

【論文】

明治初年における警察制度創設過程についての考察 —東京番人制度の成立を中心として—

田中裕二*

目次

はじめに

- 1 東京番人制度の発足
 - 1-1 東京府邏卒制度導入の契機
 - 1-2 東京府に設置された邏卒の問題点
 - 1-3 東京番人制度構想
- 2 東京番人制度の成立
 - 2-1 ブスケの建議と東京番人制度への影響
 - 2-2 神奈川県の上野・香港等における邏卒規則調査報告書
 - 2-3 『邏卒勤方問答』と『香港巡邏章程』
- 3 東京番人規則における衛生概念
 - 3-1 食品衛生上からみた東京番人の役割
 - 3-2 上海牛疫問題
 - 3-3 上海牛疫問題の取締過程
 - 3-4 東京府の対応
 - 3-5 牛疫流行の発覚と司法省の要求

おわりに

キーワード 衛生 牛疫 司法省 東京府 番人 ブスケ 邏卒

はじめに

警保助川路利良は警察制度についての建議の中で、東京番人を称して「卑弱ノ傭夫」と一蹴し、「之ヲ以テ輦轂ノ下ヲ鎮ズルハ、体裁ヲ失フノミナラズ、人心安堵セズ、遂ニ暗殺暴行ノ患

*当館専門調査員

害ヲ生ズルハ必定ナリ」と、その体制の脆弱性を批判している。²⁾この川路の建言に加え、東京番人は明治6年から始まり一年余りの間で廃止された制度という事情も相俟って、実証的研究は少ない。³⁾

鷹見安二郎氏は、東京番人制度について設置から廃止まで詳説し、英国の制度に学んだ自治体警察として一定の評価を与えている。しかし、東京番人の創設過程にはあまり言及していない。その東京番人の前史とも言える邏卒導入の経過については、大日方純夫氏により近代警察の萌芽期として実証されたが、やはり東京番人自体については過渡的な制度として捉えられ、⁴⁾詳細な検討は加えられていない。

そこで、本稿では『邏卒勤方問答』、『香港巡邏章程』やジョルジュ・イレール・ブスケ (Georges Hilaire Bousquest : 以下ブスケと表記する)「行政警察司法警察 付目代官員ノ事 全 ブスケ⁵⁾」などを比較検討し、東京番人を創設するために参考としたものは何であったのかを検証すると共に、制度確立に至る過程を再検討したい。そして、今まで注目されてこなかった衛生行政の側面からみた東京番人制度の歴史的 position を行いたい。⁶⁾

第1章では、東京番人制度が導入されるまでの経緯を、国内情勢の変化と東京府や司法省の動きを中心に解明したい。司法省はいつから東京番人制度の導入を検討し、規則を制定するための調査を開始したのか。そして、それまで市中の取締規則の制定や邏卒の設置は東京府の管轄であったが、なぜ司法省へその権限が移譲され、地方警察制度の調査を担当することになったのかということが大きな問題点である。そこでまず、東京番人制度導入の経過を知るために、東京府邏卒の設置へ至る経緯を概観し、次に、その東京府邏卒の問題点を検討し、東京番人制度へと移行する過程を明らかにしたい。

次に第2章では、東京番人制度創設に影響を与えたと思われる建議書や版本などを考察する。具体的には、上記の司法省御雇い外国人ブスケの稿本や、当時出版されていた邏卒規則書、その他、神奈川県が香港・上海等で行った調査報告書などから検討する。そして、それらの資料により、東京番人制度の意義と役割を論じたい。

最後に第3章では、行政警察の職責のひとつである「人民の健康を守る」という衛生行政の概念は、誰の指摘により、なぜ東京番人規則に導入されていったのかを考察する。開港したことにより一気に人と物が海外から押し寄せ、それに付随する形で伝染病も日本へ上陸するようになった。その中で、家畜伝染病を取り上げ、予防措置はどのように取られたのか、西欧列強と結んだ不平等条約のため海港検疫権を持たなかった日本が、当時世界で大流行した牛疫 (Rinderpest) の拡大にどのように対応したのかを、政府と東京府、司法省それぞれの動きから検討する。そして、牛疫拡大に伴う家畜の取締方法が、どのように東京番人規則に盛り込まれていったのかを明らかにし、これまで指摘されてこなかった東京番人制度の新たな側面を紹介したい。

1 東京番人制度の発足

1-1 東京府邏卒制度導入の経過

江戸を掌中に治めた明治政府は、市中の治安問題に悩まされていた。⁷⁾ 福沢諭吉は幕末から明治初年にかけての当時の様子を「凡そ維新前文久二、三年から維新後明治六、七年の頃まで、十二、三年の間が最も物騒な世の中で、此間私は東京に居て夜分は決して外出せず、余儀なく旅行するときは姓名を偽り、荷物にも福沢と記さず、コソコソして往来するその有様は、欠落者が人目を忍び、泥坊が逃げて廻るような風⁸⁾」であったと述懐している。

東京府中の治安維持活動は、市中取締隊と呼ばれた諸藩から構成される藩兵が行っていた。その諸藩混成の取締組織を東京府の下に一本化するため、つまり藩と府という二重の命令系統を統一するために、明治2年11月、府に直属の府兵を設置した。しかし、依然としてその構成は諸藩から供出された藩兵を改組したものに過ぎなかった。この兵隊組織の警察業務に限界を感じていた東京府は、新たな取締組織として西欧の警察制度に着目し、福沢諭吉へその予備調査を依頼していた。⁹⁾

明治3年(1870)11月23日、その東京府が西欧警察制度の導入を検討していた矢先、大学南校御雇い外国人のダラス(Charles H. Dallas)とリング(Augustus R. Ring)が斬りつけられるという事件が起ってしまう。¹⁰⁾ この種の攘夷思想から来る外国人殺傷事件は、開化へ向かって漸次歩を進める日本においては、むやみに外国人を傷つけることはなくなったと説明する政府にとって不面目な事件であった。¹¹⁾

そして、この外国人傷害事件の数日前11月17日には、豊後日田県で反政府暴動が起っている。その背後には萩藩浪士による策動があり、東京府下にもこの暴動と連動した不穏な動きが伝えられていた。「久留米人八人ほど相脱し東京へ罷越候一説も御座候¹²⁾。また、「兎角当東京ニテモ浮浪徒、又ハ不平徒、頭ヲ出シ掛候気味不少。日田県辺暴拳ノ電信線モ西京、又ハ北越ニモ有之哉ニテ、些共油断ハ不相成」という予断を許さない状況であった。しかもこの浮浪の徒はとかく「大に外国と隙を開き候趣向を立、天下を無余儀死地に陥れ候策を相企候様子」があり、「萬一無訳外国人等へも及乱暴候テは、不容易御危害」に至るので、「三府並ニ開港場等は、別テ入嚴重に御取締相立不申テは不¹³⁾宜」という事態であった。

政府はこの外国人傷害事件や反政府暴動の事態収拾のため、参議広沢真臣の上京を取り止めて、彼を東京府御用係に任命した。その広沢は「此程外国人暗傷之事モ有之。彼是此好機会ニ総テ之取締、嚴重相付度¹⁴⁾」という考えの下、明治3年12月5日、御所において今後の取締について演説を行っている。¹⁵⁾ この時「欧州各国の法に随ひ、ポリス等を起すの説¹⁶⁾」が盛り上りを見せるが、その取締の方針を説明した広沢自身が暗殺され、西欧ポリスの導入は先送りとなってしまう。外国人や政府要人に対するテロを予防するためにも府下の「浮浪の徒」取締は焦眉の急となっていた。東京府下に潜伏する反政府活動家は政府高官・外国人の暗殺、電信線の切

断など外交・内政の混乱を引き起こす存在であり、最重要取締対象であったと言える。

明治4年7月、廃藩置県を契機として東京府は太政官に対し「府下取締之儀」について上申書を提出している。その中で、「素ヨリ地方官第一之職掌ニ有之候間、当府下戸籍中ヨリ精撰之上、可取設儀至当之儀ト存候へ共、即今三百五十人斗精撰之人物御仕向ケ相成、西洋ポリス之制ニ倣ヒ編制ノ見込、及諸費ニ至リテハ別段大凡見込之通り取調候¹⁷⁾と、これまで藩兵が行ってきた府下の取締を、「西洋ポリス之制」に基き新たに再編する意向を伝えた。諸藩から成る寄せ集めの兵隊組織ではなく、今後東京の取締は府に戸籍がある人間で構成される警察組織が行うべきであると主張しているのである。

この上申のおよそ2ヶ月後の明治4年10月に、東京府に邏卒3000人が配置され、その規則である「取締組大体法則」「取締規則」「取締組自主規則」も布達され、明治4年11月23日には併せて禁令12ヶ条も出された。しかし、「ポリス」の構成は東京府に戸籍を有する者という府の目論見は崩れ、2000人が鹿児島出身者で占められ、残りの1000人は各府県から徴募されたのであった。¹⁸⁾

1-2 東京府に設置された邏卒の問題点

1-1で概観したように、一応の設置を見た邏卒であったが、東京府下の治安が安定したわけではなかった。明治5年2月17日、外務省から東京府へ次のような申し入れがあった。それは、「近来、府下屯集之兵部省管轄兵隊之中、於途中外国人へ対シ屢無礼乱暴之振舞有之旨、先達テ各国公使ヨリ苦情申出候」というものであった。この兵隊の素行は、「内外之人民ニ対シ乱暴之所業有之様、既ニ外国新聞紙中ニモ其所業ヲ記載シ、政府ノ不取締ヲ見申候」という事態を引き起こし、再び政府への抗議が行われていた。そこで「都下取締之儀ハ最御府之常務、別テ御措置可有之筈」と、厳重な取締を強く東京府に求めたのである。¹⁹⁾

それに対し東京府は、同年2月28日、「兼テ取締組ニ於テ措置為致候得共、尚一層行届候様取計可申候」と言いながらも、「尤兵隊之不行跡ハ、専ラ其所轄士官之責ニ任スヘキ儀ニ有之、且制馭方不行届ヨリ他ノカヲ借り候様ニテハ、実ハ其本省之不都合トモ可申儀ニ御座候へハ、尚又正院へ御申立之末ハ、一際本省ニ於テ嚴重措置相成候方当然ト存候条、否其筋へ御掛合有之度、此段御回答為申進候也」と、兵部省の兵隊監督責任に言及し、責任を転嫁している。²⁰⁾

兵部省との所轄の違いを強調した東京府であったが、「目今ノ人員ニテハ取締行届兼候ニ付、更ニ千人相増候様致度」と、翌3月の邏卒増員要求からわかるように、府内の取締が十分に行き届いていないことは自覚していたようである。邏卒人員増加のため、東京府は金15万1628両の見積もりを出す。それに対し大蔵省は、これまですでに48万2828両の支出をしており、「今又前額致増加、実ニ莫大ノ失費有之、仮令一時繰合セ相付候トモ、将来與給ノ目途不相立事ニテハ不可然存候²¹⁾と、さらなる出費に憂慮の念を示し、結局10万両を支出するに留まった。

費用負担の主体を巡る問題は、邏卒設置以前からの課題であった。明治3年12月の「西欧ポ

リス之制」導入に関する東京府伺によると、邏卒費用を住民に負担させるのは「至当之儀」であるが、現段階では時期尚早であり、府民に「持久ノ産業」が興るまで、しばらく官費で賄うという方針が当初からあったことがわかる。²²⁾しかし、明治5年3月の邏卒人員の増加要求に対し大蔵省は、「先以一時総額三分ノ一ヲ府下戸数ニ配賦シテ、出金為致候様相成度…出金取計候様、尤貧富ノ差等人口ノ多寡ヲ以、適宜斟酌ノ見込取調申出候様致度、且後來全額民費取計振ハ、於当府篤ト審案ノ上、方法設立為致度事ニ候」と答え、当面は総額の3分の1を住民負担とし、将来的には全額負担にする制度を確立するよう促している。

明治5年6月13日、三井組から東京府へ邏卒の慰労金という名目で金千両の分与金が献納されている。その理由は次のようなものであった。²³⁾

御一新以来邏卒御取設被成下置候ニ付、火盜之難モ薄ク全下ニ御隣愍之厚思召相貫、私共一家者差置市中一般難有御儀奉存候。右者政府之御仁恤ヨリ出候儀ニ者候得共、畢竟邏卒衆之御勤勞之儀与感佩不少奉存候間、甚以奉恐入候得共、金千両献納仕度、願之通御聞濟被成下候得者、難有仕合奉存候

この背景には、同年5月15日、井上馨大蔵大輔による建議により、三井組は小野組・島田組と共に全国府県の租税送納を委託されており、その見返りという側面もあったのではないかと考えられる。また、大蔵省としては、東京府の邏卒増員願いの費用を減額せざるを得ない状況であり、三井組の献金は大蔵省の財政事情から出たものではないかと推測される。

以上、要するに東京府内の取締は諸国からの混成部隊で構成される兵隊組織の府兵から、廃藩置県を経て恒常的に治安の維持を行う警察組織としての邏卒が設置されるに至った。この時期の邏卒は主に3つの問題を抱えていたと言える。第1に、府内の取締を行うにも係らず多くが他府県出身者で占められるという人員構成の問題である。第2に、東京府の警察組織であるはずの邏卒の費用が官費で賄われている点であり、そして最後は、予算問題と表裏一体の人員増員に限界があるという点であった。

1-3 東京番人制度構想

邏卒が設置されるまで、東京府が主体となり一貫して取締組織の改変や規則の制定を行ってきた。そして、前述した諸問題も東京府が解決すべき課題であった。しかし、地方警察と言える邏卒に代わる東京番人制度は司法省の構想に依るものである。それではいつ頃から東京府ではなく司法省が制度の調査を開始したのであろうか。

まず、その司法省の動きを見る前に、東京府の邏卒をめぐる状況を俯瞰してみたい。邏卒増員の要求に対し、今後官費による莫大な出費を続けることを憂慮した大蔵省は、明治5年3月24日に「後來全額民費取計振ハ、於同府篤ト審議ノ上、方法設立為致度事ニ候」と太政官へ意見を出している。そこで同年3月29日、太政官は東京府に「府下邏卒務方ノ儀、自今神奈川縣邏卒ノ方法ニ準シ諸事取締行届候様可相定事」と布達したのである。²⁴⁾

その後の明治5年5月13日、東京府はこの布達に従い、神奈川県が新たに設置した邏卒総長以下の官制に倣い職制を定め、徐々に邏卒制度を整備していった。²⁵⁾同年8月、東京府伺に「尚以邏卒規則等渾テ神奈川県同様取計候様御沙汰ノ旨モ御座候ニ付、右規則等即今取調中ニ付追テ可申上候」²⁶⁾とあり、この時点ではまだ、東京府が独自に邏卒規則を調査していたようである。ところが、同月28日、司法省に警保寮が設置されたことにより東京府所属の邏卒が司法省へ移管され事態は急転する。突然東京府は邏卒の管轄権を失ってしまったのである。

警保寮への邏卒の移管理由を司法省は「用心可致各地方へ分派シ、取締捕亡ニ充違令ノ者等モ無之様致度」と述べ、これは「各国ニ於テモ全国ノ邏卒ト申者」であり、その職務は「各地方邏卒ノ勤怠ヲ監、其取締ヲ掌ル者」と規定している。警保寮の邏卒は反政府運動を抑えるための「全国ノ邏卒」として位置付けられることになったのである。そこで、制度的に東京府の警察組織はなくなり、その代替組織が必要となったわけであるが「府下ヲ始メ別ニ地方邏卒取設規則権限相立民費ヲ以テ相運候積」²⁷⁾であると、ここで始めて司法省による地方警察構想が公式に宣言されるに至った。

この「全国ノ邏卒」案は、誰の提案で何時どのように進められていたのであろうか。明治5年2月18日と3月25日にブスケが太政官へ提出したと考えられる「行政警察及ヒ司法警察ノ事」の中の、「全国ノ警察」の項には「一州内ニテ職務ヲ行フ者ニ非ス、全国ノ警察ヲ為ス者ナリ」²⁸⁾と紹介されている。邏卒の国家警察化構想は、明治5年2月に司法省御雇い外国人法学教師となったブスケのフランスにおける警察制度の建議が参考となったと推察される。

そして、このブスケの建議を実行に移した人物は江藤新平であった。江藤新平はブスケが司法省御雇いとなった時の左院副議長であり、上記「行政警察及ヒ司法警察ノ事」が建議された直後の明治5年4月には司法卿に転じている。その後の司法省警保寮設置と邏卒の移管は既に述べた通りである。また、『江藤新平関係文書』には、東京番人規則の草稿が残っており、江藤新平が指揮を取りその主体となって制度を創設していったことがわかる。²⁹⁾

江藤新平と東京府の関わりを見ると、広沢真臣が暗殺された翌月の明治4年2月、江藤は東京府中警固卒取調御用係に任命³⁰⁾されており、同年10月の邏卒3000人設置の制度取調べに関与していたものと思われる。実際に地方警察組織である東京番人制度構築に向け動き出したのは、ブスケの建議とそれに連動するかのよう司法卿に江藤新平が就任した時期、つまり、明治5年4月頃であったと思われる。しかし、その時間差がどのような原因、理由によるかは不明である。

2 東京番人制度の成立

2-1 ブスケの建議と東京番人制度への影響

ブスケは来日後、数多くの国政に関する調査を行っているが、その中のひとつに、明治5年2月18日と3月25日、警察について太政官へ建議したものが³¹⁾ある。この中で警察の職責を行政警察と司法警察に分けて説明している。行政警察は国内の安静を乱す者を予防する機能を持ち、「若シ行政警察ノ力及ハスシテ法律ニ背ク者アラハ其犯人ヲ探索シテ召捕ヘ、其罪アル者ヲ見届ケテ之ヲ裁判所ニ引渡ス可シ、是レ則チ司法警察ノ職務ナリ」と規定し、行政・司法警察に関する職務の作用を区別している。司法・行政警察の職務は「往々一人ニテ其二個ノ職務ヲ兼ヌル者アレトモ、猶其職務相混同スルコトナシ。故ニ其二個ノ職ヲ兼ヌル者行政警察ノ職務ト司法警察ノ職務トニ付、各々其管轄ヲ受クル所ニ差異」が生じると述べている。

行政警察を置く目的は、「通常国民ノ為シ来レル諸事ヲ安静ナラシメ、国ノ泰平ヲ害セントスル諸事ヲ監察シテ之ヲ予防シ、人民ノ健康、国ノ治政ヲ致スニ必要ナル法度ヲ執行フニ注意スルコト」にあると述べている。この犯罪の監視と予防、人民の健康に注意するという行政警察の職務規程は、警保寮章程第2条の警保寮を置く趣意に「國中ヲ安静ナラシメ人民ノ健康ヲ保護スル為メニシテ其安静健康ヲ妨ケル者ヲ予防スルニアリ」とされ、東京番人規則第5条には「番人ハ区内ノ安静ヲ警保スルヲ以テ務メトス」と定められ、ブスケの行政警察に関する意見が採用されたと言える。

司法警察については、「罪犯ノ現行ナルト現行ニ非ルトニ從ヒ、官吏ノ職務並ニ其処置ノ法方互ニ相異レリ」と「現行ノ罪現行ニ非ル罪」の区別を立てることが肝要であると説いている。現行犯の場合は「其罪アルコトノ大抵分明ナルヲ以テ、其捕縛繫獄等ノ事ヲ下等官吏ニ任カスコトヲ得」るが、非現行犯に至っては時間が経過し犯人の特定が難しいため「此等ノ事ヲ上等官吏ニ任セサルヲ得」ないとその職務の区別を強調している。

巡査と番人の職務は警保寮章程第4条で「現行ノ犯人ト現行ニ非サル犯人トヲ区別」することと定められた。そして、「現行ノ者ハ直チニ拘引若クハ捕縛シテ警部ニ致シ」と、現行犯を捕らえる「下等官吏」の役割を巡査と番人に担わせている。また、「現行ニ非サル者ハ検部若クハ警部ノ命アルニ非レハ輒ク拘引、若クハ捕縛スルコトヲ得ス」として、巡査と番人の職務を現行犯に限定している。³²⁾

行政警察は治安の安静、つまり混乱を予防することに重点が置かれているが、司法警察の役目は犯罪が起ってしまった後の捜査と逮捕、そして、裁判官への引渡しまでにあるというブスケの意見は、明治5年8月3日の司法職務定制に活かされた。検事の職は「裁判処決ニ止リ未発ヲ警察スルノ事ニ干与セス」と専ら法廷での犯罪成立・不成立確定までの職務に限定され、犯罪予防には関わらないことが定められた。検事の指揮下、検部と逮部は罪状明白、又は現行犯以外の犯罪を探索・捕亡するため、地方の逮部長・逮部と協力することとされ、逮部長は地

方邏卒長、逮部は地方邏卒が兼任することとなった。³³⁾

以上の様に、ブスケの行政・司法警察に関する意見は明治5年10月19日の「警保寮職制」「東京番人規則」に導入された。治安と人民の健康を保ち、その安静と健康を妨げる者を予防するという趣意の下、巡査と番人の職務権限は現行犯の逮捕までとされ、予防のためとは言え、検部又は警部の命令がなければ、司法警察として作用しないようにその職責の分離が図られた。たしかに、行政・司法警察の厳然たる分離という観点からすると、司法省の下にその2つの機能を併せ持つこの制度は、未成熟の段階にあったといえる。しかし、司法省警保寮下における東京番人制度は、後の内務省設立による司法・行政警察の分離の萌芽として評価されるべきである。

2-2 神奈川県が提出した海外調査報告書

明治5年10月8日、東京府下に番人を設置するため、司法省に調査が命じられ、江藤新平司法卿はその取調掛に任命された。同じ日に東京府へもその旨が伝えられ、司法省と協力するよう達せられた。翌日の9日には、司法省は正院に警保寮職制と東京番人規則、そして違式註違条例の各案を提出し決済伺いをしている。

この司法省案を決済するため、正院は参考資料が必要となった訳であるが、この頃、9月25日に神奈川県が邏卒規則を調査するために香港・上海等へ派遣していた七等出仕石田英吉等³⁴⁾が帰国していた。石田は外国人との衝突問題が深刻化する神奈川で警察規則を整備強化するため、県が派遣した人物であった。³⁵⁾

正院は司法省案が提出された3日後に神奈川県に、「今般警保寮職制並東京番人規則等御取調相成候條、其県七等出仕石田英吉取調来候邏卒規則御参考御入用ニ候間、早々可差出也」と、石田等の調査資料を司法省案審査のため参考として提出するよう指令している。しかし、神奈川県からの回答がなかったため、正院は再度提出の催促を行い、「邏卒規則為参考可差出旨過日相達置候處、右ハ至急入用ノ儀ニ候條早々可差出候也」と再度要請したのである。

それに対し、神奈川県は催促のあったその日付で回答を行っている。「邏卒規則差出候様再御達ノ趣御承知仕候、右ハ訳稿繕写中ニ付、可成丈差急出来次第差上可申候」と、現在翻訳作業を行っている最中であり、出来上がり次第、すぐに提出するつもりであるというものであった。9月25日に帰国してから、提出を命じられる10月12日の間に膨大な量の邏卒規則等を翻訳し清書するには、時間的に無理があったと思われる。

翻訳中であるという回答を受けた正院はその翌日、県からの邏卒規則提出を待たずに、「当分之内假定之心得ヲ以テ施行可致事」³⁶⁾と、司法省案の仮決済を行った。この後神奈川県は調査報告書三冊を「未夕草稿ニハ候へ共其儘差出申候」と正院へ提出している。正院は司法省案を決済するに当たり、神奈川が調査を行った最新情報である「上海邏卒規則」「香港邏卒規則見聞筆記」「香港取締規則」「香港土産見聞雑記」などを入手できなかったとされている。³⁷⁾

しかし、石井研堂の記述に、「予の手元に、神奈川県大築拙蔵譯〔遼卒勤方問答〕（明治四年十二月起稿、同二十五日定稿）〔上海遼卒規則〕（明治五年三月十六日起稿、四月二十八日定稿）の草稿二冊、及び明治五年孟春、横浜活版社印行〔遼卒勤方問答〕一冊存す、〔問答〕は前期草稿の成書にて、…³⁸⁾とある。これによると、「上海遼卒規則」の翻訳が明治5年4月28日の段階で出来上がっていたことを意味し、石田栄吉等が香港へ出発する5月28日以前に翻訳が完了していたことになる。つまり、「上海遼卒規則」は石田等が香港で直接調査を行い持ち帰った資料ではなく、日本に輸入された規則書類を翻訳したものと推定される。さらに、その「上海遼卒規則」について「右提出の草稿〔上海遼卒規則〕も、予の得たる〔上海遼卒規則〕と同一のものなるべし³⁹⁾と述べ、神奈川県が提出した資料と石井氏の手元にあった草稿が同じものであると指摘している。

この石井氏が持っていたと思われる「遼卒勤方問答」と「上海遼卒規則」の草稿2冊に関しては所在が確認できなかった。しかし、江戸東京博物館所蔵の明治5年孟春発行、横浜活版社印行『遼卒勤方問答』については出版年月の記述に誤りがないことから、石井氏が所蔵していた大築拙蔵の草稿2冊の信憑性は高いと推測される。

神奈川県が提出した資料の中で、「上海遼卒規則」は遼卒制度を整備するために大築拙蔵に翻訳を依頼したものであり、この時点では県が調査のため確保し公には出版されていなかったものと思われる。その理由として、第1に「別冊ノ通未タ草稿ニハ候へ共其儘差出申候」と5年10月の段階で草稿であったこと、第2に、「当県遼卒規則編成ノ為メ当時取調中ニ付、出来次第献本可仕候」と、調査終了後に提出すると上申していることなどを指摘することができる。こうしたことから、遼卒規則取調のための調査資料であったと言える。

番人規則対象表1から、東京番人規則の第58・59・60条は「上海遼卒規則」の内容とほぼ一致しており、他の資料から同内容の規定を見出せないことから参照された可能性は十分にある。神奈川県が提出した資料の内、「上海遼卒規則」だけは香港・上海等への調査以前に翻訳が完了していたものであり、司法省案の東京番人規則調査のため利用されたものと思われる。

2-3 『遼卒勤方問答』と『香港巡邏章程』

江藤新平率いる司法省は、何に依拠して東京番人規則を作り上げたのだろうか。まず、司法省が草案を提出した明治5年10月9日以前の状況を考えてみると、当時西欧ポリス制度の導入において先んじていたのは神奈川県であった。正院から東京府に対し、遼卒の勤務方法を神奈川県遼卒の方法に準じるように達が出されており、府自身は「遼卒規則等渾テ神奈川県同様取計候様、御沙汰ノ旨モ御座候ニ付、右規則等即今取調中ニ付追テ可申上候也⁴⁰⁾と、明治5年8月の段階で神奈川県規準に従い、遼卒規則を調査中である旨を正院へ伝えている。

当の神奈川県は、横浜居留地でいち早く西欧のポリス制度を取り入れ遼卒規則の整備を行っていたが、横浜港は国内外の人間で益々混み合い、無頼兇徒の輩も多く、加えて外国人が関係

する事件はとにかく纏れることが多いという状況に陥っていた。そこで、邏卒規則を改正する必要が生じたが、それには各国領事との協議が必要であったため、香港・上海等で実地の調査を行う運びとなったのである。⁴¹⁾神奈川県は各国領事と交渉の上で主導権を握るためにも、ポリス制度に関して国内へもたらされる情報だけではなく、実際の運用を確認する必要があった。イギリスの植民地・租界地が設けられていた香港・上海等は、欧州に比べると地理的に日本に近いという条件もあり、神奈川県邏卒のモデルとしては恰好の地であったと思われる。2-2で明らかにしたように、日本初の邏卒制度海外調査を行った神奈川県の資料を、司法省は直接、東京番人規則制定の参考に供することはできなかった。

国内において、やはり参考とすべきは神奈川の地である。東京府の模範とされていた神奈川県では、邏卒に関する本が出版されている。横浜活版社から発行された『邏卒勤方問答』と『香港巡邏章程』である。⁴²⁾『邏卒勤方問答』は明治5年孟春の出版であり、横浜で「取締」の名称を「邏卒」と変更した時期と重なる。⁴³⁾この本は恐らく神奈川県邏卒が携行し、教則本として使用していたものであろう。

次に国立公文書館内閣文庫蔵の『香港巡邏章程』は、明治5年5月に刊行されたものである。⁴⁴⁾巻末に「大総長ワルトル。メルデツ。デアン 主宰リチャルド。グレース。マクドン子ルー覧 濟 於香港千八百六十九年第四月二十七日」と記されており、江藤等によるポリス調査が進められていたおよそ3年前に、香港において出版されていたものと言える。『香港巡邏章程』を翻訳した人物は、神奈川県文書課作文掛の二等譯官兼解語を勤める何幸五郎である。⁴⁵⁾石田英吉等が香港・上海等へ調査に向う以前に、県の邏卒のために翻訳されていたものと推定される。

海外調査を終え帰国し、正院の求めに応じ提出した調査報告書に添えられた神奈川県七等出仕石田英吉と同九等出仕粟屋和平の「邏卒ノ儀」についての建言に、「臣等昨年来神奈川県ニ奉職シ横浜ポリスノ実地ヲ経験シ、一二ノ外国ポリス心得書等相関シ、且今夏支那香港ニ差遣ハサレ同港及上海澳門等ニ於テ略ポリスノ實際ヲ窺ヒ、未欧米諸州ハ歴見セスト雖モ、悉ク大同小異ナルヘクト奉存候⁴⁶⁾」とある。この建言から、石田英吉等が香港・上海へ調査に向う明治5年5月28日以前に、「外国ポリス心得書」に目を通していたことがわかる。ここで石田英吉等が述べている欧米ポリスの書とは、『邏卒勤方問答』『香港巡邏章程』と「上海邏卒規則」を差していると推測される。

3 東京番人規則における衛生概念

3-1 食品衛生上からみた東京番人の役割

この章では、番人の職務のひとつとしてこれまで見落とされがちであった、衛生行政の側面からみた東京番人の役割に焦点を当てたい。ブスケは「行政警察司法警察 付目代官員ノ事全 ブスケ」の建議の中で、行政警察設置の目的を次の様に規定している。「通常国民ノ為シ来

レル諸事ヲ安静ナラシメ、国ノ泰平ヲ害セントスル諸事ヲ監察シテ之ヲ予防シ、人民ノ健康、国ノ治政ヲ致スニ必要ナル法度ヲ執行フニ注意スルコトナリ」⁴⁷⁾。国民生活の安定、つまり国の治安維持と予防を行い、「人民ノ健康」を守るために必要な法律を執行するのが行政警察の役割であると述べているのである。

次に都会における行政警察の職務を「市街ノ通行車馬ノ往来ニ差支ナキ事、道路建物溝渠ノ清潔ニシテ健康ノ害タラサル事、下水、掃除ノ事、祭式舞場観場等ニ於テ取締ヲ為ス事」などを具体的に挙げている。ここでも、人と車の通行を円滑にする交通警察、盛り場の平静を保つ治安警察と共に、国民の健康の害となるものを排除し、生活環境を清潔に保つ衛生警察を重要な職務のひとつとして挙げている。

また、実害を取り除くことに加え、日頃から監察を行い予防することも重要な職務であると指摘し、新たに「刊行警察」「医業警察」「健康警察」とそれぞれ言い換えられ行政警察の目的は締めくくられている。

鉄道ノ留場、危害アル製造所、健康ヲ害ス可キ物件ヲ監察シ、殊ニ獄舎ヲ支配シテ之ヲ監察シ、淫風ヲ制シテ蔽ニ之ヲ監察シ、又国民ノ健康ノ事（是ヲ名ケテ健康警察ト云）医業ノ事（是ヲ名ケテ医業警察ト云）定時刊行ノ書類ノ出版及ヒ風俗ヲ乱シ、官威ヲ害スル書類ノ出版ヲ監察ス（是ヲ名ケテ刊行警察ト云）。

以上の行政警察意見の中でブスケが説明した衛生警察としての役割が、東京番人制度に反映されたのではないかと思われる。東京番人規則第21条には「道路ノ荒蕪溝渠ノ淤塞及ヒ不潔物アレハ之ヲ戸長ニ告ケ掃除セシムルヘシ」とあり、ブスケが述べた「道路建物溝渠ノ清潔ニシテ健康ノ害タラサル事、下水、掃除ノ事」が参考になったようである。

ブスケは警察官の職務として監察官を紹介している。市場において「小店ヲ借り物品ヲ売ルニハ、其監察官ノ警察ヲ要ス」とし、屠場においては「衆庶ノ健康ノ為メ定メタル規則ニ従ヒ、獣類ヲ屠ルコトヲ監察スル為メ、監察官警察ヲ掌ル」という監察官の役割を挙げている。こういったブスケの衛生行政を担当する警察の機能は、東京番人規則第32条の「獣蓄ノ死戸アル時ハ、速ニ戸長ニ告ケ、之ヲ取除カシムヘシ」といった、死亡した獣蓄を発見した場合の処置方法や、同第33条の禽獣・魚の販売に関する厳重な監視を定めた「禽魚獣ヲ販売スル店ニ、毎日贗造腐敗ノ品之アルヤヲ検査シ、亦行商人ハ其印鑑ト品物トヲ改メ、若シ無印鑑或ハ腐敗ノ品アラハ之ヲ取上クヘシ」といった規則に還元されたものと思われる。

東京番人が拘引する対象を定めた取締法規である違式註違条例にも、獣蓄取締に関する項目がある。違式罪目第10条の「病牛死牛、其他病死ノ禽獣ヲ知りテ販売スル者」。註違罪目第36条では、「禽獣ノ死スル者、或ハ汚穢ノ物ヲ往来へ投棄スル者」を取締の対象とし罰金を課すことを定めている。東京番人の職務として、病牛・死牛といった獣蓄類の販売を行う者の捕縛と、その予防・監視のため、毎日販売店へ検査に行くことが定められた。また、死亡した禽獣を投棄した者を捕らえ、既に打ち捨てられている獣蓄は戸長に除去させることも義務付けている。

違式註違条例で取締の対象となっているにも関わらず、東京番人規則に同様の規定が組込まれたということは、それだけ重きをなした職務であったと言える。

3-2 上海牛疫問題

前節の獣畜取締に関する規定が、どのように東京番人規則に取り入れられたのか、その過程を明らかにしてみたい。

18世紀から19世紀にかけて西欧全土に猛威を振るった牛疫（Rinderpest）は、明治4年5月10日、「警告」という形でその情報が日本へもたらされた。それは、上海在住の米国医師マクガワン（T. Y. Macgawan）からの通告であった。

シベリア海岸ニリントルベスト（一種ノ伝染病ノ名）流行起リ、追々蔓延日本ヘモ伝染スヘキ有様ナレハ、此趣日本政府ヘ御忠告アリタキナリ⁴⁸⁾

そこで、早速予防対策を検討することになり、大学東校へ調査が命じられた。「今般シベリア海岸ヨリ悪性伝染病ノ趣、別紙訳文ノ通上海出張官員ヨリ申来候ニ付テハ、右予防法大学東校ニ於テ取調被仰付、一般頒布ニ相成候條、此旨相達候事⁴⁹⁾」。マクガワンの忠告によれば牛疫「リントルベスト」の概略は以下のようなものであった。

この病気は10年前ロシアから発生し、次第にヨーロッパ西部へ伝染。そして、ドイツへ蔓延した時、イギリスまでは流行しないであろうと予測していたが、結局感染地域は拡大してしまった。アメリカ政府は、他国からの家畜の輸入を禁止し、海岸から国内へ感染するのを防いだとある。この政策について「是マテ如此時疫ノ伝染ヲ他国ヨリ受ケタル事曾テナシ」と語っている。

この病気は、空気感染せず、動物間、あるいは人の体や衣類を介して、さらに「既ニ患シ獣類ノ病原体ヲ含タル物」などから伝染する。獣皮や馬を媒介とし、家畜の移動によって発症するため、「朝鮮或ハシベリア地方ヨリ日本諸島ニ家畜ヲ移スヘカラス、且獣皮ヨリ伝染蔓延セン事ヲ防クヘシ」と獣畜獣皮の輸入を禁止すべきであると忠告を行っている。

万一この疫が発生してしまった場合は「右伝染ヲ受タル獣類ハ不残直ニ打殺シ、其尸骸ヲ火中ニ投シ焼捨ヘキナリ」と、感染した獣類をすべて焼却処分するという対処法を伝え、具体的な伝染病の症状を記し、次のような不気味な警告もって結びとしている。「日本ニ拡ルニ於テハ、日本ノ家畜類不残死スルモ難計故、其用意アリ度ナリ」。

これを受けて大学東校では、15ヶ条からなる予防法を作成した。そのひとつは「諸開港場巖ニ入船ヲ改メ、当分ノ内生ケル禽獣ハ勿論新シキ皮革ノ輸入ヲ禁シ、殊更彼地方ヨリ来ル物ハ巖ニ改ムヘシ⁵⁰⁾」という輸入禁止措置であった。これに加え、樺太・北海道はシベリア地方に接しており、特に注意することなどを挙げている。その中で獣畜取締に関する禁止事項として次の3条が定められた。

一 何レノ地方ニテモ追テ御沙汰アル迄ハ、病死セシ禽獣ヲ売買致ス事厳禁タリ。若売買

セハ御咎アルヘシ。又右売買セシヲ聞及ハ、申出ヘシ御賞アルヘシ。

- 一 右病死セシ禽獣ヲ食シ又ハ其皮ヲ剥キ用ユル事厳禁タリ。
- 一 禽獣ノ肉ヲ食ハ、ヨク出所ヲ尋ネ、正シク食用ノタメ殺セシ物ヲ食フヘク、必ス病死セシ肉ヲ食フ事ナカルヘシ。

ここで処罰の対象となる者に対し、「厳禁」「御咎」とあるが、具体的な量刑をここでは、明示していない。又、食肉に関しては、食用の肉か否かは食す本人の判断に委ねられており、政府による人民の健康を守るという発想はない。

次に伝染病の流行を防止する上で鍵となる病牛の処分は、警告通り焼き捨てることが明示された。

- 一 禽獣病死セハ焼捨ヘシ。殊更臨終ニ攣縮ヲ発シテ死セシ禽獣ハ油断ナク焼捨ヘシ。
- 一 禽獣ノ屍ヲ水中ニ捨ル事禁止タリ。若見掛ハ其所ノ役人ヘ報シ取揚ケ焼捨ヘシ。

明治4年8月には屠牛売鬻取締規則を設け鑑札を製造している⁵¹⁾。しかし、その後日本において流行の兆しはなく、明治4年10月5日に家畜伝染病予防法で禁じていた禽獣等の輸入は解禁となった⁵²⁾。

3-3 上海牛疫問題の取締過程

明治5年2月29日、伝染病流行の知らせが上海出張中の神代延長外務少録と品川忠道外務少録より長崎県へ届けられた。「獣類ノ病流行セリ。依之海外ヨリ其港へ畜類ノ輸入ヲ禁シテ可ナリ」⁵³⁾。この電報を受取った長崎県は早速各国領事へ、「当今獣類之病流行之趣、電信ヲ以テ報知来候ニ付、当分之内畜類輸入相禁度、御同意候ハ、貴国従民エ無泄御通達相成候様所希、右急為可得御意如此御座候」⁵⁴⁾と、獣畜の輸入禁止に同意してほしい旨、即刻申し入れを行っている。

同年3月7日、再び上海の外務省官員から追加情報として地元新聞紙の写しが送られてきたが、その内容は深刻なものであった。「其行瘟スルヤ万ニーモ治シ難シ、又タ用ユルニ薬ナシ、其伝染ヲ防クヤ他ナシ。只病状ヲ見テ死ヲ待タズ、之ヲ屠宰シテ地中ニ埋ム、其肉汁共食ベカラス…(中略)…マクゴーエン(医名)之説ニ屠シテ焼サレハ、其根ヲ断ツコトカタシト云々」⁵⁵⁾。伝染病に罹ってしまった牛には手の施し様がなく、発症した場合に屠殺し地中に埋めるという措置をとっているが、焼却処分しなければ病根を絶つことができないという米国人医師マクガワンの説を伝えている。

この情報を得た長崎県は即座に翌日の3月8日、各国領事へ宛てて次のような輸入禁止の照会書を出している。「昨日、尚亦米郵船便ニテ、上海ニ於テ近頃有角獣伝染瘟盛ニ流行之趣、委細申越候ニ付、当分之内牛羊者勿論、其他戴角獣輸入相禁候様致シ度」⁵⁶⁾。上海の伝染病に関する新たな情報を入手した長崎県は、牛と羊は当然であるが、それ以外の角を持つ獣畜類も全て輸入禁止の方向で行きたい旨を伝えた。この輸入禁止措置に関して「独魯国代弁領事之外返翰

無之候得共、各国領事イツレモ同意之旨ニ付⁵⁷⁾と、各国領事とも異論なく同意した。

同じ日、長崎県は外務省へ対し、「方今各国領事エ協議中ニテ、当分之間右獸類輸入禁止候旨ニ候⁵⁸⁾と、各国領事と輸入禁止措置に関して協議を行っている最中であると届け出を行っている。その5日後の3月13日、外務省と大蔵省に対して、「当港在駐各国領事エ協議之上、当分之間牛羊者勿論、有角獸輸入之儀相禁候此段及御届候⁵⁹⁾と、協議を行い、有角獸の輸入禁止を決定したという報告を行っている。

以上の報告を受けた外務省は、同年3月19日、他の開港場へ布達を行い開拓使に対しては、流行の有無とその処置に関して注意を促している。ここで注目すべきは、外務省の対応の仕方にある。輸入禁止を推し進めるのではなく、あくまで予防のための注意と検査を呼びかけるに留まっている点である⁶⁰⁾。

昨年モ同様之風聞有之、確説トハ難申候得共可捨置儀ニモ無之、豫防之注意有之度筋ニ付、此段申進候外船輸入之獸類モ右様之病症無之哉精々検査致シ、且管下地方之諸獸モ右ニ類シ候病症有之候ハ、別紙之如ク病根断滅之方法取斗候様御措置可有之候也。

昨年も同様、伝染病流行の知らせがあったことを挙げ、確実な情報を得るまでは、取り敢えず輸入畜類の検査を行い、発見した場合には上海からの通報通り処置せよというものであった。つまり、現在は畜類の輸入を禁止するほどの段階ではないという判断を下したのである。

この外務省の暫定的処置に対して、大蔵大輔井上馨の意見は畜類の全面輸入禁止にあった。正院への具申書で井上馨は、「輸入之儀禁止致シ候旨云々、右ハ東京大阪其外諸開港場轄管之県々エモ同様禁止之御処分相成度⁶¹⁾と、長崎港以外の開港場も同様に輸入禁止にすべきであると意見を述べている。

しかし、結局外務省案の、「確報ヲ得次第可申進候間、其上ニテ夫々御布告有之可然ト存候⁶²⁾と、いう今後の状況を見て、新たな情報を待ってから布告する方針が取られた。また、長崎県も基本的に漸進的措置をとった⁶³⁾。

書翰ヲ以テ及談判候処、独魯国代弁領事之外返翰無之候得共、各国領事イツレモ同意之旨ニ付、于今輸入相禁候迄ニテ別段規則取設ヶ候義者無之。猶上海之伝染瘟盛衰問合之上都合ニ寄解禁可致積ニ有之候。

輸入禁止措置は暫定的なもので、特別に畜類の輸入に関係した規則は設けず、伝染病流行の状況を見て追々解禁するという政策が取られた。

明治5年4月24日、外務省が出した結論は次のようなものであった。「格別瘟氣蔓延モ不致、且長崎県ニテハ輸入ヲ封禁候趣外各港ヘモ右之次第為心得相達置相ニ付、此上御布告ニモ及間敷存候⁶⁴⁾。明治4年に情報として舞い込んだ牛疫が、結局日本に上陸しなかったため、明治5年に再び牛疫流行の知らせを受けた後も、全面輸入禁止という非常措置を継続したまま、取締機構を整備するに至らなかったのである。

3-4 東京府の対応

牛疫予防のための布告がだされた3日後の明治4年6月10日、東京府は「当府下ノ儀ハ別テ輻湊ノ地ニ付」という理由から町々へ布達を出している。⁶⁵⁾ 府下の鳥獣類渡世の者へ、病死した



図1 外国流行伝染病予防法

牛豚の販売や水中への投棄禁止、皮革製造職へは国内産の獣皮はそのルートを調べ製造するよう注意を促したもので、その内容は大学東校が作成した予防法に沿ったものであった。図1はその予防方法を載せ、病牛の焼却処分を周知させるために刷られたものである。

予防法に違反するものに対しては「御処置ノ品モ可有之候條、心得違無之様可致事」とされたが、明確な罰則規定は設けられていない。また、この時期、東京府内の取締を行っていた府兵は「府下鎮撫ノ為」設けられ、その任務は「第一乱暴ヲ禁シ盜賊ヲ防」ぐという治安維持を目的としていたため、人民の健康衛生を守るという機能はなかった。⁶⁶⁾

明治4年7月20日には、東京府から太政官へ「府下一般斃獣有之節者、砂村新田地先海岸ニ於ヒテ焼捨候手筈兼テ相設ケ置候処、此程涼氣相催候故与、右流行病ニ似寄候斃獣モ無之由相聞候間、当分焼捨方見合候積触達可申ト奉存候」と届けられており、「涼氣」により伝染病は流行していないので、焼却処分の方法を見合わせたのである。⁶⁷⁾

その後国内で流行の兆しはなく、明治4年10月5日、家畜は輸入解禁となる。しかし、そのわずか5ヶ月後の明治5年2月29日、前節で示した様に再び上海から家畜の伝染病流行の電報が舞い込み、外務省からその連絡を受けた東京府は早速次のような布達を出す。「当府下ニ於テモ流行難計ニ付、家畜諸獣ハ勿論外船輸入ノ獣類モ渾テ検査ヲ遂、右病症ニ相見候節ハ別紙病根断滅方法ノ通可取計」⁶⁸⁾。そして、各区の正副戸長へ「区々末々迄無洩早々可申論者也」と、従来から何ら変わらない方法で下達され、具体的な取締策は取られなかった。

長崎県の輸入禁止も暫定的な措置に留まり、輸入規制に関して特別な規則は設けず、外務省は新たな布告の必要はないと判断し、事態は昨年の流行風説と同様に収束に向かうかに見えた。

しかし、明治5年8月9日「急報」が再び上海から長崎県へ舞い込む。「八月三日当地出発可致オルコニヤン号、船積込之牛拾数頭之内式頭船中ニオイテ、昨日今日両度ニ瘟斃候」。感染の疑いのある牛を載せた「オルコニヤン号」が上海を出航したという急を告げる事態であった。⁶⁹⁾

そこで、長崎県へ「尚以至急之儀ニテ諸港へ掛合書届兼候ニ付、其地ヨリ御継廻シ可被成候」と、大至急回送するよう求めた。翌日の8月10日付で長崎県は兵庫県へ「陸郵便ヲ以テ急御報知ニ及候、大坂府並神奈川県エハ其御県ヨリ御急報有之度」と送り、8月16日、兵庫県外務局は神奈川県へ回送し、8月18日、神奈川県令大江卓は副島種臣外務卿へ報告する運びとなった。

明治5年8月22日、この知らせを受けた太政官は東京府に対し、獣畜類伝染病流行の有無を調査し報告するよう求めている。⁷⁰⁾ これを受け東京府は同年9月5日、調査を行った結果「流行ノ模様一切無之候」と、全く流行の兆候は見受けられない旨回答している。⁷¹⁾

3-5 牛疫流行の発覚と司法省の要求

明治5年9月29日、東京府は鶏や家鴨およそ546~7羽ほど去8月中頃から原因不明の病死を遂げているが、家畜に関して「其後モ獣類ニハ流行ノ模様曾テ無之」と近況を報告している。しかし、その翌日の9月30日、府下第一大区役所から病牛発生のお知らせが舞い込む。その内容は英・蘭・倭牛合計25頭が死亡し、「右者当月五日頃ヨリ相煩、中旬ニ至リ甚敷相成候ニ付、桑嶋ニ治療手当為致候得共、何分病治不仕候ニ付、開拓使ヨリ薬用モ相伺候得共、同場ニテ斃死仕候間焼捨申候」という深刻な状況を告げるものであった。⁷²⁾ 皮肉にも、上海から牛疫再発のお知らせに対し、東京府が正院へ伝染病流行の兆しはないと報告したまさにその日に発症が始まっていたのである。

こういった状況の中、明治5年10月9日、司法省は「警保寮職制」と、獣畜取締を含む「東京番人規則」「違式註違条例」を正院へ提出している。明治5年8月28日には、司法省に警保寮が置かれ、そこへ東京府の邏卒が移管され国家警察的な役割を担わされているが、府内の衛生取締を行うには限界があった。

具体的かつ効果的な取締策を講じない東京府に対し、司法省は次の様な問い合せを行った。

禽獣病死之肉販売不可致者殊更申迄モ無之、然ニ從來犬猫之屍等水中ニ投棄有之者不少、是等人身之健康ヲ害スルハ同断ニ候。仍テハ向來右等見当り次第為焼棄候様致度、右此程於府下往々死牛有之也ニ候へハ、多分右焼棄場等一定イタシ居可申候。左候へハ諸々斃獣之屍ヲモ同断致度、何分取棄ト申迄ニテハ右処置難行届義ト存候。右ハ警保寮ヨリ申出候間、地方御都合如何相成居可申候、此段御回答ニオヨヒ度也。

壬申十月十四日 司法大少丞

東京府御中⁷³⁾

ここで注目すべきは、以前から病牛は焼却処分としていたが、今回の流行という事態をきっかけとして特定の焼却場を定めるべきであるという司法省側の指摘にある。ただ「取棄」と言っただけでは最早問題は解決されない状況となっていたことを示している。

東京府からの回答がなかったため、4日後の10月18日、司法省はさらに「過日及御問合置候何等御報無之、右急速御取調御答有之度候也」⁷⁴⁾ と回答を促している。それでも東京府から回答はなく、業を煮やした司法省は10月20日、今度は大久保一翁東京府知事宛に「万一病死之肉販売候者ハ速ニ可及捕縛候間、為御承知此段申入候也」⁷⁵⁾ と、違反業者を司法省邏卒に逮捕させる旨を通告している。しかし、相変わらず東京府からはまったく応答がなく、10月23日、痺れを切らした司法省は府下の現状を「追々届出候者少ニ相成、竊ニ其死肉ヲ頒鬻シ、或ハ生愈危篤

ナルモノヲ其未タ斃レサルニ於テ之ヲ屠リ、病獸ニ無之様申ナシ売払候者モ有之哉ニ相聞得候⁷⁶⁾」と訴えている。自主的に届けでる者は少なく、病牛や死牛を販売する者がいることを告げ対処を促している。現に、翌24日の東京日日新聞には、不正牛肉売り逮捕の記事が掲載されている。⁷⁷⁾

現実の取締に関して司法省は東京府に「邏卒ニテ屠牛之場へ咎付兼致、實際検査致候儀モ可有之候条此旨兼テ其筋へ御達置有之度」と申し入れをしている。明治5年10月27日、司法省の度重なる催促の末、東京府常務掛はようやく回答を行う。「屍牛之儀ハ是迄各其屠場ニオイテ焼棄候段、申分聞届置候得共、今般更ニ右場所取設別紙之通布達ニオヨヒ候間、此段御承知有之度⁷⁸⁾」。度重なる司法省の要求に応じ東京府は、病牛の焼却場を指定したのであった。

次に病牛死肉の販売取締については、「当九月中右渡世ノモノへ嚴重申達請書取置候⁷⁹⁾」と、布達と請書の写しを司法省へ提出している。しかし、その文言は「万一違背之モノ有之ニオイテハ吃度可及処置候」という程度に止まり具体的取締策が講じられることはなかった。

おわりに

東京府内の治安問題は明治政府が江戸・東京を掌中に治めてからの懸案事項であり、その警備は諸藩から構成される市中取締隊から東京の府兵へと引き継がれるが、非常時の軍事組織としての性格を帯びたものであった。外国人殺傷事件や反政府運動の取締という外交・内政問題を解決するためにも、政府は恒常的な治安維持組織である「西欧ポリス」の制度を導入する必要に迫られたのである。

廃藩置県を経て府兵は解体され、かくして東京府に邏卒は設置されたのであるが、間もなくその矛盾を露呈する。東京府内の治安維持費用を国費から支出するという財政的課題とそれに付随した増員問題、府内の取締に拘わらず邏卒の多くが他府県出身者で占められるという人員構成の側面等々の問題を抱えていた。

地方警察制度は横浜居留地ポリスに端を発し、神奈川県邏卒がその先駆であった。東京府は神奈川県邏卒を模範として上記課題を解決すべく、漸次改革を進めていたが、これと平行してブスケの「行政警察司法警察」に関する意見を基礎として、東京府邏卒を「国家ノ邏卒」とし、府下には新たに「地方邏卒」を設ける構想が司法省で進行していた。

「地方邏卒」である東京番人は司法卿となった江藤新平を中心し、ブスケの建議を基調として整備されたものである。東京府内各小区で撰徴され民費で賄われた番人と、その監督者であり番人10人につき1人の割合で司法省警保寮から各小区へ派遣された巡査は、共に犯罪の監視と予防を行う行政警察としての役割を担い、その職責は現行犯逮捕にあった。巡査と番人は検部や警部の命令がなければ司法警察として犯罪の捜査や逮捕を行えず、その点において行政・司法警察分離という概念は採用されていたといえる。

行政警察・司法警察分離の制度は、明治7年1月、前年に新置された内務省へ司法省から警保寮が移管され、東京警視庁の設置により確立したという見解が多くを占めている。そして、その原動力となったのが川路利良の建議であり、近代警察制度創設の金字塔としてその役割は高く評価されている。⁸⁰⁾しかし、本稿で東京番人制度の典拠を検討した結果、行政警察・司法警察分離の理念はブスケの指摘に始まり、内務省設立以前の司法省下でその導入を試みていたことがわかる。行政警察・司法警察の概念とその分離の下地は司法省警保寮時代の東京番人制度にあり、近代警察制度設立への過渡期とは言え、その萌芽を見ることができるのである。

また、東京番人制度は、香港・上海等のポリス規則書や手引書を参照してつくられた。神奈川県が香港・上海等で独自に調査したポリスの最新情報を、東京番人規則の作成段階において司法省は入手できなかったが、神奈川県で既に翻訳、または出版されていた「上海邏卒規則」『邏卒勤方問答』『香港巡邏章程』等を参考とすることが可能であったのである。

シベリアで発生拡大し、その後上海でも流行をみた家畜伝染病である牛疫の対応を通じて、なぜ司法省案の東京番人規則に家畜取締の規定が組み込まれていったのかを解明した。衛生行政を担当する警察の概念はすでにブスケにより「健康警察」として紹介されていたが、実際に導入に踏み切ったのは、牛疫の日本上陸と予防対策の必要性という現実問題に直面したからであった。それは、東京府が牛疫流行再発の知らせを受けた後も、いわゆる行政文書として病牛の投棄や食肉等の流通を禁止する布達を出すだけで、具体的な取締・予防策を講じなかったことに起因している。肉食普及時代の到来による牛肉の販売量・消費者層の拡大という国内の新たな需給関係と、海外からの家畜伝染病流入という国外問題に対し、東京府は適切な対応ができなかったのである。

牛疫に端を発した取締法は、東京番人が捕縛する対象を定めた違式註違条例に集約され、家畜に関する取締は東京番人規則にも明文化され重要な職務のひとつとなった。つまり、東京番人は、海港検疫権を持たなかった日本が直面した家畜伝染病予防のための獣医警察として、伝染病蔓延防止の機能も担ったのである。東京番人は衛生行政の観点からみて、その取締の機構と法律を備えた明治最初の「衛生警察」であったと言えるのである。

※本稿で引用した資料は、執筆者の責任において適宜句読点を施した。また、旧字は新字に改めた。

[註]

- 1) 近世社会の「番人」や、各府県に設置された「番人」と区別する意味も含めて、本稿では「東京番人」と記述する。
- 2) 「警保助川路利良君帰朝後六年十月正院へ建言ノ写シ」、井上三治氏旧蔵「刑法附則 法理百則」(由井正臣・大日方純夫校注『日本近代思想体系』3-官僚制・警察、岩波書店、1990年、230頁～231)

明治初年における警察制度創設過程についての考察
—東京番人制度の成立を中心として—

頁)。

この川路利良の建議については高く評価するものが多い。『警視庁史』では「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議によつて、…(中略)…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、首府警察としての独立した東京警視庁が、創置されるに至つたのである」と、川路の功績を近代警察創設の画期として評価している。(警視庁史編さん委員会『警視庁史』明治編、1959年、33頁)。

『内務省史』も、司法省警保寮時代を司法と警察との混合時代と捉え、川路利良の功績により内務省が設立され、司法・行政警察との区別が明瞭になったと指摘し、川路の建議を近代警察制度の基礎を確立した「極めて重要な文献」として紹介している。(大霞会『内務省史』第二巻、地方財務協会、1970年、574頁～579頁)。

これに対し『明治文化史』法制編では、司法・行政警察の区分は明治5年の司法職務定制にあり、その区分について「川路の功労はもとより没すべきではないが、司法警察の面における江藤の功労も著しい」と、司法省時代の警察制度に一定の評価を与えている。(石井良助『明治文化史』第2巻-法制、原書房、1980年、190頁)。

3) 東京番人制度の本格的な研究として、鷹見安二郎『明治初年の自治体警察 番人制度』(都史紀要二十二、1973年)がある。その緒言で「成功し永続する制度の出来上るまでには、その踏台となる幾つかの制度があるのが常で、踏台の役を勤めた制度も歴史的には重要な意義をもっており、またそれが成功しなかったゆえんを知ることは、後人にとって大いに参考となる場合が多い」と、番人制度研究の意義を述べている。

4) 鷹見安二郎氏は、上掲書『明治初年の自治体警察 番人制度』の中で、番人制度が設置されるまでの経過を「東京府に所属していた邏卒を司法省に移管し…司法省内に警保寮が置かれた。…警保寮は東京ばかりでなく全国の警察を掌るものであったから、従って東京府下の警察は手薄になることとなった。それでその弱点を補うために番人の制度が別に設けられることとなったのである」と結論付けているが、その根拠は明らかにされていない。

大日方純夫氏は、東京番人制度を「その設置は、邏卒に国家的な性格が与えられたこととかかわっており、西欧における自治体警察にならって構想されたものと考えられる」と鷹見安二郎氏の見解を踏襲している(大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』校倉書房、1992年、35頁)。

他に日本近代警察成立過程に歴史的分析を加えた研究書として、大日方純夫『近代日本の警察と地域社会』筑摩書房、2000年などがある。

東京の府兵制度の確立までについては鷹見安二郎『市中取締沿革 明治初年の警察』(都史紀要二、1954年)に詳しい。また、中原英典氏は東京番人規則の典拠と考えられる資料に若干触れているが、分析は行っていない(中原英典「明治五年・石田英吉等の香港警察視察」『警察研究』第46巻第4号、1975年、56頁)。

5) 大築拙蔵訳『邏卒勤方問答』横浜活版社、明治五年孟春(東京都江戸東京博物館蔵、資料番号89205102)。何幸五郎訳『香港巡邏章程』横浜活版社(国立公文書館内閣文庫蔵、請求記号、271函110号1冊)。「行政警察司法警察 付目代官員ノ事 全 ブスケ」(国立公文書館内閣文庫蔵、請求記号186函393号1冊)。

6) 多くの場合、天然痘・赤痢・コレラ等の伝染病防圧の側面から、地方衛生行政機構が整備されていった過程を取り上げているが、内務省以前の衛生行政の記述はない。(大霞会編『内務省史』第2巻、地方財務協会、1970年、471頁～478頁など)

7) 明治4年当時の様子を由利公正は「武家が明けていった屋敷跡には強盗が住んで、夜分は最も物騒で、甚しきは荷車を曳いて諸方へ押込に行くといふ様な事で、空屋敷の留守番には扶持をやらなければならぬ。それが、三百何ヶ所でさうして盗賊が横行するといふ事であるから、之が取締をしなければならぬ、中々容易な事でない」と語っている。その他、治安の悪化を示す資料は多い。(三岡丈夫

- 編『由利公正傳』光融館、1916年、353頁～354頁)。
- 8) 『福翁自伝』(『福沢諭吉全集』第7巻、岩波書店、1959年初版、1970再版、176頁～177頁)。
 - 9) この間の事情は、上掲書大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』28頁～30頁に詳しい。以下東京府の警察機構創設過程は同書『日本近代国家の成立と警察』25頁～35頁、また『警視庁史』明治編(警視庁史編さん委員会、1959年、14頁～33頁)、『東京百年史』第2巻(東京都、1972年、209頁～239頁)などを参照した。
 - 10) ダラス・リング事件後の明治3年12月の東京府伺に「先般諸藩兵制御規則相立候上ハ、在来取締ノ姿ニテハ往々府兵ノ折合モ如何可有之哉、且府ノ体裁ニ於テモ永久ノ見込無御座候ニ付、今般貫属ノ中卒族ヲ以西洋ポリスノ規則ニ照準致シ、差向取締規則取調居候折柄、今般英国人闇傷等不容易事件出来致候段、必竟取締向不行届故ノ儀ニテ深く心痛仕候」と、西洋ポリスの規則を取調べていた折に、今回の英国人闇傷事件が起こった様子が記されている。ここでいうところの取調べ中の規則とは、東京府の依頼に応じて福沢が提出した「取締之法」のことを示す。
 - 11) 当時刑部大輔であった佐佐木高行はこの事件について日記に次のように書きとめている。佐佐木高行日記明治三年十一月廿四日の条。「昨夜英人ヲ疵付候儀ニ付、英公使ヨリ切迫ノ談判アリ、其訳ハ、吾国モ追々進歩シテ猥ニ外国人ヲ悪ミ候事ハ無之トテ、岩公ヨリモ談判アリテ、英仏ヨリ横浜警衛ノ兵モ引揚ゲ候場合ノ処…」(『保古飛呂比』佐佐木高行日記五、東京大学出版会、1974年、480頁)。
 - 12) 明治三年十二月七日尖戸璣宛木戸孝允書翰。日本史籍協会『木戸孝允文書』四、東京大学出版会、昭和5年発行、(昭和46年覆刻) 159頁。
 - 13) 末松謙澄『防長回天史』第六編下、1920年発行、1921年修訂再版発行(1991年覆刻、マツノ書店、375頁)。
 - 14) 「十二月五日付広沢ヨリ木戸宛書翰」(同上書『防長回天史』375頁)。
 - 15) 広沢真臣日記明治三年十二月五日の条。「御所に呼出にて右府公身柄一同相対過る廿三日外国人暗殺一件に付尚取締向之事委曲及演説候事」(日本史籍協会『広沢真臣日記』、東京大学出版会、1931年初版、1973年覆刻、386頁～398頁)。
 - 16) 木戸孝允日記明治三年十一月廿七日の条。「頃日英人暗殺の者探索尤厳なり或は欧州各国の法に随ひポリス等を起すの説紛々」。日本史籍協会『木戸孝允日記』一、東京大学出版会、1932年初版、1967年覆刻、426頁。
 - 17) 「府下取締之儀ニ付申上候書付」辛未八月東京府(国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィルム『大隈文書』A 官庁関係文書3 政治外交(6) 警察・監獄制度 A309)。
 - 18) 『警視庁史稿』上巻、原書房、1973年、4頁。
 - 19) 「東京邏卒及番人規則一件」外務省外交史料館蔵、請求記号4.2.1. 3号。
 - 20) 「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵、請求記号605.D4.5 府明II5-15 (6-829)。
 - 21) 明治五年三月二十四日大蔵省意見。(内閣記録局編『法規分類大全』警察門、原書房、1981年、65頁)。
 - 22) 明治三年十二月東京府伺「其土地人民ヨリ為差出至当之儀ニテ可有之候得共、于今府民共持久ノ産業ヲ不得困民不少…困民生業目途相立、其中人心モ居り合、随テ産業モ相興り可申、左候へハ士庶ノ別ナク右費用ノ責ヲ負セ候テ至当ノ儀ト奉存候間、夫迄ノ處暫ク御下金有之候様仕度候」(上掲書『法規分類大全』警察門、47頁)。
 - 23) 「邏卒一統分与金上納願書」三井家記録文書、明治五年、三井文庫所蔵。請求番号930。
 - 24) 明治五年三月二十九日東京府へ達。(上掲書『法規分類大全』警察門、原書房、65頁)。
 - 25) 明治五年五月十三日東京府へ達。「…当府下邏卒務方ノ儀ハ自今神奈川県邏卒方法ニ准シ諸事取締方行届候様可相定旨 御沙汰有之候ニ付各官新置且総長以下職制ノ儀ハ渾テ同県伺書ニ基ツキ取締罷在候儀ニ有之…」国立公文書館蔵『太政類典』第二編 第九十九巻 地方五 地方官職制一(請求記号2 A-009-00 太00321-100 R38 コマ991)。
 - 26) 明治五年八月七日「東京府邏卒総長常務兼勤ヲ罷ム」(同上『太政類典』コマ993)。

- 27) 明治五年九月廿三日「邏卒費用ヲ司法省ニ給ス」(国立公文書館蔵『太政類典』第二編 第二百九十八卷 理財十八 (請求記号2A 009-00 太-00521-100 R61 コマ1133)。
- 28) 国立公文書館内閣文庫蔵「行政警察司法警察 付目代官員ノ事 全 ブスケ」
 (請求記号186函393号1冊)。ブスケが提出した「行政警察司法警察」の年代は「大隈文書」の、「千八百七十二年三月二十五日同五月二日ニ差シタル司法警察及ヒ行政警察ノ条款ニ於テ」(『大隈文書』A官庁関係文書 3 政治外交 (6) 警察・監獄制度A308~311) から推定した。ブスケが草稿に記した日付の太陽暦をそのまま引用したもので、それぞれ旧暦の2月17日、3月25日にあたるものと思われる。また、ブスケの建議である司法省郵紙に書かれた草案「行政警察司法警察 付目代官員ノ事 全 ブスケ」(186函393号1冊、国立公文書館内閣文庫蔵)と、太政官郵紙に書かれた「国制意見雑記 完 ブスケ」(186函135号1冊、国立公文書館内閣文庫蔵)所収の「行政警察司法警察」の内容は一致している。「国制意見雑記」の諸建言のひとつが明治5年5月30日に書かれており、上記大隈文書記載の日付はほぼ間違いないものと推測される。
- 29) 『江藤新平関係文書』マイクロフィルム R14 二八一 (66)「一 小頭ハ地方官之ヲ支配ス、且本寮ノ規則ヲ以テ小頭及番人ヲ撰徴シ、或ハ進賞スルハ地方官ノ権ナリ」「条区ニ番人ヲ置キ番人ノ小頭之ヲ支配シ」は東京番人規則第一條。「地方官ハ租税ノ催促ヲ拒ム者、或ハ租税ヲ不出者等ハ其私有物ヲ没収セシム為メ人民小頭番人ヲ使役スル権アリ」は東京番人規則第三條。「本寮所出ノ規則ヲ若シ番人不守時番人ヲシテ外人民ノ害ヲナシ 保護コトアルニ当テ不保護コトアレハ巡査見為之ヲ取押之ヲ小区出張警部ニ致シ専断セシム若シ番人其職ヲ不違ハ勿論保護ヲ不加コト起リ或ハ番人却テ人民權利ヲ害スルコトアル時ハ、各人民ヨリ則、大小区警視警部へ訴ヘシ」は東京番人規則第四條。「別ニ焼防者ヲ不置トキハ焼防ノ時ヲ兼シメ焼防ノ時之ヲ使役スル権アリ」は東京番人規則第四十五條へとそれぞれ導入されている。明治六年一月廿四日の江藤新平辞表には「番人ノ規則巡査ノ章程等ハ島本警保頭阪本警保助早川警保権助ニテ取調伺済ニ付只今ハ施行中ニテ御座候」とある。規則制定の実務は島本仲道らが進めたものと推測される(国立公文書館蔵『太政類典』第二編第四百四十四卷 第三類保民十三 (請求記号2 A-009-00 太00367-100 R43 コマ1143)。
- 30) 「東京府中警固卒被置候ニ付取調御用掛被仰付候事」辛未二月(『江藤新平関係文書』マイクロフィルム R3 37辞令等 (2) 辞令2)
- 31) 上掲書「国立公文書館内閣文庫蔵「行政警察司法警察 付目代官員ノ事 全 ブスケ」以下特に断りがない場合は同書による。中原英典氏は鷹見安二郎氏の上掲書『明治初年の自治体警察 番人制度』を引用し、「番人の設置はブスケの意見にもとづくと推測してよからうと考えられるのである」と述べている(中原英典「ブスケの警察関係稿本について(下・完)」『警察研究』第44巻第7号、1973年、90頁)。
- 32) 「警保寮職制 警保寮章程 東京番人規則」(『法令全書』第五巻-2、原書房、1974年、1363~1370頁)。以下「警保寮職制 警保寮章程 東京番人規則」に関しては、特に断りが無い場合上掲の『法令全書』に依った。
- 33) 「司法職務定制」(『法令全書』第五巻-1、原書房、1974年、465頁~500頁)。
- 34) 石田の他に邏卒課九等出仕粟屋和平と文書課二等譯官野口源之助の計3名が香港・上海・澳門で調査を行った。
- 35) 中原英典「明治五年・石田英吉等の香港警察視察」(一)(二)(三)『警察研究』第46巻第1号・3号・4号、1975年に詳しい。
- 36) 『法令全書』第五巻ノ二、原書房、1974年、1363頁。
- 37) 上掲書『法規分類大全』66頁。このことに関しては、上掲書鷹見安二郎『明治初年の自治体警察番人制度』13頁、上掲書大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』41頁に指摘されている。
- 38) 石井研堂 増補改訂『明治事物起源』上巻、春陽堂、1944年、150頁。また、中原英典氏は神奈川県が提出した香港・上海等の出張報告書について「全部が、石田等のこの出張の結果もたらされたものかどうかは若干の疑義がある」と指摘している。(上掲中原英典『明治五年・石田英吉等の香港警

- 察視察』(三) 50頁～51頁)。
- 39) 同上書『明治事物起源』151頁。
 - 40) 明治五年八月七日「東京府邏卒総長常務兼勤ヲ罷ム」上掲『太政類典』第二編 第九十九卷 地方五 地方官職制一 (R38 コマ993)。
 - 41) 明治五年五月四日神奈川県伺「…近来内外人民益輻湊、随テ無頼兇徒モ夥多相成、其上外国人関係ニ付テハ大小トナク兎角差縫レ候事件不少候処、此度右邏卒規則各国領事へ談判ノ次第モ有之候ニ付テハ、旁当邏卒長官ノ内支那香港へ差遣シ、同港規則実地ニ於テ為取調申度存奉候…」(上掲書『法規分類大全』警察門、225頁)。
 - 42) 上掲書『邏卒勤方問答』横浜活版社。上掲書何幸五郎訳『香港巡邏章程』横浜活版社。
 - 43) 『横浜沿革誌』全、有隣堂、1970年、93頁。
 - 44) 国立公文書館内閣文庫蔵『香港巡邏章程』には発行年月の記載がなかったため、中原英典氏の記述によった。この邏卒規則書に関して「石田等の出航前に脱稿したのは間違いない」と指摘している(「明治五年・石田英吉等の香港警察視察」『警察研究』第46巻第4号、1975年、54頁)。
 - 45) 「神奈川県官員録 明治四年 全」(横浜開港資料館蔵)による。同館蔵明治5年の神奈川県官員録にも「文書課 一等譯官 何幸五〇」の名が見える。
 - 46) 上掲書『法規分類大全』警察門、200頁。石田等が海外出張する前に、目を通していた「外国ポリス心得書」について、前掲『日本近代思想大系』3-官僚制・警察、227頁の註で、「邏卒勤方問答」と「香港巡邏章程」を挙げている。しかし、「上海邏卒規則」、その後の東京番人規則への影響に関しては指摘されていない。
 - 47) 上掲書「行政警察司法警察 付目代官員ノ事 全 ブスケ」。以下特に断りがない場合は同書による。
 - 48) 以下、「マクガワン」(T. Y. Macgawan) 氏の忠告書は国立公文書館蔵『太政類典』(請求番号2 A-009-00 太-00059-100 R7) に依り、適宜筆者が要約した。また、この警告文は『日本帝国家畜伝染病予防史』(明治編) 獣疫調査所、1935年にも掲載されている。
 - 49) 『太政類典』第一編 第五十九卷 外国交際 開港市二 (請求番号2 A-009-00 太-00059-100 R7 295～297 (国立公文書館蔵))。
 - 50) 以下、予防法は同上『太政類典』(請求番号2 A-009-00 太-00059-100 R7 297～299) による。
 - 51) 同上『太政類典』(請求記号2A-009-00 太-00059-100 R7 コマ315～316)。
 - 52) 明治四年十月五日太政官布告「去ル六月家畜伝染病予防法中、諸開港場ニ於テ嚴ニ入船ヲ改メ当分ノ内生禽獸ハ勿論、新皮等輸入ヲ禁シ候云々御布告ニ相成候得共、最早不及其儀候條此旨更ニ相達候事」(『法令全書』第4巻、原書房、1974年、362頁)。
 - 53) 千八百七十二年第四月六日(二月廿九日) ※午前第十字五十二分出ス
長崎県庁ヨリ
一獸類ノ病流行セリ依之海外ヨリ其港へ
畜類ノ輸入ヲ禁シテ可ナリ
上海
品川
※括弧は筆者挿入(以下同資料の引用部分で括弧は適宜筆者が補った)
「清国上海地方ニ於テ有角獸疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獸陸揚禁止一件」1冊、外務省外交史料館蔵(請求記号3.11.4.1号)。
 - 54) 「各国領事宛長崎県奉任出仕横山貞秀書簡写明治五年壬申二月二九日」(同上「清国上海地方ニ於テ有角獸疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獸陸揚禁止一件」)。
 - 55) 「長崎県ヨリ前件各領事へ書翰ヲ以テ談判ヲ遂ケ輸入相禁シ別段規則等ハ設立セサル旨回答ノ来東 附属 有角獸伝染症新聞紙」(同上「清国上海地方ニ於テ有角獸疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獸陸揚禁止一件」)。

- 56) 「長崎県ヨリ前件上海ヨリ報知ニ因リ各領事へ輸入禁止ノ照会書相添へ届書」明治五年八月十日。各国領事宛長崎県奏任出仕横山貞秀書簡写。(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 57) 「長崎県奏任出仕横山貞秀貴下宛北日耳曼連邦代弁領事魯西亜領事代ジョージウエストフアル書簡写壬申三月朔日」。北ドイツ連邦代弁領事ロシア代領事からは「右輸入之儀御禁止相成度趣御申越承知致シ候」と、輸入禁止措置事体に異論はないが、輸入禁止とする畜類の種類に対して次のような問い合わせがあった。「畜類ト申候テモ、其種類々莫大ニ有之候様ニ承知罷在候得者、如何ナル畜類之輸入御禁止相成候哉、前以承知致シ度候間、啓者牛水牛羊豚其他不残御禁止之意ニ候哉、又者其内之一種ニ候哉、委細御書答被成下度懇願致シ候」(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 58) 「長崎県ヨリ上海於テ戴角獣伝染病流行ニ因リ各領事協議中獣類輸入禁スベキ旨ノ届書」明治五年三月八日(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 59) 「長崎県ヨリ前件各領事協議ノ上当分ノ間有角獣輸入禁止セシ旨ノ届書」明治五年三月十三日。「長崎県ヨリ大蔵省ヘノ届書」(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 60) 「開拓使へ前件獣類伝染病流行ニ就キ上海出張官員ヨリ報告書相添へ予防ノ注意アルベキ旨照会ノ往束」明治五年三月十九日(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
明治5年3月19日各開港場への布達。「上海表ヨリ申越長崎ヨリ届出候義モ有之付為心得本月十九日附ヲ以外各港ヘモ布達イタシ置」(「史官へ前件各港へハ布達セシニ因リ其後ノ景況確報ノ上夫々へ布告相成然ルベキ旨回答ノ往束」明治五年三月廿五日。同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 61) 「大蔵大輔ヨリ正院ヘノ具申書」(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 62) 同上「史官へ前件各港へハ布達セシニ因リ其後ノ景況確報ノ上夫々へ布告相成然ルベキ旨回答ノ往束」明治五年三月廿五日。
- 63) 「長崎県ヨリ前件各領事へ書翰ヲ以テ談判ヲ遂ケ輸入相禁シ別段規則等ハ設立セサル旨回答ノ来束」明治五年三月廿九日。(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 64) 「史官へ前件ニ就キ長崎県於テ各港へ輸入封禁ノ趣布達セシニ因リ別段布告ニハ及間敷旨上海ヨリノ書翰訳文相添へ具状書」(同上「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。
- 65) 上掲『太政類典』(請求番号2 A-009-00 太-00059-100 R7 コマ306)。
- 66) 府兵規則(上掲書『法規分類大全』警察門、44頁)。
- 67) 上掲『太政類典』(請求番号2 A-009-00 太-00059-100 R7 コマ307)。
- 68) 同上『太政類典』(請求記号2A-009-00 太-00302-100 R36 コマ601)。ここでいう「別紙病根断滅ノ方法」は、明治5年3月7日上海から送られてきた地元新聞紙の写し。
- 69) 甲号 八月九日午後四字米領事館ヨリ達シ来ル
急報
八月三日、当地出発可致オルコニヤン号船積込之牛、拾数頭之内式頭船中ニオイテ昨日今日両度ニ瘡斃候付、即チ牛疫ヲ載セ居候船ナレハ不容易次第ニ付、其御庁エ為心得書翰認メ差出候間、添書致具候様米医マガオン氏我公館エ申来候ニ付、此段申進候也
八月三日夕八字対応 神代権中録
鄭 少記

「長崎県ヨリ前件上海ヨリ報知ニ因リ各領事へ輸入禁止ノ照会書相添へ届書」明治五年八月十日(上掲「清国上海地方ニ於テ有角獣疫流行ニ付同地ヨリ輸入ノ有角獣陸揚禁止一件」)。以下、各県への回送文はすべて同史料に依る。

- 70) 先般支那上海辺ニ於テ、有角獣伝染病流行之電信有之ニ付、外務省ヨリ相達シ候趣モ有之候処、其後今日ニ至リ右病氣等流行之模様ハ無之哉、可庶子御尋問候否早々御回答可有之候也

壬申八月廿二日 史官

東京府御中

「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵(請求記号605.D4.6 府明II5-16)。

- 71) 『公文録』壬申東京府伺八月施行届 国立公文書館蔵。(請求記号 関(2A-9-公709)M(公78))。
72) 上掲「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ639。
73) 同上「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ633。
74) 同上「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ634。
75) 同上「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ635。
76) 同上「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ636。
77) 「芝露月町牛肉店中川屋藤吉なる者、このほどより伝染病に感じ、まさに斃れんとする牛数十頭を屠り売捌き、その事露見して、第二大区役所へ逮捕せられ、窮迫のあまり自ら舌を噛み、死せんとせしが、役所にて治療を与えられ、幸いにして愈る事を得たれば、不日裁判所にて糾弾あるべし、くわしき事は後報に出すべし」(『明治ニュース事典』第一巻、株式会社毎日コミュニケーションズ、1983年、540頁所収)。
78) 上掲「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ645。焼捨て場については以下3箇所決定した。それらは、深川砂村新田極楽寺。白銀僧上寺下屋敷誓岸寺焼場。千住小塚原回向院下屋敷焼場である。
79) 同上「官省進達往復留《常務課》」東京都公文書館蔵。コマ647。
80) 山本一雄『日本警察史』全、松華堂書店、1934年、184頁～185頁や註(2)前掲書など。高橋雄豺氏は明治7年1月の東京警視庁設置を「川路利良の建議書に因ることは周知の通りである」と、建議の重要性を前提に論を進めている。(高橋雄豺『明治年代の警察部長』良書普及会、1976年、213頁～217頁)。大日方純夫氏はこの見解を一步進めて、行政・司法警察分離の構想時期を明治6年6月の司法省警察規則案に求め、その起草にあたりブスケの意見が参照されたと指摘している。(上掲書大日方純夫『日本近代国家の成立と警察』64頁～67頁)。

[付記] 本稿を成すにあたり法政大学文学部長井純市助教授のご指導とご助言を賜った。ブスケ年代特定の鍵となる大隈文書は、法政大学大学院生の山下大輔氏の示唆による。あわせてここに記すと共に、感謝の意を表したい。

表1 番人規則対象表

		江藤新平	香港巡邏章程 明治5年5月	上海巡卒規則 明治5年4月
東京番人規則				
第1条	小頭番人は地方官が支配する	○		△ 73頁
第2条	大少警視警部は小頭番人を監視する	○		
第3条	地方官は租税を拒む者の私有物を没収するため小頭番人を使役することができる	○		
第4条	規則を守らない小頭番人は警部が処断する	○		
番人勤方心得				
第5条	番人は区内の安静を警保するのが務め			○ 78頁
第6条	巡查小頭の命令通りに勤めよ			
第7条	機密・職務に係る事は他言するな			△ 71頁
第8条	道路で困難見聞きした時は救護せよ			
第9条	老幼疾病婦人等は就中注意し保護せよ			
第10条	区内の道を詳知せよ		○第13条	○ 75頁
第11条	区内の者からの収賄禁止		○第20条	○ 68頁
第12条	丁寧の処置を心掛けよ		○第6条	○ 77頁
第13条	貴賤に拘わらず失敬の挙動をするな			○ 75頁
第14条	帽子・マント・ズボンの着用		○第8条	○ 68頁
第15条	非常時には非番でも臨時呼出しに応じるべし		○第15条	○ 68頁
第16条	当番中禁酒・酒店料理屋へ出入り禁止		○第9・10条	○ 75頁
第17条	雑談の禁止		○第16条	○ 76頁
第18条	非常時は隣番の者と協力すべし			
第19条	持場を離れるべからず		○第29条	○ 68・75頁
第20条	往來の障害物を取り除くべし			
第21条	道路の不潔物は戸長に掃除させるべし		△第47条	
第22条	公共の建造物破損時は小頭に報知すべし		△第47条	○ 76頁
第23条	往來の常燈を消灯することに注意すべし			○ 76頁
第24条	丁寧に道案内・質問に答えるべし			○ 76頁
第25条	迷子の保護			
第26条	群集の所は騒乱を防ぐべし			
第27条	放たれ牛馬を捕まえるべし			○ 83頁
第28条	酔っ払いの介抱と取締り		○第5条	○ 78頁
第29条	路上狂癪人を取押えるべし			
第30条	狂犬を打殺し取捨てるべし			
第31条	道路・河渠の死体処置法			
第32条	獣畜の死戸処置法			
第33条	飲食店・行商人の衛生検査			
第34条	無職人の監視		○第28条	○ 76頁
第35条	戸締り用心の注進			○ 76頁
第36条	人家の闘争・暴動の取り静め			○ 78頁
第37条	怪しい者の連行・報告			△ 76頁
第38条	怪しい者の挙動監察			○ 76・79頁
第39条	盗物不正の品を積んだ船車の取締		○第32条	○ 79頁
第40条	違式?違条例違反の者を拘引			
第41条	特定身分の違式註違反の処置法			
失火ノ節心得				
第42条	失火時消防に務め乱雑窃盗を防ぐべし		○第28条	○ 77頁
第43条	失火時の人名救助と文書の非難			○ 77頁
第44条	失火時には持場を離れるな		○第29条	○ 77頁
第45条	消防者を置かない地方は小頭番人が兼ねる	○		
犯罪人アル時ノ事				
第46条	現行犯罪人は即捕縛すべし		○第31条	○ 78・79頁
第47条	現行犯罪人が人家に入った時の処置法			○ 78頁
第48条	共犯の者を同所に置かない			△ 79頁
第49条	犯罪人の身体検査		△第45条	○ 76頁
番人給料並給備物ノ事				
第50条	小頭番人の給与			△ 69頁
第51条	小頭番人の給与給備物費用出金方法			
第52条	番人昇級方法		○第4条	○ 69頁
第53条	番人支給品(笠・マント・ツボン・胸バ・合羽)		○第1・11条	○ 69~70頁
第54条	53条支給品の仕様		○第1条	
第55条	支給品毀損の場合は自費			○ 69頁
第56条	退勤時に支給品返納		○第2条	○ 70頁
第57条	非常時の功勞者に臨時賞金			
第58条	三年以上勤務に賞金			○ 70頁
第59条	勤方怠慢不行跡の者には賞金与えず			△ 68頁
第60条	病氣欠勤などの処置方法			△ 70頁

(注) 表中の「○」はほぼ同内容を、「△」は斟酌したと思われる内容を表す。

(出典) 「江藤新平」は『江藤新平関係文書』R14 二八一(66)より。『香港巡邏章程』は「香港巡邏章程 全」国立公文書館内閣文庫蔵、請求記号271函 110号 1冊。

「巡卒勤方問答」は『巡卒勤方問答 全』東京都江戸東京博物館蔵(資料番号89205102)。「上海巡卒規則」「取締大体法則」「取締規則」「取締組自主規則」「三府並開港

「居留地取締掛規則」は『神奈川県史料』第7巻 外務部2、1971年、124頁~130頁によった。

明治初年における警察制度創設過程についての考察
 - 東京番人制度の成立を中心として -

遡卒勤方問答 明治 5 年 1 月	取締大体法則・取締規則・取締組自主規則 明治 4 年 11 月	三府並開港場取締規則 明治 3 年 12 月	居留地取締掛規則 明治 3 年 4 月
○ 18頁			
○ 20頁			
○ 56～57頁			
○ 22頁			
○ 1～3頁			
△ 56頁			○ 第9条
△ 57頁	○ 取締組自主規則 第6則	△	○ 第16条
△ 58～59頁			○ 第5・12・33条
			○ 第7条
○ 21頁			
○ 44頁	○ 取締組自主規則 第10則		○ 第4・8条
○ 21・57頁			○ 第12条
○ 21頁			○ 第6条
○ 21頁	○ 取締組自主規則 第8則		○ 第14条
○ 7・9・13頁	○ 取締規則 第5則		○ 第23条
○ 10頁		△	△第23条
○ 8頁			
○ 21頁	○ 取締規則 第21則		
○ 37頁			
		○	
○ 33～34頁	○ 取締規則 第22則		
○ 17頁	○ 取締規則 第17則		
○ 37頁			
△ 25頁	○ 取締規則 第24則		
△ 51頁	○ 取締規則 第10則	△	
			○ 第19条
○ 26頁			
○ 3頁			
○ 15～16頁		△	○ 第21条
○ 16・32頁			○ 第22条
○ 29～31頁	○ 取締規則 第15則	○	○ 第18条
△29頁			○ 第18条
○ 1・2・15頁			
○ 3・5頁 38～39頁			
○ 38頁			
			○ 第1条
			○ 第2条
○ 55頁			
			○ 第35条

場取締規則」はすべて「法規分類大全」警察門、原書房、1981年所収のものを参照した。

