

# ワシントン会議と加藤友三郎

横山 隆介

## はじめに

ソ連が解体し、冷戦が終焉して、まもなく一〇年が過ぎ去ろうとしている。その間に大きな変化が世界を襲つた。日本に焦点を当てて考えてみると、平成二年のバブル崩壊とともに阪神大震災、不安定な政治情勢と短期政権、景気の低迷等と甚だ先行きの暗いカオスの状態が継続しているように見える。それはまるで、一九二〇年（大正九年）の第一次大戦後の反動不況に始まり、一九一三年の関東大震災、高橋是清それに続く加藤友三郎内閣以後の短期政権の連續、そして一九二七年（昭和二年）の金融大恐慌に至る状況と酷似しており、歴史を研究するものにとっていささか薄意味悪いものを感ずる。言わば、現在も戦間期もカオス、あるいは不透明の時代である点では同じではないかという不安がよぎるからである。

冷戦時代には、一九二一・二二年ワシントン会議は「国際協調の花」のようにもてはやされ、ワシントン体制なるものを確立したと言わた。しかし、一九三〇年代及び第二次大戦・太平洋戦争に至る過程を見る限

りにおいて、必ずしもこの意見を首肯できない。なぜならば、ワシントン会議なるものが数々の問題点を残し、次の時代に引きずつたのではないかと考えられるからである。特に、当時の日本を取り巻く国際情勢は非常に厳しいものがあつた。日本はワシントン会議の帰趨によつては国際的孤立に陥る危険性を内蔵していた。それだけに日本全権団の使命は、極めて重要なものであつた。このことは国内勢力の一部にワシントン会議反対の有力な意見が存在することを示すものでもあつた。

本稿は、日本を中心としたワシントン会議をめぐる情勢を足掛かりに、第一にワシントン会議が如何なる会議であつたか。第二に、この会議が日本及び帝国海軍に如何なる影響を与えたかを加藤友三郎の行動を軸に考察しようとするものである。これにより、ワシントン会議の問題点と教訓を引き出されれば幸いである。

## 一 ワシントン会議をめぐる情勢

ワシントン会議は各国によって、色々な捉え方ができる。パリ講和会

議において日本の山東要求を認めなかつた中国の立場から言えれば、九ヶ国参加の太平洋及び極東問題が重点事項であつた。またフランスにとつては、ヴエルサイユ体制を維持するためにも五大国の一として日米英に伍して、議論を進めるつもりであつたはずである。そして、日本にとつては、日米関係と日英関係を如何に調和させ、対米及び対英対策を如何に行うかが最大の課題であつた。そのためには、英米関係を十分に把握する必要があつた。

## (二) 日米関係

第一次大戦により漁夫の利を得た日本は、戦後、様々な国際非難を浴びることになつた。日米関係に重点を置くならば、第一に、一九一五年（大正四年）一月十八日、日本が正式に通知した対華二十一カ条要求<sup>(1)</sup>は門戸開放・機会均等政策を目指す米国にとつて受入れがたいものであつた。なぜならば、この要求が日本の満蒙における特殊権益の強化、山東省におけるドイツ権益の継承及び中国本土における優越権の樹立を目的としたものであつたからである。当然、米国は日本の中國大陸への進出と太平洋への進出を阻止しようと考へた。第二に、米国の要請に基づき行われた一九一八年八月三日のシベリア共同出兵も、一九二〇年三月までに全ての米国軍人が撤退したにもかかわらず、日本は尼港事件<sup>(2)</sup>を口実にサガレン（サハリン）州を占領した。米国は、これを激しく非難・抗議した。元々、米国のシベリア共同出兵の決意も、日本の大陸政策の伸長を防ぐ目的を持つていたからである。第三に、パリ講和会議における日本の旧ドイツ委任統治領（南洋群島）の獲得は、ヤップ問題<sup>(3)</sup>

が象徴するように西太平洋における戦略的問題を加熱化させるものであつた。米国は日本の太平洋における制海の優位を阻止するためにも、日本を海軍軍備制限問題の座に引き出す必要があつた。第四に、人種問題を基盤とした日本移民排斥問題<sup>(4)</sup>である。約三十年に及ぶ排日運動は、ワシントン会議で日米の精神的対立を醸成するのに、少なからぬ影響を与えることが予想された。第五に、これらの問題の根幹をなすと考えられるのが日英同盟の帰趨であった。米国は、日英同盟を太平洋中に葬り去る機会を狙つていた。それがワシントン会議の場であつた。言わば、日本が国際非難を浴びる問題とは、すべからく対米関係のものと言つても過言ではなかつた。見方を変えるならば、米国のために国際的に孤立に陥りつつあるとも言えた。

## (二) 日英関係

日英同盟は、正に日本にとつて「外交の骨髄」であつた。しかし、日英間の親密度も、第一次大戦を契機として明瞭に峠を越したと言えた。大戦後、英國が問題にしたのは、①日英同盟と國際連盟規約との調和を如何に図るか、②日英同盟の存続を望まない英國自治領（カナダと南アフリカ）、それに米国の世論に如何に対処するかということであつた。このため一九二一年七月七日、日英両国は國際連盟に対して、前年に引き続き、二回目である第二次日英共同通告<sup>(5)</sup>を行い、連盟規約と矛盾しない旨を発表した。日英同盟は一九二一年七月十三日に期限を迎える予定であつたが、自動延長が図られたのである。一方、日本は日英米による國際協約を遵守すべきとしながらも、日英同盟の存続か、廢止かに

迷つた。それを象徴するものが、「華盛頓會議帝國全權委員ニ對スル訓令」<sup>(6)</sup> であつた。

### (三) 英米関係

米国は、国民が政治・経済の安定を強く要求したため、ハーディング大統領の RETURN TO NORMALCY (常態への回帰) 政策が支持され、孤立主義に傾いていた。しかし、一九二〇年十二月十四日アイダボ州出身の上院議員ボラーが、国際軍縮会議開催を大統領に要請する決議案を議会に提出したことから、大統領の抵抗にもかかわらず、一九二一年五月二十五日、上院は全会一致でこれを採択する事態に進展した。皮肉にも、米国は孤立主義ではなく、ワシントン会議を開催するという国際協調路線を選択することになった。しかし、米国の指導者にとつては、ワシントン会議はパックス・ブリタニカに代わり、パックス・アメリカーナの資格を得るには絶好の機会であった。何しろ、財政上のリーダーシップは英國から米国に移つたのである。大戦前、米国は五十億ドル以上の借款を英國に負つており、毎年二億ドルの利子を払っていたのである。はからずも、戦後はそれが逆転し、英國が米国に三十億ドル以上の債務を負うことになつた<sup>(7)</sup>。戦後の英米の激しい建艦競争もつかの間、一九二〇年の戦後の反動恐慌によって、世界一の海軍を目指していた米国も方向転換を余儀なくされた。それは建艦競争ではなく、ワシントン会議という形で、J・ヘイの門戸開放政策以来、米国が推し進めてきたマハン流の国家戦略に基づいて、ヘゲモニー（霸権）を奪うには絶好の機会だつたのである。

### (四) 日本への影響と加藤友三郎の苦難

ボラー動議は、少なからず日本の軍縮熱を高めた。口火を切つたのは一九二一年二月八日の第四十四回帝国議会における尾崎行雄議員の「軍備制限ニ關スル決議案」<sup>(8)</sup> であった。同年三月には、加藤友三郎海相自身が在東京連合通信社の質問に対し、「八八艦隊完成に固執するものではない」という声明<sup>(9)</sup> を出すに至つた。間もなく、米国からワシントン会議の招請があり、日本は欣然参加することになつたわけであるが、加藤友三郎は原首相のたつての頼みで、実質的な首席全権を引き受けるこ

とになった。加藤友三郎は外交に弱いという理由で幣原喜重郎全権と同等の地位であることを望んだ。

原首相は「この度はハーディング大統領に神が宿り、日本に絶好の機会を与えてくれた」(12)と感激している。しかし、日頃から神仏を口にしない原がこれほどまで述べたことは、第一に日本を国際的孤立化から救うことができるること、第二に海軍軍縮の達成で日本を財政破綻から救うことができるものということができる。大正十二年国家予算十五億円の内、約五億円(13)が海軍予算であり、陸軍予算を含めると約半分が軍事費という異常な事態にあつたことを考へるならば、当然のことと言えた。このような状況で、困難な任務を背負うことになつたのが加藤友三郎であつた。しかし、日本は、陸海軍外務各省によるボトム・アップ方式で、政府訓令を作り上げたため、総合的・包括的な議論は行われていなかつた。(14)また、加藤全権は、ワシントン会議開催前の十一月四日に原暗殺の悲報に接し進退伺ひまで出すに至るが、彼にとつて大きな後ろ盾を失つたことは痛恨の極みと言えた。

## 二 ワシントン会議の流れ

ワシントン会議は、一九二一年十一月十一日から一九二二年一月六日までの約三カ月という国際会議としては異例のものであつた。しかも、各国とも全権として政府首脳や高官等を充當した。米国は元最高裁判事で現國務長官のC·E·ヒューズを首席全権に任命した。英國の首席全権は「バルフォア宣言」で有名な元首相・外相であったアーサー・J·バ

ルフォア枢密院議長であつた。フランスは首相兼外相のブリアンであつた。日本は海軍大臣加藤友三郎、十六代將軍の予定であつた貴族院議長徳川家達及び駐米大使幣原喜重郎(後に埴原正直追加任命)が全権に任命された。

参加国は、海軍軍備制限問題に關係する日英米仏伊の他、太平洋及び極東問題に係わる中国、ベルギー、オランダ及びポルトガルの九カ国であつた。当然、各國は國益を守るために、友好的な雰囲気の中で熾烈な外交戦争を繰り広げることになつた。それだけに實質的な首席全権であつた加藤友三郎の苦労は、並大抵のものではなかつた。ワシントン会議は総計会議数百三十五回(15)に及ぶという前代未聞のもので、「海軍軍備制限に関する条約」、所謂五カ国条約等七つの条約(16)、十二の決議を採択したものであつた。同会議は、あの有名な「ヒューズの爆弾発言」で始まつたためか、海軍軍備制限問題のみを重要視していたように思われがちであるが、實質的な実行機関であつた總委員会が海軍軍備制限問題で二十一回、太平洋及び極東問題で三十一回であることを考へるならば、むしろ太平洋及び極東問題を重視したとも見ることができる。

このワシントン会議を鳥瞰するならば、大体、前段(十一月十一日から十一月十三日)、中段(十一月十四日から一九二二年一月九日)及び後段(一月十日から一月六日)の三段階に分けられる。もともと軍備制限問題と太平洋及び極東問題は平行審議される予定であつたが、海軍軍備制限問題における主力艦問題が膠着状態となり、非公式の三者全権会見に持ち込まれたため、前段の会議の流れは太平洋及び極東問題に傾いた。

注目すべきは海軍軍備制限問題の核心は、日英米三国全権会見というの非公式会見で決定されていったことである。これにより十一月十五日の

三国海軍仮協定の合意に達した。加藤友三郎は、会議開催中六十九回の

非公式会見<sup>(17)</sup>を行つたと言つてはいることからも、休日を除けば略毎日、ヒューズ及びバルフォアと顔を合わせていたのではないかと思われる。また、十一月十二日の第三回総会議では陸軍制限問題も取り上げられたが、ブリアン仏全権の大演説で大半が議題から外されることになった。

十二月十三日の四カ国条約の成立を分岐点にして、会議の主題は、海軍軍備制限問題に移行し、ワシントン会議は中段を迎えるわけである。この間の海軍軍備制限問題総委員会は、英仏のすぎましい潜水艦論争が主なものであったが、帝国海軍は余り関心を示さなかつた。後段は、再び太平洋及び極東問題に重点が置かれた。一方において、十二月一日に立ち上がつた山東問題日中直接交渉も、最大難関であつた山東鉄道問題を英米の仲介により乗り切つた。これらが相俟つて「中国に関する九ヶ国条約」等の成立に結びついた。また、シベリア問題は、一月二十三日の第二十四回太平洋及び極東委員会における幣原全権の「シベリア撤退声明」で廃案となつた。

この会議の流れを眺めると、第一に、なぜヒューズは開会当初から會議を紛糾させる可能性があるにもかかわらず、「爆弾発言」を行つたのか。第二に、なぜ四カ国条約の締結だけが会議中途でなされたのか。第三に、なぜ日英米三国だけで海軍仮協定を作つたのか。第四に、なぜシベリア出兵問題が、いとも簡単に廃案になつたのか等、幾つかの疑問が

湧くのである。正しく、これらの疑問を核として、加藤友三郎は苦しめられることになった。

### 三 ワシントン会議と加藤友三郎

この四つの問題を念頭に入れて、加藤友三郎のワシントン会議での足跡を簡単に追つてみる。

#### (一) 海軍軍備制限問題

十一月十二日、第一回総会議 (Plenary Session) において、ヒューズ議長は、冒頭から歓迎の辞など省略して、いきなり、英米及び帝国海軍が制限すべき軍艦の隻数及び噸数に関する具体的な計画を述べた。即ち、

①米英日三国の主力艦建造計画を全て放棄すること、②老齢艦艇等の一部を廃棄すること、③主力艦を英米は各五十万トン、日本は、三十万トンに制限し、巡洋艦、潜水艦及び航空母艦等の補助艦も同様の比率で制限する<sup>(18)</sup> というものであつた。後年「ヒューズの爆弾発言」と言われたもので、外交上極めて異例の発言であつた。帝国海軍は七割論を真っ向から否定され、対米比率六割という由々しき問題を提起されたのである。会議終了後、加藤友三郎は便所に入つて沈思し「ドウシテモ主義トシテ米案ニ反對スルコト能ハズ」<sup>(19)</sup> という英米協調主義を決心した。十

一月十五日の第二回総会議において、加藤全権は日本が欣んで米国提案を主義において受諾し、海軍軍備の大々的な削減に着手する用意があることを告げた。この加藤友全権の意に反して、加藤寛治海軍首席委員は、十一月十六日の第一回海軍軍備専門委員会及び十一月十七日の第二回海

軍軍備専門委員会において海軍比率七割以下は不可であると強硬に反対した。そのため、同委員会は不調に終わり、この問題は非公式の三者全権会見に託されることになった。加藤友三郎にとっては、専門委員会で順調に審議が行われ、大枠が決まることが望ましい姿であったわけであるが、逆に、身内の反対によつて苦労を背負うという多難な第一歩を踏み出すことになつたわけである。十一月十九日から、日英米三者全権会見が行われ、加藤友三郎の進言により、順序として、まず、新たな専門家会合で検討することが決定された。この結果、十一月二十一日と十一月三十日に日英米専門家会合が行われるが、ここでも加藤寛治海軍首席隨員の更なる猛反対に合い、これも決裂に至つた。ここにおいて海軍軍備制限交渉は、はやくも危機を迎えることになった。

## (二) 太平洋及び極東問題

一方、十一月十六日の第一回太平洋及び極東問題総委員会では、ヒューズ議長は、出し抜けにいきなり、施肇基中国全権に中国の領土保全、独立の尊重、門戸開放・機会均等等を謳つた十カ条提案を行わせた<sup>(20)</sup>。また、ヒューズ議長はシベリア問題、太平洋諸島委任統治問題及びヤップ島の海底電線問題等の日本にとっての難題に積極的に触れていた。実質的な首席全権である加藤友三郎にとっては、太平洋及び極東問題についても容易ならざる事態に追い込まれたのである。更に、運の悪いことには、太平洋及び極東問題では加藤友三郎の右腕となつて活躍が期待された幣原全権が、腎臓結石のため十一月十七日の会議に出席できなくなつた。このため、日本政府は埴原正直外務事務次官を全権任命し

なければならぬ事態に陥つた。結局、幣原全権は十二月十日まで約三週間も主要会議に出席できなかつた。この時期に太平洋及び極東問題が佳境に入つたことを考へるならば、日本にとつて不利な条件となつたことは間違いない。また、幣原の外交手腕が生かせないため、十二月一日に始まつた山東問題日中直接交渉が難航する原因を生むことにもなつた<sup>(21)</sup>。日本は、政府訓令の中で「會議ニ於イテ変更ヲ許ササル事項」として、山東前後措置問題を挙げたのであるが、欧米世論に不安を与えた山東問題を、日中直接交渉という形で、英米をオブサバートする会議として開かざるを得なかつたのである。

十一月十九日、第二回太平洋及び極東問題総委員会で、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及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<sup>(22)</sup>。以後、中國問題は「ルートの四原則」<sup>(23)</sup>と呼ばれる決議案をもとに討議された。

## (三) 日英同盟と四国条約

加藤友三郎は、海軍軍備制限問題、或いは中国問題で苦悩する一方、日英同盟廢棄をめぐる四カ国条約問題でも苦しめられた。

十一月二十二日、加藤友三郎は埴原全権を伴い、日英同盟問題を解決するため、バルフォア全権を訪問した。加藤友三郎は日英同盟存続を希望した。バルフォアは、日英米同盟三国協約案<sup>(24)</sup>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。當時、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り、日本は日英同盟に対する速やかな対応を迫られていた。そのため、十一月二十四日、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及びヒューズに手交した。この幣原試案の大きな特徴は、本協約が日英同盟に代わるものと明示したことであった<sup>(25)</sup>。即ち、日英同盟の廢棄をうたつたのである。

米国の主張は、バルフォアの三国同盟協約の成立には、山東問題の解決が前提条件となるというものであつた。一方、英國は自國の帝国主義的権益を承認させ、米国の中國介入を阻止しようとした。こうして英米の中國をめぐる壯絶な外交交渉が続いた。決して英米は、アングロ・サクソンとして一枚岩であつたわけではないのである。十一月二十八日午後、ようやく英米は幣原案とバルフォアの修正案を下に基本的な合意に達した。しかし、ヒューズは米国内の反英及び排日思想の存在を理由にフランスの加入を希望した。ヒューズの腹は、海軍軍備制限問題でフランスに冷や飯を食わせた見返りとして、これを加入させ、ワシントン會議を成功に導くことを考えたものと思われる。これを不服とするイタリアは、後日四カ国条約加入の運動を起こすが失敗した<sup>(26)</sup>。加藤友三郎は、フランス加入の条件を飲んだ。十一月九日、日英同盟廢棄を第四項に盛り込んだ四カ国条約の案文は決定された。また、ヒューズの速やかに同条約の合意発表すべきとの意見に日英仏三国はこれに同意し、十二月十三日、日米英仏は四カ国条約の調印を行つた。それにしても、四カ国条約の調印がワシントン會議終盤ではなく、會議中盤であることに疑問が残る。

米国は悲願とも言える日英同盟廢棄を會議の中途で達成した。明らか

に米国は太平洋及び極東問題に対するイニシアティブを確実なものとしたと言えるであろう。また、英國は、十二月十日の第四回総會議における日英同盟の歴史的意義を切々と語ったバルフォア演説<sup>(27)</sup>に象徴されるように、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つたのである。

一方、日本は、海軍比率問題と太平洋防備問題及び四国協定問題が最も密接な関係を有するものであり、二つとも頗る重要な問題であると認識しながらも、軍事同盟である日英同盟と多国間条約とも言える四国条約の違いを十分に考察できず、受諾した可能性が強い。あの冷静沈着な加藤友三郎が、ワシントン會議で浮足立つ姿を見せたのも、唯一この時だけである。加藤寛治は、「加藤友三郎以下の日本全權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、本會議に列席した」<sup>(28)</sup>という所見を述べているが、事実に近いことと考えられる。正に、加藤友三郎が日英同盟の帰趨について定見を持たなかつたことにあつたと思えてならない。改めて、彼の後ろ楯であつた原首相の死が日本の命運を決めたとも言えるのではないか。

#### (四) ワシントン會議決裂の危機

日英同盟が風前の灯火にある中で、十一月三十日の加藤寛治中将の意見は直ちに報道された。加藤友三郎は加藤寛治の強硬論のため暗礁に乗り上げた海軍軍備制限問題で更なる苦勞を背負うことになつた。当時の国内情勢は、七割讓歩の余地なしという強硬意見が一般的であつた。一方、日本全權団の足並みも乱れた。徳川全權が加藤寛治中將七割説を公

式見解ではないという意見を新聞に述べたこと、或いは、外務省鷺尾団  
託が比率計算法は日本よりも米国の方が正確であると論駁するという険  
悪な事態が生起していたのである<sup>(29)</sup>。このような中で、加藤全権は海軍  
専門委員に、「兵術論を言いはつても駄目である。なんとか、政治的に七  
割でなければならぬという説明法はないものか。」<sup>(30)</sup>と七割の政治的理  
由を捻出することを求めたが、解答は出てこなかつた。

十二月一日、憂慮したバルフォア英國全権が、加藤全権を尋ね、比率  
問題の決着をつけることを考慮するように訴えた。これに対し、加藤  
全権は、「本来七割論ハ我ガ海軍ノミニ非ス議会ニ於テモ之ヲ声明シ國民  
亦之ヲ支持シツツアル政治的意味ヲ有スル數字ナリ」<sup>(31)</sup>と強調しながら  
も、自分としては海軍制限に賛成であり、比率問題は比較的小問題であ  
るとして、専門家に一致を見ないことを遺憾としたのである。ここで、加  
藤全権は、「最初ヨリ瞬時モ念頭ヲ去ス」<sup>(32)</sup>という太平洋島嶼の要塞及  
び根拠地の現状維持、所謂、太平洋防備問題と戦艦「陸奥」の復活を比  
率問題に抱き合わせることで海軍制限問題を解決したい旨を伝えた。十  
二月四日、加藤全権の請訓に対する不満をぶつけた加藤寛治による東  
京宛の電報発信<sup>(33)</sup>の問題があり、加藤友三郎と加藤寛治の七割比率論  
官以下の海軍省当局の協力、東郷元帥及び山下源太郎軍令部長の支援<sup>(34)</sup>  
で、十二月十五日、日米英三国仮協定の公表まで漕ぎ着けることができ  
た。それは、日本にとって主力艦比率六割を飲む代わりに、戦艦「陸奥」  
の復活と太平洋防備制限の現状維持を認めさせたものであった。加藤友

三郎は、これで海軍軍備制限問題の最大の山を乗り切つたと考えた。し  
かし、加藤友三郎が三国海軍協定で太平洋防備問題における諸島の解釈、  
特に日本本土(Japan Proper)の定義に疑問を持ちながら黙殺した事項が、一  
気に問題となつたのである。ことの発端は、一月七日の専門家連合起草  
分科会の太平洋防備問題に関する、英國が適用区域を東経百十度と百八  
十度及び赤道と北緯三十度の線によって囲まれる地域としたことであつ  
た。<sup>(35)</sup> この適用区域に奄美大島及び小笠原島が含まれており、リー卿と  
加藤寛治中将の間で激しい論戦がなされた。結局、比率問題と同じよう  
に三者全権会見に解決を委ねられた。一月十日午後、条約起  
草のため会合した五カ国首席全権会議で、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、  
及び小笠原及び奄美大島は正式に文書で現状維持を表明すること等を告  
げたが、英國は区域指定の論を曲げなかつた。以後、太平洋防備問題条  
項である海軍軍備制限条約第十九条に対する議論は熾烈を究め、加藤友  
三郎とバルフォア及びヒューズの間には小笠原及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が戦わされた<sup>(36)</sup>。し  
かし、英米の主張と日本の見解との調和点は見い出せなかつた。明らか  
に、英國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。日英  
同盟の廢棄が決定した以上、当然のことであつた。加藤友三郎は又も窮  
地に立たされることになつた。しかし、國際世論は会議終盤を迎へ厭戦  
気分に陥りつつあつた。ヒューズ議長はワシントン会議を決裂させない  
ためにも、日英の仲介に入らざるを得なくなり、事実その通りに行動し

た。

英米との関係よりも、こじれにこじれたのは全権団と日本政府の関係であった。幣原及び埴原全権の援護射撃にもかかわらず、日本政府は陸軍首席随員田中國重少将の参謀本部への電報<sup>(37)</sup>から、英國の制限地帯の要求は到底受け入れられないものであるという意見を送ってきた。加藤友三郎は改定された新案に同意するしかないという現実策を取ろうとした。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つていった。その対応の遅延には、外交調査会が大きく影響していた。加藤友三郎が政府の速やかな決断により条約内容に同意するよう迫つた請訓<sup>(38)</sup>に対しても、政府回訓は、前にも増して英米案に不同意の決意を示すというものであった。ことここに至つては、「只大任ヲ拝辞スルノ外途ナシト思考ス」<sup>(39)</sup>と、加藤全権は、一度目の進退伺いを出さに至つた。加藤友三郎の身命を懸けた電報にさすがの政府関係者も驚き、やつと重い腰を上げた。

結局、日本は、琉球諸島、千島諸島、奄美大島、小笠原諸島、台湾及び澎湖島を制限区域に加えることに同意した。この結果、第十九条も原案どおり通過し、二月六日、海軍軍備制限条約が調印の運びとなつた。

#### 四 ワシントン会議の教訓

ワシントン会議は、海軍軍備制限問題、太平洋及び極東問題に係わる全ての問題が何らかの形で結びついていたわけである。ピューズ議長は、

巧みなリードにより、見事なイニシアティブを取り、会議を成功に導いたと言える。例えば、四カ国条約で日英同盟を廃棄させ、九ヶ国条約によって、米国が長年抱いてきた門戸開放・機会均等政策を条文化させることに成功した。ヒューズ議長が、このような的確な判断を行うには事前の情報収集が適切に行われなければならないのであるが、事実、日本の電報を解読する等<sup>(40)</sup>抜かりはなかつた。四つ目の疑問点として残つたシベリア出兵問題も、これを取り上げればワシントン会議が決裂すること、またソビエト支配体制の介入を排除するというヒューズの読みにより、幣原声明の発表という形で決着をつけたと考へるのが妥当であろう。一方、加藤友三郎の苦悩は、情報不足の中で、国際政治、国内政治及び帝国海軍政策を如何に調和させるかということにあつた。彼は、第一に国際政治上、国際的孤立に陥らないためにも、ワシントン会議から離脱するわけにはいかなかつた。第二に、国内政治上、国民を財政負担から開放するためにも、ワシントン会議を成功させ、海軍軍備制限問題に関して列国とのコンセンサスを得て、軍縮政策を断行するしか道はないかつた。第三に、海軍大臣として「國防ハ軍人ノ專有物ニアラス」<sup>(41)</sup>という考え方を、帝国海軍全般に周知徹底させねばならなかつた。言わば、国際政治の檜舞台に立たされた加藤友三郎は、海軍大臣という一閣僚から実質的な首席全権という国家を担う外政家としての役目を強引に負わされたわけである。故に、その不安と苦悩は筆舌に尽くしがたいものであつたはずであり、その大きな要因は、次の二点に集約できる。

## (二) 新時代を生き抜くための国家戦略構築の必要性

第一次大戦によりドイツ帝国、ロシア帝国、オーストリア・ハンガリー帝国及びトルコ帝国が崩壊し、国際情勢は劇的な変化を遂げた。世界は、速やかな国際システムの構築により安定した平和が到来することを期待していた。パリ講和会議がヨーロッパ地域での国際システムを再構築するためのものとするならば、ワシントン会議は太平洋及び極東地域における国際システムを新しく構築しようといふものであった。幸運にも、日本はドイツの崩壊とロシアの共産化によって、米英仏伊と共に国際政治上の責任を負うべき状況に置かれる立場になった。しかし、日本は国際大国としての立場を認識できず、自国の利益を優先する方針に基づきワシントン会議に参加した。日本は、われわれの最大欠点とも言えるミーム（自己中心主義）に埋没し、都合の悪い中国問題及びシベリア問題等に蓋をし、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た。そのため、「ヒューズの爆弾発言」により、開会当初から苦境に立たされることになった。日本は国際大国として、当時の重要課題であった日英同盟、太平洋及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、真剣に討議すべきであつた。それは一言で言えば、新時代を生き抜くための国家戦略を構築することであった。確かに、法制局長官・横田千之助が「ワシントン會議をまとめる、という根本方針において全権加藤と全く一致していた」<sup>(42)</sup>と語ったように、原首相と加藤全権は新しい国家戦略を模索しつつ、その輪郭を描いていたものと考えられる。それは、恐らく、①国家財政

を建て直すこと。そのため、②「大陸海軍主義」を変更し、軍備を縮小すること。③大陸進出政策を抑制すること。④国際協調（日米不戦）を重視し、石橋湛山の言う「平和的商工立国主義」的経済活動を容易にする等といったものであつたと考えられる。そのためには、いかなることがあろうともワシントン条約をまとめる必要があつた。それが軍備拡張によって日本を財政破綻寸前まで追い込んだ、原首相と加藤友三郎海軍大臣の政治的責任であつたはずである。そうであるならば、原首相も加藤友三郎も、日英同盟の行方についてもつと慎重に考えるべきであつたこと間に違ひはない。少なくとも、二人は日英同盟を廃棄するのか、存続させるのか優先順位を明確にすべきであつた。そうすれば、日英同盟を外交カードとして、十分に活用できたはずである。国際的に優等生であろうとした日本は、四カ国条約という玉虫色の条約に夢を託し、国際協調路線を開き、日英同盟を廃棄した。日英同盟を廃棄したことが、一九三〇年代以降の国際的孤立を招く源となるのであるから、何とも皮肉なものである。米国がマハーン流の国家戦略に基づきワシントン会議を成功に導き、ヘゲモニー獲得の足場を固めたことに較べれば、国家戦略を欠いた日本の国際協調主義は、正しく、ひ弱な「根無し草の国際主義」<sup>(43)</sup>と非難されても仕方ないのである。

## (二) 国家戦略ヴィジョンを生むための組織と人材の必要性

「政治は、状況・制度・機構の三つのレベルで発現する」<sup>(44)</sup>と言わるが、加藤友三郎は、ワシントン会議という状況の変化に伴い日本の制度と機構の見直しを迫られたと言える。平たく言うならば、状況の変化

に応じ得る柔軟な組織・制度とそれを支える人材の必要性を痛感させられたのである。ワシントン会議は、国際情勢が急転直下の変化を来す国際政治の場であった。そのため、統合力の強い、意思決定が短時間にできるトップ・ダウン方式の政治構造が必要であった。日本の得意とするボトム・アップ方式である合議制では対処できないことを証明した。日本は、海軍軍備制限問題を海軍省、太平洋及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、四カ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行つた。一方、海軍関係者は、海軍軍備制限問題と四カ国条約の密接な関連に目を向けることなく、専ら海軍軍備制限問題の軍事的側面のみを追求した。ワシントン会議では、日本は、少なくとも海軍軍備制限問題と太平洋及び極東問題を、包括的・横断的に考えるプロジェクト的な組織を必要としたが、現状は遠く及ばないものであつた。

第一に、この合議制という政治構造は、組織の縦割化を促進するという弊害を持つことを示した。それだけに、日本は縦割り組織の思考法ではなく、より高い次元に立った国家戦略ヴィジョンを描けるだけの人間を育成する必要があつた。少なくとも、陸海軍軍人で将官たるものは、「国家のための軍隊」を動かすのであるから、国家戦略次元での思考が要求された。その点では、海軍首席随員の加藤寛治中将及び陸軍首席随員

の田中國重少将の思考とその行動には、不満を抱かざるを得ないのである。

### (三) 戰術論の限界

「ヒューズの爆弾発言」における五・五・三比率の明示は、第一に国際政治上の力関係を示すという政治的効果を狙つたものであつた。しかし、「主力艦を中心とした具体的な保有兵力の頓数制限案」という海軍専門事項であることに違いはない。つまり、この数値が出た裏には、日英米海軍の用兵思想上の艦隊比率、つまりフイスケのN一二乗論<sup>(45)</sup>に代表されるような戦術理論が基礎となっていた。その意味では「ヒューズ提案」は列国海軍共通の認識事項であつた。帝国海軍の七割論も戦術理論としては、妥当性のあるものであつた。しかし、問題となるのは、帝国海軍が、この戦術理論を「国家安全主義上の七割論」という戦略理論に置き換えたことである。もともと帝国海軍の七割論は、海軍戦略家と言われる秋山真之<sup>(46)</sup>や佐藤鉄太郎の考え方<sup>(47)</sup>、それを数式化した野満隆治博士の理論<sup>(48)</sup>等が基礎となつたものであり、艦隊決戦における軍艦の砲戦消耗率から導き出されたものである。即ち、七割論は二人ゲームといいう戦術論なのである。しかし、ヒューズの提案した五・五・三比率は三人ゲームの理論であり、政治的意味合いを持つ戦略的なものなのである。加藤友三郎が海軍随員に七割論の政治的意味を求めたのも、正にこの点であつた。十二月二十七日、加藤友三郎は中途帰国する堀悌吉中佐をショーラム・ホテルに招致し、加藤寛治中将を陪席させ、井出次官へ伝言を託した。これが有名な「加藤全権伝言」と言われるものである。こ

の伝言の真意の一つは、加藤寛治中将に、この政治的意味を理解して欲しいというものであった。正に、四面楚歌と思われるこの苦境を、加藤友三郎は、戦艦「陸奥」の復活と太平洋防備の現状維持を条件に六割比率を受諾し、海軍軍備制限条約を成立させるという苦肉の策で乗り切った。恐らく現状で考えられる唯一の選択肢であったと思われる。しかし、

五・五・三比率の提示が、政治的な三人ゲームであることを認識している加藤友三郎だからこそ、日英同盟の軍事的意義をもっと深く考えて欲しかったのである。なぜならば、日英同盟が機能する限りにおいて、理論的には英國が五ならば、日本は三でも可能なであり、六割で十分なわけだからである。こう考えると、日本は軍事的に見てもワシントン会議において、日英同盟を切り札として活用すべきであつたし、むしろ海軍専門委員が率先して日英同盟の存続を主張すべきではなかつたかと思うのである。もつとも、日本としてのグランド・デザインを描けなかつた日本の首脳に問題があるのであるが、少なくとも、海軍関係者が「戦略の本質は、自己の持つ手段の限界に見合つた次元に政策目標の水準を下げる英知」<sup>(49)</sup>ということを理解していれば、国力において英米に劣る日本のために、七割論を強硬に振り回すこともなかつたはずである。

### おわりに

加藤友三郎はワシントン会議によって、偉大な軍人であり、外交家であることを世界に知られることになった。国際大国として必要な戦略、人材、情報を欠きながらも、よくも加藤友三郎は英米全権を凌駕する力

量と見識を示したものだと感嘆せざるを得ない。しかし、病身の身である彼を全権に任命せざるを得なかつた当時の日本の政治情勢、即ち、将来の日本を導く政治的人間(Homo Politics)にこと欠いた状況には疑問を持たざるを得ない。平たく言えば、日本に戦略家がいなかつたことが、以後の日本の暗雲を招いたような気がしてならない。

折りしも、ワシントン会議終盤の一九二二年一月十日に大隈重信が、二月一日に山縣有朋が死去し、幕末百二十余名いたと言われた志士は、元老松方正義一人となつた。その松方も、加藤友三郎に遅れること（加藤は一九二三年八月二十五日死去）、約一年後の一九二四年七月一日になくなり、一つの時代の終焉を示した。

### 註

(1) 日本は、二十一箇条要求の第五号を除く内容を各国に内示したが、中国政府は五号の内容を米国に漏らした。同年三月十三日、米国は、「日華交渉に対する書翰」を手交し、日本の対応に抗議した。

五号の詳細は、「對華要求に関する加藤外相訓令」外務省編『日本外交年表並主要年表主要文書一八四〇—一九四五 上』(外務省、一九六五年)三八四頁を参照。(以後、『日本外交年表等』○卷と略記)

(2) 一九一〇年三月から五月に、ニコラエフスクで発生した惨劇で、降伏した日本人軍守備隊百四十名余、一般市民数千名がパルチザンにより慘殺された事件をいう。

(3) 一九一〇年十月ワシントンで開かれた国際通信予備会議で、ヤップ

を通過する三つの海軍海底電線の帰属が問題となつた。米国はヤップ島を日本の委任統治領から除外することを主張した。以来、この問題は日米間の懸案となつたが、日米の直接交渉により、ワシントン會議終了直後の一九一二年一月二十一日にはワシントンで調印された。

(4) 一九〇六年（明治三十九年）十月十一日、サンフランシスの日本学童離隔に関する決議に端を発し、一九一三年五月、カルフォルニア州における「外国人土地使用禁止法」の可決、一九一〇年、日本人に対する農業上の借地権を否定したカルフォルニア土地法の実施等を経て、一九一四年の排日移民法の成立に至る。

(5) 「日英同盟に関する對聯盟通告（大正十年七月二十一日公表）」『日本外交年表等』上巻、五一五頁。

第一回目の通告は、一九一〇年七月二十二日に公表された。

(6) 「華盛頓會議帝國全權委員ニ対スル訓令（大正十年十月二二日）」外務省編『日本外交文書ワシントン會議 上』（一九七七年）一八一～二一八頁。（以後、『外交文書〇〇〇』と略記）

日本が日英同盟存続廢止について、如何に迷っていたかは、一般方針における次の項目が象徴している。

「七 会議中適當ノ時期ニ於テ太平洋及極東ニ於ケル恒久平和ノ確立ヲ主眼トスル日英米三国協商案ヲ提唱スルニ便ナル形勢ヲ誘致スルニ努メラルベシ」

「九 軍備制限協定又ハ日英米三国協商ト関連シテ日英同盟存廃ノ問題考量セラルルニ於テハ帝国ハ日英同盟條約ハ前記協定又ハ協商ニ依リ

テ自ラ変更ヲ來スコトアルベキモ猶存続セシムルモ妨げナシ但シ英國ニシテ右協定又ハ協商ヲ以テ同盟條約ニ代ヘムコトヲ欲スルニ於テハ之ニ同意セラレ差支ナシ又軍備制限協議商議ノ前提トシテ他国一致シテ日英同盟廢棄ヲ主張スルニ於テハ右同盟條約中該協定ノ障碍トナルベキ条項ハ協定各國ニ対シ適用ナキコトヲ宣言セラレ差支ナシ」

(7) Mark Sullivan, *The Great Adventure at Washington: The Story of the Conference* (London: William Heinemann, 1922), p.277.

(8) "Conference of Prime Ministers and Representatives of the United Kingdom, the Dominions, and India, held in June, July and August, 1921" (Summary of Proceedings and Document), pp.11-14.

(9) 外務省調査部編纂『日英外交史（下巻）』秘（昭和十二年未定）（大東文化大学図書館蔵）六六七～六七八頁。

(10) 「官報号外 大正十年一月十一日付衆議院議事速記録第十二號決議案（軍備制限ニ關スル件）」「帝國議會 衆議院議事速記録三八第四十四回議會 上 大正十年」（東京大学出版会、一九八二年）一一一八～一三五頁。尾崎行雄『軍備制限』（日本評論社、一九一九年）九九頁。

(11) 「海軍大臣聲明書（一九一二年三月）」堀悌吉「海軍軍備を中心とする華府會議 辨妄編」（一九四九年一月、防衛研究所図書館蔵）。

(12) 新井達夫『加藤友三郎』（時事通信社、一九五八年）七九頁。

(13) 「附錄八 海軍經費累年一覽」（海軍大臣官房『大正十年十月 軍備沿革 完』東京製本合資會社、一九二一年）。

詳細は大正十年度國庫歲出總額豫十五億八四七五万四八五円、海軍經

費（経常部）豫一億四四八二万四七六五円、同（臨時部）豫三億五七

一三三万九〇六四円、決算額豫五億二〇六万三三一九円である。

(14) 帝国海軍は「國際連盟關係事項委員会」、帝国陸軍は「太平洋問題研究会」でワシントン会議に備えた。以後、陸海軍省及び外務省による「三省華盛頓会議準備打合せ会」で調整が図られた後に、「外交調査会」で審議を受け、「閣議」で政府訓令が了承された。

(15) 「華盛頓會議ニ関スル全権報告」「外交文書 ワシントン会議下」六四四～六四五頁。

主な会議の内訳は総会議七回、軍備制限委員会総委員会二回、極東及び太平洋委員会総委員会三回並びに起草委員会九回等、総計一三五回であった。

(16) 七つの条約とは、「海軍軍備制限ニ関スル条約」、「潜水艦及毒瓦斯

「ニ関スル五国条約」、「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」、「四国条約ニ関スル共同声明」、「四国条約付属協定」、「中国ニ関スル九国条約」及び「中国ノ関税ニ関スル九国条約」をいう。

(17) 「華盛頓會議上奏文」（一九一二年二月十二日）『日本外交文書 ワシントン会議 下』六六一頁。

(18) *Senate Documents Vol.10; Conference on Limitation of Armament, 67th Cong., 2nd sess., doc. no. 126* (Washington Governments Printing Office, 1922), pp.45-49. (hereafter cited as *Senate Documents*)

(19) 「加藤全權傳記」（一九一一年十一月一十八日）（前掲「海軍軍備を

中心とする華府会議 辨妄編」）。

(20) *Senate Documents*, p.444.

(21) 幣原全権が外交手腕を發揮した例としては、一九二二年一月十六日の第十八回太平洋及び極東問題総委員会におけるピューズ議長の門戸開放及び勢力範囲についての新たな提案に対し、幣原全権が理論的な論駁をし、米国が列国の既得勢力範囲を一括否定して、自國の中国進出を有利に進めようとする野心を打ち碎いたことが挙げられる。

(22) 「支那案ニ對スル加藤全権聲明」「外交文書ワシントン会議 極東問題」五三～五五頁。

(23) 「支那ニ關スルルート決議案」「外交文書ワシントン会議 極東問題」五七～五八頁。

通称、「ルートの四原則」と呼ばれるもので、訳文は次のとおり。

「左記各項ハ本會議參加國ノ確固タル意圖ナリ」

(一) 支那ノ主權獨立並領土的及行政的保全ヲ尊重スヘシ

(二) 支那ニ對シ有力且ツ安固ナル政府ノ樹立及維持ノ爲メ最モ安全且ツ故障ナキ機會ヲ與フヘシ

(三) 支那ノ全領土ニ瓦リ各國民ノ商工業上ノ機會均等主義ヲ有効ニ確立シ及維持スル爲メ努力スヘシ

(四) 友好國ノ臣民若クハ市民ノ權利ヲ阻礙スヘキ特殊權利若クハ特權ヲ獲得スルカ爲メ現状ヲ利用セス又右友好國ノ安寧ヲ害スル行為ヲ許容セサルベシ」

(24) 「日英同盟ニ代ル日英米三国協約案ヲバルフォアヨリ提示ノ件（一

- 九二一年十一月二十四日着)」『外交文書 ワシントン会議上』五四七  
五五〇頁。
- (25) 「日英同盟二代ル三國協約案ヲ英米両国ニ提示ノ件(一九二一年十一月十九日着)」『外交文書 ワシントン会議上』五五一～五五五頁。
- (26) 「伊国ノ四国条約加入希望ニ関スルヒューズト同国大使ノ意向ニ関スル件(一九二一年二月二十日着)」『外交文書 ワシントン会議上』六七六～六七七頁。
- (27) *Senate Documents*, p.111.
- (28) 「華盛頓會議秘録(大正十二年四月金子賢太郎自記 供加藤寛治 大将内覽極秘)」(防衛研究所図書館蔵)。
- (29) 「大正十年十一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「華府會議關係着電綴」(防衛研究所図書館蔵)。
- (30) 山梨勝之進先生記念出版委員会編『山梨勝之進先生遺芳録』(水交會、一九六八年) 七九頁。
- (31) 海軍省「華府會議軍備制限問題調書上・下」(海軍省、一九二二年五月) 一二二一～一二三二頁。以後「華府會議軍備制限調書」と約す)
- (32) 前掲「加藤全權傳言(一九二一年十一月二十八日)」。
- (33) 「大正十年十一月四日発電 加藤中将発 海軍大臣・軍令部長 宛 華府第五十一番電(嚴秘)」および「大正十年十一月四日発電 加藤中将発 海軍大臣・軍令部長宛 華府第五十三番電(嚴秘)」海軍省「加藤中將發受電報写」(防衛研究所図書館蔵)。
- (34) 「大正十年十一月一日午前八・二五着 海軍次官発 海軍大臣宛 特二十番電(暗号)」海軍省「電第四號 加藤大臣・海軍次官往復電報綴(極秘)」(防衛研究所図書館蔵)。
- (35) 「華府會議軍備制限調書」上巻、一二四三～一四四頁。
- (36) 同右、一四七～一五〇頁。
- (37) 「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(一九二二年一月十一日着、在ワシントン田中中将ヨリ 山梨陸軍大臣宛(電報)華陸甲四二)」『外交文書 ワシントン会議 上』四〇七頁。
- (38) 「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(一九二二年一月十三日(着)、ワシントン会議全權ヨリ内田外務大臣宛(電報)第四〇四号(大至急)加藤ヨリ)『外交文書 ワシントン会議 上』四二一～四二二頁。
- (39) 「時局重大ニ鑑ミ全權熟議ノ末試案ヲ具シ再稟申ノ件(十一年一月十八日(着)ワシントン会議全權ヨリ内田外務大臣宛(電報)会議第四二八號 大至急 極秘)」同右、四二九～四三三頁。
- (40) ハーバード・ヤードリー『ブラック・エンバー』(大阪毎日新聞社、一九三一年) 二五五～三九〇頁。
- (41) 前掲「加藤全權傳言(一九二一年十一月二十八日)」。
- (42) 『加藤友三郎』(時事通信社、一九五八年) 七九頁。
- (43) 池田清『海軍と日本』(中公新書、一九八一年) 一二九頁。
- (44) 長尾雄一郎『政治学講義』(信山社、一九九六年) 一二三頁。
- (45) A. Fiske, "American Naval Policy," *The Proceeding of the United States*

*Naval Institute*, vol. XXXI, no. 1, (March, 1905), pp.17-24.

(46) 伊藤隆・野村実編『海軍大將小林躋造覚書』(山川出版社、一九八一年)一一一頁。

秋山真之は古今東西の海戦を調査の結果、「仮に此強と相戦場合があるとして、少なくも勝敗五分五分となる兵力は何程であろうか検討された結果、敵兵力の七割あれば斯くあり得る」という意見である。

(47) 防衛庁防衛研究所戦史室『戦史叢書 海軍軍戦備(1)』昭和十一月まで』(朝雲新聞社、一九六九年)一一〇頁。

佐藤鉄太郎は、「進攻艦隊は迎撃艦隊に対し、五割以上の兵力優勢を必要とする。従つて、防守艦隊は想定敵国艦隊に対して七割以上の兵力を確保する必要がある」という意見である。

(48) 野満隆治『交戦中両軍の勢力消滅法則を論ず』(大日本、一九二二年)七一七頁。

(49) 永井陽之助『現代と戦略』(文芸春秋社、一九八五年)三二一八頁。