

国際連盟とアジア太平洋の多国間条約 ——ワシントン諸条約や不戦条約との競合と結合

帯谷俊輔

Summary

The relations between the League of Nations and multinational frameworks were unsettled in the Asia Pacific region because the United States was a non-member state of the League. Because of the absence of the US from the League, relationship between the League and the “Washington System” was also ambiguous. This article argues that this ambiguity held a potential that multinational treaties collided with or were integrated into the League.

The Four-Power Treaty included an article to invite a joint conference for consideration and adjustment. Japan tried to define relations between the League and this conference during the Washington Conference. However, the United States didn't respond clearly to this proposal. The relationship between the League and the joint conference remained unsettled until the expiration of the treaty.

For conciliating the Sino-Soviet dispute of 1929 and the Manchurian Incident, the United States, Britain and China considered the possibility of convening the Nine-Power Treaty conference and the Kellogg-Briand Pact committee. These organs could compete with the League for the jurisdiction over these disputes. Therefore Britain and the Secretariat of the League attempted to harmonize the League with the Nine-Power Treaty and the Kellogg-Pact. Consequently, the League adopted resolutions referring to these treaties and succeeded in satisfying the United States. The League was eventually combined with other multinational frameworks of the Asia Pacific. Because of this, Japan became hostile to all multinational frameworks in 1930s.

はじめに

1920年代のアジア太平洋地域については、ワシントン会議やそれに付属した諸国際会議が開催されて多国間条約が複数結ばれたことはよく知られている。それにとどまらず、アメリカ主導で締結された不戦条約が最初にその効力を問われたのも中ソ紛争という東アジアにおける紛争であった。そして、国際連盟〔以下、連盟と略記〕もまた対中技術協力の実行や満洲事変の介入が示すように、少なくとも1930年前後にはこの地域で一定の存在感を持った。戦間期のアジア太平洋は複数の多国間枠組みが併存する地域であった。

こうした複数の多国間枠組みが常にお互い不干渉だったわけではなく、その間には関係性が生じ得た。そして本来、条約は連盟規約と矛盾しないことを求められていたのであり（規約第20条）、多国間条約と連盟の関係設定について各国の外交当局者や国際機構の官僚、知識人たちは十分留意していた。それにもかかわらず、先行研究においてはそうした問題意識自体が持たれているとは言い難い。特にアジア太平洋地域の場合、連盟非加盟国アメ

リカの存在によって公式に両者の関係を定義するのを回避する傾向にあったため、関係性が法的には明瞭に定義されていないことがこの傾向に拍車を掛けている。

これまでアジア太平洋地域における多国間枠組みと連盟の間の関係については、「ワシントン体制」が「旧型外交」・「旧外交」と対比される「新外交」に基づくものとして捉えられてきたためか、双方とも「新外交」の産物として位置づけられる「ワシントン体制」と連盟の間の関係についてはほとんど問われてこなかった。¹⁾ 当時の国際法学に焦点を当てた場合にも、篠原初枝の研究におけるように、国際連盟規約、九カ国条約、不戦条約は新たな国際法の潮流、「新条約体制」を構成するものとして共通性が強調される。²⁾ 地理的普遍性や常設機構を備えた連盟と「ワシントン体制」を対比しながらその間の関係の検討の重要性を指摘した唐啓華にしても、その関心を十分に掘り下げたとは言い難い。³⁾

近年連盟研究がようやく本格的に着手されるに至り、「ワシントン体制」と連盟の関係も研究の対象となりつつある。その場合には、「ワシントン体制」が連盟を代替したとするのがアントニー・ベスト (Antony Best) や西田敏宏の見解である。この二人の間にも微妙に相違が存在しており、連盟を「ワシントン体制」が代替する関係は1920年代末に至って変化し、不戦条約を媒介に両者は結合されたと見るのが西田の一連の研究である。一方、ベストは満洲事変においても連盟と「ワシントン体制」の齟齬がそれぞれの調停の努力を損なっていたとして両者の食い違いの側面を示唆している。このベストの見解は、クリストファー・ソーン (Christopher Thorne) が断片的ながら明らかにした満洲事変期において九カ国条約委員会や条約会議の開催が構想されていたという事実と整合的である。⁴⁾

本稿では、こうした連盟と多国間枠組み間の緊張や食い違いに着目する。アジア太平洋地域の多国間条約が連盟との関係を明記していないことによる曖昧さのため、連盟と多国間枠組みの関係は条約締結時に一義的に決まるような静的なものではなく、一つの紛争のなかですら各国家及び主体の意向や行動で変動する動的なものであった。この点は外交史的手法によってこそ捉えやすい。特に紛争の「管轄権」が独占的に捉えられるために生じた「競合」的關係に注目する。検討の対象はワシントン会議の結果調印された四カ国条約及び九カ国条約、そして東アジアの紛争に実際に適用された不戦条約を中心として、満洲事変におけるこれらの適用と連盟の関係については詳細に分析する。

1. 「ワシントン体制」と国際連盟

ほとんど触れられることはないが、国際連盟創設後それほど日が経たない時期に開催さ

¹⁾ 入江昭『極東新秩序の模索』(原書房、1968年)、細谷千博「ワシントン体制と日・米・英」細谷千博、斎藤真編『ワシントン体制と日米関係』東京大学出版会、1978年。

²⁾ 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)。

³⁾ 唐啓華『北京政府与国際連盟(1919-1928)』(東大図書公司、1998年)、5-6頁。

⁴⁾ Toshihiro Nishida, "US-Japanese Relations and the Increasing Influence of the League of Nations in East Asia, 1927-1931," 『藝』第2号(2005年)、46-27頁。西田敏宏「ワシントン体制と国際連盟・集団安全保障」伊藤之雄、川田稔編『20世紀日本と東アジアの形成 1867-2006』(ミネルヴァ書房、2007年)。クリストファー・ソーン(市川洋一訳)『満洲事変とは何だったのか——国際連盟と外交政策の形成』上下巻(草思社、1994年)。

れたワシントン会議においても連盟の存在は意識されていた。イギリス代表のアーサー・バルフォア (Arthur Balfour) 枢密院議長は、太平洋問題、中国問題双方に関する「この地域的取り決め」と連盟の関係を設定、調整する必要にも触れていた。⁵⁾ 日本政府も会議全権に対する訓令で、「今回会議ノ結果或ハ連盟ノ事業ト多少ノ逕庭ヲ来」す可能性に注意を促しており、連盟規約改正を英仏伊と協議するような場合も想定していた。⁶⁾

実際の会議で問題になったのは日英同盟の代替としての日英米太平洋三国協定案、及びその発展形としての四カ国条約と連盟の関係であった。様々な問題で忙殺されていたイギリスよりむしろ日本側がこの点に注意を払っており、堀内謙介欧米局第二課長がイギリスによる協商案の段階で、連盟規約と明文上及び精神においても抵触しないと確認している。⁷⁾ それでも、四カ国条約の会議条項と連盟の関係が問題として残った。太平洋地域の紛争調停において、四カ国条約会議と連盟理事会・総会が並立する可能性があったからである。

日本政府はこの問題について独自の解釈を確立していく。1921年12月8日の日英米仏の会議において、日本全権の加藤友三郎海相と幣原喜重郎外相は、紛争当事国が四カ国条約会議という手段を望まず国際連盟提訴や仲裁裁判を希望する場合も想定されるため、条約会議への付託は紛争当事国双方の同意を必要とするべきだと提案したのである。この提案それ自体は、日本が紛争当事国として希望しない場合にも四カ国条約会議が開催されるのを防ぐことが主眼にあった。そのために、連盟提訴という手段を提示して条約会議の相対化を図ったのである。これに対してチャールズ・エヴァンズ・ヒューズ (Charles Evans Hughes) 国務長官は、条文に「which is not satisfactorily settled by diplomacy」(外交によって満足に解決されていない) という句・条件を挿入したため、「右ノ如キ争議ノ平和的処理方法」は「外交ノ一方法ニシテ斯ノ如キ方法カ全部尽キタル場合」に条約会議が開催されることになるのだと返答した。紛争当事国双方の同意という条件を必ずしも認めていないものの、条約会議に既存の外交手段が優先されることは承認したと日本側は解釈した。⁸⁾

そのため、日本全権は通常的外交交渉や仲裁裁判、連盟提訴が排除されないと確認できたとして四カ国条約に同意を与えた。内田外相は8日のやり取りを踏まえて、記者会見で四カ国条約会議は全ての外交手段を尽くした後の「最後ノ解決」であること、そして連盟との関係については「連盟規約ノ上ニ更ニ本協定ヲ重ヌルニ至リタル次第ニシテ連盟ノ精神ハ茲ニ更ニ拡充拡大セラレタルモノト観ルヲ得ヘシ」との認識を明らかにしたのであった。⁹⁾

日本政府としても、連盟尊重の姿勢を示す意思があったことは間違いのない。ただし動機

⁵⁾ A. Balfour to Lloyd George, November 11, 1921, *Documents on British Foreign Policy 1919–1939* [以下DBFPと略記], First Series, XIV, 468.

⁶⁾ 「華盛頓会議帝国全権委員ニ対スル訓令」、1921年10月12日外交調査委員会決定、『日本外交文書』[以下『日外』と略記]ワシントン会議上巻、183頁。

⁷⁾ 堀内謙介欧米局第二課長「英国案ノ考察」、1921年11月28日、同上、555–557頁。

⁸⁾ ワシントン全権から内田康哉外相、1921年12月13日着、同上、586頁。

⁹⁾ 全権から内田、1921年12月14日着、内田外相記者会見談要領、1921年12月14日、同上、589–591、591–593頁。

と矛盾しない法的解釈を確立しつつ、建前としての連盟尊重の原則で四カ国条約秩序における拒否権を確保しておこうとしたのである。

その証左に、「外務省記録」に収められた「四国条約解釈」という書類がある。まず、条約の「主旨」は連盟規約の「目的」と背反せず、連盟規約第11-16条の適用も非加盟国との紛争に関する規約第11、17条の適用も妨げないとする。そして規約第11、15条の適用とそれに基づく理事会や総会の召集とその処置は、四カ国条約会議以前に尽くされるべき「外交手段」に含まれるため連盟規約とは両立するという結論が導き出される。

そして「外交手段」として連盟が順的に優先されるという論理は、会議条項の骨抜きのために最大限に用いられる。条約会議の結果を受諾するかどうかは「義務」や「強制」ではなく当事国の「主観的判断」だというのみならず、そもそも条約会議の召集自体が、紛争当事国の「双方が共同シテ之ヲ召集スベキモノ」であって予め合意を得るべきものとされる。そのためには「総テノ外交手段」が尽くされたか、「現存スル円満ナル協調」を壊さないかについても当事国間の同意が成立していなければならないという。こうした結果、四カ国条約によって「容易ニ他国ノ干渉ヲ誘致スルガ如キ虞ナシ」という保証ができるのである。このような解釈を確立することは、アメリカが連盟規約に拘束されない現状では特に「有用」なのだとされる。¹⁰⁾

外交手段に連盟提訴と連盟による処置が含まれ、それが手段として尽くされたかどうかについて紛争当事国に判断する権利が留保されていることが会議の開催自体を困難にしないはずはなかった。連盟における審議が尽くされていないとあくまで主張することで四カ国条約会議開催を阻止することもできるのである。

ただし、そもそも非加盟国であるアメリカが条約会議開催よりも連盟提訴が順番として優先されることを認めたかどうか不明瞭であった。アメリカの公刊外交文書、そして日本の「外務省記録」にも収められたイギリス代表団事務総長モーリス・ハンキー (Maurice Hankey) による8日の会談記録に則る限り、日本の幣原全権は条約会議を招集する代わりに「他の方法、例えば仲裁裁判によって問題を解決する」ことが望まれるかもしれないという理由で、両当事国の合意を会議召集の条件として明記しようとした。それに対し、ヒューズ国務長官は会議召集以前に執られる手段には「当然、仲裁裁判を含む」のであり、「仲裁裁判は外交的諸手段の一種である」と述べたことが記されている。日本側の記録と対照すると、諸手段のなかでも仲裁裁判のみ言及されているのが特徴である。確かに日本側の記録においても、幣原の通常的外交手段、仲裁裁判、連盟という例示に対して、ヒューズは「右ノ如キ争議ノ平和的処理方法」が「外交ノ一方法」であると述べたのであって、連盟のことを自ら口に出してはいない。¹¹⁾

¹⁰⁾ 「四国条約解釈」(「華盛頓会議一件 太平洋四国条約関係」第3巻、B.11.0.0.1-4、外務省外交史料館所蔵)。日付はないがこれから開始される英仏米の「批准予想」が述べられており、条約調印から日が経たずに作成されたことは間違いない。

¹¹⁾ Memorandum by the Secretary to the British Empire Delegation of a Conversation at the Home of the Secretary State, December 8, 1921, *Foreign Relations of the United States* [以下FRUSと略記], 1922, I, 21. Memorandum of a Conversation at Mr. Hughes' Private House, December 8, 1921. (前掲「太平洋四国条約関係」第3巻)。全権から内田、1921年12月13日着、『日外 ワシントン会議』上巻、586頁。

結局のところ、連盟と四カ国条約の間で明確に関係が設定されたわけではなかった。後になると日本外務省も、四カ国条約は「当初ヨリ国際連盟トハ無関係」であり、連盟が「凡ユル外交手段」に含まれるかも「殆ド問題トナラズ」と振り返っている。¹²⁾

四カ国条約と連盟の調和は、内田康哉外相が条約締結直後に述べた通り「連盟ノ精神」との一致という抽象的次元の整合に頼るほかはなかった。しかしその内田が「連盟規約ノ上ニ更ニ本協定ヲ重ヌルニ至リタル」と語ったように連盟規約と四カ国条約が重複することは、調和や接合のみならず競合・対立の契機にもなり得る。そしてこの問題は後に、ワシントン会議の時点では連盟との関係がほぼ議論にならなかった九カ国条約において顕在化するのである。

四カ国条約と異なり、中国に関する主権尊重や門戸開放、機会均等を定めた九カ国条約には会議条項が存在しなかった。おそらくは北京公使団会議がその役割を果たすと想定されていたためだと考えられる。ただし中国の国内情勢が悪化し、列強間の協調も動揺するなか現地レベルの協議のみでは不十分であり、北京関税会議の時期にイギリスのヴィクター・ウェルズリー (Victor Wellesley) 筆頭外務次官補は列強間における中国の「専門的智識」共有のための定例会議開催を提案している。しかし、日本側はロンドン、パリ、ニューヨークといった例示された開催地が中国問題を扱うには適さないという名目で拒絶した。¹³⁾

いわゆる「ワシントン体制」においては、「列強が何をしてはならないかは、かなりの程度明白であったが、協調して何を為すべきかは必ずしも明白ではな」く、「中国の統一の促進」という目的についても具体的な方法が欠如しており、引き続き協議を必要とする余地を残していた。¹⁴⁾ しかしながらその協議がシステム化されていないため、危機の局面において協議をどのように進めるかが一つの課題であった。そこで国際連盟もそうした協議メカニズムにおける一つの選択肢として浮上してくる。実は満洲事変以前においても中国に関する問題が連盟で扱われる可能性は十分にあった。¹⁵⁾ 一方で、日本の外交官出身の杉村陽太郎国際連盟事務次長兼政治部長におけるように、ロカルノ条約などの地域協約を参照しつつ国際連盟のオルタナティブとして北京公使団会議を「対支外交問題解決ノ国際機関」と位置付ける動きや、九カ国条約会議の開催構想も抱かれていた。¹⁶⁾ 連盟も九カ国条約会議も「ワシントン体制」に欠如した協議、協調のシステムに成り得るものとして着目され始めていたと言えよう。

後述するように、満洲事変や日中戦争という危機の局面で九カ国条約会議構想が具体性を持って浮上した(日中戦争では実際に開催された)。このとき再び、条約会議と連盟の

¹²⁾ 条約局第二課「四国条約ニ関スル調書」、1940年9月(前掲「太平洋四国条約関係」第3巻)。

¹³⁾ 松井慶四郎駐英大使から幣原喜重郎外相、1925年12月18日着、『日外』大正14年第2冊下巻、1176-1178頁。

¹⁴⁾ 北岡伸一『後藤新平——外交とヴィジョン』(中公新書、1988年)、202頁。

¹⁵⁾ 帯谷俊輔「中国の対外紛争の国際連盟提起をめぐる国際関係、1920-1931——中国代表権問題と日本、イギリス、中国」『国際政治』、第180号(2015年)、68-82頁。

¹⁶⁾ 「済南事変」(『国際連盟事務局関係一件 東京支局関係 杉村次長報告集』、B.9.1.0.4-4-1、外務省外交史料館所蔵)、62-64頁。

関係というワシントン会議時の問題が若干異なる形で問われることになる。

2. 不戦条約と国際連盟

不戦条約も国際連盟との関係が問われた条約であった。これもまた非加盟国アメリカが主導したために連盟との関係は意図的に曖昧にされたのである。フランク・ケログ (Frank Kellogg) 米国务長官は英仏ら連盟加盟国の求める不戦条約と連盟規約の関係明確化について、「狭い法律的見地ではなく広い見地から」議論すべきだと注文を付けており、連盟規約やロカルノ条約との整合性に関する解釈を精緻に組み立てる意思はなかった。¹⁷⁾

不戦条約締結後、半年余りで発足したハーバート・フーヴァー (Herbert Hoover) 政権は不戦条約を外交政策の基礎に据え、紛争の平和的解決手段の強化について具体的に政策化を進めていく。まずフーヴァー大統領自身は就任演説で、不戦条約の目的達成のためにはあらゆる健全な調停、仲裁裁判、司法的解決に属する手段を支持すべきだとした。¹⁸⁾ その一環として、フーヴァー政権は不戦条約に基づく紛争調停委員会構想を推進していく。

ヘンリー・スティムソン (Henry Stimson) 国务長官は、1929年に中東鉄道の中国による実力回収をめぐる武力衝突に発展した中ソ紛争につき、両国が不戦条約の締結国である点を強調しながら調停委員会の設置を提案した。この調停委員会の先例としては、チャコ紛争 (パラグアイ・ボリビア紛争) においてパン・アメリカ会議の権威の下で米州諸国会議により設置された調停委員会が挙げられている。委員会は事実の調査のみならず調停案の提示をも行う。委員会の構成国については紛争当事国の中ソに選定権があるが、日英仏独伊にこの案を打診したところから見て大国を網羅する形式を想定していたと考えられる。¹⁹⁾

一方、スティムソンの調停委員会案が大国の大使たちに伝えられる前日の時点で、庶民院の質疑でアーサー・ヘンダーソン (Arthur Henderson) 英外相は「ロシアと中国がケロッ

¹⁷⁾ F. Kellogg to A. Houghton, April 30, 1928, *FRUS*, 1928, I, 41–42. Gaynor Johnson, “Austen Chamberlain and the Negotiation of the Kellogg-Briand Pact, 1928,” in *Locarno Revisited: European Diplomacy, 1920–1929*, ed., Gaynor Johnson (London: Routledge, 2004).

¹⁸⁾ Inaugural Address, March 4, 1929, William Starr Myers, ed., *The State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover* (New York: Doubleday, Doran & Company, 1934), I, 9. 不戦条約が締結後のアメリカの外交政策においてどのように生かされたかの概観は、Harold Josephson, “Outlawing War: Internationalism and the Pact of Paris,” *Diplomatic History* 3, no. 4 (1979): 377–390. 篠原「戦争の法から平和の法へ」、第3章第4節、第4章。

¹⁹⁾ H. Stimson to P. Claudel, July 25, 1929, *FRUS*, 1929, II, 242–244. この委員会案を始めた不戦条約アプローチの画期性を強調するのが、芳井研一「中東鉄道問題とパリ不戦条約」『環日本海研究年報』第3号 (1996年)、11–23頁。服部龍二もスティムソンの「新秩序」、「新外交」構想として扱っている。服部龍二『東アジア国際環境の変動と日本外交』(有斐閣、2001年)、255–263頁。このスティムソンのアプローチをアメリカの東アジア外交における国際連盟への接近の端緒として重視するのが註4に挙げた西田の研究である。チャコ紛争については、帯谷俊輔「『普遍的』な国際連盟の模索——1926年の理事会拡大改革とチャコ紛争 (パラグアイ・ボリビア紛争)」『国際関係研究』第30号 (2013年)、8–19頁。

グ平和条約に調印しているという事実を考慮したとき、条約の義務を2つの国家に通知する国際的な仕組み (international machinery) は存在するのか、もし存在するならばその性質はどのようなものか」という質問を受けていた。これに対してヘンダーソンは、「不戦条約によってこの目的のために設立された特別な仕組みはないが」、外交チャンネルを通じて米仏と協力すると回答している。²⁰⁾ 前保守党政権のチェンバレン外相は、制度化された「連盟規約とロカルノ条約の仕組み (the machinery)」と対比して戦争放棄は「政策」だとしていたが、この分類は労働党に政権交代しても引き継がれていたことが分かる。ここにおける「政策」とは通常的外交ルートを通じた交渉や声明といったものを指すのであろう。²¹⁾

スティムソン案はイギリス政府における不戦条約の位置付けを超えるものであった。そのため駐米大使には、この時点で調停委員会案には同調しないと判明していた日本と見解は同一であることが伝えられた。²²⁾

このようにイギリスが連盟との関係を一因にスティムソンの調停委員会構想を拒否したのに対し、日本にはそうした視点が希薄であった。幣原直系の出淵勝次駐米大使は満洲における日本の地位、そして南満洲鉄道に影響を与えないためにも「第三者ノ介入」を阻止し、あくまで「直接交渉」を促すべきだとしてスティムソン案の受諾拒否を具申した。幣原外相も直接交渉の進展を見守るべきだと米側に返答したのだが、こうした第三者の介入拒否論・直接交渉論からは連盟と不戦条約の相違は問題とならない。²³⁾ 両者を別個のものともみなしたうえで連盟との関係を考慮するイギリスと、同一視して一纏めに敵視する日本の対比的構図は満洲事変においても継続していく。

スティムソン案の挫折にかかわらず、フーヴァー大統領もまた不戦条約に基づく調査委員会構想を抱いていた。それを伝えられたスティムソンは不戦条約第3条案を起草し、一歩踏み込んで調停委員会の条約への明文規定化を図った。²⁴⁾

フーヴァーは訪米したラムゼイ・マクドナルド (Ramsay MacDonald) 英首相との10月6日の会談で、チャコ紛争や中ソ紛争を念頭に置き、当事国が第三国の介入を忌避する場合を想定して平和愛好国が影響力を行使できるよう何らかの紛争調停組織が必要ではないかと提唱した。不戦条約にスティムソン起草案を元にした第3条を追加し、紛争が発生して直接交渉や仲裁裁判の請求で解決しなかった場合には調査委員会を設置するという案である。委員会構成国の選定権は紛争当事国に与えられる。

²⁰⁾ Parliamentary Question in the Commons, July 24, 1929, *Hansard*, Series 5, vol. 230, c1344W, “Hansard 1803–2005,” UK Parliament, accessed January 14, 2018, <http://hansard.millbanksystems.com/>

²¹⁾ A. Chamberlain to E. Howard, May 16, 1928, *DBFP*, IA, V, 660.

²²⁾ F. O. to E. Howard, August 9, 1929, F 4043/3568/10, FO 371/13954, The National Archives, Kew [以下TNAと略記].

²³⁾ 出淵勝次駐米大使から幣原、1929年7月28日着、幣原から出淵、1929年7月30日、『日外』昭和期I第1部第3巻、334–335、335–337頁。

²⁴⁾ Note by H. Hoover, October 1, 1929; H. Stimson to H. Hoover, October 1, 1929, Reel 79, Henry L. Stimson Papers [Microfilm edition], Yale University Library, New Haven. フーヴァーとスティムソンの不戦条約への追加条項提案は、Robert H. Ferrell, *American Diplomacy in the Great Depression: Hoover-Stimson Foreign Policy, 1929–1933* (New Haven: Yale University Press, 1957), 81–83で言及されている。

マクドナルドはこれを主に連盟非加盟国や、加盟国ではあるがヨーロッパ諸国の多数ほど連盟の権威を受け入れていない国家の関わる紛争を想定した案だとみなした。マクドナルドは、この調査委員会設置案と連盟規約が抵触する可能性を指摘して容易に同意を与えず、以降両国政府が望ましい方向性を探ると合意するにとどまった。²⁵⁾

それから日も経たない11月27日に、再びヘンダーソン外相は議会で原則論として、「ケロッグ条約にはあらゆる条約違反、明白な条約違反に対処する仕組み (machinery) はない」一方で、「連盟にはそのような提訴 (引用者註：中国の提訴) に対処する仕組みがある」旨を明言した。一方でソ連が連盟非加盟国であるため必ずしも連盟への上程を望んでいるわけではないと断り、スティムソン米国務長官の不戦条約に基づいた共同声明案には参加するとしている。ここで表明されたのは、原則論として不戦条約は制度化が進んでおらず実体を持った機構が存在しないことの確認であり、不戦条約アプローチもあくまで通常的外交ルートや声明といった「政策」の領域にとどまるのなら賛成するということである。²⁶⁾

中国においても不戦条約アプローチに期待が掛けられる一方で、それは抑制的なものであった。中国は連盟への提起とアメリカへの不戦条約による制裁の照会を並列に進めると決定し、どちらに重点を置くかは状況次第という姿勢を取る。²⁷⁾

そしてスティムソン米国務長官の不戦条約アプローチは、最終的に共同声明という形に結実する。この声明は抽象的な国際世論の概念のみに頼っており、それまでの具体的な紛争調停手段の確立という方針からは後退していた。先述のように制度や組織ではなく「政策」であるためイギリスは支持し、もともと期待が抑制的だった中国もこれを歓迎した。一方でソ連は反発し、日本も幣原が直接交渉論に立脚していたために参加を拒否した。²⁸⁾

結局のところ不戦条約に基づく調停委員会構想は頓挫し、共同声明を発することはできなかったもののそれについても日本の参加は得られなかった。しかし、アメリカ國務省極東部では紛争勃発当初からのスティムソン外交が高く評価され、「本政府による国際世論の動員が奉天政府 (後には南京政府にも)、及びソヴィエト政府の態度にも効果的に影響を与えたことには疑いが無い」と総括された。²⁹⁾

このように中ソ紛争におけるスティムソン米国務長官の不戦条約アプローチはいささか自賛気味に高い評価を与えられた。共同声明という手段のみならず、頓挫した調停委員会案も中ソ紛争という一つの事例への対応を越えてフーヴァー大統領が不戦条約改訂という形式で打ち出した以上、再び持ち出される可能性は十分にあった。

フーヴァー提案に対して、連盟非加盟国の関わる紛争、もしくはヨーロッパ諸国ほど連

²⁵⁾ Memorandum by R. MacDonald Respecting His Conversations with H. Hoover, October 4 to 10, 1929, *DBFP*, Second Series, I, 115–116.

²⁶⁾ Parliamentary Question, November 27, 1929, F 6263/3568/10, FO 371/13955, TNA.

²⁷⁾ 北京師範大学、上海市檔案館編『蔣作賓日記』(江蘇古籍出版社、1990年)、1929年11月25日条、117頁。

²⁸⁾ 芳井「中東鉄道問題とパリ不戦条約」、17–19頁。H. Stimson to E. Neville, November 26, 1929; H. Stimson to Certain Diplomatic Representatives, December 1, 1929, *FRUS*, 1929, II, 350–352, 371–373。「露支紛争ニ関スル幣原外務大臣、米国代理大使会談要録」、1929年11月27日、『日外』昭和期I第1部第3巻、390–391頁。

²⁹⁾ Conclusion of Memorandum on the Sino-Soviet Dispute by G. C. Hanson; S. Hornbeck to H. Stimson, November 4, 1930, Reel 80, Henry L. Stimson Papers, Yale University Library.

盟の権威を受け入れていない国家間の紛争は不戦条約が扱うことになるのではないかとマクドナルド英首相が抱いた懸念は連盟事務局においても共有されていた。中ソ紛争自体、ソ連が連盟非加盟国であるために連盟で扱うのが回避されエリック・ドラモンド (Eric Drummond) 連盟事務総長もそれに同意していたのである。ドラモンドは、連盟非加盟国の関わる紛争やラテンアメリカ諸国間の紛争が不戦条約により提起されることになるのを懸念していた。³⁰⁾

アーサー・ソルター (Arthur Salter) 連盟経済財政部長の考案した対策は、不戦条約第2項を実効化するためにも不戦条約と結合された紛争解決のための組織を設けるべきだというものであった。不戦条約に基づく会議を開催させるのみならず、アメリカの対連盟協力を引き出すための手段として国際連盟と結びつけることにより、双方がいずれ連合するか合併することになるであろうと論じた。³¹⁾

そのためドラモンドも不戦条約に組織を備える必要を認識し、「ケロッグ条約が侵犯されて世界の平和が深刻に脅かされた場合には、何らかの形態の会議の開催にアメリカが同意することの非常な重要性」に言及した。³²⁾

不戦条約会議案にドラモンドの同意を得たソルターであるが、不戦条約会議と連盟との役割分担を定めておく必要性も強調している。具体的には、連盟非加盟国の関わる紛争では不戦条約会議に先議権を与える一方、紛争の両当事国が連盟加盟国である場合にはその会議の役割は連盟理事会が負うという原則を確立すべきだとした。これによって連盟と不戦条約が互いに強化し合うシステムを構築していくことで、両者の調和と融合を10年単位で図っていくのがソルターの構想であった。³³⁾

非加盟国アメリカの推し進める不戦条約というもう一つの普遍的枠組みは連盟を形骸化させかねない可能性を持っていた。とはいえ中ソ紛争のような非加盟国の関わる紛争に連盟が有効に対応できていない以上はその存在意義を認めるほかはなかった。イギリス政府が不戦条約に組織・機構を備えるのに反対していた一方、連盟事務局のドラモンドやソルターはむしろ不戦条約に組織がないまま紛争調停を担当するのを恐れていた。ソルターは不戦条約会議を制度化し、連盟非加盟国の紛争については先議権を譲ったうえで連盟との連携関係を構築することを望んでいた。もちろん連盟加盟国間の紛争も恒常的に不戦条約会議に諮られてしまえば、連盟の存在意義が疑われかねない事態である。そのため、ソルターは連盟理事会が不戦条約会議の役割をも兼ねる慣例を構築しようとしていた。そして、まさにこのシナリオは満洲事変において実現されることになる。不戦条約会議による連盟の形骸化という可能性を封じつつ、連盟理事会はその代わりに役割を担っていくのである。

³⁰⁾ E. Drummond to J. Avenol, December 11, 1929, P 16: Avenol Papers, League of Nations Archives, Geneva. 帯谷「中国の対外紛争の国際連盟提起をめぐる国際関係、1920-1931」、77頁。

³¹⁾ A. Salter to E. Drummond, December 20, 1929, P 81: Drummond Papers, League of Nations Archives.

³²⁾ E. Drummond to A. Salter, December 23, 1929, Add. MSS 51111, Cecil of Chelwood Papers, British Library, London.

³³⁾ “Note on America & the League” by A. Salter, Add. MSS 51112, *ibid.* 日付は明記されていないが、E. Drummond to R. Cecil, January 3, 1930, *ibid.* に添付されている。

3. 満洲事変における国際連盟と九カ国条約・不戦条約³⁴⁾

(1) 初動対応における管轄権の競合

満洲事変時の中国の提訴、そしてそれを受けた連盟の初動対応は極めて迅速であった。³⁵⁾ そのためか、連盟以外の手段によって紛争解決を図る余地があったことは見逃されやすい。実のところ、中国側も当初から連盟以外のアプローチによる解決を検討しなかったわけではない。東北政権の首領たる張学良の意を受けた顧維鈞は、マイルズ・ランプソン (Miles Lampson) 英公使には連盟提訴のみならず九カ国条約締約国への提起、ネルソン・ジョンソン (Nelson Johnson) 米公使に対してはそれに加え不戦条約国への提起を諮っている。初動段階で中国は対米外交において不戦条約に焦点を合わせており、王正廷南京国民政府外交部長は、アメリカに中ソ紛争時と同様に不戦条約の原則を適用するため締約国のイニシアティブを取るよう求めた。また施肇基連盟代表は四カ国条約か不戦条約に依る方が連盟よりも望ましいため、本国から連盟提訴の訓令があっても自分の権限で実行を遅らせるつもりであるとプレントニス・ギルバート (Prentice Gilbert) 米ジュネーブ領事に伝えている。³⁶⁾

実際には、国民政府外交部は9月19日の時点で連盟提訴と同時にアメリカほか不戦条約締約国への通告を指示しており、蒋介石も勦共戦から南京に戻ってすぐに双方への提出を主張してこれを追認している。中ソ紛争のときと同じく、連盟と不戦条約二つのアプローチを並列に進めたのである。連盟提訴はアメリカの動向如何にかかわらず進められた。³⁷⁾

ここでアメリカが不戦条約アプローチで乗り出せば、連盟がまだ先行していない段階で連盟と不戦条約の関係が問題になったであろう。しかし、19日に知らせを受けたスティムソン国務長官は関東軍の行動を「反乱 (mutiny)」として捉えており、「反乱」が国家による武力行使ではない以上不戦条約は適用されないと考えていた。³⁸⁾

そのうちに連盟の審議が完全に先行したことで主導権を握った。また、アメリカの慎重姿勢と呼応するかのよう、この時点でのイギリス政府は必ずしもアメリカの協力を強く

³⁴⁾ 満洲事変は戦間期国際政治史のなかでも最も研究の蓄積が豊富な対象の一つであるが、先行研究のうち特に参照したのは、ソーン『満洲事変とは何だったのか』、白井勝美『満洲事変——戦争と外交と』(中公新書、1974年)、白井勝美『満洲国と国際連盟』(吉川弘文館、1995年)。鹿錫俊『中国国民政府の対日政策 1931-1933年』(東京大学出版会、2001年)も参照。及び、Gary B. Ostrower, *Collective Insecurity: The United States and the League of Nations during the Early Thirties* (London: Associated University Presses, 1979)。

³⁵⁾ 帯谷「中国の対外紛争の国際連盟提起をめぐる国際関係、1920-1931」、77-78頁。

³⁶⁾ M. Lampson to Reading, September 19, 1931, *DBFP*, Second Series, VIII, 665-666. N. Johnson to H. Stimson, September 19, 1931; P. Gilbert to H. Stimson, September 20, 1931, *FRUS*, 1931, III, 12, 17-19. N. Johnson to H. Stimson, September 21, 1931, 793.94/1811, General Records of the Department of State [Microfilm edition], RG 59, National Archives II, College Park, Maryland.

³⁷⁾ 「外交部致日内瓦施代表電」1931年9月19日発、中華民国重要史料初編編輯委員会編『中華民国重要史料初編——対日抗戦時期 緒編(一)』(中国国民党中央委員会党史委員会、1981年)、321-322頁。「蒋介石日記 (Chiang Kai-shek Diaries)」、1931年9月21日条、Hoover Institution Archives, Stanford University, Stanford.

³⁸⁾ Henry L. Stimson Diaries [Microfilm edition], September 19, 1931, Yale University Library. Memorandum by M. J. McDermott, September 19, 1931, *FRUS*, 1931, III, 15-16.

求めてはいなかった。³⁹⁾ アメリカから不戦条約を発動しないと伝えられた一方でジュネーブにおいては理事会が動いている以上、出淵勝次駐米大使の目標も「米国ノ League 合流ヲ祖止スル」ことに置かれると同時に、出淵は「米国ヲシテ此上不戦条約又ハ九国条約ヲ援用シ公然事件ニ容喙セシムルカ如キコト之無キ様取計フコト焦眉ノ急ナリ」とも訴えた。日本にとっては連盟、不戦条約、九カ国条約、どれであっても多国間枠組みによる介入は避けるべきものであるという認識が固定化していく。⁴⁰⁾

イギリスや日本の意向通り一旦連盟に調停の役割を委ねて外部から注視する態勢に入ったスティムソンも、10月に入った頃には日本の撤兵・原状回復の余りの「緩慢さ」に苛立ちを覚え始める。そのため一歩踏み込んで、「アメリカは両係争国がアメリカの行動を連盟に張り合わせようとする事、あるいはその逆を試みるのを助長するあらゆる危険を避ける」と約束した。ここで自ら、不戦条約や九カ国条約アプローチで連盟に対抗する道を封じたのであった。そしてスティムソンは、「これはこの国と連盟が同一問題で行う共同行動の初の事例である」と位置づけた。⁴¹⁾

とはいえ、スティムソンの方針もこの時点では、あくまで事変の「管轄権」を握る連盟を「独立した行動を取れる限りで激励し、支援すると同時に我々に責任を押し付けないよう促す」ことだと定義される。しかし、10月8日に錦州爆撃が始まったという知らせが入ると「我々は日本に対し断固として強硬姿勢を取らねばならないように思う」と早くも再検討を余儀なくされた。その一環として、不戦条約の適用を前面に押し出していくという方針を打ち出す。一方で、九カ国条約は日中間で「最終会議」を開催するための手段として「予備に取っておく」と決定された。⁴²⁾

そのような状況で10月10日に、フーヴァー大統領がスティムソンの対連盟協力方針に賛成するのみならず、むしろアメリカの代表者を次週の理事会に出席させるべきではないかと述べたことで一気に事態は動き出す。スティムソンはすぐ準備に入り、「理事会が望むなら、ギルバートにケロッグ条約問題に関する議論のみについて理事会に出席する権限を与え」る決断を下した。⁴³⁾ 不戦条約擁護のために理事会に出席するという論理で両者が統合されたのである。

しかし障害が一つ存在した。それは、ドラモンド連盟事務総長が連盟による不戦条約の適用には反対なことであった。スティムソンは連盟と不戦条約が衝突しないと説明しなければならなかった。スティムソンは「ワシントンの独自のイニシアティブが連盟によ

³⁹⁾ Marquess of Reading to Pattenon, September 22, 1931, *DBFP*, Second Series, VIII, 673.

⁴⁰⁾ 出淵から幣原、1931年9月21日着、出淵から幣原、1931年9月24日着、『日外』満州事変第1巻第3冊、2-3、7-8頁。高橋勝浩編『「出淵勝次日記」(三)——昭和6年-8年』、1931年9月22日条、『国学院大学日本文化研究所紀要』第86輯(2000年)、104頁。

⁴¹⁾ H. Stimson to P. Gilbert, October 5, 1931, *FRUS*, 1931, III, 116-117. Henry L. Stimson Diaries, October 3, 4, 5, 1931, Yale University Library.

⁴²⁾ Memorandum of Conversation between H. Stimson and W. Borah, October 6, 1931, Henry L. Stimson Diaries, Yale University Library. 同日の日記に添付されている。Henry L. Stimson Diaries, October 8, 9, 1931.

⁴³⁾ Henry L. Stimson Diaries, October 10, 1931, Yale University Library. H. Stimson to P. Gilbert, October 10, 1931, *FRUS*, 1931, III, 154.

る任務に困難をもたらす危険を自覚」しており、それ故に連盟の決定する路線に沿う限りで協力するのだとした。そして、不戦条約の役割は世論を喚起することによって、「組織(machinery)」を持たないため「警告」や「抗議」を行うにとどまり、その証左は1929年の中ソ紛争であると説明した。スティムソンは「二重管轄(double jurisdiction)」の可能性を回避するためにこそ、連盟理事会の権威の下で不戦条約を発動するのが最良の手段であると説いた。⁴⁴⁾

ここで中ソ紛争以来の不戦条約による調停委員会構想が明示的に放棄された。これまでの展開は、紛争両当事国が連盟加盟国である限りは不戦条約会議の役割を連盟理事会が果たすというソルター構想のまさに現実化であった。

五人委員会(英仏独伊スペイン)は連盟と不戦条約が衝突することはないとして全会一致でアメリカ招請に賛成であり、ドラモンドも前言を撤回した。そして、理事会議長であるブリアン外相がギルバート米領事と密に連携しながら不戦条約の提起を行うと決まる。同時に、スティムソンはアメリカが不戦条約と関連する限りで参加することに念を押しした。そして16日の理事会においてギルバートの出席が実現したのである。⁴⁵⁾

ギルバートの理事会出席が実現したものの、英外相レディング侯爵(Marquess of Reading)はスティムソンが不戦条約への限定という条件に拘っていることを掴みきれていなかったため、若干アメリカとの間に齟齬をきたした。しかし、「アメリカの心からの協力を得るために可能なことは何でもする必要性を確信している」レディングは、スティムソンの希望に副うよう、理事国による不戦条約への注意喚起という形式を整えた。17日に、英仏独伊スペインという五人委員会構成国が個々に同文で日中双方に対して、不戦条約第2項に関する注意喚起とともに進行中の平和解決促進のための試みを妨げないように要請を行った。

日本の反感の矢面に立つのを回避したいスティムソンは、アメリカが前面に出ないこの形式に満足を示した。そして、不戦条約発動がもはや実行された以上は、連盟規約のみが関わる議論に深入りして日本から反発されるのを避けた方が賢明だとして、わずか数日にしてギルバートに理事会からは退席するよう指示したのである。この決定は、アメリカの連盟不支持とみなされるのを恐れたレディング英外相が慌てて説得したため覆され、次の日を最後に秘密会への参加は取り止めるが、次々回以降の公開理事会においては理事国と同じテーブルには着かない純粋なオブザーヴァーとして参加することに変更された。とはいえこの顛末は、アメリカの対連盟協力がいかに限定的で抑制的なものかを物語っていた。⁴⁶⁾

⁴⁴⁾ H. Stimson to P. Gilbert, October 12, 1931, *ibid.*, 167–168. Henry L. Stimson Diaries, October 12, 1931, Yale University Library.

⁴⁵⁾ P. Gilbert to H. Stimson, October 13, 1931; Memorandum of Trans-Atlantic Telephone Conversation, October 13, 1931; P. Gilbert to H. Stimson, October 16, 1931, *FRUS*, 1931, III, 177–178, 178–182, 215–218.

⁴⁶⁾ Henry L. Stimson Diaries, October 18, 19, 1931, Yale University Library. Memorandum of Trans-Atlantic Telephone Conversation, October 19, 1931; Memorandum of Trans-Atlantic Telephone Conversation, October 19, 1931; H. Stimson to P. Gilbert, October 19, 1931, *FRUS*, 1931, III, 241–248, 248–258, 259–260. Patten to R. Vansittart, October 17, 1931; Patten to F. Lindsay and M. Lampson, October 17, 1931, *DBFP*, Second Series, VIII, 781–782, 783–784.

ひとまず連盟と不戦条約の競合は、前者への統合という形式で解消されたかに見えた。しかし、アメリカの協力はかなり限定されたものでありすぐに撤回されてもおかしくないものであった。不戦条約のほかにも九カ国条約が「予備」手段として残されており、いつまでも連盟に管轄権が統一されている保証は全くなかったのである。

(2) 国際連盟の動揺と管轄権競合の再発——スティムソン・ドクトリン、九カ国条約委員会

アメリカのオブザーヴァー参加を確保したとはいえ、それでも連盟による解決には見通しが立たないことには変わりはなかった。この連盟の行き詰まりを前にして、むしろ連盟やイギリス側に九カ国条約や不戦条約への移管を唱える意見が散見され始める。ランプトン英駐華公使は中国で連盟への期待が高まり過ぎていることを危惧し、蒋介石との会談で不戦条約と九カ国条約など他の選択肢を印象付けることに努めた。⁴⁷⁾ ドラモンド連盟事務総長も11月に、連盟の責任軽減のため九カ国条約締約国に移管する案をイギリス外務省に示したという。これは日中戦争が連盟から九カ国条約会議（ブリュッセル会議）に移管された事例の先駆けと言うべきかもしれない。しかし、この案をロバート・ヴァンシタート（Robert Vansittart）英外務次官は責任放棄だと批判している。⁴⁸⁾

中国側も連盟以外の多国間枠組みへの提起の可能性を模索していた。蒋介石は日本が連盟から「退出」した場合には不戦条約により「仲裁」を要求するとした。外交部も、九カ国条約や不戦条約を根拠に国際会議を招集することを選択肢の一つとして挙げている。ランプトンが警告せずとも彼らは予備となる選択肢を保持していたのである。⁴⁹⁾

しかしこの時点で、連盟からの移管において頼りにせねばならないアメリカは依然消極的であった。スティムソンは九カ国条約締約国が連盟理事国と重複しているのを理由としてその協議条項の発動は否定した。ホーンベック國務省極東部長によれば、スティムソンは対連盟協力によって、「平和の破壊が世界にもたらす問題に対処する手段と方法を考案する責任の実行を受諾し継続するよう連盟に強制するのに成功した」のであり、アメリカがそれ以外の責任を負う必要はなかった。⁵⁰⁾

とはいえ連盟に任せ切りにしておくほど連盟に対する信頼が高いわけでも、満洲の情勢に無関心のままでいられるわけでもないところにアメリカ外交の迷走があった。11月後半以降の時点で撤兵しない状態のまま日中直接交渉を進めようとする日本に対し、ホーンベックは「不戦条約に執行手段を持たせる」策として、大使館引き上げでも実力の行使でも制裁でもなく、「日本の満洲軍事占領による強制下で日中間に締結されたあらゆる条約

⁴⁷⁾ Minute of Interview with Chiang Kai-shek, October 17, 1931, *ibid.*, 801–804. Killearn Diaries, October 17, 1931, Middle East Center Archive, St. Antony's College, University of Oxford, Oxford.

⁴⁸⁾ ソーン『満洲事変とは何だったのか』上巻、243、248頁。

⁴⁹⁾ 外交部致張北平主任電、1932年1月27日発、「東省事変声請国連」(11-29-01-12-034)、外交部档案、国史館、台北。「蒋介石日記」、1931年10月14日条、Hoover Institution Archives.

⁵⁰⁾ H. Stimson to Shaw, November 14, 1931, *FRUS*, 1931, III, 441–442. S. Hornbeck to H. Stimson, October 17, 1931, in *The Diplomacy of Frustration: The Manchurian Crisis of 1931–1933 as Revealed in the Papers of Stanley K. Hornbeck* [以下 *Papers of Stanley K. Hornbeck* と略記], ed., Justus Doenecke (Stanford: Hoover Institution Press, 1981), 72–75.

を承認しないと通知する」ことを提案している。⁵¹⁾ ここで既に不戦条約強化の手段としてのスティムソン・ドクトリンの萌芽が見られる。

そして1932年1月2日に錦州が陥落すると、1月7日にスティムソンは不戦条約に反する手段による現状変更を認めない不承認宣言、いわゆるスティムソン・ドクトリンを日中両国に通告した。スティムソンはアメリカ政府が連盟加盟国ではないため、この声明は12月10日の理事会決議には基づかないという前提に立っていた。不承認宣言は、あくまでも連盟とは切り離れたアメリカ独自のイニシアティヴとしての色彩が濃厚であった。⁵²⁾

イギリス政府も協力を求められたが、「連盟加盟国 (League Power)」としてアメリカとは立場が異なることをあくまで強調しており、日本のこれまでの理事会における領土保全や門戸開放の遵守の声明を信じ、理事会であらためて日本に九カ国条約の遵守を約束させるのだとして追随しなかった。⁵³⁾

第一次上海事変が勃発したことでスティムソンは、2月には九カ国条約に基づいた抗議を発しようとした。ここでも協力を求められたイギリスは連盟との関係を理由に消極的であり、とはいえ英米協調を軽視もできず連盟理事会が声明を発する方針に傾く。これは2月16日に日中以外の理事国12カ国によって、連盟規約のみならず不戦条約の平和的手段による解決の義務、そして九カ国条約における中国の主権尊重と領土保全に注意を促す警告として実現した。そのうえで「現在、我々は九カ国条約を基礎にアメリカを引き入れるため日本政府への抗議を重ねていくことができるとは考え」ず、「当座は今夜の連盟の行動で我々には十分である」(ヴァンシタート外務次官)として対米協力の限界が設定される。それのみならず、この後開かれた特別総会においては不承認主義を盛り込んだ決議が3月11日に成立する。この3月11日の決議は、スティムソンが意識的に連盟と切断したはずの不承認主義を連盟が承認して取り込んだという意味で大きな意義を持っていた。⁵⁴⁾

そして、スティムソンも2月16日の警告を「もし十分力強く実行されていると証明できるなら」という留保を付けつつ、「これは1月7日の私の通告の良い追随措置である」と評価していた。さらに3月11日の総会決議に至っては、「私の不承認主義を見事な形で取り入れて」おり、まさに不承認主義の国際法化への前進だと手放しで賞賛している。連盟による警告、決議に九カ国条約、不戦条約、不承認主義を収斂させていくイギリスの試みは成功したと言えるだろう。⁵⁵⁾

こうしてスティムソン・ドクトリンにより再活性化した不戦条約アプローチと連盟の競合性は、スティムソン・ドクトリンが連盟総会決議に取り込まれることで沈静化した。

⁵¹⁾ Memo by S. Hornbeck, November 21, 1931; Memo by S. Hornbeck, November 21, 1931, *ibid.*, 83–85, 85–88.

⁵²⁾ Memorandum by H. Stimson, January 5, 1932; H. Stimson to W. Peck, January 7, 1932, *FRUS*, 1932, III, 4–5, 7–8.

⁵³⁾ J. Simon to R. Lindsay, January 9, 1932, *DBFP*, Second Series, IX, 101–102.

⁵⁴⁾ この経緯については、ソーン『満州事変とは何だったのか』下巻、66–93頁が詳細である。直接引用は、Memorandum by R. Vanittart on a Conversation with R. Atherton, February 16, 1932, *DBFP*, Second Series, IX, 511–512。2月16日の警告は、Patteson to J. Simon, February 16, 1932, *ibid.*, 508–510.

⁵⁵⁾ Henry L. Stimson Diaries, February 16, 1932, March 11, 1932, Yale University Library.

このように管轄権をめぐる多国間枠組み間の競合が激化しつつも結局は抑制された要因の一つに、1931年12月10日の理事会決議で派遣が決定された連盟による調査委員会（いわゆるリットン調査団）の存在があった。リットン調査団が「連盟に現在の袋小路からの出口を与えるかもしれない」⁵⁶⁾以上、少なくとも調査団が帰還し報告を提出するまでは連盟から管轄権を取り上げるのは躊躇われるためである。

とはいえ、中国は九カ国条約アプローチという選択肢を放棄しておらず、満洲国建国、日本の満洲国承認と事態が進展するなかで1932年夏から秋にかけてその選択肢が再び前面化してくる。中国の駐米公使館は、連盟が解決法を見出せない場合にはアメリカに「第二次ワシントン会議（第二次華府会議）」の招集を求めるとした。事実、中国外交部は駐日公使蔣作賓に、日本の同意を得られればすぐに九カ国条約会議を招集すると伝えていた。ただし、蔣介石はアメリカに九カ国条約会議を招集させても日本が受諾する見込みは低いため実現の可能性は低いと考えていたようである。⁵⁷⁾

実際のところ、事態の推移により動揺を見せていたのはイギリスやドラモンド事務総長も同じであった。リットン報告書の審議にあたり、10月末にドラモンド事務総長は連盟総会が報告書を九カ国条約及び不戦条約締約国に送りそれ以降の展開は彼らに任せてしまうという案をイギリス本国に示している。その利点は、連盟規約に違反せずに「連盟が最も厄介な問題から逃れられる」ことであった。しかしドラモンドは、この場合には連盟が失敗し他国任せを行っているという「不当ではない」批判を受けて連盟の地位を著しく弱体化させると考えており、事実認定はともかく勧告案に関しては総会が九カ国条約締約国及びソ連に審査を依頼しその結果を総会に報告させるのがベターだと考えていた。この方法により、アメリカやソ連に責任を引き受けさせ、同時に1933年の夏まで時間を稼ぐという意図であった。⁵⁸⁾

1931年時とは異なり、このときにイギリス外務省は九カ国条約委員会移管案に賛成した。日本の抵抗はもちろん、中国やそれ以外の中小国もイギリス始め大国を日本に対して宥和的すぎると批判しており、イギリスは袋小路からの逃げ道を探していたのである。例えば外務省の次席の連盟担当であったE・H・カー（E. H. Carr）は、理事会、十九人委員会のどちらで審議しても大国にとり厄介なことになると考えていた。そこで、事実認定はともかく、勧告に関しては九カ国条約締約国及びソ連の構成する委員会、もしくは会議に移管し、その委員会・会議からあらためて総会に提案させるという案を示した。ヴァンシタート次官もカーの意見に賛成であり、ウェルズリー筆頭次官補は九カ国条約委員会案に日本が譲歩に動き出すまでの時間稼ぎという意義を見出していた。イギリス外務省は日本と中小国の間での板挟み、そして日本が受け入れる可能性の低い結論を出さねばならない状況に苦悩していた。そこから逃れるためにはいったん連盟から他の組織に移管するのが適当であったが、当然に連盟の責任放棄という批判が発生する。それを避けるために九カ国条

⁵⁶⁾ Memo by S. Hornbeck, November 20, 1931, *Papers of Stanley K. Hornbeck*, 81–83.

⁵⁷⁾ 郭泰祺致外交部電、1932年7月29日収、「美国对満洲問題政策」第二冊(11-33-02-02-015)、外交部档案、国史館。『蔣作賓日記』、1932年9月7日条、470頁。外交部致蔣中正電、1932年9月8日収(002-080200-00055-007)、蔣中正總統文物、国史館。

⁵⁸⁾ E. Drummond to J. Simon, October 24, 1932, *DBFP*, Second Series, XI, 18–20.

約委員会に権能を委託し、その結論を踏まえて最終的に総会が決定を下すという形式を整えようとしたのである。⁵⁹⁾

こうした動きを予見していたのか、10月初めにホーンベックは必ずしも重複していない九カ国条約、不戦条約、連盟の加盟国・締約国が、連盟を基礎に「世界全体」として「統一戦線」を確立するのが重要だと論じていた。具体的には連盟がアメリカとソ連を招請して全国家による「世界会議」を開催するべきだというのがホーンベックの意見であった。⁶⁰⁾

さらに、フーヴァーが11月8日の大統領選でF・D・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) に大敗を喫し再選を果せなかったため、新たな責任を引き受けるのは尚更困難になった。14日、スティムソンは連盟が満洲事変の「管轄権 (jurisdiction)」を委譲、制限することは連盟とアメリカの立場を弱めるとして、たとえ一部でも九カ国条約会議に移管するには反対するよう訓令した。また、スティムソンは九カ国条約には会議条項がないため、日本は招請に応じる義務を持たないという実際的な理由も述べている。⁶¹⁾ 1931年秋には、九カ国条約を最後の「予備」手段として位置づけていたスティムソンだが、もはや解決の見通しが立たない案件の管轄権を移動させることのデメリットの方が大きいと判断したのだろう。

そしてスティムソンの指摘を裏付けるように、ジュネーヴに到着したばかりの松岡洋右代表はサイモン外相に対して、日本は九カ国条約にも不戦条約にも違反していないため九カ国条約会議案は受け入れられないと明言した。⁶²⁾ この場合、九カ国条約会議を開催しても日本に出席する義務はない。日本の拒絶とアメリカの消極姿勢に直面したサイモンは九カ国条約委員会・会議移管案を事実上断念した。⁶³⁾

奇妙なのは、こうした散発的に起きた事変の審議を連盟から不戦条約や九カ国条約に移管する動きに注目して、日本が動揺を突いて混乱を拡大させようとした形跡が見られないことである。また、イギリスやドラモンドが九カ国条約委員会・会議への移管案を打ち出していた1932年10月に、日本の連盟総会代表たちは日本と連盟双方の面子を立てつつ冷却期間を置くために「遷延策」を追求しようとしていた。⁶⁴⁾ まさにイギリスやドラモンドの意図とも合致している。こうした観点からは九カ国条約会議開催論に日本が方便として賛成するのもありえないとは言えない。

しかし日本にとって、中ソ紛争、満洲事変の際に阻止に動いたように、連盟のみならず不戦条約や九カ国条約によるアプローチも直接交渉論からの逸脱であることには変わりな

⁵⁹⁾ Minute by E. H. Carr, November 3; Minute by V. Wellesley, November 4, 1932; Minute by R. Vansittart, November 4, 1932, *ibid.*, n. 20–21. イギリス始め大国に対する中国やそのほか中小国の怒りについては、上海市档案馆訳『顔惠慶日記』第2巻(中国档案出版社、1996年)、1932年2月4日、6日、7日、8日、9日条、631–633頁。ソーン『満洲事変とは何だったのか』下巻、179–183頁。

⁶⁰⁾ Memo by S. Hornbeck, October 4, 1932, *Papers of Stanley K. Hornbeck*, 191–192.

⁶¹⁾ H. Stimson to H. Gibson, November 14, 1932, *FRUS*, 1932, IV, 342–343.

⁶²⁾ Memorandum by J. Simon, November 18, 1932, *DBFP*, Second Series, XI, 64–66.

⁶³⁾ J. Simon, “The Lytton Report: Japan and the League of Nations,” November 19, 1932, CAB 24/235, TNA.

⁶⁴⁾ 連盟代表から内田外相、1932年10月19日着、『日外』満洲事変第3巻、14–15頁。

い。先述のように四カ国条約締結直後、連盟の存在を盾として出来る限り四カ国条約会議開催を阻止できる解釈を確立させており、北京関税会議の時期にイギリスの提案した対中政策を議論する列強会議を否定したという経緯もある。

日本外務省は連盟脱退通告後1年をかけて、連盟のみならず九カ国条約会議を始めとした国際会議においても「東亜」問題討議を拒絶する方針をあらためて固めたとされる。⁶⁵⁾ 満洲事変時に駐華公使として幣原と同じく直接交渉論に固執していた重光は、1934年5月の時点で、九カ国条約の協議条項をあくまで「其各国ノ意見ヲ各国個々ノ間ニ交換スルコト」しか意味していないと解釈することで「会議ノシステム」の明確な拒絶を可能にした。1935年に入ると国際会議の否定は、国際連盟、「ワシントン体制」に代表される「現状維持」的な「コレクティヴ、システム」の打破、「個別的」な「利害関係」に基づいた「インデヴィデュアル、メソッド」への外交原理の転換として体系化された。そこで打破されるべき「集団機構」は、「国際連盟デモ、華府条約機構デモ、不戦条約機構デモ皆ソレデアル」とされる。⁶⁶⁾ 満洲事変において連盟が枠組み間の競合を避けるために不戦条約や九カ国条約を決議に取り込んできた裏返しに、日本もこれらを全て同一視しながら否定するに至ったのである。

おわりに

国際連盟創設後、アジア太平洋地域に成立する秩序もまた連盟との関係をどのように設定するかが争点の一つとなった。当初の段階では、日本はこの課題に他国と比較しても積極的に取り組み、四カ国条約について条約会議開催を出来る限り阻止するという意図だったにせよ連盟を優先する解釈を確立している。

しかし、英米がこうした解釈に同意していたとは言い難く、四カ国条約や九カ国条約と連盟の関係は依然として甚だ曖昧であった。1920年代のアジア太平洋秩序は組織化、普遍的国際機構との関係設定のいずれもほとんどなされていなかったのである。

ワシントン会議時とは異なり、イギリスは不戦条約については連盟との関係を明確に設定しようとしたが、連盟非加盟国アメリカは意図的にそこを曖昧にすることに拘った。こうした曖昧さは、中ソ紛争や満洲事変においてどの枠組みが調停を担当するか、「管轄権」を持つかという問題を複雑にした。中ソ紛争においてはアメリカのスティムソン國務長官が不戦条約による調停委員会の設置を試み、フーヴァー大統領がこれを一般原則化しよう

⁶⁵⁾ 富塚一彦『「連盟脱退」根本義』と日本外務省における「東亜」概念の生成——国際会議における「東亜」問題討議への拒絶方針を中心に』『國學院大學日本文化研究所紀要』第92輯(2003年)、147-172頁。

⁶⁶⁾ 重光葵「我外交ノ基調」ニ就イテ本協会総会ニ於ケル重光外務次官ノ挨拶、1934年5月11日、重光葵「国際関係ヨリ見タル日本ノ姿」、1935年8月1日(「重光大使ノ欧州政局報告」、A.2.0.0.X-1、外務省外交史料館所蔵)。重光葵「我外交陣容ノ充実改善ニ就テ」、1935年3月22日(濱口學「史料紹介 外務省陣容強化に関して重光次官が昭和10年3月22日に行った講演」『外交史料館報』、第17号[2003年]、84-104頁に全文所収)、94-97頁。満洲事変時の直接交渉論では幣原と重光が共通していたことは、酒井哲哉、前掲『「英米協調」と「日中提携」』(『年報近代日本研究』第11巻、1989年)、80-84頁。

として不戦条約第3条の追加による調査委員会設置提案にまで発展した。

これは連盟との関係もあってイギリスが事実上拒否したが、連盟事務局を中心に不戦条約が連盟に取って代わるのではないかという懸念が持たれた。アーサー・ソルターが提唱したのは、連盟非加盟国の関わる問題は不戦条約会議を開催し、連盟加盟国間の紛争については不戦条約会議の役割を連盟理事会が果すというものであった。

満洲事変において、中国は当初連盟と不戦条約の双方に訴える構えを見せた。スティムソンが不戦条約の適用に消極的な一方で連盟理事会がすぐに審議を開始したため、連盟が先行することで「管轄権」を握ることになった。そしてアメリカは、不戦条約適用のため理事会にオブザーヴァー参加するという決断を下す。ただし、アメリカの対連盟協力はかなり限定的なものであり、アメリカ、イギリス、中国、連盟事務局いずれもが連盟の行き詰まりや失敗に備えて不戦条約や九カ国条約に移管することを想定していた。

スティムソン・ドクトリンは連盟とは独立した立場から発するというスティムソンの意図に基づいており、不戦条約や九カ国条約とのつながりを強調していた。しかし、イギリスはこれを連盟総会決議に包摂してアメリカの対連盟協力からの離脱傾向を防いだ。ところが、満洲国建国や日本の満洲国承認を経て行き詰まりが明確になると、九カ国条約委員会・会議への移管によって時間稼ぎを図ったのは他ならぬイギリスであった。しかし、九カ国条約は会議条項を持たないため、会議開催自体に関係諸国の積極的な同意が必要になる。この点が、提訴があればその却下の方こそ積極的な同意とそれを導く理由の共有が必要だった連盟とは大きく異なる。アメリカが反対し、日本も拒絶する意向であったために九カ国条約委員会・会議の開催構想は頓挫した。

九カ国条約、不戦条約はその連盟との関係の曖昧さから、紛争の管轄権をめぐる連盟との競合性を持っていた。中ソ紛争、満洲事変の展開はまさにそれを示している。連盟とは一定程度独立した条約会議や委員会が成立して紛争調停にあたる可能性も存在したのである。しかし、これらがいずれも連盟に取り込まれることで、アジア太平洋地域における多国間枠組みは連盟の下に統一された。これにより、連盟と地域会議・機構が相争ってお互いの有効性を減じ合うような事態は回避された。

その代わり、多国間枠組みの統一は、連盟が失敗したときにあらゆる多国間枠組みが同一視され一纏めに否定されやすくした。重光に代表されるように地域主義の隆盛する1930年代にそのエネルギーは地域機構構想には向かわず、中ソ紛争や満洲事変時の第三者の介入拒否及び直接交渉論を引きずる日本はあくまで二国間関係を基本とした秩序観を抱いていく。連盟と他の多国間枠組みの関係設定がなされていないことは混乱を招くが、連盟への一元化は連盟が失敗したときの代替手段を失わせる。一元化の成功は多国間枠組みなきアジア太平洋地域をもたらしたのである。

[本稿は、2017年度東京大学大学院総合文化研究科提出博士論文「普遍的国際機構としての国際連盟——普遍・地域関係の構築」の第3章を圧縮、加筆したものである。]