

実効的な紛争解決枠組みを求めて

— 国際連盟、不戦条約の同時代的意義

三牧 聖子（高崎経済大学）

冷戦期アメリカで現実主義外交を唱導したジョージ・ケナンは、『アメリカ外交50年』において、大戦以前のアメリカ平和思想を特徴づけた「法律家的・道徳家的アプローチ（legalistic-moralistic approach）」がいかに平和への実質的貢献に乏しいものであったかを糾弾した。ケナンによれば、「法律家的・道徳家的アプローチ」とは、「ある体系的な法律的規則及び制約を受諾することによって、国際社会における各国政府の無秩序でかつ危険な野心を抑制することが可能となるという信念」、および「アングロ・サクソン流の個人主義的法律観念を国際社会に置き換え、それが国内において個人に適用される通りに、政府間にも通用させようとする努力」と定義される。このような定義に立脚してケナンは、これまでのアメリカ外交が過度に「法律家的・道徳家的アプローチ」に傾倒してきたことを批判し、権力政治という国際政治の現実と向き合い、国家間の利害とパワーの地道な調整に従事する現実主義外交の必要性を主張した¹⁾。こうして冷戦初期にケナンが、「法律家的・道徳家的アプローチ」を否定し、それにとって代わるべきものとして現実主義外交を主張したために、以降、国際政治に関する「現実主義」的思考は、「法律家的・道徳家的」ではないもの、さらには国際政治における国際法や国際道義の役割を否定するもののように定義されることになってしまった²⁾。

西平等『法と力 — 戦間期国際秩序思想の系譜』³⁾が中心的な考察対象とするハンス・モーゲンソーも、ケナンの「法律家的・道徳家的アプローチ」批判に共感を示していた⁴⁾。しかし、こうした主張だけを見て、モーゲンソーが体系化していった国際政治学を、国際法学の対抗物のように捉えることは誤りである。西の著作は、モーゲンソーの思想や理論の綿密な考察を通じ、大戦間期において、国際法学と、後に国際政治学における「現実主義」と呼ばれるようになる思想がいかに密接不可分の関係にあったかを示していく。西によれば、モーゲンソーは、包括的な紛争解

1) George F. Kennan, *American Diplomacy* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1951) 邦訳ジョージ・F・ケナン著、近藤晋一・有賀貞・飯田藤次訳『アメリカ外交50年』（岩波現代文庫、2000年）、144-147頁。

2) もっともケナンは、冷戦終焉後、『アメリカ外交50年』における「法律家的・道徳家的アプローチ」批判について、それは冷戦という国際環境を背景に理解されるべきものであると強調している。George Kennan, “Comments on the Paper Entitled ‘Kennan versus Wilson,’” in John M. Cooper Jr., and Charles E. Neu eds. *The Wilson Era: Essays in Honor of Arthur S. Link* (Arlington Heights, IL: Harlan Davidson 1991), pp.327-330.

3) 西の著作からの引用は（○頁）と本文中に記載する。

4) Hans J. Morgenthau, “American Diplomacy: The Dangers of Righteousness,” *New Republic*, 125 (October, 1951), pp.17-19.

決体制の構築を目指して、より現実に即した国際法学へと刷新しようとしたのであって、その国際政治学的な思考は、国際法学の中から生まれたのであった。

大戦間期に発展を遂げていった国際政治学的思考が、いかに国際法学的思考と分ち難く結びついてきたかを明らかにした本書の視点は、同時代の学問史や思想史に根本的な再考を迫るものである。本稿は、西の著作のうち、特に国際連盟と不戦条約に関する分析に着目し、西の視点を取り入れることで国際連盟、不戦条約、ひいては大戦間期の国際法学の発展に、いかに新たな視座が開かれるかを論じてみたい。

1 国際連盟体制下の多様な平和構想

西は従来の国際法学で展開されてきた国際連盟研究の問題点を、次のように指摘する。国際平和を維持する機関として国際連盟体制が不十分であったことは、連盟設立以来、多くの国際法学者が指摘してきた。しかし、連盟の制度のどこが不十分であり、何を補ってゆくべきであったか、という点については、大きく2つに見解は分かれる(121頁)。1つめの見解は、国連憲章が定める武力行使禁止原則と集団安全保障体制を参照点に、これらに関する連盟の「欠如」を指摘するものである(西は、第一の「欠如」論と呼ぶ)。2つ目は、紛争の平和的解決手続きを重視する立場から、連盟は、実効的な紛争解決手続きを十分に備えていなかったとするものである(第二の「欠如」論)。このような「欠如」に関する認識の相違は、連盟の平和への貢献に関する評価にも大きく影響するが、このことは今日では十分に意識されていない(121頁)。

本書で西が問題としているのは、この二つの欠如論のうち、主に前者である(125頁)。そこにあるのは、武力行使禁止と集団安全保障に軸を置く国連憲章を基準として、遡及的に連盟規約が評価されることで、国際連盟体制下で、戦争の違法化や集団的措置だけではなく、軍縮や国際裁判の拡充、非裁判的な紛争解決手続きの整備、国際連盟理事会による政治的解決など、さまざまな平和維持体制の可能性が模索されていたことが見えなくなってしまうという問題意識である。

本書のこうした問題意識は、冷戦終焉後に活性化してきた国際連盟体制の再評価が、まずその戦争違法化への貢献を評価してきたことに照らしても、画期的であり、より多面的な連盟体制への評価の道を切り開くものといえる。大戦間期に進められた戦争違法化について、最も包括的に研究した著作の一つである『戦争の法から平和の法へ』(1993)において篠原初枝は、ケナンの「法律家的・道徳家的アプローチ」批判を逆手に取る形で、ケナンの激烈な批判は、裏を返せば、第二次世界大戦以前のアメリカで展開された平和構想において国際法がいかに重要な位置を占めていたかを証明していると指摘する。そして、大戦間期のアメリカ国際法学者たちが展開した戦争違法化論、および彼らのジュネーブ議定書(1924)や不戦条約(1928)への実質的な貢献を一次資料に基づいて明らかにし、彼らの思想や試みが決してケナンが論難したような、国際政治の現実との格闘を欠いた夢想的なものではなかったと主張する⁵⁾。

5) 篠原初枝『戦争の法から平和の法へ：戦間期のアメリカ国際法学者』(東京大学出版会、2003年)。新たな章

締結100周年を契機に、昨今、不戦条約の再評価が進んでいるが、それらもまた、ほぼもっぱら、戦争違法化を推進させたものとしての評価であり、すなわち、西が言う第一の「欠如」論の前提を問い直すものではなく、むしろ強化するものである。その代表的な著作といえるのが、オーナ・ハサウェイとスコット・シャピーロによる『国際主義者たち (Internationalists)』である。本書は、不戦条約は第二次世界大戦こそ防げなかったものの、戦争や領土征服が違法であるという認識の確立に貢献し、戦争や征服が合法とされる「旧世界秩序」から、それらが違法とされた「新世界秩序」に「逆転」させたと、その長期的な影響を評価する⁶⁾。

連盟体制下においては、戦争の違法化や集団的措置だけではなく、さまざまな平和維持体制の可能性が模索されていたことを示そうとする本書の狙いが最も鮮やかに表れているのは、ジュネーブ議定書に関する分析である(127-135頁)。同議定書は、1923年9月第4回連盟総会で提起され、翌年の1924年9月の第5回連盟総会において全会一致で採択された。

これまでの研究は、国際連合憲章における武力行使禁止原則を基準とし、戦争の違法化過程を中心として戦間期の平和構想を理解しようとする立場から、ジュネーブ議定書の規程のうち、侵略戦争を「国際犯罪」とみなす規定(前文)や、戦争に訴えないことを約する規定(二条)に注目してきた。これに対し、西は同時代の論者たちは、ジュネーブ議定書の意義を、侵略戦争の違法化に関する規定のみならず、包括的な平和的紛争解決手続を整備する規定の中に見出していたことに注目する。そして、両当事者の合意を必要とせずに作動する紛争解決手続を通じて、すべての重大な紛争について拘束的な解決を与える仕組みを作ることに重点を置いたジュネーブ議定書は、「国連憲章上の平和的紛争解決義務規定の先駆ではなく、むしろまったく異なった秩序構想に立脚している」と主張する(129-131頁)。

本書ではこのような文脈でジュネーブ議定書を評価した国際法学者として、特に田岡良一の思想について紙幅を割いて考察している。田岡はジュネーブ議定書を高く評価した。田岡によれば、同議定書は、国際裁判と連盟理事会の審査を組み合わせることによって、紛争を平和的に解決する一応の仕組みを作り、国際連盟の不完全さを埋め、すべての紛争に対して拘束的な解決が与えられる仕組みをつくる第一歩であった。対照的に低い評価が与えられているのが、戦争違法化を基軸とする平和構想からすれば「聖典」ともいべき不戦条約(1928)や国連憲章(1945)である。田岡によればこれらによって、実効的な平和的紛争解決を基軸とする平和構想は挫折させら

が加筆された英訳版は、Hatsue Shinohara, *US International Lawyers in the Interwar Years: A Forgotten Crusade* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012).

6) Oona A. Hathaway and Scott J. Shapiro, *The Internationalists: How A Radical Plan to Outlaw War Remade the World* (New York: Simon and Schuster, 2017) 邦訳オーナ・ハサウェイ、スコット・シャピーロ著、野中香方子訳『逆転の大戦争史』(文藝春秋社、2018年)。なお、不戦条約の調印に至るまでの複雑な外交交渉を一次資料に基づいて綿密に検証し、第一次世界大戦後の世界に生まれた戦争の違法化の流れを汲みつつも、諸国家の国益や戦略の「妥協」の産物としてのその実像を描き出した近著として牧野雅彦『不戦条約』(東京大学出版会、2020年)がある。不戦条約が現在の私たちの世界や規範をどのように形成したかという問題意識から、遡及的に歴史を描くハサウェイとシャピーロのアプローチとはある種対照的な歴史的・実証的な不戦条約研究であり、併せ読むことで見えてくるものは多い。

れ、戦争違法化を基軸とする平和構想へと一本化させられることになってしまったと考えていた(133-135頁)。

西の著作は、大戦間期における動態的国際法論の意義を検討し、連盟体制下では、より実効的な紛争解決仕組みを構築すべく、多様な平和構想が試みられたにもかかわらず、あたかも戦争違法化が支配的であったかのような理解を提示してきた国際法学を修正することを狙いの一つとしている。こうした西の狙いには、田岡の問題意識が色濃く投影されているように思われる。

2 「戦争違法化」の同時代的な意味

もっともここで指摘したいのは、大戦間期においては「戦争違法化 (Outlawry of War)」という言葉は、決して一義的なものではなかったことである。不戦条約の思想的な背景になっていった戦争違法化運動が開花した大戦間期のアメリカでは、むしろすべての紛争に対して拘束的な解決が与えられる仕組みを目指す、田岡の意図をも含めたものとして「戦争違法化」を主張し、その文脈で不戦条約を評価した人々が多数いたのである。

不戦条約は前文と、紛争解決のために戦争に訴えることを禁止し、国策の手段としての戦争の放棄を誓約する第一条、紛争を平和的手段で解決することを誓約する第二条、批准について定めた第三条から成っていた。たとえば、カーネギー平和財団のジェームズ・T・ショットウェルのように、不戦条約が違反国への制裁を盛り込まなかったことを不服とし、不戦条約の本文より、むしろ前文中の「今後戦争に訴えて国家の利益を増進しようとする署名国は本条約の供与する利益を拒否される」という文言の決定的な重要性を強調した論者もいた。ショットウェルによれば、この文言は条約締約国に対し、侵略国に対する援助停止という「道義的義務」を課すものであり、同条約の締約国となった以上、連盟に加盟していないアメリカも、侵略国に対する諸国家の共同行動に協力しなければならないのであった⁷⁾。米国議会では、1929年2月11日、カンザス州選出の共和党上院議員アーサー・カッパーが、不戦条約を「実効的」な取り決めとするという名目で、紛争をいかなる紛争解決機関にも付さずに戦争という手段に訴えた国家を侵略国と認定し、援助を停止する旨を盛り込んだ追加条項の成立を模索した⁸⁾。

しかし不戦条約によって戦争が一般的に禁止された以上、違法な戦争を行った国は、当然のことながら制裁の対象とされるという前提のもと、不戦条約に「牙」を具備しようとするショットウェルやカッパーの路線は、当時のアメリカで広い支持を集めることはできなかった。多くの平和主義者や国際法学者たちは、紛争の平和的な解決について定めた第二条を「条約の心臓」とみなし、次なる課題を紛争解決機関の充実に見出していたのである⁹⁾。

7) James T. Shotwell, *War as an Instrument of National Policy: And Its Renunciation in the Pact of Paris* (New York, NY: Harcourt, Brace and Co., 1929), pp.221-222, 225.

8) Arthur Capper, "Making the Peace Pact Effective," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 144(1) (1929), pp.40-50.

9) なお、ショットウェルとその周辺は、差異化のために、1920年代後半になると自らの思想を論ずる際に「戦

「戦争違法化」という言葉の生みの親とされている戦争違法化運動の創始者、米国の弁護士サーモン・O・レヴィンソンは、「いかなる文明も、法と正義を体現する国際法廷なしで、平和を実現できた試しはない」として、戦争違法化運動の次なる目標は、ハーグ常設国際司法裁判所を「法と正義を体現する国際法廷」へと発展させ、アメリカの加盟を実現させることにあつた¹⁰⁾。確かにレヴィンソンが、裁判によって解決できる紛争とできない紛争について思考を深めることはなかったが、少なくともレヴィンソンにとって「戦争違法化」は、国際法で戦争を違法化することだけでなく、紛争解決の仕組みを充実させていくことを意味していた。戦争違法化運動の中心的なメンバーであつた雑誌 *Christian Century* 誌の編集者チャールズ・C・モリソンも、不戦条約はそれだけで平和が維持されるような魔法の言葉ではなく、その成立は「半分の勝利」に過ぎないとして、次なる課題として「実効的な平和機関」の創設を掲げていた¹¹⁾。

こうした見解は、国際法学者にはさらに広く共有されていた。法律のエキスパートとしてパリ講和会議（1919）で連盟規約の作成に携わり、不戦条約についても詳細な解説書『パリ不戦条約－ケロッグ・ブリアン条約の研究』（1928）を著したデイビット・H・ミラーは同書で「不戦条約の死活的かつ支配的な構成要素は、外交官たちがほとんど注目してこなかった第二条にこそある」、「戦争放棄は、国際紛争が平和的手段で解決されるようになることの必然的な帰結である」と強調した¹²⁾。

パリ不戦条約の締結後、1929年に開催されたアメリカ国際法学会年次大会でも、次々と同様の見解が提示された。前国務長官チャールズ・E・ヒューズは「平和の制度」と題した演説を行い、「（不戦条約）第二条にこそ……平和への真の希望が存在する。単に戦争を法で規制しても、将来に起こる紛争、すでに蒔かれた紛争の種が正義に基づいて処理されない限り、平和を打ち立てることはできない。私が第二条に決定的かつ中心的な重要性を認めるのはこの理由による」と、平和のためには、戦争を違法とするだけでなく、戦争に代わる紛争解決手段を充実させていくことが重要であると訴えた¹³⁾。他の参加者たちも、「不戦条約に関する議論は、その全体の十分の九あるいはそれ以上が第一条に関するものであり、第二条はほとんど無視されてきた。しかしより重

争違法化」という言葉ではなく、「戦争の放棄（renunciation of war）」という言葉を使用するようになっていく。

10) Salmon O. Levinson to Philip C. Nash, November 6, 1929, Levinson Papers, Chicago University, Box 27, Folder 9. Levinson to F.J. Kelly, June 2, 1930, Levinson Papers, Box 6, Folder 8. 戦争違法化運動の軌跡、レヴィンソンら戦争違法化論者の思想については、三牧聖子『戦争違法化運動の時代——「危機の20年」のアメリカ国際関係思想』（名古屋大学出版会、2014年）。

11) Charles C. Morrison, “The Other Half of Outlawry,” *Christian Century* (May 31, 1928), pp.691-693. Morrison, “The Treaty is Ratified!” *Christian Century* (January 24, 1929), p.99.

12) David H. Miller, *The Peace Pact of Paris: A Study of the Briand-Kellogg Treaty* (New York: G.P. Putnam’s Sons, 1928), pp.124-126. 同時代のアメリカ国際法学者の不戦条約第二条への着眼については、三牧聖子「戦争とグローバル・ガバナンス－戦争違法化は平和への進歩か？」菅英輝・松井康弘・大矢根聡編『グローバル・ガバナンス学』（法律文化社、2018年）、167-184頁。

13) Charles E. Hughes, “Institutions of Peace,” *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting*, 23 (1929), pp.6-7.

要なのは後者である……紛争の解決において、信頼と確かな実効性への期待を持って平和的手段に訴えることができるならば、最後の手段としての戦争は自然に放棄されていき、考慮されることすらなくなるであろう。……不戦条約は世界史上、最も偉大な仲裁条約である」(フレデリック・D・マッキニー)、「不戦条約の偉大な道義的価値は否定できないが……紛争解決のための何らかの具体的な機関や手法によって裏付けられない限り、それは単なる空虚な宣言となってしまう」(ジョン・H・ラタネ)と、同様の主張を展開した¹⁴⁾。

国務次官補やドイツ大使を歴任し、司法的な紛争解決の促進を唱道してきたデイヴィッド・J・ヒルも、人々の不戦条約への関心が第一条に集中し、いかなる行為をその侵犯とみなすかという「言葉の戦争」が起こっていると批判し、第二条の存在は、そのような無意味な論争から不戦条約を救うものであり、まさにこの条文こそが不戦条約を意義あるものとしていると強調した。そして、第二条の規定に盛り込まれた「平和的手段」のさらなる制度化こそが、国際平和に向けた実質的なステップであると訴えた¹⁵⁾。ハーバード大学で国際法の教鞭をとり、常設国際司法裁判所判事として国際紛争の平和的解決に携わってきたマンリー・O・ハドソンもその著『平和的な手段によって』において、不戦条約を、19世紀から積み重ねられてきた平和的紛争解決の歴史的文脈に位置付け、「不戦条約第二条でうたわれた紛争の平和的解決は、実現の見込みが薄い願望の表明などではなく……国際法上の一定の拘束力をもつ取り決めとみなされるべきである」と強調した¹⁶⁾。

このように、不戦条約を支持したアメリカ国際法学者たちの多くは、第一条に盛り込まれた戦争の違法化を多分に象徴的な文言とみなし、第二条が定めた平和的な紛争解決を、紛争解決機関の整備、拡充によって裏付けていくことに実質的な課題をみいだしていた。確かに彼らには、変動する勢力関係に対応し、法を適切に変更することによって対立を解消する方法を確立しようとしたモーゲンソーのような思考は希薄であった。しかし、彼らも、戦争を違法化する国際法規範を制定すれば平和が維持されると考えていたわけでは決してなく、実効的な紛争解決の仕組みの整備を主張しており、不戦条約をそれに向けたステップとして評価していた。

21世紀の今日に至るまで国際政治学は、変転する国際情勢に対応して、様々なパラダイムを生み出してきた。しかし、異なるパラダイム間の論争は必ずしも生産的なものばかりではなかった。それはしばしば、平和という課題を共有した上で、よりよい平和の実現方法を模索する者同士の論争というより、国際関係を闘争の場とみるか、協調の場とみるか、あるいは国際関係を主として規定する要素をパワーと利害にみいだすか、道徳や法の役割を強調するかといった、相互排他的な理論同士の論争として展開され、どちらがより正しいかが競われてきた。モーゲンソーを主題に、その国際政治学的な思考がいかに国際法学と分かち難く結びついていたかを綿密な考察に

14) Roland S. Morris, "The Pact of Paris for the Renunciation of War: Its Meaning and Effect in International Law," *Ibid.*, pp.95, 97.

15) David J. Hill, "The Multilateral Treaty for the Renunciation of War," *The American Journal of International Law*, 22(4) (1928), pp.824-825.

16) Manley O. Hudson, *By Pacific Means: The Implementation of Article Two of the Pact of Paris* (New Haven (CT): Yale University Press, 1935), pp.93-94.

よって明らかにした西の著作は、国際政治という学問のあり方そのものに、重要かつ根本的な挑戦を投げかけるものといえよう。