

# イギリス商務庁の門戸開放政策と ワシントン会議1921-1922

古瀬啓之

## 序章

第一次世界大戦後の東アジア国際秩序について多国間で話し合われるワシントン会議の前に、イギリス外務省はその対中政策の原則について次のようにあらわした。

「中国の独立と統一について（ワシントン会議参加国が：引用者注）再宣言を為すことに異論は無いだらう。それは、いかなる単一国家による中国への軍事的威圧に対しても効果的な防衛となりうる。しかし、真の困難は、中国の独立と統一を、経済的進出が徐々に蝕むことから防ぐことにある。それゆえに、この原則の維持は、ひとえに「門戸開放」に関する満足行く解決に依っているのである……。」<sup>(1)</sup>

第一次大戦後において、中国の独立、統一の原則を多国間で再確認することで、列強諸国による中国の「領土侵略」は防げる。しかし、問題は、列強による「経済的進出」を足場とした中国支配についてである。そこで、門戸開放政策が、中国の独立と統一を可能にするということであった。ここで中国を支配すると想定されている国は、日本のことであ

る。

そして、これはワシントン会議を主導するヒューズ米国國務長官にも共有された考えであった。ヒューズは、「門戸開放」こそが「確固たる基盤」に置かれるべきだ」と示した。またイギリス外務省は、この原則が守られているかどうかを厳密に調査するならば、「日本の対中政策に対しては、とにかく強い告発のような形で取り組まざるを得ないだろう」というのだった<sup>(2)</sup>。当時、日本の対中政策において、特に問題視されたのは、満州、山東におけるそれだった<sup>(3)</sup>。

しかし、来るべきワシントン会議で、門戸開放政策を検討するには、大きな問題があった。それは、イギリス外務省によれば、「門戸開放」の概念規定が曖昧なことである。その定義として挙げられるのは、ジョン・ヘイによる1899年の規定であるが、ただし、それは税と船舶における無差別や、鉄道運賃の平等といった非常に限定された内容だった。だが、今日において理解される「門戸開放」は、ヘイによる定義に比べかなり意味が広がってしまい、「平和的経済的侵入」として知られるところのものも含むようになっていくという<sup>(4)</sup>。

そして、イギリス外務省によれば、もし日本による経済的侵入が、結果として中国支配

に到るのを阻止しようとするならば、当然それは門戸開放政策の原則の貫徹となるだろうし、「それこそが極東の平和に対する主要な危険を取り除くことになるだろう」という。しかし、中国における経済問題は、「すべての物事が細かく分派し、微妙であり、実態がつかめないので、少なくとも単なる条約規定によるものだけでは、その解決を見出すことは難しい」と述べる<sup>(5)</sup>。

そこで、カーゾン英国外務大臣の指示を受けたウェレズリー外務次官補は、イギリス商務庁に対して、「今日の「門戸開放」に与えられる通常の解釈は、遥かに拡大されたものとなっている。その問題のこの側面について、カーゾン卿は特別な検討を求めている」といい、門戸開放政策についての見解を求めた<sup>(6)</sup>。ウェレズリー外務次官補は、商務庁への要請においてさらに次のようにいう。

「商務庁もよく知るように、過去長年にわたって日本は中国において「平和的侵出」という政策を遂行してきた。特に満州と山東においてである。それは、個々のそれぞれケースを検討する際には、いかなる部分も1899年に表明された原則に対する違反とみなすのが難しい一方で、それにも関わらず、全体としては、日本の影響圏からは、日本以外の利益すべてを排除する結果になってしまう。」<sup>(7)</sup>

山東、満州における日本の個々の経済活動については、ヘイの門戸開放原則に反するとされる直接的な証拠はない。だが、それらは、総体として日本の排他的経済圏を形成する結果につながってしまう。つまり、山東、満州

に見られる日本の経済活動は、中国における日本の勢力圏化をもたらすものである、という認識である。そこで、改めて「門戸開放」について、その定義を明らかにして、その原則を守らせるための政策を形成しなくてはならない、ということであった。日本ならびに列強諸国による中国における勢力圏争いは、東アジアにおける平和を脅かすものであり、東アジア秩序の安定のためには、特に日本の対中経済活動を、門戸開放原則によって監視する必要があるというのである。

そして、カーゾン英国外相ならびにイギリス外務省の要望により、商務庁が作成した門戸開放政策が、9月26日のイギリス商務庁ルウェリン・スミスによる文書である。これについてはすでに拙稿において論じているため詳細はそちらに譲るとして、概略を述べると、門戸開放を、1、関税、2、財政、3、鉄道、4、鉱工業事業、5、治外法権という5つの点から述べたものである。そこにおいてスミスは、一貫して、中国における機会均等、経済活動における無差別、平等の必要を強調し、中国における自由競争にもとづく経済へむけた制度整備の重要性を論じている<sup>(8)</sup>。

そして、スミスによるこの政策は、ワシントン会議での門戸開放に関するイギリスの議論、及び会議の結果締結される9ヵ国条約、ならびに門戸開放政策に関連する決議の形成において、少なからぬ影響を与えた。では、ワシントン会議において、門戸開放政策は、具体的にどのように会議参加国間での合意にいたったのか。本稿では、イギリス商務庁の門戸開放政策の影響という観点から、それを論じていきたい<sup>(9)</sup>。

## 1, ワシントン会議開催—門戸開放・機会均等政策形成へ

1921年9月、ワシントン会議開催国のアメリカから、中国問題に関する審議事項が提示された。その内容は、「門戸開放—商工業の機会均等」「認可 (concessions)」「独占、あるいは優先的な経済特権」「鉄道の開発」そして「優先的な鉄道運賃」についてであった<sup>(10)</sup>。

これにより、会議において第1次世界大戦後の中国問題について協議されることが明らかになった。

ワシントン会議は、1921年11月12日に開催され、会議参加全9カ国の代表で構成される太平洋・極東委員会が設置された。イギリス代表として同委員会に参加したのは、アーサー・バルフォア、オークランド・ゲッデスであり、発言権はないがアドバイザーとして外務省のマイルズ・ランプソンとジョン・ジョーダン、商務庁のルウェリン・スミスが同席した<sup>(11)</sup>。

中国問題については、まず中国代表が、1921年11月16日第1回太平洋・極東委員会において10原則を提案し、11月19日の第2回会議で、原則全般について議論された<sup>(12)</sup>。これにより、中国における門戸開放政策についての協議が始まった。中国はそこにおいて、中華民国すべての領域において門戸開放、機会均等原則を適用する旨を示した。日本代表の加藤海軍大將は、門戸開放と機会均等原則を無条件に支持すると表明し、他国も同様の見解を示した。その後、ルート米国代表が、門戸開放、機会均等原則についての決議草案を作成し、11月21日第3回太平洋・極東委員

会で提案され、全会一致で承認された<sup>(13)</sup>。これはルート4原則として知られるものであり、後に9カ国条約の第1条となる。その内容は、1、中国の主権、独立および領土的行政的保全の尊重、2、中国が安定した政府を樹立できるよう十分な機会が与えられること、3、中国における門戸開放原則の保証、4、中国における特権の廃止、といったものである<sup>(14)</sup>。また、ルート4原則においては、条約に基づく特権については維持されることも確認された。

その後、中国における門戸開放について議論が展開するのは、12月8日第14回太平洋・極東委員会であった。中国代表はここで、10原則のうち3番目のもの、つまり「アジア太平洋における平和維持と相互信頼の強化という観点から、中国に直接影響を与えるか、あるいはまたこれらの地域における全般的な平和に直接影響を与える列強諸国間によるいかなる条約や合意も、中国に事前に知らせることや関与の機会を与えることなしに、取り結ぶことはできないと同意する」という決議案について承認を求めた<sup>(15)</sup>。

しかし、日英米の代表は、アジア太平洋に関する列強諸国間条約全般について、中国に関与させることは現実的ではないとした。そこで、バルフォア英国代表は、「中国代表が無効にしたいと思う害悪を、個別に検討するのがより良い方法である」といい、中国が問題と見なした案件について、それぞれ個別に対処する方法を提案した。ヒューズ米国國務長官も、「現実的なものに限定すべき」との見解を示した。これを受けて、ゲッデス英国代表は、ワシントン会議に参加している9カ国間、またはこれらの国々とドイツ、ロシア

といった会議非参加の列強との間で、ルート決議に反するような条約の締結を禁ずる合意を本会議で形成すれば、この件は解決する、との提案をした。だが、日本は、このゲッデス提案を不必要として反対した<sup>(16)</sup>。しかし、日本以外の代表たちは、ルート決議をワシントン会議不参加国にも適用でき、また中国自身をルート決議に拘束できるとして、ゲッデス案を支持した。そして最終的に、全会一致でゲッデスの提案が採用されるにいたった<sup>(17)</sup>。これは後に9カ国条約第2条となる。

続く12月12日と14日の会議では、「勢力範囲」に関して話し合われる予定だった。だが、中国代表が21カ条要求問題を提起したことにより、太平洋・極東委員会の会議は中断され、約1ヶ月後の1月16日ようやく通常の会議（第18回会議）が再開された。そこで、門戸開放についての議論がヒューズ米国国務長官によって再び始められるのであった<sup>(18)</sup>。

再開後の1922年1月16日の太平洋・極東委員会で、ヒューズ米国国務長官は、早速、門戸開放原則をより明確にする趣旨の決議草案を提示した。それは、中国における独占ならびに優先権の禁止を明確に表したものであった<sup>(19)</sup>。

イギリス商務庁によれば、それは、ルート4原則の第3項をより発展させたものであり、ヒューズ米国国務長官は、門戸開放原則に反する独占、または認可を生じるような中国と諸外国との取り決めを無効にすべきであると、提案したのだった<sup>(20)</sup>。

ここにおいて、イギリスは、ワシントン会議前に用意していたルウェリン・スミスによる門戸開放政策について会議で提案する機会

を得ることになった。スミスによる政策とは、1921年11月16日に外務省で回覧された覚書「中国における独占」と1922年1月3日の英帝国代表会議における文書「中国に関する特筆すべき経済問題」に表されたものである<sup>(21)</sup>。スミスによる当該政策については、すでに拙稿において明らかにしているところであるが、それは、中国における列強諸国による「独占」を排除するため、中国での認可あるいは契約が、門戸開放・機会均等原則に適合するか否か裁定する国際機関の設置を計画するものであった。列強による「独占」が、排他的経済圏につながり最終的に勢力圏化へといたと考えられたためである。当該機関は、後に諮議部（Board of Reference）と呼ばれるものである。そこでは列強諸国と中国間の認可、契約が、門戸開放原則に照らして既存のものも含めて係争の対象となるとされた。イギリスならびにスミスは、これにより門戸開放原則についての合意のみならず、門戸開放原則を関係諸国に遵守させるためのシステムを構想したのだった<sup>(22)</sup>。

この諮議部設置構想は、スミスによれば、1921年に国際河川での航行の自由について取りきめたバルセロナ条約における国際連盟による紛争解決システムをモデルにしたという<sup>(23)</sup>。本来であれば、こうした機関は、中国自身が設置すべきところだが、当時中国内にはそのような法制度がなかったため国際連盟下の機関設置が検討されたのだった。

さて、会議の経緯にもどらう。ヒューズにより先述の決議案が提議された際、ゲッデスとバルフォア英国代表は、その原則に賛意を示しつつ、2点の修正を求めた。1つは、先述した諮議部の設置であり、もう1つは、こ

の決議案によって「正当な事業計画は妨害されるべきではない」ということを明確にすべきという修正案であった。イギリスの提案を受け、ヒューズ国務長官は本決議案を継続審議とした<sup>(24)</sup>。

1月16日の太平洋・極東委員会閉会後の晩に、ルウェリン・スミス英国代表は、マクマリ米国代表と会談をし、次の会議で示される決議案の改定について、英米両国は大枠で合意に達した。そして、スミスとマクマリの話し合いの結果、作成された決議修正案は、1月17日の第19回太平洋・極東委員会で、ヒューズ国務長官により提起された。その内容は、諮議部の設置ならびにその規定と、門戸開放原則が適用される例外条項の範囲の拡大が盛り込まれたものであり、前回の会議でのイギリス代表団による修正要請が反映されたものだった<sup>(25)</sup>。その決議案は、第1項が「中国における一般的優先権獲得の禁止」、第2項が「独占の禁止」、そして第3項が「諮議部の設置」、第4項が「既存権益も含めた諮議部への附議」という内容であった<sup>(26)</sup>。

だが、修正後の決議案については、議論が紛糾し、特に諮議部の規定について会議参加国の一致点を見いだすのは困難となった。問題となったのは、第4項であり、そこでは現存する権益についても、諮議部の審議対象とされていた。これに対しては、まずフランス代表から、正当な既存の認可、条約に対しても偏見や疑義を生じさせるものであり、さらに諮議部へ訴える権利の乱用を引き起こしかねないとして、反対された。また、1月18日の第20回委員会で、日本もフランスと同様、第4項に反対意見を表明し、さらに幣原日本代表は、諮議部での審議の対象を、この会議以降

承認される認可とするよう修正を求めた<sup>(27)</sup>。幣原は、日本の既得権益を諮議部の対象から除外しようとした。

この幣原の修正案にたいして、イギリスは強く反発し、それを、「その条項のすべての価値を奪うもの」と評価した<sup>(28)</sup>。イギリスは、中国における列強諸国の既得権益も含めて門戸開放原則に照らして審議するシステムを構築し、独占、排他的経済圏、勢力圏の形成を阻止しようと考えたのだった。

議論は膠着状態となったが、そこでイギリス連邦カナダ自治領のロバート・ボーデンが代替案を出した。それは問題となっている第4項そのものを削除するという提案だった。これは、表向き「現存する権益」を諮議部の審理対象から外す措置に見えるが、内実はそうではなかった。確かに第4項においては、「現存する権益」も諮議部に提訴される対象となっていたが、それには「当事者間の合意」が必要とされていた。むしろ、第4項を削除して、諮議部の設置を定めた第3項のみを記述するにとどめしめれば、「当事者間の合意」が無くても、「現存する権益」について諮議部に訴えることが可能となる。したがって、ボーデンによる第4項削除案は、実は「現存する権益」についても諮議部で提訴する可能性を残す提案だったのだ<sup>(29)</sup>。

日本とフランスは、ボーデンの削除案に賛意を示した。ボーデンの趣旨を受け入れたかどうかはともかく、4項削除で手を打ったことであろう。他方、施中国代表は反対を表明した。中国は、列強、特に日本の「既得権益」についてその正当性を評価するシステムをのぞんだ。だが、最終的に、中国代表は、「既得権益」については、会議において

後に議論することを条件に、ポーデンによる第4項を除くという形での決議草案に同意し、その結果、ヒューズ決議案は会議参加国の全会一致で承認された<sup>(30)</sup>。諮議部設立に関する決議案は、最終的に1922年2月4日の第6回総会で、先のヒューズ決議案とは別に独立の決議として承認された。ここでは、諮議部設置について合意したことが記されたものの、どのような機関にするかについてはワシントン会議後に予定された関税特別会議で協議することになった。つまり、「既存の権益」を諮議部の審理対象にするかどうかについては、その決定を先延ばしにする形となったのである。ちなみに、ヒューズ決議案の第1項と第2項は、後に9カ国条約の第3条となるのであった。

## 2. 中国の門戸開放とは？

さて、ヒューズによる決議が合意に達した後、会議は中国の門戸開放とは何かということについて議論が及んだ。幣原日本代表は覚書を読み上げ、第一回太平洋・極東委員会での中国代表の発言に言及した。それは、「中国が莫大な天然資源を、必要とするすべての人々に利用してもらえるようにしたい」と表明したものだ。これをひいて、幣原は、中国代表が、「中国を外国貿易や商業に最大限度まで開放するという中国政府の意思」を宣言するよう促した<sup>(31)</sup>。ここにおいて門戸開放が、中国を他国に開くこと（opening-up）を意味するのかどうかという問題が生じた。

まず、イギリスは、中国自身が本会議において門戸開放という言葉で意味するのは、「中国の全般的な開放（the general opening up

of China）ではなく、単に現在貿易に開かれている場所におけるすべての国民に対する平等な扱いの拡張」であるととらえていた<sup>(32)</sup>。それは、「決して、全中国を外国貿易に（「圧力」がかけられたと理解されるように）開放することを意味するのでは無かった」<sup>(33)</sup>。

この件についてイギリスは、1922年1月5日、日本側から非公式に打診されていた。その内容は、中国内における鉱業、通商、産業経済、天然資源、米等の輸出入の制限の除去ならびに開放を中国に求める政策であった。この日本側の政策に関して考察した研究はすでにある<sup>(34)</sup>が、ここでは、これに対するイギリスの考えを中心に述べたい。

イギリスは、日本側のこの政策を「中国の開放」（the opening-up of China, open her own door）と記し、門戸開放（open door）とは区別している。イギリスにとって、この時点での門戸開放政策とは、治外法権が存する現状において、限定的に外国人に開かれている場所での機会均等、平等を意味するものである。先の中国側の見解と同様であった。一方、日本のいう「中国の開放」（the opening-up of China）は、イギリスにとっては、治外法権撤廃を可能とするような中国の法整備および十分な法運用が実現した結果として達成されるものであった<sup>(35)</sup>。したがって、これは門戸開放ではなく、治外法権撤廃に関する問題だった。

この日本の提案に対して、スミスとジョーダンの両英国代表は、専門家としての見解を求められ、両者とも慎重な姿勢を示した。

ジョーダンによれば、もし中国側の同意が得られなければ、日本による「中国の開放」政策を支持できないし、イギリスが、中国の

同意のない日本による「中国の開放」政策を支持すれば、日本がこれを「中国からある種の特権を獲得するための手段として利用するかもしれない」と否定的な見解をあらわした<sup>(36)</sup>。

また、スミスも、「日本が提案したような解決策を行うにふさわしい時期とは思えない」といい、時期尚早として否定した。しかしスミスは、日本が「中国の開放」を、会議において「再提案してきた場合には、a、外資を引きつけるように修正された改訂版鉱業法 (mining code) の策定 (マッキー条約において既に示されている)、b、治外法権の段階的撤廃の過程に合わせて漸進的に中国を開く、という二つについて一般的な宣言が為される」べきであると回答した<sup>(37)</sup>。

スミス、ならびにイギリスは、上記aの鉱業法 (mining code) の策定を重視した。それは当時の中国には、鉱業に関する複数の regulations は存在したが、それらは必ずしも体系性をもったものではなく、鉱業における機会均等・平等を実現する体系性をもった普遍的なルール、鉱業法 (mining code) が必要と考えられたからである。またこれから制定される鉱業法 (mining code) は、治外法権との整合性をもたなくてはならないとされた<sup>(38)</sup>。これは治外法権の存する中国での、つまり、まずは外国人の活動領域が限定されているという制限のもとで鉱業における各国共通のルールを作ることにより、門戸開放・機会均等の実現を目指したものといえよう。そして、中国が鉱業法を含めて法整備を行うのに伴い、上記「b、治外法権の段階的撤廃の過程に合わせて漸進的に中国を開く」というステージに進むことになる。中国における十分な法整備ならびに法運用が実現するに従

い、それに比例する形で段階的に治外法権を撤廃し、同時に段階的に「中国の開放」(the opening-up of China) も実現するということがあった。

日本が、中国での経済活動領域の拡大、つまり「中国の開放」を先行させようとしたのに対して、イギリスは、「中国の開放」という目的については日本と共有しつつも、まずはそれを実現するための諸条件の設定と達成を重視したのだった。そしてその諸条件とは、門戸開放・機会均等原則の徹底であり、中国政府による十分な法整備ならびに法運用であった。

さて、話を会議の経緯に戻そう。幣原日本代表は、1月23日の第24回会議でも、「中国の開放」について、中国側にその見解を求めた。それに対し中国側は、返答を先延ばしにした。ここで、イギリスは、幣原の動議について、中国との議論の進展があった場合に備えて、ルウェリン・スミスによる覚書を用意した。その内容は、もし当該議論に結論が出るならば、そこに、完全な鉱業法を中国が迅速に制定するという条項を加えさせるべきというものだった<sup>(39)</sup>。日本による「中国の開放」が、この議論の中で何らかの形で約束されるならば、機会均等を保証することが重要であり、特に鉱業における機会均等・平等のためには、上で述べたような趣旨での鉱業法 (mining code) の早期成立を条件にすべきとの考えがここに反映された。

そして、2月2日第30回委員会会議でも、日本は再び「中国の開放」について提議した。これに対して、中国代表は、これまでも中国における天然資源の開発を外資に開放しており、今後も外資と外国技術との協業を推進し

続けるつもりである、と返答した。これまでの政策を継続するという回答で日本側の要請への直接的な回答を避けている<sup>(40)</sup>。

ここで、ゲッデス英国代表は、上記のルウェリン・スミスが用意した政策について開陳した。つまり、天然資源の開発について中国が外資や外国技術に門戸を引き続き開いていくことを示したタイミングで、「十分な鉱業法」を中国が公布するのが望ましいと表明したのだった。これに対し、中国代表は、本件についての議論の準備ができていないとした上で、現在の中国鉱業法は外資に50%の出資を認めているといい、外国人が中国の鉱業に関わるに十分な法があるとその見解を述べた。しかし、イギリスは、現在の中国の鉱業法は、体系性を持っておらず完全なものではないとした。そしてゲッデス英国代表が、「中国政府が即時に適切な法（code）を公布することが望ましい」と繰り返し述べて確認したところで、この件についての議論は終了した<sup>(41)</sup>。

### 3. 鉄道について

太平洋・極東委員会会議においては、門戸開放に関わる重要な問題として、中国における鉄道問題についても議論をおこなった。会議中に、ルウェリン・スミスは、中国におけるイギリスの鉄道政策について文書を作成した<sup>(42)</sup>。

その内容は、中国鉄道における不平等、差別の解消を目的とするものだった。具体的には、鉄道運賃の平等を求め、諮議部にその機能をもたせるとした。仮にもし、諮議部が成立しなかったとしても、別途、「鉄道裁判所」

を設立するべきであるとした。その場合、諮議部同様、国際連盟の常設司法裁判所がその構成委員を指名するものとした。この「鉄道裁判所」は、優遇措置に対する苦情を受け付けて、検証する法廷が中国に存在しないことからその設立が必要とされた。スミスは、これは19世紀中盤にイギリス国内で設置された鉄道運河交通委員会（the railway and canal commission）に類するものであるという<sup>(43)</sup>。ここから、スミスが、イギリス国内の鉄道政策を、中国においても適用させようとした側面がうかがえる。では、上記イギリスの鉄道運河交通委員会とはどのようなものであったのか、一旦、会議の経緯をはなれて、次にこの点について触れていこう。

イギリスでは、19世紀半ばから、国内鉄道の統一化を達成するため、国家主導の鉄道買収による鉄道国有化が試みられた。イギリスの鉄道事業の始まりは、民間企業によるものだったが、複数の鉄道会社が競合し、軌道や運賃の不統一など、鉄道を介した経済活動や利用者にとっての不利益が明らかとなってきたからである<sup>(44)</sup>。そして、イギリスにとって鉄道運賃の不統一は国内産業の発展のために解消すべき課題となっていた。そこで、イギリスは、問題解決の一環として1854年に鉄道・運河運送法を制定し、国家による運賃規制を敷いた。これは、「特定の利用者への差別運賃を排除することが主要な目的」であり、「以後も、運賃規制についてはイギリス議会において特別委員会が設置された」のだった<sup>(45)</sup>。

では、自由主義国家イギリスが19世紀半ば以降、鉄道運賃規制を敷いたのはなぜだろうか。イギリスの鉄道政策について論じた湯

沢威は、そこには、「各商工業者の競争条件を均等化するという基本理念が横たわって」<sup>(46)</sup>おり、そして、「自由主義経済のもとでは、鉄道会社の運賃によって商工業者の競争条件が変化するようでは困るのであろう」<sup>(47)</sup>という。そして、議会では鉄道経営者オルポートにより、「……個別鉄道会社の利害を越えて、まさに鉄道の公共的性格から国民経済レベルで、運賃設定の理念が述べられて」<sup>(48)</sup>いた。そして、ここにおいて「競争条件均一化という理念は国家の経済政策の基本原則」<sup>(49)</sup>となっていた、という。経済活動を行う主体間のスタートラインにおける機会均等、平等こそが、自由主義経済の基盤という考えが、その鉄道運賃政策の根底にあったということである。イギリスは、19世紀において、自由主義経済、自由競争経済による急速な経済発展を成し遂げ、それには機会均等・平等が大前提であるということを経験的に体得していた。そして、ルウェリン・スミスならびにイギリスは、中国鉄道における機会均等、特に運賃における無差別、平等を極めて重視した。これは、中国の「発展」を望むイギリスが、先に述べた「競争条件均一化という理念は国家の経済政策の基本原則」という考えに基づく鉄道政策を、中国において適用したものと推察できる。そして中国における、その具体的な政策としてスミスは、「鉄道裁判所」ならびに「諮議部」設置を構想したと考えられる。

さて、ワシントン会議における鉄道問題と門戸開放政策の議論に話を戻そう。中国においては、当時、鉄道の運賃は統一ではなく差別が存在した。列強の影響下にある勢力圏ごとに鉄道の形態は様々だったからである。一

方で中国政府が管理運営する「中国鉄道行政においては、常に差別はない」とイギリス商務庁はいう。むしろ、鉄道における差別、不平等は、「外国所有の鉄道において行われて」おり、「特にそれは南満州と山東における日本のコントロールのもとにある鉄道である」と指摘する<sup>(50)</sup>。

イギリスは、先述のルウェリン・スミスによる中国鉄道における不平等、差別の解消を目的とする政策について、会議で提案するタイミングをうかがっていた。イギリス商務庁によれば、会議初期においてこの提案をするのは困難であったが、それは鉄道差別に関する紛争解決のための機関が中国に無いことによった。だが、諮議部の設置が承認され、門戸開放原則に反する鉄道差別問題も諮議部が担うことが可能となったため、会議後半の1月19日第21回委員会会議でその草案が提示された。なお、この草案は、19日の会議前に、非公式にアメリカ側に送られていた。そして同草案は会議で、承認されるにいたった<sup>(51)</sup>。これは後の9ヵ国条約の第5条になる。その条文は以下の通りである。

「支那國ハ支那ニ於ケル全鐵道ヲ通シ如何ナル種類ノ不公平ナル差別ヲモ行ヒ又ハ之ヲ許容セサルヘキコトヲ約定ス殊ニ旅客ノ國籍其ノ出發國若ハ到達國貨物ノ原産地若ハ所有者其ノ積出國若ハ仕向國又ハ前記ノ旅客若ハ貨物カ支那鐵道ニ依リ輸送セラルル前若ハ後ニ於テ之ヲ運搬スル船舶其ノ他ノ輸送セラルル前若ハ後ニ於テ之ヲ運搬スル船舶其ノ他ノ輸送機關ノ國籍若ハ所有者ノ如何ニ依リ料金又ハ便宜ニ付直接間接ニ何等ノ差別ヲ設ケ

サルヘシ  
支那國以外ノ締約國ハ前期鐵道中自國又  
ハ自國民カ特許條件、特殊協定其ノ他ニ  
基キ管理ヲ為シ得ル地位ニ在ルモノニ關  
シ前項ト同趣旨ノ義務ヲ負擔スヘシ」<sup>(52)</sup>

ここにおいて鉄道における平等、機会均等  
が多国間で合意されたのだった。

さらに、鉄道については、第20回委員会  
会議において、中国鉄道の発展とその統一化  
に関する決議案が、ヒューズ米国國務長官より  
提示された。将来の鉄道開発を中国鉄道統  
一化へとつながるように実施し、そして外国  
の財政的、技術的支援を受けながら、中国人  
自身が自ら中国鉄道を統治するという案であ  
る。本案は、いくつかの修正を経て、第21  
回会議において全会一致で承認された<sup>(53)</sup>。

中国における鉄道の発展と統一化につい  
ては、イギリスも当初からその重要性を主張し  
ており、ジョン・ジョーダン駐華公使が、対  
中政策を論じた覚書の中で明確に示している  
ところである<sup>(54)</sup>。イギリスは、列強諸国の  
勢力圏ごとに管理体制が分断されていた鉄道を  
統一化し、将来的に中国国営鉄道とする構  
想を抱いていた。中国政府による鉄道の統一  
化、つまり国営化により、利用者に対する平  
等が確保され、鉄道における機会均等が可能  
となる。イギリスは、先に見たように鉄道を  
経済発展に不可欠な社会インフラであり、公  
的性格を有するものと考えていた。そして、  
イギリスは、将来、経済発展を遂げた中国に  
おける自由競争に基づく経済に利益を見いだ  
していた。中国における自由経済に基づく発  
展を可能にするには、それを利用する主体間  
の平等、機会均等が必須条件であり、そのた

めには鉄道統一化、国営化が必要であると考  
えたといえよう。

また、ルウェリン・スミスは、中国鉄道の  
発展、拡張こそが中国経済発展に最も有益で  
あるとも言う<sup>(55)</sup>。当時、広大な中国国土に  
比して、その鉄道網はほんのわずかにすぎず、  
今後、さらなる鉄道網の発展が強く期待され  
た。しかし、そこには建設費用をまかなう財  
政的な問題が存在する。財源としては、外国  
からの借款がまず考えられるところである  
が、スミスは、「中国人は借款を望まない」  
と言う。外国による借款は、中国の財政管理  
と捉えられかねず、すでに高まりを見せてい  
た中国人のナショナリズム感情による反発が  
予想された<sup>(56)</sup>。

そこでスミスは、「中国国内交通網の改善  
という結果が得られる利益と引き替えに、輸  
入税が合理的に増加されるならば、それはイ  
ギリス貿易にとって利益である」という<sup>(57)</sup>。  
中国における関税の増収は、鉄道建設に充て  
られるべきであり、それは貿易の拡大につな  
がり、結果としてイギリスの利益になるとい  
うことである。関税率の上昇は、短期的には  
イギリス貿易に不利益となることは明らかで  
あるが、ここでは中国における経済、貿易の  
ためのインフラ整備を重視する長期的な政策  
が表されている。

当時、中国は、列強諸国との「不平等」条  
約により関税自主権が奪われており通常品  
5%に関税率を制限されていた。そして、ワ  
シントン会議では、将来の関税自主権承認に  
向けて、関税率の暫定的上昇を協議していた。  
イギリスは、暫定的な関税率上昇については、  
中国内の内国通過税「厘金」廃止を条件に認  
める方針であり、それは1902年のマッケー

条約以来のイギリス外務省の対中関税政策であった。当時、中国においては、外国商品に対して地方毎に異なる税が課せられており、税における不平等が生じており、これは貿易の発展を阻害するものと考えられた。そこで、内国税「厘金」を廃止するかわりに関税率を上げて、その廃止分の税収を補填しようとしたのだった。同時に、関税徴収業務を担う中国海関に徴税機能を集中する計画でもあった。これにより、中国における関税制度を統一化し、税の平等を確保し、中国における外国貿易のための制度を整備しようとした。

しかし、これについて商務庁のルウェリン・スミスは、1921年11月18日のイギリス帝国代表者会議において、「イギリスは、過去20年間守ってきた政策から脱却して、内国通過税の廃止を関税増収の問題から切り離すべきである」と発言した。これに対して、外務省のジョン・ジョーダンが、スミスの見解を否定的にとらえた。イギリスは、従来の外務省の関税政策を維持し、この政策を引き続き採用した<sup>(58)</sup>。

しかし、ジョーダンは、鉄道建設の重要性については認めており、「可能ならば関税増収分を鉄道建設に充てるべき<sup>(59)</sup>」という。商務庁のスミスと外務省のジョーダンの間では、関税政策における優先順位は異なったが、鉄道網の開発が、中国の発展と、イギリスの貿易に利益をもたらすという見解は共有されていたといえよう。

イギリス代表団は、鉄道に関し上記のような考えを背景にして、ワシントン会議において鉄道に関する決議に合意した。その決議文は、1922年2月1日第5回総会にて承認され、内容は次の通りである。

「華盛頓會議ニ参加シタル諸國ハ支那ニ於ケル諸鐵道ノ將來ハ擴張ハ適法ナル既存ノ權利ト兩立スル最大限度ニ於テ支那國政府ヲシテ同國ノ管理スル鐵道網ニ諸鐵道ヲ統一スルコトヲ得シムルヤウ處理セラルヘク之ニ就テハ右鐵道網ノ利益上必要ト認メラルヘキ外國ノ財政上及技術上ノ助力ヲ受クルモノナリトノ希望ヲ記録ニ留ム」<sup>(60)</sup>。

## おわりに

本稿では、ワシントン会議で九カ国条約締結により合意にいたる中国における門戸開放・機会均等原則について、イギリス商務庁の影響という観点から考察した。

イギリスならびにイギリス商務庁にとって、中国における門戸開放とは、機会均等を意味した。イギリスは、会議において、門戸開放・機会均等原則の合意形成によって、二つの対中構想を実現しようとした。

一つは、安全保障面である。冒頭でも述べたように、特に、第一次世界大戦以降の日本による満州、山東への「経済進出」は、イギリスにとって大いに懸念される場所であった。それは、日本による排他的経済圏、勢力圏の形成につながり得るものであり、結果的に列強間の勢力圏争いを引き起こし、東アジアの平和の脅威となるということだった。それを、門戸開放・機会均等原則の徹底によって防御するという政策である。

もう一つは、将来の中国の経済発展へ向けた社会インフラ整備である。イギリスは、中国における利益を、将来の中国市場に見いだしており、そのためには中国の経済発展が必

須であった。「発展」を実現するには、鉄道網の拡張と、国営化による鉄道統一、また自由競争経済の条件である機会均等・平等、鉄道における無差別、関税制度の統一化、法整備といった自由経済のための制度整備が不可欠とされた。

上記二つは、密接に重なり合うものであった。会議においてイギリスは、門戸開放・機会均等原則に関する会議参加国間での合意と、その原則を遵守させるためのシステムの構築を試みた。これらは9カ国条約や決議で定められた独占の禁止、特権、優先権獲得の禁止、鉄道運賃の平等、鉄道統一化、諮議部の設置案などという形で具体化された。特に、諮議部は、イギリス商務庁が最重要項目としていた。しかし、会議においては、その設置自体は承認されたが、具体的な機関設立まではいたらなかった。1925年に開かれた関税特別会議においてもその設立について結局話し合われることはなかった。商務庁の門戸開放政策の要であった諮議部設立は会議後も実現されず、その政策目的は、その後も十分に達成されることは無かった。

だが、重要なのは、門戸開放政策をめぐって会議中に表されたイギリスならびに商務庁の対中構想そのものであった。それは、上記「二つの側面」からなるものであるが、特に、門戸開放・機会均等原則を、中国における「発展」の基盤として考えていた点は重要である。両大戦間期のイギリスの対中政策は、不平等条約体制下において獲得した権益や特権、ならびにそれらが集中的に存する勢力圏や租界などの維持を目的としていたとされることがあるが、本論の考察によって中国の将来の「発展」ならびにそれにより得られる利益を重視

していたことが明らかとなった。今後、こうした観点からさらにイギリスの対中政策ならびに東アジア政策を考察していくことが必要であろう。

さて、ワシントン会議により中国における門戸開放・機会均等原則を含む9カ国条約が締結され、日英米中などにより東アジア国際政治における合意が為された。第1次世界大戦後の東アジア国際秩序であるワシントン体制の始まりである。だが、ワシントン体制は、この後、1920年代は、中国ナショナリズム、1930年代以降は、日本により大きく揺るがされていくことになる。イギリスの門戸開放・機会均等構想は、当該期のイギリスによる東アジア政策にどのように反映され、東アジア国際政治にどのような影響を与えていくのだろうか。これについては、今後の課題として改めて論じたい。

#### 注

- (1) FO 371/6660, F4197/2635/10, The “Open Door” in China by Foreign Office, 10th Oct. 1921. TNA.
- (2) *ibid.*
- (3) 拙稿「第一次世界大戦後の山東問題とイギリス—ワシントン会議期を中心に (1)」, 三重大学法律経済学会『三重大学法経論叢』33巻1号, 2015年11月。
- (4) FO 371/6660, F4197/2635/10, The “Open Door” in China by Foreign Office, 10th Oct. 1921. TNA.
- (5) *ibid.*
- (6) FO 371/6660, F2802/2635/10, Foreign Office to Board of Trade, 4th Aug. 1921. TNA.
- (7) *ibid.*
- (8) 拙稿「イギリス商務省の対中国「門戸開放政策」」, 三重大学法律経済学会『三重大学法経論叢』36巻2号, 2019年3月。

- (9) 筆者は、近年、ワシントン会議におけるイギリスの門戸開放政策に関する考察を行ってきたが、史料調査の結果、イギリス商務庁の影響が大きいことが判明したため、本稿ではワシントン会議開催中におけるイギリス商務庁の門戸開放政策とその影響について論じていく。管見の限り、先行研究においてイギリス商務庁の門戸政策、ならびにその影響についてまとまった形で考察したものはほとんど無いように見受けられる。なお、ワシントン会議前の商務庁による門戸開放政策構想については、前掲拙稿「イギリス商務省の対中国「門戸開放政策」」がある。
- (10) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. The Open Door in China. Note by B.O.T. Section. Set of B.E.D. Papers referred to in Memo. Telegrams sent and received by B.E.D. F 1120/252/10, Washington Conference, 1921-1922. Note by the Board of Trade Section respecting the Open Door in China (Communicated by Board of Trade, March 13, 1922.) TNA.
- (11) *ibid.*
- (12) *ibid.* FO 371/6660, F 4203/2635/10, Telegram from A. Geddes (Washington), 17th. Nov. 1921. TNA.
- (13) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. F 1120/252/10, Washington Conference, 1921-1922. Note by the Board of Trade Section respecting the Open Door in China (Communicated by Board of Trade, March 13, 1922.) TNA.
- (14) FO 371/6660, F 4305/2635/10, Telegram from Balfour (Washington), 22th Nov. 1921. TNA.
- (15) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. F 1120/252/10 Washington Conference, 1921-1922. Note by the Board of Trade Section respecting the Open Door in China (Communicated by Board of Trade, March 13, 1922.) TNA.
- (16) *ibid.*
- (17) *ibid.*
- (18) *ibid.*
- (19) 外務省編『日本外交文書』（以下、『日外』）ワシントン会議極東問題、二四七-二四八頁。
- (20) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. F 1120/252/10, Washington Conference, 1921-1922. Note by the Board of Trade Section respecting the Open Door in China (Communicated by Board of Trade, March 13, 1922.) TNA.
- (21) *ibid.*
- (22) 拙稿「ワシントン会議とイギリス1921-1922—九カ国条約を中心に(2)」三重大学法律経済学会『三重大学法経論叢』31巻2号、2014年3月。諮議部の設置を論じた先行研究として、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、97-99頁。
- (23) BT 11/19, C.R.T. 4677, “The Open Door” in relation to Railways. TNA.
- (24) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. F 1120/252/10, Washington Conference, 1921-1922. Note by the Board of Trade Section respecting the Open Door in China (Communicated by Board of Trade, March 13, 1922.) TNA. FO 371/7976 F 1083/34/10, Eighteenth Meeting of Committee on Pacific and Far Eastern Questions, Monday, January 16, 1922. TNA. 『日外』ワシントン会議極東問題、二四七-二四九頁。
- (25) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. F 1120/252/10. TNA, 前掲拙稿「ワシントン会議とイギリス1921-1922—九カ国条約を中心に(2)」。
- (26) 『日外』ワシントン会議極東問題、二四九-二五二頁。
- (27) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference 1921-1922, F1120/252/10. TNA. 『日外』ワシントン会議極東問題、二五四-二五五頁。
- (28) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference, 1921-1922, F1120/252/10. TNA.
- (29) *ibid.* FO 371/7976, F1085/34/10, Twentieth Meeting of Committee on Pacific and Far Eastern Questions, January 18, 1922. TNA. なお、第4項削除の経緯については、拙稿「ワシントン会議とイギリス1921-1922—九カ国条約を中心に(2)」でも述べているが、カナダ人のボーデンをフランス代表と誤って記述しているため、本論にて訂正をしたい。

- (30) *ibid.*
- (31) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference. F 1120/252/10. TNA.
- (32) FO 371/6661, F4582/2635/10, British Empire Delegation 52th Conference, 18th Nov. 1921. TNA.
- (33) BT 11/20, B.E.D. 90, Preliminary Observations on the Economic Aspects of the Statement of the Chinese Delegation, by H. Llewellyn Smith, 17th Nov. 1921. TNA.
- (34) 日本側の見解, 論理については, 渡辺千尋「治外法権撤廃・内地解放論の経済的背景—中国「本部」を中心に—」(東アジア近代史学会『東アジア近代史第』第24号 2020年6月)において詳しく論じられている。
- (35) BT 11/20, B.E.D. 166, Japanese Suggestions as to Removal of Obstructions to Trade and Industry in China, Memorandum by Foreign Office Section, 14th Jan. 1922. TNA. BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference, 1921-1922, F 1120/252/10. TNA.
- (36) *ibid.*
- (37) *ibid.*
- (38) 前掲拙稿「イギリス商務省の対中国「門戸開放政策」」。
- (39) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference, 1921-1922, F 1120/252/10. TNA.
- (40) *ibid.*
- (41) *ibid.*
- (42) *ibid.*
- (43) BT 11/20, B.E.D. 83, Preferential Rights on Chinese Railways. Note by Sir H. Llewellyn Smith. 16th Nov. 1921. TNA.
- (44) 富田新『イギリス鉄道業の生成と発展—事業構造の変化と鉄道政策』日本経済評論社2020年, 第六章参照。
- (45) 湯沢威「イギリス鉄道業の発展と輸送」, 社会経済史学会『社会経済史学』48 (5) 1983年, 72頁。
- (46) 同上, 75頁。
- (47) 同上。
- (48) 同上。
- (49) 同上, 76頁。
- (50) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference, 1921-1922, F 1120/252/10. TNA. BT 11/20, B.E.D. 83, Preferential Rights on Chinese Railways. Note by Sir H. Llewellyn Smith. 16th Nov. 1921. TNA.
- (51) *ibid.*
- (52) 『日外』ワシントン会議極東問題, 三六八—三六九頁。
- (53) BT 11/20, C.R.T. 1250, Washington Conference, 1921-1922, F 1120/252/10. TNA.
- (54) 前掲拙稿「第一次世界大戦後の山東問題とイギリス—ワシントン会議期を中心に (1)」
- (55) BT 11/21, C.R.T. 1251, Railway Development in China by H. Llewellyn Smith, 16th Nov. 1921. TNA.
- (56) *ibid.*
- (57) *ibid.*
- (58) BT 11/20, B.E.D. 91, Note of an interview between Sir John Jordan and members of the Chinese Delegation. 19th Nov. 1921. TNA.
- (59) *ibid.*
- (60) 『日外』ワシントン会議極東問題, 三四四頁。