



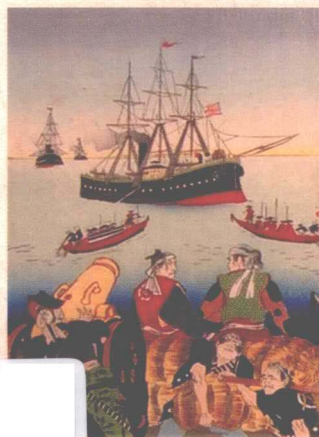
阅读日本
书系

ペリー来航

黑船来航

对长期危机的预测摸索
与美国使节的到来

〔日〕三谷博／著



张宪生 谢跃／译

铃木日中友好基金
The Sasakiwa Japan-China Friendship Fund



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

黑船来航

对长期危机的预测摸索
与美国使节的到来

ペリ一来航

〔日〕三谷博／著

张宪生 谢跃／译

每川日中友好基金
TAKAKURA CHUWA JAPANESE STUDY FUND



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

黑船来航: 对长期危机的预测摸索与美国使节的到来/
(日) 三谷博著; 张宪生, 谢跃译. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 3

(阅读日本书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4102 - 3

I. ①黑… II. ①三… ②张… ③谢… III. ①日本 -
中世纪史 IV. ①K313. 36

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 304788 号

· 阅读日本书系 ·

黑船来航

——对长期危机的预测摸索与美国使节的到来

著 者 / (日) 三谷博
译 者 / 张宪生 谢跃

出 版 人 / 谢春光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 近代史编辑室 (010) 59367256

电子信箱 / jxd@ssap.cn

项目统筹 / 徐思彦

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 胡 亮

责任校对 / 刘宏桥

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2013 年 3 月第 1 版

印 次 / 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4102 - 3

著作权合同 / 图字 01 - 2012 - 4844 号

登 记 号

定 价 / 38.00 元

印 张 / 12.6

字 数 / 225 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

阅读日本书系编辑委员会名单

委员长 谢寿光 社会科学文献出版社社长

委 员 潘振平 三联书店（北京）副总编辑

肖丽媛 人民文学出版社副总编辑

张凤珠 北京大学出版社副总编辑

谢 刚 新星出版社社长

章少红 世界知识出版社副总编辑

金鑫荣 南京大学出版社副总编辑

事务局组成人员

杨 群 社会科学文献出版社

胡 亮 社会科学文献出版社

梁艳玲 社会科学文献出版社

祝得彬 社会科学文献出版社

中文版序言

日本的开国——走出隘路与困境

19 世纪中叶，美国使节马修·佩里率领舰队访问了日本，这一事件成为改变日本，进而改变东亚乃至整个世界的重要起点。对于美国政府而言，美国舰队的访问实现了“完成连接环绕世界的蒸汽船航线”（时任美国国务卿的丹尼尔·韦伯斯特）这一覆盖地球的宏大构想。但是直接的结果是并未确定建立国家间交往与贸易关系，只是对美国船只开放两个港口而已。然而，来自外部的这一微小的刺激使得两百年间安于孤立与停滞的日本政治体制发生了激变，使日本转变为处于不断变化中的社会，并由此开始对外领土扩张，改变了与中国、朝鲜、俄国等近邻国家的关系，引起了全球规模的国际关系的剧变。现在的世界秩序，尤其是东亚的国际秩序，都与开始于 19 世纪后半期的日本变革引起的这一波动，以及对周边区域实施的统治与造成的伤害有关。

17 世纪至 19 世纪中叶的日本实施了“锁国”政策。所谓“锁国”，是指除了与有限的几个近邻国家及荷兰保持一定往来关系外，与其他各国没有国家间关系或贸易往来，封闭于国境内部，更准确地说，就是限制日本人出国与回国，同时限制外国人来访。同一时代的大清国与朝鲜王国也实施了这一政策，而日本实施的措施最为严格。大清国允许国民出国前往长崎，同时规定外国人只能访问有限的几个港口。朝鲜则禁止国民出国，同时也严禁外国人进入朝鲜国境。但每年向大清国派出朝贡使节团，或迎接来自大清国的使节团。并且这两国国境的实际管理比较松懈，例如，朝鲜允许基

基督教传教士入境。日本与此不同，锁国甚至适用于官吏的出入境，只有遭遇海难的日本漂流民是一个例外。对外国人来访的限制稍微宽松，但也随着时间的推移而日趋严格。与周边邻国的朝鲜和琉球保持着国家间交往，每当德川将军换代时，两国使节团来访。与大清国之间没有国家间关系，只有大清国的商人前往长崎。对西洋各国则采取了更为严格的锁国政策。原因是为了保证德川政权体制的安定，基督教被认为是危害日本秩序的邪教。近世初期，与借贸易之机进行传教的西班牙和葡萄牙断绝了往来，至 18 世纪末，更是禁止所有外国船只进入日本，只有朝鲜、琉球、中国与荷兰被列为例外。

19 世纪初期的日本走向世界历史上最为严厉的闭锁状态。但同时国内的知识阶层也逐渐开始对西洋试图控制全球的动向保持高度的关注。于是产生了下列问题：面对来自西洋的威胁，怎样保卫日本。是强化闭锁性，还是扩大与西洋的往来。换言之，在近世初期，对外政策的中心是如何处理与近邻国家的关系以及如何限制日本人出国，而到了 19 世纪初期，与西洋各国的关系成为焦点，是应该加强限制，还是应该扩大交往，这一问题设定构成思考的主要框架。19 世纪中期以后成为争论焦点的“锁国”与“开国”的问题就是在这—时期形成的。

本书概括地考察了在上述新情势之下，日本的对外关系经过向锁国转向后，又向开国方向逆转的过程，时间涵盖了 18 世纪末至 19 世纪中期。其中主要介绍分析了日本政府的对外政策、知识阶层的对外认识以及国防构想。在这一部分内容中，不仅有对 19 世纪日本历史的叙述，还包含超出历史事实叙述之上的普遍意义。笔者期待读者把这一段历史当作人类历史中不时发生的普遍性问题的一个范例研究来阅读。这主要是缘于以下三个理由。

首先，是如何应对已经预见到了的长时段未来危机问题。正如不少人所指出的那样，佩里的到来并非突发事件，日本政府官员，民间知识阶层，以及一部分日本人在那之前的六十多年前就已经担心着这一天的到来。西洋控制世界的运动将波及日本，这是一个长

期的噩梦，而这一已经预期到了的危机是一件十分麻烦的事。西洋占据着军事与技术优势、擅长贸易，终将频繁不断地提出交往的要求。然而，谁也无法预测这是否会成为左右日本命运的重大危机。19 世纪初期，俄国使节曾两度要求来访，遭到拒绝后，在虾夷地（即现在的北海道）与日本发生了自江户初期以来的首次冲突。不过不久事态得到平息，在锁国状态中又恢复了和平。此时，德川幕府的官员们认为西洋不会从地球的另一方出发进攻日本，从而否定了重建在长期和平状态中已经不复存在的军备计划，同时下令沿海炮台开炮驱赶来到日本近海的西洋船队。这是基于过去经验并经过深思熟虑后作出的判断。另外，民间知识阶层中有人认为，从长远发展来看，以俄国为代表的西洋控制世界的运动终将波及日本，因此作为对策，主张应当故意引起与西洋船只的冲突，以此刺激日本，达到重建军备与改革国家的目的，这就是产生于水户藩的尊皇攘夷论。这只是基于特定思想的一种臆断而已。然而，当 1839 年英国向大清国派遣军队并战胜大清国时，与其说是基于过去经验的推断，不如说是发自特定思想的臆断与极端论调更切中事实。

上述历史告诉我们，人在想象超出自己生命长度的长时段危机时会面临怎样的困难。重大危机或许会在未来某个时刻发生。但这样的担忧或许正如中国人所说的担心天塌地裂的“杞忧”，即使发生，也不会发生在自己在世时。要预防未来的危机，就必须进行大规模改革，然而由谁来接受这一建议并承担所需费用或作出牺牲呢？所以，终日在担忧中度日实属无益之举，而快乐地过好现在的每一天不是更有意义吗？这样，已经预见到了的未来危机就会逐渐被忘淡，人们更乐于沉醉于眼前的安逸生活中。

还可以从全球历史中找到不少类似的例子。例如，曾在很长年代里独霸地球的恐龙，因为小行星陨落造成的冲击而灭绝。目前仍然存在着发生同类事故的可能性。以近期为例，太平洋沿岸有可能发生大地震。2011 年日本东北地方发生的海啸地震为千年不遇的强震度地震。但是，即使是震度较低的地震，如果发生在人口密度

极高、世界经济中心之一的东京的地层下，不仅危害当地居民，整个世界也将遭受重大打击。过去的经验告诉我们，这是以百数十年为周期必定要发生的事。此外，还有存在于超长时段与短时段之间的中等规模时段的问题，例如资源与环境的制约问题。据研究，地球上的石油资源将在 21 世纪中枯竭，同时工业文明排出的二氧化碳与氧化物在时刻侵蚀着地球环境，但谁也无法预测这将是二三十年之后发生的事，还是两三千年以后的事。以笔者管见，上面一类问题迄今为止似乎并未受到历史学界的重视。然而，19 世纪前期的一部分日本人曾预见到了长时段危机，并进行了认真的讨论。研究这一史实，或许能为人类应对未来危机提供一些参考。

其次，在本书的后半部分中，考察了始于因佩里的到来而产生的使用不同语言的民族之间的沟通与交际困难这一问题。佩里的到来发生于 19 世纪中期，这是美国人与日本人的首次接触。两个语言集团中，仅有为数不多的人略通对方的语言，而这难以保证顺畅沟通，因此谈判时不得不使用荷兰文。当时，东亚地区通用的外交语言是汉文，在谈判中也穿插使用汉文，但很难保证荷兰文与汉文之间的准确互译。

语言上的隔阂与翻译时的困难使得日本与美国之间签订的第一个条约出现了两个文本。

这一条约包含了在伊豆半岛的下田设立美国领事馆的条款，但谈到实现这一条款的条件时，却出现了两种截然不同的内容。在谈判时使用的荷兰文文本、以这一版本的英文版以及以此译出的日文版中规定为：“两国政府中的一方认为有必要时”；而在汉文版本以及以此译出的日文版中则规定为：“两国政府认为有必要时”。如依据前者，当美国政府认为有必要时就可以开设领事馆，如依据后者，则必须经日本政府同意方可开设领事馆。对于美国来说，开设领事馆问题不仅关系到保护在日的美国人，还关系到开展对日贸易以及日后扩大对日交往等重要问题；而对于日本来说，则是有可能发展成导致否定原有锁国体系的重大问题。为什么在这一重要问题上会发生如此出入？经过对史料的考察可发现，根本原因是两个

语言集团之间的语言沟通上的困难，特别是以此为背景而发生的日方翻译以及日方使节团的两重故意造假所造成的。

俄国以及英国使节于佩里之后访问了日本，在谈判中也发生了同样的问题，当事国的代表在进行语言交流时困难重重。英国来访者没有缔结条约权，只是由并无缔结条约目的的海军军官签订了协议，在这一过程中，还发生了日本方面的荷兰文翻译自杀的事件。

使用不同语言的民族之间的沟通与交际困难这一问题，对于生活在地球村时代、人员与信息交流十分平常的现代人来说似乎不易理解。而在 19 世纪中叶，那是一个十分切实的问题。不同文明之间的相互歧视与不信任感构成的重压对当事者造成的心理压力是今天难以想象的。另外，使用不同语言的民族之间的接触以及关系的恒常化也逐渐开始从语言与外交仪礼两方面改变着国际关系的规则。在原来的东亚世界，有以中华帝国为顶点的垂直型秩序体系，朝贡仪礼与传统语言的模糊性使用惯例支撑着这一体系。随着西洋的到来，东亚的国际关系朝着主权国家间的对等秩序、追求对等的仪礼以及语言的明确性，形成由部分主权国家、从属国家以及殖民地国家构成的阶层结构这一方向转变。由佩里到来引发的将日本纳入西洋世界的事件，就是这一变化过程的第一步。

再次，19 世纪中期日本的这一段经历，是一个一步一步走出重重隘路与困境的典型事例。人类时常会面对这一类情况，人们时常认为变化总是朝着某个固定的方向推移，因此 19 世纪的日本也是理所当然地朝着开国的方向发展的。然而正如本书所详细描述的那样，德川政权以及当时的知识阶层中的大多数人面对世界的变化却主张加强锁国。特别是当佩里来到日本后，时任首相的阿部正弘在那十年之前就主张加强锁国，并为此已计划加强军备。然而，尽管他不欢迎佩里，却同意与之缔结条约，并于三年后转向支持开国的立场。假如他当时拒绝妥协，不下决心调整政策方向，日本或许也与邻国的中国和朝鲜一样，陷入同西洋抗争与被侵略的困境之中。在后人看来，19 世纪的日本先是一步一步地陷入隘路，后来又在千钧一发之际成功地走出了隘路摆脱了困境，捕捉住了避免遭

遇毁灭的最后机会。

对于以历史为参照系的人来说，从隘路与困境中摆脱出来的这一类事例实在饶有兴味。人无论是选择职业，还是择偶成家，必须要作出一定抉择。然而这一抉择是否正确与妥当，却并非一件容易判断的事。常常是身处其中的当事者无法判断自己的抉择正确与否。而包括后世的人在内的旁人则按照与当事者不同的其他标准褒贬这一抉择。笔者在此不打算对这一褒贬的意义作深入探讨。不过，在旁观者看来，当事者所作出的无法满足自己的目的与价值观的抉择，正是可以称之为“陷入隘路与困境”的典型特征。另外，有时当事者作出的判断与抉择或许是正确的，但随着时间的推移或者环境的变化，当事者逐渐发现实际上那是不妥当的决断。这时也可以称之为走出隘路摆脱困境。

日本于1930年代占领了中国东北，建立了“满洲国”这一傀儡政权。当时，日本除了遭到中国的谴责之外，还受到国际社会的批评，但却意外地实现了计划。与此相反，对始于1937年的日中战争，日本政府在早期已经意识到应该和谈与撤兵，但却未能付诸实施，而是把战线扩大至全中国，最终陷于无法收拾的境地。陷入这一困境之后，日本又与欧洲的德国以及意大利结成同盟，与英美开战，这一妄举最终导致了日本帝国的灭亡。幕府末期的日本在事态发展过程中察觉到了陷入隘路的困境，最终采取行动走出隘路摆脱了困境。1930年代的日本虽然也在途中察觉到了陷入困境，却最终尝到了千余年来首次被外国占领国土的耻辱。在日本于1894年发动的日清战争（中日甲午战争），以及后来对近邻国家的殖民扩张过程中，也可以看到内含于这一问题中的同样结构。最初大多数日本知识分子都支持对外扩张的政策，当1919年朝鲜爆发了“三一运动”，中国爆发了“五四运动”后，一部分日本知识分子开始怀疑日本国家的殖民扩张路线。然而，此时日本陆军的唯一假想敌俄国已经在1917年发生的“十月革命”中倒台，华盛顿体制下的亚洲国际秩序趋于安定，在这样的形势与氛围中，知识分子很难表明自己对日本国家的怀疑态度。相反，出于对中国兴起的民族

主义的担忧，社会舆论日益倾向于支持日本国家对中国的殖民扩张路线。其结果是，日本战败收缩至日本列岛之后，仍在邻国留下了深深的战争创伤，后世的日本人也在经受这一记忆带来的长久痛楚。

在日本以外的其他国家与地域，也可以观察到陷于隘路与困境而难以自拔的事例。美国对越南的战争以及伊拉克战争就是典型事例。仔细考察 19 世纪日本的经验，再与 1930 年代的日本作对比，可以从中得出有关人类历史中这一基本问题的深刻洞察。

近世日本的政治组织

近世日本是一个拥有两位君主、由两百余个领国联合组成的特殊结构的国家。本书着重概述了其中拥有全国的军事与外交权、设立于江户（即现在的东京）的德川幕府的政策决定过程。为了便于读者理解本书内容，下面对当时的政治组织结构以及进行决策时的标准程序作一解说。

近世日本国家的结构如图 1 所示。由图示可知，近世国家与明治维新以后的国家不同，为联邦型国家，拥有上下两重结构。

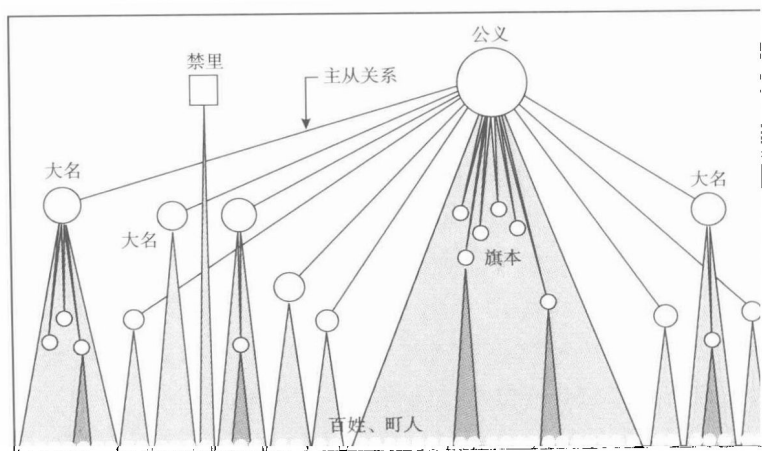


图 1 近世日本的复合国家

图中的“○”代表近世社会中单个的社会成员，连接个人与个人的直线代表主从关系，即以土地或俸禄为媒介的个人与个人之间的统治与服从关系。具体指的是德川“公义”（德川将军）与“大名”（拥有伟大名声的领主）、“旗本”（比大名规模小，直属将军的武士家臣），大名与他的家臣，旗本与他的家臣等几组关系。“▲”代表的是以大名、旗本等领主为统治者的家产官僚制，其底部的“○”代表居住在农村的农民或居住在城市中的市民（前者被称为“百姓”，后者被称为“町人”）。家臣在一些情况下也会从领主那里分得土地，但那只是名义而已，大多数家臣与领取俸禄者一样，不会直接统治领地，而只是从领主的租税体制收取的租税中分得相应的一份。因此与其称之为封建贵族，不如称之为官僚贵族更合适。如此，在大名或旗本统治领国的领地上，存在着君主与其手下的家族式官僚管理民众的极为简单的政治结构。在当时人的观念中，国家的根基存在于由君主与其家臣构成的主从关系中，而武士与民众之间没有主从关系。他们之间虽有上下关系，但也只是官僚制下的管理与被管理的关系。

德川国家就是由上述的两百余个大名领国组织成的联邦型国家，位于国家中心的，是连同将军的直属家臣“旗本”领地在内共占全国粮食总收获量 1/4 的德川将军家系。德川将军家系由姓氏为德川的直系三个家系的“大大名”（御三家），和不拥有领地、居住在江户城中，但拥有推举将军继位人资格的另外三个支系（御三卿）构成。御三家依其所在领国名称分别称为尾张家、水户家和纪伊家；御三卿则依其所居住的宅邸地名分别称为一桥家、田安家和清水家。此外还有以松平为姓氏的德川一族的大名，以福井藩的松平家为首，共有 17 个家系。不过，上述的德川家系不能担任参与德川幕府决策核心集团首席的“老中”一职，发生紧急事态时，只有御三家有资格直接向将军陈述意见。

德川家系以外的其他大名分为“谱代大名”和“外样大名”。谱代大名是指德川将军夺取全国政权之前就跟随他的大名，或者是由德川将军提拔安排的大名。德川政权内阁成员的老中和若年寄均

从这一类大名中选拔任用。不过，谱代大名中规模过大的大名则无此资格，但可以在江户城中靠近将军起居所位置的大厅，即“溜间”内分得一处工作间，当发生重要事件时，可以接受将军的咨询。若年寄一级官员的权限比老中要小，只从小规模的大名中选拔任用。构成幕府政策决定中心的是老中，主要是从中小规模的大名中选拔任用。

这是一个通过制约与均衡达到稳定的制度安排。德川直系的几个家系构成了德川政权的核心集团，但同时也可能成为争夺将军继位权的篡权者。第三代将军之后逐渐确立了长子继位制，但是某一家系无直系长子的情况时有发生。这时依据的规则只是以德川直系的六个家系为候补者，并尽可能考虑血缘的亲疏程度。因此，将军家与德川家系之间，以及德川直系各家系之间始终处于一种紧张状态之中。另外，只能从中等规模的大名中选拔任用掌握政策决定权的老中。近世初期也曾有过领国规模比较大的谱代大名掌握政策决定权的例子，但因为担心他们篡夺权力，之后就逐渐演变成从没有反抗能力的中小规模大名中选拔任用了。这一做法的原理可以概括为“享禄者不掌权，掌权者不享禄”。这一做法不仅见诸近世日本，在中世纪的欧洲以及奥斯曼帝国也可以看到同样的制度，为了维护君主的王位，大多从身份比较低的家臣中选拔任用参与决策的官员。德川一族的大名中偶尔也有被任命为老中的，但没有大大名被任用的事例。与上述惯例无关的唯一职位，是位于老中之上的“大老”一职，但这只不过是一个荣誉职位，幕府末期只有井伊直弼一人被特别赋予实际决定权。

领国规模最大的“大大名”拥有古代时被称为“国”的广阔领地，他们是拥有领国的“国持大名”。他们大多不属于亲藩大名或谱代大名，而属于外样大名，例如像幕府末期打倒了德川幕府、建立新政府的萨摩藩或者长州藩那样，他们的领国大多位于远离江户的偏远地域。幕府末期，这些大名已经拥有了单独发起军事行动的能力，同时对国际关系也显示出强烈的关心并熟知外国事务，但却被排除于有关日本整体的政策决策过程之外，因而逐渐产生强烈的不满。

近世国家以德川将军与规模大小不同的大名们结成主从关系的联合国家为主干，有关日本整体的决定由数名老中作出，老中来自

中小规模的谱代大名。发生内乱或对外危机时，老中可以向大名发出出兵命令，以大名联合力量应对。

图1还标示了以天皇为首脑的朝廷。朝廷自9世纪迁都至京都以来，象征性地居于将军之上，并向将军颁发各类称号与官职，但从未有过参与内政外交决策的发言权。朝廷虽然也拥有规模不大的领地，不过与大名不同，这些领地交给将军管理。京都的朝廷遵守着由将军为其特别制定的法规，违反这一法规的朝廷官员将受到将军的处罚。近世日本的王权由这样错综的上下关系构成，不过生活在那个时代的日本人却习以为常。至18世纪末，知识阶层中的一部分人认为应该只有一个王权，随着对日本古代历史与神话研究的深入发展，开始有人认为自古以来就存在于京都的朝廷才是真正的王权，有关王权的想象力再进一步向前延伸扩大。佩里来访的五年之后发生的以朝廷为中心力量的宫廷政变，以及作为其结果的王政复古，都与有关王权的这一想象力的深入人心有关。本书的考察结束于这一段历史之前。可以说，发生政治大变革的直接原因，一方面是因为民间广泛认为在处理开国问题上德川幕府屈服于外国的压力，导致幕府丧失威信；另一方面，京都朝廷在对外问题上毫发无伤，还表明了对外强硬的态度，于是一部分大名与知识阶层就试图利用朝廷，由此入手开始国内政治改革。

下面介绍德川幕府内部的决策组织架构，大略如图2所示。

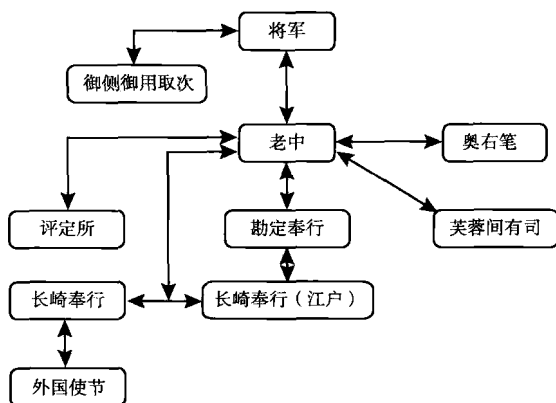


图2 德川幕府内部的决策组织架构

处于顶端的是征夷大将军，将军下面是四至五名阁僚老中，他们在被称为“御用部屋”的办公地点按照每月轮值制度轮流担任主持者召集会议，集体讨论处理政务，决策全国性问题以及与将军家系内部有关的事务。老中还负责监督京都的公卿以及各地大名，具体任务由监察官“大目付”执行。老中的席位座次依其任职时间先后排列，实权掌握在一至二名专门负责财政与民政的“胜手挂”老中手中。“胜手挂”是下面要叙述的“胜手方勘定奉行”的上司。老中次官若年寄则在另一地点办公，他们时常参与议事，但意见大多不被采用。若年寄通过监察官“目付”监督直属将军的家臣“旗本”。老中下面有“三奉行”与“远国奉行”等，他们均为各个官厅的首长，负责领导处理实际事务。“三奉行”中包括负责管理寺院与神社等宗教团体的“寺社奉行”（五人），负责管辖德川政权所在地江户治安的“町奉行”（二人），以及勘定奉行（四人）。以在江户城大厅中的席位座次体现出来的形式上的地位而论，由大名中选拔任用的寺社奉行的地位最高，由高级旗本担任的江户町奉行位于其后，但掌握最高实权的是勘定奉行。这里也体现了“掌权者不享禄”的惯例。勘定奉行的职责不仅限于财政方面，还通过派驻地方的代官管辖德川将军的领地，或处理与外国的事务等，总之除了一些琐碎或特殊事务外，几乎涵盖所有政务。

勘定奉行分为“胜手方”和“公事方”二人。公事方专门负责诉讼仲裁，除此以外的事务均由胜手方勘定奉行管辖。幕府的决策中枢由处理实际政务的官厅，以及胜手挂老中统辖的胜手方勘定奉行所组成。勘定奉行的下属包括“勘定组头”（十二名），其下属分为“勘定”（全部约为二百五十名），“支配奉行”（全部约为九十名），分别掌管各自事务。这些官员的身份在直接由将军过目任命的“御目见”一级家臣中也属于比较低的。但勘定奉行一职的工作难度大，为争取担任这一官职的竞争也十分激烈。勘定奉行处理政务的办公处被称为勘定所，在江户城内与城外各有一处。在勘定奉行下面另外设有监察官“勘定吟味役”，负责对勘定所工作的监察。勘定吟味役的地位比勘定奉行低，但拥有向老中直接陈述

意见的较强权限，共为六名，三名负责接受诉讼，另外三名负责对财务支出情况的监察。

在江户的中央官厅，设于政务次官若年寄下面的监察官“目付”（十名）为重要官职。目付负责监督在江户城中的官厅里官员的行为是否符合礼法规范，弹劾行为不轨者，并拥有直接向老中乃至将军上报的权限。目付下面设有高级监察员“徒目付”（约五十名），由身份为“御目见”之下的武士担任，此外还有监察员“小人目付”（约一百名）。目付负责审查各个部门送来的文件，至幕府末期，幕府家臣中的有能力者被任命担任这一官职，监察管理旗本的工作渐渐退于次要，制定政策或上报成为主要工作，并开始主导改革。

构成幕府中枢的官职大致如此。当遇到重大问题时，官员们常常分为几组接受老中的咨询，分组的方式不确定，大致有如下几种情况。第一，上述各官厅逐一分别接受咨询；第二，寺社奉行与町奉行各为一组，勘定奉行与勘定吟味役为一组（略称为勘定方），大目付与目付为一组（称为监察方）；第三，在芙蓉间（江户城大厅里绘有芙蓉图案的房间）拥有工作间的官员（胜手方勘定奉行、勘定吟味役、胜手方的大目付与目付、远国奉行）为一组，属于评定所的几个部门的官员（寺社奉行、町奉行、公事方的勘定奉行与勘定吟味役、公事方的大目付与目付）为一组。至幕府末期，芙蓉间的官员提出过不少符合实际情况的改革意见，而评定所方面的官员则倾向于保守。

幕府还有被称为“三番”的军事官员，即“大番”“御小性组”以及“书院番”，不过，这些官员只是担任将军以及各地城堡的警戒任务，不是战斗部队。德川国家的战斗部队始终由大名担当。大番主要负责前往京都和大阪担任二条城以及大阪城的警戒任务，后两者则负责江户城以及将军外出时的警戒任务。这些部门的长官地位很高，但没有实权。例如，当时普遍认为由胜手方勘定奉行转而担任大番长官的“大番头”实际上是降级使用。

此外，在幕府派往各地的官员中，有由大名担任的大阪城代和京都所司代，还有由旗本级武士担任的远国奉行，例如京都町奉

行、大阪町奉行、长崎奉行以及浦贺奉行等。这些职位通常是任命两名官员，派往京都和大阪等大城市的官员两人一起前往当地任职，派往长崎、浦贺时，则一人前往当地任职，另一人留在江户负责与江户中央政府的联系工作，每年轮换一次。在德川幕府的直辖领地还安排有代官，负责行政与征收租税工作。

上述政治组织体制在处理对外问题时是如何工作的呢？在近世对外关系中，对马藩的大名负责对朝鲜的“通信”，即国家间交往与通商，鹿儿岛的大名负责对琉球的通信与通商，日本整体的对外交往则由长崎奉行负责。按照惯例，中国船、荷兰船以及其他外国船只一律进入长崎港，先向长崎奉行说明来意，然后开始交往。下面介绍从众多事例中概括出来的幕府内部的通信联络程序。首先，长崎奉行派出手下官员前往进入长崎港的外国船只，确认国籍，大致了解对方来意，然后向在江户的长崎奉行报告。接着进一步了解情况，以此作出对应方案，并将获得的详细情况一道报告给江户。

在江户的长崎奉行接到报告后，立即前往当月担任主持的胜手挂勘定奉行办公处，向其报告并商议对策。胜手挂勘定奉行立即前往当月担任主持的老中住处向其报告，并向其他胜手挂老中报告。当月主持老中通知其他几位老中后，当天或次日召集老中开会商议。这种会议一般称为“评议”。

老中看过长崎奉行送来的报告文件后，立即命令秘书官“奥佑笔”（秘书处负责人“笔组头”二人，秘书“佑笔”十三人）查阅过去文档中同类事例的处理办法，写成文件报告上司。在秘书官“奥佑笔”的办公处存放着过去的文档。接着，老中选择合适的时机，通过将军身边联络官“御侧御用”向将军报告大致情况。如遇紧急情况时，则立即召集芙蓉间的官员，分发长崎送来的报告文件副本，并听取他们的意见。芙蓉间的官员按照分组次序逐一向老中发表意见。意见搜集完毕后，老中再开会商议，并参考奥佑笔提供的意见，作出决定。如对各方意见均不满意时，则重新召集芙蓉间官员进行咨询。

老中的评议得出结论后，通常以文书形式通过将军身边联络官