

第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉の過程

小谷 賢

日本大学危機管理学部教授

- 1 はじめに
 - 2 前史
 - 3 各国の思惑：アメリカ
 - 4 各国の思惑：日本
 - 5 各国の思惑：イギリス
 - 6 予備交渉の経緯
 - 7 おわりに
- 注
文献リスト

1 はじめに

本稿は1934年にロンドンで開催された第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉について検討していくものである。イギリス政府はそれまでの軍縮会議の経験から、いきなり本交渉を行うよりも、事前に意見の擦り合わせが必要との判断から、1935年に予定されていた第二次ロンドン海軍軍縮会議の前に予備交渉を行うことを決定している。また交渉では日米英間の確執が予想されたため、まずはこの三か国の協議によって本交渉の方向性を見極めようとしたのである。本稿でも日米英を中心に、交渉の推移を概観していく。

2 前史

よく知られているように、海軍軍縮の分野では1922年のワシントン海軍軍縮条約によって各国主力艦の比率が、1930年のロンドン海軍軍縮条約によって補助艦艇の比率が規定されている。そしてロンドン海軍軍縮条約締結の際、5年後の見直しが決められていたため、各国海軍は1935年が近づくと、会議に向けた方針を検討することになる。

日本においてロンドン海軍軍縮条約の締結は政治問題化し、海軍内ではいわゆる条約派と艦隊派の対立、さらに議会では統帥権干犯問題にまで発展することになる。当初、日本海軍内では条約派と呼ばれる軍官僚が主導して調印にまで漕ぎつけたが、その後、条約に反対する艦隊派の台頭を招くことになった。このように条約派は一時的に海軍の実権

を握ったが、1932年以降は艦隊派に押され、その後の大角人事によって条約派の幹部達の劣勢は明らかとなった¹⁾。さらに日本政府は国内からの批判をかわすため、同条約が1936年までの暫定的なものであることを強調したため、このことが後の脱退の伏線となってくるのである²⁾。

アメリカではワシントン・ロンドン海軍軍縮条約に調印はしたものの、その制限一杯まで海軍力を整備していなかった。これはフーバー政権の海軍に対する考えや、当時の世界大恐慌に伴う緊縮財政のため、海軍予算の拡充は後回しにされていたためである。これに対してカール・ヴィンソン共和党下院議員やパーク・トランメル民主党上院議員は、極東で日本の勢力が拡張しつつある現実を指摘し、一刻も早い海軍力の整備を政権に求めていた³⁾。

他方、イギリスは1920年代から10年ルールを規定し、積極的な軍縮政策を進めていた。これは今後10年間は大規模な戦争が勃発しないという予測に基づいたもので、大蔵省が主導して行った政策である。イギリスのマクドナルド政権は、ロンドン海軍軍縮条約締結以降もこのルールを堅守しており、第二次条約交渉の方も原則はこの方針を貫くつもりであった⁴⁾。

しかしながら各国の思惑とは裏腹に、現実の国際情勢の方は急速に変化していく。極東においては1931年9月18日には満州事変が生じ、その後、日本は国際連盟を脱退することになる。さらに欧州ではドイツでナチス・ドイツが、イタリアではファシスト党が台頭してくることになる。

このように1934年頃になると、欧州ではドイツ、極東では日本の勢力が対外的に拡張する兆しを見せており、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のである。ヨーロッパでは独伊に挟撃される可能性があったフランスは、早々にワシントン条約から離脱して海軍力の増強を追求しようとしていた⁵⁾。イギリスもヨーロッパと極東での危機に備えるため、日米はお互いに疑心暗鬼となっていた。こうして軍縮への協調精神は、今や各国が自主防衛を迫るものとなっており、こうした事情からも第二次ロンドン軍縮会議への期待は高まっていたのである。

3 各国の思惑：アメリカ

当時のアメリカ海軍の戦略は、もし海軍が海外で戦闘を行う場合、それは米領フィリピンなど本土から遠く離れた地が想定されており、そのような遠隔地での戦争はとにかく戦闘部隊が失われないような部隊の生存性が重視されたため、防御力に秀でた戦艦から成る艦隊がその核と考えられていた⁶⁾。そしてその場合の相手は日本海軍だと想定されていた

ため、戦艦の米日比を 5 対 3 に定めたワシントン条約の維持がアメリカ海軍の戦略の前提となっていたのである。しかしながら 1929 年に端を発した世界大恐慌の煽りを受け、フーバー政権は緊縮財政を貫き、ワシントン・ロンドン海軍軍縮条約の枠一杯まで海軍力を整備していなかった。

その後、1933 年 3 月にローズヴェルト政権が成立するが、大統領自身がかつて海軍次官を務めたこともあり、政権の海軍への関心は極めて高かった。さらに 1931 年 9 月の満州事変を受けて、米国内では次第に対日脅威論が台頭してくるようになる。このような動向を受け、海軍長官となったクラウド・スワンソンは、最初の記者会見においてアメリカ海軍が条約の制限一杯まで海軍力を整備する権利があると表明するに至った。そしてその後、政権はニューディール政策を打ち出し、その一環として海軍力の整備が実現したのである⁷⁾。これは全国産業復興法として知られているが、この予算の一部を海軍艦艇の拡充に充て、1936 年末までに条約の上限一杯まで海軍力を拡張するものであった。さらにこの計画は 1934 年 3 月にヴィンソン議員とトランメル議員によって提出されるヴィンソン・トランメル法として知られるようになる。

アメリカ海軍内では、日米の戦艦比率が 5 対 3 であればアメリカ海軍は日本海軍を打ち破れるものとして受け入れられていた⁸⁾。そもその問題として、日本海軍はこの比率であれば極東海域の安全保障を確立するには十分であり、もし日本がそれ以上の軍備を求めるということになれば、それはアメリカ海軍への挑戦を意味していたのである。もちろんアメリカ海軍内ではオレンジ計画のような対日戦争計画を検討しており、有事の際にいかにも米領フィリピンを日本の攻撃から守るかが焦点となっていた⁹⁾。当時、フィリピンには戦艦用の停泊地がなく、ワシントン条約によって要塞化も禁じられていたため、有事にはハワイから艦隊を送り込む必要があったが、その際の問題は艦隊が日本海軍の潜水艦攻撃をどのようにして避けるかであった。つまりアメリカ海軍は主力艦が損害を受けずにハワイから太平洋を西進するためにはやはり駆逐艦などの補助艦艇を充実させなければならなかった。

結局アメリカ海軍にとって最も合理的な戦略は、日本海軍を抑止すれば良いということになる。そのためワシントン海軍軍縮条約の戦艦比率、5 対 3 が維持できるのであれば、日本海軍は対米戦に訴えることはないという考えに落ち着く。そしてアメリカ政府内でもこのような考えはイギリス側にも受け入れられるものだという期待があった¹⁰⁾。

ローズヴェルト政権としてはこのような現状維持を求めたかったが、海軍や議会からの反発も考慮しなければならなかった。もし海軍力を維持できなければ、米国は究極的にはフィリピンの放棄、そしてアジアにおける影響力の低下を覚悟しなければならなかったが、

ローズヴェルト政権にはそこまでの覚悟はなかった。さらに国務省は1934年5月までには日本海軍が軍備平等を主張する方針であることを東京のグルー大使から知らされており、またイギリスがその方針を受け入れない方針であることを掴んでいた¹¹⁾。そのためアメリカの大まかな方針としては、予備交渉において米英で結託して日本に譲歩を迫るというものであった。

4 各国の思惑：日本

アメリカがヴィンソン計画によって条約の制限一杯まで艦隊を拡充させるという情報は、1932年初頭頃から日本側の察知するところであった¹²⁾。そしてその後、ローズヴェルト政権が海軍の拡張に積極的であることが判明すると、日本海軍の幹部達は危機感を募らせるようになった¹³⁾。既に海軍省内には1935年に予定されていた第二次ロンドン会議に向けた臨時調査課が設置されていたが、1933年10月21日には軍令部第二部第三課の石川真吾中佐が「次期軍縮対策私見」を起案している。この中で石川は「軍縮協定成立の算なし」とした上で、日本側は①比率主義の放棄と対米英均衡、②主力艦、空母の全廃、③総排水量の制限（共通最大限度）、④艦齢超過艦の保有、を軸に交渉を進めるべきであるとした¹⁴⁾。

石川によると対米英均衡は独立国家間の軍備は平等であるべきという考え、さらに主力艦・航空母艦の全廃については平和主義の発露から生じていたものであった。しかし米英がこのような条件を飲むとは常識的に考えられず、石川の狙いはあえて無理な難題を主張することで、日本が責任を負わない形でワシントン・ロンドン条約を脱退することであったと推測される。さらに石川は今後10年をかけて、超巨大戦艦の建造（米海軍の戦艦はパナマ運河通行のため45,000トンが上限であった）と潜水艦の充実による効率的な海軍力の整備にあった。つまり日本の国力を勘案した場合、米英との量的な建艦競争は好ましくなかったため、大艦巨砲主義に見られるような質によって量を補おうとする計画であった¹⁵⁾。これに対して海軍内では、速度を重視した巡洋戦艦を拡充すべきとし、対米八割という具体的な数値目標を主張した軍令部第一課長の岩下保太郎大佐のような人物もいたが、このような意見は大勢とはならなかった¹⁶⁾。

その後、海軍首脳部は、艦隊派が中心になって石川の私案を海軍の正式な方針としていった¹⁷⁾。海軍としてはロンドン海軍軍縮条約が1936年を期限とした暫定的なものであると説明した手前、これを打破することにそれ程の抵抗はなかったようである。1934年6月には大まかな海軍案が纏められているが、その骨子は「次期会議に於ては帝国国防の安固を期し得る新なる協定を締結するを以て根本方針とす。従って国防の安固を期し得ざ

る条約は之を協定せず」、「各国の保有し得べき兵力量の共通最大限度を規定し大軍縮の精神に則り右限度を低下すること及攻撃的軍備は極力之を縮減し防御的軍備を整備し各国をして攻むるに難く守るに不安なからしかむるを本旨とする」というものであった¹⁸⁾。この共通最大限度とは、各国の海軍艦艇の総トン数の上限だけを定め、その数字の中で各国がそれぞれの国防政策に適した艦艇を持てば良い、という一見柔軟な案であったが、もちろん海軍の狙いはワシントン・ロンドン海軍軍縮条約で規定された比率主義を撤廃し、アメリカ海軍に比肩する海軍力を整備することにあつた。

この方針は陸軍、外務省にも通知されているが、外務省は国際協調主義への配慮、陸軍省は海軍予算拡大への懸念から意義を差し挟んだが、吉田善吾、海軍省軍務局長が永田鉄山、陸軍省軍務局長に対して、建艦競争となっても予算の拡大はないとの説明が行われている。海軍の見積もりでは、アメリカは既にヴィンソン計画によって1940年頃までの建艦予定を決めているので、平時の造艦能力からすればこれ以上の拡張は難しく、建艦競争になるとしても1940年以降になるとの見通しであった¹⁹⁾。しかしこれはあくまでも「平時」の見積もりであり、余りにも楽観的な見方であったと言わざるを得ないが、陸軍も海軍案に同意したため、9月7日の閣議で、共通最大限度の要求と年内条約脱退の方針が決定された²⁰⁾。

天皇もこの海軍の方針に疑義を表しているが、大角岑生海軍大臣は「軍備拡張とならぬよう極力極力注意する」旨奉答している。軍令部の試算によれば、ワシントン・ロンドン条約の下では艦艇建造のための予算が毎年2億3000万円かかるとされたが、無条約となり「国防上適宜の艦種を求めて建艦」すれば、2億1000万円で済むとされた²¹⁾。さらに1934年に入り、第二次ロンドン海軍軍縮会議の開催が近づくと、新聞各紙はワシントン・ロンドン海軍軍縮条約のような比率主義を再び押し付けられるのは屈辱として、比率主義の打破を声高に訴えるようになる²²⁾。海軍はこのような世論の後押しも受けて、強気の姿勢を崩さなかったのである。

最終的に日本側の交渉方針としては、軍備平等の方針の下で各国の艦艇の総トン数の上限のみを定め、各海軍はその枠内で個別の艦艇を生産するというものであった。そしてワシントン条約については年内に脱退を通告し、最大共通限度を基礎とした新たな条約を作成することが目的となったが、この提案が受け入れられる可能性はほとんどなかったといえる。政府としては義務感から予備交渉に参加するだけで、交渉妥結に向けて積極的に動こうとはしなかったのである。

このことは閣議決定の同日にロンドンへの首席代表として第一航空戦隊司令官、山本五十六少将が任命されたことから明白であった。これに対してイギリスはアーネル・

チャットフィールド第一海軍卿、アメリカはウィリアム・スタンレー海軍作戦部長、つまりイギリスもアメリカも大將級の軍人を首席交渉担当としていたため、山本の階級は明らかに格落ちであり、日本側の意欲のなさを示していたといえよう。

5 各国の思惑：イギリス

1931年9月に成立したマクドナルド挙国一致内閣は、世界恐慌に対処すべく財政出動や軍事費削減による均衡財政を実現することが主な政策目標であった。またこの時代のイギリス政府の安全保障戦略は軍事費削減を実現するために、欧州におけるドイツの再軍備禁止を前提として、多国間協定によって大国間の軍縮を進めていくというものであり、この方針の下で日米とはワシントン・ロンドン条約による建艦競争の抑止を受け入れていたのである。ところが満州事変によって日本が連盟から脱退し、ジュネーブ会議ではドイツが再軍備を求め、更にはイタリアのムッソリーニがドイツへの接近を図ると、上記の英国の戦略的前提はすべて崩れたのである。つまりイギリス海軍は大西洋、地中海、極東における脅威に早急に対処する必要があった。

この戦略的問題に対して、三軍の中で最も影響力のあったイギリス海軍の方針は明確であった。ワシントン条約以降、海軍は長い航続距離を持つ巡洋艦の生産が抑えられ、欧州と極東に同時に艦隊を展開することが不可能となっていた。それに対して日本海軍は攻撃力のある重巡洋艦などを就役させており、極東での有事の場合、香港に配備されていたイギリス海軍中国艦隊では対応できず、地中海や本国からの援護が必要となっていたのである。第一海軍卿チャットフィールド提督は、海軍省はドイツの脅威はまだ潜在的であるが、日本の脅威は現実的なものとして、極東地域における海軍力の増強を国防方針の最優先事項とするよう求めている²³⁾。

海軍省の試算によれば、本国と帝国、そしてシーレーン防衛のためあと70隻の巡洋艦が必要であるとしていた²⁴⁾。特に速度と航続距離に優れた6インチ砲、6000トン級の軽巡洋艦の拡充が望まれた。参謀本部小委員会もこの海軍の方針を支持し、1933年10月の報告において、「もし日本軍が南進してきた場合、シンガポールは援軍が到着する前に陥落。そしてその場合、次はインドやオーストラリアが危機に陥る」と判断している²⁵⁾。つまり同委員会の見立ては、まずはアジアの植民地を守ることが優先事項であり、そのためには機動力のある海軍部隊を増強することが不可欠であった。ドイツの脅威に対しては、フランスと協力してこれに当たれば良かったためである。モーリス・ハンキー国防衛委員長も海軍の意見、つまり極東防衛を最優先事項にしており、まずはシンガポール要塞の強化と海軍の近代化を主張した²⁶⁾。

このような軍部の判断に対し、均衡財政を重視するネヴィル・チェンバレン蔵相、対米関係を重視するジョン・サイモン外相の判断は、まずはドイツの脅威に対処することが最優先事項というものであった²⁷⁾。ロバート・ヴァンシタート外務事務次官、ウォレン・フィッシャー大蔵事務次官らも、ドイツを脅威と捉え、シンガポール要塞を強化した上での対日宥和策を主張した。チェンバレンは、日英の間で不可侵条約を締結することで当面の間はドイツの脅威に対処することを主張していた²⁸⁾。マクドナルド政権の掲げる目標は何よりも軍備縮小による財政均衡策であり、イギリスの世論もそれを支持していた。そしてそのためには日本に譲歩する必要性が生じていたのである。

ただしイギリスが過度な対日宥和に傾くと、逆にアメリカとの関係を悪化させる可能性があった。英米関係の悪化は、将来的に極東のイギリス権益を危険に晒すことになる危険性すら予想されていた²⁹⁾。つまり第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉におけるマクドナルド内閣は、外交的にはアメリカや日本との関係、軍事的には欧州と極東における日独の脅威、といった要素を慎重に勘案していく必要があったといえる。

ただしアメリカ同様、イギリスも日本が予備交渉において軍備平等を主張することを察知しており、これは到底受け入れられる条件ではなかった。他方、イギリスの軽巡洋艦の枠を増加させるという案も日米に受け入れられる見込みはなく、イギリス政府は交渉の始まる前から既に行き詰っていたといえる。マクドナルド政権の日本海軍に対する見方は、5対3という比率は日本の安全保障を確立する上では十分な数字であり、日本が軍備平等を求める背景には威信政策があるものと捉えられていた³⁰⁾。つまりアメリカは日本が必要以上の海軍力を求めることは将来的な対外膨張策と対米戦の目的があると捉えていたのに対し、イギリスはそれを日本の威信政策に根源があると判断していたため、イギリスはより柔軟な態度を取ることができたのである。

このことは予備交渉に対する英政府の曖昧な方針にも表れており、海軍軍備の領域においては、「相当の見返りが無い限り、日本の比率増加を認めるわけにはいかない」という方針を定めたものの³¹⁾、かといって日本に対して強硬的な姿勢を取るつもりもなかった。むしろハンキーは日本に対して友好的な態度を示し、海軍軍備の領域ではなく、外交的に日本を取り込んで国際協調の枠内に留まらせることを提案していた³²⁾。そしてそこにアメリカも巻き込むことを考えていたため、まずは英米の二国間の意見調整が試みられたのである。

6 予備交渉の経緯

1934年2月、イギリス政府は日米政府に対して予備交渉を行うことを打診し、両国と

もこれを受け入れた(日本政府は10月からの参加を返答)。そして6月18日、ローズヴェルト政権はウィルソン政権下で国務次官を務めたノーマン・デイヴィス特使をロンドンに派遣し、イギリスとの予備交渉を開始した。デイヴィスの目的は、事前に米英間で足並みを揃えておき、日本の比率打破・軍備平等の主張を却下することにあった。マクドナルド首相はこのデイヴィスの提案を原則として受け入れたものの、英米の日本に対する方針は根本で異なっていた。アメリカ政府は米英の協力によって日本に圧力をかけ、ワシントン・ロンドン体制を維持しようとしていたのに対し、イギリス政府は同じ英米協力を手段としても、現状を多少変更してでも日本を国際協調の枠内に留めようとしていたのである。つまりイギリス側では、それなりの条件を整えば日本に対する妥協も厭わないという考えであった。

そして米英間交渉にとっての更なる問題は、イギリス側が軽巡洋艦70隻の増強を訴えたことであった³³⁾。イギリスにとっての脅威は極東の日本海軍だけではなく、地中海ではイタリアやフランス海軍の存在もあり、さらにはドイツの軍備も拡大している中では当然の要求であった。ところがローズヴェルト大統領はワシントン・ロンドン体制を維持し、今後10年間をかけてさらに全体として20%の軍縮を推し進めることを望んでいたため、このようなイギリス側からの軍備拡張提案は全くの予想外であった。もしデイヴィスらがイギリスの主張を受け入れれば、日本にも軍備拡張の口実を与えることになるのは明白であったため、アメリカ側の態度は硬化していくことになる。デイヴィスからの報告を受けたコーデル・ハル国務長官は「理解に苦しむ(中略)マクドナルドが我々と同じ考えに辿り着けるのか不安だ」とロンドンに返電している³⁴⁾。

6月27日の英米会談では両者の主張は完全に平行線を辿った。ロンドン海軍軍縮条約からさらに一律20%の軍備削減を求めるデイヴィスに対して、マクドナルド首相は今やイギリスの直面する安全保障環境がここ数年で劇的に変化し、もはや軍縮を進めることはできないことを率直に伝えた。マクドナルドは特に極東で有事が生じた場合、イギリスはこれに対処することができないと説明したのである³⁵⁾。イギリス側はもし極東での有事の際にアメリカ海軍が介入してくれるのであれば、軍縮に応じることも仄めかしていたが、ハルはこれを直ちに却下し、「大いに失望した」と付け加えた³⁶⁾。

同時に英米海軍の間でも専門家協議が行われていたが、チャットフィールドはリチャード・リー米海軍少将に対して、英巡洋艦70隻の増強は「最低限」の要求であることを明らかにしていたのである³⁷⁾。さらにリーは個人的な意見として、イギリス側の要求にはアメリカ海軍に対する抑止の意味合いも含まれているのではないかと報告していた³⁸⁾。このようなイギリス側の態度に激怒したローズヴェルトとハルは、7月19日にデイヴィ

スらを一時的に帰国させることを決意した。当時イギリスが傍受、解読していたアメリカの外交電報内でハルが「イギリスの提案は全く受け入れられない」と不満を露わにし、同じく傍受、解読していた日本の外交電報の中でも広田弘毅外務大臣が「英米間の話し合いは全く進んでおらず、米交渉団は一時引き上げるようだ」とアメリカ側の内情を伝えていた³⁹⁾。これらの情報はマクドナルド政権にはかなりのプレッシャーになったようである。

ここにきて流石にイギリス側も譲歩の姿勢を打ち出し、7月17日には軽巡洋艦12万トン分の増加要求を7万トンに引き下げても良いと提案している⁴⁰⁾。しかしアメリカ側は軍縮に固執していた上、米英の共同歩調のみが日本に妥協を迫ることができると信じていたため、イギリス側の妥協を全く受け入れなかったのである。逆にイギリス側はこのような頑ななアメリカの態度を「不合理 (unreasonable)」と表現した⁴¹⁾。日本側もこのような事情はよく把握していたようで、松平恆雄駐英大使は「英米両国は協力して日本に圧力をかけようとしていたが、両者の会談が延期となったためそのような危険性はしばらく去ったようだ」と東京に報告していた⁴²⁾。こうして英米間の予備交渉は、日本が参加する10月まで延期となった。

その後、アメリカ、イギリス政府内では日本を交えた10月の予備交渉再開に向けての対策が練られていた。ローズヴェルト政権では米英が個別の問題にこだわり過ぎたために話が纏まらなかった反省から、次はあまり個別細目にこだわらず、一律20%の軍備削減目標を高く掲げることとした。また米英間の確執をなるべく和らげ、米英と日本の意見の対立をより強調することで日本に妥協を促す方針であった⁴³⁾。特に大統領自身が米英の提携にかなりの期待を抱いていたようである⁴⁴⁾。

このようなアメリカ政府の思惑とは裏腹に、イギリス側では英米会談でアメリカの非協力的な姿勢が明らかになったと理解されていた。チェンバレンやサイモンは、原則論に固執するアメリカを説得するのは困難として、逆に日本を取り込む策を検討していた。英外務省は従来の比率主義を維持しようとするほど日本政府や海軍内における現状打破の強硬派が発言力を増すため、穏健派を後押しするためには、①日本が主張するように参加国すべての軍備平等を認めた上で、年間の補助艦艇の生産数を決める、②日英米間で相互不可侵条約を締結する、といった柔軟な案が検討されていた。予備交渉の担当者であったロバート・クレイギー外務次官補は、もしアメリカが反対すれば、日英間のみで条約を締結すれば良いとまで考えていた⁴⁵⁾。

そして最終的に外務省と海軍省が合意した方針として、①（これまでの量ではなく）質的制限に重きを置いた新たな条約の締結、②将来的な艦艇の生産を条約によって縛るのではなく、それぞれの締結国が自主的に艦艇の生産について通告する制度の策定、が提

言された⁴⁶⁾。この外務省の方針はサイモンとチェンバレンに支持されたが、問題はアメリカを軽視して日英間の交渉を進め、もしそれが失敗した場合、英米関係と日英関係に確執を残すことであった。

当時のイギリスの極東戦略にとって最も重要な柱は、中国のイギリス権益を守ることと、香港、シンガポールといった拠点の防衛とシーレーンの確保であった。サイモン外相らは海軍の領域で多少妥協して、不可侵条約を締結することができれば、イギリスの極東権益は維持されるものと考えていたのである。しかしイギリス側は日本政府の内情を読み誤っていたといえる。まず日本政府内において、不可侵条約を担当することになる外務省と海軍は必ずしも連動していたわけではなく、海軍は海軍の論理で動いていた。つまり外務省が不可侵条約を良しとしても、それが海軍の妥協に繋がるわけではない。さらに海軍は強硬派である艦隊派の影響下にあったため、イギリスが多少の妥協を行ってもそれを受け入れることはなかったのである。いずれにしてもイギリスは広田外相が松平大使に宛てた日本政府の交渉方針を傍受、解読していたため、日本政府の方針が、①軍備平等と最大限度の要求、②交渉が成立しなければ年内のワシントン条約からの脱退を通告、にあることは理解していた⁴⁷⁾。

10月8日にサイモン外相と松平大使の間での予備交渉が開始された。不可侵条約については既に東京のロバート・クライブ大使から広田外相に対して申し入れを行っていたが、日本側からの回答はなかった。その後、山本五十六少将を団長とする交渉団が到着したため、23日からマクドナルド首相も参加した本格的な交渉が行われている。この会議ではイギリスが事前に得ていた情報通り、山本が軍備平等の思想に基づいた軍備最大限度について要求を行った。しかし日英米が同じ総トン数で海軍力を整備するとなれば、大英帝国を抱えているイギリスが最も不利になる。イギリス側はこの点を訴えたが、山本は各国が抱える脆弱性は平等であると主張した。さらにボルトン・イヤーズ＝モンセル海軍大臣は、なぜ日本が個別艦艇比率主義から（かつて日本が反対していた）最大限度に主張を変えたのか理解できないと発言したが、これに対して山本は最大限度案で艦艇の総トン数を定め、その限度枠内で個別の艦艇を生産するのであれば、個別主義と最大限度にそれ程大きな違いはないと説明している⁴⁸⁾。しかし最大限度案では総トン数のみが制限され、艦種は制限されなかったため、各国が攻撃兵器である空母を増強する誘惑にかられることが予想された。特にイギリスは最大限度案において日本海軍が暴走することを好ましいとは考えなかった⁴⁹⁾。いずれにしても第一回の交渉ではお互いの主張を確認しただけで終わっている。

翌24日には日米間での予備交渉が行われており、ここでも松平と山本は日本がアメリ

力に対して脆弱であることを理由に軍備平等と最大限度を主張したが、デイヴィスら米国側はなぜ日本が英米と同じ軍備を求めのかが理解できなかった⁵⁰⁾。1922年のワシントン条約以降、最も利益を得てきたのが日本海軍であり、アメリカは日本の提案通りフィリピンの非要塞化を受け入れていたため、日本側の要求を飲めばフィリピンが日本海軍の脅威に晒されることは明白であった。そのためアメリカ側は日米英の比率維持に固執することとなる。このように日米会談はお互いが妥協することなく平行線を辿ったのである。

さらに翌朝、デイヴィスはマクドナルドとサイモンに面会し、日米会談における日本側の要求について意見交換を行った。マクドナルドも日本の最大限度案には賛成できないと発言しており、デイヴィスはイギリス政府がアメリカに好意的であるとの印象を持った。この報告を受けたウィリアム・フィリップス国務次官は、米英の意見の一致によって日本の態度に修正を迫ることができるのではないかと期待していた⁵¹⁾。つまりアメリカ側は当初の予定通り米英の連携によって日本に妥協を迫ろうとしていたのである。

しかしこのようなアメリカのやり取りを裏で傍受・解読していたイギリスにとって事情は複雑であった。イギリスから見た場合、最も意見が対立しているのは日米であるため、まずは日米で話し合いをつけるべきであり、イギリスはその間で仲介役として振舞えば良かったのである。10月29日の閣議では一時的に日本との交渉を打ち切って英米が日本に圧力をかけることをデイヴィスが提案してくるのではないかと予想されていたが、イギリス側としては敢えて日本と対立する気などなかったのである。実際、29日の英米会談においてデイヴィスはマクドナルドに対日協力を提案していたが、イギリス側はこれを受け入れなかった⁵²⁾。

そもそもイギリス側にしてみれば、それまで条約の制限一杯まで艦隊を整備してこなかったアメリカが今更海軍力について声高に主張することも理解できなかった。特にマクドナルドはアメリカ海軍がイギリス海軍との軍備平等を求めておきながら、イギリスの巡洋艦増強に反対する態度に我慢がならず、閣議でアメリカにとって艦隊は必要不可欠なものではなく、プライドを満たすためのおもちゃ (toy) ではないのかとまで発言している⁵³⁾。マクドナルド政権はアメリカ側が期待する程、親米的な立場でもなかったのである。そしてこのようなマクドナルド政権の対応に怒ったローズヴェルト大統領は、カナダやオーストラリア、ニュージーランド、南アフリカの世論に訴えかけ、彼らの安全保障がアメリカのそれと深く結びついていることを知らしめる必要があるとデイヴィスに書き送っている⁵⁴⁾。

サイモン外相はそれまでの日米との会談から、アメリカは原則として比率主義の維持、日本は日米間の軍備平等を望んでおり、必ずしも日英間の軍備平等を求めているわけでは

ないだろうと双方の主張を理解していた。そしてサイモンは日米の溝を埋める妥協案として、日英米間で相互不可侵条約を締結し、その秘密条項としてお互いの海軍力を制限する紳士協定を提案するつもりでいた。紳士協定であれば日本側は体面を保てるということになる。さらにチャットフィールド提督は量的制限ではなく、質的制限で協議を進めていくことを提案している⁵⁵⁾。

11月7日の日英交渉において、サイモン外相から、日本側が要求する軍備平等と最大限度は、言い換えれば各国の安全保障を平等にするものなので、比率の問題はさておき、それぞれの国がどれぐらいの海軍力を増強するか事前に宣言するのはどうかと提案を行った。具体的には、①日英米間での軍備平等の宣言、②日英米の具体的な海軍力整備計画についての宣言、③他国への比率の強要の禁止、であり、サイモンはもちろん質的な制限は必要だと付け加えた。重要なのは②の提案であり、これによると日英米は毎年の建艦計画をお互いに伝えあうことによって、建艦競争を未然に防ぐというものであった。

イギリスから見れば、アメリカの比率主義も日本の最大限度案も柔軟性がなく、このままではお互いの妥協点が見つからないため、イギリスとしてはより柔軟な案を提示したことになる。しかしこれに対して山本は計画が曖昧すぎると指摘し、松平は案を東京に諮るのでしばし時間がほしいと回答している⁵⁶⁾。翌日、山本は海軍省に直接報告を行っているが、その中でイギリスの提案については曖昧で、恐らくイギリス政府はアメリカ側が主張する比率主義に反対できないだろうと書いている⁵⁷⁾。つまり山本はイギリス側の提案については全く期待しない態度であり、イギリス側は通信傍受によってこのような日本側の本音を察知していた。

16日にこのイギリス案に対する広田外相の回答が届いたが、広田も同案には否定的であった。イギリスの提案は表面上の平等を謳っているだけだと批判したのである。他方、広田は日英不可侵条約については反対するものではなく、今後、極東における日英協力を推進したいと送っている。そしてこの訓電も通信傍受によってイギリス側の知るところであった⁵⁸⁾。19日には松平からサイモンに広田の回答が伝えられているが、不可侵条約については中国問題もかかわるため、軍縮交渉とは切り離して来年以降に話し合うことが伝えられている⁵⁹⁾。

30日の山本・チャットフィールド会談で、山本は私案と称して日米の軍備平等が受け入れられれば、イギリスの求める軽巡洋艦の追加を認めると提案している。1941年までに日米は11隻の戦艦、イギリスは15隻の戦艦を保有するという内容であった⁶⁰⁾。しかしチャットフィールドは、アメリカが日米の軍備平等を認めるはずがないと考えていたし、そもそもイギリスがアメリカを説得するのは極めて困難であると考えられた。根本的な問

題として、ワシントン・ロンドン体制は、比較的国力の小さな日本にとっては有利なものだと捉えられていた。つまり英米はなぜ日本が頑なに平等を求めると理解できなかったのである。

一方、米国代表団のデイヴィスは引き続きマクドナルドに対して対日共同戦線を張るよう主張したが、マクドナルドは頑なにこれを受け入れなかった。ローズヴェルト大統領はこれに激怒し、有事の際、アメリカは極東の大英帝国領の防衛を援助しないことを伝えた。最終的にハル國務長官もイギリスの日本への妥協的姿勢に不満を表し、極東においては平等な安全保障、門戸開放、機会均等、国際協調主義を主張し、日本の中国における特権を認めなかった⁶¹⁾。

イギリスにしてみれば、対日宥和のためにこれ以上英米関係を悪化させるわけにはいなくなり、12月に入ると予備交渉は行き詰まりの様相を呈してきた。サイモン外相は予備交渉を一旦休止とし、3か月後に再開することを提案したが、日本側が受け入れず、日本側代表団はクリスマス休暇を機に予備交渉の打ち切りを通告した。そして12月29日に日本政府はアメリカ政府に対し、公式にワシントン条約からの脱退を通告したのである⁶²⁾。本条約が期限を迎えるのは脱退通告から2年後であった。ロンドン海軍軍縮条約の方は1936年末に満期を迎え、日本政府は同条約を更新しなかったため自然失効となったのである⁶³⁾。

7 おわりに

恐らく三か国の中で最も戦略的にひっ迫していたのはイギリスであったらう。当時のイギリスは欧州ではドイツとイタリア、極東では日本の脅威に直面しており、財政上の制約からその両方と対峙することはできなかった。そこでマクドナルド政権はドイツに対抗するため空軍力を整備し、極東では日本との共存を模索したのである。しかしイギリスが日本に妥協しすぎることは、英米関係の悪化に繋がるため、安易な対日宥和策も取れなかった。第二次ロンドン海軍軍縮会議の予備交渉でイギリスが直面したのはこのような解きたくないジレンマであり、結局どっちもつかずの態度を取るようになった。

そして意見が最も対立したのは日米間であった。アメリカは戦略的な必要性から日米の艦隊比率を維持しようとしたのである。これに対して日本は比率主義を撤廃し、軍備平等を主張したため、両者の主張は平行線を辿った。日本は自国が責任を負わない形で交渉から離脱するため、戦艦と航空母艦の全廃を主張し、自らが平和主義的であることをアピールしたが、その反面、軍備平等にこだわりすぎたことで、各国の日本に対する猜疑心がむしろ強まったといえる。

一般論からすれば、多国間による軍縮協定交渉は、お互いが妥協しない限り成立は困難である。そしてお互いが妥協するためには、協調するための理念が必要になってくる⁶⁴⁾。1920年代はまだ第一次世界大戦の記憶が生々しく残っており、各国は国際協調による軍縮を良しとした。しかし1930年代に入り、国際情勢が変化してくると、もはや国際協調よりも自国の利益を追求した方が良い選択肢のようにも写ったが、その後の歴史を考えるとこれは幻想であったといえよう。

注

- 1) 工藤 [1982] 223 頁。
- 2) 関 [2007] 237 頁。
- 3) Hall [1987] p.134.
- 4) Mowat [1955] p.415.
- 5) Pelz [1974] p.152.
- 6) Memo, March 5, 1934, Box.172, RG80, *NARAI (National Archives I, Washington D.C.)*.
- 7) Hall [1987] p.134.
- 8) Pelz [1974] p.89.
- 9) Holwitt [2009] pp.65-66.
- 10) Franny Colby to FDR, March 24, 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 11) *FRUS*, p.190.
- 12) 「外国情報 欧2 普通第7号 昭和7.1.12 米国海軍新建造法案に関する件」(海軍省-公文備考-S7-42-4289) 防衛省防衛研究所戦史研究センター。
- 13) Hall, p.134.
- 14) 伊藤 [1994] 481 頁。
- 15) 相澤 [2002] 31 頁。
- 16) 防衛庁 [1975] 280 頁。
- 17) 大井 [1995] 149 頁。
- 18) 防衛庁 [1975] 281 頁。
- 19) 相澤 [2002] 28 頁。
- 20) 「海軍軍縮予備交渉ニ対スル帝国政府方針決定ノ件」(昭和11年密大日記第6冊) 防衛省防衛研究所戦史研究センター。
- 21) 防衛庁 [1975] 282-283 頁。
- 22) 「一九三五年開催ノ海軍軍縮会議一件ノ会議開催ニ至ル迄ノ経過 第二卷 (B04122327700)」外務省外交史料館。
- 23) Chatfield Memo, 23 March 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 24) The Naval Conference 1935, 19 April 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 25) Committee of Imperial Defence, 12 October 1933, Cab 16/109, *TNA (The National Archives, Kew)*.
- 26) Committee of Imperial Defence, 24 February 1934, Cab 16/109, *TNA*.

- 27) Dutton [1992] p.191.
- 28) Committee of Imperial Defence, 28 February 1934, Cab 16/109, *TNA*.
- 29) The Naval Conference 1935, 19 April 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 30) Preparations for the 1935 Naval Conference, 11 June 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 31) Preparations for the 1935 Naval Conference, 11 June 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 32) Anglo-Japanese relations and the questions of naval parity, May 28, 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 33) 3rd meeting, 27 June 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 34) *FRUS*, p.277.
- 35) Notes of the conversation between representatives of UK and US, June 27, 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 36) *FRUS*, p.284.
- 37) Interview between Chatfield and Leigh, July 13 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 38) Chairman General Board to Secretary of Navy, July 30 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 39) BJ 057409, 10 July 1934, BJ057532, 21 July 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 40) *FRUS*, p.300.
- 41) Anglo-Japanese negotiations committee, October 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 42) BJ 057562, 26 July 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 43) Pelz [1974] pp.128-9.
- 44) Dallek [1979] p.89.
- 45) FO minutes, 17 August-2 September 1934, FO 371/17599, *TNA*.
- 46) Anglo-Japanese negotiations committee, October 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 47) BJ 058036, 27 September 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 48) The Naval Conference 1935, 23 October 1934, Cab 29/149, *TNA*. 松平発広田宛(昭和9年10月23日)「一九三五年開催ノ海軍軍縮会議一件ノ予備交渉関係(B04122278100)」外務省外交史料館。
- 49) The Naval Conference 1935, 26 October 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 50) 松平発広田宛(昭和9年10月25日)「一九三五年開催ノ海軍軍縮会議一件ノ予備交渉関係(B04122278100)」外務省外交史料館。
- 51) *FRUS*, p.312, p.315.
- 52) Anglo-American Meeting, 29 October 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 53) The Naval Conference 1935, 29 October 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 54) Dallek [1979] p.89.
- 55) The Naval Conference 1935, 6 November 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 56) The Naval Conference 1935, 7 November 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 57) BJ 058519, 14 November 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 58) BJ 058607, 22 November 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 59) The Naval Conference 1935, 19 November 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 60) 「昭和十年海軍軍縮会議予備交渉ニ於ケル日英米三国ノ主張摘要」(1軍備軍縮171)防衛研究所戦史研究センター。
- 61) Anglo-American meeting, 4 December 1934, Cab 29/149, *TNA*.

- 62) 防衛庁 [1975] 282-283 頁。
63) Pelz [1974] p.152.
64) この点について国際政治学者の高坂正堯は「各国家は力の体系であり、利益の体系であり、そして価値の体系である」と評している。高坂 [1966] 19 頁。

文献リスト

- 相澤淳 [2002] 『海軍の選択』中公叢書。
伊藤隆他編 [1994] 『続 現代史資料5』みすず書房。
大井篤 [1995] 「ファシズム下の新見さんと私」（提督 新見政一刊行会『日本海軍の良識 提督 新見政一』原書房。
工藤美知尋 [1982] 『日本海軍と太平洋戦争（上）』南窓社。
高坂正堯 [1966] 『国際政治』中公新書。
坂井秀夫 [1974] 『近代イギリス政治外交史 III』創文社。
関静雄 [2007] 『ロンドン海軍条約成立史』ミネルヴァ書房。
提督 新見政一刊行会 [1995] 『日本海軍の良識 提督 新見政一』原書房。
防衛庁防衛研修所編 [1969] 『戦史叢書 海軍戦備（1）』朝雲新聞社。
防衛庁防衛研修所編 [1975] 『戦史叢書 大本営海軍部・連合艦隊（1）』朝雲新聞社。
Charles Loch Mowat [1955] *Britain between the Wars 1918-1940*, Methuen.
Christopher Hall [1987] *Britain America and Arms Control, 1921-1937*, St. Martin's Press.
David Dutton [1992] *Simon, Apolitical Biography of Sir John Simon*, Aurum.
Department of State [1951] *Foreign Relations of the United States Vol. I General, The British Common Wealth (1934)* United States Government Printing Office.
Joel Ira Holwitt [2009] *Execute Against Japan*, Texas A&M University Press.
Robert Dallek [1979] *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford University Press.
Stephen Pelz [1974] *Race to Pearl Harbor*, Harvard University Press.

The Preliminary Negotiations of the Second London Naval Conference

Ken Kotani

College of Risk Management, Nihon University

This essay focuses on the preliminary negotiations of the second London Naval Conference held in 1934 from the Japanese, American, and British points of view. International crises in the early 1930s, such as the Manchurian incident of 1931 and the rise of Nazi Germany, strongly influenced UK and US naval policy. The British Royal Navy in particular faced strategic challenges by Germany and Italy in Europe and Japan in the Far East. Serious financial constraints prevented the navy from countering both threats, so the British government decided to prioritize defence in Europe over the Far East and to appease Japan at the conference. However, it was expected that this appeasement policy would not be accepted by the US government, which wanted to deter Japanese expansion in the Far East. The British government also faced a diplomatic difficulty in handling a rivalry between the US and Japan.

Soon after the Roosevelt administration came to power in 1933, the new US government decided to expand its naval command to the upper limit of the Washington and London naval treaties in order to counteract Japanese expansion policy. This decision gave the Japanese navy an excuse to expand, and Japan decided to secede from the Washington and London naval treaties. In October 1933, the commander of the Imperial Japanese Navy (IJN), Shingo Ishikawa, drafted a secret plan, "Personal policy to the next naval conference", which suggested denouncing the Washington Naval Treaty if the UK and US did not accept Japan's demand. The Kantai-ha (Hawks) of IJN, who were frustrated by the treaty, formally approved Ishikawa's plan.

During the preliminary negotiations of the second London Naval Conference, the British government tried to be an intermediary between the US and Japan, but the Japanese delegation was uncompromising in its demand for naval parity among the UK, US, and Japan. The UK and US delegations, who estimated that a naval ratio of 5:5:3 should be beneficial for Japan, rejected the parity plan. The British government tried to keep Japan at the negotiating table, but the Japanese government denounced the Washington Naval Treaty on December 29, 1934, indicating the failure of the preliminary negotiations of the Second London Naval Conference.