

第19回近現代史研究会報告 ワシントン体制と日本の大陸政策

松田 純清 陸自63

はじめに

ワシントン体制は、大正後期から昭和初期における日本の中国大陸政策に大きな影響を及ぼした。それは、東アジアにおける日本の行動を制約するために米英が画策した国際的な秩序体制であった。この体制は、第一次世界大戦後の軍縮問題、特に米・英・日の艦競争に終止符を打つこと、そして、大戦間に日本が獲得した中国での諸権益に対し抑制をかけること等が主な狙いであった。

中国に様々な利権を有する米英は、日本の中国進出には大きな警戒感を抱いていた。そのため、対日牽制策としての何らかの体制構築の必要性を感じていたのである。米大統領ハーディングは、1921年7月11日、非公式に日・英・仏・伊へ海軍軍縮と東アジア・太平洋問題を検討する国際会議の開催を打診した。その後、中国・ベルギー・オランダ・ポルトガルにも追加打診した。

会議の呼びかけに対し、日本国内では、会議参加の可否について国論が割

れた。それは、日本の大陸政策（満蒙及び山東権益問題とシベリア出兵問題）への影響に対する懸念があったからである。結局「日米協調路線」を重視する原内閣の決断で欣然会議に参加する旨を表明した。

こうして同年11月12日、ワシントンに加藤友三郎・徳川家達・幣原喜重郎の3全権代表を送ることになった。この会議の主要議題は、海軍軍縮問題、太平洋問題、極東問題等であり、翌年の2月6日まで続けられた。会議当初、米國務省筋は、大戦中に日本が獲得した中国での諸権益を剥奪することを狙っていたが、日本の強い抵抗に遭い米は日米協調路線に転じた。米はその方が極東への経済進出にプラスになると判断したためであった。

ワシントン会議においては、「海軍軍縮に関する五カ国条約」、「太平洋に関する四カ国条約」、「中国に関する九カ国条約」などが参加国間で調印され、それに基づく多国間の秩序体制が整った。このような体制は従来の国際関係にはなかったことで、旧来は、二国間

による同盟・協商関係を基本とした条約関係により国際秩序体制を形作っていた。それは、ウィルソン米大統領の新外交路線（宮廷外交から民主外交へ、秘密外交から公開外交へ）に沿うものであった。この意味からワシントン体制は現代的意義を有するものと理解してよいであろう。

現代の日米安保体制は、日米二国間の同盟関係であるが、東アジア地域の国際秩序体制に大きな影響を与えている。アメリカは、この同盟を基盤として東アジア政策を遂行し、日本の防衛体制の根幹部分を握り、日本の政治・外交に大きな影響力を持っている。このような日米安保体制とワシントン体制では国家の自立性という点では異なっている。利益追求に日米協調を必要としたという意味においてはある種のアナロジーを感じざるを得ない。

ワシントン会議を契機に構築されたワシントン体制は、第一次世界大戦の戦後処理として敷かれたヴェルサイユ体制の補完的側面が強く感ぜられる。同体制は、ドイツを封じ込める欧州の秩序形成ではあっても太平洋地域の秩序形成を含んだものではなかった。その上、戦争で疲弊した連合国にとって、大戦後の経済復興のため軍縮を必要とした。特に、多額の国家予算を要する艦競争に終止符を打つことは喫緊の

課題であった。また、日本の西太平洋地域の支配に一定の歯止めをかけ、米にとり安全保障上の懸念である日英同盟を破棄させたい動機が強く働いていた。米はこの思惑をほぼ達成し外交的に勝利した。

しかしながら、ワシントン体制は、新外交理念に基づき、中国の主権の尊重と門戸開放、そして機会均等を叫びながらも、中国への植民地的進出を放棄するものではなかった。その証拠に、中国の国権回復を目指す10原則は退け、中国をワシントン体制の正式な成員とは見なかった。それに加えて、ポルシェビキ革命を果したソ連に対して、同体制の蚊帳の外においた。これらのことは、ワシントン体制の崩壊を招く要因ですでに含まれていた訳である。

一、ワシントン会議開催の背景

ワシントン体制が構築される契機となったワシントン会議はどのような国際背景の下に開催されたのであろうか。ワシントン会議は、パリ講和会議（1919年1月18日開催、同年6月28日講和条約調印）後、約2年有余を経て開催された国際会議である。この間、19年8月11日には米國務長官は上院で「石井・ランシング協定」に盛り込まれた日本の政治的利益について、それを否定する発言を行なっており、

大戦後早くも日本の獲得した満蒙權益に否定的見解を表明した。

1920年1月10日には国際連盟が発足し、同年11月15日第一回総会が開かれることが決定された。この当時日本は、平民宰相と言われた政友会総裁原敬が内閣の首班であった。原内閣はそれまでの藩閥政治から政党政治へ転換する時期の内閣であった。

第一次世界大戦は、1918年11月11日、ドイツと連合国との間に休戦協定が成立し、1千万有余の戦死者を出した大戦は終了した。その後、戦後処理は、前年1月8日に米大統領ウィルソンが発表した平和14カ条（秘密外交の廃止、海洋の自由、経済障壁の除去、軍備縮小、植民地住民との公平な利害調整、主権尊重と領土保全、平和を保障する国際連盟の確立等）に基づき講和の基礎が確立され、その年の6月28日にはヴェルサイユ条約が調印された。

この条約を基礎とした欧州中心の国際的枠組みが「ヴェルサイユ体制」と呼ばれている。しかしながら、新外交を提唱した米自身も複雑な国内事情を抱え、ヴェルサイユ条約の批准が上院において同年11月19日否決される事態となり、平和機構の発案国であるアメリカ自身が国際連盟に加入しないと、いう変則的な状況となった。

このような状況は、国際連盟の機能發揮に当初から問題を孕み、その有効性が問われることになった。特に国際連盟による欧州の安全を期待していた私は大きく失望した。また、ヴェルサイユ会議において、中国は、山東が返還されることを強く期待していたが、日本への継承が認められ、中国は會議に大きな不満を表明し、条約への調印を拒否した。

一方、日本は、ヴェルサイユ条約により旧ドイツの山東權益を正式に継承することになった。また、旧ドイツ帝国の保有していた西太平洋島嶼は日本が国際連盟の委任を受け信託統治することになり、東アジア地域での日本の存在感は増していった。このような東アジア情勢に対して、米英は、ヴェルサイユ体制では律しきれない東アジア地域の国際秩序体制の必要性を痛感していた。この際、米英主導で、東アジア地域に日本を抑さえる狙いをもってなんらかの国際的枠組み構築が求められ、この具体化推進がワシントン會議の開催背景にあった。

もう一つの大きな背景は、建艦競争の廃絶である。第一次世界大戦で戦勝国である連合国側も国力は疲弊した。戦後は連合国も経済再建が急務となり、自国の海上覇権を求めての建艦競争には終止符を打ちたかった。特に多

額の予算を必要とする主力艦の建造制限は必須事項であった。アメリカは、1916年、建艦法を制定して以来、日・英と激しい建艦競争を繰り広げてきたが、大戦後は国家財政を圧迫する建艦競争には国民の反対が強くなくなった。アメリカ議会上院のボー議員は、建艦競争の即時中止を求める海軍軍縮會議開催を提議した。この提議は多くの共感を呼び、それがワシントン會議開催を促した。

また、米は、日本が第一次大戦参戦により少ない犠牲で山東權益及び赤道以北の旧独領島嶼の統治権（ヴェルサイユ条約による「C」統治）を獲得し、日本が太平洋制海権を握る勢いを示したことに大きな脅威を感じた。この際、日本を抑制するためには日本をバックアップする「日英同盟（1902年締結）」は破棄させなければならなかった。日英同盟は、英国の東アジア地域の利権維持を図る保障措置の役割を果たしており、日本にとっては日本の權益を保全する役割を果たしていた。また、同盟の条項から米との敵対関係も惹起しうる可能性があり、米にとっては自国の安全を脅かしかねない厄介な同盟に映っていた。

二、ワシントン會議の内容と評価

外交史的に見れば、ワシントン會議は、米外交の勝利として認識されている。

それは、米英主導で、列強諸国の建艦競争に終止符を打たせ、懸案の日英同盟を破棄させ、更には日本の中国進出に歯止めをかけることができたからである。それでは、ワシントン會議の内容に触れ、参加各国、特に米英日中ほどのような反応を示したのかについて少し立ち入って眺めて見よう。

會議の冒頭、アメリカの首席全權であるヒューズ國務長官がいきなり思い切った海軍軍縮案（主力艦の廃棄及び各国保有比率の設定）を発表した。その内容は、10年間の建艦休止、建造中の主力艦の廃棄、米・英・日の主力艦総トン数比を5・5・3とし、それに基づき各国（仏・伊はそれぞれ1・75）の保有量を定めるというものであった。この提案に対し、日本は、かねてから対米7割の海軍戦備を戦略の基本としていたことから強く反対した。しかし、英国が米国家に賛成する姿勢を示し、日本は孤立をおそれ、対米6割案を受諾せざるを得なくなった。このため、日本海軍内部においても艦隊派と条約派の深刻な対立を生むことになった。しかし、この合意により、日・米・英の海軍建艦競争に一応の終止符を打つことができた。

次いで、米の懸案事項であった日英同盟は、「太平洋方面に於ける島嶼たる属地及び島嶼たる領地に関する四カ

国条約」を締結することにより、「日・英同盟」は事実上破棄された。この内容は、太平洋の諸島や領地に関する四カ国（日・英・米・仏）の権利を相互に尊重し、同地域での紛争は共同会議により解決を図ること、同地域への侵略に対する措置は締約国間で協議して行なうこと等、太平洋の現状を固定維持し、米はフィリピンの安全保障について日本から保障をとりつけることに成功した。

また、日本の中国における行動を牽制する目的で「中国に関する九カ国条約」が提議された。この提議は日本の在華権益に対しアメリカが挑戦する問題を孕んでおり、日米間が緊張する要素を含んでいた。米はこの問題に対し、中国が会議で要望した「10原則」を退け、米全権代表ルートの4原則をもって臨む現実路線を採った。この原則は、①中国の主権・独立及び領土的・行政的保全の尊重、②中国における安定政権の樹立、③商工業の機会均等主義、④友好国民の権利を脅かす特権の承認及び友好国の安全に有害な行動の禁止等であった。これら事項を取り決めた条約が日・英・米・仏・伊・中・ベルギー・オランダ・ポルトガルの9カ国間で締結された。

たのであるうか。先ず、アメリカの評価を見よう。アメリカは、ハーディング大統領の共和党権下において、共和党は対外的には「名譽ある孤立」を主張し、欧州・アジア等へのコミットには消極的であった。そして、大戦後の経済的疲弊から海軍軍縮は米国内で歓迎された。

また、太平洋地域における日本の覇権に制限を加えることになり、かつ日英同盟が破棄されたことは、米国の対日・英からの安全保障に大きく役立つことであった。この時期英国が同盟破棄に同意をしたことは対米関係を重視した表れであった。英政府は、英に對する米の同盟破棄要請を日本との友好関係より優先した。

また、中国に対して植民地権益を有する欧米列強は、日本の急激な中国進出、特に滿蒙での「特殊権益主張」には強い懸念を抱いていた。その懸念を解消する担保として「中国に関する九カ国条約」を日本に結ばせ、日本の中国への膨張に歯止めをかけた訳である。このことは同地域への進出に意欲を持つ米にとって好ましい九カ国条約体制であった。

を求めた。中国はワシントン会議の中で決着を図る考えであったが、米は同盟に提議せず、米英の立会いの下、日中の2国間交渉に解決を委ねた。そして、アメリカは、前述のとおり、滿洲における日本の特殊権益を理解する立場で1917年11月結ばれた「石井・ランシング協定」の破棄を日本に求めた。すなわち、日本の「滿蒙特殊権益」不承認の立場に立ったのである。これは日本政府が最も懼れていたことである。

一方、イギリスは、米英関係を重視した。ワシントン会議で日英同盟の破棄に同意し、海軍軍縮条約により、海軍力の縮小を図った。世界一の海軍力を誇っていた英は、1925年にはその地位を総トン数で米に明け渡すことになるが、大戦後国内経済の疲弊のため英は多額の予算を必要とする伝統的な2国標準主義を放棄し、1国標準主義に転換した。また、英連邦内の結束を固めることに重点をおき、それ以外へのコミットを縮小する内向きの態勢をとり国力の回復を図った。

では、日本は、ワシントン会議をどのように評価したのであるうか。1921年11月4日、原首相は東京駅頭で大塚駅の轢車手岡良一に刺殺されるという不幸な事件に遭遇した。同月13日には、蔵相高橋是清が急遽組閣する

ことになった。高橋首相は原内閣の親米路線を踏襲した。翌年2月2日、幣原首相は対華二十一条要求第五号を撤回し、かつ滿蒙への投資優先権を放棄するという声明を出した。このことは日本が親米路線を基軸とした国際協調体制をとる意思表示でもあった。また、故原首相の意を汲み、海軍軍縮においても、海軍の「八八艦隊」整備の主張を退け、「八六艦隊」で我慢し、世界的な海軍軍縮の風潮に同調した。同年2月6日には、ヒューズ案を大筋で認めた海軍軍備制限条約に調印した。また、中国との懸案事項の山東問題は、米英が同意した2国間交渉により「山東懸案解決に関する条約」を締結し、日本の膠州湾の租借地還付と同地の開放、そして日本軍の撤退について日中双方で合意した。

また、中国への借款問題については日本の1国借款主義を放棄して国際協調の意味から多国借款方式の新4国借款団に加わった。滿洲に對する日本の特殊権益問題は、ワシントン会議の議題に挙げることは断固拒否したものの「石井・ランシング協定」は1923年4月14日をもって破棄することを容認した。更に、米の非難を受けていたシベリア出兵問題は、ワシントン会議で論議することは避けたが、1922年6月成立した加藤友三郎内閣により

撤兵が決断されその年の10月25日には撤兵完了した。以上のように日本は国際協調路線を着実に歩んでいた。

一方、中国は、アヘン戦争以来、欧米列強の植民地的進出により、国権を著しく侵害されおり、民族的独立を求める政治的エネルギーが澎湃として高まっていた。そして、領事裁判権の廃止、関税自主権の確立、山東権益の還付、対華二十一カ条の全面廃棄など具体的な要求を「10原則」として、ワシントン会議に提議した。会議主催国であるアメリカは、中国の急激な要求には抑制をかけながらもルーズベルト4原則という形で中国の要求を一部認める姿勢を示した。中国としては、ワシントン会議は欧米・日の列強諸国の植民地的権益を確認する場としてしか映らず、会議の内容には大きな不満を抱いていた。しかし、日本から、山東権益の還付を実現させ、日本の青島守備軍をその年の12月末に撤退させたことは中国外交としての大きな成果であった。

三、ワシントン体制と日本の大陸政策

ワシントン会議の結果、構築されたワシントン体制は、日・米・英の中国及び太平洋地域における既得権益維持のための地域的国際協調システムであった。従って、中国を含めて利害の公平を期する協調ではないことは明らかである。また、国際連盟は、アメリカ抜きで、当初から東アジア地域の利害を調整する機能は持ち合わせていなかった。そのため、東アジア地域における国際的な秩序体制の必要性は高まっていた。米は、ワシントン会議で新外交理念に基づいて民主的外交を推進する姿勢を示したが、その実、列強諸国間の利害調整に終始した。そのため、中国に権益を有する日・米・英は、自己の権益支配を維持することに主眼がおかれた。このため、国権回復を求める中国の民族的要求は受け入れられなかった。そのため、中国国内では、特に反英・反日運動が日増しに高まっていた。

この時期、日本外交の舵取りは、幣原重郎が行なっていた。彼の外交思想は国際協調にあった。また、当時の臨時外交調査会の主要メンバーである原敬、牧野伸顕らは親米路線を主張していたので、ワシントン体制護持を推進する幣原外交は政府の外交姿勢とも一致していた。彼は対中政策においても主権尊重・領土保全の原則を主眼において外交を推進した。しかし、この姿勢は、反日運動の昂揚した中国では必ずしも貫けなかった。1927年3月の南京事件における国民党兵士の暴虐はそれを実証した。従って、この体制は、日本の大陸政策に必ずしも同調するものではなく、やがては大きな障害として意識されるようになって行った。

大戦景気に沸いた日本は、この時期には深刻な経済不況に陥っていた。いわゆる1920年不況である。不況になれば民衆の政治への不満は増幅される。そのような時、欧米から入ってきた民主主義思想は藩閥政治の専横を許さない政治思想に容易に転化して行き、それが大正デモクラシーとして昂揚していった。この思想の旗手として吉野作造は、民本主義理論を提唱しそれが大正デモクラシーの理論的支柱となった。そのような政治的背景から、藩閥政治打破、政党政治の実現、普選選挙の実現という政治的要求に結晶されていった。

このような社会風潮の中で、高橋是清の後を受けた加藤友三郎憲政会内閣は、外交を幣原重郎に任せ、日本の国益実現にはワシントン体制を忠実に護持することが必要との方針で国際協調外交を推進した。こうして、1920年代の日本外交は、ワシントン体制による国際協調外交と国際連盟による国際平和外交の二面性を有していた。幣原は、ワシントン体制を強く支持し、国連中心外交には終始消極的であった。その大きな理由は、日本の中国における「満蒙特殊権益」に対し、国連の普遍主義が押し付けられ、権益を否定されることを危惧したからである。

幣原は、中国外交に対しては、対華四原則（中国への内政不干渉・協調主義・合理主義・平和主義）により処理してきたが、前述の南京事件を契機に幣原外交への批判が国内で一気に高まった。批判の中心は、在留邦人の生命・財産が十分守られていないことに対するものであった。また、日本の満洲特殊権益擁護に対しては、米英は、否定する態度にでてきた。米共和党政権の中国に対する基本路線は「主権尊重・内政不干渉・経済重視」であり、軍部と共に満洲に進出する日本の行動には非難を強め、米は満洲への門戸開放を強く求めた。このような対日圧力とともに、国内では排日移民法（1924年）を議会で通過させ、日本人の米国内への移民を拒否する態度を鮮明にした。これらは日米関係を益々悪化させ、幣原外交をも行き詰まらせていった。

四、中国の革命情勢と日本の大陸政策

中国のナショナリズム運動は、辛亥革命以来、一部知識人による運動の域を出ていなかったが、1919年5月4日の北京の学生3千人有余の山東問題に対する抗議示威運動を発火点とした五四運動以来、全国民的規模でナショナリズム運動は広がって行った。彼等は、大戦後、日本が権益を保持す

る青島の返還を強く求めた。

中国政府はこのような国民の要求を無視できず、山東權益を日本に保持させることを承認した。パリ講和会議における講和条約に調印しない方針を同年6月10日に決定した。同月18日には北京・天津の学生が講和条約不調印の大請願運動を展開し、終に、北京政府は6月28日のヴェルサイユ講和条約調印を正式に拒否した。これらのことは、滿洲に続き、中国本土に経済進出を図ろうとする日本の大陸政策に大きな影響を与えた。

1921年7月1日、上海で中国共産党第一回党大会が開催され、その後正式に結党された。この党は、創立当初からソ連に本拠を置くコミンテルンの強い指導下にあった。そのような中で、国民党はコミンテルンの中国民衆に対するナショナリズム扇動の影響を受け、左傾化していった。1923年1月26日に孫文・ヨッフエ共同宣言が発せられ、共産党との合作の素地が作られた。その年の11月、孫文は、連ソ・容共・扶助工農の三大政策を決定し、1924年の第一回国民党全国大会において正式に第一次国共合作が成立した。この時期、北京政府では内紛絶え間なく、9月15日から第2次奉直戦争が勃発する状況にあり、混乱していた。国共合作によりコミンテルンの

国民党への指導は露骨となった。孫文はこの状況下に、11月には北上を宣言した。しかし、翌年の3月12日、孫文は北京で病没した。指導者を失った国民党では、蒋介石が台頭し、軍を掌握する彼は、1926年7月9日、北伐を開始した。広州の国民政府はこの時期武漢に政府を移動させた。その翌年、蒋介石は突如上海で4・21クーデターを起し、共産党と袂を分かった。そして、彼は南京に反共の国民政府を樹立した。ここに、国共合作は崩壊していった。

1928年には、第二次北伐が蒋介石によって開始された。今回は大規模なもので、中国の政情は一段と混乱を極めていった。このような中国政情不安は、滿洲はもとより中国本土にも多くの経済權益を有する日本にとり大きな国内問題でありかつ国際問題でもあった。在留邦人の生命・財産の保護は国家威信をかけた大問題であり、日本政府としても看過できなかった。そのため、「済南出兵」が行なわれた。また、中国に多くの利権を有する英国との協調も重要なファクターとなっていた。日英同盟破棄後も、こうして日本は英国と共同歩調をとる必要があった。

おわりに
ワシントン体制は、米英本位の東ア

ジアにおける国際秩序であった。この時期の日本はそれを受け入れざるを得ない国内外情勢下にあった。そして、この体制は、日・米・英が共同歩調を取る体制であり、中国・ソ連は疎外されていた。そこに本質的な弱点があった。しかも、この体制が連合国側諸国のアジア・太平洋地域における既得權益をすべて温存することが主眼となっていたことから、中国の激しい民族主義的反対運動に晒される体制となった。植民地的進出を受けている中国としては、強烈な国権回復運動が高まっていた。一方、革命後のソ連は、欧米・日の革命干渉戦争に勝利し着実に国内経済建設を図っていた。この時期には、ソ連は極東正面への進出に意欲を燃やし、米欧日の既得權益に異議を唱え始めた。それは、米英本位のワシントン体制に対する大きな挑戦であった。

1920年代の日本は、世界の五大国として国際社会では大きな存在感を示していた。このようなアジアにおける日本の存在は、欧米列強には不安と脅威を与えた。そのため日本の独走を抑えるため、東アジア・太平洋地域に米英に都合のよい国際秩序を確立した。

現代においても、一面から見ればこの日本封じ込め体制は生きている。日

米安保体制は米側から見れば、日本が軍事的に独走しないように籬を嵌めている保障でもある。このような体制は、国際連合では果たしえない地域的国際秩序である。それではこの秩序体制が中国の太平洋地域進出に有効に作用するかと言えればそれは難しい。

日米安保体制で、今後この中国の進出をどのように抑止するかは大きな問題である。やはり、日本は、日米関係を基盤とした日中間係構築が國益をはかる重要なモメントとなるであろう。1920年代の日・英・米によるワシントン体制は30年代後半には崩壊し、不幸にも大東亜戦争を迎えたが、現代においても日・米・中の東アジアにおける国際秩序体制の構築は喫緊の課題であることは言うまでもない。グローバル化した現代の国際関係においては、孤立主義では生きてゆけない。また、軍事力に基づくバランスオブパワーのみの国際秩序体制は早晚崩壊するといふ歴史に学ばなくてはならない。また、外交には、見くびられない国家総合的實力を背景としたしなやか（緩急自在・縦横無尽な柔軟力）、かつ、したたかな（白か黒かの二項対立で終始しない複眼力）な態度が求められるのではないかと思う。