

# イギリス商務省の対中国「門戸開放政策」 ——ワシントン会議に向けて——

古瀬啓之

## はじめに

ワシントン会議開催前、イギリス外務省は、イギリス商務省に対して中国における門戸開放政策の検討を要請し、「イギリスにとっての適切な門戸開放政策」について、商務省の見解を求めた。これに応じて、イギリス商務省は覚書を準備し、当該覚書は、ワシントン会議に向けて、外務省によって参考すべき文書集に納められることになった。

覚書は、1. 関税、2. 財政、3. 鉄道、4. 鉱業、5. 治外法権といった五つの項目に関する門戸開放政策を論じている。実際、ワシントン会議においては、鉄道問題と鉱業問題について特に多くの議論が費やされることとなった<sup>(1)</sup>。

これまでイギリスによる中国における「門戸開放政策」は、十分に解明されているとは言い難いが、本覚書は、イギリスの門戸開放政策とイギリス利益との関係がまとまった形で示された重要な文書である。そして、当該覚書の考察により第一次世界大戦後のイギリスによる対中国政策の理解をより深めることができると考えられる。なお、当該覚書の記述は、所々、不明な部分が存在するが、その点については他の文書と併せて解説していきたい。

## 1. イギリスの対中国門戸開放政策とは

覚書の中で、当文書作成者であるイギリス商務省のリウエント・スミスは、「中国に関するイギリス経済政策の目的の定義として、「門戸開放」という表現は、多くの政策と同様に、複数の解釈が可能である」という。そして、その言葉の定義は一定ではない<sup>(2)</sup>としながら次のように言う。

「いわゆる「門戸開放」は、中国全土においてあらゆる外国を同じ経済的基盤に置くことのみを目的としたものであるといえる。それは、外国事業に中国の門戸を開くこととは直接関係ない。」<sup>(3)</sup>

スミスによれば、「門戸開放」とは、中国で経済活動する諸外国の主体が、すべて平等な扱いをうける「機会均等」を表すのである。「門戸開放」は、外国人による経済活動領域の拡大と解釈されることもあるが、それは本来の「門戸開放」の意味するところではない。つまり、「門戸開放」とは、中国自身を諸外国に経済的に開くということではなく、帝国主義列強による勢力圏によって機会均等が損なわれないようにするということを意味した。

スミスは続けて、歴史的に見て、門戸開放

と言う言葉は、日清戦争、義和団事件で頂点に達した中国における列強諸国による特権争奪戦を受けて、それに反発したアメリカにより広く普及したという。アメリカ政府は、租借地あるいは勢力圏争いをする列強諸国が、その特権により他国に商業の門戸を閉ざさないよう保証を得ることが必要と考えた。

そして、「おそらく、門戸開放というフレーズは、いかなる特権、あるいは排他的な経済的権利が勢力圏内で主張されない限り、勢力圏の存在と矛盾するものと考えられていなかった」という<sup>(4)</sup>。

勢力圏があったとしても、その圏内で実際に他国の商業が差別的扱いを受けて閉め出されない限り、特に問題はないということであった。門戸開放政策とは、勢力圏の否定では無く、併存、共存が可能とされていた。

しかし、スミスによれば、「実際のところ、「特別な利益圏」内での門戸開放というのが空文となりがちなのは、当然なこと」であり、現実には勢力圏は、列強諸国による排他的な経済圏の設定となった<sup>(5)</sup>。

やがて、「門戸開放」というフレーズは、時を経るに従い、外国企業に中国を開放する政策として、その解釈を拡大するようになった。世界に門戸開放宣言を発したジョン・ヘイ米国国務大臣の意図を超えて、列強の中国での経済活動領域の拡大という意味で門戸開放が解釈されるようになった、とスミスは言う<sup>(6)</sup>。門戸開放は、時を経るに従い勢力圏内での機会均等から、中国における経済活動の拡大へと解釈を広げたのだった。そして、この拡大解釈により、列強は中国での経済活動の範囲を上げ、それに伴い特権を獲得していったと考えられる。

以上より「門戸開放政策」とは、当初は、単に「機会均等・平等」を意味するものであったが、中国における外国の商業活動範囲を拡大するという意味での「門戸開放」と、「機会均等」の二つの意味を包含する概念となったということである。そして、後述するが、イギリスは、この二つの内、「機会均等・権利平等」のほうを重視したのだった。

以上が、イギリス商務省の「門戸開放」についての認識である。

では、イギリスにとっての「門戸開放」政策とその利益は具体的にどういったものであったのか。スミスはまず、「関税」の問題について考察するのであった。

## 2. 「門戸開放」と関税

中国では、関税は税関組織である海関で徴収されていたが、各地域の権力者たちがそれぞれの支配地域で厘金などの内国税を外国製品に課しており、外国商品に関する関税統治は混乱した状態だった。

スミスは、関税における「門戸開放」とは、「あらゆる国家の貿易に対する関税の完全なる平等のこと」であり、「関税率は、特定国家の貿易に利益となるような差別、あるいは操作をすべきでない」とした。中国においてはこのような関税の公正、平等が達成されておらず、現状では外国による関税のコントロールが必要であり、関税自主権回復は現時点では不可能という。さらに、「中国関税収入は外国人債権の担保となっており、その税収の妨げとなるいかなる関税操作も避けることが国際的な利益なのである」と指摘する<sup>(7)</sup>。

ここにおいて示されるように、イギリスに

とっての関税における「門戸開放」とは、一元化されたルールに基づく関税の「機会均等・平等」のことであった。したがって、地域ごとに不透明な形で徴収される厘金は廃止すべきとしたのである<sup>(8)</sup>。

また、当時、イギリスが問題視していたのは、日本の陸境特惠関税であった。これにより、日本は、韓国経由で満洲に入る自国商品に対して関税率の面で優遇措置を講じた。スミスはこれを機会均等・平等の原則に反するものであり、イギリスの利益を損なっているという。これに関して、スミスは「こうしたものを廃することが門戸開放政策の現代的な実践となる」<sup>(9)</sup>と主張する。

そして、スミスは、関税と同様重要なのが、海関総稅務司の存在であるという。海関総稅務司とは、中国税関組織である「海関」の長であり、英中間の合意の基、イギリス人が総稅務司に就任して、中国の関税業務を管理していた。1898年2月10日に、中国政府は、中国におけるイギリス貿易が優位であるかぎり、イギリス人総稅務司を継続する、とイギリス政府との間で合意した。しかし、ワシントン会議開催前には、中国における貿易量は日本がイギリスを抜いていた。この原則に従えば、海関総稅務司は、イギリス人から日本人へ交代となるが、スミスはそれは不可能で望ましくないとした。なぜならば、「中国人が日本人を海関総稅務司として歓迎するとはとうてい思えない」からである<sup>(10)</sup>。対華21カ条要求以降、中国においては反日感情が高まり、日本人総稅務司就任は中国人の猛反発を招き拒否されることが予想された。

また、「日本人の海関総稅務司任命は、明らかに公平な関税統治へと繋がるものではな

い」<sup>(11)</sup>とスミスはいう。イギリスは、韓国を経由する満洲への日本貿易に対する関税面での優遇や、日本人が関税業務を担う青島で日本貿易に対する優遇が秘密裡に行われていると疑っており、日本人が海関総稅務司となったならば、中国全土での関税業務が公正、平等に実施されないと考えたのである<sup>(12)</sup>。

そして、「イギリスの利益という観点からも、つまり、関税収入が外債の主要な担保となっているという事実から、可能な限り現在の合意を継続することが最も望ましい」とし、イギリス人総稅務司による関税行政統治の継続を望んだのだ<sup>(13)</sup>。

以上から、イギリスは、関税における平等・機会均等といった門戸開放政策を原則とし、そしてそれを実践するために、海関ならびにそれを統治するイギリス人海関総稅務司の存在を重要視したのだ。

### 3. 門戸開放と財政

次に、スミスは、中国財政に対する列強諸国の関与について言及する。ここで論じられているのは、主に中国の鉄道開発や天然資源開発への借款に関わることである。

中国では、日清戦争と義和団事件を頂点として、列強諸国が主に鉄道建設などの特権争奪戦を展開し、勢力圏による分割支配を行い、中国を弱体化した。スミスによれば、これは特に日本の一部の強硬派によりもたらされたという。こうした動きに対抗するかたちで創設したのが列強による新四国借款団であった。スミスによれば、新四国借款団は、鉄道建設など中国への借款を列強間で共同で行うと同時に相互監視するものであり、「利益圏

システム」から「門戸開放」政策の実現へ大きな前進をもたらした」のであった。しかし、これは次の理由から不安定であるという。

- A) 期限が五年であり、満期を迎えた際、日本あるいはアメリカの離脱があり得る。
- B) 中国に認められていないため、young chinaの反発が考えられる
- C) 実際には、国際的な中国財政「包囲」であり、中国は嫌悪感を覚えるだろう。<sup>(14)</sup>

スミスは、門戸開放政策の実現へ向けて四国借款団が果たした役割と意義を評価したが、「実際、借款団は、ただ一時的な「緊急」政策に過ぎないのであり、中国の混乱し、疲弊した状況に合わせたものである」として、そのシステムとしての不安定性を指摘した<sup>(15)</sup>。したがって、将来においては門戸開放政策実現のための中国政府を含めた形での財政面での新しい多国間の枠組みが必要とした。そこで構想されたのが、対中借款、ならびに鉄道建設も含めて中国での経済活動の門戸開放原則の遵守を審議する、「裁定機関」の創設であった。スミスならびにイギリスは、法的に門戸開放政策を裁定するシステムを構想していたのだった。

#### 4. 門戸開放と鉄道

ワシントン会議前、門戸開放政策に関係してイギリスが最も注目した問題の一つが中国における鉄道問題であった。特に、第一次世界大戦以降の山東地域での日本による鉄道支配は、イギリスの門戸開放・機会均等政策にとって懸念となっていた。中でもイギリスが、

鉄道における門戸開放政策で重視したのは、運賃の平等であった。

この点についてスミスは、ジョー・ジョーダン英国中華公使の言葉を引用して次のように言う。

「我々はヴェルサイユ条約で日本の経済的権利を承認したので、当然、日本の（山東における）鉄道経営統治それ自身に反対することはできない。しかし、我々は機会均等原則の日本による厳格な遵守を強く要求すべきである。……日本はパリ講和会議でこの原則を守ることを宣言したが、実際にはそれを欺いている」（括弧内は筆者による補足）<sup>(16)</sup>

ジョーダンによれば、ヴェルサイユ会議で締結されたヴェルサイユ条約において、ドイツ権益であった山東の鉄道経営権を日本が引きつぐことを承認したため、イギリスとしてもこれには反対しない。しかし、より重要なのは、同条約締結において、山東地域における門戸開放・機会均等原則を日本に約束させたことであった。しかし、それにもかかわらず日本はこの原則を守ってはいない、という<sup>(17)</sup>。

もう一方の当事者である中国政府は、旧ドイツ権益が日本に渡ること自体に反対していた。それに対してイギリスは、その権益の日本への移転を認めはするが、その際、門戸開放、機会均等原則の遵守こそが重要であると考えたのだった<sup>(18)</sup>。

そして、続けて言う。

「極東におけるいかなる経済関係の全般

的な解決においても、我々は少なくともこれまでよりもさらに実際的な機会均等の保障を獲得すべきである……。」<sup>(19)</sup>

では、「実際的な機会均等の保障」を獲得するためには何が必要か。

ジョーダン、中国における経済活動のうち、鉄道の門戸開放・機会均等原則の貫徹を特に強調した。鉄道における門戸開放・機会均等を実現するために、まず必要なのは、これまでの列強による借款団ではなく、それに代わる新しいシステムである。なぜなら新四国借款団は、先に述べたように5年間の期間限定であり、さらに新四国借款団は、今後新たに建設される鉄道については適用されるが、既存の鉄道については機会均等を保障するものではないからである<sup>(20)</sup>。列強諸国の特権の存する既存の鉄道についても、門戸開放・機会均等原則を遵守させる新たなシステムが必要ということであった。ここには、日本の管轄下にある南満洲鉄道、山東における鉄道もこの新システムの対象となることが想定されていたと考えられる。

ジョーダンによれば、「注意深く見られなければならない唯一の国家は日本である。日本は、満洲におけるロシア、山東におけるドイツを継承したからである。そしてロシアとドイツは、名目上、門戸を開放しているように見せかけていた過去の権益保持者である」<sup>(21)</sup>。ロシア、ドイツは、中国において、門戸開放原則の名のもと経済的進出を行い、それぞれ満洲、山東において排他的経済圏を形成したが、日本は、第一次世界大戦後、これらの経済圏における特権を継承したため、日本が中国における門戸開放・機会均等原則

に反する政策を行い続ける可能性が高いと見ていたのだった。

そこで新しいシステムが必要となるというのだが、それについて次のように言う。

「我々に必要なのは、十分に注意深く検討された合意である。その合意により、すべての「借款団」加盟国が、中華帝国の全土におけるあらゆる鉄道において機会均等を保障する集まりとなる。そして、これは機会均等原則違反に対する苦情申し立てを審理し、解決する適切な裁定機関を伴うものである」<sup>(22)</sup>

新四国借款団に加盟する日米英仏が、「中国全土の鉄道」に対して機会均等原則を保障する新しい多国間合意を形成し、この原則の遵守を審議する恒久的な「裁定機関」を新しく創設するという。これは後に、ワシントン会議において、イギリスのイニシアティブによる「諮議部」の創設提案につながる<sup>(23)</sup>。

しかしながら、スミスはこのジョーダンの見解を尊長しながらも、現実的にみて、満洲における日本の権益については、門戸開放・機会均等原則の貫徹、つまり上記システムの適用は不可能だろうと考えた。

なぜなら、日本は、満洲を日露戦争の大きな戦果と見なしており満洲における特殊な地位を譲る可能性は極めて低いからである。こうした現実を鑑みて、「南満洲鉄道よりも青島—済南鉄道の日本の支配を緩めることこそがイギリスにとって遙かに重要」であり、イギリスは、「この目的を達成するために、経済的な観点から満洲システムにおける日本の支配の強化を黙認する」<sup>(24)</sup>という。満洲以外

の中国において、門戸開放・機会均等を達成させることがより重要であり、その目的のために、イギリスは、南満洲に残存するイギリス経済権益と引き替えにしても良い、とスミスはいう<sup>(25)</sup>。そして、「イギリス権益との引き替え」は、あくまで、「山東における日本の特別な野望や福建における密かな野望を、名目的ではなく真に破棄させることにつながるような解決策」<sup>(26)</sup>として示された。

ただし、スミスは、これが「勢力圏」の交渉という、すでに破棄されたシステムに逆戻りする」ことを意味するのではないし、「逆戻り」するような危険は絶対に避けなくてはならない<sup>(27)</sup>という。この政策は、あくまで満洲以外の中国での「勢力圏」を否定し、門戸開放・機会均等を達成するための手段と考えたのだった。

そして、将来的には中国における全ての鉄道は、中国人自身の手によって一元的に管理運営されるべきであり、それを達成するために当面は外国人たちのアシストが必要とのことであった<sup>(28)</sup>。

以上、イギリスの「鉄道に関する門戸開放」とは、その建設、運賃面において、あらゆる外国人が平等な扱いを受けることを意味し、それを中国全土において守らせるシステムが必要ということであった。それにあたり、構想されたのが「裁定機関」、つまり後の「諮議部」の設立であった。

## 5. 門戸開放と鉱工業

次に、スミスは、中国における天然資源開発、鉱業における門戸開放について論じる。

1902年に英中間で締結されたマッケー条

約により、中国は、自国内の天然資源の開発、発展に対して外国に門戸を開き、外資を積極的に投入することを約束した。しかし、中国において鉱業事業に関する普遍的な国内法、つまり鉱業法 (mining code) が存在しなかった。これまで外国が中国における鉱業に参入するさいには、中国政府、あるいは中国の地方政府との間の二国間条約、合意に基づき鉱業が行われてきた。そこでは合意ごとに条件が異なり、一律のものではなかった。

スミスによれば、これまでの中国との鉱業事業では、中国政権側が「あらゆる種類の条件、規制、税をねつ造し、すべてのリスクを外国に丸投げし、そして利益の大部分を中国政府が得るように企図した」<sup>(29)</sup>という。天然資源開発において、外国と中国政府との間で利益分配の不平等、税の不透明性が存在したという。

また一方で、ある特定の国家との合意において、個別的な税の緩和、控除などの「特権」が設定された。これをスミスは、鉱業における「コンセッション」(concession) システムによるものと考えた。これは、外国による排他的経済圏や該当地域における鉱業の極度の独占へ繋がるものと考えられた。そこで、スミスは、中国全土に適用される「鉱業法」(mining code) を中国政府が策定し、中国と特定の国家間での独占的な契約をもたらす「コンセッション」システムを抑制し、全ての主体に開かれた「出願」(claims) システムへの転換が望ましいとした。また、「鉱業法」は、現行の治外法権に合致する形で策定されるべきとした。中国による「鉱業法」策定の約束は、1902年のマッケー条約ですでに英中間で確認されたものであるが、中国内の混

乱によりここまで十分に実現されてこなかった。鉱業における門戸開放を実現するには、この「出願」システムのほうがより望ましいのであり、それを実現する鉱業法 (mining code) が不可欠とした<sup>(30)</sup>。

また、イギリスにとって、鉱業において問題視したのが、中国内で課せられる税の不平等であった。スミスは、それについて次のように述べる。

「鉱工業における税の平等（機会均等）を主張すべきである。過去の特権 (concession) や特別合意による個別的な特別控除システムは、恒久的に継続を廃すべきである。そしてあらゆる努力が向けられるべきなのは、税をシンプルにし、軽減することである（生産税、厘金、沿岸貿易、輸出税など）。なぜならこれらは、現在中国における鉱工業において重い負担となっており、そして不平等をもたらしているからだ。」<sup>(31)</sup>

ここに見られるように、スミスは、鉱工業に対して課される税を一律のルールの基に置くよう税制を整備して、現在のような特権の設定により、特定の外国が他国に税率の面で有利になることを廃止すべき、と主張する。

そして、各地域にそれぞれ権力者が存在する中国において、鉱物資源や鉱業製品を輸送するに際し、地域ごとに不明瞭な税が課され、それが鉱業における不平等をもたらしており、こうした状況を廃すべきとする。このように、スミスならびにイギリス商務省は、鉱業における税の機会均等、一元化を主張したのだった。

さて、先に述べたように、中国における鉱業の「門戸開放」においては、旧来からある「コンセッション」 (concession) システムから「出願」 (claims) システムへの移行が望ましいとスミスは言った。前者は、有る特定の外国に特権を与え、広大な排他的な経済圏の設定、及び「勢力圏」の設定へと繋がるものと考えられた。それに対して、後者は、あらゆる国家に開かれた「門戸開放・機会均等」により近いものであるとした。

「特権」システムと「出願」システムが、具体的にどういったものであるかの詳細な説明は、覚書中にはないが、次のように言うことができよう。

まず、「コンセッション」 (concession) システムは、鉱業の開発について中国との二国間で交渉するが、その交渉は他国にクローズされた状態で行われる。そしてその際、中国と契約した国家に対して特権が与えられ、期限と地理的範囲、契約した外国人の活動、権利については契約当事国間の交渉次第となり、結果的に排他的経済圏、そして勢力圏の設定につながる可能性が高くなる。それに対して、出願 (claims) システムは、中国政府が、出願してきた企業に対する審査をして、採掘権を与えるといった、よりオープンな形で事業の募集を行うものと考えられる。ここでは、あらゆる主体に適用される鉱業法 (mining code) に基づき、採掘権獲得の出願が行われ、その法律には、過度な独占に至らないため期限、地理的範囲などが示される。スミスは、鉱業における「門戸開放」政策には、後者の「出願」システムがより合致するものという。

だが、スミスは、鉱業における「門戸開放」については、鉱物資源開発の現実という観点

から、「コンセッション」システムが必ずしも「門戸開放」に反するものではないと留保を付す。なぜなら、「ある種の事業は（例えば鉄道）、広範囲での独占を必要とするし、特権によってのみ統制されうるのである。もし、中国で大規模なスケールで石油開発が行われるならば、それは利益があがるように独占が必要」という。鉱業、鉄道など、ある特定の事業体による安定的かつ長期的な取り組みにより、その建設、開発が可能となるものについては、特定の事業体や国家に対して「独占」的な状態をもたらす「特権」がある程度必要とのことであつた<sup>(32)</sup>。この「独占」的な状態とは、事業の期間が長期にわたるものであることと地理的範囲が比較的広範囲にわたるものであることを示し、それを容認するのが天然資源の「開発」、ならびに中国の「発展」の現実には合致するという。ここでは、スミスは「門戸開放」政策を機会均等のみではなく、「中国の発展の実現」という現実的な観点から見ていると言える<sup>(33)</sup>。

そもそも「門戸開放」政策の目的は、中国が列強による分割支配状態を脱し、他国に支配されないほどの「強い」統一国家となり、中国人自身による安定した統治もとで、外国人、ならびにイギリス人が中国市場で利益を上げ、経済を中心とした平和的な関係を構築することである。そのためには、中国自身が「強い国家」になることが必要であり、まずは中国の発展が必要と考えられた。したがって、「開発、発展」の現実から、まずは資源開発において外国および企業による独占的な状態、ある程度の特権的地位を認めることは、門戸開放政策の『目的』とは必ずしも矛盾しないのである。

以上、鉱業における門戸開放について述べた上で、スミスは、守らなくてはならない点を次のようにまとめる。

1. 国籍に関わりなく鉱業事業の認可を志願するものに対する絶対的平等な扱い（これは公的な借款を採ることに関する限りにおいて、現在「借款団」によって保障されている）
2. 認可を受けたあらゆる国籍の臣民や商業の絶対的な平等な扱い（例えば、鉄道運賃の平等、輸出政策など）
3. 中国政府により認可を受けたものに対する平等な扱いと、他事業と比して、いかなるものに対しても差別的優遇をしないこと（例えば、税金の軽減、輸出税の優遇など）
4. 認可を受けたいいかなるものも過度の独占の獲得を回避するために、合理的な地理的範囲と合理的な期間双方における認可の制限が必要である<sup>(34)</sup>

このように、スミスならびにイギリス商務省が、鉱業における「門戸開放」において重視したのは、「機会均等・平等」の原則の貫徹であつたと言えよう。そして、そのために中国全土に適用される鉱業法の設立が不可欠としたのだった。

## 6. 治外法権と門戸開放

ここまで、イギリスの門戸開放政策においては、「機会均等」に力点が置かれていたこ

とを示してきた。だが、将来における中国のさらなる発展のためには、中国全土における経済活動を諸外国に開くという意味での門戸開放が必要と考えられよう。もちろんそれは、中国の主権が守られることを条件とするものである。

しかし、現状では、治外法権によって中国全土における居住の自由は外国人に認められていない。外国人が、中国の主権を侵害することなく中国全土での経済活動を可能にするには、治外法権問題の解決が条件となる。この点について、スミスは次のように言う。

「これまで述べたことから認識できることは、外国企業の事業に対して中国の門戸を開放することが、いかに密接に、終局的には現行の治外法権に取って代わるシステム構築の問題と堅く結びついているか、ということである。」<sup>(35)</sup>

マッカー条約で確認されたとおり、将来的、長期的な中国の発展に向けて、中国を外国により一層開くことが重要であり、そのためには、中国法の制定ならびに同法による統治システムの構築達成段階に比例して、治外法権が段階的に改正、ならびに最終的には撤廃され、それにより外国人の生命、財産が守られる環境が整うことが必須である、という。

また、スミスは、治外法権について次のように言う・

「治外法権、領事裁判権が主要国によって獲得されて以来、中国に関するその位置づけは変化してきた。現在の状況が持続的かつ恒久的であるとみなすことはも

はやできない。……現在中国で実行されている治外法権は、決して意図されなかったところまで拡大解釈され、それは規則を守るあらゆる政府にとって脅威となっている。これはあらゆる種類の外国人（主に日本人）が、今や中国に群がるようになった結果である。」<sup>(36)</sup>

いわゆる「不平等」条約による治外法権、領事裁判権は、これまで「拡大解釈」され、当初の意図からは離れたものになったという。「治外法権の拡大解釈」とは何であるのかについては、ここでは具体的に論じられていないが、本文書作成前に行われたスミスとマンチェスター商工会議書の会談の内容から推察できる。

スミスは、マンチェスター商工会議所のメンバーに意見徴収をし、その際、同商工会議所のスチュアートは、治外法権問題が日本との関係で最も困難なものになっていると言った。

「日本が中国内地への進出を試み、内地に居住した際には、その地で完全な治外法権を求めた。それにより治外法権は、最も困難な問題の一つになってしまった。日本がそのようにする際には、もちろん条約権利を超えたものとなっている。」<sup>(37)</sup>

現行の治外法権では、外国人は内地雑居が認められていない。にもかかわらず日本は、中国における活動範囲を拡大して中国内地への経済進出を試み、そして進出した先で治外法権の適用を求めてきたとの認識である。こ

のシュアートの言葉が、「治外法権の拡大解釈」と同様のものを示すと想定される。

これは先に見た、「門戸開放」の拡大解釈に関連していると考えられる。つまり、「門戸開放」は当初、列強による勢力圏内の貿易においてあらゆる国民が平等の扱いを受けるといった「機会均等」を意味したが、その後、中国における外国人による経済活動を開くものとしてその解釈を拡大させた。日本は、こうした門戸開放の拡大解釈により、中国への経済進出を行い、そして進出先で治外法権の適用を求めたと考えられる。治外法権のもとの中国では、外国人の内地雑居は認められていなかったが、日本はそれをなし崩し的に要求していった、との認識をスミスならびにイギリスが持っていたと推察できる。さらに言えばイギリス、ならびにスミスは、日本が治外法権の適用地域を拡大し、それにより中国支配を目論む存在である、と懸念を抱いたのであった。

そしてスミスは、治外法権、領事裁判権は、経済的な問題だけではなく、政治的な問題にも関わるという<sup>(38)</sup>。この「政治的な問題」とは何であろうか。

スミスは、マッケー条約において、中国が経済発展へ向けて外資に対して大きく開放する、と全ての外国政府に表明したことを指摘し、そして中国が発展に対してあらゆる外国を受け入れることこそが、「中国を強くする唯一の方法」であるという。そのためには、中国は、まず、例えば天然資源の採掘者や炭鉱労働者ら外国人に与えられる裁判権(jurisdiction)について取り組むことが根本的解決につながる、という<sup>(39)</sup>。

つまり、中国においては、治外法権のもと

で外国人の移動や居住の自由が制限されているのであり、外資ならびに外国人を本格的に中国全土に受け入れて資源開発等を行い、中国の発展につなげるには、将来的に治外法権の撤廃が必要である。そのためには、中国全土において外国人の生命、財産を守る国内法、法制度の整備が不可欠である。これにより、最終的には、中国法のもとで外国人の中国全土における経済活動が可能となり、中国が本格的に外資を受け入れられることになる。そしてこれこそが、中国を発展させ、中国を強い国家にする唯一の方法であるという。

スミス、ならびにイギリスは、こうした手段により、中国が発展を遂げ、他国に支配されることのない強い国家となるという長期ビジョンを持っていたのだった。

そして、スミスは続けて言う。もし、列強諸国が、治外法権、外国人の裁判権について取り組まなければ、中国の開発、発展に向けての本格的な外資の投入が不可能となり、それは結果的に中国を弱体化した状態に置くことになる。そのような状態を放置すれば、日本のような野心を持つ国家によって、中国が支配されることになりかねない<sup>(40)</sup>。スミスによれば、このように治外法権の問題は、単に外国人の経済活動の自由という経済的な側面だけではなく、外資の投入により中国を発展、強化し、他国に支配されない「強い国家」としての中国を作り上げるという政治的な側面にも関わることなのであった。

以上、スミスは、長期的に見て「治外法権」の撤廃が、中国を外国に開くという意味での「門戸開放」と不可分であり、そして中国の主権維持を原則とした本格的な外資の投入こそが、中国に発展をもたらす、特定の外国に

支配されない国家をつくることにつながるといふ。ここに、「門戸開放政策」に基づくイギリスの長期的な対中国構想を見て取れよう。

## 結び

以上、ワシントン会議前に、商務省により作成されたイギリスの門戸開放政策に関する覚書について考察した。先に見たように、同文書においてスミスは、1. 関税、3. 財政、3. 鉄道、4. 鉱業事業、5. 治外法権といった五つの項目に関して検討した。いずれも共通しているのは、イギリスにとっての「門戸開放政策」が、「機会均等・平等の原則」に重きをおいている点である。特定の国家に対して優位な特権的地位が与えられ、その結果、勢力圏を形成され、それが中国の分割支配、ならびに弱体化につながるといったことを懸念したのだった。イギリスの言う門戸開放政策とは、列強による特権の否定であると考えられる。

そして、イギリスは、将来的に中国が「強い国家」として統一化し、強力な中央政府が中国全土を統治することを望み、そのもとで諸外国が中国市場を場として自由かつ平等に経済活動を行うことを構想したのだった。そこで現状においてイギリスは、列強の「特権」に基づく勢力圏設定による中国分割、中国支配を防ぐための方策として、機会均等・平等の原則を中国において貫徹することが最も重要であると考えた。それを実現するために、鉱業法の制定や、中国における門戸開放原則についての裁定機関の創設を構想したのだった。

そして、終局的には、外国人ならびに外資

に対して中国の門戸を開き、中国の開発、発展をもたらすために、治外法権の改正、撤廃へと向かうことになる。なぜならば現行の治外法権のもとでは、中国内地における外国人居住や行動の自由などは原則として制限されているからである。そのためには、まず中国の法整備、法制度の構築が必要であり、その達成段階にしたがい、漸進的に治外法権を撤廃する。それが行き着く先は、中国人自身の統治のもと、外国人に経済活動の機会均等・平等が保障され、自由競争に基づき中国全土で投資、開発が活発に行われ、その結果、大きな発展を成し遂げる「強い中国」である。こうした道筋を経た上で、イギリスならびに諸外国は、秩序ある中国を場としてこれまで以上の経済的利益を挙げられると考えた。

スミスによる覚書には、上記のようなイギリスの構想が経済面を中心に描かれている。しかし、上記の中で、治外法権問題の解決は、混乱状況にある中国では当面先のことと考えられ、実際に後のワシントン会議においても、治外法権の実態調査を行うことが確認されるにとどまった。だが、長期的なビジョンとして、門戸開放政策と治外法権撤廃の関連性について上述のような構想を有していたという点は、注目すべきところであろう。

このスミスによる覚書は、ワシントン会議で議論される「門戸開放」原則において、イギリス側の主張に大きな影響力を与えた。ワシントン会議で締結された、中国に関する門戸開放、機会均等原則を定めた「九ヶ国条約」、ならびに門戸開放に関連する「決議」には、イギリスの考えが反映されるが、スミスによる当該覚書は、その考えをまとまった形で示したものである。したがって、イギリス商務

省による当該「門戸開放」政策が、第一次世界大戦後のイギリスの門戸開放政策構想の主要部分を形成したものと考えられるのである。

では、上記のような商務省による門戸開放政策を基に、ワシントン会議では、他国とどのような話し合いが為されたのか。このイギリスの政策が、他国の「門戸開放」政策とどのような相違点、一致点があったのだろうか。この点については、稿を改めて論じることとしたい。

### 註

- (1) BT (Board of Trade) 11/20, Commercial Relations and Treaties Department. 1250, Washington Conference. The Open Door in China, WASHINGTON CONFERENCE, 1921-1922, Note by the Board of Trade Section respecting the Open Door in China, F1120/252/10, 1922, 13th March. The National Archives (TNA).
- (2) BT 11/19, C.R.T.4677, Economic Policy in China, 1921, 4th August. TNA.
- (3) *ibid.*
- (4) *ibid.*
- (5) *ibid.*
- (6) *ibid.*
- (7) BT 11/19, C.R.T.4677, The “Open Door” and the Chinese Tariffs. TNA.
- (8) *ibid.*
- (9) *ibid.*
- (10) *ibid.*
- (11) *ibid.*
- (12) *ibid.*
- (13) *ibid.*
- (14) BT 11/19, C.R.T.4677, “The Open Door in relation to Finance”. TNA
- (15) *ibid.*
- (16) BT 11/19, C.R.T.4677, “The Open Door” in relation to Railways. TNA.
- (17) *ibid.*
- (18) *ibid.*
- (19) *ibid.*
- (20) *ibid.*
- (21) *ibid.*
- (22) *ibid.*
- (23) *ibid.*
- (24) *ibid.*
- (25) *ibid.*
- (26) *ibid.*
- (27) *ibid.*
- (28) *ibid.*
- (29) BT 11/19, C.R.T.4677, The “Open Door” in relation to Mining and Industrial Enterprise. TNA.
- (30) *ibid.*
- (31) *ibid.*
- (32) *ibid.*
- (33) 拙稿「ワシントン会議とイギリス1921-1922 九ヶ国条約を中心に (2)」『法経論叢』(31巻2号 2014年)においても言及している。
- (34) BT 11/19, C.R.T.4677, The “Open Door” in relation to Mining and Industrial Enterprise. TNA.
- (35) BT 11/19, C.R.T.4677, The “Open Door” in relation to Extra Territoriality. TNA.
- (36) *ibid.*
- (37) BT 11/19, C.R.T.4677, Chinese Customs Tariff. TNA.
- (38) BT 11/19, C.R.T.4677, The “Open Door” in relation to Extra Territoriality. TNA.
- (39) *ibid.*
- (40) *ibid.*