

注記：本論考は日本国際問題研究所領土・主権・歴史センター国際政治史研究会委員の見解であり、日本国際問題研究所の見解を代表するものではありません。

イギリスの対独〈宥和〉1924－1930年

ヨーロッパ国際秩序の再編

藤山一樹

(大阪大学)

本報告では、第一次世界大戦後のイギリスがヨーロッパ国際秩序に果たした役割を、1920年代後半という戦間期の中では比較的平和な時代に絞りつつ、政策決定者の認識を手がかりに検討した。

具体例として取り上げたのは、1919年のパリ講和会議で調印された〈ヴェルサイユ条約〉、その中でも敗戦国ドイツの弱体化を狙った3つの条項（占領・軍縮・非武装化）に関する政策である。

大陸の中央で豊かな資源を擁する統一国家ドイツをいかに処遇し、ヨーロッパ諸国の平和的な共存を図るか——。いわゆる〈ドイツ問題〉はヨーロッパ国際政治の難問であった。パリ講和会議が開かれた1919年、ドイツは敗戦国でありながら経済的にも軍事的にも復活のポテンシャルを残す潜在的脅威であり続けていた。そこで19年の米英仏ら戦勝国は、ドイツの物理的なパワーを削ぐことで戦後ヨーロッパの安定を図る。占領・軍縮・非武装化の3規定は、戦後秩序の基礎をなすヴェルサイユ条約の支柱であった。

ところが大战直後のヨーロッパ秩序は、ヴェルサイユ条約をめぐる安定どころか崩壊の危機に直面する。1920年代初頭、対独安全保障を執拗に追い求めるフランスと、講和条約の履行を可能な限り逃れようとするドイツは、事あるごとに対立した。アメリカとソ連はそれぞれの理由でヨーロッパの安全保障に関与せず、イギリスも仏独関係の調整役を買って出るには至らなかった。

ヨーロッパの不穏な構図に変化が訪れるのが、1920年代中盤から後半にかけてである。ドイツの賠償支払いを円滑にする〈ドーズ案〉とともに分水嶺となったのが、25年10月成立のロカルノ条約であった。フランスとドイツが相互不可侵を約すのみならず、ヴェルサイユ条約で設定されたラインラント非武装化の維持を定めた条約に、イギリスは条件つきながら軍事的な保証を与える。

こうした展開の後、戦勝国は1920年代後半を通じ、ヴェルサイユ条約の占領・軍縮・非武装化の規定を大幅に修正していった。軍縮査察機関は解散され、占領は予定よりも5年早く終結し、非武装地帯の現地監視は見送られた。これら一連の対独〈宥和〉、すなわち敗戦国の要求に応じた条約修正を主導したのは、他ならぬイギリスであった。

先行研究は1920年代後半のイギリス外交について大きく異なる評価を下している。25年の大陸関与に着目した一群の研究は、ロカルノ条約成立に対する貢献を踏まえ、イギリスの成果を肯定的に捉える。他方、25年以降のヨーロッパ以外の地域や問題に着目した研究は、イギリスが国際連盟や東アジアの海軍軍縮、あるいは帝国防衛に傾倒し、大陸関与はむしろ等閑にされたと批判的に論じる。ところがいずれも25年以降のイギリスの大陸関与について、具体的な政策を取り上げて包括的に実証しているわけではない。

イギリス政府内で対外政策を手がける外務省に加え、内閣および官僚機構も含めて1920年代後半の政策決定過程を再構成してみると、対独宥和という後から見れば無分別な政策の背後に、勢力均衡と大国協調を組み合わせた古典的な秩序観、さらには弱体化しきったドイツに対する共通認識の存在したことが明らかとなった。

オースティン・チェンバレン外相は、ロカルノ条約を中核とした英仏独による大国協調を取り戻そうとしていた。それにもかかわらず英仏がヴェルサイユ条約の執行を続ければ、ドイツの戦勝国に対する憎悪が和らぐことはなく、大国協調の夢は一向に実現しない。パリで形成された強制に基づく均衡に代わり、ロカル

ノでは主要国の同意に基づく均衡が築かれた。これを確かなものとし、戦勝国と敗戦国が対等な形でヨーロッパ秩序の運営を担っていくには、ドイツの望む条約修正が欠かせない——。チェンバレン外相のこうした論理が、1920年代後半の対独宥和を駆動させていた。

さらに、当時のイギリスが対独宥和を展開する上で潤滑油の役割を果たしたのが、外相以外の政策決定者たちであった。たとえば外務省は、ドイツの攻撃能力が十分低下しているとの判断から同国を差し迫った脅威とは認識せず、主要閣僚もその点で共通していた。ドイツの軍事的台頭を警戒していたはずの陸軍省も、ロカルノ条約でドイツが西欧の現状を自発的に保障したのを機に、かかる警戒を緩めることになった。いずれにせよ1920年代後半、イギリスの政策決定者はドイツを軍事的に封じ込める必要性を見出さなかったがゆえに、占領・軍縮・非武装化の3規定を修正したといえる。

以上のようなイギリス外交は、第一次大戦後のヨーロッパに何をもたらしたと評価することができるか。1920年代後半のイギリスの対独宥和は、19年の講和では達成されなかった、ドイツの包摂と対独安全保障の両立を実現した点で、第一次大戦後のヨーロッパ秩序をそれ以前よりも安定化させたといえる。

1919年の講和の段階で、ドイツが膨張の可能性をはらむ手ごわい敗者であったことはすでに述べた。物理的なパワーの観点に立つなら、19年の占領・軍縮・非武装化に体现されるドイツ弱体化の試みは、総力戦を経験した戦勝国による安全保障政策として、それなりに合理的な戦後処理のあり方ではあった。

しかし敗戦国を強制的に封じ込める1919年の戦後処理は、単純なパワー分布の〈システム〉として形にはなっても、国家が平和的な行動を互いに予見しうる状態、すなわち〈秩序〉には発展し難いものであった。敗戦国も独立した主体である以上、その主権に外部から制約を課せば、遅かれ早かれ何らかの反発は生じるであろう。20年代前半の英仏独関係はまさにそうした歴史であった。

国家間に秩序が生まれるには、脅威に対して安全が保障されるようなパワーの釣り合いに加え、領土的現状や紛争処理の方法など、国際関係の基本事項に関するコンセンサスが必要となる。主権を有する国家は、互いの関係を律する最低限のルールに自ら同意しない限り、世界政府が不在の中で秩序なるものを作りようがない。

1920年代後半のイギリスは、ロカルノ条約と条約修正を組み合わせることで、戦勝国の対独安全保障だけでなく、領土地図や紛争処理についてのコンセンサスをヨーロッパ大国間にひとまず生み出した。この文脈において宥和政策は国際秩序に積極的に作用したのであり、かかる政策を主導したイギリス外交は、第一次大戦後のヨーロッパ秩序の安定化に寄与したといえるであろう。

ただし、1920年代末に出来たヨーロッパ秩序は、決して完全といえるものではなかった。第二次大戦後になると超大国としてグローバルに影響力を行使することになるアメリカとソ連は、このときヨーロッパの国際政治にほとんど携わっていなかった。また20年代後半に形成された秩序の主たる範囲は西欧に限られる一方、東欧やドナウ川流域における秩序形成は課題として残されたが、林立する中小国にエスニック・マイノリティが多数存在していたこの地域こそ、ヨーロッパ秩序の命運を握るホットスポットであった。

また件のヨーロッパ秩序は、国際経済や主要大国の政治・帝国に重大な危機が訪れないことに条件づけられていたが、すでに1920年代から金融市場の過熱や議会政治の機能不全、反植民地主義ナショナリズムの散発など、不穏な兆候は少なからず見られた。

だが以上のような課題や脆弱性にもかかわらず、戦争終結後も旧交戦国間に深い亀裂の走っていたヨーロッパの状況を踏まえると、西欧にとにかくも秩序を回復したイギリス外交は、やはり積極的に評価されるべきなのである。