

関税特別会議とイギリス対中外交

岡本隆司

はじめに

民国期における民族主義の高まり，そしてその一つの帰結点として，南京国民政府の成立。対外関係からみたばあい，この歴史事実はイギリスが中国から，いわゆる「秩序ある退却」をはじめたことが，大きな動因をなしている⁽¹⁾。その「秩序ある退却」の出発点，イギリスの中国政策の一大転機をなすものが，1926年末に発表された，いわゆる「12月メモランダム (the December Memorandum)」であることも，また周知の事実であろう。「12月メモランダム」の歴史的意義，なかんづく中英関係における外交史上の意義は，そのためすでに十分すぎるほどの検討を経てきた，とあってよい⁽²⁾。

ただしそのテキストに拠ってみるかぎり，そこに書いてある具体的な論点は，関税特別会議の経過とワシントン附加税の処置にある。その結論は，

英国政府ノ見ル所ニ依レバ，右新政策実施ノ第一歩ハ，華府附加税ノ即時無条件許与ナラザルベカラズ。附加税ノ許与ガ，一党一派ヲ援助シ，從テ益々内乱ヲ助長スルコトトナルベシトノ想像ヲ避クル為，英国政府トシテハ，右許与ガ何等ノ条件ヲモ伴ハザルヲ以テ，附加税増収ハ必ズシモ海関ノ税務司ヨリ上海保管銀行ニ送付スルヲ要セザル点ヲ明ラカニスルコト重要ナリト思考ス。即チ関税増収ノ処分及取扱ニ付テハ，各場合権能アル支那政權ニ於テ，凡テノ問題ヲ決定スベシ⁽³⁾。

というとおり，ワシントン附加税の「無条件」許可，すなわち，地方政權によるその独自の徴収と自由な使用であった。あくまで関税の収支という観点に導かれたものなのである。そこで筆者は，そうした観点からこの問題に説き及び，当時のイギリス外交と海関の役割，関税保管制度とが相互に影響をおよぼしあい，変遷していた事実，そして両者あいまって，南京国民政府の財政基盤を形成する事実を明らかにした⁽⁴⁾。「12月メモランダム」はこのように，イギリスの中国政策というにとどまらず，国民革命時期の中国の財政体制にも，深いかかわりを有している。

ところが従前の研究は、この点を十分に把握しているとはいえない。とりわけ「12月メモランダム」が言及する関税収入の「処分及取扱」を、いささか単純な図式でとらえている。総務司の役割を「列強本位の海関行政」、海関をイギリス「死活の権益 (vital interest)」⁽⁵⁾と定義するのは、その好例である。もとより、その定義が誤っている、というのではない。しかし、それだけではない。海関のいかなる部分が、どのように「列強本位」であって、「権益」たりえたのか、そして、それが「12月メモランダム」を導きだす当時のイギリスの中国政策といかに関連していたのか、そうした考察を欠いているのである。

筆者はすでに、イギリス外交当局の眼にうつった、権益としての海関・障碍としての海関、というその役割の二面性にも言及した⁽⁶⁾。しかしそれは、ごく概略を述べたにとどまるし、何よりイギリスの外交に対する系統的考察からひきだした所論ではない。換言すれば、「12月メモランダム」をイギリスに起草、決断せしめた過程は、イギリス外交当局の海関観、ひいては中国観と不可分であるにもかかわらず、その詳細はなお、手つかずのままなのである。

そこで本稿は、「12月メモランダム」を生みだした、関税特別会議をめぐるイギリスの外交をあとづけることにしたいと思う。この作業を通じて、すでに筆者が述べたところの、海関が中英関係、ひいては中国でしめた位置を確かめるとともに、中国に対するイギリス外交当局の姿勢を具体的に明らかにすることができよう。それは日本はじめ、イギリス以外の場合をみなおすさいにも、ひとつの手がかりとなるはずである。

1 ワシントン会議と中国財政

すべては1921年10月はじめ、駐華公使オールストン (Sir Beilby F. Alston) が本国外務省におくった1通の電報に端を発する。その報告によれば、中国政府の財政は、「ふつうに考えられているよりもはるかに悪」く、「事実上、破産した」状況にあって、「イギリスのヴィッカーズ・マルコニ借款 (British Vickers and Marconi loans) はじめ、おびただしい外債が不履行となった」。かれはそこで、中央政府は「外国の管理下でない税収を担保とする対外債務に応ずることができない」のだから、「外国の管理下で (under foreign control) 財政再建を行う包括的な計画を〔ワシントン〕会議に提出する」ことを提案、その具体的な対策の一つとして、

数年の期間、特定項目の財政収支を管理し、無担保債務を整理するに十分な権限を賦与された国際委員会 (a mixed commission) が必要となるかもしれない。そして頼るに足る新たな財源は、関税の増収しかあるまい。

と建言した。間近にひかえたワシントン会議で、中国の「財政改革問題 (the question of financial reform) を何よりもまず議題にとりあげ」、「関税率の改訂」実現までは、「附加税の賦課」をみとめたうえで、その収支を「外国の管理下に」置こうとする公式の主張⁽⁷⁾が、イギリ

スから浮上してきたのである。

本国外務省はこの提案をうけると、少なからず驚いた。いわゆる「財政改革」は「国際的な干渉にひとし」く、中国を「第二のエジプト (a second Egypt) と化」す可能性があり、「それまでのイギリスの政策をまったく放棄する」ものだとみなしたからである⁽⁸⁾。ともかくまず、専門家の意見を徴すべく、極東局担当参事官のウェルズレー (Sir Victor A. A. H. Wellesley) は、香港上海銀行ロンドン支店長・イングランド銀行取締役のアデイス (Sir Charles S. Addis) に書翰をおくり、オールストンの電報をほぼそのまま引用して、その是非を問い合わせた。ウェルズレーによれば、たとえ外国による中国「財政の管理 (financial control)」が避けられなくなるにせよ、「ワシントン会議はそんな複雑な問題をあつかうにふさわしい機能を有すまい」、その時期はなるべく繰り延べすべきだというにあり、アデイスにも会議でそうした問題になったさい、対処するための「指針」作成をもとめていた⁽⁹⁾。

アデイスの回答は案にたがわず、オールストンのいわゆる「外国の管理」に対し、消極的なものだった⁽¹⁰⁾。「中華民国の財政を国際管理の下に (under international control) 置くこと」は、たしかに「実現できれば」かなりの成果が期待できるかもしれない、しかしそれを可能にする「外国の干渉」には、「武力行使 (the employment of force)」の裏づけを必要とする。はたして中国の情況は、それに値するだろうか、というにある。

エジプトのように外国人の国家支配とみまがうような、もしくはトルコのように敗戦国に課したような、いっそうふみこんだ支配の方式を中国に企画するのは、正当でも現実的でもありえない。「債務不履行」という言葉 (The word "default") は、外国人債権者の一致した行動を求めるにあたり使われたものだが、その意味では、中国にあてはまらない。

と述べるのも、中国の「不履行」が一部の内外債の利払いに限られているからであって、もし財政に改善が必要なら、むしろ海関・塩政・「借款団 (Consortium)」など、現存の機構を利用、拡大するほうが妥当だ、との意見を表明した⁽¹¹⁾。

アデイスの賛同に意を強くした外務省⁽¹²⁾ は、オールストンの建言をしりぞけ、ワシントン会議で中国側の附加税徴収には難色をしめし、「北京政府が契約した無担保債務にかかわる」問題が出て、それには立ち入らせなかったし、1922年2月6日に調印をみた、いわゆる「中国の関税に関する条約」が開催をさだめた、来るべき関税特別会議においても、同様の姿勢を堅持しようとした⁽¹³⁾。ウェルズレーは1922年末、自らワシントンに赴き、国務省の要人と会談、中国の財政を「再編するには、中国の収支すべてを管理する恒久的な国際委員会」の結成が避けられない、とうったえ⁽¹⁴⁾、イギリス外務省の方針にアメリカ政府の理解と同調をもとめた。そして英米は、「無担保債務を議題からはず」し、「中国の財政を全般的に論ずることは避け」て、「中国全体に裨益する (benefitting China as a whole)」という点で、「完全な合意 (complete agreement)」に達する⁽¹⁵⁾。

イギリス外務省のみるところ、「無担保債務」と「干渉」という2点は、不可分であった。「無担保債務」を論ずれば、中国のその「不履行」に及ばざるをえず、その改善に立ち入ると、「財政改革」の必要性にゆきついてしまい、最終的に「国際管理」と「武力」「干渉」を考慮せざるをえなくなるからである。イギリス外務省はそんな干渉を避けるため、発端の無担保債務にふれないことで、こうした論理的展開そのものを棚上げにしようとはなかったわけである。

かくて1923年のはじめには、関税特別会議に対するイギリス政府の姿勢が、ひとまず定まったかにみえた。アメリカ国務省との「合意」事項は、駐華公使館に訓電が発せられ、「長文」の「覚書」にもまとめられた⁽¹⁶⁾。北京のオールストンが提起した、中国財政に対する「外国の管理」は、当面イギリスの政策として、「無担保債務」をとりあげないことで、その前提じたいから回避すべきものとなったのである。

2 イギリス公使館のみかたと外務省

1923年はじめ、イギリス駐華公使は交替し、オールストンに代わって、マクリー (Sir Ronald Macleay) が赴任する。かれはイギリスを離れるにあたって、前節に述べたような関税特別会議に対する外務省の方針にも、「心の底から賛同して」いた⁽¹⁷⁾から、本国政府もその意を体した現地での働きかけを期待していた⁽¹⁸⁾。ところがマクリーは、北京に着任するとまもなく、「こちらで満場一致した総意」として、「英米政府が合意した原則に議論を限ってはおけないであろう」といい⁽¹⁹⁾、まず「無担保債務の整理」を第一に考えるようになった。

かれの言い分によれば、関税特別会議の議題から無担保債務を排除することに、かれ自身が反対をとこなえているわけではない。それが「非現実的」だといっているだけであって⁽²⁰⁾、アメリカ公使に問い合わせてみても、無担保債務を関税特別会議の議題からはずすのは、「得策でもなければ、現実的でもない」、他国の代表は債務の弁済を条件に、ワシントン附加税をみとめるつもりであるから、議題からはずすのは強い反対を受ける恐れがあって困難だ、との意見で一致した。マクリーは「無担保債務の整理」を「中国全体に裨益する (benefitting China as a whole)」とみなした⁽²¹⁾し、北京政府も「包括的な債務整理案」が必要だと考え⁽²²⁾、財政顧問のパドゥー (Georges Padoux) につくらせた財政再建計画も、それを具体的に明記していた⁽²³⁾。

イギリス外務省はこうしたマクリーの、いわば「転向」("volte face") を、現地の「意見や感情」を示したものとみて、その無担保債務棚上げの方針が困難であることをあらためて認識する。しかしそれでも、棚上げがならなかったすえに来るべき「危険」に思い至るに、その立場をかえることはできなかった⁽²⁴⁾。このように、駐華公使館との見解の相違が明らかになってゆくなか、まとまった意見を上申したのは、やはりウェルズレーである。

特別会議が中国の債務全体を論じれば、増収分だけではその目的には足りないから、中国の財政全体を論じ、その財源すべてを調査しなくてはならなくなる。それでは我々はまもなく、

危地に立たされてしまう。中国の財政全体をみなおすことにしたばあい、干渉政策 (a policy of intervention) にふみきらずに、どこまでできるかが問題なのである。「干渉」という言葉 (The word "intervention") は、中国で使うばあい、それだけでは舌足らずだ……が、ここで念頭に置いているのは、最後の手段としての武力行使 (the use of force) のことである。

とあって、無担保債務の整理をとりあげることにあくまで反対する、その論理構成は、マクリーが赴任する前の方針とまったくかわらない。けれどもマクリーの提起した主張と論拠を論破するためもあって、新しい論点もみえる。

無担保債務はとりくまなくてよい問題だといっているわけではない。それどころか、そうした債務の弁済 (the funding of these loans) は、中国の信用回復には必須の前提である。しかしそれは、関税特別会議でとりあげるべき問題ではない。……事態はいまより悪くなりそうもない。なるほど政府は破産するかもしれぬが、すでに事実上そうである。政府は消滅しようが、別の政権がそれを引き継ぐだけだ。中国の銀行に倒れるものがでてくるかもしれないし、そうなったら次は、その中国人顧客を倒産に追い込むだろう。金融恐慌も起ころうし、暴動になるかもしれない。しかし中国は、今のまま続いてゆくであろう。

……

我々が忘れてはならぬのは、北京の中央政府を相手に交渉しても、それは権力の座にある単なる一派閥との交渉にすぎない、ということである。その権力は首都の城壁までしか及ばないのだから、決して中国を代表する政府ではありえない。中国には多数の敵対政権があり、北京政府はもはや各省に対する支配権を回復できないであろう。……

もし関税特別会議が、地方勢力を怒らせずに、中国政府に利益を与えることができないのなら、南方の敵意をかきたてずに、無担保債務をあつかうことができないのなら、現在の政治的混乱で保証も条件も要求できないがために、中国の財政を再建できないのなら、十分な統制力を確保しがたいがために、建設的な政策をはじめることができないのなら、たしかに最悪の瞬間になる。何も達成できないし、おそらく政情全般に害毒を流すに終わるだけだからである。それなら、何もしないほうがましだと思う。……⁽²⁵⁾

ウェルズレーはこの時点になると、交渉相手となるはずの北京政府に対する冷徹な不信と、それと表裏一体をなす地方勢力に対する顧慮を表明して、それに立脚しながら、無担保債務を議題から除外するよう、持論をくりかえした⁽²⁶⁾。

外務省極東局のほかのスタッフも、これに全面的な支持をあたえた。パドゥーの財政再建案を否認⁽²⁷⁾、「中国全体に裨益する」というマクリーの主張にも、ワシントン附加税を債務整理に使う政策で潤うのは、北京政府と「無担保内債に利害をもつ中国の銀行と個人投資家」であって、「南方ではきっと不評だろう」とマクリーも自覚している、と反駁し⁽²⁸⁾たのである。

イギリス外務省の立場は、このようにゆるがなかった。しかしそこには、「何もしないほうがまし」であるにもかかわらず、関税特別会議はやらねばならない、地方勢力にも配慮したほうがよいにもかかわらず、「けっして中国を代表する政府ではない」北京政府を相手にせねばならない、という矛盾がある。そうである以上、北京に駐在するマクリーを完全に説得することはできなかった。駐華公使館との意見対立は、外務省の立場に内在する、そうした矛盾が表面化したものともみることができる。それでも現実に地方勢力が目立った動きを見せていないこのときは、なお意見対立のレベルにとどまっていた。実際に地方勢力が行動を起こし、会議がはじまると、この矛盾は政策の立案・遂行過程に反映することになる。

3 タイチマン案をめぐる

関税特別会議の開催は、金フラン案紛糾の影響で遅延を重ね、1925年10月26日ようやく実現をみた。イギリスはその間に、関税特別会議に臨む自国の原案を用意していた。いうまでもなく、北京の駐華公使館付漢文秘書官（Chinese Secretary）タイチマン（Eric Teichman）の手になるものである。これをタイチマン案とよぶことにしよう。1924年8月、外務省から訓令をうけて⁽²⁹⁾、翌月に「試案」が作成、それに対し各方面から意見を徴したのち、翌年はじめに本案が策定された。

1923年後半から24年前半にかけて、中国の地方割拠的な情勢がますます深刻化するなか、各省における釐金の「違法な課税（illegal imposition）」がいつそう増加する趨勢にあつて、その対策をどうするかは、イギリス本国にとっても、頭の痛い問題となってくる⁽³⁰⁾。なぜなら、ワシントン会議で締結された「中国の関税に関する条約」第2条には、「すみやかな釐金廃止の道筋をつける」ことをうたっていたからである。

この条項は通商上の利害から、1902年締結のマッカー条約第8条にさだめた、いわゆる「裁釐」の実行をあらためて要件とすることで、イギリス側も「加税」の容認にふみきったものである⁽³¹⁾。そうした規定とは逆行した、釐金の賦課が増大する眼前の状況にあつて、ロンドンが北京の公使館に命じたのは、関税特別会議の原案作成にあたり、釐金廃止の見返りとして、関税の増収分もふくめ何らかの資金を各省に与えるのを基本的な方針とすることであった⁽³²⁾。視角をかえていうなら、1923年のはじめすでにあらわれていた、地方勢力に対する顧慮は、この段階になって、釐金廃止と抱き合わせた資金分配という具体的な方針に転化した、といつてよい⁽³³⁾。

かくて出てきたタイチマンの構想は、各省には釐金など内国税廃止の代償として、輸入品の関税収入も含めた「国税（the national revenues）」の一部を分配し、関税の増収分は無担保債務の整理にあてる、というのがその眼目であった⁽³⁴⁾。そもそもタイチマンが「試案」をまとめるにあたって、相談したのはマクリー公使ひとりだったという⁽³⁵⁾から、その構想はそれまでの駐華公使館、マクリーのみかたを踏襲したものとなっている。なかんづく無担保債務の整理を前提にする点、そうであった。マクリーも外務省あて電報のなかで、これにほぼ全面的な支持を与えた

うえで、「パドゥー計画にそって、附加税収入を中国政府の〔負債〕整理に充て、〈すみやかな釐金廃止の道筋をつける〉べきだ」と上申した⁽³⁶⁾。

そうである以上、本国外務省はこの構想に、手放して賛同を与えるわけにはいかない。反撥をもっとも鮮明かつ詳細に示したのは、外務次官補のウェルズレーが1925年3月1日に書いた長文の意見書である。かれはまず、「我々の関心は、関税増収分が何の目的に使われるかである。これは必ずしも財政的な問題とはかぎらない、いや政治的な問題であって、きわめて重大である」といい、さらに、

「中国の財政」というと、それはいささか曖昧で厳密さを欠く言葉で、解釈は一つにかぎらない。「中国の財政構造 (China's financial and fiscal system) を整理する」といえば、もちろん包括的な計画が必要になる。「中央政府の財政 (Central Government's finances) を整理する」といえば、それは無担保債務政策の主唱者の考えることであるのは明白で、現実にはめぐりめぐって債務弁済行為 (a debt-funding operation) と化そう。両者のあいだには、明確な区別をつけなくてはならぬ。……中央政府が政権の座にある一派閥以上のものでないかぎりには、その信用を回復するとか、あるいは資金をその裁量に委ねるとか、したところで、少しも問題が前進するわけではない。そんな中央政府の信用を回復して、中国の信用が回復されるというのは、お人好しの想像することであって、決してそうはならない。中央政府はきっと、これまでのことは水に流して新しい借款に耽溺し、「放蕩者のなりゆき」 ("rake's progress") にいそしむことになる。無担保債務を整理しても、そんな政府の各省に対する権力回復の助けになるとは思えないし、もし増収がすべて債務の元利払いに吸収されたら、ワシントン会議がねらいとする政費の手当は、どのように供すればよいのであろうか。無担保債務の問題は、中国の財政構造再編という包括的計画の一部として扱わなくては、利益どころか害悪をもたらすものとなる。

と分析する。そして1923年初頭の判断にたちもどり、その「中国の財政構造再編」とは、「完全な外国の管理なくして」可能とはならない、「それはもちろん、究極には武力に依存しての税源支配を意味する」と断じたうえで、現状は外国人による干渉か、権益の放棄かの二者択一を迫られる「危険に満ちている」という認識を示す。その場合には、「中を取る、ということはない、そしてどちらがましか選択せねばならないとしたら、後者をとるべきだ」といいながら、そうならぬよう、「中国が自身で救済にとりくむようにさせる」という「無為の政策 (a policy of inaction)」を「真に正しい政策」だと論ずるのである⁽³⁷⁾。

だが一時帰国したマクリーとの会談を経ると、外務省内はこの種の消極策ばかりではなくなった。極東局長ウォーターロウ (Sydney P. Waterlow) はウェルズレーの「無為の政策」を「建設的な経綸の欠如 (lack of constructive statesmanship)」とみなして、「中国の再建問題に全体としてとりくまねばならない」と主張、

関税会議は中国に再建の一大計画を提示するものとする。すなわち、中央政府と各省の関係が最後にいかなるものになろうとも正常に機能できるような、十分に弾力性のある財政制度導入をすすめること。結果として各省に資金支払いを行う機構も含むこと。ある段階では、面目を保つために慎重な武力示威を行うかもしれないことを忘れてはならない。

と反駁した⁽³⁸⁾。この意見には無担保債務にほとんどふれるところがないから、タイチマン案と細部のニュアンスにちがいはあろう。それでも全体的な構想としては、積極的な支持をタイチマン案に与えていることはいうまでもあるまい。

ウェルズレーはこれに対し、「やはり慎重にすすむべき」で、タイチマン案をこの段階ですぐさま表明してしまうのは、「一大失策 (a very great mistake)」だという。しかしながら、ウェルズレーもここまでくると、「関税特別会議の議題に無担保債務を入れることに」全面的な反対はとなくなかった。その点はいくつかの留保条件をつけながら、譲歩している⁽³⁹⁾。外相チェンバレン (Sir Austen Chamberlain) は以上の議論をうけて断をくだし、1925年9月、北京駐在公使マクリーを首席とする関税特別会議代表団に訓令した。

イギリス政府は無担保債務整理を会議がとりくむ議題の一つであるとみとめる。だがそれは会議の役目としては、第二次的なもの (a secondary part of functions of the conference) でしかないとみるべきだ⁽⁴⁰⁾。

ウォーターロウのいう「建設的」方針の基礎として、タイチマン案を承認する、しかしウェルズレーのいうように、それをただちには表明しない、したがってその前提をなす無担保債務の整理は、議題から排除しないが、あくまで「第二次的」にしか位置づけない、釐金廃止をはじめとするイギリスの利害が満たされねば、その提起はかなわない、という条件がついていたのである。いささか煮え切らないこうした措辞は、1921年以来つづいてきた北京とロンドンの相違が反映したものであって、イギリス外交当局の多元的な政策方針が、関税特別会議開催の段階にいたってもなお、一元化されなかった事情を示す、ということができよう。

4 北京とロンドンのあいだ

それなら、これほど融和しない立場の相違を招いたものは何か。いま少し問題を限定していいかえれば、駐華公使館はなぜ、本国外務省のたびかさなる反論に承服せず、無担保債務の整理に拘泥せねばならなかったのか。

そもそもオールストンが打電した1921年10月というのは、北京政府の財政危機もさることながら、それと連動して、中国の金融情況も危機的な局面をむかえていた時期である。11月には北京の中国銀行・交通銀行に取付騒ぎが起こり⁽⁴¹⁾、しかもそれは、中国の財政支配をもくろむ

「英米の陰謀」だという非難さえあがった⁽⁴²⁾。折しも、同じ年の3月にはじまった中国の内債整理が、早くもゆきづまりをみせていた⁽⁴³⁾。それぞれ関連しあって、中国の信用構造全体の危機的局面を構成したわけである。

1923年の初めまでに、金融危機はひとまず鎮静化し、内債の整理もようやく軌道にのる。その結果、実現したのは総稅務司アグレン (Sir Francis A. Aglen) が、いっさいの関余を掌握して内債整理に投入するという措置であった。そこにいたる過程で、北京の外交団は、中国側から非難にさらされる一方、外国側からも批判を浴び、すこぶる進退に窮し、両者の利害調整をはからねばならない立場においこまれる。総稅務司の関余掌握と内債整理は、ひとまず中国の金融界を満足させた。しかし内債だけを「特別待遇」したこの措置が、無担保外債の債権者の不満をかきたてた⁽⁴⁴⁾ のはいうまでもないし、北京政府の財政危機も旧態依然のまま放置したばかりか、無担保内債のすべてを整理できたわけでもない。なおそれぞれの利害を調整しなくてはならず、その最大公約数が無担保債務の整理であった。

マクリーが北京にやってきたのは、このような情勢のまっただなかである。アメリカと合意した本国の訓令をあえて「現実的でない」と斥け、無担保債務の整理にこだわり、それこそ「中国全体に裨益する (benefitting China as a whole)」とみたのも、この情況に動かされてのことであった⁽⁴⁵⁾。

外国債権者の執拗な要求から、また、そうした圧力をかわすため、危険で財政的にも不健全な便法による財源確保の必要から、中国政府を救済できる。そればかりか、無担保内債に利害をもつおびたしい中国の銀行や個人投資家を、破産から救ってやることができる。もし1923年3月3日の大總統令がみとめた、関余を担保とする総稅務司の内債整理がゆきづまったら、わたしがみるかぎり、ワシントン附加税を担保とする債務整理のほかに、中国の国内信用の全面的崩壊をくいとめる手だてではない⁽⁴⁶⁾。

以上のように述べるその理由づけからも、外国債権者との関係を調整し、中国国内の信用構造を維持する必要を考慮していたのは明らかである。そうした情況を導いたものは、じつに1921年にはじまり、23年に固まった総稅務司アグレンの内債整理だった。

マクリーのこうした見解を駁して、ウェルズレーが表明した地方勢力に対する懸念は、まもなく現実になる。その最たるものが、同じ1923年9月にはじまる広東政府の関余分配要求問題であった。その過程はもう贅言する必要はない⁽⁴⁷⁾ ので、いっさい省略する。ここで注目しておきたいのは、広東政府が粵海関の接収をも辞さない姿勢をみせ、外国側が武力示威によって広東政府の要求をしりぞけたことに対し、イギリス側はいかなる思惑をもっていたか、である。

外務省はこの事件を聞知するとすぐ、「広東の力づくの行動は、万難を排して阻止しなくてはならぬ」と断じた。しかしそれは、広東による粵海関接収と「海関の完全な解体 (the complete disintegration of the Customs)」という最悪の結末を恐れたからであって、そうならないかぎり、

かつそんな事態を回避するためにも、その要求にまったくとりあわないのも得策ではない。広東はじめ「各省の要求に対し、ただ否定的な態度をとり続ければ続けるほど、この種の危険は、かえって増大する」と考えるようになった⁽⁴⁸⁾。

ところが、この事件を本国に報告したマクリーの電報には、関余は内債の元利払いに充当されて、ほかに与える分はないこと、内債への関余充当は「中国全体に裨益する (benefit China as a whole)」ことを述べている⁽⁴⁹⁾。この点、広州の要求に対する総稅務司アグレンの立場を代弁する⁽⁵⁰⁾のみならず、関稅特別會議に向けた無担保債務に対するマクリー自身の姿勢とまったく同じものにほかならない。マクリーの姿勢がアグレンの施策に多大の影響をうけていた事情は、ここからもうかがえる。そうである以上、本国はマクリーに対し、その「中国全体に裨益する、という論点は、議論の余地があ」って、「現行の稅收分配は不公平である」と訓令せねばならなかった⁽⁵¹⁾。

1923年の広東政府との衝突は、イギリス側に一つの転機をもたらした。広東政府をはじめとする地方勢力が、みずからの利害に反する行動をとらないよう、その要求をある程度は受け容れてやる、具体的には、資金を分配してやる必要を強く認識する⁽⁵²⁾。すでにみたように、釐金賦課の加重という事態に直面すると、その対策としてまず各省への資金分配を提起し、ひいてはタイチマン案を導きだすにいたった経過も、その所産にあたる。

したがって地方勢力に対する懸念、そして財政手当が必要だという見解は、ロンドンも北京もひとしく共有するものだった。しかしその手段は、やはり一致をみなかった。マクリー・タイチマン構想は、無担保債務整理を前提とするため、外債償還・内債整理で実績をもつ海関が関稅增收分の収支をになう主要機関だとし、その機能拡大をめざしている。釐金廃止に代替する各省への稅收配分でも、総稅務司が一定の関与をおこなう案であった⁽⁵³⁾。これは1921年当時、アデイスが提示した「拡大」のやり方に相当するともいえる。それに対し、ウェルズレーたちはもはや、その方法ですらあきたらなくなっていた。広東でも実証されたように、そんな稅收への関与はとりもなおさず、海関を中国の国内対立に「巻き込み」、危機に追い込みかねない、しかもその釐金廃止に対する実効性も、なお未知数だとみなしたからである⁽⁵⁴⁾。

無担保債務整理を優先するかどうかの是非は、かくして海関の機能拡大の是非という問題に発展せざるをえない。この構図は外務省内では、ウェルズレーの消極策とウォーターロウの積極策の対立となってあらわれて、けっきょく無担保債務整理を拒否しない、かつタイチマン案を積極的に提示しない、という形で両者が妥協に達した。関稅特別會議に臨むイギリス側の姿勢は、こうしてともかく一本化されたものの、底流に矛盾を残していただけに、會議の進展、そして1925年に悪化の極をむかえる中英関係のなかで、再考をせまられることになる。

5 関稅特別會議と省港罷工

こうしてイギリスが、関稅特別會議の場で優先すべきは、釐金の廃止となった。「釐金の漸次

廃止と引きかえに、関税自主権の段階的付与の用意はあった」わけだ⁽⁵⁵⁾が、これはイギリスが釐金廃止に成算をもっていたことを必ずしも意味しない。むしろ逆に、困難な釐金廃止実行の合意がなくては、関税の増収ならびに無担保債務をふくめたその用途は、議論の俎上にすら載せさせない、というイギリス外務省の一貫した意思をあらわすものであった⁽⁵⁶⁾。ところが1925年11月17日、

各締約國（中國在外），茲承認中國享受關稅自主之權利，……。中華民國政府聲明，裁撤釐金，與中國國定關稅定率條例須同時施行，又聲明中華民國十八年一月一日，即一九二九年一月一日，須將裁釐切實辦竣（The Government of the Republic of China declare that *li-kin* duties shall be abolished simultaneously with the enforcement of Chinese National Tariff Law, and further declares abolition of *li-kin* duties shall be effectively carried out by first day of first month of eighteenth year of Republic of China.）。

という決議案が通る⁽⁵⁷⁾と、イギリス本国は「厳密に決議案の措辞にしたが」えば、「中国は国定税率を施行する前には、釐金を廃止する処置をまったくとらなくてよい」と驚愕し⁽⁵⁸⁾、戦略を練り直さざるをえなくなる。

そもそもこの動議を發した日本側⁽⁵⁹⁾に劣らず、イギリス外務省もむしろ当初から、釐金廃止の現実性には悲觀的であった。したがってかれらが驚いたのは、中国側が釐金廃止の実行を確約しなかったこと、に対してではない。列強がいわば何の条件もつけずに関税自主権、すなわち税収の増加をみとめてしまったこと、にある。外務省はやむなく熟慮のすえ、決議案が示唆する「紙上の釐金廃止（*paper abolition of li-kin*）」でも、うけいれるのは可能だとみなすことにした⁽⁶⁰⁾。けれどもそれなら、「無条件で（*unconditionally*）」与えるべき関税増収の用途を適切に定めることが、譲れない前提となる。

タイチマン案はイギリス外務省にとって、釐金を廃止する具体的な手段として、関税増加を立案していたところに、その存在意義があった。釐金廃止の実行を合意したうえで、はじめてその具体案として示すべきものだったのである。けれども、釐金廃止実行のいわば棚上げをみとめてしまった以上、タイチマン案を提示する要件も解消する。いな、関税増収の用途を無担保債務に想定するタイチマン案は、もはや出してはならない。ここであらためて、関税収入をいかにして適切に各省に分配できるかが、何よりもまず、とりくむべき課題となった⁽⁶¹⁾わけである。

イギリスは折しも、広東国民政府の省港罷工に苦しんでいた。関税収入を各省に分配しようという主張は、もちろん1923年以来、イギリス外務省最大の関心事だった。けれども、関税特別会議と時を同じくして、こうしたイギリスを標的とする排外運動が起こり、いずれも容易に打開できないこの段階になると、

われわれが広東の関税収入の取り分を許さなかったことが主な原因で、広東は過激派の、そ

してついには、ロシアの手中に入って、香港のボイコットが起こり、惨憺たる損害を被る、という結果になった⁽⁶²⁾。

と明言する発言が、外務省内であがっている。関税収入を「公正に分配する」のは、イギリス政府にとって、排外運動に対して講ずべき対策の一つ⁽⁶³⁾というばかりではなく、これまでなぜ、それが実現できずに排外がここまで悪化したか、その由来を考慮しないわけにはいかなくなった。このとき到達した結論は、そうした関余分配の拒否を不可避ならしめたものが、関税収入を北京に集中してしまうしくみをつくった、総税務司アグレンの内債政策だというにある。ここにおいてついに、海関こそ「北洋支配の、外国による北京支援のシンボル (a symbol of northern predominance and of foreign support of Peking) となった」。もし関税特別会議の決議案どおり、関税自主権を承認して、増収もこのまま北京政府に流れては、地方勢力の怒りをひきおこし、彼らを外国に対する攻撃はもとより、海関の接収にも駆りたて、「海関の解体」という危機をますます助長することになる、との認識が生まれる⁽⁶⁴⁾。だからこそ外務省当局者は、総税務司アグレンを、その内債政策を、そしてその基礎にある現行の関税保管制度を批判し、その矯正を唱えた⁽⁶⁵⁾のである。

すべての関余を北京政府に委ねておくことはできない、という認識は、すでに1923年、広東の関余分配問題で、明らかになっている。海関制度の保全を重視するみかたも、やはり時を同じくしてあらわれていた。しかしながら海関を保全するといっても、それが何のためなのか、現実の関税収入の用途とどのように連関するのか、それはなおその段階では、明白でなかった⁽⁶⁶⁾。海関は条約にしたがった通商を機能させてきた機関であると同時に、関税収入を掌握して、中国内外の債権を保証する機関でもある。そうした海関の二大機能、とりわけ後者をどうみるかで、意見が分かれていた、といってよい。北京は後者を高く評価したのに対し、本国はごく消極的であった。ウォーターロウの積極策でさえ、「海関の存続」はその財政金融上の機能よりは、通商貿易上の利害によるとみていたのであって、その点において、ウェルズレーらの意見と何らかわるところはない⁽⁶⁷⁾。

そうしたイギリス外務省は、1923年の危機をいっそう大規模に再現した省港罷工のなかで、ついにその利害関心を通商回復に定置し、海関を「死活の権益 (vital interest)」と定義する。換言すれば、1925年になってはじめて、海関の保全は何よりも通商の見地が優先されることとなった。その通商に脅威を与える地方勢力の要求が関税収入の分配にある以上、それを拒絶するアグレンの関税保管・内債政策は、いかにしてもイギリスの利害に反する、ということになる。保全せられるべき権益としての海関の通商的機能と、排除せられるべき障碍としての海関の財政的機能との対立的な構図が定着した。

かくて1925年の末、チェンバレンは関税特別会議代表団のマクリーに訓電を送った。

保管銀行・総税務司・外交団が関税収入を管理する現行の制度は、現実には、中国の内政に最大の干渉となっている。もし関税特別会議が関税自主権をみとめても、この制度の本質をかえずにおき、無担保外債の元利払いを現行の機構につけくわえたとしたら、こうした形態の干渉は、現在よりもはるかに弁護の余地のないものになってしまう。

各省に関税収入を分配する原則に立つ提案で、念頭に置いているのは、外国の干渉から我々をきりはなし、増加分の収入を各地に分けることのできる、より大きな裁量を中国側に返還するにある。であるから、釐金廃止とひきかえでないと各省への税収分配ができない (the impossibility of provincial allocation other than likin compensation)、という足下のみかたは、中国国内財政を支配せんと試みているとの非難をうけかねないため、我々の提案を誤解しているのではないか、と思われる。

我々は関税収入を各省に分配する原則を大いに重視するがゆえに、関税自主権がつくりだすはずのまったく新たな情況に鑑みて、現行の管理機構の完全な改変——その管理を弛めることには多くの反対はあろうが——をもって、その原則を保証すべきではないか、と考えている⁽⁶⁸⁾。

関税収支機構の改変、関税増収の各省分配、そのさいの「大きな裁量」の認定。1年さきだつこの時点で、「12月メモランダム」の論点は、税収分配の決断を除き、もはやその原型が不足なくそなわってしよう。

しかしながら無担保債務に利害をもつ勢力が参加する、北京の関税特別会議の現場では、なおこの訓令は、現実味をおびなかった。マクリーはこの訓電にこたえていう。

海関に何らかの変化を加えれば(税率は別である)、中国の統一とポリシェヴィズムの影響に対する防波堤をなお主要に支持し続けているものをぶち壊してしまうことになりかねない。そうした意見を提案するには、大いに慎重であらねばならない。

……

中国人の大半は、決して現在の海関体制の維持、ないしは強化でさえも嫌っているものではない。我々のみるところ、間接的な方法でも、中国全体に利益があるはずだと思う。たとえば、海関が釐金に代替する補償税 (likin compensation) を徴収して各省に分配し、それと同時に、中国人が大部分を有する負債の整理のために、基金を保護する方策を講じる、というものである。

……

それゆえ海関の維持はそれ自体、第一級の重要性があり、しかも釐金代替および債務整理という我々のほかの二大提案の成功にも、それは必須である。そのうえ一般的にいて、軍閥の搾取をまぬかれるいかなる保護もないと十分自覚している中国人は、内債のために現行の海関の管理を切望すると信じる。……⁽⁶⁹⁾

イギリス代表团は当時、関税特別会議で「釐金特別補償税 (a special compensation tax for the purpose of financing the abolition of Li-kin)」を提案していた⁽⁷⁰⁾。引用にもみえるように、それは無担保債務の整理と海関の財政機能を否定しない、という方針にもとづくものであって、その意味でロンドンと北京のあいだの対立は、なお残存していた。「海関の維持」という利害では、ロンドンと何らかわるところはない。しかしそれを可能とするものを何とみるか、に決定的なちがいがあった。ここにおいてそれが、現行の関税保管機構および海関の財政機能を改変するかどうかに収斂しつつあったのである。

マクリーの見解とそれにもとづく交渉は、北京の関税特別会議が開かれていて、そこで何らかの成果を見込みうる、というかぎりにおいて意味があった。たしかに1926年に入って、合意をみた「差等税率案」も作成されたし、ワシントン附加税の「実施協定案」もできあがっている⁽⁷¹⁾。ところが4月以降、北京の政局に混乱がつづいて、会議そのものがほとんど機能しなくなってゆき、7月ついに流会となった。そして広東の国民政府は9月、附加税の施行とひきかえにストライキの矛を取めにかかる。事態はまさしくロンドンの思い描く方向に進み⁽⁷²⁾、1920年代を通じて横たわっていた、本国と出先の対立は、事実上の関税収入分配の実現と関税保管制度の改変が、中国現地で先行したことで、前者の方針に一本化されてゆく。それを象徴するものが11月末のマクリー召還であり、確認するものが「12月メモランダム」だった。イギリスの中国政策が新たな段階に入った⁽⁷³⁾、というのはその意味においてはほかならないのである。

おわりに

イギリスの「退却」政策は決して、中国の民族主義と国民政府の勃興で始まったのではない。その形成はすでに、1920年代の初めから始まっていた。その第一の主たる要因は、中国中央政府の財政破綻であり、なおかつ外国人の眼には、その対策が中国財政の「国際管理」しかありえなくなっていたところにあった。そこに積極的な関与をするかどうか、これがすべての発端である。

ワシントン会議と来るべき関税特別会議において、イギリス政府は武力干渉をともしかねない中国財政の「国際管理」に対し、否定的な立場をとることに決した。しかしそれで、ただちにイギリスの対中政策方針が定まることはなかった。そこには、北京政府のかかえる無担保債務の整理という問題が横たわっていたからである。無担保債務問題を取りあげれば、北京政府の財政を議論せねばならず、それは中国財政の「国際管理」と外国による「武力」「干渉」という問題にゆきつく。したがって、無担保債務は議題から排除する、というのが外務省の見解となった。ところが北京駐在公使のマクリーを中心とするイギリス在華当局は、そうした本国の立場に異をとらえつづける⁽⁷⁴⁾。

イギリスの在華当局、いな北京の外交団が無担保債務の問題を棚上げできなかったのは、同じく1920年代初頭に起こっていた、海関の機能変化が大きく作用している。総税務司アグレンが

関余を掌握して、内債を整理しその運営にあたった、という事実がそれである。この挙によって、中国の金融界が一定の安定を得ると同時に、中国現地とりわけ北京では、無担保内外債の債権者に配慮をせざるをえない状況が醸成された⁷⁵⁾。北京のマクリーの態度は、海関の関税収入、とくに内債への関与に影響を受けたものだったのである。

こうして表面化した、北京公使館と本国外務省の齟齬は、1924年になって、各省に対する資金分配とそれを見返りにした釐金廃止の必要性という点で、ひとまず調整される。関税特別会議の開催までに、その方法を具体化したタイチマン案が作成されて、イギリス側の原案となった。ただしその作成は、北京公使館の主導によるものだったから、マクリーのかねてからの主張どおり、無担保債務の整理をも包含していたばかりか、資金分配でも海関の機能を拡大する方針となっていた。そうであった以上、イギリス本国は無条件でこの案をみとめることはできない。釐金廃止の合意を必須の前提にして、それなくしては、関税の増収や無担保債務の問題に立ち入るべからず、との一種の歯止めをかけた。

この各省に対する資金分配の必要性は、とくに広東政府の関余分配要求が一つの契機となっている。イギリスはじめ列強は、結果としてこの要求をはねつけたのだが、その過程においても、北京とロンドンとは相い反する立場をとった。前者は国内金融の見地から、北京中央政府の関税収入独占を正当化している。後者はこれに対し、ゆくゆく将来的にはそれを再考せねばならぬとした。地方勢力が自国の利害に反しない行動をとらぬよう、資金を分配してやる必要は、衆目の一致するところだったが、そのためにとるべき方策は、それまでの立場の違いに対応して、みかたが異なっていたのである。

したがって関税特別会議のなかで、両者が共有していた釐金廃止実行という前提が失われると、その対立はあらためて表面化する。もはやさけられない関税増収の用途をどうするのか、各省に分配するのか、無担保債務の整理にあてるのか、1925年の末にロンドンと北京の対立は、こうした問題に収斂してきた。

そもそもイギリス外務省は、中国財政の「国際管理」、究極には「武力行使」に依存する中国への「干渉」を回避する方向で政策立案をしてきた。当初それには、海関の機能拡大などもとるべき方策として、考慮はされていた。ところがそれは事実上、すでに総稅務司アグレンの内債整理によって、かれらの意思とかかわりなく、中国現地で先行して実現していた。条約にしたがった通商活動を保証する機関としての海関の統一性は、イギリスにとっても譲れないものであって、さればこそ海関接収をも辞さない広東政府の要求行動を断乎はねつけたのだが、しかし拡大しつつあった海関の財政的機能は、イギリス外務省内でも、むしろ一種の干渉だとうけとめる向きもあった。

そうしたロンドンの認識を固め、一貫した論理とする契機となったのが、省港罷工である。海関の財政的機能が、関税収入を排他的にすいあげて、結果的に北京政府をのみ支持する構造をつくりあげ、これが各省の反撥を招いて、排外運動を惹起し、海関の通商的機能を危機に陥れている、というみかたである。そのためロンドンと北京のあいだに存在していた、関税収入の各省分

配と無担保債務充当との対立は、海関の財政的機能を否定するか肯定するか、の選択肢となって、あらためて表面化した。

イギリスが1926年末、「12月メモランダム」で表明した政策は、前者であった。それは中国の民族主義の高まりにいかに対処するか、というよりむしろ、当時の中国財政金融構造と各省分立にみまがう政治情勢との連関をいかにみるか、という問題であって、1920年代初頭以来、逡巡してきた中国財政に対する関与のありようを、ひとまずは定義したものであった。

しかしイギリス側になお残る異論は別にしても、そこで否定をした海関の財政的機能はどこへ行くのか。そのなかで中国の財政金融はいかなる構造になったのか。各省分立という政治情勢は解消したのか。そもそも海関の財政的機能はすべて否定されたのか。その結果あらわれた状況は、イギリスの利害に符合するものだったのか。中国から「退却」をはじめたイギリス外交の前途には、なお大きな問題がたちはだかっていた。その全容をつかむには、イギリスの対中外交政策を分析するだけでは、もはや不十分である。それが相手とした、中国の財政経済構造を明らかにすることが不可欠となるであろう。

註

- (1) 久保亨『戦間期中国〈自立への模索〉——関税通貨政策と経済発展——』東京大学出版会、1999年、31～32頁。Edmund S. K. Fung, *The Diplomacy of Imperial Retreat, Britain's South China Policy, 1924-1931*, Hong Kong, 1991, p. 9.
- (2) Wm. Roger Louis, *British Strategy in the Far East, 1919-1939*, Oxford, 1971, pp. 153-154. 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『ワシントン体制と日米関係』東京大学出版会、1978年、所収。Fung, *op. cit.*, pp. 101-105. Martyn Atkins, *Informal Empire in Crisis, British Diplomacy and the Chinese Customs Succession, 1927-1929*, Ithaca, 1995, p. 17. Harumi Goto-Shibata, *Japan and Britain in Shanghai, 1925-31*, Basingstoke, 1995, pp. 37-39. Jürgen Osterhammel, "China," Judith M. Brown and Wm. Roger Louis, eds., *The Oxford History of the British Empire, Vol. 4, The Twentieth Century*, Oxford, 1999, pp. 646-647, 649-653.
- (3) 以上の和訳は、『日本外交文書』大正15年第2冊下巻、「昭和元年十二月二十六日公表セラレタル英国対支新政策覚書」1203～1204頁による。句読点や濁点を補い、漢字の表記もあらためたところがある。英語原文のテキストはたとえば、Great Britain, Foreign Office, General Correspondence, Political, FO371/11663, F5611/10/10, "Memorandum on Policy in China," Encl. in O'Malley to Chamberlain, tel. No. 531, Dec. 18, 1926を参照。
- (4) 拙著『近代中国と海関』名古屋大学出版会、1999年、432～437頁。総稅務司アグレンとその役割を中心に、当時の中国外交と国際政治を具体的に検討し、「12月メモランダム」にもふれたものとして、唐啓華「北洋政府時期海關總稅務司安格聯之初步研究」『中央研究院近代史研究所集刊』第24期下冊、1995年がある。
- (5) 久保前掲書、176、192頁、Goto-Shibata, *op. cit.*, pp. 38-39.
- (6) 前掲拙著、396～400頁。
- (7) FO371/6659, F3664/2635/10, Alston to Curzon, tel. No. 372, Oct. 3, 1921. こうした主張がすでに外国

ジャーナリズムで喧伝されていた事実については、内藤虎次郎「支那の国際管理論」大正10年12月、『内藤湖南全集』第5巻、筑摩書房、1972年、153～158頁、梁啓超「太平洋會議中兩種外論闢謬 重畫中國疆土說與國際共管說」1921年11月26日、梁啓超著・林志鈞編『飲冰室合集』中華書局、1936年、1989年重版、『文集』37、12～20頁を参照。いわゆる「無担保債務」の主要部分は、いうまでもなく日本の西原借款である。この時期のそれに関わる中国の財政構造、日本政府の立場、列強のみかたなどについては、あらためて詳細な考察を必要とするが、さしあたり勝田龍夫『中国借款と勝田主計』ダイヤモンド社、1972年、218～221頁を参照。

- (8) FO371/6659, F3664/2635/10, Minutes by Wellesley, Oct. 5, on Alston to Curzon, tel. No. 372, Oct. 3, 1921.
- (9) FO371/6659, F3664/2635/10, Wellesley to Addis, Oct. 10, 1921. アデイスについては、Roberta A. Dayer, *Finance and Empire: Sir Charles Addis, 1861-1945*, New York, 1988を参照。
- (10) FO371/6660, F4036/2635/10, Addis to Wellesley, Nov. 1, 1921.
- (11) FO371/6660, F4036/2635/10, Memorandum by Addis, Nov. 1, 1921, Encl. in Addis to Wellesley, Nov. 1, 1921. この段階でなお少なからぬ役割を期待されていた「借款団」については、ウォルター・ラフイーバー著、平野健一郎訳「米国極東外交の主題——「競争対協調」か経済進出か——」、平野健一郎「西原借款から新四国借款団へ」、細谷千博・斎藤真編『ワシントン体制と日米関係』東京大学出版会、1978年、所収、198～200、205～209、312～315頁、Dayer, *op. cit.*, pp. 254-258, do., *Bankers and Diplomats in China 1917-1925: The Anglo-American Relationship*, London, 1981, pp. 74-83, 136-143, 酒井一臣「新四国借款団と国際金融家——国際協調主義の論理と限界——」『史料』第84巻第2号、2001年を参照。
- (12) FO371/6668, F4081/3959/10, Minutes by Wellesley, Nov. 15, 1921, on Alston to Curzon, tel. No. 416, Nov. 4, 1921.
- (13) FO371/7979, F85/42/10, Curzon to Balfour, tel. No. 174, Jan. 7, 1922; F140/42/10, "Sub-Committee on Chinese Tariff. First Meeting held at the British Embassy," Dec. 21, 1921, Encl. No. 1 in Sperling to Curzon, No. 84, Dec. 30, 1921. FO371/7980, F572/42/10, Jordan to Tyrell, Feb. 2, 1922. FO371/7977, F2358/34/10, Memorandum by Wellesley, Feb. 4, 1922.
- (14) United States, Department of State, Records of the Department of State relating to the Internal Affairs of China, 893.51/4146, Memorandum by Wellesley, Jan. 8, 1923.
- (15) FO371/9200, F147/81/10, Wellesley to Newton, Jan. 12, 1923; Sir A. Geddes to Curzon, tel. No. 20, Jan. 15, 1923. 以上のウェルズレーのアメリカ奉使については、ロイド・ガードナー著、河合秀和訳「極東国際政治と英米関係」、細谷・斎藤編前掲書所収、54～58頁、Dayer, *op. cit.*, pp. 140-143を参照。
- (16) FO371/9200, F538/81/10, Memorandum on the Special Conference on Chinese Tariff Questions, Encl. in Wellesley to Macleay, No. 173, Mar. 16, 1923. 「外務省記録」MT2.9.4.8. 「支那関税特別会議一件」内田康哉外相あて林権助駐英大使の電報第130号、大正12年3月6日。『日本外交文書』大正14年第2冊下巻、「支那関税特別会議経過概要」986頁。FO371/9200, F147/81/10, Curzon to Clive, tel. No. 25, Feb. 12, 1923.
- (17) FO371/9200, F538/81/10, Minutes by V. Wellesley, Mar. 2, 1923, on Macleay to Curzon, tel. No. 33, Feb. 26, 1923.
- (18) FO371/9201, F754/81/10, Minutes by V. Wellesley, Mar. 15, 1923.
- (19) FO371/9200, F538/81/10, Macleay to Curzon, tel. No. 33, Feb. 26, 1923.
- (20) FO371/9201, F822/81/10, Macleay to Curzon, tel. No. 45, Mar. 19, 1923.
- (21) FO371/9201, F754/81/10, Macleay to Curzon, tel. No. 44, Mar. 14, 1923.
- (22) 同註(19)。
- (23) G. Padoux, *The Financial Reconstruction of China and the Consolidation of China's Present Indebtness*, Peking, Jan. 23, 1923, pp. 4-22. パドゥー計画の内容については、根岸信『支那特別関税

- 会議の研究』白彊館書店、1926年、189～193頁も参照。もちろんマクリーも、パドゥー計画に好意的な説明をあたえている。FO371/9201, F1103/81/10, Macleay to Curzon, No. 132, Feb. 27, 1923; F1273/81/10, Macleay to Curzon, No. 177, Mar. 17, 1923. また後註(36)の引用文も参照。
- (24) FO371/9200, F538/81/10, Minutes by V. Wellesley, Mar. 2, 1923, on Macleay to Curzon, tel. No. 33, Feb. 26, 1923. FO371/9201, F754/81/10, Minutes by V. Wellesley, Mar. 15, 1923, on Macleay to Curzon, tel. No. 44, Mar. 14, 1923.
- (25) FO371/9201, F822/81/10, Minutes by V. Wellesley, Mar. 27, 1923, on Macleay to Curzon, tel. No. 45, Mar. 19, 1923.
- (26) アメリカ政府からの問い合わせについても、同様の持説をくりかえしている。FO371/9201, F970/81/10, Minutes by V. Wellesley, Apr. 5, 1923, on Goold to Wellesley, Mar. 29, 1923.
- (27) FO371/9201, F1103/81/10, Minutes by E. H. Carr, Apr. 20, 1923, on Macleay to Curzon, No. 132, Feb. 27, 1923.
- (28) FO371/9201, F1273/81/10, Minutes by E. H. Carr, May 4, 1923, on Macleay to Curzon, No. 177, Mar. 17, 1923.
- (29) FO371/10284, F2373/485/10, MacDonald to Macleay, tel. No. 163, Aug. 27, 1924.
- (30) FO371/10284, F485/485/10, MacDonald to Macleay, No. 168, Mar. 7, 1924.
- (31) マッカー条約第8条のいわゆる「裁釐加税」に関する当時のイギリスの利害については、Nathan A. Pelcovits, *Old China Hands and the Foreign Office*, New York, 1948, *passim*, esp. pp. 279-282を、「中国の関税に関する条約」にいたる交渉に関しては、たとえばFO371/7980, F572/42/10, Jordan to Tyrell, Feb. 2, 1922を参照。もっともそうした釐金廃止の履行いかんについては、当初から懸念の声があがっていた。たとえば、FO371/7977, F2358/34/10, Memorandum by Wellesley, Feb. 4, 1922を参照。もちろん後述のように、関税特別会議のさいにも、それは重大な問題となる。
- (32) FO371/10284, F2373/485/10, Macleay to MacDonald, No. 330, June 2, 1924; MacDonald to Macleay, tel. No. 163, Aug. 27, 1924.
- (33) *E.g.* FO371/10937, F952/190/10, "Memorandum on British Policy in China," by Mr. V. Wellesley, Mar. 1, 1925.
- (34) FO371/10257, F3862/76/10, "Preliminary Notes for a Scheme for Financial Reconstruction, Fiscal Reorganisation and Abolition of Internal Taxation in China," by Mr. Teichman, Sep. 26, 1924, Encl. No. 1 in Macleay to MacDonald, No. 604, Confidential, Sep. 29, 1924. FO371/10937, F1123/190/10, "Scheme for the Abolition of Internal Taxation and Fiscal and Financial Reconstruction in China," memorandum by Mr. Teichman, Encl. in Macleay to Chamberlain, No. 53, Confidential, Jan. 20, 1925. FO371/10938, F2293/190/10, "Mr. Hubbard's Commentary on the British Legation Scheme for Financial Reconstruction in connection with the Customs Surtax Conference," Mar. 20, Encl. No. 1 in Palaret to Chamberlain, No. 247, Apr. 7, 1925; "Reconstruction Scheme: Explanatory Notes by Mr. Teichman on Mr. Hubbard's Commentary," Apr. 7, Encl. No. 2 in Palaret to Chamberlain, No. 247, Apr. 7, 1925.
- (35) FO371/10257, F3862/76/10, Macleay to MacDonald, No. 604, Confidential, Sep. 29, 1924.
- (36) FO371/10257, F4316/76/10, Macleay to MacDonald, tel. No. 365, Dec. 19, 1924.
- (37) FO371/10937, F952/190/10, "Memorandum on British Policy in China," by Mr. V. Wellesley, Mar. 1, 1925.
- (38) FO371/10937, F1723/190/10, S. P. Waterlow, "The Problem of China," May 13, 1925.
- (39) FO371/10937, F1723/190/10, Wellesley's minutes, May 15, 1925, on S. P. Waterlow, "The Problem of China," May 13, 1925. FO371/10939, F4633/190/10, Wellesley's minutes, Sep. 29, 1925, on Eliot to Chamberlain, tel. No. 228, Sep. 18, 1925. したがって、ガードナー前掲論文、70頁のように、マクリーとの会談でウェルズレーが「納得させられた」というのは、誤解をまねきかねない。

- (40) FO371/10939, F4631/190/10, Chamberlain to British Delegates to Special Conference, Sep. 18, 1925. 以上の外務省内の「論争」と決定については, Louis, *op. cit.*, pp. 141-147 も参照。
- (41) 前掲拙著, 389, 391頁。FO371/6660, F3854/2635/10, Alston to Curzon, tel. No. 392, Oct. 20, 1921. FO371/6660, F4204/2635/10, Alston to Curzon, tel. No. 424, Nov. 16, 1921.
- (42) FO371/6626, F4541/179/10, Curzon to Alston, tel. No. 371, Dec. 5, 1921.
- (43) 前掲拙著, 389, 410~411頁。FO371/6659, F3725/2635/10, Alston to Curzon, tel. No. 382, Oct. 10, 1921.
- (44) 前掲拙著, 392頁, 唐啓華前掲論文, 585頁を参照。またイギリス以外の外国銀行の不满については, たとえば『美國花旗銀行在華史料』中國金融出版社, 1990年, 345~352頁所収の史料を参照。もっともアグレンのこの決断は, この当時からイギリス外務省の全面的批判をうけていたわけではない。たしかにジョーダン (John N. Jordan) など, 手厳しい批判をくわえるものもいた (FO371/7986, F3568/59/10, Minute by B. C. Newton, Dec. 12, 1922; Minute by Sir J. N. Jordan, Dec. 18, 1922) が, 北京公使館はもとより, 外務省内にも評価する向きもあって (FO371/7986, F3568/59/10, Alston to Curzon, No. 621, Oct. 4, 1922; Minute by C. W. Campbell, Dec. 6, 1922), 批判が本格化するのはいは, 本稿が叙述するような経過をへて, 後註(64)(65)で述べるようなイギリス外務省の立場がさだまる1925年をまたなくてはならない。
- (45) FO371/9200, F538/81/10, Macleay to Curzon, tel. No. 33, Feb. 26, 1923.
- (46) FO371/9201, F1273/81/10, Macleay to Curzon, No. 177, Mar. 17, 1923. こうした事情を中国側からの立場から述べたものとして, 「大正十三年二月十六日附芳澤公使宛外交部覚書」, 外務省亜細亜局『支那内債整理基金ニ関スル外国側ノ抗議経過 (未定稿)』(支那関税特別会議参考資料第4輯), 1925年, 7~8, 19~21頁も参照。
- (47) たとえば, 前掲拙著, 415頁, Stanley F. Wright, *China's Customs Revenue since the Revolution of 1911*, 3rd ed., revised & enlarged, with the assistance of John H. Cubbon, China. Maritime Customs, II - Special Series, No. 41, Shanghai, 1935, pp. 343-344を参照。
- (48) FO371/9222, F2823/2823/10, Curzon to Macleay, tel. No. 178, Oct. 2, 1923; Minutes by E. H. Carr, Sep. 25, 1923, on Macleay to Curzon, tel. No. 228, Sep. 22, 1923.
- (49) FO371/9222, F2823/2823/10, Macleay to Curzon, tel. No. 228, Sep. 22, 1923.
- (50) 『日本外交文書』大正12年第2冊, 伊集院彦吉外相あて天羽英二広東総領事の電報第285号, 1923年11月23日, 600~601頁。
- (51) FO371/9222, F2823/2823/10, Curzon to Macleay, tel. No. 178, Oct. 2, 1923. もっとも公使館は, それで承服することはなかった。たとえば, FO371/10952, F1845/430/10, Palaret to Chamberlain, No. 234, Confidential, Apr. 7, 1925を参照。ちなみにマクラーは在任中, 最後までアグレンとその役割を高く評価しつづけた。たとえば, FO371/11654, F4560/8/10, Macleay to Mounsey, Sep. 11, 1926を参照。
- (52) その認識だけをみるかぎり, 直接の当事者になった海関のほうが, イギリス当局よりそれは深刻だったかもしれない。China. Maritime Customs, IV. - Service Series, No. 69, *Documents illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service*, 7vols., Shanghai, 1937-1940, Vol. 4, 1939, I. G.'s Semi-Official Circular No. 41, Feb. 29, 1924, pp. 6-8. Papers relating to the Chinese Maritime Customs, Aglen, Confidential Correspondence with G. F. H. Acheson, C. V. A. Bowra, etc., 1921-1926, University of London, School of Oriental and African Studies, Aglen to Bowra, Aug. 5, 1924. 釐金廃止に関するアグレンの論文も, その所産であろう。F. A. Aglen, "China and the Special Tariff Conference," *The Nineteenth Century and After*, Vol. 96, No. 570, Aug. 1924, p. 286. この論文の内容については, 小瀬一「北京特別関税会議と中国海関」『東洋史研究』第56巻第2号, 1997年, 158~161頁を参照。
- (53) FO371/10937, F1123/190/10, "Scheme for the Abolition of Internal Taxation and Fiscal and Financial Reconstruction in China," memorandum by Mr. Teichman, Encl. in Macleay to Chamberlain, No. 53,

- Confidential, Jan. 20, 1925.
- (54) FO371/10937, F952/190/10, "Memorandum on British Policy in China," by Mr. V. Wellesley, Mar. 1, 1925.
- (55) FO371/10941, F5662/190/10, Memorandum by Mr. Wellesley on the Chinese Situation, Nov. 27, 1925. Louis, *op. cit.*, pp. 148-149.
- (56) その意味で、釐金廃止にこだわるイギリスの姿勢を「空論ニ走り居レリ」としたアグレンの批判（『日本外交文書』大正14年第2冊下巻、幣原喜重郎外相あて在英国臨時代理大使吉田伊三郎の機密公第121号、1925年10月3日、1070頁）は、的はずれというべきである。この拘泥はむしろ、高度に政治的なものであって、ウェルズレーたちからみれば、釐金廃止実行の不可能なことはよくわきまえながら（FO371/10937, F952/190/10, "Memorandum on British Policy in China," by Mr. V. Wellesley, Mar. 1, 1925）、それをあえてもちだすことで、附加税収入による無担保債務整理を先送りにする機能をもたせていたのである。
- (57) FO371/10941, F5582/190/10, Macleay (Peking Delegation) to Chamberlain, tel. No. 17 (Conference), Nov. 17, 1925. 引用の中文訳は、井出季和太『支那関税特別会議の経過』台湾総督府官房調査課、1927年、78～79頁による。
- (58) FO371/10941, F5581/190/10, Chamberlain to Macleay, tel. No. 328, Nov. 18, 1925.
- (59) FO371/10941, F5662/190/10, Macleay (Peking Delegation) to Chamberlain, tel. No. 22 (Conference), Nov. 23, 1925.
- (60) FO371/10941, F5662/190/10, Memorandum by Mr. Wellesley on the Chinese Situation, Nov. 27, 1925; Chamberlain to Macleay (Peking Delegation), tel. No. 344, Confidential, Nov. 28, 1925. Fung, *op. cit.*, p. 79. 小瀬前掲論文、164頁。
- (61) FO371/10941, F5662/190/10, Memorandum by Mr. Wellesley on the Chinese Situation, Nov. 27, 1925. FO371/10941, F5789/190/10, Three Memoranda by Mr. Pratt on the China Tariff Conference, Nov. 24, 1925.
- (62) *Ibid.*
- (63) FO371/10941, F5662/190/10, Memorandum by Mr. Wellesley on the Chinese Situation, Nov. 27, 1925.
- (64) FO371/10941, F5789/190/10, Three Memoranda by Mr. Pratt on the China Tariff Conference, Nov. 24, 1925; F5662/190/10, Memorandum by Mr. Wellesley on the Chinese Situation, Nov. 27, 1925. Fung, *op. cit.*, pp. 76-77は、こうしたアグレンの内債政策・関税保管批判をプラット (John T. Pratt) の極東局加入による、という書き方をしている。その批判の論理化と尖鋭化に、かれが大きな役割を果たしたことはたしかである。けれどもその論点じたいは1923年以来、外務省内にくすぶっていたものであり、プラット個人にまして、局面のなせるわざとみたほうが適切であろう。プラットについては、さらにAtkins, *op. cit.*, pp. 15-16も参照。
- (65) 前掲拙著、396～397頁を参照。
- (66) この点、1922年のワシントン会議当時から、海関制度の保全を無担保債務整理および通商利害と関係づける、ガードナー前掲論文、54～55頁の叙述は、訂正されるべきであろう。
- (67) FO371/10937, F1723/190/10, S. P. Waterlow, "The Problem of China," May 13, 1925; F952/190/10, "Memorandum on British Policy in China," by Mr. V. Wellesley, Mar. 1, 1925.
- (68) FO371/10941, F5893/190/10, Chamberlain to Macleay (Peking Delegation), tel. No. 375, Dec. 16, 1925. また同じ趣旨をくりかえし、とりわけアグレンに対する批判を述べた訓令として、FO371/10925, F6117/2/10, Chamberlain to Macleay, tel. No. 382, Dec. 31, 1925.を参照。
- (69) FO371/10941, F6190/190/10, Macleay (Peking Delegation) to Chamberlain, tel. No. 31 (Conference), Dec. 23, 1925.
- (70) その提案ならびに外務省のみかたについて、FO371/10941, F5893/190/10, Macleay (Peking Delegation) to Chamberlain, tel. No. 23 (Conference), Dec. 7, 1925. FO371/10941, F5893/190/10,

Minute by J. T. Pratt, Dec. 9, on Macleay (Peking Delegation) to Chamberlain, tel. No. 23 (Conference), Dec. 7, 1925を参照。その交渉経過については、井出前掲書、228～233頁を参照。「釐金特別補償税」という訳語もそれにしたがった。またこの段階で重要な動きをしている総稅務司アグレンを中心にみたものとしては、小瀬前掲論文、164～167頁を参照。

- (71) FO371/11651, F1912/8/10, Macleay to Chamberlain, No. 49 (Conference), Apr. 12, 1926. FO371/11652, F2525/8/10, Newton to Chamberlain, No. 62 (Conference), May 28, 1926. 『日本外交文書』大正15年第2冊下巻、幣原喜重郎外相あて在北京関税特別会議帝国代表の電報、関会第250号、関会第297号、関会第301号、1926年3月20日、5月14日、5月15日、747～748、774、777～781頁。とりわけ後者の「実施協定案」は、ワシントン附加税の用途をひとまず棚上げして合意したものだから、その点イギリス外務省の意向にそっていたともいえようが、たとえば、FO371/11652, F2525/8/10, Minutes by Pratt, June 23, 1926, on Newton to Chamberlain, No. 62 (Conference), May 28, 1926にみえるように、必ずしもイギリス外務省の懸念は払拭されていない。しかも日本側は無担保債務整理の優先をうたえて、これをみとめようとはしなかった（『日本外交文書』大正15年第2冊下巻、在北京関税特別会議帝国代表あて幣原喜重郎外相の電報、関会第103号、5月19日、784～786頁。服部龍二『東アジア国際環境の変動と日本外交 1918-1931』有斐閣、2001年、166頁も参照）。
- (72) *E.g.* FO371/11630, F3896/1/10, Minutes by Mr. Pratt, Sep. 21, 1926, on Brennan to Chamberlain, Sep. 18, 1925.
- (73) Cf. Fung, *op. cit.*, pp. 93, 101.
- (74) こうした本国と出先の対立は、河合前掲論文、167～169頁が1926年の局面について、つとにふれたところである。しかしその問題は、以後の研究では、ほとんど看過されている。関税特別会議に関しては、小瀬前掲論文、168～169頁が言及するけれども、不十分であることは否めない。たとえば、根岸前掲書、184～188頁にいう債務整理とイギリスの利害との距離を考慮に入れていないからである。
- (75) FO371/9200, F538/81/10, Macleay to Curzon, tel. No. 33, Feb. 26, 1923. Cf. FO371/9201, F1103/81/10, Macleay to Curzon, No. 132, Feb. 27, 1923.

【附記】本稿は「北洋時期的中國外交」国際學術研討會（2004年8月27日・28日、上海、復旦大學）に提出、報告した中国語ペーパー「北洋時期的海關與關稅特別會議——英國外交的看法」を翻訳のうえ、大幅に改稿を施したものである。

なお本稿は、平成16年度日本學術振興會科学研究費補助金（基盤研究(B)(2)）「国境をこえる公共性の比較史的研究」、および平成17年度日本學術振興會科学研究費補助金（基盤研究(C)）「中国近代外交史の基礎的研究」の研究成果の一部である。

(2005年9月27日受理)

(おかもと たかし 文学部助教授)