

日本の主権者は誰なのか

—— 幕末駐日外交官の日本認識と外交 1858～1862

国立歴史民俗博物館研究部准教授 福岡万里子

安政の五カ国条約が天皇の承認を得ず調印されたことは同時代的にも国内に広く知れ渡り幕末の政治動乱を引き起こす重要な契機となったが、無勅許調印の事実は、1859年以降日本に着任した西洋外交官らには幕府により秘匿され、それをおそらく察知していたと見られる米国駐日総領事ハリスも、その経過については外交団内で沈黙を守った。そのため、駐日外交団や居留外国人の間で、日本の主権者により現行条約が批准されていない事態として、条約無勅許をめぐる認識が形成されるようになるまでには、最も早く見積もって1862年頃までの数年間がかかった。本稿は、こうして生じた西洋外交官らの間の日本認識上のギャップが、通商開国後に浮上した度重なる外国人襲撃殺害事件や開港開市延期問題等に関する彼らの対日外交に水面下で影響を与え、西洋駐日外交団の間の外交方針の分裂や転回を引き起こしていた実態を論じ、条約勅許獲得が最終的に外交団の政策目標になっていく経過を展望する。

キーワード：条約勅許、主権者、批准、安政の五カ国条約、外国人襲撃殺害事件

はじめに

日米修好通商条約を始めとする安政の五ヶ国条約が、1858年、天皇の承認を得ることなく、徳川政権の独断専行で調印された経過は、諸藩諸士の猛反発を招き、徳川公儀の正当性を著しく損傷させ、尊王攘夷運動や雄藩の中央政治介入を活発化させる誘因となり、要するに、幕末の政治動乱の引き金を引いた。この無勅許調印という事実はほどなく日本国内の知識階層に広く知れ渡り、様々な波紋を広げていき、その後の幕末政治史の大前提となる^[1]。

しかしこの事実経過は、五ヶ国条約が発効した1859年以降、日本で駐在を始めた西洋の外交官や西洋諸国に知らされることはなく、むしろ幕府によりひた隠しにされたらしい。その結果、西洋駐日外交官らはその認識に至るまでには、最も早く見積もって1862年頃、遅ければ1863～64年頃までの、数年間がかかったと考えられる（後述のように米国初代駐日総領事〔のち弁理公使〕タウンゼント・ハリスは、その中で例外的存在であったと推測される）。その間、西洋外交官らは、日本における自分たちの駐在・外交活動や自国民らの居留・貿易活動の法的基盤となっているはずの条約が、天皇の承認を得ていない故に国内的には不正のものと広く見なされ、そもそも天皇が条約を承認すべき主体——その意味で日本国の主権者——として立ち現れているという状況を認識しないまま、主権者であるはずの将軍の政府を相手に、対日外交を行い、行わざるを得なかった。条約無勅許の事実がその後彼らに知られるようになると、それは日本の主権者が条約を未批准であること、すなわち現行の条約の有効性を疑わせる事態として理解された。従ってそれは西洋側にとってもゆるがせにし得ない状況として認識され、条約勅許獲得へ向けた動向を含め、西洋側にも様々な波紋と対策を生んでいく。本稿は、この勅許をめぐる事実が条約発効後の数年間、(ハリス以外の)西洋側に対して秘匿され続けた実態に焦点を当て、その具体的な様相を明らかにしていくことで、当該期(1858～62年)の幕末国際政治を再解釈することを狙いとする。

この問題が論考の対象となったことは、管見の限り、日本では従来ほと

んどない。尾佐竹猛は、その著書の第二章「主権者」で、幕末維新期の日本での主権の所在に関する諸外国の認識と外交過程を考察したが、朝廷の政治的浮上が外交団側にも既に明らかになっていた1865年以降の経過を主に扱っている^[2]。石井孝は、明治維新の国際的環境を1860年代初頭から通時的に見通したその重厚な著書で、英国駐日公使ラザフォード・オールコックが、1864年の下関戦争以降、条約勅許の獲得が必要であることを公に説くようになり、その政策課題は後任者パークスに引き継がれ、1865年に至り、英仏蘭米四ヶ国公使を擁した連合艦隊の兵庫沖進出を通じて条約勅許が獲得される経過を論じている^[3]。しかしその前提として、条約無勅許の事実を西洋外交団がいつ認識したのかということは、明確に論じられていない。ここで同著は、1863年以前の幕末国際政治を論じる際、同年刊行のオールコックの回想録『大君の都』を、彼の外交書翰と並ぶ重要な典拠史料として用いている^[4]。そこでは条約無勅許の事実はほぼ確実視して書かれており^[5]、石井はこれを反映して、オールコックが対日外交の当初から、この事実を認識していたかのように仮定しているように見受けられる。その結果、同著で描かれるオールコックの対日外交は、朝幕藩関係を含む日本の内政事情を当初から心得ていた外交官が展開した、一貫して合理的な判断に基づく外交のように映じる。しかし筆者が見るところ、来日後数年間の英国代表は、日本の内政事情をめぐる無知から洞察へという、微妙な過渡期にあった。この間、彼の日本認識は急速に深化し、著書刊行時点までには条約無勅許の事実認識にも到達したものの、後述するように、それ以前のある時期まで彼は、日本政治に関する基本的な知識が欠けており、暗中模索の対日外交を強いられていた。本稿では、日本内政情報の極度の不足の中で紆余曲折を重ね、劇的な事態の変転を通じてようやく朝幕藩関係に関する重要な情勢認識に至り、それとともに、その外交方針を転回する英国駐日代表の姿を、描出していくこととなる^[6]。

英語圏においては、西洋駐日外交団が条約無勅許の事実気づくまで数年間の時間差があったということは、幾つかの文献で指摘されている。しかしそれに至る過程は不問に付され、かつその気づきの時期は本稿より遅くに見積もられている。例えば昭和期に大阪英国領事を務めたパスケ＝スマスは上記の時間差を指摘し、ただハリスのみが当初より条約承認問題への天皇の関与を疑っていたと推測している。彼によれば、無勅許を踏まえ

た上で、日本との関係の安定化のため、ミカドとの直接交渉が必要であると初めて唱えた西洋人は長崎英国領事モリソンであり、その1863年6月21日付駐日英国公使宛て書翰にその意見が初めて見えるとする^[7]。一方アメリカの条約集を編纂したミラーは、駐日米国公使プラインが1863年6月27日付米国国務長官宛て書翰で、「正当な主権者 *rightful Sovereign*」であるミカドによる「条約の批准」が情勢安定のために不可欠であると述べたのが、そうした最も初期の事例とする^[8]。時期からして両書とも、1863年夏、生麦事件の事後処理の紛糾や長州藩による下関海峡封鎖・外国船砲撃が相次ぎ対日戦争の危機が高まる中で、外交団の中で問題の事態が一部で気づかれ、勅許の獲得が必要との議論がなされ始めたという見方をとっているわけである^[9]。

しかし本稿では、ハリス以外の西洋駐日外交団員が条約無勅許の事実認識に最初に至ったのは、より早く1862年中のことと考えている。一方ハリスは、日米修好通商条約の調印に至る1858年の経過以来、無勅許の状況をうすうす認識していた可能性がある。しかしその認識は秘匿され駐日外交団の中では共有されず、幕府もある時点までこれをひた隠しにし続けた結果、他国の同僚たちの認識への到達は数年単位で遅れたのである。本稿は、西洋外交官らにおけるこのような日本認識上のギャップが、1859年の通商開国後に次々と起こった外国人襲撃殺害事件や条約規定の執行延期問題（開港開市延期問題）に関する彼らの対日外交に水面下で影響を与え、彼らの間の外交方針の分裂や転回を引き起こしていた実態を明らかにしていきたい。

1. 通商開国時に想定され得た日本政体認識

まず西洋外交官らが幕末の日本に駐在を始めた頃にあらかじめ持ち得た日本の政体に関する最新の認識がどのようなものであったのかを推し量るため、『ペリー艦隊日本遠征記』に見える日本政体認識を見ておきたい^[10]。1856年刊行の同書は、ケンペル、グローニン、ドゥーフ、メイラン、シーボルトなど、それ以前に徳川時代の日本を訪れた西洋人たちの日本記述を参照しつつ、1853・54年の日本訪問と条約交渉に基づく経験を踏まえ

て編まれた日本論として、当時有数の、最新かつ最詳細の文献であったと見てよいと思われる。

そこでは、日本の政府は「ふたりの皇帝が並び立っているという奇妙な特徴がある」として、「ひとりとは世俗的な役割を、もうひとりとは宗教的な役割を担って」おり、この二者が「二重の主権 duplicate sovereignty」を構成しているとする。彼らは前者が「事実上の皇帝 Emperor de facto」、後者が「名目上の君主 monarch de jure」である (p.11, 13)^[11]。このうち後者のミカドは、「最高位にあって名目的にそう認識されているが、全く政治的権力を有さず」、ミヤコに閉じ込められ監視され、「主権者としての属性をかくも許されずに生きる主権者は他に〔歴史上〕かつていない」とされている。一方、前者の将軍 Ziogoon は、16世紀末に秀吉、次いで家康が、既に弱体化していたミカドの統治権を取り上げ奪取して以来久しく、「国家の税収入を支配し、軍の支配権を握り、囚人とは正反対の立場にいる」(p.13)。その下には「大国家評議会 a grand council of state があり、それは13人から構成され、皇帝の名において統治」し、彼ら国家評議員の長は「皇帝の執政者 Governor of Emperor」と呼ばれ、「全ての重要事項を決定し、全般的な任命権を有し、……世俗の皇帝に代わり、主権の執行 exercises of sovereignty を行う」とされる (p.15)。

こうした朝幕の存在のもと、諸藩はどのような存在として認識されていたかということ、「臣下の諸侯たち the vassal princes は、領地ないしその名残りの小区画を今なお統治しており、見かけ上、かつての主権を有する」が、それは見かけだけのものであり、彼らは「将軍や評議会の同意がなければ何もできない」。諸侯は「私生活や公務の様子を見張る多数のスパイ」に囲まれ、さらにその上に、「大国家評議会の長により任命された二人の公的スパイがいて、彼らが実際は、諸侯の領地の行政を行っている」とする (p.15)。

このように同書は、日本の統治制度を、「全ての社会階層に張り巡らされたスパイ網の上に成り立つ、制御と均衡の制度」(p.13) とし、そこでは、将軍ないしその下の「大国家評議会」が、ミカドや諸藩を支配下に収める、事実上の国家主権を有していると見ていた。なお同書では言及されていないようであるが、これ以前の西洋人の日本関連書籍では、国家の重大問題について将軍から天皇に意見を聞く事例が歴史上あるという指摘が

見出される。例えば、かつての出島オランダ商館長ドゥーフは、19年の日本滞在を振り返った著書『日本回想録』で、ロシア使節レザノフが1804年に来日した際、將軍政府が朝廷の意見を求めたと聞いたと記している^[12]。また1811年に国後島で幕府役人に捕らえられ、箱館・松前で二年超幽閉されたロシア軍人ゴロヴニンは、自著『日本幽囚記』において、「万一重大事が生じた時には、世俗の皇帝は禁裏に相談をしなければならない。例えばある法律の変更や導入、海外の列強との交渉、宣戦布告などである」とする^[13]。ただしドゥーフは前記の後で「このことから、内裏が重要な事柄について、権力を持っているとは結論できない。〔中略〕天皇の意見が將軍と異なったとき、人々は天皇の意見を全く考慮しなかっただろうと、私は確信している」と述べ、またゴロヴニンも「禁裏は何事も公方様が望む通りにされる」との幕府役人の確言を記している^[14]。両者とも結局は、天皇の権力の名目性を、その記述の中で再確認していることになる。

以上のような日本の政体認識の故に、ペリーたち一行は、日本国の主権の執行主体であるはずの徳川政権との交渉を目指して江戸湾に乗り込んだのであり、事実、条約交渉と調印の手続きを通じて、その想定が裏切られることはなかった。その後が続いた露・英・蘭の和親条約交渉でも同様であり、それに基づき、1858年の修好通商条約をめぐる交渉は、江戸において、引き続き徳川政権を相手に行われることとなる。

2. 政治主体としての天皇 —— 初めての認識

1856年秋に下田に着任した米国総領事ハリスは、交渉の末1857年冬に江戸城で將軍徳川家定に謁見、米国大統領の親書の奉呈を果たし、老中堀田正睦邸で演説を行った後、そのまま江戸で通商条約の交渉に入ることに成功する^[15]。案文交渉は1858年2月中旬までに終了し、日米修好通商条約は調印を待つ段階となったが、以後、調印期日は二度にわたり延期された。一度目の延期要請は案文交渉終了の頃で、「合意された条項は日本の祖法の大変革で、大名や軍事階級から大きな興奮が沸き起こった」ため、「権力の恣意的な行使と見られるのを避ける^[16]」べく、大君の使節を京都

に送って、条約を「精神的皇帝」の検討に供するためと要請がなされ、安政五年正月五日（1858年2月18日）付の老中堀田のハリス宛て書翰で、二ヵ月後の調印用意が約された^[17]。この経過についてハリスは、オランダ商館長ドンケル＝クルチウスへの私信で、「この不可思議な国の不可思議の中でも最も謎なのはこのミカドである。日本側交渉者は議論の中で彼につきほとんど軽蔑的な口調で話したが、しかし彼はこの国の手に負えない貴族たちに対し、大君や国家評議会よりも大きな影響力を持っているように見える。使節の目的が最初に知らされた際、私は当然にも、ミカドが条約に反対したらどうするのかと尋ねた。すると彼らは即座に、「政府は彼からのいかなる反対も受け付けずに決めた」と述べ、彼は意見の自由を許さないことを示した」と記している^[18]。

その後、老中堀田や、条約交渉全権であった目付岩瀬忠震らを含む幕府使節は、京都で交渉を行ったが、周知のように、条約への勅許は得られなかった。彼らは5～6月に相次いで江戸に帰府し、条約調印の再延期をハリスに要請することになる。ときにクルチウスは同じ時期、オランダの条約交渉全権委員の立場で江戸に参府し、将軍に謁見して、幕閣やハリスと接触を持っていた。その記録によれば、この間ハリスが彼を訪ね、帰府した岩瀬から京都での交渉の不調と情勢の緊迫を伝えられた旨を話した。そしてそのすぐ後、永井尚志（勘定奉行）と岡部長常（長崎奉行）がクルチウスを訪ね、岩瀬が米国総領事に伝えたことをどう思うかと尋ねたという。これに対しクルチウスは、「私の意見では、世俗の皇帝の名誉と尊厳のためには絶対に、米国条約が調印されることが必要である。さもなければ、世俗の皇帝は、諸列強から、条約を結ぶ権限がある皇帝と見なされないという危険を冒すことになり得る」と述べ、米国総領事や米国政府もそのように判断するはずと指摘した。勅許が得られないという理由で条約の調印を延期することにより、徳川将軍は日本国の主権者としての地位を外国列強から疑われることになるかと警告したのである。そして条約調印の（再度）延期は内戦が避けられない場合にのみ可能であり、（世俗の）「皇帝」から米国大統領への親書で、状況が許し次第条約を結ぶ約束をするべきであると助言した^[19]。

実際ハリスは、帰府した堀田と6月5日に会談を行い、京都での経緯と諸大名の反発・内戦の勃発の危険を理由に調印の再度延期を要請される

と、このように警告した。「政府が交渉を行って、終わったら署名する権限がないというのは前代未聞のことで、それは諸列強に、大君政府について最も不都合な見解を抱かせることとなり、諸外国は、ミカドの全権を有した代表と以外は交渉を拒むかもしれず、江戸の政府は、弱みを見せることで犯すことになる危険に注意すべきである」と^[20]。これを受け翌日、条約交渉全権を務めてきた井上清直（下田奉行）と岩瀬がハリスを改めて訪ね、延期が必要な国内事情を立ち入って説明した。それによれば、「日本には360の大名があり、そのうち18は、家康が現在の大君王朝を創設する以前からタイトルを有する古い諸侯である。彼らは自らの領地で至高であり、絶対的な生殺与奪の権力を有し……その権力はあまりに絶対的なので、皇帝の役人でさえ、同意がなければその領地に足を踏み入れられない。……去る2月、18の大諸侯のうち14が条約に反対した。……大君と国家評議会は条約を実行するべく完全に決意しており、その条件の変更を望んでいないが、大名たちを納得させる時間が欲しい」と言うのであった^[21]。

こうした交渉を通じてハリスに伝えられた日本内政事情は、政治的実権がない存在として認知されてきたはずの天皇と諸大名について、条約を承認する政治主体としての天皇、領地で「絶対的権力」を有する18の大大名の存在を示唆することで、將軍を日本全体の実質的な主権者と見なしてきた西洋側の従来の日本政体認識を修正するものであったと考えられる。その後ハリスは、独自の条約交渉で米国を出し抜こうとする気配のあったクルチウスの動向を警戒して、日本側の説得に最終的に応じ、日米条約調印後30日間を過ぎるまで他の国と条約を結ばないことを条件に、1858年9月4日までの調印延期に合意した^[22]。

しかしその後、周知のように、事態は急転回した。7月下旬、米艦ミシシッピ号・ポーハタン号が下田に来航し、中国でのアロー戦争終結、天津条約締結の報をもたらすとともに、英仏露艦隊の不日来航見込みを伝えた。ハリスはこれを受け、ポーハタン号で江戸湾に乗り込み、英仏露艦隊来日前の即時条約調印を主張し、米艦に派遣された全権の井上・岩瀬とハリスの間で、29日、日米条約が調印されたのである。ハリスの報告によれば、井上はこの際当初、「9月4日までの条約締結延期は全大名に伝えられてあり、その合意から逸脱してすぐに条約を結ぶのは多大な興奮を招くだ

ろうこと、国家評議会はこの間、反対者を説得する努力を続け、部分的に成功してきており、合意された時が来れば反対は全て止むと確信していること」を伝えていた。その留保を踏まえつつ、岩瀬の提案で、英仏は日米条約を受け入れるであろうこと、もし拒絶すれば日本のためにハリスが友好的の仲介者となることを誓約する「国家評議会」宛て書翰をハリスが書くこととなり、それに基づき、調印が断行されたのであった^[23]。

3. 通商開国後の認識の分裂

——日本政府に「悪意」を見るか否か

条約の調印に至る過程でハリスはこのように、幕府の背後にいるらしいミカドと一連の大大名の存在に接し、彼らの意向で調印の是非が左右され得るらしいことを知った。また条約案文の交渉過程でも、例えば当初要求した米国の外交代表・領事や米国民の国内自由旅行権について、日本側全権が、政府の直轄領は問題ないものの、同伴は「18の大大名がその領地で行使する至高権 supreme authority」と「精神的皇帝の居所である京都の神聖不可侵性 sanctity」に抵触し、もしこれを認めれば「危険な興奮を生み」政府が窮地に陥るかもしれないと強く抵抗したことから、この要求を最終的に取り下げるという経験をした^[24]。ハリスは条約交渉と調印の過程で、交渉相手とした「日本政府」の主権は、西洋側で従来想定されていた以上に限られており、政府がその制限を踏み越えた場合の混乱を、内戦勃発の危険さえ含め強く警戒し恐れていることを、認識したと考えられる。

一方その他の諸列強は、上記の経緯の一端に関わったオランダ代表を部分的な例外として、たいした交渉をすることなく、日米条約の果実に与る形で、それを元に難なく自国の条約を結ぶことができた。「日本政府」との条約批准書の交換も条約発効前に滞りなく行われ、1859年7月初旬の発効を前に、英仏の外交代表は、下田から居を移したハリスに相前後して、対日外交経験が全くない状態で江戸に着任した。かくして、日本の内情に関する知識と経験に大きな落差がある状況で、日本の「首都」江戸における西洋外交団の対日外交は始まることとなる。

3-1. 前提——幕府の秘匿・隔離と政権交代

彼らの対日外交の前提となる状況をここで確認しておきたい。それは一つには、駐日外国人に対する幕府の情報統制と隔離の政策であり、もう一つは、安政五年政変後の政権担当者の総入れ替えの状況である。

まず前者であるが、例えば1858年に日英条約交渉全権として来日したエルギン卿の一行は、江戸滞在中、街の通りで書店をたくさん見かけたが、「われわれが近づくと、どこも同じように、決まってその商品をすぐにとりかたづけてしまうので、手に入れるどころではなかった。〔中略〕一度私が大きな戦利品を手に入れたときに——それは、王国内のある地方の地図だったが——、一人の老婦人が、政府を恐れる色をはっきりと目に浮かべてそれを私の手から奪い去った」という目に遭い、「外国人に書物を売ってはならないという政府の布告が発布されている」と読み取っている^[25]。実際、一行の日本訪問後のこととなるが、幕府は条約発効に先立つ1859年6月28日、翌月以降の神奈川・長崎・箱館の通商開港を布告するとともに、「官服類・法度書・雲上名鑑・武鑑・其他官位高等記載書の類・兵学書・版本なき写本・城廓陣列図」ほかを外国人への売り渡し禁制品に指定している^[26]。武家・公家のヒエラルキーを含め日本の政体や内政、軍備等に関する情報が外国人に知られることを、幕府は警戒していたと見られる。

そして江戸での駐在を開始した英国代表オールコックは、着任後1年を振り返る本国外相宛て報告で、幕府による厳格な隔離政策を、次のように表現している。「江戸の外国外交代表たちは各公館で、政府の警備スパイとあらゆる名目の役人に囲まれ、事実上、囚人状態である。……政府はそのような方法で数カ国の公使館員を精神的な隔離状態に置き、これはどこへでも付いて回り、いかなる身分ある日本人も彼らに近づけないようにしている。……彼らのシステムの傾向は全て、我々をあらゆる情報源から遮断し、我々にとり最重要の関心事全てについて、我々が無知であることを確実にすることによって、我々を無防備な状態に保つべく、巧妙に計算されたものである」と^[27]。

この間の幕府は同時に、安政五年政変を経て、政権担当者が抜本的に入れ替わっていたことにも留意しておく。すなわち日米条約交渉時の幕

閣——老中堀田や交渉全権岩瀬・井上ら——は、将軍継嗣問題をめぐる対立を背景に条約の無勅許調印の責任を負わされる形で、大老井伊直弼の権力掌握後に罷免された。その後は、老中に再任された太田資始や間部詮勝^[28]が、西洋側から求められた老中（「外務大臣」）としての対外交渉にも、極めて消極的に当たるようになる。そして彼らは後述のように、江戸の駐日外交団から非常な悪評判をとった。

3-2. 増幅する不信 —— オールコック

このような諸前提の中、通商開国後は、尊王攘夷派の志士たちによる外国人襲撃事件が多発するようになる。その対象は横浜港に滞在中の外国人のみならず、江戸の外国公館の雇用人にも及び、外交団自身に身の危険を感じさせるようになるが、問題は、こうした事件の勃発の背景について、彼らが理解し得る前提知識を持ち合わせていないことであった。「尊王派」「攘夷派」の存在自体も、彼らが幕府に（も）敵対的であることも、そしてこの事態に朝幕関係が絡んでいることも、それが他ならぬ安政条約の調印顛末を通じてこじれていたことも、西洋外交団には当初分からなかった。それ故、外国人襲撃事件として初めて起こった1859年8月末のロシア人3人の襲撃殺害事件について、例えばオールコックは、「〔それが〕特に残忍な特徴をもった、公道での単なる強盗なのか、それとも個人的又は政治的敵意からする暗殺で、強盗は単に付随して起こったことなのかは、まだ何も分からない」という段階から、推察を始めざるを得なかった^[29]。ハリスもまた、その発生当初から、強盗か復讐の可能性を指摘している^[30]。

もっとも同時に当初から、「大名の有力党派・二刀帯びの階層全体から外国人全体に対して示される敵意」（オールコック）、「政府や大名の多数派における直近の条約へのよく知られた敵意」（ハリス）^[31]は、武家屋敷が集中する江戸に駐在する彼らに肌で感じられており、事件が単なる略奪行為以上のものであるらしいことは、容易に察知された。しかしこの外国人に敵対的な「二刀帯びの階層」が、「日本政府」とどのような関係にあるかについて、外交団の見解は分裂していく。

両者をつつ穴の貉として同一視し、彼らが、何らかの意図——例えば鎖国回帰の願望——で外国人の生命と財産を危険にさらし、政府がこれを黙

認しているとの疑念を募らせていったのが、オールコックである。例えば彼は1860年1月の報告で、「支配階級とその武装した家来たちの敵意のため、〔外国人の〕生命と財産は不確実であり、それは大臣らや大国家評議会により、直接には承認されないまでも、黙認されている」と観察する。そして江戸湾への砲台建設、しばしば耳にする砲術訓練の音に言及し、「当地に住んでいて、これら一連の出来事を、政府の組織的政策との関連において、重要でないとか、偶然と見なすことはできない。それらは疑いもなく何らかの意味を有するのだ」と述べ、彼らが条約関係の断絶と「排他と孤立の政策」に戻る準備をしていると疑っている^[32]。同月末、英国公館雇用の日本人通訳が惨殺される事件が起こると、彼はさらに、日英バイリンガルの通訳が政府に不都合な情報を英国側に提供しているとマークされ、殺された可能性を疑った^[33]。翌月にはオランダ人船長2人が横浜の大通りで惨殺される事件が起きた。これについて彼は、「日本の対外関係に敵対的な人々」が「現在の在任者〔西洋外交官ら〕を締め出し、貿易と外交の最初の開拓者たちを殺すか怖がらせて追い出し、他の者たちの心中に恐怖を染み込ませて、その存在を全て国から追い出すことができたという希望」を抱いているのではないかとこの想定に基づき、「私は既に一再ならず機会を捉え、大名階級に属する大臣たちに、私が失われても、後任者はいくらでもいるから、得るものは何もないと公に言ってきた」と報告している^[34]。

オールコックが対日外交で初めて接した「外務大臣」は、上述のように井伊政権下の老中、太田や間部らである。彼らはハリスの報告でも、外交代表の江戸着任以来「冷淡と無視」で代表らを扱い、「大名の古い党派を代表し、条約に強く反対」していると言及され^[35]、1859年11月のハリスの二度目の江戸城登城と將軍謁見に際して特に間部は、「非常に高慢で非友好的、ほとんど軽蔑するような態度」を非難されている^[36]。こうした「大臣」を抱く政府が、オールコックにおいては、武士階層の排外派全体と同一視され、外国人の殺害と鎖国回帰を密かに願っていると観念されたわけである。

こうした中、次は桜田門外の変が起こる。事件の経過と背景について、幕府は従来同様「沈黙と秘匿の習慣」をとり、「襲撃はローニン——単なる放浪者・追い剥ぎ——による」と述べるだけで、外交団側にほとんど情

報提供を行おうとしなかった。大老の殺害という事実すら隠そうとし、「摂政」(井伊大老)の健康を繰り返し尋ねる英国代表に対し、外国奉行は「彼は同じ状況である——良くなっても、悪くなってもいない」と繰り返した。そうした中、外交団側は事態の理解を図るため、非公式の情報源に頼らざるを得なかった^[37]。

この環境は、オールコックの情勢理解をさらに混乱させたらしい。彼が得た噂の情報の中で特に注目して報告しているのは、「水戸侯」と「加賀侯」の対立の噂である。それによれば、「水戸侯」は外国人と対外貿易に友好的で、西洋との条約締結を推進させた先進派の長であり、その後、条約調印の不名誉により罷免され、失地回復を図っている。一方現在権力を握っているのは、排外的・退歩的な大名らの党派であり、それは最大の大名「加賀侯」により代表され、「摂政」もこの派閥であった。これとの権力闘争の一環で、今回「水戸侯」が「摂政」を襲撃させたというのであった。と同時に、桜田事変の以前から、外国人の襲撃殺害事件の震源にあるのは「水戸侯」であるとの噂が有力に流れていた。それ故オールコックは、「水戸侯」が権力を奪取するために外国人を襲撃させて政府を転覆させようとしていると読み、「日本における我々の最も温かな友人〔条約締結を推進した先進派の長と目されている「水戸侯」の党派〕はまさに、政敵にとって破壊的な戦争を引き起こす手段として私たちの命を取ることを必要と見なしている者たちで、一方、私たちの身柄は、この国の外国人全てが殺されればいいと思っている者たちの掌中にあるということになる」と、憶測を逞しくしている^[38]。度重なる外国人襲撃事件と桜田事変の背後に、有力大名と幕府を巻き込んだ権力闘争の存在を想定しつつ、未確認情報の寄せ集めに依拠するため、的外れな推測に迷い込んでいた様子が窺える。しかもこの政治抗争に天皇・朝廷の存在が絡んでいることは、この段階で認識されていない。

3-3. 対立から信頼へ——ハリス

一方ハリスはこの間、当初は幕府との対立路線でオールコックと歩調を合わせつつ、他国の同僚には見られない認識を見せている。そして日本側の外交担当者が替わるとともに、彼はやがて、対立から信頼の路線へとシフトしていった。

まず対立の時期であるが、これは井伊政権下で太田や間部が外国掛老中であった時期にほぼ重なっている。彼らへのハリスの批判的認識は既述の通りで、とりわけ二度目の將軍謁見時（1859年11月）に間部が示したという冷淡な態度を念頭にハリスは、現在の日米関係は「先の内閣のもとで日米間に存在した親密な相互理解とはほど遠い」状況にあると報告した^[39]。間部は謁見儀礼の不備にハリスが強く抗議をした頃以降、日米会談から外れ、1859年8月から外国掛老中に加わっていた脇坂安宅がこれに当たるようになる。そして通商開港後の貨幣交換や貿易の諸問題についてまとめて抗議を行った12月13日の対老中会談で、ハリスは「私に対し礼儀を示し、江戸条約の調印に先立つ交渉に携わった全ての人々を失脚させ、外国人に対して明らかに悪意を有する人々を報奨する」現政権の行動を批判し、現在の「日本政府」の政策は、「外国世界と関係に入りたくないという意図」あるいは「彼らの側の権力の欠如と独立諸侯としての諸大名への恐れ」から来ているとの観察に言及した。そして、神聖な条約義務を軽視する政府の政策は不可避免的に戦争につながるものであり、戦争がひとたび起これば、「現在の政府は外国列強にもはや承認されず、その代表たちはミカドすなわち精神的皇帝とのみ交渉するだろう」と恫喝した^[40]。すると4日後の再度の会談で、老中はハリスの要求を全面的に受け入れ、開港地での貨幣交換供給量の確保や貿易制限措置の自粛を約束した。これにより示された日本側の「誠実さ」に、ハリスは満足の色を示している^[41]。

なおこの時期の対日交渉で「ミカド」との直接交渉を持ち出して幕府を恫喝したのは、外交団の中でハリスだけであった^[42]。ハリスはそれを、幕府の急所を突き、要求の方向へと動かし得るカードとして、当時おそらく唯一人把握していたのである。現政権の排外性を堀田政権期との比較において相対的に見る視点、そして現政権の政策はむしろ「独立諸侯としての諸大名」（及び「ミカド」）への配慮の故の「権力の欠如」に由来する可能性を考慮している点など、同時期の英国の同僚には見られない認識が窺える。

その後12月18日に間部は外国掛を外れ、翌年1月には老中も免ぜられ、外国掛老中は脇坂が筆頭となった（2月6日以降は安藤信睦〔のち信正〕もこれに加わる）。この「外務大臣」の交代を、ハリスは「この男〔間部〕の退場はこの国との我々の良好な関係への良い兆しである。彼の在任中は

絶えず問題しか起こらなかつた。彼の後任はより啓蒙された有能な人物で、彼との私の関係はとても快いものである」と歓迎した^[43]。時はあたかも、延期されていた条約批准書交換のための遣米使節団が派遣される時期で、それに当たり彼は「日本のワシントン行き使節団が明日ポーハタン号に乗船する予定であることを、喜びをもって報告する……現在の内閣に対する私の関係は非常に快いもので、1857年にこの都市を最初に訪問した際のことを強く想起させる」と高揚をもって報告している^[44]。

一方、この間絶えず頻発していた外国人襲撃殺害事件について、ハリスはどう見ていたのであろうか。オールコックに比すると、この問題に関するハリスの書翰での言及は非常に少ない。彼はむしろ、貿易・貨幣交換問題や将軍謁見儀礼、遣米使節団の派遣など、彼にとってより大きなイベントの対応に没入していたように見える。この問題の軽視は、彼が1859年11月に上海の米国商社経営者に宛てて送った書翰の一節に端的に現れている。ここで彼は、横浜でのロシア人の殺害事件を機に外国人居留民の一部がパニックに陥り、剣や銃器で重装備して通りを示威行進していると冷淡視しつつ、「真面目に言って、かの行為は単なる山賊行為の一つであったと信じている」と断言し、他の全ての国々同様、日本は天国ではなく、世界の中で日本ほど身体と財産の安全が守られている国はないとつぶっている^[45]。

国務長官宛て公信で彼は1860年3月に、一連の事件の報告と背景分析をまとめて行っている。それによれば、横浜の英国商会雇用の中国人殺害及び江戸の英国公館雇用の日本人殺害は情報の吟味の結果「個人的な復讐」によるものと結論できる。一方横浜のオランダ人船長らの殺害事件は何も盗まれなかつたので「単なる山賊行為以上のもの」である。その上でハリスは、開港後半年で6人も殺されているのに犯人が誰も逮捕処罰されないことに抗議し政府の怠慢を警告する書翰を大臣に送ったと報告する。そして新聞の不在と政府の組織的沈黙のもと、噂が激しく飛び交っていると述べ、そのうち最も盛んに流通しているのは、先の条約に反対した諸大名により全外国人の大量虐殺が決意されている、またこれまでの殺人は水戸侯の指示でその支持者により行われたという噂であるとする。さらに、水戸家が御三家の一つとして将軍継嗣をめぐる抗争で敗北し処罰されたことから、権力奪還の手段として外国人を殺害し戦争を起こそうとしている

との説に言及する。その上で彼は「外務大臣らは私の身体的な安全と神奈川の米国人の安全のため多大なる心配を表明している。彼らがあらゆる保護を可能な限り我々に与えようと望んでいる、その誠実さを私は疑わない」と政府への信頼を表明し、書翰を結んでいる^[46]。

その後3月24日に勃発した桜田門外の変に際しても、政府への信頼は改めて表明された。すなわちハリスは、外国掛老中と会見できず信頼できる情報が得られない、内戦が迫っていると耳にするが、受け取る全ての情報の正確さを疑うとしつつ、「明白なのは政府は深刻に警戒していることである」と観察し、「外国人のみが攻撃対象にされているとの強迫観念から私は解放されたが、日本人の予防的・刑事的警察能力に関する私の見立てはこの出来事により大幅に後退した」と記している。その上で再び、「日本政府の誠実さと私を保護しようとする真摯な願望を、私は確信していると改めて述べる。政府が現在の戒厳策を続ける限り、私に何かが起こった場合も、私の安全について日本政府の責任は問えないと思う」と述べるのである^[47]。

3-4. 決裂——ヒュースケン殺害事件

このように、「日本政府」に悪意を見るか否かをめぐり、水面下で醸成されていたハリスとオールコック間の認識の分裂は、襲撃事件が外交団の中枢を直撃するに至り一気に表面化し、列強の駐日外交団における対日外交の分裂へとつながった。すなわち1861年1月15日、米国公使館の書記兼通訳ヘンリー・ヒュースケンが襲撃殺害されるという事件が勃発した。彼は、前年9月から江戸を訪れ幕府との通商条約交渉を続けていたプロイセン使節団に^[48]、ハリスの快諾のもと通訳として協力して使節団と親交を深め、毎夜のように訪れていた使節団宿舎から米国公使館に深夜帰る途上で尊攘派志士に襲われたのであった^[49]。事件を受け1月19日、英国公使館に英・仏・米・蘭の外交代表とプロイセン特命全権公使が集まり対応が協議された。プロイセン公使オイレンブルクはその経過を次のように本国外相に報告している。「焦点となったのは、日本政府の悪意を打ち砕くために、あるいは悪意がないのであれば、少なくとも彼らの怠惰と無為に終止符を打つために、現況で彼らに対しいかなる措置をとるべきかという問いであった。見解は非常に分かれた。米国弁理公使〔ハリス〕は政府

の善意を確信しており、18ヵ月来ヨーロッパ人に対して行使されてきた苦痛は、政府の力で即座に強力に変えることが不可能な状況によるのだという見解であった。三ヵ国〔英オールコック・仏デュシェーヌ＝ド＝ベルクール・蘭デ＝ウィット〕の代表は明らかに、全ての災いの原因を政府の実際の悪意に見出そうとしていた」と^[50]。

この後英仏代表は江戸では外交団員の命の安全性は保障されていないとして各公使館を横浜に退去させる一方、ハリスはこの拳を強く非難し江戸に留まった。この際オールコックとハリスの間には相互の方針を糾弾する長文の書翰がやりとりされ^[51]、以後両者の関係は決裂状態に陥ることとなる^[52]。そしてハリスは事件後も幕府を擁護し、幕府のための周旋に尽力する。特に当時懸案となっていた開港開市延期問題^[53]について、ハリスは、問題の条約規定の執行延期を要請する將軍の各国君主宛て親書と外国掛老中の外務大臣宛て書翰の起草に助力している^[54]。他方、米国の本国政府は、自国の駐日代表とは裏腹に、態度を著しく硬化させた。発足後間もない共和党のリンカーン政権は事件の報を受けると、同じ時期に届いた幕府の開港開市延期要請について、延期を拒否し、条約の忠実な執行を日本政府に強制するための諸外国共同の対日軍事示威作戦を、英仏露蘭など条約列強諸国に提議する挙に出るのである。それが結局事なきを得たのは、米国での内戦（南北戦争）勃発という状況や、米国主導の対日政策に対する諸列強の消極姿勢、そして米国駐日代表自身の際だった親日姿勢などの結果であった^[55]。

4. 転機へ——危機の中での情報開示

横浜に退去した英仏代表はその後、江戸における外交団の安全確保策について幕府と一応の合意に達し、公使館の江戸帰還に応じた^[56]。しかし同年7月には東禅寺英国公使館襲撃事件が勃発し、危機はさらに増幅する。事件に関するラッセル外相宛て報告でオールコックは、幕府への不信を強めつつ次のようにつづる。「我々の安全を保障したいとの外務大臣の側での希望の誠実さを私は信じない。彼らは大国家評議会の手先であり、代弁者に過ぎない。最近では全て外国列強の公使館に対してなされてきたこれ

らの襲撃や暗殺が政治的目的以外のものを持たないのなら、その首謀者と扇動者、媒介者らが、大国家評議会を構成する24の有力大名の一部が全員に全く知られていないということ信じることがとてもできない。これらの暴力行為は全て、暴力的な決裂という犠牲を払ってでも、国を条約義務から解放し、古い鎖国政策に戻るといふ、彼らが隠そうとしない願望とぴったり一致している」と^[57]。そして幕府に、暗殺者と首謀者の処罰を通じて「彼らとの共謀関係の疑惑を晴らす誠実な決意」を示すよう要求した^[58]。その後英国政府は上記の報告を受け1861年10月、懸案となっていた開港延期問題につき、要請の拒絶を指示するに至る^[59]。他方、同年春からはロシア軍艦が対馬・芋崎を占拠し、幕府は手をこまねいていた。

このように危機が複合的に深まる中、同年8月14・15日、オールコックと老中らとの間で会談が行われ、それは途中から英国側の発案で、同席する外国奉行や目付らが全て退席し、参加者を最小限にする秘密会談となった（日本側では外国掛老中2名（久世広周・安藤信正）と若年寄2名、英国側ではオールコックと書記官オリファント、当時来日中の海軍提督ホープのみが、双方の通訳を介し向き合った）^[60]。そこで老中は、対外関係をめぐる現況の諸問題や開港開市延期を求める理由が、朝廷と幕府、諸大名の關係に絡んでいることを英国側に初めて明かした。曰く「我々には精神的皇帝がいて、本当は彼が日本の皇帝」であり「大君は彼から位階の叙任を受ける」。ミカドはミヤコに外界と隔絶されて住んでいるが、対外貿易への不満の噂を時折得、近接する大坂や兵庫の開港に反対しており、大君がミカドの要望を満たさなければどんな衝突が起こるか分からない。そして「政府に挑戦できる力を持つ大名はいないので、彼らは政府に不利なことをミカドに内密に報告し、ミカドが政府に反対するようそそのかそうとしている」と。そしてこれを止めるため幕府が現在諸策を講じ、大君と皇女の婚姻（和宮降嫁）を準備していることに言及し、開港延期要請もその一環であることを示唆したのである。ただしこの中でオールコックが、ミカドは条約を「批准」したかと尋ねたところ、老中は「疑いなくそうした」と偽っている。会談で老中はさらに、ロシア艦の対馬・芋崎占拠事件への英国の助力を要請するとともに、幕府の主要官職を務める諸大名や石高順の有力諸大名のリスト（各大名の通称、石高、領地の場所、官位や御三家他の情報を含む）を提供した。危機を打開するため、日本側は、外国側

にこれまで秘匿し続けてきた国内の政治力学に関する情報を相当程度打ち明けたのである。

両会談をオールコックは「我々の関係の歴史のエポックを成すもの」とし、それを通じて獲得した洞察を報告で次のように記した。「かくしてミカドは全くの神話ではないのだ。……一部の大名は、問題を助長し、ミカドの宮廷を不穏な噂攻めにし、ライヴアルの不利になるようにしつつ、しかし江戸の宮廷には自らも認めるように服従しながら、大名の中の同志の後押しを受けつつ、真の主権者と篡奪者の総帥の間の古い闘いの再燃において、いまだ爆発し得るくすぶる残り火を焚きつけ続けている。……こうした状況の中で、新しい港の開港延期は、彼らが船を軽くさせ、より操縦しやすく安全に航行できるようにするために海に捨てたがっている重いバラストの一部なのだ」と。そして「日本政府を信じ」、開港延期要請に応じることで日本政府の立場を強化するという方針への転換を示唆し、代わりに対馬開港や英国公使館襲撃で負傷したオリファントらへの賠償を要求する等の方策を提案した^[61]。

以上の日英秘密会談の議事録と報告書は、帰国するオリファントに託されて本国にもたらされた。英国政府は、彼の口頭での報告も受け、「日本政府は公使館への襲撃の共犯者ではない」ことを認め、開港開市延期要請に、「完全な等価物」を譲歩として得ることを絶対条件として、応じることを許すに至る。その等価物とは、① 対馬と隣接する朝鮮の港の開港、② 江戸での安全な英国公使館用地の確保、③ 公使館襲撃事件の英国側負傷者への賠償、④ 逃亡した襲撃者の逮捕処罰の4条件から成った^[62]。

このうち②・③の条件は、オールコックの帰国に先立ち1862年3月に再度行われた日英秘密会談で老中久世により確約されたが、①の譲歩は約束され得なかった^[63]。結局オールコックが老中の了解のもと日本側通訳の森山多吉郎を同伴させて帰国し、既に英国に渡っていた竹内遣欧使節団の交渉を助ける形で結ばれたロンドン覚書では、これら4条件はいずれも明記されず、自由貿易に現状課されている諸制限の撤廃という「既に日本側が条約で義務づけられているはずの諸条件」の確実な執行決意を明記するに留まった。なお①に関しては、使節団が帰国後、対馬の開港を本国に働きかけるつもりであることが覚書の末尾で言及され、また「外国人を排除する古法の公的撤廃」という、上記の訓令にはなかった条件の実行が併

せて盛り込まれた^[64]。

このように最終的に英国側が極めて宥和的な譲歩を容認するに至った背景には、1862年3月の二度目の秘密会談で、オールコックと老中久世の間の膝詰め談話を通じて成立した内密の了解があると考えられる。初回の日英秘密会談で老中は上述のように、条約が勅許済みであると偽ったが、その後オールコックは、勅許は得られていないか少なくとも公表されておらず、そのため条約は日本で法的に無効な状況にある、かつ「日本国内での異国人の存在を死刑により禁ずる権現様の基本法」があり、現在も廃止されていないとの確信を強めていた^[65]。その想定のもとオールコックは再度の秘密会談で、問題の開港開市は条約権利の最重要要素の半分を成し、等価物なしには了承しようがなく、その代替譲歩として、①条約勅許の公表と排外古法の廃止により条約を全国的に正当化すること、②代港としての対馬・草梁の開港、③居留外国人の生命財産の保障を挙げた。これに対して久世は「ミカドの承認は得られなかった。得られていれば、開港の延期は必要なかった」とついに白状した上で、挙げられた代替譲歩の約束が困難であることを示唆する。そして「ミカドの承認」を得るために時間が必要であると重ねて懇請し、さもなければ内戦が勃発するし、政府が条約勅許を求めていることが公になれば政府は崩壊すると言及した。その後オールコックはなおも、全排外的諸法の公的廃止と条約勅許、そして開港地での外国人の立場の改善を、開港延期了承の代替譲歩とすることを求めたが、最終的に両者は、幕府が4～5年ないし5～6年の間に「全ての必要な措置をとり」開港開市に当たっての困難を除くとの合意のもとで、オールコックが、交渉の詳細に通じた通訳森山を同伴して帰国し遣欧使節の対英交渉を周旋することを約し、秘密会談は終了した^[66]。

この会談で老中は、開港延期の代償として日本側が約束する内容を、可能な限りあいまいにしようとしていたようである。しかし最終的なロンドン覚書（1862年6月6日調印）に、オールコックが会談中繰り返し求めた条約勅許と排外法の廃止のうち、後者の条件が盛り込まれているのを見れば、条約勅許もまた、少なくとも英国側が理解／期待した日英間の合意の中には、書面上に明記されない形で含意されていたと見た方が自然であろう^[67]。

むすび

幕末開国期に相次いで来日した西洋外交官が、いわば初期状態で有していた日本の政体に関する認識は、日本には「精神的皇帝」(ミカド、天皇)と「世俗的皇帝」(大君、将軍)という二人の「皇帝」が併存するが、政治的権力は前者ではなく後者に帰し、後者が配下の「国家評議会」に将軍の名のもとで国家の統治を行わせ、「ミカド」や諸大名をそれに従わせ、日本全国に対する主権を行使しているというものであった。しかしハリスは、将軍の全権代表と修好通商条約の詳細を交渉し、かつ「精神的皇帝」からの承認の獲得のため二度も条約調印が延期された経過を自ら経験することで、徳川政権の政治的権力ないしその主権の及ぶ範囲が想定以上に限定されていることを認識した。であるからこそ、その後に幕府が条約執行上の困難に直面していくと、それにいち早く理解を示し、条約規定の執行延期を含む幕府の要請に進んで応じ、周旋に尽力したものと考えられる。一方オールコックは、おそらくフランスの同僚ベルクールなどと同様、徳川将軍が日本の主権者であり、その直属の政府が至高権を日本全体に行使し得る能力を有するとの前提のもと、通商条約発効後の対日外交を開始した。それ故に、幕府が条約執行上の限界を現し、また多発する外国人襲撃殺害事件が放任される状況に直面すると、その背後に幕府の排外的意図があり、攘夷襲撃者と幕府が共犯関係にあるものと疑い、江戸・大坂・兵庫等の開港開市延期要請も、究極的には「鎖国」回帰の願望を背後に有するものとして、容易に応じようとしなかった。しかし東禅寺事件が勃発し、ロシア艦が対馬に居座り、さらに江戸の開市が半年後に迫ってきた1861年8月、日英は出席者を最小限にした秘密会談を初めて行い、そこで老中は、条約勅許の存在を偽りつつ、開港延期要請が、対外貿易に反対し幕政に不満を持つ大名やミカドの動向を受けたものであると打ち明け、幕府の政治機構に関する情報を初めて自ら開示した。その結果オールコックは、幕府を信用した上でその立場を強化するために開港延期要請に応じる方向性へと、その対日外交を転回していく。やがて彼は、「外務大臣」(老中安藤)が襲撃で負傷し不在の中翌年3月に再度行われた日英秘密会談で、この間ついに想到していた条約無勅許の事実を老中(久世)から最終的に確

認し、開港延期で得られた猶予期間に状況改善のため「全ての必要な措置をとる」、さもなければ日本は内戦に陥るという老中の懇請を引き取り、帰国の際に自ら、既に派遣されていた幕府遣欧使節団の対英交渉を助け、開港延期を実現させることとなる。その譲歩は、日英間の合意を記したロンドン覚書には明記されなかったが、究極的には、幕府が猶予期間の間に条約勅許を獲得し、条約の全国的な有効性を遅ればせながら確かなものにする事への期待とともに、最終的に決断されたものと推定される。

条約勅許の不在は、以上見てきた経緯から明らかなように、幕府にとっては西洋側に対し可能な限り秘匿したい事柄であり、また西洋側にとっては、日本の主権者による批准手続きが実は完了しておらず条約の有効性が疑われる事態であることを意味した。幕府がなぜ秘匿したかったのかと言えば、1858年の交渉経緯でハリスが脅迫したように、西洋側が幕府の頭越しに天皇と直接交渉に及ぶに至る事態を危惧したからであろう。なおハリスは、約束した延期の期限以前に条約を結んだ際、幕府が切望していた勅許を得ないまま調印をしたことを意識していたであろうか。本稿でも言及した諸般の経緯からして、おそらく意識していたものと、筆者は考える。1858年7月の時点で幕府が条約の違勅調印に踏み切ることで、ハリスは、世界で最初に日本と自由貿易条約を結ぶのに成功した外交官としての名誉を我が物にすることができた。その代わりに、結んだ条約は、究極的には国内外の双方で、その有効性に疑問符が付くものとなり、ハリスは幕府と国際社会の双方に対して、密かに負い目を負うことになったのではないか。その後彼が、次々と着任した西洋諸国の同僚たちに対しては条約無勅許の経過につき沈黙を守り、また窮地に陥っていく幕府に対しては支持と周旋を惜しまなかったのも、そのように考えると理解しやすくなるように思われる^[68]。

さて、事態が含意する重大性を反映し、この問題をめぐりやりとりは日外双方で最高機密として扱われ、上述した日英秘密会談の詳細は、日本側対話書では「内話」とのみ記して省かれ、英国側記録でも、条約勅許をめぐり事実関係は1861～62年時点で内閣・外務省の内部文書のみ記され、同時代の議会への公開文書では省かれた。しかしやがてこの問題は、オールコックや英国政府内の一部要人らの間——そしておそらくハリス——に限定された内々の認識を超え、それ以外の駐日外交官ないし日本居留西洋

人の間でも想到され、取り沙汰されるようになっていく。それを示す最も初期の事例は、横浜の『ジャパン・ヘラルド』事務所において1862年7月1日付で印刷され、外国人居留地や駐日外交団の間で出回ったと推定される匿名の「江戸の西洋諸国代表への公開状」である。それは、「大君」政府が条約を公然と破り、条約が保障しているはずの外国人の身体の安全と貿易上の便宜を提供できないのは、「大君」が日本の主権者ではなく、外国と条約を結ぶ権限を本来持たないにも関わらず、その制限を踏み越えて条約を結んだからであり、現況の諸困難の根本的解決のためには、「我々」が「国〔日本〕の至高権を有する唯一の支配者」であるミカドから条約の批准を獲得する必要がある、大君の善後策を待つのは無意味であると論じるものであった^[69]。また同年7月半ば頃に持たれた英仏蘭米の駐日外交団の会合で、同年春に離日したハリスの後任の米国弁理公使プラインは、帰国中のオールコックの代理として着任した英国臨時代理公使ニールに対し、「大君は日本の至上権威では決してなく」、「多くの日本人の目には最高位であるところのミカドないし精神的支配者」のもとに大君より上位の高位者が複数名おり、ならば「大君とその直属の政府の条約締結権は問題含み」になり、「条約の有効性は弱められる」のではないかと論じ、これについて外交団一致で幕府に説明を求めるときと問題提起した^[70]。

条約勅許の獲得をおそらく含む「大君の善後策」を期待して譲歩された開港開市延期は、その後まもなく、老中安藤・久世が相次いで罷免され、雄藩と朝廷の圧力で幕閣が再編、そしていわゆる「奉勅攘夷体制」が成立していくことで^[71]、期待された効果を上げずじまいとなる。その後西洋側が、根本的な解決としての条約勅許の獲得へ向けて、対日政策を収斂させていくようになるまでには、1864/65年までの数年をなお要することとなるが、上述したような認識が、その流れを駆動していく最初期の洞察となったことは、見て取っていいと思われる。そして勅許獲得後の1866年、英国公使館通訳官のアーネスト・サトウは、日本側で『英国策論』として知られることになる論説を、『ジャパン・タイムズ』で発表した。そこで彼は、徳川将軍が日本の主権者を詐称して結んだところの現行条約のミカドによる承認に飽き足らず、さらに、現行条約を破棄し、「日本の真の支配者 the real rulers of Japan」としての「ミカド及び諸大名連合 the Mikado and the Confederate Daimios」との間に条約を結び直すことを提唱する^[72]。

その認識は彼の上司パークスにもやがて共有され、「諸大名連合」の中核と見なした薩摩藩等への英国の接近と王政復古への暗黙の支持という、明治維新への潮流を背後で促進した英国の対日政策^[73]の前提となっていくであろう。

謝辞

本稿で使用した史料の調査に際しては、Charles Stewart氏、Sydney van Nort氏、三谷博氏、保谷徹氏、小野将氏、松澤裕作氏、西川武臣氏、中武香奈美氏、吉崎雅規氏、羽田孝之氏らのご助力を得た。ここに記して深謝する。本稿は、人間文化研究機構「若手研究者海外派遣プログラム」(平成30年度)、JSPS科研費 JP20H01464; JP20K00996; JP17H02488; JP15K16816の助成を受けたものである。

- [1] 高橋秀直『幕末維新の政治と天皇』(吉川弘文館、2007年)総説、三谷博『維新史再考』(NHK出版、2017年)第六章ほか。なお安政五年九月(1858年10月)、井伊直弼大老の命を受けて条約調印弁疏のため老中間部詮勝が上京し周旋した結果、同年一二月末(1859年2月初頭)までに、条約調印の事情は「御水解」し鎖国の措置は「御猶予」あらせられるとの勅書が得られた。ただしその際、大坂・兵庫の開港開市は是が非でも回避すること、武備を充実していずれは「鎖国之良法」に復帰することが条件とされた。この勅旨は大老周辺の意向で公表されず、やがて高揚する攘夷論を背景に、文久二(1862)年後半以降、幕府は朝旨を奉ずる形で破約攘夷を公約せざるを得なくなった。吉田常吉『安政の大獄』(吉川弘文館、1991年)pp.255-260、小野正雄「井伊直弼の下での幕政」(『歴史学研究』645号、1993年)、三谷前掲書、pp.151-152、高橋前掲書、第一～三章、宮内庁蔵版『孝明天皇紀』第三(平安神宮、第二版、1981年)pp.151-156、東京大学史料編纂所編『大日本維新史料 類纂之部 井伊家史料』(東京大学出版会、1959～2019年)14巻50号、18巻44号、19巻6号。
- [2] 尾佐竹猛『国際法より観たる幕末外交物語』邦光堂、1930年。
- [3] 石井孝『増訂 明治維新の国際的環境』(吉川弘文館、1966年)第三・四章。
- [4] 石井前掲書、第一章。
- [5] オールコック著、山口光朔訳『大君の都』中巻(岩波書店、1962年)pp.417-418 (Rutherford Alcock, *The Capital of the Tycoon*. London: Longman, Green, Longman, Roberts, & Green, vol.2, 1863, pp.137-138)。

- [6] 近年中山裕史の遺作において、1862年春のオールコックの対日交渉の中で条約無勅許の事実が公然のものとなったとの旨が言及されている。ただしそれに至る経過と、その認識の有無が駐日外交団の対日外交に及ぼしていた影響については、論述の対象とはなっていない（中山裕史著、中武香奈美編『幕末維新期のフランス外交』日本経済評論社、2021年、pp.60, 89）。
- [7] C.B.E. Paske-Smith, *Western Barbarians in Japan and Formosa in Tokugawa Days, 1603–1868*. Second Edition. New York: Paragon Book Reprint Corp., 1968, pp.152–164.
- [8] Hunter Miller (ed.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America*. Vol.7 (1855–58). Washington: United States Government Printing Office, 1942, p.1086; Robert Pruyn to the U.S. Secretary of State William Seward, June 27, 1863 (National Archives and Records Administration, R.G.59, Despatches from United States Ministers to Japan [N.A.M.133], vol.4).
- [9] 下関戦争から条約勅許獲得にかけての幕末国際政治については、石井前掲書の他、保谷徹『幕末日本と対外戦争の危機』（吉川弘文館、2010年）を参照。なお John McMaster, Alcock and Harris: *Foreign Diplomacy in Bakumatsu Japan (Monumenta Nipponica, Vol. 22, No. 3/4, 1967, pp. 305–367)* は本稿と同時期の外交を扱うが条約勅許の問題を論じない。
- [10] Francis Hawks (ed.), *Narrative of the expedition of an American squadron to the China Seas and Japan, performed in the years 1852, 1853, and 1854*. Vol.1 (Washington: A.O.P. Nicholson, 1856) Introduction, Section III, Government / オフィス宮崎編訳『ペリー艦隊日本遠征記』Vol.I (栄光教育文化研究所、1997年) 序論第3節「政府」。以下、括弧内に原著における典拠頁数を記す。
- [11] 日本の王権をこのように二分法的に区別して捉える見方は、近世初期のオランダ人・イギリス人から始まり、ケンペルによって「宗教的皇帝」「世俗的皇帝」として定式化され、継承されてきた。荒野泰典「二人の皇帝——欧米人の見た天皇と将軍」（田中健夫編『前近代の日本と東アジア』吉川弘文館、1995年、pp.127–152）。
- [12] ドゥーフ著、永積洋子訳『ドゥーフ 日本回想録』（雄松堂書店、2003年）p.12 (Hendrik Doeff, *Herinneringen uit Japan*. Haarlem: De Erven François Bohn, 1833, p.14)。藤田覚によれば、幕府は、レザノフへの対応の後に起こった北方でのロシアとの紛争に関する情報を1807年に朝廷に報告しているが（藤田覚『近世政治史と天皇』吉川弘文館、1999年、p.83）、レザノフへの回答について天皇・朝廷に意見を求めた事実は確認できない（同『江戸時代の天皇』講談社、2011年、p.230）。
- [13] グロヴニン著、斉藤智之訳『日本幽囚記Ⅲ——日本国と日本人論』（斉藤智之発行、2006年〔原著1818年〕）p.43。
- [14] 前掲『ドゥーフ 日本回想録』p.13（原著p.15）、前掲『日本幽囚記Ⅲ』pp.46–47。
- [15] 日米修好通商条約の調印に至る経過は、石井孝『日本開国史』（吉川弘文館、1972年）でも叙述されているが、石井は、本節で引用するハリスやクルチウス

の史料を参照しておらず、条約勅許問題を含め、彼らの対日交渉が絡み合い競合しながら条約調印に至った経過を十分に論じていない。この問題の詳細は別稿を期するが、本節ではその概要を描く。

- [16] Harris to Donker Curtius, March 8. 1858, Private (City College of New York, The Letters and Papers of Townsend Harris, Letter Books 3, No.18. 以下LPTH, LB3-18などとする)。
- [17] Hotta Bitsu no cami to Harris, the 5th day of the first month of the fifth year of Ansei (LPTH, Letters & Papers, Series I, Nr.81-82).
- [18] 前注16に同じ。なおハリスの書翰に見える「国家評議会The Council of State」は、老中や若年寄らから構成される幕閣におおよそ相当するようである。注57参照。
- [19] 以上、本段落は以下の史料による。Donker Curtius aan Minister van Kolonien, 13. Julij 1858 (The National Archives of the Netherlands, de archieven van de Nederlandse Factorij in Japan te Hirado en te Deshima; Minuten van uitgaande stukken, met bijlagen, 1843-1860, nr.1658); Van der Chijs, *Neerlands Streven tot Openstelling van Japan voor den Wereldhandel*. Amsterdam: F. Muller, 1867, pp.301-307. この会談の日本側対話書は『大日本維新史料』第三編ノ五(維新史料編纂事務局、1940年) pp.141-152に見えるが、調印延期が將軍の条約締結権への西洋側の疑義につながるという絡みは明記されていない。
- [20] Harris to the U.S. Secretary of State Lewis Cass, July 8, 1858 (LPTH, LB3-59). なおハリスの國務長官宛て公信は、米国國務省文書(注8掲載N.A.M.33, vol.1-3)に原文が収録されるが、ニューヨーク市立大学所蔵ハリス文書中の写しと内容は同文であり、本稿では以下、後者における文書番号を記す。当該会談の日本側対話書は、東京大学史料編纂所編『大日本古文書 幕末外国関係文書』20巻(1930年)43号(以下『幕外』20-43などとする)。
- [21] Harris to Cass, July 8, 1858 (ibid.). この会談の日本側対話書は『幕外』や当該期の対話書を集める『続通信全覽』類輯之部修好門127「条約ノ米使波兒里士於江戸廢旧約更交易条約結定一件 六」(外務省外交史料館)に収録がなく、会談自体も東京大学史料編纂所蔵版『維新史料綱要』該当巻に言及がない。なお幕府は1858年1~2月にハリスの条約案などについて諸大名に意見具申を求めた。その際多くの大名が容認・肯定論であったが、御三家や一門大名の川越藩及び鳥取・長州・仙台・秋田藩などの大広間に属する外様大名が拒絶・批判論を唱えた(三谷博『明治維新とナショナリズム』山川出版社、1997年、第五章)。
- [22] Harris to Cass, July 8, 1858 (ibid.). 調印延期の必要を記した將軍の米国大統領宛親書もこの際ハリスに渡された。
- [23] Harris to Cass, July 31, 1858 (LPTH, LB3-72).
- [24] Harris to Cass, Aug. 7, 1858 (LPTH, LB4-37).
- [25] オリファント著、岡田章雄訳『エルギン卿 遣日使節録』(雄松堂書店、1968年〔原著1859年〕) p.163.
- [26] 東京大学史料編纂所蔵版『維新史料綱要』巻三(覆刻版、東京大学出版会、1983

年〔初版1941年〕p.176（安政六年五月二八日条）。

- [27] Alcock to the British Foreign Secretary John Russell, July 11, 1860 (The National Archives (UK), FO46, 横浜開港資料館所蔵写真帳、第20冊。以下FO46-20などとする)。
- [28] 『維新史料綱要』巻二（覆刻版、東京大学出版会、1983年〔初版1937年〕）p.594（安政五年六月二三日条）。以下老中などの任免については同書の該当巻による。
- [29] Alcock to Russell, Sept. 3, 1859 (FO46-8). オールコックはこのすぐ後で、後者の結論に傾いていると言及している。
- [30] Harris to Cass, Sept. 1, 1859 (LPTH, LB4-189). その上で彼は、殺し方の残忍性から後者をより有力視している。
- [31] 注29、30に同じ。
- [32] Alcock to Russell, Jan. 7, 1860 (House of Commons Parliamentary Papers Online（以下HCPPとする）, Correspondence with Her Majesty's Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary in Japan, 1860).
- [33] Alcock to Russell, Feb. 21, 1860 (HCPP, Despatches from Mr. Alcock, Her Majesty's Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary in Japan, 1860).
- [34] Alcock to Russell, March 6, 1860 (ibid.).
- [35] Harris to Cass, Sept. 3, 1859 (LPTH, LB4-190).
- [36] Harris to Cass, Nov. 7, 1859 (LPTH, LB4-257).
- [37] Alcock to Russell, April 26, 1860 (FO46-18).
- [38] Ibid.
- [39] Harris to Cass, Nov. 7, 1859 (LPTH, LB4-257). 『先の内閣』とは堀田正睦が外国掛老中であった際の幕閣を指している。なお太田資始は安政六年七月二〇日（1859年8月18日）に外国掛老中を免じられていた（『維新史料綱要』巻三、p.195）。
- [40] Harris to Cass, January 16, 1860 (LPTH, LB4-278). 日本側対話書は『幕外』30-39。
- [41] Ibid.; 『幕外』30-91。
- [42] Alcock to Harris, Feb. 16, 1861（注8掲載N.A.M.133, vol.3）。
- [43] Harris to Cass, February 1, 1860 (LPTH, LB4-279).
- [44] Harris to Cass, February 8, 1860 (LPTH, LB4-280).
- [45] Harris to Mr. Heard, November 1, 1859 (LPTH, LB4-250).
- [46] Harris to Cass, March 10, 1860 (LPTH, LB4-302).
- [47] Harris to Cass, March 31, 1860 (LPTH, LB4-303).
- [48] 参照、福岡万里子『プロイセン東アジア遠征と幕末外交』（東京大学出版会、2013年）第四・五章。
- [49] Reinier Hesselink, The Assassination of Henry Heusken. In: *Monumenta Nipponica*, Vol.49, No.3, 1994, pp.331-351.
- [50] Eulenburg an Preußens Minister der auswärtigen Angelegenheiten von Schleinitz, 24. Jan., 1861（東京大学史料編纂所蔵今宮新氏日独関係探訪文書；Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz [GStAPK], III. HA, MdA II, Akten btr. Handels- und Schifffahrts-Verhältnissen mit China, Nr.5071）。

- [51] 『幕外』 47-10, 30, 58, 62 など。
- [52] Cf. Harris to Alcock, July 27, 1861, Private (LTPH, LB5-144); Harris to the U.S. Secretary of State William Seward, July 31, 1861 (LPTH, LB5-152).
- [53] 当時幕府は、安政の五ヶ国条約における江戸・大坂・兵庫等の1862年以降順次開港開市の規定について、朝廷の条約不承認と尊攘運動の激化、そして折から推進していた公武合体政策への影響に対する憂慮から、その執行を延期するべく条約列強との交渉を試みていた。
- [54] 石井前掲『明治維新の国際的環境』第一章、pp.65-66。
- [55] 横山伊徳「南北戦争と東アジア」（福岡万里子編『国立歴史民俗博物館研究報告——近世近代転換期東アジアの外交と通商』（国立歴史民俗博物館、2023年3月刊行予定）収録）；W. Seward to the Prussian Minister in Washington von Gerolt, May 14, 1861; A draft of a joint note, enclosed in a letter of May 21, 1861 from the U.S. Department of State to von Gerolt; Preußischer Gesandter in London von Bernstorff an von Schleinitz, 16. Juni 1861 (GStAPK, III. HA, MdA II, Nr.5072).
- [56] 『幕外』 47-68, 78, 80, 48-5, 10 など。
- [57] Alcock to Russell, July 9, 1861 (HCCP, Correspondence respecting Affairs in Japan. July to November 1861. Presented to Houses of Parliamentary by Command of Her Majesty 1862). オールコックは、「外務大臣」（外国掛老中）を含む幕閣の背後に、有力大名から成る「大国家評議会 the Great Council of State」があり、それが幕閣を操っていると想像していたらしい。参照、オールコック前掲『大君の都』上巻、pp.317, 338 (Alcock, *The Capital of the Tycoon*, op.cit., vol.1, pp.211, 227)。
- [58] Alcock to the Japanese Ministers for Foreign Affairs, July 7, 1861（注57前掲HCCP史料）。
- [59] Russell to Alcock, October 4, 1861 (FO46-28).
- [60] Compte-Rendu of two Private Interviews which took place at Yedo, between Her Majesty's Minister and the Ministers of Foreign Affairs of Japan, on the 14th and 15th August, 1861 (FO410-3). 本段落は以下、同議事録による。日本側対話書は函館市中央図書館蔵「応接下物留」（文久元年酉年七月より十二月迄、東京大学史料編纂所蔵採訪マイクロ micro-2708）に見えるが、秘密会談の箇所は対話筆記が省かれている。
- [61] Alcock to Russell, Aug. 16, 1861, Confidential (FO410-3).
- [62] Russell to Alcock, Foreign Office, Nov. 23, 1861 (FO410-3).
- [63] Alcock to Russell, March 17, 1862, Confidential (FO410-2).
- [64] Memorandum signed by Earl Russell and the Japanese Envoys, June 6, 1862 (HCCP, Correspondence respecting Affairs in Japan, 1863).
- [65] Memorandum by Mr. Alcock, February 14, 1862, Confidential (FO410-2). なお「新論」とともに尊王攘夷論のテキストとして幕末に人口に膾炙した文献「弘道館記述義」には、「東照宮」のもとで「外夷の防、妖教の禁、永く憲法の第一義となれり」との言説が見える（今井宇三郎ほか編『水戸学』日本思想大系53、岩波書店、1973年、p.297）。

- [66] Minutes of a Second Confidential Interview with Koodji Yamato no Kami, President of the Gorogio and First Minister of Foreign Affairs, on the 16th March, 1862 (FO410-2). 日本側対話書は管見の限り見当たらない。なお幕閣はこの時期、長井雅楽の航海遠略説を受け入れ、それに基づく長州藩を介した朝廷への周旋工作に期待をかけていた（三谷前掲『明治維新とナショナリズム』第六章、高橋前掲『幕末維新の政治と天皇』第一章）。
- [67] 石井前掲『明治維新の国際的環境』第一章は開港延期交渉とロンドン覚書成立の経過を考察するが、覚書の意義を条文の字義通りに捉え、この点には論及していない。
- [68] なおハリスの後任の米国弁理公使ブラインは、第2次東禅寺事件の勃発を伝えた1862年6月30日付公信において、事件後（6月末）に英国公使館に集まった米蘭仏代表と英代表（ニール）の間で対日条約の有効性の是非が話題に上り、フランス代理公使ベルクールは、大臣（老中）が彼とオールコックに対し、ミカドが条約を批准していないと認めたと述べたこと、一方ブライン自身は、ハリスから、条約は大坂に関する以外は批准されたと大臣が言明したと聞いていたことを報告している（Pruyn to Seward, June 30, 1862: N.A.M.133, vol.4）。逆に言えばハリスは、大坂開市規定について勅許が得られていないことを、日本側から示唆されていたことになる。注1参照。
- [69] An Open Letter to the Representatives of the Western Nations at Yedo, 1862 (FO46-64). この文書はニールのラッセル宛て1862年7月17日付書翰に添付され、著者は米国人と広く想定されているとの言及を添え本国に送られた。
- [70] Niel to Russell, July 17, 1862; Pruynto Niel, June 26, 1862 (FO46-64). ニールはブラインの提案の危険性と条約の批准の既成事実性を指摘し、これに応じようとしなかった。なおこの会合は注68で言及した会合の後に再度もたれたものと見られる。
- [71] 参照、宮地正人『天皇制の政治史的研究』（校倉書房、1981年）第三章、奈良勝司『明治維新と世界認識体系』（有志舎、2010年）第五章、三谷前掲『維新史再考』第七章ほか。
- [72] *The Japan Times*, March 16, 1866; *The Japan Times*, May 19, 1866（北根豊編『日本初期新聞全集』7・8巻、ペリかん社、1987年）、萩原延壽『英国策論 遠い崖——アーネスト・サトウ日記抄3』（朝日新聞社、1999年）pp.218-250。
- [73] 参照、石井前掲『明治維新の国際的環境』第五・七章など。

The Annals of Japanese Political Science Association 2022-II

Summary of Articles

Who is the Sovereign of Japan?:

How the Western Diplomats Perceived Japan and Oriented their Policies 1858-1862

Mariko Fukuoka

Associate professor, the National Museum of Japanese History

When the Yedo Treaties were concluded in 1858, it was a well-known fact among the Japanese intellectuals that they were signed without Mikado's approval, which gave rise to the tremendous political turbulences of the following years, leading ultimately to the Meiji Revolution. However, the same fact was hidden by the shogunate from the Western diplomats who began residing in Yedo in 1859. On the other hand, the American representative Harris, who negotiated the first Yedo Treaty, was probably aware of the lack of imperial consent but remained silent about it toward his European colleagues. Consequently, it was only around 1862 that they learned the fact, interpreting the situation that the current treaties had not yet been ratified by the true sovereign of Japan. This article reveals that the perception gap thus generated among the Western diplomats influenced their diplomacies to such an extent that it led to the division and swing of their policies over the important diplomatic issues, including antifoign terrorism and the deferring of the opening of the other Japanese ports. The lack of ratification meant the necessity of its achievement. This article also depicts at its end how the Western diplomats reached their perception, which was to culminate in their policy in 1865 of obtaining the imperial approval of the treaties with display of naval forces.