

《論 説》

## 明治維新と近代警察制度

鈴木 康 夫

(元神奈川県青葉警察署長)

### 要 旨

本稿では、明治維新150年を機に公文書による客観的な史実を掘り起こし、維新直後の京都に始まる捕亡・府兵制度及び近代警察邏卒の創設から行政警察規則の制定までの軌跡を明らかにしたい。

その際、これら警察制度創設及び整備に向けた維新政府首脳の功績等に加え、これまであまり触れられてこなかった、

- ① 統一警察制度以前の府県で区々であった警察制度について、維新の地京都、開国の地神奈川、新首都東京の状況を描写すること。
- ② 内国事務科から始まり会計官、民部省等と変遷する警察制度の所管官庁を明らかにすること。
- ③ 近代警察の整備は、治外法権を認めた不平等条約改正の条件の一つでもあったこと。

という側面にも焦点を当てたい。

キーワード：警察は治国の要務、全国统一の警察制度、不平等条約の改正

## はじめに

明治初年の警察制度について『内務省史』は、要旨「明治元年4月政体書により、太政官に七官を置き、軍務官をして地方の治安維持権を、刑法官をして犯罪捜査権等を管轄させた。廃藩置県により兵部省から司法省へ警察管轄が移る。」<sup>1)</sup>とあるが、史実とは乖離している。

七官制における地方の治安維持権所管は、内国事務局を引き継いだ会計官「民政司」であり、民部省から後の内務省へとつながる。軍務官は治安維持権を所管しておらず、太政官命令・東京府の委任による一時的所管を誤解したのではないか。また、犯罪捜査権は、地方官の捕亡、目付等も有しており、さらに、司法省への警察所管の移管は、民部省と合併の大蔵省からであり兵部省ではない。

\* 『内務省史』第一巻序文の、「この内務省史が官庁の統計や発表資料を継ぎ合わせたものではなく、かつての当局者が、その当時の心持を回想しながら執筆した。やがては国家の手によって編纂されねばならぬ内務省の正史や、学者の研究によって補正されることを望む（以下略）」及び「明治初期は、空白期間であり……今後の研究に俟つ……」（内務省史第三巻899頁）を参考に掲げたい。

従来、不明確であった明治初期の警察制度の概要は、本論において述べるが、「明治警察の創設については、西郷、大久保、木戸の維新の三傑、それを引き継いだ伊藤博文、山形有朋らの世代が何を考え、何を目標にしたのかを文献上後づけるのも大きなテーマだと思う。」との加藤晶（警察政策学会資料第77号『警察協会雑誌にみる警察の歴史』47頁）の意見を紹介したい。

また、『内務省史』等は外交関係に触れていないが、神奈川県邏卒は、岩倉具視の英・仏駐屯軍撤退交渉の担保として創設されたものであり、東京府邏卒は、英人襲撃事件による撤退交渉等への影響を危惧した岩倉、大久保利通、西郷隆盛により設置された。いずれも、条約改正への条件の一

つ（外国人の安全の確保）であり、岩倉使節団ロンドン交渉においても「邏卒の設置」が提示されている。

さらに、行政警察規則等の条文には、目的条項は仏警察規則の「国家の安寧」が、実務条項は英系上海邏卒規則の「邏卒勤方ノ事」が、規律条項は西郷隆盛の「自守規則」が採用されている。

本稿は、慶応3（1867）年から明治8（1875）年を中心として、民部省履歴を包含する『明治前期財政経済史資料集成第二巻大蔵省沿革志上・同第三巻同下』（大蔵省（農商務省、会計検査院）編纂、明治文献資料刊行会版、1932年）及び『法規分類大全』（警察門、兵制門）を基軸に公文書、日記、書簡により史実の掘り起こしに努めたが、当時の諸規則等を読むと近代制度導入前においても、精緻な軍と警察の区分、警察活動の理論、外国規則の適切な咀嚼、導入が見られ、明治の先賢の叡智に敬服するのみである。

## 1 王政復古と新政府の治安維持政策

### (1) 維新直後の治安維持施策と外国人殺傷事件への対応

#### ア 内国事務としての諸藩兵による取締

王政復古の大号令が慶応3（1867）年12月9日に行われ、神武創業期に復し摂政、関白、幕府を廃絶し、総裁・議定・参与の三職が設置される。廃職となった將軍職、京都守護職、町奉行、新選組等の撤退した同年12月12日、新政府は参与役所（岩下方平、西郷隆盛、大久保利通等14人）を設置する。翌13日には、亀山等火消三藩に太政官から京都市中取締が命令され<sup>2)</sup>、三藩は、祇園会の警備等の役職である雑色の詰所を仮役所とした。

翌日、平戸等六藩も投入、市中取締役所（後の京都裁判所、京都府）を設置、田宮如雲を市尹総管とする。新選組等の蝟集から市民が逃げ出した伏見へと田宮が向かい<sup>3)</sup>、その後、鳥羽伏見の戦いとなる。

七科制の内国事務科が、明治元（1868）年1月17日に設置され、参与

大久保利通・田宮如雲<sup>4)</sup>らが、取締事務を所管する。新政府がその威信を示すには、支配地における治安の回復が第一で庶民が安心して生産的諸活動に従事できることであった<sup>5)</sup>。

また、同年2月末各国公使の天皇謁見に際し、太政官命令により、諸藩兵を「警衛」せしむとといった警察業務の概念、用語が創出されている<sup>6)</sup>。

#### イ 外国人殺傷事件への対応と旧幕府の治安政策

維新前の慶応3年8月には、長崎でイギリス船員2人が殺害されたイカルス号事件が発生、坂本龍馬の海援隊等が疑われ、土佐まで英公使パークスが押しかけたが、翌年に黒田藩士が犯人であったとわかり濡れ衣であることが判明した。

維新直後の明治元年1月に神戸事件、同年3月京都英公使パークス参内襲撃事件、同年3月堺港仏水兵11人殺害事件の続発に対し、新政府は、迅速な処理、犯人処罰（切腹11人、処刑2人）を行い外国の評価を得るが、これも幕府の失敗に鑑みたものである。

\* 元年3月23日京都四条における公使パークス参内襲撃事件では、ロンドン警視庁から選抜され横浜に赴任した [Legation Mounted Escort] Inspector Peter Peacock 以下12人（横浜開港資料館「THE Japan directory1869」）が警護していたが、襲撃犯2人により9人が負傷、いずれも後疵で狼狽ぶりがわかる。重傷の2人は、本国送還となった<sup>7)</sup>。

政府には大変な衝撃であったが、随行していた外国事務局後藤象二郎と中井弘が一人の襲撃犯を切り倒し、英女王の褒賞の剣を授与され、かろうじてメンツを保った事件であった。

旧幕府の治安維持政策は、元和元（1615）年の元和偃武、武家諸法度などの枠内において各藩主等の土地人民、政事刑法の自治権を認め、住民自治の五人組制度は手配者の逮捕権まで認めていた。

このため、奉行所の与力、同心は少数で広域体制は幕末の関東取締出役（12人）程度であり、攘夷運動による外国人殺傷事件（幕末から維新

まで31件発生、死者15人、傷者32人余<sup>8)</sup>の犯人捜査も進まず、予防も出来ず、外国側の不信を招き、居留民保護名目の英・仏軍隊の横浜駐屯を認めざるを得なかった。一方、京都では維新の志士取締に、新選組、見廻組が投入されていた。

## (2) 府藩県三治制と新たな警察制度「捕亡と府・県兵」

政体書（明治元（1868）年4月21日）により、新政府直轄の府・県（計800万石、旧幕府領）及び各藩（計2,200万石、272藩）となる<sup>9)</sup>。

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

\* 会計官所掌事務<sup>11)</sup>：出納、用度、駄遞、営繕、税銀、貨幣、民政  
ア 府・県

### (ア) 捕亡の設置

① 「政体書」明治元（1868）年4月21日の刑法官所掌「掌総判執法守律監察糺弾捕亡断獄」により中央制度の捕亡が設置される。

同年、7月8日、公家・武士は刑法官が、府民は京都府と担当が区分される<sup>12)</sup>。

② 同年7月10日「京都府職制」の捕亡が、旧与力・同心を採用し設置された。「京都府捕亡手職制」<sup>13)</sup>（4年7月）は、司法のみならず行政を含む下記の幅広い活動であり、明治警察制度の源流と言える。後に刑の執行、裁判は、司法省へ移管される。

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

\* 一神事出役は、祇園会警備等の雑色の継承である。

③ 明治元年12月23日太政官達「県官職制及び定員」<sup>14)</sup>により、石額10万石以上捕亡10人とされる。

## (イ) 府・県兵の設置

「政体書」の知府（県）事の任務「掌繁育人民富殖生産敦教化収租稅督賦役知賞刑（制郷兵）兼監府兵<sup>15)</sup>」により、京都府は旧与力・同心を中心に府兵を編成し、兵制による警察兼務で平安隊<sup>16)</sup>（明治元年7月）と称した。

大阪府は、当初、薩摩、長州等四藩兵により治安維持を図り、元年6月、旧与力・同心による府兵（80人）を設置、元年8月浪花隊と称した<sup>17)</sup>。

神奈川県は旧幕府の出役・足軽による神奈川警衛隊（元年4月、約540人）を、同年11月には神奈川県兵へと改編している<sup>18)</sup>。

東京府下では、彰義隊の反乱など大混乱し、鎮将府（参与大久保利通、判事江藤新平）は旧幕臣重役に取締を命ずるも効果が出ず、また、捕亡は設置されたものの41人<sup>19)</sup>の弱小で、旧幕兵や東北戦争を終えた官軍が、府下で略奪を行う。

このため、明治元年10月27日大久保利通から議定岩倉具視宛てに「市中取締の事、東京府并軍務に御沙汰相成度奉存候<sup>20)</sup>」（以下、諸通達類は、現代仮名遣いとした。）が報告される。同年12月27日東京府へ太政官達「東京市中取締方軍務官と協議せしむ」が発出され、明治2年1月8日「東京市中取締諸藩進退を軍務官に委任す<sup>21)</sup>」と諸藩の取締要員の指揮、運用、取締権が東京府から軍務官に委任される。

\* 軍務官の所掌は、管二局四司で海軍局、陸軍局、築造司、兵船司、兵器司、馬政司<sup>22)</sup>であり、治安維持権は無い。

\* 市中取締権は、地方民政としての知事の職掌である。

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

なお、東京の築地居留地には、旧外国人警衛別手組が同2年に再編され、外国人警衛に従事したが、同5年の邏卒制により廃止された。

## イ 各藩の旧制度と藩兵の継続

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

また、官軍を擬する強盗などが各地で頻発し、明治元年4月5日諸藩へ達「地方の暴徒は所在の諸藩をして兵威に籍り鎮圧せしむ」<sup>23)</sup>と「兵制」として達せられ、諸藩の治安維持は武門政治の延長であった。

## ウ 暗殺禁止令

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

- \* 2年2月5日徴士横井小楠、同年9月4日兵部大輔大村益次郎、同年12月24日未遂中辨江藤新平、4年1月9日参議廣澤真臣、7年1月14日未遂右大臣岩倉具視、11年5月14日内務卿大久保利通

### (3) 版籍奉還による兵制廃止と警察専務化

#### ア 府・県兵廃止による警察専務「警固方」等への改編

廃藩置県への前座ともいえる明治2（1869）年1月の、版（土地）籍（人民）奉還による藩主の官僚化と共に、明治2年4月8日「布告」府県兵規則一定まで新設を申禁す<sup>24)</sup>及び同2年7月27日「府県職務章程」（民部省）第十私に兵隊を設備するはこれを厳に之を禁止す<sup>25)</sup>により府・県兵廃止となる。

京都府は、同2年7月3日府兵を警察専務の警固方（市中廻番捕亡専務750人）へと改編、組織・活動は府兵規則に準じていた<sup>26)</sup>。

大阪府は、浪花隊を明治3年8月解散、同年9月に捕亡掛、後に番卒を設置する。

神奈川県は、明治3年1月に巡整吏卒（横浜ポリス118人）を創設するが、居留地関門及び関門外を担当の神奈川県兵は同3年2月兵部省達「藩県の常備兵制」<sup>27)</sup>により継続される。

東京府は、明治2年11月15日達「諸藩士を以て府兵の姿に組立約束号令賞罰……東京府に委任す<sup>28)</sup>」と軍務官から警察権運用が戻され、同年

12月には警察専務の「府兵規則<sup>29)</sup>」により「持場区中は昼夜無懈怠巡邏」となり、明治3（1870）年4月には「府県廳分課定例<sup>30)</sup>」（民部・大蔵省連署稟議）が制定され、「府兵課は警衛巡邏の事務」と追認される。

#### イ 藩の改革

版籍奉還により藩主は知藩事として官僚となり、減禄など制度改革も行われた。小田原藩では、従来の地方同心が民政任部さらに捕亡と改称され、5年には捕亡吏10人、邏卒25人、牢番2人、下番4人とされ、9年の神奈川県合併時は、11屯所が整備されていた<sup>31)</sup>。

#### ウ 弾正台の設置

弾正台が2年6月設置され、幕末以来多発の一揆反乱対策につき諸藩監察掛へ「地方の非常異変は其の近傍諸藩より弾正台に申報せしむ」を達する<sup>32)</sup>。

### (4) 兵制廃止伺等に見る警察業務の明確な理論

ア 神奈川県の兵部省宛、兵制廃止伺<sup>33)</sup>には、①武備の必要性②兼務制③軍との差異④従事する警察官の要件が明確に示されている。

明治3年10月日欠

当県兵隊の儀は去る辰年御一新の際①兵馬騷擾の折柄武備無之ては開港場内外人民保護難出来に付人選銃隊取建②人民保護は勿論衛閩部内巡邏捕亡密商諸取締等兼務申付有之處先般御制度御確定③兵部省被差遣追々兵制相立候に付文武判然不相分ては夫不都合に付此度右県兵の儀は都すべて相廢し衛閩巡邏其余人員相応相入れ且④外国人情態港内諸規則遊猟遊歩規程の類迄熟知の者に無之ては取締不都合候間可廢兵隊の内外国人情態熟知の者官員に振向（以下略）（注：丸数字、下線は著者）

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



## 2 駐屯軍撤退交渉と近代警察「邏卒」の創設

### (1) 撤退交渉

横浜居留地における英・仏軍約800人の駐屯は、独立国の不名誉として明治2（1869）年4月、内戦終了と共に権大納言岩倉具視が、意見書「外交の事」で「目今乃如く外国の兵隊の我が港内に上陸せしめ、又居留洋人の我が国法を犯すものあるも彼が国の官人をして之を処置せしむる等は、尤も我が皇国の恥辱甚きものと謂うべし。」と万国対峙を示し、駐屯軍撤退交渉を始める。

これに対し、英公使パークスは、「御門の政府が、居留民の安全を確保できれば撤兵する。」と恫喝するが岩倉は一步も引かなかった。後に、パークスは、外国軍駐屯が不名誉と感じる日本人がいることが嬉しかったと述べている<sup>34)</sup>。

また、同居留地では、慶応3（1867）年11月から不平等条約「横浜外国人居留地取締規則」により外国人ポリス23人（英・仏駐屯軍）、シナ人10人、日本人取締役84人が、Director of Land and Police（M・Dohmen 元英領事館員、明治元年5月からは米人 E.S Benson）に指揮され、警察権、土地管理・課税権が外国人に支配されていた<sup>35)</sup>。

### (2) 近代警察「邏卒」の創設

#### ア 「巡整吏卒」及び「取締員」の創設

岩倉具視の撤退交渉に基づき、神奈川県知事寺島宗則（薩土、後の外務卿）は、英公使パークスの英式警察制度の教示、要請を受け<sup>36)</sup>、明治3年1月「巡整吏卒」（横浜ポリス）を居留地内担当として創設する。次いで明治4年8月9日、兵制を全廃、居留地の関門外を含めて「取締員」に一本化を図り、上記の条約第2条「神奈川奉行支配の取締役」の規定を根拠に知事の支配強化を図る。

これに対し領事団は、知事と領事による「ポリス共同管理案」を投げ

かけ、対立していた。

### イ 「邏卒」の創設

新任の陸奥宗光知事（明治4年8月12日着任、元海援隊副隊長格）は、万国公法理論と居留民の警察費負担の逆提案で干渉をはねのけ、犯罪予防、個人の権利保護を理念とした英式規則、階級制度、服制等を全面導入した「邏卒」（249人）を創設、明治4年12月大蔵省に認可される<sup>37)</sup>。

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

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

### ウ モデル制度、語源

(ア) 英ヴィクトリア女王朝の内務卿ロバート・ピールが1829年に創設したポリスの特徴

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

\* 横浜居留地の関門は、明治4年9月に従来の朝6時から夕6時の開門を24時間制とし、付属の番所もパトロール拠点の交番所となり「交番」の語源となった。

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

(イ) 邏卒の語源

諸説あるが最有力は、条約改正絡みの西周著『万国公法』第四卷第四章外交特権の条項である。

第十節「(前略) 糾官の邏卒突入査索するを得ざる (後略)」(大久保利謙編『西周全集』宗高書房、1960年)

### エ 邏卒教科書の出版

明治5（1872）年春には英国の教科書「大築拙蔵訳述（神奈川県訳官）『邏卒勤方問答』が、「何幸五郎訳（同）『香港巡邏章程』（1862年英

国新律)が同時期に、いずれも横浜活版社から出版された。また、明治14年当時の警視庁教養史料として『邏卒勤方問答』、川路利良=佐和正=植松直久『警察手眼』(警視局、1879年)が使われた<sup>38)</sup>。

### (3) 神戸・大阪居留地の特権地域化

兵庫県は、明治4年3月横浜ポリスに倣って巡整組を設置するが、居留地参事会は条約「兵庫・大阪規定書<sup>39)</sup>」に基づき日本側警察権を拒否、特権地域(Extra Territoriality)となり、居留地は、我が国の主権から切り離された<sup>40)</sup>。

また、明治6(1873)年6月日本初の近代裁判マリア・ルス号事件(前記大江卓が裁判長、清国人奴隷230人を解放)により派生した横浜居留地条約の改正と無条約国への日本側裁判権の成立に起因し、大阪居留地も同様にイギリス主導で特権地域となる。

なお、本項の詳細は、『横浜外国人居留地における近代警察の創設』(警察政策学会資料第86号)を参照されたい。

## 3 東京府における西洋ポリスの設置

### (1) 外国人殺傷事件再発の衝撃と初の警察基本規則の制定

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

『木戸孝允日記』には「11月23日英人暗殺の者探索尤も厳なり。欧州各国の法に従いポリス等を起こすの説紛々あり。」<sup>41)</sup>と記され、明治3年12月24日太政官から初の警察基本規則「三府並開港場取締心得」及び「粗暴士族の帯刀禁止」<sup>42)</sup>が布告され、三府等においては外国人保護が最重点となる。

## (2) 東京府西洋ポリス設置の上申

東京府は、明治2年12月に「府兵規則」（昼夜無懈怠巡邏等の警察規則）を定め、諸藩兵の派遣を受けていた。しかし、「白昼盗賊が跋扈するなど劣悪な治安環境から府兵制度を続けていたが、効果が出なかったことから明治3年10月、福沢諭吉にポリス制度の調査を依頼した。福沢は「取締の法」と題する報告書を提出した。」（松尾庄一「実務から見た警察の歴史」季刊現代警察、第142号、2015年）

府兵は、旧来の姿で、また、府としての体裁もあり、西洋ポリスの規則に準じて取締規則を制定していたところ、上記、英人襲撃事件が発生し、また、兵部省から「旧徳川家の献兵士族」移管<sup>43)</sup>の連絡を受け3年12月八大区4,474名「西洋ポリス設置案」<sup>44)</sup>を上申する。

そして、大納言岩倉具視、民部省御用掛大久保利通が主導し、廃藩置県への薩、長、土三藩の再協力による新政府直轄軍「御親兵」と併せて、近代ポリス設置も同様な三藩による編成への転換を企図する。

当時、ヨーロッパ視察（明治2年6月～3年7月）から帰国しパリ警察等の見聞を兄西郷隆盛に報告<sup>45)</sup>した陸軍少輔西郷従道を通じて、帰藩中の西郷への上京と御親兵、ポリス設置の協力を依頼する。

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

以後、西郷隆盛も同行し、長州（明治4年1月7日）、土佐（同年1月19日）において諮るが、兵は了解するもののポリスは、山口藩、参議木戸孝允、土佐藩、大参事板垣退助が「土地熟知に有らずでは不都合」を理由に賛成せず、したがって、薩2,000人、他1,000人となり<sup>46)</sup>、後に政府を悩ませる薩閥問題の原因ともなる。

## (3) 『大久保利通日記』の記録

明治4（1871）年2月8日、三条実美郎にて大久保利通、西郷隆盛、木戸孝允、板垣退助が会合し、兵隊、ポリスの差出が正式決定され、御沙汰等が『大久保利通日記』に記録されている<sup>47)</sup>。

- 4年2月13日 九時 西郷氏を訪問 参 朝今日三藩へ兵隊被召出候御  
沙汰有之 今夕小西郷入来
- 4年2月14日 九時参 朝今ポリス人員差出候様鹿児島へ御達有之
- 4年2月15日 今日西郷氏就発途上相訪候 十時参 朝退出し岩倉公へ  
参上

#### (4) 西郷隆盛による東京府ポリスの設置

##### ア 取締組の設置

西郷隆盛は、明治4年4月15日、藩知事島津久光とともに上京し、兵4個大隊も21日東京着、同年7月近衛都督就任、併せてポリス設置に関与する。

『江藤新平伝』によると「江藤が4年2月東京警固卒取調御用掛を命じられて間もなくの7月参議西郷隆盛が東京の府兵を廃し……邏卒を置いての提議をした<sup>48)</sup>。」とある。江藤は7月18日制度局から文部大輔へ、さらに8月には左院副議長に栄転している。

廃藩置県後の明治4年8月5日大久保は岩倉とポリス設置を談じ、8月17日には鹿児島県へ警固卒至急上京の達が出されている。

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

\* 三岡丈夫編『由利公正傳』（光融館、1916年）「福井からは田辺良顕一人で、薩摩から多くの人々が来たがこれは全く黒田清綱（薩土、東京府大参事、元弾正台）の骨折りによった。」

規則は「取締組大體法則」であり、西郷の命名であろうことは「西郷隆盛文書」の「與人大體」（295頁、幹部心得）と「間切横目大體」（298頁、警察官心得）からも推測でき、附属の「自守規則16

条」は警視庁章程及び行政警察規則にも採用される。

- \* 警察史研究の泰斗武藤誠は、「警察手眼の重要部分と西郷の「間切横目大體」が極めて類似しており、精神としてはまったく一致している。」と述べている<sup>49)</sup>。

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

なお、加藤晶（警察政策学会警察史研究部会前会長）は、「私は、武藤誠さんの「警察精神の源流をたどる」（現代警察122号）等）に書かれているように、明治警察の創設に当たっては西郷隆盛の功績をもっと評価してもいいのではないかと思う。3年に西郷は弟の従道からパリのポリスの話を聞き、興味を持ち、御親兵を創るために上京した折4年7月に政府要人と協議してパリのようなポリスを（以下略）」と述べている（警察政策学会資料第77号『警察協会雑誌にみる警察の歴史』47頁）。

#### イ 「邏卒」の導入と増員

大久保利通の岩倉使節団派遣（明治4（1871）年11月12日横浜出港）に伴い、明治4年10月23日達「東京府下に邏卒を配置す」の同日、盟友西郷隆盛が大蔵省御用掛（事務総督）に任命され、筆頭参議として留守政府を任される<sup>50)</sup>。

西郷から東京府のポリス責任者大参事黒田清綱（嘉納）（後の枢密顧問官）への7通の書翰に、下記の様な精細・的確な増員要求、幹部の選定、不祥事案予防等が示され、戦略家、気配の人の面目躍如である<sup>51)</sup>。

「ポリス一條につき正院と議論……人数不足に付……人民戸数何十軒に幾人との取締組を充て……小区に組子30人に小頭1人と整え（以下略）」（明治5年3月15日付 [53]）

そして、明治5（1872）年3月29日達「自今東京府下邏卒勤方神奈川県邏卒の方法に準拠せしむ<sup>52)</sup>」と邏卒制度の導入が指示され、併せて西郷の計画通り1,000人増員計4,000人となり、同年5月13日東京府邏卒となる。

導入に先立ち、5年2月19日付東京府典事桑原讓から神奈川県権令大江卓への研修依頼の書簡「此度尊県邏卒に模し本府取締改正致したく……組頭永田佐平……兩人差立申候間何卒十日計御県下邏卒同様為見習」が出され、組頭2名が10日間派遣され横浜において研修が行われた<sup>53)</sup>。

#### ウ 西郷の功績について

さて、このような西郷の功績は、『警視庁史稿』等には記されていない。もっとも、同史稿が明治26(1893)年3月に書かれ、当時は保安条例の施行と自由民権運動家の追放などに続く世情騒然たる時代である。また、序文が警視総監園田安賢により述べられていることを思えば、当時は西南戦争の余韻が残り、園田総監自身も戦った相手を、警視庁史に記すことは大変難しかったであろうことは理解できよう。しかし、西郷は、明治23年復権しており、警察史での復権も必要ではないか。

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

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

## 4 近代化への「邏卒」の導入と「捕亡」の整備

廃藩置県(明治4(1871)年7月14日)は、王政復古の号令に次ぐ、第二の維新とも言われ国家の基本骨格の中央集権化が行われ、それまでの二元構造から統一国家(3府、72県、1使(4年末)合計3,000万石)へと歩みだした。大蔵省(戸籍寮)は、神奈川県邏卒を近代化モデルとしてまず、三府・開港場への導入を進め、併せて廃藩後の新県へ捕亡を整備する。

## (1) 近代化への邏卒の全国導入

## ア 「大蔵省事務章程」

民部省から警察所管を引き継いだ大蔵省の所掌は、「大蔵は理財会計に関する一切の事務を統理し、全国人民の分限、地方の警邏、駅通、郵便等の事を総監し（以下略）<sup>54)</sup>。」（明治4年8月19日）と広範な権限であった。

## イ 近代警察制度の要請

同省、戸籍寮の事務章程（第1～15）における警察事務の規程は、「戸籍寮事務章程 第5 其の要務は奸匪を途絶し資産を保護するに在り、故に地方警察法の提理を要する者有らば其の方法を審按具状して一般の法則を定立す<sup>55)</sup>。」（明治4年8月19日）とある。

- \* 公文書における最古の「警察」用語と認められる。
- \* 戸籍寮ハ全国戸数、人員、族屬及ヒ神社、寺院ノ事務ヲ掌管ス。
- \* 頭は、田中光顯（土佐、元陸援隊士）<sup>56)</sup>。

## ウ 邏卒の近代化モデル認可と全国導入

陸奥神奈川県知事の上申により明治4年10月12日、大蔵卿大久保利通、大輔井上馨が「取締員」を、同年12月には「邏卒」を井上馨が認可し<sup>57)</sup>、近代化モデルとなる。

邏卒制度は、三府・開港場を中心に導入され、4年12月新潟、5年1月大阪府、5年4月愛知、5年5月東京、5年7月広島、5年8月函館、5年10月京都と拡がる<sup>58)</sup>。

## (2) 捕亡の整備と予算制度による暫定的統一

明治4年2月欠日、太政官から大蔵、民部両省へ、捕亡の幹部の設置など「諸県捕亡吏設置の準則」が指令される。さらに、明治4年12月22日大蔵省達「諸県捕亡吏撰用方を定む」（三府、五港を除く）により、国費予算化が図られ、警察費が府・県の負担大の問題や捕亡、番卒、警固方、邏卒等の制度の不統一を予算制度による暫定的統一が図られた<sup>59)</sup>。

具体的には、三府五港を除き、給料旅費諸費用とも40万石までは10万石



に付金700両、41万石以上は10万石に付金350両増を定額とし、適宜の人員を選用することとされた。

また、廃藩置県に伴い兵制を廃止した大、中藩は、明治5年1月10日残置の常備兵1個小隊(60人)を捕亡とすることが大蔵省から布告された<sup>60)</sup>が、多くの藩は人員不足で独自に増員している。同年6月、三府及び開港場府県庁宛、4年12月の達による捕亡設置が達せられる<sup>61)</sup>。

### (3) 「県治条例」の施行

同条例(明治4年11月27日大蔵省制定)は、各県の統一基準として聴訟課「管轄内人民ノ訴訟ヲ審理シ、曲サニ其ノ情ヲ盡サシメテコレヲ長官ニ具状シ、及ヒ管轄内ヲ提警シ、罪囚ヲ処断シ、匪徒ヲ緝捕ス」とし、「県治事務章程、上款第16地方警邏ノ創設若シクハ変更、下款第6市街村落ノ警備方法ノ施設、第8犯罪者ノ逮捕」(裁判は省略)が定められた<sup>62)</sup>。なお、神奈川県は、同年12月2日独自に邏卒課を設置し、裁判制度との分離を図った。

### (4) 弾正台廃止と一揆反乱対策

幕末以来続く農民一揆がさらに頻発し、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、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る<sup>63)</sup>。

明治4年7月、弾正台が廃止され、国事犯、一揆反乱対策は、政府(正院監部)、各府県、鎮台(明治4年8月仙台、東京、大阪、熊本)の連携となり<sup>64)</sup>、不十分な地方の警察力を補う中央の警察力強化が求められた。

## 5 警保寮の設置と外国規則の導入

### (1) 内務省設置案の凍結と警察所管の司法省への移管等

廃藩置県に伴う民部省廃止、大蔵省への合併による過大権限問題から、近代化策予算等をめぐり省庁間の対立が再激化する。大蔵卿大久保利通は、

伊藤博文と共に条約改正全権委任状問題で、在米国の岩倉使節団から一時帰国（明治5年3月24日～同年5月17日）する。『大久保利通傳』によれば、「到底大蔵省の事務を分割せざるべからざることを看取した。」とあるが、「西郷等の書信によって、内地の形勢、鹿児島<sup>65</sup>の状況等を聞知し、深く憂慮するところありて帰朝したるもの」とされている。従って、大久保の一時帰国は委任状問題のみではなく大蔵省問題も含めてのものであったことが理解されよう<sup>65</sup>）。

この当時、左院儀制課長宮島誠一郎が「新設内務省の儀」を明治5年4月3日に具申、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、大西郷は具申案について機密を指示した。その後、明治6年4月末には正院において、内務省設置が正式議題となったが流案となっている<sup>66</sup>）。

また、岩倉使節団派遣に伴う大臣参議及各省大輔約定書により「成丈新規<sup>なるたけ</sup>の改正を要す可らず」の縛りもあり、大久保も外国内務省を調査中のため「帰朝の日迄見合具候<sup>67</sup>」と明治5年5月13日ごろに宮島に伝え建議は凍結となる<sup>68</sup>）。しかし、前後関係からは、留守政府との以下のような暫定合意があったと考えるのが妥当ではないか。

- ① 大蔵省から警察所管を削り、明治元年以来、司法限定の「捕亡事務」を所管し、下記の事務調整（条約改正への司法近代化）がされた司法省へ移管（暫定）する。
  - i 明治4年8月、東京府所管の聴訟断獄事務の司法省移管と東京裁判所の設置、司法省の捕亡・囚獄事務の地方官への委任<sup>69</sup>）。
  - ii 同年9月大蔵省の聴訟事務を司法省へ移管、聴訟課を設置<sup>70</sup>）。
 同年11月の県治条例による府県聴訟課（裁判、警察所管）の聴訟（裁判）事務は、地方裁判所が設置され次第、裁判所へ移管し、司法・行政の分離を進めることとなる。
- ② 警察所管を局級の警保寮に昇格し、東京府邏卒を付置し国事犯担当の中央警察力とする。
  - i ブスケ、宮島、江藤、伊地知の内務省案は、全て局級警保寮であ

る<sup>71)</sup>。

- ii 従来は、一揆、反乱対策への地方（旧藩）警察力が不十分で藩兵を用いていたが、藩兵を廃止（ただし、5年1月までは1個小隊60名余を残した。）したため、中央の警察力強化が必要であった。
- ③ 内務省設置時は、司法省から警保寮を移管し、国事犯所管の首都警察を設置する。
  - i 宮島の建議（5年4月初旬）は、「山林土木勸農戸籍警保駅逦等土地人民に属するものは……大蔵省之掌るべきものに非ず、これを管理するは内務なり」としていた<sup>72)</sup>。
  - ii チュ・ブスケの「仏国国内省之事」（4年11月左院雇）第七には、「……取締知事に委属する巴里府取締官員を除く外……国中の取締官員は皆国内卿の配下」と警視庁モデルが示されている<sup>73)</sup>。
  - iii 6年11月の伊地知正治の内務省職制私考案には警保寮と明示されている<sup>74)</sup>。

なお、勝田正治は、「行政警察を司法省警保寮管轄としたことは、内務省凍結後という政治状況の産物であった。」と述べている（勝田政治『内務省と明治国家形成』吉川弘文館、2002年、79頁）。

## (2) 警察所管の司法省移管と警保寮の設置

明治5（1872）年4月、江藤新平が初代司法卿となり、同年8月3日、司法省職制章程、地方邏卒兼逮部職制、捕亡職制等が制定される。

地方邏卒逮部職制では邏卒長が、検事を兼ね、また、令状主義の擬制により逮捕状の判断なども行うことで、多忙、過重負担の声が出ることになる。なお、捕亡章程第35条は「捕亡の職務は罪犯を探索するに始め捕縛して裁判官に付するに終わる」と司法分野に限定していた。

同5年8月23日、東京府邏卒を司法省へ移管、同8月28日局級の警保寮（二等）が設置され、警察所管が大蔵省から司法省へ移管、同9月2日、警保頭を司法大丞兼大検事正島本仲道が兼務する<sup>75)</sup>。

### (3) 外国規則の導入

当時の政策課題は、外国人保護が最重点でもあり、近代化は外国規則の導入が近道であった。

#### ア 石田英吉らの上海等調査派遣と太政官建議

神奈川県邏卒権総長石田英吉（元海援隊）<sup>76)</sup>、邏卒検官栗野和平（長洲士族）<sup>77)</sup>らが、上海等へ調査派遣（明治5（1872）年5月28日～同年9月15日）<sup>78)</sup>、帰国後、重ねての警保寮職制、番人規則への必要による至急報告指示を受けて同年10月18日、太政官への137頁余の報告と建議<sup>79)</sup>を行う。

建議は、「臣英吉等、伏して惟うにポリスホールスは治国の要具」（Police force）とあり、伊藤博文の3年10月大蔵省設置建議「臣伏して惟に……治国の要務」<sup>80)</sup>及び後述の大久保利通の8年5月「警察は治国の要務」と同形式である。

\* なお、邏卒制度に関係したのは、上記、石田英吉及び前記、神奈川県知事陸奥宗光、同大江卓、同中島信行（後記）及び戸籍寮頭田中光顕いずれも、海援隊、陸援隊である。

慶応3年11月15日に暗殺された坂本龍馬、中岡慎太郎の仇討ちに、同年12月7日京都油小路天満屋にて新選組に匿われていた、いろは丸事件関係者の紀州藩公用人三浦安を討ちに行った16人の仲間でもある。しかし、真犯人は、鳥羽、伏見の戦いで死んだ見廻組佐々木唯三郎、桂早之助らであり（京都、霊山歴史館）、誤認事件であった。三浦は軽傷で後に第13代東京府知事となる。

#### イ 「上海邏卒規則」条文の導入

明確な例は、明治7年の警視庁巡查規則（29条）及び行政警察規則第二章邏卒勤方之事（25条、章名も同一である。）への導入であり、下記例のように和訳の各24箇条がほぼ同一である<sup>81)</sup>。なお、「東京番人規則」にも引用されたが、翌年に同規則廃止により省略する。

##### ○ 上海邏卒規則「邏卒勤方ノ事」

1 邏卒ハ持場中ノ往来筋町名諸官廳等ヲ残ラス承知ノ事

2 若シ行人ニ事ヲ問ワルル時ハ成丈ヶ手間なるたけヲ取ラザル様丁寧ニ之ヲ示シ（以下略）

○ 警視廳「巡查規則」

1 第4条 持区内ノ大小往来筋及ヒ諸官廳等ヲ盡ク承知スヘシ

2 第16条 行人ニ道路ソノ他ノ事ヲ尋問セラルル時ハ丁寧ニ教遣スヘシ

○ 行政警察規則「邏卒勤方之事」

1 第4条 持区内ノ大小往来筋及ヒ市街村落ノ位置區長戸長ノ宅等ヲ承知スヘシ

2 第13条 若シ行人ニ道路ソノ他ノ事ヲ尋問セラルル時ハ丁寧ニ教示スヘシ

\* 現行「地域警察運営規則」第17条（所管区活動）「地形、地物及び交通の状況、住民の居住実態、困りごと、意見及び要望……実態の掌握（以下略）」

ウ 仏警察規則条文の導入

「警保寮職制及び章程」が<sup>81</sup>、明治5（1872）年10月19日制定され、第2条「警保寮を置く趣意は国中を安静ならしめ人民の健康を保護する」と仏警察規則条文が導入される<sup>82</sup>）。仏規則は、国家の安寧と国事犯が特徴であり、前記「警保寮章程、警視庁職制并諸章程」の目的条項に導入される。また、内務省設置時の「内務省警保寮事務章程」について、中原英典は、「ヂュ・ブスケの『行政警察、司法警察ノ事』を抜きにしては考えられない。」と述べている（中原英典著＝警察大学校編纂『明治警察史論集』良書普及会、1980年、10頁）。

第一条 警保寮ハ人民ノ凶害ヲ予防シ、健康ヲ看護シテ、営業ニ安ンシ、生命ヲ保全セシムル等行政警察ニ関スル一切ノ事務ヲ管理スル所ナリ

第三条 国事犯ヲ隠密中ニ探索警防（以下略）

なお、昭和の敗戦により、仏式「国家安寧」等が削除され、現行警察法は個人の権利保護及び公安委員会管理の英米系となるが、上海邏卒規

則から導入の「邏卒勤方ノ事」は現在も地域警察の基本として「交番」と共に息づいている。

#### (4) 番人制度の混乱

邏卒移管の穴埋めとして、江藤新平司法卿により明治6（1873）年1月に東京府番人制度（約1,180人）が創られ<sup>83)</sup>、また、6年6月邏卒、取締組、捕吏の名称が「番人」名称に統一される<sup>84)</sup>。しかし、神奈川県からの「旧称邏卒を続けたい」との申請に対し、司法省法制課は「御国邏卒の本源にして次に東京府邏卒を置く」として例外を認め、太政官の認可達も出されるなど混乱する<sup>85)</sup>。また、番人名称は、元士族のプライドにも関わり大不評で、翌年2月に廃止される。

明治5年11月から明治6年4月西郷参議が、再帰藩したためその間の混乱の一つであろう。江藤は、征韓派、反薩長閥として明治6年10月25日下野、佐賀の乱となり、明治7年4月2日江藤他9人が司法省の全国手配書<sup>86)</sup>により高知県甲浦にて捕縛、同月13日旧例により梟首される。

#### (5) 川路利良の建言

司法省調査団の一員として、ヨーロッパ派遣された警保助川路利良は、征韓論沸騰中の明治6年9月6日帰国、同9月島本伸道警保頭宛、10月某日正院宛、建言を提出する。

学説（由井正臣 大日向純夫『官僚制 警察』岩波書店、1990年）は、「近代日本の警察制度成立にあたって決定的な位置を占めるが、提出正本、草稿とも現存せず、警視庁史稿の草案と正院宛正本の写しのみ<sup>87)</sup>」とするが、決定的な位置の具体的根拠は示されていない。

事実、公式記録はなく、また、草案、正本写しの記述にかなりの違い（警保寮宛は、「隠密警察等正院監部の職掌を移して警保寮に委任」、正院宛は、「隠密に警察等の事を警察官の外に正院監部の如き別段の官吏あるべし」との全く異なる記述や政策批判の差異）もあるなど論点も多い。

最近における歴史学研究は、一次史料（公文書、日記、書簡）の重視、

見直しが進められているが、この「川路利良の建言」は内務省設置との関係において重要な研究材料と言える。また、内務省設置についても、同様に公的記録がなく、初期の記録は関東大震災で失われ、現在の内務省史は、戦後の解体後に内務省出身者が急遽まとめたという経緯である。

警視庁史稿、内務省史等の記述を、時系列で述べれば下記のようなものである。

- ① 1893年（明治26年）『警視庁史稿』では、要旨「……所管官省に存蔵するものなし乃ち其嗣子利恭氏から草案を得た。……其の大意を求むるに……往々当時の實蹟と符合する所あり……内務省、警視庁の設置は其の意見の行なわれたるを見る」と評価している。

1959年の『警視庁史』明治編47頁において、「この建議が内務省及び警視庁の創設される動機となる。」と史稿評価を踏襲している。

そして、1971年の『内務省史』第一巻72頁では、「警保寮の内務省移管には、川路利良大警視の建議によるところが大きい。」と内務省、警視庁の設置ではなく、「警保寮の移管」に限定した評価となる。

- ② 大久保利通文書や宮島誠一郎の「新設内務省儀」に関する研究が進んだ1980年の『内務省史』第三巻第六章内務省機構決定の経緯においては、「明治5年4月の政府首脳による内務省設置の合意……大久保の要請による凍結……いくつかの内務省設置案の提議……大久保の西洋各国制度の調査・研究により設置される。」と全体像が描かれる。

そして、第六章十では、「内務省の機構については、デュ・ブスケの「仏国内務省之事」、伊地知正治の「内務省職制私考草案」あたりを素案として立案されたと思える……。」と川路建言以外の要素が明らかとされる。

- ③ さらに、2002年の勝田政治『内務省と明治国家形成』吉川弘文館77～78頁において「従来の研究では、内務省に警保寮が移管されて行政警察が重視されたことについて、73年9月の川路利良建議と征韓論政変による不平士族の反政府運動という、73年10月の治安状況から説明するのが一般的である。しかし、行政警察は征韓論政変以前から新政府反対一揆対策として重視されており、江藤によって73年5月にはその担当官庁と

して内務省が構想されていた。」との消極的評価となる。

④ 縷々述べたが、重要な論点として川路建言が公式記録されなかった理由として、以下を考慮すべきではないか。

i 川路渡航前に、明治5年4月の政府首脳による内務省設置の合意等一連の動きがあったこと。また、明治6年3月末にはパリ滞在中の大久保を中心に、大山巖等16人の鹿児島県人会が行われ、川路も参加していたこと（勝田孫弥著『大久保利通傳』下巻57頁）。

これらからは、川路は、警保助（次官級）として、内務省設置問題の大久保の意向や調査の進展状況等について知り得ていたと考えるのが自然ではないか。

ii したがって、建言（正院宛）の重点は、内務省問題よりも「まとめ」に書いている「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（番人費用の意）を省き……」及び本文の「卑弱の番人・武士を用いず失政の極み」との20行に渡る記述に見られる強い政策批判に着目すべきではないか。

iii 川路の帰国（9月6日）当時は、政府が二分される征韓論争が燃え盛っており、同じ6日、大久保は、宮島に内務省設置の決意を告げるが、9月13日帰国の岩倉、木戸を加えた参議会議で征韓についての激論が続く。10月18日の三条太政大臣の脳病により、岩倉がその代理となり、遣使の無期延期を奏上、10月24日明治天皇がこれを容れ、同日から西郷ら五参議が辞職するといった緊迫の状況にあった。

西郷の征韓論は武士救済策でもあり、番人（町民）批判も同じ意味と言える。

しかし、番人は大不評ではあったが、征韓派の江藤司法卿が主導し、征韓論派の留守政府が制定したのもあり、これへの批判は征韓論争の火に油を注ぐことになり兼ねない微妙なものとして、宛先も、太政官ではなく、警保寮、正院、そして、机の下処分とされた可能性があるのではないか。



いずれにせよ、大久保の欧米各国の調査結果「御取調書」が、発見されれば史実はより明らかになると言えよう。

## 6 内務省の設置

### (1) 維新後の警察所管省の変遷

警察事務は、「民政・地方事務」の一部として内国事務科所管に始まるが、民政・地方事務と財政の一体化が制度改革に有効なことから民部省と大蔵省の離合による変遷となる。通達類の暦年分析等により、初めて明らかとなった変遷の概要は、次の通りである。

慶応3年12月12日 参与役所設置<sup>88)</sup>

慶応3年12月13日 亀山等三藩に市中取締命令・取締役所設置（後の京都裁判所、京都府）

明治元年1月17日 「七官制」内国事務科・内国事務掛<sup>89)</sup> → 元年2月3日内国事務局

明治元年4月21日 「政体書」会計官・民政<sup>90)</sup>

明治2年4月8日 （新設）民部官・聴訟司<sup>91)</sup> → 2年7月8日民部省・戸籍司<sup>92)</sup>

明治2年8月12日 （合併）大蔵省・監督司<sup>93)</sup>

明治3年7月10日 （分離）民部省・聴訟掛<sup>94)</sup>

明治4年7月27日 （民部省廃止）大蔵省・戸籍司 → 同年8月10日戸籍寮<sup>95)</sup>

明治5年8月28日 （移管）司法省・（新設）警保寮（二等）

明治7年1月15日 （移管）（新設）内務省・警保寮（一等）

\* 監督司は未確定

### (2) 大久保利通の警察制度設計の功績

本研究を通じて明らかになったことは、大久保利通は、慶応3年参与、明治元年内国事務掛、同年10月東京府警察権の軍務官委任、2年内務省構

想、4年東京ポリス設置への三藩からの徴募、邏卒認可、捕亡の全国整備、5年内務省設置の凍結、6・7年内務省設置、8年行政警察規則制定・全国整備の建議など、維新直後から一貫して治安維持制度確立に重要な役割を果たしていることである。

松尾庄一は、「大久保内務卿は、警察を治国の要務とした上で7年には内務省を新設して警保寮を司法省から移管し、また、首都警察として警視庁を創設し、警察の概念、責務、第一線の警察体制を規定する警視庁職制章程を制定した。翌8年には全国に向けて警察の概念、責務等を規定する行政警察規則を制定した。」と内務省設置以降の役割についての的確に述べている（松尾庄一『実務から見た警察の歴史』季刊現代警察、第142号、2015年）。

### (3) 内務省の新設

明治4年7月に大久保利通は民部省と合併した大蔵卿となり、岩倉使節団での米欧訪問中、明治2年来構想の内務省<sup>96)</sup>について各国の実態を詳細に調査、また、外務省の西徳次郎他3人に調査研究を依頼、下僚吉田清成に纏めを依頼していた<sup>97)</sup>。

明治5（1872）年12月12日、ロンドンにおいて大久保は、木戸孝允と共に警察裁判所（Police Court）を、翌日は市内のポリス会所で逮捕者の措置等を視察している<sup>98)</sup>。

\* 警察裁判所は、6年に神奈川県が初めて制定した違式条例違反の無灯火の馬車等の軽易な罪の裁判所モデル。

大久保は、明治6（1873）年5月26日帰国したが、同年8月6日に続き、同年9月6日（川路帰国の日）に左院宮島誠一郎を招き「大噴発屹度擔当御評議に可及旨」<sup>99)</sup>と内務省設置の決意を伝えている。

征韓論爆発の明治6年10月24日に西郷隆盛らが下野する。以降、岩倉具視が新たな英国警察資料を提供するなど政府一体となって取り組み<sup>100)</sup>、同年11月2日参議会議上程、同月10日内務省の設置布告となる。

明治7（1874）年1月10日内務省が設置され、大久保が初代の卿となる。

条約改正への国内治安「警保寮」と殖産興業「勸業寮」による富国強兵の近代国家づくりは、フランス、プロシア内務省をモデルとしたと言われるが、必ずしもその模倣追従ではなく、我が国に即した独自の体系と言える。

維新直後の京都における「新政府がその威信を示すには、支配地における治安の回復が第一で庶民が安心して生産的諸活動に従事できること」と同じ思想と言えよう。

同7年1月15日大久保は東京警視庁を創設し、大警視には4か月前ヨーロッパから帰国の川路利良を任命する。「川路は維新で乱れた風紀は治安の根幹を損なうと考え、8年、風俗警察の命令制定権を東京府から警視庁に移すように強硬に主張した。その後も行政警察に属する命令制定権を移管して行政警察の範囲を明らかにした。」(前掲松尾庄一『実務から見た警察の歴史』現代警察第142号)

## 7 行政警察規則の制定と警察制度の統一・整備

### (1) 行政警察規則の制定と邏卒制度による統一

明治8(1875)年3月7日、昭和まで続く基本法「行政警察規則」の制定により、捕亡、取締組、番人等を邏卒に統一し<sup>101)</sup>、同年10月には巡査と改称された。また、地方警察職制により府県に警部を置き、知事・令の命を受けて巡査を督し、管下各出張所に分派させた。

同規則の第一章第1条は「行政警察ノ趣意タル民ノ凶害ヲ予防シ安寧ヲ保全スルニアリ」とその理念を明らかにし、第3条職務の第二健康、第三放蕩、第四国事犯は仏規則から、第二章「邏卒勤方之事」25箇条は上海邏卒規則から24箇条を、第三章「邏卒心得ノ事」は西郷隆盛の「取締組自守規則」16箇条が、巧みに融合されている。

同規則制定と期を合わせるかのように佐賀の乱で延期されていた英・仏駐屯軍が明治8年3月1日撤退し、同年9月、安政6年(1859)以来の長崎の居留地自治警察も解消する。しかし、幕末の慶応3年(1867)4月13日締結された「兵庫・大阪規定書」による神戸・大阪の特権居留地の解消

は条約改正を待たなければならなかった<sup>102)</sup>。

## (2) 大久保利通の警察制度確立への建議

明治8年4月には「各地方警察設置方法を調査せしむ<sup>103)</sup>」により全国の実態調査が行なわれる(当時の警邏人員16,037人 701屯所(日本地誌提要))。その結果を踏まえて5月に、全国警察の3年間の整備計画、巡査への改称等の太政官建議となる。建議の形式は、前記の伊藤博文及び石田英吉と同様で、かつ、別紙規則等附属の重厚な建議である。

「夫れ警察は治国の要務、一日も<sup>ゆるがせ</sup>忽にすべからず。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。抑<sup>そもそも</sup>辛未年初めて捕亡金額を定められ、各地方をして適宜吏員を置き取締を致さしむ。然れども捕亡・番人の数僅少にて其地方の取締を<sup>よく</sup>能くするを得ず。(以下略)」<sup>104)</sup>

なお、文中の「辛未年初めて捕亡金額を定められ」は、前記4(2)「捕亡の整備と予算制度による暫定的統一」において述べた明治4年12月22日大蔵省達「諸県捕亡吏撰用方を定む」をいう。

また、大久保の建議は警察制度のみならず国政全般に渡っており、上記建議の前後でも、立憲政体に関する意見(6年11月)、殖産興業に関する建議(7年5月)、行政改革の建議(9年12月)など国政上極めて重要なものが出されている。

## (3) 巡査への改称及び警察担当課の設置

明治8年6月第一回地方官会議が木戸孝允議長で開催、開明派の神奈川県知事申島信行(元海援隊)らが活躍、邏卒設置基準、採用条件等<sup>105)</sup>が討議され、巡査への改称、聴訟課の廃止と単独課制(第四課)などの整備が進む。

## 8 条約改正と警察権等の回復

### (1) 不平等条約と警察権

#### ア 警察権への影響等

維新は倒幕と条約改正を目標としたが、不平等条約が、主権、特に警察権にどのような影響を与えていたのか。

まず、「安政の五か国条約」は、領事裁判権とポリス2人程度の軽度な居留地自治権（長崎の例）を認めていたが、領事裁判権により、現行犯以外の逮捕・捜索等は、全て、外国領事の審判を経るため、捜査権への影響が極めて大きかった。

また、慶応3（1867）年4月23日締結の「兵庫・大阪規定書」により、警察権を始め日本の主権を否定する居留地自治権が強化され、維新後に神戸・大阪居留地で特権地域（Extra Territoriality）を成立させることになる。

\* 文久2（1862）年に上海の実態を見て日本の植民地化を強く危惧していた勤皇の志士高杉晋作は、上記4月23日に他界している。

さらに、維新直前の慶応3年11月締結の「横浜外国人居留地取締規則」では、Foreign Directorにより、居留地の警察権、課税権が支配される。

慶応2年6月の兵庫沖演習の威喝によって結ばれた「改税約書」は、輸出入関税を5%とし、この結果、英の繊維製品などが多量に輸入、我が国に多大な不利益をもたらした。

#### イ 外務省警察の海外進出

横浜居留地で近代警察創設に関与した外務省は、アジア諸国の領事館において明治13（1880）年から敗戦まで最大3,500人余の外務省警察（在留邦人保護と特高警察機能）を運営したことは、荻野富士夫『外務省警察史』（校倉書房、2005年）に詳しい。

歴史家E・H・ノーマンは、「日本が自国から外国の不平等条約を払

い落とす前に中国で同じ特権を獲得したという驚くべき事実が之を如実に示している。」と述べている（『日本における近代国家の成立』岩波文庫、1993年、304頁）。

## (2) 条約改正交渉

明治5（1872）年11月27日、岩倉使節団のロンドン交渉において、駐日英公使パークスは、「領事裁判権を保持したままでの日本国内の旅行自由化」等の要求と共に「居留地の自治行政府の確立が是非必要である<sup>106)</sup>」と告知して神戸特権地域問題を当然のこととし、真向から対立となる。

これに対し、駐英公使寺島宗則（元神奈川県知事）が、「外国水夫の乱暴は邏卒制度の整備で問題はないが、銃猟規則その他日本側の法権に服さない例が多い」と持ち出すが、パークスは「日本の法律は不開化にして罰が過酷であり、ヨーロッパ人は服せない」とし、英外相も同調する<sup>107)</sup>。

このため、治外法権撤廃問題等は全く進展せず、代表団に大きな失望を与えた<sup>108)</sup>。

そして、「一旦外国に譲り渡した権利の回復がいかに至難の業か」との教訓を得るが、これを機に日英の対立が深まる<sup>109)</sup>。

寺島宗則外務卿の後任井上馨は、明治14年に行政権、警察権の回復を重点とする条約改正方針案を示すが、英公使パークスは、案に逮捕権が含まれているため日本の近代法制度不備を理由に強く反対した<sup>110)</sup>。

明治17（1884）年5月全国警部長詢問会で井上外務卿は、「今や將に警察上一層の改良を加えざるべからず、何となれば諸外国との条約改正の一義これなり」と述べ、会議後全員に完成早々の鹿鳴館を見学させている<sup>111)</sup>。

## (3) 主権たる警察権の回復

社会学者マックス・ヴェーバーによれば、「近代国家とは、ある一定の領域の内部で、正当な物理的暴力行使の独占を要求する人間共同体である。」<sup>112)</sup>と定理している。

この「正当な物理的暴力行使の独占」は、警察権・刑罰権等の治安維持

に関する権限と言えるが、明治4年の廃藩置県等により国内権限はほぼ日本政府に収束される。

しかし、条約国の領事裁判権による日本側警察権への制限、侵害等は、人権保障にからむ近代法・裁判・警察制度が日本には不備であったことを主因とするため、これらを整備する努力が全力で続けられる。

明治8年には行政警察規則が、13年には刑法、治罪法、22年に明治憲法が発布され、翌年、裁判所構成法、刑事訴訟法、民法、商法、民事訴訟法が公布、条約改正の準備が整えられた。

そして、極東におけるロシアの進出がイギリスの対日外交を変化させ、明治27(1894)年7月陸奥外務大臣の対英交渉による「日英通商航海条約」が調印され、明治32(1899)年7月に施行された。

#### 条文の要点

第3条第2項 両締盟国ノ一方ノ臣民ハ他ノ一方ノ版図内何レニ於テモ……内国臣民ト同様其ノ国ノ法律、警察規則及税関規則ヲ遵守スルヲ要ス

を視れば、治外法権問題の中心課題であった外国人に対する警察権の制限・喪失が完全に回復され、警察権等が日本国家の「独占」となったことが理解される。そして、外国人居留地及び特権地域は消滅、関税権を除き、主権は回復された。

ここにおいて、維新目標のひとつであった「条約改正」とヴェーバーのいう「近代国家」の成立が見事に符合する。

#### (4) 居留地警察署長の国際協調

第14代加賀町警察署長警視碓山晋(祖父は薩摩藩家老職)は、高島英語学校で学んだ流暢な英語と抜群の交際能力により、治外法権などから対立関係にあった横浜居留地で条約改正後の国際協調を進めた。英国皇太子来日時の国内警護、皇族警衛、外国要人上陸時の接待、警護、居留外国人保護等により、明治31年7月から大正12年2月退職までの24年8か月の在任の間に大ブリテン「メンバー・フォアス・ヴィクトリア勲章」など5か国

(ロシア2 清国1 プロシア1 大ブリテン2 支那共和国1) 合計7個を受章している。

## おわりに

幕藩体制は、国家の諸権限を分散、分与しており、平時はともかく非常時は統一的対応が困難であった。このため、幕府は、外国人殺傷事件への対応に失敗し、横浜での英仏駐屯軍上陸を認めざるを得なかった。

また、幕府権力回復への外国公使接見等の代償として、安政条約の居留地自治権では認めなかった土地管理権、課税権を与え、新たな不平等条約「兵庫・大阪規定書」を結んだ。この条約により、神戸・大阪居留地は、維新後に我が国警察官の立ち入れない特権居留地 (Extra Territoriality) となる。

一方、幕府は、首都における特別治安組織として、京都守護職、見廻組、新撰組を設置するが、目的が幕府権力の維持であり、維新政府の「内外人民の保護」とは全く異なっていたため、人々の支持は得られなかった。

これらに鑑みて、維新政府は、「治安の回復が第一で庶民が安心して生産的諸活動に従事できること」を第一の政策として、捕亡及び平安隊といった一般警察組織を設置する。また、外国人殺傷事件予防を主とした「内外人民の保護」の思想による近代的警察制度の創設を進め、巡整吏卒 (横浜ポリス) に始まるイギリス警察制度に倣った邏卒として完成させ、まず、開港場、三府への導入を進める。

そして、邏卒による全国制度統一と国内治安の確保を図り、殖産興業による富国強兵策の礎とし、明治国家の建設を進め、幕府の失地回復 (上陸軍撤退、警察権回復、裁判権回復、税権回復、特権居留地廃止) を図ったのである。

## 謝 辞

平成28 (2016) 年春、警察政策学会警察史部会のご助力を賜った『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）拙著完成の御礼に部会の史友と共に、未済であった青山墓地への大久保利通卿、川路利良大警視及び警視庁墓地の掃苔に訪れた。

後日、「大久保利通の建議」を読み、文中の「辛巳年の捕亡通達」に目を開かされ、京の捕亡・府兵制度に始まる全体像と警察制度整備の真の貢献者が見え、不十分ながら本論考を纏めた。また、政府の「明治150年」関連施策として警察庁とも連携しての論文という光栄にもあずかることとなった。

ここにおいて、諸先輩、史友の皆様方及び管理運用研究部会松尾庄一、警察史研究部会戸高公德、同梅本大介各氏には、格別の御指導、御助言をいただいたことに心から感謝を申し上げたい。

- 1) 大霞会編『内務省史』第二巻第四章第二節 1 機構、1971年、568～572頁
- 2) 『法規分類大全』第一編、警察門 [1] 「京都市中巡邏ヲ加藤遠江守等ニ命ス」 208頁
- 3) 同上、警察門 [1] 「薩長度芸四藩ヲシテ伏見市在ヲ巡邏セシム」 214頁
- 4) 東京大学資料編纂所蔵版『明治史要』全、東京大学出版会、1966年、17頁
- 5) 京都市編『京都の歴史』7、學芸書林、1973年、392、413頁
- 6) 『太政類典目録』国立公文書館、上八保民、289、294頁
- 7) 萩原延壽『遠い崖ーアーネスト・サトウ日記抄6 大政奉還』朝日文庫、2008年、参朝337～342頁
- 8) 警察政策学会資料第86号『横浜外国人居留地における近代警察の創設』2016年、24頁
- 9) 大蔵省（農商務省、会計検査院）編纂『明治前期財政経済史資料集成第二巻大蔵省沿革志上・同第三巻同下』明治文献資料刊行会版、1932年、上127頁
- 10) 『法規分類大全』警察門 [1] 会計局達関東諸県宛「官軍ニ擬シ盜賊ノ所業ヲ行ウ者取締方」 259頁
- 11) 『太政官沿革志』職制章程六、45頁
- 12) 『府県警察沿革史』内務省警保局、1927年、其の一京都府、15頁
- 13) 『京都府警察史』第二巻、京都府警察本部、1971年、99、267頁
- 14) 前掲『大蔵省沿革志』上、36頁
- 15) 前掲『太政官沿革志』49～50頁
- 16) 前掲『京都府警察史』第二巻、107～112頁
- 17) 『大阪府史』第7巻595～596頁

- 18) 『神奈川県史料』警保第5巻、529～532頁
- 19) 『警視庁史』1959年、明治編、19頁
- 20) 『岩倉具視関係資料』上、思文閣出版、2013年、629大久保利通書簡378頁
- 21) 『法規分類大全』警察門〔1〕24頁
- 22) 前掲『太政官沿革志』46頁
- 23) 『法規分類大全』兵制門〔1〕99頁
- 24) 同上、兵制門〔1〕16頁、9頁
- 25) 前掲『大蔵省沿革志』上、67頁
- 26) 前掲『京都府警察史』第二巻118頁
- 27) 『法規分類大全』兵制門〔1〕24頁
- 28) 同上、警察門〔1〕41頁
- 29) 同上、警察門〔1〕44頁
- 30) 前掲『大蔵省沿革志』上、86頁
- 31) 『小田原警察署のあゆみ』1984年、32頁
- 32) 『法規分類大全』兵制門〔1〕3年9月日欠、99頁
- 33) 同上、兵制門〔3〕「横浜二守衛兵ヲ置ク」653頁
- 34) 前掲『アーネスト・サトー日記抄』8帰国、240頁
- 35) 前掲『警察政策学会資料』第86号、61頁
- 36) 外務卿と各国公使対話書第四巻『明治三年対話書』四英国の部〔明治3年2月8日〕外務省外交史料館
- 37) 前掲『警察政策学会資料』第86号第V部第1章60～74頁、第2章75～85頁
- 38) 前掲『内務省史』第二巻640頁
- 39) 『続通信全覧』類轍之部、29～30頁
- 40) 前掲『警察政策学会資料』第86号、91～99頁
- 41) 由井正臣 大日方純夫『官僚制警察』岩波書店、1990年、221頁
- 42) 『法規分類大全』警察門〔1〕1頁
- 43) 同上、兵制門〔1〕3年11月民部省伺「田安一橋両家ノ献兵二隊ヲ警戒兵ニ充テル」38頁
- 44) 同上、警察門〔1〕3年12月東京府伺、47頁
- 45) 武藤誠著『明治の炎』啓正社文庫、1987年、222～224頁
- 46) 佐々木克著『大久保利通と明治維新』1998年150～151頁、前掲『官僚制警察』「佐々木高行日記」222頁
- 47) 日本史籍協会編『大久保利通日記』第七巻、明治4年2月、154頁
- 48) 園田日吉著『江藤新平伝』大光社、1968年、155頁
- 49) 前掲『明治の炎』239頁
- 50) 前掲『大蔵省沿革志』上、189頁
- 51) 『西郷隆盛文書』日本史籍協会叢書、1923年、77～85頁
- 52) 『法規分類大全』警察門〔1〕5年3月29日、65頁

- 53) 額賀博愛著『大江天也伝記』大空社、1987年、161頁、『神奈川県警察史』上、219頁
- 54) 前掲『大蔵省沿革志』上、169頁
- 55) 同上、下331頁
- 56) 伊藤博文により薩閩対策の警視總監に22年任、宮内大臣当時の日露戦争直前、昭憲皇太后の夢枕に「誓って皇国の御為に帝国海軍を護り奉る」と告げられた武士が坂本龍馬との逸話の、龍馬の写真の提供者。
- 57) 『神奈川県史料』第五卷警保、547～548頁
- 58) 前掲『太政類典目録』中、八保民、272頁他
- 59) 『法規分類大全』警察門〔1〕276頁、前掲『大蔵省沿革志』下、戸籍寮、339頁
- 60) 前掲『京都府警察史』第二卷、267頁、前掲『庁府県警察沿革史』和歌山県、4頁
- 61) 前掲『大蔵省沿革志』下、345頁
- 62) 同上、上、195～196頁
- 63) 前掲『太政類典目録』上、292頁
- 64) 『法規分類大全』兵制門〔1〕兵部省達4年11月23日付48頁、元藩々へ達同8月14日付100頁、同10月7日付同100頁
- 65) 勝田孫邇著『大久保利通傳』下巻、1911年、194～195頁、65頁
- 66) 前掲『内務省史』1980年第三卷910～911、920頁
- 67) 『大久保利通文書』日本史籍協会叢書、〔1709〕宮島誠一郎への書翰
- 68) 前掲『内務省史』第三卷910頁
- 69) 司法省総務局記録課編『司法省沿革略誌』1900年、15頁他
- 70) 同上、15頁
- 71) 前掲『内務省史』第三卷第六章
- 72) 同上、第三卷第六章、916～917頁
- 73) 同上、第三卷第六章、933頁
- 74) 同上、第三卷第六章、965頁
- 75) 前掲『司法省沿革略誌』19～21頁
- 76) 千葉県知事、貴族院議員
- 77) 行政警察規則案策定に従事、後秋田県警察部長
- 78) 『法規分類大全』警察門〔1〕「邏卒規則取調ノ爲メ石田神奈川県七等出仕外二名ヲ香港へ差遣ス」225頁
- 79) 同上、警察門〔1〕66～200頁
- 80) 前掲『大蔵省沿革志』上、114頁
- 81) 前掲『警察学会資料』第86号、表7（133頁）
- 82) 前掲『内務省史』第二卷第四章第二節、569頁
- 83) 『法規分類大全』警察門〔1〕「東京府下番人取建ニ付江藤司法卿取調掛被 仰付候」66頁
- 84) 同上、警察門〔1〕達第225号、279頁

- 85) 同上、警察門〔1〕内務省へ達7年2月20日付、226頁
- 86) 前掲『太政類典目録』中、275頁
- 87) 前掲『官僚制警察』229頁
- 88) 前掲『明治史要』7頁
- 89) 同上、7～8頁
- 90) 前掲『太政官沿革志』会計官職制、45頁、『法規分類大全』警察門〔1〕会計官達、元年11月「関東諸県兇徒取締方各支配処限り便宜施行セシム」260頁
- 91) 前掲『大蔵省沿革志』上、民部官五司：聴訟、庶務、駅通、土木、物産、50頁
- 92) 前掲『太政官沿革志』民部省職制：掌総判戸籍、租税、駅通、鉱山、濟貧、養老等、72頁
- 93) 前掲『大蔵省沿革志』上、寮司班次：造幣寮、監督司、租税、出納、土木、用度、駅通、鉱山、70頁
- 94) 同上、上民部省聴訟掛、111頁
- 95) 同上、下大蔵省戸籍寮、330頁
- 96) 前掲『内務省史』第一卷第三章二、59頁
- 97) 前掲『大久保利通文書』〔729〕吉田清成への書翰
- 98) 前掲『アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団、310～11頁
- 99) 前掲『大久保利通文書』〔1709〕宮島誠一郎への書翰
- 100) 同上〔676〕西徳次郎への書翰、〔734〕吉原重俊への書翰、〔737〕吉田清成への書翰
- 101) 前掲『太政類典目録』中、271頁
- 102) 前掲『警察政策学会資料』第86号、114頁
- 103) 『法規分類大全』警察門〔1〕281頁
- 104) 前掲『官僚制警察』234頁
- 105) 前掲『内務省史』第一卷第四章、94～95頁
- 106) 横浜開港資料館「F,O46156Memo of parkes16.Nov.1872Ca401.9430」
- 107) 前掲『アーネスト・サトウ日記抄』9 岩倉使節団、268～278頁
- 108) 同上、9 岩倉使節団、257～261頁
- 109) 同上、11北京交渉、151頁
- 110) 五百旗頭薫著『条約改正史』有斐閣、2010年、101頁
- 111) 神戸市紀要『神戸の歴史』第14号、1986年、草山巖「神戸外国人居留地をめぐる警察問題」
- 112) M・ヴェーバー著『職業としての政治』岩波文庫、1980年

\* 本稿に対するご意見、ご質問は次にお寄せください。

e-mail : ys.1871.re@gmail.com

(すずき やすお)