

中国の関税自主権回復問題と二十世紀イギリス外交 (二)

— 二月メモランダムをめぐる政治過程 一九二五—一九二八年 —

阿曾沼 春菜

目次

はじめに

第一章 北京関税特別会議の背景

第一節 中国の関税問題の起源

第二節 第一次世界大戦後の帝國獨立運動とイギリス

第三節 中国ナショナリズムとイギリス (以上、一六五卷五号)

第二章 北京関税特別会議の開催

第一節 国際協調の限界

第二節 一二月メモランダムの作成 (以上、本号)

第三章 一二月メモランダム以後のイギリスの政策

第一節 対ソ戦略と帝國防衛

第二節 国民政府の政府承認と英中関税条約の締結

おわりに

第二章 北京関税特別会議の開催

第一節 国際協調の限界

ワシントン関税条約が規定する関税特別会議の目的は、二・五%の付加税(以下ワシントン付加税と記す)実施によつて中国の関税収入の増加を図り、中央政府の財政基盤を安定させることにあつた。ワシントン緒条約の発効(一九二三年八月五日)を受けて、八月一日に関係諸国に関税特別会議の開催を通告した北京中央政府は、同会議に強い期待を寄せていた。というのも、彼らはかつての清朝政府と同様、関税増収によつて財政基盤を安定させ、地方への統制力を強化するという課題に直面していたからである。清朝政府は結局、こうした課題を乗り越えることができず、崩壊へと至ることになった。北京政府は中央政府として諸外国から承認されていても、その実効的支配の及ぶ範囲は限定されていた。大戦後だけでも、一九二〇年に安直戦争(中央政府支配をめぐる安徽派軍閥と直隸派軍閥の戦争、奉天派軍閥が後者に協力)、一九二二年に第一次奉直戦争(奉天派軍閥と直隸派軍閥の戦争)、一九二四年に第二次奉直戦争(呉佩孚率いる直隸派軍閥と張作霖の奉天派軍閥の戦争)が起き、中央政府の陣容は軍閥間の力関係や協議を反映して次々に変化した。⁽²⁹⁾一九二五年当時は第二次奉直戦争中にクーデターを起こした直隸派の馮玉祥と奉天派の張作霖の接近により、安徽派の段祺瑞が臨時執政に返り咲いていた。目まぐるしく中央政府が入れ替わる群雄割拠の状態では、段祺瑞政府が別の軍閥の挑戦によつていつ倒壊してもおかしくはなかつた。それゆえ、北京政府の政権担当者は、財政基盤の強化を軍閥や地方政府を統制するための喫緊の課題と認識していた。他に主たる財源がない中、関税収入に頼らざるを得なかつた北京政府は、関税特別会議でワシントン付加税の実施に留まらず、協定関税率のさらなる引き上げを実現し収入増を目指していた。一方、諸外国は関税の引上げの条件として釐金の廃止を要求していた。その釐金は地方政府の重要な収入源であつた

め、地方政府の協力なしで廃止は不可能であった。そのため北京政府は実効的支配能力の欠如に悩まされる中、一方で諸外国から関税税率引き上げの承認を獲得し、他方で地方政府に関税収入の増収分の分配をちらつかせて釐金廃止への合意を取り付けるといふ、きわめて困難な問題に取り組まざるを得なかったのである。

さらに、北京政府は関税特別会議を、ナシヨナリズムの高揚を背景に、主権回復の第一段階と位置づけていた。それというも、北京政府が必要としていたのは財政基盤の強化だけでなく、国民からの支持であったからである。それは彼らの国権回復要求に応えることで果たされなくてはならなかった。そこで北京関税会議のもうひとつの目標として位置づけられることになったのが、関税自主権の回復であった。北京政府は釐金廃止を条件に、関税自主権の回復について列強の承認を取り付けることを目指した。

一方、イギリスは、関税自主権承認まで踏み込むつもりはなかった。外務省で三月頃から関税特別会議のための方針の検討が開始され、駐華公使館中国書記のプラット⁽³⁰⁾ (Sir John Thomas Pratt) が本国に呼び寄せられた⁽³¹⁾。プラットは北京公使館の中国語書記や上海副領事などを務め、中国滞在経験の長い領事部門出身の職員であった。極東局には領事部門出身者がほかにもいたが、彼ほど数多くの長文の意見書を執筆し、中国政策の立案に重要な地位を占めるようになった者はいない⁽³²⁾。実際、一九二六年に極東局長に就任するストラング (William Strang) も、勤勉なプラットがイギリスの中国政策の「推進力」であると述べている⁽³³⁾。東アジア問題を担当していた筆頭事務次官補ウェルズリー (Sir Victor A. H. Wellesley) は中国問題に強い関心を寄せていたが、実際に中国で勤務した経験がなく、プラットの意見を重用した。

関税会議の方針を策定する過程で、外務省と北京の公使館の間の政策の相違が明らかとなった。見解がわかれたのは、会議の討議内容をワシントン付加税実施に限定するか、中国の財政再建問題を幅広く扱うかという点であった⁽³⁴⁾。前者の立場を主張したのはウェルズリーで、彼は列強協調に懐疑的であった。それに対し、北京に駐在するマクリー (Sir

James W. R. Macleay) 駐華公使や公使館の中国語書記タイクマン (Eric Teichman) は、列強協調を重視し、後者の立場を主張した。タイクマンはマクリーと相談の上、日米両国が要求すると予想された無担保債権問題を会議で取りあげざるを得ないとし、会議を中国財政再建のための包括的な討議の場として位置づける試案を本国に提出した。それに対し、ウエルズリーは列強の中国の財政問題への介入を警戒し、タイクマン案の意義を認めつつも、会議での問題解決に悲観的な見方を示した。⁽³⁵⁾

会議を目前に控え、一時帰国したマクリー駐華公使との協議の末、外務省は他の参加国が提起した場合は、無担保債権や関税自主権回復問題など、付加税以外の問題についても条件付きで討議に応じるという折衷案を決定した。これは、北京政府及び日米両国の行動から、関税自主権問題や無担保債権整理要求が会議の議題となるのがすでに確実視されたからである。日本は関税増徴による収入増加のおよそ八割を無担保債権に充てることを閣議で決定した。⁽³⁶⁾ またイギリス外務省内でも、ウォータローウ (Sydney P. Waterlow) 極東局長のように、ウエルズリーの消極策に飽き足らず、中国の財政再建には積極策が必要とする公使館の見解に理解を示す人がいた。⁽³⁷⁾ 従ってこの段階で、イギリス外務省内でも中国政策について複数の選択肢が考えられており、方針が一致していたわけではなかった。

北京関税特別会議は一九二五年一月二六日に開幕した。中英米日の主要国四ヶ国、そしてベルギー、デンマーク、イタリアなど全部で一四カ国が会議に参加した。ワシントン付加税の実施以外に、会議の主要な争点は、(1) 関税自主権を無条件に承認するか否か、(2) 過渡的措置として、ワシントン付加税二・五%以上の税率の引き上げを容認するか否か、(3) 関税引上げに伴う増収分の使途の三点であった。中国は当初、釐金廃止を条件に一九二九年一月を以って関税自主権の回復を要求する予定であった。アメリカが最恵国待遇の保証と交換に中国の関税自主権を承認する意志を固めていたのに対し、⁽³⁸⁾ 日英両国は消極的姿勢を示した。日本は一月三日の北京関税会議の方針に関する閣議決定で、関税自主権を承認する場合は一〇年から一五年間、協定税率と国定税率を併用させるか、差等税率を採用させるかして、暫定期

間後に輸出税全廃と土地所有権承認を条件に関税自主権を承認することを方針とした。⁽³⁹⁾ イギリス政府は、会議の目的をワシントン附加税実施に限定することを望んでおり、関税自主権付与について認めざるを得ない場合は、少なくとも釐金廃止を条件とする予定であった。

第二の関税率については、中国は関税自主権を回復するまでの過渡的措置として、協定関税率を二・五%のワシントン附加税ではなく、五%と三〇%と品目に応じた差等税率にすることを構想した。それに対し、日英両国は自国の主要輸出品に低率の協定関税を確保することを目指す点では共通していた。日本は国内産業への打撃を考慮して、普通品については二・五%に据え置き、それ以上の増徴には差等税率を条件とすることを方針としていた。他方、イギリスでも外務省海外貿易局が、一九一一年の日本の関税自主権回復の経緯を検討し、イギリスの主要輸出品について、低関税率を確保することの重要性を指摘している。⁽⁴⁰⁾ アメリカは、マクマリー全権がワシントン附加税の実施、関税自主権承認までの暫定措置として五%から一二・五%の差等税率の実施を一月三日に、会議の分科会の一つである関税自主権委員会⁽⁴¹⁾で提案した。全体的に低率の協定関税維持に熱心であったのは日英両国で、アメリカは両国に配慮して暫定的協定税率案をまとめようとしていたといえる。

第三に、日米両政府は関税増収分の一部を無担保債権の返済に充当することを希望していた。担保の確定していない債権は、主に日本・アメリカの借款であり、それには寺内正毅内閣が一九一六年から一九一八年にかけて安徽派の段祺瑞政府と契約した総額一億四五〇〇万円の西原借款も含まれていた。アメリカも関税増収分を、釐金廃止に伴う地方政府への財政補償、北京中央政府の行政支出に加えて無担保債務の整理に充てることを主張した。中国は日米両国の要求に配慮して、関税収入の剰余分を、釐金廃止、鉄道建設その他の建設目的に加えて、無担保債権の返済に充当する方針を決定した。しかしイギリスは、増収分ができるだけ地方政府への財政補償に充当されることを望んでいた。イギリスが長年主張してきた釐金の廃止を実現するには、それを課している地方政府に代替する財源を提供する必要があるが、

らである。また、中国の政情不安定の原因の一つは中央政府の統制力の欠如であったので、釐金廃止を通じて、中国の中央―地方関係を改善し、統制力のある中央政府を再建することが中国の安定に不可欠と考えていた。

次に会議における協議の進展状況と各国の方針を、争点ごとに見ていこう。まず関税自主権については、会議冒頭、王正廷中国全権が諸外国による中国の関税自主権の尊重と引き換えに釐金廃止に合意すると宣言した。日置日本全権はこれに対し、列強に先んじて段階的に関税自主権を認める用意があると発表した。中国に同情的な日本代表の発言は、良好な雰囲気をつくって、会議の主導権を握ることを狙った芳沢公使ら出先の意見を反映したもので、幣原は彼らの行動を全面的に支持していたわけではなかったようである。⁽⁴²⁾ いずれにせよ、イギリスはこの段階では日置の関税自主権容認発言を条件付きの承認と考えていた。⁽⁴³⁾ しかし、一月一七日、日本は釐金廃止と関税自主権の付与が単に併記されているだけの動議を提出し、アメリカ全権はこれを直ちに支持する姿勢を示した。

マクリー英全権は自らも本会議で動議を承認する予定であると本国に報告した。⁽⁴⁴⁾ 彼はその理由として、中国政府が関税自主権の回復を重視していること、日米両国が決議草案を承認したことを挙げている。これに対して、外務省は即座に反対し、動議の承認には中国からの釐金廃止の保証を条件とするよう日米両国を説得すること、日米の合意を得られない場合にはさらに本省の訓令を待つよう指示した。しかし、結局マクリーは釐金廃止の保証を中国代表から取り付けることなく、日米両国と共に決議に賛成した。外務省は自らの訓令が履行されずに、中国への関税自主権の無条件付与が決定してしまったことに、深い失望感を覚えた。

関税自主権承認決議がなされたことを受けて、イギリス外務省は対策の立案を迫られた。一月二四日、プラットは釐金の完全廃止は不可能である以上、完全廃止に拘泥せず、中国の釐金廃止宣言を受け入れるべきという方針を提出した。⁽⁴⁵⁾ 外務省の極東局と海外貿易局、そして商務庁の担当者が集まって協議した結果、関税自主権の付与が確定したとしても、日本のように主要輸出品について低い協定税率を確保すれば、実質的にはイギリスの通商利益への損害は少ない

との結論に落ち着いた。⁽⁴⁶⁾つまり、イギリス本国政府も釐金の廃止は容易に実現できる問題ではないことは了解していたので、マクリーの判断を事後的に承認することにしたのである。

その上で担当者たちは、関税増収分が中央政府に集中すれば、地方政府の反発を招き、国内を混乱に陥れるだろうと危惧した。彼らの見るところ、北京中央政府が増収分を独占するかもしれないという地方政府の疑心が内戦に一層の拍車をかけていた。そのため、地方政府の割当額を決定し、直接配分する方針が作成された。そうした見解の背景には、イギリスの政策決定者の北京中央政府に対する否定的な評価があった。彼らは北京政府に流れた借款や関税収入が軍閥との抗争に費消され、中国の財政健全化になんら寄与していないと考えていたのである。地方政府への配分が確定しないまま、関税増収分を諸外国が管理すれば、列強が墮落した中央政府を支持しているという誤った印象を地方政府・軍閥に与え、排外運動を勢いづかせる恐れがあった。彼らは北京政府との間で増収分の地方割当を協議することを会議で提案することを検討したが、この提案を事前に日米仏など会議参加国に根回しするのではなく、アメリカが行ったように、会議で直接発表する方式をとるべきだと考えた。イギリスの提案が事前協議の結果、損なわれることを恐れたのである。このように地方政府への関税収入の配分を重視するイギリス外務省にすれば、地方への割当額を減じることになる無担保債権整理への充当は論外であった。

他方、北京のイギリス公使館の対応はロンドンのそれとは異なっていた。というのも、マクリーは、日米両国の無担保債権整理の要求に一定の理解を示しており、列強協調を踏まえた問題解決を目指していたからである。一二月末、マクリーは公使館がまとめた無担保債権の整理案を本省に送付した。⁽⁴⁷⁾同提案は、まず、新関税率を適用した場合、一九二七年には五八〇〇万ドル、一九二八年には六一〇〇万ドル、一九二九年には七七〇〇万ドル程度の関税収入が見込まれることを指摘した。そして一九二七年と一九二八年に関しては、そのうち四〇〇〇万ドル程度を無担保債権の弁済に充てることを提案した。マクリーはこの「イギリス案」をすでに各国公使館とアグレン海関総稅務司に非公式に送付して

いた。

イギリス外務省極東局は、マクリー案では無担保債権の弁済が増収分のほとんどを吸収してしまうと一蹴し、マクリーが本省の訓令の範囲を超えて日米との協調に突き進んでいると憂慮した。外務省は従来、中国政策に関して、現地にいる人間 (man on the spot) の意見を尊重していた。有能な外交官と謳われたジョーダン (一九〇六—一九二〇年駐華公使) は一四年にわたり公使を務め、その鋭い観察と合理的な政策提言によって、グレイ (Sir Edward Grey, 一九〇六—一九一六年外相) に重用された。その前任者サトウ (Sir Ernest Mason Satow, 一九〇〇—一九〇六年駐清公使) もまた、的確な東アジア情勢の把握によって、ランズダウン (3rd Marquis of Lansdowne, 一九〇二—一九〇六年外相) の信頼を得ていた。

両公使時代、外務省は北京公使館の状況認識と建言を尊重しており、公使館の見解と対立するような方針を立案する事態はほとんど見られなかった。そのことを考慮すると、本省のマクリーに対する不支持は注目される。ウエルズリーはマクリーの主張する列強協調の有効性に疑念を抱いていた。それは彼が無担保債権への充當に拘泥する日米両国に不快感を覚えていたからである。⁽⁴⁸⁾ その要因のひとつに、両国の提示する債権額は、会議開催時からイギリスの計算では六億ドルから一五億ドルに跳ね上がっていたことが挙げられる。本省は一九二六年二月一日、マクリーに対して、無担保債権の弁済の必要性は認めるが、関税収入の列強による管理を強化するような計画案は受け入れられないと打電した。⁽⁴⁹⁾ こうして北京のマクリーと本省との齟齬、後者の前者に対する不信感は少しずつ蓄積され、外務省は公使館に任せるのではなく、ロンドンが中国政策作成の主導権を握らなくてはならないと考えるようになっていくのである。

無担保債権問題での日英の立場には隔たりがあったが、一方、関税の引き上げ幅については、両国の間には妥協の余地が存在した。日本は、関税自主権が回復するまでの間施行される関税率について、自国の主要輸出品への低税率の適用を要求していた。一九二五年にアメリカ案が提示されたあと、翌年二月に外務省条約局長で会議の随員であった佐分利貞男が提出した日本案は、七段階に分かれた差等税率であった。イギリスも自国の輸出品について低率の関税を確保

することを目指していたので日本提案に前向きであった。日米英間での協議を経て、三月、二・五%—二・五%の差等税率を導入する日米英共同案が中国側に手交され、合意された。中国全権は、剰余分の使途について釐金廃止、無担保債務返済、行政目的と三分の一ずつ割り当てる提案を行ったが、日米両国が無担保債務返済に充てる額を増やすことにごだわったため、増収分の使途について合意は未だ形成できない状態にあった。

段祺瑞政府が政権存続の危機に直面したのはこの頃のことである。関税会議開幕直後から浙江督弁の孫伝芳が奉天軍の討伐を開始し、北京の政情は不安定になっていた。⁽⁵⁰⁾これは五・三〇事件後に上海に進出した奉天軍に脅威を覚えた孫伝芳による対抗措置であった。一九二五年一月になって奉天軍と孫伝芳軍の間に妥協が成立するかにみえたが、一月二十五日に奉天軍第三方面軍副指令の郭松齡が張作霖の下野を要求して反乱を起こし、張作霖軍は崩壊の危機に陥った(郭松齡事件)。奉天軍閥の協力を得ていた段祺瑞政府にとっても、奉天軍閥の危機は由々しき事態であった。一二月二一日の遼河決戦の結果、郭松齡軍は惨敗し、張作霖の奉天軍閥は息を吹き返したので、段祺瑞政府は安定を取り戻したかにみえた。しかし、翌年四月、段祺瑞執政が奉天軍と呼応して北京の国民軍を消滅させようとしたことを知った鹿鐘麟警備総司令がクーデターを起こし、段祺瑞政府を包囲する事態となった。段らは公使館区域に逃亡し、北京は無政府状態に陥った。鹿鐘麟と呉佩孚の妥協は破綻し、張作霖・呉佩孚軍による国民軍攻撃の結果、段執政は一度復任するが、再度下野して天津へと向かい、段祺瑞政府は消滅することになった。北京はその年の末に、張作霖が北京を掌握するまで、議会も総統も存在せず、ただ奉直両派の関係を調整するだけの内閣が中央政府を代表しており、事実上無政府状態といえた。⁽⁵¹⁾

イギリスは会議で中国を代表する実効的政府が存在しない以上、会議の継続を無意味とし、ワシントン付加税の実施のみ決議して散会することが最善の策と考えるようになっていた。イギリスは、日米両国が関税増収分の使途として無担保債務の弁済にこだわり、関税収入に対する統制を強化しようとする姿勢にも違和感を覚えており、会議への意欲を

失つていた。⁽⁵²⁾ なかでもウエルズリーはイギリスの「有利な立場」を活用し、中国に無担保債務弁済計画を押し付けようとする日米の政策と一線を画すよう主張した。⁽⁵³⁾ 五月二八日、イギリス外務省はアメリカ大使館に対し、イギリスは無担保債権整理計画を中国に強制するつもりはないと表明し、また当初釐金廃止を条件としていたワシントン附加税の即時・無条件承認を主張した。⁽⁵⁴⁾ 会議の散会を急ぐイギリスの態度はアメリカ全権の目には近視眼的で非現実的と映つていた。⁽⁵⁵⁾ しかし、散会を目指すイギリスの意志は強く、七月、列強は中国代表が不在のまま関税特別会議の延期を決定した。

第二節 二月メモランダム の作成

関税特別会議を振り返つて、ウエルズリーは「我々の目的と他の列強のそれとの隔たりは大きく、協調が不可能なことは明らかだ」と結論付けている。⁽⁵⁶⁾ 彼はワシントン条約でイギリスが国際協調を約したことを認めつつも「中国に明らかに不利益をもたらすような、「ワシントン——訳者」条約の意図に正面から反する政策もそれに含まれているとは、合理的に考えて解釈できない。それでは協調の意味を破綻寸前まで捻じ曲げている」と主張した。

中国の平和と安全の維持というワシントン会議の精神を守るために、単独行動をも辞すべきではないとの論理にはワシントン会議後の列強協調に対するイギリス政策決定者の不満が込められている。そもそもイギリスにとって、ワシントン条約の骨子は中国の秩序維持に関係国が協力することであり、そのために一国が単独で中国内政に干渉することを戒める点にあった。イギリスは、租税収入の使途問題が示すように、内政干渉はナシヨナリズムを激化させるだけで問題の解決にはならないと考えていた。しかし、現実には、イギリスは列強協調という圧力の下で無担保債権問題の解決に同意を迫られた一方、中国ナシヨナリズムに対抗するような協力を得られなかった。列強協調はイギリスの犠牲の上に成立しているという外務省極東局の懸念は、関税会議の失敗を経て、確信へと変わろうとしていた。

ワシントン会議の九カ国条約や中国関税条約は、列強の合意の下、中国の主権回復の道筋を曲がりなりにも示したも

のであった。しかし、条約改正交渉を重ねて漸進的に中国が完全な主権国家となっていくというシナリオは、条約交渉を行い、合意内容を遵守する能力を持つ中央政府が存在して初めて意味をもつ。強力な中央政府が存在しない状態の中国には、適用できるものではなかった。中国における利権保護のために、あくまで国内秩序の安定を重視するイギリスにとつて、実効的な中央政府が存在しなければ、地方政府との交渉の可能性を検討することは必然の流れであった。極東局は北京を無政府状態にあると判断し、中央政府の統制下での秩序回復という従来の政策を断念し、地方勢力とも柔軟に対応することを検討し始めたのである。交渉相手にふさわしい地方政府として彼らの念頭にあったのは国民政府であった。外務省の北京中央政府に対する低い評価、そしてそれと対照的な国民党への高い評価の背景には、極東局顧問プラットの存在が指摘しえよう。プラットは一九二五年末の時点で、北京中央政府を墮落した組織として批判的にみる一方、国民党に強い期待を寄せていた。彼は「親国民党感情が中国全土に広がっており、初めて統一らしきものが見え始めている。国民党は中国における唯一の真の国民的政党だ」と述べている。こうしたプラットの中国情勢分析は極東局の中国方針に反映された。⁽⁵⁸⁾一九二六年二月、「中国におけるイギリスの政策」と題されたウエルズリーの閣議提出文書では、北京政府を支援する政策を放棄し、関税増収分を直接地方政府に分配することで、地方政府との関係改善を図る政策が提案された。⁽⁵⁹⁾

一九二六年六月、国民革命軍の総司令に就任した蒋介石は北伐を開始した。九月一日、北伐に専念することを望んだ広州国民政府は、一〇月一〇日からの対英ボイコットの中止と、広東広西両省での付加税の一方的徴収をイギリス政府に通告した。⁽⁶¹⁾外務省はボイコットの中止を切実に望んでおり、付加税徴収によって可能となるのであれば、良い取引だと感じていた。一方、閣僚からは国民政府を交渉相手として事実上承認することについて慎重な意見も示されている。八月一三日の閣議では、北京政府以外の政府を交渉相手として承認すればワシントン条約に反するとの指摘がなされた。⁽⁶²⁾外務省極東局が地方政府を交渉相手とし、ワシントン条約の取極めを越えることも辞さなかったのに対し、内閣レベル

では依然として、列強協調を前提とした中国政策が支持されていた。

しかし、極東局は北伐が進展する中、国民革命軍の攻撃から自国民の生命や財産を保護する何らかの方策を講じる必要性を認識していた。国民革命軍は九月に漢口を占領し、そして武昌、九江、武漢に進軍しており、イギリス人居留民への暴力行為が懸念された。にもかかわらず、日米両国がイギリスのように中国ナショナリズムの標的となることを恐れたため、列強協調による問題解決はほとんど期待できない状態であった。イギリスは、国民政府の付加税徴収に対する一月三日の列強の抗議声明にはかろうじて名を連ねたが、本国ではすでに列強協調からの離反が水面下で準備されていた。

一二月メモランダムはこうしたタイミングで作成・発表された。チェンバレン(Sir Austen Chamberlain)外相はプラット、ウェルズリーらとの協議の結果、関税問題の解決へのイギリスの意欲を示す声明を発表することにし、プラットに草案の作成を命じた。後の「一二月メモランダム」となる草案は、当初ワシントン付加税の無条件・即時実施の提案に絞ったものであった。しかし草案を読んだチェンバレン外相は、列強の協調の欠如を批判し、中国の主権回復要求に対するイギリスの共感を示す内容を盛り込むよう指示した。⁽⁶²⁾チェンバレンは列強協調という大義の下でイギリスの国益が犠牲にされていると考えており、対英ポイコットが展開された広州で、列強が協調行動をとらなかつたことに不満を抱いていた。⁽⁶³⁾そこで彼は、一二月メモランダムによって、列強に頼らず、中国ナショナリズムに受け入れられやすい形で、イギリスの政策を説明することにしたのである。具体的には、中国人の主権回復要求に対する理解を示した上で、その第一段階としてワシントン付加税の即時実施を提起するのが良いと判断した。完成した長文の草案は、チェンバレンの指示を反映して、関税自主権を含む中国の条約改正要求に列強が応じる必要があることを述べた上で、まずワシントン付加税の即時無条件供与を行うこと、強力な中央政府が設立されるまでは地方当局とも交渉する用意があり、付加税の利用についても地方政府を含めた中国当局に任せると宣言するものであった。⁽⁶⁴⁾

中国のナシヨナリズムと折り合いをつける必要を説く外相の考えは外務省上層部にも共有されていた。一九二六年七月二六日、ティレル⁽⁶⁵⁾ (Sir William G. Tyrrell) 事務次官は、世界各地での英ソの対立は不可避だと論じ、中国のナシヨナリズムを味方につけるよう主張した。ティレルは、帝国政策を重視する立場から、元来ロシアに警戒心を持っていた。彼は、ニコルソン (Sir Arthur Nicholson) やクロウ (Sir Eyre Crowe) など前任の事務次官たちとは対照的に、一九〇七年の英露協商に否定的な評価を下している。その原因は、長年のベルシャをめぐる英露対立で反露姿勢を強めたからである。第一次世界大戦後も、彼はボルシェビキに対する宥和策に一貫して反対論を唱え続けた。一九二〇年のロシア・ポーランド戦争では、ロイド・ジョージ首相の方針に異を唱えてポーランド支援を主張し、一九二二年のラツパロ条約による独露接近も醒めた目で観察し、ロシアに対抗するフランスとの協調を訴えた。ティレルは東アジアにおいても、国民革命軍がボルシェビキの影響下にあることが反英ナシヨナリズム激化の要因のひとつとみなしていた。彼は「中国におけるナシヨナリズムの熱意はロシアに対して我々が有する最善の保障である。従つて中国に対して、関税会議で示したように我々の希望の誠実さを訴え、我々の中国への共感を示し続けるべきだ⁽⁶⁶⁾」と論じている。また彼は同時にソ連の挑戦に対抗するため、日英同盟復活論も提起している。ティレルの関心は中国問題それ自体ではなく、東アジア地域の国際関係全体を包括するものであった。

一月二三日、内閣は、中国のナシヨナリズムが盛り上がる中で、従来の政策が適切な政策ではなくなっていることを確認し、チェンバルンの提起した列強協調からの離脱を承認した⁽⁶⁷⁾。一月二日メモランダム草案は一月三〇日、中国委員会 (Committee on China) での討議に付された⁽⁶⁸⁾。委員会では、出席した閣僚からメモランダムが日米両国の強い反発を生み、主要国間での軋轢は中国に利用されるのではないかとの懸念が示された⁽⁶⁹⁾。チェンバルンは、それに対し、メモランダムは短期的には主要関係国に無意味な強硬政策の放棄を呼びかけるものであり、内戦状態の中国の状況に照らして適当な政策であると弁護した。しかし彼自身が認めたように、メモランダムの真の意図は、関係諸国に先んじて中国

をより対等に扱う政策を打ち出すことによつて排英運動を鎮火することであつた。列強協調は二の次だったのである。

中国委員会は外相の説明を受け入れ、最終的にメモランダムを承認した。こうして極東局主導で策定された対中外交の新基軸は内閣レベルで承認された。メモランダムは、二月一日の閣議の承認を経て、一八日オマリー(Owen O'Malley)駐華公使館参事官によつて、北京公使団に発表された。その後、イギリスは関係諸国と協議を行うことなく、二月六日に中国に対しメモランダムを発表した。

こうして公にされたメモランダムは、ワシントン附加税の即時承認、関税自主権の承認の用意がある、無担保債権整理を要求しないなど、従来の主張を繰り返したに過ぎない。⁽⁷⁰⁾新しい点はむしろそのアプローチにあつた。つまり、イギリスが列強との協議を経ずに単独で発表したこと、北京政府、国民政府のいずれに呼びかけているのか曖昧にしたことである。イギリスはこの段階で北京政府との交渉を完全に断ち切ることは意図していなかつたし、事前に列強に通告したことで、ワシントン条約に一応の敬意を払つたつもりであつた。しかし、メモランダムは列強協調よりも対中関係の改善を優先しており、それが政策の転換を意味しているのは明らかであつた。

一二月メモランダムに至る過程で確認されるのは、外務省極東局と駐華公使館の間の対立を、前者が主導権を握る形で乗り越え、中国政策を固めていくポトムアップ型の政策形成である。一二月メモランダムの具体的な方針はウエルズリー・プラットの関税問題についての構想を示したものであつた。こうした本省による政策形成の背景には、中国ナシヨナリズムの成長による中国情勢の悪化に、北京公使館が対応できていないという状況判断があつた。中国政策の刷新を図ろうとする本国外務省の意志は一二月メモランダムと同時期に行われた駐華公使人事にも見る事ができる。一月、外務省は列強協調を重視していたマクリーをプラハに転出させ、後任としてチェンバレンの信任厚いランプソン(Sir Miles Lampson, 1st Baron Killlean)⁽⁷¹⁾を任命した。ただしランプソン自身はメモランダム発表までその内容、作成の経緯について事前に知らされておらず、その効果に懐疑的であつた。⁽⁷²⁾先行きの不透明な中国情勢を前に、本省の方針に

出先のそれは容易に一致しなかつたのである。

イギリス政府が秋波を送つた国民政府の反応は冷淡であつた。陳友仁国民政府外交部長は、ワシントン付加税の三分の二は国民政府の政敵に渡り、イギリスの提案は中国民族運動の發展を阻害させる危険があると批判し、手放してイギリスの方針を歓迎したわけではなかつた。⁽⁷³⁾しかし、一九二七年一月中旬には、北方軍閥側も付加税実施の方針を明らかにするに至り、イギリスの呼びかけには徐々に反応が見られた。

日米両国は、イギリスの行動を国際協調からの離反として捉え批判した点では共通していたが、その対応は対照的であつた。一二月メモランダムを受け取つたアメリカは、自らも独自の親中の政策を打ち出し、「中国の友人」というポジションをイギリスと競うことになつた。年明けて一月二十七日、ケロッグ國務長官は、ワシントン付加税の即時実施、中国に対する関税制限の全面撤廢と関税自主権回復について、中国を代表する、あるいはそれに代つて発言することができる政府と、交渉の用意があるとの声明を発表した。その際にケロッグは「場合によつてはアメリカ単独で交渉を行う用意すらある⁽⁷⁴⁾」と述べ、イギリスが採用した単独行動路線をアメリカもまた採ることを明らかにしたのであつた。

英米両国と異なり、日本の方針は国際協調という旧来の政策枠組みを出るものではなかつた。一月二二日、テイリー(Sir John A. C. Tilley)駐日大使と会談した幣原外相は付加税の無条件承認などの点についてイギリスの新政策に反対を表明した。イギリス外務省は日本政府の反対論は折り込み済みとして、ほとんど顧慮する姿勢をみせていない。⁽⁷⁵⁾

(29) 池井優「第一次奉直戦争と日本」、同右「第二次奉直戦争と日本」(栗原健編「対滿蒙政策史の一面——日露戦争より大正期にいたる——」原書房、一九六六年所収)

(30) トーマス・プラット(Sir John Thomas Part, 1876~1970)一八九八年中国語通訳生として中国へ赴任。中国各地での勤務の後、一九二五年一八九三年まで外務省極東局で顧問を務める。後藤「上海をめぐる日英關係」三九一四一頁。

(31) プラットは関税特別会議の準備過程で、領事部門の人材を外務省で一時的に働かせるという制度的改変を利用してホワイトホールに送られた。領事部門の人間を外務省で働かせる例は、大戦間期を通じて極東局では頻繁に見られたが、北方ヨーロッパ局や中央ヨーロッパ局では確認できな

5. Keith Neilson, *Britain, Soviet Russia, and the collapse of the Versailles settlement 1919-1980* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), Appendix III, pp.336-339.
- (32) 一九二四年にはブレナン(J. F. Brennan) 一九二五年にはミルス(E. W. P. Mills) 一九二六年にはモス(G. S. Moss) 一九二七年から一九二八年はトラー(W. S. Toller) が主だ。
- (33) Bowie, 'Great Britain and the use of force in China, 1919 to 1931', p.39.
- (34) Roberta Albert Dayer, *Bankers and diplomats in China* (London: Frank Cass, 1981), pp.206-209; Fung, *The diplomacy of imperial retreat*, pp.72-74.
- (35) FO371/10922, F3680/2/10, Minute by Wellesley, 11 Aug. 1925.
- (36) 白井勝美「幣原外交覚書」『日本歴史』一二六号(一九五八年)。
- (37) 岡本「関税特別会議とイギリス対中外交」四一〜四二頁。
- (38) ロイヤル・ガードナー「極東国際政治と英米関係」(細谷・斎藤編『ワシントン体制と日米関係』所収) 七五頁。
- (39) 馬場伸也「北京関税特別会議にのぞむ日本の政策決定過程」(細谷千博・綿貫譲治編『対外政策決定過程の日米比較』一九七七年) 三七五〜四一七頁。
- (40) Ann Trotter ed., *British Documents on Foreign Affairs: Reports and papers from the Foreign Office confidential print* (University Publications of America, 1994) (hereafter, *BDFA*) part II, series E, vol.30, doc.6, p.9, 5 Nov. 1925.
- (41) *BDFA*, part II, series E, vol.30, doc.5, p.7; 宮田「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」一一九〜一二〇頁。会議では議題に沿って四つの委員会が設置された。それは中国の一般関税法や釐金廃止問題を扱う関税自主権委員会、関税自主権回復までの協定税率について話し合う過渡弁法委員会、関税増取分の管理についての関連問題委員会、そして起草委員会である。
- (42) 西田「東アジア国際秩序と幣原外交(二)・完」一〇一〜一〇二頁。
- (43) *BDFA*, part II, series E, vol.30, doc. 5, FO memorandum dated 5 Nov. 1925; FO 371/10941, F5706/190/10, Macleay to FO, 26 Oct. 1925.
- (44) FO371/10941, F5581/190/10, Macleay to A. Chamberlain, 17 Nov. 1925; A. Chamberlain to Macleay, 18 Nov. 1925.
- (45) FO371/10941, F5789/190/10, Memorandum by Pratt, 24 Nov. 1925.
- (46) FO371/10941, F5662/190/10, Memorandum by Wellesley, 27 Nov. 1925.
- (47) FO371/11648, F358/8/10, Macleay to A. Chamberlain, 23 Dec. 1925. 普通品に二・五% B級奢侈品に七・五% A級奢侈品に一七・五%の関税率を課した場合の試算。
- (48) FO371/11648, F358/8/10, Minute by Wellesley on Macleay's dispatch on 23 Dec. 1925.

- (49) Ibid.
- (50) 中国の内戦については白井勝美『日本と中国——大正時代——』（原書房、昭和四七年）二五〇頁、二五五—二六九頁。
- (51) 白井勝美『幣原外交覚書』『日本歴史』二二六号（一九五八年十一月）
- (52) FO371/11651, F1868/8/10, Maceley to A. Chamberlain, 5 May 1926. See also the minute by Pratt on it.
- (53) FO371/11651, F1997/8/10, Minute by Wellesley, 12 May 1926.
- (54) Fung, *The diplomacy of imperial retreat*, p.79.
- (55) ウェルズロン編著『平和はさかたに失われたか』二一七頁。
- (56) FO371/11690, F2818/2485/10, Minute by Wellesley on Ashton Gwatkin's memorandum, 13 July 1926.
- (57) FO371/10924, F5844/2/10, Minute by Pratt, 3 Dec. 1925.
- (58) 現地のイギリス外交官の国民政府観にらび、『帝國撤退外交』のフアン氏は現地で国民党に中国を統一する可能性を見出していた人物として、フナナン（Sir John F. Brennan）広州領事、トッフェ（Herbert Goffe）漢口領事、バートン（Sir Sidney Barton）上海領事、ソコルスキー（George Sokolsky）『フース・チャイナ・ハラルド』紙特派員を挙げている。他方、国民党に厳しい見方を示していたのは、マクリー公使、ジルズ（Bortram Giles）南京総領事、ウイルキンソン（F. W. Wilkinson）とオマリーの二人の北京公使館員であった。後者の集団の否定的な評価の原因のひとつは国民党が連年の影響下に陥ると見づけたためである（Fung, *The diplomacy of imperial retreat*, p.92）。国民党の本拠地広州に近い中国南部に駐在し、国民党の活動をつねに観察する機会が多かった人々が概ね国民党に好意的で、中国北部に駐在していた人々はそうではなかったという点は興味深い。
- (59) Cabinet Paper, The National Archives, Kew (hereafter CAB), CAB24/181, Memorandum on British Policy in China by Wellesley, 9 Feb. 1926.
- (60) BDF4, part II, series A, vol.13, doc.125.
- (61) FO371/11653, copy of Cabinet paper, C.P. 308(26), 3 Aug. 1926.
- (62) 古瀬『オースティン・チェンバレン』『二月覚書』(II)』三〇—三二頁。
- (63) FO371/11660, F4865/10/10, A. Chamberlain to Crewe (Paris), 15 Nov. 1926.
- (64) 二月メモランダム全文を、CAB 24/182, C.P. 403(26) 'Draft instructions to Mr. Lampson' を参照。
- (65) ウィリアム・ティレル（Sir William George Tyrrell, 1866-1947）アイルランド系イギリス人で、インドで判事をしていた父が早世したため、伯父のドイツ人公爵に引き取られ、少年時代をドイツで過ごす。ゲッティンゲン大学、オックスフォード大学を卒業後、一八八九年外務省入省。一八九六年、サンダーソン外相の私秘書官。一九〇三年には短期ながら新設されたばかりの帝国防衛委員会（CID）の秘書を務める。ローマ

大使館二等書記官等を経て、一九〇七—一九一五年グレイ外相の私的秘書官。一九一八年新設の政治情報局局長に就任し、同年事務次官補(アメリカ・極東・広報局担当)。一九一九年パリ講話会議に参加。一九二五—一九二八年事務次官を務め、一九二八年からフランス大使。一九三四年引退。Keith Nelson and T. G. Otte, *The Permanent Undersecretary for Foreign Affairs, 1854-1946* (New York, London: Routledge, 2009), pp. 187-200.

(66) CAB24/181, C.P. 303(26), Memorandum by Tyrrell.

(67) CAB24/182, C.P. 399(26).

(68) 中国委員会は関係閣僚によって構成された中国問題のための特別会議で、三〇日の会議には外相のほか、ポールドウィン首相、エイマリ(Sir Leopold Amery)、植民地相、ウォージントン＝エヴァンス(Sir Laming Worthington Evans)、陸相、ブリッジマン(William Clive Bridgeman)海相、ホープ(Sir Samuel J. G. Hoare)、空相、バルフォア(Sir Arthur James Balfour)枢密院議長が出席した。

(69) CAB27/377, C.C.(26), 1st meeting, 30 Nov. 1926.

(70) メモランダム作成の際に参考されたとと思われるのが同年七月にウェルズリーが執筆した中国関税問題の方針である。ウェルズリーの主張の骨子は(1)ワシントン付加税の即時承認、(2)関税自主権の承認、(3)関税自主権回復までの間、過渡的な税率引き上げを容認する、(4)租税収入の使途に關し中国の政策に介入しない、(5)無担保債務の返済を要求しない、であり、これらは北京関税会議におけるイギリスの主張を繰り返すものであった。FO371/11690, F2818/2485/10, Wellesley's minute on memorandum by Ashton-Gwarkin, 13 July 1926.

(71) マイルス・ランプトン(Miles Lampson, 1st Baron Killan, 1880-1964) イートン校卒業後、一九〇三年外務省入省。一九〇六年明治天皇へのガーター勲章使節団に加わる。東京(一九〇八—一九一〇)、北京(一九一六—一九二〇)での勤務を経て、一九二〇年シベリア高等弁務官代理。一九二二—一九二三年ワシントン会議のイギリス代表団。一九二三年から中央ヨーロッパ局長としてロカルノ条約交渉に関与。一九二六—一九三三年駐華公使、一九三三—一九四六年エジプト・スタン高等弁務官(エジプト独立に伴い一九三六年からは大使)、一九四六—一九四八年東南特別アジア高等弁務官。後藤『上海をめぐる日英関係』三七—三八頁。

(72) Harold E. Kane, 'Sir Miles Lampson at the Peking Legation 1926-1933' (Ph.D. Thesis, University of London, 1975), pp.44-45.

(73) 横山「中国国民革命と『革命外交』」四七頁。

(74) 細谷千博「ワシントン体制と日・米・英」(細谷千博・斉藤真編『ワシントン体制と日米関係』東京大学出版会、一九七八年所収)。

(75) FO371/12401, F1352/2/10, Tyrrell to A. Chamberlain, 12 Jan. 1927; Johnstone's minute on it, 11 Feb. 1927.