

梅村又次
山本有造

1 概 述 1860—1885 年

第 3 卷以 1859(安政 6)年三港开港到 1885(明治 18)年松方通货紧缩结束的 25 年时间为研究目标。在这四分之一世纪中,日本从近世社会迈入近代社会,在打破旧制度的同时,也继承了前代的许多遗产。

“1 概述 1860—1885 年”和其他各卷的“概述”,相比略有不同。本卷“概述”采用的论述手法是:通过若干非常具体的事件集中描述开港与维新给日本社会、经济结构所带来的天翻地覆的变化,从而呈现出这一时代的面貌。后面各章节的“引言”只起一个拾遗补缺的作用。关于“军备重整”、“社会资本的形成”和“金融疏通”3 节作为“概述”能否成立,还望读者诸君去评说。

“2 明治国家的成立”是一段政治史。在这段政治史中可以更明显地看出明治维新的断层。因此,第 2 章便以维新以后为历史舞台。由王政复古成立起来的幕藩政府与其批判势力长达 27 年的斗争,到了日清战争前夜总算有了一个结论。我们是把这 27 年作为明治国家的形成、确立的过程来描述的。在这 27 年中,我们站在明治 14 年政变这个中点上,回顾前 13 年,展望后 13 年。这种手法或许可以看出笔者独特的历史眼光。本章虽是政治史,但因斗争的主要焦点集中于“富国论”,所以本章包含了向政治经济史的延伸。

“3 明治维新时期的财政和通货”论述了以财政和通货为中心的政策史。在本章中我们可以看到从开港到松方通货紧缩的整个时期的四个高峰。不过我们要提醒读者,我们的目的不在于描绘这四个高峰的略图,而在于展示这四个高峰的纵向联系。其主旨是:通过明治“纸币”来观察迈向以开港为契机的经济近代化所作的努力及其行动中的失误过程。

“4 国际环境和对外贸易”是贸易史。在以往《幕末贸易史》

及《维新贸易史》的精细化基础上，更突出了以下特点：通过当时围绕日本的国际环境（世界的、亚洲的）来观察日本贸易的主体、结构和市场特性。诸如，指出了欧美外商跻身亚洲以及在日本表现出的贸易的非效益性，以生丝和煤炭为例，分析了国内外商品在海外市场上的竞争等。

“5 传统产业的变革”和下一章联系起来对传统产业展开讨论。在本章中，我们首先把 19 世纪初的 30 年代到 80 年代松方通货紧缩这一时期界定为以农村为中心的发展时期，即“地方时代”。通过国内市场、流通结构的变化及三大传统产业——（1）养蚕、制丝业，（2）棉纺织业，（3）酿酒业的对比来考察 19 世纪 50—60 年代开港给地方农村工业产生了哪些影响以及地方产业进行了哪些改革。

“6 传统产业的资本和经营”分析了地方传统产业的中坚力量。日本的产业近代化和近代企业的形成得到了地方产业的积极参与和支持。在近世农村工业的发展史上独立自营的地方企业家群体如何面对市场的剧变，如何适应近代产业的出现？关于这一问题，由于史料所限，我们只以阿波蓝及河内棉布为例进行了讨论。要据此描绘出全国各地传统产业的概貌，还是今后的课题。



图 1-1 小林清亲：《骏河町的雪景》（版画，三井文库藏）

画面中间靠后的日西合璧式建筑是三井银行，画面左边的泥灰墙建筑房屋是三井越后屋绸布庄（三越的前身）

引 言



本卷以《开港与维新》为题，其研究对象不只限于从开港开始到维新结束的幕末动乱时期，还扩展到松方通货紧缩结束的明治 10 年代末期。将这段历史时期一并放入我们观察的视野之中，也许有不少读者对此感到奇怪。的确，在我们所熟悉的标准的日本历史著作中，通常都是以明治维新为界限来划分时代的，维新之前划为近世，维新之后划为近代，然后再分章进行论述。正因为如此，我们在此准备打破以往那种固定的模式，这也没有什么奇怪。不按固定模式来撰写的道理很清楚，现在首先就其理由予以说明。

明治维新是我国政治史上的一个重大事件，对此谁也没有持异论的余地。在维新以前的幕末期和维新之后的明治期，既定的政治课题发生了彻底的变化，而且几乎所有显露头角者都以全新的姿态登上舞台，演出了一系列的政治活剧，从而那些以政治史为重心的历史书，看到历史上的这一大断层，并以此为时代划分的界限，也是很正常的。

但是，人类生活有各种各样的侧面，这些不同的侧面可以构成固有的历史。经济史、风俗史也是其中一部分。如果这样去看，有时候即使处在政治史上的变革期、人类生活的某些侧面也不会发生大的变化，这一点也不奇怪。我们大体

可以设想出两种情况：其一，在变革发生的时间上，根据人类生活的不同侧面，可有时间先后的差异即时间间隔。这种时间间隔是由差异大小决定的。但这种情况没有特别重要的实质意义。其二，人类生活的某些侧面有其固有的特性，它不会像政治史那样，在变革时期会出现断层，它的变化是连续的。这种情况是我们注目的焦点。

上面讲了一些抽象的道理，现举一个例子予以说明。我们想一想那些处在社会下层的农民日常生活的情景吧。对于他们来说，什么大政奉还，那都是遥远的天外之音，几乎与他们无关。他们所关心的是每天能有一碗萝卜淡饭吃；他们要做的是顺利地插上秧，尔后在烈日之下，在烫人的水田里爬来爬去清除杂草，年复一年，日复一日干不完的牛马活。

这样说来，我们的生活大多是这种日常极为平淡的重复。那种能使人兴奋的、在记忆中留下深刻印象的事件毕竟不多，所以我们晚上或许可以高枕无忧放心地睡觉了。

在这种平平常常的生活中，假如某个地方偶尔发生了什么稀奇的事。若从整体上看属于经济和社会的事件，从其性质上讲，也是由很多行为主体各自行动的综合作用引发的。这种事件湮没在大量的现象之中，很可能以“西部战线无异常”这样的结果而宣告结束。可是，当事件不是孤立地发生和结束，而是在周边领域也逐步诱发了相同事件的情况，根据其波及范围的大小和速度快慢不同，进入我们的观察范围。这些现象最初是很不明显的，但无论如何，它的变化是连续发生的。这种变化的积累效果对经济洪流产生某种程度的影响，随着时间的推移，这种影响逐步扩大。这就是经济变化的一般情形。

但是事实上，经济史上还存在另外一种事实。以上述那

样连续变化为特性的经济，常常在一定的范围内和本质上含有断层意义的政治相互重叠。与经济政策有关的想法、决定的确有其典型性，在作出这些决定的过程中虽然出现曲折，但最终还是要参照当时的政治课题，要以政治所要求的合理性为基础去进行。从而有时发生飞跃，但有时也不免出现黑白颠倒、明暗交错的情况。那种局面的转换的确是波澜起伏的。

在此情况下，经济史出现两种变化并存的状况——在愈接近政治的地方发生含有断层的变化，而在离政治愈远的地方则发生连续变化，这是应该引起注意的。在本卷当中，作为政治史的第 2 章自然属于前者，以经济政策史为主题的第 3 章，前者的特征也较明显，以贸易和产业发展为对象的第 4—6 章则显然属于后者。

开港是我国政治上的一个重大事件，由此产生出一系列的派生事件，在这些事件相互作用的过程中，终于诱发了维新这一政治大变革。本章先介绍了幕府和各藩推行的海防政策及作为政治性总结的“幕末重整军备”。而从本质上说，开港也是一个经济事件，它使日本经济走向开放体系。当然，并不是说开港前我国就完全没有对外贸易，但一部分秘密贸易另当别论，正式的均为由幕府管理的贸易。开港后，这种贸易转变为以赢利原则为基础的居留地贸易（按条约规定，鸦片是禁止进口的）。这一变化确实很大。第 4—6 章以开港作为经济分析的出发点是有充分理由的。

其次本书的“概述”与其他各卷的概述有很大的区别。本书这种不像“概述”的“概述”的写法有以下理由如前所述明治前后的历史被明治维新这一断层隔断了，前、后两个时期的政治史的“剧本”具有完全不同的特性。因此在第 3 卷中从政

治方面加以探讨的第 2 章就专门以明治维新之后为舞台。萨长的藩阀政府和其批判势力之间的纠葛，围绕着殖产兴业政策展开，好不容易到了日清战争之前，才出现了差不多可以看出结论的一幕——“明治国家的成立”。在这一政治过程中，经济自身领域的课题应该是对殖产兴业政策的分析，但在其他各章，根据展开议论之需要，没有进行这种分析的余地，所以“概述”便起一个替角的作用。于是我们便增加了“社会资本的形成——道路和桥梁”、“金融疏通”两个补论。殖产兴业政策是涉及多方面产业的政策的总称，我们从中选出上述两项政策作为讨论的对象，这实际是受了当时大藏卿大隈重信的启发。大隈重信在明治 8 年 9 月的《谋天下之经济，立国家之会计的建议》中指出，现在经济的难关是运输道路不畅，金融渠道闭塞。我们尊重大隈的看法，这似乎也是当时中央和地方一致的认识，当然殖产兴业政策还涉及其他方面，诸如中央和地方官营工厂、矿山的经营，外国技术人员的招聘，留学生派遣及民间事业的扶助等等，但我们不能面面俱到，只好忍痛割爱了。

这样，第 2、3 两章和两个补论组合起来，我们就能看到明治前期大约 20 年时间里经济政策的实施情况，再结合第 4—6 章讨论的贸易及产业动态，我们总算描绘出了一个关于未来的展望。即，从明治 19 (1886) 年纸币兑换正币开始，消除了通货二重结构这一不稳定的因素。进入明治 20 年代，银对金的比价持续下跌，使银本位的日本向金本位的先进国家的出口增加。日清战争前后，藩阀政府和民党达成妥协，使以社会资本的形成、产业振兴为目的的积极政策得以实施。再加上赔偿金的收入，实现明治期高度增长的条件总算齐备了。我们就是以这样的展望将赛跑的接力棒交给后面的第 4、5 卷的。

一 幕末的军备重整^①



嘉永 6 年 6 月 3 日下午 5 点左右（阳历 1853 年 7 月 8 日）由 4 艘巨舰组成的培利舰队（参照表 1-1）开进了浦贺的鸭居海岸。当时天色尚早，警报四起，事先驻守在川越、忍（自天保 13 年）、彦根、会津（自弘化 4 年）的藩兵立即进入临战状态。入夜，海岸各处篝火熊熊燃起，浦贺航道之夜在骚动不安之中迎来黎明。

4 日清晨，浦贺奉行衙门的负责人香山荣左卫门、中岛三郎助及荷兰语翻译堀达之助三个人来到旗舰“萨斯奎汉纳号”上。要求与舰队司令长官见面，遭到拒绝，只在甲板上和舰长比尤恰朗、参谋长阿塔姆斯、副官贡迪见了一面。对话结束后 美方出示了总统的亲笔书信，约定三日之后作出答复，尔后三人撤离。这期间，舰队处于临战状态，他们放下小船在江户湾进行测量。

幕阁经反复商议，决定在久里浜设立接待所，接受国书，并决定由荷兰人或中国人作中间人，在长崎转达幕府的答复。经过现场交涉，决定 9 日进行正式会见。负责接待的浦贺奉行户田伊豆守和井户石见守（守为行政官名——译者注）接

本节主要依据以下文献：原刚：《幕末海防史研究》，名著出版，1988 年；加藤祐三：《黑船前后的世界》，岩波书店，1985 年；宫永孝：《培利提督》，有邻堂，1981 年。

受了国书和信任状。在现场我方代表一言未发，只将写有“…国书受领，速速离去”的文书交予对方。培利告诉我方“明春率全舰队再来日本”。这次会见在和平中结束。

培利舰队断然拒绝我方制止，立即起锚沿江户湾北上侵入金泽海岸，之后开往琉球，向幕府示威。日本第一次受到“炮舰外交”的洗礼。我方在江户湾炮台总共装备了 99 门炮，半数以上是一贯炮，六贯以上的炮只有 19 门，而且大半是射程短的白炮。而培利舰队的战斗力如表 1-1 所示，据专家称，32 磅炮大体相当于六贯炮（口径 16 公分），8 英吋炮相当于 11 贯炮，所以 63 门舰载炮，按我方规格计算，全为 6 贯以上的炮^①。而且他们可以通过舰船的移动将全部火力集中在特定的地点，所以敌我双方战斗力相差悬殊。当我们也考虑到这一事实时，可以想像培利书信产生的压力是十分巨大的。

表 1-1 培利舰队（1853 年）

| | 建造年代 | 吨位 | 乘员人数 | 备 炮 | |
|--------------|------|-------|------|---------|---------|
| 蒸汽驱逐舰：萨斯奎汉纳号 | 1850 | 2,450 | 300 | 8 英吋×3 | 32 磅×6 |
| 密西西比号 | 1839 | 1,692 | 268 | 10 英吋×2 | 8 英吋×8 |
| 帆舰：普利茅斯护卫舰 | 1843 | 989 | 210 | 8 英吋×4 | 32 磅×18 |
| 萨拉托加攻击航母 | 1842 | 882 | 210 | 8 英吋×4 | 32 磅×18 |

出处：原刚：《幕末海防史研究》，名著出版，1988 年，第 17 页；加藤祐三：《黑船前后的世界》，岩波书店，1985 年，第 343 页

我方希望通商，非为他事，若不答应而动干戈，必将违天理而获罪。你方所立国法为防战事，然战事临，必胜者我也。不必待势成敌对才求和，若应允我方意见，请举白旗，我方止炮退舰，以求和睦相处。^②

① 原刚：《幕末海防史研究》，第 17—18 页。

② 同上书，第 19 页（原典出自《大日本古文书 幕末外国关系文书》一）。

但是，在此之前我方也并未完全忽视海防，也作出了相当的努力和牺牲。关于这一点后面再谈。其实外部压力首先来自沙俄的南下，明和 8（1711）年，伯尼威斯克情报^①和由此触发的工藤平助^②所著《赤虾夷风说考》（天明 3 年）指出应对沙俄染指日本保持警惕，接着当时的老中田沼意次又计划开发虾夷地区（今天的北海道），并向虾夷派出调查队。宽政 4（1792）年，拉库斯曼随日本漂流难民乘船来到根室，要求通商，老中松平定信立即命各藩加强海防，并且制定了具有划时代意义的虾夷地区及江户湾的防御计划，但是两位老中关于北方问题的先驱性的政策，因为那些能有力地付诸实施的富有个性的领导人的倒台而中止，由此外国船只仍然持续进入虾夷地区，所以幕府不但命其实并不能太信任的松前藩负责虾夷地区的警备，还命弘前、盛冈两藩负责东虾夷地区的警备，并设立了虾夷地区奉行（后来的箱馆奉行）。

到了文化年间，雷扎诺夫军舰来到长崎，要求通商，遭幕府拒绝，雷扎诺夫便以武力相威胁，进行武装挑衅活动，命伏沃斯托夫和达维多夫袭击北方诸岛。形势至此，事变已经形成，幕府便命弘前、盛冈、秋田、鹤冈、仙台、会津诸藩出兵，加强虾夷地区的防卫，并命令奥州、越后的沿海各藩

伯尼威斯克，波兰独立运动家失败后流放到卡姆加茨卡，夺船逃出，寄匿于阿波港，并多受到饭食柴薪饮水之惠。他通过长崎的荷兰人吁请沙俄南下。事见江上照彦：《悲剧的宰相田沼意次》，教育社，1982 年，第 170 页。

工藤平助，纪伊藩士长井大云的三子，仙台藩医工藤丈庵的养嗣子，与桂川甫周及翻译等，亲往荷兰搭上通商交易的关系，结识了田沼意次的执事官三浦庄二，在三浦的帮助下，执笔撰写了《赤虾夷风说考》，并将该书献给了田沼意次。

严密注视海岸警戒。文化 4 (1807) 年, 又发布了驱逐沙俄船只的命令。至此幕府已抛弃了以往的温和主义, 转向断然的强硬主义。

但是, 沙俄船队的袭击减弱后, 幕府在虾夷地区的防御也缓和下来, 文化 8 (1811) 年, 释放了在国后岛被我方俘获的卡洛宁等 14 名俄国船员, 借此机会达成了日俄和解。此后幕府立即采取解除警备办法, 虾夷地区的防御基本上恢复到原有状态。因为出兵给各藩带来的过重负担解除了, 这也许是为了防御, 藩兵伤亡太大的缘故吧。例如, 文化 4 年, 派往弘前藩靠鄂霍次克海的斜里的 100 名藩兵, 有 72 人死在斜里, 完成了一年的任务平安返回的只有 15 人。^① 这种惊人的高死亡率产生的原因, 与其说是极度严寒的气候, 毋宁说是由于蔬菜越冬保存的失败造成的营养失衡。后来, 到了明治期, 又制定了“北方之防御首先从定居开始”的开拓先行的方针, 这种政策上的转变, 与弘前藩士兵悲惨经历多少也有些关系。

北方的局势尚未完全平静, 西部又出现骚乱。文化 5 (1808) 年发生了英国伏埃同号舰船袭击长崎的事件, 使幕阁大为震惊。在这次事件中长崎奉行松平康英引咎自杀, 作出现实的牺牲。在这种情况下, 幕阁决意将会津 (相模方面), 白河 (房总方面) 两藩的兵力配置在浦贺航道周围, 修筑炮台, 加强江户湾的防御, 固守江户湾。

到了文政期, 英国船只频繁骚扰日本周边海域, 多次在沿岸挑起事端, 使幕府甚感棘手, 便在文政 8 (1825) 年发布了《驱逐异国船只令》。此命令旨在“不图消灭, 只图赶跑”。

① 原刚:《幕末海防史研究》,第 205 页

所以乍一看，幕府采取了最强硬的攘夷政策，而实际上持乐观态度，只是寄希望于“放两三发空炮，使其不再靠近”，所以紧张局势一旦缓和便立即缩小防御体制，使得这一时期的海防最终也没有什么实质性的加强。从另一方面说，这个“文政唯一的驱逐令”如果落在后来的过激派攘夷党的手中，就会作为“按幕府的命令炮击异国船只”从政治上加以利用，这种可能也不是没有。从这个意义上看，可以毫不过分地说，我国在这一时期是名符其实的如履薄冰。

到了天保中期，自然灾害频繁发生，瘟疫流行，大盐平八郎叛乱，莫里森号事件，蛮社之狱等天灾人祸，内忧外患接踵而至，形势十分危急。天保 11（1840）年 12 月，进入长崎港的中国船带来了鸦片战争的急报。当得知强大的清国在舟山大败于英国的消息时，幕阁受到极大震动^①。天保 13（1842）年全面转变了过去一成不变的海防政策。首先，不准备和外国发生冲突，不顾一切地撤回有可能导致战争的“文政唯一的驱逐令”。“见到异国船只，要首先问明情况，若因食品、燃料、淡水不足难以返航，要给他们补充所需要的东西，使其返航即可。”这就是幕府发布的以稳妥为宗旨的《天保薪水令》。从其后的实行情况看，“天保令”在外交史上的意义是极为重要的。后来培利舰队来日本时，我方也是按“天保令”行动的，尽管在锁国状态下，但仍然以和他们“相互对话”为基本原则，在这一点上和使用武力的李朝朝鲜有明显不同。第二是加强江户湾的防卫，命川越、忍两藩再度

^① 关于鸦片战争及其反应，请参照加藤祐三：《黑船前后的世界 VI 经验与传闻》。

出兵，固守浦贺航道两岸。对于参觐江户的诸侯，为了近海防御，让其在江户藩邸装备大炮及其他武器。这就意味着幕府放弃了过去那种从防止内战和江户的安全着想，严禁武器枪支进入江户的传统政策。第三，依靠各藩加强全国的海防，但各藩采用什么战略来加强藩领的防卫，由各藩自己考虑选择。这样做由于战略不统一，也许会削弱防御效果。虽然如此，但诸藩割据的大原则得到了贯彻。这样一来，有些藩如仙台藩和相马藩始终连一座炮台也未构筑。他们的战略是，如果外敌从海上来进犯，就把他们引入内陆，用自己擅长的陆战歼灭之。第四是奖励高岛的洋式炮术。

但是，幕府越是大力推进这种海防优先的政策，就越是遭到各地守旧派的反抗。例如以江户和大阪方圆 10 里为幕领的“上知令”就指明：“变革幕藩体制的大前提——割据主义的方向，最终将走上政变和政策失败的老路，因为这里有幕藩体制这一难以逾越的鸿沟。从这个意义上可以说，在外来压力下，幕藩体制的崩溃就成了历史的必然。

为应付明和开始的国际紧张局势而实行的海防强化，在尔后的 80 年时间里，随着国内外形势的变化时进时退，直到嘉永年间培利舰队侵入日本。可以说这是对过去海防建设的一次总结算。

从文化年间的伏埃同号事件开始在沿岸构筑炮台，到培利舰队侵入日本时为止，全国约有 600 个地方修筑了炮台，其地域分布大致可以反映出各藩蒙受外部压力的强弱程度。这些地域是津轻海峡周围、三陆、常陆、铫子、浦贺航道周围、纪州南端、四国九州南岸、长崎、山阴西部、北陆、佐渡等地。虽说有 600 处炮台，但初期修筑的炮台没有胸墙（掩蔽体），很多

炮台只装备了几门一贯以下的大炮，似乎还有只用土袋堆起来的。现举一两个例子。按理说对来自北方沙俄的威胁反应最敏锐的弘前藩，文化 5 年，只有 10 个大口径炮台，配备了 62 门大口径炮，其中还有 38 门木制大炮。另外处于同样地位的盛冈藩的 68 个炮台配备的 120 门大炮中 50 多门是木制炮。后期的炮台逐步增强了防御，修筑了胸墙和狭窄的掩体。^①但是本来军事技术水平就很低，尽管作了这些努力，一旦发生对外战争，其战斗力还是十分有限的。到了文久、元治年间，西南之雄萨长两藩有了向天下展示其实力的机会。另一方面 600 个炮台的建设，炮台应配备的大炮的制造以及担任防御任务的兵员的配置，需要大量的经费，势必逐年加重财政负担。处在这一背景下的产业，也由制造高级绢缎等面向日常生活的产业大量地向制造铜、刀剑等军需产业转化。

现在让我们再回到培利舰队退去的场面。培利舰队进入内海时江户湾毫无防备的状况即昭示于天下。很明显，当时装备的大炮，即使封锁了观音崎到富津的隘口，从射程上看，要防止舰队侵入内海也是不可能的。所以为防备培利舰队来年春天再犯，才加快修筑与江户的防卫直接有关的炮台，提出了建设御殿山下炮台和海上 11 座品川炮台的计划。但也许是政治需要吧，其中 6 座炮台，因资金用于修建京都的皇宫，所以最终也未修成。安政元年年内，御殿山下炮台和五座品川炮台完工，总投资达 75 万两，这笔经费是由皇室领地的富豪的献金提供的。^②

原刚：《幕末海防史研究》，第 305—309、205—212 页。

同上书，第 20—21 页。

没等炮台完工，幕府即动员川越、会津、忍（品川炮台）、产根（羽田、大森）、鸟取（本牧）、熊本、萩（相模）、冈山、柳河（房总）各藩，加强江户湾的防卫

海防线的防御不只局限于江户湾，而且在全国范围进一步加强，到幕末为止，新设了约 400 个炮台，对 50 个原有的炮台进行了改筑。这一时期，津轻海峡周围，江户内海、志摩半岛、大阪湾、濑户内海、西九州、山阴等地的防御能力明显增强。^①

这样，正面防御沿海岸线扩展，无论从数量上看，还是从配置方面看，各藩的兵力明显不足。于是便制定了新的制度，规定藩士驻扎在离开城市的要地或驻在各藩，同时下决心从民间征集农民。据计算全国有海岸线的藩约为 120 个，据现在判明，其中 54 个藩设置了农兵。农兵大部分接受洋式枪队训练，完全列入各藩的军事力量。^②到了发生内战的庆应年间，以领地内的防御为主要目的的农民组织也很引人注目，还出现了地主自卫武装，事实上已经放弃了传统的兵农分离的原则。在这种情况下，幕藩制到底还剩下什么呢？已经给人一种全面崩溃的印象。

我们前面专门讨论了海岸线防御的进展情况，海岸线防御的目标是：第一在和异国舰船发生冲突情况紧急的时候，阻止异国舰船的接近，第二要对抗舰船的炮击和陆战队登陆，并击退之。但是当我们谈到来自外部的威胁时，还应该想到一个情况，就是海上封锁。大都市江户的生活物资供应，不论

原刚：《幕末海防史研究》，第 310 页。

同上书，第 312—314 页。

从东、西两面的海上交通线运输，还是从江户湾内的交通线及利根河水系的交通线运输，从现在的情况看全要依靠海上交通线。尽管如此，在这些海上交通线上航行的商船队并没有什么武装，幕府也没有用于海上交通防卫的军事力量，这样就很容易对江户湾实施切实有效的封锁。外国船出没于近海，这种造成封锁的潜在可能性就更具有实在意义。^①

佐藤信渊的《内洋经纬记》（天保 4 年）第一次就外国船只封锁江户湾的危险性发出了警告。为了对付封锁，他提议，将江户湾沿岸的湖沼排水开垦，围造新田，同时在利根河右岸的安食附近，将利根河和印藩沼连结起来，开设利根河——印藩沼——检见河——江户湾内海的水运航线。这一提案后被老中水野忠邦采纳，天保 14 年印藩沼工程动工，但由于水野倒台，放弃了这项工程。另外，培利来日之后，作为对付江户湾面临封锁的办法，也曾讨论过在三浦半岛开通水路的方案，但这一方案也没有实现。

可是在外部反倒有英国海军为有利地解决袭击公使馆（东禅寺）事件，打算以封锁江户湾和濑户内海作为高压手段。作战计划是由东印度支那舰队司令长官赫普起草的，内容大致如下：

| | |
|---------|-----------|
| 浦贺道入口 | 通讯舰一艘 |
| 纪伊航道东入口 | 80 马力炮舰一艘 |
| 纪伊航道西入口 | 通讯舰一艘 |
| 丰后航道 | 80 马力炮舰一艘 |

^① 参照三浦升：《江户湾故事·末章 江户空流逝》，PHP 研究所，1988 年。