

# 外交の民主化と国際協調主義

——「国民外交」論を中心に——

酒 井 一 臣

【要約】 大正デモクラシー運動の進展とあいまつて、外交の民主化が論じられた。本稿は、『外交時報』に掲載された信夫淳平の「国民外交論」をてがかりに、外交の民主化の内実と限界を考察するものである。国民外交論は、国民の総力を結集する目的で唱えられた。しかし、議論の背景には、「愚民」に外交問題は論じられないとする発想があり、制度的な民主化を外交に反映させることには慎重であった。また、「ネイション」の両義性、つまり国民と民族の境界線が曖昧にされたため、国民外交が民族外交へ変質したとき、国民本位の外交を掲げる国民外交論では有効な反論を提示できなかつた。吉野作造は、国民が国際民主主義の進展を望んでおり、国民の手に外交を委ねることを主張するにいたるが、国民が吉野の理想から離れたとき、その無謀さを論すしかなかつた。こうした外交の民主化論の限界は、エリート主導する大國間協調を軸とする国際協調主義外交の限界と重なるものであつた。

史林 九四卷一号 二〇二一年一月

## はじめに

戦争の最中から、段々力説高調さるるやうになつた侵略主義、軍国主義、資本主義、階級的特権主義等に対する反感と、自由平等、博愛平和若くはデモクラシー等に対する熱烈なる憧憬の起つた事は、之を民衆の自覚した良心に深く根ざす所の、而して次の、世界を支配すべき不動の原則として確立したものはなければならぬ。最も頑迷なる侵略的軍国主義者は、其無知蒙昧から、又は其

の階級的偏見から、此の明白なる世界の趨勢をすら正視し得ずして、或ひは一時的の現象なりといひ、或ひは内心の野心を飾る為の美しき而も怖るべき着物に過ぎないといひ、又は之に順応せんとするものを罵倒して、徒に大勢に盲従するな、大いに自主的にやれ、などと血迷うて居る。彼等は世界の大勢に順応するといふ事は、常に必らず英米の後塵を拝することと極めて居る。焉んぞ知らん、今日の自覚せる青年は、英米の主唱する所なるが故に之に従うにあらざして、内心の已むに已まれぬ要求に駆られて、自ら大勢の作興に貢献せんとして居る。<sup>①</sup>

すでに「民本主義」の旗手として論壇で不動の地位を築いていた吉野作造は、第一次世界大戦の結果、世界各国の民衆が良心に目覚め、道義的な国際関係を希望するようになったとし、それこそが「世界の大勢」であると論じた。吉野は、一国内の個人と個人の間の自由平等の関係を實現するデモクラシーが国際関係にも適用される「国際民主主義」の實現に帝国主義を克服する新時代の希望を見出したのである。<sup>②</sup>「内に立憲主義、外に帝国主義」という一九世紀的民主主義ではなく、国家間関係にも民主主義が広がっていくという展望は、大正デモクラシーの気運の高まりとあいまって、日本の対外政策や外交思想にも一定の影響を及ぼすのである。

本稿の目的は、こうした外交問題における民主主義論の波及を、「国民外交」<sup>③</sup>もしくは「外交の民主化（民衆化）」という議論を手がかりに考察することである。

大正デモクラシー論は、近代日本政治史研究のなかでもとりわけ重視されてきたテーマであり、多くの重要な研究業績がある。<sup>④</sup>また、外交史的にも、第一次世界大戦からワシントン会議を経て、いわゆる「幣原外交」に至る時期は、研究が集中している。しかし、吉野作造など個人の思想に絞ったものは別にして、一九二〇年代の国内外の思潮の変化が日本の外交思想にどのような影響を及ぼしたのかについては、比較的研究が少ない。

その理由は、大正デモクラシーそのものを扱った研究では、外交問題ではなく、国内政治の動向とそれを取り巻く思想

が議論の中心だったことである。一方、外交史研究では、外交問題に議論を集中させて、国内の民主化論は与件として扱われることが多かったといえる。また、外交史の場合、ワシントン会議以降の相対的安定期であった一九二〇年代の意義づけは、「新外交」もしくは国際協調の時代として、さほど再解釈の必要性が認められてこなかったこともある。また、政治史・外交史ともに、政治外交文書の分析には精力がさかれてきたが、「ネイション」や「文明」といった概念と結びつけて時代や事件を再構成することには関心が薄かったこともある。

しかし、最近の外交史研究では、構成主義の影響を受けて、思想状況や社会の雰囲気重視する研究が盛んになっている。例えば、酒井哲哉は、大正期の国民国家を相対化して「社会」を発見したとする政治思想史研究<sup>⑤</sup>のもとに、第一次世界大戦後に古典的外交論の限界が認識され、社会の諸団体の有機的な結合によって国家を再編すべきだとする議論が国際秩序にも応用されたことが、アジア地域の有機的つながりを強調する論理を生む要因になったと指摘している<sup>⑥</sup>。こうした議論は、一九二〇年代の日本外交を「新外交」への順応期とする見方に再検討を迫るだけでなく、民主主義論が社会主義の台頭にあつて影響力を失つていったことにも対応しており、重要な視点を提供するものである。本稿では、個別の事件に対応させて外交論の内容や変化を探るのではなく、国内外の相対的安定期のなかで、社会的な要請であつた民主化を、外交論がどのように吸収し解釈したのかを考察していく。

ところで、一九二〇年代は、ウィルソン主義の喧伝や国際連盟の成立など「新外交」の時代を迎えたという認識と相まって、国際協調主義と日本社会の民主化は互いに補強し合ったと考えるのが一般的である。実際、当時の政策担当エリート層の議論は、おおよそ、「世界的な民主主義の高揚↓日本の民主化↓日本外交の民主化」 「国民外交」 ↓国際協調主義 ↓一層の世界的な民主主義の高揚」と、国内の民主化と国際協調主義を連鎖させて考えるものであつた。

しかし、政治的・社会的民主化は推進するとしても外交まで民主化することは、単純に容認されていたわけではない。「愚かな」大衆の意見が外交政策に反映されれば、かえつて外交は混乱し、時には強硬化するという意見も強かつたので

ある。こうした発想が外交の民主化論のなかにあつてどう論じられたのか、『外交時報』に掲載された諸論を紹介するところが、本稿第一の課題である。

ところで、外交の民主化について、当時は「国民外交」と表現することが多かった。民主化の進展が国民形成や国民意識の定着・高揚に関係することに言及されてはいたが、肝心の「国民」という用語に関しては、民主的な政治を支える市民を意味する場合と民族主義を意味する場合があつた。nationやnationalismの語感は、論者によって差があつたのである。こうした国民と民族の境界線めぐる問題を探ることが課題の二つ目となる。

最後に、「国民外交」論の日本外交史上の位置づけを考察し、結果的に、国民外交と国際協調主義がともに抱えた限界を指摘したい。

① 吉野作造「国家生活の一新」（一九二〇年）『吉野作造博士民主主義論集』第四巻、新紀元社、一九四八年所収、七二～七三頁。引用に際し、旧字体は適宜新字体に改めた（以下同）。

② 吉野作造「帝國主義より國際民主主義へ」（一九一九年）『吉野作造選集』第六巻、岩波書店、一九九六年、三五～七〇頁。

③ この時期の「国民外交」を論じたものとして、本稿とは位相が異なるが、櫻井良樹「日中提携論者長島隆二の政界革新理想」、同上『辛亥革命と日本政治の変動』岩波書店、二〇〇九年所収。

④ 本稿において特に参考としたのは、松尾尊允『大正デモクラシー』岩波現代文庫、二〇〇一年（初出一九七四年）、太田雅夫『増補大正デモクラシー研究』新泉社、一九九〇年、三谷太一郎『新版大正デモクラシー論』東京大学出版会、一九九五年。

⑤ 飯田泰三『批判精神の航跡 近代日本精神史の一稜鏡』筑摩書房、一九九七年、IIを参照。

⑥ 酒井哲哉『近代日本の国際秩序論』岩波書店、二〇〇七年

## 第一章 『外交時報』にみる「国民外交」論

外交の民主化とは、どういうことであつたのか。ここでは、『外交時報』に掲載された諸論から探っていくきたい。大正期は『中央公論』『太陽』などのいわゆる総合雑誌が発行部数を伸ばし社会に一定の影響を与えていった時期だが、管見

の限り、個別事件の論評を除き外交論がとりあげられることは比較的少なかったようである。その点、『外交時報』は外交問題に特化した専門雑誌であったため、様々な論者が外交論を発表し、雑誌自体の発展期だったこととあいまって、専門誌でありながら論壇の一角を占める存在であった。<sup>①</sup>この『外交時報』で外交の民主化を精力的に論じたのが信夫淳平であった。

信夫淳平は、一八九七年に外交官試験に合格したが一九一七年に退官、早稲田大学で教鞭をとりながら多数の国際法論・外交論を発表した。

一九一九年に発表された「国民外交と外交教育」<sup>②</sup>は、信夫の初期の国民外交論である。冒頭「国民外交は漫に望んで直に行ひ得らるべきものではない。真個の国民外交は国民の外交教育に俟たねばならぬ」と始まり、教育に資する外交情報の公開を求めた内容である。国民外交の明確な定義は示されないが、なぜそれが必要なかという点について、以下のように論じられた。

列国競争の勝敗は第一次に於て国論の強弱に由りて決せらるるを知らば当局有司は宜しく一面には常に国民を外交上に教育し、之を指導して対外思想に基ける強大の国論を後援として外交の運用に当るを心懸くべく、而して他の一面には、己れの外交方針をして誤解せしめず、其の為しつある所、為さんとする所に安慮を與へ、信頼を促すに留意すべきである。

すでにこの時点から、信夫の国民外交とは、対外政策決定過程の民主化や国民の政治参加の一環ではなく、総力戦を経験した国際社会にあつて、外交にも世論の力を動員すべきだということに力点があつた。「古典外交論者」であつた信夫にとつて、<sup>③</sup>民主化は戦争防止に直結せず、勢力均衡を原則としてしを削る国際社会で生き残るには、国民の力を総合しうる外交の方が重要であつた。<sup>④</sup>しかし、国民を総動員するためには国民間の平等化・平準化は避けられず、やはり外交

も民主化される必要があるのではないか。国民が外交の担い手であるという意識を持たずして、「国論を後援」してくれるのであるか。信夫は、「国民外交」論の集大成的な論説「国民外交の本質」でそのことに答えていくことになる。<sup>⑤</sup>

国民外交とは、「妄動浮薄の群集心理に依りて行はるる」ものではなく、国民のために行う外交というような当たり前のことを示しているのではない。それは、Diplomatie nationale と People's diplomacy の両者を包摂する概念であると信夫は説く。前者は「国民の時代思潮を酌み、国民の対外的自覚を代表して政府の行ふ所の外交」、後者は「国民が政府の形式外交と離れ、対手国の国民との間に互に誠意を披瀝して意見を交換し、意思の疎通を計り、將た特定の行為に由りて友情を表彰し、依つて以て国交の親善に寄與する」ことである。国民は外交に対して受動的であり、それは国民が自国の存立や向上に対する合理的自覚がないことが原因なのだが、識者階級はそれを時代思潮として感じ取り、国民外交の後援者とならなければならない。これにより、国民の「総実力」を引き出すことが Diplomatie nationale としての国民外交だということである。

一方で、政府の形式的な外交活動とは別に、「国民的赤心」から行う外交がある。People's diplomacy は、市民間の交流を進めて親善促進をはかることが目的となる。信夫は、関東大震災でアメリカが支援してくれたことで、日本の対米不信がある程度解消されたことを例に挙げ、「国民外交として大成功」と評価した。続いて、信夫は国民外交を阻むものとして官僚外交を、国民に対する蔑視・責任の回避・外交の自由討究の圧迫・外務行政の渋滞・瀆武の懸念という点から批判する。瀆武の懸念とは、人気取りのために外交に安易に武力手段や強硬論を用いようとすることである。

あらためて整理すれば、国民外交とは、国民の外交に関する関心と知識を増大させることを背景に、外交政策に国民的支持をとりつけ、同時に自覚をもった国民が国際社会のありかたに深い理解をしめすことということになるだろう。ここで注意すべきは、信夫が政治の民主化と国民外交を直接的には関連させていない点である。もちろん官僚外交批判は、外交の民主的統制につながるが、信夫の期待は官僚に近い知識をもった階層にあり、選挙権の拡大による大衆の政治参加に

ついては、むしろ警戒的でした。それをエリート主義、もしくは時代的制約と片付けるのは簡単だが、信夫は外交もしくは政治の民主化と国民外交を同一線上に置きたくなかったのではないか。なぜなら、民衆の短絡的で感情的な外交論は合理的な外交政策に結びつかないからである。事実、外交の民主化に留保をつける議論も盛んであった。

法制局参事官杉田正三郎は、国民外交とは、国民の意思に基づいて国民のために行う外交であり、ウイルソン主義流の外交公開となれば、政策は各国の内政状況に左右されて公明正大を欠くことになると論じた。その結果、かえって国民の幸福を損なうのだと述べた。<sup>⑥</sup>京都帝国大学文学部教授の原勝郎は、公開外交や選挙における匿名投票は、政治家や外交官の無責任につながるとし、匿名投票は自由に選挙権を行使する見識に欠けた人のための制度だと切り捨てた。<sup>⑦</sup>当然、外交も見識をもった人の意見を反映して行うべきだということになろう。

また、国際法学の権威であった立作太郎は、普通選挙の実現が外交の民衆化と緊密な関係にあるとして、それを狭義と広義のものに分けて議論を展開した。<sup>⑧</sup>立は、狭義の外交の民衆化とは「外交の民衆に依る直接の処理または監督を意味する」とし、「国民的利害、勢力又は名譽に関する国民の意見」が戦争を招くことを考えれば、「之が実行に反対」との立場を示した。すなわち、偏狭なナショナリズムが外交政策に直結するような外交の民衆化は認めないということである。しかし、外交に民衆の勢力が間接的に及ぶことは至当だとし、次のように主張した。

広義に於ける外交の民衆化は、一方に於て政府に要求するに、外交事件の大体を民衆に周知せしむるの措置を執るべきことを以てし、他方に於て民衆に要求するに、その実際上の政治的責任を全ふする為めに、外交に関する判断を行ふ基礎となるべき国際知識を涵養することを以てするのである。

ここで紹介した国民外交や外交の民主化（民衆化）に留保をつけた論者は、いずれも民主主義そのものを否定している

わけではなく、また、国際協調主義にも同調している。彼らが一樣に懸念するのは、愚かな大衆が直接外交政策に関与することである。この点では、信夫も同様の立場であり、狭義の外交の民主化を排除した上での「国民外交の本質」論だったといえる。ただし、その場合、国民外交に普通選挙権の導入などの民主化は必要ではなく、エリートが民衆を善導して安定した外交政策を維持すべきだといっているに過ぎない。

一九二〇年代に日本が選択した国際協調主義は、国際社会の構成員を国民国家が完成しつつある「文明国」に限定し、外交官や国際金融家などエリートの閉じられた世界で利害調整を行うことで成り立っていた<sup>⑨</sup>。公開外交や大衆の外交政策への参加は、むしろ国際協調主義の足枷になるものであった。ゆえに、信夫ら「古典的外交論者」が狭義の外交の民主化に反対したのは当然といえた。しかし一方で、民主主義の進展は、国民国家形成にとって不可欠なものであり、民主的な政治を行うことは国際社会の一員たる「文明国」の条件となっていた。欧米列強に追いつくことを至上課題としてきた日本にとって、民主化は「世界の大勢」として追いつざるを得ないものと、少なくとも国際協調主義を支持するエリート層は認識していた。欧米の知的流行に敏感な日本のエリートとしては、民主化を否定できないが、さりとて外交に民衆が参加することには留保をつけざるを得ない。信夫淳平の国民外交論がどこか歯切れの悪さを感じさせるのは、こうした逡巡があったからである。

もちろん、民衆は愚かだと決めつけるだけでは議論の進展はなく、国民の総力を動員することも不可能になる。そこで、外交教育の重要性が縷々述べられたのだが、本当に民衆はエリートの期待する方向に教育されるのか、もし狭隘な民族主義に向かいだせばどうすればよいのかという問題が浮かんでこざるを得ない。また、民主化が国民形成を促すものである以上、国民という集団をささえる民族意識の高揚も避けられず、その場合、国民外交は民族外交に容容する可能性がある。民族意識を鼓舞する外交を民衆が望んで民族外交になれば、それはやはり広義の国民外交といえるのか。

次章では、国民と民族の境界線で揺れる外交論を追っていきたい。

- ① 「外交時報」に関しては、伊藤信哉「二〇世紀前半の日本の外交論壇と『外交時報』」(1) (6)、『松山大学論集』二〇一・三・五・四、二一一・二(二〇〇八年)二〇〇九年が詳しい。
- ② 信夫淳平「国民外交と外交教育」『外交時報』第三六〇号(一九一九年一月)所収。
- ③ 酒井哲哉「古典外交論者と戦間期国際秩序」、酒井哲哉、前掲書、第二章。
- ④ 信夫淳平「外交とデモクラシー」『外交時報』第三七四号(一九二〇年六月)所収、「国際均整と国際道徳」、同上、第三九三号、一九二一年三月所収。
- ⑤ 信夫淳平「国民外交の本質」同上、第五一三号(一九二六年四月)所収。
- ⑥ 杉田正三郎「外交公開論(華盛頓会議公開に対する一考察)」同上、第四〇六号(一九二一年一〇月)所収。
- ⑦ 原勝郎「外交の公開と匿名投票」同上、第四三六号(一九二三年一月)所収。原については、酒井一臣「文明国標準」の南洋観 大正時代における一教授の認識」『立命館大学言語文化研究』二一―四(二〇一〇年三月)を参照されたい。
- ⑧ 立作太郎「普通選挙と外交の民衆化」同上、第五〇〇号(一九二五年一〇月)。なお、立に関しては、川副令氏(日本大学)より多くのご教示をいただいた。
- ⑨ この点に関しては、酒井一臣「近代日本外交とアジア太平洋秩序」昭和堂、二〇〇九年、序章を参照されたい。

## 第二章 国民外交と国際協調主義の限界

### 第一節 国民と民族の間

本来、近代国家による人民の囲い込みで形成された「国民」と、人種や歴史を共有するとされて想像された「民族」とは別の概念である。しかし、英語ではどちらも「ネーション」(nation)と表現されるため、国民外交の「国民」を「ネーション」と置き換えることで、国民外交が民族外交をも意味するという混乱が生じることになる。これは単なる修辞上の問題をこえて、現実の政策論でも、国民と民族の境界線を不明確にすることにつながった。<sup>①</sup>

例えば、国際連盟が民主的な「国民本位」の組織だと論じた蜷川新の論文では、「国民」に「ネーション」とふりがなをつける一方で、「民族」(ネーション)とも表記し、民族は近代国家の枠組みにおいて国民と同義になると主張した。<sup>②</sup> た

しかに、現在でも一般的には、日本人と表現したとき、それが日本国民であるのか日本民族であるのか、そこにどのような違いがあるのか意識せずに用いられており、その意味で、蜷川の主張は間違っていない。しかし、蜷川の民主的な国民本位という立場を離れば、国民が民族や国家と混同され、国民本位とは自民族中心主義や国家主義を意味することもあり得たのである。

この国民と民族の境界線のわかりにくさに関して、『外交時報』では様々な議論が現れた。浅野利三郎は、典型的愚民論の立場から国民外交を論じたが、そこで民族の起源を以下のように論じた。<sup>③</sup>

即ち民族なるものは其の形成の過程に於て多くの異なる種族の混成されたるものなるも永き歳月の経過と共に社会的同化作用行はれ其の民族が本来同一血族より成立するものなりとの信仰発生するに至り茲に所謂民族意識なるもの発達し、斯くて近代外交の特徴たる民族国家間の外交關係を生ずるなり。

注目すべきは、様々な種族の集まりが長年の同化の結果、同一の民族だと信じられるようになるのだから民族概念は「信仰」にすぎないと認識されていたことである。ただし、民族がしだいに形成されたとして、それが近代国家形成によって完成されるのか否か、どこまで異なる種族の混成期で、どこからが固定した民族と考えられるのかという点に関して、浅野に限らず注意は向けられていなかった。<sup>④</sup>

こうした論調のなかにあつて、民族と国民の関係、その二十世紀における意味に関し、注目すべき議論を展開したのが、蠟山政道である。蠟山は、「現に存する所の民衆的国民感情の基因には、その国家の教育方針によって授けられたる経験的知能的作為の存することを認めざるを得ない」として、近代国家による人工的な国民形成を指摘し、「国民主義」を次のように定義した。<sup>⑤</sup> すなわち、国家の領域は「自然概念としての民族なる共同団体を中心とせねばならぬ」こと、構成員

は同一民族であること、「統治機関に就いては、民族全員の参加を認め、代議政体によつて之を実現する」ことの三点である。ここでの「国民主義」とはナショナリズムのことだと考えられるが、民族が神話である、国民が人工物であるとしても、国家が自然概念としての同一民族で構成されるのであれば、やはり民族と国民の境界線は簡単に乗り越えられてしまい、偏狭な民族主義が国際対立を生んでしまう。そこで蠟山は民主主義の進展が、そもそもナショナリズムを無意味化する議論を進めた。

一九世紀は、強制的同化による立国主義的な民主主義が主流であった。しかし、立国とそれに伴う国民統合には民主化が必要になる。民主主義は、国家の構成員である国民を平等無差別に扱うのであるから、同一の民族であることで差異化をはからずとも、単なる市民として政治参加すればよい。他方で、帝国主義は、一民族の領域以上に国家を拡大させるのであるから、その発展は国民主義の自殺行為にはかならない。こうした二十世紀の情勢を考えれば、国民主義は存在理由を失い、国家は職分団体による多元的組織になり、国際主義が支配的になるというのが蠟山の認識であった。

この論理で進めば、国民外交の振興により大衆の総力を結集して日本の国際社会での地位向上をめざすというような信夫の議論も無意味となるはずであるが、蠟山は、「しかし乍ら、これは欧州諸国のことである。我が国に直接至大の関係にある極東諸邦又は太平洋沿岸諸邦の事情はかれと異なる。寧ろ極東諸邦にとりては、二十世紀は国民主義の時代」であると切り返す<sup>⑦</sup>。蠟山によれば、第一次世界大戦後、国際協調主義が新原則となったが、その協調とは、中国における列強の利権について、互いに譲歩して中国の利権回収を認め合うことだという。いわゆる「文明国標準」<sup>⑧</sup>をもちだして中国の国民国家形成に懸念を示しつつも、蠟山は国民主義の高まりを無視し得ないと主張するのである。明言はしていないが、蠟山が述べたかったことは、日本が国民主義を掲げる以上、中国の国民主義をも認めなければならないということであったと考えられる。

ところが、当時の日本にとって、中国が自国同様の「文明国」、つまり近代国民国家になることは、既得権益の喪失に

つながる問題であった。日本を含めた列強諸国は、中国を半植民地化して権益を得ていたが、その正当化の根拠は、中国が近代国家として自立できていないことだったからである。例えば、蠟山が国際協調による中国の利権回収承認の端緒として挙げている新四国借款団も、その内実は中国の国際共同管理を念頭においたものであり、国際協調主義は、依然として文明国間の利益分配政策の意味合いが強かった。もちろん、「新外交」が謳われた一九二〇年代は、あからさまな帝国主義や軍国主義を採りえず、民主主義を否定することもできなかったが、だからこそ、列強の権益維持を正当化するためには、民主化も含めた近代化達成までの保護・管理の対象となる中国は「非文明国」でなければならなかったといえる。中国は近代国家たりえないとする「非国論」は、内藤湖南や矢野仁一ら中国研究者が主張したのみならず、例えば松原一雄のような国際協調主義を重視する国際法学者も同調していた。松原は「国に非ざる」というような不正確な表現を避け「無政府国」としているが、「支那の所謂国民運動 nationalism」の混迷状況のなか「徒に有力なる政府の確立を求むるも無益」だと論じた。<sup>⑩</sup>

こうしてみると、中国の国民主義を認めよという蠟山の主張は、国際協調主義の弱点を鋭くつくものだったといえる。前章でみたように、『外交時報』で国民外交論を唱えた論者は、国際協調主義を支持し、そのためにも外交の民主化が必要であると唱えていた。しかし、信夫淳平をはじめ論者は一様に、教育された従順な大衆が国際協調主義を重視するエリートに従うことを求め、政治過程の民主化が外交政策に反映されることには否定的であった。そこでの国民とは、熱狂的なナショナリズムとは一線を画した存在で、蠟山が想定する「市民」と近いものだった。冷徹な利益分配を行う現実的な国際協調主義者にとって、ナショナリズムは外交の障害であり、当然、他国のナショナリズムにも理解を示さなかったのである。政治的民主化から国民の公平・平等をめざす社会的民主化へ、さらに民主化から社会主義へ。急速に展開していた社会思想状況のなかで、国民外交論は政治的民主化にすら留保をつけるものであり、その意味では限界を抱えるものであり、同時にそれは国際協調主義の限界にもつながるものであった。

結局のところ、エリートの考える国民と大衆は乖離したものだっただけか。国民が「民族」として暴走するのを止める手立てはないのか。次節では、大正デモクラシーの旗手であった吉野作造の議論を手がかりに考察したい。

## 第二節 吉野作造の國際民主主義論再考

吉野作造は、本稿が扱う一九二〇年代、最も著名な政治学者の一人であり、國際問題に関しても多くの論評を発表していた<sup>①</sup>。民主主義の提唱者として、吉野は、国内と同時に國際社会にでも民主主義が促進されるのが「世界の大勢」であるとしたが、それは外交の民主化の一つの極点ともいふべき徹底した国民本位の對外政策推進をめざしたものであった。吉野には、本稿が主として扱う『外交時報』への論説はないが、國民外交論の意義と限界を探るための指標として、その國際民主主義論を検討したい。

つとに指摘されているように、吉野の民主主義論は、主権者が天皇であるという日本政治の実情を組上にあげず、政治の運用面における民主化を訴えるものであった。しかし、國際問題に関しては、天皇主権の問題に直接触れずにすむこともあり、「民主主義」の語を使用し、第一次世界大戦後の國際社会の各國民の平和志向の拡大と影響に大きな期待をかけたのである。『外交時報』の諸論者と異なり、吉野は國民主体の外交運用は空想ではないと考えていた。<sup>②</sup>

民主主義的外交とは外交の事を専門外交家の秘密の取扱から國民の手に、之を奪還する事を意味し、民主的講話とは、講和會議には専門外交家の外所謂平民階級の代表者をも、参列せしめるといふ要求を意味し、又國際上の民主主義とは、各國に於けるオートクラシーを打破し、民主主義の上に政治組織を改めしめ、之を基礎として、國際社会を建設せん事を要求する者と考へて居る。オートクラシーを打破して、広く政權を一般國民の手に帰せしむる新たな世界を作らんとする事が、戦争目的の一つである考ふるものである。

オートクラシー打破を官僚外交批判と考えれば、この点、吉野と信夫の国民外交論に大きな懸隔はない。しかし、吉野の議論はさらに進み、平民階級の外交参加を求め、他国の干渉を受けず「国民的生存の権利」を追求するようなことは「民族自主」（民族自決）のことであつて、独裁を防ぐために国民が直接・間接に政治を監督できる制度こそが重要なのだという。<sup>⑮</sup> 前章で紹介した、民主主義は国民本位であるのだから、国民の福祉を向上させるためにエリートが外交を担うべきだとする意見とは明らかに異なった見解といえる。こうした国民の監督をうける政府をもつ国々が国際社会を形づくる方向に世界は歩んでいると吉野が確信を込めて語った演説録が、有名な論説「帝國主義より国際民主主義へ」である。<sup>⑯</sup>

皇帝を戴く国による外交政策を帝國主義というのではない、共和主義を広めようとするのを国際民主主義というのではないと、基本的な語句上の解釈から吉野は説きはじめる。国際民主主義とは、国家間の関係を自由平等にすることである。平和のための国際道徳や国際法も戦争となれば破られるとあつて、結局十九世紀は弱肉強食であり、帝國主義が支配する国際秩序であつた。しかし、第一次世界大戦を経験した以上、こうした煩悶から抜けだそうとの氣運がたかまり、「所謂国際民主主義にならねばならぬと云ふことに、どうしてもならねばならぬ」。こうした氣運を生むきっかけとなつたのが、ウィルソン主義とロシア革命とドイツ自身の反省であつた。ウィルソンの平和原則は、ロシア革命の影響のなか、「戦争を終結すべき所の講和条件を予じめ実現した……空前の事実」であり、そうである以上「西園寺さんが行かなくても、（女中の）お花さんが行つても」講和を可能にするものである。また、ドイツ「民心」もウィルソン主義に呼応して反省をしたことで戦争は終結した。十九世紀の煩悶とドイツの自省とが合わさつた今、世界は国際民主主義になるしかない。以上が吉野の論説の主旨である。

吉野は、アメリカ、なかんずくウィルソンの存在に多大の期待を寄せており、アメリカが正義の制裁力となることで国際連盟も実現可能だと考えていた。<sup>⑰</sup> アメリカの軍事力が国際正義を実現させるのであれば、それはアメリカの正義のグローバル化であり、つまるところアメリカ帝国の是認につながるかもしれないという可能性は脇に置くとして、西園寺で

なくとも講和が実現できるという「お花さん」が国際民主主義に向かつて行動しない場合はどうすればよいのだろうか。ここに吉野の苦悩がはじまる。

吉野はこの点を看過していたわけではない。国民の監督下にある民主的外交の実現には「民智の程度（の）高まり」が必要で、その「開拓」が肝要だと主張していた<sup>①⑦</sup>。また、「凡そ自己に対して反対の運動が起つた時、之を根本的に解決するの第一歩は自己の反省でなければならぬ」と良心の發揮を求めてもいた<sup>①⑧</sup>。吉野は、国民をどう導けばよいのかについて具体的方策を示さず、「世界の大勢」が世界の民衆に民主的志向を誘発すると樂觀していたようである。ところが、「民智」が高いはずのアメリカ国民が、アメリカの国際連盟非加盟を支持するが、これは国際連盟の実態が国際民主主義の理想から遠いものであることを理解しているからであり、国際民主主義が否定されたのではないと解釈した<sup>①⑨</sup>。ここまでもくと吉野の強弁ともいえるが、吉野は民衆の意見が反映されることで外交があるべき姿に向かつていくことをどこまでも信じようとした。それでも国民は吉野の望み通りには行動せず、ワシントン海軍軍縮条約に反対する運動に対し、「示威運動其物は馬鹿氣で居ると云ふのではない。やるならば理を極め義に杖つて正々堂々とやるが可い。軽拳妄動は寧ろ事の成功に遮げになる」と諭すしかなかった<sup>②⑩</sup>。

ここにいたって、吉野の議論は「愚かな」民衆を教育するが、一方でその政治参加には慎重であった国民外交論と同じ地平に立つことになったのではないか。もちろん、吉野は民本主義の旗を降ろしたわけではないが、「軽拳妄動」はするなというのであれば、民衆は思い通りに行動できないではないか。自国の利益と国際道徳を勘案し、合理的で平和的な対外政策を支持する国民による外交は、信夫のいうPeople's diplomacyを実現するだろうし、蠟山の主張する民族という架空の觀念に縛られない「市民」の支える国際主義をも実現するだろう。そうであれば吉野のいう国際民主主義も現実となりうるものであった。しかし、国民外交論者はもちろん、吉野作造ですら、思い通りにならない国民を前にして、上からの目線で外交教育が必要だと繰り返すのみであった。

- ① 国民と民族の問題について、ここでは以下を参考にした。篠田英朗『国際社会の秩序』東京大学出版会、二〇〇七年、第三章、塩川伸明『民族とネイション』岩波新書、二〇〇八年、オリバー・ジマー(福井憲彦訳)『ナショナルリズム』岩波書店、二〇〇九年、福田歓一(加藤節編)『デモクラシーと国民国家』岩波現代文庫、二〇〇九年
- ② 蛭川新『国際連盟と国民本位』『外交時報』第三六五号(一九二〇年一月)
- ③ 浅野利三郎『国民外交の意義を論ず』同上、第四五三号(一九二三年一月)。
- ④ この問題に関しては、大杉栄『民族国家主義の虚偽』(一九一八年、太田雅夫編『資料大正デモクラシー論争史』下巻、新泉社、一九七一年所収の大山都夫に対する批判を参照。
- ⑤ 蝦山に関しては、酒井哲哉、前掲書、第三章。
- ⑥ 蝦山政道『国際政治秩序と国民主義』同上、第四五八号(一九二四年一月)。
- ⑦ 同『極東諸邦の国民主義的趨勢と日本』同上、第四七五号(一九二四年九月)。
- ⑧ 文明国標準とは、主として十九世紀から二十世紀初頭、欧米諸国が新興国家を国際社会の構成員たりうるかを認定する際に持ち出した原則で、統一政府による「文明的な」法治がなされていることが重視された。詳しくは、酒井一臣、前掲書を参照されたい。
- ⑨ この点については、酒井一臣、前掲書、第七章を参考にされたい。
- ⑩ 松原一雄『無政府国の国際的地位』『外交時報』第五一六号(一九二六年六月)。
- ⑪ 吉野作造に関し、本稿では以下の研究を参考にした。松本三之介『吉野作造』東京大学出版会、二〇〇八年、佐藤太久磨『国際民主主義』から「東洋モンロー主義」へ——吉野作造の国際政治思想』『ヒストリア』二二〇(二〇一〇年六月)。伝記としては、田澤晴子『吉野作造』ミネルヴァ書房、二〇〇六年。
- ⑫ 吉野作造『民主的国際主義は空想的世界観なりや 姉崎博士に対する福田博士の批評について』(一九一八年)、『吉野作造博士民主主義論集』第四卷所収、新紀元社、一九四八年、一八五頁。
- ⑬ 同上、一八四、一八六―一八九頁。
- ⑭ 前掲、吉野『帝國主義より國際民主主義へ』(一九一九年)。要約引用中括弧は筆者補足(以下同じ)。
- ⑮ 吉野作造『国際連盟は可能なり』(一九一九年)、同上所収。
- ⑯ この点に関しては、酒井一臣、前掲書、六四―六六頁で論じた。
- ⑰ 吉野作造『秘密外交より開放外交へ』(一九一八年)、『吉野作造選集』第五卷、岩波書店、一九九五年所収。
- ⑱ 吉野作造『対外的良心の發揮』(一九一九年)、『吉野作造博士民主主義論集』第三卷、新紀元社、一九四八年所収。
- ⑲ 吉野作造『國際問題に対する米國の態度の矛盾』(一九二〇年)、『吉野作造選集』第六卷、岩波書店、一九九六年所収。
- ⑳ 吉野作造『外交に於ける國民的示威行動の価値』、同上所収。

## おわりに

本稿では、一九二〇年代、大正デモクラシーに呼応して唱えられた外交の民主化論・国民外交論を紹介した。それは、

国民の意見を外交政策に反映させることで、帝国主義に終止符を打ち、国際主義を基調とした平和な世界を実現すべきだとする格調高い議論であった。どの論者も、国民の意向を無視すべきでない」と訴え、国際問題に深い理解を示す「賢い」国民の登場を望む一方で、教化される「愚民」としてしか国民をとらえきれなかった。よって、重視する国民の意向が「反国際主義」もしくは「反国際協調主義」を望んだとき、とまどいつつも「世界の大勢」を理解しない「愚民」への失望を表明するだけとなった。例えば、国民外交を主唱した信夫淳平は、「協調破滅の責任は、無論他国側にもあつたが、その一半は関税会議以来、漫然自主的外交の声に三嘆随喜せる我が国民にもあつたと覺らざれば正鵠を失する」と、国際協調主義から一転して自主外国論に転じた国民への失意を表明して大正期の外交を総括したのである。<sup>①</sup>

一九二〇年代後半は、ワシントン体制が急速に不安定化し、日本外交は、とりわけ対中政策において強硬化していくことになった。こうしたなか、日本に好都合なかたちでのアジア国際秩序再編を求める声が高まっていく。<sup>②</sup>一九三一年に勃発した満州事変は、その転換点となる事件だった。すでに指摘されているように、満州事変以降の日本の中国侵略を多くの国民は支持し、それは民主化の進展と重なり、軍部の行動に一定の正当性を与えるものになったのである。<sup>③</sup>吉野作造は、無産政党までもが満州事変を支持することに困惑をしめた。<sup>④</sup>

従来、彼ら（無産党）は最も右なるものより最も左なるものに至るまで均しく皆いわゆる帝国主義的戦争絶対反対を重要綱領の一に掲げて来た。……しかるに事実はどうだ。最も猛烈なる反対運動を予期去るべき左翼はほとんど沈黙を守って居るではないか。……満州問題で民族の必要は遂に階級闘争論を押し退けてしまった。……かくて世界連帯論に代つて国民的社会主义論が起つた。……国内の事情今のままではせつかく満洲の權益を確保し得ても正当にこれを運用し得ない、故に国内の社会主义的改造が先決の急務だ、階級戦の片付くまでは広大なる満蒙の資源を一般無産階級のために開発するの見込みはないと。だから国内の開放戦に一層の力を入れよというはいいけれども、当面の満洲問題についてどうすればいいのかは一向に説かれていないのである。

国際的な連帯よりも、満州を侵略してでも国民の利益をはかる方が重要だとする議論を吉野は危険視した。国民のためということが民族のためと置き換えられ、国民本位なのであるから多くの民衆のためになるのだとして、国民と民族の境界線は曖昧なまま中国侵略への支持が国民の意向となっていた。

国民外交論も国際民主主義論も、「世界の大勢」は国際協調主義と外交の民主化にあると信じ、国民もその方向に教化されるものと楽観して論じられた。しかし、エリートが担う外交によって大國間協調をはかるといふ発想は、民主化により重要性の増した国民の意向と相いれないものであった。これは、欧米列強を目標に「世界の大勢」を理解できるエリートが「文明」の担い手として「愚民」を教化していこうとする「文明国標準」の国際協調主義外交路線の限界を示すものでもあった。

この論集は、「民族」をテーマに編まれているが、現在の日本外交にとって民族外交といった発想は無縁のものと思われがちである。しかし、本稿でみたように、民主的な外交を意味した国民外交は、「民族的需要」にせまられて容易に民族外交に変貌する性質のものであり、民主主義の進展に伴う世論の外交への影響に知識人たちは有効な反応を示せなかったのである。現在でも、ときにふれて、強硬な対中外交を世論が期待し、マスコミで「有識者」がそれを煽ることもある点を考えれば、国民外交の課題は、決して過ぎ去った問題とはいえない。本稿で扱った時期からいささかさかのぼるが、一九一四年に「国民外交同盟会」なる組織が作られ、その会が主催する演説会のパンフレットには、評議員として、普選運動で活躍した大竹貫一や長島隆二らとともに、頭山満や寺尾亨など右翼・アジア主義の大物も名を連ねている。国民外交が、民族主義的もしくは日本を盟主とした地域支配をもくろむアジア主義的外交と共存しうるものであった予兆は、こうしたことからうかがえる。国民と民族の境界線の融解を許したとき、日本は破滅への一步を踏み出していったのである。

- ① 信夫淳平『大正外交十五年史』国際連盟協会、一九二七年。
- ② 戦間期日本外交が地域主義に転換していくことについては、以下の研究を参照した。藤岡健太郎『戦前期日本の「国際主義」と「地域主義」』『日本歴史』六四七号（二〇〇二年四月）、酒井哲哉、前掲書、松浦正孝『大東亜戦争』はなぜ起きたのか 汎アジア主義の政治経済学』名古屋大学出版会、二〇一〇年。
- ③ 例えば、井上寿一『昭和史の逆説』新潮新書、二〇〇八年。

- ④ 吉野作造『民族と階級と戦争』『吉野作造選集』第九巻、岩波書店、一九九五年所収。
- ⑤ 国民外交同盟会『対支問題意見交換会演説筆記』国民外交同盟会、一九一四年。

※本稿は平成二二年度科学研究費補助金（若手B）の研究成果の一部である。

（大阪大学大学院文学研究科招へい研究員）

# The Influence of Democracy on the Japanese Diplomatic Theories in the 1920s: The Case of 'National Diplomacy'

by

SAKAI Kazuomi

The social movement demanding the democratization of Japan intensified during the decade of the 1920s. Under the influence of this movement, an argument arose over whether foreign policy should proceed on a democratic basis. This article aims to consider the logic of the arguments for the democratization of foreign policy and the limits of that logic based on Shinobu Junpei's *kokumin gaikōron* (theory of national diplomacy) as it appeared in *Gaikō jihō*. Shinobu argued that the goal of national diplomacy was the support for foreign policy by the consolidated general power of the people. However, Shinobu opposed the direct reflection of the will of an ignorant public on the determination of foreign policy. His interest in the democratization of the political system was consequently weak. Moreover, intellectuals who prized democracy were unable to mount effective counterarguments when the populace demanded an ethnocentric foreign policy. The reason for this was the ambiguity of the distinction between the nation-state (*kokumin*) and the ethnic group (*minzoku*), and in creating a democratic nation state (*kokumin kokka*), the unity of the people (*kokumin tōgō*) based on the ethnic group (*minzoku*) was considered necessary. Yoshino Sakuzō, a leading advocate of "Taishō democracy," promoted the movement for democracy in international relations (*kokusai minshu shugi*), advancing the theory of national diplomacy even further. He argued that the masses desired the development of international democracy and that diplomacy should thus be left to the people. However, Yoshino also lamented the naivety of the masses when they supported a foreign policy that differed from his own ideals, but he was unable to go beyond such regrets and propose a concrete policy in response. International democracy was understood as advancing hand-in-hand with the democratization of diplomacy. As a consequence, when the national diplomacy that had been advocated by the elites approached its own limits, internationalism, i.e. the principle of international cooperation (*kokusai kyōchō shugi*) was also made to confront its own limitations.