

警察政策学会資料 第121号

令和4（2022）年7月

明治の内政・治安政策と武士の終焉

警察政策学会

警察史研究部会

はじめに

明治の内政・治安（警察）制度は、盟友である大久保利通と西郷隆盛、そして、川路利良という薩摩士族らの功績によるところが大きい。

彼らの共通思想は、旧藩主島津齊彬の教え「浦々末々に至るまで、我らが知行所（所領）と存候儀、第一の心得違ひにて、天子より国家人民を奉^{あずかりものと存じ候え}レ預と存候得ば、間違ひは有^{これあるまじく候}レ之間敷候」であった¹。

また、川路利良の『西南戦争に対する大義名分論』（京都霊山歴史館蔵）において、「六千余員の警察員（警視庁）を創立スルは、吾長官（大久保利通）を始メとして、其根本西郷（隆盛）氏の意に出でたるもの也」と大久保、西郷の警察制度の功績が描かれている。

そして、鹿児島には、西郷隆盛の統率下に明治維新を軍事面で支えた武士、私学校党軍団1万8千人余が組織されていたが、西郷の彼らに対する統率の大義名分は「廃藩に備える」であったが、廃藩置県後は「外患に備え、殉ずる」となっていた。

史実は、複雑多岐に渡るので、まずは、全体の流れとその要点を述べて読者のご理解に供したい。

第1 廃藩置県と内政・治安体制

1 御親兵及び東京府羅卒の設置と西郷と大久保の亀裂

廃藩置県に伴う内治政策の基盤として、岩倉具視、大久保利通らの構想で「御親兵（近衛兵）8,000人」及び首都警察「東京府羅卒4,000人」が、薩・長・土の士族ら維新の功労者を中心に設置（4年10月）され、いずれも西郷隆盛がこれを手がけた。

この時に川路利良は、「東京府典事」（課長職）として羅卒設置に従事していた。

併せて、各地方の内乱・暴動に備える、鎮台（東山道（石巻）、西海道（小倉））が設置された。

なお、廃藩置県に先立ち、明治3年12月には、初の警察基本規則「三府並に開港場取締心得」が、民部省御用掛大久保利通により、東京における英人教師襲撃事件をきっかけに制定されていた。

そして、第二の基本規則「取締組大体法則」が、明治4年10月、西郷の手による「東京府取締組」の設置とともに制定され、太政官達により「神奈川県^の邏卒規則に準ずること。」として「東京府邏卒」と改称された。しかしながら、この規則の名称と目的条項をめぐり大久保と西郷の意見が一致せず、二人の亀裂が始まるのであった。

¹ 中村徳五郎著『川路大警視』日本警察新聞社マツノ書店復刻版（昭和7年）1932年42頁「大義名分千古の卓識」

2 府県制による内治体制と大蔵省警察制度の成立

廃藩置県と共に民部省(行政警察制度所管)と大蔵省が合併し、県治条例の「府県制」による内治体制が成立し、併せて「地方(府県)警察」及び「行政警察」を柱とした(仮称)大蔵省警察制度(行政警察、一揆・暴動対策)が成立していた。

- ① 4年7月、「大蔵省事務章程」により「地方の警邏」が規定され、これらに関する規則は大蔵省による認可を要することが定められた。また、同省の「戸籍寮事務章程」に「近代警察法」が規定され、近代警察「羅卒」導入への道が開かれた。
- ② 同年11月、「県治条例」が制定され、「地方警邏規則」の大蔵省への認可申請及び一揆暴動内乱対策への知事の「出兵要請・便宜処分権」が規定され、当時多発した万人規模の一揆暴動対策が大蔵省指揮下に知事対応で周辺県捕亡及び鎮台兵との連携により、有効適切に行われることになる。

*『太政類典目録』中、保民・警察、暴動1～4の合計194件の記録中に大蔵省による措置が多数、記録されている。

- ③ 同年12月、「各県捕亡吏の俸給額を仮定す」により、「羅卒、捕亡を問わず、警察費は全額国費(石額40万石までは10万石毎に700円等)」と定められた。

*同年2月の旧民部省による「諸県捕亡吏設置の準則を定む」の改正

- ④ 明治5年には、「羅卒等に対する公務災害補償制度」が定められた。

当時の警察制度は、「邏卒」(明治4年11月横浜居留地において創設、近代・行政警察)が主要府県・開港場設置県(三府、1使、7県)に、他は「捕亡」(明治元年京都において設置の、司法・行政警察混在の古代「大宝律令」に由来する制度)が設置されていた。

*司法警察は、犯罪発生後の犯人捜査と逮捕、起訴手続など国家の刑罰権実現への司法制度。

*行政警察は、受持区と制服の警邏等による犯罪予防、市民保護などにより、国家社会の安寧を維持し国民の福祉増進に寄与する行政制度。

第2 岩倉使節団の派遣と留守政府の内政・治安(警察)政策の変革による混乱と挫折

1 使節団と留守政府の「約定」問題

岩倉使節団が派遣されると、留守政府による性急な近代化が進められることになり、大蔵省の予算緊縮などから各省との強い対立が生じる。そして、これらを事前に危惧した大蔵大輔井上馨らにより「廃藩置県の継続処理以外の新たな改革は禁止」とする「約定」が提案され、使節団、留守政府全員が署名したが、これが無視されることになり、大混乱を招くのであった。

2 内務省設置案の提議と西郷らの賛成に対する大久保の約定凍結

大蔵省と各省（中でも全国に裁判所設置を進める司法省）の対立解消策として、大蔵省事務（財政、地方制度・警察制度・郵便・駅通等）の分離による「内務省設置案」が5年3月、左院宮島誠一郎から提議され、留守政府のほとんどが賛成し、西郷が「一死をもって担当する」とされた。しかし、一時帰国していた大久保により、「外国制度を調査中であり、帰国まで待たれたい。」として再渡航前の5月初めに約定凍結とされた。

3 予算問題に始まる大蔵省と各省の対立

大蔵省と司法省との対立が激化したのは、司法省は、近代化策の先頭としての司法制度改革と司法制度による警察制度統一に向けた全国への裁判所設置が不可欠であるにもかかわらず、予算が制約されたことが原因と見られ、江藤司法卿は、大蔵省への非難・攻撃と権限削減などに動き、井上大蔵大輔らの辞任へと進むのであった。

4 留守政府の警察制度変革及び太政官制変革による混乱、挫折と内政の破綻

主なものを記し、また、当時の関連する重要な政治問題を○印で付記した。

(1) 司法省の司法基本規則「司法職務定制」（5年8月）による警察権統一策の矛盾

- ① 裁判所設置府県における検事による邏卒、捕亡の司法警察の指揮
- ② 東京府邏卒の司法省管理と全国管轄
- ③ 司法省「警保寮の設置」

などが規定された。

しかしながら、司法警察は、発生後の措置を主とする司法制度であり、行政警察権はなく、当時多発していた強・窃盗、要人暗殺、一揆暴動などの予防（行政）措置という近代化策とは逆方向の改革であり、かつ、「廢藩置県の処理以外の改正禁止」という約定の違反であった。

裁判所設置府県においては、邏卒の幹部及び捕亡は検事指揮下とされ、捕亡のみ設置県においては、知事の指揮する捕亡がいなくなり「地方警察権の剥奪」という非難が出ることになる。

また、全国管轄は、山梨県、茨城県等で試験的に行われたのみであり、司法省に警保寮が設置されたのは司法・行政の分権とは大きく矛盾していた。

(2) 司法省の行政警察権要求と正院の拒否

5年10月から2回、司法省は行政警察権（「県治条例」の一揆暴動対策「出兵要請、便宜処分権」）を要求するが、正院から「司法・行政の区分を弁えるべき。」と拒否された。

○山城屋和助事件と陸軍省の疑惑

山城屋和助は、山県有朋の奇兵隊時代の仲間であり、御用商人として陸軍省の公金を融通され、巨額の損失を出し、5年6月には山県が近衛都督を辞任、西郷参議がこれに代わり、陸軍元帥をも兼ねた。(木戸が、文武の兼務を強く批判していた。)また、江藤司法卿が、太政官閣議で事件の取調べを提議し、5年11月、山城屋は陸軍省内で割腹自殺したのである。

(3) 警察規則に関する二つの司令塔の混乱

6年1月、司法省は「警察規則の認可制度」を通達するが、既存の大蔵省の警察規則認可制度とは未調整で、二つの司令塔の混乱が生じた。

(4) 万人規模の暴動の多発と大蔵省の指揮

明治6年は、福岡県下人民暴動など万人規模ともなり、17件(5年は11件)と多発、大蔵省が中心となって周辺県、鎮台と協力、鎮圧していた。これに比し、司法省羅卒は行政警察権がないことから、大蔵省幹部の指揮下に派遣・従事していた。

○ 同年1月、徴兵令・鎮台設置により、士族は「座食の徒」とされ、秩禄処分による禄減少から士族の不満が高まることになり、特に薩摩士族は維新の功労者との自負からも不満が高じ、西郷はこれに苦慮していた。

(5) 木戸・大久保両副使の召喚決定

留守政府は、西郷が帰県(5年11月中旬から6年3月下旬まで、島津久光との確執)、大隈は出張、そして司法省と大蔵省の対立の激化などから「政府中無人状態」として、三条太政大臣は、6年1月、木戸・大久保両副使の召喚を決定する。

○島津久光の西郷への遺恨と封建制復帰動向

久光の廃藩置県の遺恨は、「当初、西郷・大久保兩名に向けられていたが、次第に西郷一人に集中し、「罪状書」まで書かれた。」と西郷は大久保へ伝えていた。6年4月、久光が上京、250名の旧家臣は両刀を帯び、全くの旧武士の服装であり、封建制復帰を建議し、暗殺などという不吉な連想を市中によみがえらせた。

○小野組事件をめぐる司法省と京都府の対立

6年4月、京都の商社、小野組が東京への転籍を願い出たのを京都府植村参事(長州)が、府の衰退を招くとして差止めた事件であるが、江藤らの政争の一端となり「転籍は行政権内のこと」とする京都府と「願い出を受理すべきで京都府の行為は刑事事件である。」とする司法省の対立が続いていた。

(6) 約定違反の太政官参議増員と大蔵省の予算権の移管等

6年4月、約定違反の太政官潤飾(増員)案が江藤の提議により採択され、西郷支持

派の大木喬任、江藤新平、後藤象二郎を参議に登用し、大蔵省の予算編成権の正院への移管等が決定された。

○ 政争激化と約定違反に対する井上大蔵大輔らの新聞への告発、辞任等の混乱

大蔵省の予算編成権移管等の約定違反に反発した井上らが、6年5月、新聞へ「本年1,000万円赤字等の財政危機」を建白・告発し、井上、渋沢三等出仕は、辞任に追い込まれる。

これに対し、政府は「二人の建白は誤りで1,000万円の黒字である」と反論し、二人には罰金三円が課せられるという、政府内の混乱が白日の下に晒された。

(7) 内務省設置案の再々提議と三条太政大臣による約定凍結

同年5月、大蔵省解体への内務省設置案（地方警察制度「地方の取締」を含めた江藤案）が1月に続いて、再々提議されるが、重なる約定違反にたまりかねた三条太政大臣により、約定凍結とされた。

(8) 警察総規則案による行政警察権限所管の策謀とその廃案

6年6月、提議された司法大輔福岡孝弟の発案による司法・行政警察を包括、一揆暴動対策権限保有の「警察総規則案」は、これら権限の獲得策が挫折し、万策尽きての一手と思えるが、太政官法制課により、廃案とされた。

(9) 羅卒・捕亡の廃止と番人名称による統一策の挫折と全国の非難

6年6月、「邏卒、捕亡、取締組等を総て番人と改称せしむ」による統一の試みは、当時の捕亡・羅卒はほぼ全員が武士階級であり、非人階級の番人呼称により著しくプライドを傷つけたことから、辞職者続出、新規採用も応募なしとなるなど企画の貧困として府県の囂々たる非難^{ごうごう}を浴び、挫折した。

以上のような経過であり、6年6月頃には内務省設置案の再凍結、警察制度変革の混乱と挫折、太政官制変革の挫折という内政策の破綻状況となっていたと考えられる。

5 警察権の統一に関する見解

先行研究では、「警察に関する権限は司法省の下に一元化され、全国の警察機構は制度上、司法省警保寮の統括下となった。²⁾」との見解があるが、司法警察制度による統一は、裁判所設置府県の三府13県に留まるのであり、「全国統一」とは認められないのではないか。また、『警視庁史』(34頁)においても「司法省警保寮は司法警察のみの警察機関として発足したもののわずか2年にして姿を消す運命となった。」とある。

²⁾ 大日向純夫著『日本近代国家の成立と警察』校倉書房（平成4年）1992年35頁

第3 留守政府の破綻と外征政策への転換

1 副島外務卿の国権外交帰国と外征政策（遣韓使節）への転換

明治6年6月（内政・治安政策などの破綻状況）に、前年の台湾における琉球漁民大量殺害問題に加え、朝鮮の国交侮辱問題が俎上に上る。

使節団の条約改正予備交渉は全権委任状問題で大きく挫折し、留守政府は、アジアにおけるロシア、清国、朝鮮との外交関係の形成、国境確定に進むのであった³。

副島外務卿は、北京に赴き日清修好条規の批准を成功裡に進め、6年6月21日の交渉で清国政府より「台湾生蕃は化外の民であり、また清国は朝鮮の和戦・権利につき干渉せず」との言質を得て、帰国する。

国内では、鹿児島県による台湾出兵準備が進んでいたが、西郷は、大義名分からすれば国家間の問題である朝鮮問題解決の方が優先し、「朝鮮国は日本を侮辱しているが、これだけでは、戦争の名分にはならない。使節を派遣すれば、必ず彼が使節を暴殺に及ぶので開戦の大義名分を得る。」とする。

また、西郷の薩摩士族統率の論理『外患の機会に殉ずる⁴』に沿って、自らが遣韓使節として渡韓し暴殺され、開戦という外征策（征韓論）へと転換されたのである。

維新の功労者であった薩摩士族らの徴兵令等による武士廃止の憂き目から、朝鮮討伐の功労者という新たな社会的位置付けへと向かい、また、内政の破綻状態にあった江藤新平らの変革派参議に一時の夢を与えたのであろう。

2 留守政府の内・外政策の破綻

上記のような内政の破綻から外政への転換を図ったと認められる「遣韓使節論」が西郷により主張され、江藤、副島、後藤、板垣らが支持し、内定となった。

大久保の6年8月15日付、在欧洲の村田新八、大山巖宛の書翰にある、留守政府の「実に致様もなき次第」の破綻原因については、

①遣使の内定と併せて、②大蔵省紛糾による井上大輔の辞職、③約定無視の各方面にわたる 擅 ほしいままなる変革」であるとしている。

① 遣使の内定は、戦争となる「西郷の遣韓使節、閣議内定」である。

② 大蔵省紛糾による井上大輔・渋沢三等出仕の辞職問題は、太政官制変革による大蔵省の「予算編成権」を削減し、井上らを辞職に追い込むという暴挙であり、反発する井上らの「財政危機と政府の空理空論」告発により、政府内部も混乱が白日に晒され

³ 宮地正人著『幕末維新変革史』岩波書店（平成24年）2012年下294頁

⁴ 日本史籍協会叢書『大久保利通文書』東京大学出版会（昭和2年）1927年七496頁、『川路大警視』180頁

た。

③ 約定無視の各方面にわたる^{ほしいまま} 擅なる変革」は、次のことと認められる。

- ・近代化及び司法・行政の分権等に逆行する警察制度の変革
- ・約定無視の太政官職制の変革による留守政府派の参議増員や大蔵省の予算編成権の削減等
- ・木戸が強く非難する西郷の参議兼陸軍大将という文武混同問題

そして、大久保の言う「国家の事一時の奮発力にて暴挙致し愉快を唱える様なる事決して成訳なし」、「人馬共に^{あきはて}倦果不可思議の情態」の通り、当時、政府官員を含めて破綻的状况にあったと考えるのが妥当ではないか。

左院宮島誠一郎は日記に、「岩倉の帰朝するや先に大久保木戸帰朝 両人とも曾て世上を黙観して国事を論ぜず 在朝参議も内閣議官の空名を掲げるのみ 西郷を始め板垣、後藤、江藤、大木、皆各種の気持ちにて結局 倦怠萎靡の色を発露す是れ如何となるに 始め手強く大蔵の弊を撓めて5月の改革(名は潤飾なれとも実は大改革なり)となり 却って根本のその害を生ず 終に四体分離の勢と相成るなり 今日の形勢に立ち至ては何の処より手を下し然るべき歟…針路を得ずなり⁵」と書いていた。

第4 遣韓使節の中止と政権交代

1 大久保の「内務省設置表明」(6年9月6日)

6年9月6日、欧州警察制度調査から川路利良が帰国するが、この日に大久保は左院宮島へ「内務省設置」(案の凍結解凍)を表明する。これは、前記、大山巖らに宛てた書翰にある「追々役者も揃い秋風白雲の節に到り候えば、元気も復し見るべきの開場も有し候」の始まりと考えられ、次の川路の建議と併せて留守政府への強い意思表示となったと考えられる。

2 川路利良の「現行警察制度の改正の建議」(6年9月)

そして、川路はパリ・サンジェルマン鹿児島県人会(6年4月)以来の大久保との連携による「現行警察制度の改正を急務とする建議⁶」を行い、「司法・行政制度の混乱是正、司法警察優先から行政警察の優先へ、番人制度廃止、内務省・警視庁の設置など」を建議し、留守政府の混乱・破綻した内政・治安(警察)政策を修正・整序することとなる。

3 西郷の「遣韓使節内定始末書」(6年10月17日)

西郷は、提出の始末書に「非武装使節派遣と閣議決定の事実」を繰り返すのみで、使

⁵ 勝田政治著『内務省と明治国家形成』吉川弘文館(平成14年)2002年50頁宮島日記9月17日

⁶ 『川路大警視』81~85頁

節派遣による開戦の可能性などには全く触れていない。それは、この意見書の前日の閣議で大久保が、「使節を派遣とするとなれば、戦争を予期しなければならない」と西郷に反論していたのであり、「閣議でも周知されていたであろう、使節派遣そして暴殺、開戦理由という論法などは書けなかったであろう。』⁷⁾とされており、また、内政の展望や外交に関する意見などは全く書かれていなかった。

4 大久保の「征韓論に関する意見書」(6年10月)

大久保は、岩倉、木戸らと意見を調整し、「凡そ国家を計略しその人民疆土を保守するには深慮遠謀なくんばあるべからず」として、国内の不安定、不平士族の反乱の危惧、財政、産業振興、外交、外債、横浜駐屯軍問題などを指摘する7条を提出した。

5 政権交代

その後、西郷不在の閣議で派遣が決定されたが、三条が昏倒したことから大久保、岩倉により「秘策」、実は、明治6年5月、留守政府が改正した「太政官職制」の左右大臣は「太政大臣欠席の時は其事務を代理するを得」という職務規定に従ったことであった⁸⁾。そして、留守政府は退場し、政権交代となった。

第5 内務省・警視庁の設置と内政・治安体制の確立へ

そして、内務省・警視庁が設置され、川路の「現行警察制度改正の建議」に基づき司法省警保寮を内務省に移管、「司法職務定制」の検事章程、羅卒職制、捕亡章程を削除した第三の警察基本規則「検事職制章程並司法警察規則」及び「東京警視庁職制章程」(「行政警察規則」の原型)が制定され、混乱した警察制度が修正・整序され内政・治安体制の確立へと進む。

また、西郷の辞職に伴い鹿児島出身東京府羅卒の百数十人が辞職、さらに、岩倉右大臣暗殺未遂事件が発生し、治安が動揺したため、羅卒2千人の増員が決定され全国から召募されたが、佐賀、土佐、鹿児島からの召募はなく、後の佐賀の乱、土佐立志社の反乱陰謀事件、西南戦争等を示唆しているかのようであった。

第6 西郷の大義名分「外患に殉ずる」と武士の終焉

西郷の薩摩士族統率の大義名分「外患に殉ずる」が潰えたのは、西南戦争勃発直前に桐野利秋が「大先生(西郷)の外患あるの機会を待つとの事その説古しと嘲笑した。」とのことから鹿児島形の勢は容易ならざるを大久保が察知したとある⁹⁾。

⁷⁾ 萩原延壽著『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』朝日新聞社(平成20年)2008年10大分裂243～246頁

⁸⁾ 『幕末維新変革史』下299頁

⁹⁾ 『大久保利通文書』1385 10年2月7日伊藤博文への書翰「鹿児島県下動静聞取書」

薩摩士族軍は、「西郷暗殺の容疑を政府に尋ねる」等を掲げ進軍を始めたが、本来あるべき戦争の大義名分は全く示されないまま¹⁰、武士最後の戦い西南戦争へと進むことになる。

¹⁰ 明治維新学会編『講座明治維新 第4巻明治国家の形成』三 近代化と士族、猪飼隆明、有志社（平成24年）2012年107頁

目 次

はじめに

第1部 維新の動乱と治安の維持

第1章 武家政権と明治維新	1
第1 島津齊彬の国家論、治国安民論	1
1 「国家人民は天子よりの預かりもの」	1
2 岩倉具視の廃藩置県論	2
第2 生麦事件と薩英戦争	3
1 生麦事件	3
2 薩英戦争と薩摩の勝利論	4
3 イギリスの薩摩への注視と下関戦争	5
第3 西郷による薩摩藩兵の整備・統率	6
1 西郷の藩兵統率の論理	6
(1) 「廃藩置県に備える」	6
(2) 「外患に殉ずる」	6
2 新政府の常備兵規則との矛盾	6
第2章 明治初年の治安事象と新政府の治安政策	7
第1 明治初年の治安事象	7
1 税制に起因する農民一揆、暴動	7
2 攘夷運動に起因する外国人殺傷事件	7
3 反政府士族による要人の暗殺、襲撃	8
4 士族の反乱	8
5 その他、近代化に伴う諸施策などへの反抗	8
第2 維新政府の治安政策	9
1 警察制度	9
2 一揆暴動・反乱対策	9
(1) 維新後の暴動対策に関する達	10
(2) 版籍奉還に伴う東京警衛隊設置案及び内務省案の提議	10
(3) 内乱・一揆暴動対策の所管等	11
(4) 一揆暴動の多発とその対策	11
ア 一揆暴動の多発	11

イ	捕亡等の増員要求と体制強化	12
ウ	政府転覆陰謀犯らの逮捕	12
第3	外国人殺傷事件の再発と第一の警察基本規則の制定	12
1	東京における外国人殺傷事件の再発	12
2	初の警察基本規則の制定	13
3	戸籍法の制定と不平士族の把握対策	13
第3章	新政府自前の軍・警察の設置	14
第1	岩倉具視の英公使への表明	14
第2	政府自前の軍・警察の設置	15
1	薩長二藩への勅使派遣	15
2	一揆・暴動・反乱対策への軍・警察力	17
3	ポリス設置に関する三藩の確執	17
第3	東京府「取締組」の設置と第二の警察基本規則「取締組大体法則」 の制定	18
1	設置と制定の経過	18
2	東京の治安の大幅改善	20
第4	警察規則等に見る西郷と大久保の亀裂	21
1	西郷、大久保の亀裂の始まり	21
2	警察規則に見る西郷と大久保の考え方の差異	22
3	西郷と大久保の暴動に関する意見の相違	24
4	村田新八の西郷、大久保に対する見解	24
第4章	廃藩置県と大蔵省警察制度の成立	25
第1	大蔵省による内政の所管と地方制度・警察制度の一元的管理	25
1	司法省と大蔵省の警察事務の調整	26
2	地方（府県）制度の成立	26
3	地方（府県）警察制度の暫定的成立	26
第2	法的根拠	27
1	「大蔵省事務章程」	27
2	「戸籍寮事務章程」	27
3	「県治条例」（職制・事務章程）	27
4	「各県捕亡吏の俸給額を仮定す」	29
5	「邏卒死傷者扶助金及び祭資金恵與略例」	29

第3	警察制度近代化の原則の呈示	30
1	『地方（府県）警察の原則』	30
2	『行政警察の原則』	30
第4	大蔵省警察制度を第一の統一政策とする内務省の記録	30
第5	近代警察「邏卒」の大蔵省認可と導入	30
第2部 岩倉使節団の挫折と留守政府の内政・治安（警察）政策の混乱		
第5章	条約改正交渉の長期構想化と新政反対の高揚	32
第1	岩倉使節団派遣に伴う大蔵大輔井上馨の危惧と約定問題	32
第2	条約改正交渉の挫折とその長期構想化	33
第3	条約改正をめぐる体験、意見の違い	34
第4	大久保の政体・内務省制度の調査	35
第5	新政反対の高揚と一揆暴動対策	36
1	留守政府の性急な改革に対する拒否闘争の高揚	36
2	県治条例による一揆暴動対策とその記録	36
第6	鹿児島政情不安と初の行幸	38
第6章	留守政府の内政・治安政策とその破綻	39
第1	近代化予算をめぐる大蔵省と司法省の対立とその激化	39
第2	留守政府の内政（内務省設置）・治安（警察制度）政策の変革と挫折	40
1	西郷の内務省設置案に対する大久保の約定凍結	40
(1)	盟友西郷・大久保の亀裂の拮がり	40
(2)	内務省設置案の建議と西郷の「僕1人死以而担当すべし」	41
(3)	大久保の一時帰国と内務省新設案の凍結	41
(4)	「凍結」をめぐる関連事情の考察	42
2	裁判所設置府県における邏卒、捕亡の司法警察専従による混乱	45
(1)	司法警察権による統一・支配の法的根拠	45
(2)	統一・支配の実態	46
(3)	問題点	46
(4)	修正策	47
3	東京府邏卒の司法省管理と「警保寮」設置の矛盾	48
4	警保寮による全国管轄と派出・監督制度及び行政警察権条項の矛盾	48
(1)	法的根拠	48

(2) 考察	49
(3) 派遣、監督制度の実態	49
(4) 修正策	51
5 司法省の出兵要請権等の移管要求と正院の司法・行政区分論による却下	51
(1) 司法省の出兵要請権等の移管要求	51
(2) 正院の司法警察・行政警察分離論による却下	51
○ 山城屋和助事件と陸軍省の疑惑	51
6 一揆暴動の続発	52
7 木戸・大久保両副使の召喚の決定	52
8 内務省設置(福岡)案の提議	53
9 司法省の警察制度統一の通達による「二つの司令塔」の混乱	53
(1) 司法省の統一通達と既存法令との無調整	53
(2) 修正策	53
10 番人制度と民費導入	54
(1) 司法省の施策	54
(2) 修正策(番人制度と民費の廃止)	54
11 司法省の無調整・擅断 <small>せんだん</small> の施策	54
12 欧州司法制度調査団の帰国と留守政府批判による免職	55
○ 島津久光の西郷への遺恨と封建制復帰動向	55
○ 小野組事件をめぐる司法省と京都府の対立	56
13 パリ、サンジェルマンにおける鹿児島県人会	56
14 太政官制潤飾と内務省設置案の再々提議及び三条太政大臣による凍結	56
(1) 太政官制潤飾	56
(2) 内務省設置案の再々提議と三条太政大臣による約定凍結	58
○ 留守政府内の政争激化と井上大蔵大輔らの辞任と新聞報道による混乱	58
15 裁判所設置府県における捕亡の裁判所隷属と捕亡費の司法省への半額渡し	58
(1) 捕亡の裁判所隷属	58
(2) 府県捕亡費の裁判所への半額渡し	59

16	「警察総規則案」の提議と廃案	60
(1)	「警察総規則案」の提議	60
(2)	店晒しと廃案	62
17	邏卒等の廃止と番人呼称による統一の挫折	62
(1)	改称の通達と混乱・挫折	62
(2)	廃止と邏卒への改称	63
18	裁判所設置県における警察制度混乱と県知事の苦悩	63
19	江藤司法卿の内政・治安制度の変革について	64
第3	警察権統一に関する諸説	65
1	諸説	65
(1)	『日本警察の沿革』	65
(2)	『警視庁史』	66
(3)	『神奈川県警察史』	67
(4)	『内務省史』	67
(5)	『京都府警察史』	67
(6)	『奈良県警察史』	67
(7)	『日本近代国家の成立と警察』	67
2	司法省警保寮の警察権統一に関する考察	67

第3部 征韓論政変

第7章	留守政府の内政の破綻と外征政策への転換	70
第1	外交と国内の混乱	70
第2	鹿児島士族の反政府動向と西郷隆盛の苦境	71
第3	大久保・木戸両副使の召喚	73
1	途中帰国についての大久保の書翰	73
2	木戸孝允の「内政未だ整わず」	74
3	西郷と大久保の往来書翰	75
第4	太政官制潤飾と留守政府の内政破綻へ	76
1	留守政府の政策調整能力の著しい低下と混乱	76
2	太政官潤飾による大蔵省権限の削減、内務省設置案の再提議など	76
(1)	「財政危機の建白」と新聞報道による政府の混乱	76
(2)	太政官潤飾の企図したもの	77

(3) 太政官潤飾の失敗と政府の破綻状態へ……………	78
(4) 留守政府の政策に対する従来の見解……………	79
第5 留守政府の外征政策への転換と西郷の命をかけた遣韓使節……………	79
1 台湾出兵論、朝鮮の国交侮辱問題と外征政策への転換……………	79
2 副島外務卿の帰国と清国の「化外の民」等の言質……………	80
3 西郷の台湾出兵支持と遣韓使節の主張へ……………	80
4 西郷の外征に関する二つの論理……………	82
(1) 「外患に殉ずる」論……………	82
(2) 朝鮮問題に対する大義名分論……………	83
5 薩摩士族軍団の統率……………	84
(1) 西郷の薩摩士族軍団の統率問題……………	84
(2) 「出兵要請権」をめぐる薩摩士族軍団の立場の変化と西南戦争への 脈絡……………	85
(3) 西郷の朝鮮に対する見方……………	86
6 岩倉、大久保、木戸の征韓論反対意見の根底……………	86
7 閣議の大混乱と江藤の辞意表明……………	87
8 留守政府における薩長勢力排除の動きなど……………	88
(1) 政権争い説……………	88
(2) 藩閥間の相剋……………	89
ア 木戸の西郷批判……………	89
イ 大久保利通の西郷に対する見解……………	90
第6 大久保の見た留守政府の内・外政策の破綻「致様もなき次第に 立至」……………	91
1 村田新八、大山巖宛の大久保書翰の要点……………	91
2 大久保書翰添付の新聞記事について……………	92
第4部 遣韓使節の中止と内政・治安政策の修正・整序	
第8章 盟友の離別……………	95
第1 西郷と大久保の盟友関係の変化……………	95
1 大久保の落胆失望……………	95
2 西郷、大久保、川路の体験、考え方の違いなど……………	95
第2 大久保の「内務省設置表明」と川路の「現行警察制度改正の建議」	96

1	パリ、サンジェルマンでの鹿児島県人会	96
2	左院宮島誠一郎の内務省設置案解凍の要求と大久保の設置表明	97
3	川路の「現行警察制度改正の建議」	98
(1)	司法・行政の分権、中央警察と地方警察の分掌、内務省の設置と警保寮の管掌	99
(2)	司法・行政警察の区分明確化	99
ア	「東京警視廳職制章程」(明治7年1月15日)	100
イ	第三の警察基本規則「検事職制章程並司法警察規則」明治7年1月28日全35条	100
ウ	「検事職制章程並司法警察規則」の制定による「司法職務定制」の主な改廃条項	100
エ	特徴点	101
オ	明治の警察基本規則	101
(3)	羅卒と番人の区別	101
(4)	羅卒の資格と任務及び暴動の鎮圧	102
第3	西郷の「遣韓使節内定始末書」	103
第4	遣韓使節の中止と盟友の離別	104
1	岩倉、大久保、木戸の征韓論反対意見の根底	104
2	大久保の参議就任と遣韓使節の中止へ	104
3	西郷の「暴殺死」に対する反対と大久保の「征韓論に関する意見書」	105
4	民力養成論	106
5	遣使の無期延期	106
6	盟友の離別	107
第5	川路の警保寮「建言尋問書」と警保寮の統一	108
1	「建言尋問書」	108
2	警保寮の統一	109
(1)	司法大輔福岡孝弟及び大検事警保頭島本仲道の辞任	110
(2)	副島前外務卿らの西郷隆盛の復職運動	110
(3)	征韓派幹部の辞職と警保寮の統一	110
第9章	内務省警察体制の成立	111
第1	内務省・警視庁の設置	111
1	内務省の設置	111

2	司法省警保寮の内務省への移管	111
3	東京警視庁の設置と「東京警視廳職制章程」の制定及び「国事犯」の全国管轄	112
第2	第三の警察基本規則「検事職制章程並司法警察規則」の制定	113
第3	関連する司法省達の廃止	114
第10章	征韓論政変による治安の動揺	114
第1	治安の動揺と邏卒二千人の増員	114
第2	土佐士族による岩倉右大臣暗殺未遂事件と民撰議院設立建白書	115
1	岩倉右大臣暗殺未遂事件	115
2	民撰議院設立建白書	115
第3	佐賀の乱	116
第4	外征による士族鎮撫政策	117
1	台湾への出兵と日清交渉の成功	117
2	日朝修好条規締結による征韓論の意味消失	118
第11章	行政警察規則の制定と警察制度確立への建議	119
第1	行政警察規則の制定	119
第2	英・仏横浜駐屯軍の撤退	119
第3	大久保利通の警察制度確立への上申	120
第5部 内政治安制度の確立と武士社会の終焉		
第12章	士族反乱への対策	121
第1	士族と農民一揆の分離	121
1	地租率低減	121
2	鹿児島県士族への特別法の発布	121
3	武士の救済策、士族授産	121
第2	鹿児島の半独立国家状態	123
第3	士族への処遇と反乱の続発	124
第13章	武士最後の戦い西南戦争	125
第1	西郷の本心	125
1	西郷による暴発、殺害計画の中止	125
2	桐野らの西郷への見切り	125
3	西郷の中原逮捕への指示	126

4	西郷従道の「兄は騙された」	126
5	川村純義の派遣と私学校党による面会拒否	127
6	英公使館マウンジー書記官の見解	127
7	村田新八の言	128
8	英公使館アーネスト・サトウの目撃	128
9	出兵上京の通告と挙兵の大義名分	128
10	薩摩藩の蒸気船「軍艦春日」の政府への献納	129
第2	Fake News による反政府扇動	129
第3	シュンペーターの「戦士階級」論	130
第14章	武士社会の終焉と天皇制中央集権国家の成立	130
第1	武士社会の終焉	131
1	西郷隆盛、城山に死す	131
(1)	田原坂における白刃の戦いと士族兵警視隊の募集	131
(2)	延岡から城山へ(皇祖の道)	131
(3)	西郷、城山に死す	132
2	自由民権運動へ	134
3	大久保の紀尾井坂における遭難	134
(1)	大久保の濟世遺言と遭難	134
(2)	政府の統治、立憲政体の樹立と士族階級の不満	135
(3)	川路の辞表提出と三条太政大臣の不受理	136
4	川路利良のサンジェルマンでの追憶と逝去	136
第2	天皇制中央集権国家の成立	138
おわりに		139
主要参考文献		140

第1部 維新の動乱と治安の維持

第1章 武家政権と明治維新

鎌倉は、武家政権発祥の地であり、明治維新とは関わりが浅い様に見えるが、実は大変深いものがある。

鎌倉市二階堂には、源頼朝の墓があり、その近くに島津忠久と毛利季光の墓がある。有力な御家人として島津は、九州薩摩に赴き九州の覇権を握り、毛利は厚木市毛利の庄へ配され、後に中国へ進出、防長の覇権を握るが、いずれも関ヶ原で西軍に与したことから外様のやむなきに至る。薩摩藩は領内に日向三代の祖瓊瓊杵尊ににぎのみことを祀る霧島神宮、神武天皇誕生の地佐野神宮など皇祖を祀る地であり、また、毛利藩は、江戸時代の参勤交代途中、武家諸法度により禁止されていた京都御所へ立ち寄り、祖先の縁から皇室へ献上物を貢納するなど、共に尊王思想が篤かった。

また、明治維新は武家政権の終焉でもあったが、それを成し遂げたのは、島津と毛利の子孫らであり、幕末に外国との薩英戦争、下関戦争を行うという不思議な縁が見られる。

建久3年、鎌倉に幕府が開かれてより676年、薩摩藩、長州藩中心の倒幕、王政復古により武家政権は終わることになる。

第1 島津齊彬の国家論、治国安民論

1 「国家人民は天子よりの預かりもの」

明治維新の中心ともなった「薩摩士族」の思想に大きな影響を与えたのは、名君の誉高い島津齊彬の「大義名分千古の卓識」・「治国安民の道」等の教えであった。

「齊彬公の文明的各種の施策は、富国強兵策の実現たるは論を待たずといえども、其の本づく所は治国安民の道を全からしめらるるに在りて、尊皇の志最も深く、大義名分を重んぜられ、常に説かるるに忠孝両全の道を以ってし、人心一和、上下一致、国威を四海に輝かさんことを期せられたる所以にして、其之を期せられたるは、実に国体と名分に関する千古の卓識に於いて窺うを得べし。初め嘉永4年5月、国に就かれるや、その7月11日、書を側役豎山武兵衛、名越彦太夫等に与えて、近年中には異国船我が日本に渡来し、通商貿易を求るは必然なり、故に治に居て乱を忘れざるべく、且人心の一和を期するを急務とすと諭したまい、その書中に、

浦々末々に至るまで、我らが知行所（所領）と存候儀、第一の心得違にて、天子より
り国家人民を奉^{あずかりもの}レ預^{と存じ候え}ば、間違^{これあるまじく候}いは有^レ之間敷候
とあり、これ実に国体上より名分を明にせられたるものにして、封建時代における諸侯

が、ほとんど皆その土地人民を私有するが如く思惟せるに当たり、公一人かくの如きの卓見を持たれる、誠に偉大なりと謂わざるべからず。且つ、又当時忠孝両全の道を説かれたる公の手記中にも、「諸侯の第一に心得るべきは、国家を我が物と思ひ、家人を我家人と思ふ事、心得違いの第一なり、国家は勿論士民にいたるまで、天より帝王に命じ、帝王より預かると思ひて、万事その心を第一として国政を施すべし、その心を朝夕に忘れず、我が身のおごりを省き、民を恵みなば、千世万代の外迄も、天より恵をうけて、国家も長久に、子孫も弥栄え楽しむべし。」と見える。

これまた左右の重臣に対し、治国安民の道、徳教仁政の本旨を説きたまえるものにして、薩藩が天下に率先して勤皇の唱首となり、王政復古の鴻図を翼賛し奉り、さらに版籍を奉還して廃藩置県の基を開き、明治維新の偉業を見るに至れるもの、公が千古の卓識早くその因を為すものあるを虔仰せずんばあるべからず¹。

特に、天子より国家人民を奉レ預と存候得ば、間違いは有レ之間敷候は、廃藩置県による天皇制中央集権国家への明治維新の論拠と言えるものであろう。

この様に、卓越した知見が西郷、大久保らの齊彬を最も尊崇した所以であり、薩摩武士は勤皇、維新の先頭に立つことになる。

西郷は齊彬に見出されたが、齊彬の死後、島津久光から疎んじられ、寺田屋騒動に関連して村田新八と共に島流、牢込めの極刑とされ、生死の間を彷徨っている²。これが、その後の西郷の生き方に大きな影響を与えたであろうことは通説の通りであろう。

2 岩倉具視の廃藩置県論

廃藩置県後の9月、岩倉邸における夕食会において英公使館書記官アダムズは、廃藩置県について「このような改革がどうして可能なのか」という驚嘆の念を表明した。岩倉は、「これが可能であったのは、日本人の抱く「大義名分」という考え方のおかげである。」と説明し、「これは忠誠心としか訳しようがない。また、自分の望みは諸外国との友好関係を固めることと、政府を強化することである。³」と言った。

岩倉のいう、「大義名分」は、具体的には島津齊彬の述べた大義名分論「天子より国家人民を奉レ預と存候得」ということで、アダムズは訳しようがなかった。

¹ 『川路大警視』42頁

² 日本史籍協会叢書『西郷隆盛文書』東京大学出版会（昭和42年）1967年43桂右衛門（久武）への書翰

³ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』8帰国301頁

第2 生麦事件と薩英戦争

1 生麦事件

文久2年8月21日、島津久光は、千人の藩士で上洛、幕府への大原勅使を護衛し、江戸へ到着、一橋公の将軍後見職等の勅命が実現された。

その帰路、生麦の街道において、当時、「大名行列が通行する」との触れ書きも出されていたが、イギリス人4名が騎乗のまま、その行列を横切りそうになり、供頭当番が静止したが、言語通ぜず、そのまま横切りを継続したため、古の慣例により奈良原喜左衛門と海江田信義（後に奈良県知事）は止むを得ず、リチャードソンを斬り、他の2名にも斬りつけ退散させた。

この列には、藩側役大久保利通が随行しており、報復の来襲を待つよりこちらから居留地を襲撃しようと奈良原らが主張したがこれを説得し⁴、神奈川宿泊の予定を保土谷宿へと変更、藩士を江戸へ派遣、家老と留守居役で対応する様指示した⁵。

大久保は、「当日は薩藩通行につき徘徊無用の通知が居留地に行われており、さらに制止したにも関わらず、無理に乗馬で行列に乗り入れるという行為は、外国人であれ、日本人であれ死罪は止むを得ない。」として、「日本国内法」と「万国公法」のいずれが優先するかという問題であり、当時、多発した攘夷運動による外国人襲撃事件とは異なることを主張していた⁶。

* 当時、川路利良は父と共に随行に加わっており、利良は、兵具隊付として保土ヶ谷宿において居留民防衛隊の襲撃に備え、護衛任務についていた。（『川路大警視』51～54頁）

横浜居留地の居留民は、初めての民間人殺害に激怒し、「居留地防衛隊」が先頭となり、薩摩藩への復讐の攻撃を企てるが、イギリス代理公使ニールは、「今、動いたら日本との戦争となる。」と強く諫め中止させた。居留民に同調したイギリス領事の一人は、後に解任される⁷。

当時のイギリスは、対日戦争計画を策定しており、江戸、大阪は艦砲射撃で壊滅できるが、京都は内陸40km以上にあり、大きな抵抗が予想され陸兵1万人が必要だが、極東地域での1万人動員は諸事情から困難としていた⁸。

⁴ 佐々木克著『大久保利通と明治維新』吉川弘文館平成10年48頁

⁵ 落合功著『評伝 大久保利通』日本経済評論社40～41頁

⁶ 『大久保利通文書』23 生麦事件に関する伝達書

⁷ 『明治の国家と警察制度の形成』警察政策学会資料第107号12頁

⁸ 景山好一郎著「横浜外国人居留地の防衛 英国の軍力行使をめぐる」『横浜英・仏駐屯軍と外国人居留地』横浜開港資料館

なお、当時、西郷隆盛は、久光の上京に伴い文久2年正月奄美大島から呼び戻されたが、上京計画、幕府説得計画に対し、詰めが甘いと批判し、又、下関で合流という約束も守られず、軽んじられたと感じた久光は激怒する。大久保は、西郷を説得するが結局、西郷は上洛、江戸行きから外され、村田新八と共に帰国、沖永良部島送りとなり、生麦事件、薩英戦争は体験しないこととなる⁹。

これらが久保との路線の違いを生ずることにもなる。

2 薩英戦争と薩摩の勝利論

文久3年7月、英軍艦来襲の知らせから藩庁を臨時移転した。

「7月12日(太陽暦8月25日)、英軍艦との交渉の最中、英側が薩摩蒸気船3隻を拿捕したことから海賊行為として薩摩砲台が発射、旗艦に命中、艦長等2名が即死、水夫25人が死亡負傷したこと、又、鹿児島市街は英艦の砲撃で焼失したこと」などを報じた、横浜の新聞記事訳文が大久保から藩上司に報告されている¹⁰。

おりから暴風雨のなかで、薩摩藩側は、砲台で一人が死亡したほか、負傷者若干、蒸気船三隻大破、住民が避難した市街は全焼となったが、英側の7隻中1隻が座礁、1隻が航行不能となり、翌朝、英側は退散したため、薩摩藩は「勝利」として「イギリスに勝った。」と昭和の最近まで語られていた。攘夷にわく京都では「英艦隊掃攘」の功をたたえ島津藩主父子を褒賞した。

また、鹿児島県お雇い医師ウイリスからパークス公使への手紙に、
「将来、万一もう一度戦う必要が起こった場合には、1863(文久三)年とは違ったやり方で戦いが行われることを希望する旨、是非言っておかなければなりません、あの戦いぶりは、自画自賛のための、汲めども尽きない源泉を彼らに提供したようなものであって、そのあげく、外国人にたいする勝利を祝う歌や詩まで作られることになったのです。」と書かれている¹¹。

なお、ウイリスは、東北戦争にも従軍医師として活躍し、川路利良の治療もしている。

実際には英国艦隊との力の差は歴然としており、薩摩藩は横浜で和議の交渉に臨み、文久3(1863)年11月1日、10万ドルの賠償金支払いと犯人捕縛を約束することで合意した。彼我の軍事力格差を身をもって知り、単純な攘夷が不可能であると悟った薩摩藩は、本格的な洋式軍備の増強に努めると共に、その後、英国に接近する途を開いて維

⁹ 『大久保利通と明治維新』32～38頁

¹⁰ 『大久保利通文書』47・48

¹¹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』8帰国173～176頁

新変革の一方の中心勢力としての地歩を固めることになった¹²。



鹿児島における海軍作戦時の旗艦「Euryale's」指揮官以下犠牲者の祈念プレート
当時の横浜イギリス居留民が寄贈したもの縦1メートル大
横浜開港資料館（旧英国横浜領事館）の中央通路壁面に設置

3 イギリスの薩摩への注視と下関戦争

この戦いの後、薩摩藩は、英公使パークスを鹿児島に歓待し、軍艦の購入、医師ウイリスの招請などが進められるが、この交流を通じてパークスは、鹿児島士族の不穏な情勢に目を向け続けるのであった。

文久3年5月、幕府は生麦事件の賠償金十一万ポンドを支払い、三港の閉鎖を外国に通告するが拒否され、5月10日には長州藩が単独で「攘夷の日」を実行、下関で外国船を砲撃する。5月18日には英仏軍隊1,500名が横浜に上陸、居留民の保護体制を整えた列強は、翌年8月、7ヶ国連合艦隊により下関攻撃を行い長州藩を屈服させる。

鹿児島と下関における外国との戦争が、攘夷運動から倒幕運動へと明治維新への転換点となる。

¹² 保谷徹著『幕末日本と対外戦争の危機』（令和元年9月）2019年、吉川弘文館77頁

第3 西郷による薩摩藩兵の整備・統率

1 西郷の藩兵統率の論理

(1) 「廃藩置県に備える」

「西郷は、戊辰の役が収まると帰藩したが、これは王政復古は名は美しいが、内実を伴わず、300藩中もし、不平を唱え、暴発することあれば、新政府には何らの軍備無きを以って鎮定の策がなく、西郷は実にこれを憂えて、廃藩置県の準備を着手し、若しことあらば薩摩藩の独力を持って平定せんことを期し、藩の軍政改革を進め、常備、諸郷13大隊、城下4大隊、全藩予備隊31大隊、合計48大隊(23,040人)を編成した。¹³⁾すなわち、統率の論理は「廃藩置県に備える」であった。

(2) 「外患に殉ずる」

廃藩置県後は、徴兵制軍隊は、内乱を鎮圧する鎮台兵として機能するのに対して、士族は外圧に対する抵抗主体として位置づけられる。明治8年、西郷は政府の上京要請に対し「一旦引退したる以上復職の儀は遺憾ながら承諾なし難く、唯この上は外患に当たり斃れて後已むのみ¹⁴⁾」と述べていた。

なお、『川路大警視』では、『若しそれ外患あるに際しては、予自ら国難に殉ぜんのみ』とある¹⁵⁾。

すなわち、「外患に殉ずる」ということであった。

* 明治8年春、政府が島津久光、西郷隆盛の上京を進めるため内田政風を鹿児島に派遣した時「南洲答えて曰く、現今の政府は到底共に事に当たるに足らず、若しそれ外患あるに際しては、予自ら国難に殉ぜんのみ¹⁶⁾。」とある。

そして、西南戦争勃発直前に桐野利明が「大先生(西郷)の外患あるの機会を待つとの事その説古しと嘲笑した¹⁷⁾。」とのことから鹿児島は容易ならざるを大久保が察知したとある¹⁸⁾。

2 新政府の常備兵規則との矛盾

「各藩常備兵隊編成規則」(兵部省3年2月)が、通達され1万石に付1小隊(60人)1大隊は8小隊とされた。この規則によれば、鹿児島藩77万石は、77小隊約10大隊

¹³⁾ 『川路大警視』76頁

¹⁴⁾ 『幕末維新変革史』下349～350頁

¹⁵⁾ 『川路大警視』180頁

¹⁶⁾ 『川路大警視』180頁

¹⁷⁾ 『川路大警視』195頁黒岡季備の鹿児島県下形成報告書と大久保の所感

¹⁸⁾ 『大久保利通文書』1385 10年2月7日伊藤博文への書翰「鹿児島県下動静聞取書」

(4,620人)となるので、48大隊(23,040人)は、規則を遥かに超えていた。

* 明治政府の「各藩常備兵隊編成規則」により、1小隊60人、1大隊8小隊として試算
そして、廃藩置県への軍・警察の設置は、岩倉・大久保の計画により、基盤の危うい
新政府を固めるために、薩・長・土三藩の再結束と御親兵18大隊(約8,000人)、ポリ
ス(3,000人)の設置が進められる。鹿児島は、御親兵8大隊(4,000人)・ポリス2大
隊(1,000人)を供出するも、38大隊余が残る。

第2章 明治初年の治安事象と新政府の治安政策

第1 明治初年の治安事象

1 税制に起因する農民一揆、暴動

維新後の「石高」は、新政府直轄地(旧幕府領)800万石、諸藩領2,200万石により
始まり、新政府は800万石で全国の管理・経営に当たるという困難から、幕府時代より
重税となり、また、藩単位の税の格差等により農民一揆を誘発することになった。農民
一揆は、明治6年をもって絶頂に達したが、徳川氏支配下の265年間における一揆の
件数は600件足らずであるが、明治元年から10年までの件数は優に190件を超えてい
る¹⁹。

* 明治3年11月、納税期に入ると直轄県の九州日田県と奥州胆沢県で大規模な農民一揆
が勃発した。旧幕府領800万石をもって全国的施策を展開しようとする中央政府に、
農民の年貢負担を軽減する余裕もなければその発想も存在しなかったのである。日田
県には民部大丞松方正義が派遣され、兵部省からは軍隊が出動していた²⁰。

新政府の財政は、廃藩置県により3,000万石に統一されたことで改善されるが、近代
化予算等で容易に税制引き下げは行われなかったが、西南戦争直前になって税率0.5%
引き下げが行われ、農民一揆への安全弁となり、士族対策に集中されることになる。

2 攘夷運動に起因する外国人殺傷事件

生麦事件をはじめとする外国人殺傷事件の多発により、当時の超大国イギリスなど
の外交上の大問題となり、条約改正への影響が憂慮され、特に、生麦事件は、薩英戦争
へと拡大、明治維新へのターニングポイントともなった。

* 横浜開港後の安政6年から明治3年まで、35件発生、死亡26人、負傷34人。

武士以外による外国人殺傷事件は、横浜においての町民の怨恨による1件のみである。
また、維新直後には、神戸事件(外国外交団への射撃)、堺事件(仏水兵11人殺害)、

¹⁹ E・H・ノーマン大窪憲二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫(平成5年)1993年121頁

²⁰ 『幕末維新変革史』下253頁

京都パークス公使参内襲撃事件などが続発し、維新から明治3年末まで7件、発生、死者11、負傷6が発生していた。(維新前は、発生28件、死者15、負傷19)

また、2年1月26日には、大阪外国人居留地へ暗殺、商館焼討ちの計画をもった浪士3名が捕縛され、京都においても同様な脱藩浪士の動きがあったことが、当時、民部省御用係であった大久保利通が岩倉具視公に報じている²¹。

そして、明治3年11月の大学南校イギリス人教師2名への襲撃事件により、第一の警察基本規則「三府並開港場取締心得」が制定されることになる。また、「戸籍法」(明治4年4月)の当初の重点は、三府並開港場における浮浪士族の把握であった。

このため、廃藩置県後の大蔵省においては、戸籍寮において警察制度が所管されることになる。

3 反政府士族による要人の暗殺、襲撃

政府要人暗殺事件が幕末期(3件)よりも多発(6件)し、横井小楠、広澤正臣、大村益次郎、江藤新平(未遂)、岩倉具視(未遂)更には大久保利通等の要人暗殺事件も全て士族によるものであった。

* パークス公使は、「日本人にとって、暗殺は必ずしも嫌悪感を掻き立てるものではないから、政府の閣僚がこの秘密の危険を完全に逃れていると感じるまでには、まだかなりの時間がかかるかもしれない。」とソールズベリー外相へ報告(1878(明治8)年6月6日)している。

4 士族の反乱

明治6年1月「徴兵令」施行に象徴される武士等の特権階級の廃止に伴い、「無為徒食」の非難を被った士族は、秩禄処分という失業保険や開墾入植などの機会を与えられるが、維新戦争の中心武力となった鹿児島、高知、山口、佐賀等では、容易に収まらなかった。

近代化・新政府への反抗としての士族の反乱が、佐賀の乱、神風連の乱、萩の乱、秋月の乱、東京思案橋事件、土佐政府転覆陰謀そして西南戦争等が発生する事になる。

徴兵令の施行時、筆頭参議であった西郷は「恨みは私が引き受けもんそ」と語ったという²²。

5 その他、近代化に伴う諸施策などへの反抗

廃藩置県後の万国対峙を狙った新政策への反対、抗議、また、伝統主義的なものと西洋化への反発、藩主家禄が十分の一となったので租税も十分の一に、穢多非人を従来通

²¹ 『大久保利通文書』300

²² 北康利著『命もいらず名もいらず西郷隆盛』WAC(平成29年)2017年294頁

りの扱いにせよといったものまで、特に明治5年から6年にかけての新政反対一揆は、参加者が万単位となるとともに、留守政府の性急な国内改造計画全体への拒否闘争となっていた²³。

上記のように、農民一揆、庶民の拒否闘争などを除いて、武器による直接的な身体への攻撃は、全て武士が惹起したものである。

また、農民一揆も日田県暴動のように士族が介入、指揮した例もあり、治安当局としては士族対策が最大の眼目であったといえよう。

第2 維新政府の治安政策

1 警察制度

明治元年からの「捕亡」に加え、明治4年11月から「羅卒」が並立されていた。

「捕亡」は、古代、養老律令「捕亡令」（757年）全15条（犯罪届出、犯人追捕、防人等の逃亡者の追捕、遺失物取扱等）を出典とし、犯罪者の逮捕、逃亡者の追捕など今日の刑事警察に相当するものであった。

刑法官に中央の「捕亡司」が、併せて地方の「捕亡」が設置された経緯にあり、司法警察（犯罪発生後の捕縛・追捕）が中心任務であった。

なお、最初に設置された京都府捕亡は、犯人追捕に加え市中巡邏という犯罪予防（行政警察）の任務が追加された。

版籍奉還後は、新政府領を除く各藩において捕亡が採用され、藩監察掛が所管していたが廃藩置県後は、「新県庶務須知」（県治条例と同時に）により、「警邏捕亡の方法」として最も注意稽査すべき事項に掲げられていた。

「邏卒」（近代警察、英国式、警ら・予防の行政警察を主）は、横浜英仏駐屯軍撤退交渉の担保として創設され、明治4年11月に「羅卒」として英式階級制度（今日と同じ）とともに完成され、大久保大蔵卿が戸籍寮事務章程に定められた「新たな地方警察法」として認可したものである。

捕亡等のみの67県は県治条例の「聴訟課」（捕亡・裁判・断獄が一体）という近代化への経過的な体制で、近代警察邏卒設置の三府・1使・5県は単独の邏卒課であった²⁴。

2 一揆暴動・反乱対策

明治維新は、頼朝以来の武家政権による封建制、分権国家から天皇中心の統一集権国家へという変革である。したがって、警察・軍制度も、幕府・藩ごとの目付・同心（武

²³ 『幕末維新変革史』下 284～286 頁

²⁴ 『法規分類大全』第一編警察門一警察総 47～279 頁

士)、幕兵・藩兵(武士)制度から、維新政府による全国一元的管理の捕亡・羅卒(旧武士)、近衛兵(四民徴兵)へと変革する。

また、維新という社会全体の改革となり、幕末よりも一揆、暴動が多発し、この対策が重要な治安政策の課題となっていた。

(1) 維新後の暴動対策に関する達

新政府は、元年4月、太政官達「地方の暴徒は所在の諸藩をして兵威に藉り鎮圧せしむ」次いで元年10月「府県において平常諸侯の兵を指揮するを禁ずるも不慮の際は臨機取計はらしむ」と一揆暴動対策が示されていた。

(2) 版籍奉還に伴う東京警衛隊設置案及び内務省案の提議

明治2年、版籍奉還に伴い諸藩に対する管理が強化され、非常時以外の藩兵の指揮が禁止され、常備兵規則により兵数が制限される。また、政府は、新首都東京の治安強化と万国対峙政策(駐屯軍撤退、条約改正)を進める。民部省御用掛大久保利通は、内治を担当し、郡県制への移行、首都東京の治安維持政策などを進める。

2年4月、大久保利通は、版籍奉還に伴う反抗対策として東京警衛の薩長土肥各1大隊の派遣の御沙汰書を岩倉へ催促するが²⁵、沙汰止みとなり、大久保は慨嘆していた²⁶。

同時期、岩倉具視が英仏駐屯軍撤退交渉を始め、近代警察制度の創設へと向かう。

また、明治2年7、8月頃、大久保は、政府の職制に関する覚書を三条公に呈した。省庁は、内務省、大蔵省、兵部省、刑部省、外務省、宮内職、弾正台であり、内務の事務は「掌管内国庶務惣判戸籍地理駅通橋道水利開墾物産工芸土木營繕濟貧養老等之事」であった²⁷。

なお、明治2年7月、版籍奉還後の民部省職制「掌管総判戸籍租税駅通鉦山濟貧養老等之事」として、警察制度は「等」で読まれたようである。

* 「警察」の字句が明治の規則に登場するのは、明治4年8月、民部省合併後の大蔵省「戸籍寮事務章程」第5「その要務は奸匪を杜絶し資産を保護するに在り、故に地方警察法の提理を要する者有らばその方法を審按具状して一般の法則を定立す。」が初である。

* なお、幕末の規則には、「函館市中警衛及び居留地警察規則一件、函館居留地警察規則一件」文久元年5月28日、築出地諸物安全のため執事役の指図によりて設けし規則(『通信全覧総目録・解説』雄松堂出版 規則門 雑則406頁)とある。

²⁵ 『大久保利通文書』325 2年4月26日

²⁶ 『大久保利通文書』323、325、330、355

²⁷ 『大久保利通文書』380

(3) 内乱・一揆暴動対策の所管等

明治2年刑法官、監察司に代わり古代太政官制の弾正台が設置された。

3年9月、弾正台達「各藩監察主任をしてその地方の非常異変は其近傍諸藩より弾正台に申報せしむ²⁸」が、さらに一揆多発情勢から4年10月、「地方暴動の際即決措置懲戒を加え尚ほ臨機の措置をなさしむ」と布告され、4年7月9日、弾正台は廃止、内乱・暴動対策は民部省へと移管され、これが、明治4年11月の県治条例の「知事の出兵要請、便宜処分権」へとつながる。

- * 臨機処分権と便宜処分権は、ほぼ同義と認められるが、「地方官、大蔵、司法諸省の官員に事態を鎮静化させる目的で、軍事・行政・司法の諸権限を一時的に与えたものとされている²⁹。

そして、廃藩置県により、正院監部の所管となる。

(4) 一揆暴動の多発とその対策

ア 一揆暴動の多発

新政府の財政不足による厳しい課税措置などから、幕末以来続く農民一揆がさらに頻発、政府が最も危惧する不平士族が結びつき、明治3年に豊後日田、信州松代、奥州胆沢で、同4年には福島で発生し、1万人規模の逮捕、処分事件となり、捕亡の出張、諸藩兵による鎮圧、民部省の巡察、隠密探偵の派遣などが行われていた³⁰。

- * なお、『太政類典目録』中にて「人民暴動」に関する各省、府県の報告を拾うと明治4年から9年で194件が記録されている。このころの政府は、800万石で全国財政を担っており、農民の年貢を軽減する余裕などなかった。

日田県には民部大丞松方正義が派遣され、兵部省が豊後浮浪の徒を捕縛するため九州諸藩を指揮することが命ぜられた。北信大一揆には、民部大丞林友幸と同吉井友実が派遣され、兵部省の軍が出動している³¹。

- * 松方正義 薩摩藩士、元年日田県知事、3年民部大丞、24年総理大臣
- * 林 友幸 長州藩士、奇兵隊参謀、3年民部大丞兼大蔵大丞、7年内務大丞
33年枢密顧問官
- * 吉井友実 薩摩藩士（精忠組、西郷・大久保同志、生麦事件）、薩土密約、3年民部大丞、4年宮内大丞 8年元老議官

²⁸ 司法省総務局記録課『司法省沿革略誌』（明治22年）1889年12頁

²⁹ 笠原英彦著『明治留守政府』慶應義塾大学出版会（平成22年）2010年124頁

³⁰ 『太政類典目録』上292頁

³¹ 『幕末維新変革史』下253頁

イ 捕亡等の増員要求と体制強化

一揆暴動の多発により明治3年末から伊那県、日田県、中野県などから捕亡の増員要求が相次ぎ、4年2月、民部省は「捕亡設置の準則³²⁾」を制定、捕亡指揮官以下12名を基準に石高に応じた設置と単独課を指示、捕亡体制の強化が図られた³³⁾。

- * 当時、近代警察邏卒（予防主義）は未成立であり、京都に始まる捕亡制度の予防・鎮圧への運用が行われていた。司法省捕亡は公家、士族を担当し、京都府捕亡は、庶民を担当していたが、版籍奉還でその区分がなくなり、司法省捕亡は4年8月19日、地方官に委任される

ウ 政府転覆陰謀犯らの逮捕

4年3月10日付、大久保から岩倉への報告書では、日田県騒擾事件関連の山口藩脱走、大楽源太郎らを柳川、久留米両藩士が隠匿した為、弾正台とともに、民部省御用掛大久保利通が久留米藩主及び同大参事の取り調べに立ち会ったことが報告されている³⁴⁾。

また、日田県騒擾事件関連の山口藩士隠匿事件の取り調べから、旧公家愛宕通旭、外山光輔と秋田、熊本、柳川諸藩の有志が語らい、東西呼応して政体を一変せんとの謀略を探知し、これらの一斉逮捕のため、熊本藩少参事安場一平、東京府大参事北島秀朝らを派遣、5年3月中旬、熊本で逮捕している³⁵⁾。

- * 秋田に派遣された民部大丞林友幸らからの報告が同月、大久保に来着している³⁶⁾。

第3 外国人殺傷事件の再発と第一の警察基本規則の制定

1 東京における外国人殺傷事件の再発

新政府は、外国和親の政策を打ち出すが、攘夷の動きは容易に収まらず、明治元年の京都パークス公使襲撃事件、堺における仏水兵殺害事件、江戸におけるパークス公使下馬強制事件、仏人デユ・ブスケ襲撃事件などが続いた。

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

³²⁾ 『法規分類大全』警察門一 265 頁

³³⁾ 『法規分類大全』警察門一 263～275 頁

³⁴⁾ 『大久保利通文書』586、593

³⁵⁾ 『大久保利通文書』590

³⁶⁾ 『大久保利通文書』606

『木戸孝允日記』には「11月27日晴……英人暗殺の者探索尤も厳なり。欧州各国の法に従いポリス等を起こすの説紛々あり。以下略」とあった³⁷。

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

英公使の激怒に対応した民部省御用掛大久保利通は「外国人暗殺一事を以って論候而も実以って不可置の御大事に可有之過日英国公使応接切齒慨嘆、皇国の恥辱無比此上事也」と三条太政大臣への覚書（3年11月29日付³⁸）に述べていた。

* イギリス公使パークスは、翌4年に賜暇休暇予定であったが、襲撃事件の裁判結果が出るまでは、天皇陛下への別れの謁見を遠慮するとしていたが、3月27日に犯人肥後荘七らの死刑などが決定した2日後に謁見に応じた。

2 初の警察基本規則の制定

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

これは、条約改正に先んじて、横浜英仏駐屯軍の撤退を図るための政策課題であった。目的条項には、「諸民安堵営業致候様」と京都における布告が書かれていた。

「三府并開港場取締心得」（全17条）

一 地方警備ノ儀ハ、諸民安堵営業致シ候様トノ御趣意ニ候間深ク御趣意ヲ奉體シ無怠惰嚴重取締可致、「昼夜間断なく見回り、街上抜刀する等は直ちに逮捕」とされていた。（『法規分類大全』第一編警察門一警察總1頁）

なお、明治の警察基本規則について述べると、慶応3年から明治20年までの法規を編綴した『法規分類大全』第一編警察門一警察総の冒頭に「三府並開港場取締心得」が掲載されているが、これが初めての警察基本規則と解されていたことがわかる。

その欄外解説には「…大體取締法則ヲ定メ…検事職制章程司法警察規則ヲ定メ…行政警察規則ヲ定ムルニ依テ消滅ス」と書かれており、明治期の警察基本規則の変遷が示されている。

3 戸籍法の制定と不平士族の把握対策

明治4年4月、戸籍法が公布される。人民を掌握するための行政目的と浮迷人を詮議するための警察目的と家族的身分関係を明らかにするためであった。

布告当初は東京に集合する諸藩士や流入する草莽の実態を詳細に把握することに重

³⁷ 川村善二郎編訳『木戸孝允日記』筑摩書房（昭和39年）1964年

³⁸ 『大久保利通文書』547

点が置かれていたのである³⁹。

* なお、明治3年11月のイギリス人教師暗殺未遂事件、明治7年1月の岩倉具視暗殺未遂事件、明治11年5月の大久保利通暗殺事件も全て、上京した士族による犯行であった。

戸籍法施行の前文には「三府及び開港場は人民輻輳の地にて取締を向速に行わなければ治安は成りがたい」旨書かれており、初の警察基本規則「三府並開港場取締心得」との関係の深さが認められる。

また、戸籍は、従来の藩や差別身分制度と職業的権利を廃止し、一元的管理による統一中央集権国家への重要な制度であった⁴⁰。

後に、大蔵省戸籍寮において戸籍・警察制度が所管されることになる。

なお、明治から昭和の警察基本規則は、下記の4規則である⁴¹。

- ① 「三府並開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」（明治3年12月24日）
- ② 「取締組大体法則」（明治4年11月日欠）
- ③ 「検事職制章程並司法警察規則」（明治7年1月28日）
- ④ 「行政警察規則」（明治8年3月7日）

第3章 新政府自前の軍・警察の設置

維新戦争後、数年間の激動期に農民の不満（一揆とこれに結びついた）士族の叛乱により、政権をかなり危うくされた維新政府は、全力をあげて常備軍及び警察制度の統一と近代化に努めた⁴²。

第1 岩倉具視の英公使への表明

4年2月11日パークス公使は、山口県から帰った岩倉右大臣と会談する。岩倉は冒頭にこれからの話は機密事項であり、政府の閣僚全てが知っているわけではないと断っている。

岩倉「勅命で鹿児島と長州に行ってきた。現在の政府は「天皇の名を借りて」將軍政府を打倒したが、これまではただ「精神的な力」によっていたが、このような状態は永続きしない。永続的な政府であるためには「物理的な力」も併せ持たなければならな

³⁹ 『幕末維新変革史』下 254～255 頁

⁴⁰ 『幕末維新変革史』下 262 頁ほか

⁴¹ 『法規分類大全』警察門一 1 頁

⁴² 『日本近代国家の成立と警察』188 頁

い。そこで天皇は軍隊の創設を決意された。薩摩長州土佐は天皇の地位の回復に当たって、最も大きな役割を果たしたが、天皇はこの三藩に対して、一定の精兵を江戸に差出し、再び忠誠の証しを立てることを命ぜられた。これらの兵は帝国軍隊の中核を形成するはずである。他の藩に対しても兵士の提供が命ぜられるだろう。幸いなことに三藩は、天皇の意思の実現を期そうとしている。⁴³」

* 社会学者マックス・ヴェーバーは、1919年に「国家とは、ある一定の領域の内部で、正当な物理的実力行使（Physical Force）の独占を要求する人間共同体である。」（M・ヴェーバー著、脇圭平訳『職業としての政治』岩波文庫、1980年）と述べているが、岩倉がその半世紀も前に「物理的」なる表現をしていたのは、面白い符合である。

パークス「(中略) その他に、地方の一揆と諸藩の不満の問題がある。」

岩倉「二つのことが必要である。軍隊と警察であるが、これをまず江戸に駐屯させる。

これらの措置を実行に移すまでには少なくとも6ヶ月が必要だろう。」

岩倉は最後に「薩摩には、膨大な数の兵士がいて、それは規則で定められた数を遥かに超えており、岩倉の見たところでは、その数は5万名以上であるという。」と漏らした⁴⁴。

明治4年4月2日、パークス公使が7年ぶりで賜暇により英国へ向かう前々日、岩倉が横浜へ向かい、長時間の意見交換をしたが、岩倉はパークスの口から直接本国政府に伝わることを念頭においていた。

「久留米藩が多くの反政府的な人物や逃亡者を匿っており、今でも攘夷思想を鼓吹しているが、藩知事初めかなりの関係者が江戸などで逮捕されている。」北九州の日田地方に拠る大楽源太郎ら、反政府氏族の反乱のことを指しており、政府は巡察使として陸軍少将四条隆調を派遣し、同時に熊本、山口、鹿児島などの諸藩に出兵を命じ、叛徒の鎮圧を図った。叛徒と通謀していた久留米藩の大参事水野正名、権大参事小河真文らが捕縛され、その後間もなく大楽も久留米藩士に殺害され、事件に決着がついた。

岩倉は、「政府はこれら不穏分子を残らず一掃する決意である。そして政府の基礎を固める事業に着手したと信じている。」と述べていた⁴⁵。

第2 政府自前の軍・警察の設置

1 薩長二藩への勅使派遣

⁴³ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国 221 頁

⁴⁴ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国 224 頁

⁴⁵ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』8 帰国 230 頁

明治3年末になり、揺らぐ政府の権力確立のため再結束を図るよう、薩長二藩への勅使派遣に伴い、両藩祖先への賜候御剣と併せて、維新前から鹿児島藩が進めていた建武の中興の功労者楠木正成の廟（湊川神社）への御奉剣之儀も行われる事になった⁴⁶。

この後、西郷引き出しの為、岩倉勅使と大久保が鹿児島に12月18日到着、4年1月3日西郷が、大久保らと鹿児島を出立した。勤皇思想の地、薩摩に対する天皇の勅旨の効果は絶大で、彼らはこれに応じた。

- * 薩摩藩域内には、神武天皇の誕生地・佐野神社、日向三代の祖瓊瓊杵尊を祀る霧島神宮、神武天皇の父の鸕鷀草葺不合尊を祀る鶴戸神宮、神武天皇の祖母豊玉姫神社などが所在しており、薩摩藩は、これらの神社を奉納、維持していた。



神武天皇生誕地 狭野神社 宮崎県高原町（旧薩摩藩領）
（ここに至る直線の参道は日本一長い）

そして、薩長二藩への勅使派遣は成功裏に進み、土佐藩もこれに合流することになったが、山口藩木戸孝允は三藩による政府強化を「下策」とし、その木戸は西郷が上京後も政府批判を口にすることに警戒・反発を強めていた。また、日田・久留米の反政府運

⁴⁶ 『大久保利通文書』549

動に対する鎮圧問題を通じて鹿児島藩側との対立をさらに強めた⁴⁷。

上記の木戸の西郷、薩摩藩への不信はその後も変わらず、特に、鹿児島藩が主導した警察の設置について山口藩は消極的で、東京ポリス設置には要員を供出せず、征韓論政変により西郷が下野した後、初めて公式にポリス要員を400名を出す事になる。

2 一揆・暴動・反乱対策への軍・警察力

政府（民部省）は、暴動発生地周辺の藩・県の常備兵・捕亡を動員して、万人単位の一揆・暴動の鎮圧・処分を進めていたが、廃藩となれば藩兵は廃止となるので、これに代わる軍事力が必要であり、また、廃藩置県への反乱に備えなければならなかった。

特に、新首都東京は、治安が悪く、諸藩兵の府兵制度による市中取締が続けられ、また、旧幕府士族によるポリス編成案が東京府から上申されたが、これを排したのは維新を支えた三藩の再結束という考えから、警察要員も軍同様に三藩によるとされたのであろう。

警察力は創出の第一歩から、反政府運動への対抗を主な任務としていたのである⁴⁸。

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

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

そして、明治4年3月23日には、中央政府の政策遂行を軍事的に保障する鎮台が、政府の最も不安視する東山道、西海道に設置され、前者は本営石巻、分営は福島と盛岡に、後者の本営は小倉に、分営は博多と日田に置かれた。6月に入ると薩長土三藩の親兵が東京に集結、東京をはじめ各地の本営・分営に配備された⁴⁹。

3 ポリス設置に関する三藩の確執

東京警備のポリスは、鹿児島から1,000名となり、二藩は参加しなかった。これについて、大久保は、「兎角、物事は例の因循に墜ち、とても大事は難しい」と岩倉に報告している⁵⁰。

長州・土佐は、ポリス設置に消極的で長州、木戸孝允は、「外国にばかり気を使うのはおかしい」との趣旨で人員を出さず、土佐、佐々木高行は、「山口も高知も三藩からという薩に不同意なり、諸藩より高に応じ召出すべし」と反対論を述べ、羅卒総長桑原

⁴⁷ 松尾正人著『廃藩置県の研究』吉川弘文館（平成12年）2000年26頁

⁴⁸ 『日本近代国家の成立と警察』65頁

⁴⁹ 『幕末維新変革史』下254頁

⁵⁰ 『大久保利通文書』577

讓その他の参加にとどめていた。このため、薩摩中心の設置となる。

- * 東京府邏卒は、6人の邏卒総長制であったが、薩摩4人、土佐1人、福井1人であった。
- * 薩摩藩からの人員は、1,000人、2,000人説があり、一定しないが、明治7年1月10日征韓論政変に伴う警保寮からの鹿児島帰国人員についての久保から岩倉への書翰に「邏卒辞表差し出した人員凡そ百余名を免職致し（中略）警視初め邏卒鹿児島人凡そ八九百人余の内百有余名免職、仮にこの上波及しいたしても二百人内外に止まる見込みを川路警保助申居り候…⁵¹」と伝えていること及び『川路大警視』も1,000人説である。

「木戸孝允日記」

「余故に云く、今日上下の情を近くし上下相和する時は、東京中の人皆耳目なり。上下の情相和せざるときは、たとえ数千のポリスを起こすとも乱妨を防ぐこと能わず。政府の人命を保護し重んずるは、何ぞ欧州の人之難に逢う時^{ときのみ}而已ならんや。常に我国の人の非命に斃るゝ時に於いても其吟味を尽くすこと尤も肝要なり。然るに欧州の人の難に逢時は其国の公使の責を受けること切なる故に探索等もまた如此厳密にして、我国の人難に逢時は吟味^{はなは}甚だ疎^{かくのごとく}なり。如此事常に余概歎する所也。故に大に此趣旨を政府上に相論議す。余の見^{ひとり}独今日異なり。」（『木戸孝允日記』明治3年11月27日）

「佐々木高行日記」

「……久保・木戸等と土佐へ行きて板垣に示談し、三藩の兵を御親兵と為す筈になりたり。又邏卒を出すとの事なれ共、邏卒は其土地心得たるものに非ず、遠国士にては返って妨害あるべしとて、山口も高知も薩に不同意となりたり。其節高行は三藩より御親兵を出す事も不同意なり、今日之体裁にて只々三藩と唱え、何事も右様に相成り候ては^{しかるべからず}不可然、殊に邏卒迄薩人御用は尤も人心に關係する事にて、何分諸藩より高に^{しかるべし}応じ召出す方可然と申述べたれ共不被行、依て邏卒を薩のみとの御事なれば、寧ろ吾が藩よりも出すべし、可相成一藩よりは二藩より幾藩と出候はゞ、他日権力の平均を得んと藩邸にて建言せるも、是亦行われずなりたり。」（『保古飛呂比』4、明治3年11月25日）

第3 東京府「取締組」の設置と第二の警察基本規則「取締組大体法則」の制定

1 設置と制定の経過

⁵¹ 『大久保利通文書』791

4年2月、左院の江藤新平が東京警固卒取調御用掛を命ぜられていた（東京鎮将府当時、大久保の下で市中取締制度を担当していた。）が、西郷隆盛が担当を主張（実弟従道からパリのポリス制度を聞いていた。）、大久保が推薦する。そして、4年10月23日「東京府下に邏卒を配置す」とされ、呼称は「取締組」、規則は「取締組大体法則⁵²⁾」とされた。

* 後述する西郷の警察制度論「間切横目大体」からも、西郷の制定であることはほぼ確実と言える。

また同日、西郷隆盛が大蔵省御用掛（事務総督）に任命され、筆頭参議として留守政府を任される⁵³⁾。その後、西郷から東京府のポリス責任者大参事黒田清綱（後の枢密顧問官）への7通の書翰に、下記の様な精細・的確な増員要求、幹部の選定、不祥事案防止等が示され、戦略家、気配の人の面目躍如である⁵⁴⁾。

「ポリス一條につき正院と議論……人数不足に付……人民戸数何十軒に幾人との取締組を充て……小区に組子30人に小頭1人と整え（以下略）⁵⁵⁾」

そして、明治5（1872）年3月29日太政官達「自今東京府下邏卒勤方神奈川県邏卒の方法に準拠せしむ⁵⁶⁾」と邏卒制度の導入が指示され、併せて西郷の計画通り1,000人増員計4,000人となり、5月13日東京府邏卒となる。

* 「取締」は、漢語にはない我が国固有の字句であり、幕末には「開港場取締」などと使われていた。維新後は、慶応3年12月13日、新政府が前日の参与役所（岩下方平、西郷隆盛、大久保利通等14人）の設置に続いて「京都市中取締役所」（奉行所の代替）を設置と使われている。

「取締組大体法則」及び心得の「自守規則」は西郷隆盛の手によるものと思える箇所が多く、また、明治警察史研究の泰斗、武藤誠も「横目付大体」など西郷の思想が、イギリスのピール卿九原則と酷似しており、これらが川路に引き継がれるものだったと評価している⁵⁷⁾。

○「取締組大体法則」（全19条）（明治4年11月日欠）

一 取締組は諸民をして安全自由を得せしめん為に設ける所なれば第一信実を旨

⁵²⁾ 『法規分類大全』警察門一 54頁

⁵³⁾ 明治文献資料刊行会『大蔵省沿革志』明治前期財政経済史資料集成第二巻（明治12年）1879年上、189頁

⁵⁴⁾ 『西郷隆盛文書』52～58

⁵⁵⁾ 『西郷隆盛文書』53、明治5年3月15日

⁵⁶⁾ 『法規分類大全』警察門一、明治5年3月29日、65頁

⁵⁷⁾ 武藤誠著『明治の炎』啓正社文庫（昭和62年）1987年237～241頁

とし無益に厳刻凌辱を加え又は愚弄の所作言語等決して之れ有べからず諸事穏和
に取扱い下の為に手引者と為るの心得を以て其便利を得せしむべき事

「取締規則」(全 26 条)

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

「取締組自守規則」(全 16 条)

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

* 「間切横目大体」(1864 年、沖永良部島にて)

一 監察と申して諸役人は勿論万事の目付役にて唯咎人を探し出したの口間が上手杯と申す
事は枝葉の訳にて全体咎人の出来ぬようにする処横目役の本意に御座候 深く心を盡して咎
に陥らぬ様仕向け候が第一の事に候 先ず鰥寡孤独の者を憐み或いは患難憂苦の者を恵み善
行なる者を賞め尊び人々互に不便かる様に仕立候事に御座候 最も気づくべき処は御役人取
扱の善悪百姓の疾苦する所に御座候 私曲をはたらきては取扱の上よりして咎人にいたし成
し候儀多く有り之ものに候えば深く心を用いて罪人の因って起こる所を 審かに察するが肝
要に御座候 若し役人の取扱宜しからずしては万人を苦しめ候 以下略⁵⁸

* 「法執行の九原則」(1829 年)(要点) ロンドン警察の創始者 ロバート・ピール卿

- 1 警察は、犯罪および無秩序の予防を使命として存在している。これは、軍勢力や厳罰による犯罪および無秩序の抑制に代わるものである。
- 7 警察は、国民との関係を保ち、警察は国民であり、国民は警察であるという歴史的な伝統を具現化すべきである。国民のなかで、共同体の福祉のためにあらゆる市民にとって不可欠な義務に注力するために給与を得ているのは、警察のみである。
- 9 警察の能力(効率性)は、犯罪や無秩序の不在により証明されるのであり、犯罪や無秩序に対する目に見える警察の行為によって証明されるのではない。

* 「上海羅卒規則」明治 5 年 9 月

「専務を全うするには、人民並に其所有品を安全にして世間の静謐を守護し居留地を治めるべき事 予めこれを防拒する事は、法を犯した者を見出して後これを罰するよりその功労は遙かに大きいとする。」(神奈川県が上海派遣・調査、導入)

2 東京の治安の大幅改善

イギリス領事館領事ドーメンの「外相宛報告」に明治 5 年初頭の東京の変貌と治安改善の様子が書かれている。

⁵⁸ 『西郷隆盛文書』182、298~299 頁

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

治安の大幅改善、生命と財産の安全という点で、今やこの町はヨーロッパやアメリカの他の大都市に匹敵する。私は昨年9月（4年9月）に当地に来て以来、ほとんど毎日のように護衛を一人も連れずに、ありとあらゆる場所を歩いてみて回っているが、私に好奇の眼を向ける者もいなければ悪態をつく者もない。このように治安が改善された結果、政府は日本人の居住する区域と、外国人居留地の周辺に設けられていた番所を一切取りはらい、それに代わるに三千名の警察をもってすることができたのである。⁵⁹⁾

なお、西郷隆盛文書には、「賄賂を貪るなど不正の無いように、ポリスを落とさん為の悪口に注意など」細かい配慮が記録されている⁶⁰⁾。

- * M・ドーマンは、元英国横浜領事館員、慶応3年11月、準不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」に基づく神奈川奉行支配下に居留地の「警察・土地長官」を英公使の推薦で1年勤め、居留民選出の米人E・H・ベンソンに引き継ぎ、東京領事館勤務となっている⁶¹⁾。

第4 警察規則等に見る西郷と大久保の亀裂

1 西郷、大久保の亀裂の始まり

(1) 第二の警察基本規則の呼称に関する不都合

「取締組」設置に伴う東京府からの規則申請（4年8月）に対し、大蔵省は大蔵卿大久保利通、大蔵大輔井上馨の連名で、「取締組」を「保護組」と称するように提案したのである。

しかし、最終的には「取締」の用語が採用されていた⁶²⁾。これは、東京府大参事黒田清綱が提案を受けたのであろうが、やはり、西郷の意向であろう。

大久保らの「保護組」は保護=予防（行政警察）の意味、西郷の「取締組」は取締=司法警察の意味と考えられる。

(2) 第一と第二の警察基本規則における目的条項の違い

新政府の警察規則の目的条項は、慶応3年12月の京都市民への布告「…各安堵いた

⁵⁹⁾ イギリスFOB記録文書、1872年2月15日付アダムズよりグランビル外相への報告、同年4月15日付属文書、『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』9岩倉使節団167～168頁

⁶⁰⁾ 『西郷隆盛文書』57、58

⁶¹⁾ 『明治の国家と警察制度の形成』警察政策学会資料第86号87頁

⁶²⁾ 『日本近代国家の成立と警察』34頁

し産業を営むべく候…⁶³」が基本であり、以後の東京府「市中取締規則」、東京府「府兵規則」そして、第一の警察基本規則である「三府並開港場取締心得」には、これが第1条とされていた。

しかし、西郷隆盛主導の第二の基本規則「取締組大体法則⁶⁴」（明治4年10月）の目的条項は、「庶民の安全と自由を得せしめん為」とされ、上記、「庶民安堵・産業継続」は、心得の「取締組自守規則」の条項に書かれていた。

2 警察規則に見る西郷と大久保の考え方の差異

(1) 西郷の警察制度に対する考え方

両者の制定した警察制度規則などからみると、西郷の「保守的、人情重視」（「取締組大体法則」）に対し大久保は「漸進的、道理重視」（「英式羅卒制度+出兵要請」）といった違いが感じられる。

「取締組大体法則」（全19条）（第二の警察基本規則）

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

「取締規則」（全26条）

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

「取締組自守規則」（全16条）

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

- 西郷の思想は、「深く心を盡^{つく}して咎に陥らぬ様仕向け候が第一の事に候 先ず鰥寡孤独^{やもめ}の者を憐み、」「専ら行儀作法を正しくし決して威権ヶ間敷儀致す間敷事」とあるように、善隣憐れみの思想である。「間切横目大体⁶⁵」

このような方針の下、東京府取締組は、前記、第2章、第4、4東京の治安の大幅改善、イギリス領事館領事「ドーマンの報告⁶⁶」にあるように治安維持に素晴らしい成果をあげていた。西郷の統率力と情、憐みの思想によったのであろうか。

もともと、戦後（昭和）の警察運営においても「検挙に勝る予防なし」といった論理

⁶³ 『京都府史』第一編政治部府治類慶応3年12月13日布告

⁶⁴ 『法規分類大全』警察門一54頁

⁶⁵ 『西郷隆盛文書』182、298～299頁

⁶⁶ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』9岩倉使節団167～168頁

が展開されたこともあり、東京府の治安改善は、当時、強盗が横行といった犯罪多発状況からは、西郷の「取締」検挙優先論が効果を上げたということとも考えられる。

(2) 大久保の警察制度に対する考え方

西郷が軍人としての維新を進めて来たのに対し、大久保は、内政担当として政治家としての維新を進めて来ている。鳥羽伏見の戦い前に「市尹、田宮如雲」を派遣して市中取締を行い、錦旗の御旗を演出している。元年には捕亡制度職制を定め、明治2年には内務省案を提示、また廃藩置県に備えた軍・警察の設置を推進、廃藩置県後の「大蔵省警察制度」による地方警察制度の一元的管理を進めた。

また、近代警察制度「羅卒」の創設に向けて陸奥宗光を神奈川県令に配置し、これを実現させ、大蔵省の地方警察規則認可権の初適用とした。

特に、捕亡・羅卒+出兵要請を「大蔵省警察制度」において成立させ、暴動、士族反乱対策をほぼ、確立させた。

- その思想は、大久保が信条とした「外国法制を承継しつつ、我が国の土地風俗人情時勢に随て我が国独自の法制を樹立する。」(『大久保利通文書』754「立憲政体論」)である。

* パークス公使は、大久保の暗殺報道にともなって「政府の統治、立憲政体の樹立が「漸進的な方法」でのみ可能である以上、今後も政府は「多くの個人的な憎悪」と、「士族階級の不満」と、この両者と戦い続けなければならないだろう。」と大久保の信条を「漸進的な方法」と述べていたのである⁶⁷。

近代警察制度「羅卒」は、イギリス系規則(上海羅卒章程)及び今日に続く階級制度を取り込んだものであり、「漸進的」の典型であろう。

このような「漸進的」に対し、西郷は明治5年2月15日付、在英国の大久保宛の長文書簡の冒頭に「尚々貴兄の写真参候處如何にも醜態を極候間写真取は御取止可被下誠候御気の毒千万に御座候」(『大久保利通文書』四436頁)と先に送られた洋装の写真を非難している。

ここに、西郷の「保守的」と大久保の「漸進的」という思想の差異が、発露しているのではないか。

なお、西郷は、シビリアンコントロールなど近代国家制度には無頓着とされ、留守政府における西郷の参議兼元帥就任などについて、木戸孝允の最も非難したことであった。しかし、参議兼元帥就任は、山縣有朋の不祥事で薩摩・土佐などの将兵を制御しかねて辞任したための措置であったことも西郷の名誉のために記さねばならない。

⁶⁷ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』13 西南戦争 214 頁

大久保もシビリアンコントロールは、鋭敏に考えており、征韓論争時、桐野利秋が大久保に抗議を述べた際、西郷と桐野との立場の違いを述べて、強く叱責していた。

「大久保の征韓論反対意見中には、さらに軍人の政論を忌める一事あり。南洲は元来軍人にして、現に陸軍大將近衛都督たるも、また、参議として廟堂に立ち、国政上最も重きを為せる者、その政論は必然なりと雖も、桐野利秋篠原国幹の如きは純然たる軍人にして、盛んに政論を闘わし、廟議を左右せんとするものあるは、甲東の甚だ忌める所なり。一日桐野利秋軍服を着用して甲東を訪い、談會々征韓論に及べる時、甲東は襟を正して、言下に基本職以外に容喙するの絶対不可なるを戒め、毅然たる態度洵に人の膽を奪うものありしと云フ。⁶⁸」

3 西郷と大久保の暴動に関する意見の相違

九州、日田の暴動について、大久保が士族関与としているのとは異なる西郷の見解が、次のように英公使館アーネスト・サトウに述べられている。

「4年7月28日、西郷吉之助（隆盛）が訪ねて来た。（中略）今年の春の豊後日田地方の事件は、農民一揆に過ぎなかったという。⁶⁹」

* 日田事件は、長州で反乱、日田へ逃亡した太楽源太郎が地元農民と結びつき県庁襲撃などの暴動を起こした為、長州、薩摩藩が出兵鎮圧しようとしたが、薩摩藩大山綱良は「長州藩に非がある」として出兵遅延し、木戸孝允が激怒、西郷、大久保らが調整に走った事件である。反乱士族が農民一揆と結びついた事件として政府に衝撃を与えた。

日田事件は、長州反乱の士族、太楽源太郎が農民と結びついでるの犯行であることは、ほぼ、定説であり、西郷の発言の真意はなんであったのか、対外関係についても、西郷は「樺太の紛争は民間人の私的紛争である⁷⁰」としていた。

* 穿った見方をすれば、大蔵省警察制度の中心制度とも言える暴動対策としての「非常時の出兵要請、便宜処分権」は、士族反乱対策を念頭にしたものであり、当時最大の不平士族を有していた薩摩士族に向けられた矛先とも言えないことはない。

薩摩士族の頭領でもあった西郷としては、なんとも居心地の悪い制度と感じたとも考えられよう。

4 村田新八の西郷、大久保に対する見解

6年4月のパリ、サンジェルマンでの鹿児島県人会の参加者でただ一人薩軍へ参加した村田新八は、「宮内大丞となり岩倉使節団に参加、帰国すると既に西郷は政府を去っ

⁶⁸ 『川路大警視』93頁

⁶⁹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂144頁

⁷⁰ 『川路大警視』95頁

ており、後を追って帰郷した。西郷の話に「心事において」納得し、大久保と西郷、すなわち「道理」と「心事」の相克に苦しんで、ついに維新前からの西郷の「恩義」「情義」に進退を賭けることを決断した。」とされる。

第4章 廃藩置県と大蔵省警察制度の成立

第1 大蔵省による内政の所管と地方制度・警察制度の一元的管理

廃藩置県は、形は諸藩の廃絶と置県であるが、その意図するところは、府藩県三治制を全面的に廃止して統一的な中央集権的地方制度を創出することであった。

我が国の地方行政もこの廃藩置県によって真の発足を遂げたと言っているのである。そこで、この新しい地方制度発足の問題となるが、4年10月28日、まず太政官達を以て「府県官制」を公布し、ついで翌11月27日には、同じく太政官達をもって「県治条例」を制定し、これによって基本制度を確定したのである⁷¹。

廃藩置県に伴い大蔵省（財政所管）と民部省（内政・警察制度所管）が4年7月合併し、大蔵省が内政を所管する。

大久保は当初、民蔵合併に反対していたが、井上馨の説得で了解し、大蔵卿に就任している。

合併の大蔵省は、現在で言えば、総務省、国家公安委員会、警察庁、国土交通省、厚生労働省などを擁する巨大官庁であり、故に政府同様と批判が生じた。

版籍奉還後の2年8月、民部大蔵合併の民蔵省と同様に、「民政と財政は内政の根幹であり行政組織、実務施行の上でも一体であったほうがよいという理由からであったが、草創期の政府と行政という点を考慮すると妥当な発想であったといえよう。⁷²」

* そもそも、国家体制の確立に必要なのは法律、軍隊、官僚制度、しかし、まずもって大切なのは財政の確立である。新政権が取り組んだ緊急課題の一つに財政の確立があった⁷³。

明治維新は、封建制の解体による天皇制中央集権国家が目標であり、維新前の全国の総石高は、約3,000万石、内、幕府が800万石、その他諸藩2,200万石であり、内、天皇家・公家は合わせても10万石であった。故に、政権担当者としての財政基盤のためにも、徳川家（旧幕府）は70万石に削減、版籍奉還、廃藩置県を経て、明治政府が3,000万石を握ることになる。財政政策、大蔵省の位置付けは極めて重要であり、大隈重信、

⁷¹ 『内務省史』第一巻49～51頁

⁷² 『大久保利通と明治維新』139～140頁

⁷³ 大塚桂著『明治国家の基本構造』法律文化社（平成14年）2002年160頁

井上馨、渋沢栄一などが活躍していた。

廃藩置県が、さしたる混乱なく成功したのは「西郷隆盛麾下の御親兵八千の兵力が諸藩のそれをはるかに上回っていたこと、諸藩が財政的に極度に悪化していたこと⁷⁴」であった。

* シュンペーター (Joseph Alois Schumpeter) (1883~1905) は、「財政需要がなければ、近代国家創成への直接誘因は存在しなかったであろう……。」と指摘している。

1 司法省と大蔵省の警察事務の調整

4年7月2日刑部省弾正代が廃止され、8月12日、諸県監察掛探索の事情を司法省に具申するを止むとされた。

同8月18日東京府所管の聴訟、断獄の事務を司法省に属し、12月27日、東京裁判所を設置し、その事務を処理することとなった。

同8月19日、「捕亡・囚獄の事務を地方官に委任す」とされた。

同9月14日、大蔵省所轄の聴訟の事務を司法省に属し聴訟課を置く。

といった事務調整が行われ、司法・行政の区分が順調に進められていた。

ここで、注目すべきは8月19日「捕亡・囚獄の事務を地方官に委任す」と司法省の捕亡事務が地方官に委任されているが、翌5年には、再び、司法省の指揮下へと戻り、翌6年には司法省隷属と逆行することになる。これが、これから述べる司法省による警察制度統一策が近代化に反する復古的なものであり、混乱が生ずることになる政策であるが、順次、明らかにしたい。

2 地方（府県）制度の成立

4年11月に三府72県体制が成立し、11月27日「県治条例」が制定され、大蔵省が全府県を一元的に管理し、府県官定数が定められ、府県費も大蔵省が交付する形となった⁷⁵。

3 地方（府県）警察制度の暫定的成立

「県治条例」施行により大蔵省の地方制度（全府県）の一元的管理と共に警察制度も、同様な暫定の一元的管理が成立（仮に「大蔵省警察制度」）したと考えられ、基本的には、「大蔵省事務章程」、「戸籍察事務章程」、「県治条例」、「各県捕亡吏の俸給費額を仮定す」及び「邏卒死傷者扶助金及び祭資金恵與略例」（公務災害補償）によると考えられる。

* 「同様な暫定の」としたのは、下記理由による。

1 内務省警保局『日本警察の沿革』（昭和21年）は、「統一の試み」の「第一」の制

⁷⁴ 笠原英彦著『日本行政史』慶應大学出版会（平成20年）2010年10頁

⁷⁵ 『幕末維新変革史』下282頁

度を「県治職制（県治条例）による規則認定⁷⁶」としていること。

- 2 「捕亡と近代警察邏卒」の共存であったこと。
- 3 邏卒設置府県以外の警察制度所管は「聴訟課」という司法との混在であったこと。
- 4 大久保利通は、欧米の内務省制度を視察・調査した後に「内務省による地方制度・警察及び産業振興の内治体制」を確立する意向であったこと。

第2 法的根拠

- 1 「大蔵省事務章程」⁷⁷（4年8月19日）「理財会計に関する一切の事務の統理、全国人民の分限、地方の警邏、駅遞、郵便等を総管す、今、其の事務の綱領を列載す。」

第1 全国田地の石額並に地理。（中略）第28 地方の警邏。第29 府県奏任以上の官員の進退。

上款 上奏制可を経て処分する條款

第1 全国の土地の検丈、（中略）第26 地方警邏規則の設定、或いはその変革 第31 府県奏任以上の調薦に關典す。

- 2 「戸籍寮事務章程」⁷⁸（4年8月19日）

「第5 その要務は奸匪を途絶し、資産を保護するに在り、故に地方警察法の提理を要する者あらば其の方法を審按具上して一般の法則を定立す。」

* 邏卒制度がこれに該当し、明治4年12月大蔵大輔井上馨が認可

- 3 「県治条例」⁷⁹（職制・事務章程・上款・下款・常備金規則）（4年11月27日）

大蔵省が一元的に全府県を統轄、府県官員定数が定められ、府県費も大蔵省が交付することとなった⁸⁰。

- (1) 「職制」⁸¹

○「令（知事）の職務」

管轄内の人民を管理保護し、政府の告令条規を遵奉して之を施行し、且つ租税を賦収し、徭役を派課し、刑賞を判決す。若し非常の事変あれば則ち鎮台分營に急報して便宜に処分す。

⁷⁶ 内務省警保局『日本警察の沿革』昭和21年国会図書館NDL2～3頁

⁷⁷ 『大蔵省沿革志』上169～170頁

⁷⁸ 『大蔵省沿革志』下331頁

⁷⁹ 『大蔵省沿革志』上194頁

⁸⁰ 『幕末維新変革史』下282頁

⁸¹ 『大蔵省沿革志』上194～195頁

これは、廃藩置県により設置された「軍・警察」（廃藩前は、捕亡・藩兵、廃藩後は、捕亡・羅卒・鎮台兵）の連携による内乱予防・鎮圧対策として知事の「出兵要請・便宜処分権」が規定されたのである。

* 一揆暴動対策の一貫性

旧民部省当時から、一貫した対策である。

- ・元年4月、太政官達「地方の暴徒は所在の諸藩をして兵威に藉り鎮圧せしむ」
- ・4年10月7日、太政官達「今般廃藩につき各地方において奸民共徒党を結び、陽に旧知事惜別を名とし恣に人家を毀焚し或いは財物を掠奪候等の暴動に及候もの往々有之趣相聞、朝旨を蔑視し国憲を違犯し候次第其罪不軽候 管内厳肅に取締即決処置懲戒を加候 万一手余り候節は所在鎮台へ申出臨機の措置に可及候事」
- ・4年11月「県治条例」
- ・8年11月30日「県治条例」に代る「府県職制並びに事務章程」（太政官第203号）

「非常ノ事アラハ鎮台へ稟議シ便宜処分スルヲ得」

○「典事の職務」（庶務、聴訟、租税、出納の四課の長）

聴訟課は管轄内人民の訴訟を審理し、曲さにその情を盡さしめて之を長官に具状し、及び管轄内を提警し、罪囚を處断し、匪徒を緝捕す⁸²。

* 当時の府県においては、警察・裁判・監獄が「聴訟」制度により「聴訟課」において一括所管されていた。ただし、近代警察邏卒を設置した県は、「邏卒課」として独立していた。

* 明治8年には、警察所管は全国的に「第四課」として独立された。

(2)「事務章程」⁸³

上款 第16條 地方警邏の規則を定め或はこれを変更すること

（主務官庁の稟議を要する事項）

下款 第6條 市街村落の警備方法の施設

第8條 犯罪者の逮捕

（令、参事の専決事項）

(3)「新県庶務須知」⁸⁴

廃藩による新たな県に対する事務通達であり、管轄事務の項中において最も注意すべき事21項目の一つとして、「警邏捕亡の方法」が挙げられている。

⁸² 『大蔵省沿革志』上 195～199 頁

⁸³ 『大蔵省沿革志』上 195～196 頁 神奈川県立公文書館「行政刊行物等図書資料目録情報 DB」

⁸⁴ 『大蔵省沿革志』上 198～199 頁

4 「各県捕亡吏の俸給額を仮定す」⁸⁵4年12月24日

捕亡・邏卒は大蔵省達「各県捕亡吏の俸給額を仮定す」(4年12月24日)により全額国費支給、俸給・旅費等の県別予算額が定められた。

「各県捕亡吏の規則は日後一定に帰せしむ可きも、三府五港を除くの外 俸給及び旅費金・諸費用を併せ 省轄石額 40 万石までは 10 万石毎に金七百円、41 万石以上は 10 万石毎に金三百五十円を増加し、この標準的を以って適宜に人員を撰用す可し、且つ土地の形勢に従い節減するも亦た便宜に委す、但た従来設置するものは都て廃止せしむ。(『法規分類大全』においては、「諸県捕亡吏撰用方を定む」である)

* 同年2月の旧民部省による「諸県捕亡吏設置の準則を定む」の1人実米7石、管轄石額10万石につき約120石(17人)との規定の改正である。

開港場(神奈川、函館、新潟、大阪、神戸、長崎)は、会計処理が異なっていた⁸⁶。

* 神奈川県の場合は、34万石、捕亡費2,380円であった⁸⁷。

また、5年1月10日、廃藩置県時に残置された大中藩各1個小隊を解散し上記通達に基づいて捕亡吏が置かれた⁸⁸。

5 「邏卒死傷者扶助金及び祭資金恵與略例」⁸⁹5年10月29日(公務災害補償制度)

今日の公務災害補償制度の先例が、この時期に大蔵省戸籍寮から通達されており、警察制度全般は、大蔵省が管轄していたことが裏付けられている。

* 5年10月29日、「邏卒死傷者扶助金及び祭資金恵與略例」重傷を負い死に至る者祭資金30円家族扶助金100円、一等傷痍終身不具となり自己の挙動を為す能わざる者金100円、以下三等までの規定、以下略」(『大蔵省沿革志』(下)戸籍寮346頁)

* この制度は、明治4年10月20日、邏卒死傷の者吊祭扶助料治療規則として、陸奥神奈川県令が公布したものを援用したものである⁹⁰。

⁸⁵ 『大蔵省沿革志』下、戸籍寮339頁、『法規分類大全』警察門一276頁

⁸⁶ 『大蔵省沿革志』下、戸籍寮339頁

⁸⁷ 『神奈川県史料』第一巻制度部会計、邏卒及び捕亡費826頁

⁸⁸ 『庁府県警察史』『和歌山県警察史』4~5頁

⁸⁹ 『大蔵省沿革志』下、戸籍寮346頁

⁹⁰ 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

なお、神奈川県の外国人邏卒には、「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「ソーフランス」太刀傷、帰国治療にて700円下賜⁹¹、英国人ウイリアム・ヘズルの帰国後の公務災害請求記録⁹²がある。

第3 警察制度近代化の原則の呈示

この大蔵省警察制度には、内務省警察体制の『地方（府県）警察』、『行政警察』の原則が示されていたのである。

1 『地方（府県）警察の原則』が、「大蔵省事務章程」及び「県治条例」において、「地方の警邏」と示され、「戸籍寮事務章程」には「地方警察法」と示されていた。

2 『行政警察の原則』が、県治条例に「管轄内の人民を管理保護、非常異変時の鎮台分営に急報して便宜に処分す」、「上款 第16条地方警邏の規則を定めあるいはこれを変更する事」、「下款 第6条市街村落警備の事」と示されていた。

また、表裏一体の司法警察は、同条例に「罪人を処置し捕亡の事」と定められていた。

* しかしながら、『地方警察』、『行政警察』の原則は、留守政府の警察制度変革において、無視されることになり、これを修正、強調する意味から「行政警察規則」において「行政警察の官」と明示されることになる。

第4 大蔵省警察制度を第一の統一政策とする内務省の記録

内務省警保局『日本警察の沿革⁹³』（昭和21年）

「統一の試み、即ち第一には、明治4年11月には海内を分かつて三府七十二県とし郡県の制が確立され県治職制が制定され、この時より各府県は「地方警邏の規則を定め或はこれを変更する」場合は中央政府の指令を受くべき」となった。

第5 近代警察「邏卒」の大蔵省認可と導入

「邏卒」は、「受持区、警邏」による人民保護を主任務とする犯罪予防の「行政警察」と郡県制の「地方警察」の原則を満たす制度であった。

明治2年、内戦の終結とともに横浜英仏駐屯軍の撤退交渉が、岩倉具視と大久保利通によって進められ、「天皇の国家が外国居留民を保護できるなら撤退する」という言質を得て、神奈川県は「巡整吏卒」、「取締員」を経て明治4年11月、イギリス式「邏卒」

⁹¹ 『神奈川県史料』第六卷外務部一交際 366頁

⁹² 神奈川県公文書館資料

⁹³ 『日本警察の沿革』2～3頁

制度が創設された。

明治4年12月、大蔵卿大久保利通、大蔵大輔井上馨が新たな「地方警察法」として認可した、神奈川県「邏卒」及び「居留地取締掛規則」は、「取締の趣意は市民を保護し家業を安全に営ましめ風俗を正しくする為⁹⁴」と市民保護、行政警察中心が示され、イギリスの警察制度創設のR・ピール卿の「法執行の九原則」が根源であった。

そして近代警察制度として全国に拡大導入されることになり、洋装羅紗生地⁹⁵の制服・制帽、腰には三尺の木棒が一般的で、翌5年3月には新政府自前の東京府「取締組」がこの「邏卒」に改編されている。

明治5年10月末の概略で、「邏卒」導入は、(三府、1使、5県、神奈川、新潟、東京、大阪、愛知、広島、函館、札幌、京都、兵庫(巡整組)⁹⁵)、他の67県は、「捕亡」等(捕亡吏、番卒等)と認められる。

したがって、古代制の復活で司法警察権を主とした「捕亡」は、経過制度的な位置付けとなり、県治条例による司法・行政混在の「聴訟課」体制から、裁判所設置による司法権の分離とともに「邏卒」へと改変される予定であったと考えられる。

⁹⁴ 『横浜外国人居留地における近代警察の創設』警察政策学会資料第86号156～158頁

⁹⁵ 『法規分類大全』警察門一47～279頁

第2部 岩倉使節団の挫折と留守政府の内政・治安（警察）政策の混乱

第5章 条約改正交渉の長期構想化と新政反対の高揚

第1 岩倉使節団派遣に伴う大蔵大輔井上馨の危惧と約定問題

大蔵省大輔井上馨は、大蔵事務の広範なことなどに大きな危惧を抱き、それを訴えたが、大久保は、1ヶ月にわたって説得したようで「大久保の遣外使節随行については、政府内（井上）に異論があり、容易に決定に至らなかった。大久保は、岩倉公へ西郷、板垣の同意への説得を依頼し、西郷との会見を伝え、9月21日に西郷、板垣等が三条公を輔翼して内政の処理に任ずべき約定をしてようやく決定された。⁹⁶」

「木戸、大久保が辞職申し出の井上を説得し、また、西郷参議をして大蔵省事務監督とする事により、ようやく解決した。ただし、井上は依然として政府の前途に不安を抱いていたことは18日付の大久保宛の書簡により察知されるが、果たして大久保不在中、政府内に暗闘を生じ大蔵省と他省との軋轢は特に甚だしく、明治6年には、ついに井上も辞職するに至るのであった。⁹⁷」

いずれにせよ、留守役の大蔵大輔井上馨は、民部省（駅逋、戸籍（含む地方警察制度）、勸業の三司）を合併した大蔵省の多大な所管事務等から運営の危惧を感じ、大久保の欧米派遣に反対したことから、大久保の斡旋で西郷が後ろ盾として大蔵省事務総督となった経緯があった⁹⁸。

しかし、西郷との関係は、東京府羅卒を司法省に移管するという大蔵省警察制度を切り崩す政策を西郷が支持していたことや、西郷が井上を商人肌の武士として個人的に嫌っていたこと⁹⁹などから対立関係となったと考えられる。

もう一つの後ろ盾である「使節団と留守政府の約定」は、井上馨の発案であり、井上の意図は、大蔵省批判を回避し大蔵省の指導権を保持するための内政改革凍結・現状維持論であった¹⁰⁰。しかし、この約定も留守政府により、しばしば、破られることになる。

* 当時、井上は、辞意をチラつかせながら約定書の早期調印を迫り、ついに辞表を提出し、大蔵省瓦解を危惧する三条太政大臣を悩ませた。そして、大久保が井上の説得にあたり、西郷隆盛の大蔵省御用掛就任を条件として辞意を撤回した。その後は井上の

⁹⁶ 大久保より岩倉公への書翰4年9月17日『大久保利通文書』644

⁹⁷ 大久保より岩倉公への書翰4年10月13日『大久保利通文書』651

⁹⁸ 勝田政治著『内務省と明治国家形成』吉川弘文館（平成14年）2002年20～21頁

⁹⁹ 家近良樹著『西郷隆盛 維新150年目の真実』2017年82頁 NHK出版新書

¹⁰⁰ 『内務省と明治国家形成』19～20頁

主張通りに事態は進展し、23日西郷の大蔵省御用掛決定、11月9日の約定書調印である¹⁰¹。

- * 使節団と留守政府の約定について、「大隈重信と井上馨は、たびたび密談をした。二人は政府首脳が渡欧中に、西郷派が政府の変革を企て、不平の徒がこれに応じて立つのを心配したのである。留守期間中は、政治の改革をしない、官吏の任免を勝手にしないことを条件としたが、西郷は反対であった。大隈・井上の条件は採用され、約定が策定されたのであるが、この心配はのちに的中した。大蔵省を中心にごたごたが起こり、征韓論も起こった¹⁰²。」とある。

以下に約定の関係条項を掲げる。(全12款)

第六款 内地事務は大使帰国の上大いに改正する目的なれば、その間可成丈新規の改正を為すべからず。万一已を得ずして改正することあらば、派出の大使に照会をなすべし。

第七款 廃藩置県の処置は内地事務の統一に帰せしむべき基なれば、条理を逐て順次其実行を挙げ、改正の地歩をなさしむべし。

第2 条約改正交渉の挫折とその長期構想化

廃藩置県の実施により、中央集権体制の確立に成功した明治政府は、次なる課題として不平等条約の改正に乗り出し、明治4年11月12日、100名を超える岩倉使節団は、条約改正予備交渉のために渡米した。

版籍奉還後の府藩県三治一致体制のもとでは万国対峙の実現は不可能だというのが、廃藩置県の大義名分であった以上、できるだけ早く万国対峙の実を挙げ、政府の権威を国内に確立しなければならない。廃藩置県への即時的反抗・反乱が勃発しないことを確認した政府は、明治4年12月、岩倉使節団を欧米に派遣し、相手国首脳との直接に条約改正の予備交渉を行い、他方で国内体制を整えることにより、可能な限り早期に条約改正を実現しようとした¹⁰³。

しかし、岩倉使節団は、「最恵国待遇条項の不知」により米国での本交渉への変更企図が失敗し、イギリスでは「外国人の日本国内旅行の許可」等の新たな不平等拡大案(領事裁判権はそのままで、禁止の外国人の旅行を認めるもの。)が出されるなど、失敗と挫折の連続により、現行条約以上の譲歩を絶対しないこと、条約改正実現には内政治安を優先し国力・経済力などの国際的実力を強化する以外に途はないことを使節団全員が

¹⁰¹ 『内務省と明治国家形成』21～22頁

¹⁰² 榛葉英治著『大隈重信』新潮社(昭和60年)1985年上127頁

¹⁰³ 『幕末維新変革史』下268頁

共有していた

「これを完徹するには三十年を期するの素志なり。」(大久保利通の濟世遺言)

また、政府首脳が、ほぼ2年間、日本を離れたため政治的混乱を誘発したこと¹⁰⁴や、留守政府が一揆暴動の多発と不平士族への対応に苦悩していることも、郵便連絡等により使節団も共有していた。

第3 条約改正をめぐる体験、意見の違い

岩倉使節団首脳は、生麦事件、薩英戦争という列強との厳しい現実を体験した大久保、また、下関戦争を体験した木戸であり、川路は、生麦事件、薩英戦争ともに体験している。

彼らは、列強の巨大な軍事力、政治力を目の当たりにし、さらに、最恵国待遇という外交慣例により大きな挫折を味わい、不平等条約体制が世界規模の問題であることを実感したのである。

このような岩倉使節団の厳しい条約改正観に対し、留守政府はどのようなようであったのか。

- ① 外交の責任者副島外務卿は「外国側が提出した内地旅行規則案は、非常に妥当なものであり、日本人の感情を十分考慮し、此の点で多大の譲歩をしていることが認められる。この件は早急に解決されるべきである。」とドイツ公使に明言するなど条約改正に甘い考えであった¹⁰⁵。
- ② 西郷隆盛は、久光の上京に伴い文久2年正月、奄美大島から呼び戻されたが、上京計画、幕府説得計画に対し、詰めが甘いと批判し、又、下関で合流という約束も守らず、軽んじられたと感じた久光は激怒する。大久保は、西郷を説得するが結局、西郷は上洛、江戸行きから外され、村田新八と共に帰国、沖永良部島送りとなり、生麦事件、薩英戦争は体験しないこととなる¹⁰⁶。

* アーネスト・サトウ日記には、「4年7月28日、西郷が訪ねてきた。かれは非常に無口であった。(中略)西郷はリチャードソン事件(生麦事件)のときは遠島(沖永良部島)になっている最中で、鹿児島砲撃(薩英戦争)の後でやっと鹿児島に帰ることを許されたという。三度遠島の憂き目にあったそうである。(以下略)¹⁰⁷。」と書かれていた。

- ③ 江藤新平は副島外務卿と同じ維新後発参加の佐賀藩であり、厳しい列強体験はして

¹⁰⁴ 『日本行政史』12頁

¹⁰⁵ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂128頁

¹⁰⁶ 『大久保利通と明治維新』32～38頁

¹⁰⁷ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂144～146頁

おらず、また、後藤象二郎（土佐藩）は、長崎イカルス号乗員殺害事件での英公使パークスの土佐藩、海援隊への疑い（犯人は黒田藩士）をやんわりとはねつけて開戦などには至らず、比較的穏やかな列強体験であったと考えられる。

など、列強との厳しい体験はほとんどないと考えられる。

留守政府が進めた内政・治安（警察）制度の変革は、司法警察による警察権統一であり、羅卒・捕亡を支配下とするものであったが、岩倉と大久保の明治2年来の軍と警察の設置による駐屯軍撤退、条約改正及び内乱対策という内治政策の真髓があった羅卒制度をも否定し、番人呼称としようとするなど、非近代的、復古主義であり、条約改正に対する比重は軽いような政策が行われていた。

英公使パークスの英外相への報告で「岩倉は政変（征韓論）の原因は朝鮮問題であると言明したが、単に朝鮮問題だけではなく、外国人の「内地旅行規則案」を認めようとする副島、三条に対し、岩倉が強く反対したことが分裂を招いたとの噂もあった¹⁰⁸。」が、よく表していると考えられる。

第4 大久保の政体・内務省制度の調査

大久保は、アメリカでの最恵国待遇問題で欧米との壁による挫折を強く味わうが、本来の目的でもある、政体、内務省体制などについての調査を進めており、イギリスにおいては、木戸と共に、条約交渉を欠席し、ロンドン市内の警察署、警察裁判所などを視察していた¹⁰⁹。また、6年1月27日、大久保はロシア留学中の西徳二郎へ「魯国の行政組織並に地方官の制度取り調べ」を依頼、「英米仏等は普く取り調べも出来候」と伝えている¹¹⁰。

また、大久保は、使節団派遣中、各国の政体、内務省体制について研究し、さらに、上記、西のほか、吉田清成、寺島宗矩等に詳細な調査を依頼していた。内務省関係については、吉田清成が詳細調査を依頼されており「取調書¹¹¹」が提出されている。

国体論（立憲政体に関する意見書）に関しては、吉田の他、寺島、鮫島、青木、河島、西等に調査研究を依頼しており、これらのまとめは、「政体論」として政体取調掛となった伊藤博文に提示されたものである¹¹²。

¹⁰⁸ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10 大分裂 123 頁

¹⁰⁹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団 245 頁

¹¹⁰ 『大久保利通文書』676

¹¹¹ 『大久保利通文書』729

¹¹² 『大久保利通文書』737

第5 新政反対の高揚と一揆暴動対策

1 留守政府の性急な改革に対する拒否闘争の高揚

岩倉使節団の派遣は他方で国内体制を整えることにより、可能な限り早期に条約改正を実現しようとした。近代化政策は、廃藩置県の前年から矢継ぎ早に実行され、4年4月の戸籍法の制定から散髪・廃刀の自由、5年には学制の公布、8月には主な府県裁判所の設置、鉄道開通、11月には違式註違条例（今日の軽犯罪法）制定、6年には徴兵令、地租改正などが行われた。

府県官定数により、従来の藩士は罷免され、さらに秩禄処分など廃藩置県の士族層への打撃がじわりと利いてくるのは明治5年も数ヶ月経てからのことである。そして明治6年1月には西洋制度を模した徴兵制が施行される事になる。

廃藩置県への即時的反発は農民から起こり、明治4年には「旧藩主引留め一揆」となり、被差別部落民への差別感による「穢多民籍編入」反対や伝統主義的発想と欧化的なものに対する強烈な反発としての風説流布の「幼児の膏取反対一揆」などが特徴的なものとなる¹¹³。

留守政府の中核的位置を占めていたのが西郷隆盛であった。このような急進的改革の推進は、政府の内外に大きな反動をもたらすことになる¹¹⁴。

- * このような性急な改革に対し、6年7月8日パークス公使は次のように見解している。
「今日の反乱の主な要因は租税の金納化であるが…宗教・教育・徴兵・衣服など様々な性急で過度の立法が庶民を悩ませ、…福岡県の反乱のようにサムライと農民階級が結びつき、役人の殺害に及んでいる。…このような頻繁な反乱の勃発は課税や多くの社会改革の強制をより注意深く緩やかに実行する必要性を政府に確信させるようになるかもしれない。¹¹⁵」

2 県治条例による一揆暴動対策とその記録

『太政類典目録』には、4年8月、「藩県に於いて不慮異変のことある節の届書は直ちに政府へ申達せしむ」4年10月、「廃藩に際し奸民暴動の者即決処分方」¹¹⁶と廃藩置県に伴う内乱対策が示されており、これらが、前記、4年11月の「県治条例」便宜処分権等に規則化されることになる。

¹¹³ 『幕末維新変革史』下 284～285 頁

¹¹⁴ 明治維新学会編『講座明治維新第4巻近代国家の形成』有志社（平成24年）2012年、勝田政治「総論」6頁

¹¹⁵ 『幕末維新変革史』下 293 頁

¹¹⁶ 『太政類典目録』中、暴動1、280 頁

また、客観的な史料として、廃藩置県後の「暴動」対策を記録した『太政類典目録』中、保民・警察、暴動1～4の合計194件の記録の内、司法省警保寮設置の5年9月から内務省設置の7年1月10日までの間に、太政官の達等10件、大蔵省の報告等44件、県の報告等19件、司法省の報告等7件、陸軍の報告等3件、教部省の報告等1件計84件の記録（原義を基準）があるが、司法省の7件は裁判関係・邏卒出張のみである。

* 明治5年から6年にかけての新政反対一揆は、さらにその規模が拡大、参加者が万単位になると共に、留守政府の性急な国内改造計画全体（民費負担増）への拒否闘争となっていく。（前掲、『幕末維新変革史』下286頁）

明治5年4月越後蒲原郡3万人一揆（大蔵）、5年12月大分県一揆（大蔵）、4名が死刑、2万8千人処罰、6年3月越前一揆（県）1万人、5月岡山県（北條県）一揆死刑15人、2万6千人処罰、4月福岡県、大一揆（大蔵）県役人、民衆合わせて40人死亡、処罰者6万4千人、名東県（讃岐、阿波）（大蔵）2万人処罰など¹¹⁷。

上記、大規模一揆の（）内は、『太政類典目録』中の報告省名であるが、司法省の報告はない¹¹⁸。

明治5年9月の山梨県民租法の強訴事件では、鎮台兵一小隊、大蔵省官吏派遣、鎮庄、乱民を処分、首謀者等3人が絞、他3,770人処分等の記録¹¹⁹。

最大規模であった福岡県人民暴動の記録は、「明治6年6月20日、福岡県下、群起擾乱、人家焼燬し、福岡県官員4名を殺傷す。県に令して佐賀、小倉、三猪三県及び熊本鎮台より出兵の告、大蔵省六等出仕牟田口通照出張、大蔵大丞林友幸軍艦日進で邏卒50人を率いて出張、7月、大丞以下着、情勢と着手見込上申、臨機処分せしむ。9月、鎮庄後の処分上申、10月、大蔵大丞林友幸以下へ賞与」等が記録されている¹²⁰。

これらからは、大蔵省が、一揆・暴動対策の中心であり、司法省警保寮は、暴動対策の行政警察権限を有していなかったことが理解される。

* また、大規模暴動事案で、大蔵省官員の出張及び司法省邏卒の派遣が太政官命令されたものは次の3件である。

- ① 大分県人民暴動（6年1月）、鎮西鎮台から出兵並司法省官員（邏卒）出張、即決処分並大蔵官員出張
- ② 福岡県人民暴動（6年4月）、熊本鎮台から出兵、大蔵省六等出仕牟田口通照出張、大

¹¹⁷ 『幕末維新変革史』下286～287頁

¹¹⁸ 『太政類典目録』中、保民・警察、暴動、280～287頁

¹¹⁹ 太政官修史館編『明治史要』東京大学出版会（明治18年）1876年306、317頁

¹²⁰ 『太政類典目録』中、284頁、『明治史要』342～345頁

蔵大丞林友幸出張並邏卒出張、大蔵大丞林友幸へ賞与（6年10月）

- ③ 北條県（岡山北部）人民暴動（6年6月）、大阪鎮台出兵、大蔵省六等出仕牟田口通照出張

この他、太政官から司法省への邏卒派遣命令等について「警察署規則」の項に下記、記録がある。

- ④ 太政官から陸軍へ達、茨城県へ司法省官員出張に付動搖の節は鎮台へ掛合臨機措置（5年8月）¹²¹

以上の記録からは、大蔵省が主体的に暴動対策を行っていることが明確である。

また、司法省邏卒の派遣は太政官からの命令によると認められる裏付けは、下記のとおりである。

- ① 太政官から司法省へ達、佐賀県等への邏卒出張命令（6年10月『太政類典目録』中、「警察署規則」（278頁81）
- ② 明治6年10月14日、司法大輔福岡孝弟が太政大臣宛に、今般佐賀等に邏卒40名の派出の指令があったが、滞在日数の予定を指令して欲しい¹²²旨の要請をしたとあり、上記を裏付けている。

* 明治6年1月当時の鎮台設置等

東京（第1軍管区）、仙台城（第2同）、名古屋城（第3同）、大阪城（第4同）、広島城（第5同）、熊本城（第6同）近衛兵4大隊、歩兵42大隊、騎兵3大隊、砲兵18小隊、工作兵・海岸砲兵9小隊

第6 鹿児島県の政情不安と初の行幸

廃藩置県後、西国の政情不安が看過できず、一時帰国の大久保も議決に加わり、5月23日、初の行幸が行われ、5年6月22日、明治天皇が鹿児島に入り、島津久光が14カ条の建議を行った。骨子は「外国の交際を謹み ^{つまびらか} 審 ^{わきま} に彼我の分を弁うべき事」（勝田孫邇著『大久保利通伝』下巻、同文館、（明治44年）1911年65～67頁）など、政府の新政を喜ばず、封建制への復帰を志向するものであった。国内に高まる華族層や守旧派武士たちの不平・不満の代弁者的存在になっていくのである。

留守政府は久光を上京させ、政府との接点を与える事によって保守的反政府運動のシンボルとなることを阻止すべく、海軍大輔勝海舟を派遣、久光に上京の勅旨を伝え、6

¹²¹ 『太政類典目録』中、278頁

¹²² 『日本近代国家の成立と警察』44頁

年4月下旬久光は上京する¹²³。

一方、明治5年11月の「徴兵告諭」が、「辛未の歳に及び、遠く郡県の古に復す、世襲座食の士は、其禄を減じ刀剣を脱するを許し、四民漸く自由の権を得せしめんとす、是れ上下を平均し、人權を齊一にする道にして、以下略」と述べているように、新たな兵制の始動と、士族は「座食」の非難を浴びないようにする想いに駆り立てられることになる¹²⁴。

第6章 留守政府の内政・治安政策とその破綻

第1 近代化予算をめぐる大蔵省と司法省の対立とその激化

留守政府は近代化政策をめぐり、学制や司法省による全国への裁判所同時設置など過大な予算請求を原因として混乱、対立が始まる。

廃藩以前の司法が行政の中に一体化（奉行所体制など）されていた伝統的な方式を変え、全国に裁判所を設置し、司法を行政から切り離していく作業を急ピッチで進めて行く。その司法確立の総責任者が司法卿江藤新平であり、全国に裁判所を設置するため96万円余の予算を請求したが、46万円しか大蔵省は認定しなかった。

三条太政大臣の依頼で大隈重信が予算をめぐる対立の周旋に乗り出し、井上は翌6年1月、辞意を撤回し、文部・工部両省は、決定を受け入れることで問題は解決した。しかし、司法省のみ猛烈に反対して、定額（予算）問題は、大蔵省と司法省の全面対決となり、1月24日には江藤司法卿の辞表提出にまで発展した¹²⁵。

江藤は、「（法秩序の欠如による紛争を）治むるは各国並立の要事にして即今の急務、而してその取締は専ら裁判事務条の事なれば、司法の責任たる、智者を待たずして明らかなり、（中略）三府七十二県、数年を経ずして各民の位置、各国同様に相至らせ可申」と考えているのに、司法省の要求を拒んだのは不当だと、江藤は辞表を提出し、大蔵省を追い詰めようとするのである。」と考えていた¹²⁶。

* 江藤は、「司法制度の整備に対応して警察制度の整備・拡充の必要性を感じ、司法省が管轄する警察機能を拡大し、治安の安定化を図る必要から、やはり内務省設置を構想していた¹²⁷。」

¹²³ 『幕末維新変革史』下 283 頁

¹²⁴ 『幕末維新変革史』下 292 頁

¹²⁵ 『内務省と明治国家形成』37 頁

¹²⁶ 『幕末維新変革史』下 275～276 頁

¹²⁷ 『日本行政史』15 頁

最大の問題は、司法省は裁判所設置とともに、検事局（出張所）を設置し、「検事指揮の司法警察権による府県警察制度の統一」を進めたのであるが、明治5年10月時点で三府13県に裁判所が設置され、残る59県は未設置であったので、大蔵の予算緊縮により司法制度改革、警察制度改革ともに進まず、対立が激化したと考えるべきであろう。

- * 裁判所は、明治2年12月東京裁判所を初に5年10月までに、三府と13県（当時は三府、72県）に設置され、7年1月に長崎・函館が設置される¹²⁸。東京、神奈川、埼玉、入間、足柄、木更津、新治、栃木、茨城、印旛、群馬、宇都宮、山梨、兵庫、京都、大阪

なお、司法権（犯罪発生後の措置）による警察制度統一は、古代養老令の捕亡令（全15条）への復古的な政策であり、近代化への「行政警察」（犯罪予防・人民保護）優先に反するものでもあった。

第2 留守政府の内政（内務省設置）・治安（警察制度）政策の変革と挫折

- * 本項で、「川路の建議」により修正と書かれているのは、第8章、第2、3 川路の「現行警察制度改正の建議」を指している。
- * ○は、当時の関連する重要な政治問題を記した。

1 西郷の内務省設置案に対する大久保の約定凍結

(1) 盟友西郷・大久保の亀裂の拡がり

問題は、岩倉使節団派遣中の2年間における、西郷隆盛を筆頭参与とする留守政府の内政・治安政策についてであるが、西郷の取締組の設置により東京の治安の大幅改善¹²⁹がされた一方で、諸近代化政策とともに内政・警察政策において古代養老令への復古主義の政策で盟友の亀裂が拡大したのである。

前述の第3章 新政府自前の軍・警察の設置 第4 警察規則等に見る西郷と大久保の亀裂において述べたように、取締組の設置をめぐり大久保大蔵卿は、呼称を「保護組」とするよう求めたが西郷は「取締」を譲らず¹³⁰、また、慶應3年の太政官布告の「庶民の安堵、産業の継続」は、「三府並開港場取締心得」の目的条項に位置付けられていた

¹²⁸ 『司法省沿革略誌』15～27頁

¹²⁹ イギリスFOB記録文書、1872年2月15日付アダムズよりグランビル外相への報告、同年4月15日付属文書、『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』9岩倉使節団167～168頁

¹³⁰ 『日本近代国家の成立と警察』34頁

が、西郷は、これを「取締組自守規則¹³¹」の条項とするなど、亀裂が生じていたのが、次のようにさらに拡大するのである。

(2) 内務省設置案の建議と西郷の「僕1人死以而担当すべし」

明治5年4月3日、左院儀制課長宮島誠一郎が、左院での熟議を経た

「新設内務省の儀」「国家会計に属する者は大蔵省之を掌る当然なり山林土木勸農
戸籍警保駅逋等土地人民に属する者に至しは決して大蔵省之を掌るべきものにあら
ず之を管理するは内務なり¹³²」

を具申、留守政府筆頭参与西郷隆盛、左院議長後藤象二郎、副議長江藤新平、東京府権
参事三島通庸、陸軍少輔西郷従道等が賛成した。

大西郷は「僕1人死以而担当すべし、況や板垣同志ならば仕合なり、但しこの事は機
密なるべし、万一漏洩せば大蔵より防御の策を建べし、乃而此事を施行せば先ず三段に
策を定め発論熟議決策まで其人を極め置くべし云々」と機密を指示した¹³³。

(3) 大久保の一時帰国と内務省新設案の凍結

大久保利通は、伊藤博文と共に条約改正の全権委任状問題で、在米国の岩倉使節団か
ら一時帰国（明治5年3月24日～同年5月17日）する。

『内務省史』によれば、「大久保は到底大蔵省の事務を分割せざるべからざることを
看取した¹³⁴。」とあるが、『大久保利通伝』には「西郷等の書信によって、内地の形勢、
鹿児島¹³⁵の状況等を聞知し、深く憂慮するところありて帰朝したるもの」とされており、
大久保の一時帰国は委任状問題のみではなく大蔵省問題なども含めてのものであった
と考えられる¹³⁵。

* 大久保が、一時帰国した3月14日から5月17日の間に「鹿児島の不穩情勢について、
西郷参議等が西国巡幸を謀り、一時帰国中の大久保も加わってこれを議決し、5月23
日から7月12日発輦巡幸となった。¹³⁶」とある。

大久保は、随従のフランス留学8年の吉原啓二郎に西郷らとの連絡を行わせていた。
しかし、大久保が再出国直前の5年5月13日、宮島誠一郎を訪ね、「建白書は再度の

¹³¹ 『法規分類大全』警察門一 54 頁

¹³² 『内務省と明治国家形成』28 頁

¹³³ 『内務省史』第三卷 911 頁

¹³⁴ 『内務省史』第三卷 906 頁

¹³⁵ 『大久保利通伝』下巻 194～195 頁、65 頁

¹³⁶ 『大久保利通文書』663

洋行帰朝ノ日迄見合呉候」として帰国まで約定凍結されたことが、左院議制課長宮島誠一郎の日記等から詳細が判明している¹³⁷。

(4) 「凍結」をめぐる関連事情の考察

大久保が一時帰国した際に、大蔵大輔井上馨から混乱の詳細な情報を得たことは当然であるが、次のような関連する事情が見られる。

また、筆頭の西郷参議が、「一死をもって、当分機密」とした政策の中止という重大事案が、西郷にどのように伝えられたのかなどは不明である。

ア 大久保の内務省構想

大久保は、内政は明治2年来の持論の「内務省」を基本としながら暫定で大蔵省とし、内務省は外国制度研究後、設置する考えであったことは、明治6年1月27日、ロシア留学中の西徳二郎宛書翰に「ロシア政体規則、地方官の規則を取調べ翻訳、送付願いたい、米・英・仏等は取調べ済みである¹³⁸」旨を伝えているように明確である。

* 大久保の認識など

「一時帰国中の大久保もかかる情勢を「到底大蔵省の事務を分割せざるべからざる」有様と受け止めた。しかし大久保は宮島の内務省設置論をすぐさま実施できる段階ではないとの認識を持っていたようである。大蔵省牽制の左院の草案にふれ、井上の苦情にさらされた大久保は大蔵省縮小論をよく理解したが、新省設置が政府分裂の引き金となることを懸念した。宮島は大隈、吉井友実、高崎正風らと連携して、大久保の再渡航を前に言質をとろうと躍起になっていた。¹³⁹」（『明治留守政府』）

イ 西郷の「司法省へ被属度」書翰

明治5年2月ごろ、東京府ポリスの東京裁判所従属案が浮上したようで、西郷から東京府へ検討依頼の書翰が出されており、

司法省が「司法職務定制」の制定を検討していた明治5年2月18日付の西郷隆盛から東京府大参事黒田清綱宛の書翰には、「司法省は裁判所支局を六区に設置しポリスも付属との模様にて、小区長は裁判局へも出席致すようである。邏卒が双方に跨りては難渋と考えるので、全取締組は一方向にするならば、司法省に属したくと考える。

他方と兼務では頭役も双方にできるわけで色々、苦情が起きそうで思案中である。東京府と取り決めなくては相済まず。また、ポリスが司法省に属すは不体裁で右のようなわけには行かないとの意見もあり、明日、貴兄らとの打ち合わせの連絡が来るはずであ

¹³⁷ 『内務省と明治国家形成』31・33・73頁、『内務省史』第三巻910～911頁

¹³⁸ 『大久保利通文書』676

¹³⁹ 『明治留守政府』86頁

り、詳細な取調べを願いたい旨をそっと伝える。」と伝えていた。が、5年4月、江藤が司法卿に任ぜられると、これが実現に向かって進んだのである。

「西郷隆盛から東京府大参事黒田嘉納宛書翰」『西郷隆盛文書』52

「司法省より六区に支局を設け裁判いたし、ポリスも付属の様の向へ召仕え候模様にて小区長は右の裁判局へも出席致す賦と相見え候付 右様双方に相跨がり候には取締組甚だ難渋の事に候間 右様の時機相なり候はば 全取締組は其一ト向に候はば司法省へ被属度 他方と兼併相成り候はば頭役も双方へ出来候付 色々苦情相起こり候儀は案中に御座候間 東京府へお打合相成候にお取決無之候は相済間敷段及議論候處 ポリス司法省に属し候は 不体裁の事に付 右様の訳には参り申間敷との事にて 明日は由井並貴兄の内御用申し来候筈と奉存候付其心得を以委敷お取り調べ被下度 この旨そっとお知らせ申し上げ置候何分罷り出で候にお話し申し上げはざですが、略儀ながら書面を以って荒々如此に御座候頓首」

- * この書翰の解釈について、「「ポリス司法省に属し候は不体裁」の意見に賛同していたのではないと思われる。だからこそ敢えて内報したのではないだろうか、この時は、司法省に属することにはならなかった。」とする意見もある¹⁴⁰。（『敬天愛人』）

西郷の「司法省へ被属度」意見について、警視庁史に参考となる記述がある。

「東京府に設置した邏卒をどうして司法省警保寮に移管することになったかという点については明治5年10月19日、司法省達警保寮職制章程第二条に「警保寮を置くの趣旨は国中を安静なら締め人民の健康を保護するためにして其安静健康を妨げる者を予防するにあり」と、明示されているように、単に府の邏卒ではなく、全国への派出権限により、国の邏卒として国家社会の安寧秩序を維持させようとする点と、二つには司法警察を国家が一手に握るという目的に他ならなかった。しかし、かように身分は国家機関に切り替えられたが、勤務は依然として府中の取締りに従事していたのである。¹⁴¹」

ウ 「大蔵省警察制度」変革への危惧

「大蔵省の権限分割」という内務省設置案は、具体的にはどのようなことなのか、当時の規則に基づいて検討すると次のように考えられる。

「大蔵省事務章程」（4年8月19日）は、「理財会計に関する一切の事務の統理、全国人民の分限、地方の警邏等を総管する。」となっており、条項後半の「全国人民の分限（戸籍）、地方の警邏駅通郵便等を総管する」は、駅通郵便等を抜けば「戸籍と警察」である。

¹⁴⁰ 橋口俊二「日本警察の誕生と西郷隆盛」『敬天愛人』財団法人西郷南洲顕彰会第18号平成12年9月24日発行50頁

¹⁴¹ 『警視庁史』明治編31頁

「戸籍」は、4年4月には戸籍法が布告されたが、布告当初は東京に集合する諸藩士や流入する草莽の実態を詳細に把握することに重点が置かれていたのであり¹⁴²、治安政策の一つであり、大蔵省「戸籍寮事務章程¹⁴³」（4年8月19日）の警察制度関連条項として、

第4 人民の権利を保護し、各自身上の資格を正し、従来拘束の陋弊を除き民庶をして安堵せしむるを以って戸籍法の要務となす。

第5 その要務は奸匪賊を杜絶し資産を保護するに在り、故に地方警察法の提理を要る者あらば其の方法を審按具上して一般の法則を立定す。

と規定されていた。

繰り返すが、大蔵省所管の「県治条例」（県治職制）には、暴動反乱対策の「知事の出兵要請・便宜処分権」が規定されていたのである。

このように「大蔵省警察制度」には、岩倉と大久保の明治2年来の軍と警察の設置による駐屯軍撤退、条約改正及び内乱対策という内治政策の真髓があったといえよう。

したがって、留守政府の「内務省設置案」は、大蔵省警察制度を変革する意味となり、容易には是認することはできないことは明らかではないか。

なお、江藤司法卿が「大蔵省警察制度変革」の考えであったことは、「6年5月、江藤が内務省を含む官制案を起草、第十 全国の取締及び取締長の事 第十一 全国の安寧に関する諸法の施行といった行政警察事務が掲げられている。¹⁴⁴」として、凍結された内務省設置案を再提議していることに裏付けられている。

* 内務省設置案は、明治6年4月に左院高崎五六からも提議されていた¹⁴⁵。

エ 江藤司法卿のフランス法依拠の性急な改革と司法制度による警察統一策

また、江藤司法卿がフランス法の翻訳を元に新法を連発していたということから、従来のイギリス方式からフランス方式への急変も危惧されたのであろう。

* 「・・・(中略) それまで模範とされていたイギリス系警察から、フランス警察を模範とする方向への転換が企図されてきたのである¹⁴⁶。」

* 明治4年12月、神奈川県が提言、大蔵省が認可した神奈川県「邏卒」制度は、「個人の保護」という目的論及び階級制度（警視=Super Intendent of Police）により、イギ

¹⁴² 『幕末維新変革史』下 254～255 頁

¹⁴³ 『大蔵省沿革志』（下） 331 頁

¹⁴⁴ 『内務省と明治国家形成』 74～75 頁

¹⁴⁵ 『内務省と明治国家形成』 71 頁

¹⁴⁶ 『日本近代国家の成立と警察』 67 頁

リス式であった。

- * 神奈川県が派遣した上海・香港警察制度調査団の報告書「上海邏卒規則の翻訳」が「至急報告せよ」の命で明治5年10月18日、報告されたが、上記のように翌19日には、警保寮章程が布告されており、間に合わなかったとされているが、江藤司法卿のフランス方式優先論からイギリス方式は意識的に排除されたと考えるのが正しいと言える。
なお、征韓論政変後の「東京警視庁職制章程」、「行政警察規則」には、「上海邏卒規則」から管内実態掌握条項等が多数、導入されていることが、これを裏付けている¹⁴⁷。

2 裁判所設置府県における邏卒、捕亡の司法警察専従による混乱

内務省設置案の第1回凍結後、留守政府は明治5年8月、司法制度基本規則「司法職務定制」の制定と同時に東京府邏卒を司法省直管とし、8月23日には「警保寮」を設置し、司法警察権による統一・支配を進めたのである。

『京都府警察史』の分かり易い記述を引用したい。

「明治5年8月3日司法省はわが国司法制度の確立を図るため太政官達によって司法職務定制を定め、各府県に裁判所を設置し、府県における邏卒捕亡吏を検事局に属させ司法省の管轄にするため、同定制中に地方邏卒兼速部職制を制定した。

そして同月23日には太政官布告によって東京府邏を司法省に移管し、司法省検事局中にある速部長及び速部の職は東京府の邏卒総長以下を兼務させることとした。速部とは検事の指揮によって犯罪の捜査検挙に従事するものであり、いわゆる邏卒捕亡等の警察官吏をもって司法警察を兼掌させることを明確化したのであった¹⁴⁸。」

また、江藤は、「(法秩序の欠如による紛争を) 治むるは各国並立の要事にして即今の急務、而してその取締は専ら裁判事務条の事なれば、司法の責任たる、智者を待たずして明らかなり、(中略) 三府七十二県、数年を経ずして各民の位置、各国同様に相至らせ可申」と述べていた¹⁴⁹。(再掲)

(1) 司法警察権による統一・支配の法的根拠 (下線部分)

「司法職務定制」(5年8月)

第6章 検事職制第22条

第1 各裁判所に出張し聴訟断獄の当否を監視す

第2 検事の職は罪訟事端発するに始まり裁断決するに止まり未初

¹⁴⁷ 警察政策学会資料第106号『明治の国家と警察制度の形成』102頁

¹⁴⁸ 『京都府警察史』第二巻京都府警察本部(昭和46年)1971年268頁

¹⁴⁹ 『幕末維新変革史』下276頁

のことを警察するの事に干預せず

第3 罪犯の探索捕亡を管督指令す

第4 検部及び逮部を総撰す

第8章 地方邏卒兼逮部職制 逮部長 第2 地方邏卒長これを兼ね
逮部 地方の邏卒これを兼ね

第9章 捕亡章程 第35条 捕亡の職務は罪犯を探索するに始め捕縛して
裁判官に付するに終わる

「警保寮職制及び章程¹⁵⁰」(5年10月)

第1章 警保寮職制

第1条 大警視、権大警視

第1 各府県に派出し管下警察のことを監督し少警視及び警部巡查を総
撰し違式以下罪決し難きを処断す

第2 各地方においては時宜により検事逮部長の務を兼ね又検事より大
警視を兼ねることあるべし

第2章 警保寮章程

第2条 警保寮を置くの趣意は國中を安静ならしめ人民の健康を保護する
為にして安静健康を妨ぐる者を予防するにあり

(2) 統一・支配の実態

制度の適用は裁判所設置(指揮者である検事の出張所設置)の府県であり、明治5年10月20日の大阪を最後として設置された「三府13県」と考えられる。

(東京、神奈川、埼玉、入間、足柄、木更津、新治、栃木、茨城、印旛、群馬、宇都宮、山梨、兵庫、京都、大阪)

なお、全国に裁判所が設置されるのは明治9年9月13日の太政官布告による「地方裁判所設置」でようやく、実現されることになる。

* 上記の法的根拠、実態面からは、「裁判所設置の三府13県」であり、府県警察史、先行研究等に見られる「司法省が警察を統一した」という見解は首肯できないこととなり、警視庁史の「司法省警保寮は、司法警察権のみであった。」とする見解が正しいと言える。

(3) 問題点

まず、警察制度の近代化は行政警察が重点であり、司法警察による統一策は、この原則に反していたのである。古代制度への復古策とも言えよう。

¹⁵⁰ 『内務省史』第二巻569頁

また、捕亡は、6年5月22日、「裁判所設置の府県捕亡吏員を司法省に隸属せしむ¹⁵¹。」と司法省管理とされ、当該県の知事の指揮できる警察要員がいなくなり、

捕亡制度が実質的に行政警察（予防・保護）の活動も行っていったことから、捕亡設置県（山梨、茨城県）では、地方警察権剥奪として知事の強い反発が出ることになった¹⁵²。

また、捕亡を司法省に属させたもの、給与費は大蔵省から府県へ支給の半額を裁判所が受け取り支給するという変則となる。

* 維新後の「政体書」により、「刑法官、捕亡」と「京都府、捕亡」が創設され、明治元年12月23日太政官達「県官職制及び定員¹⁵³」により、石額10万石以上捕亡10人とされ、明治7年の遷卒による統一までは「捕亡」が地方警察制度の中心的役割を果たしていた。

また、次のように、司法警察のみでなく、行政警察の分野も果たしていた実態がある。

明治元年7月10日「京都府職制」の捕亡が、旧与力・同心を採用し設置された。

その業務は、「京都府捕亡手職制¹⁵⁴」「神事出役、廻々警固、昼夜市中巡邏、捕亡探索、宿直、出火の節出役、刑の執行等」は、知事の裁判権に基づく聴訟制度と一体の幅広い業務であった¹⁵⁵。

* 司法警察とは、犯罪の認知、発覚、現行犯逮捕、令状逮捕後の検事の訴訟への捜査を含む活動といえ、明治期は検事（司法職）の指揮下であった。

* 行政警察は庶民の安堵、保護への警ら・警戒、説得等の活動と言え、警察長（行政職）の指揮下であった。

（4）修正策

混乱の修正として、川路の建議により、7年1月28日の第三の基本規則「検事職制章程並司法警察規則」が定められ、司法警察・行政警察の区分と司法警察手続きの明確化・精細化が図られ「地方遷卒兼速部職制及び捕亡章程」等が廃止される。

さらに、7年2月26日、司法省達「府県裁判所管内各検事出張所を廃し、警察事務を地方官に付属す¹⁵⁶。」

151 『司法省沿革略誌』24頁

152 『内務省と明治国家形成』41頁

153 『大蔵省沿革志』上36頁

154 『京都府警察史』第二巻99、267頁

155 『京都府警察史』第二巻268頁

156 『司法省沿革略誌』28頁

同 10 月 3 日達第 132 号「司法警察の事務を使府県に委任す¹⁵⁷。」

同 10 月 4 日司法省達「各府県裁判所に検事を派出するを止め其事務を断獄課に付し
ついで各裁判所検事局を廃す¹⁵⁸。」とされた。

3 東京府邏卒の司法省管理と「警保寮」設置の矛盾

明治 5 年 8 月 3 日、司法制度基本規則「司法職務定制」制定と同時に東京府邏卒を司
司法省管理とし、8 月 23 日には「警保寮」を設置したのである。

さて、司法権近代化は行政権からの独立が大原則であり、また、「司法職務定制」「検
事職制」において、「第 2 検事の職は罪証事端発するに始まり裁判処分¹⁵⁷に止まり未発
を警察するに干預せず」と、行政警察には関与しないことを明記していることから、
犯罪発覚後の司法警察権のみが権限範囲なのである。

したがって、行政警察権を有する東京府邏卒を直管とし、「警保寮を置くの趣旨は国
中を安静なら締め人民の健康を保護するためにして其安静健康を妨げる者を予防する
にあり」と行政警察を規定した警保寮を設置することも、「司法権近代化は行政権から
の独立という大原則」とは矛盾することと言えよう。

故に、翌年の川路の「現行警察制度改正の建議」により、「司法・行政権の区分を明
らかにするには内務省を設置し内務卿が全国行政警察の長となることが必要」として、
内務省設置後に警保寮は司法省から分離され、内務省に移管されることとなる。

4 警保寮による全国管轄と派出・監督制度及び行政警察権条項の矛盾

明治 5 年 10 月 19 日、「警保寮職制章程」及び「東京番人規則」が仮定される。

全国警察の総提と大警視以下の全国派出、監督（中央直轄）が定められ、「人民の健
康を保護、妨害の予防」（フランス法方式）が目的とされた。

* 「警保寮職制章程」は、『法規分類大全』警察総には、掲載されていない。『司法省沿
革略誌』22 頁のみ掲載されている。

(1) 法的根拠

「第一条 警保寮の頭権頭 卿輔の指揮を受け全国警察の事を総提し大小の警視
以下の諸員を管理督し寮の事務を処裁す

大警視、権大警視

第 1 各府県に派出し管下警察の事を監督し少警視及び警部巡查
を総撰し違式以下罪決し難きを処断す

第 2 各地方に於いては時宜により検事逮部長の務を兼ね又検事よ

¹⁵⁷ 『司法省沿革略誌』29 頁

¹⁵⁸ 『司法省沿革略誌』30 頁

り大警視を兼ねることあるべし

「第二条 警保寮を置くの趣旨は国中を安静なら締め人民の健康を保護するためにして其安静健康を妨げる者を予防するにあり」

(2) 考察

まず、中央直轄式は近代化の原則である「地方警察」確立の原則に反していた。

「ここにわが国警察を司法省に統一し、警保寮によって行政警察を所管させようとし、第二条でわが国警察の中央機関となることを宣言した¹⁵⁹。」と司法省は考えていたようである。

しかし、第2条の「予防」は、行政警察であり、「司法職務定制」「検事職制」において、「第2 検事の職は罪証事端発するに始まり裁判処分に止まり未発を警察するに干預せず」との大いなる矛盾を内在した条文である。

翌年1月の後記、司法省の出兵要請権等（行政警察権）要求に対する正院の回答が、司法・行政の区分を弁えるべきと拒否し、警保寮が司法省にあるのは国事草々につきやむを得ないがと疑問を呈した通りと考えられる¹⁶⁰。

(3) 派遣、監督制度の実態

ア 第一条の「大警視以下を各府県に派遣、監督する制度」は、山梨県（5年9月¹⁶¹）、茨城県（5年8月¹⁶²）において警保寮出張所の設置と1～2回程度実施されたが、その後は実施されなかったようである。

また、捕亡は6年6月司法省隷属となり、県内を警邏する警察官役はいなくなり、地方警察権の剥奪などの批判が強くなることになった¹⁶³。

また、地方警察権の剥奪に対して山梨県は、独自の邏卒設置を要求するが、大蔵省は捕亡費用として認めるものの、司法省は番人呼称を命じるなど二つの司令塔に県は困惑していた様子が見える¹⁶⁴。

こうした地方（裁判所設置府県）における急速な司法警察事務の司法省把握は、地方官の困惑・反発をもたらすことになる。（中略）地方警察権の剥奪に対する批判と司法

¹⁵⁹ 奈良県警察本部『奈良県警察史』1977年116頁国会図書館NDL

¹⁶⁰ 『内務省と明治国家形成』42頁

¹⁶¹ 『山梨県警察史』17～18頁

¹⁶² 『太政類典目録』中、278頁

¹⁶³ 『奈良県警察史』116～117頁

¹⁶⁴ 『庁府県警察沿革史』4内務省警保局山梨県17～18頁

省への対抗意識がいかに根強かったかを示されていよう¹⁶⁵。

- * 「司法省警保寮は、5年9月、大警視国分友諒以下巡査100人を茨城県に派遣して警戒にあたらせ、」(大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』校倉書房65頁)とある。

これは、『太政類典目録』中、保民・警察の「暴動」には該当記録がなく、「警察署規則」(278頁79)の太政官から陸軍への達の件と認められる。司法省には出兵要請、便宜処分権がないので太政官が事前に陸軍へ指令したものと考えられる。

いずれにせよ、茨城県もこの後、派遣された様子はなく山梨県同様、地方警察権の剥奪という非難が出ることになる¹⁶⁶。

- * 明治5年9月、山梨県へ警保寮巡査が巡警、八代等三郡、甲府市中昼夜共市中巡行が行われたが、1回のみであった¹⁶⁷。
- * 司法省権少判事土居道夫は、5年9月6日、「司法省の権は、不日、大蔵を圧倒するの勢いあり、諸府県に出張所を出来し、羅卒にいたるまで、尽く司法の管轄に帰す。地方の官吏は、爾来、土人形にても済むかと相考え申し候」と大阪の五代友厚に述べている。

イ 先行研究では、「司法省は、司法職務定制を定めて・逮部を置き、羅卒・捕亡がこれを兼ね・東京の邏卒を移管・吸収して、警保寮を設置等」の経緯を述べて「こうして、1872年～3年時点において、警察に関する権限は司法省のもとに一元化され、全国の警察機構は制度上、司法省警保寮の統括下に入ることとなった¹⁶⁸。」とあるが、逮部設置は裁判所設置の三府・13県に留まったこと、大蔵省警察制度の規則認可権との調整がされていなかったことなどは矛盾する見解となる。

また、「実際にも、明治5年9月茨城県へ国分大警視以下を茨城県へ派遣、5年8月山梨派遣、同11月愛媛県へ殺人犯人搜索派遣、6年1月、大分県へ一揆鎮圧派遣、6年6月福岡県へ50人派遣¹⁶⁹。」とあるが、県治条例の法的根拠に基づく一揆暴動対策ではなく、「警保寮章程」の出張制度のデモンストレーション的な派遣等であり、茨城県派遣は『太政類典目録』の一般警察の項目に、山梨県の例は前記のとおりである。また、愛媛県派遣は司法警察活動であり本来の任務に過ぎない。

また、大分・福岡県派遣は、『太政類典目録』の「暴動」の項に大蔵省官員と共の派

¹⁶⁵ 『内務省と明治国家形成』40～41頁

¹⁶⁶ 『内務省と明治国家形成』7541頁

¹⁶⁷ 『山梨県警察史』18頁

¹⁶⁸ 『日本近代国家の成立と警察』35頁

¹⁶⁹ 『日本近代国家の成立と警察』65頁要点

遣が記録されており、大蔵省警察制度の枠内である。

(4) 修正策

川路の建議において、「警保寮に於いて直ちに全国を轄するの例を聞かず」と批判され、「司法行政の分権、行政警察と司法警察の区別、中央警察と地方警察の分掌、内務省を設置して警保寮を管掌」により、7年1月、内務省設置とともに司法省から警保寮が移管された。

5 司法省の出兵要請権等の移管要求と正院の司法・行政区分論による却下

(1) 司法省の出兵要請権等の移管要求

警保寮設置後の5年9月8日、司法省は「便宜処分の儀に付伺」を提出し、府県裁判所の設置されている県においては、裁判所に「県治条例」の「出兵要請・便宜処分権」（行政警察権）を委譲するよう正院に要求した¹⁷⁰。

(2) 正院の司法警察・行政警察分離論による却下

これに対し左院は、「裁判所は、平常は取締捕亡を以って目的とし非常の事に関係せず」とのを理由として却下するよう正院に答申し、正院はこれを受けて要求を斥けた。

司法省は10月3日に再度請求するが、左院は、「地方官の任務は平日人民の教育救窮等の政を施し一揆徒党の類をなからしむる」という行政警察にあるとし、従って「鎮圧の責任（出兵要請）も地方官に属するのが当然である。」とする。それに対し裁判所の任務は、反乱鎮圧後の「捕縛」「処決」という司法警察にあるとする。

そして「国事草創の際にして内国事務省が未だ設けられていない現状においては、警保寮を司法省内にしていることは止むを得ないことである。」と、6年1月20日再び、却下している¹⁷¹。

また、左院は現状において「万般取締の権を裁判所に帰する時 行法官無用の長物に属する」ことになることと司法省の要求に反対していた¹⁷²。

* なお、左院には、大久保が内務省設置案凍結を伝えた議官宮島誠一郎が、継続勤務していた。

いずれにせよ、司法省の行政警察権要求は、司法・行政分権論からは矛盾していた。

なお、先行研究では、この正院の司法・行政区分論は、川路の建議に先立つものと評価している¹⁷³。

○ 山城屋和助事件と陸軍省の疑惑

¹⁷⁰ 『内務省と明治国家形成』41頁

¹⁷¹ 『内務省と明治国家形成』41～42頁

¹⁷² 『内務省と明治国家形成』42頁

¹⁷³ 『日本近代国家の成立と警察』65～66頁

山城屋和助は、山県有朋の奇兵隊時代の仲間であり、御用商人として陸軍省の公金を融通され、巨額の損失を出し、5年6月には山県が近衛都督を辞任、西郷参議がこれに代わり、陸軍元帥をも兼ねた。

* イギリスにおいて、政府の御用状により西郷の兼務を知った木戸は文武の兼務は、文明国にあらず、約定違反と強く批判していた。

そして、国内では、江藤司法卿が、さらに太政官閣議で事件の取調べを提議したことから、5年11月、山城屋は陸軍省内で割腹自殺したのである。

西郷は、井上を「三井の番頭さん」と呼ぶなど、長州閥の疑惑問題を非難していた。

なお、6年5月30日、東京日日新聞には「死者へ判決 山城屋和助が所有していた船を司法省が差押判決」という批判的記事が掲載された。

6 一揆暴動の続発

明治6年1月の徴兵令・鎮台条例により、ヨーロッパ諸国の例に倣い、これまでの士族兵（御親兵は近衛兵と改称）ではなく、内乱鎮圧のため、四民から徴兵する体制が敷かれ、三カ年計画で徴兵令が全国に実施されることになった¹⁷⁴。

「徴兵告諭」には、「世襲座食の士は、其禄を減じ刀剣を脱するを許し¹⁷⁵」とされ士族層の不満は一気に高まり、一揆に介入等してゆくのである。

明治5年から6年にかけての新政反対一揆は、その規模が拡大、参加者が万単位になるとともに、留守政府の性急な国内改造計画全体への拒否闘争となっていく¹⁷⁶。

1月には大規模な大分県人民暴動が発生、県官員が死傷し鎮台兵、大蔵省官員・司法省邏卒が派遣されたほか、秋田県など3件で暴動が発生、2月には新潟他3県、山口では士族、民衆が彙集、3月には敦賀県暴動、4月には最大規模の福岡県暴動が発生、県官員3名が殺害され、九州鎮台兵、大蔵省大丞林友幸他1、司法省邏卒が派遣され、鎮圧に当たった。そのほか長崎、宮崎県でも暴動が発生、5月には岩手、6月には鳥取・島根県、北条県暴動には大阪鎮台兵、大蔵省六等出仕牟田口通照が派遣鎮圧、さらに名東県では邏卒が殺害されるなど大混乱であった¹⁷⁷。

7 木戸・大久保両副使の召喚の決定

留守政府は、5年11月から6年3月末まで筆頭参議西郷隆盛が旧藩主久光との確執により鹿児島へ帰県していたこともあり、「井上大輔は10月より閉居、一事を不視、大

¹⁷⁴ 『幕末維新変革史』下 292 頁

¹⁷⁵ 『幕末維新変革史』下 292 頁

¹⁷⁶ 『幕末維新変革史』下 286 頁

¹⁷⁷ 『太政類典目録』中、暴動 1～4 280～286 頁

臣公独り御苦慮、西郷は帰県跡、大隈は西国へ出張など¹⁷⁸」から1月には、政府中無人として三条太政大臣が木戸・大久保の召喚を決定したほど混乱していた。

8 内務省設置(福岡)案の提議

司法省は、行政警察権(出兵要請等)要求が挫折すると、6年1月、司法大輔福岡孝弟から、同じく大蔵省を分割する地方行政機関としての内務省設置論(福岡案)が提議された¹⁷⁹。先行研究は、「背景には司法省と大蔵省の対立が看取される¹⁸⁰」としているが結論が出ずに、太政官潤飾による江藤案による再提議へと続く。

9 司法省の警察制度統一の通達による「二つの司令塔」の混乱

(1) 司法省の統一通達と既存法令との無調整

司法省は6年2月18日(司法省達第19号)「各地方に於いて是迄各自の規則を立て邏卒を置き取締致し候も有之候処 右規則方法等警保寮の照知を不経候ては不都合も有之候間 既に立置有之分又は新たに立置んとする分を論ぜず 其規則方法共警保寮へ可伺出候事」と達する¹⁸¹。

これは、裁判所設置府県の捕亡は既に司法警察権による支配体制が出来上がりつつあるが、邏卒は地方邏卒兼速部職制による司法警察専従時の支配のみであることから、既存、予定を問わず、規則方法を全て警保寮に伺い出るとして統一を試みたものである。

* 内務省警保局『日本警察の沿革』の第三の統一の試みである。

しかし、「大蔵省事務章程」の上款「第26 地方の警邏規則の設定、あるいはその変革」による大蔵省の認可権との関係は、調整もされなかったようである。

ここに、「二つの司令塔」が現れたと言えよう。山梨県の例のように、県は大蔵省と司法省双方の認可のはざままで困惑・混乱が生じていたのである。

* この問題も、府県警察史、先行研究等に見られる「司法省が警察を統一した」という見解は首肯できないことの理由の一つと言える。

* なお、明治初年以來の発令されてきた、布告、布達、達等の法令形式は、明治18年内閣制発足や憲法制定に対応するため、明治19年2月公文式の公布により、法律、勅令、閣令、省令等に一新されているが、これ以前の法令形式の上下関係は不明である。

(2) 修正策

¹⁷⁸ 『内務省と明治国家形成』46～47頁

¹⁷⁹ 『内務省と明治国家形成』36～38頁

¹⁸⁰ 『内務省と明治国家形成』38～39頁

¹⁸¹ 『法規分類大全』警察門一 279頁

明治7年1月9日、司法省警保寮はその一切をあげて行政権・地方制度総括の内務省へ移管、邏卒制度により全国警察事務は統一される。

10 番人制度と民費導入

(1) 司法省の施策

「東京府邏卒が全面的に司法省警保寮に移管されて、国家の治安組織となったため、東京府においては明治6年1月25日に、旧藩時代から各町内の自警機関として存在していた自身番といわれるものを組織制度化して、府中取締機関に採用した。これが番人(1,800人)である。¹⁸²⁾これも、復古策である。

* この施策は、西郷がいたなら反対したと思われる。それは、明治5年3月23日付、東京府黒田大参事宛の書簡で「夜中に無提灯のものに対し、注意したところ、その4～5人が邏卒を縛し、近辺の家の柱にくくりつけた事件が評判となり、邏卒の権威が衰える。」と危惧感を伝えていることから十分推測できる¹⁸³⁾。

また、全額民費であり、大蔵省警察制度の全額国費に抵触しない方法で設置されたものとも考えられる。

(2) 修正策（番人制度と民費の廃止）

川路の建議では、「司法警察は政府の義務、然るに人民をしてその入費を償わしむ、その不可一なり」として、番人制度の「民費」の矛盾を鋭く批判している。

また、碑弱な番人は暴行暗殺等の患害を生ずる、また、このような費用よりも橋、道路等のインフラに費用を注ぐべきであると強く批判され、警視庁設置とともに廃止される。

11 司法省の無調整、擅斷^{せんだん}の施策

さて、上記9・10の施策は、西郷隆盛が5年11月から6年4月初めまで旧主久光の逆鱗に触れた筆頭参議西郷が、鹿児島に帰っていたこともあって、本来各省の指導と調整にあたるべき参議が、その役目を果たせないでいた¹⁸⁴⁾。ことも添え書きしたい。

ここで、江藤司法卿らの「独走、擅斷^{せんだん}」（勝手、気儘）に対比すべき、政府内の調和と政策の「調整」の協議に関する具体的指示の内務省通達を参考に掲げたい。

内務省達「今般検事章程御改正の儀につき是迄行政司法警察の区別相立捕亡金定額の内半高司法省へ被渡候分すべて皆地方官へ御引渡相成候については行政警察の儀は素より主任の事に候得共司法警察の儀も出張検事局へこの旨相達候事」明治

¹⁸²⁾ 『警視庁史』明治編 32 頁

¹⁸³⁾ 『西郷隆盛文書』 58

¹⁸⁴⁾ 『大久保利通と明治維新』 172 頁

7年2月15日内務卿木戸孝允¹⁸⁵

独走の司法省施策を是正、整序するための捕亡金半額裁判所渡しを修復、府県へ全額を渡す通達であるが、協議不都合の無之様取計を致すべしと丁寧に指示されている。

これは、佐賀の乱勃発のため、大久保が出張中、内務卿木戸孝允からの達である。

* 江藤司法卿時代の施策にこのような姿勢があったなら、佐賀の乱後の無惨な刑死は逃れられたのではないかとも思われる。

なお、江藤が梟首となったことについて西郷は「部下三千人を捨てるような人物では当然であろう。」と述べている。

参考に今日の法令作成の基準として、1 内容が実行可能で、明確なもの、2 憲法に抵触しないこと（当時は未成立）、3 個人の人格尊重、社会公共の安全、秩序の維持、など国民全体の幸福の増進に寄与するもの、4 既存の法令との間の調整が図られること¹⁸⁶とある。

これらからは、残念ながら特に4、既存法令との調整が全くなされていないことは明確で、大久保利通が「擅斷」（勝手気儘）の改革と言ったのが正しいことと言えよう。

12 欧州司法制度調査団の帰国と留守政府批判による免職

明治6年3月11日、司法大輔佐々木高行、国内重俊、中野健明、平賀義質等、明治4年10月22日以来の欧州差遣から帰国し、団長司法大輔佐々木高行は、

「(前略)軽々に改革し、急に新規のことを施行すれば、各人方向も立たず、遂には乱階ともなり甚しきは大変動を生じ、各人民の禍害となるべし¹⁸⁷」と留守政府の政策を批判し4月17日、司法大輔を免ぜられている¹⁸⁸。

* 征韓論政変後の11月10日、司法大輔福岡孝弟、警保頭島本仲道が辞職、佐々木高行が11月13日大判事に復職、大検事河野敏鎌（川路らと欧州視察団員）が警保頭となる¹⁸⁹。

○ 島津久光の西郷への遺恨と封建制復帰動向

当初、久光の廃藩置県の遺恨は西郷・大久保両名に向けられていたが、「次第に西郷一人に集中し、「罪状書」まで書かれた。」と西郷は大久保へ伝えていた。

¹⁸⁵ 『神奈川県史料』第一巻制度部会計、羅卒及捕亡費 826～828 頁

¹⁸⁶ 林修三著『法令作成の常識』1964年日本評論社

¹⁸⁷ 『内務省と明治国家形成』93 頁

¹⁸⁸ 『司法省沿革略誌』24 頁

¹⁸⁹ 『司法省沿革略誌』26～27 頁

6年4月13日、久光が上京、250名の旧家臣は両刀を帯び、全くの旧武士の服装であり、封建制復帰を建議し、暗殺などという不吉な連想を市中によみがえらせた。西郷は、邏卒を指揮、万全の警戒をさせていた。

○ 小野組事件をめぐる司法省と京都府の対立

6年4月、京都の商社、小野組が東京への転籍を願い出たのを京都府が府の衰退を招くとして、差止めた事件であるが、「民衆の素願を地方官が妨害し、江藤指揮下の開明的司法官が救済したとの従来の評価は的を得ていない。」（慶應大学法学研究会笠原英彦）との意見に見られるように、政争の一端として「転籍は行政権内のこと」とする京都府と「願い出を受理すべきで京都府の行為は刑事事件である。」とする司法省の対立が続いていた。

13 パリ、サンジェルマンにおける鹿児島県人会

明治5年9月26日、警保助兼大警視川路利良は、司法省欧州調査団¹⁹⁰で渡欧する。同郷の権中判事岸良兼養及び後に佐賀の乱で捕縛の江藤新平を裁く土佐士族司法少丞河野敏謙ら合計8人が同行していた。

そして、明治6年4月1日頃、パリ郊外サンジェルマンに於いて岩倉使節団の大久保を中心に欧州在留の鹿児島県人会が行われ、川路利良、大山巖、村田新八、岸良兼養等16人が会合している¹⁹¹。

大久保（国家制度、内務省制度調査）、川路（警察制度調査）、岸良兼養（司法制度調査）の間で、何が語られたか不明であるが、大久保が内務省新設案を凍結（5年5月13日）した後の留守政府による大蔵省警察制度変革の動き（司法警察による三府13県の司法省支配、東京府邏卒の直管、出兵要請権の要求等）は伝えられたと考えるべきであろう。

また、5年11月には、「司法省が三府72県に裁判所を居たる事を新聞中に相見得候¹⁹²」とスイス留学の大山巖へ大久保が伝えているので、これも当然、話題となり、また、新政府の実力者2名の「召喚」が、持つ意味も論議されたのであろう。

14 太政官制潤飾と内務省設置案の再々提議及び三条太政大臣による凍結

(1) 太政官制潤飾

ア 大蔵省問題など混乱を生じた留守政府は、解決策として太政官職制を改革し、予算編成を始めとする全ての立法・決定事務は正院のみの特権として正院が全権を握るこ

¹⁹⁰ 高橋雄材著『明治年代の警察部長』良書普及協会216頁

¹⁹¹ 『大久保利通伝』下巻57頁

¹⁹² 『大久保利通文書』670

とにより、各省競進の中で万国対峙体制を創ろうとする動きを、政策決定の場たる正院に凝縮することになった¹⁹³。

* 明治4年の太政官制の改定により、庶政総判する正院（太政大臣・納言・参議）、立法権を行使する左院（議長・議員）、行政権を担当する右院（議長・議員）の三院制となっていた。

この、太政官制潤飾は、参議大隈重信の諮問に答える形で大蔵省三等出仕渋沢栄一が案を作成、各省の過大な予算要求を封じ込めるための正院強化策であり、井上馨も同様意図であった。

しかし、現実には西郷、板垣、大隈のほか、4月19日に就任した後藤象二郎、江藤新平、大木喬任が加わり、5月2日には太政官職制が改訂（潤飾）となり、正院権限の飛躍的強化と大蔵省権限の縮小が実現された。これは、大蔵省の井上馨、渋沢栄一の意図とは全く逆のこと（大蔵省の予算編成権等が剥奪されるなど）になり、両名は抗議の意を込めて早速辞職したのであった¹⁹⁴。

* 「潤飾」は、改正を言い換えたに過ぎず、約定違反でもあった。

イ そして、「改革と同時に「民蔵区分の論始まる」として内務省設立の審議も開始されている。（中略）正院の審議メンバー7名中、後藤・江藤は左院の内務省設立案当時の議長、副議長であり、西郷と板垣はこれに賛意を表していたのである。すなわち、参議6名中4名は、明らかに内務省設立論者であることが確認できる。¹⁹⁵」

もう一つは、6年5月、江藤新平が内務省を含む官制案を起草しており、そこには第十 全国の取締及び取締長の事、第十一 全国の安寧に関する諸法の施行。及び諸官と文書往復。」といった行政警察事務が掲げられていた。

「これは、左院以来の構想には見られず、江藤案の特色となっている。（中略）江藤案は、行政警察を独立させて内務省所属としているのである。¹⁹⁶」

すなわち、留守政府の「大蔵省分割案」の本音が出てきたのである。行き詰まった司法省の警察制度統一策を原点にもどって、行政警察権を大蔵省から切り離そうとする試みと言え、内務省設置案凍結に対する抵抗でもあろうか。

ここに、大久保の凍結の狙いが見えてくることとも言える。

ウ 最大の注目点は、「内務省設置案の提案と審議」であり、ここでは、西郷も明ら

¹⁹³ 『幕末維新変革史』下 291 頁

¹⁹⁴ 『内務省と明治国家形成』72 頁

¹⁹⁵ 『内務省と明治国家形成』72～73 頁

¹⁹⁶ 『内務省と明治国家形成』73～75 頁

かに内務省設置案推進派であった。

(2) 内務省設置案の再々提議と三条太政大臣による約定凍結

正院で審議され江藤案も作成されていたにもかかわらず、この時期に設立されなかった理由は、岩倉使節団との約定書に求められる。約定書に対する最大の違反は太政官制潤飾であった。留守政府のトップ三条太政大臣は「大蔵省と各省の対立により…「瓦解の情態に至り」やむを得ず行なった。」と岩倉に弁解に満ちた書簡を書かざるをえなかった。したがって、内務省創設を認めるわけにはいかなかった。

三条は、5月18日付参議大隈重信宛「内々申陳候昨日も内務之事ニ付同僚中段々議論も有之候使節之帰朝迄ハ不止得事件之外ハ総而変革改正も不致と申旨篤と(以下略)」と「使節団帰朝までは止むを得ぬ事件の外は総て変革改正も致さず」ことを伝えていた¹⁹⁷。

そして、約定違反として三条太政大臣に凍結されたことは、留守政府最大の挫折・破綻であったことは疑いない。

○ 留守政府内の政争激化と井上大蔵大輔らの辞任と新聞報道による混乱

大蔵省の予算編成権移管等に反発した井上らが、6年5月、新聞へ「政府は功をなすに急にして実用を捨て空理に馳せる、本年1,000万円の赤字、負債額は1億4,000万円となり償却の道未だ立たず」との財政危機を建白・告発し、大きな反響を呼び、大混乱となり、井上、渋沢三等出仕は、辞任に追い込まれる。

これに対し、政府は「二人の建白は誤りで1,000万円の黒字である」と反論し、さらに二人には罰金三円が課せられるという、政府内の混乱が白日の下に晒された。

15 裁判所設置府県における捕亡の裁判所隷属と捕亡費の司法省への半額渡し

(1) 捕亡の裁判所隷属

ア 6年5月22日、「裁判所設置の府県捕亡吏をして本省に隷属せしむ¹⁹⁸」とされる。これは、地方警察権の剥奪ともされ、当該府県所属の警察力がなくなり、知事らが強く反発する。「裁判所捕亡吏羅卒のみにては搜索方十分行き届きかね、裁判所と協議し邏卒を取り立てるべく協議…¹⁹⁹」という実態になっていたことである。

また、府県捕亡は創設以来、司法警察のみでなく巡邏、警戒・予防等の行政警察業務をも行っていたため、裁判所隷属により府県の管理から離れ、巡邏、予防の担い手がなくなるなど多大な支障をきたすことになる。

¹⁹⁷ 『内務省と明治国家形成』78頁

¹⁹⁸ 『司法省沿革略誌』24頁

¹⁹⁹ 『庁府県警察史4山梨県警察史』18頁

- * 茨城県参事関新平の大隈重信宛書簡（6年3月）において「無頼の徒搜索は司法省の管轄となり、「地方官分外の事」であるが、止むを得ず「極内密に搜索の手配」行なった、（以下略）」地方警察権の剥奪に対する批判と司法省への対抗意識が、地方官にいかにか根強かったのかが示されている²⁰⁰。

イ 修復策

7年1月26日、達「府県裁判所管内の司法警察事務を地方官に付属す」

7年1月28日、「検事職制章程並司法警察規則」で全て廃止、改正される。

(2) 府県捕亡費の裁判所への半額渡し

ア 従前は、大蔵省通達「各県捕亡吏の俸給費額を仮定す」（4年12月24日）により全額国費支給、俸給・旅費等の県別予算額（捕亡定額金）は、全額が府県に渡されていたが、明治6年6月捕亡の裁判所隷属に伴い、裁判所設置府県は同月から半額を裁判所渡しとなった。

正院の通達は、明治6年5月22日「裁判所設置の府県に限り捕亡定額金の半高本年6月1日より月割を以って司法省へ相渡来る明治7年よりは全季の半高は第一常備金の内へ結込管下取締探索等之費用に充て捕亡の名目は可相廃候この旨相達候事」であった²⁰¹。

- * 神奈川県では、羅卒制度であったことから、捕亡費を取締費と改めている。
- * 裁判所設置の府県は、捕亡定額金の半分を分けて裁判所捕亡費に充て、半分を地方警察費と為す²⁰²。

イ 修復策

内務省設置後の明治7年2月、「司法警察の事務地方官の主管に属するを以って、内務省から捕亡費は全額府県引渡しに回復」が達せられている。

8月12日、府県費警察費からの半額裁判所渡しは、「本省常額金中を折減して地方官に付し捕亡費に充つ」と司法省から達せられた。

- * 司法省の警察制度変革策に見られるのは、上記、内務省達に示されている「協議不都合の無之様取計可致」といった連携、調和が不足していたため、良いアイデアも十分な成果に実らなかったと考えられる。

しかし、「警保寮」を構成していた栗野和平らは引続き内務省・警視庁設置において、これらの良きアイデアと継続性を活かしたことが、警視庁職制章程への上海羅卒規則

²⁰⁰ 『内務省と明治国家形成』41頁

²⁰¹ 『神奈川県警察史』上268頁

²⁰² 『明治史要』338頁

条文の導入などに多々見られる²⁰³。

なお、『大蔵省沿革志』には、維新初期からの治安制度に関する記事が民蔵省時代を含めて多数あるが、司法省の政策に関する記事はほとんど見られない。

16 「警察総規則案」の提議と廃案

5月18日頃に司法省の内務省設置案が三条太政大臣により凍結された後、6月に提議され7月3日、左院の議に付された。

(1) 「警察総規則案」の提議

同規則案の提議について先行研究では、「明治6年6月、司法卿江藤新平が参議に転出(4月)した後、大輔福岡孝弟は、フランスの警察制度を参考として作成した警察規則を頒布しようと裁可を太政大臣に求めた。その申請理由は、「この節各所で人民暴動の憂がある、畢竟、取締向に於いては兼て行届の手段がないので、急速にご裁下されたい。」(著者の意識)として、一揆の激化という事態に対し、一揆鎮圧力・民衆抑圧力としての警察の強化を狙っていた。それまで模範とされていたイギリス系警察から、フランス警察を模範とする方向への転換が企図されてきたのである²⁰⁴。」と述べられている。

しかし、「取締向に於いては兼て行届の手段がない」とあるが、一揆暴動対策は、県治条例に「出兵要請件、便宜処分件」が規定され、これに基づいて大蔵省が中心となって鎮圧措置されていたことは、『太政類典目録』中、保民・警察、暴動1~4(280~286頁)、『明治史要』322頁等に多数の記録がある。

規則案を読むと、司法・行政警察を総管し、県治条例の出兵要請権をも盛り込んだ警察制度統一案ではないかと考えられる。

これは、出兵要請権要求、内務省設置案による大蔵省警察制度の分解など、司法警察権による統一の可能性の追求が、潰えて万策尽きた最後の一手であったと考えられる。

○ 警察総規則案 (要旨)

行政警察・司法警察区別の事 第1条 警察の趣意は国中を安静しむる為なり。

其警察に行政警察・司法警察の二様ありとす。

第3条 司法警察は行政警察の力及ばずして法律に背く者ある時、其犯人を探索して之を捕縛する者とす。

第一編 第一章 行政警察管轄の事 第6条 行政警察の事務は警保寮に直隸し、各県は県官之を分掌すると雖も警保寮之を総摂す。

²⁰³ 中原英典著『左院における行政警察規則審査』明治警察史論集良書普及会、『横浜外国人居留地における近代警察の創設』警察政策学会資料第86号

²⁰⁴ 『日本近代国家の成立と警察』64、65、67頁

第二章	行政警察の事	第 13 条	行政警察の条目を掲示する左の如し。 一 市街の通行、車馬の往来に差支えなき事 以下 21 日略
第二編	第一章	司法警察管轄の事	第 15 条 司法警察は犯罪発覚して其犯状と其犯人 とを探 ^{たんさく} 鑿捕縛する時より始まり、其犯人を裁判官 に引き渡したる時に終わると雖も、以下略
		第 21 条	<u>司法警察につき凶徒暴動等重大事件は、 右等の官吏より鎮台官員に協示し兵力の助けを借 ルことを得可し</u>
第二章	司法警察の事	第 22 条	司法警察は現行の罪犯と現行に有非る罪 犯との区別を立てることを肝要とす
第三篇	司法警察官吏職務を行う事		
	第一章	番人小頭・番人及び田野山林川沢等看守者の事	
		第 33 条	司法警察の職務を行うについては検事の支配を受くべし。
	第二章	警察御用掛等の事	
	第三章	警部・速部・巡査・捕亡、戸長・副戸長及び其輔佐の者の事	
		第 36 条	警部・速部・巡査・捕亡は総て違式註違の罪も視察す可し。
	第四章	検事・検部の事	
	第五章	正権警視・速部長・区裁判官の事	
		第 50 条	正権警視・速部長・区裁判官は、平常其職務を行う地に於い て犯したる懲役以上の犯罪の申し立てを聴く可し。
	第六章	府県裁判官の事	
		第 53 条	司法警察の事は専ら検事に属すると雖も、現行の犯罪ある時 に於いては、府県裁判官検事に代わりて其処置をなすこと有る可し。

この案について、太政官法制課が、特に問題としたのは第 21 条であった。「兇徒暴動等を鎮定するは地方官の責たり。その乱定めてその悪党を捕縛糾明するは司法の権たり。二の者混同すべからず」との理由から「多人数の党与を捕縛する為め」鎮台兵の力を借りることができるとし、これは県治職制には抵触してはならないと改めるよう求めた²⁰⁵。

* 左院お雇い仏人デュ・ブスケは司法省の問いに「一揆反乱の弾圧は行政警察の領域である。」「一揆・騒動の後、探索と処置にあたるのは司法警察である、しかし、さらに暴

²⁰⁵ 『日本近代国家の成立と警察』69 頁

動の現行犯については行政警察が取り扱う。」と答えている²⁰⁶。

これらのやり取りから見えるのは、司法警察権で一揆暴動の鎮圧が可能ではないのか、という司法省の司法警察権による統一の可能性の追求であるが、大蔵省警察制度に見られる警察制度近代化の原則を彼らは、考えなかったのであろうか。というよりも、大久保の王政復古以来の内政治安制度に関する深い造詣に至るのは大変困難ということを考えるべきかもしれない。

先行研究では、「一揆弾圧のための警察力の派出を梃子として、警察権権限の明確化が必要であると強調し、あらためて警察規則案の具体化を迫ったのである²⁰⁷。」とあるが、前記、大蔵省警察制度で述べたように、一揆暴動対策は既に法令的にも制度化されていたのである。

(2) 店晒しと廃案

その後、この案は太政官法制課により店晒しとされ、征韓論政変で廃案とされた²⁰⁸。

しかし、この規則案は、太政官法制課も即、拒否とはしなかったほど充実した内容であり、第3条は、警視庁章程、行政警察規則へ引用されるなど「五箇条の御誓文、政体書」に関わった福岡の見識の高さが並大抵ではないことが伺える。

* なお、福岡孝弟は、征韓論政変で下野するが、8年には元老院議員に任用され、文部卿などを歴任、子爵を授けられている。

17 邏卒等の廃止と番人呼称による統一の挫折

(1) 改称の通達と混乱・挫折

そして、6年6月24日(太政官達第225号)「各地方において邏卒又は取締組或いは捕吏の名称を以って番人の職を奉じ居る者を総て番人と改称せしむ」が達せられた²⁰⁹。

(司法省、第三の警察制度統一の試み)

しかし、企画の貧困として府県の囂々たる非難を浴びて挫折する。番人呼称に対して、武士の矜持に関わるとして辞職者が続出し、新規採用も応募がなかった。

なお、東京府は、番人、巡査、邏卒の構成であり、番人の監督者が巡査(邏卒は同格)であったことから、混乱は少なかった。

京都府は、6年6月邏卒を番人と改称したが、番人規則は前年制定の「邏卒規則」に準じ、番人心得方は全文邏卒規則における内容を踏襲していた。また、番人呼称に対す

²⁰⁶ 『日本近代国家の成立と警察』70～71頁

²⁰⁷ 『日本近代国家の成立と警察』71頁

²⁰⁸ 『日本近代国家の成立と警察』71～72頁

²⁰⁹ 『法規分類大全』警察門一 279頁

る辞職者が続出していた²¹⁰。

神奈川県は、「開港地につき外国交際も関係するので従前の羅卒を用いたい」と拒否し、認められていた。

奈良県では、6年2月、民費の番人制度が設置され、8年3月邏卒に変更されている。

当時、裁判所が設置されていなかった秋田県、和歌山県では、番人制度は導入されなかったようである。

(2) 廃止と羅卒への改称

内務省設置後に「番人の改称は、穢多非人等の賤称などからこれを嫌い羅卒志望者も少ないなど不都合が多いが、追って規則制定まで待たれたい。」との7年4月の内務省通達で失策であったことを公式に認め、8年3月、達第12号「捕亡吏取締組番人等を邏卒と改称」とされ、同年10月には「巡查」と改められた。

また、番人制度導入に伴い、全額国費の大蔵省警察制度からの離脱策であろうか、東京府民にその費用を負担させたが、これも川路の建議により、廃止されている。

* なお、この制度は「東京府の番人は旧木戸番等の底辺階級で編成され、その監督者として「巡查」が邏卒等から選任された。

邏卒制度は、条約改正の前段でもある横浜英仏駐屯軍撤退交渉の要件として、岩倉、大久保が2年をかけて心血を注いだ制度であり、また、駐屯軍撤退、条約改正は、なんとしても当時の超大国、イギリスの了解を得ることが必要な事などを考えれば、これを廃止し「番人」などを設置することはできない、ということは明らかであり、留守政府の外交感覚の欠如と言われても仕方がなかったのではないか。

これも、大久保が「致し様が無い」といった一つだったのであろう。

7年1月15日、警視庁設置とともに番人は廃止、優秀なものは再雇用とされた。

8年3月には「捕亡吏取締組番人等を邏卒と改称す」と修復される。

以上の経過からは、司法省の警察制度変革策は、ほぼ、全面的に挫折・破綻となったと言えよう。

18 裁判所設置県における警察制度混乱と県知事の苦悩

上記の政策が複合した最大の問題点とも言える例を『庁府県警察史』から、引用、紹介したい。なお、前述で一部は既述されているが、全体像として再掲したい。

山梨県では、明治3年以降、捕亡等を設置していたが、5年9月、警保寮出張所が設けられ²¹¹、全てその管轄下となったため、問題は大きかったようである。

²¹⁰ 『京都府警察史』第二巻 274～279 頁

²¹¹ 『庁府県警察史 4、山梨県警察史』17 頁

「司法省羅卒の巡邏と裁判所捕亡のみでは、県知事は配下が一人もなく、耳目なし、犯罪者の搜索も十分に行き届兼ね²¹²」という実態となっていたのである。

このため、裁判所と協議し新たに16箇所の逮部を置き、施設を民費で設置するとともに、大蔵省に「裁判所被置候に付捕亡の事務引渡候 以来は耳目と為すべき者無之地方事務に付一時出張等の外は常務に区々罷在 民間の疾苦風俗の邪正茫乎聞知する能わず従いて取締も不行き届き良民保護の道を欠き」と6年6月、権知事藤村紫郎は羅卒の費用の申請をしたが、捕亡定額金の半額内で支弁すべきと示達される²¹³。

そして、山梨県は警保寮に「邏卒を設置したい」旨申請したところ「邏卒名称は正院第225号布告に従い「番人とすべきこと」と指令された²¹⁴。

このため山梨県は、6年7月31日、再度「従来管下にては元穢多非人を用い候儀にて人の嫌悪する所僻取固柄の人民其実如何を問わず直ちに旧称一様の看を做し其職に可任程の者も自然嫌悪を生じ候は勿論 随いて人民軽侮する所となり施行上障碍不少情実も有之候間²¹⁵」と訴えたが、9月8日「早々番人の名称を以って施行可致事」との指令であり、止むを得ず「番人」とし、捕亡定額金の半額を交付となった。

そして、内務省設置後の7年2月「従前捕亡定額半高司法省へ半高 府県へ半高お渡相成候處 今般検事章程御改正の儀につき是迄行政司法警察事務共地方官に於いて取扱候に付右定額金悉皆地方官へお引渡相成候」と改正され全額交付となった²¹⁶。

なお、茨城県においても、同様な地方警察権の剥奪に対する県知事の困惑・反発と司法省への批判、対抗意識がいかに根強かったかの事例が示されていた²¹⁷。

19 江藤司法卿の内政・治安制度の変革について

江藤司法卿の変革は、前記のように、大蔵省との調整もなく、警察制度近代化の原則などに思いもいたさずであり、木戸孝允の「実に近来は形のみ走り、施政は実に真善のあるを聞かず。結局は、根本の確固たる方針がなく、名利の士が官員に充満するの故か²¹⁸。」との批判が的確に評していたと考えざるを得ない。

また、江藤は比較的自由主義者と考えられていたが、佐賀の乱で唱えた主張は士族の

²¹² 『庁府県警察史4、山梨県警察史』18頁

²¹³ 『庁府県警察史4、山梨県警察史』19～21頁

²¹⁴ 『庁府県警察史4、山梨県警察史』22頁

²¹⁵ 『庁府県警察史4、山梨県警察史』22～23頁

²¹⁶ 『庁府県警察史』4山梨県17～32頁

²¹⁷ 『内務省と明治国家形成』41頁

²¹⁸ 『木戸孝允日記』216頁

旧制度復活の要望を表現したものであった。その標語は「韓国征討・諸侯の復歸、外国人の撃攘」であり、復古主義者であったと考えられる。

第3 警察権統一に関する諸説

司法省警保寮に関しては、「司法警察権のみであった」とする説に対し「警察に関する権限は司法省のもとに一元化され、全国の警察機構は制度上、司法省警保寮の統括下となった。」とする見解も見られ、府県警察史でも様々である。

これは、問題が複雑で当時の政策課題、警察体制、関係規則、警察活動の記録等を考察しないと理解しにくいことと考えられるが、以下に代表意見を時系列的に記したい。

1 諸説

(1) 『日本警察の沿革』²¹⁹ (1946年、昭和21年)

① 大蔵省の地方警邏規則の許認可による統一の試み

統一の試み、即ち第一には、明治4年11月には海内を分かつて三府七十二県とし郡県の制が確立され県治職制が制定され、この時から各府県は「地方警邏の規則を定め或はこれを変更する」場合は中央政府の指令を受くべき」となった。

* 「県治事務章程」²²⁰第16条 地方警邏の規則を定め或はこれを変更すること。

② 司法省警保寮職制章程による統一の試み

第二は明治5年8月東京府羅卒を司法省に移属し、次いで司法省に警保寮を新設して警察事務を管掌せしめた。警保寮は今日の警保局の前身であるが、この警保寮は一面には東京府下の警察を兵部省の支配から脱せしめると同時に又他面に於いては警察を全国的に統一せんとするものである。即ち警保寮の頭権頭は「卿輔の指揮を受け全国警察の事を総提」し大警視権大警視は「各府県に派出し管下警察の事を監督」したのである。

* 司法省による警察制度統一策、その1「警保寮職制章程」第1、2条

③ 司法省による警察規則統一の試み

第三は、明治6年2月司法省の各府県に対する次の達に見出すことを得るであろう。

「各地方に於いて是迄各自の規則を立てて邏卒を置き取締致し候向きも有之候處右規則方法等警保寮の照知を不経候ては不都合も有之候間、已に立置有之候分又は新たに立置かんとする分を論ぜず、其の規則方法共警保寮へ伺出候事」従来各府県にお

²¹⁹ 内務省警保局、昭和21年国会図書館NDL2～3頁

²²⁰ 『大蔵省沿革志』上195～196頁

いて捕亡吏を新設又は増員せんとするとき その費用については大蔵省に稟議するところがあつたが取締規則は各府県銘々勝手に取り極めて居って稟議するところがなかつたのである。

- * 司法省による警察制度統一策、その2であり、上記第一の大蔵省警察制度と重なり二つの司令塔となつたのではないか。なお、『法規分類大全』警察門には、「各地方邏卒規則の方法警保寮の指揮に従わしむ」司法省達第19号と掲載されている。
- * しかしながら、4年11月太政官達「県治条例」県治事務章程上款第16条「地方警邏の規則を定め或いはこれを変更する事」はより上位の達と考えられ、これに優先するとは考え難いこと。
- * 下線部分については、県治事務章程（規則認可権）との関係からは、理解し難く、さらなる研究が必要である。

④ 司法省の番人呼称による統一の試み

第四は、明治6年6月司法省の各府県に対する次の達に見出すことを得るであろう。「各地方に於いて邏卒又は取締組或は捕吏の名称を以て其实番人の職を奉じ居る者を総て番人と改称せしむ」（太政官）達第225号

これは各府県における呼称の不統一を番人制度を以て統一せんとする試みであったのであるが、番人と改称するについて各府県の^{ごうごう}鬱々たる反対を免れ得なかつた。その理由とするところは、番人は従来穢多非人が用いられていたからであった。

- * 司法省による警察制度統一策、その3である。

⑤ 邏卒呼称による統一

そこで（8年）東京府を除く各府県共邏卒へ改称されることになって統一された。

⑥ 内務省による巡査呼称による統一

その後、同年6月の地方官会議で邏卒を巡査と改称すべきの決議となり巡査制度は確立され、名実共に統一された。

(2) 『警視庁史』（明治編1959年34頁）

「警保寮は司法のみの警察機関として発足したものの、わずか2年にして姿を消す運命となった。それはさきに警察制度研究のため、欧州諸国を視察して帰朝した川路大警視等が、司法と行政を分離した警察制度を採用し、その主管は、内政事務を担当する内務省を設置すべきであるとの建議によって、明治6年11月10日新しく内務省が設置され、明治7年1月9日に司法省警保寮は、その一切をあげて内務省へ移管、全国警察事務は統一されるとともに、首府警察として独立した東京警視庁が、創置されるに至

ったのである。」(『警視庁史』明治編 134 頁)と歴史的経過を適切に説明している。なお、『司法省沿革略誌』(27 頁)は、「9 日警保寮を内務省に属す」のみ記載している。

(3) 『神奈川県警察史』(1974 年上巻 268 頁)

「捕亡吏、邏卒の司法警察的性格が明確に規定され、警察費用も明治 6 年 6 月から半額を司法省渡しとし、名実ともに警察を司法省管下においた。」

(4) 『内務省史』(1971 年第二巻 568~569 頁)

「兵部省が警察権管轄の権限を失うに至ったのに伴い、司法省が全国警察権を掌握することになった。ついで、司法省警保寮がおかれ、東京府邏卒を直管することになった。」

* 『内務省史』は、公式記録ではなく、内務省出身者の「大霞会」による編纂である。

(5) 『京都府警察史』(1971 年第二巻三近代化への潮流と治政 345 頁)

「警保寮は司法のみの警察機関として発足したものの、わずか 2 年にして、以下警視庁史と同旨」ただし、「明治 5 年 8 月 28 日、司法省に警保寮を置いて、続いて 10 月 19 日には警保寮職制を制定し、ここに全国警察を司法省に統一し、警保寮をして直接管掌させ、全国警察事務の統一をはかった。」とする見解も書かれている。(第二巻三、4 司法警察近代化への基盤 270 頁)

(6) 『奈良県警察史』(1977 年第二章近代警察制度と奈良県警察の成立 116~117 頁)

「政府は「地方邏卒兼速部職制・捕亡章程」によって、司法警察の全国統一を図ったのに引き続き、明治 5 年 8 月 28 日司法省に「警保寮」を設置し、10 月 9 日仮の「警保寮職制章程」(同月 9 日司法省伺いに対する太政官指令、太政官布告第 17 号)を定めた。ここにわが国警察を司法省に統一し、警保寮によって行政警察を所管させようとしたのである。「警保寮を置くの趣意は、國中を安静ならしめ人民の健康を保護するためにして安静健康を妨ぐる者を予防する」としてわが国警察の中央機関となることを宣言した。」とその経過が述べられ、また、「大警視以下を各府県に派遣し、巡查によって番人を監督させる制度は東京府をはじめ、山梨県等を実施されたが、その他の県では実施できなかったようである。」²²¹。

(7) 『日本近代国家の成立と警察』(大日向純夫著 1992 年校倉書房 35・52 頁)

「警察に関する権限は司法省のもとに一元化され、全国の警察機構は制度上、司法省警保寮の統括下となった。」

2 司法省警保寮の警察権統一に関する考察

司法省が警察制度を統一したのではないことを明確に述べているのは警視庁史のみで、②のように、同一文書中において異なる見解が示され、③は、「統一の試み」とい

²²¹ 『奈良県警察史』116~117 頁

う前提条件が付されており、また、④、⑤、⑦のように司法省のもとに一元化されたとの説も多い。

司法省による警察制度の統一策は、1 東京府羅卒（行政警察事務）の所管、2 司法警察権による統一、3 警保寮による統一、4 警察規則の許認可権による統一、が行われた。

ア 1 東京府羅卒の所管については、7年1月28日内務省から院省使へ通達「警保寮所管東京府下行政警察事務を警視庁に属す²²²」と修復されている。

イ 2 司法警察権による統一については、府県裁判所附置の出張検事（速部出張所6年6月、臨時出張所に改称）は、4年8月の東京裁判所から5年10月大阪裁判所まで、裁判所は三府13県に設置されており、これに附置の臨時出張所も三府13県であり、これが司法警察権による統一の範囲と考えられる。

また、6年5月の府県捕亡の司法省隷属も裁判所設置府県に限られていることから、司法警察権による統一は、三府13県と考えられ全国的統一はなかったと言える²²³。

ウ ② 警保寮職制章程による統一については、警保寮は、東京府を除いては行政警察権がなかったこと、司法行政の区分に反していたことについては、

(ア) 上記、7年1月28日内務省より院省使へ通達「警保寮所管東京府下行政警察事務を警視庁に属す」とあること。

(イ) 出兵要請権等の行政警察権を要求したが、正院から司法・行政の区分を弁えるべきとして拒否されたこと。

(ウ) 警察総規則案により司法・行政警権の総括と出兵要請権を交えて提議したが、店晒し、廃案とされたこと。

(エ) 7年1月8日、長崎・函館裁判所が設置され裁判所制度の充実が再開、続いて、1月9日警保寮は司法省から、行政権分野として内務省へ移管となったこと。

などから、明らかである。

また、「全国直轄、派出・監督制度」については、裁判所設置県である茨城、山梨等での派出所事例があるのみで、全国的な実態は見られない。

エ 4 警察規則の許認可権による統一について、6年2月司法省達第19号「各地方警察規則方法警保寮指揮に従わしむ」は、4年11月太政官達「県治条例」県治事務

²²² 『法規分類大全』11官職門(2)22頁

²²³ 『司法省沿革略誌』15・18～27頁

章程上款第 16 条「地方警邏の規則を定め或いはこれを変更する事」に優先するとは考え難く、「統一」とは考えられないこと。

オ 一揆暴動対策は大蔵省が主管し、司法省は太政官命令による邏卒派出にとどまり大蔵省官員、知事の指揮下に県治条例の権限行使を行っていたと認められること。

以上からは、司法省警保寮が警察権を統一したとは言えず、「統一の試み・過程」が正しい表現と言えようか。

警察制度の本格的統一は、内務省設置後の「行政警察規則」制定と同年の「巡查呼称」により、統一がなされたという警保局の見解に従いたい。

第3部 征韓論政変

第7章 留守政府の内政の破綻と外征政策への転換

第1 外交と国内の混乱

岩倉使節団の条約改正予備交渉は全権委任状問題で大きく挫折し、留守政府は、アジアにおけるロシア、清国、朝鮮との外交関係の形成、国境確定に進むのであり、ロシアとの樺太の交渉や日清間の日清修好条規の批准と共に4年12月に琉球漁民が殺害された台湾問題を含む交渉が進められる状況にあった²²⁴。

* 5年2月、西郷は「ロシア軍艦からポシェットに府を移すについて日本人大工を雇いたいの申入れがあったのを好機に、調査員を忍び込ませ、情勢を探索させるつもり」との意向を大久保に伝えているが、その後、たち消えになっていた²²⁵。

また、後の征韓論議の際「樺太のことは両国人民の私争に出づ」と述べていた。

明治5年から6年にかけての新政反対一揆は、留守政府が使節団との約定に違反する性急な近代化を進めた結果、その規模が拡大、参加者が万単位になるとともに、留守政府の性急な国内改造計画全体への拒否闘争となっていく²²⁶。

6年1月には大規模な大分県人民暴動が発生、県官員が死傷し鎮台兵、大蔵省官員・司法省邏卒が派遣されたほか、秋田県など3件で暴動が発生、2月には新潟他3県、山口では土族、民衆が彙集、3月には敦賀県暴動、

4月には最大規模の福岡県暴動が発生、最も危惧していた土族の介入で県官員が殺害され、九州鎮台兵、大蔵省大丞林友幸他1、司法省邏卒が派遣され、鎮圧に当たった。

そのほか長崎、宮崎県でも暴動が発生、5月には岩手、6月には鳥取・島根県、北条県暴動には大阪鎮台兵、大蔵省六等出仕牟田口通照が派遣鎮圧、さらに名東県では邏卒が殺害されるなど大混乱であった²²⁷。

また、明治6年1月の徴兵令・鎮台条例により、ヨーロッパ諸国の例に倣い、これまでの土族兵（御親兵は近衛兵と改称）ではなく、内乱鎮圧のため、四民から徴兵する体制が敷かれ、三カ年計画で徴兵令が全国に実施されることになった²²⁸。

「徴兵告諭」には、「…世襲座食の士は、其禄を減じ刀剣を脱するを許し…」とあり

²²⁴ 『幕末維新変革史』下 286 頁

²²⁵ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10 大分裂 172 頁

²²⁶ 『幕末維新変革史』下 286 頁

²²⁷ 『太政類典目録』中、暴動 1～4 280～286 頁

²²⁸ 『幕末維新変革史』下 292 頁

士族層の不満は一気に高まっていたのである²²⁹。

第2 鹿児島士族の反政府動向と西郷隆盛の苦境

当時、参議西郷隆盛が、どのような立場にあったのであろうか。

岩倉使節団の条約交渉の挫折は、「条約改正の準備たる欧米巡回の使命が、予期の効果を得ずして帰り、朝野の指笑するところとなれるに、今又征韓の事起きれば、戊辰役の戦功者をして再び従軍せざるを得ず、これら戦功者（薩摩士族等）は、数年来政府がその制御に悩める軍隊なり、これをしてさらに征韓の功績を収めたなら、その横暴跋扈は計り知れないことになる。」と岩倉らが最も憂い恐れていた²³⁰。

戊辰戦争の終結後、その中心となって戦った薩摩士族は、政府が士族廃止の方向にあることに不満を募らせていた。

そして、国父久光は、反政府の立場となり、3年7月27日鹿児島藩士横山正太郎が集議院前で「旧幕府の悪弊、暗に新政に移れり」と諫死する事件が発生、これは新政府に対する鹿児島藩の不信任突付けに等しく、9月には東京から藩兵を引き揚げ、交替兵力を上京させなかった²³¹。

薩摩藩は、久光の藩保守派、私学校党（西郷が維新の褒賞二千石を投じたもの）、無党派の三分割状態にあった。

西郷は、4年7月8日旧家老格桂右衛門（四郎）に久光の西郷への処遇が過酷なことを「賊臣の名を蒙り、島流しにされたが、このまま朽果ては齊彬公に申し訳なし」と述べ、苦しい心中を訴えている。

「幾回も申し上げ候通り、いかに讒言にも致せ、一度賊臣の名を蒙り、獄中迄打込められ候につき、其儘朽果候而は先君（齊彬）へ申し訳なし、一度国家の大節に臨み賊臣の御疑惑を相晴らし候えば、泉下の君へ奉謁口をつくみ申す間敷と是而相考え罷り有り候事に御座候、只是計之思い込みに而御奉公仕居り、全く君臣の情義は可相通道理に無之儀は一字而已にて相勤居次第御憐察不被下而は余り無理の訳に而は有御座間敷哉、勿論尊兄にも御内情抔と比較可致事には無之忠義たて仕候者如何様と可有之、当時御招に応じ朝廷に出抜け候儀は一身の誉と言ひ、身勝手の事は十分に存知能在候事に御座候得共今日に至り候は獄中の賊臣決而相忘候儀は更に無の雲霧を破り候得者而謹慎可仕社先君の御恩忘却不仕事と相明らめ居り候赤心少しも貫徹ならず下候、社不運の極に可有

²²⁹ 『幕末維新変革史』下 292 頁

²³⁰ 『川路大警視』94 頁

²³¹ 『幕末維新変革史』下 252 頁

御座候²³²」

よく指摘されるように、西郷は藩に対する帰属意識を断ち切れていなかった。久光の辛辣な批判は西郷を捉えて離さず、西郷は留守政府にあって参議の職を全うすることができなかつた。藩意識を捨て去り、すばやく朝臣に変身した大久保とは対照的である²³³。

- * 明治5年10月16日、新橋、横浜間の天皇行幸の鉄道開通式に島津忠義と政府主席参与西郷が出席しなかつたのは、久光の機嫌を損じない為であろうと英代理公使ワトソンは報告している²³⁴。

廃藩置県と西郷の上京後も、島津久光の西郷・大久保批判は次第に拡大し、三条太政大臣に西郷詰問の手紙を送りつけたため、西郷は、やむなく、帰省して詫びを入れるほかないと、筆頭参与として、多事・多忙の中で5年11月中旬から6年3月末まで鹿児島に帰った。

西郷が、詫び状を差し出してから久光を訪れたところ、久光は、「罪状書」14カ条「士族持ち合わせの銃砲等取り揚げ候儀、脱刀・散髪勝手次第前代未聞の沙汰の限り、高給金を貪り、己に従うものばかりを登用し、四民平等国威に關係する重大事」、など新政府の改革を真っ向から否定するもので西郷に責任を問うというより、幕末からの西郷への私恨、廃藩置県への怒りが塗り込まれたものであった。西郷隆盛は、「むちゃの御論呆れ果て候」としていた²³⁵。

- * 当初、久光の遺恨は西郷・大久保兩名に向けられていたが、次第に西郷一人に集中したようで、「・ただ1人にて御疑惑を積み、それ故御悪も1人に止まり候次第に御座候、いづれこの上は御疑惑を解き候か又は斃れ候かの両様に決し、毎日死を極め、今日限りと定め候て出勤仕候處、頓と苦勞も無し、ご存知の通の粗暴者も余程毎物念を入候故、却って仕へ安く覚候・」大久保へと伝えていた²³⁶。

西郷の帰京後、6年4月13日、久光が上京、250名の旧家臣は両刀を帯び、全くの武士の服装であり、東京の街に不吉な連想をよみがえらせた。これに対し、西郷は近衛兵の無言の威圧を加え、又、「久光の是非、本の娑婆（旧社会）に引き戻すとの論などから暗殺位は始めるかも知れぬ（西郷から桂四郎への書翰）」との情勢からポリスの探索

²³² 『西郷隆盛文書』43

²³³ 『明治留守政府』105～106頁

²³⁴ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂31～32頁

²³⁵ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂38～44頁

²³⁶ 『大久保利通文書』487

を行き届かせるなど隙を見せなかった²³⁷。(再掲)

またこの島津久光の上京により、各地の不平士族が上京し5月、「何かなしには相済み申す間敷事と相感上げ申候」と西郷は桂久武に伝え、下民も愚論に踊らされていた。

第3 大久保・木戸両副使の召喚

留守政府の内治政策は、文部省のフランスモデルの学制制定、司法省の府県裁判所の設置開始、裁判所設置府県での司法警察事務の司法省移管、工部省の殖産興業事業の一元管理、鉄道略則、鋤山心得書の制定、陸軍省の徴兵令の制定と近代国民軍隊建設の方向確立、大蔵省の秩禄処分案の頓挫といったところである。使節団は、留守政府の急進性を問題視していたのであった²³⁸。

前述のように、各省と大蔵省（井上馨・長州）との間で予算等をめぐる対立が生じ、特に裁判所設置予算要求が半額とされたことで裁判所設置と司法警察権による警察制度統一を企図していた江藤司法卿は、長州閥に対する個人的感情を交えて対立が激化していた。

江藤は、薩長の専横を牽制しようというのがいつも腹にあった²³⁹。また、江藤の長州嫌いは、小野組事件、尾去沢銅山事件での井上馨の追及²⁴⁰、山城屋和助事件²⁴¹などの司法権による追及に見られた。

当時の参議は、西郷、板垣、大隈の3人であるが、西郷は久光との関係修正のため、鹿児島へ帰県しており、江藤は大蔵との争いから辞表提出、一方の大蔵省、井上らは登庁拒否などから「政府中無人」状態となり、困り果てた三条太政大臣により木戸・大久保副使の召喚が決定された。

- * 旧民部省と合併した大蔵省による府県の支配は、当然各省の権限との間に摩擦を生む可能性を秘めていた。佐々木高行が発足当初、太政官三院制が制度的矛盾を抱えていることを指摘した通り（『保古飛呂比』）、肥大化した大蔵省を抱えて政府は適切な政治指導も調整もできなかったのである。岩倉、大久保、木戸らが派出することで政治の指導力は著しく減退し、太政官制は機能不全に陥った²⁴²。

1 途中帰国についての大久保の書翰

²³⁷ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10 大分裂 57 頁

²³⁸ 『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」62～64 頁

²³⁹ 園田日吉著『江藤新平伝』大光社昭和43年121頁

²⁴⁰ 『江藤新平伝』162頁

²⁴¹ 『江藤新平伝』166頁

²⁴² 笠原英彦著『明治国家と官僚制』芦書房1991年

帰国についての寺島宗則への書翰には、「途中帰国は甚だ遺憾、詳細は不明、井上大蔵大輔の登庁拒否は理由不明、政府無人は西郷は帰県、井上は登庁拒否などから理解はできる、しかし、一人帰朝しても何も目的はなく黙々として一同の帰朝を待つより他なし²⁴³」としている。

* 明治6年4月13日マルセーユ出港、5月26日横浜着

* 寺島宗則（英国駐在公使）への書翰（要点）

「(前略) 半途にして帰朝の事は甚だしく以って遺憾至極に存候（中略）本邦情実と委曲の事は何も相分不申候得共 別段の新聞も無の趣 ①二城公には御出京に相決候由伊地知壯なる者帰県にて尽力、②西郷も帰県に相成り彼是御氷解相成さる趣或書に相見え候、③外務卿支那行きの事（中略）在留公使より申来候趣承候 未だ御用状は相見え申さず貴兄御方には何も不申来候や（中略）一人帰朝しても何も目的はなく黙々として一同の帰朝を待つより他なし 願わくば温泉にでも行きたく希望する。

（後略）²⁴⁴」6年4月1日

* 大山巖（スイス留学中）への書翰（要点）

「本邦も格別相変候事も無之由 去りながら井上大輔から伊藤への書翰に「④西郷が鹿児島に行った理由は、久光公の引き出しと認められるとあり、何様の情実か、何とも了解し難し、何も連絡がないので待っているが音沙汰なし、工部省定額の件で抵抗し山尾（工部大輔）が頑論を主張し、⑤井上は引入候趣等も他より何も連絡がない」と大久保宛の本国からの連絡がないことを嘆いている²⁴⁵。6年2月14日

2 木戸孝允の「内政未だ整わず」

木戸は、大久保の5月帰国後もロシアを視察しベルリン、オーストリア、ウイーンに至り博覧会見学、5月21日スイスにて大山巖と会談、6月5日パリに至る。

「寺島宗則の住まいにて、本邦の政令その当を得ざるの10件を挙げ、嘆息して相語る、実に近来は形のみ走り、施政は実に真善のあるを聞かず。結局は、根本の確固たる方針がなく、名利の士が官員に充満するの故か²⁴⁶。」

帰国後の9月6日、木戸は、三条大臣を訪れ「西郷参議より台湾出張・朝鮮征伐の建言云々あり。かつ朝廷上においても早くより決議せんと欲す。よって深憂にたえず。今万民は困苦し、新令しばしばで民はますます迷う。去年来、蜂起すること数次…内政を

²⁴³ 『大久保利通文書』682

²⁴⁴ 『大久保利通文書』682

²⁴⁵ 『大久保利通文書』678

²⁴⁶ 『木戸孝允日記』216頁

おさむるを急務となす…内政未だ整わず」と日記に記している²⁴⁷。

* 本邦の政令その当を得ざるの10件を挙げとあるように、当時、かなり国内の情報を把握していた様子が見える。

3 西郷と大久保の往来書翰

留守政府期間中、大久保から西郷宛は5通（訪問国の現況等）、西郷から大久保宛は2通（いずれも長文、内地情勢と久光の西郷いじめとも言える言動の通報）である。大久保は、帰国まで絶え間なく西郷に書翰を送付しているが、6年3月31日の召喚命令後のベルリンからを最後としており帰国後は見られない。

西郷からは5年8月の長文の書簡を最後としている。

5年2月15日、西郷から大久保へ

冒頭に前述の「尚々貴兄の写真参候處如何にも醜態を極候間写真取は御取止可被下誠候御気の毒千万に御座候」と先に送られた洋装の写真を強烈に非難しているが、後半には強い褒め言葉でバランスがとられている。

「肥前の佐賀が少々動揺したが九州辺は難しき模様は見えない、四国辺も少々沸騰アルも格別のことはなく平穩・県々の役人も貴兄の御帰朝なくては十分に固まらない（廃藩置県後の体制）と申しており、貴兄は数千万の人民、全国を率いるべくところ、よくよくご注意されての帰朝をお待ち申し上げる²⁴⁸。」

これに対し、大久保は、ロンドンから「別啓、そちらの模様はいかがでしょうか、万端御厚配慮一方ならずと遥に察しております。御国の形情を熟思するに少事なしには難しいことと思ひます。是非老兄がご担当くだされ候ては相済まない事といえませう。一層ご勉励奉り付して願いたく候。米、英、法、普において文武の長と言へる人は、凡て白髪老骨で実に実に凄まじく感服いたし候。」とあった²⁴⁹。

5年8月12日、西郷から大久保へ（最後の書翰）

「兵隊の破裂は恐ろしくもないが、久光公の着発弾には何とも力及ばず、5月から7月の御巡幸は西京の人心よほど気向いたし平穩の体に、久光公の建白では貴兄をはじめ私どものことを申し立て、特に私儀一番の重罪にてこれらを退去させなくては後上京は不可との激論であった。山縣も再勤の体なく、私には元帥にて近衛都督拜命、当分破裂弾中に昼寝いたし居申候…²⁵⁰」

²⁴⁷ 『木戸孝允日記』220頁

²⁴⁸ 『大久保利通文書』663

²⁴⁹ 『大久保利通伝』下巻162頁

²⁵⁰ 『大久保利通文書』四663参考、444頁

5年10月15日、大久保から西郷隆盛・吉井友実への書翰

久光公の建白書及び御巡幸に関する建白書が、欧米の新聞紙に訳載されたことについて注意を促したもの。

第4 太政官制潤飾と留守政府の内政破綻へ

1 留守政府の政策調整能力の著しい低下と混乱

留守政府の時期、独自に改革を進める諸省は、他省を顧みることなくそれぞれの予算を要求することになる。一方、外債募集を使節団に修正され、頓挫となった秩禄処分を延期せざるを得なくなった大蔵省は、財政緊縮方針を打ち出し、新規事業への経費支出に消極的となった。ここに予算問題をめぐって大蔵省と各省との対立が生じることになる。具体的には明治5年5月から翌6年1月にかけて「新規の改正」を進めた文部・工部・司法省と大蔵省の対立であった。こうした予算問題の紛議によって、留守政府は混乱状態に陥った²⁵¹。

2 太政官潤飾による大蔵省権限の削減、内務省設置案の再々提議など

留守政府は、混乱解決のため、太政官職制を改正し、予算編成を始めとする全ての立法・決定事務は正院のみの特権として、正院が全権を握ることにより、各省競進の中で万国対峙体制を創ろうとする動きを、政策決定の場たる正院に凝縮することとなった。

これに向けた人事として、留守政府の最高責任者三条実美の下、西郷隆盛、板垣退助、大隈重信の三参議に、明治6年4月後藤象二郎（左院議長）、大木喬任（文部卿）、江藤新平（司法卿）の3名が新たに参議に加わった²⁵²。

この変革は、司法卿江藤新平の提案によるが、使節団との約定に反していたため、「太政官潤飾」と称していたのである²⁵³。

(1) 「財政危機の建白」と新聞報道による政府の混乱

井上らは、太政官制変革に猛然と反対したものの、6年5月2日、太政官職制が改正され、予算編成権の正院への移管など大蔵省の権限は半減された。

このような約定違反による大蔵省の権限削減等に反発した井上、渋沢は、新聞へ財政危機を告発したことから政府は大混乱となり、また、大蔵省井上大輔、渋沢三等出仕は、辞任に追い込まれる²⁵⁴。

²⁵¹ 『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」64～65頁

²⁵² 『幕末維新変革史』下291～292頁

²⁵³ 『日本行政史』14頁

²⁵⁴ 『内務省と明治国家形成』72頁、『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」66頁

6年5月7日、「国家財政の前途を憂えて 井上馨・渋沢栄一の奏議」が3頁に渡り、「新聞雑誌」へ投稿された。（『新聞集成明治編年史』第二巻「新聞雑誌」43頁、国会図書館デジタル）

「政府は功をなすに急にして実用を捨て空理に馳せる、本年の全国の歳入4,000万円にして歳出は5,000万円に及び、既に1,000万円の不足、また、負債額は1億4,000万円となり償却の道未だ立たず」と。大きな反響を呼び、以下の始末となった。

同5月23日、「井上、渋沢の退官」として大蔵大輔井上馨・同三等出仕渋沢栄一の願いに依て本官を免ぜられた。」（同42頁「東京日日新聞」）

同6月9日、「井上渋沢の建白書中の誤謬 大蔵事務総裁大隈参議より提出」として三条太政大臣名で3頁に渡り反論、1,000万円の黒字等が示された。」（同52～54頁「新聞雑誌」）

同7月20日、「建白書を新聞紙に発表せしめて 井上大蔵大輔罰金三円也」（本人写真入り2段記事）「従4位井上馨 其方儀大蔵大輔在職中兼ねて御布告の旨に悖り其方及び渋沢栄一兩名の奏議書、各新聞紙へ掲載致す段、右科は雑犯律に違令の重きに擬し懲役40日のところ、特命を以って罰金三円が科せられた。」（同68頁「新聞雑誌」）

この時、大阪造幣寮長官増田孝、租税局長陸奥宗光も連袂辞職した。後に陸奥は「薩長藩閥勢力は一方ではほとんど政権を独占しておきながら、他方では内部的な対立や確執を繰り返すことによって国内に不安や混乱を引き起こしている。そのもっとも最近の事例は征韓論争ではないか²⁵⁵。」とも述べている。

- * 岩倉使節団で大久保が派遣され、井上が大蔵省を仕切ることに危惧を感じたが、大久保の説得により西郷が「大蔵事務総督」として後ろ盾となることで井上が納得したという経緯²⁵⁶からは、全く逆で、西郷との約束は反故にされた事になる。
- * 西郷は、井上を「三井の番頭さん」と揶揄していたとある。西郷は商人そのものではなく、商業資本主義と癒着した商人肌の武士を大変嫌った²⁵⁷。

(2) 太政官潤飾の企図したもの

問題は、提案者の江藤がこの時期に何を政策課題として企図していたのかである。

前年には、「裁判所設置府県（3府、13県）において、司法警察による警察制度の支配統一を進め、さらに、一揆暴動対策の「出兵要請権等」を要求するが、正院から司法・

²⁵⁵ 萩原延壽集2『陸奥宗光』朝日新聞社（平成20年）2008年上巻341頁

²⁵⁶ 『内務省と明治国家形成』20～21頁

²⁵⁷ 家近良樹著『西郷隆盛 維新150年目の真実』NHK出版新書（平成29年）2017年82頁

行政の区分を弁えるべきと拒否され、大きく行き詰まっていた。

そして、これを打開するためか、凍結された「内務省設置案」を6年1月、司法大輔福岡孝弟が再提議し、「大蔵省の権限を分割して内務省を設立し、地方行政における大蔵・内務・司法三省体制の創出を意図したものと見えよう²⁵⁸。」とあるように大蔵省分割による行政警察権の掌握を企図していたと考えられる。

(3) 太政官潤飾の失敗と政府の破綻状態へ

そして、前述のように太政官潤飾による内務省設置案の再々提議が三条太政大臣による凍結となり、警察制度変革は失敗に帰した。

したがって、6年6月頃には内務省設置案の太政大臣による凍結、警察制度変革の混乱と挫折、太政官制潤飾（変革）の挫折、そして、井上大蔵大輔らの辞任と財政難新聞報道事件、山城屋和助事件、小野組事件など、内政の破綻状況を来していたと認められるのである。

内務省新設案提議の宮島誠一郎は、「大蔵の弊撓めて5月の改革（太政官制）となり却って根本その害生ず 終に四体分離の勢いと相なるなり²⁵⁹。」、また、

「岩倉の帰朝するや先に大久保木戸帰朝 兩人とも曾て世上を黙観して国事を論ぜず 在朝参議も内閣議官の空名を掲げるのみ 西郷を始め板垣、後藤、江藤、大木、皆各種の気持ちにて結局 倦怠萎靡の色を発露す 是れ如何となるに 始め手強く大蔵の弊を撓めて5月の改革（名は潤飾なれとも実は大改革なり）となり 却って根本のその害を生ず 終に四体分離の勢と相成るなり 今日の形勢に立ち至ては何の処より手を下し然るべき歟…針路を得ずなり²⁶⁰。」と述べていた。

このような状況は、大久保の8月15日付、村田新八、大山巖宛書翰の「実に致し様もなき次第に立ち至²⁶¹」に表されていたと考えられる。

- * 「当時、大蔵省攻撃の急先鋒となったのは、司法卿江藤新平・文部卿大木喬任であり、彼の胸中には、大久保・木戸らの薩長主力の在外中に、政府からその勢力を一掃する策略があった。この勢いに乗じて、後藤象二郎・大木喬任・江藤新平らは参議となり、すでに参議となっていた板垣退助、大隈重信らと共に内閣の実権を掌握した。たまたま、この頃に朝鮮政府が日本の国交再開の要求を頑強に拒否したあげく、日本に対して侮蔑的態度を示したので、これが廟議における征韓論争となって、ついに政府の分裂をき

²⁵⁸ 『内務省と明治国家形成』42頁

²⁵⁹ 『内務省と明治国家形成』49～50頁

²⁶⁰ 『内務省と明治国家形成』50頁

²⁶¹ 『大久保利通文書』689

たすことになったのである²⁶²。」(内務省史)

- * 「大久保が見た「実にいた仕様もなき次第」の中身は、たんに朝鮮問題だけでなく、内政問題というより、前司法卿で参議の江藤新平に代表される反薩長勢力の台頭という、錯綜した権力闘争の絵図であったことは間違いない²⁶³。」

大久保と西郷の間も、内務省設置案の凍結、警察制度の変革などをめぐる亀裂の拡大に加え、5月27日の大久保帰国以降も、6月の朝鮮問題と使節希望、7月の鹿児島土族の台湾出兵容認、7月末の副島外務卿帰国と8月初めの朝鮮使節派遣の閣議要求と内定などが展開され、修復不可能な亀裂となっていた。

『大久保利通伝』には「初め利通が欧州より帰着するや、西郷は利通の邸に至ること頻繁にして、交情の親厚なること従前と毫も異なる所なかりき、然るに時日を経過するに従ひ、次第に其度数を減したりと云う、西郷は、利通の胸中に、到底征韓論を賛成すべき意思なきを覚りて、早晚政見の衝突あるべきを予知し、心中豁然たる能わざりものありしに由るならむ。」と描かれている。

(4) 留守政府の政策に対する従来の見解

留守政府の内政・治安(警察)政策の挫折・破綻については、「大蔵省警察制度の成立」を前提条件としていないためか、下記のように警察制度の整備・拡充論にとどまっている例が多い。

「明治6年の予算紛議はセクショナリズムの問題を顕在化させると共に大蔵省という巨大官庁の弊害をも明らかにしたものであった。内政と財政を担当していた当時の大蔵省については、民蔵分離を主張する意見が根強く存在し、大蔵卿の地位にあった大久保自身も大蔵省が地方行政を管轄することを懸念していた一人であった。松方正義らの地方官経験者は、大蔵省の地方行政が民政を軽視し、徴税を重視する点を批判し、民政を担当する官庁を大蔵省から分離することを求め、かかる要望は左院議官宮島誠一郎の内務省構想に結実した。一方、司法卿であった江藤は、司法制度の整備に対応して警察制度の整備・拡充の必要性を感じ、司法省が管轄する機能を拡大し、治安の安定化を図る必要から、やはり内務省設置を構想していた²⁶⁴。」(『日本行政史』)

第5 留守政府の外征政策への転換と西郷の命をかけた遣韓使節

1 台湾出兵論、朝鮮の国交侮辱問題と外征政策への転換

²⁶² 『内務省史』第1巻58～59頁

²⁶³ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂204頁

²⁶⁴ 『日本行政史』15頁

明治4年11月、台風で台湾に漂着した琉球漁民41名が現地蛮人に殺害された事件が発生し、政府内で対応意見が分かれた。外務卿副島種臣は開戦を主張するが、大蔵省を取り仕切っていた井上馨は、国内情勢の不安定と内地優先の立場から、兵事は無用だと異論を唱えた²⁶⁵。

5年7月、旧琉球を支配していた鹿児島県大参事大山綱良²⁶⁶や熊本鎮台分営長樺山資紀は、派兵論を建議し、軍部や士族の間では台湾出兵論が高まっていた²⁶⁷。

また、同月、西郷、副島、板垣らは協議し、西郷の腹心、別府晋介、陸軍中佐北村重頼を朝鮮へ、陸軍少佐池上四郎ほか1名を清国へ派遣、現地調査を進めていた。翌年に副島が、朝鮮は南北から各1万人の兵を派遣、挟み撃ちにすれば容易に征服できる、などの言はこれらによるのであろう²⁶⁸。

明治6年1月、三条太政大臣は岩倉宛書簡で「頗る重大之事件に御座候」と伝え、3月12日副島が清国に派遣された。

さらに、明治6年6月頃に、朝鮮の国交拒否、侮辱問題が俎上に上がり、特に、琉球を支配していた薩摩士族は、出兵を願い出ており、6年1月の徴兵令などに対する反発も含めて早期決定を西郷にも要求していた。

また、この時期は、新政反対一揆は、その規模がさらに拡大、参加者が万単位になるとともに、留守政府の性急な国内改造計画全体への拒否闘争となっていくなども加わり、留守政府は内政の失敗による破綻状態、萎靡倦怠の状況からの脱出を外征政策に求めたのではないか。

2 副島外務卿の帰国と清国の「化外の民」等の言質

日清修好条規の批准到北京に赴いた副島外務卿は、6年6月21日の交渉で清国政府から「台湾生蕃けがいは化外の民であり、また清国は朝鮮の和戦・権利につき干渉せず」との言質を得ていた²⁶⁹。

また、同卿は、清国皇帝の跪拝を拒否し、立礼として行うなど対清国交渉を成功裡に進め、6年7月26日帰国、海外からも国権外交と褒め称えられた。

3 西郷の台湾出兵支持と遣韓使節の主張へ

一方、国内では、西郷が弟の従道に「(略)鹿児島の1大隊召集いたし、別府晋介氏

²⁶⁵ 『内務省と明治国家形成』67頁

²⁶⁶ 『内務省と明治国家形成』66頁

²⁶⁷ 小川原正道著『西南戦争』中公新書(平成19年)2007年14頁

²⁶⁸ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂57頁

²⁶⁹ 『幕末維新変革史』下296~297頁

引き受けたきとの事に候間、至極宜しかるべきと相考え候」と鹿児島士族の出兵を支持したのは副島帰国7月26日の5日前であった²⁷⁰。

そして、副島外務卿の帰国後、6月以来、主張していた「朝鮮への使節派遣」を持ち出したのである。

西郷は、7月29日付の板垣退助宛の書翰

「(前略) 副島君の如き立派の使節はでき申さず候えども、死する位の事は相調い申すべきかと存じ奉り候間、宜敷希い奉り候。(後略)」

* この「死する」は後述する西郷の「外患に殉ずる」論なのである。

と、「異常なほどの熱意をもって、遣韓使節の任に当たることを申し出て、当初、武力進出を主張していた板垣の支援を懇請している模様がよくわかる²⁷¹。」と述べられている。

しかし、当時、台湾・朝鮮の両案件とも、即時、判断を要するような緊急性はなく副島はパークスとの会談で、台湾については「琉球漁民殺害事件については、清国政府は、日本政府がこれら原住民を罰する権利をもっていることを承認したという。清国政府はこれら原住民の行動に対し何の責任も持てないと述べたという。²⁷²」

そして「約1ヶ月後に、台湾の南端に一隻ないし数隻の軍艦を派遣する予定である。」と述べて、また、「今後朝鮮と交渉を続けるとすれば、艦隊の援護が必要になってくるだろう²⁷³」と語っていた。

パークス公使は、帰国後の副島外務卿との会談を通じて朝鮮問題よりも台湾問題が先であろうと判断したのは8月7日であった²⁷⁴。

このような副島の1ヶ月という具体的見通しにもかかわらず、8月3日、西郷は、三条太政大臣に

「近来副島氏帰朝相成評判の次第細大分かり候 ついては台湾の一条も速やかにご処分相定め度(中略)併せて、朝鮮の一条は一新後、もはや5、6年も立つが、私共はことを好み猥に主張するわけではないが、曲直分明にすべきで、誠に恐れ入るが何卒私を差遣下され度、至急に御評決いただきたい(後略)²⁷⁵」

²⁷⁰ 『大久保利通と明治維新』169頁、『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」71頁

²⁷¹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂82頁

²⁷² 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂71頁

²⁷³ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂85頁

²⁷⁴ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂82～85頁

²⁷⁵ 『西郷隆盛文書』65

と主張、閣議の開催を強く要求する。

また、「副島は遣韓大使には、職責上、自分になると主張し、三条もこれに同意したが、副島と西郷と激しくやり合った。結局は西郷の至誠に動かされ副島が譲った。²⁷⁶」とされている。

そして、8月17日の閣議で西郷提案の朝鮮使節派遣を内定し、岩倉使節団帰国後に再評議することを決定された²⁷⁷。

4 西郷の外征に関する二つの論理

西郷は、第1章、第3 西郷による薩摩藩兵の整備・統率、に記した論理により動いたと考えられる。

(1) 「外患に殉ずる」論

ア 西郷の薩摩士族軍団に対する統率の論理

前述の通り、廃藩置県までは「廃藩置県に備える」であったが、廃藩置県後は「外患に際しては予自ら国難に殉ぜん²⁷⁸」という考えを述べていた。

そして、西郷は「外患に殉ずる」の論旨に沿って前記、副島が持ち帰った清国の言質「台湾生蕃は化外（王化の及ばない所）の民であり、また清国は朝鮮の和戦・権利につき干渉せず」により、台湾は「清国の主権意識が低いこと」、朝鮮は「清国は朝鮮の和戦・権利につき干渉せず」（宗主国ではない中立の立場）ということから、6月以来、主張していた「朝鮮への使節派遣」論を持ち出し、「自身の丸腰、使節派遣により、暴殺される」ことで「外患に殉ずる」という筋書きであったと考えられる。

* 「西郷は、鹿児島への帰国後は、自ら設立した私学校を通じての子弟教育と農作業に従事する以外は、目立った行動には出なかった。そして日本が対外危機に見舞われた際に、師弟を引き連れて参戦する決意を時に周囲に漏らすぐらいで、後は沈黙を守ることになる²⁷⁹。」

イ 西郷の統率論と西南戦争

また、この論については、西南戦争勃発直前に「桐野利秋が、大先生の外患あるの機会を待つという事その説古しと嘲りし」との報告により、鹿児島の方勢は容易ならざるを大久保が察知したとある²⁸⁰。

²⁷⁶ 榛葉英治著『大隈重信』上 168 頁

²⁷⁷ 『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」72 頁

²⁷⁸ 『川路大警視』180 頁内田政風への答え

²⁷⁹ 『西郷隆盛 維新 150 年目の真実』191 頁

²⁸⁰ 『大久保文書』[1322] 9 年 12 月 11 日、黒田清隆への書翰

(2) 朝鮮問題に対する大義名分論

『幕末維新変革史』の記述を引用して説明したい。

「明治6年1月の徴兵令・鎮台条例により内乱鎮圧のための徴兵制が敷かれ、…世襲座食の士は、其禄を減じ刀剣を脱するを許し²⁸¹…と諭告される等の状況で士族の不満が農民一揆と結びつく事を回避させ、何の規定もされなくなった士族層を国家の中に何らかの形で位置づけることの必要性を筆頭参議、陸軍最高位の西郷が感じるのは当然のことであった。その思いを土佐板垣、肥前の江藤新平も共有する。しかも留守政府が期待していた条約改正交渉はみじめに失敗していたのである²⁸²。」

かつ、留守政府も内政・治安政策が破綻しており、打開策が求められたのは当然であろう。

* 「西郷は武力による解決には反対だったが、朝鮮問題を解決することによって内政の手詰まり状態を打開したいと考えている点では板垣と同じであった²⁸³。」

西郷は8月16日の三条太政大臣に説得した内容を板垣参議に伝えている²⁸⁴。

「内乱を冀^{こいねが}う心を外に移して国を興^{おこ}すの遠略は勿論、旧政府の機会を失し無事を計^{はかり}て遂^{つひ}に天下を失う所以の確証を取て論じ候処、能^{よくよく}々腹に入^{はいり}候」

ここに台湾出兵か軍事力をバックにしての日朝国交樹立強要かという政策選択の問題が浮上する。西郷は、大義名分からすれば国家間の問題である朝鮮問題解決の方が優先すると主張し

一 朝鮮国は日本を侮辱しているが、これだけでは、戦争の名分にはならない。日本への侮辱は「天下の人は更に存知無之」なのである。

二 したがって「隣交を薄くする儀を責め、又、是までの不遜を正し、これより先隣交を厚くする厚意^{しめされ つもり}を被示候賦」をもって使節を派遣すべきである。

三 こうすれば「必ず彼が軽蔑の振舞い相頭候のみならず、使節を暴殺に及び候儀は決して相違之」

四 かくなった段階で「天下の人皆挙げて可^{うつべき}討の罪を知り可^{もうすべく}申候間、是非ここまでに不持参^{もちまいらず}候ては不相濟^{あいすまじ}」

そして、8月17日正院は西郷の遣使を決定したが、ただし、岩倉の帰国を待って最

281 『幕末維新変革史』下 292 頁

282 『幕末維新変革史』下 294 頁

283 堺屋太一他『西郷隆盛』第9章檜山義昭「維新最大の功労者の野に下る」プレジデント社（平成元年）1989年214頁

284 『幕末維新変革史』下 294 頁

終的決定に持ち込むことになった²⁸⁵。」

* 注目すべきは、「使節を暴殺に及び候儀は決して相違之」であり、西郷が使節を望んで薩摩士族軍団統率の論理「外患に殉ずる」の具現を図っていたことが見える。

* なお、宮地正人氏は、「ここに見られるのは、幕末期以来の西郷の典型的な西郷的思考パターンである。大義名分を明確にし人心の向かうところをゆるぎなく定めた上で軍事力を発動すべきだ、とするものである²⁸⁶。」としている。

また、「士族（薩摩）は、戊辰・函館両戦争では内戦の闘士ではあったが、徴兵制軍隊の形成以降は、それが内乱を鎮圧する鎮台兵として機能するのに対し、外圧に対する抵抗主体として位置付けられる。西郷は、「…唯この上は外患に当たり斃れて後已むのみ…」と述べている²⁸⁷。

* これは、「内乱を冀^{こいねが}う心を外に移して」とあるように、西郷は同時期の台湾出兵論と同様、士族対策として位置付けていたのである²⁸⁸。

5 薩摩士族軍団の統率

(1) 西郷の薩摩士族軍団の統率問題

西郷は、8月18日の閣議に関して「徒らに侵略主義を抱きて軽挙妄動し、好みて兵を弄するにあらざるなり、外には国権を伸張し、内には人心を鼓舞し、以って天下の統一を計るは正に此の時に在りとす、故に自ら死地に入りて之を処断し、わが国先制の地歩をアジア大陸に占めるべからず」といたずらに侵略主義を以って臨むのではないと言^う²⁸⁹。

ここに、「…外には国権を伸張し、内には人心を鼓舞し、以って天下の統一を計るは、まさにこの時に在り、故に自ら死地に入りて之を処断し、我が国先制の地歩をアジア大陸に占める…」として、破綻状態の内政と横溢する士族の不満を束ねて、自ら国難に殉ずる「外患に殉ずる」論に合致させる意図があったのであろう。

また、当時の最大の治安問題であった薩摩士族軍団の処遇を考えて、台湾出兵から朝鮮へと転換させ、参議西郷隆盛の指揮下に政府統率下に留めることが目指されたとも考えられる。

²⁸⁵ 『幕末維新変革史』下 297～298 頁

²⁸⁶ 『幕末維新変革史』下 297～298 頁

²⁸⁷ 『幕末維新変革史』下 349 頁

²⁸⁸ 『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」73 頁

²⁸⁹ 『川路大警視』90 頁

このような考え方は、下記の「西郷の心事」にも同様に、士族の処遇と国威国権の拡張のことが記されている。

「西郷の心事」(勝田孫彌『大久保利通伝』)

「西郷は、封建時代の遺物たる武士の現在、未来に関して深く憂える所あり、以為く、維新の大革新は、多く彼らに依りてなれり、然るに、廃藩置県と為り(廃藩置県の責任は西郷等の頭上にありき、)その常識を解くに及び、殆んどその適帰する所を知らず、彼らにして若し其の方向を誤り、国家に累を及ぼす事あらんか、国家の不幸是より大なるはなしと、故に、初め北海道に導きて、彼らを善用せんと欲したけれども、成らず、すなわちこれを朝鮮に用いて、その力を伸ばさしめ、以って一にはその終わりを全うせしめ、一つには国威国権を拡張せんと期したるものなり²⁹⁰、」

(2) 「出兵要請権」をめぐる薩摩士族軍団の立場の変化と西南戦争への脈絡

県治条例の「出兵要請権」は前記の通り、廃藩置県により設置された「軍・警察」の連携による内乱予防・鎮圧対策として知事の行政権限規定である。

注目すべきは、「6年1月の徴兵令、鎮台条例により、これまでの士族兵ではなく、内乱鎮圧のため、四民から徴兵する体制が敷かれた」ことである²⁹¹。

さらに、重要なことは、徴兵制により内乱鎮圧が進められることは、「廃藩置県に備える」としていた薩摩士族の出番がなくなり、反主流の立場となったということである。

西郷は、「もし夫れ外患あるに際しては予自ら国難に殉ぜんのみ²⁹²。」と述べて、外患に薩摩士族の役割を転換させていたのである。

しかしながら、暗殺された兵部大輔大村益次郎は、「建武の中興にあるように西、九州から反乱が来る。」と度々、述べていたように、新政府にとって、薩摩士族対策は最大の課題であったのである。

* 「西郷南洲の退官帰耕の後、中央政府は恰も虎を野に放ちたるが如きの感を抱き、南洲の意図図るべからざるものありとし、遙かに西鹿児島を望みて、廟堂一日の安きを覚えずと称する者あり。然れども南洲固より異志あるものに非ず。明治8年春、左大臣島津久光公及び南洲を起用して平等に立たしむるを急務なるを思い、内田政風を鹿児島に派遣し、切に上京を勧めしむ。

²⁹⁰ 『大久保利通伝』下巻 156 頁

²⁹¹ 『幕末維新変革史』下 292 頁

²⁹² 『川路大警視』180 頁

南洲答えて曰く、現今の政府は到底共に事に当たるに足らず、若しそれ外患あるに際しては、予自ら国難に殉ぜんのみと²⁹³。」

いずれにせよ、西郷は、維新の功労者でもあった薩摩士族を統率・制御し、統一日本への貢献策を考慮していたと考えられる。

それは、「西郷は徴兵令という、士族層を減ぼす政策をとりながら、同時に彼らを救済する政策を探し始めた。この自己矛盾が西郷の悲劇なのであろう。これが、征韓論、台湾出兵に繋がっていくのである²⁹⁴。」という見解にも表されていた。

(3) 西郷の朝鮮に対する見方

「彼（朝鮮）は妄りに尊大にして、あえて日本の厚誼を顧みず、その傲慢まことに憎むべし、しかれども翻って考えると、朝鮮は未だ世界の大大勢を知らず、かつ、国際法を理解せざること、維新以前のわが国と同じである。その無礼と無知とはむしろ、憐れむべきなり、故に最終的交渉を試みないで、直ちに兵力を以って臨むは、隣国の親善を尊びたまひ、交誼を重んじられるという聖慮に反するのみならず、出師の名義においても不完全である²⁹⁵。」との憐れみの考え方を述べている。

- * 今日の日韓関係にも通ずる民族の本質を見抜いた見解であると言える。
- * 桐野利秋が明治9年に石川県の石川九郎らに語った談話では、西郷と自分は、日本は守勢に立つより「海外を伐つ」べきだと考えており、「征韓の事」を実現して「国声」が海外に振るえば、日本の評価が変わり、条約改正を容易にすると語っている²⁹⁶。
- * 西郷の漢詩「朝鮮国に使いするの命を蒙る」明治6年夏
「酷暑去来して秋気清く、鷄林（朝鮮）城畔涼を追うて行く。須らく比すべし蘇武歳寒の操、応に擬すべし真卿身後の名。以下略」
 - ・蘇武は、前漢の武帝の使者として匈奴の地に赴き、捕らえられ苦節19年帰国。
 - ・真卿は、唐代の書家顔真卿、賊城に使者として派遣、賊を諭すが捕殺される。

6 岩倉、大久保、木戸の征韓論反対意見の根底

『川路大警視』「岩倉右府の帰朝と閣議、右府等の反対意見」に重要な意見が書かれている。

「岩倉右府等の帰朝したるは9月下旬なりき、甲東（大久保）乃ち右府に告げるに、自己の対韓意見を以ってす、右府これを賛す。而して木戸孝允、甲東とその説を同じう

²⁹³ 『川路大警視』180頁

²⁹⁴ 堺屋太一他『西郷隆盛』第9章「維新最大の功労者野に下る」檜山義昭219頁

²⁹⁵ 『川路大警視』88頁

²⁹⁶ 『西南戦争』23頁

す、甲東大いに力を得たり。蓋し岩倉右府、木戸参議等の遣韓使節に反対する所以のものは、条約改正の準備たる欧米巡回の使命が、予期の効果を得ずして帰り、朝野の指笑するところとなれるに、今又征韓の事起きれば、戊辰役の戦功者をして再び従軍せざるを得ず、これら戦功者（薩摩士族等）は、数年来政府がその制御に悩める軍隊なり、これをしてさらに征韓の功績を取めたなら、その横暴跋扈は計り知れないことになる。」と岩倉らが最も憂い恐れていたとの世評があった。故に征韓論者は右府等を目して兪安姑息党と為し、これを指弾したりなり²⁹⁷。」とあり、これが反対理由の一つであるとみられる。

7 閣議の大混乱と江藤の辞意表明

明治6年10月14日の閣議の様子を『川路大警視』95～96頁の記述に沿って見よう。三条相国、岩倉右府、西郷都督、大久保、城戸、板垣、江藤、大木、後藤、副島の諸参議皆会す。略

- 「岩倉右大臣が「露人樺太において暴掠を極む、これ外患の大なるものなり、宜しく先ず之を措置すべし、朝鮮の如きは急にすべきものに非ず」と発言する。
- これに対し西郷は「然らず、樺太のことは両国人民の私争に出づ、何ぞ之を大事と謂わんや、朝鮮に至っては、事苟も皇威の盛衰。国権の消長に関し、内は国民挙げて憤激し、外は列国の凝視する所に係る、大事に非ずして何ぞや、且方今宇内の形勢に鑑み皇威を海外に張り、万国と対峙せんと欲せば、須らく進取の策を立て、先ず朝鮮満州地方を経略すべし（中略）直ちに特使を派遣して、彼に諭すに人道を以ってし、彼に説くに国際礼儀を以ってし、彼翻然として悔悟謝罪すれば則ち止む、もし然らずして尚暴状を壇にすれば、曲直分明にして之を攻めるに名義あり、断然兵を出して討つべきなり、然れども公等朝鮮のことを後にし先ず樺太問題を処理せんと欲せば、敢えて請う之が使命の任も、亦吾輩之に当たらんと。」
- 右府曰く、海外使命の事は外務卿の任なり、従って朝鮮問題の如きも副島外務卿之に当たるべきなりと。
- 副島種臣之を喜び、席を立ち大声で曰く、可なり大いに可なり、不肖自ら之に当たるべしと。西郷亦席を立ち、種臣を睥睨して曰く、使命の任務は決闘ののちにこれを定めんと、手に椅子をとって戦いを挑む、種臣乃ち黙す。而して右大臣の意固より樺太に非ず、只西郷を牽制せんと欲するのみ、故に西郷の樺太使節たらんことを求めるに至て、その議忽ち止みこの日は何ら決することなく退散となれり。
- 退散ののち、江藤参議は征韓論の行われざるを知り、単独を以って辞表を提出す、

²⁹⁷ 『川路大警視』94頁

然れどもこれを許さず、後命を待たしめ、登閣平常の如くならしむ。

* 江藤は、挫折政策を主導したため政策的敗退を感じ、反論もなく辞任を申し出たのであろうか。

8 留守政府における薩長勢力排除の動きなど

(1) 政権争い説

征韓論争問題については、留守政府の、佐賀藩出身者等による政権掌握への思惑が絡んだとの見解も多く、参考に挙げてみたい。

ア 陸奥宗光「征韓論争は、薩長土肥藩閥勢力の内部対立の一例である²⁹⁸。」(再掲)

イ パークス公使は、「副島が政府部内で外務卿より高い地位を狙っていたという兆候がある。最近副島は、陸軍の総司令官であり薩摩最大の実力者西郷と手を組んだが、朝鮮との戦争が決定されていければ、戦争遂行中、政府の実権は、間違いなく、この二人に委ねられていたであろうし、岩倉はその地位を追われることになったかもしれない²⁹⁹。」また、パークスは「征韓論は、副島が中心人物ではないか。」と感じていた³⁰⁰。

ウ 黒田清隆は、6年10月23日、副島らの謀略の危険性を「(前略) 今日に相成り候ては如何様なる変事到来しても副島初めどんな謀仕込み候ても決して御動揺無之断然たる御処分第一之御事と存じ上げ候…憚りながら岩公の決死なお又十死一生の難戦とご覚悟なくては誠に危うき事に御座候(後略)」と大久保に伝えている³⁰¹。

エ 「大蔵省攻撃の急先鋒となったのは、司法卿江藤新平・文部卿大木喬任であり、彼らの胸中には、大久保木戸らの薩長派主力の在外中に、政府からその勢力を一掃する攻略があった。この勢いに乗じて、後藤象二郎・大木喬任・江藤新平らは参議となり、すでに参議となっていた板垣退助・大隈重信らとともに内閣の実権を掌握した。たまたま、この頃に、朝鮮政府が日本の国交再開の要求を頑強に拒否したあげく、日本に対して侮辱的態度を示したので、これが廟議における征韓論争となって、ついに政府の分裂をきたすことになったのである³⁰²。」

「江藤新平や後藤象二郎は、征韓論は、実は朝鮮の開国そのものが目的ではない。これを利用して、長州の勢力を政府から一掃することが目的なのである。だから協力して

²⁹⁸ 『陸奥宗光』341頁、343頁

²⁹⁹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10 大分裂 122頁

³⁰⁰ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10 大分裂 120頁

³⁰¹ 『大久保利通文書』721

³⁰² 『内務省史』第1巻58～59頁

ほしいと大隈に告げた³⁰³。」

以上のような見解からは、江藤が、大久保の政策に反抗するかのよう司法省による警察権統一策を進めたのも、その一環であるとの見解も否定できない。

また、邏卒制度廃止など、条約改正に影響する政策を進めたことなども佐賀の乱後、江藤の裁判時に大久保が、珍しく感情的な態度であったというのも首肯できることになる。

(2) 藩閥間の相剋

ア 木戸の西郷批判

木戸は、岩倉使節団で在英中の5年9月18日の日記で「連絡文書で西郷が参議という行政の閣僚でありながら武官の最高位元帥に就いたことを知り、強く批判、嘆概。」していた³⁰⁴。

(ア) 5年8月12日付西郷隆盛から大久保への書簡で「私には元帥にて近衛都督拝命当分破裂弾中に昼寝いたし居申」候と伝えているが、これは近衛兵が薩長土三藩の兵が多数を占め、山城屋事件などからその統率に苦しみ、近衛都督山縣有朋は辞職し、西郷が参議を以って近衛都督陸軍元帥に任ぜられ、漸くことなきを得たという経過があった³⁰⁵。

(イ) 明治5年6月29日兵部大輔山縣有朋は、近衛兵が薩・長・土の徴募兵で山縣に従わないため、辞表を提出する。この事件には、山城屋和助の陸軍省からの無担保借金事件と割腹自殺問題があり、江藤司法卿も真相を掴みきれなかった。

明治天皇は西郷隆盛、従道に事態收拾を命じ、ようやく妥協が成立、天皇は、西郷に参議のほか元帥と近衛都督兼任を命じ、山縣の近衛都督辞職を認めた。

元帥は、前年に置かれた大元帥を除いた軍の最高階級で、任命されたのは西郷が最初であった。

また、明治天皇の大元帥としての教育は、西郷が担当していたのである³⁰⁶。

なお、大久保は、帰国後の「立憲政体に関する意見書」で天皇陛下の権として「師を興し師を罷む」を建議しており、必ずしも木戸と同じ意見ではなかったと思える。

(ウ) さて、木戸孝允の日記を見ると政変後の政府の問題が羅列され、多難が強く感じられる。また、薩摩批判が多く述べられている。

³⁰³ 真辺将之著『大隈重信』中央公論新社2017年78頁

³⁰⁴ 『木戸孝允日記』212頁

³⁰⁵ 『大久保利通文書』四436頁

³⁰⁶ 伊藤之雄著『明治天皇』ミネルヴァ書房（平成18年）2006年124、129頁

「6年11月9日」

「伊藤博文が来て、左の件々を相談せり。

島津久光の事 副島お遣わしの事 朝鮮論の事 福岡島本の事 兵部省の事
文部省の事 近衛都督の事 北海道へ君側兩人お遣わしの事
露国談判の事 内地旅行の事 内務省の事 青山判事の事
立法行政論の事 三条公の事

*「福岡島本の事」は、翌10日に2人が辞任している。

近衛都督を余に奉命すべし云々あり。余は先年来、文武の別を判然せざるを憂え、余の論を陳述せし事もあり。よって命といえども奉じがたきを弁ぜり。」

「6年11月12日」

(伊藤参議、勝(安芳)参議の来訪、政府の近況などの談話)

「世は、西郷参議のこの度の挙動は、当人にその心なしといえども、かつての薩摩の形勢により人心しばしば方向を動ず。ようやく辛巳の歳(一昨年)同心合力、朝廷を補佐するの論に相決し、ついに廢藩等の運びにもいたれり。実に、さきの苦情は言うにたゆべからざるものあり、しかしてまた今日、西郷の挙動により法は乱れ、律は破れ、その害毒は少なからず。さきの約はみな水泡に帰せり。余もまた人なり。不平満腹。しかりといえどもこのさい不平を鳴らすあたわず。……よって沈思熟考して時の移るを覚えず。」

「6年12月14日」

「井上世外が来話。余に再び朝廷に出て諸官中の一卿となる事を勧む。事情はやむを得ざるものありと、余の心中は千苦万辛耐えざるものありと。今日の朝廷は威なく権なく、朝威の宣揚せざるの原因は、薩長が主となりて政府を一新し、隠然その権を占有することに起因す。政府の法が行われざるは、結局は薩長人士の大罪なり。三年前ようやく薩長及び土佐が一致して親兵を政府へ献じ、廢藩の体裁がやや定まりしも、この点に注意せしが如し。しかるに今日また薩人らが暴力的に政府の法を破り、土人らもまたしたがって法を破る。しかして今日の形勢はその罪を糾正することあたわず。余は密かに思う。余はたとい暴客乱徒の手に死するとも、後世人民のためその罪を糾正し、もって天下の人民に慕法思法の心を生ぜしめ、法は結局人民を保護するとの基礎を確立せんと欲す。しかし、その志を遂ぐるはもっとも困難にして、一人として応ずる者なし。余は志をまげて朝廷に出勤するは心にはなはだ恥ず。浩嘆また浩嘆。」

イ 大久保利通の西郷に対する見解

「大久保の征韓論反対意見中には、さらに軍人の政論を忌める一事あり。南洲は元来軍人にして、現に陸軍大將近衛都督たるも、また、参議として廟堂に立ち、国政上最も重きを為せる者、その政論は必然なりと雖も、桐野利秋篠原国幹の如きは純然たる軍人にして、盛んに政論を闘わし、廟議を左右せんとするものあるは、甲東の甚だ忌める所なり。一日桐野利秋軍服を着用して甲東を訪い、談會々征韓論に及べる時、甲東は襟を正して、言下に基本職以外に容喙するの絶対不可なるを戒め、毅然たる態度洵に人の膽を奪うものありしと云フ³⁰⁷。」

とあり、軍人ではあるが参議としての地位も有したことに着目し、木戸とは見解の相違が見られる。

第6 大久保の見た留守政府の内・外政策の破綻「致様もなき次第に立至」

1 村田新八、大山巖宛の大久保書翰の要点

明治6年8月15日付の在欧州の村田新八、大山巖宛の大久保書翰³⁰⁸には、

「当方の形光は追々御伝聞も可有之有、実に致し様もなき次第に立至り、小子帰朝いたし候ても、所謂蚊背負山の類にて、所作を知らず、(中略)此の際に臨み、蜘蛛の巻き合いをやったとても寸益もなし。且つ又愚存もこれ有り、泰然として傍観仕り候。(中略)詳細の情実は禿麿(ちびた筆)の及ぶ所にあらず。宜しく新聞紙を閲覽して了察したまえ(中略)当今の光景にては人馬共に倦果 不可思議の情態に相成候 追々役者も揃い秋風白雲の節に至り候わば元気も復し 可見の開場も可有之候(後略)」

と岩倉らの帰国を待っての考えを表明している。

その解説には、

「利通が5月27日帰朝するや偶々朝鮮に対する議論沸騰し6月2日の閣議に於いて参議中出兵を説ふるものあり この月3日に至り西郷は自ら遣韓大使たらんことを請うに至る 利通は世界の大勢と我が国の前途につき考慮することありしを以ってこれに反対なりと雖も朝議既に遣使のことに内定し、且つ、当時は参議の職を離れて閣議に列せざりしを以って暫く岩倉大使の帰朝を俟たんとしたるなり

書中「当方の形光は云々実に致様もなき次第に立至」とあるはこれを語り併せて大蔵省における紛糾により井上大輔の辞職となりしこと及び各方面にわたる擅なる変革が全権大使出発に際し、閣僚間に約せる誓約書の如きを無視せるを言う、以下略」とある。

また、「実に致様もなき次第」は、①遣使の内定と併せて、②大蔵省紛糾による井上

³⁰⁷ 『川路大警視』93頁

³⁰⁸ 『大久保利通文書』689

大輔の辞職、③約定無視の各方面にわたる ^{ほしいまま} 擅なる変革」であるとしている。

① 遣使の内定は、周知の「西郷の遣韓使節、閣議内定」である。

② 大蔵省紛糾による井上大輔・渋沢三等出仕の辞職問題である。

* 井上らの「財政危機と政府の空理空論」告発による政府の混乱

* 西郷が使節団派遣前に大蔵省事務総督に就任したのは、大久保の依頼による井上の後ろ盾としてであったが、この、大久保との約束は果たされなかった。

しかしながら、井上馨の尾去沢鉦山事件などの疑いが西郷の機微に触れたことも記さなくてはならない。

③ 約定無視の各方面にわたる ^{ほしいまま} 擅なる変革」は、次のことと考えられる。

・警察制度の近代化等に逆行する変革

・約定無視の太政官潤飾という太政官職制の改正による、参議増員・大蔵省の予算編成権の削減等

・西郷の参議兼任陸軍大将問題（木戸の非難する文武混同問題）

これは、内政の破綻に加えて、外征という破綻策が加わったと考えられる。

2 大久保書翰添付の新聞記事について

上記書翰の「宜しく（添付の）新聞紙を閲して了察したまえ」について、『新聞集成明治編年史』第2巻（国会図書館デジタル）にて、上記の「遣使の内定、大蔵省紛糾と辞職、約定違反の ^{ほしいまま} 擅なる変革」その他内政問題等を確認すると下記の様である。

1月11日「大分県騒動」、秋田県下の農民騒動」、3月28日「敦賀県の暴動」

（留守政府の性急な近代化政策が反発を生じ、血税などの流言飛語を生じる。）

1月20日「陸軍省玄関で山城屋和助割腹（5年11月29日）」、4月3日「山縣有朋辞表提出」

5月7日「国家財政の前途を憂えて 井上馨・渋沢栄一の奏議」が3頁に渡り、「政府は功をなすに急にして実用を捨て空理に馳せる、本年の全国の歳入は4,000万円にして歳出は5,000万円に及び、既に1,000万円の不足、また、負債額は1億4,000万円となり償却の道未だ立たず」（第二巻43～46頁「新聞雑誌」）

5月10日「西郷、任陸軍大将」（木戸の非難する参議と兼務の文武問題）

5月23日「井上、渋沢の退官」「大蔵大輔井上馨・同三等出仕渋沢栄一の願いに依て本官を免ぜられた。」（第二巻42頁「東京日日新聞」）

6月9日「井上渋沢の建白書中の誤謬 大蔵事務総裁大隈参議より提出」「三条太政大臣名で3頁に渡り反論、1,000万円の黒字等が示された。」（第二巻52～

54頁「新聞雑誌」)

7月20日「建白書を新聞紙に発表せしめて 井上大蔵大輔罰金三円也」(本人写真入り2段記事)「従4位井上馨 其方儀大蔵大輔在職中兼ねて御布告の旨に倅り其方及び渋沢栄一両名の奏議書、各新聞紙へ掲載致す段、右科は雜律に違令の重きに擬し懲役40日のところ、特命を以って罰金三円が科せられた。」(第二巻68頁「新聞雑誌」)

7月23日「副島外務卿帰朝」「支那との交際義務を満足になして、現に長崎へ着湊せられしよし、彼台湾の処置は如何ありしか未だその説不明」(第二巻58頁東京日日)

以上の様に、下線とした「大蔵省紛糾と辞職」が中心である。

「遣使の内定」、「各方面にわたる擅なる変革」について該当するものは見当たらない。なお、「致様もなき次第」の解釈について、次のような先行研究の見解を付したい。

- 笠原英彦氏は、「留守政府上層部において約定の解釈は統一されていなかった。左院から司法省に移る江藤は約定にお構いなく急進的な司法政策を断行した³⁰⁹。」としている。
- 勝田政治氏は、「内務省新設案提議の宮島誠一郎の日記には、大蔵の弊撓めて5月の改革(太政官制)となり却って根本その害生ず 終に四体分離の勢いと相なるなり」としている³¹⁰。
- 萩原延壽氏は、「帰国後の大久保が見た「実にいたし様もなき次第」の中身は、たんに朝鮮問題だけでなく、内政問題、というより、前司法卿、参議の江藤新平に代表される反薩長勢力の台頭という、錯綜した権力闘争の絵図であったことは間違いない³¹¹。」としている。
- 大日向純夫氏は、「警察総規則案の破産宣告過程こそは、政権内部における熾烈な抗争過程、いわゆる征韓論政変の過程とおそらくは一体のものであり、この過程を通じて、日本近代国家を貫く警察構想と、其の推進主体が形成されていくことになるのである³¹²。」としている。
- 毛利敏彦氏は、「致様もなきは大蔵省の紛議、島津久光の上京、あるいは農民一

³⁰⁹ 『明治留守政府』57～58頁

³¹⁰ 『内務省と明治国家形成』49～51頁

³¹¹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10 大分裂 204頁

³¹² 『日本近代国家の成立と警察』69～72頁

揆などを指している公算が大きい³¹³。」としている。

³¹³ 毛利敏彦著『明治6年政変の研究』1978年有斐閣、同『明治6年政変』1979年中公新書

第4部 遣韓使節の中止と内政・治安政策の修正・整序

第8章 盟友の離別

第1 西郷と大久保の盟友関係の変化

1 大久保の落胆失望

このような、留守政府の状態にあって、大久保と西郷の盟友関係は、内務省案凍結とその後の警察制度変革の挫折、破綻に加え、太政官制改革も同様に失敗していたことを考慮すれば、大きく変化していたであろうことは、容易に想像ができるのではないか。

萩原延壽氏は、「この書翰（明治6年8月15日村田新八・大山巖宛）で大久保は、西郷との関係の変化を二人（西郷と密接な関係）には隠している³¹⁴。」としている。

二人の関係の変化は、前述したような事からも対立となるのが自然と言え、勝田孫彌『大久保利通伝』には、「はじめ利通が欧州より帰着するや、西郷は利通の邸に至ると頻繁にして、交情の親厚なること従前と毫も異なるところなかりき、然るに時日を経過するに従い、次第にその度数を減じたりという、西郷は、利通の胸中に、到底征韓論を賛成すべき意思無きを覚りて、早晚政見の衝突あるべきを予知し、心中豁然たる能わざるものありしに由るならむ³¹⁵。」（再掲）と述べられている。

しかし、大久保は、西郷に関し、公然たる批判などは一切していない。従って、征韓論政変後の公式記録にも留守政府のマイナス評価はほとんど見られないことであろうかと考えられる。

また、大久保の帰国後の失意落胆の状態について、「大隈重信は、『大隈伯昔日譚』で次のように回想している。「大久保は、（中略）一旦帰朝して内国の事情を察するに及んで、井上の辞職、閣僚の反目は言うまでもなく、彼（大久保）と西郷の関係、彼と旧藩主（久光）との関係など、殆どこれを口にすべからざるものあるを知り、痛く落胆失望してたやすく政務を執るを欲せず、慨然天を仰いで長大息して曰く『嗚呼斯くの如くんば吾れ復た何をか為さん』と。大久保はこのごとき悲境に沈めり。」とある³¹⁶。

2 西郷、大久保、川路の体験、考え方の違いなど

三人の関係を見ると、維新前の生麦事件、薩英戦争で大久保と川路は共にいたこと、西郷は島流し中であったこと。その後の京都での蛤御門の変、鳥羽・伏見の戦い、上野彰義隊事件、東京ポリス設置などは、3人の共通体験である。

しかし、ヨーロッパには西郷は行かず、西郷が、外国に関係したのは、神戸の開港に

³¹⁴ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂203頁

³¹⁵ 『大久保利通伝』下巻93頁

³¹⁶ 毛利敏彦著『明治6年政変』中公新書（昭和54年）1979年99頁

伴い英公使館 A・サトウと度々接触したことである。

このような3人が離別となったのは、大久保・川路の生麦事件を始めとした対外関係の体験に比し、西郷の対外的体験の機会が与えられず、また、薩摩士族を引き連れなくてはならなかったかった運命がその原因の一つであろうか。

第2 大久保の「内務省設置表明」と川路の「現行警察制度改正の建議」

三条太政大臣からの早期帰国要請を受けて、6年5月26日に帰国した大久保は、心身を整えながら富士登山、楠木正成の故地巡り・湊川神社参拝などを行い、情報収集と役者（岩倉、木戸、川路等）が揃う秋を待つ。そして、西郷の遣韓使節が8月17日閣議決定された後の6年9月6日、川路利良、帰国の日に大久保は内務省設置を表明、内政治安重視の立場を明確にし、また、川路の警察制度建議により、留守政府の内政治安政策の変革を批判、修正し、遣韓使節を中止させることになる。

1 パリ、サンジェルマンでの鹿児島県人会

まず、大久保と川路がどのような共通体験と情報交換がされていたかを推測してみよう。

明治6年4月1日頃、パリ郊外サンジェルマンに於いて岩倉使節団の大久保を中心に欧州在留の鹿児島県人会が行われ、大山巖、村田新八、岸良兼養等16人が会合しており³¹⁷、司法省調査団の川路もオランダから一旦パリに戻り参加していた³¹⁸。

川路は明治5年8月28日警保寮二等が司法省に設置され、「邏卒総長正七位川路利良、同坂本純熙、同安藤則命を警保助に転じ利良をして大警視を兼ねしむ」とされており、川路は、司法省による警察制度変革を体験しているのであり、権中判事であった岸良も同様である。

サンジェルマンでは、大久保（内務省制度調査）、川路（警察制度調査）、岸良（司法制度調査）の間で、何が語られたか記録は不明だが、川路・岸良は5年9月26日から司法制度欧州調査団の一行として欧州に来ており、大久保が内務省新設案を凍結（5年5月13日）した後の変革に居合わせており、また、政府からの郵便連絡「御用状」により、下記の動きは話題となったと考えるべきであろう。

- ① 東京府邏卒の司法省移管、警保寮設置の矛盾
- ② 裁判所設置府県における邏卒、捕亡の司法警察専従による混乱
- ③ 警保寮による全国管轄と派出・監督制度及び行政警察権条項の矛盾

³¹⁷ 『大久保利通伝』下巻57頁

³¹⁸ 高橋雄材著『明治年代の警察部長』良書普及協会（昭和51年）1976年216頁

④ 司法省の出兵要請権（行政警察権）要求と左院、正院の拒否

○ 5年11月、山城屋和助の陸軍省内での割腹自殺

5年11月には、「司法省が三府72県に裁判所を居たる事を新聞中に相見得候³¹⁹」とスイス留学の大山巖へ大久保が伝えているので、これも当然、話題となったと考えられる。

川路帰国後の「現行警察制度改正の建議」が主張する「司法・行政を明確にするには、内務省を置くこと、警保寮による全国管轄は欧州には例がない、全国派出制度は3～4千人では足りない。」などからは、上記、①～④は、原則無視で、ほとんど否定される変革であることが議論されたのではないかと推測される。

2 左院宮島誠一郎の内務省設置案解凍の要求と大久保の設置表明

宮島誠一郎は、6年7月28日、大久保に面談したい旨の書翰を出し、8月3日に大久保を訪れていたが、大久保は「留守政府の朝令暮改、一揆暴動の多発」を話題とし内務省凍結問題には触れなかった。

そして、6年9月6日、再度、大久保邸を訪れた内務省案建議の左院儀制課長宮島誠一郎に大久保は、「大奮発屹度御評議に及ぶ可し旨決答有之云々」と表明する³²⁰。

* 大久保の関西遊行は、8月16日から9月21日との説が主流だが³²¹、宮島の日記では9月6日³²²、内務省史も「国憲編纂起原」による9月6日である。

このようにして、留守政府の混乱問題で早期帰国し、木戸、岩倉、川路らの帰国を待ち次の一手を考えていた大久保が、まず、内務省設置案を表明したのである。

これは、大久保が明治2年来、構想し、欧米での調査を行った「大蔵省からの地方行政・警察行政の分離」という内政問題の決め手を意味していたと考えられる。

留守政府は、大久保の約定凍結と三条大臣の約定凍結により、2回に渡り行手を遮られたのであり、宮島が大久保の表明を報告したとき、西郷、江藤らはどのような感慨を感じたのであろうか。一般論としては、大久保の政略「深慮遠謀」に対する「敗北」と言わざるを得なかったのではないか。

そして、川路利良が、9月6日午後、横浜に到着する。その後、川路が大久保の指揮下で、サンジェルマン以降の情報交換と対策を検討し、留守政府の内政・治安（警察）政策の批判と修正の「現行警察制度改正の建議」が建白されることになる。

³¹⁹ 『大久保利通文書』670

³²⁰ 『内務省史』第3巻954～955頁

³²¹ 『大久保利通文書』第5巻2頁

³²² 『内務省史』第3巻954頁

従来、言われていないが、大久保が待っていたのは岩倉大使らと共に川路でもあったことが、この「建議」で明らかになるのである。

3 川路の「現行警察制度改正の建議」

さて、中村徳五郎著『川路大警視』の著述に従って川路の建議の趣旨を記す。

「江藤新平司法卿は、司法権を拡張して警察権に及ぼし、8月東京府に属する警察権を司法省に移し、新たに警保寮を置くや、川路は警保寮に転じて、8月17日警保助兼大警視に任ぜられ、欧州各国差遣の随行を命ぜられる。欧州にて1年大いに得る所あり、明治6年9月帰朝す。帰朝するや、その欧州にて研究視察したる所に基つき、彼の長所を採り、我の短を補うと共に、現行警察制度の改正を急務なりとして、意見十項目を述べた建白書を呈した。

建白書中には、「司法行政の分権、行政警察と司法警察の区別、中央警察と地方警察の分掌、内務省を設置して警保寮を管掌せしめること、羅卒と番人の区別、羅卒の資格と任務及び暴動の鎮圧、消防勤務等に関し欧州の実例を挙げて論ずる所頗る詳細精密なり。」とある³²³。

核心となるのは、箇条二つ目の「若し司法行政の両権を分明にするときは、内務省を置き、内務卿が全国行政警察の長となり、首府の警察令（後の警視總監）この権を府下に行い、その他府県は知事が警察令を兼ねること。（中略）今は内務省がないので姑く（一時しのぎ）警保寮を司法省の管下とし、その事務は行政警察を掌り、直ちに太政官の指令を奉じ、隠密警察等、正院監部の職掌を移して、警保寮に委任せば、悄悄（少々）欧州の体制に庶幾（近い）からん。³²⁴」

であり、大久保が使節団等で研究を重ねた内務省設置構想と調整されたものと考えても良いのではないか。

建白書に記された基本原則（行政警察の原則、地方警察の原則、内務省設置等）は大久保により構想された大蔵省警察制度に示されたもの等を中心としており、その意味でも留守政府の混乱した警察政策を糺すものであった。

* 従来の説には、「川路の帰朝後の建議が司法・行政の区分を始めた」との見解もあったが、大日方純夫（『日本近代国家の成立と警察』65～68頁）、勝田政治（『内務省と明治国家形成』42頁）両氏が指摘しているように、司法省の便宜処分権要求に対する左院の反対意見（6年1月20日）において、区分論は十分明確にされていたのである。

なお、建議の総まとめとして川路が強調していることは、「建言の大意は、総て警保

³²³ 『川路大警視』81頁

³²⁴ 『川路大警視』83頁

権限を分明にし、番人を廃し邏卒を用い、民費を省き人心を安んずるを要す。」である。特に、番人制度については、維新に功労のあった武士階級が失職、苦難の時代に非弱な番人 1300 人余を採用したことを失政の極みと大変、強く非難している。

なお、『内務省史』年表によれば、「明治 6 年 9 月 6 日川路利良、欧州視察の結果、警察制度の改革につき建議（②574 頁）」とあり、帰国の日に建議したことになる。

ヨーロッパにおける日本国内の情報（郵便）は、約 6 週間の船便を考慮しても 6 年 1 月の番人採用はもとより、6 月の番人呼称制度の混乱も川路がヨーロッパを離れる 8 月には知り得たのであろうから建議を船中で作成することも不可能ではない。

また、木戸の帰国に伴う前述の「6 月 5 日パリ寺島宗則の住まいにて、本邦の政令その当を得ざるの 10 件を挙げ」とあるように相当な国内情報が到達していたこともわかる。

そして、第 5 章、第 4 で述べたように各国制度を研究した大久保が指示・調整した可能性も高く、いずれにせよ、大久保の内務省設置表明と一体的な時期であったことは確かであろう。以下、『川路大警視』の論旨に沿って記したい。

(1) 司法・行政の分権、中央警察と地方警察の分掌、内務省の設置と警保寮の管掌
「建白事項」

「司法・行政の両権を分明にする時は、内務省を置き、内務卿が行政警察の長となり、首府の警察令（警察長官）この権を府下に行い、その他府県は、知事・令が警察令の権限を兼ね・警保寮において直ちに全国を管轄するの例を聞かず、泰西諸邦に於いても首府姿勢を觀るに。地方と警察と両立して其権分明なること、世の知る所なり³²⁵。

「実現の新体制」

「司法省時代の東京府邏卒の国家直属、警保寮の全国管轄を廃し、内務省設置と共に地方警察制度としての「警視庁」が新設され、内務卿が行政警察の長となり首府は大警視が、府県は知事が地方警察長官兼務として統一された内務省警察制度が確立される。」

(2) 司法・行政警察の区分明確化

「建白事項」

「若し司法行政の両権分明にする時は、(中略) 警視・警部をしてこれを奉ぜしめ (司法警察については検事の探索捕亡等必ず警部により、警部あるいは検事の職を代理す) 各裁判所の検事この権を奉行す。」

³²⁵ 『川路大警視』 83 頁

「実現の条項」

ア 「東京警視廳職制章程」(明治7年1月15日)

第4条 行政警察の力及ばずして法律に背くものあるときは探索逮捕するを司法警察の職務とす。之を行政警察官に於いて行うときは検事章程並司法警察規則を照すべし

イ 第三の警察基本規則「検事職制章程並司法警察規則」明治7年1月28日全35条「検事職制章程並司法警察規則」であるが、タイトルからして、司法警察制度に関する規則である。他の三規則と異なるのは、行政警察に必要な「警邏」などは定められておらず、検事の職務、司法警察の職務が定められており、行政警察に関しては、「司法警察は行政警察の力及ばずして法律に背く者ある時その犯人を探索して之を逮捕する者」とのみ書かれており、司法警察を明らかにしているのである。

「検事職制章程並司法警察規則」

第1章 検事職制

第1条 検事の職は犯罪事端已に発する者を検探しその未だ発せざる者を警察予防するに干預せず

第2条 犯人の探索逮捕を管督指令す

第3条 司法警察官吏を総攝す

第2章 検事章程

第3章 司法警察の事

第11条 司法警察は行政警察の力及ばずして法律に背く者あるときは其の犯人を探索しこれを逮捕する者とす

第12条 司法警察の職務と行政警察の職務とは互いに牽連するを以て1人にてその職務を行う者ありと雖も基本においては判然区域ありとす

第4章 司法警察職務の事

第30条 検事の指令により罪犯を探索逮捕す (建白事項の具体化条文)

第31条 現行犯罪は検事の指令を待たず直ちにこれを逮捕することを得べし

ウ 「検事職制章程並司法警察規則」の制定による「司法職務定制」の主な改廃条項

① 第6章 検事職制第22条

第1 各裁判所に出張し聴訟断獄の当否を監視す

第4 検部及び逮部を総攝す

が廃止され、第3 司法警察官吏を総攝す、が加えられ、

第1 検事の職は罪訟事端発するに始まり裁断決するに止まり未初のことを警察するの事に干預せず

第2 罪犯の探索捕亡を管督指令す

第3 司法警察官吏を総撰す

とされた。

② 第8章 地方邏卒兼速部職制 速部長 第2 地方邏卒長これを兼ね

速部 地方の邏卒これを兼ね

第9章 捕亡章程 第35条 捕亡の職務は罪犯を探索するに始め捕縛して裁判官に付するに終わる

が廃止された。

これにより、裁判所出張検事による府県邏卒・捕亡の司法警察指揮権が廃止され、府県邏卒・捕亡は府県知事の指揮下へと修復された。(司法警察権による統一策の終焉)

エ 特徴点

この規則の特徴は、司法警察、行政警察の適正な区分、均衡ある運営などを考慮した下記の条項である。

第3章 司法警察の事

第11条 司法警察は行政警察の力及ばずして法律に背く者あるときは其の犯人を探索しこれを逮捕する者とす

第12条 司法警察の職務と行政警察の職務とは互いに牽連するを以て1人にてその職務を行う者ありと雖も基本においては判然区域ありとす

オ 明治の警察基本規則

明治の警察基本規則については、慶応3年から明治20年までの法規を編綴した『法規分類大全』第一編警察門一警察総の冒頭に「三府並開港場取締心得」が掲載されているが、これが初めての警察基本規則と解されていたことがわかり、その欄外解説には「…大體取締法則ヲ定メ…検事職制章程司法警察規則ヲ定メ…行政警察規則ヲ定ムルニ依テ消滅ス」と書かれており、明治期の警察基本規則の変遷が示されている。

① 「三府並開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」(明治3年12月24日)

② 「取締組大体法則」(明治4年11月日欠)

③ 「検事職制章程並司法警察規則」(明治7年1月28日)

④ 「行政警察規則」(明治8年3月7日)

(3) 邏卒と番人の区別

～番人制度・民費の廃止と邏卒制度への修復～

「建白事項」

「いわゆる番人なる者、卑弱の傭夫これをもって輦轂の下を鎮するは、体裁を失うのみならず、人心安堵せず、ついに暗殺、暴行の患害を生ずるは必定なり、かつ番

人は民費を以て募るにあらずや、司法警察は政府の義務、然るに人民をしてその入費を償わしむ、その不可一なり、…体裁を失する^{はなは}甚だしきにあらずや、…建言する大意は、総て警保権限を分明にし、番人を廃し邏卒を用い、民費を省き人心を安んずるを要す。」

* 司法警察(司法権)は、政府の義務であり、民費は一番の不可としている。

「願わくば早く番人を廃し、この費を以って道路・橋梁・水道等を修復し、運輸を自在にし、民力を助け、府下億万の便益を興す時は2、3カ年にして眼境を一新し、国勢振起の基とならん。」

4年12月の「各県捕亡吏の俸給費額を仮定す」通達においては、捕亡費は官費とされており、この原点への回帰でもある。

岩倉使節団が、ロンドンを見てその産業の隆盛に驚き、民力の重要性を再認識、「欧米資本主義は長期間かけて成立したものであり(中略)留守政府による急進的な近代化政策が批判の対象となり、漸進主義の主張が生まれてくる³²⁶。」

建白も「民を助け」、「国勢の振起」と同じ趣旨を述べており、岩倉、大久保の征韓論反対の根拠、「内治優先・民力休養」と同一である。

なお、6年10月24日、西郷派遣中止の勅書には、「国政を整へ民力を養い」(民力休養)が国家意思として表明されていた³²⁷。

「実現の条項」

「捕亡吏取締組番人等を邏卒と改称す」(8年3月達第29号)

* なお、西郷も非弱な邏卒を危惧しており³²⁸、番人制度は西郷が帰県中であったことから江藤の独走であったとも考えられる。

(4) 邏卒の資格と任務及び暴動の鎮圧

～士族反乱対策(国事犯)の強化～

「建白事項」

「欧州各国は士民の別なし、故に兵隊を邏卒に用いている。本邦は武士あり、然るに武士を用いず、失政の極みと言うべし。」

「今は、内務省なし。故にしばらくは警保寮が行政警察の職を掌り、直ちに正院の指令を奉じ、隠密に警察等の事を警察官の他に正院監部の如き別段の官吏あるべし」

³²⁶ 『内務省と明治国家形成』91頁

³²⁷ 『内務省と明治国家形成』90頁

³²⁸ 『西郷隆盛文書』58、明治5年3月23日、東京府黒田大参事宛

「実現の条項等」

「番人は廃止され、優秀なもののみ継続採用、以後の邏卒は全て武士から採用となる。」

反乱（国事犯）対策について「直ちに、隠密に警察」は、下記、国事犯条項が制定された。

○「内務省警保寮事務章程」（7年1月9日）（第2条）「国事犯を隠密中に探索警防する事」

○「東京警視庁職制章程」（7年1月15日）

第一章 「警視庁の長は国事警察のことについては直ちに正院の指令を受くることあるべし。諸省卿の命を奉じ又は使府県長官の付託を受け其権内の警察を行う」

第二章 第2条 第4 「国事犯を隠密中に探索警防すること」（行政警察規則も同旨）

- * 「東京警視廳職制章程」は、「行政警察規則」の施行時には「東京府を除く」とされたように第四の警察基本規則「行政警察規則」の原型である。
- * 国事犯は全て東京警視庁の権限とされ、明治39年警視庁官制の改正まで、その権限は全国に及んだのである。なお、鹿児島情勢の逼迫した明治10年1月11日、内務省達「警視官職制」大警視第5に「国事警察の事につき内務卿を経由有するを得ざる場合に於いては直ちに太政官の指令を受けることある可し」とされた³²⁹。

第3 西郷の「遣韓使節内定始末書」

「朝鮮御交際は、維新後数度の使節を差し向け、百方手を尽くすも全て水泡となっているのみならず無礼を働いている。倭館への居留も困難となり、護衛兵一大隊派遣の評議もあったが、護衛兵は宜しからず、これにより鬭争に及んでは、最初の御趣意に反する。この節は公然と使節を派遣することが相当である。若し彼が交わりを破り、戦を以って拒絶し、その底意慥かに現れるまで、尽くさねばならず、人事においても、自然暴挙があるやも知れずなどの疑念を以って非常の備付を設けて派遣されては、また、礼を失するので、是非、交誼を厚くとのご趣意を完徹致したい。その上、暴挙の時期に至れば、初めて彼の曲事分明に天下に鳴らし、その罪を問うべき訳にある。未だ十分尽くさないで彼の非のみ責めては、その罪を真に知る事ができず、彼我とも疑惑して、討つ人も怒らず、討たれる者も服せずとなるので、是非、曲直判然とする事が肝要と見据え、建言したところ採用され、使節を私に仰せ付けられ、御内定（8月17日の閣議決定）となった次第にある。このような形行^{なりゆき}を申し上げる。」（6年9月17日付、意識、原文『大久保利通文書五73頁』）

³²⁹ 『警視庁史』明治編36頁

西郷は、「非武装使節派遣と閣議決定の事実」を繰り返すのみであった。それは、この意見書の前日の閣議で「使節を派遣とするとすれば、戦争を予期しなければならない。」と大久保が西郷に立論していたのであり、従来の閣議で周知されていた使節派遣そして暴殺、改選理由という論法などは書けなかったのであろう³³⁰。

また、内政の展望や外交に関する意見などは全く書かれていない。

第4 遣韓使節の中止と盟友の離別

1 岩倉、大久保、木戸の征韓論反対意見の根底

「岩倉右府等の帰朝したるは9月下旬なりき、甲東（大久保）乃ち右府に告げるに、自己の対韓意見を以てす、右府これを賛す。而して木戸孝允、甲東とその説を同じうす、甲東大いに力を得たり。蓋し岩倉右府、木戸参議等の遣韓使節に反対する所以のものは、条約改正の準備たる欧米巡回の使命が、予期の効果を得ずして帰り、朝野の指笑するところとなれるに、今又征韓の事起きれば、戊辰役の戦功者をして再び従軍せざるを得ず、これら戦功者（薩摩士族等）は、数年来政府がその制御に悩める軍隊なり、これをしてさらに征韓の功績を収めたなら、その横暴跋扈は計り知れないことになる。と岩倉らが最も憂い恐れていたとの世評があり、故に征韓論者は右府等を目して愈安姑息党と為し、これを指弾したりしなり³³¹。」とあり、世評を借りているが、これが反対の大きな理由であるとみられる。

* 朝鮮半島への作戦計画

副島は政変後の10月29日、イギリス公使パークスに対し、「太閤秀吉の失敗は、朝鮮南部から兵を上陸させた事にある。ロシアに樺太を渡して同国の中立性を確保し、朝鮮半島の北西部と北東部に計5万の軍隊を投入し、各1万を守備兵として残し、二つのルートで南下すれば朝鮮軍は退路も外部の援助も断たれ百日で勝利する、という作戦計画があった。」と語っている³³²。

2 大久保の参議就任と遣韓使節の中止へ

6年10月8日、在米留学中の子供たちへの「遺書」を書いた大久保は、参議に就任し、遣韓使節の中止を謀る。

* 西郷も命懸け、大久保も命懸けであった。西郷と対立すれば大久保を襲撃するのは鹿児島士族か強硬外征派士族である。明治初期は暗殺が絶えず大久保自身も、新撰組に

³³⁰ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂243～245頁

³³¹ 『川路大警視』94頁

³³² 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』10大分裂117頁

尾行されたりして拳銃を携帯するなど何回もの危険を経験しており、西郷に対する反対意見は鹿児島士族等による襲撃の危険性が当然予想された。また、軍艦春日（戊辰戦争後に西郷が薩摩藩軍艦であったのを政府へ寄進したもの。）は、西郷の朝鮮渡航に備えて品川沖で待機するなどの緊迫した状況にあった³³³。（『大久保利通伝』）

3 西郷の「暴殺死」に対する反対と大久保の「征韓論に関する意見書」

岩倉「朝鮮に使節を派遣するのは至当なるが、二人がかの地に斃れたら、その後継者は誰がいるのか」と桐野に述べる。

大久保「南洲、朝鮮に渡航し、不測の変に遭遇せんか、国家の不幸これより大なるはなし、（三条も同じ意見）³³⁴」（『川路大警視』）

遣韓使節を中止させるため、死を覚悟して在米の子息に遺言を書いた大久保は、参議に就任し岩倉とともにその阻止策を進め、6年10月「征韓論に関する意見書³³⁵」に「凡そ国家を計略し其領土人民を保守するには深慮遠謀なくんばあるべからず…全国の人心未だ安堵に至らず…辺寓の頑民容易に鼓舞扇動され騒擾を起こすにより止むを得ずして鮮血を地上に注げる既に幾回ぞや、是実に憂うべき所の者にして未だ俄かに朝鮮の役を起こすべからずとの一義なり³³⁶」

- ① 不平士族が蹶起の機会を狙っており、また農民一揆が続発して社会状態が非常に不安定な今日、「未だ俄かに朝鮮の役を起こすべからず」
- ② 戦争は、外債を増加させる
- ③ 外債はイギリスの介入を招く
- ④ ロシアが漁夫の利を得る
- ⑤ 入超が拡大する
- ⑥ 政府創造の事業が中断する
- ⑦ 条約改正事業を中断する恐れがある

西郷派の不平士族対策と絡めた朝鮮出兵方針に正面から内地優先政策を対置し、長年の盟友との妥協の余地を完全に切り捨てたものを提示したのである³³⁷。

これらに一貫していたのは、条約改正への総合的な国力充実であり、士族反乱への危惧であったと言え、この意見の正しさが明らかになったのは、翌年1月、下野した土佐

³³³ 『大久保利通伝』下巻 156 頁

³³⁴ 『川路大警視』100 頁

³³⁵ 『大久保利通文書』708

³³⁶ 『大久保利通文書』708

³³⁷ 『幕末維新変革史』下 298～299 頁

士族による岩倉右大臣暗殺未遂事件の発生、下野した前参議江藤新平により佐賀の乱が惹起されたことである。

* 「かくて、明治政府は二つに分裂したが、その原因は、単純に征韓か内治の問題ではなく、近代政策に反対する不平士族の要求をある程度認めようとする西郷、板垣らの動きと、不平士族の反対は抑圧しても、徴兵令や地租改正のような統一国家形成の内容となる近代化政策を強行しようとする大久保、木戸らとの対立であって、明治政府の基本政策にかかわる問題であった³³⁸。」

4 民力養成論

岩倉は、帰国後参議、各省に諮問し「今般各国巡聘の使命を達し帰朝の上意見及び上奏候次第もありし専ら国政を整え民力を厚すへき事に奮勉従事可致目的に付いて」と記している³³⁹。

国政整備とともに「民力」を厚くするという民力養成が、岩倉使節団による欧米調査に基づく改革方針として掲げられたのである。民力養成の必要性は、留守政府においても大蔵省の井上・渋沢によって唱えられたが、両名の辞職に見られるように留守政府内部では決して主流になり得なかったものである。

5 遣使の無期延期

内務省新設案の約定凍結2回に次いで、「西郷の命をかけた遣韓使節」が岩倉、大久保により阻止されたのである。

6年10月13日、内務省設置閣議が開催されるが、詳細は不明である。続いて、14、15日と廟議での征韓派、非征韓派の正面衝突となったが10月18日、三条太政大臣の脳病、昏倒により岩倉の太政大臣撰行によって、秘策として遣使の無期延期を奏上、10月24日、明治天皇がこれを容れ勅書が出され中止が決定された。

「秘策」とされているが、明治6年5月の留守政府の「太政官職制」改正により、左右大臣は「太政大臣欠席の時は其事務を代理するを得」という職務規定に従ったことであった³⁴⁰。

「勅書全文」

「朕系統の始めより先帝の遺旨を体し誓て保国安民の責を尽さんとす頼に衆庶協力漸く全国一致の治体に至る於是国政を整え民力を養ひ努めて成功を永遠に期すへし今汝具視が奉状を嘉納す汝宜しく朕が意を奉承せよ」(明治天皇記三、150頁)

³³⁸ 『京都府警察史』第二卷三近代化への潮流と政治8集権警察へのプロセス 450頁

³³⁹ 『岩倉具視関係文書』七、328頁

³⁴⁰ 『幕末維新変革史』下 299頁

勅書(国家意思)には「国政を整え民力を養い」が今後の方針として表明されている。

岩倉の上奏文は、「軽く」行う外事を否定し、「外事」は国内・国際情勢を考慮し、「順序目的」を定めて実施する必要性を強調しているように、民力養成論は外政策も含む総合的統一的政策論として提起されている。民力養成論と矛盾するのは、あくまでも対外戦争なのである³⁴¹。

そして、10月25日西郷、江藤、副島、板垣、後藤、五参議が辞職することとなり、西郷の下野と共に桐野・篠原らをはじめとして近衛の多数の鹿児島県人が無断帰県する。

「近代国家建設に命をかけた大久保は、親友西郷と真っ向から対立しても、その信念を貫き通した。」のである。(鹿児島市維新ふるさと館)

ここで思い起こすのは、二人の仲である。明治5年2月15日、在米の大久保宛の西郷の書翰、冒頭に「洋装の写真はもう止めていただきたいと」苦言を呈した後、「国内情勢は少々の動揺はあるが当分は平穩の姿にある」とし、「県々の役人も貴兄御帰朝無之候ては十分にはまり付申さずとて 先ず見あい候向に御座候 貴兄御一人は数千万の人民目的にいたし居り候間 全国を引き起すべき處 能く能くご注意下され御帰朝相待居り候」と、大変、温かい友情が示されていたことである。このような友情に接すると、二人は離別はしても、心は常に相手を思っていたことが察せられる。

勝田孫邇著『大久保利通伝』には、「ヨーロッパから帰朝した大久保は、帝国将来の大目的を達成するには、西郷の声望と勢力に期待するところがあった。それはロンドンから西郷に送った書翰に「日本の情勢からは混乱なくして成るには、幾星霜を経なくては難しいと考えており、是非、老兄ご担当くされなくては相済まず」と書いてあった³⁴²。

6 盟友の離別

大隈重信は、「大久保は痛く落胆失望してたやすく政務を執るを欲せず、慨然天を仰いで長大息、このごとき悲境に沈めり。」と記している³⁴³。

西郷が帰郷するとき、幼少期からの親友であり、いまや敵対することとなった大久保と告別の対面をしている。この時の場面を大久保は、

「予が西郷と分かるゝに臨み、既に別に言う所なく、又争う事もなかりき。彼は唯「何でもイヤダ」というを以って、予も「然らば勝手にせよ」と言える位の物別れなり」(『鴻

³⁴¹ 『講座明治維新第4巻』勝田政治「二 征韓論政変と大久保政権」77頁

³⁴² 『大久保利通伝』下巻162頁

³⁴³ 『明治6年政変』99頁

爪痕』)と回想している³⁴⁴。

帰郷する西郷の心情は、「今となりては戊辰の義戦も、偏に私を営みたる姿になり行き、天下に対し、戦死者に対して面目なきぞとて、頻りに涙を催されける。」(『南洲翁遺訓』)

「文明開花と申す事は、憚り乍ら当今の勢いに御座なく候、右手に筆を取り、左に剣を御提げなされ候にて、今一度後改革遊ばされ候上に、自然文明開花の勢いに立ち至るべき事と申され候。」(犬塚盛巍(勝弥)への訓話、明治3年8月)

漢詩でいえば、陶淵明、我意にて心に反する士官せしを何を今更独り悲しむ 帰去来兮帰りなんいざ 田園將蕪胡不歸田園將に荒れんとす何ぞ歸らざる
既自以心為形役…」であろうか。

第5 川路の警保寮「建言尋問書」と警保寮の統一

1 「建言尋問書」

この「建言尋問書」(6年10月)は、前記、建白書に比し知られていないが、「信賞必罰法令嚴重」との「法治主義」を主張する初の建白ともいえ、大変重要である。

川路が中心となり(坂本純熙・国分友諒同行)、西郷らの下野と「非職」扱い、植村京都府参事の「特命釈放」について、政府に対する「尋問建白書」(警保寮官員建白書)³⁴⁵を提出する。

① 「非職」帰県という不明確な位置付け

西郷らは、辞表を提出したが、政府が退職手続きをしなかった。

「南洲の帰国するや近衛将校に大動揺を来たし、その多くは無断をもって、或いは届捨てを以って国に帰る、然れども政府はその罪を論ぜず、これに対するに寛典を以ってし、総て非職としてその国に帰るを許す、非職は現職にあらずと言うのみ、免官辞職に非ざるなり、君(川路)これを大いに不当なりとして、いやしくも軍人の同様斯くの如きは、ただに軍律を紊すのみならず、国家の治安を妨害し、延いて国維を危殆ならしむ。これに臨むのに相当の処分を以ってせざれば、国家の秩序を保つべからざるを奈何せんと。」

これは、勝手な帰県を許すことは、朝廷権威の微弱を示すことになる、として建言質問したのである³⁴⁶。

② 京都府参事植村正直の不当な特命釈放

³⁴⁴ 『西南戦争』9頁

³⁴⁵ 『大久保利通文書』741

³⁴⁶ 『大久保利通伝』下巻179頁

京都小野組の東京転籍事件に関し、京都府参事植村正直（長州藩士）が瀆職罪として江藤司法卿が拘禁していたのを、江藤ら下野の翌日、木戸孝允が特命で釈放させたのは不当である、というもので法治主義の正論の建白である。

明治のはじめ法体系がまだ整備されなかった頃、理非曲直を政治力ではなく客観的な法律の基準によって判定することが必要であることを堂々と主張した論である³⁴⁷。

* 小野組事件問題は、6年10月12日、臨時裁判所が設置され、12月1日「京都府員（植村参事）に贖金しよくを科す」と判決された。

○「建言尋問書」（明治6年11月5日）

「臣等惶恐佈シテ惟フ、刑罰ハ国家ヲ治ムル要具、則ち1人を懲らして千万人恐る、其至重の理は弁を待たずして知る、故に厳明公直、秋毫の私意偏頗なきを要す～中略～近衛の士卒非役を命ずる者数百人に至り、随て世物議蓋然～特命の旨と近衛兵動揺のことの由とを審らかにして～中略～法令約束の確守す可く背反すべからざるの理を知りその職に安んずるを得せしめよ臣等杞憂の至りに不堪、謹而建言す³⁴⁸。」

○政府答弁

数日に渡るやり取りの後、11月20日には、大久保から、川路、坂元らに出頭を命じ、西郷従道、大木参議（司法卿）同席で、指令諭達された。

「近衛兵の件は、厳科を以ってすれば、動乱或いは拡大せん事を慮り、朝議は姑く寛典処分に評決した。植村の件は、大木喬任の書の如く、之を無罪釈放したるに非らず、一時拘留を解きたるは、直接糾問の必要あるに依る、故に爾後再び拘留処分に付することなきを保せず³⁴⁹」

利良君等この答弁を以て満足すること能わずと雖も、政府をして顧念せしめたるの効は即ち是あり、故に敢えて追窮せずして止む³⁵⁰。

* 大久保は、西郷の陸軍大将の官職は残すように進言している。鳥羽伏見の戦いを思えば、薩長六千と幕府1万五千の戦いを公家、諸藩共が洞ヶ峠を決め込んでいた中で、勝ち抜き、共に維新を成し遂げた刎頸の友としては、西郷を無位無冠にすることは到底、耐え難かった事を川路も十分わかっていたのであろう。

2 警保寮の統一

³⁴⁷ 武藤誠著『明治の炎』啓正社文庫（昭和62年）1987年23頁

³⁴⁸ 『大久保利通文書』741、150頁、『川路大警視』105～107頁

³⁴⁹ 『川路大警視』108頁、『大久保利通文書』741、746

³⁵⁰ 『川路大警視』110頁

(1) 司法大輔福岡孝弟及び大検事警保頭島本仲道の辞任

司法大輔福岡孝弟（土佐）及び司法省三等出仕兼大検事警保頭島本仲道（土佐）は、警保の任に堪えずとして11月5日（川路の警保寮建白提出の日）に辞任する。

2人の辞任は、江藤の警察制度変革路線と歩調を合わせていたことなど、岩倉・大久保路線とは噛み合わなかったことが影響したのであろう。

後任は、11月10日河野敏鎌が警保頭へ、7年1月15日大判事佐々木高行が司法大輔へと任命されている。

ただし、福岡孝弟の「警察総規則」案等については、「警察制度統一政策の草創」という点に関して、かなりの意義があったと言えよう。

それは、司法大輔福岡孝弟（五カ条の御誓文、政体書起草者のひとり）が策定した、「警察総規則」案第三条「司法警察は行政警察予防の力及ばずして法律に背く者ある時、その犯人を探索してこれを捕縛するものとす。」（明治6年6月）は、

- ① 「警視庁章程」第4条「行政警察予防の力及ばずして法律に背く者ある時、その犯人を探索逮捕するを司法警察の職務とす。」（明治7年1月）
- ② 「行政警察規則」第4条「行政警察予防の力及ばずして法律に背く者ある時、その犯人を探索逮捕するを司法警察の職務とす之を行政警察の官に於いて行う時は検事章程並司法警察規則に照らすべし」（明治8年3月）

と、ほぼ、原文のまま採用されている。

* 福岡孝弟は、その後元老院議官に復職している。

(2) 副島前外務卿らの西郷隆盛の復職運動

副島前外務卿は、警保寮幹部坂本純熙、国分友諒を扇動し、西郷隆盛の復職を三条太政大臣に働きかけるなどを行っていた³⁵¹。

坂本らは、岩倉、三条に西郷復職を直談判し、三条は西郷への特使派遣を内密に行ったが、西郷に「馬鹿じゃなかろうか」と断られた。

(3) 征韓派幹部の辞職と警保寮の統一

これらのことから川路は大久保の命も受けて、坂本ら司法省邏卒、百数十名の辞職手続きをさせ、警保寮を統一する。

³⁵¹ 『明治の国家と警察制度の形成』133～134頁

第9章 内務省警察体制の成立

第1 内務省・警視庁の設置

1 内務省の設置

明治7(1874)年1月10日、大久保が明治2年以来抱卵してきた内務省が設置され、内政治安の要、警保寮(庶民の安堵)・勸業寮(産業育成)及び地方行政を柱として、大久保が初代の卿となる。

内務省設置に伴い、王政復古以来の治安政策の柱「庶民の安堵、産業の継続」は、内務省体制の「警保寮、勸業寮」という内政の柱となった。

なお、『内務省史』では、「大久保は、米欧回覧の際に各国の高度な産業発達、それによる商工強国策にいたく感銘した。この見聞が富国強兵中心の内治振興に目をむけしめたことは疑いない。」(第三巻958頁)とされているが、むしろ、「庶民安堵、産業の育成」の基本的考え方に自信を深めたのではないか。次の意見を紹介したい。

「ここで注意しておきたいのは、しばしば、大久保が遣外使節に行って「イギリスを模範にした」とか「ドイツを模範にした」などと模範にした国を一国だけに特化して理解するのはナンセンスなことであろう。大久保は、見聞した国々を、日本国内の事情に照らしつつそれぞれ受容し、適用しようとしたのであろう³⁵²。」

*「明治元年新政府の樹立より、明治十年に到るまでの一期は、実に創業建設の時代に属す、すなわち目下の急務は、政府の方針を一定にし、先ず内治を整理し、殖産を奨励し、以て富国の基礎を計画するに有り、妄りに国外の事に猛進するは尤も誠めざるべからず。」

「濟世遺言」

2 司法省警保寮の内務省への移管

「警保寮は司法のみの警察機関として発足したものの、わずか2年にして姿を消す運命となった。それはさきに警察制度研究のため、欧州諸国を視察して帰朝した川路利良大警視等が、(大久保大蔵卿の内務省構想の下に)司法と行政とを分離した警察制度を採用し、その主管は、内政事務を担当する内務省を設置すべきであるとの建白によって、明治6年11月10日新しく内務省が設置され、明治7年1月9日に司法省警保寮は、その一切を挙げて内務省へ移管、全国警察事務は統一されるとともに、首府警察として

³⁵² 『評伝大久保利通』135頁

独立した警視庁が、創設されるに至ったのである³⁵³。」 * (下線部分)は、筆者注

3 東京警視庁の設置と「東京警視廳職制章程」の制定及び「国事犯」の全国管轄

警視庁章程は、行政警察規則の原型としての意義があり、行政警察規則が施行された時、東京府を除くとされた。

また、同章程には、現行警察制度改正の建白の条項が盛り込まれ、特に、士族反乱対策の「国事犯」条項が明確に規定され、国事犯は、警視庁が全国管轄することとなる。

第二条 其職務を大別して権利健康風俗国事の4件とす

第一 人民の権利を保護し營業に安んぜしむる事

第二 健康を看護して生命を保全せしむる事

第三 放蕩隱逸を制して風俗を正しふする事

第四 国事犯を隱密中に探索警防する事

* 第二 健康を看護して生命を保全せしむる、はフランス規則であるが、薬事、医療などが警察に管轄される。

注目すべきは、第4条、5条、6条の管内実態掌握の条項である。

第4条 持区内の大小往来筋及び市街村落の位置区長戸長の宅等盡く詳知すべし

* これは、「上海邏卒規則」(5年9月、神奈川県香港上海警察制度調査団が持ち帰ったもの)からの導入である。

に加えて

第5条 持区内の戸口男女老幼及其職業平生の人となりに至迄詳知し若し無産体の者集合するか又は怪しき者と認める時は常に注意して其挙動を察す可し

第6条 持区内へ他より移り来る者あらば前条に随て速やかにこれを察知す可し但し右等の事に付權威を以って其人を呼び出す等の儀には決して有間敷 勉めて当人の覚知せざる様隱密に隱密に探偵するを以って警保の本意とす 若し已むを得ざる事ある時は自ら行きて尋問す可し

として、暗殺、叛乱、外国人襲撃を企てる浮浪・不平士族の把握を最重点としたことが明確にされている。

* 内務省等設置の事務方

内務省設置決定後警保寮の事務方として、神奈川県邏卒検官栗屋和平(天保(1840)年11月4日、生山口県士族、5.5.28~同9.25 香港上海警察制度調査出張)が、6年11月3日、司法省警保寮九等出仕として呼ばれている。

³⁵³ 『警視庁史』明治編 34 頁

また、6年11月5日、島本警保頭は辞任し、後任は6年12月28日、村田氏寿（福井県士族、岐阜県権令、後に警保局長）が着任する。（～8年11月27日まで）

栗野は、「東京警視廳職制章程」制定に従事したのち、7年1月24日、大警部（東京警視庁）、同2月3日、内務省警保寮大属とあるから、警視庁の設置に立ち会い、再び内務省警保寮へ戻り、行政警察規則制定に従事している。

なお、7年1月17日には、石井邦猷（大分、佐賀県参事→内務省六等後に警保権頭が、同1月18日には西村亮吉（高知士族、山梨県典事→内務省七等、後に警保権助）が警保寮に加わっている。

そして、7年9月23日、「行政警察規則」案を太政官に伺いでた時の担当者は、村田氏寿、栗屋和平の他石井邦猷、西村亮吉であった。

（中原英典著『明治警察史論集』良書普及協会「左院における行政警察規則審査」7～13頁）

8年3月7日「行政警察規則案」が施行され、栗屋和平は同寮七等出仕となり、9年11月18日、愛知県大属兼同県一等警部へと栄転している。

第2 第三の警察基本規則「検事職制章程並司法警察規則」の制定

「検事職制章程並司法警察規則」（明治7年1月28日）が制定され、検事章程9条、司法警察規則22条という精細規定化により、司法警察制度の在り方が正しく定義された。故に「第三の警察基本規則」とされたのであろう。

* 『法規分類大全』警察総では、「検事職制章程司法警察規則」であり、『司法省沿革略誌』では「検事職制章程及司法警察規則」、『警察必携』（明治9年、満笈閣）では「検事職制章程並司法警察規則」であり、本稿では『警察必携』に従う。

また、「司法警察規則」第11条で、「司法警察の職務と行政警察の職務とは互いに関連するを以てひとりにてその二個の職務を行う者ありといえども基本事務においては判然区域有り」として、司法・行政の位置付けが明確にされた。

* 『江藤新平伝』の内務省設置等に関する記述

「いわゆる征韓論政変による江藤たちの退官後、6年11月、大久保の企画によって新たに内務省が創設され、参議大久保利通が初代の内務卿を兼任すると、警保寮も司法省から内務省に移管し、7年1月に警視庁も創設したのである。警察行政に対する基礎工事はすでに江藤が作ったと言ってもよかったが、司法省の機構内に入れた警察権を、後に大久保が内務省に移管したのは、江藤も心外だったろう。後に警察国家と言われた端緒も大久保利通が作ったことになる³⁵⁴。」

³⁵⁴ 『江藤新平伝』156～157頁

第3 関連する司法省達の廃止

併せて、明治7年2月26日、司法警察による府県警察支配の規定である「府県裁判所管内各検事出張所を廃し、警察事務を地方官に付属す」とされた。

府県費警察費からの半額裁判所渡しは、明治7年2月、「司法警察の事務地方官の主管に属するを以って、内務省から捕亡費は全額府県引渡しに回復」が達せられ、8月12日、「本省常額金中を折減して地方官に付し捕亡費に充つ」と達された。

さらに、10月3日達第132号「司法警察の事務を使府県に委任す³⁵⁵。」(8年1月15日、犯罪の状により本省検事を派すの一部改正)及び10月4日司法省達「各府県裁判所に検事を派出するを止め其事務を断獄課に付しついで各裁判所検事局を廃す³⁵⁶。」とされた。

これにより、司法省の警察制度変革は、ほぼ全てが修復、廃止となった。

第10章 征韓論政変による治安の動揺

第1 治安の動揺と邏卒二千人の増員

6年12月7日、熊本鎮台の鹿児島分営が消失、12日瓦解となるなど鹿児島情勢は、危急を告げていた³⁵⁷。

東京においては、近衛兵(桐野少将以下約800人無届・帰鹿)、警保寮(総長坂元純熙、国分友諒以下百数十人辞職・帰鹿)、9日には内閣顧問の島津久光が辞表を提出、そして7年1月14日には、岩倉右大臣暗殺未遂事件が発生するなど治安が大きく動揺したため、内務省、警視庁の設置と併せて、大久保は邏卒2,000人の増員を1月17日に閣議決定する³⁵⁸。

政府は、治安の動揺を防ぐため、邏卒2,000人を緊急増員、合計6,000人とする。

7年1月17日の2千人の召募決定後、大警視川路が召募を進め、(山口県400人、和歌山県100人、置賜県(山形)100人、栃木県150人、酒田県100人、三重県50人、新潟県150人、青森県30人、若松県(会津)170人、長野県50人、岐阜県50人、茨城県100人、敦賀県50人、白川県200人、滋賀県50人、三瀨県50人、東京府250人)を召募する。2月3日太政官基金37万7,878

³⁵⁵ 『司法省沿革略誌』29頁

³⁵⁶ 『司法省沿革略誌』30頁

³⁵⁷ 『大久保利通文書』785、789、791

³⁵⁸ 『大久保利通文書』801

円が下付された³⁵⁹。

しかし、佐賀、高知、鹿児島からの召募は見られず、後の佐賀の乱、土佐立志社の反乱陰謀事件、西南戦争を示唆しているかのようであった。

なお、大久保は木戸に「人身の動揺を制し政府の威信を示し治安を保たんがため」として協力を依頼していた³⁶⁰。

木戸孝允は、明治4年の東京府羅卒設置には協力せず、西郷への不信（蛤御門の変等での長州藩と敵対し、参議という文官でありながら陸軍大将を兼務への批判など）が強く、警察制度整備に非協力的であったが、西郷の下野後は警視庁邏卒に長州藩士400名を徴募し、積極的協力に変じるなど、薩長の関係には微妙なものがあつた。

また、征韓論により帰郷する土佐士族を中心に、「民撰議院設立建白書」が出され、民権運動が萌芽する。

第2 土佐士族による岩倉右大臣暗殺未遂事件と民撰議院設立建白書

1 岩倉右大臣暗殺未遂事件

西郷とともに板垣退助も参議の職を降りたため、これにあわせて片岡健吉以下、武市熊吉、林有造、島本仲道ら高知出身の軍人・文官40名余りが辞表を提出している。

高知に帰郷するグループと東京残留組に分かれ、残留組の首領が武市熊吉であった。

武市らは在郷の同志と連絡しながら、岩倉の暗殺を企て、11月の計画が延期され12月に再度実行が決定された。彼らは、毎日岩倉邸の周囲を探って隙を伺い、ついに明治7年1月14日午後8時赤坂喰違坂を通りかかった岩倉の馬車を襲った。岩倉は斬られて軽傷を負ったものの、闇に紛れて濠に滑りこみ、水中に難を逃れる。実行犯は武市熊吉とその実弟喜久万以下の9名で、征韓論を葬った岩倉の行為を「遺憾」として犯行に及んだ。実行犯は1月17日から19日にかけて逮捕されている³⁶¹。

2 民撰議院設立建白書

岩倉襲撃事件を惹起した武市らとは異なり、高知士族の領主であった板垣は、実力行使とは別の方向を目指していた。林有造の回想によると、帰郷する林に対して板垣は高知士族団と討論、教育の重要性を語っている。その板垣と後藤象二郎、副島種臣、江藤新平の前参議、さらに由利公正、小室信夫、岡本健三郎、古沢滋の計8名が民撰議院設立建白書に署名したのは、明治7（1874）年1月12日のことであった。

³⁵⁹ 『大久保利通文書』798、801、内務省警保局『警視庁史稿』上巻17頁

³⁶⁰ 『大久保利通文書』798

³⁶¹ 『西南戦争』10頁

* 辞任した警保頭島本仲道も、自由民権運動に加わっている。

帰郷にあたって海南義社に加わっていた片岡もこの路線に参加し、武市一派が実力行使を虎視眈々と狙う一方で、自由民権運動の狼煙があげられようとしていた。その主体となる愛国公党が結成されたのが岩倉襲撃2日前の1月12日、民撰議院設立建白書が提出されたのは、襲撃から3日後のことである³⁶²。

第3 佐賀の乱

遣韓使節反対意見において、大久保は、土族反乱の危惧を第一の理由としていたが、わずか3ヶ月後には、赤坂喰違坂において土佐土族による岩倉右大臣暗殺未遂事件が発生、その1ヶ月後の7年2月、武力による反抗の先駆け、佐賀の乱が発生、大久保は全権を委任され、乱を制圧する。江藤が司法卿当時に要求したものの拒否された県治条例の「出兵要請権、便宜処分権」に加え、川路が建白した「国事犯」という定義の初適用とされた。

江藤は比較的自由主義者と考えられていたが、彼らの唱えた主張は土族の旧制度復活の要望を表現したものであった。その標語は「韓国征討・諸侯の復帰、外国人の撃攘」であった³⁶³。

警視庁羅卒は、江藤らを追捕し鹿児島において島義勇ら首魁13人を捕縛する。江藤は、逃亡を続けるも自らが司法卿時代に改定した全国手配と写真利用により高知県で捕縛され、自らが残した刑罰制度により「梟首」となった。才能豊かな人物であったが、残念ながら大義名分もなく、時代を急ぎ過ぎた歴史の皮肉と言わざるを得ない。

6年11月には江藤の影響を受けた征韓党の2名が西郷と桐野に面会し、呼応して征韓を断行するよう求めていたが時期が早いとして拒否されている。乱から逃げ出した江藤は、西郷に助力を求めるが、西郷は「足下事を誤れり」と拒絶する。

なお、西郷は、留守政府の司法警察政策による混乱について、江藤の責任などには触れていないが、「足下事を誤れり」とのひと言に含まれていたのではないかと考えられる。

また、江藤の晒し首という過酷な刑に、せめて切腹でもといった意見に対し、西郷は、憮然として「三千の兵を見殺しにして逃げてくるような男にそんな必要はない」(『鹿児島100年』)といったと伝えられている³⁶⁴。

³⁶² 『西南戦争』11頁

³⁶³ 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(平成5年)1993年144頁

³⁶⁴ 『西南戦争』13頁

「武士」としての見解と言えよう。

第4 外征による土族鎮撫政策

「岩倉・大久保政権は、赤坂喰違坂事件の直後から、自派が政権を掌握するために強行に反対したはずの台湾・朝鮮問題を政策課題の前面に据えた。岩倉が肝に銘じた通り、国の実行実力を対外的に、欧米列強に示すことは、自らが権力の中心に位置し続けようとする限り最重要の課題なのであり、また不平土族の機先を制し、その政府攻撃の口実を剥奪しなければならないのである³⁶⁵。」(『幕末維新変革史』)

1 台湾への出兵と日清交渉の成功

7年5月には、閣議で出兵を決定するも、英米公使の反対から大久保らが長崎に急行し協議するが、「台湾蕃地事務都督」西郷従道は、出兵不可避として3,600余の将兵(鹿児島土族兵、鎮台兵等、なお、征韓論派で帰県していた元邏卒総長国分友諒は、副隊長として参加していた。)と7年5月2日、長崎を出港、初の対外出兵を成功させることになる。

しかし、疫病により数百人が死亡するという代償が大きかった。

大久保は、出兵を思い留まらせる考えでいたが、従道は、出兵を強行、大久保はこれを自らの責任として背負い、対清交渉に臨むことになる。

パークス公使は、これについて「日本政府の行動は、明確な目的があるのではなく一階級の欲望を満たすことが真の目的なのだ。この階級はそうでもしなければ日本国内で問題を引き起こすかもしれなかった³⁶⁶。」と述べており、また、7年9月24日、日清開戦の危機に臨み岩倉具視が、「戦争は不幸なことだが、日本政府が傍に除けて、常備軍に代えようと望んでいるサムライ40万、つまり世襲的武装階級を再び前線に來たらすことになるだろう。彼らは戦うことを欲しており、日本政府は彼らの熱望を抑え込むことは困難とみなしている。」とパークス公使に述べており、これが駐清国ウエード英国大使に公電で伝えられている³⁶⁷。

* つまり、「土族」が「戦士階級」として戦うことを欲しており、シュンペーターの「戦士階級は存在理由を守るために戦い続ける」、「強い戦士階級の存在は戦争への誘惑を強める。」を裏付けていた。(第13章 第3 シュンペーターの「戦士階級」論参照)

日本は清国との戦争を覚悟しての大久保の交渉と英公使ウエードの調停により、7年10月清国は「保民義拳」と認め「殺害された家族への撫恤銀等」として50万両を日本

³⁶⁵ 『幕末維新変革史』下304～305頁

³⁶⁶ 『幕末維新変革史』下305頁

³⁶⁷ 『幕末維新変革史』下311頁

に支払った。

これにより、第一に岩倉・大久保政権は、西郷、板垣、副島らの力を借りずに国際的な国家権威を獲得、前年 10 月、征韓論大分裂により進み始めた西郷と薩摩士族からの離脱をこの政権は完了させた。

第二に、全国の士族層から、彼らが勢力を結集し、自己を国家機構の中に編入させようとする上での大義名分の重要な一つ、「日本人保護」（外患への備え）というスローガンを奪い取ることができた。

最も大きな成果は、極東におけるパワーポリティクスの構造と行動パターンを政権トップが身をもって経験することができたことである³⁶⁸。

* イギリス公使パークスは、これらについて次のように見ていた。

「岩倉が帰国し、政府の指導権を握るに及んで直ちに起こったことは何か。一つは、内政問題をめぐる政府の分裂であり、もう一つは外国人に対して非妥協的な態度を取ることである。このような横暴な行動の結果は、すぐにあらわれた。まず、岩倉の命が狙われたこと、つぎに佐賀で叛乱が起きたことである。この叛乱が各地に波及するのを政府が辛うじて阻止できたのは、現在進行中の台湾遠征という無益な計画に、不平士族を参加させたからである。」

しかし、明治 6 年の政変以降、政府の指導権を握っていたのは、岩倉ではなく、大久保であると、ここで注釈をつけたい…（以下略）³⁶⁹。

2 日朝修好条規締結による征韓論の意味消失

明治 8 年 9 月 20 日、朝鮮の江華島事件が発生、国内に最大の衝撃を与え、島津久光は三条太政大臣の追い落としを図り、士族層は活性化する。しかし、久光の三条大臣糾弾の上奏は却下され、島津久光、板垣両参議は罷免となる。

当時、イギリスがビルマ国境でのイギリス人殺人事件で清国に強い軍事圧力をかけており、清国は動けない状況下に日本の軍事的威圧のもと、「9 年 2 月、日清修好条規が締結される。条約は、欧米に倣って日本の領事裁判権を規定、不平等条約となったことで、征韓論の意味は失われ、士族の反政府の大義名分は全て剥奪された³⁷⁰。」

この時期に北方ロシアとの千島樺太交換条約（8 年 5 月）の締結、小笠原諸島の日本領の承認が行われ、国境の確定と政府の統一（8 年 10 月、政府内反対派の島津、板垣両参事の罷免）が大きく進んだ。

³⁶⁸ 『幕末維新変革史』下 313～314 頁

³⁶⁹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』11 北京交渉 148 頁

³⁷⁰ 『幕末維新変革史』下 336 頁

第 11 章 行政警察規則の制定と警察制度確立への建議

第 1 行政警察規則の制定

昭和まで続く第四の警察基本法「行政警察規則」が制定される。

明治 8 年 3 月 7 日、「行政警察規則」（太政官達）が各府県に通達され、地方警察の原則が示された。これは日本における近代的行政警察制度の確立であり、我が近代警察史上画期をなすものであるが、その第一条に「行政警察の趣意たる人民の凶害を予防し安寧を保全するにあり」と「行政警察の原則」を掲げ、同時に司法警察との区別をも明らかにし、第 2 条には「各府県（東京を除く）県長官その事務を提唱し大属以下を分けて警察掛とし是を専掌せしめ便宜各所に出張し羅卒をして各部に分派し巡邏査察せしむ」と「地方警察の原則」がある。

このとき、各県聴訟課内の監視係を警察係と改め、又、捕亡吏又は取締組・番人等の称を廃し、全てこれを邏卒とした。

第 2 英・仏横浜駐屯軍の撤退

文久 3 年以降、横浜居留民保護を名目に駐屯していた英仏横浜駐屯軍は、内務省設置と併せての内政・治安制度がほぼ成立したことに伴い撤退を内定していたが、2 月の佐賀の乱発生、7 月の台湾出兵により延期され、行政警察規則施行の 8 年 3 月 1 日、撤退する。

これは、英仏両国が日本に居留民保護の能力なしとして拒み続けてきた、領土主権の根幹に関わる問題であり、日本政府にとっては政府攻撃の口実とされうる喉に刺さった太い魚骨であり続けてきたものである³⁷¹。ここに、日本国内には一人の外国兵も、いかなる微小な外国の軍事力の存在も許さないことになった。日本人の日本政府に対する威信が格段に高まることになる³⁷²。

また、同年 9 月、安政 6 年（1859）以来の長崎の居留地自治警察も警察費用の不足から解散、解消する。

したがって、万国対峙は条約改正に絞られ、安政条約による開港場における領事裁判権と慶応 3 年 11 月の条約（兵庫大阪規定書）による神戸・大阪川口の居留地の特権居留地（領事裁判権のみならず、行政権・警察権を有する。）の主権回復は明治 27 年の陸奥外相による条約改正を待つ事になる。また、関税自主権の回復は、さらに先の日露戦争後となる。

³⁷¹ 『幕末維新変革史』下 314 頁

³⁷² 『幕末維新変革史』下 314 頁

第3 大久保利通の警察制度確立への上申

8年5月、大久保内務卿は、先の実態調査に基づき、警察制度確立へ全国警察の3年間の整備計画、巡査への改称等の太政官建議をする。

「夫れ警察は治国の要務、一日も^{ゆるがせ}にすべからず。故に欧米各国体裁一ならずと雖ども皆勉て此に従事し、其方法至て厳密なりと云ふ可し。維新後凡百の政緒に就くと雖ども、警察の事務に至ては尚創定に属す。以下略」

6月の地方官会議で「羅卒の名称穩当ならず警視庁に準じて巡査と改称すべく旨決議あり、同年10月「羅卒を巡査と改称すべき旨」布達³⁷³を見たのである。

* 留守政府の「番人呼称」が失敗したのに比し、大久保体制は番人の監督者の呼称「巡査」を用いるという一枚上の策であった。

また、10月、聴訟課から司法・行政が区分された「第四課」として独立課となる。ここに於いて、名実共に統一ある警察が樹立された。

『和歌山県警察史』には、「犯人逮捕の司法警察と相俟って、人民保護の任当たりしを以って、警察の面目は全く一新するに至れり。この8年9月4日日本県は羅卒に諭して、邏卒の専要なる職は行政警察にあるを以って、司法警察に照らして、行政警察に薄かるべからざるを以ってせり。8年3月行政警察規則の発布により捕亡卒を羅卒、捕亡所を警察署と改正せしむ。」(8頁)とある。

³⁷³ 『内務省史』第1巻75～76頁

第5部 内政治安制度の確立と武士社会の終焉

第12章 士族反乱への対策

新政府最大の危機、佐賀の乱を素早く鎮圧した大久保政府は、政府強化へのいわゆる大阪会議により、井上の仲介で木戸、板垣との会談が開かれ、両名が復歸する。

これにより、鹿児島県を除く連携体制が成立する。

第1 士族と農民一揆の分離

1 地租率低減

明治9年11月、萩の乱の直後、茨城、三重、愛知県などで地租改正反対一揆が行われた。内務卿、地租改正事務局総裁大久保利通はこの事態を重く受け止め、地租軽減移管する建議書を提出、3%から2%への低減を提案した。国家の隆盛を期するには先ず、農民をして力を養い、業に安ぜしむべしとしていた。

大久保は不平士族に対しては、厳しい処置をとったが、農民に対する地租改正については、非常に柔軟な姿勢を見せている。結果的には、この案は採用されず、2.5%に下げることにとどめ、地方税の上限を地租の三分の一から五分の一に切り下げることにしたのである。「竹槍でドンと突き出す二分五厘」と言われた³⁷⁴。

これが、士族と農民一揆を切り離す大きな治安政策となったのである。

2 鹿児島県士族への特別法の発布

しかし、鹿児島県は、士族が土地を所有する地方知行という特殊性から耕作者を所有者とみなす「地租改正」は、受け入れ難いものであった。

明治9年8月の金禄公債発行条例に伴い、政府は大山県令に対し知行地は農民の所有とし、自作地や開墾地は士族を所有者とするよう命じたのである。一所懸命の薩摩士族は大反発し、蜂起を恐れた政府は全国一律の原則に反して、特別法を発布した。

これに対し、木戸らは激しく反発したが、大久保が押し切る形で実施された³⁷⁵。

3 武士の救済策、士族授産

西郷隆盛、桂久武は、新しい時代への武士の将来を考えていた。家老職の桂久武は、慶応3年には、霧島山麓の開拓を始め、士族授産を進めていた³⁷⁶。

維新の地京都においては、捕亡、平安隊そして警固方へと警察制度が進められたが、明治3年7月に大蔵省宛に「荒地、童仙坊」開発を警固方（市街を提警し強盗窃盗を偵

³⁷⁴ 『評伝大久保利通』203頁

³⁷⁵ 米窪明美著『島津家の戦争』集英社（平成22年）2010年141頁

³⁷⁶ 『西郷隆盛文書』122、桂久武への書翰199頁

捕する。) 506 人に進めさせたいとする申請が行われていた³⁷⁷。

大久保利通も、維新後、士族授産策を進め、明治 11 年には内務省内に「授産局」を設置、福島県郡山市に最初の国営事業安積疎水と開墾を強く支援し、同地には安積開墾の銅像が建てられ、その中心に大久保が立っている。

また、不平士族に対しては厳しい対応で臨んだが、他方秩禄処分を進め、士族授産に努め起業公債の発行なども行っている³⁷⁸。

なお、維新の負け組、徳川藩は、静岡 70 万石に移封されたが、開墾、学制、兵学校などに力が注がれていた。

* 王政復古直前に坂本龍馬、中岡慎太郎を伏見奉行所役人 2 名をピストルで殺害した犯人としての捕縛、殺害に加わっていた京都見廻組今井信郎は、牧が原の開拓に従事し、村長役となっていたことなどが伝えられている³⁷⁹。

なお、幕府海軍奉行榎本武揚は、路頭に迷った藩士を救うため、かつて幕府の蝦夷地調査団として実査していた北海道へ幕府海軍を率いて向かった。そして、蝦夷地の開墾を進め、オランダ留学の国際法知識を活かして、独立国として各国公使に通告したが、軍事力の主力艦開陽丸の沈没により、各国の支持は得られなかった。

箱館戦争の敗戦で新政府軍に降伏し、服役後、黒田清隆の推薦で開拓使として北海道に着任している。

³⁷⁷ 『大蔵省沿革志』122 頁

³⁷⁸ 『評伝大久保利通』205～208 頁

³⁷⁹ 木村幸比古著『坂本龍馬暗殺の謎』PHP 新書（平成 19 年）2007 年 151 頁



福島県郡山市安積疏水記念「開成館」
「開拓者の群像」左から二人目が大久保利通

第2 鹿児島半独立国家状態

税制減税により「農民階級と不兵士族の結合を果敢に阻止したことは、政策対象を薩摩士族に絞り込んだことを意味する。熊本・秋月の乱での士族反乱はとりあえず鎮圧したものの、それで全国40万の秩禄廃止措置への憤懣を解消させられるわけではなく、何よりも中央政府の方針と威令から半ば独立的な立場をとりつづけ、地租改正事業にも本格的に取り組もうとはせず、軍事的にも介入を許さない鹿児島県をそのままに放置した状態では、今後も他府県士族への影響を含め何が起こるか予測不可能だったのである。また、主権国家としては是が非でも軍事力を完全かつ排他的に掌握しなければならない

380。】（『幕末維新変革史』）

- * 鹿児島県の警察制度は、版籍奉還当時までは「町奉行」（城下）、「横目」（郷）の体制、その後、「常備隊」が警察兼務、5年の常備隊解散により「捕亡吏」、6年9月、「取締組」設置、8年に「邏卒」といった変遷であった。（鹿児島県『松元町郷土誌』（国会図書館NDL））

鹿児島県では、県令大山綱良が要求した特例措置により特定の家禄については年利を1割（他県は5～7分）とする特例措置が認められ、木戸孝允は鹿児島の威勢（武装を整えた）の前に恐怖して認めたと不満を示し、大久保との7時間に及ぶ議論となった³⁸¹。

- * 明治9年4月17日付のロンドン「Times」紙は、横浜発通信員の記事を掲載、「（前略）日朝条約の成功により（中略）日本政府の支配力は、彼らの成功によって格段に強化された。これにより国内に満ちていた不満は鎮静化されよう。だが、薩摩士族の法外な強力が抑圧されない限り円滑には進まない。薩摩士族は帝国の中心に一体化されたことは決してなかった。（中略）内閣と重要な国家行政機関における薩摩の代表者は多いのに、政府の干渉を拒絶し、他県の士族が従うことを正当かつ適当とみなしている諸秩序を高慢にも無視して、自分のやり方で処理しているのだ³⁸²。」

なお、維新政府には、鹿児島の他に、その主権が及ばない2つの「国中の国」が存在していたのである。慶応3年の条約「兵庫・大阪規定書」による特権居留地の神戸居留地と大阪川口居留地であり、明治32年の陸奥宗光による条約改正とその施行を待つことになる。

両居留地の軍事力は明治8年までは横浜英仏駐屯軍が、撤退後は香港上海の英仏等の駐屯海軍が担っていた。警察力は居留地参事会の行政権に基づく「Municipal Police」が設置され、神戸（Superintendent（警視）以下5名）、大阪（Inspector（警部）1名）が配置されていた。

第3 士族への処遇と反乱の続発

大領主（藩主）が自らの権利において財閥の一員となるに十分な金額を受けたのに対して、小領主、武士階級の大多数が手にした資金は中流階級以上の生活を営むに足りなかったことはほとんど言うを要しない。最大の士族蜂起であった薩摩士族叛乱が、強制的家禄奉還を命ずる「金禄公債証書発行条例」の交付直後に勃発したことは、おそらく

380 『幕末維新変革史』下 345~346 頁

381 『西南戦争』39 頁の要旨

382 『幕末維新変革史』下 337 頁

偶然の一致ではあるまいとされている。」

9年10月24日熊本敬神党、神風連の乱、続いて9年10月27日秋月の乱・28日萩の乱が発生する。

さらに、島根県への巡査派遣、茨城県農民の暴動への巡査派遣³⁸³そして、三重県、愛知、岐阜農民の不穏情勢³⁸⁴が続き、9年10月29日、東京思案橋事件、9年11月、地租改正一揆、茨城、伊勢暴動、愛知、岐阜、堺に拡散する。

治安の危機状態は続くが、大久保の減税措置により農民の一揆はある程度回避され、士族対策に絞られる。

第13章 武士最後の戦い西南戦争

この項については、警察政策学会資料第109号所収の「西南戦争における警察の役割」において述べているので、「西郷の本心」について、追記してみたい。

第1 西郷の本心

1 西郷による暴発、殺害計画の中止

「西郷は、鹿児島士族の動静と共に、密偵に監視されていた。6年12月、征韓論政変により帰郷した近衛兵が市街付近の火薬庫に火をつけるという計画があり、延焼を恐れる事態が発生したが、西郷が説諭して抑えたという。

また、「明治8年10月に三条実美に提出された密偵報告書は、台湾出兵で大久保が開戦を回避した事に憤激した面々が、岩倉、大久保、大隈重信といった「廟堂の奸臣を除く」計画を立案して西郷に示したが、西郷が大いに叱責したため、中止となり、その後は「激論」が生じてもこれに懲りて実現できなくなると報じている。この報告書によれば、西郷は朝鮮への使節に立てなかったことを遺憾とし、この上は「国難あるとき諸君と共に斃れて尽くす」ばかりだと述べていた。

西郷は、逸る士族たちを抑えていた。西南戦争が勃発したとき、大久保や木戸孝允をはじめ、西郷はこれに加わっていないと信じた人々が多かったのも故なしとしない。」と小川原正道氏の『西南戦争』(西郷隆盛と日本最後の内戦)において、述べられている³⁸⁵。

2 桐野らの西郷への見切り

³⁸³ 『大久保利通文書』1334

³⁸⁴ 『大久保利通文書』1337、1338

³⁸⁵ 『西南戦争』32～34頁

西南戦争勃発直前の明治10年1月10日から同25日鹿児島情勢を視察した黒岡季備の「鹿児島県下動静聞取書」に「1 桐野の説に大先生の外患あるの機会を待つという事その説古しと嘲りしと言う評判」及び「1 大久保参議松方大輔川路大警視を切齒する最も甚し」と報告されたことから大久保らは鹿児島の形勢容易ならざるを察し、諸準備が進められた³⁸⁶。

* この頃、桐野らは、川路の私学校等説得の「大義名分論」にヒントを得て、西郷暗殺という Fake News により、出兵の論拠を作り出していた。西郷は、本人の力が大きすぎたのであろうか、補佐役には恵まれていないことを強く感じる。

3 西郷の中原逮捕への指示

中原尚雄らの逮捕を聞いた西郷は2月4日、捕縛者を同部屋にしておくと言葉を合わせるとして別々に収監するよう指示する書簡を書き、その3日後には県令の大山綱良に、中原らの密謀は「大久保から川路への内意」によるものに相違ないとして卒兵上京して尋問することに決したと述べている³⁸⁷。

大山の口供によると、この日西郷は、自分がこの地にいたら暴動はさせなかったが、今日に至っては致し方ない、「中原等のことを聞くに、我が身一心のことを自分にて取糺することは不都合なれども、已を得ず自分が出京して大久保に尋問するに決したり」（「鹿児島一件書類」）と語ったという。

多数の兵隊を率いて東京まで無事に着くことは出来ないのではないか、という大山に対して、西郷は、大將は全国の兵を率いる権利があり、時期次第では鎮台兵も引率しよう、と答えている³⁸⁸。

4 西郷従道の「兄は騙された」

西郷従道の妻清子が孫の従宏に語ったところによると、戦争がはじまったとき、従道は沈痛な様子で「私学校の奴らがいくさを始めたよ。兄さんの本心でないのが残念だ」とはなしたという。兄との離別と対決は悲痛だったが、この叛逆はあくまで兄の意思にあらず、という信念が従道を支えていたようである。

西南戦争の政府軍が熊本に入っていない4月16日、英公使パークスと面会した従道は、語っていた。「兄はどうなっているかわからないが、大久保と川路が暗殺を命じたことをはっきりと否定した。別府晋介と淵辺群平、辺見十郎太の三人が反乱の本当の首謀者であり、兄暗殺の陰謀の話ひろめたのは、彼らである。

³⁸⁶ 『大久保利通文書』七 496 頁

³⁸⁷ 『西南戦争』54 頁

³⁸⁸ 『西南戦争』55 頁

吉之助（西郷）、篠原、桐野、村田新八、それに大山（綱良）は、この三人に騙されて、陰謀の話を信じこんだのである。」従道は語り続けた。「たしかに大久保と川路が薩摩の政情を視察させるために送り込んだ者たちは、派遣するに相応しい人物ではなかったし、彼らが自分たちの任務は騒ぎを起こすことだなどと、挑発的な言辞を弄したことも間違いない。」

「しかし、大久保も川路も、吉之助を暗殺せよという命令など決して出さなかった。」

ここでパークスが口をはさんで「隆盛らを亡命させるのはどうか」と話すと、「仮にそのような機会が与えられたとしても、吉之助はそれを利用しないだろうと思う」と従道は答え、「死刑執行人の手にかかるのではなく別の方法で死を選ぶだろう、自分もそれを望んでいる」と述べている。

さらに「その後に起こったことを考えると、朝鮮との戦争はあの当時の日本にとっての最善の策であったと思われる。あの時自分はこれに反対したのだが、それは清国が黙ってみているとは思えなかったからである。しかし、その後の台湾事件は、清国を恐れる必要は何もないことを証明した。もし江藤新平と兄が肥前と薩摩に帰らず、江戸に残っていれば、佐賀の乱も、今度の反乱も、決して起こりはしなかったであろう。」

再びパークスが口をはさんだ。「多くの理由から、朝鮮と戦争をするよりも、この内乱で済ませた方が、おそらく良かったと自分は思う³⁸⁹。」

ここでサトウの日記は終わっている。

5 川村純義の派遣と私学校党による面会拒否

火薬庫強奪事件が発生したため、海軍大輔の川村純義（薩摩士族）が状況視察のため、鹿児島へ派遣され、2月9日には海路、鹿児島湾についたものの、私学校党はすでに開戦準備をしており、上陸できない。大山県令は、川村を訪ね「暗殺計画の証拠を得た」として政府を批判し、西郷は政府に尋問するため上京し、私学校党も護衛のため随従すると述べた。

川村は、裁判を経なければ暗殺計画は信じ難いとしたが、大山はすでに遅い、陸軍大將が兵を率いるのは当然と語気鋭く論じた。川村は、西郷と面会を希望したため、大山が仲介することになり、西郷も「この際川村と面会する、一利なしとせざるべし」（『西南伝記』）として会うことにしたが、いざ面会に赴こうとすると桐野（篠原とも言われる）がやって来て、こと、ここにいたって会う必要はないとして止めたため、中止になった。

6 英公使館マウンジー書記官の見解

サトウの同僚イギリス公使館書記官マウンジーは、川村との面会が妨げられたのは、

³⁸⁹ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』13 西南戦争 104～105 頁

西郷が暗殺の企てについて疑問を持ったり、和議に至るのではないかと恐れたのだと言う見解に賛意を表している³⁹⁰。

7 村田新八の言

親戚の高橋新吉が情勢視察のため村田新八のもとを訪れると「私学校等の形勢は、実に苦心に堪えず、思うに、破裂は到底免れざるべし」として、今や西郷でもどうすることもできず、「今日の現状は・恰も四斗樽に水を盛り、腐れ縄を以って之を纏至るが如し」破裂するのは時間の問題だと語って、事態の切迫を大久保に伝えるよう頼んだ³⁹¹。」

8 英公使館アーネスト・サトウの目撃

薩軍出発の直前、10年2月11日、鹿児島島の医師ウイリス宅へ西郷が会いに来た時、来合わせたサトウは、一部始終を目撃した。「西郷には約20名の護衛が付き添っていた。彼らは西郷の動きを注意深く監視し、うち4～5名は、西郷が入るなど命じたにもかかわらず、西郷に付いて家の中へ入ると主張して譲らず、さらに2階へ上がり、ウイリスの部屋まで入ると言い張った。結局、1名がウイリスの部屋の入り口の外で見張りに着くことでおさまった。ここに描かれた西郷の姿は、あたかも虜囚のそれに似ている。中原らの暗殺計画が発覚していたとはいえ、異常な警戒で、護衛たちが監視していたのは、暗殺の危険ではなく、西郷の発言内容ではなかったか。旧交を温める再開となるはずの機会も会話は取るに足らないものであった³⁹²。」

* その後の戦争中における西郷は、周囲を200名の精鋭による護衛に囲まれ、シンボルとして担がれた姿が続く。

9 出兵上京の通告と挙兵の大義名分

「拙者共事先般御暇之上非役にて帰県致居候處今般政府へ尋問の筋有レ之不日に当地発程致候間為御含此段届出候尤舊兵隊之隨行多人数出立致候間人民動揺不致様一層御保護及御依頼候也 明治十年二月十二日

陸軍大将 西郷隆盛 陸軍少将 桐野利秋 陸軍少将 篠原国幹

県令 大山 綱良殿³⁹³」

この通告は、政府に尋ねることがある、とするものであり、開戦の大義名分ではなく、反乱は西郷の本心ではないとする見解を支えるものである。

「すなわち、西郷等が兵を挙げる大義は実は全く示されていないのである。薩軍は、

³⁹⁰ 『西南戦争』57～59頁

³⁹¹ 『大久保利通伝』下巻581頁

³⁹² 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』13 西南戦争13～16頁

³⁹³ 『川路大警視』236頁

薩摩・大隈・日向の郷士たちを集めて1万3,000名を超える軍隊を編成するのであるが、ここに馳せ参じた郷士たちにも、この挙兵が何を目的とするものであるかは、語られていない³⁹⁴。」

「大義名分を明確にし人心の向かうところを揺るぎなく定めた上で軍事力を発動すべきだ、とする幕末期以来の典型的西郷的思考パターン³⁹⁵」は全く見られない。本来あるべき戦争の大義名分は、全く示されないまま、武士最後の戦い西南戦争へと進むことになるのである。

10 薩摩藩の蒸気船「軍艦春日」の政府への献納

なお、英公使パークスは、西郷軍の東京進軍計画にふれて、次のように1877年3月10日付、外相への報告に書いている。

「船舶がなければ実現不可能な計画であり、自国の状態について無知であり自分たちの言い分に極めて不利な結果を招こうとも、ためらうことなく絶望的な行動に出る事を暴露している³⁹⁶。」

また、川路の「西南戦争大義名分論」では、「鹿児島に残された5隻の蒸気船は極々の古船、東京に達せない」と説諭している。

それは、薩摩藩の蒸気船「軍艦春日」（甲鉄艦を取得するまでは維新政府の主力艦であった。）は戊辰戦争での破損を上海で修理を終えて、明治3年4月、西郷が鹿児島藩大参事当時、後の帝国海軍へと贈呈されたのである。これは、軍略上、決定的な意味を持つことになる船を手放すことであり、西南戦争は西郷の本心からの謀反ではないことの強い証ではないか。

西郷が、朝廷に叛逆することは考えられず、自らが愛した薩摩士族という戦士階級の終焉を見届けたのであろう。

第2 Fake News による反政府扇動

鹿児島出身の海老原穆が、明治8年に立ち上げた「評論新聞」は、過激な政府批判を展開し、西郷や大久保の盟友であった吉井友実が「10年戦争の不幸を生ぜしは評論新聞の放論最も与借りて大なり」と述懐しているように、武力による政府転覆が論じられていた。私学校では、この新聞以外の閲読を禁止していた³⁹⁷。

³⁹⁴ 『講座明治維新第4巻』猪飼隆明「三 近代化と士族」士族反乱の歴史的位置 107頁

³⁹⁵ 『幕末維新変革史』下 298頁

³⁹⁶ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』13 西南戦争 70頁

³⁹⁷ 『西南戦争』24頁

なお、海老原穆は、征韓論政変後に警保寮坂元、国分と組んで三条大臣に西郷の復職を迫った人物で岩倉にも脅迫的に迫ったが、大久保が「誠に取るに足らない馬鹿者」であり、相手にしないようにと伝えられた人物である³⁹⁸。

私学校等による Fake News は、この他に「大久保・西郷の明治維新の功労に対する「賞典禄」は「賞典学校」の資金とされていたが、征韓論政変後は私学校の資金に使用し、然るに明治8年夏、大久保が殖産興業を奨励せんとして其賞典禄を勸業費に献納するに及び大久保を攻撃している。其外、大久保を以って西洋風に心酔し、驕奢を極むるものなりとの説を捏造し、甚しきに至りては印刷局の写真を西郷に示して、大久保が新築せし霞ヶ関の邸なり」と告げたりして、当時の人々に影響を与えていた³⁹⁹。

第3 シュンペーターの「戦士階級」論

このような西郷と薩摩士族について、オーストリア出身の社会・経済学者シュンペーター (Joseph Alois Schumpeter) (1883~1905) は、「IMPERIALISM SOCIAL CLASSES⁴⁰⁰」において、「戦士階級は存在理由を守るために戦い続ける」、「強い戦士階級の存在は戦争への誘惑を強める。」と述べられており、「鹿児島士族」が「戦士階級」として戦い続けたことの動機を的確に説明できる論理を展開している。

* なお、シュンペーターは、レーニンが「資本主義の発達で、帝国主義を生じ、戦争への道となった」との説を「帝国主義は資本主義以前のローマ帝国の時代から存在しており、資本主義の前から戦争があることは資本主義が戦争の原因ではない。」と論破している。

第14章 武士社会の終焉と天皇制中央集権国家の成立

ここで、維新の三傑、木戸孝允について触れておきたい。木戸はかねて「末期の奉公」として自ら征討の任にあたりたいと熱望し、天皇が慰諭して止めるほどだったが、それは鹿児島がひとり僥倖を得ていることへの不満と、人民に及ぶ禍害に対する懸念のためであった。木戸の西郷への想いは複雑で、書簡のなかで、ともに薩長盟約を締結して倒幕を実現した往時を思い起こし、決起は「意外千万」「いかにも残念」などと表現しつつ、その反大久保の立場から「西郷悪むべしと雖も、亦憐れむべき者なきにしも非ず」とも書き付けている。(『西南戦争』138頁)

³⁹⁸ 『大久保利通文書』785

³⁹⁹ 鈴木盧堂著『大警視川路利良君伝』マツノ書店80頁

⁴⁰⁰ 『帝国主義と社会階級』都留重人訳1919年 岩波書店 (放送大学教授高橋和夫氏の授業にて)

木戸は、西南戦争の最中、5月15日、永眠する。そして、坂本龍馬、中岡慎太郎に始まる京都霊山護国神社の各藩別の維新の志士の墓の最上部に葬られた。

第1 武士社会の終焉

1 西郷隆盛、城山に死す

(1) 田原坂における白刃の戦いと士族兵警視隊の募集

西南戦争の勝敗の分かれ目、田原坂の戦いでは、薩摩兵の抜刀斬り込みに庶民出身の鎮台兵が逃げ出し、最新兵器アームストロング砲などを鹵獲されることが相次いだ。

川村純義の「選抜隊を組織して突撃をかければ敵壘を落とせる」とのつぶやきから、川畑雅長、園田安賢（後の警視總監）が申し出て「抜刀隊」100名が編成され、3月14日、「一斉呐喊賊壘に突撃し、叱咤奮戦す。賊銃を擁し刀鞘を脱する違あらず、立どころに賊89名を斬る」（西南戦闘日注並附録）と記録されている⁴⁰¹。

* 「雨は降るゝ 人馬は濡れる 越すに越されぬ田原坂 右手に血刀左手に手綱 馬上豊かな美少年」のモデルは、田原坂での敗戦を薩軍本営に知らせに走った村田新八の長男岩熊がその一人とも言われているが、岩熊は、その後戦死している。

そして、遂に要害、田原坂を攻略するという「武士の白刃の戦い」が行われ、薩軍の敗走が始まる。抜刀隊の主力を成していたのは鹿児島郷土階級出身の巡査であり、城下士に差別されていたことから維新後も不仲が知られていた。

「薩摩人を以って薩摩賊を討つ、賊将の名は皆の知る所なり。又我が旅団の兵卒は薩摩人多し、互いに接近し、その声を聞けば、皆知友或いは親族なり。…親族朋友相仇視するは抑々亦何の故ぞや」（『従征日記』⁴⁰²）

こうして警視隊が前線に出たが、すでに政府軍は兵力の不足に陥っていた。政府内では、即戦力の士族を募集すべきだという声が挙がる。これは徴兵令による国民皆兵制度に反する措置となりかねないため、岩倉具視も懸念を示しつつ、やむを得ない場合は「巡査」として採用することを提案したが、木戸は、士族兵の募集は「薩摩を討ち、又一薩摩を生ずる」（『木戸孝允文書』）ことになると反対した。ただ、事態は背に腹を代えられないところに来ており、結局、巡査募集は実施される。（『西南戦争』120頁）

士族を巡査として募集し、陸軍に出向という、士族廃止に伴う窮余の策であった。

(2) 延岡から城山へ（皇祖の道）

人吉から宮崎へと転戦した薩摩軍は、可愛岳の麓延岡の北川町において宿営する。

⁴⁰¹ 『西南戦争』119頁

⁴⁰² 『西南戦争』120頁

同地（西郷隆盛宿陣跡資料館）は、皇祖瓊々杵尊ににぎのみことの御陵前（北川陵墓参考地）とされ、政府軍は大砲を撃ち込めず、その際に西郷らが脱出できたと伝えられている（産経新聞、神話の風景、令和3年2月4日）。

この地において陸軍大将の服を焼き、可愛岳を越え、三田井（現高千穂町）から眼鏡を経て小林へと至るが道は大変険しい。また、この道は、皇祖瓊々杵尊ににぎのみことの高千穂から高原の神武天皇誕生地、佐野神社へと至る最短の道でもある。

筆者も現在の道を車で走ったが、一車線でガードレールが無い部分も多く、大変に峻険であり、当時、薩摩軍が何人も谷底に転落したという。

(3) 西郷、城山に死す

西郷、最後の大義名分論、討ち死の2日前、9月22日、最後の檄が出される。

「今般高野圭一郎山野田一輔の両士を敵陣に遣わし候儀は全く味方の決死を知らしめ且つ義拳の主意を以って大義名分を貫徹し法廷に於いて死するの賦に候間 今一層奮発し後世に恥辱を残さざる様此の時と明らめ此の城を枕にして決戦致さるへき義肝要の事に候 9月22日 西郷吉之助 各隊御中」（『西郷隆盛文書』87）

遡って、西郷の当初からの名目、

- ① 出兵上京の通告「政府へ尋問の筋有し之」
- ② 征討趣旨への反論「刺客事件は全く撲滅し堂々名義を以て討罰し、言語口舌を以て是非曲直を争い難く、腕力之外之れ無るべし」
- ③ 最後の大義名分論「義拳の主意を以って大義名分を貫徹し法廷に於いて死するの賦に候間・城を枕にして決戦」

を比較・考察すると、①は政府に「暗殺」を尋ねるとして、正面から武力対決を望まぬ主旨と考えられ、これは「朝敵」ではないとする名分であろうと思える。

「最早、これまで、とされたからには腕力（武力）反乱をせざるを得ない。」とし、政府が言語交渉を拒絶するため、武力しかない。義拳の趣旨で大義名文を貫徹し、法廷において死するつもりだが、後世に恥とならぬ様、城を枕に決戦するしかない。」と結んでいる。

西郷は、東天に手を合わせて、武士社会の終焉を背負って逝った。

* 西郷隆盛の未来は、廃藩置県という封建制廃止が終着点であったように思える。



「鹿児島市城山町」

* 内村鑑三は、『代表的日本人』（明治27年）において「武士の最大なるもの、また最後の（余輩の思う）ものが世を去ったのである」と記している。



習志野演習において明治天皇に敬礼する西郷隆盛
 明治6年4月29日又は30日、2頭目の馬上が陛下と考えられる。
 ほとんど馬には乗らなかったとされ、また、写真がないとされている西郷の軍服姿であるが、写真か絵画かは不明である。『新聞集成明治編年史』第二巻 46 頁

2 自由民権運動へ

「立志社建白書」

10年8月、高知の立志社が破裂するかの情勢の中で、林有造が逮捕され、板垣は民権論と建白を論じ、山県が派遣した警視隊とすれ違うように上京した片岡健吉が、京都の行在所に建白書を提出したのは6月9日のことであり、植木枝盛の手によって起草された建白書に対する板垣の自信と決意は固く、「板垣は西郷の複讎せず、只民権を張り、決して干戈を以ってせずとの決心の趣」で、あった。

その建白書には「廃藩置県、法律の制定、警察の設置、陸海軍の強化、学校の教育の創設、郵便・電信・鉄道敷設と言った一連の近代化政策を評価した上で、士族反乱や政府と人民の困弊の原因を、公議（五箇条の御誓文など）を容れない「専制」にあると指摘した⁴⁰³。」

武士から自由民権運動家へと転換が始まったのである。

3 大久保の紀尾井坂における遭難

(1) 大久保の濟世遺言と遭難

明治11年5月14日、参朝途中の赤坂で凶刃に倒れた大久保内務卿の濟世遺言

(当日の朝、福島県の権令山吉盛典に語った言葉。)

「昨年⁴⁰³にいたるまでは兵馬騷擾、不肖利通、内務卿の職をかたじけないが、いまだ一つもその勤めを尽くしていない。(中略)今や全国が平定した。故にこの際勉めて維新の盛業を完徹せんとする。これを完徹するには三十年を期するの素志なり。仮にこれを三分し、明治元年より十年に至るを一期とす。兵事多くしてすなわち創業時間なり。十一年より二十年に至るを第二期とす。第二期中は最も肝要なる時間にして、内治を整え民産を殖するはこの時にあり。利通不肖と言えども十分に内務の職を尽さん事を決心せり。二十一年より三十年に至るを第三期とす。三期の守成は後進賢者への継承とその大成するのを待つものなり。利通の素志、かくの如し」

* 大久保の未来は、この「三十年」が夢であったといえよう。条約改正が実現したのもこの時期であった。

⁴⁰³ 『西南戦争』212頁



内務卿 大久保利通

山吉盛典と別れ、馬車で出勤しようとした大久保は、紀尾井町で不平士族に襲撃され、木戸から1年、西郷に8ヶ月遅れて逝った。

大久保は、後輩たちに近代国家への未来を託して逝ったのである。

5月17日、国葬に準じて葬儀が行われ青山まで1時間の行列となった。勝海舟は参加せず、アーネスト・サトウは外交団として参加していた。

(2) 政府の統治、立憲政体の樹立と士族階級の不満

石川県士族島田一良らの「斬姦状」5項目が、『朝野新聞』に報じられたが、パークス公使は、この報道について「政府の統治、立憲政体の樹立が「漸進的な方法」でのみ可能であ

る以上、今後も政府は「多くの個人的な憎悪」と、「士族階級の不満」と、この両者と戦い続けなければならないだろう。」と述べていた⁴⁰⁴。

* 大久保が信条とした「外国法制を承継しつつ、我が国の土地風俗人情時勢に随て我が国独自の法制を樹立する。」(『大久保利通文書』754「立憲政体論」)という「漸進的な方法」を指している。

(3) 川路の辞表提出と三条太政大臣の不受理

大久保の遭難については、事前に石川県からの通報があったにもかかわらずとして、川路を非難する声が強く出たが、次のような、川路の進退伺とこれに対する三条太政大臣のその儀に及ばず、の簡明な文が大変重さを感じさせるものがある。

○「今般大久保参議事変之儀畢竟警察不行届ヨリ致ス所々有深ク恐縮仕候依テ進退奉伺候也」明治十一年五月 陸軍少将兼大警視川路利良
太政大臣三条實美 殿

○ 明治十一年五月二十二日「伺い趣不及其儀候事」太政大臣三条實美⁴⁰⁵

4 川路利良のサンジェルマンでの追憶と逝去

明治12年1月、川路は、東京を発してイギリス警察制度を学びたいとして欧州視察へと向かう。明治12年5月21日、病をえた川路大警視は医師の許可を得てパリ郊外のサンジェルマンに寓居を移す、大山綱昌これに従う。この地高燥にして眺望の勝あり、緑樹蔭濃かに、麦浪風に薫じ。夏色最も愛すべし。27日馬車を馭りて「セーヌ」河畔に遊びサンジェルマンの岡に至る。

～西郷は城山に倒れ、サンジェルマンに集いし、大久保は紀尾井坂に遭難、村田新八は城山にて西郷と共に国家の礎となっていた。～

6月4日医師の来診あり、好天気3週間を経れば、病状の佳徴期すべしと。然るに又、甚だ佳ならず、7月1日サンジェルマンよりパリにもどる。

8月5日伊藤内務卿の電報鮫島公使に達す、川路大警視病ありと聞く、随意帰朝して可なりと、7日ラベール医師来診、帰朝を決意、帰朝後の明治12年10月13日、近代警察を後輩に託して、西郷、大久保の後を追うように逝った⁴⁰⁶。

⁴⁰⁴ 『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』13 西南戦争 214 頁

⁴⁰⁵ 大警視川路利良研鑽会『大警視だより』続刊第3号平成29年1月1日「苦難を乗り越えて一懲戒免職と対面した人々」警察政策学会警察史研究部会長広瀬権

⁴⁰⁶ 『川路大警視』309～311 頁



大警視 川路利良



パリ・サンジェルマン鹿児島県人会（明治6年4月1日頃）

上段左から黒岡帯刀、川島醇、村田新八、川路利良、大山巖、岩下長十郎

中段左から中井弘、岸良兼養、大久保利通、新納竹之助、高崎正風、川村純義

下段左から木川久敬、安藤尚九郎、前田正名、堀宗一

第2 天皇制中央集権国家の成立

強力な土族軍団たる西郷軍を壊滅させたことにより、太政官府は排他的・独占的に軍事力・警察力を掌握するに至り、ここに明治維新の目的たる天皇を価値源泉とする中央集権国家が成立する。

「浦々末々に至るまで、我らが知行所（所領）と存候儀、第一の心得違いにて、天子より国家人民を奉^{あずかりもの}レ預^{と存じ候え}ば、間違いは有^{これあるまじく候}レ之間敷候」島津齊彬

おわりに

まず、先行研究である明治維新史の宮地正人先生『幕末維新変革史』及び警察史研究の大日方純夫先生並びに内務省史研究の勝田政治先生への深謝を表明したい。併せて、多くの先行研究にも同様な深謝を表明したい。

本稿は、当初、西南戦争の大義名分論を中心として、島津齊彬、西郷隆盛等の大義名分論と西南戦争をまとめる考えであった。ところが、先の『警察政策』第23巻において「内務省警察の目的と権限に関する考察」第1章「明治期の警察法規と警察目的等の変遷」を警察政策学会管理部会松尾庄一幹事のご指導を受けながら共同執筆を進めた際、「三府並開港場取締心得」（明治3年12月24日）、「取締組大体法規」（明治4年11月日欠）、「検事職制章程並司法警察規則」（明治7年1月28日）、「行政警察規則」（明治8年3月7日）という四つの明治の警察基本規則の関係において「検事職制章程並司法警察規則」が司法制度のみで明らかに異質なことから、その理由を研究することから始まったのである。

そして、当時の司法省警保寮の権限を検討したところ、一揆暴動対策等の行政警察の権限がなく『太政類典』の「暴動」記録からも司法警察権のみ（東京府を除く）であったことが判然とし、また、西郷隆盛書翰の再確認で「邏卒は、司法省に属したく」などが判明したのであった。

そして、宮地正人先生の明治維新と廃藩置県の全体像、大日方純夫先生の近代警察研究及び勝田政治先生の内務省研究から重要なヒントを得、さらに、多くの先生方の研究成果を参考にして、留守政府による内政・治安政策の変革と挫折、さらに、川路の「現行警察制度改正の建議」の意義に行き着き、そして、3年間にわたる警察政策学会の特別調査研究の成果物とすることが出来たのである。

いずれにせよ、さらに研究すべき課題は多いが、まずは、問題提起として西郷の「外患に殉ずる」論を含めて、本稿をまとめたものであり、ご批判、ご教示を賜りたいと考えている。

警察政策学会理事・警察史部会 鈴木康夫 Email ys.1871.re@gmail.com

神奈川県警友会機関紙編集委員、横浜・築地外国人居留地研究会員、京都霊山歴史館友の会会員

主な著書『横浜外国人居留地における近代警察の創設』警察政策学会資料第86号

『内務省警保寮の誕生』警察政策学会資料第101号

『明治の国家と警察制度の形成』警察政策学会資料第107号

「西南戦争における警察の役割」警察政策学会資料第109号所収

「明治維新と近代警察制度」『警察政策』第 20 卷論説

「内務省警察の目的と権限に関する考察」『警察政策』第 23 卷論説

(松尾庄一氏との共著)

主要参考文献

○ 警察政策学会資料等

警察政策学会資料第 76 号 平成 26 (2014) 年『警察の体制及び運用に関する諸考察』笠井聰夫「紛争後国家の治安再生と警察改革－明治日本の例」

『季刊現代警察』第 142 号～146 号所収 平成 26.7.10～27.8.2 松尾庄一「実務から見た警察の歴史」

警察政策学会資料第 101 号 平成 30 (2018) 年『明治期の警察に関する諸考察』松尾庄一「明治警察の誕生と確立」

警察政策学会資料第 109 号 令和 2 (2020) 年『「SNS による国民世論の分断」と「西南戦争における警察の役割」に関する諸考察』松尾庄一「騒擾事件と内務省警察の役割」

警察政策学会資料第 111 号 令和 2 (2020) 年 小野正博『警察捜査の考え方～司法警察論批判～』

警察政策第 23 卷 令和 3 (2021) 年 「内務省警察の目的と権限に関する考察」松尾庄一 鈴木康夫

○ 参考文献の時系列表示

『京都府史』第一編政治部府治類、慶応 3 年 (1867 年) 12 月 13 日布告

『神奈川県史料』第 1 卷制度部 第 3 卷政治部 第 7 卷外務部 (明治 8 年) 1875 年
明治文献資料刊行会『大蔵省沿革志』明治前期財政経済史資料集成第二卷 (明治 12 年) 1879 年

太政官修史館編『明治史要』(明治 18 年) 1876 年 (東京大学出版会)

『法規分類大全』第一篇警察門一 (明治 22 年) 1889 年

『司法省沿革略誌』司法省総務局記録課 (明治 22 年) 1889 年

勝田孫彌著『大久保利通伝』下巻同文館 (明治 44 年) 1911 年

日本史籍協会叢書『西郷隆盛文書』東京大学出版会 (大正 12 年) 1923 年

日本史籍協会叢書『大久保利通文書』東京大学出版会（昭和2年）1927年
 立教大学日本史研究室編『大久保利通関係文書』吉川弘文館（昭和2年）1927年
 明治維新史学会『岩倉具視関係文書』（昭和2年）1927年
 内務省警保局篇『庁府県警察史』、「警視庁史稿」・「山梨県警察史」・「茨城県警察史」・
 「和歌山県警察史」（昭和2年）1927年
 中村徳五郎著『川路大警視』日本警察新聞社（昭和7年）1932年（マツノ書店復刻版）
 新聞集成明治編年史編纂委員会『新聞集成明治編年史』第二卷林泉社（昭和10年）1935
 年（国会図書館デジタル）
 内務省警保局『日本警察の沿革』（昭和21年）1946年（国会図書館デジタル）
 警視庁史編纂委員会『警視庁史』（昭和34年1月）1959年
 川村善治郎編訳『木戸孝允日記』筑摩書房（昭和39年）1964年
 園田日吉著『江藤新平伝』大光社（昭和43年）1968年
 『京都府警察史』（昭和46年）1971年
 『大阪府警察史』（昭和47年）1972年
 『神奈川県警察史』上巻（昭和49年）1974年
 内閣書記官記録課『太政類典目録』中（昭和51年）1976年（国立公文書館）
 高橋雄豺著『明治年代の警察部長』良書普及協会（昭和51年）1976年
 奈良県警察本部『奈良県警察史』1977年 116頁国会図書館NDL
 毛利敏彦著『明治6年政変の研究』有斐閣（昭和53年）1978年
 毛利敏彦著『明治6年政変』中公新書（昭和54年）1979年
 中原英典『明治警察史論集』良書普及協会（昭和55年）1980年
 榛葉英治著『大隈重信』新潮社（昭和60年）1985年
 武藤誠著『明治の炎』啓正社文庫（昭和62年）1987年
 堺屋太一他著『西郷隆盛』第9章「維新最大の功労者の野に下る」檜山義昭プレジデ
 ント社（平成元年）1989年
 笠原英彦著『明治国家と官僚制』芦書房（平成3年）1991年
 大日向純夫著『日本近代国家の成立と警察』校倉書房（平成4年）1992年
 E.H.ノーマン著大窪愿二訳『日本における近代国家の成立』岩波文庫（平成5年）1993
 年
 渋沢華子著『徳川慶喜最後の寵臣渋沢栄一』（平成9年）1997年
 佐々木克著『大久保利通と明治維新』吉川弘文館（平成10年）1998年
 松尾正人著『廃藩置県の研究』吉川弘文館（平成12年）2000年

大塚桂著『明治国家の基本構造』法律文化社（平成14年）2002年
勝田政治著『内務省と明治国家形成』吉川弘文館（平成14年）2002年
木戸孝允関係文書研究会編『木戸孝允関係文書』東京大学出版会（平成17年）2005年
伊藤之雄著『明治天皇』ミネルヴァ書房（平成18年）2006年
小川原正道著『西南戦争』中公新書（平成19年）2007年
木村幸比古著『坂本龍馬暗殺の謎』PHP新書（平成19年）2007年
萩原延壽著『遠い崖アーネスト・サトウ日記抄』朝日新聞社（平成20年）2008年
8帰国 9岩倉使節団 10大分裂 11北京交渉 13西南戦争
萩原延壽集2『陸奥宗光』上巻朝日新聞社（平成20年）2008年
落合功著『評伝大久保利通』日本経済評論社（平成20年）2008年
笠原英彦著『明治留守政府』慶應義塾大学出版会（平成20年）2008年
笠原英彦著『日本行政史』慶應義塾大学出版会（平成20年）2008年
米窪明美著『島津家の戦争』集英社インターナショナル（平成22年）2010年
宮地正人著『幕末維新変革史』下 岩波書店（平成24年9月）2012年
明治維新学史会編『講座明治維新第4巻近代国家の形成』有志舎（平成24年）2012年
後藤正義著『西南戦争警視隊 戦記』マツノ書店（平成28年）2016年
北康利著『命もいらず名もいらず西郷隆盛』WAC（平成29年）2017年
徳川宗英著『西郷隆盛の真実』角川新書（平成29年）2017年
真辺将之著『大隈重信』中公新書（平成29年）2017年
磯田道史著『素顔の西郷隆盛』新潮新書（平成30年）2018年
保谷徹著『幕末日本と対外戦争の危機』吉川弘文館（令和元年）2019年

警察政策学会資料 第121号

明治の内政・治安政策と武士の終焉

令和4（2022）年7月発行

編集 警察政策学会警察史研究部会

発行 警察政策学会

〒102-0093 東京都千代田区平河町1-5-5

後藤ビル2階

電話 03-3230-2918

印刷 東京法令出版株式会社