HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ロイド・ジョージとヨーロッパの再建(一)
Author(s)	吉川, 宏
Description	論説
Citation	北大法学論集, 13(2), 66-143
Issue Date	1963-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/27812
Type	departmental bulletin paper
File Information	13(2)_P66-143.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　説

ロイド・ジョージとヨーロッパの再建 (一)

吉川宏

目次

はしがき
第一章　ロイド・ジョージ外交の条件と課題
　第一節　象徴の遺産
　第二節　人民的統制の諸様相
　第三節　「実際問題」の解決（以上本号）
第二章　現実主義的平和構想
　第一節　国際連盟と現実政策
　第二節　軍縮案の基本目標
第三章　国家的インセキュリティの極小化
　第一節　「カルタゴ式講和」との対立
　第二節　保障条約
第四章　ヨーロッパの安定とロシア
　第一節　和睦の諸前提
　第二節　人民外交と干渉政策

第五章　賠償問題をめぐる世論と外交
第一節　ムード対政策
第二節　「戦費」対「損害賠償金」
第三節　「政治のプロテウス」
むすび

はしがき

ヴェルサイユ条約の欠陥はその成立当初から指摘されてきたところであるが、その後次第に条約の欠陥そのものよりも条約の運用における政治家達の誤った態度が問題にされ、ヴェルサイユ体制の失敗ということもかかる観点から論じられるようになった。だがヴェルサイユにおける決定作成が戦間期の時代の国際関係を方向づけたことは否定しえないところである。実際、戦間期に発生した国際的性格の重大政治事件の殆どすべては、一九一九年の戦後処理(settlement)の直接的あるいは間接的な産物なのであった。(1)

一九一九年のパリ平和会議はそれ以後の国際政治の歴史に深刻な問題をなげかける重大な決定をなしたのであるが、そもそもこの会議には巨大かつ多様な課題が課せられていたのである。戦争のもたらした変動と破壊が巨大なものであったが故に、倒壊しあるいは破壊されたものの再建は未来への栄光と悲惨に満ちた仕事であらざるをえなかった。戦後処理の根本課題は既に戦争中から国際社会を新しい原理で根底から再構築することにあるとされ、また平和会議へ向う政治家達は彼らの第一の課題が恒久平和を保障する「新しいヨーロッパの基礎を定めることにある」と揚言していた。未曽有の流血と破壊をもたらした初めての国民大衆間の戦争は、恒久平和に対する大衆的要求を発生せ

しめ、西欧の政治指導者はこの大衆の要求を満足させることを第一の仕事とせねばならなかったのである。全面戦争の主役となった国民大衆を満足させて初めて、戦後の政治に安定がもたらされるのであった。

だが、大戦争の終結するたびに、勝利者達が諸国民の共存と紛争の平和的解決の方法の発見よりも戦争による獲物(spoils)の分割に熱中するのが常である。戦後処理は一般に戦勝国の利害関係に従って戦前状態への復帰を目指すものであるから、休戦と平和条約作成とが時間的に接近していればいるほど、平和条約作成者達の関心は獲物の分配に向けられ、変動する世界に適応する安定の諸条件の探索に向けられること少ないのであった。

本稿は、パリ平和会議におけるイギリス首席全権ロイド・ジョージ(Lloyd George, David 1863–1945)の外交と外交政策を、一九一九年の戦後処理における決定作成(ディシジョン・メイキング)の考察を通じて追究し、また国際政治の安定についての彼の考えと対外関係の処理に示された彼のストラテジーの特徴を明らかにしようとしたものである。およそロイド・ジョージは、平和会議で採用さるべきであった原則を無視あるいは歪曲しようとした側に加えられる政治家である。彼の政策は「戦後処理の原則」としての民主主義的原則を無視した帝国主義的なものであったと批判されるだけではなく、原則を欠いた日和見的なものであったと批判されている。

ロイド・ジョージの政策がこのような批判を受けねばならぬものであるとすれば、戦後の国際政治の安定に関する彼の構想は——もし確固としたものがあったと仮定して——公にされた戦後構想や政策目標の中にではなく、個々の問題に関する実際の取り決めの過程の中に部分的に見出されるものといえよう。それ故、全体の構想は部分的に現われたものを全体像へ再構成することによってより明確にされうると考えられる。ロイド・ジョージのように、提起する政策の内容よりも提起の仕方とか政治的ストラテジーに特色のある政治家の考えを検討しようとする場合には、右

に述べた接近方法はより妥当なものと考えられる。さらにこの接近方法は当時の外交を取り巻いた諸条件からも政策の究明に必要なものといえるであろう。一九一九年の戦後処理が行なわれたのは、民衆の利他主義 (altruism) を基礎とした平和綱領が国際的に提起され、また国内的には外交政策決定に当って、指導者が従前と比較にならぬほど世論の動きを計算に入れねばならぬ状況の下においてであった。ロイド・ジョージこそは、かかる状況に即した外交を行なわねばならず、また実際にかかる状況に最も敏捷に対応した政治家であった。それ故、彼の機会主義的行動は政治体制を取り巻く環境の変動を検討することなくしては充分に理解されえないし、また政策の動揺も、大戦の遂行を通じて大きく変容した外交政策形成過程についての検討なくしては理解されえない。変化した情況への適応を検討して初めて彼の視座の全貌を明らかにすることができるといえよう。

一九一九年の戦後処理は世界的取り決め (world settlement) であったのであるが、本稿は問題をヨーロッパ再建に限定して一九一九年の戦後処理を考察しようとするものである。ロイド・ジョージが自ら平和会議に出席して折衝に当ったのは対独講和を中心としたヨーロッパ再建の問題であった。第一次大戦はヨーロッパの戦乱が世界へ拡大したものであり、戦争の中心がヨーロッパであったが故に、その解決もまた必然的にヨーロッパ問題に集中した、ロイド・ジョージその他西欧の政治家達が最も熱心にまた激しく論議したのが敵国の中核であるドイツの処理であったことは当然であった。本稿の考察もまたこの問題を中心に行なわれる。

(1) E. H. Carr, International Relations between the Two World Wars 1919-1939 (1952), pp. 3-4. なおこれまで現われたヴェルサイユの戦後処理に関する主要な批判については次の書参照。Ivo J. Lederer ed., The Versailles Settlement: Was it Foredoomed to Failure? (1960).

文献略語表

Baker: R. S. Baker, Woodrow Wilson and World Settlement (1922).
FR, Paris 1919: Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919 (1942-47).
FR, Russia 1919: Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. Russia 1919 (1937).
HPCP: H.W.V. Temperley ed., A History of the Peace Conference of Paris (1920-24).
Lloyd George: D. Lloyd George, The Truth about the Peace Treaties (1938).
PD: House of Commons, Parliamentary Debates, 5th series (1919).
Burnett: P. M. Burnett, Reparation at the Paris Peace Conference from the Standpoint of the American Delegation (1940).

第一章　ロイド・ジョージ外交の条件と課題

第一節　象徴の遺産

過去における講和 (peacemaking) で最も印象づけられる特徴は、平和取り決めの作成者達が達成すべき目標として宣言したことと実際に彼らの仕事から生み出されたこととの大きな相違であった。(1) 一九一九年の戦後処理もその例にもれないというより、宣言された目標と現実の所産との間に巨大な相違のみられる顕著な例であった。第一次大戦中指導者達は講和 (ピースメイキング) において成就すべき目標を「民主的」戦争目的あるいは「戦後処理の原則」という形で宣言していたのである。この原則は、一般に、ウイルソン綱領 (Wilsonian programme) の名で呼ばれているもので、その骨子となっているのは一九一八年一月に宣言されたウイルソンの「一四カ条」にほかならない。ウイルソンは連合国の戦争遂行に理論的根拠を設け、また高邁な理念によって連合国の戦争目的を定義づけることに指導的役割を果した。戦

争の最終段階において連合国の中心的指導者というイメィジが彼について成立するようになり、また不幸の時代の終焉を目前にして極大に達した理想主義の体現者として、彼はひとびとの希望の中心であった。アメリカ参戦前には「勝利なき講和」(Peace without Victory)を説き、またその後も「和解の講和」を唱えた彼が、ドイツの休戦交渉の相手に選ばれたのは当然であった。休戦交渉は主として米独間の通牒交換を軸として——ウイルソンと英仏連合国首脳との間の協議なしに——展開され、一九一八年一一月五日のアメリカ政府の通牒の出されたところで休戦は成立した。この通牒(通常ランシング通牒 Lansing Note と呼ばれる)は一四カ条に規定された講和の条件およびそれ以後のウイルソンの「諸演説の中で宣言された戦後処理の諸原則」に英仏から要求された二つの留保条項を加えたものを「講和の条件」とすることを明らかにしている。この通牒で特に付け加えられて、現実の休戦の基礎条件となった二つの留保条項とは、「海洋における航行の絶対的自由」(一四カ条の第二条)の解釈に関し連合国は完全な自由を保留するということと、一四カ条ではドイツによって侵略を受けた領土は回復されねばならぬときわめて漠然と規定されている条項をドイツの侵略によって連合国の市民と財産に加えられたすべての損害に対するドイツ政府による補償(コンペンセィション)と理解するという項目のみであった。(2)

ランシング通牒に現われたこれらの留保条項は、一〇月末の連合および同盟諸国の代表者会議で、ウイルソン綱領が休戦の基礎となるには不充分であるという理由から主としてロイド・ジョージによって提出された項目であった。(3)もともと、イギリス政府はウイルソンの諸原則が休戦の基礎とされまた講和の条件となることに大いに不満であった。ドイツ政府がウイルソンの第一回目の返答(一〇月八日付)に答えて、その第二回目の通牒でウイルソン綱領に基づいて休戦交渉に入ることを承認した次の日(一〇月一三日)、イギリスの主要指導者達は集会して、イギリスの同意していない

一四カ条が休戦の基礎とはなりえぬことがウイルソン自身からドイツに明らかにされなければならないということとこの旨を彼に伝えることに意見の一致をみた。この会合に集った指導者達――ロイド・ジョージ、バルフォア、ボナ・ロー、チャーチルその他――のすべてがウイルソンに憤慨し彼を軽蔑したと参謀総長ヘンリー・ウイルソン（Wilson, H.）は書いている。[4] それでは、これらの満足できない条件を戦後処理の原則とすることにイギリス政府はなぜ同意したのであろうか。休戦をめぐる米独間の通牒交換期におけるイギリス政府首脳の言動から察するに、主として二つの理由によるものと解される。第一に、一〇月二九日パリでの連合国代表者会議でアメリカ代表ハウス（House, E. M.）が、英仏連合諸国がウイルソンの条件に反対した場合、ウイルソン大統領はドイツとの単独講和の道を採ることになるかもしれぬと述べたことから、[5] 英仏政府首脳は既に提出された原則に対するウイルソンの態度が額面通りのものであることを認識し、また抽象的な「講和の条件」（terms of peace あるいは peace terms）や「新外交」（new diplomacy）よりも、休戦の軍事的諸条件すなわちドイツ軍隊の撤退や解体、船舶の引渡し等に当面の解決すべきより重大な問題を見出していたことである。一〇月二五日になってもなお、ロイド・ジョージはイギリス政府指導者達に「われわれは講和を欲するか否か」と問いかけ、彼自身は講和の条件を容認することに態度を決定しえないでいた。[6] 態度決定に導いた主たる要因は英仏首脳と殆ど論議することなく休戦交渉へと事態を進展させたウイルソンの外交であった。不満足な講和条件を受け入れた第二の理由は、ドイツ革命の勃発によって即時休戦が必要になったことである。休戦の前日、一一月一〇日、ロイド・ジョージはウイルソン将軍にドイツが解体してボルシェヴィズムのはびこるのを欲するかそれよりは休戦した方がよいかを問うている。将軍は躊躇なく「休戦」と答えたし、またすべての閣僚もこれに同意した。[7] 彼らは講和条件についてドイツとあれこれ交渉する余裕なしに休戦交渉――このことに関してウイルソンは

連合国軍総司令官フォッシュ (Foch, F.) 元帥に委任される事柄とした――に入ったのである。「われわれの真実の危険は今やドイツ兵 (the Boches) ではなくボルシェヴィズムである」とヘンリー・ウイルソンは書いている。[8] 休戦の段階において、イギリス政府がウイルソン綱領を休戦の基礎としなければならなかったのは専ら外からのインパクトによるものであった。このように休戦の際に提示された条件が彼らの意に反するところ大であったとはいえ、ウイルソン綱領にいう諸原則はイギリス政府の既に宣言していた「戦争目的」と無縁のものではなかったのである。

イギリス政府が同意するに躊躇した「講和の条件」あるいは「戦後処理の原則」は、主要交戦諸国における「民主的」戦争目的の明確化をめぐる一九一七年の政治闘争 (=「戦争目的政治」war aims politics)[9] の所産であった。一九一八年初頭、ウイルソンのみならずロイド・ジョージも民族自決・無併合・無償金の理想主義的スローガンの路線に沿った「民主的」戦争目的を宣言したのであり、彼らによる戦争目的の宣言はロシア革命の勃発に尖鋭化して現われたそれまでの戦争目的の破裂した危機状況への応急手当であった。そして、「戦争目的」に代えて「講和の条件」を提示するという考えは、ブレスト・リトフスクにおける独露の講和交渉の進展という事態に直面して、連合国も民主的原則で講和を締結する準備のあることをロシアに示してロシアに最終的選択の機会を与える必要から生じたのであった。[10] 一四カ条の作成に参加したウォルター・リップマンが、象徴 (シンボル) の機能について述べているところは、一四カ条の宣言の戦略目標を明らかにしている。すなわち、象徴は本来全然異なった観念に付着した感情でも、これらの感情を結びつけて、共通な感情の共通の紐帯となりうるのであり、それは連帯のメカニズムである。このメカニズムによって民衆を共通目標に向けて働かせうるのであり、かくて象徴の中で情緒は共通目標に注がれ、そして実際の観念の特質は抹消されてしまう。それは少数の象徴支配者が反対者の批判をそらして民衆の理解しえない目的のために彼らを苦痛なことへ

も立ち向うように唆かすことを可能にする。象徴は利用のメカニズムである。[11] 彼は一四カ条がいかにそれぞれの個々的希望をもった集団のすべてを鼓舞する連帯のメカニズムであったかを明らかにしている。[12]

ウイルソン綱領は秘密外交を批判し民主的外交を求めた「運動の勢力」(forces of movement)の掲げた綱領から造出されたといってよいであろう。[13] 戦争目的政治において、帝国主義政策に反対する社会主義あるいは急進自由主義の諸勢力は、第一次大戦の原因を説明するのに、「権力政治」、「秘密外交」、「軍備競争」、「貿易戦」、「植民地獲得戦」および「併合」といった象徴を単独あるいは種々の組合せで広範囲に用い、これらをもって政府に警告を発したのである。これらの警句に対し、「権力の共同体」、「公開外交」、「軍備」、「自由貿易」および「民族自決」が、実際政治で採用されることがあれば、将来の恒久平和を保障する綱領を代表するものとなった。[14] ウイルソンはまさに、これらの象徴の支配者となることによって、戦争目的政治期の状況の支配者となったのである。一方、ロイド・ジョージは右のような「新外交」の象徴の容認に消極的であった。彼による「民主的」戦争目的の明確化は、主として、かかる綱領を宣言したイギリス労働党の圧力によるものであった。一九一六年の組閣の際に保守党との提携を強めた彼は自由主義的な路線から次第に離れるようになっていたのであるから、一九一八年一月五日、労働組合指導者を前にして彼が「民主的」戦争目的を宣言したことは、躊躇しながら彼が新外交へ脱線したことなのであり、また彼の宣言にみられる、平和の基礎としての民主化や公開外交に対する彼の制約づきの賛成は、イギリスの戦時内閣が新外交の真価も現実の必要性も信じていなかったことを示すものであった。[15] ロイド・ジョージによる「民主的」戦争目的の明確化は支配層本来の戦争目的と労働党を中心とした諸勢力の戦争目的との象徴における便宜的な和解であった。[16]

イギリス政府の態度がこのようなものであった以上、休戦交渉の主導権がウイルソンの把握するところとなったの

は当然であった。そして、英仏もドイツも一四カ条を受け入れたことから、「ウイルソンの諸原則はヨーロッパを征服したのである」[17]。主として、戦術上の便宜から宣言された諸原則が現実に講和の基礎とされたことはイギリス政府の本来の意図に矛盾する現実の結果であった。国民大衆を動員するための象徴――高邁な理念で飾られた原則――が勝利による獲物の分配を期待した戦後処理そのものの原則となったのであり、ここに「民主的」戦争目的の明確化は英仏をはじめとする帝国主義諸国の支配階級に予期せぬ遺産を残したのである。主要交戦諸国の内部と交戦両陣営間との両面で展開した戦争目的をめぐる権力闘争は、一九一九年の平和取り決めの交渉への必然的な序曲を構成し、「戦争目的の政治と講和の政治とは全く同一の歴史的瞬間の実際には分離不可能な二つの局面」なのであった。[18] 休戦後直ちに行なわれた総選挙の序盤戦で、ロイド・ジョージは「正義の講和」を説いて、「われわれはいかなる意味の復讐もいかなる貪欲な精神も、また公正という基本原則を力づくで変更する貪欲な欲望をも許してはならない」と述べた。[19] ここで彼によって否定されている「貪欲なる」ことこそは、彼が首班であった政府の政策目標に対する国内の社会主義・急進自由主義の諸勢力さらには国外の社会主義諸勢力の広く使用した非難・攻撃の言葉であった。

それでは、現実の結果であるウイルソン綱領はイギリス支配層の本来の意図といかなる点で矛盾していたであろうか。ウイルソンの綱領は一四カ条を中心に一九一八年二月一一日の「四原則」(the Four Principles)および九月二七日の「五項目」(the Five Particulars)によって補強されて休戦の基礎となったのであるが、ごく大雑把に概括すると、それは講和の依拠すべき原則として次にあげるようなものを掲げていたといえる。「公開して達せられた、公開の平和規約」(open covenants of peace, openly arrived at)という公開外交の原則、海洋の自由、自由貿易、軍縮、植民地要求の公平な調整、国際社会へのロシアの招請、領土問題解決の原則としての民族自決主義、国際連盟による安全保障、

無償金、等である。ウイルソンは二月一一日に四原則を明らかにした際、「無併合、無軍税、無懲罰的損害賠償」(no annexation, no contribution, no punitive damages)を唱え、また民族自決の原則については、彼の綱領が単なる言い回しにすぎぬものではなく、政治家が安易に無視することを許されない強制的原則であると強調したのであった。このように、「無併合・無償金」のスローガンが戦後処理の原則に掲げられたことの重要な意義は、ヨーロッパ国際社会の旧来の秩序原理が大国の政府首脳によって公に否認され、旧来の秩序に対する運動の諸勢力の挑戦が一つの勝利をえたことにある。一九一八年一二月二八日、ウイルソンはロンドンのギルド・ホールにおける演説で戦後構想についての彼の信念を披歴して次のように述べている。「兵士達は旧秩序を捨て新秩序を樹立するために戦ったのであります。旧い秩序の中心と特質はわれわれが勢力均衡と呼ぶあの不安定なもの――均衡がどちらかの側へ投げ入れられる剣によって決定されるようなものであった。すなわち、嫉妬深い油断のなさと、概して潜在的ではあるが、常に深く根ざしている利益の対立によって決せられた均衡であった。今次の戦争で戦闘してきたひとびとは、この種のことを今後永久に終らせようと決意して自由諸国からやって来たひとびとであった。……あらゆるところから、今や、勢力均衡ではなく……世界平和の管理人となる単一圧倒的な、強力な国家集団が存在しなければならぬという提案がきている……」[60] ウイルソンのこの演説からも窺われるように、国際連盟の創設による安全の保障ということは単なる平和主義あるいは単なる国際協調主義から出た即興的な構想ではなく、戦争を勃発させたヨーロッパ国際社会――世界の中心と考えられていたのであるが――においてそれまで安定の原理とみなされていたものに挑戦する観念であった。

「勢力均衡」がイギリス外交政策の伝統的原則であったのであるから、ウイルソンの志向の問題を別にしても、そ

れについてのこのような明白な否認はイギリスの外交政策に現実的な圧力を加えずにはおかなかった。彼の諸原則のもつ実際的効力は原則のそれぞれについて顕著であった。「公開外交」は、帝国主義的な領土分割を秘密裡に行なおうとする「秘密外交」を否定して民主主義のルールに従った外交政策の形成を求め、現実には戦争中に締結された秘密条約の体系と矛盾した。「海洋の自由」と「自由貿易」あるいは「関税障壁の撤廃」は、戦争によってイギリスとその位置を変えて国際経済におけるその優位を獲得したアメリカ経済を守護する原則に転化していた。「海洋の自由」はこの言葉の素朴な意味でのそれを意図していたのではなく、海軍力の絶対的優位を掲げてきたイギリスに挑戦してそれと同格な海軍を求めるアメリカの要求と了解されていた。[21] 休戦の過程で、イギリス政府が「海洋における航行の絶対的自由」の解釈についての権利の保留を要求したのはかかる権力関係を考慮してのことであった。「植民地要求の公平な調整」や「民族自決主義」は植民地獲得というイギリスの最も基本的政策目標を制約する原則であった。ロイド・ジョージは先述の一月五日の演説の中でドイツ植民地は「会議の処理する」ところと述べたが、戦後処理の原則となったのは、「人民や領土が主権国家から主権国家へ恰も単なる動産や将棋の歩のごとく交換されてはならない」(四原則の第二原則)ということであった。また、原則の提示ということで最も明確さを欠きながら、イギリス支配層の意図と矛盾したのは賠償に関する原則であった。

一四カ条はベルギーとフランスの侵略された領土の回復について言及しているにすぎず、また「四原則」と「五項目」も償金あるいは賠償に関して認めているところがない。しかも、帝国主義的な政策に反対する諸勢力によって「償金」は戦争による掠奪品獲得の貪欲な方法として「併合」と同類のものとされていたのであるから、彼らに訴えて「正義の講和」を唱えたウイルソンの諸演説が「無償金」路線上にあることは明らかなのであった。これに対しロ

イド・ジョージは彼の戦争政策における講和条件を初めて明らかにした際、「完全な復旧、完全な賠償、有効な保障」をドイツに要求し、「賠償なくして講和は不可能である」と述べた。[22] その後も彼は執拗に損失に対するなんらかの補償がなさるべきことを問題にした。多くの場合、ロイド・ジョージは「償金」の語を使用していないが、このことは政策目標の具体的内容として、「償金」と「賠償」とが厳密に区別されていたことを意味しない。「無併合・無償金」のスローガンが世論を喚起した一九一七年夏、彼は償金の意義に触れて、「無併合・無償金」は戦争中における国際政治の無法状態を承認する教義であると批判した。彼は、無法な侵入によって市民の生活領域が犯された場合、侵害されたものに対する補償がなされねばならぬと主張し、「それは復讐的であるといった問題ではない、報復するといった問題ではない。償金はあらゆる地域や国で文明の仕組みの本質的部分である」と述べた。[23] 民主的戦争目的の明確化をめぐる政治闘争が既に進展していた時期に、彼が償金の取り立てをこのように意義づけようとしたことは、この語の歴史的慣用例からすれば償金が掠奪的、報復的、懲罰的性格のものであることを隠蔽し、あるいは償金を無法者によって加えられた損害に対する補償の意義に強いて解することによって、「無償金」の非理を訴えて償金の取り立てを正当化しようとしたことによると解しうるであろう。一月五日の演説で彼は戦償金の要求を否定したが、損害に対する「賠償」を求め、休戦の際にはウイルソンの諸原則にそれに関する留保条項を設けることに成功したのであった。だが矛盾はなお大きく残されていた。

右に簡単に考察してきたところからも、講和条件とされたウイルソンの諸原則が戦争にかけたイギリス支配層の本来の意図と多くの点で矛盾していたことは明らかである。しかもそれらが戦後処理の原則となったことによって、この矛盾はいよいよ深刻なものとなり、また矛盾は原則の提示された時の状況と原則が具体化され戦後処理の細目が決

定されようとした時の状況との本質的な違いから表面化し、戦後処理の内容を規定するのであった。前者において蓋然的であった勝利が後者において確定化した現実であった。力関係における連合国の圧倒的優位を背景にして、戦争目的政治の場合に放棄と隠蔽をよぎなくされていた諸目的や略奪的で他民族抑圧の条件が講和の政治において新たな装いで「講和の条件」として提示され始めるのであった。「講和の条件」が平和条約に成文化されるためには、それらの細目に関する平和会議の決定が必要であり、それによって初めて平和の取り決めは成立するのであるが、新たな状況はこの決定の段階において既に承認されていたかの戦後処理の原則を無視する方向へと動いていたのである。平和会議の開催を前にしてもたれた英仏首脳会談において、戦争中の秘密協定に関連した領土分割の取り引きが早速に行なわれた。[24] また、ドイツに対する償金要求はイギリスの総選挙で政府の公約となってしまった。

右に指摘したような状況の推移をR・S・ベイカーは「理想主義の暴落」(the slump in idealism)と題して論じ、戦争終結と同時に戦争中における博愛、人類愛、「すばらしい世界」の建設といったことへの熱狂が醒め、連合国の共通目的は瓦解し、旧秩序における政治の諸様式が復活されたと書いている。そして、このような心理面における変化をはっきりと理解することなしには、平和会議の諸事件への真の歴史的接近はありえないと彼は述べている。[25] また、J・M・ケインズは、イギリスでは当時一般に多くのひとびとは休戦協定が連合国とドイツ政府との間に結ばれた最初の協約であって、休戦協定が連合国を拘束することを除けば、連合国は自由な立場で平和会議に臨んだという考えを抱いていたと述べ、このような考えを批判して、一九一八年一〇月五日から一一月五日までの講和交渉を検討するならば、講和条件がウイルソン大統領の諸演説と合致しなければならないことと、平和会議の目的が「それらの適用の細目を論ずる」ことであるのは明らかであると書いている。さらにこの点に関して、戦後処理の原則としての一四カ

条、すなわち理想主義と希求の世界を越えて、休戦協定に署名したすべての列強を拘束する神聖な契約となった綱領は、「パリの泥沼の中へ捨てられ、その精神は完全に、それの字句はある部分では無視されある部分では歪められた」と彼は結論している。(26)

運動がその目標を実現するや、運動のスローガンはなお有効であっても決定的役割を演ずることを中止するということは全体戦争の終結の場合にも同様であった。実際政治における新外交の運動目標は「民主的」戦争目的の明確化に集中していたのであるから、支配層によってそれが実際に行なわれるや、新外交の運動がまず空回りし出すのであった。新外交の諸象徴は、支配層の掲げるところとなるに及んで、全体戦争というより大きな運動のスローガンとなったが、戦争の終結すなわち運動の休止とともにそれは決定的役割を演ずることを中止していたのである。

以上において、民主的戦争目的の明確化と「講和の条件」の提示から休戦にいたる過程を考察して、休戦の基礎となった「講和の条件」がそもそもイギリス支配層の本来の意図と矛盾する条件を含み、またかかる条件での休戦それ自体も本来の意図と矛盾した現実の結果であったことを明らかにしてきた。かかる「現実」への反動として講和の政治において「講和の条件（タイム）」が歪曲されることになるのであるが、実際政治におけるこの反動の具体相については次節以下で論ずることとして、本節では次に、帝国主義的政策の復活と表裏の関係をなす国際政治改革の民主的構想の後退を検討してみることとする。

さて、講和が近づくにつれて顕著になったこととはいえ、戦争中から連合諸国の実際の目的は宣言された目的ほどには一致していなかった。しかし、共通の敵に対して統一行動をとるためには統一されたスローガン、すなわち統一行動のための目標を示すものが必要であった。第一次世界戦争における連合国の戦争目的の特徴は、かかる理由の提

示においてきわめて原理的なことである。このことは国際政治の改革が戦争目的に含まれていることにも端的に示されている。この特徴は第一次大戦の宣伝戦という性格から出たものといえるが、戦争の規模や性格の基本的な変化から出ているといった方がより正確であろう。この戦争で、国民大衆の全エネルギーの動員のために現実に行なっている戦争の正当化が、制度としての戦争一般の否定から行なわれねばならなかった。このために敵国の目標はその邪悪さや貪欲さにおいてのみならず、彼らの政治体制の依拠する原理においても否定されねばならなかった。同時に、国際政治安定の原理は自陣営の政治体制の依拠する原理から演繹されねばならなかった。かくて、戦争の大義 (cause) は戦争行使の正当化の面で原理的であらねばならなかったのである。次に、広大な空間領域の人間に訴える場合に、行動目標は理論的に構成されてはじめて深い影響力をもちうるといえよう。広大な空間にわたる統合力を発揮せねばならぬという理由からも、戦争の大義は原理的であらねばならなかった。

かくて、戦争目的あるいは講和の条件はヨーロッパ国際秩序再構成の原理を含むこととなった。そして、戦争が全体戦争へ転化するにつれ、戦争遂行のための全世界向けの「惹句」は抽象的原理を内容とした。戦争の原因は「プロシアの軍国主義的専制主義」や「ヨーロッパの権力政治」に、戦争の大義は「世界を民主主義のために安全にする」に求められた。

一九一七年八月、ウイルソンは、status quo ante bellum への復帰を基礎とする講和を提唱したローマ法王のメッセージへの返答の中で専制的ドイツ政府と講和することを問題にして、「われわれはドイツの現支配者と交渉することはできない」と述べたのであった。[47] 彼は第一次世界戦争の目的を、世界支配の秘密計画をめぐらし、条約の神聖な義務にかまうことなくその計画の達成を進めたりする、「無責任な政府によって支配されている巨大な軍事体制である

現政権の脅威から世界の自由諸国民を救出すること」と規定し、またドイツ国民と専制的政治体制との関係については、「この政権はドイツ国民ではない。それはドイツ国民を残酷に支配している者である」と規定して[28]、彼は政府とその支配下にある国民とを分離して戦争の遂行者を把える有名な議論を展開したのである。彼のこの二分論は、人民の意志に基づく政府こそ国際政治の安定を保障すると唱く「人民外交」(popular diplomacy)の基礎をなしていた。また、彼の主張は、連合国内部における戦争目的政治の尖鋭化を阻止し、同時に三月革命によってロシアに現出した状態がドイツにも現われることを期待する現実的要請に基づいていた。[29]

政府と国民とを区別して敵国を把え、邪悪な戦争遂行者を専ら政府の側に求める観念はウイルソンの専売品ではなかった。ロイド・ジョージは戦争勃発の二カ月後にこの観念を説いている。「われわれはドイツ国民と戦っているのではない。ドイツ国民は、ヨーロッパの他の国民同様、このプロシアの軍国主義的カストによって虐げられているのである。この軍国主義的カストが破壊される日はドイツの農民、手工業者、商人達の祭日となろう」[30]と。また、「民主的」戦争目的の明確化がイギリスで争点となりつつあった一九一七年六月末、ドイツの民主化すなわち民主的憲法に依拠する責任政治の確立こそヨーロッパの安定を保障すると彼は演説している。[31]国際政治安定の基礎として民主主義を唱える場合に、ウイルソンとロイド・ジョージとでは戦争の原因をもっぱらドイツの側に求めるか否かで基本的違いがみられるのであるが、彼らの唱えた戦争目的には、《戦争の原因＝ドイツの専制的軍国主義》――《戦争の大義＝ドイツの専制的軍国主義の破壊―ドイツ政府の民主化》という主題の展開が見出される。この主題が戦後処理の中でも展開されるべきものであったら、《ドイツの民主化》こそが平和の条件の第一に掲げられたはずである。だが、現実の政策は連合国首脳の期待を越えた変革の嵐の中で異なったものとなってゆくのであった。

そもそも戦争の大義を専制主義あるいは軍国主義の破壊に求めることには、象徴の操作の上で容認されても、実際の感情の面で支配階級には受け入れがたいものがあった。何故なら、ドイツ政治体制の変革を講和条件として要求することは、ドイツの正統の政府に対するドイツ国内の革新勢力の反抗を連合国政府が煽動することであり、また連合国の支配層が自ら革命煽動の片棒をかつぐことを意味したからである。ウイルソンが次第に講和の条件としてドイツの民主化を要求するようになったのに対し、英仏政府はドイツの正統の政府に反抗することをドイツ国民に煽動する政策を公に採用することにいよいよ躊躇するのであった。(32) 国内の保守主義者の圧力によってロイド・ジョージはドイツ政府の民主化を講和条件として要求することを抑制することとなった。一九一八年初頭の戦争目的宣言の中で、彼はドイツの民主化に関して次のように述べている。「われわれは、たとえ軍国主義的専制主義的憲法が二十世紀にあっては危険な時代錯誤であると考えるところ大であるとはいえ、単にドイツ帝国憲法を変更または破壊するためにこの戦争に参加したのではない。われわれの観点としているところは、ドイツが真に民主的憲法を採用することが、ドイツにおいて軍国支配の古い精神がこの戦争で本当に消滅したことの最も納得のゆく証拠となり、またわれわれがドイツと広範な民主的講和を締結することを遙かに容易にするということである。しかし結局、ドイツが民主的憲法を採用するか否かはドイツ国民の決するところである。(33)」

ドイツの憲法体制の民主化を講和の条件として要求しないことは、主権国家の内政に対する干渉を抑制する原則として働くともいえるが、戦争の大義としてのドイツ政治体制の民主化が実質的意義を喪失する場合、戦争の原因が先述の戦争目的の主題の展開とは異なった脈絡の上で求められることになるのである。この点については後述するとして、ドイツの民主化が「講和の条件」として現実にはどのように扱われたかをまず明らかにしてみることとする。

ロイド・ジョージの戦争目的宣言と時期を同じくして明らかにされたウイルソンの一四カ条において、ウイルソンはこの問題になんら触れることがなかった。彼がこれを講和の条件として明らかに要求したのは休戦交渉の段階においてであった。この段階で、彼は専制政の絶滅が世界平和の基礎であるとする原則を明確化し、ドイツにおける専制政の廃棄を休戦成立の条件とした。[34] そして、カイザーの退位によって「君主専制主義者」の消滅という条件は満足させられたのであった。一方、イギリス政府は休戦の段階でドイツの民主化あるいは軍国主義の破壊を条件として求めようとしていたとはいえず、彼らはもっぱらドイツ軍隊の撤退あるいは消滅といった問題に熱中していて、戦争の大義をもはや忘却している。[35] これ以後、ドイツの民主化は平和の条件として論ぜられることといよいよ少なくなるのである。このことの最も大きな原因はいうまでもなくドイツ政治体制の変革が連合国指導者達の期待を越えた社会主義革命への道を取ると恐れられたからにほかならない。彼らは《民主化》を要求しながら、確固とした政策を欠き、しかも現実には彼らの求める《民主化》が萎縮する政策をとった。第一に、連合国は戦火の止んだ後さらに数カ月間封鎖を継続し、第二に、軍国主義の破壊ではなく、ドイツ軍事力の破壊ないし削減に熱中した。軍国主義の破壊において体制の変革が目標とされず、その政策が軍事力の解体あるいは削減に集中され、軍国主義の非実体的要素、すなわち経済・政治組織・教育制度等の面には及ばず、しかも他面において経済封鎖、商船隊の破壊によって新生ドイツを経済的・社会的に不安定にさせることにより、連合国の政策はドイツの新政権が権力維持のため旧軍隊に援助を求めるようになる一要因となった。戦争の大義であった「プロシア軍国主義の破壊」は今や「カイザーの処刑」といった問題で論ぜられるにすぎず、政治体制の民主化はドイツ国民に任せられた。しかも、連合国はドイツの新政権の反軍国主義的性格を強く疑っていた。[36] このようにして、連合国の政策は軍国主義の破壊ではなく、もっぱら軍国主義国ドイ

ツの《弱体化》に向けられることとなったのである。

以上に考察してきたように、戦争中に提示された「講和の条件」は状況の推移につれて便宜的に解釈されるようになるのであるが、この便宜性への傾斜の抑制は、「講和の条件」を戦後処理の原則として固執する権力の存在、戦後処理の実権を握る大国の利害の対立、および戦争目的の明確化を要求した運動の諸勢力の休戦後における組織力の強さの三要因に依拠していたといえる。前二者の問題は平和条約作成における大国間の交渉の具体的内容をなすものであるから、これらについては次章以下で考察することとして、最後にあげた要因について、次節で、外交政策に対する国内的統制という観点から考察してみることとする。

(1) D. Thomson, E. Meyer and A. Briggs, Patterns of Peacemaking (1945), p. 8.
(2) HPCP, I, 457.
(3) Lloyd George, I, 75-9; Burnett, Document 18, 24.
(4) C. E. Callwell, Sir Henry Wilson, Vol. II (1927), p. 136. Cf. ibid., pp. 139-40, 142.
(5) Lloyd George, I, 77-8.
(6) Cf. Callwell, op. cit., p. 143.
(7) Ibid., p. 148.
(8) Ibid., p. 148. フランス政府がウィルソン綱領を条件とした講和に応じたのも大体同じような理由によるものだった。J. Martet, Clemenceau (1930), pp. 147-48. English translation.
(9) 第一次大戦中、主要交戦諸国で戦争目的を定式化することが各国内部の権力闘争の中心題目となった。特に、一九一七年三月のロシアにおける革命から一〇月のボルシェヴィキ革命にかけて、各国の社会主義勢力は帝国主義政策に反対して「無併合・無償金」を内容とする「民主的」戦争目的の明確化を政府に要求するにいたり、国内の権力闘争はこの戦争目的明確化に集中した。この運動は国際政治に大きな影響をなげかけずにはおかなかった。戦争目的をめぐるこのような権力闘争が戦争目的政治と呼ばれている。

A. J. Mayer, Political Origins of the New Diplomacy 1917–1918 (1959), pp. 1–8. 本稿，第一章第二節註(4)参照。

(10) W. Lippmann, Public Opinion (1922), p. 211. 但し，これはあくまでウィルソンのロシア向けの宣伝という点についてのことである。Cf. G. Kennan, Russia Leaves the War (1956), p. 246.

(11) Lippmann, op. cit., pp. 206, 234–36.

(12) Ibid., pp. 207–15.

(13) このことは，一四カ条宣言の数カ月後，ニュー・ステーツマン誌が，一四カ条は労働党の戦争目的宣言からの「剽窃」であると書いている(G. R. Crosby, Disarmament and Peace in British Politics 1914–1919 (1957), pp. 58–9.) ことからも窺われる。ウィルソン陣営は「新外交」を提唱した諸集団の意見，綱領，スローガン等を組合せ，あるいは調整して出来上ったものといえる。一四カ条成立の背景として，二つの思想的系列を指摘することができる。一つは，ウィルソンとイギリスの急進自由主義者との思想的交流であり，他の一つは，イギリス労働党を中核とする流れである。労働党は社会主義インターナショナルのために社会主義者の求める講和の条件を準備し，また労働党はロシア革命の状況の推移に対応してそれを「民主的」戦争目的として宣言したのであった。労働党指導者の側におけるウィルソンの考えくの賛同とウィルソンの側におけるロシア革命のスローガンの利用によって，両系列は戦争目的としての同一象徴に合致点を見出だすことができた。前者の系列については次の書参照。L. W. Martin, Peace without Victory: Woodrow Wilson and the British Liberals (1958).

(14) Mayer, op. cit., pp. 57–8.

(15) Ibid., pp. 326–27.

(16) Ibid., pp. 322–23, 326–27; H. W. Steed, Through Thirty Years 1892–1922, Vol. II (1924), p. 180; R. O. Davis, "Lloyd George; Leader or Led in British War Aims" in L. P. Wallace and W. C. Askew eds., Power, Public Opinion and Diplomacy (1959), p. 236.

(17) HPCP, I, 204.

(18) Mayer, op. cit., p. 3.

(19) Lloyd George, I, 162.

(20) R. S. Baker and W. E. Dodd eds., War and Peace: Presidential Messages, Addresses and Public Papers 1917–1924, I, 342–43.

(21) A. Vagts, "The United States and the Balance of Power" in Morgenthau and Thompson eds., Principles and Problems of Internatinal Politics (1950), pp. 200–201.

(22) D. Lloyd George, The Great Crusade (1918), p. 68.

(23) Ibid., p. 155.

(24) Cf. FR, Paris 1919, V, 3–6.

(25) Baker, I, 83–4.

(26) J. M. Keynes ,The Ecomomic Consequences of the Peace (London 1919), pp. 52, 55. このような批判は一九一九年六月の平和条約署案に対するドイツ反対意案によってもなされたところである。筆者は次のように批判している。休戦交渉や休戦協定に現われた歴史的事実から、「厳いもなく拘束力のある『予約契約』(pactum de contrahend) が一方のドイツ政府と相手方の同盟および連合諸国政府との間に締結されたのである。……異なった性格の講和が押しつけられるのであれば、それは神聖な契約の蹂躙反をなすものであろう。」FR, Paris 1919, VI, 802–3.

(27) A. B. Hart ed., Selected Addresses and Public Papers of Woodrow Wilson (1918), p. 222.

(28) Ibid., p. 220.

(29) Mayer, op. cit., pp. 233–35.

(30) Lloyd George, Great Crusade, p. 285.

(31) Ibid., pp. 158–59.

(32) Mayer, op. cit., pp. 333–34.

(33) Lloyd George, War Memoirs, V, 2517–18.

(34) HPCP, I, 451–52, 454–56.

(35) ロイド・ジョージについて言えば、彼の関心はカイザーの処刑ということにあったようである。Callwell, op. cit., p. 149.

(36) この点については、本書、第三章第一節で考察する。

第二節　人民的統制の諸様相

一　公開外交あるいは外交政策の民主的統制の原則は対外関係の分野へ適用された民主主義の原則にほかならない。「旧外交（オールド・ディプロマシー）」という言葉に示されているように、戦争目的政治において旧来の「外交」は全般的な批判の対象とされていたのである。旧外交の反対者達は旧来の外交が平和の維持に失敗したという認識に立って、対外関係の処理にも民主主義を適用することを求めたのであるが、公開外交ないし外交の民主的統制の主張は一九世紀の民主主義原理に深く根ざした、世論の効力と正しさについての急進的自由主義者の信念に基づいていた。彼らは、旧来の外交の方法が専制的、貴族的支配の遺物であるため、それは秘密主義的となり、しかもこの秘密外交は失敗してしまったとして政府の外交を批判し、また民衆は平和愛好的であるという考えに立って、民主主義こそ平和の基礎であると説き、外交の議会的統制を主張したのである。外交が公の環視のうちで行なわれねばならないということは、遂に戦後処理の原則にまでなった。このこと自体対外関係の処理になんらかの重大な変化の現われたことを示すものであるが、前節で述べた「講和の条件」同様に、この変化はまたそれに対する支配層の側の反動を生み出しており、また新らたなメカニズムは新らたな問題を発生させているのである。以下、対外関係の処理に現われた変化と新らたな与件の下での政策形成の実態について考察し、政策形成過程の変容から、パリ平和会議に持ち込まれた諸問題を指摘してみたい。

大戦中に秘密外交に反対する運動が次第に激しくなった政治情勢の中で、戦争遂行を目標にロイド・ジョージが提唱し展開させた外交は「会議による外交」(diplomacy by conference)であった。当初の活動についていえば、それは最高戦争指導者と外務省との間の活動範囲における変化や戦争遂行のためにとられた連合諸国間の交渉方式における

変化に従来の外交とは異なった特徴をもっているといえるし、またその故に民主的統制の問題とは殆ど関係のない外交の技術面での変化を特色とするにすぎないものと解されやすい。しかし、これらの変化が所謂「外交の衰退」という言葉で屢々表現されるところの外交を取り巻く諸条件の全般的な変化の過程での現象であることを考えれば、それらを単なる技術面での変化と解するわけにはいかなくなるのである。「会議による外交」が登場した当時の状況とそれによって意図されたところを考察するならばこのことは明白である。

大戦中における外交の変化は、ロイド・ジョージによる戦時体制確立の過程で従来とは異なった次元にまで及ぶ外交領域の拡大や職業外交官の手から政治指導者への外交問題決定権の大幅な移行にまず現われている。全面戦争の指導にとって、国内的には権力の集中が、対外的には指導の統合が要請された。指導の統合は連合国の緊密な共同作戦と彼らの共通目標達成のための迅速な決定にとって特に必要であった。「会議による外交」はこのような要請に応えるべく登場したのである。(1) この外交において、各国戦争指導者の直接的交渉の方法が採用され、この結果、旧来の外交方式すなわち外務大臣――大使の回路を通じての外交は軽視されることとなり、また政策の立案において最高指導者を助けるのは外交官よりむしろ一握りのブレーン・トラストであった。(2) このような旧来の外交の枠組からの離脱に因習打破というロイド・ジョージの資産の一つが働いていたことは見逃せない。彼は伝統的先例に倣った不文律に対して崇敬の念などもっておらなかったし、また戦争のもたらした社会の全般的な変動が伝統無視の彼の方法を可能にしていたというより要請していた。そもそも彼は外交交渉における外交官の役割に重要な意義を見出だすこと少なかった。「私は外交官を必要としない」と一九一七年のオーストリア隔離工作の最中に彼は語った。「外交官はただ時間を浪費するために発明されたものだ。……自分の国を代表する者として語る権限のない者達に〔重要な問題を〕論じさ

せることは単に時間の浪費である。」[3] 彼は、外交政策上の大問題は職業外交官によってではなく、国民の意志を代表している者によって交渉されるべきだと考え、かつ行動した。外交官の蔑視にさえつながる彼の外交官無視の態度は秘密外交に対する「ラディカル」としての彼の批判的対応を含んでいたともいいうるであろう。彼は疑惑の対象となっている「カスト」の構成員が押しつけがましくも顔を出して「会議による外交」の効力を阻害することに同意しえなかった。決定作成はもとより外交交渉までがロイド・ジョージのような大衆政治家によって行なわれたことは、政治構造における「貴紳政」(gentlemanocracy)の衰退、すなわち名望家支配から人民投票型デモクラシーへの転換を背景としていたといえる。外務省はもともと特権的支配層の強く支配するところであり、外交は彼らの道具たる性格が濃かったのであるが、「会議による外交」の登場によって彼らはそれまで保持してきた独自の権限を奪われることになったのである。

右のような外交の方法における変化を推進した最も基本的な要因は、支配層のそれまでの方式の根底からの改革を求めた大衆の政治的圧力にほかならなかった。「秘密外交」に対する大衆的反撥は外交が特権的支配層の道具であることを許さず、またこのような大衆的反撥を収拾することが戦時の指導そのものでもあったのであるから、全般的な批判の対象となっている「外交」に関しなんらかの改革がなされねばならなかった。大衆の全面的動員こそ政治指導者の緊急の課題であったし、かかる課題解決への努力は支配様式における大衆操作の技術の強化あるいは発展に向けられたのであった。戦争が全面戦争へ転化したことによって、それまで長く続いた平穏無事な時代の生活様式は激しくゆさぶられ、この結果社会にはフラストレーションが充満していた。全面戦争はフラストレーションに陥った大衆を生産し、また彼らの心を戦争の焔で一体化させる点でそれ自体大衆運動の性格を帯びる。[4] かかる性格の戦争を遂行

することの成否は個人を国家の象徴、要求、希望と一体化しうるかどうかにかかっている。かくて、個人を心理的にも全面的に動員するための「新しい巧妙な道具」が必要となるのであった。第一次世界戦争において、自国民の戦闘的熱狂を煽り、他方敵国民の士気を沮喪させるために発見された道具こそ「宣伝」にほかならなかった。

強力な宣伝は中央政府の権力と統一的で的確な政策なしには不可能であった。かくて、イギリスでは一九一八年二月情報省が設置された。この省の任務は外国の世論を調査し、あらゆる可能な回路を通じて外国の世論に働きかけることであった。その仕事は外国政府の代表に対してではなく、それらの国の世論に働きかけることであったから(5)、情報省の方法は外務省のそれとは当然異なっており、しかも両省の活動領域は交錯していた。かくて両省間には権限をめぐる対立が惹起されることとなった。一九一八年六月末、情報相ビーヴァブルック (Lord Beaverbrook) はロイド・ジョージ宛の書簡でこの模様を次のように述べている。「われわれは行使すべきわれわれ自身の外交——人民外交 (popular diplomacy)——を有しているし、またこのためにわれわれ自身の特別組織を有しなければならない。この性格の非公式な宣伝はこれまで敵の武器の最も強力なものであって、それはわが方の同様な宣伝によってのみ応じられうる類のものである。しかるに、外務省は理論と実際の両面で新しい省のこの義務を認めることを拒んできた。外務省筋は実際に次のように述べている。人民外交の原理は新しい一群の海外代表をもって、国内に第二の外務省を設置することと、外務大臣の政策とは恐らく異なっている政策を作成することを意味するものであったと。(6)」このように指摘したのに続けて、彼は両省の間の意見の対立からもたらされた紛争の解決のためには、情報省を廃止して対外宣伝を外務省の一部局の管掌するところとするか、あるいは情報省が外務省と同一条件で海外において活動する権限を与えられるかの二者択一の道しかないと提言した。彼の書簡に明らかな対外情報宣伝活動をめぐる外務・情報両省間

の対立は、「人民外交」が外務省に与えた衝撃の強さを物語っている。今や、外務省が旧来の外交の枠の中に彼らの職能を見出だそうとすればするほど、戦時外交の実権は彼らの手からますます離れてゆくのであった。

さて、宣伝そのものは敵国民に対する働きかけ以上に国内の大衆に対してその偉力を発揮したのであった。宣伝は幾百万の人間を「憎悪と意欲と希望の混交した塊」の中に溶け込ませ、戦闘的熱狂の鋼を鍛えあげる社会的連帯の新しいハンマーと鉄床の名であった。[7] そして、第一次大戦が主要諸国民のすべてが同一の諸観念について、あるいは少なくとも諸観念につけられた同一名称について同時に思いをめぐらすようになりえた最初の大戦争であったことから、[8] 国際宣伝が国際政治の新構想と結合されて登場した。国際政治の領域への宣伝のこのような登場から、新しい「外交」はその目標を「世界世論の動員」に求めた。この新領域で最も大きな影響力を揮った指導者は、前節で指摘したように、ロイド・ジョージなどの旧世界の指導者ではなく新世界の指導者ウイルソン大統領であった。ウイルソンが「庶民の協議会」や「啓蒙された人類の共通目的」に訴え、「公開外交」を要求し、民族自決を唱えた時、彼は専制的なドイツをだしにして連合国のための宣伝操典を準備したのみならず、それ以後の国際宣伝が依拠しうる基礎を設けたのである。[9] 彼の場合大衆に働きかけるこの方法は、国際世論――世界を通じての人民の意志――が国際関係における決定因として熟練外交官の技倆にとって代ることこそ恒久平和の基礎であるという理念によって理論的に武装されていた。彼の理念からすれば、国際的取り決めを行なう諸政府の代表はいかなる者の支配人でもなく、「人類の下僕」にすぎないのであった。[10] ビーヴァブルックが世論操作を指標にして把握している新しい性格の外交はウイルソンによって世界中の人民の意志に基づいた外交と解されていた。彼は国際政治へ人民主権理論を移植し、そして外交政策の人民的統制 (popular control) の原理が講和の政治の基礎とされることを求めたのである。パリ平和会議の冒頭でウイ

ルソンは演説して、「人類の上流階級はもはや人類の統治者ではない。人類の財産は今や全世界の一般人民の掌中に帰している。一般人民を満足させることによって、彼らの信頼の正当たることを証しうるだけではない、平和が達成されるのであります。彼らを満足させることに失敗するなら、これから作成しようとするいかなる協約も成立しないであろうし、世界平和を強固にすることもないであろう」と述べた。[11] 近代の合理主義への信仰、世論の効力と正しさへの信頼、人民の意志を正しいとする信念、このような思想を基礎として、外交を人民のものたらしめることによって権力政治は規制されるという彼のヴィジョンが形成されていた。[12]

ロイド・ジョージの演説の中に、平和の基礎を「人民の善意の動員」に求めるといった「教説」を見出だすことは困難である。もともと彼の輝かしい政治経歴上の多くの事件において、彼の特性が見出だされるのは、表明された観念においてではなく、彼の行動あるいは状況の変化に適応した革新的政治技術においてである。彼の外交の諸方式もまた従来の外交とは区別されるような広範囲な支持を喚起すべく計算されておりまた戦前の方法とは大いに異なっていた。[13] 彼の場合に、この広範囲な支持の喚起は特にイギリスの組織労働者に向けられていたといえる。戦争目的政治において、彼は労働組織の要求していた「民主的」戦争目的の明確化を行ない、政府の目的と労働組織の目的との同一性を示すことに成功することによって、彼らの支持を獲得することができたのであった。政治的実践の面で、彼の政治指導はウィルソンのそれよりもより緊張した関係で人民外交の契機を含んでいたのである。

体制の安定のために労働党の戦争目的明確化要求を受け入れたことは、外交政策が争点とされることへの道を開き、大衆を基礎とした外交政策形成の実際の承認を意味した。[14] そして、大衆動員の一般的な政治的効果と同様に、人民外交は両刃の剣の性質をもっていた。人民外交は宣伝というその方法によって支配層の目指す目標の実現に奉仕する一

方、一般大衆の支持をその基礎とするために支配層の政策に対する統制を働かせていた。すなわち、人民外交の登場は外交政策形成過程の与件における変化を背景としているのであって、そこでは大衆操作の方法がその実績をあげた反面、外交政策を統制する国内的諸条件が強化されるようになっていた。人民外交のこのダイナミックスの中で政治的支配層が彼らのストラテジーを変化させねばならなくなったのは当然であった。

ロイド・ジョージが最高の国民的指導者となったのは、彼の煽動政治家的牽引力に支配階級の信任がよせられたからであった。ロイド・ジョージこそイギリス政治史の上で大衆に直接呼びかけるという政治上の技術革新をなしとげた政治家であった。《イギリス国民はロイド・ジョージであり、ロイド・ジョージはイギリス国民である》という指導者と信奉者（フォロワー）との同一化は彼のような煽動家タイプの政治家の登場によって初めて可能であった。ロイド・ジョージ登場の意義は戦争指導に適した政治家の登場ということのみにあるのではなく、一方における既存の諸秩序の解体の進行や既存の権威の無力化と、他方における「民衆がエリートを統制する度合」の変化した状況下での牽引力ある大衆政治家の登場ということにある。このエリートに対する民衆の統制の制度化は人民代表法（the Representation of the People Act, 1918）の成立に端的に現われている。この制度化によって政府指導者は政策決定において民衆の反応をいよいよ重視せざるをえなくなったと同時に、統治一般において民衆に対するそれまでの接近方法を変えざるをえないのであった。エリートに対する民衆の干渉が増大した時、近づきやすさを感じさせず、旧来の制度の守護者でしかない政治家が、もともと彼の聴衆を一般民衆に求め、世論の形成と操縦に早くから意を用い、しかも労働者を前にして自らを「熱心な社会主義者」と言いうる政治家に取って変わられたのは当然であった。「旧外交」が謹厳、熟慮、上品さ等によって特徴づけられていたのに対し、戦争目的の政治を経た後の外交は、大衆からの離隔の表現であるそのよ

うな特色を喪失し、大衆への親近性の表示を必要条件とした政治指導に基づいてはじめてその効力を発揮しうるのであった。大戦終結直後、ロイド・ジョージのブレインの一人であったリッデル(Lord Riddell)はチャーチルに語って、「今は微笑の時代です。曽て政治家は世界の監督の責を担った神聖で威厳のある人間として描写されてきたが、今日、微笑が流行です。ロイド・ジョージのような政治家が微笑み、ウィンストン〔・チャーチル〕のような人も微笑している」と述べている。[15] 大衆への接近方法におけるこのような変化は戦後における対外関係の処理に深刻な影響を及ぼさざるをえなかった。

これまで考察してきたように外交政策を統制する国内的条件が強化されることになると「講和の条件(タームズ・オヴ・ピース)」は現実的な力をもって戦後処理の政策を規制することとなる。このような条件下で支配層がウィルソン綱領に含まれた「講和の条件」に反した内容の戦後処理を欲する場合、彼らの要求は、政策形成過程の型を旧来の「秘密外交」のそれへ逆戻りさせるか、あるいは新しい「人民外交」のそれの枠内で大衆の要求を支配層の欲するところへ転換させることによって実現されうるのであった。これら二つの道は二者択一的なものではない。一九一八年の総選挙における政策形成はこれら二つの方策の複雑に交錯した過程であった。

二　一九一八年一二月の総選挙は「公開外交」が外交の技術的要請に適合しないことや外交政策が政党政治の争点とされる場合に民主主義は危機に瀕するということの例として引き合いに出される。「民主的外交」の危険な点の一つとして特に例示される点は、興奮した選挙民の期待がパリにおける交渉者や専門家達の長期的見通しに立った冷静な思考を曇らせ、あるいは専門家の確信とそれに対する一般選挙民の同意との間のタイム・ラグによって、適切に立案された政策の実施が遅らされたといったことである。[16] 換言すれば、人民外交の目指すところが人民の同意にあった

のに、当の大衆が外交問題について無知のままであり、また指導者達がかかる大衆の世論のとりことなったことに、パリ平和会議の大きな不幸があったとされるのである。しかし指導者を悩ました「大衆の世論」は人民外交の意図した人民的統制の具体的現われであったといえるであろうか。

さて、総選挙は戦争直後の様々な感情の入り混った、大衆の異常な心理状態の中で行なわれたのであった。国民大衆は、戦争勃発当時に予想もされなかった規模の戦争へ投げ込まれ、四年半にわたって苦難と惨禍に耐えてきたのであった。それらは彼らを厭戦気分に駆るに充分なほどの厳しさであった。休戦が成立した時、彼らは彼らの不満が直ちに解消され、耐え続けた苦痛を償うにたる「すばらしい新世界」の到来することを期待した。かくて、戦争中に抑圧されていた大衆の要求は堰を切って流れ出ることとなった。チャーチルは、総選挙当事の状況について、大衆ははじめから気狂いじみていたと書いている。(17) だが、連合国の勝利で戦争の終結したことが同時に排外主義的な政治気候の到来を直ちに意味したのではない。休戦の報に接して社会が観喜で沸騰した短い期間の後一一月二五日の議会解散まで、イギリスは厳かで真摯なムードにつつまれておって、国民は敵国との本当の和解を求める寛大な訴えに応えたであろうとさえいわれている。(18) 戦争で蒙った惨禍の大きさからも民衆は切実に平和を求めていた。しかし、それにも拘らず、社会には戦争中に煽られた敵慨心がくすぶっていたことは疑いえないのである。大戦の勃発の原因がまさしくドイツの征服欲のみによるという考えはイギリスのみならず連合諸国で国民の間に根強く抱かれていた考えであった。戦争の大義が崇高な理念で粉飾されたのは、自らの側もまた戦争の原因を担っているという事実を否定して、戦争の遂行を正当化しようとする努力からでていた。戦争の原因をもっぱらドイツに求める右の考えの容認はヨーロッパにおける平和的発展を確実にするために真に取られる必要のある政策に目を閉ざすことであった。それは現実の戦

争が終った後にも心理戦が継続する道をまさに舗装していたのである。[19] 恒久平和確立のための戦争を遂行することが平和の宣伝とともに、敵を憎悪することでなされた以上、講和の政治は当初から国際協調の精神と排外主義的な心理という相矛盾する要素を含んでいた。政府の「人民外交」が前者よりもむしろ後者に働きかけるそれであったということがここで重大な意義をもつにいたるのであった。

議会解散の前日、ロイド・ジョージは選挙向けの第一声として「英雄達が住むにふさわしいイギリスにすること」を叫んだ。[20] 彼の第一声がイギリス社会の改革案で満たされていることは、大衆の支持によるイギリス社会の再建が社会安定の第一要件と考えられたからにほかならない。しかも、大衆の支持をえようとすればするほど、支配層は社会的価値の配分に対する大衆の参与をより広範囲に認めねばならず、また大衆の要求に応ずるような政策を持たねばならなかった。大衆はなによりも具体的利益を要求した。早期動員解除、徴兵制の撤廃、生活の安定と向上、これらが彼らのまず求めたものであった。ロイド・ジョージの右の演説はこれらの要求に応えようとしたものであるといえる。しかし、大衆が戦争の終結にそれまでの苦難を償うに足る安定と福利とを激しく要求すればするほど、休戦それ自体は勝利の喊声の中で戦争中の危機感を解消せしめるものでしかなかった。かくて大衆の欲求不満は容易に解消されず、戦争中に集積していた諸々の感情がそのはけ口を求めていた。

外にロシア革命の中欧への波及の脅威が存し、内に軍隊の反乱と労働運動激化の危機が感じられた時、政治的支配層は大衆の過度の期待と要求に直面していると感じなければならなかった。[21] 議会解散の日、保守党領袖ボナ・ロー(Bonar Law, A.)はグラスゴーでの演説で、平和会議に出席する代表達が彼らの背後に国民のおること、また彼らが国民を代表しているということを自覚することがなににもまして重要であると述べると同時に、次のように説いて大

衆の要求に対する危惧を表明しなければならなかった。

「この選挙中、候補者達は講和条件と関連したあれこれのことを公約するよう求められるであろう。われわれがわが帝国とドイツとの間の講和を締結するために平和会議に行こうとしているのではないということを記憶してもらいたい。われわれは連合国を構成する一員として出かけようとしているのである。……ある問題についていかなる政策を取るかは世論の討議によっては解決されえない。それは政府に信頼することによって従来なされてきたのである。」(22)

ボナ・ローのこの演説は人民外交を表面では認めながらも、講和が選挙の争点となることによって政府の外交政策が統制されることに対する危惧の表明でもあった。何故なら、戦争目的政治を推進させた労働党は、休戦とともに連立内閣から離脱し、連立派に対する批判勢力に転じていたからである。労働党の選挙綱領は民主的戦争目的の線に沿って戦争の理性的解決を求めていた。党の選挙綱領「人民に対する労働党の呼びかけ」(Labour's Call to the People)は「反動に対する挑戦」をスローガンとして掲げ、「和解の講和」、ロシアからの撤兵、徴兵制の廃止、土地、住宅および財政に関する改革、等々を要求していた。「和解の講和」についてそれは次のように宣言している。「労働党が要求している講和は国際協調の講和である。労働党は秘密外交および経済戦に絶対反対であることを宣言し、また平和条約の不可欠な部分として、自由諸国民連盟の構造に国際労働憲章が取り入れられることを要求する」と。(23) 彼らの要求は戦争目的の政治において提示された「講和の条件」の実現であった。前節で考察したように、それは支配層にとって戦争目的政治の遺産と受け取られねばならぬ類の要求であった。それ故、その要求が選挙の争点となることは回避されねばならなかったし、実際、連立派は講和問題を争点として提示したとはいえない。総選挙の実施理由として平

和会議への民意の反映を強調したにも拘らず、連立派の指導者達は選挙戦の中盤にいたるまで講和問題について積極的に論議しようとはしなかった。一一月二二日に出されたロイド・ジョージ＝ボナ・ロー共同選挙宣言の講和に関する文言は、「われわれの第一の課題は公正にして恒久的講和を締結し、かくて今後戦争の機会が永久に回避されるような、新しいヨーロッパの基礎を設定することであらねばならぬ」[24]という短い文句に含まれてしまうものでしかなかった。議会解散の前日の演説で、ロイド・ジョージは永遠の世界平和達成のための方策として国際連盟と軍縮について述べているが、彼の演説の主題は、タイムズの見出しとなった「英雄達にふさわしい国」(A fit country for heroes)の建設であった。彼が述べているのは農業問題や帰還兵の就職問題であって、そこでは賠償や償金に関し一言も触れられることがなかった。[25]要するに、選挙戦の初期の段階において連立内閣の選挙綱領は「改造」を中心に構成されていたのである。

「和解と国際協調の講和」を求める労働党の要求が争点に変換されえず、他方選挙後に成立する政府の直面する最大の問題が講和であるにも拘らず、政府がそれを争点としようとしなかったこの政治情勢は、社会にわだかまる戦闘熱と復讐の雰囲気とを把えてその時の心理的欲求を満足させる講和を要求する勢力に有利に展開することとなる。しかし、この情勢を利用することは戦争目的の政治の決算を無視することであったから、そのような方向は公に責任ある政党が軽々しく世論に指示しうるものではなかった。政治の世界を身軽に飛び廻れる者こそがよくこの情勢を利用しえたのである。一般によく指摘されるように、この役は新聞特にノースクリッフ (Lord Northcliffe) の新聞によって華々しくまた思う存分に演じられたのである。

ノースクリッフ系紙は、休戦前から排外主義的宣伝の根城であった。特に一九一八年一一月一三日を期して大衆紙

デーリー・メールは排外主義的ムードをかきたてていた。まず、連合国へのドイツ皇帝の引き渡しが要求され、またその三日後、ノースクリッフの新聞は降伏したドイツが極度に厳しい封鎖を免れようとしていると攻撃した。その社説は、「この世界には、食糧を求めるドイツの泣き声に耳をかそうとするひとびとがなお存している」と攻撃した。総選挙中、デーリー・メールは「フン族へなにか思いやりのあること」を示すいかなる候補者も支持せぬよう読者に求めた。一二月一五日までに、ドイツに対して戦費全額の支払を求めた彼らの要求は無分別なものになっていた。[26] このように、ノースクリッフの新聞は戦争中以来続けて戦争熱を煽り、「独自の立場」から講和条件を選挙の争点として提示したのである。しかし、そのキャンペインは選挙初期の段階で成功をおさめていたとはいえない。タイムズは、一一月二七日の政治面で、「当惑せる世論」という大見出しを掲げて次のように報じている。「選挙戦は新時代の精神の中で冷静に進められている。この選挙戦は一九〇〇年の興奮した雰囲気を再現したがっているひとびとにはあまり静かすぎるように思えるであろう。しかし選挙民の気分は非常に異なっておるのであって、以前のような粗暴な動きや混乱がこの選挙でまだ現われていないからといって、選挙民が無関心であると考えるのは馬鹿げている」[27]と。この記事は選挙民の関心がノースクリッフ系紙のキャンペインに未だそれほど反応を示していなかったことを自ら伝えていると同時に、その後の変化を予言していたといえる。翌日、すなわち、「カイザーの有罪」と「ドイツは支払わねばならぬ」を叫んだロイド・ジョージのニューカスル・オン・タインでの演説の前日のタイムズ政治面のトップ見出しは、「選挙　一般の関心急速化」となっており、[28] また二九日にはタイムズは選挙の争点について次のように報じている。「前に選挙綱領の麗々しい題目であった争点と、今、選挙民の心を煩わしている問題とではそれぞれ異なったものがある。なぜなら、現在明らかな混乱の中から定った争点が漸次出てきているのであって、決してすべてが改造と関連

しているのではない。特に締結されようとしている講和の性格こそ、この国の大多数の男女にとってきわめて緊急の問題であり、また候補者はそれにもっと注意を向けることが必要であるのを認めている。単純な選挙民向けのテストがカイザーの地位であるのは明白である。[29]」ノースクリッフの新聞のキャンペインは次第に成功をおさめ、連立派指導者達は「カイザーの裁判」や「賠償」について語り出した。そして彼らがそれらを問題にするようになった時、選挙の争点は「改造」の具体的政策から講和の問題へと移ってしまった。政治家が新聞の報道する「選挙民の関心」に対応して最大限の投票獲得を目指すや、彼らの行動は変化するムードの函数とならざるをえないのであった。そして排外主義の煽動は社会的不満に対する特効薬であり、また社会的改革に対する鎮静剤としてきわめて効果的であった。彼らは、急激に増大した選挙民、特に初めて選挙権を獲得し、まだ政治的教義の強い支配下になかった婦人層に心理戦の方法を用いた。一二月一二日の日記に、ビアトリス・ウェッブ (Beatrice Webb) は、連立派の指導者達――ロイド・ジョージ、チャーチルおよびゲッデス――の「気の狂ったアッピール」を読むと体がおかしくなるようだと記し、また「講和の準備は戦争自体と殆ど同様な不快極まりないものとなってしまった」と書いている。[30]同じ年の一月に戦争目的が宣言された時のムードとは非常に異なったムードが社会に瀰漫していたのである。

さて、休戦以後におけるこのような状況の推移に直面して、ロイド・ジョージはいかなる態度を取ったであろうか。戦争中の政治で彼が示した指導者としての優れた資質の一つは変化する状況への適応力における豊さであった。その時その時の世論を捜し出し聞き手が最も受け入れるようなことを言うことにかけて彼は天才的な手腕を示していた。しかし、戦争指導向きの政治家のもつムードは平時の社会に適合したものでは必ずしもなかった。変化する状況への適応の俊敏さは、政治気候が非理性的要求の支配下にあるような場合に殊に危険な特性であった。

総選挙中の排外主義的ムードの一般化は、確固とした独自の政党基盤を有しないロイド・ジョージが彼の権力を維持するのに不利な情勢ではなかったのみならず、彼の煽動的方法にはむしろ有利な情勢であった。彼が排外主義的なマス・ムードを積極的に助長させようとしたとはいえないにしても、現実に醸成されたそのようなムードに敢然と立ち向って「正義の講和」の達成を目指したとは決していいえない。選挙の初めの頃、彼は復讐や貪欲な精神を許さぬ平和を説いたが、彼が保守党と手を握って選挙に臨んだ時から、「ドイツからの完全な償金」を選挙綱領とするにいたる道は定められていたのである。一一月二九日、ロイド・ジョージは、ドイツが支払能力の限界まで、他国において安いドイツ商品をダンピングすることなく「戦費」を支払わなければならないと演説した。驚嘆に値するが、この要求は「正義の講和」を求める次のような叫びに続いている。「……公正な講和、厳密に公正な講和でなければならない。(大喝采)正義は単に勝利において立証されるだけであってはならない、それは戦後処理の中にも同様に立証されねばならない。(喝采)勝利に乗じることは復讐や、報復ではない。それは予防である。」[31] このように述べられて「償金」が要求されていることは、「正義の講和」の精神を逆立ちさせたものにほかならなかった、さらに、一二月一一日、注意深い表現で制約を設けてはいるが、彼はドイツに対する戦費全額の要求を提案すると明言し、またドイツ支払能力に関する委員会からえた暫定的な数字を明らかにしてしまった。[32] 大衆の面前でこのような言動に出ることは、閣内で表明していた彼自身のより中庸な主張を殆ど無意味なものにした。ただ、彼の世論操作について留意さるべきことは、賠償問題に関していえば、巨大な額の「償金」要求が講和の政治の場合には明らかに保守系筋から出ていることである。スペンダーは、世論操縦の作戦で巨利をえたのは結局保守党であって、ロイド・ジョージはむしろその犠牲者であったと書いている。[33] 彼の指摘は選挙における世論操作の問題の核心をついている。総選挙は確に「ロイド・

ジョージ風潮」の中で排外主義的宣伝でもって戦われ、ロイド・ジョージの個人的名声は連立派の宣伝にとって重要な材料であった。そしてこの選挙は特種な宣伝戦の様相を帯びたとはいえ、それはあくまで既存の党組織間の戦いであった。ロイド・ジョージは実際には分裂した自由党の一方を支配していたにすぎなかったから、彼の政策は彼と保守党との勢力関係を反映せずにはおかなかった。このことは選挙後の政治の動向に照らして明らかである。

総選挙中に排外主義的要求を掲げた諸勢力はロイド・ジョージの公約を獲得した後、今度は平和会議における実現をめざして政策作成者達に圧力をかけることになる。当時のこのような状況について注意さるべき点は、外交の公開あるいは外交の統制が要求された場合、一般的に、外交政策と外交交渉とが混同されて両者が同じく「外交」の名で呼ばれていたことである。[34] この文脈で公開「外交」を求めることは、「旧外交」を批判して交渉そのものの公開を求めた勢力においてと同様、帝国主義的要求を掲げた勢力においても見受けられた。このためパリ平和会議はそこでの決定作成(すなわち外交交渉レヴェルでの決定作成)にまで世論が介入するという独特の様相を呈することになった。この会議におけるロイド・ジョージの外交の特色はそのような状況下で交渉がなされたということと関連して現われたものであるといえよう。会議に出される彼の政策が「大衆の世論」に強くとらわれていたとする場合、外交への大衆の世論の介入は、交渉が国外で行なわれたものであるだけに、政策に対する国内からの統制についての一定の認識に立った、指導者の側における世論の受け止め方に強く関連した問題である。そこで外交政策形成過程への主要な参与要素を検討して、ロイド・ジョージの政策を規制した国内的条件を分析してみることとする。

ここで検討しようとする要素は、(一)多少無定形的な一般世論の状態、(二)政治集団、(三)マス・コミュニケーションのメディアである。第一のものは、当時世論調査等の科学的調査が行なわれたわけではないので、ここでは総選挙の

結果から推察される状態を指摘するにとどめる。第二のものについては政党、第三のものについては新聞、主としてノースクリッフ系紙を中心に考察することとする。人民外交の登場した環境において、世論はいよいよ権力の行動基準となっていたのであり、その故にまた大衆と政治とを結びつける環としての政党と新聞の政治的役割は高度かつ巨大なものとなっていた。ただ、それらの当の支配人達が新しい情勢に応じた責任ある行動をとる準備があったかは疑問である。

㈠　まず平和会議を取り巻いた世論の状態であるが、これについてわれわれは総選挙中の世論と平和会議開催中の世論とを一応区別して考える必要がある。総選挙の過程についての考察から明らかなごとく、休戦直後期における欲求不満の爆発が排外主義の方向へ誘導され、排外主義のムードが醸成されていた。ムードの醸成にはマス・メディアが中心的役割を果すものであるから、当時の社会のムードが新聞の煽動によってきわめて排外主義的な様相を呈したのは当然である。かかるムードの成立が総選挙における公約内容の規定に大きく影響したことは否定しえない。しかし、かかるムードがそのまま継続し、また平和会議の取り決めに圧力となったとはいいがたいのである。既に考察したように、総選挙は「改造」の問題から出発したのであった。このこと自体社会的改革が当時の一般的風潮であったことの証左にほかならないのであり、また労働運動は講和の政治の期間全体を通じて労働時間の短縮や賃金値上げ、さらにはより根本的な社会変革をめぐって展開されていたのである。総選挙後における国内の状況がかかる運動の展開とともに変転していったのであるから、総選挙の際に成立していた排外主義的ムードがその後も存続していたとはいえない。ムードは本来、内外の政治的、経済的状況の函数であるから、状況の推移につれて変化するものであって不安定であることを特徴とする。当時のイギリスの世論について驚嘆すべき点はヒステリーの発作を起したことより

も神経回復の早かったことであるとニコルスンは指摘している。[35] 当時の状況の推移を考えれば総選挙後排外主義的ムードが稀薄化していったことは充分理解しうるところである。われわれは総選挙後における世論の変化の条件を選挙の結果の中にさえ求めることができるのである。選挙の投票に現われた「顕在的意見（オウアート・オピニオン）」について検討してみると、選挙の結果は排外主義を煽動したロイド・ジョージ＝保守党連立派の圧倒的勝利を示しているが、連立派への選挙民の圧倒的支持を必ずしも示してはいないことが明らかとなる。組織と宣伝の両面で連立派はきわめて有利な条件下で戦を進めたのであるが、連立派の支持票数は全有権者の四分の一程度であり、また投票総数のうち四割以上が連立派以外に投じられたのである。[36] もとより、連立派以外の諸党派への投票がこのように多かったことは、「和解の講和」を求める意見がそれに応じただけ強く存したことを意味するものではないが、しかし総選挙後の世論の動きを考える場合連立派は「地滑り的勝利」といえるほどには彼らの側へ大衆を動員していないと判断して誤りないであろう。総選挙後の情勢は労働党が排外主義的風潮を除去するのに有利な方向へ向っていたとさえいいうるのである。

ローウェル (Lowell, A. L.) は当時の世論について論じて、二大政党制に依拠した政治に慣れたイギリスには、休戦当時、世論形成の中核となる質問作成の通常の政治的メカニズム、すなわち一般公衆が選ぶべき選択対象 (alternatives) を形成する組織化された強力な野党が存在しなかったために、世論は「萎縮」していたと述べている。[37] 彼の分析は「公正な意見」としての正義の講和を求める世論の萎縮状態を明らかにしているといえるが、政治指導者を取り巻いていた当時の一般的な世論の状態を明らかにしているとはいえない。というのは、政治的選択対象を選ぶチャンスがないという意味で世論は萎縮していたが、政策形成に影響する意見そのものは沸騰していたといえるからである。一九一九年初頭労働運動は激化し、一部地域ではゼネ・スト宣言にまで進展していた。休戦直後のイギリス社会は安定

ムードに包まれていたとはいえないのである。労働階級の内部には変革への意欲が張っており、他方において支配階級の内部では「革命の恐怖」こそが当時の最も強力な感情であった。まさにかかる感情が講和の政治へ放出されたのである。全面戦争における大衆動員は旧い行動様式を加速的に解体せしめ、このことから戦後の世論は激しく変化せざるをえないのであった。当時の感情の中にはいろいろな要素が入り混っており、この複雑さは世論をきわめて把えどころのない、測定の困難な不安定なものにしていた。

平和会議開催の数週間前に開かれた帝国戦時内閣の会合の席上、ロバート・セシル(Robert Cecil)は国際連盟設立の必要を説いて、「選挙期間中に私は国内の感情がきわめて激しいことを知るようになったし、また階級的敵対感の増大を印象づけられた。政府がこの〔連盟〕問題で本当に熱意のあるところを示さないと、現政府機関に信頼して重大問題を扱わせるわけにはいかないという考えの増大する心配が非常に強い。富裕階級は戦争に反対でなく、また本当に戦争は階級的利益に有利だと考えているのだといった感情が増大するでしょう」と述べている。(38) 政治指導者達は左右を問わず選挙前からロイド・ジョージの「クーポン」(coupon)の偉力を信じて疑わなかったし、また連立派の大勝利から推して実際にそれは大きな効力を示したといえるかもしれない。しかし、イギリスの主要指導者達は心の奥底では戦争による社会の大変動がその後の数年間も継続することに畏怖の念を抱いていた。それ故、連立政府の指導者といえども世論の状態を楽観視していたのではなく、世論を権力者に満足を与える「萎縮」においてよりは、むしろその爆発への恐れにおいて把握していた。この不安からも、世論製造が権力を維持する手段としていよいよ広く用いられねばならなかったのである。

(三)　戦争目的の政治において特に顕著に示されているように、外交政策の形成に参与する政治集団は政党だけでは

ない。しかし、講和の政治において外交政策の形成における政党の影響力はそれ以外の諸集団に比して圧倒的であった。イギリス政党史の上で、一九一四年をはさむ二十年間は政党間の力関係と政党構造との両面で大きな変化のもたらされた時期であった。一九一九年の議会はかかる変化の諸特徴を既に明らかにしていた。

議会の政党構成に現われた顕著な現象は自由党議席数の大幅な減少である。ロイド・ジョージの戦争政策に積極的に賛成したことを証明する証明書(「クーポン」)を候補者へ渡すことによって行なわれた一九一八年の「オストラシズム」は、ロイド・ジョージの率いる連立派の圧倒的勝利をもたらしたと同時に、彼の所属した自由党を分裂・弱体化させることとなった。自由党の下院議席数は一九一〇年の二七〇議席から独立自由党(インデペンデント)(野党)と挙国自由党(ナショナル)(与党)を合わせて一七一議席にまで減退していた。独立自由党は党の領袖アスキスやマッケナの落選と議席数僅か三三を数えるに過ぎないという状態にあって、政権にある保守党に対抗する野党としての役割を演ずる力量すら欠いていた。他方保守党は、ロイド・ジョージとの連立を維持していたとはいえ、単独で下院の絶対多数を占めていた。それが議会の決定を左右していたのはいうまでもない。彼らが支配した一九一九年の下院は一八三二年の選挙法改正以来「最も富裕で、最も愚鈍な、最も国民の意志を代表するところ少ないもの」の一つであったといわれている。[39] 新議会には金融業者や商工業者と労働組合指導者の進出が顕著で、大戦前からの著名な議会政治家の多数が姿を消していた。[40] ロイド・ジョージは、彼が目の前にした議会について、「それは私が知っているこれまでのどの下院とも全く異なっている。演説していた時、前方を見て、労働組合会議で演説しているかのごとく感じた。そこで周囲を見回したら、今度は商工会議所で話しているかのごとく思われた」[41]という感想をもらしている。彼のこの言葉は一九一八年選挙のもたらしたものが、単に議席数における大きな変化だけではなく、議会の社会的構成における変化であったことを端的に表現

している。著名な議会政治家に代って登場した数多くの保守党議員はいかなるひとびとであったであろう。ケインズの「保守党の友人」(ボールドウィン)が述べたように、彼らは「戦争で非常に旨い汁を吸ったかのごとく見える人相の悪いひとびと」[42]であった。戦争と選挙における勝利の観喜に満ちて、少壮保守党員の一人は、ロイド・ジョージが演じてきた「高貴な役割」について祝詞を述べ、また平和会議のイギリス代表がすべて下院議員であることを満足げに述べて、「そのことが、この国の外交問題の処理に対する下院の関心の増大と統制の増大を意味する前兆であらんことを」と述べた。[43]彼らの目指した統制とはいかなる性質の統制であったであろうか。保守党下院議員の関心と統制は平和会議の最中に賠償問題に関しロイド・ジョージに送られた抗議電報事件[44]に明らかなごとく、対独強圧政策の履行に集中されたのである。彼らこそ、ノースクリッフ系紙と結んでクーポン選挙で公約された排外主義的内容の講和条件の実現を最後まで要求した政治勢力であった。総選挙で彼らはロイド・ジョージの慎重な内容の公約を越えた公約をしておったし、また選挙後にかかる公約の履行を強要した。そして、排外主義的ムードをかきたてた新聞と人相の悪いこれらのひとびととの仲介はノースクリッフの曽ての盟友ケネディ・ジョーンズ(Kennedy Jones)によって行なわれたのである。彼らは政策形成過程の政党レヴェルで最も強力な存在であり、しかもロイド・ジョージの指導に直接服しているのではなかった。

議会でこの勢力に対し牽制と均衡の機能を果すべき勢力は労働党をおいてほかに存しなかった。労働党は「和解の講和」を求め、党の基本政策としては講和の全期間を通じて政府の政策の反動性を批判し続けた。しかし、議会労働党は、政治的能力ある指導者達の落選によって労働組合のクラブに似た性格を脱しきれず、その院内活動は生気も目的も共に欠いていた。[45]ロイド・ジョージの政策に不安を感じた党の活動分子は、かくて、国際連盟協会(the League of

Nations Society)や民主的統制同盟 (the Union of Democratic Control) といったリベラルの集団を通じて大衆に働きかける戦術をとった。[46] 彼らのこのような行動は、結局、当時産業面で昂揚しつつあった運動のエネルギーを平和問題に動員することに背を向けることになった。要するに、労働党は戦争目的政治で政府に宣言させた「講和の条件」の履行を戦後処理の内容として要求しながら、運動の展開によってその目標を実現する努力を怠り、他方ウイルソンによる一四カ条の実現に期待するという他力本願の道を採ったのである。[47]

(三) 新聞は、戦争中、戦争政策の路線にあっていることなら何事も是認され、新聞の所有主は政府指導者と特殊な協力関係を結び、その故にまた彼らの個人的野心を満足させる多くのチャンスを与えられていた。戦争宣伝の必要からも彼らは政府指導者によって大事にされていた。しかし、総選挙で示された新聞の威力は戦争に続く時期の特殊な現象ではなかった。新聞の政治的な力もまた丁度この時代に歴史的な変化をみせていたのである。戦前の保守・自由二大政党政治において、各新聞の政党支持の色分けはかなりはっきりしていたのであるが、戦争遂行のために要請された国家的団結は全新聞の一方の側への結合を招来し、政党政治における新聞間の「均衡」を破壊してしまった。[48] かかる事情を背景にして、戦争が終った時には強大な新聞所有主は自己が強大な権力を享受していると感じていた。そして、この権力は二十世紀に入ってからの大衆紙の成功と新聞企業における独占化傾向の強化[49]を基盤としていた。すなわち、新聞の影響力の社会の底辺への拡大と資本家経営各紙の団結、さらに新聞所有主と政治指導者との個人的な近づき、これらの諸事情を背景として新聞は講和の政治で大きな力を揮ったのである。なお、その影響力に関し次の二点が考慮されねばならない。第一に、新聞は大衆が自分自身の経験で判断できる国内政治の問題よりも、情報の独占によって、大衆が少しの知識しか持ち合せない対外問題により大きな影響を与えうるということ。第二に、本来商売

本位である大衆新聞は、「ただ現在の動向を利用できるだけで、ほんの一時的に興奮させたり、そのあとで失望させたり、迷わせたりする以外、何ら自ら創り出すことはできない」[50]ということである。当時、新聞は政治過程の進行方向を決定するのに大きな影響力を揮ったのであるが、この場合でもムードをかきたてて国内の支配階級の意見の本筋を世論に大胆に反映させようとしたのが多くの新聞のなしたことであって、新聞が政策作成を実際に行なったというのではない。

休戦の前後を通じ新聞は全体として「最も卑劣な戦争熱」の消えぬようにしまたそれを煽るあらゆる努力をしたと批判されている。[51]そして、ノースクリッフ系紙がこの面で特にきわだっていた。既に指摘したように、ノースクリッフ系紙の要求した講和条件は、選挙の当初、ロイド・ジョージの政策とは合致していなかった。戦前、戦中を通じて維持されていたロイド・ジョージとノースクリッフとの協力関係を考えれば、伝統的に「半官報的」立場を認められるタイムズが何故反政府的論調で総選挙に臨んだかが明らかにされる必要がある。このためには、まず両者の個人的関係が当時どのような状態にあったかが検討されねばならないであろう。[52]

一九一八年にいたって、ノスクリッフは新聞所有主としての権力ではなく、政治家のもつ公的な権力への欲求を強め、休戦が近づくにつれ平和会議イギリス代表の地位について語りだした。しかし、ロイド・ジョージはノースクリッフの期待を裏切って彼を代表に加えなかった。[53]かくて、憤激したノースクリッフは総選挙においてロイド・ジョージの政策に反対することに精力を傾注した。彼の「誇大妄想的傾向」が動き出してしまった。よそから絶対に束縛されず、独立して、個人的権力を新聞を通じて行使することほど彼の切に欲していることはないという固定観念に彼は把えられてしまった。[54]彼は戦争中にしたと同様再度公の責任なしに権力を揮い、また責任を負うなどとは考えることな

く国民的指導者を悩ましたのである。ノースクリッフ系紙のキャンペインは主としてその所有主の不満から命ぜられたのであったから、反対のための反対の性格が濃厚であり、ロイド・ジョージの政策に反対する理由と反対の結果現実に要求している政策との間に論理的一貫性を欠いていた。[55]

議会を解散するに当たって、ロイド・ジョージはビーヴァブルック等の主要新聞主に働きかけており、またノースクリッフに対してもビーヴァブルクを介して和解を図った。[56] かかる新聞操縦はノースクッフに関する限り成功したとはいえない。それでは、ノースクリッフは政府に対する批判的政策を孤立して推進したのであろうか。新聞、特に大衆新聞が大多数の読者を相手とする以上、また大衆紙が商売本位のものである限り、それは成立の要件において外部から制約されている。「個人的権力の絶対に束縛されぬ、独立した行使」もまた、一定の利益集団の利害を代弁するか、あるいは一般の風潮に訴ええて初めて、行使者が「権力の行使」と意識しうる効果を彼の新聞は発揮しうるのであった。ノースクリッフのキャンペイン成功の第一の要因は彼が保守系勢力の支持をえていたことである。彼が世論に訴えた償金の要求やボルシェヴイキ政権の打倒は保守勢力の要求であり目標であった。メディアの働かせ方が彼らの利益と根本的に合致することによって彼の企業の安定と「権力エリート」としての地位が保たれるのであった。選挙における彼のキャンペインが成功したことによって、それ以後彼は議会の中に彼の支持者達を容易に見出だすことができた。保守党議員との密接な提携——必ずしも党の指導部との提携とはいえないが——によって、この独占的新聞所有主は世論操作のほかに議員を通じて政策形成に非常に強い圧力をかけえたのである。第二に、ノースクリッフの新聞は総選挙において講和条件を争点として提示し、またその後平和会議開催中には会議の進行の遅滞を攻撃し、また不完全な情報をもとに非公開の議事内容を取り上げてこれを批判した。かかる攻撃は、公開外交を要求しまた講和の

早期妥結と早期の動員解除を求めた世論に訴えたのである。もとより、それらによる問題の取り上げ方が「公開外交」の精神を伝え、政策に対する民主的統制を確めさせるようなものでなかったことはいうまでもない。

以上で考察してきた三要素は平和会議に出席した代表に様々の形態で圧力をかけることとなるのであった。平和会議において各国内部からのインパクトの問題は主として世論の問題として扱われている。会議が進むにつれこの問題は処理するにきわめて困難な問題となってゆくのであった。そこで、最後に、ロイド・ジョージが「世論」の圧力をいかなる方法で処理しようとしていたかについて考察してみることにする。

三　ケインズはクーポン選挙当時の世論を説明するに当たって、意見表明による政治的効果を考慮に入れて政治家や新聞によって公にされた公衆の意見と、政治家、ジャーナリストおよび官僚等によって彼らの限られたサークル内で表明された意見とを区別し、前者を外部意見 (the outside opinion)、後者を内部意見 (the inside opinion) と名付けている。そしてさらに前者については新聞に表明されるものとしての外的外部意見 (outer outside opinion) と一般大衆が個々的に真実であると思っているものとしての内的外部意見 (the inner outside opinion) とに分けている。彼は外部意見について説明を加えて、外部意見の二つの種類は内部意見に対するよりはずっと隣接しており、またある局面では同一であるが、その内部では新聞の独断性や確定性と個々人の信念の流動性と不確定性とでは現実に異なったものがあると指摘している。そして彼は、内部意見を理解するに足る知性、内的外部意見を発見するに足る感応力、および外的外部意見を表明するに足る勇気の所持を政治家に求めている。[67] ロイド・ジョージは、当時の情勢からすればまさに切実に要求されていたかかる資質と能力を示しえたであろうか。

「内的外部意見」が「外的外部意見」と同一でなかったことは、一般的世論の状態について既に考察したところで

ある。ケインズは賠償問題についての当時の内的外部意見を次のように把えている。「一九一九年においてさえ一般のイギリス人は現実にはあのような〔巨大な〕額の償金が良いこととは決して思っていなかったと私は考える。……しかし、当分、償金政策を進めてゆくのに実際的障害はいくらも起らないように一般のイギリス人には思われたのであり、また当時の感情と関連して、ドイツによる無限な支払の可能性を信ずることは、真実味が薄いにせよ、その逆であるよりは気分がよいように思われた」と。[58] われわれは既に当時の世論が表面に現われたほど排外主義の深い根をもっていなかったことを検討してきた。新聞がかきたてようとしたムードは、一定の政策についての実際的基礎を度外視した漠然とした期待から成り立っていて、真剣な政策論争の中では解消してゆく類いのものだった。ロイド・ジョージは賠償問題についてドイツに巨額な賠償金を課することの危険な結果を予想しなかったわけではなかった。それでは、何故、ステーツマンシップに逆行するような世論の煽動に彼は走ったのであろうか。彼の権力の維持という問題と関連するが、その理由は内的外部意見の発見が保守党的観点からなされたことにあるといえよう。彼は一般大衆の志向するところを改革の方向においてではなく、反動の方向で把えたのであった。また、彼は政策決定集団内部で明らかにした彼の意見を公に表明する勇気に欠けるところがあった。平和会議開催中、彼は会議で表明した中庸な意見をイギリスの世論に訴えるようアメリカ代表から求められた。[59] この例からも窺われるように、選挙の公約は指導者にとって今や負担と感ぜられねばならなかった。しかも、内的外部意見と外的それとの差を認識することによって、指導者は世論の測定の困難を感ぜねばならないのであった。

それでは、ロイド・ジョージは当時の複雑で流動的な世論をどのような方法で収拾しようとしたであろうか。ここではまず平和会議で「公開外交」の原則に対して示した彼の態度について考察してみることとする。公開外交の原則

は平和会議の初めから終りまで会議を紛糾させた問題の一つであった。この問題はまず会議の公開ということに関連して論議された。その際、ロイド・ジョージは会議の公開ということに反対した。ロイド・ジョージが主張した第一の点は、会議の日々の議事内容が公開されると、そこでの討議や議決に対する各国での世論の反響が会議にはねかえってきて、審議の終結は覚束ないということであった。彼は、会議を二つに分け、一つは少数の構成国からなって、秘密会をもって行なうものと、他に大多数の構成国からなる会議を設けることを提案した。[60] ウイルソンはこの提案に関する討議の中で後者の会議に新聞社の代表の参加を許すことを提案したが、彼は英仏代表の激しい反撃をくらわねばならなかった。フランス外相ピション（Pichon, S.）は、会議の日々の公開は敵国が会議に出席することを許すようなものであると反対し、[61] またロイド・ジョージも次のように述べてウイルソンの説く公開外交には反対した。

「もし討議のあらゆる段階で世論と議会の煽動を宥めねばならぬとしたら、討議は無限に延期されねばならないでありましょう。私が避けようとしているのは世論の雑音（public clamour）によって取り決められる講和です。私はイギリスで選挙を行なったばかりですが、この選挙期間中世論は講和に関する厄介な問題を質問し始めている。選挙がもっと長く続いたら、私は公約に手を縛られ、行動の自由を奪われて会議に出て来たでありましょう。私は説得されることのない状態でおりたい。もし日々の討議が報告されることになれば、いずれかの国の代表が、前の日に維持していた点を譲歩するや否や、新聞の見出しは、『イギリス裏切らる』、『フランス裏切らる』ということになるでありましょう。……あまり早く公表すると、いずれの政治家もがどのような条約に調印することも全く不可能になるような無数の議題があるのです。例をあげると、シリア問題とか、償金の問題です。ずっと後の段階に公表するのであれば、あれこれ譲歩された場合にも、他の利益が得られたということを世論に示すことも可能になるでありましょう。私は新聞の出している要求が世論によって支持されているとは思っていないから、新聞と対決することを恐れてはおりません。新聞は内閣の議事から締め出されていることを充分知っている。この会議は諸国民の内閣なのです。さらに、敵はわれわれの決定が何であるか前

もって知るべきではないし、われわれの間での主張の相違についてはなおさらそうです。危険な煽動がわれわれ自身の側の国々においてもニュースの早まった公表によって起されるかもしれない。[62]」

この発言から明らかなように、平和会議で取るべき世論収拾の方法とロイド・ジョージが考えていたことは、まず新聞を会議の審議から締め出すことであった。彼の主張は外交の技術的要請や敵国に対する戦術的必要を満足させるものを含んでいる。この意味で彼の取った方法を秘密外交のそれと簡単にきめつけることはできない。しかし、英仏を中心とする連合国の指導者達が、秘密条約に盛られた彼らの目的が早晩討議されざるをえなくなるであろうということ、さらに同一のテーブルで殆どの問題を論ずるということになれば、野心的で猜疑心の強い小国と彼ら大国との軋轢は不可避となることを知っていたから会議の公開に強く反対した、とするR・S・ベイカーの主張[63]も認めねばならないであろう。「公開外交」が原則とされていた会議で戦争中の秘密条約が処理されねばならず、あらゆる秘密交渉は帝国主義的領土分割等々を内容とすると疑われねばならなかった。公開外交は、ウイルソンの使用した本来の用語法における意義、すなわち民意を問わずに国民をいつの間にか戦争に導くような内容をもった秘密条約には加担しないという政策に対する民主的統制の次元で理解されるよりも、むしろ交渉を含む対外関係一般の公開(「金魚鉢外交」)という観点から理解されるようになっていた。[64] 公開外交に対する世論の漠然とした期待に逆らって、平和会議は結局ロイド・ジョージの主張をいれて、旧来の外交上の慣行の線に沿って審議内容を公開しないことに決したのである。[65]

さて、ロイド・ジョージは先に引用した発言の中で、イギリスの新聞の出している要求は世論の支持をえているとは思われないから、新聞と対決することを恐れていない旨述べた。このことは彼が「外的外部意見」と「内的外部意見」との不一致を認識していたことを意味している。実際、既に指摘したように、新聞のいう世論の要求——彼が問

題としたのは主にノースクリッフ系紙のそれであった――は社会の広い層の求めるものと必ずしも一致していなかった。この事実を認識して初めて、一九一九年四月の議会でその勇気を示したように、彼は、賠償問題で無分別な要求を掲げる新聞と対決することができた。しかし、彼の権力は新聞の要求を支持する諸勢力によってその維持を保障されていたのであるから、この新聞の要求を拒けて世論に直接訴えようとするならば、必然的に、彼は自己の権力を支えている諸勢力の意見に反した行動をとらざるをえないのであった。かくて、世論収拾の実際的課題は大衆の非合理的要求を鎮めるといったことにではなく、むしろ連立派内部での彼の指導権の確立にあった。

連立派内部におけるロイド・ジョージの指導権は、「戦争を勝ちとった人」(the Man who Won the War)という言葉で表現された彼の絶対的な個人的権威に主として基礎づけられていた。しかも保守党と彼との提携はあくまで便宜的な和解の上に立っていたのであるから、彼の「カリスマ的指導権」は平時における政党政治への復帰とともに弱体化せざるをえないのであった。このことは総選挙における提携が約された時に既に保守党指導者によって見越されていた。

休戦は直ちに政党政治の復活を予想させるものであったから、休戦直後に総選挙を行なうことには、選挙が何を争点として戦われ、また誰が誰と戦うかという根本問題が生じていた。この問題について、ロイド・ジョージは二者択一を迫られていた。すなわち、戦前の保守・自由の対抗関係に戻った形で選挙を戦うか、あるいは連立という変則的形で選挙に臨むかの二つの道があった。ロイド・ジョージは後者の道を採って、「英帝国の統一と発展を促進すること」を至高目標に保守党との連立の継続を提案した。(66) この提案を受け取った時、保守党の領袖達も彼らが微妙な立場にあることを感じた。彼らは勝利へ導いた指導者としてのロイド・ジョージ個人の威信のもつ政治的意義を高く評価し、ロ

イド・ジョージを敵にまわして戦うことの不利を予想し、さらには彼の画策によって保守党自体が分裂の憂き目を見ることになるのを危惧した。かくて、党の領袖ボナ・ローはもっぱら保守党の統一という観点からロイド・ジョージとの連立によって総選挙に臨む方針を立て、その方針を堅持していった。[67] 選挙戦が開始した時、ロイド・ジョージは、労働党が野党へ転じ、独立自由党との溝がいよいよ深まり、その上最も有力な新聞が彼の敵に回っているのを見出ださなければならなかった。しかも、彼はイギリス国内世論の統一を口にしながら、アスキスをイギリス全権の一人に加えることを拒んだ。[68] 議会解散に当たって彼は彼の採った道がイギリスの政治家の依拠しうる唯一の安全な基礎――大政党の一つの支持――から彼を離れさすものであったことを注意していなかったように思われる。チャーチルの表現をもってすれば、ロイド・ジョージの地位は名声の絶頂で妙に不安定なものとなっていた。[69] そして、総選挙前に連立の継続が決定された時ボナ・ローが期待していたように、[70] 彼の地位はいよいよ保守党に依存せざるをえなくなってゆくのであった。エコノミスト誌は一九一九年の年頭の辞で経済的ジンゴイズムと既得権益に対する闘争を呼びかけた。[71] 曽てのボーア戦争の反対者、「人民予算」の作成者は、今や反動に対する戦いの敵方に回っている自分を見出ださねばないのであった。

(1) ハンキー (Lord Hankey パリ平和会議の書記官長として活躍) は自らの経験から、「会議による外交」成功の最も重要な要素として、手続の弾力的なこと、構成員の少ないこと、非公式的であること、交渉当事者が相互に熟知した関係になること等々をあげている。Lord Hankey, Diplomacy by Conference (1946), pp. 37-8. ニコルスンは、この形態の外交をアマチュア外交の極端な形態として把え、またハンキーのあげる長所がそのまま欠点にもなることを指摘している。H. Nicolson, Diplomacy (2nd ed. 1950), pp. 158-59; Nicolson, Curzon: The Last Phase 1919-1925 (1934), pp. 397-98.

(2) 決定作成において「腹心のひとびと」がきわめて重要な役割を演じたことは、戦争中における「庭園郊外地」(garden suburb)

の例に照して明らかである。彼らは平和会議でも同様に活躍した。その中心人物はフィリップ・カー(Philip Kerr)で、ロイド・ジョージのパリ不在中など、ロイド・ジョージの意向は彼を通じてイギリス代表に伝えられている。また、外務省との連絡はハーディング(Hardinge)によって、帝国戦時内閣との連絡はハンキー(Hankey)によって担当された。世論操作の面から重要な仕事となった新聞係はリッデルによって担当された。

(3) A. L. Kennedy, Old Diplomacy and New (1922), pp. 364-65.

(4) E. Hoffer, True Believer (Mentor Book: 1958), pp. 57-8; W. Kornhauser, The Politics of Mass Society (1959), p. 168.

(5) F. Owen, Tempestuous Journey (1955), p. 483.

(6) Ibid., pp. 483-84.

(7) H. D. Lasswell, Propaganda Technique in the World War (1927), p. 221.

(8) W. Lippmann, Public Opinion, p. 207.

(9) E. H. Carr, "Propaganda and Power", the Yale Review, Vol. XLII, p. 3.

(10) Baker and Dodd eds., War and Peace, I, 330.

(11) FR, Paris 1919, III, 180.

(12) 周知のごとく、国際政治に対するウィルソン的な接近方法はE・H・カー等によって批判され、ウィルソン的構想がユートピアに近いものであることは一般に認められるにいたっている。確に、彼の外交が非常に理想主義的性格のものであったことは疑いえないが、それは現実政策と無縁であったわけではなく、時にきわめて現実主義的であったことは最近の諸研究の認めるところである。パリ平和会議でイタリア問題が紛糾した際、ウィルソンが人民外交の方法を取って、イタリア国民に直接訴えかけたことは有名である。このような方法に訴えた際にも、彼は、イタリアの社会主義者が、イタリア政府のごとく、問題になっていた領土について要求を出していないという情報に基づいて行動していた。Cf. FR, Paris 1919, V, 149.

(13) Cf. Kennedy, op. cit., p. 285.

(14) ここで考察している外交政策形成過程の変容は、政策形成過程の変容の問題につきるものではないところの歴史的にきわめて重要な劃期的な変化であったといえる。一九一四年以前には、外交問題は政党政治の争点となることを回避されていた。政党の重要な機能が国民の前に明確な争点を提示することにあり、しかも争点の提示が特に野党の重要な課題であってみれば、旧来の外交政策形成過程が崩壊して新しい型の政策形成過程が成立するためには、旧来の慣例を破って外交問題を争点として提示する強力な野

党が登場しなければならなかった。もとより、野党がかかる課題を担うようになるのは、一定の政治体制の安定にとって対外関係のもつ重要性の度合いの変化と関連している。この点で、第一次大戦が劃期的事件であったことはこれまでの考察からも明らかである。そこで、外交全般について改革を要求し、その運動を展開した政治勢力は戦争による社会の変動の諸要因を集中的に表現していたといえる。われわれはこれを社会主義・労働運動に見出だすことができる。戦争前の国際社会主義運動において、戦争反対は資本主義支配の排除と結びつけられていた。一九一二年のバーゼル大会宣言は、《搾取と大衆的殺害の資本主義世界》に《諸民族の平和と友愛のプロレタリア的世界》を対置させることによって、平和の問題を体制の革命的変革の問題と結びつけていた。平和の問題はあれこれの政策の選択の問題ではなく、体制の選択そのものであり、反戦運動は反体制運動であらねばならなかった。大戦の遂行はイギリス労働運動・社会主義運動——戦前から労働者の国際的連帯による平和ということに大いに熱意を示していたとはいえないが——にいかに作用したであろうか。われわれはこの危機において支配層が労働者階級の体制への編成化に凡そ成功したのを見出だすことができる。労働者階級におけるナショナル・インタレストの成長、権力との接触、「機械時代」に入るとともに顕著となり、全体戦争の遂行により加速的な進展をみた統合化等によって、労働者はいよいよ「国民的な文化的統一体」へ組み込まれていたのである。W. P. Maddox, Foreign Relations in British Labour Politics (1934), p. 17. 他面、労働者階級の体制への編成化は、彼らの政治的力の増大によって支配層にとって緊急の課題であったわけである。労働者階級は自分達こそが外からの危機に対処する力であることを自覚することによって、自らの手による社会的改革への志向をよりはっきりとさせることになった。このことは労働党の新綱領作成が労働党の「戦争目的覚書」の作成と時期を同じくしていたことに端的に示されている。そして、帝国主義戦争への反対が帝国主義的な政策への反対、「民主的」戦争目的の明確化の要求の形を取ったことは、彼らが戦争の問題を国内問題については承認されている通路をへて論議しようとしたことを意味した。すなわち、体制の枠内での行動を前提として、彼らの要求は政治的争点へ変換されたのである。彼らの要求が争点に変換したことは、それまでの外交政策形成過程に決定的な変容をもたらさずにはおかないのであった。一九一七年末、戦争目的明確化に関する討議のため集会した労働党と労働組合の合同大会において、労働党の領袖ヘンダーソンは演説して、「一国民の約束は人民の同意をもって講和の取り決めとならねばならぬ」と述べた。外交政策の民主的統制という新しい視野が開けていたのである。

(15) Lord Riddell's Intimate Diary of the Peace Conference and After 1918–1923 (1933), p. 16.

(16) Nicolson, Diplomacy p. 95; Peacemaking 1919, p. 156. S・ノイマン『現代史』(曽村保信訳)上、八四—九〇頁。なお、「民主的外交」の欠点が総選挙によってさらけだされたということからも、戦争終結直後に総選挙を行ったことの誤謬が問われもした。

例えば、ケインズは総選挙の実施をロイド・ジョージの個人的な権力維持の欲望から出たものとみている。彼によれば、当時それは「政治的不道徳の行為」として広く認められていたということである。Keynes, The Economic Consequences of the Peace, pp. 125–26. 総選挙の実施それ自体に「平和の危機」の原因を求める議論はその後の著作ではあまり見られない。サマーヴィルは、解散を延期すべきであったという議論は不確実な二つの仮説——第一に、民主主義の統制は保留付きで行なわれるということと、第二に「平和の危機」は短期間で終ってしまうこと——に基づいていたと論じ、議会解散に代る道は「ノーマルシー」の復帰まで一九一〇年の議会が継続することであったと指摘している。D. C. Somervell, British Politics since 1900 (1950), p. 122, Cf. Lloyd George, I, 158.

(17) W. Churchill, The World Crisis: The Aftermath (1929), pp. 41–2.

(18) R. B. McCallum, Public Opinion and the Last Peace (1944), p. 36. 実際、一九一八年一一月一四日、国会議員を決定するために開かれた労働党緊急大会は「和解の講和」を求める雰囲気を伝えている。Cf. Owen, op. cit., pp. 498–99.

(19) G. R. Crosby, Disarmament and Peace in British Politics 1914–1919 (1957), pp. 73–4. 戦争の原因を専らドイツに求める考え方に対するラディカルの批判については次の書参照。Martin, Peace without Victory, pp. 56–7.

(20) The Times, 25 November 1918.

(21) Lloyd Geroge, I, 151; M. Cole ed., Beatrice Webb's Diaries 1912–1924 (1952), p. 136.

(22) The Times, 26 November 1918.

(23) The Times, 28 November 1918.

(24) The Times, 22 November 1918.

(25) The Times, 25 November 1918.

(26) Nicolson, Peacemaking 1919, pp. 47–50; Thompson, Meyer and Briggs, Patterns of Peacemaking, pp. 27–8. 二十世紀に入って新聞企業の独占化が進行しており、ノースクリフも数多くの新聞を手中におさめていた。チャーチルは戦争中のノースクリフのやり方について「一方の手を『タイムズ』という厳粛な威信で武装し、今一方の手は『デーリー・メール』という煽情性をもって武装して、彼は事件に対し支配的な権力を揮うことを望んだ」と書いているが、このことは講和の政治の場合にもいいうるのである。W・チャーチル『世界大戦』(内山・村上訳) 第五巻、四六五—六六頁。

(27) The Times, 27 November 1918.

(28) The Times, 28 November 1918.
(29) The Times, 29 November 1918.
(30) Beatrice Webb's Diaries, p. 139. 選挙中のムードについて警察の報告書は「すべての階級の感情は同一である。この二・三週間前に平和を煽動していたひとびとが、今や、『たとえ千年かかろうと、ドイツは損害の一ペニーの果てまで支払うべきだ』と言っている」と伝えている。Churchill, op. cit., p. 42.
(31) The Times, 30 November 1918.
(32) The Times, 12 December 1918. 選挙における賠償問題をめぐる動きについては第五章第一節でより詳細に考察する。
(33) J・A・スペンダー『現代英国史』(中村祐古訳) 七二三頁。
(34) Nicolson, Diplomacy, pp. 11-2. 本節註(64)参照。
(35) Nicolson, Peacemaking 1919, p. 48.
(36) 組織と宣伝の両面で、保守党がいかに有利な戦いをしたかについては次の書参照。I. Jennings, Party Politics, Vol. II (1961), pp. 254-55, 276-78. 一九一八年の総選挙は、投票率が五八%という低率であったことと、選挙権を与えられたばかりの婦人層の投票率が予想外に高かったことで特徴づけられている。連立派はこの選挙で「地すべり的勝利」を博したといわれたのであるが、各党別投票数から分析してみるとそれほどのものではなかったことが明らかとなる。この選挙は、投票数の政党支持率から割り出される各党別議員数(「理想的」議員数)と実際に当選した各党別議員数との差のきわめて大きい選挙の一つであった。保守党は、実に、「理想的」当選者数を一一二名越えた当選者を出し、これに対し、労働党は「理想的」数より八三名不足の当選者しか出せなかった。J. F. S. Ross, Parliamentary Representation (2nd ed. 1948), p. 89. スノーデンはこの変則性を次のように述べている。すなわち、選挙の結果はあらゆる派の新聞によって、洪水、地滑り、大変動、そしてロイド・ジョジーの圧倒的勝利と書かれたが、実際には、連立派支持票数は全有権者の僅か二五%にすぎなかったのであり、各投票数の一九票のうち九票はロイド・ジョージと彼の連立派への反対票であったにも拘らず、イギリス選挙制度の「異常さ」によって、彼は各五議席のうち四議席を獲得したのである、と。Ph. Snowden, An Autobiography (1934), pp. 505-6.
(37) A. L. Lowell, Public Opinion in War and Peace (1923), pp. 253-262.
(38) Lloyd George, I, 629.
(39) Sommervell, op. cit., pp. 122-23.

(40) Ross, op. cit., p. 89.
(41) Riddell's Intimate Diary, p. 22.
(42) Keynes, op. cit., p. 133.
(43) McCallum, op. cit., p. 59.
(44) Lloyd George, I, 563-64.
(45) Graubard, British Labor and the Russian Revolution (1956), pp. 66-70.
(46) E. Windrich, British Labour's Foreign Policy (1952), p. 19.
(47) Cf. C. F. Brand, "The Attitude of British Labor toward President Wilson during the Peace Conference", American Historical Review Vol. 42. 組合指導者の側でのかかる態度はその後も継続した。例えば、一九二〇年夏のポーランドによるロシア侵攻の際、イギリス政府のポーランド援助に反対して、労働組合卒伍が援助政策拒否の実力行使に訴えようとした時、代表的組合指導者クラインズはかかる手段によってではなく、紛争の解決が国際連盟の判断に委ねらるべきことを説いた。Graubard, op. cit., p. 93.
(48) W・チャーチル『世界大戦』第五巻四六一頁。
(49) K・マーティン『新聞と大衆』(島田巽訳)五四頁参照。
(50) 同書、九三頁。
(51) Snowden, op. cit., p. 487.
(52) 「大衆政治家」と「大衆新聞」所有主の登場の歴史的背景、彼らの協力関係の成立はそれ自体きわめて興味あるテーマであるが、ここでは、彼らを結びつけたのが、新しい時代の大衆であったことを指摘するにとどめる。なお両者の接触と協調関係の成立した事情については次の書参照。T. Clarke, Northcliffe in History: An Intimate Study of Press Power (1950), p. 88.
(53) Owen, op. cit., p. 502.
(54) The Office of the Times, The History of the Times, Vol. IV, Part I, p. 450.
(55) ノースクリッフ自身は、ロイド・ジョージに個人的に反対することよりも、ロイド・ジョージが保守党の反動政策の虜となることを阻止することを彼の新聞のキャンペインの理由にあげている。The History of Times, Vol. IV, Part I, pp. 455-56.
(56) Lord Beaverbrook, Politicians and Press (1925), pp. 14-7. K・マーティンはビーヴァブルックの政治的影響力をノースクリ

ッフに匹敵するものとして把え、両者の協力関係の成立に新聞の政治的影響力の強大さの基礎を見出だしている。K・マーティン、前掲書、八八―九頁。

(57) J. M. Keynes, A Revision of the Treaty (1922), pp. 4–6.

(58) Ibid., pp. 5–6.

(59) E. M. House and C. Seymour eds., What Really Happened at Paris (1921), pp. 267–68, 265.

(60) FR, Paris 1919, III, 595.

(61) FR, Paris 1919, III, 597.

(62) FR, Paris 1919, III, 597–98. Cf. ibid., 551, 610–11.

(63) Baker, I, 140.

(64) 既に指摘したところであるが、かかる理解は外交と外交政策とを同一に論じたところから出ている。「公開外交」の提唱者達は、それが交渉の公開まで意図するものではないと理解していたようである。公開外交について、ウィルソンは、「微妙な問題についていかなる秘密の議論もなされるべきではないということではなくて、いかなる秘密協定にも加入すべきではないということ、またすべての国際関係は、締結された時に、ありのままで、かつ明々白々なものであるべきだということ」の意味で使用したと書いている。Baker, I, 137. また、イギリスで「外交」の民主的統制を主張したラディカルも外交交渉の公開を求めはしなかった。Martin, Peace without Victory, p. 78. それ故、「公開外交」を「金魚鉢外交」とする理解の仕方は、政府の外交および外交政策に対する一般的な不信を背景にして成立しており、また象徴の遺産としての性格が強い。一月一二日、平和会議の非公式会議が秘密会で始った時、会議の成果に対する失望の声がいちはやくもらされ、一月一四日には、ウィルソンは会議の非公開に関し、アメリカの通信社代表から抗議文をつきつけられた。

(65) FR, Paris 1919, III, 610. 秘密会のもたらした諸問題については第五章第三節で考察することとする。

(66) 一一月二日付、ロイド・ジョージよりボナ・ロー宛書簡、R. Blake, The Unknown Prime Minister: The Life and Times of Andrew Bonar Law (1955), pp. 385–86.

(67) Ibid. pp. 383–88; Churchill, op. cit., pp. 40–1.

(68) H. Nicolson, King George V: His Life and Reign (1952), pp. 331–32. オーエンはロイド・ジョージにはアスキスを代表に加える意志があったと記述しているがこれは疑問である。Owen, op. cit., p. 502. チャーチルは、全権の一人にアスキスを加え

なかったことは、国論の統一というロイド・ジョージの観点からいっても、誤りであったと書いている。Churchill, op. cit., pp. 38-9.

(69) Churchill, op. cit., p. 38.

(70) Blake, op. cit., p. 385.

(71) The Economist, January 4, 1919, p. 3.

第三節　「実際問題」の解決

一　前二節においてわれわれは平和会議におけるイギリス外交政策を規制した諸条件について考察してきた。本節では、かかる条件の下でロイド・ジョージがなにを課題として取り上げ、またその達成のために平和会議でいかなる外交折衝を試みたかについて簡単に考察してみることとする。まず、外交政策に対する統制が政策目標にどのように現われているかを、国内政治上の課題と外交政策上のそれとの関連について検討してみる。富と人間を可能な限り動員した戦争の終結に際し、政治指導者達が第一の課題とした問題は平時経済への復帰と早期動員解除の問題に関連した早期講和ということであった。戦争でイギリスが損失した国富は莫大な額に達し、その上戦時中の貿易の杜絶によって戦前にイギリス商品の輸入国であった多くの国でそれぞれの国内産業が育成されたことから、一九世紀来占めてきた世界経済におけるイギリスの指導力はいよいよ衰退していたのである。かかる情勢の下では、平時への復帰は平時産業の回復のみならず、世界資本主義におけるイギリスの実力の回復という課題を含んでいた。また、動員解除は兵士として召集された労働者を職場へ戻すという単なる雇傭の問題にとどまりえなかった。戦場へ駆り出された労働者達は自分達こそ国家の安全の支柱だという意識をもって復員してくるのであるから、動員解除は力を自覚した労働者を体制に再編成するという政治的に重要な課題を含んでいた。一九一八年一一月二四日、議会解散の前日に行なっ

た演説でロイド・ジョージは「英雄達が住むにふさわしいイギリスにすること」を再建政策の第一に掲げたが、それは右のような事情を背景としていた。

大戦後のイギリス政治の中心的課題とされていたのは「改造」(the Reconstruction)であった。この問題は大戦中から既に専門委員会を設置して討議されていた。「改造」の目標は社会の漸進的改造による社会の発展であり、その故にまたその手段としては経済的・社会的改革の方策が予定されていた。ロイド・ジョージ＝ボナ・ロー共同選挙綱領は改造の具体案として、国民生産物の増大、科学的農業経営の推進、土地の開墾および植林、新しい住宅建築、復員軍人の有用な職業への復帰等々をあげている。(3) 戦後の社会には社会的改革の気運が漲っていたから、これらの政策は一九〇九年同様に富裕階級の既得権益の切り崩しによる「犠牲の平等化」によって実現されねばならなかった。この場合の政治的支配層の課題は、改革を回避することではなく、それを漸進的なものにすることであった。(4) 漸進的改革の道は、根本的には、既存の体制が大衆の要求を満足させる社会的政策を履行しうる物質的基礎をもっていることに条件づけられていたと同時に、改革への要求を他へそらすことによっても可能であった。

ロイド・ジョージの戦後政策は国内面では「改造」の諸計画を、対外面では国際連盟の創設と軍縮を基本目標としてまず出発したのであった。しかし、前節で考察したように、総選挙中に彼の政策の基本目標は次第に反動的なものへと移行していった。この変化は右に指摘した体制維持のためのストラテジーと無関係ではなかった。一二月一〇日、ロイド・ジョージは六カ条からなる最終選挙綱領を宣言した。(一) カイザーの裁判、(二) 残虐行為に責任ある者の処罰、(三) ドイツからの最も完全な償金、(四) 社会的および産業的面での、イギリス人のためのイギリス、(五) 戦争で破壊されたものの再建、(六) 万人により幸福な国。(5) これらの綱領のうち、前半の三項目は当時の排外主義的ムードへのアッ

ピールであり、また後半の三項目は社会的改革を要求するムードへの応答であったとみることができる。換言すれば戦後構想は選挙の最終段階で対独強圧政策と福祉政策とに集中されていたといえる。しかも前者はより具体性を帯び後者は抽象的であった。講和の理念に照らせば、前者の政策は明らかにそれと矛盾するものを含んでいた。しかし、それは国家の政策としての調和をもちえないわけではなかった。例えば、対独強圧政策としての巨額な償金要求は福祉政策実施のための財源を外に求める要求と合致しうるのであった。

選挙の最終綱領ほど戦術的色彩の強くない他の政策綱領もまた「改造」の課題と密接不可分な関係にあることが注意されねばならない。戦争中以来、提唱された平和構想の中核をなしていたのは国際連盟の設置と軍縮とであった。これらは常に軍備負担の軽減ということと結びつけられて提唱されている。いうまでもなく、軍事費の削減は社会の再建を容易にするから、国内政治上の課題の面からも軍縮は要求されていたのである。また大量の軍隊を外地に留めて置くことや、対ロ干渉のごとく軍隊を派遣させることは、「改造」の計画に直接に響かざるをえないのであった。かくて、もしも「改造」を中心に戦後構想が構成されるということになれば、外交政策の課題は「改造」のための国内諸政策によって規制され、またある面では現実の国家行動もそれらのために抑制されざるをえなくなるのであった。すなわち、外交政策上の課題が国内経済の復興や国内秩序の安定といった国内政治の課題と密接に関連することになると、権力政策が経済・社会政策と実際に矛盾する場合がでてくる。この場合、政治指導者は政策上の重点を相対的に外に対する体制の安全に置くか体制の内部的安定に置くかの選択を強いられることとなる。ヨーロッパ再建に関する諸政策はこのようにある場合には矛盾する二つの契機をその中に含んでいたといえる。それでは、大衆政治家ロイド・ジョージはそもそも権力政策に関していかなる視座をもっていたであろうか。

既に指摘したところであるが、一九一八年一月の戦争目的宣言から同年一二月の総選挙にいたるまでの間、ロイド・ジョージは国際連盟の創設と軍縮とを恒久平和の基礎条件としてあげていた。しかし、このことは彼が新外交の運動によって求められた国際政治改革の積極的改革案をイギリスの政策として採用したとか、あるいは平和会議におけるイギリス外交が戦争目的政治で宣言された政策目標の忠実な実現を目指していたことを直ちに意味するものでなかったことはいうまでもない。戦争目的政治の遺産として新外交の諸象徴は休戦後にも掲げられ、またそれらは部分的に連立派の選挙綱領にも採用されているが、彼の公式発言や宣言の言葉どおりに新しい構想の実現が求められていたわけではなかった。新外交の象徴の氾濫の中で、彼の強烈な精神は国際関係におけるイギリスの権力の獲得、維持、増大に終始一貫して向けられていた。一九一七年一〇月、彼はジョージ五世に来たるべき休戦の際のイギリスの地位について語って、連合国の勝利がもっぱらイギリス軍の犠牲によって得られる公算の大きいことと、これとは逆にフランスとアメリカが彼らの犠牲を少ないものとし、大軍を保持することにより、戦後処理の段階で発言権を増大させるようになることを説明し、かかる事態に対処するため、勢力関係がいつ最高潮に達するものであるにせよ「イギリスがその軍事力の絶頂にあって、かつ世界の諸国家の間で断じてひけをとらぬ位置にあることを確保すること」に彼の義務があるという決意を表明した。(6) それでは、勢力関係における優位はイギリスにいかなる利益を保証すると期待されていたであろうか。休戦直前のこと、ロイド・ジョージはスティード (Steed, H. W. 東欧問題の権威、一九一九年二月タイムズ編集長となる。) との会話で平和会議に臨むイギリス代表の強固な立場を説明して、「私は法律家だから、占有が九分の強みだということを知っている。平和会議に集る時、われわれは非常に強い立場で——独領植民地、すなわちその大部分を手中にし、ドイツ艦隊を掌中のものとするかあるいは海の藻屑にし、われわれの損失を償うべく引渡されるドイツ商船隊を手中に

して――そこへ出かけて行くだろうが、われわれがこれらの利益を前もって手放すことはないだろう。それらの処理は交渉を要する事柄といえるが、しかしその間われわれはそれらを保持しているだろう」と述べ、またそのような態度は戦争目的の精神に反すると批判したスティード等の言葉にロイド・ジョージは耳を貸さなかった、とスティードは書いている。(7) 彼の場合、民主的戦争目的の明確化が濃く戦術的性格をおびていたのであるから、右のような彼の発言は充分予想されるところである。

常に力関係における優位を目指し、また既成事実を作りあげようとする彼の基本政策から当然に、ドイツの敗戦が濃厚になるにつれ敵植民地の占領地域の拡大が軍事活動の重要部分となり、また休戦の際にはドイツ海軍の解体が強く要求されることになった。植民地の獲得とドイツ海軍の解体はイギリス帝国の安全のために追求された基本目標であり、しかも平和会議までに事実上達成されていたのであるから、戦後処理に残された主要な課題は、賠償問題を除けば、既に半ば達成された目標を平和条約によって保証されるものにすることと、現実主義的な先の基本政策にのっとって、獲得されたものの上にさらに安全の基礎を固めることであった。ロイド・ジョージがこれらに外交政策上の彼の課題を見出していたことは平和会議の最中に舞台裏で漏らした彼の次の言葉からも窺い知ることができる。平和条約の作成が殆ど完全な秘密会の審議に移され、この結果世論が会議における審議内容の公開を求めて秘密会を攻撃するようになった一九一九年三月末、ロイド・ジョージは戦争で獲得したイギリスの成果についてリッデルに次のように語っている。「真実はわれわれの思い通りになったということです。われわれは得ようとしたものの多くを手に入れてしまったのだ。もし貴下が一二カ月前にイギリス国民に向ってイギリス国民は現に所有しているところのものを手に入れることになるだろうと言ったとしたら、彼らは貴下を嘲笑したでしょう。ドイツ海軍は引き渡された…

…。われわれの主たる貿易競争国の一つは最も厳しく弱体化せしめられたし、わが連合国はその最大の債務国になろうとしている。これらのことは小さな成果とはいえない。加うるに、われわれはインドの保有に対する脅威を完全に除去したのだ(8)」と。

さて、彼があげているような実体的保障の基礎を固めることは深く権力闘争に係る問題であった。戦争の終結は同時に連合国の共通目標の事実上の消滅であり、新たな権力闘争の開始であった。世界戦争そのものは権力闘争におけるイギリスの立場を有利にしたとはいいがたいが、パリ平和会議の背景をなした国際関係がイギリス外交の展開にとって全く不利なものであったわけではない。ドイツ、オーストリア＝ハンガリーおよびロシアの三帝国の崩壊とトルコ帝国の敗北とによって、大戦後のイギリスはその帝国の安全を脅かす敵対的な競争相手国をまだ見出さなくてよかった。そこで権力闘争における競争相手は同盟して戦争を戦ってきた国々の中に見出されることになるのであった。

戦後処理における外交政策上の課題は敵国との平和取り決めとともに、戦勝列強間の利害を調整することであらざるをえなかったわけである。まずイギリスは、イギリスと肩を並べようとするアメリカを牽制せねばならなかった。しかもこの仕事はアメリカに対する膨大な債務の存在からも協調を基調として行なわれねばならなかった。次に、イギリスの外交政策は大陸における覇権確立を目指すフランスに向けられる。フランスはフランスに有利な「勢力の均衡」を目標に、ドイツを極度に弱体化することを要求してイギリスと対立した。かくてフランスのヨーロッパ安定構想をイギリスのそれに近づかしめることないしはフランスの構想をイギリスのそれの路線上で満足させることが必要となった。このことが最も伝統的意味での外交政策上の課題であったといえる。

曽てエドワード・グレイ（Edward Grey）は、「イギリスの外交政策は一つの言葉――斡旋に要約することができる」と述べた。(9) 一九一九年の戦後処理の場合にも彼の言葉は妥当する。一九一九年に、イギリスは曽て保持したかのある程度超越的な態度で臨む斡旋者の地位を保持していたとはいえないが、そのような性質の政策は勢力均衡を安定構想の原則として提起するフランス代表と勢力均衡を原則的に否認するアメリカ代表との調停の中に貫かれていたといえる。そして、この斡旋人は利害関係の当事者なのであった。

二　パリ平和会議の実権を握っていたのは英米仏三国の首脳であったといえるから、外交の舞台は彼らが出席した十人会議（the Council of Ten）あるいは四人会議（the Council of Four）であった。そして、ロイド・ジョージの外交折衝は彼を含む三首脳の三角関係を中心に展開された小人数――彼らにイタリア首相オルランドと通訳を加えただけの場合すらあった――からなる秘密会が長く継続したことから、折衝は個人的なやりとりを内容とし、また他の二者を説得することが折衝の眼目をなした。説得は相手の首脳の代表する国家の基本目標についての洞察と彼の思惟構造についてのある程度の理解を基礎にして行なわれてはじめて効果的である。また折衝の方向は相手の政策（権力の集中によって個性化された政策）に対するイメィジにおいて成立している。成立したイメィジは逆に少なからず彼自身の政策を規定することとなる。そこで、折衝の方向を交渉相手に対して抱いたイメィジについてまず考察してみることとする。

再建構想の提起の面で主導権を握っていたのはウイルソンであったから、ロイド・ジョージのウイルソン観は、秩序改革の構想に対する「旧世界」の指導者の対応、さらにはウイルソンの戦後処理案に対する旧世界の指導者達の反動の側面を示すものである。ロイド・ジョージは平和会議に出席すべくウイルソンがヨーロッパへ乗り込んできた時の模様を、「彼は旧世界をその掠奪的犯罪から救う新救世主としてヨーロッパへ到着し、平和、正義そして博愛の大

道に沿って歩を進める夢を持っていた」と書いている。[10] 彼の性格については、彼がロイド・ジョージの曽て会ったことのない二重の――それぞれの別の性格が同一人物の中で妥協せずに判然と現われる――性格の持ち主であったことや、頑固な面はあるが真摯な性格であったこと等を記している。[11] 彼の回顧録にみえるかかる記述が平和会議で受けた印象をどの程度そのままの形で現わしているかは問題の残るところであるが、折衝の次元で最も問題となったのは、頑固さということと関連する非妥協性であった。それでは、この頑固さあるいは非妥協性はいかなる面でそう感じ取られねばならなかったそれであったろう。まず、彼らの同意に達する基盤について考えてみると、アングロ・サクソン的自由主義の伝統が指摘されているのを見出だす。ウイルソンの断固としていてひるむことのない急進的自由主義（ラディカリズム）は常に彼の心に訴えたとロイド・ジョージは書いている。[12] 確かに、二人の間には単に同時代の政治家という以上に思想的に共通した基盤の存したことをわれわれは否定できない。そしてクレマンソーもまた彼らに類似したものを持っていたといえる。[13] このことが戦後処理についての彼らの意見が一致点に到達するのにあずかって力のあったことを過小評価することは許されないであろう。しかし国際政治改革の自由主義的命題こそが彼らの対立を招いた問題の一つであったことからも明らかなように、講和問題の処理は思想的共鳴で果されうるものではなかった。それでは、現実に利害の対立した世界でのウイルソンの態度はいかなるものであったであろうか。ウイルソンの精神は政治家のそれというより、僧職者のそれの型であって、彼は人類の兄弟愛と万人への慈恵について彼自身の説いたことをすべて信じていた、とロイド・ジョージは書いている。[14] ロイド・ジョージにとって、平和会議は国際政治組織の新綱領を作る会議ではなく、利害の対立する問題について政治的決定をなす会議であった。そもそもヨーロッパは国家的利害が歴史的に古くから錯綜した、獲物を求める「猛獣どものよき猟場」なのであったが、ここへ初めて踏み込んできたウイル

ソンは、政界に徘徊する有毒爬虫類による傷害に備えるための予防接種をまだ済ませておらぬ政治家なのであった。(15)

ロイド・ジョージの説くところによれば、戦後処理の具体的審議に当たってウイルソンはヨーロッパの紛争が「抽象的正義の聖句箱」を首にかけることで解決されはしないことを知らねばならなかったのである。ウイルソンは、平和会議において「指導者の直面した最大の困難が明白な原則の命令に従うべきか否かを決することであるよりも、むしろ事実に最も適合している特殊な原則を選ぶことに、あるいは原則が形成されることになる特殊な事実を正確に確かめることから出ていること」を経験して面喰った。(16) ウイルソンについてのロイド・ジョージのこの観察には戦後処理の原則に対するロイド・ジョージの基本的態度が表明されているといえる。問題に立ち向う場合に、彼の思考は事実の認容から出発して、原則の樹立へと進むのであった。現存の勢力の認容において利害の対立する問題を取り決めようとする限り、取り決めへの道は原則についての便宜的解釈と利害の調整における妥協によって開かれることになる。ロイド・ジョージはウイルソンの一般原則を強調する立場の辿った道を次のように描写している。「あらゆるところで善と悪についての彼の考えに基づいた決定が現実の解決から彼を遠ざけ、またあらゆる面とあらゆる問題で実際的便宜のために妥協が必要となっているのを彼は見出だした」(17)と。ウイルソンの立場がかかる事態に直面せざるをえなくなったのは、政治において実際問題を扱う場合の自然の成り行きといわんよりは、旧世界の指導者達の激しい挑戦の結果であったといえよう。一九一九年三月中旬、平和条約の具体的内容がやっと論議の中心となるにいたった時点で、ロイド・ジョージはウイルソンを批判して、「われわれは継続的に既決の問題をまたやり直すのでなければ、決して解決を得ることがないでしょう。……ウイルソンは国際連盟と彼の理念について一時間も話したが、われわれは実際的なことはなにもしなかった。事態は重大です」とリッデルに語っている。(18) ウイルソンの原則に基づく審議が現

実の解決との懸隔を深めたということは、ロイド・ジョージが焦慮しながら克服しようと努めていた事態にほかならなかった。ロイド・ジョージにとって「実際的なこと」の解決こそ講和取り決めの眼目であった。国家の利益を貪欲に求め、これに役立つと感ずる観念でなければそれを鼓吹しようとはしない政治家にとって、ウイルソンは観念を尊重し過ぎる政治家であり、また交渉相手国にとっての利益に関する充分な思慮を欠いているのに他方、一定の観念を政治的決定の一般原則にすることに熱心な政治家と考えられたであろう。ウイルソンにおける「目的の廉直さ」をロイド・ジョージは認めているが、それを認めるほどに彼はウイルソンを歴史的に利害の錯綜したヨーロッパの現実に無知な空論家として表象せざるをえなかった。

それでは、ロイド・ジョージは彼と同じく旧世界を代表するクレマンソーについていかなるイメイジをもったであろうか。彼は若い時から仮借ない権力闘争の中を駆けめぐって政界の有毒爬虫類による傷害には免疫のできていることにクレマンソーとの同質性を認めている。[19] 同じくヨーロッパの現実主義的な政治家として彼らは政治の本質が権力闘争にあることを理解していたといえよう。だが権力政治の中に安定を志向する態度には両者のメンタリティの相違に深く根ざしている違いが見出だされるのである。一般に、クレマンソーの基本的な特徴は彼のあくなき闘争主義にまたペシミズムにあるとされている。[20] ロイド・ジョージもこれらの特徴を認めている。「クレマンソーは、生来、人間性をなんら信用しない人であり、それ故に平和のための国際的協力ということに抱いていた不信の念を正当化しようとすること屢々であった」と回顧録に書き、[21] また会議中に、「あの年寄りはこれらすべての新奇なシェーマを信じていない。彼は、世界が大差なく以前のように動いて行くと考えている」とリッデルに語っている。[22] ロイド・ジョージは、ドイツに対するクレマンソーの「血の憎悪」[23] が国際政治の安定に関する新奇な構想によって和らげられることな

く、勢力均衡を安定維持の明示的原則とする構想の中に燃えさかろうとしているのを理解せねばならなかった。クレマンソーのペシミズムはウイルソンの理想主義に立ち向っていよいよシニカルの度を加えるのであった。「彼は正義の究極の勝利をなんら信じなかった。彼の根本的信条は――もしあるとしたら――歴史は結局力が常に抽象的正義に勝ったことを明らかに示しているということであった。……彼の信仰は組織されかつよく指導された力(force)にあった」とロイド・ジョージは書いている。[24] ロイド・ジョージはウイルソンの戦後処理方式に反撥すると同時に、戦後処理そのものについての具体的決定についてはクレマンソーと次第に激しく対立せざるをえなくなるのであった。彼はクレマンソーの外交に「権力のデーモン」を見出だされねばならなかったわけである。クレマンソーの信条をかかるものと意識させたのは、政治の安定と力との関係について両者が異なった認識をもっていたことにもよるのである。ロイド・ジョージは平和会議開催中に、「あの老人は本当の戦闘精神をもっている。彼は単一体としてのフランスを代表している。だが、社会の異なった諸階級に影響を与える問題は彼の興味をひかない。講和問題を取り扱う場合には、これらの事柄が考えられねばならないのです」とリッデルに語っている。[25] この言葉には新時代の外交に対する両者の認識の違いが示唆されている。クレマンソーの唯一の関心はフランスであり、また彼は国際関係を《一枚岩的国家》間の関係として把握していた。他方、ロイド・ジョージの視座は、イギリスの安全についての余裕からも、狭くイギリスに限定されはせず、また各国内部の諸勢力を国際関係の中に位置づけようとするだけの適応力をもっていた。それは戦争目的政治の経験から得られたものであった。彼がクレマンソーの対独憎悪感の激しさを認めれば認めるほど、彼はクレマンソーの視座――《国家は武力によって築かれており、武力によって固められている》――が非弾力的で適応力を欠いていると感ぜねばならないのであった。

以上の考察から明らかなごとく、戦後処理に対する態度でウイルソンとクレマンソーはそれぞれ極に立っていて、ロイド・ジョージは彼らの中間に立っていたわけである。ウイルソンとクレマンソーを極とする対立の根底には国際政治の安定に関する基本的考え方の対立が存した。ウイルソンの視座からすれば、大戦の悲劇の根はそもそもヨーロッパの権力政治なのであり、また当時の状況は、「アメリカ国民のみならず、全世界の国民は旧秩序が嫌になっており、彼らは旧秩序を支持するような政府に我慢しようとはしまい」[26]というふうに理解されていたのであった。当然ウイルソンはフランスの安全保障を理由とする彼らの領土要求やドイツに対する強圧政策に強く反対した。これに対しクレマンソーの視座からすれば、「武力は失敗である」とするウイルソンの考え方は主としてアメリカの地理的条件に基因する国家的安全の基礎についての認識不足、すなわちアメリカもまた「武力によって基礎づけられ、また武力によって固められている」ことについての認識不足から出ているのであった。[27]ウイルソンは彼の指導力を戦争目的政治の理念に基礎づけ、他方クレマンソーが勢力均衡に安全の基礎を求めたことから、彼らは戦後処理をめぐり原則の上で真向うから対立した。彼らの対立はクレマンソーによる辞職をほのめかすことやウイルソンにおけるジョージ・ワシントン号の回送命令にまで発展した。ロイド・ジョージがこれらの「相互に相手の最良の資質を理解することに欠けまた理解することのできない」[28]二人の政治家の間に立って採った立場はきわめて微妙なものがあって、両者のどちらに近接したかを断定することは困難である。ウイルソンにおける国際連盟、クレマンソーにおけるセキュリテ(sécurité)に対比すると、平和会議で彼が志向した基本目標は一言に要約されうるものでなく、また彼がその志向するところを固定させていたかにも疑いがもたれている。ケインズは彼を評して、「ロイド・ジョージは根ざすところというものがない。彼はからっぽで、中味がない。彼はじかに自分をとりまくものによって生き、養われる。彼は同時に

楽器でもあり演奏者でもあって、仲間を鳴らすかとおもうとまた仲間によって鳴らされもする。わたくしは彼が評されているのを聞いたことがあるが、ロイド・ジョージはプリズムであって、光線を集めて屈折させ、光線が一時に多くの方向から射すときもっとも輝かしい光を放す。つまりは吸血鬼（ヴァムパイア）と霊媒といっしょにしたようなもの」と書いている。[29] また、「旧外交と新外交」の著者はロイド・ジョージの外交政策はえたいのしれないものであったと述べている。[30] これらの批評の適否についてはここで直接に論じえないが、彼に「根ざすところがない」ということの背後にある諸関係が見落とされると、およそ彼の「外交」の基調も同時に見落とされる危険のあることが指摘されねばならない。

まず、ウイルソンとクレマンソーとの間に位置して示されたロイド・ジョージの明確でない立場は大戦後の国際関係におけるイギリスの外交政策に照応した立場であり、また「斡旋」という伝統に則した戦術的立場であったのである。戦争目的政治以来、アメリカの道義上の指導力はヨーロッパの戦乱の終結を左右したと考えられた実力を伴って圧倒的であった。フランスは普仏戦争で汚された名誉を挽回し、勝利の栄光の中で、大陸の最強国という自己表象を満足させようとしていた。イタリアや日本もまた強国としての地位を主張するにいたっていた。国際政治におけるかかる権力の配置状況からすれば、イギリスの指導力が相対的に低下していたことはイギリスの指導者といえども否めないのであった。この時に当たってなおイギリスがその威信を従前と殆ど変りないほどに保持していたのは、数世紀にわたって貯えてきたその実力と信用の余剰蓄積によるものであった。かかる状況における斡旋者の立場は基本的に守勢的であり、その故に協調を基調とせざるをえないのであった。ロイド・ジョージが新旧外交それぞれの権化のごときウイルソンとクレマンソーとの中間に立っていたのと同じく、平和会議におけるイギリスの外交政策そのものが新旧外交の中間の路線を激しい動揺を示しながら進んでいたのである。協調を保ちながら、原則を立てて対立する米

仏首脳者との対立の中でいかに外交上の勝利を獲得するか、これがロイド・ジョージの外交の直面していた問題であったのである。そこで、最後に「調停の天才」ロイド・ジョージが示した原則に対する態度を検討しながら政策目標達成のための手段の発見を規定している彼の決定作成の視座を明らかにしてみることとする。

前節においてわれわれはロイド・ジョージの外交の特異性を検証したのであるが、ニコルスンは彼の外交政策がイギリス外交政策の伝統的諸原則から逸脱したものではなかったと述べている。[31] ニコルスンによれば、一九世紀においては、(一)平和、(二)大陸における勢力の均衡、(三)海軍力の優越、(四)インドおよび帝国との交通確保、(五)自由貿易、(六)人道主義、以上六つの主要原則がイギリス外交政策を支配していた。[32] これらの原則のうち平和会議で特に問題性を孕んでいたものは、勢力の均衡と海軍力優越の原則であった。第一節で考察したところから明らかなように、その問題性は国際政治における勢力配置状況の変化に対する適用の面から生起していたと同時に、原則として提示することの政治的効果の面からも生じていた。これらの原則はそれを提示するのみで論議を呼び、その結果対独講和の早期妥結に支障をきたすものと考えられねばならなかった。会議におけるロイド・ジョージの発言を検討するならば、彼がおよそイギリスの採るべき基本的「原則」を明示してはいないことが明らかとなる。彼は公式会議でおよそ「勢力均衡」の語を使用したことがなく、また海軍力の問題が論ぜられることを極力回避した。[33] ロイド・ジョージは回顧録の中でウイルソンと彼との間には原則上の対立はなかったとしているが、本来、彼は原則と原則とを対抗させるような外交を行なわなかったというのが真相に近い。

ロイド・ジョージはクレマンソーのごとくウイルソンの理念や原則を正面から批判しなかったが、彼はウイルソンの原則の実質的破砕に成功しているのである。われわれはこの原則破砕に彼の外交の基調を見出だすことができる。

さて「戦後処理の原則」に対するかかる方向での挑戦が勝利を収めた原因の一つは、ウイルソンの原則提示には大きな弱点が存したことである。すなわち、原則の提示において指導的役割を果したウイルソンは対独講和あるいは戦後処理の細目について具体的腹案を持っていなかったのである。[34]「彼は(認識するのが遅かったのはわれわれの痛恨事であったが)哲人ではなかった。彼は単に予言者にすぎなかった」とニコルスンは書いている。[35] ウイルソンの弁護者ベイカー自身書いているが、ウイルソンが実際に問題としていたのは講和の「細目」(items)ではなくて、その「創造原理」(creative principles)であった。[36] しかも、ウイルソンは基本的原則を述べることにはすぐれていたが、「彼の政治のやり方は、個々の手段方策にかかずらうことを避けて、広くあてはまる簡単な原則の上に立って自己の主張を訴えるというふうであった。」[37] 具体的な腹案なくして、しかも一般的原則に固執するのみということであれば、戦後処理をめぐる政治的決定が行なわれるにつれて、実際的な取り決めの主導権はウイルソンから細目に関して腹案を持っている政治家の手へと移って行かざるをえないのであった。かくて、講和条件の細目を決定する戦後処理の段階で、ウイルソンの戦後構想に対する大きな期待が諸国民衆の間になお残存していたのにも拘らず、彼は自ら戦後構想を具体化する力を喪失していった。ロイド・ジョージはじめヨーロッパ列強の指導者達が一四カ条攻略の突破口としたのは、ウイルソンにおける細目についての具体的政策の欠如という点にほかならなかった。ロイド・ジョージは、ウイルソンが彼の綱領に示された「戦後処理の原則」を平和会議の取るべき原則であると強調したのに対し、「実際的」(practical)解決をあらゆる機会に求め、その方向で本来の目標の達成を図ったのである。彼は平和会議の審議で多くの機会にウイルソンの意見との原則における一致を表明しながら、同時に原則のそのままの適用に実際上の困難のあることを説くのであった。それでは、この実際的解決を第一に求める立場とは政治的実践におけるいかなる態度を示すものであったで

あろうか。

平和会議が公式に開催されるに当たって、十人会議の審議事項の順序が問題となった際、ロイド・ジョージはロシアと国際連盟の問題がまず取り上げられるべきであり、また問題が動員解除に与える効果の点から論ぜられねばならぬと述べた。その際、ウイルソンが初期の会議での審議事項としてあげた問題は、㈠国際連盟、㈡賠償、㈢新国家、㈣国境と領土の変更、㈤植民地からなる以上の五項目であった。ロイド・ジョージはこれらに「戦争発頭者の責任」の項目を加えるべきだと発言しただけでウイルソンの提案を了承した。[33] 一見対立の露呈するところのなかったこの決定の底には、戦後処理に対する接近方法における両者の根本的違いが潜んでいたのである。既に明らかにしたロイド・ジョージの外交目標からも、両者の方法には、何が重大な争点でありまた決定するに困難が予想されるかについての認識に、大きな懸隔が実際には存在していたのである。ロシアと国際連盟の問題は政策上の目標としては各国政府間にそれほど意見の対立の予想されぬ問題であった。しかも、国際連盟とロシアは早急な解決を必要としていた。国際連盟は、国際政治の現実の力関係や戦後処理の内容をなすべき「獲物」の配分に直接関連しない問題とロイド・ジョージには考えられ、逆にウイルソンによって戦後処理の鍵とされていたが故に、それは早急に済ませてしまう必要のある問題であった。また、ロシア問題は、現にその国との戦争が継続し、現実の力関係の決済を要請されていたが故に早急な解決を必要としていた。ロイド・ジョージは植民地問題――これは国際連盟による委任統治という題目で論じられた――が討議された際、ウイルソンが問題の基本的解決が将来確立される国際連盟の決定にゆだねられるべきであると主張したのに反論し、委任統治の細目について決定がなされる必要のあることを強調して次のように述べている。「もし代表達が、問題(b)、(c)、(d)、(e)および(f)について同意に達するまで、問題(a)に同意しえないと言うの

であれば、結果は不幸なものとなるだろう。代表達の各々が、他のどれよりも重要だと考えている彼の問題(b)、(c)、(d)および(e)をもっているのです。」[59] 彼のこの言葉は国際連盟を全取り決めの基礎とするウイルソンの考えに彼が承服しえないということの表明にほかならなかった。彼は戦後処理の細分化と彼が「他のどれよりも重要だと考えている彼の問題」についての具体的決定に努力することになるのであった。ところで、連盟を全取り決めの基礎にするということは、この場合、戦争目的政治で提示された「戦後処理の原則」が平和会議における決定の基本原則とされるということと密接に連関していたのであるから、彼の求めた審議・決定の方法は、「実際問題」の解決を早めると同時に、各問題についての決定の内容いかんによっては、戦後処理の基本原則とされたものを破砕する道を開くことを可能にした。この可能性が現実のものとなるためには、実際問題の解決の重要性が戦後処理の基本原則と抵触しないような形で提起され、またその実際的なることが原則の奉持者を説得しうるものでなければならなかったことはいうまでもない。

ウイルソンの「原則」に対してロイド・ジョージが「実際的」ということを問題とした場合の彼の態度には二つの特徴が見出だされる。一つは、決定作成に当たって現に存在する事実関係を取り決めの基礎としようとする傾向である。この態度は、連合国の占拠したものの処理を占有状態の成立に寄与した功労・実績に照らして行なうことが本質的にイギリスの利益に合致するという政策に支えられているが、根本的には彼の現実政策に基づいている。すなわち、たとえ唾棄すべき事態であろうと、それが現実である限り、大義の調べに酔うことなくまた幻想的期待に惑されることなくそれを正視しようとする彼の現実主義から出ている。その二は、あらゆる決定について、それが予め定められていた原則に適っているかどうかよりも、その政治的結果を問題にする態度である。パリ平和会議で、ロイド・ジョー

ジはあらゆる問題について会議の決定が世論や下院に及ぼす影響に常に細心の注意を払った。要するに、彼は現実の政治状況ないし政治権力の配分に対する決定の効力と結果を重視したのであり、決定が「戦後処理の原則」に合致しているか否かは彼にとって二次的な問題であった。

彼の態度がこのようなものである以上、彼の政策が一貫性を欠きまた原則無視を特徴としたのは当然であった。彼は政策の変更に関連して、以前の決定作成に当たって依拠した情報がその後の情報で現実の状況を正確に伝えるものでないことが明らかとなった場合、彼の意見を改めることを恐れないと自ら表明している。[40] アメリカ合衆国国務長官ランシング(Lansing, R.)がロイド・ジョージのオポチュニズムを批判して書いているように、「彼は一定の原則に殉じようとはしなかった。少なくとも英国政府に利益を齎しそうもない限り、そんな気振りさえ見せなかった」[41]のである。

実際的解決を求めるロイド・ジョージの政策は、イギリスの偉大な外務大臣達のリアリズム――「背後に仮説を設けながら事実に立ち向い、道義と事態の趨勢に従う一方、幻想を避けはやり言葉を嫌悪すること」[42]――の表われであったろうか、あるいは単に彼の政治的行動における無原則を確認させるものでしかないであろうか。

(1) 「戦争の為の必要を満たすように調整されたイギリス産業は、戦後の世界経済においては、みじめな不具者のようなものであった」とコールは書いている。G・D・Hコール『イギリス労働運動史』(林・河上・嘉治訳) III、一八二頁。戦争中のイギリスの海外投資喪失額は八億五千万ポンドにまで達したといわれる。原田三郎『イギリス資本主義の研究』一一〇頁。

(2) The Times, 25 November 1918, Cf. Lloyd George, I, 163-64.

(3) The Times, 22 November 1918.

(4) ノースクリッフはタイムズ編集長宛の書簡の中で、一九一八年一一月の労働党緊急大会について触れて、小さな事が革命の焔に火をつけるに充分であり、平凡な「手練」(TACT)の欠如が歴史の上で革命の原因となってきたという感慨をもらしている。The History of Times, Vol. IV, Part I, p. 456. ウェッブ女史の日記は改革が要請されたその当時の社会的雰囲気をよく伝えている。

Beatrice Webb's Diaries, pp. 133–34, 137.

(5) The Times, 11 December 1918.

(6) Nicolson, King George V, p. 318.

(7) Steed, Through Thirty Years, Vol. II, p. 245.

(8) Riddell's Intimate Diary, p. 42.

(9) Kennedy, Old Diplomacy and New, p. 295.

(10) Lloyd George, I, 238.

(11) Ibid., I, 228–30.

(12) Ibid., I, 227.

(13) 彼らは共にまずリベラリズムの闘士であった。また、西欧民主主義国の政治家であったから、彼らの政治的信条は立憲主義の中で育まれた。時代の子としての彼らの特徴は、彼らがリベラリズムのために戦いはしたが、自由放任の原理を無批判に受け入れることはしなかったことである。独占資本主義段階になって顕在化した資本主義の諸々の矛盾に直面して、彼らは資本の特権についての保守的支持者の立場とも社会主義者のそれとも異なった立場を取った。

(14) Lloyd George, I, 231.

(15) Ibid., I, 236.

(16) Ibid., I, 238.

(17) Ibid., I, 238–39.

(18) Riddell's Intimate Diary, p. 32.

(19) Lloyd George, I, 236.

(20) W. Martin, Statesmen of the War (1928), pp. 312, 314–15.

(21) Lloyd George, I, 147. 彼はまたクレマンソーが「言葉の支配者」であり、またそれにもまして「行動の人」であったことを認めている。Lloyd George, War Memoirs, V, 2676.

(22) Riddell's Intimate Diary, pp. 23–4.

(23) Lloyd George, War Memoirs, V, 2679.

(24) Lloyd George, War Memoirs, V, 2681.
(25) Riddell's Intimate Diary, pp. 37–8.
(26) FR, Paris 1919, IV, 87.
(27) Riddell's Intimate Diary, p. 41; Lloyd George, War Memoirs, V, 2682.
(28) Riddell's Intimate Diary, p. 34.
(29) ケインズ『人物評伝』(鈴木・大蔵訳) 二八一九頁。
(30) Kennedy, op. cit., p. 283. ロイド・ジョージの意見の多様性についても指摘されている。Ibid., pp. 282, 296–97. 彼のオポチュニスト批判については次の事参照。R・ランシング『平和会議秘録 附四巨頭人物評』(大阪毎日新聞社訳) 二六三一六四、二六七、二八一一八二頁。
(31) Nicolson, Curzon, p. 55.
(32) Ibid., pp. 387–88.
(33) Lloyd George, I, 88–9.
(34) この点についての指摘は非常に多い。Lloyd George, I, 184–85, 272, 606; R. Lansing, The Peace Negotiation (1921), Ch. XVI; Callwell, Field Marshal Sir Henry Wilson, Vol. II, p. 158; Keynes, The Economic Consequences of the Peace, p. 39.
(35) Nicolson, Peacemaking 1919, pp. 33–4.
(36) Baker, I, 200.
(37) R. S. Baker, Woodrow Wilson: Life and Letters, iii. p. 90. E・H・カー『危機の二十年』(井上訳) 一九頁より引用。
(38) FR, Paris 1919, III, 536–37.
(39) FR, Paris 1919, III, 789–90.
(40) Lloyd George, I, 701.
(41) ランシング、前掲書、二八一頁。
(42) Kennedy, op. cit., p. 376.