

## 明治期日本と在外窮民問題

鈴木 祥

はじめに

一六三五「寛永一二」年より「鎖国」政策の一環として禁止されてきた日本人の海外渡航は一八六六「慶応二」年に解禁された。以後、西洋知識の導入や通商の拡大を期して多数の留学生・商人が海外に渡った。また、外国人に使用人などとして雇われ渡航する者も多く、一八八〇年代になるといわゆるハワイ官約移民に代表される出稼ぎ労働者の海外渡航も増加した。

しかし、海外に渡った人々のなかには「在外窮民」(海外に渡航した後、失業や傷病などにより自活や帰国の手段に窮した日本人)<sup>1)</sup>となる者もいた。明治政府成立後、不平等条約の改正を最大の目標とし、西洋型の近代国家を目指した日本にとって、これら在外窮民は国家の体面を汚し、西洋の評価を損ないかねない存在であったといえる。西洋の評価は、条約改正を目指す日本にとっていわば国益そのものであった。したがって、西洋の標準に拠って窮民対応にあたるのが当該期日本の重要な外交課題になったと考えられる。

従来の研究ではこうした外交上の意義が看過されてきたためか、在外窮民の問題はほとんど検討されておらず、わずかに上白石実が明治初年の日本政府の対応について言及しているに過ぎない<sup>2)</sup>。しかし、上白石の研究は旅券制度に主眼を置いたものであり、窮民問題については十分な実証的検討がなされていない。さらに、結論を先取りすると、窮民対応の規則が最終的に成立したのは一八八八「明治二一」年であった。在外窮民の問題は対象時期を拡大したうえで、さらに追究されなければならぬ。

そこで、本稿では明治政府の成立から一八八八年に至るまでの在外窮民をめぐる日本政府(特に主管省たる外務省)の対応について明らかにする。なお本稿では、太陰暦が採用されていた一八七二「明治五」年以前の年月日については、原則として西暦「和暦」と表記する。ただし、月日を欠いた史料に基づいた箇所については和暦のみ(元号年「月日欠」、月「日欠・和暦」など)の表記としている。

## 一 領事制度の創設

一八六六年五月二三日「慶応二年四月九日」、江戸幕府は留学および商売を目的とする日本人の海外渡航を公認した。さらに、六月二五日「五月一三日」調印の改税約書第一〇条によって外国人に雇われた日本人の渡航も許可された。<sup>(3)</sup>

これら日本人の海外渡航について一八六九年四月九日「明治二年二月二八日」、議定の岩倉具視は議定兼輔相の三条実美に提出した意見書にて、「無頼ノ徒恣ニ渡航セハ種々ノ弊害ヲ生シテ遂ニ皇国ノ恥辱ヲ遺サン、府藩県ニ令シテ預メ其取締ヲナサシム可シ」と主張した。<sup>(4)</sup>一部の渡航者によって国家の体面が損なわれるという危機感は明治政府成立直後から首脳部に共有されていたようであり、四月「日欠・和暦」には外国官が渡航者に九ヶ条の規則書を下付することを決めた。このうち第三〜四条を左に掲げる(各条冒頭の数字は筆者が付した)。

(三) 銘々父母ノ国ヲハナレ外国ヘ罷越候儀ニ付各覚悟可有之儀  
ニ候得共、一身ノ慎方者不及申、聊ノ事ナリ共御国之御外  
聞不相成様心掛可申(後略)

(四) 海外旅行中御国人ニ出会候ハ、仮令不相知モノニ候共互ニ  
相親ミ、其モノ不心得ノ事有之候ハ、異見差加へ、或ハ病  
氣等艱苦ノ体見捨兼候ハ、可成丈扶助イタシ遣シ可申候事<sup>(5)</sup>  
第三条は日本の国際的評価を貶めないよう振る舞いに気を付けるこ  
と、第四条は日本人同士との相互扶助を指示している。

すでに二月九日「明治元年二月二八日」、戊辰戦争に対する諸外国の局外中立は解除され、明治政府は日本の正統政府としての地位を固めつつあった。正統政府である以上、自国民の保護・管理を通じて対外的な信頼をより強固なものとしなければならないという明治政府の強い意志が窺われる。

しかし、いわゆる「元年者」<sup>(6)</sup>の帰国についてハワイ政府と交渉すべく、サンフランシスコに寄港した民部監督正上野景範の二月一日「明治二年一月二八日」の日記には、次のように記されている。すなわち、ドイツ人に連れられてサンフランシスコに渡った後に解雇され、「既ニ餓ニ及はんとする」状況に陥っていた寅吉という日本人が、幕末に同地の領事に任命されたブルークス(Charles W. Brooks)の援助を受けて横浜に送り帰されたという。<sup>(7)</sup>さらに、ハワイ政府との交渉を終えて再びサンフランシスコに滞在していた一八七〇年二月一七日「明治三年一月一七日」の上野の日記にも、ブルークスが困窮していた新七および和哥という夫婦を救助し、日本に送還したと記されている。<sup>(8)</sup>サンフランシスコではこうした窮民が続出していたことが窺われる。渡航前の規則書の下付はあくまで注意喚起に過ぎず、在外窮民の発生を防止するには不十分であったといえる。<sup>(9)</sup>

上野は三月二六日「二月二五日」に帰国した後、外務省に対し、ブルークスが幕末より引き続きサンフランシスコで領事任務に当たっており、外国人に解雇された者や商業に失敗した者を救助していると報告した。これを受けて、サンフランシスコにおける日本人保護の必要

を感じた外務省は五月二日「四月二日」、明治政府として改めてブルークスを領事に任命すべきであると太政官に上申した。<sup>10</sup>そして太政官の承認を得た外務省は九月二〇日「八月二十五日」、ブルークスに領事再任の旨を通知する書簡を送り、「是迄通り同所在勤、我国民渡航の節は相当の扶助を加え尽力精勤可致」と依頼した。<sup>11</sup>外務省の官制上、領事の官職はいまだ正式には設けられていなかったが、ブルークスは自国民保護を主務とする領事任用の嚆矢となった。<sup>12</sup>

明治政府の注意は多くの西洋人が居留する上海にも向けられた。一〇月一日「九月一七日」、外務省は太政官に上申書を提出し、在上海日本人の取締りは「皇国御声聞に關涉仕候義」であるため、日本人の保護・管理にあたる官吏を駐在させる必要があると主張した。<sup>13</sup>これを受けて太政官は一〇月一八日「九月二十四日」、日本紙幣の偽札製造に関する調査等のため当時上海に滞在していた大蔵省通商権大佑品川忠道に外務省の役職を兼務させ、そのまま同地に駐在させることを決めたのである。<sup>14</sup>

右の決定により外務大録に任命された品川に対し、外務省は一〇月二七日「一〇月三日」、「我国人民取締」に関する達書を送った。この達書のなかには、外国人に雇われて上海に渡った日本人が解雇された場合、長く滞在させておくと「不良ノ事」を行う恐れがあるので、雇主の管轄領事に掛け合せて帰国費用を請求し、これが叶わない場合は日本側の官費等で長崎へ送還するものとするという指示がある。<sup>15</sup>上海においても外国人雇いの者の窮民化が懸念されていたことがわかる。

品川の職務は領事に準ずるものであったが、清国はいまだ無条約国であったため、品川が執務する場所は領事館ではなく「出張所」と称された。<sup>16</sup>しかし、一八七一年九月一三日「明治四年七月二十九日」に日清修好条規が調印されると、同条規第八条によって明治政府は正式に清国への領事派遣の権利を獲得した。<sup>17</sup>これを受けて二月一日「一月四日」、外務大輔寺島宗則は太政官に「置領事官之伺」を提出した。そして「追日御交際御盛大、既ニ先般清国江モ御訂約相済候ニ付而者、海外出張ノ官員隨而御増置無之候而ハ貿易上御不都合ノ儀モ可有御座」として、外務省の官制に領事の官等（総領事・領事・副領事・代領事）を正式に設けたいと主張し、翌日承認された。<sup>18</sup>寺島は貿易上の都合を強調したが、サンフランシスコおよび上海の経緯を踏まえると、日本人の保護・管理も官職設置の重要な理由とみてよいであろう。

官制の整備にともない一八七二年三月一八日「明治五年二月一〇日」、品川は上海代領事に任命され（九月六日「八月四日」、領事に昇進）、出張所は正式に領事館となった。<sup>19</sup>また、ブルークスに委ねていたサンフランシスコについては一八七三年二月四日、在米日本公使館勤務の外務省九等出仕高木三郎が副領事に任命された。<sup>20</sup>以後、日本人が頻繁に往来する清国、朝鮮、極東ロシア、北米等の地域へ順次日本人領事が派遣されていった。<sup>21</sup>

## 二 窮民救助規則の制定

一八七三「明治六」年三月、「郵便報知新聞」に次のような記事が掲載された。すなわち、松井芳五郎ら曲芸師一行は「キーン」というイギリス人に雇われ明治二年一〇月「日欠」に横浜を出発し、香港、インド、ドイツ等各地で興行したが、明治五年五月「日欠」、雇主の失踪により帰国費用に窮してしまった。そこで、松井らはロンドンに滞在していた大弁務使（特命全権公使に相当）寺島宗則より一〇五ポンドを借り、一八七三年二月一五日に無事帰国できたという。<sup>(22)</sup>

この件について寺島は明治五年「月日欠」、本国に公信を送り、窮民対応の予算が用意されていないため、今後は渡航者の出国前に帰国費用を官庁に預けさせて救助に充てるなどの規則を設けるべきであると提言した。<sup>(23)</sup> ロンドンにはいまだ領事が派遣されていなかった。そのため、寺島が窮民対応をせざるを得なかったが、第一章に記した通り領事制度の形成はすでに緒に就いていた。しかし、費用等の詳細を定めた各在外公館共通の窮民救助規則はまだまだ定められていなかったのである。

その後、外務卿となった寺島は一八七四年六月一四日、太政官に次のような上申書を提出した。まず、冒頭に「日本人於海外厄難困窮餓餓二迫り他二可為依頼道無之者は、其地在留公使領事二而救助保護スルハ政府之義務ニ有之」と記し、在外公館による窮民救助は国家の義務であることを確認した。次に、窮民には在外公館が「帰朝之旅費極

下等」(「航海中ハ帆船下等之賃」)を貸与し、帰国後二〇日以内にこれを内務省に返済させ、期限内に返済できない場合は「相当之公役」に従事させて、その給料より償却させることにしたいと提案した。返済先を内務省としたのは、取り立てが「内民事務ニ関シ候義」であると判断したためであった。<sup>(23)</sup> 寺島はロンドンでの提言よりさらに具体的な救助方法を示し、これを各在外公館に共有させようとしたのである。<sup>(25)</sup>

太政官は右の上申について内務省および大蔵省へ下問した後、九月二〇日に寺島の提案をおおむね承認した。ただし、期限内に返金できない窮民に「相当之公役」を課す点については、内務省は「苛酷ニ涉リ候様被考候」と難色を示し、大蔵省も「自ラ懲役ノ姿ニ当リ救助之御旨意ニ矛盾イタス」と反対したため、「相当之処分」を下すという文言に変更された。<sup>(26)</sup> さらに、国内の窮民の場合、救助の可否を決定するのは内務省であるが、貸与金の取り立てについては大蔵省が行っていることから、一一月一四日、在外窮民への貸与金についても返済先が大蔵省に変更された。<sup>(27)</sup>

一八七五年九月二日、大蔵省は右の救助規則に基づき窮民から取る借用書の雛形を作成して外務省に送り、各在外公館への転送を依頼した。雛形の文面は左の通りである。

## 証

一 何貨何程 何国何所ヨリ大日本何所迄旅費拝借

又ハ何国何所滞在中食料并衣服

代等立替拝借等ヲ記載スヘシ

公 用  
右者商 用ニ付何年何月何国へ洋行、何所ニ於テ何々ノ災ニ罹リ  
留學生

困難仕候ニ付、何国我公使領事館へ願出、御救助トシテ前書ノ金額正  
ニ拝借仕候、返納ノ義ハ帰朝当日ヨリ二十日限り無相違大蔵省へ  
相納可申、万一返納不守ノ節ハ嚴重ノ御所分ヲ受候トモ毛頭違背  
申上間敷候、仍テ為後証如件

年号月日

何県管下何国何郡何村住居

士族商農歟

何条何某印

何国在勤

公使 何条何某殿<sup>(28)</sup>  
領事

債務者向けの文書であるためか、期限内に返済できない者への対応が「嚴重ノ御所分」と先にみた決定に比べてやや強い表現となっている。外務省はこれをそのまま採用し、九月二三日、駐米公使吉田清成および上海領事品川忠道に送付した<sup>(29)</sup>。右の雛形は他の在外公館にも順次送付されたと思われる。

こうして、外務省および大蔵省管轄のもと、貸与金を基礎とする各公館共通の在外窮民救助規則が定められた。もともと、大蔵省は国内窮民の対応に準じて、貸与金に関する事務は内務省との合議を経て処理した。したがって、在外窮民救助は事実上外務・大蔵・内務の三省が担当したといえる（一八七九年二月二〇日、太政官は内務省が関与

することを正式に承認<sup>(30)</sup>）。

なお、一八八三年二月二八日、内務卿山田顕義および大蔵卿松方正義の連名で外務卿井上馨に宛てた書簡には、貸与金によって救助された窮民について、「本人帰国ノ上實際赤貧ニシテ返弁不相調分ハ地方官ニ於テ状況精査ノ末、其申請ニ拠リ年賦或ハ月賦返済ノ寛恕ヲ与フルノ成規モ有之候」という記述がみられる<sup>(31)</sup>。借用書の雛形では、期限内に返済できない者は「嚴重ノ御所分」を受けるとされたが、実際には窮民の状況にあわせて、年月賦による返済猶予など臨機の処分が取られていたのではないかと考えられる。

### 三 渡航者の変化と救助方針の見直し

(一) 諸外国による救助の調査と官金貸与の抑制

一八八三「明治一六」年七月二四日、外務省内で、内務卿山田顕義に宛てた外務卿井上馨名義の書簡案が起稿された<sup>(32)</sup>。この書簡案では左のような指摘がなされている。

近來海外行ヲ為ス者年一年ヨリ増殖シ、別シテ上海桑港之如キハ本邦之窮民負債ヲ避ル為メ、或ハ徵兵ヲ免レンガ為メ一時僑寓ノ場トナル如シ、然ラサルモ遊手無産ノ徒万一ヲ僥倖シ彼岸へ到達スルヤ否生計之目途ヲ失ヒ、我領事館ニ就キ哀訴歎願ス、右等之弊竇追々相聞へ、最早今日之勢ニ立至リ候テ一々之レヲ救助スルハ其實際限無之様ニ被存候

すなわち、近年上海やサンフランシスコは負債や徴兵から逃れる場となつてゐるほか、遊手無産の徒が領事館に救済を求める事例も増えているという。書簡案はこれに続けて、今後は(1)生計が立たないのみなされる者はすべて旅費を支給して帰国させるか、もしくは(2)病死・餓死の危機に瀕し、現地の規則に従い領事館へ引き渡されてきた者など余儀なき窮民に救助対象を限定するかの二案を提示し、内務省の見解を確かめようとしている。

懸案であつた外国人雇いの者が窮民化する事例は、いまだ跡を絶たなかつたとみられるが、これに加えて負債逃れや徴兵忌避者、遊手無産の徒など国家にとつて好ましくない窮民も次第に増加してゐたようである。こうした渡航者の変化を踏まえて外務省は、在外窮民の保護は政府の義務であるとする従来の方針を見直す必要があると考へたのである。

右の書簡は九月一七日に送付されたが、これに先立ち外務省は以下二つの行動を取つた。まず八月六日、井上は神奈川県令沖守固および兵庫県令森岡昌純に対し、外国人が日本で窮民となつた場合の対応について各国領事に照会するよう指示した。<sup>(33)</sup>次に八月一七日、外務大輔吉田清成はサンフランシスコ、上海、天津、香港の日本領事に対し、窮民への官金貸与は当面見合わせるので、やむを得ない場合のみ公信で外務省に経伺するよう訓令した。<sup>(34)</sup>

前述の通り、サンフランシスコと上海は負債逃れや徴兵忌避者が集中する場所とされてきたが、天津および香港でも窮民をめぐるトラブル

ルが頻発していたのであろう。窮民救助が具体的にどの程度日本政府の財政的負担となつていたかは不明であるが、これら四都市では貸与金の返済が滞るなどの不都合が生じていたとみられる。外務省は救助方針の見直しを内務省に提議するにあたり、諸外国の対応の調査と窮民問題頻発地における官金貸与の抑制が必要と判断したのである。

諸外国の対応については九月八日、神奈川県から横浜における調査結果が次のように報告された。すなわち、イギリス、フランス、アメリカ、ドイツ各領事の回答によると、各国とも救助に関する規則は特に設けておらず、やむを得ない事情の窮民は本国へ経伺のうえ領事が救済するが、対応が適切と認められなかつた場合、その費用は領事の自弁となる。その他の国については窮民救助に関する規則や先例、慣習等は一切ないという。また、横浜では有志者の義捐金や慈善団体の資金によつて窮民を救助する慣行があるため、神奈川県が外国窮民を助けた先例はないという。<sup>(35)</sup>

次に一月二九日、兵庫県から神戸における調査結果が報告された。神奈川県報告は各国の対応を総括してしまつており、その精度は必ずしも高いとはいえないが、兵庫県は各領事の回答をそのまま転送してきたので、各国の対応をより詳細に知ることができる(ハワイ領事の回答のみ一八八四年三月二一日に転送)。

右の調査結果をまとめた【別表】をみると、イギリス、ドイツ、清国、ハワイは領事による救助を行つていたことがわかるが、イギリスやドイツについては官の救済から除外される者を定めているのも特徴

【別表】 各国の窮民対応（在神戸各国領事の回答）

イギリス	領事にはやむを得ない事情の窮民のみ救助する権限がある（イギリス船の水夫救済については別途法律がある）。乞食、職を得るために神戸に来た者、自身の不行状により困窮した者等はイギリス人同士の相互扶助に委ねるのが慣習であるため、兵庫県がイギリス窮民の救助にあたることはない。
オーストリア＝ハンガリー・スペイン（イギリス領事が兼轄）	オーストリア＝ハンガリー人が神戸で窮民となった場合、イギリス領事が救助することになっている。スペインについては窮民について特に指示を受けておらず、救助を求めてきた者もない。スペイン人が窮民となった場合、救助費用は東京のスペイン公使館からイギリス領事へ償還されると推測される。
デンマーク	「究乏ニ陥リタル航海者」または「難破人」は官による救助の対象であるが、居留民については原則として「公衆ノ施済」に委ねるのが慣例である。
ドイツおよびイタリア・ロシア・スイス（ドイツ領事が兼轄）	窮民が日本の官庁に救助を求めた場合、領事が引き受ける。もっとも、国籍に疑わしい点のない窮民については領事が救助するが、「逃走シタル海員」、「己ノ業務ニ耐ヘサル者、又ハ之ヲ勉サル者」、「無頼輩等ニシテ窮乏ニ陥リタル」者は対象外である。また、乞食や「無頼無業之徒」等、他の人民の迷惑となる者についてはドイツ刑法第 361 条第 3・4・5 項に則り拘留する。
アメリカ合衆国	アメリカには商船水夫を除き窮民救助に関する法律がない。そのため、領事には商船水夫以外の窮民を官費で救助する権限はない。
オランダおよびスウェーデン＝ノルウェー（オランダ領事が兼轄）	「航海者及難船人」は官費救助の対象であるが、居留民については成規がないため「公衆ノ施済」に委ねる。オランダ人が窮民となっても兵庫県が救助する必要はない。
清国	清国窮民の救助は領事の義務である。兵庫県が開港場から離れた場所で清国窮民を発見した場合、「暫時ノ賑救」を与えたい。直ちに領事に引き渡してもらいたい。
ハワイ	ハワイには在外窮民の救助・送還に関する規定があり、領事はハワイ窮民を援助し、場合によっては帰国させる権限を持つ。

外務省記録 3.8.8.1「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雑件」(外務省外交史料館蔵)より作成。

的である。一方、デンマーク、オランダは領事による救助に消極的であり、窮民救助はもっぱら「公衆ノ施濟」すなわち義捐金や慈善団体の支援に委ねていたようである。さらに、アメリカは商船水夫以外の窮民に対する官費救助を否定している。国家による在外窮民の保護は西洋諸国において必ずしも自明の前提ではなかったことが窺える。また、横浜同様、神戸においても兵庫県に窮民救助を求める国はなかったようである。

一八八三年二月四日には前述の外務省の提起に対し内務省が返書を送り、大蔵省とも協議したうえで外務省が示す二つの方法のうち(一)を支持すると回答した<sup>(37)</sup>。以後、外務省は救助の対象を極力限定すべきとする内務省・大蔵省の意向を踏まえつつ、諸外国の対応を参考にしながら新たな窮民規則を検討していったとみられる。

しかし、規則の見直しが続くなか、前述の官金貸与抑制の訓令について上海総領事品川忠道(九月五日付および一〇月三日付)、香港領事代理町田実一(一八八四年一月二六日付)、サンフランシスコ領事立田革(四月一二日付)より吉田に対し抗議の上申書が寄せられた。訓令に従い救助について外務省に伺いを立てると、回答を待つ間に宿泊費等の経費が生じて窮民の負債が嵩むこと、病人など時間的余裕のない窮民もいることが主な反対の理由であった<sup>(38)</sup>。

これを受けて吉田は六月七日にサンフランシスコ、香港、六月一日に上海、天津の各領事へ再び訓令を送り、新たな規則が定まるまでの暫定措置として、外務省に経伺する余裕がない窮民については領事

の裁量で救助金を貸与して構わないが、外務省がこれを不適切な処分と判断した場合、その費用は領事の自弁とすると指示した<sup>(39)</sup>。これに対し天津領事原敬は七月三日の吉田宛て公信にて、救助が適切であるかを判断するにあたっての外務省の評価基準を示すよう求めた<sup>(40)</sup>。

そこで九月二十九日、吉田は原に返書を送った。そして、領事が「必スシモ難民哀告之辞柄ニノミ拘ラス深く其実況ヲ洞察シ、又百方自活ヲ奨励シ諮問説諭ヲ加ルモ、終ニ其道ヲ不得シテ路頭ニ餓死セントスルノ勢ニ立至リシモノ」などが救助の対象となると回答したが<sup>(41)</sup>、右の基準により領事が自由に裁量できたかは疑わしい。以後、吉田の訓令が送られた四都市では官金貸与に制約が付された状態が続くことになった。

#### (二) 朝鮮・上海における対応

窮民規則の見直しが難航するなか、一八八五「明治一八」年七月二一日、仁川領事代理久水三郎は外務大輔吉田清成に次のような公信を送った。すなわち、六月現在、仁川には五四三人の日本人がいるが、「十分之九ハ無資力者タルヲ免レス」という状態である。さらにこれら貧民のうち病人になる者も増加しており、放置しておくとし「自然御国体ニモ相関候義」となるとして、病人の救助について指示を仰いだのである<sup>(42)</sup>。一八八三年に開港し、西洋人も往来していた仁川において、久水が国家の体面を強く意識していたことがわかる<sup>(43)</sup>。

これを受けて八月一五日、公信局および会計局において次のような

局議が行われた。<sup>(4)</sup>すなわち、一八七一年の日清修好条規および一八七六年の日朝修好条規によって事実上の治外法権を有する以上、清国および朝鮮にいる日本人は西洋諸国にある日本人とは同一視できないとし、国内の病人救助に関する以下二点の法律を挙げた。まず、一八八三年二月一四日の太政官達第八号に基づき、無資力の伝染病患者の救助費用は「総テ発病地ノ地方税中衛生費ヲ以テ支弁」することを確認した。<sup>(45)</sup>次に、一八七四年一月八日発令の恤救規則第三条を引用した<sup>(46)</sup>うえで、非伝染病患者については治療費を支給する明文はないとした。

以上の点を踏まえて局議では、清国・朝鮮に在留する日本人は国内と同様に「居留人互相協保ニ係ル費用（地方税協議費ノ類）」を負担しなければならず、これを「国庫ヨリ仰カントスルハ理ニ於テ許スヘカラサル事ナリ」という結論に達したのである。

右の局議に基づき九月七日、外務卿井上馨は久水に訓令を送り、伝染病に罹った窮民の治療費は居留民から徴収する居留地衛生費によって賄うものとするが、非伝染病患者については「其費用ヲ給スルノ限ニアラス」と指示した。<sup>(47)</sup>さらに、右の訓令は九月一日、在朝鮮日本公使館および釜山、元山、漢城の各領事館にも送付された。<sup>(48)</sup>仁川以外の地域における事情の詳細は不明であるが、朝鮮の公館では病人の対応は国内に準ずるとする方針が共有されたのである。

また、官金貸与抑制の対象となっていた上海については八月一日、領事安藤太郎が吉田に対し次のような上申書を送った。すなわち、官金貸与に外務省への経伺が必要となつて以来、窮民については領事の

私費で旅費や食料を給付するか、あるいは領事館や居留商人等から集められた拠金によって帰国させることがしばしばあった。しかし、「本邦不景気」（松方デフレによる不況を指すとみられる）のためか、近年渡航者は増加の傾向にあるので、やむを得ない事情の窮民については以前のように不経伺の救助を認めるよう要請したのである。<sup>(49)</sup>当時の在上海日本人の数は判然としないが、すでに一八八二―一八八三年頃には約二五〇人が在留していたという。<sup>(50)</sup>上海では日本人同士の相互扶助が成立しつつあったことが窺える。

しかし、外務省は右の上申に対し回答を示さなかった。そこで一八八六年八月九日、後任の領事河上謹一は外務次官青木周蔵に公信を送り、窮民救助は依然として領事の私費や拠金によって対応されていることを報告し、不経伺貸与について返答を催促した。<sup>(51)</sup>

これに対し青木は九月二〇日、次のような訓令を河上に送った。すなわち、当面の間「不慮之災難ニ罹リ進退維谷マル者」については不経伺の官金貸与を認める。ただし、「船便毎ニ漫然渡航シ稼業之方向不相立遂ニ窮迫ニ陥リ候者」や「無職無業流浪之窮民輩」などは救助の対象外とし、居留民の拠金によって対応するよう指示した。<sup>(52)</sup>外務省は日本人同士の相互扶助を念頭に置きつつ、官金貸与の制約を緩めたようにみえる。しかし、救済の可否基準は依然として曖昧であり、河上の訴えが十分に解消されたかは疑問が残る。

また、上海に対しては治外法権に基づく国内同様の救助は主張されなかった。その理由は判然としないが、朝鮮における病人対応は居留

民の負担を前提としており、上海についても居留民の協力にある程度期待した窮民救済指示であった。これらの対応は、日本人の負担や協力を望めない他の地域では必ずしも容易に応用できるものではなかったと考えられる。右の青木訓令にも「未タ救助規則成定之場合ニ至ラス」とあり、各領事館が共有できる規則の成立に向けて外務省の模索は続いた。

#### 四 ドイツ領事訓令と新窮民規則の成立

一八八七「明治二〇」年七月二七日、メルボルン領事マークス (Alexander Marks) が外務次官青木周蔵に公信を送った。そして、オーストラリアでもしばしば日本人の窮民が発生しているため、数年前救助方法について外務省に照会したが、その後なんら指令がないため、自身の私費によって窮民を保護しているという現状を訴えた<sup>(53)</sup>。

窮民規則の見直しが難航していたため、外務省は長い間マークスに具体的な回答を示せなかったようであるが、右の訴えを受けて一〇月一八日、青木は左の訓令を同人に送った。

困難民之取扱方ハ、我内地ニ於而ハ公衆ノ募集金或ハ協議費等ヲ以て救助之方法ヲ設ケ、必要ノ場合ニ於而ハ外国ノ貧民ニも内国入同一ノ救護ヲ及ホシ候事ニ有之候間、貴地ニ於而も我人民貧困又ハ疾病ノ為メ貴官へ救助方願出候節ハ、他ニ適当ナル保助者雇主若クハ船長等) 無之場合ニ限り、貴地之地方官或ハ慈恵院等へ

右救助方御依頼有之様希望致候、併シ實際止ムヲ得サルノ差支アリテ他ニ救護ノ方便無之場合ニ於而ハ、貴官ニ於実地無拠ト御見認相成候節ハ、必要之治療費并食費ハ貴下ヨリ御弁償相成、其金高二対シテハ本人ヨリ記名調印セル借用証書并ニ其姓名、属籍、身分、職業、其他本人カ最尾ニ雇ハレタル雇主、船舶、船長、船主 (但シコレアル時ハ) ノ明細書ヲ本省へ御回送有之度候、左スレハ御立替之金額等ハ一時本省ニ於而繰替へ貴官へ返戻可致、又一方ニ向テハ其筋ヲ経て本人ノ本籍へ照会シ返弁セシムル事ニ相運び可申候、然シ右ニ而返弁方行ハレサル場合ニ於而ハ之レヲ国庫ノ支弁ニ附スベシト存候<sup>(54)</sup>。

すなわち、日本国内では公衆の募金や区町村の協議費による窮民救助の方法があり、必要に応じて外国人の窮民も日本人同様に保護される。そこで、オーストラリアにて日本人がやむを得ない事情で窮民となった場合、まず現地の官憲または慈恵医院等に救助を依頼し、これが叶わない場合は領事の裁量で官金を貸与するよう指示したのである。

右の訓令の下書き欄外には「救助ノ方法ハ重モニ独逸ノ領事訓令ヲ模範トス」と記されている。本稿ではイギリス外務省に残された英訳版しか確認することができなかったが、これは北ドイツ連邦時代に作成された“General Service Instruction to Section 26 of the Law of November 8, 1867”を指すとみられる (以下、「ドイツ領事訓令」とする)。このドイツ領事訓令の骨子は、ドイツでは外国人の窮民は自国民と同様に保護されることを訴え、在外ドイツ窮民を現地の官憲や慈善

団体に委ねること、この方法で援助が得られなかった場合はドイツ領事が官費救助を行うことであり、マークス宛て訓令と合致する。<sup>(55)</sup>

ドイツ領事訓令は一八八三年に行われた諸外国による窮民救助についての調査（第三章第一節参照）でも言及されておらず、外務省が参照するに至った経緯は不明である。しかし、右の調査のうち兵庫県の報告は、領事による救助に消極的な国も少なからずあり、西洋において国家による在外窮民の保護は必ずしも自明の前提ではないことを明らかにした。外務省はこうした状況を踏まえて、窮民は自国民と外国人とを問わずまず現地の援助を受けるべきとするドイツ領事訓令を基準にすれば、国家の体面は十分保たれると判断したのである。<sup>(56)</sup> ただし、右の調査は、窮民救助を日本側に求める国はなかったとしており、日本における外国窮民対応の実態については判然としない点が残る。

マークス宛訓令により窮民対応の方針は明確になってきた。しかし、いまだ各領事館共通の規則の制定には至らないなか、一八八八年一月二日、上海からニューヨーク領事に転じていた河上謹一が青木に公信を送り、窮民救助について照会した。ニューヨークではしばしば本人居留民の義捐によって窮民を救助してきたが、慈善による対応のみでは限界があると訴えたのである。<sup>(57)</sup>

これを受けて一月二七日、外務大臣大隈重信は河上に訓令第八三号を送った（以下、「八三号訓令」とする）。その内容は以下の通りである。<sup>(58)</sup> まず、領事による救助の対象を左のように定義した。

帝国領事館ノ救護ヲ必要トスル場合ハ、其本人久ク疾病ニ罹リ自

活ノ業務ヲ取ル事能ハサル時、又ハ不慮ノ災厄ニ遭遇シテ貧困ニ陥リタル時ニ限り、即チ右同様トモ名譽上毫モ恥ツル所無クシテ、真実不慮ノ禍難ニ遇フテ自活ノ道ヲ失ヒタル者ニ限ルヘキ儀ニ有之候、依而軍隊ヲ逃亡セシ者、軍艦及ヒ商船ヲ脱セシ者、徴兵義務ヲ逃レントスルノ目的ヲ以テ外国ニ渡航セシ者、不品行ノ疾病ニ罹リ破廉恥ノ所為アル者ノ如キハ領事館ノ救護ヲ与フヘキ限りニ無之候

すなわち、救助可否の基準を国家からみて不名誉な点があったか否かに置き、軍隊から逃亡した者、軍艦および商船から脱走した者、徴兵忌避者、「不品行ノ疾病ニ罹リ破廉恥ノ所為アル者」（売春婦等）は除外するとしたのである。

これら救助対象外の者はドイツ領事訓令に基づいて設定されたものである。ただし、「不品行ノ疾病ニ罹リ破廉恥ノ所為アル者」に相当する箇所は、ドイツ領事訓令では“undeserving individuals（救助に値しない者）”となっている。<sup>(59)</sup> 当時、海外に渡航する日本人売春婦が増加していたことを踏まえて修文されたのであろう。<sup>(60)</sup> 外務省はここでもドイツ領事訓令に依拠しつつ、国家にとって好ましくない窮民については救済しなくても日本の国際的評価を損なうことはないと考えたのである。この判断の背景には、一八八三年末に内務省および大蔵省が救助の対象は極力限定すべきとする見解を示していたこともあったとみられる（第三章第一節参照）。

次に、窮民救助の方法についてはおおむねマークス宛て訓令を踏襲

し、「互相ノ主義」を掲げて窮民を現地の官憲や慈善医院に委ね、これが叶わない場合は領事の判断で官金を貸与することを認めた。また、窮民を日本に送還する必要がある場合についても、外務省に経伺する余裕がなければ領事の裁量で官金を貸与できるとした。

八三号訓令は二月七日、以下三二都市（サンフランシスコ、ホノルル、上海、天津、芝罘、牛莊、漢口、福州、広東、香港、釜山、元山、仁川、漢城、ウラジオストク、コルサコフ、マニラ、メルボルン、ロンドン、リバプール、リヨン、マルセイユ、ベルリン、ハンブルク、ブレーメン、アンベルス、ブリュッセル、トリエステ、ベネチア、ミラノ、ナポリ、メッシーナ）の領事館にも送付された。<sup>(61)</sup> 八三号訓令は各領事館共通の窮民規則となったのである。

もちろん、各領事が厳密に右の訓令に従って窮民対応にあたったとは限らない。現地の事情や窮民の状態に合わせて領事の裁量が優先された事例も少なからずあったのではないかと考えられる。また、第三章第二節でみたように、事実上の治外法権に基づき日本国内に準拠した病人救助を指示していた朝鮮では、全く異なる対応が取られた可能性もある。それでも、八三号訓令は在外窮民に対する外務省の基本的姿勢を端的に示したものとして重要な意義を持つといえよう。<sup>(62)</sup>

なお、八三号訓令は一八九八年二月二日、前便以後に設置された以下二四都市（杭州、蘇州、重慶、沙市、厦門、木浦、鎮南浦、ボンベイ、バンコク、シドニー、タウンズビル、アデレード、ウエリントン、バンクーバー、シカゴ、タコマ、ニューオーリンズ、フィラデル

フィア、メキシコ、リオデジャネイロ、グラスゴー、オデッサ、パレルモ、アムステルダム）の領事館にも送付された。<sup>(63)</sup> さらに、一九一〇年三月、外務省通商局は当時現行の法令や訓令などをまとめた「領事官執務参考書」を編纂したが、八三号訓令はここでも「在外難民救助取扱方ニ付訓令」という表題で掲載された。最初の発出から二〇年以上経過した後も、外務省は八三号訓令によって窮民に対応すれば国家の体面は保たれると判断したようである。

### おわりに

日本は明治政府成立直後より在外自国民を保護して国家の体面を守ることを強く意識した。そして、規則書の下付による渡航者への注意喚起、幕末に任命したサンフランシスコ領事の再任、日本人官吏の上海駐在を経た後、外務省は正式に領事の官職を設け、自国民保護を必要とする地域に順次日本人の領事を派遣していった。

在外窮民の具体的な救助方法は、ロンドン大弁務使として実際に窮民対応にあたった経験を持つ外務卿寺島宗則によって立案された。そして、外務省・大蔵省・内務省管轄のもと、在外公館による官金貸与を基本とする救助規則が制定された。

当初は外国人に雇われた者が窮民となる事例が目立ったが、時期が下るにつれて負債逃れや徴兵忌避者、遊手無産の徒なども増えてきた。これら国家にとって好ましくない渡航者の増加を受けて外務省は、窮

民間問題頻発地における官金貸与の抑制を図るとともに、諸外国の対応について調査した。その結果、西洋では領事による窮民救助に必ずしも積極的でない国があることが明らかとなった。外務省はこうした諸外国の実態および救助対象の縮小を主張する内務省・大蔵省の意向を踏まえて、窮民規則の見直しに着手した。

その間、事実上の治外法権を有する朝鮮では、国内に準拠して居留民の負担を前提とする病人救助が指示された。また、上海でも居留民の抛金に期待した窮民救済の訓令が出されたが、各領事館共通の規則を制定するのは容易でなかった。

外務省は最終的にドイツ領事訓令をモデルとすれば国家の体面を損なうことはないという結論に達した。そして、窮民はまず現地の官憲や慈恵医院に委ね、これが叶わない場合は領事が官金貸与を行うこと、および国家にとって好ましくない窮民（軍隊から逃亡した者、軍艦および商船から脱走した者、徴兵忌避者、売春婦等）は救助対象から除くことを骨子とする新たな窮民規則を定めた。

本稿では以上の経緯を明らかにした。領事制度を設けて西洋型の自国民保護体制を目指した日本は当初、窮民救助は政府の義務であると考えた。しかし、渡航者の変化にともない救助規則を見直した結果、西洋においても国家による在外窮民の保護は自明の前提ではないと認識するに至った。試行錯誤のすえ日本が見いだした西洋の標準は、必ずしも高いハードルではなかったのである。<sup>(6)</sup>

注

- (1) 史料上では「難民」や「困難民」などとも表記されるが、本稿では「窮民」で統一する。なお、英文史料では *distressed subject* & *indigent subject* などと記されることが多い。
- (2) 上白石実「明治維新期旅券制度の基礎的研究」（立教大学史学会『史苑』七三巻一号、二〇一三年）、一七三―一七五頁。
- (3) 海外渡航解禁の経緯については拙稿「幕末日本と海外渡航の解禁」（中央大学文学部『紀要』通巻二八一号、二〇二〇年）。
- (4) 多田好問編『岩倉公実記』下巻（書肆澤井、一九九五年、皇后宮職蔵版・宮内省版、一九〇六年刊の復刻版）、六九七頁。
- (5) 内閣記録局編『法規分類大全』二四巻（原書房、一九七七年、一八九〇年刊の復刻版）、四六七―四六八頁。
- (6) 一八六八年五月一七日「慶応四年四月二五日」、アメリカ商人ヴァン・リード (Eugene M. Van Reed) が明治政府の許可を得ないまま、砂糖プランテーション等の労働者としてハワイに送り出した日本人約一五〇名のこと。
- (7) 吉元正幸翻刻「上野景範布哇国渡海日記」（『鹿児島県立短期大学地域研究所研究年報』一一号、一九八三年）、四〇頁。幕府によるブルークス任命の経緯については前掲拙稿、四章二節。
- (8) 前掲「上野景範布哇国渡海日記」、五一頁。
- (9) なお、規則書の下付は一八七三年に廃止された（『法規分類大全』二四巻、四六八―四六九頁）。

- (10) 外務省調査部編纂『大日本外交文書』三卷(日本国際協会、一九三八年)、六九九〜七〇〇頁。上野の帰国日については前掲「上野景範布哇国渡海日記」、五七頁。
- (11) 『大日本外交文書』三卷、七〇〇〜七〇一頁。
- (12) 明治政府はすでに明治二年六月「日欠」、幕末にパリ総領事に任命されたフリユリ・エラル(Paul Flury-Herard)にかわり、薩摩藩に近しいモンブラン(Charles de Montblanc)を同地の代理公使兼総領事に任命することを決めていた(肩書につきフランス側の反対があり、のち「公務弁理職」なる名称に変更)。しかし、これは幕府による親仏政策の清算であり、またモンブランに与えられた主な任務は海外情報の収集であった(古屋哲夫「形成期における領事制度と領事報告」、角山榮編『日本領事報告の研究』、同文館出版、一九八六年、四五〜四七頁)。したがって、自国民保護を主な目的とした領事の任命はブルークスが最初とみるべきであろう。なお、モンブランは一八七〇年一月二日「明治三年一月二八日」、少弁務使(代理公使に相当)鮫島尚信のフランス派遣にともない解任された(『大日本外交文書』三卷、七〇九〜七一〇頁)。
- (13) 『大日本外交文書』三卷、二一八〜二一九頁。
- (14) 『法規分類大全』二四卷、四〇八頁。
- (15) 同前、四〇四〜四〇五頁。
- (16) 同前、四〇五頁。
- (17) 『旧条約彙纂』一卷一部(外務省条約局、一九三〇年)、三九九頁。
- (18) 外務省調査部編纂『大日本外交文書』四卷(日本国際協会、一九三八年)、二一〜二二頁。
- (19) 大塚武松編『百官履歴』上卷(日本史籍協会、一九二七年)、四一七頁。
- (20) 『法規分類大全』二四卷、三六七〜三六八頁。
- (21) なお、日本人の往来が少なかったヨーロッパでは現地の外国人を名誉領事として任用することが多かった。これら名誉領事には主に貿易情報の収集が期待された(古屋、前掲論文、五三〜五八頁)。
- (22) 『郵便報知新聞』四三号、六〜七頁(『復刻版 郵便報知新聞』第一期二巻、柏書房、一九八九年、八一頁)。
- (23) 外務省記録室蔵「海外行免状書類」(外務省外交史料館蔵)。
- (24) 「海外ニテ御国民困難ノ節貸与金結算等ノ儀上申」(「公文録」明治七年三二巻・九月外務省伺一、請求番号公(10)46100、国立公文書館蔵)。
- (25) なお六月二九日、寺島は太政官に対し、官員および官費留學生については、所轄官庁が費用を負担するならばこれによって救助し、そうでなければ一般の窮民同様「下等之救助法」を適用すべきであるとする上申書を提出した。七月一三日、太政官はこれを承認し、官員および官費留學生は条件付きで一般の窮民と区別された(「官員及留學生外国ニテ窮乏ノ節公館取替金ノ儀伺」、「公文録」明治七年二九巻・七月外務省伺、請求番号公(10)44100、国立公文書館蔵)。
- (26) 前掲「海外ニテ御国民困難ノ節貸与金結算等ノ儀上申」。
- (27) 「海外ニ於テ困難ノ御国民へ救護貸与返納取立方等ノ儀御達ニ付伺」(「公文録」明治七年八二巻・一月内務省伺四、請求番号公(10)98100、国立公文書館蔵)。

- (28) 外務省記録388「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雜件」(外務省外交史料館蔵)。
- (29) 同前。
- (30) 「海外於テ御国人困難救護貸与金取扱方」(「太政類典」三編一九卷、請求番号太0063100、国立公文書館蔵)。
- (31) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雜件」。
- (32) 以下、書簡案の内容については同前史料による。
- (33) 一八八四年二月一三日、外務卿代理伊藤博文および内務卿山県有朋に宛てた神奈川県令沖守固の上申書には、業務や契約の内容を吟味しないまま外国人に雇われた後、「雇主之虐使又ハ死亡破産等ニ依テ不測ノ禍害ニ遭遇シ、遂ニ我公使又ハ領事館ノ救助ヲ仰グニ立至リ候モノ往々有之」とある(神奈川県知事官房外務掛「外務要録」第五類「海外旅行」七号、「横浜市史」資料編一七、有隣堂、一九七七年、三一七〜三二八頁)。窮民化する外国人雇いの者が依然として続出していたことが窺える。
- (34) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雜件」。
- (35) 同前。
- (36) 同前。
- (37) 同前。
- (38) 同前。なお、香港領事代理町田実一によると、同地から外務省に経伺する場合、回答を得るのに二七〜二八日ほど要するという。
- (39) 同前。
- (40) 同前。
- (41) 同前。
- (42) 同前。
- (43) 久水の公信に先立つ五月五日、同港領事小林端一が吉田に送った公信にも「欧米外国人ノ居留モ有之候ニヨリ我人民之醜態ハ御国体ニモ多少相関候」と記されており、西洋人からの評価に特に注意が払われていたことが窺われる(同前)。
- (44) 以下、局議の内容については同前史料による。
- (45) 『法令全書』明治一六年(内閣官報局、一八九一年)、三〇八頁。
- (46) 『法令全書』明治七年(内閣官報局、一八八九年)、三七二頁。ただし、恤救規則第三条は「独身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者」および「独身ニ非スト雖トモ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者」に一日当り男性は米三合、女性は米二合を支給することを定めたものであり、特に非伝染病患者について取り決めた規定ではない。
- (47) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雜件」。
- (48) 同前。
- (49) 同前。
- (50) 『外務省警察史』四二巻(不二出版、二〇〇〇年)、九頁。
- (51) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雜件」。
- (52) 同前。
- (53) 同前。
- (54) 同前。
- (55) Correspondence Respecting the Relief of Distressed British Subjects

Abroad 1879-80, p.36. The National Archives, Kew, FO881/4351.

(56) イギリス外務省に残るドイツ領事訓令は、一八八〇年四月五日にドイツ外務省が駐独イギリス大使へ送付したものである。その際ドイツ外務省は、すべての「文明国」では困窮した外国人は自国窮民と同様に救済されるべきであるという見解を示している (*Ibid.*, p.35)。日本側史料には明示されていないが、日本外務省も外国窮民の保護を「文明国標準」の一つとみなし、ドイツ領事訓令を参照するに至ったとも考えられる。

(57) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雑件」。

(58) 以下、八三号訓令の内容については同前史料による。

(59) Correspondence Respecting the Relief of Distressed British Subjects Abroad 1879-80, p.36.

(60) 売春婦の海外渡航および日本政府の対応については別稿にて詳述する。

(61) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雑件」。

(62) なお、八三号訓令の発出にあたり、これまで外務省とともに在外窮民対応に関与してきた内務省および大蔵省との間で調整が図られた形跡は管見の限りみられない。窮民規則の具体的な内容については外務省に一任されていたのかもしれない。

(63) 前掲「在外国公使及領事館ニ於テ日本困難民救助取扱方雑件」。なお、当時シンガポールにも領事館は開設されていたが、同地については一八九三年八月八日、領事代理齋藤幹が外務次官林董に公信を送り、売春を営んだ後ペナン島の官立病院に入院していた「ヨシカ」という女性の日本送還について照会した。これに対し林は九月八日、当該女性は「破廉恥ノ

所為アル者」に相当するため領事館の救護は得られないという返書を送った。この時、あわせて八三号訓令の写しも同封されたため、シンガポールは一八九八年の一斉送付の対象から外れたと考えられるが、「ヨシカ」の件は同訓令で定められた基準に従って棄民が行われた事例の一つといえる(同前)。

(64) 外務省通商局編纂「領事官職務参考書」(明治期外交資料研究会編「明治期外務省調書集成 外務省制度・組織・人事関係調書集」八巻、クレス出版、一九九五年所収)、六一―六三頁。

(65) なお、イギリスも一八八〇年から一八八一年にかけて各国の在外窮民対応に「調査」した。前出のCorrespondence Respecting the Relief of Distressed British Subjects Abroad 1879-80(17)の調査に「過去」めた史料の一つである。ほかにこうした調査を行った国があったかは不明であるが、一九世紀後半、鉄道や蒸気船など交通機関の発達によりヒトの移動が急速に拡大していくなか、西洋も在外窮民の救助について再考を迫られていたのかもしれない。