

国士官僚の明暗 近代日本にとつての条約改正

明治期の日本にとつて最大の外交課題——
きらびやかな会議外交と、怒れる「国士官僚」は、
激しく衝突しながら条約改正の流れをつくっていく。
その後の日本政治に与えた含意とは。

東京大学准教授
五百旗頭 薫

いおぎへ かおる

一九七四年生まれ。東京大学法学部卒。博士法
学。東京都立大学助教授・首都大学東京准
教授などを経て、現職。著書に『大隈重信と
政党政治』『条約改正史』がある。

近くに、こういう人はいないだろうか。

努力家で、有能である。規則や技術の細かいことを面倒く
さがらず勉強するので、実に頼りになる。

反面、がんこである。規則や技術を理解できるのだから、
合理性は十分備わっているのである。だがそれを極めれば極
めるだけ、他の者が言ったりしつたりすることの不合理に敏感
になるので、手ごわい。そもそも凝り性ということの中に、
がんこの素地がある。説得しようとしても、実務を押しえて
いるだけに、なかなか言つことをきかせられない。目上であつ
ても、つい引きずられてしまう。目下には意外に親切なこと
があるが、それはそれで、目下も似たような性格に育つ。目

下がついていけないかもしれず、目下の目下がついていけ
ないかもしれない。そうすると、そちらに対しても悲憤慷慨で
ある。

伊藤博文や井上馨、大隈重信といった人々には、程度の差
はあれそういう面があつた。彼らが最高指導者になり、やは
り程度の差はあれ分別がつく頃、少し下の世代の手ごわい層
が、各省に備わるようになる。井上毅のように法制官僚と呼
ばれた人々や、有島武のように武郎を厳しく育てすぎた大蔵
官僚などが、そこに含まれる。いち早く下野して、東京専門
学校（後の早稲田大学）の開学や立憲改進黨の創設に尽力し
た小野梓も、同様の心性の持ち主であろう。

彼らを国士官僚と呼ぶならば、国士官僚が巻き起こす波紋は、やがて帝大出身の学士官僚によって制度化される。それでも、国士官僚は時代を問わず存在する。(法) 技術の進歩と統治機構や社会構造の変化にずれがある限り、国士官僚の登場は必然であり、必要であるからである。

変人でやつつかいかもしれないが、こういう人々が能力と努力にふさわしい働き場を得ないのは不幸である。明治という時代は、この点でおおむね幸せだった。だが外交も幸せとは限らない。外圧ほど、目障りで腹立たしい不合理はないからだ。政治指導者が外圧に妥協し、外圧を内圧に変換したりすると、ますます目障りで腹立たしい。その時、不合理に対する実務家の怒りが、合理的な範囲におさまるといふ保証はない。

そういう状況が長く続いた場合、政治や外交がどうなるのか。条約改正史を学ぶと、この問題に遭遇する。

「不平等条約」とは

幕末日本が開国する際、列国との間で、いわゆる不平等条約を締結した。主権国家としては不平等であるが、接触を限定して住み分けるという機能もあり、当時の日本としては都合な面ばかりではなかった。例えば領事裁判は、内外の法

規範が異なることを前提に、被告側の役人に責任をもって処分させるという趣旨の制度であった。関税自主権も失われたが、もともと幕府は輸入税を高くして貿易収支を良好にすることよりも、日本産品の流出を避けることに熱心であり、その希望どおりに輸出税が設定された。

明治政府も、外交に不慣れなことも手伝って、同じような条約を調印しており、一八六九年(明治二年)にオーストリア・ハンガリー帝国と結んだ条約が、日本の不平等条約の完成形態だといわれている。

この条約を改正する交渉が、明治初年から日清戦争期までの外交の、もつとも重要なテーマであった。条約改正にふさわしい西洋文明化を含めて考えると、政治外交の最大のテーマであったといえる。

条約改正の内容といえば、法権回復(領事裁判制度の撤廃)か税権回復(関税自主権の回復)だと思われる。しかし、どちらにも満たないような改正案を、日本は長い間、多数提起している。これを行政権回復と名付けてから、条約改正の研究を面白く感じるようになった。

行政権を回復したかった日本

行政権回復要求とは、領事裁判の拡大適用に対する抗議で

ある。そもそも領事裁判制度というのは、外国人が人に対しておとした犯罪や、外国人が被告となる民事・商事の紛争について、外国領事による裁判を保証するものである。たしかに日本の裁判権を制約しており、これを声高に非難する論説はありふれていたが、これが明治政府の感覚として、民族独立の危機に直結するものだったかといえ、疑問である。

しかし領事裁判を細かい行政規則の違反事件にまで拡大適用すると、日本政府による日常的な取り締まりに支障をきたす。日本の行政規則を事前に外国領事が了解していなければならぬとなると、内政の末端までもが外交交渉の対象になつてしまい、日本の統治そのものが困難になる。例えば外国人の鉄砲による狩猟についての規則は、長年にわたる不快な交渉にもかかわらず、なかなか条約国の承認を得られなかった。そして、複数の傷害事件の背景となった。

港則も同様であった。外国船からの投棄を取り縮まれないため、横浜港の水深が浅くなったともいわれる。それはそれで、日本側がきちんと港を浚渫していない、という新たな批判の口実を外国側に与えた。検疫規則については、大きな事件に結びついた。一八七九年、ドイツのヘスペリア号が日本官憲の制止を振り切って横浜港に入港し、旅客を上陸させた。コレラが蔓延していたため、この事件に対する世論

の怒りは大きかった。

しかし最も憤慨したのは、近代的な行政の確立に力を尽くしていた、日本の官僚であった。領事裁判は撤廃できないとしても、その拡大適用をやめさせたい。行政規則を自由に制定し、日本人・外国人に対して施行できるようにしたい。これが行政権回復要求であり、このような欲求が、条約改正交渉の前半を支えたのである。日米安保体制にも似たところがある。条約本体もさることながら、地位協定やその運用のほう、基地・演習地をかかえる地域に直接的な影響を与え、基地問題を構成している。

明治政府は、条約そのものの抜本的な改正はまだ難しいと判断し、実務的な行政権の問題を切り離して解決しようとした。こうした現実的な判断が、西洋の行政に学ぼうとする日本政府の向上心、そして他ならぬ西洋諸国がそれを妨げていることへの国士官僚の憤慨、と一体になっている点に、行政権回復要求の迫力があつた。外国側も一定の対応を迫られることになる。

しかし、実務的な交渉が容易であるとは限らない。岸信介内閣の安保改定交渉も、国内事情から行政協定(後の地位協定)の改定が付け加えられることで、難度を増した。明治日本の行政権回復交渉も、たびたび挫折する。交渉が進み、条

件闘争の次元に入った時に、真の困難に直面した。代償として外国側に限定的な内地開放（例えば高崎・前橋までの通商）を認めた場合、開放した部分の秩序を保つために日本が一定の権利を回復する、といった代償の入れ子構造をあつかわなければならなかった。そこで日本が回復する権利は、民事裁判権なのか、刑事裁判権なのか、警察権なのか。いずれの領域も国士官僚の奮闘でそれなりの発達を遂げており、どの権利を断念しようとしても、政府内で強い異論にさらされたのである。

結局、日本政府は、時期尚早を承知で、領事裁判制度（法権回復）そのものの撤廃に挑むようになる。

得意だった会議外交

行政権回復も難しいのだから、法権回復はなおさらであった。この交渉がしかし前進したのは、条約改正のために開かれた国際会議で、日本が意外に健闘したからである。

一八八二年に、条約改正予備会議が東京の外務省で開催される。井上馨外務卿が議長となったが、妥結への道のりは遠かった。日本が要求したのは、行政権回復と協定関税の引き上げにすぎなかったが、会議で列国公使のさまざまな異論にさらされるはずであった。しかも予備会議で決まるのは条約

改正の基本方針にすぎないとされていた。改正条約の詳細は、閉会後にあらためて各国と交渉しなければならない。欧米側の条件闘争の機会が二重三重にある設計であった。案の定、行き詰まった井上は、四月五日に議場で歴史的な宣言を行う。将来、内地を開放する意思を表明するとともに、法権回復を含めた積極的・友好的な交渉を列国に求めたのである。

この宣言は歓迎された。そして会議に予期せぬ効果を与えた。井上宣言は基本方針としては申し分ないので、予備会議の使命は事実上終わり、日本の草案が直接、列国の本国政府の検討対象になったのである。

それまで、欧米の対日交渉は、大きな裁量を持つ在日公使が、行政権への介入を含む既得権を重視しつつ主導するものであった。予備会議は、その制度化の極致であった。しかしこの会議こそが、条約改正が、条約の条文を前提に、各国の本国政府がより大きな責任をもって対応する交渉へと移行していくきっかけとなった。

その後も複雑な多国間交渉があり、一八八六年、東京の外務省で条約改正会議が開かれる。今度は、改正条約の条文を審議する会議である。前年末の内閣制度の創設で外務大臣になつていた井上馨が、再び議長を務めた。翌八七年まで続いたこの会議において、日本の法権回復と内地開放が認められ

た。追加の譲歩として、①外国人関係訴訟における外国人法律家の任用、②法典の編纂と外国政府への通知、を日本は約束しなければならなかったが、明治の二〇年にしてこの達成は、優秀とするべきであろう。

会議の最難関と予想されたのは、①であった。外国人が関係する訴訟における特例を定めるのであるから、そもそも日本の裁判制度の原則がどうあるべきかについて、文明国を自認する各国公使の助言・批判・我田引水が延々と続く。歯止めをかけたのが②の規定である。日本は、諸法典とともに裁判所構成法を欧米の本国政府に送付する義務を負っていた。公使が日本の裁判制度に踏み込むことは、本国政府の審査権を侵すもの、という牽制が可能だったのである。

二つの国際会議において、井上がフランス語を解さず、早口の英語にも慣れていなかったことは、さまざまに混乱を生んだ。それでも井上の知性・忍耐は認められ、洗練されているという評価すら得た。日本外交はマルチの交渉が苦手だというが、明治日本の会議外交は、あなどれない。

もつとも、井上馨の努力にすべてを帰するのは正しくないであろう。

思えば幕末維新の政治とは、無数の会議の集積体であった。特に長州の「御前会議」は、藩王を前にした論争で実力を発

揮した者に、門地にとらわれない出世の機会を提供したこと知られる。藩内外の会議の中で政治的世論が形成され、国内統一のために広く期待された処方箋も、会議政体論であった。

会議の集積体に欠けていたのは、憲法であった。会議の多くは権限や役割が公定されておらず、むしろ会議の進行如何で事後的に決まった。長州の木戸孝允は、会議を処士横議の場に転換する達人であり、明治政府で同じことが起こってはならないという考慮から、立憲政体への志向を強めた。しかし木戸が長寿に恵まれたとして、憲法に規定された会議で本領を発揮できたかどうかはわからない。井上馨は木戸の愛弟子であり、立憲思想を共有した。しかし実際にできた議会の相性は悪く、元老会議や財界への指導といった、憲法に規定されない舞台上で活躍する。

実務的なナシヨナリズム

会議に賭け、会議で輝く維新世代の感覚を、書類と格闘する国士官僚が共有していたわけではない。

井上馨の法権回復交渉は、外国の好意によって成り立つ部分が大きく、鹿鳴館外交と呼ばれる一面があった。それは同時に、行政権をめぐる日常的な論争を抑制することを意味す

る。有島は、大蔵省の行政権を擁護しないと井上の交渉手法に批判的であった。井上毅にいたっては、条約改正会議で決議された改正案に対して、公然たる反対運動を展開した。信念に燃える国士は、策士になることもいとわなかった。

反対の焦点は、②の規定であった。それは立法権の侵害であるといえ、行政規則をつくるたびに審査を受けていた屈辱的な歴史を、法典レベルにまで拡大する印象を与えたからである。

条約改正会議で合意された改正案は棚上げとなり、井上は責任をとって外務大臣を辞任した。以後の外務大臣は、①②の譲歩を極小化し、消滅させる方向へと忍耐強く交渉を進める。

しかしこれに反対する勢力は、屈強な理論を手に入れた。条約改正より前に、そもそも現行条約に不当な運用があるのだから、まずこの運用の廃止を強行し、日本の交渉上の立場を強めるべきだ、とする条約勵行論である。これが、かつて政府の推進した行政権回復要求の在野版であることは、多言を要しないであろう。大隈重信や神輒知常（うらむらちともね）といった、かつて政府高官として行政権回復交渉に関与した指導者加わり、国士官僚ならぬ純然たる国士たちを鼓舞した。

第二次伊藤博文内閣の下、陸奥宗光外務大臣は一八九四年

に日英交渉の妥結に成功する。しかしその時まで、条約勵行論を掲げる対外硬派が衆議院の過半を占め、陸奥を苦しめ抜いた。井上馨内務大臣による取り締まり、伊藤首相の変わらぬ支持、そして開戦にいたる日清対立がなければ、陸奥の交渉、そして内閣の命運も、定かではなかったのである。

日清戦争後の一八九六年、大隈ら立憲改進黨と、楠本正隆・河島醇（それぞれ内務省、大蔵省で活躍した経歴を持つ）ら立憲革新党を中心とする対外硬派は進歩党を結成し、自由党（後に政友会）に匹敵する第二党の結集に成功する。これら野党指導者の知識は、時とともに劣化を免れなかった。しかしその知的雰囲気は、尾崎行雄や武富時敏といった、官界にいた期間が短い、あるいはないものの、政策論争には強い幹部を輩出した。一家言ある連中をたばねるためには、自らの政策論を棚上げして、権謀術数や組織運営に専念する幹部も必要となる。犬養毅、大石正巳などがそうである。ここでも、国士と策士は紙一重となる。

実務的な政府と、在野の反対派との不毛な対立が、日本外交の風土病だといわれる。しかし風土病の発症をもたらしたのは、在野の実務能力の高さであった。もし今もその系譜が健在なのであれば、そのことに苦しみの深さがあり、また、対話の希望もあるはずである。■