

大正期日本の国際連盟観

——パリ講和会議における人種平等提案の形成過程が示唆するもの——

船 尾 章 子*

Japanese Attitude towards the League of Nations

—A Study on a Preparatory Stage for the Paris Peace Conference—

Akiko FUNAO*

はじめに

I. 国際連盟構想の誕生

II. 日本の講和方針策定の国内環境

III. 講和方針の策定過程における国際連盟問題

IV. 主要当事者の国際連盟観

おわりに

はじめに

国連創設50周年を控え、日本政府は、国連に対する取り組みに従来にない積極性を示しつつある。周知のように、目下の関心は、安全保障理事会の改組と常任理事国待遇の確保に集中しているようだが、それがいかなる国連像を将来に見通してのことなのか、日本は冷戦後の国際秩序における国連の役割をどう構想しているのか、定かではない。

冷戦後だけの問題ではない。国連の前身である国際連盟の発足から一貫して、日本は国際平和組織における地位確保に並々ならぬ関心を示したが、それ以外には、国際連盟や国連が日本にとってどういう意味をもつのか、大綱を明瞭にしたことはなかったといえる¹⁾。

本稿は、このような日本にとって国際組織とは一体何であったのか、特に日本と国際組織の接点となる外交当事者が国際組織をどのように認識してきたかを、国際平和組織の起源である国際連盟の創設期に遡って探ろうとするものである。

国際連盟の機構づくりは、第一次世界大戦の戦後処理の必須部分として、パリ講和会議におい

* 国際関係学科 (Department of International Relations)

て検討された。この時、日本の代表団は、国際連盟規約に人種平等に関する条項を挿入することを提案し、各国代表団の説得に努めたが、提案は最終的に否決された。

当時の日本人の国際連盟観は、体系的な思想に結晶してはいないが、この提案をめぐる外交当事者の認識のあり方や彼らに影響を与えたと覚しい世論の傾向をつかむことにより、大正期の日本において国際連盟がどのように受けとめられていたのかを浮かび上がらせることができるのではなかろうか。

パリ講和会議における日本の人種平等提案については、すでに優れた研究が蓄積されている²⁾が、ここでは、以上のような問題意識から、日本の国際連盟観を、当時の時代状況との関連において明らかにすることをめざし、その第一歩として、国際連盟の基本構想と日本の人種平等提案が準備された第一次世界大戦の終盤から講和会議の開幕までの時期に、日本の講和政策において、国際連盟問題がいかなる位置を占めていたかを検討してみたい。

なお、以下では、まず、国際連盟をめぐる国際環境を略述し、日本の位置を俯瞰してから、日本の国内状況の微視的検討に移ることにする。

I. 国際連盟構想の誕生

(1) 第一次世界大戦末期の国際環境

第一次世界大戦は、主要交戦国に人的・物的資源の全面的動員を強いる総力戦となり、諸国の為政者は、徴兵に、募債に、軍需品の製造に、国民の理解と協力なしには戦争を継続しえなくなった。また、主戦場のヨーロッパでは、戦争が国民生活の隅々に深刻な影響を及ぼした。

こうした状況を背景に、戦争および対外関係は職業軍人や職業外交官等の限られた専門家がもっぱら取り仕切る事項であって、政党政治の埒外にあるという従来の観念が揺らぎ、対外関係にも民主的な制御を及ぼそうとする動きが英語国家において育っていった³⁾。当時、急速に伸張しつつあった労働者勢力は特に、平和回復を希求し、露骨な実力ではなく、対外政策の民主的制御を用いて平和を実現しようとする政治党派の影響力の伸展に寄与した。

それにつれて、少なくとも欧米の主要国では、国内政治が国際政治と分かち難く結びつき、両者の相互作用が、第一次世界大戦の遂行と戦後処理の過程を大きく方向づけていく。ここでは、主要交戦国のこうした政治情勢を大まかに把握するために、米国の外交史家の研究に倣い、諸国の多様な政治勢力を、一般的傾向として、非拡張主義的・無併合主義的講和および公開外交を要求し、国内的・国際的な現状変革をめざす「運動派」と、拡張主義的講和および秘密外交・秘密協定を自明の手段とする旧外交を支持し、内外の現状維持を利益とする「体制維持派」の2つに区別し、両者の勢力関係を媒介に大戦期の国内政治と国際政治の連動をとらえることにしたい⁴⁾。

1918年1月8日に米国大統領ウィルソン(Woodrow Wilson)の14カ条に表明された、民族自決原則に基づく無併合・無賠償の講和、および海洋自由、経済障壁の撤廃、国際平和組織の創設を核とする戦後秩序の構築という提案は、いうまでもなく前述の「運動派」的戦後構想の代表格的

ひとつであり、米国や連合国の国民のみならず、ロシアやドイツ国内の運動派の存在をも意識して提起された⁵⁾。

ウィルソンの構想は、永続的な平和の到来を約束する福音として、総力戦に倦み、疲弊した人々の絶大な期待を集めた。フランスでも、イタリアでも、英国でも、国民は講和会議出席のため1918年末に渡欧したウィルソンを平和をもたらす救世主の如く熱狂的に歓迎し、ウィルソンの方も、ヨーロッパの諸国民は、自分達の政府に抗してでも彼に従って立ち上がると確信した⁶⁾。

国際政治における力の要素として、軍事力、経済力と並んで世論を支配する力が注目される⁷⁾ようになったのは、このような歴史的・社会的状況においてであった。

ウィルソンが、講和会議の劈頭から会議プログラム全体の中心に据え、平和回復に関するあらゆる問題を解決する鍵と考えたのが、国際連盟問題である⁸⁾。こうして、国際平和組織の創設は、単なる政治哲学的思索⁹⁾の課題ではなく、勢力均衡に代わる国際秩序の新たな安定化装置として、国際場裡における外交交渉の現実的な議題とみなされるに至った。この社会的基盤となったのが、これまでに述べてきたような、平和を希求する諸国民の世論の沸騰であったことは、論を俟たない。

国際連盟の誕生にあたり、世論の支持が果たした役割は大きい。他方で、国際世論を動かす力は、それが国家的本拠を得て、軍事的経済的力に裏付けられることがなければ、国際場裡で政治的影響力を発揮しえなかった¹⁰⁾。国際連盟は、あくまで主権国家の全権代表が集う講和会議において、国内世論の趨勢と国際政治の動向に照らして対外行動を決定する諸国家を単位に、その合意により成立したのである。そこで、続いて、政府レベルに目を転じ、世論の沸騰と平行して、国際連盟構想が、国家の対外政策として、いかに具体化されていったかをみていこう。

(2) 政策構想としての国際平和組織

第一次世界大戦後の国際秩序を諸国家の自発的協調による国際組織の創設によって確保しようという構想に先鞭をつけたのは、英国の運動派——フェビアン協会や労働党——であった¹¹⁾。英国労働党は、1917年12月28日に発表した覚書において、ウィルソンの14カ条に先だって、国際政治の基礎に、民主化、帝国主義の放棄、秘密外交の廃止、軍縮、国際連盟創設等の基本原則を据えることが、永続的な平和の処方箋であるとの立場を明瞭にしていた¹²⁾。

ウィルソンは、意識して英国著述家と政治家に発想の模範を求め、英国急進派(British radicals)としばしば緊密に意見を交換したという¹³⁾。また、大統領が全幅の信頼を寄せていた親近のハウス(Edward Mandell House)は、政治家の理想として、英国外相のグレイ(Edward Grey)に傾倒していたが、このグレイは、1915年9月22日付のハウス宛書簡において、将来の国際安全保障を構想し、侵略戦争の防止のための国際連盟の設立を示唆して、大統領の同調を慫慂した¹⁴⁾。これが、ウィルソンが国際連盟に関心を向けるきっかけになったと考えられている¹⁵⁾。

グレイは、英国で1915年に発足した国際連盟協会(League of Nations Society)と、1918年に発足した自由国民連盟連合(League of Free Nations Association)という2つの民間団体の合同に関

与する¹⁶⁾など、国際連盟構想の胎動期に官民に影響を及ぼした要人であった。

英国では、民間団体だけでなく、政府も早くから国際連盟創設を視野にいて第一次世界大戦後の時局に備えていた。

大英帝国戦時内閣は、1917年3月22日、講和条件について領土のおよび非領土的側面を検討するため、2つの部会を設けることを決定したが、国際連盟問題は、軍備撤廃、賠償金、戦後の貿易協定等と並んで非領土的講和問題に関する部会で検討されている。その報告書は、国際連盟について、次のような基本方針を提示した。

6. 国際連盟に関する決議

委員会は今回の如き戦争の再発を、しかもかかる災禍の危険を少くも減少すべき手段考案の必要に迫られつつ、防止し得ないとすれば、世界を脅かす文明社会の完全な破壊といふ危険を甚だ痛感せしめられる。しかしながら、委員会は世界平和を保証せんとする過度に包括的または野心的な計画は単に実行不可能のみならず、有害となるべき虞ありと信ずる。最善の結果を約するかを観ある提案は他の方法にては調整せしめられ得ない不和を鎮むべき協議と会議の方針を以て進む。平和条約は同条約に調印せるいづれの国も予めその争点を列国の会議に委ねることなくして相互に武力に訴へざることによすべきである。委員会はかかる計画の細項は我が連合、特に戦争終息の後、アメリカ合衆国と討議すべきであると考へる¹⁷⁾。

これを土台に、1917年の4月末から5月初めにかけて、戦時内閣は国際連盟について討議し、連盟の骨子として、①国際裁判所よりも国際会議または協議の制度が現実的であること、②列国に予め会議を行わずしては戦争に訴えない義務、この協約を蹂躪した国に対して他の国がこぞって戦争を行う義務を設けること、③会議終了後3カ月間のモラトリウムを設定すること、④違反国に対してあらゆる金融、通商関係を撤回する形の制裁を課すこと、等を確認した。要するに、英国の政府内部では、この頃すでに国際連盟の青写真が描かれ始めていたのであった¹⁸⁾。

さらに、外相代理のセシル(Robert Cecil)の閣内での尽力により、外務省に組織されたフィリモア(Walter Phillimore)を中心とする国際連盟委員会が連盟規約草案を作成し、1918年3月に政府に提出した¹⁹⁾。また、戦時内閣に参加した南アフリカ連邦国防大臣スマッツ(Jan Christiaan Smuts)將軍およびセシルは、1918年12月中旬に、連盟についてそれぞれ独自の意見書を発表している²⁰⁾。

これに対して、ウィルソン大統領が華々しい言辞と弁舌の才により連盟に関する世論喚起に貢献したものの、その思想を政府の具体的な対外政策に発展させる過程で、米国は英国の後塵を拝した。

米国でも民間団体としては、1915年にタフト(William Howard Taft)前大統領を会長に平和強制同盟(League of Enforce Peace)が組織され、国際紛争の司法裁判所による解決および調停付託のための国際的機構づくりを唱導していた²¹⁾。

しかしながら、大統領のウィルソンが具体的にいかなる連盟像を描いていたのかは、彼が講和

会議に向けて米国を離れた1918年の末にも、必ずしも明らかではなかった²²⁾といわれている。この頃の国務省資料としては、1918年7月にハウスが起草した連盟規約の試案、同年11月30日に法律顧問のミラー (David Hunter Miller) がハウスに送った規約に関する試案覚書、日付不明のウィルソンの第一試案等が残されている²³⁾。

英米間では相互の連盟規約試案が交換されており、ウィルソンが講和会議の国際連盟委員会に提出した規約原案は、ウィルソン、ハウス、スマッツ、セシル等の協議に基づき、英米の法律顧問が作成した両国諸案の折衷案であった²⁴⁾。

なお、フランスでも1917年7月に急進社会党のブルジョワ (Léon Bourgeois) を委員長とする国際連盟委員会が外務省内に設けられ、翌年6月には報告書が提出されている。その他、イタリア、スペイン、スイスでも連盟に関する研究のための委員会が設置された²⁵⁾。

ここでは、各国政府の連盟規約試案の内容には立ち入らないが、少なくとも、欧米諸国の政府は、休戦以前から国際連盟の成立を見越して具体的な青写真づくりを始めていたこと、また、英米両国が連盟構想の芽生えから具体的な機構の検討に至るまで緊密な連絡を保ってきており、両国の協調のうちに、思想と制度の両面で国際連盟の基礎固めが進行したことは明らかにされたであろう。

このような国際連盟構想に対して日本はいかに対応したのか。次項以下では、まず日本の講和方針が策定された第一次世界大戦末期の全般的な国内状況を概観した上で、国際連盟に関する日本の政策の形成過程をたどることにしたい。

Ⅱ. 日本の講和方針策定の国内環境

(1) 国内の第一次世界大戦観と日本人移民排斥問題

第一次世界大戦の勃発を、元老井上馨は、「日本国運の発展に対する大正時代の天佑」と歓迎した。この表現は、当時の日本の支配層の第一次世界大戦観を端的に示すが、現実にも、日本は政治、経済の両面で「天佑」を存分に享受した。すなわち、政府は、極東に対するヨーロッパ列強の関心が薄れたのを好機に、露骨な大陸進出政策を展開し、中国における帝国主義的地歩固めを急いだ。他方、日本の資本主義は、輸出急増によって未曾有の戦時景気を迎え、急成長を遂げている。

この反面で、産業構造の変化は、大都市への人口流入や労働者階級の成長などの社会変動をもたらし、米騒動を誘発して、物情騒然たる事態となったが、それも、政治や経済の支配層に漠然たる不安感を与える程度でおさまった²⁶⁾。

日本の参戦は、国民一般に重い負担と窮乏を強いるには至らず、戦争の被害は、主戦場のヨーロッパと比べればはるかに軽微であった。そして、戦争の悲惨を目の当たりにすることも、戦争で国土が荒廃することもなく休戦を迎えたことから、ヨーロッパ諸国とは違い、平和回復が国民の歓喜と世界秩序刷新への希望に彩られ、それが新たな政治勢力の伸展に寄与するようなことは

なかった。

こうした状況を反映して、講和会議およびその中心的課題とされた国際連盟に対する日本国民の一般的認識は、他の連合国の国民の認識とは根本的に異なっていた。駐日米国大使モリス(Roland S. Morris)は、日本では休戦協定成立のニュースが淡々と受けとめられていると国務省に報告している²⁷⁾。

当時の新聞報道にも、ヨーロッパのような国際連盟に対する期待感や熱意は感じられない。当初は、「国際聯盟説の如きは或は之を以て架空の空論なりとし、或は一時の便宜に出でたる外交辭令なりとして」等閑に付す²⁸⁾傾向があった。国際連盟の実現は不可避としても、経済障壁の撤去、軍備制限、人種差別撤廃等の先決問題があり、特に各国民の自由平等を保證せぬ連盟なら不必要だとして、「米國が日本人を白人同様に取扱ふ事に依りて初めて其誠意が證明される」(傍点原文)という見地から、政府が連盟に賛成するなら黄色人種迫害の一掃を主張すべきことがより強調された²⁹⁾。ウィルソンに好意的な論説もあるが、やはり移民問題に言及して、同大統領の「大理想」が講和会議の機会に移民をめぐる日米間の摩擦を好転させることに期待をかけている³⁰⁾。

当時の日本の世論は、14カ条提案に啓発されて、連合国の協調による普遍的な戦後秩序の構築へ目を向けるよりも、日米の二国間外交の積年の懸案である有色人種の差別的待遇という現実と国際正義や恒久平和を強調する14カ条の理念的色調との不整合の方により強く印象づけられたのだといってよからう。

米国西部諸州における日本人移民の排斥は、日露戦争の頃から顕在化し、それが州当局の施策に反映するに及んで、日本人の民族感情を著しく刺激した。特に、1913年に成立したカリフォルニア州の土地法が帰化不能外国人³¹⁾による土地所有を禁止したことが、東洋系の土地取得を制限するものだとして日本国内で反発を招き、反米的論調や反米的集会在世上を賑わすなど、政治的にも無視しえなくなる³²⁾。

日本政府はこの問題の外交的处理には苦慮せねばならなかった。それは、ひとつには、土地法が交渉相手の連邦政府の管轄ではなく州の管轄事項に属するためであり、もうひとつには、日米通商航海条約が最惠国条項を欠いており、差別待遇を条約違反として法的に処理できないためであった³³⁾。

第一次大戦中は米国人の対日感情が好転し、排日運動は目立たなくなっていたが、米国社会に同化しない有色人種に対する心理的偏見の根は深く³⁴⁾、14カ条提案は、かえって「ウィルソン等の言葉は誠に美麗であるが、其行ふところはそれに伴わぬ所が少なくない」³⁵⁾という対米不信を惹起した。他方、国際関係における理念や原則が強調される時流に投じて、米国のみならず、豪州、カナダ等でも起きていた排日問題を好転させたい³⁶⁾とする雰囲気もあった。

モリス大使は、こうした日本の世論の動向について、日本では、国際連盟に関するあらゆる議論の根底に人種平等問題があって、国際連盟問題が黄色人種の平等を強調する機会を提供するものと期待されており、そのために日本が中国と協調行動をとる見込みもある、と国務省に伝えて

いる³⁷⁾。

1918年の12月に入ると、世論の関心を背景に、国際連盟構想に懐疑的な体制維持派の団体は、人種平等を訴える積極的な政界工作を開始した。例えば、黒龍会を幹事役とする国民外交同盟会は、12月7日付で独自の講和条件案を加藤友三郎海軍大臣宛に送ったが、その中で「列国ヲシテ人種平等ノ天則ニ基キ人種の偏見ヲ打破シ東洋人特ニ日支両国人ニ対シ英米両国ノ領土内ニ於テ従来取り来タリタルカ如キ諸法律ヲ撤廃セシムル」ことを要求している³⁸⁾。

また、12月8日には、当時有数の移民送り出し県であった和歌山県の立憲政友会支部代表が、講和会議の全権代表に内定していた牧野伸顕宛に請願書を提出し、人類の平等と正義人道を立脚するために国際連盟の大策を樹立せんとする講和会議を機会に「謂レナキ異人種排斥ノ陋ヲ打破シ人種の偏見ニ基ク一切ノ制限ヲ撤去セシメ以テ我國民ノ対等権ヲ確立シ将来ニ於ル民族的発展ノ基礎ヲ鞏固」にするよう訴えた³⁹⁾。

講和会議を前に、国際連盟構想を国際平和秩序との関連で理解し、積極的な参加を唱えた知識人がいたことも事実だが⁴⁰⁾、例外的な存在でしかなかった⁴¹⁾。

以上が、日本の講和方針が策定された頃の全般的な国内環境であったが、より直接的に講和方針の策定を担う政府の態勢はどうであったか。次に、当時の対外政策形成の機構的枠組みをみておこう。

(2) 原内閣による対外政策形成の構造

休戦協定成立直前の1918年9月、米騒動のあおりで自壊した陸軍大将寺内正毅の内閣に代わり、政友会総裁原敬が日本政治上初の政党内閣を組織した。この原内閣が、パリ講和会議に臨む日本の政策形成を担っていく。

一般に、戦前の日本の対外政策決定システムには、トップの政策決定権能が弱く、相対的に官僚機構の中堅層の役割が大きいという構造的なパターンがあり、対外政策の決定過程における強大な軍部の影響力を反映して、特に軍部の中堅層が重要な位置を占めることを特徴とした⁴²⁾。

ところが、自ら外務官僚の経験を有する原敬は、組閣当初から外交に対して積極的な姿勢で臨み、軍閥の専行により二重外交の弊を現していた前内閣までの外交路線の転換をはかった。

その具体的現れとして第1に、外務官僚主体に外交を一本化しようと職業外交官を重用している。例えば、外務大臣には、外交官出身で原と個人的にも懇意であった内田康哉が任命された。内田外相は、外交を主体的に主導するというより政策の執行役であり⁴³⁾、原は閣議外でも内田と緊密に接触しながら、外務省に対する指導力を及ぼすことができた⁴⁴⁾。この当時、軍閥的二重外交に批判的な幣原喜重郎が外務次官として外務省を率いていた⁴⁵⁾ことも、原の外交方針の貫徹に好条件を提供したといえよう。

原の意欲的な外交姿勢は、第2に、従来の帝国主義的な大陸進出政策の軌道修正をめざし、親英親米的で国際協調主義的な外交方針を印象づけようとしたこと⁴⁶⁾に現れた。英米重視は、伝統的な外務省の基本路線に回帰するものとして、いうまでもなく外務官僚達に歓迎されている⁴⁷⁾。

このように、外交主体および外交路線の両面で外務省の復権を試みる一方で、原内閣は、寺内内閣が1917年に設置した天皇直属の考査審議機関、臨時外交調査委員会（以下、外交調査会という）を継承し、講和会議に臨む最高政策の審議を委ねた⁴⁸⁾。

外交調査会は、国防、外交に関する国論を統一し、外交を政争の外に置くとの名目で設置されたが、その存在のために政策決定から疎外された外務省の反発を招き、必ずしも一貫性のある政策形成に寄与してはいない⁴⁹⁾。調査会設置の実質的なねらいは、議会に支持基盤のない寺内内閣が、政党および当時の主要な政治勢力の代表⁵⁰⁾を取り込んで政治基盤を固めることにあったが、原内閣の下では、枢密院、貴族院、軍部等に影響力を保つ官僚派⁵¹⁾が、拡張主義的な立場から、原内閣の外交方針を執拗に批判する場となった。そうした体制維持派の動きは、原にとって「吾々に對して妨げのみなす」⁵²⁾と映ることもあったが、彼らの存在が、新内閣の外交運営にとって依然として無視できない以上、常にその意向を掴み、妥協、懐柔に努める必要はあった。

日本の講和方針の策定は、以上のような機構的枠組みにおいて進められた。この過程に与った外交当事者達は、国際連盟構想をいかにとらえ、人種平等問題といかに関連させていったのか。これを、外務省における講和方針の準備・立案と外交調査会における討議・決定の2つの段階に分けて検討しよう。

Ⅲ. 講和方針の策定過程における国際連盟問題

(1) 外務省における準備・立案過程

日本政府は、参戦直後の1914年10月に、早くも講和の準備に着手した。当時の大隈内閣において、外相の加藤高明が講和準備に必要な資料の蒐集・調査を内命し、外務省では、約半年をかけて先例および関係文書が蒐集されている。次に、こうした資料を基礎に講和に必要な事実と法理を研究するため、1915年9月に松井慶四郎外務次官を委員長とする「日独戦役講和準備委員会」が発足した。この委員会には、外務省の他に陸海軍両省および法制局から委員が参加し、国際法専門家として立作太郎東京帝国大学教授も加わった⁵³⁾。

委員会での具体的な検討事項は、参戦によって日本がドイツから獲得すると見込まれた領土および権益、ならびに日本国民が蒙った損害の賠償、捕虜・償金等、日本の直接的利害にかかわる問題に集中していた。その他の講和会議の議題で日本に直接利害関係のないものには「容喙せざる」ことが、同委員会の基本的立場であった。この根底には、極東に根基を有する日本は純欧州または純アフリカの問題には直接利害関係をもたず、容喙する理由がないばかりか、大勢に影響しうる力もなくこれらの問題に関与すれば、かえってヨーロッパ諸国による極東問題に対する無用の介入を招くおそれがあるという認識があった。それゆえ委員会は、直接的関心事以外は傍観を得策とし、細かな手続き上の問題は、大勢に従って措置するという基本方針を確認したのである⁵⁴⁾。

この講和準備委員会は、1916年末に最終報告を採択し、一旦解散した。この段階の事務当局は、

既存の戦後処理の延長線上に第一次世界大戦の戦後処理を位置づけ、もっぱら極東における日本の勢力拡張を眼目に講和条件を検討していた。戦争が準備した国際政治の構造転換も国際平和組織の構想も、視野には入っておらず、講和会議において人種平等のような原理的な提案をするという発想ともまだ縁がない。

この準備委員会で確認された方針は、そのまま政府により公式に採用されていく。まず、休戦に備えて1917年11月末にパリで開催された連合国会議、次に、翌年11月のヴェルサイユ最高軍事会議に際し、日本代表に対する訓令には、講和問題が議題に上った場合、①日本の権益確保、②直接利害関係のない問題に関与しないこと、③連合国の共通問題については大勢に順応すること、の三大方針が示されたのである⁵⁵⁾。

他方、在ヨーロッパの公館からは、国際政治秩序の変化や広範な政治・社会変動を示唆する報告も届いていた。例えば、1916年夏に、ロンドンの本田熊太郎参事官から、戦後の世界情勢は大いに変化し、特に、労働問題や社会政策のような従来外交とは縁遠かった問題に考慮を払う必要が生じると見込まれるので、予め十分研究されたい、との伝言があり、松井の後任の外務次官、幣原喜重郎が講和準備のための研究の範囲を拡大した。このために本省の若手が動員されたが、資料の蒐集には苦慮したという⁵⁶⁾。

1918年の年頭にはウィルソンの14カ条が公表され、10月になって、ドイツが14カ条を基礎に講和を求めたことが判明した⁵⁷⁾。10月16日には、珍田捨巳駐英大使から、英国政府当局は、国際連盟設立をもって講和の骨子とする方針を公にしたとの報告がある。珍田大使はこの時、国際連盟が講和会議の重要課題となることはもはや疑いないが、日本側にはこの問題に対して殆ど用意がなく、このままでは会議の際の弱点になるとの懸念を示している⁵⁸⁾。

こうした報告により、国際連盟に対する国内と国外の認識の格差は鮮明になり、本省でも、講和に関する従来の研究は不足があるばかりか、役に立たない点さえあると判断するに至った。特に14カ条最後の国際連盟構想は、その実態がつかめず、種々の解釈があって外務当局を「大いに面喰らはせた」という⁵⁹⁾。

10月末から11月初めにかけて、国際連盟に関するより具体的な情報を至急英国から得ようとする本省とロンドンの日本大使館の間で、慌ただしい電報のやり取りが記録されている。結局、前述のフィリモア委員会の報告書や連盟推進派として知られたセシルの演説の記録などがロンドンから届いたのは、11月20日過ぎである⁶⁰⁾。幣原喜重郎の伝記によると、それ以外には、米国のマーブルクという人の小著が一冊あったのみで、国際連盟案については「皆目判らず、大いに手を焼いた」という⁶¹⁾。

11月11日には休戦が成立し、14カ条を講和の基礎条件とすることが了解された⁶²⁾。これに先立つ11月8日、14カ条に対する日本政府の方針を明らかにしようロンドンから請訓があり⁶³⁾、同日、原首相と内田外相は11月13日に外交調査会を開くことを内定した⁶⁴⁾。政府の方針を仰ぐ駐英大使の電報に接して「早速之カ電訓ヲ発スルノ必要ニ迫」られたためであった⁶⁵⁾。

武者小路公共の回顧に、14カ条を中心に対策を考究するため、内田大臣の室で、幣原次官、

芳沢謙吉政務局長，小村欣一政務局アジア課長，武者小路（同欧米課長）等が条項を逐条討議したという記述がある。この時，14番目の連盟構想について，幣原次官が，

このやうな大圓卓会會議が出来て各國代表がゐらふ中に幣原のごときが妙な顔をして下手な言葉で議論でもやったら損をするに決つてゐる。利害關係國相互の直接交渉によらず，こんな圓卓會議で我が運命を決せられるのは迷惑至極だ。本條項は成るべく成立させたくないが，どうもかういふものは採用されがちだから，大勢順應の他ないだらうが充分に研究してかゝらねばならぬ。

と発言したことが記録されている⁶⁶⁾。これは，休戦成立前後の省内の状況を伝えるものと推定される⁶⁷⁾。

外務省政務局は，11月11日付で国際連盟に関する参考資料を作成しているが，これは，ウィルソンや，英国のグレイ前外相の演説等，日本国内で当時報道済みの，周知の情報に依拠しているに過ぎない⁶⁸⁾。前述のロンドンからの資料はまだ東京に着いていない。

以上から推論する限り，休戦成立の頃には，東京の外務官僚達はまだ国際連盟の具体像をとらえきってなかったと考えざるをえない。講和会議の全権団の一員として米国経由で渡欧した海軍省の山川端夫参事官は，会議への途上，ニューヨークで情報を得るまでは，連盟に関して全く白紙の状態であれかこれを揣摩臆測するしかなかった，と回顧している⁶⁹⁾。

それでも，13日の外交調査会に提出する必要上，短期間のうちに「ウィルソン十四箇条ニ対スル意見案」がまとめられた。そこに盛り込まれた国際連盟に対する政府方針の外務省原案は次の通りである。

七．国際聯盟問題ハ最モ重要ナル問題ノ一ニシテ其ノ終局ノ目的ハ帝国政府ノ賛成スル所ナリト雖国際間ニ於ケル人種の偏見ノ猶未タ全然除却セラレサル現状ニ顧ミ右聯盟ノ目的ヲ達セムトスル方法ノ如何ニ依リテハ事実上帝国ノ為メ重大ナル不利ヲ醸スノ虞ナキ能ハス又聯盟加入国ト未加入国トノ間ノ關係ニ付テハ果シテ如何ナル待遇ヲ為スヘキカ頗ル難問タラサルヲ得ス故ニ本件具体的成案ノ議定ハ成ルヘク之ヲ延期セシムルニ努メ単ニ希望案ノ如キモノニ取纏メ制度ノ実行方法ハ各国ノ宿題トシ更ニ実行シ得ヘキ成案ノ討議ヲ将来ノ相当ノ時機マテ各国ノ熟考ニ附スルヲ可トス尤モ国際聯盟ノ組織セラルル場合ニ於テハ帝国ハ結局聯盟外ニ孤立スルコトヲ得サルヘキヲ以テ本問題ニ関シ何等具体的提案ノ成立スヘキ形勢ヲ見ルニ至ラハ前掲人種の偏見ヨリ生スルコトアルヘキ帝国ノ不利ヲ除去センカ為事情ノ許ス限り適當ナル保障ノ方法ヲ講スルニ努ムヘシ⁷⁰⁾。

この外務省案の基調は，国際連盟に対する懐疑であり，日本の方針としてまず提示されたのは遷延策であった。ただし，不本意ながら連盟が成立する形勢なら，基本的に大勢には逆らわず，参加を前提に人種偏見から生じかねない不利益を除去するための対策を講じるものとする。この段階では，連盟規約に人種平等条項を挿入するというような行動はまだ示唆されていない。

いずれにせよ，国際連盟創設の問題は，講和会議を目前に控え，在外公館からの要請に応じて

外務官僚が政府の講和方針をまとめる段階になってようやく外交上の課題として認知されたに過ぎなかった。日本人に対する人種偏見の問題と国際連盟創設とが結びついたのもこの時である。

それでは、外交調査会は、外務省の原案をいかに受けとめたであろうか。

(2) 外交調査会の討議状況

外交調査会が講和会議を議題にしたのは、11月13日が最初であった。

この日の会合では、まず内田外相が、外務省による14カ条に対する意見案について、まだ充分研鑽を加えていない草稿に過ぎないが、早急に政府の方針を固める必要に迫られたため、これを朗読した上で、意見を徴したい、講和準備委員会は組織してきたものの、14カ条は「突発ノ事件」であった、等の説明を行った。ところが、平田東助や伊東巳代治が、予め検討する時間的猶予もなしに、単に一片の草稿の朗読を聴くだけでは、講和の基礎ともなるべき重大問題を十分吟味できないとして、議事運営を批判したため、審議は11月19日に持ち越された⁷¹⁾。

19日の会合は、外務省の意見案の逐条審議に費やされた。第7項の国際連盟問題については、伊東巳代治が、米国大統領が熱心に唱える以上、何らかの形で成立せざるを得ないだろうとの見方を示した。また、14カ条のいう連盟各国平等主義とは、国際法上の国家間の平等権のことであり、外務省意見案の人種的偏見とは別問題だが、この意味の平等すらも、その実現の形態次第では、欧米の一等国が現状維持を目的として二等国以下の将来の台頭発展を抑制する政略となりかねないことを指摘した。しかし、結論的には外務省案を否定しなかった。結局、この項に関しては他に議論もなく、外務省原案はそのまま14カ条に対する政府意見として承認された⁷²⁾。

この後、日本の講和方針が最終的に承認された12月22日までに、外交調査会は3回会合した。12月になると、諸外国の連盟規約試案も逐次公開されているが、外交調査会の審議は、ほとんど山東と南洋諸島における日本の権益問題に集中し、国際連盟への対応に関する議論が深まる余地はなかった。

例外的に、日本の全権代表として講和会議に参加することを受諾した牧野伸顕だけは、国際連盟に対する調査会委員の注意を喚起した。牧野によれば、大戦後の「外交上ノ形勢ハ一変」し、平和主義と反威圧主義が世界の風潮であるから、「列国間ノ協調ヲ重スヘキ」だが、従来、日本の対中政策は表裏矛盾し、列国の不信を招いてきている。そこで爾後は、「強圧的利己的又ハ陰謀的政策乃至手段ノ類ハ（中略）厳ニ之ヲ慎シミ、（中略）進テ世界ノ大局ニ合致」せねばならない。欧米各国の国民は「其ノ為政者ヲ駆テ国際連盟成立ニ努力セシメスンハ已マサラントスルノ勢」があり、日本が、大勢逡巡観測するのは不利である。むしろ、大勢を予見し、「少クトモ主義上ハ進テ国際連盟ノ成立ニ賛同スルコトニ政府ノ議ヲ決ス」べきで、こうした明白公正の態度を示す方が、人種宗教国力等の別によらず完全平等の待遇を要求する問題もかえって容易になるだろう、というのが牧野の見解であった。

これに対して、伊東巳代治や平田東助は、連盟の成立の見込みや具体的機構案も不明のうちから賛同することを強く批判した。伊東によれば、国際連盟のような考えは18世紀から唱えられて

いるが、机上の空論に終わっているし、たとえ実現しても、『『アングロサクソン』人種ノ現状維持ヲ目的トスル一種ノ政治的同盟ノ成立シテ其ノ以外ノ列国ハ将来ノ發展ヲ掣肘セラル、ノ結果』になりかねないという。

外交調査会の中では、原首相のみが牧野の考えに同調しているが、連盟自体に積極的関心を向けたわけではなかった⁷³⁾。

牧野は、講和会議出席のため、12月10日には離日するが、太平洋航路の船中から電報を発し、連盟問題が講和会議の「最大ノ骨子」となることは疑いないにもかかわらず、日本においては政界も一般国民も問題の重要性およびその成立の大勢を真面目に諒解していないことを危惧し、駐英大使からの電報等、連盟に関する情報を至急元老および外交調査会委員に送付するよう進言している⁷⁴⁾。

それでもなお、12月22日に外交調査会が承認した最終的な日本政府の講和方針は、依然として1916年に日独戦役講和準備委員会が確認した路線から離れず、山東および赤道以北の南洋諸島における権益獲得を中心に据えた。そして、日本に直接利害関係のない問題については関与を控えること、また、連合国と共通の利害関係を有する問題のうち、ウィルソンの14カ条に関するものは既に承認済みの政府意見に従い、それ以外の問題については「大勢ノ帰向ヲ省察シ、成ルベク聯合与国ト歩調ヲ一ニスル」ことを求めたのであった⁷⁵⁾。

Ⅳ. 主要当事者の国際連盟観

前項の検討から明らかなように、当時の日本の外交当事者の大半が、ウィルソンによる14カ条の提案も国際連盟構想も、戦局の展開において全く唐突のできごととしか認識しておらず、これらは、講和会議のごく間近になって急遽講和のための検討課題の一角に加えられたに過ぎなかった。特に、外交調査会に参加した国内政治の指導者達は、拡張主義的な権益確保にとらわれて大戦後の国際関係の趨勢を総合的に把握しておらず、その帰結として、創設の趣旨を十分に知できない国際連盟のことなど、ほとんど眼中になかった。

第一次世界大戦後の新たな国際秩序において人種偏見の除去を主張するという着想は、日本国内で報道機関や民間の注目を集めたが、そのことが上位の政治指導者を動かし、政府の講和方針に何らかの影響を与えるようなことはなかった。この結果、国際連盟創設に臨むにあたり、遷延策を第一とし、連盟実現の運びとなれば、参加を前提に人種偏見の除去に努めるという外務官僚の手になる原案が、政府の対処方針として、無修正で採用された。この方針の策定は、行政組織の常套的な手順に沿ってあくまで官僚的に進行したのであった。

それでは、官僚機構の内部では、いかなる認識に基づき、国際連盟問題に関する政府の対処方針の眼目に人種偏見の除去を据えることが合意されていたのだろうか。

この点に関する情報は乏しいが、少なくとも当時の史料からわかるのは、連盟と人種平等問題の関係づけに関して、官僚機構内部に複数の見解があったことである。それらは、次の3つに集

約できる。

第1は、国際連盟創設との関連で国際正義が盛んに論じられる機会をとらえて、人種偏見に基づく移民排斥を不当とする日本の立場を表明することに重点を置くものである。例えば、当時の駐米大使、石井菊次郎は、連盟の基礎として国際正義が発揮されるなら、人類固有の権利として脱国籍や帰化を認めざるを得ないということを、政府の宣言案として提出すべきだと主張した。石井によれば、連盟の成立を希望しない場合、このような宣言の提示は屈強の武器となるから、一面では米国政府の連盟案に主義上賛同する態度をとり、国際正義の完全を期すると標榜して脱国籍や帰化の権利を主張することが得策である⁷⁶⁾。

第2の見解は、対照的に、まず、大戦後の国際社会の流れに積極的に同調した上で、許容される範囲内で人種平等の確保に努めるべきだとする。外務官僚では小村欣一政務局アジア課長がこう考えた。小村は、世界改造にも等しい案件が講和会議で討議されるとの認識に立ち、異人種・異宗教に対する差別的偏見と日本の従来の武断的政策に対する反感から日本が牽制されることを予期して、むしろ積極的に大勢に合致する方針に出て国際社会における面目を一新し、日本の世界的地位を確保すべきだとする。それには殊に、①平和維持組織における人種宗教歴史国力等の別によらぬ完全平等の待遇の確保、②武力侵略のイメージを除去するため、平和主義に率先賛同すること（この観点からは前項を濫りに主張すべきでない）、③対中政策の転換をはかり、会議を機会に中国と融和することが重要であるという⁷⁷⁾。この見解は、既に紹介した牧野伸顕の考えと軌を一にする。

第3の見解が外務省のまとめた意見案である。これは、国際連盟に対しては消極的ながら、人種平等の要求の明確化よりも国際的時流に逆らわないことを重んじるという、折衷案である。

以上のいずれの見解も、講和会議を機会に日本の二国間外交の懸案事項であった排日移民問題になんらかの決着をつけることは意識している。これは当時の外交当事者に広く共有された思いであった⁷⁸⁾。

当時の外務省の意思決定は、そこに関与する全メンバーが決定に参加し、決定者を特定できない「集团的・組織的決定」の形をとっており⁷⁹⁾、特に幣原喜重郎は、しばしば稟議制を回避し、合議制による省内の意思決定をはかったという⁸⁰⁾。前述のように、講和方針の立案過程でも、大臣、局長、課長等を構成員に合議制がとられていた。その過程で、まず集団全体に共通の認識として、排日移民問題への憂慮が確認され、それが決定に反映しても不思議ではない。

ところで、上記のいずれの見解も、人種平等待遇の確保以外に、何を国際連盟に求めるかは明らかにしていない。換言すれば、外務官僚達は、日本にとって戦後の国際秩序の安定化のためにいかなる仕組みが好ましいかについての総合的な展望も連盟の対案も検討することなく、将来、連盟がいかなる形をとるかは与件として括弧でくくったまま、とりあえず、講和会議の交渉を通じて、そこでの人種平等を確保しようとしたに過ぎなかった。そうした態度が、国際連盟については、創設を積極的に推進はしないが、局外に孤立もしないという、上記の諸見解の中庸にあたる、曖昧な選択につながったのではなかろうか。

国際連盟問題に限らず、14カ条に対する意見案の随所に現れる「大勢順応」、「英国ト歩調ヲ一ニスル」という表現は、このような無定見を暗示している。それが官僚的な技巧に糊塗されて、意見案は全体的として異論をはさみにくい構成にまとまり、侥幸にして、講和会議の状況に応じて幅広い対応が可能な、融通性を備えることになった。

第一次世界大戦による国際的な客観情勢の顕著な変化として、ドイツとロシアの軍事的失墜と並んで、米国と日本の、工業的・軍事的力の上昇が指摘されている⁸¹⁾。ところが、日本国内では、対外問題が内政的に利用され、政権争奪の具に供されていた⁸²⁾。

結局、国際連盟についてこのように政治的主導性が希薄な状況で、行政官が職務権限の範囲の内でなしうる最大限に合理的な対応を試みた結果が、以上のような方針としてまとまったというべきかも知れない。

おわりに

これまでの検討を通じて、パリ講和会議の準備段階における日本の国際連盟への対応は、①上位の政治指導層が国際連盟創設にほとんど関心を払わなかったこと、②連盟創設に臨む政府の対処方針を実質的にまとめたのはもっぱら職業外交官であったこと、③世論の大勢として、国際連盟は移民問題との関連でのみとらえられ、連盟そのものへの期待は薄かったこと、を特徴とすることが明らかになったであろう。

これは、連盟成立後、日本と共に理事会の常任理事国とされた英、米、仏、伊の上位政治指導者が、程度の差はあるがいずれも国民の強い要望を背景に、連盟創設に主体的に取り組んだのとは、著しい対比を示している。

これらの諸国の国際連盟政策が多かれ少なかれ国内政治と連動していたのに対して、日本の連盟政策は、外務行政専門家の技術的事項として処理された。彼我の差が、国内政治状況の違いおよび第一次世界大戦により被った打撃の違いに対応していることは容易に理解できよう。

パリ講和会議において、日本代表団は、このような国内状況および認識の落差を抱えて、国際連盟規約の起草のための交渉にあたらねばならなかった。果たして、交渉の進展につれて、日本における国際連盟観は変化しただろうか。

これについては、講和会議における人種平等提案の顛末を扱う続稿において検討したい。

注

- 1) 国際平和組織における日本の行動については、海野芳郎『国際連盟と日本』(原書房、1972年)、河辺一郎『国連と日本』(岩波書店、1994年)、外岡秀俊『国連新時代』(筑摩書房、1994年)、緒方貞子「日本の国連外交の変遷」、佐藤記念国連大学協賛財団編『国連を改造する』(世界の動き社、1986年)所収、等が分析している。
- 2) 代表的なものとして、人種平等原則を焦点に日本人の国際法観をさぐった、大沼保昭「遥かなる人種平等の理想」、大沼編『国際法、国際連合と日本』(弘文堂、1987年)所収、外交史研究では、池井優「パ

- り平和会議と人種差別撤廃問題』『国際政治』23号（1962年）44-58頁，をあげておく。
- 3) E・H・カー（井上茂訳）『危機の二十年』（岩波書店，1952年）2-3頁。第一次世界大戦の社会的影響については，杉村陽太郎『国際聯盟の理想と現実』（国際聯盟協會，1921年）26-33頁も参照。
 - 4) この分析枠組と当時の政治情勢の詳細は，A・G・メイア（斉藤孝，木畑洋一訳）『ウィルソン対レーニン』I（岩波書店，1983年）3-98頁を参照。
 - 5) 同書，164，220-221頁。14カ条のロシア語訳は，総計346万部余りのピラ，ポスター，パンフレットに印刷された。その一部は，東部戦線のドイツ兵やロシアの捕虜となったドイツ兵にも配られたという。
 - 6) S・フロイト，W・ブリット（岸田秀訳）『ウッドロー・ウィルソン』（紀伊國屋書店，1969年）244-245，292頁。
 - 7) カー，前掲書，139-193頁。
 - 8) フロイト，ブリット，前掲書，246-247頁。
 - 9) こうした思索の系譜については，松本博一『国際関係思想史研究』（三省堂，1992年）59-160頁を参照。
 - 10) カー，前掲書，179頁。
 - 11) F・バーキンソン（初瀬龍平，松尾雅嗣訳）『国際関係の思想』（岩波書店，1991年）163-165頁。
 - 12) "British Labor's War Aims—Text of a Statement adopted at the Special National Labor Conference on December 28, 1917", *International Conciliation*, no.123 (1918) pp. 45-56.
 - 13) Martin, L.W., *Peace without Victory* (New Haven, 1958) pp. 13, 129.
 - 14) フロイト，前掲書，196-197頁。
 - 15) 立作太郎『国際聯盟規約論』（国際聯盟協會，1932年）1-2頁。
 - 16) 珍田駐英大使より内田外相宛1918年10月16日付電報第873号，外務省編『日本外交文書』大正7年第Ⅲ冊（1969年）680-682頁。
 - 17) 「講和条件における経済的希望に関するミルナー卿報告の要旨」より。D・ロイド＝ジョージ（内山賢次，片岡貢，村上啓夫訳）『世界大戦回顧録』第五卷（改造社，1930年）2142頁。
 - 18) 戦時内閣の討議については，同書，2087-2094頁を参照。
 - 19) Claude, I.L. Jr., *Swords into Plowshares* 4th ed. (New York, 1970) p. 42.
 - 20) 立，前掲書，5頁，杉村，前掲書，25頁。
 - 21) 杉村，前掲書，21-22頁。
 - 22) White, W.A., *Woodrow Wilson—the man, his times and his task* (Boston, 1924) p. 400.
 - 23) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, Paris Peace Conference 1919 I* (1942) (hereinafter: *FR Paris Conference I*) pp. 497-510.
 - 24) 立，前掲書，5頁。
 - 25) 海野，前掲書，4頁。
 - 26) 以上の国内情勢については，信夫清三郎『日本政治史』Ⅳ（南窓社，1982年）97-124頁，岡義武『転換期の大正』（東大出版会，1969年）1-92頁，今井清一『日本の歴史』23——大正デモクラシー（中央公論社，1974年）57-109頁等を参照。
 - 27) *FR Paris Conference I*, p. 489.
 - 28) 『国民新聞』1918年10月29日。
 - 29) 『国民新聞』1918年11月7日。
 - 30) 『大阪朝日新聞』1918年12月6日。
 - 31) 米国に帰化できる外国人は「自由な白人およびアフリカ原住民並びにそれらの子孫」に限定されていた。
 - 32) 日米移民問題については，鹿島守之助『日本外交史』第13巻——ワシントン会議及び移民問題（鹿島研究所出版会，1971年），大日本文明協會編『日米国際紀要』（同会発行，1924年），同『日米交渉五十年史』（同会発行，1909年）等を参照。

- 33) 移民問題にかかわる法的困難については、高橋作衛「人種的差別に就て」『国際法外交雑誌』第17巻7号（1919年）566-580頁を参照。
- 34) 入江昭「日米敵対意識の源泉」『国際政治』34号（1967年）14、17-18頁。
- 35) 経済学者福田徳三の談話。『大阪朝日新聞』1918年11月10日。
- 36) 岡義武「パリ平和会議におけるアメリカ外交とわが世論」、齊藤眞編『現代アメリカの内政と外交』（東大出版会、1959年）287頁。
- 37) *FR Paris Conference I*, p. 490.
- 38) 国民外交同盟会「覚書」、防衛研修所戦史室蔵（以下戦史室蔵と記す）『戦時資料〈海〉日独』T 3-203。後に、同会を中心に「人種差別撤廃期成会」が結成され、事務所を黒龍会出版部内に置いて活動することになる。黒龍俱樂部編『國士内田良平』（原書房、1967年）582頁。なお、海軍予備中將上泉徳弥を総代とする使命會も、同日、加藤海相や伊東巳代治、牧野伸顕等の有力政治家に宛てて同種の講和意見書を提出し、人種的差別の法律および取扱いの全廃を求めた。使命會「講和意見書」、戦史室蔵『戦時資料〈海〉日独』T 3-203。
- 39) 「立憲政友會和歌山縣支部決議」、外務省外交資料館資料2/4/2/2。
- 40) 例えば吉野作造は「何ぞ國際聯盟に加入するを躊躇する」と問い、宮崎滔天は、世界改造の大事業に参与すべしと論じた。『中央公論』1月号（1919年）[時論] 154頁、および『上海日々新聞』1918年12月28日、宮崎、小野川編『宮崎滔天全集』第2巻（平凡社、1971年）55頁に再録。
- 41) 岡、前掲論文（注36）、283頁。
- 42) 日本の対外政策決定過程の特徴については、細谷千博「対外政策決定過程における日米の比較」、細谷千博、綿貫讓治編『対外政策決定の日米比較』（東大出版会、1977年）所収、1-4頁を参照。
- 43) 麻田貞雄「ワシントン會議をめぐる日米の政策決定過程の比較」、同書所収、419-420頁。内田は巧みな状況追従で知られ、「ゴム人形」の異名があった。
- 44) 原奎一郎編『原敬日記』第5巻（福村出版、1965年）をみると、原と内田は講和會議準備に関して、閣議以外にも11回接触している。
- 45) 幣原次官の外務省運営については、宇治田直義『幣原喜重郎』（時事通信社、1958年）44-45頁を参照。
- 46) このことが特に顕著に現れたのは、対中政策においてであった。これについては、三谷一郎『「転換期」（1918-1921年）の外交指導』、篠原、三谷編『近代日本の政治指導者』Ⅱ（東大出版会、1965年）所収、が詳しい。
- 47) 例えば、石井菊次郎『外交餘録』（岩波書店、1930年）370頁、小幡西吉伝刊行委員会編『小幡西吉』（同会刊行、1957年）45頁等。
- 48) 大臣待遇の委員には、海相加藤友三郎、陸相田中義一、外相内田康哉のほか、平田東助、牧野伸顕、伊東巳代治、犬養毅、寺内正毅、後藤新平、元田肇が任命された。
- 49) 外交調査会の成立と役割については、外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』（原書房、1969年）664-667頁を参照。調査会設立の前提は、まさしく旧外交の発想、すなわち「対外政策の基礎は不変の国家的帝国主義的必要に基づくものであり、したがって、党争の圏外にある」——H・ニコルソン（齊藤眞、深谷満雄訳）『外交』（東大出版会、1968年）2頁——そのものである。
- 50) 例えば、山縣有朋系で貴族院に影響力を有する平田東助、薩派の牧野伸顕、枢密院の代表として伊東巳代治等々。
- 51) 例えば、内務官僚出身の枢密院顧問官伊東巳代治、内務官僚、満鉄総裁として植民地統治に携わり、「新旧大陸対峙論」という独特の対米脅威論を唱えるに至った後藤新平等。国民党の犬養毅は伊東や後藤と三角同盟を結成した。麻田、前掲論文、432-434頁、小林龍夫編『翠雨莊日記——伊東家文書』（原書房、1966年）の編者解題、5頁。
- 52) 前掲『原敬日記』第5巻、451頁。

- 53) 委員は、外務省では坂田重次郎通商局長、小池張造政務局長、長岡春一、広田弘毅、小村欣一、木村鋭市各書記官、陸軍省の山田隆一少将、立花俊吉参事官、海軍省の秋山貞之少将、山川端夫参事官、法制局の牧野英一、長崎定三両参事官である。前掲『外務省の百年』698頁。
- 54) 戦史室蔵『日独戦役講和準備委員会決議及説明』
- 55) 本野外相から珍田駐英大使宛1917年11月17日付電報第770号、『日本外交文書』大正6年Ⅲ、162-163頁、内田外相から松井駐仏大使宛1918年11月1日付電報第151号、『日本外交文書』大正7年Ⅲ、568-569頁。
- 56) 幣原平和財団編『幣原喜重郎』（同財団発行、1955年）134-135頁。
- 57) 在欧公館から続々情報が寄せられた。これについては、『日本外交文書』大正7年Ⅲ、510-515頁を参照。
- 58) 珍田駐英大使から内田外相宛1918年10月16日付電報第873号、同書、680-682頁。
- 59) 幣原平和財団、前掲書、136-137頁。
- 60) 『日本外交文書』大正7年Ⅲ、682-690頁。ロンドンから東京宛の電報は、第989号、第1005号、第1011号、第1034号、第1037号の5本、東京からロンドン宛のものは、第610号、第640号の2本である。
- 61) 幣原平和財団、前掲書、129、137頁。
- 62) 前掲『外務省の百年』702頁。
- 63) 珍田駐英大使から内田外相宛1918年11月7日付電報第981号、『日本外交文書』大正7年Ⅲ、593-594頁。
- 64) 前掲『原敬日記』第5巻、35頁。
- 65) 前掲『翠雨莊日記』285頁。
- 66) 武者小路公共「幣原さんの想出」、国立国会図書館憲政資料室蔵『諸家の幣原観』。
- 67) この討議がいつのことなのかは記されていない。総合雑誌『太陽』日誌欄の外務省重要会議と題する記事を見ると、武者小路のあげる参加者が揃っているのは、11月9日の会議のみである。これは丁度、珍田の請訓とも符合する。『太陽』12月号（1918年）197頁。
- 68) 外務省政務局「国際聯盟」、国立国会図書館蔵、牧野家文書。
- 69) 山川端夫『私の足跡』（非売品、1962年）40頁。国立国会図書館蔵、山川家文書。幣原喜重郎の伝記には、山川がパリで入手した国民総連合規約の草案を持ってシベリア経由で帰国したので、これを急遽全訳し、国際法学者や専門家の意見をまとめてパリ平和会議に提出すべき日本の対案を作成したとの記述がある（幣原平和財団、前掲書、137頁）が、山川自身の記録には、この時期にパリに滞在した形跡はない。山川は、講和会議終了後、パリからヴェルサイユ条約の正文を持ち帰っており、これが翻訳され、専門家の意見をふまえて枢密院に提出された。それを講和会議前の事態と混同したものか。山川の役割については、山川、同書、59、114頁、武者小路公共『外交裏小路』（講談社、1952年）6頁を参照。
- 70) 前掲『翠雨莊日記』286頁。
- 71) 同書、285-288頁。
- 72) 原案に修正が加えられたのは、結局、秘密外交に関する第1項のみであった。この日の審議の流れは、同書、294-310頁を参照。
- 73) この間の議論は、同書、326-327、333-342頁を参照。
- 74) 牧野全権から内田外相宛1918年12月14日付電報第5号、『日本外交文書』大正7年Ⅲ、691頁。
- 75) 「講和ノ三大方針」および「ウィルソン十四箇条ニ対スル帝国政府意見」、内田外相から珍田駐英大使宛1918年12月26日付電報第701号別電および付記、『日本外交文書』大正7年Ⅲ、666-678頁。
- 76) 石井駐米大使から内田外相宛1918年11月17日付電報第721号。外務省外交資料館資料、2/3/1/6。ただし、この電報は14カ条に対する意見案が作成された後に東京に届いている。この時期、海軍省において作成されたと推定される「講和問題大体方針」と題する文書にも、連盟には表面上反対すべきではないが、人種的排斥の態度の矯正なしには実行困難なことを鼓吹すべきだという記述がある。外務省外交資料館資料、2/3/1/6。この文書の作成主体および作成年月日は不明であるが、当時の海軍省文書と形式が共通し、海軍省文書に同一筆跡のものがあることから海軍省のものと推定した。官僚のみならず、国際法

学者にして貴族院議員の高橋作衛も、連盟案により人種的差別撤去をはかろうとするのは誤算だとしても、今日の機会に「撤去を絶叫するは其の成效の如何問はす吾人の勗むべき處」だと訴えており、これが当時の有力な考え方であったことをうかがわせる。高橋，前掲論文，582頁。

- 77) 小村欣一「講和会議ノ大勢ガ日本ノ将来ニ及ボス影響及之ニ処スルノ方針」，1918年11月30日付。国立国会図書館蔵，牧野家文書。
- 78) 幣原平和財団，前掲書，141-142頁，内田康哉伝記編纂委員会編『内田康哉』（鹿島平和研究所，1969年）237頁，等。実際，外務省の意見案作成にあたり，事務当局の最高責任者であった幣原次官は，1913年には駐米大使館参事官であり，カリフォルニア州土地法をめぐる日米紛争を身をもって体験した。ちなみに，この時の外相は牧野伸顕，駐米大使が珍田捨巳である。
- 79) 麻田，前掲論文，436頁。
- 80) 馬場伸也「北京関税特別会議にのぞむ日本の政策決定過程」，細谷，綿貫，前掲書所収，407頁。
- 81) メイア，前掲書，10頁。
- 82) 前掲『翠雨莊日記』編者解題，1頁，麻田，前掲論文，432頁。

[付記] 本稿の基礎になった研究には，1988-89年度文部省科学研究費補助金奨励研究Aの一部を使用した。また，資料収集にあたり，早稲田大学図書館の深井人詩氏のお世話になった。併せて，深謝したい。