

## 北京関税特別会議とワシントン条約後の東アジア秩序の変容

— イギリスの外交・帝国政策と日本 —

宮 田 昌 明

【要約】 本稿は、一九二五年十月より開催された北京関税特別会議の経過と、それがワシントン条約後の東アジア秩序に持った意味を再検討したものである。ワシントン条約は、列強間の国際会議により、中国の地方政府収入となっていた釐金を廃止し、中央政府の歳入となる関税率の増加を実現していくことを規定していた。会議に際してイギリスは、会議が中国の中央政府と地方政府の間の関税増収分の分配を図ることで、両者の政治的・経済的関係の調整を積極的に図るべきとした。イギリスは、当時の英米関係や帝国政策を背景として、ワシントン条約を中国の安定化に対する列強の協力的な態度の象徴として、またイギリスが中国に様々な影響力を行使するための手段として利用しようとしていた。対して日本の幣原外交は、中国政府の国際的責任感の自発的な形成を期待して中国への不干渉政策をとっており、関税会議に対しても、中国政府自身の努力に応じて二・五%以上の増税を実施し、増収分を中国政府の再建のための費用に充てるという方針を定めた。幣原の方針は、彼の新たな日中関係への志向という文脈の中で評価すべきものである。会議の失敗後、日本は中国政府の自主的再建を静観する方針を取ったのに対し、イギリスは北伐を開始していた中国国民党への宥和政策に踏み切った。イギリスは、中国のナショナリズムへの宥和を図ることは、むしろワシントン条約に基づく東アジア秩序の安定化に資するものであり、したがってそれは長期的にはアメリカおよび日本との協力的な関係の再建にも役立つものと考えており、それによりワシントン条約を中国における新たな状況に適応させようとしたのである。

史林 八九卷二号 二〇〇六年三月

## はじめに

本稿は、ワシントン条約の重要な一部分を構成するワシントン関税条約に基づき、一九二五年十月から翌年にかけて開催された北京関税特別会議の経過を、その準備段階と会議失敗後の各国の対応を含めて解明し、かつそれをワシントン条約後の東アジア秩序の在り方およびその変容という文脈の中に位置づけることを目的としている。北京関税特別会議については、臼井勝美による研究<sup>①</sup>が基礎的文獻として存在するが、本文に述べるように、中心として扱われる日本の方針に対する理解が不十分で、さらに英米の動向に対する整理もほとんどなされていないため、各国の対応を相対的に捉え、評価する上で大きな課題を残している。その後、関税会議に言及した論考<sup>②</sup>は少なくないが、こうした課題に応えたものではなく、せいぜい会議における様々な提案や主張の一部分を基に、会議に対する各国の態度を短絡的に評価するものがほとんどであった。そのため、まず何より会議における争点を整理し、経過を再構成する基礎的作業が必要なのである。

以上のような問題が生じたのは、一次史料たる外交文書が相当量に及び、要領を汲み取りにくいいため、それを通読し、会議における争点の変化を整理しようとする研究が、臼井以降、登場しなかったこと、そして英米、とりわけ第一次世界大戦後のイギリスの内外政策に関する研究への関心が低かったために、既存の日本外交史研究の枠組みを越えて、第一次世界大戦後の国際的理念の変化に対応する東アジア国際秩序の在り方を捉え直そうとする研究が、存在しなかったことによる。一九六五年に公刊された入江昭の研究<sup>③</sup>は、第一次世界大戦後の東アジア秩序について、日英米のその時々々の利害の対立、各国の利益の対立点や共通点を時系列的に追跡していくという、伝統的な外交史の手法に則った叙述を行っている。基礎的調査の不十分さや事実関係の誤りは別にしても、交渉の接点を追跡するという手法を越える、新たな研究視点の提起が課題として残されており、その点に応える研究もやはり登場することはなかった。

しかし、B・J・C・マカーチャー<sup>④</sup>をはじめとする一九二〇年代以降のイギリス外交に関する諸研究は、臼井や入江の

ような伝統的な外交史の研究視点では捉えきれない、イギリスの内外政策の在り方について明らかにしている。すなわち、第一次世界大戦後のイギリスは、国力が低下する中でヨーロッパの経済的再建を進め、あるいは民族自決の理念の登場による帝国への内外の批判に対処するため、一方でアメリカを国際協調に誘導し、アメリカとの協力を実現しながら、他方で国際連盟を支えることでヨーロッパ再建に向けたイギリスの主導権を發揮しようとしていた。その上でさらに、帝国領域に部分的な自治を認め、「間接統治」<sup>⑤</sup>の理念の下に統治改革を進め、必要に応じて国際連盟との連携を図ることで、民族自決の理念に対応した新たな帝国の在り方を模索していた。以下に述べるように、イギリスの東アジア外交もまた、こうしたイギリスの全体的な外交・帝国戦略の一環として形成されており、そうした全体的政策体系を踏まえた上で、外交交渉上の個別的争点を再評価していく必要がある。

こうしたイギリスの外交・帝国政策の形成は、第一次世界大戦後の国内政策や政治の在り方の変化に対応したものであった。また、日本外交についても、政党政治の始まりに対応する幣原外交の理念を踏まえておく必要がある。ワシントン会議後の日本外交、とりわけ幣原外交の性格については、国内的な政治動向を踏まえて検討した議論を別に用意している。そのため、以下においてはイギリス側の動向に多くの比重を置く形で議論しているが、これによって、日本の対応をより客観的に評価することも、可能になるはずである。

- ① 白井勝美『日本と中国——大正時代——』（近代日本外交史叢書）七、原書房、一九七二年。
- ② 最近のものとして、後藤春美「一九二〇年代中国における日英『協調』」、木畑洋一他編『日英交流史 一六〇〇—二〇〇〇』第一巻（東京大学出版会、二〇〇〇年）、西田敏宏「東アジアの国際秩序と幣原外交——一九二四—一九二七年——」（『法學論叢』一四七巻一号、二〇〇〇年五月、一四九卷一号、二〇〇一年四月）。
- ③ Akira Iriye, *After imperialism: the search for a new order in the Far East, 1921-1931* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965). 邦訳・入江昭『極東新秩序の模索』（原書房、一九六八年）。
- ④ B.J.C. McKercher, *Transition of power: Britain's loss of global pre-eminence to the United States, 1930-1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- ⑤ John W. Cell, "Colonial rule" in: *The Oxford history of the British Empire*, vol. IV: *The Twentieth century*, ed. by Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (Oxford, New York: Oxford University Press, 1999).

## 一 イギリスの外交・帝国政策とワシントン関税条約

ワシントン関税条約の規定に基づき、一九二五年十月に開催された北京関税特別会議の開会直前、新四国借款団のチャールズ・アデイスは、借款団会議後の晩餐会の場で関税会議の果たすべき役割について次のように述べた。これは後述のように、北京関税特別会議に先立ちイギリスの提起した、中国の内政改革案に対する期待を表明したものであった。

ワシントン条約の主要な目的である釐金の廃止と、特別会議の決定すべき主要な課題である釐金廃止までの暫定的な条件規定は、金融問題と切り離せない、極めて重要な政治的および財政的な問題を含んでいる。対応にあたるべき政府、保護や保証を与えることのできる政府が必要である。特別会議が取り組まねばならないのはこの問題である。そしてさらに考慮しなければならないのは、地方歳入への配分問題に関する中央政府との合意は、地方政府によって受け入れられなければ全く満足すべきものにはなりえない、ということである。行政機構が創設されねばならない。課題は困難であるが、克服できないものではないと思う。特別会議は本質的に、事態を安定化する影響力行使すべきである。会議は中国の穏健派と急進派の代表を含んでいる。穏健派が優位に立っているか、どうかは、特別会議の機転と知恵に大きくかかっている<sup>①</sup>。

W・R・ルイスが指摘するように、たとえばロイド・ジョージは、第一次世界大戦後の民族自決やナショナルリズムの時代にあって、イギリス帝国が世界で最も多様な民族を含んでいるが故に、諸民族間の調和を実現していく経験とその責任とを有しているという考えを示していた<sup>②</sup>。大戦後のイギリスは、帝国という存在に対する内外の批判に答え、かつ広大な領域内の統治を安定化するために、帝国の存在意義に対する再編成を試みており、その中で中心となるのが、各地における穏健な自治政府の育成という理念であった。とりわけインドにおけるモンタギュー・チェルムスフォード改革のように、イギリスは、非ヨーロッパ社会における自治政府の建設に積極的に協力する姿勢を示すことで、帝国の新たな存在意義を提起しようとした。こうした統治理念の変化は、現地の自主性を尊重する「間接統治」という表現によっても示されたが、

右の引用もまた、こうしたイギリスの大戦後の帝国政策の理念を反映していた。そして中国においてこうした政策を進める中心となったのが、ワシントン条約の重要な一部を構成する、中国の関税に関する条約、通称ワシントン関税条約の規定であった。<sup>③</sup>

ワシントン関税条約は、一九〇二年にイギリスと清朝との間で締結された英清通商条約、通称マツケー条約を基礎に、中国と列強の間で締結された通商条約の改定条件を規定したものであった。より具体的には、マツケー条約はそれまで従価五％に固定された中国の関税率を、中国国内の内地通過税である釐金の廃止を条件に二・五％ないし七・五％増加させることを定めており、しかもそれは、単にイギリスと清朝の間の合意にとどまらず、翌一九〇三年にはアメリカと日本も、これに準拠した改訂通商条約を清朝と締結するに至っていた。対してワシントン関税条約は、条約調印から三か月以内に二・五％の関税率増加実施のための細目条件と、釐金廃止を条件とする五％ないし七・五％の関税率増加実施のための細目条件を決定する国際会議を開催するとしていた。つまりこれは、英中間の条約上の規定を基礎とする個別の条約秩序を、二・五％増加分については釐金廃止を条件からはずす形で修正しながら、多国間条約として継承・再編したものであった。しかしここで問題となるのは、なぜ釐金の廃止およびそれと連動した関税改革が中国の政治的・経済的再建に重要な意味を持ち得たのか、という点であろう。その理由は、一九〇二年のマツケー条約成立を画期とする、それ以前からの長期的な中国における財政・税制状況と海関行政の性格にあった。

中国における財政・税制と海関行政については、岡本隆司による浩瀚な研究が存在する。<sup>④</sup>既に述べたように、ワシントン関税条約に基づく関税特別会議の目的は、従来の従価五％の関税率に対する二・五％の付加税実施および釐金廃止に伴う七・五％までの付加税実施のための条件を決定することであった。ここでいう追加税率は、元来は子口半税と呼ばれており（日本外交文書中では「抵代税」と表記）、その起原は、アロー戦争の終結を受けて締結された一八五八年の天津条約にまでさかのぼる。そもそもアロー戦争は、広東のみに海外貿易を認めていた清朝の管理貿易体制を欧米の国際自由貿易秩

序に組み入れるために引き起こされ、その結果として中国は、輸入品に対する従価5%の関税率を強要された。とはいえ、当時の中国に、中央政府の下での統一的な関税徴収機構が存在していたわけではなかった。それまで関税の徴収は、主として外国貿易の権限を付与された特権商人によって行われており、アロー戦争後、イギリスによって導入された海関総稅務司制度によってはじめて、行政機構としての関税徴収制度が実現した。しかも当時の中国財政は、清朝の中央財政が王室財政と区別されておらず、全国的な財政機構はほとんど未整備の状態にあつた。そのため、地方行政の執行は、基本的に地方財源によるか、清朝の命令に基づく地方間の相互補助的な措置によるかであつて、中央財源に基づく集権的な行政措置はほとんどなされていなかったのである。それは単に中国の地方行政にとどまらず、本来は中央政府の管轄下にあるべき軍事・外交などについても同様で、それらは事実上、地方に基盤を置く有力漢人官僚に依存せざるを得ない状況にあつた。彼らは、清朝から必要な行政経費を保証されていたわけではなく、清朝の高官として権限を与えられた行政地域から得られる税収を自らの財政基盤とし、それを背景に中央地方行政の責任者として清朝を支えていた。釐金とはこうした状況下、それも特に太平天国の乱が勃発し、清朝の財政的脆弱性が露呈した状況下において、各地方政府が当該地域を通過する商品に対して課した通過税であり、それはそのまま各地方政権の重要な財源ともなつていた。その意味で中国に輸入される商品は、決して関税のみを課せられていたわけではなかった。

こうした釐金のもたらす通商上の弊害に対処するために設けられたのが、天津条約における子口半税の規定であつた。子口半税とは、正規の関税率である従価5%に上乗せして支払われる二・五%の追加税のことで、それを支払うことで釐金の免除を保証する子口単（三連単）という証明書が交付されることになつていた。釐金は商品移動の度毎に課せられており、それをいわば海関で一括納税する形で、釐金徴収に伴う価格のない便宜的な弊害を除去しようとしたわけである。とはいえ、地方財政における釐金の重要性が高まりつつある状況にあつて、子口半税の制度は実際にはうまく機能しなかつた。根本的な問題は、釐金が地方政府の財源になつたのに対し、海関税や子口半税は清朝の中央財源となつていた点で

あった。こうした状況下において釐金を廃止し、子口半税を実施するということは、清朝によって中央行政機構が確立され、地方政府を掌握していくことがその前提として必要であった。そのことはまた、外国製品に課せられる関税を中央政府の下に一元化することをも意味したのである。

一九〇二年にイギリスと清朝との間で締結されたマッケー条約は、釐金の廃止による七・五%までの子口半税の実施を定めたものであり、それは単に税率の問題に留まらない、その実現が清朝の中央行政機構の整備を前提としたものであることを、英清双方が事実上確認した出来事であった。しかも十九世紀後半を通じて清朝は、イギリスによって徴収される海関収入を重要な中央政府財源とし、それに対する依存傾向を強めたばかりか、関税収入を担保に外債を導入するまでになっていた。清朝にとつて、子口半税の実施は中央財源の増加を意味しており、さらに通商に関しても、子口半税の規定は外国商品にしか適用されず、たとえそれが厳密に施行されていたわけでもなかったとしても、釐金によって中国製品がより重い負担を負っていることは明らかであった。そのためマッケー条約締結までの英清間の交渉では、清朝側は釐金の廃止を関税率増加の条件とするイギリス側要求を内政干渉として批判する一方で、清朝側にも、釐金の廃止を清朝の行政効率化や国内産業の育成に資するものとして肯定的に捉える見解があった。<sup>⑤</sup> その意味でマッケー条約は、清朝の中央行政機構の整備、課税体系の合理化による市場開放と中国産業の育成、そして清朝の財政基盤の強化といった様々な機能を担ったのである。そして中国政府の海関収入への依存傾向は、一九一一年の清朝の崩壊から袁世凱の時代、さらにその後の北洋政権の時代に至るまで続いていた。したがってその後、ワシントン会議において、マッケー条約に基づく関税率改定条件を多国間条約として再確認し、ワシントン付加税の規定を定めたことは、たとえ清朝が崩壊し、また関税の徴収がイギリス人による海関行政に依存するものであったとしても、中国における統一的行政機構の形成を促す規定として、重視されたのである。

とはいえ、ワシントン会議においては新たな問題が起こっていた。そもそもワシントン会議において関税条約が締結さ

れた直接のきっかけは、会議において中国代表が、関税自主権の承認要求が却下されたことに対する代案として、北京政府の財政逼迫や外債整理の必要を理由に関税率の増加を求めたことであった。ところが、中国の財政強化策としての関税率増加という要求は、中国における統一政権の形成にとつて二重の意味を持つていた。確かに、関税率の増加によって中国政府の収入が増加すれば、統一政権形成の直接的な財政基盤とはなり得るであろう。しかし、中国の政情が現状のまま、北京政府の収入が増加したとしても、それだけで統一政権が実現することはあり得ず、逆に南北対立の火種を抱えた状況にあつては国内対立を助長する可能性すら懸念された。問題は、中国中央政府の財政収入を増加させるとしても、それを建設的に運用し、貿易を通じた中国内外の経済発展を保障できる、全国政権として実体のある行政機構がそれに伴うかどうかであった。こうした観点からすると、中国の現政権が財政逼迫を理由に安易に関税率の増加を要求している状況は、中国中央政府が統一政権として確立され、釐金の廃止を実現していくという見通しを、むしろ否定するものでしかなかつた。以上のようなワシントン会議とその後の経過は、中国における統一行政機構の形成に対応して中央政府への関税収入を増加させるという、つまり関税率の増加に中国統一政権形成の動機付けとしての意義を与えたマツケー条約の規定が、ほとんど機能しなくなつていたことを意味するものであつた。

イギリスのワシントン関税条約に対する姿勢は、こうした問題を背景として形成された。第一次世界大戦中の英米間の債務問題に関する最終調整がなされていた一九二三年一月、イギリス外務省はヴィクター・A・A・H・ウェルズリー極東課長をアメリカに派遣し、アメリカ側と関税会議について意見調整を行い、関税増収分は中国側の利益となる目的のために使用すべきこと、そしてそのため何らかの保護措置を講ずべきことについて合意した<sup>⑥</sup>。そして、関税増収分を直ちに債務整理に充てないことについても意見交換が行われた。債務整理が重視されなかつた直接の理由は、債務の膨大さに照らし、債務償還のために高率の関税を施行することを避けようとしたからであつた。しかし、中国は関税増収を求める理由の一つに外債整理を掲げており、また日本やフランスは中国への関税増収を外債整理に充てることを強く求めていた。



また、アメリカも債務整理の原則そのものは堅持しており、さらに英米の出先もこの問題を重視していた。しかしここでより重要なのは、イギリスがなぜそのように債務問題を重視しない方針を打ち出したかであった。一年後の一九二四年二月初め、ラムゼイ・マクドナルド外相よりマクレーに送られた訓令は、この点に関して次のように述べていた。

貴下やアメリカ公使が支持する、二・五%の増収は無担保債務のための積み立てにのみ使用されるべきであるという提案は、それがどれだけ中国中央政府の一時的な信用回復をもたらすものであったとしても、それ自体、中国の財政再編成に重大な貢献をすることはほとんどあり得ないし、それがどれだけ中国の利益になるのか、そしてどれだけワシントン会議で明確にされた意図を實行することになるのか、理解できない。<sup>⑦</sup>

一九二三年初めに、英米間で中国に対し何らかの保護措置を講ずべきことが想定され、右の引用でも「財政再編成」への言及がなされているように、ワシントン関税条約の規定は構造としてはマツケー条約を引き継いでいたが、イギリスは、条約上の規定から想定される中国の自主的な国内改革に期待するだけではない、列強によるより積極的な、しかしあくまで内政干渉にはならない何らかの補助的措置を施す必要があると考えていた。その意味でイギリスにとって、ワシントン関税条約、ひいてはワシントン条約そのものが、単にその規定を順守すべきものという以上に規定そのものを成立させた根本的な目的、すなわち中国の政治的・経済的再建という理念に則って、弾力的に運用すべきものとして捉えられていたのである。ここには、イギリスの非ヨーロッパ世界の発展支援に影響力を積極的に行使することによって、その影響力を維持・拡大していこうとする戦略が、明らかに反映されていた。

そしてさらに、イギリスが中国に対する債務問題を重視しない姿勢を明確にしたのは、それが当時の英米間の第一次世界大戦後の戦費債務をめぐる対立・協調関係と、対応する関係にあったからである。第一次世界大戦中、イギリスはアメリカに対し十億ポンドの債務を負う一方で、他の連合国に対し四十億ポンドの債権を有していた。こうした連合国間の債務問題は、ヨーロッパの経済復興にとって大きな障害となっていた。しかもフランスは、ドイツからの賠償が得られなけ

れば債務の償還が不可能で、かつ戦時中に最大の人的被害を出していたことから、債務そのものの軽減を強く要求し、イギリスもそうしたフランスの主張に理解を示さざるを得なかった。そこでイギリスが最初に打ち出した方針は、連合諸国間の債務を相互に放棄するというものであった。しかし、アメリカはこの構想を拒否した。そこで一九二二年八月、バルフォアによる声明という形で、アメリカに返済する債務額以上のフランスに対するイギリスの債権を放棄する方針を明らかにし、イギリスの対仏債権とアメリカの対英債権を連動させつつ、相互に部分的に放棄することを目指す提案を行ったが、アメリカはこれも拒否した。最終的に、一九二二年十月に成立したボナー・ロー内閣の下、翌年一月にポールドウィン蔵相とイングランド銀行総裁モンタギュー・ノーマンが訪米し、一九八五年まで年率三・三%で九億八千万ポンドの債務の償還を行うという合意ができた。ボナー・ロー内閣は、アメリカの態度に反発しつつも、最終的にこれを承認した。この間、一九二二年一月に設立されたドーズ委員会は、マルクの安定、ドイツの均衡財政の実現、そして賠償問題などに取り組み、さらに英米の政策協調によってフランスの強硬姿勢が抑えられた結果、一九二四年四月にドーズ・プランが成立し、年末までにアメリカの銀行によるドイツへの融資が始められることになった。<sup>⑧</sup> 以上のような、債務の相互放棄提案から英米間の債務償還協定の成立に至る過程は、イギリスが対米債務の償還協定を先行的に成立させることで、賠償問題を金融専門委員会に委ねつつ、アメリカのヨーロッパ投資を促すことを目指した結果であり、それはまた、イギリスがヨーロッパ再建のための負担を負うことで、アメリカを国際協調に誘導しようとした結果であった。

対して、これと併行的に進められた中国の債務問題に関する英米の意見調整は、無担保債務の放棄を目指すものでなく、あくまで増税分の使途に関する問題でしかなかった。そのため、ヨーロッパの債務問題ほどに、英米間に深刻な対立は生まれなかった。しかしそもそも、アメリカに対し債務問題への寛大な対応を求めているイギリスが、同種の債務問題で中国に対し厳しい態度で臨むことは、前後矛盾した利己的な態度であり、不可能であった。確かにイギリスはその対中債権の多くが関税収入を担保とし、保証されていたこともあって、無担保債務の問題が中国の経済再建にもたらしかねない悪

影響にのみ関心を集中させることができた。しかしそれ以上にイギリスが重視したのは、アメリカの原則を尊重しながら、それをいかにイギリスの方針に近づけ、政策協調を実現していくかであった。それは、中国の再建のためにイギリスが主導権を発揮していく上で、必要な前提でもあった。イギリスはそうした方針に基づき、中国が口実として取り上げただけの債務問題には取り合わず、列強の指導的立場の下で中国の財政制度改革を推進し、内政干渉とは一線を画するワシントン条約の弾力的運用とその実効化を図ろうとしたのである。

ここでいう中国の財政制度改革とは、より具体的には、中国の中央政府と地方政府間の財務調整のことである。既述のように、盤金が地方政府の重要な財源になっている以上、盤金の廃止を進めるためには地方収入に対する何らかの補償措置を講じることが必要であり、そこでまず、関税特別会議が中国に関税率の増加を認めると同時に、その増収分を受け取るべき中国の中央政府と地方政府の間の配分問題について、調整的役割を果たすべきであると考えられた。それによって、関税増収分が内戦に浪費されることを防ぐと共に、中国における中央政府と地方政府の対立を緩和し、ひいては中国の政治的経済的安定化を促進するものとも考えられた。そして列強間の協調の下、イギリスが中国の政治経済の再建に主導権を発揮できれば、それはそのまま、世界に対するイギリスの国際的威信を再確立することにもつながるはずであった。たとえばマクレー中国公使は、イギリスの支援者としての立場を意識し、中国が特別会議の開催を促すべく一九二四年三月に予備会議の開催を提唱したことについて、次のように本国に報告していた。

私は、中国政府による予備会議の申請を、彼らが破産を認め、その財政的困難を救うべく、列強の介入を事実上要請したものであると考える。したがって、もし特別会議において中国財政に関する議論が避けられないとすれば、国家歳入と地方歳入とを明確に区別することで中央政府と地方政府の財務関係を有効に機能する機構へと確立し、それによって北京政府が適切な予算を組むことも可能になるよう、中国政府に対し、国税徴収の方法について何らかの改革を、それは必ずしも外国の管理下で行われるわけではなく、また包括的計画を必要とするものではないにせよ、徹底的な改革を実施することを我々が付加税実施に同意するための条件と

するのがよいのではないかと思われる。<sup>⑨</sup>

マクレーの見解は、その密接な連携の下で作成された、タイチマンによる北京関税会議への草案に反映された。一九二四年九月にイギリス本国に提出されたタイチマンの案は、二・五%付加税の実施条件として、関税増収分の一部を釐金の廃止によって失われる地方政府財源に充当することを中心に増税問題を包括的に検討したものである。<sup>⑩</sup>それは、列強の支援下で、中国中央政府と地方政府との合意形成を目指しつつ、釐金の廃止を進めようとした点で、イギリスの帝国・植民地政策を特徴付ける間接統治の理念と手法とを、現地状況に通暁する中国在任外交官の主導権の下で中国に応用し、関税条約の実効化を図ろうとしたものであった。そしてこれによって、一九二五年十月からの北京関税特別会議に臨むイギリスの方針は定まったのである。

しかし同時にマクレーは、タイチマン計画とは性格を異にする、釐金廃止のための別の段階的改革案についても構想していた。<sup>⑪</sup>それはまず、第一段階として子口半税の規定を中国国内に流通する全商品に拡大し、地方政府による釐金の徴収を、代替的に二・五%付加税の徴収という形で海關業務に委託する。これにより、まず地方単位で釐金の廃止を実現すると共に、続く第二段階として、実効性のある統一中央政権の成立を待つて七・五%までの関税率の増加を実施し、その財政基盤を強化する。そして最終的には、中国国内における流通商品への諸課税について整理統合を実現する、というものであった。これによれば、第一段階における二・五%付加税は中央財源ではなく、地方財源に直接組み入れられることとなり、その点でタイチマン計画に比べ、統一政権の形成を促す措置というよりは、地方的な徴税機構の再編を目指すという性格を強く持っていた。とはいえ、二・五%付加税を地方財源に充てることで釐金の廃止を促進しようとする点で両案は共通しており、しかもマクレー私案は、タイチマン計画で最大の懸案となる中央政府による地方統制の問題や関税増収分の地方分配比率の問題について、差し当たり決定を留保しつつ、海關行政の主導権の下で釐金の廃止を確実に進められる利点を持っていた。その点でマクレー私案は、関税条約からさらにワシントン条約の掲げる中国再建という理念全体

を实效化するため独自の影響力を行使しようとしたイギリスの外交姿勢を、タイチマン計画以上に明確に示したものであった。

以上のように、イギリスにとってワシントン条約とは、アメリカを中心に日本も含めた列強間の協調関係を維持する中で、イギリスが主導権を発揮しながら中国の政治的安定化と実効的な政府の形成を促していくための理念的象徴であり、かつ大戦後の東アジアにおいてイギリスが影響力を行使していくための中心的な媒体でもあった。K・O・モーガンは、ロイド・ジョージ政権が、アメリカの国際社会からの後退という状況の中、世界的調和の実現をイギリスの果たすべき使命として捉え、国内における社会改革理念と一体化した対外宥和政策を進めていたこと、そして一九二二年十月の政権崩壊は、直接にはロイド・ジョージの政策的失敗のためというよりは、独自性を追求し始めた保守党の党派的行動の結果であり、それはロイド・ジョージの国際主義に対するイギリスの孤立主義的傾向の表れでもあったことを論じている。ただし、ヨーロッパの経済再建にアメリカの協力が不可欠であることは、続くボナー・ロー内閣においても認識されており、むしろこれ以降、英米協調が軌道に乗り始めていく。また、一九二四年に成立した第二次ボールドウィン内閣は、J・ラムズデンが論じるように、かつての連立派として党内の反主流派となっていたオースティン・チェンバレンを外相に取り込み、ネヴィル・チェンバレン保健相を中心に、党内宥和と労働運動に対する宥和政策とを進めていくことになる。⑩。タイチマン計画とマクレー私案とからなるイギリスの対中国政策は、こうしたイギリスの調和志向を強めた国内政治状況の変化と、帝国政策の理念を共有した現地の主導権の下、国際協調と宥和政策の複合的大系として形成された。それは、北京関税特別会議におけるイギリスの行動指針となったばかりでなく、会議の失敗と中国国民党による北伐の開始という、その後の事態の展開に対するイギリスの対応の中にも、反映されていくはずである。

⑩ Speech by Sir Charles Addis at a Banquet given to the Council of the Consortium for China by Mr. T. W. Lamont at the Metropolitan

Club, New York, on Oct. 19, 1925. *British documents on foreign affairs: reports and papers from the Foreign Office confidential print*, part

- II, series E, vol. 30 (ed. by Ann Trotter, University Publications of America, 1994), doc. 2. (Hereafter, *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 2).
- ② Wm. Roger Louis, *British strategy in the Far East, 1919-1939* (Oxford: Clarendon Press, 1971), pp. 58-60.
- ③ 「中国ノ関税ニ関スル条約」大正十一年二月六日『日本外交文書』「ワシントン会議」下(外務省、一九七八年)三二五頁。
- ④ 岡本隆司『近代中国と海関』名古屋大学出版会、一九九九年。
- ⑤ 飯島渉『裁釐加税問題と清末中国財政』『史学雑誌』一〇一一—一〇一三、一九九三年一月。
- ⑥ Mr. MacDonald to Sir R. Macleay, Foreign Office, Aug. 22, 1924, *BDFFA*, II-E, vol. 28 (ed. by Ann Trotter, 1994), doc. 221. 入江『極東新秩序の構築』三六頁。
- ⑦ Mr. MacDonald to Sir R. Macleay, Foreign Office, Feb. 5, 1924, *BDFFA*, II-E, vol. 28, doc. 103.
- ⑧ Michael J. Hogan, *Informal empire: the private structure of cooperation in Anglo-American economic diplomacy, 1918-1928* (Columbia: London: University of Missouri Press, 1977) pp. 51-55. Anne Orde, *British policy and European reconstruction after the First World War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) pp. 227-237.
- ⑨ Sir R. Macleay to Mr. MacDonald, Peking, Apr. 18, 1924, *BDFFA*, II-E, vol. 28, doc. 154.
- ⑩ Preliminary notes for a scheme for financial reconstruction, fiscal reorganisation and abolition of internal taxation in China (Sept. 26, 1924), *BDFFA*, II-E, vol. 28, doc. 266.
- ⑪ Sir R. Macleay to Mr. MacDonald, Peking, Jun. 2, 1924, *BDFFA*, II-E, vol. 28, doc. 181.
- ⑫ Kenneth O. Morgan, *Consensus and disunity: the Lloyd George Coalition government, 1918-1922* (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1979), chaps. 4, 5, 13, 14 and 15. John Ramsden, *The age of Balfour and Baldwin, 1902-1940* (London: Longman, 1978), chaps. 8, 9 and 10.

## 二 北京関税特別会議

一九二五年十月二十六日に開催された北京関税特別会議に対し、対応に当たった日本の幣原外交は、ワシントン会議後における日本の国際的地位の上昇に対応し、日本の国際的責任を強く自覚する中で、一等国としてふさわしい外交の在り方、すなわち中国における特定軍閥を支援するような外交の在り方から脱却し、中国の再建に協力する中で中国の自立意識と国際条約を尊重する責任意識の形成を促そうとする外交を目指していた。こうした幣原外交の理念は、北京関税特別会議に対する日本の対応の根底に存在しており、上述のような各国との協調関係の中で主導権を發揮しようとするイギリ

スト、中国再建に向けた大枠の責任意識を共有しながらも、具体的対応においては以下のような違いを生じる原因ともな  
った。

加藤高明内閣が外務省原案に基づき、「支那関税特別会議ニ関スル一般方針」<sup>①</sup>を閣議決定したのは十月十三日のことであった。そしてその概要は二十六日の関税会議開会式における日置益全権の演説以降、逐次各国に説明されていった。日置演説は、日本の条約改正史をふまえて中国自身による政府強化の必要性を強調し、「日本全権ハ会議ノ劈頭ニ於テ支那全権ノ提出ニ係カル議題中ニアル関税自主権問題ニ対シ極メテ友誼的考慮ヲ加フルニ十分ノ用意アルコトヲ声明」<sup>②</sup>するものであったが、その上で会議に提示された日本の提案は、概ね次のようなものであった。要点は、中国に対する将来的な関税自主権の承認を明確に想定した上で、それまでの措置を以下のように三段階に分けたことであつた。

- (1) 関税条約第三条で規定する、関税会議で決定さるべき暫行規定に基づく二・五%付加税の実施（釐金の廃止はこの暫行規定の条件として含まれない。ただし、釐金の一部廃止が実施される場合、それに応じて最大七・五%までの付加税を容認する）。
- (2) (1)の実施から二年ないし五年後より十年ないし十五年間、関税自主権承認までの暫定措置として二・五%以上の付加税を実施する。その際、釐金の廃止およびの暫行規定を条件とし、税率は、①国定税率と協定税率の併用、ないし、②平均十二・五%の差等税率の適用、のいずれかの方式によって定める。
- (3) 暫行期間終了後、さらなる追加条件を満たした上で関税自主権を承認する。

一九七二年に公刊された臼井勝美の研究は、北京関税特別会議の経過を丹念にたどった、この主題に関して必ず参照すべき基礎的研究である。しかし臼井の研究は、関税会議に臨んだ日本の方針の内、右の第(1)項と第(2)項の段階的区分について明確な指摘を欠いていることから、その根底にある日本側の原則を十分に説明できず、したがって、それが英米の原則と対立しなければならなかった理由にまで踏み込んだ議論を展開することができなかった。臼井が十分に議論できなかった第(1)項と第(2)項との段階的区分は、関税条約の運用に関する、概ね次のような理念と背景に基づいていた。

そもそも北京関税特別会議の目的は、中国政府の財政強化と政情の安定化、そして中国貿易の發展促進にあり、それを、関税率増加による中国政府の歳入増加と、その条件としての釐金廃止による中国市場の開放、および政情安定化のための増収分使途の制限によって実現しようとしていた。日本案の特徴は、こうした会議の目的に照らし、関税増収分の内、二・五%付加税による増収分は、ワシントン条約に基づく列強の好意的措置として施行されるものであることから、列強と中国の従来の懸案である無担保債務の償還を中心に（必要であればモラトリアムも実施）、さらに一般行政費にも充当するが、対して二・五%以上の付加税による増収分は、(1)(2)いずれの場合も釐金廃止という中国側の自主的措置に対応して施行されることから、無担保債務の償還には充てず、中国の再建に資する用途に振り分けることとし、それはまた、中国の釐金廃止を促す規定としても位置づけられた点にあった。要するにそれは、ワシントン関税条約の原則とその運用方式をほぼそのまま引き継いだものであり、各国の国際的義務の履行による安定的国際秩序の形成という、幣原外交の理念を反映したものであった。しかしこの点で、中国に対する関税自主権の承認は、直ちに認められるものではなかった。関税特別会議冒頭に日置益代表が行った、「原則」としての中国の関税自主権を承認する演説は、「華府関税条約ハ関税自主権ノ支那ニ存セサルコトヲ前提トセルモノニシテ、該条約ノ実施ト関税自主権ノ承認トハ同一時期ニ於テ両立シ得ルモノニ非ス<sup>③</sup>」という条約上の理解を基に、画期的意義を与えられたのである。つまり、会議前の時点で中国側が関税自主権の承認を強く求めることが確実視されていたことから、それに対する好意的措置として、長期的な関税自主権承認への展望を示すこととしたのである。また、十年ないし十五年の暫定期間の後に関税自主権を承認するという提案も、本来はワシントン条約で想定された関税会議の目的外に属することであり、かつ、日本の関税自主権獲得の経緯、すなわち一八九四年の改定関税条約が五年後に施行されてより、一九一一年の関税自主権の発動まで十二年間の猶予期間を置いた経緯に照らせば、中国に決して不利ではないと考えられた<sup>④</sup>。

さらに、(2)で規定された関税自主権承認までの暫定措置の意義は、中国側に、たとえ制約はあっても税率国定および交



渉を通じた協定税率制定の権限を与えることにあり、その意味で特に①案は、中国に対する限定的な関税率設定権の承認に相当する内容を持っていた。対して②案は、税率制定の権限はあくまで関税会議に属し、中国側の裁量の余地は否定される。その点で②案の根底にある原則は①とは対照的で、むしろ英米との間でいかに各商品への関税率を調整していくかが今後の焦点となるべき性格の提案であった。しかし、仮に①案が採用されたとしても、釐金廃止の条件と関税増税率の平均上限に変わりはなく、また、②案が採用されたとしても、日本側は日置演説の中で、中国の関税自主権に友誼的考慮を払う旨の原則を宣言していた。したがってそのねらいは、欧米による不平等条約の現実的拘束性を前提としながら、その中で中国側に対し、より対等に近い国家関係を形成していく展望を提起することで、中国側の条約秩序に対する順応を促し、かつ日本の対中国輸出商品に対する低関税率の実現を図ろうとした点にあった。しかもそれは、幣原をはじめ関税会議に関わった外交官らにとつて、単なる日本の国益優先という以上に、第一次世界大戦後の民族自決と経済再建の時代にあつて、大国が果たすべき責任に合致した政策として、位置づけられたのである。

対してイギリスは、関税会議冒頭の演説で、「華府条約ニ規定シタル本会ノ主要目的ノ一ハ釐金及其他ノ内地税ノ廃止ニ至ルヘキ方法ヲ案出スルニ在ル処、右ハ必然的ニ中央地方両政府間ノ財政関係ノ調整ニアリ<sup>⑤</sup>」として、増収分の地方分配の問題を最重要視することを表明した。したがってイギリスは、日本案に釐金廃止を促進する措置が欠けていたことから、それを「学問的<sup>⑥</sup>」としてあまり評価しなかつた。既述のように、イギリスにとつてワシントン条約は、それを機械的ではなく、あくまでそれを成立させた精神に則り、かつ中国の状況に応じて弾力的に運用すべきものであったからである。他方、十一月三日、第二回関税自主権に関する委員会で、マクマレー・アメリカ代表は、次のような提案を行った。

(1) 一九二六年二月一日以降の二・五%付加税の実施。

(2) 関税自主権承認までの暫定措置として、協定成立三か月後より、現行五%からマッキー条約で規定された十二・五%までの税率を施行する。海関行政当局は二・五%付加税も含めた増収分を、①釐金収入に代わる地方政府への財政補償、②釐金を徴収

された商取引に対する補償、③無担保債務の償還、④中国政府の行政支出、に充当する。そしてこの期間中に、①②の措置を通じて、釐金その他の廃止を進める。

(3) 一九二九年一月一日以降の関税自主権の承認。ただし、釐金の廃止を確認するため、列強の希望に応じて一九二八年五月一日に会議を開催し、関税自主権の承認はその会議の判断に従う。<sup>⑦</sup>

アメリカ案はイギリス案を土台としているが、(2)②項、すなわち関税増徴分を釐金の徴収を受けた取引に対する補償に充当しようとした点に、新しさを見せた提案であった。これは直接には、右にも記されているように、釐金廃止への促進効果を期待したものであったが、その根本的な性格は、たとえばウィルソンの十四か条や国際連盟構想、ワシントン会議の冒頭におけるヒューズ提案、中国の関税自主権と最恵国待遇を規定したわずか二条からなる一九二八年の米中間税条約の締結や、ケロッグ・ブリアン協定、さらには満州事変に際してのステイムソン・ドクトリンなどに通底する、アメリカ外交の一つの特徴を反映したものであった。すなわち、二十世紀初頭のアメリカは、国内における独占企業に対する反発と、それと連動した帝国主義に対する反発からヨーロッパ外交との関わりを拒否する風潮を国内に抱えており、そうした中でアメリカの国際主義は、国益のぶつかり合う国際政治の場に、強い理念や規範を提起することで間接的影響力行使し、かつそれにより直接的な外交上の介入を回避するという傾向があった。<sup>⑧</sup> 右のアメリカの提案もまた、増収の用途についてはイギリスや日本と利害を共有しているようでありながら、実際にはそれを実効化する措置以上に、まず関税率増加の早期実施を協定として先行成立させることを目指しており、ワシントン関税条約の早期実施を国際協定として確立することで、その規範的拘束力を通じて中国に間接的な影響力を行使しようとするものであった。釐金徴収に対する補償規定が設けられたのはそのためで、協定成立による関税率増加から実際の釐金の廃止までに重複課税が行われることを想定したわけである。その時点で条約を実効化する追加措置の必要を重視したイギリスや、あるいは中国の規範意識を育成するため、中国に国際的義務履行の実績を求めた日本の姿勢とは、それぞれ対照的であった。日本にとってアメリカ案は、債

務問題に関して利害を共有しているようでありながら、中国による条約履行の確証を欠いており、実際はその解決を先送りするものでしかなかった。

対してイギリスは、それが基本的にイギリスの構想を土台としていた点を評価し、「我々の目的は、アメリカ案と日本案とを調和させ、可能な限り我々の案をそれに接ぎ木することである」との判断から、新規の個別的提案は行わなかった。その結果、以後の検討は、本来ならば日米の両案が基本となるはずであった。しかしその後、日米の案は議論の基礎とはならなかった。問題は中国側の対応であった。十月二十六日の中国王正廷代表の演説は、一九二九年一月一日より中国は国定税率を定め、同時に釐金を廃止することを宣言していた<sup>⑩</sup>。さらに十一月六日の第二委員会において顔惠慶は、暫行期間の付加税の実施率を、普通品五%、奢侈品は二等に分け、A級奢侈品は三十%、B級奢侈品は二十%とすることを提案した<sup>⑪</sup>。列強もこうした中国の要請に前向きに対処することとし、十一月二十七日に関税自主権に関する小委員会で、以下の決定案が採択された。

中国以外の条約調印国はここに、関税自主権を行使する中国の権利を承認し、また、列強各国と中国との間で締結されている既存の条約中に存在する関税上の制約を撤廃することに同意し、そして一九二九年一月一日より中国国定関税法が施行されることに同意する。

中華民国政府は、国定関税法の施行と同時に（simultaneously）釐金が廃止されることを宣言（declares）し、さらに釐金の廃止は民国十八年一月一日（一九二九年一月一日）までに実効的に行われることを宣言する。

後段の declare と simultaneously の関連が法的には曖昧で、中国はこの合意を以て一九二九年以降の関税自主権の獲得として解釈したが、イギリスは釐金の廃止を事実上の交換条件として規定した点を重視し、日本は交換条件というよりは中国の釐金廃止を促すための列強による好意的措置として解釈した<sup>⑫</sup>。したがって、この合意をもって中国に対する関税自主権の承認として意義づけることは、正確ではない。そもそもこうしたすれ違いが生じたのは、関税会議に参加した列

強が中国を対等な国家として承認しておらず、また中国側の主張に何ら信頼を置いていなかったにもかかわらず、その要求に対しては、大国として好意的に対応しなければならぬと考えていたからであった。その上でイギリスは、中国の行政機構再建のため、列強の主導権と影響力とを發揮しようとし、日本の場合は、中国の自覚を促す先進国家としての同情的な態度を示そうとしたのである。しかし、列強のいずれもが、一九二九年までの釐金廃止が現実には可能であるとはみなしていなかった。と同時に、これによつて中国が一九二九年に半ば一方的に關稅自主權の回復を宣言するであろうことも確實視された。そこで會議は引き続き、一九二九年までの暫定措置にその議題を移していった。

中国の再建促進という目的は、本来は關稅自主權に關わる精神的な支援よりは、どれだけの増稅額を中国に承認し、それをどのような用途に振り向けるか、という具体的な資金運用に關わる問題であった。しかし、具体的な増稅率と増取使途の問題となると、日米英の原則論と方法論の対立が絡み合い、調整はつかなかつた。しかも、中国側の対応は、そうした日英米の見解の相違を、合意が實現した場合の受益者として主体的に調整し、實質的な成果を生み出していかうとするものではなく、ある時は釐金廢止の財源を求めながら、日本の見解を根拠に英米の地方配分問題に關する対応を内政干渉と批判してみたり、あるいは英米の方針を理由に、日本案における増稅率の低さを非難してみたりと、「權利ヲ極端ニ主張スルモ義務ハ之ヲ顧ミサルノ風」<sup>⑩</sup>そのままに、列強間の合意形成の可能性を一貫して阻害し続けた。その上、十一月二十三日の郭松齡事件の勃發で、中国政情は混迷の度を深めつつあつた。それはイギリスからすれば、まさに釐金廢止を促す地方への財政補償問題を最優先課題にしなければならぬ事態であつた。イギリス外務省のウェルズリーは、十一月二十七日付の覚書の中で、列強による關稅增收分の地方配分決定の持つ意義について、次のように要約している。

一、これは中国の利益のために考案された、極めて堅実な政策であることから、列強のみならず、中国自身からも支持を得られるであらう。

二、それが實施されれば、戰鬪を停止しない限り分割さるべき歳入を得られないことが明らかとなるので、現在の内戦を抑制する

効果を持ち得るであろう。

三、イギリスは、そうした政策を主導することで、ストライキやボイコットが行われた現在の中国に好影響を与え、中国に対して失われた威信の多くを回復できるであろう。

四、広東政府でさえ、もし関税収入に対する配分を保証される機会があれば、より妥協的な態度をとることを前向に検討するかもしれない。

現実には、この時点で関税会議が右のような影響力を行使することは不可能になっていた。しかし同時に、ウエルズリーの関心は、関税会議そのものよりも、関税会議を含めたより広範囲な海関行政の中で、中国全体に対するイギリスの威信をいかに回復し、かつ広東政府という新たな地方政権の出現にどう対応していくのか、という問題に向けられていた。その意味で関税会議におけるイギリスの対応は、会議失敗後のイギリスの政策の在り方を展望するものでもあった。

北京関税特別会議は、十一月二十七日の宣言案採択で事実上、機能の過半を停止させていた。会議における検討で、日本は二・五％付加税による増収分を無担保債務の償還に当てる方針で一貫していたことから、そうした姿勢が会議失敗の原因となったとして批判する見解が研究史上では支配的である。しかし、会議が完全に中絶みの状態になっていた一九二六年以降の状況を変えたのは、何より日本の譲歩であった。そもそも日本が支持したワシントン条約の規定、すなわち普通品二・五％、奢侈品五％の付加税では、年あたりの増収見積もりは約三千五百萬元と想定され、これは中国側の要望する一億二百万萬元に遠く及ばなかった。中国の財政を強化するという関税会議の基本理念に照らし、先ずこれを八千万ないし九千万円まで増加させるという合意ができた。<sup>④</sup> その一方で、英米は七・五％までの追加税率の施行を増税分使途の明確化を条件に認める立場をとっていたことから、その場合の個別の税率問題は、第二委員会でも討議されていた。

こうした協定税率をめぐる検討を大きく進展させたのは、一九二六年一月下旬に佐分利貞男通商局長が帰朝、政府・各省との調整を経て、二月上旬に日本案としての差等税率案を携行したことであった。これによって中国に対する九千万円

以上の増収の見通しが確保されることになった。そしてさらに佐分利携行案は、差等税率の施行を固定税率施行と同時にではなく、暫行期間中に行うことをも規定していた。佐分利携行案は、差等税率の施行に際し、二・五%付加税の適用を受ける日本の輸出商品を総額の五割程度にとどめ、日本に有利な税率を獲得できるなら、それを一九二七年一月一日以前、すなわち一九二六年中より実施することも認めるとしていた。増加される差等税率は二・五%、五%、七・五%、十%、十五%、二十%、二十五%の七等に分かれ、日本輸出総額の六十八・五%が二・五%、十八・五%が五%の付加税の適用を受ける内容となっていた。その後、三月十日に日英米による三国専門委員案が作成され、修正を経て、三月二十五日に税率表が、「本案力債務整理、釐金補償其他本会議ニ於テ問題トナルヘキ各種ノ事項ト一併同時ニ採用セラルヘキモノニシテ右諸種ノ問題ノ決定ト離レ本案ノミヲ採用セムトノ趣旨ニ非サルコト」を確認した上で、中国側に手交された。これは事實上、当初の日本案の②③項を直ちに実施することに相当し、増税分の使途問題について課題を残しているものの、これでは英米の提案に沿ったものとなった<sup>⑤</sup>。そのため幣原は、差等税率案の提起に際し、国内および議会の理解を得るため、増税使途についての明確化が必須の条件であり、かつこれによって外債の整理も可能になるとしたのである<sup>⑥</sup>。

しかし他方、二月十八日に中国側は、二・五%付加税の即時実施を求める案を提議していた<sup>⑦</sup>。ねらいは単純で、北京政府が中央政府としての実体を失っている中、早急な資金調達のために、たとえ低額ではあっても、あるいは中国の主権回復を優先してきた従来の姿勢と矛盾しているとしても、即行を期待できる二・五%付加税に注目したのである。アメリカにとつてみれば、それは当初のアメリカ案の一部であり、反対する理由はなかった。しかし、中国側の態度変更の事情に照らせば、日本やイギリスにとつて、増税使途について無条件のまま、それを承認することなどできなかった。そこで当面は増収分を積み立て方式とする案が提起された。しかしそれでも、積み立て分を担保とした新たな起債を禁止する措置が必要と考えられた。結局、五月十五日に二・五%増税分を海関を通じて地方に分配しつつ、無担保債務の整理のための積み立てを行うとした妥協案<sup>⑧</sup>ができたが、幣原はこれを拒否した。英米は支持し、日本の代表団も受諾を強く求めたが、

幣原の拒否の理由は、中国側の当初の主張との矛盾や、二・五%附加税の単独施行が実質的に差等税率施行の障害になる可能性があること、中国の中央政府確立の見通しがない中でイギリスの二・五%増収分の地方分配案は、イギリスによる「対地方宣伝ノ一手段タルノ感」があること、中国の現状に照らし、形だけの成果を出そうとすることに同意できないと考えられたことなどであった。<sup>④</sup>理由は様々であったが、要するに日本側が大幅に譲歩し、差等税率の配分の合意にまだとどりに着いた時に、もはや中国の代表ともいえない代表による、増税分使途の決定について責任を放棄した身勝手な資金要求に応じる必要を感じなかったのである。

北京関税特別会議において、日英米間に中国の関税率増加の条件をめぐって対立が生じたのは、各国が決して単純にそれぞれの国益を優先したからではなかった。それ以上に日英米間には、列強として中国の再建にどのような姿勢で臨むか、という理念において、相違が存在したのである。特に第一次世界大戦後、急速に国際的地位を向上させた日本は、一等国として相応しい態度で中国に臨み、その法規範意識を促していくことを重視しており、そうした観点から、イギリスのような列強の政治的影響力を積極的に發揮することで中国の再建を支援しようとする考え方は、中国への内政干渉につながりかねないものとして懸念された。しかしそれでも、幣原は最終的に英米の提案との合意形成を優先した。しかしこれは、中国側の問題によりそれ以上には進まなかった。対して、中国政府が弱体化している状況にあつて、関税増収分を地方政府に分配し、釐金の廃止を進めていくというイギリスの当初の構想は、現実性をなかなか持ち得なかつた。しかしそれにもかかわらず、そうしたイギリスの政策を生み出した全体的な外交戦略は、会議の終了後、状況の変化に対応した新たな政策を打ち出していくのである。

① 「関税特別会議ニ対スル一般方針ニ関スル件」（大正十四年十月十日）、「関税特別会議ニ対スル一般方針ニ関シ閣議決定ノ件」（大正十四年十月十三日）『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二二

四・一二二七文書。  
② 幣原外相宛在北京関税特別会議代表電「関税會議開會式ニ於ケル日置代表ノ演說要旨並ビニ其ノ全文送付ノ件」（大正十四年十月二十八

- 日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二四八文書、一一〇七頁。
- ③ 在支芳沢公使宛幣原外相電(大正十四年九月十日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一一〇一文書、一〇四九頁。
- ④ 幣原外相宛在北京関稅特別會議代表電(大正十四年十一月三日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一一五五文書、一一一九頁。
- ⑤ 幣原外相宛在北京関稅特別會議代表電(大正十四年十月二十六日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二四一文書、一〇九六一—一〇九七頁。
- ⑥ Running memorandum on the China Tariff Conference, part I, (by F.F. Crow, Nov. 5, 1925) *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 5.
- ⑦ 「十一月三日第一委員會第二回會議ニ於ケル米國全權ノ提案」『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二五八文書付記、一二三三—一二四頁。
- ⑧ アメリカの東アジア外交については、別の機会に論ずる予定である。とりあえず本文の記述については、一部ではあるが、Walter Langer, *The American search for opportunity, 1865-1913 (The Cambridge history of American foreign relations, vol. 2)* (New York: Cambridge University Press, 1993), Robert David Johnson, *The peace progressives and American foreign relations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995), Karen A.J. Miller, *Populist nationalism: Republican insurgency and American foreign policy making, 1918-1925* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1999), などを参照した。
- ⑨ Running memorandum on the China Tariff Conference, part I, (by F.F. Crow, Nov. 5, 1925) *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 5.
- ⑩ 「第一回總會ニ於ケル王正廷ノ演説」(大正十四年十月二十六日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二四〇文書付記、一〇九
- 五一—一〇九六頁。
- ⑪ 幣原外相宛在北京関稅特別會議代表電(大正十四年十一月六日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二六二文書、一二二九—一二三〇頁。
- ⑫ 幣原外相宛在北京関稅特別會議代表電(大正十四年十一月二十日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一二七八文書、一二四六一—一二四七頁。
- ⑬ マクマレー駐華米公使に対する幣原外相の発言(六月三十日)、在支芳沢公使宛幣原外相電(大正十四年七月三日)『日本外交文書』大正十四年第二冊下巻、一一五六文書、九九七頁。
- ⑭ 幣原外相宛在北京関稅特別會議代表電(大正十五年一月九日)『日本外交文書』大正十五年第二冊下巻、六八八文書、七〇一—七二二頁。
- ⑮ 外務省外交資料館所蔵「支那関稅特別會議報告書(未定稿)」(官五八)一七一—一三三、一三一—一八九頁。白井「日本と中國」二四七—二四九頁。入江「極東新秩序の模索」七八頁は、日本はワシントン附加稅率以外を受け入れなかったとしているが、これは誤りである。入江はその後も、アメリカが日本に有利な差等稅率案を提案したが日本はこれを受け入れなかったとか、日本は「独善的に」中國と單獨で関稅協定を締結しようとした、といった不可解な記述をしている。
- ⑯ 在北京関稅特別會議代表宛幣原外相電(大正十五年二月十三日)『日本外交文書』大正十五年第二冊下巻、七〇一文書、七三五頁。
- ⑰ 幣原外相宛在北京関稅特別會議代表電(大正十五年二月二十五日、四月二十一日)『日本外交文書』大正十五年第二冊下巻、七〇五、七二二文書、七三八—七三九、一一四九頁。
- ⑱ 「五月十五日全權會議決定ノ附加稅實施協定案」『日本外交文書』大正十五年第二冊下巻、七三六文書付記、七七八—七八一頁。白井「日本と中國」二五一頁。



⑭ 在北京関税特別会議代表宛幣原外相電 (大正十五年五月十九、二十七日) 『日本外交文書』 大正十五年第一冊下巻、七四〇、七四二文書、

七八四―七八六、七八八頁。

### 三 北伐への対応をめぐって

北京関税特別会議が失敗に終わった後、日英はそれぞれ中国の分裂状況に対する異なる対応を見せた。まず日本にとって問題は、一九二六年という年が日中通商条約の改定期限に当たっていたことであった。日本にとって差等税率の合意を重視したのはそのためでもあったが、中国中央政府が崩壊状態にあつたため、佐分利通商局長を中心に以下のような方針が定められた。

支那政局ノ現状ヨリミテ、単ニ中央政府トノ間ニ新条約ノ基礎ヲ協定スルモ、地方権力者ヲシテ支持セシメ得サルカ如キ場合アルヘク、之カ爲例ハ英国ノ如キハ特別會議ニ於テ決定スヘキ諸条約ニ付、中央政府ノ外広東政府トノ間ニモ別ニ取極ヲ爲スヘシトノ意向ヲ有スルカ如キモ、右ハ支那ノ統一ヲ破ルモノナルヲ以テ我方トシテハ之ニ依ルヲ得ス、寧口中央政府トノ間ニ協定シタル条約ニ対シ地方ノ支持ヲ得ルカ如キ時期ニ至リ之カ調印ヲ行フコトスルノ外途ナカルヘシ。<sup>①</sup>

一度相当永続性ノ認ムヘキ政府出現セムカ率先シテ関税會議ノ非公式再開ヲ提唱スヘク、又通商条約改訂ノ要求ニ接シ居リタリトセハ之亦非公式交渉ニ依リ「……」又税率問題ニ付テモ漸進的自主権回復ノ見地ヨリ曩ニ公文交換ノ行懸ヲ追ヒ税率協定ノ商議ヲ開始スルコト然ルヘシト雖モ「……」関税會議ニ依リ差等税率、投資整理、財政確立等過渡的措置ヲ講スルコト列国ニトリテモ支那側ニ取リテモ必要ナルヲ以テ、寧口関税會議ノ再開進行ニ重キヲ置クヘク、通商条約改訂問題ハ之ト並行シテ徐々ニ進行セシムルノ態度ニ出ツルコト然ルヘシ。<sup>②</sup>

関税會議再開の見込みが立たなければ、最終的に最惠国條款を付して「単独ニ日支条約改訂ヲ断行」することとされたが、日本にとって、統一政権が登場しない状況下で中国の一致権との条約締結に踏み切ることは、反対勢力からの批判や

条約否認の態度を招きかねず、それは中国の条約尊重の意識を形成していく上で大きな障害となる可能性があった。そうであればこそ、列強は一致して中国の統一を待つ必要があり、関税会議には、そうした列強の姿勢を示すことで中国の条約遵守の自覚を促すと共に、英米の突出した行動を牽制する役割も期待できたのである。その点で引用文中の公文交換、すなわち会議における差等税率案の合意は重要であった。対してイギリスは、関税会議が失敗に終わった後、ワシントン条約の文言上の規定には以前に増して期待を寄せなくなつた。イギリスにとつて重要であつたのは、右の日本側の観測にも見られる広東政府の動向であり、とりわけ広東政府が関税会議の閉会後に二・五%の内地税の徴収を一方的に宣言したことであつた。そしてその後のイギリスは、概ね先に記したマクレー私案の方向に沿つてこれに対応することとなる。

広東政府による二・五%新規課税が宣言されたのは、九月十八日のことであつた。広東政府は内地税という建前をとつたが、二・五%という税率、および税の徴収を海関施設周辺で行うという露骨な行動に照らし、広東政府がワシントン条約ないし関税会議を強く意識していたことは明らかであつた。広東政府による海関税の引き渡し要求そのものは、一九一八年にさかのぼり、その後も断続的に行われていた。海関当局はこれを一貫して拒否しており、一九二三年には、海軍の派遣という事態にまで立ち至つていた。しかし、一九二六年の時点で問題を複雑にしたのは、前年の五・三〇事件以来、広東にも波及した反英ボイコットの問題が絡んできたことであつた。その後、事態の收拾のため、イギリス側の外交当局、香港政庁と、広東側ではストライキ委員会との間で折衝が行われていたが、たとえば香港政庁は「ボイコットは広東政府の支援を得ているばかりか、広東政府はイギリスに屈辱を与える条件で、それを終わらせることを望んでいる。そのような条件を受け入れることは言うまでもなく、中国におけるイギリスの権益において現在のボイコットよりはるかに好ましくない反応を引き起こすであろう」と観測していた。そこでボイコットに対しては、海上封鎖や軍艦派遣を求める意見が繰り返し表明されたのである。

しかしそこには大きな問題があつた。何より、イギリス主体の海関行政の継続を前提とする海関税引き渡し要求に比べ、

ボイコットはナシヨナリズムとソ連の煽動とを背景としており、威嚇によって譲歩を引き出し得る展望がほとんど持てなかつた。その上、威圧的な態度がもたらす弊害について、多大な不安もあつた。たとえば一月十三日に香港政庁で検討された結果、達した結論は、ボイコットに対する強硬措置には以下のような危険が伴うことを指摘していた。

- (a) 海上封鎖はそれを続ける間、そのこと自体で、ボイコットの中でも継続している香港と広東間のイギリス貿易を確実に破壊してしまふこと。
- (b) 海上封鎖によつて現在の広東政府を速やかに屈服させることができるか、不明瞭であること。
- (c) 反英感情が多かれ少なかれ広東に限定されている中、海上封鎖が中国全体の反英感情を助長してしまふ可能性が高いこと。
- (d) 海上封鎖によつて直接の目的が達成されたとしても、より永続的には、イギリスの中国貿易、とりわけ香港と広東の間の貿易関係に、現在のボイコット以上に有害となる反感を残すであらうこと<sup>④</sup>。

結局、広東政府に対しては、時間をかけて友好関係を回復していく「忍耐的宥和」が最善とされたが、関税会議に臨んだ際のイギリスの戦略にとつて、広東政府という一地方政権に対してすら強い態度を示せない状況は、深刻であつた。確かにソ連の煽動については、一部で提起されたモスクワに対する直接抗議はほとんど問題にならなかつたが、国民党が共産主義を信奉しているというわけでもなかつたから、いずれ起こるであろうソ連と国民党との亀裂を期待することはできなかつた。しかし、そもそも関税会議に対するイギリスの目的は、中国の統一促進、政治的安定化による貿易の発展にあり、それは何より列強の指導と威信の下、中国の内戦を抑制し、行政的効率化を促進することではじめて実現さるべきものであつた。したがつて、イギリスの威信そのものが挑戦を受けることは、関税会議の最中に露呈した北洋政権の有名無実化などより、はるかに重大な意味を持つたのである。

広東政府が裏で糸を引く反英ボイコットに対し、北洋政権を支援して広東政府を打倒するという意見まであつたが、これは全く問題にならなかつた。ただしその反対理由は、単に北洋政権が有名無実化しているというよりは、そうした措置

が中国に対する内政干渉にあたり、ワシントン条約以来の中国をめぐるイギリスの理念に反しているためという点にあった<sup>⑤</sup>。広東政府に対する軍艦派遣や海上封鎖などより、関税会議でその財政基盤を強化するはずであった北洋政権を支援することが内政干渉とされたのは、辛亥革命以来の列強の方針が南北妥協を基本とする内戦の抑止であり、しかも崩壊しつつある北洋政権を支援して中国ナショナリズムの要求に強圧的に臨むことが中国政情の趨勢に明らかに逆行していると考えられたからであった。しかも、ワシントン条約で規定された中国の主権尊重・行政的統一の保障という原則は、広東政府が北京政府から分離していくことそのものに對し、必ずしも一義的な対応を要請しているわけではなかった。たとえば一九二六年一月末、広東情勢に関して作成されたある覚書には、次のように記されていた。

中国に関する一般条約の第一条第一項は、現実には自制的 (self-denying) な性格を持った規定であり、その目的は、日本の山東占領のような行動を排除することにあつた。もし広東が中国との合意によつて独立国家を主張するなら、私の意見では、締約国が新国家を承認する条文中の問題はないし、さらに、もし中国中央政府の同意がなかつたとしても、広東が中国から離脱し、条約はともかく、他国によつて承認できるような状況にまで独立国家として確立されるならば、状況は同じであろうと考える。他方、この条項は締約国に、中国の地方における分離主義的な運動を助長したり、反乱政府を独立国家として尙早の承認を与えるような行動を強く禁止していると思われる。そうでなければ、締約国が反乱地方の独立達成を支援することで、条項の効果をだし抜くことも自由となるであろう。

さらに、この条項によつて締約国が履行しなければならない義務は、中国の主権、独立、そして領土および行政の統一を尊重することのみである。そして、もしこれらが存在しなければ、そもそもそれを尊重することは不可能であり、したがつて、もし中国が互いに独立した多くの断片に分裂したとすれば、締約国は、既にそのように形成されてしまつた情勢については、それを承認せざるを得ないであろう<sup>⑥</sup>。

中国の主権尊重を掲げた九国条約第一条第一項は、締約国に特定の義務を課すというよりは、中国の情勢に対する受動

的な性格が強い規定として位置づけられており、それは、ワシントン条約そのものを柔軟に捉えるイギリスの認識の表れでもあった。広東政府によって新規内地税の徴収に関する通告がなされたのは、イギリスがこうした認識を持ち始めた中でのことであった。そしてそれがボイコットの問題と関わるのは、広東政府が通知に際し、新税の徴収を十月十日より開始することと共に、その時までに反英ボイコットを停止することを明らかにしたからである。通告を受けたブレナン広東総領事は、驚きを隠さないと同時に、ボイコット停止の約束に対してはとりあえず、従来の広東政府の姿勢を理由にその信憑性に疑問を呈した。しかし同時に、広東政府がボイコットの停止を明言したことは、広東政府の譲歩の兆候としても受け取ることができた。新税導入まで時間が切迫していたとはいえ、イギリスの方針決定はすばやかだった。わずか十日余りの中には、現地と本国間の間で、対応について意見がほぼ一致するに至ったからである。

広東政府の提案は広東政府の自主的判断に基づく、いわば一方的な通告であったから、問題は、それに対して何らかの具体的措置をとることができるかどうかという点にあった。一つの見解は、新税徴収を黙認することは、反英ボイコットに対するイギリスの譲歩であり、その結果、中国側は今後、ボイコットによって条約廃棄を進めていくことになるであろう、というものであった。<sup>⑧</sup> といって、広東政府が独自の政策として内地税の導入を位置づけている以上、それを阻止する行動は事実上不可能であった。しかしその一方で、広東政府は内地税という建前をとってはいたが、二・五％という税率、および税の徴収を海関施設周辺で行おうとしていたことに照らし、広東政府がワシントン条約ないし関税会議を強く意識していたことは明らかであった。そうした状況から、権利の放棄に当たる黙認などより、むしろボイコットが停止された状況下で明確な協定を締結すべきであるという意見が出された。<sup>⑨</sup> つまり、今回の件は海関業務の存続にも関わりかねない問題であったために、<sup>⑩</sup> 海関の有名無実化よりは、正規の協定によって海関業務の正当性を広東政府に認めさせようとしたのである。対してイギリス外務省が提起したのは、微妙に意味合いは異なるものの、根底ではやはりそれに通じる意見であった。それはすなわち、各国に対する課税の公平性とボイコットの停止状況を見極めるといふ形で新税を黙認し、かつ

海関が協力的な態度を示すなら事後的に協定を締結し、正式に新税を承認するという見解である。<sup>①</sup>これには、たとえ事後交渉という形であっても、新税徴収の「正常化」を図ることが重要であるという意見が追加された。<sup>②</sup>そしてさらには、新税はあくまでワシントン附加税に対応する課税として承認するということを広東政府に理解させることが重要である、との意見も表明されたのである。<sup>③</sup>

広東政府の新税導入に対するイギリスの反応は、たとえ黙認という形ではあっても、それはボイコットに対するイギリスの譲歩ではなく、あくまでワシントン条約の延長線上にある、中国に対する好意的措置の一環として行われることを示そうとするものであった。その上、海関の統一的行政機構としての実体が大きく損なわれる危険性もあった。そこで逆に新税をワシントン条約の精神に則って承認し、しかもその業務を海関に委託させることができれば、海関と広東政府との関係はむしろ協力的なものとなり、さらに広東政府以外の地方政権が同様の内地税を徴収し始めた場合でも、それによって海関行政の全国的な統一性はやはり維持されるはずであった。こうした見解は、北京関税特別会議前にマクレイが作成した中国内政改革案の核心部分に相当し、かつイギリス植民地統治の特徴である間接統治の理念が明確に反映された構想でもあった。要するにイギリス側は、広東政府の新税徴収に反対するのではなく、むしろそれをワシントン条約の精神に則って容認していく過程の中で、東アジア秩序の安定化を図る大国としての責任を果たし、影響力を保持しようとしたのである。

こうしたイギリスの判断は、十二月二十六日の中国に対する声明、いわゆるクリスマス・メッセージの発表に向けて、イギリスが大きく動き始めたことを示すものであった。しかしそこには、依然として大きな問題があった。まず何より、中国側は新税の導入をあくまで国内政策として自主的に実施する建前を取っていた。しかも他方で他の列強、とりわけ日本が、広東政府による新税の創設に強く反対し、列強による共同抗議の必要を主張していた。日本の主張は、中国の地方における条約否認の姿勢が中国全体に及ぼす影響を懸念したものであり、列強が一致してそれに反対する意思を示すこと

が重要とするものであった。しかしこれは、イギリス側では全く問題にならなかった。それでも、広東側の方針と他の列強の態度のいずれもが、イギリスの、事後協定による新税の承認という方針にとつて障害となつていた。そしてさらに問題を複雑にしたのは、国民政府による北伐が進展し、十月十日に武昌が陥落、十一月中旬には武昌への国民政府の移転が確實となり、それ以降、国民政府の承認問題が意識されるようになってきたことであつた。ここで北伐の進展が関係してゐるのは、承認問題に関するイギリスの外務出先と他の列強の主張とが、真つ向から対立していたためである。香港政府や外務出先など、中国に駐在するイギリスの政府機関は、国民政府の早期承認を求める立場でほぼ一致していた。しかし、国民政府が依然として全国政權にほど遠いことは明らかであつたから、この時点で他の列強は、国民政府の承認を時期尚早と見なしていた。たとえば日本外務省亜細亜局が十一月二十七日付で作成した「広東政府承認問題ニ関スル件」は、この問題について次のように記していた。<sup>⑩</sup>

(イ) 広東政府ハ僅ニ長江以南ノ数省ノ実力ヲ掌握シタルニ過キス、未タ支那全部ニ亘リ権力ヲ樹立セルモノニ非ルヲ以テ、關係法上同政府ニ対シ支那全国ヲ代表スル政府トシテノ承認ヲ与ヘ得サルハ勿論ナリ。從テ本件広東政府承認ノ問題ハ結局広東政府ヲ南支那ニ於ケル事実上ノ政府トシテ承認スヘキ否ヤノ問題ニ帰着スヘシ。

(ロ) 然ルニ広東政府要人ハ、一方國際法ヲ尊重スルコトヲ明言シ乍ラ、他方本件承認問題ニ関シテハ広東政府承認ノ場合旧來ノ條約上ノ義務ヲ如何ニ承継スヘキヤ否ヤハ承認後始メテ考量スヘキモノニシテ、承認前之ヲ論議スヘキ限リニアラスト述ヘ、國際慣例ヲ全然無視スルノ態度ニ出テツツアリ。又広東政府ハ列國ニシテ同政府ヲ支那全部ノ *de jure* ノ政府トシテ承認スル場合ノミ之ヲ受諾スヘク、又同政府トシテハ右承認ニ付何等列國ニ要求セントスルモノニ非ル旨ヲ声明シ居ルヲ以テ、此際列國側ニ於テ広東政府ヲ支那ノ一部、例ヘハ南支那政府トシテ承認セムトスルモ、広東政府ニ対シ何等ノ満足ヲ与ヘ得サルヘキハ勿論、却テ其侮辱ヲ招クニ至ルヘシ。

日本側はイギリスの意図について、「広東側ノ排英運動ヲ緩和セムカ為」に、「一・五%のワシントン付加税やさらには広

東政府に対する承認を与えようとしていてと観測していた。このような見方は、確かにイギリスの政策の極めて重要な点  
を突いていた。しかし十二月一日の閣議決定を経て、オースティン・チェンバレン外相より新任の中国公使ランプソンに  
伝えられたイギリス本国の方針は、日本側の全く想定しない展望の下に、クリスマス・メッセージの公表を予告するもの  
であった。それは、関税会議の最中より中国の分裂傾向が進む一方、「中国に諸国との対等の地位を求める強力なナショ  
ナリズムの動き」が高揚している状況に対し、「この動きに同情と理解とを以て応えることに失敗すれば、中国に対する  
列強の真の意図に適合することにはならないであろう」という認識を示しつつ、次のように述べていた。

イギリス政府は、状況を慎重に再検討した結果、ワシントン条約締約国がとるべき指針について、考え抜かれた見解を提出した  
いと望んでいる。イギリス政府は、これらの国の政府が現状の最も重要な諸事実を示し、また、中国自身が交渉に堪える権威ある  
政府を形成した時に直ちに条約改正やその他の際立った問題について交渉に入る用意があることを宣言する、そしてそのような政  
府が確立するまでの間、ワシントン会議の精神に調和すると同時に現在の状況の変化にも合致するよう発展、適応された建設的政  
策を追求していこうとする意図をも明らかにする声明を、発するであろう。

[…]

宣言は、列強の政策が中国に事前に強力な中央政府が確立するのを待ったり、あるいはそれを強要したりすることなく、中国と  
協調的な関係を維持しようとするものであることを示すはずである。

イギリスの最終的判断は、広東政府に対し、内地税に関する事後の協定を求めるわけでもなく、また国民政府に対する  
正式承認を与えるわけでもなく、一方的に二・五%付加税の実施をワシントン条約の精神に則って承認するというもので  
あった。この決定は、たとえそれが列強の統一行動を短期的には損なうものであったとしても、イギリスが率先してワシ  
ントン条約の弾力的運用を図りながら中国の政治的・経済的要求に応え、東アジア秩序の安定化を実現していくことが長  
期的な列強間の協調維持にも貢献するはずであるという展望の下で行われた。その意味でイギリスの声明は、単に中国に



対してばかりでなく、列強を含むワシントン条約締約国の全てに対して向けられていた。

クリスマス・メッセージは一般に、イギリスがワシントン条約の枠組みから離脱し、中国ナショナルリズムに対する単独の宥和政策へと方針を転換した象徴的事件として位置づけられており、これはP・J・ケインおよびA・G・ホプキンスによるイギリス帝国の再解釈論にも採用されている。ケインおよびホプキンスは、イギリスの劇的な政策転換が金融利害を反映したイギリス外務省の主導によって行われ、さらにそれは、イギリスがアメリカから距離を取り始めた中で生じた政策であったともしている<sup>⑩</sup>。しかしその一方で、R・S・グレイソンは、オースティン・チェンバレンの外交について、フランスのブリアン外相やドイツのシュトレーゼマン外相と共にロカルノ条約を成立させ、そうした大国間の関係の安定化を実現することで国際連盟を補完し、その長期的な育成とヨーロッパ全体の安定化を実現しようとするものであったこと、そして東アジアについても同様に、イギリスはアメリカや日本を含めた大国間の協調の枠組みを重視していたことを論じている<sup>⑪</sup>。イギリスの全体的外交・帝国政策の決定様式は、欧米や日本といった主要国に対しては本国の主導権が強く発揮され、帝国領域に対しては、間接統治の理念を踏まえ、現地側の主導権が尊重されるという形になっていた。その点でイギリスの対中国外交は、独立国に対してではあったが、明らかに現地主導の帝国統治に準ずる形で展開されており、それが関税会議前の中国内政改革案の策定にもつながっていた。しかし、その後の情勢の変化の中、現地で国民党承認論が高まると、チェンバレン外相はそれが対日米関係にも関わることから最終決定に介入し、現地側の意向を抑える形でクリスマス・メッセージの公表に踏み切った。その意味で、この時点のイギリスの単独行動を国際協調に反する行動として捉えるのは、一面的であろう。むしろイギリスは、自ら主導権を発揮してワシントン条約の弾力的運用を図り、列強間の協調と中国ナショナルリズムへの宥和政策とを両立させようとしていた。政策転換を強調する議論は強い印象を与えがちであるが、それよりは、以上のようにイギリスの東アジア政策の展開を捉える方が、おそらくケインおよびホプキンスの全体的議論にとつても、より整合的なはずである。

- ① 「日支通商条約改正問題ニ関スル打合」(大正十五年八月二十三日)『日本外交文書』大正十五年第二冊上巻(一九八五年)三九九文書三六四頁。引用に際しては、句読点を補った。
- ② 亜細亜局私見「日支通商条約改訂問題ニ関スル件」(大正十五年九月七日)『日本外交文書』大正十五年第二冊上巻、四〇二文書付記三七九—三八〇頁。
- ③ Sir J. Jamieson to Sir R. Macleay, Canton, Dec. 24, 1925, *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 85.
- ④ Sir C. Clementi to Mr. Amery, Hong Kong, Jan. 14, 1926, *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 137.
- ⑤ Memorandum by F. Ashton-Gwatkin, F.O., Feb. 3, 1926, *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 86.
- ⑥ Note by H. W. Malkin, Jan. 28, 1926, *BDFFA*, II-E, vol. 30, doc. 72.
- ⑦ Acting Consul-General, Canton, to Sir Austen Chamberlain (Canton, Sept. 18, 1926), Acting Consul-General Brennan to Sir R. Macleay (Canton, Sept. 27, 1926), *BDFFA*, II-E, vol. 31, docs. 79, 169.
- ⑧ Governor of Hong Kong to the Secretary of State for the Colonies (Sept. 22, 1926), *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 88.
- ⑨ Sir R. Macleay to Sir Austen Chamberlain (Peking, Sept. 23), *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 91.
- ⑩ Acting Consul-General, Canton, to Sir Austen Chamberlain (Canton, Oct. 8, 1926), *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 112.
- ⑪ Sir W. Tyrrell to Sir R. Macleay (F.O., Sept. 25, 1926), *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 97.
- ⑫ Sir W. Tyrrell to Sir R. Macleay (F.O., Sept. 29, 1926), *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 101.
- ⑬ Sir R. Macleay to Sir Austen Chamberlain (Peking, Sept. 27), *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 99.
- ⑭ 「広東政府承認問題ニ関スル件」(大正十五年十一月二十七日亜細亜局調)『日本外交文書』大正十五年第二冊下巻、九九四文書付属書一—一五八—一五九頁。
- ⑮ Sir Austen Chamberlain to Consul-General Sir S. Barton (Shanghai), F.O., Dec. 2, 1926, *BDFFA*, II-E, vol. 31, doc. 282.
- ⑯ P. L. ケイン、A. G. ホーキンス(木畑洋一他訳)『ハンブルン資本主義の帝国』II(名古屋大学出版会、一九七七年)一七〇—一七二頁。通説的イギリス史理解に関する日本の研究として、河合秀和「北伐へのイギリスの対応——「クリスマス・メッセージ」を中心として——」細谷千博・斎藤真編『フロンティア体制と日米関係』(東京大学出版会、一九七八年)が挙げられる。
- ⑰ Richard S. Grayson, *Austen Chamberlain and the commitment to Europe: British foreign policy, 1924-29* (London: Portland, Or.: Frank Cass, 1997).

## おわりに

第一次世界大戦後のイギリスは、相対的な国力の低下と内外の帝国主義批判に対し、アメリカを中心とする列強間の協調を実現する中で、国際秩序の安定化に主導権を発揮しつつ、帝国による統治を植民地の自立に活かしていくことで応え

ようとした。ワシントン条約は、そうした戦後イギリスの対外戦略を背景に、中国の政治的安定化、経済再建、通商の促進といった目標を日米との協調の中で実現していくための理念的象徴であり、かつ大戦後の東アジアにおいてイギリスが影響力を行使していく中心的な媒体として、位置づけられていた。その意味でイギリスにとってワシントン条約は、その規定を厳密に順守すべき規範としてではなく、あくまで必要に応じて弾力的に運用され、追加的な措置を講じるべき対象として捉えられていた。

ワシントン関税条約の規定に基づき、一九二五年十月到北京関税特別会議が開催された時、中国の関税増税を認める具体的条件をめぐって日英米間に対立が存在した理由は、決して各国がそれぞれの国益を優先したからではなかった。それ以上に、日英米間に、世界的責任を負った大国として中国の再建にどのような姿勢で臨むか、という理念において相違が存在したのである。第一次世界大戦後、急激に国際的地位を上げた日本は、一等国として相応しい態度で中国に臨み、その法秩序意識を促していこうとする意識を持った。そうした中、主権国家としての中国を積極的に評価するという理念を掲げることは、欧米列強の植民地主義を牽制するという意味合いもあった。そうした日本にとって、イギリスのような列強の政治的影響力を積極的に発揮していこうとする考え方は、中国への内政干渉やその国際管理につながる可能性が懸念され、さらに関税会議の失敗後に広東政府との妥協を進めていくその政治手法は、中国の分離傾向を助長し、その統一を阻害するものとして、理解、同調できなかつたのである。

しかし、そもそもワシントン条約後の東アジア秩序は、日英米の相互協調が基調となつて形成された。日本もまたそうした枠組みの中でいかに国益を伸張するかという政策判断をしており、したがって、中国の政治的混乱に対する個別の対処法において対立が生じたとしても、全体としては国際協調の枠組みを維持することで、相互の突出した行動に自制を促そうとする意向が強く働いた。北京関税特別会議の失敗後、日本は中国政情の推移と関税会議の再開、日通商条約交渉を一体化して考える一方で、イギリスにおいてはワシントン条約の再編強化を指すべく、現地外交官の国民政府承認要

求を抑える形でクリスマス・メッセージの公表が決定された。いずれも、列強間の独自の動きが顕在化しつつあったからこそ、国際協調の枠組みがより重視されたのである。そしてこうした日英の対応は、一九二〇年代後半における各列強の中国政策の傾向、すなわち、単独主義的な性格を強めながらも、それぞれの責任を果たしつつ国際協調を維持していかうとする政策傾向の中に引き継がれていくものであり、それはまた、ジュネーヴ軍縮会議の失敗からロンドン海軍軍縮条約を成功させていく、世界的潮流でもあった。とりわけ東アジアのみならず、世界的な政治・経済の安定・発展への責任を自覚するイギリスにあつては、一九二〇年代後半においては中国ナショナリズムに対する宥和政策が東アジア政策の中心となるが、その判断は決して中国に対する受動的な対応にとどまらず、むしろ満州事変以降の対日宥和・協調外交を生み出す背景ともなっていくであろう。そこには、東アジア国際秩序の不安定要因に対する宥和政策を展開することで、イギリスの安定勢力としての責任を果たし、その影響力を維持・強化していかうとする、一貫した政策意識が存在していたからである。

The Special Tariff Conference in Beijing (1925-1926)  
in the Context of Changes in the East Asian International Order  
after the Conclusion of the Washington Treaties :  
British Foreign and Imperial Policy and Japan

by

MIYATA Masaaki

This paper reconsiders the progress of the Special Tariff Conference in Beijing (1925-1926) and its meanings for the East Asian international order after the conclusion of the Washington Treaties of 1922. We already have a detailed study about the conference by Katsumi Usui, but it has the following two problems: firstly, it shows insufficient understanding of the original Japanese proposal to the conference resulting from an inadequate grasp of the entire range of Japanese policy; and secondly, it focuses chiefly on Japanese policy and pays scant attention to those of Britain and the United States. This paper examines the character of policies of Japan, Britain and the United States for the conference comparatively. Great stress has been placed on British and Japanese policy, especially on the former, because it played the most important role in the development of the situation before and after the conference.

In the Washington Treaties, it was prescribed that Chinese custom duties of 5 % should be raised by 2.5 % under conditions set by the powers at the conference, and by another 2.5-7.5 % on the condition of the abolition of *likin*, a transit duty imposed on commodities by Chinese provincial governments, as well as other conditions set by the conferees. This surtax would become revenue for the Chinese central government, and the Washington Treaties therefore attempted to strengthen the financial basis of the Chinese central government and its ability to control provincial governments in order to stabilize the Chinese political and economic situations.

The original British plan for the conference proposed that the conference take a comprehensive initiative in coordinating political and economic relations between the Chinese central and provincial governments by dividing increased tax revenues among them. That policy was formed in close connection with general British foreign and imperial policies. After the end of World War I Britain took the initiative in reconstructing the European economy in cooperation with United States and

attempted to adjust the British Empire to the ideal of national self-determination by supporting the formation of self-governing administrations in non-European states under the British direct or indirect rule. British foreign policy toward China was also formed to rehabilitate the Chinese political and economic situation in cooperation with United States and Japan, using the Washington Treaties as a symbol of their supportive attitudes toward the non-European states and a means by which Britain could exercise its influence on China.

On the other hand, Japanese foreign policy toward China after the conclusion of the Washington Treaties, especially that of Kijuro Shidehara, the foreign minister of the Takaaki Kato Cabinet formed in 1924, attempted to change the style of Japanese foreign policy toward China into one more appropriate to a first class power. Shidehara, conscious of the ideals of the Washington Treaties concerning Chinese reconstruction, adopted a policy of non-interference in China as his diplomatic principle, looking forward to the formation of the Chinese government's sense of international responsibility, which he regarded as an important premise of her reconstruction and the stabilization of Japanese-Chinese relations. Based on that principle, Shidehara decided the policy for the Tariff Conference, to the effect that a 2.5 % surtax should be used to liquidate China's unsecured debts (Shidehara hoped this would raise the credibility of the Chinese government) and a surtax of more than 2.5 % should be put into effect depending on the Chinese government's efforts, including the abolition of *likin*. This revenue would be used for the reconstruction and the reorganization of Chinese administration. In addition, Japan made a decision during the proceedings of the Conference that tax rates on various commodities should be raised to increase the revenue of China. Many studies, including that of Usui, have given too much attention to Shidehara's demands for liquidation of unsecured debts, which has been regarded as the pursuit of Japanese exclusive interests. It should, however, be interpreted in the context of his orientation to the new Japanese-Chinese relationship.

After the failure of the conference, caused by the collapse of the Chinese central government, British and Japanese foreign policies showed contrastive reactions to the newly arising situation. Japan took a policy of watching and waiting for the formation of an effective Chinese government, but Britain took a policy of appeasing the Kuomintang, which started the expedition from Kwangtung to the north, and declared a new domestic tax of 2.5% on commodities. Although the declaration adopted the same tax rate as that prescribed in the Washington Treaties, it was intended instead to impose another new transit duty. In December 1926, however, Britain issued a statement permitting China the surtax of 2.5% in the spirit of the Washington Treaties. Although Japan and the United States were strongly opposed to

that measure, Britain had considered that appeasing Chinese nationalism, even if on the provincial government level, would help the stabilization of the East Asian order based on the Washington Treaties and therefore the reconstruction of cooperative relationships with the United States and Japan in the long term as well. In this sense, Britain never denied the validity of the Washington Treaties, but attempted to make elastic adjustments to them in line with the changing situation in China. That was the consistent strategy of British foreign policy.