

# ケインズと明治日本の条約改正

山 崎 好 裕\*

## はじめに

著名な経済学者ジョン・メイナード・ケインズであるが、政治的な時論を数多く出版したことでも知られている。そうした1冊に『条約の改正』がある。本稿では、このケインズの著作を導きの意図に明治日本の条約改正を紐解いてみよう。

無論、日本人にとって条約改正と言えば、幕末に結ばれた不平等条約の改正に明治政府が奮闘した話でしかない。一方、第1次世界大戦後に結ばれた平和条約であるヴェルサイユ条約については連想することができないだろう。まして、ケインズが一貫してこの条約に反対し、国際社会における条約改正の動きに関心を持っていたことなど、多くの日本人にとって知る機会は少ないに違いない。

時代も状況も条約の中身も全く違うのだから、本稿が条約改正の語呂合わせだと思われても仕方がないことである。だが、もちろんそうではない。条約の改正プロセスは、国際政治の最もコアな部分が否応もなく露出していく過程でもある。そこでは、国際的な秩序と関係各国の国益とが激しく衝突し

---

\*福岡大学経済学部

合う。さらに、国内の状況は複雑怪奇極まりない。改正推進派と反対派が、合従連衡を繰り返しながら長い間揉み合うことになるのである。

ケインズのヴェルサイユ条約改正を巡る情勢分析は極めて示唆に富んでいる。それを分析フレームワークにして明治日本の条約改正過程を見ることで、これまで不分明だった政治力学が明瞭になることを筆者は発見した。ただ、それは歴史の単なる確定のための研究ではもちろんない。本稿の真の目的は、現代の国際社会の混迷状況を解析し、そのなかでの日本の立ち位置と果たすべき役割を明らかにしていくことにこそある。

## 1. ケインズの見た条約改正

ケインズは敗戦国ドイツに返済不可能な多額の賠償金を課したヴェルサイユ条約によって、早晩ヨーロッパ諸国の経済に壊滅的な打撃がもたらされることを前著において予言していた。それは浅薄な感情論がもたらした過ちであり、ヨーロッパが英知に立ち返るときが訪れることをケインズは待ち望んだのである。

私は、この恐るべき政治家的手法に対して、一つのもっともらしい弁明をあたえてみることもできる。賢明でなく、一部実行不可能であり、さらにはヨーロッパの生命を危うくする平和条約に対して、ロイド・ジョージ氏は責任を負った<sup>1</sup>。

ロイド・ジョージはヴェルサイユ条約を結んだ当時のイギリスの首相である。ケインズは愚かな条約の責任は彼にあるとし、そうした彼の姿勢が実は

---

<sup>1</sup> 千田 (1997)、1 ページ。

政治家一般のものであることを記す。ロイド・ジョージはこう弁明するだろうとケインズは言うのだ。

この世界においては大衆の情熱と無知とが一役を演じているのであって、民主主義の先頭に立ちたいと熱望している自分はこのことを考慮に入れないわけにはいかない。ヴェルサイユの平和は、民衆の要求と主演役者たちの性格とが結合して成った最善の瞬間的な解決策であった<sup>2</sup>。

ケインズは世論が実に移ろいやすく、事態の一部分しか考慮に入れない危ういものだと思っているが、それは事実であろう。政治家はそうした世論を過度に考慮に入れることで、多くの場合、過ちを犯すのだ。

ケインズは前著における自身のヴェルサイユ条約批判を、専門的な外交筋は完全に受け入れていたと言う。しかし、政治家もマスコミをそのことを大衆に向けて発信しなかった。これは大衆の説得を最初から諦める態度であり、そのことが事態を悪化させているのである。

なぜなら、今日においては二種類の意見が存在するからである。それは、昔のように正しい意見と間違った意見というのではなく、外部の意見と内部の意見、すなわち政治家や新聞が声に出している世論と、政治家やジャーナリズムや役人が階段上や階段裏や階段下の限られた範囲の中で表明する意見とである<sup>3</sup>。

戦時においては、マスコミや政治家は外部の意見によって大衆を扇動して愛国心を高揚させる一方、内部の意見においては冷静に停戦交渉を進めよう

---

<sup>2</sup> 同上、1 - 2 ページ。

<sup>3</sup> 同上、3 ページ。

とするのである。ケインズによれば、外部の意見を無視するのももちろん良くないが、それに注意を払いすぎるのもまた良くない。

限られた範囲の中で生活し、内部の意見に参加している人々は、外部の意見に対してあまりに多くの注意を払い、またあまりに少ない注意しか払わない。あまりに多くというのは、彼らが何事につけ言葉と約束において外部の意見に簡単に譲歩し、これに明白に反対してもまったく無駄であると考えているからである。あまりに少なくというのは、彼らが、これらの言葉と約束は時がくれば必ず変化する運命にあるから、それらの逐語的な意味や正確な諸結果を分析することは学術的であり、退屈であり、かつ不適切である、と信じているからである<sup>4</sup>。

このような外部の意見が、条約改正という国民の注目を集め、愛国心を燃えさせる事態においては、改正プロセスを決定的に左右するのであることを、私たちは明治日本のそれにおいて見るであろう。

条約改正がなぜ困難かと言えば、それが一国内に止まらず、多数の国の利害に関わってくることであり、したがって、国際社会の複雑な状況を全て反映してしまうからである。

単純な事件の場合には、困難は生じない。国際連盟が招集されるのは、相対立しかつ較量しえない主張が衝突しあう場合である。良い決定というものは、公平で、利害関係をもたず、事情に精通していて、権威がある人がすべてのことを考慮に入れて下した場合にのみ、得られるものである<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> 同上、4ページ。

<sup>5</sup> 同上、9ページ。

全てのことを考慮に入れる。このことこそ、国際関係では重要である。先に見たケインズの言葉では、内部の意見が引用文の冷静で賢明で行き届いた判断に当たる。しかし、純粹に論理的な判断が成り立ちうるのは、複数の国の利害が対立しない国内政治においてのみであろう。国際社会で国連は単なる合議体であり、決定力のある政府ではないから、どうしても具体的な国益を離れた公正で賢明な判断を下すことは不可能になる。

国際道徳が未熟な順法主義と解されるとき、それは世界にとってきわめて危険なものとなろう。もしわれわれが、すべてのことを考慮に入れないならば誤った判断を下すことになるということは、個人的な事件についてと同様、少なくともこの大規模な交渉についても真実である。また反対に、宣伝活動が激情、情緒、利己心、および道徳的馬鹿らしさを醸成することにより、大衆の気持ちをわきたたせているときに役立つような原理に訴えることも、浅薄なことである<sup>6</sup>。

ケインズを読み慣れていない人がこの文章を正確に理解することは難しいであろう。それは、当時のイギリス人であってもそうであっただろう。ケインズは若いころ、自身を反道徳主義者と呼んだ。それは、世間一般の道徳に考えなしに従い、自身による理性的な判断で行動しない人々を道徳主義者として批判する意味においてであった。

ここでケインズが順法主義と呼んでいるのは、それが当たり前だから、決まったことだからとして自分が従うとともに相手にも従うことを強制する態度のことである。だが、国際社会は各国の国益がぶつかり合い、何が善であるか何が悪であるかについて全くの相対主義が成り立つ空間である。そこで

---

<sup>6</sup> 同上、108 ページ。

ナイーブに自分だけが正しいと正義の味方することは、戦争を引き起こしかねない危険な行動なのである。

一つの正しさ、一つの規則に従いましょうと言うのが国際社会では危険であるのと同じくらい、アジテーションの原理に訴え、国民を愛国心に駆り立てることももちろん馬鹿げた危険行為である。それがどんなに困難なことであつたとしても、戦争にならないように国際政治を進めるには、全ての国の利害を考慮した冷静な合意と決断こそ追求されなければならない。

ケインズは言うまでもなく、先ず経済学者である。彼は、ヴェルサイユ条約という第1次世界大戦後の国際政治の産物が、世界経済のバランスのとれた秩序を破壊してしまうことを最も恐れていた。

国際貿易の均衡は、世界の種々の国々の農業と工業との間の複雑な釣合いの上に成り立っており、また、労働と資本との使用における各国による専門化の上に成り立っている。もし一国が、この均衡が許容しないほど巨額の財貨を、代金の支払いを受けることなしに他の国へと移転することを要求されるならば、この釣合いは破壊される<sup>7</sup>。

国際政治の従来常識では、戦勝国のイギリスが敗戦国のドイツから多額の賠償金をぶんどるのは当たり前のことであつた。また、イギリスの大衆はそれによってイギリスは利益を受けることこそあれ、損害など被るわけがないと思つていただろう。しかし、ケインズは予言した。世界経済のバランスが崩れるとき、それは世界の全ての国に経済的擾乱を引き起こし、それによってイギリス経済は受け取った賠償金の何倍もの損害を受けるのだと。

---

<sup>7</sup> 同上、132 ページ。

もし攪乱の原因が一時的なものであるならば、組織に加えられた損害は、代価なしに財貨を受け取る場合の利益を上回るかもしれない。さらに、損害は特定の産業に雇用されている労働と資本とに集中するであろうから、それは、社会全体に加えられた損害を上回る騒乱を引き起こすであろう<sup>8</sup>。

## 2. 大隈重信の外相就任後の状勢

鹿鳴館外交の失敗によって外相の地位を追われた井上馨に代わって、大隈重信が外相に就任したのは1888年2月のことであった。井上の更迭から大隈の就任までの期間は、伊藤博文首相が外相を兼任している<sup>9</sup>。

明治政府は岩倉使節団の当初から、一貫して関税自主権の回復を条約改正の優先課題としてきた。それは、ケインズが描いたような国際貿易秩序に極東の地から参画しようと努力する日本経済からの要請のためだったかもしれない。

大隈は条約改正交渉の新戦略を打ち出す。それは、最恵国待遇の條款の解釈を変えるとともに列強と個別交渉することで欧米諸国の団結を切り崩し、新条約を順次締結していこうという戦略であった。大隈が用意した改正案には、大審院への外国人裁判官の任用という、後に反対派の攻撃対象となる内容があったものの、ビスマルクのドイツと調印にこぎつけるなど大きな成果をあげた<sup>10</sup>。

だが、大隈の条約改正は結局実を結ばずに終わることになる。その最大の原因となったのは、当時法制局長官であった井上毅による、政府内部からの

---

<sup>8</sup> 同上、133ページ。

<sup>9</sup> 大石（2004）、46ページ。

<sup>10</sup> 同上、48ページ。

情報リークと反対勢力の扇動であった<sup>11</sup>。

井上は6月ごろから改正条約案附属の外務大臣公文にある外国人裁判官任用の項目に注目し始める。そして、山田顕義司法大臣に帰化法案を閣議提出させた。だが、既に新条約はアメリカ、ドイツとの間で調印されているので、それだけでは大隈を攻撃することはできない。そこで、井上は、公文の外国人裁判官とは帰化した者のことであるという第2の公文を出させようとしたのである<sup>12</sup>。

なぜ、そうすることで条約改正にダメージを与えることができるかと言うと、同年2月に発布されたばかりの大日本帝国憲法と抵触すると主張できるからである。大日本帝国憲法に外国人の官職任用を禁止する明文規定はない。しかし、当時の一般的な憲法解釈は次のようなものであった。

公権とは参政権と任官される権利だが、これは日本国民にだけ許されている。公権を自国民にのみ許して外国人に許さないのはどこの国でもそうになっているから、日本でも当然そうである。また、日本国民になるのは出生による方法と帰化などの法律の効力による方法がある。つまり、帰化すれば別だが、外国人のまま裁判官に任官されることは許されないのである<sup>13</sup>。

つまり、井上によれば、帰化していない外国人を裁判官に任命することは大日本帝国憲法に違反するのであり、そのような新条約を立憲国家である日本が結ぶことは本来できないはずだというのである。しかし、井上の主張を日本政府がそのまま受け取ったとしても、アメリカ、イギリスとは既に条約が結ばれていて、相手国がいる以上、帰化法を制定したとしても国内的な法律で条約を破棄するわけにはいかない。だから、新たに条約を結ぶ国には帰化法について触れた第2の公文を付けようではないかと井上は言ったわけ

---

<sup>11</sup> 同上、49ページ。

<sup>12</sup> 穎原 (2006)、52ページ。

<sup>13</sup> 同上、53ページ。

だ。しかし、そのことが閣議決定された後に新条約を結んだロシアに対しても、第2の公文は示されなかった。このため、井上は黒田清隆総理大臣に意見書を書き、これら3カ国との条約批准を拒否するように迫ったのであった<sup>14</sup>。

### 3. なぜ大隈重信の条約改正は頓挫したか？

井上毅の攻撃を受けて、自らの条約改正交渉の成果を守ろうとする大隈重信は帰化法の制定を阻止しようとする。しかし、それとときを同じくして、ジャーナリズムが帰化法の制定が必要となっていることは、新条約が憲法と矛盾していることを証明するものだと一斉に大隈攻撃の論陣を張り始めた。それに刺激されて国権論の団体が東京に結集して改正反対運動を開始するようになる<sup>15</sup>。

そうした団体の一つ、玄洋社の元社員・来島恒喜は10月18日に外務省門前において爆弾で大隈重信を襲撃し、大隈は片足を失う重傷を負った。こうして大隈の条約改正は終焉を迎える<sup>16</sup>。

1889年末に大隈重信、伊藤博文、井上馨が共に政府中枢を去ると条約改正の運動はいったん沈静化していった。第1次山縣有朋内閣の外相・青木周蔵はイギリス政府から好意的な提案を受けながらこれを利用して条約改正を進めることができなかつたし、第1次松方正義内閣に至っては、松方の首相就任の条件自体が条約改正を凍結するということであつた<sup>17</sup>。

そんななか、内閣が軍備増強を推し進めようとする帝国議会では、下野し

---

<sup>14</sup> 同上、61 ページ。

<sup>15</sup> 大石（2004）、50 ページ。

<sup>16</sup> 五百旗頭（2010）、325 ページ。

<sup>17</sup> 大石（2004）、51 ページ。

大隈らが率いる民党側が軍備増強の見返りとして財源確保のための歳出削減や民力休養を主張して対立していた。したがって、国家的課題として、地租を補う収入減として関税が必要であり、税率の自主的な引き上げが可能になる条約改正がクローズアップされつつあった<sup>18</sup>。

藩閥をバックボーンとする松方内閣にとってなぜ条約改正が邪魔であったのか。それは、客観的な情勢が関税自主権の確保を要求しているのであれば、それは取りも直さず民党側に追い風が吹いていることになるからであった。議会政治の実を守ることでイギリスを筆頭とする西洋諸国が日本を立憲国家として認めることになれば、それが条約改正の地ならしになるはずである。だが、松方内閣は死者 25 名、負傷者 388 名に及ぶ選挙干渉を行い、暴力的に議会を支配下に置いた。とてもでないが、条約改正どころの騒ぎではない。選挙干渉に協力したのが、来島恒喜を犠牲にすることでその方面で権威を確立した玄洋社の頭山満であり、井上毅と深い絆で結ばれた熊本国権党の佐々友房だった。このことから考えると、日本の条約改正への反対運動は、国益の追求のためであったというよりも国内の政治的ヘゲモニーの独占を目的にしていたと解釈するのが適切かもしれない。

ケインズが述べた外部の意見、内部の意見という言葉を使うならば、大隈重信は外部の意見を軽視し過ぎることによって失敗したし、井上毅は外部の意見を重視し過ぎることによって、立憲主義の確立という崇高な理念に殉ずることが叶わなかったと言えるのではないか。

大隈による条約改正に対する批判が高まったとき、改進黨系の新聞は大隈擁護の論陣を張った。大隈も外部の意見を利用していたのである。論陣は、条文原理主義と実利主義に立脚する立場を取った。条文原理主義は、憲法の本文に外国人裁判官任用を禁止する文章がない以上、任用が可能と考えるべ

---

<sup>18</sup> 同上。

きだとするものである。また、実利主義は、不平等条約では領事裁判権が問題なのであり、外国人裁判官の任用によって外国人犯罪を日本の裁判制度で裁けるのであれば、実質的に治外法権を撤廃したことになるのだからいいのではないかとする考えである<sup>19</sup>。だが、こうした外部の意見は、明らかに大衆的熱狂を引き起こすものとはならないだろう。そういう意味で、大隈は外部の意見を軽視していたとも言える。

井上毅は元来条約改正に反対する方便として帰化法を持ち出したのではなく、純粋に外国と新条約を結ぶために大日本帝国憲法の解釈が歪められてはならないと考えたから条約改正に反対したのである<sup>20</sup>。だから、かれは新条約を屈辱的と考える国権論者の狂信的な反対論に本来与するものではなかったし、であれば、関りを持つべきではなかった。だが、井上が外部の意見として持ち出した、公権として日本国民にのみ認められた権利を外国人に許すのか、という論の立て方は、大衆の条約改正への猛反発を引き出すのに十分なものであった。井上は願わくはそれに自覚的であるべきであったと思う。それができなかった点で井上は、ケインズが言う浅薄な選択をしたと言われても仕方がないと思う。

## おわりに

1892年に成立した第2次伊藤博文内閣の外務大臣・陸奥宗光は、自ら積極的に対清開戦論を展開していった。イギリスを皮切りに治外法権の撤廃を各国との間で成し遂げることになる陸奥が、なぜこのような好戦的な姿勢を取ったのであろうか。

一つの理由に、欧米諸国との新条約の発効以降にも、日清修好条規が残存

---

<sup>19</sup> 穎原（2006）、72 ページ。

<sup>20</sup> 同上、75 ページ。

してしまう危険性が当時政府内で重視されていて、開戦によってこの条約を廃棄してしまうことを陸奥が目論んだということがあるだろう<sup>21</sup>。だから、陸奥はテクニカルな外交戦術として戦争をも利用した、徹底してケインズが言う内部の意見の人だったということである。

だが、同時に陸奥は巧みに外部の意見を使う人でもあった可能性が高い。テロリズムまで駆使して大隈の条約改正に協力に反対した国権論の諸集団は、アジア進出を積極的に主張する思想グループでもあった。征韓論を唱えた西郷隆盛の精神的後継者をもって自認する彼らに対して、陸奥が懐柔策として対清開戦のカードを切って見せたことは十分に考えられるのである。

私たちはケインズの条約改正の記述を基に、明治日本の条約改正の状況を見てきた。つくづく思うのは、明治の政治家たちが外交にいかに巧みであり、内部の意見と外部の意見を使い分けながら欧米と対等に渡り合っていたかということである。

それに引き換え、従来から言われてきたように昭和以降の日本外交は急激に劣化したと言わざるをえない。それが日本を無謀な戦争に導くことになったのだ。戦後も安全保障条約の傘の下で独自外交を放棄し続けて現在に至っているのが私たちの日本である。

日本の政治家やマスコミのなかで、フランスのマクロン大統領が対中国外交姿勢でアメリカのバイデン政権と異なるスタンスを取ろうとしていることの意味を正確に理解できている者がいるであろうか。ロシアのウクライナ侵攻が1年を超えて続くなか、アメリカとヨーロッパの間にはかなり明確な亀裂が走り始めている。日本政府や与野党の政治家は、そのなかで日本が進むべき方向が果して見えているだろうか。いずれの疑問にも私は否定的に答えざるをえない。

---

<sup>21</sup> 大石 (2004)、53 ページ。

**【参考文献】**

Keynes, J. M., *A Revision of the Treaty; being a sequel to the Economic Consequence of the Peace*, Macmillan & Co., London, UK. (千田純一訳『条約の改正』ケインズ全集第3巻、東洋経済新報社、1977年。)

五百旗頭薫『条約改正史 法権回復への展望とナショナリズム』有斐閣、2010年。  
穎原善徳「大隈条約改正反対論における憲法典至上主義」『立命館大学人文科学研究所紀要』第107巻、49-86ページ、2006年。

大石一男「条約改正をめぐる対抗と交錯 — 一八八七～九四 —」『国際政治』第139号、44-59ページ、2004年。