

# 近代日本における外国人処遇—外事警察を中心に

橋本誠一

はじめに

一 外国人出入国手続法制の変遷

1 第一期（二八五九—一九一八）

2 第二期（一九一八—一九三九）

3 第三期（一九三九—一九四五）

二 不平等条約期（二八五九—一八九九）の外国人管理取締法制

1 一般外国人に対する管理取締法制

2 中国人に対する管理取締法制

三 条約改正以後（一八九九—一九四五）の外国人管理取締法制

1 一般外国人に対する管理取締法制

2 中国人に対する管理取締法制—とくに中国人労働者問題を中心に

むすび

近代日本における外国人処遇—外事警察を中心に

## はじめに

近代日本における外国人の法的地位を総合的に考察する作業の<sup>(1)</sup>一環として、小論では、外事警察における外国人処遇—その法制度と運用実態—について検討したい。<sup>(2)</sup>そもそも外事警察における外国人処遇の目的は、日本に在留・来住する外国人の保護・取締にあるとされる。その意味では、安政六（一八五九）年<sup>(3)</sup>神奈川・長崎・函館開港以後、攘夷派による外国人襲撃事件—一八六〇年米国公使館通弁官ヒューズケン襲撃事件、一八六一年第一次東禅寺事件、一八六二年第二次東禅寺事件、生麦事件、等々—の頻発がしばしば欧米各国との間で外交問題化した当時からの課題であつたといふことができる。

外事警察における外国人処遇という場合、そこにいかなる事項が含まれるのか。この点を概観するに便利なものとして、一九三一（昭和六）年内務省警保局編『外事警察関係例規集』<sup>(4)</sup>がある。これによれば、内務省警保局が所轄する外事警察事項は、①「外国人入国並追放関係」、②外国人の「視察並諸取締関係」、③その他、の三つに分類されている。①はさらに、外国人入国取扱に関する事項、旅券・国籍証明書・居住証明書等に関する事項、査証に関する事項、入国提示金に関する事項、外国人追放に関する事項に細分される。②は、視察並取締に関する一般的事項、政治・思想運動に関する事項、軍事事情偵知に関する事項、居住並労働に関する事項、外国艦船に関する事項、武器携帯上陸並輸出入に関する事項、外事関係衛生警察に関する事項に分けられる。そして③として、外国人処遇等に関する事項、在本邦外国官憲並他系統官庁との交渉通信に関する事項、報告通報に関する事項、外事関係刑事警察に関する事項がある。しかし、紙幅等の都合により、これらの論点を網羅的に取り上げることができない。小論は特に主要な論点に限定して考察

するものであることを予めお断りしておきたい。

なお、小論は、次のような構成をとる。まず外国人出入国手続法制の変遷を概観し(第一章)、次いで在留外国人に対する管理取締法制を検討する(第二、三章)。こうした作業を経て、最後に、若干の論点と残された課題について指摘したい(むすび)。

(1) 近代日本における外国人の法的地位を総合的に考察するための基礎作業として、これまで我々は関係法令の整理作業に取り組んできた。村上義和・橋本誠一「近代外国人関係法令年表」(一)～(七) 未完、『法経研究(静岡大学)』四二巻一号、二号、三号、四号、四三巻一号、四四巻二号、三号、一九九二～一九九五年。

(2) 小論全体に関わる先行業績としては、川上巖「出入国管理制度の変遷」『外人登録』三九～六二号、一九六〇～一九六二年、同「出入国管理の歩み」『外人登録』八九～一〇五、一〇七号、一九六四～一九六六年、宮崎繁樹「戦前のわが国における外国人の処遇」『国際法外交雑誌』七二巻二号、一九七三年、一～三七頁、山脇啓造「近代日本と外国人労働者」一八九〇年代後半と一九二〇年代前半における中国人・朝鮮人労働者問題」『明石書店』一九九四年、等がある。小論は、これら諸先学に学びながら、若干の知見を新たに加えようとするものである。

(3) 年月日については、明治五(一八七二)年以前は太陰暦により、主として年号を表記する。一八七三(明治六)年以後は太陰暦により主として西暦を表記する。

(4) 内務省警保局編『外事警察関係例規集・昭和六年』復刻版・龍溪書舎、一九七九年。なお『外事警察関係例規集』を含む特高警察関係例規類の全体像については、荻野富士夫『特高警察関係資料解説』不二出版、一九九五年、二四九～二五〇頁、を参照。

## 一 外国人出入国手続法制の変遷

周知のように、安政元（一八五四）年三月三日日米和親条約調印による開国の結果、日本は近代国際法秩序<sup>1)</sup>に組み込まれ、その枠組みの中で「人」と「物」の往来が始まった（神奈川・長崎・函館開港は一八五九年）。それでは、開国以後、外国人が日本に出入国する場合、いかなる手続が必要であったのか、そしてそれはいかに変遷したのか。本章では、この点に関し、ひと通りの概観を試みたいと思う。

### 1 第一期（一八五九〜一九一八）

日米和親条約をはじめとする諸和親条約、および安政五（一八五八）年日米修好通商条約などの諸修好通商条約は、締盟各国の人民（条約済国人）が日本に入国する場合の手続について何の規定も設けていない。わずかに修好通商条約に付属する貿易章程が左のような船舶入港手続を定めるにとどまる。すなわち、開港場所に入港すれば、当該商船の「船司又は頭立たる者」は、入港後四八時間以内に、①自国領事の「請取書」―自国法に従い適正に作成された「船目録」等の書類を自国領事に預けたことを証明する書類―を日本役所に提出しなければならない。さらに、②船名・トン数・「船司又は頭立たる者」の氏名・乗船客名・乗組員数等を記載した「船の差出書」、③「船積荷の告書」（船荷送状の写し）、④「船中用意の品物の目録」の提出を義務づけられている（例えば、日米貿易章程第一則を参照<sup>2)</sup>）。このうち外国人の入国手続といえるものは、入港時における開港場日本役所への氏名の届出がある程度である。この他に、例えば旅券等の携帯が義務づけられているわけではない。各開港場は、条約にもとづいて運用細則を設けているが、例えば慶応

四(一八六八)年天保山役所規則(大阪港)では、外国商船が入港する際に、「乗糾」として船改役人が乗り込み、国籍・船名・トン数・船長名とともに「旅客」について尋問を行うものとされている。<sup>(3)</sup>なお、入国の際に入国者の確認が行われるが、出国時にはそうした確認行為は行われていない。

旅券等の携帯を義務づけず、単に氏名等の確認を行うという取扱は、本来、条約締結国の国民を対象とするものである。しかし、それは日本との間に通商条約を締結していない国々の国民(条約未済国人)についても妥当していたようである。例えば、当時の条約未済国人の代表的存在である中国人の場合(日清修好条規調印は一八七一年、批准は一八七三年)、安政六(一八五九)年六月神奈川奉行の上申がいうように、彼らが日本に上陸するときは日本役所に申告するだけであり、帰国の際は別段届を出すこともなかったという。<sup>(4)(5)</sup>

かかる入国手続のあり方は、一八九四(明治二七)年日英通商航海条約(七月一六日調印、八月二八日公布)を始めとする改正諸条約の実施——一八九九(明治三二)年七月一七日より実施、フランス、オーストリアは八月四日実施——以後も、変更されることはなかったようである。とはいえ、現時点でこれを断定するだけの資料を見出し得ていないわけではない。ただ、以下の諸点から、かく推測しておきたいと思う。すなわち、第一に、通商航海条約及び付属文書(議定書・付属税目)には、入国手続に関する言及がまったく見られない。また、これに関係する国内法令も——管見の限りでは——存在しない。第二に、外国人が旅券等を所持せずに他国に入国することができるというのは、当時の世界的な慣行でもあったということ指摘しておきたい。世界各国は、一九世紀後半には次第に、旅券・査証等の義務づけを行わなくなつたのである。そして第一次世界大戦前になると、自国民と外国人に対して旅券と査証を義務づけるといふ建て前をとつた国としては、<sup>(6)(7)</sup>わずかにロシア、ペルシア、セルビア、トルコ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ハイチを数えるだけであつたという。日本の入国手続法制もこうした世界的な趨勢に従うものであつたと考えるべきであろう。

## 2 第二期（一九一八〜一九三九）

ところが第一次世界大戦を契機として、世界各国で旅券・査証等の義務づけが復活する―日本の場合、「復活」ではな  
いが―ことになった。<sup>(8)</sup>戦時下にあつてスパイなどの敵性国人の入国を阻止するとともに、兵役義務者の逃亡防止・戦争  
難民の流入規制などを目的として、旅券・査証等の義務づけが強化されたのである。日本も同様に、一九一八（大正七）  
年一月二四日、内務省令第一号「外国人入国ニ関スル件」を公布した。これ以後、外国人入国管理事務が外事警察の一  
分野に組み込まれたといふことができる。

同令によれば、地方長官（東京府の場合は警視總監）は、日本に渡来する外国人で旅券または国籍証明書を所持して  
いない者について日本への上陸を禁止することができる（一条一項一号）。ここにいふ旅券または国籍証明書は、本人の  
写真を添付し、本国官憲が発給し、在外日本大使または領事官の査証を経たものでなければならぬ（二条二項）。た  
だ、相互主義の立場から、日本国民の入国に關し旅券または国籍証明書の提示を必要としない国の国民は、旅券または  
国籍証明書を所持していなくても入国することができる。同様に、日本国民に査証を義務づけていない国の国民は、旅  
券または国籍証明書への査証を要しない（二条）。かくして一般外国人は旅券・査証等を義務づけられたが、他方、第二  
条前段により、中国人については、旅券または国籍証明書を所持していなくても日本への入国が認められた。<sup>(9)</sup>これは「外  
国人本邦入国規制ノ除外ニ関スル日支交換公文」（一九一八年二月発効）にもとづく措置である。しかしその中国人も、  
入国に際して、同令第一条第一項第二号以下（後述）に該当すると認められれば、一般外国人と同様、入国を禁止され  
る。

同令第一条第一項は、第一号に続けてさらに「帝國ノ利益ニ背反スル行動ヲ為シ又ハ敵國ノ利便ヲ図ル虞アル者」（二

号)、「公安ヲ害シ又ハ風俗ヲ紊ル虞アル者」(三号)、「浮浪又ハ乞丐ノ常習アル者」(四号)、「各種伝染病患者其他公衆衛生上危険ナル疾患アル者」(五号)、「心身喪失者心身耗弱者貧困者其他救助ヲ要スヘキ虞アル者」(六号)と認められる者についても、日本への上陸を禁止することができる<sup>(9)</sup>と定めている。すでに述べたように、中国人は旅券や国籍証明書を所持していなくても日本に入国することが認められていたが、一九二〇年代以後、内務省は、同令第一条第一項第六号の「救助ヲ要スヘキ虞アル者」という要件を根拠として、入国手続段階での中国人労働者流入規制を実施するようになる。そして、実務的取扱のレベルでは、神戸や門司などで入国手続時に一定金額の見せ金(提示金)を要求し、入国許否判断の基準とするようになる<sup>(10)</sup>。この問題に関しては、改めて取り上げたいと思う。

この入国提示金が制度化されたのは、①旧ロシア避難民・無国籍人、②(①以外の)ロシア方面から避難のために渡来する外国人、③ドイツ避難民に対してであった。ロシア革命後の内戦(とくに一九一九年ソビエト赤軍によるオムスク占領、コルチャーク白衛軍のイルクーツクへの撤退など)により、シベリア地方に在留していた外国人で避難のために日本に渡航する者が増加した。そこで内務省は、一九二〇(大正九)年二月一七日警保局長通牒「露西亜方面ヨリ渡来スル外国人取締方ニ関スル件」(内務省秘第三九一号関係庁府県長官宛)<sup>(11)</sup>により、次のような取扱要領を定めた。すなわち、外国渡航の目的を有せず、日本に滞留しようとする者が入国する場合、正規の旅券を携帯することは勿論、生活費として一人一五〇〇円以上所持することが必要とされる。一五〇〇円以上所持していない場合には、来日後の生活支持に關し日本官憲が確實と認める引受人がいることが必要である。外国への渡航を目的として日本を通過しようとする者は、正規の旅券の他、一人につき所持金二五〇〇円以上所持することが必要である。

一九二五(大正一四)年一月二〇日、日ソ基本条約が調印された(日本政府によるソビエト連邦政府の承認)。そしてその後、政府は、ソビエト連邦への帰属を望まない旧ロシア国民について、提示金を所持することを入国・通過の条件

とした（一九二五年八月六日内務省警秘第四八一号ノ三関係庁府県長官宛警保局長通牒<sup>(12)</sup>）。さらに翌一九二六（大正一五）年、旧ロシア政府の発給に係る旅券又は国籍証明書には在外日本官憲の査証を与えないとの方針をとるとともに、旧ロシア人が日本に渡来する場合、その当該本人が旅券以外の入国条件に抵触せず、かつ入国提示金として日本滞在目的の者は一五〇〇円見当、通過目的の者は二五〇円見当の所持金を有しており入国又は通過も差支ないと認められた者に限り、渡航証明書を発給することとした（同年五月一七日警保局長通牒「本邦ニ渡来スル旧露国人ニ対シ渡航証明書発給ノ件」警保局外発甲第七八号関係庁府県長官宛<sup>(13)(14)</sup>）。

### 3 第三期（一九三九〜一九四五）

一九三九（昭和一四）年三月一日、「外国人入国ニ関スル件」に代えて、新たに内務省令第六号「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」が公布された。その内容を一言でいえば、入国手続を定めた「外国人入国ニ関スル件」と外国人登録制度に関する「宿泊届其他ノ件」（一八九九年内務省令第三二号・後出）とを一体化したものとすることができる。すなわち本令では、「入国」とは「外国人十五日以上滞邦スル場合」をいい、「通過」とは「十五日未滞滞邦スル場合」をいう（一条）。そして、地方長官（東京府では警視總監）は、以下の各号に該当する外国人の「入国」または「通過」を禁止しなければならない（二条）とされる。すなわち、旅券・国籍証明書等の不所持者（一号）、利益背反行為者（二号）、公安・風俗紊乱者（三号）、各種伝染病患者等（四号）、「救助ヲ要スベキ虞アル者」（五号）、査閲時における旅券等不提示・虚偽陳述（六号）に該当する者は「入国」「通過」を禁止される。以上は「外国人入国ニ関スル件」の規定とほぼ同じである。さらに第四条は、「帝国臣民ノ入国ニ関シ旅券若ハ国籍証明書又ハ之ニ代ルベキ証明書ノ提示ヲ必要トセザル国」の国民については第二条第一項第一号（旅券・国籍証明書等の所持）の規定を、その「旅券若ハ国籍証明書又ハ之

[表①] 旅券・査証相互廃止国

旅券相互廃止国	「満州」国 中国
査証相互廃止国	香港在住英国人(1924) リヒテンシュタイン(1924) フランス(仏領インドシナ、アルジェリアを含む)(1924) スウェーデン(1927) ノルウェー(1928) チェコ・スロヴァキア(1929) カナダの市民権を有する非移民(1930) ベルギー(コンゴを除く)(1921) オランダ(1924) ※オランダ植民地(1925) イタリア本国(1924) デンマーク(グリーンランドを除く)(1928) アイスランド(1928) リトアニア(1929) ラトヴィア(1929) スイス(1922) ドイツ(1926) スペイン(1925) フィンランド(1928) エストニア(1929) ハンガリー(1930) オーストリア(1928)

近代日本における外国人処遇—外事警察を中心に

①内務省警保局編『外事警察執務要覧』第1輯(1942年、荻野富士夫編『特高警察関係資料集成』23巻、不二出版、282頁)、内務省警保局編『外事警察関係例規集・昭和六年』復刻・龍溪書舎、一九七九年、141～154頁、より作成。

②国名に付記した数字は相互廃止が実施された年を表す。

二代ルベキ証明書ニ当該国官憲ノ査証ヲ必要トセザル国」の国民については同条第二項中査証に関する規定を適用しないことができる」と定めている(参考までに、一九四二年現在における旅券・査証相互廃止国を表①に掲げておく)。これも「外国人入国ニ関スル件」の規定と同じである。このように入国手続に関しては、前令の内容がほぼそのまま継承されているのがわかる(外国人登録制度に関しては後述)。なお、入国提示金制度も従前と同様の実務的取扱がなされている。<sup>15)</sup>

「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」を従前の法制に比較して、新しい特徴といえるのが外国人の出国管理制度の創設である。従来の「外国人入国ニ関スル件」は入国手続と退去強制に関する規定だけであつたが、「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」は新たに出国届出制度を設けている。すなわち、六〇日以上滞在する外国人が日本を出国する場合、事前に居住地所轄警察署長にその旨を届け出なければならぬ（一七条一項）。出国届出義務に違反した場合、地方長官は当該外国人の「入国」「通過」を禁止することができる（同条二項）。この出国届出制度は、一九四一（昭和一六）年八月一五日内務省令第二三号により、出国許可制へと変更された。まず第一七条第一項は「本邦ニ入国シタル外国人ハ居住地地方長官ノ許可ヲ受クルニ非ザレバ出国スルコトヲ得ズ」と改正され、入国した外国人はすべて<sup>16</sup>従前の届出は六〇日以上<sup>17</sup>の滞在者だけであつた―出国に際して地方長官の許可を得なければならなくなつた。地方長官が出国許可を与える場合には、旅券・国籍証明書等に出国許可の証印を押捺する（同条三項）。また地方長官は、出国を許可するに際し、出国地点・出国期限・居住地より出国地点に至る経路に關し、その全部または一部を指定することができる（同条三項）。この指定がなされると、それに従わなければ出国することができない（同条四項）。このように、戦時体制下であつて、出入国の両面で外国人管理体制が強化されたのが当該時期の最大の特徴である。

- (1) 近代国際法秩序については、とくに以下の文献を参照。筒井若水「国際法における文明の地位」『国際法外交雑誌』六六卷五号、一九六八年、三七頁以下、田畑茂二郎「近代国際法から現代国際法へ」『法学セミナー』一八四号、一九七一年、七〇頁、松井芳郎「近代日本と国際法（上）」『科学と思想』一三号、一九七四年、八八頁以下、等。
- (2) 『法令全書』明治元年、付録三三頁以下。以下、『法令全書』からの引用については、特に出典を注記しない。
- (3) 外務省編『日本外交文書』第一巻二冊、日本外交文書頒布会、一九五七年、一〇七頁以下。

(4) 『横浜市史』三巻下、横浜市、一九六三年、八六〇頁。

(5) 日本と朝鮮兩國は、一八七六(明治九)年二月二六日、日朝修好条規に調印し(即日實施、三月二日公布)、さらに同年八月二四日、日朝修好条規付録・貿易規則等に調印した(一〇月一四日公布)。周知のように、他の諸条約と異なり、日朝修好条規は日本側にのみ一方的な領事裁判権を認めるものであった。ただ、日朝修好条規付録第五款において、「朝鮮国人民其政府ノ許可ヲ得ハ日本国ニ来ルモ妨無シ」との規定が設けられたことにより、朝鮮国人民は日本への入国・居留の法的根拠を得たのである。最近の研究によれば、朝鮮国人が付録第五款にもとづいて入国する場合、日本政府は彼らに対して朝鮮政府発行の免許証(旅券)を携帯することを義務づけていなかった。すなわち、一八八一(明治一四)年二月二二日長崎県令内海忠勝(代理長崎県少書記官金井俊行)の「一般自己の商用に付、來航するものと雖も、必ず政府の免許証を携帯すべきものと相心得可然哉」との伺に対して、同年四月一日、外務卿井上馨は「本邦に於ては、必ずしも渡來韓人の免許証携帯を要するに非ず。携帯せざるも、不問に差置き苦しからず」と回答している。前掲・山脇啓造『近代日本と外国人労働者』四〇頁以下、同『韓国併合』以前の日本における朝鮮人労働者の移入問題」小松裕・金英達・山脇啓造編『韓国併合』前の在日朝鮮人』明石書店、一九九五年、八七頁。

(6) 大友健児『欧米の旅券制度』『法経研究(静岡大学)』一八巻三号、一九七〇年一月、六七頁、春田哲吉『パスポートとビザの知識』有斐閣、一九八七年、五一頁以下。

(7) 旅券等の携帯が義務づけられていなかったということが直ちに外国人が旅券等を所持しなかったということの意味するわけではない。例えば、イギリス外務省は、旅券がまさかの時の身分証明書として有用であることから、それを持参するよう自国民に勧告していたという(前掲・春田哲吉『パスポートとビザの知識』五二頁)。実際、イタリアでは、外国人が入国する場合、法律上も習慣上も旅券の携帯は必要でなかったが、何か「誤解又ハ兎変等」があった時には、旅券は国籍・身

分等を証明する有効な手段として利用されていた（栗野駐伊公使より大隈外務大臣宛「新条約実施準備参項事項調査報告」『条約改正関係・日本外交文書追補』三三七頁）。

- (8) 一九一五（大正四）年、イギリス政府は、エジプトやイギリス本土に來航する外国人に対して、本人の写真を添付した旅券の携帯を義務づけた。さらに、同年フランス、（一九一六年）オーストラリア、仏領インドシナ、ポルトガル、ニュージーランド、（一九一七年）スウェーデン、インド、英領モーリシャス、メキシコ、スペイン、スイス、（一九一八年）南アフリカ連邦、ノルウェー、デンマーク、（一九一九年）英領香港、ベルギー等々の諸国・諸地域で同様の取扱が始められた（以上は、各年次ごとに発令された外務省告示による）。

- (9) 一九一八（大正七）年一月二五日内務次官通牒「外国人入国ニ関スル省令取扱方」（内務省秘二〇五号関係庁府県長官宛）は、「五、支那人ニ就テハ省令第二条ニ依リ特ニ旅券又ハ国籍証明書ノ所持ヲ必要トセサルヲ以テ之ヲ携帯セサルモ上陸セシメ妨ケナシト雖省令第一条第一項各号該当者ニ就テハ一般外国人ノ例ニ依リ取扱フヘシ」と指示している。前掲『外事警察関係例規集』三頁。

- (10) 前掲・山脇啓造『近代日本と外国人労働者』一三二頁以下。これによれば、一九二三年に入国時に要求される提示金の額は三〇円から一〇〇円に改められたという（二三三頁）。

- (11) 『外事警察関係例規集』一七二頁以下。

- (12) 『外事警察関係例規集』一七三頁以下。

- (13) 『外事警察関係例規集』一〇七頁以下。

- (14) 一九二八（昭和三）年五月二日「無国籍人ニ対シ渡航証明書発給ニ関スル件」（警保局外発甲第五〇号指定庁府県長官宛警保局長通牒）により、無国籍外国人についても、旧ロシア国民と同様の取扱がなされることとなった。『外事警察関係

(15) 内務省警保局編『外事警察執務要覽』第一輯、一九四二年、荻野富士夫編『特高警察関係資料集成』二三卷、一九九三年、二七七頁。

(16) 第一七条第一項にいう「本邦ニ入国シタル外国人」とは上着陸の日より起算して現実に一五日以上滞在している者をいう。したがって、入国査証を経た者、入国特許を受けた者、入国と記入した渡航証明書を所持している者であっても、一日以内に出国する場合は出国許可を要しない。一九四一(昭和一六)年八月九日内務省発警第五六号「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件ノ改正ニ伴フ取扱方依命通牒」『外事警察執務要覽』第一輯、二八九頁。

(17) 一九四一(昭和一六)年八月九日内務省発警第五六号「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件ノ改正ニ伴フ取扱方依命通牒」によれば、出国期限・出国地点(内外地を通じての最終地点)は必ず指定しなければならない、とされている(『外事警察執務要覽』第一輯、二八九頁)。

## 二 不平等条約期(一八五九〜一八九九)の外国人管理取締法制

### 1 一般外国人に対する管理取締法制

①日本の行政・司法警察権と外国人 締盟各国の国民は、前述の入国手続を経て入国すれば、各修好通商条約にもとづき、次のような法的地位を保障された。すなわち、締盟各国人は居留地内での居住・通商・借地・建物所有等の自由を保障され、かつ開市場での通商・一時滞在を認められた(例えば、日米修好通商条約三条)。さらに遊歩区域内での自由通行権(七条)、領事裁判権(六条)等も保障された。このような法的地位にある締盟各国人に対して、外事警察上、

近代日本における外国人処遇―外事警察を中心に

いかなる管理取締政策が展開されたのかがこのでの検討課題である。その前提問題として、まず締盟各国人に対して日本側の警察権がどの程度及んでいたのかという点について触れておきたい。

条約上、締盟各国に領事裁判権が認められていることから、（いうまでもなく）日本側の裁判権は締盟各国人に及ばない。その結果として、日本側の司法警察権も彼らには施行されない。司法警察権は刑事訴訟手続の一部に属するものであり、裁判権の一部と観念されるからである。それゆえ、締盟各国人に対して、日本側が直ちに司法警察権を行使するのは条約違反と見なされる。ただ、現行犯の場合に限って、直ちに逮捕引致することができる。この時期、日本側が掌握していたのは行政警察権だけである。しかし、それも司法警察権との連携を欠くため、自ずから不十分なものとならざるをえなかった。日本は行政警察権を行使して外国人犯罪を予防（説諭・制止等）することはできるが、いったん犯罪が発生すると、日本の司法警察にはほとんど何の強制処分権限も認められていなかったからである。さらに居留地によつては、行政警察権すらも行使できなかった（後述）。このような法的枠組の中で、次のような外国人取扱法令が整備された。

当初、警察上の外国人取扱方法については法令の整備がなされていなかった。一八七四（明治七）年一月二八日、司法警察規則（太政官第一四号達）が公布されたが、この中で外国人に関する規定はわずかに第二条（現行犯罪人が人家に逃走する時は直ちにその家に立入ることができるが、外国人住宅の場合は「検事ニ申立テ其指揮ヲ受」けなければならぬ）<sup>(2)</sup>だけである。

司法警察上の外国人取扱方法を整備したのは、同年九月二九日司法警察規則付録（太政官第一二八号達）がはじめてである。これはもつぱら各国公使・公使館属員等に対する司法警察上の取扱方法を規定したものである（それゆえ、一般外国人の取扱方法については触れていない）。これによれば、各国公使は日本の「国憲」に「羈縻」されない（つまり

日本の警察権は及ばない)。これは公使の家族、書記官を始めとする公使館属員、家屋・車馬についても同様である(一条)。館主からの請求がある場合を除き、外国公使館内には決して立ち入ることはできない。追跡中の重科犯人が館内に侵入した場合には、公使館の守衛に告げ、館主の認可を受けた後に館内を探索することができる(四条)。公使館内の内属員や車馬家畜等には一切手を触れることができない(五条)。公使館属員である外国人が公使館外で殺傷・剽盗・放火・強姦等の現行犯罪を犯した時は、即刻公使館に報知し、その上で身柄を同館に引渡さなければならぬ(六条<sup>3</sup>)。

外国人に係る刑事訴訟手続について定めたのが一八七六(明治九)年九月二八日司法省甲第一二号布達である。これは「内国人原告ニテ外国人ニ係ル刑事並ニ民刑付帯ノ訴訟ハ検事其他ノ警察官(東京ニテハ警視庁其他ノ府県ハ地方官)ニ於テ之ヲ承ケ直ニ被告人管轄ノ外国領事工照会シ裁判ヲ求ムヘシ」と定めている。このように、外国人の犯罪を認知したとき、日本側は所属国領事に対して裁判の開始を請求することができるだけである。このような手続の基本構造は不平等条約期を通してそのまま維持された(例えば、司法警察訓則第一四七条<sup>4</sup>)。

一般外国人に対する行政・司法警察上の取扱方法が定められたのは、一八八五(明治一八)年一〇月二〇日、外国人取扱巡查心得(内務省秘第一二六号、山県内務卿より警視庁・府県宛<sup>5</sup>)によつてである。その第一条では、各国公使は「其国政府ヲ代表スルノ官職」であり「常ニ特別ノ礼遇尊崇ヲ受」けるのが世界各国の「通法」であり、「平素此意ヲ躰シ其待遇ニ注意」するようにとの心得が示されている。また「普通外国人」「朝鮮国人及条約未済国人」を含まないも「彼我ノ交際上ニ関係アル」ので、取扱には「最モ慎重ニ意ヲ用」い、「軽忽ノ所為」のないようにと戒めている。公使等の具体的な取扱方法はほぼ従前の通りである。新たに設けられた「通常外国人取扱ノ事」は、次のような諸規定を有する。(1)外国人に関し処分を要すべき事件が出来たときは警部の指揮を受けなければならない。現行犯罪等の場合には、警部の指揮を待たずに、臨機処分をなすことができる(一〇条)。(2)外国人旅行の節は宿泊・休息所において旅行免

状の有無を問う。旅行免状の不所持や期限徒過の場合、説諭の上、発程地に立戻らせる。もしこれに応じなければ、国籍・居留所を記載した名刺を受け取り、警部に申報する。(3)無免許での銃猟はこれを制止し、国籍・氏名・居留所・旅宿等の聞札、証人・証拠物の収集の後、速やかに警部に申報する。もし制止に応じなければ身柄を差押さえ、警察署に引致する。(4)巡查に対して乱暴等の所為があればこれを制止し、応じない時は警察署に引致する。(5)外国人が違警罪を犯す場合には、その姓名を尋ね、名刺を受け取り、これを警部に申報する。ただし軽罪以上の場合は第一〇条による。

(6)居留地外での外国人商売を見聞した時は、禁止の旨を申論し、国籍・氏名・居留所・旅宿等の聞札の上、直ちに警部に申報する。(7)この他、行政警察上の取締規定が多く設けられている（夜間無灯火での馬・馬車走行、通行禁止区域の通行、危難外国人の救護等<sup>(6)(7)</sup>）。

②外国人居留地と日本の警察権　外国人居留地における日本の警察権について触れておく必要がある。居留地警察の有り様は、居留地ごとに状況が異なる。横浜の場合、幕府は、元治元（一八六四）年「横浜居留地覚書」第一二条において、居留地内における外国人の自治行政権を承認した。これにより、締盟各国は、強固な市参事会を結成し、議長を選出して、財務・警察・衛生<sup>11</sup>道路の各委員会を組織し、警察行政を含む居留地の自治行政権を掌握した。しかし、横浜ではその後、居留地の自治行政権が幕府側に返還された。すなわち、慶応三（一八六七）年一月二日達「横浜外国人居留地取締規則」により、幕府（神奈川奉行）は居留地の警察権を掌握した。<sup>(8)</sup>

これに対し、大阪では、開港以来地方庁管轄下に「居留地番人」と称する巡查数名を置き、居留地内警察業務を担当させていた。ところが、一八七三（明治六）年八月、大阪居留地会議（Municipal Council）は新たに居留地取締掛員を置き、警察業務を含む居留地行事を統括させた（これに伴い、従前の居留地番人は廃止された）。そして、これ以後、日本警察官吏の居留地への立ち入りはいっさい認められなくなった。そこで大阪府は、一八七五（明治八）年三月六日、

居留地内で居住・通行する内国人の保護を名目に、居留地内で警察官吏を巡邏させる旨居留地会議に通知したところ、居留地会議議長（英国副領事）は地方警察官の巡邏はまったく無用であるとの回答を寄せてきた。結局、その後も、大阪居留地への日本警察官吏の立入りは認められなかった。また、大阪居留地周辺に存在する雑居地では、日本警察官吏の立入りは認められていたものの、そこでの警察権の行使は大幅に制限されていた。<sup>(9)</sup>

③ 国内旅券（旅行免状）・国籍証明書 叙上のように、居留地とそこに居留する外国人の管理取締は当時の警察行政の主要課題の一つであった。<sup>(10)(11)</sup>このほかに警察上の課題となつたのは、遊歩区域内での外国人取締であり、<sup>(12)</sup>内地旅行の制限等であった。<sup>(13)</sup>ここでは内地旅行の制限について検討してみたい。安政期の諸修好通商条約は、締盟各国の国民に対して、居留地での居留（開市場での一時滞在）と遊歩区域内での自由通行を認めたが、それ以外の地域（内地）での通行・旅行は全面的に禁止された（公使・総領事の国内旅行は認められている）。ただ、実際には、一般外国人の国内旅行はある程度容認されていた。この点に関する明治政府の取扱基準をまとめたのが「外国人内地旅行允準条例」（一八七四年五月三十一日寺島宗則外務卿より三条実美太政大臣に提出）<sup>(14)</sup>である。これによれば、難破外国船の救助、国内産物（養蚕製茶等）・自然資源・天文地理等の学術調査、病氣療養、公私雇外国人の任地への赴任等を目的とする場合には、外国人の内地旅行が認められていた。

当初、政府は、外国人の内地旅行を認可するたびに心得のために沿道各府県にその旨を達していたが、その後国内旅券（旅行免状）制度を設けるに至る。すなわち、一八七四（明治七）年七月一〇日太政官第八七号達は、公私雇外国人に「通行免状」を交付することとした（院省使府雇入外国人にはすでに一八七二年から免状を交付）。さらに八月一〇日内務省乙第五〇号達は、一般外国人の学術研究・病氣療養等を目的とする内地旅行についても、当該国公使の保証をもって申請すれば、外務省から「通行免状」<sup>(15)</sup>を交付することとした（身分等級ある者については従前通りの取扱とする）。

外国人が国内旅券（旅行免状）を所持せずに内地旅行をした場合、どのように処遇されたのであろうか。安政諸条約は遊歩規定の執行を締盟各国に委ね、遊歩規定違反者の処分についても罰則規定の明文を設けなかった（例えば、一八五八年日米修好通商条約第七条を参照）。しかし、明治新政府が新たに締結した条約では、罰則規定の明文が設けられている。例えば、一八六九（明治二）年日独修好通商航海条約第三条が「若し独逸国々の人民前条の規則〔遊歩規定〕を犯し境界に出る事あらは墨是哥銀百枚を払ふへく若し再ひ犯す時は二百五十枚の罰金を払ふへし」と定めるごとくである。この点に関する明治政府の基本的立場は、以下の通りである。すなわち、罰則規定の有無に関わらず、遊歩規定に関する禁制は条約上同一の効力を有する、つまりすべての遊歩規定違反者は各国領事裁判所において罰金刑に処せられる。両者に差異があるのは、前記の禁制を実施するためには別途に立法の補助を要するものと、条約が直接的に効力を有する―したがって、立法の補助を要しない―ものとの違いであるという。<sup>916</sup>

ところが、一八九〇（明治二三）年、遊歩規定違反事件の告訴に接した横浜ドイツ領事裁判所は、英国人が遊歩規定違反の処罰を免除されており、したがってドイツ国民も最惠国条款により同様に罰則の適用を免除されるとして告訴の受理を拒絶した。これに対し、日本政府は異議を申し入れ、英国民が遊歩規定違反に関する処罰を免除されているというのは日本政府のまったく聞知しないところである、英国領事裁判所が実際に処罰を免除しているのであれば、日本政府は当然これに抗議するはずである、と主張した。しかし、ドイツ領事裁判所がいうように、この時点ではイギリスは罰則規定を有していなかった。英国臨時代理公使が「英国臣民無免許旅行制止規則」を制定し、遊歩規定違反の罰則規定を整備したのはその後（一八九三年五月）のことである。しかし、爾後も、ドイツ側の態度に変化はみられなかった。ドイツ人ラウフト（W. Laucht）が、一八九二（明治二五）年一月から翌年四月までの五ヶ月間、免状を所持せず

に門司港に滞在していた事件が発覚したときも、在長崎ドイツ領事裁判所は違反者の処罰を拒否した（一八九三年一

月四日判決。同領事裁判所は、他に遊歩規定違反の罰則規定を有しない条約がある以上、たとえ日独間の条約に罰則規定があつても、最惠国條款によりドイツ国民は処罰を免除されるとしたのである。これに対し、日本政府は、イギリス国民が処罰を免除されているというのは事実に反するとして、これを非難した。<sup>17)</sup>

このような国内旅券（旅行免状）制度は、その後若干の変遷を経ながら、一八九九（明治三二）年—領事裁判権の撤廃・居留地の廃止等を内容とする—改正諸条約が実施されるまで存続した。この点に関し、例えば一八九四（明治二七）年日英通商航海条約の付属議定書は、通商航海条約の調印（一八九四年七月一六日）から施行（一八九九年七月一七日）までの五年間の経過措置として、従前の国内旅券（旅券免状）制度を維持することを定めた。すなわち、英国臣民が同国公使または領事官の紹介証書を所持して出願すれば、一二ヶ月以内の期限内で、国内旅券を外務省または地方長官から交付されるというものである。かかる経過措置を経て、一八九九（明治三二）年改正諸条約の実施とともに国内旅券（旅行免状）制度は廃止されたのである。

なお国内旅券（旅行免状）と類似するものに、メキシコ・ハワイ両国民に交付された国籍証明書がある。一八八八（明治二一）年一月三〇日、日本最初の対等条約として、日本メキシコ修好通商条約が調印され<sup>18)</sup>（翌年六月六日批准、七月一八日公布）、メキシコ国民は日本国内での滞在・居住・旅行・営業等の自由を認められた。これに伴い、一八九九（明治二二）年七月二九日外務省令第三号「日本メキシコ修好通商条約に依り同国民に交付すべき国籍証明書規則」が公布され、メキシコ国民は、内地居住・旅行等<sup>19)</sup>に際し、日本外務省が発行する国籍証明書<sup>20)</sup>することとなつたのである。さらに一八九三（明治二六）年一月一八日、ハワイ政府が日本における領事裁判権を放棄する旨を通告したの<sup>21)</sup>を受けて、日本政府は、翌年四月一二日、勅令第四一号「日本ハワイ修好通商条約中領事裁判権に関する件」、四月一三日、外務省令第五号「ハワイ国民国籍証明の件」を公布した。これにより、ハワイ国民も、メキシコ国民と同様に、内地での滞在・

居住・旅行・営業等の自由を認められ、かつ国籍証明書を交付された<sup>(22)</sup><sup>(23)</sup>。このようにメキシコ・ハワイ両国民には、領事裁判権撤廃と引き替えに内地滞在・居住・旅行・営業等の自由が認められ、それを証明するために国籍証明書が交付された。それは、たんに内地旅行を認めるにすぎない国内旅券（旅行免状）とは異なり、居住・営業等の自由をも証明するという意味でより広範な性格を有するものであった。しかし、これも国内旅券（旅行免状）と同様に、改正条約の実施に伴い廃止された。<sup>(24)</sup>

## 2 中国人に対する管理取締法制

安政六（一八五九）年六月神奈川開港とともに、ジャーディン・マizonン商会 Jardine Matheson & co. を始めとする欧米商社が次々に進出してきたが、これら欧米商人の中には中国人を同伴してくる者が多かった。<sup>(25)</sup> この時期、日中間に条約は締結されていなかったため、彼ら中国人の居留は条約に基づくものでなかった。そして、明治四（一八七一）年九月一九日、両国政府が日清修好条規・通商章程・海関税則に調印（一八七三年三月九日批准、一〇月二八日公布、ただし通商章程のみ調印日に即日実施）したことにより、両国商民の往来貿易や相互の領事裁判権等が保障された。こうして居留中国人の地位は条約による法的根拠づけを得たのである。ただ、実際に居留中国人が領事裁判権の保護下に置かれたのは、中国駐日欽差大臣（公使）が横浜に赴任（一八七七年二月一日）し、同国領事の任命を日本政府が承認（一八七八年一月二二日）して以後のことである。<sup>(26)</sup> その後、一八九四（明治二七）年八月一日に日本政府が清国に対して宣戦布告（日清戦争の開始）したことにより日清修好条規は失効し、居留中国人は再び条約の保護を失った。日清戦争終了後の一八九六（明治二九）年七月二一日には、新たに日清通商航海条約が調印された（一〇月二〇日批准、一〇月二九日公布）。ところが同条約は、居留中国人に対する身体及び財産の保護を認めるだけで、滞在・居住・営業・

旅行等の自由については何の保障も与えなかった。つまり、これ以後も、中国人の居留は単に事実的なものとどまり、条約上の根拠を有するものではなかったのである。それでは、以下、各時期における中国人管理取締法制の変遷を跡づけてみよう。

①第一期（一八五九〜一八七七） 当初、中国人取締は各開港場ごとに行われていた。一例として横浜を見てみよう。慶応三（一八六七）年一〇月三日、各国公使団は幕府に「横浜外国人居留地取締規則」を送達し、居留地の自治行政権を日本に返還することを表明した（十一月二日幕府は同規則を承認する旨各国に通告）。それ以前は、未済条約国でもあつても、問題が発生すれば、その雇主の所属国領事に処分を委ねる傾向にあつた。つまり、日本の警察権・裁判権は彼らに対しても及んでいなかった。しかし、「横浜外国人居留地取締規則」によつて居留地の自治行政権が幕府に返還されるとともに、条約未済国人に対する警察権・刑事裁判権も幕府が掌握することとなつた（同規則第四條<sup>27</sup>）。これにもとづいて、神奈川奉行は居留地警察制度の組織化をはかり、そして条約未済国人対策として登録制度の実施に踏み切つた。すなわち、神奈川奉行は、同年一〇月、各国領事に次のように通告した。条約未済国人のうちとくに中国人が多数横浜に居留し、取締の法を設定するのが急務である。そこでその姓名を役所に登録し、それを三等に分けて免状を交付する。新規渡来者も直ちに登録を要するので、日本側取締士官を外国船に派遣し、その住家・職業を明らかにした上でなければ上陸を認めないといふ<sup>(28)(29)</sup>。

明治政府は、一八七四（明治七）年四月一〇日、最初の全国統一的な中国人取締規則として「在留清国人民籍牌規則」（太政官無号達）を公布した。当時はすでに日清修好条規が調印・公布されていたが、実際にはまだ中国公使が日本に派遣されていなかったために、居留中国人は依然として日本側の警察権・裁判権に服していた。つまり、同規則は、自ら「清国政府ヨリ我開港場二領事ヲ差置ク迄ハ（略）其管轄庁ヨリ相当ノ保護ヲ加ヘ遵守セシムヘキ諸規則ヲ布達」す

るといふように、中国領事が到着するまでの一時的な取締規則であつた。それは、管轄庁から居留中国人に籍牌を与え、その籍牌を分明にすることを目的としている。すなわち、日本への在留を希望する中国人は、着港後三日以内に届出、三〇日以内に籍牌を受けなければならない（籍牌は一年毎に更新）。さらに滞留三〇日以内の者は、籍牌を受けなくてもよいが、着港後三日以内に届書二通を認め、うち一通を管轄庁に納め、他の一通は検印を受け滞在証明として所持しなければならぬ。また本国に帰国する者（または他国に行く者）は、その旨を届出て籍牌を返納し、その収票を受けなければならぬ。

②第二期（一八七八〜一八九四）その後、中国の領事裁判権が実際に行使される一八七八（明治二一）年以後、中国人は、他の欧米外国人と同様に、治外法権を享有することになった。とはいへ、欧米各個人とまったく同様の処遇がなされたわけではない。それは、第一に、違警罪の処分においてである。一八七六（明治九）年二月二十四日外国人取扱心得（東京警視庁外第二三号）は、中国人の違警罪事件については内国人と同様に処分すると定めた（欧米の縮盟各個人は違警罪の処分を受けない<sup>30</sup>）。かかる取扱は中国の領事裁判権施行後も維持された。すなわち、一八七九（明治一二）年一月九日、東京警視本署は清国人違註犯処分心得（第五号）を制定した（外務卿からの達令による）。これによれば、(1)中国人が違註罪を犯しその他に妨害ある場合には、内国人と同様に当該条例により処分する。(2)該犯処分の顛末はいちいち本署に具申する。(3)公使および同館属員にあつては、現場において姓名等を査問し、名刺を徴して放遣する。そして直ちにその事由を該分署長に申報し、分署長より速やかに本署に具申する。(4)その他該犯処分の順序は違式註違処分順序に照依させる。このような中国人に対する差別的取扱が撤廃されるのは、一八八二（明治一五）年四月一四日になつてからのことである。<sup>31</sup>

第二に、雑居地における日本警察権の行使についてである。居留地の設置の仕方は開港場ごとに異なる。横浜では、

外国人専用の居留区域を設定した（元治元年一月二一日横浜居留地覚書等）。新潟では外国人専用の居留地を設けず、日本人との混住区域（いわゆる雑居地）を指定しただけである（慶応三年一〇月二九日新潟佐州夷港外国人居留取極）。さらに東京・神戸・大阪では、外国人専用の居留区域と日本人との混住区域を設けた（慶応三年一〇月二一日外国人江戸に居留する取極、同年四月一三日兵庫港並大坂に於て外国人居留地を定むる取極、慶応四年三月七日伊藤俊介より各国岡士宛書簡）。その後、次第に中国人と欧米人の住み分けが進行し、神戸・大阪では混住区域におもに中国人が集住した。そこに居住する外国人には、当然、所属国の領事裁判権が及んでいる。ところが、上述のように、混住区域が次第に中国人の「雑居地」化していくと、日本政府はこの雑居地に対する警察権の関与を強めていく。すなわち、一八八九（明治二二）年四月一三日、大隈重信外務大臣は、兵庫県知事に対し、雑居地内に居住する中国人に対する警察権は日本に專屬する旨指令した。さらに同年六月一〇日外務・内務・司法各大臣回訓は、大阪府知事に対し、次のように指示した。(1)慶応三（一八六七）年兵庫並大阪居留地取極書の定める居留地のうち日本人との混住部分は、警察上の目的からは外国人居留地と見なさず、いわゆる雑居地として取り締まる。(2)同地域内での中国人による重罪・軽罪の現行犯または准現行犯については、その居宅内で発生したものと否とを問わず、従来のような清国領事への照会・同官付属捕吏等の立会を要せず、直ちに犯人を取り押さえるというものである。従前は、中国人の居宅内での現行犯罪については、中国側官吏の立会がなければ犯人を取押さえることができなかった。それに比較すれば、大幅な日本側警察権の強化である。<sup>(32)</sup>

③第三期（一八九四〜一八九九）　一八九四（明治二七）年八月一日日清戦争の開始（日清修好条規の失効）にともない、日本政府は、居留中国人に対して戦時の敵国民処遇を開始した。すなわち、宣戦布告直後の同年八月五日、日本政府は勅令第一三七号「帝国内居住ノ清国臣民ニ関スル件」を公布した。これによれば、居留中国人は、本令の規定に従い、従来居住を許された場所（居留地・雑居地）において身体財産の保護を受け、引き続き居住し職業に従事する

ことができる。しかし、日本の裁判権には服しなければならない。また居留中国人は、本令発布の日より二〇日以内に、その居住地の府県知事に対し、住所・職業・氏名の登録を申請しなければならない。登録済みの中国人には府県知事から登録証書が交付され、かつ居住地の移転が認められる（その場合、原居住地府県知事の裏書を受け、新居住地到着後三日以内に登録を受けなければならない）。府県知事は、(1)登録を請求しない者、(2)日本の国益を害する所為をなした者、(3)犯罪者・秩序紊乱者等について国外退去を命じることができる。さらに今後入国を許すのは、府県知事を経て内務大臣の特許を得た者に限るといふ。要するに、「帝国内居住ノ清国臣民ニ関スル件」は、居留中国人の登録制度を復活してその編籍の把握し、かつ特定中国人に対する国外退去強制を可能にするとともに、新規入国者を厳しく制限しようとするものであった。<sup>(33)</sup>

その後、一八九六（明治二九）年日清通商航海条約が締結されたが、前述のように、それは在留中国人に国内での滞在・居住・営業・旅行等の自由を保障するものではなかった。また、居留中国人の身体・財産に対する裁判権は日本側が有した。居留中国人は、領事裁判権だけでなく、日本在留の条約上の根拠を再び手にすることはなかったのである。そして、本来戦時立法であった一八九四年「帝国内居住ノ清国臣民ニ関スル件」は、日清戦後も引き続き中国人取締法規として存続した。

(1) 例えば、一八九三（明治二六）年一二月陸奥宗光外務大臣意見書「現行条約履行建議案ニ対スル意見」は、「警察権ノ事」の項において、不平等条約下での日本側警察権の現状を論じている。『条約改正関係日本外交文書追補』二七一頁以下。

(2) 司法警察上の外国人取扱方法の未整備のゆえもあって、実務面では、混乱も見られたようである。例えば、一八七四（明治七）年五月六日、数人の巡査が誣違罪を犯す英国人を発見し拘引しようとしたところ、同人は英国公使館内に逃走した。

そこで巡査らは、守衛の制止を振り切つて、公使館内に闖入して同人を捕らえ、屯所に拘引した。その後、この事件は外交問題化し、巡査らは免官の上、律に照らして処刑された。政府は、同年七月二五日、同様の事件の発生を防ぐために、嚴重注意を求める太政官無号達を發した。内務省警保局編『庁府県警察沿革史(其ノ一)・警視庁史稿上巻』一九二七年、復刻・内務省警保局編『庁府県警察沿革史(一)』原書房、一九七三年、五一頁以下(以下、『警視庁史稿』と表記する)。

- (3) 当時、東京警視庁は、一般外国人に対する司法警察上の取扱方法を設けている。一八七六(明治九)年二月二四日外国人取扱心得(外第二三三号)である。以後、若干の改正を経ながら、同心得は警視庁における外事警察の勤務指針となる。それには外国人犯罪者を逮捕拘引する場合、外国人が違警罪を犯した場合、外国人が宿泊する場合等における取扱心得が三九項目にわたつて規定されている。すなわち、(1)外国人を措置する際に錯誤があれば外国交際を破ることになるので、常に注意する。その場合、司法警察規則の犯罪人逮捕心得に照依する。(2)外国人の犯罪者を逮捕拘引するためには、その国籍・人名・居留所・犯罪の景状等を詳具して警部に申告し、警部より速やかに本庁に具状する。外国人が拘引に同意せず乱暴を極めても、毆撃や捕縛をしてはならない。やむを得ない場合は、手鎖を施すことができる。(3)殺傷・剽盜・放火・強姦等の現行犯の場合には、直ちに犯人を拘引することができる。その他の場合には、領事の「拿捕票」を得て探索・逮捕しなければならない。ない。(4)犯人が外国館内に侵入した時は、守門者(守衛)の許諾を得て捕り押さえる。守門者の同意が得られないときには、その周囲を守り、逃走路を防ぎ、官長の指揮を受ける。(5)外国人が違警罪を犯し、あるいは銃猟等を行つても、これを罪犯とすることはできない。中国人が違警罪を犯した場合には、内国人同様に処分する(『警視庁史稿』一一五頁以下)。
- (4) 一八八六(明治一九)年三月二七日司法警察訓則第一四七条は「外国人ノ犯罪ニ付テハ其捜査ヲ為シタル者ヨリ管轄領事庁所在ノ地ノ檢事ニ送致シ檢事ヨリ領事ニ其処分ヲ請求ス可シ但領事庁所在ノ地方ニ於テハ其捜査ヲ為シタル者ヨリ直ニ其処分ヲ請求スルコトヲ得」と規定する。

(5) 『日本外交文書』二二巻、六三四頁以下。

(6) 以上の内容を受けて、警視庁は、一八八五（明治一八）年二月二一日、従前の外国人取扱心得を改定した。それは第三章に分かれ、第一則は通則、第二則は公使及び公使館属員、第三章は通常外国人について定めている。その大要は従前のそれと大差ないが、外国人の犯罪を処理する場合に司法警察規則に照依するという規定、中国人が違警罪を犯した場合には内国人同様に処分するという規定等が廃された。そして新たに、外国人犯罪の処理は司法警察規則付録および犯罪取扱心得に準じることとし、また朝鮮人は内国人同様に処分するなどの規定が加えられた（『警視庁史稿』四七四頁以下）。

(7) 一八九〇（明治二三）年三月一七日、山県有朋内務大臣は青木周蔵外務大臣に対して、外国人取扱巡査心得を廃止し、新たに外国人取扱警察官及巡査心得を規定したいとの意見照会を（草案を添付して）行った。草案のその後の帰趨は不明だが、そこに示された内務省の改正理由は「今日ニ於テ之（外国人取扱巡査心得）引用者」ヲ視ルニ或ハ寛宥ニ失シ或ハ丁寧ニ流レ為メニ我警察権ヲ毀傷スルコトアルヲ免レス且同心得ハ独リ巡査ノ為メニ設ケタルモノナルヲ以テ往々遺憾ナシトセス」というものであった。改正内容では、とくに外国人の国内法規違反はすべて検事に告発することができるという原則を明示した（二〇条）のが注目される。これをうけて、違警罪犯人であっても領事に求刑手続をなしうるという趣旨が規定された（一二条）。また外国人現行犯の引致・引渡手続も明確化された（二一、一四、一五条）。さらに行政警察に関する一般規定を設け、「行政警察ハ外国人ト雖トモ内国人同様取扱」うこととした（三二条）。「外国人取扱警察官及巡査心得草案並ニ右訓令案送付意見照会ノ件」『日本外交文書』二三巻、四八一頁以下。

(8) 『横浜市史』二巻、八四七頁、『横浜市史』三巻上、三五五頁以下。

(9) 神戸居留地でも、大阪と同様に、日本の警察権は排除されていた。例えば、前嶋雅光他『兵庫県の百年』山川出版社、一九八九年、一五頁参照。神戸では、「行司警察局」(Municipal Police)が居留地内での警察権を専有していたが、明治二〇

年代に入ると、日本政府は大阪・神戸での警察権の拡大・強化を図るようになる。その主な標的となるのは居留地ではなく雑居地であった（一八八九年一月二五日外務・内務両省より兵庫県知事宛指令。この点については後述）。『日本外交文書』二一巻、六六六〜六八三頁。

なお、神戸の英国領事裁判所の裁判記録（一八七一年九月より一八七二年一月まで）を邦訳したものととして、岩村等「神戸市立中央図書館所蔵・神戸駐在英国領事館の裁判記録邦訳」（一）〜（九）『大阪経済法科大学法学論集』一五、一六、一九〜二五号、一九八七〜一九九一年、がある。

(10) 外国人居留地に関して、幕府は締盟各国との間に以下のものを取り結んだ。元治元（一八六四）年一月二日調印「横浜居留地覚書」、慶応三（一八六七）年四月一三日達「兵庫港並大坂に於て外国人居留地を定むる取極」、同年一〇月二日決定「外国人江戸に居留する取極」、同年一〇月二九日「新潟佐州東港外国人居留取極」、同年一月二日達「横浜外国人居留地取縮規則」、同年二月七日取極「大坂表外国人貿易並に居留する規則」等。

(11) 外国人の居留地（開市場を含む）相互間の移動に関しては、慶応三（一八六七）年一〇月二日「江戸と横浜に間に引船荷物運送船並に外国人乗合船を設る規則」、同年二月七日「大阪兵庫の間引船荷物運送船並外国人乗合船を設る規則」等の取締規則が設けられた。

(12) 安政期の諸修好通商条約は各居留地の一〇里四方（長崎は御料所限り）を遊歩区域と定めたが、明治政府は、遊歩区域内での外国人取締に関して、左のような諸法令を制定した。明治三（一八七〇）年閏一〇月二日東京在留外国人遊歩期程（太政官布告）、一八七五（明治八）年八月三〇日「外国人遊歩期程内徘徊ノ節警保掛ノ者粗忽ノ所為勿ラシム」（太政官第一五五号達）、同年一月二日「外国人遊歩期程内旅籠渡世ノ者外国人止宿取計方」（太政官第一八九号達）、同年一月四日「外国人旅亭へ止宿ノ節取計方」（内務省丙第六四号達）、一八七八（明治一）年九月九日「旅籠渡世ニ非サル者懇親ノ外国人

ヲ宿泊セシムルヲ許ス」（太政官第四〇号達）、等々。

- (13) この点に関しては、すでに海野福寿「明治初年における外国人国内旅行問題に関する一考察」『法経論集（静岡大学法経短期大学部研究紀要）』二二、一九六六年、等がある。

(14) 『日本外交文書』七卷、五九〇頁以下。

- (15) この通行免状は行き先、道筋等の記載が曖昧であるため、翌一八七五（明治八）年五月新たな「外国人旅行免状雛形」が定められ、その裏書に詳細な「示令」一ヶ条が規定された。

(16) 一八九四（明治二七）年七月二一日付「独国人『ラウフト』ニ旅券下付セサル旨竝ニ遊歩規定違反ニ付通告ノ件」（奥宗光外務大臣より駐日ドイツ公使宛）、『日本外交文書』二七卷一冊、四一四頁。

(17) 『日本外交文書』二六卷、二三一頁以下、二七卷一冊、四一〇頁以下。

(18) 外務省編『日本外交年表竝主要文書』上、日本国際連合協会、一九五五年、一〇三頁。

(19) 一八八九（明治二二）年七月二九日、英国公使は、日本メキシコ修好通商条約による内地居住等に関し、最惠国待遇規定による均霑を要求したが、八月三日大隈重信外務大臣はこれを拒絶した。『日本外交年表竝主要文書』上、一〇四頁。

(20) 一八八九（明治二二）年七月二九日「メキシコ国民に交付すべき国籍証明書雛形」（外務省告示第一号）により、その雛形を次頁に掲げておこう。

(21) 『日本外交年表竝主要文書』上、一〇八頁。

(22) 一八九三（明治二六）年一月一七日、ハワイではアメリカの駐在外交官や海兵隊の支援を受けたアメリカ人砂糖プランターによる王政打倒クーデターが実行され、新たに共和国政府が樹立された。日本に対する領事裁判権放棄の通告はこの共和国政府によって行われたものである。その後、ハワイ政府はアメリカとの併合政策を進め、ついに一八九七（明治三〇）

年六月一六日アメリカとの合併条約を

締結するに至った(『日本外交文書』三

〇卷、九三九頁以下、有賀貞・木下尚一・

志邨晃佑・平野孝編『アメリカ史2』山

川出版社、一九九三年、八九頁、一五五

頁)。したがって、この時期以後、ハワ

イ国民の国籍証明書に関する諸法令は

実質的意味を喪失したことになる。

(23) なおポルトガルも、一八九二(明治二

五)年七月以後、修好通商条約中の領事

裁判権に関する条款が無効とされたが

(同年七月一四日勅令第六四号)、国籍

証明書は交付されなかった。

(24) 改正諸条約が実施される直前の一八

九九(明治三二)年七月一五日、「日本

メキシコ修好通商条約に依り同国人民

に交付すべき国籍証明書規則」「ハワイ

国民国籍証明の件」はそれぞれ廃止され

(表面)

国籍証明書

一氏名

一国籍

一年齡

右「何之誰」墨西哥合衆国人ニ相違ナキコトヲ証明ス

明治 年 月 日

外務省

印

(裏面)

注意

明治二十一年十一月三十日帝國ト墨西哥合衆国トノ間ニ締結シタル修好

通商条約ニ依リ墨西哥合衆国人ハ帝国内ニ於テ帝國臣民同様帝國ノ法律

規則ヲ遵奉シテ自由ニ旅行シ各地ニ滞在在居シ正當ノ營業ニ従事シ家屋

倉庫ヲ借受クルコトヲ得ルモノナリ

近代日本における外国人処遇―外事警察を中心に

た（外務省令第五号）。

(25) 『横浜市史』三卷下、八六〇頁。

(26) 『横浜市史』三卷下、八八八〜八九〇頁。

(27) 「横浜外国人居留地取締規則」第四条は「横浜居留地又は神奈川港内に居住する支那人或は条約未済の外国人取締向並に刑法は神奈川奉行より右取締役存寄を尋ね且外国コンシユルへも相談の上可取計事」と定めている。

(28) 『横浜市史』三卷上、三六六〜三七四頁。

(29) 長崎における中国人取締政策は以下のようなものであった。明治元（一八六八）年四月五日、長崎裁判所は、在留外国人に雇用された中国人が日本人に犯法を加えた場合、国律をもって処断すると決定した。さらに同年二月（日欠）、長崎府外国官事務所は在留中国人に対して「長崎在留之支那人江布令書」を布告した。これによれば、同年一月九日付で中国道台（応寶時）が日本政府に書翰を送り、「両国之商民各其本地を離れて両国之内ニ居住する者ハ都而地方官の仕置を以て罪を科すへき事各自国之民ニ異なる事なし」と述べたことに対し、日本政府もこれに同意した。したがって、今後日本人民と同様に、日本に居留する中国人で「其本分を守り生計を営む者」は「扶助して其商業を遂けしめ」、その行状が「奸悪なる〔者〕は是を罰して将来を戒しむる」。そして長崎府に滞留する中国人は、条約済国人に付属すると否とを問わず、すべて翌明治二（一八六九）年一月一五日を限り「外国局」（外国官事務所）に「其姓名生国及年齢」を申告し、証明書となる「籍票」を受領しなければならない。もし所定の期限を経過しても「籍票」を所持していない者は「我国典を犯せる者と視成し」て処罰するという（『日本外交文書』二卷一冊、二六四頁以下）。このように長崎では、明治元（一八六八）年から居留中国人の登録制度が開始された。

(30) 注（3）参照。

(31) 『警視庁史稿』三五八頁。なお注(6)参照。

(32) 『日本外交文書』二二卷、六二二頁以下。その他、内地旅行についても中国人に対する差別的取扱がなされていた。この点に関しては、『横浜市史』三巻下、八九九頁以下、参照。

(33) 比較のために、日露戦争期におけるロシア人処遇について触れておこう。一九〇四(明治三七)年二月一〇日、日本政府はロシアに宣戦布告するとともに、同日、内務省訓令第二号「露国ニ対シ戦ヲ宣シタルニ付キ同国臣民保護ニ関スル件」を發した。これは、すでに日本国内にある者の在留を引き続き認めるだけでなく、新たに日本に渡来する者についても「敢テ之ヲ拒マス」との態度をとるものであった。中国人の入国制限を標榜した日清戦争の場合とは対照的である。なお、ロシア人を対象とする登録制度は設けられていないが、それは(後述するように)すでに一八九九(明治三二)年「宿泊届其他ノ件」により外国人登録簿が整備されていたためではないかと考えられる。第一次世界大戦時におけるドイツ、オーストリア国民の処遇もほぼロシア国民の場合と同様である。

### 三 条約改正以後(一八九九〜一九四五)の外国人管理取締法制

#### 1 一般外国人に対する管理取締法制

一八九九(明治三二)年七月一七日を期した改正諸条約の実施は、従来の外国人管理取締法制に抜本的な転換を迫るものであった。日英通商航海条約(一八九四年調印)を例にとれば、イギリス国民は、(居留地の廃止に伴い)日本国内での居住・旅行・動産所有・営業・通商等の自由を獲得するとともに、(領事裁判権撤廃の見返りとして)日本裁判所への提訴権、代言人・弁護人選任権等を保障された(一条)。このような外国人の内地雑居化という事態に対応するために、

近代日本における外国人処遇―外事警察を中心に

政府は、新たな外国人管理取締法制の整備を行った。その主要なものは、第一に外国人一般―通商航海条約締結国の国民だけでなく、その他の国民も含む―に対する取締法規の整備であり、第二に条約上、居住・営業等の自由を有しない中国人（特に労働者）に対する居住・労働制限であった。

①外国人登録制度　外国人の内地雑居化に対応して、政府は、全国的な外国人登録制度を設けた。一八九九（明治三二）年七月八日内務省令第三二号「宿泊届其他ノ件」である。同令によれば、外国人が一戸を構えて居住する場合に、自己及び家族の氏名・国籍・職業・年齢・居住所・居住年月日・家族の続柄等の事項を、居住の日より一〇日以内に所轄警察署に届け出なければならぬ。一戸を構えていなくても九〇日以上同一市町村内に居住する目的を有する場合も、同様の届出を義務づけられている（二三条）。さらに移転（四二条）・姓氏国籍の変更（五二条）の場合も、所轄警察署に届け出なければならぬ。また、外国人が身分登記をなした場合も、戸籍吏から所轄警察署に通知される（六六条）。所轄警察官署は外国人登録簿を備え置き、外国人の諸届出を登録しなければならぬ（七二条）。登録事項等に関し、警察官吏の尋問を受けた者はこれに答える義務を負い、旅券・国籍証明書を携帯する外国人は警察官吏の請求があればこれを提示しなければならぬ（九二条）。こうして、内地雑居後の外国人の居住・移転・身分関係は、内務省（警察）の一元的な管理・監視下に置かれたのである。

この内務省令第三二号「宿泊届其他ノ件」は、一九三九（昭和一四）年三月一日内務省令第七号により、同年四月三〇日限りで廃止された。そして、同年三月一日、新しく内務省令第六号「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」（前出）が制定された。これにより、従来の外国人登録制度は次頁の表のように改められた。このうち第九条第一項の居住届出は家族単位ではなく個人別に行うべきものであるが、事実上の取扱としては同伴家族につき世帯主が代表として届出をなせば足りる。警察署では世帯主の居住届出書中の同伴家族欄を参照して各人別に記載し、写真を添付して保管するか



的に管理された。

②外国人視察制度　ところで、一八九九（明治三二）年外国人登録制度の実施と同時に、外国人視察制度が開始されたことに注意しておきたい。一八九九年「宿泊届其他ノ件」と同日に発布された内務大臣訓令「宿泊届其他ニ関スル規定取扱心得」（内務省訓第六八九号）<sup>4</sup>は、各警察官署に対し、外国人登録簿だけでなく、外国人視察簿を備え置くことを義務づけた。しかし、ながらく外国人視察の一般的規定は設けられず、警察通報内規（一九一二年一月六日内務省訓令第二二六号）等によつて措置されてきた。外国人視察制度の整備が急速に進むのは第一次世界大戦以後のことである。

外国人視察の一般的規定として初めて設けられたのが、一九一七（大正六）年二月七日内務大臣訓令「外国人視察内規」（内務省訓第六八一号各庁府県長官宛）<sup>5</sup>である。これは、視察の対象とすべき要視察外国人の要件―「甲号」日本に加害の虞ある者、軍事外交機密探諜者、戦時利敵行為者等、「乙号」外国治安妨害の言動・扇動者、甲号該当者との往來通信者、甲号該当者に準じる者等―を定めるとともに、要視察外国人の居住地の庁府県に対して要視察外国人名簿を調製することを義務づけた。また、要視察外国人に対する視察は「間接ニ其ノ動静ヲ内偵」するという方針も指示されている。

同日に発せられた警保局長通牒「外国人視察内規取扱心得」（内務省秘第二四六四号各庁府県長官宛）<sup>6</sup>によれば、外国人視察内規は内地に居住する要視察外国人および関係内国人を対象とする規定であるため、一時滞在者や旅行者は視察対象から一応除かれている。しかし、その場合でも、「特ニ視察取締ノ必要アル者」については嚴重な視察を加えることが指示されている。また、外国人視察に関しては、特別に細目規定を設けず、一九一一年特別要視察人視察内規や一九一六年要視察朝鮮人視察内規を準用するものとされている。

さらに同日、内務省は、警保局長通牒「視察ヲ要セサル外国人ニ対スル名簿制定ニ関スル件」(内務省秘第二四六五号各庁府県長官宛)<sup>(7)</sup>により、地方長官に対し、視察対象外の一般外国人についても名簿を調製し、かつ管内居住外国人を随時調査して名簿を整理することを指示した。そして、その死亡や国外退去の場合には当該名簿を保存し、かつ他庁府県に移転する場合には旧所轄庁から新所轄庁に名簿謄本を送付することとした。かくして内務省は一般外国人を一般外国人名簿で掌握し、そのなかで特に視察を要すると認められる者を要視察外国人名簿に登録し、官憲の監視(視察)下に置くという体制を確立したのである。<sup>(8)</sup>

さらに一九二二(大正一〇)年八月二一日警保局長通牒「要注意外国人名簿作製方ノ件」(警保局外発第六四号各庁府県長官宛)<sup>(9)</sup>は、いまだ要視察人として視察名簿に編入されていないものその言動に容疑の点がある要注意外国人について取締上いっそう緊密な注意を要するとして、各地方長官に「要注意外国人名簿」の作製を命じた。

管見の限りでは、その後、内務省は外国人視察制度に関する例規類を発していない。しかし、地方庁段階の視察実務を見るとその後の若干の変化を認めることができる。例えば、一九四三(昭和一八)年一月一日北海道庁「外事関係一般視察取締要項」<sup>(10)</sup>第二条は、視察対象を次のように種別している。第一に「要視察外国人(日本人ヲ含ム)」。これは「帝國ニ対シ諜報宣伝謀略ヲナス容疑アルモノ」をいう。第二に「要注意外国人(日本人ヲ含ム)」。「容疑ノ言動アリト認メラルトモ未ダ要視察外国人トシテ編入スルノ程度ニ達セサルモノ」「業務上ノ関係ニ依リ戒器暴発物其ノ他危険物ヲ領得スルニ便宜ヲ有スル者」「素行不良一般犯罪容疑者」「其ノ他外事警察上特ニ注意ノ要アリト認ムル者」がこれに該当する。第三に「外事関係容疑商社」。「業務ニ名ヲ籍リ本邦各種事情ヲ調査シ外国公館又ハ外国諜報機関ト連絡シ或ハ要視察要注意外国人等ト連絡関係アル等本邦情報蒐集ノ疑ヒアル商社」である。最後に「外事関係容疑団体」。これは「本邦内ニ於テ各種団体ヲ結成シ表面上ノ目的業務任務等確然タルモノアルモ博愛布教教育親睦等業態上ノ対象物ヲ利用我

カ国情ヲ調査蒐集シ外国公館又ハ外国諜報機関ト連絡シ或ハ容疑外国人等ト連絡シツ、アル容疑濃厚ナル団体」として説明されている。一見して明らかのように、大正期の外国人視察制度に比べると、視察対象が外国商社・団体にまで拡大されているのがわかる。そしてきわめて戦時的色彩が強いことも見て取れる。

## 2 中国人に対する管理取締法制——とくに中国人労働者問題を中心に

①勅令第三五二号による居住・労働制限 外国人の内地雑居化に際し、特に中国人労働者の日本国内での居住・労働を制限するために設けられたのが、一八九九（明治三二）年七月二八日勅令第三五二号「条約若ハ慣行ニ依リ居住ノ自由ヲ有セサル外国人ノ居住及営業等ニ関スル件」（以下、勅令第三五二号）である。<sup>(11)</sup> その第一条は、「条約若ハ慣行ニ依リ居住ノ自由ヲ有セサル」外国人であっても、従前の居留地・雑居地以外で居住・移転・営業等の行為をなすことができる」と定めている。ただ同条但書は、「労働者」（後述）に限り、「行政官庁」の許可がなければ居住・労働ができないという制限を設けた。同勅令の「施行細則」（七月二八日内務省令第四二号）は、この「労働者」の範囲について、「農業漁業鉱業土木建築製造運搬挽車仲仕業其ノ他雑役ニ関スル労働ニ従事スル者」という業種を指定し（二条）、その居住・労働の許可権は庁府県長官が行使するものとした（一条）。労働者に許可を与えた後でも、庁府県長官が公益上必要ありと認める場合にはこれを取り消すことができる（三条）。なお、家事使用人または炊爨（炊事）・給仕に従事する者については、庁府県長官の許可を要しないとされている（二条但書）。

この勅令第三五二号の立法趣旨について、同日付で発せられた内務大臣訓令（内務省訓第七二八号関係庁府県長官宛）<sup>(12)</sup> は、勅令第三五二号の一般的な規制対象は「清国臣民、無条約外国人、無籍外国人」であるが、その主眼はもっぱら「清国労働者ヲ取締ル」ことにあると説明している。その上で、内務省は、「施行細則」第二条に該当する）中国人労働者

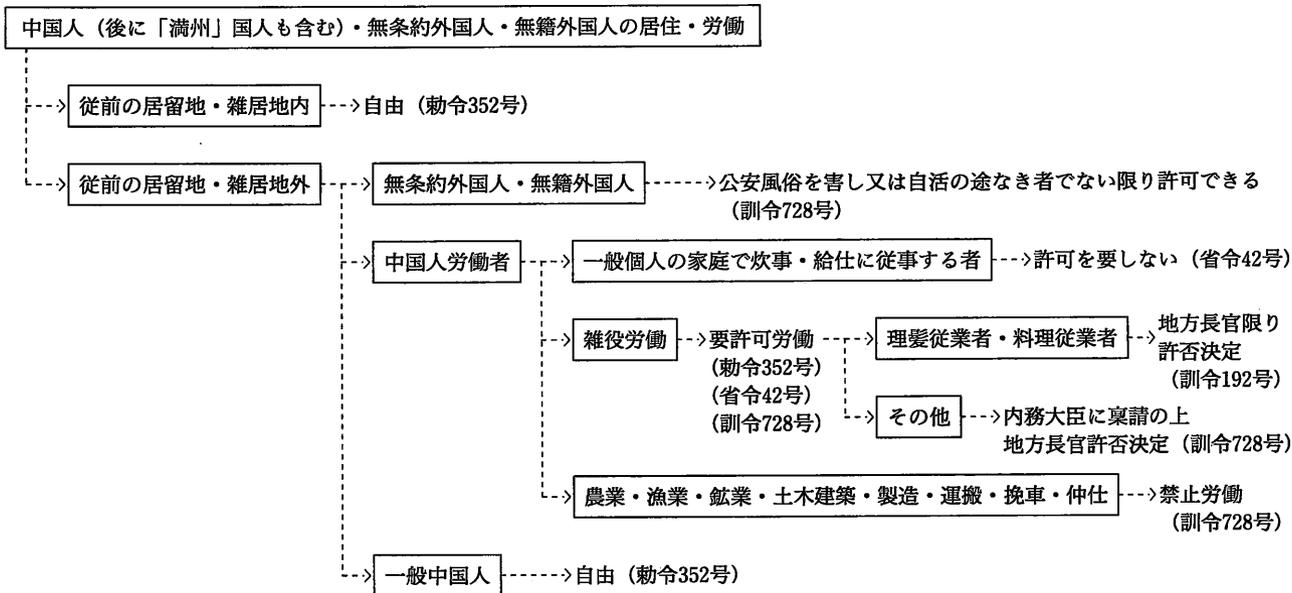
の旧居留地・雑居地以外での居住・労働をいっさい認めないという方針を宣明している。ただ、例外として、「雑役二従事スル者」(雑役労働者) についてののみ、庁府県長官の許可があれば、旧居留地・雑居地以外での居住・労働を認めるとする(この場合、地方長官は、当分の間、一々内務大臣の指揮を待つて決定を下さなければならぬ)。このように勅令第三五二号は、文言上は無条件、無国籍外国人労働者一般に対して地方長官の許可を要件として内地での居住・労働を認めるものとなっているが、その真に意図するところは中国人労働者の居住・労働をほぼ全面的に禁止することにあつた。さらに内務大臣訓令は、中国人以外の無条件外国人・無籍外国人については、「之カ制限ヲ厳ニセサルモ取締上差支無一いとの理由から、勅令第三五二号により許可を求める者があれば、公安・風俗を害する虞ある者または居住後自活の途なき者を除き、すべて許可するように指示している。この点からも、勅令第三五二号の中国人労働者排斥立法としての性格は明らかである。その後、一九一二(大正元)年一月一六日内務大臣訓令は、今後、雑役労働者のうち「理髪従業者」「料理従業者」については内務大臣への稟請を要せず、直ちに地方長官限りで許可決定を下すことができる(内務省訓第一九二号各庁府県長官宛内務大臣訓令<sup>13</sup>)。これは、実質的には、居住・労働制限の部分的緩和を意味していたと考えてよい(その理由については後述)。叙上の諸法令は敗戦に至るまで基本的に維持された。そこでこれらを整理するならば、表②のようにまとめることができる。

②勅令第三五二号の運用 表②にもあるように、中国人雑役労働者の居住・労働の許可は庁府県長官の権限とされ、その実際上の許可基準は奈辺に置かれていたのであろうか。いくつかの事例をみてみよう。

●一九一六(大正五)年八月二日内務大臣指令(内務省秘第一七二号岡山県知事宛)<sup>14</sup>

農業手伝の労働に従事したい旨出願した中国人につき、数年前に日本に渡来し、ある程度日本語を解し、性質も温順であり、県

【表②】



内での居住労働を許可しても同業者になんら悪影響を及ぼす虞はなく、かつ公安上も害がないと認められるので、許可したいという岡山県知事何に対し、内務大臣は不許可を指令した。同日、岡山県知事宛に発せられた警保局長通牒は、不許可理由を次のように説明している。すなわち、従来より旧居留地・雑居地以外での居住・労働は、雑役労働者を除き、一般労働者には許可しないという方針である。今回何の農業手伝はこの雑役労働には該当せず、かつ一旦これら農業従事者の居住・労働を認めれば、今後この目的をもって日本に渡来する者を誘致する原因となる虞があるという。

●一九一八（大正七）年一月八日内務大臣指令（内務省秘第三七号大阪府知事宛）<sup>(15)</sup>

藤商人方に居住し、同家において藤細工職に従事したい旨願ひ出た中国人につき、同人は素行・来歴等に別段不都合はなく、かつ従事する作業はやや技術的で、他に影響する虞もないので許可したいとの大阪府知事何に対して、内務大臣は不許可を指示した。藤細工は一八九九年「施行細則」第一条にいう「製造労働」に該当し、雑役労働には当たらないというのがその理由であった。

●一九一八（大正七）年二月一三日内務大臣指令（内務省改警第一八号大阪府知事宛）<sup>(16)</sup>

昨年二月二五日入国した中国人一四名が、中国人経営の整毛工場に居住し、同所で刷子原料（羊毛類）の選分、晒、箱詰等の作業に従事する目的をもって居住・労働許可を出願してきたが、本願を許可すれば他工場等で中国人「労務者」が増加する虞があるので不許可にしたいという大阪府知事何に対し、内務大臣も不許可を指示した。

これら一九一〇年代の事例からも窺えるように、当時の地方官と内務省の間に、「雑役労働」の形式要件について共通理解が存在していたとは考えにくい。そして、許可すべき中国人労働者の範囲について両者の見解が対立する場合、内務省側がより抑制的な態度をとるのが一般的傾向であった。他方、地方官と内務省に一貫するのは、許否判断の基準と

して、中国人労働者の増加を誘引しないか—その結果として、国内労働市場に悪影響を与えないか—という実質要件を重視していたという点である。

一九二〇年代に入ると、地方長官の許可を経ないまま国内で居住・労働する中国人の数が増える傾向にあったようである。<sup>(17)</sup> そうした事態が内務省の警戒感を強め、警保局長通牒によって相次いで取締の強化が指示された。すなわち、

●一九二二（大正一一）年二月二〇日警保局長通牒（警保局外発甲第三三三号各厅府県長官宛）<sup>(18)</sup>

近時、日本渡来後、各地で許可を得ずに労働に従事する中国人がいると聞き及ぶ。この種の中国人の多くは生活の程度は頗る低く、いったんこのような中国人労働者を黙認すれば、日本人労働者との競争軋轢を生じ、その影響するところは少なくないので、今後いつそう嚴重なる取締を行うよう指示。

●一九二三（大正一二）年六月二八日警保局長通牒（内務省警秘第五六五号各厅府県長官宛）<sup>(19)</sup>

中国人労働者で許可なく労働に従事する者に対しては、旧居留地・雑居地内で従業するか、もしくは他の業務に転ずるよう訓示し、これに従わない者には説諭を加え帰国させるという方針で取締を行ってきた。ところが彼らは各地を転々として依然日本国内に留まり、しかもその数を増加させつつある。そこで今後、日本に渡来する者で入国後救助を要する虞があると認められる中国人は、一九一八年「外国人入国ニ関スル件」により、その入国を禁止し、また現に労働に従事している者に対しては、説諭を加え退去せしめるものとする旨指示。

この点に関し、特に注目されるのは、後者の一九二三（大正一二）年六月二八日警保局長通牒である。従来、入国後の中国人労働者について地方庁レベルで居住・労働の許可を与え、かつ取締を加えてきた。しかし、いまや内務省は、

これだけでは無許可労働者の増加に十分に対処しえないことを認識しつつあった。そして新たに、入国手続段階で、中国人労働者の流入を規制するという方式を採用したのである。これは、入国手続が入国管理政策の一手段として利用されるに至ったという点で重要である。<sup>(20)</sup>

また、入国手続段階での流入制限が開始されただけでなく、従来の居住・労働制限においても厳しい中国人労働者の排斥が行われたことを指摘しなければならない。すなわち、

●一九二四（大正一三）年一月二五日警保局長回答（警保局外発乙第二二号外務省通商局長宛）<sup>(21)</sup>

中国人料理人の就職は関東大震災前は許可されていたのに、震災後に至り禁止されたのはなぜかとの外務省側の問に対して、内務省は、中国人料理人の従業の許否は地方長官の自由裁量に委ねられているが、震災の前後を問わず、公安・風俗・衛生面での実際の取締上の観点から許否を決定するものであつて、震災後特に異なる取締方法を定めた事実はないと回答。

これによれば、それまで許可されていた料理人でさえも、震災後は居住・労働許可を得られなくなった。内務省がいうように、料理人の場合、一九二二（大正元）年一月一六日内務大臣訓令以後、地方長官限りの許否決定に委ねられていた。それが、震災後、一転して不許可事例が―中国側からの指摘を受けるほどに―顕著に増加したのである。やはり、その背後に、内務省の強固な政策的意図を感じざるを得ない。ただ、中国人労働者の流入規制強化政策が公然化すれば、日中間の外交問題化するのは必至であつた。<sup>(22)</sup> それゆえ、外交問題化することを避けつつ、中国人労働者取締の実をあげようというのが、内務省の基本姿勢とならざるをえなかつた。<sup>(23)</sup> なお、その後の運用も含めて、大正・昭和期における中国人労働者の居住・労働許否の実例を整理すれば、表③のようにまとめることができる。

【表③】中国人労働者の居住・労働許可否実例

許可判断	業務の種類 (指令・通牒年)	備考
労働者の範囲に属しないと認められた業務	音楽手 (1925) 産婆・鍼術・灸術 (1929) 漁船船長 (漁獲業務に従事しない者) (1931) 芸妓・芸妓見習 (1932)	例規集371頁 例規集372頁 例規集376頁 要覧292頁、行政489頁
禁止労働又は雑役労働中許可できないものと認められた業務	農業手伝人 (1916) 藤細工職 (1918) 刷子製造職 (1918) 自動車運転手 (1921) 船舶小揚仲仕 (1923) 埋立人夫 (1923) 建築手伝人夫 (1923) 荷車挽人夫 (1923) 塵芥運搬人夫 (1923) 自動車車掌 (1924) 下駄製造職 (1924) ピアノ製造職 (1925) 洋服裁縫職 (1925) 麻雀牌製造職 (1931) 外国船乗組仲仕 (日本に上陸しない者) (1931) 沖売従業者 (1908) 鑑止職 (1922) 焼跡片付人夫 (1923) 清渠深浚人夫 (1923) 湯屋風呂焚人 (1924) 製糸工場火夫助手 (1929) 集金係を兼ねた家事手伝人 (1930) 出前持 (1930) 製靴業 (1930) ペンキ塗職 (1930) 看護婦・按摩術・マッサージ術 (1929) 毛皮加工職 (1931) 一般個人家庭ではない商店等の雑務 (給仕) (1931) 豚肉腸詰加工 (1933) 養雉業 (1932)	例規集380頁 例規集382 例規集383頁 例規集369頁 要覧292頁 要覧292頁 要覧292頁 要覧292頁 要覧292頁 例規集370頁 例規集386頁 例規集389頁 要覧292頁 例規集401頁 例規集378頁 例規集379頁 例規集384頁 要覧292頁 要覧292頁 例規集387頁 例規集390頁 例規集391頁 例規集372、393頁 例規集394頁 例規集396頁 例規集372頁 例規集398頁 例規集374頁 要覧292頁 要覧292頁
雑役労働として許可した業務	理髪従業者 (1912) 料理従業者 (1912) 菓子製造職 (1923) 表具師 (1924) 麵麩製造職 (1924) 豚飼育人夫 (1924) 中国豆麩製造職 (1925) 酒配達・売却金取立 (1925) 室内彫刻並装飾 (1926) 饅頭製造職 (1927) 支那蕎麦製造販売 (1929) 中国料理営業者の料理製造従事 (1931)	例規集358頁 例規集358頁 要覧292頁 要覧292頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 例規集366頁
禁止労働に該当するが国内産業発達への寄与や日本人経営中国工場の技術者養成等の必要を認め特に許可した業務	瓦製造職 (1922) 紡績操業見習 (1923) 紡績機要品製造見習 (1923) 硝子板切作業見習 (1925) セメント製造見習 (1925) 亜麻製線見習 (1926) 高粱酒醸造並高粱耕作 (1927) 緞通製造職 (1934) 地下足袋製造見習 (1934) 絨氈製造職 (1935)	要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁 要覧293頁

①内務省警保局編『外事警察関係例規集』(1931年、復刻版・龍溪書舎、1979年、356頁以下)、内務省警保局編『外事警察執務要覧』第1輯(1942年、荻野富士夫編『特高警察関係資料集成』23巻、不二出版、1993年、291頁以下)、内務省警保局編『行政警察例規集』(警察協会、1936年)より作成。

②表中の「例規集」は『外事警察関係例規集』を、「要覧」は『外事警察執務要覧』を、「行政」は『行政警察例規集』をそれぞれ示す。

(1) 一八九八(明治三一)年六月一五日戸籍法(法律第二二号)は、戸籍簿(本籍人のみにつき編製)のほか、新しく身分登記簿(本籍人と非本籍人の両者につき編製)を設けた。この身分登記簿と戸籍に関する事務を管掌するのが戸籍吏(市長村長)である。身分に関する届出があれば、身分登記簿と戸籍の双方に記載される。両者はともに日本国籍を有する者を対象とする。したがって、外国人による届出がなされるのは、当該人が日本国籍を有する者との間で―出生、婚姻、養子縁組、国籍得喪など―新たな身分関係を形成した場合に限られる。さらに、一九一四(大正三)年、戸籍制度の「觀念化」に対応して、新たに「寄留」制度が創設された。同年三月三十一日、新戸籍法(法律第二六号)とともに公布された寄留法(法律第二七号)は、日本国籍を有しない者で九〇日以上一定の場所に居住する者を、日本国籍を有する者と同様に、「寄留者」と定めた。そして、その寄留に関する事項は、すべて寄留簿に記載される。同年一〇月二十八日寄留手続令(勅令第二二六号)によれば、寄留簿に記載されるのは、寄留者の氏名・職業、世帯主の氏名、世帯主と寄留者との続柄、国籍等の事項である(五条)。これにより、在留外国人は、内務省管轄の外国人登録簿と司法省管轄の寄留簿によって、二元的に把握されることとなった。

(2) 『外事警察執務要覧』第一輯、二八五頁。

(3) 『外事警察執務要覧』第一輯、二八七頁。

(4) 『外事警察関係例規集』一九六頁以下。

(5) 『外事警察関係例規集』二〇一頁以下。

(6) 『外事警察関係例規集』二〇九頁以下。

(7) 『外事警察関係例規集』二二三頁以下。

(8) 外国人視察制度の当初の運用は、第一次世界大戦中ということもあって、やはり戦時的色彩の強いものであった。戦後に

出された警保局長通牒は従前の外国人視察を次のように総括している（一九一九年二月八日内務省秘第二九六一号各庁府県長官宛警保局長通牒）。すなわち、「従来外国人ニ対シテハ厳密視察取締相成居候処戦時中ニ在リテハ主トシテ敵国人ノ警戒ニ重キヲ置キタル結果現ニ要視察外国人トシテ名簿ニ編入シタル者二百六人中独逸人八十二人、埃洪人十六人、土耳其人三人合計百一人ノ多キニ達シタルノミナラス其ノ他ノ諸外国人ニシテ名簿ニ編入シタル者モ多クハ敵探嫌疑ニ依リ視察ヲ加ヘタルモノニ有之候」（『外事警察関係例規集』二二八頁以下）。そのうえで、同通牒は、戦後になれば「敵探」への警戒が必要なくなるので、要視察人名簿を整理し、「新規要注意人物」の発見に努めるよう各地方長官に指示した。そして、新たな警戒の対象となつたのがソヴィエト・ロシアである。

(9) 『外事警察関係例規集』二二〇頁以下。

(10) 一九四三年一月一日北海道庁『外事警察内規』所収、荻野富士夫編『特高警察関係資料集成』二三卷、不二出版、一九九三年、三二二頁。

(11) 勅令第三五二二号に関しては、許淑真「日本における労働移民禁止法の成立―勅令第三五二号をめぐって―」布目潮風博士記念論集刊行会編集委員会編『布目潮風博士古稀記念論集・東アジアの法と社会』汲古書院、一九九〇年、五五三頁以下、前掲・山脇啓造『近代日本と外国人労働者』五七頁以下、金英達「在日朝鮮人社会の形成と一八八九年勅令第三五二号について」小松裕・金英達・山脇啓造編『韓国併合』前の在日朝鮮人』明石書店、一九九四年、一五頁以下、等を参照。

(12) 『外事警察関係例規集』三五七頁以下。

(13) 『外事警察関係例規集』三五八頁。

(14) 『外事警察関係例規集』三八〇頁以下。以下の点については、前掲・山脇啓造『近代日本と外国人労働者』一一五頁以下に詳しい。

年次	総数(人)	内訳(上位三種)
一九一八	二四三	理髮職人 八一、 料理職人 六五、 土工人夫 三八
一九一九	三二三	料理職人 八五、 理髮職人 八〇、 土工人夫 三八
一九二〇	四三八	料理職人 一二四、 土工人夫一〇六、 理髮職人 九四
一九二一	一九一二	仲仕 一〇二二、 料理職人二八五、 土工人夫二四九
一九二二	三七〇三	土工人夫二二七一、 鋸止 四六〇、 料理職人三三七
一九二三	四三五六	土工人夫二二三七、 仲仕 五一七、 運搬夫 四二一
一九二四	一七三〇	運搬夫 四七五、 土工人夫四六七、 料理職人三四四

(15) 『外事警察関係例規集』三八

二頁以下。

(16) 『外事警察関係例規集』三八

三頁以下。

(17) 無許可労働中国人発見数は

上の通りである(前掲・山脇啓

造『近代日本と外国人労働者』

一一六頁より修正して引用)。

(18) 『外事警察関係例規集』三六四頁以下。

(19) 『外事警察関係例規集』三六五頁。

(20) この点を指摘するのが、前掲・山脇啓造『近代日本と外国人労働者』二二頁。ただし、山脇は「一九二二年以後」とする。

(21) 『外事警察関係例規集』三六二頁以下。

(22) この問題が公然化すれば、長年の懸案である日米間の移民問題にも多大の影響を及ぼすのは確実であった。

(23) それは、次のような通牒の中に認めることができる。一九二六(大正一五)年六月一六日警保局長通牒(内務省警秘第六

九七号各庁府県長官宛)によれば、最近、地方庁のなかに、一八九九年勅令第三五二号にもとづく外国人労働者許可に関し、県令をもってその出願手続規定を設ける向きがあるが、これをもって日本の中国人労働者取締方針がいつそう嚴重になつたと評価されたり、あるいは規定の写しが中国本国に送付されて「排日ノ具」となつたりすることで国際関係に影響を与える心配もあるので、なるべくこの種の規定の公布は避け、取締上必要やむを得ず内規を制定する場合には、一般に明らかに

近代日本における外国人処遇—外事警察を中心に

ならないように考慮して取扱うよう各地方長官に指示している（『外事警察関係例規集』三六三頁以下）。なお地方庁レベルでの出願手続規定の事例として、北海道庁「外国人ノ居住並ニ労働取締要項」をあげておこう（前掲、北海道庁「外事警察内規」三四二頁）。

### むすび

叙上の内容に関連して、最後に、若干の点について言及しておきたい。我々は小論において以下の点を確認した。すなわち、一九世紀には自由な出入国が原則的に認められていた―他面で、国内旅券制度が設けられていた―が、第一次世界大戦時に、入国手続段階での旅券等の携帯が義務づけられ、さらに日中全面戦争に伴って、外国人出入国管理法が創設され、強化された（届出制から許可制へ）。二度の世界大戦を契機として、近代日本の出入国手続法制は成立し発展したのである。要するに、外国人出入国管理法の形成は、「国民国家形成の論理」から直ちに派生してくるものではなく、むしろ戦争を契機とする国民国家の枠組の強化という論理から生み出されたものといえるかもしれない。

近代日本における外国人処遇政策の中で、一貫して中国人に対する差別的取扱が行われていたことも改めて強調しておきたい。そもそも日本政府による差別的処遇政策は何に由来し、何を目的としていたのか。残念ながら、この点についてはほとんど言及することができなかつた。<sup>1)</sup>また中国人処遇問題は、対象となる中国人の社会階層ごとに検討すべき論点がある。小論はおもに中国人労働者問題に言及しただけである。今後考察すべき対象として、例えば中国人留学生問題等が残されている。日中間の外交関係の変化に対応して、彼らの法的地位も微妙に変化する。これは単に外事警察上の課題というだけでなく、文部省の留学生政策と関連する問題でもある。

小論にはさらに重要な欠落がある。植民地問題である。一般外国人は、植民地において、日本国内とは別途の法的処遇を受ける場合があるからである。<sup>(2)</sup>また植民地住民の処遇についても論究する必要がある。例えば、植民地住民の出入国管理法制(日本内地への移動を含め)、<sup>(3)</sup>あるいは編籍管理(戸口制度・戸籍制度)のあり方<sup>(4)</sup>、昭和期における強制動員等の問題は、小論に関連する課題であるにもかかわらず、まったく言及することができなかった。いずれも今後の課題としたい。

(1) 中国人への蔑視、排斥論については、『横浜市史』三巻下、九〇五〜九〇七頁、参照。改正諸条約の実施に先立ち、一八九八(明治三一)年四月「新条約実施準備」の中で、原敬は、当時巻き起こっていた中国人排斥論を取り上げ、反駁を加えている。そこで取り上げられている中国人排斥論の根拠は、日本人労働者の就業機会が奪われることや中国人資本の進出に對する警戒であり、風俗上の嫌悪(中国人の阿片喫飲、賭博、淫猥、不潔、破廉恥等)などであった(「条約改正關係・日本外交文書追補」五七五頁以下)。

(2) 例えば、大陸中国人の植民地台湾への上陸については、一八九五(明治二八)年一月清国人台湾上陸条例(日令第二二二号)という規定がある(同条例は一九二二年廃止)。その他、一八九九(明治三二)五月八日律令第九号「本島人及清国人ノ犯罪予審ニ関スル律令」、同年八月二日台湾總督府令第七一号外国人取扱規則、同日台湾總督府令第七四号清国労働者取締規則、一九〇〇(明治三三)年十一月一七日律令第一一号台湾保安規則、一九一一(明治四四)年六月二六日朝鮮總督府令第七五号宿泊及居住規則、等々がある。

(3) 一八九七(明治三〇)年五月一〇日台湾總督府令第一六号台湾住民内地渡航証規則、同年十一月三日台湾總督府令第五五号「本島人ニシテ外国へ渡航セントスル者ハ外国行旅券下付出願ノ際本人ノ写真一葉ヲ添付スヘシ」、一九〇〇(明治三

三）年一〇月一六日台湾總督府令第九五号外国旅行券規則、一九一〇（明治四三）年一〇月一九日朝鮮總督府令第二七号外国旅券規則、等々。

（4）一九〇五（明治三八）年六月一七日台湾總督府令第三九号臨時台湾戸口調査規則、同年九月二九日台湾總督府令第七〇号「人口異動ニ関スル届出規則」、一九〇六（明治三九）年一月八日台湾總督府令第九三号戸口規則、一九〇九（明治四二）年三月法律第八号民籍法、等々。

\*小論は、文部省科学研究費補助金（一般研究B）の交付をうけた共同研究（研究代表者・名和鐵郎）「外国人犯罪の現状とその刑事政策的課題」の研究成果の一部である。