

内地開放問題と条約改正

—寺島宗則をめぐる—

小 風 秀 雅

はじめに

1. 岩倉使節団における内地開放問題

「法権欠損」の状況

日米交渉

日英交渉

2. 内地旅行規則をめぐる折衝—副島外務卿期

外国人内地旅行に付見込覚書

外国人日本内地旅行規則書案

3. 寺島外務卿の交渉

反対する列強

アメリカの積極的対応

4. 外国人内地旅行允準条例の達

国権喪失の主張

外国人内地旅行允準条例

おわりに

はじめに

本稿の目的は、岩倉使節団の交渉から明治7年にかけて顕在化した欧米列国の内地開放の要求をめぐる外交交渉を、寺島宗則に即して明らかにすることにある。

内地開放は、条約対等化の対価をどうするか、という条約改正史における最大の論点の一つである¹。条約改正に関する従来の研究では、条約改正問題については不平等条項の廃止問題に力点が置かれているが、改正の対価として欧米側が提示した新たな要求に、日本がどのように対処したのか、という問題も重要な論点であろう²。

内地開放問題が外交交渉上の論点となった発端は岩倉使節団にあった³。

岩倉使節団が出発に際して不平等条項の改善とともに問題視していたのが日本法不遵守であった。明治4年4月に外務省条約改正掛が記した条約草本「条約改正案並各国条約異同弁」は、領事裁判権の存在が「法権欠損」の状態を生み出しているとして、こう指摘している⁴。

一体此迄条約面上不都合之第一ト被考候ハ、内地在留ノ外民各自其国ノ法度ニ従ヒ可申トノ条々有之、右ニテハ各国平行ノ交際および兼、此方之法権も自然欠損こさ候姿ニテ、從而各港居留地も殆んど彼方領属ニ齊しく、コンシユル等も我地方長官同権之者と相成、百端不体裁皆此一儀より生出候様被存候、去迎欧洲各国同様之処置ニ倣候ニハ諸制度規則も未だ充分修整不致、各港貿易之ノ規律も一定ニ至リ不申間、右等之談判は迎も承服致間敷、時勢国情無拠旧套ニ被為襲

条約上の最大の問題は「法権欠損」即ち治外法権状態になっているが、法体系、貿易諸規定が不備な状況では、交渉には応じないであろう、と状況の困難性を指摘している。

そもそもパークスは、日本では従うに値する法体系も裁判制度も整備されていないとして領事裁判権の廃止を拒否しており、「凡そ在日本英国人民は日本政府の法律を遵守するに及はず唯英法のみを遵守すべきなり」⁵と、日本法を順守することを拒否しており、事実上の治外法権状態にあったのである。

いっぽう、列強側も条約改訂期を迎えて権益拡大を企図しており、欧米側の意向を探ることも使節団の任務であったが、欧米列強が「益々貿易等盛大に相成候様度致」⁶として一致して日本に要求したのが内地開放であった。その要求は内地通商権⁷に止まらず、より広範な経済活動の自由であった⁸。

-
- 1 条約改正交渉の切り札として内地開放を位置づけたのが、井上馨であった。井上は、明治15年4月5日の第9回条約改正予備会議において、改正の基本方針として「本邦法権に服従する外国人に対しては内地を開放すべき」と、巨大な譲歩による巨大な国権の回収を宣言している。拙稿（大石一男と共著）「条約改正交渉をめぐる国際関係」『講座明治維新6 明治維新と外交』所収、有志舎、2017。その発想の原点は岩倉使節団以降の寺島の外交交渉にあったといえよう。
 - 2 石井孝『明治初期の国際関係』（吉川弘文館、1977）第二章「外国人の内地旅行問題」は外国側の動向を含め詳細な事実解明によって議論の展開過程を解明している。ただ詳細なため内地開放と条約改正との関係が見えにくく、岩倉使節団との連続性も明確でない。
 - 3 岩倉使節団が、対等な交渉を求める交渉へと転換したことは、拙稿「岩倉使節団と日本外交の転換」『立正史学』127、2020を参照。
 - 4 「条約改正案並各国条約異同弁」諸雑公文書（狭義）・雑00003100。大久保利謙編『岩倉使節の研究』宗高書房、1876、46頁の「伺」とほぼ同文。
 - 5 外務省調査部編『日英外交史』クレス出版、1992、194頁。五百旗頭薫『条約改正史』（有斐閣、2010）、拙稿「不平等条約体制の再検討－成立から強化へ－」（『立正大学人文科学研究年報』57、2020）を参照。
 - 6 外務省調査部編『日本外交文書』第6巻、日本国際協会、110頁

欧米側は要求の根拠として、居留地外での経済活動の自由は、欧米に限らず不平等条約下の諸国でも認められていること、遊歩区域外での通行認可の基準が不統一であること、などを挙げている。この要求を、幕末のように国内治安の懸念を理由に拒否することはもはや困難であった。

岩倉使節団の一員としてアメリカ、イギリスと交渉を重ねてきた伊藤博文は、明治6年1月2日に大隈と副島に宛てた書簡においてこう記している⁹。

又今日ニ到リテハー港ヲ開ク位ニテハ格別満足セサルノ色ナリ、此代リトシテ内地往來ヲ許可セル事ヲ望ノ意ナル事顕然ナリ、然レ共内地往來ハ裁判ノ権利ニ交渉スル事アレハ容易ニ肯スル事能ハス

伊藤の危惧に示されたように、内地開放問題には法権未確立・日本法不遵守という大きな課題があった。伊藤の懸念は、内地開放によって日本法不遵守の状況が全国に拡大することだったのである。

では、日本側はこの複雑で困難な問題にどのように対応したのだろうか。

この問題で列国公使と激しい論戦を展開し、内地開放の要求を拒否したのが、寺島宗則であった。駐英公使として岩倉使節団とともに対英会談に臨んだ寺島は、ロンドンでイギリス公使パークスと激しい論戦を繰り広げて日本の主張を明確にし、征韓論政変以後は外務卿として列国との交渉に臨んで、その要求を拒否した。それに止まらず、アメリカの条約改正の方針に同調して、条約改正交渉に持ち込んだのである。

本稿では寺島に着目して、彼が岩倉使節団での交渉から外務卿としての交渉にかけて、列国側の要求にどのように対応したのか、そのプロセスを検討したい。

1. 岩倉使節団における内地開放問題

「法権欠損」の状況

条約改正への着手に当って岩倉使節団が不平等条約下における最大の問題としたのは、法体系

7 安政条約では、外交官以外の外国人の通行は遊歩区域内に限られ、貿易は開港場に限定されていた。理由は、幕府側が「(若しこの問題で諸外国が戦端を開くとしても)如何なる場合でも外国との戦争は、国内の争乱ほど恐るべきものではない」(『横浜市史』第2巻、横浜市、1959、170頁)と、内地通商を認めると内乱が起こるとまで抵抗したため、結局ハリスは受け入れた。外商の活動は居留地内に限定され、自由貿易は事実上制限された。

8 これまでは欧米の要求は内地通行権・通商権と記するのが一般的であるが、本稿では内地開放とする。

9 大隈副島宛伊藤書簡、日本史籍協会叢書『大隈重信関係文書』二、7頁

の未整備によって居留外国人が日本の法律を遵守しないという事実上の治外法権状態であった。

岩倉使節団の「事由書」は、不平等条約の改正の必須条件として4点のうち第二に内地開放を挙げている¹⁰。

第二、各国人民互ニ相往来居住スル、其国法ヲ遵奉スルニ於テハ、固ヨリ自由ヲ得ヘキ事しかし状況は以下のものであった¹¹。

各国政府及ヒ各国在留公使モ猶東洋一種の国体政俗ト認メテ別派ノ処置慣手ノ談判等ヲナシ、我国律ノ推及スヘキ事モ之ヲ彼ニ推及スル能ハス、我權利ニ帰スヘキ事モ之ヲ我ニ帰スル能ハス、我規則ニ従ハシムヘキ事モ之ヲ彼ニ従ハシムル能ハス、我税法ニ依ラシムヘキ事モ之ヲ彼ニ依ラシムル能ハス、我自在ニ処置スヘキ条理アルモ之ヲ彼ニ商議スヘキ事ニ至リ、其他凡ソ中外関係スル事々々々彼是対等東西比例ノ通誼ヲ端ス能ハス、甚キハ公使ノ喜怒ニ由テ公然タル談判モ困難ヲ受クルニ至ル

条約における領事裁判権の規定は、条約国人が刑事・民事裁判の被告になるか条約に記載される貿易関連規則に違反した場合に適用されることになっていたが、列国は一般的な行政規則の違反においても領事裁判を受けることを主張した¹²。行政規則の適用を領事裁判権によらなければならない、現地国の法令・命令を順守する、との原則が侵されていたのである。

それだけでなく、行政規則の制定については、条約上列国との協議が必要であるとも主張するに至った。その事例としては、猟銃規則、爆発物取締規則、賭博などの違警罪、税関事務・保税規則、噸税賦課、港則、檢疫規則など、枚挙に暇がない。税関規則の制定については、条約上諸国との協議が必要であると主張し、「一体我国開港場の税関に於て其関に要用なる規則を設るは素より其関長官の権内にして、百般各国領事と協議せざれば施行難致との義は条約面に掲載無之」¹³と主張する日本側と真っ向から対立した。この対立はエスカレートして、パークスは「日本政府の法律を遵守するに及はず、唯英法のみを遵守すへきなり」とまで主張したのである¹⁴。

急速な法典整備が不可能である以上、日本側の改正要求も限定的にならざるをえなかったが、そうした状況下での内地開放は、事実上の治外法権を全国化する恐れがあり、対応に苦慮する

10 前掲大久保利謙『岩倉使節の研究』164頁

11 同上、161頁

12 五百旗頭薫『条約改正史』、有斐閣、2010、10頁

13 『日本外交文書』第7巻、637頁

14 拙稿「駐屯軍撤退期の国際関係－不平等条約体制の再編をめぐるイギリスと日本－」（横浜対外関係史研究会・横浜開港資料館編『横浜英仏駐屯軍と外国人居留地』東京堂出版、1999所収）を参照

難題であった。

日米交渉

岩倉使節団の最初の交渉相手は、アメリカであった。

岩倉は、明治5年2月3日（72年3月11日）の第一回会談において、領事裁判権の撤廃、関税自主権の承認を含む12か条からなる草案を提示した。これに対しアメリカは、2月5日（3月13日）に「日本政府ノ都合ニ依リテ海関税ヲ相定メ候義勝手タルベキコト」¹⁵と関税の最惠国待遇を認めた。その対価として、開港場の増加、沿岸航路の開放、内地旅行の自由化などを求めたのである。

4か月に及ぶ交渉の結果、6月5日（7月10日）、国定関税制定権および行政規則制定権をアメリカが認容することを明記するいっぽう、日本側は、下関など新たな開港場5港の開港（付録第一款）のほか、数年後の遊歩区域の撤廃（付録第二款）及び「合衆国の人民は左に記載したる規則に従ふて日本国の内部を旅行することの免許あるへし」¹⁶と規定して内地旅行権付与（付録第三款）を認めた。

この背景には、岩倉の対米交渉時（大久保伊藤帰国時）に、副島外務卿が調印可能な条約案としてまとめた擬定条約の第三条で開港場の増加と内地通行を認めたことがあった。国法遵守を条件とした内地通行許可についての規定案は以下のとおりである¹⁷。

〇〇国ノ人民ハ日本人民ノ守ルヘキ土地取締ノ規則且自国ニテ平常互ノ便宜及ヒ礼節ニ付テノ低速ヲ遵守スルニ於テハ左ノ規程内ニ勝手ニ赴往スヘシ

此旅行ノ自由ヲ許ス上ハ外国人都テ日本政府ニ於テ設立スル法律ヲ守ルヘシ

この内容は、以後の日本の主張の起点となるのである。

なお、寺島はこの時アメリカとの交渉には参加していない。明治5年4月5日〔5月11日〕にイギリス駐在の大弁務使の発令を受け（同10月14日〔11月14日〕特命全権公使に任命替え）、5月17日（6月22日）に横浜発、6月8日（7月13日）サンフランシスコを經由して7月8日に（8月11日）ロンドンに着任した¹⁸。使節団のロンドン到着は7月14日（8月17日）であるので、ほぼ同時であった。イギリスでの交渉には、使節団の一員ではなく、特命全権公使とし

15 外務省調査局編『条約改正関係改正外交文書』第1巻上、91頁

16 『日本外交文書』第5巻、220頁

17 下村富士男『明治初年条約改正史の研究』吉川弘文館、1962年、236頁

18 寺島宗則研究会『寺島宗則関係資料集』下、示人社、1987、717頁

て参加したのである。

日英交渉

イギリスの交渉方針及び対日姿勢は、アメリカとは対照的であった。日本側は、基本的な問題は議論しない姿勢であったが、イギリスは「新しい譲歩」として、内地開放を求めたのである。イギリスとの交渉の大半はこの問題に割かれている。

明治5年10月22日（11月22日）、顔合わせの初回会談において早速内地開放が議題となった。日本側が条約改正に関する英国側の意向を打診したところ、イギリスは内地開放に言及し、内地通行について「自由に差許し候方可然」¹⁹と述べたのである。

岩倉は、「当今の處にては未だ頑愚の輩も有之」と内地通行の許可は「難事」と消極的な姿勢を示したが²⁰、この発言に対してパークスは、同日夜岩倉と会談し、つぎのように牽制している²¹。

パ 国内旅行の之儀を六ヶ敷ナド、御話シノ義ハ実以テ驚入候、已ニ私度々旅行イタシ候処
イヅレノ田舎ニテモ百姓町人ハ殊ニ丁寧ヲ盡シ何ノ異義無之候、然ルニ政府ノ方ニ右様
御差拒ミニテハ、却テ開化ヲ御妨ケナサレ候形ナリ、尚又当節日本ノ進歩ヲ英国人感シ
居候処、右様ノ話ヲ聞候ハ、支那ニモ劣リ候国ナリト驚キ可申候

岩 内地ノ義ハ貴殿ヨリハ小生委敷承知ニ付未タ行ハレスト存候

10月27日（11月27日）に行われた第2回会談は、議論のほとんどが内地開放に関するやり取りに費やされ、本格的な論戦となった。イギリス側が、治安の安定化による状況変化におうじて、日本に内地開放と沿岸貿易の開放（不開港場の開放と取引の自由）を主張したのである。グランヴィル外相は、貿易の拡大のためには主として内地開放と寄港地への自由寄港が重要で「我国同様の体裁に相成度」と発言した²²

グ 無伏蔵日本の御為申上候へは我英国との間に貿易を盛大に致候より外無之、其方法は荒
増の所を掲げ候へは、内地の往来住居の自在を外人に許し又何の港なりとも航海無差支
義を主本と可被成、即我国同様の体裁に相成度候

これに対して寺島は、内地開放否定の理由として、前日に岩倉が発言した国内情勢の不穩の

19 『日本外交文書』第5巻、228頁

20 同上

21 「大使書類原本条約談判書」単行書・大使書類・単00313100

22 『日本外交文書』第5巻、230頁

ためにではなく、現在の開港場ですら外国人が規則に同意せず、遵守しない事をあげ、その状況下でのイギリス並みの開放は不可能であると発言した。議論は白熱した。

寺島 現今纔の開港場にてさへ聊の規則を取設候ても一々外人より故障を立兎角不被行然るを御国同様に致し候は、数層の難事相増可申候

グ 難事とは何等の儀

寺 遊獵、瓦斯灯取建、港内泊船等平凡の規則も我が開港場には不被行

グ 我国於ては何れの国人たりとも総て政府の法に従ひ候事に候

寺 日本にては決して不然、詰り外国人我政府の規則に服従することなれば何事も無差支候へとも都て外国人と相談と申事に候故被行かたき事多く候

寺島は、この「難事」の解決には、日本法遵守が必要であるとし、パークスと激しいやり取りが展開され、ついにパークスは、日本法不遵守を明言したのである²³。

寺 (在留公使やコンシュルに) 諸事相談の上ならては難行、横浜にても猶然りまして其余の諸港に至りては尚更葛藤のみ…果して是を行はんには先外人をして我法律に従はしむるを撰一と致候

パ 愚考にては目今何も是と云へき難事無之

寺 (遊獵場十里内之規則、瓦斯灯設置、地方税負担など) 我法法律の通りに不被行より相生候難事

岩 目下の処にては内地旅行沿海貿易等の事迎も貴国同様に候ては難致

パ 現今の時勢にては迎も地方の律には外国人服従致す間敷…欧州と大差にして随分不開化なる方もあり其罰重きに過ぎ過酷に失するあり、旁我欧人は従ひ申間敷候

グ 拙者の見込もパークスより只今申述候通りに候

グランヴィルが「御国裁判法十分に御国に被行其公平の実相顕れ候は、英国の見込も変じ可申」と発言すると、岩倉は内外人平等の裁判の実が上ったら英国人も服してほしい、と述べたのに対し、グランヴィルは「一旦には御引渡難申、乍去他日多の例に倣ひ候先貴国裁判の実効を目撃し、十分公平と安心候はば民法丈けは貴国の権に任せ、夫より猶一層進歩遂に刑法に及申すべく候」と条約改正の可能性を述べるとともに、当面の措置として次のように提案した。

グ 内地往來も御差許に相成、其地方の律に背き候ものは召捕へ英の館員へ御引渡相成候ては如何

23 同上、231頁

岩倉が「十里以外に至り可行届事無之」と述べると、グランヴィルは遂にこう述べた²⁴。

グ 自由貿易内地往来等の事御差許無之候は、御国の開化を進むるの手段は無之と被存候
此も結局日本に適當の裁判無之故に候

最後にパークスは「難事」は日本に起因する、と言いつけている²⁵。

パ 難事といふものは日本にて常に自由の権を裁判せられ候よりのことに候、若し其事なく
は難事も起る間敷候

両者の見解の相違は、約言すれば、日本法遵守の可否をめぐるものであり、最後まで平行線をたどったのである。

ここで注目すべきは、寺島が「是を行はんには先外人をして我法律に従はしむるを撰一と致候」と法律遵守を明言していることであろう。内地開放問題について後に主張する論理をすでに明らかにしているのである。寺島が列国が行政権に従わない不都合について指摘するたびに、パークスが事情をグランヴィルに説明する場面が繰り返された。要するに、本国政府が、日本の実情をよく知らないことが露呈されたのである。

会談は寺島の独壇場の様相を呈した。パークスが、日本法不遵守の本音をさらけ出したロンドンでの交渉について「もはや『代償』の提供を伴わない一方的な譲歩を日本に期待することはできない²⁶」としているのも頷ける激しいやり取りであった。

2. 内地旅行規則をめぐる折衝—副島外務卿期

外国人内地旅行に付見込覚書

いっぽう国内では、内地開放をめぐる各国公使との議論が、米英会談後、岩倉帰国直前から始まっていた。議論の主たる論点は、領事裁判権適用の是非、日本法遵守、内地通商権の認否、の三点であったが、日本側が問題視したのは、岩倉使節団同様、日本法不遵守であった。

発端はイタリアに対する内地開放の容認であった。生糸および蚕種の産地直接買付けを求める商人たちの要求を受けて、明治6年2月7日、イタリア公使コント・フェは、領事裁判権の放棄と内地旅行について副島に次のように書き送った²⁷。

東洋諸国の条約上に於て領事の得たる特権は全く自国人民の保護と利益の爲めに設候

24 『日本外交文書』第5巻、232頁

25 同上、233頁

26 萩原延寿『遠い崖』9、朝日新聞社、2000、263頁

27 『外交文書』第6巻、651～2頁

而已の事にて、一旦貴政府にて外国人及び其利益の爲め真実の保護相立候上は、外国より
及し候権は有名無実と可相成候

と領事裁判権の過渡性を認め、条約改正については変更を控えつつも、「両国利益並弁理の仕
法」を定めたいとし、領事裁判権廃止への含みを持たせたのである。

明治6年2月22日、副島は「領事裁判の範囲を出て」日本の法権に服するという条件で、蚕卵
紙買い付けのため内地旅行権を認めるとし、「イタリア人本邦内地旅行規則案」全四則を提示
した。第一則には、「欧州各国の習俗に於ける如く、領事裁判の範囲を出て土地官員の裁判と
保護に服するに於ては、伊太利国民は日本帝国内部を障りなく回歴す可し」²⁸と、領事裁判で
はなく、日本の裁判に服することが規定されていた。コント・フェは即日本国に伝達すること
を約した。

副島はさらに明治6年2月28日、「外国人内地旅行に付見込覚書」全五則を米・伊公使へ手
交した²⁹。通商（貿易）禁止の条項に関しては、外務卿の見込覚書のため施行には改めて政府
の議定を必要とするとしたが³⁰、この規則案も第一則には「領事裁判の範囲を出て土地官員の
裁判と保護に服する」³¹場合に認められると規定されていた。

明治6年2月27日³²駐日アメリカ公使デ・ロングは、遊歩区域外の領事裁判権の放棄と判断
し、各国公使に諮って「本日各国公使聚合の席に持出候処、須く評議の後右公使等速に何れの
場所に於てか閣下に面謁の上右事件談判致度趣申上呉候様」と面談を希望した。

いっぽうドイツ人に対しては、6月に陶器製作交渉の為に京都旅行を申請した件を「規程
外」であるとして拒絶した³³。これに対してドイツ弁理公使フォン・ブラントは、政府雇用の
外国人に限る処置は「承諾いたし兼」³⁴と抗議し、7月にはこの措置を非難するとともに、条
約改正の折には「鎖国的弊習」³⁵を廃止することを求めた。

外国人日本内地旅行規則書案

イギリスもこの件について日本側に交渉を求めた。明治6年7月24日、パークスは、臨時外

28 同上、652頁

29 同上、655頁

30 同上、654頁

31 同上、652頁

32 同上、654頁。外交文書では29日であるが誤記であろう。石井前掲書では27日

33 同上、655頁

34 同上、657頁

35 同上、658頁

国代表会議を招集し、安全は実現しており、一般外国人に不利で、治外法権廃止を意図している、との覚書を読み上げた。各国も全面的に賛成し、要求は永久居住権ではなく、可能な保証を日本に提供するとして、治外法権を維持したまま内地旅行の許可を求める方針を決定した。

明治6年7月26日、各国公使は「外国人日本内地旅行ニ関スル従来ノ取締規則ノ如キハ他国ニ於テハ既ニ廃棄ニ属セルモノナル處、右改革ニ付日本政府各国公使ト協議ノ意アリヤ否」との趣旨の書簡を寺島に差し出した。パークスは次のように記している³⁶。

内地旅行禁止の法は「他国に於て夙に相止候所貴国而已今日に至り猶其法を被相守…若し彼に許し此に不許は自然不公平」であり、「最早近年貴国内の形勢大に改革致し条約済の各国と尚一層交際厚く被致趣新に各国え御申込も有之候上は、右改革と口上とに符合するの處置は貴政府と各国公使協議可致の日已に至れりと被存じ候…拘束の儀、本より外国交際の創始に起り未だ政令分裂の時に属せる事閣下も御承知可有之儀必然と存じ候」

米・仏・独・露・墺・西・蘭公使も同内容の書簡を送っている。

8月7日日本外務省は各国公使に、副島外務卿の名前で岩倉大使帰国後に談判に及ぶことを伝えた。岩倉が9月13日に帰国すると、列国公使は9月27日付の文書において連名で会議の開催を要求し³⁷、7月26日の各公使連名の書簡で約束した「外国人貴国内通航の時、騷擾其他都て不都合無之様取締の規則」として、「外国人日本内地旅行規則書案」10か条を作成し、送りつけたのである³⁸。

規則案の第一では、「日本の長官より差渡せし通行鑑札を所持せるもの遊歩又は商賣の爲内国諸方旅行自由たるへし」と内地通行および通商が規定された。また第八では、「内地旅行の外国人は其筋より告知せる其の地方の規則遵守すへし」とあったが、第九では、遵守せずしに乱妨狼藉ケ間敷儀」の場合は最寄りの開港場に連行し領事に引き渡すこととされ、領事裁判権のもとでの内地旅行の自由を規定している。

明治6年10月4日、パークスは副島と会談し、規則案について意見を求めたところ、副島は、個人的見解としつつも、「公正かつ妥当なもの」、「政府はほんのわずかの修正しか必要としないうであろう」³⁹と述べたとし、近いうちに規則案を黙認すると観察した。

副島の反応を受けて、10月13日、パークスは「近日御取極め有之様頼入候」と外務省での会

36 『日本外交文書』第6巻、665頁

37 同上666頁

38 同上674頁

39 前掲石井著、121、2頁。原典は、F. O. 46. 168, Parkes' No.84, 7, Oct. 1873

談を申し入れたが、副島と各国公使との会談は結局実施されずに終わった。遣使を巡る対立が激化するなか、副島は西郷を支持して渦中にあったためであろう⁴⁰。

石井は、副島の姿勢が後退したのは、征韓論政変直前の政局逼迫による余裕のなさが原因と推測している。パークスの報告であるので、副島の後退に疑問は残るものの、岩倉使節団の擬定条約第三条や明治6年2月28日の「外国人内地旅行に付見込覚書」と比較すると、領事裁判権の不適用、日本法遵守、内地通商権否定の三点のうち、領事裁判権の適用、通商の容認を規定しているが、日本法遵守にも触れている。領事裁判権の不適用は列国が許容しない事は明白なので、領事裁判権不適用の規定が勇み足であり、日本法遵守も規定されていることから、妥協の範囲内と判断した可能性は否定できないと思われる。副島のリップサービスだったとしても、外務卿の発言はパークスにとっては前進と理解されたであろう。

3. 寺島外務卿の交渉

反対する列強

征韓論政変による副島の下野により、駐英特命全権公使から外務卿に就任した寺島は（任期1873年10月28日～1879年9月10日）この問題を引き継ぎ、11月8日、英、仏、米、独、伊、露、スペインの各公使と会談した⁴¹。

寺島は副島とは異なり、列強側の規則案に否定的な姿勢を示し、内地開放は「相当の方法制理を設立せざれば難差許候」として、規則案の討議に入らなかった。

寺 我国の如ときは各国公使と協議量定せざるを得故に其権力半は各公使の手に帰し…一回施行する處の規則は再び改正せざる如くに能く熟考商議せざるを得

独 日本政府にては内地旅行を御許し可相成哉…只其許否の義は容易御決答可相成義

寺（内地開放は）相当の方法制理を設立せざれば難差許候

寺 外国人を其国法に従はしめずして内地旅行を差許来候国も有之…差支候廉の有無相糺其經驗を精究せし上ならては御差遣の規則に付ての談判に及兼候

パークスは「各国政府於ては其人民をして日本政府の裁判の下にあらしむる義は決して承引不致、夫故其見込を以て規則を立てんと欲する義にて」⁴²と、岩倉の交渉時と同様の日本法不遵守の論理を主張し、領事裁判のもとでの内地開放の言明を求めたのにたいし、寺島は「相当

40 前掲石井著、122頁

41 『日本外交文書』第6巻、676～683頁

42 同上、679頁

の方法制度を設けされは不相成」として即答を拒否したのである。

しかし寺島は「其御相談次第にて素より許すを拒むとの義には無之候」とし、「当方於ても商賈にあらず学問或は其他の為め内地を旅行せんとするの義を閣下より御申立相成候へは是迄とても許来候」⁴³と、すでに内地旅行許可の事例は存在していることを指摘している。

結局、寺島は「各国公使各個其意見を異にし一決せざるを以て（中略）大なる不都合」とし、「いつれ商議の上可申入候」と回答して、会談は終わった⁴⁴。

アメリカの積極的対応

列国のなかで、アメリカは他国とは異なる反応を示した。一週間後の11月15日、寺島に会談を求めたアメリカ公使ビンガムは、本国が条約改正交渉を命じてきた、として各国公使の同席も求め、本国から指令された条約改正の「本国政府の見込」として、内地旅行・鉾山開鑿、開墾による牧牛の三点など、広範な対案を提示した⁴⁵。内地旅行規則案の作成で条約改定の提案とみなし、条約改正による内地の広範な開放を求めたのである。

これに対して、ドイツは「開墾牧牛場等ハ御許シ相成度」としつつ、内地旅行は改訂の「前ニテモ御施行有之度」⁴⁶とし、イギリスは「内地旅行ノ儀ハ今差当リノ事ニ候夫故成丈御返事ヲ急キ申候」と、差当り急いで開放を実施することを求め、「益々貿易等盛大に相成候様度致」⁴⁷と、開放の言質をとろうとした。

条約改正による広範な内地開放を目指すアメリカと、現行条約下での内地旅行と通商権を求める英独との違いが鮮明になったのである。そのため、アメリカは各国との共同歩調から離脱したのである⁴⁸。この背後には、8月の日米郵便交換条約締結があったと思われる。

ビンガムはさらに12月22日の岩倉との会談で内容を説明し、4日後の26日の岩倉との会見意見書において、より具体的かつ詳細に要求を提示した⁴⁹。「条約の信義を固守せしめ且日本の法律を遵奉せしめん事を保し」、「遠からずして法律施行の道に通じ給はんとときには封疆外の管轄を貴国の裁判所に譲る（エキストラ・テルリトリヤル・ジウリスデクシオン）とも最早各国

43 同上、680頁

44 同上、680頁

45 山本茂『条約改正史』高山書院、1943、173頁。『日本外交文書』第6巻、110頁

46 同上、111頁

47 同上、110頁

48 前掲石井著、178頁

49 『日本外交文書』第6巻、116頁

にて懸念の事無之と何れも安心可致⁵⁰と、日本法の遵守と領事裁判権の放棄を言明したのである。

ここで注目すべきは、ビンガムの提案が本国の指示によるものであるとして、「各国公使ニ対シテモ黙シ居候テハ不相済⁵¹と内容を列国にも公開したことであろう。アメリカは岩倉使節団との交渉で、実現しなかったとはいえ改正条約の具体案の作成にまで立ち入っており、その積極的姿勢に変化はなく、岩倉帰国後、直ちに改正交渉の再開をおおやけに提案してきた、と考えられよう。

日本側はこの提案に対して敏感に反応した。ビンガムとの対話を受けて、寺島は、条約改正と絡める意向を示し、改正に向けて準備を開始したのである。

明治7年2月10日、寺島は三条に宛てて「各国条約改正ノ儀⁵²を提出した。

条約改正ニ付至難ト致候処ハ、彼方ニテハ外人内地へ自在ニ立入旅行貿易等仕度トノ事ト、此方ニテハ在留ノ外人共御国法律ノ下ニ保護ヲ受サセ可申トノ論ト、両互ニ背馳致シ候一段ニ有之…何レトモ折衷適宜ノ処分無之テハ難叶、右ハ各国一般ノ条約ノ致関係事ニ付、結局条約改正ノ談判ニ押シ移リ右辺トモ協議論定候ハ、都合宜敷ト存候

太政官は翌日この伺を稟裁した⁵³。その後、3月25日、森有礼は「別録日米条約案」全16条を作成した⁵⁴。4月25日には寺島は「外国条約改締書案取調局設開ノ儀ニ付上申」を提出し、太政官は5月10日、「事理至当」として聞き届けた⁵⁵。日本側は内地開放問題から条約改正問題へと発展させる方向へ舵を切ったのである。

ビンガムの姿勢も積極化した。明治7年4月29日、ビンガムは「条約改正の事はどれ丈の処、御改正相成候哉」とし、さらにつぎのように述べている⁵⁶。

他国に關係せず米と日本との間にて改正致し候て差支なし、各国同様に改正せんとせば甲は同意致し候ても乙が不同意て不纏、夫故一国つゝの事に致候方為し易し租税など都合により上下する事のならぬは甚不都合、夫等の事も一国つゝなれば貴政府の自由に上下する事相成候何れ他日御話可致候

50 同上、117頁

51 同上、110頁

52 外務省監修『条約改正関係別冊経過概要』1950、333頁では2月10日に提出、17日に達。『日本外交文書』第8巻、12頁では17日提出としているが誤記であろう。

53 「外務省上申各国条約改正ノ儀ニ付指揮次第ノ件」諸雑公文書（狭義）・雑00029100

54 前掲『条約改正関係別冊経過概要』、335～340頁

55 『日本外交文書』第8巻、12頁

56 前掲『条約改正関係別冊経過概要』334～5頁

さらに明治7年5月14日、ビンガムは、本国は改正を承知との私見を示している。以後、アメリカとの改正に関する交渉は進展していくことになるのである。

4. 外国人内地旅行允準条例の達

国権喪失の主張

寺島は、内地開放時の不都合の実態調査と対応策の必要を理由に回答を延期していたが、明治6年12月20日、パークスに宛てて、領事裁判権を維持したまま内地通行を認めることは、国権の喪失につながる、として要求を拒否し、内地通行に際しては日本の法律に従うことを求めた長文の「内地旅行不許可之議」をパークスに送付し、英公使より各国公使廻達を依頼した⁵⁷。

抑「エキステリトリアリティ」即チ地方管轄外ノ特権ヲ外客ニ付与シテ内地旅行及ヒ貿易の権理ヲ許可スルハ、何レノ国タリトモ行政上ニ於テ一大弊害ヲ生セサルヲ得ス、蓋独立不羈ノ国ハ各国交際ノ法ニ於テ一日モ之ヲ許可ス可ラサルモノニシテ、欧米各国ノ間未タ如斯例アルヲ聞ス…外国ト如此キノ条約ヲ取結ヒシハ時勢不得已ニ出ルト雖モ、当初事ヲ決スルノ際方向ヲ誤リ思慮久遠ノ将来ニ及ハサルヲ以テナラン

寺島は、内地旅行権の承認はすなわち「地方管轄外特権」を付与することであり、これを禁止しているのは「外人ヲ疎ンシ暗ニ閉鎖ノ風ヲ存スル」ためではない、パークスの言う日本法不遵守（治外法権）と内地開放は文明国では両立せずとし、「一国自カラ天然固有ノ権理アレハ、利害得失ヲ明察シ国ノ方向ヲ定立スルハ自主ノ権ニアリテ、苟モ他邦ノ管スル處ニ非」ず、と拒否の理由を万国公法に基づく国家主権にあることを明確に主張し、それまでの韜晦の姿勢から一転して、協議自体を否定したのである⁵⁸。この議論の背景に、寺島自身がパークスと激論を交わしたロンドンでの日英交渉が存在したことは言うまでもない。

寺島は、日本法の遵守ひいては日本の国家主権の尊重が必須であることを明確に主張し、パークスの主張を真っ向から否定したのである。これにより内地旅行問題は、領事裁判権廃止問題と連動することとなったのである。

明治7年1月17日、英仏独蘭伊西露公使と公使提示の規則案について討議した。この時ビンガムは、11月15日の覚書と一致しないとして欠席している⁵⁹。

外国側は治外法権放棄は時期尚早であるとし、「内地旅行交易の権理のみを請い候儀…日本

57 『日本外交文書』第6巻、692頁

58 同上、694頁

59 前掲石井著、178頁

の独立に差響事相見へ申問敷」と通行権・通商権だけの要求である、と主張し、内地通行の容認の方針の明確化を求めた⁶⁰。

寺島は、あらためて規則案は容認できないとし、暫定的に何等かの規則が必要であると主張した。パークスは「内地旅行の外国人日本の裁判に従はせ度御存念に候は、其処置の方法承り度」、「適宜の裁判所貴国内何処にあるや如何なる律に依て裁判せんとするや承度」示せないときは時未だ至らず、とする強硬姿勢を示したものの⁶¹、議論は繰り返されるばかりであったが、交渉は継続することとなった。

外国人内地旅行允準条例

すでに述べたように、明治7年2月、寺島は三条に宛てて「各国条約改正ノ儀」を上申したが、これを踏まえて、5月31日、寺島は三条に宛てて、「外国人内地旅行允準条例」を届け出た⁶²（院省府県への達は7月10日）。ただし省内の内規であり実施はされていない。

明治6年2月28日の「外国人内地旅行に付見込覚書」の規程と比較すると、領事裁判権適用、日本法遵守、内地通商権の三点のうち、商業・寄留は認めず（第二「自己貿易ヲ営ムニ非サル事ヲ証明」など許可の具体的事例について規定）、日本法遵守は規定されているが、領事裁判権については否定していない。その点では副島案より後退しているが、許可の内容はこれまでの事例の範囲内であり、拡張の容認ではなかった。

そのうえで、明治7年6月4日、寺島は英仏独蘭白伊西魯公使と対話し、個人見解として列強側の規則案の改訂案を示した⁶³。

主内容は、通商権否定・貿易取引の禁止と処罰（第一条）、駅通規則・地方慣習法遵守（第七条）、領事裁判権（第十条）であるが、第七条の規定では遵守すべき日本法が具体化されている。

この日は寺島案の提示に止まり、6日に行われた条文の検討では、パークスは貿易禁止について未決の課題として8日に改訂案を提出した。貿易取引禁止の部分が削除された以外は、細かい修正にとどまった。パークスは歩み寄ってきたのである⁶⁴。

60 同上第7巻、584頁

61 同上、587頁

62 内閣記録局編『法規分類大全 外交門4』555～558頁

63 『日本外交文書』第7巻、614～5頁

64 前掲石井著、150頁

規則案は寺島の個人的見解であったため、寺島は規則案を政府部内に諮った⁶⁵。対象は、大蔵・文部・左院議長伊地知正治・法制課・外務課・内務課・内務卿大久保・陸軍・宮内・開拓使・海軍であった。司法省は、「条約改締ノ後ニ非レハ未タ遽ニ旅行規程ノ制限ヲ解ク可ラサルヲ以テシ、丁寧反復覆討論弁解ス可シ」と原則論である法権回復時の内地旅行承認を主張し、大久保は自身で、「互換比較ニ供スヘキモノ無ケレハ其権衡ノ輕重ヲ斟酌スルニ由ナシ」と、パークスの要求には対価がなく、ギブ・アンド・テイクになっていない、と交渉の粗漏を指摘している。種々の意見が提出されたが、廃案に至る意見はなかった。

政府部内の意見聴取の後、明治7年6月28日、寺島は各公使との討議で逐条討議を拒否するいっぽう、同日に三条に宛てて、外国人内地旅行允準条例を布達することを上申した⁶⁶。

明治7年7月7日、左院は議案「院省使府県ニテ外国人雇入候節ハ通行免状兼テ渡置候故…内地旅行黙許ノ姿ニ相当リ弊害不少候間上申ノ趣御聞届相成可然」⁶⁷としたのである。

上申は7月10日に聞き届けられ、太政官達第87号で達せられた。国内向けの布達であるから、国内手続きの不備の修正であると説明され、交渉への言及はない。

条例は、「雇入ノ外国人ニ候トモ内地旅行ノ権限ハ素ヨリ無之理ニ付爾来ハ雇入ノ職業ニ付各地方ノ場所へ出張ノ分ニ限り其地方丈ケノ通行免状相渡候」⁶⁸と学術研究病気保養等特別の必要、公使証明者に対する部分的開放・特別扱いであることが布達文に記された。通行免状は地方長官ではなく外務省がその都度発行するとし、「際限ナキ旅行ハ差許不申候」⁶⁹とした。規則の制定により基準が明文化・明確化されたのである。従来実施されていたことを、一元的・統一的に運用するというものであり、内地通商は認めなかったのである。

允準条例の布達を受けて寺島は明治7年7月13日、三条に宛てた「各公使へ内国旅行之儀ニ付書翰差越度伺」で、各国に対し、つぎのように通告することの許可を求めた⁷⁰。

貴国人民我内地旅行之儀ニ付、先般御差出相成候規則案反復熟慮之上、故障之件、去月廿日縷々及陳述候通ニ而、更ニ致熟考候處、双方管轄之権限混雜致シ、已ニ従来之遊歩規程内ニ於テモ右権限施行之際不都合之儀不尠、若シ之レヲ全国ニ及ホスニ於テハ、現今我国

65 「(外国人内地旅行規則に対する各省意見)」諸雑公文書(狭義)・雑00038100

66 『日本外交文書』第7巻、617～5頁

67 前掲『法規分類大全 外交門4』、559頁

68 同上

69 同上、562頁

70 「各公使外国人内地旅行ノ儀ニ付書翰差越度伺」公文録・明治七年第二十九巻・明治七年七月・外務省伺・公01044100

制度ヲ新定シ民事ヲ改革スルノ際種々之差支有之、何分貴国人民一般ニ旅行差許候運ニ難至、其段者面晤之節詳細話上ニ盡セシ通ニ候、然ルニ病養學術研究其他不得止事件有之者ハ、従来我政府之好意ヲ以テ内地旅行之儀許可致来候間、別段御差支ハ無之筈ニ候得共、猶勉メテ締盟各国ニ対シ友睦之情誼ヲ表シ、両国人民ノ交際ヲシテ益篤厚ニ至ラシムルハ我政府ノ希望スル處ニ有之候間、条約改定之議ヲ近々御相談申入、其改定ノ模様ニ従ヒ、場處之都合ニ依ツテ此迄之遊歩規程ヲ更ニ何程カ可相広見込ニ候、前述之次第ニ付、内地旅行之儀現今我国内一般ニ不能施之情実ハ、猶亦貴国政府ニ陳述致候様、貴国在留之我公使江下令可致候、此段可得貴意如斯候敬具

この伺いは即日認められ、同日付けで、英・仏・米・独・蘭・白・魯・伊・西の各国にそれぞれ通知された⁷¹。允準条例発布にともなう内地開放交渉打切りの通告であるが、条約改正の際には遊歩規程の拡大を考慮したいとし、条約改正の着手を明記した点は、留意すべきであろう。

允準条例施行後の内地旅行者は激増した。許可状況を見ると、明治7年の内地旅行許可の総数は352件で、1月から6月の14件に対し、7月以降は338件と急増している。総人数も21人から508人に増加した。また、許可条件は条例上は公私傭と限定的であったが、実際は公私傭以外にも許可しており、その数は5件から119件となった。三分の一余は、本来許可の対象外とされた公私傭以外だったのである⁷²。

例外とは言い難い数値である。規程上の問題とは関係なく、内地旅行は事実上解禁されたといえよう。公私傭のみ認めるのは偏頗であるとする抗議に対して、少なからぬ非対象者への許可という緩和策により事態の改善を図ったと推測される。

その後8年5月、寺島は、内地旅行を申請した外国人に与える免状の裏面に、「内地ヲ旅行スル外国人ハ総テ各地方ノ規則ニ遵依スヘシ」（1条）、「内地ニテ日本人民ト売買取引及ヒ諸約定ヲ為スヲ許サス」（7条）、「居宅ヲ賃借シ又ハ寄留スルヲ許サス」（8条）などを明記し、個別の旅行者に規則遵守を約束させることとした。允準条例の特別措置を一般化させ、許可条件を明示し徹底させる目的であった⁷³。

71 『日本外交文書』第7巻、620頁

72 「七年中内地旅行外国人ノ名表進達」公文録・明治八年・第二十二巻・明治八年一月・外務省伺・公01400100

73 同上第8巻、614頁。前掲『法規分類大全 外交門4』、561頁

おわりに

以上、寺島は岩倉使節団での交渉以来、パークスを筆頭とする列国公使との論議のなかで、列国の要求に妥協せず、明治6年12月20日のパークス宛て覚書で、最終的に日本法不遵守下での内地開放の要求を、「一国自カラ天然固有ノ権理ア（リ）」とする主権維持の論理で拒否するいっぽう、外国人の内地旅行権については、外国人内地旅行允準条例の公布によって基準の明確化、許可の一元化を図るとともに、少なからぬ非対象者への許可という緩和策による事態の改善を図ったのである。

寺島の主権保持・日本法遵守の姿勢は一貫してゆるがなかった。パークスは「困難な外交問題の大部分は、1873年以降の岩倉とその同僚たちの影響に源を発する」⁷⁴と述べているが、「同僚たち」の中心人物のひとりが外務卿寺島であったことは容易に想像される。これは岩倉使節団が積み残したギブ・アンド・テイクの交渉の最初の成功事例であったと言えよう。

さらに着目すべきは、明治6年11月15日のビンガムが申し入れた会談において、アメリカ本国が内地旅行を超えた広範な内地開放を対価として条約改正を提案してきた事である。その内容は12月26日の会談で具体化された。これを受けて明治7年2月17日に、寺島は内地開放問題を踏み台に条約改正へと外交を展開させる方針を明確にしたのである。

岩倉使節団での対米交渉を受けたアメリカの働きかけにより、内地開放問題は新たな条約改正交渉へと発展することになったと言えよう。岩倉が中断せざるをえなかった条約改正への道が、寺島の手によって再び開かれたのである。

日本法不遵守問題から内地開放の要求を拒否した寺島は、条約改正の対価を日本法の遵守＝領事裁判権の廃止に設定し、アメリカの提案から改正の主眼を関税自主権の獲得に転換した。これが寺島の条約改正交渉のポイントであり、その後の井上馨の改正交渉へとつながっていくのであるが、これらについての検討は、次稿の課題としたい。

(2023年1月26日受理、2023年1月27日採択)

74 前掲大久保利謙『岩倉使節の研究』、161～162頁