

雑居地新潟に関する一考察

—「外国人の居留地外居住問題」をめぐる展開

青柳 正俊*

A Study on Niigata as a Mixed Residential Area: A Development in Niigata concerning the Problem of Foreigners' Residence outside the Settlement

AOYAGI Masatoshi

要旨

幕末・明治初期の諸外国との修好通商条約に基づき、条約国の国民は我が国の開港開市において居住し商業活動を営む権利を得た。これらの開港開市にはそのための居留地が設けられた。しかし開港の一つである新潟だけは例外であった。新潟には居留地が設けられず、その全域が内外国民の混住する区域、すなわち雑居地とされた。本稿では、まず開港場全域が公許の雑居地とされた新潟の独特な制度的条件を整理する。その上で、居留地制度に関する日本と諸外国とのあいだの争点の一つであった「外国人の居留地外居住問題」が新潟でどのように展開されたかについて、外務省史料に基いてたどる。ここでは、明治政府が講じたこの問題への対応措置が内務省の方針により新潟で不用意に運用されたため、現地新潟でしばらく大きな混乱が生じてしまったことを詳述する。こうした事態の推移は、雑居地たる新潟において外国人が関わる行政措置を適切に講じることの困難さを示していた。同時に、この問題に一定の解決が図られていく様子からは、内務省成立後まもないこの時期における明治政府内部の政策調整過程の一例が詳しく示されている。結論として、全域が雑居地であるという特殊な条件が、開港としての新潟の低迷を決定づける一つの大きな要因であった、という筆者の考えを述べる。

キーワード : 雑居地、居留地、開港開市、新潟、外国人、居留地外居住

Keywords : Mixed Residential Area, Settlement, Open Ports and Cities, Niigata, Foreigner, Residence outside the Settlement

目次

1. はじめに
2. 開港開市における居留地と雑居地
3. 「外国人の居留地外居住問題」
 - 3.1. 背景
 - 3.2. 「明治7年の措置」の導入
4. 新潟での展開

*新潟県立歴史博物館

- 4.1. 「明治7年の措置」の運用
 - 4.1.1. 運用開始の状況
 - 4.1.2. 居留外国人からの抗議
 - 4.1.3. 内務省の独善
 - 4.2. ドロアール借家騒動
 - 4.2.1. 騒動の発端
 - 4.2.2. 新潟裁判所による処分
 - 4.2.3. 外務省による実態把握
 - 4.2.4. 事態収拾に向けた両省の検討
 - 4.3. 運用断念とドロアール借家騒動の結末
5. 考察（全域が雑居地であることの帰結）
- 5.1. 「居留地」の二義性がもたらしたもの
 - 5.2. 開港地新潟の発展史における位置づけ

1. はじめに

雑居地という言葉は、幕末から明治にかけての日本の開港開市を扱う文脈では、居留地との対比で用いられる。外国人居留民の居住と商業活動のために設けられた専用の区域である居留地に対して、雑居地は、その名のとおり日本人と外国人とが混住した区域である。

居留地に関しては、たとえば居留地貿易について、あるいはそこで開花した独特な生活様式と文化空間、そしてそれらが近代日本に与えた影響についてなど、これまでに多くの研究と概説的叙述の蓄積がある。一方、雑居地に関しては、居留地との区別が明確に意識されながら当時の様子が語られることは比較的少ないようだ。一般に雑居地は居留地の周辺に位置しており、それだけに雑居地はまさに居留地の周縁部分、あるいは附属物とだけ見られがちである。

本稿では、その明治前半期の雑居地について考えてみたい。焦点は新潟である。新潟は国際取極で定められた公然たる内外人雑居の開港場であり、全国7か所の開港開市のなかで唯一、居留地が存在しなかった。この点で新潟は独特であった。そこでの雑居地のありようを確認することは、たんに同地の地域史的関心を満たすためだけのものではない。本稿を通じて改めて確認できらるであろう雑居地というものの位置づけの不明確さは、他の開港開市の研究にも資するものと考え（注1）。

本稿の構成は次のとおりである。まず考察の出発点として、各開港開市における居留地及び雑居地のありようについて基本的整理を行う。外国人の居留に関する新潟の独特な状況を確認するためであり、この目的の範囲内で簡潔にまとめる。次に「外国人の居留地外居住問題」について、その概略を叙述する。明治維新後まもなく顕在化したこの問題の概要の把握が、本稿後段を理解する前提となるからである（注2）。そして、これらの理解の上に立って「外国人の居留地外居

住問題」に関する新潟での一連の出来事を詳しくたどる。これが本稿の主要部分を成す。最後に、こうした新潟での錯綜した事態の原因、及びこの一連の出来事の開港地新潟の発展史のなかでの位置づけについて、若干の考察を加える。

2. 開港開市における居留地と雑居地

開国後の日本に開港開市を設けることは、安政の5か国条約はじめ諸外国との修好通商条約を根拠とした。条約上は開港（函館、横浜（神奈川）、長崎、神戸（兵庫）、新潟）と開市（大阪、東京）とに区分された。これら開港開市における居留地と雑居地のありようは下の表1のように整理しうる（注3）。

このうち開港においては、条約に基づき外国人の居住及び商業活動のために一定区域の土地が提供されることとなった。その区域内、すなわち居留地内において、外国人は土地を賃借し、あるいは住宅・倉庫を建築し、購入し、賃借することが認められた。

これら開港においては、本来、日本人との雑居は想定されていなかった。ところがその後の経緯から函館、神戸、新潟の3か所で雑居地が成立することとなった。その成立の経緯は三者三様であった。

函館では、開港の時点で居留地が整備されるに至らず、実態として外国人は市内の寺院、商家などに雑居してしまった。後年になって居留地の設定とそこへの外国人の集住が企図されたが、その居留地が実際上不便であったことなどが理由で、結局、内外国民が雑居する実態が解消することはなかった。

神戸では、居留地が未完成のまま開港を迎えたため、日本は外国側の要求に応じ、居留地周辺の一定区域において外国人の居住を認めることを在留領事に約束せざるをえなかった。すなわち居留地外の地家の相対による賃借が認められた。やがて居留地が完成し、函館とは異なりそれが十分に機能したものの、函館同様、すでに生じてしまっていた雑居地は解消されなかった。

表1 開港開市における居留地と雑居地

					単位：坪
	開港開市の別	居留地の有無	居留地面積 〔明治18年〕	雑居地の有無	永代借地面積 〔明治32年〕
函 館	開 港	有	1,730	有	5,800
横 浜	開 港	有	348,197	無	326,335
長 崎	開 港	有	105,787	無	105,041
神 戸	開 港	有	49,645	有	40,167
大 阪	開市(のち開港)	有	7,747	有	10,415
東 京	開 市	有	26,162	有	29,192
新 潟	開 港	無	0	有	0

※〔大山1976〕に基づき筆者が作表した。ただし居留地面積は〔内務省(編)1988:19〕による。

本稿後段の舞台となる新潟における雑居地成立の経緯は、これら2港とはまた違う。新潟の場合には、開港に先立って日本と諸外国との国際取極により公然と雑居地が定められた。すなわち、1867年（慶応3年）11月の新潟佐州夷港外国人居留取極において、新潟には外国人居留地を設けず、外国人は新潟奉行所の管轄区域において日本人と雑居することとされた。そして、外国人が新潟に居留するための土地家屋は、その所有者との相対契約により自由に確保することができるとされた（注4）。開港には居留地を設ける、という先述の条約上の原則とは異なる取極がなされたわけである。

一方、開市については、内外国民の雑居が前提にあり、外国人には一時滞在のために一定区域内で借家することだけが認められるはずであった。条約上、開港のように専用の居留地を設ける規定は存在しなかった。その理由は、そもそも大阪と東京が開市に指定されたのは、神戸、横浜という開港の存在を念頭に、それら開港を本拠とした外国人の商業活動を近隣の主要都市でも可能としたにすぎないものであった、ということによる。しかしながら実際の開市にあたっては、両市ともにその雑居地のなかの一画を外国人のための専用の居留地とする取極がなされた。なお、大阪は開市してまもなく開港へと移行した。

表1には永代借地の面積を参考として付した。永代借地とは、借地代を支払う限り外国人が無期限に借り続けることが権利として認められていた土地であった。大方は居留地内にあるが、函館と神戸には居留地外であっても永代借地が認められていた土地があった。「外国人が期限の定めなく自由に占有しえた土地」というものを把握するには、上述の居留地・雑居地のありように加えて、この永代借地にも留意する必要がある。

表1で確認されるのは、新潟は開港開市のなかで唯一、居留地がなく、しかも永代借地さえも存在していなかった、ということである。本稿において筆者がまず確認しておきたかった、新潟の独特な制度的条件である。新潟では開港地のなかの任意の場所において土地家屋を時宜に応じて相対取引で確保する以外に、外国人がその居住地を得る方法がなかった。

なお、函館は居留地が存在するもののその実態に乏しかった。しかしながら同地では居留地内のみならず居留地外においても永代借地が成立していた。この点で新潟とは明らかな相違があった。

ところで、あらかじめ付言しておくべきことに「居留地」という言葉の二義性がある。すなわち、紛らわしいことに、実はここまで説明した居留地・雑居地を合わせた区域を指して「居留地」という言葉を広義に用いる場合がしばしばある。すると、これまで述べてきたのは狭義の居留地ということになる。この狭義の居留地と広義の居留地という2つの用語は、当時の史料においても往々にして何ら断りもなく混在している。以降、本稿で「外国人の居留地外居住問題」をめぐる新潟での展開をたどるにあたっては、居留地という言葉のこの二義性に十分に留意する必要がある。

3. 「外国人の居留地外居住問題」

3.1. 背景

1899 年（明治 32 年）に諸外国との改正条約が施行される以前において、外国人の居住は原則として居留地及び雑居地の区域内に限定された。しかしこの原則の例外として、居留地外での居住が認められていた外国人が存在した。外国公使館の職員、及び御雇い外国人であった。

外国公使館員に関しては、公使館は日本政府官庁としばしば接触する必要があるため、そのほとんどが東京府内の中心部に設けられていた。そのため、それら公使館の館員は実態として自国公使館の付近に、すなわち東京の築地居留地の区域外に居住していた。また、御雇い外国人に関しては、彼らには開港開市に限らず日本国内各地での活動が期待されていた。したがって実際問題として居留地外に居住せしめざるをえなかった。

とりわけ御雇い外国人は、欧米諸国を範とした日本の近代化への取組が本格化するにつれて、その数が増していった。官雇の外国人の人数は、殖産興業が本格化した 1875 年（明治 7 年）と翌 76 年（明治 8 年）にその数が約 520 名となりピークを迎えた。また、私雇の御雇い外国人の人数はその後もしばらく増加した [梅溪 2007: 221]。明治政府は、諸外国との条約上に根拠はないものの、一つの便法として、これら御雇い外国人がその所属する施設（学校等）内か、あるいは雇い主が所有する家屋に居住することを認めていた。

外国公使館職員及び御雇い外国人を居留地制度の例外とするこうした扱いは、そもそもこの居留地制度が外国人による商業活動を居留地内に限定させることに眼目があったことを考えれば、理屈の上ではそれ自体として特に大きな支障のない、やむを得ざる例外であったとも理解しうるものであった。しかし現実には、こうした取扱の弊害が徐々に明らかになってきた。それは特に東京において顕著であった。

帝都東京には多くの官雇あるいは私雇の外国人が居住していた。しかし東京に設けられていた築地居留地は東に偏って位置し、しかも狭小で借地料も割高であった。そのため、外国人の大半は築地での居住を嫌い、府内各地に住まった。1877 年（明治 10 年）末の時点で、府内の御雇い外国人は 540 名（官雇 177 名、私雇 363 名）を数え、そのうち築地（居留地・雑居地）に住まう御雇い外国人は 10 名にも満たなかったという [東京都(編)1957: 298-301]。もはや単なる例外とは見做せない実態だったのである。

しかも東京府をさらに悩ませたのは、こうして府内各地に住まう外国人のなかに、どうやら商業活動を営む者が紛れ込んでいるらしい、ということだった。すなわち、日本人が雇う外国人については居留地外での居住が認められている、ということを好都合として、それ以外の外国人が、場合によっては雇主や家主と示し合わせのうえ、交通至便で賃借料も安価な居留地外の家屋で生活を営んでいる、と疑われる実態であった。居留外国人が増加するにつれて、一部外国人への例外容認に乗じたこのような不法行為をいかに排除するか、ということが日本政府の課題として顕在化していった。

3.2. 「明治7年の措置」の導入

こうした実態の推移のなか、外国公使館員に関しては、すでに1871年（明治4年）10月、東京府が国に対して居留地外での居住の特例を認めるよう求めていた。そして、やがてこれが認められた。

また御雇い外国人の扱いに関しても、東京府は、実際問題として居留地外での彼らの居住を認めざるを得ない、とする一方、こうした例外措置が居留地外での外国人の商業活動を助長することのないよう、国に適切な措置を講ずるよう求めていた。内務省、外務省、及び東京府のあいだの種々議論の末、1873年（明治7年）8月12日、国は次の布告を発出した。この太政官布告第85号は、国が東京府からの提案を受けて発したものであった（以下の原文は、外務省史料『官私雇外国人居留地外地所家屋相对貸借取扱参考書』に所載）。

【史料1】

外国人へ家屋地所等貸渡ノ節、約束上軽忽疎漏ヨリ、竟ニ内外人民ノ間不都合ヲ生シ候テハ自然交際ニモ差響候条、自今学校其他ノタメ備入シ居留地外へ居住スヘキ外国人、及公使館附属書記官等へ貸家貸地ノ節ハ、先ツ約定草案相添、其管轄庁へ伺出、許可ノ上結約可致、此旨布告候事

但、建物取毀売払ノ分ハ幾日以内取払ノ約定取結可売渡、尤売渡ノ上ハ其旨管轄庁へ可届出事

明治七年八月十二日

太政大臣 三条実美

すなわちこの布告では、居留地外に居住しようとする外国人に対して貸家貸地を行う際は、その日本人貸主は約定草案（貸借契約書の案文）を添えて管轄庁に伺い出て、その許可を得てから正式に契約すべきことが国民へ告知された（注5）。

さらに同月、内務省は開港開市を管轄する地方庁（開拓使、神奈川県、長崎県、兵庫県、大阪府、東京府、新潟県）に対して内達を発出した。先の布告の趣旨を徹底させるための実際的な手続きを指示するその内達は、次のとおりであった（以下の原文は、外務省史料『新潟居留外国人ニ対シ地所家屋相对貸借関係規則協議一件』に所載）。

【史料2】

近来、各国公使附属書記官其他学校技術等伝習トシテ傭役イタシ候外国人共、居留地外住居追々増殖イタシ候処、地所売渡之儀ハ兼テ御布告モ有之、一切不相成筈ニ候得共、地所家屋等貸渡之節、約定不馴ヨリ輕易粗漏ニ取扱置、将来論議ノ端ヲ開キ、或ハ内地人民ノ損失ヲ醸シ、或ハ外国人民ノ迷惑ヲ生シ候テハ不都合ニ付、本年第八拾五号公布之旨モ有之、依之以後公使附属書記官及傭役之外国人へ地所家屋貸渡之儀伺出候砌、別紙約定草案之廉々必記

載候様、各地方庁ニ於テ調理之上可伺出、此如相違候事

明治七年八月廿二日

内務卿 伊藤博文

新潟県令 楠本正隆殿

別紙

第一条 家屋貸渡ノ期限ニケ年ヲ過クヘカラス、尤職務ヲ離ル、トキハ、右期限内タリトモ三十日ヲ不過返却スヘキ旨ヲ契約スヘキ事

第二条 借用期限内、他ノ外国人ヲ住居セシメ、又ハ他人ニ貸渡シ、又ハ商業ヲ営ミ申間敷旨ヲ契約スヘキ事

第三条 地上ノ建物据付ノ儘他ノ外国人へ譲渡スヘカラサル旨ヲ契約スヘキ事

第四条 借地家代合テケ月金若干取極ノ事

但、地所家屋ニ掛ル諸雑費、借り主ニテ可払約定取極候ハ、地租、区入費等払方、日本政府ヨリ地方へ布達スル規則ノ通可聞旨契約スヘキ事

第五条 地所家屋及ヒ借地税、区入費等ニ付起ル所ノ諸事件ハ、都テ現今将来トモ、日本人同様、日本政府布達スル処ノ規則ニ従ヒ可申旨ヲ約シ置可申事（注6）

第六条 地所或ハ家屋貸借期限内、双方一方ヨリ要用ノ節ハ、互ニ六ヶ月前引払ノ報知ヲ可為、然ルトキハ仮令年月ヲ定ムト雖モ、互ニ故障ヲ申間敷旨ヲ約シ可置事

（後略）

この内達本文によれば、太政官布告では約定の許可を行うのは開港開市を管轄する地方庁とされているが、これを地方庁の任意裁量とはせず、内務省がその約定草案の事前審査を行うこととされていた。内達にはさらに条文形式の別紙が添えられ、その約定草案の望ましい記載事項が指針として具体的に示されていた。すなわち、借主が職務を離れた際にはすみやかに借家から退去させること（第一条）、借主以外の外国人が同居し商業活動を行うことを禁ずること（第二条）、さらには借主が敷地内に附属建築物を設けてそれを他の外国人へ譲渡することを禁ずること（第三条）など、先の太政官布告の趣旨が確実に反映された契約書を作成すべきとされた。

「外国人の居留地外居住問題」に関する太政官布告第 85 号及び内務省の内達（以下、布告と内達を合わせて「明治 7 年の措置」とする）は、主として東京での状況に対処するためのものであったと考えられる。それは、ここまで叙述した事前許可制の導入に至る経緯が物語っているし、布告及び内達の「各国公使附属書記」という文言からしても自明であろう。各国公使館は東京以外には存在しない。しかし太政官布告第 85 号は、東京に限らず全国に向けて発せられた。そして、この布告の趣旨を徹底させるための内務省の達は、開港開市を管轄するすべての地方庁に対して内々に発せられた。

先回りをして述べるならば、この「明治 7 年の措置」は少なくとも新潟に適用されるべきもの

ではなかった。繰り返すが、これらの措置は、外国公使館員や御雇い外国人に外国人居留地の外での居住が認められていることに乗じて、それら以外の者が居留地外で不法に居住し商業活動を行うことを取り締まるための措置であった。新潟には専用の外国人居留地はなく、外国人居留取極により外国人の居住と商業活動が全域にわたって認められていた。新潟の外国人は、住まうべき「居留地」がありながら「居留地外」で活動しようとしているわけではなかった。趣旨からして新潟で適用されるはずのない措置であった。それにもかかわらず、この「明治7年の措置」を根拠として、居留外国人による借家の一件ごとの審査が新潟において始まってしまったのである。以降、次章では「明治7年の措置」が新潟で適用されてしまったことから生じた一連の出来事をたどる。なお、次章はその全体が外務省史料『新潟居留外国人ニ対シ地所家屋相對貸借關係規則協議一件』（以下、『規則協議一件』とする）に基づくものである。

4. 新潟での展開

4.1. 「明治7年の措置」の運用

4.1.1. 運用開始の状況

1875年（明治8年）、表2で示す4件の新潟での外国人への貸家案件が記録されている。前年に導入された国の「明治7年の措置」の新潟での運用は、この年の4件をもって早くも頓挫する。以下、その状況を順に追っていく（注7）。

最初の事案は、高澤真七郎なる男からイギリス人宣教師セオバルト・パームに対する貸家であった。同年4月、高澤真七郎はパームへ家屋を貸し渡すことを県庁に申し出た。県庁は同月30日、高澤から届出があった約定書案を添えて、この貸家願を聞き届けたい、として内務省へ伺った。

ところが本伺いに対する同年6月3日付けの内務卿大久保利通からの回答には、申し出の約定書案文にほぼ全面的に朱筆が加えられていた。そしてその回答には「別紙のとおり文言を修正させ、契約後に改めて提出すべし」との指示が付されていた。その内務省の文言修正ぶりは以下のとおりである。新潟県庁が内務省へ進達した約定書案を地の文とし、内務省による削除部分を取

表2 新潟における「明治7年の措置」の運用状況（1875年(明治8年)）

	県から国へ伺い	貸主	借主	家屋物件	内務省許可	備考
1	4月30日	高澤真七郎	パーム	湊町通三丁目 5月から1年間	9月27日	県(楠本県令)から内務省へ運用改善を上申(7月12日)
2	9月27日	鍋谷孫太郎	ミオラ	東中通一番町 9月から6ヶ月半	12月13日	
3	11月30日	高野 順信	ファイソン	学校町通 12月から2年間	12月13日	借主から県に対して抗議
4	(12月)	白根 藤吉	ドロアール	(不明)	—	同上(国への伺いなし)

消線で、挿入部分をゴシック体でそれぞれ示した。

【史料 3】

条約書

第一条 当新潟湊町通三丁目建設何番地ニ有之候高澤真七郎君所持之表目八間奥行四間三尺之家屋二階共、英国人ドクトル、ポアルム君へ当五月ヨリ向十二ヶ月ノ借貸渡候事ニ付高澤真七郎ヲ甲トシ、ポアルムヲ乙トシ、左ノ条約ヲナセリ

第三条 借用期限申外回リ破損并家根普請等ハ貸主ニテ修理ヲ加フヘシ、尤ポアルム君好ニ依リ内部ノ雑作ヲナストキハ、悉皆同君之自費タルヘキ事
但戸障子并畳ハポアルム君ノ自費タルヘシ

甲ノ所持スル家屋表口八間奥行四間三尺、別紙図面之通家屋二階トモ、一ヶ月ニ付貸家代金八円五拾銭ニテ、当明治八年何月何日ヨリ来ル明治九年何月何日マテ十ヶ月間乙へ貸渡セリ、依テ右貸家代金八毎月前ノ月末日迄ニ、乙ヨリ甲へ前払スヘシ、万一延滞スルトキハ、右金高へ一ヶ月ニ付何割何歩ノ利息ヲ加ヘタル金高ノ割合ヲ以テ甲へ払渡スヘキ事

第三二条 貸渡シハポアルム君ニ限ル儀ニ付、ポアルム君ヨリ期限中ハ乙ヨリ私ニ他ノ外国此家屋ヲ他人へ貸譲等ハ勿論、借用期限申他ノ外国人ヲモ住居致サセ間敷事渡シ又ハ譲渡シ申間敷事

第四条 借用期限後戸障子并ニ畳ヲ除之分、家屋ノ補理雑作等之分ハ、其儘据置立退ヘキ事

第三条 乙へ借用中家屋外回リノ破損所并屋根普請ハ甲ニテ修理ヲ加フヘシ、尤戸障子并畳ハ乙ノ自費タルヘシ、且乙ノ好ミニ依リ家屋ノ内部ヲ造作シ模様替ヲナサントスルトキハ、甲ノ承諾ヲ請ケ、悉皆乙ノ自費ヲ以テスヘキ事

(後略)

内務省によるこの修文を受け取った新潟県令の楠本正隆は、同年7月12日、自らの意見を大久保内務卿に対して上申した。すなわち楠本は「新潟はもともと雑居が許された居留地であり、他の開港場で居留地外に居住する場合は違ふ。先の内達のとおりとしては、居留地内での相對貸借に官が干渉することになる（当新潟港之義ハ、元來条約上御差許相成居候雜居之居留地ニテ、他ノ居留地外ニ寄留スル類ニ無之、御達面之通りニテハ、居留地中ニテ相對之貸借ニ官ニ於テ掣肘スルノ筋ニ相当リ…）」と述べた。さらに楠本は「こうした措置は必ず外国の反発を招くことになる。外国人との地家貸借に関しては、土地売渡は認めないこと、家屋貸借は返還を主張する権利を失わないよう年限を定めて契約すること、といった大目だけを公然と布達し、その他の細目に関してはすべて人民が相對で取り決めるに任せるべきである」と自らの意見を伝え、雑居地新潟における先の内達の適用を再考するよう求めた。

こうしたやり取りの末、内務卿が高澤真七郎の貸家伺いを最終的に許可したのは、同年9月27日であった。許可を下すまで、実に5ヶ月近くを要したことになる。この遅延には、内務省

と新潟県とのやり取りの途中、7月はじめに内務省が火災に遭ったために関係書類が焼失してしまい、そのために内務省が新潟県にそれら書類の再提出を求めた、という事情もあった。

また、その最終的な許可下渡しにおいて、内務卿は県令に対して「大目については昨年8月の達のとおりであるので、県庁から区戸長に対しても達を発すべし（大目の儀ハ、七年八月及内達置候箇条ニ抛リ、其県於テ区戸長迄相達置可申事）」と付け加えていた。楠本県令が「内達によって細かなことにまで指示を出すのではなく、大目のみを公然と布達すべき」と上申したのに対して、大久保内務卿は「内達そのものが大目である」と応じ、むしろ「区戸長（大区小区制における小区の長）への指導を徹底すべし」と命じたのである。

もっとも、楠本県令はすでに同年8月に県令の職を離れており、しかも新たな県令はまだ着任していなかった。そのため、内務卿のこの指示は新潟県参事の南部信近が実行した。すなわち同年11月5日、南部参事は県令代理として新潟県第一大区（新潟町）の5つの小区の戸長に対して「外国人への貸家は、その都度、必ず契約書の案文を添えて願ひ出させ、それに対する指示を得てから正式に契約を結ぶようにさせるべし（貸渡ノ都度、必条約書草案ヲ以願出、何分之指令ヲ受候上ニテ結約可致）」と布達し、役所への事前伺いの趣旨を区内に徹底させた。さらに、「当事者どうして勝手に契約を結んだ場合、その者には相応の処分を下すことになる（相對ニテ自恣之条約等致候者…可及相当之処分候）」と厳しく伝えた。

こうして、新潟の外国人居留取極では「相對にて住居を借りること勝手たるべし」と定められているにもかかわらず、内務省からの内達と指令に基づいて、取極とは真逆の達が県庁から区内に正式に発せられたのであった。

続く2件目の事案は、鍋谷孫太郎なる男からイタリア人ピエトロ・ミオラに対する貸家であった。1875年（明治8年）9月、鍋谷はミオラへ家屋を貸し渡すことを県庁に申し出た。南部参事（県令代理）は同年9月27日、「この申し出を聞き届けたい」と内務卿へ伺った。この鍋谷とミオラとの貸借契約書案文を『規則協議一件』で確認すると、6月3日の内務省指示に基いて高澤とパームとの契約書に大幅な修文が加えられた後のもの（史料3の内務省修正済みのもの）に近似している。ということは、鍋谷とミオラとの契約申し出にあたっては、県庁ないし区戸長が鍋谷に指導して文言をあらかじめ整えた上で、鍋谷から契約書案文を提出させ、その案文をもって県庁が内務省に伺った、ということが推測される。したがって内務省がこの伺いを受けて修正を施した箇所はわずかであった。同年12月13日、内務卿はミオラの借家が雑居地の区域内にあることを確認したうえで、これを正式に許可した。

4.1.2. 居留外国人からの抗議

『規則協議一件』では、ここまでの事案、すなわち1件目のパームへの貸家、及び2件目のミオラへの貸家に関しては、日本政府の事前審査に対する外国人からの反発は記録されていない。しかし、「官によるこうした干渉は必ず外国の反発を招くことになる」とした楠本前県令の懸念はやがて現実のものとなった。すなわち、早くも3件目の事案において外国人借主からの抗議の

声が上がったのである。

1875 年（明治 8 年）11 月、高野順信なる男がイギリス人宣教師フィリップ・ファインソンへ家屋を貸し渡すことを県庁に申し出た。南部参事（県令代理）は同月 30 日付けで、やはり先と同じく「申し出を聞き届けたい」と大久保内務卿へ伺った。内務卿は、ミオラへの許可と同じ同年 12 月 13 日付けで「許可はするがミオラの件と同じ趣旨の修正を契約書案文に加えさせて、結約後あらためて届け出るべし」と指示した。ところがファインソンはこの指示に対して抗議の声を挙げた。県から家主を通じての修文指示に対して「貸主借主のあいだではすでに契約が整っているのに、居留地内で相対で契約するのを官が干渉するのか」と主張したのであった。

そしてまた、これと同じ 12 月、フランス人宣教師ドロアール・ド・レゼイが白根藤吉なる男から借家を試みた。ところがドロアールは「役所が契約書を事前審査して借家を許可するかどうか判断する」との報に接した。ドロアールはファインソンとともに県庁に抗議を行った。ドロアールの反応はファインソンよりも強硬であった。すなわちドロアールは借家の伺いそのものを撤回した。そして県庁に対して「フランス公使を通じて直接日本政府にも申し入れるつもりだ」と伝えた。

こうして、新潟での外国人への貸家に関する国の「明治 7 年の措置」の運用は、早くもその前途が怪しいものとなった。

その頃、新潟には新たな県令として永山盛輝がその任に就いていた。1876 年（明治 9 年）1 月 10 日、永山は着任早々のこうした紛糾した事態を内務卿に伝えた。そして自らの意見として「約定草案をこのまま実施し続けるのは困難である。外国人との家屋貸借に関しては、すでに昨年 7 月に本県から上申したとおり、大目だけを広く布達しその他の細目はすべて人民が相対で取り決めるに任せることにすれば、外国人居留取極にも触れないのではないか。県庁でも厚く注意するので、この件につき今一度検討いただきたい」と述べ、「相対にて住居を借りること勝手たるべし」と定めた新潟の外国人居留取極を添付して示し、この原則に改めて注意を促した。永山新県令は前任の楠本とまったく同じ考えであった。

4.1.3. 内務省の独善

こうして「明治 7 年の措置」をめぐる新潟での経緯を『規則協議一件』に基いて追っていくと、本件に関する内務省の独善ぶりが次第に明らかになってくる。内務省は、開港地新潟が拠って立つ国際取極上の条件に顧慮を払わずに、自らが定めた方針を国内統一的なものとして押し通そうとした。楠本さらには永山といった新潟県令が繰り返し再考を上申しても、内務省の方針は容易には変わらなかった。そしてまた、こうした内務省の独善的姿勢は、「外国人の居留地外居留問題」への対処にあたって連携すべきパートナーであるはずの外務省に対しても同様であった。内務省は、当初からこの措置の運用に関して外務省を極力排除しようとしていたのである。

新潟での初の事案、すなわち先述のパームへの貸家伺いを受け取った際、内務省はこの件について、新潟県庁に対して大幅な修文を命じる回答を返す前に、外務省への合議を行っていた。と

ころが、その合議において内務省が外務省へ示した契約書案というのは、県庁から伺いがあった案文に内務省がすでに大幅な修文を加えた後のもの（史料3の内務省修文済みのもの）であった。すなわち内務省は、自らの方針に沿ってすでに手を加えた後の約定書案を、あたかも新潟県が内務省に伺ってきた案文そのものであるかのように外務省へ提示した。そして「この新潟からの案文に問題はないので許可すべきと考える。外国人居留地の内外の区分がない新潟ではこうした契約による不都合が生じるとは考えられないので、以降は貴省への合議は必要ないものとする」と伝えた。つまり、新潟県はじめ地方庁に対して内達を発して自省への事前経伺を命じていた内務省であるが、新潟でのこうした「官による干渉」の内情については何も明かさないうまま、外務省が本件に関与することを排除しようと図ったのである。

だが内務省のこの試みは奏功しなかった。外務省は内務省に対し、「新潟では諸外国との取極により外国人は自由に借家できるはずである。そもそも外国人との土地家屋賃借については地方規則で定めるべきであり、県令に委任されているにもかかわらずそれを敢えて貴省に伺うからには、何らか事情があるのかもしれない。必要があれば今後も当省へ合議を願いたい」と回答したからである。

こうした経緯があったにもかかわらず、内務省はなおその後も外務省を蚊帳の外に置こうとした。後述するが、明治7年の太政官布告第85号に関する内務省の地方庁への内々の達についてや、その内達に基づいて内務省が居留地外の外国人の借家契約を悉皆事前審査していることについて、外務省がその実態を把握するのはずっと後になってからのことであった。内務省は外務省に対してできる限り情報の秘匿を図り、新潟県もまたその内務省への配慮から外務省に対してしばしば黙した。

4.2. ドロアール借家騒動

4.2.1. 騒動の発端

早々に行き詰まりつつあった「明治7年の措置」をめぐる新潟での事態は、翌1876年（明治9年）に入るとますます深刻化していった。永山県令が「先の約定草案をこのまま運用し続けるのは困難である」と内務省へ自らの意見を上申したのはこの年の1月10日であったが、そのわずか一週間後には、以下に詳しくたどる騒動の火種がすでに生じていた。もっともこの時点では、国はもちろん新潟県庁もその火種のことは知らなかった。

先述のとおり、前年末、ドロアールは白根から借家を試みたものの、契約書の事前審査のことを知って早々に方針転換した。ドロアールは、もっと意を通じ合える別の日本人から借家することにしたのである。その別の日本人とは、キリスト教に親近感を抱く渡邊喜平という名の地元商人であった（注8）。ドロアールは渡邊からある家屋の2階部分を借り受けたのであるが、その家屋は本来渡邊のものではなく、別の地元商人から渡邊が借り受けたものであった。すなわち、渡邊は自分自身の借家の一部をドロアールへ又貸したのであった。1876年（明治9年）1月17日付けの次の約定書がその事情を物語っている。

【史料 4】

貸渡シ約定書

一 齊藤喜十郎所持地、小二区上大川前通七番町第六百六拾八番地建家并土蔵共不残、渡邊喜平借請之内、表二階、見世座敷四坪、蔵所土蔵壹ヶ所、フランス教師トルアルへ、明治九年一月十七日ヨリ七月三十日迄、壹ヶ月金拾五円ニ定貸渡申候、只今金三拾円請取、一月三十日ヨリ五月三十日迄月々金拾五円ツ、請取、六月七月ハ只今三十円請取置金子ト差引勘定可致定、尤家根替ハ地主方ニテ可致事

明治九年一月十七日 渡邊喜平

ドルアル

こうしてドロアルは、事前に県庁に伺いを立てず、しかも内務省が示していた約定草案を無視した契約書を作成して借家を得た。官による干渉に積然としないドロアルは、こうしたやり方が日本政府の措置に反していることは十分に認識しながら、敢えて行動に及んだのであった。

以上が「ドロアル借家騒動」とでも呼びうる事件の発端であった。

4.2.2. 新潟裁判所による処分

1876年(明治9年)4月、フランス公使館から外務省に対して申入れがあった。その内容は、新潟でドロアルが居留地内において相対で借家をしようとしたところ新潟県庁がこれを許可しなかった、ということに対する抗議であった。これを受けて外務省は、同月13日、新潟県に事情を照会した。新潟県は外務省に対して「確かに昨年12月以来、当港居留のファイソンとドロアルから苦情を受けており、そのうちのドロアルは、自国フランスの公使からもこのことを日本政府へ申し入れてもらおう、と述べていた。しかし外国人への貸家に関しては内務省からの指示もあって区戸長が町民に注意を促しており、県庁は直接関係していない」と答えた。前年11月に区戸長に対して「事前伺いを徹底させるべし、従わぬ貸主は処分する」とした自らの布達について、県庁は黙っていた。

同年5月、外務省は改めてフランス公使から抗議を受けた。その抗議とは、官庁に対して報告を行わずに家屋をフランス人に貸し渡したことを理由に、その貸主たる日本人が裁判所(注9)から罰金3円の処分を受けた、ということに対してのものであった。

フランス公使は、この外務省への申入れに際して以下の4つの文書写しを持参していた。

まず1つめは、ドロアルから新潟県庁への4月1日付の照会に対する、県庁からの同日付の回答であった。ドロアルは、外国人に貸家する際には約定前に県庁の許可を得るべし、との布達が2週間ほど前に新潟で発せられた、と仄聞したことから、このことの実偽をただしたのであった。ドロアルは「その達文を実際に見せてほしい」と要求した。県庁は「そのような布達はない」と回答した。ここでもまた、県庁は前年11月の区戸長への布達、すなわち内務省の指示に基づく「官による干渉」のことは黙したままであった。

【史料5】

外国人へ家屋貸渡之儀、自今約定前県庁へ届出許可之上結約候様、三月十八日当新潟港人民へ布達候趣、御承知ニ付、右達書御一覽相成度、本日附書簡ヲ以テ県令へ御申越之処、右ハ同日ニ於テ右布達候儀無之候条、此段拙者ヨリ可及回答旨、参事之命ニ依リ如斯ニ候、以上

新潟県外務掛 新潟県権中属 橋口正弘

紀元二千五百三十六年四月一日

仏国公教師 ドロアル 貴下

次の2つめの文書によると、上の文書にある、ドロアルが見た3月18日の布達というのは、どうやら区戸長からのものであった。この「区戸長の布達」なるものを、渡邊は処分以前に知っていたことを書面で認めさせられていた。

【史料6】

記

明治九年三月十八日新潟県管下第一大区中へ布達左之通

外国人へ家屋貸渡之義、約定前町会所へ届出、許可ヲ得テ約定可致様、各心得違無之様、区戸長ヨリ達シ相成候処、相違無之候間、私共連印ヲ以申上候也

新潟県管下第一大区二小区

越後国蒲原郡新潟上大川前通七番町

渡邊喜平 印

明治九年四月十三日

(後略)

さらに3つめと4つめの文書によれば、渡邊は事前に役所に伺うことなく外国人へ家を貸し渡したことを理由に罰金三円を科せられ、即日その罰金を納付させられていた。

【史料7】

申渡

新潟県管内第一大区小二区

越後国蒲原郡新潟東堀通七番町

渡邊喜平

其方儀、齊藤喜十郎より借受置ク家屋を官庁へ陳告セス外国人ニ貸シ渡スコ、雑犯律違令重キニ問ヒ、懲役四十日ノ贖罪金三円申付ル

明治九年四月十七日

【史料 8】

御請書

新潟県管内第一大区小二区

越後国蒲原郡新潟東堀通七番町

渡邊喜平

一 金三円也

私儀、齊藤喜十郎ヨリ借請置ク家屋、官庁へ陳告セズ外国人へ貸渡スコニヨリ、前書之金円

ヲ 仰付奉畏、依之本日奉上納候、以上

明治九年四月十七日

右 渡邊喜平 印

新潟裁判所長 六等判事堤正巳代理

七等判事 安達盛貞殿

以上の4つの文書を持参して外務省に赴いたフランス公使の抗議の内容は、以下のように集約される。すなわち、そもそも外国人の借家が自由なはずの新潟において、「区戸長の布達」なる

表3 国の「明治7年の措置」からドロアール借家騒動の発覚まで (1874年~76年)

		国・県の措置等	新潟での家屋貸借案件
1874年 (明治7)	8月12日	居留地外での地家貸借を要事前許可とすることを太政官が布告(第85号)	
	8月22日	上の布告に関して内務省が県へ内達を發出 ・地家貸借の内務省経何を義務づけ ・契約記載事項の指針(「約定草案」)を提示	
1875年 (明治8)	4月以降		国・県による一件審査が始まる
	11月5日	県庁から区戸長への布達 ・太政官布告及び内務省内達の遵守を指示 ・違反者は処分することを通知	
	12月		外国人(ファイソン、ドロアール)からの抗議
1876年 (明治9)	1月17日		渡邊喜平とドロアールが家屋貸借契約を結ぶ
	3月18日	区戸長から町民へ「布達」(告諭) ・太政官布告及び内務省内達の遵守を指示	
	4月17日		新潟裁判所が、官庁への届け出なしに外国人へ貸家したことを理由に渡邊喜平を処分(罰金3円)
	5月		フランス公使が、上記の処分に対して外務省へ抗議

ものを根拠に、ましてやドロアールと渡邊との貸借契約後に発出されたその「布達」を根拠に、たとえ渡邊がその「布達」を承知していたとしても、ドロアールに家屋を貸し渡した渡邊をはたして裁判所が処分しうるのか、ということである。

4.2.3. 外務省による実態把握

このフランス公使からの申入れを受けた外務省は、さっそく新潟県庁及び新潟裁判所への事情聴取に着手した。しかしここでもまた外務省は、実態を容易には明かすまいとする相手方の態度に遭った。そのため事情聴取は難航した。それでも数回にわたるやり取りの結果、外務省は新潟での実態を徐々に把握していった。

5月24日、外務省は新潟県庁に対して「裁判所が渡邊に処分を下す根拠となるような、何らかの公式の達などが県庁から発せられていたのか」と聴取した。これに対する5月29日及び31日付けの永山県令からの回答は、「4月1日のドロアールからの照会を受けた際には私（永山）は上京中であった。そこで南部参事が担当官から町会所へ確認を行わせたところ、町会所からは「昨年12月以来、家屋貸借について外国人から苦情があり、しかも今年1月には渡邊喜平が手順を経ずして外国人と約定を結んだ。そこで町会所としては、明治7年の太政官布告の趣旨もあり、外国との交際に不都合がないよう区戸長から区内の者へ告諭を行った」と返答してきた」というものであった。この時点で永山は、前々年8月の内務省内達のことや、前年11月の県から区戸長への布達のことには触れなかった。そして、あたかも町会所が太政官布告の意を体して主体的に区内に働きかけたかのような説明ぶりであった。

さらに外務省は県庁に対して「渡邊が裁判所から処分を受けたことに県庁は関与していなかったのか。たとえば裁判所から県庁に対して事前協議がなかったのか」と尋ねた。永山県令は「県庁は裁判所に求刑したが、それは明治7年の太政官布告に基いたものである。渡邊の処分にあたって裁判所からの事前協議はなかった」と応じた。

永山からのこうした回答を受けた外務省は、6月7日、太政官布告に基いて求刑した新潟県の判断を明確に否定した。すなわち「本布告は公許の雑居地の外に住む外国人には該当するものである。しかしながら、その雑居地の内に住む外国人については、他の開港場における居留地内の外国人と同じに扱うべきである。新潟雑居地において事前伺いなく家屋を相対貸借しても先の布告には悖らない。今回の処分はむしろ諸外国との取極に反するものである」と永山に伝えた。その上で、「そもそも新潟は居留地のない開港場であるのに、その新潟での公許の雑居地を他の居留地と異なる扱いとしたのは何を根拠としているのか」とさらに追及した。

こうしたやり取りの後、6月13日、ようやく新潟県は外務省に対してすべての経緯を明らかにした。それまでは内務省への配慮から外務省に対して一部隠蔽を伴う申し開きを行ってきた新潟県庁であったが、ここに至ってそうした配慮を断念した。すなわち、居留地外の地家貸借に事前伺いを義務づけた明治7年の内務省内達や、その新潟での運用に関する新潟県と内務省との往復文書一切の写しを、外務省に対して明らかにした。そして、「新潟県としては、従前からの上

申のとおり、外国人への地家貸渡しに関しては注意すべき大目だけを示して、他の細目は当事者の相対に委ねるべきであると考え。内務省と外務省とで協議のうえ急指示をいただきたい」とした。これまで筆者が本稿で述べてきた新潟での成りゆきの全体を外務省が把握できたのは、ようやくこの時点であった。

また外務省は、こうした県庁への照会と並行して、新潟裁判所へも事情を聴取していた。新潟裁判所に対しては「区戸長からの布達をもって官令とは言えないのではないかとフランス公使が主張している」と伝えながら、渡邊に処分を下した根拠を尋ねた。

この5月24日付けの外務省からの最初の照会を受けた時点で、新潟裁判所では裁判所長の堤正巳が上京のため不在であった。そのため、本照会に対する5月31日付けの同裁判所からの回答は所長代理の判事補からのものであった。そこでは「本件は当裁判所の第一支庁が処分を行ったものである」として、その第一支庁からの次の文書をもって裁判所から外務省への回答としていた。「3月31日、新潟県庁の警察官からの本件求刑書を受け取った。そこで取調べを行った結果、明治7年の太政官布告第85号に反することから、本件の処分を行った。同布告では、居留地外の外国人へ貸家貸地をする際には、まず約定草案を添えてその管轄庁へ申し出て、その許可を得てから契約することとされている。当港は居留地外と見做した。」

6月19日、外務省はこの回答に対して、県庁に対する見解と同じく、「明治7年の太政官布告は新潟の公許の雑居地内では適用されない。処分は太政官布告を誤って適用したものであり、国際取極に反する処分ではないか」と伝えた。そして、居留地が存在しない新潟での公許の雑居地を、他の開港場の居留地と同じと見做さなかった、その裁判所の判断の根拠をさらに追及した。

これに対する6月23日付けの裁判所からの改めての回答は、今度は裁判所長の堤からであった。堤はこの回答で、判事補と第一支庁による先の回答を一転させた。すなわち、自らの裁判所が下した渡邊喜平への処分を「まったく間違った処分である（全く誤謬之処分ト存候）」と断じた。この堤の判断は、それまで上京していた彼が新潟に帰任した時点で一連の経緯を了知してのものであった。裁判所で手違いがあったがゆえに誤った判決がなされた、というのである。その経緯は次のとおりであった。

そもそも本件は、本来の家主である齊藤喜十郎と、その家屋を借り受けた渡邊喜平との訴訟であった。家主の齊藤は、借主の渡邊が家屋の一部を又貸ししたことを不当と訴え、新潟裁判所本庁で審議を行った。その審議のなかで齊藤が「役所に手続きを取らずに外国人に貸家したことは官令に反するのではないかと主張した。しかし私（堤）は、明治7年の布告は新潟のような雑居の居留地には関係ない、と判断してその点は不問とし、渡邊の又貸しという行為について通常民事の判決を申し渡し、審議は終了した（注10）。ところがこの裁判所の判断に納得しなかった齊藤が、その後、「外国人への貸家は官令に反する」として改めて県庁へ告訴を行った。この点はすでに私（堤）が判断済みであったのだが、県庁から訴件回付を受けた当裁判所が、本件を本庁ではなく第一支庁で扱ってしまった。しかも私がしばらく新潟を不在にしてしまったために、遺憾ながら裁判所として首尾一貫しないこととなってしまった。

このように外務省へ報告した堤は、この外務省への報告に先立つ6月14日、すでに新潟県庁に対して善処を要請していた。堤裁判所長は永山県令に対して「今回の処分は不当と考える。該件に関して新潟雑居地の区域内を他港における居留地と同様に扱うべきことは外国人居留取極からして明らかである。明治7年の太政官布告は新潟雑居地には関係しない。また県庁からの布達ではなく戸長を通じた告諭ではそもそも罪は問えない」とした。加えて堤は、「本件については司法省へ報告する。また、渡邊喜平を処分した裁判官は待罪処分とするつもりである」ということも告げた。

この堤からの要請を受けた永山県令は、堤に対して「昨年4月以来、外国人への貸家に関しては内務省の指令にしたがって取り扱っている」と応答し、ここに至ってようやく前年11月の県庁から区戸長への布達の存在を明らかにした。その上で永山は「当港は全域が内外人民の雑居であり、町全域を居留地とみなして自由に土地家屋を賃借されては不都合が起きかねない」と述べた。

堤は、こうした永山の回答をも外務省に伝え、「内務省と外務省が協議を行ったうえで政府としての統一した指示を出すことを新潟県庁も望んでいる」と付け加えた。

4.2.4. 事態収拾に向けた両省の検討

当事者たる官庁が実態について黙しがちであったために余分な時間を費やししながら、それでも堤の助けを借りながら、外務省が実態把握につとめているあいだ、フランス公使はドロアール借家騒動の解決に向けた措置を取るべきことについて外務省にしきりに催促を繰り返していた。そしてまた、そうこうするうちに渡邊喜平がドロアールと結んだ貸借約定の期限である7月30日が近づいていた（史料4）。

すなわち、日本政府は2つの事柄に対応を取るよう迫られていた。一つには、全域が公許の雑居地である新潟において、外国人の地家貸借のルールが実際にどうあるべきなのか、ということに関する政府としての方針を改めて示さなければならなかった。もう一つには、実際に外国人へ家屋を貸し渡した者に裁判所が処分を下してしまったことにも何らかの是正がなされるべきであった。

7月1日及び4日、外務省は内務省に対して、新潟県庁の今後の判断の拠りどころとなる達を發するよう促した。外務省は、内務省がしばらく以前に提案した「兵庫（神戸）において県令と諸外国の在留領事とが取り決めている地家貸借に関する指針を、新潟においても参考とする」との基本線には改めて同調した。しかしながら両省の考えは一つの点で大きく異なっていた。内務省は「明治7年の措置」における内達（史料2）の約定草案第5条「土地家屋等にかかる諸事項については、外国人であっても日本政府の規則に従うべきこと（地所家作等ニ付起ル所ノ諸事件ハ、乙ニ於テモ都テ現今将来トモ、日本人民同様日本政府ノ布達スル規則ニ従フヘキ事）」という文言を何としても挿入すべき、と主張した。たとえば神戸雑居地では、我が国と諸外国とがともに了解済みの指針がすでに地方規則としてあり、土地家屋をめぐる外国人の行動について

一定のルールづくりがなされていた。しかし新潟にはそうした規則は存在しなかった。日本政府の規則が遵守されるべき、という原則が立てられなければ、実態は国内一般の市区とほとんど違いがない新潟において外国人との円滑な混住は実現しない。

一方の外務省は、新潟雑居地は他港の居留地と同然なのであり、内務省の主張は諸外国との関係では堅持し得ないものと考え、これに難色を示した。国際取極上、土地家屋の自由な取引が認められている居留地同様の場所において、それらに関する我が国の種々の法令遵守を外国人に対して私人間の契約で約束させたとしても、実際に効力はないし、諸外国の外交代表がこれを受け入れる余地はない、というのが外務省の見解であった（注 11）。両省の考えには隔たりがあった。

しかし、やがて内務省が解決の方策を見出した。7月22日、大久保内務卿は寺島外務卿に対して、ドロアール借家の一件についてはなお継続協議したい、としながら、新潟に関する一般方針につき新たな提案を行った。その提案で内務省はまず、「当省が特に「日本政府の規則遵守」の条項に固執しているのは、新潟は他港の雑居地とは違い町全体を区域としており、以下の事項につき双方合意の規則を設けなくては、一般行政上にも支障が生じかねないからである」とした。そして、新潟における外国人との地家貸借に関連して何らかの規則があつてしかるべき、と内務省が考える項目を具体的に次のように2つに分けて列記した。つまりこの新たな提案で内務省は、「土地家屋等にかかる諸事項」云々の「諸事項」を、具体的に項目として書き出したのである。

- ・土地貸借、家屋売買、家屋質入書入、道路幅員制度

これらについてはすでに政府発出の達があるので、それらを遵守させるべき

- ・土地家屋貸借にかかる地租収入、及び家屋に属する費用負担、道路橋梁修繕費用の賦課方法、下水修繕及び浚方の費用、街灯費用、道路下水掃除、橋梁渡船場の賃銭

これらについては政府としての規則がないので、新たに何らかの規則を設けるべき

さらに内務省は、これらの事項について新潟県令と同地の在留領事とが協議を行って地方規則を定めるのであれば、「地所家作等二付起ル所ノ諸事件」云々という包括的な文言は必要ない、と外務省へ伝えた。

8月7日、寺島はこの考えに基本的に同意した。その上で、内務省が具体的に書き出した「地所家作等二付起ル所ノ諸事件」の項目を「地所（土地貸借）」に関するものと「家作（家屋貸借）」に関するものとさらに区分すべき、とする修正案を伝え、以降、具体的な協議に入っていた。

4.3. 運用断念とドロアール借家騒動の結末

こうした協議を経て、9月20日、内務省は新潟県に対して達を発した。そこでは、政府が必要とする場合には契約当事者双方の意思にかかわらず国が土地を買い上げることができること等、外国人との地家貸借に関する地方規則を定めるにあたり国として求める必要最低限の条件が新潟県に対して示されていた。そして、その他の詳細は地方の慣習等を勘案してまず新潟在留の

外国領事と協議し、新潟における地方規則案を作成せよ、と指示されていた。

国のこの新たな指示により、ようやくにして「明治7年の措置」の新潟での運用は正式に断念されることとなった。

さて、しかしすでに起きてしまった事案の処理は、また別問題である。もう一方の懸案であるドロアール借家騒動の直接的な後始末、すなわち、渡邊からドロアールへの貸家の是非についての行政と裁判所の判断や、実際に下されてしまった渡邊喜平への処分については、その後どのように後処理がなされたのであろうか。

9月19日、外務省は内務省に対して、ドロアール借家一件の後始末についての検討状況を尋ねた。これに対して同月27日、大久保内務卿は寺島外務卿に対して「新潟県へはすでに今月20日に達（上述の達一筆者注）を出したので、今後はもはや不都合が起こることはないだろう（今後右様不都合之儀ハ最早出来致間敷存候）」とだけ回答した。『規則協議一件』のうちのドロアール借家騒動に関する記録は、この大久保から寺島への回答をもって終了する。以降は何も触れられていない。どうやら大久保のこの書面には、（原史料にはそのような言葉はないのだが）「したがって本件はこのまま放置すべし」との含意が込められているようである。

確かに『規則協議一件』には、堤裁判所長は外国人へ家屋を貸し渡した日本人への処分を「全ク誤謬之処分ト存候」としたものの、その渡邊への処分が実際に取り消されたのかどうかについては、何も触れられていない。また、渡邊とドロアールとの貸借契約が正式に認められたのかどうかについても、あるいはドロアールはその借家に居続けることができたのかどうかについても、何も触れられていない。こうしたことからすると筆者は、すでに起こってしまった現状に関しては何ら後始末の処置が取られることなく、そのままやむやみに放念されたのではないかと推測する。すなわち、渡邊への処分が取り消されることもなければ、渡邊からドロアールへの家屋貸渡しに強制的に変更が加えられることもなかったのではないかと推測する。

5. 考察（全域が雑居地であることの帰結）

5.1. 「居留地」の二義性がもたらしたもの

以上、外務省が所蔵する史料『規則協議一件』に基づいて、「外国人の居留地外居住問題」に関して国が講じた「明治7年の措置」が新潟で不用意に運用されたことにより、その新潟で大きな混乱が生じた様子を仔細にたどってきた。

筆者は、ここまで詳述した新潟での混乱の要因に関して、次の2つを改めて指摘したい。

その1つは、内務省による当初の措置とその後の運用である。各開港開市の雑居地は、その成立経緯や制度的位置づけが様々に異なっていた。そうした各地の雑居地を国が一様に扱うことには難があった。それにもかかわらず、急進的に内治の推進を図る内務省は統一的な措置を強行した。内務省のこの政策判断は、雑居地新潟に関しては明らかに誤っていた。だが、フランス公使の抗議を受けて現地の騒動を外務省が認知し、その外務省が新潟での適切な措置のあり方について

て内務省の再考を促すまで、内務省は新潟県にも外務省にも独善的にふるまった。新潟県は現地当局として居留外国人との折り合いを迫られる立場にあり、外務省は問題が生ずれば諸外国の外交代表との折衝を迫られる立場にあった。外国側との直接的な接点を有するこれら2つの官庁に対して、摩擦が生じうるそうした接点を持たない内務省が統一的内治の観点から超然たる態度で政府としての施策推進を図ったことが、この混乱をもたらしたそもそもの要因であった。

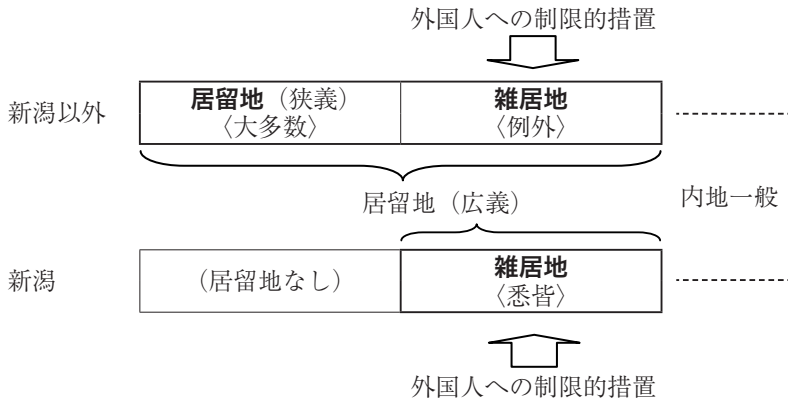
もっとも、そうした混乱はその後の各官庁のやり取りの結果、一定の結論に収斂されていった。「外国人の居留地外居住問題」に関する新潟でのあり方について、紆余曲折を経ながらも政府としての統一方針を打ち出していく過程は、内務省成立後まもないこの時期における明治政府内部の政策調整過程を具体的に確認するための一つの格好の材料となりうるであろう。

混乱の要因に関する2つめは、雑居地というものの位置づけの不明確さである。それは、換言すれば本稿冒頭で述べた「居留地」の二義性の問題でもある。すなわち、国（内務省及び外務省）、新潟県、あるいは居留外国人など、「外国人の居留地外居住問題」の新潟での展開に関わった諸主体の観念のなかに、狭義の居留地と広義の居留地とが様々に混在していた。

日本と諸外国との条約に基いて新潟が開港し、条約国の国民はそこに居住し商業活動を営む権利を得た。新潟には、どのような形態にせよ外国人が居留しうる地、すなわち「居留地」が存在するはずであった。ところが、その後の国際取極で、新潟には居留地（狭義）を設けないこととされた。居留地（狭義）と公許の雑居地との違いは、外国側から見れば、自分たちが権利として住まうことができる一定区域が外国人専用であるか、それとも日本人との混住であるか、という違いでしかなかった。どちらも広義の「居留地」であることに違いはなかった。結局のところ、新潟に関して「居留地」という言葉を用いる場合、この広義の用法しかあり得なかった。こうした新潟雑居地のありようは、1875年（明治8年）に楠本県令が大久保内務卿に述べた「新潟は雑居が許された居留地」という表現に正確に言い表されていた。それにもかかわらず、狭義・広義の居留地の観念が錯綜して扱われた。

その結果はどうであったか。国の「明治7年の措置」は、そもそも居留外国人のなかでも例外的な者に対する措置だったはずである。ところが、「居留地」という言葉を内務省や新潟裁判所第一支庁のように狭義で用いれば、新潟にはそのような居留地はないので、新潟においては外国人は誰もが「居留地」外に住まうことになる。したがって、外国人が新潟に住まおうとすると、それら外国人の誰もが国への事前伺いを必要とすることになってしまった。国としては全国的には例外の外国人を対象としたはずの措置が、新潟においてはすべての外国人が対象となってしまった。例外への対処を意図した制限的措置が、新潟では悉皆に適用されてしまった。次の表4のように概念的に理解しうるのではないだろうか。こうした「居留地」の二義性のはざまが、雑居地新潟が陥った隘路であった（注12）。

表4 「居留地」の二義性と雑居地新潟



ところで本稿で筆者は、史料『規則協議一件』につき、新潟での外国人の地家貸借に関する「明治7年の措置」に代わる国の方針が明らかとなる部分までたどった。しかしこの史料にはまだまだ続きがある。それによると、地家貸借に関する規則制定という課題は、やがて焦点を借家から借地へと移行させながら引き続き取り組まれていった。しかし容易には解決の方向へと向かわなかった(注13)。そのために、新潟の外国人にとっては借地借家のための苦勞が絶えることがなかった。なぜなら、日本政府と諸外国の外交代表とが規則制定について延々と協議を続けて結論を見出せないなか、現地新潟の行政当局は居留外国人の地家貸借に対して厳しい制限と干渉を加え続けたからである。居留外国人らはそうした制限や干渉に反発しながらも、一方では少しでも安定した居留生活を過ごすため、日本人名義で土地建物を借り入れるなど迂回的な手段を用いて居住場所を確保せざるを得なかったのである[青柳 2015a、2015b]。結局のところ、1899年(明治32年)の居留地制度廃止に至るまで、「居留地」の二義性のはざまにある新潟において地家貸借のルールが定まることはなかった。

5.2. 開港地新潟の発展史における位置づけ

最後に、「外国人の居留地外居住問題」をめぐる新潟での展開を、開港地新潟の発展史のなかで位置づけたい。

新潟は1869年1月1日(明治元年11月19日)に正式に開港した。その新潟にはまもなく15名から20名ほどの外国人が居留した[新潟市 1969: 143]。その後は居留外国人の活動が一時低迷したが、1872年(明治5年)に県令として着任した楠本正隆による本格的な開化施策の展開や、その翌年のキリスト教解禁などを背景として、ふたたび新たに居留を始める外国人が現れるようになった。この新たな居留外国人の出現は「明治7年の措置」が講じられた時期とほぼ重なる。この頃には、官立学校(洋学校、医学校)に御雇い外国人が何名か招かれ、キリスト教の布教をめざす外国人宣教師らが赴任し、さらには数名の外国人商人が新たに進出してきた。しかし、新

潟に乗り込んできたこれら外国人は、政府によって官舎が用意される御雇い外国人は別として、本稿のごとく「明治7年の措置」に基づく官による借地借家への厳しい干渉という現実に直面した。こうした成りゆきは、新潟に居留してまもない彼ら外国人の生活に少なからぬ困難を与えたであろう。加えて言えば、彼らに後続して新潟をめざすつもりであった他の外国人の躊躇を誘うものであったかもしれない。

実際、明治前半期の新潟で、1876年(明治9年)以降に新たに居留を開始した外国人はきわめて少なかった。1883年(明治16年)に新潟に進出したアメリカン・ボードの一行が目立つ程度である。また外国交易も低迷し続けた。1885年(明治18年)にはこの時期として最後の居留西洋人商人が新潟から去って行った[青柳2014]。「外国人の居留地外居住問題」をめぐる新潟での展開は、こうした開港地新潟のその後の低迷を決定づけた、重要な節目を刻んだ出来事として位置づけることができる。

注

- (1) 開港開市の制度的把握については[大山1967]に詳しく、現在においても開港開市を横断する標準的な認識を提供している。本稿では同文献を全般的に参考としている。また一般的概説書としては[横浜開港資料館・横浜市歴史博物館(編)1999]が簡潔に基本的な俯瞰を与えてくれる。個々の居留地の制度的研究は横浜、神戸を中心に多数ある。基本的文献としては、例えば[横浜市(編)1961]、[同左1962]、[兵庫県史編纂専門委員(編)1980]、[新修神戸市史編集委員会(編)2014]などが挙げられる。また、雑居地に関しては、神戸雑居地が周辺地区とともに相当の市街区域を形成したこともあり、居留地とは区別されながら語られることが多い。一方で本来開市であった大阪と東京は、雑居地のなかの一部が居留地として造成された事情もあり、雑居地が単独で語られることは少ない。ただし、東京に関する基本文献といえる[東京都(編)1957]や[川崎晴朗2002]では居留地と雑居地の区別を十分に意識した叙述がなされている。
- (2) 「外国人の居留地外居住問題」については[東京都(編)1957:138-148]に詳しい。ただし、その叙述は東京に限定される。外務省史料『官私雇外国人居留地外所家屋相対貸借取扱参考書』(3門12類4項21号)はこの問題を概観する。また、[横浜市(編)1961:460-463]では外国人への地所売却・賃入禁止令と絡めながら、[横浜市(編)1962:578-579]では市街地地券発行の動きと絡めながら、いずれも横浜・東京におけるこの問題が言及されている。本稿第3章の叙述はこれらの文献に基づく。
- (3) 本稿における開港開市を俯瞰した制度的整理は[大山1967]による。なお、大山は3つの本来の開港(函館、神戸、新潟)における雑居地成立過程の相違について、函館を「價行上の雑居地」、神戸を「約束上の雑居地」、新潟を「取極上の雑居地」という用語で説明している。
- (4) 新潟佐州夷港外国人居留取極の第7条の原文は次のとおり。「外国人、新潟并夷港の市中に於て、日本人と相対にて旅宿住居或は倉庫を借り、又は買入る、事勝手たるへし、又両所に於て正当なる所用の為、地面を借受る事勝手次第たるへし、尤別に居留地を定めず、但し新潟に於て外国人地所を借受る境界は、東北は海岸并川筋を限り、西南は当今奉行所支配所の標杭ある場所とす、田畑其外政府へ年貢を納る地は相対を許さず、前広奉行所へ申立免許を受へし」[内閣記録局(編)1977:360]
- (5) このあと本稿では、「外国人の居留地外居住問題」について、新潟での展開に絞って追うことになる。参考までに、この問題全般のその後の流れについて、[外務省史料『官私雇外国人居留地外所家屋相対貸借取扱参考書』]及び[大山1967:154]に沿って以下のとおりその概要を記す。外国人の居留地外居住は、1874年(明治7年)8月の太政官布告第85号により、事前許可制という制限を設けることで正式に認められた。しかしながら、外務省は本布告により居留地外での相対借家が認められるのは官雇外国人だけ、と解釈する一方、内務省は官雇私雇ともに対象とすべき、と主張し、運用にあたって解釈の相違をみた。外務省の見解には、そもそも居留地外で不法に商業活動を行おうとする者が紛れ込むケースはおもに私雇の御雇い外国人のもとにおいてである、との疑いが前提にあった。一方の内務省は、官雇と私雇とで扱いが異なるのは好ましくな

- い、との立場であった。両省は1877年(明治10年)に至るまで種々協議を行ったが、同年3月の太政官布告第27号により、私雇外国人の居留地外居住の許可は外務省の所管事項とされたことから、外務省はこれら外国人につき許可基準を定めて一件ごとにその許可を判断することとし、政府の見解と所管の整理としては一応の着地を見た。やがて我が国の発展とともに御雇い外国人の人数自体が減少するなか、「外国人の居留地外居住問題」は、最終的には改正条約の施行に伴う1899年(明治32年)の居留地制度の廃止により消滅した。
- (6) 本指針の第五条は、1876年(明治9年)9月3日、内務省により更正された。本文に掲げたのは、その更正後の文言である。参考までに、当初の条文は次のとおりであった。「地所家屋及ヒ借地税、区入費等ニ付起ル所ノ諸事件ハ、都テ現今将来布達スル所ノ規則ニ従ヒ、日本人民同様、日本政府ノ裁判ヲ可仰事」
- (7) 表2に示した4件の貸主(日本人)については、その住所・職業などの詳しいことは不明である。借主については、バームはエディンバラ医療伝道会に所属するイギリス人宣教師で、1875年(明治8年)4月から1883年(明治16年)9月までの約8年半のあいだ新潟に居留して地元の人々への伝道と施療につとめた人物である[本井2006]。ミオラはイタリア人で、もともと1874年(明治7年)に新潟を訪れたフランス曲馬団の一員であったとも言われている。その曲馬団から新潟に置いていかれてしまった彼は、やがて肉屋を開業した。ミオラが提供する当時珍しい牛肉や牛乳は地元の人々に好まれ、彼の店はまもなく西洋料理店へと発展した。現在まで続くイタリア軒(ホテル)の発祥である[新潟市史編さん近代史部会1996:42]。ファイソンはイギリス聖公会に属した宣教師で1875年(明治8年)5月から1882年(明治15年)6月までの約7年にわたり新潟で布教活動が続けた[本井2006]、ドロアールはパリ宣教師会の宣教師で、1874年(明治7年)後半に新潟に赴任してから1884年(明治17年)秋までの約10年を新潟と佐渡での布教に費やした[新潟県プロテスタント史研究会(編)1999:33-43]。
- (8) [新潟県プロテスタント史研究会(編)1999]によれば、渡邊喜平は地元の商人で、米屋であったとも洗濯屋であったともいう。本稿が叙述する出来事より4年前の1871年(明治4年)にも別のフランス人宣教師に部屋を貸し与えていた。また、渡邊は後年になってキリスト教に入信し、函館のトラピスト修道院で生涯を閉じた。
- (9) 新潟裁判所は、1875年(明治8年)4月にその設置が布告され、同年6月22日に開庁した。初代裁判所長の六等判事堤正巳は、1891年(明治24年)の天津事件の際に大審院法廷での裁判の裁判長をつとめた法官である。また、新潟裁判所第一支庁は新潟区を管轄する裁判所として1876年(明治9年)3月5日に設置された[新潟市(編)1934,837-839]。本稿のドロアール借家騒動は、新潟での裁判所制度のまさに黎明期に起こった出来事であった。
- (10) 『規則協議一件』では、この堤による「通常民事の判決」がいかなるものであったかについては触れられていない。
- (11) ここで的外務省と内務省との議論は、外国人が多くの場合に日本の行政に服さなかった、という当時の状況を背景としている。すなわち、不平等条約下において、日本政府は外国人が日本の行政規則を遵守すべきことを貫徹し得なかった。そのため、政府が行政規則を制定しようとする際には、その規則の円滑な運用を担保するため、諸外国と事前に協議を行わざるを得なかった[井上1955]。このことは条約改正交渉において解決すべき大きな課題と認識されていた[五百旗頭2010]。こうした事情が、「市区全域が雑居地である場合に外国人が地家貸借に関する日本の行政規則を遵守しないようでは、新潟の一般行政に大いに不都合が生じるので、あらかじめ貸借契約のなかで外国人の遵法性を確保しておきたい」とする内務省の立場に結びつくわけである。
- (12) 本来は「例外」の外国人に対する国の措置が新潟では「悉皆」に適用される、という事態について、本稿で扱った外国人との家屋貸借以外の行政等分野についても検証を進める必要があろう。そうした分野としては、たとえば警察権が挙げられる。犯罪捜査・取締など警察権を外国人に対して十全に行使していくことは、不平等条約下における我が国政府の重要な課題であった。これは居留地、雑居地、内地の如何にかかわらなかったが、とりわけ日本人と外国人とが雑居する区域での警察権行使は、国内の治安維持を図るうえで切実度が高かったであろう。しかしその警察権が雑居地新潟で強く行使されようとするならば、新潟には専用の居留地という外国人にとっての“聖域”がないだけに、居留外国人に加えられる制約はひととき厳しいものとならざるをえなかったであろう。
- (13) 本稿が扱った時期以降、地家貸借に関する規則制定の取組がどのような成りゆきをたどったのかについて、筆者は[青柳2015a]で詳述した。すなわち、1876年(明治9年)9月に地方規則制定に向けた取組を指示された新潟県庁は、翌77年(明治10年)、その指示に反して在留外国領事らと協議することなく外国人への土地貸渡に関する独自の基準の運用を始めた。そのため、まもなく新潟在留イギリス副領事とのあいだで係争が生じた。やがて規則制定に向けた取組は国(外務省、内務省)が引き取り、外務卿と駐日イギリス公

使とのあいだで交渉が行われることとなった。その後も様々な紆余曲折があったが、結局のところ、日本と諸外国とが合意できる土地貸借規則の制定が実現されることはなく、日本政府は 1885 年（明治 18 年）にこの取組を断念した。

参考文献

青柳正俊

2014 「居留外国人による新潟での借地をたどる(上)」『郷土新潟第 54 号』新潟：新潟郷土史研究会。

2015a 「開港新潟での外国人居住行政についての考察」『新潟県立歴史博物館研究紀要 第 16 号』長岡：新潟県立歴史博物館。

2015b 「居留外国人による新潟での借地をたどる(中)」『郷土新潟第 55 号』新潟：新潟郷土史研究会。

五百旗頭薫

2010 『条約改正史-法権回復への展望とナショナリズム』東京：有斐閣。

井上清

1955 『条約改正』東京：岩波書店。

梅溪昇

2007 『お雇い外国人』東京：講談社。

大山梓

1967 『旧条約下に於ける開市開港の研究』東京：鳳書房。

川崎晴朗

2002 『築地外国人居留地』東京：雄松堂出版。

新修神戸市史編集委員会編

2014 『新修神戸市史 産業経済編 IV』神戸：神戸市。

東京都編

1957 『東京都史紀要四 築地居留地』東京：東京都。

内務省編

1988 『大日本帝国内務省第 1 回統計報告（明治 17, 18 年）』東京：日本図書センター。

内閣記録局編

1977 『法規分類大全 第 25 卷 外交門』東京：原書房。

新潟県プロテスタント史研究会編

1999 『新潟県キリスト教史上巻』新潟：新潟日報事業社。

新潟市

1934 『新潟市史』新潟：新潟市。

1969 『新潟開港百年史』新潟：新潟市。

新潟市史編さん近代史部会編

1996 『新潟市史 通史編 3 近代(上)』新潟：新潟市。

兵庫県史編纂専門委員会編

1980 『兵庫県史 第 5 卷』神戸：兵庫県。

本井康博

2006 『近代新潟におけるプロテスタント』京都：思文閣。

横浜開港資料館・横浜市歴史博物館編

1999 『開港場 横浜ものがたり』横浜：横浜開港資料館・横浜市歴史博物館。

横浜市編

1961 『横浜市史 第三卷 上』横浜：有隣堂。

1962 『同 第三卷 下』横浜：有隣堂。

外務省外交史料館所蔵史料

『新潟居留外国人ニ対シ地所家屋相対貸借関係規則協議一件』（3 門 12 類 4 項 9 号）

『官私雇外国人居留地外所家屋相対貸借取扱参考書』（3 門 12 類 4 項 21 号）

原史料から直接引用した部分（史料 1 から 8 など）では、異体字・旧字体を常用の漢字に改めるなどし、適宜読点を付した。

