

安政期幕府の蝦夷地政策

守屋 嘉美

はじめに

安政期の幕府政治をゆり動かしたのは、將軍継嗣問題をめぐる改革派ともいふべき老中阿部正弘や海防掛目付層、あるいは福井藩主松平慶永など雄藩大名を中心とする一橋派と、守旧的傾向の強い溜間詰大名を中心とした南紀派の対立である。と同時に、この時期の幕府の改革を担った相対的に開明的な海防掛目付層とやや保守的な同勘定奉行の対立も幕府政治に影響を与えた。幕府の蝦夷地政策も、幕府の改革政治の一環だっただけに、これらの対立と深く関わっていた。

ところが、守旧的な溜間詰大名の筆頭である井伊直弼が大老となり、幕府権力を握るや、幕府政治は一変した。当然、蝦夷地政策も大きな変更を余儀なくされたのである。

このような点に注目しながら、安政期の幕府による蝦夷地政策を検討しようとするのが本論のねらいである。

一、函館奉行

一八五三（嘉永六）年六月、アメリカのペリーが大統領の国書を

携帶し浦賀に來航した。その一ヶ月後、ロシア使節プチャーチンが長崎に來て、開國通商とともに、北方における日露國境の画定を要求し、翌年二月から始まった日米和親條約締結交渉の過程で、箱館開港が重要な懸案となったことは、幕府に対して北方、とくに蝦夷地經營に関心を深めさせた。そして、當時の阿部正弘政權は積極的な蝦夷地政策を展開することになる。日米和親條約で箱館開港が決定するや阿部政權は一八五四（安政元）年六月、箱館およびその周辺の上知と箱館奉行をおき、本格的な蝦夷地政策にのりだすことになる。

そして、箱館奉行に勘定吟味役竹内保徳、目付堀利熙を任命した。

一八五六年勘定吟味役村垣範正がこれに加わる。彼等は当時出世コースを歩んできた能吏であり、とくに堀は目付岩瀬忠震、同永井尚志とともに、幕臣三傑と称された逸材で、阿部の信任が厚く、政策遂行にあたって重要な役割を演じた。のみならず、奉行配下の属吏のなかにも、支配組頭河津三郎太郎、組頭勤方向山源太夫、御勘定格・徒目付平山譜次郎ら注目すべき人物がいた。河津・平山は阿部政權の柱石ともいふべき岩瀬に認められて拔擢され、彼の強い影響力を受けていた。向山は、勝海舟に學問・見識ともにすぐれた能吏として認められており、ペリー來航當時、積極的な交易策を主張し

た数少ない幕吏の一人である。こうしてみれば、箱館奉行以下箱館方役人の中心は、阿部によって拔擢された、時局に柔軟な対応力を持つ能吏で、彼等によって推進された蝦夷地政策は、幕府による安政改革の一翼を担ったといふべきである。

堀は箱館奉行に任命された直後の一八五四年九月、平山謙次郎が起草した草案に手を入れて、蝦夷地統治の基本的構想を老中に上申した。平山は安政三年、岩瀬が外国と交易し、富国強兵策を行うべしと老中に上申した際にはその草案を書いているので、かなりの文才があつたのであろう。さて、堀の上申書ではそこでは、外国に対する海防強化という観点から、幕府のみならず、諸藩の軍事力強化が必要であるとしつつも、諸藩の軍事力強化は、相対的に幕府権力の弱体に連ると的確に予知し、国防上のみならず、幕府権力の強化という観点に立った蝦夷地政策が必要であるという。ところで、松前藩が蝦夷地の防備には堪えることが出来ず、蝦夷地の上知は不可避であるとし、その後の統治方式としては、一部にある有力諸藩への分割統治案を排し、幕府による直轄支配の必要性を強調した。さらに、従来までの蝦夷地経営を支えてきた商人による場所請負制度に触れ、彼等のアイヌに対する不当な扱いが、蝦夷地統治の不安定に連なるとして、その再検討が必要であると説いた。

二、蝦夷地上知問題

堀のこのような構想は彼自身が目付出身であり、目付岩瀬と親交が厚く、また、岩瀬の腹心である平山謙次郎の起草したものである

という経緯からして、岩瀬など目付層の意見が反映されているとみることが十分に可能である。ところで、幕府直轄統治か、諸藩への分割か、あるいは従来通りの松前藩の支配かという統治方式のあり方は、蝦夷地経営の根幹に触れる重要な問題であつた。したがって決定には困難が予想されたが、はたせるかな、上知問題とその後の支配方式をめぐる、幕府内に意見の対立が生じた。その点で、安政元年の暮から、翌年正月にかけての幕府における最も重要な議題が、この蝦夷地問題であつたとされているのは示唆的である。

海防参与であつた徳川斉昭は全領の完全上知を主張し、堀等は松前城下だけは従来からの経済的権利を保障するため松前氏に残し、それを除いた東西蝦夷地一円の上知を説いた。これに対し、勘定奉行・同吟味役は上知案に原則的に賛成しつつも、松前氏に与える代替地でかなりの困難が予想されるとし、財政上の理由から慎重に考慮すべきであると、消極的な意見を述べた。また、箱館奉行のなかでも、竹内は一挙に上知することは困難であるとし、漸進論を主張した。彼は勘定吟味役出身であるから、勘定奉行と同意見であつたとみられる。

このような対立のなかで、竹内は「箱館表御用江戸取扱」として、勘定奉行をあてられたいと老中に上申し、認められ、石河政平、松平近直、川路聖謨の三勘定奉行がその任にあたることになつた。その結果、一八五四年暮の幕議では、勘定奉行や竹内の意見が強く反映したらしく、とりあえず、東蝦夷地の上知という、彼等の漸進案が決定されんとした。これに対し、松前城下を除く、東西蝦夷地の同時上知を主張して、勘定奉行と対立する堀は自案を実

現させべく、一八五五（安政二）年正月、「箱館表御用江戸取扱」に、これまでの勘定奉行に加えて目付を参画させることを老中に上申し、許可をえた。目付をこれに加えて、幕議を自分に有利に運ぼうとする堀の画策である。翌月にいたり、老中阿部は堀の意見を入れて、松前城下を除く全領一円上知を指示し、それを箱館奉行預りとした。

一八五五年以降、従来の強硬な鎖国論から一転して積極的な開国・交易論を主張するようになった目付層と、それに消極的な勘定奉行との意見の対立があったことは、先学の指摘するところであるが、前から蝦夷地上知問題で、すでに両者は対立していたのである。しかし、勘定奉行が原則的に蝦夷地の上知に賛成しているのであるから、両者の対立は徳川斉昭が言うように、内々の喧嘩といふほどのものであり、基本的な対立に発展するものではなかった。

むしろ、阿部政権にとって障害となったのは、溜間詰大名を中心とする保守的勢力の反対であった。なかでも溜間詰大名と関係が強い老中松平乗全、同松平忠固等の動きが注目される。上知直後の一八五五年四月、松前藩はこれを不満とし、仙台藩を仲介にして、旧領安堵の工作を展開した。仙台藩では松平乗全へ松前藩の嘆願書を手渡した。このような事情からか、阿部に批判的な老中と仙台藩の結びつきの可能性を危惧する向があった。一八五五年八月、松平乗全、同忠固の両者が老中を退くが、これに関して、「昨夢紀事」の著者中根雪江は、両者が松前藩への旧領安堵を主張し、老中阿部の上知案に反対したための罷免であるとの巷説があると記している。徳川斉昭も彼等が老中の恥にいとる蝦夷地問題に差支えがある

と阿部に彼等の罷免を進言していることは、それが事実に近いことを匂わせている。積極的な幕府の改革を志向する老中阿部と溜間詰大名等の意向を代弁する保守的な両老中との対立はつとに著明であるが、蝦夷地上知策という重要な政策をめぐつても、鋭く対立していたのであり、目付層や箱館奉行と勘定奉行などの意見の違いなどよりは、幕府内のより基本的な対立であった。

一八五五年三月、堀等の上申に従い、仙台・盛岡・津軽・秋田の四藩に、幕府は蝦夷地警衛を命じた。仙台藩は、単なる勤番について難色を示し、自分の持場一円の分割給与を要求した。また、秋田藩はその前年一〇月に、蝦夷地警衛を幕府に内願しているにもかかわらず、指定された警衛場所の調査の結果、とうてい責任を果たすことが不可能であると拒否する態度に出た。東北諸藩のこのような動向は、老中阿部を中心とする改革政策に批判的な意味合いを持っており、阿部と対立する溜間詰大名や保守的勢力と東北諸藩の結びつきにそのまま結果するわけではないが、松前藩の政治的仕事が仙台藩と松前藩を結びつけたかみえる事実とあいまって、保守的勢力と東北諸藩の合体の可能性が、相対的に開明的な改革を志向する阿部勢力の側から、憂慮すべき政治問題に発展するのではないかと危惧された。阿部自身一八五五年十二月、勘定、箱館両奉行に、蝦夷地開拓費用による幕府財政の圧迫から、警備大名の領ヶ地にして、私領同様に心得させた方が蝦夷地政策が成功するという人がいるという事情を理由に、蝦夷地の幕府直轄支配に再考を促している。このことは、仙台藩の警衛地の分割要求と絡んで、大名への分割と彼等の直接支配を支持する保守的な動きの根強さを物語っている。こ

れに対し、堀などは、仙台や秋田藩の要求を断固拒絶して幕府の命令に服させ、従来通り幕府の直轄支配を主張した。

一方、堀等の方針を支持したのは徳川斉昭や越前藩主の松平慶永である。斉昭は直接幕政に関与できる立場にあり、強硬な上知支持者であったことは前述した。また、慶永は幕府の蝦夷地上知策を支持しつつ、反阿部勢力や仙台藩の動向などを探知していた。そして、彼は阿部に期待しつつ、斉昭や薩摩藩の島津斉彬等と対策を講じようとしていた。

ここで付け加えて置きたいのが、後日、將軍継嗣問題で一橋派の中心的役割を担った慶永の側近橋本左内の蝦夷地政策である。左内は慶永と同様、雄藩連合政権という国政改革構想を持っていたが、左内はその一環として、宇和島藩主の伊達宗城や土佐藩主山内容堂などを、蝦夷地政策の責任者にあてるべきだと主張した。慶永のいう蝦夷地統治責任者としての「総裁の仁」とはそれにあたろう。また、左内の弟子にあたる福井藩士横山猶蔵はやはり雄藩連合政権の立場から蝦夷地担当の責任者に薩摩藩主島津斉彬や肥前藩主鍋島斉正などをあてるべきであると述べている。一方、堀は蝦夷地開拓の成功を願うなら、大祿の者をその責任者に配すべきだという。大祿の者とはどのような人物か不明であるが、大坂城代か若年寄クラスの人物を蝦夷地統治責任者に配すべきであるという斉昭の構想に近いかもれない。幕府権力の強化を課せられている堀と左内などの意見に相違があるのは当然であるが、蝦夷地政策の責任者に有力な大名を配置するという点で、両者には交錯する接点も持っていた。

三、場所請負制度について

蝦夷地政策に関わる重要な課題の一つに場所請負制度の問題がある。商人資本の場所請負制度に対する堀等の危惧は、アイヌを中心とする零細な漁民と、あくどい利益追求を行う場所請負商人の対立に誘発されているが、同時に、幕府直轄支配に対する強硬な反対論、あるいは勘定奉行等の漸進論の根拠をなす幕府財政負担の重荷と深く関わっていた。

当初、箱館奉行の間ではこの問題に関する意見が必ずしも一致していなかったし、むしろ、請負制度廃止に傾いていたふしがある。ところが、奉行所設置に伴う物資調達・為替取組などに御用達商人が不可欠であり、それには、江戸の商人で有力な場所請負人でもある栖原六右工門や伊達林右工門をあてざるをえなかった。また、蝦夷地の上知が場所請負制度の廃止に連なることを恐れた請負人の動揺が、反上知運動に結びつくことを、箱館奉行は危惧せざるをえなかった。このような状況から、箱館奉行は一八五五年七月、場所請負制度を従来通り存続するという結論を出し、老中に上申した。一方、老中阿部は蝦夷地開拓費用の幕府財政圧迫が、幕府の蝦夷地政策批判を煽ることを恐れ、この費用を蝦夷地内で捻出する独立採算制を箱館奉行に指示した。そこで、箱館奉行は、場所請負人からの運上金をそれにあてるという要望書を老中に提出し、場所請負人と妥協しつつ、蝦夷地経営を行うことを決意した。

だが、箱館奉行のこのような方針に反対したのは、他ならぬ勘定奉行である。彼等は場所請負制度を廃止して、これを幕府直営とす

べきことを主張した。かかる両者間の対立の調整ははなはだ困難であつたらしく、一八五六年（安政三）年一月に老中は、幕府直轄支配という点で、箱館奉行の意見を採用しつつも、場所請負制度については、これを廃止するという折衷案を両者に指示している。

結局のところ、このような対立は、経済政策の実施にあたって、商人資本の経済活動を如何に評価するかに関つてゐる。その点で想起すべきは、開国後の対外政策をめぐつて展開される幕府内の意見の対立である。それについても、先学によつて、岩瀬を中心とする海防掛目付は商人資本の相対的に自由な商業活動を前提に、積極的な自由貿易策を主張したのに対し、海防掛勘定奉行・同吟味役は外国貿易そのものに消極的であつただけでなく、商人資本の貿易参加を抑えて、幕府自からの手になる官貿易主義を主張して対立したと指摘された点に注目したい。このような外国貿易に関する両者の対立のなかで、箱館奉行の意見は、抽象的で明確さを欠いているものの、結論的などころで、海防掛目付のそれに近い。たとえば、海防掛目付の積極的な出貿易、長崎・下田・箱館三港の同時開港、諸大名の貿易参加許容等の主張に対し、勘定奉行は消極的かつ批判的である。これらとの対比で、箱館奉行が主張した軍用船の箱館配置とその交易への活用、三港同時開港、蝦夷地警衛諸藩に対する交易利益の配分等は、基本的な点で、海防掛目付の構想に近いといえよう。そして、海防掛目付層の積極的な交易策が、一見自由貿易主義的色彩を帯びている点では、商人資本の商業活動に比較的寛容であり、いわばその前提に立っているのに対し、勘定奉行の主張する官貿易が商人資本に対する抑圧に帰結するのであるという両者の相違に

注目しなければならない。したがつて、場所請負制度に関し、勘定奉行がその廃止と幕府の直接経営を主張し、海防掛目付に近い箱館奉行がその存続に固執しつつ、場所請負商人の利害と妥協したのは、後者の現実主義的傾向とあいまって、商人資本に対する両者の硬軟両様の対応の相違によるものといえる。

ところで、前述した場所請負制度の廃止という一八五六年一月の老中の指令を受けるや、箱館奉行は、その存続という彼等の主張を貫徹するため、従来までの権益を保持せんとする場所請負商人との密接な連繋のもとに、蝦夷地の開拓費用を捻出するための新しい仕法として、箱館産物会所の設置構想を提案することになった。この構想は、勘定奉行などが危惧する蝦夷地開拓費用による幕府財政圧迫の打開策として、彼等が主張する場所請負制度の廃止と、幕府の直営化を抑え、それを止揚するための有効な手段と考えられたらしく、種々の屈曲を経つつ、老中の認めるところとなり、具体化されてゆく。それと同時に、場所請負制度についても、一八五七（安政四）年八月に、これを存続させるといふ老中の正式な決定が行われ、ここで、箱館奉行の意見が全面的に認められることになった。

四、井伊直弼政権の成立と蝦夷地政策

一八五八（安政五）年四月、保守的性格を持つ溜間詰大名の筆頭である井伊直弼が大老となり、井伊政権が成立した。そして井伊は將軍継嗣問題で一橋派と対立する南紀派の中心人物である。この政権の他の政策がそうであつたように、老中阿部・同堀田時代の蝦夷

地政策も保守的、かつ、消極的な性格を帯びることになる。このように井伊政権は蝦夷地に対する関心を薄めてゆく。一八五八年一月、一橋派の一人として活躍した目付津田半三郎が箱館奉行に転出させられた。これは明らかに左遷である。このため箱館奉行所は堀や津田など、阿部に抜擢された吏僚層の溜場の観を呈した。それだけに、ここでは老中阿部・堀田時代の積極的な政策を継承しつつ、外国貿易に対応しうる柔軟な構想を生み出す余地を残していた。しかし、井伊政権の消極性は、彼等の積極的な政策を受け入れるどころか、むしろ、それ否定する傾向が強かった。

すなわち、一八五九（安政六）年九月、老中は勤番警衛の東北六藩に対して、蝦夷地の分割・譲渡を行い、幕府直轄支配を否定するにいたった。阿部時代の幕府直轄支配と東北諸藩の勤番警衛の強制に対し、仙台藩の警衛地割譲要求のみならず、その他の大名への分割と彼等への統治委任を主張する勢力がいたことは前述した通りであるが、井伊政権においてそれが実現したことは、そのような政策を固持していたのが、他ならぬ溜問詰大名を中心にした保守的勢力であったことを物語っている。このような基本的な政策の転換に接した箱館奉行は一八五九年十二月、諸藩への蝦夷地割譲が、諸藩船舶の自由な渡海と抜荷、密貿易の弊害を生じ、すでに機能している箱館産物会所の利益にも反するとして、批判的な態度を表明した。だが、結局のところは、箱館・松前両港における船改めと出入役銭の徴収権、および、新規漁業経営の認可等の権限だけを、かろうじて、箱館奉行の手に留保することが出来た。

また、箱館奉行は一八五九年二月、老中阿部時代からの懸案であ

った、外国への積極的な出貿易を老中に上申し、外国と交易することによって、富国の基本とすべきであることを主張した。彼等のこのような上申と如何なる関係にあったかは明確でないが、一八五九年八月に、やはり一橋派として活躍した外国奉行水野忠徳も中国へ商船を派遣すべしと老中に上申ししている。これに対し、井伊の側近長野義言は、何事も外国人の言う事は良いと考え、これを信用して、軍艦を造り、外国へ交易のために遣すべきだと申し立てている者がいるとし、これは朝廷の意向に反するとして批判している。してみると、長野に影響される井伊が出貿易の上申に何等の指示も与えず、無視したのは当然である。

さらに一八五九年三月、箱館奉行は、蝦夷地産物について、従来までの沖ノ口役銭と外国貿易に伴う関税取得との関連にふれ、箱館の外国貿易が問屋商人を介在して行われている現実を踏まえ、貿易関税の取立についても、従来の内国交易における沖ノ口役銭の徴収と合わせて、問屋が取扱うことにしたいと上申しした。このような箱館奉行の意向は同年同月箱館町年寄蛸子砥平の貿易仕法の上申書と関係しているようである。すなわち、彼は箱館における外国との交易が繁栄するよう、市中の問屋商人を「交易名目人」とし、諸国より集まる商人の貿易参加を彼等「名目人」を介して行わせたいという。さらに、市中一般問屋の外、問屋商人以外の市中商人にも「名目人」を拡大し、ゆるやかな組織を仲介にして、貿易の振興を計りたいというのである。このような商人資本の主體的な外国との貿易に対する方針を背景にしたのが、箱館奉行の上申書であるとみられる。

これに対する老中の指令は、沖ノ口役銭の徴収は従来通り商人資本の取り扱いとすることを認めたものの、貿易関税に関しては、箱館だけ問屋の取扱いとするならば、条約の趣旨に反するとして、箱館奉行の提案を拒否している。また、同年同月、箱館奉行は、彼等と商人資本の協調を物語るかのように、沖ノ口役銭の増収にかんがみ、それに尽力した問屋商人に褒賞を与えるべく老中に上申ししたが、評議の結果は、井伊政権によって顔触れを一新させられた勘定奉行の反対で認められなかった。

ついで、一八五九年一月、今度は箱館奉行支配定役大橋宥之助以下六人の者が、支配組頭河津三郎太郎以下同諸役の者を介して、交易商法に関する注目すべき上申書を奉行に提出した。彼等がいうには、自由貿易主義の原則にたつて、外国人が運上所はもろろん、幕府の取計に嫌疑を抱くようでは、新たな交易仕法をたてなければ、密貿易の取締りなどは不可能になる。そこで、自由貿易の原則に反しない、商人のゆるやかな組織を作り、重立った者を元々に任じ、町年寄に取締らせ、かつ、問屋中より世話人を選んで、正しい取引を行わせるべきだという。これはどうみても前述した町年寄蛭子の構想と同一線上にある。しかも、幕府では少しもこれに干渉しないという自由貿易主義に立脚し、同時に、蝦夷地警衛の東北諸藩を中心に、箱館における交易参加を認めて、これら諸藩にも貿易の利益にあずからさせるべきであると主張した。これについては、一八五九年二月、大橋宥之助が盛岡藩箱館留守居役の者へ、国産品の箱館における積極的な貿易を進言し、河津などもこれを支持した事実がある。

このような配下の役人の構想を是認したところで、蝦夷地政策に消極的態度に終始する井伊政権のもとで、如何ともなしえなかったのが箱館奉行の立場であった。そのなかで、唯一箱館奉行が推進出来たのは、産物会所の設置による蝦夷地産物の、全国的規模での統制政策である。この政策が本格的に機能するのはたしかに井伊政権下であるが、それとても阿部・堀田時代に十分な構想がねられ、すでに準備されていたのであって、外国との通商問題がそうであったように、井伊政権とても、これを否定することができなかった。

むすび

安政期の幕府の蝦夷地政策は、老中阿部正弘を中心とする改革派と溜問詰大名を背景とする保守的勢力の対立点の一つをなしている。そして、海防掛目付などの支持をえたかみえる箱館奉行と勘定奉行の間の対立も顕在化したのが、原則的には箱館奉行とくに堀の意見が取り入れられつつ、幕府の蝦夷地政策が展開されることになった。その中心政策が、蝦夷地の上知と幕府の直轄支配や、場所請負制度の継続などであった。しかし、井伊直弼を中心とする保守的勢力が成立するや、幕府の蝦夷地政策が消極的傾向を帯びるだけでなく、幕府の直轄支配が否定され、守衛諸藩に蝦夷地を分割給与するなど、基本的な修正が加えられた。

これらのことは、幕府の蝦夷地政策が、安政改革を推進しようとする改革派と、それと対立する溜問詰大名を背景とする保守的勢力との間の対立と、内面で深く絡まりあっていたことを示唆している。

参考文献

- 「水戸藩史料」別記上
田辺太一「幕末外交談」上（東洋文庫）
栗本鋤雲「匏庵遺稿」
井伊家史料「幕末風聞探索書」上
勝海舟「永川清話」
石井孝「日本開国誌」
「水戸藩史料」上編乾
「幕末外交関係文書」之八、之九、之一〇、之一一、之一二、之一三、
之一四、之一五、之一六、之一七、之一八、之一九、之二〇、之
二一、之二二、之二三、之二四、之二五、之二六、之二七、之二八、之二九、之
三〇、之三一
「新撰北海道史」第二卷
「昨夢紀事」一
「徳川慶喜公伝」一卷
「維新史」第二卷
「橋本景岳全集」上卷
内藤耻叟「安政記事」第四
本庄栄治郎「増補幕末の新政策」
「三浦吉信所蔵文書」（日本史籍協会叢書）