

論 説

宥和(appeasement)と抑止(deterrence) 歴史学としての宥和研究から政治学としての宥和研究へ

安 藤 次 男

目 次

はじめに

1章 アメリカの宥和政策

2章 宥和, 抑止, 政策決定 ポストとファーナムの議論

3章 宥和政策研究の理論枠組み ロックの議論

おわりに

はじめに

国際紛争にどう対処するかは、一国レベルでも国際組織レベルでも重大な問題である。

いかなる性格の紛争であれ、それを平和的に解決することが望ましい。しかし現実には、武力による解決が目指されることも多く、それ自体がまた国際平和に対する脅威の原因となる。

平和的な対処が望ましいことはコンセンサスでありながら、現実の国際政治の世界では、それはしばしば「弱腰外交」と呼ばれることがある。その典型とされるのが1930年代にナチスドイツに対して英仏がとった「対独宥和政策」である。

ナチスドイツは、ベルサイユ体制打破を叫んで、再軍備、ラインラント非武装地帯への進駐、そしてチェコのズデーテン地方の併合要求など、第1次大戦後の国際秩序を形成してきた枠組みに挑戦し、それに対して国際連盟体制の主導権を握っていたイギリスとフランスは、1938年9月、「ミュンヘン協定」によってドイツの要求を受け入れた。この対独宥和政策こそドイツの対外侵略に弾みをつけ、第2次大戦への引き金になったとして第2次大戦原因論の中でも重要な位置付けが与えられてきた。

このような歴史的背景から、宥和とは何かという定義をめぐる議論なくして、「宥和は悪」というマイナスイメージが定着した。宥和が紛争の平和的解決と戦争回避を重要な目的としていたために、戦争反対を主張した英米の平和運動ものちにイギリスの宥和政策とアメリカの孤

立主義に対する責任を問われることにもなってしまった¹⁾。英米の政策決定者は独裁者と毅然として対決しようとしたけれども、民主主義国に反戦平和運動があったからそれが侵略的な国々やその独裁者に有利に働き、反戦運動などによって国内基盤が弱かった英米が宥和へ傾斜したのだという論理である。1930年代には、宥和という言葉は必ずしも否定的な意味合いを持っておらず、「アメリカの政策担当者にとって宥和という言葉は、経済的圧迫を加えるか、または西欧デモクラシーと協調しようと思わせるようなインセンティブ(誘因)を与えるかして、ドイツとイタリアの侵略を食い止めようとする政策を意味した」のである²⁾。

第2次大戦後のアメリカの世界政策を一貫して批判してきたアレクサンダー・デコンデは、「ミュンヘン会談の教訓は、アメリカの政治の世界にしみとおった。ミュンヘン・アナロジーは、アメリカの大統領や政府のレトリックの中で常に用いられてきただけでなく、アメリカ史の転換点で対外政策決定に影響を及ぼしてきた」ことを指摘して、「FDR(フランクリン・D・ルーズヴェルト)からG・H・W・ブッシュに至る大統領は、侵略者を宥和することの本来的な危険性を大衆に警告を発するものとしてミュンヘンの例を利用してきた」ことを強調する³⁾。デコンデは、歴代政権がミュンヘン・アナロジーに立って政策評価を行ってきた例を次のように説明している。原爆製造の秘密をソ連と共有するか否かという問題で、海軍長官のJ・フォレストアルは、ソ連の理解や同情を買うよう努めることは問題だ、われわれはかつてヒトラーに対してそうしたが宥和には何の見返りもなかったのだと述べた。トルコの海峡管理問題や朝鮮戦争を通してトルーマン政権は、交渉はすべて宥和と同じだとみなすようになり、政治家は「ミュンヘン宥和主義者」(Munchener)と呼ばれはしないかと恐れた。キューバ・ミサイル危機の初期に、「キューバを非軍事化しその領土を保証するプランの一環として、グアンタナモ海軍基地を撤去し、ミサイルをキューバから撤去させる代わりにトルコのジュピターミサイルを撤去することを大統領は考えるべきだ」と主張したスチーブソン国連大使は「ミュンヘン宥和主義者」と呼ばれた。ミュンヘン・アナロジーが本格化したのがジョンソン政権で、米軍撤退を拒否したジョンソンは、「もしアメリカが引き上げてサイゴンをホー・チ・ミンの支配に任せたら、第2次大戦でチェンバレンがやったことと同じになってしまう」と述べた。

このデコンデの叙述の中には、宥和政策を検討することの現代的な意味と分析視点を考える上で、注目すべき3点が含まれている。第1は、「ミュンヘンの教訓とは、戦争の危険があっても、いかなる犠牲を払っても、断固たる態度(firmness)を強めるべきだということだった」。ミュンヘン・アナロジーは、交渉を警戒して最初から軍事力による解決に向かう傾向をもつ。第2は、それとも関連して、「ミュンヘン宥和主義者と呼ばれないかと恐れる政治家は、断固とした態度をとることによって侵略者を引き下ろさせることができるのだと期待して、確信をもって戦争の瀬戸際へ向かうようになった」。ここでは、戦争瀬戸際政策が必ずしもダレス国務長官に特有のものではなく、第2次大戦後から現代にいたるアメリカの諸政権に共通の

特性であることが示唆されている。第3に、「ミュンヘン・アナロジーは、非道徳的で非合理的な敵を理性的なものとして扱うことが無益であると説明するために使われるようになった」(DeConde, pp.446-447)。武力によって問題解決を図ろうとする場合には、通常、相手国が自国と共通の合理的な基準や判断力に立っていないという前提で自国の軍事行動を正当化する。しかし、自国が合理主義で相手国が非合理主義だというのは、第三者から見るとしばしば事実と異なる。宥和主義の研究では、この第3の分析視角が軽視されてきたといえよう。

冷戦時代の1970年代のデタント(緊張緩和)政策は、保守派から対ソ宥和政策との批判を浴びた。クリントン大統領(1993~2001)は、就任直後に主に中国を念頭において「選択的関与政策」を打ち出したが、封じ込め政策に代わる新しいこの関与(engagement)政策も、保守派から「宥和政策」との批判を浴びたことがある。現在のG・W・ブッシュ政権の対外政策を特徴づける単独行動主義(unilateralism)と武力解決主義の傾向は、反宥和の典型である。韓国の金大中大統領が確立した対北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)政策の基本である「太陽政策」も、対北宥和政策だとの批判が韓国の内外にある。

紛争の平和的解決あるいは「和解」(conciliation)の希求は、国際問題解決の基本であり、本来は宥和という言葉にマイナスイメージはないはずである。

ウィリアム・ロックは、宥和の定義を歴史的に振り返って、「一般論」としては、諸国間の軋轢の主な諸要因を系統的に取り除くことによってヨーロッパと世界の緊張を緩和することであり、「特殊論」としては、世界大戦の敗戦国の正当な不満(legitimate grievances)の原因を取り除くことによって和解を促進することであると言っている。彼は、その上で、「チェンバレンの定義」では、世界が不満国(正当な理由で不満をもつようになった国々)の不満を軽減し、不満国が侵略行為へ走る傾向を弱め、永続する国際的な平和と調和への道を切り開くことを願って、不満国に時宜にかなった譲歩をすること、となるだろうし、「チェンバレン批判派の定義」では、恐怖、怠惰、単なる無関心などが動機となって侵略的で反道徳的な国々に対して臆病にも屈服してしまうこと、ということになるだろうと整理している⁴⁾。

宥和政策の不幸な歴史を踏まえつつ、もう少し宥和に意味を読み込んだのがクレイン・アールブランドである。彼はこう述べる。第2次大戦以前のヨーロッパ政治の結末から宥和の価値に疑問が投げかけられた経過を踏まえて、独裁者を宥和する政策は、外交上の失敗、政治的恫喝への屈服、基本原理への裏切り、政治的利益の犠牲、と結びついて強固な敵を作り出してきたと言われてきたが、本来、「宥和は外交の技術」であり、それが目指す「和解」は、力の均衡または力の優越があれば、野心と対抗心を調整し、変化を補整し、国々の間に均衡と調和を保持することができるものである⁵⁾。とくに彼が、「国々のリーダーたちが紛争解決には戦争が不可避だと考えるような場合にはいつでも宥和がありうる」と指摘している点は、国際政治の特質をよくとらえている。「宥和があったから戦争になった」というのは、ミュンヘンに即

して言えば正しいだろうが、宥和は、戦争が不可避な国際社会の現実の中でどう和解を実現するかという外交技術なのであり、また、外交技術以上のものではないことを彼は示唆している。宥和政策研究が、従来のような「宥和起源論」や「宥和責任論」にとどまることなく、宥和の実態（1930年代の対独宥和はなぜ失敗したのかなど）の解明に踏み込んで初めて、宥和研究が現代国際社会における政策形成や政策評価に関わることができることになるだろう。

宥和という概念を明確化することを通じて、宥和のある意味での復権を図ることが紛争の平和的解決と国際社会の安定に必要な作業であろうと考える。

宥和の対になる概念はなにであろうか。1930年代宥和の研究は、国際社会の構造と秩序に対する個別の国々とくにドイツ、イタリア、イギリス、フランスおよびアメリカの認識と対応に関心が集中した結果、国際関係を規律する要素の一つである「外交技術」の視点はほとんど入ってこなかった。宥和が、敵対国の要求に対する譲歩を含む外交交渉を通じて非軍事的な方法で紛争の解決を図ろうとするものであるとすれば、その対概念は「抑止」になる。宥和は、敵対国を国際システムに組み込むことによって現行の国際システムのルールに従わせようとする外交技術である。宥和政策は、一方で抑止理論との接点を持つと同時に、他方ではファーンムのように、政策決定理論の領域にも関わる政治現象である。

本稿では、1930年代アメリカの対独政策をめぐる歴史学上の諸解釈を概観した上で、抑止理論や政策決定理論などの政治学的な方法を持ち込むことによって1930年代宥和政策の研究を現代国際政治研究の一環に組み込んで展開しようと試みているポスト、ファーンム、ロックの立論をとりあげて、政治学的宥和政策研究の必要性和可能性を考えることとする⁶⁾。

1章 アメリカの宥和政策

ミュンヘン協定を頂点とする対独宥和政策に関して、アメリカ外交政策研究の多くは、アメリカとくにFDR政権レベルでは、早い時期から対独対決の方向への政策転換が試みられたことを強調し、それにも関わらず国内の孤立主義者の力によって抑制されて政策転換の時期が遅れた、という枠組みで論じてきた。早い時期からの政策転換の試みについて、一般に、保守派、共和党系、孤立主義者はそれをアメリカをヨーロッパの戦争に引き込もうとするFDRの危険な性格であると批判し、革新派、民主党系、国際主義者はそれを優れた外交判断であると賞賛する、という評価の違いはあるが、「英仏の対独宥和」とアメリカ外交との違いが前提に置かれてきた。

ハンス・W・ガツケの次のような論調は一般的である。イギリスが対独宥和へ傾いたのは、ベルサイユ条約がドイツにとって不公正な条約だったという罪の意識、反共主義と結びついた平和主義（ヒトラーの対ソ対決の姿勢を信用）、大恐慌の影響もあって軍事力の整備が遅れて

いたこと、そして、これが最後の要求だというヒトラーの甘言にだまされたこと、などが背景にあったのだが、アメリカが1933年以降のドイツとの経済関係の悪化にも関わらずヨーロッパ問題に関わろうとせず、英仏の宥和を見逃したのは国内での孤立主義の制約があったからだ⁷⁾。英米関係の中でイギリスの宥和政策を検討したリッチー・オヴァンデイルも、FDRとチェンバレンの両者を高く評価して、「チェンバレンにはボールドウィンには欠けていた目的意識と決断力があつた」と述べて、チェンバレンはFDRとアメリカに過度の期待を持ったがゆえに期待が十分になえられなくなると失望したのだと言い、「FDRは、A・J・P・テイラーが言うようなオポチュニストではなかつた。彼は1937年10月までには、国際情勢の危険性も大衆を教育する必要も認識していた。彼はイギリスの戦争に対して封鎖で援助したいと思つたが、国内的な危機、議会、大衆によって妨げられてしまったのだ」と、ガツケと同様の結論に至っている⁸⁾。

しかし、FDR政権への賛否の問題を別にして、戦間期アメリカ外交の客観的な解釈の中から「アメリカの対独宥和政策」という視点が確立されてきている。

1930年代のアメリカの対独政策に最初に学問的なレベルで「宥和主義」という定義を与えたのは、アーノルド・A・オフナーだつた。彼は、1969年の著作で批判を込めて「アメリカ宥和主義」と呼び、石油禁輸をしてイタリアのエチオピア侵略を阻止していたらその後のラインラント進駐もオーストリア進軍も生じなかつただらうと述べ、米英仏が援助していたらスペイン共和政府は敗北することはなかつたと指摘する。彼はそのようなアメリカの政策が生じた原因は、政策決定者と共に國務省の外交官の「判断ミス」、「政治的先見性の欠如」あるいは「政治的洞察力の欠如」にあるという。ハル國務長官については、「彼はいろいろと言つたけれども、彼の言う経済リベラリズムと道徳的説得では、ドイツのいう新秩序と戦うには不十分だということが分かつていなかつた」と指摘する。FDRに関しては、「彼は有能で、洞察力に富み、先見の明があつたが、エネルギーの大半を国内問題に費やして対外問題には力を入れなかつた」として、「彼はしばしばドイツに圧力をかけるためのプロクセイド、ボイコット、経済制裁を口にしたが、本気に考えていたとは思われない。彼が示したのは、第三帝国と国際問題に対する素朴さだけだつた」と、政治家としての資質に疑問を投げかけた⁹⁾。

しかし、このオフナーの分析は、アメリカ宥和政策の原因を「国際情勢の判断ミス」におき、判断ミスの原因を政治家の「資質」の問題に収斂させることによって、アメリカにそのような判断をさせた背景にあつた当時の国際社会のリアルな構造あるいは当時のアメリカが持つていた「国益」の認識の問題が無視されることになつてしまつた。

この問題点を打破して「英米関係」という視点を導入することによって「アメリカ宥和主義とイギリス宥和主義」の成立を論じたのが、C・A・マクドナルドである。彼は1979年の著作で、アメリカは1936年末にヨーロッパの宥和を促進するために影響力を行使し始めたと述べ、

1930年代アメリカ外交の基本は「平和、安定、そして世界秩序に資する国際貿易と国内経済の拡大」にあり、「国際貿易の自由化」が進めば、列強は新体制に関心を持ち、独伊のような持たざる国々の不満はなくなるだろうからヨーロッパ問題の解決に寄与するという論理に立っていたとする。国際貿易の自由化とは「門戸開放の要求」である。マクドナルドは、ハル國務長官が、大不況のさなかにわずか1年間でアメリカの対イギリス圏輸出を1050万ドルも減少させてしまったオタワ協定の帝国特惠体制を忌み嫌い、英米通商協定によってそれを廃止したいと考えていたことを指摘した上で、「そのような関税障壁による通商制限を廃止することこそアメリカの宥和政策の重要な核心部分だった」と述べている。マクドナルドによると、アメリカが対独宥和政策をとりえたのは、ドイツ国内にもアメリカと同様に門戸開放の経済体制を構築すればドイツが戦争なしに経済苦境を克服できると考える勢力がいるので（中央銀行総裁のシャハトラモデレート派）、経済的に柔軟に対応すればモデレート派の力が拡大してヒトラー路線を抑制できると考えたからだった¹⁰。

マクドナルドの分析枠組みは、国益認識を踏まえた政策決定者の合理的な政策判断の結果として宥和政策を描き出すことに成功したといえる。彼の枠組には注目すべき視点が含まれている。第1に、アメリカの宥和を「経済的宥和」として打ち出したことである。第2に、それと関わって、従来の対独宥和研究は「英独関係」を軸に分析してきたが、イギリスの宥和政策についてもアメリカの宥和政策についても経済的宥和の本質を強調することを通じて、宥和研究における「英米関係」の重要性を提起したこと。第3点として、1938年ミュンヘン協定以降のアメリカが宥和政策から「封じ込め」(containment)政策へ転換したとする構図を描いていることである。宥和政策が主に歴史学の対象となっている段階では、宥和の対になる概念には関心が払われてこなかった。彼は、封じ込めという概念に特別の意味をこめてはいないが、のちに検討する「宥和と抑止」と同じ問題意識をここに見ることができる。

マクドナルドは必ずしも指摘してはいないが、とりわけ第2の視点は、1930年代の国際関係の構造の理解に大きく影響してくる。第2次大戦は、「民主主義国とファシズム国との対決」および「英米同盟」という側面を強調して振り返られる傾向が強い。しかし、紛争は常に「現状維持勢力」と「現状変革勢力」との間に生ずるものであり、戦間期において「現状維持勢力」は英仏であり、「現状変革勢力」が独伊日だった。アメリカは、国際連盟に加盟していなかったという形式論からだけではなくて、国際連盟加盟に上院の3分の2の多数を結集できなかった原因である孤立主義の背景からも、現状変革勢力という性格を強くもっていたことを見逃してはならない。英仏主導のベルサイユ体制と特惠関税体制によってアメリカ商品を締め出しているイギリス帝国への不満である。1939年の第2次大戦勃発に際して中立政策を緩和して民主主義国への武器輸出へ道を開く「1939年中立法」が審議された際に、H・W・ジョンソン上院議員は、「アメリカ人は20年前に世界の民主主義を守るために理想主義にかられて戦いそして

勝ったが、世界の民主主義は危うくなり、数十万の人々を独裁者のもとの奴隷にしてしまった。それだけではない。アメリカから数十億ドルの戦費を借りた国々はわれわれを笑い飛ばし、負債の返済を拒否した。戦費はいまやアメリカの納税者の負担に転化されている。われわれは再び幻滅を味わうべきなのか」と英仏への支援につながる中立政策緩和に反対した¹¹⁾。1934年に「上院ナイ委員会報告」をまとめて1935年中立法制定の直接の動機を作ったJ・P・ナイ上院議員は「現在のヨーロッパの紛争に民主主義の理想がわずかでも含まれていると考えるような馬鹿げたことはやめよう。そこに含まれている最大の課題は、現在の(英仏の)帝国主義と帝国の維持、そしてそれを危うくするような新たな(独伊の)帝国主義と帝国の建設を阻止することではない」と主張して反対論を展開した(*Appendix to the Congressional Record 1939*, pp. 244 - 245)。同じ1939年の9月、孤立主義者として名高かったかつての飛行家C・A・リンドバーグは、「今次の戦争は民主主義のための戦争ではない。それはヨーロッパの勢力均衡をめぐる戦争であって、力を得たいとするドイツの希望と、力を失うのではないかと思う英仏の恐怖とがもたらしたものにすぎない」と批判した(*Appendix to the Congressional Record 1939*, pp.95 - 97)。アメリカは、イギリスが同じようにブロック経済化を進めているドイツと取引をして、アメリカに対して世界の大市場を閉ざすのではないかと恐れており¹²⁾、他方でイギリスのチェンバレンは、「アメリカ人にわれわれのために戦ってほしいとは思わない。もしそうなったら、平時になってそれに対して高いツケを払わなければならないからだ」¹³⁾と書簡で書いている。以上のような事情を勘案すると、通常用いられる米英仏対独という図式ではなくて、現状維持国家(現状満足国家)の英仏と現状変革国家(現状不満国家)のドイツ、アメリカ、ソ連という対置が必要になる。この対置では、アメリカとドイツは門戸開放では本来一致していたはずである。ヨーロッパに限れば、ドイツのアウタルキーに対する自由貿易体制のイギリスという対立の図式が成立するが、世界大に拡大すると、閉鎖的なオタワ体制のイギリス帝国に対する門戸開放志向のアメリカという対立の図式があったのであり、アメリカとドイツはイギリス主導の世界経済体制との関わりでは共通の利害に立っていた。この二重構造の理解が宥和政策理解のカギとなるものであろう。言い換えると、「ヨーロッパ問題の解決」に主眼を置いていたイギリスと「(経済的門戸開放という)世界問題の解決こそヨーロッパ問題解決の前提条件」と考えたアメリカとの相違である。

この観点に立つと、アメリカの対独経済宥和は英仏の対独宥和とは意味が相対的に違うことが明確になる。ハンス・ユルゲン・シュレーダーは、アメリカ国務長官のハルが言った「経済的宥和(economic appeasement)」と英仏の採った「宥和政策(Beschwichtigungspolitik)」との違いを、最恵国待遇をめぐるアメリカの1938年までのドイツへの歩みよりに関わって、次のように指摘している。経済的政治的必要から展開されたアメリカの対外経済理念は、国家社会主義の経済さらには政治イデオロギーの拡張に対抗することを意識して確立されたもので、

ラテンアメリカがそのよい例である。幻想に負けたイギリスの宥和政策とは違って、国家社会主義体制の内外政策の急進性を政治経済分野の譲歩によって和らげることができるものだし、ワシントンはその対外経済理念を国家社会主義に対抗するものと考えていたのである。この点で私（シュレーダー）は、アメリカの通商条約政策をアメリカ外交の柱とは見なかったオフナーとは見解が異なる¹⁴。このようにシュレーダーが経済的宥和の概念を手がかりに英米宥和政策の違いに着目したのに対して、グスタフ・シュミットも同じように経済的宥和という概念を使ったが、彼の主たる関心は「イギリスの経済的宥和」にあった。彼は、イギリスの経済的宥和政策を、第1期の1933～1936年、第2期の1936～1937年、第3期の1938～1939年に分け、第2期がもっとも成功した時期だと指摘して、イギリスはハル国務長官の互惠通商政策路線を「国益重視型の互惠通商政策」とみなして自国と異なる路線だと感じていたことに注目し、そのようなイギリスの経済的宥和は、英独が共通の経済利益をもつと考えていたこと、および、イギリスの軍備増強の立ち遅れを理由として採られた政策だったという¹⁵。結果的にはG・シュミットも英米の宥和政策の違いに行き着いている。

アメリカの対独宥和政策が持った「アメとムチ」の構造に焦点を当てて、経済的解釈を深めたのがパトリック・J・ハーデンである¹⁶。彼は1987年の著作で、マクドナルドと反対に、ドイツ中央銀行総裁のシャハトの経済政策の核心は2国間貿易交渉（ドイツに不可欠な原材料の輸入をまかなうための輸出拡大）にあったがゆえに、ハルの互惠通商協定政策のもとで世界的な自由貿易体制の再構築を目指していたアメリカはそれをアメリカの対外的な経済利害に対する脅威と考えたと指摘し、このナチスからの挑戦に対して「アメリカ国務省はドイツがパートナー取引や戦争に訴えることなく巨大な都市人口を養うに必要な食糧や鉱物資源を適切に確保できるように、世界的な通商障壁の撤廃への動きを支援しようとした。政府やビジネス界の国際主義者は、ドイツは自国の製品の販路となる外国市場への平等なアクセスが保証されれば、全体主義的な貿易戦術をやめ、そして厳かに作り上げられた軍事機構を解体するのではないかと期待した」と述べて、アメリカ政府の対独基本政策がドイツを再びリベラルな資本主義世界システムに統合することであったとして、そのための具体的な政策が「経済的宥和」であったとする。アメリカの外交官は、「ヨーロッパの平和はドイツの経済生活を根本的に変革できるか否かにかかっている」と考えたのである。戦争が起これば革命が引き起こされるということが広く信じられていた結果、平和への希求が強まり、ハル国務長官は「互惠通商ネットワークが拡大すればヨーロッパの政治的難問の解決にプラスになる。世界貿易が復活すれば、ドイツの政府当局者は国内の安寧を追求するのに領土の占領ではなくて平和的な商業への参加に頼ることとなる」と期待した。ハーデンも、英米間の経済協力を難しくしている原因はオタワ体制の帝国特惠システムにあったと言い、それに対して、フランスはドイツ産業の製品の販路を確保するためにアフリカに地域発展のための国際コンソーシアムを作る構想をもち、「レオン・

ブルム首相は1936年12月にアメリカのピュリット大使に貿易を振興し軍拡を抑制する協定に基づいてドイツとの和解を図ろうとしているフランスの努力をアメリカとしても支持して欲しい旨を伝えていた」ことに注目している。彼の分析でも、世界的な自由貿易体制の確立がヨーロッパの平和に資すると考えたアメリカに対して、イギリスがヨーロッパ問題の解決を優先させたことに注目して、「イギリスは、ドイツがヨーロッパの国境問題に関して政治的コミットをする意向を示さない限りは貿易障壁の低減や(イギリスの)軍備抑制について考慮する余地はないとした」と述べる。彼の分析枠組みと分析の結果はマクドナルドを超えるものではないが、「アメとムチ」の指摘は、政治の世界では当たり前の事実ではあるとしても政治的視点からの宥和研究にとって重要なものである。彼は、1938年10月以降、アメリカ政府は「物質的誘因と軍事的脅し」という二重外交によって恐ろしいホロコーストを阻止する道に踏み出したとして、FDRと国務省がヨーロッパの戦争の引き金になるようなことをヒトラーに断念させるために大軍拡に乗り出し、かつ、アメリカが第三帝国封じ込めの戦いに参加する国々に武器を供給できるよう中立法を改正する取り組みをはじめると、「経済的宥和という人參」と「戦略的優位陣営の構築というムチ」という政策を同時に追求し始めた」と指摘している¹⁷⁾。

なお、シュミッツの編集した本に「アメリカの宥和」というタイトルの巻頭論文を寄せたウェイン・S・コールは、結論として「宥和はヨーロッパの宥和であり、アメリカの宥和ではなかった」として、「ミュンヘン協定が一時的にせよヨーロッパの大戦争を回避させたことで、多くのアメリカ人がほっとしたし、アメリカの孤立主義の力が対外問題でルーズヴェルト大統領に課した警告や抑制があったから、チェンバレンなど英仏の指導者が宥和の努力をするようになったことは確かだが、FDR指導時代の1930年代の対ヨーロッパ政策の主たる目的は決して宥和のためではなかった」と全面的にアメリカ宥和主義という枠組みを否定している¹⁸⁾。

2章 宥和、抑止、政策決定 ポストとファーナムの議論

1930年代宥和主義研究に「封じ込め」という政治学の概念を最初に持ち込んだマクドナルドの1979年の著作は、1938年ミュンヘン協定以後の英米の対独政策を「封じ込め政策」と表現したのであったが、それは宥和政策を放棄して対決政策に転換したという事実を言っただけのもので、それ以上の特別の意味をこめてはいなかった。

第2次大戦直前の時期における英米同盟の成立を論じた1981年の著作でデイビッド・レイノルズが「抑止外交」という章を設けて1938年10月～1939年8月の英米の対独外交を論じたのも、趣旨は同じであろう。彼は、第1次大戦で協力し合った英米は、1920年代と1930年代には愚かにも別々の道を歩み始めてヒトラーの台頭を許してしまったが、英米同盟の再建が1945年の勝利の基礎になり、戦後はソ連全体主義の脅威に対決して平和を守るパートナーシップを維持し、

かくしてイギリスは米との協力関係のもとで世界強国として生き残った、という歴史過程を振り返りつつ、1920年代はともかく、1930年代には大恐慌への対応の違いもあって英米は「通商上の強力なライバル関係」に陥った事実に着目している。彼は、「1930年代には、イギリスは、二国間貿易、イギリスブロック内での管理貿易に傾斜し、一方でFDR政権は、経済リベラリズムの、そして多角的世界経済の新たな擁護者として立ち現れてきていた。両国の役割が入れ替わったというこの事実は、両国の商業上の環境が変わったことを反映していた。つまり、イギリスは衰退しつつある自国経済を保護しなければならないと感じ、一方でアメリカは、強力な経済力をもっていたので平等な通商機会の原則から利益を得ることが可能だったのである」と説明する。レイノルズはその上で、チェンバレンがまもなく名誉ある平和の路線を後悔し始め、「戦争を回避したいという希望をもって、断固たる態度と和解の結合、つまり人參とムチの結合を続けようとした」が、外務省など国内からの圧力もあって対独抑止へ政策を変更していったこと、アメリカのFDRはミュンヘン協定当時にはそれへの賛意を表明していたが、ドイツ内でのユダヤ人弾圧の強まりなどの情勢変化もあいまってドイツをアメリカの安全にとっての真の脅威であると認識して、軍備増強と中立政策放棄を望むようになったが国内の孤立主義的雰囲気の中で後者への対応が遅れた事実に着目している¹⁹⁾。ここでは、抑止という概念に特別の意味は込められていないが、宥和から抑止へという分析の枠組みはその後の宥和研究の広がりにも貢献するものであったと言える。

抑止という概念を中心に据えてイギリス宥和主義の実証研究をしたのが、ゲインズ・ポスト・ジュニアである。彼は、1993年の著作で、チェンバレン路線が成立していった経過を、イーデンとの確執、外務省との対立、イギリスの軍備増強政策などを通して明らかにし、対独宥和政策と1934年から1935年および1938年ミュンヘン協定以降の時期の「抑止政策」との関連性を検討して、危うい平和が抑止の失敗とともに終わり、戦争での勝利という不確かなものに道を譲っていった経過を分析している。実証研究としては、チェンバレンを批判し、ポールドウィン政権であったなら1935～1936年という決定的に重要な時期にイギリスは効果的な抑止政策を展開できたかもしれないとの結論を引出している。彼が、社会科学の領域で検討されてきた抑止概念を、宥和政策研究の立場から、どのように理解し、どこに着目しているかを、明らかにしておきたい²⁰⁾。

ポストは、まず、「抑止とは、対立国に、特定の行動の危険性とコストがベネフィットを上回ると説得すること」として、抑止は、「力による脅し（必ずしも戦争に勝利する能力ではない）、自国の利益を守るという決意の明確なサイン、ムチと人參を含む危機管理、を必要とする」と述べて、「抑止と和解の相互補完関係」を強調し、抑止と和解がどのような効果をもつかは次のような要因によって変わってくるとする。抑止国の側では、その国の軍事能力、現状への態度、国際的コミットメントを尊重する態度、緊急事態にも毅然としているという評判、

コミュニケーションによって問題を解決する能力，である。対立国の側では，相手からの譲歩のプラスを計算する能力，そのまま進むことがもたらすリスク，抑止の動きに対抗する可能性，がポイントとなる。第2次大戦後に生まれた社会科学としての抑止理論と歴史学としての宥和主義研究とがまったく重なることはない。彼は，抑止理論が歴史研究にとって有用性が限られることを認めて，その理由を3点挙げる。第1に，抑止理論は核兵器とグランドストラテジーに焦点を当てるので，伝統的な軍事力の関係や戦争の諸形態を排除してしまう。第2に，抑止理論は対立国は合理的に行動するものだという仮定に立っている。第3に，抑止理論は第2次大戦後に出てきたものであるから，それは広大な平和勢力がいて二極世界であることを前提に作られたのであって，そのような抑止理論を平時の軍縮から生まれた戦前のイギリスの行動や多極世界に当てはめるのは，リスクが大きく，時代の違いを無視するものである。

ポストは，「抑止理論の多くはアメリカモデルであり，イギリスのケース，それも官僚制と政治学の発展を促した第2次大戦の前に生じたイギリスのケースに当てはめるのは適当でないかもしれない」と述べて，歴史研究にとって抑止理論の有用性が限られていることを認めた上で，「しかし，外交史家や軍事史家は，社会科学のモデルから，とりわけより包括的な理論を志向している伝統的な抑止の研究から，学ぶべきものがある」と主張して，アレクサンダー・ジョージ，リチャード・スモーク，サミュエル・ハンチントン，パトリック・モーガン，ジョン・ミアシャイマーらの理論構成に注目している(Post, pp. 14 - 22.)。彼はまずA・ジョージとR・スモークが，抑止を，戦略戦争，伝統的限定戦争，限定戦争以下の紛争の脅威，の3つのレベルに分けていること，伝統的限定戦争には「拒絶による抑止」と「抑止国が他国による侵攻から同盟国や中立国を守るためにとるコミットメント」の2つがあり，限定戦争以下の紛争の脅威の抑止には威圧外交または危機外交がありそこには危機の防止を含むこと，そして，戦略戦争以外の低レベルの抑止は同盟国の義務などの多くの要素があって複雑化していること，を指摘する²¹⁾。さらに，S・ハンチントンが外交的経済的形態をとる「説得」の活用を強調していることに注目する。ハンチントンは，伝統的勢力が説得を活用しない場合には，抑止のために次の3つの方法をとるとする。第1は，敵対国の不安定さを助長し，政治的コストを増大させる。第2は，防衛の可能性を高めることによって敵対国に敗北の可能性を考えさせる。第3は，戦略(核)戦力の場合のように報復の脅しをかける。P・モーガンについては，抑止を「直接抑止」(immediate deterrence)と「一般抑止」(general deterrence)の2つに分類していることに注目する。直接抑止とは，2つの敵対国のうち少なくとも1国が他国を攻撃したり，他国に利害関係のある領土の併合を企図したりして，他方の国が防衛または報復の脅しをかけることであり，一般抑止とは，敵対国が政治目的で軍事力を行使するのをあきらめさせるに十分な程度まで軍事力を整備することで，この一般抑止によって直接抑止の必要性が低下するが，逆にそのような紛争を煽り立てる恐れもある。J・ミアシャイマーについては，「伝統的

兵力とくに陸軍力によって、侵略国が戦場で必要としているものを拒絶する能力」という定義に注目し、1930年代半ばのイギリスが「包括的抑止戦略」(comprehensive strategy of deterrence)の立場にたっていたとする評価の上に「イギリスは独伊に対してあまりに強い軍事的経済的な圧迫を加えると、報復を招き、和解を阻害し、イギリスの軍備増強に必要な平穏な時期を失ってしまうのではないかと恐れた」というイギリスのジレンマの指摘を引用している。R・ジャービスについては、「政策決定者に共通する誤った認識は、他国の政府の政策は本国よりもっと中央集権化され計画化された協調関係の中で作成されているはずだ、と考えがちなことだ」という指摘を引用する²²⁾。

宥和政策も抑止政策も、国家政策であるという意味で、政策決定の問題でもある。A・L・ジョージとR・スモークは、「抑止理論そのものは、対外政策においていつ抑止政策が適用されるべきかということを示すような基準を提供するものではない」として、「政策決定に抑止理論を適用するとしたらそのもっとも有効な適用は、規範的な機能ではなくて分析的機能の面である。たとえば、抑止政策をとった場合にどんな抵抗が生ずるかを政策決定者が判断するのを助けるなどの機能である」と述べて、客観的な情勢分析の重要性を強調している (George and Smoke, pp. 180-181.)

宥和政策研究に、明確に政治学の分析枠組みを持ち込んだのが、バーバラ・R・ファナムである²³⁾。彼女の問題意識は政策決定理論にあり、理論的検討を進めるために必要な実証研究の対象として1930年代のミュンヘン危機に対するアメリカの対応を取り上げた。したがって、アメリカの宥和という意識や評価はなく、宥和政策はイギリスを前提に論じられているが、アメリカがなぜあのような対応をとったのかを政策決定理論の方法と視点から分析することによって1930年代の危機について新しいイメージを提起した。彼女は、政策決定について政治学的見方を付け加えれば外交政策の結果をよりよく理解し説明できるだろうという一般的な通念が正しいか否かを検討するには、たとえば、予測された行動が現実の世界で実際に発見されたら通念が正しいことになるとして、ミュンヘン危機に対するFDRの対応の検討はそのような通念の通用性を説明する格好的手段になると考えた。FDRがアメリカ大統領の中でもっとも政治的な鋭敏性に富んだ業績の高い人物であって、出会った誰もが例外なく彼の優れた洞察力を賞賛しているがゆえに、FDR研究が妥当であり、二つの重要な価値の間の対立を表すがゆえにミュンヘン危機を対象とすることが適当であるとする。

彼女は、このように「アメリカの政策決定」ではなくて「FDRの政策決定」に焦点を当てる。1936年から1938年の時期におけるFDRがヨーロッパの危機の深化の中で重要な政策決定をせず、一見するとぐずぐずしていたのはなぜか、そしてそれと対照的に、1938年ミュンヘン危機を契機に国内の孤立主義者の要求する孤立(ヨーロッパ問題への関与の拒否)でもなく介入主義者の要求するヨーロッパへの介入でもない「英仏という民主主義国への武器供給」という第

三の政策へ転換したのはなぜか、という問題意識に立って、きわめて精緻な実証研究を行い、そこから従来一般に用いられてきた諸政策決定理論では十分な説明が困難であるとして、FDRに関しては彼女のいう「決定作成に関する政治的アプローチ」がもっともよく妥当するという結論を引出した。

本書では歴史研究を進めるにあたり、まず、従来の3つの伝統的な決定作成理論を、次のように整理している。政治的アプローチを含むこれら4つのアプローチとも、FDRがミュンヘン危機のあとに遭遇したような「価値の衝突」に対して決定作成者がどのように対処したかをどのアプローチがもっともうまく説明できるかを競うものでもある。第1の「分析的アプローチ」(analytical approach to decision-making)は、特定の問題分析を扱うのではない。「分析的決定作成者」(analytical decision-makers)は環境の変化を注意深く監視し、新しい証拠を受け入れてゆく。「効用」(utility)という観点から「最も良い」解決あるいはある明確な価値にしたがった「十分によい」解決を目指す。決定作成者は、決定作成過程が最大の効用を伴った結果を生み出すようにルールを最善にものにすることが期待される。決定作成者は、価値の対立をうまく解決するために、周知のすべての選択肢を確定された価値基準と比較し(コストとベネフィットの比較)、トレードオフを行い、ある価値を実現するために他の価値を犠牲にする。ここでは、選択肢が上下に序列化され、したがって結果的に価値の維持者と価値の喪失者に分かれる。第2の「制度的アプローチ」(intuitive approach to decision-making)は、明確性あるいは一貫性を求める。「制度的決定作成者」(intuitive decision-makers)の選択は、制度的に明確な解決を志向するが、その解決は過去の決定に沿うものであったり何らかの理由によって特異なものである。ここでは価値のトレードオフは、見落とされたりあるいは実行があまりに難しいために、しばしば回避される。決定は、すべての価値に公平に奉仕するものとして提起される。第3の「動機的アプローチ」(motivational approach to decision-making)は、それとは違って、感情的安定を保持することを目指している。心理的不快を最小にしようとする欲望の与える影響を強調するこのアプローチは、決定作成が一貫して「ストレス」を与えるものであると考え、恐怖、不安、罪などさまざまな負の感情を思い起こす。結果として生まれる決定は、ストレスをもっとも与えないものとなる。決定は、決定作成者の感情に沿うものとなり、つらい選択を回避し、選ばれた選択肢が重要な価値の犠牲を伴うことをしばしば否定する。その原因は、その必要性が見えにくかったり算定が難しかったりするからではなく、あまりに痛みを伴うので認識できないからである。

ファーマムは、第4のアプローチとして「政治的アプローチ」をとりあげて、次のように説明する。「政治的決定作成者」(political decision-makers)は、あい対立する諸目的を取り扱ってそれらの間の和解を促進しようとするが、そのような努力を推進する根源にあるのは「アクセプタビリティ = 受容性」(acceptability)の必要性である。多くの価値や利益というものは、

深く根をおろしているから簡単には手放すことはできないものだ。対立がやわらげられるなら、結果として生まれる政策が最良のものとは言えないとしても、犠牲は最小化されるに違いない。このような論理が働いている場合には、決定作成過程を説明する理論は、単に最良のものを目指すという観点から決定作成過程を分析するだけの理論よりも、政策結果についてより多くのことを教えてくれることが多い。決定作成過程では、アクセプタビリティがもっとも強い関心であり、多様な相対立する諸利益はトレードオフされるのではなくて織りあわせられ、できるだけ多くの利益の間に調和を実現することが目指される。だから決定作成過程が最終的に生み出すものは、単純な価値最大化（value maximization）が生み出すものとは違うことになる。政治的アプローチは、先例に従うことを慣行化している法分野や、「疑わしいときは病気ということにしておけ」とされる医学分野にも見られる。政治的關係では、対立と協調という二つのテーマがきっちりと絡み合っている政治過程が、有効行動（effective action）の可能性を作り出す。対立する利益や価値が並列されていること、および、それらを和解させることの必要性、それらが政治的關係の根本的特徴であり、決定作成者を含めてあらゆる人々の行動に影響を与えているのである。政治的關係における有効行動は、通常、提案される政策を支持するような「十分なコンセンサス」（sufficient consensus）を必要としており、コンセンサスがあるために、効用とアクセプタビリティが成功した政策のしるしとなる。アクセプタビリティはパワーと結びついている。コンセンサスを強制する力は、民主主義的原理や憲法上の規範から生ずるだけでなく、さまざまな集団や個人がある程度のパワーを持っているという事実からも生ずる。きわめて権威主義的な政治においても、個人や集団が何らかの権力を行使しているかぎり、有効行動はアクセプタビリティに関心を持たざるを得ないのである。政治的決定作成者がアクセプタビリティに関心をもっているとは言っても、彼らが常にアクセプタビリティの圧迫に対して受動的なわけではない。アクセプタビリティと効用は、政治的合理性にとってそれぞれ必要条件ではあるが十分条件ではないので、政治的決定作成者は決定に含まれているさまざまな価値や利益の釣り合いをとることによってアクセプタビリティと効用を両立させようとする。対外政策においても、決定作成者はアクセプタビリティに関心を持つがゆえに国際情勢と並んで国内の感情をも計算に入れようとする。アクセプタビリティを求める圧迫があるために、決定作成者は深刻な価値対立を見極める必要がある。政治的決定作成の特徴は妥協だとよく言われるが、最初から妥協を目指すわけではない。不十分な情報、あやふやな情報しかなかったり、蓋然性を評価することが困難な場合には、決定作成者は、特定の選択肢が重要な価値にどう影響するかを判断できなくなる。この「不確定度 = 不確かさ」（uncertainty）の要素は、とくに制度的アプローチが重視している。

ファーンムは、1930年代のヨーロッパの危機に対するFDR外交の実証研究を通して、次のような評価を導き出した。ミュンヘンに先行する1936～1938年の分析からは、FDR外交における

国内的要因の大きいことを強調する通説は、妥当性に欠けることが分かる。FDRがこの時期に、ためらい、不決断で、矛盾する行動をとったのは、国内の反響を恐れたからではなくて、ヒトラーがどの程度の脅威なのかなどという問題を含む国際情勢の実態が判断できないと言う「不確定度」(uncertainty)があったからだ。FDRには、直面する対外政策問題をどう評価したらよいかについて十分な確信がなく、自身の行動好きの性格や国民が足を踏み出すことに消極的だったことともあいまって、彼は独裁者を国際システムの規範に従わせる社会化(socialization)の可能性を2本の糸を操るようにいろいろと試してみるようになった。従来通説の見解はFDRの弱さや冷笑主義や優柔不断や不決断からその行動を説明していたが、政治的アプローチによる分析は、それを否定して、FDRの行動が政治的分野からの要請に決定作成者として対応したことのごく自然な結果であったことを明らかにした。逆に言うと、FDRの行動は政治的アプローチの予知が正しいことを示している²⁴⁾。すなわち、行動への意欲とアクセプタビリティを考慮する必要性があいまって、状況判断を助けてくれるような情報を集めていろいろな選択肢の可能性を試してみようという実験にFDRを駆り立てたのである。彼は、イギリスの宥和政策には疑問を感じたが、まだこの時期には独裁者との協働が考慮に値しない問題外のことは考えていなかったのである。ミュンヘン危機は、ヒトラーに関するFDRの認識の不確かさを払拭した。それまでヒトラーをヨーロッパの安全に対する脅威と考えていたFDRは、これ以後ヒトラーをアメリカの安全に対する脅威と認識するようになった²⁵⁾。

以上のようなファーマンの研究は、宥和という外交政策の研究という本稿の問題意識からみても、決定作成における政策担当者の認識と判断の重要性とその分析方法に関する示唆を与えるものとなっている。とくに、アクセプタビリティを分析の中心にすえ、かつ、諸価値の間のトレードオフを排除することに政治分野の(とりわけ国民の政治参加の進んだ民主主義国について)政策決定の特質を見出した彼女の宥和研究は、現代国際社会の分析にも通用性を持つだろう。

3章 宥和政策研究の理論枠組み ロックの議論

宥和政策研究はこれまで、政策決定者が国際情勢とくに対立国や同盟国の意図をどう認識していたか、国内情勢とく政策決定者の国内の支持基盤や反対勢力の状況はどうであったかなどという視点から取り組まれてきたが、上の記述からも分かるように、宥和と抑止とはどう違うのか、宥和が成立するためにはどのような条件が必要なのか、その条件は自国および対立する相手国のどのような認識と関わってくるのか、などというレベルでの分析にはあまり関心が払われてこなかった。

この視点に立って、イギリスの対米宥和(1896 - 1903), イギリスの対独宥和(1936 - 1939),

英米の対ソ宥和（1941 - 1945）、アメリカの対イラク宥和（1989 - 1990）、アメリカの対北朝鮮宥和（1988 - 1994）という5つの歴史事例の実証研究を行い、そこから宥和という「交渉による紛争の解決もしくは紛争の防止」が成功するためのいわば「宥和政策マニュアル」とでも言うべきものを検討したのがステファン・R・ロックである。彼の研究は、ファーナムの政策決定モデル論の試みを別のレベルで展開したものである²⁶⁾。実践的な宥和研究を目指すロックは、3つの理論構築が必要だと言う。第1は、特定の歴史事例に即して宥和の成功・失敗の原因を説明できる理論、第2は、正確に将来の見通しを立てられる理論、第3は、政策決定者に宥和政策の適切性やその適切な執行についての指針を提供できる理論である。

ロックは、宥和を「対立と不同意の原因を除去することによって、敵対国との緊張を緩和する政策」と定義することによって、それが善悪の判断を超えた価値中立的な外交の方法であることを確認し、過去に成功した宥和があったこと（典型的な成功例が1896年から1903年のイギリスの対米宥和）、宥和が現代外交においてもありうること、したがって、現代アメリカ外交に顕著に見られる「ミュンヘンアナロジー」を克服して抑止モデルへの偏重を改める必要があること、を強調する。ロックもデコンデと同様に、現代アメリカ外交がミュンヘンアナロジーにとらわれていることを憂慮して、「ミュンヘンの最大の教訓は、敵対国家へ譲歩しても穏やかにさせたり戦争を防止したりはできないということだった」と述べて、ソ連と原爆の秘密を共有しない、朝鮮に介入する、キューバに強硬に出る、ベトナムで戦争をする、などの冷戦政策がソ連の膨張主義的目的に断固として反対するという必要性から出たものであり、軍備管理や対ソデタント政策でさえ反対派は宥和というラベルを貼って批判しようとしたし、ポスト冷戦時代に入ってもミュンヘンアナロジーは変わっていないと見る。1990年のイラクによるクウェート侵攻に対抗してアメリカが介入を決めたのは、ブッシュがフセインをヒトラーになぞらえたように1930年代の思い出からであり、一方では1980年代の対フセイン政策や1990年天安門事件以降の対中政策は宥和政策でありながらアメリカの政策担当者はマイナスイメージの宥和政策という言葉を慎重に避けてきたとする²⁷⁾。

ロックは、これまでの宥和批判にはほとんど根拠がないと述べて、次のように説明している。これまでの宥和批判は2点ある。第1は、不満を持つ国や指導者は決して宥和されないもので、誘因（inducements）を提供しても不満の種は除けないし、不満を持つ敵対者を友好的にしたり好意的な中立者にすることもできない、ということ。第2は、宥和は、侵略を阻止できないだけでなく実際にはそれを促進させてしまうから、抑止という努力が無駄になってしまうという意味で危険であること。宥和批判派が問題にしているのは宥和の効果であるが、効果には、「具体的効果」（material effect）と「心理的效果」（psychological effect）の2つがあるとされる。領土の譲渡や国防の放棄によって軍事バランスが潜在的侵略者に有利に変わり、自国の抑止能力を損なうのが物質的效果である。敵対国がいったん誘因を受け取ってしまえば和解国が

のちに毅然とした態度をとってもそれを認めずに新たにとつてもない要求を持ち出すもので、こうして自国の「抑止的脅威」(deterrence threats)を敵対国が信用しなくなるのが心理的効果である。しかし、これらの宥和批判にはほとんど根拠がない。どんな政治家でもヒトラーやスターリンになるわけではないし、要求を出す国はどこでも際限のない野心に駆られるわけでもない。しかも成功した宥和の例もある。したがって、宥和の失敗例を検討することによって、宥和の失敗が政策そのものの失敗からきたのか(その場合は政策決定者が失敗を救える)、それとも、国家の本質について誤った仮定に立って対応したから失敗したのか、を判断できるだろう。

ロックは、宥和批判に対抗するために、さらに抑止に関わって問題を次のように立てる。抑止が宥和よりも望ましいとされてきた理由の一つは、抑止のほうが安価だということだった。宥和が敵対国に「誘因」を提供するがそれは具体的には領土など価値あるものを譲許することであって、抑止が提供する「脅威」(threats)は何も犠牲を払わないから、これこそ影響力の望ましい形になるとされる。しかし、この考えには難点が多々ある。抑止的脅威はうまく機能した場合でもコストは小さくない。一般的抑止(general deterrence)の場合にはとくに、大量の人的物的資源を長期にわたって必要とし、抑止の決意を対立国が信用するように、軍事行動に出なければならないと感じるかもしれないのである。アメリカの決断力を示すことを一つの目的としたベトナム戦争は、数万人の死者と社会不安を引き起こした。冷戦中の米ソは相互抑止のために数千億ドルを費やした。軍事生産への資源の集中がアメリカ経済を弱らせた。そもそも、抑止的脅威は一般に考えられているほどには機能しないものだ。その理由として合理モデル論者は、脅威が明確でないことや軍事バランスが潜在的攻撃国に有利なことをとりあげ、心理学者は、指導者というものは脅威が現に存在し軍事バランスが不利であっても国内国外の不安定要因のために攻撃的に行動することがあると説明する。

ロックは、本来の価値中立的な宥和の定義を確認し、その構造を明確化することによって、宥和という言葉をこれまでの宥和研究が取り扱ってきたような実体概念としてではなくて分析概念としてよみがえらせようとした。ロックは、次のように宥和の構造を考える。宥和とは、対立と不同意の原因を除去することによって敵対国との緊張を緩和する政策である。宥和は、妥協、相互性、相互調整と矛盾するものではないが、宥和政策を追求する国は敵対国よりも大きな犠牲を払うことになる。宥和政策であっても、宥和と抑止的脅威を結合することは可能だし、望ましい。宥和は抑止に代わるものにもなるし、抑止を補足するものにもなりうる。この宥和の定義には、宥和主義者が敵対国との緊張緩和にどの程度の比重をおいているかとか、緊張緩和の最終目標が何であるかは含まれない。この定義には、モラル性はない。宥和が作用するのは4つのメカニズムを通してである。第1は、飽食(satiation)。1930年代の英仏の対独和解のように、貪欲で拡張主義的な国家の空腹を満たしてやる。第2は、確信(reassurance)。

不安定な国がその国際的国内的立場の安定にもっと確信がもてるようにしてやる。第3は、社会化 (socialization)。協力行動の規範を非文明的国家やその指導者に教え込んで、現行国際システムの中で責任あるアクターとして行動するようにさせる。第4は、敵対国内部の政治バランスの操作 (manipulation of the political balance within the adversary)。敵対国内部の敵対的で侵略的な勢力を弱体化させ、協調主義者を強める²⁸⁾。

力による国際紛争の解決に傾斜する戦後アメリカ外交に対する批判を基礎に据えるロックの宥和研究は、執筆当時のクリントン政権を念頭において「宥和と関与の関係」を明確にしなければならなかった。ここにロックの宥和研究の優れた着想が見て取れる。冷戦構造の崩壊後の対中国政策が問われたときに、クリントンは大統領就任の2年前の天安門事件もあって中国の扱いについて国内世論が割れていたにも関わらず、封じ込め政策など歴代政権の採ってきた諸政策を退けて関与政策 (engagement policy) を主張した。ロックは、関与政策の特質を次のように述べる。関与政策はクリントン政権の対中政策であり、ベトナムに対しても同様だ。クリントン政権自身が1996年に説明したところによれば、関与には、強力な防衛力の維持、大量破壊兵器の拡散の防止、平和構築 (peace making) への参加、アメリカをよりいっそう外国市場へ接近させること、が含まれる。関与政策は、アメリカの経済的、イデオロギー的、安全保障的利益が守られ増大することを目標にして、外国に対して積極的で多面的な関わり (involvement) を行う政策である。したがって関与とは、グローバルな国家安全保障戦略ではなくて、敵対するあるいは望ましくない行動をする特定の国 (または国々) に対処する方法を言う。商業分野でのコンタクト、コミュニケーション、交流を維持することを重視する関与政策は、経済制裁や軍事的威嚇によって敵対国に対処する封じ込め政策と異なる。この意味では、ニクソンからレーガンまでの南アフリカ政策も、G・H・W・ブッシュ政権の対中国政策も関与政策だった。関与政策は、対立国を国際システムの制度や法的ルールに巻き込み、かつ対立国の国際的・国内的行動に影響力を及ぼすことを目標にしてきた。緊張緩和、誘因の提案、社会化、敵対国の国内・国外行動への影響力、という点で、関与と宥和は共通するが、長期的で包括的な関与政策に対して、宥和政策は短期的な性格を持つ。したがって、宥和は関与のサブカテゴリーと考えたらよい。

宥和と関与が同一カテゴリーに入るとしたら、宥和の反対概念は抑止であろう。ロックは、抑止政策の有効性や必要性を認め、宥和と抑止を同時に追求する場合のあることを認めた上で、従来の抑止論者が抑止論の普遍妥当性を強調してきたことを批判して、その限界 (抑止が成功するのは特定の条件下でのみ) を認識すべきだと指摘する。ロックは、宥和も、宥和国が修正しようとしている行動に敵対国が絶対的にコミットしているわけではないこと、敵対国が誘因に従いやすいこと、敵対国が宥和国の政策を正確に認識できること、という特定の条件下でのみ適切な政策となると言う。ここに見られるロックの枠組みの優れている一つの点は、敵対国

の行動を変えようとしたら抑止と宥和と言う2つの選択肢があり、したがって、抑止だけが成功する、宥和だけが成功する、どちらも成功する、どちらも失敗する、という4つのタイプを想定することができるとし、その想定の結果として、とくにアメリカにおいて顕著な抑止論の独走を阻止する手がかりを案出したことにある。彼は、4つのタイプが分かれる主たる原因は対象国の主たる動機にある、と述べているが、これは従来の宥和研究が宥和国研究に重点をかけすぎて(宥和起源論、宥和责任論)、対象国の意図や動機との関わりの分析が十分でなかったことへの批判にもつながる。

ロックは、宥和の事例研究をふまえて、宥和が成功と成功に分かれる場合にその失敗原因を宥和国側ではなくて主に対象国側に見出すことが重要であることを見出した。したがって、対象国(敵対国)の特質をどう把握するかが重要になる。彼は、縦軸に「基本動機」(これは安全保障の欲求と経済上の欲求の2つ)を、横軸に「ニーズの強さ」(強、中、弱の3つ)を、対象国を6つのカテゴリーに分類できるとし、その交錯する6つの場合分けの中に宥和の「効果」を計ることができると考えて、次のような14の定理を導いた。この理論枠組みは、今後の国際政治研究に大きな貢献をするものと期待される。定理1、敵対国が戦争志向国家なら宥和は失敗する。定理2、敵対国の敵対行動が手段的なものならば宥和は成功する。定理3、誘因が敵対国の欲求に対応していれば宥和は成功する。定理4、敵対国の最小欲求を満たせば宥和は成功する。定理5、敵対国が誘因を正しく理解するほど宥和が成功する確率が高まる。定理6、対象国が自国の行動を変えたり緊張緩和に同意するような誘因があれば宥和が成功する可能性が生まれる。定理7、対象国の経済的欲求が大きい場合には、宥和国にとっては相互性を要求したり誘因と結びつけて脅しを利用することが望ましい。定理8、対象国が安全保障上の強い不安を抱えている場合には、宥和国は一方的譲歩をしたり純粋な誘因戦略に従うことが望ましい。定理9、対象国が経済的欲求によって動機づけられているほど、宥和が弱さや不決断の現われと受け取られる可能性が高まる。定理10、対象国が安全保障上の不安によって動機づけられているほど、宥和が弱さや不決断の現われと受け取られる可能性が低くなる。定理11、譲歩が互惠のもとで行われるなら、宥和が弱さや不決断の現われと受け取られる可能性は低くなる。定理12、宥和国がすでに断固としているとか強力な力を持っているという評判を確立していたら、宥和が弱さや不決断の現われと受け取られる可能性は低くなる。定理13、単に圧力をかけられたから譲歩をするのではなくて、対象国の要求や必要が正当だと認めただけなのだとすることを分からせられれば、宥和が弱さや不決断の現われと受け取られる可能性は低くなる。定理14、宥和の結果、宥和国が約束を守る能力が低下するのであれば、宥和が弱さの証拠だと受け取られやすくなる。

おわりに

アメリカを筆頭とする諸大国が外交交渉を軽視して力による国際紛争の解決に傾きがちな現代において、それを理論的に支えてきた抑止論を抑止論のレベルで批判するだけでは、現代国際社会の要請に応えることはできないだろう。ロックは宥和政策の歴史研究を通して宥和の理論化を試みて、そこから抑止論批判へつなげようとしている。ロックはファーナムの仕事には触れていないが、ファーナムがFDRの政策決定という個別の狭い範囲での課題に絞って宥和研究をしたのに対して、ロックは政策決定論の方法論を組み込みながら広範でかつ実際に使える「宥和理論」を目指したと言ってよい。歴史的な宥和政策起源論や宥和政策責任論を超えた、新たな政治学的な宥和研究（実証研究と理論研究）の必要性と可能性があることを、ロックやファーナムの研究は示している。

ロックの「政策決定者にとっての宥和の11の教訓」は、言わば宥和政策マニュアルとでも言うべきユニークな提唱で、内容的には通常われわれが国際政治を分析するときの視点と異なる特別なものを含んでいるわけではないが、全体の枠組みは示唆に富んでいる（Rock, pp. 169 - 173）。教訓1, 敵を知れ。教訓2, 定期的に柔軟に政策を評価しなせ。教訓3, 対象国の行動が戦術的調整なのかそれとも戦略的变化なのかを判断できるようにテストを工夫せよ。教訓4, もし宥和が効果的でないという証拠がはっきりしたら宥和を修正するか放棄せよ。教訓5, 宥和以外の政策をとる能力を維持せよ。教訓6, 政策遂行を一本化して一つの声で話せ。1980年代のアメリカの対イラク宥和政策では、しばしばワシントンから対立する政策決定グループのシグナルがイラクに送られてアメリカのダメージを大きくした。教訓7, 我慢強く、柔軟に。相互の国の間の信頼感が重要である。教訓8, インクリメンタリズム（漸進主義）の強みと弱みをよく認識せよ。漸進主義は包括的解決の反対概念である。教訓9, 受身の宥和はやめよ。教訓10, 手本を示すくらいでは社会化（socialization）はできないことを認識せよ。対象国を国際社会に引き込めば、その国は国際社会の基準を学んで行動を慎むだろうとよく言われるが、それは事実と合わない。ヒトラー、スターリン、フセインは、国際基準を理解しなかったのではなくて、知っていながらそれを拒否し、他国がそれに固執するのを利用し、自らは法の外で行動して利得を得ようとしたのだ。教訓11, 敵対国のリーダーたちとの個人的関係に頼るな。チェンバレンやFDRはそれで失敗した。

1930年代の英仏の対独宥和政策の失敗は、宥和という外交技術あるいは外交交渉一般に対する不信感を生み、ミュンヘンアナロジーという言葉をもたらした。国際社会が戦争などの大きな紛争を通して新たな国際社会の枠組みづくりを進めてきたがゆえに、常に、新しい国際秩序に利益を見出す現状維持国家（現状満足国家）と新たな秩序を不利益と考える現状変革国家

(現状不満足国家)とに分かれざるをえないのが、国際社会の現実であり、それはいまま変わらない。戦勝国のルールが普遍的な価値を体現していると言う仮説に基づいて第1次大戦後の国際社会を規律しようとしたベルサイユ体制の根本的な矛盾を早い時期に指摘した一人がE・H・カーだった。宥和政策は本来的には、外交の失敗をイメージさせるものではなくて、価値中立的な概念であった。ハンス・モーゲンソーは、「宥和は、政治的に賢明でない交渉による解決で、それは利益とパワーを判断しそこなったものである。ある国が見返りもなしに死活的利益を引き渡してしまうことを宥和と呼ぶ」と述べた上で、「宥和は、状況によってよいものになったり悪いものになったりする。弱さや恐怖から生まれる宥和は、無駄で致命的になる。強さから生まれる宥和は、度量が大きく崇高で、世界平和にとってきわめて助けになる、多分、世界平和への唯一の道になるだろう」と主張しているが、この後半部分は宥和概念の価値中立性に触れているだけでなく、覇権安定論がアメリカを中心に喧伝されアメリカの単独行動主義が世界各国との摩擦を生んでいる現代において、超大国が世界平和に対して持つ特別に大きな責務を明らかにするものともなっている²⁹。1941～1945年にFDRのもとでアメリカ副大統領を務めたヘンリー・W・ウォーレスは、第2次大戦後の時期に対ソ協調政策を唱えて1946年にトルーマン大統領に商務長官を解任されたが、彼が対ソ協調を主張した主要な根拠は、戦争で疲弊したソ連には対外的な譲歩をしたりする余裕はないが、言わば単独超大国になったアメリカは各国に多少の譲歩をしながら世界の安定した平和を作り出してゆく責任とそれに必要な力があるという点にあった。大国の責任をそのような視点から追求していくことが必要だろう。先に引用したクライン・アールブランドの「力の均衡または力の優位がある場合には宥和は成功する」という記述も、勢力均衡論の可否は別として、大国の責任という意味では同様の視点を示している(Kleine-Ahlbrandt, p.1.)。宥和研究は、ミュンヘンアナロジーを克服するためだけではなく、モーゲンソーが言ったような意味での「大国の責任」論を現代においてよみがえらせるためにも有効である。

宥和は、デタント(緊張緩和)、関与(エンゲージメント)、交渉と関連を持っている。1930年代のアメリカの対独政策を宥和政策と呼ぶ場合には、その背景となったアメリカ孤立主義と密接に結び付けて取り上げられるが、孤立主義は本来、外交上のフリーハンド(同盟関係によって手を縛られない)と戦争回避とを内容とする理念であって、現代のアメリカが単独行動主義に傾斜するのは伝統的なアメリカ孤立主義を継承したものという一面を持っている³⁰。このように第2次大戦後のアメリカでは、孤立主義の伝統が現れる際には単独行動主義と抑止論とに結びついているので(そのような意味におけるアメリカ孤立主義を代表するのが、かつて大統領の座を目指したパット・ブキャナンである)、宥和政策を検討する場では相対的に切り離して論議することが必要だろう。

注

- 1) Cecelia Lynch, *Beyond Appeasement : Interpreting Interwar Peace Movements in World Politics*, 1999, p.1. リンチは本書で、第1次大戦以降の世界の平和運動に加えられた汚名を晴らそうとし、かつ国連創立など新しい平和な世界の構築に平和運動団体の果たした高い役割を明らかにした。
- 2) David F. Schmitz & Richard D. Challener, eds., *Appeasement in Europe : Reassessment of U.S. Policies*, 1990, introduction, p.14.
- 3) Alexander DeConde, *Encyclopedia of American Foreign Policy*, second edition, vol.2, 2002, p.443.
- 4) William R. Rock, *Appeasement on Trial : British Foreign Policy and Its Crisis 1938-1939*, 1966, pp. 337-338.
- 5) W. Laird Kleins-Ahlbrandt, ed., *Appeasement of Dictators : Crisis Diplomacy ?*, 1970, p.1.
- 6) アメリカ孤立主義の権威であるウェイン・S・コールが実際にどのような潮流を念頭において言ったことは分からないが、実証研究としての歴史学の立場から次のように述べている。自然科学者や社会科学者は発見すべきあるいは開発すべき元素や過程を表す緻密なテクニカルタームを發明するかもしれないが、歴史学者にはそのような特権はない。Wayne S. Cole, *American Appeasement*, in D. F. Schmitz and Richard D. Challener, eds., *Appeasement in Europe*, p. 2.
- 7) Hans W. Gatzke, *Germany and the United States : A Special Relationship ?*, 1980, pp. 166-123.
- 8) Ritchie Owendale, *Appeasement and the English Speaking World : Britain, The United States, The Dominions, and the Policy of Appeasement 1937 - 1939*, 1975, pp. 316 - 319.
- 9) Arnold A. Offner, *American Appeasement : United States Foreign Policy and Germany 1933-1938*, 1969, pp. 276 - 279.
- 10) C. A. MacDonald, *The United States, Britain and Appeasement 1936 - 1939*, 1979, pp. 1,5,12.
- 11) *Appendix to the Congressional Record 1939*, pp.561 - 563.
- 12) Ronald E. Powaski, *Toward an Entangling Alliance : American Isolationism, Internationalism, and Europe 1901 - 1950*, 1991, p.76.
- 13) Nicholas John Cull, *Selling the War : The British Propaganda Campaign against American Neutrality in the World War* , 1995, pp. 36 - 37.
- 14) Hans-Jürgen Schroeder, *Deutschland und die Vereinigten Staaten 1933-1939 : Wirtschaft und Politik in der Entwicklung des Deutsch-Amerikanischen Gegensatzes*, 1970, S. 178-179, 184 - 185.
- 15) Gustav Schmidt, *The Politics and Economics of Appeasement : British Foreign Policy in the 1930s*, translated from the German by Jackie Bennett-Ruete, 1986, pp. 127-129, 374-379. シュミットのいうイギリスの経済的宥和とは、次のような内容をもつものである。ドイツの勢力圏である中欧の存在の承認、イギリスの金融業者とドイツの原材料輸入業者の間の信用・支払い問題の解決、1932・1933年に採られたドイツに不利な金融経済戦略の是正、他国を犠牲にして経済的譲歩によって独裁者を宥和すること、ヒトラー体制と交渉する意思を見せることで大恐慌の打撃からの回復を図ること、ドイツを多角的なあるいは二国間の貿易システムに復帰させること、平和のための経済的必要、経済的ラパロ条約の恐れに対する予防手段。G. Schmidt, pp. 33-37.
- 16) Patrick J. Hearden, *Roosevelt Confronts Hitler : America's Entry into World War* , 1987.
- 17) アメリカ孤立主義の国内的構造の解明に高い功績のあるジョナスは、ハーデンの経済的解釈は大恐慌のさなかでは当たり前のことであって従来の諸研究に何ら新しい事実や解釈を付け加えてい

- ないと厳しく批判したが、ハーデンが英米間の経済的矛盾関係を重要な要因として提起したこと、およびアメリカの経済的宥和という概念を分析の軸に据えたことは、ジョナスがアメリカ孤立主義研究の大家として名を挙げたR・ダレク、R・ディバイン、H・ファイスらとハーデンとは、違った歴史評価に立っていることを示すものと考えべきだろう。Manfred Jonas, book review, *American Historical review*, Vol.93, No.1, February 1988, pp. 792 - 793.
- 18) Wayne S. Cole, *American Appeasement*, in Schmitz and Challener, eds., *Appeasement in Europe*, pp. 17 - 18.
- 19) David Reynolds, *The Creation of the Anglo - American Alliance 1937 - 41 : A Study in Competitive Co-operation*, 1981, pp. 1-3, 37-44, 283-291.
- 20) Gaines Post, Jr., *Dilemmas of Appeasement : British Deterrence and Defense 1934 - 1937*, 1993.
- 21) ジョージとスモークは、合理的抑止理論の限界を指摘した1989年の論文では、3つのレベルを次のように分かりやすく整理している。第1は、2超大国の戦略兵力の間の抑止関係。第2は、地域戦争および限定戦争の抑止。第3は、非軍事的挑戦や低度の暴力を伴う限定的紛争の抑止。Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence and Foreign Policy*, *World Politics*, Vol. XLI, No. 2, Jan. 1989, p.172.
- 22) ジャービスは、1989年の論文では、期待効用モデルをもとにする「主観的期待効用 = SEU」(subjective expected utilities)モデルを手がかりに合理的抑止理論の問題点を検討し、「一人一人の国民はいかに一貫した思考をしているにしても、国家や国家集団は一貫した行動をとることはないというのがわれわれの認識であるから、行動と推論された選好との一致を前提とするSEUは国家に関しては成立しがたい」と述べている。Robert Jervis, *Rational Deterrence : Theory and Evidence*, *World Politics*, Vol. XLI, No.2, Jan, 1989, pp. 203 - 204.
- 23) Barbara Rearden Farnham, *Roosevelt and the Munich Crisis : A Study of Political Decision - Making*, 1997.
- 24) *American Political Science Review*誌に書評を書いたステファン・G・ウォーカーは、最終的にはファームの業績を「重要な学問的業績であり、とくに歴史状況を分析し歴史の検討から理論に挑戦した最初の2つの章は読みやすく、緻密に検討されている」と評価しながらも、政治的アプローチの妥当性を導いたファームの方法は、伝統的な諸政策決定理論についての評価が不十分であるとして次のように批判した。彼女の言うアクセプタビリティの原理は、アレックス・ミンツやネーミア・ジェヴァがすでに主張してきた決定作成の非代償的理論と違わないし、彼女の説明するところの動機的アプローチはあまりに意味が限定されすぎている。アメリカの大統領は力と業績を求めているとするデイヴィッド・ウィンターのパーソナリティ研究と結びついた動機概念でも、FDRが決定という挑戦に喜んで対応しようとした意欲や状況に対する彼の理解力を説明できるではないか。 *American Political Science Review*, Vol.93, No.2, June 1999, pp. 482 - 483.
- 25) FDRが、単なるヨーロッパの危機ではなくて、アメリカの安全の危機であるとしてヨーロッパの紛争に介入していったとするファームの歴史解釈にはやや疑問が残る。Farnham, p.163. FDRの中にパクスアメリカ志向を見ようとする解釈もある中では、アメリカの安全の危機とはどのような意味で危機であったのかが解明されなければならないだろう。彼女は、必ずしもその点には立ち入っていない。
- 26) Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics*, 2000.
- 27) ロックは、これまでの宥和政策研究が、あまりになぜ宥和が採用されたのかという視点にとらわ

れていて、なぜ宥和が失敗したのかという問題に関心を払ってこなかったことを批判している。宥和原因論だけでなく、宥和失敗論にまで踏み込むことによって、宥和研究は狭い意味での歴史研究から脱することになろう。S. R. Rock, p.9.

- 28) ロックは、レブロウらの心理学者が抑止理論を批判するために、特定の確信政策と歴史上の事例の比較研究を通してreassuranceモデルの精緻化の作業を強め始めたことに期待を寄せている。Rock, p.15.
- 29) ロックも、このモーゲンソーの記述を引用しているが、奇妙なことに後半部分には触れていないので、単に「宥和 = 悪」論としてモーゲンソーが取り上げられることになってしまった。Rock, p.11.
- 30) アメリカ孤立主義の特質については次を参照。 安藤次男, 「アメリカ孤立主義の転換と1939年中立法」, 立命館法学, 245号, 161ページ。

Appeasement and Deterrence

-- from historical to political analysis of appeasement policy --

There has been a common sense that appeasement policy is a wrong policy adopted by the British and French governments in 1938 in the face of Hitler's unreasonable ambition toward Sudetenland in Czech. Certainly it is right from the historical point of view.

However, appeasement policy is originally a technique of diplomacy aiming at a conciliation with an adversary through negotiation. On the other hand, the lessons of Munich have influenced American diplomacy since the Second World War, which has an inclination to keep always firmness against the adversary with a scanty interest in negotiation even if it might lead to a war.

In this article, the principal object and the structure of appeasement policy are reconsidered in terms of looking for a peaceful resolution of conflicts. Its analysis is performed in connection with a work to criticize deterrence theory and to adopt the fruits of decision making theory.

(ANDO, Tsugio 本学部教授)