

〈共同研究〉 地域特性に基づく地域・森林資源管理の法理論研究

北海道地券発行条例の制定過程

—アイヌの土地所有を中心に—

はじめに

開拓使は、明治五年（一八七二）九月（日欠）、開拓使達「北海道地所規則」（全一九条、以下「地所規則」という^①）を制定し、明治五年九月以前の永住人・寄留人の拝借地（既墾地）を私有地化するとともに（第一〜七条）、明治五年九月以後は新たに未墾地を政府から民間へ「売下」（払下）げるための規則を定めた（第八条以下）。そして、同月（日欠）、開拓使は、第八条以下（売下手続等）を別途「北海道土地売貸規則」（全九条、以下「売貸規則」という^②）として管内に達した^③。さらに、同年一〇月一〇日、太政官は売貸規則（太政官第三〇四号（布））を全国に公布した^④。本稿の問題関心の対象は地所規則第七条である。すなわち、

第七条 山林川沢從來土人等漁獵伐木仕来シ地ト雖モ更ニ区分相立持主或ハ村請ニ改メ是亦地券ヲ渡シ爾後十五ヶ年間除税地代ハ上条ニ准ス可シ尤深山幽谷人跡隔絶之地ハ姑ク此限ニ

アラサル事

この地所規則第七条は、山林川沢など「從來土人等漁獵伐木」してきた土地について、和人だけでなくアイヌに対しても地券を交付し土地所有を容認するという趣旨であった。それはすでに別稿で確認した通りである。

しかし、その後、明治一〇年一二月一三日開拓使第一五号達北海道地券発行条例（全五八条、以下「地券発行条例」という^⑤）によって、山林川沢原野等だけでなくアイヌの住居地についてもアイヌの土地所有は否定され、原則としてすべて官有地化された。すなわち、第十五条 山林川沢原野等ハ当分総テ官有地トシ其差支ナキ場所ハ人民ノ望ニ因リ貸渡シ或ハ売渡スコトアルヘシ

第十六条 旧蝦夷人住居ノ地所ハ其種類ヲ問ハス当分総テ官有地第三種ニ編入スヘシ但地方ノ景況ト旧蝦夷人ノ情態ニ因リ成規ノ処分ヲ為スコトアルヘシ

第一五条は地所規則第七条の修正（山林原野等の民有地化↓官有

橋本 誠 一（静岡大学 名誉教授）

地化）であり、第一六条（住居地の官有地第三種編入）は新設の規定であった。^⑦このようなアイヌ土地所有政策の変更について、誰が、いつ、なぜ、どのように決定したのか。それを可能な限り明らかにするのが本稿の課題である。

地券発行条例の制定理由について、先行業績は、①地所規則による土地処分が進行するにつれてアイヌを保護する必要性が生じたため地券発行条例が制定された（アイヌ保護説）、^⑧②明治九年太政官第一六一号布告（北海道の地租を地価一〇〇分の一と定める）の実施規定として地券発行条例が制定された（明治九年太政官第一六一号布告説）、^⑨③全国的な地租改正事業に準じた地租創定の基本方針を定めるため地券発行条例が制定された（地租改正説）、^⑩などと説明している。

しかし、これらの諸説はいずれも地券発行条例の立法過程を分析して得られたものではない。わずかに国立公文書館所蔵『公文録』を参照したものがあ程度で、^⑪地券発行条例の立法過程で蓄積された開拓使札幌本庁、函館支庁、開拓使東京出張所、そして太政官正院間の往復文書を分析したものではない。そこで、本稿はこれら資料によって地券発行条例の立法過程を解明し、その作業を通してアイヌの土地所有に関する明治政府（開拓使）の政策決定過程について考察しようとするものである。本稿にいささかでも研究史上の意義が認められるとすればまさにこの点にある。

一 北海道地所規則と地券取扱心得書——アイヌ土地所有の容認

明治八年（一八七五）、開拓使は地所規則・売貸規則の改正作業を開始した。すなわち、明治八年八月（日欠）、札幌本庁在勤の松本十郎大判官は東京出張所（芝増上寺方丈跡）^⑫の黒田清隆開拓長官宛に第一一三号「北海道土地売貸規則并地所規則増補削除ノ儀伺」^⑬を提出した。それによれば、先般、札幌本庁は売貸規則第六条と地所規則第一三条（売貸規則第六条と同文）——買下（払下）後の未墾地の土地条件を定める——の改正について長官に上申したところ、なお改正すべき点もあるはずなので、実地取調べてから改めて伺い出るようにとの指令があった。^⑭そこで今回、右指令に基づいて取り調べを行い、改めて両規則の改正を伺い出たのである。

この第一一三号伺には、①黒田清隆開拓長官より三条実美太政大臣宛「北海道土地売貸規則并地所規則更正之儀伺」案、②「御布告案」、③地所規則改正案、④売貸規則改正案が添付されたが、両規則の改正内容は技術的なものとどまつた。③についていえば除租年限の延長（第一条、第二条、第三条、第七条）、未開墾地の土地条件緩和（第一三条）などであった。

しかし、第一一三号伺に対する東京出張所からの指令はすぐには届かなかった。そこで、翌明治九年三月、札幌本庁はさらに踏み込んだ内容の伺を提出した。すなわち、同年三月二二日、札幌本庁（松本十郎大判官・調所広丈少判官）^⑮より東京出張所（西村貞陽中判官・時任為基五等出仕）宛三ノ四七号伺は次のようにいう。昨

八年第一一三号伺書に対する指令がまだ出されていないので、さらに「地券発行ニ付取扱心得書」(全二四条。以下、「地券取扱心得書」といふ)と「地券発行ニ付各出張所心得書」(全一八条。以下、「各出張所心得書」といふ)を制定したい、と。これらは、地所規則に基づき、①明治五年九月以前に移着・寄留し土地を拝借して漁獵・開墾・家作・営構等をした者には同規則第一条から第七条に照準して境界歩数等を改正し地券を渡し、②同月以後はすべて同規則第八條以下に照準して売下地券を渡し地代を上納させようというものであった(各出張所心得書第一条)。

要するに、地所規則は実体法規として各種土地について私有地として地券を交付すると規定するが、実際に地券を発行・交付するために必要な手続法規を欠いていた。そこで、札幌本庁は地券取扱心得書によって地券発行の手続を定めようとしたのである。そして、地券取扱心得書は、①一村あるいは一区等での取調台帳作成↓②官員派出↓③実地点検(台帳との照合・地杭取建)↓④第二号書式台帳・一筆限明細図製作↓⑤地券交付という手順を定め、地杭や地券の雛形を示した。そのなかで地所規則第七条に対応すると思われるのは以下の条文である。

第九条

壬申九月以前拝借ノ地所等犬牙錯雜其確然タル書類ナキ土地ハ実地点検ノ節境界歩数等隣地ノ比較ヲモ斟酌シ適宜取極メ一般検査済ノ後更ニ台帳ヲ編製スヘキ事但境界相定候節ハ双方地主立合ノ上偏頗ノ義無之様至当ニ可相定事

第十条

従来持主不定一村或ハ数村寄持ノ学校郷倉社寺牧場秣場等は亦境界歩数改正ノ上更ニ村受ニ相定メ民有地第二種ニ編入スヘキ事

各出張所心得書にもほぼ同趣旨の条文が置かれている(第四条、第五条)。いずれもアイヌの土地を民有地(一村持ち・数村持ちの場合)は民有地(第二種)に編入することを予定するものであった。

しかし、札幌本庁が全道における地券発行业務の実施を提案したのに対し、東京出張所の反応は消極的なものであった。すなわち、明治九年七月八日、東京出張所(西村貞陽中判官・安田定則少判官・小牧昌業幹事)は札幌本庁(松本十郎大判官・堀基中判官・調所広丈少判官)宛に札第三九二号照会を送ったが、それは次のようなものであった。①地所規則を改正すべき筋はないが、除租年限を延長しないと不都合な点があれば伺い出るように。②売貸規則は売下地等の処分のために設けられ、開拓の進歩や土地の変遷等により更正増補等を必要とする条件も多々あるので、地所規則はしばらく措き、実地審査を行い、函館支庁との協議を経たうえで売貸規則だけ改正するのがよい。③地券取扱心得書は右規則改正後に施行するのがよいと思うので、第一一三号伺と三ノ四七号伺はひとまず返却する、というものであった。このように、東京出張所の西村中判官らは、売貸規則改正についてのみ同意し、地所規則改正や地券発行业務の実施には不同意の態度をとった。

それに対し、同年八月二三日、札幌本庁(堀基中判官・調所広丈少判官・金井信之六等出仕)は東京出張所(西村貞陽中判官・安田定則少判官・小牧昌業幹事)に八ノ三三二号回答を送った。すなわち、

規則改正の大意は除租年限を緩和することであり、いまだ年期中なのでいちいち実地に徴し査定する儀はない、要するに満期に至れば収穫を審査し適當の租額を決定するので、いまは最新の公布年限を維持するのがよい。よって、細目に至るまですべて旧来の通り踐行するつもりである。而規則の改正は差し置くが、地券取扱心得書については長官へ稟議し速やかに「報答」して欲しい、という。札幌本庁は、規則改正をすべて取り下げつつも、地券取扱心得書については速やか承認を求めたのである。

札幌本庁の八ノ三二号回答は、東京出張所の審査係に付議された。その検討結果と思われる資料が二点残されている。⁽²²⁾一つは明治九年九月一四日審査係何である（審査係の名の下に「堀」、「小寺」の捺印がある）。それによれば、札幌本庁の何は規則設立の趣旨を明文で説明していない、ただ地所規則に基づき地券取扱心得書を定めたというだけである、これでは趣旨不明瞭なので、もう一度札幌本庁へ照会するか、それとも東京出張所で規則改正の達を発令するかを伺いたい。なお、地券取扱心得書中に「存付ノ条件」を付箋で認めた、という。

もう一つは、明治九年九月一六日審査係何である（係名の下に三人の捺印があるが判読できない）。それは次のようにいう。①北海道は開拓中で未開地が多く、一村の検地もまだ済んでいない。市街地の宅地租は定まっているが、これも成行に従って変化するかもしれない。それゆえ北海道には府県のように地租改正の達は布告されていない。そうであるから、開拓使が地租改正に関する諸規則を「援引比擬」することはできない。いわんや北海道は地租賦課の初歩で

あつて改正ではないからなおさらである。②収穫や隣地比較等によつて地価租額を審査確定するのは時期尚早である。追つて村落の地所がごとく開拓され、一村を検地し経界を定めるまでは、すでに公布されている地所名称区別を目当てに、地所規則や売貸規則などにより地租を旧慣に従い適宜に定め地券は本年五月照会済みの趣をもつて（函館支庁と協議の上）施行するのがよい。③地券取扱心得書も官員申し合わせにすぎないので東京出張所でその可否を判断するのは難しい、本庁と各支庁が協議して適宜定めるのがよい。もつとも当係で気づいた点に付箋を付したうえでひとまず心得書を（上局へ）返却する、と。

このように審査係は、当面は地所規則や売貸規則をもとに旧来の地租を徴収し地券を発行すべきだとして、本格的な地価租額の審査確定と地券発行には消極的な態度をとった。また、東京出張所が地券取扱心得書の可否を判断するのは難しいとして判断を保留した。ただ、審査係何に対する東京出張所上局の指令等は見られず、その結果は不明である。その後、再び東京出張所内の動向が分かるようになるのは一〇月下旬になってからである（この点については第三章で考察する）。

以上の経過を札幌本庁側から見れば、明治九年三月に三ノ四七号何で地券取扱心得書を提案して以来、同年七月、八月に照会・回答の往復があっただけで、一月に至っても東京から何の沙汰もないという状態が続いた。⁽²³⁾他方、この時期、開拓使では新たな政策、すなわち漁場昆布場地租創定事業が開始されつつあった。この地租創定事業は北海道の地券発行、ひいてはアイヌの土地所有問題に大き

な影響を与えることになる。次章では、その漁場昆布場地利創定事業の経過を本稿に必要な限りで概観する。

二 漁場昆布場地利創定事業の開始

地所規則第三条は、明治五年（一八七二）九月以前に開業した漁場昆布場について、永住者は私有地、寄留者は拝借地と定め、除租期限をいずれも五年と定めていた。その除租期限が明治九年をもって五年満期を迎え、明治一〇年からは地租を納入することになっていた⁽²⁵⁾。しかし、除租満期後の課税に関する法令はまだ定められていなかった（同第一六条）。そこで、開拓使は、まず明治九年八月三十一日第一三一号達「所有及貸渡漁浜昆布場取調」⁽²⁶⁾によって漁浜昆布場の所有者・拝借人名、漁場経界、坪数等を取り調べ、至急租税課へ提出するように達を出した。このとき、追って「実地検査租額制定ノ手続」を達するという方針が示されていた。

ところが、同年九月一二日、千島国出張を終え札幌本庁に戻った黒田清隆開拓長官が、札幌本庁の堀基中判官以下に対して漁場昆布場等について改正見込を上申するよう指示したことで、事態は急展開をみせる。すなわち、開拓長官の指示を承け、堀基中判官以下は、同年九月一四日、「漁場昆布場等ノ議ニ付開申」を提出したのである⁽²⁷⁾。こうして制定されたのが同年九月二一日開拓使乙第一〇号布達「北見根室千島方面漁場昆布場ヲ土地セシメ更ニ志望者ニ出願セシム」⁽²⁸⁾である。そのおもな内容は以下の通りである。①従来の「漁場持」⁽²⁹⁾を一切廃し土地とする。②寄留人が借受けた漁場昆布場等も、

明治五年九月地所規則公布以来いまだ正確な調査が行われていないので、「全都又ハ数郡ヲ一手ニ借受居候分」はひとまず土地させる。③もつとも、漁場持等の旧習を改め、明治一〇年から新たに営業を願ひ出る者には実地調査のうえ相当の場所を割渡す、と。要するに、地所規則第三条によって明治五年九月以前からの漁場昆布場を私有地・拝借地としたにもかかわらず、それをすべて上地とし、改めて願ひ出た者に割渡すというのである。

乙第一〇号布達の実施規定として設けられたのが明治九年九月三〇日開拓使内第一九一号「漁場（浜）昆布場地利創定順序心得及調査ノ為メ官員派出」⁽³⁰⁾である。それは、《実地丈量（測量）↓地図製作↓地所取調帳簿作成）↓地価調査（入札法による地価決定）↓割渡・地券発行》の手順を定め、地租額は地価の一〇〇分の三とするものであった。こうして、とりあえず「漁場昆布場」について、実地丈量・地価調査を行い、地券を発行するという事業（以下、この事業を「漁場昆布場地利創定事業」という。）が開始されることになった。

同年一〇月に入ると、札幌本庁と函館支庁は管内各地に官員を派出し、漁場昆布場地利創定事業に着手した。たとえば札幌本庁管内の後志国岩内郡では、一〇月二九日派出官員が到着、翌三〇日路線の丈量を開始し、御銚内通から稲穂崎を経由して野束・敷島内両村まで測量を行った（一一月一日完了）。一一月二、三両日は風雨のため製図作業に従事し、四日から御銚内で「毎戸地割」に着手した。そして、今後は二、三ヶ所ある漁場の割渡に四〇日、雨雪のときの製図作業と地価公定で一八日を要すると見込んで、と報告され

た。⁽³¹⁾

漁場昆布場地租創定事業の開始にともない、その根拠法令である地所規則の趣旨を確認するため、開拓使内で伺指令の往復がなされた。同年一〇月一七日、小樽分署詰地券掛（掛名の下に三人の花押・捺印がある、そのうちの一人は羽山光和か）は札幌本庁上局宛に「当道地所規則中不解之件々別紙朱記挿註ノ通相心得可然哉」と伺い出、「北海道地所規則註釈」を添付した。⁽³²⁾それは、地所規則第七条については、山林川沢などアイヌが利用して来た一切の土地において官有と民有の区別を立て、アイヌの情願により一人あるいは一村・数村持ちなどに改め、地券を交付する趣旨であることを確認するものであった。⁽³³⁾

さらに同年一月二〇日、札幌本庁租税課（課名の上に金井信之少書記官の捺印がある）・戸籍課・地理課・考査課は札幌本庁上局（堀基、調所の捺印あり）宛に次のような伺を提出した。⁽³⁴⁾すなわち、「三ノ四十七号伺」をもって「地券発行ニ付取扱心得方」（地券取扱心得書）を東京へ照会したがいまだ回答がない。すでに積雪の時分なので即今実地丈量を実施しないと明年になって不都合が生じる。そこで、当面札幌近在から調査したいので、「地券発行ニ付心得書増補」（全一六条、以下、「地券取扱心得書増補」という。）を添付した、という。そのなかで本稿がとくに注目するのは以下の条文である。

第九条

従来土人等漁獵伐木仕来リシ地ト雖トモ更ニ区分相立持主或ハ一村共有地ニ改メ是亦地券ヲ渡シ一般ノ成規ニ拠リ漁獵税及官

林払下代価ヲ納メシメ地租ハ壬申年ヨリ十五ケ年間除租地代ハ上納ニ不及尤深山幽谷人跡隔絶ノ地ハ姑ク此限ニアラス

第十二条

凡河漁場ハ河岸堤防及道路敷地トシテ水際ヨリ五間乃至十間ヲ除キ之ヲ官有地トシ其以外ニ於テ漁場^{干場等}ノ可割渡尤右官有地ノ内差支無之地及水面ハ其漁場間口ノ間数ニ応シ更ニ可貸渡事但本文官有地ノ広狭ハ実地ノ形状ニヨリ審按スヘキ事

第九条は地所規則第七条の趣旨をほぼそのまま再掲するもので、アイヌへの土地所有権付与（個人所有または一村共有）の方針を再確認している。そして、第一二条は地所規則第三条に基づく漁場昆布場地租創定事業を反映するものであった。⁽³⁵⁾

このように、地所規則に基づく漁場昆布場地租創定事業の開始後、明治九年一月に至っても、開拓使札幌本庁は引き続きアイヌの土地所有容認方針を堅持していたことを確認することができる。ところが、同年一〇月末から、東京出張所では新たな政策に関する議論が始まっていた。次章においてその過程を考察する。

三 北海道地券発行条例案の登場——アイヌ土地所有否定（官有地化）への転換

明治九年（一八七六）一〇月二八日と日付が記載されているだけで、発信者名も宛名もない伺⁽³⁶⁾（開拓使罫紙を使用）が残されている。罫紙下段に「八木下」「吉見」「堀」の捺印があることから、発信者は東京在勤の八木下信之七等出仕、堀貞亨四等属、吉見清彦五等属

と思われる。無署名にもかかわらず、この伺(全一〇ヶ条)はその後の地租創定事業に大きな影響を与えるものであった。以下、本稿にとって必要な限りでその内容を紹介する。

第一に、地租創定事業の実施対象について。すでに北海道各郡の漁場昆布場について土地と割渡に関する布達が制定されたが、その地所調査・地券発行等は地所規則第三条によることになっている。しかし、実際の処分では漁場だけでなく家屋倉庫敷地等も含まれるため、地所規則第三条だけでなく第一条(永住者の居屋漁舎倉庫敷地、社寺、墾成拝借地を私有地に定める)にも跨がらざるをえない。そのため不都合、不平均が生じるかもしれないので、今後は事業の対象を漁場昆布場に限定せず、全道一般に地券を発行するようにしたい。

第二に、地租率について。地租はすでに一〇〇分の三ということ決定済みであるが、北海道は現在開墾施行中なので、「法ヲ寛ニシ税ヲ輕クシ人心ヲ帰嚮セシメ戸口繁殖ノ道ヲ立」てることが「目下緊要ノ事務」である。かつ漁業のある郡では海産税を課収しているので府県同軌とはしがたい状況もあるので、「当分地価百分一」にしたい。

第三に、適用法令について。①地券発行・地租課収の大体は明治六年七月二八日太政官第二七二号(布)地租改正条例や地租改正事務局布達等に則り、その細目は各府県現地施行の方法等を斟酌折衷して施行すればよい。そこで、②漁場昆布場割渡地所の検査・地価取調等は本庁明治九年九月一五日付番外地租創定順序心得並地価検査により、その他「一般各種ノ地所」は明治九年三ノ四七号伺の地

券取扱心得書と各出張所心得書により調査条例を確定し、地券発行地租課収の布達と同時に各庁へ達したい。

資料は残されていないが、この伺はおおむね——たとえば地租は地価一〇〇分の一とするなど——上局によって聞き届けられたようである。その後、八木下らはさらに地券発行条例草案の作成に着手したようである。それを窺い知ることができるのが明治九年一月八日八木下信之七等出仕伺^③(宛名は未記載だが、野紙欄外に「西村」の捺印があることから西村貞陽中判官が受理したのは確実である)である。以下、その全文を引用する。

漁場改正地券発行ノ条例ハ即今取調中ニ付不遠草稿成就相伺可申然ルニ地所規則第十六条ニ除租満期後ノ制程ハ追テ可相定旨掲載有之今般地利賦課ノ儀ハ右規則ニ続キ御創定可相成処地所規則ハ太政官ヨリ御布告相成且租税ノ法ヲ定メ改正スル事ト当使章程上款第五条ニ掲載有之又租額ハ地価百分ノ一ト御決定相成義ニ候ハ、是又一般ノ制ニ異ナリ候義ニ付旁正院御伺不相成候テハ不相済義ト存シ別紙草案取調此段相伺候也

九年十一月八日

八木下七等出仕^④

これによれば、①地券発行条例はまだ取調中であるが、遠からず完成する、②地所規則第一六条により今般の地利賦課は太政官布告となり、かつ租税法の改正は開拓使事務章程(明治八年十二月二八日太政官第二七号達)によらなければならない、また地租額は一般の制度と異なり地価一〇〇分の一となったことから、地券発行条例案は正院に伺い出なければならぬ、③そこで別紙草案(未見)を提出する、という。

完成した地券発行条例案が太政官正院に提出されたのは、それから数日後のことである。すなわち、明治九年十一月一日、黒田清隆開拓長官は三条実美太政大臣宛甲第二十七号「管内地租課収ノ義伺」⁽³⁸⁾を太政官正院に提出した。すなわち、

明治五年九月御布告北海道地所規則第十六条ニ除租満期後ノ制程ハ追テ可相定旨掲載有之候処同第三条ニ掲載セル漁浜昆布場ノ義ハ本年ニテ満期相成候ニ付地租課収等ノ義明治六年第二百七十二号御布告地租改正ノ条規ニ循フヘキ筈ニ候ヘ共漁場昆布場ハ勿論耕宅地等府県ト其体裁ヲ異ニシテ従来貢租ノ制ナク且開拓施行中専ラ民業ヲ勧誘シ戸口繁殖ノ方ヲ尽シ候義目下ノ要務ニ付遽然府県同軌ノ制ニ循ヒ難キ情状有之候間地租創定ノ大要ハ一般改正ノ御趣旨ニ則リ其節目ニ至リ候テハ当使限り地方適宜ノ処分致シ管内一般地券ヲ發シ地租ハ当分ノ内地価百分ノ一二定メ人民旧来ノ所有地并漁浜昆布場ハ来明治十年ヨリ収税シ其他地所規則土地売貸規則中各種ノ地所ハ通年除租満期ノ翌年ヨリ右ノ租額ヲ課収シ開拓進歩ノ度ニ随ヒ土地漸次ニ整理後來自然一般ノ成規ニ適合候様施行致シ度候条至急御允裁有之度此段相伺候也

一読して明らかなように、甲第二十七号伺は同年一月二十八日伺の趣旨をほぼそのまま踏襲していた。すなわち、開拓使は、第一に、地租創定事業を漁場昆布場に限定せず、全道一般に地券を発行するという方針に転換した。そして、第二に、北海道一般の地租も従前の地価一〇〇分の三から一〇〇分の一へと縮減したのである。

甲第二十七号伺には、付随して、地租一〇〇分の一の布達案や北海

道地券発行条例案、そして「地所種類及其制限地券申請書替ノ節証印税収納等布達」案が用意されていた⁽³⁹⁾。これらを見ると、さらに第三の政策転換が行われていることが分かる。本稿が注目するのは北海道地券発行条例案の以下の条文である（見せ消ちの傍線は引用者。「一」（亀甲括弧）は挿入された語句であることを示す。以下、同じ。なお、誰が削除・挿入したのかは不明）。

第十六条 北海道地所規則第七条ニ掲載セル山林川沢〔及ヒ其他ノ山林原野等荒漠ノ地〕ハ当分総テ官有地トスヘシ

第十七条 旧蝦夷人住居ノ地ハ其地所ノ種類ヲ問ハス〔当分〕総テ官有地第三種ニ編入スヘシ〔但地方ノ景況ト旧蝦夷人ノ情態ニ因リ成規ノ処分ヲ為スコトアルヘシ〕

第十六条は、地所規則第七条の改正であり、山林原野等はすべて官有地化し、従前認めていたアイヌの土地所有を否定するというものであった。第一七条は地所規則にはなかったもので、山林原野等だけでなくアイヌの住居地までも官有地化するという方針を示すものであった。つまり、開拓使の政策は、アイヌ土地所有の容認から全面否定（官有地化）へと一八〇度転換したのである。証印税収納等布達案もほぼ同様の規定を置いていた。すなわち、

第十七（二）条

耕地宅地ハ何人ニ拘ハラズ人民各自之ヲ所有セシメ海産干場ハ海産採取ノ業ヲ営スルモノニ非サレハ之ヲ所有セシメス〔山林ハ当分総テ官有地トシ〕牧場ハ当分公有地トシテ官民共同ノ用ニ充ツヘシ

第十五（四）条

海産干場海岸地浪打際^{浪打ノ時}ヨリ五間乃至十五間ハ之ヲ官有地トシ「テ」干場所有ノ者ニ貸渡メ^{ナシ}山岳等海浜へ突出シ土地狹隘ニシテ右間数ノ外私有地セシムヘキ余地無之場所ハ総テ官有地トシテ之ヲ貸渡スヘシ

第十木〔五〕条

従前該地土着ノ人民ニシテ旧来之ヲ所有シ干場ヲ以テ住居ト為スモノニ限り其制限ニ過クル五分^{千坪ニ付五分割合}以下ノ地ハ之ヲ所有スルヲ許スヘシ

既述のように、八木下信之七等出仕らの明治九年一〇月二八日伺は、(漁場昆布場以外の)一般各種地所については三ノ四七号伺(地券取扱心得書と各出張所心得書)によって地券発行条例を確定すると述べていた。このことから、八木下らの当初案はアイヌの土地所有を容認するものであったと思われる。しかし、その後、上局との往復を経て、開拓使としての方針はアイヌの土地所有を否定するもの(官有地化)となったのである。

四 北海道地券発行条例の制定——アイヌ土地所有否定(官有地化)の確定

前述のように、開拓使は、明治九年(一八七六)十一月一四日甲第二七号「管内地租課収ノ義伺」を提出した。省使から太政官正院に上奏された起案文書は、通常、正院から法制局に付議されるが(明治八年九月(日欠)法制局職制章程第二条)、それを示す資料は残されていない。代わりに、同年十一月一六日に大蔵省へ付議された

という資料がある。そして、同年二月八日、大隈重信大蔵卿より三条実美太政大臣宛「開拓使伺管内地租課収之儀ニ付上答」^⑩は「見込之通御許可相成可然」と回答したうえで、「漁浜昆布場」に地税を賦課するのは「不穩当」と考えられるので、右場所が官有ならば「官地拝借料」を徴収するのがよい、と上答した。

同年二月一日、太政官史官第五科^⑪が開拓使東京出張所に対して「御管内地租課収之義御伺出」について尋問したい点があるので、明一二日主任の者を一名差し出してほしいと掛合に及んできた(第一〇七号)^⑫。それに応じて開拓使から堀貞亭が史官第五科へ出頭した。史官第五科が尋問しなかったのは漁場昆布場収租に関する大蔵省上答の趣旨についてであった。

堀の第五科に対する回答が、明治九年二月一二日開拓判官より史官第五科宛第二三四八号回答^⑬である。それによれば、史官第五科は、大蔵省上答の趣旨(漁場昆布場に地租を賦課するのは不穩当で、右場所^⑭は官有地なので官地拝借料を収入するのがよいのではないか)を踏まえた上で、実地の景況から地租課収の可否如何を尋問した。これに対する堀の回答は以下のようなものであった。漁場昆布場は、実際は海浜の陸地で「海産収穫ノ後乾製或ハ貯蔵等ノ用ニ供シ候場所」である。そのなかには「宅地同様家屋倉庫等ヲ建設」してあり、従前から「私有ノ姿」をなしているだけでなく、地所規則によってすでに私有地に定められた場所もあるので、地租を課収するのは当然のことである。もともと、なかには官民有区分を経て官有地になったものの中には拝借料を収入すべき分もある。これは実地の景況に従って当使において適宜処分するはずである、と。こ

の回答を受けて、同年二月一六日、史官第五科は「総テ伺ノ通御允許相成可然」として太政官正院（大臣・参議・卿輔）宛に伺い出した。⁽⁴⁴⁾

さらに同年二月一四日、開拓長官は太政大臣宛に甲第二十九号「地租ノ義ニ付再伺」⁽⁴⁵⁾を提出した。すなわち、甲第二十七号伺は地所規則除租満期に従い順次収租するというもので、正院の裁可が得られれば別紙草案のように一般に布告したい、という。その草案は「北海道地租ノ義当分地価百分ノ一二定メ明治五年九月布告北海道地所規則ニ拠リ明治十年ヨリ課収候条此旨布告候事」というものであった。⁽⁴⁶⁾

太政官正院は、同年二月二七日に甲第二十七号伺に対する指令（「伺ノ趣（伺ノ通）」を、翌二八日には甲第二十九号伺に対する指令（「伺ノ趣第百六拾壹号ヲ以テ布告候事」）をそれぞれ発した。

以上の経過から明らかのように、開拓使は甲第二十七号伺によってアイヌの土地所有を否定しすべて官有地化するという政策を新たに提案したが、太政官正院はそれをそのまま承認した。この点に関してとくに太政官や大蔵省が開拓使と議論した形跡は認められない。こうして開拓使甲第二十七号に対する同年二月二七日太政官指令によってアイヌの土地所有否定（官有地化）の方針は最終的に確定したのである。

明治九年二月二八日指令については、同日ただちに太政官第一六一号布告「北海道地租ノ儀当分地価百分ノ壹ニ相定候条此旨布告候事」として発令された。他方、同年二月二七日太政官指令にもかかわらず、地券発行条例の方はなかなか公布されなかった。そ

れは同条例の成案が完成しなかったためである。翌明治一〇年三月二三日、札幌本庁（堀基大書記官・調所広丈権大書記官）は函館支庁（柳田友卿権少書記官）宛に意見書（三ノ三十九号）⁽⁴⁷⁾を送り、東京で北海道地券発行条例を調査し日ならず制定されるはずだが、先日万一抵触する廉があれば達を公布する前に改正した方がよいとの申越（第一〇五号）があつたので意見書を送付した、という。そして、同年五月一九日、函館支庁も意見書を東京出張所の書記官に送付した（第二七五号）⁽⁴⁸⁾。同規則がようやく公布されたのは、周知のように、翌明治一〇年二月一三日のことであつた。なお、同日、開拓使乙第二五号布達「地券発行ニ付地所区分制限及地券申請証印税収納規則」⁽⁴⁹⁾も制定された。

おわりに

明治五年地所規則はアイヌの土地所有を容認していたのに、明治一〇年地券発行条例はアイヌの土地所有を否定し、山林原野・居住地の官有地化を規定することとなった。このようなアイヌ土地所有政策の転換は、いつ、なぜ、誰によって決定されたのか。この課題について、本稿の考察によって明らかになった諸点を整理しておきたい。

明治五年地所規則は各種土地を私有地化し地券を交付するという実体法規であるが、それに対応する地券発行の手続法規を欠いていた。それゆえ、地所規則に基づく地券発行手続の整備は、開拓使にとって不可避の課題であつた。実際に開拓使が地券発行手続の整備

に着手しようとしたのは、開拓使札幌本庁の明治九年三月二日三ノ四七号伺（地券取扱心得書）によってである。しかし、なかなか東京出張所から指令は送られてこなかった。

明治九年九月から漁場昆布場地租創定事業が始まると、札幌本庁は地券発行事業の実施を急いだ。そこで、東京出張所へ同年一二月二〇日伺（地券取扱心得書増補）を提出し、当面札幌近在から調査を開始しようとした。ここで強調したいのは、地券取扱心得書と地券取扱心得書増補はいずれも、地所規則と同様に、アイヌ土地所有の容認を前提とするものであったということである。

しかし、間もなく、東京出張所においてアイヌ土地所有を否定（官有地化）するという主張が登場する。その経緯は以下の通りである。札幌本庁から地券取扱心得書の提案を受けた東京出張所では、当初、調査係が本格的な地価調査・地券発行に慎重な意見を述べていた。しかし、同年九月に開始された漁場昆布場地租創定事業を契機に、より積極的で具体的な意見が登場するようになった。すなわち、同年一〇月、八木下信之権少書記官から上局への伺は、①地租創定事業の対象を漁場昆布場だけでなく北海道の土地全体に拡大する、②地租率を地価一〇〇分の一とする、③漁場昆布場割渡地所の検査・地価取調等は地租創定順序心得並地価検査により、その他「一般各種ノ地所」については三ノ四七号伺の地券取扱心得書と各出張所心得書によって条例を確定する、というものであった。

しかし、最終的に③は修正され、山林原野や居住地に対するアイヌの土地所有を否定し、原則としてすべて官有地化するというのが開拓使の方針となった。これは、東京出張所上局（黒田開拓長官、

西村中判官、安田少判官など）の意向が反映したものではないかと推測される。

こうして作成されたのが、同年一月一日開拓長官より太政大臣宛甲第二七号「管内地租課取ノ義伺」である。甲第二七号伺に添付された地券発行条例案はアイヌの土地所有を否定（官有地化）するものであった。そして、同年一二月二七日太政大臣指令によって正式に承認されることにより、アイヌの土地所有否定（官有地化）は明治政府の政策として確定した。ただ、地券発行条例案の起草作業は一二月二七日太政大臣指令後も継続しており、実際にそれが公布されたのはほぼ一年後の明治一〇年一二月一三日であった。

最後に、本稿の考察にもかかわらず、明治政府（開拓使）はなぜアイヌの土地所有を否定し官有地化したのか、その政策的理由を直接または間接に示す資料を得ることはできなかったことを確認しておきたい。換言すれば、「はじめに」で言及した①「アイヌ保護説」を実証的に裏付ける資料は得られなかった。このような言説が、いつ、なぜ登場したのか、今後も引き続き検討していきたい。³⁰⁾

注

(1) 開拓使布令録編輯課編『明治五年開拓使布令録』開拓使、一八八三年、一四頁、大蔵省『開拓使事業報告附録・布令類聚』上編、一八八五年、二六〇丁。なお、『明治五年開拓使布令録』には「太政官へ稟裁御指令ハ十月十二日ナリ」とある。

(2) より正確に言えば、地所規則第八條から第一三條までが売貸規則第一條から第六條までに、同じく第一六條から第一八條までが売貸規則第七條から第九條までとなった。

- (3) 『開拓使事業報告附録・布令類聚』上編、二五八丁。
- (4) 明治五年一〇月一〇日太政官第三〇四号『北海道土地売貸規則』（内閣官報局『法令全書・明治五年』一八八九年、二〇三頁）。なお、北海道管内に達した売貸規則を太政官が改めて全国に布告した理由については「殊に土地の売貸は開拓の促進に重要なことであるから外国人を除いては広く適用したいので、その部分だけは全国に布告を以て知らせて貰いたい」からという指摘がある（北海道編『北海道農地改革史』上巻、北海道、一九五四年、三四頁）。
- (5) 牛尾洋也・橋本誠一「明治初期におけるアイヌ民族の土地所有に関する研究覚書」龍谷大学社会科学研究年報第五二号（二〇二二年度）、七頁以下。なお、別稿の執筆に際して、不明にして、大坂拓「後志地方の近代アイヌ社会と民具資料収集の射程―旧開拓使札幌本庁管下後志国九郡を対象として―」（北海道博物館アイヌ民族文化研究センター研究紀要）六号、二〇二一年、一〇四九頁」という優れた論文が刊行されていたことを見落としていた。大坂論文は、別稿で紹介した資料を参照し、筆者と同様の結論を導出している（二二頁）。さらに、同「北海道地券発行条例によるアイヌ民族『住居ノ地所』の官有地第三種編入について―札幌県作成『官有地調』の検討を中心として―」（『北方人文研究』第一六号、二〇二三年、一九〇三五頁）がある。
- (6) 開拓使布令録編輯課編『明治十年開拓使布令録』（開拓使、一八七九年）二四頁。
- (7) 北海道編『北海道史』第三巻・通説二（北海道、一九七一年）三〇〇頁。
- (8) 北海道庁『北海道旧土人保護沿革史』（初版一九三四年、復刻版・第一書房、一九八一年）九〇頁、高倉新一郎『新版アイヌ政策史』（三一書房、一九七二年）四〇四頁。
- (9) 明治財政史編纂会編『明治財政史』第五巻・租税一（明治財政史発行所、一九二七年）九三四頁、『北海道農地改革史』上巻、三六頁。
- (10) 『北海道史』第三巻、二九六頁。
- (11) たとえば『明治財政史』第五巻、九三五頁。ただし、出典は明示されていない。
- (12) 松本十郎については、松浦義信編『根室も志保草―松本十郎大判官稿』（みやま書房、一九七四年）、井黒弥太郎『異形の人―厚司判官松本十郎伝』（北海道新聞社、一九八八年）、参照。
- (13) 東京出張所は、その内部に庶務・金穀・用度の三掛を置き、さらに北海道物産会所を管した（『北海道史』第三巻、九九頁）。
- (14) 北海道立文書館所蔵『地券発行関係書類（租税課）』（簿書番号二四九九）、同『長官伺候録・時任為基於東京伺済書類（公文課）』（簿書番号二二二一）。
- (15) 『第六条 土地買下ノ後開墾其他共上等地ハ十二ヶ月中等地ハ十五ヶ月下等地ハ二十ヶ月ヲ過キ不下手者ハ上地申付ル事』。
- (16) この伺指令の原文は未見である。
- (17) 調所広丈は、鹿児島県士族。天保十一年（一八四〇）四月生まれ、明治五年（一八七二）一月一四日開拓使八等出仕、同年三月一七日東京詰、六年一二月二八日当分上局事務取扱、七年二月八日任開拓幹事、同年一〇月二日清国北京出張、八年六月七日札幌在勤、同年八月一三日任開拓少判官、同年九月四日上局事務取扱被仰付、九年五月三日出京命令、同年八月三日札幌学校校長兼務被仰付、一〇年一月二三日任開拓権大書記官（国立公文書館所蔵『職務進退・元老院 勅奏任官履歴原書 転免病死ノ部』、本館Z-A-001-00『請求番号』00148100）。
- (18) 西村貞陽は、佐賀士族。弘化二年（一八四五）一二月生まれ、明治二年（一八六九）八月八日任少主典、六年六月七日開拓次官黒田清隆北海道出張中次官代理被仰付、七年二月八日任開拓少判官、八年三月二二日任開拓中判官、同月二八日清国へ派遣、同年一二月二八日開拓長官黒田清隆朝鮮国派遣中長官代理被仰付、九年四月六日佐賀の乱の際長崎県へ出張、一〇年一月二三日任開拓大書記官、同年二月開拓長官西国出張中長官代理被仰付（『職務進退・元老院 勅奏任官履歴原書 転免病死ノ部』）。
- (19) 北海道立文書館所蔵『地券発行関係書類（租税課）』（簿書番号

- 二四九九)、同『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。
- (20) 『地券発行関涉書類(租税課)』(簿書番号二四九九)、『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。
- (21) 『地券発行関涉書類(租税課)』(簿書番号二四九九)、『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。
- (22) いずれも『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)に収録されている。
- (23) 明治九年五月二日西村中判官・安田少判官・小牧幹事より松本大判官・杉浦誠三等出仕宛照会「札函第一〇四号」のことか。それは、地券状については地租改正事務局の地券状雛形(明治九年三月一七日地租改正事務局乙第五号達地券雛形中改正)をも斟酌されたい、と申し入れるものであった。
- (24) 明治九年一月二〇日札幌本庁租税課・戸籍課・地理課・考査課より上局宛回は、「地券発行ニ付取扱心得方…三ノ四十七号ヲ以テ東京江御照会相成居候得共未タ御回答無之」と指摘している(『地券発行関涉書類(租税課)』簿書番号二四九九)。
- (25) このほか、永住者の居屋漁舍倉庫敷地、社寺、墾成した拝借地は明治一年をもつて除租満期(地所規則第一条)、寄留人が開墾営構等した拝借地も明治一年で除租満期(同第二条)を迎えることになっていた。
- (26) 開拓使布令録編輯編『明治九年開拓使布令録乙』開拓使、一八八〇年、一〇七頁。
- (27) 鈴江英一編『海産干場地租創定関係文書』松前町史『史料編第四巻抜刷、一九八〇年、二九頁。
- (28) 国立公文書館所蔵『太政類典』第二編第二二五巻【一九】本館SA-006-00【請求番号】太00347100)・開拓使事業報告付録布令類聚上編』(大蔵省、一八八五年)二六六頁。
- (29) 明治四年廃藩置県にともない北海道の分領支配が廃され、開拓使による北海道の統一支配が実現した。このとき開拓使が、明治四年末から五年初めにかけて旧場所請負人などの有力者に一定地域を割り当て、一定の任務(税品の売却、用度品・準備米の仕込み、雑税の徴収、告諭の布達、駅通業務、土人撫育など)を付与・委託したのが「漁場持」である。「漁場持」については、とくに『新北海道史』第三巻、五二五頁以下、参照。
- (30) 『明治九年開拓使布令録乙』一三五頁。
- (31) 明治九年一月五日岩内出張中田黙九等出仕より札幌本庁(金井信之六等出仕)宛「岩内郡地券調査事業期限見込ノ儀上申」(『地券発行関涉書類(租税課)』簿書番号二四九九)。
- (32) 『地券発行関涉書類(租税課)』(簿書番号二四九九)。
- (33) この点については、大坂拓「後志地方の近代アイヌ社会と民具資料収集の射程」一二頁、牛尾洋也・橋本誠一「明治初期におけるアイヌ民族の土地所有に関する研究覚書」七頁以下、参照。
- (34) 『地券発行関涉書類(租税課)』(簿書番号二四九九)。
- (35) 一月二〇日何が札幌本庁から東京出張所へ提出されたか否かは確認できない。ただ、地券取扱心得書増補中の地租率が一〇〇分の三から一〇〇分の一に朱書き訂正されていることから、翌二月においてもなお札幌本庁内で留め置かれていた可能性はある。
- (36) 『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。
- (37) 『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。
- (38) 「地租課収ノ義伺二条」『公文録』明治九年・第一九六巻・明治九年九月〜十二月・開拓使伺(九月・十月・十一月・十二月・布達、本館-2A-010-00)【請求番号】公01927100、『明治九年第十二月 地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。なお、甲第二七号「管内地租課収ノ義伺」に言及するものとして、『明治財政史』第五巻、九三五頁、西野敏雄「地租創定―北海道租税行政史Ⅱ―」(『税務大学校論叢』第二二二号、一九九二年三月)一五頁以下、などがある。
- (39) 『明治九年第十二月地券調査書類(会計課)』(簿書番号一九二三)。
- (40) 「地租課収ノ義伺二条」(『公文録』)。
- (41) 史官分課によれば、史官第五科は明治八年九月二七日に設置された部

署で、「政表」（統計）を管掌した（内閣記録局編『明治職官沿革表・職官部』（国書刊行会、一九七四年、第一卷一二六頁）。それゆえ、本件についてなぜ史官第五科が尋問を行ったのか、その理由は直ちには判然としない。

(42) 『明治九年第十二月 地券調査書類（会計課）』（簿書番号一九二三）。

(43) 『明治九年第十二月 地券調査書類（会計課）』（簿書番号一九二三）、「地租課収ノ儀伺二条」『公文録』。

(44) 「地租課収ノ儀伺二条」『公文録』。

(45) 『明治九年第十二月 地券調査書類（会計課）』（簿書番号一九二三）、「地租課収ノ儀伺二条」『公文録』。

(46) その後、明治九年二月二〇日、史官第五科から再び呼出があり吉見清彦五等属が出頭したところ、草案の削除修正意見が示された。吉見らを取り調べたところ、修正意見妥当と判断し、「明治五年九月布告北海道地所規則ニ拠り明治十年ヨリ課収」の部分の削除に同意した。

(47) 『明治九年第十二月 地券調査書類（会計課）』（簿書番号一九二三）。

(48) 『明治九年第十二月 地券調査書類（会計課）』（簿書番号一九二三）。なお、函館支庁（柳田友卿）は、東京出張所に対して「当庁於テハ管内各所へ此程より官員出張為致実地丈量ハ致居候得共右条例御頒布不相成前ハ地価検査等ニ差支不都合ニ候間可成至急御頒布相成候様御取計有之度」と要求している。

(49) 『明治十年開拓使布令録』一一頁。

(50) この点について、大坂拓「後志地方の近代アイヌ社会と民具資料収集の射程」は、「こうした『保護』的趣旨を明記した文書は…札幌県期のものに限られており、地租創定事業が実施された時点では地租の徴税の可否など、複数の要因が作用していた可能性も考慮しておかなければならない」（一二頁）と指摘する。