

紹介と批評

門松秀樹

『開拓使と幕臣』

——幕末・維新期の行政的連続性——

一

近世から近代への政治的転換期に関して、行政に携わる中・下級官僚の人的連続性を取り上げた研究は多くない。それらの人的連続性は、概して当然視されてきたようだ。明治新政府が発足して、薩摩・長州を主体とした討幕勢力が主導権を握っても、内政・外交の実務面の継続は不可欠で、事務担当の人的連続性が維持されるというのが一般的な見方であったという。

本書は、転換期の実務面の人的連続性について、諸政策の比較・検討、履歴史料の詳細な分析を重ね、その実証的研究の蓄積を試みている。江戸幕府の箱館奉行所と明治政府の箱館裁判所・箱館府あるいは開拓使との比較を行い、

その施政の内容を具体的に検討する。その上で、中・下級官僚の行政的・人的連続性を実証的に分析した。そして中・下級官僚に登用された旧幕臣の役割を「中継」性と論じる。江戸幕府の幕臣をいわゆる「家産官僚」と位置づけ、明治の近代官僚制への転換を考察したその積極的な論述が注目できる。

二

最初に本書の主な構成を掲げると、左記の通りである。

はじめに

第一部 行政機関の機能と運営の実態

一、蝦夷地統治と箱館奉行所

二、箱館府による民政

三、箱館府による外政

第二部 開拓使における旧幕臣登用実態の分析

四、開拓使における旧幕臣登用の実態

五、開拓使における箱館奉行所吏員の中継性

六、箱館戦争と旧幕臣——戦後処理を中心として——

おわりに

本書の概要は、まず第一部の最初の「蝦夷地統治と箱館奉行所」で、箱館奉行所が再設置された嘉永七（一八五四）年六月から、幕府が東西蝦夷地上知を命じる安政二（一八五五）年二月までの期間を取り上げ、幕府の蝦夷地政策の転換を追究した。上知が幕府内のどのような調査と上申をふまえた施策であったのか、『大日本古文書』に収録されている『幕末外国関係文書』などを用いて考察している。そこでは、箱館奉行の樺太開拓、場所請負制、東西蝦夷地上知などに関する上申が、曲折を経ながらも幕府老中の蝦夷地政策決定に影響をあたえたことを明らかにした。箱館奉行の意見が重視され、幕府の蝦夷地政策決定に無視し得ない影響力を持ち、箱館奉行所が蝦夷地統治機関として有効に機能していたと論じている。

第二の「箱館府による民政」では、新政府発足後に設置された箱館裁判所・箱館府が蝦夷地統治にはたした役割とその機能を検討した。これまでの研究が、開拓使以前の段階に本格的な北海道経営が存在しなかつたとみなす傾向があったことに対して、その再検討をめざしている。

右については、北海道立文書館が所蔵する箱館裁判所や箱館府の行政文書、さらには国立国会図書館憲政資料室所蔵『清水谷公考関係文書』などを活用した。そして、箱館

裁判所総督・箱館府知事であった清水谷公考の施政、行政事務内容の範囲や実際の事務の処理過程などを明らかにしている。箱館裁判所・箱館府の蝦夷地における施策については、安定的な統治を優先して旧慣を継承する施政が多くみられ、民政全般が円滑に運営されていたこと、軍事・警察面において有効な施策を打ち出していたことを指摘した。さらに箱館府の『民政御留』の分析を通じて、箱館府の施政の過渡的な性格を明らかにするとともに、判事・権判事の奏任官と参事席以上の判任官が民政の実務処理の中心になったと論じている。

第三の「箱館府による外交」では、箱館府の統治の実情とりわけ外交の実態を追究した。ここでは、『清水谷公考関係文書』に収録された『外国局日誌』や、『書簡控集』等の諸史料を活用し、箱館における外交がいかに処理されていたのかを考察している。

具体的には、箱館府の外交担当部局であった外国局の活動が、為替や貿易、出入港船舶の管理、関税の徴収など、広範な範囲におよぶことを明らかにした。さらに各国領事との交流、外国人に関係する諸問題の処理、外国人の雇用や刑事事件の調査なども担当したという。そして、箱館奉行所の事務内容と箱館府の場合を比較し、両者の取り扱

う事務の連続性を指摘した。その上で、箱館府が箱館奉行所吏員を継続的に登用する方針をとったのを必然的な帰結であったと論じている。また、外国船に関係する事件の処理をめぐって、箱館府がみずからの判断で事件の解決に当たっていたとし、同府に認められた外交事務処理上の裁量権が大きかったことを強調した。

次に、第二部では最初の「開拓使における旧幕臣登用の実態」において、北海道立文書館所蔵の開拓使職員履歴資料を統計的に分析し、幕臣登用の実態分析を行った。「開拓使における旧幕臣一覽表」「開拓使における旧幕臣在籍期間一覽表」などの作成とそれを活用した考察である。

具体的には、箱館奉行所と明治二（一八六九）年に設置された開拓使について、その長官の職務権限や所管事項の共通性、事業内容の連続性を指摘した。そのことから箱館奉行所吏員が行政実務の担当者として開拓使に継続的に登用されたと論じた。開拓使に登用された旧幕臣の総数は三六三名で、その内の箱館奉行所関係者が二三七名であったという。それでも明治五年以降、開拓次官の黒田清隆が本格的な開拓政策を展開し、財源確保を目的とした冗員整理を実施するにつれ、旧幕臣がその数を減じていったと分析した。明治五年を画期に、開拓使を去った旧幕臣が一二三

名、そのうちの旧奉行所吏員は一一〇名にのぼったという。廃藩置県以降に職員を広く全国に求めることが可能となったことを明らかにし、その一方で旧箱館奉行所吏員の開拓使内における必要性が低下したと論じている。そして、開拓使を退職した旧箱館奉行所吏員の一部が、戸長や副戸長、郡書記などに登用され、廃藩置県以降における地方機構の一端を担ったことに言及している。

また、「開拓使における箱館奉行所吏員の中継性」では、開拓使に登用された旧幕臣、なかでも旧箱館奉行所吏員の半数以上が明治五年を画期に開拓使を離れたことを考察した。その旧箱館奉行所吏員について、「中継」の要員としての役割をはたしていたと論じている。

具体的には、明治四（一八七一）年から五年にかけて、各行政機関の職制・事務章程が整備され、また行政文書作成のための雛形なども添付されるようになり、職員の教育・練成といった点における旧奉行所吏員の優位性が低下し始めたことを例示した。欧米式の本格的な開拓政策が展開されるに至って、旧奉行所吏員の経験や知識の有用性が著しく低下したという。同時に開拓使の新規事業が展開され、その財政難を契機として旧奉行所吏員が解職されるに至ったと論じた。そして、旧奉行所吏員の役職が家督と同

様に相続されるといったそれまでの認識に対して、明治政府は職制・事務章程の整備などを通じて、官職を相続の対象とする認識を廃していくことに成功したと指摘する。従来の「家産官僚制」の要素が排除された当該時期における特有の問題と論じている。その転換は、「政府首脳らの強固な意志」による「直線的」なものでなく、「財政難」などの「現実的な課題を克服していく過程において採られた方策」であったとし、「様々な曲折を経ながら近代官僚制確立の経過をたどった」と評している。

さらに「箱館戦争と旧幕臣―戦後処理を中心として―」では、箱館戦争における旧幕臣の戦中の行動が、その後の開拓使職員としてのキャリアにいかなる影響をあたえたのかを明らかにした。同時に明治政府が旧幕臣に対して有していた見解の一端を追究している。

箱館戦争については、清水谷公考知事の撤退が急遽決定されたこともあって、一五一名が知事と同時期に青森へ脱出したが、北海道潜伏が四五名、旧幕府への出仕が一六名を数えたという。実際に旧幕府軍に参加した者は、より多数の可能性があると推定している。この旧幕府軍側に参加した者や清水谷の青森撤退に同行しなかった者は、後に謹慎や免職の処分とされたが、その処分は比較的短期間で解

除されたと論じた。彼らの多くは再び箱館府あるいは開拓使に出仕したという。また開拓使による旧幕臣の処遇についても、明治三年十一月に東久世通禧開拓使長官が、七三名の開拓使管下旧幕臣の朝臣願いを太政官に提出したことに注目した。開拓使は、旧幕臣が同府の行政事務の維持運営に欠かせない存在とみなし、その人材登用に關しては、箱館戦争の影響がほとんどみられなかったと論じている。

三

右のような概要の本書について、特に高く評価できる成果を、四点にまとめて記したい。

本書の研究成果の第一は、江戸幕府と明治新政府との間の連続性について、行政的な業務内容の類似性と職員の人の連続性を丹念に分析した点である。

この業務内容の類似性については、特に箱館府の場合を取り上げ、それ以前の箱館奉行所の事務内容を『箱館奉行日記』から明らかにして両者を比較した。そして、各国領事との交流、出入港する船舶の管理、関税の徴収、外国人に關係する諸問題の処理などの類似性を指摘し、両者の取り扱う事務内容についての連続性を認めることができること論じた。明治二(一八六九)年七月に設置された開拓使に

おける外交事務の処理についても、箱館府との事務内容の連続性を明らかにしている。

また、人的連続性については、主に第一線の職員として実務を担当している判任官級の中・下級官僚の事例を検討した。そこでは、連続性が指摘できる旧幕臣について、先行研究には旧幕臣の認定に関する不正確な事例が多いと批判している。旧幕臣以外の移籍者が多い東京府籍を有する者を除外し、静岡県籍の者であっても土族以上の族籍者を旧幕臣として認定する適確な分析を行った。「開拓使履歴史料における職員出身地分類一覧表」がそれで、北海道立文書館所蔵の『官員進退調綴込』『官員明細短冊』『履歴書』を統計的に分類した成果といえる。また「開拓使における旧幕臣一覧表」は、幕府時代の役職、開拓使における役職、開拓使在職期間などを丹念に整理した。そして、事業内容の連続性を指摘した上で、業務運営上の必要性において、箱館奉行所の吏員が行政実務の担当者に継続的に登用されたことを統計的に実証したのが注目できる。

本書の第二の成果は、箱館裁判所・箱館府および開拓次官の黒田清隆が着任する以前の開拓使施政の実態を解明した点である。

箱館府の職務については、同府の『評決留』の分析を通

じて、箱館奉行所時代からの旧慣を継承するものが多くみられたことを指摘した。そこから同府が民政を重視して、安定的な統治の確保を優先したという過渡的な性格を有したことを論じている。箱館裁判所総督・府知事であった清水谷公考についても、『箱館裁判所掛日記』を活用し、清水谷の勤務時間や決済内容を明らかにした。実務運営には直接関与していなかったが、一方で外交交渉や政府軍への救援物資の輸送などの重要な決済を行っていたことを解明した。

また、箱館府による外政については、その主な行政実務が為替や貿易、出入港船舶の管理、関税の徴収、外国人関係の諸問題の処理、各国領事との交流であったことを明らかにした。箱館府と各国領事との間の書翰に関する精緻な分析を行い、外国船に関係する事件の処理について、箱館府がみずからの判断で事件解決に当たったことを強調している。外交事務の取り扱いが広範囲におよんだが、同時に同府の外交事務処理上の裁量権が大きかったことの論述が目に見える。同府の新政については、『民政御用留』を通じて種痘の積極的展開、養育料や扶助米の経済的支援の実際など、各般の施策を指摘した。箱館府がロシアの存在を考慮して、アイヌに対する慰撫を盛んに行うと同時に、さら

に王政復古の意義と仁政の実現をアイヌおよび日本人の双方に説き、新政府への支持と理解を得ようとしていたことの指摘が興味深い。

第三の成果は、旧幕府軍の襲来と同軍の占領にはじまる箱館戦争について、箱館府・開拓使に登用された旧幕臣の行動を明らかにし、戦争時の行動がその後の箱館府や開拓使での処遇にいかなる影響をあたえたのかを分析した点である。

戦争時の対応については、清水谷の青森への急な撤退で、戦闘の前線にいた兵士や遠隔地在勤の箱館府職員が多くが取り残されたことについて、開拓使の『官員進退調綴込』などを活用して、具体的に解明した。新政府側による箱館奪回後、清水谷の青森撤退に同行しなかった者や旧幕府軍に出仕していた者に謹慎あるいは免職の処分が下されたが、その処分が比較的短期間で解除されたことを指摘している。彼らの多くが再び箱館府あるいは開拓使に復職したことを明らかにした。そして、明治三年十一月には開拓使の温情的な配慮のもとで、開拓使管轄下の旧幕臣七三名の朝臣願いが太政官へ出され、旧幕府軍側に加担しなかった二九名が朝臣とされたという。朝臣願いを申請した旧幕臣七三名の内、明治一四年までに開拓使に在籍していたのは一九名

であり、その内訳は朝臣九名、非朝臣一〇名であったことを明示している。箱館府職員であった旧幕臣に対しては、箱館戦争のあたえた影響がほとんどなかったと論じた点が参考となる。

第四の成果は、開拓使に雇用されていた箱館奉行以来の旧幕臣が、明治五年を画期に減少したとし、その旧幕臣の役割を「中継」要員と位置づけたことである。

本書は、開拓次官の黒田清隆が欧米技術の導入を中心とした本格的な開拓政策の展開を企図し、その政策に適する人材を開拓使に登用しようとしたと論じた。財政難等から冗員の整理を人事方針に掲げていたことも指摘している。そこでは、各行政機関の職制・事務章程の整備および行政文書作成の雛形などが準備されるようになって、旧奉行所吏員の経験や知識の有用性が低下したことに着目した。さらに、この転換について、旧奉行所吏員の役職が家督と同様に相続されるといった認識を有していたのに対して、明治政府が職制・事務章程の整備などを通じて、官職を相続の対象とする認識を排していったことを強調した点も評価できる。江戸時代の職務と身分が不可分な「家産官僚制」的な側面が、職員の育成システムを整備することによって、しだいに職務と身分の分離が可能となり、近代官僚制の人

事に移行したと位置づけたのである。

四

このように評価できる本書にも残された課題がないわけではない。

課題の第一は、本書の分析の対象が、箱館奉行所とその職務を受けついだ新政府発足後の箱館裁判所、箱館府あるいは開拓使の事例に限定されている点である。

箱館府あるいは開拓使は、蝦夷地をめぐるロシアとの緊迫した関係、開港場であることの特異性、さらには北海道と改められた現地と東京の開拓使本庁との関係など、いずれも他の府県とのかんがりの相違が存在するように思われる。新政府発足後に中央から派遣された一部の上級官僚と旧箱館奉行所吏員を主体とした施政の内実は、それが必ずしも他府県の場合と合致するわけではない。開港場を持った府とそれ以外の府県との相違など、より多面的な視点が必要となる。本書の成果を全国一般に普遍的に考えるためには、さらなる他の府県の事例研究、それらとの比較研究が今後の課題と思われる。

第二は、旧幕臣から登用された中・下級官僚とそれ以外の出身者を二分する区分を行い、旧幕臣を「家産官僚」と

位置づけた問題である。旧幕臣が継続登用され、その「中継」的な役割が、明治五年から九年段階で廃されていくとの評価は、大きな流れとして指摘できても、さらに多面的な分析が望まれる。

この点、旧幕臣以外に新たに箱館府や開拓使に登用された諸藩出身者の実態は、どのようであったのだろうか。新登用者のなかには、蝦夷地経営にかかわった諸藩からの選抜あるいは戊辰戦争の論功人事など、さまざまな事例が考えられる。また、新たな登用者については、概して蝦夷地問題に積極的に参画し、北海道経営に意欲的な人材が上級官員に抜擢されているが、中・下級官員であつても、同様な人材が発見できるのではなからうか。そこでは、出身や門地だけで区分できない問題が存在するようだ。

箱館裁判所・箱館府や開拓使で任用された官員、特に旧幕臣以外の諸藩から登用された中・下級官員については、さらに具体的な考察が残された課題と思われる。中・下級官僚のなかから、より多くの人物を具体的に取り上げた実態的な考察も望まれた。「技術官僚」「法制官僚」と呼ばれるような多様な官僚形成の分析が加わると、本書の研究がより重みを増したように思われる。

* * *

以上、具体的な研究分析として物足りなさを感じた点を記したが、それは多分に本書の目的、意義から逸脱した無理な要望となっている。本書の研究をふまえ、著者のさらなる研鑽と益々の御活躍を願っている。(慶應義塾大学出版会・二〇〇九年・A5判・五、〇四〇円)

松尾 正人