

# マッケイ条約改正交渉と20世紀初頭の イギリスの対中政策

阿 曾 沼 春 菜\*

## は じ め に

グローバル化の進展は、主権国家システムが転換期を迎えているとの指摘をしばしば促してきた。しかし、対等な主権国家から成る国際秩序が世界大に広がり自明のものとして受け入れられるようになったのは、せいぜい過去50年程度のことである。主権国家システムが世界を包摂したのち、どのような秩序へと変容していくのかを見定めるのは21世紀の課題のひとつだろう。

一地域秩序として発展した欧州近代主権国家システムは、19世紀末までに非ヨーロッパ世界を取り込むに至った。その過程で、文化的宗教的紐帯で結ばれた諸国が相互に独立を保障しあう対等な関係は、階層的な秩序に移し替えられた。日本や清国が欧米列強との間で不平等条約の締結を余儀なくされたのもその一例である。

近代主権国家秩序への包摂の過程で、国家関係の階層化を正当化したのが「文明標準」である。そもそも「文明化」<sup>1)</sup>の尺度は、ヨーロッパ諸国の

---

\* 広島修道大学

1) 「civilization (文明, 文明化)」は優れて近代的な思想である。civility (洗練, 文明) や barbarism (野蛮, 未開) という言葉がその使用を古代まで遡ることができるのに対して, civilization はフランスで1760年代に初出が確認される比較的新しい言葉である。英語圏では18世紀になっても, 依然として一般に定着していなかった。国際法学者がその関心を自然法から実定法へと移す中で, ヨーロッパ人は自らの社会を把握する新しい方法として, civilization を用いるようになった。Edward Keene, 'A Case Study of the Construction of International Hierarchy: British Treaty

海外進出の際に顕在化した、自由主義（人権の尊重、自由、法の支配、代議制民主主義）が志向する普遍性と、帝国主義が正当化する「異民族への異なる取り扱い」との間の緊張関係を調和させるべく登場した。文明の尺度は、世界を「文明」と「未開」に二分し、後者については、ヨーロッパ流の文明化を達成すれば、主権国家として承認するという論理である。ベルギーの国際法学者リヴィエールは「我らの国際社会（our community of nations）は閉じたものではない」、「トルコに門戸を開いたように、他の諸国に対しても、我々と同等の精神性のレベルに達しさえすれば、門戸を開くだろう」と述べている<sup>2)</sup>。

文明標準は「非文明国」「準文明国」が文明国の階梯を登る余地を残す点で開放性を有するものの、「我々と同等の精神性のレベル」の内容が予め非西洋諸国に開示されない点で非対称な関係を前提としていた。そもそもその要件も曖昧であった。19世紀の国際社会の拡大と文明標準の適用について研究したゴングは、「文明」が理念的には普遍性を標榜しつつも、実際には西洋キリスト教社会の価値観を共有する諸国間に限定されていたと指摘する<sup>3)</sup>。さらに、国際法学史を研究するコスケニエミは、欧米の国際法学者たちがその努力にもかかわらず、文明の明確な統一基準を打ち立てることができなかったと明らかにした。例えば、万国国際法学会は1875年以降、東洋への欧州国際法の適用可能性について検討したが、個別の国家毎に検

✧ Making against the Slave Trade in the Early Nineteenth Century,' *International Organization*, 61 (spring, 2007) pp. 311–339.

2) Quoted in Marti Koskeniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: the Rise and Fall of International Law 1870–1960* (Cambridge University Press, 2001), p. 135. ただしトルコにしても、1856年のパリ条約で国際社会の一員として認められたものの治外法権は存続し、国際法が適用されるか否かはその後も論争になった（Jennifer Pitts, “Boundaries of Victorian International Law” in Duncan Bell ed., *Victorian Visions of Global Order: Empire and International Relations in Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge University Press, 2007, pp. 72–74.）

3) Gerrit W. Gong, *The Standard of 'Civilization' in International Society* (Clarendon Press, 1984).

討を重ねるに終わった<sup>4)</sup>。

文明国がおおよそ西洋キリスト教諸国に限定されていた当時を省みれば、1894年の日本の法権回復は、非ヨーロッパ諸国による文明化が可能であることを示した実践例であった。この時期、文明標準は、非西洋諸国からの働きかけを通じて、人種・特定の地域文化に基礎づけられたものから、より普遍性をもつ内容へと変化していく可能性を秘めていた。それでは、文明標準は日本以外のアジア諸国にどのようにあてはめられたのか。結果として、文明標準の適用は当該国にどのような影響をもたらしたのか。

日本の法権回復から10年とたたない20世紀初頭、清国もまた条約改正を試みていた。日清戦争に敗北し、義和団事変で列強の共同介入を招いた清国の内政は混乱を極めていた。弱体化する清国、その清国を虎視眈々と狙うロシアをはじめとする欧米列強、東アジアでより大きな役割を担わんと意欲に燃える日本によって、東アジア地域の国際関係は大きく変化しようとしていた。そうした変化を前に、イギリスは清の領土保全を前提とした東アジア政策を維持すべく「外からの改革」によって清を温存しようと試みることになる。その試みが、1902年の日英同盟の締結と英清間の天津条約の改正（通称、マッケイ条約の締結）であった。ロシアの牽制を目的とした日英同盟は首尾よく締結され、イギリスの東アジア戦略の要諦となっていく。一方、清の条約改正は地方総督の反対や列強の足並みの乱れによって、成果をほとんど生み出すことが出来ず、清朝倒壊の遠因となったといっても過言ではない。本稿は、義和団事変からマッケイ条約締結へと至るイギリスの政策決定過程を辿り清国への文明標準の適用のありようを検討することにより、近代国際社会の包摂と排除の論理の一端を明らかにする。

---

4) Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations*, pp. 133–134.

## 1. 義和団事変と北京会議

列強の東アジア進出以来、清国は列強の関心の焦点であった。日清戦争の敗北の結果、清国を巡る列強の勢力圏獲得競争は激化した。三国干渉で日本が遼東半島の領有権を放棄した後、ドイツが膠州湾の租借条約（99年）を清と結び、青島の海軍基地化を進めた。ロシアも旅順・大連などの25年間の租借と旅順における軍港と要塞の建設、大連の開港を清に認めさせた。独露両国の動きに触発され、なかでもロシアの南下を懸念したイギリスは遼東半島と海を隔てて向かい合う山東半島の先端、威海衛の租借権（25年）を獲得して対抗した。さらにイギリスは清国南部でのフランスの行動（1899年広州湾租借）を牽制すべく、香港の防衛強化を理由に九竜半島と周辺諸島を租借した。

中国問題はボーア戦争と並んで、世紀転換期のイギリスの帝国政策の主要課題に浮上した。イギリスは、列強による清国の領土分割の危険と清朝中央政府の弱体化を懸念した。清国への関心の高まりはイギリス外務省の組織改革にも反映された。日本の台頭と清を巡る情勢の流動化が俄かにイギリス政策決定者の注目を集め、1898年に極東局が設置された。それまで清国、日本、シャムはアメリカ局の管轄下にあった。アメリカ局が処理する通信文が急増したことから、サンダーソン（Thomas Sanderson）外務事務次官が財務省と掛け合い、極東局の新設にこぎつけたのである<sup>5)</sup>。

イギリス外務省が東アジア情勢に注視した原因のひとつは義和団運動にある。世紀末から、清国では「扶清滅洋」を唱える義和団に共鳴し、各地でキリスト教徒の迫害や教会の焼き討ち、鉄道・電信を破壊する運動が盛り上がった。その運動は1900年6月の北京入城、公使館街の包囲とドイツ公使の殺害でピークに達し、清朝政府は義和団の運動の勢いを借りて、列

---

5) Ray Jones, *The Nineteenth-century Foreign Office: An Administrative History*, (LSE, 1971), pp. 80–81.

強の影響力を排除しようと6月下旬、義和団を支持する宣言を行った<sup>6)</sup>。イギリスは中央政府が、外国人の生命と財産の保護という条約上の義務を履行していないことに不快感を示した。列強8カ国は共同出兵を決意し、8月の連合軍の総攻撃により運動は制圧された。

1900年末到北京の外交団は義和団事変の処理について要求事項を共同声明として清国側に手交し、年明け早々、北京で国際会議が開催された。会議の焦点は賠償金額とその保障問題であったが、列強間で意見が対立した。イギリスは過大な財政負担が清国を圧迫することを懸念し、賠償額の抑制を図ろうとした。そして政府の賠償請求については各国に任せるとしても、民間の賠償請求については外交団の審査を提案した<sup>7)</sup>。しかしイギリス提案は他の列強の同意を得られず、賠償金請求総額は膨らんだ。

多額の債務の保証を確実にするために独露両国が提案したのが、(1) 関税率の10%引き上げによる増収と、(2) 国際共同借款であった<sup>8)</sup>。これらの提案は概ね他国の支持を得た。フランスは独露両国の提案を支持しており、アメリカも共同保証には反対したが、7.5%程度であれば関税の引き上げを容認した。日本も共同保証に賛成し、関税率についても釐金廃止を条件とするなら受け入れる用意があった。オランダも、本国からの訓令を得ていなかったが、関税率の10%引き上げに賛成であった。それに対し、イギリスは独露提案に難色を示した。関税率の引き上げは清国との貿易額が

6) 他方、南京総督をはじめ揚子江周辺の各省の総督は、列強との衝突に巻き込まれることを恐れ、北京政府と一線を画し、義和団運動への反対を表明した (*British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, University Publications of America [thereafter *BDFA*], part I, series E, vol. 24, nos. 205, 206, 207)。上海のギリス領事は外国人の生命と財産の保護に関し、揚子江流域の総督らの協力を高く評価していた (*BDFA*, part I, series E, vol. 25, no. 168)。

7) L. K. Young, *British Policy in China, 1895–1902* (Clarendon Press, 1970), pp. 256–257.

8) G. P. Gooch, and H. W. V. Temperley, eds., *British Documents on the Origin of the War 1898–1914* (HMS Office, 1927) [thereafter *BD*], ii, no. 149. ドイツは後に15%まで税率引き上げを提案する。

最大のイギリスの負担で賠償金問題を解決しようとするものであり<sup>9)</sup>、国際共同借款はイギリス人総税務司の管理下にある海関制度を国際的な委員会による統制の下に置き、イギリスの影響力を削ぐものであると警戒した<sup>10)</sup>。イギリスの方針は、釐金を含む国内の貿易障壁の撤去を条件としない限り、現行の5%以上の協定関税の引き上げに同意しない、国際共同借款に参加しないというものであった<sup>11)</sup>。

他の列強が少なくとも7.5%の引き上げに傾く中、イギリスの強硬な反対姿勢は際立っていた。最終的に北京の外交団会議は、イギリスの主張を受け入れ、賠償金のための外債の担保として、関税率5%で合意した。ロシア代表は賠償金返済が遅延した場合に7.5%への自動引き上げを但し書きに盛り込むよう要求したが、イギリスの抵抗により、最終的に財源が不十分と判明した場合に列強が共同措置を講じることを但し書きに盛り込むことで税率5%で協議は決着した<sup>12)</sup>。結果的にイギリスは自国の思惑通りに議定書をまとめることに成功したが、諸外国との間に懸隔があり、イギリス主導の国際協調がもはや困難であること痛感することとなった。

1901年9月7日に調印された義和団事変最終議定書（北京議定書、辛丑条約）は清の主権を浸食する厳しいものであった。清は4億5,000万両の賠

9) 1901年度対清貿易額に占める各国の割合は、1位がイギリス（香港、インド、海峽植民地を含む）、次いで日本、アメリカの順で、他のヨーロッパ諸国の貿易額は各国別で統計に示されないほど低かった。しかも、独仏の対清貿易は入超傾向にあり、多少関税率を引き上げても貿易への影響は小さいと見積もられた。外国との貿易総額（4億3,795万9,675両）のうち、イギリスは64.0%（2億8,016万139両）、日本10.4%（4,944万3,381両）、アメリカ9.2%（4,010万2,594両）『中国旧海関史料』33、8～9頁に基づいて計算。小数点第2位で四捨五入。

10) Young, *British Policy in China*, p. 259; T. G. Otte, “Not proficient in Table-Thumping”: Sir Ernest Satow at Peking, 1900–1906, *Diplomacy & Statecraft*, 13, 2 (2002), p. 171.

11) T. G. Otte, *The China Question: Great Power Rivalry and British Isolation, 1894–1905* (Oxford University Press, 2007), p. 283.

12) John S. Kelly, *The Negotiations at Peking 1900–1901* (Librarie Droz, 1963), pp. 166–167.

償金を課せられた（39年の年賦払いで年利4%の利子だったため、実質的には9億8,000万両を超えた）。外債は関税、塩税を担保とし、その管理は海関総稅務司に委任された。また大沽－北京間の清軍砲台の撤去、北京の公使館区域と北京－山海関鉄道沿線への外国軍駐留権の承認が合意された。議定書第11条では通商条約改正交渉の開催が明記された<sup>13)</sup>。

最終議定書について、サトウは賠償額を法外と捉え、本国外務省も巨額の賠償負担が清国を圧迫すると懸念した<sup>14)</sup>。次に控える通商条約の改正交渉で、関税率の引き上げが焦点になることは明らかであった。北京会議で協定税率の引き上げに抵抗したイギリスも、財源の確保には関税の引き上げが不可避であることを理解していた。イギリスは清国との個別交渉により、問題の解決をめざすことを選択する。イギリスの地位が「同輩のなかの筆頭格」程度の重みしかもたなくなった今、イギリスは国際会議形式を諦め、単独交渉を選択したのである。

## 2. マッケイの特使任命

ランズダウン（Marquess of Lansdowne）外相は、来る通商条約改正交渉に、マッケイ（Sir James Mackay）<sup>15)</sup> を特使として派遣することにした。マッケイは名の通った海運王で、二人の親交はランズダウンのインド副王時代に遡る。ランズダウンの下で、マッケイは副王立法委員会委員、通貨

13) 飯島渉「『裁釐加税』問題と清末中国財政——1902年中英マッケイ条約交渉の歴史的位罫」『史学雑誌』102編11号（1993年）。

14) Otte, “Not Proficient for Table-Thumping”, p. 172.

15) Mackay, James Lyle. 1st Earl of Inchcape (1852～1932) スエズ運河会社副社長。1852年、スコットランドに生まれる。1874年にインドに渡り、1874～93年マッキノン・マッケンジー商事会社で働く。1890～93年ベンガル商工会議所会頭、1891～93年インド副王立法委員会委員、1892年インド通貨協会会長、1893年英国インド会社ロンドン支部所長、1897～1911年インド評議会委員、1903～18、19年英国海運協会会長、1917年帝国防衛委員会委員、1921～22年国立経済委員会委員、1926年貴族院議員、1926年国際船舶連盟会長。1924年子爵、1929年伯爵。Hector Bolitho, *James Lyle Mackay: First Earl of Inchcape* (John Murray, 1936)。

協会会長として、ルビー下落問題への対応に尽力した。ランズダウンの要請で、ロンドンへ赴き、インドの貨幣改革を検討していたハーシェル委員会で金本位制の導入の必要性を訴え、同委員会の決定に影響を与えたこともある<sup>16)</sup>。マッケイの起用はその中印貿易の実績と経済知識から、交渉の主要課題である協定関税率の引き上げに対処するのに適任と判断されたからであろう。

マッケイの補佐役には、北京公使館のcockburn (Henry Cockburn)、中国協会上海支部支部長のダッジョン (C. J. Dudgeon) が任命され、上海のビジネス・コミュニティに配慮した布陣となっていた<sup>17)</sup>。中国協会 (the China Association) は対清貿易関係者の利益団体で、陳情や主要新聞への投稿を通じて積極的に政府の通商方針に働きかけていた。イギリス政府は、自国の経済利益の保護と清国の国内体制の安定という問題を一举に解決する機会として通商条約改正交渉を位置づけることとなったのである。

ランズダウンが条約改正の目標としてマッケイに示したのは、釐金税問題の解決、内河航行権の拡大、外国人の内地居留権の拡大、開港地における釐金税免除地域の規定、鉄道・鉱業利権の拡大、上海会審衙門の改善であった<sup>18)</sup>。さらに希望として、揚子江・西江貿易の拡大、米穀輸出の解禁、商標・発明保護問題の解決を挙げた。イギリス外務省は釐金廃止と引き換えに、通過税を含めて従価10%程度の引き上げであれば、通商関係者の反対はないと予測し、税率の若干の上積みも可能であるとした。

釐金の廃止はイギリスにとり積年の課題であった。清国内には釐金をはじめ中央政府が把握できない無数の内国関税が存在しており、イギリス商人からは、イギリス商品に恣意的に内国関税が課せられることに強い抗議が寄せられていた。かねてよりイギリス政府は釐金の一掃と中央政府の財政権の強化を望んでいた。天津条約交渉では、通商関係者の要求を受けて、

16) Bolitho, *James Lyle Mackay*, pp. 61–73.

17) *The Times*, 20 Sept. 1901.

18) 飯島「「裁釐加税」問題と清末中国財政」14頁。



協定関税従価5%に加えて、従価2.5%の通過税（子口半税）を海関に払えば、清国内国関税は免除されることにした（第28条）。しかしこの規定は実効性を欠き、通過税を支払った商品についてもしばしば釐金課税が行われており、イギリス政府は、その後も交渉の度に釐金問題を提起せざるを得なかった。1869年のオルコック協定や1876年の煙台条約で釐金廃止が確認されたが、最終的解決には至らなかった<sup>19)</sup>。

ランズダウンは、マッケイを派遣する前に彼を林薫駐英公使に会わせている。多国間協議を断念したイギリスは、英清交渉の内容が他の列強の対清交渉に反映されるよう取り計らう必要があった。10月13日、ランズダウンはマッケイを林と会見させ、その後に林にイギリスの方針を説明して日本の支援を要請した<sup>20)</sup>。当時ランズダウンは閣議に日英同盟の素案を提出しており（10月25日）、政治軍事面での日英協調を経済面での協力に繋げ、条約改正方針を統一させようとしたのである<sup>21)</sup>。

イギリスの要請を受け入れて、日本政府も清との条約改正交渉の準備に乗り出した。10月28日、日本外務省は清駐在領事と大蔵省に対し、現行の日清通商航海条約（1896年締結）の問題点の洗い出しを求めた。これに対し、上海のほか各地の領事は、一様に釐金税の廃止、内河航行権、内地居住権の拡大の必要を指摘しており、それらの点はイギリスの条約改正方針とも共通していた<sup>22)</sup>。

1901年11月、香港に到着したマッケイを出迎えたサトウは釐金問題が交渉の要諦となるだろうと述べ、地方総督との意見交換を勧めた<sup>23)</sup>。それは同問題の解決には釐金の徴収を行う地方当局であり、地方総督の協力が不

19) オルコック協定はイギリス議会が批准を拒否し、発効しなかった。

20) 飯島渉「1903年中日改訂通商条約の締結について——「マッケイ条約体制」と中国」『人文研究』第44巻、第12分冊（1992）。

21) Ian Nish, *The Anglo-Japanese Alliance: The Diplomacy of Two Island Empires 1894-1907* (Athlone Press, 1966), pp. 178-179.

22) 飯島「1903年中日改訂通商条約の締結について」130頁。

23) Ian Ruxton ed., *The Diaries of Sir Ernest Satow, British Envoy in Peking (1900-06)*, 2 vols. (Lulu, 2006) [thereafter, *Satow diaries*], 11 Nov. 1901.

可欠だったからである。

イギリスの方針は釐金を廃止するかわりに、輸出入関税を引き上げ、関税収入を拡大すること（裁釐加税）であった。これは北京中央政府にとっても利点があった。中央政府は自らの統制の及びにくい財源を廃し、海関による関税徴収を徹底することによって、中央集権的な財政構造の導入に利点を見出すようになっていたからである<sup>24)</sup>。それに対し、地方当局は各省に割り当てられた巨額の義和団事変賠償金負担に強い不満を抱いており、裁釐加税に否定的であった。12月、マッケイは、条約改正交渉に臨む前に、両江総督劉坤一、湖広総督張之洞との意見交換を行った。張之洞は、釐金廃止の補填として中央が地方当局に分配する税収が本当に払われるか疑問視し、「いま洋税を大幅に増やし、かえって自縄自縛になってしまうよりは、洋税をあまり増やさずに、我々自ら資金調達できる余地を残しておいたほうがよい」と述べた<sup>25)</sup>。張之洞の発言には中央財政当局への不信感が表れている。中央政府と地方総督の立場が対立する状況で、マッケイは両者の意見を調整しつつ、条約改正を果たすという難しい任務を背負うこととなった。

### 3. 英清条約改正交渉

1902年1月、英清間の交渉が開始された。清国側からは工部尚書の呂海寰と工部左侍郎の盛宣懷が出席し、補佐役に海関のヒップスリー (A. E. Hippisley) とテイラー (F. E. Taylor) が任命された。マッケイは、清が内国関税を廃止することを条件に、イギリスが付加税を認めるという提案を

24) 義和団事変以前から清朝中央政府では天津条約改訂問題が検討されており、1899年頃からは盛宣懷と総稅務司ハート (Sir Robert Hart) が準備を進めていた。関税増額については、銀貨下落の影響によって実際は従価5%とかけ離れていることから、関税基準価格の改正を検討していた。但し義和団事変以前は、清朝中央政府の関心は釐金税の徴収効率の向上にあり全体としてはあまり意識されていなかった。飯島「「裁釐加税」問題と清末中国財政」8～10頁。

25) 岡本隆司『近代中国と海関』（名古屋大学出版会、1999年）371頁。

行った。しかし、盛は病を理由に会談の延期を繰り返し、交渉は停滞し、マッケイを落ち込ませた<sup>26)</sup>。交渉遅延の理由はおそらく条約改正交渉の訓令が盛に発せられてなかったからであろう。3月になってようやく、清国側は釐金条項の基本的枠組みに賛成する態度を示した<sup>27)</sup>。

釐金条項の枠組みの合意を踏まえて、関税率の引き上げ幅が協議された。マッケイの提案は、(1) 輸出税の従価7.5%への引き上げ（現行の従価5%輸出関税＋従価2.5%の付加税）、(2) 輸入税の従価12.5%への引き上げ（現行の5%輸入関税＋7.5%付加税）であった。マッケイと盛の間はこの水準での付加税設定に合意できそうであったが、問題は地方総督であった。5月19日に上海日本総領事館を訪問した盛宣懷によれば、開港場を通らずに内地に運搬された商品に対する釐金を撤廃するというイギリスの提案に、各省総督巡撫は反対を唱えた。地方総督からは、産場税（貨物の産地市場における税）、落地税（貨物の消費地に到着した時に徴収するもの）を維持し、生産地から消費地、あるいは開港場の途上で徴収する釐金を全廃するべきという意見（張総督）や、産場税の徴収は遺漏が多いとして反対する意見（劉総督）がでており、18省総督巡撫の意見のとりまとめは困難であった。こうした状況を観察し、日本代表は「釐金全廃は当分見込みなし」と結論づけた。またイギリスの条約案に釐金の存在を前提とした条項が存在するのをみて、「畢竟英国委員も釐金撤廃の要求の貫徹すること覚束なしとの底意を抱くにあらさるかと存候」と記し、イギリス代表も釐金の完全撤廃要求が非現実的とみているのではないかと推察した<sup>28)</sup>。

イギリス通商関係者は英清交渉の推移をどうみていたのか。釐金の廃止をどの程度可能とみるか、他の要求との間でどの程度優先すべきかといった点で、通商関係者の要求は必ずしも一致しなかった。もっとも強硬な主張は、釐金の廃止の徹底である。例えば、対中貿易関係者で構成される中

---

26) Bolitho, *James Lyle Mackay*, p. 88.

27) *Satow diaries*, 31 Mar. 1902.

28) 外務省編纂『日本外交文書』（以下『日外』と略す）第35巻，121文書。

国連盟（China League）は、釐金廃止に対する清国政府の保証が信用できないとして、国内製品への課税も含め、あらゆる釐金の廃止を主張した<sup>29)</sup>。しかし全ての釐金の廃止は事実上不可能であることは明白で、その主張はあまり現実的とはいえなかった。

次に、釐金の廃止には時間がかかるという穏健な見方があった。1902年の中国協会の年次総会で、会長は10%の付加税を課し、全体で関税率15%まで容認する姿勢を示した。また、釐金廃止の実現には地方当局の協力が不可欠とし、地方に何らかの補填が必要であると論じた<sup>30)</sup>。この立場が主張したのは、釐金廃止を長期目標と位置づけ、他の点で清国側の譲歩を引き出すことである。具体的には、イギリス商船の内河航行の権利や、鉱山経営、投資活動の取極め、新たな開港などの譲歩であった。1901年6月にイギリス外務省に訪れた商業会議所連合代表は、釐金廃止の収入減少を補填するため地方財政当局へ税収を配分する必要を論じ、釐金廃止のための現実的な施策を提案する一方で、外国商船の内河航行、河川の障害物の除去など沿岸整備を要望しており、イギリス外務省の方針にも近かった<sup>31)</sup>。

最後に、釐金の廃止、関税率の引き上げの影響をさして評価しない見方も存在した。1902年4月、『タイムズ』は中国協会上海支部における条約改正に対する関心の低さを伝えている<sup>32)</sup>。同紙によれば、上海のイギリス商人の目下の関心事は条約改正による改革の成否よりも、銀価格の下落であった。後者によってイギリスの貿易が受ける損害は協定税率の引き上げよりも予測が困難であったからである。釐金の廃止に対する通商関係者の見方に温度差があったのは、清国観の相違に起因していた。清国に改革の余地を認めるか否かで、釐金の撤廃に対する評価は異なった。

---

29) *The Times*, 1 April 1902. 中国連盟は1902年に中国協会に合流する。

30) *The Times*, 13 Mar. 1902.

31) *The Times*, 12 June 1901.

32) *The Times*, 16 Apr. 1902.

列強の中でイギリスと類似の方針を立てたのは日本である。日本政府は1902年4月8日、日置・小田切交渉代表に、英米と共同歩調をとることを命じ、釐金廃止のかわりに若干の例外を除いて関税率は10%に引き上げる用意があるとの方針を伝えた。ほかに、内河航行権、北京・大東溝・南昌・長沙の開港・開市、開港場における外国人の土地借地権、営業権を要求した<sup>33)</sup>。すでにこの年の1月30日には日英同盟が締結されている。日英同盟はロシアを対象とした軍事的取り決めであり、対清問題に直接関係してはいなかった<sup>34)</sup>。しかし、一世代前までは半主権国家の地位に甘んじていた日本は、いまやイギリスのジュニア・パートナーとして東アジアの現状維持に貢献を期待されることになったのである。

他方、アメリカの釐金の方針は異なっていた。コンジャー (Edwin H. Conger) 駐清米国公使がサトウに伝えたところによると、アメリカ政府は、清の内政への介入に反対し、現行の通過税制度の維持で足りるという立場であった<sup>35)</sup>。条約改正交渉のアメリカ代表を務めるグッドナウ (John Goodnow) 上海総領事も、釐金に理解を示した<sup>36)</sup>。彼は、輸入品に対して、貨物の到達地において税金を納付するなら、現行の輸入税5%と通過税2.5%に加えて、幾分か釐金が課税されたとしても別に異議はないと述べた。また、貨物の到達地において、釐金税を納付するなら各省督撫が外国品輸入を奨励することとなるであろう。外国品への課税はその国の当然の権利であるから干渉すべきではないと彼は主張した。このように、イギリスの釐金廃止という方針に対して、列強の足並みは揃っているとはいえない状況であった。

7月、盛とマッケイは、釐金、落地税の廃止と、輸入税12.5%、輸出税

---

33) 『日外』35巻, 118文書。

34) 日英同盟締結についてサトウ駐清公使が事前に意見を聴取されていないことは、同盟が基本的に海軍の負担軽減策として考慮されたことを示している。Otte, *The China Question*, p. 180.

35) *Satow diaries*, 24 Apr. 1902.

36) 『日外』35巻, 121文書。

7.5%で最終的な合意に達した<sup>37)</sup>。それに対して、地方総督は関税率のさらなる引き上げや関税以外の課税の維持を主張しており、彼我の主張には依然として隔たりがあった。劉総督は輸出税につき10%の付加税を主張し、国内で生産された商品に7.5%程度の消費地税を新たに賦課することを提起した。マッケイと盛は劉張両総督の同意を獲得するため、南京武昌へ向かった。張之洞、劉坤一との交渉で、張は裁釐加税実施の条件として銷場税（消費税）の導入を要求し、マッケイはこれを受け入れた。張之洞の主張は、銷場税は商品の陸揚げあるいは到着した段階で課税するもので、従来の落地税と何ら変らないというものであった。先に行われたマッケイと盛の交渉では、マッケイは内国税の全廃を強く主張し、銷場税の名目で内国関税の徴収が継続することに反対していた。しかし張之洞との交渉で、彼は銷場税の設置を認め、譲歩することにした。譲歩した理由として、第一に、長江流域で大きな勢力を持っていた張之洞との決定的対立は得策ではないこと、第二に、内国税の全廃は、張之洞に代表される省政府の協力なしでは不可能とみられたからである<sup>38)</sup>。これまでの交渉経緯からみて、全面的廃止は難しく、むしろ裁釐加税問題で譲歩して、他の懸案を解決することが得策であると考えられた。特に重視されたのが内河航行権問題で、条約正文とは別に付則でイギリス商船の内河進出が規定された。イギリス商船の内河への進出を規制しようとする盛宣懷に対し、マッケイは張之洞との交渉において示した全て譲歩が無駄になるとして、これを押し切った。こうして、劉張両総督との協議で修正された条約案がマッケイと盛宣懷の間で合意された。マッケイは地方総督から引き出した譲歩を中央政府代表に受け入れさせるなど、清国の多元的な権力状況を利用してイギリスに有利に交渉をすすめた。一見利他的に見える清朝中央政府の強化という目標も、イギリスは自由貿易の維持という国家戦略に照らして合理的な範囲で実行されたに過ぎなかった。

37) 『日外』35巻、126文書。

38) 飯島「「裁釐加税」問題と清末中国財政」22～24頁。

英清間の最終的合意は以下の通りである。まず、第8条で釐金その他の内国関税の廃止、輸入品に対する7.5%を超えない付加税の実施が規定された<sup>39)</sup>。輸出向けではない国内製品への消費税は清朝中央政府が自由に設定できるとした。新たな開港も合意された。湖南省長沙、四川省萬縣、安徽省安慶、広東省惠州、広東省江門である。なお、第8条のみ、発効停止条件が付与され、清国と不平等条約を結ぶ全ての列強が同様の合意を行うまでは、同条は発効しないこととなっていた。他の規定として、貨幣統一(第2条)、中国におけるイギリス人の投資活動(第4条)、鉱山経営活動(第9条)に関する規律、商標保護(第7条)、航行河川の障害物除去(第5条)、イギリス商船による内河航行の承認(第10条)、米穀輸出規制(第14条)などが合意された。英中両国代表は1902年9月7日、改訂通商条約に調印した(1903年7月28日批准書交換)。イギリスのおよそ唯一の譲歩が関税率引き上げであることを考慮すると、同条項にのみ発効停止条件が付与されたことは、イギリスに有利な条約改正であったといえる。

新英清通商条約に規定された7.5%の付加税は、英清交渉と並行して行われていた清朝政府と北京の外交団8カ国代表による多国間協議でも7月末に合意が成立した。ロシア、イタリア、スペインは協議に参加しなかった。8月25日、内田康哉駐清公使の報告によれば、ロシア公使は外交団が協定した関税率に意義を唱えるつもりはないと断った上で、海関による関税徴収について批判的な見解を示した<sup>40)</sup>。米独代表からも裁釐加税が清国財政への介入であり、海関権力の増大になるとの批判が示された。8月、グッドナウ米国上海総領事は関税率引上げによる清朝行財政機構における海関の強大化を懸念し、「裁釐加税の実現は総税務司を実質的な独裁者にしてしまう」と述べた<sup>41)</sup>。コンジャー米公使もまた、総税務司の権限を増大する

39) マッケイ条約全文は John V. A. MacMurry compiled and ed., *Treaties and Agreements with and concerning China, 1894-1919* (Oxford University Press, 1921), vol. 1, pp. 342-356を参照。

40) 『日外』35巻, 134文書。

41) 飯島「1903年中日改訂通商条約の締結について」131頁。



ような条項には反対の立場をとった。このように、イギリス以外の列強に共通してみられたのは、海関の総税務司の権限強化に対する警戒であった。このことは、対清貿易で依然優位な地位を保持し、総税務司に自国民を送り込んでいるイギリスに対する牽制を示していると言えよう。新条約の締結を中国協会上海支部は歓迎し、タイムズ特派員はマッケイの外交手腕を高く評価した<sup>42)</sup>。イギリスの世論も同条約について好意的であったため、清国側はあまりに譲歩しすぎたのではないかと心配した。清国の憂慮を払拭するため、ランズダウン外相はタイムズの編集者バックル (L. Buckle) にイギリス政府がマッケイ条約を受け入れる見通しは暗いと同紙で報道できないかと支援を要請したほどであった<sup>43)</sup>。

その後、清はアメリカ (1903年)、日本 (1903年)、ポルトガル (1904年) と条約改正交渉を行い、釐金の廃止と関税率引き上げに合意した。日本との条約では度量衡の統一、奉天、大東溝の開港、北京の開港が規定され、アメリカとの条約では奉天、安東の開港が合意された。しかし、その後ドイツなどが改正に難色を示し、釐金の廃止は実現されなかった。釐金の廃止条項に付帯する停止条件条項により、最恵国待遇を有する国家が一国でも条約改正に応じなければ、全ての改正条約条項は発効しなかったからである。

外国商船の内河航行権や新たな条約港の設置を盛り込んだ清英条約改正によって、清はさらに主権を制限された。協定関税の引き上げが阻まれたことは清国の財政基盤の安定と産業振興に大きな障害となった。中央政府の基盤強化を目指した条約改正交渉が反対の結果を生んだのは皮肉であった。しかし、イギリスにとってこの結果はある程度折り込み済みであったろう。独露仏の反対は当初から予測されており、釐金の廃止は時間を要する難題であった。イギリスは中央政府の財政基盤強化と中国の領土保全を

42) *The Times*, 31 July 1902.

43) Zara Steiner, *The Foreign Office and Foreign Policy, 1898–1914* (Cambridge, 1969), p. 56.



主張し、他の列強を牽制した。しかし、領土保全原則が尊重されたのは、列強間の利益調整に役立つ限りにおいてであったことは、「外からの改革」の限界を示している。

関税問題の解決は、第1次世界大戦後のワシントン会議まで先送りされた。その間に、清朝が崩壊し、袁世凱を大統領におく共和国体制が発足するものの、中国統一を図ることなく失脚し、中国はさらに混迷の度合いを深めることとなるのである。

## お わ り に

近代ヨーロッパ法体系の受容が条約改正で重視されたのは、取引の安全と、外国人の生命と財産の保護という実務面での要請もさることながら、ヨーロッパ型の遵法意識が内面化された証だと考えられたからである。イギリスは日本の国際法遵守姿勢を評価したが、これとは対照的に、義和団運動に肩入れした清朝政府に強い不快感を示した。イギリス政府は清朝政府の不作为が外国人の生命・財産の保護という通商条約上の義務違反を構成しているとみなし、統治能力に疑問を呈した。少し時代を遡るが、1895年にサトウが駐日公使着任前にキンバリー外相と面談した際、外相が「ロシアに対抗するために日本は『当然の同盟国』であり、清国は『頼りにならず役に立たない』と評した」のも、このあたりの事情を反映しているであろう<sup>44)</sup>。イギリス政府は、条約改正交渉にも清国が未だ主権国家は程遠いとの前提で着手した。イギリスは清国の経済的重要性に鑑みて、その領土分割を防ぐべく、中央政府の財政基盤を強化する方針を立てた。実効力ある中央政府の回復は清国の領土保全に必須と考えられたからである。同時に重視されたのは、イギリスが国家戦略である自由貿易の維持である。そのため、イギリスは内国関税の廃止を要求し、協定関税についても低率の維持に努めた。徹底した自由貿易の推進はイギリスを取り巻く事情を

44) Ian Ruxton, 'Sir Ernest Satow in Tokyo, 1895–1900: From Triple Intervention to Boxer Rebellion,' *Diplomacy & Statecraft*, 13–2 (June 2002), p. 138.

抜きには語れない。20世紀初頭までに独仏をはじめ他の列強が保護関税を導入し自国産業の振興策に打って出ており、自由貿易の「時代遅れ」が囁かれ始めていた。実際イギリスは法権回復後の日本に対しても、小村条約改正交渉で低率の協定関税を要求するなど、自由貿易の延命策を図らなくてはならなかった。

さて、日本の条約改正は非西洋諸国が文明標準をクリアして「完全な主権国家」になる道程を示したかに見える。けれども、その後の主権国家システムの拡大は、条約改正手続きを経た非ヨーロッパ諸国の主権国家化（列強による承認）という形では進まなかった。第一次世界大戦以前に日本のように交渉によって主権を獲得する国家が現れることはなかった。第一次世界大戦後、民族自決原則が登場したことで、旧来の文明標準に依拠した主権国家概念は大きく揺さぶられていく。中国は1920年代末に民族自決権を根拠に条約の一方的廃棄をちらつかせながら、関税自主権の回復を進めた<sup>45)</sup>。第二次世界大戦後になると、植民地支配が国際法上、そして道義的にも否定された。新興国を含め全ての国家が対等であるという考え方が広く受け入れられ、もはやヨーロッパの文明化の使命は擁護されるものではなかった。

かくして、第二次大戦後の国際社会への包摂はかつての文明概念ではなく、民族自決権に依拠して行われたかに見える。植民地の独立や冷戦後における多民族国家からの分離独立が示すように、「文明化」の度合いはいかなるものであれ、自決権の行使をするという一点で主権国家として国際社会に参加する資格が手にしうるかに思われるほどである。

それでは文明という概念に依拠したかたちでの国際社会への包摂と排除はもはや見受けられなくなったのであろうか。確かに、かつてのような人

45) 中国の関税自主権回復問題とイギリス外交については、拙稿「中国の関税自主権回復問題と二十世紀イギリス外交——十二月メモランダムを巡る政治過程（一）（二）（三・完）」『法学論叢』165巻5号、42～56頁、6号、52～69頁、166巻2号、21～43頁（2009）を参照。

種的区分に基づく文明概念はもはや国際社会の包摂・排除の論理として表立って依拠することはできないだろう。日本が条約改正を経て文明国として承認されたことにより、文明の概念は変化した。人種的な文明概念は現代まで根強く残るものの、白人／それ以外の二分法からイデオロギー的な区分へと姿を変えている。1914年から1945年の間、国際秩序上の主たる問題は、非ヨーロッパの後進性ではなく、ドイツの軍国主義や共産主義、そしてなによりもナチズムの「文明国に対する脅威」であった<sup>46)</sup>。そこでは諸個人の自由や民主主義など、ヨーロッパ的な価値観を軸とした文明／野蛮の二分法が働いていた。

そしてこの意味での文明／野蛮の二分法は、現代の国際関係にも国際法学にも根強く残っている。自国の行為を正当化する際に、例えば非人道的な行為に及ぶ国、文明を破壊する兵器を所持・使用する国を非文明国として批判することは国際政治においてしばしば行われる。破綻国家・脆弱国家の問題が論じられるのも、ある意味ではかたちをかえた主権国家要件の議論と言えよう。また、国家承認による外交関係の樹立という国際法上の手続きは今も異なったかたちで高度な政治判断が働いている。国家承認に際しては、政治体制の性質や政権奪取に至る歴史的経緯が考慮される。国際社会の包摂と排除の論理は、かたちを変えていまなお国際関係を貫いているといえよう。

---

46) Edward Keene, *Beyond Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics* (Cambridge University Press, 2002), p. 120.