

論文

多国間関係のなかの移民問題と日本外交 ——外国人労働者待遇問題への関与と「安達修正」

番 定 賢 治

Summary

Many academics have been interested in the reaction of the Japanese government to immigration problems in the Interwar period, especially her reaction to American Immigration Act of 1924. However, there still are not enough works on how the Japanese government reacted in the multilateral discussions concerning immigration problems, especially the discussion in the League of Nations. This article will argue that the Japanese government took the initiative in the discussion in the League to solve immigration problems under a multilateral framework.

Just after 1919, the Japanese government refrained from proposing the abolishment of racial discrimination again in the discussion of the amendment of the Covenant of the League, and in the discussion in the first International Conference of Emigration and Immigration held at Rome in 1924. However, the Japanese government took the initiative in the discussion in the Economic Committee of the League to realize equal treatment of foreigners, which could be helpful to Japanese immigrants.

In 1924, when the Geneva Protocol was proposed in the fifth assembly of the League, the Japanese delegates proposed an amendment which enabled the League Council to commit to the disputes regarded as domestic matters, and they finally fulfilled their proposal.

After 1924, the Japanese government insisted on discussing the treatment of foreigners and population problem at the International Economic Conference held at Geneva in 1927, and her proposal led to the realization of the International Conference on Treatment of Foreigners in 1929.

はじめに

1924年に成立したアメリカの排日移民法（1924年移民法）は、ワシントン会議を経て安定の兆しを見せた日米関係を再び悪化させ、日本外交にとって大きな衝撃を与えた。この排日移民法の成立は、右派団体が政府の英米協調路線を一層激しく非難するようになるきっかけになっただけでなく、金子堅太郎や新渡戸稲造、渋沢栄一など、それまで日本において日米協調の意義を宣伝してきた「国際人」らを大きく落胆させることになった。排日移民法成立後に長く外交政策を担うことになった幣原喜重郎外相は、排日移民法は日米戦争のきっかけになるようなものにはならないとしてその影響を楽観視しながら英米協調路線を推進していったが、その裏で日本の世論における反米感情は高まって

いた¹⁾。

日本の世論や政府が排日移民法に対抗する上で大きな障害になったのは、当時のアメリカにおいて、移民の受け入れが専ら国内問題であり他国の干渉を許す余地が無い問題であるという見方が根強かったことである。しかし、移民問題が専ら国内問題であるという見方には、この時代にも批判が存在していた。その有力な一人だったのが矢内原忠雄である。矢内原は1926年に「米国の日本移民排斥に就て」と題する論考において、「法律観念も亦社会的変動に応じて変遷すべきが故に、国際的交通の密接となりたる現代に於て、移民を以て純然たる国内立法事項なりとするは、吾人の法的観念に十分の満足を与へることは出来ない」「移民それ自体が人口の国際的移動であり、一の国際的社会現象である」としてアメリカの排日移民に批判を加えた上で、以下のように論じている。

「一方には偶然なる事情によりて広大なる土地を先占し、生活程度の高きを楽しむ国民。他方には天然資源の豊かならざる狭土に急激に増加する人口を擁して移住の必要に迫らるる国民。後者はその生活程度を向上しまたは維持せんが為めに移住せんとする。前者はそのより高き生活程度をより高きに向ともしくは維持せんが為めに他の移入を拒否せんとする。両者の関係を平和的合法的に規律するが為めには、国内主権の行使を制限すべき国際的団体の規律に服するか、或は少くとも関係国間の任意的協定によらねばならない。」²⁾

矢内原は植民を定義するに当たり、それを国際的な人口移動という社会現象として定義し、世界における資源の偏在と人口増加の不均衡をその原因として位置づけていた³⁾。矢内原にとって、植民の背景にある資源の偏在と人口増加の不均衡を解決するために国際的団体による規律が必要であるという論理は、自然なものとして考えられたものであろう。

実際に1920年代の国際関係を見渡せば、この時代において移民問題が国際連盟をはじめとする多くの多国間枠組みにおける議論と関わっていたことがわかる。例えば、パリ講和会議において日本による人種差別撤廃案が排日移民問題への対策という意図から提案されたということは、先行研究によってよく知られている⁴⁾。更に、国際連盟に設立された経済委員会において外国人労働者の待遇問題が議論された他、1924年には第1回国際移民

¹⁾ 襄原俊洋『排日移民法と日米関係——「植原書簡」の真相とその「重大なる結果」』岩波書店、2002年、235-43頁。寺崎英成、マリコ・テラサキ・ミラー編著『昭和天皇独白録 寺崎英成・御用掛日記』（文藝春秋、1991年）、15頁。

²⁾ 矢内原忠雄「米国の日本移民排斥に就て」（1926年）揚井克己ほか編『矢内原忠雄全集』第一巻（岩波書店、1963年）、608-9頁。また、矢内原と同様、1920年代において資源の偏在と人口増加の不均衡を国際管理により解決することを提唱した知識人として、神川彦松が挙げられる。春名展生『人口・資源・領土——近代日本の外交思想と国際政治学』（千倉書房、2015年）、222-25頁。

³⁾ Ryoko Nakano, *Beyond the Western liberal Order: Yanaihara Tadao and Empire as Society* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2013), 45-52.

⁴⁾ 大沼保昭『遙かなる人種平等の理想——国際連盟規約への人種差別撤廃案項提案と日本の国際法観』大沼保昭編『国際法、国際連合と日本』（弘文堂、1987年）。Naoko Shimazu, *Japan, Race, and Equality: The Racial Equality Proposal of 1919* (London: Routledge, 1998).

会議が開かれ、1929年には国際連盟外国人待遇会議が開かれた。このように、移民問題を多国間枠組みの中で議論する機会は、1920年代において度々存在したのである。

先行研究において、1920年代やそれ以前における日本の移民問題は、日米間を中心とした二国間の問題として論じられてきた⁵⁾。しかし、先述の様な多国間枠組みでの移民問題の議論に日本政府が関与した点については、先行研究でも殆ど論じられていない⁶⁾。もし日本政府が移民問題を扱う多国間枠組みに深く関与していたとすれば、日本政府が移民問題の改善を具体的な形で模索していたという、先行研究とは異なる見方が可能になるだろう。また、当時アメリカだけでなくカナダやオーストラリア、ブラジルといった多くの地域で日系移民の排斥が問題視されていた以上、多国間関係における移民問題の議論の内容を検討することは、日本外交全体の中の移民問題の位置を考える上で重要であると思われる。

また、日本政府が国際連盟をはじめとする多国間枠組みにおいて移民問題の議論に関与した過程を検討することは、日本外交と国際連盟の関わり方や、この時代の日本外交一般の性格を評価する上でも、大きく役立つことである。日本外交と国際連盟の関わりについては、国際連盟の場において活動した日本人外交官や日本人専門家の活動に注目して論じる先行研究があるものの⁷⁾、安全保障や経済といった各分野の議論において日本政府がどのような意見を提案し、それが国際連盟での議論にどの程度の影響を与えたかという点については、より踏み込んだ検討が求められている。また、先行研究では国際社会全体を規律する原則を多国間外交の場で改革しようと訴える見方は日本政府において一般的ではなかったとされているが⁸⁾、もし日本政府が移民問題を扱う多国間枠組みに深く関与していたとすれば、この時代の日本政府が国際連盟において国際社会全体の規則を定めることが日本の国益のためにもなると認識していたという評価が可能になるだろう。

本論文は、以上の問題を踏まえ、移民を巡る多国間枠組みに対して日本政府が関与した過程を検討する。第一章では、アメリカでの排日移民法可決以前の国際連盟における議論や、1924年の国際移民会議に日本政府が参加する過程を検討する。第二章では、日本政府が移民問題を国際問題として解決するための基礎を多国間の議論の場で実現しようと試みた例として、1924年の第5回国際連盟総会（以下、連盟総会）でジュネーブ平和議定書が起草される過程において日本政府が修正案を提出した過程を検討する。第三章では、排日移民法以後の多国間枠組みにおける日本政府の対応として、1927年のジュネーブ国際

⁵⁾ Izumi Hirobe, *Japanese Pride, American Prejudice: Modifying the Exclusion Clause of the 1924 Immigration Act* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001). 飯野正子「日英通商航海条約とカナダの日本人移民問題——日本・カナダ関係の史的展開」『国際政治』第79号(1985年)、1-18頁。

⁶⁾ 例外として、近年発表された寺田晋の研究がある。寺田晋「1920年代の移民問題をめぐる日本国際連盟協会と国際労働事務局——国際連盟協会連合会における議論の分析」『大原社会問題研究所雑誌』第686号(2015年)。寺田論文は民間組織である日本国際連盟協会の移民問題に対する取り組みを検討しているが、日本政府の対応には言及していない。

⁷⁾ Thomas W. Burkman, *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914-1938* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2008), chapter 5 & 6; 篠原初枝「国際連盟——世界平和への夢と挫折」(中央公論新社、2010年)、第3章。

⁸⁾ 大沼、「遙かなる人種平等の理想」。

経済会議、1929年の国際連盟外国人待遇会議に日本政府が参加した過程を検討する。

1. 人種差別撤廃案の挫折と多国間枠組みへの関与の萌芽

——国際連盟総会、国際移民会議、国際連盟経済財政仮委員会（1919年～1924年）

パリ講和会議における日本政府の人種差別撤廃案は、多国間の場において排日移民問題の改善を目指すものだったが、その試みは結局実を結ばなかった。しかし、1924年に排日移民法が可決するまでの間、国際連盟での人種差別撤廃案の再提案や外国人労働者の待遇問題の議論、国際移民会議などの場で、排日移民問題に関わる提案を多国間の場で扱える機会は存在した。本章では、そのような機会における日本政府の対応を検討したい。

まず言えることは、日本政府は人種差別撤廃案の再提案という形で移民問題に対処することを避けていた、ということである。第1回総会において日本代表を務めた石井菊次郎は、本会議の演説で「連盟は断固として権力を廃し正義の味方たるべきことを普く知らしめ更に亦恒久的の平和を一層確保せんが為には機会均等の主義を以て広大なる平和組織即ち国際連盟の一礎石たらしめざるべからざることを宣言する機会に逢着したり」として日本が以前提案した人種差別撤廃案の意義を強調する一方、「然れども日本は現下の事情に於ては連盟は未だ其の組織を確立し現規約に基づく実際上の運用に付慎重なる注意考察を払はざるべからざる形態に在りて連盟規約の改定を必要とする根本主義に関する問題の審議は寧ろ暫くこれを他日に譲らざるべからざることを確信す」と述べていた⁹⁾。

尤も、第1回総会后、新たに作られた規約改定委員会に日本政府が人種差別撤廃案を提出すべきかについて、石井は判断の難しさを感じていたようである。石井は1921年2月に東京の外務省への報告の中で、次回の連盟総会で日本から人種問題を提出しなければ日本は提出を諦めたと思われるという危惧を示しつつも、提案の提出が米国加入を遅延させるのではないかというリスクも憂慮し、東京の外務省に訓令を求めていた¹⁰⁾。これに対して同年4月に外務省が下した判断（同月閣議決定）は、人種差別撤廃案の再提出を当面見送るというものだった。この判断の根拠として、訓令は石井に対して二つの根拠を挙げている。一つは人種差別撤廃案の再提出が日英同盟改定や石井ランシング協定といった問題の解決のための障害になるということ、もう一つは、創設されたばかりの国際連盟では大国の意向や各国の主権が重視されているため、出来るだけ関係国との交渉により漸進的に問題の解決を図ったうえで国際連盟規約の改正を訴えざるをえないということだった¹¹⁾。日本政府にとって、創設間もない国際連盟において連盟規約改正という形で人種差別撤廃を訴えることは、リスクが大きいものだと考えられていたようである。

この4月の閣議決定以降、日本政府は人種差別撤廃案の提出を見送る態度を明確にしていった。1921年5月、アルゼンチンの外務次官が同国駐在の日本の通訳官を通じて人種差

⁹⁾ 「第一回国際連盟総会に於ける石井大使の演説中人種問題に関する部分抜粋(大正九年十一月三十日連盟総会議事録抜粋)」、外務省記録「人種差別撤廃」(2.4.2.0.2)、外務省外交史料館。

¹⁰⁾ 大正十年二月七日在パリ石井大使発内田外相宛第一八二号、外務省記録(2.4.2.0.2)。

¹¹⁾ 大正十年四月二十二日内田外相発在パリ石井大使宛第三七五号、外務省記録(2.4.2.0.2)。

別撤廃案へのアルゼンチンの賛成を表明し、現段階での日本政府の同案への態度を問い合わせてきたのに対し、東京の外務省は、「連盟は今尚発達の初期に属し此の際連盟の組織に根本的改革を加ふるが如きは成るべく之を避くること可然と言ふに存ず」との回答を訓令で示した¹²⁾。このように、国際連盟における人種差別撤廃案は日本世論において一時支持を集めたものの、早くも封印されるようになったのである。

これに加えて、国際連盟以外の場で人種差別撤廃案を提案しうる機会があった際でも、日本政府は人種差別撤廃案を提案することを避けようとした。その事例として、1924年のローマでの第1回国際移民会議での対応が挙げられる¹³⁾。この国際移民会議は元来草創期の国際労働機関(ILO)において移民問題や外国人労働者の問題がなかなか議論されなかったことに対し、イタリア政府がその活動を補完するという名目で提案したものだ。確かに会議開催の背景には移民送出国であるイタリアが移民の取り扱いを多国間の議論において移民送出国に有利な形で作りたいという利害意識が見え隠れしていたものの、会議にはアメリカやオーストラリア、ブラジルといった主要な移民受入国を含む57カ国が参加し、地域を超えた普遍的な多国間枠組みを目指すという大義はひとまず達成されることになった¹⁴⁾。加えて、日本政府がこの会議への参加を準備していた時期とアメリカ議会において排日移民法が審議された時期が重なっていたということも重要である。

1923年5月、国際移民会議を開くというイタリアからの提案に対し、同月に日本の外務省は「帝国政府は書中列記事項の審議が将来諸国移民の地位改善並確保に資すること少なからざるべきを認め該諸項の討議研究を目的とする国際移民会議開催の居に賛じ右開催確定の通報に接し次第特に支障無之限り其の招請に応ずる様詮議を進め尚附議を希望する事項の有無をも開示するの意向を有す」と、概ね好意的な回答を返した。尤も同回答は、会議の成功のためには移民送出国と移民受入国の両方の参加が必要であるとの忠告も含めてのものだった¹⁵⁾。それでも、国際移民会議に参加するという7月の閣議決定は、「本会議は相当重要視すべき理由あり且会議の結果は本邦移民将来の発展上に影響を及ぼすものありと思考せらるる」とし、日本から会議に参加者を出すことを肯定的に評価していた¹⁶⁾。

日本からの代表参加が決定してから翌年5月に実際に会議が開催されるまで、イタリアの移民政策担当者は日本政府に対して同じ移民送出国として会議で協力することを度々提案していた¹⁷⁾。しかし、イタリアからの提案に接していた落合謙太郎(駐伊大使)は、国際移民会議に政治問題が持ち込まれることに危惧を抱いていた。先述のイタリア政府関係

¹²⁾ 大正十年五月十二日在ブエノスアイレス山崎代理公使発内田外相宛第二八号、大正十年六月二十日内田外相発在ブエノスアイレス山崎代理公使宛第十二号、外務省記録(2.4.2.0.2)。

¹³⁾ 第1回国際移民会議に関する日本政府の外交文書を紹介したのとして、山田宙子の以下の小論がある。山田宙子「第一回国際移民会議」『外交史料館報』第4号(1991年)。

¹⁴⁾ 国際移民会議の第2回会議は1928年にキューバのハバナで開かれたものの第1回会議に比べて参加国が集まらず、第3回以降は開催されなかった。

¹⁵⁾ 大正十二年五月十七日「口頭回答案」、外務省記録「国際移民会議一件」(2.9.3.0.27)、外務省外交史料館。

¹⁶⁾ 大正十二年七月二十七日閣議決定「羅馬に開催の移民会議に本邦委員派遣に関する件」、外務省記録(2.9.3.0.27)。

¹⁷⁾ 大正十二年十二月十五日在伊落合大使発伊集院外相宛第二三二号、大正十二年十二月二十六日在伊落合大使発伊集院外相宛第二四〇号、外務省記録(2.9.3.0.27)。

者からの協力の申し出を受けた後、落合は東京の外務省に向け、もし国際移民会議の本会議の討論が人種問題に及べば日本代表はパリ講和会議以来の人種差別撤廃の立場を主張せざるを得ないが、日本に有利な展開を生み出すのは難しく、むしろ日本が孤立する恐れがあると論じていた¹⁸⁾。落合にとってパリ講和会議での人種差別撤廃案の挫折はなおも苦い記憶として残っていたのではないだろうか。ただし、年が明けてアメリカ議会で排日移民法の審議が進み排日移民問題が徐々に過熱するようになると、落合は、日米問題が目下世界の大問題として話題であり、国際移民会議においても全くこの問題を避ける訳にはいかないだろうとも述べ、「今日の場合利害を超越せる国民の面目問題として事の成否に拘はらず主張丈は堂々之を試むる事とするも亦一策たるべきか」と進言するに至っていた¹⁹⁾。

これに対し東京の外務省からの訓令は、国際移民会議において日本代表は人種問題への言及を避けるべしというものだった。1924年5月に落合に送られた訓令（会議の開催中に発信されたもの）は、国際移民会議はあくまで技術的性質の会議であり政治外交の性質を持たないものであるとの見地から、日本代表は会議の議案を日米問題の成り行きとは無関係に審議するべきであり、人種差別撤廃案についても提出を見合わせるべきだとの指示を与えた²⁰⁾。この指示を踏まえ、落合を含む国際移民会議日本代表団は、会議の場を利用して人種差別撤廃を訴えることを避け、控えめな形で会議に参加するにとどまったのである。

このように、日本政府は国際移民会議の場を含めて、人種差別撤廃案を提案することを避けようとした。しかし一方で、人種差別撤廃案とは異なる形を取りつつ、多国間枠組みを用いて移民排斥への対策を形にすることができるような場合、日本政府は多国間枠組みにおいて自発的な提案を行っていた。以下に記す国際連盟経済財政仮委員会（後に財政委員会・経済委員会に改称・改組）と連盟総会第二委員会における外国人労働者の待遇問題の議論における日本政府の提案は、それを示す重要な一例である。

国際的な経済危機が国際紛争の淵源となることを防ぐため、国際連盟には経済財政仮委員会が設けられ、同委員会ではオーストリアの財政危機への救済、加盟国の経済財政問題に対処するための情報収集が進められた他、連盟規約第23条ホに記された通商衡平待遇 (equitable treatment for the commerce) の実現のための措置が議論されていた。この経済財政仮委員会の第4回会議（1922年3月20日）における議論とそれを踏まえた1923年の第4回連盟総会での議論において、日本政府が通商衡平のための具体策を自発的に提案していたことが、先行研究で示されている²¹⁾。しかしここで重要なのは、日本政府のこの提案の中で、外国人の待遇の平等が大きな課題と見なされており、それが移民排斥への対策として想定されていたということである。

例えば日本政府は、1922年3月の経済財政仮委員会の第4回会議で、仮委員会内の通商

¹⁸⁾ 大正十二年十二月二十七日在伊落合大使発伊集院外相宛第二四一号、外務省記録(2.9.3.0.27)。

¹⁹⁾ 大正十三年一月十四日在ローマ落合大使発松井外相宛第五号、外務省記録(2.9.3.0.27)。

²⁰⁾ 大正十三年五月十五日松井外相発在伊落合大使宛第六四号、外務省記録(2.9.3.0.27)。

²¹⁾ 和田華子「国際連盟と日本——「連盟中心主義外交」と通商衡平化問題」小風秀雅、季武嘉也編『グローバル化のなかの近代日本——基軸と展開』(有志舎、2015年)、237-40頁。

衡平待遇小委員会の活動の中に外国人の企業に対する取り扱いを含めることを目指し、最終的に外国人の取扱の問題が特に研究を要する課題であることを議事録中に記載させることができた²²⁾。また、このような外国人の取扱への日本政府の関与は、第4回連盟総会において具体的な提案として形になっていった。第4回連盟総会の日本代表に送られた内田外相からの訓令は、総会への提出が予定されていた外国人と外国企業の待遇に関する勧告案に対する方針として、勧告案が課税上の内国民待遇を規定するのみである点が不満足であり、外国人の動産所有や産業権付与における内国民待遇を提案することと共に、英国自治領に勧告案が適用されない恐れがあるのでそれを克服する条文を加えることを指示していた²³⁾。二つの提案がカリフォルニアでの排日土地法のような事例やオーストラリアやカナダでの日系移民排斥の問題を念頭に置いたものであることは、想像に難くない。

この訓令を踏まえ、総会第二委員会に参加した日本代表の安達峰一郎は、経済財政仮委員会の報告をもとに総会の報告を作成する過程で総会報告に5項目の追加を要望し、その第2項と第3項において「日本委員は各連盟国は外国人が商工業上自国人と同等の待遇を受くる為外国人に供与すべき更に一般的便宜に付考慮するを要すとの意見を有す」「本勧告案を通じて（決議の適用対象について一引用者注）État, membre de la sociétéと規定する処右Étatなる明記は特に極めて困難なる問題を惹起することあるに鑑み日本委員は右Étatなる文字を削除せんことを勧奨す」との意見を示した。この安達の提案は総会報告に反映されることになり、外国人の内国民待遇という日本政府が提案した目標は連盟総会の場において受け容れられることになった²⁴⁾。このように日本政府は、連盟総会で人種差別撤廃案とは異なる形で移民排斥への対策を形にすべく、自発的な提案を行っていたのである。

以上、国際連盟創設から1924年に至るまでの多国間の議論における日本政府の対応を眺めると、日本政府がパリ講和会議以来の人種差別撤廃という立場を意識しつつも、多国間の場において具体的な成果を上げることの難しさや多国間の場において日本が孤立することの危険性のほうをより強く意識し、多国間の場を人種差別撤廃案の再提案のための場として利用することを避けようとしていたことがわかる。しかし日本政府は、人種差別撤廃案という形でなく国際連盟規約における通商衡平の条項に依拠して外国人の経済的権利の平等を訴えるという形で移民排斥に対処することができる場合、多国間枠組みを自発的に活用したのである。

以上の経緯があった上で、1924年のアメリカにおける排日移民法の可決は、日本において移民排斥に対するそれまでにない大きな反発のうねりを生み出した。この新たなうねりは、国際連盟に代表される多国間の場における日本政府の対応にどれだけの変化を及ぼしたのだろうか。それを明らかにすべく、以下の第2章と第3章では、1924年の第5回連盟総会におけるジュネーブ平和議定書の起草過程、1927年の国際経済会議に至る経済間

²²⁾ 「国際連盟仮経済委員会第四回会議議事経過報告」、外務省記録「財政経済仮委員会／経済部会議」(2.4.2.0.9.2)、外務省外交史料館。

²³⁾ 大正十二年八月三十日内田外相発国際連盟総会全権宛第十四号別電第十七号、『日本外交文書』大正十二年第三卷、文書二五三。

²⁴⁾ 大正十二年九月二十二日国際連盟総会全権発伊集院外相宛第三八号及第三九号、『日本外交文書』大正十二年第三卷、文書二六二。

題の議論の過程、それぞれにおける日本政府の対応を検討する。

2. 移民問題解決に向けた多国間枠組みの活用の実践

—ジュネーブ平和議定書における日本修正（1924年）

1924年の第5回連盟総会で提案されたジュネーブ平和議定書は、国際連盟規約に記された国際紛争の平和的解決のための仕組みを大きく変革しようとするものだった。しかしそれだけでなく、第5回連盟総会は、日本政府にとって排日移民法が可決してから最初に迎える連盟総会でもあった。この総会において、日本政府はジュネーブ平和議定書に対して国内管轄事項と主張される問題——しばしば移民問題がこれに該当する——に連盟理事会が関与する余地を残す修正を提示し、それを実現するに至った。最終的にジュネーブ平和議定書は批准国の数を集められず発効に至らなかったものの、この日本政府による修正は疑念も含め各国の世論でも大きな反響を呼ぶこととなった。ジュネーブ平和議定書の起草は第1章と第3章で扱う外国人待遇問題を巡る過程とは異なる文脈で進められたものだが、本論文では、議定書への日本政府の関与が排日移民法可決直後に行われたという点、修正の内容が移民問題に関連していた点を重視し、日本政府による修正提案の過程を検討する²⁵⁾。

ジュネーブ平和議定書は、国際連盟創設当時から指摘されていた、国際連盟規約において常設国際司法裁判所への紛争の付託の義務がないことや侵略の制裁の定義が不十分であることといった欠点を補い、国際紛争の平和的解決や国際連盟による制裁の実効性を強化する試みの一環として、新たにイギリス首相となったマクドナルド (Ramsay MacDonald) とフランス首相のエリオ (Édouard Herriot) が提案したものである。議定書の原案は詳細な取り決めを含むものだったが、各国が常設国際司法裁判所規程の選択条項を受諾すること、連盟理事会を経て紛争を仲裁裁判もしくは国際司法裁判に付託する手続きを明確にすること、仲裁や司法による解決、理事会による措置を無視して武力に訴えた国家を各国が侵略国と認定すること、以上の3点が議定書の骨子であった²⁶⁾。

9月4日から6日の連盟総会においてマクドナルドとエリオが議定書を発案したのに対し、日本の連盟総会代表と外務省は当初、仲裁裁判の制度化のために国家の名誉威厳に関わる問題まで含めて応訴義務を認めることは英仏だけでなくどの国も不可能であるという、冷ややかな反応を示した²⁷⁾。しかしここで重要なのは、訓令の起草段階の草稿において、

²⁵⁾ 国際紛争の平和的解決のための構想としてジュネーブ平和議定書が登場した背景と、それが日本政府の国際裁判に対する見方に与えた影響について、以下の論文を参照。柳原正治「近代日本と国際裁判——「裁判嫌い」は神話なのか?」『国際法外交雑誌』第113巻、第3号(2014年)；番定賢治「戦間期における国際司法制度の形成と日本外交——常設国際司法裁判所の応訴義務と仲裁裁判条約を巡って」『国際関係論研究』第31号(2015年)。

²⁶⁾ ジュネーブ平和議定書の機能的性質を国連憲章における集団安全保障の機能的性質と比較して詳細に論じた研究として、以下の論文を参照。西平等「連盟期の国際秩序構想におけるモーゲンソー政治的紛争論の意義(1)」『関西大学法学論集』第65巻、第6号(2016年)。

²⁷⁾ 大正十三年九月七日連盟総会代表発幣原外相宛第二八号、大正十三年九月十三日幣原外相発連盟総会代表宛第三五号、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書二四、文書二九。

国際裁判の管轄範囲に関して日本と欧米各国で見解が異なる事例として、移民問題が国内問題として扱われている点が挙げられていた、ということである²⁸⁾。この時点での日本外務省は、日本の連盟総会代表が議定書の内容に関与することで移民問題をめぐる日本と各国(とりわけここではイギリスおよび英自治領)の見解の相違が再び表面化し、日本が連盟総会の場で孤立することを危惧していたと考えられる。

しかし、日本の連盟代表が一貫して現状維持的な姿勢を続ける一方で、フランス代表が各国の議定書参加を積極的に呼びかけたことにより、9月20日の時点でイギリスとイタリアが議定書賛成に転じるようになった²⁹⁾。このようなジュネーブにおける情勢の変化に対し、本省から連盟代表宛の訓令は、他国からの不用意な不信を買うことを避けるという方針を転換し、議定書による紛争の平和的解決のための手続きが国内問題に踏み込めないことを指摘することで、むしろ日本の連盟総会代表が積極的に議定書の内容に関与することを促していた³⁰⁾。つまり、国際紛争の平和的解決における移民問題の位置づけについて日本と各国の間で見解の相違があることを所与のものとするのではなく、議定書を巡る議論の場を利用してその相違を埋めようとするという方針を見せたのである。

この方針転換に基づき、日本政府代表として連盟総会第一委員会に参加していた安達峰一郎は、安達修正と呼ばれる議定書修正案を委員会に提出した。その修正は以下の通りである。理事会による紛争の審理について定めた連盟規約第15条8項では、ある国により国際紛争だとされたものを相手国が自国の国内問題だと主張し理事会の勧告を排除する権利が留保されていた³¹⁾。一方で、議定書原案には第5条が置かれ、「上記第四条に定めたる仲裁裁判の手続き中に於て当事国の一が紛争又は其の一部が国際法上専ら該当事国の国内管轄に属する事項に付生したることなることを主張するときは仲裁委員は此の点に付き連盟理事会を介し常設国際司法裁判所の意見を求むべし」³²⁾とされることになっていた。これに対し、安達修正は、第5条の末尾に「国家間の良き理解と平和の維持を保証するために理事会が当事者間を調停しようと試みる義務に対する偏見なしに」³³⁾という文章を挿入するか、それが不可能ならば第6条2項の「休戦受諾を拒絶し又は休戦条件に違反したる交戦国は侵略者と認めらるべし」³⁴⁾という部分を消去することを提案した。紛争当事国の一方が紛争を国内問題とすることで連盟理事会を経由する紛争解決の過程が膠着状態に陥り、その間に紛争が武力行使に発展した場合、紛争を国際紛争とする当事国のほうが自動的に侵略国と認定される恐れがあるという欠点を補うとのことが、修正の論理だった。

尤も、日本の連盟代表は本省に対し、この修正案がデリケートな問題であることを認め、各国からの反応に配慮するべしとしていた。とはいえ、第一委員会で安達は、自ら提案し

²⁸⁾ 幣原外相発連盟総会代表宛第三五号草稿、外務省記録「国際紛争平和的処理条約関係一件」(B.10.3.0.3)、外務省外交史料館。

²⁹⁾ 大正十三年九月二十日連盟総会代表発幣原外相宛第五四号、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書三八。

³⁰⁾ 大正十三年九月二十二日幣原外相発連盟総会代表宛第四七号、同上、文書四一。

³¹⁾ 「国際連盟規約」外務省編『日本外交年表並主要文書』上巻(原書房、1965年)、493-500頁。

³²⁾ 「第一委員会へ報告の議定書条文仮案」、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書四二別電。

³³⁾ League of Nations, *Official Journal, Special Supplement* (hereafter LNOJ. SS.) No. 24, p.45.

³⁴⁾ 前掲、「第一委員会へ報告の議定書条文仮案」。

た修正があくまで連盟にとって重要であること、修正が安達の専門家としての立場から為されたものであることを主張しており、あくまで修正の問題を議定書の論理的問題として扱うよう配慮していたことが伺える³⁵⁾。

事実、第一委員会における安達修正は、フランス・イタリア各国の賛同を得ることができた。しかし、イギリスは当初安達修正に賛同せず、第一委員会でのイギリス代表ハースト (Cecil Hurst) は代替案を提示した³⁶⁾。また、オランダとベルギーの代表も修正により調停の実効性が弱まってしまうという懸念を示し、移民問題を抱えるブラジルは、日本側修正案が国内での主権を過度の犠牲にさらすとして修正に反対の姿勢を示した³⁷⁾。

しかし、このように日本側修正案が批判にさらされたときであっても日本の連盟代表の修正案へのこだわりは強く、彼らはイギリスに日本側修正案への理解を促そうと試みた。第一委員会で議論が進む中の9月26日、石井菊次郎大使がイギリスの連盟首席代表であるパームーア卿 (Charles Cripps, 1st Baron Parmoor) と会談したのは、その一つである。パームーア卿は各自治領を同意させられるような案が見いだせないことを石井に伝えたのに対し、石井は、日本側修正の目的が、先述のように紛争を国際紛争と認めていた当事国のほうが自動的に侵略国と認定されるという論理的欠点を補うことにあると説明した。連盟代表から本省への電報によれば、第一委員会に出席していないパームーア卿は、この場で初めて事態の意味を理解したとされている³⁸⁾。

日本側修正案をめぐるこのような石井の態度は、この会談の後も積極的かつ頑固なものだった。27日フランス代表のブリアン (Aristide Briand) とルシュール (Louis Louchour) は石井のもとを訪れ、総会での採決で日本代表が棄権もしくは留保をすることを提案してきたが、石井はそれはできないという強気の態度に出た³⁹⁾。また、安達は石井・パームーア会談ののちに行われた第一委員会の会合で声明を発表し、第6条での妥協を受け入れられないと表明した。これに対し、特に厳しい反対を表明したのは、ブラジルである。ブラジル代表フェルナンデス (Raoul Fernandes) は、国際法でも国内法でも同様に権利は公共の福祉に於いて制限されるという反対意見を述べ、更に連盟規約第23条を引きつつ、それまで議論の中に慎重に隠されてきた移民問題にまで言及した。しかし、対立が明らかになる中、ギリシャ代表のポリティス (Nikolaos Politis) が日本側の修正案に理解を示す方向に転じ、ベルギー代表も日本側に好意的な姿勢を見せるようになった⁴⁰⁾。安達の強気の声明は反対国との対立を明確にしながらも、日本側修正案の成立を一歩近づけたとも言えるだろう。

日本と各国が同意できる修正案を作る作業は第一委員会では収まらず、29日の英仏日

³⁵⁾ 大正十三年九月二十五日連盟総会代表発幣原外相宛第七六号、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書四四。

³⁶⁾ 大正十三年九月二十六日連盟総会代表発幣原外相宛第八三号、同上、文書四七別電。

³⁷⁾ LNOJ. SS. No. 24 (1924), 54-56.

³⁸⁾ 大正十三年九月二十六日連盟総会代表発幣原外相宛第八一号、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書四六。

³⁹⁾ 大正十三年九月二十五日連盟総会代表発幣原外相宛第八六号、同上、文書四八。

⁴⁰⁾ LNOJ. SS. No. 24, 80-82.

伊四カ国による秘密理事会に持ち越された⁴¹⁾。この理事会では、イギリスのパームーア卿が日本側の希望する留保を示させることにより妥協を見出そうとした。しかし、この場で石井は先述のルシュールの妥協案はすでに消滅したと言い切り、パームーア卿の示した妥協案についても、留保の形式と内容は修正案が委員会で否決されたときに決めるべきものであると反論した。これに対し、イタリア代表のシャローヤ (Vittorio Scialoja) が日本に続いて留保を主張する国が続出する危険性を指摘し、さらにはブリアンが日本の意を汲んだ修正案に同意するに至った。この結果ようやく、英仏日伊4カ国の合意が達成され、最終的な修正案は第5条と第6条それぞれに日本側から提示された当初の修正案を盛り込んだものとなった⁴²⁾。これに対し日本の連盟代表は連盟での一般的な感情を損なうのを避けるためこれ以上我を張ることは望まないと決断し、本省からの訓令もその決断を容認した⁴³⁾。

こうして、「国際紛争の平和的解決のための議定書」と名付けられた議定書は、第一委員会での安達修正を反映した上で、10月2日、連盟総会で満場一致により、各国の調印に付されるに至った⁴⁴⁾。ここで注目されるべきなのは、連盟総会において修正案可決に努めた石井や安達が、連盟総会終了後も日本による修正案の意義を説明するために活発に発言していたということである。例えば、最大の当事者である安達は、議定書採択直後から、公私や報道という場を問わず、日本による修正が理論的問題の解決のためのものだと主張して回っていた⁴⁵⁾。また、石井もアバス (Havas) 通信社への声明として、日本による修正は理事会の権威を害する理論的欠陥と正すためのものと主張した⁴⁶⁾。さらに、メディアへの対応は連盟代表の動きにとどまらず、幣原外相自らの談話として、修正は主義上の問題であり、移民問題を連盟に提訴するつもりはないとの声明が発表された⁴⁷⁾。

しかし、日本政府による議定書へのこだわりは、結果的には短期間で失せてしまった。それは日本政府内部の変化よりも、各国の態度の変化によるところが大きい。議定書の採択を受けたアメリカ政府では議定書に対する否定的な意見が広がっており⁴⁸⁾、また、イギリスでも総選挙を経て労働党内閣から保守党内閣への政権交代が起り、イギリス外務

41) 大正十三年九月二十九日連盟総会代表発幣原外相宛第九九号、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書五四。

42) 大正十三年九月三十日連盟総会代表発幣原外相宛第一〇二号、同上、文書五五別電、微修正を加えた最終的な条文について、同文書五七。

43) 大正十三年九月三十日連盟総会代表発幣原外相宛第一〇四号、大正十三年十月一日幣原外相発連盟総会代表宛第五九号、同上、文書五七、文書五九。

44) 『日本外交文書』同上、文書六一付記二。

45) 大正十三年十月三日連盟総会代表発幣原外相宛第一一八号、同上、文書六二。

46) 石井駐仏大使から幣原外相宛第四五八号、大正十三年十月十四日、外務省記録(B.10.3.0.3)。

47) 大正十三年十月六日在サンフランシスコ大山総領事発幣原外相宛第二七二号、『日本外交文書』大正十三年第二冊、文書六三。

48) 大正十三年十月七日吉田代理大使から幣原外相宛第七〇七号、大正十三年十月十日吉田代理大使から幣原外相宛第七一一号、大正十三年十月十五日吉田代理大使から幣原外相宛第七一七号、外務省記録(B.10.3.0.3)。David Burks, "United States and the Geneva protocol of 1924: 'A New Holy Alliance'?" *American Historical Review* 64, no.4 (July 1959), 892-893.

省内での議定書に対する否定的意見も強くなっていった⁴⁹⁾。連盟総会終了後の日本の外務省では議定書調印を通して日本と連盟の協調を示すことが外交上有効であるとの見解も見られたものの⁵⁰⁾、各国で議定書への否定的な態度が強くなる中で、日本の幣原は11月21日にエリオット (Charles Eliot) 駐日イギリス大使に対し、連盟での議論の際は本省から逐一指示は与えられず、安達による日本側修正案は代表限りの提案だったと述べ、議定書への自国の貢献を擁護しない態度を示すようになったのである⁵¹⁾。

ジュネーブ平和議定書の起草に際して日本政府が提案した安達修正は、結局議定書が発効に必要な批准国の数を満たさなかったことにより、議定書とともに葬り去られることになった。しかし、議定書が連盟総会で採択に至るまでの過程を詳細に検討すれば、そこに多国間の議論や移民問題に関わる議論における日本の関与のあり方としては特異な姿が伺える。日本の外務省もジュネーブの連盟日本代表も修正案で国内問題とされる紛争への対応に言及することがデリケートな問題であると認識していたが、一方で日本の連盟代表は修正案を頑なに引き下げず強気な態度でこれを英仏伊などの諸国に受け入れさせようとした。また、日本政府は議定書が提案された当初議定書に冷ややかな評価を下していたが、修正案を議論する場面においては留保や棄権といった選択肢をとらず、あくまで議定書の採択を目指し、議定書採択後は日本の連盟代表も外務省も共にその意義を世界に向けて宣伝していた。つまり、日本による修正案は、多国間の大勢に順応する態度を見せつつも、同時に多国間の議論に深く関与することで多国間の枠組みを自国の利益に沿って活用しようとするという、巧妙な交渉を行っていたのである。とりわけ、日本の連盟総会代表が移民問題に関わる議論でこのような巧妙な交渉姿勢を貫くことが出来たことは、それまでの人種差別撤廃案の再提案を避けるような態度から見れば大きな変化であるとともに、外国人待遇問題の議論を活用する際に見られたような日本政府の姿勢をさらに別の形で裏付けるものとなったと言えるだろう。

3. 多国間枠組みによる移民問題改善の模索とその限界——ジュネーブ国際経済会議における外国人労働者待遇問題と国際連盟外国人待遇会議 (1925年～1929年)

前章で述べた通り、アメリカで排日移民法が可決した直後の国際連盟において、日本政府は国内問題と国際紛争の区別という移民問題に重要な関わりを持つ問題をあえて多国間の議論において提起するという、新たな態度を見せるようになった。一方で先行研究では、排日移民法が可決した後日本世論において大きな反対が起こったものの、1920年代後半において日本政府からアメリカ政府に対して排日移民法への対処を求める動きは総じて低

⁴⁹⁾ “Minute By Sir Eyre Crowe,” November 17, 1924, *British Documents on Foreign Affairs* (hereafter *B DFA*) 2-J-3, Doc.52; “A Review of the Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes, Memorandum By Mr. Campbell,” November 20, 1924, *B DFA* 2-J-3, Doc.55.

⁵⁰⁾ 「平和議定書調印ニ付テノ考量」、外務省記録(B.10.3.0.3)。日付はないが、内容から、イギリスでの総選挙(10月29日)以前とされる。

⁵¹⁾ 大正十三年十一月二十一日「平和議定書批准問題ニ関スル英国大使トノ会見録」、外務省記録(B.10.3.0.3)。

調だったと見なされている⁵²⁾。では、ジュネーブ平和議定書を巡る議論以後、日本政府が多国間の議論を移民問題への対処のために利用することはあったのだろうか。本章では、1927年のジュネーブ国際経済会議から1929年の国際連盟外国人待遇会議に至るまでの外国人待遇問題に対する日本政府の関与を検討することで、この問いに答えたい。

まず、1927年に開催されたジュネーブ国際経済会議の準備から閉会に至るまでの日本政府の対応を検討したい。この国際経済会議開催のきっかけとなったのは、前章にも登場したルシュールが1925年9月に第6回連盟総会において行った提案である。この提案に基づき同連盟総会では国際経済会議の開催を目指す決議が採択され、以後1年以上の準備期間を経て議題の策定や用いる経済指標の蒐集が進められ、1927年5月にアメリカやソ連を含む計50カ国と4つの国際機関から代表と専門家を集めて会議が開催されるに至った。各国代表は条約調印のための権限を持たず、議論は拘束力のない決議を採択するという形で進められることになった⁵³⁾。

第一章で述べた通り、日本政府は国際経済会議が提唱される以前から、通商衡平待遇の見地から外国人の待遇について平等な待遇を国際的な規則として実現するべきだと主張してきた。そして、この国際経済会議においても、日本人は外国人の平等な待遇を主張することになる。1926年3月、国際経済会議の最初の準備委員会の会議を翌月に控えていた際、幣原外相から国際連盟帝国事務局に送られたこの準備委員会に対する方針では、国際経済を円滑にし国際平和に貢献するという会議の趣旨に沿った措置として「外国の人民、生産物、船舶に関する事項に付内国待遇又は最恵国待遇を付与すること」を挙げ、それを会議で議題に挙げることを指示した。また、この訓令の別電では外国人の待遇に関する具体的な提案として、入国について最恵国待遇の付与を確保すること、動産と不動産の取得占有について内国民待遇の確保に努めることが指示されていた⁵⁴⁾。入国の問題や不動産の取得占有は第4回連盟総会における日本政府の提案になかったものであり、日本政府は外国人待遇問題に従来から更に踏み込んで関与しようとしたことがわかる。

実際の所、第1回準備委員会での議論は各種の経済問題に関する具体的な議論には至らず、国際経済会議での議題の範囲が主な議題であった。しかしこの議論において、日本政府は外国人待遇問題を国際経済会議で議論できるように主張を行った。第1回準備委員会では、国際経済会議での議題を最も重要である2、3の議題に絞るべきだとの主張と、国際経済会議では経済再建に関するあらゆる問題を議論するべきだとの主張が対立していた。これに対して日本政府代表として準備委員会会議に参加した森賢吾は、あらゆる問題を議論した上で経済問題全体の解決を目指すべきだと主張した⁵⁵⁾。議題が絞られることにより外

⁵²⁾ Hirobe, *Japanese Pride, American Prejudice*, 141–42.

⁵³⁾ ジュネーブ国際経済会議の開催までの経緯と会議での議論の内容について、以下を参照。安達清昭「一九二七年ジュネーブ国際経済会議——二〇年代の「経済的困難」とその解決策をめぐって」藤瀬浩司編『世界大不況と国際連盟』（名古屋大学出版会、1994年）；Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 41–45.

⁵⁴⁾ 大正十五年三月二十二日幣原喜重郎外相発杉村陽太郎にパリ国際連盟帝国事務局次長宛第三八号及第三九号、外務省記録「財政経済仮委員会／国際経済会議準備委員会」(2.4.2.0.9.3)、外務省外交史料館。

⁵⁵⁾ 大正十五年五月十八日杉村国際連盟帝国事務局次長発幣原外相宛連第二六〇号、外務省記録(2.4.2.0.9.3)。

国人待遇問題が議題から外れる恐れに対しての措置であることが考えられる。

尤も、日本政府が国際経済会議の議題に外国人待遇問題を上げる事に対して、危惧を唱える意見も存在した。例えば、当時シドニー総領事だった徳川家正は外務省に対し、オーストラリアの新聞が日本とイタリアが連盟総会場で移民問題での妥協を目指しているとの説を紹介しており、その背景に国際経済会議に対する憂慮があると述べ、移民を歓迎しない地方には移民を送らないという見解を公表すべきだと提案していた⁵⁶⁾。しかし、外務省は国際連盟帝国事務局に宛て、国際経済会議の準備調書における人口問題に対する日本政府の見解の部分について、「我々は何れの国へも其の歓迎せざる移民を送らんとするが如き意思は持って居りませぬ。只未だ開拓せられざる地方に資本又は労力を供給し、単に移住者又は其本国の為のみならず彼らが新に墳墓の地として定住する国の為、何れも等しくその繁栄幸福を増進することが我々の一貫せる希望でありまして之が為め政府は十分力を尽す覚悟であります」という、1926年1月の衆議院における幣原外相の演説を引用するようにとの指示を与えた⁵⁷⁾。日本政府は入国の問題についてやや歩歩しながらも、既に入国した外国人の待遇については平等な待遇を強く主張するという態度を貫いたと言える。

1926年11月に開かれた第2回準備委員会においても、日本政府は人口問題を巡って意見の衝突を避けつつこれを議題に挙げられるよう、慎重な形で主張を行った。第2回準備委員会では人口問題をどのような形で本会議の議題に盛り込むかについて議論が紛糾し、各国の意見がまとまらないという問題が生じた。これに対して日本代表は、人口問題の要点を明らかにすることが望ましいとしながらも、議論の紛糾を避けるため、むしろ人口問題と他の経済問題を一体として国際経済会議に提出することで解決を容易にするという提案を行った。最終的にこの準備委員会では、人口問題に対する各国の見解や人口問題と他の問題との関係をまとめた報告書を作成して国際経済会議に提出することが決まった⁵⁸⁾。外国人待遇問題という議題だけでなく、人口問題という議題についても、日本政府は国際経済会議での議題の俎上に載せることに努めたということが伺える。

準備委員会において外国人待遇問題や人口問題といった人の移動の問題を議論の俎上に載せようとした日本政府代表の態度は、1927年に開催に至った国際経済会議の本会議にも反映された。日本代表の志立鐵次郎は開会時の演説において、世界の主な経済障壁として差別的関税だけでなく人民と貨物の不公平待遇を挙げるとともに、各国の保護政策と原料の独占に加えて、人口の不当分布を世界平和の障害と位置づけ、これらを解決することが急務であると訴えた⁵⁹⁾。そして国際経済会議の最終決議では、国際連盟経済委員会での議論を踏まえた上で、外国人待遇問題を扱う国際会議を開催することという勧告が盛り込まれた⁶⁰⁾。また、志立は閉会にあたっての演説においても、本会議が多くの重要な決

⁵⁶⁾ 大正十五年八月十八日シドニー徳川総領事発幣原外相宛第九四号、外務省記録 (2.4.2.0.9.3)。

⁵⁷⁾ 大正十五年十一月十九日幣原外相発字佐美国際連盟帝国事務局長宛第七七号、外務省記録 (2.4.2.0.9.3)。

⁵⁸⁾ 大正十五年十二月二日「国際経済会議準備委員会第二回会議経過報告 人口問題(佐藤書記官起草)」、外務省記録 (2.4.2.0.9.3)。

⁵⁹⁾ 昭和二年五月七日佐藤国際連盟帝国事務局長発田中外相宛第九七号、『日本外交文書』昭和期1第2部第2巻、文書137。

⁶⁰⁾ “Draft Convention on the Treatment of Foreigners (Geneva, April 17th, 1928) (C. 174. M. 53. 1928. II),” 外務省記録「国際連盟外国人ノ待遇ニ関スル国際会議関係一件」(B.9.7.0.1), 外務省外交史料館。

議と勧告を採択するに至ったことに祝意を表しつつ、「最も吾人は人口分配の問題並に資本貨物及び人の移動の自由の問題を解決するに非ざれば吾人最終の目的に達せりとは言ひ難かるべく此等の問題は共存共栄の精神を以て之に当たれば之が解決必ずしも困難に非ずと信ずる者なり」と述べ、国際経済会議の後も人の移動の問題がより深く議論されなければならぬと釘を刺していた⁶¹⁾。

このように、国際経済会議が準備委員会開催を経て閉会に至るまで、日本政府は一貫して外国人待遇問題と人の移動の問題を国際経済の重要問題と位置づけ、会議の場でそれを議論することを目指していた。この人の移動の問題を巡る議論は国際経済会議の後に国際連盟経済委員会に引き継がれ、1929年の国際連盟外国人待遇会議の開催に結実した。本章では最後にこの過程における日本政府の関与を検討したい⁶²⁾。

第1章で挙げた通り、国際経済会議以前から国際連盟経済委員会では外国人待遇問題について勧告案を作る作業が少しずつ進められていたが、国際経済会議で国際連盟外国人待遇会議の開催を求める決議が採択されて以降、国際連盟経済委員会では1927年7月の第22回会議から翌年3月の第24回会議を通して、外国人待遇会議での議論の原案となる条約案の起草が進められてきた。そして1928年4月、完成した条約案が連盟事務局を通して各国に送られた上で、1929年11月に国際連盟外国人待遇会議が開かれるに至ったのである⁶³⁾。

これまで日本政府が一貫して外国人待遇問題の議論を求めてきたのと同様、日本政府は1928年10月という比較的早い段階で外国人待遇会議への参加の方針を固めていた⁶⁴⁾。しかし、翌年11月の会議開催を目前にした段階で、日本政府は困難に直面した。というのも、1924年の国際移民会議と異なり、外国人待遇問題について日本と密接に関係しているアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカがいずれも参加しないことが判明したのである。これを受けて、会議直前に外務省から会議日本代表の伊藤述史に送られた訓令では、これらの国々が参加しない以上日本代表が参加しても実益はなく、会議で議論する条約案に対するこれらの諸国の対応次第では日本代表の参加を見合わせる場合があると宣言すべきだと指示され、かつ参加するとしても、中国との通商条約改正において入国居住の問題がどう決定するか次第で会議での条約作成において日本が困難を伴うため、外国人の入国に関して英仏伊各国に配慮すべしとのことが指示されるに至った⁶⁵⁾。

実際の所、外国人待遇会議では日本政府の期待に応えるような提案は出されず、会議に

⁶¹⁾ 昭和二年五月二十三日佐藤国際連盟帝国内務局長発田中外相宛第一二〇号、『日本外交文書』昭和期I第2部第2巻、文書145。

⁶²⁾ この時期と重なる時期に行われた国際法典編纂会議に向けた準備作業において、日本国際法学会が国際法典編纂の議題として国内問題の限界や外国人の取り扱いといった議題を盛り込もうと企てていたことが、近年の研究で指摘されている。高橋力也「国際連盟における国際法典編纂事業と日本国際法学会——国際法の受け手から作り手へ」『アジア太平洋研究』第30号(2015年)。

⁶³⁾ “Draft Convention on the Treatment of Foreigners (Geneva, April 17th, 1928) (C. 174. M. 53. 1928. II),” 外務省記録 (B.9.7.0.1)。

⁶⁴⁾ 昭和三年十月八日田中外相宛佐藤国際連盟帝国内務局長宛第一三一号、外務省記録 (B.9.7.0.1)。

⁶⁵⁾ 昭和四年十一月一日幣原外相宛佐藤国際連盟帝国内務局長宛第一四八号、外務省記録 (B.9.7.0.1)。

参加した代表の伊藤も関与への意欲を失ったようである。会議中に伊藤は外務省に送った報告で、新興国（主に南米諸国か）からの提案により原案からかけ離れた決議が多くなり、入国の際に受入国がどんな条件をも付与できることになるなど、日本政府にとって好ましからざる状況であるため、特に訓令がない限り条約には調印せず、以後の会議の経過も外務省へ電報ではなく郵送のみで送るとの方針を述べ、その後も会議の経過は好転せず、結局会議の閉幕においても、日本政府は最終議定書に署名せずに終わった⁶⁶⁾。

国際連盟外国人待遇会議の開催は、人種差別撤廃案の廃案を経てから国際経済会議の後に至るまで一貫して外国人待遇問題の議論を訴えてきた日本政府にとって、長年の努力の結晶というべきものだった。しかしその会議は日本政府の期待に沿うものにはならず、あっけなく幕切れとなってしまった。1930年以降、大恐慌の深刻な影響は各国の保護政策の強化を引き起こし、国際連盟を中心とする経済での国際協力の基盤は蝕まれていった。これに加え、日本政府も満州事変により国際連盟における協力の機会を失うことになる。国際連盟を中心とする多国間の枠組みを活用しようとする日本政府の試みは、ひっそりと忘れられていったのである。

おわりに

先述の通り、1924年の排日移民法可決をきっかけに日本世論において強い反対が起こったにも拘わらず、日本政府は日米二国間の交渉では排日移民法への強い反対や問題解決に向けた具体的な提案を避けがちだった。しかし、国際連盟を中心とする多国間枠組みにおける議論に対する日本の関与の仕方を広く見ていくと、日本政府が多国間枠組みを移民問題に関与させることで移民問題の解決に向けた具体的措置を実現しようとしていたことが見えてくる。

確かに、パリ講和会議での人種差別撤廃案の廃案以後、日本は人種差別撤廃案を多国間の場で訴えることには慎重だった。それは人種差別撤廃案を連盟総会で再提案する方針が早々と却下されたことだけでなく、1924年の国際移民会議で人種問題を俎上に載せることを避けたことにも表れている。しかし日本政府は、1924年の排日移民法可決以前からその後に至るまで、外国人の待遇の平等を訴えるという形で、既に入国した日系移民の待遇改善に繋がりうる提案を多国間の場で一貫して訴えてきた。それは国際連盟経済財政仮委員会における外国人待遇の内国民待遇と最恵国待遇の提案という形で訴えられ、それは1927年の国際経済会議を経て、1929年の国際連盟外国人待遇会議の開催に結実した。

また、1924年のジュネーブ平和議定書の起草の場で安達修正が盛り込まれるまでの交渉過程は、日本政府が移民問題を国内問題に解消せず、国際的な人の移動の問題を国際連盟などの多国間枠組みの中で解決できる余地を残そうとしたことを示す例だと言える。英仏各国が妥協案を提示したのに対して日本政府が原案を強く主張した姿には、大勢順応と言いつつ日和見主義的に大国に妥協する姿とは異なり、あくまで一般的な原則を主張して

⁶⁶⁾ 昭和四年十二月二日伊藤国際連盟帝国事務局長代理発幣原外相宛第一五八号、昭和四年十二月五日伊藤国際連盟帝国事務局長代理発幣原外相宛第一六二号、外務省記録 (B.9.7.0.1)。

多国間の規則を作り上げようと試み、実際にそれを実現するという、多国間枠組みにおける日本政府の交渉姿勢の中でも特異な姿勢を読み取ることができる。

日本政府が人種差別撤廃案の再提案を早々と断念したにも拘わらず、外国人待遇問題やジュネーブ平和議定書の起草の議論の場で大勢順応の姿勢に留まらない一貫した姿勢を維持することが出来たのはなぜだろうか。その原因の一つとしては、人種差別撤廃案とそれ以外の議論の性質の違いが挙げられるだろう。人種差別撤廃案の再提出は既に決定された連盟規約を改正するという大掛かりな手続きを必要とするため、日本政府にとって大きな困難を伴うものだった。一方で、外国人の平等な待遇を実現すべきだという主張は連盟規約23条ホに明記された通商平衡待遇の原則を具体化するという形で主張できるものだったため、日本政府は外国人の平等な待遇を既存の原則を正当性の根拠として主張できるという点で有利であった。また、ジュネーブ平和議定書における安達修正は、国際連盟が関与できる紛争の範囲を拡大するものであり、日本政府はあらゆる紛争に対して国際連盟の下で拘束的な解決を図るという議定書の原則を修正の根拠とすることができた。

以上のことを踏まえれば、日本政府は連盟規約を変更するような新原則を大胆に主張することをためらいつつも、連盟規約の原則を広く解釈し具体化する場面では、国際連盟や多国間枠組みに対して自ら関与することで、移民問題の改善を具体的な形で模索するとともに、国際連盟に協調する姿勢を示していたと言えるのではないだろうか。尤も、国際連盟やそれに連なる国際組織の活動は、安全保障や軍縮、通商など経済での協力、アヘン問題などの社会問題への対処や知的協力など、実に多岐に亘っているため、移民問題に関わる活動における日本政府の態度を日本の国際連盟に対する態度そのものとして即断するのは早計である。多面的な活動それぞれにおける日本政府の対応の相違を比較し、日本外交にとっての国際連盟の意義を評価するためには、より多面的な検討が必要となるだろう。