

強制外交の成功と失敗（「安心供与」の観点から）

ー ワシントン、ロンドン及び第二次ロンドン海軍軍縮会議を事例に ー

三浦 宏幸

はじめに

近年、中国海軍は近代化を急速に進めており、艦艇保有数は米海軍を上回り、世界最大の海軍とも言われている。特に空母に関しては、初の空母「遼寧」が2012年9月に就役、2019年12月には2隻目の空母（初の国産空母）「山東」も就役し、国産空母2隻目も建造中である（執筆当時）。さらに、中国海軍最大規模の駆逐艦となるレンハイ級の1番艦が2020年1月に就役し、2021年11月までに4隻が就役している¹。

現代国際社会において、このような中国海軍の増強は、東アジアの海軍バランスに影響を与えており、南シナ海での活動とあいまって地域の不安定要素となっている²。

過去にも、軍備管理の成否が地域あるいは国際社会の安全保障環境の構築と崩壊に多大な影響を与えた事例は多数あり、第二次世界大戦以降、軍備管理のあり方について盛んに研究されてきた。

八木直人は、軍備管理は「戦争発生の可能性の低下、戦争の範囲と暴力の規制及び軍備の政治的・経済的コストの減少を目的とした潜在的敵国との間で行われるすべての形態の軍事的協力」と定義され、1950年代初期に包括的軍縮の副次的措置として成立したとしている³。その上で、「海軍軍備管理については歴史的に二つのアプローチが存在してきた。その第一は、

¹ 防衛省『令和4年版日本の防衛－防衛白書－』日経印刷、2022年、38-40頁。

² 『令和4年版防衛白書』（222頁）によれば、中国の2022年の国防費は3,470億ドルで、1998年から2022年の間に10.7倍となっている。これに対抗するかのようにアメリカは2.9倍（7,410億ドル）、韓国も3.6倍（680億ドル）と、我が国周辺国の国防費は拡大しており、日本のこの間の伸びは1.8倍（540億ドル）であった。2022年12月には安全保障3文書を閣議決定し、防衛力を抜本的に強化するため、「防衛力整備計画」により今後5年間で43兆円という防衛費総額が示されている。

³ 八木直人「軍備管理と信頼醸成措置－アジア・太平洋地域における発展の可能性」『海外事情』第46巻第3号、1998年3月、22頁。なお、八木はThomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, The Twentieth Century Fund, 1961, p. 1 [ママ]、前田寿『軍縮交渉史（1945年～1967年）』東京大学出版会、1968年、346-348頁、佐藤栄一「安全保障と軍縮」関寛治編『国際政治学を学ぶ』有斐閣、1981年、61-63頁を参照。

艦艇の数量や総トン数、タイプ（種類）を拘束しようとする試みであり、第二は、艦艇の配備や活動に制限を加えようとするものであった」とし、前者の例として、1922年のワシントン海軍軍縮条約や1930年のロンドン海軍軍縮条約を挙げている⁴。

海軍軍備管理の成功例として挙げられているこの二つの海軍軍縮条約は、第一次世界大戦と第二次世界大戦の戦間期に成立したが、決して各国が融和的に協調して成立したものとはいえない。ワシントン海軍軍縮条約に始まるいわゆる「ワシントン体制」は、米英の日本に対する強制外交であると考えることができるのではないか、これが本稿の底流となる考えである。倉松中が、ワシントン海軍軍縮条約を歴史上まれに見る成功例として挙げた上で、「アメリカの主催したこの会議において、五カ国条約は英米の協調によって日本あるいはフランスの強い反対を押さえて成立したとされる」としていることからそれは分かる⁵。

強制外交は、冷戦時代にシェリング（Thomas Schelling）やジョージ（Alexander George）により発展した理論である。ジョージは強制外交を、「敵に何かをするよう説得するために威嚇を用いること」と整理している⁶。

これに対し、「安心供与」（reassurance）という概念も、第二次世界大戦後に発展してきたものである。白川義和は、「強制的信頼性を高めるだけでなく、相手国が非核化に合意した見返りとして安全の保証を与えることも、強制外交の重要な要件」であり、安全の保証を安心供与として整理している⁷。

本稿では、ワシントン、ロンドンの海軍軍縮会議と、交渉が決裂した第二次ロンドン海軍軍縮会議を事例として、ジョージの強制外交理論を適用するとともに、米英の交渉に「安心供与」があったのか、それに対して日本はどのように対応し、日本の「安心感」は何だったのかという観点から、強制外交の成否における「安心供与」の影響について分析する。

そのため、まず第1節では、ジョージ及び彼の理論をもとにした先行研

⁴ 八木「軍備管理と信頼醸成措置」、27頁。なお、八木は後者の例として、1817年のラッシュ・バゴット条約（英米間の五大湖の非武装化条約）を挙げている。

⁵ 倉松中「海軍軍縮をめぐる一九二〇年代の英米関係―一九二七年ジュネーブ海軍軍縮会議を中心として―」『国際政治』第122号、1999年9月、87頁。

⁶ ポール・ゴードン・ローレン、ゴードン・A・クレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍勢力と現代外交 現代における外交的課題（原著第4版）』木村修三、滝田賢治、五味俊樹、高杉忠明、村田晃嗣訳、有斐閣、2009年、234頁。

⁷ 白川義和「多国間強制外交と非核化合意」拓殖大学大学院国際協力学研究科博士学位請求論文、2021年、20頁。

究から強制外交理論を把握し、第2節で各軍縮条約の概要を強制外交の視点で解題する。そして第3節で、強制外交理論と各軍縮条約の適合性を検討した上で、各軍縮条約における米英の「安心供与」が日本に与えた「安心感」について分析し、強制外交の成功の要因には、強制のための威嚇（又は脅迫）とともに、「安心供与」が重要であることを導く。

1 強制外交と「安心供与」

研究を進めるにあたり、強制外交と安心供与の関係を理解する必要がある。

本節では、まず初めにジョージの強制外交理論を把握し、強制外交に必要な要因を整理する。次に、安心供与に関する概念を把握する。そして、強制外交を論じた先行研究について安心供与の視点で分析し、強制外交との関係を理解する。

（1）強制外交理論

前述のとおり、ジョージは強制外交を「敵に何かをするよう説得するために威嚇を用いること」としている⁸。

そして、強制外交は総じて武力による威嚇を用いることで交渉するものであり、「自らの行動を変更することで利益が最もうまく達成でき、脅かされているような懲罰を避けることができ、武力の行使やその拡大の前に停止したり減速したりする機会を得られると敵に信じさせようとする試みこそが、強制外交なのである」としている⁹。

ジョージは強制外交の原則として、以下の5点を挙げている¹⁰。

①動機の非対称性

強制外交は敵の意志を挫くものであり、強制しようとする側の要求を達成しようとする動機の方が、強制される側の反対しようとする動機よりも強いということを明確に伝えていなければならない。

②敵に要求するもの

強制する側が敵を侮辱せず、自己にとって本質的で、敵の死活的国益に関わらないものに制限し、具体的な条件を明示すれば、戦略全体の成功につながる動機の非対称性を創出しやすくなる。特に、敵に特定の行動をや

⁸ ジョージ他『軍事力と現代外交』234頁。

⁹ 同上、234-235頁。

¹⁰ 同上、236-238頁。

めるよう求めることは、敵がすでに獲得したものを放棄するよう求めるよりも受け入れられやすい。

③十分に強力な威嚇

動機は恐怖心にも影響され、要求に従わない場合の懲罰の恐怖を敵に抱かせるだけの十分に強力で信頼できる威嚇が必要である。敵が要求を受け入れたくないという感情を克服し、その懲罰を避けた行動をとるように説得する能力と、敵が争点以上に重きを置く事柄に損害を与えるという意志又は決意の双方を示す必要がある。

④強制する側が与える前向きな動機

「人參」の刺激と「棍棒」の威嚇を組み合わせ、交渉と可能な妥協を促進させるために、相手の動機に強い影響を及ぼす前向きな動機を強制する側が与える柔軟な戦略が必要である。

⑤緊迫感の創出

強制する側が、敵が受け入れを決心するための緊迫感をコントロールする必要がある。交渉段階においては敵に意志決定の時間を担保しつつ、必要とあれば圧力を徐々に加えることで強制の度合いを高めていき、最後は本格的な最後通牒を用い、要求と威嚇、応諾への時間的制約等を揃えることにより緊迫感を創出する。

ジョージは『軍事力と現代外交』の中で、強制外交の歴史的事例としてアメリカの「砲艦外交」（1852-54年）、アメリカの対日政策（1938-41年）及びキューバ・ミサイル危機（1962年）を挙げて説明しているが、ジョージ自身、強制外交の歴史的事例が示すように「これら5つの要因が常にすべて満たされているわけではない」としている¹¹。

（2）安心供与

石田淳は、「外交の成否を分ける鍵は威嚇や約束の説得力」にあり、「特定の威嚇や約束が確実に実行されることになるだろうという相手国側の認識こそが、相手国に当該国家の国益に資する行動を選択させることになる」という考え方は、1948年の段階でモーゲンソー（Hans Morgenthau）が洞察していると分析している¹²。

¹¹ 同上、238頁。

¹² 石田淳「外交における強制の論理と安心供与の論理 威嚇型と約束型のコミットメント」法政大学比較経済研究所／鈴木豊編『ガバナンスの比較セクター分析 ゲーム理論・契約理論を用いた学際的アプローチ』法政大学出版局、2010年、364頁から引用。なお、石田は Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for*

シェリングも『軍備と影響力』の中で、強制的な脅しには相応の保証が必要であり、『「一步でも動けば撃つ」というのは、『止まれば撃たない』という暗黙の保証が伴っているときにのみ、抑止の脅しになりうる』としている¹³。

石田は、外交の本質を特定の価値配分に対して自国の意図を伝達することにより相手国の同意を確保する手段ととらえた場合、「外交は威嚇を手段とする『強制』と、約束を手段とする『安心供与』の2つに大別できる」としている。外交における安心供与とは、「相手国の恐怖や不安をやわらげることによって相手国を武力行使に追い込まないようにする」ことであり、「相手国にとっての最悪事態につながる行動を（強制する側の国が）自制するという約束によって、当該国家にとっての最悪事態につながる行動の選択を相手国に再考させ、それを回避しようとする」ものであるとしている¹⁴。

また、土山實男は危機管理の観点から、ジョージの強制外交は「強制するための条件と、危機を制禦不能にさせないための二組の条件から構成」され、この二組の条件は理論的に対立しており、「どちらか一方だけを充足するだけでは危機管理は失敗する」としている¹⁵。この中で、ジョージはディザスター（特に戦争）を避けるための条件を6つ挙げており、「強制する側の政策が①相手に最後通牒と受け取られ、相手を挑発していないか、②強制政策とディザスター回避の政策の間に衝突が起きていないか、③相手は強制側の決意を理解しているか、④相手が強制側の決意を理解するまで（バイオレンスによる）交渉を遅らせられるか、⑤相手が要求を受け入れやすくするための『ニンジン』は与えられているか、⑥相手が反撃の決意を固める前に『ニンジン』と『ムチ』がタイミングよく出ているか、である」としている¹⁶。

このように、近年の強制外交を論じた研究においては、強制外交の成否

Power and Peace, New York: Alfred A. Knopf, Inc. 1948（現代平和研究会訳『国際政治－権力と平和』福村出版、1998年）を参照。

¹³ トーマス・シェリング『軍備と影響力 核兵器と駆け引きの論理』斎藤剛訳、勁草書房、2018年、78頁。

¹⁴ 石田「外交における強制的論理と安心供与の論理」363-364頁。なお石田は以下の文献等を参照。Janice Gross Stein, "Deterrence and Compellence in the Gulf, 1990-1991: A Failed or Impossible Task," *International Security*, Vol.17, No.2, 1992, p.147.

¹⁵ 土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り [第2版]』有斐閣、2014年、253-254頁。

¹⁶ 同上、254頁。

には強制する側の約束、保証、譲歩、ニンジン等、呼び方は様々であるが、「安心供与」が必要であるという考え方が広がりつつある。ジョージの強制外交の5つの原則の中にも、④強制する側が与える前向きな動機があり「人参の刺激」と言っていることから¹⁷、これを「安心供与」と置き換えることができる。

そこで、ジョージの挙げた強制外交の3つの事例を、「安心供与」の観点から振り返ると、以下のとおり説明できる。

ア アメリカの「砲艦外交」（1852-54年）

アメリカの典型的な強制外交に対し、当初日本側は抵抗しようとした。しかし、米側の要求が貿易と難破船の乗組員の保護のための数港の開港という穏当なものであったため、その思いは挫かれた。また、ペリー提督は商業貿易の利益拡大と西洋の技術への接触を申し出ており、これは少なくとも幕閣の進歩派（開国派）には多大な魅力と映っていた。結果として、1854年に日米和親条約が結ばれ、日本は2港（下田、箱館）の開港、そこでの領事裁判権の承認及び難破船の乗組員の保護等に同意した。米側は、遠く離れた地での大規模戦争の危険を冒すことを避け、2港のみの開港を受け入れた。この事例では、日本側は、当面の災難を回避し、将来の近代化に向けた時間的な猶予を確保するための一時的な手段に過ぎないとみなすことができたのである¹⁸。

これは、アメリカ側の限定的な開国という譲歩と貿易拡大というアメによる「安心供与」が、日本側の時間が稼げるという安心感を生むことができた結果であるといえる。

イ アメリカの対日政策（1938-41年）

対日交渉において、アメリカ側が政策目標を明確にせず、曖昧なままに要求を釣り上げていった結果、影響力の極めて強い石油の禁輸に至り、誤解と誤算が増すにつれて、日本は頑なになっていった。そして、アメリカが最後通牒（ハルノート。中国からの完全かつ無条件の撤兵、南京政府承認の撤回、三国同盟の死文化）を発すると、日本では米側が期待していた受け入れがたい懲罰の恐怖ではなく、全く反対の反応を生んだ。日本側は、「天皇の威信を傷つけ支那事変の成果の回収を不可能にするだけでなく、わが帝国の存在そのものを危うくするものである」（1941年12月1日の御前会議における東条英機発言）と捉え、戦争を回避するために要求を呑

¹⁷ ジョージ他『軍事力と現代外交』237頁。

¹⁸ 同上、238-242、251頁。

むよりも、むしろ奇襲戦争を仕掛けることで米側に損害を与える決断を下したのである。この事例では、アメリカ側は「アメ」として、在米日本資産の凍結解除と不可侵条約締結を提案したが、日本側が動機付けの順位を変更して米側の要求を受け入れるのに十分な誘因とはならなかったのである¹⁹。

これは、アメリカ側の圧力よりも譲歩が弱く、日本側が安心感より恐怖感を増したことにより失敗した事例といえる。

ウ キューバ・ミサイル危機（1962年）

アメリカ側は、問題をカストロ政権の転覆をはかるといったより広範なものから、キューバに建設中のミサイル基地の撤去という限定的な目標に絞り込むことで、ソ連よりも強い危機感を有している（動機付けられている）ことを確信させた。その一方で、ソ連の指導者がミサイル撤去に同意しやすくするため、ミサイルを撤去するなら、海上封鎖の解除とキューバ不侵攻を約束するとともに、アメリカのジュピター・ミサイルをトルコから撤収するという譲歩を提案し、アメとムチでアプローチした。この事例では、ミサイル撤去という目的のみに限定されたアメリカ側の要求は、広範かつ死活的なソ連の利益を脅かすことなく要求に応じることができるとして、ソ連側を説得することが大いに容易になり、ソ連はアメリカ側の条件を受諾し危機は解決したのである²⁰。

これは、アメリカ側のミサイルを撤去させることに絞った限定的な要求という譲歩とキューバ不侵攻、トルコからのミサイル撤去というアメによる「安心供与」により、ソ連側がミサイル配備によるコストよりもミサイル撤去により得られる安心感（キューバの国体維持、トルコのミサイル撤去、核戦争の回避）を得た結果であるといえる。

これらの事例からも、強制外交における「安心供与」の存在と、それに対して相手側が安心感を得ることができれば強制外交は成功し、それが不十分であると失敗する可能性があることが分かる。

（3）強制外交に関する先行研究の例

佐藤まどかは、ジョージの強制外交理論を軍事力使用前の強制（使用しても限定的）と整理し、強制外交を有効的に作用させるために必要な要素の中から重要であるとした動機の非対称性、相手にエスカレーションの恐

¹⁹ 同上、242-245、252 頁。

²⁰ 同上、245-249、251-252 頁。

怖を抱かせる十分に強力な威嚇、相手への緊迫感の創出の3点からフォークランド紛争を分析している²¹。この中で、イギリスは国際的非難を回避するために、調停失敗の責任をアルゼンチンに押し付けようとし、紛争前の最終調停案として、（フォークランドの）暫定統治を認めるという譲歩を示したものの、それは島民の自治や意思の尊重等、アルゼンチンが許容できない内容であったとしている²²。

これは、ジョージが例示したアメリカの対日政策（1938-41年）に類似しており、イギリスが示した調停案は安心供与にならず、アルゼンチンが（領有継続という）安心感を持てなかった強制外交の失敗と捉えることができる。

中山信孝は、ジョージによる強制外交を（抑止破綻時に）敵を説得する防衛的なものと、相手に権益放棄するように威嚇する攻撃的なものに分類している。そして、中国が南シナ海において他国が領有権を主張している島嶼を放棄するよう威嚇する行為を「攻撃的な強制外交」の類型に当てはめ、中国海上法執行機関の係争海域における活動を分析している²³。この中で、2009年後半以降の中国の転換は、海軍という軍勢力を表に出さず、海上法執行機関の船舶を係争海域に送ることで、砲艦外交という圧力を弱め、対立のエスカレーションを回避しているとしている²⁴。

その上で、2012年のスカボロー礁事件は、中国は軍の派遣を示唆しフィリピン側に事態のエスカレーションへの恐怖を与えつつ、法執行機関のみで対応することにより強制外交を成功させた事例として分析している²⁵。

南シナ海における中国の強制外交は、直接的な圧力である軍ではない海上法執行機関を用いるという安心供与により、フィリピンが、スカボロー礁事件については現状維持という選択肢がそれ以上の発展を回避できるという安心感を持った結果成功したと捉えることができる。

白川は、ジョージらの強制外交理論をもとに、強制外交は「純粋な威嚇」ではなく、「肯定的誘因（positive inducements）や見返り（quid pro quo）を与える取引、交渉、妥協の可能性が含まれている」という観点も踏まえ、イランや北朝鮮の核問題に対する多国間強制外交を分析している。また、

²¹ 佐藤まどか「フォークランド紛争における強制外交—不十分な強制力と事態のエスカレーション—」『海幹校戦略研究』第4巻第2号、2014年12月、99-116頁。

²² 同上、111頁。

²³ 中山信孝「南シナ海における中国の強制外交—海上法執行機関を活用した強制外交の限界—」『海幹校戦略研究』第7巻第2号、2018年1月、119-138頁。

²⁴ 同上、131-132頁。

²⁵ 同上、137頁。

相手国に見返りとして「安全の保証」を与えることも、強制外交の重要な要件であるとしており、これを安心供与に置き換えて論じている。さらに、圧力を加えるだけでは強制外交は達成できず、「対象国への積極的関与（positive engagement）に基づく措置と組み合わせた場合に、制裁の効果がよりよく発揮される」とし、制裁は「条件を満たせば解除されることを確約（安心供与）することが重要である」と分析している²⁶。

ここで挙げた強制外交に関する先行研究は、必ずしも「安心供与」に焦点を当てたものではないが、分析してみるとやはり「安心供与」についても論じられていることが分かる。

2 各軍縮会議の概要

これまで、強制外交と「安心供与」の関係性について分析し、強制外交の成否には「安心供与」が影響している可能性が高いことが分かった。

本節では、ワシントン、ロンドンの海軍軍縮会議及び日本が離脱した第二次ロンドン海軍軍縮会議について、まずは強制外交の視点からその概要を整理する。

（1）ワシントン海軍軍縮会議（1921-22年）

第一次世界大戦後、戦勝国、特に日米英は太平洋海域において激しい海軍力の軍拡競争を繰り広げていた。アメリカは、世界最強海軍を目指す1916年建艦法により大戦中から続く膨大な建艦計画を実施中であり、イギリスは、最強海軍国を維持するための艦隊再編を図っており、日本も、1920年に戦艦8隻、巡洋艦8隻からなる八八艦隊建造計画に着手していた。その一方で、戦後の経済恐慌の中での軍拡により財政は逼迫しており、各国とも軍備制限の機運が高まっていた²⁷。

そのような状況の中、第一次世界大戦後のアジア・太平洋地域の国際秩序を確立するため、ワシントン会議（1921年11月～1922年2月）が開催された。ワシントン会議では、中国に関する9カ国条約や太平洋に関する4カ国条約等の交換公文に加え、海軍軍縮条約（5カ国条約）も成立した。これらは、西のヴェルサイユ体制に対して、ワシントン体制と呼ばれてい

²⁶ 白川「多国間強制外交と非核化合意」15-37頁。経済制裁解除の確約について白川は、以下の文献等を参照。一政祐行「核不拡散と経済制裁」『防衛研究所紀要』第19巻第2号、2017年3月、33頁。

²⁷ 日本軍縮学会編『軍縮辞典』信山社、2015年、479頁。

る²⁸。

中沢志保は、アメリカが主導して行われたこのワシントン体制の主たる狙いを、「東アジアにおける日本の独占的な地位を排除し、同地域における自国の経済的政治的及び軍事的基盤を形成することにあつた」としている²⁹。

ワシントン海軍軍縮会議（以後、ワシントン会議）は、米國務長官であつたヒューズ（Charles Hughes）主導により、1921年11月12日から始まつた。ヒューズは、①主力艦（戦艦と巡洋戦艦を含む。）の建造計画の破棄（進行中、計画段階に関わらず）、②軍縮は古い主力艦の解体による、③各国の現有海軍力を考慮、④海軍力は艦船のトン数で算定、という4つの原則を提案した。その上で、さらに①協定成立後10年間の主力艦の建造禁止、②主力艦の総トン数をアメリカとイギリス50万トン、日本30万トンまで制限、③就役から20年以上の主力艦は代替艦建造許可、④新造主力艦のトン数は3万5,000トン以下、というものであつた³⁰。

米側にとっては、米英日の主力艦保有比率を10対10対6とすることが最も重要であつた。これは「日本に70%を許せば、日本が極東における攻撃的な政策をさらに強めて世界平和の脅威になることを容認することになる」とのアメリカ海軍省の将官会議（General Board。構成員は海軍元帥、海運局長、防諜局長、海軍大学校長）からの具申があつたためであり³¹、ヒューズにとっては、日本の6割は絶対に譲れない数値であつた。一方、日本は首席全権代表を加藤友三郎が務め、主力艦比率の対米英7割、太平洋諸島における要塞及び海軍基地の現状維持、完成間近であつた戦艦「陸奥」を老朽艦の「摂津」を解体することで解体対象から外すことを要求した³²。

5回にわたる協議の結果日本は、フィリピン、グアムなどの太平洋における米軍基地は防備が増強されず現状維持であることが約束されたことにより、西太平洋及び極東での日本の海軍力の優位（制海権）が得られたこ

²⁸ 北岡伸一『日本政治史 外交と権力（増補版）』有斐閣、2017年、158-159頁。

²⁹ 中沢志保「スティムソン・ドクトリンと1930年代初頭のアメリカ外交」『文化女子大学紀要 人文・社会科学研究』第19号、2011年1月、31頁。

³⁰ 西川純子「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『軍縮と武器移転の世界史 「軍縮化の軍拡」はなぜ起きたのか』日本経済評論社、2014年、38-39頁から引用。なお、西川は U. S. Senate, *Conference on the Limitation of Armament*, pp. 40-49 を参照。

³¹ 西川「戦間期の軍縮」、39頁から引用。なお、西川は Department of Navy, General Board, Memorandum on Limitation on Armament, November 22, 1921, G. B. No. 436, Charles E. Hughes Papers, Box 162, Reel 125, Library of Congress を参照。

³² 西川「戦間期の軍縮」39、66頁。

とから、英米協調を優先し、主力艦の保有比率対米6割を受け入れたことで決着し³³、ワシントン海軍軍縮条約（以後、ワシントン条約）は1922年2月6日締結された。

その主な内容は、以下のとおりである³⁴。

・主力艦（戦艦）について、老朽艦とともに建造中のものも廃艦とし、1921年から10年間の建造を禁止

・主力艦（戦艦）：米英52万5,000トン、日31万5,000トン、仏伊17万5,000トン（単艦排水量3万5,000トン未満、主砲口径16インチ未満）

・航空母艦：米英13万5,000トン、日8万1,000トン、仏伊6万トン（単艦排水量2万7,000トン未満、主砲口径8インチ未満）

「陸奥」と「摂津」の差し替え問題については、協議の詳細は省略するが、アメリカにも同様の差し替え（2隻）を認め、イギリスには上限値を上回る4万3,000トンの戦艦2隻の建造を認めることにより、結果として日本の要求は受け入れられることになった³⁵。

アメリカとイギリスが、日本から譲歩を引き出すために太平洋に要塞と基地を新設しないことを約束したのは大きな決断であったが、その一方でアメリカは、フランスを巻き込んだ4カ国条約を成立させることで、日英同盟を破棄させることに成功している。また、中国に関する9カ国条約では、中国全土を列強に門戸開放すること、「換言すれば中国を公平に自由に搾取すること」を認めさせることにより、日本は山東省の中国への返還に加え、石井・ランシング協定（石井特命全権大使とランシング（Robert Lansing）米國務長官の間で1917年に結ばれた協定。米側の中国に対する領土保全、門戸開放、機会均等の申し入れを承認する代わりに、日本の中国に対する特殊権益を承認したもの）を破棄させられた³⁶。

（2）ロンドン海軍軍縮会議（1930年）

ワシントン会議は、表面上は協調関係にあったが、海軍軍縮においては戦艦・航空母艦以外の補助艦の協定締結に失敗していたため、会議終了後、ほどなくして補助艦をめぐる第二次海軍軍縮会議が開催されることが予想された³⁷。案の定各国は、海軍軍縮による戦力の低下をワシントン条約で制

³³ 日本軍縮学会編『軍縮辞典』479頁；西川「戦間期の軍縮」39頁。

³⁴ 日本軍縮学会編『軍縮辞典』479頁。

³⁵ 西川「戦間期の軍縮」38-41頁。

³⁶ 岩本勲「日本帝国主義の戦争と侵略の論理（2）」『大阪産業大学論集 人文・社会科学編』第4巻、2008年10月、4、7頁。

³⁷ 倉松「海軍軍縮をめぐる一九二〇年代の英米関係」88頁。

限されなかった補助艦の建造で補おうとしていた³⁸。

その状況下で開催された1927年のジュネーヴ海軍軍縮会議は、フランスとイタリアは会議参加を拒否し、日米英3国での会議となり、さらに英米間の対立（アメリカは巡洋艦に搭載する砲の6インチ口径制限を認めず、イギリスも譲歩を拒否）から決裂し、失敗に終わった³⁹。

その後、1928年にケロッグ・ブリアン協定（不戦条約）が締結され、再度軍縮の機運が高まった。また、補助艦制限に関する英米間の対立も解消され、イギリスはアメリカ、日本、フランス及びイタリアを招請し、1930年1月から4月まで5か国によるロンドン海軍軍縮会議（以後、ロンドン会議）が開催された⁴⁰。ロンドン会議の前年の1929年10月に始まった世界恐慌により、建艦競争が各国の財政を圧迫していたことも軍縮会議の追い風となった⁴¹。

ロンドン会議の議題は、ワシントン会議で締結できなかった補助艦（巡洋艦、駆逐艦、潜水艦）の制限であった。しかし、対伊優勢を主張するフランスと対仏同率を譲らないイタリアは、双方の要求に隔たりが大きく、結局、両国はこの会議に参加しなかった。日本は、若槻礼次郎元首相を首席代表として、ワシントン条約で制限された戦艦の劣勢を補うべく、①補助艦総トン数で対米7割、②重巡洋艦の対米7割、③潜水艦は現有量の7.8万トン維持を原則として会議に臨んだ⁴²。

アメリカは、ワシントン会議と同様の比率（米10、英10、日6）を狙いとしていた⁴³。アメリカは、日本がワシントン会議においてアメリカの提案した主力艦6割に対し原則賛成していたことや、失敗に終わったジュネーヴ海軍軍縮会議でも補助艦比率を6割8分7厘5毛とすることで日米間で合意していたことから、日本が7割にこだわったとしてもいずれ妥協すると考えていた⁴⁴。

スティムソン（Henry Stimson）国務長官率いるアメリカ代表团は、はじめにイギリスとの同率を成立させた上で、日本に補助艦の削減を要求し

³⁸ 美根慶樹『国連と軍縮』国際書院、2010年、188頁。

³⁹ 倉松「海軍軍縮をめぐる一九二〇年代の英米関係」90、94頁。

⁴⁰ 日本軍縮学会編『軍縮辞典』477-478頁。

⁴¹ 西川「戦間期の軍縮」59頁。

⁴² 日本軍縮学会『軍縮辞典』477-478頁。

⁴³ 北岡『日本政治史』163頁。

⁴⁴ 海野芳郎「ロンドン海軍軍縮会議—日本の立場と主張—」『国際政治』1960巻11号、1960年1月、40頁。なお、海野はSurvey of International Affairs, 1930を参照。

た。アメリカ側は、日本の重巡洋艦の比率を7割以上にすることだけは絶対に許容できなかったため、補助艦全体の比率では7割を認め、重巡洋艦は6割、軽巡洋艦と駆逐艦は7割、潜水艦は10割を認め米英と同率とする（実質的に日本は2万5,142トンの削減）ことで、日本の妥協を引き出そうとした⁴⁵。

その結果、仏伊を除く日米英間で以下のとおり合意が成立した⁴⁶。

- ・重巡洋艦：米18万トン（うち3隻（3万トン）は1936年までは竣工しないこと）、英14万6,800トン、日10万8,400トン
- ・軽巡洋艦：米14万3,500トン、英19万2,200トン、日10万500トン
- ・駆逐艦：米英15万トン、日10万5,500トン
- ・潜水艦：米英日5万2,700トン

最終的な補助艦総トン数は、米52万6,200トン、英54万1,700トン、日36万7,100トン（10:10.29:6.975）となった。日本は、補助艦総数で対米6割9分7厘5毛となり、当初主張した7割にはわずかに満たなかったものの、重巡洋艦は1936年までは対米7割以上を認めさせることに成功した。また、潜水艦も当初の主張よりは削減させられたが、米英も保有量を低下させることで同率を得ることができた。これらの合意は当初の方針とは異なっていたことから、海軍軍令部から強い反対があったものの、日本政府は国際協調を重視する大局的見地から条約を受け入れた⁴⁷。

この結果、ロンドン海軍軍縮条約（以後、ロンドン条約）は1930年4月22日に締結された。

（3）第二次ロンドン海軍軍縮会議（1935-36年）

ロンドン条約締結後、国際情勢は急速に変化していく。日本は1931年に満州事変、その翌年には上海事変を生起させ、国際連盟を脱退することとなった。欧州でもドイツのナチス、イタリアのファシスト党が台頭し、1934年頃にはドイツ、イタリア、そして日本が対外的に膨張しようとする兆しを見せていた。これらの情勢から小谷賢は、「それまでの軍縮条約を前提とした各国の国際協調や集団安全保障の精神に綻びが生じていた」と分析している⁴⁸。

⁴⁵ 西川「戦間期の軍縮」60-62頁。

⁴⁶ 日本軍縮学会編『軍縮辞典』478頁；海野「ロンドン海軍軍縮会議」46頁。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 小谷賢「第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉の過程」榎本珠良編著『国際政治史における軍縮と軍備管理—19世紀から現代まで—』日本経済評論社、2017年、92-94頁。

そのような状況において、ロンドン条約締結の際に、5年後に見直すことが定められていたことから、期限の1936年を前にして、1934年6月、英米間の予備交渉を皮切りに予備交渉が開始された。日米英ともに、建艦競争を回避しつつ自国の安全保障を確立するという目的は一緒であったが、そこに至るまでの方針がそれぞれ異なっていたことから、決定的な意見対立を招いた⁴⁹。小谷は、各国の方針をそれぞれの代表の主張（以下のとおり。）から分析している。

アメリカ特使のデイヴィス（Norman Davis）は、ワシントン体制を維持することにより建艦競争は回避できるという理想論的な主張により、日米英間の艦艇比率を維持することを狙っていた。イギリスのサイモン（John Simon）外相は、自国の国防上の脆弱性を訴え、艦艇を質的に制限することと建艦計画の相互通知により、各国の実情に合わせた海軍力の整備が必要であると主張した。そして、日本側首席代表の山本五十六少将は、各国の軍備は平等であるべきであり、保有できる艦艇の総トン数の上限だけを決め、その中で各国がそれぞれの国防政策に合わせた艦艇を保有すればよいという共通最大限度案を一貫して主張した。これは一見柔軟な案に見えるが、その狙いはワシントン、ロンドン条約の比率主義を撤廃させ、米海軍に並ぶ海軍力を整備するためにあった⁵⁰。

日米の主張は真っ向から対立しお互いに反駁し合うとともに、アメリカの理想論的な軍縮とイギリスの現実的な軍備計画という相反する主張もあり、会議は平行線をたどった。イギリスは、海軍の領域では多少妥協してでも極東権益を維持するために、日英の不可侵条約締結を日本側に提案した。しかし、日本は強硬派である艦隊派の影響下にあったため、イギリス提案の不可侵条約が海軍の妥協につながることはなかった。このように各国の妥協点が見いだせないまま、日本政府は12月3日にはワシントン条約脱退を決定し、29日、条約からの脱退を正式に通告したこともあり、予備交渉は物別れに終わった⁵¹。

その後、1935年12月9日から翌年3月25日にかけて、日米英仏伊5カ国が参加し、第二次ロンドン海軍軍縮会議（以後、第二次ロンドン会議）が行われた。永野修身海軍大將を長とした日本の全権団は、予備交渉と同

⁴⁹ 同上、103、115頁。

⁵⁰ 同上、94-115頁。

⁵¹ 同上、92-115頁。なお、ワシントン条約の失効は通告から2年後とされており、日本の通告は1936年末に自然失効するロンドン条約に合わせたものであった（小谷「第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉の過程」113頁）。

様の軍備平等と共通最大限度案に加え、平和主義を印象付けるために戦艦、航空母艦等の攻撃兵器の全廃といった非現実的な主張を行った。そして、日本全権団は1936年1月15日に至り、第二次ロンドン会議からの脱退を通告した（27日にはイタリアも脱退）。当初から日本側の条約締結に対する本気度の低さは明白であった⁵²。

3 強制外交としての各軍縮会議と「安心供与」の影響

前節では、日米英が中心となって交渉した各軍縮会議について、その概要を整理した。本節では、それぞれの軍縮会議における日本に対する米英のアプローチをジョージの強制外交理論に当てはめ、その上で「安心供与」である「強制する側が与える前向きな動機」は何だったのか、それに対して日本側が実際に安心感を抱くことができたのかについて分析する。

(1) ワシントン海軍軍縮会議

ワシントン会議においては、アメリカ側に東アジアにおける日本の独占的な地位を排除し、同地域における自国の経済的政治的及び軍事的基盤を形成するという明確な意志が存在しており、「動機の非対称性」があった。

また、日本に対する主力艦対米比率6割という「敵に要求するもの」も明確であった。

さらに、第一次世界大戦後の国際協調の中で、国際連盟常任理事国である日本が軍縮に反対することが与える国際的地位の失墜という、懲罰的意味での「十分に強力な威嚇」も存在していた。

「緊迫感の創出」という観点では、米英が足並みを揃えて日本に6割を迫るという圧力と、この条約交渉が東アジア・太平洋地域に関するワシントン会議の中で実施されたことが大きい。日本は4カ国条約、9カ国条約でも様々な圧力を加えられており、イギリス全権のバルフォア（Arthur Balfour）が加藤に対し、「比率問題について日米間に意見の一致をみないようなことがあれば海軍制限問題は全然破壊するものと覚悟することを要し、事態は全く憂慮に堪えない。その結果ひいては四国協商を不可能ならしめ、また極東、太平洋問題にも影響を及ぼすものと認められる」と語つ

⁵² 同上、114頁。なお、1936年3月25日には米英仏間で、建艦計画の相互通告と艦艇の質的制限を骨子とした第二次ロンドン海軍軍縮条約が調印され、日本政府にも加盟を求められたが、日本はこれを拒否している。

たことから、緊迫感の創出が感じられる⁵³。

そして、「強制する側が与える前向きな動機」（安心供与）は、太平洋に要塞と基地を新設しないことであった。日本がこれに対してどれだけの安心感を得ていたかについては、ワシントン条約交渉時、加藤友三郎がパルフォアに対して語ったとされる一文に見ることができる⁵⁴。

「米國はヒリッピン、グアム等に多大の經費を投じて要塞を築き、大海軍根據地を建造するとかの報道が屢々米國新聞紙上に現われるが、日本國民はこの報道に對して米國の脅威を感じ、格別の印象を得つつある。故に余は、海軍制限と南洋防備問題とを切り離して考え難いのであるが、もし南洋諸島の防備に關して何らかの諒解を得るならば、日本國民は大いに安心するであらう」

北岡伸一は、日本にとって対米協調以外に有力な選択肢がなかったことも挙げている。第一次世界大戦の結果、ロシアは崩壊し、イギリスも弱体化によりアメリカ寄りを鮮明にしており、中国もアメリカ寄りとなっていた。また、「アメリカは、実力においてだけでなく、知的・道徳的影響力においても抜きんできており、世界が見習うべきモデルと見る人が少なくなかった。そのアメリカと対抗することは、いかにも無謀と思われた」としている⁵⁵。当時の日本が、アメリカと対抗するために提携すべき国は存在していなかったのである。

河尻融も、ワシントン会議において日本が、主力艦の対米比率 6 割という海軍軍縮条約を受け入れたことや、山東問題等で中国に対する大幅な譲歩に至った大きな理由として、「日米関係を悪化させることを恐れるとともに、国際的な孤立を避けるためであった」としている⁵⁶。

日本がワシントン条約の締結という国際協調的態度を取り得たのは、日本海海戦時の聯合艦隊参謀長であった加藤友三郎という権威的存在が首席全権代表であったことが大きく影響しており、加藤であったからこそ海軍内の強硬派を抑えることができたといえる。加藤が「日本が対米 7 割を主張して会議が膠着状態に陥った時、どこまでも 7 割に固執すれば会議が失

⁵³ 鹿島守之助『日本外交史 13 ワシントン会議及び移民問題』鹿島研究所出版会、1971 年、54 頁。

⁵⁴ 鹿島『日米外交史』鹿島研究所出版会、1958 年、176 頁から引用。

⁵⁵ 北岡『日本政治史 外交と権力』159 頁。

⁵⁶ 河尻融「ワシントン海軍軍縮条約廃棄問題—日米関係の変化の観点から—」『法学政治学論究』第 100 号、2014 年 3 月、2 頁。

敗に終わる虞れがあり、それは何としても避けるべきだ」と日本政府を説得していることから、その影響の大きさが分かる⁵⁷。

「対米協調」の他に道がなかった日本にとって、アメリカが示した「太平洋の現状維持」は、協調と妥結が両立する余地を日本に与え、大きな安心感をもたらしたことにより、条約は成立できたのである。

（2）ロンドン海軍軍縮会議

ロンドン会議の背景としては、ワシントン会議のような東アジアの利権に絡む動機ではなく、ワシントン条約で制限されなかった補助艦の分野で建艦競争が起きつつあったこと、1928年の不戦条約の締結及び1929年に起きた世界恐慌による経済状況の中で再度軍縮気運が高まったことが挙げられる。各国ともに軍縮自体の必要性は感じていたことからその動機は対等であり、「動機の非対称性」についてはなかったといえる。

一方でアメリカは当初、ワシントン条約と同様に補助艦も日本に対する対米比率6割を要求しており、「敵に要求するもの」はここでも明確であった。

また、「十分に強力な威嚇」も、ワシントン会議時と同様であった。

「緊迫感の創出」では、米英が先に合意に至った上で日本に合意を迫るという圧力を加えている。ただし、これに対して日本側全権団はすぐに屈した訳ではなく、「隠密裡ニ英米相結ンデ我ニ強論」してくるのに対して、海軍随員は会議決裂さえ示唆していたとされている⁵⁸。つまり、米英の圧力はある程度想定済みであり、ワシントン会議ほどの緊迫感は創出できなかったと分析できる。

そして、ロンドン会議における「強制する側が与える前向きな動機」（安心供与）は、補助艦総トン数で約7割（6割9分7厘5毛）を認めるというものであった。

これに対し日本は、補助艦比率が7割に満たなかったことには不満があったものの、重巡比率に関してアメリカが建造艦の竣工を引き延ばすことで1936年まで実質7割を確保できたこと、潜水艦における同率を達成できたことが、安心感につながったと考える。それは、日本首席代表若槻礼次郎

⁵⁷ 美根『国連と軍縮』186頁。

⁵⁸ 麻田貞雄『兩大戦間の日米関係―海軍と政策決定過程』東京大学出版会、1993年、183-189頁。

が日本政府に対して送った請訓（電報）から見て取れる⁵⁹。

「…米国側ハ事実上總括的七割ヲ認メタルモノニシテ二厘余ノ開キアルコトハ…（米国側）ノ苦心ノ存スル所ナルヘク（重巡）ニ付テハ我主張ニ副ハスト雖事実次回會議迄ハ大体我方ハ七割以上ノ勢力ヲ保有スルモノト見ルコトヲ得ヘク潜水艦ハ少量ナルノ遺憾ハアルモ先方カ其ノ保有量ヲ低下シテ我ト均勢ヲ申出テタルハーノ讓歩ナリ…本委員等ノ見ル所…彼（米国）ヲシテ之以上ノ讓歩ヲ為サシムルコトハ難シキモノト認ム…」

つまり、日本にとって最も気がかりであったのはアメリカの態度であり、ロンドン会議でも「対米協調」が重くのしかかっていた。その中でアメリカが提示した安心供与が、日本にとって協調と妥結を両立させるものであり、それが安心感につながり、条約が成立したと考えられる。ただし、ロンドン会議には「動機の非対称性」がなかったことから、ワシントン会議に比べ米英の強制外交としての圧力は弱く、米英が考えていた、最終的には日本は6割を受け入れるとの思惑は外れ、補助艦総数でほぼ7割という讓歩をせざるを得なかったと考えられる。

（3）第二次ロンドン海軍軍縮会議

これら二つの軍縮会議に対し、日本を強制することに失敗した第二次ロンドン会議においてはどうかであろうか。

まず、「動機の非対称性」について、河尻は、「いわゆるワシントン体制は、日本が日米協調をその外交の主要目標としたことにより成立」したが、満州事変を契機として中国のナショナリズムが高まった結果、満蒙の特殊權益を防護するためには、「日米協調を犠牲にしてもやむを得ないと決断したとき、大きく事情が変化した」としている⁶⁰。つまり、引き続きワシントン体制を継続させ、国際協調の名のもとに日本の伸張を止めさせたいという、強制する側のアメリカの動機よりも、すでに国際連盟を脱退し国際社会から孤立した状況で、アメリカに対抗するために条約自体を廃棄したい日本の動機の方が上回っていたと考えられるのである。

アメリカは引き続き対米比率6割を要求しており、「敵に要求するもの」は変わっていない。しかしこれも、比率主義自体を認めない日本の主張と

⁵⁹ 海野「ロンドン海軍軍縮会議」46頁から引用。なお、海野は1930年3月14日全権来電を参照。

⁶⁰ 河尻「ワシントン海軍軍縮条約廃棄問題」19頁。

は相入れないものであった。

さらに、「十分に強力な威嚇」も機能していたとはいいいがたい。河尻は、満州事変以降の日本の行動に対してアメリカが経済制裁すらもできなかったことにより、中国に対するアメリカの関与の弱さが露呈したとしており、日本側が「米国の死活的利益を冒さない限り、米国は日本に対し重大な行動に出ることはないとの考えを導き、条約脱退論者に力を与えることとなった」としている⁶¹。

「緊迫感の創出」に関しては、ロンドン条約が1936年末に自然失効するという状況の中で、ワシントン条約の脱退を匂わせ、実際に脱退通告という「最後通牒」に至ったのは日本側であり、緊迫感はむしろ米英にあったと考えられる。

そして、米英は「強制する側が与える前向きな動機」（安心供与）を示すこともできなかった。河尻が、日米は中国をめぐる「具体的な利害対立が少なかったゆえに、実は妥協が困難だった」としているように⁶²、満州事変が契機となり、日米の中国をめぐる対立が顕在化した結果、日本にとっては対米比率6割という不均衡自体が不安要素であり、アメリカ側も6割に固執したため提供できる安心供与の余地はなかったと考えられる。イギリスは、日英不可侵条約という「アメ」を提示はしたが、主要目標が日米協調であったワシントン体制のときと同様の安心感を生むには至らなかった。

当時の日本の立場は決して強くなく、会議そのものもワシントン、ロンドン会議と同じく米英の日本に対する強制外交の形を成してはいるが、ジョージの強制外交理論に当てはめる限り、海軍軍備の6割制限という要求の明白性以外に要件が当てはまらない。このことから、第二次ロンドン会議は、前の二つの会議に比べ英米による強制力自体が弱く、加えて日本がそれまでの「対米協調」が安心感ではなくなったことが、強制外交が失敗した原因となった可能性がある。

おわりに

本稿では、強制外交における「安心供与」に着目し、過去に米英が日本に対して行った強制外交といえるワシントン、ロンドン会議について、何が日本に安心感をもたらしたそれぞれの軍縮条約に合意したかという点に焦

⁶¹ 同上、19-20頁。

⁶² 同上、12-13頁。なお河尻は、北岡伸一「太平洋戦争の『争点』と『目的』」細谷千博他編『太平洋戦争』東京大学出版会、1993年、567-569頁を参照。

点をあて、戦間期の国際政治、あるいは軍縮交渉を分析、検討、評価した。

それぞれの会議は、強制の度合いに違いはあったが、米英が日本に対して行った強制外交として整理できることが確認できた。その中で、米英が与えた「安心供与」は前述したとおりであるが、これに対し日本側は「対米協調」を重視し、協調と妥結が両立することに安心感を抱いていたことが分かった。しかし、第二次ロンドン会議においては、アメリカ側に「安心供与」の余地がなく、日本にとっても対米協調より重視すべき事項があったために、失敗に終わったことも分かった。

一方で、この強制外交が成立に至ったのには、受け入れた側である日本の政府（外務省を含む）、海軍、全権代表等、様々な組織、人物の思惑があったのはいうまでもない。本来、各（全権）代表の発言は、その背景を考慮して検証、評価すべきであるが、本稿では一律に会議参加の全権として、つまり、各国政府を代表するものとして扱った。それぞれの背景の詳細については、今後の課題と認識している。また、本稿では、各軍縮条約をめぐる交渉に「安心供与」とそれに伴う「安心感」があったかに焦点を当てたことから外交史等の引用にとどめたが、日本が国として合意に至った過程を、外交の一次資料である電報等のレベルまで詳細に分析すれば、また別の安心感が見つかるかもしれない。その一方で、日本においては、ワシントン条約以降海軍が艦隊派と条約派に分裂し、ロンドン条約締結後にはその内容をめぐって統帥権干犯問題に発展する等⁶³、対外的な「安心感」のために国内が混乱した事実があることも忘れてはならないだろう。

さらに、米英側が交渉過程においてどういった思惑でこれらの譲歩を提示したのか、本当に「安心供与」と考えていたのか等については、当然ながら米英の外交資料についても調査対象であるが、時間的制約等からそこまでは至っていない。

戦間期における海軍軍縮条約については、米英の日本に対する強制外交という側面が強かったが、結果的に約15年間の「ネーバル・ホリディ」を生むことができたのも事実である。世界の列強が第二次世界大戦に向かって動き始めたのは、本稿でも触れた第二次ロンドン会議が不調に終わり、1936年に条約が失効した後であり。ロンドン条約を含む「ワシントン体制」下においては、大国間の戦争は起きなかったという意味では、海軍軍縮が平和に寄与したと考えられるだろう。この点は現代においても参考にすべきではないだろう。

⁶³ 海野「ロンドン海軍軍縮会議」36頁。