

注記：本論考は日本国際問題研究所領土・主権・歴史センター日本政治外交史研究会委員の見解であり、日本国際問題研究所の見解を代表するものではありません。

## 修好通商条約と安保条約の運用

五百旗頭薫

(東京大学)

2022年7月22日に日本政治外交史研究会にて標記の題目の研究報告を行った。

この研究会は、幕末・明治期から戦後までを視野に収めた様々な歴史理解を構想・検証することを目的の一つとしている。その中で私は、日本が幕末から明治にかけてのいわゆる開国の際に締結した修好通商条約（今日、「不平等条約」と呼ばれる）と、戦後の日米安保条約とを、並行して研究対象としている。

既に日本国際問題研究所より2022年3月に公表された『歴史系検討会論文集』（<https://www.jiia.or.jp/JIC/kentoukail-pdf.php>）において、外国人が日本人に危害を加えた個別の事件を取り上げて、修好通商条約と日米安保条約の下でそれぞれどのような処理が行われたかを比較検討する「条約の運用と改正の間——ブラキストン事件とジラード事件から」を寄稿していた（<chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.jiia.or.jp/JIC/pdf/1-1.pdf>）。単に事件の処理方法の異同が確認されただけでなく、この種の事件がもたらした反発や懸念を契機に、日本の外交方針がどう変遷するかについても、明治と戦後それぞれの個性が浮き彫りとなり、このような比較研究が有用であることが確認された。

そこで今回の研究報告においては、より一般的に、日本の法規が日本にいる条約国人にどれほど適用されるかについての枠組みと、この適用範囲を広げるための日本側の交渉について、二つの時代をどう対比することができるのか、現段階で理解しているところを報告した。修好通商条約は国交の樹立や民間貿易の公認、安保条約は安全保障と、それぞれ主目的を異にしている。しかしどちらにおいても上記の枠組みが重要な争点であり、この観点からの比較は可能かつ有益であると考えた次第である。

修好通商条約については、日本の行政規則（治安・衛生・収税等の行政目的を追求するため制定した法規のことをこう呼ぶこととする）に対する、条約国による一種の事前審査が運用として行われていた。だがこの運用は条約の明文で定められたものではなかった。民刑事訴訟の相当部分が領事裁判の適用を受けることは条約で定められていた一方、行政協定の事前協議制は一部の規則については規定されていたものの、一般的な規定はなかった。これが条約を逸脱した不当な運用であるという日本側の不満が、条約改正交渉の動機及び内容として重要であった。この点は、拙著『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）で既に指摘していたが、同書では条約改正交渉そのものが主題であった。

だが換言すれば、条約改正交渉が妥結するまでは、この運用は正式には廃棄されなかったということになる。この運用が事実上、弱体化していった形跡も見られるが、行政分野によって違いがあり、かつ時間がかかった。この運用が存続している間は、日本政府としてはこの運用によって妨げられないように個別の行政規則を条約国人に適用する工夫を積み重ねるしかなかった。本報告ではまず、日本政府がどのような工夫を試み、それがどのような帰結をもたらしたかを論じた。

続いて、安保条約における同様の工夫を検討した。修好通商条約においては、日本の法規が適用されるかどうかは、概ね二者択一の問題であった。これに対し安保条約は、同条約の下に行政協定（1960年より地位協定）や合意議事録、他の関係文書等、多層かつ多様な文書群によって成り立っており、ある文書で日本か米国いずれかの法規の適用を認めつつ、他の文書でその運用に際しての留保や配慮を謳う、といったきめ細かな調整が可能であった。それは安保条約の運用を、明治期の修好通商条約よりも円滑にする面があった

とともに、合意の内容が全体として複雑となり、把握することも修正を加えることも難しくした面があることを指摘した。今後、安保条約を廃棄・改正するのではなく、適切に運用することが日本外交の基本方針である場合、後者の面に留意し、その歴史的な前例と起源とを参照しつつ、対処策を検討していくことが重要であると論じた。

報告を受けて、活発な質疑応答が行われた。

そこで受けた指摘の一部を踏まえ、この報告の4日後（2022年7月26日）に「開港から基地へ：近現代日本の条約運用」と題した講演を東大法曹会基礎講座にて行い、その内容を同会会報第46号にて公表した。

しかし日本政治外交史研究会においては、他にも反映・検討すべき重要な指摘を頂いており、今後の研究の中で活かしていきたい。研究会のメンバーをはじめとする参加者と、日本国際問題研究所に感謝申し上げる。