満州事変勃発と英国議会

浅野和生

一　はじめに
二　満州事変勃発当時の英国の情勢
三　満州事変勃発と貴族院
四　満州事変勃発と庶民院
五　結　語

一　はじめに

明治維新以来の日本の近代化は、紆余曲折を経ながらも政治的には民主化を目指していた。その頂点が大正デモクラシーの結果として成立した政友会と民政党の二大政党政治の時代である。当時の日本は、議院内閣制の下に二大政党政治が展開されており、ほぼ英国式の民主政治が実現していた。つまり、昭和初期の日本では、二大政党体制下で衆議院の多数を制した政党の党首が首相に就任した。しかし、このことは法制化されてはいなかった。そのことをもって、当時の日本の政党政治が不完全であったとする批判があるが、英国式を模範と考える限りこの批判はあたらな

い。英国において、庶民院の多数を占めた政党の党首が首相に任命されることは慣例に過ぎず、法制化されてはいない。英国では、十九世紀半ば以来、国王が首相を任命するにあたり、庶民院の多数を制した政党の党首を選任することが慣例となっているにすぎない。しかも、これにも例外はある。

こうして成立してきた日本の二大政党政治体制であったが、ロンドン海軍軍縮会議をめぐる統帥権干犯問題を契機として崩壊が始まる。同問題以来、軍部が政局の表舞台に登場することになり、満州事変の勃発によって軍部の台頭は顕著となった。

ロンドン海軍軍縮会議と軍縮条約締結を巡る日本国内諸勢力の動向については、近代日本史のターニングポイントとしてすでに多数の研究がなされている。(1) また、満州事変についても、一定の研究成果が知られている。(2) すでに事変勃発の経緯については多くの研究が発表されており、本小論としては新たに付け加えるべきことはない。

当時の日本は発展期にあった国際連盟の理事国であり、世界の五大国の一つとして国連外交を展開していた。このため、満州事変の勃発に際しても、日中直接交渉での解決より国連外交を通じての解決が他の理事国から要請された。

この頃、理事国として主要な役割を果たしていた国の一つが英国であった。したがって、国際連盟外交における英国の対応、対日動向は重要であった。それゆえ、この間の国連外交と英国および日本の対応についても、すでにまとまった研究がなされている。(3) しかしながら、事変の進展に伴い英国議会がいかなる反応を示したかについては詳細な研究がなされていない。

国際関係における英国の対応を論じる場合、従来、外交の当事者の言動が注目され研究の対象とされてきた。しかし、交渉経過に現れた英国の対応の真意は、公式には議会の場で語られている。また、議会の論議の中には、政府の見解だけではなく、これに対抗する野党の見解が表明される。つまり、議会での論議を分析することによって、当該政治問題に対する英国朝野の反応を明らかにすることができる。

本小論は、昭和六（一九三一）年九月十八日の満州事変の勃発当初における、日本の行動に対する英国議会の反応を明らかにしようとするものである。満州事変は、塘沽停戦協定によって収束を見るまでに一年半余りの時日を要し、時間的経過とともに英国の対日関係も変化する。したがって、議会での論議も事変と外交交渉の経過に即してその都度展開された。拙論は、その全体像を明らかにする研究の第一歩として、勃発当初の時期、すなわち柳条湖事件から国際連盟理事会で調査団派遣が決定し、その後大きな情勢変化が起こる以前、昭和六年年末までの時期の議会の反応を明らかにしようとするものである。

そのために、まず次節では満州事変勃発当時の英国の政治情勢を詳述し、議会を取り巻く政治環境を論じる。続いて、貴族院、庶民院それぞれの満州事変勃発当初の反応を紹介し、分析したい。

（1）中村菊男「統帥権独立問題（上・下）」（『法学研究』昭和四十八年十月・十一月号）、中村悌次「ロンドン海軍軍縮会議をめぐる紛糾の一教訓」（『軍事史学』昭和五十四年六月号）、纐纈厚「統帥権干犯問題と軍令部の対応」（『軍事史学』昭和五十四年十二月号）等参照。

（2）中村菊男『満州事変』（日本教文社、一九六五年）、緒方貞子『満州事変と政策の形成過程』（原書房、一九六六年）、馬場伸也『満州事変への道』（中公新書、一九七二年）、臼井勝美『満州事変』（中公新書、一九七二年）等参照。

（3）佐藤尚武編『日本外交史14　国際連盟における日本』（鹿島研究所出版会、一九七二年）、海野芳郎『国際連盟と日本』（原書房、一九七二年）、守島伍郎・柳井恒夫監修『日本外交史18　満州事変』（鹿島研究所出版会、一九七三年）、木畑洋一「一九三〇年代におけるイギリスの東アジア認識」（藤原彰・野沢豊編『日本ファシズムと東アジア』青木書店、一九七七年）、木畑洋一「日中戦争前夜におけるイギリスの対日政策」（『東京外語大学論集29』、一九七九年）、小林啓治「満州事変とイギリスの東アジア政策」（『日本史研究』三四四号、一九九一年四月）、内山正熊「満州事変と国際連盟脱退」（日本国際政治学会編『満州事変』（『季刊　国際政治』有斐閣）第四三号、一九七〇年）、ディビッド・ルー「松岡洋右――国際連盟との決別――」（日本国際政治学会編『一九三〇年代の日本外交』（『季刊　国際政治』有斐閣）第五六号、一九七七年）等参照。

二　満州事変勃発当時の英国の情勢

第一次世界大戦の戦後復興に苦労した英国も、一九二六年のゼネスト以降二年あまりは相対的に安定した時期を迎え、国内外とも順調でなくとも危機的ではない時を過ごすことができた。しかしながら、一九二九年に世界恐慌が発生すると、英国もこの荒波に呑み込まれることになった。地域によっては失業率が五〇%を越え、一九三一年以降には国際収支が赤字に転化している。(1)

当時の政府は、一九二九年五月の選挙で第一党となった労働党のマクドナルド内閣であった。この選挙では、得票率では保守党が三八・二%、労働党三七・一%で保守党が優位であったが、小選挙区制の特色により、議席数では労働党二八八、保守党二六〇となって、保守党は政権を労働党に明け渡したのである。また、一九二二年総選挙まで労働党の庇護者であった自由党が、この選挙でさらに議席を減らしてわずか五九議席に終わった結果、いよいよ労働党の陰にかくれた存在となる結果になった。(2)しかしながら、労働党は第一党ではあっても過半数には二〇議席不足であるため、議会運営には自由党の協力を必要とした。

選挙当時の英国の失業者数は約一一〇万人であり、選挙の争点は失業問題対策であった。このため、労働党内閣としては積極的に失業救済に取り組むことになった。しかしながら、労働党政権の政策実施に関わらず、世界恐慌の影響で失業者はかえって増加して一九三〇年末には二五〇万人を超え、被保険者の五人に一人が失業者という状況となった。(3)労働党としては、学童の離学年齢の引き上げと養老年金の引き上げによる退職の奨励という労働力の供給制限と、公共事業による失業の救済を主張した。経済の危機的状況の中で貿易収支の改善と財政の立直しが必要であったが、スノードン蔵相は自由放任論を堅持し、金本位制維持のためデフレ政策をとった。(4)

一九三一年七月には金融恐慌が英国に波及し、金と外国為替の海外への引き上げが急に増加した。(5)難局乗り切りを

図るため、マクドナルド内閣は保守党、自由党とも協議して財政緊縮策を検討し、失業手当の一〇%切り下げを含む緊縮案を作り上げた。アメリカやフランスから一層の金融援助を引き出すためには緊縮財政の実施が必要であったためである。[6] しかしながら、労働党の重要な支持基盤は労働組合であるため、失業が深刻な時期に失業手当の切り下げを図ることに政権基盤の中からの反発が強まった。[7] 労働組合会議は失業手当の切り下げに反対であり、労働党の大勢もこれに同調した。この結果、八月二十二、二十三日の閣議は分裂し、二十四日、閣内不統一でマクドナルド内閣は総辞職に決した。[8]

英国経済の危機の中での辞職に際して、マクドナルドは後継内閣について保守党のボールドウィン党首及び自由党のサミュエル党首代行とともに国王と協議した。[9] この結果、国王の要望もあり、マクドナルドを首相として、労働党、保守党、自由党の挙国一致内閣を成立させることで合意した。労働党四、保守党四、自由党二の閣僚を擁する内閣である。[10] しかし挙国一致政府は労働党のマクドナルドを首班としたにもかかわらず、労働党の大部分はこれを支持せず、むしろ労働党は議会内唯一の反対党になった。このため、首相支持派は挙国派労働党として分派し、労働党は八月二十八日にマクドナルドに代えてヘンダーソンを党首に選出した。[11] つまり、同内閣は、労働党のマクドナルドを保守党と自由党が担いだ内閣となったのである。

この変則的な挙国内閣の下にマクドナルド首相は、八月にすでに打ち出していた失業手当削減と官吏の給料切り下げによる公共支出の削減、そして増税という新予算案を策定し、九月十八日に成立させた。[12] しかしながら、ポンドの流出はそれでも止まらず、九月二十一日、金本位制に執着して労働党内閣の閣内不統一を招いたスノードン蔵相は、自らの手で金本位制からの離脱を決定しなければならなくなった。[13]

保守党には、関税改革を争点とする早期解散論が存在していたが、新予算の成立によって党内で解散を求める声が一層強まった。しかし、挙国内閣の一隅を占めていた自由党の大勢は、関税導入に反対であったため、九月二十三日

に庶民院議員総会を開催して解散に反対する方針を決定した。十月五日に開催された閣議では、自由党のサミュエル内相と外相のリーディング侯爵が解散に反対したが、閣議は庶民院の解散を決定した。[14] かかる事態に至っても自由党の両大臣は閣内にとどまった。この結果、同七日には正式に庶民院が解散され十月二十七日が投票日と決められた。

関税改革をめぐって挙国派労働党や自由党と保守党とでは見解を異にしていたため、与党各派はそれぞれ独自の選挙綱領に基づく選挙戦となった。[15] 選挙に際して、労働党が挙国派を除いて野党として臨んだことは当然であるが、自由党内にも分裂が生じた。すなわち、サイモンを中心とする挙国派自由党が関税導入支持を唱えて自由党を割り、また解散反対の党長老ロイド＝ジョージがサミュエルら党執行部と袂を分かち、資金的にも人的にも協力しなかったのである。[16] このため、挙国派自由党、自由党は分裂していてもいずれも与党陣営であったのに対して、ロイド＝ジョージの独立自由党は野党に回ることになった。つまり、与党側は保守党、挙国派労働党、挙国派自由党、自由党であり、野党側が労働党と独立自由党である。

各党はそれぞれの選挙綱領に基づいて選挙戦を戦うことになったが、マクドナルド首相が選挙で訴えたことは、経済危機にある英国を救うために「医師への委任状を」国民に求めることであった。[17] 医師の処方箋には関税の導入も含まれる可能性があったが、一般にはむしろ挙国内閣を信任するかどうかを問う選挙と受けとめられた。このため、与党各派の政策的相違よりも与野党の対決の選挙となる。個々の選挙区においては、与党同士の対決が少なくなるよう候補者調整も行なわれた。

選挙結果は、マクドナルド挙国政府側の圧勝であった。総定数六一五のうち与党側総数五五四議席であり、野党側は六一議席にとどまった。しかも与党の中で四七〇議席を占めたのが保守党であり、与党の勝利と言うものの、実は保守党の単独勝利である。[18] つまり、労働党のマクドナルドを首相として矢面に立たせながら、保守党は事実上政権を意のままに運営できる状況を作り出した。マクドナルドの基盤となるべき挙国派労働党はわずかに一三議席にとどま

った。一方、分裂選挙となった自由党では、挙国派自由党が三五席を獲得、自由党は三三議席、独立自由党は四議席を獲得して、合計では七二議席となり、前回一九二九年総選挙の五九議席を上回った。[19]

保守党の議席数は単独政党として英国史上最高であり、庶民院の実に七六%の議席を得た。この結果保守党は、選挙前と異なり、もはや自由党や挙国派労働党の支持を得ずとも単独で組閣できる条件を得たわけである。しかしながら、マクドナルド首相を擁して戦われた選挙戦での与党の勝利はマクドナルド首相への信任を意味するので、首相は第四次の内閣を組閣した。この内閣では二〇の閣内大臣を設けたが、その過半数の一一が保守党によって占められた。もはやマクドナルドの首相留任は、保守党内閣を挙国内閣と見せかけるための存在に過ぎないものであり、首相自身、保守党の虜となっていると感じていた。[20]

また、選挙後の内閣改造で、金本位制からの離脱の決断を余儀なくされたスノードンに代わって、保守党のネヴィル・チェンバレンが蔵相に就任した。[21]この後、チェンバレン蔵相の下に、英国は自由貿易主義を放棄して保護関税の導入を決めることになる。

十一月に召集された新議会の最初の仕事は特殊輸入品法案を通過させることであった。これにより、商務省にはダンピングと判断される商品に最高五〇%までの課税を行なう権限が与えられることになった。さらに、翌一九三二年二月に成立した輸入税法では、全ての輸入品に一〇%の関税を課すことが決められた。[22]

しかしこの過程で、マクドナルド内閣は英国史上例を見ない試みを行なわざるを得なくなった。すなわち、挙国内閣の中には、スノードン卿、サー・ハーバート・サミュエル、サー・ドナルド・マクリーン、サー・アーチボルト・シンクレアなど自由貿易主義者がおり、関税の導入には反対であった。したがって、関税導入を決める閣議は分裂することが予め明らかであった。原則からいえば閣内不統一で内閣総辞職となるか、少なくとも政府方針と異なる主張を持つ閣僚の辞任となるところである。しかしながら、挙国内閣を維持するため、マクドナルド内閣は、関税問題に

ついて閣内の異見の存在を許容することにしたのである。[23] 経済危機に直面した英国は、かかる異例の措置を講じてでも、挙国体制で英国伝統の自由貿易を放棄しようとした。また、前述の自由貿易主義の閣僚たちは、この異例の措置に甘んじて閣僚に残留した。

この時期の英国には重要な外交上の問題は三点あった。第一は、内政問題とも密接な関係のある軍縮問題であり、第二は、インド問題であり、第三はアイルランド問題である。特に前二者が重要であったが、軍縮は国際連盟を維持する要であると同時に、財政難に苦しむ英国の経済再建のための要請もあった。第二のインド問題では、一九三〇年十二月にいわゆる円卓会議が開始され、英国議会とインド側代表との協議が行なわれた。華々しいスタートを切った円卓会議であったが、ガンジーの議会党はこれをボイコットした。とりあえず第一期の会議は三一年一月十九日をもって終了し、第二期の円卓会議が開始されたのが九月七日であった。以来約三か月にわたって会議は続けられたが、マクドナルド首相はインドの自治権の拡大を熱望しており、インド問題には自ら関与した。[24]

この間、保守党を主導していたのはボールドウィンであったが、彼は挙国内閣以来枢密院議長であり、事実上副首相として閣内第一の威信を保った。[25] 特に十月の総選挙後は保守党総裁としてマクドナルド内閣を支える支柱となっており、その意味で挙国内閣はマクドナルド＝ボールドウィン内閣であった。

以上の英国情勢を満州事変勃発の経過と重ね合わせて概観すれば、以下のごとくである。すなわち、九月十八日に柳条湖事件が発生し、日本軍と中国軍との衝突が起こった時、英国では挙国内閣の新予算がまさに成立しつつあった。そして中国が日本軍の行動を国際世論に訴えようとしていた頃、英国政府は金本位制からの離脱を決断しようとしていた。さらに、インド統治のあり方を決める円卓会議が進行していた。つまり、ポンド流出で財政が破綻の淵に立たされ、金本位制維持の方針転換を迫られる一方、植民地統治にも転換を迫られていた英国は、極東の軍事衝突よりは国内政治に集中せざるを得ない事情にあった。

また、十月八日に日本軍が錦州を爆撃し満州の戦局に変化が生まれようとする頃、英国庶民院は解散された直後であり、関税導入をかけた選挙戦の火蓋が切られたところであった。以後、国際連盟外交が日本と英国、フランス、中国その他の間で展開されていた十月の間、英国政治は庶民院選挙に明け暮れており、政党間あるいは政党内の分裂による路線闘争が行なわれていた。さらに選挙後も、自由貿易主義から保護貿易への転換を図る議会が開催され、閣内に自由貿易主義者を抱えるマクドナルド内閣は、関税導入をめぐって複雑な政局運営を要請されていた。

かかる情勢下に開催されていた議会で、満州事変についていかなる論議が行なわれていたのか、次節以後に論述する。

（1）村岡健次・木畑洋一編『イギリス史　3』（山川出版社、一九九一年）二九六－二九七頁。
（2）関嘉彦『イギリス労働党史』（社会思想社、一九六九年）一四七頁。
（3）同右、一五二頁。
（4）同右、一五四頁。
（5）Edited by Gorst, A., Johnman, S., Lucas, W. S., Contemporary British History 1931-1961, 1991, LONDON. pp. 63-64.
スペンダー『現代英国史』（冨山房、一九四二年）八六五頁。
（6）坂井秀夫『近代イギリス政治外交史Ⅲ』（創文社、一九七四年）八〇－八二頁。
（7）Pelling, Henry., A Short History of the Labour Party. 1993, LONDON, p. 67.
（8）前掲、村岡健次・木畑洋一編『イギリス史　3』二九八頁。
（9）Blake, Robert., The Decline of Power. 1986, LONDON, pp. 157-161.
（10）ibid. p. 162.
（11）Pelling H., A Short History of The Labour Party. p. 71.
（12）前掲、坂井秀夫『近代イギリス政治外交史Ⅲ』八八頁。
（13）Seaman L. C. B., Post-Victorian Britain 1902-1951. Routledge, 1966, P. 222.

(14) Cook, Chris., A Short History of the Liberal Party 1900-1992, 1993, pp. 115-116.
(15) Taylor, A. J. P., English History 1914-1945, 1965, P. 323.
(16) Cook, C., A Short History of the Liberal Party 1900-1992, p. 116.
(17) Taylor, A. J. P., English History 1914-1945, p. 324.
(18) Thorpe, Andrew., Britain in the Era of the Two World Wars 1914-45, 1994, p. 17.
(19) Cook, C., A Short History of the Liberal Party 1900-1992, p. 117.
(20) Blake, R., The Decline of Power, pp. 166-167.
(21) McElwee, William., Britain's Locust Years 1918-1940, 1962, P. 193.
(22) Seaman, L. C. B., Post-Victorian Britain 1902-1951, p. 230.
前掲、スペンダー『現代英国史』八七〇頁。
(23) Blake, Robert., The Decline of Power 1915-1964, p. 167.
(24) ibid. pp. 171-174.
(25) McElwee, W., Britain's Locust Years 1918-1940, p. 185.

三　満州事変勃発と貴族院

八月下旬の政変で成立したマクドナルドの挙国内閣の下、議会が開会となったのは九月八日のことであった。この日、貴族院議場での国王の施政方針演説文が大法官サンキー卿によって代読された。ここに明らかにされた当該議会の使命は、英国財政立直しのための新予算の成立のみであった(1)。前述の如く、国会の会期は庶民院の解散によって十月七日までとなったが、まさにこの議会会期中に満州事変が勃発した。

事変の発生はマスコミを通じて九月二十日には英国にも知らされた。また、国際連盟の英国代表は、事変の勃発と、中国代表がこの問題を連盟提訴することを知ると即座に行動を起こしていた(2)。しかしながら、九月から十月までの会

期中に、貴族院において満州事変の問題が取り上げられることはなかった。貴族院の議論は英国経済の問題に限られており、極東の国際情勢に関心は示されなかった。

一九一八年ブライス委員会の第二院についての報告は、第二院＝貴族院に適する機能として、下院（＝庶民院）が忙しく、外交問題のような重大な問題に十分な時間を割けないとき、かかる問題について十分かつ自由な討議をすることを挙げている。[3] この報告からすれば、庶民院が予算問題に忙殺されている間に勃発した満州事変は、重大問題として認識されていれば、貴族院での議論に付されなければならない。しかし十月七日以前の満州情勢は、貴族院が敢えて議論するほどの重大な事態と認識されていなかったのである。

国際連盟では、九月二十三日に理事会が開催され正式に満州事変問題が議題とされた。しかしながら十月七日までの段階では、議長から日中両国に勧告が出されたのみであった。むしろ、日本が積極的に事態の収拾に動くことが期待され、十月十四日までは連盟としては事態を静観する方向であった。[4] かかる情勢下で、貴族院は満州問題をさほど重視しなかったのである。

この間、日本政府は事変不拡大を公表しており、外交当局としては穏健のうちに事態を収拾する方針であった。しかしながら、十月八日、英国議会閉会の翌日、日本軍は張学良軍の本拠のあった錦州を爆撃、その後戦線を拡大した。つまり、政府の事変不拡大方針は実際の軍事行動によって破られた。

総選挙が終了して内閣改造となり、一九三一年から一九三二年に至る新たな議会の会期が始まったのは、十一月三日のことであった。[5] 同月十日に行なわれた国王の施政方針演説では、前国会とは異なり最初に国際情勢についての論及がなされた。

同演説で、国王は第一に、国際社会における平和と善意の実現、国際連盟の活動の推進を提唱し、とりわけ軍縮会議の成功を導くことを重視した。次いで経済不況から国際協力によって脱出することを求め、併せてインド円卓会議

とオタワで開催予定の経済会議の成功への期待を語った。また、先に行なわれた選挙の結果は、国民が経済復興の第一歩として均衡予算を選択したことを意味するものであり、信用の回復と貿易均衡の達成を求めるものであるとの見解を示した。そしてさまざまな懸案の中でも、特に経済危機脱出のための措置については一刻の猶予もできないとの危機感を表明した。(6)

国王の施政方針演説に対する返礼演説はラドナー伯爵が担当した。同伯爵は、国際連盟への英国の貢献を国王が求めたことに言及して、今後の国連の活動の発展に期待を表明した。この中で特に、極東における紛争の勃発に触れ、国際連盟の活動がこの紛争の解決を導くか、少なくとも紛争を限定すると見通しを語っている。また、軍縮会議問題について、英国が世界の軍縮促進に最大の貢献をするよう求めた。(7)

これに続く討議の中で、野党を代表して演説したポンソンビー卿は、国王が国際連盟と軍縮会議への貢献について触れた部分に対しては全く異論はないとした。特に、軍縮会議が労働党のヘンダーソンを議長に選出したことを高く評価している。しかしながら現政権の国際会議に対する取り組みに対して、国際社会に対する主導権が発揮されていないとして批判した。すなわち、昨今の国際会議を主導しているのはアメリカあるいはフランスであって、英国は本来の主導的役割を果たしていない。首相が公式の場で、国際社会の紛糾を解決する役割を英国政府が担うと明言している以上、主導権をもっと発揮するべきであると要求した。(8)

この批判に対して選挙に伴う内閣改造まで外相であったリーディング侯爵は、極東における日中の緊張を緩和すること、間もなく開始される国連の理事会においてなんらかの解決策が見いだされるとの見通しを述べた。また、国際会議における英国の主導的役割について触れ、英国が直接主導的役割を果たすことが国際社会において最も望ましい結果をもたらす場合には躊躇なくその役割を果たすが、他国を前面に押し立てて主導的役割を果たさせ、英国は補助的役割にまわることが望ましい結果をもたらす場合もある。したがって、英国が常に主導的役割を果たせばよいので

はなく、望ましい結果を得ることが大切であると論じた。(9)

貴族院において、事変勃発以来上海事件発生までの期間に満州事変について行なわれた議論は以上の通りである。すなわち、議員から満州の情勢について具体的説明を求める質問はなく、国際連盟および国際会議における英国の主導権という一般的かつ抽象的問題以外に野党側からの批判は提出されていない。また、政府側も、開催予定の国際連盟理事会での解決に期待を表明するのみで、それ以上具体的な方針を述べていない。

つまり、十一月十日の段階では、貴族院における満州事変への関心は、英国の経済危機の問題その他と比較して相対的に低かった。同じ議院において、翌年二月以降には、一九二八年のパリ不戦条約や九か国条約、国際連盟規約の条文の引用をしつつ、日本の行為と国際連盟のあり方に対する重大な懸念が論じられたことと比較するとき、(10)この時点では単に関心が低かったというより、むしろ楽観的であったと見られる。いずれにせよ、貴族院において満州事変問題は、国王の施政方針演説とそれに続いて行なわれた論議の中でわずかに言及され、国際連盟における英国のあり方についての議論がわずかに行なわれた後、上海事件が発生するまでの間にはなんらの議論もなされなかった。

(1) THE PARLIAMENTARY DEBATES (Official Report). Fifth Series-Volume LXXXII. HOUSE OF LORDS. Fourth Volume of Session 1930-31. HMSO, LONDON. p. 1.
(2) 前掲、守島伍郎・柳井恒夫監修『日本外交史18　満州事変』一三七頁参照。
(3) 前田英昭『イギリスの上院改革』(木鐸社、一九七六年) 一〇五－一一一頁。
(4) 前掲、海野芳郎『国際連盟と日本』一八四頁。前掲、守島伍郎・柳井恒夫監修『日本外交史18　満州事変』一五五－一五七頁。
(5) THE PARLIAMENTARY DEBATES (Official Report). Fifth Series-Volume LXXXIII HOUSE OF LORDS. First Volume of Session 1931-32. p. 1.
(6) ibid. p. 6-8.
(7) ibid. p. 8-10.

(8) ibid. p. 19.
(9) ibid. p. 32-33.
(10) ibid.p.633-635.

四　満州事変勃発と庶民院

庶民院において満州事変問題が最初に論議されたのは九月二十四日のことであった。満州情勢について政府の報告が求められ、外務政務次官のイーデンが以下のように説明した。すなわち、九月十九日以来、奉天その他南満州鉄道沿線の都市が日本によって占領されている。中国政府から国際連盟に提訴があり、理事会が開催された。理事会では、日中両国に対して事態を悪化させあるいは問題の平和的解決を害するいかなる行動もとらないこと、人命および財産を害することなく速やかに軍事占領地点から軍隊を撤退させる方策を両国の代表を含む国際連盟の協議により策定することを勧告することになった。理事会議長は同日、合意の如く両国政府に打電した。(1) 以上である。

次いで同月三十日にも質問が提出され、満州事変に対する国際連盟の仲裁の状況、およびその過程に対するアメリカの関与について政府答弁が求められた。これに対して、イーデンは書面をもって以下のごとく回答した。国際連盟の日本代表は理事会において、撤退が進められていると報告し、日本政府は満州における領土的野心を持たないと宣言した。また、同代表は、日本人の生命、財産が保障されるならば、軍隊を満鉄の付属地内に撤収する決意であり、すでに日本軍は、奉天と吉林およびその他二つの小さな町を除いて撤退したと語った。またイーデンは、アメリカは連盟理事会の情報を得ていると報告した。(2)

さらに、十月五日にも満州事変に関する質問が提出された。これに対して、イーデンが情勢を報告し政府の立場を

明らかにした。すなわち、十月一日の理事会でブリアン議長は、日本軍の撤退が重要であることを表明するとともに、撤退には一定の時日が必要であると認める発言をした。その上で、日中両国の関係修復と、国際連盟の情報収集のため、理事会はしばし休会し、緊急に開催の必要が生じない限り次回は十月十四日に開催するとの提案を行なった。日中両国はこの提案を受け入れ、理事会はこれを承認した。以上のごとく連盟理事会の情勢を報告するとともに、英国政府の立場は連盟理事会と完全に一致していると報告した。(3)

次いで七日に、武器輸送協約その他の国際規約の下で、満州への武器の輸入は阻止されるかどうかとの質問がなされた。これに対してイーデンは、武器輸送協約は未だ発効しておらず、その他の国際規約は満州への武器の搬入をなんら規制するものではないと回答した。同時に、英国政府としては中国政府からの要請なしに満州への武器輸出は許可しない方針であることを明らかにした。(4)

また、英国民とその財産保護のための措置はとられたかどうかとの質問が出された。この質問には、外務政務次官は、満州ではこの時点で英国居留民やその財産が危機に瀕する情勢にはないとし、特に対処はしていないが情勢は注意深く見守っていると回答した。(5)

庶民院解散当日までの満州に関する質疑は以上の通りである。つまり、満州事変勃発が知られると、庶民院では早速に現状の報告が求められるなど、貴族院と比較すると関心は高かった。しかしながら、政府答弁に強い危機感を見いだすことはできず、むしろ国際連盟での交渉に対する期待が窺える。また、日本の対応については、国際連盟における日本代表の発言を紹介することにより、日本軍の撤退は可能であるとの印象を与えた。

英国政府の楽観にかかわらず、また日本政府の不拡大方針にもかかわらず、庶民院が解散された七日以降、日本軍は錦州爆撃を行なうなど、その後も戦線を拡大していった。このため、英国で総選挙が終了し新たな会期が始まるまでには、事態は悪化していた。

選挙後の議会が開会になると、庶民院で実質的討議が始まった十一月十日から満州問題について論議された。これ以後、上海事件が発生するまでに満州事変が議題にのぼったのは、十一月十日、十一日、十二日、十八日、二十三日、二十四日、二十五日、三十日、そして十二月九日、十日、十一日の一一回である。その後、クリスマスの休会となり、以後、上海事件までに満州事変が庶民院で議論されることはなかった。

十一月十日には、国王演説と政府の施政方針表明に対する質疑で満州問題の解決における国際連盟の重要性が指摘されたのみである。[6] 実質的討議が始まったのは十一日のことであった。質問に立ったランズベリーは満州問題解決のための政府の方針について、選挙後新たに外相に就任したサイモンに問い質した。

同外相は、十月十三日から二十四日まで開催された国際連盟理事会の状況を以下のごとく報告した。すなわち、日中両国は協議の場を持ち、また関係各国が解決案を探究してきたが未だ名案はない。しかしながら二十四日になって、次回の会議予定の十一月十六日までに満鉄付属地から外へ進出した日本軍はすべて撤退するように日本政府に要請する案がまとまった。この案には、日本を除く全ての理事国代表が賛成した。これは、全会一致ではないので強制力はないが、十一月十六日の会議は、卓越した議長の下、また信頼するアメリカの道義的支援の下で開催されるので大いに期待している。サイモンは以上のように報告するとともに、十六日に開催されるパリの理事会には自ら出席する意向であることを表明した。[7]

これに対して、政府に具体的な対応を迫る強硬意見が表明された。すなわちマンダーは、満州における情勢そのものよりも、今後世界に一層重大な事態が起こる可能性について懸念を示し、以下のように述べた。パリ不戦条約や国連規約は先の大戦に鑑みて、今後は国際紛争において戦争という手段に訴えることを禁止している。これら条約の趣旨からすれば、満州事変をめぐる現状は連盟加盟国とアメリカ対日本一国という構図である。そこで、国際連盟理事会は、あらゆる道義的な力を動員して日本が条約に定められた状態に復帰するよう強制しなければならない。しかし、

もし道義的力だけで不十分であれば、全ての大国が東京から外交官を撤収し、さらに日本に金融的、経済的圧力をかけ、日本の製品が輸出されないように包囲すべきである。そうした手段がとられないなら、国際連盟など無に等しい。我々は軍事力以外の全ての手段を用いて、もはや戦争という手段は許されないことを日本に悟らせなければならない。そうでなければ、先の大戦において英国人多数を含む犠牲によってようやく手に入れた新たな希望は失われてしまう。以上の理由により、十六日からの連盟理事会で英国政府が決然たる対応をとるようにと求めた。(8)

以上のごとく、日本政府の事変不拡大宣言が軍事行動によって破られる情勢の中でも、十一月中旬まで英国政府は、国際連盟理事会での合意の達成に期待感を強くにじませていた。これに対して、野党労働党側は、理事会での解決を否定するものではないが、話し合い解決に不信感を表わした。マンダーの認識では、満州事変は単に日中の武力衝突の問題であるばかりでなく、国際連盟による国際秩序維持の存続が問われる問題であった。したがって、十六日からの理事会で、英国代表が、必要があれば制裁の発動を提案しても、国際連盟の仲裁により日中の紛争を実質的に解決するよう、外相の決断を迫ったのである。

十一月十六日から国際連盟理事会が再開されると、庶民院では十八日から二十五日まで集中的な質疑が行なわれた。十八日および二十三日には、連盟理事会での議論の進展状況及び満州国建国に関する情報が求められた。これに対して、外相が理事会出席中のため答弁したイーデン外務政務次官は、理事会では特に進展がないとした。また、満州情勢については、清朝皇帝が天津を脱出したとの情報があるが、事実確認はできないこと、また、満州が中国から分離独立するかどうかについては明言できないとした。(9)

その後、十一月二十五日の質疑の中で政府は、同月二十一日に日本が提案した連盟による現地調査について評価し、事態収拾へ向けての前進として期待を表明した。

しかし、労働党のベバンとアトリーは、政府の理事会での対応を批判した。すなわち、ベバンは、日本は調査団の

派遣を提案する一方で満州で軍事行動を展開しすでに全域を占拠しているとし、国際連盟の宣言は失敗でないかと追及した。アトリーも同調し、日本提案の国際連盟査察により、戦争を停止させ連盟が事態を収拾できるのか、外相は連盟規約の威信が守れると保証できるのかと質問した。これに対して、外相は、理事会としては紛争当事国双方から事情を聴取して解決策を前進させなければならない、満州問題での連盟の行動が失敗と断ずるのは時期尚早であると述べた。また、現在できることは、紛争を無事解決させる最も適切な手段は何かと考えることのみであると返答した。(10)

事変発生から二か月を経て、事態が打開される見通しにないことから、国際連盟理事会の満州問題への対応に疑問が提出されるのは当然であった。この間、政府の政策は理事会の対応と一致していると表明している以上、理事会が解決策を見いだせないことは英国政府の政策的失敗と同義となる。したがって、労働党は理事会の方針について政府を追及したのである。しかし、事態収拾のために英国その他が国際連盟以外の手段を用いることは要求されなかった。むしろ、軍事行動による対決は回避するように主張されていた。

十一月二十五日、ランズベリーは、延会手続き後の討論を求め、満州問題について日本を厳しく批判し、以下の演説を行なった。日本は日本以外の理事国全てが合意した裁定を無視し、十一月十六日までの撤退要請にもかかわらず相当規模の戦闘を継続し、占領地域を拡大してきた。一方、日本は中国との二国間交渉を主張しているが、これは連盟理事会が紛争を討議し仲裁する権限を拒否するものである。また、中国が一定の政治的譲歩をしない限り軍隊を撤退させないとしている。これは武力の威嚇による紛争解決を禁じるケロッグ条約を明らかに侵犯するものである。しかし、ランズベリーは満州問題が単に日本の問題でなく、国際連盟の存立の問題であるとして以下の認識を示した。

国際連盟は日本のいかなる反対をも押し切ってその理念を主張すべきである。そうでなければ、日本は韓国において行なったのと同じことを満州においても行なうであろう。そしてそれを許せば、東洋諸国は、国際連盟の列強は日本を東洋第一の大国として優遇していると見るであろう。また、今までの国際条約、宣言、白人政治家によって作ら

れた荘重な声明は意義が疑われることになる。一方、アメリカは現時点で国際連盟に参加していないにもかかわらず、パリに代表を置き、重要な役割を演じている。しかし、連盟が重要な場面で無能であることが明らかになれば、アメリカの世論は連盟への参加に決定的に否定的となるだろう。

国際連盟が日本の行動を許し、弱小国は強国に従えというのであれば、中国は頼みにならない連盟から離脱し、その結果他の大国もこれに追随するかもしれない。問題は、満州問題が軍事的に解決されるか、ケロッグ条約と連盟規約とにより解決されるかにある。したがって、英国は許される全ての手段を用いて日本の欲求実現を阻まなければならない。そのためには規約に定められた制裁措置が発動されるべきである。

外相はパリの連盟理事会に戻り、英国は日本とも中国とも友好国でありたいこと、そして二国間に正義を実現するためにあらゆる貢献をするつもりであることを伝えていただきたい。また、英国は日本を含めどの国にも直接的、間接的な軍事制裁は行なわないことを伝えていただきたい。事態は公平な審理によって調停されなければならない。そのためには、軍事制裁以外の手段が考案されなければならない。戦争を望む国民はないし、それが白人の国であろうと黄色人種の国であろうと黒人の国であろうと、相互に戦闘を行なうことは望ましくない。そこで、外相は全力を尽くして満州での戦争を終わらせ、日中両国が仲裁を受け入れるようにしていただきたい。[11] 以上のごとく主張した。

これに対してサイモン外相は、自らこの問題にあたる決意を明確にした。外相は事変勃発に至る経過を解説した上、事変解決の手段としての連盟による調査の有効性を主張した。

外相の演説は以下の通りである。日本は、国際連盟は満州の情勢をよく理解していないと主張している。したがって、まず連盟が事情を調査し、連盟の権威によって結果を発表する必要がある。こうした紛争においては現地から遠く離れた国際機関では何よりも、事実を確定することが困難だ。したがって権威ある機関が調査して調査結果を発表し、事実に基づく国際世論を形成しなければならない。国際連盟が行使することのできる最高の影響力は国際世論な

のである。

規約十一条によって中国は理事会に提訴した。この場合、日本も中国も理事国であることは好都合であり、紛争当事国がいずれも参加しているのだから、理事会の全会一致の決定には加盟国すべての同意が得られる。そこで十一条によって、理事会一致の決定として国際連盟が調査団を派遣すれば、連盟の権威の下に調査は実施される。その上で、十五条による多数決で、撤兵と流血の停止を早める影響力行使ができるのである。

確かに、満州問題は連盟の機構を根底から試す機会である。しかし、この問題は非常に特殊というよりは一般的なものであり、連盟理事会が成功裡に仲裁できるならば、連盟がかかえるその他の紛争についても解決の希望が持てるであろう。(12)

以上の外相演説に、ランズベリーは敬意を表し、外相の交渉の成功を祈って自らの質問を終わった。その後、十一月三十日には、日本が規約十二条、十三条、および十五条違反であるとの観点から、連盟規約を遵守せしめるため十六条によって加盟国数か国が有効な軍事的介入を行なうよう英国政府が呼びかける意志はないかと質問した。しかし、外相は、すでに論じたごとく、満州問題はすべて十一条の問題として扱われており十六条の問題ではないと回答した。(13)また十二月九日には、改めて、外交関係の中断や経済的圧力による制裁を解決策として検討しないかどうか質問が出された。これに対して外相は、満州問題は制裁を規定した十二条や十三条ではなく十一条により理事会に委ねられたものとして解決が図られているとし、制裁の問題は出てこないと述べた。(14)

国際世論を紛争解決の最有力の影響力と主張し、経済制裁措置を否定した政府の真意は、以下の議論から窺うことができる。十一月二十三日、ランズベリーは、戦争反対を誓約している国際連盟理事国が、紛争当事国に資金供与を行なうことは奇怪であるとの見解に立ち、英国代表は国際連盟理事会に、紛争当事国への資金供与を停止する提案を行なうべきであると主張した。しかし、イーデンは、理事会は事態を掌握しており、資金供与をしない申し合わせを

しても満州問題解決に資するとは考えないとの判断を示した。(15)

また、同二十四日には、マクドナルド首相に対して、日本が海軍航空機用に英国からエンジンを購入していることについて、これを承知しているか、また禁輸する考えはないかとする質問が出された。しかし、首相は、その事実を知っているとしながら、禁輸するつもりはないと簡明に答えた。(16)

これらイーデンおよびマクドナルドの回答に見られるように、英国が対日経済制裁に出ることを要求された場合、政府は言下に否定している。その後十二月十一日には、他の大国との友好を促進する観点から、満州問題で解決が得られない限り、中国と日本への武器輸出を禁止するよう商務省へ指示してはどうかとの提案が出された。しかし、イーデンは、そうした手段は大国との友好を促進することにならないとして、この提案を拒否した。(17) かくのごとく、上海事件以前の政府は、具体的経済制裁には否定的姿勢が明確であった。

また、十一月二十五日の質疑では、軍事行動が展開する中での門戸開放政策および貿易の擁護について政府の意志と保障措置が問われた。これに対して外相は、満州における門戸開放については一九二二年の九か国条約に保証されているとし、政府はこの政策を至上としており、英国の貿易上の利益の擁護は常に最重視するとの考えを表明した。(18) かかる政策からすれば、理事会による経済制裁決議を英国が望まないことは明らかである。

むしろ、政府としては、国際連盟の制裁によって英国の経済に悪影響が出ることを恐れていた。このため、外相は、理事会での交渉で、制裁によらずその他の規約やさまざまな手段の組み合わせによって妥協が得られるように努力しているとの答弁を行なっていたのである。(19)

以上のごとく、庶民院においては満州事変についての関心は一貫して高かった。しかし議論の中心は、日中の平和維持より、むしろ国際連盟の機能維持にあった。発足以来、小規模紛争の調停に活躍した国際連盟が、日中衝突という重大局面で機能するかどうかが問われているとの認識が与野党に共通していた。

しかしながら、野党側が、満州事変では日本が不戦条約および連盟規約に違反しているとの認識を見せたのに対し、政府側は、明確に日本の国際法違反を指摘せず、この点では異なっていた。このため、野党側が、国際連盟の威信を守るためにも、連盟規約に定められていたさまざまな外交的、経済的制裁措置の発動を要求したのに対し、この段階では、政府はこれを拒否した。その代わりに、政府側は、理事会での話し合いでの交渉進展に期待し、あるいは連盟の権威の下に組織される調査団の調査報告による国際世論の影響力に期待した。その背景には、極東の紛争による連盟の経済制裁で、恐慌から脱出して経済復興をとげようとする英国経済に悪影響が出ること〈恐れがあったのである。

(1) PARLIAMENTARY DEBATES: Official Report. Fifth Series-Volume 256. HOUSE OF COMMONS. Thirteenth Volume of Session, 1930-31. HMSO, LONDON. p. 1823-1824.
(2) PARLIAMENTARY DEBATES: Official Report. Fifth Series-Volume 257. HOUSE OF COMMONS. Fourteenth Volume of Session, 1930-31. HMSO, LONDON. p. 370-371.
(3) ibid. p. 819.
(4) ibid. p. 1092.
(5) ibid. p. 1092-1093.
(6) PARLIAMENTARY DEBATES:Official Report.Fifth Series-Volume 259. HOUSE OF COMMONS.First Volume of Session, 1931-32. HMSO, LONDON. p. 60.
(7) ibid. pp. 102-103.
(8) ibid. p. 201-202.
(9) ibid. p. 850. &. PARLIAMENTARY DEBATES: Official Report. Fifth Series-Volume 260. HOUSE OF COMMONS. Second Volume of Session, 1931-32. HMSO. p. 11-12.
(10) ibid. p. 370-372.
(11) ibid. p. 460-464.
(12) ibid. p. 465-472.

(13) ibid. p. 737-738.
(14) ibid. p. 1841-1842.
(15) ibid. p. 11-12.
(16) ibid. p. 201-202.
(17) ibid. p. 2226-2227.
(18) ibid. p. 369-370.
(19) ibid. p. 737.

五　結　語

昭和六（一九三一）年九月十八日、柳条湖事件が起きた時、英国は経済危機克服のために困難な決断を迫られていた。緊縮財政をとり、さらに金本位体制から離脱しようとしていた。また、自由貿易主義から、一律に関税を課す保護貿易への転換を図ろうとしていた。つまり、経済恐慌への対処のため、英国の議会は、国内問題に忙殺される情勢にあった。

また、日本による戦線拡大の中、国際連盟理事会で満州事変収拾策が議論された十月中旬は、庶民院の解散および総選挙の時期と重なった。しかも、八月以来、与野党内に分派があり、英国の政情は錯綜していた。

かかる事情の下で、十月七日までの議会および十一月三日からの議会では、満州事変に対して貴族院と庶民院とで対照的な反応をみせた。すなわち、貴族院では十月七日の議会閉会前には満州問題が言及されることは皆無であり、十一月から年末までも個別具体的討論は行なわれなかった。これに対して、庶民院ではかなり活発な議論が展開された。

議論の重点は、日中の平和維持より、国際連盟による平和達成機能の維持にあったが、この点については与野党で共通していた。しかしながら、満州事変を惹起した日本の行動に対する評価と、英国のとるべき対日政策では与野党は異なっていた。すなわち、野党労働党は、日本が不戦条約および国際連盟規約を蹂躙したとの認識を示したが、政府側は明確には日本の国際法違反を指摘しなかった。

また、与野党ともに紛争の武力的解決を否定した。しかし労働党は、連盟規約に定めた外交的経済的制裁措置をもって日本を連盟の決議に従わせようと主張した。これに対して政府側は、経済制裁の発動を否定した。また、外相は、経済制裁ではなく国際世論が最高の対日圧力になるとの見解を示した。そして世論喚起のために、現地における精細な実態調査が必要であるとし、調査団派遣を求めた連盟理事会の決議を支持した。しかしながら、経済不況を抱えた英国政府は、国際連盟による経済制裁に反対した理由として、かかる制裁が英国経済に悪影響を及ぼすことへの懸念も示していたのである。