

国際連盟創設問題におけるイギリスの戦略

藤井正博

はじめに

第一次大戦後の一九二〇年に設立された国際連盟 League of Nations. は、世界的規模で諸国家の代表が参加した史上初の本格的な国際組織であり、また周知のように現在の国際連合 United Nations の前身として重要な歴史的意義を持っている。我が国においてこの国際連盟の創設の問題は、ほとんどの場合連盟創設の核心的推進者であった合衆国大統領ウィルソンの外交の文脈の中で論じられてきた。無論そうした理解の仕方が間違っているわけではないが、実際に成立した国際連盟にアメリカ合衆国は参加せず、そう望んだか否かは別にしてその後国際連盟を指導してゆくことになつたのはイギリスであったのである。イギリスは国際連盟をどのように認識していたのか。イギリスは何故に国際連盟に参加したのか。国際連盟の成立過程を十分に理解するためにはこの問題が明らかにされねばならない。

イギリスの国際連盟認識および連盟参加問題に触れた我が国の研究として先ず吉川宏「ロイド・ジョージとヨーロッパの再建」『北大法学』(第一三巻三号)を挙げることができる。先駆的研究として氏の論稿は高く評価されねばならないが、イギリスの連盟政策形成における国内国外の民主的勢力の「新外交」要求の圧力、影響力をあまりにも強調しすぎている。また齊藤孝氏は『岩波講座世界歴史』第二五巻において、当時のイギリスの政策決定者が国際連盟をボルシェヴィズムの拡大に対する防波堤として認識していたという鋭い指摘を行なっているが、それだけでは不十分である。

両者に欠落しているのは英米対立の視点である。筆者はすでに拙稿「『東方』への戦略転換と対ドイツ『秘密宥和計画』」『西洋史学』(一一七号)および「第一次大戦におけるイギリスの戦争政策と『東方』の石油」『神戸山手女子短期大学紀要』(二八号)において、第一次大戦後半期のイギリスの政策決定者たちが一方では戦争に勝利するため合衆国との協調を強く求めながらも、他方ではイギ

リスを凌駕しつつある合衆国の政治・軍事・経済における力の急速な増大に対して強い危機感を抱いていたことを指摘している。戦後世界の主導権をめぐる英米の抗争は、休戦からパリ講和会議にかけて一挙に激化することになる。合衆国大統領ウィルソンが提唱し、推進した国際連盟の創設とそれへのイギリスの対応の問題は、この英米対立の視点を抜きにしては正しく理解することはできない。小論は、イギリスの国際連盟認識および連盟参加問題を休戦からパリ講和会議にかけての英米の世界支配をめぐる抗争との関連で考察し、国際連盟創設過程に新しいダイナミズムを付け加えようと試みるものである。

一 イギリス政府における国際連盟論議

第一次大戦の勃発とその世界的拡大の中で交戦諸国の人々の間では戦後世界の平和を保障する国際組織設立の問題が論議され始めた。特にその問題に強い関心が示されたのは、イギリスと合衆国においてであった。イギリスでは「国際連盟協会」とUDCという二つの団体が設立され、また合衆国においては「平和強制連盟」が設立され、国際連盟創設運動が展開されていった。だが、イギリス政府が最も注目したのはこれらの団体の動向ではなく、合衆国大統領ウィルソンのそれであった。

合衆国は大戦勃発後中立を維持していたが、拡大し激化する戦局を前にして次第に連合国側に接近し、一九一七年四月参戦した。その間ウィルソン大統領はかの「勝利なき平和」演説等で彼の和平構

想を表明し、交戦諸国に対して戦後世界の平和と安定を維持するための国際連盟創設の必要性を強く主張した。イギリス政府においてはウィルソンの主張に対応する形で国際連盟論議が活発化し、一九一八年一月五日首相ロイド・ジョージは戦争目的演説において戦後「何らかの国際組織の創出」が必要であると表明した。

こうした国際連盟の戦争目的化は基本的にはこの時点までのイギリスの対米協調政策——具体的に言えば合衆国の対独戦への参戦の促進、そして参戦後の合衆国の連合国側へのつなぎ止め——を反映したものであった。連合国への莫大な経済援助および一九一八年中期以降期待される合衆国軍の大量派兵は、ドイツ同盟国との戦局を優勢に転じ、勝利を達成するためには不可欠のものであり、それ故ウィルソンが第一義的に主張する国際連盟の創設をイギリスの戦争目的とする必要があったのである。しかも、当のウィルソン自身の時点では国際連盟の内容を具体化しておらず、漠然とした言葉でそれを表現していたので、イギリス側してみれば国際連盟を現実化する際にその内実をどうにでもできるものであった。ロイド・ジョージの戦争目的演説における国際連盟の戦争目的化はイギリスを

かんじがらめに拘束するものではなかったのである。イギリス政府は国際連盟創設問題をどのように認識していたのか。ここでは次の点に注目しつつ、イギリス政府の基本的論調を考えてみたい。それは一九一六年一二月に成立したロイド・ジョージ戦時内閣の政策決定過程の独特なメカニズムである。すでに前掲拙稿で明らかにしているように、大戦後半のイギリスの戦争政策は、

「帝国派」と呼びうるグループが主導的に政策立案を行ない、首相ロイド・ジョージが彼らの提案をほとんどそのまま取り上げ、政策化するという形で決定された。このメカニズムは戦時のみならずパリ講和会議の時期においても変わっていない。

「帝国派」の中で国際連盟問題との関連で特に注目したいのは、フィリップ・カー（ロイド・ジョージの私設秘書）、モリス・ハンキー（戦時内閣官房長官、国防衛委員会議長）、およびスマッツ（南ア国防相、イギリス戦時内閣閣僚、国際連盟規約起草委員会のイギリス代表）の三人である。彼らはパリ講和会議に同行し、ロイド・ジョージの政策ブレインとなる。

国際連盟に関する彼らの構想には、言葉のニュアンスなど微妙な違いはあるものの、ほぼ次のようにまとめることができる。

- 一、「超国家的組織」、いわゆる「世界政府としての連盟を否定する。
- 二、連盟は連合最高戦争会議をベースに発展させるのが望ましい。
- 三、理事会は大国の代表によって構成され、常設ではなく、定期的な首脳会談的なものが望ましい。
- 四、集団安全保障は国家主権を制約しない程度のゆるやかなもので、侵略者への対応は国家の自発性に依るものとする。

彼らのこうした国際連盟構想は、一言で言えばイギリスの伝統的なヨーロッパ勢力均衡論の延長上に位置し、合衆国を新たなブランドサーとして加えた拡大されたヨーロッパ大国協調体制 Concert of

Europe の構築を目指したものと見える。彼らは国際連盟を「単なる討議の場」としか捉えていなかったのである。彼らのこうした認識は、世界連邦政府および世界連邦議会の設置と一定の力をともなったシステムとしての集団安全保障を望むウィルソンの構想とは大きく異なっている。彼らはウィルソンの国際連盟の創設にはきわめて否定的だったのである。

だが、次の点で国際連盟は彼らにとって積極的意味を持っていた。それは委任統治システムである。領土併合に対する反対論の世界的高まりの中で、イギリスは大戦後ドイツ領植民地や中東地域の支配を何らかの形でカモフラージュする必要に迫られていた。こうした要請に応えるのが委任統治システムであった。フィリップ・カーはすでに一九一五年『ラウンド・テーブル』誌において、文明の発展していないドイツ領植民地や中東地域は大戦後国際組織の委任を受ける形でそれらの地域に最も影響力のある国によって統治され、開発される必要があることを主張していた。このフィリップ・カーの委任統治論をさらに発展させたのがスマッツであり、彼はよく知られている委任統治の A・B・C ランクによる段階統治システムを考案した。ドイツ領植民地や中東地域を国際連盟の委任統治システムによってイギリス帝国が合法的に支配する、この点において彼らは国際連盟を積極的に評価していたのである。ロイド・ジョージも休戦直前の帝国戦時内閣の席上において彼らと同様の国際連盟に対する見解を表明する。こうしてイギリスは、国際連盟創設問題が具体的に論じられ始める休戦会議に、ウィルソンの国際連盟には

否定的な構想を持って臨むことになる。

二 国際連盟と「海洋の自由」

一九一八年夏の連合国の攻勢によって敗北が決定的となった同年一〇月二三日、ドイツはウィルソン大統領が同年一月に発表していた「一四ヶ条」の和平提案の線に沿って連合国と講和を行なうことを表明した。「一四ヶ条」の中で特にイギリスを刺激したのは、戦時および平時における海洋航行の自由を提唱した条項であった。この「海洋の自由」は、パックス・ブリタニカを支えたイギリスの大海軍の威力を激減させるものであり、イギリスにとっては断固拒否せねばならないものであった。が、それはまたウィルソンの望む国際連盟を核にした世界秩序を根底において支えるものでもあり、彼にとっても譲歩できぬものであった。ウィルソンは、イギリスの海上封鎖とドイツの潜水艦作戦の展開によって合衆国の貿易が大きな被害をこうむるようになった一九一五年頃から、この「海洋の自由」を彼の戦後世界構想の重要な核として考え始めたようである。一九一六年五月平和強制連盟の大会での演説において、彼は「普遍的な諸国家の連合は世界中のすべての諸国民が妨害されることなく平等に航行できる海洋運行の神聖な安全を確保するためのものである」と述べ、「海洋の自由」が国際連盟創設の重要な目的のひとつであることを明示した。しかも注目すべきことに、ウィルソンは単に原則を主張するのみならず、力による原則の貫徹、すなわちイギリスの恣意的な海上封鎖を防止することのできる大合衆国海軍の建造に着

手する。彼はすでに参戦前に一九一六年海軍法案を議会通過させ、一九一八年一二月にはそれに乗せする形でさらに第二次海軍増強三ヶ年計画を議会で提案した。この計画完遂後の巨大な合衆国海軍は、ウィルソンにとって大国の中小国への侵略とイギリスの恣意的な海上封鎖を防止する国際海軍として位置づけられており、彼の構想する世界秩序の安定を保障する現実的力となるものであった。

パックス・ブリタニカを支えたイギリスの海洋支配を根底から揺がすこうしたウィルソンの挑戦に対して、イギリスはどのように対応したのか。第一次大戦末期におけるイギリスの政策決定者たちのアメリカ合衆国観には複雑なものがあつた。彼らは一方で民族性や言語、思想や制度等の同質性や親近性、そして兩國の緊密な貿易関係から、英米協調による戦後世界における「パックス・アングロ・アメリカーナ」を考えながらも、他方で大戦中にイギリスを凌駕した合衆国の圧倒的な経済力と急速に巨大化しつつある軍事力に対して強い警戒心を抱いていた。すでに前掲拙稿で指摘したように、一九一七年冬から一八年前半にかけてイギリス政府内にドイツとの和平熱が高まったが、その要因のひとつは戦争の長期化が合衆国の力のイギリスに対する圧倒的優越をもたらすという懸念にあつたのである。合衆国に対するイギリスの警戒心は、ウィルソンの「海洋の自由」に対する強い要求と第二次海軍増強三ヶ年計画の議会上程とによって一挙に高まることになる。

ウィルソンの挑戦に対するイギリスの戦略は次のスマッツの言葉に象徴的に示されている。「ウィルソンにとって国際連盟はあらゆる

ることからの根である。だからもしイギリスがこの構想の実現に協力すれば、彼は他の論争点のいくつかにおいて譲歩するであろう。」つまり、国際連盟はウィルソンにとって第一義的な重要性を持っているが故に、イギリスはそれをバーゲニング・パワー（取り引き材料）として利用できる、これが休戦および講和会戦に臨むイギリスの対米戦略であった。無論、イギリスの政策決定者たちにとってイギリスを強力に拘束するウィルソンの国際連盟の設立は望むところではなかったのであるが、彼らはウィルソンの連盟に反対する勢力が講和会議代表たちの中に相当数おり、しかも合衆国において戦後再び孤立主義の議論が高まり始めているという情報を入力していたのであり、こうした状況からやがて具体的形を取る国際連盟はウィルソンの連盟とは大きく異なるものになると考えていたようである。

一九一八年一〇月二十九日に開かれた休戦会議において、「海洋の自由」を求める合衆国の要求はきわめて激しかった。この会議への合衆国代表ハウスはウィルソンの強硬な主張を受けて、一月一日英米のパイプ役となっていたワイズマンに次のように述べている。

「もしロイド・ジョージが『海洋の自由』に関してなんらかの譲歩をしなければ、アングロサクソン・ユニティーのいっさいの希望は潰え去るだろう。アメリカは海洋上のアメリカの権利の問題をめぐって一八二二年にイギリスと戦争したのであり、一九一七年には同じ問題をめぐってドイツと戦争したのである。我が国は外国政府が我が国の船舶の航行条件を決めることには決して同意しないである

う。」こうした合衆国側の強硬な主張に対してロイド・ジョージは、国際連盟の創設を「後の討議、しかも講和会議とは別の機会の討議」に回したいとハウスに伝える。講和と国際連盟問題を不可分のものと考えていたウィルソンにとってこの脅しはかなり効果があったようである。ウィルソンは国際連盟への参加を各国にスムーズに承認させるため、講和条約と連盟規約との抱きあわせ、すなわち条約を批准すれば自動的にその国は連盟へ参加するという形態を熱望していたのである。結局この問題は次のような結着をみる。イギリスは連盟構想を支持し、その問題をパリ講和会議の第一の議題とすることを約し、他方ウィルソンは「海洋の自由」を講和の条件とはしない、つまり「一四カ条」に留保を付け、講和会議においてことをフランクに討議すると約した。しかしこの後ウィルソンは「海洋の自由」問題をついに持ち出すことはなかった。

翌一九一九年一月に開催されたパリ講和会議において先ず国際連盟の設立が決議され、続いてドイツ領植民地が国際連盟の委任統治システムの下に置かれることが決定された。こうして「海洋の自由」へのウィルソンの攻勢——戦後世界の主導権をめぐる英米対立の第一ラウンドは、国際連盟をバーゲニング・パワーとして利用することによってかわすことができた。イギリスは国際連盟の創設をえさにイギリスの「海洋の自由」を守ったのである。だが、その後しばらくしてイギリスの政策決定者たちをなお一層慌てさせる情報飛び込んで来る。それはパリ講和会議と並行して合衆国議会で討議され始めた一九一八年海軍増強三ヶ年計画の情報であり、「パ

リ海軍戦争」と呼ばれる英米の海軍力をめぐる激しい論争を招来することになる。

三 「パリ海軍戦争」と国際連盟

大戦終結直後の一九一八年一二月の時点における英米の保有する主力艦の数は、イギリス四二、合衆国一六であった。しかし建造中および議会で承認済みのものを含めると、イギリス四六対合衆国三五となる。この数字だけから見るとなおイギリスの優位は動かないが、新しく建造される合衆国の戦艦のうち超ドレッドノート艦が一〇隻もあり、その実質的な海軍力は大きく接近することになる。こうした状況においてウィルソンはさらに一九一八年海軍増強三ヶ年計画を議会上程したのである。それは戦艦一〇隻、巡洋艦艦六隻を新たに建造するという計画であり、その計画が完遂されるならば合衆国の主力艦総数は五一となり、質量ともにイギリスを上回ることになる。

こうした合衆国海軍の増強は、ウィルソンにおいてはすでに指摘したように国際連盟を核にした戦後世界秩序の安定を維持する国際海軍の脈絡の中で考えられていたが、合衆国海軍当局においてはドイツに対する勝利が確実になるにつれて表面化してきた海洋をめぐる英米対立の事態に備えようとするものであった。大戦末期の合衆国海軍当局には「我々は一九一四年のドイツと同じ立場に近づきつつある」という言葉が日常的に飛びかっていたのであり、「レッド・オレンジ作戦」(日英の攻撃に対する作戦計画)なるものがすでに

検討され始めていたのである。

このような合衆国海軍の急激な増強に対するイギリスの反応はさまざま、こうして「パリ海軍戦争」の幕が切って落される。ロイド・ジョージは三月六日ハウスに対して「イギリスは他のどの列強もイギリスを追い抜くことを、たとえどんなにコストがかかろうとも許すことができない」と述べ、合衆国の挑戦に対抗する断固たる意志を表明した。大戦中すでに経済力においては合衆国に追い抜かれていたイギリスにとって、海軍力における合衆国への優越は何としても守り抜かねばならない最後の砦だったのである。だが、ロイド・ジョージの主張は強く拒絶される。ウィルソンが信頼を寄せていたベンソン合衆国海軍提督は、合衆国海軍がイギリスと対等の海軍力を持たねばならない理由を次のように考えていた。「アメリカがイギリスと同じ大きさの海軍を持つことは必要不可欠のことである。国際連盟はもし必要ならその最強メンバーを抑制するだけ十分強くなければならない。異なった型、訓練、言語、習慣、命令系統からなる艦船によって作られる国際海軍が、イギリス艦隊を相手どることは期待できないであろう。同じ国旗からなる単一のユニットがその中に必要である。」つまり、ウィルソンにとってイギリスと対等な海軍力は、その国際連盟構想を根底から支えるものであり、決して譲れぬ線であったのである。「パリ海軍戦争」は膠着状態に入る。

膠着状態を打開するために、ロイド・ジョージ、フィリップ・カー、ハンキー等は三月二三日フォンテンブローに会し、策を練った。

彼らは国際連盟を再びバーゲニング・パワーとして利用しようと考えている。しかも、合衆国における情勢はそのパワーを一層強める。合衆国では二月、三月の選挙において孤立主義への復帰を目指す共和党が多数を占め、連盟草案を持ち帰ったウィルソン大統領は共和党の激しい攻撃を受けていたのである。三月二五日フランスに戻ってきたウィルソンに手渡された「フォンテンブロー覚書」は次のようにイギリスの主張を展開する。「国際連盟成功の第一の条件は、イギリス帝国、合衆国、フランス、イタリアの間に、相互の間で建艦および軍備増強を行なわないという固い合意ができることである。もし連盟規約が調印されるまでにこうした合意ができなければ、国際連盟はいかさまか笑いものになるだろう。」さらにロイド・ジョージは翌三月二六日追いつちをかける。彼はウィルソンに対して「イギリスは連盟規約を講和条約に入れることに最終的合意を与えていない。しかもあなたが主張しているモンロー主義に対するアメリカの例外的な立場を認める条項をイギリスは承認することができない。それはただ海軍計画に関する英米間の合意と引き換えに解決されうる問題である。」と圧力をかけ、譲歩を求めた。

国際連盟を取り引き材料として利用したイギリスの攻勢は、結局合衆国から若干の譲歩を引き出して終る。合衆国は以下の三点をイギリスに対して約束した。一、一九一六年計画でまだ着工されていない艦船の着工を講和条約調印後まで延ばすことを考慮する。二、一九一八年計画は放棄あるいは修正する用意がある。三、講和会議終了後海軍縮交渉を行なう。イギリスはこれらの約束と引き換え

に国際連盟規約と講和条約の抱き合わせおよびモンロー主義条項の規約への挿入を認めた。合衆国がイギリスに与えた約束の言葉は不確定なものばかりであり、この「パリ海軍戦争」は引き分けに終わったと見るのが妥当なところであろう。英米の海洋支配をめぐる対立は、やがてワシントン会議において一応の結着をみることになる。

ベルサイユ条約と抱き合わせの国際連盟規約は、イギリスでは一九二〇年一月ベルサイユ条約の批准と同時に承認され、イギリスは自動的に連盟に参加することになった。だが、合衆国ではベルサイユ条約は批准されず、合衆国は自動的に連盟不参加となったのである。一九二〇年二月国際連盟総会が開かれ、国際連盟は正式に発足するが、その設立に最も情熱を燃やし、設立後中核的な役割を果たすはずであった合衆国不参加のまま、大戦後の多難な時代へのスタートを切るのである。

結 び

イギリスは国際連盟の創設を大戦期においては合衆国をドイツとの戦争に引き入れ、英米間の協調を維持するためにイギリスの戦争目的として取り入れた。しかし、イギリスの政策決定者たちはウィルソンの国際連盟の創設には消極的であり、国際連盟そのものに戦後の世界秩序形成の積極的価値をあまり見出しはなかつた。それ故、休戦から講和にかけて合衆国がイギリスの海洋支配に対する挑戦を行ってきた時、国際連盟はウィルソンの要求を押えるバーゲニング・パワーとなりえた。イギリスはそれによってウィルソ

ンからある程度の譲歩は勝ち取ることができた。だがその代償にイギリスは、国際連盟規約作成におけるウィルソンの主張を認め、連盟規約と講和条約との抱き合わせによって講和条約の批准とともに自動的に連盟に加盟することになり、消極的価値しか見出し出すことのできなかつた国際連盟、しかもそれを創出したその当の合衆国抜きでの国際連盟を背負ってゆかねばならなかつたのである。様々な要因や配慮、そしてイギリスが期待した共和党の圧力等によって連盟規約第一〇条、第一六条の集団安全保障における各国の行動の義務がウィルソンの構想よりも軽減されたとはいへ、それはイギリスの政策決定者たちが考えていたものよりは大きな拘束力を持つものであつた。また、理事会には小国も席を占めたのであり、イギリスが望んだ「ヨーロッパのコンサート」体制も実現できなかつた。イギリスは驚くべきことに、合衆国の連盟参加が絶望的になつた時、二年後の連盟脱退さえも考えたのである。だがそれはついにできず、国際連盟に十分な積極的価値と情熱を見い出せぬまま、イギリスはその後二〇年にわたつて連盟の中核国家としてそれに係つてゆかねばならなかつたのである。世界恐慌の余波の中「持たざる国」の侵略に対してほとんど無力だつた一九三〇年代の国際連盟の悲劇は、すでにその設立当初に暗示されていたのである。

(注記)

本研究ノートの叙述のイギリスに関する部分は、ほぼ全面的に G. W. Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics and International Organization 1914~1919*, Chapel Hill, 1978 の研究成果に依つてゐる。エガートンの研究は第一次大戦およびパリ講和会議の時期におけるイギリスの国際連盟政策をイギリス政府関係文書の徹底的分析、検討によつて明らかにした労作である。また、本研究ノートの叙述のウィルソンの政策に関する部分は、ほぼ全面的に進藤栄一『現代アメリカ外交序説——ウッドロー・ウィルソンと国際秩序——』（創文社、一九七四年）に依つてゐる。進藤氏の著書は膨大な史料を渉猟してウィルソンの国際連盟政策を徹底的に解明した我が国におけるウィルソン研究の金字塔的作品である。本研究ノートは本来ならエガートンの研究紹介とすべき性格のものであつたが、国際連盟創設問題におけるイギリスの戦略をよりダイナミックに描くためには進藤氏のウィルソン外交に関する新しい研究成果が不可欠であり、それ故敢えて研究ノートという形態を取つた。

(教養学科講師)