

国際連盟規約と幻の人種平等原則

— 実現しなかった原因は何か —

(平成22年11月30日 受理)

人間科学系 八 丁 由 比

The League of Nations and the principle of racial equality

(Received November 30, 2010)

Kyushu Institute of Technology Yui HATCHO

人種平等原則は、戦後国際政治の場で普遍的価値として幅広く認知されている。国際連合憲章の前文には、性別や国の大小を問わず基本的人権が平等に与えられることへの信念が述べられ、続く第1条には、国際連合の目的の一つとして、「人種・性・言語または宗教による差別なく」人権および基本的自由が尊重されるよう国際協力を行うと記されている。しかし、人権や人種問題の普遍的価値が認められるようになった歴史は浅い。国際連盟規約への人種平等原則の挿入を巡って日本代表団はパリ講和会議において苦戦し、またサンフランシスコ会議においても、人種問題に関する文言は国際連合憲章の最初の草案には明確に述べられていなかった。本研究の主題はパリ講和会議とダンバートン・オークス会議およびサンフランシスコ会議における国際社会の対応を比較検討することにより、人権や人権という概念が国際政治の中で重要課題の一つとなった経緯を明らかにすることである。中でも本論文ではまず、人種の問題が初めて国際会議上の議題となったパリ講和会議での交渉を取り上げ、人種平等原則はどのように提案され審議されたか、また各国の対応と実現に至らなかった原因の所在を明らかにしたい。

未曾有の惨事をもたらした第一次世界大戦は、多くの人々に国際紛争処理のための平和機構を希求させる結果となった。そのような世論の動きは必ずしも新しくなかったが、この時の交渉結果次第では機構がユニークな特徴を持つ可能性があった。パリ講和会議で作成された国際連盟規約に、人種平等に関する文言が含まれていたかもしれない点だ。当時国際政治は白人国家を中心に進められていたが、日本はこの時初めて欧米以外の国として会議に参加した。1919年1月13日、日本の代表として任命されたのは主席全権大使西園寺公望、牧野伸顕、珍田捨己（駐英大使）、松井慶四郎（駐仏大使）、伊集院彦吉（駐伊大使）であった¹⁾。

発案と提案

日本が最初に自国以外の代表に対し人種平等原則挿入の意図を告げたのは、おそらくパリ講和会議が開催されて約1週間後の1919年1月26日のことであろう。日本の全権委員はすでにパリ講和会議開催1ヶ月前に、「連盟が組織される場合、日本は連盟外に孤立し得ないので、その際人種的偏見から生ずる不利を消去するため、適当な保障方法を講ずること」との訓令を日本政府から受けており、アメリカ側の理解を得ることの重要性を鑑みてこの日にランシング (Robert Lansing) 国務長官と会談を行った²⁾。この会談で日本側は抽象的なアイデアを示しただけであったが、ランシングからは好意的な反応が得られ、続いて2月2日にウィルソン大統領 (Woodrow Wilson) の腹心であるハウス大佐 (Edward M. House) からも、ランシング同様好意的な反応を得た³⁾。

甲案と乙案

アメリカ側から予想外に同情的な所見を手に入れた日本代表は2月4日、連盟規約中に挿入する案として二つの案を用意した。

甲案

各国民均等の主義は国際連盟の基本的綱領なるに依り、締約国は各自其の領域に在る外国人に付与すべき待遇および権利に関しては、法律上並びに事実上、何人に対しても人種或いは国籍如何に依り差別を設けざることを約す。

乙案

各国民均等の主義は国際連盟の基本的綱領なるに依り、締約国は各自其の領域に於ける外国人に対し、法律上並びに事実上、正当権力内に於いて、成し得る限り均等の待遇および権利を与へ、人種或いは国籍の如何に依り差別を設けざることを約す⁴⁾。

2案の内容はどちらも、国際連盟の締約国が自国内の外国人に対して待遇と権利の平等を保障するものであったが、甲案はその遵守についてより厳密な表現をとっており、一方乙案はより限定的で締約国の努力の意志を述べるにとどまっていた。

ハウス大佐は私見としながらも乙案に賛意を表し、またウィルソン大統領の同意をも予測した上で、日本の要望があればこの文面を大統領の提案として委員会に提出しても良いと日本側に告げた。これに対し、日本側は政治的得失よりも乙案の実現を優先し、ハウスにその算段を依頼した。翌日、ハウスは若干の修正をほどこしながらもウィルソンから「国際連盟規約中に挿入するに際し、大統領案とすることに依存は無い」との回答を取り付けていた⁵⁾。

日本全権委員は提案当初からアメリカだけでなくイギリスの内諾も得る必要があると認識しており、ハウスに続いてイギリスに意見を求めた。イギリスの最初の反応は悪くはなく、「大体賛成である」との回答であった。しかし、持ち帰って検討した結果、ドミニオンからの反対により、イギリスとしては反対の立場を表明すると伝えてきた。日本全権代表が直接イギリス代表のセシル (Robert Cecil) やバルフォア (Arthur James

Balfour) と交渉すると、二人は個人的には日本の立場を了解するが、このような問題を国際連盟の設立と関連づけて議論したり決定したりすべきではないとの考えを示した。結果的には否定的な意見を表明したイギリス代表ではあったが、この対応から、イギリスはこの提案を植民地問題との関連や日本自身が抱える人種差別への懸念といった狭義の問題としてではなく、一般論として肯定し、広義の普遍的価値として捉えていたことがうかがい知れる。

大統領案の修正

パリ講和会議にはのべ32カ国が参加していたが、重要案件は最初にイギリス、フランス、アメリカ、イタリア、日本の5カ国が協議し、案を作成した上で他の関係国に渡すという方法が取られていた⁶⁾。連盟規約の具体的内容についても同様の手続きが取られており、1919年2月初旬を過ぎると、連盟案第一次討議がまもなく終了しようとしていた。イギリス全権への打診後、日本の全権委員は公式非公式を含め会議などの場で人種平等に関する提案を表明したことはなかったが、成立の見通しが立たないとしても日本の主張を他国に披露することは将来的にも望ましいと判断するに至り、2月13日の国際連盟委員会において発言を求めた⁷⁾。

5カ国が作成した連盟案にはもともと宗教の自由に関する規定が含まれていた。これには宗教が紛争の原因となる可能性を減じたいとの意図があったが、日本全権代表はこの第21条の規定の中に次の文章を含めることを提案した。

各国民均等の主義は国際連盟の基本的綱領なるに依り、締約国はなるべく速やかに連盟員たる国家に於ける一切の外国人に対し、如何なる点に付いても均等公正の待遇を与へ、人種或いは国籍如何に依り法律上或いは事実上何ら差別を設けざることを約す⁸⁾。

先に日本代表がアメリカ側に示した甲案や乙案とこの文章を比べると、「なるべく速やかに」と時期に言及したり、「一切の外国人」、「如何なる点についても」などの例外を許さない言葉を交えるなど、人種平等の原則をより強く求める表現になっていた。上記の項目と同時に口頭で付け加えられた牧野の陳述では、その理由として、国際連盟はある意味で「世界的保険の組織」とも言え、「各国市民と共同の目的のために各自軍費を負担し」、場合によっては「身を持って他国民を防衛する」ことも考えられるのであり、ゆえに「身を持って防衛しようとする国民と均等の立場に置かれることを欲し」要求するとの旨が述べられた⁹⁾。

しかし一方で、牧野の説明は日本が国際社会に対し明確な意思の表明を求めつつも、「(提案に示された主義は) 実行上困難な事情は少なく無い」と実現の難しさを認めたり、「微妙かつ複雑な問題であるので、最も慎重な処理を要することを認めないわけにはゆかない」、「理想の即時実現を提唱するものではない」などと、その実現について現実的な時間の猶予と手法を受け入れる用意があることを示していた。つまるところ、牧野の言

葉をそのまま引用すると、日本政府の提案の意図は、「いわば関係政府及び人民に対し、本件を一層精密に、かつ真面目に審議し、いまや各国民間に進退きわまれる本件の解決上、何らかの妥当な方法を案出することを薦める案内状」の提示であった。換言すれば、日本代表は米英の反応とくにイギリスの難色に遭遇し、実行力のある規約案としての挿入を諦めつつも、より断固とした言葉を用いることで問題の存在を主張し、また拘束力を弱めることで将来的な解決の約束を求める策に出たのだった¹⁰⁾。

日本のこの提案に対する反応の中で特徴的であったのは、各国が宗教に関する事項と人種に関する事項との関連やその重要性を認めつつも、規約に挿入することには否定的であったことだ。このときウィルソンに代わって議長を務めていたイギリス代表セシルは「激烈な論争の対象」であるがゆえに挿入を避けたいとし、ギリシア代表もまた早急な解決の必要性を認めつつも、宗教に関する事項ともども挿入しない方が望ましいとした。フランスとベルギーもギリシアと同様に両方の条項の削除を主張した。ブラジル、ルーマニア、チェコスロバキア、そして中国の代表は日本の提案を必ずしも不適當ではないとして賛成の意を唱えたが、結局セシルが第21条全体を削除する提案を行い、多数がこれに賛成することとなった。宗教および人種問題に関する規定を削除した形で第一回修正国際連盟案が提出された。

説得と改定案

イギリスの反対の陰にはドミニオンの反対、特にオーストラリアからの強い反対があった。日本代表は修正国際連盟案が提出された後もオーストラリアに対し直接間接の説得を図り、再提出の可能性を探った。しかしオーストラリア首相のヒューズ (William Morris Hughes) は「主義としては誰の異論もない問題」とする一方で、オーストラリアにはオーストラリアの世論と立場があるとして頑なに日本の提案を拒否し続け、終いには面会にすら応じなくなった。結局国際連盟案が1週間以内に確定することが明確になった3月中旬、日本代表は提案に著しい変更を加え、「旅行中」として面会に応じないヒューズの代わりに対応したオーストラリア検事総長のサー・ロバート・ガラン (Sir Robert Garran) とハウスの反応をうかがった。

国民平等は国際連盟の根本主義なるを以って、締約国は他の国際連盟加入国民に対し、すべて平等且つ公正の待遇を付与するの主義を是認することを約す¹¹⁾。

新しい案は連盟国家間の平等を主義として認めるにとどまっており、前回の修正案からは「人種」、「国籍」の文字が消えていた。

しかし状況はあまり変わらなかった。ハウスは妥協の条件として、上記からさらに「平等」の文字を削除した上で前文として規約に挿入することと、イギリスの同意を得ることの2点を指摘した。そしてオーストラリアはこの修正案もまた「実質に於いて同じ」として拒否した。日本はハウスの指摘に従って書き改めた案をウィルソンとセシルに提議したが、セシルからは難色が示された。「私見として賛成することに躊躇しないけれど」、

結局は「オーストラリアの問題」であり、確約することができないというのがその理由であった。その後イギリス代表は日本にオーストラリア代表との面会を斡旋し、またカナダや南アメリカ、ニュージーランド、ニューファンドランドの代表らも説得に協力したが、オーストラリアの同意を得ることはできなかった¹²⁾。

ヒューズの頑なな姿勢の陰には、オーストラリアの国内問題が大きく影響していた。まず第1に、当時のオーストラリアで取られていた白豪主義との兼ね合いがあった。1901年に5つの植民地から1つの連邦国家となったオーストラリアにとって、白豪主義(White Australia Policy)は建国方針の一つと言えるまでに高められたものであり、日本の主張を受け入れることはヒューズが「(日本に対して反対を固持しているのではない)、ただ支那人がオーストラリア入国を主張することを憂うものである」と繰り返していたように、この連邦国家の紐帯を崩壊させてしまう恐れがあった¹³⁾。その他、説得に失敗した他の首相たちが指摘したように、オーストラリアでは近々国内総選挙が実施される予定であり、国内における政治的立場が脆弱なヒューズとしては、この講和会議の結果如何で形勢が不利になるようなことは避けたかったと考えられる¹⁴⁾。そして日本が強硬に持論を展開するならば、オーストラリアは総会の場で反論し、総会をも通過した場合には調印を拒否するとヒューズが言ったとき、イギリスとアメリカはそれ以上日本の提案を推すことはできなかった。この戦争におけるオーストラリアの多大な功績を考えると、イギリスとしてはオーストラリアの主張を無視して日本案に賛成することは難しく¹⁵⁾、国際連盟の実現を第一に優先するアメリカとしてはイギリスと異なる立場を選択するつもりはなかった。日本はその後経済問題との関連で機会均等に言及する案や、タイムズ紙の力を借りて世論を動かすことも検討したが、結局ヒューズを翻意させることはできなかった¹⁶⁾。

タイムリミットとなった日本代表は、自国の主張を明確にすることを目的に、4月11日最終の国際連盟委員会で次の一句を前文中に挿入することを提議した。

各国民の平等および其の所属各人に対する公正待遇の主義を是認し

日本が最初に用意した甲案、乙案や第21条に挿入することを提案した時の文章とこの一文を比べると、「人種」という言葉が消え、厳密さや時期に言及する表現も消えており、全体として抽象的で漫然とした表現にとどまっていた。加えて牧野委員は口頭でその意味するところとして、「各人民および国民に対する正義の原則を持って、将来の国際的関係の基礎とする」国際連盟とこの一説の意は全く矛盾しないこと、また一方でこの修正は内政に及ぶものではないという2点を強調した¹⁷⁾。

このとき、前回の提案の際とは異なり多数の委員が牧野に賛成の意を示した。前回は反対したギリシア委員も「今回は全然趣を異にし」ているとし、フランス委員も今回の一文は原則を示すものであり、何ら反対するものではないとした。しかし、予想されたとおりイギリスが「この種の問題は事態上国際連盟確立後の活動に待つべきものである」として反対し、議長のウィルソンも「本件は平静に取り扱うべき問題であって、総会議に於いて論議することは避けたい」として議論を打ち切ろうとした。牧野はさらに多数

決を求め、出席者16名中11名の賛成を得たが、重要案件についての決定は全会一致でなければならないという理由でウィルソンに否決された¹⁸⁾。

会議の記録を辿ると、オーストラリアのヒューズ首相の言動が会議の進行と交渉の可能性に大きな影響を与えたことがわかる。交渉の過程ではヒューズの個性的な振る舞いが目立ち、オーストラリア政府の断固たる反対は、彼個人の振る舞いに起因するかのようにも思える。ヒューズに対しては、同じ英連邦の代表からも「狂人であると評するほかない」との声が上がっていた¹⁹⁾。実際のところ、4月11日の国際連盟委員会で日本代表が挿入を提案した文言は、フランス代表が述べたように原則を表した抽象的表現になっており、それまで日本の提案に反対していた国が前回とは異なる評価を行うケースもあった。オーストラリアを含めほとんどの国が主義としての主張を個人的な立場では認めてもいた。しかし、国内情勢との関連から受け入れられないオーストラリア、英連邦内部の協調を重視するイギリス、そしてイギリスとの共同歩調を不可欠とするアメリカを前に、日本は当初の思惑と比べるとすっかりと形骸化した文言すらも受け入れさせることができなかった。

-
- 1) 鹿島守之助『日本外交史12』鹿島研究所出版会、1971年、53頁、61頁、165頁。当初、西園寺公房は病気を理由に固辞し、結局「健康が許すならば」という条件で引き受けた。西園寺が日本代表に加わったのは3月2日のことで、事実上主席全権として交渉を行ったのは牧野であった。牧野伸顕『回顧録 下』中公文書、1992年、170-173頁。
 - 2) 当初、ウィルソン大統領からの信頼が厚いハウス大佐と面会することが最適と判断したが、ハウスが療養中であったため、ランシング国務長官との面会を先に行った。海野芳郎『国際連盟と日本』原書房、1972年、9頁。鹿島、165頁。
 - 3) ハウスはウィルソンのアドバイザーとして会議に参加。通称ハウス大佐。「大佐」はニックネームで、称号ではない。牧野、204頁。
 - 4) 鹿島、166頁。
 - 5) 前掲書、167頁。大統領が加えた修正は、文中の「正当権力内に於いて、成し得る限り」とあったのを「成るべく速やかに、且つでき得る限り」と変更したものだ。牧野、204-205頁。
 - 6) 鹿島、177頁。
 - 7) 前掲書、167-168頁。
 - 8) 前掲書、168頁。
 - 9) 前掲書、168-170頁。
 - 10) 前掲書169-171頁。
 - 11) 前掲書、175頁。
 - 12) 前掲書、172-175頁。
 - 13) 前掲書、178頁。竹田いさみ『物語 オーストラリアの歴史』中央公論社、2000年、39-40頁。
 - 14) 鹿島、177頁、182頁。
 - 15) 講和会議への出席をオーストラリアが勝ち取ったのは、まさに戦争への人的貢献ゆえであった。オーストラリアは32万9千人の兵士を戦地へ送り5万9,342人の戦死者と25万人の重傷者を出した。動員

された兵士の18%が戦死したことになり、これは敗戦国ドイツの16%よりも高く、ルーマニア軍に次いで2番目に高い戦死率であった。北大路弘信『オセアニア現代史』山川出版社、1982年、138頁、141頁。

- 16) 鹿島、182頁。
- 17) 前掲書、183-185頁。
- 18) それまでは多数決で決定したことがあると牧野委員が意見し、他の委員からも同様の声が上がったが、ウィルソンは重要案件ゆえ全会一致か反対者がいないことが必要であるとした。この時の賛成国はフランス、イタリア、ギリシャ、中国、セルビア、ポルトガル、チェコスロバキア、日本。反対国はイギリス、アメリカ、ポーランド、ブラジル、ルーマニア。前掲書、187頁。
- 19) 会議の斡旋をするなど日本の交渉に協力的であった南アフリカのボータ首相は、「厳に貴我間の極秘であるが、ヒューズは狂人であると評するほかない」と牧野に言った。海野、182頁。牧野、207-208頁。交渉の席では、協議中にもかかわらず、説得する首相たちを後に退席したり、ウィルソンとも「度々衝突」していた。鹿島、177-178頁。牧野、208-210頁。