

## ジュネーヴ軍縮会議（1932～34年）に至るイギリス国際軍縮政策 —軍備の予算的制限案をめぐる—

松永 友有

横浜国立大学国際社会科学研究院教授

- 1 はじめに
- 2 第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮政策
- 3 第二次マクドナルド労働党内閣の国際軍縮政策と三党委員会
- 4 マクドナルド挙国内閣の国際軍縮政策
- 5 結び

注

文献リスト

### 1 はじめに

6年にわたる長い準備期間を経て、軍備縮小・制限のための国際会議（Conference for the Reduction and Limitation of Armaments）、一般的にはジュネーヴ軍縮会議（Geneva Disarmament Conference）は、国際連盟の主催により1932年2月に開幕した。これ以前においても、海軍軍縮に限定した国際会議であれば、1921～22年のワシントン会議、1927年のジュネーヴ会議、1930年のロンドン会議のような例があったが、ジュネーヴ軍縮会議は、陸海空軍全ての軍備に関する縮小・制限策を協議する一般軍縮会議であったという点で、特筆に値する。規模の上でも、連盟非加盟国のアメリカやソヴィエト連邦をも含めた64か国が参加する、1919年パリ講和会議以来の大規模な国際会議となった。とはいえ結局、ジュネーヴ軍縮会議は見るべき成果を得ないまま、1934年6月の休会をもって実質的に終了する。

ジュネーヴ軍縮会議が失敗に終わった基本的な状況については、研究史上既に周知の通りであると言える。本会議には、日本を含めて主要列強がことごとく参加していたが、何よりもその焦点は、ヨーロッパにおける平和の確保であった。そこで決定的な論点となったのは、一方的に軍備を制限されていたドイツによる軍備平等権の主張とフランスの対独安全保障の要求にいかに関わりをつけるかということである。すなわちドイツは、国際連盟規約第8条「連盟構成国が認識するところによれば、国家的安全に見合う最低限まで軍備が縮小され、国際的義務の履行が共同行動によって保障されることによって、

初めて平和の維持は可能となるのである。」を根拠として、十分な軍縮に取り組んでいない戦勝諸国の規約違反とドイツの軍備平等権を主張したが、これに対してフランスは同じ条文を根拠として、共同行動によるフランスの安全保障確保の優先を要求したのである。具体的にはフランスは、軍事大国である英米、とりわけヨーロッパ大国であるイギリスがドイツの侵入に際してフランスを軍事援助する確約を求めた。これに対してイギリスは、1925年のロカルノ条約によってドイツとフランス双方に対して両国国境地帯であるラインラントの中立を保障したことにより、フランスの安全保障要求に応じたものと主張した。とはいえ、イギリスの介入義務が発生するような不正な侵入がラインラントになされたかどうかの最終的な判断はイギリスの下に留保され、イギリスの援助が軍事援助という形をとるかどうかも明確ではなかった。したがってフランスは、ロカルノ条約はフランスの安全を十分に保障するものではないと主張した<sup>1)</sup>。こうして、ヨーロッパ三大国が各々の主張をくりひろげる三すくみの状況の中で、ジュネーヴ軍縮会議は決裂に至ったのである。

以上のような経緯をたどったジュネーヴ軍縮会議は、その国際会議としての規模と、それに向けられた当時の期待の大きさにもかかわらず、長く本格的な研究対象とはなっていない。上述したように、会議の決裂の構図は一見明らかであったし、そもそも「始めから失敗を予告されていた」<sup>2)</sup>といった見方が支配的であったからであろう。しかしながら、海外、とりわけイギリスにおいては、特に1990年代後半以降、ジュネーヴ軍縮会議に関する研究が陸続と刊行されている<sup>3)</sup>。中でも、ジュネーヴ軍縮会議におけるイギリスの役割を主題としたキッチングの著書は、決定版とも言えるような充実した内容である。こうした近年のイギリスにおける研究によって、会議において同国が果たした役割に新たな光が当てられることとなった。すなわち、軍縮会議が決裂した最大の責任をフランスの頑なな姿勢に負わせるという、ウィーラー-ベネットに代表される古典的な見解に代わって<sup>4)</sup>、近年の修正主義的研究は、むしろ会議の妥結に向けたフランスの真剣な姿勢と、それとは対照的なイギリスの国際軍縮問題全般に対する冷淡な姿勢を浮き彫りにするに至っている<sup>5)</sup>。

このように、近年の知見においては、イギリスのより積極的なコミットメントがあれば、会議の妥結は不可能ではなかったということが示唆されていると言える。とはいえ、国際軍縮に対するイギリス政府の姿勢は一貫して消極的であったため、軍縮会議成功の機会はいずれにせよ乏しかったとみなされているとも言える。しかしながら、軍縮会議の準備段階にまでさかのぼって検討してみた場合、1929年6月から31年8月まで政権の座にあった第二次マクドナルド労働党内閣はきわめて積極的に軍縮会議の準備に取り組んでいたことが判明する。すなわち労働党内閣は、前任の第二次ボールドウィン保守党内閣

（1924年11月～1929年6月）とは対照的に、軍縮会議の国際的準備作業を主導し、なおかつ自由党の閣外協力に依存するという、その政権基盤の弱さを自覚して、軍縮会議に臨む基本方針に関する労働党、自由党、保守党の主要三政党による合意をとりつけていた。したがって、軍縮会議が失敗に終わったその根源には、形式的にはこの三政党から成る大連立政権という建前をとっていたマクドナルド挙国内閣（1931年8月～35年6月）が、その三党合意を実質的に白紙に戻した上で、軍縮会議妥結そのものを目的としないという新たな姿勢に立って、軍縮会議に臨んだ事情があったと言わなければならない。

このように、本論は、イギリス政府の軍縮会議へのスタンスが必ずしも消極姿勢で一貫していたわけではないことを強調する点で、先行研究とは一線を画するものである。軍縮会議の成功に向けてイギリス政府が積極的なイニシアチヴを握った時期があったのであれば、軍縮会議前にいかなる局面の変化が生じたのかという点について、改めて精査する必要があるだろう。

従来の研究史に関して言えば、軍縮会議準備段階の第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮への消極姿勢に関してはリチャードソンの定評あるモノグラフがあり、本会議開催期のマクドナルド挙国内閣の政策に関する研究が既に存在する。しかしながら、この二つの内閣には含まれた第二次マクドナルド労働党内閣の時期は、軍縮会議の準備作業が大詰めに入った重要な時期でありながら、未だ研究が手薄な状況に留まっている。結果として、以上の三内閣の交代を通じて、イギリスの国際軍縮政策に重要な変容が生じた点が見過ごされてきたのである。

この点に関して本稿は、予算的制限（budgetary limitation）という軍縮方法をめぐる議論に特に着目する。予算的制限は、国際連盟の軍縮会議準備委員会において特に1927年以降に検討対象となった軍縮方法であり、各国が最低限必要な軍事支出額を算出してそれを上限額とするという、元々は各国の善意に依存した微温的な方法であった。しかしながら後に、各国の軍事支出額を定率で削減していくという、より急進的で実効性の高い案としても同時に検討されていくこととなる。したがって、予算的制限という用語は、軍事費の上限を設定するという方法と、軍事費の規模を絶対的に縮小するための方法という、二つの異なった意味合いを同時に含んだものとして使用されることとなった。この予算的制限案は、労働党内閣期にはイギリスが主導して国際的合意をとりつける道筋を整備したにもかかわらず、後継の挙国内閣が消極姿勢に転じたことが決定的な打撃となって、廃案に終わったのである。研究史においては未だ十分に解明されていない、ジュネーヴ軍縮会議開始前段階のプロセスを解明することにより、ジュネーヴ軍縮会議が失敗に終わった原因に新たな光を当てることが本稿の目的である。

## 2 第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮政策

1922年以降、国際連盟は「軍縮は安全保障を待って初めて着手可能であり、安全保障に向けての実質的な進展が生じるならば、その自然な帰結として軍縮が生じるであろう」という公式見解を採用していた。しかし武力による国際紛争の解決自体を集団安全保障を通じて禁止するという1924年ジュネーヴ議定書（国際紛争平和的処理議定書）が翌1925年3月にボールドウィン保守党政権下のイギリスによる調印拒否を受けて失敗に終わったため、連盟の姿勢は転換し、もはや安全保障を待たずに軍縮に取り組むこととなったのである。連盟総会の要請に従い、同年12月に連盟理事会は軍縮会議のための準備委員会を設置し、連盟の常任理事国であるイギリス、フランス、イタリア、日本に加えて、特別招待国であるアメリカ、ドイツ、ソ連の他、ブルガリア、フィンランド、オランダ、ポーランド、ルーマニア、アルゼンチン、チリが当初の構成国となった。翌1926年5月には準備委員会最初の会合が開かれることとなる<sup>6)</sup>。

1929年6月まで継続することとなる第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮に対する消極姿勢は、既にリチャードソンによって詳細に解明されている。首相ボールドウィンは外交問題全般に対して総じて無関心であり、大蔵大臣チャーチル（Winston Churchill）は軍事支出を容赦なく削減する一方で軍縮会議に対しては一貫して否定的であった。チャーチルと並んで、インド大臣バーケンヘッド伯爵（Earl of Birkenhead）、植民地大臣エイマリ（Leopold Amery）は徹底した反国際連盟主義者であり、海軍大臣ブリッジマン（William Bridgeman）、陸軍大臣ワーシントン・エヴァンズ（Laming Worthington-Evans）、航空大臣ホーア（Samuel Hoare）から成る軍事担当各大臣も省の権益確保を最優先した。結局閣内においては、国際連盟創設に携わり、以来熱烈な国際連盟主義者として国際軍縮に尽力したセシル子爵（Viscount Cecil of Chelwood）が、連盟担当の無任所相であるランカスター公領担当大臣として孤軍奮闘することとなる。しかしセシルは、1927年8月、同年のジュネーヴ海軍軍縮会議を決裂に至らしめた内閣の姿勢に抗議して辞職してしまう<sup>7)</sup>。とはいえセシル辞任後は、従来国際軍縮に懐疑的であった外務大臣オースティン・チェンバレン（Austen Chamberlain）が積極姿勢に転じることとなる<sup>8)</sup>。

セシル辞任直後の同年10月、国際連盟担当外務官僚カドガン（Alexander Cadogan）が記した覚書は、当時の国際軍縮問題に関する情勢を次のように記している。国際軍縮の手法をめぐって、イギリスと他国、とりわけフランスとの間には、重要な四つの相違点がある。第一に、イギリスは陸上兵力の兵員数を制限するにあたって、実戦兵力のみならず予備的な兵員数も含めるべきと主張するが、フランスなどは実戦兵力のみを制限の対象と

することを主張している。第二に、イギリスは各種別に属する軍用船のトン数と船舶数の双方を制限すべきと主張するが、フランスは船舶の種別に関わらずトータルの軍用船のトン数のみを制限すべきと主張する。第三に、イギリスは軍備の公開については同意できるものの、軍備の予算的制限という考えは受け入れられない。第四に、イギリスは軍縮条約の順守を厳格に監視するようなあらゆる手法に反対であるが、フランスはそれに賛成である。目下のところ最大の争点は第一と第二であり、そのいずれにおいても、イギリスの立場は少数派である。こうして軍縮準備委員会は早くもデッドロックに行きあたっているが、それにともない安全保障問題が再燃している。ドイツが求める軍備平等権を認めるには、ロカルノ条約が提供する安全保障では未だ不十分として、イギリスによる安全保障をフランスがいつそう強く求めているからである<sup>9)</sup>。

セシルの辞任後ボールドウィン首相は、国際軍縮問題全般を検討するための閣内委員会を設置したが、その構成員は、枢密院議長ソールズベリ侯爵（Marquess of Salisbury）を議長として、陸海空軍担当の各大臣、法務長官ホッグ Douglas Hogg（1928年にヘイルシャム男爵、29年に同子爵 Viscount Hailsham を受爵）とセシルの後任のランカスター公領相マクニール Ronald McNeill（直後にクーシェンダン男爵 Baron Cushendun を受爵）から成っていた。この中で軍縮会議に比較的積極的であったのは軽量級閣僚のマクニールのみであり、国際軍縮を前進させるような陣容の委員会ではなかった。次に、保守党政権末期の1929年2月と3月に開催された委員会の議事録を通じて、委員会の姿勢を明らかにする。

まず2月の会議において、軍縮会議準備委員会のイギリス代表であるクーシェンダンは、軍縮会議に臨む姿勢について検討を依頼した。まず兵器の制限方法に関しては、第一案として兵器の種別に応じて直接的に（物量を）制限するという方法、第二案として兵器にかかる経費を制限するという予算的制限方法、第三案として兵員と兵器双方の合計を予算的に制限する方法、以上の案が検討されており、別途に軍備公開の是非が議論されている。海相ブリッジマンと空相ホーアは、軍備計画の公開が最も望ましいオプションと述べ、ヘイルシャムも同調して次のように述べる。「現段階では、さらなる野心的な〔軍縮〕会議を試みることは時宜を得ないし、現状維持に触れるようないかなる協定も試みるべきでない」。陸相ワーシントン-エヴァンズは、実戦兵と予備兵の合計を兵員数制限の対象とすべきという従来の立場に必ずしも固執しない姿勢を示しつつ、三つの案の中では第三案のみが支持可能であると論じた。クーシェンダンは、他国によって広く支持されている第二案の受け入れをワーシントン-エヴァンズに打診したが、第二案がイギリス陸軍の高度機械化の障害となるという根拠をもって突っぱねられてしまった<sup>10)</sup>。

以上のように、陸海空軍各省は、従来イギリスが一方的におこなってきた軍縮の規模を強調し、強制査察をとまわらない自発的な軍備公開をするのみで、イギリスとしては十分な貢献であると主張した。軍事費の上限値を設定するという予算的制限については、海軍省と航空省が否定的な見解をとる一方で、陸軍省のみは、兵員と兵器に要する支出の合計を対象とする案に対しては好意的であった。こうした陸軍省の姿勢の背景には、当時世界最強と目されていたフランス陸軍を最大の脅威とみなし、それを撃肘せんとする意図があったと考えられる。すなわち、1925年の時点でワシントン-エヴァンズはフランスとの軍事同盟を唱道していたが<sup>11)</sup>、それが内閣によって否決された後は、国際軍縮政策の面で、実戦兵と予備兵の合計を兵員数制限の対象とするか、兵員と兵器の支出合計を予算的制限の対象とすることを求めた。実戦兵と予備兵の合計、もしくは兵員と兵器の支出合計を制限することは、大規模な徴兵制を有し兵員予算の比率が高いフランスの軍事力を抑制する効果が見込めるのである。逆に、もし実戦兵員数のみと兵器支出のみを制限対象とした場合、徴兵制をもたず兵器予算の比率が高いイギリスに相対的に不利になる。つまり、国際軍縮の推進というよりも、フランス陸軍力の抑制が予算的制限によってワシントン-エヴァンズが意図するところだったのである。

国際軍縮の取り組みをはなから度外視したような陸海空軍各大臣の態度に対して、クレーンデンはほとんどなす術がなかったが、3月の会議には外相チェンバレンが臨席し、大きな変化が見られた。チェンバレンは、「あらゆる大国の中で単独で軍縮に取り組んできた我が国は、軍縮への障害となっているとみなされるような地位に追い込まれることは本来あり得ない」にもかかわらず、近く予想される総選挙において軍縮準備会議の行き詰まりが政権与党に不利に作用することへの懸念を表明した。議長ソールズベリは、「完全に明らかであることは、軍縮会議においては海軍、および陸軍に関する合意が達成されることはありそうにないということだ。実際、旧来の計画が崩壊してしまっていることは明白である」と述べ、軍縮会議の妥結はもはや不可能であるという認識を示した。ここにおいて、新たな方向性を示したのはヘイルシャムである。彼は言う。「各種提案を妨げる単なる反対党とみなされるような地位に我が国が陥ってしまうような事態は断固避けなければならない。実際、我が国はいかなる諸国よりも徹底した軍縮をしてきたのである」。したがって、「ジュネーヴにおいては、他国が我が国よりもはるかに大きな戦力を保持している陸軍・空軍の軍備に関して言えば、他国が全会一致で支持するような提案はいかなるものでも受け入れ可能なはずである」。もっともヘイルシャムは、「個人的には、他国が一致した見解に達することはまずあり得ないものと考えている」とも付け加えており、他国の見解が全会一致に達することは決してないであろうことを見越した上で、会議決裂の責

任をイギリスが負うような事態を避けるというのがヘイルシャム提案の要旨であった。

このヘイルシャム提案は、その他の閣僚の支持をとりつけることに成功した。陸相ワーシントン-エヴァンズは、「我が国が軍縮に関してどれだけのことを既になしとげてきたか、言明する機会を得ることはきわめて望ましいことである」と論じ、「ジュネーヴにおいて全会一致が確保されることはないことを確信するがゆえに、他国が全会一致で同意したいかなる提案であれ受容する準備がある」と述べた。空相ホーアも、「我が国は他国に議論の詳細を任せておいた上で、自国が軍事的国家でないことを指摘することができる。他の全ての国が合意に達するような提案であれば、我々は受け入れる準備がある」と同調した。結局異論はないまま、ヘイルシャムの提案通りに、陸・空軍の軍縮策については、全会一致で合意に達したいかなる提案もイギリスは受け入れる旨表明するという方針が承認されたのである<sup>12)</sup>。

従来通りの姿勢をイギリスが貫いた場合、軍縮会議決裂の責任をイギリスが負わされることとなり、総選挙への悪影響も懸念されるというチェンバレンの発言は、あくまで表面的とはいえ、軍縮会議に関する閣内委員会の姿勢を前向きに変化させることとなった。チェンバレンの出席により会議の論調は明らかに変化しており、保守党党首経験者であった彼の影響力が大きなものであったことが見てとれる。確かに、委員会の姿勢転換も、軍縮会議決裂の責を負うことを回避するとともに、軍縮会議において他国が全会一致に至ることはあり得ないという読みに基づいていた以上、軍縮会議への消極姿勢が実質的に変化したとは言えない。しかしながら、陸軍と空軍軍縮については、可能性がきわめて低いとはいえ、仮に他国が全会一致に達した場合には、その提案がいかなるものでも従う、という柔軟性をこの時点で陸相と空相が示していた点は注目に値しよう。とはいえ、軍縮会議の取りまとめに向けてイギリスが主導権を発揮するといった状況は、ボールドウィン保守党内閣の下では全く想定されていなかったことは事実である。

### 3 第二次マクドナルド労働党内閣の国際軍縮政策と三党委員会

1929年5月に実施された総選挙においては、マクドナルドが率いる労働党が単独過半数には達しないながらも287議席を獲得して比較第一党となり、59議席を獲得したロイド・ジョージ（David Lloyd George）率いる自由党の閣外協力を得て第二次内閣を組織した（敗北した保守党は260議席を獲得）。労働党内閣は、国際軍縮に向けてイギリス自身が主導権を握る方向へと大幅な政策転換をおこなう。マクドナルドはその個人的イニシアチヴを通じて、1927年のジュネーヴ海軍軍縮会議では決裂した補助艦建造制限を1930年のロンドン海軍軍縮会議において妥結させることに成功した<sup>13)</sup>。これにより、一時は

極度に悪化していた英米関係は改善したし、来るジュネーヴ軍縮会議においては、陸軍・空軍の軍縮策にある程度焦点をしばりこむことも可能になったのである。従来イギリス政府が最も難色を示していたのは海軍軍縮の分野であったから、軍縮会議のとりまとめにイギリスが動きやすくなる条件が整ったとも言える。

外相に就任したヘンダーソン（Arthur Henderson）も国際協調主義者として国際軍縮に非常に熱心であり、イギリス政府の国際連盟代表に保守党員のセシルが任命されることによって労働党内閣が超党派で国際軍縮を目指す姿勢も示された。キッチングは、労働党内閣とその後の挙国内閣との間では、国際軍縮に対する姿勢の面で大きな違いはなかったとみなしているが、その見解は支持しがたい<sup>14)</sup>。第二次労働党内閣をはさむ保守党内閣と挙国内閣の基本方針は、既に一方的軍縮を十分におこなってきたイギリスのこれ以上の軍縮は困難ということを前提として、国際軍縮に関しては他国のイニシアチヴを待つという、いわば待機戦術であった。その際、イギリスは軍縮会議決裂の責任を負わされることだけは回避すべきだが、イギリスが進んで軍縮会議のとりまとめに動く必要はないし、そもそもイギリスの軍事力の相対的な向上をもたらさないような形で軍縮会議が妥結すること自体望ましくない、というのが基本姿勢であった。これに対して、ヘンダーソンは国際連盟の軍縮準備委員会の場で、予算的制限を中心的な手段として国際軍縮を進めることを提唱し、国際的合意をとりつけるべく尽力したのである。

カドガンは、労働党内閣倒壊後の1931年11月に著した覚書において、軍備の予算的制限案がたどった経緯を解説している。それによれば、予算的制限という方法が最初に検討されたのは1927年国際連盟の軍縮準備委員会においてであった。海軍軍縮であれば船舶数、空軍軍縮であれば航空機数を規制するという直接的な方法が可能であるが、直接的な方法によって陸軍兵器の数量を規制することは困難である。元々予算的制限という方法は、直接的な数量規制が困難な陸軍兵器を間接的に費用面から規制するための方法として検討が始まった。しかしながら予算的制限という方法は、海軍兵器と空軍兵器、および陸海空軍トータルの軍備を規制するための補助的方法としても有効であるという認識が次第に浸透するに至った。軍備の直接的な数量制限は、予算面での費用制限という方法によって補完されるのでなければ、なんらかの抜け道が見つけ出されてしまう恐れが強いからである。また、既存兵器の直接的な数量規制という方法は、技術革新の進行によって予想もつかないような新兵器が開発されることによって骨抜きにされてしまう恐れがあるが、予算的制限は、新兵器の開発経費をも抑制する効果がある。つまり予算的制限は、他の軍備制限方法に比べて、より適用範囲が広くて柔軟な方法であるとして支持を拡大したのである<sup>15)</sup>。



ボールドウィン保守党内閣の時点では、イギリス政府は予算的制限という軍縮方法に対して総じて否定的であったが、1930年にマクドナルド労働党内閣は、それを積極的に支持する方針を決定し、カドガンの表現によれば、同年に「イギリス政府は、予算的制限の強力な唱道者として国際舞台に現れた」。イギリス政府の強力な働きかけにより、軍縮会議草案は、陸海空軍各々の軍事支出合計、および陸軍兵器と海軍兵器にかかる経費の双方に関して、予算的制限という軍縮方法を盛り込むこととなったのである<sup>16)</sup>。

軍備の予算的制限案を主導したのはセシルであり、ヘンダーソンがそれを強力に後押しした。セシルを議長として大蔵省と陸海空軍各省を代表する官僚から構成される実務家委員会は、1930年7月に提出した報告書において、「予算的制限は、軍縮を全体として制限するための唯一の方法であり、条約草案に盛り込まれることを委員会は勧告する」と結論づけた。この報告書に対しては、航空省代表のみが署名を拒んだが、報告書は陸海空軍各予算ごとに制限をかける手法を支持し、「航空省は予算的制限を支持することを拒んでいるが、委員会多数派は、特定の軍事省庁がそのような適用除外を求めることは不可能とみなすものである」と述べ、航空省の反対を押し切る姿勢を見せた<sup>17)</sup>。

同年9月には、軍縮会議準備のために各自治領の代表も加えた委員会が組織されたが、ヘンダーソンを議長とし、外務省、陸海空軍三省の政務次官とセシル、および自治領代表から成る委員会の報告書は、航空省の強力な異論を添付しつつも、次のように述べた。「陸軍兵器が何らかの形で制限されるのでなければ、軍縮条約は笑劇となってしまふであろう。機械化こそが、将来の〔各国の〕政策である。兵員は大幅に機械にとって代わられるであろうし、兵員のみを制限して機械を制限しないとすれば無益である。変化した形態での競争が今まで通り継続することとなろうし、「膨れ上がった軍備」(bloated armaments)という脅威は、〔兵器への規制がなければ、〕決して軽減されないであろう。「海軍と空軍に関して言えば、船舶と航空機〔の数量〕を直接制限するのみならず、間接的にもその経費を制限するという方法を通じて制限され得るし、されるべきである」<sup>18)</sup>。

他方で、軍備の予算的制限という方法に関しては、国際的にも検討が進みつつあった。1926年11月以降、予算面から軍備を制限する方法を検討するために専門家委員会が設置され、活動を続けていた。軍縮準備委員会を構成する各国が専門家を派遣し、イギリスからは大蔵官僚ピンセント(G. H. S. Pinsent)が参加して構成された専門家委員会は1931年2月に報告書を提出した。報告書は、軍事費の規模によって各国の軍事力を比較することは不可能であることを指摘する。つまり、軍事費に関して各国のパリティを算出することによって軍備の制限をおこなうという方法は断念された。しかし、それに代えて、各国が規格化された方法に則って必要最低限の軍事費を算出し、それに基づいて軍事費

に上限を設定するという方法は技術的に実行可能であると結論づけた。急激な物価変動が生じた場合、計画に支障を来すことは確かだが、技術的には致命的な障害ではないとも論じられた。報告書によれば、規制順守の度合いに関して各国の間で相違が生じることは避けられないが、「相当な規模の支出を要するような〔軍事〕活動が組織的に隠蔽されるという事態は考えにくい」<sup>19)</sup>。

こうして、軍備の予算的制限の実現可能性は、国際的な専門家委員会によるお墨付きも得たと言えるが、単なる軍事費の上限設定という方法だけでは、軍縮を進める上で重大な難点を抱えていたと言わなければならない。恣意的にきわめて高い上限が設定されることを回避することは困難だからである。しかしながら労働党内閣は、国際的専門家委員会が推奨する軍事費上限設定を超えて、定率で軍事費を削減するという、より野心的な目的を推進する意志を示した。1931年初頭に労働党内閣が設置した閣内委員会の議事録を通じて、そのことを明らかにしよう。

閣内委員会の構成員は外相ヘンダーソンを議長として、蔵相スノードン (Philip Snowden)、自治領担当相トマス (J.H. Thomas) の他、陸相ショー (Thomas Shaw)、海相アレクサンダー (Albert Alexander)、空相アマルリー男爵 (Baron Amulree) から成っていた。これは、軍事担当大臣の他、首相マクドナルドを除く労働党内閣の有力閣僚がことごとく網羅されている強力な布陣である。1931年2月4日に開催された閣内委員会の議事録によれば、「委員会は軍備の削減 (reduction) の方向に他国を先導する (giving a lead) ことを目指すべきであるという点について、全般的な合意に達した」(下線は原文)。さらに、軍縮の方法に関しては、「兵員数のみの削減は大きな価値を有するものではない。そのみが削減の指標となってしまうならば、軍隊の強さと軍事費の規模は、兵器の増加によって維持可能となってしまう」という問題提起がなされ、予算的制限という方法を援用して兵員と兵器双方の縮小を達成するための方策を目指す点について、合意が達せられた。もっとも、アマルリーのみは強い異論を唱えている<sup>20)</sup>。

2月18日には、連盟代表セシルを招いて再度閣内委員会の会議が開催された。セシルは、目下のところアメリカ以外の全ての国が予算的制限原則を支持していると指摘し、この案に基づいて各国をとりまとめる必要を力説した。セシルとヘンダーソンが会議において開陳した構想は、基本的に次のようなものである。軍縮会議が失敗に終わった場合、ドイツはそれをもって軍備平等権を主張する大義名分が得られたものとみなすであろう。結果として列強が泥沼の軍備競争に陥ることは避けられない。イギリスはフランスをこう説得し、既にフランスも同意している予算的制限という方法をより踏み込んだ形で活用する。つまり、ジュネーヴ軍縮会議以降4年間ほどのタイムスパンで一定のパーセンテージ、例とし

て25%の軍事費カットを各国が実行する。この軍事費カットの数値目標は、既に軍縮を実施しているドイツやデンマークのようなきわめて軽武装の一部の国を例外として適用される。結果としてドイツの軍力は相対的に向上することになるので、名目的な軍備平等権の獲得のみで満足するようドイツを説得する。セシルが得た感触によれば、ドイツ政府も本格的な軍拡を望んでいるわけではないので、ドイツの同意を得られる公算は高い。結果として、フランスの安全保障とドイツの形式的な軍備平等権の双方が満たされることとなる。

セシルの説明によれば、予算的制限という方法をとる目的は、異なった諸国間の軍備の比較のために基準を設けることではなく、各々の国々が自国の軍備を抑制するための指標を提示することである。予算的制限の計画が採用されれば、軍事予算額に関心が集まることとなり、各国の納税者は軍備縮小の支持にまわることであろう。現段階での各国の軍事力を出発点として、原則的にそこから一律のパーセンテージで軍事費を縮小していくというセシルの原案は、現段階の軍備の相対的水準に各国が満足しているとは限らないという問題点をはらんでおり、その点はヘンダーソンによっても指摘され、セシル自身も自覚していた。しかしながら、アマルリーの強い異論にもかかわらず、ヘンダーソン主導の下で会議は、こうした急進的な軍縮策を承認する方向でとりまとめられたのである<sup>21)</sup>。

注目すべきは、全軍事費の合計でなく陸海空軍の種別ごとに予算的制限をおこなうという強い条件付きではあったが、こうした国際軍縮政策を陸相ショーが承認する姿勢を示し、ロンドン海軍軍縮条約で認められた事項に関しては適用除外とするという条件で、海相アレクサンダーも強く抵抗しなかったことである。徴兵制を有さないイギリスの陸軍は、多くの場合徴兵制を有するヨーロッパ大陸諸国の陸軍と比較して動員可能な兵員数において不利であったため、機械化に力を入れていた。したがって保守党政権期には、イギリス陸軍のさらなる機械化の障害となるような国際軍縮案に対して陸軍省は断固反対する姿勢を示していた。しかしながら、ショーの下で陸軍省は方針を大きく転換し、陸軍費合計とは別に兵器支出を予算的制限の対象とするという案を了承した。こうした陸軍省の方針転換の背景には、ドイツの再軍備が遅かれ早かれ不可避であるという見通しがあり、それにともなって陸軍省が最大の脅威とみなす対象がフランス陸軍からドイツ陸軍へと移行したという状況があったように思われる。イギリスをしのぐ重工業大国であるドイツが再軍備した場合、兵器の高度化と機械化の飛躍的な進展が予想される。兵器予算を国際的に制約することは、そうしたドイツの再軍備に歯止めをかける効果が期待されるのである。軍事費総計が予算的制限の対象となった場合、島国国家イギリスでは陸軍費が削られて海軍費や空軍費にまわされる恐れがあるため、陸軍省は陸海空軍種別ごとの予算的制限を条件と

したのであろう。

いずれにしても、ロンドン海軍軍縮会議の妥結によって海軍軍縮から陸軍軍縮へと焦点が移った当時の状況において、イギリス陸軍省が国際軍縮への協力姿勢に転換したことは、ジュネーヴ軍縮会議に向けて大きな追い風となった。他方で航空省は、イギリス空軍が既に十分すぎる軍備縮小をおこなっていると主張し、最も頑強な反対勢力となった<sup>22)</sup>。とはいえ、労働党内閣の国際軍縮政策はヘンダーソンとセシルに主導され、航空省の抵抗は押し切られたのである。

こうして労働党内閣は、予算的制限という方法を骨子としつつ国際軍縮を進める方針を決定したが、少数与党である労働党による多数派形成には限界があった。したがって、1931年3月12日に開催された閣内委員会において、ヘンダーソンはマクドナルド首相と協議した結果、従来の閣内委員会のメンバーに自由党代表3名、保守党代表4名を加えた陣容で三党委員会を新設し、これによってジュネーヴ軍縮会議に臨む方針を協議すると決定したことを明らかにした<sup>23)</sup>。労働党内閣としての方針が既に定まった以上は、閣外協力を依存する自由党のみならず、野党保守党の了解もとりつけることにより、超党派的な体制で軍縮会議の妥結を目指すこととしたのである。この決定を受け、同月18日には最初の三党会議が開かれ、マクドナルドを議長、ヘンダーソン、トマス、ショー、アマルリー、アレクサンダーとセシルに加えて、自由党からは党首ロイド・ジョージ、副党首格のサミュエル（Herbert Samuel）、保守党からはオースティン・チェンバレン、ホーア、イーデン（Anthony Eden）、インスキップ（Thomas Inskip）が出席した（次回の会議からは自由党のロシアン侯爵 Marquess of Lothian も参加）。4月23日に開催された第二回の会議において三党委員会は、ヘンダーソンを議長、セシル、ロシアン、ホーアから成る付属委員会を設けることに同意し、以降はこの付属委員会が三党委員会によって討議される基礎となる議題を策定することとなった。三党委員会は同年7月15日にかけて10回にわたって会議を開催し、合意文書の作成に至ったことにより休会した<sup>24)</sup>。

当時、内政問題をめぐって労働党内閣と自由党、保守党の間の対立は深刻化しつつあったが、三党委員会では軍縮会議に臨む労働党内閣の方針に対して保守党、自由党の両党は強い異議を唱えることはせず、政党を分けての明確な対立軸は生じなかった。もっとも、三党委員会において労働党内閣は、25%程度の定率の軍事費削減を国際的合意に基づいて遂行するという急進的な腹案は明らかにせず、単に国際軍縮にとって不可欠な手段として予算的制限を活用するという点につき合意を求めるに留まった。これに対して保守党代表としての立場でホーアは、予算的制限が三党委員会において十分な議論の対象となっていないとして難色を示しつつも、暫定的な合意を与えることには同意した<sup>25)</sup>。

総じて三党委員会は、比較的和やかなムードの下、軍縮会議に前向きなチェンバレンとロイド・ジョージがとりわけ活発に自説を展開するフリーディスカッションの様相を呈した。「攻撃的兵器」と「防衛的兵器」を区分し、長距離を射程に入れるような兵器は「攻撃的兵器」として強い規制をかけるべきとロイド・ジョージが強く主張したのに対して、「攻撃的兵器」と「防衛的兵器」との区別は現実的に難しいという根拠から他の出席者は懐疑的といった見解の対立は見られたが、これも政党ラインに沿った論争には至らなかった<sup>26)</sup>。実際、三党委員会のしめくりにおいて、ロイド・ジョージは次のように述べている。「実際問題として、本委員会がこれほどの合意を実現し得たことは非常に驚くべきことである。我々が問題にアプローチする際の角度の違いから主に生じた形式的な不一致がいくつか存在したことは確かだが、実質的な相違点はなかったように思える」<sup>27)</sup>。

結果として三党委員会の合意文書においては、「攻撃的兵器」への規制を強化するというロイド・ジョージの持論を取り入れつつ、次のような方針が決議された。イギリス代表团は、同国が既に実施した軍縮の規模を表明し、さらなる軍縮に取り組むためには国際的協定を要することを宣言する。軍縮会議は定期的開催される必要があり、侵略国が「決定的一撃」(knock-out blow)を加えることを不可能とするような方法を通じて、諸国の軍備は制限される必要がある。軍縮を進める際には安全保障と近年の歴史に関する配慮も避けられず、とりわけ二度の侵攻をこうむったフランスの事情は斟酌される必要がある。攻撃能力の制限と安全保障を組み合わせるという原則は、軍備の合計と軍備の質（射程範囲や破壊力）双方にわたる軍縮を必要とする。軍縮の最も有効な方法は予算的制限をともなった方法である。必要な個別の事情に配慮しつつも、基本的に軍縮は同一の原則をあらゆる国に適用するという方法で遂行されるべきである。その際には、軍備を解除されている国の武装という形ではなく、軍備を有する国の軍縮という形をとるべきである。軍備監視のための新たなシステムが導入されるべきである。徴兵制は撤廃されることが望ましく、予備の兵員に関する情報は開示される必要がある<sup>28)</sup>。

以上のような軍縮の基本方針は、イギリス自身の軍縮よりも他国の軍縮を促すことを優先している点では、保守党内閣期からの連続性がうかがえる。とはいえ、軍縮の方法として軍備の予算的制限を盛り込み、軍備監視の新たなシステムを導入すべきという方針を採用したことは、イギリス自身の軍備の実効的歯止めにつながるものでもあった。また、フランスの安全保障要求に何らかの対応をする必要も認識されていた。しかし、三党委員会が合意に達した翌月の8月、労働党内閣は失業給付の減額をめぐる閣内対立をめぐる倒壊を余儀なくされた。

#### 4 マクドナルド挙国内閣の国際軍縮政策

1931年8月、労働党に無断で保守党と自由党との連立政権（挙国一致内閣）の形成を発表したマクドナルドに対して、ヘンダーソン率いる労働党は、マクドナルドやスノーデン、トマスら挙国内閣に参加した一派（挙国派労働党）を除名して野に下った。同年10月に実施された総選挙は、マクドナルド挙国内閣の史上類例を見ないような圧勝に終わったが、挙国派の中で470議席を獲得したボールドウィン率いる保守党は単独で過半数をはるかに超える議席を占めるに至った。対する労働党は46議席という惨敗を喫し、自由党もサイモン（John Simon）率いる挙国派自由党とロイド・ジョージ家の脱党によって分裂した。こうした政党勢力図の激変により、労働党内閣が決定した国際軍縮政策からの深刻な揺り戻しが生じることとなる。

皮肉なことに、保守党を主体とする挙国内閣成立とともに保守党政治家セシルは表舞台から退き、総選挙で落選したヘンダーソンは、労働党政権期に既に内定していた通り、ジュネーヴ軍縮会議本会議の議長に就任したものの、彼とマクドナルドとの関係はきわめて険悪となっていた。保守党大物政治家としては国際軍縮に唯一熱心であったオースティン・チェンバレンも、1931年11月以降は挙国内閣のフロントベンチから外れてしまう。他方で、同月に挙国内閣の外相に就任したサイモンは国際軍縮への熱意を欠いており、陸海空軍各省の担当大臣も軍縮に否定的な保守党政治家によって占められた。

ヘンダーソン、セシル、チェンバレンは、いずれも国際軍縮の成功のためにフランスの安全保障要求への譲歩の必要を認めていた政治家であり、特にヘンダーソンとセシルが国際軍縮政策の主導権を握った労働党内閣期にはフランスとの協調が模索された。しかし、この3名の政治家がイギリス政界への影響力をほぼ同時に失う中で、フランスに対するイギリス政府の姿勢も再び硬化した。労働党内閣倒壊直後の1931年9月に陸海空軍各省の実務家代表が共同で作成した覚書は、フランスの安全保障要求をきわめて厳しく批判している。すなわち、フランスは世界最大の陸軍国でありヨーロッパ最大の空軍国でありながら、安全保障確保を自国の軍縮の大前提とみなしているが、これはきわめて非合理的で矛盾した姿勢である。フランスを軍事的に援助するためには他国の軍拡が避けられないから、いずれにしても軍縮会議の趣旨とは矛盾する結果は避けられない。こうして陸海空軍実務家代表は、フランスの安全保障要求を論外として退け、フランスの不合理な姿勢のために軍縮会議の破綻も避けられないと結論づけた<sup>29)</sup>。

国際軍縮の面でも、挙国内閣は労働党内閣の方針を完全に覆した。先に見たように、労働党内閣は予算的制限という方法を基軸として国際軍縮を推進する方針を採用していた。しかしながら、各国が定率で軍事費を削減するという労働党内閣の国際軍縮案は、挙国内

閣によって全く顧みられなかった。また、軍備監視の新たなシステムを導入するという方針も放棄された。各国が独自に軍事費に上限を画するという、専門家委員会が実効性を認めたより穏健な予算的制限案に関しては、労働党内閣期の陸軍省は積極的に推進する態度を示しており、より消極的ながら海軍省も受け入れを表明していた。ところが、外務省、大蔵省、植民地省、自治領省、インド省、および陸海空軍各省を代表する官僚が出席して軍縮会議に臨む方針を協議した1931年11月の会議では、労働党内閣期から一貫して予算的制限に強く反対してきた航空省のみならず、海軍省も予算的制限案の骨抜きを図り、流れは大きく変わったのである。

会議の場で海軍省のフィリップス（T. S. V. Phillips）は、次のように論じる。予算的制限（軍事費上限）という案は、実際に公開される軍事予算額と上限に設定される軍事費との差がほとんどないことを前提としている。しかし、「実際には、それらの間には大幅に乖離しているように私には思える。そうであるならば、予算的制限の存在理由は根底から崩れてしまうのではなからうか。例えば、我が海軍の現在の予算額は約5200万ポンドだが、〔海軍が必要と算出する〕予算上限額は7000万ポンド前後である。何らかの提言を明確な形とする以前に、この事実に向き合う必要があるのではないか」。

航空省のバビントン（J. T. Babington）もこれに同調し、現在の航空省軍事予算額と航空省が必要と算出する空軍予算上限額との間には1400万ポンドほどの乖離があると指摘した。つまり、海軍省と航空省は、現行の予算額をはるかに上回る額を国際連盟に報告する最低限必要な軍事費上限に設定することによって、軍備の予算的制限構想を打破しようとしたのである。

これらの議論を受け、大蔵省のグリーヴ（R. A. Grieve）は次のようにコメントせざるを得なかった。「私が聞いたところでは、〔各軍事省庁が算出した〕予算上限額は現行の支出額を優に40%は上回る水準にあるようだし、これは困惑の種である。当然ながら私はいかなる形でも明確な意見にコミットするものではないが、大蔵省としては、〔予算的制限よりも〕単に軍事費を公開するだけの方がましな方法とみなすこととなるように思われる」<sup>30</sup>。

海軍省と航空省の攻勢に対して、予算的制限に元々積極的であった陸軍省は強く異議を唱えなかった。予算的制限に対する陸軍省の政策転換もショー陸相の意向によるものであった面が強く、それほど確信的なものではなかったということであろうか。

実務家協議を経た同月、挙国内閣は、外相サイモン、自治領相トマス、陸相ヘイルシャム、海相アイアズマンセル（Bolton Eyres-Monsell）、空相ロンドンデリー侯爵（Marquess of Londonderry）から成るジュネーヴ軍縮会議イギリス代表団を任命し、こ

の5名から成る閣内委員会に軍縮会議の準備作業を委任した。サイモンを議長とするこの閣内委員会の議事録によれば、サイモンと会議に陪席した外務官僚カドガンは、他国の軍備も同時に制限できるという利点を説いて、軍事費上限案を受け入れるようアイアズマンセルとロンドンデリーを説得したが、頑なな拒否にあった。サイモンは、「軍縮という言葉の真の意味は、あらゆる国が現行の〔軍備の〕数量を削減しようと努力することである、というのが私の理解である」と述べ、「今まで言及されてこなかった大問題、つまり我が国の〔軍備に関する〕上限値を削減することが可能かどうか」という点について内閣に勧告する必要はないか、という問題提起もおこなった。しかし、軍事担当各大臣のみならず、トマスもまた、「我が国に関する限り、我が国は削減できる限界に既に達しているという点に私は同意する」と応じ、サイモンもそれ以上はこの問題に立ち入らなかった。結局、予算的制限案はイギリス帝国全体をカバーするものとなる可能性が高いことから、同案の当否については、自治領、および大蔵省との協議を待つこととなったのである<sup>31)</sup>。

1932年2月に始まったジュネーヴ軍縮会議と同時に実施された、自治領、およびインドとの協議においては、軍備の予算的制限案に対してカナダは明確に反対、オーストラリアは明確に賛成、南アフリカは原則的に賛成、ニュージーランドとインドは異議なし、という結果が得られた<sup>32)</sup>。自治領の態度が割れる一方で、決定的な意味をもったのは、蔵相ネヴィル・チェンバレン（Neville Chamberlain）の明確な反対意見であった。彼が作成した覚書によれば、次年度から4年平均の軍事費上限額（必要最低限度額）の回答を求める要請に対して、海軍省は1932年度予算5050万ポンドに対して6700万ポンドの上限額、陸軍省は同年予算3648万8000ポンドに対して4565万ポンドの上限額、航空省は同年予算1740万ポンドの実質倍額以上を上限予算として見積もっていることが判明した。1932年度予算と比較して、軍事費上限額の合計はほぼ50%増に達する。イギリスが金本位制を離脱したことにもなって予想される物価変動も、計画の実効性を疑わしめるに足る。したがって、チェンバレンの結論はこうである。「現段階では、それ〔予算的制限案〕は支持に値するどころか、むしろ危険をより増すものだと私は確信する」<sup>33)</sup>。

軍縮会議開始翌月の1932年3月21日に開催された閣議は、このチェンバレン覚書を基にして軍備の予算的制限案を議論したが、前蔵相で国璽尚書のスノードンは覚書への全面的な賛意を表明した。サイモンは、陸軍兵器のみに適用されるような予算的制限ならば有効なのではないかと食い下がったが、ヘイルシャム陸相は「予算的制限を兵器のみに適用しても無益だというのが陸軍省の意見だ」と反論し、サイモンも引き下がらざるを得なかった<sup>34)</sup>。これは、陸軍省がかつての保守党政権期の姿勢に復帰したことを意味する。4月5日の閣議では、予算的制限案が再度議論されたが、同案に対する内閣の消極的姿勢



に変化はなかった<sup>35)</sup>。

こうして、軍備の予算的制限案はイギリス政府が推進する議題から最終的に外されることとなった。過大な上限額を設定することによって予算的制限案自体の骨抜きを図る海軍省と航空省に結局陸軍省も追随し、大蔵省と外務省がそれを抑えられなかったことが、同案が挫折した要因であったと言える。上限を設定する形での予算的制限案が有効でないことが事実であったとしても、軍事費の定率削減という形での予算的制限案ならば、大蔵省の緊縮財政主義にも合致していたはずだが、大蔵省はそれを推進しようとはしなかった。

しかし、実のところ、労働党政権期の方針を継承して挙国内閣が予算的制限案を推進していた場合、主要大国間で合意が得られる可能性はかなり高かったと考えられる。それというのも、列強諸国の中で元々は予算的制限案に対して最も敵対的であったアメリカが同案の受け入れに傾いていたからである。すなわち、ジュネーヴ軍縮会議に臨む方針を協議するために国務省と陸軍省、海軍省の代表が集って開催された1931年11月の会議においては、目下のところ予算的制限案に強硬に反対している大国はアメリカ一国であり、国内世論も同案に好意的であるところから、軍縮会議の場で同案に反対し続けることは困難であると国務省は主張し、陸軍省と海軍省の抵抗を押し切る姿勢を見せた。しかも、ここで議論されていた予算的制限案は、単に軍事費に上限をかけるのみならず、軍事費を定率で削減するという急進的な案だったのである<sup>36)</sup>。

軍縮会議開始後の1932年6月、英米仏の三国間で対応が協議された際、アメリカ代表として出席した国務次官デイヴィス（Norman Davis）は、次のように言明している。「合衆国は、予算的制限という考えに対して当初は反対であったし、現在も疑いをもってはいない。ともあれ、もし公平で現実的な計画が案出され得るならば、合衆国は進んでそれに参加する準備がある」。この三国代表間の協議においては、フランス代表の陸相ポール・ボンクール（Joseph Paul-Boncour）が、実効的な軍縮の不可欠な手段として、予算的制限に基づく定率の軍事費削減を提唱したが、イギリス代表として出席したサミュエル内相は煮え切らない態度に終始した<sup>37)</sup>。サミュエルのそうした態度は、既に閣議で決定されていた内閣の方針を受けたものであったと言えるし、前年までは軍縮準備委員会の中心的議題であった予算的制限案が本会議の場で失速した主因は、イギリス代表の消極姿勢であったと見て間違いなからう。逆にイギリス政府が労働党政権期の積極姿勢を継続していれば、同案で主要国が合意に達する可能性はかなりの程度存在したとも言えるだろう。

予算的制限への消極姿勢に転換したことにもなあって、軍縮会議におけるイギリス政府の積極的な提案事項は、質的な軍備制限（qualitative disarmament）、つまり特に有害とみなされる一部の兵器の制限に限定されていくこととなる。軍縮会議が開始した1932年

には、まずフランスが、国際連盟軍を創設し原則的に全ての大型兵器を連盟軍に移管するという壮大な国際軍縮構想を提示し<sup>38)</sup>、次いでアメリカが、全ての爆撃機、戦車、大型機関銃、化学兵器を廃止して空爆を全面禁止し、戦艦と潜水艦を3分の1、航空母艦と巡洋艦、駆逐艦を4分の1削減するというドラスティックな軍縮案を提示した<sup>39)</sup>。米仏両国は、軍縮を支持する内外の世論を意識して敢えてシンプルかつラディカルな構想を打ち上げたと言えるが、遅れて示されたイギリス政府の対案は、「攻撃的兵器」とみなされる潜水艦、大型戦車、大型機関銃の廃止、今後建造される艦船・艦砲のサイズ規制、空爆の部分的容認といった、迫力の面で見劣りする構想に留まった<sup>40)</sup>。ここに見られるイギリス政府の姿勢は、宣伝効果を狙いとして急進的な提案をおこない、万一それが案に相違して実現に向かうこととなるぐらいならば、軍縮に及び腰という非難をこうむってでも、自国の軍事力確保を図るというものであったと言える。その点では、挙国内閣の国際軍縮政策は、第二次ボールドウィン保守党内閣期のそれよりも後退したものであった。

本来、「攻撃的兵器」のみを規制する質的軍備制限という案は、軍事省庁を含めてイギリス政府自身が不毛とみなしていた選択肢であった。攻撃的兵器と防衛的兵器、もしくは特に有害な兵器とそうでない兵器との間の区別は、きわめてあいまいで多様な解釈の余地があるからである。そうと知りつつイギリス政府が質的軍備制限を提案の中心に据えた背景には、軍縮への熱意の無さに対する批判を回避しつつ、イギリス自身の軍事力弱体化は避けようとする挙国内閣の統一的な意思があった。つまり挙国内閣は、軍縮会議の妥結よりもイギリスの軍事力維持を優先させ、会議決裂の責任を負わされることだけは回避するという方針を堅持したのである。結果として、ジュネーヴ軍縮会議は、「攻撃的兵器」と「防衛的兵器」をいかに区別できるかという技術的な問題をめぐって紛糾し、会議は行き詰ることとなる<sup>41)</sup>。

1932年11月、フランス政府は、もはやドイツの再軍備が避けられない情勢を自覚し、軍縮会議の行き詰まりを打開すべく、思い切った譲歩に踏み切った。このいわゆるポール・ボンクール案においては、フランスが長く固執してきた対独安全保障(軍事援助の確約)要求が取り下げられ、国際紛争発生時の事前協議にイギリスが参画することの確約のみが求められた。しかし、イギリス政府はこのポール・ボンクール案に対してさえ冷淡な対応に終始し、同案は廃案に終わった。キッチングは、ポール・ボンクール案の廃案をジュネーヴ軍縮会議最大の失われた機会とみなしている<sup>42)</sup>。翌1933年1月末にはヒトラーが政権を獲得し、同年10月には軍縮会議から脱退する。これにより、軍縮会議の決裂は決定づけられたのである。

## 5 結び

以上、本稿において明らかにしたように、ジュネーヴ軍縮会議の準備が始まった1926年から会議が開始する1932年にかけて、イギリス政府の国際軍縮政策は消極姿勢で一貫していたわけではなく、1929年6月～1931年8月の労働党政権は軍縮会議のとりまとめに向けてイニシアチヴを發揮していた。本会議の場で実際にフランスとアメリカの歩み寄りが見られた以上、予算的制限案を活用して軍縮会議の成功を積極的に目指すという労働党内閣および三党委員会の方針を挙国内閣が継承していたならば、1932年の時点で軍縮会議に妥結の目途が立つ公算はあったであろう。

ボールドウィン保守党内閣期以上に挙国内閣が国際軍縮に非妥協的な姿勢をとるに至ったいくつかの要因を考察して、本稿を結ぶこととしたい。ボールドウィン保守党内閣においては、ボールドウィン首相はオースティン・チェンバレン外相に外交政策をほぼ委任しており、保守党党首経験者のチェンバレンは単独で陸海空軍担当大臣とわたりあって内閣の方針を左右するだけの影響力を有していた。マクドナルド挙国内閣において外相を務めたサイモンは、保守党のジュニアパートナーである挙国派自由党の指導者であったが、オースティン・チェンバレンのような影響力をもたなかったし、そもそも国際軍縮に対して強い熱意を有していたわけでもなかった。政府内部では、比較的下位ランクの外務政務次官イーデンと国際連盟担当外務官僚カドガンがそうした熱意を有していたに留まる<sup>43)</sup>。

国際軍縮政策に関する内閣の決定手続きに関しては、労働党内閣期には外務省の主導権が確立していたのに対して、挙国内閣においては陸海空軍各担当大臣が実質的な拒否権を有していたので、国際交渉を通じての妥協が困難となっていた。軍縮会議に臨む政策に関して、アメリカでは国務省が主導権を掌握し、フランス政府も軍部の強硬な反対を押し切ることができたことに鑑みても<sup>44)</sup>、軍事担当大臣の拒否権を許してしまうような挙国内閣の合意形成過程には問題があったと言わなければならない。

それでも、外相と軍事担当相の間でキャスティングヴォートを握っていたマクドナルド首相、ボールドウィン枢密院議長、ネヴィル・チェンバレン蔵相の3名の意思次第では、軍事担当相の抵抗を押し切って一定の妥協策に達することも可能であったかもしれない。しかしマクドナルド首相は、1930年ロンドン軍縮会議を成功に導くなど、元々は軍縮に熱心であるという評価を得ていたものの、閣議録を見た限り、国際軍縮に向けて指導力を發揮することはなかった。これは、挙国内閣期のマクドナルド首相は保守党の傀儡に過ぎなかったという一般的な評価を裏づけるものである。保守党党首ボールドウィンも、前政権期に引き続いて、国際軍縮に無関心な姿勢を貫いた。

外交政策に対するボールドウィンの無関心を前提とすれば、キャスティングヴォートを

握る3名の中で最大の鍵を握るのは、オースティン・チェンバレンの異母弟であるネヴィル・チェンバレン蔵相であり、実際1937年に至る蔵相在任期を通じて、外交政策に対する彼の容喙は顕著であった。その背景には、第一次大戦期に膨張した政府支出を切り詰めるため、大戦間期の大蔵省が官僚機構全体に君臨する絶大な権力を獲得していたという事情があった。軍縮会議が始まった1932年には、金本位制離脱後にもかかわらず、大蔵省は戦間期の最低水準まで軍事費を削減する予算を提出し、緊縮財政の手を緩めない姿勢を示した。それにもかかわらず、閣議を通じてチェンバレン蔵相が国際軍縮に協力的な姿勢を見せることはほとんどなかったし、実務家レヴェルでも、大蔵省が国際軍縮を強力に唱道するという局面は見られなかった。労働党内閣期の予算的制限案も、大蔵省でなく外務省に主導されていたのである。保守党内閣のチャーチル蔵相から労働党内閣のスノードン蔵相、挙国内閣のチェンバレン蔵相の時代を通じて大蔵省は、一国単位のユニラテラルな軍事費削減は容赦なく実行する一方で、それをさらに容易にするはずのマルチラテラルな国際軍縮には無関心であった。基本的にマルチラテラリズムの立場に立つ外務省に対する大蔵省のこうした非協力的な姿勢もまた、特に外務省の影響力が弱まった挙国内閣期には、その国際軍縮政策を規定し、軍縮会議を破綻に導いた一因であったと言えるだろう。

マルチラテラリズムへのこうした懐疑的姿勢は、蔵相在任期から1937年の首相昇格以後もチェンバレンの外交姿勢を強く特徴づけていくこととなるが、チェンバレン、および大蔵省のこうしたスタンスが何に由来するものであったのか、その点を解明することは本稿の課題を超える。いずれにせよ、ジュネーヴ軍縮会議が失敗に終わったイギリスの側の要因を明らかにするためには、労働党内閣から挙国内閣への政権交代にともなう上記の情勢変化を踏まえておく必要があるだろう。

## 注

- 1) Bennett [1979] pp. 94-5.
- 2) 斎藤 [1978] 145頁。
- 3) McKercher [1992]; Richardson [1995]; Melinger [1999]; Webster [2000]; Kitching [2003]; Davies [2004]; Fleming [2011]; Varey [2013].
- 4) Wheeler-Bennett [1934].
- 5) とりわけ参照、Richardson [1995]; Kitching [2003]; Davies [2004].
- 6) 以上、National Archives (NA), CAB 27/361, C.P.256 (27), Cabinet Committee, Annex I.
- 7) Richardson [1989] pp. 20-27. ジュネーヴ海軍軍縮会議の決裂に至る経緯に関しては、参照、倉松 [2014].
- 8) Richardson [1989] chap. 10.
- 9) NA, CAB 27/361, C.P.256 (27), Cabinet Committee, Annex I.

- 10) NA, CAB27/361, Minutes of the Cabinet Committee, dated 27/02/1929.
- 11) 藤山 [2015] 292 頁。
- 12) NA, CAB27/361, Minutes of the Cabinet Committee, dated 19/03/1929.
- 13) 参照、西川 [2014] 59-63 頁。
- 14) Kitching [2003] chap. 2.
- 15) NA, CAB 16/104, Committee of Imperial Defence, Inter-Departmental Sub-Committee on Preparation for the Disarmament Conference, Memorandum by Cadogan, dated 4/11/1931.
- 16) NA, CAB 16/104, Committee of Imperial Defence, Inter-Departmental Sub-Committee, Minutes of the the 3rd and 4th meeting, dated 3/11/1931, 4/11/1931.
- 17) NA, CAB 16/98, Report of the Sub-Committee on the Reduction and Limitation of Armaments, appendix III, pp.34-35, dated 11/07/1930.
- 18) NA, CAB 16/98, Committee of Imperial Defence, Draft Disarmament Convention, Report of the Sub-Committee, p. 7, dated 22/09/1930.
- 19) NA, DO 35/99/5, League of Nations, Preparatory Commission for the Disarmament Conference, Report by the Committee of Experts on Budgetary Questions, dated 28/02/1931, pp. 25-7.
- 20) NA, CAB 21/347, Minutes of the Cabinet Committee, dated 4/02/1931.
- 21) NA, CAB 21/347, Minutes of the Cabinet Committee, dated 18/02/1931.
- 22) ロンドン商業会議所など各種の圧力団体が航空省を後押ししていた点については、参照、横井 [2014] 279-80 頁。
- 23) NA, CAB 21/347, Minutes of the Cabinet Committee, dated 12/03/1931.
- 24) NA, CAB 16/102, Committee of Imperial Defence, Sub-Committee on the Conference (Three Party Committee), Proceedings & Memorandum.
- 25) NA, CAB 16/102, Minutes of the 10th Meeting of the Three Party Committee, dated 15/07/1931, p.14.
- 26) NA, CAB 16/102, Minutes of the 10th Meeting, pp. 5-9.
- 27) NA, CAB 16/102, Minutes of the 10th Meeting, p. 19.
- 28) NA, CAB 16/102, Committee of Imperial Defence, The Three Party Resolutions.
- 29) NA, CAB 27/476, Memorandum by the Chiefs of Staff Sub-Committee, dated 24/09/1931.
- 30) NA, CAB 16/104, Committee of Imperial Defence, Inter-Departmental Sub-Committee on Preparation for the Disarmament Conference, Minutes of the 3rd Meeting, dated 3/11/1931.
- 31) NA, CAB 27/476, Minutes of the Cabinet Committee on Preparation for the Disarmament Conference, dated 7/01/1932.
- 32) NA, DO 35/100/2, Memorandum on the Budgetary Limitation, dated 22/05/1933.
- 33) NA, CAB 24/228, Budgetary Limitation on Armaments, Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, undated.
- 34) NA, CAB 27/505, Minutes of the Ministerial Committee, dated 21/03/1932.
- 35) NA, CAB 27/505, Minutes of the Ministerial Committee, dated 5/04/1932.
- 36) National Archives and Record Administration (US), College Park, RG 43, Box 1, Records of International Conference, Commissions, and Expositions, Memorandum of Meeting of Technical Staff of American Delegation to

- the General Disarmament Conference, dated 16, 20 /11/1931.
- 37) Record of a Meeting on 22/06/1932, in Woodward [1948] pp.555-8.
- 38) Kitching [2003] pp. 53-4.
- 39) Statement of the Instructions issued by President Hoover on 22/06/1932, in Woodward [1948] pp. 606-8.
- 40) Declaration of British Disarmament Policy on 7/07/1932, in Woodward [1948] pp. 609-13.
- 41) Kitching [2003] pp. 64-5.
- 42) Kitching [2003] pp. 98-105.
- 43) Kitching [2003] pp. 43-7.
- 44) Davies [2004] p. 776.

## 文献リスト

- 倉松中 [2014] 「1920年代の海軍軍縮会議とその影響」横井勝彦編著『軍縮と武器移転の世界史—「軍縮下の軍拡」はなぜ起きたのか—』日本経済評論社、所収。
- 斎藤孝 [1978] 『戦間期国際政治史』岩波全書。
- 西川純子 [2014] 「戦間期の軍縮—ウィルソンからフーヴァーまで」横井勝彦編著『軍縮と武器移転の世界史—「軍縮下の軍拡」はなぜ起きたのか—』日本経済評論社、所収。
- 藤山一樹 [2015] 「ヴェルサイユ条約対独軍縮をめぐるイギリス外交、1924～1927年」『法学政治学論究(慶應義塾大学)』104巻。
- 横井勝彦 [2014] 「軍縮期における欧米航空機産業と武器移転」横井勝彦編著『軍縮と武器移転の世界史—「軍縮下の軍拡」はなぜ起きたのか—』日本経済評論社、所収。
- Bennett, E. W. [1979] *German Rearmament and the West, 1932-1933*, Princeton University Press.
- Davies, Thomas R. [2004] “France and the World Disarmament Conference of 1932-34,” *Diplomacy & Statecraft*, 15-4.
- Fleming, N.C. [2011] “Cabinet Government, British Imperial Security, and the World Disarmament Conference, 1932-1934,” *War in History*, 18-1.
- Kitching, Carolyn J. [2003] *Britain and the Disarmament Conference*, Palgrave Macmillan.
- McKercher, B.J.C. [1992] “Of Horns and Teeth: The Preparatory Commission and the World Disarmament Conference, 1926-1934,” in McKercher (ed.), *Arms Limitation and Disarmament Restraints on War, 1899-1939*, Westport,CT.
- Melinger, P.S. [1999] “Clipping the Bomber’s Wings: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Air Force, 1932-1934,” *War in History*, 6.
- Richardson, Dick. [1989] *The Evolution of British Disarmament Policy in the 1920s*, St. Martin’s Press.
- Richardson, Dick. [1995] “The Geneva Disarmament Conference 1932-34,” in Richardson and G. Stone (eds.), *Decisions and Diplomacy: Studies in Twentieth Century International History*, Routledge.
- Varey, David K. [2013] “The Foreign Office, the World Disarmament Conference, and the French Connexion, 1932-1934,” *Diplomacy & Statecraft*, 24.
- Webster, Andrew. [2000] “‘The Disenchantment Conference’: Frustration and Humour at the World Disarmament Conference, 1932,” *Diplomacy & Statecraft*, 11.

ジュネーブ軍縮会議（1932～34年）に至るイギリス国際軍縮政策—軍備の予算的制限案をめぐる（松永友有）

Wheeler-Bennett, J.W. [1934] *The Disarmament Deadlock*, Routledge.

Woodward, E.L. and Rohan Butler, eds. [1948] *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, His Majesty's Stationery Office.

本稿は、科学研究費基盤研究（A）25244029、および明治大学大型研究プロジェクト（いずれも研究代表者は横井勝彦明治大学教授）による研究成果の一部である。

## **British Preparation for the Geneva Disarmament Conference of 1932–34: The Controversy over the Plan of Budgetary Limitation**

**Tomoari Matsunaga**

Professor at Yokohama National University

Although the Geneva Disarmament Conference (1932–34) was the largest international conference of its time since the 1919 Paris Peace Conference, it received little attention or study for a long time. However, in the 1990s, Dick Richardson and Carolyn Kitching ignited new interest in the conference, and since then, there have been many studies about it. According to the new orthodoxy put forth by Richardson and Kitching about the conference, the British government's negative stance to international disarmament was greatly responsible for the conference's failure. At the same time, those studies tend to overlook the role of the second Labour government (June 1929 to August 1931), which took charge of preparing for the Disarmament Conference. This article aims to elucidate the disarmament policy of the Labour government.

Unlike the preceding Conservative government (November 1924 to June 1929) and the National government (August 1931 to June 1935) that followed, the Labour government was sincere in its pursuit of international disarmament. Their disarmament policy was controlled by a strong alliance between Foreign Secretary Arthur Henderson and a Conservative politician, Viscount Cecil of Chelwood, the British representative to the League of Nations. The government's strategy for the conference was that Britain would take the initiative in achieving a consensus on the budgetary limitation of armament. This strategy came close to success because the United States, which had been the strongest opponent of the budgetary limitation, leaned to accepting it under the heavy pressure of the public opinion. The Foreign Office also considered conceding to the French demand for security against Germany in order to reach an agreement at the conference. However, after the Labour government collapsed in August 1931, British disarmament policy drastically changed. Under the National government, the service departments successfully vetoed the Foreign Office's disarmament policy. Had the National government adopted the policy of the former Labour government, the Geneva Disarmament Conference might have succeeded.