

主要文書より見たる日本の対華政策 満洲事変から盧溝橋事変にかけて

臧 運祐（訳・鬼頭今日子）

はじめに

1930年代前半、日中間においては華北を舞台に多くの事件が発生し、最終的には盧溝橋事変を経て「支那事変」と言われた全面戦争に突き進んでいった。これらの事件について、筆者は実証的な研究を続けるのみならず、これらの事件によって起こった両国の対外政策上の背景を分析するべきであると考えている。このような視点から考えることは（盧溝橋事変も含め）、これらの事件発生をめぐる必然と偶然の問題を論証するヒントとなるかもしれない。このため、本論文では公表された最も基本的な文書を選び、盧溝橋事変以前の日本の対華政策の変化を考察した。

最初にふまえるべき事は、昭和戦前期の日本外交文書および陸海軍文書の損害状況は相当に深刻ということだ¹⁾。このことは研究者が各種関連事件を実証的に研究することを困難にさせているだけでなく、筆者による日本の対華政策研究にもわずかな相対的意義を持たせるのみにさせている。

・九一八事変時期の「対中国本部政策」(1931.9-1933.5)

1931-1932の満洲事変期における日本の対華政策の中心は間違いなく既定の満洲政策（あるいは満蒙政策）であった。そして同時に日本は「対中国本部政策」を制定、実施していった。

事変勃発後、南次郎陸相が「閣議」で政府が早急に時局を処理する方針を確立するよう要求した。1931年10月6日の「閣議」後、陸相、海相、外相、蔵相、内相、農相の六大

¹⁾ この状況に関しては臼井勝美著「外務省記録と「日本外交文書」」、『みすず』第200号、1976年9-10月、小池聖一「外務省文書・外務省記録の生成過程 - 外務省文書の文書学的一試論」、『日本歴史』第584号、1997年1月；原剛「陸海軍文書の焼却と残存」、『日本歴史』第598号、1998年3月。

臣が若槻礼次郎首相と協議し、各閣僚は大筋で陸軍の意向を了承した²⁾。これを基礎に、10月8日、陸軍三長官(南次郎陸相、金谷範三参謀総長、武藤信義教育總監)は合同会議を開き、最終的に「時局処理方策」を決定した。この文書は時局問題を処理する際の「解決方針」と「解決要領」を規定していた、しかもこれらは、対満蒙政策の規定以外に、別口で「中国本部」に対する政策を規定した。この中国本部に対する解決方針とは「排日行為ヲ根絶シ通商貿易ヲ円滑ナラシムコトヲ期ス 之ガ為要スレハ武力ヲ行使スルコトアルヘシ」であった。そして解決要領においても満蒙と中国の両方面を規定した³⁾。

10月9日、南次郎陸相は若槻首相にこの文書を提出し、政府が早急に方針を確立するよう再度要求した。しかし日本政府、とくに幣原喜重郎外相は満洲および対華政策全体の問題をいかに処理するかについて軍部の見解とは異なる意見を持っており、このため若槻内閣総辞職以前においては、日本の国策としての時局処理方針は現れなかった。しかし、10月8日陸軍三長官会議で決定された「時局処理方策」は陸軍中央部の正式決定として確固たる不動の方針となった。これが満洲事変後ほどなくして日本軍部が決定した最初の対華政策文書である。

12月13日、若槻内閣は総辞職し、犬養毅内閣が成立した。外相を兼任した犬養首相は陸軍が荒木貞夫を推して陸相としたことに対し、満洲問題については軍部と協力し積極的に解決していく旨を表明した⁴⁾。23日、金谷範三参謀総長は軍事参議官に転任し、閑院宮載仁親王が参謀総長に就任した。新内閣の成立と陸軍省の新首脳編成は満蒙問題解決に向けた転換期となる予感をもたらした。

このような状況の下、軍部は10月8日付「時局処理方策」を基礎に、新たな対外政策を策定した。12月23日、陸軍省・参謀本部は「時局処理要綱案」の第一案を作成した。この案は「帝国軍の威力下に満蒙を其本質に於いて帝国の保護状態に導くこと」を時局処理の根本方針と為したため、制定された時局処理綱要には満蒙政策の他に对中国本部の政策があり、以下の2項目を規定していた。「(1)支那本部政権に対しては更に排日排貨の根絶に関する最後の要求を提示し之を實行せざるに於いては、必要有効な措置を採る。支那本土の擾乱に際しては重要方面に対しては居留民の現地保護を行ひ要すれば出兵を断行す。(2)支那本部に対しては反張反蔣勢力殊に北方有力者(例へば段祺瑞のごとき)を支援し排日の禍根たる国民党の覆滅を期す」。また加えて「対支那本土謀略諜報宣伝等に必要なる機密費の支出に吝ならざるを要す」ことを決定した⁵⁾。

同方案策定以降も、陸軍省と参謀本部は協議を継続した。1932年1月6日、関東軍高級参謀板垣征四郎は荒木陸相の要求に応じ、東京に戻り陸軍中央部と協議した際、犬養内閣

²⁾ 参謀本部第二課「満洲事変機密作戦日誌」、稲葉正夫ほか編『太平洋戦争への道・別巻 資料編』、朝日新聞社、1963年、第137頁(以下すべて「日誌」と省略)。

³⁾ 『太平洋戦争への道・別巻 資料編』135-136、144頁。

⁴⁾ 『太平洋戦争への道・別巻 資料編』165頁。

⁵⁾ 「満洲事変機密政略日誌」其の三(片倉衷)、小林龍夫・島田俊彦編集・解説『現代史資料7・満洲事変』、みすず書房、1964年、320-321頁(以下「日誌」と省略)。

において陸軍省，海軍省，外務省が協議策定した方案「支那問題処理方案要綱」を入手した⁶⁾。この方案がどのように策定されたのか，その過程は未だにはっきりしないが，重要なのはその文書の形式と内容である。それはその名称からも分かるように，もはや以前のような満洲（蒙）問題ではなく，中国問題に関するものであり，また内閣構成員である陸軍，海軍，外務三省が協議し作成した文書であった（犬養首相は当時外相を兼任していた）。これは九一八事変以降，同政策が陸軍の政策から国策に格上げされたことの証明である。内容はほぼ昨年12月23日付「時局処理要綱案」の複製であるが，それぞれ別々に対満蒙，对中国本部政策の根本方針を規定していた。中国本部を処理する根本方針は「支那本部に付ては門戸開放及内外人差別待遇的の法規竝制度を排除し特に排日排貨の禍根を一掃せむことを期す」であった。そして処理要綱には「(排日排貨の根絶について) 適當の時期に(支那本部政權へ)更に嚴重なる要求を提示し之を實行せざるにおいては必要有効なる措置を採る。」「支那本部における赤化運動並反日軍閥及び反日政党の覆滅を期す」とあった⁷⁾。

1月14日，芳沢謙吉が外相に就任した。彼も「支那問題処理方案要綱」の主旨に完全に同意した⁸⁾。犬養内閣は一連の具体的な満蒙実施政策を早急に制定するために，2月17日「対満蒙実効策案審議委員会」を設置し，満蒙実行策に関する各法案の立案根拠を規定した，つまりは1月6日付三省決定の「支那問題処理方案要綱」である⁹⁾。これに基づき3月12日犬養内閣は「満蒙問題処理方針要綱」を「閣議」決定した¹⁰⁾。このようにして1月6日付三省決定の「支那問題処理方案要綱」は国家意志として最終的に確定した。

犬養内閣は軍部の後から満蒙政策を「追認」したとはいえ，偽満洲国承認をめぐる主張は二転三転した。しかし「五・一五」事変で犬養が暗殺されたことによって，犬養内閣の対華政策は終止符が打たれた。最終的に満蒙政策を「中国本部政策」へと移行させたのは，5月26日に成立した斎藤実内閣である。

7月6日，内田康哉が外相に就任，国際関係における時局処理方針の問題について内田は陸相，海相らと協議を重ね，首相およびその他の閣僚の同意を経た上で，8月27日「国際関係より見たる時局處理方針案」を「閣議」決定させた¹¹⁾。

斎藤内閣が「閣議」決定したこの文書は，満洲問題がもたらした国際関係の変化を日本の立場から鑑み，時局処理の対外政策を制定したものである。同方針はまず「帝國獨自ノ立場ニ於テ満蒙經略ノ實行ニ邁進スル」とした。これは「焦土外交」の立場を肯定し，しばらく後の(9月15日)偽満洲国承認に向けた基礎固めとなった。さらに「右満蒙經略ノ

6) 『現代史資料7・満洲事変』，320-321頁。

7) 『太平洋戦争への道・別巻 資料編』，172-173頁。

8) 「満密大日記」昭和7年14冊之1，防衛研究所図書館。

9) 外務省編纂『日本外交文書・満洲事変』第2巻第1冊，外務省，1979年，363頁。

10) この資料は『現代史資料7・満洲事変』494頁に「支那問題処理方案要綱」としても記載されている。

11) 内田康哉伝記編纂委員会著『内田康哉』鹿島研究所出版会，1969年，第380-381頁。同資料は外務省編纂『日本外交年表並主要文書』下巻，原書房，1978年，「文書」206-210頁に記載されている。

實行ハ 3 月 12 日閣議決定ニ立脚スル」と規定した。つまり斎藤内閣は九一八事変以降の満蒙政策に関する一貫した立場を受け継いだのである。

しかし、同文書の主要な内容はそこではなく、今後の時局処理方針規定に関する箇所にあった。対華政策について、同文書はまず日本が「對滿蒙政策」と「對支那本部政策」を区別し、個別に対処することを規定した。これ以前のような満蒙政策を対華政策の一部とする方法と異なる。中国本部の政策に関し同文書は正文で「帝國ノ對支那本部策ハ、帝國ノ對滿蒙策ト切り離シ主トシテ其ノ貿易及企業市場タル性能ヲ發揮セシムルヲ以テ主トスベク」と方針を規定している。しかし同時に「差シ當リ、付屬文書甲號（對支那本部策）ニ依リ處理スルコト」とした。そして同付屬文書では「最近支那本部ニ於ケル地方政權ノ分立状態ハ益々顯著トナル傾向アル處我方ニ於イテハ右政局ノ推移ヲ注視シツツ比較的穩健ナル態度ヲ執ル政權ニ對シテハ成ル可ク其ノ立場及面目ヲ尊重シ或ハ進ンテ好意的態度ニ出テ我方ニ有利ニ誘導スルコト」；「各種案件ハ事情ノ許ス限り各地方政權トノ間ニ實際的解決ヲ計リ以テ事端ノ發生ヲ避クルニ努ムルコト」を規定した。またさらに「上海方面、沿海、長江沿岸地域」および「山東地方及北支」に対しそれぞれ異なる政策を決定、「山東地方及北支」に対して「萬一該方面ノ治安力著シク亂レ帝國臣民ノ生命財産其他重要權益ノ保護上絶對的必要アル場合ニハ派兵ヲ行フコトアルヘシ」と規定した。

同文書は、斎藤内閣が作成したやや晦渋な内容と「正文」、「付屬文書」が相矛盾する方式を以て、日本が近いうちに偽滿洲国と同じように中国本土に対しても分離統治政策を実行することを表明したのであった。同文書の出現は対華政策の重点がすでに「対中国本部政策」に移り、九一八事変以降の対華政策が「満蒙政策」から中国本土政策へ移行を完成させたことを意味した。

10 月 5 日、陸軍次官は「陸滿 1489 号」電報で、天津の支那駐屯軍參謀長へ向け上述の閣議決定「対中国本部政策」を通報した¹²⁾。1933 年 2 月 23 日、内田外相は在華各總領事に發電、改めて上述の対華政策を説明した¹³⁾。彼は、これは以前からの一貫した方針にすぎず、新たに閣議決定の方式で決定を加えたと説明した。そして中国側に悪意の宣伝材料とされる事を防止するために、上述文書における対華政策の内容をまとめ、付屬文書の形式をやめて「對支時局處理方針要綱」と改めた。同文書の要点は 5 項目あり、在華官員に掌握させた。このようにして閣議決定文書に存在していた矛盾を消し去り、日本の「對支那本部政策」は推し進められた。

日本政府が軍部と策定した上述の「對支那本部政策」は、日本軍が滿洲事変期間に起こした天津事変、上海事変および事変後の熱河、長城攻略、華北謀略を実行する際の根拠となった。そしてこれは日本の新たな対華政策の起点ともなった。

¹²⁾ 「滿密大日記」昭和 8 年 24 冊内之 18，防衛研究所図書館。

¹³⁾ 『帝國ノ對支外交政策關係一件』（松本記録，第 1 卷），外務省外交史料館，A.1.1.0.10。

・ 対華政策の基本形成と華北政策の実施（1933.6-1935）

1933 年上半期，関東軍は熱河を占領し，中国側に「塘沽協定」署名を迫った。その後，偽滿洲国を強固にするだけでなく，華北へ侵入する道を切り開いた。この後日本は関東軍によって中国華北当局と「塘沽協定」善後交渉方式で，継続して華北の利益をかすめ取るうとした。同時に，日中関係の変化と 1935-1936 年の国際情勢が生み出したであろう変化によって，引き続き新たな対華政策が確定した。

1933 年 9 月，内田康哉は辞職し，広田弘毅が外相に就任した（14 日）。広田が外相に就任したのを契機に，軍部は新たな対外政策および対華政策の策定を要求した。海軍側が 9 月 25 日に決定した「海軍の対支時局処理方針¹⁴⁾」は代表的な文書である。同文書は冒頭で「帝国の対支政策に関しては昨年閣議承認を経たる時局処理方針中に示す所なるも其の後情勢の変化に鑑み且将来の推移を考慮し差当たり下記方針により可然処理相成度。」と指摘した。また海軍の対華政策基調を「支那をして穩健中正なる独立国家たらしめ日滿支三国相提携して東洋平和の基礎を確立するに在り」と示した。そしてこれに基づき方策を「対華北方策」「対華中方策」「対華南方策」に分けて規定した。海軍による同方針は，新たな情勢を基に昨年の閣議決定である「対中国本部政策」を具体化させたのである。

軍部側の意見を基礎に，斎藤内閣は「五相会議」の政策決定方式を生み出した。即ち首相，外相，蔵相，陸相，海相の五大臣により，共同で対外政策を協議する方法である。10 月 3 日から五大臣は 5 回の協議を重ね 21 日に「外交方針」が決定した。同方針は「(日本外交の) 今日ノ急務ハマズ滿洲國ノ健全ナル發達ヲ計リモツテ東洋ノ平和ヲ確保シ」であると確定した。また「滿洲事變ニヨリ國交關係ニ變態ヲ來シタルモノノ中主要ナルモノハ支那蘇聯邦及ヒ米國ノ三ナル」ので 3 国それぞれ個別に対応する方策を制定した。同文書がまず規定したのは「對支方策」で，その方針は「帝國ノ指導ノ下ニ日滿支三國ノ提携共助ヲ實現シコレニヨリ東洋ノ恒久的平和ヲ確保シ惹テ世界平和ノ増進ニ貢獻スルヲ要ス」とあり，華北情勢に対する一連の対策をも策定した¹⁵⁾。

前年の閣議決定と比較し今次対華政策方針に生じた重要な変化とは，「帝國ノ指導ノ下ニ」の一語が追加された事である。この項目の規定はその後ほどなくしていわゆる「天羽声明」を引き起こした。

上述の外交方針は外交と国防の關係に焦点を絞って制定したため，対外政策全体から見ると過度に大ざっぱな概括になってしまった。故に五相は協議過程の中で秘密裏に「具体的な方策については，関連する各省の間で隨時協議の基礎の上で確立する」という原則を決定した，これは対外政策の個別項目を具体化させることでもあった。このため対華政策については外務，陸軍，海軍三省が継続協議の任務を担うこととなった。

¹⁴⁾ 島田俊彦，稲葉正夫編集・解説『現代史資料 8・日中戦争 1』みすず書房，1964 年，9-10 頁。

¹⁵⁾ 『日本外交年表並主要文書』下巻，『文書』275-276 頁。

1934年6月中旬、「塘沽協定」から一年が過ぎ「天羽声明」事件が引き起こした国際紛糾も一段落した頃、外務省は新たに成立した東亜局第1課(1日)を主として陸軍、海軍省軍務局軍務課と、各主管上司の指導のもとに、新たな対華政策に関する協議を開始させた。7月8日に内閣が更迭されたにもかかわらず(岡田啓介が首相)、外務、陸軍、海軍三省の大臣は留任したため、同協議は中断しなかった。12月7日に至り三省の関係する課長間でついに「対支政策に関する件」が決定された¹⁶⁾。

同文書が規定した日本の対華政策の趣意は、まず(1)「支那をして帝国を中心とする日満支三国の提携共助に依り東亜における平和を確保せんとする帝国の方針に追従せしむるとともに」、(2)「支那に対する我商権の伸張を期するを以て根本義とす」とされた。これらを実現するため、各項に分けられた要綱が具体的に決められた。中には既定の一般方策に加え、南京政権や華北政権、西南派およびその他の地方政権に対する方策があり、さらには商権拡張に関する方策があった。つまり、同方策は非常に全面的かつ系統的な対華政策文書であった。そしてこれは前に(1932.8)閣議決定した「對支那本部政策」の現実化であり、前年の五大臣会議で決定した「對支方策」の具体化であり、1930年代前期の日本における対華政策の基本を形作った代表的文献と見なすことができる。

1935年1月12日、外務、陸軍、海軍はそれぞれ同文書を在華出先機関に伝達した。華北政策に関して、同文書は「北支地方に対し南京政権の政令の及ばざるが如き情勢を実現することを希望する」と規定した。しかし日本は「巨大なる実力を用ふるの決意なき限り困難となるに付き」と判断し、「差当たり北支地方に於ては南京政権の政令が北支に付ては同地方の現実の事態に応じて去勢せらるるを次第に濃厚ならしむべきことを目標」とした。この決定及び商権拡張の方策は必然的に1935年の華北における様々な事件を引き起こし、日本の華北に対する経済的拡張を招いた。

1935年上半期、華北の風雲は日々に急を告げた。しかし南京政府は蒋介石の「敵か？友か？」の対日方針指導のもと、日中間は在華日本大使館の昇格が示すような親善、提携の風向きが強かった。中国政府がすでに中日関係改善のための三原則を積極的に提案していたため、外務省は東亜局を主とし、7月から陸海両軍の軍務各局と新たな対策にむけた継続協議を始めた。そして三省当局による協議を基礎とし、10月4日岡田内閣の外、陸、海三大臣(広田弘毅、林銑十郎、大角岑生)による「對支政策に関する外・陸・海三相諒解」の合意がなされた¹⁷⁾。同文書はまず対華政策の目的が1934年12月7日付文書と同様であることを再確認し、ただ「帝國ノ指導ノ下ニ」とあった文言のみを「帝國ヲ中心トスル」に改訂した。そして中国側の三原則に対応するため、日中両国関係を調整する三原則を提案

¹⁶⁾ 一連の過程については以下を参考されたい。『支那問題をめぐる軍部との協議』(1934年12月27日亜一調書)、『帝國ノ對支外交政策關係一件』(第3巻)、外務省外交史料館、A.1.1.0.10。同文書は『現代史資料8・日中戦争1』22-24頁にある。

¹⁷⁾ 一連の過程については以下を参考されたい。『對支政策決定ノ経緯』(外務省東亜局1課調書)、『帝國ノ對支外交政策關係一件』(第4巻)、外務省外交史料館、A.1.1.0.10。同文書は『日本外交年表並主要文書』下巻、『文書』303-304頁にある。

した。すなわち、「(1) 支那側ヲシテ...對日親善政策ヲ採用」,「(2) 支那側ヲシテ滿洲國ニ對シ窮極ニ於テハ承認ヲ與ヘシムルコト必要ナルモ...少ク共接滿地域タル北支方面ニ於テハ滿洲國トノ間ニ經濟的文化的ノ融通提携ヲ行ハシムルコト」,「(3) 支那側ヲシテ外蒙接壤方面ニ於テ右脅威(赤化勢力のこと)排除ノ爲我方ノ希望スル諸般ノ施設ニ協力セシムルコト。」である

これらはその後「広田三原則」と呼ばれる文書である。実際は中国側の三原則を阻止したもので、さらには当時推し進められていた華北自治運動に、政策上のゴーサインを出すものであった。しかも三大臣は同文書を通させただけでなく、同時に外務省東亜局長(桑島主計)、陸軍省軍務局長(今井清)、海軍省軍務局長(吉田善吾)らの共同決定による付屬文書までも通過させた。そして「1934年12月7日の「対支政策に関する件」昭和9年12月7日附外務陸海軍主管当局意見一致の覚書は今後の研究に依り之に代わるべきものの決定を見る迄昭和十年十月四日關係大臣諒解と併行し引続き有効なるものとす」と特別に規定した¹⁸⁾。上述の二文書は、前年12月7日の三省關係課長間による決定を三省間の決定に昇格させただけでなく、さらにその内容を重ねて言明させ、その内容を継続させることにより、日本側各方面が継続、協力して華北自治運動を指導する根拠となった。

・ 対華政策の全面確立と調整 (1936-1937.7)

1935年の華北事変以降、日本の華北政策の実行は実質的段階に入り、独立した華北政策の確立が必要となっていた。1936年1月13日、陸軍省は中国〔支那〕駐屯軍司令官に対して発令した「北支処理要綱」は日本の華北政策をさらに明確化させた。その主旨は以下のようなものであった。「北支民衆ヲ中心トスル自治ノ完成ヲ援助シ」,「自治ノ地域ハ華北五省(河北、山東、山西、チャハル、綏遠)ヲ目途トスル」,「先ズ冀察二省ト平津二市ノ自治ノ完成ヲ期シ、爾他三省ヲシテ自ラ進ンデ之ニ合流セシムル如クスルモノトス」,「冀東自治政府ノ独立性ヲ支持シ」,「北支處理ハ支那駐屯軍司令官ノ任スル所ニシテ直接冀察冀東兩當局ヲ對象トシテ実施スルヲ本則トシ且ツ飽ク迄内面的指導ヲ主旨トス又經濟進出ニ對シテハ軍ハ主導ノ地位ニ立ツコトナク側面的ニ之ヲ指導スルモノトス」,「關東軍及北支各機關ハ右工作ニ協力スルモノトス¹⁹⁾」。1月17日陸軍省はさらに駐華官員に対し「外務、海軍は上述文書の主旨に異議はない」と伝えた²⁰⁾。このようにして、華北政策は軍の支持を経て日本の国策となった。

九一八事変後まもなく日本が滿蒙施策を対華政策から独立させたのと同じように、国策としての華北政策を単独制定させたことは、対華政策のさらなる重要変化となった。つま

18) 『現代史資料 8・日中戦争 1』108頁。

19) 『日本外交年表並主要文書』下巻、『文書』322-323頁。

20) 『陸滿密綴』昭和11年第7号、防衛研究所図書館。

り日本は偽滿洲国をもり立てた方法を模倣して、華北自治を経て中国分治を進めていくことを意味したのである。

「二・二六」事件後、日本の国内政局は大きく変化した。3月9日、元外相であった広田弘毅が組閣、4月2日、元駐華大使有田八郎が外相に就任した。いわゆる1936年の国際危機と国内のファシズム化の影響のもと日本軍部はさらに国策を左右するようになった。日本の対華政策はこのような背景の中で、全面的に確立していった。

陸海軍は6月初頭、共同で「帝国国防方針」の第3次改訂を決定し、8日天皇の批准を経て、6月30日に共同で「国策大綱」を決定し、「南北併進」という対外国策を提案した。同時に政府に対してこれに基づいた関連政策の策定を要求した²¹⁾。広田内閣は軍部の要求に応じ、外務省と陸海軍省の協議を基礎に、8月7日まず「五相会議」を招集し「国策の基準」を決定、日本が「東亞大陸ニ於ケル帝國ノ地歩ヲ確保スルト共ニ南方海洋ニ進出發展スル」ことを根本国策として規定した。同日、蔵相を除いた「四相会談」において「帝国外交方針」を決定し、日本が国策である対外政策に従うことを規定した。そして対華政策の根本方針については、1935年10月4日の対華政策決定を参照し「諸般ノ施策皆之ニ遵據スヘキモノナリ」とした。また「然シテ現下ノ施策ニ當リテ八日蘇關係ノ現状ニ鑑ミ先ズ速ヤカニ北支ヲシテ防共親日滿ノ特殊地域タラシメ且国防資源ヲ確保シ、交通施設ヲ擴充スルト共ニ支那全般ヲシテ反蘇依日タラシムコトヲ以テ對支實行策ノ重點トス」と規定した²²⁾。

上述の外交方針に基づき、8月11日、広田内閣は関係諸省間による「対支実行策²³⁾」を決定、そして同時に「第二次北支處理要綱²⁴⁾」を決定した。「対支実行策」は差し当たり中国に対し採るべき措置を規定したもので、「対北支施策」「南京政權に対する施策」「其の他地方政權に対する施策」「対内蒙施策」の四項にそれぞれ分かれていた。第一に規定した「対北支施策」では「華北五省分治」の目標が明確に提案され、「南京政權ニ對スル施策」の目的は反ソ親日の態度を採らせることであり、同時に華北政策の迅速な実現という目的を遂行するために首尾一貫したものであった。このことから「対北支施策」は、当時の日本における対華政策の中心であったことが分かる。このため「第二次北支處理要綱」では専ら「華北五省分離統治」の目標を確認し、その目的である「一八蘇國ノ侵寇ニ備ヘ一八日滿支三國提携共助實現ノ基礎タラシムルニ在リ」と規定した。また平行して冀察政權、冀東政權および山東、山西、綏遠政府に対し内部指導を行うことと、さらには華北經濟開發に関する政策を決定した。

8月7日、11日、広田内閣は日本の国策（外交方針、対華政策、華北政策）をめぐる一連の

²¹⁾ 防衛庁防衛研修所戦史室著『戦史叢書 8・大本営陸軍部(1)昭和15年まで』、朝雲新聞社、1967年、388-389頁、『戦史叢書 91・大本営海軍部 聯合艦隊(1)開戦まで』朝雲新聞社、1975年、297-298頁。

²²⁾ 『日本外交年表並主要文書』下巻、『文書』344-347頁。

²³⁾ 『現代史資料 8・日中戦争 1』366-367頁。

²⁴⁾ 『日本外交年表並主要文書』下巻、『文書』347-348頁。

文書を制定した。九一八事変以降の対華政策は、ランダムで便乗的であり、内容が分散しており、機構が不統一であったが、これを改善し、政策決定過程を体系化し完備させ、華北政策を中心とした対華政策の全面確立を目指したのである。

上述の政策に基づき、1936年下半期の日本は中国駐屯軍を主力とする対華政策を継続して実施すると同時に、南京政府との国交調整交渉を開始した。しかし年末に至り、綏遠事変、西安事変が発生し、対華政策は失敗に終わった。1937年1月23日、広田内閣は総辞職し、2月2日林銑十郎内閣が成立した。

1937年初頭「対華再認識論」がわき起こる日本国内に於いて、外相を兼任していた林首相は広田内閣期に制定した二つの対華政策文書について、改正、調整の準備を始めた。そして外務省の関連当局を通し陸軍、海軍と協議の基本的合意を果たした。3月3日、佐藤尚武が外相に就任、継続して対華政策の調整を行った。4月16日、林内閣は外務、大蔵、陸軍、海軍の四大臣共同で「對支實行策」即ち「北支指導方策」を決定した²⁵⁾。

「對支實行策」は1936年8月7日の「帝国外交方針」に従い、同時に1936年8月11日付「対華実行策」実施以降の状況や中国国内情勢およびその趨勢に鑑み、制定された差し当たりの対華措置であった。それは「南京政權ニ對スル施策」を第一に位置づけていたが、その内容はあまり変わっていなかった。この改正による最大かつ実質的な変化は華北における施策にあった、同文書である程度の決定を行ったものの、その中心は「第三次北支處理綱要」と呼ばれる「北支指導方策」にあった。

1936年8月11日の「第二次北支處理要綱」と比べると「北支指導方策」は華北政策の主旨にあった「北支民衆ヲ主眼トスル分治政治ノ完成ヲ援助シ」という部分を削除している、ただしその目標は依然として一致していた。つまり「(北支指導ノ主眼ハ)該地域ヲシテ實質上確固タル防共親日滿ノ地帯ヲラシメ併セテ國防資源ノ確保圖に交通施設ノ擴充ニ資シ以テハ赤化勢力ノ脅威ニ備ヘー八日滿支三国提携共助實現ノ基礎ヲラシムニ在リ」である。この目的を達成するため、当面の戦術は華北民衆を対象とした経済工作、文化工作が中心であった。そしてできるだけ早く華北の密輸貿易および自由飛行の問題を解決することであった。このため、外務省は陸軍との協議を基礎に、5月10日冀東における密輸貿易(冀東特殊貿易)および自由飛行の問題に関する文書を通報した²⁶⁾。

九一八事変以来の日本の対華外交政策「内田外交」「広田外交」「有田外交」と比べるとこの時の「佐藤外交」は対華政策上、特に華北政策上において他とは明らかに異なっていた。今までの華北自治の実現、つまり華北分離統治を目指す趣意に調整が加えられ、経済と文化工作の計略手段に依拠する方向に改められ、同時に一部の焦点となる問題について一定の譲歩が行われた。我々はまずこれに注意しておかねばならない。

しかし、同時に指摘すべきこととして今次の対華政策調整は、(1)日本の対外政策という大きな背景からすれば、依然として広田内閣の「帝国外交方針」に従ったものである、

²⁵⁾ 『日本外交年表並主要文書』下巻、『文書』360-362頁。

²⁶⁾ 『日本外交年表並主要文書』下巻、『文書』362-365頁。

(2) 軍部の主張は依然として主導的地位にある、(3) 華北で過去に掲げていた分離統治を主とする政治工作を実施するにせよ経済や文化工作を実施するにせよ、日本の華北における目標はなんら変わっていない、という点が挙げられる。このため「佐藤外交」による対華政策調整にもやはり大きな限界があった。当時の中国人がおおむね感じた印象としては、所詮は大戦前にまかれた煙幕にすぎない、という事である。

5月上旬に至り、林内閣はようやく対華政策調整に関する文書の作成を開始した。下旬より外務省東亜局、陸軍省および海軍省軍務局各局は駐華各出先機関に人員を派遣し伝達を徹底させた。しかし彼らによる現地伝達が終わらないうちに、5月31日の林内閣総辞職に伴い、「佐藤外交」は夭折した。このようにして調整後の対華施策は実施に至ることもなく頓挫し、文書は白紙状態となった。

6月4日近衛文麿内閣が成立、外相には林内閣以前に長期にわたり外相を務め、首相経験者でもある広田弘毅が再び就任した。

近衛内閣成立後、日本は対華政策においてどのような選択を行ったのか？「佐藤外交」の政策を継続して実行することは、(広田にとって)自己否定に等しいことだった。ましてや先の政策は制定、実施徹底の過程で常に関東軍から猛烈な反対を受けていた²⁷⁾。しかも関東軍は九一八以降、華北政策に対する一番の発言権をもっていた。このような状況下で最も筋道の通った選択とは、一年前の広田内閣の対華政策に戻ることにあった。

6月12日、近衛首相は西へ向かう列車内で、対華政策についてやはり広田内閣時代の三原則がよいと述べた。風見章内閣書記官長も「広田内閣時代に決定した「対華実行策」と「第二次北支處理要綱」(1936年8月11日)を採用したい」と表明した²⁸⁾。広田外相本人の意見は、6月20日に川越茂駐華大使へ帰任訓令において「中国に対し自主と積極性の推進をやはり重視し、佐藤外交の後退色を修正する」と指示している²⁹⁾。「佐藤外交」による対華政策調整を否定し「北支分治」を中心とする華北政策に戻ることによって、盧溝橋事変前夜となっていたのは日本の対華政策における必然的選択である。

・おわりに

満洲事変から盧溝橋事変に至る6年間に、日本では前後六つの内閣が交代した、若槻(第二次)内閣、犬養内閣、斎藤内閣、岡田内閣、広田内閣、林内閣である。そしてどの内閣も対華政策の代表的文書を策定した。その中での主要な文書は1931年10月8日陸軍三長官による決定ならびに閣僚の同意を経た「時局処理方策」、1932年1月6日の外務、陸海

²⁷⁾ 関東軍の意見書については、外務省記録『支那事変関係一件』第30巻(石射文書)、外交史料館、A.1.1.0.30を参考されたい。

²⁸⁾ 白井勝美著『日本外交史研究 - 昭和前期 -』吉川弘文館、1998年、277頁より転載。

²⁹⁾ 中国駐日大使館より南京外交部への電報(1937年6月20日付)、中華民国外交問題研究会編『中日外交史料叢編』(4)、台北、1966年、128頁。

軍三省が協議決定した「支那問題處理方針要綱」、1932年8月27日閣議決定の「國際關係ヨリ見タル時局處理方針案」の「對中國本部策」、1933年10月21日五相會議で決定した「外交方針」及びそれを具体化した1934年12月7日外務、陸海軍三省の課長間で決定した「對支政策二關スル文書」、1935年10月4日外陸海三大臣による「對支政策二關スル諒解」、1936年8月11日に内閣関連部門による「對支実行策」、「第二次北支處理綱要」、1937年4月16日外務、大蔵、陸軍、海軍の四大臣による「對支實行策」及び「北支指導ノ方策」である。これらの政策は最終的に近衛内閣に引き継がれた。

これらの文書は形式上前後相互につながっていた。内容について言うと、日本は華北の分離統治を對華政策全体の中心として徐々に明確化していった。政策決定体制上では、閣議、五相會議、四相會議などがあるが、その主体は外務省、陸軍省、海軍省の三省だった。軍部が對華政策を左右しているが、外務省も参与しなかった訳ではなかった。外務省は常に能動的に動き、陸軍、海軍の間に立ち、第三の協調者となっていた。これらの政策策定及び現地での実施徹底は盧溝橋事変以前の日本の各種對華行動の指針となった。日本が盧溝橋事変の開始から、「北支事変」を経て急速に「支那事変」に走ったのも偶然ではない。このような視点から出発すれば、我々も「十五年戦争史」觀の成立を支持することができる³⁰⁾。

(Zang Yunhu・北京大学)

[附記]本論文は筆者が慶應義塾大学法学部に客員助教授として滞在していた期間(2003.10-2004.9)、2004年7月24日大阪教育大学で行われた中国現代史研究会特別例会において報告した内容が元になっている。この場を借りて安井三吉教授、菊池一隆教授のコメント、西村成雄教授、田中仁教授の御高配、鬼頭今日子氏の通訳に再度感謝を申し上げたい。

³⁰⁾ 中国史学界における「14年抗日戦争史」をめぐる研究動向としては、拙著『七七事変前的日本對華政策』社会科学文献出版社、2000年の「前書き」(6-10頁)を参考されたい。また日本の学界における「15年戦争史」をめぐる研究動向としては、安井三吉『塘沽停戦協定から盧溝橋事件へ』、衛藤瀋吉編『共生から敵対へ 第4回日中関係史国際シンポジウム論文集』東方書店、2000年、358-359頁。安井三吉著『柳条湖事件から盧溝橋事件へ 1930年代華北をめぐる日中の対抗』研文出版、2003年、序(13-20頁)。菊池一隆「日中戦争史研究的現状及我見」『抗日戦争研究』2000年第3期が挙げられる。最後に安井三吉氏が上述著作において拙著を評価して下さったことに改めて感謝の意を表したい。