

外交関係の格上げにおける交渉過程と課題 — 20 世紀初頭の日本における大使館の登場 —

The Process and Challenges of Upgrading Diplomatic Relations: The Promotion of Japanese Legations and Legations in Japan at the Beginning of the 20th Century

谷 一巳
Kazushi TANI

東京外国語大学
Tokyo University of Foreign Studies

1. はじめに
2. イギリス外交における大使（館）
3. イギリスとの交渉
4. アメリカとの交渉
5. 仏独などとの交渉
6. ロシアとの国交回復と外交関係の格上げ
7. おわりに

要旨

外交関係を有するすべての国々が大使館を交換するようになったのは第 2 次世界大戦以降のことであり、20 世紀前半まで、大使館の設置は大国だけに認められた特権だった。日露戦争で「勝利」を収めた日本は、1900 年代後半にイギリスやアメリカをはじめとした列強との間で、従来公使レベルだった外交関係を大使レベルに昇格させた。大使が当たり前ではなかったこの時代において、外交関係を格上げするには相応の理由が必要だった。現代で言えば、新しく大使館や領事館を開設するのと同じである。外交官として最も位の高い大使を派遣し合うことは、互いに相手方との関係を非常に重要視していることの表れと解釈され、大使レベルへの昇格に当たっては友好関係のさらなる強化を目的として掲げることが多かった。他方で二国間関係がそれほど緊密ではなく、日本と



の友好関係の強化に大きな重要性がない国の場合には、格上げに伴う予算の膨張をできる限り抑えようとする努力を示したり、自らの大国としての格を維持するためには大使館の設置が必要であるという議論を打ち出したりして議会の説得に当たった。現代の日本外交においても、大使館や領事館を新設する際には費用対効果の検証が強調されたり、他の主要国と並ぶ体制の整備が求められたりしており、20 世紀初頭と問題意識を共有しているように見える点は非常に興味深い。

Abstract

It was not until the Cold War era that all countries which had diplomatic relations, began to exchange ambassadors. Exchanging ambassadors or embassies was a strictly limited prerogative to major powers before the first half of the 20th Century. After the ‘victory’ against the Russian Empire, Meiji Japan followed this path by sending and receiving ambassadors with Britain, the US and other major powers. As ambassadors were not commonplace at that time, it was necessary for major powers to show some justification to upgrade diplomatic relations with Japan. The same thing can be said to establish new embassies or consulates in 21st Century diplomacy. Usually, governments emphasised that the promotion to ambassadorial rank would strengthen friendly relations. But the problem lay with countries which Japan didn’t have particularly strong bilateral ties because it is not so important for them to strengthen their friendship with Japan. In such cases, Foreign Offices made a great effort to minimise the budget increase which accompanies the promotion or insisted that establishing a new embassy in Japan was necessary to maintain a status as a major power. Even in current Japanese diplomacy, when the MOFA wants to establish a new embassy or consulate, they put a lot of emphasis on cost-effectiveness or argue that Japan needs to build a dense diplomatic network like other major countries do. It is very interesting that there seems to be almost the same concern at both the beginning of the 20th century and the 2020s.

キーワード：外交、大使（館）、日露戦争、英仏協商、小村寿太郎、国交正常化

Keywords: diplomacy, ambassador/embassy, Russo-Japanese War, Entente Cordiale,

Jutaro Komura, normalization of diplomatic relationship

1. はじめに

外務省のホームページによると、2026年1月時点で日本は外交関係を有する国のうち156か国に大使館を置き、東京には158か国が大使館を設置しているという¹⁾。渡航先でパスポートを紛失したり、貴重品を盗難されたりした場合には大使館の助けを得るだろうし、外国から要人を招く際には当該国が東京に置いている大使館との調整が必要になるだろう。このように、国家間関係における施設として大使館というものはいわば当たり前の存在であるが、国交の樹立がすなわち大使館の設置を意味するようになったのが20世紀以降、とりわけ第二次世界大戦終結後のことであるという点は、それほど知られていないのではないだろうか。

それ以前の時代には、大使館の設置や大使の交換は大国にのみ許された特権のようなものであり、時期によって多少の変遷こそあるものの、イギリスやフランス、オーストリア＝ハンガリー、ロシア、スペイン、オスマン帝国といったヨーロッパの国際政治を左右する強大な勢力を持つ国々に限られた。19世紀後半になるとこれにドイツやイタリアのように統一を果たした国々が加わり、19世紀末には経済成長著しいアメリカ合衆国が続く。そして20世紀の初頭には、開国と明治維新を経て急速な西洋化を進めていた日本も、イギリスを皮切りに各国との間で大使館を交換することとなる。他方で、ヨーロッパの国々の中でもオランダやベルギー、デンマーク、スウェーデン、ポルトガルなどは、大使館よりも格下の公使館を設置するに留まった。

しかも大使館の数は右肩上がりに増加していったわけではない。19世紀にはヨーロッパやラテンアメリカで独立国の数が増え、アジアの国々が西洋式の外交制度に組み込まれたために在外公館の数自体が増加したことで、これらの施設を運営する費用が膨張して予算削減の圧力が

¹⁾ 外務省、「世界と日本のデータを見る（世界の国の数、国連加盟国数、日本の大使館数など）」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/world.html>)、2025年4月3日更新、2026年1月14日参照。

強まり、一度大使レベルに格上げされた外交関係が公使レベルに戻るような事例もあったのである²⁾。大使（館）を設置する相手国には、相応の重要性やステータスが求められたと言える。

西洋化を進めて治外法権の撤廃に成功するなど文明国に仲間入りしつつあった20世紀初頭の日本が、日清戦争や日露戦争における勝利と日英同盟の締結を通じて大国の一員として認められ、日露戦争後には日本に駐在する各国の公館と、日本が各国に設置する公館が大使館に格上げされたことは、これまでの研究でも言及されてきた³⁾。しかしながら、それらの先行研究においては格上げの事実に触れるに留まり、どのような過程で大使を交換することが決まり、何が問題となったのかは必ずしも明らかにされていない。

そこで本稿では、イギリスを事例として大使館ネットワークが徐々に拡大していく過程を踏まえた上で、日露戦争終結後の日本が各国との外交関係を格上げし、大使を交換するという当時は大国のみに認められて

²⁾ Raymond A. Jones, *The British Diplomatic Service 1815-1914* (Wilfrid Laurier University Press, 1983), p.198 によると、1815年のイギリスは19の国と外交関係を有していたが、そのうちヨーロッパの外に位置していたのはオスマン帝国とアメリカの2つだけだった。1914年には41の国に使節を派遣し、そのうち19がヨーロッパの外に位置していた。

³⁾ 例えば以下を参照。Zara Steiner, *The Foreign Office and Foreign Policy, 1898-1914* (Cambridge University Press, 1969), p.59; Antony Best, 'Race, Monarchy and the Anglo-Japanese Alliance, 1902-1922', *Social Science Japan Journal*, 9:2 (2006), p.181; Ian Nish (ed.), *Japanese Envoys in Britain, 1862-1964: A Century of Diplomatic Exchange* (Global Oriental, 2007), pp.2-3, p.96; Rotem Kowner (ed.), *The Impact of the Russo-Japanese War* (Routledge, 2007), p.100。日本語文献では、例えば佐々木雄一『近代日本外交史』(中央公論新社、2022年)、94頁。

⁴⁾ 具体的には、1900年代に日本と大使館を交換したのはイギリス、アメリカ、フランス、ドイツ、オーストリア＝ハンガリー、イタリア、ロシアの7か国であり、本稿ではこれらの国々との交渉過程を対象とする。なお伝統的にヨーロッパの大国の一つとされることが多いスペインに関しては、長らくパリの日本公使が兼轄する状況が続いており、1901年ようやくマドリードに公使が着任したばかりだった。Adam to Lansdowne, 29 January 1901, FO72/2145/7, *The National Archives*, Kew, UK [以下TNAと略記]を参照。そのため、第二次世界大戦期に至るまで駐スペイン公使館が大使館に昇格することはなかった。これについては、原口邦純「第二次世界大戦下日本・スペイン公使館昇格問題に関する須磨弥吉郎覚書」『外交史料館報』第25号(2012年3月)、157-183頁を参照。

いた特権をどのように享受するようになったのかを検討する⁴⁾。現在でも、在外公館の設置は外交戦略の一環と見なされることがあり、安全保障や邦人保護、経済活動などの面から重要だが大使館や領事館を設置しておらず、周辺の国や都市に置かれた在外公館が兼轄している場所に施設を設置して、外交官を常駐させるべきだという議論はあるだろう。他方で、外務省が得られる予算には限りがあることを考えれば、やみくもに大使館や領事館を増やすわけにもいかない。これは 100 年以上前の(主に日本から見て相手国の)外務官僚たちも直面した課題だった。当時の人々がいかなる論理で外交関係の格上げを正当化したのか検討することは、予算の制約がますます厳しくなっている中で戦略的な展開と発信が求められている現代の日本外交にとっても一定の示唆を持つのではないだろうか。

2. イギリス外交における大使(館)

外交の歴史は人類そのものの歴史と同じぐらい長い。おそらく文字がない時代から隣の村との間で収穫物や水の利用などをめぐって様々な問題が発生すると、交渉や武力によって解決されていたことだろう。そのような先史時代の外交を歴史的に再構成することはもはや不可能だが、世界最古のまとまった外交文書とされる「アマルナ文書」からは、紀元前 14 世紀頃のエジプトが近隣諸国と様々な交渉を行っていたことが明らかになった。古代から中国の歴代王朝が周辺諸国と交流していたことも広く知られているだろう。しかしこのような外交は、何か紛争が発生した際にアドホックな形で使節を派遣し、対処するというものであり、普段から他国に使者を常駐させているわけではなかった⁵⁾。

このような意味での近代外交が 15 世紀末のイタリアで成立すると、イギリスも各国に在外公館を設置し始めた。外交官を他国に常駐させるようになると、彼らの中で徐々に序列が形成されるようになる。最上位

⁵⁾ 組織的な外交の起源については、ハロルド・ニコルソン、斎藤眞・深谷満雄訳『外交』(東京大学出版会、1968年)、第1章や細谷雄一『外交—多文明時代の対話と交渉』(有斐閣、2007年)、27-31頁を参照。

である大使は君主が直々に送る使者とされ、その個人的な代理人としての扱いを受け、任地において相応の贅沢をすることが求められた⁶⁾。現在以上に社交が外交において重要な役割を果たしていた近代のヨーロッパでは、莫大な費用をかけて晩餐会や舞踏会を開く必要があった。そのため大使には外交官としての給与以外に十分な収入があることが求められ、その出自は概して高貴な家柄だった。イギリスには 1815 年から 1860 年までの間に 391 人の外交官がおり、近代外交が貴族の排他的な領域だったというイメージからは意外なことにその約 3 割が庶民だった一方で、大使まで上り詰めた 23 人のうち庶民階級の出身者はわずか 3 名だった⁷⁾。大使の地位が庶民にとっては狭き門だった背景には、当時のイギリスにおいては日常的な雑務に当たる一般館員が無給で、大使は彼らの生活の面倒も見てやらなければならない、その費用も負担する必要があるという事情もあった。「大使館」と言えば現在では建造物を指すことが多いが、この時代には大使とその随員から成る一団を意味しており、彼らはあたかも疑似家族のような集団を形成していた⁸⁾。

大使館がこのように運営されていた 19 世紀において、イギリスが各国と外交関係を維持する中で、(ほぼ) 一貫して大使レベルの外交官を派遣し合い、大使館を互いに設置していたのは、フランスとロシア、オーストリア＝ハンガリー、オスマン帝国の 4 か国だった。18 世紀まではスペインにも大使館が置かれていた時期が長かったが、19 世紀に入る

⁶⁾ Jones, *The British Diplomatic Service*, p.5. 同書の p.98 によると、1850 年に議会に設置された公務員の給与を調査する委員会で証言に立ったサー・ジョージ・シーモア(当時駐ポルトガル公使)は、「良い晩餐を提供できないものは良い外交官ではない」と発言し、進歩派の議員たちに格好の攻撃材料を提供したという。

⁷⁾ *Ibid.*, pp.12-13. 19 世紀後半から 20 世紀初めにかけて、外交官全体における貴族の割合は低下したが、大使レベルへの庶民の進出は遅れた。1860 年から 1914 年までの間に採用された外交官のうち、庶民は全体の 40% に達した。他方で、同時期に大使を務めた 31 人のうち庶民は 2 割強の 7 人に留まった。1851 年から 1929 年の間で見ても、大使 66 人のうち貴族が過半数を占めたのに対して、公使になると 194 人のうち貴族は 4 割を下回った。外交官に採用されてから大使や公使にまで昇進するにはかなりの時間を要するので単純な比較は慎むべきだが、外交官としての地位が高くなるにつれて貴族の割合も上昇傾向にあったと言えよう。以下を参照。 *Ibid.*, pp.139-146.

⁸⁾ 19 世紀前半の大使館の運営や外交官の給与水準については、 *ibid.*, ch.3 を参照。この章には、まさに「Family Embassy」というタイトルが付けられている。

としばらくの間、スペインにあるイギリスの公館は公使館に格下げされた。おそらく、ナポレオン戦争中にフランスの軍門に下ったこと、さらにはラテンアメリカ植民地の独立が相次いでスペインの国際的な地位が低下したことが原因であると考えられる。19 世紀半ばになると、クリミア戦争でロシアと交戦状態に入ったことと、公務員の給与に対する議会の視線が厳しくなったこともあって、イギリスが大使を交換する国の数は底を打った⁹⁾。

しかし、19 世紀後半に入るとイギリスと大使を交換する国の数は増加に転じた。まずは、クリミア戦争後に国交を回復したロシアである。クリミア戦争で矛を交えた両国の関係は、終戦後もししばらくの間は公使レベルに留められたが、1860 年に大使に格上げされた。次いで 1862 年にはドイツ北部で勢力を強めていたプロイセンに置かれた公使館が大使館に昇格し、1876 年にはほぼ同時期に統一国家の樹立を達成したイタリアも続いた。1887 年にはスペインに大使館が復活し、こうしてフランス、オーストリア＝ハンガリー帝国、オスマン帝国、ロシア、ドイツ、イタリア、スペインの 7 か国に大使館が置かれることとなった¹⁰⁾。

19 世紀末になると、この流れに非ヨーロッパ諸国も加わる。南北戦争後に著しい経済成長を遂げ、世界最大の経済大国になろうとしていたアメリカには、1889 年に大使への昇格を念頭に、事務次官を務めた当時の外務省きつての大物であるポンスフォート (Sir Julian Pauncefote) がまずは公使として派遣された。1893 年には、彼が大使に昇格する。そして 1902 年にイギリスの戦略上弱点となっていた極東において同盟国となり、日露戦争に一定の勝利を収めて国力を証明した日本との外交関係を格上げすることも議論の俎上に載り、当時の小村寿太郎外相がポーツマス講和会議から帰国すると、交渉が本格化した。次節では、日本が各国との外交関係を格上げする契機となったイギリスとの議論について

⁹⁾ *Ibid.*, p.172.

¹⁰⁾ 大使館の増減を含めて、本稿で述べる外交官の人事情報についてはコリン・マッキー氏がまとめた以下のデータに依拠している。同氏はこの他にも、各省庁の高官人事や陸海空軍の指揮官などの膨大なリストも作成し、自らのウェブサイト (<https://www.gulabin.com/>) で公開している。‘A Directory of British Diplomats’, <https://www.gulabin.com/britishdiplomatsdirectory/pdf/britishdiplomatsdirectory.pdf>. 以下も参照。Jones, *The British Diplomatic Service*, ch.10.

検討したい。

3. イギリスとの交渉

イギリスの外交史家であるオッティ (Thomas G. Otte) によると、日清戦争によって清朝の衰退が顕在化し、列強の極東進出が活発になっていた 1897 年、植民地相を務めていたチェンバレン (Joseph Chamberlain) が首相のソールズベリ侯爵 (3rd Marquess of Salisbury) に対して、日本との外交関係を大使レベルに格上げすることを提案した。彼はロシアやドイツによる中国への進出に対抗するために、日本と協力することが有用である旨を訴えている¹¹⁾。この時には日英関係が大使レベルに格上げされることはなく、フランスの駐英大使から「政治的な原理原則を持たず (中略) 世論の動向を見極めるのが巧み」と評されたチェンバレンが期待する連携相手も、ドイツやフランスへとその時々国際情勢に合わせて頻繁に変わる事となる¹²⁾。結局、この構想が実現したのは 1905 年のことだった。

ポーツマス条約の締結から約 1 か月が経った 1905 年 10 月 9 日、イギリスのマクドナルド (Sir Claude MacDonald) 駐日公使が桂太郎首相を訪ね、イギリスには日本に置いている公使館を大使館に速やかに格上げする用意があると内密に伝えた。イギリスが大使を交換する場合、多くのケースで相手国からの要望から交渉が始まることが多いと言い、イギリス側がイニシアティヴを取ったことは特筆に値する¹³⁾。これを受けて日本政府も、駐英公使を大使に格上げすることを決定した。さらに 10 月 26 日にイギリス国王エドワード 7 世 (King Edward VII) が明治天皇

¹¹⁾ Sir Hugh Cortazzi (ed.), *Britain and Japan: Biographical Portraits Vol. VII* (The Japan Society and Global Oriental Publishing, 2010), p.62.

¹²⁾ この後チェンバレンがドイツとの同盟を模索し、それが失敗した反動で今度はドイツに対する敵対的な姿勢を打ち出すようになったことについては、拙著『帝国とヨーロッパのあいだでーイギリス外交の変容と英仏協商、1900-1905 年』(勁草書房、2021 年) の第 1 章第 2 節を参照。引用は以下の史料から。Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre de 1914. *Affaires étrangères* (Ministère), *Documents diplomatiques Français* [以下 DDF と略記] (Paris: Imprimerie nationale, 1929-?), *Tome III: 3 Janvier 1903-4 Octobre 1903*, No.37: Paul Cambon to Delcassé, 22 Janvier 1903.

¹³⁾ Jones, *The British Diplomatic Service*, p.175.

にイギリス最高位のガーター勲章を授与するための使節団を日本に派遣すると発表した際に、同時に国王自らが駐日公使館を大使館に昇格させると明言したという情報もあった。このような動きに対して、31日には小村がマクドナルドに対して、日本側としても駐英公使を大使に昇格させることを内定したと伝達した¹⁴⁾。

ところが、日英間の外交関係の格上げには問題もあった。日本にとって常駐大使を派遣するのが初めてだったために、官制の変更が必要だったのである。言い換えれば、当時の日本の官僚制度には大使という地位が存在しなかったのだ。そこで小村は、11月4日付の林董駐英公使宛ての電報で、ロンドンの公使館を昇格させて林を大使に任命することに決定したと伝えながらも、同時に制度を改正した上で正式な通知がある旨の留保を付けている¹⁵⁾。

他方ですでにフランスやロシア、アメリカなどに大使を派遣していたイギリスはこのような問題に悩むことはなく、日本側が制度改正の必要性に直面していた11月4日の時点で、早くもマクドナルドを初代駐日大使に任命する旨を発表した¹⁶⁾。日本政府が林の大使昇格を内定しつつも、あくまでも官制が改正された後に正式に発表しようとしていたのに対して¹⁷⁾、イギリスの姿勢は前のめりだった。ロンドンで調整を進めていた林からの報告によると、マクドナルドが正式な信任状を奉呈するまでは、日本政府は彼を大使として処遇しないという情報に接したランズダウン (5th Marquess of Lansdowne) 外相は、林に抗議するかのような書面を送ってきた。その中でランズダウンは、マクドナルドに対する

¹⁴⁾ 外務省編『日本外交文書』(以下『日外』と略記) 第38巻第2冊(日本国際連合協会、1958年)、930「在英国林公使より小村外務大臣宛」、1905年10月26日及び931「小村外務大臣より在英国林公使宛」、1905年10月31日。この時、小村はマクドナルドに対して、同時にアメリカやフランスの公使館を大使館に昇格させる意向も示している。MacDonald to Lansdowne, 31 October 1905, FO46/596/252, TNA.

¹⁵⁾ 『日外』第38巻第2冊、936「小村外務大臣より在英国林公使宛」、1905年11月4日。

¹⁶⁾ 同上、937「在英国林公使より小村外務大臣宛」、1905年11月4日。

¹⁷⁾ 林への電報だけでなく、他の国に駐在する日本の外交官に宛てた電報にも同様の記述が見られる。同上、939「桂臨時兼任外務大臣より在仏国本野在独国井上各公使宛」、1905年11月7日。

信任状は彼の手元に届いていないとはいえ、すでにエドワード7世による署名も済んだものであり、しかも彼を大使に任命することは正規のルートで日本政府に対して伝達済みであるとして、信任状の捧呈まで承認を遅らせる理由はないと指摘した。林が大使に任命されるという正式な発表があれば、イギリス政府は信任状の到着を待たずに、直ちに彼を大使として認めるよう取り計らうつもりであるとまで述べて、日本に対して一刻も早くマクドナルドを大使として処遇するよう促したのである。このようなイギリス側の主張を受けて、林は小村に宛てた電報の中で、日本政府としても直ちにマクドナルドを大使として承認する措置を講じるべきであると進言した¹⁸⁾。

この林の報告からも明らかなように、信任状の到着と捧呈を待つて大使としての接遇を開始しようとした日本側に対して、イギリス側は両国政府が大使への格上げの意向を正式に表明すれば、林とマクドナルドを大使として相互に承認すべきだという立場を取った。なぜイギリスはこれほど大使としての承認を急いだのだろうか。林は、イギリス政府が一刻も早くマクドナルドを駐日大使として承認してもらうことで、彼を日本に駐在する各国外交官の中で首席の立場に就けたいと考えていることが、このような姿勢の一因ではないかと指摘している¹⁹⁾。林はこれ以上踏み込んだ記述をしておらず、その理由までは定かではないが、他どの国にも先駆けた史上初の駐日大使という栄誉を得たかった、あるいは同格であれば着任順で選ばれる各国外交官団の長となって、新年や誕生日などの機会を祝して行われる天皇との謁見で代表挨拶を行う儀礼上の役割を担いたかった、というような事情が考えられるだろう。いずれにしても、日本が他の国々とも外交関係の格上げを進めていたことから、イギリスは他国との序列を強く意識していた可能性がある。

このようなイギリス側の姿勢に狼狽したのか、日本側は信任状捧呈前のマクドナルドを大使として正式に承認することが難しいとの立場を取ったのは、あくまでも物事の順序としてそのように考えたわけで他意はないので、イギリス政府が信任状の捧呈を待たずにマクドナルドを大

¹⁸⁾ 同上、946「在英国林公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月10日。

¹⁹⁾ 同上、952「在英国林公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月13日。

使として承認することを求めるのであればこれに同意する、と回答した。ランズダウンは、日本側が信任状を捧呈する前にマクドナルドに大使としての地位を認めたことに対して、謝意を示している²⁰⁾。マクドナルドが大使としての処遇を与えられるようになった一方、日本側でも官制の改正と林の大使への昇格が進み、12月2日に林は大使として親任された²¹⁾。同月、政権交代によって5年間務めた外相を退任することとなったランズダウンは、マクドナルドに宛てて日本との関係ほど面白い仕事はなかった旨を伝えて彼の働きぶりに謝意を伝えているが²²⁾、在任期間中で最も刺激的だった国との関係を格上げできて、ランズダウンは充実感とともに退任したのかもしれない。

大使としての処遇をいつから認めるかという点に加えて問題となったのが、予算面での制約である。公使から大使に昇格させるとなれば給与水準を引き上げなくてはならないし、大使館としてふさわしい体制を整えるためにも財政的な裏付けが必要だった。1905年末に自由党政権の成立に伴って新しく外相に就任したグレイ (Sir Edward Grey) からマクドナルドに送られた文書に同封された史料によると、大蔵省との折衝を経て、マクドナルドの給与は年 4,000 ポンドから 5,000 ポンドに増額された。他方でこの増額分は、北京とテヘランに駐在する公使の給与を 500 ポンドずつ削減して捻出された。また、マクドナルドが大使昇格に伴う手当の支給を求めたのに対して、大蔵省はその必要性を追及したようである²³⁾。

こうして若干の技術的問題はあったとしても、日本はイギリスとの間で互いに常駐大使を派遣し、大使館を設置することになった。これは日本にとって史上初めて大使を交換した事例だった。以上のように同盟国

²⁰⁾ 同上、958「在英国林公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月24日。マクドナルドの処遇に対するイギリス側のこだわりは、マクドナルド自身でさえなげ本国が自分をそこまで早急に大使として承認するよう求めているのかわからない、と述べるほどだった。同上、954「珍田外務次官より在英国林公使宛」、1905年11月14日。

²¹⁾ 同上、965「桂臨時兼任外務大臣より在英国林公使宛」、1905年12月2日。なお、イギリス政府は13日に林を大使として承認した。

²²⁾ Lansdowne to MacDonald, 5 December 1905, FO800/134, TNA.

²³⁾ Grey to MacDonald, 27 December 1905, FO46/596/272, TNA.

であり、当時世界の覇権国として誰もが一等国として認める立場にあったイギリスとの外交関係の格上げは、相対的に順調に進んだ。当時の通信状況では文書の送付に一定の時間を要したために、明治天皇に大使としての信任状を捧呈する前からマクドナルドに駐日大使としての地位を認めるか否か、という問題は生じたものの、両国は構想が浮上してから 2 か月も経たないうちに外交関係を格上げし、イギリスは期待通り各国に先駆けて日本に常駐大使を置くことに成功したのである。

4. アメリカとの交渉

10 月末までにイギリスとの外交関係の格上げが内定すると、11 月初め頃から日本政府は、他の大国に対しても大使の交換を打診し始める。中でも先陣を切ったのが、アメリカだった。その要因としては、開国以来の歴史的な友好関係やアメリカ国内の日系移民の増加も考えられるが、より直接的にはアメリカのローズヴェルト (Theodore Roosevelt) 大統領がポーツマス会議で日露間の仲介に当たり、日米関係が緊密になっていたことが大きいだろう。

この日本とアメリカのあいだでの外交関係の格上げを、どちらの側が最初に提案したかは判然としない。日本側の文書によると、ポーツマス条約が締結された後にローズヴェルトから内々に打診があったようだが²⁴⁾、アメリカ側で該当する記録は確認できていない。いずれにしても 1905 年 11 月 1 日に、小村外相が高平小五郎駐米公使宛の電報の中で、日本政府は日米関係を重視し、一層の関係発展を願っており、公使館を大使館に昇格させる用意があるとしてアメリカ政府への打診を指示したことから、交渉が始まった²⁵⁾。

高平公使から大使の交換を持ちかけられたルート (Elihu Root) 國務長官は、日露戦争が勃発して以来、日本の国際的な地位に鑑みて外交関係を格上げすべきだと考えていたと述べて大使への昇格を歓迎し、アメ

²⁴⁾ 外務省編『日外』第 39 巻 (日本国際連合協会、1959 年)、327 「閣議決定 在伊帝国公使館を大使館に昇格の件」、1906 年 1 月 16 日。

²⁵⁾ 『日外』第 38 巻第 2 冊、932 「小村外務大臣より在米国高平公使宛」、1905 年 11 月 1 日。

²⁶⁾ 同上、933 「在米国高平公使より小村外務大臣宛」、1905 年 11 月 1 日。

リカ側も友好関係を促進するために日本に駐在する外交官を大使に昇格させるとの意向を示した²⁶⁾。

翌年 1 月 7 日には、駐独公使や外務大臣も経験した青木周蔵が初代駐米大使として親任され、12 日になるとアメリカ側でもフィリピン総督のライト (Luke E. Wright) が駐日大使に内定した旨が、ルートから駐米臨時代理大使の日置益に伝達された²⁷⁾。この報告を受けて外相の加藤高明は、在マニラ領事に対してライトが日本や日本の權益に対してこれまでどのような態度を取って来たか、もし不利益な態度を取ったことがあるなら、その顛末を報告するよう指示した。これに対して領事は、ライトはこれまで日本に対して特に不利益な態度を取ったこともなければ、際立った好意を示したこともないと回答した²⁸⁾。そして 1 月も後半に入った頃に、日置から国務省が日本政府はライトの任命に同意するか否か早急に知りたがっているという情報を入手した加藤は、ライトの任命に異存がないとアメリカの駐日臨時代理大使に答えた旨をすぐに日置に伝えている²⁹⁾。

4 月下旬には日本の初代駐米大使となった青木がワシントンに到着し、5 月 3 日にローズヴェルトに信任状を捧呈した。そこで青木は、明治天皇が日米関係をより親密なものとするのを望んでおり、その重要性を強調する (アメリカ側の文書では、「聖別 (consecrate)」という表現が用いられている) ために、ワシントンに駐在する日本の公館を大使館に昇格させたと説明した。そして、日米両国の友好と親善の絆をさらに強めることは天皇と国民が切望するところであり、アメリカ政府からこれまで通りの寛大さと親切な援助を得ながら、初代大使としての重責を

²⁷⁾『日外』第 39 巻、316「加藤外務大臣より在米国日置臨時代理大使宛」、1906 年 1 月 8 日及び 320、「在米国日置臨時代理大使より加藤外務大臣宛」、1906 年 1 月 12 日。この時にはすでに高平が離任しており、日置が臨時代理大使を務めていた。

²⁸⁾同上、325「加藤外務大臣より在「マニラ」成田領事宛」、1906 年 1 月 13 日及び 326、「在「マニラ」成田領事より加藤外務大臣宛」、1906 年 1 月 13 日。

²⁹⁾同上、328「在米国日置臨時代理大使より加藤外務大臣宛」、1906 年 1 月 17 日及び 330、「加藤外務大臣より在米国日置臨時代理大使宛」、1906 年 1 月 19 日。

³⁰⁾Foreign Relations of the United States, 1906, No.146: Remarks of Viscount Aoki, Japanese Ambassador, on the Occasion of the Presentation of His Letter of Credence, 3 May 1906.

果たしたいと述べた³⁰⁾。これに対して大統領も、開国以来の日米の友好と交流を促進する目的や、世界情勢における日米関係の重要性の高まりに鑑みて、外交関係をより親密にすることは時宜にかなっていると信じ、青木の着任が両国を結びつける友情と好意をさらに強化すると確信していると述べ、大使の任命を歓迎した³¹⁾。もっともイギリスの駐米大使館の参事官は、青木ほどの重鎮が着任した割にはアメリカ国内の報道ぶりは低調であり、アメリカ政府は極東における日本の重要性を認識し始めているものの、アメリカ世論は依然として極東の隣人に無関心であるように思われる、と冷静に観察していた³²⁾。

このように、ポーツマス会議で仲介の労を取って日本との結びつきが強まっていたアメリカとの間では、外交関係の格上げはある意味では当然の措置と見なされ、イギリスと同様に比較的順調に進んだ。日米間の交渉で強調されたのが、日本の国際的な地位の高まりから言っても大使を交換し合うことが適切であるという点と、外交関係の格上げが友好関係のさらなる強化につながるという点であった。これは翻って、二国間の政治的な関係がそれほど密接ではない国との間では、大使への昇格が自明視されないということでもある。そして以下に見る通り、当時のヨーロッパの大国の中でもフランスやドイツなどの場合には、イギリスやアメリカでは浮上しなかった様々な問題が顕在化することとなる。

5. 仏独などとの交渉

本節では、日本と一定の友好関係にありながらも、イギリスやアメリカほど親密ではなかったフランスやドイツとの交渉過程について検討する。なお、オーストリア＝ハンガリー帝国やイタリアのように、日本との結びつきが一層弱かった国についても合わせて論じたい。

ワシントンで高平駐米公使がルート国務長官と会談し、日米間で外交関係を格上げする意向を伝えたのと同じ1905年11月1日、小村寿太郎外相はロンドンの林董駐英公使から一見したところ要領を得ない報告を

³¹⁾ Ibid., No.147: Reply of the President, 3 May 1906. なお、この後5月半ばにはライトも日本に到着し、月末にかけて首相の西園寺公望を訪ねたほか、明治天皇にも謁見して信任状を捧呈している。Ibid., No.148: Wright to Root, 27 May 1906.

³²⁾ Townley to Grey, 9 May 1906, FO262/944/35, TNA.

受けた。この日にランズダウンの求めに応じて会談した林によると、彼はマクドナルドを大使に昇格させる旨を伝えるとともに、「もし日本政府が本野一郎駐仏公使に、フランス政府に対する友情を示させれば、フランス国民は必ずや喜ぶだろう」という趣旨の言葉を述べたのである。林は文字通りに解釈すればランズダウンの意図は判然としないと述べる一方、日本が駐仏公使館を大使館に昇格させればフランス人は喜ぶと暗示したのではないかと解釈した³³⁾。

これが直接的な原因かどうかは判然としないし、わずか1日間で大使館の設置という重要な問題で意思決定が行われるとは考えづらいため、それ以前から構想としては存在していた可能性が高いだろうが、翌2日にはフランスの駐日公使が日本外務省に呼び出され、日本から大使の交換を打診された旨を報告している³⁴⁾。なおここでフランス公使が、もし日本がロシアとの間でも大使の交換を進めようと考えているのであれば、国交正常化のプロセスを遅らせるだろうと忠告している点は慧眼だったと言える。後述する通り、日露間では外交関係の格上げと国交正常化という2つの問題が絡み合い、時間を要したからである。

さらに4日には、小村外相から本野駐仏公使と井上勝之助駐独公使に宛てて、日本政府としてフランスやドイツとの友好関係を重視しており、それぞれに駐在する公使館を大使館に昇格させる意向がある旨を両国の外務大臣に伝えるよう指示された³⁵⁾。ドイツに関して興味深いのは、この訓令を受けてリヒトホーフエン外相との会談に臨んだ井上からの報告によると、ドイツ側は皇帝に上奏するまで正式な回答はできないと拙速な判断を避けつつも、日本は他の列強に対しても同じような提案をしたのかと尋ねたことである。これに対して井上は、本国からの詳しい情報には接していないが、駐英公使館は大使館に昇格する見込みだと答えた。おそらく井上からこの件を報告されたことが影響していると考えら

³³⁾『日外』第38巻第2冊、934「在英国林公使より小村外務大臣宛」、1905年11月1日。ランズダウンの発言についてもこの文書から引用し、筆者が現代語訳した。

³⁴⁾ *DDF, Tome VIII: 29 Septembre 1905-15 Janvier 1906*, No.103: Harmand to Rouvier, 2 Novembre 1905.

³⁵⁾『日外』第38巻第2冊、935「小村外務大臣より在仏国本野在独国井上各公使宛」、1905年11月4日。

れるが、7日には東京の外務省から本野と井上の兩名に宛てて、日本政府は林駐英公使とロンドンの公使館をそれぞれ大使、大使館に昇格させることを内定しており、それに応じて官制を改正したうえで正式に発表する予定であること、さらにアメリカ政府に対しても外交関係の格上げを内々に通知しており、適当な時期に大使を任命すると申し入れているという情報を共有した³⁶⁾。この一件からは、ドイツが外交関係の格上げという問題において、国家間での序列という観点を強く意識していたことがうかがえる。

同じ頃には、フランスの外務大臣からも閣僚と協議する必要があるとしながらも、原則として同意する旨の回答が寄せられた³⁷⁾。しかし、ここから先になるとフランスの動きは、イギリスやアメリカほど迅速ではなかった。本野駐仏公使の報告によると、フランスは大使館の設置について異存はないという立場を強調しつつも、実際に設置する時期については全く明言せずに、追って相談したいという意向を示したのである。本野はこの原因として、ロシアと協議しているものと考えられると指摘している。日露戦争が終結して間もないこの時点で、フランスが日本と大使を交換し、関係を強化したり日本の国際社会における地位の向上を認めるような素振りを見せたりすれば、同盟国ロシアが不満を抱く

³⁶⁾ 同上、938「在独国井上公使より小村外務大臣宛」、1905年11月5日及び同上939「桂臨時兼任外務大臣より在仏国本野在独国井上各公使宛」、1905年11月7日。

³⁷⁾ 同上、940「在仏国本野公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月7日。

³⁸⁾ この頃、フランスは日露両国との間で借款交渉も進めていた。これについてもフランスは同盟国ロシアへの配慮から、ロシアとの交渉を優先させようとしていた。Bertie to Lansdowne, 12 November 1905, FO27/3707/411, TNA.

ことは避けられない。フランスとしては、ロシアに与える印象にも配慮せざるを得なかったのである³⁸⁾。

12月に入ると、本野からフランスの初代駐日大使として、現在駐スイス大使を務めている人物が内定したとの情報が届けられた³⁹⁾。日本側から派遣する初代大使の人選も進み、本野が後述するように戦後和解という困難な課題を抱えたロシアに赴任することになったために、かつて駐仏公使を経験したことがあり、開戦まで駐露公使を務めていた栗野慎一郎が初代駐仏大使に任命された⁴⁰⁾。

このようにフランスとの間では、その同盟国であるロシアとの関係が外交関係の格上げに影響する要因となったが、ドイツや以下で検討するオーストリア＝ハンガリー帝国とイタリアの場合には、別の問題が生じた。すなわち、予算を成立させる観点から、いかにして日本との大使の交換を正当化するか、という問題である。

先述の通り、ドイツは大使館の開設に原則として同意しながらも、格上げを実行する時期については日本側と足並みをそろえたいが、予

³⁹⁾『日外』第38巻第2冊、967「在仏国本野公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年12月6日。イギリスの史料では、この駐スイス大使レアンドル(Gaston Raindre)が駐日大使に任命された背景として、興味深いエピソードが紹介されている。当時スイスに大使を派遣していたのはフランスだけであり、彼は各国の外交官の中で別格の存在だった。1905年春に着任したアメリカ公使があいさつのためにフランス大使館を訪問したところ、レアンドルが不在だったために名刺を残して帰宅した。これにレアンドルは、自らが不在であれば新任の外交官は手紙を書いて会見を求めるのがマナーだと主張したが、アメリカ公使も引き下がらず、アメリカ政府はフランス外務省に抗議した。アメリカとの良好な関係を優先したフランス政府はレアンドルの立場を支持しなかった。このような中で遠方であり、しかも昇格が内定しているとはいえまだ大使館になってもいない任地に派遣されることは、事実上の左遷だと認識された。この件については、以下の史料を参照。Acton to Grey, 31 December 1905, FO262/944/7, TNA.

⁴⁰⁾『日外』第38巻第2冊、974「桂臨時兼任外務大臣より在仏国本野公使宛」、1905年12月27日及び『日外』第39巻、336「加藤外務大臣より在仏国本野公使宛」、1906年2月1日。本野の駐露公使任命については、同上、317「加藤外務大臣より在仏国本野公使宛」、1906年1月9日及び同上、318「在仏国本野公使より加藤外務大臣宛」、1906年1月9日並びに同上、335「加藤外務大臣より在仏国本野公使宛」、1906年1月27日。

⁴¹⁾『日外』第38巻第2冊、949「在独国井上公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月11日。

算編成の都合もあるとして、なるべく早く日本側から通告するように求めた⁴¹⁾。この後、日本は外交官制度の改正後に正式に大使に格上げする意向をドイツ側に伝達し、1905年末には井上駐独公使を大使に任命することが本人に通知された⁴²⁾。そして青木が駐米大使に任命されたのと同じ1906年1月7日に井上は初代駐独大使に親任され、ドイツ側も1月中旬にムンム(Alfons Mumm von Schwarzenstein)駐清公使を駐日大使に任命することへの同意を日本政府に求めてきたため、加藤外相は北京でともに働いていた内田康哉駐清公使にムンムの人物や経歴を照会した⁴³⁾。これに内田は、ムンムの任命に異議を唱える理由はないと回答している⁴⁴⁾。

こうして井上とムンムが日独両国の大使に任命されることが決まったわけだが、問題がなかったわけではない。例えば井上の場合、すでに駐在している国で昇格する事例だったために、信任状が届くまで大使と公使のどちらとしての処遇を受けるか、という問題があった。イギリスがマクドナルドについて、信任状が届く前から大使としての処遇を要求したのと同じである。しかし当時の日本とイギリスの立場の違いや、日本とドイツの力関係を表しているのか、信任状の捧呈前から大使としての処遇を求める井上に対して、ドイツ側は難色を示した。結局、2月末には皇帝ヴィルヘルム2世(Kaiser Wilhelm II)夫妻の銀婚式と皇帝の次男アイテル・フリードリヒ王子(Prince Eitel Friedrich of Prussia)の結婚式という重要な宮中儀式が控えていたため、井上はそれまでに信任状を届けるよう求めた⁴⁵⁾。

⁴²⁾ 同上、955「在独国井上公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月16日及び同上、975「桂臨時兼任外務大臣より在独国井上各公使宛」、1905年12月27日。

⁴³⁾ 『日外』第39巻、315「加藤外務大臣より在独国井上大使宛」、1906年1月8日及び同上、333「加藤外務大臣より在清国内田公使宛」、1906年1月24日。なおムンムについては、日本側の史料では「ムム氏」と表記されているが、近年の先行研究での表記を踏まえて本稿では「ムンム」を用いる。浅田進史「植民地権力と越境のポリティクスー膠州湾租借地におけるドイツ統治を再考する」『境界研究』No.3(2012年)、117-134頁；小池求『20世紀初頭の清朝とドイツー多元的国際環境下の双方向性』(勁草書房、2015年)。

⁴⁴⁾ 『日外』第39巻、334「在清国内田公使より加藤外務大臣宛」、1906年1月25日。

⁴⁵⁾ 同上、319「在独国井上大使より加藤外務大臣宛」、1906年1月10日。

これ以上に大きな問題だったのが、公使館を大使館に格上げするための予算の捻出である。3月24日に井上が送った報告によると、ドイツ政府は東京の公使館を大使館に昇格させるに当たり、帝国議会に31,700マルクの追加予算案を提出した。東京のドイツ公使館は従来、公使1名、書記官2名、通訳1名、書記生1名の定員であり、これに通訳や書記として現地採用の職員を加える形で運営されていた。業務の拡大に伴って増員すべきだという議論はあったが、大使館への昇格によってますます業務量が増えることが予測されるため、人員を拡充して体制を強化する良い機会だというのである。また、日露戦争後の東京における物価の高騰や、他国の外交官と比べて相対的に低賃金であることも指摘された。興味深いのは、このように予算を増やす必要性を強調するだけでなく、同時にポーツマス条約の締結後に大韓帝国が外交権を喪失したためにソウルの公使館を廃止して、総領事館に代替すると述べていることである⁴⁶⁾。駐日公使館を大使館に昇格させるのに費用がかかるため、少しでも相殺しようとしている努力を議会に向けてアピールしたものと見えよう。

当時の大国の一員ではあるが、日本との結びつきがこれまで見た国々ほど強くはないオーストリア＝ハンガリーやイタリアの場合には、日本に大使館を設置するための費用を正当化することがドイツ以上に重要だった。特に活発な動きを見せていたのがイタリアである。1905年12月、大山綱介駐伊公使は外相から思いもかけない要望を耳にした。外相は、もし日本政府がヨーロッパに置く公使館を大使館に昇格させる中でイタリアを除外すれば、イタリアのメディアは激昂し、現在イタリア世論が抱いている日本に対する好印象に悪い影響を及ぼすだろうと警告したのである。さらに彼は、外国に大使を送っている大国すべてがローマにも大使を派遣していることを指摘したうえで、「同格の」フランスやドイツが駐日公使館を大使館に昇格させるなら、自国も直ちに追従すると述

⁴⁶⁾ 同上、337「在独国井上大使より西園寺兼任外務大臣宛」、1906年3月24日。書記官や書記生、書記の職掌が厳密にどう異なるのか判然としないが、これらは史料中で用いられている表記であるため、そのまま使用する。

⁴⁷⁾ 『日外』第38巻、966「在伊国大山公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年12月2日。

⁴⁸⁾ 同上、969「在伊国大山公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年12月9日。

べた⁴⁷⁾。この直後に大山と謁見したイタリア国王も、近いうちに東京に大使館が開設されることを期待すると述べた⁴⁸⁾。

翌年に入ってもイタリアの外交攻勢は止まらなかった。年初に再び大山と会談した外相は、イタリアだけが東京の公使館を大使館に昇格させられなければ、列強の中で唯一公使を置くことになり、日本における自国の立場が甚だ不愉快なものになると大使館への昇格を望む意向を重ねて表明した。そして外相は、関連する予算を議会に要求するには、会期の都合上1月中に予算案を提出する必要があるとして、一刻も早い決着を求めた⁴⁹⁾。この報告を受けた加藤は速やかに外交関係の格上げに同意し、予算が認められれば直ちにこれを実行すると回答した⁵⁰⁾。ところが、イタリア側が1906年1月に閉会する議会の会期中に予算を成立させることができなかつたために、この問題は次の会期に持ち越しとなり、日本とイタリアの間で大使が交換されたのは1907年2月26日のことだった⁵¹⁾。

最後にオーストリア＝ハンガリーだが、日本側の史料を見る限り、日墺間で大使の交換が話題になるのは1906年8月末以降のことである。この時、西源四郎駐墺臨時代理公使が、ウィーンに駐在する各国の外交官の間で、日墺両国間で大使館の設置が内定したと噂になっていることを報告し、真偽のほどを確認したいと求めた⁵²⁾。これに答えて東京からは、オーストリアの駐日公使から予算の成立を待つて東京の公使館を大使館に昇格させることが決まったという通知があり、日本側もウィーンの公使館を大使館に昇格させるつもりであるとの内容が伝えられた⁵³⁾。そしてオーストリアでも、大使館の経費として5万クローネの追加予算

⁴⁹⁾『日外』第39巻、321「在伊国大山公使より加藤外務大臣宛」、1906年1月12日。

⁵⁰⁾同上、329「加藤外務大臣より在伊国大山公使宛」、1906年1月18日。

⁵¹⁾同上、341「在伊国日下部臨時代理公使より西園寺臨時兼任外務大臣宛」附記1「在伊国日下部臨時代理公使より林外務大臣宛」、1907年1月7日及び同附記2「林が無大臣より在伊国日下部臨時代理公使宛」、1907年1月9日並びに同附記3「外務省告示第3号」、1907年3月9日。

⁵²⁾同上、338「在墺国西臨時代理公使より西園寺臨時兼任外務大臣宛」、1906年8月29日。

⁵³⁾同上、340「西園寺臨時兼任外務大臣より在墺国西臨時代理公使宛」、1906年9月3日。

案が提出され、そこでは日露戦争での勝利によって日本が疑いようもない大国となった結果、すでにドイツやイギリス、フランス、イタリア、ロシア、そしてアメリカと言った国々が東京の公使館を大使館に昇格させるか、その意向を示していることを指摘し、オーストリアもこれに続くべきだと主張している。なぜなら、自国の威厳を保つため、また自国の代表者に日本における権益を有効に促進させるためには、その地位を各国の代表者と同格に引き上げる必要があるからだとされた。そして最終的にはイタリアと同様に、1907年に入ってから日本とオーストリアは、互いに公使館を大使館に昇格させた⁵⁴⁾。

以上のように、イギリスやアメリカ以外の国々の場合には、必ずしも大使館への昇格を順調に進められたわけではなく、早期に進展したとしても様々な問題を抱えていた。繰り返しになるが、フランスの場合には同盟国ロシアが日本との戦争を終結させたばかりであることに配慮せざるを得なかったし、ドイツの場合には予算の正当化が課題となり、オーストリアやイタリアはなおさらだった。そこでは、予算を可能な限り圧縮する努力が払われると同時に、大使館の設置という行為が自国の大国としての地位を象徴するものであり、他の大国と足並みをそろえなければ自国の立場が弱くなったり、権益を十分に保護できなくなったりするという論理が打ち出された。この時代において、国家間の格や立場の上下が強く意識されていたことが分かる。

6. ロシアとの国交回復と外交関係の格上げ

最後に、日露間の外交関係が格上げされた過程について検討したい。これまでに見てきた国々とは異なり、直前まで戦争状態にあったロシアとの間で大使を交換するには、その前段階として国交を回復する必要がある。そもそも日露戦争が勃発した際、両国は互いに相手国に駐在する外交官を退去させており、ポーツマス条約の締結で戦争が終結した後

⁵⁴⁾ 同上、342「在奥国西臨時代理公使より林外務大臣宛」、1906年11月15日及び同上、343「在奥国西臨時代理公使より林外務大臣宛」、1906年11月26日並びに同附記「外務省告示第4号」、1907年3月9日。

も、直接のパイプがない状態にあった。そこで、戦争中からロシア国内における日本の在外公館の管理や権益の保護を委ねられていたアメリカを舞台に国交正常化の動きが進められ⁵⁵⁾、大使への昇格をめぐる問題はそれと連動して複雑な経緯をたどることとなった。

日本とイギリスやアメリカ、次いでフランスとドイツの間で大使への昇格の話が外交交渉のテーブルに乗りつつあった1905年11月8日、ロシアの駐米大使を務めていたローゼン（Roman Rosen）が日本公使館を訪問した。ここでローゼンは日本の高平駐米公使に対して、両国の国交を回復させるために、現在駐ブルガリア公使を務めているバフメテフ（George Bakhmeteff）を公使に任命したいとの意向を伝えた。また高平の報告によると、ロシアは大使への昇格よりも、まずは国交の回復を優先させたいと考えていた⁵⁶⁾。日本が高平を通じてロシアとの交渉に当たっていたのと同じように、ロシア側のこのような意向についてはフランスの駐日公使からも日本政府に対して伝達されていた⁵⁷⁾。しかしバフメテフの任命については、意外なところから横やりが入った。

おそらく当時の外交官の世界でバフメテフの駐日公使任命が噂として広まっていたと考えられるのだが、高平がローゼンとの面会を報告したのと同じ日付で、東京の外務省には牧野伸顕駐奥公使からバフメテフの評判について警鐘を鳴らすような電報が届いた。牧野はバルカン半島に関する情報が集まりやすいウィーンやバフメテフが駐在するブルガリアの首都ソフィアで、彼が駐日公使に転任すると報じられていることに触

⁵⁵⁾ 例えばロシアの駐日公使に対する退去勧告については、MacDonald to Lansdowne, 8 February 1904, FO46/582/44, TNA. この文書では、日本政府が東京のアメリカ公使館に対して、ロシア国内における自国権益の保護を要請したことも報告されている。

⁵⁶⁾ 『日外』第38巻第2冊、942「在米国高平公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月8日。イギリスの外交史料でも、国交の正常化後に日露間で交換する外交官を大使に昇格させることが検討されたが、ロシア側が戦前の地位（＝公使）を維持することに固執したと報告されている。Spring-Rice to Grey, 29 December 1905, FO262/944/10, TNA.

⁵⁷⁾ 『日外』第38巻第2冊、947「桂臨時兼任外務大臣より小村大使宛」、1905年11月11日。なお、この時小村はポーツマス条約の内容を清国に受け入れさせるため、特派全権大使として派遣されていた。本稿で扱う常駐の大使とは異なる。

れて、その内容を取り上げた。バルカン半島での勢力をめぐってロシアと対立していたオーストリアでの報道ぶりは、バフメテフに対して辛辣だった。それによると、彼は汎スラヴ主義を奉じる「最も忌むべき策士」であってオーストリア政府を度々悩ませていたばかりか、独断専行型でロシア政府からの訓令にも背く評判の悪い人物であるとのことだった⁵⁸⁾。

このような不穏な評価に接した日本政府は、ローゼンとの会談に関する高平の報告や、牧野からの警告を転送しつつ、林駐英公使や井上駐独公使にバフメテフに関する情報の収集を指示した⁵⁹⁾。これに答えて、林は大きく異なる2つの見方を紹介している。一方では、ロンドンのブルガリア公使は、バフメテフのことを大いに信頼できる人物だと高く評価した。上記のオーストリアからの評価と照らし合わせると、汎スラヴ主義を奉じるバフメテフは、ロシアの後ろ盾を得たいブルガリアとしては非常に頼りになる存在だったというところだろうか。林は、当時休暇中で帰国していたエリオット (Sir Francis Elliot) 駐ギリシャ公使にも意見を聞くことにした。エリオットは 1895 年から 1903 年にかけてブルガリアに駐在し、総領事も経験して現地情勢に通じていた。彼の評価は牧野の報告に負けず劣らず辛辣だった。バフメテフは傲岸不遜な人物であり、日本とロシアが関係を修復しなければならない時にその任務を担うには最も不適当な人物だとこき下ろしたのである。林がエリオットから聞いた情報には、ブルガリアでもバフメテフの評判が悪かったために他の任地を探し、ルーマニアへの赴任が決まりそうになったが、これを察知したルーマニア国王が拒否したというエピソードまで含まれていた⁶⁰⁾。エリオットに限らず、イギリスにおけるバフメテフの評価は似たようなものであり、非常に反英的な人物で、ロシア政府首脳部の庇護を得ているが、ロシア外務省内での反感も強いことが指摘されている。そのため、ロシア国内でも彼を駐日公使に任命することには反対があり、日本

⁵⁸⁾ 同上、943 「在奥国牧野公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905 年 11 月 8 日。

⁵⁹⁾ 同上、945 「桂臨時兼任外務大臣より在英国林公使宛」、1905 年 11 月 10 日。

⁶⁰⁾ 同上、948 「在英国林公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905 年 11 月 11 日。

⁶¹⁾ Spring-Rice to Grey, 29 December 1905, FO262/944/10, TNA; Spring-Rice to Grey, 27 March 1906, FO262/944/26, TNA.

人に対する侮辱であって、彼の任期は長続きしないだろうという見方さえあったようだ⁶¹⁾。

他方で、井上駐独公使が報告したバフメテフの人物像は大きく異なっていた。彼によると、バフメテフはロシア国内でも「バルカン通」としての声望が高く、皇帝ニコライ2世の信任も厚いという。確かに牧野からの報告でも指摘されたように、ロシア外務省からの訓令に背くこともあったが、その時には命令を無視されたラムズドルフ外相がバフメテフを異動させようとして失敗するほど、彼の権勢は強かった。もちろん、これは極めて扱いづらい人物であると見なすこともできるが、現地情勢に精通して外相の言いなりにならない、硬骨の大物官僚と好意的に評価することもできるだろう。その上で井上は、バルカン半島に派遣されるロシア人外交官は本国の外交戦略上、各国に対して干渉的な態度を取ることが多いと指摘したうえで、バフメテフは好人物であり、極東に異動した場合にも同じような態度を取るか否かは不透明であるとして、ロシアの外交官にとってバルカン半島という任地が特殊である点に注意を促している⁶²⁾。

バフメテフの人物評に関するこれらの報告を受けて、日本政府はロシア側に配慮して彼の悪評には触れない形で、その任命を回避しようとしたようである。と言うのも、林や井上からの報告を受けて高平駐米公使に送られた電報によると、日露国交の回復とバフメテフの公使任命に対する日本側の反応は以下の通りだった。日本はロシアとの外交関係も大使レベルに格上げしたいと考えており、まずは国交の回復が急務であり、公使を派遣するというロシア側の考えに同意するが、すぐに改めて大使を派遣する手間を避けるべく、大使にふさわしい地位と経歴を持つ人物が派遣されることを希望する。日本政府はバフメテフについて不安や不信感を抱いているわけではないが、未だ大使に昇格すべき年齢ではないと考えている。そのため、ロシアが近いうちに駐日公使館を大使館

⁶²⁾『日外』第38巻第2冊、950「在独国井上公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月12日。

に昇格させるのならば、バフメテフを速やかに大使に昇格させる意向があるのか、そうでないならばなるべく早く大使に任命できる人物を選んでもらいたいというのである⁶³⁾。

高平は早速このような立場をロシア側に伝え、11月18日にはローゼンが日本公使館を訪問した。そこで彼は、改めて日露両国の外交関係を大使レベルに昇格させることにロシア政府として異存がない旨を強調した上で、バフメテフが適切な時期に大使に昇進することを確信していると述べた。こうして日本政府としては、大使への昇格を念頭に置けばバフメテフでは不適任であると主張できなくなった。23日に日本政府は高平に対して、ロシアから派遣される使節がいつでも大使に昇格できる人物であることを強く希望するが、これは必要条件ではないとして、ローゼンの発言を信頼してバフメテフの着任に反対しないと伝えるよう指示した⁶⁴⁾。高平はすぐにローゼンの下を訪問してバフメテフの任命に同意する旨を伝えるとともに、日本が両国の外交官を大使に昇格させることを提案した場合にはロシアも反対しないものと理解していると釘を刺すことを忘れなかった⁶⁵⁾。

このように、日本側が大使への昇格を見据えてなるべく円滑にそのプロセスを進めようとしていたのに対して、ロシア側は何よりも国交の正常化を優先していたと言える。このことは、11月末に高平から届けられた電報の内容からも示唆される。11月28日に高平を訪ねたローゼンは、できる限り速やかに日本との友好関係を回復したいという意向を重ねて示しつつも、正式な公使の派遣には時間を要するため、駐清公使館の一等書記官を代理公使として派遣したいと打診した。これには、戦争中から日本国内でロシア公使館の業務を代行していたフランス公使館

⁶³⁾ 同上、951「桂臨時兼任外務大臣より在米国高平公使宛」、1905年11月13日。なお年齢の問題は、フランスの駐日公使から指摘された点だった。同上、947「桂臨時兼任外務大臣より小村大使宛」、1905年11月11日。

⁶⁴⁾ 同上、956「在米国高平公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月18日及び同上、957「桂臨時兼任外務大臣より在米国高平公使宛」、1905年11月23日。

⁶⁵⁾ 同上、960「在米国高平公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月28日。

が、あまりの多忙さに不満を抱いていたという要因もあるようだが、翌年1月半ばにはこの外交官が東京に到着して、公使館の業務が再開されている⁶⁶⁾。

他方で、日本からロシアに派遣される使節には、当初牧野駐奥公使が検討されていた。ところが、11月下旬に本国からの打診を受けた牧野は難色を示す。というのも、ロシアはウィーンの日本公使館が日露戦争中に、多くの密偵を雇って東欧やバルカン半島で情報を収集しているとの疑念を抱いているとされた。そのため牧野は自分ではロシアの感情を害しており、任命を歓迎されないかもしれないと留保したうえで、それでも支障がなければこの人事を受諾すると述べた。さらに、革命に動揺するロシアでは安定した政府の土台が構築されるには数か月かかると考えられるとして、今後の対露方針やポーツマス条約に付随する事項について本国と十分にすり合わせたいとの理由から、一時帰国する許可を求めた⁶⁷⁾。牧野としては、自らが駐露公使として適任であるかどうか疑っていた様子を見て取れる。

12月に入ると、アメリカを経由して牧野の駐露公使任命を打診されたロシアは、これに異存はないと回答した。そして東京からは、一時帰国を望む牧野の希望は大いに理解できるが、ロシア側が一刻も早い国交正常化を望み、日本政府としてもそれに同意した経緯から、数か月赴任を延期することは認められないとして、なるべく早く出発の準備を整えるよう求められた⁶⁸⁾。しかし、日本の駐露公使人事は年明けに急展開を迎える。

⁶⁶⁾ 同上、962「在米国高平公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月28日及び『日外』第39巻、331「在本邦露国臨時代理公使より加藤外務大臣宛」、1906年1月20日。

⁶⁷⁾ 『日外』第38巻第2冊、959「桂臨時兼任外務大臣より在奥国牧野公使宛」、1905年11月25日及び同上、961「在奥国牧野公使より桂臨時兼任外務大臣宛」、1905年11月27日。なお、牧野は一時帰国を望む理由として、妻の健康状態の悪化も挙げている。

⁶⁸⁾ 同上、964「桂臨時兼任外務大臣より在米国高平公使宛」、1905年12月1日及び同上、970「桂臨時兼任外務大臣より在奥国牧野公使宛」、1905年12月18日。ロシアが牧野の任命に同意したことは、以下でも確認できる。Spring-Rice to Grey, 16 December 1905, FO65/1704/768, TNA; DDF, Tome VIII, No.238: Rouvier to Harmand, 17 Decembre 1905.

1906 年 1 月 7 日に小村外相は日置駐米臨時代理公使に電報を送り、駐露公使に内定した牧野に「特別の事情」が生じて帰国を命じられたため、牧野に代わる人物を選んでいるところであり、決まり次第ロシア政府に連絡する予定であると述べた⁶⁹⁾。「特別の事情」とは、この日成立した第 1 次西園寺公望内閣で牧野が文部大臣に就任したことである。結局、駐露公使には本野駐仏公使が異動することとなり、ここでもアメリカを経由して打診が行われて、1 月下旬にはロシア政府の同意を得た⁷⁰⁾。こうしてロシアに赴任した本野の下で、大使館への昇格が進められることになる。

1907 年 8 月に、駐英大使から外相に転じていた林は本野への訓令の中で、日露協約が締結されたことを契機として両国の関係を一新するために、日本政府は両国が互いに置く公使館を大使館に昇格させるべきだと考えており、ロシア政府の意向を尋ねるよう指示した⁷¹⁾。これに対してロシア政府は全面的に同意すると回答した上で、大使館への昇格にかかる予算を議会に承認してもらう必要があるため、次の会期に関連予算案を提出するとした。結果として大使館への昇格は、翌 1908 年 3 月に内定し、5 月初めに実行される⁷²⁾。この経緯だけ見れば、オーストリアやイタリアと同様に、単純に予算の問題だったように思われる。しかし本野は、ロシアの事例に特殊な 2 つの要因を指摘している。第 1 に、この予算案は必ずしも議会の同意を必要とする案件ではなかったが、日露戦争中から革命に揺れ、議会が開設されたばかりのロシアでは、政府が議会に諮らずにこれを進めれば、政府を攻撃する格好の材料として使われる恐れがあった。第 2 に、大使の人選という問題があった。駐日公

⁶⁹⁾『日外』第 39 巻、313「小村外務大臣より在米日置臨時代理大使宛」、1906 年 1 月 7 日。

⁷⁰⁾同上、324「加藤外務大臣より在米日置臨時代理大使宛」、1906 年 1 月 13 日及び同上、332「在米日置臨時代理大使より加藤外務大臣宛」、1906 年 1 月 22 日。ロシア側が本野の着任に同意したことについては、以下でも確認できる。Spring-Rice to Grey, 25 January 1906, Enclosure in FO146/3878/88, TNA.

⁷¹⁾同上、335 附記 1「林外務大臣より在露国本野公使宛」、1907 年 8 月 14 日。

⁷²⁾同上、335 附記 3「在露国本野公使より林外務大臣宛」、1908 年 3 月 13 日及び同上、335 附記 6「外務省告示第一号 在露国帝国公使館の大使館昇格の件」、1908 年 5 月 8 日。

使になる際にも経験不足を指摘されたバフメテフだが、公使に昇格してから日も浅く、未だ大使になる資格を十分に備えていないと考えられた。そこで、彼をそのまま大使に昇格させることができず、ロシア側では初代駐日大使の人選を進めているところだった⁷³⁾。つまりロシアは予算に議会の同意が必要であることを口実として、時間を稼いでいたようにも見える。

以上のように、日本とロシアの間で外交関係を大使レベルに昇格させる際には、他のどの国とも異なって、戦後の国交正常化という問題も付随した。その際、一刻も早い外交関係の回復を望むロシアに対して、日本はイギリスやアメリカなどと同じく、ロシアとも大使を交換することを重視していた。さらに政策的な傾向や前任地での評判、外交官としての経験といった、人選に関わる問題もあった。いずれにしても、国交正常化という別の問題を伴ったことで日本との二国間関係が希薄なオーストリアやイタリアよりも遅れたものの、1908年にロシアと大使を交換するようになったことで、日本は当時の欧米の大国に軒並み大使を派遣することになったのである。

7. おわりに

本稿では、日露戦争を契機として、日本との外交関係を格上げする機運が高まり、各国との交渉が進んだ経緯を分析することで、大使館への昇格においてどのような論理が展開され、何が問題となったのか検討した。これまでの議論を振り返りたい。

まず、同盟国であるイギリスとの間では、大使としての信任状が到着する前からその地位にふさわしい待遇を認めるかという技術的な問題を除いて、友好関係の強化につながることを根拠として交渉は順調に進んだ。イギリスがこの点にこだわったのは、他の国に先駆けて大使への昇格を果たすことで、大国の中でも最も序列の高い地位を占めようとしていたという理由が考えられる。日本側としては初めての大使を派遣するに当たって官制改革も必要であり、慎重に時間をかけて進めようとしていた様子もうかがえるが、同盟国イギリスの要望を断る理由はなかつ

⁷³⁾ 同上、335 附記 2 「在露国本野公使より林外務大臣宛」、1907 年 8 月 23 日。

た。こうして1905年のうちに日英両国は大使を交換し合うこととなる。アメリカとの間でも同様に、大使の交換は順調に進んだ。

1904年に英仏協商を締結し、イギリスとの友好関係を深めつつあったフランスについては、日仏関係の格上げが当時の大国間関係の文脈に位置づけられた点が興味深い。日本が英米に続いてフランスとの外交関係の格上げに動いたのは、ロンドンで林と会談したランズダウンの言葉が一つのきっかけだった。イギリスとしても、友好国であるフランスが同盟国日本との関係を一層強化することが望ましかったのだろう。他方でフランスは、自国が突出して日本との大使の交換を進め、日本との戦争を終えたばかりの同盟国ロシアの不興を買うことを懸念した。イギリスは日英同盟と英仏協商、フランスは露仏同盟を念頭に、この問題に関して戦略的な動きを見せていたと言える。

ドイツやオーストリア、イタリアのケースで外交関係の格上げにおける障害として浮上したのが、予算の問題である。友好関係の強化だけでは日本との外交関係の格上げを正当化しづらい場合、各国は予算を削る努力を示したり、他国が昇格させるのだから自国も続かないと、威厳や地位、現地における権益を保てなくなると脅したりして、議会対策に奔走した。

最後にロシアの場合には、戦後の国交正常化という全く異なる問題と連動していたために、大使の交換にはより長い時間を要した。一般論として、国交は戦後できる限り早い段階で回復されるに越したことはないが、ロシアとの外交関係の格上げを望んだ日本にとっては、拙速に国交を再開するのではなく、大使になる資格を兼ね備えた一線級の外交官を受け入れるか、少なくとも大使への昇格を確約された人物が着任することが望ましかった。その上、不穏な人物評もあって日本側はバフメテフの受け入れに慎重になったが、彼は間もなく大使に昇格するとロシア側が保証する以上（それは実現しなかったのだが）、強いて受け入れを拒む理由もなかった。このような人選の問題もあって時間はかかったものの、終戦から3年も経たないうちに日本とロシアは互いに大使を送り合うこととなった。

以上のような日本と当時の諸列強の間で外交関係を大使レベルに格上げした過程から、何が言えるのだろうか。一つは、各国の戦略的な判断

によって大使館の設置が進められたということである。その目的が従来から強かった友好関係のさらなる強化であれ、あるいは大国としての威厳のような抽象的な理由であれ、各国は日本が大国の仲間入りをしたことを認めるためだけに外交関係を格上げしたわけではない。イギリスが日本に対してフランスとの大使の交換を促したことが、フランスがロシアの反応を気にして大使の交換に時間をかけたことが、当時の大国間関係がこの問題に与えた強い影響を示している。

また、ある程度の民主化が進んで議会の影響力が強まっていた 20 世紀初頭においては、なぜ日本に大使を送るのか議会や世論に説明することが求められた。そして、実際に大使を交換できる時期は議会での予算審議の進み方に強く規定された。特に二国間関係が相対的に希薄で友好関係の強化だけでは説明できない（言い換えれば友好関係の強化に価値が見出されにくい）オーストリア＝ハンガリーやイタリアの場合には、他の大国に続かなければ自国が格下に置かれて権益を擁護、促進しづらくなるという、議員や国民の素朴なナショナリズムをくすぐるロジックが用いられたのである。

20 世紀初頭の日本との外交関係の格上げをめぐる各国の動きからは、現代にも通じる点がある。日本政府は民主党政権期の 2012 年に大使館の拡充を進める方針を発表し、当時 194 の国を承認しているのに対して大使館の数が 134 に留まっていたところ、2015 年までに 150 大使館体制を目指すとした⁷⁴⁾。興味深いのは、この文書で「他の主要国並の 150 大使館体制」と述べられている点である。ここには、主要国の一角を占める日本も同等の体制を整えなくてはならないという発想があり、同時に限られた予算の中からリソースを割いて在外公館を拡充することを、他の主要国がそうしているのだからという理由で正当化している様子もうかがえる。また、在外公館の新設を判断する材料として、二国間の貿易・投資額や在留邦人数・進出企業数と言った明確な数値を挙げるとともに、時々の国際情勢や国・地域の動きを注視しながら様々な要素を総合的に判断するとしつつも、①安全保障を含む二国間関係における政治

⁷⁴⁾ 外務省「在外公館の整備方針（案）」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/torikumi/pdfs/kaigo04_06.pdf)、2012 年 1 月、2025 年 11 月 5 日参照。

的意義、②資源獲得を含む経済上の利益、③邦人保護及び日系企業支援、④国際機関選挙での票獲得を含む当該国の国際社会での位置付けの4点を特に挙げている。在外公館の整備が日本の外交戦略におけるツールとして用いられており、同時に外交戦略上の必要性から在外公館の整備が正当化されていることは明白であろう。

このように、20世紀初頭であれば大使館への昇格、現代であれば大使館や領事館の新設という違いはあるとしても、その背後に二国間関係の強化や(経済)安全保障的な考慮があることに変わりはなく、外交当局が予算の確保や人材の選択に頭を悩ませるのも同じである。本稿では20世紀初頭において列強と日本の間で大使が交換された例を取り上げ、主に日本の外交史料を用いて検討したが、他方で特にイギリスやアメリカ、フランスを中心とした列強の内部での議論を十分に解明することは、史料的な制約もあってできなかった。これについては稿を改めたい。