1920年代における日本の対「満州」関税政策

松　野　周　治

はじめに

1920年代を迎えて，日本帝国主義は対「満州」[1] 関税政策の新たな展開を要請されていた。第1次世界大戦期に拡大した日本の対満州経済進出，同じく第1次大戦を画期とする中国の民族主義運動の高揚，その他日本と世界の経済・政治構造の変化，こうした新たな事態に対応する対外経済政策，対満州経済政策が要請されていた。本稿は関東州特恵関税（1925年）を中心とした関税政策の立案過程を主として分析することによって新たな政策展開の内容や特徴，意義を検討するものである[2]。

1920年代は世界経済全体においても関税問題が大きくとり上げられた時期であった。日本の関税制度も26年の関税率全面改正[3] など，1つの転換点をなしている。関税政策は1国の産業政策と密接に関連し，国内外の諸利害と複雑に関係している。対満州関税政策の新展開の検討を通じて諸利害の対立構造を明らかにし，政策との関連を考察したい。そうした作業を通じて，第1次世界大戦後の東北アジアの新たな経済・政治環境に日本帝国主義がどのように対応し

1) 中国東北地域をさすが，本稿では当時の日本等での呼称に従い「満州」を用いる。便宜上，以後は「　」をはずして用いる。

2) 近年，戦前日本の対満州経済政策および日本の対満州経済関係の実態についての研究が大きく進展しているが，関税政策を分析した研究は管見の限り存在しないように思われる。近年の研究状況については，金子文夫，最近の「満州」社会経済史研究に関する文献目録（1979—1987年），「横浜市立大学論叢（人文科学系列）」第39巻第2・3合併号，1988年3月，など参照。

3) 26年関税改正については重化学工業保護政策および社会政策の視角から分析した，三和良一，1926年関税改正の歴史的位置，逆井孝仁他編「日本資本主義——展開と論理——」1978年，がある。本稿は第1次大戦後の関税政策論議を構成する重要な1つの柱であり，26年改正に先だって実施されながらも実質的にはその一環である対植民地関税政策の新展開を分析するものである。

ようとし，また対応しえたか，そしてそれがどのような新たな問題を生み出すに至ったかの一端が明らかにされるように思われる。

I　臨時条約改正調査委員会における対満州関税政策論議

1. 臨時条約改正調査委員会の設置

原内閣成立から約3ケ月後の1918（大正7）年12月に臨時条約改正調査委員会（以下，条約改正委員会と略称する）は設立された。同委員会は外務大臣を会長とし，内閣書記官長，法制局長官，拓殖局長官の他，外務省を中心に大蔵省，農商務省その他関係省庁の次官，局長，参事官，書記官等の委員で構成され，「時局に伴ふ通商条約の改正締結其の他之に関連する諸般の事項を調査審議す」（「官制」第1条）るために設置された。すでに外務省には第1次大戦中，寺内内閣の下で1916年11月に臨時調査部が設置され，通商条約改正方針の調査が進められていた。条約改正委員会はその作業を基礎にして他省庁との意見調整を行ない，通商条約の改正・締結方針およびその他関連事項の調査・審議を24年11月の委員会廃止まで続けた[4]。

第1回委員会はヴェルサイユ条約締結直後の19年7月3日に開かれた。内田外相は会長として委員会設立の背景や目的などを大要つぎのように述べている[5]。

第1次大戦によりドイツなど交戦国との条約が消滅し，ロシアなどで国情が変化し，チェコスロバキアなど新興国が出現した。その結果，新条約が必要となった。また日本の財政経済も一大変革をとげ，日本の国際的地位も上昇している。こうした状態に対応して経済政策を誤らないためには慎重な考査が必要である。

1911（明治44）年のいわゆる小村条約の多くは20年代前半に満期を迎えるこ

4)　外務省監修，日本学術振興会編（川島信太郎）「通商条約と通商政策の変遷」1951年，pp. 302, 435-439。外務省百年史編纂委員会編「外務省の百年」（上），1969年，pp. 998, 1004-1005。

5)　第一回臨時条約改正調査委員会議事録，外務省外交史料館所蔵外務省記録「臨時条約改正調査委員会議一件」所収。

とになっていた。たとえば日本の関税自主権を制約する協定税率をなお多く残存させていた日英通商航海条約は，23年7月が満期であった。こうした事情と内田外相の言う内外の諸変化をうけて，条約改正委員会は通商条約改訂の諸原則に関わる諸事項を中心に21の広汎な調査要項を設定した。対満州関税政策およびそれと関連する対植民地関税政策は，委員会の重要調査事項の1つであった。関連調査要項はつぎの3つである[6]。

7. 朝鮮ニ於ケル関税制度殊ニ陸境特別関税制度設定ノ要否

8. 帝国植民地殊ニ関東州南洋占領地等ニ内地同様ノ条約ヲ適用スルノ可否

19. 関東州及特殊利益ヲ有スル地域ノ生産物優遇方法

20年代の対満州関税政策は委員会における以上3項目の調査・審議を軸にして立案されていった[7]。

2. 満州・朝鮮関税関係

調査要項7は直接には朝鮮を対象としていたが，満州との関連抜きでは議論が不可能であった。調査の直接の背景は，1910年の韓国併合の際に他の帝国主義国の既得権益への配慮から行なった朝鮮関税制度の10年間据え置き措置が20年8月末に満期を迎えるという事情であった[8]。満期以後の朝鮮関税制度のあり方が問題となったが，それには朝鮮を日本（含台湾，樺太）の関税圏に包摂するかどうかという問題[9]と，現存の対満州関税軽減措置をどう取扱うかという2つの問題があった。

前者については，朝鮮の産業発展段階の日本との違いや，総督府財政への影響などの点から，委員会内には朝鮮に従来の関税率と大差のない独立の関税制

6) 臨時条約改正調査委員会ニ提出スヘキ調査要項案，「同上」所収。

7) 第1次大戦後の内外の情勢変化に対応する政策審議機関としてほぼ同時期（1919年7月）に首相を会長とする臨時財政経済調査会が設置されている。同調査会の諮問事項の1つに「関税率ノ一般改正ニ関スル根本方策如何」があったが，満州生産物優遇措置は審議対象とされなかった（「諮問第6号特別委員会会議録」国立公文書館所蔵）。

8) 川島信太郎「本邦通商政策条約史概論」1941年，pp. 464-468。

9) 植民地の関税制度について小林丑三郎は，本国との関係で独立関税と統一関税の2つに分類し，日本の場合は統一主義を原則としながら諸事情により実際の制度は多様であると述べている（「殖民地財政論」1913年，第22章　殖民地の関税政策）。

度を作るという意見も存在した。しかし，結論は「関税法及関税定率法は大正9年8月29日より之を朝鮮に施行すること」（20年7月，第3小委員会）という決議にもとづき一部の例外措置を含みながらも朝鮮は日本の関税圏に包摂された[10]。後者の場合，旧朝鮮以来の対満州接境低率関税，および13年5月に他の帝国主義諸国の権益に均霑して中国に承認させた陸接国境通過鉄道貨物関税3分の1相互軽減措置（安奉線，19年8月に間島に拡大）の取扱いが問題となった[11]。これらの措置は朝鮮・満州経済関係強化政策の1つを構成していた。鉄道貨物関税軽減措置に加えて14年5月から実施された鉄道院，朝鮮鉄道，満鉄間のいわゆる「三線連絡運賃制度」[12] により安東経由満州と日本・朝鮮間貿易が拡大するとともに，朝鮮鉄道の経営は利益をえていた。朝鮮が日本の関税圏に統一されることにより満州との関税障壁が増大することは望ましいことでなかった。

ところで，安東経由貿易の増大が大連経由貿易を犠牲にしてなされるのであれば，大連在住日本商工業者や大連を営業の中心とする満鉄の利害と抵触する。対満経済進出という大枠では異論がないものの，日本―(海路)―大連―奥地か，それとも日本―(朝鮮鉄道)―安東―奥地というルートかをめぐって対立が存在していた。三線連絡運賃に対する大連商業会議所の激しい反対運動はその表われであった。同運賃や先ほどの陸境関税軽減措置については，さらに「機会均等主義」にもとづくアメリカの抗議もなされていた[13]。

以上のような利害状況の下，条約改正委員会は先の20年7月決議において，「陸接国境関税に就ては改正定率に依るの外従来の例に依ること」とし，ごく限られた地域の少数の生産物に対する無税輸入や軽減税率[14]を除いては，対満

10) 外務省監修，前掲書，pp. 454-455。
11) 川島，前掲書，pp. 462-463，東亜経済調査局編「日満関税政策の研究」（「経済資料」通巻第186）1933年，pp. 63-68。
12) 制度の内容，制度をめぐる利害対立などは，本山実，三線連絡運賃問題の歴史的考察　日本の大陸政策の一断面，「経営経理研究」第14号，1975年6月，を参照。
13) 川島，前掲書，p. 475。
14) 関税法関税定率法保税倉庫法及仮置場法等ノ朝鮮ニ於ケル特例ニ関スル法律（大正9年法律第53号），1920年8月。

州輸入に対して従来よりも高率の日本輸入税率が適用されることになった。また，中国が帝国主義国に対して認めてきた陸境関税軽減措置そのものが，22年2月のワシントン会議「中国の関税に関する条約」によって廃止されることになった（日本は30年5月の日中関税協定まで廃止を公式に承認しなかった）[15]。三線連絡運賃も22年10月に廃止され，これらの点では朝鮮・満州経済関係強化政策は後退した。しかし，それは放棄されたのではなく，後に検討する24年11月の第3小委員会決議で示されるように，朝鮮・満州間など陸接国境において関税特別優遇措置をとる独自の権限自体はあくまでも確保が試みられた。そして外交交渉の末，国際法（1923年11月ジュネーブ海港条約）の認める範囲内という限定付であったが，日本の権限に対するイギリスの承認が獲得された（「日英通商航海条約に関する補足条約」第1条，1925年7月調印）[16]。

3. 関東州関税制度の再検討

調査要項8および19の審議の中心点の1つは，従来の関東州関税制度を継続するのかそれとも変更を加えるのかという問題であった。

日露戦争の結果ロシアから継承した関東州租借地に対して日本は，租借地全体を関税自由地区（自由港）とする措置をとった。つまり，州外からの輸入品に輸入税が課せられず，その再輸出や輸入原料品による製造品の輸出に対しても輸出税が課せられなかった。その背景としては，ロシアの措置の踏襲，諸列強の門戸開放要求に加えて，中継貿易活発化により大連を満州貿易の中心地化する，というねらいがあった。また，この措置により関東州は日本の関税圏外におかれた（外国扱い）ものの，日本商品（外国商品も同様）は無税で関東州に入りこむことができ，州内にとどまるかぎり課税されることはなかった[17]。

しかし，関東州全体を自由港化したことは，租借地を通過して中国内地に出

15) 川島，前掲書，pp. 479-480，東亜経済調査局，前掲書，p. 68，など。
16) 川島，前掲書，pp. 481-483，外務省編「日本外交文書」大正13年第2冊，1981年，pp. 139-140，161-201。
17) 外務省臨時調査部，関東州租借地ニ於ケル自由港制度調査（条約改正調査報告書第31号），1924年7月，大蔵省「昭和財政史資料」2-55所収。大蔵省編「明治大正財政史」第19巻（外地財政下），1940年，pp. 1134-1136。

入する貨物に対する関税徴収のための中国税関が州境ではなく大連におかれた[18]こともあって，関東州の関税制度を非常に複雑にした。輸入は無税であるが，つぎの再輸出および輸出は中国税則による課税対象であった。不開港場および陸路中国内地（満鉄付属地を含む）向け再輸出。陸路中国内地より輸入された中国品の再輸出。租借地生産物の不開港場および陸路中国内地向け輸出。中国品を原料とする租借地製造品の輸出，などである[19]。

こうした関税制度の複雑さ，および広大な関税自由地域の存在は密輸入を生み，多額の密輸入により日本商人が利益をえているという在奉天米国総領事の報告（1909年11月）や，駐東京米国大使よりの抗議的照会（11年4月）を招いていた。また，中国政府および総税務司側は課税権の拡大と関税収入の増加をめざして自由地域の縮小を求めた。中国側はすでに1905年12月にドイツとの間で，関税自由地域を大幅に縮小した新協定（1899年協定の修正）を結んでいた。同協定は青島港内のごく一部の自由区域を除く膠州湾租借地のほぼ全体を中国関税圏に包摂し，その代償としてドイツ租借地政庁は関税収入の2割を中国側から受けとることになった。中国側は1907年5月の大連海関設置に至る交渉の時点からドイツとの新協定と同様の措置を求めたが，日本は拒否した。同様の意向はその後も1912年11月の在北京伊集院公使に対する総税務司アグレンの問い合わせや，翌13年の朝鮮・満州陸境関税軽減協定交渉における反対給付としての大連海関設置協定改定の申し出（3月末の陸外交総長の正式照会）など，くり返し表明されていた[20]。

---

18) 日本はロシアの権益を継承して大連税関事務の満鉄委託もめざしたが実現できなかった（「明治大正財政史」第19巻，p. 1136）。なお，帝国主義による中国税関支配については，副島圓照，帝国主義と中国関税制度―アヘン戦争より辛亥革命にいたる―，「人文学報」第42号，1976年12月，を参照されたい。

19) 大連税関ニ於ケル輸出入貨物取扱一般，満鉄総務部調査課「北支那貿易年報」大正6年，1919年，p. 271。

20) 第4部関税班（中濱義久），関東州関税制度改正問題の経緯（関税問題参考資料第2号），1933年6月，満鉄経済調査会「満州国関税改正及日満関税協定方策」（立案調査書類第23編第1巻），1935年，pp. 272-273。第4部関税班，青島海関設置に関する修正協定（租借地海関制度改正問題参考資料第3号），1932年8月，「同」pp. 283-284。

こうした中国政府，総税務司，米国などの意向に対して，日本の一部にはそれを受け入れようとする動きが存在していた。1911年には立花大連海関長よりドイツ新制度の適用提案が非公式になされ，外務省内で検討されている。また翌12年11月にはアグレンの質問に対して伊集院公使が，私見としては制度改正に賛成であると回答している。しかし，大連在住日本商人等の反対運動をうけ関東都督府は日本政府の照会に対して制度改正の時期でないとの意見書を提出し(13年2月)，大蔵省，拓殖局等も大体現状維持の意見であったため，関東州関税制度は変更されず，中国側の照会にも何らの回答を与えずに推移した[21]。

1921年には関東庁財務課長による自由貿易地域廃止計画が存在したことが明らかにされている[22]。第1次世界大戦後の関東庁財政の膨張に対して，中国側からの関税収入一部受け取りで対応しようとした，とされている。関東庁財政は管内の産業発展に伴う人口増大に対応する市街地造成，教育費の支出増，警察費の増大などを背景に膨張を続け，1913年から17年まで400万円台で推移していた歳出総計は20年には1,000万円を突破（1,171万円）している。他方で歳入の中心である一般会計からの補充金は，かつて300万円以上あったものが第1次大戦中は200万円前後に減額され，19，20年は300万，325万円と増額されたものの比重を小さくしていた[23]。関税制度見直し論はこうした関東州財政を一つの背景としていた。しかし，この時も一般世論の反対で制度の変更はなされずに終っている。

関東州関税制度を変更し，自由港を撤廃もしくは大幅に縮小することの利点はつぎのように整理できる。①密輸入や脱税の防止，②日中両国官庁の収入増，③中国側や米国の対日感情の改善，④関東州内生産物の中国内地への移動が無関税でできる。反対論はつぎのように整理しうる。①既得権は簡単に放棄すべきでない，②州内の物価を騰貴させ居住者の生活を脅やかす，③日本および外国に対して関税障壁ができ中継貿易に支障ができる，④原料への輸入税，製品

21) 前掲，関東州関税制度改正問題の経緯，pp. 273-276。
22) 関時蔵，大連自由港撤廃問題，「満蒙」第6年第9号，1925年7月，p. 2。
23) 「明治大正財政史」第19巻，pp. 1141-1151。

への輸出税課税により州内製造業の発展が阻害される[24]。このように，対立は経済政策面では，関東州を中国の一部と見なし満州奥地など他の中国地域との関係を重視するのか，それとも日本（および外国）との関係を重視するのかという点，またそれに関連して，中継貿易の利益と満州奥地向生産の利益のどちらをより重視するのかという点にあった。それに関東庁財政問題がからまり，さらに政治，外交面では中国政府や総税務司，米国等の意向をどの程度重視するのかという点で立場の相違があった。

以上のような経過および利害対立の中で条約改正委員会が下した結論（1924年11月20日，第3および第10小委員会合同決議）は，「帝国植民地殊ニ関東州南洋委任統治地域ニモ内地同様通商条約ヲ適用シ差支ナキコト」および，「関東州ハ関税上内地ト同様ニ看做シ得ルノ権利ヲ留保スルコト」というものであった[25]。委員会のこの結論は，関東州における日本の権益を強調するつぎのような見解にもとづいていた。租借地は準領土であり，機会均等主義や門戸開放主義の原則の適用範囲外にある。したがって，日本が関東州に特別の関税制度を設置することも，また日本の関税圏内に包摂することも何等条約その他に抵触しない[26]。

このように，自由貿易地域縮小による中国の課税権拡大は否定され，租借地との関税関係について独自の政策をとる日本の権利が確認された。こうして諸外国との条約改正交渉において日本の立場に対する承認の獲得がめざされるとともに，関東州自由港制度を前提とした上での独自政策の具体化が検討されていった。なお，委員会審議の過程で，安東商業会議所より「安東及新義州一帯ノ地ヲ自由港トスル請願」（1922年12月）[27] がなされているが採用されていない。

24) 関，前掲論文，pp. 5-8をもとに，整理，追加を行なった。
25) 外務省記録「臨時条約改正調査委員会議一件　別冊第三小委員会」（以下「第三小委員会」と略）所収。
26) 前掲，関東州租借地ニ於ケル自由港制度調査，p. 10。
27) 外務省記録「臨時条約改正調査委員会議一件　別冊第十，十一，十二小委員会」所収。

II 「関東州及特殊利益ヲ有スル地域ノ生産物優遇方法」

20年代の対満州関税政策論議の第3の構成部分は「関東州及特殊利益ヲ有スル地域ノ生産物」に対する関税その他の優遇措置（条約改正委員会調査要項19）であった。調査要項作成過程での草案「関東州鉄道付属地生産物並在支那本邦人ノ企業ニ基ク生産物ニ対シ優遇ヲ付与スヘキ制度ノ調査」[28] でも明らかなように「特殊利益ヲ有スル地域」とは具体的には満鉄付属地であり，さらにそれ以外の在中国とくに在満日本人企業の生産品に対する優遇措置が検討課題とされた。

1. 従来の優遇措置

関東州および満州の生産物に対する優遇措置はすでにいくつか存在していた。1906年関税定率法改正（第3条）の一環として公布された同年9月勅令第262号により，関東州産品の日本輸入に対しては協定税率を適用することが定められた。前節で見たように関東州は関税上外国扱いであったが，その前提の範囲内で日本が外国に供与している最も有利な税率が適用されたのである。しかし，協定税率はその性質上，先進国商品がほとんどであり，現実の適用品目はごく限られていた。また同年11月勅令第304号でも「清国ノ生産ニ係ル」銑鉄，錫，水銀の3品目に対する協定税率適用が定められたが，同様に実効性は乏しかった（同勅令は23年5月に改正され，錫が削除される一方で，毛織物，毛綿交織物，綿織物が追加されている）[29]。

満州にとって実質的意味が大きかった関税措置は大豆関税減免税制度であった。同様に1906年関税定率法改正で導入された（第9条）肥料用原料および輸出製造品原料減免税制度にもとづき，大豆油粕製造用大豆は100斤につき30銭の関税払戻し（関税は43銭）が実施された。大豆関税が70銭に引上げられた1911年には払戻も47銭に増額されるとともに，同時に生産される大豆油を輸出

28) 「臨時条約改正調査委員会議一件」所収。
29) 「明治大正財政史」第8巻（関税），1938年，pp. 247-253，534-535。

した場合にはそのうえ23銭が追加（関税全額払戻し）された。さらに20年代に入ると，油粕製造奨励と製油業保護のため大豆油輸出の有無にかかわらず，油粕製造用大豆の輸入関税全額が払戻しされた（1921年）[30]。

大豆は油粕（幕末以来無税）とともに満州の対日輸出の圧倒的部分を占めており（1920年では大豆18%，油粕47%），日本の両品目輸入に占める満州の地位はほとんど独占的であった（同，大豆98%，油粕97%）[31]。減免税は実質的には満州に対する措置として機能していた。

2. 特恵関税論議の背景

以上のような優遇措置が関東州および満州の生産物に対してとられていたが，その適用範囲はなおごく少数の品目に限られていた。優遇措置を大幅に拡大する特恵関税制度の検討は，すでに1910年関税定率法改正（小村条約改正の一環）の際にもなされていたが[32]，具体的論議が進展したのは第1次大戦後であった。その背景としては第1次大戦期の在満日本人の生産活動の急速な発展と戦後の深刻な不況が第1にあげられる。

「大正3年欧州大戦の開始に因り各種事業勃興し大正8年頃に至り満州企業界の黄金時代を現出せむとする勢を呈せしも戦乱終息と共に経済界の反動期に逢着し業礎薄弱なるものは一朝にして悲境に陥り破産倒産相続出し斯界恐慌其の極に達し我工業上の実勢力一時危殆に陥りし」[33]。

1919年に戦前（13年）の約6倍，1億3千万円に達していた関東州の鉱工業生産額は翌20年に約6千万円と半減し，24年においても19年のピークに到達せず約1億円にとどまっていた。満鉄付属地の鉱工業生産額も19年には戦前の約3倍，8,650万円に達したのち，恐慌の程度は比較的小さかったが，20年に7,600

30) 大豆ノ関税及製油用大豆ノ関税免除ニ関スル問題（1932年12月），肥料原料ノ輸入税払戻指定品目ニ関スル沿革調（1933年1月），ともに「昭和財政史資料」4-132（「製油大豆輸入税免除関係書類」）所収。「明治大正財政史」第8巻，pp. 247-253。

31) 拙稿，半植民地—満州—，小野一一郎編「戦間期の日本帝国主義」1985年，p. 174。

32) 全国商業会議所連合会「関税改正に関する大体意見」1909年9月（「明治大正財政史」第8巻 p. 336），第26回帝国議会衆議院議事速記録，p. 301 など。

33) 関東庁「関東庁施政二十年史」1926年（1974年復刻），p. 570。

万円と低下している[34]。こうした状況の下で，特恵関税導入による日本市場の拡大など優遇措置によって，在満日本人の生産活動の発展を持続することが求められたのである。そして，それは第1次大戦を機に強まった日本・朝鮮・満州経済一体化政策につながる構想でもあった。特恵関税問題が論じられた背景の第2として植民地および勢力圏からの供給力強化という帝国主義的関税政策があげられる。

背景の第3は，帝国主義諸国，とくにイギリスによる植民地特恵関税導入の動きである[35]。第1次大戦前，イギリスの特恵関税は自治領相互間あるいは自治領が本国に対して片務的に設定するにとどまっていた。しかし1917年の第1回英帝国会議の結論にもとづき，19年にイギリス本国も砂糖，茶など植民地および自治領生産物に対して特恵関税を設定した。こうしたイギリスの政策転換が日本の特恵関税検討を推進し，また導入を可能にした条件となった。

3. 基本政策の決定

特恵関税の具体化が急速に進展したのは1924年であった。満州では大連商業会議所をはじめとする以下のような動きがなされた。23年4月の第2回全満州商業会議所連合会（奉天）に大連商業会議所は油脂，甘草及同製品，鉄，毛織物等16の満州産品に対する内地輸入税の減免または輸出奨励金支給を要望する決議を提出し，採択に至らなかったものの継続審議となっていた[36]。さらに同会議所は「満蒙産業政策確立ニ関スル件」(24年1月)[37]，「満蒙産業開発策ニ関スル件」(同3月)[38] などの建議を政府に対して行なっている。前者では全13項目中の第11項目で「内地ニ於ケル必需品ニシテ満州ヨリ之ヲ補給シ得ル物ニ対シテハ関税ノ免除又ハ之ニ相当スル輸出奨励金ヲ付与スルコト」と述べ，

34) 名目生産額。松本俊郎，関東州・満鉄付属地の経済，溝口敏行・梅村又次編「旧日本植民地経済統計　推計と分析」1988年，は基本的諸数値と分析を与えてくれている。なお，工業と同様に20年代に困難に直面していた在満日本人の商業活動については，柳沢遊，1920年代「満州」における日本人中小商人の動向，「土地制度史学」第92号，1981年7月，参照。

35) 外務省編，前掲書，pp. 527-529。

36) 満鉄庶務部調査課「関東州特恵関税に就て」1925年，p. 5。

37) 大連商業会議所「満蒙産業政策確立ニ関スル意見書」1924年。

38) 外務省記録「帝国産業政策及法規関係雑件」所収。

後者でも第三「保護奨励ニ関スル件」中の第6項として油脂，甘草，鉄製品，毛織物，麻製品，小豆，小麦，粟，牛豚羊肉，石鹸，染料という具体名をあげて同様の要望を行なった。

こうした動きをうけ関東庁経済調査会でも24年1月に内地輸入関税減免税制度導入の決議がなされ[39]，6月には第3回全満州商業会議所連合会（哈爾賓）で前回からの継続審議となっていた特恵関税問題について，政府に対する「満州主要産物ニ対スル帝国輸入関税減免方ニ関スル請願」[40]が採択された。

一方，政府は条約改正委員会での集中的審議を行なうとともに，満州産品優遇措置に対する対外的承認をえるための外交交渉を進めた。優遇措置についての基本方針はそれらをふまえた委員会決議により定められた。

条約改正委員会調査要項19は，要項8と密接に関連していた。関東州や「特殊利益ヲ有スル地域」すなわち満鉄付属地およびその他満蒙における日本人企業を保護・奨励するための一政策として，従来以上の関税優遇措置をとろうとする場合，つぎの2方策が考えられたからである。1つは，満州・朝鮮陸境を経由するそれらの地域の生産物に対して関税上の優遇措置を与えること（陸境関税特別軽減措置の復活），もう1つは，関東州および満鉄付属地を通商条約の適用地域に組み入れ，それらの地域の生産物を外国産貨物と見なさないことである。前者については関東州および付属地以外の日本人企業の奨励も可能となるが，優遇措置への外国の均霑問題，優遇品目・程度の問題が生じる。後者については，全生産物を無税とするのか，それともある種の物品に限り一定の軽減を行なうのかが検討課題となる。要項19担当の第3小委員会，8担当の第10小委員会は，24年6月以降11月まで合同の幹事会，小委員会を集中的に開き，以上の諸問題を検討した[41]。

委員会での審議とともに政府は，当時ロンドンで林権助駐英大使（元関東長

39) 前掲「関東庁施政二十年史」p. 938。
40) 前掲「第三小委員会」所収。
41) 同上所収諸文書，とくに，六月九日開催臨時条約改正調査委員会第三小委員会第十小委員会合同幹事会議題，などによる。

官，中国大使等）とイギリス外務省との間で進められていた日英通商航海条約改正交渉を通じて，関東州および満鉄付属地生産物優遇措置に対するイギリスの了解を得ようと試みた。条約改正交渉は，①第8条（協定税率）の廃棄，②第21条（沿岸貿易開放）の相互主義にもとづく改定，③陸境関税特別措置の容認，④植民地に対する条約の相互適用，を中心テーマとして進められ，特恵措置容認問題は④の中で扱われた。前2者については比較的容易に合意に達した（①は24年7月公文交換，25年3月実施）が，後2者は難航した。結局，前に述べた制限をつけて③をイギリスが了承，日本は満鉄付属地への特恵適用を断念することで交渉がまとまった[42]。

満鉄付属地への特恵に対するイギリスの反対は，付属地が日本の行政下にあるとは言え中国の領土であること，また外国人に対する司法権を日本が持っていない点でも関東州と異なるという見解にもとづいていた。また具体的利害関係としては鉄の対日輸出に悪影響を及ぼす可能性が問題とされた。しかし，関東州に対する特恵措置についてイギリスは何等言及せず，容認の立場をとった。

以上をふまえて条約改正委員会は特恵問題についての基本政策を採択した（24年11月20日，第3，第10小委員会合同決議）[43]。すでに一部紹介したが関係する内容はつぎのとおりである。①関東州を対外通商条約の適用地域とする。また，同地域を関税上内地と同様にみなす権利を留保する。②満鉄付属地生産物に対しては関税減免以外の手段によって優遇措置をとる。③朝鮮，関東州，樺太各陸境よりの輸入貨物に対して特別の場合に優遇する権利を留保する。④具体的優遇方法，程度，物品は関係各庁の協議によって決定する。

関税上の特恵は関東州に限り検討し，付属地に対しては関税以外の優遇措置を検討する。両地域以外については「特別の場合に」陸境関税特別措置をとる

42) 対英条約改正件交渉については，「日本外交文書」大正13年第2冊，とくに，pp. 174-175, 192-196などを参照。なお，関東州への条約適用は，1911年条約の場合，秘密交換文書でなされたが，25年補足条約では条文に明記された（外務省監修，前掲書，pp. 80, 478)。

43) 「第三小委員会」所収。外務省監修，前掲書，pp. 478-479。

権利を留保する。以上が基本政策であった。このうち，イギリスの了承も得られた関東州特恵関税は，次節で見るように直ちに法制化が進められた。付属地生産物優遇については，内地輸入銑鉄および木材に対する奨励金を1927年度以降，一般会計より関東庁特別会計を通じて支給するという措置がとられた[44]。

III　関東州特恵関税法

1. 特恵の原則と対象品目

特恵関税の具体化に際しては，どのような品目をどの程度優遇するかが問題となる。1924年10月初めに関東庁より条約改正委員会へ送られた「関東州特恵関税法草案」[45]（以下「草案」と略す）による関東州側の要望はつぎのようなものであった[46]。①関東州内で生産または製造された物品に対する輸入税を免除する。②州外で生産された原料を関東州で加工した物品に対しては低率の原料品税率を適用する。この2原則に従い具体的には第1表で示した諸品目に対する特恵を優先順位をつけて要求した（小麦粉，玉蜀黍粉，澱粉，鳥獣肉加工品の4品目は免税または減税，その他はすべて免税）

しかし，関係官庁協議会などを経て1925年3月10日に第50回帝国議会に提出された「関東州ノ生産ニ係ル物品ノ輸入税免除ニ関スル法律案」（関東州特恵関税法案，以下「法律案」と略す）における特恵品目は，同じく第1表に示されるように「草案」から大幅に縮小されていた。「法律案」の原則は以下のようなものであった。特恵対象は生活必需品および工業原料品であり，特恵供与による内地におけるそれらの供給の潤沢化および関東州の産業開発促進が目的とされた。ただし内地産業への打撃を避けるため，満蒙産の有税原料品によって製造した物品は除外された。したがって対象となったのは，①食料品および

44) 奈倉文二「日本鉄鋼業史の研究」1984年，pp. 538-543。
45) 「昭和財政史資料」2-55，所収。
46) 特恵対象品目については，すでに行論中で示した大連商業会議所の要望のほか，満鉄による調査もなされていた（関東州及満鉄付属地生産物ノ特恵関税ノ取扱ヲ要スル品目等調査表，前掲「第三小委員会」所収）。

第1表　関東庁の特恵希望品目と結果

優先順位[1]	品目	法律[2]
1	大豆油	×
	大豆硬化油	×[3]
	ステアリン	×
	オレイン	×
	グリセリン	×
	塗料	×
	油布	○
	ひましゆ	×
2	ソーダ灰	○
	苛性ソーダ	×
	重炭酸ソーダ	×
	塩化カルシウム	×
3	鉄	×[4]
4	ガラス板	○[5]
	〃 棒	×
	〃 管	×
	〃 器	×
5	耐火煉瓦	○
	その他マグネサイト製建築材料	×[6]
6	毛織糸	○
	毛綿織糸	○
	毛織物	○
	毛綿交織物	○
	毛または毛綿と絹との交織物	×
7	野蚕真綿	○
	野蚕紡績織糸	○
	野蚕絹糸	○
	野蚕絹織物	×
	野蚕糸入織物	×
8	革類	△[7]
9	小麦粉	×
	とうもろこし粉	×
	澱粉	×
	豆素麺	×
10	豚肉	×
	鶏	×
	鶏卵	×
11	鳥獣肉加工品	×
12	果実	△[8]
	蔬菜	×
13	ガンニー袋	×[9]
	黄麻布	○[10]
14	石鹸	×
15	甘草エキス	○
16	ナフタリン	○
	その他コールタール分餾物より誘導したる化学的生成品	○[11]
17	骨炭	○
	阿膠	○
	ゼラチン	○
18	ブローム	○
	塩化加里	×
	硫酸マグネシウム	○
	炭酸〃	×
	硫酸ソーダ	○
19	セメント	○

注）1.「関東庁草案」が示す順位。2.「関東州ノ生産ニ係ル物品ノ輸入税免除ニ関スル法律」「(大正14年法律第51号) で特恵が認められたものは「○」，そうでないものは「×」，部分的に認められたものは「△」。3. 27年改正で追加（減税品）。4. 同改正で特殊鋼（クローム等を含む）が追加。5.「草案」にないガラス塊およびガラス粉も認められた。6. 27年改正で追加。7. 綿羊革および山羊革。8. 生果。9. 29年改正で追加。10. 麻関係ではその他「草案」にない，黄麻糸・同線，苧麻糸・同線・同縄も認められた。11. コールタールを主要原料としたる消毒剤。

資料）関東庁「関東州特恵関税法草案」，各法律。

原料品，②州内の原料による製造品，③州外（主に満蒙）の無税原料品による製造品で内地の産業に支障を与えないもの，という三種類の物品であった[47]。

その結果，第1表で明らかなように特恵が認められたのは特産物を原料とする（または「できる」）以下の品目であった。関東州塩を原料とできるソーダ灰，製塩業の副産物であるブローム，硫酸マグネシウム。牧羊業関係諸品目，すなわち毛織糸・毛織物関係，革（綿羊，山羊革のみ），骨炭・阿膠・ゼラチン。野蚕（柞蚕）糸関係諸品目。麻糸・布。甘草エキス。州内の珪岩，石灰石，耐火粘土を原料とするガラス，セメント，耐火煉瓦等。満鉄撫順炭鉱，鞍山製鉄所等の副産物であるコールタール関係品(ナフタリンその他)。食料品として生果，等。

反対に，特恵が認められなかったのはつぎのような品目であった。大豆油を筆頭とする搾油業関係諸品目，製粉業関係諸品目，絹織物業関連諸品目（野蚕絹織物など），鉄製品，石鹸，養豚・養鶏関係品目，蔬菜，特恵容認業種でも加工度の高い品目（ガラス棒・管・器，ガンニー袋）など，いずれも内地産業との競合[48]が予想される品目であった。

特恵が認められなかった以上の諸品目のうち大豆硬化油については，議会審議の結果，次期議会においてグリセリンおよび牛脂関税引上げと同時に免税品として追加するという付帯決議がなされた[49]。大豆硬化油は，関東州（特恵拡大），内地硬化油業界（特恵反対，競合品目の牛脂の関税復活——1920年に火薬原料を生産するグリセリン工業保護を主な理由に全廃されていた——による保護要求），同石鹸業界（最大の原料である牛脂への課税反対，原料となりうる大豆硬化油特恵賛成）という諸利害が複雑にからみあった品目であった[50]。関係官庁会議をふまえた政府案にも大豆硬化油は一時含まれていたが[51]，「法

47) 関東州ノ生産ニ係ル物品ノ輸入税ニ関スル法律案説明書，「昭和財政史資料」2-54。
48) 前掲「関東州特恵関税に就て」pp. 10-11に内地製油業界の大豆油等への特恵反対運動が紹介されている。
49) 「衆議院議事速記録（第50回帝国議会）」p. 718。
50) 小林良正・服部之総「花王石鹸五十年史」1940年，pp. 553-559，569-585。
51) 関東州製産物ニ対シ特恵関税制定ノ件，外務省記録「帝国関税並法規雑件　関東州特恵関税ノ

律案」には結局入れられなかったという経過をたどっていた。

議会審議ではその他，ガラス板・粉の削除意見なども提出されていたが，内地関係産業保護の原則が政府によって再度確認され，「法律案」は3月19日に衆議院，同24日に貴族院で可決，成立した。

2. 特恵品目の拡大

関東州特恵関係法は25年6月17日に法律第51号として公布，即日施行された。しかし，大連商業会議所および関東庁など満州側の要請を背景に法律は2回にわたって改正されている。

第1回改正は27年3月，第52議会においてなされ，黄麻織糸，マグネサイト又はドロマイトを主要原料とする建築材料，特殊鋼（クローム等を含む），ニッケル及びクロームを含む電気抵抗材料の4品目を免税品として追加するとともに，懸案の大豆硬化油を新設された減税品（牛脂関税と同率）として追加することなどがなされた。改正に至るまでには，25年10月の大連商業会議所の要望（13品目の特恵追加）[52]，同会議所「満蒙産業政策確立ニ関スル意見書」（26年6月，関東州特恵徹底と州外生産品への奨励金支給を含む），第3回関東庁経済調査会商工鉱業特別委員会決議[53]（26年7月，州外生産品への奨励金支給を含む），それらをうけた関東庁の法律改正草案[54]（26年9月，6品目の免税追加と大豆硬化油の減税など）作成などの動きが展開された。

第1回改正後も，大連商業(工)会議所は27年11月（3品目）[55]，28年10月（7品目）[56]と特恵拡大の要望をくり返し，29年3月，第56議会において法律の再改正がなされている。第2回改正においては，26年秋の関東庁草案に含まれながら第1回改正では見送られていた綿織糸およびガンニー袋(麻製セメント袋)

〉法関係」所収。

52) 大連商業会議所「関東州特恵関税品目及通関手続」1927年，pp. 23-24。

53) 外務省記録「帝国産業政策及法規関係雑件」所収。

54) 「昭和財政史資料」4-156，所収。

55) 大連商業会議所，関東州ノ生産ニ係ル物品ノ輸入税免除ニ関スル法律改正ニ付請願ノ件（1927年），前掲「帝国関税並法規関係雑件　関東州特恵関税法関係」所収。

56) 大連商工会議所，同上（1928年），同上資料所収。

に加えて，ゲージグラスおよび安全燈ホヤ，ならびに瓦の5品目が免税品に，牛肉が減税品に追加された。なお，綿織糸については内地紡績業界の反対があり[57]，議会審議にもそれが反映していたが，関東州紡績業の拡張を制限する等の政府答弁をふまえて追加が認められた[58]。

おわりに

関東州特恵関税の実績は第2表のとおりである。特恵品目の対日輸出額は恐慌にもかかわらず年々増大しているが，それは表から明らかなように27年，29年改正による特恵品目追加にもとづくものであった。輸出額の大半は表に掲げられた少数の品目によって占められており，特恵品目の3分の2以上の対日輸

第2表　関東州特恵関税法の実績

特恵品目	対日輸出額 (千円)			
	1926年	1928年	1930年	1932年
綿織糸[b]	—	—	1,067	2,484
黄麻布	27	626	56	17
ガンニー袋[b]	—	—	600	198
ポートランドセメント	711	1,496	529	552
耐火煉瓦	54	145	124	145
硝子板	716	562	1,131	963
特殊鋼[a]	—	68	75	129
牛肉[b]	—	—	434	939
大豆硬化油[a]	—	514	219	33
その他合計	1,588	3,619	4,451	5,734
(参)日本の対関東州輸入総額	157,034	150,439	121,405	76,719

注）a．1927年改正追加品　b．同29年追加品

資料）関東局「関東局施政三十年史」1936年（1974年復刻），付表第119表。（参）は東洋経済新報社「日本貿易精覧」1935年，p. 359。

57）昭和4年3月9日付大日本紡績連合会委員長阿部房次郎より田中義一外務大臣宛書簡，同上資料所収。

58）「衆議院議事速記録（第56議会）」pp. 882-884。

出がゼロないしはごく僅かにとどまっていた。また，関東州の対日輸出総額との比較では，なおきわめて小さい値にとどまっていた。

しかし，20年代前半の様々の論議を経て租借地関東州に特恵関税制度を導入したことの政策的意義は小さくないように思われる。特恵の効果はなお限られていたものの，日本関税圏への朝鮮の編入に続いて関東州との関税関係を強化したことは，植民地や半植民地との経済関係（もちろん，けっして対等平等の関係ではなく日本中心のそれであることは，特恵品目決定過程などから明らかである）をさらに一段と強化しようとする新たな政策展開として，一つの画期をなすと言いうるであろう。関東州特恵関税導入が決定された1924—25年ごろは日本の対満州および対中国政策の転換期とされている[59]。第1次大戦後の中国をめぐる諸情勢の変化（5・4運動，ワシントン会議，旅大回収運動など）をふまえ，清浦内閣四省合意「対支政策綱領」（24年5月）など新たな政策展開がなされたのがこの時期であった。対満州関税政策の新展開はその一環であった。

しかし，これまで見てきたように新たな政策は関東州の要望についても十分満たすものではなかった。また，結果として関東州とそれ以外の地域を区別することになり，特恵関税法に対する哈爾賓商業会議所の態度（特恵が関東州だけに限られるのであれば特恵法に反対）[60] に見られるような関東州外の在満日本人商工業者の不満感や被圧迫感（中国側と関東州側両方からの）を強めることになった。さらにまた，それは関東州自由貿易区域の大幅縮小など主権の維持・拡大をめざす中国側の要望と対立し，日本の満州政策に対する警戒を強めることにもなった[61]。

---

59) 坂野潤治，政党政治と中国政策——1919～1926年——，「年報・近代日本研究2　近代日本と東アジア」1980年，p. 107。

60) 前掲「関東州特恵関税に就て」pp. 12-13。

61) たとえば，大連商業会議所の建議「満蒙産業政策確立ニ関スル件」（24年1月発表）に対する中国側の警戒については，在奉天総領事船津辰一郎の外務大臣宛「対満蒙政策ニ関スル宣伝取締ノ件」1923年12月25日，前掲「帝国産業政策及法規問題雑件」所収，に示されている。

62) 前掲「満州国関税改正及日満関税協定方策」など参照。

ところで，満州事変とそれに続く「満州国」成立ならびに30年代の恐慌は，従来の政策の枠組みを変化させ，関東州関税制度その他日本の対満州関税政策の再検討[62]を余儀なくさせている。本小稿では部分的にしかふれられなかった当時の日本および関東州・満州の産業構造・貿易構造などとの関連での政策分析も含め，後の課題としたい。

〔謝　辞〕

本稿作成に際して外務省外交史料館，国立公文書館，京都大学経済学部図書室，立命館大学人文科学研究所等の諸機関から多大の便宜を受けた。末尾ながら感謝したい。

なお，本稿は立命館大学人文科学研究所1987年度個別研究助成費による研究成果の一部である。