

関東州阿片令制定をめぐり一考察

桂 川 光 正

The Establishment of the Guandong Government Opium Ordinance, 1921-24

KATSURAGAWA Mitsumasa

Abstract

The establishment of a Japanese government ordinance on opium administration in Guandong Leased Territory, the aim of which was to implement opium administration in accordance with the Hague Opium Treaty, resulted, in fact, in virtual permission of open opium-smoking in the region. Japan had been accused of being the major agent responsible for the abuse of opium-smoking in China during the early 1920s, and the establishment of a new opium ordinance to deal properly with the issue in the region could otherwise be a good chance to soothe the accusation, and lead easily to raise Japan's prestige as "One of the Five Powers". Therefore, the result means that the Japanese government failed to take responsibility as a Great Power to make an active contribution in laying the foundation for an international co-operative system to control and extirpate the evil of opium-smoking. This proves to have been a diplomatic blunder.

One of the factors in the government's failure is the weight of opium revenue. It was very obvious that the Japanese would have run into financial difficulties, if there would not be opium revenue at all, or not a sufficient amount of it. The Japanese government gave the stability of ruling Guandong precedence over taking its responsibility in the international arena at the time.

キーワード：阿片，阿片取締，阿片政策，関東州，ハーグ国際阿片条約

はじめに

関東州阿片令は、実に奇妙とさえ言えるほどの異例な制定過程の末に成立した。後に詳しく見るように、1921年3月に政府原案が成立し、4月に枢密院に送られたものの、そこでの審査は7月初旬に中断、一年近く棚上げとなった後、22年5月に枢密院が審査を再開したが、ここでもまた中断、更にその翌年6月によりやく開かれた審査委員会で、政府は同案を取り下げてしまった。24年2月に改めて枢密院に送られて、やっと成立、公布の運びとなった。相当な難産だったとすることができる。

こうした、他に殆ど例を見ないであろう経過をたどったのはどのような理由があったのか。取り敢えずこうした単純な疑問から出発して、この勅令公布の意義、また、それが関東州阿片制度に与えた影響とその意義とについて考えてみたいと思う。

本論に入る前に、議論の前提として、関東州阿片制度に関わる事項について必要最低限の説明をしておきたい。

日本は、関東州を租借した後、特許専売制の下で事実上の自由吸食を認める阿片制度を実施した¹⁾。第一次大戦後にハーグ国際阿片条約と最終議定書（以下一括して「ハーグ条約」と略記する）が施行されると、これに対応する必要から、1919年1月18日、原内閣は関東州と青島²⁾に於ける阿片制度の全廃を閣議決定した³⁾。（ただし、この実施に際しては現地当局などの強い抵抗があり、このために、21年11月になって5年後の廃止へと方針が変更された⁴⁾。）これと並んで、関東州を対象とする阿片法規をハーグ条約に沿った形で制定する必要もあった。こうして、関東州阿片令（以下「阿片令」と略記する）の制定作業が1920年に始まったのである。

なお、本稿で使用する一部の語について前もって説明しておく。まず、「癮者」とは、阿片依存症の人を指す。また、「吸食」あるいは「吸煙」とは阿片煙膏を吸う行為のことであり、この二つの語に意味の違いはない。資料によっては「煙」を「烟」と記すものがあるが、その場合にはその字をそのまま記す。

1) 関東州の阿片制度制定過程と初期の阿片政策については、拙稿「関東州阿片制度の制定と中国商人——関東州の統治を巡る一考察」『史林』91巻2号、2008年3月を参照。

2) 占領期青島に於ける日本の阿片制度については、拙稿「青島における日本の阿片政策」『二十世紀研究』第3号、2002年12月を参照。

3) この閣議決定の内容は、外務省通商局編・刊『阿片問題』（1921年10月）448～451頁を参照。

4) 同475～482頁。なお、1919年の閣議決定とその後の方針変更について、特にそれと関東州阿片制度との関わりについては、別稿を準備している。

I 1921年

1. 政府案の成立

政府案作成過程は順調だった。1920年12月に関東庁が原案を政府に提出⁵⁾、内閣拓殖局はこれを手直しの後、1921年1月21日、外務省に対して「内協議」を求めた。外務省側は、同案には基本的に異議がないとしつつ、同案に基づく処罰規定と関東州裁判令との関係について「疑義」があること、また、関東州外との関係、在満領事裁判との関係について研究が必要であることの二点を付記した⁶⁾。その後、外務省と拓殖局とで正式な協議を行った末に、3月中には成案が出来上がり、4月2日付で枢密院に送られた⁷⁾。表1の「1月関東庁案」が拓殖局から外務省に示した案、「4月諮詢案」が両者の協議を経て成立した案である。

まず両案の異同を確認しておきたい。

第一条で「粉末阿片」を「薬用阿片」と変えたのは、ハーグ条約の定義⁸⁾に合わせたもので、それ以外の意味はないと見てよい。

第二条の相違は大きい。1月案が吸食という行為それ自体を禁止する規定とならないように周到に配慮しているのに対して、4月案は吸食の原則禁止をはっきりと定めている。ハーグ条約第17条の義務規定⁹⁾と整合させるための変更である。この規定の扱いが、以後の「阿片令」制定過程の焦点となる。

4月案第三条の但書は、実務上の必要に基づいて付け加えられたものである。むしろ本条のポイントは、本文に変更がなかったことにある。即ち、特許者は生阿片を輸入して煙膏を製造・販売することも煙膏を輸入して販売することもできるとする規定内容には、何ら手を加えていないのである。これ自体は、関東州に於ける当時の阿片制度の追認であり、この時には、これに関する両者間の意見の違いはなかった。

5) 『満洲日日新聞』1921年6月22日付記事（以後、「満日21.6.22」のように記す。）

6) 「関東州阿片令」と題する草案（外務省文書「阿片其他劇毒薬及吸食器具取締関係雑件 本邦ノ部 政策及法規 関東州、青島、台湾ニ於ケル阿片制度撤廃問題」4.2.4.1-1-2-2 第二巻）への欄外書き込みによる。なお、本文書には、同年1月21日に拓殖局の北島謙次郎書記官より入手した旨の、別の欄外書き込みがある。

7) 原首相上奏（枢密院文書「枢密院上奏撤回書類 四」）アジア歴史資料センター Ref.A06050158000。

8) ハーグ条約が対象とする薬物の中に「薬用阿片」はあるが、「粉末阿片」はない。同条約第三章の「定義」によれば、「薬用阿片トハ生阿片ヲ摂氏六十度ニ熱シ百分ノ十以上ノ『モルヒネ』ヲ含有スルモノ」を言い、「其ノ粉末若ハ粒状タルト……否トラ問ハ」ない。（以下、この条約の条文の訳はすべて、外務省条約局第三課編・刊『阿片ニ関スル条約及決議集』（1937年4月）による。）

9) 「支那国ト条約ヲ有スル締約国ハ支那国内ニ在ル其ノ租借地……ニ於テノ阿片吸食ノ習癖ヲ制限シ且之ヲ取締ル為必要ナル措置ヲ執ルコト……ヲ講スヘシ。」

表 1 関東州阿片令案の比較（その 1）

	1 月関東庁案	4 月諮詢案
第一条	本令ニ於テ阿片トハ生阿片、阿片煙膏及粉末阿片ヲ謂フ	本令ニ於テ阿片トハ生阿片、阿片煙膏及葉用阿片ヲ謂フ
第二条	阿片ハ之ヲ吸食ノ用ニ供スルコトヲ得ス但シ関東長官ニ於テ阿片癮者ノ救療上必要アリト認メ之ヲ特許シタル場合ハ此ノ限ニ在ラス	阿片ハ之ヲ吸食スルコトヲ得ス但シ関東長官ハ当分ノ内阿片癮者ノ救療上必要アリト認ムル場合ニ限り其ノ吸食ヲ許可スルコトヲ得
第三条	阿片及其ノ吸食器具ハ関東長官ノ特許ヲ受ケタル者ニ非サレハ之ヲ輸出、輸入、製造、売買、授受、所有又ハ所持スルコトヲ得ス	阿片又ハ阿片吸食器ハ関東長官ノ許可ヲ受ケタル者ニ非サレハ之ヲ製造、輸出、輸入、売買、授受、所有又ハ所持スルコトヲ得ス〔医師、歯科医師、獣医、薬剤師、薬種商に関わる例外規定の但書は省略〕
第四条	阿片ヲ製造スル目的ヲ以テ罂粟ヲ栽培スルコトヲ得ス	阿片ヲ吸食セシムル為房屋ヲ供給スルコトヲ得ス
第五条	関東長官ハ必要アリト認ムルトキハ当該官吏ヲシテ阿片ノ製造場、店舗其ノ他ノ場所ニ立入り原料、製造品、器具、機械、帳簿、書類其ノ他ノ物件ヲ検査セシムルコトヲ得 関東長官ハ第三条ノ規定ニ依リ特許ヲ与ヘタル者ニ対シ必要ト認ムル事項ニ付報告ヲ為サシムルコトヲ得	阿片ヲ製造スル目的ヲ以テ罂粟ヲ栽培スルコトヲ得ス〔1 月案第四条〕
第六条	関東長官ハ本令ニ規定スルモノヲ除クノ外阿片ニ関シ必要ナル規定ヲ設クルコトヲ得	関東長官ハ必要アリト認ムルトキハ当該官吏ヲシテ第三条ノ許可ヲ受ケタル者ノ製造場、店舗、其ノ他ノ場所ニ立入り原料、製造品、器具、機械、帳簿、書類其ノ他ノ物件ヲ検査セシムルコトヲ得 関東長官ハ必要アリト認ムル事項ニ付第三条ノ許可ヲ受ケタル者ヲシテ報告ヲ為サシムルコトヲ得〔1 月案第五条〕
第七条	—————	第二条但書ノ規定ニ依リ許可ヲ受ケスシテ阿片ヲ吸食シタル者ハ三年以下ノ懲役又ハ二千元以下ノ罰金ニ処ス
第八条	—————	〔無許可での阿片の製造、輸出入もしくは売買または販売目的での所持は、六月以上七年以下の懲役または五千元以下の罰金〕 〔無許可での阿片吸食器具の製造、輸出入もしくは売買または売買目的での所持は三月以上五年以下の懲役または三千元以下の罰金〕 〔その他の第三条の規定への違反は一年以下の懲役または五百円以下の罰金〕
第九条	—————	〔第四条の規定への違反は六月以上七年以下の懲役または五千元以下の罰金〕
第十条	—————	〔第七～九条の未遂罪の処罰〕
第十一条	—————	〔第五条の規定への違反は二年以下の懲役または千円以下の罰金〕
第十二条	—————	〔第六条の規定への違反は二百円以下の罰金または科料〕
第十三条	—————	〔刑法第二編第十四章の規定の不適用〕
附則	〔略〕 第二条但書及第三条中阿片ノ吸食器具ニ関スル規定ハ大正十五年三月三十一日限り其ノ効力ヲ失フ	—————
出典	「関東州阿片令」と題する草案（外務省文書「阿片其他劇毒薬及吸食器具取締関係雑件 本邦ノ部 政策及法規 関東州、青島、台湾ニ於ケル阿片制度撤廃問題」4.2.4.1-1.2-2 第二巻）	「関東州阿片令修正経過」と題する文書（同左ファイル所収）

4月案の第四条は1月案にはなかった規定である。これは、所謂阿片窟（阿片煙館）だけでなく、料理屋や妓楼などでの吸食も一律に禁止するとの趣旨であり、やはりハーグ条約第17条の義務規定¹⁰⁾に合わせた措置であった。この規定が、第二条とも絡んで、「阿片令」制定に際しての最大の焦点となっていく。

1月案第六条は、関東庁側のある策略がさりげなく盛り込まれていたと見ることができる。即ち、この規定によれば、罰則規定が必要な場合には関東長官が定めることになるのだが、そうすると、関東庁は独自に罰則規定を設けることが可能となる。関東庁は罰則をできるだけ弱くしたかったから¹¹⁾、政府の意向を問うこともその意向に縛られることもなしに自由に規定できるよう目論んだのである。前述の外務省の「疑義」とは、このあたりにあったものと思われるのだが、結局、関東庁の意向を汲んで、「懲役ないし罰金」という比較的軽い刑とすることで妥協が成立し、4月案の第7条以下の規定となった。

最後に、1月案の「附則」はいずれも、19年の閣議決定と、これを受けて21年4月に内田外相が行った関東州阿片制度の5年後廃止の声明¹²⁾とに対する、関東州側の配慮である。4月案の第二条但書で「当分の間」となっているのも、これを意識したものである。

4月案での罰則規定の新設をひとまず脇に置けば、1月案から4月案への変更の意義は、次のようにまとめることができるだろう。

まず、ハーグ条約の規定に明らかに抵触する条項は、同規定に沿った形に手直しされた。ただし、吸食は癮者救療の名目で認めた。これによって、この時点で許されていた阿片窟や料理屋や妓楼等での吸食はできなくなるものの、自宅でなら自由に吸えることになる。これは、ハーグ条約第17条の規定に違反していると見ることができる。また、特許専売制度には何も手を着けていない。要するに、阿片窟や料理屋や妓楼といった場での吸食を禁止したことを除けば、当時実施されていた阿片制度を基本的に変えないものだった。

4月案への変更は、現在の我々から見れば、ほぼ関東州側の意向に沿った決着だと言ってよい。それにも拘らず、関東州側の不満は大きかったようである。

「関東庁の御用新聞」¹³⁾である『満洲日日新聞』が「原案は最初関東庁にて起草せるも拓殖局法制局にて殆ど原形を止めざる迄改竄」¹⁴⁾されたと書いていることから推測すると、関東庁は、1月案にさえ不満だったと見ることができる。この時点での関東州側の不満は、

10) 「支那国ト条約ヲ有スル締約国ハ支那国内ニ在ル其ノ租借地……ニ於テ……阿片窟又ハ類似ノ場屋現存セハ……之ヲ閉鎖スルコト並娛樂場及娼楼ニ於ケル阿片ノ使用ヲ禁止スルコトヲ講スベシ。」

11) 「阿片令と関東庁」満日21.6.24～25。

12) 満日21.4.8。

13) 山田豪一『満洲国の阿片専売』（汲古書院、2002年）60頁。

諸規定が5年後の吸食禁止を前提としていることに向けられていた。『満洲日日新聞』は、一般記事として、「改竄案に依れば今後五年以内に阿片吸煙者を根本的に一掃せんとするものであつて這是机上の論たるを免れない」¹⁵⁾と批判したほか、「支那の事情に精通してゐる某氏」の談として、「当分は相当の取締りをなして蔓延を防ぐに力を尽し漸次之れ〔吸煙〕を禁止するの方策を採るは適宜の措置」¹⁶⁾だと書き、更に社説的コラムに至っては、「阿片制度は何処迄も漸禁主義に立脚して行ふべきものであらう。妙な国際上の気兼や理屈に囚はれない様に、成るべく實際的に考慮すべきこと、思ふ」¹⁷⁾と、ハーグ条約無視をあからさまに主張するなど、折にふれて、5年後に阿片制度を廃止するという方針の撤回を求めた。これは勿論、「阿片令」作成に携わっている政府当局と枢密院を牽制しようとする関東庁の意向を代弁したものだだった。

ともかく、関東州側の不満をよそに、「阿片令」案の枢密院での審議は4月18日から始まるはずであった。

2、枢密院の審査

枢密院での審査開始予定日三日前の4月15日に突然、審査委員会の開催延期が決まった。ちょうど、世上を騒がせていた「関東州阿片事件」という大きな疑獄事件¹⁸⁾の関東庁レベルでの処理が、ほぼ大詰めを迎えていた頃であった¹⁹⁾。枢密院に於いて政府案の説明の中心となるべき山県伊三郎関東長官は、当然、旅順で事件処理に全力を傾けており、東京に出向く余裕はなかった。枢密院で「阿片令」案について詳細に説明できる者が他にいないので、やむなく枢密院での審議を延期することになったのである²⁰⁾。そして、この事件の裏で糸を操る「唯一のバック」と目された²¹⁾古賀廉造が5月末に拓殖局長官を罷免され、関東庁としての事件処理がほぼ終了したのを受けて、6月10日、枢密院での「阿片令」案審議がようやく始まった²²⁾。

同案は、審査に当たった枢密顧問官から様々な批判を浴びた²³⁾。批判の一は、関東州に

14) 満日21.5.12夕刊。(傍点, 桂川)

15) 同前。

16) 「阿片取締問題」満日21.5.31。

17) 「改正せらるべき阿片制度」満日21.6.3。

18) この事件については、取り敢えずは山田前掲書62頁以下を参照。

19) この事件は、1月27日付で記事掲載差し止めとなっていたが、4月7日に一部解禁になった(満日21.4.8)。

20) 満日21.5.12及び6.24。

21) 満日21.5.27。なお山田前掲書62頁以下参照。

22) 「関東州阿片令 委員会」(枢密院文書「枢密院委員会録 大正十二年」) アジア歴史資料センター Ref.A03033286200。

は既に阿片を取り締まるための法規がある²⁴⁾ のだから、新たにこのようなものを作成、公布する必要がないというものだった。第二は、罰則が軽いとの批判であった。これに関連して、関東州阿片事件との関わりを疑う顧問官もあった。また、一木喜徳郎のように、阿片癮者の消滅と共に関東庁の収入は減少するだろうが、その重要な財源を失いかねなくする阿片厳禁主義を関東庁が実行するだろうかと、意地の悪い疑念を表明する者さえいた。顧問官たちは総じて、控え目に言っても、この案に冷淡ないし消極的であった。

一方、政府の方にも、是が非でもこれを通そうという姿勢が感じられない。

まず、原首相は、ことさらに阿片事件との関わりを持ち出して問題にする顧問官の態度に腹を立てて、6月10日の第一回審査委員会に出席した後は、出席をやめてしまった²⁵⁾。友人の古賀廉造との関係をあげつらって政治的に打撃を与えようとする意図に出たものと見て、これを避けようとしたのかもしれないが、少なくとも、枢密院から「阿片令」制定に消極的だと見られても仕方がない行為であったと言えよう。

一方、関東庁と拓殖局は、原のそうした態度と枢密院の対応を奇貨としてか、成立に意欲をみせなかった。あたかも「阿片令」制定から手を引こうとしたのではないかと思えるような消極的な姿勢を感じるのであるが、事実、『満洲日日新聞』も「政府提案の心事に対して多大の疑問を挟むものがある」と評する²⁶⁾ ほどであった。

そもそも、「阿片令」制定が必要となった理由は、第一に、関東州では、日本の刑法第二編第十四章「阿片煙ニ関スル罪」²⁷⁾ を適用するのが本則であるにもかかわらず、在住中国人には吸食を認めているという矛盾があり、これを法的にきちんと整理する必要があったことである。第二に、ハーグ条約の規定により、これに基づいた必要な取締法規を、関東州に関しても制定する義務があったこと、第三に、取締りを厳しくして在住中国人の吸食習慣を矯正することを1919年に閣議決定したという、「国際的信義」を守る必要があったことである²⁸⁾。関東庁からすれば、このうちの第一はまだしも、第二と第三は、いわば

23) 以下、同前。

24) 日本の刑法第二編第十四章「阿片煙ニ関スル罪」を関東州にも適用することになっていたほか、「阿片吸煙竝阿片ノ取締ニ関スル件」（1911年8月16日、機警第14号）があった（「関東州阿片制度ノ沿革」〈1921年6月14日付〉『枢密院会議議事録 第三十卷 大正十二年』〈復刻、東大出版会、1986年〉88及び92頁）。ただし、これは阿片取締りを目的とするものとは到底言えない。なお、前掲拙稿で検討した時期以後の関東州阿片制度については、別に考察する予定である。

25) 『原敬日記』第5巻（福村出版、1965年）399頁。

26) 満日21.7.9。

27) 阿片煙膏の輸入・製造・販売・販売目的での所持、吸食器具の輸入・製造・販売・販売目的での所持、吸食行為、吸食のための房屋の給与などの禁止を規定する。

28) 以上、「関東州阿片令制定ノ理由」前掲『枢密院会議議事録』87頁。

外から押し付けられたものであるのみならず、現行の阿片政策を彼らの意に沿わない方向に変えることを含意していたのだから、彼らは「阿片令」制定に積極的に関わる気にはなれなかったのだろう。

以上のような関東庁の姿勢は、この後、政府内の対応の不一致という形で表面化した。外務省が「阿片の取締を現在より以上に嚴重にすべしとの趣旨」の答弁書を枢密院に提出したのに対し、拓殖局と関東庁は「之と正反対」の答弁と説明を行ったのである²⁹⁾。

政府側のこうした態度を見た審査委員会は、7月8日の第三回委員会において、「政府ニテ案ヲ精査セシメ之ヲ実行スル決意ヲ示サシムヘキコト」だけを決めて³⁰⁾、そのまま自然休会となった。政府側の消極的態度と内部的不一致とを問題にして、事実上の否決を言い渡したと見てよい。

この後、翌年春まで、この問題に関する動きは全く見られない。この時期、政府、特に外務省は開会間近に迫ったワシントン会議の準備にほぼ全精力を費やしていたに相違ないから、「阿片令」制定の問題は後回しにせざるを得なかったのだろう。そうしている間に、11月には原敬が暗殺されて、内閣も交代した。こうした中で、「阿片令」制定問題は、いわば不急の課題として放置されたのであった。

II 1922年

「阿片令」制定の動きは、ワシントン会議終了後の1922年5月になってようやく再開した。そのきっかけは、おそらく、その三月ほど前に国際聯盟帝国事務局長の松田道一から外務省に届いた電報³¹⁾だったと思われる。松田は、関東州と青島の阿片制度撤廃を内外に声明しているにもかかわらず関東州阿片令が未だに発布されないのでは、他国の非難を招くことになるかと警告してきたのだが、外務省はこれをうけて、この問題に決着をつけないままにいるわけにはいかないと判断し、拓殖局などに働きかけ始めたのだろう。そして、「矢張本案ノ制定実施ヲ必要」とするとの合意が政府内で成立し³²⁾、5月8日、枢密院の審査委員会がようやく再招集された。

この委員会では、様々な意見が出た後、諮詢案中の第三、四、六、七、八条について修正の

29) 満日21.7.9

30) 「倉富勇三郎日記」(国会図書館憲政資料室蔵) 1921年7月8日条。

31) 松田局長より内田外務大臣宛電報(1922年2月10日発) 外務省文書「阿片委員会」2.4.2.30第五卷。

32) 枢密院第五回審査委員会(1922年5月8日)における川村拓殖局長官の発言(前掲「関東州阿片令 委員会」)。(傍点、桂川)

必要を認め、修正案を政府に提示、政府の回答を待って、改めて審議することとした³³⁾。

枢密院の修正案を前年四月の諮詢案と比較したのが表2である。主な修正は三点である。

まず、阿片煙膏の輸出入を禁止することにした。ハーグ条約第7条の規定³⁴⁾に合わせるための措置だとされている³⁵⁾が、それだけの理由ではあるまい。ハーグ条約の規定に合わないことは「阿片令」案作成開始当時から分かっていたはずであり、従って、この時点でこのような修正を行うのは、「関東州阿片事件」の影響なのであろう。即ち、この事件では、専売品である阿片煙膏が裏ルートに横流しされ、中国本土に販売されていたことが露呈した³⁶⁾のだが、これはハーグ条約が強く禁止する行為であった。こうした「不祥事」を防止しなければならないとの意図から、この条項を新たに付け加えることにしたのであろう。

第二の修正点は、主要な違反に対しては、選択刑ではなく懲役刑に一本化したことである。刑罰が軽いという、枢密院における当初からの批判を受けたものである。

そして第三の修正点が、第五条但書の追加である。この但書は、吸食施設存続を可能とする趣旨であり、この意味で、当時の事実上の自由吸食の継続を意図していたと言えよう。実は、一木喜徳郎がここでもまた、「阿片ノ収入カ関東庁ノ一財源タル以上取締上ノ厳禁ハ不能」ではないかとの意見を述べている³⁷⁾。本但書は、これを受けて、同委員会が「関東州ノ実情ニ照シ財政上烟館閉鎖ハ之ヲ勵行シ難キヲ以テ、烟館ノ設置ヲ厳禁スルノ規定ヲ設クルモ将来必ズヤ之ガ違反ノ行為ヲ生ジ、而モ関東庁ニ於テ之ガ取締ヲナシ得ザルベキニ依リ」との理由で、「特ニ修正増補セルモノ」であった³⁸⁾。一木の意見がどのような主観的意図から出たものであれ、関東庁を後押しする役割を果たしたことだけははっきりしている。関東庁の阿片取締りの能力への不信感から出たものであったのかもしれないが、何であれ、関東庁にとってこれほど有難い意見はなかったであろう。

ただし、一木の意見は、一応はそれなりに「合理的」な判断に基づいていたと言えなくもない。実際、関東庁にとって阿片からの収入は非常に大きな意味を持っていた。当時の関東州の阿片専売制度では、大連宏済善堂戒煙部（1920年からは宏済善堂薬局）という組織の収益中から、その営業費と宏済善堂慈善部基本金に充当するために当局が指定した金

33) 前掲「関東州阿片令 委員会」。

34) 「締約国ハ阿片煙膏ノ輸出入ヲ禁止スヘシ。」

35) 「関東州阿片令ニ関スル説明（於枢密院精査委員会）」と題する文書。（前掲外務省文書「阿片其他劇毒薬及吸食器具取締関係雑件 本邦ノ部 政策及法規 関東州、青島、台湾ニ於ケル阿片制度撤廃問題」第二卷所収。なお、以後この文書ファイルは「阿片制度撤廃問題」と略記する。）

36) 満日21.48及び山田前掲書71頁。

37) 前掲「関東州阿片令 委員会」。

38) 「関東州阿片令ニ関スル件 覚」（「阿片制度撤廃問題」第二卷）。（句点、桂川）

額とを控除した残額を、「特許料」として納入することになっており、関東庁では、これを「地方費」会計経常部中の「雑収入」の費目に組み込んでいた³⁹⁾（このほか、阿片煙館にも一種の営業税を課していたはずであるが、現在のところ、関東庁側にいくら入っている

表 2 関東州阿片令案の比較（その 2）

	四月諮詢案		枢密院特別委員会修正案
		第三条 〔新規追加〕	阿片煙膏ハ之ヲ輸出又ハ輸入スルコトヲ得ス 阿片煙膏ハ関東長官ノ許可ヲ受ケタル者ニ非サレハ之ヲ製造、売買、授受、所有又ハ所持スルコトヲ得ス
第三条	阿片又ハ阿片吸食器ハ関東長官ノ許可ヲ受ケタル者ニ非サレハ之ヲ製造、輸出、輸入、売買、授受、所有又ハ所持スルコトヲ得ス 〔医師、歯科医師、獣医、薬剤師、薬種商に関わる例外規定の但書は省略〕	第四条	生阿片、薬用阿片又ハ阿片吸食器具ハ関東長官ノ許可ヲ受ケタル者ニ非サレハ之ヲ製造、輸出、輸入、売買、授受、所有又ハ所持スルコトヲ得ス 〔なお、医師、歯科医師、獣医、薬剤師、薬種商に関わる例外規定の但書には「関東長官ノ定ムル所ニ依リ」の文言を追加〕
第四条	阿片ヲ吸食セシムル為房屋ヲ供給スルコトヲ得ス	第五条	阿片ヲ吸食セシムル為房屋ヲ供給スルコトヲ得ス 但シ関東長官ノ定ムル所ニ依リ阿片癮者ノ救療ノ為ニスル場合ハ此ノ限ニ在ラス〕
第六条	関東長官ハ必要アリト認ムルトキハ当該官吏ヲシテ第三条ノ許可ヲ受ケタル者ノ製造場、店舗、其ノ他ノ場所ニ立入り原料、製造品、器具、機械、帳簿、書類其ノ他ノ物件ヲ検査セシムルコトヲ得 関東長官ハ必要アリト認ムル事項ニ付第三条ノ許可ヲ受ケタル者ヲシテ報告ヲ為サシムルコトヲ得	第七条	関東長官ハ必要アリト認ムルトキハ当該官吏ヲシテ第三条第二項若ハ第四条ノ許可ヲ受ケタル者又ハ医師、歯科医師、獣医、薬剤師若ハ薬種商ノ製造場、店舗、其ノ他ノ場所ニ立入り原料、製造品、器具、機械、帳簿、書類其ノ他ノ物件ヲ検査セシムルコトヲ得 関東長官ハ必要アリト認ムル事項ニ付前項ノ検査ヲ受クヘキ者ヲシテ報告ヲ為サシムルコトヲ得
第七条	第二条但書ノ規定ニ依リ許可ヲ受ケシテ阿片ヲ吸食シタル者ハ三年以下ノ懲役又ハ二千円以下ノ罰金ニ処ス	第八条	第二条但書ノ規定ニ依リ許可ヲ受ケシテ阿片ヲ吸食シタル者ハ三年以下ノ懲役又ハ三千円以下ノ罰金ニ処ス
第八条	〔無許可での阿片の製造、輸出入もしくは売買または販売目的での所持は、六月以上七年以下の懲役または五千円以下の罰金〕 〔無許可での阿片吸食器具の製造、輸出入もしくは売買または販売目的での所持は三月以上五年以下の懲役または三千円以下の罰金〕 〔その他の第三条の規定への違反は一年以下の懲役または五百円以下の罰金〕	第九条	〔無許可での阿片の製造、輸出入もしくは売買または販売目的での所持は、六月以上七年以下の懲役〕 〔無許可での阿片吸食器具の製造、輸出入もしくは売買または販売目的での所持は三月以上五年以下の懲役〕 〔その他の第三条の規定への違反は一年以下の懲役または五百円以下の罰金〕
出典	前掲「関東州阿片令修正経過」		

39) 関東局編・刊『関東局施政三十年史（上）』（復刻，原書房，1974年）726頁。

たのかは明らかでない）。

関東庁の阿片収入は1921年前後、毎年約300万円あったと言う⁴⁰⁾。この頃の関東庁の地方費經常部の歳入が、決算ベースで、それぞれおおよそ414万円（1919年度）、652万円（20年度）、495万円（21年度）、487万円（22年度）、467万円（23年度）だった⁴¹⁾ことを考え合わせれば、阿片収入の比重の大きさがよく分かる。

「地方費」とは「直接地方住民の安寧福利に関する行政施設費を支弁するを目的とする」経費で、教育費、衛生費、勸業費、営繕土木費などに使用した⁴²⁾。つまり、5年後の吸煙廃絶となれば、これらの収入が急減ないしほぼゼロとなり、その結果、現地住民のための事業の遂行が殆どできなくなってしまうのである。しかも、これに代わる財源を見つけるのは困難であった⁴³⁾。

だから、関東庁は阿片厳禁に決して踏み切らないだろうし、また、それを強制することもないだろうという予測は、容易にできるわけであり、吸煙施設存続を認めるという意見は、その意味では、確かに「現実的」であったかもしれない。関東州の経営をいかに行うのかというだけの観点からこの問題を見るならば、阿片を禁止しないことがむしろ望ましいのである。おそらくは、一木のみならず他の枢密顧問官も、多かれ少なかれ、こうした判断をしたのかもしれない。

とまれ、この修正案は、法制局長官を経て拓殖局長官に送られた後、6月26日に拓殖局から外務省に対して非公式の照会があり⁴⁴⁾、以後約一ヵ月間、外務省と拓殖局の間で事務折衝が続いた。焦点は、当然、第五条但書の扱いであった。

外務省は、「国際阿片条約上ノ義務履行ノ為」にはこの但書を削除する必要があることを力説した。一方、拓殖局は、この但書は上記のように枢密院の委員会が「特ニ修正増補セルモノ」だから、この部分を削除してしまうと、「阿片令案ハ到底枢密院ヲ通過スルノ見込ミ立、ザル」だろうと言って、外務省の翻意を促した。しかし、外務省は、「考慮ノ

40) 前掲満日「改正せらるべき阿片制度」、及び「大連関税改正と関東庁の新財源（上）」満日21.6.2。なお、宮尾舜治は、阿片専売による収入は年間六〜七百万円あったと言っている（関東州庁長官官房庶務課編・刊『関東州施政三十年回顧座談会』〈1937年〉55頁）。彼が関東都督府民政長官だった1917〜19年の頃の話かもしれないが、公式記録による地方費經常部歳入額と比べて多すぎる。しかし、「特許料」の外に阿片煙館に課した営業税等々も含めた額だとも考えられるので、一概にこれを否定することはできない。

41) 関東庁編・刊『関東庁施政二十年史（上）』（復刻、原書房、1974年）101頁。

42) 前掲『関東局施政三十年史（上）』695頁。

43) 前掲「大連関税改正と関東庁の新財源（上）」。

44) 拓殖局北島書記官より外務省酒匂書記官宛通牒（1922年6月26日付）（「阿片制度撤廃問題」第二巻）

45) 前掲「関東州阿片令ニ関スル件 覚」。

余地ナキ」ものと一応は突っぱねた⁴⁵⁾。

もっとも、外務省は、こうした強硬姿勢の裏で密かに妥協のための方策を探っていた。そして、「純然タル医療ノ目的ニヨリ煙館ヲ存置スルハ〔ハーグ〕条約違反ニ非ス」という言い抜けを見出した。「純然タル医療ノ目的」のための煙館の存続はむしろ「条約ノ精神ヲ促進スルノ行為」なのであり、そうした煙館は、ハーグ条約で順次閉鎖することを義務付けられている「単純ナル煙館」ではなくて「一種ノ病院」であるという理屈であった⁴⁶⁾。「純然タル医療ノ目的」であることをきっちりと主張できるのならば、ハーグ条約締結国からの非難は受けないだろうし、たとえ非難されたとしても十分に反駁できるという判断と確信を得たわけである。

だから、これ以後の外務省にとっては、煙館存続を認めるかどうかは、もはや問題ではなくなった。「厳密ニ医療上ノ目的」の施設だと判断できるかどうかだけが、関心の対象となったのである⁴⁷⁾。外務省からすれば、煙館存続それ自体を問題にしないことで譲歩したつもりだったのかもしれない。しかし、「厳密ニ医療上ノ目的」でなければ認め難いとする外務省の姿勢は、関東庁にすれば受け入れられるものではなかった。

この意見の相違は、この時点では埋まることがなかった。7月26日に赤池拓殖局長官が自ら外務省を訪ね、「第五条但書削除ノ主張ハ再考ノ余地ナキヤ」と外務省の譲歩を求めた際、外務省側は、「再考困難ナリ、寧ろ枢府側ニ懇談シ其ノ修正ヲ撤回セシムルコト可然」⁴⁸⁾と、異常に強い態度で回答した。おそらく、外務省は、自分たちの側から「譲歩」の姿勢を示したつもりであったのに、赤池がそれにさえ同意しなかったことに対して、腹を立てたのだろう。

このように、事務当局間の決裂により事態は膠着してしまったが、半年後の23年1月31日になって、関東庁が外務省に妥協を呼びかけた。一般人に対する阿片販売と吸食の厳しい取り締まり、生阿片の輸入販売に対する一層厳しい取り締まり、阿片小売の厳重監督、「当庁阿片制度ハ専ラ癮者救済ノ為メニノミ之ヲ設」けることを前提とした癮者取り締まりという方針を示し、「関東州阿片令ノ発布ヲ待チテ之カ細則ヲ規定シ更ニ取締内規ヲ定メ之カ徹底ヲ期ス」つもりである⁴⁹⁾と言うのである。

しかし、焦点となっている阿片煙館については全く言及がない。「取り締まりの徹底」を取引材料とすることで外務省と折り合おうとしたのだろうが、外務省が関心を示すはず

46) 「関東州ノ煙館存置ノ可否」(「阿片制度撤廃問題」第二巻)。

47) 同前。

48) 前掲「関東州阿片令ニ関スル件 覚」の欄外書き込み。

49) 関東庁事務総長川口彦治「阿片制度ニ関スル件」(1923年1月31日付、外務次官松平恒雄宛)(「阿片制度撤廃問題」第二巻)。

もなかった。おそらく黙殺したのであろう。こうして、膠着状態はなお一年近く続くことになった。

Ⅲ 1923年夏

1. 「阿片令」案の取り下げ

1923年5月上旬、関東庁の守屋参事官が外務省の酒匂監理課長を訪問し、関東庁に再修正案を提示する意向があるとして、「内協議」を求めた。そこでは、焦点の第五条但書は、「阿片煙館ヲ開設、維持又ハ使用スルコトヲ得ス」と、全面的に変わっていた。この文言は、外務省が想定していた妥協点とほぼ一致していたのかもしれない。酒匂はこれに基本的に同意である旨を答えた⁵⁰⁾。これを受けて、5月21日、伊集院彦吉関東長官から正式な意向照会が外務省に届き、外務省からは6月1日付で同意を正式回答した⁵¹⁾。

しかし、「阿片煙館」の定義が曖昧であることに、外務省当局者は気付かなかったのだろうか。この規定によれば、「『阿片煙館』でない吸食施設」ならば開設し維持できることになるのだが、「阿片煙館」の定義が明確でないで、「『阿片煙館』でない吸食施設」の定義もはっきりせず、従って、「救療目的」でない吸食施設も「『阿片煙館』でない吸食施設」として開設維持できる余地が十分存在することになるのである。後述のように、関東庁側の狙いはここにあり、こうした玉虫色の文言に変えることで、現存の吸食施設の実質的な存続、つまりは、事実上の自由吸煙の存続を図ろうとしたのであった。

外務省当局者は、この意図が分かっていたようである。そこで、「貴庁ニ於テ阿片癮者救療ノ為メ公ノ経営監督ノ下ニ救療所ヲ設ケ一定ノ場所ヲ限り医療上阿片ノ吸喰ヲ為サシメラル、場合」は条約違反ではないという「見解ノ下ニ」この条項に同意する、と回答している⁵²⁾。こうした一文を入れることで関東庁側に釘を刺したつもりなのかもしれないが、しかし、それが一体どれほどの力を持つのだろうか。「言うべきことは一応言っておいた」という外務省の自己満足ないし自己弁護でしかなかったのではないか。

そもそも、「阿片令」制定に関わる外務省の主要な関心は、今まで見て来た経緯から容易に分かるように、同案がハーグ条約に抵触しないか否かという点にあった。それが関心

50) 「関東州阿片令ニ関スル件」と題するメモ（「阿片制度撤廃問題」第二巻）。なお、これには「浅田属担任（五月八日）」との書き込みがある。

51) 関東長官伊集院彦吉「関東州阿片令ニ関スル件」（外務大臣内田康哉宛，1923年5月21日付）及び、外務大臣内田康哉「関東州阿片令ニ関スル件」（関東長官伊集院彦吉宛，同年6月1日付）（「阿片制度撤廃問題」第二巻）。

52) 前掲内田外相「関東州阿片令ニ関スル件」。

の殆どすべてだったと言ってよいかもしれない。だから、癮者治療のための吸食制度維持という口実で自由吸煙を事実上認めている関東州阿片制度の欺瞞性を、正面から問題視するつもりは全くなかった。むしろ、ハーグ条約は「締約国ニ対シ……阿片吸喰ヲ絶対ニ禁止スヘキ義務ヲ負ハシメタルモノニアラサルハ明瞭」⁵³⁾ であると、同条約のおそらくは最大の欠陥を衝き、「関東州ニ於テ阿片制度ヲ敷キ癮者救療ニ従事スル上ハ、癮者ヲシテ阿片ヲ吸喰セシメ得ヘキ一定ノ場所アルヘキヲ認ムルハ、已ムヲ得サルヘシ」⁵⁴⁾ と、現状を追認するだけだったのである。

もっとも、関東州阿片制度の撤廃をまともに考えていないとして外務省を責めるのは、的外れであるし、酷でもあろう。関東州と青島に於ける吸食の即時禁止を定めた閣議決定が、当局者の抵抗に会って、5年後の廃絶という方針へと後退を余儀なくされた事実を鑑みれば、外務省だけでなく政府全体が、その阿片制度の撤廃を必ず実現するという意志など持っていなかったと言わなければなるまい。

更に、外務省の側から事態を眺めてみれば、同省は非常に大きく強い枠をはめられていた。関東州阿片令を制定しなければ国際的の面目が立たないことは明白な事実であり、外務省は、何としてもその成立公布にこぎつけねばならなかった。しかし、同時に他方では、枢密院が、たとえ審査委員会レベルでとはいえ、第五条但書付きの修正案を採択してしまった以上、これを前提とする案でなければ枢密院が受け付けないことははっきりしていた。だとすれば、「阿片煙館ヲ開設、維持又ハ使用スルコトヲ得ス」という曖昧な文言に依ることが、この際のほぼ唯一の抜け道だったことになる。この玉虫色の文言は、実際には吸食の自由を認めながらも、同時にまた外に対しては、ハーグ条約に対応した吸食の制限ないし減少への道筋をつけたと主張できるものであったからである。

要するに、枢密院が第五条但書付き修正案を採択した時点で、外務省と関東庁との勝負は、事実上ついていたと見ることができる。だとすると、この修正案は、一体誰がどのような真意なり判断なりの下で作成したのかを検討する必要があるのだが、現時点ではそれを示す資料がない。ただ、一木喜徳郎の主張が、結果的にはこの「修正」の基礎となったことは確かであり、この意味では一木の責任は大きいと言える。

ともかく、政府は、枢密院修正案には第五条以外は異存なく、第五条は前述のような文言としたいと、改めて正式に回答し⁵⁵⁾、枢密院は6月13日に審査委員会を招集した⁵⁶⁾。

53) 同前。

54) 前掲「関東州阿片令ニ関スル件」と題するメモ（読点、桂川）。

55) 枢密院ニ上書記官長より関係枢密顧問宛通知（1923年6月11日付）（枢密院文書「自大正十一年至大正十二年 配布案」アジア歴史資料センター Ref.A03033864200）

56) 前掲「関東州阿片令 委員会」

しかるに、この審査委員会は、「当局ノ希望ニ基キ」、懇談会として行われた⁵⁷⁾。この席で、伊集院関東長官は、「支那モ表面ハ禁烟ノ法ヲ設ケ居ルモ内実ハ少シモ取締出来ス、……香港杯ハ表面丈ハ禁烟ヲ装ヒ居ルモ、内実ハ少シモ取締リ居ラス。此ノ如キ事情ナルニ付、本邦ノミ禁烟ヲ励行セントスルモ出来難キニ付、矢張り……表面ハ禁烟ヲ装ヒ裡面ハ必シモ嚴重ニセサル方宜シカラント思フ」と述べた⁵⁸⁾。つまり、関東州に於ける「阿片厳禁ノ事実上不能」⁵⁹⁾であることを認めた上で、吸煙を事実上野放しにしたいと提案したのである。「第五条ノ修正モ此ノ趣意ニ出タルモノナリ。」⁶⁰⁾と、伊集院は明言した。

これは、関東庁が更に一步踏み込んで、これまで一応は表に出さなかった要求をあからさまに主張したことを意味している。この主張は、政府内のほぼ暗黙の諒解の枠の外に飛び出したというだけに止まらず、わずか4年前の閣議決定と同決定に基づく外相声明とを完全に覆そうとするものでもあった。関東庁がここで一気に攻勢に出た背景は分からない。いずれにせよ、今回の審査はこのような非常に大きくかつ重い意味を持つものであったので、政府側は、正式の審査委員会ではなく懇談会という形にして、まずは枢密顧問官の意向を聞くことにしたのである。枢密顧問官もまた、そうした重大な決定について軽々しく判断することは避けたかったはずで、種々の意見を述べた後、案全体を一度撤回し、修正案を取りまとめ直してから改めて諮詢を奏請するようにと、政府側に要望した。つまり、19年の閣議決定を事実上否定する措置をとった後に、改めて「阿片令案」を諮詢せよと言うのである。政府側もこれを諒承した⁶¹⁾。こうして、「阿片令」案の審議はまた中断することとなった。

2、閣議決定と「阿片令」の成立

19年の閣議決定を変更するための口実作りも、外務省が担当した。実は、枢密院が案全体の撤回を求めた直後の時点で既に、外務省当局者からは、「阿片令」案を改めて枢密院の議に付すには「前以テ関東州ニ於ケル我阿片政策ニ関シ廟議ヲ規定シ置クノ要アリ」⁶²⁾との指摘が出ていた。決まり事全体の整合性は的確に見抜く能力を持ち、その意味では「優

57) 同前。

58) 倉富日記1923年6月13日条。(句読点、桂川)

59) 前掲「関東州阿片令 委員会」。

60) 前掲倉富日記。

61) 以上、前掲「関東州阿片令 委員会」及び前掲倉富日記。

62) 「関東州阿片令」(「阿片制度撤廃問題」第二巻)の付箋。この文書には、「六月十五日関東庁守屋参事官持参」との書き込みがある。枢密院の審査委員会の僅か二日後に、関東庁は外務省との折衝を行っていたのである。外務省は、この時に既に、「外務省トシテハ本案ニテ差支無キモノト思料ス」(同文書、欄外書き込み)との結論に達していた。

秀な」官僚たちは、直ちに、その口実となる理屈を、以下のように作り上げた⁶³⁾。

「近來支那ニ於ケル阿片取締ハ……著シク弛緩シ、阿片吸喰ハ殆ント公然ノ秘密ニシテ、罌粟ノ栽培ハ随處ニ行ハレ居ルカ如キ実情」である。一方、「関東州ニ來往スル一個年約三十万ノ支那人、殊ニ苦力中ニハ多数ノ癮者」がいるのだが、彼等は季節ごとに関東州と関内の故郷とを行き来しているので、「州外支那ニ於テ絶対嚴禁主義ノ勵行セラレサル限り、仮リニ一旦関東州ニ於テ救療ヲ受クルモ、州外ニ於テ再癮ニ陥リ州内ニ転帰スルコトアリ。」かといって、「之等煙癮支那人ノ州内移入ヲ全然禁止スルコトハ、産業上ノミナラス実行上到底困難」である。つまり、「州外支那」で禁煙が実行されなければ、関東州のみが禁煙にしても意味がないし、そもそも不可能であると言うのである。

第二に、「支那ニ於テモ、阿片嚴禁主義ヲ採ルコトノ可否ニ付テハ内外識者間ニ異見アリ」として、総稅務司アグレン等の發言を例に挙げる。吸煙を認めるべきだという有力な意見が中国国内にもあるのだと言うのである。

これらを踏まえて、次のように言う。

少クトモ将来支那当局ノ阿片取締振ノ改善セラルルニ到ル迄ハ、関東州ニ於テ癮者救療ノ趣旨ノ下ニ漸禁主義ヲ採リ現行特許制度ヲ繼續スルコトト為スモ、其措置振ニシテ放漫ニ流レサル限り、禁煙論者ノ非難ヲ受ケ我國際的地位ニ累ヲ及スカ如キコトナキモノト認メラルト共ニ……却テ人道上正当ノ措置ナリトシテ主張シ得ヘキモノト認メラル……

即ち、周囲の事情が変わったから、あるいは、19年当時想定していた条件が整わなかったから変更してもよいのだという理屈である。責任を他に転嫁する論法だと言うと、果たして言い過ぎであらうか。ともかくも、こうした「分析」を基礎にして、「大正九年ノ閣議〔決定〕ヲ変更シ、癮者ノ漸減ヲ期スル趣旨ノ下ニ癮者救療制度ヲ再開スルコト」にするという結論が出て来たのである。

このような事務当局の準備の後、1923年7月27日、加藤友三郎内閣は次のような閣議決定を行った⁶⁴⁾。

63) 以下、「関東州阿片癮者救療制度」(埴原外務次官「関東州阿片令説明参考資料」〈赤池拓殖局長官宛、1923年7月15日付〉の一部)「阿片制度撤廃問題」第二卷。(句読点、桂川)

64) 以下、「大正十二年七月二十七日閣議決定 関東州ニ於ケル阿片制度ニ関スル件」(「阿片制度撤廃問題」第二卷)。(句読点、桂川)

- 一、関東州ニ於テハ一般ニ阿片嚴禁主義ニ依リ嚴重取締ヲ行フモ、只例外トシテ、関東州内ニ定住シ又ハ来往スル阿片癮ノ支那人ニ対シテノミハ医療的吸烟ヲ特許スルコトトシ、（イ）癮者認定方法（ロ）癮者ニ対スル阿片供給量及売下方法（ハ）救療施設等ニ関シテハ、癮者ノ漸減ヲ期スル趣旨ノ下ニ嚴格ナル規定ヲ設ケ、之カ勵行ヲ期スルコト。而シテ、右措置ハ癮者ニ関スル事態ノ著シク改善セラルルニ至ル迄、之ヲ繼續スルコト
- 二、前項ノ規定并ニ之ニ基ク措置如何ハ、国際阿片条約及国際聯盟阿片委員会ニ対スル関係アルニ鑑ミ、関東庁ハ外務省ニ協議ノ上、之ニ関スル決定ヲ為シ、且、其ノ実施ノ結果ニ関スル正確ナル報告調製上必要ノ措置ヲ講スルコト
- 三、外部ニ対シテハ、此際進ンテ何等ノ措置ヲ執ラサルコトトシ、要スレハ国際聯盟阿片委員会ニ於テ必要ノ説明ヲ為スコト

第一項では、「医療的吸烟」という名目で吸食を認めるが、それはあくまでも例外措置であると位置づけている。しかし、これが単なる言い訳ないし建前であることは、改めて指摘するまでもない。この閣議決定の眼目は、この項の後段で、事実上野放しの吸食を「癮者ニ関スル事態ノ著シク改善セラルルニ至ル迄」繼續するとした部分にある。「癮者ニ関スル事態」という非常に曖昧な語を使用し、なおも「著シク」という語を加えて駄目押しするという周到な言い回しは、勿論、この制度を無期限に続けるという意味に他ならない。

なお、この部分は、準備段階で既に外務省も承認していた。同省自らこの文言を書き入れた可能性もある⁶⁵⁾。いずれにせよ、関東州阿片令案制定当初からの関東庁の要求が、ここで政府部内の完全かつ正式な承認を得たのである。関東庁の満足はいかばかりであったことか。

第二項は、国際聯盟阿片諮問委員会への年次報告との齟齬がないように、外務省と関東庁がしっかりと調整するとの意味である。毎年の癮者数、煙膏消費量等の数値その他に矛盾があれば、「阿片嚴禁主義ニ依リ嚴重取締ヲ行フ」が嘘、ないしは単なる建前であることが露呈することになる。そうなれば相当な国際的非難を浴びるだろうから、そうならないよう未然に防止しようとの趣旨である。

第三項は、国際聯盟阿片諮問委員会で最小限の説明を行う以外は、この変更について明言しないということ、つまり、制度変更はこっそりと実施するという意味である。4年前に国際社会にはっきりと約束した関東州での阿片禁絶政策実施の方針を覆すことは、ハー

65) 前掲「関東州阿片癮者救療制度」に「右措置ハ癮者ニ関スル事態ノ著シク改善セラルルニ至ル迄繼續スルコトトセリ」との文言がある。外務省当局が「することにした」のだ、とも読める。

グ条約の枠組みの中では、当然ながら、秘密裏に進めるしかなかった。

このような閣議決定により、19年の原内閣の閣議決定は葬り去られた。しかも、関東州での実質的な自由吸煙制度は無期限に継続することまで決まった。

さて、このように、「阿片令」案を再度枢密院に送る準備は23年夏にはすっかり整っていたにもかかわらず、実際に同案制定を正式に閣議決定したのは翌24年の2月16日⁶⁶⁾、これを枢密院に送ったのは同月25日のことであった⁶⁷⁾。ここでもまた長い空白のある理由は分からない。おそらく、この閣議決定の直後に加藤内閣と代わった第二次山本権兵衛内閣が、関東大震災の後始末やら政権基盤の不安定などのために、この件に関わる余力がなかったためであろう。

ともかく、成立したばかりの清浦内閣が枢密院に「阿片令」案を諮詢すると、枢密院ももはや同案への異存があろうはずはなく、2月28日の第一回審査委員会で可決するべきとの結論を出し、3月12日の会議で正式にこれを可決した⁶⁸⁾。

その後、「関東州阿片令施行規則」が8月13日付で制定公布された。同規則では、当然「阿片令」の規定に則って、吸食許可は、関東長官が「指定シタル医師ニ於テ阿片癮者ト認定」することが条件となっていた（第三条）⁶⁹⁾。

しかし、関東庁は最初からこの規定さえも公然と無視していた。即ち、施行規則制定の十日後に、関東庁は「阿片事務打合会」を開き、そこで、衛生課長が次のような指示を与えたのである⁷⁰⁾。

まず、「阿片吸食ノ許可ハ正当ノ理由ナキ限り之ヲ拒ムヘカラス」とした。次いで、「癮者ナリト認ムル標準ハ阿片吸食ノ習癖アリヤ否ヤニ依リテ決スヘシ。阿片吸食ノ習癖アラハ、之ヲ救療ノ必要アル癮者ナリト認定スヘシ」とした。そして、「癮者ノ認定ハ必スシモ警察官署ニ於テ之ヲ為スヲ要セス。吸食ノ許可ヲ願出テタル者ニ就キ小売人ヲ経テ種々取調ヲ為シ、阿片吸食ノ習癖アリト謂ハハ之ヲ癮者ト認定シ、必スシモ本人ヲ召喚シ又ハ

66) 「関東州阿片令制定ノ件」(「公文類聚 第四十八編 大正十三年 第三十一巻」) アジア歴史資料センター Ref.A01200535000。

67) 清浦首相上奏文(枢密院文書「枢密院御下附案 大正十三年 巻乾」) アジア歴史資料センター Ref.A03033147200。

68) 「枢密院会議筆記 関東州阿片令」 アジア歴史資料センター Ref.A03033668000

69) 「関東州阿片令案」と題する文書(外務省文書「阿片其他毒劇薬及吸食器具取締関係雑件 本邦ノ部 政策及法規 朝鮮, 台湾, 関東州, 青島」4.2.4.1-1-2-1) 及び前掲『阿片ニ関スル条約及決議集』の「第二編 内地外地阿片及麻薬関係法規」151頁。

70) 以下、「関東州阿片令施行規則取扱上ノ心得」(大正十三年八月二十三日 阿片事務打合会ニ於テ 衛生課長指示事項) 後藤総一郎監修『関東庁警務局資料』(日本図書センター, 2001年) 第22巻。(句読点, 桂川)

本人ニ面接スルノ必要ナシ。」とした。つまり、煙膏小売店が「吸食習癖がある人間」だと申し出たならば、関東庁警察は同人をそのまま癮者と認定し、吸食を許可せよと言うのである。また、小売店からの申請に一切の診断も審査もなしにそのまま許可を与え、「止ムヲ得サル場合ノ外、決シテ本人ニ付取調等ヲナスヘカラス」とも言う。

要するに、阿片を吸いたい中国人は、小売店に顔を出しさえすれば、直ちに合法的に吸えるようになるのである。事実上何の制限も規制もない。「阿片癮ノ支那人ニ対シテノミハ医療的吸烟ヲ特許スル」という「阿片令」の表向きの例外規定すら、関東州の現場では完全に意味をなくしてしまい、法文上の本則であるはずの吸煙の規制という趣旨など、まさに敝履の如く顧みられなかったのである。

焦点となっていた阿片煙館については、次のように、むき出しの本音で指示されている。まず、「煙館ハ禁止スレトモ、家族、雇人等大凡十人内外ノ為ニ吸食ノ設備ヲ為スハ此ノ限りニアラス」とされる。小規模の煙館ならば、「家族、雇人等」用の施設だとの名目を付ければ認められるのである。また、「料理店等ニ於テ客ニ阿片ヲ吸食セシムルハ、原則トシテ煙館ト見ルヘカラス」ともされた。料理店、旅館等々で客の求めに応じて吸食させる行為も黙認せよとの指示である。「阿片令」第五条の規定では、「救療目的」でない吸食施設も『阿片煙館』でない吸食施設として開設維持できる余地が、もともと十分存在していたのだが、現場ではこの抜け道が更に徹底的に利用されて、「阿片煙館」と名乗らなければ、どのような吸食施設も禁止されないことになったのである。こうして、関東州では、吸いたい者は自宅のみならず、料理屋や旅館でも煙館でも、お好みの場で吸えることになった。一方では、「癮者ニ就テハ吸食ノ自由ヲ妨クルカ如キ干涉ヲ為スヘカラス」との指示さえ出ているので、吸食習慣のある者は「吸食の自由」を大手を振って享受できた。このように、ここでの指示は、むしろ積極的な吸食奨励策だとさえ言える。

つまり、関東州阿片令の制定は、関東州当局が「自由な吸食」を公認するのを、正式に認める役割を果たすことになったわけである。結果的にと言うよりは、関東庁当局の思惑通りに事が運んだと言うべきであろう。いや、あるいは、その思惑を超える順調さで以て進んだと言った方が適切だろうか。

おわりに

関東州阿片令の制定は、直接には、ハーグ条約に対応する阿片制度を施行するための法令を関東州に公布する必要から始まったものである。ただし、同条約は、列強の極東領での吸煙を許容していた⁷¹⁾。つまり、ハーグ条約は阿片吸食を絶対的に禁止しているのでは

ないとした、1923年春の段階での外務省の言い分は、決して不当だったのではない。

しかし、これだけで済ませられるほど事態は単純ではなかった。国際聯盟規約第23条で、ハーグ条約実施の一般的監督general supervisionは国際聯盟が行うと取り決めたことは、阿片問題が国際社会全体に関わる課題と位置付けられたことを意味していた⁷²⁾。この頃、各国はともかくも共同で阿片問題に取り組もうと約束し、それを実行し始めていたのである。しかも、こうした態勢の成立が、第一次大戦後の阿片に関わる事柄の中で最も重要な成果であった⁷³⁾。そのような時に、関東州で自由な吸食を公認する決定をしたのは、「五大国」の一としては、結果的に見て、まことに思慮分別の足りない行動だったと言わざるを得ない。第一次大戦後は、薬物問題が一国の貿易や安全保障その他の国際問題に影響を与えるようになっていた⁷⁴⁾のであるが、日本政府当局者には、そうした薬物を取り巻く情勢の変化が分かっていなかったと言ってよいだろう。

もっとも、これらは「後付けの理屈」であって、これによって当時の日本政府当局の姿勢を断罪するのは適切でないという異論が、あるいはあるかもしれない。それならば、当時の状況に身を置いて見てみよう。日本はこの頃、「支那に於ける阿片濫用の因をなしたる最も主なる分子なり」⁷⁵⁾という国際的非難を受けていた。だから、もし関東州に於ける阿片吸食について適切な対応策を採り、うまく国際社会にアピールしたならば、そうした非難を鎮めるのは極めて容易だっただろうし、それはまた、「大国」としての威信の獲得に容易につながったであろう。にもかかわらず、日本政府は、そうした絶好のチャンスを手放したのである。結果的には、まさに外交上の失態と言わねばなるまい。

いずれにせよ、「阿片令」制定過程を世界情勢の中に置いて振り返ってみると、外務省が専ら「五大国」としての体面ばかりを気にして、本来の意味での「大国」としての責任を果たそうとしなかったことが、最大の問題であったことが分かる。発足したばかりの新しい国際協力体制の確立ないし安定に積極的に関与し寄与するという形で「大国」としての責任を果たそうとする姿勢はむしろのこと、そうした発想そのものが見られないのである。外務省が、その職掌がら、「体面」にとりわけ気を使うだろうことは理解できるが、それにしても、彼らの中には「責任」という意識がまるで感じられない。なにも外務省だ

71) Philip Bean, *The Social Control of Drugs*, London, Martin Robertson, 1974, p23

72) Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900-1939*, Durham, Duke University Press, 1969, p144

73) William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century, an International History*, London & New York, Routledge, 2000, p37

74) *ibid.*, p38

75) 国際聯盟協会編・刊『阿片会議の解説』（1925年）31頁。

けがそうだとするのではない。たまたま外務省の行動に顕著に表れたというだけであって、日本政府全体についてそう言っても、決して誤りではないだろう。

このように見えてみると、原敬内閣が関東州と青島に於ける阿片制度の廃絶を閣議決定し、外交ルートを通して世界に公表したことは、世界の潮流に倣差そうとする意志の表れと解することができるし、国際社会での責任を果たそうとする姿勢がまだしも見られるようである。このような観点から19年の閣議決定の成立過程を検討してみると、原内閣の外交姿勢について新たな視角からの評価が生まれる可能性があるように思える⁷⁶⁾。これは今後の宿題としておきたい。

ところで、関東州の阿片制度を廃絶することができず、従って「大国としての責任」を果たさないという結果を招いた大きな要因の一つは、阿片収入の財源としての重さであった。関東庁への本国からの「仕送り」は乏しく、しかも、それは専ら関東庁という役所の維持管理に充てられていたようである⁷⁷⁾。そして、現地住民の生活に直接関係する費用は、その大半を阿片からの収益に依存していた。阿片収入なくしては、関東州の経営に大きな支障をきたすことが明白だったのである。それが、日本政府の行動を縛ることになった。つまり、日本政府は、国際社会での責任を果たすよりも、租借地統治の安定を図る方を優先したのであった。

阿片収入への大きな依存は、関東州に限ったことではなかった。台湾阿片問題研究の先駆者である劉明修は、「植民地経営の初期の財政負担は、本来領有国が支払うべきものである。日本の台湾経営の場合、日本は逸早く台湾で現地調達を成し遂げた。この日本が支払うべき負担の多くを代替したのは、台湾の阿片吸食者が支払った……阿片収入であった。」⁷⁸⁾と述べているが、関東州でも同様だった。台湾で行なわれたことが、そのまま関東州に持ち込まれ実施されたのである。

このことの意味は、ドイツの膠州湾租借地の経営と比べるとはっきりする。ドイツの租借地統治機関である膠州湾総督府は、最初は独自財源を殆ど持っていなかった。1906年頃からようやく独自財源が総督府歳入の10%程度を占めるようになり、1909年度以後は駐屯

76) 服部竜二はその著『東アジア国際環境の変動と日本外交 1918-1931』（有斐閣、2001年）の中で、『日本政党政治の形成』に於ける三谷太一郎の主張を、原内閣における「戦後外交の転換を強調する……戦後外交転換説」ととらえ、これを批判しつつ、同内閣の時にも「日本の勢力圏外交という従来からの方式が巧妙に継承された」という「勢力圏外交連続説」を唱えている（4～6頁）。服部説は、第1次大戦後の日本外交を中国を巡る国際政治の中でどのように位置付けるのかという古くて新しい問題に重要な論点を提示しており（川島真、服部竜二編『東アジア国際政治史』名古屋大学出版会、2007年、108頁）、今後の更なる議論の深まりが求められている。

77) 前掲『関東局施政三十年史（上）』726頁、及び前掲『関東庁施政二十年史（上）』101頁。

78) 劉明修『台湾統治と阿片問題』（山川出版社、1983年）113頁。

軍費以外の統治費用を自弁できるまでになった。つまり、ドイツ本国は、総督府が財政的に自立できるようになるまで十年余り「仕送り」を続け、その間、総督府は直轄事業の育成とそれによる財政的自立に努めたのである。勿論、ドイツも租借地で阿片制度を実施しており、初期には阿片税が重要な独自財源であった。しかし、その財政的意義は1909年度から急速に小さくなっていた⁷⁹⁾。

一方、日本の場合、阿片収入への依存度が高かったのは関東州や台湾だけでなく、1914～22年の青島の統治でも同様だった⁸⁰⁾。「仕送りが」不十分で、その不足分の多くを阿片収入で賄っていたのである。阿片収入への依存度が高いことは、財政が安定していたとは決して言えず⁸¹⁾、従って、これら各地における日本の統治の足腰はそれだけ弱かったと見るべきだろう。「仕送り」が十分でなかったことは、同時にまた、本国の財政力が弱かったことの結果でもある。要するに、敢えてこの当時に限ってのみ言えば、日本は「帝国」としての実力が十全には備わってはいなかったと見ることができよう。

もっとも、帝国統治における阿片収入の財政的意義は、例えばイギリスの香港や海峡植民地に於けるそれと厳密に比較検討してみなければ、軽々に結論を出せるものではない。この課題の遂行もまた、今後の宿題としておかなければならないが、ともかく、関東州阿片令制定の過程から浮かび上がって来た「大日本帝国」は、決して「大国」にふさわしい偉丈夫の姿をしてはいない。これを一応のまとめとして、本稿を終えることとする。

本稿は科研費(基盤研究(C) 18520522)の助成を受けた研究成果の一部である。

79) 以上、拙稿「膠州湾租借地におけるドイツの阿片政策」『大阪産業大学論集 人文科学編』84号、1995年3月。

80) 前掲拙稿「青島における日本の阿片政策」。

81) 前掲宮尾舜治の発言。