4年12月には、消防組を邏卒配下とし、邏卒20名、人足30人<sup>268</sup>を配置し、明治7年8月27日、神奈川県の上申で海上邏卒10名が伊藤博文内務卿から許可されている<sup>269</sup>。

264 『神奈川県史料』警保〔明治1～7年〕第5巻衛関兵 531頁

265 『神奈川県史料』第一巻制度部職制「邏卒職務規則」136頁

266 『大日本外交文書』第一巻第1冊〔412〕887頁「横浜市中外国兵駐屯所ノ建物破壊ノ嫌疑者・」

267 田村正博「地域警察研究ノート1」『警察学論集』第47巻第4号 派出所・駐在所の創設過程 32頁

268 『神奈川県史料』第五巻警保〔明治1～7年〕下取締邏卒 558頁

注 中原英典氏は、「『明治4年に港邏卒を作った。』については、はたして正確か後考を俟ちたい。<sup>270</sup>」としているが、氏のいうとおりで、明治7年が正式な海上邏卒設置であろう。

#### 第10項 大江卓の参画

明治4年10月28日、元陸援隊士で明治元年陸奥等と兵庫県に判事試補として赴任した大江卓が陸奥に呼ばれて神奈川県七等出仕となった。

当時陸奥は、持病が悪化したことと、税制での建議を検討していたため、海援隊・陸援隊仲間の大江が明治2年8月中島信行と上海に遊行した時に手形を盗まれた縁で租界警察に知り合いを作っていた<sup>271</sup>ので、その大江を呼んだとされている<sup>272</sup>。

「11月には取締りを全国で初めて邏卒に改め、区長、総長等を置くについて大江の建築が大いに力があつた云々」と貢献したことが述べられている<sup>273</sup>。

なお、大江は明治5年6月「マリア・ルス号事件裁判」で、横浜外国人居留地取締規則に基づいて、在横浜英国裁判所判事 Hannen, n, j の助力により、日本初の近代的裁判を行い、中国人奴隷を解放したことでも名高い。

なお、在横浜英国裁判所には明治4年1月には Edward White ほか1名、翌年には上海上級裁判所から判事 Hannen, n, j が横浜の supreme Court へ着任しており、計3名の裁判所付き Constable が記録されている<sup>274</sup>。

## 寺島宗則

1865ロンドン薩摩藩留学生 横浜開港資料館



## 陸奥宗光



写真6 寺島宗則と陸奥宗光

269 『神奈川県史料』第五卷警保〔明治1～7年〕下取締邏卒 557頁

270 中原英典「明治5年・石田英吉等の香港警察視察（三・完）」『警察研究』良書普及協会第46巻第4号 61頁

271 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社上海に遊ぶ 118～120頁

272 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社警察制度の創設 158頁

273 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社警察制度の創設 157～160頁

274 『Directory』1871～1872

## 巡整吏卒



## 邏卒



写真7 巡整吏卒、邏卒（「碓山警視頭彰録」横浜市警察本部より）

## 第2章 「邏卒」制度の完成と居留地警察権の回復

### 第1節 イギリスの介入と陸奥知事の「知事の専権」書簡

強圧派パークス公使は、明治4年（1871）4月4日神戸居留地の特権地域化の後、賜暇帰国したが、英領事は共同管理綱領案を神奈川県に提出し干渉を続ける。

#### 第1項 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のことから県知事との共同管理綱領案を提出した<sup>275</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。

#### 第2項 陸奥知事の「ポリス指揮は知事の専権」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。

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

275 『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（具体的内容は不明）

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、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>276</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)

「過日御集會集會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權を神奈川県知事の一手に歸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兩岐に有りし 其の結局を拙者より申し遣るべく旨お約束に付 尚熟考致し候に元來當県在留の外国人より払う處の地租中にてポリスを編伍すべきを曾て條約中に見ず 右地租金を以て居留地道路橋梁其の他營繕等の雜費に配當するに年々不足して始終相償わず

乍併<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當に有る之

將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權を司ると云うては集會の節委曲申述べ候通りポリスの人員及び規則を始めて編成すると或はず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權は知事一手に出るを當然たるべし

奈何となるに方今各領事官配下に有りし在留の各人の為に便利を計らしむるは各領事館の權理に有べし

乍併當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事の權理なり、かつ、我が政府に於いて編伍するポリスは假令外国人たりとも日本人たりとも皆知事配下の配下たるべくして各領事官の一員と相半に其の權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當たるべしと愚存いたし候

我が政府に於いては當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

276 中原英典「明治5年・石田英吉等の香港警察視察(一)」『警察研究』良書普及協會第46巻第1号63頁

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>277</sup>。

注 カスパー・ブレンワルト、スイスの通商使節団員で約16年間横浜に在留していた。

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する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>278</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。

これらについては、「第2項日・英の情報戦」にて詳述したい。

### 第3項 公使団への上申と陸奥の勝利

領事団は、陸奥県知事の主張に反論できず、公使団に長文で「十年来の様子では日本側の邏卒支配は信用がなく、十分なる邏卒の編成、居留民が出費する場合は領事と知事の共同管理、当面は領事団が外国の巡查長を選ぶのでそれまでは邏卒編成は待つべき事」を明治5年1月10日上申した<sup>279</sup>。

しかし、公使団には英国の強引な主導権への批判（米等）もあり、各国公使（パークス公使は、帰国中で不在）協議の結果

「横浜の件は重要であり条約改正に当たって十分論議すべきといった意見もあるが、それまで打ち捨て置くわけにはゆかず、領事団の趣旨を外務省に書簡で申し入れる<sup>280</sup>。」

といった結果となり、陸奥の主張が認められることとなる<sup>281</sup>。

## 第2節 「邏卒」制度の完成

パークス公使は、明治4年4月4日から明治6年4月末日まで、賜暇帰国と岩倉使節団対応のため日本を離れる。その間に、交渉上手の陸奥宗光が領事団相手に活躍し、邏卒制度の完成が進められるほか、横浜外国人居留地取締規則第4条の国際法違反による改正と日本側裁判権の一部回復などが進んだ。

### 第1項 「邏卒」への改称

#### 1 行政機構としての近代化の嚆矢

県治条例の施行（4年11月27日）に合わせて県の外庁（外交事務）に属する「邏卒課」を設置（4年12月2日）し、警察部門を全国に先駆けて独立させた。

併せて、幕府以来の捜査部門「市中定廻り」、「密商掛」も邏卒に吸収廃止され、居留地日本人街にあった自身番所も廃止され、江戸時代の治安維持制度がすべて廃止された。

ほとんどが幕府以来の継承であった行政機構の中では、最も早い近代化と言えよう。

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

278 『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

279 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5)涉外 横浜居留地取締並道路普請掃除1件 802～805頁

280 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5)涉外 横浜居留地取締並道路普請掃除1件 804～805頁

281 『横浜市史』第三卷下第三章第一節二居留地警察制度の強化 832～834頁

注 しかし、イギリス側に言わせれば、「肝心の人権保護等への法体系（刑事訴訟法、憲法）が未完成であり、信用するには足りない<sup>282</sup>。」という。

同日「邏卒」の人事が発令されるが<sup>283</sup>、邏卒権総長平部朝致（右金吾）（兵部省からの人事、後陸軍会計副官）以下8名は翌5年1月6日付である<sup>284</sup>。

当時の神奈川県庁の職員は、「神奈川奉行所職員録」の「神奈川懸官員録」、明治4年12月（121～127頁）に  
令「陸奥陽之助」

外廳分課参事 大江卓造 庶務課（庶務掛・外地掛・東京詰）、文書課（作文掛・新聞翻訳掛・解語掛・和文書記掛）、聴訟課（聴訟掛・断獄掛）、条約未済国課、出納課（修繕掛・出納掛・用度掛）

邏卒課 九等出仕兼総長 平部右金吾 副総長兼検官 栗屋和平

1～5区 区長（1）、区副長（2） 計15名

内廳分課参事 高木茂久左衛門 庶務課（市政掛、社寺・戸籍・学校掛）、聴訟課（聴訟掛、圈取締掛、牢屋敷詰、横須賀詰）、出納課、租税課（武州租税掛、相州租税掛、堤防・駅通・養蚕）

と記録されている。

翌年5月の同官員録には、陸奥懸令の下、外廳大江、内廳高木の他に、七等出仕石田忠郷（英吉）が「6月6日出張」のメモ付で記載されている他、七等出仕の平部右金吾総長以下、邏卒389名全員が記載されている。

\*政府の布告した「県治条例」においては、四課「庶務、聴訟、租税、出納」で、聴訟課は「民刑の裁判及び司法警察」であり、行政警察事務は一般行政事務とされ、庶務、租税課においても幾分かを分掌していた。従って、明治7年の司法警察規則、明治8年の行政警察規則までは、司法、警察の混在であった<sup>285</sup>。

\*聴訟課 懸内ノ訴訟ヲ審聴シ其情ヲ盡シテ長官ニ具申シ及縣内ヲ監視シ罪人ヲ處置シ捕亡ノ事ヲ掌ル

神奈川県においては12月2日に内庁と外庁に区分し、大きな組織で、かつ、邏卒課を置き、全国に先駆けて警察事務を独立させていた。

外庁 庶務課（庶務掛・外地掛・東京詰）、文書課（作文掛・新聞翻訳掛・解語掛・和文書記掛）、聴訟課（聴訟掛・断獄掛）、条約未済国課、出納課（修繕掛・出納掛・用度掛）、邏卒課

内庁 庶務課（市政掛、社寺・戸籍・学校掛）、聴訟課（聴訟掛、圈取締掛、牢屋敷詰、横須賀詰）、出納課、租税課（武州租税掛、相州租税掛、堤防・駅通・養蚕）

282 F. V. ディキンズ高梨健吉訳『パークス伝』平凡社第17章条約改正 316、318、320～321頁

283 『神奈川県史料』第一卷制度部 職制（明治1～7年）122頁 同、第八卷官員履歴之部 352頁 静岡県士族大久保正篤4年12月2日小邏卒、他12名任命

284 『神奈川県史料』第八卷旧官員履歴 22頁 平部朝致

285 『内務省史』第二卷第四章警察行政第一節序説1機構 572頁

## 2 県における外国事務等の取り扱い

外庁は外国事務を扱い、内庁は内政事務を扱うが、地方と国の事務の分離がされていなかった。

なお、明治5年8月5日県で扱っていた裁判事務が司法省に移管され、別に、神奈川県裁判所が設置されたので8月11日聴訟課が廃止された。

5年9月1日より録事、外務、租税、地券、警保、出納、庶務、営繕、訳文、監察の10課となった<sup>286</sup>。

## 3 「邏卒」呼称の出典

「邏卒」呼称の出典については、当初からの訳文での使用の他、種々、言われているが、陸奥県令、大江参事は海援隊時代から、いろは丸事件での海難請求で万国公法による勝訴など万国公法に精通していたこと及び、当時の神奈川県的位置づけ「外国交際」が第一の立場からも、外交官の治外法権を説明している下記、①の「万国公法」の「邏卒」が、最も適切と言える。

なお、⑤のように明治5年以降に神奈川県文書課の通訳による「邏卒」関係翻訳書の出版が横浜で盛んであったが、それ以前にこれらが読まれていたことは、第V部第1章第1節第5項「居留地取締掛規則」40箇条の制定で述べたとおりである。

### ①西周著『万国公法』の「邏卒」

慶応4年 西周助 訳述 畢洒林氏 官版 万国公法 第四卷

万国聘問往来の條規並びに法式 第四章国使の権義

第十節「又国使駐劄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)

### 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11 250頁

### ③唐書 温庭均伝「夜醉為邏卒擊折其齒」

『国語大辞典』改訂版

### ④新聞報道の「邏卒」

「パトロールメン」を巡邏番卒と訳し、これを縮めて邏卒とした。

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」60頁

### ⑤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 第一節第三 三邏卒時代23～27頁)

286 『横浜市史』第三卷上第一章第二節新政府統治下の行政機構11～23頁

## 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<sup>287</sup>

- 「香港巡邏章程」1869年4月27日香港発行を明治5年?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<sup>288</sup>

## 第2項 英国警察式階級制度採用等による外交的妥協

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、5年12月井上大蔵卿宛上申している<sup>289</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

この英式階級制度導入は、近代警察制度はイギリス式を決定づけるもので、海軍はイギリス、陸軍はフランスとして、それぞれ教官を招き近代化が図られたのと同様な位置づけであり、外交的妥協でもあろう。

ただし、軍や大学教師、灯台建設、鉄道建設などが全て、お雇い外国人を招いたのに比し、警察はこのようなことは行われず、パークス公使の教示、居留地の準自治警察などを手本として進められたのが特徴的である。

なお、七等官待遇は、明治6年9月に八等官に改訂されており、極めて短期の特異な政策であった。

邏卒の人事任命は、明治4年12月2日及び明治5年1月2日付である。

また、4年（1871）12月2日の発足時は、249（内外国人15）名であったが、翌5年5月には384（内外国人15）名、6年10月には、597（内外国人16）名と急増している。

## 第3項 異文化との融合

神奈川県が、近代警察制度の手本としたスコットランドヤードには、番所的なものではなく、本署拠点のパトロールの連続であったという。

随って、江戸時代以来の「番所」を拠点として、イギリス式受持区、パトロール制度という交番制度のルーツ、更に、イギリス式階級制度に加えて万国公法の「邏卒」名称の導入ということは、異文化との融合と言えよう。

「上海・横浜は世界の様々な文明が出合い、交流し、融合と衝突を繰り返す地点で、いくつもの文明が混じりあい、歴史的進化が急速に進む<sup>290</sup>」

287 『神奈川奉行所職員録』 神奈川懸官員録 120 頁

288 『神奈川奉行所職員録』 神奈川懸官員録 121 頁

289 『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

290 馬長林『近代における上海租界と横浜居留地の比較研究』 横浜と上海—近代都市形成比較研究 横浜開港資料館

また、近代化の象徴であった鹿鳴館も、同様な和洋折衷であった。

#### 第4項 「邏卒」制度に伴う諸施策

##### 1 公務災害制度等の創設

公務災害制度（明治4年10月）、功労章制度（金、銀、紅賞）明治5年2月陸奥県令が公布している<sup>291</sup>。

なお、外国人邏卒についても「雇外国人邏卒死傷の者吊祭扶助料治療規則書」が明治6年以降適用されており、仏兵卒「ソーラス」太刀傷、帰国治療にて700円下賜<sup>292</sup>、英国人ウイリアム・ヘズルの帰国後の公務災害請求記録<sup>293</sup>がある。

注 これらの制度は、明治5年10月に石田英吉らが持ち帰る「上海邏卒規則」に、「勉強と昇進、勤務怠惰等への懲戒免職、身体操練、賞金制度、医療制度、相互扶助積立金制度」などと記載されているが、明治4年には、既にこれらの手本が存在していたということであろう。

##### 2 警察広報の始り

毎月の邏卒の取締結果等の広報が活発に行われたことが、横浜開港資料館『横浜毎日新聞が語る明治の横浜』に掲載されている。

「邏卒1ヵ月に四百七十六人逮捕<sup>294</sup>」、「邏卒士官の金モール等」、「5年11月、12月分邏卒の取締結果」、「道不案内の者は邏卒に尋ねよ」等3年分で55件。

なお、横浜毎日新聞は前任の井関盛良知事の肝煎りで創設された。

##### 3 陸奥県令の交番所巡視

「開港場の警察に深く意を用い、自ら巡查の勤惰を監督し、寒夜不意に各町の交番所を見廻り、眠れる者あるをみれば、痛くこれを叱責し、勤勉の者あれば、大いに之を賞し、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<sup>295</sup>。」  
(第1章第3節第8項 交番所の始まり、の再掲)

注1 『陸奥宗光伝』は、昭和9年、著者渡邊幾治郎氏によるが、巡查は、明治8年以降の呼称である。

注2 なお、『法規分類大全』第一編警察門には、「明治7年3月14日神奈川県令中島信行該縣邏卒へ金圓ヲ投與ス」との記事が見え、大江卓の後任中島信行（元海援隊、後イタリア公使）が邏卒へ私的な財政的支援を行ったことが記録されている。

##### 4 通訳官制度の整備

神奈川県では、対外交渉に重要な役割の「通弁官」の官職を整備し、「1～7等訳官」制度を、明治4年9月8日正院へ上申、10月許可されている<sup>296</sup>。

##### 5 人材の登用

291 横浜開港資料館『横浜毎日新聞が語る明治の横浜』第一集（3～5年）53、60頁

292 『神奈川県史料』第六卷外務部一交際 366頁

293 神奈川県公文書館資料

294 横浜開港資料館『横浜毎日新聞が語る明治の横浜』第一集 67頁

295 渡邊幾治郎著『陸奥宗光伝』改造社出版（昭和9年8月23日著者序）103頁

296 『神奈川県史料』第一卷制度部 職制（明治1～7年）121～122頁

近代警察制度への変遷に伴う人材の選別、登用が積極的に行われており、当初の神奈川県警衛隊から県兵制度に至る際に人員で約 200 名が減員され、相当数の新規採用による入れ替えが行われ、取締員制度でもさらに 100 名の減員、選別が行われるなどが見られる。

なお、これらの要員は、ほとんどが士族であり、出身地は、神奈川、東京、千葉、静岡を中心として近畿方面に至るが、東北出身者はほとんどいない。

居留地警察権回復後は、英会話能力のある人材が採用されており、第 5 代居留地署長、警部能勢辰五郎（東京府平民）は、明治 6 年翻訳見習いで採用され、外務省出仕サンフランシスコ領事館書記を経て、16 年 7 月第 5 代居留地警察署長となっている。

また、第 14 代署長警視碓山晋（鹿児島県士族）は高島英語学校で学び、従兄の縁で札幌農学校へ、その後、北海道警部に転身、明治 20 年 11 月殺人犯の米人護送で横浜派遣時に流暢な英語能力から当時の神奈川県知事沖守固に見いだされ、明治 24 年 12 月神奈川県警部に任命された。

居留地警察署山手分署長を経て、明治 31 年 7 月 6 日加賀町警察署長となり、英国皇太子来日の警護役などを務め、当時は世界の窓口であった横浜での諸外国との交際の重鎮として大正 12 年 2 月 23 日まで 24 年 8 か月在任、活躍し、各国勲章を受けるといふ実績が示すとおり、国内はもとより世界的な名警察署長と言えよう。

大正 7 年 6 月 10 日 従五位

大正 9 年 11 月 1 日 勲四等

昭和 11 年 2 月 8 日 正五位

明治 32 年 6 月 8 日 ロシア皇帝から 神聖「スタニスラス」勲章

明治 36 年 4 月 26 日 ロシア皇帝から 神聖「アンナ」第三等勲章

明治 38 年 6 月 16 日 清国皇帝から 三等第三双竜宝星勲章

明治 38 年 12 月 5 日 プロシア皇帝から 赤鷲第四等勲章

大正 8 年 1 月 18 日 大ブリテン（英国）皇帝から

「ブリティッシュ・エムパイアー第五等勲章

大正 11 年 9 月 15 日 大ブリテン（英国）皇帝から

「メンバー・フォアス・カラス・ヴィクトリア」勲章

大正 11 年 12 月 22 日 支那共和国政府から 六等嘉木章

このようま勲章を授与されていることについて、今日における外交関係からは考えにくい栄誉と言え、当時の功勞について研究する価値がある事項である。

注 「碓山警視顕彰録」横浜市警察本部編集・発行（非売品）

## 6 当時の統計

(1) 明治 6 年の神奈川県総人口 523,907 人（日本人）

（神奈川県會史「明治 6 年 10 月神奈川県治一覽より」）

(2) 明治 6 年の国別居留人員 同「明治 6 年 10 月神奈川県治一覽」

国	英	仏	米	独	蘭	伊	スイス	オーストリア	ベルギー
	580	132	319	142	46	22	20	20	10
兵隊	250	200							
計	830	332	219	142	46	22	20	20	10

デンマーク	ロシア	清	合計
7	2	951	2251
			450
7	2	951	2701

(3) 明治6年の邏卒人員表（明治6年10月神奈川縣治一覽より）

区分	邏卒総長	邏卒権総長	邏卒権検官	邏卒二等権検官	邏卒二等区長	邏卒三等区長	邏卒四等区長	邏卒	計
	1	1	3	5	4	2	5	576	597
大								28	
中								108	
小								440	
合計	1	1	3	5	4	2	5	576	597

### 第3節 居留地警察権の回復

#### 第1項 知事専権の確立

陸奥は、明治5年1月14日「邏卒編成は条約改正まで待つことなどできないし、領事が関係すべき事ではない」旨副島外務卿に書簡で伝えたのち、明治5年1月27日「書面報告では詳細が分からず、外国側との談判に齟齬を来すといけないので」と副島から呼び出されて東京に行く。（当時、足柄県が神奈川県に合併する多忙時でもあった。）

- ・ベンソン解職すべき
- ・ポリス総長に相応しい人物なら外国人も可
- ・警察権支配について各国公使の横槍を止め、県令独断になるようにするため、居留民に警察費を負担させるのはともかく、知事専権になるよう談判願いたい。

等を副島外務卿に述べている<sup>297</sup>。

この経過からすると外国領事団との談判を陸奥が中心となって進めていたことが伺われ、これは列強の雄イギリスとの戦いでもあった。

幕府は、パークスに恫喝され委縮したが、紀州藩脱藩の海援隊士陸奥宗光は、イギリス側に万国公法に基づく正論を展開、日本側支配を明確にし、居留地の警察権を回復したのであった。

注 パークスの恫喝は有名で、外国官副知事鍋島直大はたまりかねて辞職している。岩倉使節団が訪英した際、日本で威張っているパークスが英外務省内では小さくなっていた

297 『神奈川県史』資料編15 近代・現代(5) 涉外 横浜居留地取締並道路普請掃除1件1月27日陸奥県令、副島外務卿との会談の諸件覚書 806頁

のを見て、使節団は快哉を叫んだという<sup>298</sup>。

しかし、外国人邏卒については、条約との関係から完全回復には至らず、明治6年（1873）1月の規則制定を待つことになる。

なお、陸奥は、明治5年1月24日から外務大丞を兼任となる。

## 第2項 日・英の情報戦

居留地のイギリス実効支配からの回復については、記録上にも多くの不思議なものがみられる。

一つは、取締員制度の第3、5、6区の「民費負担」計画（75頁注3取締ヶ所）である。これが実現されたことはどこにも記録されていないし、すべて官費で賄っている<sup>299</sup>。なお、1、2、3区は「外国人保護」のため官費としているが、これは大蔵省への申請書類である。また、大蔵省も、「民費負担をぜひ早急に実現するよう旨」の返信をしている。

明治警察研究の中原英典氏は、

「費用分担区分については、元来居留地外国人は負担の増高に神経質であったから、その実現は極めて困難であった。そのゆえに、居留地自治権を日本政府に委ねるとした既往の経過も想起してよからう。（注、財政難による横浜居留地の自治体制解散の意味）

まして、このたび居留地内警察力を実質的にも県警察の一部としようとする際であるから、この点の見透しは甚だ望み薄であったにちがいない。慧眼の陸奥自身は、この費用分担の件については、ひそかに予想する処があつてむしろ県警察の管理確立に重点を置いたと推察される。その故に、創置許可に日を接して右の伺いを出して一応の彌縫策を講じたと思われる<sup>300</sup>。」と述べている。

二つは、邏卒総長の七等官待遇である。翌、6年には、廃止されている。陸奥が述べている、「外国に対する権威」として演出したのであろうか。これは後究を待つことになる。

いずれにせよ、このような矛盾は、全てイギリスの介入への対応策としての情報戦と考えれば、分かりやすいものと言えまいか。

「明治4年ごろから日・英関係は悪化の一途で、特に一般の日本人もパークスは敵だとみなしていた<sup>301</sup>。」というアーネスト・サトウの言を考えれば、イギリスの介入に対する備えを十分に考えたであろうことは理解できよう。後に陸奥が日・英の条約改正を行うについて、「改正は、内政対策が主であった。改正案を出すと国内で騒ぎになって失敗するので、極力、案が必要以外に出ないようにした。」と述べていることから、陸奥は情報戦に意を用いていたことが理解されよう。

## 第4節 イギリス側の記録

イギリス側の記録は、「Directory Yokohama 1873」が初出である。

298 由井正臣校注林薫回顧録『後は昔の記』平凡社「パークスは公正なり」182頁

299 『横浜市史』第三卷下第七編第三章第一節二居留地警察制度の強化 834頁

300 中原英典「明治5年・石田英吉等の香港警察視察（一）」『警察研究』良書普及協会第46巻第1号

301 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄 11 北京交渉』朝日文庫余話（続）106～111頁

明治6年(1873)1月には、陸奥知事がイギリスによる干渉をけて居留地における警察権を回復し、外国人邏卒もその指揮下になったのにかかわらず Municipal Police として初登載されている。

明治4年以来の日本側の警察権回復に対するイギリス側の自治政策にこだわる意図が感じられる。

### 第1項 Directory (1871) への掲載

Municipality (1875以降はMunicipal Officeと呼称が変わる)

Municipal director Benson, E.S

Chinese Interpreter Leong Cheu Shing

Municipal Police

French Corporales Davin, A. Tron, A. bouillet, J. Roullier, F.

English Sergeant Langdale, Samuel

Privates Plunkett, J. Carter, W. Clow, R. H. Braund, J.

Connor, J

Chinese

(6) (合計16人)

## Directry 1872 yokohama

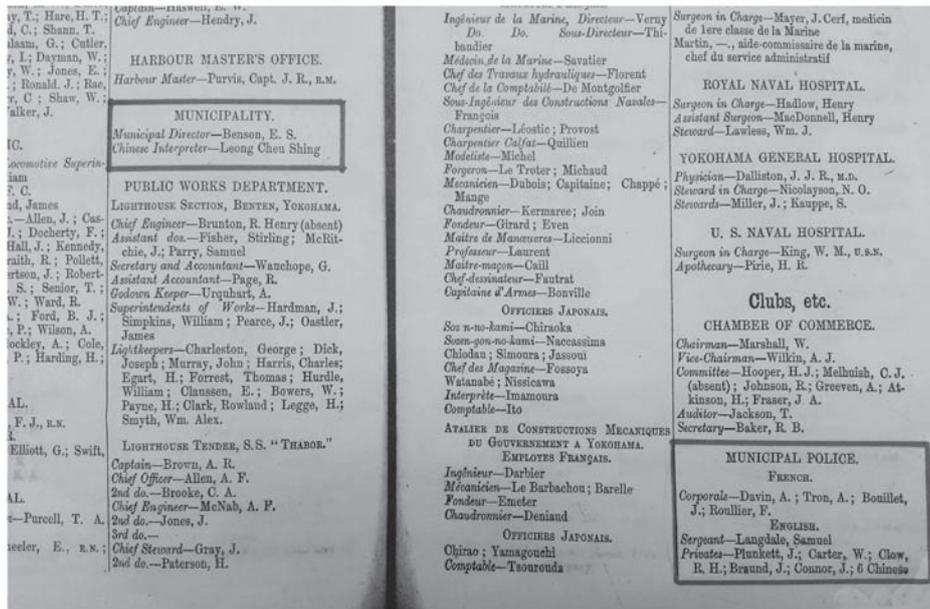


写真8 Directory 横浜 横浜開港資料館資料

### 第2項 横浜居留地における Directory 掲載の外国人警官人員等一覧表

フランス、イギリス要員は、両国の駐屯軍からの派遣人員である。但し、明治8年英・仏軍撤退以降は一般募集である。

表3 Directory掲載の外国人警官人員等一覧表

	Director & interpreter	English	French	Chinese	合計
1871	Benson Leong	6	3	6	15
1872	do do	6	3	6	15
1873	do do	6	4	6	16
1874	do do	5	4	2	11
1875	do do	6	3	-	9
1876	do do	4			4
1877	do Cheung	3			3
1878	P,Osborn do	European 4			4
1879	do --	4			4
1880	do --	3			3
1881	do --	2			2
1882	do --	2			2
1883	do --	2			2
1884	Central Police Station	Chief Inspector Den Kenjiro Superintendent Tatzgoro Nose Foregin Costable Thos,James 1			
1885 (明治18年)	do	Chief Inspector Den Kenjiro Superintendent Tatzgoro Nose 注 P,Osborn は、神奈川県庁の Foregin Secretary へ			

横浜開港資料館 Directry 及び齊藤多喜夫「明治初年の横浜居留地」を基に作成

なお、神奈川県會史によると明治6年(1873)当時の県のお雇い外国人は、総数19名で鉄道その他3名であるから、符合している。

なお、明治7年6月には、邏卒本営が県庁前に落成しているが、警保課は県庁に残る。

### 第5節 駐屯軍撤退交渉の状況

明治5年11月には、特命全権公使岩倉具視の使節団が、ロンドンにおいて英外相に、「近年、邏卒制度により治安確保も進んだ。」と寺島駐英公使が説明するもイギリス側は、撤退を強硬に拒否し、これにより日・英関係は冷え込みが始まるのであった。また、パリにおける仏政府も対英強調外交のため、同様であった。

注 5年11月時点での「邏卒」設置は、横浜、神戸、東京、新潟、函館、札幌、名古屋であった。

### 第6節 違式条例の制定・上申

明治6年3月17日「違式条例」を制定し、神奈川県限りの適用として司法卿江藤新平宛て上申する。地券の無上納者、外国人宿泊の無届、外国水兵への発泡酒提供、外国人の雑居、往来等への家作、春画所持、入れ墨、夜間無灯火馬車、男女相撲、市中での小便、夫人の断髪など75の犯罪について贖金、懲役、拘留を課するもので、外国人取締がかなりの比率と認められるものであった。

司法省では、現在、同旨の条令を正院へ上申中であるとして、一部の整合を図るため、ほぼ

原案で仮施行を条件に5月に許可している。

翌年の内務省の違式条例は、神奈川県が前年に上申したものの内、罰金額等1～5条の一部を除いて同様のものではなかった。

## 第7節 全国的「巡査」制度の例外上申等

### 1 「番人」への改称

明治7年の「番人」への改称について神奈川県は、同様に外国交際との関係から邏卒名称の継続を上申している<sup>302</sup>。

### 2 「服制」の統一

明治8年12月10日、内務省命令に依り「邏卒」から「巡査」に改称され服制も統一されたが、神奈川県は「外国交際との関係から、外国人邏卒は服制を従来通りとする。長棒ではなく短棒とする。帽章へ和洋両様の個人番号など」例外扱いを上申している<sup>303</sup>。

### 3 「巡査、警視、警察」の用語について

(1) 「巡査、警視」の用語については、下記のように明治4年10月が初見である。

なお、これらの用語は、初期には動詞、形容動詞で登場し、後に、名詞となる例が多い。

①明治4年10月「神奈川県史料」の邏卒設置に関する記述の中で「邏卒編制…居留地を数区に分画して、各々の受持を定め、並びに要衝に立番を配置し、巡査警視に従事せしめ、総長以下の士官がこれを監督す」が初見である<sup>304</sup>。

②明治5年9月「東京府達」において「府下人民保護の為4年10月ポリス300人新設、5年4月1000人増員の上市街日夜巡査盜難火災の憂いなき・」<sup>305</sup>とも書かれている。

③明治7年5月神奈川県警保課職制において、「一時々部内を巡査シ、邏卒ノ勤惰、人民の情態ヲ監察ス。<sup>306</sup>」と権総長の職務が規定されている。

(2) 「警察」の用語について

明治6年6月の箕作麟祥「仏蘭西法律書・刑法」においてフランス語のPoliceeの訳語として「警察」を用いているのが嚆矢とされているが<sup>307</sup>、神奈川県史料においては次のような用例が見られる。

①明治3年8月関門規則改正の記述中「始め県兵を設けるや巡邏隊をして港内外を分ち之を巡邏せしめ又密商掛を置き海岸を警察せしめたり」

②明治8年1月23日県令中島信行から内務卿大久保利通宛「臨時邏卒増員の延長上申」の中で「外国人居留増加し、・無頼・悪漢・取締中に付減少しては今後の後害を醸成しては不用意に警察上確乎たる見込が建つまで…」とある<sup>308</sup>。(下線は筆者)

302 『法規分類大全』第一編、警察門一警察総 226 頁

303 『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下の行政機構(二)新警察制度の成立 39 頁

304 『神奈川県史料』第七卷外務部二居留地四(明治4～7年) 131 頁

305 『法規分類大全』第一編、警察門一警察総 65 頁

306 『横浜市史』第三卷上第一編第一章第2節新政府治下の行政機構 39 頁

307 警察政策学会資料第31号『警察という言葉の成立事情』17 頁

308 『神奈川県史料』第五卷政治部四警保(明治八年) 567 頁

### 第3章 海外への調査派遣と警察制度への重要な建議

#### 第1節 邏卒権総長石田英吉らの香港・上海調査派遣と重要な建議

##### 第1項 調査派遣と建議

明治5年5月28日から9月15日神奈川県邏卒権総長石田英吉（高知県士族、元海援隊士）、邏卒検官栗野和平（山口県士族、報告後に司法省へ転勤、行政警察規則案作成者の一人）、通訳野口源之助（神奈川奉行所から勤続、パークス公使とは旧知）を香港へ調査派遣する。

上海では大江卓参事（高知県士族、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>309</sup>。

注1 本件については、『警察研究』第46巻第1、3、4号において中原英典「明治5年・石田英吉等の香港警察視察」として詳説されている。

注2 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査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、内閣総理大臣山形有朋篆額、農商務次官石田英吉として撰文をしている<sup>310</sup>。

注3 大江卓と中島信行が上海遊行した際、二人は、羽織袴に二本差して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）

この調査結果は、警察制度検討を進めていた太政官から5年10月12日至急提出の命<sup>311</sup>を受け、神奈川県令大江卓名で5年10月18日上申している<sup>312</sup>。

報告書は、

第一回 邏卒勤方条例、給与、服制、賞賜金、病気の基本規則5件

第二回 邏卒各階級別の任務、心得、礼法、出火、探索官心得の8件

第三回 邏卒勤務一般、重罪犯人、軽罪犯人取扱心得、風俗事犯、酩酊者、難民無宿者、馬での暴走、家畜等の虐待、通行妨害等犯罪の取扱、囚人、迷い家畜、病人、質屋等に関する26件

と「法規分類大全」第一編 警察門66～200頁にわたる膨大な資料である。

第一回の邏卒勤方条例、服制、賞賜金、任務、心得などは、明治4年2月に神奈川県が制定した「居留地取締掛規則」などに採用されている部分も多く、神奈川県は以前にこれらの情報に接していたことが窺える。

注 第一回の「回」は「章」と同意

最も重要なことは、明治から昭和20年までの警察の基本法たる「行政警察規則」を精査すると、「警察は予防を旨とする」の趣旨の引用があり、さらに、持区内の実態掌握、非番時の応召などの規定条文が、上海邏卒規則からそのまま採用されていることがわかるが、こ

309 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社警察制度の創設 157～160頁

310 露崎栄一著『夫婦坂輪廻の絆』東京法令出版社

311 『法規分類大全』第一編 警察門66頁

312 『法規分類大全』第一編 警察門66～200頁・中原英典「明治5年・石田英吉等の香港警察視察（三・完）」『警察研究』良書普及協会第46巻第4号

のことは第Ⅶ部第2章「行政警察規則による近代警察制度の確立」の項で述べたい。

1 石田英吉・粟屋和平の建言書（明治5年（1872）10月報告書添付）

「臣英吉等、伏テ惟ルニ「ポリス ホールズ」ハ治国ノ要具タルハ固ヨリ論ヲ待マタス。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、末タ其体裁法度ナク、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、其威喝ヲ以テ平民の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関シ、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。故に不肖ヲ顧ミス、左議一、ニヲ呈ス。以下略」

注 明治8年5月の内務卿大久保利通の全国的な「警察制度確立」を提起した上申において、「夫レ警察ハ治国ノ要務、一日モ忽セニスベカラズ。」と引用されている<sup>313</sup>。

第2項 香港警察代辦総長の招請

1 代辦総長ライス氏の招請

一行は顧問として香港警察からライス氏を招請し<sup>314</sup>、警察制度のさらなる完成を図る。

2 招請者 Rice, t, Fitzloy の横浜滞在の確認

なお、石田らの香港視察については、中原英典「明治警察資料明治5年・石田英吉等の香港警察視察（三完）」において詳説されているが、ライス氏の招請については、「筆者はまだ横浜警察御雇い邏卒中にライスの存在を確認し得ないので、ここに付記して、更に後考を待ちたい。」（58～59頁）とされているが、横浜開港資料館の「Clonicle Directory」にて

「Rice, t, Fitzloy」

- ① 1871年 Assistant Superintendent of police、在香港
- ② 1872年 Acting Deputy Superintendent of police、在香港
- ③ 1873年（明治6）1月1日現在で「Police Department」の肩書で横浜に滞在
- ④ 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>315</sup>。

しかし、イギリスの国策として居留地自治警察権の獲得方針があり、英公使パークスが策謀している状況下では、ライスの神奈川県への建議にも自から限界があったのではないかと思われる。

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、総長助勤ウードハウス、エデイカント官

313 由井正臣 大日方純夫 『官僚制 警察』岩波書店 234 頁

314 雑賀博愛著『大江天也伝記』大空社警察制度の創設 159 頁

315 『The CHRONICLE and Directory for china Japan and The Phillipin』『foreign Residents in Japan』（横浜開港記念館資料）

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>316</sup>。

## 第2節 警保助川路利良のヨーロッパ派遣と重要な建議

明治5年9月8日～明治6年9月ヨーロッパへ警察制度を研究に出発した司法省警保寮、警保助川路利良は途中香港に寄港しているが、この数日前に石田英吉らは香港から帰国の途についていた。

川路利良の重要な建議については、第Ⅶ部第2章「行政警察規則」による近代警察制度の確立第3節において述べる。

注 川路のヨーロッパ派遣は、西郷隆盛の推せんであった。（警視庁史 明治編第五 警察の創設者・川路利良 47頁）

# 第Ⅵ部 他の開港場等における近代警察の創設と神戸・大阪居留地の特権地域化

## 第1章 「ならびに三府并開港場取締心得」の布告と他の開港場等における近代警察の創設

### 第1節 「三府并開港場取締心得」の布告

#### 第1項 全国的取締強化の上申と開港場取締規則確立への沙汰書

神奈川県において、近代警察が生まれ、撤退交渉も回を重ねた中で明治3年（1870）7月19日外務省は、太政官弁官宛に駐屯軍撤退交渉には全国的な一層の取締強化が必要である旨を上申する<sup>317</sup>。

すなわち、撤兵を容易ならしめるには、警察制度の組織化が緊急に要請されるが、当時の政府もこれに意を注いだのである<sup>318</sup>。

明治3年9月6日の岩倉と会見したパークスは、「外務卿からの正式要請があれば早々に引き揚げるべく本国へ伝える。」とのことで、9月8日には、イギリス駐屯軍撤退要求に関連して、諸開港場取締の規則を確立する見込書及び右規則の趣旨を国内に徹底させるための布告の案文を差出すべき沙汰書<sup>319</sup>が下された。

#### 沙汰書（要旨）

第1 駐屯英兵撤退交渉について、今後、不都合の無い様に開港場取締規則を明確に策定するよう見込書を差し出すべきこと、本件は、兵部、民部両省へも沙汰あるべしとのこと。

第2 右規則とともに全ての人の心得が肝要である故隅々まで浸透するよう布告文の下案を差し出すべきこと

316 『神奈川県史料』第六卷外務部一交際 381～385頁

317 『大日本外交文書』第三卷 [322] 563頁「横浜駐屯英吉利兵引揚要求ニ関連誌シ国内取締り方申請ノ件」

318 『横浜市史』第三卷下第七編第一章第一節明治政府の撤退要求と英国陣営の縮小 734頁

319 『大日本外交文書』第三卷 564頁 [324]「横浜駐屯英吉利兵引揚要求・御沙汰書大意」

また、外務省では、「外務卿から英・仏両国への撤退要求書」を英公使と内談して作成している<sup>320</sup>。

## 第2項 「三府并開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」の布告

そのさなか、明治3年11月3日東京神田において大学南校の英人教師ダラス、リング兩人への刀傷事件が発生し、新政府に大きな衝撃を与え、木戸孝允日記には、「…11月23日英人暗殺の者探索尤も厳なり。或は欧州各国の法に従いポリス等を起こすの説紛々あり。…」と記していた<sup>321</sup>。

注1 官僚制の研究としての近代警察研究では、「近代警察の成立過程」がこの事件前後から論じられている。(由井正臣、大日方純夫「官僚制 警察」岩波書店)

そして、各国公使から「帯刀禁止」令の要請がなされ、明治3年12月24日太政官から「三府并開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」<sup>322</sup>が布告され、東京、大坂、京都の各府、開港場において横濱ポリスをモデルとした近代警察制度の整備が進められることとなる。

注2 「三府并開港場取締心得」の内容は、外国人殺傷事件の防止と発生時の検挙、手配要領が主である。(附録12参照)

注3 「帯刀禁止布告」の市中掲示文

「市中往来の者亂酔放歌物に触れ人を遮り動もすれば抜刀を以て路人を恐嚇し獸畜を斬殺し往来の妨を為し或は酒楼等にて亂暴相働候者有之節は速やかに取押へ帯刀取上げ最寄り取締所へ可訴出候事」

なお、廢刀令は明治9年布告となる。

## 第2節 兵庫県における近代警察の創設と居留地の特権地域 (Extra Territoriality) の成立

横浜に続いて、兵庫県が近代警察を設置しようとする、不平等条約「兵庫・大阪規定書」に基づき、神戸・大阪居留地の特権地域化が行われ、日本の主権から切り離されることになる。

### 第1項 神戸居留地の新設と自治警察の設置

神戸港、居留地は、当初、慶応3年12月7日(西暦1868年1月1日)の開港とともに居留地を完成させる予定であったが、明治維新の混乱で延期され、翌年6月26日に完成された<sup>323</sup>。神戸居留地における自治警察(Municipal Police)の設置は、明治2年(1869)4月8日ごろ(「ヒョーゴニュース」明治2年4月8日)であり、「欧米人サージャント1名、コンスタブル2名、氏名不詳」であった<sup>324</sup>。

注 条約上は「兵庫居留地」であるが、設置場所が「神戸」であるため、次第に現地名神戸が使われるようになる。

### 第2項 近代警察「巡整組」の創設と居留地管轄の拒否による特権地域の成立

兵庫県は、横浜の開港場取締役に範をとってポリスを創設しようとし、権知事中山信彬が横浜を視察し、明治3年12月15日に神奈川県に内外人ポリスの派遣を要請したが、外国人

320 『大日本外交文書』第三巻 565頁 [327] 「横浜駐屯英吉利兵引揚要求ニ関スル書簡案ニ付伺ノ件」

321 由井正臣、大日方純夫『官僚制 警察』IV警察の機構「ポリス設置につき木戸孝允日記」221頁

322 『大日本外交文書』第三巻 [379] 「648頁帯刀人の粗暴なる行為の取締に関する太政官布告」

323 『新修神戸市』第一章第二節開港と文明開化1 居留地の成立 20～21頁

324 草山巖「外国人居留地をめぐる警察問題」神戸市紀要『神戸の歴史』第14号昭和61年21頁

派遣は外国の好意（英・仏軍からの提供）であり、困難との回答であった。同12月24日「三府并開港場取締心得」が布告されたため、ポリス編成を立案、4年2月「ポリス設置案」<sup>325</sup>を承認され、「ポリス勤方」を弁官に伺い出ている。

「当港外国人居留地ハ…横浜ノ如クポリス取建嚴重ニ…外国人3名、日本人60名（伍長12給禄十石、卒48給禄七石）」

そして4年4月には横浜の近代警察制度「巡整吏卒」の居留地取締役頭取都築師之助と見廻役計4人の派遣を得て「巡整規則」を定め<sup>326</sup>、「巡整組」を創設した<sup>327</sup>。

これに対し、居留地のMunicipal Policeは、自治警察権を主張して今後の居留地内への兵庫県「巡整組」の立ち入りを拒否、兵庫県は「巡整規則」の一部改正により管轄を除外し、居留地は「特権地域」となり、明治32年まで我が国の主権から切り離された。

注1 「巡整組」の管轄区域は、当初、雑居地を含む神戸・兵庫市街一円であったが、明治4年3月18日制定早々の兵庫県「ポリス職務規則」の一部改正により、「外国人居留地の儀は、居留地行事並びに彼方ポリス等も相雇有之取締規則も別段相立居り候儀に付、居留地中は当方に於いて巡邏に不及」と規則の一部改正で居留地が除かれることとなった<sup>328</sup>。

また、「犯罪者が居留地に逃げ込んだときは逮捕掛を通じて居留地取締掛に掛け合い、違法の条約国人はすべて居留地に引き渡す」とも規定されていた<sup>329</sup>。

注2 この原因は、兵庫県当局が自ら除くとは考えられず、後の大阪同様にMunicipal Policeとのやりとりから、除外せざるを得なかったのではないかと考える。

### 第3項 英領事の述べる輝かしい居留地

#### 1 輝かしい居留地

神戸居留地は、兵庫県の警察は管轄外として立ち入りできないこととなり、まさに英領事カーリー・ホルの「神戸開港頃の思い出<sup>330</sup>」に書かれている

「神戸居留地の誕生は、日本に居住する外国人と日本人の関係において、まさに輝かしい第一章の始まりであった。」

に象徴されている。また、

「神戸居留地の誕生10年前に…上海租界での取決めをそのまま取り入れた三か所の居留地では…上海の国際共同社会を支えていた公共精神はうまく育たなかった。…借地人たちは日本政府に自分たちが払う税金以上の金額を居留地に支出するよう要求した。」

とも述べている<sup>331</sup>。

325 『法規分類大全』第一篇警察門警察總「兵庫縣ポリス編制ヲ稟ス」234頁

326 『兵庫県史』第五卷第四編幕末・維新市中取締と捕亡方705～706頁

327 『新修神戸市史』第一章第一節1神戸事件と神戸の治安5頁

328 草山巖「外国人居留地をめぐる警察問題」神戸市紀要『神戸の歴史』第14号昭和61年22頁

329 『兵庫県史』第五卷第四編第3章第五節1神戸港と居留地 居留地の消防警察839～840頁

330 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパン・クロニカル紙ジュビリーナンバー第三部神戸開港頃の思い出ジョン・カーリー・ホール249～260頁

331 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパン・クロニカル紙ジュビリーナンバー245～246頁

横浜、長崎、函館居留地では、「公共精神が育たなかった」ということは、共同居留地としての各国間の協力関係が育たなかったということであろう。

## 2 一歩進んだ協約（兵庫・大阪規定書の意）

なお、この「神戸開港頃の思い出」では、「一歩進んだ協約」（財政権、土地管理権を得たことの意味であろう）、また、「興味ある実験」（特権地域であろう）といった表現をしている。

また、多数決による日本側不利についても「討議に参加する権利を自ら放棄」といった記述となっており、その他全文にわたり大英帝国の無謬性・絶対性に貫かれた「思い出」文となっている。

「しかし、これら先輩居留地での失敗の教訓は英国代表の有能で精力家のハリー・パークス卿にとっては決して無駄にはならなかった。

彼の鋭敏な直観力と卓越した指導力により、1868年に神戸と大阪に設けられる二つの新しい居留地のために、これまでよりも一歩進んだ新しい形式と内容をもりこんだ協約が開港の前に結ばれた。この新しい土地規則の実施という目新しく興味ある実験が初代の神戸領事の重要な仕事になった。新制度のもとで領事たちは正式に居留地会議の一員に加えられた。さらに都合の良いことには、兵庫県知事も議員となった。これら外交官や日本の管理の他に外国人民間代表として毎年一般居留民から選出された三名の民間人が借地人であるか否かを問わず、居留地会議のメンバーとなったことも注目される。～中略～居留地会議と日本当局との関係は最初から大変うまくいっていたので、やがて日本側は討議に参加する権利を自ら放棄してしまい、後年には何か特別な重要議題がある場合のみ会議の要請を受けて出席するだけになった<sup>332</sup>。」

注 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センターは、当時のジャパン・クロニカル紙記事の翻訳で、外国側の考えが示されており、比較研究には重要な文献である。

## 第4項 「Directory (1872)」への掲載

この様な神戸居留地の自治行政・警察については、翌年に香港発行のDirectory（年一回発行、極東地域の欧米外交機関、商社、船会社、居住者等の名簿）にその存在感を高めるかのように掲載される。

「THE HIOGO (KOBE) Directory 1872」（明治5年初掲載）<sup>333</sup>

Hiogo Municipal Council

The Governor of Hiogo

The Consular Body

W, Milne G,H,Allcock W,mourilyan

332 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパン・クロニカル紙ジュビリーナンバー 246～247頁

333 横浜開港資料館資料『Directory1872』

Superintendent C,H,Cobden

Police Force B, Loring H, Christein Chas, Thompson Ed, Mayer

注 警察長以下5名は、(横浜に比し面積での8分の1、人口(明治11年)で3分の1弱)十分な人員であり、横浜の自治警察が4名という弱体であったことが解散原因の一つとなったことの反省による充実が見られる。

## Directory 1873 Hiogo Municipal Council

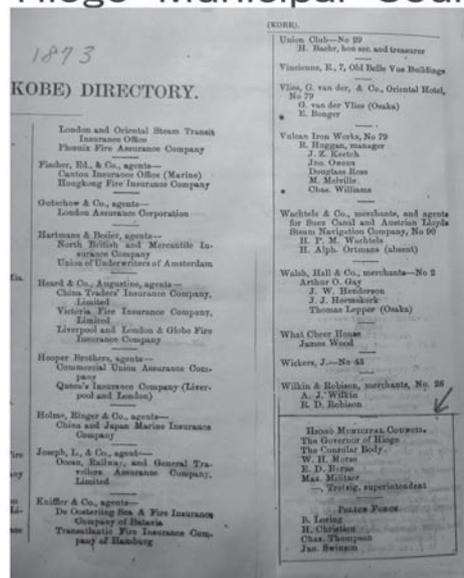


写真9 Directory 神戸

### 第5項 特権地域化の要因

特権地域化の要因は、下記のように考えられる。

#### 1 外交関係の要因

##### (1) 横浜における近代警察へのイギリスの介入拒否

横浜の近代警察「巡整吏卒」に対する、外国人警察長ポスト、監察ポスト、外国人警官大幅増員等の英公使パークスの要求を拒否したこと。

##### (2) 神戸雑居地の拡大停止

居留地外における雑居地が、英領事の署名による管理体制となり、上海の外国人居留地と同様な形態となったため、明治3年10月寺島外務大輔が、条約確認が必要として拡大を停止させたこと<sup>334</sup>。

注 当時の領事カーリー・ホールは、

「パークスは『日本人と外国人が隔離されたものでなく同じ地方税や条例に従って親しく友情と善意をはぐくみながら暮らすべき』と考えていたが、保守的な中山信彬知事がこの計画を阻止したためである<sup>335</sup>。」

334 「兵庫県史」第四編第三章第五節1 神戸港と居留地 居留地の管理制度 832 頁

335 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパン・クロニカル紙ジュビリーナンバー 250～251 頁

として、イギリス側の考え方を述べている。

## 2 パークス公使の強圧外交

先にも述べたように、当時のわが国には憲法、刑法、刑事訴訟法といった法体系はなく、その成立は明治20年代以降となる。また、近代警察による人命保護・治安維持の法制度もようやくその緒についたばかりで警察力も弱く、新政府になっても外国人殺傷事件は発生しており、居留地内の治安は自らの手でという主張も理解できないことではない。

しかし、かのアーネスト・サトーが「明治4年ごろからパークスの日本に対する過酷な方針が続いた。」と述べているように、パークスらの横浜での居留地警察の実効支配が失敗に終わり、日本側の警察、司法制度は信頼できないとの名目及び上記の雑居地問題の対立等から、条約上の権利として特権地域化したと考えるのが妥当であろう。

### 第6項 特権地域化に対する当時の外務卿の認識

明治6年12月20日、外務卿寺島宗則は英公使パークスが主導した旅行制限撤廃への「内地旅行規則案」に対する覚書で

「・抑「エキステリトリアリティ」即チ地方管轄外ノ特権ヲ外客ニ附与シ而シテ内地旅行及ヒ貿易ノ権理ヲ許可スルハ何レノ国タリトモ行政上ニ於テ一大弊害ヲ生セサルヲ得ス蓋独立不羈ノ国ハ各国交際ノ法ニ於イテ一日モ之ヲ許ス可ラサルモノニシテ欧米各国ノ間未タカクノ如キ例アルヲ聞ス・」

と特権を有する間は旅行制限を緩めないとの断固とした原則を伝えている<sup>336</sup>。

### 第7項 特権地域の成立原因となる条約についての見解等

本稿では、特権地域の成立原因となる条約については「兵庫・大阪規定書」と付属の「附録」、「競売ヶ条」、「地券案」と理解しているが、当時の関係者及び現代の研究者等の見解では現代の有力な1人が異論であるが、これらを以下に記する。

#### 1 兵庫県知事の見解

特権地域成立時の兵庫県知事は中山信彬であるが、その見解等の記録は不明である。

明治9年9月、兵庫県令神田孝平が後任の盛岡昌純県令への事務引継書の中で「当港居留地は条約書によりて日本政府の管轄を離れて独立せる体裁なり・居留地内には別の巡査が有りて市中巡査の居留地に入るを許さず・」と述べ、条約に根拠があることの見解を述べている<sup>337</sup>。

注 条約がどれであるかは不明

#### 2 陸奥外相の見解

明治26年の衆議院の現行条約励行建議案に反対する意見書の起草中

「例之は神戸・大坂に設置しある行事警察の如きは幕府以来の約束によって成立するものなれば建議案は其の不当を鳴らして外国人に警察権の掌握せられたるを非難すと雖も今は約束を変更するにあらざれば之を撤去するを得ず<sup>338</sup>」

336 『大日本外交文書』第6巻 [298] 692頁外国人内地旅行に関する件附属書「内地旅行不可許之評議」

337 『兵庫県史資料編』幕末維新二兵庫県令神田孝平事務引継演説第二十一居留地の事 233頁

と神戸・大坂の自治警察権の成立は、幕府の結んだ条約によることを述べている。

### 3 研究者等の見解

#### (1) 「兵庫県史」における居留地条約に関する記述

同史第五卷第四編第一章第五節「1 兵庫開港の勅許 将軍の外国代表接見と開港場の画定」において

「将軍は、ロッシュとパークスの双方に督促され、慶応3年3月5日かさねて開港の勅許を奏請した。朝議が難航するなかで、将軍は28日と4月1日の両度、大阪城で四国代表に個別接見し、そこで条約の履行を確約し、とくに兵庫は期日通りに開港すると決意を表明した。

閣老は「兵庫大坂外国人居留地規定書」案を四国代表に送り、いずれも承認を受けた。～中略～つぎに、借地権・地税などには大阪とも共通の規定があり、(1) 居留地の準備は12月7日まで (2) 分割して借地権を競売する (3) 借地人に地税を納付させ、これに道路、下水修理清掃、常夜灯、取締の諸経費を加算する (4) 耐火性の倉庫建築などである。」

と記述されている<sup>339</sup>。

(2) は土地分配・管理権、(3) は課税権と自治権に関する条項である。

「居留地は、区画（ロット）ごとに永代借地権が競売され、その期日・手続きなどは、「居留地規定書」によって政府が各国代表と協議してきだめるはずであった。

それを含めて管理方法について、外国官副知事東久世・伊達両人が政府代表となって各国代表と協議し、最終的には政府が成案を送って承認を取るかたちで、6月19日大阪で「兵庫大阪居留地約定書」が成立した<sup>340</sup>。」

と書かれ、「兵庫大坂・規定書」に基づき、「兵庫大阪居留地約定書」が細則として締結されたことが理路整然と述べられている。即ち、幕府締結の「兵庫・大坂規定書」が根源であることが理解される。

#### (2) 居留地研究者「ヤン・ヴァンデルカメン」氏の見解

「取極第七条の内容は「大阪、兵庫に於いて、外国人へ貸与古地面は、年々其地税を納へし。右地税は往来並下水の修復、居留地掃除、夜灯、并に取締の諸入費を十分償ふに足るべきと思わる々高を算定し、且、従来日本に納無僻地税をはらうへし」とあった。

横浜居留地会議の根本的な失敗は資金不足であったが、大阪と兵庫の居留地の規則を決める時、パークスが「取極」七条を付け加えたのは、資金不足による失敗を避けるためだった。

維新後、明治政府は、幕府が結んだ条約の実行を迫られ、居留地の土地競売に先立っ

338 大山梓『旧条約下における開市開港の研究』鳳書房第一章第二節付属取極めと開市開港」34頁

339 「兵庫県史」第五卷第四編第一章第五節1 兵庫開港の勅許 521～522頁

340 「兵庫県史」第五卷第四編第三章第五節1 神戸と居留地 居留地の管理制度 833頁

て、外国公使と新しい契約を結んだ。これは、1868年8月7日（旧暦6月19日）にできた「兵庫大阪外国人居留地約定書」である<sup>341</sup>。

すなわち、幕府条約説である。

### (3) 居留地研究者「大山梓」氏の見解

（前記2の陸奥見解を否定）

#### ア 陸奥外相見解の否定と明治政府締結の条約による見解

神戸及び後述の大坂川口居留地の特権地域化について、日本における外国人居留地についての唯一の研究である大山梓著「旧条約下に於ける開港開市の研究」第一章 安政条約と附属取極第三節行政規則と土地制度 34頁において、

「陸奥外相は…これらの所論中には、必ずしも歴史的に正確を欠く箇所が絶無でない。」

「以上見解では、神戸居留地、大坂居留地の各行事警察（行司警察）も、あたかも幕府以来の取極に基づくごとくであるが、幕府が議定した兵庫港並大阪に於いて外国人居留地を定むる取極中、かかる条項がなく、事實は新政府が締結した大坂兵庫外国人居留地約定書に基づいて、設けられたものであったからである。」「注(10)」

「注(10)」行事警察（居留地ポリス）の条項は、新政府が議定した大坂兵庫外国人居留地約定書第八条であり、幕府側との取り決めに基づくものではなかった。」と述べられている。

注1 「兵庫港並大阪に於いて外国人居留地を定むる取極」は、「兵庫・大阪規定書」と同じだが、通信全覧においては、「兵庫・大阪規定書」を正本としている。

注2 「大坂兵庫外国人居留地約定書」は誤りで、「兵庫大阪外国人居留地約定書」が正しい。

しかし、本稿第三部第2章第5節 幕府の顛落と不平等条約「兵庫・大阪規定書」の締結及び上記の「2 陸奥知事の見解」並びに3「(1)「兵庫県史における見解」、(2)「ヤン・ヴァンデルカメン氏の見解」において述べられたように、幕府締結の「兵庫・大阪規定書」等に、自治行政・警察権、領事の土地の分配・管理権、財政権が定められており、氏の言う「かかる条項がない」は、理解に苦しむものである。

明治政府の「兵庫大阪外国人居留地約定書」は明治元年6月19日「兵庫大阪外国人居留地々面糶賣箇條<sup>342</sup>」（以下、糶賣箇條という。）の附則として「大阪兵庫糶賣地地券案」とともに末尾に添付された細則的なものであることは、兵庫県史でも述べられており、「兵庫大阪約定書」における独自の条文は、「天地異変条項」のみで、他は全て幕府時代にイギリス案で作成された「兵庫・大阪規定書」、同「附録」、「糶賣箇條」の細則に過ぎないものであることは明らかであるが、本稿の末尾付録の「兵

341 ヤン・ヴァンデルカメン「大阪の居留地会議」堀田暁生・西口忠共編『大阪川口居留地の研究』思文閣出版 52～53頁

342 『大日本外交文書』第一巻第一冊[433]920頁「大阪兵庫外国人居留地々面糶賣に関する規則送付の件」

庫大阪外国人居留地約定書」の条文にも細則性の説明を付しているので参考とされたい。

イ 誤解原因について

ここで大変、僭越ながら、大山氏説について検討し、『「附録」の成立経緯の「不透明性」』の問題に再度触れたい。

(ア) 自治行政権に関する時系列の誤解

大山氏の「旧条約下における開市開港の研究」(鳳書房)第一章第二節付属取極と開市開港 21 頁において、

「幕府側の意向も、兵庫及び大阪の居留地管治が、未だ取極め上決定されて居らず、当時、横浜居留地におけるごとく、地方官憲の指揮下に外国人居留地取締役を任用し、居留地の自治行政は認めないごとくであった (8)。」

注 (8)

「官板『新条約書』所収の兵庫大阪開市ヶ条書附録は幕府側の居留地行政の予定方針を示す如くである。即ち第八条によると、以下の条項であった。

「兵庫并大阪外国人居留地取締入費とを才覚するため年々一坪に付金一步の三割を以て其の金高を持ち主より納むべき事を地券え書載すべし取締人数并に入費の事毎年奉行并に外国公使相談して取極め先輿論を採用すべし且つ右取締人数の職務は已に日本政府と各国公使と取締(とりつくりい)し横浜取締の法則に従うべし」

自治行政を認める方針でなかった。」

と結論している。

さて、この「自治行政は認めないごとくであった」から「自治行政を認る方針でなかった。」への結論は、「横浜取締の法則に随うべし」の法則を非自治の「横浜外国人居留地取締規則」と判断したことによると考えられるのではないか。

この「附録」には作成年月日などは記されていないが、「兵庫・大阪規定書」の「附録」であるという法的位置づけからは、規定書と一体であり、規定書が締結された慶応3年4月13日を基準とすることと考えられる。

したがって、この当時の横浜居留地の法則は、「横浜居留地覚書」の自治行政・警察権の法則を意味するものとなる。

日本側管理となる「横浜外国人居留地取締規則」は、慶応3年11月22日締結である。

大山説は、時系列の前後関係の誤解とも考えられる。

ウ 「附録」の成立経緯の「不透明性」

大山氏の見解は、「附録」の成立、締結経緯の「不透明性」を導き出す重要な見解でもある。

「不透明性」については、「第三部第2章第5節第5項2「附録」締結経過の不透明性」



## 第4節 横浜における居留地警察権及び裁判権の回復

### 第1項 マリア・ルス号事件裁判と裁判権の一部回復

#### 1 事件の概要

明治5年(1872)、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、ペルー船マリア・ルス号船長を、乗客である清国人苦力虐待の疑いで神奈川県の特設法廷で裁判にかけるとする。裁判長は神奈川県権令大江卓(7月13日県参事から権令に昇任)苦力(クーリー)とは、中国人やインド人の下層労働者に対する当時の呼名である。

判決 右犯人に当ておよぼすべ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、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。

なお、ペルー船長の弁護を担当したのは、後に「パークス伝」を著す、パークス信奉者 F. V. Dickins であった。

その後、船長は清国人に苦力契約履行をせまるための民事訴訟を起こし、第二の裁判が開始された。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、両者から記念の品「大旆」(絹製)が贈られており、ひとつは、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、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たため、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、協力を行っている。

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「神奈川県は、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る<sup>345</sup>。

- 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とも疑わしい。

### 3 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」処分が伝えられたのであった。

### 4 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>346</sup>、日本の希望は打ち砕かれている。

### 5 「横浜外国人居留地取締規則」の改正と裁判権の一部回復

明治6年2月9日、副島外務卿は各国公使との協議を終えて規則第4条を改正し、神奈川県における無条約国人に対する裁判権を回復する。

改正条文「日本政府、自今神奈川県ノ為ニ委任スル司法省官吏ハ、神奈川県内ニ居住スル定約未済国人民上ニ裁判ノ権ヲ施スヘシ」

注 明治32年7月の改正条約施行により、裁判権が完全回復された当時の状況については、次のような元刑務官の著述がある。(坂本敏夫『典獄と934人のメロス』講談社)「明治32年7月、不平等条約改正の施行期日直後には、治外法権廃止第一号の被告人ロバート・ミューラーを収容した。横浜市内の酒屋で店主の妻と女中を殺害した船員である。横浜地裁は死刑を言い渡した。犯行時刻が数時間前、すなわち改正条約施行の前夜零時零分以前だったら、ミューラーは米国公使館による軽い処罰で本国に帰されていただろう。」

## 第2項 「横浜外国人居留地取締邏卒規則」の制定と居留地警察権の完全回復

明治6年1月1日、英・仏駐屯軍から雇入れの外国人邏卒を神奈川県令の支配下であることを明らかにした規則が大江卓県令により制定される。

専ら、英・仏邏卒の為に制定され、清国人については特に定めは無かった<sup>347</sup>。

### 全19条

前文「神奈川県令ノ配下ニ在ル邏卒総長及ヒ居留地取締役ハ 都テ邏卒トシテ雇イ入レタル外国人を管理使用命令スヘシ 左件ノ規則ハ外国人ノ邏卒隊ヲ教導スルタメニ

345 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館第四章 213頁

346 森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館第四章 239頁

347 『神奈川県史料』第七巻外務部二 居留地四 133～134頁

設ケル処ナリ」

なお、以降採用された外国人邏卒には、この「規則の写し一通」及び「雇外国人邏卒死傷の者吊祭扶助料治療規則書」が契約時に渡されていた<sup>348</sup>。

これにより、横浜外国人居留地取締規則の「Foreign Director」と「Land and Police office」による実効支配が終焉し、居留地警察権は完全回復に至った。

なお、長官、米人ベンソンは、既に警察業務から外され税金徴収業務を主としていた。

## 第5節 大阪川口居留地における特権地域の成立

### 第1項 大阪の開港と川口居留地の設置

慶応3年12月7日に開市し、明治元年5月1日外国事務局五代才助（友厚）と陸奥陽之助が運上所事務を開始するが、居留地は未完成で雑居地に外国人が居留し始める。大阪が開港に変更され、7月15日が開港と各国公使との間で決定され<sup>349</sup>、各国領事と五代友厚大阪府権知事との間に「大阪開港規則」が7月10日締結された<sup>350</sup>。

川口居留地は、慶応4年7月29日の第一回糶売から発足し、次第に居留が始まり、9月には初の居留地会議が開催された。

第4回居留地会議で警察委員会の設置が決定され、明治3年6月第13回会議で大阪府が要請にこたえて警察官を会議に提供することに同意し、日本人番卒が採用されている<sup>351</sup>。

大阪府は、4年6月9日大阪府下への取締番卒設置を上申している<sup>352</sup>。

### 第2項 居留地会議による特権地域化の決議

#### 1 特権地域化

大阪川口居留地が、特権地域化した経緯については、「新修大阪市史」では、明治6年（1873）6月20日の第22回会議で、「大阪府当局と日本の巡査が居留地内を巡回しないこと、居留地は居留地会議の完全な支配下に置かれるべき事が約束された<sup>353</sup>。」とある。

なお、明治21年2月建野大阪府知事より鳩山外務省取調局長宛「居留地警察規則制定の経緯に関し問合せの件」に対する報告資料の内「大阪外国人居留地内警察の沿革」では、「明治8年3月14日地方警察官が居留地内を巡邏することは全く無用の旨がユニシバル・カウンスル議長英副領事から回答された。」とあるが、これは、大阪府が警察権回復を図って、申し入れたが、内国人保護の為の立ち入りを認められなかった経過と考えられる。

348 『神奈川懸会史』第一卷第三章県会「懸廳ト外国人トノ間ニ取結ヒタル現行契約種類 約定書 明治8年外国人居留地邏卒隊 英国人ワルトル・ロックストン」「明治15年同外国人居留地巡査隊 瑞西人トーマス・ゼームス」696～698頁

349 『大日本外交文書』第一卷第一冊[402] 873頁大阪開港期日通告の件

350 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節1 川口居留地の形成 44～49頁

351 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節2 居留地の自治居留地の警備と警察 65頁

352 『法規分類大全』第一篇警察門警察總大阪府上申 223頁

353 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節2 居留地の自治居留地の警備と警察 65頁

## 2 「Directory」への掲載

大坂居留地の「Municipal Council」のイギリス側の記録は、「THE OSAKA Directory 1873」が初出（明治6年1月1日現在）である。

### Municipal Council

The Governor（大阪府知事）

The Consular Body（領事団）

C, Lebman

R, Hughes

T, Lepper

警察官が搭載されるのは、翌年1874が初掲である。

Inspector Samson, D.,

しかし、Samsonは問題を起こしたため、7年9月17日解雇が決定され、後任は英人 Dole, P（元公使館警護官）が12年まで（長崎居留地警察へ）、次いで英人 George, T が17年まで、次いで英人 Loxton, W が居留地撤廃の明治32年7月17日まで任に当たった<sup>354</sup>。

## 3 「大阪外国人居留地内警察の沿革」報告書の示唆性

明治21年2月8日付鳩山外務省取調局長より建野大阪府知事宛「居留地警察規則制定の経緯に関し問合せの件」に対する下記調査資料が2月欠日で回答されており、特権地域問題の示唆に富む内容である<sup>355</sup>。

### 1 居留地取締規則改正を各国公使に談判ありたき旨依頼の件

明治7年8月22日

### 2 居留地競貸等に関する書類進達の件

明治7年8月22日

### 3 条約改正関係書類送付の件

明治12年12月

### 4 大阪外国人居留地内において我が警察権を施行し能わざる箇条項目

### 5 大阪外国人居留地内警察の沿革報告書

明治13年2月2日

### 6 外国人居留地内における規則改正に関し伺い出の件

明治13年6月24日

### 7 同上回訓

明治13年7月3日

### 8 外国人居留地内に地方行政権を回復したき旨建議の件

明治13年2月9日

この中で、「大阪外国人居留地内警察の沿革」報告書には、イギリスの居留地自治権獲得・支配へのノウハウ的なことが記載されているので、まず、これを現代文で述べる。

「開国以来、居留地地番と称して巡查数名を置き大阪府が管轄していたが、明治6年

354 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節2 居留地の自治居留地の警備と警察 65頁

355 『日本外交文書』第21巻明治21年1月より12月 [264] 675頁居留地警察規則制定ノ経緯ニ関シ問合せノ件「附属書五」大阪外国人居留地内警察ノ沿革

8月に至り慶応4年の

- ①大阪兵庫外国人居留地取極（注、約定書）の第八条に基づきミュニシパル・カウンシルに於いて取締係員を置き、居留地行事がこれを統括し、地番は廃止された。

明治8年3月6日居留地内通行の内国人を保護するため、同月15日より地方警察官を巡邏させることをミュニシパル・カウンシル書記に連絡すると、14日に「地方警察官が居留地内を巡邏することは居留地巡査との葛藤を生ずる患いがあり、また、

- ②府知事はミュニシパル・カウンシルの一員でもあるので、居留地巡査を使役する権利があり、地方警察官が居留地内を巡邏することは全く無用の旨がミュニシパル・カウンシル議長英副領事から回答された。

大阪府は納得せず、4月24日ポルトガル領事館にてミュニシパル・カウンシル会議を開いたが、議長英副領事は回答の旨を述べ、他の米、蘭、ポルトガル領事が賛成し、多数決に決した。

- ③府知事代理は、条約中のどの條によるかを質問すると、英副領事は、英和条約第三条中（居留地の周囲に門櫓及び出入りを妨ぐべき物を一切設けず）の一句を指示した。

その後、大阪「ミュニシパル」警察規則なるものを編成し「居留地取締に関する事務は総てミュニシパルにおいて統括する。」とした。

以上の文中、

- ①慶応4年の大阪兵庫外国人居留地取極に基づきミュニシパル・カウンシルが設置された。

- ②府知事はミュニシパル・カウンシルの一員

- ③多数決に決した

について、説明を試みたい。

まず、約定書のもとになる「兵庫・大阪規定書」の「附録」第八に、「…取締人数并に入費の事毎年奉行并に外国公使相談して取極め先輿論を採用すべし…」との規定があり、これをもとにした明治政府作成の細則である「兵庫大坂外国人居留地約定書」には「居留地会議は、日本役人（知事）、各国領事、居留人行事の三者で構成」とされていたが、会議は英語で行われ大阪府は、第2回に五代友厚等が通訳と共に出席しているが、その後の出席率はよくなく、13年以降31年まで出席は無かった<sup>356</sup>。英語での会議についてフランスは、当初強く抗議した経緯もあった。

問題の議決については、上記、先輿論を採用すべし…」との規定であり、「知事（1）、領事（3）、居留民代表（3）の構成（「Directory」参照）」であったこと

356 『新修大阪市史』第五卷第一章第二節2 居留地の自治居留地の警備と警察 63頁

から、日本1対外国4で日本の知事の意見は、「輿論」にはならず、まず通らないことになり、県知事がほとんどを欠席したのはこの理由であろう。

なお、神戸居留地においても同様で、兵庫県史では「地方官は、居留地会議に参加はするけれども、領事裁判はもとより居留地警察にも関与しない。」とも兵庫県史に述べられているが<sup>357</sup>、「関与できない」が真実ではなかろうか。

なお、元神戸勤務の英領事カーリー・ホールは、

「居留地会議と日本の当局との関係は最初からうまくいっていたので、やがて日本側は、討議に参加する権利を自ら放棄してしまい、後年には何か特別な重要議題がある場合のみ会議の要請を受けて出席するだけになった。」

と述べている<sup>358</sup>。

すでに、「附録」から、我が国の不利となる構成がイギリスにより作られていたのである。

(下線は、著者)

次に④英和条約第三条については、下記のとおりである。安政の日英修好通商条約第三条中(居留地の周囲に門檻及び出入りを妨ぐべき物を一切設けず)を英領事が指したのは、

「兵庫・大阪規定書条約により我々が土地管理権を持っているが、安政の条約に沿って門などは設けない。」

の趣旨であろうかと思える。

本来の特権地域を成立させる条約は、「兵庫・大阪規定書」(自治行政・警察権、課税権、積金)、「同附録」(自治行政府、課税権、会議構成、多数決、自治原則)、「同競売ヶ条」(領事の土地管理権)によっているはずである。

### 第3項 特権地域化の要因

大阪居留地の特権地域化は、前記第4節第2項で述べた明治6年1月1日「横浜外国人居留地取締遷卒規則」が制定され、外国人遷卒に対する神奈川県知事の指揮権が明確にされたこと及び前年のマリア・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条が前記のとおり国際法違反とされ、6年1月に改正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る<sup>359</sup>。

357 『兵庫県史』第一章第四編幕末・維新居留地の管理制度 833～834頁

358 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパン・クロニカル紙ジュビリーナンバー第三神戸開港頃の思い出 247頁

359 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

## 第6節 居留地条約の自治権条項の比較

特権地域を生み出した「兵庫・大阪規定書」は、片務的な不平等性の強い条約である。

何故なら、安政の「日英修好通商条約」は、日本の「外国人居留地、遊歩地域のみ」の居住、活動の自由及びキリスト教布教禁止」という外国人隔離政策であったのに対し、英の「領事裁判権、居留地の自治行政権」という双方に義務があったが、「兵庫・大阪規定書」は、条約国に対して「自治行政権、自治警察権に加えて土地の分配・管理権、課税権の譲与」という一方的なものである。

加藤祐三氏は、「我が国の最初の日米和親条約は戦争ではない交渉によるものであり、不平等性は弱かった<sup>360</sup>が、日英条約では領事裁判権が明確化され、自治行政権も認めるなど不平等性は強まっていた。」と見解している。我が国における居留地条約・細則の自治権条項を比較検討する為、下表4、5のとおり取り纏めた。

表4 居留地条約の「自治行政・警察権、財政・課税権、土地分配・管理権条項」比較表

区分	根拠条約・細則	自治行政・警察権条項	財政・課税権、土地分配・管理権	備考
	上海 第一回土地章程	第12条 借地及び借家人は相互に協議して石橋または木橋の建造修築、街路の維持清掃、街燈の点滅、消防機関の設置、街路樹の植込、排水渠の開設及び警吏 watchmen の雇傭等をなすべし。→	→領事は、上述の諸設備に必要な経費に関し、集合、公議して分担を決定すべきことを借地借家人により請求せらるることあるべし。警吏の雇傭は商人及び一般庶民により公平に決定せらるべく、その姓名は審査を受けるため地方官憲に地保及び亭者を通して報告せらるべし。	
自治	長崎地所規則 (全13条)	第九 町々に燈明し并番兵差置きの規定取立の儀肝要に候間→	→コンシュル等毎年初めに右主意に入用の金子調達仕法相談の為地面借主を呼び集め申すべき事	英策定
	横浜居留地覚書 (全12条)	12 是まで多き地租を外国人より払へるか故に当地の日本士官引受なりし道路溝等の儀に付此後対談を省かん為以後者外国地借人自ら此事を為すへく→	且つこれによって起れる雑費を補はん為め諸外国人の払うべき総ての地租の内式割は其為めに元金として年々差引へし 5 日本政府…中略…右地所を貸渡す時取立てる金は土地の元金中に加うへし 此の元金は街路溝渠建築道掃除等に用る事	同上

360 加藤祐三『幕末外交と開国』講談社学術文庫第七章四つの政体 250～254頁

<p>居留地分配規則案 (全5条) 「横浜市史第二巻第 四編第三章第二節 二各港共通土地分 配規則案 849 頁」</p>	<p>①・各国領事相談の上、 地所の相場を以て時価 を決定する。 ②・所属国の領事へ出願 したものへ第一に貸与 する。 ③・定価での希望者ない 場合の競売入札の方法</p>	<p>④・地面証文は、地所借用者の所 属国領事がこれに署名する。 (土地管理) ⑤・売払ってえた金額は、領事一 同が必要と思う方法にしたがっ て、場所一円の積金とする。 (積金)</p>	<p>同上</p>
<p>兵庫・大阪規定書 (全12条) 「続通信全覧類輟之 部大阪外国人居留 地一件一 29 頁」</p>	<p>六 地券を売買し、居留地造成費用に充当、地を分割し値段 を付けせり貸し、その差益は日本政府に必要な分を取り置く こと。(残は積金) 分配案①③から競売へ 七 大阪兵庫に於いて外国へ貸与ふ地面に付年々に地税を納 むへし右地税は只今まで日本政府へ納めし普通の地税にて外 に往来並下水の修復居留地掃除常夜灯並に取締の諸入費を加 へ勘定すへし (課税権) ~新たな条項~</p>		<p>同上</p>
<p>兵庫・大阪規定書 の「附録」(全10条) 「続通信全覧類輟之 部大阪外国人居留 地一件五 108 頁」</p>	<p>七 規定書第6条にて・(糶賣)の差益金を居留地諸入用の 積金とすべし、この積金の諸払は追って日本政府と外国公使 相談の上取極るべし (積金) 分配案⑤ 八 兵庫并大阪外国人居留地取締入費とを才覚するため年々 一坪に付金一步の三割を以て其の金高を持ち主より納むべき 事を地券え書載すべし (課税割合) ~新たな条項~ 取締人数并入費の事毎年奉行並びに外国領事相談して取極 め輿論を採用すべし 且つ右取締人数の職務は已に日本政府 と各国公使と取締ひし横浜取締の法則に従うべし (奉行と領事の会議の多数決、自治原則) ~新たな条項~</p>		<p>同上</p>
<p>兵庫大阪外国人居 留地々面糶売箇條 「大日本外交文書第 一卷第一冊 [433]920 頁」</p>	<p>(兵庫・大阪規 定書九に基づ き制定)</p>	<p>5条・地券・其の証書或はその筋の領事のサ インのある写しを日本役所へ納べし・ (領事の土地管理) 分配案④ 8条 居留地取締入費等時宜次第毎歳可相納 尤是ハ一坪ニ付金一步の三割を不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>過<sub>レ</sub> (課税割合) ~新たな条項~ 10条 條約齊外国人たる證據無<sub>レ</sub>之とのへハ 地券等相渡事不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>有<sub>レ</sub>之 (条約国縛り) ~新たな条項~</p>	<p>同上</p>
<p>大阪兵庫糶売地所 地券案 前同 [433]920 頁」</p>	<p>⑤ 取締入費等として無<sub>レ</sub>相違<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>相納<sub>レ</sub>一坪ニ付金一步の三 割を不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>過<sub>レ</sub> 右第幾番或ハ一分の地日本と條約を取結ひし 外国人民を除くの外 他人に譲るべからず且譲る時ハ必双方 のコンシュルえ届出しコンシュルは日本政府へ通達可<sub>レ</sub>致<sub>レ</sub> (課税権、領事の土地管理) ~新たな条項~、分配案②④</p>		<p>同上</p>

	兵庫大阪外国人居留地約定書(全9条)「[433]920頁」 「第六を除いて、全て兵庫・大阪規定書の施行細則の条文」	<p>第五 …地税は、一坪一分として大阪 381 両、神戸 410 両一分として残分を居留地積金として道路下水夜燈その他の居留地用金とすべし</p> <p>第六 右積金を取設けたるに依り天災のため破損するの外道路下水溝修復夜燈その他の居留地入費は日本政府にて関係なかるべし右非常天災時は…双方にて相談にて相定むべし (独自の天災条項)</p> <p>第七 居留地積金は先ず領事に渡し領事から積み金預り方へ渡すべし積金については日本役人各国領事並居留人行事相談にて取り扱うべし行事3人より多くすべからず各国領事の名簿記載中より選挙すべし選挙手続勤続年限は各国領事にて定べし</p> <p>第八 追て若大阪或者兵庫居留地取締として外国人抱入之儀要する時者右入費として壹坪に付割合を差出すべし尤壹坪に付金壹分の三分の一に過ぐべからず金高并収納の日限之儀者同所役人と各国岡士及び前件居留人行事相談にて年々相定べし (自治警察の課税割合と居留地会議の構成)</p>	明治政府策定
自治権の条項	パークスメモ (明治5年11月岩倉使節団ロンドン交渉)	<p>10 外国人居留地の自治政府システム 各開港場の外国人居留地に、自治政府のシステムが確立されることが是非必要である。照明、下水、道路の建設、治安の維持などのために、外国人から税金を徴収する権限が、このシステムには必要である。 *横浜開港資料館「F, O46 156 Memo of Parkes 16. Nov. 1872 Ca4 01.9 430」</p>	
非自治の条項	横浜外国人居留地取締規則	<p>第1条 横浜に於いて役所…を日本政府に於いて取設け神奈川奉行に属すべき外国人世話役を雇い置くべし</p> <p>第2条 右の神奈川奉行の指揮を受けたる右世話人は…</p>	
	*参考	官板『新条約書』所収の兵庫大阪開市ヶ条書附録	

表5 外国人居留地の「自治行政・警察権、財政・課税権、土地分配・管理権条項」比較表

居留地	根拠条約等 (策定者)		自治行政	警察権	課税権	土地分配権	特徴点面積
	条約	地方細則					
長崎	安政5年(1858)7月18日締結 「日英修好通商条約」 第三條 (英国策定)	「長崎地所規則」 (英国策定)	○	○			<ul style="list-style-type: none"> <li>・上海土地章程を基礎</li> <li>・横浜地所規則と同様</li> <li>・地代の2割払戻しを自治財源</li> </ul> 長崎 105,041 坪

	同上	[横浜地所規則] (英国が策定するも未協議、未成立)	—	—	—	—	・開港当初、英国が規則を策定したが仏が専管居留地を主張し、共同居留地成立せず。
横浜	元治元年 (1864) 11月 21 日締結 「横浜居留地覚書」 (英国策定) 当初、英、米、仏三国が調印後改正		○	○			・軍隊調練場設置等が主の条約で、自治権は全 12 条の末条に規定。・警察官は英・仏軍隊から採用、自治費は地代の 2 割 (地代 100 坪 27 <sup>ドル</sup> 余) 横浜 326,335 坪
	慶 応 3 年 (1867) 11 月 22 日締結 「横浜外国人居留地取締規則」 (英国策定)	注 幕府はこの規則を地方約定と考えたが、英の意見で他港への波及や裁判権条項も有り条約となった。	×		外国実効支配	一部分のみ	・慶応 3 年 11 月自治政府が財政難で解散に至ったが、予算は奉行所、支配権は外国人長官よる外国実効支配体制となる。
神戸	慶 応 3 年 (1867) 4 月 13 日締結 ・「兵庫・大阪規定書」 (英国策定) ・「同附録」	明治元年 (1868) 6 月 19 日 「神戸大阪外国人居留地約定書」 (明治政府締結)	○	○	○	○	・幕府の自治権、警察権、課税権、土地分配権の譲与による。さらに、横浜が財政難から自治政府が解散されたことに鑑み、財政基盤確立のため、地代の外に 3 割の自治費を附録で規定した。 神戸 40,016 坪 大坂 10,414 坪
大坂 東京	・「兵庫大阪外国人居留地々面糶売箇條」 ・「同地券案」						
函館 新潟	外国人江戸に居留する取極 慶 応 3 年 10 月 21 日 函館港地所規則 慶 応 3 年 10 月 29 日 新潟佐州夷港外国人居留取極 文久元年 4 月 21 日		×	×			・規模が小さく自治体制は無かったが、治外法権は主張していた。 東京 29,191 坪 函館 1,456 坪

## 第 2 章 近代警察創設後のイギリス及び居留民の干渉

イギリスが、我が国の近代警察制度創設への干渉を行ったのは、当時の日本は行政、司法、立法三権のうち、近代化したのは軍 (英・仏から指導者)、警察のみで、警察は組織・活動法たる「居留地取締掛規則」が香港・上海警察をモデルに制定された。

しかし、警察活動上のポイントとなる人権保護については、刑事訴訟法はもとより、憲法もない状態であり、今日にみられる「令状主義」の原則や「弁護士制度」などもなかった。

最先端の法治国家イギリスから見れば、極めて遅れている状態にあり、外国人は領事裁判権に保護されているとはいえ、不安を感じざるを得ないことは、理解されよう。

また、当時の日本の刑罰制度が重罰化しており、窃盗罪でも打ち首という重いものであったこ

と等も不安材料であろう。

しかし、スエンソン『江戸幕末滞在日記』（新人物往来社）55頁での「初めてのこの場所（横浜の遊女屋岩亀楼）を訪れる欧米人は、町周辺がとても安心できるような雰囲気ではないために、ここの警察がしっかりしているのを知って思わずほっとする。」と書かれていることも良い反論であろう。

英公使パークスは、逮捕、拘留、弁護人等についての人権保護の法体系もない日本側警察、司法制度への強い不信感から「日本人は、警察に逮捕状もなく逮捕され、幾週も留置され、弁護士もいない、無罪を訴えても有罪となる<sup>361</sup>。」等の強い批判を述べている。

しかし、条約国人は、領事裁判制度で保護されており、何ら問題はなく、サー、ホーン・ビーのマリア・ルス号事件で見解された「杖打ち100回の判決も主権」との国際法概念から言えば、明らかな主権への内政干渉と言えよう。

## 第1節 横浜における干渉と内務省、外務省連携の対策

### 第1項 外国人警察長ポストの再要求と対策

#### 1 横浜での要求

横浜では「邏卒」制度により、日本側が居留地の警察権を回復したが、領事裁判権による治外法権のため、条約締結の外国人に対する警察権限は居留地の内外を問わず極度に制限されており、かつその家宅に対しても警察権の及ばなかったことが大きな障害となり窃盗犯捜査、盗品捜査、賭博捜査などに効果が出なかった。

明治7年9月英公使パークスから寺島外務卿宛、窃盗事件の多発による居留地巡査の100名増員を要請、また、居留民と連署の要望書を中島信行知事（元海援隊士）宛提出し、あらたに外国人巡査長を置くことも要望している。

#### 2 内務省と外務省の連携による対策

その後も領事団、パークス公使から外国人警保長官の任命要望、盗品捜査の強化が要請されていたが、寺島外務卿は居留地警察権を外国に掌握せしめるとき外国人警保長官の任命は断然反対で、内務省も同意見であり、当面50名の巡査臨時増員が行われ<sup>362</sup>、中島知事から領事団議長へ外国人警保長官の拒否書簡も出された。

神奈川県は、外国人居留地管理の強化の一手段として、居留地に街名を附すことを各国領事に相談の上、内務卿大久保利通に願い出て8年2月に許可されている。大阪町、神戸町、函館町等の他、薩摩町、加賀町、尾張町などを附したが、現在は加賀町警察署の名に残ったほかは山下町に統一された。

明治9年に入るやパークスは、またもや外国人警保長任命と巡査増員を申し入れたが寺島はこれを拒否し、大久保利通内務卿と意を通じ臨時の50名の巡査増員で対応している。

361 F. V. ディキンズ高梨健吉訳『パークス伝』平凡社第17章条約改正 320頁

362 『横浜市史』第三卷下第七編第三章居留地自治権とその復活計画 835～837頁

なお、英公使パークスは、明治6年兵庫県の警察人事にも干渉している<sup>363</sup>。

## 第2項 英・仏駐屯軍の完全撤退

英公使パークスは、明治6年11月、まず、フランスが撤退を決めたことから「外国人が暗殺される危険は過ぎ去った、士族階級が外国人に対する敵意を消滅させた。」として、フランス軍の明治7年1月の撤退予定に続いて4月にイギリス軍を撤退させるべく本国に報告したが、1月に赤坂喰違での岩倉具視襲撃事件が発生し、続いて佐賀の乱が発生、直ちに鎮圧されるが、続いて台湾征討が起こり延期されることとなる。

台湾問題での対清交渉が明治7年11月に妥結し、翌、8年1月27日、英・仏公使から寺島外務卿に上記のような撤兵延期の理由とともに正式に撤兵が通知され、明治8年(1875)3月1日、英・仏軍隊は横浜を去る<sup>364</sup>。

奇しくもこの撤退時期は、明治8年1月行政警察規則の施行により、我が国近代警察制度がほぼ確立されたことと符合していた。

## 第3項 「外国人長官」ベンソンの解任

イギリスが、外国人巡査長の任命を強く要請したのは、神奈川県警察制度の充実が進み、邏卒総長制度などにより、ベンソンの役割を警察行政からはずし、地代徴収のみを仕事として「外国人長官」(Foreign Director)は、名目的に過ぎなくなっていたという事情によるもので、また、外国人巡査は明治9年2月ごろには4名に減少している<sup>365</sup>。

米人長官ベンソンは、パークスの策謀と強い反対にも拘らず、米公使ビンガムが日本側の任免権であるとして解雇に賛成したため、明治10年6月30日に神奈川県知事名で解雇されることとなる。

注 「ペリー来航にはじまる日米関係についての相互イメージは極めて良好で」、「米国は、…文明開化的な変貌を遂げようとした日本と、依然自らを変えようとしないうちに目撃した中国とを対比して、前者に対するイメージのほうがはるかに良好であった<sup>366</sup>。」と入江昭氏が述べている。

なお、明治初期、米国プロテスタント各派は横浜に子女教育のため学校を設立し、現在もフェリス女学院を始め、5校が存続、フランスもカソリック系の1校を設置、存続している<sup>367</sup>がイギリス系はない。

これにより、不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」による我が国警察行政権への外国側介入は解消されることになった<sup>368</sup>。

もっとも、パークスは、この解任に不満であったから、ベンソンの解任でその給料で外国人巡査2名を増員できるなどを寺島外務卿に申し入れる<sup>369</sup>。

363 草山巖「明治6年の英国公使による警察人事干渉とその周辺事情」地域史研究 - 尼崎市立地域研究史料館『紀要』第12巻第一号1～10頁

364 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 11 北京交渉』朝日文庫余震 193～209頁

365 『横浜市史』第三巻下第七編第三章居留地自治権とその復活計画 839頁

366 入江昭『歴史を学ぶということ』講談社現代新書2私の研究 日米中三国間の相互イメージ 121頁 帝国主義時代の日米関係 127頁

367 横浜外国人居留地研究会報告「キリスト教伝道とミッション・スクール」

368 『横浜市史』第三巻下第七編第三章居留地自治権とその復活計画 841～844頁

369 『横浜市史』第三巻下第七編第三章居留地自治権とその復活計画 843頁

#### 第4項 自治行政権復活運動

明治15年3月「横浜居留地自治行政権復活要求の建言書」が居留民305人から公使団長パークス宛に「・警察の設け甚だ効無く、喧嘩闘争毎々街頭に云々」として主に警察への不満を述べ、「神戸若くは上海の居留地と同様の振合をもって自治行政を施行したい、警察の改編、火災その他の特務、道路市街管轄など広範な行政権と市参事会を設置し、総長に県知事を充て、予算は神奈川県」との案件を提出した。

パークスは、イギリスの利益第一主義であり日本側への配慮などは全く無く、従ってイギリス貿易商を中心にパークス支持の声が強かったのが実態であり、このような声から出た要求であった<sup>370</sup>。

#### 第5項 英公使の条約改正予備会議への提出要求

パークスは、明治15年(1882)6月の第13回条約改正予備会議に自治行政権復活要求案を議案として提出しようとしたが公使は賛成したものの、米、独、露、ポルトガル、オーストリアは、当会議で論ずべきでないとして反対し、議会録に付加することで決着した。外務省、神奈川県は当然反対であった<sup>371</sup>。

なお、この当時のパークスの日本の警察制度等に対する見解は下記の通りである。

- ①「日本側の条約改正の提案理由として、法律と裁判の法典が完成したらすぐに主権行使を認める事、それまでの間は警察権行使、外国人との共同事業、関税規則問題などのみに主権を行使する、としているがとんでもないことだ<sup>372</sup>。」

注 1880年に井上馨外務卿が「行政権、警察権(逮捕権)」の回復に重点を置いた条約改正方針を示し、これに対しパークスが強く反対していた<sup>373</sup>。

- ②「日本にいる英国臣民の商業と海運の権益は莫大である、これを伝統も経験もない日本裁判所の管轄下に置くことは誠に重大であり、法典や機構を導入しても決して自慢できることではない<sup>374</sup>。」

#### 第6項 沖守固県令の反駁意見書

明治15年12月1日付沖守固県令<sup>375</sup>は領事団に対する長文の反駁意見書を送るが、要点は「外国人取扱の治外法権問題が主因、制限された日本側の警察権の拡大が必要」とするものである<sup>376</sup>。

反駁要点(日本側警察権への制限内容でもある)

- ①外国人の家屋及び構内に於いて、重罪犯人及び公安の妨害者がいるとき、または犯罪人が逃走したときは、日本人警察官はそこに立ち入って逮捕する権を得、また、証拠物件

370 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 14 離日』朝日文庫パークス 162～163頁

371 『横浜市史』第三卷下第七編第三章居留地自治権とその復活計画 851～854頁

372 F. V. ディキンズ高梨健吉訳『パークス伝』平凡社 315～316頁

373 五百旗頭 薫『条約改正史』有斐閣第2章井上馨外務卿と警察行政 101頁

374 F. V. ディキンズ高梨健吉訳『パークス伝』平凡社高梨健吉訳 321頁

375 明治4年11月からの明治政府遣欧使節団員派遣後、明治8年までイギリスに自費留学

376 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5) 渉外 第三編居留地及び外国人取締 居留地取締に関する外国人の建言書及び神奈川県令の反駁書 851頁

を差し押さえて所属国領事に差出すため持ち去ることができ、且つ、其の内の各所の捜索権を得るべきこと。

②警察官は暴動の鎮圧、犯人の逮捕、又は行政警察の職務執行に関する事件の取調べの為、外国人の飲酒店、水夫寄宿所その他これに類する場所へは、その営業時間中いつでも立ち入ることができること。

③目撃した外国人を証人として領事裁判において尋問する権利を付与され、証言の義務を逃れんとする証人は一時留め置くことができること。

等であり、これらはとりもなおさず、このような権限がなかったことであり、従って、英国公使が主張する「外国人巡查長」のポストや外国人巡查の増員はこのように制限された日本側権限の枠内であるから、何ら効果はないということであった<sup>377</sup>。

#### 第7項 「外国人取扱巡查心得」の制定

神奈川県では、明治15年9月「外国人取扱仮規則」を制定し、内務省ではこれを基に明治18年10月「外国人取扱巡查心得」全44カ条を制定する。

その詳細は省くが、例とすれば「第25条外国人が巡查に対し乱暴などの行為のあるときはこれを制止し、制止に応じないときは警察署に連行すべきこと。」といった規定であり、条約国諸国民の身上に関するわが行政警察権は、居留地の内外を問わず極度に制限されており、かつその家宅に対しても行政警察権の及ばなかったことが判明しよう<sup>378</sup>。

また、反政府派は、このような規定故に外国人を治外法権にする原因であると政府を追求する。

#### 第8項 日本国内世論の反対

明治16年(1883)10月、居留民は再び居留地行政権への介入を目指して一步下がった「準自治機関」の設立を県令に申請する。

県と居留民の中間にたって「双方の意見の調整を図る委員会」という名目で県の公認を得たいとあり、また、英領事から自治行政への居留民委員の任命依頼が出されたが、県令は拒否した<sup>379</sup>。

このような居留民の自治要求に対して日本の世論も激しく反対に出る。

横浜毎日新聞は、

①政府の居留地に要する警察費は年4万5千円であり、自治行政府当時の総収入1万ドルに比し極めて多大である。

②神戸に倣って自治権をというが、神戸ではヨーロッパの警察長の下に巡查として清国人を採用したが、能率が上がらず、兵庫県庁から日本人巡查の配置を受ける結果となったこと。警察業務の問題点は治外法権による非協力にあることを強く論調した<sup>380</sup>。

377 『横浜市史』第四卷下第四編条約改正と横浜第二章第一節居留地自治権復活計画の挫折①自治権復活に対する県令の意見・二神奈川県令と居留民の対立 317～324頁

378 『横浜市史』第四卷下第四編第一章第四節一外国人に対する警察権 229～244頁

379 『横浜市史』第四卷下第四編条約改正と横浜第二章条約改正に対する居留民の動向委員の選出と県令への回答 327～332頁

外交団では、ロシア領事は、このようなイギリス主導の自治権に強く反対し、フランスはイギリス外交協調の立場から賛成していた。

また、明治17年には英領事から外国船員同士の集団闘争事件に関して、外国人巡査長の任命要求を執拗に繰り返された<sup>381</sup>。

注 明治17年10月の外国船水夫乱闘事件では、ドイツ出身の巡査 Bremermann, C が乱闘に巻き込まれ殉職、神奈川県では警部に昇任させ、山手外国人墓地に眠る。神奈川県警察では、毎年慰霊祭を行っている。

パークスは、明治16年に中国へ転勤するが、このような動きも明治18年以降は、単に巡査の増員要求にとどまり、自治警察権復活を要求することはなかった。

## 第2節 他の居留地における干渉

### 第1項 長崎居留地の自治警察の解散とイギリスの非協力

明治8年7月22日太政官から内務省へ「長崎港居留地取締トシテ外国人2名雇入并官費邏卒三十名ヲ設ク」と指令されている<sup>382</sup>。

長崎では、開港直後、居留地の自治警察が成立したが、財政難から解散、明治9年10月に日本側に引き継がれた<sup>383</sup>。

日本側の警察権行使について、米領事は、被害届は直接警察へ届け出る方が便利と提案するなどであったが、英領事はこの様なことに同意せず、英国人の家庭への立入りを拒むなど日本警察に非協力的であった<sup>384</sup>。

### 第2項 神戸・大坂居留地における特権地域の回復問題と陸奥外相の見解

#### 1 特権地域の回復問題

明治13年2月には大阪府から外務省に対し、「大阪兵庫旧来の外国人居留地約定書を廃し、居留地内の警察権を横浜の如くに回復し…」との外交交渉を求め、明治14年にも兵庫県知事から同旨の要望があったが、解決すべき方法は条約改正交渉を待つことになる。

明治21年2月8日付鳩山外務省取調局長より建野大阪府知事宛「居留地警察規則制定の経緯に関し問合せの件」に対する調査資料が2月欠日で回答されており、明治8年には警察権回復を計ったが、居留地会議の多数決により否決された経緯が詳細に述べられている<sup>385</sup>。

明治27年11月当時、警視庁試補であった松井茂は、神戸居留地の自治警察について「頗

380 『横浜市史』第三卷下第七編第三章居留地自治権とその復活計画 856～857頁

381 『横浜市史』第四卷下第四編条約改正と横浜第一章治外法権の弊害第四節行政規則をめぐる紛議—外国人に対する警察権 239～240頁

382 『法規分類大全』第一編警察門 警察總 衛署「長崎港居留地取締として外国人2名雇入官費邏卒三十名ヲ設ク」236頁

383 大山梓『旧条約下における開市開港の研究』鳳書房第二章三港開港と居留地第一節長崎 50～53頁

384 大山梓『旧条約下における開市開港の研究』鳳書房第二章三港開港と居留地第一節長崎 53～54頁

385 『日本外交文書』第21巻明治21年1月より12月 [264] 居留地警察規則制定ノ経緯ニ関シ問合せノ件「附属書五」大阪外国人居留地内警察ノ沿革 675頁

る奇異の情に堪えず、嗚呼王道の下、皇化の及ばざるなく、主権の達せざるなし」と感嘆していた。(松井茂自伝)

## 2 陸奥外相の見解

明治26年12月、衆議院提出の現行条約勵行建議案で居留地における課税権、警察権を行使すべきとの意見に対し、陸奥外相は

「建議案の警察権の事に付、我が警察権を充分に外人に施行せざるを論難せり、然れども現行条約の下に在て司法警察権は外人に適用すべからざることを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、従って我が国の裁判権に属せざる外人に対し、直ちに司法警察権を施行するは条約違反となる。」と反論し、「ただ外国人を現行犯逮捕できるのみ」と論じ、「外国人に行政警察権は行使し得るが、説諭、予防、制止等のみにて、その後の処分権もなく、この行政警察権も居留地の特別約束により多少の制限を受けるが、これも既定約束の結果である以上、一方的に変更できぬ。」

と述べている<sup>386</sup>。(再掲)

### 第3項 函館・神戸における雑居地への治外法権拡大問題

さらに、明治20年ごろから函館・神戸等における外国人と日本人の雑居地における治外法権化問題が派生し、大隈外務大臣により、居留地はともかく雑居地は日本側の警察権行使が当然との訓示が示された。

明治22年3月13日付、我警察権拡張等に最も意を注いだ大隈外務大臣の訓示文

「…警察権の如きは固より行政権に属するものなるを以て其我にあるは勿論なりとす。故に現行犯等の如きは判事の礼状を俟たずして、内外人の区別なく逮捕することを得…<sup>387</sup>」

として、現行犯逮捕は可能との意見を述べているが、即ち、現行犯以外の令状逮捕は領事裁判権に依らざるを得ないのであった。

明治21年7月兵庫県は外務、内務両省へ「雑居地内の外国人に対する警察権施行」により、外国人宅における売春事犯の摘発などについて各国領事との協議により紛議を防ぎたいと伺い出て、内務省からは「各国領事との協議を要せず」との指令がなされた<sup>388</sup>。

### 第3節 英公使パークスの近代警察制度等への介入・干渉一覧表

以下に、英公使パークスの近代警察制度等への主な介入・干渉を一覧表にまとめた。

386 大山梓著『日本における外国人居留地』広島法学/広島大学法学会[編] 39～41頁

387 『横浜市史』第四卷下第四編第一章第四節一外国人に対する警察権 240～241頁

388 大山梓著『旧条約下に於ける開港開市の研究』鳳書房第四章第四節大隈時代 241頁

表6 パークス公使の近代警察制度等への介入・干渉一覧表

年月日	内容	日本側対応
1869.3.19	仏人傷害事件での居留地警備で各国軍隊よりも警察隊方式が望ましいことを示唆	なし、外国軍隊で実施
1869.11.25	英人殺害事件で兵制では不可を示唆	寺島外務大輔承知
1870.1	「巡整吏卒」設置	
1870.2.8	Policeの早期整備を要求、予算・パトロール方式・活動単位及び居留地取締は番所にいるだけではなく、パトロールをして怪しい人物を召し捕ること、番所の通行制限は、貿易を衰微させる等を教示	寺島外務大輔承知 「山手外国人居留地取締掟書」に反映
1870.2.22	英・仏・普・西公使「長官ベンソンの意見、費用、外国人警官の必要性等	寺島外務大輔承知
1870.5.18	Foreign Directorの昇給要求（対話書）	同
1870.6.7	警察予算、管理方法、地代、酒税 10.28 12.8にも同旨	同
1870.6.7	ベンソンへの取締費支給を要請、予算、人員ヨーロッパ27、支那15、日本45名が必要、兵制規則では不可	同
1870.7.8	「横浜外国人居留地取締規則」改正案覚書を提出、「建築、取締長官、港長の三ポスト設置、ポリス指揮はヨーロッパ人（日本側財政負担）等」	同
1970.9	領事団が、神奈川県に「Policeは居留地の重要事項であり、知事と領事による共同管理、外交人邏卒を多数、監察を外国人とする」を主張し、「綱領案」を提出	井関知事
1871.2	神奈川県「取締掛」へ改称、「取締規則40箇条」改定 上海、香港警察をモデル	
1871.3	兵庫県の近代警察創設に対し居留地の管轄を拒否⇒特権地域化 *パークス4月4日から賜暇帰国	1871.3.18 兵庫県巡整組規則の改正⇒居留地の除外
1871.8.9	県兵廃止、巡整吏卒と一本化→「取締員」249名に改編	
1871.10.6	領事団が共同管理を主張、陸奥知事、知事の専権主張	
1871.11.4	「各港のポリス指揮は知事の専権、居留民にとって重要なポリス制度には居留民も財政負担すべき」 (領事団長あて陸奥知事書簡)	
1871.12.2	邏卒課設置し、「邏卒」に改称	
1872.1.10	領事団協議事項「領事が選んだ外国人巡查長が着任するまで邏卒制度は据え置くこと、居留民の財政負担は領事との共同管理が必要など」を公使団に書面上申	副島外務卿、寺島外務大輔と陸奥知事の協議
1872.1	公使団協議「条約改正まで邏卒編成を打ち捨て置くわけにはいかない、領事団の趣旨を外務省に書簡申入れする。」代表イタリア公使（パークス不在）	
1872.6～	マリア・ルス号事件裁判での横浜外国人居留地取締規則4条の国際法違反露呈	
1872.11.27	岩倉使節団ロンドン交渉に於いて、横浜駐屯軍撤退問題を討議した際、寺島宗則駐英大使が「近年、邏卒による取締体制が大幅に強化された。」ことを述べるも、英外相へのパークスの進言からまったく応ぜず、条約改正問題も一蹴され、代表団は大きな失望に包まれ、イギリスとの対立へと進むことになる。	

1873.1	横浜外国人居留地取締規則 4 条、領事の裁判参加条項を削除し、日本の無条約国人に対する単独裁判権へ改正	
1873.4. 末	パークス公使帰任 日本とペルー条約へ介入、領事裁判権での締結へ	領事裁判権抜きの締結、破談
1873.5	英外務省パークス公使へ諫言処分、「日本政府のマリア・ルス号裁判は正当」	
1873.6.	大阪川口居留地会議で大阪府警察官等の立ち入り拒否 ⇒特権地域化	1875. 日本人保護へと立ち入り請求
1874.9	居留地での窃盗事件多発に対して居留地警官 100 名増員要求、外国人巡査長要求	内務省、臨時に 50 名増員
1877.6.30	Foreign Director ベンソン解任	
1883.3	居留民の自治行政権復活要求を後押し	
1883.6	条約改正予備会議への自治行政権復活の議題化を要求するも米等の反対で中止	
1883.7	パークス清国公使へ転任、以後居留民の自治権運動は沈静化する。	

## 第Ⅶ部 近代警察制度の確立

### 第 1 章 「邏卒」制度による全国的統一

横浜での近代警察創設後、その「邏卒」をモデルに、首都及び開港場等においてその設置が急速に進む。

#### 第 1 節 各地における「邏卒」制度の整備

##### 第 1 項 東京府

##### 1 「取締組」（所謂、邏卒）の設置

東京は、幕府の崩壊により彰義隊の反乱などから治安は大いに乱れ、盗賊が横行するなど外国軍隊に守られた横浜とは大きく異なることから、警察制度の設置が急がれた。

「明治元年に市中取締を置き、幕府の警務に従ぜし者を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。2 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<sup>389</sup>。」

そして、明治 4 年 11 月 23 日東京府達「取締組大體法則<sup>390</sup>」により前年の予定が遅れた「取締組」が設置される<sup>391</sup>。

「邏卒」と呼ばれていたが、正式名称は取締組の「組子」で邏卒は総称であったとしている<sup>392</sup>。

389 『開国 50 年史』上巻男爵大浦兼武「警察制度」471～472 頁

390 『法規分類大全』第一編、警察門—警察総東京府達「取締組大體法則ヲ定ム」54 頁

391 『警視庁史』明治編第一節第一 明治新政府樹立と江戸の状態三邏卒時代 28 頁

392 『警視庁史』明治編第一節第一 明治新政府樹立と江戸の状態三邏卒時代 29 頁

これは、明治3年12月に東京府所属の卒属を以て編成する「東京府下ニ西洋ポリスノ方法施行方」の伺い<sup>393</sup>が東京府から太政官へ上申されたが、大久保利通の意見で「御親兵」1万人が明治4年2月13日薩（4個大隊）、長、土で編成されたように、謂わば「御親警」として薩藩から2,000人、他藩1,000人という構想に代わったためであった。

注1 東京府の「取締組大體法則」は、「西郷隆盛が沖永良部島に流罪となっていた当時、監視役の間切横目（警察官）の仕事をしていた土持政照に警察官心得ともいふべき「間切横目大體」という一文を与え、犯罪者の検挙、取調べがうまいかではなく、犯罪者を管内から出さないようにすることが本来の任務などと書かれていた<sup>394</sup>。」とあるが、この影響と思われるような表題である。

注2 「取締組大體法則」は、明治7年1月27日の「警視廳職制章程并諸規則ヲ定ル」により消滅する。

## 2 「神奈川県邏卒の方法」の導入

(1) 明治5年3月29日東京府へ達「府下邏卒勤方ノ儀自今神奈川県邏卒ノ方法ニ準シ諸事取締行届候様相定事<sup>395</sup>。」として、司法省から神奈川県邏卒の方法によることが示達される。

各地方邏卒規則方法警保寮ノ指揮ニ従ハシム 東京府下邏卒勤方神奈川県邏卒ノ方法ニ準拠セシム  
 明治6年2月18日 ↓ ↓ 明治5年3月29日

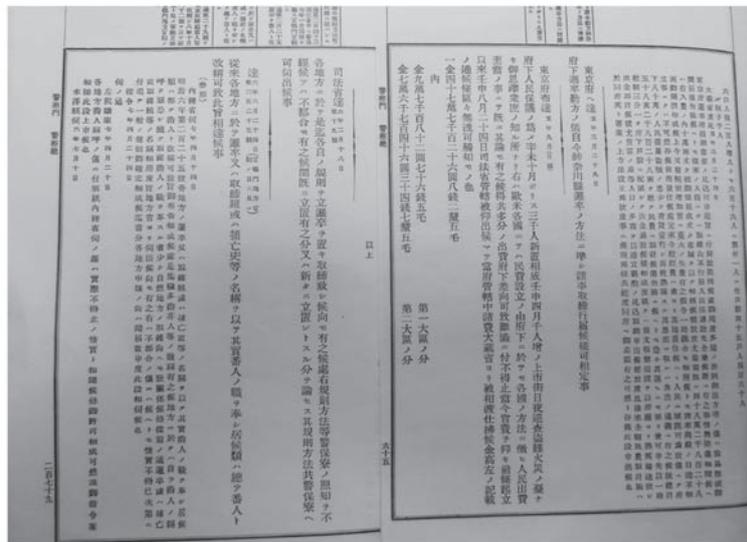


写真 11 自今通達・全国統一通達

(2) これに先立ち、組頭2名が神奈川県に10日間、事前研修のため派遣されている。

明治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

393 『法規分類大全』第一編 警察門—警察総「東京府下ニ西洋ポリスノ方法施行方」47頁

394 武藤誠『明治の炎』啓正社文庫 238頁

395 『法規分類大全』第一編、警察門—警察総 65頁

「季語此度尊県邏卒に模し本府取締改正致したく過日御同僚坂本氏罷越種々後懇話を承り候趣 右に付組の内組頭永田佐平頭小頭松平鎌三郎兩人差立申候間何卒十日計御県下邏卒同様為見習万事お引き回し被下候様御承知下度懇願之至に候。…謹言<sup>396</sup>」

注 桑原は、次項3「〔邏卒〕への改称と川路利良等の任命」の5月13日付の邏卒総長6人の一人である。

(3) 東京府における「ビート制パトロール」の導入

「警視庁史に書かれた発足当時の「勤務方法」は、要員12名を、まず甲の勤務員は往路30分間警らして、交番所に至って1時間立番した後、往路と異なった路線を30分間警らして屯所に帰り1時間待機する。乙丙の勤務員は順次1時間後にこれに倣って勤務する。以後これを繰り返した。即ち交番所に在勤するものではなく、…交番所を中心として…常に警邏している状態であった<sup>397</sup>。」と書かれている。

注 明治7年1月15日東京警視庁設置により東京府下を6大区、16小区に区分、小区毎に屯所を設置、一時間ごとに「交番所」に向けて屯所から出発し・中略…「交番所」は「交代で番をする場所」人通りの多い四辻などの地点を意味し、何の施設も持つものではなかった。」

(第V部第1章第3節第7項2(1) 交番控所、の参考田村正博氏論文の再掲)

これは、

○パークス公使の教示

「別れ引継ぎの官員を廻し、怪しき者を召捕るべきと考える。巡邏の方法は20人程を3組、所々へ配分、昼夜とも廻らせる<sup>398</sup>。」

○「山手外国人居留地取締掟書<sup>399</sup>」に定められた警ら方式

- 一 各国人居留地見廻役頭取六人外二十七人ヲ 終日十一人宵十一人曉十一人二分轄シ
- 一 十一人を二人ッ組合番号ヲ定置 出張ノ節ハ二方二立分レ 一周シテ帰レハ次巡直様巡席ヲ以巡羅斯ヘシ 出張先ハ日本一時間ヲ限り交代ス 其往還途ヲ変ヲ見廻ヘキ事

と酷似しており、「自今神奈川県邏卒ノ方法ニ準シ」が実現されたものであるとともに、大都会ロンドン警視庁のビート制パトロールが、大都会東京にも適合したものと言えよう。

注1 横浜でのビート制パトロールの規則への導入は、次のような経緯にある。  
明治3年2月「巡邏の方法は20人程を3組、所々へ配分、昼夜とも廻らせる。」  
(パークス公使)

396 額賀博愛著『大江天也伝記』大空社161頁、「神奈川県警察史」県警察の誕生219頁

397 『警視庁史』明治編第二節第三勤務及び服制等42～43頁

398 『神奈川県史』資料編15近代・現代(5) 渉外第三編居留地及び外国人取締横浜居留地取締並道路普請掃除一件2月8日、6月7日寺島外務大輔、英国公使対話書782頁

399 『横浜市史』資料編二十居留類「山手外国人居留地取締掟書」30頁

明治3年2月「山手外国人居留地取締掟書」

- 一 山手外国人取締ノ為メ昼夜見廻リ
- 一 終日十一人宵十一人暁十一人二分轄シ・巡邏スヘシ

明治3年8月 関門「掟」「副掟」「昼夜間断なく巡邏すべきこと」

明治3年12月「三府并開港場取締心得」

- 一 持場中其地方ノ規則ニ従ヒ晝夜無間断見廻リ

明治4年10月「取締組大體法則」の取締規則

- 第一則「一 持区中ハ五人宛晝夜無間断巡邏イタシ・」

注2 横浜は、2<sup>番</sup>四方位程度の関内と山手の居留地であり、東京府のように街角を交番所とした運用ではなく、邏卒本営と関門跡の交番所5及び山手屯所と交番所4といった運用であった。

### 3 「邏卒」への改称と川路利良等の任命

明治5年5月13日東京府へ達により邏卒総長以下の官を置き、5月19日東京府達をもって「取締組」を「邏卒」に改称、府下を六大区に区分し、各大区に邏卒総長を置いた<sup>400</sup>。

注 水野元靖、安藤則命、桑原讓、川路利良、田辺良顕、坂本純熙

この時の6人の邏卒総長の一人が、明治2年に西郷隆盛に呼ばれて藩の兵器奉行から東京府典事となっていた川路利良（1834,6,17生まれ）で、外務卿寺島宗則（1832,6,21生まれ）とは同郷の後輩であった。

この邏卒総長任命について警視庁史は、「かくて川路利良をして、生涯を警察に捧げしめることとなった<sup>401</sup>。」と述べている。

「取締組」は、既に述べたように当時の薩摩閥の実力者大久保利通の意見で、「御親兵」が薩、長、土で編成されたように薩藩から2,000人、他藩1,000人という「首都警察」構想に代わったためであるが、西郷隆盛、大久保利通、寺島宗則らの川路への期待は大きいものがあったと言えよう。

そして、首都の邏卒から、中央集権国家の柱として明治5年8月司法省警保寮に移管され、明治6年11月内務省が設置されて、明治7年1月には警保寮が内務省に移管され、東京警視庁が発足する。

その後、西南戦争勃発直前の明治10年1月に東京警視庁が廃止され、内務省警視局が東京の警察事務を直接管理する。

明治10年8月25日には「鹿児島縣ニ警視局出張所ヲ設ケ同縣第四課ヲ閉ツ<sup>402</sup>」と鹿児島県の警察が国の直轄となったことが記されている。

なお、築地居留地は、自治権活動の条約がなく、自治権問題は発生しなかったが、英公使パークスからの警戒要請もあり、維新後もそのほとんどが新政府に引き続き採用と

400 『警視庁史』明治編第一節第一明治新政府樹立と江戸の状態三邏卒時代 29頁、総長は、水野元靖、安藤則命、桑原讓、川路利良、田辺良顕、坂本純熙の6人

401 『警視庁史』明治編第五警察の創設者・川路利良 46～47頁

402 『法規分類大全』第一編警察門一警察総「内務省達乙第七十八號」717頁

なっていた別手組約 200 名が、公使館関係者の個別護衛と関門の警備にあっていたが、明治 5 年の邏卒制度により別手組は吸収、廃止となった。

なお、別手組の活動については、アーネスト・サトウが全国を歩いた際に別手組が複数で警護しており、その日記にもしばしば登場している。

## 第 2 項 他の開港場等

### 1 新潟県

明治 4 年 12 月 19 日新潟縣伺い「新潟縣戎兵ヲ撤シ邏卒ヲ設ク<sup>403</sup>」指令「邏卒組立方見込可申立事」に基づき、開港場につき外国人居留する有により、明治 5 年 1 月邏卒を組み立て取締の方法を設け戎兵ヲ止む。

### 2 函館、札幌

明治 5 年 8 月 15 日開拓使伺「函館ニ邏卒ヲ設ク」により 8 月 30 日伺之通の指令がなされ「市街を三区に分け大邏卒 3、中邏卒 12、小邏卒 36 人が配置され、「函館邏卒規則」が制定されている<sup>404</sup>。

同 9 月 15 日「札幌に邏卒ヲ設ク」の開拓使伺い、同 9 月 18 日伺之通の指令がなされ、同 11 月 4 日「邏卒規則」が制定される。

また、8 年 9 月 22 日根室支庁達により「開拓使管下根室ニ邏卒ヲ設ケ規則ヲ完ム」が達せられている<sup>405</sup>。

函館に於いては、外国人居留地は小規模で、実質的には雑居状態にあったため、後に神戸・大坂の「特権地域」(Extra Territoriality) に倣っての雑居地における治外法権拡大問題が発生する。

### 3 名古屋県

明治 5 年 3 月 29 日神奈川県大邏卒 岡田宗直、名古屋県ポリス基立のため招待に付差遣候事、10 月 15 日「出仕差免候事」<sup>406</sup>。

### 4 長崎県

明治 8 年 7 月 22 日内務省の伺いに基づき、「長崎港居留地取締トシテ外国人 2 名雇入并官費邏卒三十名 (1 等邏卒 4、2 等 8、3 等 12 人) ヲ設ク」と指令されている<sup>407</sup>。

なお、上記指令には外国人邏卒の必要性について、「言語の通ぜざるにより、機を逃し、また、7 年 5 月の英国公使館事件 (第 VIII 部第 1 章第 1 節第 1 項記載) のような外交上の問題を防ぐ趣旨等」も書かれている。

翌年の 10 月には、居留地自治警察が解散され、長崎県の管轄下となった。

403 『法規分類大全』第一編警察門一警察総「新潟縣戎兵ヲ撤シ邏卒ヲ設ク」240 頁

404 『法規分類大全』第一編警察門一警察総「函館ニ邏卒ヲ設ク」243～249 頁

405 『法規分類大全』第一編警察門一警察総「開拓使管下根室ニ邏卒ヲ設ケ規則ヲ定ム」253～256 頁

406 『神奈川県史料』第八巻旧官員履歴 350 頁

407 『法規分類大全』第一編警察門 警察總 衛署「長崎港居留地取締として外国人 2 名雇入官費邏卒三十名ヲ設ク」236 頁

## 第2節 警保寮による「邏卒」制度の指揮統一

明治6年2月18日邏卒規則方法等について、「各地方邏卒規則方法等警保寮ノ指揮ニ従ワシム」が通達され、「各地方ニ於テ是迄各自ノ規則ヲ立邏卒ヲ置キ取締致シ候向キモ有之候處右規則方法等警保寮ノ照知ヲ不經候テハ不都合モ有之候間既ニ立置有之分ハ新タニ立置ントスル分ヲ論セス其規則方法共警保寮ヘ可伺出候事」と全国に布達される。

さらに、6年6月24日「各地方ニ於テ邏卒又ハ取締組或ハ捕吏ノ名称ヲ以テ番人ノ職ヲ奉シ居ル者總て番人ト改称セシム」が通達されるが、神奈川県は除外を申し出る<sup>408</sup>。明治8年には全国的に巡查に改称される。

注 通達は、前掲「自今神奈川県邏卒ノ方法ニ準シ」の左半分に掲載する。

## 第2章 「行政警察規則」による近代警察制度の確立

### 第1節 司法省「警保寮職制及び警保寮章程」の制定

明治5年(1872)8月には司法省に警保寮がおかれ、東京府邏卒を直轄することになり、同年10月太政官布告第17号で「警保寮職制及び警保寮章程」が規定された<sup>409</sup>。

#### 第一章 警保寮職制

第一条 頭、権頭、助、権助、大属以下権小属まで及び大警視、権大警視、権小警視、大警部、権大警部、小警部、権小警部、一等、二等、三等巡查、番人

#### 第二章 警保寮章程

第二条 警保寮ヲ置クノ趣意ハ国中ヲ安静ナラシメ人民ノ健康ヲ保護スル為ニシテ安静健康ヲ妨グル者ヲ予防スルニアリ

第三条 番人ヲ監スル巡查ハ警部之ヲ監シ小警視ハ警部及巡查ヲ監督シ大警視ハ小警視ヲ管撰ス

以下八条まで

となっており「警保寮章程」において、既にフランス型の理念（国中ヲ安静ナラシメ人民ノ健康ヲ保護スル）が導入されていたことと言えよう。

### 第2節 「東京番人」制度の設置

翌6年1月番人制度が施行され、番人10人に1人の警部の下に番人を監視するなどの任務で私服巡查が置かれた。

この制度は、邏卒と併設され、邏卒が巡邏を主とするのに対し、番人は、詰所付近における巡回等で、「巡查」の監督を受けていた。

「東京番人規則」を見ると、「第13条 番人ハ区内ニ育ハレル者ナレハ区内人ヲ雇主ト心得應對挨拶等丁寧ニスヘシ」とある。「旧幕府時代から各町内の自警機関として存在していた、いわゆる自身番の中から番人を採用した。」（内務省史第二卷第四章第二節一 警察官 573頁）

番人制度は、次節で述べるが、川路利良の建議で翌7年2月に「卑弱」であるとして廃止される。

408 『法規分類大全』第一編、警察門一警察総 279頁

409 『内務省史』第二卷第四章第二節一内務省設置前の警察1機構 569～570頁

なお、東京府は、明治3年12月に東京近辺の士族を中心に「取締組」を編成しようとしたが、大久保利通らの反対で「鹿児島県の士族」を中心とした「所謂、邏卒3,000人」に変わり、番人制度も川路の反対で廃止となっている。

### 第3節 行政・司法警察の分離と「警察総規則」案の廃止

司法省では、明治4年12月の神奈川県の邏卒課設置による司法との分離（聴訟課の廃止）を契機として行政制度たる警察と司法制度の分離を進めていた。

また、明治3年以来、反政府の農民一揆が豊後日田、信州松代、奥州胆沢で、4年には福島県で発生し、これには諸藩の藩兵を使って鎮圧が行われた。

政府としては、反乱対策への体制を早急に立てねばならず、この国事犯問題と合わせて司法との分離を図るため、司法省は同6年6月29日フランスの警察制度を全面的に参考とした、「警察総規則」案を策定、太政官に提出された。

しかし、折からの征韓論をめぐっての司法省幹部の下野などから現実化することなく12月には廃案となった<sup>410</sup>。

しかしながら、明治6年6月24日「各地方ニ於テ邏卒又ハ取締組或ハ捕吏ノ名称ヲ以テ番人ノ職ヲ奉シ居ル者總テ番人ト改称セシム」が通達されるなどとは矛盾しており、司法省内部にも混乱があったのではないかと思われる動きである。

この当時は、岩倉使節団へのロンドン交渉での厳しい姿勢からも、日・英関係は相当に悪い時期であったが、従来の経緯や特に、条約改正問題への影響などを考慮すれば、やはり、フランス型の全面採用は困難であったともいえよう。

#### 「警察総規則」案（抄）

第1条 警察ノ趣意ハ国中ヲ安静ナラシムル為ナリ。其警察ニ行政警察・司法警察ノ二様アリトス

第2条 行政警察ハ人民ノ健康ヲ保護シ、国中ノ安静ヲ妨グル者ヲ預防スル者トス

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

なお、「西郷従道がフランス留学経験からフランス制度を兄西郷隆盛に進めたこと、また、政府の官僚は旧幕府臣が多く、これらの親フランス派も多かった<sup>411</sup>。」

また、「廃藩置県前から西洋のポリス制度に関心を抱いたのが西郷隆盛で、彼はフランス留学から帰った弟の西郷従道（明治3年7月帰国）から、フランスにおける制度の採用を勧められ、警察制度を創立する意向を固めていた。当時、隆盛は、近代化に伴う封建武士階級の困窮わけても薩摩藩士族の将来に思いを馳せ、その更生に腐心していたのである。そして、隆盛はポリス総取締役として、ひそかに川路利良（当時兵器隊長）を物色していた（日高節『明治秘史西郷隆盛暗殺事件』昭和13年）<sup>412</sup>。」

410 由井正臣、大日方純夫『官僚制 警察』Ⅳ警察の機構岩波書店 24 警察規則案 313 頁

411 武藤誠『明治の炎』啓正社文庫 221～225 頁

412 梅溪昇『お雇い外国人』講談社学術文庫第三章 警察制度の整備とグローブス 90～91 頁

とも述べられており、これらは近代警察制度の確立に重要な関連を有する事項である。

#### 第4節 警保助 川路利良の重要な建議

川路が訪欧中の明治6年1月には、イギリス自治警察制度に倣った「番人規則」が東京府によって施行され、前記のように同年6月には、従来のイギリス系「邏卒」制度とは異なるフランス系「警察總規則」案が警保寮において提出されるなど、警察制度の構想は大きく揺れ動いていた。

##### 第1項 建議について

###### 1 建議内容の要点

- 内務省による警察管理への賛意と直轄の警視庁及び県警察の設置
- ドイツのように警察が外国事情も探り、内外を治めるべきである。
- 番人制度は（資本主義、民主主義の進んだ）イギリス型であり、かつ、外国人に捕縛されるなど卑弱である。また、疲弊した東京府民に番人費用を負担させるのはやめるべきで、邏卒によるべきである。
- ヨーロッパの多くが兵隊から警察に採用しているように、我が国は武士から採用すべきである。
- 地方の一揆暴動には警察が（小銃を持ち）対応すべきである。

最重要論点は、

「番人ヲ廢シ、邏卒ヲ用ヒ、民費ヲ省キ人心ヲ安スルヲ要ス」

の総括である。

これにより、番人制度の「区民の保護」といった理念と府民への番人制度費用負担が廃され、従来路線の「邏卒」制度と「世の安寧、国事犯対策」制度による方向が決定されたようで、「東京警視廳職制章程并諸規則」の任務に反映している。

第一条 警保ノ趣意タル人民の凶害ヲ予防シ世ノ安寧ヲ保持スルニアリ之ヲ行政警察ノ官トナス

であり、「世ノ安寧ヲ保持スル」は、国家の安寧を最大目標としている。

これこそが当時の暴動、反乱に対する警察としての対応の基本理念を示すものであろうし、建議の「銃器を取りて兵となる」と合わせて、当時の暴動、内乱への対応と維新政府の政権維持への決意が滲み出ている。

イギリス型理念は、「市民の権利保護」であり、フランス型理念は「国家の安寧保持」である。とすれば、これは両者を統一融合したものといえよう。

なお、川路はフランス警察の本質について「仏蘭西ノポリスハ人民保護ノ名ノミニシテ実ハ政府ヲ保護セシムル為ノ者ナリ」とも述べている<sup>413</sup>。

###### 2 注目すべき主張

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。

413 高橋雄豺『明治年代の警察部長』良書普及協会第三部川路大警視の「泰西見聞誌」314頁

「我国各国トノ交際ハ自主独立ト称スト雖モ、其实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り候。」

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。

もちろん、川路は、蛤御門の戦いから維新活動に参加しており、維新の志士として磨かれたものであるとも言えよう。

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」は極めて適切な表現であり、「万国公法」(第一卷第二章第十三節)を読んだ証左を感じさせる。

また、駐屯軍撤退と不平等条約の改正(具体的重要課題は領事裁判権により大きく制約された警察権の完全回復)であり、その中心課題は、近代警察制度の確立であることを明確に述べている。

なお、この部分は、「警視廳史稿」「警視庁史」には、記載されておらず、日本近代思想体系3「官僚制 警察」由井正臣 大日方純夫 岩波書店 229頁に「最近、井上三治氏が「刑法附則 法理百則」と題する写本の中に、提出正本の写しと考えられるものを発見、はじめて建議の全体像が明らかになった(本書が初めての翻刻)。」と記されている。

### 3 内務・外務両卿と川路の関係

見落としてはならないのは、この当時は、国内の一揆・反乱等の危惧に加え、マリア・ルス号事件裁判などから神戸居留地の特権地域化され、翌7年には「横浜の邏卒 100名増員、外国人警保長官」要求が行われるなど、パークス公使による警察権介入が激しくなっていたことである。

このため、外務省は寺島外務卿が前面に立ち、内務省との連携で対応し、一方、警察を所管する内務省へ大久保利通が内務卿として就任し、内務・外務両卿が薩摩藩出身という状況で、かつ、横浜の「邏卒」制度は寺島が外務大輔として深くかかわっていたものであり、川路は同じ薩摩の仲間として両者の意向を考慮しながら明治政府の確立への期待に応えたということであろう。

大久保、川路の密接な関係が「警視庁顧問 P.G. グロース」について記述されている。「明治9年5月、警視庁顧問としてフランスの司法省、警察省に勤務歴の法律家 P.G. グロースが採用される。グロースは、明治6年に横浜の領事館所属の代言人にであったが、都内で発生したイギリス人お雇い技師が日本人女性を暴行した事件で、警視庁側

の代言人を務め、見事に上海高等裁判所での有罪を獲得したもので、このいきさつを明治8年6月に川路が大久保に直接報告した記録があり、こうしてグロースが警視庁に雇われることになった<sup>414</sup>。」

## 第2項 建議と過酷な運命

「地方の一揆暴動には警察が小銃を持ち対応すべき」との建議は、当時の政情には極めて有意義であったが、川路らには過酷な運命となる。

### 1 「別働第三旅団長」の過酷な運命

反乱への対策に憂慮していた政府は、明治7年1月15日国事犯に対する全国的権限を持った警視庁を設置し、川路を警視長に据える。

同年2月には、前司法卿の江藤新平らによる佐賀の乱が発生し、早速、警視庁部隊も出動して軍と共に鎮圧に成功する。

注 佐賀の乱の主某者江藤新平は、川路のヨーロッパ視察を命令した司法卿である。

江藤は、司法制度視察の一行に

「諸君洋行の要は各国の制度文物を視察し、其長を取って短を捨つるに有り。徒に各国文明の状態を学びて悉く之を我国に輸入するを趣旨とするにあらず、故に須らく彼に学習するの意を去り、之を観察批評するの精神を以てせざるべからず。我が国も亦文明の進むに従い、欧米諸国の制度文物を採用して諸政を改善するの要ありと雖も、悉く彼に心酔して其欠点を看破せずんば、折角の制度文物も之を用ゆるに足らざるなり<sup>415</sup>。」

と述べたという。けだし、名言である。

川路もその「建議」、「泰西見聞誌」において「観察批評するの精神」を存分に発揮している。

続いて、神風連の乱（熊本）、萩の乱と続くが、警視庁は情報活動、鎮圧対策を徹底し、大きな成果を上げる。

だが、其の後、過酷な運命が川路を襲う。

川路の建議には、「邏卒は警察を務めるが、已むを得ざれば銃器を取りて兵となる。」とある。

自分の逃げ道をふさいだ川路は、西南の役に陸軍少将兼務となり、「別働第三旅団長」として大恩人である西郷隆盛の征伐に赴くことになる。

川路の「別働第三旅団」は、薩摩藩出身者も多く、恩人、同朋と相打ち「屍晒すは城山に」の悲劇であったろう。

警視庁史には「西郷の恩義を誰よりも深く感じていたが、大義名分の上に立って敢然と事故の信念を貫き通したその胸中、感慨無量のものがあつたに相違ない。」とあるが、如何にも無残である。

414 梅溪昇『お雇い外国人』講談社学術文庫 96 頁

415 高橋雄豺『明治年代の警察部長』良書普及協会第三部川路大警視の「泰西見聞誌」215 頁

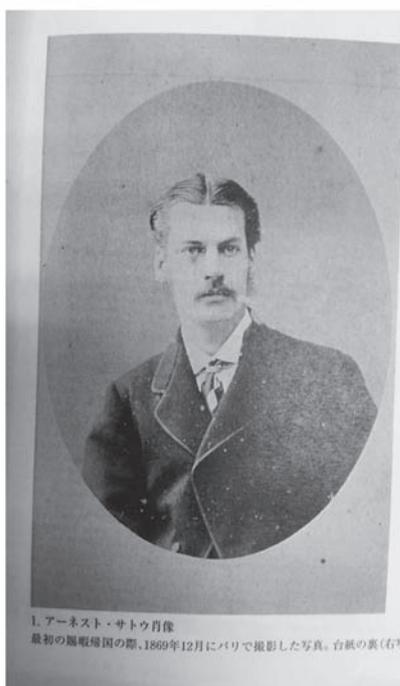
大義に泣いたのは、川路ばかりではないだろう。政府軍はかねてから薩軍を圧倒していたが、川路は病を得て7月に帰京する。9月に西郷が城山の露と消えるのを見るには忍びなかった心が、重い病となったのであろう。

翌年、再度、警察制度研究に欧州へ向かうが、パリから病で帰国し、明治12年10月13日46歳という若さで、警察権の完全掌握をさきがけとして主権を回復し、独立した日本を見ずに他界した。

注 墓地は、東京青山墓地、大久保公墓にほど近い第4号区に付んでいる。

なお、付け加えればこの西南の役の戦いは単なる内乱ではない。条約改正と日本の独立へ向けた最後の戦いであったとも言えよう。

また、西郷隆盛が征韓論の分裂から薩摩へ帰る際、知己のアーネスト・サトーを訪ねた日の事がサトー日記の1877.2.11付けに記録されているが、「簡単な別れの言葉だけであった、部下20人の他、監視人が多数いた。」旨が記載されている。



1. アーネスト・サトー肖像  
最初の薩長征伐の際、1869年12月にパリで撮影した写真。台紙の裏(右)

## アーネスト・サトーが、西郷との別れ をつづった日記(1877, 2, 11)

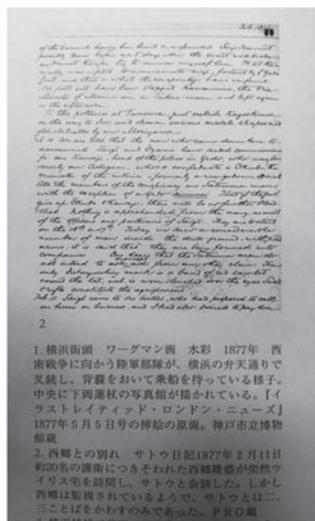


写真 12 アーネスト・サトー日記

## 2 「新選旅団」の活躍と悲劇

なお、西南の役では、前島密の発案で東北方面の士族を中心に、内務省に警察官として採用された者が「新選旅団」として、川路の建議による小銃を持ち、陸軍軍人として役に赴いた。

これ以前に徴兵された町民、農民は、薩摩の抜刀隊の突撃に小銃、大砲を捨てて逃げたというのが、「新選旅団」はこれに対峙し、戦果を挙げる。

しかし、横浜への帰路、乗船を襲ったコレラにより、多数の死者が横須賀の海岸近く

に葬られることになり、これも大きな悲劇であった。

現在は田浦警察署管内に移され、地域住民、警視庁、同警察署の手により「官修墓地」として船員を含めた48柱が慰霊されている。

なお、新選旅団に神奈川県から応募した者はごく少なかったようで、小田原地方から1人程度が記録されているが、終結後、他府県からの帰還者が神奈川県警察に採用されている。

また、パークス公使は、「横浜から鹿児島へ何人行ったのか、横浜を手抜きされては困る。」旨を寺島外務大輔に述べていた。

## 第5節 内務省の設置と「内務省警保寮事務章程」の制定

川路の建議と並行して従前から検討されていた内務省設置が進み、明治6年11月10日に設置される。

当時は、征韓論の分裂から11月2日に参議会議に新設案が上程されたが、西郷隆盛配下の近衛軍人が続々と辞表を提出、天皇の諭戒まで出る状況となっていた<sup>416</sup>。

そして、明治7年1月14日「内務省警保寮事務章程」が策定される。

「全15条からなるが、とくに次の四ヶ条に注意すべきである。」(中原英典)

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シ、或ハ放蕩淫逸ヲ制シテ風俗ヲ方正ニスル等ノ事件ハ、実際ノ当否ヲ配量シ処分ノ法案ヲ具シ、卿ノ差図ニ由テ之ヲ処置ス

第四条 各地方、警部巡查番人等ノ員数ヲ定メ、及ヒ其俸給ヲ人民ニ賦課スル等ノ事ハ、其方法ヲ審案シ卿ノ指示ニ従テ之ヲ処置ス

第六条 司法検事ノ吐示アルトキハ勿論、タトヒ吐示ナキモ、時トシテ探索逮捕等司法警察職ニ続スル事務兼行フコト得ヘシ。

この章程については、「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。」と中原英典氏は述べている<sup>417</sup>。

なお、「健康を看護する」が所掌事務とされたことで明治初年の全国的コレラ多発で、その措置に当たった多くの警察官が犠牲となったことは忘れてはならない。

## 第6節 警視庁の設置と「東京警視廳職制章程并諸規則」の制定

続いて、明治7年(1874)1月15日設置、1月27日には内務省から「東京警視廳職制章程并諸規則<sup>418</sup>」が達せられた。

### 第1項 規則の概要

川路利良が建議で述べた番人廃止による「邏卒制度への収斂」と、「人民の凶害予防、世の安寧の保全」への国事犯条項が、

416 『内務省史』第一卷内務省設置の経緯 63頁

417 中原英典『明治警察史論集』良書普及協会一左院における行政警察規則案審査 10頁

418 内務省警保局『廳府県警察沿革史』其ノ一7頁

## 第一章 職制 長

国事警察ノ事ニ就キ直チニ正院ノ指令ヲ受ルコトアルヘシ

諸省卿ノ命ヲ奉シ又ハ使府長官ノ付託ヲ受ケ其権ノ警察ヲ行フ

第二条第四 「国事犯ヲ隠密ニ探索警防スル事」

と明記された。

第一章職制 第二警視廳章程、第三章本廳分課、第四章各大区出張警視職制、第五章小区詰警部職制、第六章一等級巡查職制、第七章巡查規則

からなり、基本任務を定めた第二章は、次節の行政警察規則の前提とも言えるもので、警保寮事務章程とも条文はほとんど同じである。

但し、職制では、警視、警部、巡查が規定され、明治8年以降に全国的な適用となるものの先駆けであった。

「第二章 警視廳章程」

第一 警保ノ趣意タル人民の凶害ヲ予防シ世ノ安寧ヲ保持スルニアリ之ヲ行政警察ノ官トナス

第二 其職ヲ大別シテ権利健康風俗国事ノ四件トス

一 人民ノ権利ヲ保護シ營業ニ安ンセシムル事

二 健康ヲ看護シ生命ヲ保全セシムル事

三 放蕩淫逸ヲ制シ風俗ヲ正シフスル事

四 国事犯ヲ隠密ニ探索警防スル事

第2項 「上海邏卒規則」からの条文採用

注目すべきは、第七章巡查規則は、条文の大多数が「上海邏卒規則」から引用されていることであり、下記のような同一条文の例がみられる。

なお、明治8年以降施行される行政警察規則も同様であり、併記する。

### 1 管内実態掌握の条文

(1) 上海邏卒規則 (法規分類大全第一編警察門75頁中段)

「邏卒ハ持場中ノ往来筋町名諸官廳等ヲ残ラス承知ノ事ハ元ヨリ其任タルヘキ事」

「邏卒ハ持場中ノ各屋ノ居民ヲ悉ク承知致シ居リテ其家ニ過失アルトキハ行テ之ヲ咎メ救助ヲ請ル時ハ行テ之ヲ救フヘキ事」

(2) 警視廳巡查規則の持区の実態掌握条文

第四条 持区内ノ大小往来筋及ヒ諸官廳等ヲ盡ク承知スヘシ

第五条 持区内ノ戸口男女老幼及其職業平生ノ人トナリニ到ル迄ヲ詳知シ若シ無産體ノ者集合スルカ怪シキ者ト認ルトキハ常ニ注意シテ其挙動ヲ察ス可シ

(3) 行政警察規則の持区の実態掌握の条文

第四条 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

第五条 持区内ノ戸口男女老幼及其職業平生ノ人トナリニ到ル迄ヲ詳知シ若シ無産體ノ者集合スルカ怪シキ者ト認ルトキハ常ニ注意シテ其挙動ヲ察ス可シ

## 2 非番の呼び出し

「邏卒非番ノ時タリトモ臨時呼出サル、事故之アルトキハ何時モ其場ニ赴クヘク且急速ノ間ニ合ヘキ様平生心掛ケノアルヘキ事」

### (1) 警視庁巡查規則

第九条 非常ノ時ハ非番タリトモ合図アルカ又ハ臨時呼出ヲ受レハ早速其場ニ句付ヘク平常其心掛ケアルヲ要ス

### (2) 行政警察規則

第九条 非番タリトモ合図アルカ又ハ臨時呼出ヲ受レハ早速其場ニ句付ヘク平常其心掛ケアルヲ要ス

## 上海邏卒規則



写真 13 上海邏卒規則一部の条文

# 警視廳章程、巡查規則 1

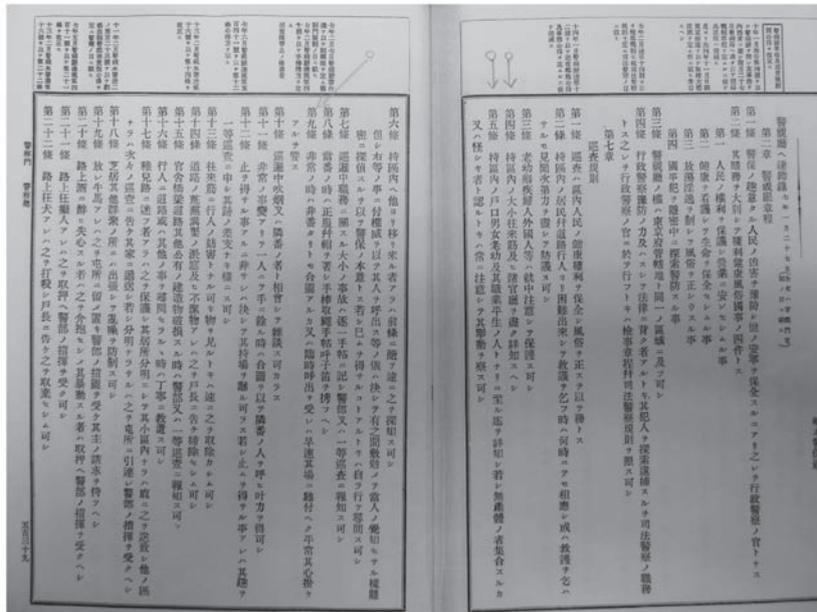


写真 14 警視庁章程、巡查規則

# 警視廳「巡查規則」 2

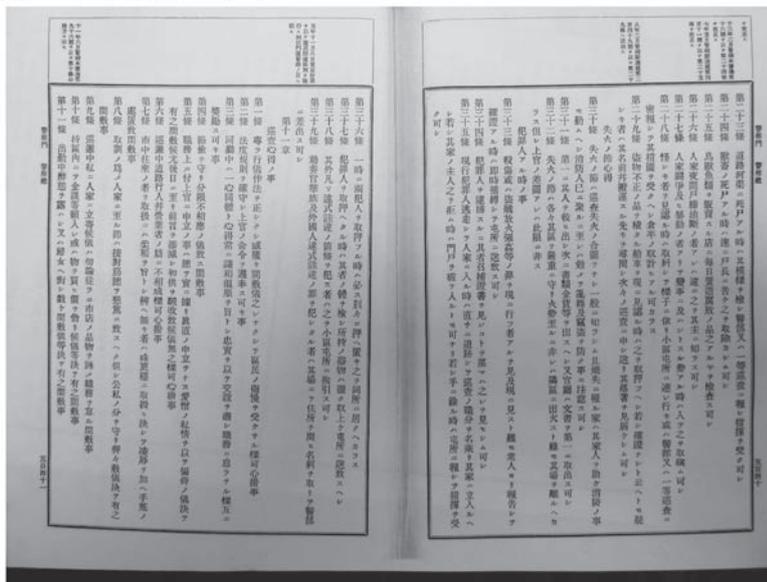


写真 15 警視庁章程、巡查規則

### 警視廳「巡查規則」3

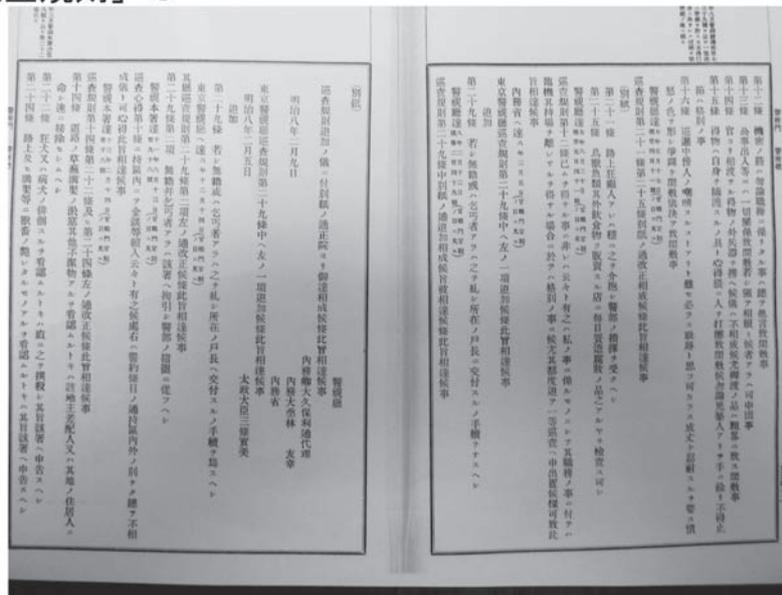


写真 16 警視庁章程、巡查規則

#### 第3項 各条文の概括的な比較検討

東京警視廳職制章程并諸規則の各条文を「邏卒職務規則、行政警察規則、警察總規則案、上海邏卒規則、東京番人規則、邏卒大體法則」と概括的に比較検討した結果は、下表のとおりである。

表7 「東京警視廳職制章程并諸規則」の出典検討概括表

凡例 ◎全く同じかほとんど同文 ○ほぼ同文 □同一趣旨

△横浜の旧「居留地取締規則」と同一

東京警視廳職制章程并諸規則 7.1.27 内務省		邏卒職務 規則 6.6 上申 7.6.1 仮施行 神奈川県	行政警察 規則 8.4.1 施行 内務省	警察總規 則案 6.6.29 警保寮	上海邏卒 規則 5.10.25 神奈川県 上申	東京番人 規則 6.1.25 東京府	邏卒大體 法則 4.11.23 東京府	
	条	要旨						
第二章 警視廳章程	1	人民の凶害予防、安寧保全	□	◎	○	○ 74	□	
	2	1 人民ノ権利防護、營業安シ	○△	○	○	○ 74		
		2 健康ヲ看護、生命保全	○	◎	◎			
		3 放蕩淫逸ヲ制シ風俗正シ	○△	◎	◎			
	4 国事犯を隱密に探索警防		◎	○				
第三章 管轄は東京府	3	管轄は東京府						
	4	行政警察の予防力及ばぬ場合の司法警察の職務		◎	◎	○ 74		
	第七章 巡查規則	1	人民の権利健康保全、風俗正	◎	◎		○ 74	
		2	居民等の救護措置	◎	◎	◎	○ 75	□ 8.9
	3	老幼、廢失、婦人等の保護		○			□ 25	
	4	持区内の道路等の詳細掌握		○	○	◎ 75	□ 10	
	5	持区住民戸数、男女等掌握	◎△	◎		◎ 75	□	
	6	転入者の掌握	◎	◎				
	7	事件事故の記録と報告					□ 76	
	8	制服、手棒、取縄、呼子笛					◎	
	9	非番呼び出しの心掛け	□	◎		◎ 68	○ 6	
	10	巡邏中、喫煙、雑談禁止				○ 76		
	11	応援依頼						
	12	持場を離れないこと				◎ 75		
	13	往来妨害物の速やかな排除	◎△	◎	□	○ 81	□ 20	

14	道路の破損、汚物等の連絡	◎	◎	□	○ 80		
15	橋梁公共物破損の報告		◎				
16	丁寧な地理教示	◎	◎		◎ 76		○
17	迷子の保護	○	◎				
18	芝居等群集場所への出張	◎	◎	□		□ 26	
19	放れ馬の措置	◎△	◎		◎ 83	□ 27	○
20	酩酊者の取り扱い	◎	◎		◎ 80		○
21	精神異常者の措置	◎	◎			□ 28	
22	狂犬の措置	◎	◎			□ 30	○
23	道路等の死体の臨検と報告	◎	◎	○		○	
24	動物の死骸等の戸長へ連絡	◎	◎			○	
25	飲食物販売の腐敗等の検査		◎	◎		□	
26	夜間無施錠人家の連絡	○	◎		◎ 76	□	□
27	闘争の取り鎮め				○ 81		
28	不審者の同行、倉卒の取計い	○△	○	○	◎ 76	□ 39	
29	不審者の引継ぎ				◎ 76・79		
30	火災発生時の措置	○△	◎	□	◎ 77	□ 42	
31	同救出順序		◎		◎ 77		
32	隣区の火災への対応		◎		◎ 77		
33	現行犯逮捕		□		○ 79		
34	召捕書				◎ 82		
35	現行犯の追跡、立入要領		□		◎ 78		
36	共犯の分離留置				○ 73		
37	逮捕者の身体搜検				◎ 79		
38	違式条例違反者の留置				○		
39	勅奏任官、外国人の扱い	◎					
自守規則の内9条	5	巡邏中行路、営業の妨害禁		○			
	6	地理教示等丁寧に		○			
	7	人家立入は懇切丁寧に		◎			
	9	巡邏中私用の人家立寄禁止		◎			
	10	持区では借金、前借等禁止		◎			
	11	飲酒勤務、婦女戯禁止		◎			
	12	職務上の機密の保持		◎			
	13	訴訟、喧嘩等に関係禁止		◎			
15	官給以外の武器携帯禁止等		◎				

	◎	15	34	5	16		1
	○	7	6	6	12	3	6
	□	2	2	4	1	13	2
	計	24	42	15	29	16	9

注 上海邏卒規則の数字は、「法規分類大全」の登載頁を表す。

注 東京番人規則の数字は、条を表す。(東京番人規則細則)

## 第7節 「行政警察規則」の制定と英・日・仏の治安維持文化の融合

1 明治6年から検討されていた警察運営の基本規則は7年9月23日太政官に伺い出て明治8年3月7日に「行政警察規則」として、太政官達で公布される。

明治8年(1875)4月1日施行、邏卒から巡査へ、警察掛が警部へなどの一部改正と「警部勤務ノ事」の追加などが行われながら昭和の戦争の終結まで効力を有していた<sup>419</sup>。

この規則の特徴は、「内務省警保寮事務章程」、「警視廳職制章程并諸規則」を下地として、これらと同様に

「警察総規則案」(仏系)から「国事犯」・「健康」条項

「上海邏卒規則」(英系)・「邏卒職務規則」(神奈川県)から「予防警察」「警察実務」条項

が、さらに、

「自守規則」(東京警視庁)から「規律」条項

注 明治7年2月の警視廳達「巡査の心得の達」により「取締組大體法則」の「自守規則」の継続が示されている。

が採用されており、元の規則と同一の条文も多数あるということである。

いくなれば、英、日、仏の警察文化の融合と言えるものであろう。

なお、「第V部第2章第2節邏卒制度の完成第3項異文化との融合」においても記したが、武藤誠氏が、

「我が国の警察の特徴は、古代から一貫して先進国の長所を摂取し消化して来たものである。新しいものを取り入れたからといって、これまでのものを棄て去ったわけではなく、それまでの伝統の上に更に新しいものを注入した方法で発展してきたのである。」(『明治の炎』啓正社文庫はじめに)

「先進国から学ぶべきところは躊躇なく取り入れて消化し、より成長した姿となって、発展を続けている。」(『明治の炎』啓正社文庫我が国の警察の特徴145頁)

と述べていることをここに紹介したい。

## 2 「行政警察規則」条文

### 第一章 警察職務之事

第1条 行政警察ノ趣意タル人民の凶害ヲ予防シ世ノ安寧ヲ保持スルニアリ (上海邏卒規則三 邏卒勤方心得ノ事と同趣旨)

419 『内務省史』第一卷第四章第二節三行政警察・司法警察の確立行政警察規則 579～583頁

第2条 各府（東京府ヲ除ク）県長官其事務ヲ提掌シ、大属以下ヲ分テ警察掛トシ、之ヲ專掌セシメ、便宜各所へ出張シ、邏卒ヲシテ各部ニ分派シ、巡邏查察セシム。

第3条 其職ヲ大別シテ四件トス

防第一 人民ノ妨害ヲ防護スル事（上海邏卒規則三 邏卒勤方心得ノ事と同趣意）

第二 健康ヲ看護スル事（警察総規則案第2条前段と同条文）

第三 放蕩淫逸ヲ制止スル事

第四 国法ヲ犯サントスルモノヲ隱密中ニ探索警防スル事

（警察総規則案第2条後段と同趣意）

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（警察総規則案第3条と同条文）

第5条 略 派出官員ノ集合教養

第6条 略 警部等ノ職務

第7条 略 非常事件ノ警保頭ヘノ報告

第8条 警察官吏ハ公同一般ノ利益ヲ図リ、一家隱微ノ小悪ヲ発ク可ラズ。且一己ノ功ヲ貪リ警察一般ノ目的<sup>あやま</sup>愈ル可ラズ。

第二章邏卒勤方之事 略

第三章邏卒心得之事 略

注1 神奈川県「邏卒職務規則」は、明治6年6月には「警保課職制」及び「邏卒職務規則」等を改正すべく、警保寮に上申したが、回答は保留されたため、7年1月に内務省が発出した「東京警視廳職制章程并諸規則」を参考に一部改正を行い、明治7年5月28日再度上申を行い<sup>420</sup>、司法警察にかかる部分を除き、6月1日から仮規則として施行、翌8年3月に行政警察規則の公布までの暫定運用となっていた。

この再上申について中原英典氏は、「章程に基づき取捨を加えたところがあるが、なお、同県独自の色彩も有していて興味深い」と述べている<sup>421</sup>。

「事務章程」を参考に一部改正したというが、第一章警察職務之事などは、「事務章程」とは全く異なる部分が多く、「健康」条項が加えられた程度である。

「上海邏卒規則」の条文は先に導入したと考えられるが、明治6年の上申文が不明なため何れが出典なのか判断は難しく、さらなる研究を要する。

注2 上海邏卒規則は、犯罪予防を中心とした活動の具体策を縷々精密に述べている他、持ち場を離れないこと、貴賤に関わらず丁寧な対応などを具体的に規定し、「勉強と昇進、勤務怠惰等への懲戒免職、身体操練、賞金制度、医療制度、相互扶助積立金制度」などにも及んでおり、大変進んだ規定であったことがわかる。

### 第8節 第一回地方官会議の開催

明治8年6月20日から7月17日にかけて、佐賀の乱などで1年延期になっていた第一回地方官会議が開催され、『地方警察議問ニ付議案』（第一条警察費、第二条定員、第三条邏卒の採用基準<sup>422</sup>）が討議され、それまで三府開港場に限定されていた、西欧のポリス制度に範をとっ

420 『神奈川県史料』第一巻制度部 職制（明治1～7年）130、136頁

421 中原英典『明治警察史論集』良書普及協会一左院における行政警察規則案審査4～5頁

422 『新修氏神戸市史』歴史編IV 近代現代 第一章I 第一節近代都市機構の整備6頁

た近代警察制度が第一回地方官会議を契機に格段に進むことになる。<sup>423</sup>。

なお、本章は、「邏卒規則」から「行政警察規則」への近代警察制度が確立される段階であり、本稿の主たる目的である「創設の研究」からはやや離れるので、第6節第3項「各条文の概括的な比較検討」と記したように、詳説は別稿としたい。

## 第Ⅷ部 条約改正と居留地の消滅

### 第1章 条約改正交渉

#### 第1節 日・英関係の対立

##### 第1項 日・英関係の危機的状況

明治5年11月、岩倉使節団のロンドン交渉で、「一旦外国に譲り渡した権利の回復がいか  
に至難の業か」との教訓を得たが<sup>424</sup>、これを機に両者の対立が深まる。

明治6年12月20日寺島外務卿は、英公使パークスに対し、ロンドン交渉でイギリス側が  
第一に要求した日本国内の通行権に対し、「そもそも、Extra Territoriality すなわち地方管  
轄外の特権を外客に付与し、而して内地旅行及び貿易の権理を許可するは何れの国たりとも  
行政上一大弊害を生ぜざるを得ず」として、「特権地域」の撤廃を条件に認めるとい  
う極めて強い姿勢を示した<sup>425</sup>。

明治7年4月8日の英国公使館員アーネスト・サトウの従者逮捕事件、続いて同7年5月  
6日の英国公使館建築現場での職人の放尿とこれを取り押さえようとした警視庁巡査に英国  
人が阻止しようとして紛争となり、公使館内でこの英国人を拘引した事件などから日・英関  
係は幕末以来最も危機的な状況となっていた<sup>426</sup>。

注 明治9年9月ロンドンへ賜暇帰国中のサトウは、英外省のアジア地域米担当首席補佐  
官P.W. カリーとの夕食後の会話でカリーが「いつかは外国人に対する裁判権を獲得でき  
るという希望を、日本人に伝えるべきであろうか。」との質問に「仮にイギリス政府が断  
じて裁判権を譲り渡さない積りでいる場合でも、いつかは裁判権を獲得できるという希望  
を彼らに抱かせるのが、礼儀にかなったやり方だと思う。」と述べている<sup>427</sup>。

このような中で、明治12年11月19日付井上外務卿から在英公使森有礼宛に

「英公使パークス氏は、…在日英国人は日本政府の法則を順守するに及ばず、唯英法の  
みを順守すべきなりとの説を主張し、これがため我が国の諸法令、銃獵規則、水先案内、  
その他我が国の行政上不可欠な法・規則まで英人に順守せしむる能はざるの勢いに至れ  
り…」

423 『新修氏神戸市史』 歴史編Ⅳ 近代現代 第一章Ⅰ第一節近代都市機構の整備 3～5頁

424 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 11 北京交渉』朝日文庫余震 151～152頁

425 『大日本外交文書』第六卷外国人内地旅行に関する件 内地旅行不許可の儀 692頁

426 小風秀雅「英・仏駐屯軍撤退期の国際関係」横浜開港資料館『横浜英・仏駐屯軍と外国人居留地』  
321頁

427 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 12 賜暇』朝日文庫賜暇（続）171頁

と訓令している<sup>428</sup>。

## 第2項 パークス公使への評価とその死

パークスの対日恫喝外交に対しては、部下のアーネスト・サトウからも批判が出ていたのであり、「恫喝の時代は終わり、精妙な術策 (finnes) の時代が来たがパークスは少しもわかっていない。」と批判していた<sup>429</sup>。

また、後年にサトウは「明治6年以降のパークスに対する日本政府の態度は不信の一語に尽きており、日本政府は台湾問題では彼の助言と反対の事を実行し、中国との条約交渉も同様で、アメリカとは秘密に関税交渉をおこなっている<sup>430</sup>。」とも述べていた。

これ等の経過を見てもパークスは、イギリスの国益を徹底して擁護するという点で、いわば不屈の闘志を発揮する人物であり、イギリス商人から熱烈な支持を受けていた所以でもある<sup>431</sup>。

なお、外交官として1865年(慶応元年)7月から1883年(明治16年)砲艦外交を交え、不平等条約である「改税約書」及び「兵庫・大阪規定書」並びに「横浜外国人居留地取締規則」締結という外交的勝利と明治維新にまで影響を及ぼした最も老獪な公使であった。

なお、パークスは、寺島外務卿を「狡猾な人物」(パークス伝)と評しているが、それはすなわち好敵手であったという評価に聞こえるのではないか。

しかし、元外務大臣林薫のようにパークスを評価する意見もある<sup>432</sup>。

「パークスは公正なり パークスは性急なる人にて、日本人を啓発指導して文化の域に進め、其の工業貿易を発達せしめるを以て英国の利益となし、誠心誠意その目的を達するを務めたる人なり。故に日本人に対しては、往々姑が新婦を呵責するが如き態度あり、依って異憚嫌厭たる状ありたけれども、或る他の公使の如く其の身の地位を利用して、自身又は知人の為に私を営める跡なし。故に、其の日本に居たる間は我国人に悪まれたけれども、北京に転勤の後に至りて、頗る追慕せる所となれり。」林薫回顧録

パークス公使は、明治16年(1883)7月、駐清国公使へと栄転するが、その2年後に北京に於いてマラリア病で客死する。

なお、日・英関係が好転するのは、明治23年ロシアのシベリア経営、南下方針とドイツの極東進出への対抗として、イギリスが日本との接近を求めて以降となる<sup>433</sup>。

## 第2節 条約改正交渉の状況

### 第1項 イギリスとの交渉

#### 1 イギリスの条約改正に対する見解、方針

428 大山梓『日本における外国人居留地』広島法学/広島大学法学会〔編〕二外国人居留地と自治行政権 35頁

429 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄 11 北京交渉』朝日文庫余話 107～112頁

430 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄 11 北京交渉』朝日文庫余話 110頁

431 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄 14 離日』朝日文庫パークス 224頁

432 由井正臣校注林薫回顧録『後は昔の記』平凡社「パークスは公正なり」183頁

433 『横浜市史』第四卷下第四編第二章第四節四条約改正反対運動の本国における反響 416～421頁

維新前、討幕派は、「条約改正」を叫び始め、維新後は新政府の標榜するものとなるが、ここで、イギリスの条約改正に対する見解、方針を見てみよう。

#### (1) 公式見解

「現行の条約は、将軍とだけ結ばれているのではなく、日本と結ばれている。」としており<sup>434</sup>、条約の勅許は天皇による批准であると解釈されていた<sup>435</sup>。

#### (2) 利権拡大の方針

「第1部第1章第2節「条約利権の拡大方針」について」で、述べたように、また、次に述べる岩倉使節団のロンドン交渉時にパークス覚書として、具体的に示されている。

### 2 ロンドンにおける予備交渉

1872年(明治5年)11月22、27日の岩倉使節団による英外相グランビルとの会談では、駐日公使パークスが外相へ「パークス覚書」を提出し、

「①日本内地旅行の自由化②沿岸貿易への参加③外国資本の使用④関税率の改訂⑤税関行政の改善⑥関税、保税制度の改善⑦トン税及び灯台⑧国内通貨⑨国内法廷⑩外国人居留地の自治政府⑪港湾規則⑫政府館員の貿易に対する干渉」

の12項目を挙げている。

注 ⑩については、「第I部第2章第1節「外国人居留地の自治行政府」政策について」を参照のこと。

最初の3項目は日本政府が譲与すべきとするもので、外国人居留地の自治政府などは上記(2)で述べた利権拡大を目指すものであった。

イギリスは、強硬に内地旅行、沿岸貿易の自由化を強く求めたが、外務大輔から駐英公使として着任した寺島宗則が、「それにはまず現行条約における領事裁判権の撤廃が不可欠だ。」とやり返し、さらに「遊獵規則、神戸の居留地外の居住外国人の地代不払い。」などの実例をあげて徹底的に反論に及んで我が国の主権を主張した<sup>436</sup>。

注 ロンドンにおいて、木戸孝允、大久保利通は警察裁判所(Police Court)を視察している<sup>437</sup>。

### 第2項 イギリスの内地旅行規則案の提示と日本の拒否

岩倉使節団は、ロンドン交渉で、「一旦外国に譲り渡した権利の回復がいかに至難の業か」との教訓を得たが、これを機に両者の対立が深まったことは既に述べたとおりである。

注 慶応3年2月7、8日公使ロッシュは、大阪城謁見に先立ち親密な関係の慶喜との私的会見の際、「各国条約御取結びの節は、後来の利害を深く御存知これなく、やむを得ざるの勢にて候えども、一旦条約御取結びの上は河流の帰らざるが如く、天の力にも挽回の義は相成らず候<sup>438</sup>。」と述べたことが現実となったのである。

434 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫 130～131頁

435 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫 260頁

436 犬塚孝明『明治外交官物語』吉川弘文館 68頁

437 萩原延壽『遠い崖—遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄9 岩倉使節団』朝日文庫岩倉使節団 310頁

438 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄4 慶喜登場』朝日文庫謁見 324頁

明治6年12月20日、外務卿寺島宗則は英公使パークスが主導した旅行制限撤廃への「内地旅行規則案」に対する覚書で

「Extra Territoriality、即ち地方管轄外の特権（治外法権）を外客に附与し、而して内地旅行及び貿易の権理を許可するは、何れの国たりとも行政上に於いて一大弊害を生ぜざるを得ず。蓋し独立不羈の国は、各国交際の法に於いて一日も之を許さざるものにして欧米各国の間、未だかくの如き例あるを聞かず。」（「第VI部第2節第6項 特権地域化に対する当時の外務卿の認識」の再掲）

と治外法権を有する間は、旅行制限を緩めないとの断固とした原則を伝えている<sup>439、440</sup>。

### 第3項 歴代外相による取組み

歴代の我が国外相は、様々なアプローチで改正を図り、寺島外務卿の後任、井上馨外務卿は、行政権回復（ただし警察行政に力点を移した）を進めるが、交渉は難航する。

警察行政は一般外国人の日常的な権利にかかわるものである上に、表面上、法権を掲げたことが反対の口実を増やしたため<sup>441</sup>、以後、地方警察規則として、領事裁判権との区分を計り、日本側の裁判権とするなどの案が議論されるが、パークス公使の強い反対などから容易には進まなかった。

### 第4項 横浜居留民の条約改正反対集会と日本国民との対立動向

明治23年7月、青木外相の「立憲制度と治外法権は両立しない」との法権回復を中心とした条約改正案に対し、関税率などの商業上の利権を継続しようとするイギリスは、領事裁判制度の廃止に5年後の廃止で同意しようとしていた。

これを知った横浜居留地の外国人は明治23年9月11日350人が山手公会堂に集まり、イギリス政府の方針に反対する決議を満場一致で採択した<sup>442</sup>。

これに対し、在京の壮士組錦旗社、横浜の「横浜同盟会」などが居留民に対する抗議書簡の送付、集会が行われ、居留民指導者は死ぬといったような演説により、警官に中止させられるような過激なものとなった。

このために、横浜居留地警察署は非常線を張り、要点に巡查を配置し、居留民幹部にも護衛が付く事態となった<sup>443</sup>。

しかし、ロシア、ドイツのアジア進出に対して、イギリスは新しい極東政策の必要性に迫られ、対日接近策となり居留民の庇護者であったパークスも明治16年に駐清公使へと転出、居留民の主張はイギリス政府から無視されることとなる<sup>444</sup>。

### 第5項 神戸・大阪居留民の動向

神戸・大阪居留地においては、当初反対署名を行っていたが、神戸商業会議所会頭英人

439 萩原延壽『遠い崖—遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄10大分裂』朝日文庫大分裂 133頁

440 『大日本外交文書』第六卷外国人内地旅行に関する件 内地旅行不許可の儀 692頁

441 五百旗頭 薫『条約改正史』有斐閣第一部第2章井上外務卿と警察行政 91～94頁

442 『横浜市史』第四卷下第四編第二章第三節居留民の条約改正反対集会 363～391頁

443 『横浜市史』第四卷下第四編第二章第四節三条約改正反対集会後における居留民の動向 409～413頁

444 『横浜市史』第四卷下第四編第二章第四節四条約改正反対運動の本国における反響 417～421頁

ヒューズは、「条約改正に反対する必要がない」として公開の抗議集会の議長を拒んだことから、私的な集会に代わり、横浜の条約改正全面反対の決議に比し、穏やかな表現となった<sup>445</sup>。

## 第6項 明治期における近代警察制度の諸相

### 1 国内の諸相

#### (1) 外交的な側面

不平等条約改正への近代化政策という側面においては、開港場における警察制度が、その重要な位置づけにあった。

明治17年5月の全国警部長詢問会（警察本部長会議）で井上外務卿は「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。」と警察の近代化は条約改正交渉の成否と深い関係があると述べ、さらに全国開港場の警部長を私邸に招き懇談している<sup>446</sup>。

#### (2) 統一集権国家への内政的側面

統一集権国家への「官僚制」という意味では、第七部第1章第1節第1項で述べた明治4年11月23日設置の東京府における鹿児島からの2,000人を中心とした「取締組」（いわゆる邏卒）が中央集権国家の軍、警察という2本の柱の一つであったことであろう。

#### (3) 行政・民政的な側面

近代国家にとって行政警察機構の確立の意味は、治安機構の確立の意味にとどまるものではなく、一般行政機構確立の前提としての意味が大きかった。

近代国家の行う「人民の保護」のための行政は、封建領主の行う消極的な社会における内済機能の存在を前提とした政治とは異なり、余りに積極的に市民生活に関与していくゆえに、一つとして、市民の間に利害の対立を起ささないものはないからである。道一本引くにしても学校一つ建設するにしても、市民の利害はお互いに激しくぶつかり合う。対立があればそれを抑止する力が必要となる。だから行政警察の整備をまっしてはじめて一般行政は確立するのである<sup>447</sup>。

### 2 海外における日本の租界と領事館警察

我が国の外務省では、横浜居留地における近代警察のノウハウを活かして、他国同様に韓国、中国の領事館において「外務省警察」（領事館警察）を明治13年（1880）から戦前まで設置し、最大3,500名の警察官を配置・運用していたことは、荻野富士夫著「外務省警察史」（校倉書房）に詳細に述べられている<sup>448</sup>。

また、戦前の中国には、西洋の進出国の後追いで明治28年（1895）から重慶、沙市、

445 『横浜市史』第四巻下第四編第二章第四節三条約改正反対集会後における居留民の動向 409 頁

446 神戸市史要『神戸の歴史』第14号昭和61年2月草山巖「神戸外国人居留地をめぐる警察問題」

447 『新修神戸市史』歴史編IV近代・現代第一章第一節2 地方行政機構の確立 8 頁

448 荻野富士夫著『外務省警察史』校倉書房

杭州、蘇州など 8 カ所に日本租界が設置され、治外法権も設定されていた<sup>449</sup>。

特に、上海租界の工部局警察には、1916 年頃日本人警察隊 30 名が警視庁から派遣され<sup>450</sup>、日中戦争時には、上海への日本軍進駐に伴い警察教習所教授、福島県警察部長を歴任した渡 正監が、昭和 16 年工部局警視副総監、17 年から 20 年 2 月まで総監に在任していた事実もある<sup>451</sup>。当時の職員の大多数は、イギリス人であった<sup>452</sup>。

なお、横浜居留地の各国の領事館にも警察官が配置されており、英・仏・米の他中国も条約締結後、配置していた。

### 3 イギリスの居留地運営の論理と日本の租界

ここで、神戸居留地に長年勤務した英領事ジョン・カーリー・ホールが「神戸開港の頃の思い出」と称する一文に彼の神戸居留地に関する見解が書かれている。

「神戸居留地は社会的にみても見事に成功した外国人混合共同体である。

それはまたラザフォード・オールコック卿とハリー・パークス卿という二人に優秀な英国人の豊かな経験のおかげでもあった。

そして 4 年間という短期間内に日本は彼らから二度にわたり恩恵を受けた。

すなわち 1864 年に、オールコック卿は治外法権下における居留地の管理は国際的に行われるべきだと主張し、各国ごとに分割した居留地や租界を作ることに断固反対し、米国、フランス、オランダ等の同意を得て神戸居留地が誕生したことである。

また、パークス卿は 1868 年の居留地条約で、今もなお上海租界で行われている領事団と選出された居留民代表者との分離を廃止した。統合された居留地会議の一員に日本側行政責任者の知事を加えたことも極めて重要であった。

神戸居留地で行われたさまざまな社会学的実験により教示された事柄を、こんどは日本が中国に率先して伝達するに違いないと思うのは、私の期待が大きすぎるだろうか<sup>453</sup>。」

さて、上記文中の下線部分は、卓見である。

それは、「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。」(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)と書かれているように、先にも述べたが、明治 28 年 (1895) 日本は、下関条約で中国の重慶他 4 地に「租界」を置くことを認めさせている<sup>454</sup>。

449 大里浩秋「中国における日本租界がたどった道」第 7 回外国人居留地研究会 2014 全国大会 横浜大会シンポジウム (神奈川大学非文字資料研究センター租界班)

450 藤田拓之「国際都市上海における日本人居留民の位置」立命館言語文化研究 21 巻 4 号

451 アジア歴史資料センター (0234)「租界工部局人事に関する件」陸軍次官よりシナ派遣軍総参謀長宛秘電報、『日本人名大事典』現代

452 藤田拓之「国際都市上海における日本人居留民の位置」立命館言語文化研究 21 巻 4 号

453 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパンクロニクル ジュビリーナンバー第三部神戸開港の頃の思い出 259 頁

454 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2章 条約改正による居留地の消滅と警察規則の順守

### 第1節 陸奥外相による条約改正

条約改正は、寺島宗則が始め、井上馨、大隈重信、青木周蔵、榎本武揚の歴代外務大臣を経て陸奥宗光により達成された。

歴代外相の条約改正案は、野党、民間からの反対論で日本自らが潰れるということが多かったが、陸奥は伊藤博文に助けられ、事前に政府内の了解を得ていたが、議会は「条約励行」をスローガンとしていた<sup>455</sup>。

この主張は、条約の運用で条約よりも不当な運用がされているなどの領事裁判権に対する不満と並んで、外国人への微温的な取り締まり、警察規則適用の不統一（銃獵規則）への批判が含まれていた。

さらに、当時、条約励行論の過熱化を背景に、外国人に対する嫌がらせや暴力事件が頻発するようになっていた。

こうした中で、明治26年（1893）12月対外硬派は条約励行建議案を上程し、12月29日陸奥外相が条約励行に反対する演説を行い、翌日解散となった。

しかし、翌年8月1日、日清戦争が始まる。この間、ロンドンでは、内地開放と外国人の権利制限を条件とした交渉が続けられ、イギリス側との合意を得ることになる<sup>456</sup>。

陸奥は、「条約改正で一番意を用いたのは内政に注意することであり、改正を成功させ得た。それまでの改正案は草稿を広く配布したため、それをもとに国内が紛糾した。したがって、改正案は伊藤総理大臣のみに送り諸大臣には詳細な説明後、改正案は持ち帰った。大臣以外の質問には単に「十分な対等条約である」とのみ答え、世論での紛論を防いだ<sup>457</sup>。」旨を述べている。

注 入江昭氏は、「明治政府は無思想の外交を現実に即して進め、国民は思想的な受け取り方をしたため、しばしば反対論が出て交渉が挫折した。<sup>458</sup>」と述べているように陸奥は、リアリスト外交に徹したのであろう。

### 第2節 居留地の消滅と警察規則の順守

#### 第1項 居留地の消滅

我が国の主権から切り離されていた神戸居留地の返還は、次のようであった。

条約改正前年の11月観艦式に明治天皇が、神戸に来られることで居留民の陛下に奉祝の意を表する決議が、居留民集会で全員の支持を得た。

そして、天皇陛下は初めての外国人居留地御通過をされ、英領事が神戸駅で奉迎の辞を読み上げ、居留地役員は拝謁を賜り、居留地を通過され、妻子ともども心を込めて歓呼する外国人に手を上げて何度もお応えになったという。

日本の各新聞にも、激動期の大きな力になると大きく報道・称賛された<sup>459</sup>。明治32年7月17日条約改正による神戸居留地の返還式の演説で、英領事ジョン・カーリー・ホールは

455 五百旗頭 薫『条約改正史』有斐閣終章 総括と展望 328頁

456 五百旗頭 薫『条約改正史』有斐閣終章 総括と展望 329頁

457 由井正臣校注『後は昔の記他林董回顧録』平凡社外交よりも内攻 250～251頁

458 入江昭『日本の外交』中公新書I近代日本外交の源流無思想の外交 27～28頁

病気で出席できず、代理のド・ルシ・フォサリュウ仏領事は、

「30年前、居留地は砂浜で松の木を取り除いただけの荒涼とした一文の値打ちもない土地であった。今は、美しい建物が並び、倉庫には商品が溢れ、地価一フット平方（3/1ヤード）当たり10ドルもするという立派な街に変わって日本政府に返還します。居留地会議は冷静に、そして誠実にその任を果たした…神戸の歴史は居留地抜きには語れない。」

と「美しい街並みと友好親善」を述べていた<sup>460</sup>。

なお、横浜では、改正条約実施祝典会が旧横浜居留地の横浜公園において園遊会が神奈川県知事浅田徳則、横浜市長梅田義信の主催でにぎやかに行われたという。

横浜市史では、「居留民の条約改正反対運動は、新しい世界情勢の変化を無視して、居留地制度を存続し、治外法権を固執し、諸特権に甘んじるといふ旧習墨守の反動的運動であったといえよう。その傍証としてこの運動の指導的人物には、旧習になずんだ居留歴の長い商人が多かったことをつけ加えておこう<sup>461</sup>。」と述べられ、神戸の商人らの先進性との差が明白であった。

## 第2項 警察規則の遵守

条約改正問題は、度重なる交渉の末、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」において改正される。下記の条文要旨を見れば両国の安政条約を基にした対立点が解消されたことが理解される。

第1条第1項 両国における旅行、居住の自由

第3項 両国における信教の自由

第3条第2項 両締結国の臣民が、他の一方の国内に居住する時、内国臣民と同様其の国の法律、警察規則及び税関規則を順守すべき

第20条 新条約の実施とともに嘉永七年八月二十三日の条約、慶応二年五月十三日締結の改税約定、安政五年七月十八日締結の修好通商条約及びこれに付随したる一切の諸条約を廃止する旨の明記、海関税は、100分の15から100分の5の従価税とする

これにより、日本が約40年間学習させられた治外法権を撤去し、強要された関税率5%も漸く廃止となった。

そして、明治32年にはこの条約の施行により領事裁判権、治外法権の撤廃と居留地の消滅、外国人に対する旅行制限、外国人居留地、キリスト教の布教禁止も全て廃止されたのである。

中でも、開国以来の争いが続いた警察権について「警察規則の順守」と明示され、治外法権問題の中心課題であった外国人に対する警察権の制限・喪失が完全に回復されたのが異議深い。

459 『横浜市史』第四卷下第四編第二章第四節三条約改正反対集会後における居留民の動向 196～198頁

460 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』神戸新聞出版センタージャパン・クロニカル紙ジュビリーナンバー第一部神戸の歴史 118～121頁

461 『横浜市史』第四卷下第四編第二章第四節四 条約改正運動の本国における反響 421頁

近代警察制度は、寺島らが「巡整吏卒」で始め、陸奥らが「邏卒」を完成させ内務省警保寮が「行政警察規則」によりこれを確立させた。

勿論、これには神奈川奉行所、幕府以来の役人、通訳、そして新たな希望を抱いて神奈川警衛隊、巡整組、東京府取締組、邏卒に応募した治安の担い手が大きな役割を果たしたのであろうことも忘れてはならない。

慶応3（1867）年6月22日「幕府の廃止と朝廷の政権掌握等と共に幕府締結の諸条約改正<sup>462</sup>」を国家目標として以来、32年を経てようやく関税権の一部を除いて改正を達成したのであった。

なお、岩倉具視<sup>463</sup>、寺島宗則、陸奥宗光、川路利良らは、いずれも条約改正により主権を回復、独立した日本を見ずに他界している。

外務省資料より

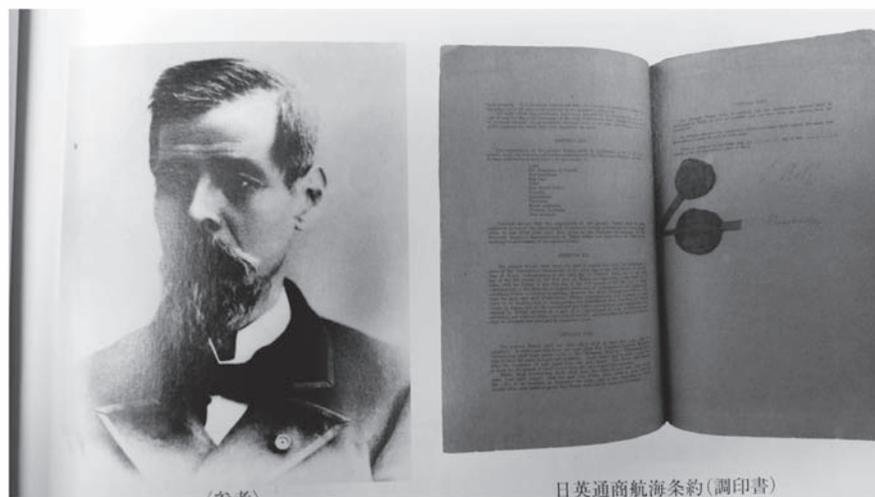


写真 17 条約改正

## 終章

本稿の副題である Unequal Treaties（不平等条約）と日本について、後の駐日公使（三大ジャパノロジストの一人<sup>464</sup>）アーネスト・サトウは、どのように視ていたのであろうか、明治16年9月付の条約改正に関する「覚書」を見ると

「清国が伝統的な国際関係観を変えない限り、かれらが協定関税率や治外法権の政策の放棄を提案してきても、それを考慮してやる余地はまったくないのである。しかし、日本の場合

462 宮地正人『維新政権論』岩波講座日本通史第16巻近代I 112頁

463 墓所は、都内品川区北品川海晏寺

464 横浜開港資料館『開港のひろば』126号 2014年10月22日

は事情が全く違い、日本の歴史は、かれらがよりすぐれた文明に接するたびに、その思想と制度を摂取することにきわめて熱心であったことを示している。その摂取の対象はかつては中国文明であったが、約 30 年前に欧米諸国が日本の鎖国の扉を押しあけて以来、西欧文明に変わった。そして、彼らの必要に最も適合するものを選んでその制度を作り変えようと懸命につとめている<sup>465</sup>。」

と述べている。

ペリー来航と開国について、元防衛大学校長五百旗頭真氏は、「注目すべきは日本の歴史における”再生バネ”である。白村江での敗戦後、ペリー来航後、第二次大戦の敗戦後の三つの局面は、失敗から教訓を学び躍進した時期である。」と指摘している<sup>466</sup>。

兵庫港は京に近く、朝廷が開港を強く反対したのは、白村江の敗戦後、唐海軍の侵攻を懼れて水運の良い大和川沿いの飛鳥から、急流の宇治川の大津へ遷都した記憶であろうか。

～「三輪山をしかも隠すか雲だにも心あらなむ隠そうべしや」(額田王)～

鎌倉市扇ヶ谷の寿福寺にある陸奥宗光伯の墓前には、吉田茂元首相の揮毫になる石碑に伯の座右の銘「蹇蹇匪躬」が刻まれている。

陸奥宗光伯ハ紀州藩士伊達宗弘ノ子 夙に勤王ノ大義ニヨリ明治新  
政府ニ参画 天賦の奇才ト刻苦精励ヲ謳ハル 殊に外務大臣トシテ  
條約改正 日清戦役及ビ講和に縦横の機略を揮ヒ 蹇蹇匪躬 誠を  
シ 以テ不滅の功ヲ胎ス 明治三十年八月二十四日疾ニ因リ薨ス  
享年五十四 茲に七十周年ニ當リ伯の偉勲ヲ偲ヒ 有志相議リ碑ヲ  
建テ 永ク之を記念スル 云璽

昭和四十一年八月二十四日 陸奥宗光伯七十周年記念会

発起人代表 吉田 茂

### (謝意)

本稿をまとめるにあたっては、警察政策学会警察史部会の加藤会長をはじめ、多くの方からご指導、ご助言、励ましをいただいたことに心から感謝申し上げたい。とりわけ、戸高事務局長には、論文内容から校正までひとかたならぬお世話をいただき、感謝の一言では語れないものがある。今後とも研究部会のけん引役としてご指導いただけることを心からお願いしたい。

幸いに、筆者が属する外国人居留地研究会においても、居留地における自治警察権についての研究機運が高まり、2015年第8回居留地研究会全国大会(於神戸女子大学・教育センター)において、自治権問題が討議され、筆者も横浜研究会代表として本稿に沿った「外国人居留地の条約と自治権」を発表できたことを報告したい。

465 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄 14 離日』朝日文庫パークス 203～204 頁

466 五百旗頭真『日本は衰退するのか』千倉書房(読売新聞 2015 年 2 月 2 日)

〔主要参考文献〕

- 神奈川県史料、神奈川県史、神奈川県史資料編、神奈川県警察史、鎌倉市史、警視庁史、新修大阪市史、新修神戸市史、続通信全覧、大日本外交文書、廳府県警察沿革史、内務省史、幕末維新外交史料修成、兵庫県史、法規分類大全、横浜市史、横浜市史資料編
- 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
- 五百旗頭 薫『条約改正史』有斐閣
- 石井 孝『明治初期の国際関係』吉川弘文館
- 同 『明治維新と外圧』吉川弘文館
- 犬塚孝明『明治維新対外関係史研究』吉川弘文館
- F.V.Dickins 高梨健吉訳『パークス伝』平凡社
- 大日向純夫『近代日本の警察と地域社会』筑摩書房
- 大山 梓『旧条約下に於ける開市開港の研究』鳳書房
- 同 『日本における外国人居留地』広島法学／広島大学法学会〔編〕
- 荻野富士夫『外務省警察史』校倉書房
- 笠井聰夫『紛争国家の治安再生と警察改革—明治日本の例』警察政策学会資料第 76 号
- 笠野 孝『警察という言葉の成立事情』警察政策学会資料第 31 号
- 加藤祐三『幕末外交と開国』講談社学術文庫
- 同 「二つの居留地」『横浜と上海』横浜開港資料館
- 草山 巖「神戸外国人居留地を巡る警察問題」『神戸市紀要』（第 14 号）
- 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
- 田村正博「派出所・駐在所制度の創設過程（上）」『警察学論集』第 47 巻第 4 号
- 斉藤多喜夫「居留地関係の法令をめぐって」『横浜居留地の諸相』横浜開港資料館
- 同 「横浜居留地の成立」『横浜と上海』横浜開港資料館
- 同 『横浜外国人墓地に眠る人々』有隣堂
- 高橋雄豺「明治警察史の特長」『警察研究』第八巻第 8 号良書普及協会
- 同 『明治の警察部長』良書普及協会
- 内藤 弘『スコットランド・ヤード物語』晶文社
- 中原英典「明治五年・石田英吉等の香港警察視察（一～三）」『警察研究』第 46 巻第 1,3,4 号
- 同 『明治警察史論集』良書普及協会
- 雑賀博愛『大江天也伝記』大空社
- 萩原延壽『遠い崖—アーネスト・サトウ日記抄』朝日文庫全 14 巻
- 林田敏子『イギリス近代警察の誕生』昭和堂
- 洞 富雄『幕末維新时期の外圧と抵抗』校倉書房
- 堀田曉生・西口忠共編『大阪川口居留地の研究』思文閣出版
- 堀 博 小出石史郎共訳『神戸外国人居留地』（クロニクル・ジュビリーナンバー）「神戸新聞出版センター」

宮地正人『維新政権論』『日本通史』第16巻近代1 岩波書店  
同 『幕末維新変革史』上・下 岩波書店  
森田朋子『開国と治外法権』吉川弘文館  
安岡昭夫『幕末維新の領土と外交』清文堂  
由井正臣 大日向純夫 日本近代思想体系3 『官僚制 警察』岩波書店  
横浜開港資料館『Directory』、『英国外務省資料 Fo.』  
国会図書館『邏卒勤方問答』、『香港邏卒章程』  
(以上五十音巡)

## 著者略歴

神奈川県立神奈川工業高校卒業後、昭和40年神奈川県巡査拝命、旧居留地の加賀町警察署、水上警察署、山手警察署及び警察本部において外事警察に従事、警察学校教官を経て警察大学校卒業後、管区警察局、警察本部の警務・地域・交通部門等に勤務、保土ヶ谷、青葉警察署長を経て平成18年退職

神奈川県警親会機関紙編集委員、横浜外国人居留地研究会会員

## 付録1 「日英修好通商条約」(抄) (全24条)

第三条 神奈川長崎函館港および町は安政六年六月二日にブリタニア臣民のために開くへし其外次にいふ所の場所を期限の通りブリタニア臣民のために開へし

兵庫 午七月より凡五十二か月の後より 1863年1月1日

新潟 若不都合の事あらは代わりの港を日本の西海岸にて 午七月より凡16か月の後より 1860年1月1日開くへし

前に載せし各港および町においてブリタニア臣民居留を許すへし彼ら一箇の地を賃を以て借り其地にある建物を買ふ事妨なく且住宅倉庫を建てる事を許すと言へとも是を建てるに託して要害の場所を営むへからず此の掟を随はしむる為其の建物を普請修復補する時日本役人検分する事当然たるへし

ブリタニア臣民その建物の為に借り得る一個の場所及び港々の規定は各所の日本役人とブリタニアコンシユルと定むへし若同意しかたき時は其事件を日本政府とブリタニアジプロマチーキアгентに示し処置せしむへし其の居留場の周囲には門櫓を設けず出入り自在にすへし

日本各港の場所においてブリタニア臣民遊歩の規定左の如し

神奈川 六郷川筋を限としその他は各方へ凡十里 略

第四条 日本に在るブリタニア臣民の間に起こる争いはブリタニア司人の裁断たるべし

第五条 ブリタニア臣民に対し悪事をなせる日本人は日本司人にて糺し日本法度に随いて罪すべし

日本人或は外国の臣民に対し悪事をなせるブリタニア臣民はコンシユル或は其の他の官

人にて糺しブリタニアの法度に随いて罪すへし裁断は双方に於いて偏頗なかるへし

## 付録 2 「長崎地所規則」(抄) (全 13 条)

『続通信全覧』類輻の部地処門各港外国人居留地分配一件 15 ~ 19 頁)

### 第九 町々燈明并取締之事

町々に燈明し并番兵差置きの規定取立の儀肝要に候間コンシュル等毎年初めに右主意に入用の金子調達の仕法相談の為地面借主を呼び集め申すべき事…以下略

## 付録 3 「居留地分配規則(案)」(抄) (全 5 条)

『続通信全覧』類輻の部地処門各港外国人居留地分配一件 2 ~ 4 頁

『横浜市史』第二卷第三章第二節二 各港共通土地分配規則(案) 849 頁

- 1 以後横浜における沼の埋立地あるいは、長崎・函館における海の埋め立て地は、各国領事相談の上、隋時その貿易の状況に従って分配し、地所の相場を以て時価を決定する。ただし、右の地価は夫々の地所について、領事が偏頗なく決定する。もしその地価について各国領事の意見が一致しないときは、多数決によって決定する。
- 4 地面証文は、領事寄りの願いでその港の奉行より渡し、地所借用者の所属国領事がこれに署名する。
- 5 このように地所を売払ってえた金額は、領事一同が必要と思う方法にしたがって、場所一円の積み金とする。

右の法則は、あらたに地所を拡張・分配する際の一般的法則であるが、ただし日本政府がその居留地開拓の費用として支出した金額が、その借地料だけをもってして償うことができない場合は、右地所を売り払って得た金額の半分を日本政府へ納め、残り半分をもって場所一円の積金とする。…

## 付録 4 「横浜居留地覚書」(抄) (全 12 条) (『続通信全覧』)

- 第 1 周囲日本里程 18 町英法 1 里にして既に方位は示し置きたる掘割の向なる地所を各人の調練場且当地居留地の外国人競馬の為に永々免し給ん事
- 第 5 日本政府其失費を以て掘割の内手にある沼地を残らず埋め立てする事…中略…右地所を貸渡す時取立の金は土地の元金中に加ふべし 此の元金は街路溝渠建築道掃除等に用いる事 右地租は他の外国居留地同様に払ふべし
- 第 12 是まで多き地租を外国人より払へるか故に当地の日本士官引受なりし道路溝等の儀に付 此後対談を省かん為以後者外国地借人自ら此事を為すべく且つこれによって起れる雑費を補はん為め諸外国人の払うべき総ての地租の内式割は其為めに元金として年々差引へし諸外国人の払ふべき総ての地租の内式割は其の為に元金として年々差し引くべし

## 付録5 「横浜居留地改造及び競馬場墓地等約書」(抄)(全12条) (『続通信全覧』)

第一ヶ条 競馬場操練場及び遊歩のため大岡川の後方に在る沼地を埋立んとすることに関する右約書中第一ヶ条に掲げる取極は此度全く廃止せり・以下略

## 付録6 「横浜外国人居留地取締規則」(全7条)

(横浜市史第三卷上第一編第五章第一節二横浜外国人居留地取締規則の制定…)

第一条 日本政府は横浜において地所＝警察局 Land and Police Office と称する役所を設け、神奈川奉行に属する外国人の取締役 Foreign Director 一名を雇用することを規定する。

第二条 右の神奈川奉行支配の取締役は、横浜居留地内の道路・下水の修復・清掃及びその仕上げを検分し、警務並びに道路・下水に関して外国人より右役所に申し立てる訴えを受け付け、かつ、不法行為を起こす外国人に対しては神奈川奉行の指図を受けてその国の領事に起訴することができることを規定する。

第三条 神奈川奉行支配の外国人の取締役は、横浜居留地内の安全と秩序を維持し、及び神奈川港内の外国人の不法行為を制止するために警官として雇われたすべての外国人の指揮・監督に当たり、そして右の取締役、並びに取締役または神奈川奉行の命を受けて行動する外国人および日本人は、締約国人で法を犯したものを逮捕するときはいつでも、其のものを直ちに当該国領事に引き渡さなければならず、また、領事はそのものを吟味が済むまで拘留しておくべきことを規定する。

第四条 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、横浜居留地並びに神奈川港に居住する清国人およびその他の無条約国人に対して刑事上及び民事上の裁判権を行使すべきことを規定する。

第五条 外国人が納入すべき地代は、取締役が神奈川奉行のために納入期限に速やかに徴収し、また、取締役はもし納入を遅滞するものがあるときは、神奈川奉行の名のもとに当該国領事に訴える権限を有することを規定する。

第六条 各国公使は、その領事に命じて居留地及び神奈川港内にある居酒屋の経営者又は外国酒類の販売者に対して、領事が発行する免許状の数を公衆の便宜をかなえる最小限に制限しなければならないこと、そして領事は、免許状を発行するや直ちに、その写しを神奈川奉行に提出し、また取締役は、領事の免許状なしに酒類を販売しあるいは居酒屋を経営するものある時は、領事に告発することを規定する。

第七条 日本政府は、神奈川港に輸入する火薬及び爆発物などを相当の敷料で保管する安全な貯蔵庫を設置し、また各国公使は、自国民にこれら危険物を自宅に貯蔵することのないよう、必要な措置を取るべきことを規定する。

## 付録7 「兵庫・大阪規定書」(全12条)

『続通信全覧』類輻之部地処門大阪外国人居留地一件一 29～30頁

兵庫港並大阪に於いて外国人居留場の事に付此の度取極めし箇条の件々左記の通り

- 一 日本政府に於いて條約濟の各人兵庫に居留地を神戸町と生田川の間を取極め別紙絵図面に紅色に彩色しある通り海岸より次第に高く水はけの宜敷様に築立海岸に長さ四百間余の石垣を設け猶以後決定の上往来筋を開下水を掘へし
- 二 前条に取極めし外国人の為に用意する地所段々に塞り猶他の場所入用の時に至れば入用丈後の山根迄広くし或は神戸町にて地所或は家作所持する日本人其望に任せ外国人え貸す事勝手たるへし
- 三 条約通り大阪に於いて家を借り住居する為の一区の場所別紙絵図面紅色に採色せし処に取極めたり右一区の内家屋を所持する日本人貸す事を不好時は外国人え無理に貸さしむることとなさす且つ又日本政府に於いて條約濟の各人人民開港場に地面を借り家屋を建つべき法則同様に右絵図面の中に藍色に彩色しある場所自普請の為に日本政府より貸し与ふへし右一区の西の辺にある只今まで農業耕作しある処の地所を他の地面と平均に築立て川端に石垣を設け最用とする往来筋を開き下水を堀所有の樹木をそのままに置不荒様致すへし
- 四 右自普請の為にする地所段々に塞がり猶他の地所入用の節に至れば入用丈南の方え地続きを以広くすへし
- 五 兵庫大阪両所の居留地は当卯十二月七日西洋 1868 年 1 月 1 日まで外国人居留すへき為条文的の通り無相違用意可致事
- 六 地面の券書讓渡の代金を以て外国人の為に右地所を用意する入費を償うへし居留地を区々に分割し勝手の好悪に依り多少の価を附け惣金高日本政府の諸入費に当たる様に勘定すへし右の仕法は入費元金の高を以元としせり貸外国人え貸し与ふへし條約濟外国人は右せり貸にて入用丈の地面を借受へし貸渡しの金高是まで日本政府にて費せし金高に越る時は其差引益金は前以て費やせし入用及ひ其の損失を償う為日本政府に取置くへし
- 七 大阪兵庫に於いて外国人へ貸与ふる地面に付年々に地税を納むへし右地税は唯今迄日本政府に納めし普通の地税にて外に往来並下水の修復居留地掃除常夜灯並に取締の諸入費を加へ勘定すへし
- 八 兵庫大阪に於いて前文取極めし外国人居留の場所前の法則通りせり貸に非れば日本政府より外国の政府或は町人の社中其の外何人たりとも普請の為或は他用の為地面を貸与ふる事あるへからす且コンシュル出張所ため居留の内外たりとも別に地所を貸与ふへからす
- 九 兵庫並に大阪に於いて外国人に貸與ふべき地面の入費元金毎年納むべき地税往来屋敷道下水堀の員数広狭臨時にせり貸する地面の多少せり貸の仕方並にせり日限其外下文に書載する墓地の設方ハ日本政府追て各国公使と商議すへし
- 十 千八百六十六年六月二十五日江戸に於いて取極し新定約書の法に倣い兵庫大阪に於いて外国人のいまた輸入税を不納荷物を入れるためインシュランス（火難受合の仕法而蔵は政府にて設け請合人は別に望の者に任し事）出来へき様の貸し蔵を日本政府より設けへし兵庫に於いて絵図面藍色に彩色しある場所は貸蔵其外日本政府の用地として除き置へし且つ又掘りかかりたる修船場は取除くへし
- 十一 各人墓地之義は兵庫に於ては居留地の後ろの山辺大阪に於いてはズイケン山に日本政府

より設くへし尤も地所垣墻の設けは日本政府にて致すへし掃除修復の入用は居留人の愆体にて取計へし

十二 西海岸の港を撰み其居留地と江戸にて借家を定る事は各国公使江戸に於いて日本政府と相談の上決議すへし右に挙ぐる港并に市中に於いては統治にて取極めし仕法に基づき尚条約及び新定約書に随いて施行すへし

注1 代目、本文とも、続通信全覧類輦之部地処門大阪外国人居留地一件一（29～30頁）に従った<sup>467</sup>。

注2 「兵庫・大阪規定書」は、「兵庫港並大阪において外国人居留地を定る取極」とされること  
が一般的であるが、続通信全覧類輦之部大阪外国人居留地一件の「兵庫大阪外国人居留地規定書」の29p～30pの掲載に続く「注釈」において、「次に掲げる同居留地を定むる取極書は此の規定書と其文小異にして條約類纂にはこれを採録す 然と□各公使館に就き当時所送の原書類を借覧するに此の規定書ありて次に掲げる取極書無れば此書の正たる疑を容れず」と「兵庫・大阪規定書」が正本である旨、かかれていますので、こちらに従う。

なお、兵庫県史においても、「兵庫大阪外国人居留地規定書」が用いられている。

また、続通信全覧類輦之部規則門大阪運上所法則一件外二件（111p以下）の大阪兵庫外国人居留地取極書（草案）と比較すると一部改正された7条を除いては、ほぼ同一である。

（草案）七 兵庫大阪に於いて外国へ貸与ふ地面に付年々其地税を納むへし右地税は只今まで日本政府へ納めし普通の地税にて外に往来並下水の修復居留地掃除除夜燈並に取締の諸入費をかけ勘定すへし

#### 付録8 「兵庫・大阪規定書」の「附録」（抄）（全10条）

『続通信全覧』類輦之部地処門大阪外国人居留地一件五 108～109頁

八 兵庫并大阪外国人居留地取締入費とを才覚するため年々一坪に 付金一步の三割を以て其の金高を持ち主より納むべき事を地券え書載すべし 取締人数并入費の事毎年奉行並びに外国公使相談して取極め輿論を採用すべし 且つ右取締人数の職務は已に日本政府と各国公使と取締ひし横浜取締の法則に従うべし

#### 付録9 「兵庫大阪外国人居留地々面糶賣<sup>きそいうり</sup>箇條」（抄）（全10条）

『大日本外交文書』第一卷第一冊 [433] 明治元年六月十九日「大阪兵庫外国人居留地々面糶売ニ関スル規則送付の件」（920～929p）により、以下の附録10「大阪兵庫面糶売地所地券案」、附録11「兵庫大坂外国人居留地約定書」と共に締結手続きが行われている。

一條 繪図面数枚宛設置後日の證とし兵庫大阪両地御役所并各国コンシュル出張所え奉行印形居地の寫一枚宛を差置<sup>つ</sup>べし競賣の義ハ一番屋敷を始とし番付の次第を追々追て不<sup>レ</sup>残せらしむべし

二條 せり直段高直の法へ必賣渡すべし若せり高同等の者有り之候ハ々猶改て右同等の者共をしてせらしむへし

三條～八條 せり賣の条項にて略

467 『続通信全覧』類輦の部地処門大阪外国人居留地一件一 30頁

九條 右地代の外居留地取締入費等時宜次第毎歳可相納尤是ハ一坪に付金一步の三割を不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>過  
(スグ)

十條 條約齊外国人たる證據無<sub>レ</sub>之モノヘハ地券等相渡事不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>有<sub>レ</sub>之候

#### 付録 10 「大阪兵庫面糶売地所地券案」

『続通信全覧』類轍之部 地処門「大阪外国人居留地一件」五 109 頁

国会図書館『続通信全覧』兵庫大阪外国人居留地々面競賣ヶ条 110 ～ 111 頁

『大日本外交文書』第一卷第一冊 [433] 附属書一 921 頁

金 兩 受取申候右に付余日本政府の代りとして何某へ兵庫大阪公の繪圖面通り幾百坪有<sub>レ</sub>之  
第幾番屋敷永久貸渡事實正し右貸渡せしヶ條ハ左の通り

千八百六拾八年八月七日日本政府と外国公使と取替せしヶ條書第四ヶ條に随ひ一坪に付金一步  
則地代惣高 毎年西洋三月一日に當り無二相違一可二相納一旦右ヶ條書第八條に随ひ同所奉行並  
びにコンシユル相談の上取極めし居留地取締入費として無二相違一可二相納一但一坪に付金一步  
の三割を不<sub>レ</sub>可<sub>レ</sub>過<sup>スグ</sup>

右第幾番或ハ一分の地日本と條約を取結ひし外国人民を除くの外他人に譲るべからず且譲る時  
ハ必双方のコンシユルえ届出しコンシユルハ日本政府へ通達可<sub>レ</sub>致

右ヶ條の内違背有<sub>レ</sub>之時ハ日本政府ハ其コンシユルへ届出し右持主の本国法度に随ひ過金等を  
取立へし依て地券二枚相認一ツハ借主え渡置一ツハ右奉行所へ控となるべし

地名年月日

○続通信全覧類轍之部 地処門「大阪外国人居留地一件」五 109p

○国会図書館 続通信全覧兵庫大阪外国人居留地々面競賣ヶ条 110 ～ 111p

○明治政府締結 大日本外交文書第一卷第一冊 [433] 附属書一 921p

#### 付録 11 「兵庫大坂外国人居留地約定書」(全 9 条)

『大日本外交文書』第一卷第一冊 [433] 925 頁附属書三

注「兵庫・大阪規定書」、同「附録」、「競賣規則」、「地券案」との関係併記(注)は著者による。

第一 昨年之條約に依て大阪表各国人居留の為許せし地所糶売日限の儀者同所日本の役人と各国  
岡士相談にて相定へし尤も必ず西洋 9 月 1 日以後遠からざるを要す先般布告せし図面可成丈  
用ゆへしといへとも同所日本役人并各国岡士不殘同意にて改むる事苦からず若し改むる事有  
之件々糶売日限より少なくとも五日前に大阪に於いて布告すへし

注「兵庫大阪規定書」八、九「附録」第五 せり貸条項の具体化

第二 兵庫に於いて地面糶売之高方角並日限日本の役人と各国岡士相談にて相定へし且つ糶売日  
限より少なくとも五日前に日本政府に於いて糶売差出す地面之図面を設け兵庫に於いて布告  
いたし区地之數方角且追って開くへき道路下水各国へ知らしむへし地面一区の坪数は二百坪  
小地とし六百坪大地とす道路の幅四十尺より狭きことなかるへし

注「兵庫・大阪規定書」九「附録」第六「競賣規則」一條の細目的条項

第三 前件の通り大阪并兵庫に於いて貸し渡し候地面元金壹坪に付金貳両と相定め内金壹両貳分は地面を設る雑費として日本政府にて取置残り貳分は日本政府より積金預り方へ相渡し居留地積金として道路下水普請修復常夜灯其外居留地用金にいたすへし且つ大阪兵庫に於いて右元金より高く糶売候益金半高は右積金へ加ふる為め政府にて譲るへし

注 「兵庫・大阪規定書」六 地券譲渡代金による造成費用返還の具体的条項、「附録」第四の細目的条項

第四 大阪兵庫居留地地面糶売之儀は此箇条書に附属する糶売之法則に随ふへし糶売残之地面は追て又糶しむへし其日限は同所日本役人と各国岡士にて相定め何れとも一ヶ月前に布告すへし

注 「兵庫・大阪規定書」九 「附録」第七 「競賣規則」一～八 せり貸条項の具体化

第五 大阪并兵庫に於いて地稅は一ヵ年一坪一分に相定めり此地稅之内大阪に於いて金三百八拾壹両兵庫に於いて四百四拾兩壹分平常地稅高にて年々日本政府へ納へし残三分を居留地積金として道路下水普請常夜燈其外居留地用金と致すへし尤も前金にて相納へき事

注 「兵庫大阪規定書」七 居留地積み金の使途は日本政府と外国公使と追って相談の具体化条項 「附録」第二惣入費条項の細目

第六 右積金を取設けるに依り天災之ため破損するの外道路下水溝修復常夜燈其外居留地入費は日本政府にて關係なかるへし右非常天災之ため破損有之時は日本政府より差出すへき分は双方相談にて相定へし

注 全く新たな損害補填条項

第七 此約條書に依り地面を借請し外国人より定居留地積金之ため収むへき金は先岡士へ収納いたし岡士より積金預り方へ渡すへし居留地積金之義者同所日本役人各国岡士并居留人行事相談にて取扱ふへし行事三人より多くすへからず各国岡士別帳簿に姓名を記せし者之内より選挙すへし選挙手續勤続年限は各国岡士にて定むへし

注 「兵庫・大阪規定書」七 居留地積み金の使途は日本政府と外国公使と追って相談の具体化条項

第八 追て若大阪或者兵庫居留地取締として外国人抱入之儀要する時者右入費として壹坪に付割合を差出すべし尤壹坪に付金壹分の三分の一に過へからず金高并収納の日限之儀者同所役人と各国岡士及び前件居留人行事相談にて年々相定べし

注 「兵庫・大阪規定書」七 「附録」第八 「競賣規則」九條及び地券案に規定の取締条項の細目

第九 日本政府入費にて両所居留地石垣上陸場を修復いたし且上陸場最寄之海河を浚ひ干潮たりとも差支なき様致すへし

注 「附録」第九 と同一の条項) 可届出事

(明治政府締結 大日本外交文書第一卷第一刷 [433] 附属書三 925 頁)

付録 12 「三府并開港場取締心得」(抄) (全 17 条) ( ) 数字は筆者による)

『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、諸民安堵營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 (1)
  - 一 持場中其地方ノ規則ニ從ヒ晝夜無間斷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從ヒ候者ハ見聞次第ニ召捕ヘ其地方官廳ヘ可届出事 (2)
  - 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 (3)
  - 一 逮捕ノ節手餘リ候者有之節ハ其場合相應の手配ヲ以テ取押ヘ可申候事 (4)
  - 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致候事 (5)  
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二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 (6)
  - 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 (13)
  - 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 (17)
- 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、法規分類大全第一編警察門警察總)

付録 13 「山手外国人居留地取締掟書」(全 15 条) ( ) 数字は筆者による)

『横浜市史』資料編二十居留類「山手外国人居留地取締掟書」30 頁

- 一 山手外国人取締ノ為メ晝夜見廻リ場所別紙絵図面ノ通り東ハ妙香寺辺ヨリ外国人遊歩新道屠牛場迄西ハ掘割川ヲ境車橋新道迄南ハ競馬場北ハ海岸通り迄外国人居留地無懈怠見廻可事 (1)
- 一 西洋各国支那印度其外条約未済国人民不良ノ所業及ヒ候モノ捕押専務ニ可相心得事 (2)
- 一 各国人居留地見廻役頭取六人外二十七人ヲ終日十一人宵十一人曉十一人ニ分轄シ外国人并支那人取締役ト常々申合無懈怠見廻可事  
但見廻役ノ勤怠或ハ不良ノ所業有之節ハ 可成ケ頭取の権力ヲ以テ譴責シテ勦励セシムヘシ若不得已節ハ其段開港場取締役エ可申建事 (3)
- 一 十一人を二人ッ組合番号ヲ定置出張ノ節ハ二方二立分レ一周シテ歸レハ次巡直様巡席ヲ以巡羅斯ヘシ<sup>472</sup> 出張先ハ日本一時間ヲ限り交代ス其往還途ヲ変ヲ見廻ヘキ事 (4)
- 一 彼我ノ国民若シ途中ニテ急病等ニテ難儀致シ候ハ、信切ニ取扱或ハ当港不案内ニテ市街ヲ問ヒ又はハ屋号ヲ尋ルモノアラハ如何ニモ懇ニ教遣シ、以下或ハ全ク心得違ノ者有之節ハ穩ニ申論シ決テ権柄ヲ以テ暴ニ所置イタス間敷事 (5)
- 一 夜中事件有之翌朝マテ難差延 程ノ事柄ハ其ノ段外廳当番準大属エ申立可受差図時宜ニヨリ深夜ニテモ開港場取締并取締役ベンソンヘ事柄可申立候事 (6)
- 一 夜中巡邏ノ儀ハ山手居留地を徘徊スル者假令犯罪ノ確証アラサルモ其形状疑フヘキ処アラハ直ニ其者ヲ捉ヒ検査スルコト妨ケナシ (7)

- 一 日没ヨリ朝第八字迄ノ間ニ往来又ハ居館軒下ニ睡臥ノ者又ハ徒ニ駐車歩ノ者アラハ其所由ヲ究問シ若シ其の答フル所分明ナラサル時ハ是を捉ル妨ナシ (8)
- 一 彼我ノ人民喧嘩又ハ盜ヲイタシ 差押者条約未済国人ニテ入牢ノ儀取締役ベンソン申立候ハ、其段居留地取締掛リエ可申立事 (9)
- 一 外国人不慮ノ災害ニ逢ヒ候儀見聞及ヒ候節ハ其相手方捕押ノ手配迅速ニ行届候様イタシ置其段早々外廳ヘ可申立且何国人ト去コト分居候ヘハ其事柄コンシユル所エモ為知可置事 (10)
- 一 外国人居留地出火ノ節彼我消防人数入込雑沓イタシ候間不都合ノ無之様精々心附可申事 (11)
- 一 外国人不法ノ所業及ヒ捕押候節ハ、外国人取締役 (ベンソン) 同道其国岡士ヘ引渡可申岡士所及ヒ双方突合吟味ノ節乱妨ニ逢ヒ候モノ日本人ニ候ハ、家内ノ調度其外破壊ノ損失高当人ヨリ岡士エ申立其席ニ罷出候テ其節申立モ不致候テ後日掛合候テハ不行届候間其段兼テ相心得下々難儀不相成り様精々心附可申其他稍末ノコトニテモ居留地取締掛ヘ其都度可相届事 (12)
- 一 外国人小仕御国人ニテ不良ノ所業イタシ候趣ニテ外国人ヨリ引渡シ候 又ハ捕押候ハ、右糺方ハ市在取締掛定廻りリニテ取扱候間深夜ニテモ町会所エ引渡其段居留地取締掛ヘ可申立事 (13)
- 一 外国人貿易品輸出入ノ儀ハ東西波止場ノ帥外不相成規則ニ有之候処兎角納税を掠メントシテ夜中或ハ人跡稀ノ海岸ニテ密商ヲ仕組候儀有之・以下略 (14)
- 一 非人乞食館内ハ勿論山手外国人居留地近辺ニテモ一切不立入様常々心附乞食屯集イタシ候ヲ見 留次第遠方ヘ逐ヒ払可申事 (15)

附録 14 「居留地取締掛規則」(抄) (全 40 条) 明治 4 年 2 月 (横浜巡整規則の改定)

『神奈川県史料』第七卷外務部ニ居留地四 (明治四年～七年) 居留地取締掛規則 124 頁

第一条 取締掛ヘ給与致候衣服並身具等左ノ通相定候事

取締掛着用ノ部

- 一 羅紗上着 冬着 一 以下略
- 一 同股引 同断 一
- 一 同上着 夏着 一
- 一 同股引 同断 一
- 一 傘 一蓋

右ハ一ヶ年間可相用事

- 一 雨具 一蓋

右ハ 18 ヶ月間可相用事

巡整卒外国人着用ノ部

- 一 羅紗上着 冬着 一

但重立候外国人ヘ金細筋一通付傘モ同断也

- 一 同股引 同断 一
- 一 フラ子ル上着夏着 一

一 白股引 同断 一

右ハ一ヶ年可相用事

一 傘 一蓋

但シ夏ハ白覆ヒ

一 沓 一足

一 長沓 一足

一 雨具 一

右ハ18ヶ月間可相用事

取締掛下等着用ノ部 駆使重立以下着服

一 呉呂服上下 冬着 一

一 白股引 同断 一

一 同上着 夏着 一

一 同股引 同断 一

一 沓 一足

一 傘 一蓋

右ハ一ヶ年可相用事

一 雨具 一

右ハ18ヶ月間可相用事

巡整卒支那人着用ノ部

一 羅紗上着 一

右ハ一ヶ年可相用事

一 雨具 一

右ハ18ヶ月間可相用事

第二条 御仕着ノ衣類自然ト着損サシ度々修補・以下略

第三条 毎朝衣服冠物ハ勿論沓ノ外諸器械ヲ検査シ・以下略

第四条 取締掛ノ内酒狂乱暴相働候者於有之ハ嚴重吟味ヲ加ヘ可申事

但取締ノ趣意ハ市民ヲ保護シ家業ヲ安全ニ営マシメ風俗ヲ正シクスルノ為ニ候間各自礼節ヲ重シ信義ヲ厚クシ総テ市民ノ便利ヲ計リ候様可心掛事

第五条 勤務向きノ外ハ一切無用ノ他事ニ関係不可致且亦悪徒共縛捕致候節譬ヘ彼ヨリ不当ノ所業致掛候共可成丈穩ニ所置スヘシ

但手向ヒ等致候者カ或ハ乱妨人取鎮候節ハ格別其余ハ猥ニ木刀ヲ以テ打擲等致間敷候事

第六条 尋常ノ職務ノ外不断屯所内ニ相詰居若事件差起候旨外ヨリ為知越候節ハ直様其場ニ駆付相当ノ取計致ヘシ

第七条 市中巡邏ノ間ハ屹度官服ヲ着用スヘシ得物ノ儀ハ兼テ相定置候分ノ外決シテ小銃等相携申間敷候事

第十一条 何等ノ人タリ共取締掛ニ向ヒ其番数ヲ承知致度旨申掛候ハ、右取締掛ハ早速自身ノ番

数ヲ告知ラセ其他諸事問ニ応ジテ返答スヘシ且人モシ取締掛ニ加勢等頼ミ出候ハ、其事柄ノ邪正ヲ弁別シ無異議領承致シ十分ノ加勢可致事

第十四条 取締掛ハ別テ銘々受持ノ場所ヲ保護到シ右場所内ノ者共惡事等不相働様精々心掛事

第二十条 諸持場内ノ取締向不行届ノ節ハ其持場取締長ノ越度タルヘキ事

第二十一条 巡邏中風体怪敷相見候者ハ見受候節早速召捕申ヘシ 但シ日入ヨリ朝六字迄ノ内大道或ハ中庭等ニ睡眠罷在候者ハ不及申其他大道等ニ行居候者有之候ハ、其子細ヲ糾シ自然不分明ノ申訳致シ候節ハ是亦召捕不苦事

第二十六条 交代ノ節ハ一応持場内ヲ見廻り聞掛リノ事件等ハ都テ交代ノ者へ引続其上ニテ交代可致事

第三十一条 取締掛ノ行状勤行ハ衆庶ノ手本ト相成候儀ニ付別テ我身ヲ慎ミ不行跡無之様能々可心掛事

第三十二条 市中ニテ喧嘩口論致候者有之候ハ、双方召捕申ヘシ但シ外国人共喧嘩等致候節ハ右同様捕押其筋ノコンシュル所へ可引渡事

第三十三条 人ヲ召捕候趣意ハ其者ノ不逃去様且ハ乱妨等不相働様致候儀ニ付其旨能々相心得猥ニ權威ヲ振ヒ残忍ノ所業等致間敷候事

第三十四条 外国人宅ニ罷越罪人召捕候節ハ庁ヨリ召捕状可相渡候間右召捕状外国人宅へ持参家主へ相見セ宅内入込召捕候段可掛合事

第四十条 此規則書一冊ツ、取締掛中へ相渡可申候ニ付兼テ熟読致置書中ノ条々堅ク可相守事

## 附録 15 「上海邏卒規則」 目録

(『法規分類大全』 第一編 警察門 66 ～ 200 頁)

(表題のみ)

### 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 邏卒諸官勤方ノ事
- 一 監督勤方心得ノ事
- 一 検官勤方心得ノ事
- 一 区長勤方心得ノ事
- 一 邏卒勤方心得ノ事
  
- 一 邏卒禮儀ノ事

- 一 出火の節ノ事
- 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 軽罪人アル時心得ノ事
- 一 逃走人ノ事
- 一 娼妓ノ事
- 一 風俗を亂ス者ノ事
- 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 即時に囚捕セスシテ其時其筋へ注進スヘキ者ノ事
- 一 往来筋病人ノ事
- 一 質屋ノ事

以上

### (三 邏卒勤方心得の事)

- 一 取締隊ノ専務トスル處ハ犯罪ノ者ヲ防拒スル之ニアルナリ

此ノ専務ヲ全ウスルニハ人民并ニ其所有品ヲ安全ニシテ世間ノ静謐ヲ守護シ居留地ヲ納ルニアルヘキ事 夫レ之ヲ豫メ防拒スルハ法ヲ以テ犯シタル者ヲ見出シテ後其者ヲ罰スルヨリ其効遙ニ大ナリトス

罪科を犯す事能わざるよう防守するには邏卒怠らず其持場を見回るに如かざるなり故に

若し犯罪の者多きときは自然邏卒勤方の等閑に帰し 犯罪の者少なきときは邏卒精勤盡力ノ証拠と相成るべきなり

邏卒は各々行状を正しく精勤勉強して上級に昇ることに励むべし 元來邏卒操練教習に熟達する時は儘く士官の命令に従うことを得るなり 故に其の身の職分を盡し能く上官の命令を守りて事を達くるときは其時々布告せらるる事を心得あるべき事

### 附録 16 行政警察規則

(明治8年(1875)3月7日内務省)

### 行政警察規則 1 (法令全書 明治八年)

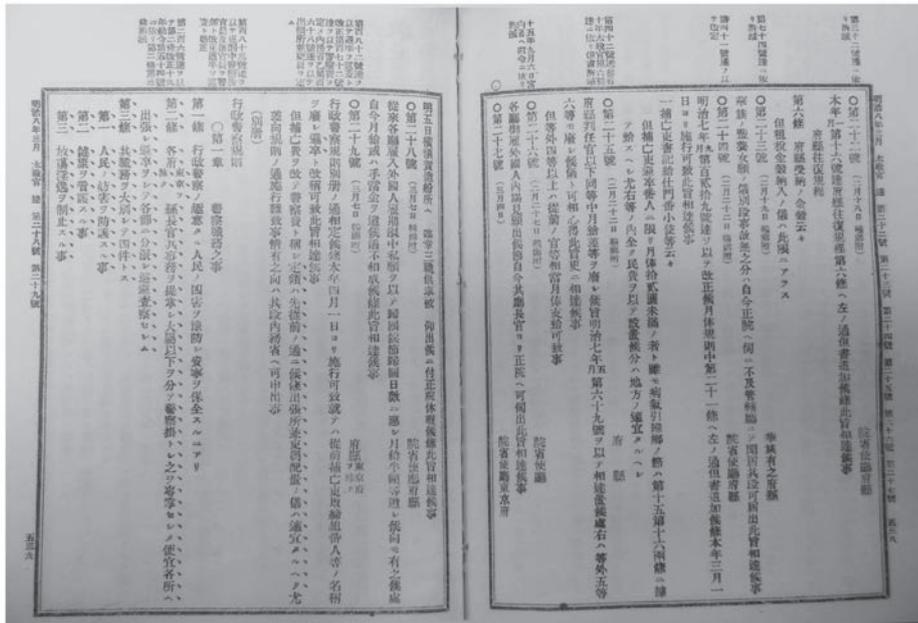


写真 18 行政警察規則



