

ヴェルサイユ＝ワシントン体制の誕生と日本

和田 華子

はじめに

本稿では、ヴェルサイユ＝ワシントン体制の誕生とともに形成された、日本の「国際社会」に対する外交フレームについて考察を試みたい。

「外交フレーム」とは、いかなる指針を以って国際社会に対峙するかという「外交の『かたち』」¹を指す。そして本稿では「国際社会」という言葉を、アジア地域、ヨーロッパ地域などの上位概念に位置する、超域的な存在として使用する。

第一次世界大戦により、オーストリア＝ハンガリー帝国、ドイツ帝国、オスマン＝トルコ帝国、そしてロシア帝国が崩壊した。これはヨーロッパ社会における従来の秩序の崩壊を意味した。また、アメリカの大統領であったウッドロー・ウイルソン（Woodrow Wilson）は、戦時中に戦後世界の原則として「十四ヶ条」を発表した。この「十四ヶ条」は戦後社会の原則として、通商上の機会均等、海洋の自由、民族自決、国際連盟の創設などを提案したもので、従来の国際社会の常識を覆すものであり、各国に新しい外交、いわゆる「新外交」を求めたものだった。そして、「十四ヶ条」は終戦にあたり、講和の基礎条件となった。以上の結果、国際社会には、ウイルソンが提唱する「十四ヶ条」の原則に基づく国際秩序の再構築が求められることになったのである。これは言うまでもなく、国際社会にとり一大転換期であると同時に、日本においても一大転換期であった。

さて従来、第一次世界大戦後の日本外交の転換に関する研究は、日本の東アジア外交²や、個別事象に関する二国間外交の質の転換³について分析したものが主流を占める。これまで、日本と第一次世界大戦の関係は、山東問題やシベリア出兵が大きな外交問題であったとされ、国際連盟の成立⁴など、国際社会全体の動向については冷淡であり、「サイレント・パートナー」、「大勢順応」であったとされてきた。それがこの研究動向に反映されていると考えられる⁵。

しかし、パリ講和会議の首席全権であった西園寺公望は、国際環境の変動が日本外交に与えた影響について、講和会議から帰国後提出した上奏文で以下のように述べている。

今次ノ會議ノ結果ハ國際政局ニ於ケル帝国ノ地位ニ影響セル所至大ニシテ帝国ハ世界五強ノ班ニ列シテ茲ニ歐州ノ政治ニ関与スル端ヲ開キ又國際連盟ニ於ケル重要ノ地歩ヲ占メテ将来ハ東西各般ノ案件ニ参画スルノ権利ヲ獲タリ⁶

西園寺は今回の講和会議の結果は、国際政治における日本の地位に大きな影響があると述べ、日本の立場が「世界五強ノ班」に列したとしている。さらに、日本がヨーロッパの政治に関与するきっかけとなり、国際連盟において重要な地位を占め、東西のさまざまな案件に参画する権利を得たと述べている。この西園寺の上奏のように、第一次世界大戦後、日本は「アジアの大国日本」から「世界の大国日本」へと国際社会における立場を変容させた。そしてこれと同時に、国際連盟の成立や、戦後の国際秩序がウイルソンの提唱した「新外交」に基づき、再構築されたことは、日本が関わる外交問題をグローバル化させた。つまり、国際社会における立場や、日本が関わる外交問題の質の変化により、日本には従来の東アジア外交や、個別事象に関する二国間外交にとどまらない、多国間外交や「国際社会」と対峙するための外交戦略が必要とされたのである。それが単に「サイレント・パートナー」や「大勢順応」であったか、という点は再考の余地があると思われる。

そこで本稿では、第一次世界大戦後の日本外交の転換の側面を解明するために、日本の「国際社会」に対する外交フレームを明らかにすることを課題とする。分析対象は、外務省、その中でも特に政策決定に携わることができた人々とする。そして、「旧ドイツ領南太平洋地域の委任統治問題をめぐる日本の外交政策」と「第一次世界大戦後の日本のヨーロッパ外交」という2つの事例をとりあげる。

第1章 旧ドイツ領南太平洋地域の委任統治問題をめぐる日本の外交政策

第一次世界大戦以前、ドイツは南太平洋地域の一部を植民地として支配していた。しかし戦時中、ドイツ領南太平洋地域は赤道以北のマリアナ群島・カロリン群島・マーシャル群島を日本に、赤道以南の地域をオーストラリアとニュージーランドに占領された。この地域はアメリカ領であったグアム島とフィリピンや、イギリス領であったシンガポール、そしてオーストラリアやニュージーランドに隣接しており、地政学上、日本・アメリカ・オーストラリア・ニュージーランド・イギリスなどにとり、安全保障戦略において重要な地域だった。また、日本が占領した南洋群島内のヤップ島を中心に、海底電線がネットワーク化されており、通信戦略上の要所でもあった。よって、第一次世界大戦の結果ドイツ支配が終了したことにともない、多くの国の利害が錯綜しているこの地域をめぐっては、利害調整が必要とされた。

パリ講和会議においては、この地域を含む、敗戦国の旧領土の処分も主要な議題の1つであった。そして、敗戦国の旧領土にはウイルソンの提案により、従来の占領国による割譲ではなく、委任統治制度が導入されることになった。委任統治制度とは、国際連盟規約第21条に規定された制度で、国際連盟に代わり、国際連盟から委任された受任国が統治を行うものであった。この制度が適用されることとなった敗戦国の旧領土は、その地域の状況により、A・B・Cの三種の委任統治形式に分類されたが、旧ドイツ領南太平洋地域にはC式が導入された。

委任統治制度においては、受任国は毎年、委任統治の状況を報告するレポートを国際連盟の常設委任統治委員会に提出する義務があった。委員会ではそのレポートに基づき、各委任統治地域の統治状況の審査が行われた。また、国際連盟規約第21条のほか、各委任統治地域には委任統治条項が定められ、受任国はこの条項を守りながら統治を行うことが義務づけられたのである。パリ講和会議において日本は、自ら戦時中に占領した赤道以北の南太平洋地域の受任国に任命され、この地域を「南洋群島」と呼称し、統治を行うことになった。赤道以南の地域の受任国にはオーストラリア・ニュージーランドが受任国に任命された。C式委任統治条項において受任国は、委任統治地域内における陸海軍関係施設の建設及び現地住民に対する軍事教育の禁止、住民に対する信教の自由の保障などの義務を負うことが定められていた。またC式委任統治地域内では、B式委任統治では認められていた通商上の機会均等主義が認められなかった。

このように、日本が南洋群島を委任統治するにあたっては、ヴェルサイユ体制下において、国内の基準で処理されるのではなく、国際連盟の基準により実施され、さらに統治状況については国際的な議論の場にさらされることになったのである。つまりこれは、日本が関わる外交問題のグローバル化の1つの事例であった。

さて、先述した通りこの地域をめぐるのは、各国の利害関係が錯綜していたが、日本は南洋群島で委任統治を開始するにあたり、イギリス・オーストラリア・アメリカとの間で利害調整の必要が生じた。本章では、日米間の外交交渉について論じたい。

この日米交渉については従来、アメリカと交渉にあたった幣原喜重郎の動向や、ワシントン体制との関連から論じられてきた。これらの研究においては、ヤップ島条約の成立がワシントン会議の成功に寄与したことが指摘されている。しかし筆者は、「第一次世界大戦後の国際秩序の再構築期」というスパンで、南洋群島に関し、日本外務省がどのような外交姿勢を示したかを明らかにする上では、ヴェルサイユ・ワシントン両体制と日米交渉の関係を包括的に検討すべきであると考え。本章は、このような認識に基づくものであるが、紙幅の関係で、従来日米交渉

との関連がほとんど言及されてこなかったヴェルサイユ体制との関係に重点をおき考察を試みたい。

この交渉は、パリ講和会議にこの地域をめぐる日米間に存在する問題が顕在化し、1920（大正9）年10月から開始された国際通信予備会議から1921（大正10）年11月に開会したワシントン会議の会期中まで交渉が継続された。

日米交渉の課題は、C式委任統治条項に規定された権利を、国際連盟の非加盟国であるアメリカにも認めるか否かというものだった。アメリカは交渉の過程において、日米間でC式委任統治条項に代わる日米条約を締結することを求めた。

そして、この条約の日米交渉における最大の争点は、アメリカが希望条件として提出したC式委任統治地域への通商上の機会均等主義の適用と、委任統治行政年報のアメリカへの提出を認めるか否か、という点であった。アメリカは1921年9月頃より、日米間で締結する条約中に、南洋群島に既存の全ての日米条約を適用させることと、アメリカへの委任統治行政年報の提出を記載する旨を日本に主張したのである。

このアメリカの主張に対する日本政府の反応は、アメリカの希望は受け入れることはできないというものであった。その理由については日米条約の適用は、南洋群島における通商上の機会均等主義の適用につながる、と主張した。そして国際連盟の非加盟国であるアメリカに委任統治行政年報を提出することについても躊躇する姿勢を示したのである。

このような日本の対応の背景には、国際連盟における決定が存在した。C式委任統治地域における通商上の機会均等主義の適用については、委任統治条項の作成過程で、適用を主張する日本と、それに反対するイギリスの間で意見の相違が見られた。これに関し、日英間で1年半にも及ぶ交渉が行われたが、1920年12月17日に国際連盟理事会において可決されたC式委任統治条項には、C式委任統治地域における通商上の機会均等主義の適用条項は挿入されなかった。よってアメリカの主張は、この国際連盟における決定に抵触するものだったのである。

日本はアメリカの希望条件について、「単ニ帝国ノミナラズC式委任統治国全体ニ関スル問題」⁸であり、日本が単独で実施することは不可能であると述べた。そして、「帝国政府ハ我受任地域ニ対シ機会均等主義ヲ適用スルコトニ何等異議ナキハ勿論ナルモ同時ニ他ノC式委任統治地域ニ同一ノ主義ノ適用ヲ見ルコトハ最モ重ク置ク所」⁹であるとし、C式委任統治地域に機会均等主義を適用することは、賛成であるが、C式委任統治条項で規定された原則を改めるのであれば、南洋群島だけでなく、全てのC式委任統治地域において修正を適用すべきであるという姿勢を示した。

結局、日米間では「ヤップ島及びその他の赤道以北の太平洋委任統治諸島に関する日米条約」の調印

とともに日米間で交換公文をかかわすことにより、日本はアメリカの要求を承認することになった。アメリカから日本に送られた交換公文には、将来、アメリカが赤道以南の委任統治受任国であるオーストラリアやニュージーランドと通商条約を締結する際、その通商条約を赤道以南の委任統治受任国にも適用させることに努めること、そして、他の委任統治受任国に対しても行政年報の提出を要求する意思があることが記載された。

この交換公文によって日本は、国際連盟という多国間協議の場における決定を、日米間で単独に修正することを回避し、アメリカには後日、他の関係国間との協議を求めることを約束させたのである。

以上のような、旧ドイツ領南太平洋地域の委任統治問題をめぐる日米交渉にみる、日本の外交フレームとは次のようなものであった。この交渉において日本は、C式委任統治下にある南洋群島に関する問題について、C式委任統治制度の原則に抵触する事柄については、C式委任統治制度の枠組みの中で関係国間との協議を経て、解決すべきであると主張した。つまり日本は、ヴェルサイユ体制下における国際連盟を軸とした「国際社会」の原則への協調という外交姿勢を示したのである。

第2章 第一次世界大戦後の日本のヨーロッパ外交¹⁰

1870年にイギリス・ドイツ・オランダに始めて日本公使館が設置されて以来、日本政府は世界各地に在外公館が開設していくが、その設置状況は常に当時の国際環境や国際社会における日本の位置づけに影響されてきた。よって、在外公館の設置状況は、日本外交の転換や変容を見る上で指針のひとつとなりうると考えられる¹¹。

表1は、各地域の在外公館の数を年度別に集計したものであるが、この表からも第一次世界大戦後の1920年代前半は、日本外務省による在外公館新設のピークの一つであることがわかる。この時期に増設が目立つのは、ロシア・中央ヨーロッパ・東ヨーロッパ地域であるが、これらは第一次世界大戦の結果、各帝国の崩壊により独立した国々やその周辺国家だった。

これらの在外公館の設置要求が出されたのは、パリ講和会議の終了後だった。外務省はパリ講和会議終了後に、「大戦ノ結果公使館等新設ノ必要理由」¹²という文書を作成した。この文書では、在外公館を新設する理由を国ごとに列挙しているが、それらは次の3点に大別できる。

第一に、ヨーロッパ事情における各国が占める地位から、情報収集や国際社会における日本の立場上必要である、という理由である。これに該当する国としては、ポーランド・ユーゴスラビア・フィンランド・ハンガリー・トルコが上げられている。例えばポーランドについては、中央ヨーロッパにおける政治の「禍根」であり、今後ヨーロッパ大陸におけ

る重要な場所であること、そしてここに公使館を設置することにより、中央ヨーロッパにおける日本の地位を確立する上で助けとなる、とされていた。また、ユーゴスラビアについては、バルカン半島一体がヨーロッパ情勢の禍や混乱の源であること、よって、国際連盟の主要国の一員である日本としては、バルカン半島諸国と外交使節を交換し、外交上緊密な接触を保つ必要がある、と述べられていた。

第二に、経済政策上の必要性から、在外公館の設置が必要であるとしている。これに該当する国として、チェコスロバキア・ハンガリー・トルコが上げられている。

第三に、ヨーロッパ列強との関係をあげている。この理由により、在外公館の設置が必要な国として、チェコスロバキアやペルシアとされていた。チェコスロバキアについては、イギリス・フランス・イタリア・アメリカがチェコスロバキアに外交使節を送ることに積極的であるため、日本もそれに倣う必要があるとしていた。

以上この文書の内容から、日本は第一次世界大戦後の国際社会における中央ヨーロッパ、東ヨーロッパ地域の重要性を認識していることがわかる。そして、国際連盟の主要国の一員として今後、この地域の問題に積極的に関与していくことが必要という認識を有していたことがうかがえるのである。

さて、実際の在外公館の設置状況についてであるが、表2の通りとなる。このように、1924(大正13)年までに兼任を含めれば、先の「大戦ノ結果公使館等新設ノ必要理由」において外務省が新設を要求した在外公館のうち、ブルガリアとペルシア以外の全ての国に在外公館が設置されたのである。

そして日本は実際にパリ講和会議後、国際連盟の主要国として、国際連盟を舞台にヨーロッパにおける紛争解決に関与していった。1920年に国際連盟日本政府代表に就任した石井菊次郎は上部シレジア地方の国境問題や、イタリア・ギリシア間紛争(コルフ島事件)の解決に深く関与した。同じく、国際連盟日本代表を努めた安達峰一郎は、1927(昭和2)年に上部シレジア地方における少数民族問題の解決に寄与した。上部シレジア地方の少数民族問題については、国際連盟事務総長であったドラモン(James Eric Drummond)から、直々に、日本に仲裁を引き受けて欲しいと依頼があり引き受けた、という経緯があった¹³。

以上のような、第一次世界大戦後に日本が展開したヨーロッパ外交にみる、日本の外交フレームは次のようなものであった。大戦後、日本は国際連盟の主要国の一国として、国際社会を舞台に、「アジアの周縁に存在するヨーロッパ問題」のみならず、「ヨーロッパにおけるヨーロッパ問題」にも積極的に関与する姿勢を示し、実際にそのような外交を展開したのである。

おわりに

最初に述べたように、第一次世界大戦後の国際情勢の変化により、日本の国際社会における立場や、日本が関与する問題の質が変容した。第1章でとりあげた旧ドイツ領南太平洋地域の委任統治問題をめぐる日本の外交政策の事例でみたように、日本が関わる外交問題の中には、グローバル化、つまり国際連盟や多国間協議の場で定められた基準や枠組みに規定される問題も出現した。これに対し、日本はその枠組みや基準から単独で逸脱することを回避しようとする姿勢を示した。これは大戦後の日本の外交フレームが国際連盟を軸とした「国際社会」への協調を示すものであったと言える。

更に日本は、第2章でみた第一次世界大戦後の日本のヨーロッパ外交の事例にあるように、国際社会における日本の地位の変化にも対応した外交政策も展開した。国際連盟の主要国の一員となった日本は、これまで外交関係が稀薄であったものの、今後国際社会の安定を保つ上で、重要な地域と思われる東ヨーロッパや中央ヨーロッパの問題にも関与する姿勢を示し、実際に解決に寄与した。これはまさに、「国際社会」全体に対する積極的な関与を示したものであった。

以上のように、第一次世界大戦後日本は、東アジア外交、二国間外交にとどまらない、国際連盟を軸とした「国際社会」への協調及び積極的な関与を外交戦略にとりこんだ新しい外交フレームを構築し、そしてそれに基づく外交を展開していった。これは、日本がウイルソンにより提示されたいわゆる「新外交」をふまえて、日本独自の「新外交」を形成していった一側面といえるのではないだろうか。

注

1. 小風秀雅「華夷秩序と日本外交—琉球・朝鮮をめぐる—」(明治維新史学会編『明治維新と東アジア』、吉川弘文館、2001年所収) 4頁。
2. 主要な研究として、服部龍二『東アジア国際環境の変動と日本外交 1918-1931』(有斐閣、2001年)や、入江昭『極東新秩序の模索』(原書房、1968年)などがある。
3. 最近の研究として、中谷直司「対列強協調から対米協調へ—日本外務省の政策構想の変容—1916-1919」(『同志社法学 第58巻第4号、2006』)などがある。
4. 日本の国際連盟外交に関する主な研究として、Burkman, Thomas W. *Japan and the League of Nations: Empire and world order, 1914-1938*. Honolulu, University of Hawaii Press, 2008 や、海野芳郎『国際連盟と日本』(原

書房、1972年)などがある。

5. 戦間期の日本外交に関する先行研究の現状と課題を提示した近年の研究として、服部龍二「戦間期アジア国際政治史」(日本国際政治学会編『日本の国際政治学』、2009)、熊本史雄「戦間期日本外交史研究の課題と現状」(『駒沢史学』第68号、2007年)がある。
6. 『日本外交文書 大正八年第三冊上』634文書。
7. 南洋群島をめぐる日米交渉に関する先行研究として、中村美子「ヤップ論争—1920年代日米関係の一例として—」(『アメリカ研究』第四号・1970)、酒井一臣「第6章 交錯する日米豪関係」(『近代日本外交とアジア太平洋秩序』昭和堂、2009所収)などがある。本稿の内容をふまえた上でのワシントン体制と日米交渉の関係の検討は、別稿にゆずりたい。
8. 『日本外交文書 大正十年第三冊上』383文書。
9. 同上 387文書。
10. この章について詳しくは拙稿「第一次世界大戦後における日本外交と在外公館」(『人間文化論叢 第8巻(2005年度版)』、2006)参照。
11. 各国の在外公館の分布と国際情勢の関係を明らかにした近年の研究として、木下郁夫『大使館国際関係史』(社会評論社、2009)がある。
12. 外務省記録「大戦ノ結果公使館領事館等設置新設ノ必要理由」(外務省外交史料館所蔵『在外公館帝国公館設置雑件』6門1類2項72号)。なおこの文書には作成年が記載されていないが、文書中にポーランドについて「本年一月其独立ヲ回復シ本年三月ニ」日本の承認を得た、とある。これらは一九一九年に行われているため、この文書は1919年3月以降に作成されたものと思われる。
13. 以上の国際連盟における日本人の活動については、佐藤尚武『日本外交史 14 国際連盟と日本』(鹿島研究所出版会、1972)、海野芳郎『国際連盟と日本』(原書房、1972)及び浜口学「国際連盟と上部シレジア定境紛争」(『国学院大学紀要』31号、1993)を参照した。

主要参考文献及び史料(注に掲げたもの以外)

- 外務省編『日本外交文書大正七年第三冊』(外務省、1969)
 外務省編『日本外交文書大正八年第三冊上』(外務省、1971)
 外務省編『日本外交文書大正九年第三冊上』(外務省、1973)
 外務省編『日本外交文書大正九年第三冊下』(外務省、1974)
 外務省編『日本外交文書大正十年第三冊上』(外務省、1975)
 外務省編『日本外交文書別冊日本外交追懐録(一九〇〇—一九三五)』(外務省、1983)
 小林龍夫編『伊東巳代治 翠雨荘日記』(原書房、1966)
 『「ヤップ島」及他ノ赤道以北ノ太平洋委任統治諸島ニ關スル日米条約關係一件』(外務省外交史料館所蔵、B門1類6項1号)

表 1. 地域別在外公館数

- 1)この表は各地域（東アジア、南北アメリカ、オセアニア地域をのぞく）の在外公館数を年度別に集計したものである。
 2)1881年については『外務省職員録 明治14年12月1日改正』、1899年については『職員録 甲（明治32年2月1日現在）』、1910年については『職員録 甲（明治43年5月1日現在）』、1925年については『職員録（大正14年7月1日現在）』、1938年については『職員録（昭和13年1月1日現在）』、1942年については『外務省報第485号（昭和17年2月15日）』及び『外務省報第505号（昭和17年12月15日）』記載の「在外公館一覧表（特に記載はないが、発行日現在のもものと思われる）」をもとに集計したが、上記の文献には兼任については記載されていないことが多かったため、兼任状況については『日本外交史辞典』付録「主要在外公館長一覧表」から情報を得た。
 3)1942年は在外公館の引揚、閉鎖が相次ぐため2つの月を掲げた。
 4)表中、「アジアロシア」とはウラル山脈以東を指す

	1881年 12月1日改正	1899年 2月1日現在	1910年 5月1日現在	1925年 7月1日現在	1938年 1月1日現在	1942年 2月15日現在	1942年 12月15日現在
ヨーロッパ	12 (兼任6含む)	15 (兼任5含む)	16	31※6	28※8	26※11	27※15
ロシア	3（うちアジア アロシア1）	3（うちアジア アロシア1） ※3	4（うちアジア アロシア2） ※5	5（うちアジア アロシア5） ※7	8（うちアジア アロシア7） ※9	9（うちアジア アロシア7） ※12	9（うちアジア アロシア7） ※16
中近東、 地中海沿岸	0	0	0	2	7	8※13	7※17
アフリカ	0	0	0	1	3	3	3※18
東南アジア ・南アジア	0	4	6	13	17※10	21※14	14※19
計	15	22	26	52	63	67	60

註

- ※1 兼任6を含む。
 ※2 兼任5を含む。
 ※3 ウラジオストック貿易事務館を含む。
 ※4 兼任4を含む。
 ※5 ウラジオストック貿易事務館を含む。
 ※6 兼任6、出張所（リガ・フィンランド・リスボン）3を含む。
 ※7 出張所（モスクワ・アレクサンドロフスク）2を含む。
 ※8 兼任6を含む。
 ※9 一時引揚1、一時閉鎖1を含む。
 ※10 未開館（サンダカン）1を含む。
 ※11 兼任4、一時引揚3を含む。
 ※12 一時引揚5を含む。
 ※13 一時引揚1、一次閉鎖3を含む。
 ※14 仏領インドシナ政府大使府（ハイフォン、ハノイ）を含む。
 ※15 兼任4、一時引揚5を含む。
 ※16 一時引揚5を含む。
 ※17 一時引揚4、一時閉鎖1を含む。
 ※18 全て一時引揚中
 ※19 仏領インドシナ政府大使府（ハイフォン、ハノイ）を含む。

本表は、拙稿「第一次世界大戦後における日本外交と在外公館」（『人間文化論叢 第8巻』2006年）より転載した。

表 2. 第一次世界大戦後、ヨーロッパ地域に新設された在外公館一覧

1920	ハンガリー（在オーストリア公使館が兼任）
1921	チェコスロバキア（公使館）
	トルコ（公使館）
	ポーランド（公使館）
	フィンランド（在スウェーデン公使館が兼任）
1922	ギリシア（公使館）
	ルーマニア（公使館）
1924	ユーゴスラビア（在ルーマニア公使館が兼任）

【参考文献】

- 外務省外交史料館所蔵『在外帝国公館開廢変革関係綴』（M門1類3項7号）
 外務省編『日本外交年表並主要文書1840-1945（下）』（原書房、昭和41）、附表96頁
 兼任状況については外務省日本外交史辞典編纂委員会編『日本外交史辞典』（山川出版社、1992）付録「主要在外公館長一覧表」から情報を得た。