

外務省地域局の成立にかかわる一考察

井 上 勇 一

一、はじめに

二、政務局の設置（「政経分離」体制の確立）

（一）外事左局・外事右局の設置（明治五年）

（二）公信局への改組（明治八年）

（三）総務局政務課の設置（明治一九年）と政務局への昇格（明治二四年）

三、政務局の分局化（亜細亜局と欧米局への分離）

（一）政務局分課の過程

（二）亜細亜局の設置（大正九年）

（三）東亜局への名称変更（昭和九年）

四、欧米局の分局化（欧亜局と亜米利加局への分離と南洋局の設置）

（一）欧亜局の設置（昭和九年）

（二）亜米利加局の設置（昭和九年）

（三）南洋局の設置（昭和十五年）

五、むすび

一、はじめに

外交の機能が二国間外交を基礎としていることは、現在も、戦前も、変わりはない。

例えば、諸外国に派遣される特命全權大使の権能を見れば明らかとなり、大使には必ず任国があり、任国に対して信任状を提出することによって、初めて外交活動を開始することができる。その前提には、日本との間に二国間の外交関係が存在しているという実体と、今日では国連代表部など特定の任国のない国際機関に派遣される特命全權大使の数も増えてきているが、国際関係が複雑化しつつある現在においても、国家間の基本的な枠組みは二国間の外交関係の上に成り立っているという現実とがある。

この二国間外交を外務本省⁽¹⁾において所管しているのが地域局と総称される組織であり、アジア局、欧亜局、北米局、中南米局、中近東アフリカ局といったように、世界各国を五つの地域に分けて、それぞれが我が国との二国間外交を所掌している。現行の外務省組織令(第六条⁽²⁾第一〇条)においては、各地域局ごとにそれぞれの所管する地域を特定するほか、各地域局の所掌事務として、所管地域に関する「外交政策の企画立案およびその実施の総合調整に関すること」(第一号)、および「政務の処理並びにこれに必要な情報の収集及び調査研究に関すること」(第二号)とを掲げている⁽³⁾。

現在の地域局は、各国ごとと我が国との二国間外交のほか、それぞれの国の政治・経済事情の調査研究なども行っているが、地域局においてある特定の国家や地域に対する政治・外交関係と経済関係の両方を所掌するようになったのは比較的新しく、昭和四四年以降のことである。それまでは、二国間の経済関係(通商関係)は、戦

前においては通商局、また戦後においては経済局でそれぞれ所掌されていた。地域局においては政治・外交関係のみを所掌するという「政経分離」体制は、むしろ明治以来の外務省の伝統的な所掌事務分担であったともいえる。

本稿では、地域局の淵源にさかのぼり、どのような経緯を経ながら、二国間外交において政治・外交関係と経済関係とが分離され、地域局においては、政治・外交関係についてのみを取り扱い、また経済関係については通商局において分担することとなったのか、またどのような経緯を経ながら地域局が分離してきたのかを軸に、現在の地域局五局体制が成立する過程を略述しようとするものである。

（1） 外務本省の機構、組織は、大きく分けると三つに分けることができる。

第一は大臣官房という組織である。大臣官房というのは、組織を機能させるための組織であり、総務課、人事課、会計課のほか、外務省特有の通信課（かつての電信課と文書課が統合されたもの）、在外公館課からなっている。

第二は本稿の主題である地域局と呼ばれる組織である。地域局各局には、さらに複数の課が設置され、当該地域局所管地域内の各国・地域を分担所掌している。一例をあげれば、中近東第一課はエジプト、トルコなど地中海沿岸の、また第二課はサウディ・アラビアやイランなどアラビア湾沿岸地域のアラブ・イスラム圏諸国をそれぞれ所掌し、一方アフリカ第一課はサハラ砂漠以南のアフリカ大陸大西洋側の、また第二課は、南アフリカを含め、アフリカ大陸インド洋側の各国をそれぞれ分担所掌している。

第三は機能局と呼ばれる組織である。機能局というのは、様々な外交の機能を分野別に所掌し、総合外交政策局、経済局、経済協力局、条約局、国際社会協力部、文化交流部、領事移住部、軍備管理科学審議官組織、外務報道官組織といった局部がある。「組織」と称する組織は、実質的に局部に相当する。例えば、外務報道官組織はかつては情報文化局と称していた時期があり、また領事移住部の前身には移住局と称していた時期もあるように、これらは本省

組織の中では機能局に属すると考えてよいであろう。また文化交流部、領事移住部、外務報道官組織は、機構上は大
臣官房に所属しているが、これは組織として便宜的なものと理解して差し支えないであろう。」

因みに、外務省の機構は、以上のような外務本省の三つの組織に在外公館が加わったものといえることができる。

(2) ここでいう「外交政策」には、政治関係のみならず、経済関係も含むものと理解される。このことは、例えば、
北米局第二課の所掌事務をみるとわかりやすい。同課は一般的には北米地域（具体的には、米国とカナダ）の経済お
よび我が国との二国間経済関係を所掌しているが、外務省組織令第五一条（北米第二課）によるその所掌事務は、
「アメリカ合衆国およびその属地ならびにカナダ」に関する事務を司るとした上で、「経済に関する外交政策の企画立
案および実施に関すること」（第一号）と限定的に規定されている。

(3) 外務省組織令には、第六条（アジア局の事務）、第七条（北米局の事務）、第八条（中南米局の事務）、第九条
（欧亜局の事務）、第一〇条（中近東アフリカ局の事務）の各規定があり、アジア局を除く各規定は第一号および第二
号の各局共通の所掌事務のみであるが、アジア局についてだけは、各局共通の所掌事務の他に、「朝鮮、台湾、樺太、
関東州、南洋群島その他の地域に関する整理事務を行うこと」（第三号）、「邦人の引き上げに関すること」（第四号）、
「在外公館等の借入金の審査確認事務を行うこと」（第五号）の三項目が追加的に掲げられている。これらはいずれも
終戦にともなう日本の海外領土からの撤収に関する事項であるが、このため、アジア局は一般的な地域局としての所
掌事務の他に、今日においても、戦後処理の問題に関する事務を所掌している。

二、政務局の設置（「政経分離」体制の確立）

本稿において述べる地域局の淵源をたどれば、明治二四年八月一六日に設置された政務局といつてよい。

しかしながら、ここでまず指摘しておかなければならないことは、日本と各国との二国間の経済関係を取り扱
う通商局は、政務局よりも早く、明治一九年二月二七日にすでに設置され、今日では地域局において取り扱われ

ている日本と各国との二国間経済関係は、政治・外交関係とは別に、すでに通商局において所掌されるようになっていたということである。

すなわち、地域局が誕生した時点で、すでに経済関係は、政治・外交関係とは別に所掌する組織が誕生しており、政務局が設置されることによって、諸外国との二国間関係の所掌は「政経分離」とする体制が確立されることになる。

(一) 外事左局・外事右局の設置（明治五年）

外務省の創立は明治二年七月八日であるが、外務省創設以後、政務局が成立するまでの二〇年もの間に、外務省の機構において今日の地域局に担当する職務を担う組織が全くなかったわけではない。

しかし明治三年一〇月に、我が国最初の在外使臣となる鮫島尚信が少弁務使として欧州（英、独、仏）に、また森有礼も少弁務使となつて米国に派遣され、以後、主要国・主要都市に在外公館が設置されるようになるが、在外公館が十分に機能し始めるまでの間における外務省の業務は、同年四月一四日に貿易掛や公事訴訟掛といった組織が設置されたこと¹⁾、さらには翌年八月一二日にはそれが各港課という組織に改編されたこと²⁾に端的に現れているように、日本国内における開港地に在住する外国人にかかわる問題や、開港地における貿易問題の処理といったことが主な執務内容となっていた。これらは幕末の不平等条約に起因する問題であり、したがって国際法や条約の解釈や実施といったことが外務省の所掌する主要課題となり、このため、現在のような地域局といった概念を持つ部局の設置が必要といった認識をもつまでにはいたっていなかった。

このような中であつて、明治五年一月二六日、副島種臣外務卿は、初めて「局」という単位の組織を外務省

に導入し、外務省の事務を庶務局、弁事局、外事左局、外事右局、考法局、翻訳局の六局に整理することとしたが、創設期の外務省の組織において、若干なりとも今日の地域局の片鱗をみることでできるのは、その際に設置された外事左局および外事右局である⁽³⁾。

翌年一月に改定された「外務省事務章呈」によれば、外事左局については「欧羅巴各国に在留する我公使領事其他の官員及び我国に在留する欧州各国の公使領事其他の官員との一切書束往復を掌り及び我公使領事よりの報告書類を掌管す」とし、また外事右局については「亜米利加亜細亜兩州に在留する我公使領事其他の官員及び我国に在留する兩州の官員との書翰の往復を掌とり及び我公使領事よりの報告書類を掌管す」としたように、外事左局と外事右局は分担して世界各国を二つの地域に分け、外事左局は欧州諸国を、また外事右局はアジアおよび米州諸国をそれぞれ担当し、各国と我が国との政治・外交、経済の両面にわたる二国間関係を所掌することとなった⁽⁴⁾。

明治五年七月九日に横浜港内において発生したマリヤ・ルース号事件は、周知のとおり、我が国が国際裁判の当事国となった最初の事件であり、単に日本とペルーとの二国間関係にとどまることなく、高度な外交判断を要求された事件であった。このため、単に開港地における外国人との紛争処理を担当する各港課では、国際問題に対応するには不十分との認識が生まれたことは否めない。欧米を歴訪中の岩倉使節団から欧米諸国の不平等条約改正に対する厳しい姿勢を伝えられた外務省において、国際問題に的確に対応するには各国との交渉を担当する組織がなければならないという反省が生まれたことも想像される。

このように、外事左局および右局両局設置の背景には、創設間もない外務省が欧米諸国との外交交渉に備えた組織作りに着手したことが示されている。世界各国を複数の局課において分担するという観点からは、外事左局

および外事、右局の設置は、今日の地域局誕生の萌芽ともいえるが、この二局体制は次で述べるように極めて短期間で終了した。

(1) 明治三年四月一四日付け「外務省軌範」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外務省外交史料館所蔵外務省記録分類番号(以下、外史と略す) 6・1・2・1―3)。

(2) 明治五年八月一二日付け「諸課事務章程並分課人名」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史 6・1・2・1―3)。

(3) 外交史料館所蔵史料において、外事左局および外事右局の設置を示す史料はみあたらないが、「職務進退」によれば、明治五年一月二六日付けをもって、外事左局長(心得)に花房義質が、また外事右局長(心得)に宮本小一がそれぞれ任命されている。

(4) 明治六年一月「外務省事務章呈」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史 6・1・2・1―3)。

因みに、明治六年一月の時点では、我が国の在外公館は、米・英・独・仏の四カ国に公使館を開設していたのみであり、外事左局は英・独・仏三公使館、外事右局は、公使館は米国のみであったが、その他に領事館としてサン・フランシスコ、ニュー・ヨーク、上海、福州の四公館を所管していた。その後、明治七年までに、我が国は、伊、蘭、清、露、ベルギー、オーストリア・ハンガリーの六カ国にも公使館を開設した。他方、各国が開設した在京公使館は、米、英、仏、蘭、独、伊、露、ポルトガル、オーストリア・ハンガリー、スペイン、デンマーク、ベルギー、スウェーデン・ノールウェイの二三カ国におよび、在外の一〇公館と在京の諸外国二三公使館とが我が国外交のチャンネルであった。

(二) 公信局への改組(明治八年)

明治七年六月二四日、寺島宗則外務卿は、明治五年一月に制定した六局を、本局、庶務局、記録局の三局に再編し、外事左局および右局両局は考法局、翻訳局とともに本局に統合され、本局に設置された公信課において

外事左局・右局両局の実務が継承されることとなったが、外交事務の中枢をしめる各国との二国間外交を所掌する単位としては、課では小さすぎたことから、翌年一月一四日には公信課は早くも公信局へと格上げされることになった。⁽¹⁾

前年一〇月に西郷隆盛が征韓論に破れて下野し、公信局への改組の直前の五月は、西郷従道による台湾出兵の強行によって日清間の緊張が高まっていった時期であった。加えて翌年一月一八日には、ロシアとの樺太領土問題の解決のため榎本武揚が特命全權公使として露に派遣されるなど、外事左局・右局両局合体の背景には、急を要する外交課題に直面した外務省は、懸案処理のために省内事務を敏速に処理する必要にせまられていた。⁽²⁾

加えて、さらに重要な改革は、明治一〇年九月五日に制定された公信局分課規定である。すなわち公信局に公使課、領事課、会計課の三課を設置し、公使課の所掌事務は「遣外公使および書記官等と往復の公書を草案浄写しかつ其事務に付内外へ照会往復すること」とし、また領事課は「遣外領事と往復の公書を草案浄写しかつ其事務に付内外へ照会往復すること」としたように、両課は公使館ないしは領事館といった在外公館の機能別にそれぞれを所掌の対象とした。⁽³⁾

ところで、明治九年四月一四日に改正された「外務省職制および事務章呈」によれば、公使については「各外国に駐在し両国の交際事務を担任し締約條款に従って好誼を保全すること、また領事については「各外国に駐在し両国締約條款に従って貿易事務を管理し兼ねて我が国人の其の国に在留する者を保庇することと規定されていたから、つまり公使課では二国間の政治・外交関係を、そして領事課では今日の領事移住部と二国間の経済関係とを所掌することとなった。ここに、後の地域局において二国間の経済関係が所掌の対象からはずれることになる出発点をみることができる。

このように在外公館の機能別に分課規定を設けた背景には、寺島外務卿が積極的に展開した条約改正のための作業があった。前年来の税権回復に主たる力点をおいた日米交渉の結果、明治十一年七月に吉田駐米公使とエヴァンス国務長官との間に日米新通商航海条約が調印され、寺島としては、この条約案をもとに、他の安政条約締約国との不平等条約改定交渉を行おうとしていた時であったから、公使課設置の目的は欧米諸国との条約改正交渉に専念するための体制作りであり、その結果、一般的な二国間の経済問題については公使課の事務から切り離されることとなった。⁽⁵⁾

しかし明治十三年二月一日には、条約改正の行き詰まりを打開し、条約改正に取り組む体制強化のために省内に取調局が設置された。吉田・エヴァンス間で調印された日米新通商航海条約にともなう税権回復の要求には英独両国が強く反対したため、結局、安政条約締約国の賛同が発効のための条件となっていた日米新条約は、発効するまでにはいならず、加えて横浜在留の英国人商人の阿片密輸事件に端を発した法権回復の要求が国内に高まったため、寺島外務卿による条約改正交渉は暗礁に乗り上げ、振り出しに戻ることとなった。明治十三年九月、後任の井上馨外務卿は、個別の二国間交渉による解決ではなく、列国会議による解決へと方針を転換することとし、取調局はこの列国会議開催準備を担当するために設置された。

このため、条約改正問題は公信局から取調局へと移されることとなり、公使課においては、条約改正交渉関係を除く、二国間の一般的な政治・外交問題が取り扱われることとなり、公使課は修好課に、また領事課は通商課にそれぞれ改称されることとなったが、⁽⁶⁾ここには政治・外交関係を所掌する政務局と経済関係を取扱う通商局の二局体制の原型をみることができる。

さらに明治十六年八月一日、井上外務卿は、修好課と通商課とを廃止し、亜細亜部および欧米部の二部を設

置した。亜細亜部および欧米部の設置は、地域の名称を局(部)の名称として使用した最初であるが、両部の設置について注目すべきことは、亜細亜部および欧米部においては、公使館や領事館といった在外公館の機能上の違いではなく、以前の外事左局と外事右局のように、アジアと欧米といった地域別に本省内の所掌事務を整理し、両部ともそれぞれの所掌する各国との政治・外交関係および通商・領事事務を担当することとしたことである。但し、外事左局は欧州を、外事右局はアジアと米州諸国を所掌していたのに対して、亜細亜部と欧米部においては、米州が欧州とともに所掌されるようになった点が、外事左局・右局両局の所掌と異なるところであった。

その背景には、特に、修好課の所掌する職務が二国間の一般的な政治・外交案件に限られてくることとなると、例えば、在清国公使館と在清各領事館との間には密接な関連もあり、在外公館の機能別に所掌を分けることは事務処理上の不便が指摘されるときに、日本にとつて、清国ないし韓国との外交問題は、対欧米関係とは性格的にも異なることから、在外公館の機能別に所掌を分掌することには、無理のあることが判明してきたためである。

(1) 明治七年六月二四日付け「外務省達」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史 6・1・2・1―3)。

明治八年一月一四日付け「外務省達」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史 6・1・2・1―3)。

(2) 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』(上)(昭和四四年、原書房)一一七ページ。

(3) 会計課は「公使領事館の費用および遣外使臣の俸給等一切の費額を統計管理しかつ其事務に付内外へ照会往復することを掌する」と、すなわち今日の在外公館課に相当する組織であったといえよう。

(4) 明治九年四月一四日「外務省職制および事務章呈」(「外務省官制沿革 本省分課規定」外史 6・1・2・1―3)。

(5) 因みに、明治一〇年頃の在外公館は、公使館については、米、英、伊、露、清、朝鮮、独、仏、オーストリア・ハンガリーの九公館を数え、これが公使課の所管であった。また領事館については、新たに、香港、ヴェニス、マル

セイユ、ローマ、厦門、天津、ホノルル、牛莊、ロンドン、芝罘、ウラジオストクの一一公館が増え、あわせて一五公館が領事課の所管であった。

(6) 明治一三年二月一日付け「外務省定」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1―3)。

(7) 明治一六年七月「公信局分課の議ニ付伺」(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1―3)。

前掲『外務省の百年』(上)一五四・一五五ページ。

なお、明治一六年八月の時点で、亜細亜部が所掌していた公使館は清国と朝鮮の二公館、領事館は六公館、また欧米部が所掌していた公使館は一四公館、領事館は一一公館であった。

(三) 総務局政務課の設置(明治一九年)と政務局への昇格(明治二四年)

明治一八年二月二日に内閣制度が発足し、第一次伊藤博文内閣の下で外務卿井上馨が外務大臣に就任した。翌年一月四日、新内閣は各省の行政改革を行うため臨時官制審査委員会を設置し、各省の機構について討議し、二月二六日勅令第二号をもって各省の官制が公布された。その結果、外務省が要求していた政務・通商二局体制は認められず、公信局に代わって、地域局としての所掌事務は、政治・外交関係については新たに設置された総務局政務課において、また経済関係については通商局においてそれぞれ所掌されることとなった。⁽¹⁾

勅令第二号による外務省組織では、総務局、通商局のほか、取調局、翻訳局、記録局、会計局が設置され、総務局の中には、政務課のほか文書課、往復課、報告課、人事課、電信課が設置された。

総務局政務課においては、「一、政務に関する訓令書および往復通信書の起案、二、条約の施行および注釈に関する事項、三、在外我が臣民に関する事項および外国旅行券に関する事項、四、外国臣民の携帯すべき内地旅行免状に関する事項、五、交際官および領事の任免黜陟に関する事項、六、交際官の委任状赴任および再任国書

解任状および御親翰に関する事項」とされており、今日の本省儀典官室、領事移住部旅券課などの業務の一部が政務課の所掌事務の中に含まれていたことがわかる。⁽²⁾

さらに明治二三年六月二八日には、記録局が記録課となつて総務局に編入されることとなり、これにともなつて、七月八日には総務局および会計局の分課規定が改定された。⁽³⁾

この機構改革の結果、総務局に編入された文書課、往復課、報告課、人事課、電信課各課は、いずれもその所掌事務は今日の大臣官房各課に相当する局課であり、会計課を除く今日の大臣官房各課の淵源になっている。このことは、総務局の中にあつて、政務課のみがいわゆる官房事務以外の所掌事務をもつて総務局に属していたことを示しており、明治一八年の中央政府の官制改革にあつて政務局を設置することができなかったとはいえ、総務局政務課が政務局へと格上げされる芽はこの時からすでに内包されていた。

総務局政務課が政務局に昇格するまでには五年半の年月を要することになるが、その間の我が国の最大の外交課題は条約改正問題であり、井上外務大臣の主唱した条約改正会議が明治二〇年七月に無期延期となり、さらにその後の大隈外相による法権回復を主眼とした条約改正交渉も国内の反対にあつて失敗に終わる。しかしながら、条約改正問題の主管は取調局であり、これに対して政務課は大陸問題を担当し、明治一八年一月に漢城条約が、また同年四月には天津条約が成立するなど、日韓関係および日清関係は平静さを取り戻し、その間の政務課の事務は平穩に推移していた。

このようにして、明治二四年七月二七日、勅令第八七号をもつて、総務局政務課は政務局へと格上げされた。その結果、二国間の経済関係は通商局、また政治・外交関係は政務局という「政経分離」の所掌分担が確定することとなった。⁽⁴⁾

(1) 明治一九年二月二六日付け勅令第二号(「外務省諸官制沿革 本省分課規程」外史6・1・2・1―3)。

なお、臨時官制審査委員会における外務省組織に関する外務省当局とのやりとりについては、三上昭美「外交機構の確立に関する一考察―わが国外政機構の歴史的研究(2)―」、日本国際政治学会編『国際政治日本外交史の諸問題2』(有斐閣、昭和四〇年)を参照されたい。

因みに、明治一九年二月二七日の機構改革では、各省共通の組織として、大臣官房という組織が初めて設置されたが、大臣官房といっても今日のような大きな組織ではなく、別途、総務局を設置して今日の大臣官房の組織を形成していたこともあり、外務省では大臣秘書官三名が配置されたにすぎなかった。

(2) 明治二十三年六月二七日付け勅令第一〇九号による機構改革において定められた通商局の所掌事務は、「一、通商航海条約の締結に関する事項、二、内外交渉貨幣問題に関する事項、三、版權意匠および商標の保護に関する条約締結の事項、四、万国電信郵便に関する事項、(五、)八、は領事関係の所掌事務につき省略」と、総務局政務課に比べてより具体的に規定されておおり、総務局政務課は、通商局において所掌する二国間経済関係以外の事務について所掌することになった。

(3) 明治二十三年七月八日付け「外務省分課規定」(「外務省官制沿革 本省分課規定」外史6・1・2・1―3)。

同分課規定によれば、総務局政務課の所掌事務については、「政略に関する各般の商議条約および宣言に関する事項、一、条約の決行に関する事項、一、外国に在留する帝国臣民に関する事項および外国旅行券に関する事項、一、外国臣民の携帯すべき内地旅行免除に関する事項、一、交際官の御委任状、赴任および再任国書、解任状および御親書に関する事項」とされたが、それまでの所掌事務に何らかの変更が加えられたわけではない。

(4) 明治二十四年七月二七日付け勅令第八七号(「外務省官制沿革 本省分課規定」外史6・1・2・1―3)。

三、政務局の分局化（亜細亞局と欧米局への分離）

政務局が成立した明治二四年七月の機構改革の背景には、第一回帝国議会における山県内閣に対する野党からの政府批判をかわすため、内閣が公約とした行政改革を行わざるをえなかったという事情があったが、その一環として、外務省は総務局、会計局を廃止して大臣官房とするともに、総務局政務課を格上げした政務局を設置した。その結果、外務省は政務局、通商局に加え、取調局、翻訳局の四局で構成されることとなった。

さらに明治二六年十一月一〇日から実施された機構改革では、取調局と翻訳局を廃止し、大臣官房と政務局、通商局の二局体制に再編された。⁽¹⁾

取調局が廃止された理由としては、翌年七月の日英新通商航海条約の締結によって、法権についてのみではあったが、幕末の不平等条約が部分的にも改正される見通しがついたことがあげられるが、より重要な要素は、政務局の設置と時を同じくして同年五月に天津事件が勃発し、さらにシベリア鉄道の建設が開始されることによって、外務省は明治期最大の外交課題であるロシアの脅威に対してどのように対処するかという課題に直面することとなったことがあげられる。すなわち、外交政策の中心課題が条約改正から大陸問題へと移行することによって、政務局の重要性が一段と強まっていったことが示されている。

政務局の誕生による政務局と通商局による二局体制の成立は、明治期外務省の組織として完成された体制といつてよい。その後、大正時代になって政務局内に課が設置され、政務局の執務を分担所掌するところとなるが、やがてその各課は政務局を分解し、地域局として自立することになる。

(1) 明治二六年十一月三〇日付け勅令第二二三号（「外務省官制沿革 本省分課規定」外史 6・1・2・1―3）。

(一) 政務局分課の過程

明治二十六年一〇月三〇日付け勅令第一二三号によって大臣官房と政務・通商二局体制が定められ、政務局の所掌事務については、同勅令第六条において、「政務局においては外交に関する事務を掌る」こととされた。⁽¹⁾さらに同年十一月四日、同年一〇月三十一日の機構改革にともなう分課規定が定められ、通商局に第一課と第二課とが設置されたが、政務局については分課規定を定めるところにまではいたっていない。政務局に初めて課が設置されるのは、大正二年六月になってからである。⁽²⁾

さて大正二年六月一三日付け勅令第一四一号は、第七条において、政務局の所掌事務について「一、外交に関する事項、二、政治条約に関する事項、三、軍隊および軍艦に関する事項、四、逃亡犯罪人に関する事項、五、本局主管事件に関する万国会議に関する事項」とし、次いで第八条において、政務局に第一課および第二課をおき、両課の所掌については、「第一課においては亜細亜における本局主管の事務を掌る、第二課においては亜細亜以外の各地方に関する本局主管の事務を掌る」とした。⁽³⁾

大正二年六月になって政務局に二課体制が導入された背景には、日露戦争後の三度にわたる日露協約の進展によってロシアとの緊張緩和が進展した反面、排日移民問題に象徴されるように、日米関係が急速に悪化の一途をたどってきたことがあげられるが、他方、明治四四年一〇月一〇日に辛亥革命が勃発し、改めて中国問題の重要性がクローズ・アップされてきたことが分課にいたる大きな背景にあった。第一課の所掌範囲が亜細亜とはいっても事実上は中国のみであり、第二課が、アジア以外の各地方、すなわち実体的には中国以外の地域としているのもそのためである。

この分課規定は、政務局がその機能を地域ごとに分担所掌するということを初めて決定した組織改革であり、

その後の地域局の分化を進める上で大きな意味をもっている。このようにして政務局内に生まれた地域を分担して所掌するという考え方は、大正八年の組織改正でさらに進められた。

原敬内閣内田康哉外相は、大正八年七月二日、条約局を設置し、外務省は政務・通商・条約三局体制となった。その結果、政務局の所掌事務については、「一、外交に関する事項、二、政治上の条約および協定の締結改正に関する事項、三、軍隊および軍艦に関する事項」と整理され、次いで政務局の第一課および第二課に第三課を加えた三課体制にすることとなった。⁽⁴⁾

同日付け分課規定によれば、各課の所掌について、第一課は「支那、香港、澳門および暹羅に関する事務」を、第二課は「欧羅巴、欧羅巴諸国の属領、植民地および海外領土並其の隣接地方に関する事務」を、さらに第三課は「南北亞米利加諸国および北米合衆国の海外領土に関する事務」をそれぞれ担当することとした。

第一次大戦が終了し、欧州にはヴェルサイユ体制が成立したものの、それとは別に共產主義ソ連が誕生し、他方、太平洋を挟む米国との間には海軍力の軍拡競争が始まろうとしているときであったから、欧米地域を所掌していた従前の政務局第二課を新たに第二課および第三課に分割し、ソ連については第二課において、また米国については第三課においてそれぞれ担当させることとしたものであった。

こうして政務局の第一課から第三課は、将来の地域局、すなわち亜細亜局、欧亜局、亜米利加局が誕生する母胎となっていた。

(1) 因みに、通商局の所掌事務については、同勅令第七条において、「通商局においては通商航海及び移民に関する事務を掌る」ととされている。

(2) 明治二十六年十一月四日付け「分課規定」(「外務省官制沿革 本省分課規定」外史6・1・2・1―3)。

因みに、通商局第一課は主として通商航海条約関係（在日外国人問題、領事官制度、万国博覧会など国際会議を含む）を、また第二課では、移民、旅券、在外邦人保護に関する業務を所掌することとなった。

（3）大正二年六月一三日付け勅令第一四一号（「帝国外務省官制雑件」（第一巻）外史6・1・2・13）。

この分課規定においては、通商局の分課規定も変更が加えられており、通商局においても、従来は、通商関係の第一課、移民旅券関係などの第二課と機能別に分課規定が定められていたが、同改革においては、政務局と同じように、第一課は亜細亜地域を、第二課は亜細亜以外の地域を所掌するところとされた。すなわち、大正二年の組織変更では、政務局と通商局が平仄を合わせて、両局内において地域を分担所掌することを決めたことになる。

（4）大正八年七月二日付け「外務省分課規定改正」（「帝国外務省官制雑件」（第三巻）外史6・1・2・13）。

なお、同分課規定によれば、条約局においては、「条約および協定の起草および解釈に関する事項」（第一項）の他、政務局および通商局において所掌しない条約問題（政務局においては政治上の条約および協定の、また通商局においては通商航海条約等の条約および協定の、それぞれ締結改正に関する事項を所掌）を所掌することとされた。

（二）亜細亜局の設置（大正九年）

大正九年一〇月二二日付け勅令第四九二号は、政務局を亜細亜局・欧米局に改めるとした上で、亜細亜局については「支那国、香港、澳門および暹羅に関する外交事務を掌る」とした^{（1）}。

この大正九年一〇月の機構改革は、政務局が亜細亜局と欧米局とに分離し、政務局を発展的に解消したという意味において、外務本省における明治時代の終わりを示すものともいえる。パリ講話条約が成立して欧州にはヴェルサイユ体制が誕生する一方、極東においては翌年にワシントン会議が招集され、日英同盟が廃棄されるといふ明治外交の終焉期にいたっており、外務省は、外交政策とともに、組織においても明治外交からの脱皮をはかろうとしていた。

さらに同年一〇月二三日付けの分課規定では、亜細亜局・欧米局にそれぞれ三課ずつを設置し、亜細亜局第一課では、一般外交政策に関する事項、政治上の条約および協定の締結改正に関する事項、軍事に関する事項を、第二課では財政、借款、合併事業、鉄道、鉱山、および通信に関する事項を、そして第三課では居留民の保護取り締まりに関する事項と、満州および蒙古に関する地方的事務を所掌することとなった。亜細亜局の所掌する地域は、タイを除けば、ほぼ今日の中国課のそれに相当しており、中国およびタイ以外のアジア地域については、欧米列強諸国の支配する地域として、欧米局において所掌することとなった。⁽²⁾

大正一三年六月一日に成立した加藤高明内閣は、第一次大戦後の景気のかげりから行財政整理を至上課題とし、人員および機構の整理縮小に着手した。その結果、臨時平和条約事務局、臨時調査部、対支文化事業部等の第一次大戦後に設置された部局はいずれも廃止された。

加えてその行政整理においては、局についてはのみではなく、課についても削減することが求められ、同年一二月二三日付け外務省分課規定の改正では、亜細亜局および欧米局の各局は三課体制から二課体制へと、一局一課を削減することとを余儀なくされた。このため、亜細亜局においては、第二課の所掌事務を第一課において所掌することとし、旧第三課を第二課とした。⁽³⁾

(1) 大正九年一〇月二二日付け勅令第四九二号(「帝国外務省官制雑件」(第五卷) 外史 6・1・2・13)。

なお、「明年度外務省予算二計上セラレタル一局増設後ニ於ケル外務省の分局二閣スル議案」(川島参事官)によれば、政務局第一課を基礎にして「亜細亜局」ないしは「極東局」を、また第二課および第三課を基礎にして欧米局を設置することが外務省における事務分化の自然な発展であること、特に、対欧州関係と対米関係については、軍備制限問題を例にあげて、分化することは困難であり、日本にとって最重要であり特殊なものである極東外交のみが分離

可能としている。「(帝国外務省官制雑件(第五卷))」所収)。

(2) 大正九年一〇月二三日付け「外務省分課規定中改正」(「帝国外務省官制雑件」(第五卷) 外史6・1・2・13)。

(3) 大正一三年一二月二三日付け「分課規定改正」(「帝国外務省官制雑件」(第七卷) 外史6・1・2・13)。

なお、大正一二年五月五日に設置された対支文化事務局は、翌年六月の行政整理により廃止され、亜細亜局に吸収されて文化事業部となった後、昭和二年六月二四日に亜細亜局より独立した。

(三) 東亜局への名称変更(昭和九年)

昭和六年九月一八日、奉天郊外満鉄本線線路の爆破事件を契機にして始まった満州事変は、亜細亜局の所掌事務をも変更させることとなった。すなわち、翌年三月一日には満州国が建国され、さらに九月一五日になって齋藤実内閣内田康哉外相の下で日本は満州国を承認し、翌昭和八年一月九日に停戦協定が成立した後、一二月二七日付け勅令三二四号によって亜細亜局の所掌事務に「満州国」が加えられた。⁽¹⁾

その後、翌年五月三一日付け勅令第一四四号によって、欧米局が欧亜局と亜米利加局とに分離されるとともに、亜細亜局は東亜局と名称を変更した。⁽²⁾ 亜細亜局から東亜局への名称の変更は、亜細亜局の実際の所掌地域が極東ないし東アジア地域にかぎられていたことからすれば、いわば実情にあわせるものであったともいえる。

六月一日より施行された分課規定では、「東亜局において満州国、支那国、暹羅国、香港および澳門に関する外交事務を掌る」こととされ、三課に再編された。第一課の所掌事務は「支那国、香港および澳門に関する事務を掌る」こと、第二課は「居留民の保護取締および暹羅国に関する事務を掌る」こと、第三課は「満州国に関する事務を掌る」こととなった。⁽³⁾

しかしながら、東亜局への名称改正と同時に、内閣においては、対満政策の円滑な遂行のための在満行政機構

統一問題が取り上げられ、同年一月二六日、対滿事務局が設置された。さらに昭和一二年七月七日の蘆溝橋事件に端を発した日華事変は、近衛内閣の不拡大方針にも関わらず、急速に進展したため、近衛文麿首相は、事変処理のために内閣に対華中央機関の設置を構想するところとなった。これに対して外務省は外交一元化を主張して強く反対し、翌年五月二六日には広田外相が、また続いて九月三〇日には宇垣一成外相が辞任するにいたったが、同年一月一六日、興亜院が設置された。

その結果、同日付け分課規定により、東亜局第一課は一般政務に関する事務を、第二課は涉外事項に関する事務を、第三課は居留民保護取締に関する事務を所掌するように再編が行われた。この改正は、外務省において、日中戦争の解決を標榜する軍部の外交政策決定課程への介入を押さえることができなかったことを、組織の上でも示すことになった。⁽⁴⁾

昭和十五年一月一二日付け勅令第七五四号によって南洋局が設置され、東亜局の所掌地域に含まれていた「暹羅国」については、東亜局より南洋局に移管された。

さらに、昭和一七年一月一日に大東亜省が設置されることによって、東亜局は、南洋局とともに大東亜省に移管された。興亜院設置の際と同じく、外務省は外交一元化の観点から強く反対し、同年九月一日には、東郷茂徳外相が辞職するにまでいたったが、東條英機首相は自ら外相を兼任し、「大東亜」戦争遂行のための総力を結集するため大東亜省の設置に踏み切った。このため、外務省には、対中国関係については「純外交」のみが残り、その後、終戦までの間、対中国関係については、東南アジア地域とともに、政務局第二課において所掌されることとなった。

- (1) 昭和八年二月二七日付け勅令第三二四号（「外務省官制及内規関係雑件」(第四卷) 外史M・1・2・0・2）。この間、本省内部においては、昭和七年五月以来、一年半に渡って、白鳥敏夫情報部長を中心とする一派が亜細亜局に対抗し、満州事変の処理にあたって主導権を握ることを画策したいわゆる外務省考査部設置問題が起きている。満州国が亜細亜局の所掌地域に加えられたのが、昭和八年一月に考査部設置問題が枢密院の反対によって否決されるという形で決着した後になっているのは、考査部設置問題の影響を受けたためではないかと推測される（前掲『外務省の百年』(下) 一八〇ページ参照）。
 - (2) 昭和九年五月三十一日付け勅令第一四四号（「外務省官制及内規関係雑件」(第四卷) 外史M・1・2・0・2）。名称については、大正九年一〇月に亜細亜局が設置された際にも「極東局」と称する案があったように、亜細亜局から東亜局に名称を変更する際にも、「極東局」という名称は一案として検討されたようである。但し、「極東局」という名称については、枢密顧問官の中に強い反対が予想されたこともあってか、採用にはならなかった（大正九年五月一七日付け枢密院事務局審査委員会議事録（「帝国外務省官制雑件」(第三卷) 外史6・1・2・13）。
 - (3) 昭和九年六月一日付け「外務省分課規定中改正」（「外務省官制及内規関係雑件」(第四卷) 外史M・1・2・0・2）。
 - (4) 昭和十三年二月一六日付け「外務省分課規定中改正」（「外務省官制及内規関係雑件」(第九卷) 外史M・1・2・0・2）。
- 外務省は、内閣の対華中央統一機関として「東亜省」設置の動きに対抗して、昭和十三年五月九日、東亜局を外務省の外局として、その下に、政務部、通商経済部、情報部、文化部などを配置する案を公表している（前掲『外務省の百年』(下) 三五八・三五九ページ参照）。

四、欧米局の分局化（欧亜局と亜米利加局への分離と南洋局の設置）

大正九年一〇月二二日付け勅令第四九二号によつて、政務局から亜細亜局とともに誕生した欧米局は、旧政務局第二課および第三課を引き継ぐこととなった。

ところで、欧米局の所掌地域は、「欧米局においては亜細亜局の掌らざる外交事務を掌る」とされたが、このことは、地域局の中における欧米局の性格を示している。すなわち、政務局から亜細亜局の所掌地域を除いたところ、つまり主として中国地域を除いたところが欧米局の所掌地域であつて、このことは、昭和九年五月三十一日付け勅令第一四四号によつて、亜細亜局の名称が東亜局と改称されるとともに、欧米局が欧亜局と亜米利加局とに分離されたときに、欧亜局の所掌地域について、「欧亜局においては東亜局および亜米利加局の掌らざる外交事務を掌る」とされたことから明らかなように、欧亜局の所掌範囲とは、政務局から亜細亜局（東亜局）と亜米利加局の所掌地域を除いたところ、つまり欧亜局が「欧州局」と呼称されるようにならなかつたのは、欧亜局の所掌地域がヨーロッパ地域に限定することができなかつたからである。⁽¹⁾

(1) 大正九年一〇月二二日付け勅令第四九二号（「帝国外務省官制雑件」（第五卷）外史 6・1・2・13）。

昭和九年五月三十一日付け勅令第一四四号（「外務省官制及内規関係雑件」（第四卷）外史 M・1・2・0・2）。

なお、現在の欧亜局の所掌地域についても同様のことがいえる。外務省組織令第九条（欧亜局）第一項において、欧亜局の所掌範囲については「欧州および大洋州の諸国」と記されており、今日においても、欧亜局の所掌範囲は欧州諸国にのみ限定されているわけではない。

(一) 欧亜局の設置 (昭和九年)

大正九年に成立した欧米局の所掌事務は、「欧米局においては第七条に記載する地域以外の地域に関する事務」を所掌することとされ、局内は亜細亜局と同じく三課体制となった。⁽¹⁾ このため、旧政務局第二課の所掌地域を二分して第一課および第二課とし、第一課は「露西亜に関する事務を掌る」こと、第二課は「露西亜以外の欧羅巴諸国、其の属領、植民地、海外領土および隣接地方並阿弗利加に関する事務を掌る」こと、さらに第三課は、旧政務局第三課と異なるところはなく、「南北亜米利加諸国および北米合衆国の海外領土に関する事務を掌る」とされた。後に、欧米局が欧亜局と亜米利加局とに分離される際には、第一課と第二課が欧亜局へ、また第三課が亜米利加局へと発展することになる。

しかしながら、大正一三年六月の加藤高明内閣による行政整理の結果、欧米局も、亜細亜局と同様に、三課体制を二課体制に再編することを余儀なくされた。その結果、第一課は「露西亜、その接壤諸国、「チェッコ・スロヴァキア」国、洪牙利国、「セルブ、クロアート、スロヴェーヌ」国、勃牙利国、「アルバニア」国、希臘国に関する事務を掌る」こととし、「第二課においては第七条および前項に掲ぐる地域以外の地域に関する事務を掌る」とされ、主として西欧諸国と南北米大陸が欧米局第二課の所掌地域となった。⁽²⁾

第一次大戦後の東アジアには、ワシントン体制によって示される国際協調システムの枠組みが作られていたが、その枠組みの外にあるソ連との国交正常化問題は、折しも北京において芳沢・カラハン交渉が開始されていたことにも示されるように、我が国にとっては、北方の脅威に対する安全保障の問題みならず、イデオロギーの違いに起因する社会不安を解消する上でも重要な課題であった。他方、日米関係においては軍縮問題、移民問題による緊張関係が悪化していることから、三課体制から一課を削減するにあてっては、当面の最大の外交課題である

対ソ関係および対米関係をそれぞれ第一課、第二課において担当するように、旧第二課の所掌地域のうち、ソ連に隣接する今日の東欧圏諸国（「接壤諸国」）を第一課に移し、その他を第三課の南北米大陸地域とあわせて第二課とした。

昭和九年五月三十一日、亜細亜局が東亜局と名称を変更したのと同様に、欧米局は欧亜局と亜米利加局とに分離された。⁽³⁾ 大正八年七月に政務局第三課において米国が所掌されるようになって以来、日米関係は協調と対立とを繰り返しながら、しかし徐々に悪化の一途をたどっており、とりわけ満州事変が勃発した後は、ステイムソン・ドクトリンにみられるような米国の一貫して強く日本の大陸進出に対する批判に対処しなければならず、他方、満州事変によって誕生した満州国の背後には大きく脅威として存在するソ連があり、また東支鉄道譲渡問題に見られるような日ソ間の懸案にも対処する必要がある、欧米局の欧亜局と亜米利加局への分離は必然的なものがあった。

昭和九年六月一日より施行された分課規定においては、欧亜局は二課体制とされたため、加藤高明内閣時代の行政整理によって亜細亜局と欧米局からそれぞれ一課が削減されるまでのかつての欧米局第一課、第二課が復活されることとなった。但し、第一課では、「ソヴィエト」連邦、「フィンランド」国、「エストニア」国、「ラトヴィア」国、「リスアニア」国、「ポーランド」国、土耳其国、「ペルシャ」国、「アフガニスタン」国に関する事務を掌る」とされたように、新たに中東地域の一部が初めて具体的に所掌の対象として明記された。また第二課では、「第九条に規定する事務（欧亜局においては東亜局および亜米利加局の掌らざる外交事務を掌る）中前項（第一課の所掌する地域）以外の地域に関する事務を掌る」となつた。⁽⁴⁾

一方、昭和十五年一月一三日付け勅令第七五四号によって、南洋局が設置された際に、欧亜局は三課体制と

なり、「第一課においては「ソヴィエト」連邦および「フィンランド」国に関する事務を掌る」ととし、「第二課においては前項の諸国（第一課の所掌する地域）以外の欧州大陸における諸国および「アフリカ」における其の属地に関する事務を掌る」ととなり、さらに「第三課においては英本国、「エール」国、印度、「セイロン」、「ネパール」国、「ブータン」国、「アフガニスタン」国、「イラン」国、「トルコ」国、「イラク」国、「サイプラス」、「パレスタイン」、「シリア」、「トランス・ジョルダン」、「サウード・アラビア」国、「イエメン」国、埃及国、南阿連邦、「リベリア」国、「アフリカ」および「アラビア」における英領植民地および委任統治地域に関する事務並に回教徒に関する事務を掌る」ととなった。⁽⁵⁾

- (1) 大正九年一〇月二三日付け「外務省分課規定中改正」（「帝国外務省官制雑件」（第五卷）外史6・1・2・2・13）。
 なお、大正九年五月一七日付け「枢密院事務局審査委員会議事録」によれば、欧亜局の設置にあたっては、枢密院において、中近東地域を「西亜」と称し、欧亜局を「欧州西亜局」呼称する提案があった（「帝国外務省官制雑件」（第三卷）外史6・1・2・13）。
- (2) 大正一三年一二月二三日付け「外務省分課規定中改正」（「帝国外務省官制雑件」（第七卷）外史6・1・2・13）。
- (3) 昭和九年五月三十一日付け勅令第一四四号（「外務省官制及内規関係雑件」（第四卷）外史M・1・2・0・2）。
- (4) 昭和九年六月一日付け「外務省分課規定中改正」（「外務省官制及内規関係雑件」（第四卷）外史M・1・2・0・2）。
- (5) 昭和一五年一月一三日付け「外務省分課規定中改正」（「外務省官制及内規関係雑件」（第一二卷）外史M・1・2・0・2）。

なお、興亜院設置問題で揺れていた昭和一三年五月九日に外務省が公表した機構改革案においては、欧州はソ連および隣接国を対象とする東欧局、英帝国、仏、独、伊などを対象とする西欧局の設置を提案している（前掲『外務省

の百年』(下) 三五九ページ参照)。

(二) 亜米利加局の設置 (昭和九年)

昭和九年五月三十一日付け勅令第一四四号によって、亜米利加局は、欧米局から分離し、三課体制によって出発した。同日付け分課規定によれば、「亜米利加局においては、亜米利加における諸国(「カナダ」を含む)および其の属地に関する外交事務並びに移民および旅券に関する事務を掌る」とされ、「第一課においては「カナダ」、北米合衆国およびその属地に関する事務を掌る」とし、「第二課においては第一〇条の二に規定する地域(亜米利加局においては、亜米利加における諸国(「カナダ」を含む)および其の属地に関する外交事務)中前項に掲ぐる地域(第一課の所掌する地域)以外の地域に関する事務を掌る」とされた。⁽¹⁾ すなわち、亜米利加局第一課は今日の北米局、そして第二課は中南米局の淵源となる。

但し、「第三課においては旅券に関する事務を掌る」とされたが、それまでは、移民および旅券については通商局において所掌していたのに対して、この時の改正の結果、移民問題とともに旅券関係事務についても亜米利加局において所掌することとなった。日本人移民の受入先が中南米地域に集中していたことを考えれば、亜米利加局第二課が、中南米諸国と日本との政治・外交関係とともに、移民問題を所掌することは自然でもあった。⁽²⁾

亜米利加局を欧米局から分離した理由としては、我が国と南北米大陸諸国との外交関係が拡大し、移民問題の重要性が増してきたこと、他方、日本の対外通商問題が複雑化してきたことがあげられる。それまでは、欧米局第二課において、欧州諸国やその属領地、亜細亜局所管以外のアジア諸国に加えて、外交関係の重要性が高まってきた南北米大陸諸国に対する外交事務を所掌することには無理があると認められるようになってきたからであ

る。

すなわち、米国のみならず、南米諸国との二国間外交は、英国等のいわゆる西欧諸国とともに、従来の欧米局第二課が担当するには大きな問題になりすぎてきたこと、さらに世界的な不況の結果、各国が関税障壁を高く設け、日本製品の輸入を制限する措置をとるなどしてきたために、輸出品の品目別交渉等が必要となることが予測されるにいたり、これまで通商局第三課の所管であった移民関係の事務を亜米利加局に移管することで、割当制度に関する事務等を同課が担当することを可能にする必要性が生じたためでもあった。⁽³⁾

しかしながら、亜米利加局設置の目的が、満州事変以来、特に悪化の一途を辿ってきた対米関係の調整にあったことは明かであったが、昭和一六年四月に始まるいわゆる日米交渉において、結局は日米間に合意を形成することができず、日米開戦を阻止することはできなかった。

(1) 昭和九年六月一日付け「外務省分課規定中改正」(「外務省官制及内規関係雑件」(第四卷) 外史M・1・2・0・2)。

カナダについては、英連邦の一部として欧亜局第三課において所掌するという考え方もあり得たが、新設の亜米利加局に移管した理由について、枢密院の審議において、来栖通商局長は「通商問題が主たるを以て英本国と切り離したる方可なりと思考す」と答え、栗山条約局長は「更に移民問題も含まるる処該問題は欧州本国には関係なし」と説明、さらに「カナダとは公使を交換し居るを以て之を英本国とは切離し独立に取り扱う方適當なるべし」と述べている(前出枢密院事務局議事録)。

(2) このことは、戦後においても、中南米移住局において、中南米地域とともに、領事移住・旅券業務を所掌していた前例を構成することになったものといえる。

(3) 昭和九年三月「亜米利加局設置理由書(第一稿)」(「外務省官制及内規関係雑件 亜米利加局設置及欧米局・亜細亚局改称関係」 外史M・1・2・0・2・2—3)。

昭和九年五月一七日付け「外務省官制中改正の件に関する枢密院事務局下審査議事録」(「外務省官制及内規関係雑件
亜米利加局設置及欧米局・亜細亜局改称関係」外史 M・1・2・0・2・3)。

(三) 南洋局の設置(昭和十五年)

昭和十五年一月一三日付け勅令第七五四号をもって、二課から構成される南洋局が設置された。⁽¹⁾

南洋局設置の背景には、昭和十五年七月、第二次近衛内閣は、大本営政府連絡会議において、「世界情勢の推移に伴う時局処理要綱」を策定し、南方地域に対する武力行使をも含む対南方政策を決定したこと、さらにこれに基づいて、同年九月、日本は北部仏印への進駐を行うことになったが、他方、日中戦争の解決の見通しがたたず、さらに第二次世界大戦が始まり、日本にとって南方地域の資源の重要性が増していったこともあげられる。⁽²⁾

南洋局の所掌地域としては、南洋問題を総合的に処理するため、従来、欧亜局第三課において所掌していた南洋地域、印度支那、「ビルマ」、マレー、北「ボルネオ」、東印度諸島、豪州および「ニュー・ジラランド」其の他の大洋州諸島に加え、東亜局の所掌地域であった「タイ国」および亜米利加局の所掌地域であった「フィリッピン」群島を加え、第一課においては「東印度諸島、フィリピン群島、豪州、「ニュー・ジラランド」、大洋州英領諸島」に関する事務」を、また第二課においては、「第一条の四に規定する地域(南洋局の所掌する地域)中前項に掲ぐる地域(第一課の所掌地域)以外の地域に関する事務」を分担することとなった。⁽³⁾

太平洋戦争開戦後、昭和十七年一月一日、大東亜省が設置され、東亜局とともに、南洋局も大東亜省に移管されることとなり、南洋局の存在は極めて短期間で終了した。⁽⁴⁾

(1) 昭和十五年一月一三日付け勅令第七五四号(「外務省官制及内規関係雑件」(第二卷)外史 M・1・2・0・

2)。

南洋局設置の構想は、日中戦争が長期化する様相を呈してきたこととの関連で、南洋地域の重要性が認識されるにいたり、同局設置の構想が外務省内に生まれてきたものであり、前述の昭和十三年五月九日に外務省が公表した機構改革案において、南洋局の設置が提案されているのが最初と思われる。

(2) 昭和十五年一月一三日付け「南洋局設置に関する外務省発表」(「外務省官制及内規関係雑件」(第一二巻) 外史M・1・2・0・2)。

(3) 昭和十五年一月一三日付け「外務省分課規定中改正」(「外務省官制及内規関係雑件」(第一二巻) 外史M・1・2・0・2)。

なお、同分課規定においては、南極についても、南洋局の所掌範囲とし同第一課が担当することになっていた。

(4) 太平洋戦争中は、大東亜省の設置によって東亜局と南洋局が外務省から大東亜省に移管されたため、地域局は欧亜局と亜米利加局の二局となったが、同二局が所掌する欧米諸国の多くと日本は交戦状態にあったため、地域局としても本来の地域局としての機能を果たすことができない状況となった。このため昭和十七年一月一日、欧亜局と亜米利加局とを廃止し、再び政務局を設置し、政務局第三課は旧欧亜局第一課、第四課は旧欧亜局第二課、第五課は旧欧亜局第三課に大東亜省に移管されなかった南洋局第一課の豪州、ニュー・ギニアランドが加えられた地域、第六課は旧亜米利加局第一課、第七課は旧亜米利加局第二課の所掌事務が振り分けられた。政務局は、第二次大戦後まで引き継がれたが、昭和二〇年九月二十八日に廃止された。

五、むすび

昭和二十六年二月一日付け公布の外務省設置法において、翌年の講話条約発効と外交活動の再開に備えて、外務省の組織を占領体制から脱皮させることとし、地域局として、昭和二十四年に設置された政務局⁽¹⁾に変わって、大

正九年に政務局が亜細亜局と欧米局とに分離したように、アジア局と欧米局とを設置した。アジア局はアジア各国との戦後賠償問題が、また欧米局は欧米各国との外交関係の再開がそれぞれ主要課題となった。

さらに昭和三二年四月一日には、昭和九年に欧米局が欧亜局と亜米利加局とに分離されたように、欧米局が欧亜局とアメリカ局とに分離した。日ソ国交回復樹立後の東欧諸国との国交回復問題、あるいはスエズ動乱など中近東地域の重要性が増大したこと、また当然のことながら対米関係を重視する岸内閣の基本方針からすれば、欧州と米州との所掌地域の分担は当然の帰結でもあった。

また昭和三六年五月一六日には、「アフリカの年」といわれた昭和三五年のアフリカ大陸一七カ国の独立を契機に、欧亜局に中近東課とアフリカ課とからなる中近東アフリカ部が設置され、昭和四〇年五月四日、これが中近東アフリカ局に昇格した。

加えて同日、アメリカ局においても、北米地域（米国およびカナダ）と中南米諸国との所掌を分担するため、北米地域については北米局が、また中南米地域については、昭和三〇年七月一日に欧米局から分離した移住局と合体し、移住課および旅券課を含む中南米移住局が設置された。しかし、昭和四三年六月一五日、佐藤内閣の行政簡素化のための改革、すなわち「一省一局削減」の方針のもとに、新設間もない中南米移住局は廃止されることとなり、移住・旅券関係については新設の領事移住部において、また対中南米関係は再び北米局と合体したアメリカ局において所掌することとなった。アメリカ局が、再度、北米局と中南米局とに分割されるのは、昭和五九年六月二一日になってからである。

他方、昭和四四年一月二七日、「外務省組織令の一部を改正する政令」（昭和四四年政令第九号）によって、経済局の所掌事務が大きく変更された。その基本的な考え方は、それまでの経済局では、東西通商課、米国・カナ

ダ課、ラテン・アメリカ課、アジア課、スターリング地域課、欧州課、中近東課において、二国間経済関係を主として所掌していたものを大幅に改組し、国際機関や国際経済関係といった二国間関係ではとらえにくい多数国間の経済問題を担当するように変更し、二国間の経済関係は、例えば、米国・カナダ課がアメリカ局北米第二課となったように、それぞれの地域局に編入されることになった。⁽²⁾

この改革は、明治期以来、外務省においては政治・外交関係と経済関係とは別に取り扱ってきた伝統からすれば、新しい試みであったといわなければならないが、地域局各担当課が、我が国との二国間関係を、政治・外交、経済の両面から総合的に企画立案するという観点からは当然の帰結でもあり、ここに地域局における「政経一致」体制が確立されることとなった。

以上のような経過を辿り、戦後においても、地域局は戦前とほぼ同じ過程を経ながら分局化し、中近東アフリカ局と中南米局とを加え、現在の地域局五局体制が成立した。しかしながら、これまで地域局が国際政治情勢の展開や我が国外交の拡大を背景に分局化が行われてきたように、現在の地域局五局についても、二国間外交の強化拡充という観点からは、今後、さらに分局化を推進する必要があると認められるところもある。

例えば、アジア局の所掌範囲は、旧亜細亜局においては主として中国に限定されていたのに対して、大洋州諸国を除く旧南洋局の所掌範囲、すなわち東南アジア地域、また日本から独立した朝鮮半島の韓国および北朝鮮、さらには英国から独立したインドなどの南西アジア諸国が含まれるようになり、旧亜細亜局に比べて大きく拡大された。我が国にとって、中国、韓国、東南アジアとの外交の重要性を加味すれば、アジア局を戦前の「東亜局」と「南洋局」のように分離する意義は認められよう。

また、広大かつ文化的にも異なる二つの地域を所掌している中近東アフリカ局においても、近年の我が国の中

近東アフリカ地域への関心の高まりとを加味すれば、アラブ・イスラム圏地域とその他アフリカ地域とを所掌する二つの局に分離すること、さらに、昭和一三年の外務省機構改革案にも見られるとおり、欧州についても、東欧地域とサミット・メンバー国を中心とした西欧地域とに分離することが適当とする論議もありえよう。⁽³⁾

しかしこれまでみてきたように、地域局の所掌対象は、どちらかといえば地理的な概念に基づいて分局化されてきた傾向があるが、国際政治上の地域は必ずしも地理的範囲に合致しているとはかぎらない。経済や言語や文化などの側面が地理的範囲を横断していることはまみられることであり、最近の欧州や東南アジアなどにおける地域統合の動きは、地域局に対して、二国間関係だけでなく、二国間関係を包含する日本とその地域との関係に対応することを要求している。

加えて、経済の分野においても、地域を横断する経済圏が誕生しつつあることは、地域局の所掌範囲にも大きな影響を与えている。「政経一致」というのは地域局において求められる基本ではあるにしても、世界経済の地域的な区分と国際政治上の地域区分とが必ずしも合致していないとなれば、地域局において全ての二国間経済関係を所掌することには無理がでてくることもあり得よう。⁽⁴⁾

他方、地域局がさらに細分化されることになれば、地域局間の問題（局際問題）もさらに増えることは予想される。昭和一一年広田内閣有田外相時代に行われた外務省内機構改革委員会の論議にもみられるとおり、分離後もまもない亜細亜局と欧米局を統括する政務局の必要性について議論が生まれ、最終的には、実現しなかったものの、地域局を統括する次官補の設置が提案されている。日中戦争勃発前夜における陸軍の独走を阻止するための省内体制の強化という時代の要請があったにせよ、当時において、すでに亜細亜局と欧米局とを横断した外交政策の企画立案と実行とが求められていたことが窺い知れる。⁽⁵⁾

地域局の強化が外交政策決定過程の基本に位置づけられていることは、現在も、戦前も変わるところはない。我が国のみならず、いずれの国においても、二国間外交を外交政策の単位とする枠組みがあるかぎり、これまでのような二国間外交を基礎とした地域局の存在意義が失われることはないにしても、二国間外交の枠組みを越えた政治的、経済的地域統合が世界各地で進み始めている現状において、地域局は二国間外交を前提にしながらも、地理的範囲に拘泥されない現実の国際政治、経済の動向に対してより柔軟な対応を求められている。

(1) 昭和二〇年九月二八日に政務局が廃止された後、翌年二月一日、外務省は総務局を設置し、同局資料課において各国事情に関する情報収集を行うこととした。同資料課は、昭和二年四月一五日に総務局が再編された際に政治課と改称され、さらに昭和二四年六月一日には、明治二四年七月に総務局政務課が政務局に昇格したように、総務局が廃止され、替わって政務局が設置された。

(2) 昭和四四年一月二二日付け『朝日新聞』は、「政経一体化狙い機構改革」と題して、「この改革の主なねらいは外交の政治、経済両面の一体化にあり、このため従来同省の経済局、経済協力局が扱っていた事務のうち、二国間の関係に関する事務を地域局（アジア、アメリカなど、ある地域を担当する局）に移し、それに伴う地域局の課の再編成をすると同時に、経済、経済協力両局も機能局（対外関係を機能面で区分けし担当する局）として整備充実することになっている」と報じている。

(3) 外務省では平成一二年度において、中近東アフリカ局にアフリカ部を設置するとともに、大洋州諸国を所掌する大洋州課を欧亜局からアジア局に移管し、旧ソ連から独立した中央アジア諸国等を欧亜局から中近東アフリカ局に移管する方針を固めている。

(4) 例えば、北米自由貿易協定（NAFTA）によって、米国経済はカナダばかりでなくメキシコとも連携が深まっている現状において、米国経済が北米地域という地理的な枠を越えた経済圏を構築してきているとすれば、米国経済を北米局において所掌することには無理が生じてきているのではないかと史料される。

(5) 前掲『外務省の百年』（下）五六ページ。

このような点については、今日においても、同様の指摘はあるが、平成二年八月のイラクによるクウェイト侵攻に始まる湾岸戦争への対応の反省から、翌年一二月の外交強化懇談会（外相の私的諮問機関、瀬島龍三座長）の報告を踏まえ、中長期的に外交政策を展望するとともに、突発的な国際事件などにあたる際の中核とするために、平成五年八月、外務省は総合外交政策局を設置した。

平成五年七月二十七日付け『読売新聞』（夕刊）は、総合外交政策局の設置について、「総合外交政策局は外務省の『筆頭局』として位置づけられ、局ごとの縦割りにとらわれず、外交政策全般について省内をとりしきるとともに、重大な緊急事態が起きたときは中心的な役割を担う」と報じている。

〔付記〕 本稿の作成にあたり、熱田見子外務事務官（外交史料館）には史料の確認等大変お世話になったので、ここに記して感謝の意を表したい。

なお、筆者は、現下の外務省における機構改革問題を担当する課室に属したことも、またその検討の内容を知る立場にもなく、ここにおいて述べた見解は筆者個人の私見に基づくものであることをお断りしておきたい。