慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	開拓使における旧箱館奉行所吏員の「中継」性に関する考察
Sub Title	The roles of officers who belonged to the Hakodate local office of Edo shogunate in the colonial office
Author	門松, 秀樹(Kadomatsu, Hideki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2007
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.80, No.6 (2007. 6) ,p.75- 100
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20070628-0075

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

開拓使における旧箱館奉行所吏員の「中継」性に関する考察

門松秀樹

一　はじめに
二　開拓使における旧幕臣の推移
三　旧箱館奉行所吏員の登用に関する検討
四　旧箱館奉行所吏員の解職に関する検討
五　おわりに

一　はじめに

明治維新後、明治政府は多くの旧幕臣を政府官員として登用した。それは、榎本武揚のように卿・大臣まで昇進し、爵位を有した著名な人物をはじめ、江戸幕府の各奉行所から明治政府の各行政機関に継続登用されて、行政事務を遅滞なく維持し続けた無名の下級官員まで非常に広範な範囲に及んでいる。幕臣は、単に武士としての身分を示すのみでなく、幕府における行政官僚としての機能も果たしていた。つまり、明治政府が旧幕臣を継続

的に登用したということは、行政官僚を継承したということなのである。明治政府による旧幕臣の登用に関しては、明治政府と登用された旧幕臣との関係を総体的な視点から分析したものとして、石塚裕道氏や毛利敏彦氏をはじめ、近年では三野行徳氏などにより、幾多の優れた研究成果が示されている。(1)

そこで本稿においては、特に、北海道（蝦夷地）における旧幕臣の継続登用に関して考察を加えたい。北海道（蝦夷地）は、幕末期にはその大半が幕府直轄領とされ、その統治のために箱館奉行所が設置されていた。この箱館奉行所を明治政府が接収して、箱館裁判所（府）を設置し、さらに、箱館戦争後に開拓使が設置されるのである。この間における旧幕臣の動向に関しては、以前、開拓使によって作成された職員の履歴資料を用いて、分析を試みた。その結果、明治二年（一八六九）九月の開拓使設置直後においては、多数の旧箱館奉行所吏員が登用されていたにも拘らず、明治九年（一八七六）作成の履歴資料においては、彼らの半数以上が開拓使を離れていたことを明らかにした。そこで筆者は、開拓使における旧幕臣、就中、旧箱館奉行所吏員の存在を、明治政府及び開拓使が独自の機構・人員を確保して業務に当たることができるまで、主として行政機能を維持するために登用された「中継」的役割を果たしたものとして考察した。(2)

本稿では、この「中継」の意義についてさらに考察を加えることにしたい。すなわち、旧箱館奉行所吏員の登用及び解職の理由について考察を加えていくことにより、何故、彼らが開拓使の中核的存在であり続けることができず、「中継」的存在に留まったのかを明らかにしたいと考える。ただし、明治初期における開拓使あるいは明治政府の人事政策に関する方針を明記した史料は、管見の限りでは探索し得なかったため、開拓使の展開した政策の内容等、周辺部分から考察を進めていくことになる。

旧箱館奉行所吏員の「中継」性に関して考察を加えていくことは、これまでの研究成果の蓄積において、なお分明であるとは言い難い明治初期における明治政府の人事方針の一端を明らかにするための一助となり得ると考

え、また、政治変動と行政との関係に関する問題意識を基底とした事例研究の一例として、以下に考察を進めていくことにしたい。

二　開拓使における旧幕臣の推移

周知のとおり、明治政府の統治下に入る以前の北海道は蝦夷地と呼ばれており、幕末の段階においては、その大半が江戸幕府の直轄領であった。また、日米和親条約締結以降に開港地とされた箱館の管理とも相俟って、蝦夷地の統治のために安政元年（一八五四）以降、箱館奉行所が設置されていたのである。

明治政府は、その成立直後において、清水谷公考・高野保建両名の建議を受けて蝦夷地の重要性を認識し、清水谷を総督として箱館裁判所を設置し、北海道と改称した蝦夷地を接収することを三職以下の会議において決定したのである。[3] これにより、北海道は明治政府の直轄領となった。

一方、大政奉還や鳥羽・伏見の敗戦など、江戸幕府が崩壊し、政治状況が流動化する中、最後の箱館奉行として箱館に着任していた杉浦誠は、江戸との連絡を絶やさず、江戸における明治政府への恭順の方針に従って、明治政府への引き渡しの準備を粛々と進めていた。[4] 慶応四年（一八六八）四月に京都を発った清水谷一行の情勢を素早く偵知した杉浦は、蝦夷地の人口・風土物産をはじめとする各種の行政資料を「演説書」としてまとめ、彼らの到着を待った。そして、閏四月二七日に清水谷と杉浦は箱館において会見し、ここに箱館奉行所から箱館裁判所への引継ぎは平穏裡に完了したのである。

さて、この引継ぎにおいては、単に奉行所が有していた行政資料及び財貨を引き渡したのみならず、行政職員の引継ぎもまた同時に行われたのである。その規模に関しては誤認があったが、[5] 杉浦は、奉行所の接収途上にあ

った清水谷の一行のみでは、広範な蝦夷地の統治業務を維持していくのは不可能であると見ており、大政奉還以降の混乱の中で動揺する奉行所吏員に対して、奉行や組頭などの奉行所首脳部は別として、その他の吏員については業務維持のために継続登用されるであろうとの見込みを示し[6]、その動揺を鎮静化させた。そして、実際に清水谷は、原則として奉行所吏員全員の継続登用を引継ぎの際に明示したのであった[7]。

こうして、箱館奉行所の吏員はそのほとんどが明治政府によって継続登用され、箱館裁判所・箱館府、開拓使の、明治政府による北海道統治機関に在籍することになった。これは、開拓使によって作成された職員の履歴資料である「官員進退調綴込」[8]からも明らかである。同資料は、明治二年（一八六九）九月に開拓使が函館に設置された直後の開拓使官員についての履歴資料であるが、ここでは、記載されている二四六名の職員のうち、実に一四四名が箱館奉行所から継続登用された旧幕臣で占められている。この後、明治三年（一八七〇）九月作成の「官員明細短冊」[9]では、二七四名中一三四名が、そして、明治五年（一八七二）作成の「履歴短冊」[10]では、四〇五名中一一三名が旧箱館奉行所吏員によって占められているのである。また、箱館奉行所以外の旧幕臣については、「官員進退調綴込」では一名、「官員明細短冊」では一三名、「履歴短冊」では一七名がそれぞれ記載されている。これらの資料中の重複を除くと、二三六名の旧幕臣が開拓使によって登用されていることが明らかとなる。就中、旧箱館奉行所の吏員は二〇〇名に上り、開拓使職員の多数を占めていたことが分かる。因みに、開拓使の職員は、『開拓使事業報告』によれば、設置当初の明治二年の段階で三三五名であった[11]。

以下、開拓使によって作成された職員の履歴資料にしたがって、旧幕臣、とりわけ箱館奉行所吏員数の推移を追うことにしたい。開拓使が作成した職員の履歴資料としては、前掲の三点に加えて、明治九年（一八七六）作成の「履歴書」[12]、明治一四年（一八八一）六月作成の「履歴短冊」[13]、明治一五年（一八八二）作成の「判任官履歴録」[14]、同年二月作成の「廃使ノ際開拓使本庁職員録」[15]などを用いる。上記の履歴資料は、すべて開拓使本庁の

表1　開拓使職員履歴資料における旧幕臣数一覧

資料名	進退調	明細短冊	履歴短冊	履歴書	短冊(14年)	履歴録	職員録
奉行所	144	134	113	54	59	21	18
旧幕臣	1	13	17	30	58	29	36
記載総数	246	274	405	382	1841	396	713

※表中の資料名は、それぞれ、「官員進退調綴込」、「開拓使官員明細短冊」、「履歴短冊」、「履歴書」、「履歴短冊　明治十四年六月」、「判任官履歴録　明治十五年改」、「廃使ノ際開拓使本庁職員録　明治十五年」の資料名を省略したものてある。

作成による履歴資料である。このため、東京や大阪などの出張所における職員については、完全に捕捉されているとは言い難い点もあるが、開拓使職員の大部分を把握していると考えられる。

さて、箱館奉行所を箱館裁判所が引き継いで以降、箱館府、開拓使と明治政府による北海道の統治機関は変遷するが、開拓使の職員履歴資料によれば、その職員、特に、首脳部を除く一般職員に関しては、箱館裁判所の職員の大半が開拓使設置まで引き継がれていると考えられる。そして、その中には多くの旧箱館奉行所吏員が含まれている。この傾向は、明治五年作成の「履歴短冊」まで継続しているのは既述のとおりである。ところが、明治九年作成の「履歴書」においては、その様相に変化が現れている。「履歴書」には、総計して三八二名の開拓使職員の履歴が記載されているが、このうち、旧幕臣は八四名を占める。明治五年の「履歴短冊」では、四〇五名中一三〇名であったから、減少傾向にあると見ることができる。しかし、さらに重要なのは、旧幕臣の内訳である。「履歴短冊」では、旧箱館奉行所吏員一一三名とそれ以外の旧幕臣一七名であったのに対し、「履歴書」では、旧箱館奉行所吏員五四名とそれ以外の旧幕臣三〇名と、旧箱館奉行所吏員の数が半減しているのである。この後、旧箱館奉行所吏員は、明治一四年の「履歴短冊」では五九名、明治一五年の「判任官履歴録」では二一名、そして、開拓使廃止の際の「廃止ノ際開拓使本庁職員録」では一八名となっている。一方、旧箱館奉行所吏員以外の旧幕臣については、それぞれ、五八名、二九名、

三六名となり、旧箱館奉行所吏員と大差がなくなるか、最終的には人数を逆転している。すなわち、旧幕臣が開拓使を去ったというのではなく、旧箱館奉行所吏員に限って、開拓使における職を辞しているのである。各履歴資料における記載人数・旧箱館奉行所吏員・それ以外の旧幕臣のそれぞれについてまとめたのが**表1**である。

ここからも明らかなように、明治五年から九年にかけての間に、旧幕臣、特に旧箱館奉行所吏員の処遇について大きな変化があったことが窺える。明治初年の箱館裁判所設置より開拓使の設置後に至るまでの間、職員の中核的地位を占めてきた旧幕臣、特に旧箱館奉行所吏員の大半がその職を去ったのである。かかる状況に対しては、以前、拙稿において旧箱館奉行所吏員の果たした役割を、江戸幕府から明治政府への行政機能の中継的役割であるとして指摘したが(16)、次章以降において、なぜ、旧幕臣、就中、旧箱館奉行所吏員が中継的存在にしかなり得なかったのかについて考察を加えることにしたい。

三　旧箱館奉行所吏員の登用に関する検討

前章において見たように、旧箱館奉行所吏員は、明治政府による箱館裁判所設置より、明治九年に「履歴書」が作成されるまでの間にわたって、多数が継続的に登用されていた。本章においては、旧箱館奉行所吏員の登用に関して、その理由を考察してみたい。

まず、最大の理由であると考えられるのは、箱館奉行所や箱館裁判所（府）、開拓使が有していた蝦夷地（北海道）における統治機関としての機能の維持である。明治政府は、その発足当初は一種のクーデター政権であると考えられ、全国統治を効果的に行うに足る機構・人員を有していたとは考え難い。このため、江戸幕府の機構・人員など、既存の組織を利用してその統治を展開せざるを得なかったと考えるべきであろう。この間の事情

については、前章においても指摘したとおり、既に、最後の箱館奉行であった杉浦が、奉行所吏員の身分保障に関して、同様の見通しを奉行所接収以前に述べており、そして、実際に、奉行所が裁判所に引き継がれた際に、旧奉行所吏員は原則として全員が継続登用されているのである。かかる認識は、箱館裁判所総督であった清水谷の随員が数十名に満たない少数であったという事実によって、強く裏付けられていると言えよう。そしてまた、こうした状況にあっては、明治政府が独自の行政機構や職員の服務規程、業務内容を準備し得たとは考え難く、単に人材のみでなく、行政機関の職員をとりまく様々なルールもまた同時に継承せざるを得なかったと考えるべきである。

ところで、行政機能の維持という点についてもう少し考察を加えたい。そもそも、明治政府側が行政機能の維持に十分な人員を欠いていたことは前述のとおりである。しかし、問題は、単なる人員の数量的な問題に留まらない。すなわち、ここで継続登用された旧箱館奉行所吏員には、奉行・組頭といった首脳は一切含まれていない。いわば、実務を担当する中・下級の吏員が継続登用の主たる対象となっているのである。彼らが登用の中心であるということは、行政機能の維持が日常的な行政事務の処理、つまり、ルーティーン・ワークの円滑な処理を重視していたということを示していると考えられる。一方、奉行や組頭などの奉行所の首脳部については、全員が裁判所による継続登用を謝絶して江戸に帰還しており[17]、その際に裁判所側も彼らを引き留めずにそのまま江戸への帰還を容認していることから、行政機能の中でも政策立案機能等については、奉行所の人材による必要性をあまり認めていなかったのであろう。

さて、ルーティーン・ワークの円滑な処理に当たっては、当然のことながら十分な人数の職員が必要となる。また、それに加えて、それぞれの行政事務に熟達していることも当然に求められるであろう。かかる事情を勘案すれば、奉行所の中・下級の吏員を裁判所が継続登用したのは、むしろ必然であったと見てもよかろう。これら

に加えて考えるに、行政事務への熟達、すなわち、行政事務に関する経験の蓄積の持つ意味について、若干の考察を加えたい。これは、当時における職員の教育・練成の問題と関係すると考えられる。江戸時代においては、箱館奉行所など幕府の諸機関に限らず、諸藩の行政機関においても、その職員の養成の主要な手段は、「見習」によるものであったと考えられる。つまり、新規採用の職員は、一定の期間を「見習」として勤務し、その間に業務内容について、先輩職員から実務を通じて教育を受けていくという、一種のＯＪＴである。特に、行政実務を担当する中・下級の職員の場合は、この「見習」が、父の退職に当たって子が採用され、父から子に対して職務内容の実地教育が行われることが多かったと推測される。そもそも、各幕府機関における職務内容については、幕府が公文書を以って規定するのは、奉行等の最高責任者についてのみであり、その下僚である各機関の吏員については、先行して設置されている類似の機関に准じて設置されることが多く、業務内容の詳細についてまでは、幕府が明確な規定を設けることはほとんどなかった。つまり、実務を担当する中・下級の職員は、各機関における実地教育によってその職務内容そのものを把握していたと考えられるのである。かかるシステムが職員の養成に当たって中心的な位置を占めている場合、当該行政機関と全く無関係の人材を大量に登用しようとしても、職員の養成が十分に行われず、結果として行政事務の遅滞をもたらす結果につながることは容易に推測できる。このように、職員の教育・練成といった観点からも、奉行所において実務に当たり、豊富な経験を有する奉行所吏員を継続登用する必要があったのである。

ところで、行政機関における様々な役職の業務内容について、幕府や藩などの公的な機関が公文書によって規定を行い、いわば、業務内容のマニュアル化を行って人材の交代を容易ならしめようとすることは行われなかったのであろうか。箱館奉行所を例にとってみると、『函館市史』史料編第一巻に、『箱館御役所勤方心得』と題する史料が収録されている(18)。この史料は、箱館奉行所が設置していた「沖ノ口番所」における業務内容を詳細に記

したもので、各種行政文書の雛型なども含む詳細な業務マニュアルである。[19]「沖ノ口番所」とは、蝦夷地に出入する船舶を管理し、その積載物品を改めて徴税などを行う、税関としての機能を果たしていた部署である。つまり、箱館奉行所沖ノ口番所については、業務マニュアルが存在していたのである。ところが、同史料についての『函館市史』史料編の解題が示すように、この業務マニュアルが、沖ノ口番所の職員教育のために積極的に活用されたとは言い難いのである。解題では、「察するに安政の初め幕府が箱館地方ならびに蝦夷地を経営するに当り、前直轄時代の服務規定、特に箱館沖ノ口役所における出入港船や旅人の取扱い、税制、出船切手、材木改方、金銭収納、寺社取扱、営繕等について調査記録したものであろう」という見解が示されている。[20]史料中の役職名が安政以降の箱館奉行所ではなく、享和年間から文政年間までの、一九世紀初頭に設置されていた松前奉行所時代のものであることなどからも、解題における見解が適切であることが窺える。すなわち、この詳細な業務マニュアルは、箱館奉行所における職員教育に広く供されたのではなく、幕府内部の勘定所や、老中などの首脳部が政策決定をする際の参考資料として編集されたものであると考えられるのである。無論、この『箱館御役所勤方心得』に記された情報は、沖ノ口番所に勤務していた箱館奉行所吏員たちの間では共有され、それに基づいて新規採用の吏員に対する教育・練成が行われたであろうことは、何より、幕府が同史料を編集していることからも明確である。ただし、その方法は、かかるマニュアルを利用した教育ではなく、前述の「見習」による実地教育であったと考えられる。

続いて、箱館奉行所吏員を明治政府が継続登用した副次的要因としては、箱館奉行所接収の際の政治的状況があると考えられる。すなわち、慶応四年（一八六八）閏四月二七日の奉行所接収時は、江戸開城から間もなく、また、各地で脱走兵を中心とする旧幕府軍が抵抗を続けるなど、物情騒然とした状況であった。これに加えて、北陸では長岡藩が、東北では会津藩がそれぞれ中心となって明治政府に抗戦する姿勢を示しており、鳥羽・伏見

以降の戊辰戦争はいまだ終息していなかった。この上、戦火が蝦夷地に拡大することは、戦争の長期化をもたらすことになるため、明治政府側としては、蝦夷地の接収は無用の摩擦を避け、安定的な統治を維持することを目指したと考えられる。これは、内国事務局督徳大寺実則が清水谷に与えた執達状においても、蝦夷地への戦火の拡大を未然に防ぐことや、民生を安定させることなどが示されていたことからも明らかである(21)。実際には、この後、五月には北越戦争が始まり、続いて八月には会津戦争において若松城をめぐる攻防戦が展開されるなど、戦火は拡大の一途をたどり、一〇月には榎本武揚らを中核とする旧幕府軍が蝦夷地に上陸し、翌年五月まで続く箱館戦争へとつながっていくのである。かかる状況を勘案すれば、江戸幕府の崩壊によって不安を抱いている旧箱館奉行所吏員に対して厳しく対し、彼らによる叛乱などを誘発することは避けねばならず、旧奉行所吏員の身分保障にもつながる継続登用を行ったと考えることもできるだろう。

以上に見たように、旧箱館奉行所吏員の継続登用には、職員の教育・練成といった面までも含めて、行政機能の安定的維持が必要とされたことと、明治政府による奉行所接収の際の政治的状況、すなわち、戊辰戦争の戦況に対する配慮といった要因があると考えられ、特に、前者がその主要な要因であると看做すことができよう。

四　旧箱館奉行所吏員の解職に関する検討

さて、では、続いて旧箱館奉行所吏員の解職について考察を加えたい。奉行所の接収に際して継続登用された奉行所吏員が、明治五年から九年の間にその数を半減していることは第二章において述べた。すなわち、奉行所吏員が開拓使設置後のある時期以降も行政職員として連続して機能し得なかった、あるいはそのように明治政府によって看做されたことによって、旧箱館奉行所吏員は、「中継」的存在とならざるを得なかったのである。本

章においては、奉行所吏員が「中継」的存在に留まらざるを得なかった理由、つまり、開拓使による解職の理由を考察してみたい。

まず、明治政府あるいは開拓使によって、旧箱館奉行所吏員を対象とした人員整理を明記した公文書は、これまでのところ、その存在を確認し得ない。開拓使における人員整理については、明治五年八月二五日に実施された官制改革に際して、人件費削減のために、職員の一斉減俸を実施した上で、人員整理に着手している。この事情については、当時、開拓使大判官として、実質上の開拓使の最高責任者であった次官の黒田清隆を補佐していた松本十郎の回想が、その一端を明らかにするのみであり、具体的な整理方針などを示す史料は、前述のとおり、いまだその存在を確認し得ない。松本は、「此時、黒田次官ヨリ書状ニテ、逆フモノアラハ猶予ナク幾人ニテモ免職セシムヘシト申来レハ、秋迄ニ本支庁合セ約百人ヲ罷免シタリ」と述べており、明治五年段階で約百名程度の人員整理が実施されたことが窺えるのである[22]。実際に、明治五年八月以降、「御人減之為職務被免候事」と記載されている履歴資料も散見される。職員の一斉減俸を行っている点から、直接の原因が財政難であったことは容易に推測される。ただし、『開拓使事業報告』によれば、開拓使の職員数は、明治四年の四四六名に比して、明治五年は一一六一名、翌六年においても一一一二名と、二倍以上に増加している[23]。つまり、明治五年度における急激な人員の増加が、財政難の傾向をさらに強め、人員整理に踏み切らざるを得なかったのである。

開拓使は、明治三年に樺太専任の次官として黒田が着任して以来、黒田のリーダーシップによって北海道の本格的な開拓を推進するための「十年計画」と呼ばれる開拓計画を策定し、これを明治政府に承認させている。この計画では、明治五年より一〇ヵ年にわたり、各年度に一〇〇万円の予算を確保するなど、その予算規模も非常に大きいものであった。しかし、黒田のリーダーシップによって多額の予算を獲得してもなお、黒田が目標とし、本格的な欧米式の開拓を完遂しようとした「十年計画」の達成には、予算が不足していたのである[24]。

ところで、開拓使において明治五年以降進められた人員整理の主な背景は、その財政難にあることは推測し得たが、旧箱館奉行所吏員がこの整理の対象とされた理由については分明ではない。松本の回想においても、旧箱館奉行所吏員を対象としたと判断し得るほどの内容は語られていない。そこで、開拓使の展開した政策等、周辺の要因から、旧箱館奉行所吏員が人員整理の主たる対象となった、換言すれば、「中継」に留まらざるを得なかった理由を考察したい。

まず最初に考えられるのは、前章において考察した、旧箱館奉行所吏員を登用する上で最も主要な理由であったと考えられる、行政機能の安定的維持といった目的に変化が生じた可能性である。開拓使における主要な職務のひとつである北海道の開拓政策を例として考えてみたい。北海道（蝦夷地）の開拓は、既に江戸幕府によって着手されていた。箱館奉行所では、出張所に当たる「場所」に吏員を常駐させて蝦夷地各地の開拓を督励していたのである。そして、かかる開拓の手法は、開拓使の設置以降も踏襲されていた。例えば、明治三年一二月に東久世通禧開拓使長官による移民規則においては、以下のように定められている。(25)

一　農業ヲ以自産相立候儀専一ニ可致。但時節ニヨリ漁業ヲモ可相営事。
一　五家ヲ一組ト可致。但組内ハ一家同様ニ致、吉凶相倶ニシ互ニ怠惰ヲ戒メ一人過アラハ組中ノ可為越度事。
一　二十五家ニ一長ヲ可置。但村長ハ諸触諸法度等ヲ其組合ヘ申聞セ、且不精ノ者ヲ糺シ、悪事ヲ察シ処置可致事。
一　村長ノ上ニ総取締一人ヲ可置。但取締役ハ身ヲ以衆人ニ先チ法度ヲ守リ開拓ノ貫効相立候様注意専一ノ事。
一　来未年（明治四年―註）ヨリ三ヵ年間一人前一日玄米七合五勺一ヶ月金二分ツヽ被下候事。

この内容に示されているとおり、明治三年末の段階では、村落における共同体の仕組みや、移民に対する扶助、農漁業に対する取り組み等は、奉行所時代以来の慣行・手法を継承しているのである。もっとも、本格的な北海道開拓を建議した黒田においても、その「十月建議」中では、開拓手法について、「土人撫育及漁猟産業ノ法都

テ旧慣ニ仍」るとしか示し得ず[26]、従来の手法に代わる具体的な方策を示し得ていない状況であり、むしろ、旧慣の維持は、当時においては当然視されていたものと考えられる。

しかし、明治四年（一八七一）を期に、かかる状況に変化が生ずる。黒田が開拓使の顧問として前米国農務省長官ホーレス・ケプロンの招聘に成功したのである。翌五年、ケプロンはトーマス・アンチセルらの外国人技術顧問団を引き連れて来日する。これにより、黒田が目標としていた欧米式の本格的な開拓政策を実施する手法を得ることが可能になったのである。この後、開拓使は七重村の開拓使官園を中心として欧米式農業等の研究・技術習得に努めた。その結果、明治一一年（一八七八）の段階では、その「開墾略則」において、「農業勧奨ノ為予メ農具牛馬ヲ備置、反別十五町以上開墾出願ノ郡村ヘハ順次勧業課員ヲ派出シ其請求ニ応」ずるとし、さらには、「人民農事ニ関スル一切ノ業ヲ質問セント欲スル者ハ本庁勧業課及各地派出ノ同課委員ニ就テ之ヲ質問」せよと定めるなど、欧米式農業の技術指導が可能となるレベルに達している[27]。このような状況に至れば、奉行所時代以来の開拓の手法が最早省みられないのは当然であり、それに伴って旧箱館奉行所吏員の有用性も著しく低下することは自明である。しかも、黒田に招聘されたケプロンは、米国農務長官時代には、冗員を整理し、効率的な組織運営を行うことによって農業生産の効率化と拡大を成し遂げた人物であり、招聘された当時の開拓使の非効率性、特に、冗員の多さに対して著しく不満を抱いていた[28]。かかる事情を勘案すれば、有用性の低下しつつあった旧箱館奉行所吏員が人員整理の対象とされたと考えることは十分に成り立ち得る。

ところで、前章において旧箱館奉行所吏員の登用の要因として、職員の教育・練成の観点から考察を加えたが、この点について変化はなかったのであろうか。江戸幕府は、『箱舘御役所勤方心得』といった業務マニュアルに相当する資料を編集しながら、これを組織的に活用して奉行所吏員の教育・練成に活用するのではなく、幕府首脳部の機関設置に際しての参考資料に留めた可能性が高いことは既に指摘した。こうした観点から、箱館裁判所

以降の諸機関を検討してみたい。

明治政府は、各機関の職務内容・権限に関して、職制及び事務章程の整備を進めることによって、それらを文書化して明示することを進めている。開拓使を例として挙げれば、明治八年（一八七五）に、職制及び事務章程が整備されている。この中では、長官以下、今日の課長・係長級に相当する主典、さらには、その下僚である史生に至るまで職務内容が明示され、また、各局・各課の職務分掌も明らかにされている。[29] もっとも、明治八年に至るまでそれらの章程が全く存在しなかったのではなく、明治四年以降、順次章程の整備は進められており、また、公達等によって函館支庁等各部局の職掌範囲を規定するなど、開拓使内部においても職制・事務章程の内容を補足するための作業が行われている。[30]

また、『法令全書』等からも明らかなように、明治政府は、法令の公布に伴って、行政文書等を作成する必要がある場合は、その雛形も各法令に添付して明示するなど、行政事務の円滑な遂行に配慮しているようにも見受けられる。[31]

これらは、箱館奉行所など、江戸時代の行政機関の在り方と比較した場合、大きく異なる点であると考えられる。まず、職制・事務章程が、各職位の権限ならびに職務内容、そして、行政各部の職掌範囲を明示したことは、江戸幕府が各機関の長の職掌・権限を明示するに留め、その下僚の職掌・権限等については、将軍や老中といった幕府首脳が基準の作成にほとんど関与しなかったことと対照的である。そして、かかる職制・事務章程が、作業手順にまでは言及していないとは言え、業務内容を政府が文書で明示することによって、業務マニュアルに準する機能を果たしつつあったと考えられる。また、法令の公布に伴い、政府が雛形も併せて提示したことは、行政文書の作成上、その効率化を進めるものであろう。

このように明治政府による制度の整備が進むと、従来、行政職員の教育・練成を「見習」等を中核とする実地

教育で行ってきた手法の有効性は低下していくと考えられる。無論、「見習」はＯＪＴの一種であるとも考えられるため、明治政府のかかる活動によって全く無用となったということではなく、「見習」に類似するような職員の実地教育は継続されたと考えるべきであろうが、それでもなお、かような実地教育のみがほとんど唯一の職員の養成手段であった段階とは、その重要性に変化が生ずると看做すべきである。また、このことは、従来、行政事務の処理に関する様々な手法・慣行が、行政機関内部、特に中・下級の職員レベルで独占され、職員の養成についても、事実上、彼らに依存せざるを得なかった状況に変化をもたらしたであろう。

上述の問題と密接に関わるのが、職務と職員との関係であろう。箱館奉行所など、江戸時代の行政機関において、中・下級の職員に相当する与力・同心等は、主として御家人層がその職に就いていた。江戸時代の御家人には、譜代・二半場・抱席といった家格による区分が存在していた。この中でも最下級の抱席については、御家人身分の相続は認められず、一代限りの登用が原則とされ、相続の許されていた譜代・二半場と異なる処遇を受けていた。もっとも、実際にはこの原則はしだいに崩れ、抱席であっても、事実上の相続が認められていくのである[32]。本来、御家人としての家督と、与力・同心等の役職は区分されるべきであろうが、与力・同心等の中・下級の職員の場合は特に、家督の相続と役職への就任が同時に行われていた。このため、父が退職するに当たって、実子・養子を問わず、その子が父の家督を相続すると同時に、その役職もまた相続することになるのである。このような相続の在り方と、職員養成の手法としての「見習」が、相互に影響を与え、江戸時代における行政職員養成の慣行が形成されたものと推測される。

かかる家督と役職の融合、言うなれば、職務と職員が不可分の関係となっていた慣行は、明治初期においても継続していたと考えられる。開拓使における事例を挙げてみたい。開拓使の履歴資料に関しては、その登用の理由が記載されることはほとんどないのではあるが、開拓使設置直後に編集された「官員進退調綴込」の中には、

職員の登用理由を記した例が九件ほど存在している。いずれの場合も、箱館戦争によって父が戦死したため、その跡目相続により登用するというものであった。例えば、箱館港内における砲撃戦で撃沈された朝陽艦に乗り組んでいた父が戦死した林平助の履歴資料である。(33)

亡父富四月朝陽艦乗込ニ而進撃仕、同五月十一日戦死致候。同八月右明跡江御抱入函衛隊入被仰付。月給四両三歩(ママ)被置。

こうした慣行をより明確に示しているのが、中西竹太郎の事例であろう。「官員進退調綴込」における中西の履歴資料の内容を以下に簡単に記したい。中西の父清弥は、箱館奉行所の同心であり、箱館裁判所趨事席に継続登用され、クスリ（現在の釧路周辺―筆者註）に家族と共に在勤していた。ところが、在勤中に「腫物相煩」い、治療に努めたものの薬石効なく、「同所におゐて病死」してしまった。このため中西が「家族引纏出函」し、「若年之私何共奉恐入候得共、御憐愍を以相応之御用被仰付被下置度」く願い出たのである。なお、中西は、自らも「若年之私」と述べているように、このとき、弱冠一三歳であった。中西の登用願いは、明治二年の段階では、恐らく一三歳の少年であったこともあろうが、見送られている。(34)しかし、その後、「履歴短冊」によれば、明治四年に開拓使使掌に登用されている。(35)当時においては、明治政府首脳は士族に支給していた家禄が財政を圧迫していたことなどから、大蔵省を中心としてその対応を検討し始めているが、士族の大半は、家禄の受給について、江戸時代以来の俸禄と同様視し、その認識を改めることはなかったと考えられる。故に、自らの父兄の就いていた役職についても、家産の一種と看做して相続するという認識を持っていたのであろう。

中西の事例に見られるように、明治初期においては、なおも、職務と職員の間に厳格な区分が為されておらず、父子間の相続によって職務もまた継承されていたことが分かる。しかし、相続がその理由であると考えられる登用は、明治四年の中西の事例以降、開拓使の職員履歴資料上では確認することができなくなる。つまり、開拓使において大量の旧箱館奉行所吏員の解職が行われたと考えられる明治五年から九年にかけての段階では、職務と

職員に対する認識が改まったと考えることができよう。すなわち、父兄の就いていた役職に、当然のごとくその子弟が登用されるといった慣行が消滅したのである。これは、前述したように、職員の養成の問題との関係を考慮すべきである。つまり、従来は、「見習」などを通じて、行政機関内部において中・下級の職員が新規職員の養成をほぼ独占的に行っていた。特に、その役職が父子兄弟等により相続されるといった慣行が定着していたことを考えれば、「見習」は、父子、あるいは兄弟の間といったレベルで行われる例が多かったであろう。ところが、職制・事務章程の制定が進められ、また、各種行政文書に関する雛形が法令と共に配布されるようになると、こうした職員養成上において旧来の行政職員、つまり、箱館奉行所吏員の優位性は著しく低下することになる。このため、彼らと彼らの子弟に行政職員の供給を依存する必要性がなくなり、結果として、解職することが可能となるのである。そして、明治四年ないし五年頃より確立してくるこうした職員の養成手法の変化に加え、前述のように、開拓使内部における職員に対する需要の変化、すなわち、江戸時代以来の諸政策・慣行の維持から、欧米式の開拓政策の展開への転換とが相俟って、旧箱館奉行所吏員の解職が為されたと考えられる。

以上は、前章において考察した、旧箱館奉行所吏員の登用の理由に対応すると考えられる解職の理由であるが、これ以外の理由について考えると、開拓使職員の供給源を挙げることができよう。つまり、開拓使に登用された職員の出身府県から、開拓使の職員の募集範囲を考察するということである。開拓使による職員の履歴資料を基に、職員の出身府県別にまとめたものが以下の**表2**である。なお、この表の中で、「奉行所」と記載されているのは旧箱館奉行所吏員、「幕臣」と記載されているのは、箱館奉行所とは無関係の旧幕臣で、その判定としては、幕臣であったことが資料中に明記されているか、あるいは、明治維新後に徳川宗家が移封され、それに伴って大量の幕臣が移住した静岡県籍の士族を旧幕臣としている。表2からも分かるように、明治五年作成の「履歴短冊」以降は、東北地方を中心として、その人数に多寡は見られるが、日本各地から開拓使職員が登用されている。

表 2　開拓使職員履歴資料における職員出身地分類一覧表

	進退調	明細短冊	履歴短冊	履歴書	短冊(14年)	履歴録	職員録
奉行所	144	134	113	54	59	21	18
幕臣	1	13	17	30	58	29	36
北海道	72	36	80	112	780	119	235
東京	2	14	39	28	144	39	91
鹿児島		1	3	32	77	35	44
山口	1			5	15	9	17
高知		3	3	1	8	1	1
佐賀(長崎)		1	3	13	25	6	17
青森	6	9	34	27	123	48	27
岩手	2	4	28	10	76	6	24
秋田	2	5	5	1	34	2	4
宮城	1	4	3	4	27	7	7
山形	2	2	7	9	130	10	34
福島		7	6	4	68	9	31
新潟	4	2	4	4	38	3	11
富山					1		
石川		1	4		25	4	13
福井		4	8	8			5
栃木		1	3	1	3		2
群馬					4		1
茨城		4	7	2	8	1	6
千葉		3	7	5	14	3	7
埼玉			1		2		1
神奈川			1	1	10	1	5
山梨				1	3	3	2
静岡			3	3	6	1	2
長野			2		8	2	3
愛知		1	5	2	12	3	7
岐阜				1	8	2	2
三重			1	3	7	2	3
滋賀		1		4	6	2	2
京都	3	4	3	2	8	3	1
奈良			1				
大阪		2	1	1	3	3	4
和歌山					5	2	3
兵庫					7	2	6
岡山			2	4	3	1	
鳥取		1	1	3			
島根					5	3	5
広島							2
香川	1						
徳島			1		1		
愛媛		1	4	3	8	3	3
大分		2			5	1	2
長崎		1	1	1			
熊本		1	2		8	2	2
福岡			1	1	8	2	3
宮崎				2			
不明	5	12	1		1	6	24
合計	246	274	405	382	1841	396	713

※表中の資料名は、表 1 に同じである。

これは、明治政府が戊辰戦争を乗り切り、一旦小康を得たことにより、全国からその職員を募集することが可能になったためであろう。このように、全国各地から職員を募集することが可能になったため、前述のとおり旧箱館奉行所吏員が有していた行政上のアドバンテージが著しく減少してきたことも受けて、旧箱館奉行所吏員以外の職員が次々と登用されたのであろう。

ところで、旧箱館奉行所吏員が、明治五年以降九年までの期間においてその多くを解職された理由に関して考察してきたが、こうした旧箱館奉行所吏員の解職は、明治政府あるいは黒田清隆ら開拓使首脳部によって計画的に行われたのであろうか。開拓使設置以降において、ある時期を期限として奉行所より引き継いだ人員を排除するということを企図していたとするのであれば、それは、明治政府側に引継ぎ当初から旧奉行所吏員は一時的に行政機能を維持するためにのみ利用する、まさに「中継」として彼らを登用するといった認識の下で、かかる人事政策を展開していたということになろう。以下、この点について、若干の考察を加えてみたい。

明治五年の開拓使の人員整理に関して、その直接的な要因が開拓使の財政難であったことは既に述べたとおりである。開拓使は、アメリカよりケプロンの招聘に成功したこともあり、本格的な開拓政策に着手するために御雇外国人をはじめとして、大幅な人員の増加を行ったのである。その結果、財政難が顕在化し、人員整理に踏み切らざるを得なくなったのである。しかし、黒田ら開拓使首脳部が旧箱館奉行所吏員の「中継」的性格をあらかじめ認識した上で、彼らの大量解職を実行したとは考え難い。それは、開拓使廃止の際においても、一八名の旧箱館奉行所吏員が開拓使に在職しているためである。旧奉行所吏員の「中継」性を認識した上で彼らを排除していたとするのであれば、人員整理の開始から約一〇年が経過してもなお、不要となったはずであるにも拘らず引継ぎ当初の八分の一に上る人員が在職しているという結果は、不徹底であると看做さざるを得ない。これは、むしろ、開拓使首脳部には、旧箱館奉行所吏員の「中継」性について、当初は認識がなく、人員整理の必要に迫ら

れていく過程で、しだいに、本章において述べたような、行政需要の変化や、人材養成手法の変化、さらには、役職と職員の関係の変化といった環境の変化を考慮して、必要性の低下した職員から順次解職していったのであろう。言うなれば、大規模な財政難といった非常事態によって、旧箱館奉行所吏員の「中継」的性格が顕在化したことによって、人員整理の対象とされ、解職されたと考えられるのである。

また、明治六年（一八七三）には、箱館奉行所引継ぎ以降も長年にわたって樺太在勤であったため、朝臣願いの提出期限を過ぎてしまい、その身分を得られなかった四名の開拓使職員について、朝臣の身分を認めるように太政官に対して黒田が度々交渉を行っている[36]。この要求は結局のところ容れられなかったが、旧箱館奉行所吏員のために黒田が奔走するなど、単に彼らを排除の対象として見ていたのではなかったであろうことが窺える。

最後に、旧箱館奉行所吏員以外の幕臣の登用から、開拓使における人事登用方針について付言したい。

箱館奉行所とは無関係の旧幕臣は、しだいにその登用数を増やしていき、最終的には旧箱館奉行所吏員の数を上回っている。彼らの登用理由は、史料上は明記されていない。しかし、その経歴などから類推するに、開拓使が展開しようとしていた欧米式の開拓政策に必要な知識・技術を有した人材であったのではなかろうか。例えば、「判任官履歴録」からかかる人材を示すと、犬飼忠四郎を挙げることができる。犬飼は、静岡の伴鉄太郎の下で数学・測量術を学び、さらに東京において旧幕臣にして当時の海軍機関の権威であった赤松則良の下でも数学・測量術を学び、土木寮の測量技手に登用されている。その後、地理寮・内務省へと移籍した後、内務省を依願退職の上で開拓使に登用されている[37]。犬飼は、土木寮・地理寮・内務省において測量に関する知識・経験を積んでおり、有能な測量技術者であったと考えられる。他には、犬飼と同じく内務省地理寮から開拓使に移籍した匂坂賢次や[38]、熊谷県産業世話掛として養蚕の技術指導に当たっていた永野三郎なども[39]、開拓の推進に必要な技術・知識を有していた人材として例示できよう。

こうした、旧幕臣の経歴などから判断すると、開拓使が登用した人材は、当然ながら、開拓使の需要を満たす知識・技術を有する人材であると言える。一般的に、明治二〇年（一八八七）の文官試験試補及見習規則、あるいは明治二六年（一八九三）の文官任用令・文官試験規則の制定以前は、資格任用制が確立されておらず、情実任用による官員の登用が行われていたと理解されている。しかし、開拓使における判任官レベルでの登用の事例からは、単なる縁故に基づく採用ではなく、本人の技術や知識など、能力に基づく登用が行われていると考えられる。これは、実際に実務処理に当たらなければならない中・下級レベルでの登用であることにもよるのであろうが、明治一〇年代までは官員採用についての資格要件が明示されず、情実任用、あるいは縁故採用であったとする一般的な見解に対しては、再検討が必要であると言えよう。

五　おわりに

以上に考察したように、旧箱館奉行所吏員の登用と解職については、行政機能の維持と、職員の養成といった二点がその主要な要因となっていたと言えよう。つまり、戊辰戦争が継続する中、北海道（蝦夷地）における安定的な統治の確保を優先せざるを得ない明治政府は、旧箱館奉行所吏員の継続登用により、その行政機能のみならず、奉行所以来の行政手法も多く継承し、過度の変革や無用の摩擦を避けたと考えられる。また、そもそも、当時においては、職務と職員の境界が分明でなく、多くの場合、御家人としての家督の相続と同時に奉行所の役職もまた継承されていたため、様々な行政上の慣行や書類作成技術などは、奉行所吏員、特に同心などの中・下級層によって独占されていたため、彼らの存在なくしては、箱館裁判所（府）は、職員の確保はおろか、新規採用した職員の教育・練成も十分に行いがたい状態であったと考えられる。ところが、明治四年から五年にかけて、

明治政府によって、各行政機関の職制・事務章程が整備され、また、新規の法令の公布に伴って必要な場合には、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いて旧奉行所吏員の優位性が低下し始めた。このため、江戸時代以来の役職も相続の対象とされる慣行もしだいに廃されていき、旧奉行所吏員を登用せねばならない必要性は低下した。さらに、明治五年以降、開拓使次官黒田清隆の計画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はその有用性を著しく低下させた。そして、この新規事業の展開に伴って開拓使において発生した大規模な財政難を契機として、旧奉行所吏員は解職されるに至ったと考えられる。

では、最後に、旧箱館奉行所吏員が「中継」的存在に留まったに関する意義について述べたい。この問題の考察に当たって、旧奉行所吏員の登用と解職の要因として提示した二つの観点が、それぞれに意義を有していると考えられる。

まず、行政機能の維持をめぐる考察に関して述べると、要するにこの問題は、行政上の需要の変化とそれに対する対応に関する事例であると考えられる。すなわち、明治初年における行政上の需要は、安定的な統治の維持のために江戸時代以来の行政手法を継承することであったのに対し、明治五年以降の中心的な行政上の需要は、欧米式の開拓政策といった新規政策展開のために必要とされる技術・知識に変化したということである。かかる問題は、当該時期の開拓使に限らず、どのような局面においても起こり得る。行政機関と職員の関係において、一般的な要素の強い問題であったと言えよう。

一方、行政職員の養成に関する考察について述べると、この問題は、江戸幕府の下で機能していた官僚制の基本的なルールが、明治政府以降、わが国において志向された近代的な官僚制の確立過程において淘汰されていった事例であると考えられる。それを何よりも端的に示しているのが、役職に対する考え方であろう。旧奉行所吏

員は、役職は家督と同様に相続されるといった認識を有していた。これは、箱館奉行所吏員に限ったことではなく、同時期の士族の多くが共有していた認識であろう。かかる認識が、ウェーバーの示した近代官僚制の原則とは大きく乖離したものであるのは論を俟たないであろう。一方、明治政府は職制・事務章程の整備などを通じて、行政機構を整備し、官職を相続の対象とする認識を排していくことに成功した。つまり、この問題については、明治初期における近代官僚制の確立過程において、従来の家産官僚制的要素が排除されたことによって生じた、当該時期に特有の問題であったとして見るべきであろう。

もっとも、前章においても述べたように、明治政府による近代官僚制の確立は、政府首脳らの強固な意志によって直線的な発展を遂げたというよりは、財政難など、多く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によって、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言えよう。

以上のとおり、旧箱館奉行所吏員の開拓使における「中継」性の考察において、この問題が、明治初期の日本に特有の要素と、行政機関と職員の関係一般に通ずる要素の二面性を有していることを指摘することができよう。

（1）石塚裕道『日本資本主義成立史研究』（吉川弘文館、一九七三）や、毛利俊彦「明治初期政府官僚の藩閥度―明治七年官員録の統計的分析―」（毛利敏彦『明治維新政治外交史』、吉川弘文館、二〇〇二に所収）、三野行徳「近代移行期、官僚組織編成における幕府官僚に関する統計的検討―『明治五年官員全書』を中心に―」（大石学編『近世国家の権力構造―政治・支配・行政―』、岩田書院、二〇〇三に所収）などを挙げることができる。

（2）拙稿「開拓使における旧幕臣―旧箱館奉行所吏員を中心として―」、『法政論叢』第三八巻第二号を参照されたい。

（3）多田好問編『岩倉公實記』中巻、原書房、一九六八、三七八―三七九頁。

（4）小野正雄監修『杉浦梅潭　箱館奉行日記』、みずうみ書房、一九九一、慶応四年三月二二日の項を参照。

（5）前掲同書慶応四年三月三日の項には、松前藩京都留守居役からの連絡として、「公卿清水谷隆政」が「長州人六七百人を護衛として蝦夷・箱館・松前鎮撫使」を命せられ、京都を出発した旨が記載されている。実際には、清水谷

に随行したのは一〇〇名に満たない少数であり、護衛となり得る戦力は有していなかった。

(6) 前掲同書慶応四年三月二二日の項。

(7) 前掲同書慶応四年閏四月二七日の項。

(8) 北海道立文書館所蔵『開拓使文書』、「官員進退調綴込」上（簿書一五六）・同下（簿書一五七）。

(9) 前掲『開拓使文書』、「開拓使官員明細短冊」（簿書一七七）。

(10) 前掲『開拓使文書』、「履歴短冊」（簿書四八七）。

(11) 大蔵省編『開拓使事業報告』第壹編、一八八五、一九八四復刻版刊行、八七頁。

(12) 前掲『開拓使文書』、「履歴書」イーウの部（簿書三八〇八）・ノースの部（簿書三八一〇）。

(13) 前掲『開拓使文書』、「履歴短冊　明治十四年六月」甲（簿書五〇九九）・乙（簿書五一〇〇）。

(14) 前掲『開拓使文書』「判任官履歴録　明治十五年改」甲（簿書七二三六）・乙（簿書七二三七）。

(15) 前掲『開拓使文書』「廃使ノ際開拓使本庁職員録」（簿書五一七二）。

(16) 前掲「開拓使における旧幕臣」、一一九頁。

(17) 前掲『杉浦梅潭　箱館奉行日記』、慶応四年五月九日の項などでは、箱館奉行所定役庭井美之助・同心杉山三千蔵が江戸帰還の意向を示したところ、「裁判所より説得を得、残り候方ニ相成」った旨などが記されているが、奉行の杉浦や、その補佐役である組頭などについては、裁判所からの説得が行われた記事はなく、引継ぎ以降、残務処理や送別の挨拶などを淡々と進め、杉浦らは六月三日には箱館を出帆している。

(18) 函館市編『函館市史』史料編第一巻、函館市、一九七四、『箱舘御役所勤方心得』、四七六―四九七頁。

(19) 同史料においては、「平日勤方心得の事」、「船々間尺の事」、「合船の事」、「船往来切手の事」、「船大小唱方乗組人数定の事」、「入船の事」、「出船の事」、「通り船の事」、「人出入改の事」、「向地え渡海の者有之節取斗方の事」、「材木改の事」の項目が立てられ、それぞれにおいて、作業手順や心得、必要となる文書の雛形が示されるなど、非常に詳細な内容の業務マニュアルとなっている。

(20) 前掲同書「解題」、四七八頁。

(21) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『清水谷公考文書』、三七―一「内国事務徳大寺実則よりの執達状」。

(22) 北海道編『新北海道史』第三巻、通説二、北海道、一九七一、六九六頁。
(23) 前掲『開拓使事業報告』第壹編、八七―九三頁。
(24) 犬塚孝明他編　マイクロフィルム版『黒田清隆関係文書（鹿児島県歴史史料センター黎明館所蔵）』、北泉社、一九九三、八三―六『開拓使定額金壱千万円交付節減等の顚末』によれば、黒田は、年額一〇〇万円の予算にて開拓政策を展開しようとしたが、実際に着手した段階で大幅な歳入欠陥の状況に陥り、大蔵省よりさらに一四五万円を借り受け、それでもなお不足したため、大蔵省の引受で二五〇万円の債券を発行している。因みに、開拓使は北海道における税収に関しては、これらを全て開拓費用として用いる裁量権を与えられていたことなども考慮した場合、開拓使における財政難がいかに大規模かつ深刻なものであったかが窺えよう。
(25) 前掲『開拓使事業報告』附録　布令類聚　上編、五一〇―五一一頁。
(26) 前掲『黒田清隆関係文書』、八一―一『北海道樺太開拓に関し上陳』。
(27) 前掲『開拓使事業報告』附録　布令類聚　上編、五三七―五三九頁。
(28) 藤田文子『北海道を開拓したアメリカ人』（新潮選書）、新潮社、一九九三、五三頁。
(29) 前掲『開拓使事業報告』第壹編、六四―七一頁。なお、開拓使による本庁ならびに各支庁における職制・事務章程の詳細な内容は、『開拓使事業報告』附録　布令類聚　上編の「章程」の項目に収録されている。
(30) 前掲同書、五九―六四頁。
(31) 『開拓使事業報告』によれば、開拓使においても、警察官や区戸長などに対して、業務内容に関する詳細な規定や、各種の作業標準、作成文書の雛形等を示した詳細な業務マニュアルが明治一三年には完備されていることが分かる（『開拓使事業報告』附録　布令類聚　上編、「職員」の項）。なお、職員の業務内容の規定等については、明治八年頃から、開拓使によって単行的に達されている。
(32) 高柳金芳『江戸時代御家人の生活』（生活史叢書一二）、雄山閣出版、一九八二、三一―三二頁及び七〇―七一頁。
(33) 前掲『官員進退調綴込』下、林平助の項。
(34) 同前、中西竹太郎の項。
(35) 前掲「履歴短冊」、中西竹太郎の項。

（36）この問題に関しては、拙稿「箱館戦争の戦後処理における旧幕臣の処遇に関する一考察」、『法学政治学論究』第五八号を参照されたい。
（37）前掲「判任官履歴録　明治十五年改」甲、犬飼忠四郎の項。
（38）前掲「判任官履歴録　明治十五年改」乙、匂坂賢次の項。
（39）前掲「判任官履歴録　明治十五年改」甲、永野三郎の項。