

「交渉と合意」 最終レポート

公共政策大学院 公共管理コース 1年
学籍番号：51-148018 松岡 広

本レポートでは、1854年の日米和親条約の締結に至るまでの、日本と米国との間の交渉と合意の事例を取り上げる¹。この交渉は、米国の使節であるペリー艦隊が1853年に日本に来航した際の交渉（米国から日本への国書の授受）と、その翌年に再来航した際の交渉（米国国書への日本からの回答から、日米和親条約締結まで）の2つの局面に分けられるが、本レポートにおいては後者のみを分析の対象とする。

1. 背景

米国からの通商使節であるペリー艦隊²は1853年7月に、日本の開国を求める米国国書を携えて、浦賀沖に来航した。徳川幕府は規定の応接手順に従い、ペリー艦隊に対して長崎に回航することを求めたが、ペリー艦隊はその要求を無視し示威活動を展開したため、幕府は譲歩して浦賀において当該国書を受領した。当該国書の要求事項は主に以下の3つであった。

- (I) 通商のための複数港の開港
- (II) 日本の複数港における米国船舶への薪水、石炭の供給
- (III) 日本近海における米国の漂流民とその船舶の保護

国書授受後、ペリー艦隊は、国書への回答を受領するために5、6か月後に再来することを約し、日本を出帆した。

2. 両者の事前準備、立場、利害、交渉戦略

(1) 日本

事前準備：幕府首脳は、ペリー再来に備え、以下の施策を実施した。

① 徳川斉昭の海防参与への起用

斉昭は攘夷派であり、幕府首脳の多数派である避戦派と、原理的には対立していた。しかし、彼のリーダーシップと雄藩大名からの信望に期待したこと、海防を充実すべきと考える点で一致していた³こと、が背景にあり、斉昭を幕閣に引き入れた。

② 各界（大名、幕府役人、知識人等）への情報公開と意見公募

幕府は米国国書を各界に回覧し、当時先例の無かったレベルの意見公募を実施した。建白書は800通余りにのぼり意見は多岐に渡ったが、その多くは、現状維持・回答延引（さらに、回答を延引している間に海防を増強すること）を提案していた。

③ ペリー再来時の対応策の準備

幕府首脳は、①と②を背景に、海防増強策を実施しつつ、米国に対する回答を延引する方針を立てた。一方で、林大学頭⁴を筆頭とする応接掛の特命、ペリー再来時の交渉地の検討（江戸からできるだけ離れた場所として第一案は鎌倉、譲歩案として浦賀）を実施した。

立場：幕府は上記の通り、米国に対する回答を延引する方針を取った。具体的には、(III) 漂流民の保護は許諾するが、(I) 通商開始は5年かかるとして引き伸ばし、(II) その5年間は、長崎に限って薪水、石炭を供給するという回答を準備した。

¹ 本事例の記載は、三谷（2003）及び加藤（2004）の内容全般を纏めたものである。脚注において示しているもの以外は、個別に参照箇所は提示しない。

² 漂流民の保護と救出が交渉の一つの目的であったため、外交官ではないペリーが、海軍提督（東インド艦隊司令官）の立場で交渉に派遣された。（加藤、65-66頁）

³ 本件は、攘夷-避戦という価値観対立を、海防強化という問題解決に転換した、社会的合意形成（松浦（2010）、147-149頁）の行動の一種と見ることができる。

⁴ 林大学頭は、官吏養成機関の「昌平坂学問所」の責任者であり、一方で、朝鮮通信使の応対等の対外関係を処理する外交官であった。（加藤、94頁）

利害：幕府首脳は海防の強化には着手しつつもなお十分でないという認識を持っており、避戦と現状維持（米国要求の拒否）とでは、避戦を優先したい、という利害を持っていた。

戦略：交渉に際しては、まずは日本の立場を米国に回答して様子を見る（米国が自国の要求に固執して交渉が進まない場合は、その都度、幕府首脳が方針を決定する）、という戦略を取った。

（2）米国

事前準備：ペリーは一度目の日本来航後に琉球へ向かい、軍事力の威圧を背景に貯炭所の建設を認めさせ、日本との交渉に失敗した場合の代替措置（琉球の開港）を準備していた。

そして、日本を威圧するのに十分な数の艦隊（10隻）が準備できた段階で、日本へ出発した。

立場：ペリーは一度目の来航の経験から、軍事的威圧を背景に交渉に臨めば成功するという自信をもって交渉に臨んだ。具体的には、(I) ～ (III) の事項について網羅的な条約案を提示して交渉のベースとし、日本が要求に応じない場合は軍事力の行使も辞さないという立場を取った。

利害：ペリーは「鎖国日本を列国交通の中に引き出すこと、その功業をアメリカと自己が担うことを第一の目的とし、その中でアメリカ人航海者の権利を確保することを第二の目的」とし、通商はその後の問題とみなしていた⁵。その限りで、(I) 通商ではなく、(II) 石炭、薪水補給用の港の開港と (III) 漂流民保護が主要な利害であった。

ただし、日本への武力行使は本国から禁じられていたため、軍事的な威圧はしても、それが発砲行為に至ることまでは避けたいと考えていた⁶。

戦略：交渉に際してペリーは、軍事的な威圧を用いて交渉を有利に進めるとともに、内容面では通商要求をちらつかせながら、他の面で最大限の譲歩を引き出す戦略を取った。

3. 交渉経緯と結果

（1）交渉地の交渉

ペリー艦隊は1854年2月8日に再来、横浜沖に停泊した。最初に交渉地の交渉が始まったが、日本側からの鎌倉およびその譲歩案である浦賀の提案も米国側は拒否し、江戸での交渉実施を主張した。その過程で、米国側は測量艇を品川沖まで進出させるという示威活動を行った。その結果、日本側は譲歩して横浜案を提示、米国側は現地見分をしたうえで同案に同意した。

（2）開国に関する交渉

日本の応接掛は、交渉地の交渉の難航と米国側の江戸進出への固執に鑑みて、当初の交渉方針を撤回し通商まで譲歩が必要と考えていたが、幕府首脳は当初の回答延引策を継続することに決定した⁷。

① 1度目の交渉（3月8日）

まず、日本側からは日本の立場を記載した返書を提出、米国側からは条約草案を提出した。

米国全権のペリーからの通商要求⁸に対し、日本全権の林は、日本では交易の必要性がないことを説明し、人命（漂流民）の尊重と船の救助が実現すればペリーの目的は達成させるのではないかと反論した。この反論に対し、ペリーは人命尊重と難破船救助が最重要であることを認め、通商要求を取り下げた。

② 2度目の交渉（3月17日）

米国側が (I) 通商要求を取り下げ、日本側が (III) 漂流民の保護で合意したため、交渉の焦点は、(II) 石炭・薪水等の供給港の数・場所・時期となった。

林は、当面の長崎の使用と5年後の1港開港という従来案を提示したが、ペリーは開港地の

⁵ 本国への報告・本国からの指示には数か月の期間がかかることから、ペリーには大きな裁量を与えられていた。（加藤、80頁）この限りで、「ペリーの考える米国の利害」＝「米国の利害」であった、と言える。

⁶ 宣戦布告の権限は議会（当時は民主党が多数派）に属していたため、大統領（当時はホイッグ党）またはその指揮下にある軍司令官の一存で武力を行使することは、政治的にできる状況になかった。（加藤、67-68頁）

⁷ 幕府首脳多くは応接掛と同様、交易許容論に傾いていたが、前年に海防参与として起用した斉昭の意見（貿易反対、対外強硬論）が反映された。（三谷、171-173頁）

⁸ ペリーはこの場で、日本側の漂流民への非人道的対応を糾弾した上で要求を呑ませようとしたが、林は、そのペリーの糾弾が事実に基づかないものであることを滔々と説明、冷静に反論した。

増加とその早期開港を要求した。そこで、林は、本土で1か所、蝦夷で1か所の開港であれば検討可能であり、その可否を3度目の交渉の際に伝える旨を通知した。

③ 3度目の交渉（3月24日）

林は、交渉方針変更の承諾を幕府首脳から得た上で、本土の1か所（下田）と蝦夷の1か所（箱館）の開港という譲歩案を提示し、ペリーはそれに合意した。

④ 最終交渉（3月28日）

残る細かい条件について協議、合意し、31日に日米和親条約締結に至った。

（3）交渉結果

交渉項目であった（I）～（III）につき、日本から見て、（I）は米国からの要求を却下、（II）は制限付き認容（開港場所を2港に限定）、（III）は認容という結果となった。

4. 考察

（1）交渉の性質

本交渉の交渉項目は3つであったが、その開国のレベルは（I）>（II）>（III）の順であったと言える。従って本交渉は、どこまでの開国を日本が認めるか、という配分型交渉であったと評価できる。

（2）BATNA（不調時対策案）とZOPA（合意可能領域）

米国は、交渉不調時の代替措置として琉球において貯炭所を確保していた点で、抜け目なくBATNAを準備していた一方、日本は、交渉不調時に予想していた米国からの武力行使に対する準備ができていなかった（海防の強化が不十分）点で、BATNAを準備できていなかった⁹。

米国のBATNAは必ずしも強力ではなかったが、BATNAを準備できていた点で、日本と比較して米国の方が有利であったと評価できる¹⁰。

また、上記の米国のBATNAと日本の状況を考慮すると、本交渉のZOPAは、（I）～（III）全ての認容から、全ての却下まで、であり、交渉の結果、その中間で合意したと言える。

（3）交渉術

ペリーは、軍事的威圧、道徳的糾弾による脅しを交渉術として用いた。特に、1度目の来航時の国書授受、及び、2度目の来航時の交渉地の交渉において軍事的威圧を用いて日本を譲歩させたことで、交渉を自分のペースで進めることができた（相手のペースを乱すことができた）という点で、軍事的威圧は有効な戦術であった¹¹と言える。

一方で、道徳的糾弾は、林による冷静な反駁の前に無効であった。林は、事実に基づく議論を展開し、巧みに相手の「利害」を引き出した。この点、林は原則立脚型交渉を実施したと言え、この交渉術はペリーの（圧力を背景にした）駆け引き型交渉に対して有効¹²であり、また、（2）で記載した日本の不利な状況を補う効果を持った、と評価できる。

（4）両者の改善点

日本側は、①2度目のペリー来航までに海防を強化して武力行使に備える（BATNAを準備する）、②米国には武力行使ができない事情があるという情報を事前に掴む、ことができれば、強気な態度で交渉に臨み、開国要求を拒否（少なくとも（II）まで拒否）できた可能性がある。①は当時の状況から難しかったとしても、②は可能であったと考えられる。これは、交渉の事前準備において、相手の情報を収集した上で戦略を検討することの重要性を物語っている。（本交渉の事前準備において、日本

⁹ この点、ほぼ同時期に開国使節を送っていたロシアと先に条約を結び、ロシアの武力を背景に、米国からの要求を断るという方策も取りえた。しかし、幕府は二正面作戦を避け、ロシアに対しても回答延引策を取った。

¹⁰ 交渉が決裂してもBATNAを実行すればよいと考えることで、心に余裕ができる。（松浦（2010）、54-55頁）

¹¹ ペリー艦隊が武力を行使する可能性があるという日本が信じた（日本を信じさせた）からこそ、この脅しは有効であったと言える。（Lewicki, Barry, Saunders（2007）、pp 91-92）

¹² 正統性、説得力の観点で、原則立脚型交渉者が用いる「客観的な原則や基準」は、駆け引き型交渉者が用いる「圧力」に勝り、一般的に、交渉を有利に運ぶ術となる。（フィッシャー&ユーリー（1990）、154-157頁）

が相手の BATNA を綿密に検討した形跡は無かった。)

米国側は、軍事的威圧のみを背景に強く交渉すれば (I) の通商まで認められた可能性がある。しかし、交渉過程で根拠のない道徳的糾弾を実施したことで林の冷静な反駁にあい、主張の論理性の観点で非勢に陥り、強気の態度を押し通せなくなってしまったと言える。

また、ペリー自身は、何らかの形で日本に開港を認めさせればよく、通商までは不要¹³と考えており、彼のアスピレーションのレベルが交渉の結果を左右した¹⁴という側面もあったと考えられる。

(5) Two-Level Game の枠組からの分析

Putnam の Two-Level Game の枠組から、「国内の批准可能性」に着目すると、本交渉の推移を以下のように分析することができる。

日本側においては、ペリーが一度目の来航時に用いた軍事的威圧という手段が、日本国内の世論に「反響」¹⁵ (避戦論の喚起) し Win-sets (国内で批准可能な合意案) を広げる効果をもたらした (通商条約の批准可能性が高まった)。しかし、幕府がその後、対外強硬派の斉昭を幕閣に採用し、一方で各界への情報公開・意見公募を実施したことで、ナショナリズムが高揚し、反響の効果が相殺され Win-sets が狭まり (通商容認論が押え込まれ)、日本の交渉力が高まった¹⁶。そのため、日本の交渉担当者がペリー艦隊の圧力に屈して通商まで容認してしまうことを回避することができた。

一方で米国側においては、米国国内の選好構造や批准可能性よりも、交渉担当者であるペリー自身の認識、利害が大きく影響した。これは上記 (4) の末文に記載した通りである。

5. まとめ

本交渉は一般的に、無能な幕府が強大な米国の軍事的圧力 (黒船) に屈して一方的な条約を締結した歴史、として語られることが多い。しかし、今回の分析から、実態は以下の通りであったと言える。

- ① 日本側は、BATNA を準備できていなかったという不利を、有能な交渉担当者の交渉術 (原則立脚型交渉) と国内勢力の巻き込み (斉昭の登用と世論の喚起) によってカバーした。
- ② 米国側は、BATNA を準備して軍事的威圧を有効に活用して交渉を有利に進めたが、交渉担当者の駆け引き型交渉の失敗とそのアスピレーションのレベルが、一定の譲歩に帰結した。

つまり、交渉学の観点からは、両者共に長所と短所を抱えた状態で交渉を行い、その結果として、両者譲歩をした中間の案で合意に至った、と総括できる。この限りで幕府は決して無能ではなく、むしろ、選択肢が限られていた当時の政治状況下で次善策を施したことにより交渉において一定の成果を得た、とポジティブに評価できる。本事例は、長期間続いた体制の変革をもたらさうる対外交渉においてどのような施策・戦略を取るべきかという点において、現代から見ても示唆に富んだ事例、と言えよう。

参考文献

松浦正浩. (2010). 「実践! 交渉学」、筑摩書房

フィッシャー&ユーリー. (1990). 「ハーバード流交渉術」、三笠書房

Lewicki, R., Barry, B. and Saunders, D. (Eds.) (2007). "Negotiation: Readings, Exercises, and Cases", McGraw-Hill.

Putnam, R. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*.42, pp 427-460

三谷博. (2003). 「ペリー来航」、吉川弘文館

加藤祐三. (2004). 「幕末外交と開国」、筑摩書房

¹³ 当時 60 歳手前のペリーは、引退前の最後の功績として、日本を最初に開国させた人物として名声を得ることを重視し、通商まで要求することで交渉が決裂することは避けたい、と考えていた。(三谷、91 頁、175 頁)

¹⁴ 松浦、80-82 頁。なお、他国からの使節に比してペリーのアスピレーションは高かったからこそ、米国が最初に日本と条約を締結できた、とも評価できる。

¹⁵ 「反響 (reverberation)」の理論については、Putnam(1988)、pp 454-456。

¹⁶ Win-sets が狭いほど、交渉担当者が譲歩しにくくなるという意味で、交渉力が高まる。(Putnam, pp 437-441)