巻頭言

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

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

以下、こうしたいくつかの点について述べる。

第１　大きなテーマに相応しく資料の収集が、広範かつ精密に行われていること。

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

第２　収集した資料の取り扱いが、適正妥当であること。

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

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

１　当時、英・仏をはじめとする各国公使は、日本の法制の不備～そのために起きた外国人殺傷事件・居宅破壊等～を指摘し、法制上も事実上も外国人（自国民）保護の完全を求め、執拗かつ傲岸な態度で交渉に臨んだ。これに対して日本の外交担当者（寺島宗則・陸奥宗光・井上馨）等は、あくまで治外法権の撤廃を基本として、内については法制の整備を急ぎ、外に対しては、条約改正は相互和親の精神によるものである事を主張し、また、「万国公法」等によって得た新知識、法理等を活用して、合意を得るよう懸命の努力を尽くした。

２　英国公使の外交交渉は、強大な国力（兵力を含む）を背景とするもので、評価し難いものであるが、その反面、未熟な日本の外交を教導する点もあったと評価する資料を採り、記述して公平を期している。（具体的には、英国公使パークスの言動についての評論的史

料を、採り上げていることが格好の例である。）

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

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

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

平成 28 年 3 月　警察史研究部会

部会長　加　藤　　晶

目　次

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

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

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

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

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

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

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

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