慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	日本のミクロネシア占領と「南進」(二・ 完) : 軍政期(一九一四年から一九二二年)を中心として
Sub Title	Japan's occupation of Micronesia and the southern expansion (Nanshin), 1914-1921 (2. End)
Author	我部, 政明(Gabe, Masaaki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1982
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.55, No.8 (1982. 8) ,p.67- 87
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19820828-0067

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

日本のミクロネシア占領と「南進」（二・完）

――軍政期（一九一四年から一九二二年）を中心として――

我部政明

はじめに
一　日本の第一次大戦参戦とミクロネシア
(1)　日本の第一次大戦参戦の経緯
(2)　大戦前におけるミクロネシアへの「南進」論の展開
二　ミクロネシア占領と軍政の開始……以上前号掲載
三　日本のミクロネシア委任統治の決定……以下本号掲載
四　民政移行の過程
むすびにかえて

三　日本のミクロネシア委任統治の決定

第一次大戦参戦の結果、日本の対外政策の課題は大戦中に獲得した領土および権益の確保、拡大を図ることであつた。ミクロネシアに関しては、軍事的「南進」による占領を国際的承認の下で領有とすることにあつた。

イギリスからの日本艦隊の地中海派遣要請を機会にして、日本は一九一七年二月のイギリスとの密約に続いてフランス、ロシア、イタリアから戦後処理の段階におけるミクロネシア領有要求への支持をとりつけていた。パリ講和会議に際して、日本は山東半島におけるドイツ租借地および権益の承継要求とともにミクロネシア領有を要求し、一方その他の事項に関しては大勢順応主義の方針をとつた。(1)

パリ講和会議に参加した連合国の中で、日本の他に大戦中にドイツ植民地を占有したイギリス、フランス、オーストラリア、南アフリカ連邦の諸国が占領地の併合を要求したのに対し、アメリカは植民地分割に反対する態度をとつていた。アメリカが植民地分割に反対したのは、一九一七年のアメリカの参戦時において占領すべきドイツ植民地が消滅していた現実的側面と、ウィルソンの抱く戦後国際秩序構築のための国際組織の設立という理想主義的側面とが重なつた結果であつた。

一九一八年一月、ウィルソンは一四カ条声明の第五条において、排他的支配をめざした軍事占領による植民地分割を拒否し植民地住民の利益と福祉を考慮に入れた協調的な講和会議における植民地処理の決定を求めていた。同年一二月、パリ講和会議に赴く途中、ウィルソンは国際連盟規約草案において、国際連盟が植民地を領有しその施政を小国に当らせるとともに植民地のすべての資源を連盟加盟国の利用に提供するとした具体的植民地処理案を明らかにしたが、併合を要求する諸国にとつて受け入れ難い案であつた。

国際連盟設立への動きは、アメリカだけでなく、ヨーロッパなどにおいても展開し、様々な国際連盟規約案が作成されていた。南アフリカ連邦の代表となつたスマッツは、委任統治制度を盛り込んだ「国際連盟案」を作成していた。その委任統治制度は、ロシア、オーストリア、ハンガリー、トルコなどから分離した地域を国際連盟の下に置き、国際連盟が自ら統治を行わない場合、地域住民の同意を得て国際連盟の代理人あるいは受任者として特定の国に対して統治を委任することであつた。このように、スマッツ委任統治制度を植民地処分に適用したのでなく、むしろ、ドイツ領南西アフリカを占領した南

アフリカ連邦の代表として植民地の無条件併合を望んでいた。こうした委任統治制度は、国際連盟を至上とし、植民地の非併合と民族自決を唱えたウィルソンの国際連盟規約案に取り入れられる余地を残していた。ウィルソンは委任統治制度の対象範囲を修正、拡大して、連合国に占領されたドイツ植民地とトルコから分離した地域に対する国際連盟の委任統治を含めた国際連盟規約案を提出した。(2)

パリ講和会議において植民地処分問題に関する討議が行われたのは、一九一九年一月二四日の五大国会議（アメリカ、イギリス、フランス、イタリア、日本）からであつた。同会議において、植民地代表者として参加したオーストラリア、南アフリカ連邦、ニュージーランドなどの英連邦諸国は、ドイツ植民地の併合を強硬に主張し、ウィルソンの委任統治構想に反対した。(3) 一月二七日の同会議において、日本は既定方針通り山東半島におけるドイツ租借地および権益継承要求とともにミクロネシアの無条件併合を要求した。(4) さらに、フランスがこれらの併合要求を支持したことにより、ウィルソンとの対立が先鋭化し、委任統治制度案は暗礁に乗り上げた。

一月二九日、事態はイギリスの妥協的な委任統治制度案の提出によつて急転して、決定の方向へと動いた。その委任統治制度案は、ドイツ植民地とトルコから分離した地域を対象とし、住民の政治的、経済的発達や地理条件によつて三式の委任統治制度を採用し、そして受任国に対し連盟への年報提出の義務を課した。(5) この案の特徴は、三式の委任統治制度を設けたことにより、矛盾しながらもウィルソンの委任統治構想と各国の併合要求とを同時に実現できる点にあつた。一月三〇日、この案に対し、併合要求の急先峰であつた英連邦諸国が賛成し、日本が支持したことは、ウィルソンの妥協を余儀なくした。この委任統治制度案は、多少の修正を受けながらも、連盟規約を起草する国際連盟委員会の審議を経て、連盟規約第二二条として成立した。(6)

植民地政策史上画期的とされる国際連盟の委任統治制度であつたが、その実態は、植民地分割を否定したウィルソンの委

任統治構想と各国の植民地併合要求との妥協の産物であつた。また、国際連盟が委任統治に関して、受任国の決定、解任の権利を保持しなかつた点は、ウィルソンの委任統治構想と大きく隔たつていた。

五月七日の最高会議は、日本は参加しなかつたが、委任統治の受任国および被統治地域の割当を決定し、その結果、ミクロネシアは日本を受任国とするC式委任統治地域となつた。C式委任統治地域は、連盟規約第二二条第六項により、受任国領土の構成部分としてその国法の下に施政を行うことが許された地域であり、実質的に植民地と同様であつた。C式委任統治地域となつたのは、ミクロネシアの他に、併合を要求したオーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ連邦、イギリスの占領地域であつた。

こうした意味において、最高会議における日本のミクロネシア委任統治の決定は、名目的には国際連盟の委任統治であつたが、実質的に日本のミクロネシア領有を決定したのであり、また日本のミクロネシアへの「南進」の最終的確認であつた。

しかし、日本の「南進」はミクロネシア領有によつて終息を迎えたのでなく、日本はミクロネシア以南への「南進」を主張する段階に入つた。

先の最高会議の決議により設立された委任統治組織委員会は、六月二八日から連盟規約第二二条の適用を受ける全地域の委任統治条項の審議を開始した。同委員会は、イギリスの作成したB式、C式委任統治条項案の検討に入り、B式に関して、住民に対する軍事訓練問題以外余り異論なく比較的速かに審議を終了した。しかし、C式に関して、日本がB式と同様に通商貿易に関する連盟国の機会均等規定の挿入を主張したため、委任統治の細目を決定し実施に移すための委任統治条項の審議は混乱した。(7)

日本のC式委任統治条項への機会均等規定の挿入主張は、国際連盟の精神であつた平等と公平を背景にして行われたが、

実際には、ミクロネシア以南のニューギニアへの経済的進出を確保するためであつた。[8] それは、機会均等規定を欠いたC式委任統治条項がオーストラリアを受任国とするニューギニア委任統治地域に適用される場合、白豪主義の名の下で差別的待遇を与えたオーストラリア国内法が同地域に及び、大戦前に移住し多額の投資を行つていた日本人の既得権をおびやかし、また将来における日本人の同地域への経済的進出を困難にするとされていたからであつた。このことは、ミクロネシア占領という軍事的「南進」とは異なり、ミクロネシア委任統治決定後に新しく展開した経済的「南進」の画策であつた。

委任統治組織委員会において、こうした経済的「南進」を背景にした日本のC式における機会均等規定の主張に対して、イギリスは、B式が純然たる委任統治制度であるのに対しC式は領土併合との妥協の産物であり、また受任国は住民保護以外の義務を負わないとした連盟規約第二二条の規定を論拠にして批判した。さらに、各国がC式における機会均等規定に反対を表明した結果、日本はC式委任統治条項に対してすべて留保する態度に出た。[9]

こうして、日本は留保のまま将来の最高会議での決定を待つことにしたが、[10] 最高会議での形勢を不利と判断して主張貫徹に不安を抱き始めていた。[11]

一二月八日、イギリスは突如として自国の関係する委任統治条項案を、同月一二日にミクロネシアに関する委任統治条項案を各国に送付して、最高会議において機会均等規定問題の解決を意図した。一二月二四日の最高会議は、日本の従来通りのC式における機会均等規定の主張とイギリスなど各国の反対論が繰り返され、結局、何も決定することなく終つた。[12] こうして、委任統治組織委員会に続いて最高会議においても、日本のC式における機会均等規定の主張は達成せず、日本の焦燥感は深り、イギリスとの直接交渉に転換を余儀なくされた。[13]

一九二〇年一月二三日、日本はC式における機会均等規定の主張に関して譲歩する決定を行つた。[14] それによると、機会均等問題に関して主要関係国が同意しない以上、関係国との協調を破つてまでC式委任統治条項の決定を遷延することはでき

ず、したがつて機会均等規定の主張を行わないとする一方、C式適用地域において日本人が受任国国民と異なる待遇を受けることはともかくとして、受任国以外の第三国国民に比べて差別的待遇を受けることに異議を申し立て、あくまでもその異議申し立てを主張するとした。この決定は、日本がC式における機会均等規定の主張から後退し、日本人の既得権の尊重、拡大を求めた交渉への転換であつた。さらに、この転換は、機会均等規定を主張して経済的「南進」の実現を図ろうとしたことと比較すると、経済的「南進」を可能性として残すことであつた。

イギリスは、日本のこうした「妥協ノ精神ヨリ更ニ譲歩ナシタル」[15]姿勢に対し、従来通りの連盟規約を論拠とした反対論を繰り返しながらも、七月六日、カーゾン英外相はイギリスの最終譲歩案を提示した[16]。それは、オーストラリアにおいてその国内法が外国人の入国および財産取得を認めない場合でも、一九一四年八月一日以前にニューギニア委任統治地域に在住しまたは財産を取得した連盟国の国民に対して、その既得権を認めることの表明であつた。同時に、この案によつて事態が解決しない場合には仲裁裁判に付託すると付け加えていた。

このカーゾン提案に対し、日本は第一次大戦前のニューギニア地域における日本人の既得権の調査を行うとともに、外務省内においてその対策を練つた。まず、既得権に関する調査によると、ニューギニア在住の日本人は一〇〇人前後であり、椰子園を経営する資本金一〇〇万の南洋産業株式会社があるのみで、この地域の日本人の権益は決して大きくないことが判明した。次に、外務省内での検討では、(甲案)イギリスの提案を受け入れて既得権尊重について折り合うが、ヤップ島問題ではイギリスの支持をとりつける、(乙案)連盟規約第二二条第八項を援用して連盟理事会に提出する、(丙案)イギリスの提案に応じて国際司法裁判所に付託する、以上三つの案が出たが、日本の方針は、イギリスの了解を得るに疑しいとしながらも、一応、(甲案)の線で交渉を進めることとした[17]。具体的な交渉において、既得権の尊重と拡大、つまりドイツ植民地当時と同様に日本船舶がラバウル港に寄港し貨物の積みおろしに従事する自由、ニューギニア地域における新たなコプ

ラ耕作地の所有、経営する自由、また居住、営業に関しても一九一四年以前に限定せずにその制限を寛大にすることを要求した。[18]

イギリスは、こうした日本の回答を不満とし、カーゾン提案への拒絶として受けとめた。日本との直接交渉により機会均等問題の解決を図ろうとしたイギリスは、その態度を変更して、「連盟理事会及総会ノ世論ヲ盾トシ」[19]理事会において「高圧的ニ決定」[20]する姿勢を明らかにした。

カーゾン提案の前後の状況は日本の立場を一層不利にしていた。まず、大戦中からアメリカが国際管理化を要求していたヤップ島問題が再燃しつつあつた。ドイツ領当時からヤップ島は、ヤップ―上海、ヤップ―グァム、ヤップ―メナド間の海底電線中継基地となつていた。アメリカはパリ講和会議においてヤップ島の国際管理化を主張していたが、さらにドイツ海底電線の処理をめぐる国際通信会議の開催を意図していた。その会議の以前に開かれる予備会議において予想されるアメリカの主張に対して、日本はイギリス、フランス、イタリア各国に最高会議における委任統治地域の割当決定の確認に努めると同時に、ヤップ島問題を議題としない方向に進めて対抗した。[21]アメリカの主張は日本の完全なミクロネシア統治を覆すものであつたため、日本は機会均等規定問題をめぐるイギリスとの対立を解消する必要に迫られていた。また、ニューギニア委任統治地域の受任国であるオーストラリアが機会均等規定問題だけでなく、日本の譲歩案であつた既得権の尊重、拡大の要求に対して強硬に反対していた。[22]このオーストラリアの強硬姿勢に支えられて、イギリスは日本に対して依然と強硬な態度を維持できたのであつた。

こうして孤立化を深めていく日本にとつて、C式委任統治条項をめぐる最終的態度を決定すべき時にきた。一二月七日、外交調査会を経て閣議において、従来の主張に固執することは委任統治条項の未決という責任問題を惹起しあるいは日英間の親善関係への悪影響を招き、また仲裁裁判に付託した場合でも日本の勝算は少ないとする前提に立ち、もしイギリスが日

本の要求を拒絶して総会または理事会での形勢を利用して決定を迫る場合には、次の対案を行うことを決定した。㈠C式委任統治地域における日本人の既得権尊重問題は委任統治条項と分離して日英間の交渉に譲る、㈡C式委任統治協定に関して日本が従来の主張を充分に宣明した後イギリス案に調印する、㈢㈡の措置はイギリスとの協議において了解を得て、主要国間、総会、理事会のいずれかによる実行を日本の裁量に一任する。[23] これは、日本の完全な譲歩であり、パリ講和会議における人種平等問題に続く日本の妥協であつた。

一二月一七日、連盟理事会は南西アフリカ、ニューギニア、ナウル、西サモア、ミクロネシアのC式委任統治条項を決定した。こうして、日本が一年六ヵ月にわたつたC式委任統治条項における機会均等規定問題に終止符を打つた時、日本のミクロネシア以南への経済的「南進」は実現することなく消え去つたが、ミクロネシアの委任統治は正式に発足することになつた。

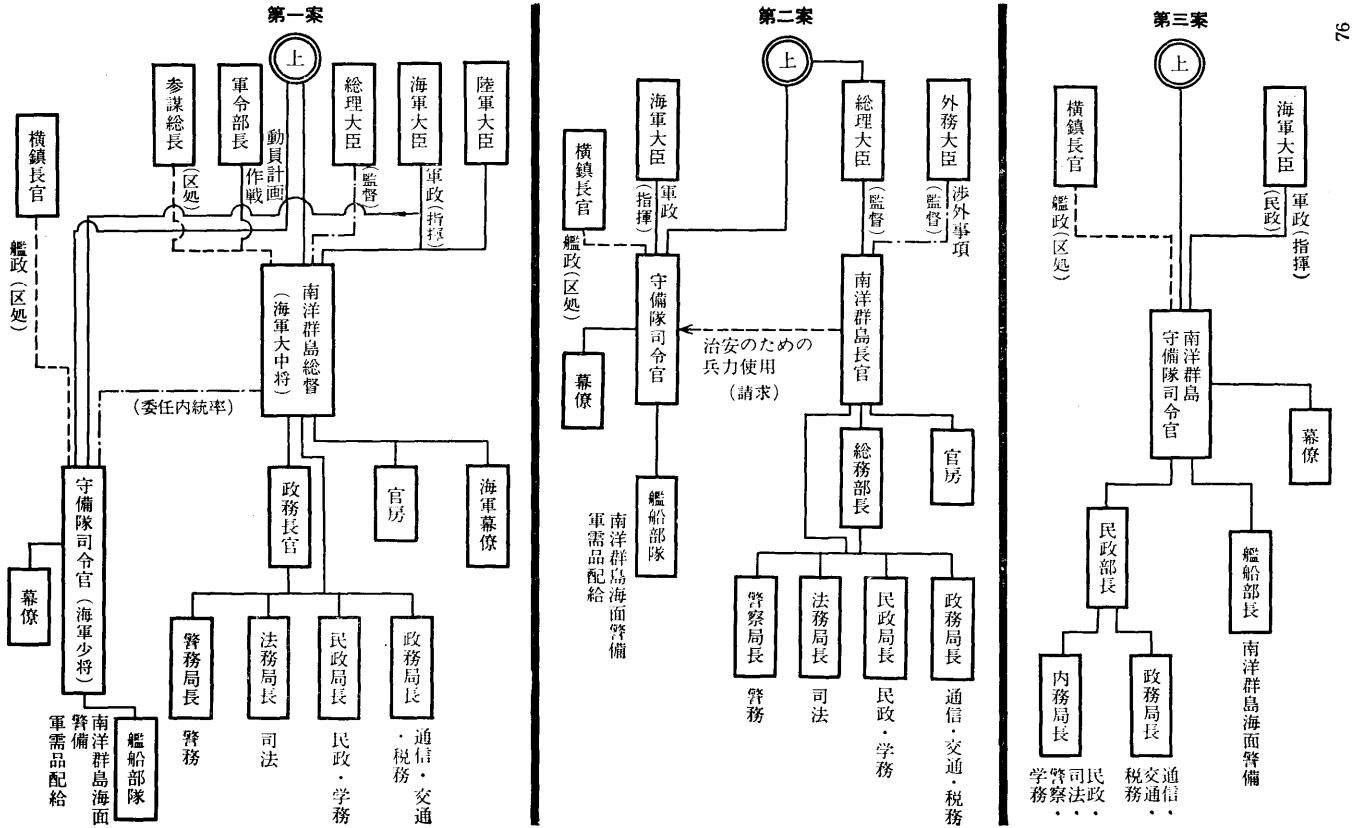
(1) 「日本外交文書」大正七年第三冊、六六六頁―六六七頁。
(2) 委任統治制度に関して、田岡良一「委任統治の本質」、一九四一年、立作太郎「南洋委任統治問題」、一九三三年、E. P. Walters, A History of the League of Nations, 1952. を参照。
(3) 「日本外交文書―巴里講和会議経過概要」、四四頁―四五頁。
(4) 「日本外交文書」大正八年第三冊上巻、三六七頁―三七一頁。
(5) 前掲、「日本外交文書―巴里講和会議経過概要」、六五頁―六六頁。
(6) 連盟規約起草の段階において、五大国会議で決議した原案ではC式委任統治に関して受任国の「構成部分として(as integral part)」統治するとなつていたのが、「構成部分の如く(as if integral part)」に変更されていた。日本全権牧野伸顕が委任統治は単純な併合と異なり五大国の妥協によつて成立したとして原案への修正を求めたのに対し、ウィルソンは原案通りとすれば純然たる併合と同じであると反対した。結末は日本の主張通り原案のままとされる一幕があつた。
(7) 海野芳郎によれば、機会均等問題は本来ならば連盟規約第二二条の審議過程においてなされるべきであり、また日本の主張が成功する可能性があつたと考えられるが、日本は委任統治条項の審議に入つてからその必要性を痛切に感じたのが真相であろう(「国際連盟と日本」、原書房、一九七二年、八二頁)。

(8)(9) 「日本外交文書」大正八年第三冊上巻、四〇一頁―四一〇頁。
(10) 同上、四一八頁―四二〇頁。
(11) 同上、四二一頁―四二二頁。
(12) 同上、四二八頁―四三二頁。
(13) 同上、四三五頁。
(14)(15) 「日本外交文書」大正九年第三冊下巻、六六四頁―六六八頁。
(16) 同上、六七二頁―六七四頁。
(17) 同上、六七五頁―六八一頁。
(18) 同上、六八六頁。
(19) 同上、七二一頁。
(20) 同上、七二二頁。
(21) 「日本外交文書」大正九年第三冊上巻、四一一頁、四一三頁、四一六頁、四二〇頁、四四三頁、四四七頁、四五〇頁、四五一頁、四六一頁。
(22) パリ講和会議において、オーストラリアは日本の提案した人種平等案に対して白豪主義の立場から反対した経緯をもつ。
(23) 「日本外交文書」大正九年第三冊下巻、七二五頁―七二七頁。

四　民政移行の過程

パリ講和会議の最高会議において、日本のミクロネシア委任統治が決定した。これに対応して軍政を担当してきた海軍では、一九一九年五月末より、軍務局を中心にして「南洋統治機関ヲ平時ノ姿勢ニ移ス」[1]ための研究、準備に着手した。六月に入ると、海軍内で検討した成果が次の案となつて現われた。[2] その成果は、「委任統治トモナラハ対外問題比較的多カルヘキヲ以テ、行政部の組織ヲ比較的大ナラシメ置ク」[3]とし、委任統治に関する当時の海軍における理解の程度が表われている。

その成果は、三つの案から構成されていた。第一案は、自主権限の大きかつた台湾総督府[4]に類似して、天皇に上奏できる権


第一案
上
陸軍大臣
海軍大臣
総理大臣
軍令部長
参謀総長
動員計画
作戦
（区処）
監督
軍政（指揮）
横鎮長官
艦政（区処）
南洋群島総督
（海軍大中将）
（委任内統率）
守備隊司令官（海軍少将）
幕僚
南洋群島海面警備
軍需品配給
艦船部隊
政務長官
官房
海軍幕僚
警務局長
警務
法務局長
司法
民政局長
民政・学務
政務局長
通信・交通・税務
第二案
上
総理大臣
外務大臣
（監督）
涉外事項
（監督）
海軍大臣
軍政（指揮）
横鎮長官
艦政（区処）
守備隊司令官
幕僚
南洋群島海面警備
軍需品配給
艦船部隊
治安のための兵力使用（請求）
南洋群島長官
総務部長
官房
警察局長
警務
法務局長
司法
民政局長
民政・学務
政務局長
通信・交通・税務
第三案
上
海軍大臣
（民政）
軍政（指揮）
横鎮長官
艦政（区処）
南洋群島守備隊司令官
幕僚
民政部長
内務局長
警察・学務
民政・司法
政務局長
通信・交通・税務
艦船部長
南洋群島海面警備

限を持つ「総督」を置き、その「総督」に海軍大将、中将クラスを任命して、民政と軍事とを一括して統治する方式であつた。第二案は、「民政ヲ主トスル場合」であつた。従来の民政部を防備隊の指揮下から分離し、総理大臣の監督の下に設置する「南洋群島長官」が民政を担当すると同時に、軍事的要請に対応する守備隊が配備される。つまり、民政と軍事とが各々独立した形で統治する方式であつた。第三案は、「海軍ニテ受任、統治」の場合、民政部の陣容を強化しながらも、「守備隊司令官」が集中した権限を保持する。この統治方式は、従来の防備隊による軍政の再編強化版であつた。

注目されることは、これら三つの案には指揮、監督上の組織において差異が認められるが、いずれの案にも共通して守備隊の配備を前提とした点である。[5] 海軍は、ミクロネシア統治に関して、民政を担当する機関と守備隊とを併存して統治する構想をもつていたといえる。

この成果の結論は、これら三つの案の内、「対外関係之ヲ許サハ」第二案ヲ最良とした。その理由は明らかではないが、第一案の場合、領有を対外的に強く印象づける。第三案の場合、統治経験の少ない海軍が統治の全責任を負い、また財政的に海軍に負担を強いる、などのことから不得策としたのであろう。ともあれ、海軍は第二案を実現する方向で民政移行を進めた。

海軍が占領当初からミクロネシアの軍事的重要性に注目していたことは明白であつた。軍艦を各地に派遣して作成した巡航視察報告書[6]などには、各島ごとに「軍事上ノ価値」、「上陸迄ノ航路ノ状況」、「上陸場ノ状況」について詳細に書かれていた。こうした軍事的配慮から防備隊では、将来の民政移行に備えて海軍が確保すべき土地、財産などのリストを作成し、それに従つて将来設置する民政機関と守備隊とに配分を行うこととした。[7] また、海軍省内では軍務局が中心となつて、軍事、運輸交通及び港湾、通信、対外交渉、租税その他財務、教育、宗教、衛生、地積戸口調査その他統計、内外人渡航その他開発、アガウル島の燐鉱石などの項目に分け調査を行い、民政への引継ぎに向けて準備を行つた。[8]

一〇月に入り、対ドイツ講和条約の批准を目前に控え、民政移行は進展しなかつた。それは、C式委任統治条項における機会均等規定問題に関して日本とイギリスとの間に対立が深つており、日本のミクロネシア委任統治が正式決定してない状態にあつたためであつた。講和条約批准後においても、民政移行は延期され、従来通りの海軍の軍政が継続し、民政部の増員措置がとられた。(9) この海軍による統治継続は、先の三つの案の内海軍が進めていた第二案とは異なつて、現実には第三案の進行を意味した。

政府内における民政移行への本格的な動きは、委任統治条項の決定時期と密接に関連した。日本が機会均等規定問題に大幅な譲歩を決定した後、民政移行問題は検討の段階に入つた。一九二〇年四月一四日の閣議において、海軍は、「臣民入国ノ件ニツキ濠州関係ノ点ニ未決ノ分アルヲ除ク外略決セルヲ以テ之レ以上ニ軍政撤廃ヲ延期スル必要ナシ」との理由から、防備隊を六月一日以降なるべく速かに撤去して、ミクロネシア統治を新設する民政機関に移すこと、同時に「南洋守備隊」を配備するなどを内容とした覚書を提出した。(10) この覚書の目的は、海軍が進めてきた第二案の実現を促進することにあつた。外務省は、委任統治条項の未決の状況下での正式な統治機関の設置に反対した。結局、外務省の要望を「永久ノ意味ニ非スシテ当座ノ規定タルコトヲ意味スル形式ニ依ランムコト」として、末尾に挿入することによつて、この海軍提出の覚書は了解された。(11) その後、一二月一七日の委任統治条項の決定を迎えるまで、政府は民政移行に向けての新しい統治方式に関する最終的決定を行わなかつた。

ミクロネシア占領以来、日本の統治は、結果として、先の第三案を実現する方向で進んできたが、(12) その背景には民政移行をめぐる議論において、統治を担当した海軍が委任統治の内容、委任統治を実質的に規定する委任統治条項未決の状況に関して十分な認識を欠いていたことにあつた。すでに調印し批准を終えた国際連盟規約第二二条において、C式委任統治地域における築城または陸海軍の根拠地の建設が禁止されていたにもかかわらず、海軍は民政移行に関し最良とした第二案、あ

るいは第一案、第三案においても守備隊の配備を決定していた。そのことが、外務省にとつて海軍主導下での統治方式に対し、懸念を抱く原因となつた。(13)

七月二一日、海軍は「民政ニ移スコトハ当分見込無キ趣ナル」として、次の措置をとつた。

「一、南洋群島ノ統治ヲ民政ニ移スコトハ当分見込無キ趣ナルカ民政部長ヲ防備隊司令官ノ指揮監督ノ下ニ勤務セシムルコトハ今後種々面白カラサル行懸クト成ルヘキニ付速ニ民政部長ヲ海軍大臣直属トシテ防備隊ト独立セシムルコト必要ナラン

二、南洋群島ト本国トノ距離遠隔ナルコト及殖産上ニハ左程大ナル価値無キコト又帝国カ同群島保持ノ必要アル最大ノ理由ハ軍事上ニアルコトノ諸点ヨリ考ヘ今後民政ヲ独立セシムル際左ノ諸件ニツキ顧慮スルノ必要アルヘク而シテ此ノ諸件ヲ満足セシムル為ニハ海軍ノ手ヲ以テ失フ民政ヲ独立セシムルコト好都合ナルヘシ

イ、海軍ト民政署トノ関係ヲ密接ナラシメ互ニ遅滞無ク他ノ要求ニ即応シ得ル様ニスルコト

ロ、南洋群島中到処ニ散在スル良好ナル艦船避泊地ヲ戦時敵艦隊ヲシテ利用セシメサラシムル為ニ速ニ海軍ノミヲ以テ相応ノ防備ヲ施スコトハ到底不可能ニ付キ極内密ニ平時ヨリ居留民ヲシテ之ニ当ラシムルコトト準備シ置クノ必要アラン」。(14)

この措置により、海軍は第二案に固執することから、ミクロネシア統治において民政を前面に押し出して軍事的色彩を薄めながらも、軍事的要請に対応できる統治を狙つた。

一二月一七日に委任統治条項が決定して正式に日本のミクロネシア委任統治が開始することになつたが、この時点までに、政府はミクロネシア統治に関して一定の方針を持つてなかつた。

一九二一年二月五日、衆議院予算委員会において、加藤友三郎海相は次のように発言した。

「南洋諸島ニ今日海軍ガ政ヲ布イテ居リマスルノハ是ハ、戦時中ノ一時的ノ手段トシテヤツテ居ル訳デアリマス、此後如何ナル組織ヲ以テ南洋ヲ統治シテ行クカト云フコトニ就テハ、マダ決定シテ居リマセヌ……（中略）……戦時中デアリ、且ツ御承知ノ如ク離レタ所ニ在ル数百ノ島嶼ヲ統治シテ行クノデアリマスカラ、海軍ガ其ノ軍政ヲ布イテ居ツタト云フコトハ、事実ニ於テ必要デアツタラウト思

フ、併シナガラ是等ノ島嶼ニ於ケル殖産工業ニ関スルヤウナ事マデモ、此先海軍ガヤツテ行カウト云フコトハ、恐クハ利益デアルマイト考ヘマス、サウ云フ方面ノ能力ハ、実ハ海軍省ハ有タナイノデアリマス」[15]。

政府としてはミクロネシアの統治方式についてまだ決定してなかつたが、海軍は民政を独立させて海軍の負担を軽減することを考えていた。

一方、外務省は各委任統治地域の受任国の状況を調査すると同時に、パリ講和会議から帰国していた重光葵参事官をミクロネシアに派遣して、視察調査を行つた。

重光は、「各島の土民酋長、在留日本人宣教師らについて詳細に調査し、また聴き取つたことを参考にして」[16]、視察報告書を作成した。重光の視察報告書[17]は、一八項目から成り、具体的かつ詳細に問題指摘を行い、その処理方法まで記していた。報告書の中心とする論点は統治機関にあつた。まず、委任統治の性格から起因する国際関係を考慮した場合、「軍人軍閥ノ無責任ナル行動ヨリ受クル外交上ノ不利益ヲ防止スル」ため、軍政を撤廃して「純然タル民政機関」の設置を求めた。その民政機関の組織に関して、内閣拓殖局に一部局を設けて簡単な組織による統治の運営を最適とした。また、外務省管轄下に民政機関を置くことに関し、「南洋委任統治ニシテ国際関係ニ交渉アルハ事実ナルモ、統治ノ実現ハ何処迄モ行政ナリ」として、否定的態度であつた。その際、外務省は「監督ノ地位」に立ち、「統治ノ状況ヲ視察スル」役割を果たすことが適当であるとした。さらに、ミクロネシアを樺太や台湾と同様に扱うことは、委任統治と一般の植民地とは「全然趣ヲ異ニスル」ため不得策である言う。

重光の主張した統治方式は、海軍内で検討された先の第二案の民政移行と基本的に同じであり、その発展型であつたといえる。しかし、第二案と比較して決定的に異なるのは、重光の報告書が守備隊などの軍隊の駐屯を放棄した点にあつた。重光は、その報告書を基礎としてミクロネシアの統治方式の実現方法に関し、「純然タル民政機関」への移行が実現しない場

合、海軍の下での統治の弊害を除去するため、第一に「有害無益」の守備隊を撤去する、第二に軍政を廃して組織の全面的変更による海軍省所管の民政を開始する措置を主張した。[18]

こうした重光の意見は、外務省のミクロネシア統治に関する基本的態度に大きく影響し、ほぼ全面的に外務省の見解となつた。

「南洋群島統治方針ニ関スル外務ノ意見

一、土民ノ状況及国際関係ヲ考慮スルニ目下南洋諸島ニ於テ軍隊ノ駐屯ヲ必要トスル事情無シト認メラルルヲ以テ此際速ニ全部撤退スルコト然ルヘシト思考ス

二、委任統治条項ニ規定スル所謂保障条項ニ就テハ濠州、新西蘭及南阿連邦ノ例ニ倣ヒ速ニ関係法規ヲ整理統一シ且一層厳重ニ其実行ヲ期スルコト対外関係上必要ト認ム

三、南洋諸島ハ天文、気象、地質、海洋、生物等ノ研究上便宜多キニ付南洋学術研究所設立ニ関シ我学術研究会ヨリ建議ノ趣旨ヲ事情ノ許ス限リ速ニ実現センコトヲ望ム」。[19]

こうして、外務省と海軍との間にミクロネシア統治をめぐつて軍隊の配備の点に関して大きな距りのあつたことが明らかになつた。

この間、海軍は民政移行に向けての作業に着手した。従来防備隊司令官の権限であつた民政に関する命令発布権の民政部長への移譲が立案され、民政部の独立を図つた。[20] また、海軍はトラック島にあつた防備隊司令部および民政部を、ミクロネシアの南西に位置し比較的面積の広いパラオ島へ移転することを決定した。[21] その移転は、ミクロネシアにおいて東南アジア地域に最も近いパラオ島に統治の中心を据えることによつて、将来の東南アジアへの「南進」に備えることができ、また日本のミクロネシア統治を有効に展開できるとしたからであつた。

これらの動きと同時に、海軍は連盟規約第二二条および委任統治条項第四条において禁止された築城および陸海軍根拠地

に関しての検討に入つた。

四月一日、海軍は守備隊の撤退を決定した。[22]

「引続キ尚軍政ノ形式ヲ維持スルハ妥当ヲ欠クノ嫌アルヘク寧ロ速ニ之ヲ撤廃シテ純然タル民政機関ヲ設置シ国際連盟理事会ノ議決ニ係ル委任統治条項ニ遵ヒ完全ニ之ヲ実施スルヲ得策ト致ス」。[23]

このように、守備隊の撤退は「委任統治条項ニ遵ヒ完全ニ之ヲ実施スル」ためであつたが、民政移行までの海軍の関心は、軍事的重要性をもつミクロネシアにおいて、軍事的要請に対応するミクロネシア統治をいかに実現するかにあつた。

「目下懸案中ノ民政機関独立問題ハ早晩解決セラルヘク従ツテ司令部ノ撤退時期モ遠キニ非ラサルヘシト認メラルルニ付テハ其ノ以前ニ速ニ戦時ニ際シ必要欠クヘカラサル「パラオ」島ノ諸設備ヲ実地ニ研究調査シ又既ニ竣工セル設備ノ適否ヲ実験シ置キ以テ将来ニ対スル確固タル基礎ヲ築クノ必要アリ。」[24]

民政移行までの防備隊の任務は、軍事的観点からの詳細な調査を最終的にまとめ上げ、そして軍事的重要拠点であるパラオ島への司令部、民政部移転の実現であつた。しかし、オーストラリアの新聞がミクロネシアでのこうした海軍の動きを「戦略上の動き」として報道したことを契機にして、海軍は司令部移転中止を迫られた。外務省はその報道に対し否定する声明を出して反駁に努めたが、その当時、日本とアメリカの間においてヤップ島問題をめぐつて紛糾していたため、海軍は「軍事上ノ計画ヲ露骨ニ表白」[25]し、また「世上ノ風評ヲ拓クノ慮」[26]ありとして、民政部を除いて司令部移転の中止を決定した。

しかし、海軍は司令部移転中止にもかかわらず、「将来ニ確固タル基礎ヲ築ク」方針を変更せず、(一)有事の際のパラオ島の状況を考慮して、司令部をトラック島に置いたまま、適当な手段でパラオ島における諸工事を監督し、万一の場合に対する諸計画、準備の研究調査を行う、(二)パラオ島以外の各島における軍事上の諸計画または所要土地の留保に関して、民政移行後は海軍の意向を実現することは困難になるため、一層の諸調査を行う、(三)民政移行以前に実施する海岸築造、水路整理

などの事業に関して海軍の希望を入れて施政上必要の名目の下で民政機関に施行させる、などの措置をとった。[27]

六月一〇日の閣議において、ミクロネシア統治は海軍の軍政から民政機関として新設される南洋庁に移転することを決定した。海軍は、その引継ぎに際して防備隊に対し次の訓令を出した。

「南洋群島ノ価値ハ産業ノ開発其ノ他ニ存ルト同時ニ其ノ太平洋上ニ於ケル地理的関係ノ為海軍々事上大ニ重視スヘキモノナリ
南洋群島ハ委任統治地域タル関係上築城又ハ陸海軍根拠地ヲ建設スルヲ得スト雖国際連盟ハ強大国中ニ未之ニ加入セサルモノアリ且戦時ニ於ケル交戦国ノ行動ニ対シテ殆ト何等重大ナル拘束力ヲ有セサルカ為帝国カ一朝他国ト開戦ノ已ムヲ得サルニ至レルニ際シ他国カ必スシモ南洋群島ヲ軍事上ニ利用セサルヘキヲ保スル能ハス、従テ帝国ニ於テモ極秘裡ニ平時ニ於テ予メ之ニ対シテ適当ナル方策ヲ講シ置カサルヘカラス故ニ海軍カ南洋群島ノ統治ヲ南洋庁ニ引継クニ当リ以上ノ見地ニ基キテ南洋庁設立準備庁ト交渉スルノ必要アリ。」[28]

このようにミクロネシアの軍事的重要性を認識した海軍は、民政部を吸収してパラオ島に設置される南洋庁に対し、南洋庁所在地の変更、通信施設の変更と利用に際して、海軍との協議、有事の場合に軍事的に必要とする土地、建物を海軍の管理下に置くなどの条件をつけて民政移行を完了した。

一九二二年四月一日、南洋庁が設立し、日本のミクロネシア委任統治が開始した。南洋庁は、総理大臣の監督の下で単なる行政機関としてだけでなく、立法、司法にもわたる権限を持ち、統治の最高機関としてミクロネシアに君臨した。

(1) 『山梨大佐ノメモ』(大正八年五月二三日)、「戦時書類」第二一巻。
(2)(3) 『南洋群島ニ関スル官制案』(大正八年六月九日)、「戦時書類」第二一巻。
(4) 中村哲「植民地統治の基本問題」、日本評論社、一九四三年を参照。
(5) 海軍内においては、守備隊配備とは別にミクロネシアの要塞化を不要とする意見があった(「日本外交文書」大正八年第三冊上巻、三七八頁)。
(6) 『「モートロック」及「グリーニッチ」視察報告』(大正七年九月二〇日)、『東カロリン及マーシャル諸島巡航視察報告』(大正七年一一月一一日)、『西カロリン群島巡航報告』(大正七年一一月一六日)、『マリアナ群島巡航視察報告』(大正八年一月二五日)、『東カロリン、マーシャル諸島巡航視察』(大正八年四月一日)など、「戦時書類」第二八巻に所収。

(7)『南洋守備隊設置ノ件』（大正八年六月三〇日）、「戦時書類」第二一巻。
(8)『南洋群島行政引継ニ関スル件』（大正八年八月一九日）、「戦時書類」第一八巻。
(9)『南洋統治ニ関シ決定ヲ要スル事項』（大正八年一〇月一三日）、「戦時書類」第二一巻。
(10)『閣議覚書案』（大正九年四月一二日）、「戦時書類」第二一巻。
(11)「日本外交文書」大正九年第三冊下巻、六六三頁―六六四頁。
(12)一九二〇年九月一〇日の閣議において、当面第三案の方向で進めることを確認した（「日本外交文書」大正十年第三冊上巻、四八〇頁）。
(13)パリ講和会議において、外務省は「元来右諸島（ミクロネシア）ニ軍事的防備ヲ設ケ又ハ機会均等主義ト一致セザル措置ヲ執ラムトスルカ如キ何等ノ意志ヲ有セサリ」ことを表明していた（「日本外交文書」大正八年第三冊上巻、三八二頁）。
(14)『南洋群島ヲ民政ニ移ス件』（大正九年七月二一日）、「戦時書類」第二一巻。
(15)「第四十四回帝国議会衆議院予算委員会第四分科会議録」第四回（大正一〇年二月五日）。
(16)重光葵「外交回想録」、毎日新聞社、一九七八年、五〇頁。
(17)「南洋視察ニ関スル報告」（大正一〇年一月二三日、外務省外交史料館所蔵）。
(18)「日本外交文書」大正十年第三冊上巻、四八五頁―四八六頁。
(19)同上、四八四頁。
(20)(21)『臨南防司令官宛暗号電報』（大正一〇年三月三日）、「戦時書類」第五一巻。
(22)『臨時南洋群島防備隊ニ関スル件』（大正一〇年四月一日）、「戦時書類」第五二巻。
(23)『南洋群島ノ統治ニ関スル件』（大正一〇年四月七日）、「戦時書類」第五二巻（「日本外交文書」大正十年第三冊上巻、四八一頁に所収）。
(24)『臨南防参謀宛暗号電報』（大正一〇年四月一二日）、「戦時書類」第五二巻。
(25)『南洋群島防備隊司令部ノ「パラオ」島移転取止メニ関スル件』（大正一〇年四月二二日）、「戦時書類」第五二巻。
(26)(27)『防備隊司令官所在地移転取止メ並将来ニ関スル件』（大正一〇年四月二九日）、「戦時書類」第五二巻。
(28)『海軍カ南洋群島ノ統治ヲ南洋庁ニ引継ク事ニ関スル件』（大正一〇年一二月二一日）、「戦時書類」第五三巻。

むすびにかえて

第一次大戦参戦とその結果、日本がミクロネシアを占領し委任統治の名目で自己の支配下に組み入れていく過程は、議論としての「南進」論ではなく、政策としての「南進」が検討され実現した時期であつた。

ミクロネシアへの「南進」論は、一八八〇年の国内における過剰人口問題と士族救済問題の解決を求めた海外移民論から派生して、欧米諸国の太平洋分割にとり残された「無主地」あるいは欧米諸国の勢力圏下にあつてもその力が十分浸透してない地域への進出を図る民間レベルでの議論であつた。こうした議論は、ミクロネシアの分割を最後にした欧米諸国の勢力圏の策定とその支配権の確立とによつて空想的な「南進」論とならざるをえなかつた。また、日本の日清戦争勝利と台湾領有によつて「南」への関心が華南および東南アジアへと転換すると、ミクロネシアは「南進」論の中心的課題になりえず、日本の死活的利害関係をもつ地域ではなかつた。

こうしたミクロネシアを日本が占領したことは、「南進」の実現という点においてミクロネシアへの空想的「南進」論の延長線上に位置するが、そこには民間レベルの「南進」論から政策レベルの「南進」への質的転換が行われている。第一には、ミクロネシアへの「南進」の実現は空想的な「南進」論の展開によつてではなく、中国大陸における欧米諸国との勢力圏争いでの孤立化と国内状況の流動化を打開する「天祐」として受けとめた第一次大戦に日本が突入した結果であり、第二には、民間レベルで展開した空想的な「南進」論が「無主地」を求めた日本人の平和的移住を基調としたに対し、この占領は政策レベルにおける軍事的「南進」によつて植民地再分割を実現したからである。

政策レベルにおいて採用された「南進」は、ミクロネシア占領後、占領地拡大を求めてミクロネシア以南のドイツ領への軍事的「南進」へと展開したが、日本の急速な「南進」は各国の疑惑を招き作戦区域を赤道以北のミクロネシアに制限されたため、軍事的「南進」はミクロネシアにとどまつた。このことは連合国による太平洋におけるドイツ植民地の分割を意味し、それ以後、ミクロネシアへの「南進」の最終的仕上げとしての領有権主張は前進を重ね、イギリス、フランス、ロシア、イタリア各国との密約によつてその保障を得た。戦後処理と国際連盟設立のため開かれたパリ講和会議は、日本が大戦中に実現したミクロネシアへの「南進」にとつて最終関門であつた。日本のミクロネシア領有要求は、ウィルソンの委任統治構

想によつて抵抗を受けながらもドイツ植民地を占領した英連邦諸国の領土併合要求と結びついて、名目的には国際連盟の委任統治ではあつたが、国際的承認を得た実質的な領有として実現した。

日本のミクロネシアへの「南進」が最終的に実現する前後の状況は、ミクロネシアをめぐつて政策レベルにおいて二つの方向性があつた。第一は、作戦区域制限後もミクロネシアの軍事的重要性を認識する海軍が将来における「南進」に際してミクロネシアを拠点とする方向性を見い出していたことである。海軍による軍政は、日本人移住によるミクロネシアの開発を進めることで日本統治の基盤を構築することにあつたが、その基本は軍事優先であり、ミクロネシアの軍事的拠点化構想へと動いていた。第二の方向性は、C式委任統治条項における機会均等規定の挿入の主張によつて、ミクロネシア以南への経済的「南進」を画策したことである。パリ講和会議において、日本がミクロネシア委任統治の決定以前まで領有を主張し、決定後に機会均等規定問題を持ち出したことは、その交渉にあたつた外務省においてミクロネシアを拠点とした経済的「南進」を推進しようとした表われである。しかし、いずれの方向性も連合国間の妥協の産物であつた委任統治によつて阻止された。連盟規約第二二条においてウィルソンの委任統治構想の一つであつた委任統治地域における築城および陸海軍根拠地建設の禁止が明文化されていること、委任統治の成立が日本を含めた連合国の占領したドイツ植民地の併合要求を満たす植民地分割の実質的な実現であつたこと、などによりこうした日本のミクロネシアを拠点とする「南進」は不可能となつたのである。

ともあれ、政策レベルにおける「南進」はミクロネシアにおいて実現したが、その性格はミクロネシアにとどまらないエネルギーを秘めていた。この意味において、軍政を担当した海軍が委任統治決定後もミクロネシアの軍事的拠点化構想に固執し民政移行後の南洋庁に対して軍事的配慮を要望したこと、東南アジアに接近するパラオに司令部移転を図つたことなどは、再び昭和期に国策として「南進」が採用されていく上で大きな布石であつたといえよう。

追　記

本稿をまとめるに際して、松本三郎、内山正熊、内山秀夫の諸先生から貴重な示唆をいただいた。また、宮里政玄、島袋邦、比屋根照夫、外間守善の諸先生方には、とくにお世話になつた。その他いろいろな機会に、平和彦、西野照太郎、高橋康昌、甲山員司、小林庄一の諸先生、伊藤雄次、河村一夫、野崎正昭、我部政男の各氏からご指導、ご鞭韃をたまわつた。これらの方々に記して感謝の意を表したい。