

## 査読論文

# 日露戦後における北方政策の可能性とその挫折 —北海道内の北海道・樺太合併論を通じて—

楊 素 霞\*

## 要旨

日露戦後に国家財政難のため北方政策として北海道と樺太の行政的な合併論が、道内で唱え始められ1910年代中期まで続いた。そこで、道内の思惑、内閣による行財政整理の合併案に対する樺太庁の対応、合併論の挫折について分析を加えることにより、日露戦後における北方政策の可能性とその挫折を考察することが、研究目的である。

その合併論の論者は、日露戦争直後の立憲政友会から、1910年頃の中央倶楽部を経て、1913年頃の政友会の北海道黨員へと変わっていた。いずれの主張も「北海道第一期拓殖計画」(1910-27)の財源確保を中核とした道内拓殖振興のためであったが、北海道庁の消極的な姿勢や、中央と樺太側などの反対により実現されなかった。特に1912年の経費節減のための行財政整理の合併案に対して、総合行政権と特別会計制を以て自立性を維持しようとする樺太庁の反対姿勢が明確かつ持続的であった。

このような北海道本位の合併論は、第一次世界大戦に伴う該道を含む国家財政状態の好転から、1920年代中期の行財政整理までしばらく姿を消した。

## キーワード

合併論, 北方政策, 「北海道第一期拓殖計画」, 行財政整理, 樺太庁

## I. はじめに

江戸幕府にとっては北海道とサハリン両地域は基本的に蝦夷地とされてきた異域であった<sup>1</sup>。18世紀中期以降に漁業活動のために北海道からサハリンへ行き来する大和人が相次いだ。明治時代に入ってから、両地域は共に、1869年7月に開拓使に所管されるに至った。1870年5月から翌年8月までの一定期間に両地域が別々に開拓使と樺太開拓使によって管轄されたにもかかわらず、1875年の樺太<sup>2</sup>千島交換条約によるサハリンのロシア領有化までサハリンは開拓使の管理下に置かれていたままであった。当条約調印後も、道内の漁業者がロシアの法的規制を受けながらサハリンで漁業活動を行い続けていた<sup>3</sup>。かかる状況の中、日露戦争前後に樺太千

---

\* 執筆 者：楊素霞

所属/職位：国立政治大学日本語学科/副教授

機関住所：台湾11605台北市文山区指南路二段64号

E-mail: daleyang@nccu.edu.tw

島交換条約によって喪失された領土の「回復」論が北海道を含めて日本全国で声高に唱えられた<sup>4</sup>。サハリンの「回復」は、1905年7月末の全島占領と翌月1日の軍政実施開始、また同年9月5日のポーツマス条約調印により北緯50度以南のサハリンが植民地樺太となった形で実現された。

植民地樺太は、大日本帝国憲法体制において、一外地<sup>5</sup>として、1890年代後期以後に参政権と自治権が行われることによって徐々に内地化されつつあった北海道<sup>6</sup>とは異なる存在であった。それにもかかわらず、道内で、両地域の行政機関の合併を説く合併論が盛んだったことに注目すべきである。

これに関して、樺太庁公布式機関紙である『樺太日日新聞』（1908年8月創刊）<sup>7</sup>の主筆を務めていた谷口英三郎は、1910年前後より樺太庁縮小論・廃止論ないし合併論が出ており、特に「北海道の政客」、樺太で一攫千金を得ようとした者、現行建網単行制下で合併による刺網使用の公許を求める樺太現地の漁制改革派などによって提唱されていると指摘した。彼は、樺太庁寄りの立場で合併反対の意を表明したが、「北海道の政客」の構成や意図についてはあまり探究しなかった<sup>8</sup>。

一方、塩出浩之は、合併問題を、樺太現地の政治紛争を引き起こす要因の一つとして捉える。彼は1911年に内閣による行財政整理の一環として合併案を検討したのを嚆矢とし、道内の北海道会（以下、道会に略称）などによる合併論にも言及し、それと同時に樺太において合併論をめぐって漁制改革派と樺太庁・『樺太日日新聞』といった対立する勢力が1910年代中期まで存在したと論じる。その問題は、1920年代中期頃に内閣による行財政整理で合併案が提起されたことに再び触発され、次第に1920年代後半の「参政権獲得運動」、さらに1930年代初頭の「本国編入反対運動」へと結びついていったと述べる<sup>9</sup>。彼は、中央や北海道から樺太への影響を考慮に入れつつ、その一連の過程における樺太現地住民の政治行動を明らかにするのである。それは、参政権の樺太での未施行の原因を中央政府の時期尚早論に求め中央の動きを分析するにとどまる従来の研究<sup>10</sup>を超越し、学ぶべきところも多い。

しかし、中央・北海道・樺太が合併問題と絡んだ中で、その問題に影響されたのは樺太現地住民だけでなく、道内の合併論も中央や樺太からの影響を避けられなかったと思われる。そもそも道内で合併論が出現したのは、塩出が指摘する1910年代前期ではなく、日露戦争前後に遡らなくてはならない。それは、道内で戦争中には「回復」論が高まったことに伴い、戦後には合併案が北方政策における樺太経営の一環として検討されたと考えられるからである。そして、合併論が決して谷口の述べた単なる「政客」の個人の見解ではなく、特に道会の設立（1901）や衆議院議員選挙の実施開始（1904）によって道内の民意を北海道庁長官や帝国議会に直接に伝えることが可能になった状況で、道内選出衆議院議員や道会議員などが北海道現地の政経的事情や利益を考慮した上で合併論を主張したと思われる。その上で、戦後に日本は貿易赤字のもとで膨大な軍事公債を中心とした内外債務を抱え、ポーツマス条約が無賠償だったことも相

まって深刻な債務危機に陥った<sup>11</sup>。後の内閣による行財政整理はその背景で行われたものである。北海道・樺太を対象とする北方政策論も国家財政難問題を抜きにして論じるわけにはいかないのである。

したがって、北海道・樺太を対象とする北方政策論を、道内の合併論を通じて検討することが有意義であると思われる。特に道内で自らの政経的状況に基づき如何なる思惑で合併を論じたのか、また中央が合併を行財政整理で取り上げる際に樺太庁が如何なる対応をしたのか、最後に合併論が1910年代中期に如何に挫折したのかについて重点を置き分析を加える。このように、本稿で日露戦後の北方政策の可能性とその挫折を、道内の北海道・樺太合併論を通じて考察することが、研究目的である。

## II. 日露戦争前後の立憲政友会札幌支部による合併論

### 1. 合併をめぐる賛否両論

日露戦争中、道内でサハリンの占領・領有後の北方経営に関する未来図が描かれ始めた。江戸時代からロシア領時期を経て1905年まで、大和人によるサハリン漁業形態は、漁場経営者が現地住民や内地からの季節出稼ぎ漁夫を使役し建網漁場を經營するものが主流であった。軍政期の1905年8月7日、ロシア領時期の建網漁業の慣行を追認する意味合いを持つ「樺太仮漁業規則」（陸軍省告示第一五号）が公布された。ロシア領時期からの建網漁場経営者の優先権保護（優先権漁場）、競争入札制の採用（入札漁場）、鮭・鱒・鯉三大主要魚種の建網と引網の使用制限や、漁業の許可を得た者は漁業料を納付することが規定された<sup>12</sup>。それに則って樺太西海岸漁場を五ヶ所ほど落札した小樽商業会議所会員藤山要吉が、实地視察を終えた同年10月に漁業的視点から合併論を展開した。彼はまず樺太西部の漁業発展の将来性に着目し、漁業以外の資源を不問に付しても該島の経営に支障が来たさないと指摘した。また、「民政署などを置き民政長官以下数百名の役人を養ふの必要を認めず速かに之を廃止して北海道庁の管轄に収め一個所の支庁を設置し行政事務に当らしむべき」だと述べた<sup>13</sup>。彼は、軍政開始直後に統帥系統に属し守備隊司令官の指揮監督を受けつつ一般政務を統轄するために開設された樺太民政署<sup>14</sup>が無用であることを理由に、行政的な合併を強調したのである。

しかし、合併論者の中で漁場経営者を務める藤山要吉のような漁業者はごくまれであった。それは、漁場経営者や漁夫を問わず、大半の道内の漁業者が漁網制限の撤廃や漁業料の減額（後述）といった実務的な問題に関心を置いていた<sup>15</sup>からである。それに代わって、立憲政友会（以下、政友会と略称）の北海道党員が合併論者の中心となった。当会札幌支部員かつ道会議員木下成太郎は、1905年6月に地理・歴史・気候・拓殖における北海道とサハリン両地域の近似性、そして「拓殖の度必ず共に本道と合併せしめて農業漁撈を一にし等しく行政の下に統轄するの必要あるのみならず如斯は自然行政に要する冗費を省き戦後経営に忙はしき国庫の

欠乏を補ふ一端ともなれるべければなり」というように両地域の拓殖発展と戦後経営の財政難のために行政的な合併を強調した<sup>16</sup>。

一当支部員に限らず、当支部全体も同年8月6日に総会準備会で「樺太を北海道庁管轄の下に置く」一項目を捻出し、同月20日に通常総会で「同島は本道と其関係緊密なるを以て吾人は之を同一官庁の下に統轄するの至当なるを認む」と決議した<sup>17</sup>。

ここで、その出席者の政治的経歴から、政友会と道内政治の関わり方について考察したい。座長阿部宇之八や当支部幹事かつ道会議員村田不二三など計20名が出席し、その場で次期幹事に選ばれたのは阿部宇之八と村田不二三、道内選出衆議院議員高橋直治、道会議員徳光大次郎などであった<sup>18</sup>。そこから分かるように当支部で大きな発言権を握るのは阿部宇之八を除いて道会議員や衆議院議員が多く、当支部は衆議院議員や道会議員というルートで道内政治に関わろうとしたのである。なお、阿部の経歴について後述する。

前述の決議とは反対に、当支部員かつ道会議員、また1908年より衆議院議員となる東武は、1905年10月に樺太視察を終えた後、13回にわたる連載「樺太経営意見」を『北海タイムス』で発表した。彼はまず樺太を「永久的殖民地」となすべきだと指摘した（二、三）。その際に漁業を最も魅力的な産業と位置づけ（四）、漁業閑散期に「生計の安全を確保する」ために漁農兼業の重要性を提唱した（六）。また漁業者団体移住のための漁場付与方法に着目する（五）と共に、樺太漁業仮規則の規定する入札競争制が永住に不利だと批判を加えた（七）。さらに道内の主流的な合併論が北海道本位になりかねないと退け、ロシアとの外交、「永久的殖民地」の目標達成、事務の迅速な処理、及び中央との意思疎通を理由に樺太に独立官庁を設けるべきだと説いた（十二、十三）<sup>19</sup>。上記の政治的経歴を持つ彼の合併反対論は、札幌支部内の不一致な歩調をよく物語っている。

以上の諸合併論のように、藤山要吉の樺太漁業利益への重視姿勢の他に、政友会札幌支部員木下成太郎や当支部全体による合併論は、北海道本位の両地域の拓殖発展や戦後緊縮財政の改善に重点が置かれていた。それは永住を目的とする樺太本位という東武の所説とは対照的である。

## 2. 合併論の一時的下火

その後、当支部の合併決議はあまり進展しなかった。その理由は、1905年11月1日付の阿部宇之八宛の宮島鎗八の書簡から、道内有力者や樺太民政署の反対と関わっていたと考える。「内山（内山吉太一楊注）は長谷場（長谷場純孝一楊注）をひき出して」、「第一 樺太を北海道庁の下に移す事」と「第二 而して現長官を排斥し後釜に長谷場を据込む事」を内容とした「樺太下り」を試みたものの、「民政署の為に何の事も出来ぬ」と記した。ただし、第二に関して、内山が既に同志と共に運動費を集めていると阿部に注意・協力を求めた<sup>20</sup>。

長谷場純孝は1905年7月下旬に政友会の幹事長と政務調査会委員として樺太占領軍と同行で

約二ヶ月間サハリン視察を行った<sup>21</sup>。これは日露戦争の戦闘状態が続く中で極めて異例な行動で、彼のサハリンへの多大な関心をよく示す。さらに、政友会において幹事長は総裁と総務委員に次ぐ有力者で、政務調査会は諸般の政務を調査し国民経済の利害を研究・促進することを目的に成立した中心的な組織だった<sup>22</sup>。そのため、同年4月と10月に次々と政務調査会員と幹事長に就任した長谷場<sup>23</sup>は当党において中心的な地位を占めた。同年11月1日に政務調査会委員に追加指名された内山吉太<sup>24</sup>は、かかる長谷場と連携して、北海道と樺太の行政的な合併、及び長谷場を北海道庁長官に据えることを計画しようとしたのである。しかし、樺太民政署の反対もあって未完に終わった。また、北海道庁長官園田安賢（在任期間は1898.11-1906.12）は、同月12日に道会の第五回通常会で漁業調査以外に樺太経営に干渉しようとする姿勢を表明した<sup>25</sup>ことから、合併論に同調しなかったと思われる。

内山の「樺太下り」の意図や宮島の反対理由については同書簡に書かれていないが、日露戦争中に内山と宮島などサハリン漁場経営者の間に起きた揉め事と関連すると考えられる。幕末から函館で渡航の手続が取られたため、サハリン漁場経営者の多くは函館港を基地として出漁していった。彼らは組織の力で自らの権益を守るために1880年に函館で出稼漁業者寄合を結成した。当寄合はそれ以後に二回にわたる組織編成を経て最終的に1902年に薩哈噠島水産組合に改称された。全組合員（40名）において内山や宮島を含めて函館を根拠地とした建網漁場経営者（35名）は九割近くも占め、内山は組合総代だった<sup>26</sup>。ところが、日露戦争の勃発によりサハリン出漁が余儀なく休止されたにもかかわらず、政友会函館支部幹事かつ衆議院議員内山<sup>27</sup>は、陸軍省の正式な許可を得られないまま、中央政界との人脈を以て出先の軍隊の雇員や通訳としてサハリンへ現地入りし漁業利益を独占しようとした。これに対して、1905年7月31日に宮島は当組合員山本巳之助や相原寅之助など24名と共に、樺太漁業制度の構築終了まで新漁場を開始させないことや、従軍渡航者の行動の取締りといった請願を陸軍省に提出した<sup>28</sup>。したがって、密漁の件で内山に既に不信を抱えていた宮島が、内山の「樺太下り」の行動を警戒しても無理がなかったのである。

宮島が連絡した相手である阿部宇之八にも注目すべきである。衆議院議員でなければ道会議員でもない阿部であるが、1887年に北海道庁属を辞職し経営不振に陥っていた『北海新聞』を託された。彼の主導下で『北海道毎日新聞』に改題された当紙は後に道内で発行部数が最多の新聞紙になった<sup>29</sup>。1901年9月、札幌支部の結成に応じ、長谷場純孝などの調停で政友会系の『北海道毎日新聞』『北門新報』『北海時事』三紙は合同で『北海タイムス』として創刊された。阿部は札幌支部の創立委員かつ北海タイムス社の理事を務めた<sup>30</sup>。彼は政党や新聞紙の経営を通じて道内の政界に影響力を発揮するようになったのである。前述のように当支部が合併決議を通過させる際に阿部はキーマンだったこともあって、内山の「樺太下り」行動を阻止しよう宮島に頼まれたと思われる。

このように、北海道庁長官園田安賢の消極的姿勢だけでなく、樺太民政署や、宮島鎗八と東

武など道内の反対勢力もあって、札幌支部の合併決議は結果的に現実化されなかった。1906年中期から約一年間に中央政界が翌年4月の民政復帰に応じ「樺太ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律」(法律第二五号)と「樺太庁特別会計法」(法律第一八号)と「樺太庁官制」(勅令第三三号)などを制定するまで、道内の合併論者は衆議院議員かつ当支部員中西六三郎しかみられなかった。中西は1907年2月に第二十三回帝国議会で合併論を唱えたが、政友会総裁を首班とする第一次西園寺公望内閣(1906.1-1908.7)で樺太統治機構の構築を大きく左右する内務大臣原敬によって時期尚早として却下された<sup>31</sup>。

### Ⅲ. 「北海道第一期拓殖計画」開始頃の帝国議会内の合併論

#### 1. 北海道の財源確保という視点

1907年4月に樺太統治機構が実施開始されて以降、合併論はしばらく下火になっていたが、「北海道第一期拓殖計画」(1910-1927)の発足を控え、1910年になって帝国議会で従来と異なる財政的な視点から非政友会属の道内選出衆議院議員によって取り上げられた。道内衆議院議員小橋栄太郎は、1910年2月に第二十六回帝国議会衆議院予算委員会で、まず「樺太庁ハ特ニ独立政庁トシテ置ク必要ハナイ」といい、「私ノ考エデハ北海道庁ノ管轄ニ移シテモ差支ナイヂヤナイカ」と提案した。この発言を行った背景は、「仄ニ聞クトコロニ依レバ、樺太島ハ樺太ノ収入ヲ以テ支出ヲ計ッテ、サウシテ独立ノ経済ノ下ニ何カ樺太島カラ国庫ヘ特ニ収入デモアル」という噂が流れたことにあった<sup>32</sup>。この噂の信憑性はさておき、前述の樺太庁特別会計法により、樺太庁財政は植民地財政として独立会計制下で国庫からの補助金の返上という財政自主を理念にし、また原則的に内地も植民地を国庫の収入源として取り扱ってはならないことになっていた<sup>33</sup>が、日露戦後の国家財政難のため特別会計制下の樺太庁歳入を一般会計に流用するという噂が出て不思議ではなかった。この噂を引き金に、小橋は行政的な合併を以て樺太庁歳入を道内に活かすことを勧めたのである。

何故、小橋は道内の財源捻出を優先視したのか。1908年後期より北海道第一期拓殖計画の試案が作られ帝国議会で審議を行われる際に、道内衆議院議員は党派を問わず積極的に当計画の財源確保を要請しようとしたことから、道内にとってその財源確保が最も重要視されていたことが分かる。結局、国庫からの年間確定支出額を道内の歳入自然増加額とあわせると15年間で拓殖費総額が7千万円になることを基本的内容とした成案<sup>34</sup>に対して、小橋は道内の歳入自然増収の持つ不安定性に懸念を抱き<sup>35</sup>、樺太庁収入の当計画への流用を考えたからである。

小橋の提案に対して、第二次桂太郎内閣(1908.7-1911.8)の内務大臣平田東助は独立会計制下で樺太庁歳入を一般会計に流用してはならないと同議会で答弁した<sup>36</sup>。内務次官一木喜徳郎は、さらに当計画による道内拓殖の今後の進展に期待を示すと反面、樺太で漁業以外の発展が未知数であることを指摘し、小橋の挙げた合併を痴人夢を説くように退けた<sup>37</sup>。また、北海

道庁長官河島醇（在任期間は1906.12-1911.4）は、樺太を「荷厄介に付属せしめられて堪まる者に非ず」として、合併の必要性を省いた。彼の持論は、道内の拓殖が住民を土台に進展してきたこととは対照的に、「樺太は現に土着民なく財源ありと云ふも試験中に」あることであった<sup>38</sup>。樺太庁歳入は当島の収入と国庫補充金からなるもので、一年間で補充金は50万円前後で樺太庁歳入において約3割にも上ったのに対して、当島の収入は150万円を超えない微少であった上に、アイヌなどの原住民も総人口数の1割にしか達さなかった<sup>39</sup>。かかる樺太は河島にとって「荷厄介」だったのである。このように、内務省と北海道庁は、両地域の不均衡な発展をみて合併が不適宜だと考えたことで一致したのである。

しかし、小橋は諦めず、1911年2月に浅羽靖など49名の賛同を得て「北海道及樺太経営に関する質問主意書」を第二十七回帝国議会衆議院を通じて内閣に提出した。帝国議会で主意書に関して、彼は「中央倶楽部の一員」と自称し、合併論と樺太庁無用論を繰り返した。それに際にして、「樺太と北海道の此漁業政策の統一」という視点（後述）からだけでなく、財政的な視点からも、道内の歳入自然増収が予想通りに行かず1911年度の拓殖費予定額330万円から約267万円に減額されたという実状と、それと関連する歳入自然増収の不確定さをピックアップすること<sup>40</sup>によって、合併を通じて樺太庁歳入を北海道第一期拓殖計画に投入すべきという持論の正当性を強化しようとしたのである。

ここで、小橋や浅羽靖のいずれも中央倶楽部所属の道内選出衆議院議員であることが示すように、今回の合併論は中央倶楽部側が主導的に唱えたことに注目すべきである。彼らの意図について中央政界の力学から考察する。桂園体制で第二次桂内閣は政友会と連携を模索し、鉄道政策の積極化を進めることによって行財政整理や支持基盤の確保を行おうとすると同時に、党勢拡張を企てようとする政友会を牽制する意味合いもあって非政友会勢力の合同を促進させようとした。その中で、親桂内閣派の大同倶楽部と戊申倶楽部が1910年3月に中央倶楽部を結成した<sup>41</sup>。この中央政争が道内にも波及し、政友会党员として1908年より衆議院議員を務めていた小橋は、1905年末に政友会を脱会して大同倶楽部に加入した浅羽靖と共に、1910年に中央倶楽部に入会した<sup>42</sup>。彼らは当主意書で日露戦争期に政友会が提案していた合併案を逆利用して政友会と対抗しようとしたのである。

当主意書は、結局、1911年3月に首相桂太郎・内務大臣平田東助・陸軍大臣寺内正毅と海軍大臣齊藤実の連名によって同議会で否決された。中央政府は合併に言及しようとはせず、かえって北海道第一期拓殖計画の拓殖費が当初から固定されたものではなく1911年度の減額が不景気によったと述べた上で、樺太の産業開発に積極的に着手すると言葉を濁した<sup>43</sup>。それはあくまで議会での言い分であるが、そもそも1910年時点で北海道庁だけでなく、内務省も既に北海道と樺太両地域の拓殖進展の落差への認識を示していた。さらに、桂内閣は、同年6月に韓国併合の実現化を目前に、植民地台湾・樺太・韓国（同年8月に朝鮮に改称）と、租借地関東州といった外地の政務を一元的に管理するために、総裁が親任官で首相に直属する拓殖局を新設し

た。拓殖局には首相主導の意味合いも、外地の存在意義の強化という意味合いも含まれていた<sup>44</sup>。したがって、従来内務省に所管されていたのに代わって、当局の新設により北海道と樺太両地域がそれぞれ内務省と拓殖局に管轄されることになった以上、小橋らの合併論が採用されるはずがなかった。

## 2. 両地域の漁業政策の統一性という視点

小橋や浅羽は、1911年2-3月間に第二十七回帝国議会で「樺太と北海道の此漁業政策の統一」という視点から、前述の合併論と異なる論理を展開した。北海道水産税が当年度の水産物の生産価格を課税基準とする租税<sup>45</sup>とは対照的に、小橋は樺太の漁業料が「長官ニ決定ヲ一任」され「唯樺太庁ノ収入ヲ標準」とされる現状を疑問視した<sup>46</sup>。その徴収方法について浅羽靖は「其漁場ヲ入札ニ掛ケテ、其落札シタモノデ以テ漁場税ニナツテ居ル」と説明した<sup>47</sup>。前述の樺太漁業仮規則に代わって1907年3月31日公布の「樺太漁業令」(勅令第九六号)は、仮規則の方針を継承しつつも建網単行制に改まると同時に、「競争入札ニ於テハ樺太庁長官ノ予定スル金額以上ノ最高額ノ入札ヲ為ス者ヲ落札トス」<sup>48</sup>とされた。樺太の漁業料は、北海道の水産税と違い租税ではなく、最終的に樺太庁長官が予定する金額を超えた範囲で競争入札によって決められたのである。しかも、建網単行制下で漁業料は補充金と共に樺太庁歳入において約3割ずつを占める有力な収入となった。そのため、初代の楠瀬幸彦(在任期間は1907.4-1908.4)から第三代の平岡定太郎(在任期間は1908.6-1914.6)までの樺太庁長官は、財源捻出のために漁網制限を堅持しようとし<sup>49</sup>、漁業料の課税基準を定める際に、漁民の負担能力の均衡を判断するより、むしろ歳入を優先的に考慮して課税の高低を調整したと思われる。

それに対して、漁業料の主な徴収対象である建網漁業者は1908年3月に第二十四回帝国議会に「漁業料減額」請願案を提出してからしばしば樺太庁長官や中央政府に陳情を行い、そのため漁業料低減問題が議会によく登場するようになった<sup>50</sup>。この流れで、小橋は上記の発言に続き、「随分競争入札ノ間違ヒテ窮地ニ陥ツテ居ル」建網漁業者が「安心シテ、永住シテ営業モ」できるような対策を採るべきだと説いた<sup>51</sup>。小橋らは、帝国議会で、漁制改革派の刺網使用の要求に反して建網漁業者の利益擁護の立場で、樺太庁長官に左右されるところが大きい樺太漁業料の徴収問題を合併論に生かしたのである。

以上のように、小橋や浅羽など中央倶楽部の党員は、合併論を唱える際に、北海道第一期拓殖計画の財源確保、及び北海道と樺太両地域の漁業政策の統一性という二つの視点を駆使した。ただし、彼らは、道内全体が最優先視していた当計画の財源確保問題を主な論戦の具として用いたのに対して、樺太領有以降に建網漁業者の関心を浴びてきた漁業政策の統一性問題を補足的に取り上げていた。

しかし、後述のように、1911年末に政友会を与党とした第二次西園寺公望内閣(1911.8-1912.12)が行財政整理案で合併を挙げる際に、小橋らは第二十八回帝国議会で再び上記の二

つの視点をういたにもかかわらず、それらを合併論とリンクさせることはなくなった<sup>52</sup>。さらに、1910-1911年の時点で合併論を一切主張していなかった政友会所属北海道党員は、1913年に政友会と連立する第一次山本権兵衛内閣（1913.2-1914.4）による行財政整理に伴い、合併を再び強調するようになった。その時にも、小橋らは発言権を政友会に奪われたかのように関連の発言を發さなくなかった。

#### IV. 内閣主導の行財政整理下の合併論

##### 1. 第二次西園寺内閣による合併案をめぐる攻防

第二次桂内閣の後に成立した、政友会を与党とした第二次西園寺公望内閣は、1911年12月、「諸般ノ制度及財政ノ整理ニ関スル事項ノ調査セシムル」ために、その下に臨時制度整理局の設置を決定した。行財政整理案の作成手順として、1912年、当整理局は「先ツ庶般ノ制度ニ付大体ノ整理案ヲ作成シ節減シ得ヘキ経費ノ概算ヲ計上」し、閣議でその改訂を加えた上で当整理局総裁西園寺がそれに基づき内閣案を作成した、というものであった<sup>53</sup>。内閣案は当整理局案と大同小異で、「台湾総督府及関東都督府ノ制ヲ改メテ純然タル地方庁トシ樺太庁ヲ北海道庁ノ一支部」とすることと、樺太庁特別会計制の廃止が含まれていたが、それとは別に、内閣案では拓殖局の廃止が取り上げられた。西園寺は、外地である台湾・樺太・関東州で特別統治を中央主導下で推進するための拓殖局の存置を否定すると同時に、現地の行政機関を地方官庁にするという内地化路線を打ち出し、合併案をその一環と捉えたのである。

その合併案は如何なる反対に遭遇したのか。西園寺が内閣案を作り上げた後に各大臣に回し、各省内で協議を重ねた上で各省庁の自らの対案を首相に出した。経費節減という行財政整理の趣旨には賛同を示しつつ、政庁の改廃や職員の増減には異議を唱える省庁が少なくはなかった<sup>54</sup>。その中で、樺太庁は合併に対して反対の意を表した。樺太庁第一事務官兼同庁整理委員長中川小十郎は「樺太庁及所属官衙ニ関スル整理事項調査」を作成し、それは1912年7月に拓殖局を通して臨時制度整理局へ転送された<sup>55</sup>。制度上、樺太庁長官は総合行政権を有し、つまり内務大臣の指揮監督の下に置かれながらも、各府県や北海道において各省大臣に分属する一般行政の権限を原則的に委任され、通信（郵便・電信・電話）や銀行・関税の特殊行政に限って通信大臣や大蔵大臣が監督できるとしても、その指揮権を認められないことになっていた<sup>56</sup>。それに対して、当調査では、中川は樺太庁長官の総合行政権の必要性を指摘した上で、特殊行政の「税関及航路標識ノ事務ヲ樺太庁ニ」移管すべきだと強調した。とりわけ「交通行政（通信、鉄道、補助、航路等）」は樺太庁が「一切ヲ掌理スルコトノ拓殖経営上当然必要至適ナルニ徴シテ明白ナリトス」と結論付けた<sup>57</sup>。彼は、通信や関税といった特殊行政への監督権も樺太庁長官に移すことによって、当庁長官の総合行政権のさらなる拡大を唱えたのである。

当調査で用いられた論理は、樺太庁長官の総合行政権のあり方をめぐってであったが、以下

の同年11月末の『樺太日日新聞』における樺太庁長官平岡定太郎の見地は、総合行政権を樺太庁特別会計制と関連させたものである。平岡は合併に対して反対論を主張する際に、「行政に係るものは一として唯一個樺太庁に於ける凡ての施設に係り、現在、「国庫は之に対して年額五十万円の補給をなしつゝ」ありながらも、もし「北海道庁に合併せんと欲せば当然此八百屋的行政を變じ」ることで「国庫の負担は却て非常の増額をなすべきや明なり」といい、「所謂集合政治の体」である樺太庁の必要性を指摘した<sup>58</sup>。換言すれば、彼にとって、経費節減の視点から、総合行政権が、特別会計制下で年間の国庫補充金が50万円だけ給付されているという現状の続行に不可欠になったのである。また平岡の見地や中川の調査からも、樺太庁側は総合行政権や特別会計制を以て、内地の干渉を避け行政の一元的運営を維持しようとしたため、内閣の合併案を受け入れるわけにはいかなかったことがよく分かる。それ以後も樺太庁側は終始その姿勢を崩さず、内地の干渉から植民地経営における自らの自立性を維持しようとしていった<sup>59</sup>。

結局、同月11日の「行政整理ニ関スル閣議案」という成案で、大蔵省所管の拓殖局経費が大幅に削減されたものの、拓殖局自体は廃止されなければ、樺太庁の補充金も減額されなかった<sup>60</sup>。それは、樺太庁側の主張する当庁の存在意義が最終的に中央によって受け入れられ、それにより合併案が未完に終わり、さらに植民地経営が西園寺内閣の内地化路線への変更に至らなかったことを意味する。

## 2. 第一次山本権兵衛内閣における道内の合併論

第二次西園寺内閣は、二個師団増設問題をめぐって陸軍大臣上原勇作が軍部大臣現役武官制に則って陸軍大臣を辞任した後、後継者を得られないことで1912年12月に崩壊した（「大正政変」）。その後に出足した第三次桂内閣（1912.12-1913.2）は、第一次憲政擁護運動のため予算審査の最中の1913年2月に総辞職した。後任の第一次山本内閣は、首相・外務大臣・陸海軍大臣以外のすべての閣僚が政友会会員で、政友会の支持を正式に得られた上で成立した山本・政友会連立の準政党内閣であった<sup>61</sup>。山本内閣は翌月下旬に約一ヶ月だけで予算案を何の修正もなく帝国議会で通過させた。その直後の4-5月間に翌年度予算案の方針として行財政整理に関する調査を集中的に行い、6月に閣議で整理案を決めた<sup>62</sup>。当整理案で、拓殖局の廃止、及び台湾・樺太・朝鮮と関東州の政務がそれぞれ内務省と外務省へ移管されることが挙げられた<sup>63</sup>。結果的にいずれも実現され、外地はすべて拓殖局設置に至るまでの内務省所管という状態に戻った<sup>64</sup>。しかし、合併は当整理案に組み入れられなかった。それは、樺太庁の思惑や当時の内務大臣を務める原敬の意向と関わったと考える。

樺太庁は前述の自らの存在意義を擁護するという姿勢を崩さなかった。その上、1909年6月、漁村改革派が視察のために現地を訪れた内務次官一木喜徳郎に刺網使用許可を陳情しようとして面会を要求し、ついに官憲と衝突して死傷者や逮捕者を出すことにまで発展した（「大泊騒

擾事件」)が、その後も樺太庁は建網単行制を一向変更しようとしなかった。それは、樺太庁が漁業料収入に依存し続けたからだけではなく、政友会に対して建網漁業者の献金などを提供しようとした<sup>65</sup>からでもあった。さらに、政友会と連立する山本内閣の内務大臣である原敬は、1906-07年の間に第一次西園寺内閣で内務大臣として陸軍大臣寺内正毅などと対抗・協調を重ねながら樺太庁などの統治機構の構築を完成させた<sup>66</sup>。上記の樺太庁と政友会の政治的癒着を背景に、かかる原敬は樺太庁の存在を否定するわけにはいかず、山本内閣時の行財政整理案に合併を取り上げるはずもなかったのである。

したがって、山本内閣の行財政整理に伴い、政友会所属北海道党員は再び合併論を主張したが、最終的には実現されないままになった。1910年11月に札幌支部から改称された政友会北海道支部<sup>67</sup>は、1913年10月、総会で北海道の「拓殖の振興」を謀るために、まず道内歳入自然増収の不安定性からくる北海道第一期拓殖計画の財源確保の重要性、その他に鉄道敷設の普及・速成や、樺太庁の北海道庁への移管と北海道庁長官の権限拡大による「北部拓殖の統一振興」などの13項目を決議した<sup>68</sup>。また、翌月、当支部幹事松実喜代太を始めとした当支部所属道会議員10名は、政友会派が約7割近くを占める道会<sup>69</sup>の第十三回通常会で、北海道庁長官中村純九郎（在任期間は1913.2-1914.4）に対して、前述の決議と同じ趣旨を有する建議案第一号である「拓殖振興並権利伸張ニ関スル件」を提出した<sup>70</sup>。その建議案は若干の修正を加えられた上で、翌年1月に北海道支部から次々と政友会本部や首相山本権兵衛・内務大臣原敬・大蔵大臣高橋是清などの閣僚へ送られ<sup>71</sup>、3月に松実喜代太などの斡旋を通じて東武や木下成太郎といった当支部所属衆議院議員8名から第三十一回帝国議会へ出された。結果的に帝国議会版で、北海道第一期拓殖計画の財源捻出や鉄道敷設の年期確保は取り上げられたが、合併などによる「北部拓殖の統一振興」は排除されることになった<sup>72</sup>。その結果からみると、北海道支部が最も重んじたのは、合併による「北部拓殖の統一振興」よりむしろ当計画の予算確保であった。それは1900年代後期以後より道内衆議院議員が結束して精力的に取り組んできた最優先課題だったからでもある。

## V. おわりに

以上のように、日露戦後、国家財政難のため、北方政策として、北海道と樺太両地域の行政的な合併論は、道内で唱え始められ1910年代中期まで続いた。道内の合併論は北海道本位のもので、その中で、日露戦争直後に政友会所属北海道党員によって道内拓殖振興のための合併論が取り上げられたが、北海道庁長官の消極的姿勢、樺太民政署の反対や党内の歩調の不一致などに遭い一時的に下火となった。その代わりに、北海道第一期拓殖計画の実施開始（1910）に伴い、中央倶楽部所属北海道党員は、1910-1911年の間、帝国議会で、主に合併を当計画の財源捻出问题の解決策と直接にリンクさせると同時に、補足的な意味で両地域の漁業政策の統一

性を以て合併論を繰り広げた。しかし、両地域の発展の落差への北海道庁長官と中央政府の認識、及び拓殖局による首相主導の外地特別統治主義の前で挫折した。

その後、1912年に合併論を主張したのは、政党側ではなく、西園寺内閣による行財政整理の一環としてだった。それに対して、樺太庁は自らの自立性を維持しようとして反対の意向を明確に表明し、政友会との癒着関係を持ったこともあって、山本と政友会の連立内閣は1913年に行財政整理で合併を取り上げなかった。それにもかかわらず、政友会所属北海道党員は諦めず、道内の最優先課題とされてきた北海道第一期拓殖計画の財源確保と並びに合併も強調したが、最終的に中央政府の非合併意向を受け入れざるを得なかった。

さらに合併をめぐる政治的論理といえば、西園寺内閣にとっては経費節減のための行財政整理問題であるのに対して、樺太庁にとっては総合行政権と特別会計制を有する植民地行政機関としての存立問題であり、道内の政党側にとっては専ら北海道第一期拓殖計画の財源捻出を中核とした道内拓殖振興問題であり、そのため樺太内部の拓殖発展を等閑視する傾向がみられる。

山本内閣崩壊から1910年代半ばまでの一年余りの間には合併論が道内で余勢を残した。1914年11月に政友会北海道支部は、総会で前年に続き「北海道拓殖の統一振興を図らんが為め官制を改正し樺太庁を本道に併合し長官の権限を拡張せしむる」ことを決議した<sup>73</sup>。翌年8月に北海道記者大会は北海道拓殖の進歩と「北方植民地」の統一のために合併を唱えた<sup>74</sup>。いずれも、1910年代初期からの道内の諸合併論が再生産されたものにすぎず、依然として中央の一大議案にならずに未完に終わった。したがって、第一次世界大戦の勃発に伴う国家財政状態と道内経済の飛躍的好転により、そのような道内拓殖振興を目的とした合併論は、ようやく説得力を失い姿を消した。再び登場したのは1920年代中期の内閣による行財政整理まで待たなくてはならなかった。

最後、一植民地や、中央と植民地の二者関係に限らず、中央・植民地・辺境<sup>75</sup>といった多地域の相互影響を考慮するという研究手法は、塩出浩之の研究と筆者のこの研究の間には共通したところである。ただし塩出が樺太現地住民の政治行動に焦点を絞るのに対して、筆者は北海道の政界を対象とする。このような研究手法を近代日本政治史、さらに日本帝国史や日本植民地研究に活かして、類似性や関係性を有する諸植民地または植民地と辺境の関連を分析することにより、複数の異質な地域を統治したことで様々な問題を抱える日本帝国の植民地政策史の一側面をより解明できるであろう。これを今後の課題とし続けたい。

## 註

- 1 菊池勇夫、『アイヌ民族と日本人：東アジアのなかの蝦夷地』（東京：朝日新聞社、1994年）111-119頁、秋月俊幸、『日露関係とサハリン島：幕末明治初年の領土問題』（東京：筑摩書房、1994年）36頁。
- 2 現在のサハリンは江戸幕府によって直轄地として北蝦夷地と改名され、1869年に明治政府に

よってまた樺太と改名された。混乱させないために、1905年9月に北緯50度以南のサハリンが日本の植民地になるまでの官職名や条約名といった歴史名詞は、そのまま樺太と表記するが、それ以外はサハリンと表記する。

- 3 詳しくは神長英輔、「サハリン島水産業（1875-1904）をめぐる紛争—実態と構造—」（北海道大学スラブ研究室編『スラブ研究』第50号，2003年）を参照されたい。
- 4 佐藤忠雄、『新聞にみる北海道の明治・大正：報道と論説の功罪』（札幌：北海道新聞社，1980年）180-183頁，楊素霞，「日露戦後における植民地経営と樺太統治機構の成立—日本政府内部の議論からみる—」（立命館大学社会システム研究所編『社会システム』第32号，2016年3月）31頁。
- 5 外地とは，大日本帝国憲法施行の1890年時点で領土になった本州・四国・九州・北海道・沖縄や他の島嶼といった内地とは対照的に，当憲法の効力の及ぶ範囲内ではなく，植民地の法体系に属する地域を指す。詳しくは浅野豊美・松田利彦編，『植民地帝国日本の法的構造』（東京：信山社，2004年）を参照されたい。
- 6 詳しくは桑原真人，『近代北海道史研究序説』（札幌：北海道大学図書刊行会，1982年），鈴江英一，『北海道町村制度史の研究』（札幌：北海道大学図書刊行会，1985年）を参照されたい。
- 7 樺太庁編，『樺太庁施政三十年史（下）』（東京：原書房，1981年復刻版，原本は1936年刊）1551，1593頁。
- 8 谷口英三郎，『樺太殖民政策』（東京：拓殖新報社，1914年）312-338，518-534頁。
- 9 塩出浩之，「戦前期樺太における日本人の政治的アイデンティティについて—参政権獲得運動と本国編入問題—」（北海道大学スラブ研究センター編『21世紀 COE プログラム「スラブ・ユーラシア学の構築」研究報告集』第11号（日本とロシアの研究者の目から見るサハリン・樺太の歴史（I）），2006年1月）。これは「第五章 南樺太の属領統治と日本人移民の政治行動—参政権獲得運動から本国編入反対運動へ」（同氏著『越境者の政治史：アジア太平洋における日本人の移民と植民』名古屋：名古屋大学出版会，2015年）に収められている。
- 10 楠精一郎，「樺太参政権問題」（手塚豊編『近代日本史の新研究Ⅷ』東京：北樹出版，1990年）。
- 11 詳しくは小林道彦，『日本の大陸政策 1895-1914：桂太郎と後藤新平』（東京：南窓社，1996年），坂野潤治，『明治国家の終焉：一九〇〇年体制の崩壊』（東京：筑摩書房，2010年），伏見岳人，『近代日本の予算政治1900-1914：桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』（東京：東京大学出版会，2013年）などを参照されたい。
- 12 陸軍省編，『明治卅七八年戦役陸軍政史 第八巻』（東京：湘南堂書店，1983年復刻版，原本は1911年刊）192-195頁。
- 13 「藤山氏の樺太視察談」（『小樽新聞』1905年10月4日付），「藤山氏の樺太視察談（続）」（『小樽新聞』1905年10月5日付）。なお，『小樽新聞』は，1893年に札幌で創刊された『北海民燈』が翌年6月に小樽で改題・発行されたものである。明治後期，小樽港の発達に伴い，当紙で掲載

- される商況情報が重要視されたため、本稿の61頁で紹介した『北海タイムス』と共に道内の二大新聞紙にまで発展した(桜庭善一郎、『北海道に於ける新聞刊行の沿革に就きて』1936年、北海道大学附属図書館北方資料室蔵)。
- 14 外務省条約局編、『日本統治下の樺太(外地法制誌 第13巻)』(東京:文生書院, 1990年復刻版, 原本は1969年刊) 28-29頁。
  - 15 詳しくは杉本善之助、『樺太漁制改革沿革史』(樺太真岡:樺太漁制改革沿革史刊行会, 1935年)を参照されたい。
  - 16 「戦後経営対北海道私見(其三)」(『北海タイムス』1905年6月9日付), 北海道議会事務局政策調査課編、『道議会百年小史』(札幌:北海道議会事務局, 2001年) 155-156頁。
  - 17 「政友会支部の総会」(『小樽新聞』1905年8月9日付), 「政友会札幌支部総会」(『小樽新聞』1905年8月22日付)。
  - 18 前掲「政友会札幌支部総会」, 北海道議会事務局政策調査課編, 前掲『道議会百年小史』153-161&219頁, 金子信尚編, 『北海道人名辞書』(札幌:北海民論社, 1923年) 205-206頁。
  - 19 「樺太経営意見(一)~(十三)」(『北海タイムス』1905年10月29, 31日, 11月2, 5, 8-12, 18-19, 22-23日付), 北海道総務部行政資料室編, 『北海道開拓功労者関係資料集録 上巻』(北海道, 1971年) 8頁。なお, 本文内の( )は連載の番号である。
  - 20 阿部宇之八宛の宮島鎗八の書簡(1905年11月1日, 『阿部家文書1297』の『阿部宇之八関係文書2784』, 北海道立図書館蔵)。
  - 21 長谷場は同年9月に政友会で樺太民政の現状を批判した。それに関しては長谷場純孝, 『欧米歴遊日誌:附・樺太韓国紀行』(東京:私製, 1907年) 287-347頁・「樺太の状況及意見(九月二十五日, 本会茶話会に於ける演説筆記)」(『政友』第65号, 1905年10月25日) 1-12頁を参照されたい。なお, 『政友』(立憲政友会編, 文献資料刊行会復刻, 東京:柏書房, 1980-1981年)は政友会の機関誌である。
  - 22 「本会記事」(『政友』第59号, 1905年4月25日) 32-33頁。
  - 23 前掲「本会記事」32-33頁, 小林雄吾編, 『立憲政友会史 第二巻 西園寺総裁時代 前編』(東京:立憲政友会史出版局, 1924年) 255頁。
  - 24 小林雄吾, 前掲『立憲政友会史 第二巻 西園寺総裁時代 前編』258頁。
  - 25 北海道議会事務局編, 『北海道議会史 第一巻』(札幌:北海道議会事務局, 1954年) 629頁。
  - 26 以上の記述は, 加藤強合編, 『樺太と漁業』(樺太豊原:樺太定置漁業水産組合, 1931年) 173-196頁, 石田好数・松浦勉, 『続・日本漁民史:樺太漁制改革運動小史』(東京:舵社, 1999年) 132-133頁, 「表9-59 第3期漁場主別水・漁夫数・漁獲金額」(函館市史編さん室編『函館市史 通説編第2巻』函館市, 1991年) 1156頁を参照した。
  - 27 金子郡平・高野隆之編, 『北海道人名辞書』(札幌:北海道人名辞書編纂事務所, 1914年) 246頁。
  - 28 「樺太漁業に関する請願」(『小樽新聞』1905年8月2日付), 「樺太漁業に関する緊急請願」(『小

- 樽新聞』1905年8月4日付).
- 29 桜庭善一郎, 前掲『北海道に於ける新聞刊行の沿革に就きて』.
- 30 桜庭善一郎, 前掲『北海道に於ける新聞刊行の沿革に就きて』, 阿部宇之八伝記刊行会, 『阿部宇之八伝』(札幌: 阿部宇之八伝記刊行会, 1933年) 59, 70-72頁.
- 31 中西六三郎答弁と原敬答弁, 「第一類第三号 予算委員第二分科会議録 第七回」1907年2月16日(衆議院事務局編『衆議院委員会議録 第23回第1-3類』東京: 衆議院事務局, 1911年) 51頁.
- 32 小橋栄太郎答弁, 「第一類第三号 予算委員第二分科会議録 第六回」1910年2月9日(衆議院事務局編『衆議院委員会議録 第26回第1-4類』東京: 衆議院事務局, 1911年) 90頁.
- 33 平井廣一, 「日本植民地財政史研究の方法をめぐって」(北星学園大学経済学部編『北星学園大学経済学部北星論集』第23号, 1985年)103-104頁・「第五章第一節 樺太庁特別会計の成立」(同氏著『日本植民地財政史研究』京都: ミネルヴァ書房, 1997年), 楊素霞, 「植民地化初期の樺太経営策の模索—特別会計制という枠組みの中で—」(台湾大学日本語学科編『台大日本語文研究』第32期, 2016年12月).
- 34 詳しくは楊素霞, 「定位北海道: 従明治後期道廳財政談起」(政治大学日本語学科編『政大日本研究』第14期, 2017年1月)を参照されたい.
- 35 「四代議士行動」(『北海タイムス』1910年3月21日付).
- 36 平田東助答弁, 前掲「第一類第三号 予算委員第二分科会議録 第六回」90頁.
- 37 「樺太と北海道」(『北海タイムス』1910年4月27日付). なお, 当時の樺太産業の状況について, 平井廣一, 「第五章第二節 歳入構造と森林払下げ制度」(同氏著, 前掲『日本植民地財政史研究』), 楊素霞, 前掲「植民地化初期の樺太経営策の模索—特別会計制という枠組みの中で—」を参照されたい.
- 38 「長官の樺太論」(『北海タイムス』1910年3月24日付).
- 39 楊素霞, 前掲「植民地化初期の樺太経営策の模索—特別会計制という枠組みの中で—」203-205頁.
- 40 「北海道及樺太経営に関する質問」・「北海道及樺太経営に関する小橋栄太郎の質問演説」(いずれは大日本帝国議会誌刊行会編『大日本帝国議会誌 第8巻』東京: 大日本帝国議会誌刊行会, 1928年) 426, 431, 434頁.
- 41 伏見岳人, 前掲『近代日本の予算政治1900-1914: 桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』147, 159-166, 174-180頁, 坂野潤治, 前掲『明治国家の終焉: 一九〇〇年体制の崩壊』78-79頁. なお, 桂園体制とは1906年から1912年12月の大正政変まで政友会と山県系官僚閣の両者が意思疎通を図って政権運営に協力し合う緩やかな連合政権の状態を指す.
- 42 金子郡平・高野隆之編, 前掲『北海道人名辞書』267頁, 北海道総務部行政資料室編, 前掲『北海道開拓功労者関係資料集録 上巻』6頁.

- 43 「北海道及樺太経営に関する質問の答弁」(大日本帝国議会誌刊行会編, 前掲『大日本帝国議会誌 第8巻』) 710頁.
- 44 山崎丹照, 『外地統治機構の研究』(東京: 高山書院, 1943年) 19頁, 齊藤容子, 「桂園体制の形成と台湾統治問題」(史学会編『史学雑誌』第103編第1号, 1994年1月). なお, 関東州の外交事項は外務省の所管になる.
- 45 「北海道水産税則」(1887年3月18日, 勅令第六号)(北水協会編『北海道漁業志稿』札幌: 北海道水産協会, 1935年, 823頁).
- 46 小橋栄太郎答弁, 「第五類第四十六号 樺太ニ於ケル漁業免許ノ取消及漁業料ノ徴収ニ関スル法律案委員会議録 第二回」1911年3月6日(衆議院事務局編『衆議院委員会議録 第27回第5, 6類』東京: 衆議院事務局, 1911年) 4-5頁.
- 47 浅羽靖答弁, 「第一類第八号 予算委員第七分科会議録 第八回」1911年2月6日(衆議院事務局編『衆議院委員会議録 第27回第1-4類』東京: 衆議院事務局, 1911年) 78頁.
- 48 「樺太庁法令類聚」1909年12月(アジア歴史資料センター, Ref. A06033509100) 479頁. なお, 租税としての漁業税の創設は1923年4月1日公布の「樺太漁業税規則」(樺太庁令第一三号)を待たなくてはならなかった(大蔵省編『明治大正財政史 第19巻』東京: 財政経済学会, 1940年, 1072頁).
- 49 楊素霞, 前掲「植民地化初期の樺太経営策の模索—特別会計制という枠組みの中で—」を参照されたい.
- 50 加藤強編, 前掲『樺太と漁業』284-295頁.
- 51 小橋栄太郎答弁, 前掲「第五類第四十六号 樺太ニ於ケル漁業免許ノ取消及漁業料ノ徴収ニ関スル法律案委員会議録 第二回」5-6頁.
- 52 例えば, 浅羽靖答弁, 「第五類第二十号 樺太酒類出港税法案外二件委員会議録 第三回」1912年3月7日(衆議院事務局編『衆議院委員会議録 第28回』東京: 衆議院事務局, 1911年) 10頁, 小橋栄太郎答弁, 「北海道拓殖経営に関する建議案」(大日本帝国議会誌刊行会編, 前掲『大日本帝国議会誌 第8巻』) 1029-1030, 1289-1294頁.
- 53 「臨時制度整理局官制ヲ定ム」1911年12月7-8日(アジア歴史資料センター, Ref. A15113797900), 「臨時制度整理局総裁ニ報告シタル事項中ノ主要」1912年(アジア歴史資料センター, Ref. A03023056900), 「大正元年(西園寺内閣)行政整理」1912年(アジア歴史資料センター, Ref. A15060054800).
- 54 前掲「臨時制度整理局総裁ニ報告シタル事項中ノ主要」.
- 55 「樺太庁及所属官衙ニ関スル整理事項調査(樺太庁整理委員長提出)」1912年(アジア歴史資料センター, Ref. A03023051800).
- 56 楊素霞, 前掲「日露戦後における植民地経営と樺太統治機構の成立—日本政府内部の議論からみる—」37頁.

- 57 前掲「樺太庁及所属官衙ニ関スル整理事項調査（樺太庁整理委員長提出）」。
- 58 「樺太庁存廢に就いて 平岡長官の談話」（『樺太日日新聞』1912年11月30日付）。
- 59 塩出浩之，前掲「戦前期樺太における日本人の政治的アイデンティティについて—参政権獲得運動と本国編入問題—」を参照されたい。
- 60 「行政整理ニ関スル閣議案」1912年11月11日（アジア歴史資料センター，Ref. A03023056800）。
- 61 伏見岳人，前掲『近代日本の予算政治1900–1914：桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』236–251頁。
- 62 上記の叙述は伏見岳人，前掲『近代日本の予算政治1900–1914：桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』242，252，255頁を参照した。
- 63 「歴代内閣行政整理案要略」1913年6月13日（アジア歴史資料センター，Ref. A09050494300）51，59，65頁。
- 64 山本内閣が拓殖局に代わって内務省による外地統括を強化しようとしたのは，当内閣における原敬の政治的影響力の増大と密接に関わったと考える。原敬は，西園寺内閣では，政友会総裁の座を狙い桂太郎とのパイプを独占しようとして，西園寺と対立し党内に勢力を大幅に失ったため，行財政整理に関する自らの意見が西園寺によって採用されるわけがないという自覚まで表した（原圭一郎編『原敬日記 第三卷 内務大臣』東京：福村出版，1981年，1911年12月5日条，191頁）。その後，前内閣時に陥っていた劣勢を挽回するために山本と政友会の連立内閣の中心的推進者に転じた（坂野潤治，前掲『明治国家の終焉：一九〇〇年体制の崩壊』100，171–172頁）。内務大臣として彼は外地を内務省管轄下で統括しようとし，拓殖局の存置を容認するはずがなかったのである。
- 65 塩出浩之，「第七章 日本領樺太の形成：属領統治と移民社会」（原暉之編『日露戦争とサハリン島』札幌：北海道大学出版会，2011年）238–241頁。
- 66 詳しくは塩出浩之，前掲「第五章 南樺太の属領統治と日本人移民の政治行動—参政権獲得運動から本国編入反対運動へ」，楊素霞，前掲「日露戦後における植民地経営と樺太統治機構の成立—日本政府内部の議論からみる—」を参照されたい。
- 67 「各支部記事」（『政友』第124号，1910年12月10日）48頁。
- 68 「各支部記事」（『政友』第161号，1913年11月20日）46–47頁。
- 69 1913年8月に行われた道会議員の選挙で当選者は計42名で，政友会党員26名を準政友会者3名とあわせて政友会派は29名になった（「各支部記事」『政友』第158号，1913年8月20日，52頁）。
- 70 北海道議会事務局編，『北海道議会史 第二卷』（札幌：北海道議会事務局，1955年）131–132頁，「道会提出建議案（提出者政友会所属議員全員）」（『北海タイムス』1913年11月14日付）。
- 71 「重要問題提出（政友会支部の要求）」（『北海タイムス』1914年1月17日付）。
- 72 「北海道拓殖促進に関する建議案」（大日本帝国議会誌刊行会編『大日本帝国議会誌 第9卷』東京：大日本帝国議会誌刊行会，1928年）690頁，「議便 拓殖促進建議」（『北海タイムス』

1914年3月9日付).

73 「又も併合論発生」(『樺太日日新聞』1914年11月17日付).

74 「併合論の愚暴」(『樺太日日新聞』1915年8月28日付).

75 現在, 学界で北海道は辺境や内国植民地と呼ばれている. 辺境という概念を以て日本資本主義の発達において北海道を辺境と位置づけ経済史的分析を行ってきた1950, 60年代の諸研究に対して, 1970年代以降, 北海道史研究者は, 内国植民地を, 本土との差別・従属・収奪といった側面を象徴する概念として, 北海道と沖縄を内国植民地と規定する(永井秀夫, 『日本の近代化と北海道』札幌: 北海道大学図書刊行会, 2007年, 4-15頁). 筆者はここで辺境を用いるが, ただしこれは経済的意味に限局せず, 中央からの距離を基準とした相対的概念である. また内国植民地という言葉を使用しない. 何故なら, この言葉自体は国民国家の観点からきたもので, これを使えば北海道が19世紀中期に日本国の領域に編入された史実を見逃す危険性が否定できないからである.

#### 参考文献

##### 未刊行史料:

アジア歴史資料センター(時間順)(<https://www.jacar.go.jp/>)

「樺太庁法令類聚」1909年12月(Ref. A06033509100)

「臨時制度整理局官制ヲ定ム」1911年12月7-8日(Ref. A15113797900)

「大正元年(西園寺内閣)行政整理」1912年(Ref. A15060054800)

「臨時制度整理局総裁ニ報告シタル事項中ノ主要」1912年(Ref. A03023056900)

「樺太庁及所属官衙ニ関スル整理事項調査(樺太庁整理委員長提出)」1912年(Ref. A03023051800)

「行政整理ニ関スル閣議案」1912年11月11日(Ref. A03023056800)

「歴代内閣行政整理案要略」1913年6月13日(Ref. A09050494300)

##### その他(著者の50音順)

阿部宇之八宛の宮島鎗八の書簡(1905年11月1日, 『阿部家文書1297』の『阿部宇之八関係文書2784』, 北海道立図書館蔵)

桜庭善一郎, 『北海道に於ける新聞刊行の沿革に就きて』1936年, 北海道大学附属図書館北方資料室蔵

##### 刊行史料:

『政友』(立憲政友会編, 文献資料刊行会復刻, 東京: 柏書房, 1980-1981年)(時間順)

「樺太の状況及意見(九月二十五日, 本会茶話会に於ける演説筆記)」(『政友』第65号, 1905年10月25日)

「本会記事」(『政友』第59号, 1905年4月25日)

「各支部記事」（『政友』第124号、1910年12月10日）

「各支部記事」（『政友』第158号、1913年8月20日）

「各支部記事」（『政友』第161号、1913年11月20日）

#### 新聞記事（時間順）

「戦後経営対北海道私見（其三）」（『北海タイムス』1905年6月9日付）

「樺太漁業に関する請願」（『小樽新聞』1905年8月2日付）

「樺太漁業に関する緊急請願」（『小樽新聞』1905年8月4日付）

「政友会支部の総会」（『小樽新聞』1905年8月9日付）

「政友会札幌支部総会」（『小樽新聞』1905年8月22日付）

「藤山氏の樺太視察談」（『小樽新聞』1905年10月4日付）

「藤山氏の樺太視察談（続）」（『小樽新聞』1905年10月5日付）

「樺太経営意見（一）～（十三）」（『北海タイムス』1905年10月29、31日、11月2、5、8-12、18-19、22-23日付）。

「四代議士行動」（『北海タイムス』1910年3月21日付）

「長官の樺太論」（『北海タイムス』1910年3月24日付）

「樺太と北海道」（『北海タイムス』1910年4月27日付）

「樺太庁存廃に就いて 平岡長官の談話」（『樺太日日新聞』1912年11月30日付）

「道会提出建議案（提出者政友会所属議員全員）」（『北海タイムス』1913年11月14日付）

「重要問題提出（政友会支部の要求）」（『北海タイムス』1914年1月17日付）

「議会便 拓殖促進建議」（『北海タイムス』1914年3月9日付）

「又も併合論発生」（『樺太日日新聞』1914年11月17日付）

「併合論の愚暴」（『樺太日日新聞』1915年8月28日付）

#### その他（編著者の50音順）

衆議院事務局編、『衆議院委員会議録』第23回第1-3類、第26回第1-4類、第27回第1-4類、第27回第5、6類、第28回（東京：衆議院事務局、1911年）

大日本帝国議会誌刊行会編、『大帝国議会誌』第8巻、第9巻（東京：大日本帝国議会誌刊行会、1928年）

長谷場純孝、『欧米歴遊日誌：附・樺太韓国紀行』（東京：私製、1907年）

原圭一郎編、『原敬日記 第三巻 内務大臣』（東京：福村出版、1981年）

「表9-59 第3期漁場主別水・漁夫数・漁獲金額」（函館市史編さん室編、『函館市史 通説編第2巻』函館市、1991年）

#### 研究書（編著者の50音順）：

秋月俊幸、『日露関係とサハリン島：幕末明治初年の領土問題』（東京：筑摩書房、1994年）

- 浅野豊美・松田利彦編、『植民地帝国日本の法的構造』(東京：信山社，2004年)
- 阿部宇之八伝記刊行会、『阿部宇之八伝』(札幌：阿部宇之八伝記刊行会，1933年)
- 石田好数・松浦勉、『続・日本漁民史：樺太漁制改革運動小史』(東京：舵社，1999年)
- 大蔵省編、『明治大正財政史 第19巻』(東京：財政経済学会，1940年)
- 外務省条約局編、『日本統治下の樺太(外地法制誌 第13巻)』(東京：文生書院，1990年復刻版，  
原本は1969年刊)
- 加藤強編、『樺太と漁業』(樺太豊原：樺太定置漁業水産組合，1931年)
- 金子郡平・高野隆之編、『北海道人名辞書』(札幌：北海道人名辞書編纂事務所，1914年) 金子信尚  
編、『北海道人名辞書』(札幌：北海民論社，1923年)
- 樺太庁編、『樺太庁施政三十年史(下)』(東京：原書房，1981年復刻版，原本は1936年刊)
- 菊池勇夫、『アイヌ民族と日本人：東アジアのなかの蝦夷地』(東京：朝日新聞社，1994年)
- 桑原真人、『近代北海道史研究序説』(札幌：北海道大学図書刊行会，1982年)
- 小林道彦、『日本の大陸政策 1895-1914：桂太郎と後藤新平』(東京：南窓社，1996年)
- 小林雄吾編、『立憲政友会史 第二巻 西園寺総裁時代 前編』(東京：立憲政友会史出版局，1924  
年)
- 佐藤忠雄、『新聞にみる北海道の明治・大正：報道と論説の功罪』(札幌：北海道新聞社，1980年)
- 杉本善之助、『樺太漁制改革沿革史』(樺太眞岡：樺太漁制改革沿革史刊行会，1935年)
- 鈴江英一、『北海道町村制度史の研究』(札幌：北海道大学図書刊行会，1985年)
- 谷口英三郎、『樺太殖民政策』(東京：拓殖新報社，1914年)
- 永井秀夫、『日本の近代化と北海道』(札幌：北海道大学図書刊行会，2007年)
- 坂野潤治、『明治国家の終焉：一九〇〇年体制の崩壊』(東京：筑摩書房，2010年)
- 伏見岳人、『近代日本の予算政治1900-1914：桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』(東京：東  
京大学出版会，2013年)
- 北水協会編、『北海道漁業志稿』(札幌：北海道水産協会，1935年)
- 北海道議会議務局編、『北海道議会史 第一巻』(札幌：北海道議会議務局，1954年)
- 北海道議会議務局編、『北海道議会史 第二巻』(札幌：北海道議会議務局，1955年)
- 北海道議会議務局政策調査課編、『道議会百年小史』(札幌：北海道議会議務局，2001年)
- 北海道総務部行政資料室編、『北海道開拓功労者関係資料集録 上巻』(北海道，1971年) 山崎丹照，  
『外地統治機構の研究』(東京：高山書院，1943年)
- 陸軍省編、『明治卅七八年戦役陸軍政史 第八巻』(東京：湘南堂書店，1983年復刻版，原本は1911  
年刊)

#### 論文(編著者の50音順)：

海保嶺夫，「北海道の「開拓」と経営」(藤村道生等編著『岩波講座 日本歴史16 近代3』東京：

岩波書店，1976年）

神長英輔，「サハリン島水産業（1875-1904）をめぐる紛争—実態と構造—」（北海道大学スラブ研究室編『スラブ研究』第50号，2003年）

楠精一郎，「樺太参政権問題」（手塚豊編『近代日本史の新研究Ⅷ』東京：北樹出版，1990年）

斉藤容子，「桂園体制の形成と台湾統治問題」（史学会編『史学雑誌』第103編第1号，1994年1月）

塩出浩之，「戦前期樺太における日本人の政治的アイデンティティについて—参政権獲得運動と本国編入問題—」（北海道大学スラブ研究センター編『21世紀COEプログラム「スラブ・ユーラシア学の構築」研究報告集』第11号（日本とロシアの研究者の目から見るサハリン・樺太の歴史（I）），2006年1月）

塩出浩之，「第七章 日本領樺太の形成：属領統治と移民社会」（原暉之編『日露戦争とサハリン島』札幌：北海道大学出版会，2011年）

塩出浩之，「第五章 南樺太の属領統治と日本人移民の政治行動—参政権獲得運動から本国編入反対運動へ」（同氏著『越境者の政治史：アジア太平洋における日本人の移民と植民』名古屋：名古屋大学出版会，2015年）

平井廣一，「日本植民地財政史研究の方法をめぐって」（北星学園大学経済学部編『北星学園大学経済学部北星論集』第23号，1985年）

平井廣一，「第五章第一節 樺太庁特別会計の成立」（同氏著『日本植民地財政史研究』京都：ミネルヴァ書房，1997年）

平井廣一，「第五章第二節 歳入構造と森林払下げ制度」（同氏著『日本植民地財政史研究』京都：ミネルヴァ書房，1997年）

楊素霞，「日露戦後における植民地経営と樺太統治機構の成立—日本政府内部の議論からみる—」（立命館大学社会システム研究所編『社会システム』第32号，2016年3月）

楊素霞，「植民地化初期の樺太経営策の模索—特別会計制という枠組みの中で—」（台湾大学日本語学科編『台大日本語文研究』第32期，2016年12月）

楊素霞，「定位北海道：従明治後期道廳財政談起」（政治大学日本語学科編『政大日本研究』第14期，2017年1月）

The Possibilities and Failures of Japan's Northern Frontier Policy in the Post-Russo-Japanese War Period:  
Advocacy in Hokkaido of a Hokkaido-Karahuto Administrative Union

Su-hsia Yang\*

**Abstract**

Following the Russo-Japanese War, the northern frontier policy was actively debated in Japan. Some in Hokkaido advocated a policy of administrative union between Hokkaido and Karahuto, as a way of setting the frontier policy that could also address fiscal difficulties by economizing on administrative expenses. Advocacy of a Hokkaido-Karahuto administrative union persisted until the mid-1910s. This paper examines aims of this advocacy by groups in Hokkaido, and the response of the Karahuto Prefecture to the proposal by the Cabinet of an administrative and fiscal union of the two prefectures. Through this investigation, this paper delineates the possibilities for Japan's northern frontier policy in the post-Russo-Japanese War period, and the reasons why these possibilities failed to materialize.

The initial advocates of a Hokkaido-Karahuto administrative union, shortly after the Russo-Japanese War, were the Hokkaido members of the Seiy kai. Later on, from 1910 to 1913, Hokkaido members of the Central Club joined the Seiy kai in advocating the union. Their aim was to secure the fiscal resources needed to implement the 'First Phase of Colonial Plan of Hokkaido' (1910-27) for promoting colonial development within the prefecture. Yet, the union was never realized. It was doomed by the passive response of the Hokkaido Prefecture Government, and by opposition from both the central government and from Karahuto Prefecture. In particular, when the Cabinet first proposed the union plan in 1912 as a way to reduce government expenses, the Karahuto Prefecture stood firmly against it, exercising control of the overall executive power and of the special accounting system.

During the First World War, when Japan's state finances improved, advocacy of a Hokkaido-Karahuto administrative union disappeared temporarily. It re-appeared in the

---

\* Correspondence to: Su-hsia Yang  
Associate Professor, Department of Japanese, National Chengchi University  
NO.64, Sec.2, ZhiNan Rd., Wenshan District, Taipei City 11605, Taiwan  
E-mail: daleyang@nccu.edu.tw

midst of the administrative and fiscal reforms of the mid-1920s.

**Keywords**

Advocacy of Administrative Union, Northern Frontier Policy, First Phrase of Colonial Plan of Hokkaido, Administrative and Fiscal Reforms, Karahuto Prefecture

