

# 第一次大戦後の外政機構改革

石原直紀

## はじめに

大正8年(1919年)1月18日から6月28日までパリで開催された講和会議に主要戦勝国の一員として参加したことは、当時の日本にとって開国以来50年の外交の発展の一つの頂点を示す出来事だったといえる。当時、日本は急速に西洋の思想、技術、社会制度を移植し国内の近代化を急ぎつつ、後発帝国主義国として欧米の列強と対外進出を競わねばならなかった。そのために政府官僚機構は制度上も政策上も中心的役割を果たすことが期待されていた。

特に外務省は対外政策の中枢機関として国内的要請と国外からの圧力との妥協と調和をはかりつつ、日本の外交を主導していかなくてはならなかった。さらに軍事力が対外政策遂行の手段として有効視されていた当時においては、法制上、軍部の独立性が保障されていたため、対外政策の立案、実施をめぐる軍部との軋轢も生じた。

このような条件のもとで、外務省は外交政策を有効に展開するために官僚機構として近代化の要請に応え、合理的、効率的な組織作りを図り第一線に立つ外交官の育成と充実化をも行っていた。欧米諸国と異なり伝統的外交の時代を経験せず、また外交の技術と慣行を育てた西洋社会の文化と政治を共有しない日本にとって、外交の手法や技術は、全てを一から学び、会得しなくてはならない性格のものであった。と同時に20世紀という新しい時代が等しく世界の外交に課した新たな課題にも取り組む必要があったのである。

こうした背景を考える時、講和会議への参加はそれ迄の日本の近代化の成果を示すとともに、20世紀の外交への対応という新たな課題に直面した場であったといえよう。日本の外務省はこの新たな課題をどのように受けとめ、如何に対応しようとしたのか。改革のきっかけはいかに与えられ、どのように現実の改革につながっていったのか。本稿では日本の外務省の近代化の大きな流れの中で、重要と思われるいくつかの問題、即ち、任用における「門戸開放」問題、外交官のトレーニングとしての「官補養成」プログラムの開始、従来の機能本位の分局システムから地域的分局システムへの変化といった点を取りあげて検討していく。

## I 革新同志会と制度取調委員会

パリ講和会議の目的は第一次大戦の戦後処理とともに戦後の国際関係の枠組みを作ることにあった。英、米、仏、伊とともに、五大戦勝国の一員として会議に臨んだことは、日本の国際社会における地位が、アジアに台頭しつつある新興国から国際社会の主要な構成員へと変わったことを内外に印象づけるものだった。日本は西園寺公望首席全権以下60余名に及ぶ代表団を送り込んだが、この会議が日本外交にとって、晴れがましい舞台であると同時に、厳しい教訓に満ちた場でもあることに代表団が気づくのにさして時間はかからなかった。

第一次大戦への参戦を自国の対外進出の好機ととらえ、拡張に成功した利権の国際的承認を得るということを講和会議における主たる目的と考えていた日本は、既に会議の目的や性格についての認識において、他の参加国との間に大きなずれを生じていた。加うるに初めての本格的国際会議ということで、経験の不足からくる準備不足、外交団の交渉能力の低さ等を内外に印象づけざるを得ない結果となる。随員の一人、堀内謙介は日本代表団の会議における様子を次のように回顧している。

「たとえ日本にとって、はじめての檜舞台であったとはいえ、いかにも準備が不十分であったことだ。直接利害のある問題——山東問題と

か南洋群島問題とかにだけ没頭して、世界全般に関係する平和機構の問題とか、国際労働の問題とかについては、まったく研究が行きとどかず、いかにも視野がせまい。ヨーロッパの諸問題等については、ぜんぜん無知識といってもいい過ぎでないほどで、會議に出席の全權にしても、専門委員にしても、だいたい、沈黙の美德をまもる外はなく、實に情ない状態であった。一方、書記官級にしても、語學の力たらず十分その能力を発揮し得なかった。<sup>(1)</sup>

その結果、こうした事態を自ら体験した若手外交官の間に「外交のあり方や外務省の組織を変えなくてはいけない」という意識が生まれ、會議の最中、パリにおいて有田八郎、斉藤 博、重光 葵、堀内謙介といった入省後10年前後の人々が語らって革新同志会を結成し、改革運動を起す。これら4名の少壮外交官はさらに同志を糾合するとともに、講和會議用のクラブに集まっては協議を重ね、

「第一、門戸ヲ開放シ人材ヲ養成シ任免拔擢及配置ノ妥当ヲ期スルコト、第二、機關ヲ拡張シ運用ヲ改善シ経費ノ充實ヲ期スルコト、第三、速ニ以上ノ目的ヲ達成セム爲革新案ノ審議並實行ニ充分ノ權限ヲ有スル常設機關ヲ外務省内ニ設置スルコト」<sup>(2)</sup>

といった点を中心とした革新綱領集をまとめ、在外公館へも支持と参加を呼びかけるとともに、西園寺、牧野両全權から理解と了承を取りつけることに成功する。會議の終了を待って全權団とともに一足先に帰国した有田は、さらに本省でも革新運動を展開し、沢田電信課長、川島通商局長、杉村条約局課長ら有田よりも1,2 期上の幹部クラスの賛同をも得て、定期的な会合をもちながら活動を進めていった。こうした運動の意図の真面目さと真剣さはやがて外務省上層部の認めるところとなり、同年10月20日、省内に正式な制度、機構の検討機関として「制度取調委員会」が設置をみるわけである。

さて、革新同志会の結成から「制度取調委員会」の創設に至る改革の経緯をみる時、この下からの革新運動が成功したいくつかの理由を見い

出すことができる。成功の第一の理由は、国際情勢の変化と新たな時代への外交面での対応の必要性が広く一般にも認識されていたことである。講和会議には政府代表団のみならず、マスコミ関係者、財界等多くの民間人が集い、会議の推移を見守っており、前述のような日本代表団の会議への対応振りから、早急な外交体制の改善の必要性がこうした人々の間でも強く認識されていた。

京都帝大を卒業して間もない近衛文麿が西園寺の個人的随員としてパリに来ていたが、彼は講和会議に対する感想の一端として、

「第三の所感として挙げむとするものは外交官制度刷新の必要にして、これまた今次の講和会議が吾人に与へたる最大の教訓の一なり。……

現代の日本において最も緊急なる一事は外交官制度の刷新に他ならず。」<sup>(3)</sup>  
と、記している。同様の指摘はマスコミ関係者によってもなされる。こうした外務省外部からの厳しい批判の声も革新運動の推進に多いに役立ったことは明らかである。

第二の成功の理由は、有田ら革新運動の推進役を果たした若手外交官らの運動の進め方の周到さにあった。彼ら自身、革新運動が外務省幹部に対するショック療法的意味合いをもつものであることは当初より自覚していたが、こうした下からの革新運動が外務省の上層部の警戒心や反発を引き起こし、その介入を招くことによって途中で挫折するということは十分あり得ることだった。事実、本省における運動の過程で、若手の出世運動とみる空気が生じたり、中心人物有田らの後の在外への配属を懲罰人事とみる見方さえ生じたことがあった。

このような性格の運動であった以上、彼等としては慎重にことを運ぶ必要があった。そこで先ずパリにおいて同志を糾合した後、西園寺、牧野両全権に革新綱領を見せて了承を得るという方法がとられた。全権団のメンバーの内、外務省の序列で最上位にあった珍田駐英大使をはじめ松井駐仏、伊集院駐伊いずれの外務省関係者にも話を通じていない。即ち、西園寺、牧野はそれぞれ元首相、元外相で当時尚元老、重臣として

政局中枢に重きをなしていたとはいえ、外務省と直接の関係はなく、若手外交官のこうした運動に対しても大所、高所から理解を示し得る立場にあった。彼らとしても両全権から支持を得ることに成功すれば、少なくとも現地での運動に対する外務省上層部からの介入を防止することが可能となるし、革新運動の権威づけにもなる。ひいては運動の勢いを東京にまで維持するうえにも役立つことになるわけである。革新同志会の中心メンバーは、こうした点につき十分配慮を行っていたと思われる。

第三の運動成功の理由は、やはり運動の端緒を開き、積極的に進めていった若手外交官の決意と熱意に求めることが妥当であろう。運動が下手をすると上司の反感を買う性格のものであることを十分意識して、彼らが事にあたったことは既に述べたが、それ故に同志会の仲間は団結の証しに連判状を作り、血判まで押すといういささか大仰なことまでして決意を確認し合った。特にメンバーの内でも終始幹事役を務めた有田の積極的姿勢は運動の成功にとって重要な意味を持っていた。何故ならば、こうした運動はバリ講和会議という特殊な熱気の支配しているところでは容易に盛り上がることもできて、一度会議を終え、長い船旅を経て帰国し、東京の本省において会議に直接参加しなかった人々に対し、革新運動への共感と理解を求めていくことは決して容易なことではないからである。本省における運動でも中心的役割を果たし続けた有田も、

「東京へ帰り、省内に残っていた者にも話をしたのだが、東京の方はあまり氣勢があがらなかった。」

また、

「当時の外務大臣は内田康哉氏、次官は埴原正直氏だったが、埴原次官は何だか釈然としないものがあった。」<sup>(4)</sup>

と、その辺りの微妙な空気について述べている。

しかし結果的にはこうした革新同志会の努力が実を結び、同年10月には「外務省制度取調委員会」（以下「制度取調委員会」）の正式な設置を見る。「制度取調委員会」の委員は、埴原次官を委員長とし、以下田中通

商局長，芳沢政務局長，松田条約局長，藤田会計課長，菊地參事官，奥山人事課長，小村，川島，杉村，沢田の各書記官，有田，五明事務官の13名で，主要幹部を網羅し，革新同志会の中心人物有田をも加えた全省的な構成となった。翌大正9年2月28日には田中局長が埴原次官に替わって委員長に就任し，齊藤 博書記官，岸田官補をメンバーに加える等若干の顔振れの変化を見るが，大正8年10月25日の第1回会合から翌年5月12日まで合計10回の会合をもち，外務省の人事，組織，機構等につき広範多岐にわたる問題に関し討議を行った。

「制度取調委員会」設置が革新同志会の要請を受けたものであることは，これまで述べてきた通りであるが，委員会における実際の審議の内容，進め方を見てみると，必ずしも革新同志会の要望に直接沿った形にはなっていない点は注意しておいてよい。むしろ，下からのイニシアティブを受けたものという性格を薄め，「制度取調委員会」独自の問題意識と課題の優先順位を設定して，それに沿って改革の検討を進めていったことの方に注目する必要がある。

10月23日，大臣官邸での委員招宴の席上，内田外務大臣は，

「今回諸君ニ重要ナル委員ノ任ヲ委嘱シタルハ，外務省制度ノ改革ニ關シ，充分ノ討査研究ヲ煩ハサン爲ナリ。……要スルニ，時勢ニ適應スル施設ヲナスコトハ毫モ躊躇スルヲ要セズ，現在豫算ノ範圍内ニ於テ實行シ得ベキコトハ直チニ之ニ著手スベク，又，追加豫算ノ必要アルモノハ之ガ要求ヲナスニ吝ナラザルベシ。但，餘リ新奇ヲ術ヒ突飛ノ計畫ヲ立テ世上ノ物笑ヒヲ買フ如キコトハ，注意シテ之ヲ避ケサルベカラズ。<sup>(5)</sup>」

と，「制度取調委員会」に対し期待を述べるとともに，妥当な改革であるべきとの一定の枠を示す指示を与えた。

これに対し委員側は仕事の手順として，先ず「現ニ大藏省ニ提出中ノ明年度豫算案ニ對スル最終ノ査定方針ヲ定ムルコト」「審査事項ノプログラムヲ作成スルコト」の二つを行うことを申し合わせ，實際翌日から翌

9年度の予算案をめぐる最終審議にとりかかる。いうまでもなくこの予算案は、革新同志会の検討、申し入れ事項とは無関係に既に通常の子算作成過程を経て作られていたものであり、これまでに議論の対象となっていた平和条約事務局官制案、欠員補充案、局課分合案等について最終的な詰めを行うとともに、予算要求の優先順位の決定を含め、対大蔵省折衝における戦略を固めるという作業が審議の中心となった。

もとより、革新同志会の要求の骨子である、「門戸開放」「組織の拡充」「省員養成」といった項目も随時取り上げられ、議論されていくことになるが、それは必ずしも今回初めて検討の対象とされる新たな問題というわけではなく、従来実施されていなかったプログラムを実現に向けて具体化する、或いは既存の制度の拡大・充実を企図するという外務省の発展のより大きな流れの中での作業と位置づけることができよう。

つまり、「制度取調委員会」はアドホックな組織として、第一次大戦後の国際政治の要請に日本の外交が対応するために、外務省の機構の整備、近代化の推進を企図したものであるとすることができる。と同時に、それはまた、官僚機構に固有の自己拡大という運動原理が、パリ講和会議と革新運動というきっかけを得て、様々な面での組織の拡充を実現したということもできよう。従って「制度取調委員会」でまとめられた提言は、日本の外務省の近代化にとって重大な意味をもついくつかの改革を含むものであるが、実際には、この時点で実現を見なかったものもあり、また実現されたものについても、実施に到る迄に、その後さらに別の場で議論が重ねられたものも多くあるのである。

## II 「門戸開放」と「官補養成」

日本においても明治以来の外交の発展とともに、プロフェッションとしての外交官という考え方が次第に定着してくる。今回の改革で取り上げられた、外交官の採用における「門戸開放」問題、「官補養成」問題も、このプロフェッションとしての外交官という視点から見ると、重要な意

味をもってくる。つまり、「門戸開放」はプロフェッションとしての外交官という考え方へのある意味での挑戦であり、また、「官補養成」即ちトレーニングは、プロフェッションの強化という側面を有しているからである。

日本の外務省の発展の過程において、プロフェッションとしての外交官という考え方の一端がはっきりと制度的に具現したのは、明治26年(1893年)の「外交官及領事官試験規則」制定に基づく任用制度の開始である。この試験制度は陸奥外相のもとで、当時外務省通商局長であり、さらに臨時行政事務取調委員であった原敬が中心となって構想立案にあたったものであるが、原は、

「熟達敏腕なる外交官領事官を得んと欲せば、先以て其任用すべき門戸を別に開き、此門戸よりするに非らざれば任用せざるの制度を定め<sup>(6)</sup>と、外交官のプロフェッショナリズム確立にとって、適格者選抜のための試験制度の重要性を強調した。

試験制度確立の翌27年9月の第一回試験実施後、毎年試験が行われるようになり、試験における外交官の採用は定着してくるが、パリ講和会議への対応振りからうかがえたように、依然として日本の外交官の能力は欧米のそれに比べ明らかに劣っていた。そして、この点に関する外部からの批判は、しばしばその原因を外務省の閉鎖性、排他性に帰した。より具体的には任用における「門戸開放」、即ち試験によらず外部から人材を登用せよ、という要求という形で表われた。もとより民間からの外務省に対する「門戸開放」要求という批判は、外務官僚及び外交官という特定なサークルに対する反感から発することも少なくないが、今回の「門戸開放」要求は、ある程度外交に対する知識と理解をもった人々からもなされたのである。例えば、近衛文麿は先に引用した『欧米見聞録』において、外交官制度刷新の必要性を強調した後、さらにその方法として、「第一には人材登用の門戸を開放することこれなり」と述べ、これに対してしばしばなされる外務省側の否定的態度について、



「由來外務省には一種偏狹なる見解を持する者あり、外務省独特の試験によりて採用せられ外務省の畑に育ちたる人物に非ざれば、外交のことを托するを得ずと為すが如し。なるほど外交の一面は事務なるが故に、外交専門の技術を弁ふる人の必要なこと勿論なるが、さりとてこれのみが外交の全部なりとするは甚だじき謬見と謂はざるべからず。」<sup>(7)</sup>

と、これに批判を加えている。

外務省側はこうした外部からの「門戸開放」要求に消極的な対応を示してきていたが、その理由はほぼ次の三つによると思われる。第一は既に触れたように、外交官という職業に必要と考えられる専門的技術の強調である。外務省の畑良太郎は、大正8年10月に「外交官の養成及外交の刷新」と題した意見書において

「練達ノ外交官ナルモノハ、外交官ニ必要ナル學識ト資質トヲ兼備シ、少壯ノ時ヨリ外交官トシテ特別ノ訓練ヲ經タル者ナラザル可カラズ」とし、その故に

「外交官ニ對スル門戸開放ナルモノハ、決シテ老練熟達ノ良外交官養成ノ途ニアラザルハ自分ノ斷言シテ悖ラザルトコロナリ。天下滔々外交官ノ無能ヲ痴呼シ、口ヲ開ケバ即チ門戸ヲ開放シ廣ク人材ヲ天下ニ求ム可キヲ説ク、之外交官職務ノ本質實體ヲ解セザル素人説ニシテ、實ニ憫ムベキノ到ナルカ。」<sup>(8)</sup>

と、門戸開放を退けている。

第二の理由は、外部から人材を登用することによって省内の人間の既得権が脅かされることへの警戒である。畑は上記の意見書において、

「高級外交官ハ之ヲ汎ク他ノ畑ニ求メタリトテ容易ニ得ラルベキモノニ非ズ、況ンヤ縦マニ外ヨリ人ヲ迎ヘテ之ヲ樞要ノ地ニ置クハ、偶々以テ省内少壯外交官營達ノ路ヲ塞グモノニシテ、其ノ結果ハ有能ノ士相卒ヒテ他ニ去リ、新タニ外交官ヲ志望スルモノノ素質ハ次第ニ低下スベシ。」<sup>(9)</sup>

とも述べている。

第三には、過去の外部からの人材登用の例が必ずしも所期の成果をあげ得なかったという経験に基づく消極的態度がある。例えば内田外相は「從來トテモ畑違ヨリ公使等ヲ入レタルニ、三ノ例アルモ其成績ハ餘リ宜シカラズ。寧ロ失敗ニ終レル觀アリ。門戸開放ハ可ナルモ、之ニ依リ豫期スル如キ適材ヲ羅致スルコトハ頗<sup>(ママ)</sup>ス難事ナルヲ思ハザルベカラズ。」<sup>03</sup>

と語っている。

こうした外務省関係者による「門戸開放」要求に対する消極的姿勢を考える時、革新同志会が外務省内部から「門戸開放」要求の声をあげたという事実は注目に値する。その背景には、彼らが講和会議において、外務省全体の人員不足を痛感し、また代表団の能力不足を補うために現地に滞在中の民間人の助力を仰いだ結果、自ら専門的技術と恃む能力が必ずしも外交官のみのものでないということを実感させられたという事情も手伝っていたと思われる。つまり革新同志会を結成した若手書記官にしてみれば、日本の外務省の能力の不足を目のあたりにした衝撃は強く、既得権擁護や管理者意識をふりかざすよりも、率直に能力不足を認め、外部の人間の力をも虚心に評価して、外務省に人材を集めることによって、外務省、ひいては日本の外交の発展を期するべきであるとの認識に到ったと思われる。

要するに「門戸開放」という考え方が内包する問題点を整理すると、外務省にとってのメリットとしては、増員による組織の拡充に資すること、また、ある程度世論の批判に応えることができることであり、他方マイナス面は、数少ない高級ポストへの競争が激化し、既得権が侵害されること、さらに試験外登用を過度に進めた場合、試験制度そのものの存在意義が薄れる危険を招く結果となることである。

革新同志会の要望事項としての「門戸開放」は「制度取調委員会」でも審議され、大正9、10年をピークにある程度実施されるが、その実施

ぶりは、上記の問題点の制約内で行われたにとどまり、必ずしも定着したのものとして継続的に行われることとはならなかった。

次に「官補養成」問題に目を転ずることにする。いうまでもなく外交官のプロフェッショナルリズムの確立にとっては試験制度の導入だけでなく、外交官たるに必要な能力、技術を習得する機会が必要となる。トレーニングはこの意味で重要であり、それはまた、多くの人々の指摘するところでもあった。外交官であり、外交の研究者でもあった信夫淳平も「外交官の勤務に於てその能率を挙げんとするには、其の養成上に相當の注意を拂ふのが肝要である。」<sup>111</sup>

と述べ、さらにその内容に関し、年少外交官に館務を離れて任国の研究調査に専念する時間を与えること、そのために日常の執務規定を改善することが必要だとしている。

しかし、明治27年(1894年)に外交官、領事官試験は開始されたものの、官補に対するトレーニングについては何ら行われてこなかった。試験に合格した後はそのまま外交官補又は領事官補に任用されて、暫らく見習い期間を本省で過ごした後、直ちに在外勤務に就くという状況であった。しかもほとんどの場合、最初の任地は朝鮮か中国であった。

こういう状況のもとで初めて官補にトレーニングの機会を与えるという構想が浮上し、明治32年(1899年)に試験及第者の内、本多態太郎、村井善次郎の2名がベルギー在勤を命ぜられるとともに、実際上は館務に就くことなく3年間留学生活を送るという決定が下されるが、結局は実施に到らない。明治38年(1905年)、佐分利貞男がフランス語研修のためパリ大学に3年間留学することになるが、これもどちらかという佐分利個人に与えられた特例的な措置であった。

結局、ある程度まとまった数の官補に対し海外留学の機会が与えられるのは明治41年(1908年)になってからで、杉村陽太郎、河合博之の2名が領事官補の身分で4年間リヨン大学に留学することとなった。さらに翌42年(1909年)には伊藤述史がやはりリヨン大学へ派遣される。

しかしこのような一連の留学は、当時の外務省にフランス語に堪能な者が少なく、フランス語の必要性を痛感した外務省がフランス語のできる人間を作る目的で実施した語学研修であり、いわゆる官補に対するトレーニングとはいささか性格を異にするものであった。しかもこのような少数者に対する留学の実施さえ定着することなく中断されてしまう。

従って、当時の外交官のほとんどは実務の傍ら自然に外交官たるに必要な技術・能力を会得するという方法に拠らざるを得なかったが、欧米と文化・社会環境を異にし、外交の経験も浅い当時の日本人にとって、それは決して容易なことではなかった。

こうした背景のもとに、大正8年になって初めて革新同志会の要請をきっかけに、「制度取調委員会」が官補養成について切実な問題意識をもって取り上げることになる。そして、

「從來、官補ノ養成ニ關シテハ屢々内規ヲ設ケラレタルコトアルモ、未ダ會テ其ノ實行ヲ見タルコトナク、任地ノ如キモ一時ノ便宜ニ依リテ決定セラレ、其ノ間一定確立ノ方針アルナシ。從テ、此等青年省員一般秩序ノニ事務ヲ練習シ、語學其ノ他ヲ研究シ、以テ充分其ノ技倆ヲ練磨スルコト能ハズ。斯ノ如キハ決シテ有爲有能ノ人材ヲ得ルノ途ニ非ズ……。」<sup>99</sup>

との反省に立ち、トレーニングの制度化を図っていく。

その結果、官補に対して少なくとも2年間、一律に語学の訓練を受ける機会を与えることとなり、この目的に沿うため官補が初めて勤務する在外地を一定の公館に限るとの趣旨の省議決定が、大正10年(1920年)1月13日に成され、ここに始めて官補のトレーニングが制度的に定着することになる。

### III 地域局制の導入

ヨーロッパで生まれ発展を遂げた近代外交は、20世紀に入ると伝統的な外交パターンに大きな変革を迫られた。科学技術の進歩、新たな思想

の誕生、交通・通信システムの飛躍的發展が、社会のあり方を著しく変え、国家間の関係もその範囲や性格を変えたのである。

国際関係の領域はヨーロッパ大陸を越えて拡大し、民主主義の発達は政治における議会の役割の増大、マスコミの登場、政治的利益集団の誕生といった新たな現象をもたらした。人々は行政組織についても効率、合理性といった言葉で語るようになるが、外交の分野でも秘密外交は終焉し、職業としての外交官も古典時代の閉鎖的な貴族集団の独占物から民主的に解放された。

こうした変化は第一次大戦を契機として頂点に達する。このような条件のもとで外交を司る外務省もかつての単純で、静的な、外部から孤立した小サークルから、複雑で大規模な、そして専門化され合理化された組織、さらに政治的な意味を帯びた近代的官僚機構へと変貌を遂げた。このような変化は、長い伝統的な外交の歴史をもつヨーロッパ諸国の外務省にまず現われた。世界中に広大な植民地を有した英国の場合は、その変化は19世紀後半に既に兆すが、フランス、ドイツの大陸の諸国は20世紀初頭、第一次世界大戦の前後に類似の変革を経験する。フランスにおいては1907年、又、ドイツにおいては敗戦を契機として、ともに外務省の組織編成に地域局システムの導入をはかることになるが、それは次のような新しい時代の外交の要請に基づいていた。

即ち、第一は政治問題と通商問題の区別が従来のように明確につけられなくなり、相互に密接な関連を有する問題が増えたこと。第二には、従来のヨーロッパ中心主義では地域的にも拡大した国際関係を十分処理しきれなくなったということがある。フランスの場合にはそれまでの政務、通商の二局体制から、ヨーロッパ、アメリカ、アジア・太平洋、アフリカという地域局体制へ、ドイツの場合には西ヨーロッパ、中部ヨーロッパ及びバルカン地域、英米、近東及びアフリカ、ロシア・ポーランド及びスカンジナビア、アジアといった地域局が設けられるに到る。

この結果、個々の国との関係について個別的に、且つ一貫性をもった

対応をすることが可能となり、さらに各国、各地域の専門家の育成にも資するという効果が期待された。フランス、ドイツ両国における外務省の組織改革は20世紀の外交という時代的要請に応えたという点で、またそのタイミングにおいて、これから検討する日本の外務省の組織改革と共通する多くの要素を含んでいる。

日本の外務省は政務、通商の二局を骨格とした二局四課制で第一次大戦を経験したが、増局、事務再配分の必要性は数年前から議論の俎上にのぼっていた。既に大正7年度予算要求書にもそうした考え方が明確に表われていたが、さらに大正8年度予算要求書においても

「所謂局課ノ編成上ニ改善ヲ加フルコトハ、大正七年度豫算提出ノ際ニモ述ベタルカ如ク、其ノ主ナル點ハ現行外務省官制ニ於テ定ムル政務、通商ノ二局ノ區別ヲ廢シ、地理的ノ區別ニ依リ第一局、第二局、第三局ヲ設ケ……」<sup>99</sup>

と、地理的分局制の導入に関する言及がなされ、

「地理的ニ局ノ事務ヲ區別スルノ執務上便宜ナルハ、多年當省省議ノ一致シタル意見ナルモ、未タ實行ノ運ニ至ラス、現ニ外務省臨時調査部ニ於テモ審議ノ末之ヲ是認シ、昨年大藏省へ提出セル7年度豫算ニハ此ノ趣旨ニ基キ計畫ヲ立テタリ。」<sup>100</sup>

と、その経過を説明している。

地理的分局制を導入する理由としては、第一に、当時の国際関係が一事件毎に政務、通商双方に関わりをもつものが増えてきており、特に中国に関する事務にこの特徴が顕著なこと、また今後ともこうした趨勢が一層強まると予想されること。第二に、このような事情にも拘らず当時の執務体制では、案件処理に際し政務、通商がそれぞれ個別に一つの案件に関し他局の見解を求めなくてはならず能率を欠き、極端な場合には両局の見解に齟齬を生じるといふ不利が生じてきたこと。そして第三には、例えばカリフォルニア州の土地所有権問題のように、問題が政務とも通商とも分類し難くなっており、主管局を指定するうえで困難をと

なうようになったこと等があげられる。

こうして地理的分局体制への移行の条件は次第に熟しつつあったものの、大正8年には条約局を新設し三局体制となって増局の一端を実現したのみで、地域的分局制は未だ実現されないまま「制度取調委員会」での審議にその検討が委ねられた。「制度取調委員会」では大正8年12月2日の第3回委員総会と、5日の第4回委員総会において局課分合案に関する論議を集中的に行うが、そこで議論の叩き台となったのは、川島委員の作成した4通りの局課分合案であった。第一案は当時の政務、通商両局を廃して、亜細亜局、欧羅巴局及び亜米利加局を設置する方法である。第二案は通商局は現状のままとし、政務局を二局に分割して亜細亜局(又は極東局)及び欧米局を新設する案。第三案は当時の政務局第一課及び通商局第一課を基礎として極東局を設け、別に政務局及び通商局を存置する案。そして最後の第四案は政務、通商、条約の三局はそのままとし、別に調査局を新設するという案であった。

ところで、地域局制を採用するに当って考慮しなくてはならない要素としては、一、当時、アジア、特に中国の政務に関する事務を取り扱って最も忙しいといわれていた政務局一課と、これに次いで忙しいといわれたアジア、中国の通商事務を扱う通商局一課の過大な事務負担の軽減、二、地理的分局制を導入した場合に外交政策と通商政策の一貫性を如何に保つかという問題、三、ますます技術的専門知識が要求されるようになってきた通商事務について統一的機関を保持することの必要性、四、中国、タイ等当時日本が領事裁判権をもつ国についての外交、企業及び通商等の事務をできるだけ単一局にまとめる方が便利であること等であった。

こうした点を踏まえ、「制度取調委員会」の審議においては先ず、地域別に問題を分類することと、事件毎にまとめて担当局に振り分けるのと何れが事務処理上便利であるかという点が議論を呼んだ。芳沢政務局長は事件の一部始終をフォローするという意味で、また、それを一貫した

「単一意志」のもとに処理し得るとの観点から、地理的分局案に反対を唱える。即ち、

「私見ニ依レバ、外務省事務ノ處理ハ地理的ニ分割スルヨリハ、事件ノ種類ニ依リ區分スルヲ可ナリト信ズ。何トナレバ、其ノ處理スル者ハ事件ノ顛末ヲ知り、常ニ單一意志ヲ以テ之ヲ處理シ得ルノ便アレバナリ」<sup>99</sup>

と述べ、さらに

「對支新借款團交渉ノ場合ニ於テモ支那、英國、米國ノ各政府ト交渉スルヲ要シ、此等ハ單一ナル意志ヲ以テ取扱ハザルトキハ其ノ間ニ手落ヲ來スコトアルベシ。故ニ亞細亞局、歐米局等ニ區別スルトキハ、事務ノ分界ニ付テモ議論起リ、地理的管轄ニテハ少シク不安ナリト思考ス。」<sup>99</sup>

と、例をあげて説明を行っている。

第二には、地理的分局案では通商局が政務局に比して不便を感じる点が多くなるのではないかという懸念について論議が交された。この点については、通商局の弱体化は他省との権限争いにおいて外務省を不利な立場に置き、ひいては外務省事務が他省より侵害されるのではないかという考慮も働いており、これは壇原次官の次の発言からもうかがわれる。

「地理的ニ亞細亞局ト歐米局トニ分チ通商局ヲ失フハ、通商事務ニ關シ甚ダシキ不便ヲ感スルノミナラズ、本省組織ノ根本ニ危険ヲ與フルモノナラザルベキカ……通商事務ヲ動カス時ハ、權限ノ争ヲ生ズルチャンスヲ與フルモノナルベキヲ慮ル。農商務省ニテモ、通商ノ仕事ノ一部ヲ取扱ハントノ考案ヲ有スルモノノ如キモ、今日ニ於テハ未タ對外通商ハ外務省ニ於テ處理セザルハ不便大ナルモノアルベク、時機到來セハ別論ナルモ今日ノ状態ニ於テハ、對外通商事務ハ外務省ヨリ離レ得ベカラザルモノナルニ拘ラス、今若シ通商局ヲ廢スルトキハ其ノ事務ヲ他ヨリ蠶食セラルル虞アリ。」<sup>99</sup>

第三は本質的な問題というよりはむしろ手続き的な問題であるが、既



に述べたように、従来、大蔵省に対する予算要求において地理的分局案による増局を行うとの言質を与えてきたという経緯があり、このことが審議を進めるうえで常に一つの制約となっていた。結局、最終的には、埴原次官の第二案、即ち、通商局をそのままに存置し、政務局を二分割する案が最も妥当なるものであろうとの判断に委員全員が同調し、「制度取調委員会」として同案を最終報告書に盛ることとなる。

第二案はこれまで見てきた様々な問題点を盛り込んだ、いわば妥協案と呼ぶるものであるが、同案を妥当とする理由として、埴原次官は仕事の多い政務局の負担を軽減し得ること。通商、政務を事務の種類によって区分する煩雑さを避け、なおかつ両者を共に地理的に分割することは通商局の弱体化、ひいては外務省の権限を奪われる危険を生じるのでこれも避ける必要があること。政務局を二局に分割し地理的区分を導入し得るという点で、大蔵省に対しても説明がつくことをあげた。

こうした経緯を経て、結局、大正9年10月23日の勅令第492号の公布により、外務省の局編成が地理的分局制に沿った亜細亜局、欧米局、通商局、条約局の4局体制に移行するのである。

### むすびにかえて

これまで見てきたように、パリ講和会議における「革新同志会」の結成に端を発した外務省改革運動は、外務省の近代化を推し進めるために門戸開放の実現、官補養成プログラムの開始、組織編成に地理的分局システムの導入を実現する等、日本の外務省の変遷史のうえでも画期的ともいえる幾つかの変革を行った。

本稿では触れなかったが、この時の改革では情報部の設置、在外公館の数の増加、在外における勤務条件の改善等他にも重要な改革を行っている。実際、この改革をきっかけに外務省の職員数は大正9年度の896人が10年度には1138人に、また予算規模においても、9年度の23,878,480円から10年度の32,781,144円へと顕著な増大をみる。

いうまでもなく、日本の外務省の発展の歴史をより長期的な視点から見た場合、組織の拡大縮小は他省をも含めた全体的な行政整理、乃至は改革という文脈でなされた場合も多い。その意味からすると本稿で取りあげた機構改革は、外務省独自の要請に沿ったものであり、国際体験を発端とした、下からの改革であった点において特徴的だといえる。しかし、それはまた見方を変えるなら、既に述べたように組織に内在する自己拡大の原理が、変革の機会を捉え、従来から構想されていた改革案の実現を図ったものということもできよう。外務省の近代化のうえて重要な意味をもつ幾つかの改革が、極めて短期間になされたという事実も、このことを物語っていると見えるのではないだろうか。

(昭和62年1月6日)

## 注

- (1) 堀内謙介「第一次世界大戦 ヴェルサイユ<sup>(ママ)</sup>媾和会議の回想」「キング」昭和26年1月号、大日本雄辯講談社、東京、90頁。
- (2) 堀内謙介「堀内謙介回顧録——日本外交50年の裏面史——」、サンケイ新聞社、東京、昭和54年、23頁。
- (3) 近衛文麿「戦後欧米見聞録」、中央公論社、東京、昭和56年、42-43頁。
- (4) 有田八郎「馬鹿八と人は言う——外交官の回想——」、光和堂、東京、昭和34年、29頁。
- (5) 外務省記録「制度取調委員会関係雑件 第一巻」、6.1.1-7、大正8年10月。
- (6) 原敬「外交官領事官制度」「原敬全集」、原敬全集刊行会編、原書房、東京、昭和44年、983頁。
- (7) 近衛、前掲書、43-44頁。
- (8) 外務省記録「外務省内規関係雑件」、6.1.2-69、大正8年10月。
- (9) 同上。
- (10) 外務省記録「制度取調委員会関係雑件 第一巻」、6.1.1-7、大正8年10月。
- (11) 信夫淳平「外政監督と外交機関」、日本評論社、東京、大正15年、715頁。
- (12) 外務省記録「制度取調委員会関係雑件 第一巻」、6.1.1-7、大正9年5月。
- (13) 外務省記録、同上、大正8年12月。
- (14) 同上。
- (15) 同上。
- (16) 同上。
- (17) 同上。

尚、本文中の引用は原文のままであり、濁点、句読点は筆者が補った。