

ワシントン会議と太平洋防備問題

横山 隆介

はじめに

ワシントン会議は、1921年(大正10年)11月12日から1922年(大正11年)2月6日までの約3カ月に及ぶ大会議であった。参加国は、日英米仏伊の他、中国、ベルギー、オランダおよびポルトガルの9カ国である。いずれも、何らかの形で太平洋および極東地域に利権を有する国であった。

この会議は、「海軍軍備制限に関する条約」(以下「海軍軍備制限条約」という)「太平洋方面における島嶼たる属地及び島嶼たる領地に関する四国条約」(以下「四国条約」という)および「中国に関する九国条約」(以下「九国条約」という)等の7つの条約と12の決議を採択し、総計会議数135回に及ぶ前代未聞の規模の会議であった。一般世評に言う、単なる「主力艦を中心とした軍縮会議」ではなかった。

それは、第1次大戦によるドイツの崩壊とロシアの共産化がもたらした太平洋および極東地域の力の真空をいかに埋め、この地域の国際秩序をいかに保つかを議論する場であった。この会議には2つの大きな案件があった。1つが海軍軍備制限問題であり、太平洋地域の海洋秩序の維持が問題となった。もう1つが太平洋および極東問題であり、中国を中心とした国際秩序の再編を目指したものであった。

当然各国は、国益を守るため、争々たる人物を全権に任命し、会議に参加させた。日本は海軍大臣加藤友三郎、貴族院議長徳川家達および駐米大使幣原喜重郎の3名(後に外務事務次官埴原正直が追加任命された)、英国は元首相の枢密院議長バルフォア他6名、米国は國務長官ヒューズ他3名、フランスは首相兼外相ブリアン他3名等(以下、敬称略)という陣容であった。まさにこの会議は、表層に流れる友好的な雰囲気とは裏腹に、国益を守るための熾烈な外交戦争、いわば「弾丸の飛び交わない戦争」の場であった。外交経験のない海軍軍人であるにもかかわらず実質的な首席全権であった加藤友三郎の苦勞は、並大抵のものではなかった。

その原因は、日本が海軍軍備制限問題と太平洋および極東問題を有機的に接続して考えず、将来の展望を持たないところにあった。それを象徴する出来事が、太平洋防備問題(Pacific Fortification)(以下「防備問題」という)と言われる、海軍軍備制限条約第19条の「領土及属地ニ於テ要塞及海軍根拠地」をめぐる日米英の確執であった。加藤友三郎は、この問題で2

回目の進退伺いを出す事態に陥った。彼の第1回目の進退伺いは、ワシントン会議開催前の11月4日の原首相暗殺の悲報に接し、内閣更迭によるものであった¹。

当時の日本は、日英同盟、満州問題、対華21箇条要求、シベリア出兵、移民問題、南洋群島問題等で、国際的に孤立しつつあった。もし、この問題で、加藤友三郎が全権の任を解かれるようなことになれば、ワシントン会議は決裂し、日本は国際的孤立の道を実際に進んだであろう。それだけに、日本にとって政治・外交・軍事上、極めて重要な会議であった。

本研究は、同問題をめぐる加藤友三郎を中心とした日本全権団の動向に焦点を当て、その問題点を抽出し、政治および軍事にかかわる教訓を得ようとするものである。

第1章 太平洋防備問題の出現

第1節 太平洋防備問題の淵源

米国と日本の太平洋諸島獲得の争いは、ほぼ同時期に始まった。米国の拡張は比較的ゆるやかに進んだ。1867年アラスカ買収の一部としてアリューシャン列島を加え、同年にミッドウエーを併合した。1898年の米西戦争の結果、米国は、グアム、ウエーキ、フィリピン、そしてハワイに主権を拡大した。さらに5年後にサモアを吸収した。日本は、1875年千島列島を取得し、翌年、小笠原諸島を併合した。日清戦争の結果、1895年には、台湾および澎湖列島等を加えた。その後、日本は日露戦争でロシアを破り、南樺太を領土とした。

米国の膨張が1903年に終了したのに対して、日本は1919年のヴェルサイユ条約で、旧ドイツ領であったカロリン、マーシャルおよびマリアナ諸島を委任統治領として獲得した。これにより、両国はお互いの所有する前哨諸島が接する事態となり、日米は戦略上、大きな問題を抱え込むことになった。

日本の委任統治領獲得の阻止に失敗した米国は、日本が南洋群島の軍事的価値を認識しており、ヤップ島をはじめ島々の要塞化を図り、海軍根拠地とするのではないかと、という疑念を抱いていた。つまり、米国は、ヤップ島の海底電線が日本の支配下に入り、フィリピン群島とグアムを包囲されるという西太平洋における戦略的地位の変化に憂慮したのである。一方、日本は、米国がグアムとフィリピンの防備を増強することに憂慮し、強力な米海軍基地の建設は、日本の玄関先での敵対行為であると考えていた。まさに、マハンの「もし、グアムが確実に保持されれば、日本の海上優位と大連・韓国から長崎・横浜までのあらゆる日本の権益が脅かさ

¹ 「内閣更迭二際シ加藤全権ヨリ進退伺提出ノ件（10年11月7日（着）在米国幣原大使ヨリ内田外務大臣宛（電報）会議第四号）」外務省編『日本外交文書 ワシントン会議 上』外務省、1977年、178頁。以下『ワシントン会議文書（上）』と約す。

れる」²と言っている言葉を裏付けるものである。

しかし、米国では、数百万ドルを必要とする西太平洋における海軍基地の強化には甚だ疑問の声が強く、その実現には程遠かった。その意味では、「ウィルソンは、事実上、中部太平洋および西太平洋の支配を日本に任せたのが、真実である」³とも言えた。一方日本は、実質的には、獲得した委任統治領のいかなる諸島も防備強化しなかった。このことにより、米国の対日戦略はより楽なものとなった。例えばノックスは、澎湖諸島がフィリピン群島と日本までの間で最も脅威であると考えていたのである⁴。

このような情勢にある米国が、ワシントン会議において防備問題を持ち出すことが得策でないと考えるのは、当然のことであった。事実、米国代表の資料によれば、事前の海将会議 (General Board) の議論においては、もし基地が討議項目に出てきたならば、代表団には全ての要求を拒否させる予定であった。海将会議は、必要ならば、基地ではなく艦船を犠牲にするつもりであった。また、陸軍省メモにも、「日米戦争の結果は、グアムとハワイに第1級の海軍基地が展開されない限り、少なくとも疑問が残る」と述べられている。もし、ヒューズが、米軍部内の意見はいかなる諸島への要求に対しても強い反対であるということを知っていたならば、防備問題への対応は異なったものになったかもしれなかったのである⁵。

第2節 太平洋防備問題と日本

1921年(大正10年)7月23日、米国は日英仏伊にワシントン会議開催の非公式な提議をした。日本は、いわゆるボトム・アップ方式で、ワシントン会議への準備に取りかかった。

まず、帝国海軍は、国際連盟規約による軍縮縮小のために加藤友三郎海相が設置していた「国際聯盟關係事項委員会」で、「華府會議軍備制限二關スル研究」⁶を行った。この中の「(C)太平洋諸島ノ軍事施設撤廢若クハ制限二關スル研究」で、防備問題について、ハワイ、グアム、フィリピン、香港、シンガポール、澎湖島および基隆等を現状維持するという考えを基本として、3つの具体案を出した。

一方、帝国陸軍は「太平洋問題研究会」を開催し、ワシントン会議に備えた。同研究会は、軍備制限問題、中国問題、朝鮮問題、シベリア・サハリン問題、太平洋問題と、広

² T. H. Buckley, *The United States and the Washington Conference, 1921-1922*, (Knoxville: University of Tennessee Press, 1970), pp. 90-91.

³ Stephen Roskill, *Naval Policy Between the Wars Vol. 1: The Period of Anglo-American Antagonism 1919-1929* (London: Collins, 1968), p. 89.

⁴ Buckley, *The United States and the Washington Conference*, pp. 91-92.

⁵ *Ibid.*, p. 92.

⁶ 海軍省編『海軍軍備制限対策研究(丙)第十一冊(海軍軍機第四三五號丙ノ七ノ五)』海軍省、昭和三年八月、8~34頁。

範にわたって検討した。中でも、防備問題に関心の深い帝国陸軍は、同研究会決議⁷において、他国領土に接近し一大脅威となる防備は一律に撤廃するとし、各国が、ハワイ、グアム、フィリピン、香港、およびシンガポール等の要塞を撤廃するならば、交換的に、旅順、大連、小笠原、奄美大島および台湾の要塞の撤廃を辞さないという撤廃案を基礎としていた。

8月16日から9月26日の間、日本政府はワシントン会議における基本方針の調整を図るため、陸海軍省および外務省の3省による6回の「華府會議準備打合せ会」を行った。防備問題については、8月30日の第4回打合せ会で、陸海軍とも、「平和維持ノ見地ヨリ進テ撤廃若ハ制限ヲ提議シ少クモ現状維持ノ程度ニ協定ヲ成立セシムルニ努ム」⁸と大要が決まった。

10月12日、臨時外交調査委員会（以下外交調査会と約す）⁹は「華盛頓會議帝國全權委員ニ関スル訓令」¹⁰を決定し、翌10月13日閣議の承認を得た。この訓令は、一般方針、軍備制限問題、太平洋問題、中国問題、シベリア問題の5項目からなるもので、内容は広範にわたり、極めて長文である。

日本は、今回の会議の主眼を軍備制限に置き、太平洋および極東問題については、将来のため一般原則および政策についての列国共通の理解にとどめる、という楽観的な一般方針を決定した。防備問題に関しては、陸海軍ともに「太平洋諸島防備ノ撤廃若ハ制限ニ関シテハ平和維持上ノ見地ヨリ適当ノ機会ニ於テ帝國ヨリ之ヲ提議シ少クモ現状維持ノ程度ニ協定ヲ成立スルコトニ努メラレ度シ」¹¹と訓令された。

すなわちこの訓令は、帝国海軍の現状維持策を基本的に受け入れたものであり、陸軍が撤廃案を引っ込め、海軍に歩み寄りを見せたことを示すものであった。また、その文面は、「国際聯盟關係事項委員会」「太平洋問題研究会」「三省華府會議準備打合せ会」「外交調査会」「閣議」と会議が進むにつれて具体性を失い、玉虫色になっていった。ともあれ日本は、米国と異なり、防備問題をワシントン会議の議題とすることに積極的であった。

⁷ 太平洋問題研究会は、8月8日から8月24日までの間、計8回にわたり行われた。「太平洋問題研究委員會決議録」陸軍省『華府會議準備書類（極秘）』大正十年（防衛研究所図書館所蔵）。なお、同史料に頁は記されていない。

⁸ 『ワシントン会議文書（上）』227頁。

⁹ 1917年（大正6年）6月、寺内正毅内閣が設置した天皇直属の外交に関する調査機関。外交調査会と略称される。

¹⁰ 「ワシントン會議日本全權委員ニ対スル訓令（大正10年10月13日付、内田外務大臣ヨリ原内閣総理大臣宛）」『ワシントン會議文書（上）』181～218頁。

¹¹ 「同訓令 第二 軍備制限問題」『ワシントン會議文書（上）』184～187頁。

第2章 ワシントン会議と太平洋防備問題

第1節 太平洋防備問題の端緒

11月12日、第1回総会議 (Plenary Session) の冒頭、ヒューズ議長は、歓迎の辞など省略して、いきなり、英米および帝国海軍が制限すべき軍艦の隻数およびトン数に関する具体的な計画を述べた。軍事交渉は秘密交渉として行うという当時の国際慣例を破る、極めて型破りな開会演説である。彼の案は、米英日3国の主力艦建造計画をすべて放棄するとともに、老齢艦艇等の一部を廃棄し、主力艦を米国と英国は50万トン、日本は30万トンに制限し、巡洋艦、潜水艦および航空母艦等の補助艦も同様の比率で制限するというものである¹²。世に言う「ヒューズの爆弾発言」である。日本は対米比率6割という由々しき問題を提起されたのであった¹³。原敬首相暗殺の悲報に接した加藤全権にとって、度重なる、あまりにも衝撃的な出来事であった。

加藤友三郎は、「大變ナコト始マレリ……便所ニ行キ沈思セシニ『ドウシテモ主義トシテ米案ニ反対スルコト能ハズ』」(以下、「英米協調主義」という)¹⁴と決心し、第2回総会議で、ヒューズ提案に賛同の意を表す所信表明の演説を行った。

こうして、海軍軍備制限に関する討議は、軍事専門委員会(海軍分科会)に委ねられた。しかし、主力艦対米比率7割論に固執した海軍首席随員加藤寛治中將の強硬な態度により、同委員会は不調に終わった。その結果、「主力艦を中心とした海軍比率問題」は、非公式の日米英3国全権会見に託された。

一方において、11月16日の第1回太平洋および極東問題総委員会では、ヒューズ議長は、何らの提案を試みることなしに、施肇基中国全権に中国の領土保全、独立の尊重、門戸開放・機会均等等をうたった10カ条提案を行わせた。それは、「ヒューズの第2爆弾発言」と言えた。この会議でヒューズは、中国問題の他にシベリア、太平洋諸島の委任統治、海底電線および太平洋における国際通信という難題に積極的に触れた。

米国は、ワシントン会議招請の際に、太平洋および極東問題については一般事項のみを審議

¹² “Proceedings of Plenary Sessions: First Session (November 12, 1921),” U.S. Senate, *Conference on the Limitation of Armament*, 67th Cong., 2nd sess., Doc. No. 126, pp. 45-49.

¹³ 帝国海軍は、「華府会議軍備制限二關スル研究」の「(A)日英米海軍軍備制限二關スル研究」において、「帝國八米國ニ對シ其ノ七割以上ノ海軍兵力ヲ絕對ニ必要トスルコト」と、いわゆる7割論を明示していた。

¹⁴ 堀悌吉『海軍軍備制限ヲ中心トスル華府會議辨妄篇 堀悌吉秘稿(未完)』1949年2月(防衛研究所図書館所蔵)。なお、同史料に頁は記されていない。堀悌吉中佐(当時)は、海軍随員としてワシントン会議に参加した。後に、ロンドン軍縮会議時の海軍省軍務局長を務め、中將で退役する。

し特定事項には触れないという日本との約束を日本に対して行っていたが、それを反故にしたのであった。加えて日本は、11月17日の第2回極東問題首席全権分科会から幣原全権が病気のため会議に出席できなくなり、埴原正直外務事務次官を全権任命しなければならない事態に陥った¹⁵。もともと、幣原全権の任命は、加藤友三郎が外交に弱いという理由で決定した経緯があった。幣原全権は、太平洋および極東問題についての重責を果たす役目を担っていたのである。ここに来て、加藤友三郎は、窮地に立たされた。

11月19日、第2回太平洋および極東問題総委員会では、加藤友三郎は、対中国の友好関係の樹立、門戸開放の無条件無留保での尊重および、極東平和のための列国協力等を述べ、国際協調路線を明確にした。以後、中国問題は「ルート4原則」と呼ばれる決議案をもとに討議された。

「米國政府ノ主力ヲ置ク所ハ軍縮問題ニ存ルヤニ觀察セラルル」¹⁶と見た加藤友三郎にとって、海軍軍備制限問題の解決は至上命題であった。彼は、この問題が急転直下の情勢変化になることを予想し、政府に対して自分に委任することを具申した。予想どおり日米英の海軍比率問題は、3国間の意見の相違を如実なものとした。

11月19日午後、ヒューズ議長は、加藤友三郎およびバルフォアを国務省に招き、今後は随時非公式会議を行い、膠着状態にある軍備制限問題のみならず、平行審議中の太平洋および極東問題も解決していきたい旨を述べ、日英米3国全権会見が開始された。同会見における最大の問題点は、海軍比率に関する事項であった。加藤友三郎は、海軍専門委員に勢力算定法を研究することを提議し、これが受け入れられ、日米英海軍専門家会合が持たれた。

しかし、11月30日の第2回会合において加藤寛治中将は、5・5・3比率に関し、米国の現有戦力の定義とその計算法は極めて曖昧であり、承認することは出来ないと、前にも増して強硬な意見を述べた。翌日、加藤寛治中将の意見は直ちに報道された。ここに、海軍軍備制限問題は最大の危機を迎えた。

これにさかのぼる11月23日、加藤友三郎は専門家会合の動向から、主力艦問題に関する膠着状態を予想し、対米交渉方針について請訓をした¹⁷。その内容は、「一、我提案ヲ固執スル事、二、割合ヲ十對六、五前後トシ陸奥ヲ加フル事、三、割合ヲ十對六トシ陸奥ヲ加フル事、四、米國提案通リトスル事」の順で機宜処理をするというものであった。

¹⁵ 幣原は腎臓結石のため、1月15日の第17回太平洋および極東問題総委員会まで、会議を欠席した。

¹⁶ 海軍省『華府会議 軍備制限問題調書 上・下』大正十一年五月（以下『華府会議軍備制限問題調書』と約す）上巻 68頁。なお、同書は、同じく大正十一年五月刊行の下巻と合わせて、以下に復刻・所収されている。外務省編『日本外交文書 ワシントン会議 軍備制限問題』外務省、1974年（以下『復刻版』と約す）。当該頁は76頁。

¹⁷ 「会議行詰打開案二ツキ請訓ノ件（10年11月26日（着）ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛（電報）会議第七四号（至急）（十一月二十三日ワシントン発））」『ワシントン会議文書（上）』280～282頁。本文冒頭に「加藤ヨリ（極秘）」の言がある。

これに対する日本政府の回訓¹⁸は、できるだけ第四案は避け、第一、二、三案の順で交渉に望めというもので、第三案に落付かざるを得ない場合には、「太平洋問題ノ減縮又ハ少クトモ現状維持ノ了解ヲ確保シ以テ米國艦隊ノ太平洋ニ於ケル集中活動ヲ滅殺シ之ト均整ヲ保チ」と、太平洋防備の現状維持を条件とした。

ここにおいて、加藤友三郎は、「最初ヨリ瞬時モ念頭ヲ去ラス」という防備問題と戦艦「陸奥」の復活を条件に、六割比率を受諾する決心をする。

しかし当時の国内情勢は、11月24日に行われた外交調査会で、伊東巳代治および犬養毅委員が、以前の会議で海軍大臣が10対7を国防上絶対必要であるといった言葉を楯に取り7割譲歩の余地なしとしたことに見られるように、強硬な態度を示していた¹⁹。

一方、ワシントンにおける日本全権団の足並みも乱れた。まず、徳川家達全権が加藤寛治中将の7割説は彼個人の意見であり、日本全権団の公式見解ではないと新聞に意見を述べた。また、外務省の鷲尾囑託は比率計算法が日本よりも米国の方が正確であると論駁するという険悪な事態も生じた²⁰。さらに深刻なことは、加藤友三郎と加藤寛治の7割比率論をめぐる対立が日に日に尖鋭化することであった。

加藤友三郎全権は帝国海軍随員に、7割比率を兵術論や観念論ではなく、政治的必要論から導き出す論理を考え出すよう強く求めた²¹。しかし、同随員は政治的論理を考え出すことができなかった。

加藤友三郎の見解は、日本が余りにも7割比率に固執するならばワシントン会議を失敗に帰せしめ、将来の海軍競争を惹起させることになり、比率は6割以下になることは勿論、将来、国際上全くの孤立状態に陥るというものであった²²。

今や加藤友三郎は、国際的には米国をはじめとした諸国からの日本7割論への失望の聲に晒され、国内的には7割強硬論に取り囲まれるという窮地に陥っていた。こうした国内外情勢を勘案して加藤友三郎が事態を收拾するには、6割受諾の代わりに防備問題と戦艦「陸奥」の復活をトレード・オフすることが現実的な策と言えた。

¹⁸ 「加藤全権請訓ノ四案ニツキ回訓ノ件(10年11月28日(発)内田外務大臣ヨリワシントン会議全権宛(電報)会議第七三号)」『ワシントン会議文書(上)』287頁。本文冒頭に「加藤全権へ極秘」の言がある。

¹⁹ 「特八番電報(大正十年十一月二十三日着電 加藤大臣 次官 暗号至急)」海軍省『大正十~十一年 加藤大臣 海軍次官 往復電報綴(電第四號 極秘)』(防衛研究所図書館所蔵)。

²⁰ 「大正十年十二月一日午前四時三十分 海軍省副官発 海軍大臣宛 特十九番電報(暗号)」海軍省『華府会議関係着電報綴』(防衛研究所図書館所蔵)。

²¹ 海上自衛隊幹部学校編『山梨大将講話集』海上自衛隊幹部学校、1968年11月、231頁(防衛研究所図書館所蔵)。山梨勝之進大佐(当時。会議中の大正10年12月に少将に昇進)は、海軍随員としてワシントン会議に参加した。

²² 『華府会議軍備制限問題調査』上巻128~130頁。『復刻版』136~138頁。

第2節 海軍軍備制限交渉打開と太平洋防備問題

12月1日、憂慮したバルフォアは加藤友三郎を訪ねた。加藤友三郎は、主力艦7割比率は議会および国民の支持を得たものであり、米国防備問題で現状維持を確約しない限り、国民は納得しないと述べた。彼は、米国がマニラ、グアムおよびハワイを防備しない、代わりに日本は台湾、澎湖諸島および奄美大島の防護の意思を放棄するという最終要求を提示した。また、加藤友三郎は、完成間近い新鋭戦艦「陸奥」を残すことが日本にとって重要であると主張した。しかしながら、バルフォアは、ハワイとマニラおよびグアムを同等に扱うことはできないと述べた。加藤友三郎も、ハワイの防備現状維持要求は、米国に受け入れられないであろうことを認めた²³。

3時間後バルフォアはヒューズに会い、加藤友三郎の「陸奥」の見解と太平洋諸島の防備に関する要求を伝達した。ヒューズは、加藤友三郎から申し入れの2件の要求に悲観的であった。ヒューズは、米国にも完成目前の数隻の艦艇があり、もし日本に「陸奥」の保持を認めれば、米側にさらなる難題が生じて、米国の要求に穴があき、また、米国民が領土防備の権利に足かせをする合意を認めないであろうと述べた。米国にとっては、ハワイ基地の強化は絶対的なものであった。しかし、グアムとフィリピンの防備に関しては、議会在膨大な予算使用に同意しない状況にあった。ともあれ、バルフォアの強い要請により、ヒューズは最終的に、この問題に関して大統領と彼の同僚に知らせることに同意した²⁴。

12月2日、ヒューズの要請に基づき、第2回目の3者全権会見が行われた。

会見はヒューズと加藤友三郎の「陸奥」と7割比率をめぐる意見の繰り返しに終始し、膠着状態を招いた。最終的に加藤友三郎は米国案の骨子に異存はないとし、「陸奥」の廃艦と7割比率の修正は日本にとって重大な問題なので、請訓すると述べた。ヒューズの態度は多少変化した²⁵。注目すべきは、バルフォアが初めて5・5・3比率を適当と容認したことである。英米は同一歩調をとり始めていた。

ヒューズは、防備問題について、ハワイは論議し難いが防備問題の対象に日本本土を含むならば協議したいという恫喝的とも言える意見を述べた。これに対して加藤友三郎は、未だに詳細論に入る準備はないと深入りを避けた。一方、加藤友三郎およびバルフォアは、防備問題は四国条約に関連し研究してしかるべきであると主張したが、ヒューズは沈黙し、防備問題の討

²³ 『華府会議軍備制限問題調書』 上巻 122～123頁。『復刻版』 130～131頁。Roskill, *Naval Policy Between the Wars*, Vol.1, pp. 315-316.

²⁴ Roskill, *Naval Policy Between the Wars*, Vol.1, p. 316; *FRUS* (Papers Relating to Foreign Relations of the United States) 1922, Vol. 1, pp. 74-75; Buckley, *The United States and Washington Conference*, p. 95.

²⁵ 『華府会議軍備制限問題調書』 上巻 128頁。『復刻版』 136頁。

議は打ち切りとなった²⁶。ヒューズは、あらゆる協定の調印国として、英仏およびオランダを加えることを望んでいたが、主力艦問題では仏伊を除き、日英米3国全権による非公式会議に入っていたことから沈黙したのは当然と言えた。

ここに、加藤友三郎は、外に英米全権、内に7割強硬派という難物を背負い、最大の正念場を迎えたのである。

12月3日、加藤友三郎は、英米が共同歩調をとり始めたことを注意すべき点だと指摘し、主力艦問題について、「一、我主張ヲ飽ク迄固執スヘキカ、二、全然米案ニ同意スベキカ」と請訓した²⁷。また、防備問題に関しては、別電で請訓した²⁸。

加藤友三郎の腹は、「比島及『グアム』ノ現状維持ヲ提議シ日本諸島ノ防備ニハ触ルルコトヲ避ケタキ希望ヲ有スルモ若シ米國ニシテ之ヲ承知セス又英仏兩國ヨリ台湾、小笠原、奄美諸島等ノ防備ノ現状維持ヲ飽迄主張シテ譲ラサル場合ニハ最後ノ腹案トシテ米國ヲシテ比島及『グアム』島ノ防備ヲ現状維持トセシムルト同時ニ日本ハ基隆、澎湖島、小笠原島時宜ニ依リテハ奄美大島ヲ現状維持ト為ス積モリナルカ右ニテモ尚ホ我ニ有利ナリト思考ス又同時ニ英佛ニ謀リ香港及或仏領根拠地ヲ現状維持ト為シ更ニ時宜ニ依リテハ新嘉坡ヲモ現状維持ト為スナラハ一層有利ナリ依テ此ノ腹案ヲ以テ寧口進ンテ何等ノ了解ヲ遂クル方得策ナリト信ス」²⁹というものであった。

つまり、加藤友三郎は、防備問題と海軍比率問題を同時に協議することにより、比率問題解決の糸口を掴むとともに、海軍基地の現状維持を図ることによって、米国の西太平洋進出を阻止する戦略を目論んだのである。しかし、彼は両問題を絡ませることによって、共倒れになることを最も恐れていた。そのため、加藤友三郎は12月9日に山梨勝之進少将（海軍随員）にチャットフィールド英国海軍少将（海軍随員）を訪問させ、米国に話す前に英国に話して、同問題の瀬踏みまでした。

12月10日、加藤友三郎は、海軍比率問題と防備問題に関する訓令³⁰を受け取った。その内容は、米国提案の比率に同意する外はない、太平洋諸島防備問題の現状維持を達成せよ、「陸奥」復活に全力を尽くせ、というものであった。

²⁶ 『華府会議軍備制限問題調書』上巻241頁。『復刻版』249頁。DBFP (Document on British Foreign Policy) 1919-1939, Series ,Vol. XIV, pp. 533-534. FRUS, op. cit., pp. 75-83.

²⁷ 『華府会議軍備制限問題調書』上巻128～129頁。『復刻版』136～137頁。

²⁸ 『華府会議軍備制限問題調書』上巻233～234頁。『復刻版』239～240頁。

²⁹ 「南洋諸島防備問題ニ関シ意見申進ノ件（10年12月12日（着）ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛（電報）会議第一八五号 大至急（十二月十日ワシントン発）」『ワシントン会議文書（上）』396～397頁。本文冒頭に「加藤ヨリ（極秘）」の言がある。また、『華府会議軍備制限問題調書』上巻234～235頁、『復刻版』242～243頁にも同請訓に関する記述がある。なお、両者の表記には若干の差異がある。ここでは『ワシントン会議文書（上）』所収によった。

³⁰ 『華府会議軍備制限問題調書』上巻235～236頁。『復刻版』243～244頁。

日本政府は、大局的に見て、今や太平洋における恒久的平和を目的とする四国条約が成立しようとする状況にあるときに、海軍比率問題を決裂させることになれば、国際的孤立に陥ると判断したのであった。しかし、四国条約が日英同盟に替わる協約であるという日本政府の認識は、米国の日英同盟廃棄の野心に比べれば余りにも楽観的に過ぎるとしか言いようがない。

12月12日、第3回3者全権会見が行われ、加藤友三郎は腹案どおり陳述した。

第1に、太平洋における要塞および海軍根拠地の現状維持を条件に6割比率に同意する。もし、フィリピン群島およびグアム島の海軍根拠地が拡張されれば、日本の不満となるが、要塞および海軍根拠地維持に関する協約が日米英仏の四強国間に成立を得るならば、世界平和に貢献するであろう³¹。第2に、「陸奥」を留保し得るならば、「摂津」を廃棄する³²。こう述べた加藤友三郎は、海軍根拠地の問題が日英米仏の四国条約上の問題であると釘をさすことを忘れなかった。

これに対してヒューズは、ハワイを除外することを条件に、日本の5・5・3比率を承認するための太平洋防備の現状維持に異存はなく、フィリピンおよびグアムの現状維持に賛成すると述べた。また、バルフォアは、香港の現状維持のみを認めた。結局、海軍比率問題は、加藤友三郎のハワイ島を除くという譲歩により、要塞および海軍根拠地の現状を維持するという形で決着した。残るは「陸奥」であったが、米国は2艦(コロラドおよびワシントン)を維持し、英国は2隻の新型戦艦を建造することで合意に達した。

12月15日、第7回3者全権会見、主力艦および防備問題に関する日英米3国仮協定が公表された³³。これで海軍軍備制限問題に関する最初の危機は終わった。防備問題に関して同仮協定は、香港を含む太平洋上の要塞及び海軍根拠地に関しては現状を維持する、すなわち、これらの要塞および海軍根拠地の増築を行わない旨が規定された。ただし、ハワイ島、オーストラリア、ニュージーランド、日本本土 (islands composing Japan proper)、米国及びカナダ沿岸は本制限の適用を受けないとされた。

加藤友三郎は、同協定に不明な点があることを見抜きながらも、「十二月十五日成立シタル假協定文中ニアル太平洋防備問題ニ關シ (Japan Proper) ヲ為ス所ノ諸島ナル文句ノ解釈ニ付キ種々ナル議論アルヘシト豫期セラルル所此ノ際強イテ解釈ヲ下ス必要ナカルヘシ (後略)」³⁴と日本本土 (Japan Proper) の解釈について楽観的な見方をした。

³¹ 『華府會議軍備制限問題調書』 上巻 132～133頁。『復刻版』 140～141頁。

³² 『華府會議軍備制限問題調書』 上巻 133頁。『復刻版』 141頁。

³³ 「海軍勢力比及太平洋防備問題ニ關スル日英米三国間取極ノ件 (10年12月19日ワシントン會議全権ヨリ内田外務大臣宛 (電報) 會議第二四号 (十二月十五日ワシントン発))」、『ワシントン會議文書 (上)』 324頁。なお、この協定公表本文は別電「ワシントン會議全権内田外務大臣宛十二月十九日着電報第二四一号 (十二月十五日発)」として送られた。同、324～329頁。

³⁴ 『華府會議軍備制限問題調書』 上巻 240頁。『復刻版』 248頁。

第3節 四国条約と太平洋防備問題

加藤友三郎は防備問題に苦悩する一方、日英同盟廃棄をめぐる四国条約問題でも苦しめられた。

加藤友三郎の主力艦6割受諾の代わりに太平洋防備の現状維持を要求するという交渉法は、ワシントン会議開催前日に、バルフォアがヒューズに日英同盟に代わる三国協約を要求したのと同じような性質を有するものであった。バルフォアは、この時、日英同盟に代わる2つの草案³⁵を示した。その1つは中国に関連する九国条約の実体をなしたものであり、他の1つは、旧日英同盟を少し変更して米国を参加させる協約案であった。後者は、明らかに三国同盟を提議したものであり、その適用範囲を太平洋および極東地域に限定したものであった。

11月22日、加藤友三郎は埴原を伴い、日英同盟問題を解決するために、バルフォアを訪問した。加藤友三郎は日英同盟存続を希望するが、バルフォアは、日英米同盟三国協約案³⁶を提示し、日英同盟の復活ができる条項を盛り込むことを示した。しかし当時、ブリアンが徳川に、日英同盟を廃止した場合は必ずこれに代わる協約を結ぶことが日本の孤立を防ぐ道だと助言したほど、米国世論の日英同盟に対する反感は日に日に強まりつつあった³⁷。

11月24日、佐分利参事官は、バルフォア案を参考にして幣原個人が作成した試案を、バルフォアおよびヒューズに手交した。この幣原試案とバルフォア試案の大きく異なる点は、第1に、第2条においてバルフォア案の軍事同盟に関する事項を削除したことであった。第2に、バルフォア案の第3条を“(3) The present agreement shall supersede the Agreement of Alliance hitherto in force between Japan and Great Britain.”として、本協約が、日英同盟に代わるものとしたことであった³⁸。また、幣原はあくまでも日英米3国間の協定に限定することを望んだ。

11月26日夕刻、ロッジおよびルート両米国全権はバルフォアを訪問し、日英同盟を日英米

³⁵ *FRUS, op. cit.*, pp. 2-3.

³⁶ 「日英同盟二代ル日英米三国協約案ヲバルフォアヨリ提示ノ件(10年11月24日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第六六号(極秘))」『ワシントン会議文書(上)』547~548頁。本文冒頭に「加藤全権ヨリ」の言がある。また、バルフォア案の本文は、別電「ワシントン会議全権発内田外務大臣宛十一月二十六日着電報会議第六七号」で送られた。同、548~550頁。

³⁷ 「日英同盟二代ル協定ニ関シブリアン首相談話ノ件(10年11月29日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第九一号)」『ワシントン会議文書(上)』551~552頁。

³⁸ 「日英同盟二代ル三国協約思案ヲ米英両国側ニ提示ノ件(10年11月29日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第九三号(極秘)(十月二十七日ワシントン発))」『ワシントン会議文書(上)』552~554頁。幣原試案の本文は、別電「日英米三国協約骨子ニ關スル幣原試案 ワシントン会議全権発内田外務大臣宛十一月二十九日着電報会議第九四号」で送られた。*FRUS, op. cit.*, pp. 3-4. *DBFP, op. cit.*, p. 512.

三国協約に代えるという最も重要な討議をした。ロッジとルートは、バルフォア試案よりも明らかに日本試案を優先させた。彼らは、山東問題が先決されなければ、三国協約の成立は困難であることを説明した。つまり米国は、英国が日英同盟に関連する事項を有利に展開させるためには、その前に山東問題の解決が必要であることを明示したのである³⁹。一方英国は、自国の帝国主義的權益を承認させ、米国の中国に対する軍事介入をさせないために、軍事的義務を負わせまいとした。こうして英米の中国をめぐる壮絶な外交交渉が続いた。バルフォア以上に日本帝国主義打倒を断固決意していたヒューズは、日本に山東を返還させるべきだとし、日本の中国への膨張は誤りであるとして、日本の満州における主張（これをバルフォアは既成事実と考えていた）は受け入れられないと主張した。この時期ヒューズは、バルフォアの粘り強い折衝態度の背景に日英の頻繁な接触があるのを見て、それに不安感を抱いていたのである⁴⁰。

11月28日午後、ヒューズとバルフォアの長時間に及ぶ会見が行われた。ヒューズは、幣原案とバルフォアの修正案に大体の満足の意を表したが、米国内における強い反英および排日思想の存在を理由に、それを緩和するためフランスを加えるべきことと、また、多数の国との協定では効力が薄らぐという日本の意見も十分に了解できるのでフランス以外は除外する、という意見を述べた。

12月2日、ワシントンにおいて世論の日英同盟への非難の矢面に立たされていた日本全権は、内田外務大臣に、本協約を速かに取りまとめることが良策であると打電した⁴¹。12月6日、やっと日本政府は自国の協定案を立案し、これを成立させることに決定した。同日、加藤友三郎はバルフォアを通じてヒューズに対し、日本政府はフランスを加入させることに異存ないことを回答した⁴²。

12月7日、日英米3者全権会見で、ヒューズは米国案を提示し、日英同盟廃棄を第4項に盛り込んだ。日米英仏四国代表は、四国条約問題を討議し、12月9日の会見で案文を決定した。ヒューズは、本件交渉の経緯が追々部外に洩れ、交渉に多大の障害を招く恐れがあるので、速やかに発表する必要があると力説した。日英仏3国はこれに同意した。

12月13日、日米英仏は、四国条約の調印と委任統治地域に対する本条約の適用および国内

³⁹ DBFP, *op. cit.*, p. 468(a).

⁴⁰ A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States* (New Haven and London: Yale University Press, 1962), pp. 308-309.

⁴¹ 「速二三国協商ヲ取纏ムルヲ良策ト信ズル旨上申ノ件(10年12月2日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第一二 号(至急、極秘))」『ワシントン会議文書(上)』569～571頁。

⁴² 「仏国ノ協商加入ニ異議無キ旨バルフォアニ回答ノ件(10年12月9日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第一五 号(一二月六日ワシントン発))」『ワシントン会議文書(上)』578頁。

問題除外の2事項に関する調印を行った⁴³。これで、日英同盟の将来について、長引いた討議は終焉することとなった。

これを見る限りにおいて、ヒューズは、主力艦問題で冷飯を食わしたフランスを宥めるため、四国条約に参入させ、仏伊の反対で難航している海軍軍備制限問題の解決の糸口をつかもうとしたと言える。併せて、米国の悲願とも言える日英同盟廃棄を早期に行い、太平洋および極東問題に対するイニシアティブを確実なものにしようとしたのである。また、英国は米国の強い圧力に屈し、最終的に日英同盟を見限らざるを得なかったのが実情であった。12月10日の第4回総会議においてバルフォアが日英同盟の歴史的意義を切々と語った演説は、それを象徴している⁴⁴。

一方、海軍軍備制限問題の解決を主と考えた日本全権は、訓令に定められたとはいえ⁴⁵、外交の骨髄である日英同盟廃棄を楽観的且つ事務的に処理し過ぎたきらいがある。日本は、「海軍比率問題ハ太平洋防備問題及四國協商問題ト最モ密接ナル關係ヲ有シ二者共ニ頗ル重大問題ナルニ鑑ミ（後略）」と認識しながらも⁴⁶、軍事同盟である日英同盟と現状維持 (status quo) の要素の強い四国条約の違いを十分に考察できず、受諾した可能性がある。ヒューズとバルフォアが日英同盟廃棄をめぐる壮絶な論争を続けており、その決着が付かない時に、日本全権は度重なる集会にもかかわらず、論議の方針が決定しないまま、本会議に列したという加藤寛治中将の所見⁴⁷は、それを立証するものと言えよう。

それは、四国条約における“insular possessions and insular dominions in the region of the Pacific”⁴⁸と、海軍軍備制限条約案における“the islands composing Japan proper”（以下“Japan proper”という）という、2つの表現が示す領域をめぐって日本が混乱することで露呈した。

⁴³ 外務省調査部編纂『日英外交史（下巻）』外務省、昭和十三年七月（未定稿）684～691頁。同書は以下に復刻されている。外務省調査部編纂『日英外交史（下巻）』日本外交史料集1、クルス出版、1992年。

⁴⁴ U.S. Senate, *Conference on the Limitation of Armament*, p. 111.

⁴⁵ 「ワシントン会議日本全権委員ニ対スル訓令 第一 一般方針 九」『ワシントン会議文書（上）』182～183頁。

⁴⁶ 『華府会議軍備制限問題調書』上巻235～236頁。『復刻版』243～244頁。

⁴⁷ 加藤寛治『華盛頓会議秘録（大正十二年四月 金子賢太郎自記 供 加藤寛治大将内覧 極秘）』（防衛研究所図書館所蔵）。

⁴⁸ 「太平洋方面ニ於ケル島嶼タル屬地及ビ領地ニ関スル四国条約追加協定報告ノ件（11年2月21日（着）在米回幣原大使ヨリ内田外務大臣宛（電報）第35号）」『ワシントン会議文書（上）』677～678頁。なお、追加協定本文は、同電報別電第36号で送られたとあるが、『ワシントン会議文書（上）』には、編集上の都合で省略されており、別電第36号と同文の同文書付記が掲載されている。「二月六日署名調印 太平洋方面ニ於ケル島嶼タル屬地及ビ島嶼タル領地ニ関スル四国条約追加協定」同上、678～680頁。

第4節 太平洋防備問題の動向と顛末

1月7日の午前中に開かれた専門家連合起草分科会（各国の法律専門家による海軍制限条約起草のための分科会）で防備問題が取り上げられた。会議の冒頭に、日米英3国代表は、それぞれ草案を提出した。

日本案は、12月15日に国務省で公表された文書を基礎として総括的に規定したものであった。米国案は国務省の公表書のままであった。しかし、英国案は、適用区域を東経110度と180度および赤道と北緯30度の線によって囲まれる地域と規定した。この適用区域には奄美大島および小笠原島が含まれており、リー第一海軍卿（英国全権）と加藤寛治中将の間で激しい論戦がなされたが、解決は、結局、比率問題と同じように3者全権会見にゆだねられた。

日本全権団は、“Japan proper”の意味を明確にすることを考えてはいたが、明記しないことを決定していた。日本政府は、四国条約に使用されている“insular possessions and insular dominions in the region of the Pacific Ocean”という表現から、小笠原島および奄美大島は本国政府の行政管轄権が及ぶ島嶼の地であり、当然、“Japan proper”に入るべきもので、四国条約の適用除外であると考えていた⁴⁹。一方、ヒューズとバルフォアは、奄美大島および小笠原島が現状維持の区域に含まれると考えていたのであった。

1月9日、事態を憂慮したバルフォアは加藤友三郎を訪問し、リー卿が述べたように本協定の適用範囲を限定すること、ニュージーランドおよびニューギニアを適用除外にすることを述べた。加藤友三郎は、日本の世論が海軍仮協定は原則として太平洋全域に適用せられるものと信じていること、地域限定とすることは困難な事態を惹起すること、ニューギニアの適用除外に異議のないこと、そして小笠原および奄美大島は正式に文書で現状維持を言明することを告げた。

1月10日午前、内田外相から加藤友三郎に、“Japan proper”とは本邦内地を指すこととしたい旨の通知が届いた⁵⁰。その内容は、小笠原および奄美大島は日本本土と解し本協定の適用外とすること、樺太を適用除外とすること、本協定の適用を受けるべき島嶼は台湾並びに澎湖島に限ること、しかし、政府は小笠原および奄美大島の現状維持に反対するものではない、という趣旨のものであった。

これに対して加藤友三郎は、小笠原島および奄美大島の現状維持が当面の問題であるが、先

⁴⁹ Yamato Ichihashi, *The Washington Conference and After* (Stanford: Stanford University Press, 1928), p. 83.

⁵⁰ 『『ジャパン・プロパー』ト八本邦内地ヲ差スコトトシ度キ旨通知ノ件（11年1月9日（発）内田外務大臣ヨリワシントン会議全権宛（電報）会議第二八九号）』『ワシントン会議文書（上）』406～407頁。

の海軍仮協定は英米ともに利害関係が錯綜する問題となりつつあり、一々請訓の暇がないことを予め認識しておいてほしいという回電をした⁵¹。

1月10日午後、五カ国全権委員による条約起草委員会が開催され、海軍制限に関する同条約草案について議論された。特に、防備問題の条項である第19条に対する議論は熾烈を究め、ここでも加藤友三郎とバルフォアは小笠原および奄美大島の現状維持、公表文の規定変更、適用区域の明確化について激論を戦わせ、英米の主張と日本の見解との調和点は見い出せなかった。

ヒューズもバルフォアも、海軍仮協定によって日本の要求が貫徹された以上は適用範囲を正確に規定すべきであると迫った。そして12月15日の海軍仮協定の曖昧で不完全な文章を受諾するという日本の意図が理解できないと述べた。一方、加藤友三郎は別の協定で両諸島を明記してはどうかと言った。しかし、ヒューズとバルフォアは、加藤友三郎の要求を退け、第19条で明確に規定することを希望した。さらに、バルフォアの適用地域に対する地図の提示に対して、加藤友三郎は、基本提案は完全に太平洋をカバーしているが、英国案は包含していないと指摘した。

明らかに、英国の意図はシンガポールを適用区域から除くことであった。ヒューズは英国の要求を受け入れた。加藤友三郎は、再度、請訓をすることを説明した⁵²。

加藤友三郎は、形勢の重大さに鑑みて東京に長い請訓電を送った。彼は、英米代表は信用ならないと非難したが、内田外相には現状で米国の支持する英国案を受け入れるように助言した。つまり、防備問題の合意を得ることに失敗したならば、英米は痛痒を感じないが、日本にとっては大打撃となり、したがって「本協定ニ抛リ我ハ広大ナル比律賓及『ガム』ニ対シ現状維持ノ義務ヲ負ハシメ得タル以上議論トシテハ兎モ角事実上我ニ於テ得ル所其ノ失フ所ヲ償フニ足ルト確信セラル」と強調したのである⁵³。この電報ほど、加藤友三郎の英米協調主義を貫徹するという不退転の固い意思を明瞭に示す電文はない。そしてこの請訓は、全権団にも大きな影響を与えた。翌1月11日、埴原全権は、内田外務大臣宛に、「太平洋防備制限問題ニ関シ意見具申」を行い⁵⁴、この際、英国案の趣旨に賛同し本協定を成立させることが得策であることを述べ、加藤友三郎の援護射撃を行った。

⁵¹ 「小笠原及び奄美大島ノ防備現状維持問題ニ関シ意見申進ノ件（11年1月11日（着）ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛（電報）会議第三八二号 大至急）」『ワシントン会議文書（上）』408頁。

⁵² Buckley, *The United States and the Washington Conference*, p. 99.

⁵³ 「第一回首席全権会議ニ於ケル太平洋防護問題討議経過報告並ニ意見具申ノ件（11年1月12～13日（着）ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛（電報）会議第三九三号 大至急（極秘）」『ワシントン会議文書（上）』409～416頁。

⁵⁴ 「太平洋防備制限問題ニ関シ意見具申ノ件（11年1月12日（着）ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛（電報）会議第三九八号（大至急 極秘）」『ワシントン会議文書（上）』418～419頁。本文冒頭に「埴原ヨリ」の言がある。

しかし、日本全権団が一枚岩であったわけではない。田中国重陸軍首席随員（少将）は、この重大な時機に、山梨半造陸軍大臣に対して、事態紛糾の場合細則を設けることに反対され度き旨の意見具申を打電した⁵⁵。この電報を受領した日本政府は、1月12日、防備問題制限協定の内容を変更することに不同意である旨の電報を発した⁵⁶。すなわち、英国の制限地帯の要求は到底受け入れられないので、過日公表した所を維持せよというのである。

これに接した加藤友三郎は、防備問題に関する改定新案に速やかに承認を与えるよう、再度請訓した⁵⁷。その大要は、今日に至り我方の採るべき策は、第1に改定の新案に同意すること、第2に新案に反対し公表文の通りとすること、第3に新案に反対し6割を撤回することであるが、此の際我方の主張を貫徹することは不可能なので、曲げて第1案を承諾するほかはない、というものであった。

明らかに、国際世論は、会議終盤を迎え厭戦気分に入りつつあり、ワシントン会議の速やかな終結を望みつつあった。そうした会議の空気を敏感に感じとった加藤友三郎の決心は、たかが海軍制限条約第19条の不成立のために日本の将来の進路を誤るわけにはいかないという、極めて政治的な配慮から出たものであった。しかし日本政府は、こうした国際情勢の変化を敏感に感じ取ることができず、国内の空気に翻弄され、常に後手後手に回る決定を行う結果となった。

1月13日、第5回首席全権起草委員会において、海軍軍備制限条約草案の中で、防備問題に関する第19条を除く全ての審議が終わった。ここにおいて、加藤友三郎は防備問題に関する日本の態度を大至急に決定せざるを得ない窮地に追い込まれ、条約内容に同意しよう政府の速やかな決断を迫った⁵⁸。

しかし、1月15日加藤友三郎が受け取った政府回訓は、前にも増して英米案に不同意の決意を示すものであった⁵⁹。内田外相は、英米案が国民に国家防衛への疑問として受け取られ、それは現在、国民の士気に多大な影響を与えており、今や、海軍軍縮は平和を保障しないのみか、日本に対する陰謀であるとする意見が高まっていると訴えた。

1月16日、この回訓に接した加藤友三郎、幣原、埴原の3全権は、防備問題が日本の興廃

⁵⁵ 「事態紛糾ノ場合細則ヲ設ケルコトニ反対サレ度キ旨意見具申ノ件（11年1月11日（着）在ワシントン田中陸軍少将ヨリ山梨陸軍大臣宛（電報）華陸甲四二）」『ワシントン会議文書（上）』407頁。

⁵⁶ 「防備制限協定ノ内容変更ニ不同意ノ件（11年1月11日（発）内田外務大臣ヨリワシントン会議全権宛（電報）会議第三号（至急）」『ワシントン会議文書（上）』408～409頁。

⁵⁷ 「防備制限ニ関スル改定新案ニ速ニ承認ヲ与エラレ度キ旨請訓ノ件（11年1月13日（着）ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛（電報）第四号（大至急）」『ワシントン会議文書（上）』421～422頁。本文冒頭に「加藤ヨリ」の言がある。

⁵⁸ 『華府会議軍備制限問題調書』256頁。『復刻版』264頁。

⁵⁹ 「太平洋防備制限協定ニ関スル英米案ニ不同意ノ旨通達ノ件（11年1月14日（発）内田外務大臣ヨリワシントン会議全権宛（電報）会議第三二一號（極秘、大至急）」『ワシントン会議文書（上）』424～426頁。

に関する重大な時局問題になりつつあることを認識し、熟議の末、試案を付して再度の請訓を発した⁶⁰。その内容は、「Japan proper」という語句が当を得なかったため重大な誤解を招いたことは遺憾に堪えないが、「我が主張ニ対シ先方ノ同意ヲ得ザルトキハ海軍制限条約ノ全部ニ対シ調印ヲ拒絶スルノ外途ナキ旨ヲ言明スベシトノ御趣旨ニシテ斯クシテ軍備制限問題全部ヲ破壊シ華盛頓会議ノ失敗ニ対スル全責任ヲ我が国ニ於テ引受クルノ結果トナルモ敢テ辞セズトノ御決心ナルヤニ拝察セラルルトコロ果シテ然ラハ利害休戚ノ岐ルル所ニシテ事情極メテ重大ナルニ顧ミ今直ニ御訓令通り措置スルハ頗ル躊躇セザルヲ得ズ本全権等ノ微力ナル御期待ニ添ヒ得ザルノ罪八万死ニ当ルヲ覚悟シ居ルモ若シ強ヒテ御訓令ヲ其ノ儘執行セザルベカラザルニ於テハ只大任ヲ拝辞スルノ外途ナシト思考ス」というものであった。さらに、別電として第19条の全権私案を提示した⁶¹。加藤友三郎全権は、2度目の進退伺いを出したわけである。

1月21日、日本政府から、「小笠原島及ビ奄美大島問題ノ取纏メ方訓令ノ件」(会議第三四五号)に関する回訓があった。内容は、政府としては、仮協定の実質的な改変を加えることは忍びないが、幣原全権は大使としてヒューズに面会して、日本政府の困難な状況を説明し、政府訓令の趣旨「最早今日ノ場合必要トアラバ小笠原島及奄美大島ニ關シ現状維持ノ約束ヲ条約中ニ記入スルモ差支ナシ但シ右両島カ日本本土ニアラストノ誤解ヲ生セサル様注意アリタシ」をもって取りまとめるように十分の懇談を試みられたい。また、バルフォアに対しても同様の商議をし、結果を電報されたい、というものであった⁶²。加藤友三郎の身命を懸けた電報に、政府関係者もやっと重い腰を上げたのである。

こうした日本政府の対応の遅延には、外交調査会が大きく影響していた。外交調査会の状況は、「相変ス空気ハ陰悪ニシテ議論激越ナリ(中略)殊ニ田中少将意見ヲ採用セントスル政府ノ決定ニハ從フヲ得ス若シ之ヲ実行セラルルナラハ吾等(伊東、犬養、後藤)外調委員ヲ辞スヘシトテ議論沸騰ノ極ニ達セシカ(後略)」⁶³というもので、加藤友三郎全権の意見よりも、一随員である田中重少将の意見のほうを受け入れるという本末転倒が生起していた。

1月22日午前10時、加藤友三郎はヒューズに会見し、先の政府訓令の趣旨を敷衍し、日本政府は英国案に同意することはできないことを、再度力説した。加藤友三郎は、議定書による解決

⁶⁰ 「時局重大ニ鑑ミ全権熟議ノ末試案ヲ具シ再応稟申ノ件(11年1月18日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第四二八号 大至急 極秘)」同上、429~432頁。なお、徳川家達全権は、貴族院議会の関係上、1月13日、サンフランシスコ発の「コレア丸」で帰朝の途についていた。

⁶¹ 「ワシントン会議全権発内田外務大臣宛一月十八日着電報会議第四二九号 右試案 別電 大至急」同上、431~432頁。

⁶² 「小笠原及ビ奄美大島問題ノ取纏メ方訓令ノ件(11年1月20日(発)内田外務大臣ヨリワシントン会議全権宛(電報)会議第三四五号(極秘大至急))」同上、436~437頁。

⁶³ 「一月二十一日午後一時四十分受電第四號 極秘「海軍大臣海軍次官往復電綴」特第七十二番電。(防衛研究所図書館所蔵)

案は認められないとし、事態打開のため、やむなく条約中に規定を設ける全権のみの案⁶⁴を示した。ここで初めて、加藤友三郎は具体的に奄美大島、小笠原諸島、台湾および澎湖島の名を明記した。ついで同日午後6時、加藤友三郎はバルフォアと会見した。日本政府は、国論の激高と日英関係への悪影響を心配しており、極めて困難な立場にあることを述べ、先にヒューズに見せた妥協案を提示した。バルフォアは、ニューギニアと隣接する諸小島とシンガポールを除外する英国案に関する修正案を提議し、加藤友三郎は異論のないことを告げた。

ヒューズは、米国がアラスカおよびパナマ運河に関し利権を持つことを明確にしたかった。一方で彼は、沖縄および奄美大島を含み、サモアを除外することを欲していた。しかしバルフォアは、アラスカ・パナマ運河および沖縄・奄美大島については是認したが、サモア基地は南太平洋の英国諸島に脅威を与えると拒否した。米国は、サモア要求は撤回した。しかし、沖縄は含ませ、将来において日英米3国が必要とするいかなる諸島も現状維持することを認めさせた⁶⁵。

1月23日午後6時、バルフォアの同意を得たヒューズは、前日の加藤友三郎の提示案に対して、上記の2点を含む対案 (Draft proposed for Article19) を提示し、太平洋防備問題の1日も早い円満なる解決を求めた⁶⁶。

埴原とともにヒューズと会談した幣原は、防備問題の速やかな解決を図り、日本の不利な情勢を打開するため必要ならば沖縄の全てを含む米国案を速かに受諾すべきであると外務大臣に稟申した⁶⁷。もちろん、加藤友三郎の側面支援である。

1月27日、外交調査会は、最終譲歩すべき太平洋防備制限区域について、「我方ニ於テ新ニ琉球諸島ヲ制限地域ニ加フルコトニ同意シ更ニ千島諸島ヲ右制限地域ニ加フヘキニ付米国側ニ於テ『アリユウシャン』群島ヲ同様制限区域トナスコトヲ以テ我最後ノ譲歩トス」と決定した⁶⁸。1月28日午後8時30分、日本政府から全権団に、外交調査会決定の制限区域について米国と交渉すること、米国案“following insular possessions”を修正する他、米国案に同意す

⁶⁴ 「ヒューズトノ会談ニ於テ我方試案提示ノ件(11年1月22日(発)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第四九九号 大至急 極秘)」および同別電「日本側試案(一月二十三日ワシントン会議全権内田外務大臣宛電報会議第五号 別電(大至急))」『ワシントン会議文書(上)』440~443頁。前者の冒頭に「加藤全権ヨリ」の言がある。

⁶⁵ Buckley, *The United States and the Washington Conference*, p. 99.

⁶⁶ 「太平洋ノ防備制限地域ニ関シヒューズヨリ対案提示ノ件(11年1月25~26日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第五号)」、および同別電「第一九号トシテ提示セラレタル草案(ワシントン会議全権内田外務大臣宛一月二十五日着電報会議第五一號)」『ワシントン会議文書(上)』446~450頁。

⁶⁷ 「太平洋防備制限問題ニ関シ速ニ解決ニ到達シ得ルヨウ訓令方要請ノ件(11年1月25日(着)ワシントン会議全権ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第五九号 大至急(極秘))」『ワシントン会議文書(上)』445~446頁。本文冒頭に「(親展)埴原ヨリ」の言がある。

⁶⁸ 「太平洋防備制限区域ニ関スル我方最終譲歩ノ件(11年1月27日 外務調査会決定)」『ワシントン会議文書(上)』454頁。

るという、最後の訓令が届いた⁶⁹。日本の意思決定は遅れがちであったが、ともかく、防備問題は解決したのである。

1月31日、海軍制限条約全部が、軍備制限条約委員会に附議され、第19条も原案どおり通過した。翌2月1日、第6回総会議において承認され、2月6日、海軍軍備制限条約が調印の運びとなった。

第3章 ワシントン会議における太平洋防備問題に見る教訓

第1節 太平洋防備問題と日英同盟廃棄への疑問

防備問題は、海軍制限条約第19条として成立した。加藤友三郎が最も心配したワシントン会議の決裂という最悪の事態は免れることができた。しかし、この問題は、色々な疑問点を残すものであった。

第1に、英国はなぜ条約起草段階において、強硬なまでに適用区域を限定しようとしたのか。それに対して、ヒューズはなぜ、積極的にバルフォアを支持したのか。第2に、加藤友三郎全権を支援しようとする幣原および埴原全権の海軍条約成立への努力を認めるとしても、軍備制限問題全般について十分な関心を示さなかった彼らが、防備問題については、なぜ積極的な態度をとったのか。第3に、加藤友三郎全権の度重なる請訓にもかかわらず、なぜ、外交調査会の対応は、国運を危くするまで拙劣なものであったのか。第4に、世論が日米英3全権に対して、なぜ、これほど異常なまでの影響力を及ぼしたのか。ともかく、防備問題はワシントン会議の最終局面における1つの大きな難関であった。

これらの疑問を解く鍵は、“Japan proper”と四国条約に使用された“insular possessions and insular dominions in the region of the Pacific Ocean”という表現にある。それを突き詰めれば、四国条約による日英同盟廃棄と防備問題が密接不可分な関係にあったことを示すものと言える。

米国は、会議開催国として、何としても太平洋および極東問題と海軍軍備制限問題の解決を図らなければならなかった。しかし、密接に関連するこの2問題は、区分けを誤ればワシントン会議を失敗に追い込むおそれがあった。中でも、マハンの言う「安全の拠点」となる地域については、慎重な取扱いが必要であった。そのため、ヒューズは、中国問題で山東半島の青島および威海衛等を扱う、太平洋問題で「太平洋方面の島嶼たる属地及び領地」であるヤツ

⁶⁹ 「アリューシャン群島ヲ防備制限区域ニ加フルヨウ交渉方訓令ノ件(11年1月28日、内田外務大臣ヨリワシントン会議全権宛(電報)第三六二号(極秘大至急))」『ワシントン会議文書(上)』454～455頁。

プおよびドイツ委任統治領等を扱う、防備問題で太平洋諸島の要塞および海軍根拠地を扱うことにしたものと考えられる。

ヒューズの中国問題に対する戦略は、第1に、中国における日本の膨張政策を拘束すること、第2に、米国の門戸開放および機会均等政策を実現するために、出来るだけ多くの参加国（結果的には九カ国）に討議させ承認させるというものであり、それによって日英同盟による日英の利権に歯止めを掛けようというものであったように思われる。

また、海軍軍備制限問題の解決のためヒューズは、第1に、日英以外の参加国には口を挟まさせないこと、第2に、日英米3国の協議により問題の複雑化を防ぎ、出来れば英国を味方につけ、日本を劣勢に追い込むこと、そのために早期に日英同盟の廃棄を決定させること、に主眼を置いていたように思われる。四国条約のワシントン会議半ばでの成立は、それを物語る。つまり、米国は日英同盟廃棄を獲得し、その代わりに軍事的には不利な太平洋防備の現状維持を飲むということであったに違いない。

一方、苦難の続く英国は、海軍軍備制限問題について譲歩するとしても、太平洋および極東問題に関しては、是が非でも大英帝国の既得権益を守る必要があった。英国が財政上の危機を乗り切るためには、何としても中国における利権を手放すわけにはいかなかった。バルフォアが、日英同盟に代わる日英米三国同盟の締結を提議したのも、米国の圧力に屈せず、門戸開放・機会均等政策に歯止めを掛けようとしたことに外ならない。英国は、日英同盟を外交上の切り札として使い、日本を何とか味方につけ、そのプレステージを保とうとした。バルフォアが日英同盟の復帰があり得るように意図したのが、何よりの証拠である。しかし日本は、国際協調の世論に押されてか、むしろ積極的に日英同盟の廃棄の方向に動いた。恐らくこの時点で英国は日本を見限り、最終的に米国寄りの政策転換を決断した、と考えるのが妥当であろう。

バルフォアが、防備問題において領域指定を行い、“Japan Proper”の問題で加藤友三郎を大いに悩ませたのも、日英同盟が廃棄された以上、日本の海軍力の進出を牽制し、英国の太平洋方面における島嶼および領地の現状維持を図り、併せて、オーストラリアの防衛を有利に展開するための苦肉の策であったはずだ。また、英国は、中国問題ではヨーロッパ列強の介入を認めるとしても、太平洋においてはたとえフランスであろうと口出しさせたくないという思いであったろう。結局、英国は、日英同盟を切り札に、太平洋および極東地域における既得権益を守り抜いたのであった。

こうした英米の熾烈な外交戦略の谷間であって、日本の外交戦略は、実にひ弱なものであった。日本は、海軍軍備制限問題を海軍省、太平洋および極東問題を外務省の所掌とし、縦割り行政的な問題解決のアプローチを選択した。そのため、同じ太平洋における問題でありながら、四国条約は外務省の担当であり、防備問題は海軍省の所掌であると、明確に区分して対処した。

外務省は、日英同盟を国際的孤立の元凶と考え、バルフォアの三国同盟案よりもヒューズの

四国条約案に傾いていった。その背景には、外務省が、軍事同盟である日英同盟と現状維持の要素の強く、しかも抽象的で玉虫色の四国条約を、同一線上の条約と考えた可能性が高い。何よりも、幣原試案における第3条の日英同盟廃棄の明示は、それを象徴する。一方、海軍関係者は、防備問題と四国条約の密接な関連に目を向けることなく、専ら防備問題の軍事的側面のみを追求した。加藤友三郎がバルフォアの領域指定に苦しめられるのも、日英同盟、太平洋および極東問題と防備問題の密接な関係に十分に目を向けなかった結果と言える。

要するに、日本は、防備問題が太平洋および極東問題、特に中国問題と日英同盟に密接にリンクされていることを認識していなかったと結論できる。

第2節 太平洋防備問題に見る教訓

ワシントン会議において、加藤友三郎は国際政治、国内政治および帝国海軍政策を如何に調和させるか、その処置を迫られた。彼は、国際政治上、国際的孤立に陥らないためにも、英米協調主義を貫かなければならなかった。また、国内政治上、国民を財政負担から解放するためにも、ワシントン会議が国内政争の具として利用され、決裂の事態を招くわけにはいかなかった。さらに、海軍大臣として、「国防八軍人ノ専有物ニアラス」⁷⁰という考えを、帝国海軍全般に周知徹底させねばならなかった。こうした加藤友三郎の不安と苦悩を現実のものとしたのが、正しくこの防備問題であった。それだけに、日本にとって様々な教訓を残すこととなった。

(1) 政治的教訓

第1に、防備問題は、日本に国際情勢の変化を認識し、その変化に応じた柔軟な対応をとることを要求した。

国際情勢は第1次大戦という大地殻変動によって、大きく塗り替えられていた。日本は国際社会において、米英仏と共に国際政治上の責任を負うべき状況に置かれていた。しかし、大半の日本人は第1次大戦によって生じた日本の国際政治上の責任や国家総力戦といった国際情勢の変化を感じ取れないでいた。

「ヒューズの爆弾発言」は、こうした日本の楽観的な情勢判断に大鉄槌を加えるものであった。日本は、慣例によれば秘密事項であるはずの海軍軍備制限問題を公開外交の場で討議することを求められた。また、太平洋および極東問題では、山東問題に関する日中直接交渉を余儀なくされた。明らかに、日本は、ワシントン会議に臨むにあたり視点を誤っていたのである。日本は、われわれの最大欠点とも言えるミーイズムに埋没し、都合の悪い中国問題およびシベ

⁷⁰ 堀悌吉「加藤全権傳言」『海軍軍備制限ヲ中心トスル華府會議辨妄篇』、前掲。

リア問題に蓋をし、海軍軍備制限問題のみに積極的に取り組むという楽観的かつ片手落ちの方針を決定していたが、その修正を迫られることになった。つまり、日本は状況認識の変更を迫られたのである。

しかし、ワシントン全権団と日本政府との状況認識の整合を図ることは、至難の技であった。それを象徴しているのが防備問題である。

この問題は、当時の日本の重要課題であった日英同盟、太平洋および極東問題並びに日米関係に、海軍軍備制限問題をリンクさせて、改めて真剣に討議すべきことを示していた。しかし、そのような状況には至らなかった。加藤友三郎が、加藤寛治中将の強硬な7割論、外交調査会の鈍重な対応、田中国重少将の電報、パルフォアの適用区域の変更、米国世論の影響等、に苦しめられたのも、関係者の多くが「状況」の変化を認識できず、ワシントン会議にかかわる問題を包括的・横断的に考えることができなかつたためであった。突き詰めれば、日本が新時代における国家戦略の構築を行っておらず、そのために加藤友三郎個人の英米協調主義に頼らざるを得なかつたのである。

第2に、防備問題は、柔軟な組織構造の必要性を示した。加藤友三郎は、防備問題において日本固有の組織構造に悩まされた。加藤友三郎の回訓要求の悲痛な叫びは、それを象徴する。まず日本人は、すべからく「合議」に基づく行動をとり、それに適応した組織構造を作り出す。合議制は、情勢に変化がない定常状態においては、極めて旨く機能するものである。何よりも、組織内の摩擦を最小限に止め円滑な政府内政治を行うには適当な制度である。その組織構造は、いわゆるボトム・アップ方式である。しかし、ワシントン会議のような急転直下の情勢変化を来す国際政治の場においては、統合力の強い、意思決定が短時間でできるトップ・ダウン方式の組織構造が必要となる。加藤友三郎が、外交調査会の活動の遅延に苦しめられたのは、合議制の弱点が露呈した典型例であろう。考えて見ると、ワシントン会議準備のための「国際聯盟関係事項研究会」、「三省打合せ会議」、「日本全権団の組織編成」および「外交調査会」という組織は、全てが日本独特の合議制の産物である。

次に、合議制というボトム・アップ式組織構造は、縦割組織を強化するという弊害を持つ。加藤友三郎と加藤寛治の7割論をめぐる確執、あるいは、防備問題に関する陸海軍省および外務省の認識の違いは、それを示す。この弱点を補うために日本人が編み出した英知が、武士道というエートスの制度であったように思われる。

(2) 軍事的教訓

加藤友三郎は大局的見地から7割比率を退け、太平洋防備の現状維持を条件に6割比率を受諾し、海軍軍備制限条約を成立させた。軍事的に見て、その重要性は明白である。日本は国際協定によって、守勢には十分な武力を保障されたのである。仮に、米国が、太平洋において武

力行使をしようとすれば、フィリピンおよびグアムの海軍根拠地を現状維持とした以上は、ハワイを基地とせざるを得ない。ハワイを拠点に米国海軍が行動して勝利を得ることは、至難の技である。同様に、英米が合同して日本を攻撃しようとすれば、シンガポールを基地とする他ない。要するに、海軍軍備制限条約は、米国が軍事力を背景として東洋の問題に干渉できないことを約したものと解釈できるのである。

それは、日本がアジアにおいて国際条約上の優越権を認められたことを示すものでもあった。ロシアがカオスの状態にある状況において、極東に軍事的勢力を拡大できる条件を有するのは日本だけとなる。加藤友三郎が「太平洋防備の現状維持」に固執した理由が分かるうというものである。さらに、彼が海軍専門委員に7割論の政治的意味合いを求めたのも、この点を理解して欲しかったためであったはずだ。つまり、海軍軍備制限条約は、日本の外交的軍事的勝利を示すものと考えべきなのである。

海軍軍人である加藤友三郎は、海軍基地の重要性について十分な認識があった。それは、主力艦比率6割と要塞および海軍根拠地の現状維持というトレード・オフで実行された。彼の考え方は「後方連絡線こそ戦争を支配する」⁷¹という米国海軍の基地重視の考え方と同一線上にあった。冒頭で述べたように、海将会議は、艦船ではなく、ハワイは言うに及ばずフィリピンおよびグアムの海軍基地の充実を優先していた。一方、加藤友三郎は、地政学的に広大な太平洋における島嶼の役割、ロジスティクスを支える上で必要な遠隔地の海軍基地の重要性を認識したからこそ、フィリピンおよびグアムにこだわったのである。

おわりに

ワシントン会議における加藤友三郎の態度は、彼が偉大な海軍軍人であるとともに、外交家であることを世界に知らしめた。

加藤友三郎は、日本が国際的孤立化への道を歩むことを阻止し、その後10年の平和を勝ち取ることに努力を払い、それを実現した。日本は加藤友三郎個人によって救われたのである。それを象徴するのが防備問題であった。しかし、国際システムの大きく変化する時代にあって、日本が国家の命運を一個人の責任として負わせるというのは、余りにも情けない話である。日本が、国際大国としての役目を果たそうするのであれば、第1に、国家としての新しいヴィジョンが必要であった。つまり、日本は、新しい世界を生き抜くための国家戦略を見出すべきであった。第2に、こうしたヴィジョンを生むことのできる人間を国家として育成する必要が

⁷¹ Record of the General Board War Portfolios Box 5, "Orange War Plan, Strategic Section for Pacific Ocean," (approved by) the General Board, March 14, 1914, Record Group 80, National Archives of the United States, Washington D.C..

あった。しかし、ボトム・アップ式社会構造を有する日本の体質では、有為の人材を育成することが困難である。第3に、日本が新しいヴィジョンを創造するのであれば、国際情勢の変化を見逃さず捉える情報機能の充実が必要であった。防備問題は、これをも象徴している。

加藤友三郎が、こうした国際大国として必要な戦略・人材・情報を欠きながらも、なお、英米全権を凌駕する力量と見識を示し、ワシントン会議を成功に導いたことは、記憶に留められるべきである。