

日本の関税自主権回復問題にみる「もうひとつの日英関係」(一)

——小村条約改正交渉とイギリス 一九一〇—一九一一年——

阿曾沼 春菜

目次

はじめに

第一章 残された課題——関税自主権の回復

第一節 不平等条約の起源

第二節 日本の条約改正準備(以上、本号)

第二章 大國イギリスの憂い

第一節 自由貿易と関税改革運動の狭間で

第二節 対日不信と中国協会

第三節 イギリス政府による対案の提示

第三章 日英条約改正交渉の開始

第一節 加藤と小村の論争——日英同盟優先か「対等」条約か

第二節 条約調印へ向けて

第三節 改正通商条約の評価

おわりに

はじめに

「長い一九世紀」⁽¹⁾とよばれる第一次大戦以前の国際秩序は、また同時にイギリスの世紀でもあった。イギリスはいち

早い産業化によって他の国々に抜きんでた経済大国となると同時に、強力な海軍をもって広大な海外領土を従える帝国となった。さらに自由貿易体制、国際金本位制を支えることによって、イギリスの影響力は公式帝国領土を越えて世界に及ぶこととなった。ヨーロッパはもとより、非ヨーロッパ世界に対しても影響力を行使する一九世紀イギリスの姿はまさに覇権国家という名にふさわしいものであった。

後に「パクス・ブリタニカ」⁽²⁾と呼ばれるイギリスの覇権の下で、諸国家は国際公共財として自由貿易体制の恩恵に与っていた。⁽³⁾しかし、この国際政治経済秩序は当然イギリスの利害を反映したものであった。世界的分業の理念を背景として、未発展の諸地域を自国の工業製品の市場や、原料や農産物の供給地として再編成するイギリスの戦略がそこには現れていた。⁽⁴⁾一八四六年の穀物法廃止に象徴されるように、一八四〇年代に広範な関税率引き下げと帝国特惠の廃止を断行し、以後自由貿易へと政策を転換したイギリスは、諸外国に対しても自由貿易を求めていった。欧米諸国との間では、一八六〇年の英仏通商条約にみられるように、相互に関税を引き下げる条約の締結を実現した。⁽⁵⁾非ヨーロッパ諸国に対しては、イギリスはすでにペルシャ、オスマン帝国、ラテンアメリカ各国と、砲艦外交により——あるいは現地に移住したヨーロッパ系住民との「協力」により——不平等通商条約を締結しており、これらの国家に関税障壁を低くおさえたまま国内市場の開放を迫った。

やがてイギリスの作り上げた自由貿易体制は一九世紀中葉までに東アジアをも包摂するようになった。中国に続いて日本もその波に呑み込まれ、一八五八年八月二十六日（安政五年七月一日）に法権・税権が制限された日英修好通商条約の締結を余儀なくされた。

自由貿易体制に組み込まれることになった日本の側からすれば、従属的な地位から脱し、欧米諸国に追いつくためには国内産業の早急な育成が必要であった。とりわけ重工業の発展は軍事力の強化と密接な関係にあったことから、保護主義的な産業政策の実施が必須と考えられた。しかし独自の関税政策を実行しようとすれば、日本は主権を完全に行使

できないみずからの状態に直面せざるを得なかった。日本は一八九四年の日英通商航海条約（いわゆる陸奥条約）締結により治外法権を撤廃したが、関税権については、依然としてイギリスのほか一部の諸国との間に片務的な協定関税が定められており、二〇世紀以降も制限された状態にあった。日清・日露戦争の勝利を受けて一列強としての自信を深めつつあった日本にとって、名実共に主権国家としての地位を確立するためには、この問題のすみやかな解決が望まれるところであった。一二年の期限を定めた陸奥条約（一八九九年施行）が満了を迎える一九一一年までに、日本は来る条約改正交渉を、明治初年以來の近代国家形成の総決算と位置づけるようになっていたのである。

一九一〇年春、日本は二三ヶ国との条約改正交渉（小村条約交渉）のうち、まず真つ先にイギリスに条約改正の提案を行った。日本はこの問題におけるイギリスの寛大な理解を期待し、改正が滞りなく行われることはもちろん、他の諸国との条約改正交渉にも良好な影響を与えるものとの予測を立てていた。当時の日英同盟関係に鑑みれば、そうした予想はむしろ当然であったといえるだろう。ところが日本の期待とは裏腹にイギリスは日本の条約改正案に強硬に反対し、さりとて日本も簡単に引き下がるわけにもいかず、通商条約改正交渉は大いに紛糾することになるのである。

本稿は日英通商条約改正交渉が紛糾から妥結に至った理由を、日英双方の外交政策の検証から明らかにし、当時の日英関係の姿を描き出すことを課題としている。まず日本の条約改正交渉の準備過程を振り返り、次に日本の提案に対するイギリスの反発の内容とその原因を探る。そして最後に両国の交渉当事者が妥協を模索し、条約改正にこぎつけた流れを追っている。

一九一一年の条約改正は日本の不平等条約改正交渉の最後を飾るとされるが、これまで十分に注目されてこなかった。条約改正交渉史の中には陸奥条約調印の時点で筆を措くものもある。その理由としては、日本が欧米諸国と対等の地位を獲得（回復）していく過程としての条約改正史にあつては、領事裁判権問題が象徴的にも、実質的にも重要な意味を持ち、その国民的運動の成果としての陸奥条約調印と、対外交渉に影響を与えた日本の国内政治過程に研究関心が集ま

ったからであろう。とはいえ、一九一一年の小村条約改正によって、日本が関税収入の拡大の障害となっていた協定関税問題を解決し、財政基盤の強化や国内産業の育成に積極的に取り組むことができるようになった点を考慮すると、同交渉もまた同様に重要な意義を有しているのではないか。

小村交渉に言及する研究、それじたいを扱った研究においても、その多くは日本側の交渉方針を明らかにすることを意図しており、調印相手国側の交渉方針や国内政治に踏み込んだものはあまり見受けられない⁽¹⁰⁾。しかし不平等条約体制は、一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけての東アジアの国際関係を規定する特徴であり、近代日本に固有の課題ではなかった。不平等条約体制の意味を理解するには、これを覆そうと努力した国家の側だけではなく、こうした体制を敷いた側が条約交渉に込めた意図にも目を向けることが必要であろう。事実、小村条約改正において日英交渉の推移に影響を与えたのはむしろイギリス側の事情であった。本稿はその一端を日英両国の一次史料に依拠して明らかにしようとするものである。

ところで、従来のこの時期の日英関係に関する研究では、日英同盟に焦点を定めることによって、日英はあたかも対等なパートナーであるかのように捉えられている⁽¹¹⁾。しかし、通商条約改正交渉の妥結へと向かう過程においては、世界大に拡大した自由貿易体制を維持しようとするワールド・パワーと、保護貿易政策を欲するリージョナル・パワーとの緊張関係が認められる。日英同盟締結によってイギリスが東アジア水域における自国権益の防衛を日本に任せるといふ「撤退」戦略を打ち出したのとは対照的に、経済面でイギリスは東アジアに依然として関与する姿勢を鮮明にしている。後者においては同盟の場で見られる以上に、日英が競合関係にあることが観察される。日英関係が同盟廃棄直後から懐古論や同盟待望論と無縁ではなかったことは、日英同盟に象徴される両国の友好的関係の「記憶」が寄与していると思われる⁽¹²⁾。しかし、過度の友好関係の強調は、日英関係の史的理解を妨げる危うさをも有しているのではないか。経済的な側面に焦点をあわせ、「もうひとつの日英関係」を描き出すことによって、どのように第一次大戦後の日英関係が変

化していったのか理解を深めることができるだろう。この作業はさらに、「長い一九世紀」から「極端な世紀」⁽¹³⁾としての二〇世紀へと移行しつつあった日英両国の動きをも明らかにしてくれると考えられるのである。

- (1) エリック・ホブズボーム著、野口建彦、野口照子訳『帝国の時代 一八七五—一九一四』(みすず書房、一九九三年) 一五—七頁。
- (2) 「バクス・ブリタニカ」という言葉自体は、一九世紀末になってイギリスの衰退を認識する中で、かつての栄華を振り返り帝国再興を意図して主張されるようになった言葉である。本稿では現在広く受け入れられている、イギリスの主要な役割に支えられた一九世紀の安定的な国際秩序を指して用いることにする。中西輝政『大英帝国衰亡史』(PHP研究所、一九九七年) 二二—三頁。
- (3) バトリック・K・オプライエン「バクス・ブリタニカと国際秩序 一六八八—一九一四」松田武、秋田茂編『ヘゲモニー国家と世界システム』(山川出版社、二〇〇二年)
- (4) John Gallagher and Ronald Robinson, 'The Imperialism of Free Trade', *The Economic History Review*, Second Series, vol.6, no.1 (1965). イギリスの海外膨張(とりわけ「非公式支配」の拡大)を産業化、製造部門の発展と関連付けて論じたギヤラハーとロビンソンの議論に対しては、むしろ金融・サービス部門の重要性を強調するP・J・ケイン、A・G・ホプキンス著、竹内幸雄、秋田茂訳『ジェントルマン資本主義の帝国』(名古屋大学出版会、一九九七年)がある。
- (5) C. P. Kindleberger, 'The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875', *The Journal of Economic History*, vol.35, no.1 (1975). 但しヨーロッパにおけるいわゆる自由貿易の時代は長くは続かず、たとえばフランスは一八七七年の条約満了時に廃棄を通告し、一八八一年に関税法を、一八九二年に複関税法を制定した。
- (6) 「治外法権」という語は様々な場合に用いられるが、陸奥条約改正の主たる成果として指摘される「治外法権」の撤廃は、国際法上、通常治外法権が意味するところとは異なる。国際法の慣用語としての治外法権は、各国元首、外交使節、軍隊、軍艦が外国の領土・領水内で享受する司法上(裁判管轄権の免除)、行政上(強制処分、直接税課税の免除など)の特権を言う。他方、一九世紀中葉以降、国際法が西洋キリスト教国を超えて、その妥当範囲を拡大していく中で、東洋諸国との法的関係には、文化が異なる、国内法制度が未熟などの理由で、暫定的措置として領事裁判権(居留外国人が関係する刑事・民事裁判をその本国領事が行う権利)が西洋諸国に一方的に認められた。この西洋と東洋諸国間の不平等な条約関係で後者が前者に認めざるを得なかった特権が一般に「治外法権」と称されたとみられる。田岡良一『国際法』全訂版(勁草書房、一九七八年)二〇〇—一九頁、田畑茂二郎『国際法』(岩波書店、一九六六年)七三—七頁。
- (7) 陸奥条約のうち、イギリスとの条約を含む一〇ヶ国との通商条約は、有効期間を二年間と定めており、一年前の事前通告を以って一九一一年七月一六日の満期到来時に条約を終了させることができた。同年八月三日に満期となるフランス、オーストリア・ハンガリーとの条約、そして日本側の解釈では一八〇九年七月一七日以降であれば一年前の予告によりいつでも廃棄できるアメリカとの条約を含めると、一九一一年には

一三ヶ国との条約改正交渉が予定されていた。

(8) 一九一一年の定率関税法制定の視角から通商条約改正交渉に向けた日本国内での準備過程を分析したものと、本宮一男「一九一一年関税改正の意義——鉄鋼関税を中心に——」高村直助編『日露戦後の日本経済』(増書房、一九九八年)。

(9) 「深谷博治」初期議会・條約改正」(白揚社、一九四〇年)、「井上清」条約改正——明治の民族問題」(岩波書店、一九五五年)、「松井芳郎」条約改正」福島正夫編『日本近代法体制の形成』下巻(日本評論社、一九八二年)。

(10) 山本茂「条約改正史」(高山書院、一九四三年)、「森谷秀亮」条約改正」国史研究会編『石波講座 日本歴史』(岩波書店、一九三四年)、「Ayako Hotta-Lister, 'The Anglo-Japanese Treaty Revision of 1911' in Cortazzi et al., *The Revision of Japan's Early Commercial Treaties* (The Sunjory Centre, Sunjory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE, Discussion paper, No.15/99/377, November, 1999) pp.39-54; 鹿島守之助「日本外交史」第九卷(鹿島研究所、一九七〇年)四七—七九頁。その中で、「佳知晃子」日米通商航海条約とカリフォルニア州土地法」『国際政治』第一七号(一九六一年)は日米条約改正交渉とアメリカの内政との関連を理解する上で貴重な研究である。

(11) 代表的な日英同盟研究として、Ian Nish, *Anglo-Japanese Alliance: The Diplomacy of Two Island Empires 1894-1907* (Athlone Press, 1966); *Alliance in Decline: A Study in Anglo-Japanese Relations, 1908-23* (Athlone Press, 1972); Peter Lowe, *Great Britain and Japan 1911-15: A Study of British Far Eastern Policy* (St. Martin's Press, 1969); 平間洋一「日英同盟——同盟の選択と国家の盛衰」(『日新書』二〇〇〇年)。また、近年では経済・文化など、日英関係の多様な側面についての研究が進んでいる。細谷千博、イアン・ニッシュ監修『日英交流史』全五巻(東京大学出版会、二〇〇〇年—二〇〇一年); Phillips P. O'Brien ed., *The Anglo-Japanese Alliance, 1902-1922* (Routledge Curzon, 2004) を参照。

(12) イギリスにおける日英同盟復活論の承譜を明らかにしたもので、「Anthony Best, 'The "Ghost" of the Anglo-Japanese Alliance: An Examination into Historical Myth-Making' *The Historical Journal*, vol.49, no.3 (2006).

(13) エリック・ホブズボーム著、河合秀和訳『極端な時代——二十世紀の歴史』(三省堂、一九九六年)。

第一章 残された課題——関税自主権の回復

第一節 不平等条約の起源

関税自主権の回復問題は一八五八年にアメリカ、イギリス、オランダ、フランス、ロシアと締結した諸条約(いわゆる

る安政条約)において、江戸幕府が領事裁判権とともに、協定関税と最恵国待遇を一方的に受け入れたことに遡る。諸外国は同条約によって低率の協定関税を享受することができた。協定関税とは通商条約によって税率が決定され、その改定に相手国の承認を必要とする関税であり、それに対して国内法によって自主的に決定される関税を国定関税と言う。諸外国との一連の条約のうち、日本が協定関税を初めて受け入れたのは、日米修好通商条約においてである。そこでは、国定関税を採用するアメリカは、関税率を日本との協議を経ずに自主的に決定できたので、関税に関し義務が片務的であった。同条約では協定関税は調印から五年経過後、日本の提起によって改定することとされ、オランダ、ロシアとの通商条約においてもほぼその形式をとっていたが、日英修好通商条約では日本の協定関税率の改定協議をイギリス側からも提起できるようになり、日本の関税権はさらに制限されることになった。同条約附属文書で日本はイギリスからの輸入品には従価五―三五%の関税、輸出品には従価五%の関税に同意した。

その後、対外政策を巡る国内の紛糾によって幕府が開港延期を決定すると、諸外国政府はその代償として輸入関税の軽減を要求し、日本は一八六六年六月にイギリス、アメリカ、フランス、オランダの四ヶ国との改税約定に調印した。改税約定は附属の運上目録で無税品を一八品目に拡大し、主要輸入品八九品目、輸出品五三品目に、当時の従価を基準に五%の従量税、記載のない全ての品目に五%の従価税を定めており、日本はさらに低率の関税を受け入れることになった。⁽¹⁴⁾そのため、日本が欧米諸国と税権の面で対等な地位を獲得するためには、改定に相手国との協議を要する協定関税を廃して国定関税制度を導入すること、もしくは協定関税を双務的な性質のものに取り替えることが不可欠の課題と考えられるようになった。国定関税制度が厳密な意味で関税自主権を貫徹する方法として捉えられ、協定関税も、これが相互的である限り相手国からの主権侵害を牽制できるとして、対等な関係を確保するものとみなされたのである。

さて、現代のように国境を越える経済活動が増加し、複雑化する世界においては、関税貿易一般協定(GATT)や世界貿易機関(WTO)の交渉が示すように、多国間で関税枠組みを決定することは珍しいことではない。日米経済摩擦

でみられたように、ある国に対して、他国が関税率の引き下げを迫る事例はしばしば観察することができる。ただし、そこには税率を最終的に決定する権利は国家にあるという前提が存在している。しかし当時は国家が一国で関税率を決定する権利が主権の一部であるという規範が諸国家の間で広く受け入れられている一方で、全ての国家にそうした完全な主権がア・プリオリに認められるという合意は欠如していた。関税自主権を獲得することを日本が切実な課題としたのはこうした背景があった。

諸外国のうち、日本が提起した不平等条約の改正に最も消極的だったのはイギリスであった。例えば寺島宗則外務卿時代の一八七六年に、日本は関税自主権回復を主眼とする条約改正交渉を行い、一八七八年七月にアメリカと、他の条約国の同意を実施の条件としつつも日本の関税権・貿易規則制定権の回復を認める改正協定に合意した。しかしイギリスは日本の国内法と裁判制度の未整備、対日貿易の輸出超過を理由に条約改正に反対した。一八七八年に着手した日英交渉ではイギリスが仏独両国との共同歩調を確保し、日本の条約案をあくまで保護主義的として拒否したため、日米協定は結局実施に至らず、日本の税権は回復されなかった。⁽¹⁵⁾

そのイギリスの姿勢に変化が見られるようになるのは一八九八年から一八九〇年にかけてのことである。それまでイギリスは領事裁判権の即時撤廃に否定的で、差し当たり討議を関税問題に限定する構えであった。そして関税についても税権の制限は温存したまま、税率の若干の引き上げの容認で対応しようとしていた。⁽¹⁶⁾それが、憲法発布など日本の法制度の整備が進展したこと、列強協調が崩れ各国（アメリカ・ドイツ・ロシア）が日本と単独で条約を締結し始めたこと、日本の近代化をつぶさに観察していた駐日英国公使館が本国政府に領事裁判権問題の再考を促したこと⁽¹⁷⁾などから、イギリスは領事裁判権撤廃を承認する必要性を徐々に実感するようになった。そして、一八八九年に大隈外相が新条約調印から五年間、外国人居留地での領事裁判権を存続させることを条件に領事裁判権を撤廃する条約案にもとづいて交渉に乗り出すと、⁽¹⁸⁾イギリスは外国人裁判官の任用と法典編纂の点で日本の譲歩を要求した上で、領事裁判権撤廃の受け入れ

を考慮するようになった。⁽¹⁹⁾

結果的に、大隈外相、そして次の青木周蔵・榎本武揚外相時期の交渉は日本国内の反対運動によって挫折し、条約改正交渉は陸奥宗光外相に引き継がれることになるが、その頃にはイギリスの主たる関心は領事裁判権から自国の通商利益の保護に移っていた。⁽²⁰⁾ イギリスは、関税や永代借地権問題で日本から譲歩を引き出せるなら、外国人裁判官の任用要求を取り下げ、領事裁判権撤廃を認めてもよいと考えるようになっていた。その背景には、日本の輸出先の上位二位を占めるアメリカとフランスが、関税問題で日本に自国に有利な条件を押し付けることへのイギリスの危惧があった。具体的には、米仏がその主要輸出品について特別な待遇、あるいは無関税措置を要求するのではないか、そして米仏への優遇措置による関税収入の減少を補填するために日本は対日輸入の少ないイギリスからの輸出品に課税するのではないかという点を懸念した。⁽²¹⁾ そこでイギリスの方針のひとつは他国の動きに注意を払いつつ、より有利な協定関税を確保することにおかれたのである。

そうした中、日英の条約改正の非公式交渉は、一八九三年九月、ロンドンにて賜暇帰国中のフレーザー (Hugh Fraser) 駐日公使と青木周蔵全權代表 (駐英・独公使) の間で開始した。フレーザーが日本の条約案について「日本はあらゆるものを要求するのに、何の見返りも差し出そうとしない」と感想を書きつけたように、イギリスは当初、日本提案に不満を抱いていた。一二月末になって、イギリスが求めていた条件、すなわち内地移動・居住の自由、協定関税の維持、国内法の制定・公布が行われるまでは改正条約を施行しない旨の外交文書の作成を日本が受け入れる姿勢をみせたことから、これを基礎としてイギリスは交渉に前向きになった。⁽²³⁾ イギリス政府は日本国内の排外運動に苛立ちを募らせたが、交渉を打ち切るという手段をとるのは不得策と心得ていた。フレーザーは日本政府がおかれた難しい立場に理解を示し、「ロンドンでの『交渉の——著者註』一定の成功という援護がなければ、日本政府がいつまでも議会の圧力に抗することが出来るとは到底思えない」と本国に書き送り、運動が過激化し日本政府が条約の一方的破棄を迫られる事

態を懸念していた。⁽²⁴⁾さらにイギリス政府は経済利益だけではなく、海軍力を強化した日本が中国と並んで、朝鮮への野心をもつロシアの防波堤となる可能性に注目し、日英関係の改善がもたらす戦略的利益の観点からも条約改正に前向きであった。⁽²⁵⁾

一八九四年三月、イギリスでは首相グラッドストーン (William E. Gladstone) の政界引退に伴いローズベリ (Earl of Rosebery, Archibald P. P.) 外相が首相に就任した。日英交渉は後任外相キンバリー (Earl of Kimberley, John W.) に託された。ロンドンで具体的な交渉が行われたのはその頃であった。関税問題について日本は、一八八二年に行われた東京での条約改正準備会議の議決案を参考に、関税協定は欧米諸国からの輸入総額の九割を占める英独米仏四カ国とのみ調印することとし、残りの諸国についてはこれら協定税率を最恵国待遇によって認める方針を立てていた。⁽²⁶⁾日本は関税問題の協定でイギリスに対してかなりの譲歩を行うことで交渉の妥結を目指した。日本はイギリスの主要輸出品に五—一〇%程度の低い協定税率を提案し、英商務庁の提起した追加要求もそのほとんどを受け入れた。さらに譲歩は税率改訂手続きにも及んだ。旧協定関税は従価税のものが多く、従価税は徴収の際に種々の不便を伴ったため、日本は過去三年間の輸入平均価格を標準として従価税率と同額の従量税に換算することを希望していたが、イギリスが日本単独での見直しに難色を示したため、日本は条約締結後に日英間の協定で追加条約をまとめることに留めた。⁽²⁸⁾内地開放に関連しては、それまで外国人に認められていた永代借地権について、国内法によって処理することにイギリスが同意した。当初隔たりのあった条約の有効期間についても一二年で合意が成立し、⁽²⁹⁾こうして領事裁判権の撤廃と内地開放を定めた日英新条約は、日本が日清戦争を開く直前の七月一六日に調印された。

日英新条約は、領事裁判権の撤廃を実現した点や、協定関税を一般的適用から特定品目への適用へと転換できた点が日本にとってその成果であった。しかし附属議定書で綿・毛織物製品や鉄鋼などのイギリスの主要輸出品三八品目について五—一五%の片務的協定関税が維持された。他方イギリスにとっての成果は、まさにこの協定関税の維持であった。

交渉過程から確認できるように、イギリスは法制度の整備が確保される限り、領事裁判権撤廃という日本の要求を受け入れる用意があり、むしろ交渉の主たる目的を関税問題などでの自国民の経済利益の保護においていた。本稿のテーマである小村条約交渉において、イギリスが低率関税にこだわる姿勢は陸奥条約の際にすでに認められたのである。

日本は同年に他に一三ヶ国と領事裁判権を撤廃する同様の条約を締結したが、そのうちフランス、ドイツとの間でも片務的協定関税が定められ、他の諸国も最恵国待遇によってこれら協定関税の利益を受けた。またドイツとの条約で、関定関税の変更についても六ヶ月前の事前通告を行うことが取り決められており、この点からも日本の税権は制限されたといえよう。

第二節 日本の条約改正準備

ひとたび領事裁判権の撤廃が実現すると、不平等条約の改正の新たな目標として日本政府が関税自主権の回復を掲げるのは必然のことであった。日清・日露戦争に勝利し、日英同盟の締結、韓国併合を進め、東アジアの列強としての地歩を固めていった日本にとっては、関税自主権の回復は一等国たる品質証明として、国際政治上の意義を有した課題であった。同時に関税自主権回復には財政政策上の要請も認められた。関税率の引き上げにより、国内産業を保護しつつ納税者の負担を増やすことなく、税収の増大が期待できたからである。当時、日本の財政は日露戦争後の恐慌が襲い極めて悪化した状態にあり、税収の増加は緊急の課題であった。予算の拡大と減税の実施という、両立が極めて難しい二つの要求が政府を悩ませていた。陸海軍の軍備増強要求や国内のインフラストラクチャー整備の要求がある一方で、都市住民を中心に日露戦争中におよそ二倍となった税率の引き下げ要求があった。さらにロシアからの賠償金の見込みが消えたため、政府は戦時公債による多額の借金返済の方途を自力で見いだす必要があった。一九〇八年度的一般会計歳出額六兆三六三六万一〇〇〇円のうち、国債費が一兆七六八三万九〇〇〇円とおよそ二八%、軍事支出が二兆一三三三

八万三〇〇〇円と三四%を占め、これら二つの支出が国家財政支出の六割を占めていた。

厳しい財政状況は当然国内政治の不安定要因となった。例えば、一九〇八年度財政予算において西園寺内閣は軍事支出を抑制しつつ酒税と砂糖税を引き上げ、石油税を導入する妥協的な政策を追求した⁽³¹⁾。しかし元老と産業界は新増税に反対し、公共事業と公債への新たな支出の取り消しを要求した。このため西園寺内閣は一九〇八年五月の総選挙で勝利したにもかかわらず辞任を余儀なくされ、第二次桂内閣の誕生をみたが、この政権交代劇からも当時の財政事情を窺い知ることができらるだろう。

こうした状況において、関税権の回復による税収の増加は、小さくともひとつの希望であった。一八九四年の条約改正で一部税権回復がなされたことをうけて日本政府は一八九七年に関稅定率法⁽³²⁾を制定しており、一九〇六年の全面改訂で、従量税を導入し、製品には三〇〜四〇%、半製品および原材料に五〜二〇%の関税を導入するなど関税率の引き上げを図った⁽³³⁾。新税率の導入によって関税収入は総輸入額の一五%に相当した。それどころか、大蔵省の試算によれば、仮に協定関税が存在せず、全ての輸入品目に国定税率が適用された場合、関税収入は総輸入額の二三%に相当するとされ、一九〇七年は二三〇〇万円、一九〇八年は二二〇〇万円、それぞれ関税収入が増加することが見込まれた⁽³⁴⁾。陸奥条約の片務的協定関税は全体で七八品目に及び、輸入品の四割がその対象となっていたことがこれを阻んでいた。そのうち、イギリスについては、日本への主要輸出品である綿織物、羊毛織物、鉄製品が五〜一五%の協定税率の対象となっており、輸入総額の四二・九%のイギリス商品が協定税率の利益を受けていた⁽³⁵⁾。確かに関税収入の増大は、西欧列強と同等の地位を確保するという政治的要請に比べれば付随的要素といえるものであったかもしれないが、日露戦争後の日本にとって、それは政治的要請に劣らぬ重要性を有していた。関税自主権はこうして国内の多方面からその回復を要望する声が寄せられていた大きな課題だったのである。

一九一一年に予定された期間満了に伴う条約改正に向けて、大蔵・外務各省は一九〇五年の段階ですでに関税事項の

調査を行い、多少の準備をすすめていたが、本格的な準備を開始したのは一九〇八年七月に成立した第二次桂内閣期である。外相には小村寿太郎が就任した。彼は、井上外相、大隈外相時代に外務省翻訳局長（二八八五年四月より翻訳局、一八八七年一月より翻訳局長）として条約改正問題と間接的に関わっており、これを新外相としての職務のうちで重要課題の一つと考えていた。⁽³⁷⁾ 赴任先のイギリスから帰国した小村は早速九月二五日に外交方針を内閣に提出し、対列強政策、対外経営、条約改正の三点について基本方針を説明した。条約改正については現行通商条約が一九一一年に廃棄されることから、その一年前である一九一〇年に各国に条約廃棄の予告通牒を發すべしとの予定を示した上で、新条約は最惠国主義を採用し得るだけ協定関税は締結しないこと、締結するとしても双務的な性格のものに限ることとする条約交渉の方針を明らかにした。⁽³⁸⁾

小村は早速九月二九日に条約改正準備委員会の設置提案を閣議に提出し了承された。同委員会は委員長に小村、副委員長に平田東助内相、大浦兼武農商相、井上勝之助前駐独大使が就任し、外務省、大蔵省、農商省、内務省、法制局、通信省からの官僚によって構成された。⁽³⁹⁾ 以降、同委員会が一年以上にわたり、条約改正交渉の方針を審議・策定していくことになる。今回の条約改正の主要課題は関税問題に加えて、永代借地権問題、沿岸貿易問題の三点であったため、課題ごとに五つの特別委員会が委員会の下に設置され、具体的な調査・審議にあたった。⁽⁴⁰⁾ そして①片務的協定関税の廃止と国定関税率の見直し、②永代借地権の廃止と外国人への土地所有権の付与、③外国船籍の沿岸貿易からの排除、という交渉方針がまとめられていく。

片務的協定関税として問題となったのは、協定税率を維持している四カ国のうち、専らイギリスとの関係であった。すなわち、日本は双務的性質のものに限り協定税率を受け入れることを方針としたので、保護関税を導入しているフランス、イタリア、ドイツとは必要とあらば互惠主義の原則によって協定関税を設定するとした。しかしイギリスの場合は、同国が自由貿易政策を採っており、茶や葉煙草など一部を除いて関税を適用していなかったため、協定関税は設け

ず国定税率を適用し、他国の設けた協定関税を最惠国待遇によって認める方針が決定された。

イギリスとは協定関税を締結しないというこの方針は、一九〇九年二月第二五回議會での小村外相の外交演説において公にされた。⁽⁴¹⁾ 条約の双務性を重視するのであれば、イギリスとの間では互いに自由貿易を約するという方法も「双務性」を担保する方法のひとつであつたろう。しかし日本の条約改正の目的が国定関税の導入と同時に、税収・産業保護の観点から関税率を引き上げることであつたため、そうした選択肢ははじめから退けられた。アメリカなどの保護貿易国が、イギリスに対して高率の関税を設定していたように、諸列強並みに、他国の介入なしに国内の政策要請に応じて関税率を決定できるようにすることが日本の目的であつたのである。

協定関税対象品目の縮小という方針決定に伴って、国定税率を審議していた第四特別委員会は諸外国との条約改正交渉開始の前に関税率法を改正することを決定した。⁽⁴²⁾ 一九〇六年改正の現行国定関税は協定関税よりもはるかに高率であつたので、協定関税が廃止された際にこれをそのまま適用すると、他国の反発を招くことが予想されたからである。条約改正に対する他国の同意を得るためには税率を引き下げる必要があつた。

具体的な税率の策定にあたっては、大蔵省・農商務省はそれぞれ民間の意見を聴取し、多くがこれに答申した。⁽⁴³⁾ 全国商業会議所の意見書は、希望税率を提示した上で、改定条約交渉の目的を税権回復とすることに賛成しつつも、高率の関税の導入は他国の反対を招くおそれがあるとして、日本と他国の相互利益の尊重を要請した。⁽⁴⁴⁾ 神戸商業会議所は内地産業の保護と貿易の発展、および一般消費者の利益、国庫収入の間のバランスに留意して適正な税率を定めることを要求しており、その意見は穏当なものであつた。⁽⁴⁵⁾

第四特別委員会では諸外国と国内産業の要求の双方を満たすべく、新関税率を一九〇六年の国定関税と比べてどの程度引き下げるかという点が議論された。大蔵省及び農商務省が国内産業の保護育成の立場から相対的に高率の関税を主張したのに対し、円滑な条約改正交渉をすすめたい外務省は、これまでの低い協定関税率にもかかわらず成長した国内

産業があることを指摘し、低税率を求めた。とりわけ問題になったのは鉄鋼関連製品であった。鉄鋼は産業発展及び軍事戦略上重要な素材であったために国内産業の保護を求める声が強かった。一九〇六年の定率関税法では鉄及び鉄鋼製品には三〇％水準の関税が課せられていた。新税率について、二〇％水準を主張する大蔵省と農商務省と、既存の協定税率である一〇％水準の維持を主張する外務省が対立したが、委員の多数を占める農商務省・大蔵省の意向が反映されて二〇％水準を要求した草案が閣議に提出された。⁽⁴⁶⁾ 閣議では小村外相が高率の関税が外交交渉において障害となることを懸念したので、ほとんどの鉄関連品目について一律五％引き下げた改定案が承認された。改正関税定率法案では税目の分類もこれまでの商業上の名称による分類から、物品の性質に基づく分類に変更し、税目を細分化する改訂も行われ、さらに従量税の範囲も拡大された。同法案は一九一〇年三月二日第二六議会を通過し、現行通商条約が期限切れになるのを待つて施行されることになった。⁽⁴⁷⁾

永代借地権問題については陸奥条約締結後もそれを廃止する国内法の制定が行われず、問題の解決が進んでいなかった。改めてこれを廃止し、かわりに外国人に土地所有（北海道、台湾、樺太を除く）を認めることなどが決定された。これを受けて、外国人土地所有権法が第二六議会に提出され一九一〇年四月に制定・公布された。⁽⁴⁸⁾ 同法により外国人への土地所有権付与を禁止する一八七三年一月一七日の太政官布告が廃止された。また沿岸貿易に関しては、外国船籍にこれを譲許しないことが決定された。これらの決定された条約改正方針は条約改正準備委員会の決議を経て、一九一〇年二月の閣議で最終的に了承された。⁽⁴⁹⁾

こうして一九一〇年三月には諸外国との交渉を始めたいとする小村の当初の予定通り、日本は条約改定交渉に乗り出す準備を整えるに至ったのである。しかし日本が検討を重ねた新通商条約案はこのあとイギリスで激しい反発を引き起こすことになる。その原因と内容を把握するのが次章の課題である。

(14) 大蔵省編纂『明治大正財政史』第八巻関税（財政経済学会、一九三八年）一五五―七〇頁、前掲、松井「条約改正」。

- (15) 石井孝「明治初期の国関関係」(吉川弘文館、一九七七年)第三章、五百旗頭黨「関税自主権の回復をめぐる外交と財政」『日本政治研究』一巻一号(二〇〇四年)。同時期の税権回復運動の性格については、中村尚美「明治前期における税権回復運動」『社会科学研究』一二巻一号(一九六六年)。
- (16) National Archives, Kew (hereafter NA), FO 46/448, Memorandum on treaty revision by Gubbins, Part I, 30 Dec. 1887.
- (17) NA, FO 46/386, Trench to Salisbury, 2 Mar. 1889; Memorandum by Gubbins, 21 Apr. 1889; Fraser to Salisbury, 13 June 1889. ただし同時にフレージャー公使は中国への影響の点から多少慎重な対応の必要を進言している。FO 46/386, Fraser to Salisbury, 27 May 1889.
- (18) 大石一男「大隈条約改正交渉再考——立案過程と国際的背景」『史林』八五巻六号(二〇〇四年)。
- (19) Ian Nish, ed., *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print* (University Publications of America) (hereafter, *BDF/A*) part I, series E, vol.3, doc.104, Memorandum by Salisbury, 19 June 1889.
- (20) 青木外相期のイギリスの政策については大石一男「青木外相期の条約改正交渉——方針形成と国際環境」『史林』八七巻四号(二〇〇四年)が詳しく。
- (21) *BDF/A*, part I, ser. E, vol.3, doc.125, Memorandum by Spring-Rice.
- (22) NA, FO46/429, Minute by Fraser, 18 Sept. 1893.
- (23) *BDF/A*, part I, ser. E, vol.3, doc.152, Memorandum by Fraser, 27 Dec. 1893.
- (24) FO46/435, Fraser to Rosebery, 28 Feb. 1894.
- (25) *BDF/A*, part I, ser. E, vol.3, doc.157, Memorandum by Bertie, 12 Jan. 1894; doc. 173, Memorandum by Gubbins, 26 Feb. 1894; Ian Nish, 'Japan Reverses the Unequal Treaties: the Anglo-Japanese Commercial Treaty of 1894' *Journal of Oriental Studies*, vol.13, no.2 (1995).
- (26) 外務省編『日本外交文書通商条約関係』(日本国際連合協会、一九五四年)第一巻第一冊(以下「日外」通商一一と略記)一三九文書。
- (27) *BDF/A*, part I, ser. E, vol.3, doc.253, Memorandum by BT, 27 June 1894.
- (28) 「日外」通商一一一三三三文書。
- (29) *BDF/A*, part I, ser. E, vol.3, doc.237, Memorandum of interview at FO on May 25 1894; doc.239, Memorandum of interview at FO on June 7 1894; doc. 251, Memorandum of interview at FO on June 27 1894.
- (30) 日本銀行統計局『明治以降本邦主要経済統計』(日本銀行統計局、一九六六年)に基づいて算出。
- (31) 坂野潤治『大正政変——一九〇〇年体制の崩壊』(ミネルヴァ書房、一九八二年)四〇―五一頁。
- (32) 一八九七年の関税定率法(一八九九年一月一日施行)は従価税を基本とし、製品には二〇%、半製品・原材料にはそれより低い税率を賦課した。前掲、『明治大正財政史』第八巻、一七〇―一八七頁。

- (33) 同右、二四六―八〇頁。
- (34) 同右、二八一頁。なお一九〇七年、一九〇八年の関税収入額はそれぞれ四六九〇万円、四四八〇万円であった。
- (35) 外務省監修、日本学術振興会編纂「條約改正関係 日本外交文書 別冊 通商條約と通商政策の変遷」(世界経済調査会、一九五一年)(以下「通商條約と通商政策の変遷」と略記)三二頁。なお陸奥条約調印当時の見積もりではイギリスの輸出品の六九・〇%が協定関税の対象とされた。
- (36) 前掲、『明治大正財政史』第八卷、二八一頁。一九〇六年一月に関税率調査委員の任命が閣議で了承されている。調査委員会は石井菊次郎(外務省通商局長)、若槻礼次郎(大蔵省主税局長)、森田茂吉(農商務省商工局長)で構成された。前掲、本宮「一九一一年関税改正の意義」八一―四頁。
- (37) 外務省編纂「小村外交史」(原書房、一九六六年)七五五頁。翻訳局長時代は条約改正に尽力したというよりは、むしろ条約案を不服としてこれに反対する活動に積極的であったようである(三〇―四頁)。
- (38) 同右、七五五頁。
- (39) 同右、八七四頁。
- (40) 第一特別委員会(外国人永代借地権)、第二特別委員会(土地所有権)、第三特別委員会(沿岸貿易)、第四特別委員会(協定税率)、第五特別委員会(国定税率)が設置された。以下委員会での審議については、前掲、本宮「一九一一年関税改正の意義」を参照。
- (41) 前掲、『通商條約と通商政策の変遷』一一頁。
- (42) まず関税率法を改正し、それを基礎として諸外国との交渉にあたるのは、一九〇二年にドイツが新関税率法を制定し、その上で東・南欧諸国と相互関税協定を締結したやり方にならったとみられている。前掲、『通商條約と通商政策の変遷』八三頁。
- (43) 前掲、『明治大正財政史』第八卷、三二二―三三〇頁。
- (44) 同右、三三五―四一頁。
- (45) 神戸商業会議所「関税改正二閣スル意見書」(一九〇九年九月、東京大学経済学部研究室所蔵)。
- (46) 前掲、本宮「一九一一年関税改正の意義」一〇一―四頁。
- (47) 同法の詳細については前掲、『明治大正財政史』三四二―四一八頁を参照。
- (48) ただし同法の施行は後日勅令で定めることとなっており、旧条約の満期日までに各国との交渉で永代借地権問題が決着しなかったため、小村条約改正後も同法実施の勅令は発布されなかった。前掲、『通商條約と通商政策の変遷』三四―五頁。
- (49) 前掲、『通商條約と通商政策の変遷』一三一―三二頁。