

国際問題としての領事館警察 小論

—— ワシントン会議からリットン報告書まで ——

梶 居 佳 広*

はじめに

I ワシントン会議

- (1) 会議以前
- (2) ワシントン会議
- (3) 青島領事館警察設置問題

II 太平洋問題調査会

- (1) 前史
- (2) 第3回京都会
- (3) 満洲事変直前の論議

III 満洲事変・リットン報告書

- (1) 事変勃発直後
- (2) リットン調査団報告書

おわりに

は じ め に

1896年締結の日清通商航海条約で獲得した領事裁判権を根拠に領事警察権を主張した日本は、国家主権の侵害と反発する中国の抗議に遭遇しつつも強引に中国駐在公使館・領事館に警察官（領事館警察）を配置した。しかし特に1920年代に入ると、国権回復運動の高まりや中国政府（北京政府、1928年以降国民政府）と欧米列強との間の治外法権撤廃交渉開始も相まって中国側の抗議は激しさを増し、領事館警察は日中両国の外交上の対立点の一つとみなされるよう

* かじい よしひろ 立命館大学社会システム研究所客員研究員

になる。

本稿は戦前日中間の外交問題の一つとなった領事館警察が国際舞台の場でどう扱われたか、また当時の外交官らはどうみていたかについて、国際会議で領事館警察が事実上最初に取り上げられたワシントン会議から満洲事変の調停に当たったリットン調査団報告までの期間を中心に、非政府機関ではあるが太平洋問題調査会における議論も含めて概観する。その際、日中両国の主張の他、「第3者」——本稿ではリットン調査団並びに主にイギリス外交官——の見解なり対応はいかなるものであったかを検討したい（なおイギリス外交報告は主に外務省が内部機密用に整理した『コンフィデンシャルプリント (confidential print)』を用いる¹⁾）。周知のとおり、イギリスは日本が台頭するまでは中国大陆に最大の権益を有しており、当然のことながら不平等条約に基づく領事裁判権・治外法権を中国に強いていた。従ってイギリスは「第3者」ではあっても日本により近い立場にあったといわざるを得ない。とはいえ、一方でイギリスをはじめとする欧米諸国は、日本のように領事裁判権を根拠に領事警察権を主張したり、領事館に警察官を配属させてはいなかったことにも留意しておく必要があるといえよう。

ところで、第2次世界大戦中（1943年）国際法学者の英修道は、日本が主張する領事警察権は「外国批評家より論難的となった」といい、具体的にはアメリカの国際法学者ウィロビー（Westel W. Willoughby）の思想が米英両国を支配していたとの見解を示しているが²⁾、実際はどうであったか。この点にも注意を払いたい。

I. ワシントン会議

（1）会議以前

前述の通り、国際会議の場において、領事館警察の問題が本格的に取り上げられたのはワシントン会議であり、それ以前は、例えば第1次世界大戦の講和であるベルサイユ会議において、中国全権が日本の領事館警察は条約に違反し是認する根拠は無いと主張する場面（1919年4月）があったものの、出席国の注意を引くことはなく正式の議題にもならなかった³⁾。

とはいえ、欧米が領事館警察問題に全く無知であったわけではない。1914年以降のイギリス外交官報告についてみると、確認できる限り「満洲」（現・中国東北地区、以降カッコ省略）に位置する鄭家屯並びに隣接する兆南（出張所）への領事館警察署の設置を巡る日中両国の紛争（1916-1917年）⁴⁾、厦門における以前からあった領事館とは別の警察分署を巡る紛争（1917年）⁵⁾、それに上海・虹口地区での日本人居留民と中国人警察官の衝突への日本人警察の仲裁（1918年）⁶⁾が報告されている。このうち厦門については、3年後の1920年『コンフィデンシャルプリント』に報告があり、中国の抗議にかかわらず警察を配備した日本は下層民や「ゴロツキ」が多い台湾人と中国人とのいさかいを防ぐことをその理由にあげているが、厦門に駐屯地

（military post）を置くことが（本当の）狙いではないかとの懸念を（領事は）示している⁷⁾。ただし、厦門の状況はワシントン会議準備のためイギリス外務省が作成したメモランダムの中でも言及されているが、そこでは単なる事実の紹介にとどまっている（ワシントン会議準備のメモランダムにおいて領事館警察への言及があったのはこの厦門の事例だけで、満洲や上海の事例は触れられていない⁸⁾）。なお「はじめに」で触れたウィロビーも 1920 年出版の著作において厦門の領事館警察に関心を持ち、日本による領事館への警察配備は日中間で結ばれた条約上の根拠を何ら持っていないとする中国側に立った見解を示していた（ウィロビーは 1917 年以来たびたび中国政府の法律顧問になっている⁹⁾）。

ところで、1915 年の「対華 21 か条要求」は、その後「南満洲および東部内蒙古に関する条約」として条文化される「第 2 号」で南満洲における日本人の土地商租（賃借）権、居住や自由往来、商工業や農業の経営権などが盛り込まれ、また（最終的に日本が撤回したために実現はしなかったものの）「第 5 号」の 3 は中国における警察の日中合同化が規定されていたが、この「21 か条」と領事館警察の関係に触れたイギリス外交報告は特にない。また満洲における領事館警察については、先に触れた鄭家屯事件と、間島情勢、すなわち中朝国境地帯で日本の朝鮮支配に批判的な朝鮮人が多いと目された間島（中国領）において、間島出兵（1919-20 年）終結（＝日本軍の撤退）後も治安維持のため 300-350 名の日本人警察官が領事館に置かれた事実が日本や朝鮮に関する年次報告などで紹介されている程度である¹⁰⁾。

（2）ワシントン会議

アメリカ大統領ハーディング（W. Harding）の提唱で、9 カ国が参加して開催されたワシントン会議は、第 1 次世界大戦後におけるアジア・太平洋地域の安定した国際秩序の構築を目的としていたが、極東問題、特に中国を巡る様々な問題の解決を大きなテーマの一つとしていた。このうち治外法権一般については、中国全権が中国に課されている「政治上司法上及び行政上の行動の自由に対する制限」の撤廃を「一般原則」として提起し（1921 年 11 月 16 日第 1 回極東問題総委員会）、5 日後の第 3 回総委員会で、中国の領土的行政的保全を規定した「ルート（E. Root）4 原則」が確認された（なお「治外法権に関する決議」は 12 月 10 日に正式承認される¹¹⁾）。この原則においては、領事裁判権など条約上の取り決めがあるものは外交的解決を、取り決めの無いものは撤廃を基本としており、そこで中国側（施肇基全権）は、11 月 25 日（第 6 回総委員会）並びに 28 日（第 8 回総委員会）、外国駐屯軍や外国鉄道守備隊、外国郵便局などと共に「取り決めの無い」行政的制限の例として外国警察官の存在を挙げ、これらの撤去を求めた¹²⁾。次いで必要な資料が手元に無いので議論することは出来ないというフランス・ビビアニ（R. Viviani）全権の主張（第 8 回総委員会¹³⁾）をうけ、翌 29 日（第 9 回総委員会）鉄道守備隊や駐屯軍問題といった軍隊関係と共に「日本の満洲における鉄道守備隊・警察官の一覧表」や「満洲に

における日本警察官に関する事情」などの資料を各国に提示し、これら日本の軍隊・警察が中国の主権を侵害する存在であると主張した¹⁴⁾。なお、中国側の提示した調査資料並びに主張について補足すると、軍の駐屯に関しては日本以外の事例も含め網羅的に紹介しているのに対し、日本の警察については全権の発言冒頭こそ 1916 年厦門の出来事に触れているものの、それ以外はすべて満洲における警察に問題を限定している（関東州警察官 811 名、南満洲鉄道附属地内警察官 686 名、鉄道附属地内の領事館配属警察官 264 名、間島 46 名¹⁵⁾）。これは日本の警察官の多数が間島を含む満洲に配置されていた事実を踏まえたためと推測されるが、これ以降、国際舞台における領事館警察の議論は、ほとんど満洲で発生した問題に絞られることとなる。

一方日本側（埴原正直全権）は、同日（29 日）「問題の理論的方面」＝警察官配属の法的根拠はともかく、中国に在留する日本人（朝鮮人を含む）が非常に多数であり、かつ中国警察による日本人の安全の保障が期待できないため日本の警察は必要である。実際日本警察は日本人の保護取締について成果を挙げており、警察が駐在していない地域よりも治安はよい。また日本警察は中国人ら外国人に干渉するものではないと主張し¹⁶⁾、12 月 1 日第 10 回総委員会で軍隊問題についても反論した。これに対して中国側は、翌 2 日の第 11 回総委員会で山東や漢口の駐屯軍、南満洲鉄道並びに中東鉄道附属地守備隊、北支駐屯軍の各問題について意見陳述した上で警察問題にも再度言及し、中国において治外法権を享受している他の強国は日本のように警察権を主張していないことから日本の警察官の派出は中国の主権を侵害する行為である。また日本の警察官は実際に中国領内で中国人をも取締まりの対象にしているなどと主張した¹⁷⁾。

ところが、施全権がここまで発言したところで、委員会の議長であるアメリカのヒューズ（C. E. Hughes）は徒にこの問題で時間を裂くのは不適切として、日中間の議論の応酬をやめさせた。そしてこの問題を事実問題審査の扱いか別の分科会を設置して処理することを提議し、ビビアニは中国に関する専門的知識が乏しいことを理由に治外法権問題分科会に付託することを提起した¹⁸⁾。結局、第 13 回総委員会（12 月 7 日）においてヒューズをはじめとする各国の同意により治外法権分科会ではなく「軍隊問題に関する起草委員会」の中で外国警察官も問題にされることになるが¹⁹⁾、実際はこの時点、というか第 11 回総委員会以降、議論の中心は在中国外国軍隊に関する問題、すなわち英米ら列強も駐屯している北支も含めた各地の駐屯軍や満鉄・中東鉄道附属地守備隊の問題に集中し、全て日本関係であったといってよい警察問題は完全に無視されることになった。また、日中以外の出席者＝欧米諸国は当初議論に必要な知識や資料の少なさのため、日中両国の水掛け論に対して意見を述べていなかったが、やはり第 11 回総委員会の頃から主権侵害を主張する中国全権の原則論には反対しないものの中国は現在もなお秩序が安定の域に達していない状態であるため、問題の「要点は法律的というより寧ろ中国内地における社会状態」にあるというイギリスのバルフォア（A. J. Balfour）全権²⁰⁾、また外国軍隊の要否は中国が外国人の生命財産を保護できるかどうかにかかるといふヒューズの

見解²¹⁾が会議に参加した欧米各国の共通認識になっていった。

結果、第3回起草委員会（12月6日）においてイギリス代表（駐米大使）のゲデス（Sir A Geddes）が「軍隊問題に関する決議案」（ゲデス案）を起草し、これをもとに議論される。ここでも駐屯軍の扱いのみ議論され、かつ日本の主張する「現実論」に出席者は同意しがちであったが、決議案の取りまとめの最終局面（1922年1月3日第5回起草委員会）で、これまで無視されてきた警察問題の扱いについての顧維鈞中国全権の質問とそれを受けてのルート委員長の提起により、ゲデス案冒頭の「armed forces」に警察を含むこと（including police）が明記される修正がなされた。すなわち、「軍隊問題決議」に警察問題を包含させる修正が行われたわけであるが、同時に顧全権が指摘した警察問題への中国代表の新たな発言の機会は、ルート委員長により決議修正に異議がなければ不要とされ、同時に決議案の総委員会送付が決定された²²⁾。結局翌日（1月5日）の第17回総委員会中国以外の賛成によって軍隊問題に関する決議は可決し、第5回総会（2月1日）正式承認されるに至る。決議は各国が中国に置く自国の軍隊・警察官を撤退する意思があることを明記しているが、撤退は中国が在留外国人の生命財産保護を保障できる状態になった場合であり、しかも中国に保障する能力があるか否かは各国の承認によったため、各国軍隊・警察の撤退は（日本の山東駐屯軍隊を除いて）事実上将来に先送りされることになった。

以上の経過から明らかなように、中国以外の各国は中国側の現状、特に生命財産の保証ができるような警備能力の不足を理由に中国側が主張する軍・警察の撤退をはねつけた。この点、日本と欧米諸国の意見は一致していた。ただし、決議案取りまとめの最終局面で中国側が警察や鉄道守備隊の問題にも再三言及したこともあって、決議案可決時にルートは、委員会出席の各国は在中国外国警察官に関する中国側要求に耳を貸さないつもりはなく、むしろ中国に有利な解決を図る意思をもっている。決議案の文言を「軍隊（troops）」ではなく「武装隊（armed force）」とし、さらに警察や鉄道守備隊を含む修正をしたのはそのような列国の意思の反映である、と将来中国に有利な警察問題解決を約束する発言をした²³⁾。また日本の警察官配備の法的根拠についても、日本側が最初から「問題の理論的方面はともかく」と逃げをうち、議論のほとんどが軍隊問題に時間が割かれたこともあって欧米諸国の理解を得られることはなかった。この点、議事経過の記録などを見る限り、欧米諸国が日本に警察配置の法的根拠を問う場面はない。ただ、一方でイギリスのバルフォア全権は本国のロイド・ジョージ（L. George）首相に軍隊問題に関する報告（1922年1月13日）を送っているが、その中で中国の事情を考慮しつつも中国に駐在する外国軍隊は原則全て撤退する方向で決議なり問題をまとめるべきである。ただし「1901年の条約」、すなわち北清事変（義和団の乱）後に締結された北京議定書など「取り決めのあるもの」と「そうではないもの」とは区別する必要がある。そして、取り決めのない（ないし疑わしい）軍隊は自分の理解するところ、ほとんど全てが日本に関係する案件ばかり

りで、日本人の警察官も軍隊と同様、中国の強硬な反対にあっているが、彼ら（警察官）は満洲や山東、また厦門の日本領事館に関係していたと報告している²⁴⁾。「ルート4原則」に即していえば、イギリスからみて、中国に駐在する日本の警察は条約での「取り決めの怪しい」存在であって、原則的には撤退するほうが望ましい。ただし、中国の現状を考慮して直ちに撤退することは時期尚早とみていたということが出来よう。

（3）青島領事館警察署問題

こうしてワシントン会議は閉幕し、領事館警察問題も問題の先送りとはいえ、一応の解決が図られた。ところが、それから1年も経たぬ1922年12月、青島に新設された領事館警察を巡って新たな日中対立が発生し、これをきっかけに中国駐在イギリス外交官が領事館警察に関する報告を作成することとなった。

すなわち、ワシントン会議の結果、山東の日本権益——第1次世界大戦中にドイツから奪ったものだが——は中国に還付されることになった。ところが、日本は軍隊撤退後に同地の邦人保護・取り締まりを目的にあらたに設置された領事館並びに市内7ヶ所の派出所に60名以上もの警察官を配備した。これに対して中国側は一般民衆を巻き込んだ執拗な抗議を行い、その結果、日本側は派出所の看板撤去などの譲歩を行うに至った²⁵⁾。

この騒動に接した青島副領事のターナー（W. P. W. Turner）は、事件の概要を説明した上で、次のような報告（1922年12月22日）を公使館に送っている。

今回の青島における日本の行動（＝領事館警察設置）は、1916年厦門で発生した事件の再現である。日本側は、領事警察は領事裁判権にその根拠があるというが、他の強国（＝欧米列強）にこのような治外法権の拡大解釈を試みた例はない。確かに、日本の臣民は中国人の警察より日本の警察の方が統制しやすいだろう。しかし、不幸なことに領事館警察の交番は（日本の）政治的侵略の手段として利用されてきたし、中国人は日本側が（警察を）大いに利用することで惹起するであろう事件を恐れている。従って、日本も看板撤去といった譲歩は行っても中国に屈しないであろうが、警察署の設置は日中間の摩擦を増大させるだけである（以上、要約）²⁶⁾。

日本の行動に批判的な青島領事からの報告を受け、北京駐在のクライブ（R. H. Clive）参事官は各地の領事に日本の領事館警察に関する報告を求めた。そして奉天総領事、厦門、福州の各領事から報告が寄せられたが、いずれも日本の領事館警察に対して肯定的な意見であった。

① ウィルキンソン（F. E. Wilkonson）奉天総領事（1923年1月10日）

（要約）中国当局は、日本の領事館警察の存在に対して、当然不快感を持ち、領事館警察と中国人警察との間で衝突もみられるが、全体にこの（＝領事館警察）システムはうまくいっている。この問題については、中国人警察が自分達の無作法や揉め事を避けるために外国人を捕まえるのを嫌がっていること、また奉天の満鉄附属地の外側に住む多くの日本人、朝鮮人の中には、麻薬に手を出す悪質な者もいることをも考慮に入れる必要がある²⁷⁾。

② イーステス（A. E. Eastes）厦門領事（1923年1月22日）

（要約）1917年以来、厦門において警察を巡っての衝突が度々あるが、日本の領事館警察の行動については過大に見られている。同地には少数の富裕層と大多数の下層からなる台湾人がおり、現地の中国人と度々いさかいを起し警察は処理に時間が割かれている。これら台湾人と品行方正な商人である中国系イギリス人とでは事情が全く異なるため、この地における日本の警察署の設置は、もっぱら現実的配慮によって正当化される²⁸⁾。

③ クリンネル（Walter J. Clennell）福州領事（1923年1月23日）

（要約）日本の警察の存在によって特別摩擦が生じたとは思わない。福州には日本人、台湾人がいるが、特に台湾人は現地住民と見分けがつかない上、アヘンなどいかがわしいことに関わる者も多い。領事館警察の存在が中国の主権を侵害するというが、政情不安による無法地帯のような現状（の福州）では、日本の領事が自由に行使できる権限が不当なものであるという気にはなれない²⁹⁾。

そして、これらの報告を受けて北京のクライヴも「多くが下層階級である朝鮮人、台湾人、その他日本臣民が大勢中国にいる点を考慮すると、日本当局が、当局から見て有益な目的に奉仕していると思われる領事館警察——その地位が合法的なものかどうかはともかく——を維持するのは現実的である」との意見をつけており³⁰⁾、結局、これをもってイギリス外交官による領事館警察に関する調査報告は打ち切りとなった。このように、青島領事の報告を除いた報告は、ワシントン会議の議論と同様、法律論はともかく現状を考慮すると日本が中国に領事館警察を置くのはやむを得ないという見解で一致していた。ただし、(1)寄せられた報告が奉天、厦門、福州からの報告であったことから明らかなように、在満朝鮮人（奉天）や台湾籍民（厦門・福州）も関わった問題であること、(2)下層階級が多く麻薬売買・運搬などいかがわしい職につく者もいるといった中国在留日本人の問題を指摘した点は注目すべきであろう。ただし、これ以降領事館警察に関するイギリス外交官のまとまった報告は満洲に限定され、それ以外の地域（例えば福建、山東）における領事館警察に関する報告——少なくとも本国外務省や大使

館・公使館レベルで重要とみなされたもの——は作成されることはなかった。

Ⅱ．太平洋問題調査会

(Ⅰ) 前 史

ワシントン会議以後、国際会議において領事館警察に関する議論は、満洲問題を事実上議題として取り上げた太平洋問題調査会第3回京都大会（1929年）までしばし途絶する。この間、ワシントン会議の勧告に基づく治外法権撤廃準備のための国際委員会が1925年末に招集され、翌年9月報告が作成されるが、同委員会は日本の在中国領事館警察についての調査・議論を行うことはなかった（強いていえば、ワシントン会議において領事館警察維持の根拠にもなった中国の警察制度に関する現状調査が行われ、その結果、中国側の不備、例えば地方警察権の混乱が改めて指摘されている³¹⁾）。なお、現状の中国司法制度の不備が改められることを条件に治外法権撤廃を認めるとした委員会報告は、「北伐」による北京政府崩壊と国民政府成立（1928年）のため事実上棚上げとなり、以後国民政府の要求で日本も含めた列強との間で治外法権の撤廃交渉が始まる³²⁾。ただしこの交渉は各国毎に行われ、治外法権享受国は中国への対応を協議しているが、日本と中国の二国間の問題であった領事館警察が日中交渉以外の場で話題になることは、現在までのところ、史料上確認できていない。

またイギリス外交官の報告も、『コンフィデンシャルプリント』によるかぎり、(1)「5・30事件」（1925年）など1920年代半ばまで中国ナショナリズムの矛先がイギリスに向けられていたことや、(2)満洲については自国利権・権益がほとんど無く北満洲に旧ロシア帝国以来の権益を持つソ連ないし中央政界への野心を示す張作霖の動向くらいしか関心がなかったこともあって、1922-1923年の報告以降、日本の領事館警察をテーマにしたものは見当たらない（なお1927、28年2度にわたる「山東出兵」時の報告でも日本の憲兵の動向はともかく、領事館警察を取り上げた報告はない）。

ただ、間島を含めた在満朝鮮人関係との関連において、領事館警察はしばしば「登場」している。すなわち、間島の治安は日本の出兵以降も良好ではなく、例えば1925年『朝鮮に関する年次報告』は、この1年に合計約20名もの日本人警察官が死亡したと報告している³³⁾。また、ワシントン会議直後の報告では奉天における領事館警察の活動に理解を示していたウィルキンソン総領事も、1928年離任の際にまとめた「日本の南満洲政策に関する報告」において、間島を中心とした南満洲における移住朝鮮人の増加は（日本帝国臣民である）朝鮮人の統制を目的とする日本領事・警察官の増員をもたらしめているが、この日本人警察官の増派こそ、中国が日本に抱いている大きな不満の一つである。その結果、日本の警察問題や在満朝鮮人の問題も南満洲において権益維持・拡大を目指す日本と権益の回収・縮小を目指す中国との間の対立の

一因になっているとの事実を指摘している³⁴⁾。なお『関東州に関する年次報告（大連領事作成）』でも1926年から土地商租権や鉄道敷設を巡る対立など南満洲における日中両国の摩擦を強調するようになるが、領事館警察への言及はない。

ウィルキンソンも指摘するように、満洲を巡る日本と中国の対立は——勿論、それ以前から存在はしていたが——1920年代後半に入って幣原外交の行き詰まりとより強硬な田中外交の登場、中国ナショナリズムの高揚によって激化した。特にウィルキンソンが奉天総領事を離任した1928年は、日本による張作霖爆殺事件と張学良の国民政府合流もあって、さらに深刻なものとなっていた。こうした状況の中、1925年太平洋地域の様々な軋轢や問題を平和的に解決するため、日中英米をはじめとする自由主義・国際主義的知識人が中心となって発足した太平洋問題調査会（The Institute of Pacific Relations：以降IPRと略称）は、1929年10月京都において第3回大会を開き、満洲問題も討議のテーマとなった。以下、準備活動も含め会議での討議内容、特に領事館警察問題に関する論議をみていく。なお会議は非公開でなされ、議事録も同様に非公開のため、先行研究の他、日本IPRの報告とIPR本部の英文報告書を用いることにしたい³⁵⁾。

（2）第3回京都大会（1929年）

① 準備

大会が京都で開催され、満洲問題が重要議題になることが確実視されると、日中両国共、「第3者」に好印象を与える目的もあり、入念な研究準備に取り組むこととなる。

日本IPRの中心は、国際政治学者として有名な蠟山政道である。彼は1928年満洲問題の調査主任となると、中国への視察（1929年3-5月）と英文調査書（“Japan's Position in Manchuria”）の執筆、近藤俊二、内藤楠夫（湖南）に嘱託した上での『満洲問題調査資料』編纂、満洲問題特別研究会の開催など精力的に活動しているが、彼自身の関心は英文調査書や京都會議の報告書による限り、満洲の国際政治上の位置づけや今後予想される発展性にあり、満洲の法的位置づけではなかった³⁶⁾。とはいえ、領事館警察も含むことになる満洲の法的問題や「特殊権益」についても、『調査資料』で近藤が『満洲に於ける我権益の法律上の根拠に対する資料』（未見）をまとめ、特別研究会で信夫淳平が「満洲に於ける我が特殊権益」、松原一雄が「特殊権益の国際法上の意義」と題する講演を行っている。このなかでは信夫の議論が重要と思われるが、この点は後述する³⁷⁾。

一方、中国IPRも、徐淑希（燕京大学教授）を中心に研究準備を進めていたが、明らかに国権回復を念頭に置いた満洲（東三省）の法的問題に関心があった。このことは、訪日直前に発表された宣言からも明らかであるが、全部で4項目からなる宣言の1つに「東三省（＝満洲）からの日本の軍警察の撤退」が掲げられていたことは注目に値しよう³⁸⁾。

② 大会での討議経過

1929年10月28日に開会された大会で、実際に満洲問題が討議されたのは11月4日から3日間の円卓会議であった。満洲問題については蠟山が執筆した日本 IPR 報告書によると討議の中心は、1. 歴史的背景、2. 現状に対する各国の立場、3. 権益擁護の根拠に関する批判、4. 問題解決の可能性と方法に関する提案の以上4点であり³⁹⁾、英文報告書では、争点として (a) 関東州・鉄道附属地の行政、(b) 領事館警察と治外法権、(c) 条約上の権利、(d) 外国の諸権益と門戸開放が挙げられていた⁴⁰⁾。

このうち領事館警察問題を含めた治外法権ないし中国における権益の是非に関する議論は、これまでと同様、中国側が現状批判、特にその法的根拠を問うたのに対し日本側が現実論を持ち出しつつこれに反論するというパターンをとった。中国側は「日本の満洲に於ける権益は条約上の規定によって厳密に解釈され得ないものであって、明らかな違反であるか、或いは権利の濫用と主張」し、「領事館警察についてもその条約上の根拠を問いただしている」。そして領事館警察は中国の主権を侵害する存在であり、実際領事館警察の存在によって中国の法と裁判が無視され、日本人による中国への麻薬やアヘンの密輸といった違法行為が領事館警察の黙認によりなされている。また日本の管轄権のある地域の外側（中国人地域）でも日本警察による中国人への干渉が存在するといひ、婦人代表が日本警察による実害を証言する場面もあった。さらに、日本側報告書では「材料の不足によって充分討議されなかった⁴¹⁾」という在満朝鮮人問題についても、中国は朝鮮人の移住を歓迎するが、日本が朝鮮移民の中国への帰化を認めず、むしろ朝鮮人統制のため領事・警察を送ってくるが、これも日本の満洲占有の口実になっていると批判した⁴²⁾。

これに対して日本側は、朝鮮人問題についてはむしろ中国側が朝鮮人に帰化を強制したり、敵意を向けている。朝鮮人のための日本の行動も中国によって誤り伝えられたり不当な攻撃にさらされており、(日本による満洲への) 領事裁判権の拡張も中国側の誇張に過ぎないと反論している。その際、領事館警察については「必ずしも治外法権のコロラリーと解する説を執らず、満洲内地の治安の実情に根拠する説を主張」したといひ、中国側の警察、行政能力の不備とそれに対する日本警察による駐在地の治安の安定を強調している。そしてこの日本側の主張は中国人を除く「外国人側の承諾を得たように見えた」と日本側報告書はまとめている⁴³⁾。

確かに先行研究が示すように、京都会議における満洲問題の討議は、(1) 会議前に行った極東視察の結果、欧米人会員の多くが日本側に好意的になったこと、(2) 中国側の中心人物である徐淑希が感情的な講演を行って松岡洋右に論破されたこともあって、全体として日本側の主張する現実論が他の国の出席者の支持を得ることが出来たとされる⁴⁴⁾。しかし、領事館警察についていえば、現実的理由（中国の現状）による日本の警察官派遣の必要性はこれまでと同様の支持が得られたものの、その法的根拠に関してはさらに苦しい立場に立たされたのであった。

この点について、日本側報告書はほとんど言及していないが、英文報告書では領事館警察の条約上の特別な根拠は無いことが明らかになったとし、日本側も警察の法的根拠については内部で意見の相違がみられたと指摘している。そして「領事裁判権から領事警察を導き出すことは出来ないという論者も現れた」とさえ述べているが⁴⁵⁾、この「論者」は信夫淳平であると推測される。というのも、信夫は前述の特別研究会講演をもとにまとめた「満洲に於ける我国の特殊権益の検討」において、「満洲内地における我が警察機関は理論上疑義を挟む余地」があり、「領事裁判権は単に被告外国人に対する特殊の裁判管轄権を容認したに止まり、当該外国人所属の領事館に対する警察権の譲与をも意味するものではない」として、日本政府が主張する領事館警察の法的根拠に疑問を投げかけていたからである⁴⁶⁾。結局、日本側は、領事館警察は中国の現状からやむを得ず置いているという以外、その正当性を主張することがほとんど出来なくなったといえよう。

以上のように、太平洋問題調査会での領事館警察に関する議論は、在満朝鮮人をめぐる問題が大きな争点に加わり、またワシントン会議のそれよりは突っ込んだ討議がなされたが、日中両国の水掛け論に終始した点ではそれほどの違いはなかった。太平洋問題調査会は国際的非政府組織であり、本来参加者はあくまでも個人として参加していたのであるが、各自が属する国家の枠を超えた議論は——領事警察権に否定的な信夫のような意見もあったが——日中両国の参加者からはほとんど出なかった。問題解決については、治外法権の撤廃によって問題が和らぐこと、中国に対する治外法権も撤廃が望ましいという点では日中両国の出席者は一致していたものの、撤廃の時期になると対立した。また紛争の実情調査（アメリカ会員）や将来の条約改正案の立案（日本会員）を目的とした調査委員会の設置や不可侵条約の提案がなされたが、「現に行われつつある日本官憲の権力濫用を禁止すること」や「日本の警察権を中国に返還すること」を問題解決のために必要と主張した中国との折り合いをつけることが出来ず、いずれも合意には至らなかった⁴⁷⁾。

（３）満洲事变直前の論議

ところで、京都大会で満洲問題の中心人物であった蠟山は報告書において「(満洲をめぐる)条約解釈に就いては、これを否認せんとする支那もこれを根拠せんとする日本もその距離の差が甚だしく、冷静に審議するなどということは到底出来ない状態であった。又第三者たる外国人も実情に対する知識の浅薄なため、到底価値ある議論、傾聴に値する解釈は無かった」と述べている⁴⁸⁾。確かに、日本報告書、英文報告書をみる限り、外国人は議論の整理や問題解決のための意見を述べることはあっても、概してワシントン会議と同様、いやそれ以上にただただ日中間の議論の応酬を傍観するばかりであった。このため、例えばイギリス IPR は英国王立研究所やイギリス外務省に極めて近い立場の人物で構成されていたが⁴⁹⁾、彼らが領事館警察に

関して独自の見解を示す場面は英文報告書をみる限り無かったし、そもそも独自の見解を持っていなかったように考えられる。

ただ、このような蠟山の外国人への評価がいささか一面的であったことも事実である。というのも、この後国際連盟のリットン調査団に満洲問題に詳しい法律専門家として参加することとなるウォルター・ヤング (C. Walter Young) が京都（並びに上海の）大会に参加しているからである。ヤングは前章で触れた国際法学者ウィロビーの弟子に当たり、1925 年から満洲にもしばしば調査目的のため滞在していた。京都会議の開会前から IPR 機関誌 (Pacific Affairs) に満洲問題に関する論文を寄せ、会議においても満洲問題に関して欧米人で唯一の報告ペーパー (“Chinese Colonization in Manchuria”) を提出している⁵⁰⁾。論文は満洲問題の歴史と現状を大雑把に整理したものであり、報告ペーパーは満洲への中国人の移動について、満洲の中国・関内への一体化ととらえたものであった（英文の大会報告書でも大いに引用・利用されている）。そしてこの報告・論考をもとに 1929 年『満洲の国際関係 “The International Relations of Manchuria”』を出版している。この著作は 1895 年以降の満洲を巡る国際関係の変遷について各種条約・協定などを整理することで明らかにしたもので、満洲は明確に中国領土と位置づけられている。ただし、日本の領事館警察については「1915 年の合意」(=21カ条要求) を維持させることで日本の立場の弱体化に失敗したとヤングが評価するワシントン会議における議論でのみ「登場」するが、本格的な分析はなされていない⁵¹⁾。

ヤングはその後も調査研究を進め、1930 年満鉄に「満洲に於ける日本の法権」に関する質問を送り、1931 年満洲事変勃発の直前に日本の満洲権益に関する 3 部作 (①『満洲における日本の特殊権益 “Japan’s Special Position in Manchuria”』, ②『関東州租借地の国際法上の地位 “The International Status of Kwantung Leased Territory”』③『南満洲鉄道における日本の管轄権 “Japanese Jurisdiction in the South Manchurian Railway Area”』) を出版している。これらの研究においても、日本の領事館警察について十分な分析は出来ていない。というのも、著作③で検討した鉄道附属地における警察権と鉄道から離れた領事館に警察官 (領事館警察) を配置する権利とは厳密に考えると峻別すべきものであって、領事館警察についての本格的な検討は今後の課題にしたいとヤング自身述べているからである⁵²⁾。ただし、これらの著作で領事館警察への彼の評価の概要は知ることが出来る。

まず彼は満鉄との法権をめぐる問答の中で、治外法権上日本の領事警察権を当然とする満鉄側の回答＝見解に対して、他の列国と中国との条約と比べてみても日本に対してのみ領事警察権という特殊な条件が認められるのかは甚だ疑問であり、国際法の解釈上 (自分は) 納得できないと主張している⁵³⁾。次いで満鉄との問答直後にまとめた『南満洲鉄道附属地に於ける日本の管轄権』において、1916 年の日中両軍の衝突＝鄭家屯事件の顛末を紹介することで、中国が南満洲における日本の領事館警察設置を決して承認しなかったことを強調すると共に、領事

館警察には条約上の法的根拠なしとする中国側の解釈、さらには太平洋問題調査会での信夫淳平の見解に賛意を表している。さらに鉄道附属地関連については、1910年から1929年までの日中両国警察・守備兵の衝突事例（警察については、例えば1913年長春での両国警察の衝突、1929年大石橋付近の管轄地外での警察の不当逮捕事件）を幾つかあげ、その上で、日本の警官、守備兵は中国官憲の特別の許可がない限り中国人市街に立ち入る権利はなく、日中間に生じた事件の大部分は、日本側の鉄道守備隊あるいは警察が警備する権利を拡大して解釈しすぎることに原因があると指摘している。そしてこれら守備隊・警察の問題は、今後国際的事件としての重大性をさらに増すものと予想されるだろうと結論付けるのであった⁵⁴⁾。以上のヤングの見解は、師匠であるウイロビーの業績を継承しつつ⁵⁵⁾、さらに詳細に満洲における（領事館警察を含めた）警察・軍の法的根拠の薄弱さ、現実の活動への疑問を指摘するものであった。

一方、この時期現地駐在のイギリス外交官も領事館警察について報告をまとめている。1931年1月ホワイト（O. White）ソウル総領事が執筆した『朝鮮に関する1930年年次報告書』がそれであり、1930年に発生した領事館警察と中国軍の衝突事件に触発される形で間島における領事館警察について紹介・整理を行っている（なお同様の報告が『中国』並びに『日本』の年次報告書でもなされている⁵⁶⁾）。すなわち、間島は中国の一部分であり、居留地（settlement）も存在しないので、日本の領事館配属の警察がこの地域の法と秩序を維持する義務は無いが、実際は法と秩序を守るだけでなく、共産主義者や抗日朝鮮人を捕らえ、裁判にかけるためにソウルに送っている。以上のような間島における日本警察の権限は治外法権に基づくものと日本側は主張しているが、実際には「暗黙」の内に獲得されたものと考えた方がよく、また中国当局に秩序を維持する気が無いか能力に欠けているので、日本の警察が間島の人口の8割を占める40万もの朝鮮人の保護取締りにあたっているとする。ホワイト総領事は、間島の朝鮮人農民は上からは共産主義者、下からは警察に挟まれた存在であって、しばしば双方からの「襲撃」を受けている。そのため彼らは日本の警察はもめ事を起こす存在と考え、日本の保護を切望していないが、日本人警察官が故意にでっち上げたもめ事はほとんど無いので彼らの意見は多分に偏見で歪められているようにも思うとの見解を示している⁵⁷⁾。以上のホワイトの報告は、基本的にこれまでの多くのイギリス外交官と同様の認識、すなわち法的根拠はともかく、現実の中国（満洲・間島）の状況から日本の領事館警察の存在を容認するといったものであり、先にみたヤングとは領事館警察の活動への評価という点でやや見解を異にしていたということができよう。

Ⅲ. 満洲事変・リットン報告書

(1) 事変勃発直後

1931年9月18日に勃発した満洲事変は、1920年代末に危機的状況を迎えた満洲を巡る日中対立の打破を狙った日本側（関東軍）の荒療治であったが、領事館警察にとっても大きな転機となった。というのも、この時期の領事館警察は治外法権撤廃交渉と相まってますます強まった中国側の撤退要求に直面しており、これまでに明らかとなった法的根拠の弱さもあって、日本側も近い将来の領事館警察の撤退・消滅をも覚悟する者がでてきたからである⁵⁸⁾（なおこのあたりの事情を分析したイギリス外交官報告は見当たらない）。事変はこのような苦境を一変させる出来事になった。しかし、一方的に他国の領土を蹂躪した日本の行動は国際的非難を呼び、一方領土を侵害された中国は直ちに国際連盟に提訴した。その結果、9月下旬からの2ヶ月間、連盟理事会を中心に日中間で激しい意見の応酬がみられることになる。また、偶然ではあるが太平洋問題調査会の第4回大会がほぼ同時期（1931年10月21日-11月2日）に上海で開催されたため、ここでも日中間で激論が展開された。

この時点の議論では、太平洋問題調査会における日中間の議論と国際連盟理事会でのそれとでは、特に中国側の態度に違いが見られたことが興味深い事実として指摘できる。まず太平洋問題調査会においては、「太平洋の外交機関」並びに「中国の外交関係」に関する円卓討議で満洲問題が取り上げられ、このうち領事館警察や駐兵権、「21カ条」などといった個別案件は後者の討議のなかで進められた。ただし、議論の内容は基本的に2年前の大会の再現であった⁵⁹⁾。すなわち領事館警察についていえば、中国側代表（徐淑希）が領事館警察の法的根拠のなさ、満洲に移住する朝鮮人の保護と称して警官増加を図っている事実、活動範囲を中国に及ぼそうとしている点などを問いただしたのに対して⁶⁰⁾、信夫淳平が日本側代表として「日本の領事館警察存置は何ら法理的根拠は持たぬが、支那の警察制度の不完全ある現状に即したる、真に已むを得ざる処置」として2年前の信夫自身の主張と同様の説明を行っている⁶¹⁾。結局、今回も議論は平行線を辿ったまま大会は終了したが、日本側は信夫淳平が代表的な論者であったため、領事裁判権から領事警察権を主張するといった領事館警察の法的根拠は強調せず、というよりむしろ法的根拠の弱さも認めつつ中国が現在抱える問題を強調することで領事館警察の配備を認めさせようという姿勢を取った。これに対して「第3者」である欧米の代表は、以前と同様、日中の議論に対して特にコメントしていない（なおヤングも第3回大会に引き続いて大会に参加したが、今回は報告ペーパーも提出しておらず、発言も確認できない）。ただ、日本側の指摘する警察制度やキリスト教宣教師ら外国人の生命・安全の保証などといった面における中国側の「現状の不備」については、治外法権問題と絡めて同意するものが多かった⁶²⁾。

一方、国際連盟理事会の議論においては、何よりも「9月18日」以降の日本の行動の是非

が争点となっていたためか、領事館警察が取り上げられることはなかった（なお連盟非加盟国であるアメリカがオブザーバーとして参加している）。ただ、ここでは日本側（芳澤代表）が「今次事変」の歴史的背景として日本の満洲権益の正当性とこれら権益への中国の不当な攻撃やボイコット問題、さらに治安面での現在の中国の問題をしばしば指摘（10月13日理事会演説、26日声明など⁶³⁾）するのに対し、中国側は「現在取り扱っている問題とは関係ない（10月13日施代表⁶⁴⁾）」として日本の満洲権益をめぐる問題は連盟に於ける争点から外す態度に終始していた。このような中国代表の姿勢は、（中国との間に）治外法権問題を抱えていた欧米諸国との関係を意識し、この問題で欧米が日本の主張になびくことをあらかじめ防止しようとした結果であるといえよう。

なお国際連盟常任理事国でもあるイギリスは、議題にも上がっていない領事館警察はもちろん、日本の満洲権益について特に発言はしていない。ただし事変直後から夥しい数の事実報告と共に紛争の原因に関する報告・メモランダムが現地大使館や外務省本省によって作成されており、この中で領事館警察も登場している。とはいえ、後述する外務省チャールズ（N. Charles）作成のメモランダムを除くと、領事館警察の問題を正面からとりあげたものはなかった。1931年7月吉林省万宝山水路造成をめぐる朝鮮人農民と中国人農民が衝突し領事館警察も大規模介入した万宝山事件が、満洲事変勃発後、重要な事件と認識されて紛争原因に関する報告で取り上げられており⁶⁵⁾、特に駐中国公使のランプソン（M. W. Lampson）の報告（9月27日）に添付されたメモランダムには万宝山事件以前の6月からの日中官憲の衝突が列挙されているが、領事館警察の存在（が持つ問題）に注意を払った記述は特にない⁶⁶⁾。駐日大使のリンドレー（F. Lindley）、外務省極東局のプラット（J. Pratt）の報告・メモランダムもこの点同様であって、これらの報告で取り上げられた紛争要因は日本の満洲利権、中でも鉄道問題と在満日本臣民（大半が朝鮮人）の処遇問題をめぐる日中対立であった⁶⁷⁾。そして日本が「1915年の条約」で得たとされる利権が中国当局によって空文化されているという点でこれら報告は一致するのだった（もっとも、ボイコット問題も含めて中国側の不当性を強調するリンドレーと日本の満洲進出に批判的で中国への配慮を求めるランプソンとの間で認識の相違があったことも事実である⁶⁸⁾）。

こうした中、連盟における議論が進展していた10月に、1920年代後半駐日大使館での勤務経験のある外務省極東局のチャールズが満洲問題に関する包括的なメモランダムを作成し、この中で領事館警察にも1節を設けて言及している。そして日本が満洲各地に設置した領事館警察の存在は、中国人が特に抱いていた不満であるとし、中国の領土内において日本の警察が取締り活動をするのは中国の主権を侵害する行為であると明確に指摘している。そもそも領事館警察が中国に駐在できるような明確な条約上の取り決めは存在せず、また日本が主張するように領事警察権が一般的な治外法権の一種であるというのも疑問であるとチャールズはいう。ただし、（他の諸報告と同様）チャールズは満洲に住む100万人の朝鮮人の存在が問題を複雑化

しているとし、満洲の土地問題の現状は中国側が「1915年の取り決め」、特に「南満洲及び東部内蒙古に関する条約」中の土地商租権を反故にしたこともあって日本にとって全く不満足な状態であるとも指摘するのであった⁶⁹⁾。チャールズのメモランダムは、日本側の問題点、すなわち領事館警察の法的根拠のなさや中国の主権への侵害を強調する点、より中国側に立ったものであったが、中国の現状から日本の主張にも一定の理解を示す点では従来の報告と同様の内容であったといえよう。

(2) リットン調査団報告書

① リットン調査団

12月10日の決議によって国際連盟は中国へ調査団を派遣することを決め、翌1932年1月末までにイギリス代表のリットン (V. A. G. R. Bulwer-Lytton) を委員長とする5人の委員が決定した。これら5人の委員は全員外交官か植民地行政経験者であったが、極東情勢に精通している訳でもなかったので委員を補佐する専門家が必要となった。2月段階でリットンの秘書で太平洋問題調査会京都大会参加者であったアスター (W. Astor) の他、クラーク大学教授のブレイクスリー (G. H. Blakeslee) らが専門家として登用されるが、前章で紹介したヤングも法律関係の専門家として参加することとなった。満洲事変勃発当時、ヤングは世界時事問題研究所 (Institute of Current World Affairs) に在籍して北平 (北京) に駐在しており、張学良の顧問であったドナルド (W. H. Donald) とも親交があるとされた。そのため日本側はヤングの参加を妨害しようと試みたといわれ⁷⁰⁾、日本側記録ではヤング自身も当初は不参加の意向だったとされるが⁷¹⁾、結局3月下旬から調査団一行に合流している。

2月に出発した調査団は、日本・中国双方の要人との会談の後、満洲を訪問し調査にあたる (4月19日-6月5日)。その後北平に戻り報告書の起草に入るが、途中東京で日本首脳と再度会談 (7月4日-14日) も行っている。これらの調査において、日中両国の関係者はもちろん、第3国の外交官らも情報提供を行うなどの協力を行っているが、リットンの出身国でもあるイギリスの場合、調査団を操っているという印象を避けるため積極的な協力は行わずリットン自身も報告作成に当たり本国外務省の指示には特に従っていない⁷²⁾。ただしランプソンの同意により、威海衛領事のモース (G. S. Moss) がリットンに協力している。彼は「満洲国」を否認するなど中国寄りの見解を主張し、リットンの報告作成にも影響を与えることになるが、領事館警察については特に意見を述べていない⁷³⁾。一方、専門委員は自己の関心にも従ってより専門的な調査活動を行ったが、領事館警察問題 (厳密には在満朝鮮人の問題) に関心を寄せていたのはやはりヤングであった。彼は在満朝鮮人の人口と生活状態、彼らに対する日本の政策や中国との関係、「間島」に於ける朝鮮人問題、朝鮮人の二重国籍及び帰化問題、そして日本の領事裁判及び警察権に関して詳細な質問を満鉄に送っているが、領事館警察について、中国側の反対

の理由、領事館警察に関する日本の政策と中国での朝鮮人圧迫問題との関連、領事館警察の廃止を可能とする方法などについて質問している⁷⁴⁾。またヤングは、在満朝鮮人の現状調査のため単独で間島を訪問し、岡田間島総領事や朝鮮人陳情団とも会談を行っている（7月21-23日）。このような調査はリットン報告の付属文書にあたる専門研究「日支紛争の要因としての在満朝鮮人問題」として結実している⁷⁵⁾。

さて報告書本体の方は、9月4日に委員全員の署名でもって完成し、10月2日公表されるに至った。周知のように、リットン報告書の大まかな内容は、日本の武力行使は容認できないものの、ボイコット運動など日本の権益に対する中国側のこれまでの侵害も認め、満洲を中国の主権の下、広範な権限を持つ自治政府を設置して国際的な管理下に置くという妥協的なものであった⁷⁶⁾。以下、リットン報告書における領事館警察の記述と問題解決案の内容を、ヤングの著作、並びにヤングに触発されて執筆したと記している信夫淳平の著作とも比べながらみていくことにしたい。

② リットン報告書と領事館警察

リットン報告書において日本の領事館警察への言及は、満洲事変勃発の歴史的背景を整理・分析した第3章「支那国及び日本国間の満洲に関する諸問題」の中で3箇所みられる。すなわち、1.「1915年の条約（=21か条要求）」の持つ諸問題、2.満洲、特に間島在住の朝鮮人問題、そして3.満洲事変の遠因ともなった万宝山事件（1931年7月）に関する記述である。そしてこれらの事実調査に基づき、第9章「解決の原則及び条件」と第10章「考察及び理事会への提議」において、領事館警察にも関連した満洲の治安問題への解決案が提示されている。

まず「1915年の諸条約」について、この条約締結の結果、「世界の何処にも類例のない広範な経済的行政的特権」と評される満洲に於ける日本の政治的・経済的・法律的关系の一つとして、領事館警察が関東軍、鉄道守備隊と共に紹介されている。次いで鉄道守備隊をめぐる日中対立に関連して、領事館警察の問題が取り上げられているが、報告では満鉄沿線だけでなく、ハルビンやチチハル、満洲里といった沿線外の都市部や朝鮮人が多数居住する間島地方の領事館及び分館に警察を配置していることを指摘した上で、日本側の主張（「領事警察権は治外法権の当然の帰結」「満洲の現状から領事館警察の駐在は必要」）と、中国側の主張（「日本の警察官配備は主権侵害行為」）を併記している。そして日本・中国いずれの主張が妥当かについて報告は言及していない。ただし、「事の当否は姑く措き」、日本の領事館警察設置は「治外法権条約を有する諸国の一般慣行」とは一致しないこと、また領事館警察の存在は中国側の地方官吏との間に重大な紛争を誘発していることを指摘している点、やや中国寄りの記述となっている⁷⁷⁾。

次に、間島地方を中心とする在満朝鮮人と領事館警察についても、1925年に締結された「三矢協定」による「不逞朝鮮人」摘発など日中両国警察の協力はみられたものの、日本の領事館警察存置の主張は、やはり絶えずこの地域での日中間の紛争の原因を作り出している。そ

して、特に間島における領事館警察は、現地在住の朝鮮人の保護にあたるだけでなく、多くが独立運動または共産主義、反日運動に関係があるとの嫌疑を受けた朝鮮人の居宅の搜索、差し押さえの権利をも恣いままに行使していたと指摘している⁷⁸⁾。

第3の万宝山事件については、事件の概要、すなわち万宝山で発生した朝鮮人移住民と中国人農民の土地争いに大量動員された領事館警察が介入（＝中国人と衝突）し、発砲も行った。この警察の行動に対し中国当局は大いに抗議したとの事実が紹介されている⁷⁹⁾。

以上の事実紹介や論点整理を前提に、リットン報告書は満洲問題の永続的解決のための提案を行っている。警察・軍隊関係に限定して整理すると、「他に類例なき満洲の事態」として、日本が中国領土である満洲に1万以上の兵力を置き、満洲在住の日本臣民に対して法権を行使し、且つ満洲全土に領事館警察を維持しているという事実に変更して留意しつつも⁸⁰⁾、解決策として満洲の「内部的秩序」は外国人教官の育成する地方的憲兵隊（特別警察隊）が維持し、「外部的侵略に対する安全保障」はこの憲兵隊以外の一切の武装隊（＝日中両国の軍隊・警察）の撤退と利害関係国間の不可侵条約の締結により実現する⁸¹⁾。なお憲兵隊を育成する外国人教官を含め、満洲自治政府を指導・監督する外国人顧問については日本人を排除するとは規定されていない。要するに日本の領事館警察（並びに鉄道守備隊）は日中対立を惹起する原因の一つとみなされ、特別憲兵隊並びに憲兵隊を育成する教官に一定の割合で入り込める可能性は十分残っているものの、満洲からの「退場」が勧告されたのであった。

③ リットン報告書とヤング、並びに信夫淳平の提案

さて、以上の報告書内容とヤングとの関係であるが、まず領事館警察も含めて日中間の歴史的紛争の事実認定に当たる第3章については、ヤングがまとめた草案に基づき執筆されたものと推測できる。

すなわち、間島や在満朝鮮人に関する報告記述は、ヤング執筆のリットン報告書付属文書「日支紛争の要因としての在満朝鮮人問題」の内容を圧縮、引用したものであることが註で明記されておりヤングの執筆と考えてよい。また「1915年の条約」＝「21カ条の要求」の部分、すなわち日本の満洲権益の一つに関する記述も、前章で紹介した日本の領事館警察に法的根拠はないだけでなく実際の活動も中国との摩擦を生んでいるというヤングの主張と合致しているおり、彼の草案に基づき作成されたものといえよう⁸²⁾。

ただ、リットン報告書の勧告（外国人教官が育成する特別憲兵隊設置と満洲の非武装化）とヤングとの関係は微妙である。というのも、（日本外務省記録によると）ヤングは、報告書はあくまで調査報告であって勧告を記載するのは余計であるとし、特に第10章は「附記（appendix）」扱いにするべきと主張していたからである⁸³⁾。また『南満洲鉄道附属地に関する日本の管轄権』においてヤングの示した警察問題解決の案は、全てを中国警察に任せるか、日中共同警察制度を設けるかという2案であった⁸⁴⁾。リットン報告書についてヤングは全体に公正なものと

評価していたことを考えると⁸⁵⁾、日本の満洲占領という新事態に対応して以前の提案を修正したということはできるが、(国際管理と)特別憲兵隊構想を最良と考えていたかどうかは、はっきりとはわからない⁸⁶⁾。

この点、興味深いのはヤングの著作でもしばしば言及されている信夫淳平の見解である。先に触れたように、信夫はヤングの三部作に触発される形で満蒙特殊権益に関する著作を満洲事変直後に発表した⁸⁷⁾が、同書の中で改めて領事館警察の法的根拠の薄弱さを指摘している(「いかに治外法権を有する国の領事でも、任地在住の本国人に対し厳正の意義に於いて取締を行う権はない。取締権は当然領土国の官憲に属す」、「領事裁判権と行政上の取締権とは似て非なるもので、両者を混同するは法理を誤る」)⁸⁷⁾。もっとも信夫は、同時に「理屈を超越する実際の必要」との見地から、領事館警察は、たとえ治外法権が撤廃されたとしても、「現実」=中国の警察制度や治安情勢に変化がない限り、維持せざるを得ないとも主張している⁸⁸⁾。そこで「当たり障りのない無難な解決案」として信夫は、自分は「一己の未定稿的一方案」を有するが、それは機が熟するまで「筐底に蔵し置く」ことにし、とりあえず「21カ条要求」の中にあつて実際は撤回された「警察に関する外国顧問を傭聘」する顧問教官制を一つの案として提示している⁸⁹⁾。そして、ヤングが代案の一つとしてあげた日中共同警察制度については、21カ条問題での中国の反応を考えると、顧問制以上に中国側の反対が強いのではないかと推測している⁹⁰⁾。以上の信夫の指摘・提案は、リットン報告書発表前ではあるが、領事館警察に対する中国や「第三者」である欧米からの批判への日本側からの一つの応答ということではできよう。

④ リットン報告書発表後

しかしながら、リットン報告書発表以前(1932年3月)に強行された「満洲国」建国、並びにリットン報告書に基づく勧告案採択に反発した日本の国際連盟脱退(1933年3月)により、リットン報告書をはじめ、満洲事変前後に論じられた領事館警察問題解決のための議論・提案が日の目を見ることはなかった。なおリットン報告書発表から日本脱退に至るまでの国際連盟における議論の中で領事館警察が取り上げられることはなく、また領事館警察の問題を直接扱ったイギリス外交報告もまた見当たらない⁹¹⁾。ただ国際連盟における議論については、事変勃発直後のそれと同様、日本側が自衛権発動の根拠として満洲権益の正当性や中国側の排外主義や混乱を強調するのに対し⁹²⁾、中国側は日本の満洲権益それ自体が持つ問題を全面的に主張することは避けている。ただし中国側は、同時に領事館警察(並びに鉄道守備隊)の法的根拠のなさについてはリットン報告書を援用しながら指摘している⁹³⁾。またイギリスについては、リットン報告書公表直後(10月10日)に外務省極東局が作成したメモランダムが注目される。このメモランダムの結論は「リットン報告書は日中対立の解決に効果がない」としているが、報告書の中の「(中国側のボイコットを含めた)歴史的背景」の部分、特に第1-3、7章の記述は「優れた概略」としてほぼ全面的に評価しており⁹⁴⁾、この評価に添う形で極東局のプラットは

勿論のこと、リンドレー駐日大使もリットン報告書の第8章までは承認する姿勢を示している⁹⁵⁾。つまりイギリスは国際連盟の中で最も日本に宥和的とされ、事実リットン報告書の勧告部分（第9、10章）については否定的であったが、事実認定にあたる第8章までの内容、従って評価を含めて領事館警察に言及している第3章についてはリンドレーをはじめ日本に好意的な外交官を含めてほぼ「丸のみ」であったのだった。

それはともかく、日本の「満洲国」承認により、満洲における領事館警察の問題を日中間で交渉することは事実上なくなった。そして日本の中国本土侵略とそれに伴う中国政府との決定的対立が次第に深化する中、領事館警察問題を日中間、或いは「第3者」を交えた国際舞台の場で論じる機会もまた、結果的に領事館警察の解体を意味した日本の敗戦まで失われることになる。

お わ り に

ワシントン会議から満州事変までの約10年間——いや日本による警察設置以来というべきかもしれない——日本と中国は領事館警察の問題で対立し続けていたが、対立点にさほど変化はなかったように思われる。すなわち、第1に領事館警察の法的根拠の有無に関する議論であり、第2に領事館警察の活動並びに中国の現状把握に関する議論である（なお満州事変までは満洲に置かれた領事館警察のみ問題となり、中国関内の領事館警察はほとんど問題にされなかった点もこの時期の論議の特徴として指摘できよう）。そして2つの論点に基づき、領事館警察に関する見解を大雑把に整理すると以下に記すようになる。A. 中国に領事館警察を設置する根拠は存在し、法的に何の問題もない組織とする見解〔日本政府の公式見解〕、B. 法的根拠は疑わしい（またはない）ものの、中国の現状を考慮するとその存在は必要と考える見解〔信夫淳平ら日本の一部有識者〕、C. 法的根拠が疑わしい（またはない）だけでなく、中国との対立も誘発する有害な組織との見解〔中国側の見解〕、以上3説である（なお法的には問題ないが実態に問題があるという見解はみられなかった）。

しかしA説は日本政府が主張するものの、ほとんど支持がなかった。というのも、日本側は領事警察権とは「治外法権の当然の帰結」で「領事裁判権の司法的権能の延長」に過ぎないと主張していたが、領事館警察に法的根拠があるとする見解はワシントン会議でも太平洋問題調査会でも、（中国側は勿論）欧米にも受けいられることはなかったからである。このことは日本側が法的根拠の存在を主張する一方で、常に「理論より現実」という主張を展開した点からも明らかであり、従って「はじめに」で紹介した英修道の見解は誤りではないが、「ウィロビーの思想が英米を支配」したというより、領事館警察に法的根拠が乏しいことは、そもそも日本以外では「常識」であったと考えた方がいいだろう。

従って、実際にはB説（日本）とC説（中国）の対抗関係であって、この両者は現状のどの部分がより重大な問題であるか考えるかで大きく分かれていた。すなわち、Bは中国の様々な（特に警察・司法における）「不備」を問題視して日本の領事館警察の設置・活動を必要と考え、一方Cは日本の領事館警察こそ中国人との無用の諍いを惹起する存在とみて領事館警察はその実態も問題を抱えた存在と考える。もっとも両説は対立する主張であったが、日本と中国のどちらにより問題があるかについての比重の置き方の相違と考えた方がよく、状況の変化によって見解を変えることも可能であった。そのため、日中両国は国際舞台において自説（日本側：満洲の治安の悪さ、中国側：領事館警察の悪行）のアピールを強めるようになったが、領事館警察の問題に関していえば「第3者」である欧米は日本の肩を持つもの（B説）が多く、イギリス外交官の多くはこの立場であった。

本論で明らかにしたように、日中両国以外の「第3者」＝欧米諸国は、領事館警察が日中間の外交問題・対立点であることは認識していたものの、この問題に関心を示すことはほとんどなかった。そして国際舞台の場で取り上げられた場合は常に日中両国による議論の応酬に終始し、他の国々はただただ聞き役に徹していた。その際、ワシントン会議での警察問題処理にみられるように、欧米諸国は領事館警察を中国の行政権制限の問題とみなして多くの欧米諸国が中国との間で懸案としていた治外法権とは別個の問題と考えていたが、自国民＝日本臣民の保護取締を目的とする日本の領事館警察が（ワシントン会議や太平洋問題調査会で中国側が主張するように）中国人を取締まることはあっても、自分たちを取締まることはありえず、従って自国の利害に絡むことはないと考えていた節がある。このことは、一方で「条約上の根拠なし」として日本が主張した領事館警察の法的根拠を否定する契機になったが、同時にこの問題は日中間の外交折衝で解決すべきもので自分たちが関与する必要はないとの認識にもつながったのではないだろうか。そうすると1920年代を通じて、中国在留の朝鮮人・台湾人を含む日本臣民が抱える問題や領事館警察の活動を批判的にみる見解も一部存在するとはいえ、欧米諸国が治安を含めて混乱続きであると見ていた中国の現状を考えると「近代化の優等生」であった日本の方に信を置くのはある意味当然であった。その際「中国の混乱ぶり」を強調する日本の主張は、治外法権問題を抱えた欧米にも一定の効果があったといえよう。

しかし領事館警察は法的根拠のない、イギリス外交官の言葉を借りると「現実的配慮によって正当化された」に過ぎない存在であり、「現実」が変化するとその維持存続はあやうくなるものであった。この点リットン調査団報告書は、領事館警察について法的側面だけでなく実際の活動の面も控えめながら批判的に捉えたことで注目すべき報告であった。リットン報告書における領事館警察を含む日本の満洲権益への厳しい結論は、国際法の緻密な解釈を重視する国際法学者のヤングらが報告作成に関与したためであったが、同時に満洲事変を契機に東アジアの国際秩序を攪乱する存在として中国の混乱より日本の行動がより大きな問題と理解されはじ

めた結果でもあったといえよう。とはいえ、リットン報告書は中国側の非も認定し原状回復は認めないなど日本と妥協の余地を残した報告であり（ゆえにイギリス外交官も報告の事実認定には異論がなかった）、また報告作成と前後して信夫淳平ら日本側からも領事館警察を含めた満洲權益の解決を模索する主張もみられた。事変直前の領事館警察の「苦境」を考えると、リットン調査団をはじめとする国際的な日中紛争収拾の試みは一種の現実対応策として日本側にとっても評価できるものであり、領事館警察をめぐる日中両国の対立も——特にリットン報告で「退場」を勧告された日本にとって苦しい選択かもしれないが——何らかの妥協が図られた可能性を秘めていたといえよう。

しかし日本は「満洲国」建国を強行してこれらの調停を拒否するという道を選択した。この選択により、中国官憲は満洲から締め出される一方、リットン報告書で「退場」を勧告されていた領事館警察は満洲にとどまることができた（1937年「満洲国」の治外法権撤廃の結果消滅）。また日本の国際連盟脱退もあって領事館警察の問題を国際舞台で論議する場、さらには領事館警察への欧米の関心も「消滅」することになる⁹⁶⁾。もっとも満洲侵略で得た特権に固執する限り中国との関係は決して安定した「正常」なものにはなりえず、その結果日本は中国大陆へのさらなる軍事的膨張の道を選択する。そして日本の中国侵略が深まれば深まるほど、欧米の日本への評価もまた東アジアの秩序を乱す存在としてさらに下落していくのであった。

注

- 1) 今回小論のために閲覧・利用したイギリス外務省（F.O.）史料は、次の通りである。①本文で紹介した『コンフィデンシャルプリント（Confidential Print）』の内、日本関係分（F.O. 410）は横浜開港資料館の複製本、中国関係分（F.O. 405）は最近出版された複製本（A. Trotter (ed.), *British Documents on Foreign Affairs, reports and papers from the Foreign Office Confidential Print, Part II, Series E, Asia, 1914-39* (University Publication of America, 1991-)）（以下、BDFAと略記）を利用した。また②現地大使・公使館、領事館が駐在する国や地域で1年間に起こった出来事を報告した『年次報告書（Annual Report）』があり、日本・中国に関しては資料集として複製本 R. L. Jarman (ed.), *Japan: Political and Economic Reports 1906-1960* (Archive Editions, 1994)。R. L. Jarman (ed.), *China: Political Reports 1911-1960* (Archive Editions, 2000) がある（なお植民地期の韓国・朝鮮は『日本』分に収録）。それに③公刊資料集 *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939* (London, HMSO, 1960-70) も利用した。なお大使館・外務省との間の文書集である F.O. 371. General Correspondence: Political も一部利用したが、以上の利用史料から、領事館警察の活動に関する現地駐在領事の雑多な報告は利用できていないことになる。ただ『コンフィデンシャルプリント』は外交上重要と判断された文書は収録されており、この点イギリス外交官が領事館警察をどうみていたかを知ることに支障はないと考えている。
- 2) 英修道『日本の在華治外法権』（有斐閣、1943年）81-82頁。なお領事館警察全般に関する研

究として萩野富士夫『外務省警察史』（校倉書房，2005年），今回対象とする満洲事変までの中国での領事館警察については，副島昭一「中国における領事館警察」『和歌山大学教育学部紀要人文科学』第39集，1990年を参照。

- 3) 萩野富士夫，前掲書，176頁。
- 4) “Cheng-chia-tung incident” Mar 13, 1917, F. O. 371. F53615/10/17. “Sino-Japanese police dispute in Chi-an Province” October 27, 1917, F. O. 371. F206471/10/17.
- 5) 厦門領事 (Mr. Little) の報告 (1917年1月29日)。ただしこの報告は1923年報告 (A. E. Eastes to R. H. Clive, January 22, 1923. A. Trotter (ed.), *B DFA*, Vol. 27, Doc. 392) に引用されているものを参照し，原文は未確認。
- 6) “Clash between Chinese and Japanese police in Hongkew district of Shanghai”, October 21, 1918. F. O. 371. F175699/10/18.
- 7) B. Tours to B. Alston, December 21, 1920., A. Trotter (ed.), *B DFA*, Vol. 24. Doc. 223. B. Alston to Earl Curson, January 7, 1921. A. Trotter (ed.), *B DFA*, Vol. 24. Doc. 221
- 8) Memorandum respecting Japan and the “Open Door” (Foreign Office), October 10, 1921, F. O. 410. 68, No. 188 (F4213/223/223).
- 9) Westel W. Willoughby, *Foreign rights and interests in China* (Johns Hopkins press, 1920), 篠原初枝「W・W・ウィロビーと戦間期米中関係」(『国際政治』第118号，1998年)も参照。
- 10) Annual Report on China for 1921, R. L. Jarman (ed.), *China : Political Reports 1911-1960*, Vol. 1, p. 606. Annual Report on Japan for the year 1921, R. L. Jarman (ed.), *Japan : Political and Economic Reports 1906-1960* Vol. 1, p. 539.
- 11) 以上の治外法権関連の審議経過は，外務省『日本外交文書 ワシントン会議極東問題（大正期第32冊）』（外務省，1976年）120-130頁参照。
- 12) *Conference on the limitation of armament, Washington, November 12, 1921-February 6, 1922* (Washington, 1922) pp. 940, 980.
- 13) *Ibid.*, pp. 982-984.
- 14) *Ibid.*, pp. 986-998.
- 15) 「Facts about Japanese police in Manchuria, November, 1921」 *Ibid.*, pp. 994-998.
- 16) *Ibid.*, pp. 1012-1014.
- 17) *Ibid.*, p. 1038-1048.
- 18) *Ibid.*, pp. 1048-1050.
- 19) *Ibid.*, p. 1098.
- 20) *Ibid.*, pp. 1052-1054.
- 21) *Ibid.*, p. 1052.
- 22) *Conference on the limitation of armament. Subcommittees, Washington, November 12, 1921-February 6, 1922* (Washington, 1922) pp. 462-464.
- 23) *Conference on the limitation of armament, Washington, November 12, 1921-February 6, 1922*, pp. 1190-1192.
- 24) Mr. Balfour to Mr. Lloyd George, January 13, 1922. A. Trotter (ed.), *B DFA*, Vol. 26, Doc. 268.
- 25) 萩野富士夫，前掲書，637-641頁。
- 26) W. P. W. Turner to R. H. Clive, December 22, 1922. A. Trotter (ed.), *B DFA*, Vol. 27, Doc. 389.
- 27) F. E. Wilkinson to R. H. Clive, January 10, 1923. A. Trotter (ed.), *B DFA*, Vol. 27, Doc. 390.

- 28) A. E. Eastes to R. H. Clive, January 22, 1923. A. Trotter(ed.), *BDFA*, Vol. 27, Doc. 392.
- 29) W. J. Clennel to R. H. Clive, January 23, 1923. A. Trotter(ed.), *BDFA*, Vol. 27, Doc. 391.
- 30) R. H. Clive to the Marquess Curzon of Keleston, February 5, 1923. A. Trotter(ed.), *BDFA*, Vol. 27, Doc. 388.
- 31) 日本語訳として外務省編『支那国治外法権ニ関スル委員会ノ報告書』（外務省，1927 年）
- 32) 1920 年代後半の在中国治外法権撤廃交渉については，副島昭一「不平等条約撤廃と対外ナショナリズム」（西村成雄編『現代中国の構造変動 3 ナショナリズム』，東京大学出版会，2000 年）などを参照。
- 33) A. H. Lay, Annual Report for 1925 (Korea), R. L. Jarman(ed.), *Japan: Political and Economic Reports 1906-1960*, Vol. 12 (Archive Editions, 1994). p. 162.
- 34) F. E. Wilkinson, A Review of the Past and Present Policy of Japan in South Manchuria, February 21, 1928, A. Trotter(ed.), *BDFA*, Vol. 34. Doc. 418.
- 35) 太平洋問題調査会については，片桐庸夫『太平洋問題調査会の研究』（慶應義塾大学出版会，2003 年）が代表的研究で，第 3 回，第 4 回大会の概要も参照した。第 3 回大会の日本語報告書は，新渡戸稲造編『太平洋問題——一九二九年京都会議』（太平洋問題調査会，1930 年），英文報告書は，J. B. Condliffe(ed.), *Problems of the Pacific, 1929* (Institute of Pacific Relations, 1930).
- 36) なお蠟山政道と IPR については，藤岡健太郎「満洲問題の「発見」と日本の知識人」（『九州史学』143 号，2005 年）参照。
- 37) 日本 IPR の調査活動については，高木八尺「調査事業」（新渡戸稲造編，前掲書），17-27 頁。
- 38) 片桐庸夫，前掲書，159 頁。
- 39) 蠟山政道「満洲問題」（新渡戸稲造編，前掲書），230-231 頁。
- 40) J. B. Condliffe(ed.), *op. cit.*, pp. 180-203.
- 41) 蠟山政道「満洲問題」（新渡戸稲造編，前掲書），251-252 頁。
- 42) *Ibid.*, pp. 192-193.
- 43) *Ibid.*, pp. 193-194. 蠟山政道「満洲問題」，（新渡戸稲造，前掲書），236 頁。
- 44) 片桐庸夫，前掲書，153-155, 168-173 頁。
- 45) J. B. Condliffe(ed.), *op. cit.*, p. 194.
- 46) 信夫淳平「満洲に於ける我国の特殊権益の検討」，（太平洋問題調査会『満洲問題研究』，太平洋問題調査会，1929 年）特に 149-155 頁。なお信夫は日本側報告書（新渡戸稲造編，前掲書）において「治外法権」と題する報告を執筆している（187-210 頁）が領事館警察には触れていない。
- 47) J. B. Condliffe(ed.), *op. cit.*, pp. 203-209. 蠟山政道「満洲問題」，（新渡戸稲造，前掲書），247-251 頁。
- 48) 同書，237 頁。
- 49) イギリス IPR については，片桐庸夫，前掲書（特に補稿 3）の他，塩崎弘明『国際新秩序を求めて』（九州大学出版会，1998 年）も参照。
- 50) J. B. Condliffe(ed.), *op. cit.*, pp. 423-465.
- 51) C. Walter Young, *The International Relations of Manchuria* (University of Chicago Press, 1929) pp. 203-206.
- 52) C. Walter Young, *Japanese Jurisdiction in the South Manchurian Railway Area* (John Hopkins press, 1931) p. 300.

- 53) 『満洲ニ於ケル日本ノ法権』（満鉄太平洋問題調査準備会，1931 年）14-15 頁
- 54) C. Walter Young, *Japanese Jurisdiction in the South Manchurian Railway Area* pp. 292-315.
- 55) ウィロビーとヤング並びに当時のアメリカ国際法学については篠原初枝『戦争の法から平和の法へ』（東京大学出版会，2003 年）参照。
- 56) Report on China for the Year 1930, R. L. Jarman (ed.), *China : Political Reports 1911-1960*, Vol. 4 (Archive Editions, 2000), pp. 436-437（ただし警察が憲兵となっている）。Annual Report on Japan for 1930, R. L. Jarman (ed.), *Japan : Political and Economic Reports 1906-1960*, Vol. 2 (Archive Editions, 1994), pp. 507-508.
- 57) O. White, Annual Report on Korea for the Year 1930, R. L. Jarman (ed.), *Japan : Political and Economic Reports 1906-1960*, Vol. 12, pp. 482-484.
- 58) 萩野富士夫，前掲書，236 頁並びに副島昭一，前掲（註 2）論文，76-78 頁。
- 59) 第 4 回大会の概要について，日本文報告書である那須皓編『上海に於ける太平洋会議』（太平洋問題調査会，1932 年），英文報告書 B. Lasker (ed.), *Problems of the Pacific 1931* (Institute of the Pacific Relations, 1932)，また片桐庸夫，前掲書も参照。
- 60) B. Lasker (ed.), *op. cit.*, pp. 282-286.
- 61) *Ibid.*, pp. 286-289. 佐藤安之助「満洲問題」（那須皓編，前掲書）188-199 頁。なお信夫淳平「治外法権問題」，同書，151-162 頁は領事館警察には触れていない。
- 62) *Ibid.*, pp. 292-294, 297-316.
- 63) League of Nations, *Official Journal*, December, 1932. pp. 2315-2316（10 月 13 日芳澤代表演説），p. 2514（10 月 26 日日本政府声明）。
- 64) *Ibid.*, p. 2317.
- 65) 万宝山事件へのイギリスの反応について，『コンフィデンシャルプリント』における扱われ方をみる限り，事件そのものより事件直後に発生した朝鮮での反中国暴動並びに満洲事変によって関心を持つようになったものと考えられる（『公刊資料集』では事件についての直接の報告はなく，注に「リットン報告書を参照」となっている。*Documents on British Foreign Policy 1919-39, Second Series, Vol. VIII*, p. 633）。
- 66) Memorandum respecting Japanese Grievances against China, September 26, 1931. A. Trotter (ed.), *BDFA*, Vol. 39, Doc. 302.
- 67) Sir F. Lindley to the Marquess of Reading, September 17, 1931. A. Trotter (ed.), *BDFA*, Vol. 39, Doc. 224. Sir F. Lindley to Sir J. Simon, September 20, 1931. *Documents on British Foreign Policy 1919-39, Second Series, Vol. VIII*, No. 509. Memorandum respecting Manchuria and the Political Background of the present Dispute (J. T. Pratt), October 12, 1931. A. Trotter (ed.), *BDFA*, Vol. 39, Doc. 223.
- 68) リンドレーは自らが執筆した「1931 年日本に関する年次報告書」の中でまず日本側の不満（満鉄併行線の建設，鉱山権や土地リース権侵害，朝鮮人への不当な扱い，出版物や学校での反日プロパガンダ）を列挙して報告を始めている。Annual Report on Japan for 1931, R. L. Jarman (ed.), *Japan : Political and Economic Reports 1906-1960*, Vol. 2 (Archive Editions, 1994), p. 524. 一方ランプソンは，1910 年の韓国併合は日本にとっても「ミステイク」であったとし，それ以降の（中国人が人口の 90% 以上の）満洲への介入も問題視する。Sir M. Lampson to the Marquess of Reading, September 27, 1931. A. Trotter (ed.), *BDFA*, Vol. 39, Doc. 301. なお満洲事変勃発から日本の国際連盟脱退までのイギリス外交官の満洲問題への対応について，小林啓治『国際秩序の

形成と近代日本』(吉川弘文館, 2002 年) 参照。

- 69) Memorandum by N. Charles relating to Manchuria, October, 1931, *Documents on British Foreign Policy 1919-39, Second Series, Vol. VIII*, Appendix.
- 70) Ian Nish, *Japan's Struggle with Internationalism* (London, 1993) pp. 61-62.
- 71) 外務省『日本外交文書 満州事変 (第 2 巻第 1 冊)』(外務省, 1979 年) 事項 3 第 36 文書 (1932 年 2 月 4 日推定), 684-685 頁。
- 72) Ian Nish, *op. cit.*, p. 128. 白井勝美『満洲国と国際連盟』(吉川弘文館, 1995 年) 96-97 頁。
- 73) *Ibid.*, pp. 128-129, 144-148. なおランプソンは第 1 次上海事変収拾の後リットンとも会見しているが, 1933 年 1 月まで休暇を取って中国を離れている。
- 74) 「国連専門随員対満鉄専門家 会談録」22-36 頁 (『満鉄国連調査記録』南満洲鉄道株式会社, 1933 年→『日支紛争に関する国際連盟調査団と満鉄』龍溪書舎, 1988 年復刻)。なお質問に対し満鉄は「別段の回答をせず」, 伊藤武雄調査課長が赤塚氏の論文を推薦している (同書, 199-200 頁)。また奉天日本総領事館へも国際調査委員から中国と満洲の関係, 南満洲の土地商租権, 満洲における朝鮮人問題, 満鉄などに関する質問が寄せられているが, これらの質問にヤングも関与していたものと推測される。外務省, 前掲書, 事項 3 第 211 文書 (1932 年 5 月 13 日推定), 846-857 頁。
- 75) C. Walter Young, Korean problems in Manchuria as factors in the Sino-Japanese dispute, *Supplementary Documents to the Report of the Commission of Enquiry*, Part III, Study 9, pp. 251-280.
- 76) リットン報告書の全体像については, 白井勝美, 前掲書, 86-113 頁。
- 77) 「国際連盟調査委員会報告書」(外務省編『日本外交文書 満州事変 (別巻)』(外務省, 1981 年), 101-102 頁
- 78) 同書, 113-114 頁
- 79) 同書, 119-123 頁
- 80) 同書, 243 頁
- 81) 同書, 251 頁
- 82) なおこの点, 加藤陽子『満州事変から日中戦争へ (シリーズ日本近現代史 5)』(岩波書店, 2007 年) が同様の指摘をされている (147-148 頁)。
- 83) 外務省編『日本外交文書 満州事変 (第 3 巻)』(外務省, 1981 年) 事項 1 第 186 文書 (1933 年 1 月 12 日) 248-249 頁。
- 84) C. Walter Young, *Japanese Jurisdiction in the South Manchurian Railway Area*, p. 309.
- 85) C. Walter Young, "Legal Aspects of the Lytton Report", J. M. Marby and J. Hart (eds.), *Essays in Political Science in Honor of Professor W. W. Willoughby* (Baltimore, 1937) pp. 306-338. なおこの論文から 2 年後 (1939 年) ヤングは 37 歳で死去したが, 1936 年以降闘病生活を送っていたという。New York Times, February 10, 1939. 参照。
- 86) 特別憲兵隊について, 白井勝美氏によるとアメリカ代表マッコイ (Frank R. McCoy) の補佐を務めるブレイクスリーとアメリカ国務省との連絡の中にその構想の原型が見出せる (白井勝美, 前掲書, 82, 97 頁) とし, 等松春夫氏は上海の工部局警察に代表される中国の租借地, 租界の治安維持, 並びにヨーロッパの先例 (ダンチヒやザールラントの多国籍警察) が特別憲兵隊のモデルになったものと指摘している (等松春夫「1932 年未発の「満洲 PKF」?」『軍事史学』146・147 号, 2001 年)。なお満洲の国際管理については, 同「満洲国際管理論の系譜」(『国際法外交雑誌』第 99 巻第 6 号, 2001 年) を参照。

- 87) 信夫淳平『満蒙特殊權益論』（日本評論社，1932年）438-444頁
- 88) 同書，446-447頁。
- 89) 1906年アルゼンチン会議でたてられたモロッコ（フランス保護領）の警察改善案を参考に「それを換骨脱胎して」構想した「多少洗練たる一種の顧問制に過ぎない」私案と信夫は述べている。ただし「日支両国殊に支那当局者に於て本問題を真面目に受け取り，これを研究の基礎に採つて見ようといふ考になるまでは」「今日いまだ公表せざるを可とす」（同書，451-452頁）。
- 90) 同書，449-450頁。なお信夫淳平については酒井哲哉『近代日本の国際秩序論』（岩波書店，2007年）参照。
- 91) ただし確認できる限り，領事館警察を主題にした報告は2つ存在するが，どちらも事実報告のみ。① Sir F. Lindley to Sir J. Simon, March 7, 1932, F. O. 410. 93, F3369/1/10.（間島情勢をめぐり，当地の警察組織再編成について）。② Sir F. Lindley to Sir J. Simon, March 11, 1932, F. O. 371. 16247, F3424/731/23.（事変に伴う領事館警察増強について）。
- 92) 例えば，リットン報告書への日本側意見書（外務省編『日本外交文書 満州事変（別巻）』，293-360頁）を参照。この意見書では，中国の満洲權益侵害の他，列国は治外法権を有するだけでなく，全租界を維持し，自ら警察及行政を施行しているが，中国の排外主義もありそれらの權利を保護するため軍隊を派遣せざるを得ない状況にあると指摘している。ただし領事館警察の言及はない。脱退直前の日本政府陳述書（2月26日公表）では「満洲全域」での「領事館警察及領事裁判権」を主張している。『日本外交文書 満州事変（第3巻）』事項1 第342文書（1933年2月25日），549-582頁，参照。
- 93) Communication From The Chinese Delegation, December 3, 1932, p. 21（『外務省編『日本外交文書 満州事変（別巻）』209頁）。
- 94) なお「日本を弁護することは困難」だが，報告書の基調は「ある一国が他国の国境を侵犯したという単純な事件でない」としているところであり，従って「日本を被告人として扱う」のは根拠がないとしている。Memorandum respecting the Lytton Report（Far Eastern Department），October 10, 1932, A. Trotter(ed.), *BDFA*, Vol. 41. Doc. 128.
- 95) 小林啓治，前掲書，172-177頁。なおリンドレーは，（名称自体，日本におけるイギリスのイメージに悪い影響を与えている）リットン報告書が日本の政策に影響を与えることはなく，日中間の直接交渉による問題解決を求めている。Sir F. Lindley to Sir J. Simon, October 13, 1932. A. Trotter(ed.), *BDFA*, Vol. 41. Doc. 133.
- 96) 満洲事変以降の領事館警察に関する論議，イギリスの報告については十分検討していないが，イギリス報告をみる限り，欧米（特に英米）の日本への評価は事件・事変が起こるたびに下落したが，太平洋戦争勃発までイギリスにとっての「トラブルメーカー」は常に陸海軍・憲兵であって，領事館警察を問題視する報告は特に見当たらない。とはいえ，領事館警察は満洲事変以降中国関内にも飛躍的に規模を拡大させ，外国人との摩擦も見られるようになったことは事実であり，この点「満洲国」建国から治外法権消滅（1937年）までの満洲における領事館警察も含め，今後の課題としたい。

要 旨

日本が領事裁判権を根拠に中国各地に置いた領事館警察は、特に1920年代以降、日中間の外交問題の一つになった。本稿（論文）は領事館警察（の是非）が国際舞台でどう扱われたかについて、ワシントン会議から（満洲事変による）日本の国際連盟脱退までの期間を対象に、日中両国の主張並びに欧米（主に英米）の見解・対応を整理したものである。

領事館警察に関する日中両国の争点は、(1) 領事館警察の法的根拠の有無、(2) 領事館警察の実際の活動並びに中国の現状把握、以上2点であった。「第3者」である欧米諸国はこの問題に高い関心を持っていなかったが、1920年代は日本側主張に理解を示すことが多かった。欧米は日本の主張する領事館警察の法的根拠には否定的であるが、内戦による混乱や警察・司法制度の不備といった当時の中国の現状から日本が中国に領事館警察を配置することは容認し、警察の活動にも肯定的であった。しかし日本が引き起こした満洲事変の調停にあたったリットン調査団の報告書になると国際法学者ヤングの主張もあって（法的根拠に加え）領事館警察の実際の活動の面も批判的にみられるようになる。もっとも、リットン報告書に不満の日本は国際連盟を脱退し、領事館警察を国際舞台の場で議論する機会も失われることになった。

キーワード：ワシントン会議、英国外務省報告、太平洋問題調査会、リットン報告書、ウォルター・ヤング

Summary

Stationed throughout China on the basis of the jurisdictional authority held by Japanese consulates, the consular police became a problem in China-Japan relations particularly after the 1920s. This article aims to make sense of Chinese and Japanese assertions, as well as Western opinions (especially British and American), from the time of the Washington Conference until Japan's withdrawal from the League of Nations in the wake of the Manchurian Incident, as a way of understanding how the positive and negative dimensions of consular police activity were handled on the international stage.

There were two main issues of contention between China and Japan in connection with the consular police: 1) whether or not the consular police possessed a legal basis, and 2) the actual activities of the consular police within the context of differing perceptions Chinese conditions at that time. For third party observers in Western nations, neither of these issues were of high interest, but during the 1920s there were numerous indicators of Western sympathy with the Japanese position. Western nations generally held a negative view of Japan's assertion that the consular police had a genuine legal basis, but because of the disorder caused by civil war and the inadequacy of Chinese legal and police institutions at that time, they affirmed Japan's move to station consular police in China and viewed consular police actions positively. However, there were also the assertions of international law scholar C. Walter Young in the Lytton Commission report issued in response to the Manchurian Incident, which were critical of both consular police actions and the dubious legality of the forces themselves. When Japan, dissatisfied with the Lytton Commission report, withdrew from the League on Nations, opportunities to debate issues concerning the consular police on an international stage also disappeared.

Keywords: Washington Conference, British Foreign Office reports, Investigative Committee on Pacific Problems, Lytton Commission report, C. Walter Young