

# 国際連盟の成立をめぐるイギリスの政策

—会議体制による戦争の防止—

大久保 明

Akira OKUBO. British Policy and the Formation of the League of Nations: Preventing War by a System of Conferences. *Studies in International Relations* Vol.38, No.2. February 2018. pp.11-18.

After its failed attempt to mediate the July Crisis of 1914 which led to the First World War, the British government sought to establish a mechanism in which countries would be obliged to refer international disputes to a court of arbitration or a diplomatic conference. This idea of preventing war by a system of mandatory conferences became the nucleus of Britain's plan for a League of Nations. The concept was developed by officials affiliated with the British Foreign Office, such as Sir Edward Grey, the Foreign Secretary who had experienced the success and failures of the "Concert of Europe", and believed it must be updated, Lord Robert Cecil, who wrote a key memorandum on the League of Nations in 1916 and later became a leading proponent of the organization, as well as the committee established in 1918 under the chairmanship of Lord Phillimore. This article argues that the British government's focus was to establish a system of mandatory conferences which would provide a breathing space for crises to be solved through negotiation. Britain's aim materialised in Article 12 of the League Covenant, which constituted the core of Britain's League concept more than any other provision, whether that be sanctions or disarmament.

## 1. はじめに

国際連盟の創設に際して、ウッドロウ・ウィルソン米大統領が果たした役割は広く認知されているが、その他の政府の動向については一部の専門的研究を除けば周知されているとは言い難い。ウィルソン大統領が1919年のパリ講和会議で連盟設立を強く後押ししたことは確かだが、連盟規約の骨子はイギリス政府が練った草案に基づいていた。またアメリカ合衆国は、野党共和党が多数を占める議会の反対により連盟に加盟しなかったため、発足当初の連盟の主導権はイギリス帝国とフランスが握ることとなった。本稿は、国際連盟の創設期におけるイギリスの政策を検討するものである。

研究動向を整理すると、まず連盟の通史として、国際連盟の事務次長を務めた経験を持つフランク・ウォルターズやイギリスの国際関係史学者F・S・ノースエッジの研究書が挙げられる<sup>1</sup>。また、近年日本に紹介された研究として、国際連盟を含む19世紀から20世紀にかけての国際協調思想を論じたマーク・マゾワーによるものがある<sup>2</sup>。近年、日

本における連盟研究は活況を呈しており、篠原初枝、後藤春美らによって、連盟の再評価が進められている<sup>3</sup>。一方で、連盟設立に際してのイギリスの政策については、豊富な政府史料の調査に基づくジョージ・エジャートンによる1978年出版の研究書が依然として最高峰である<sup>4</sup>。近年発表されたものとしては、ピーター・イアウッドの研究書が、連盟設立後のイギリスの政策をも分析の射程に入れたものとして有用である<sup>5</sup>。

本稿は、こうした優れた先行研究を参照しつつ、一次史料に基づき、独自の視点からイギリス政府の連盟構想を再検討する。本稿は、イギリス政府が戦争を回避する手段として、国際会議の開催を義務化する枠組みの構築にこだわったことに着目する。連盟の集団安全保障機能に関するこれまでの研究は、武力制裁の強制性に着目することが多かった。すなわち、パリ講和会議でフランス政府が主張したように、侵略国に武力制裁を自動的に課す強制力を連盟に持たせるべきか、それとも英米が主張したように、武力制裁の発動はあくまでも加盟国の自由裁量に依るべきか、という対立軸

である<sup>6</sup>。結果として英米の主張が通り、連盟が強制力の弱い組織となったことはよく知られている。一方で、先行研究で精査されることは少ないが、イギリス政府が第一に重視していたのは、強制力の問題以前に、国家間の係争が武力衝突へと発展する前に必ず国際会議を開き、外交交渉によって戦争を防ぐ体制を確立することであった。本稿は、この点に焦点を当て、イギリス政府がそのような会議体制の確立を目指した経緯を明らかにし、イギリスの政策が連盟の成立に与えた影響について考察する。

## 2. イギリス政府の連盟構想の萌芽, 1914-17年

第一次世界大戦の巨大な惨禍は、将来の戦争を予防するための国際機関を組織するべきだという政治的気運を生んだ。1914年から16年にかけてイギリスでは、フェビアン協会や民主統制連合(Union of Democratic Control)といった民間団体により、軍縮を推進し、国際紛争を平和的に解決するための国際組織の必要性に関する啓蒙活動が実施された。とりわけ、自由党の有力政治家で元駐米大使のブライス卿を長としたグループは、アメリカの連盟運動と連携しながら、政府に対して効果的な宣伝活動を繰り広げた。このブライス・グループが中心となり、1915年5月にロンドンで国際連盟協会の前身となる組織が立ち上げられ、エドワード・グレイ外相や、南アフリカの有力な政治家であり、イギリス帝国戦時内閣の一員となるヤン・スマッツの支援を得た。大戦の後半期にいたると、戦後に何らかの形の国際的な平和維持組織を設立することは、イギリス政府の既定方針になる<sup>7</sup>。

グレイ外相をはじめとするイギリス政府高官が連盟構想に強い関心を抱いた背景には、19世紀の会議外交への高い評価と、第一次世界大戦の開戦に際してのドイツの行動があった。1814-22年のウィーン会議からヴェローナ会議にかけて欧州列強が築いた会議外交の伝統は、列強間の不和に起因する度重なる機能不全を経験しながらも、ベルギー独立問題をめぐる1830年代のロンドン会議や、露土戦争の戦後処理をめぐる1878年のベルリ

ン会議に見られるように、危機に際しての紛争調停や列強間の利害調整の場としてしばしば復活した。1912-13年のバルカン戦争に際しても、ロンドンで国際会議が開催され、局地的紛争を欧州列強間の全面戦争に拡大させないための外交努力がなされた。1912-13年のロンドン会議を主導したグレイ外相は、オーストリア皇位継承者の暗殺に端を発する1914年7月の危機に際しても、列強間の会議によって危機を平和的に解決することは可能だと考え、紛争当事国のオーストリアとロシアを除く四列強(イギリス、フランス、ドイツ、イタリア)による国際会議の開催を提案した。しかし、すでにオーストリアを全面的に支援する方針を内々に決定していたドイツは、グレイの会議提案を拒絶し、第一次世界大戦の勃発を国際会議によって防ぎえたかもしれない唯一の機会が失われてしまった<sup>8</sup>。この経験からイギリス政府では、戦争勃発の危機に際しては、国際会議の開催を義務化するべきだという考えが説かれ、イギリス政府の連盟構想の要となっていく。

1915年8月にグレイは、ウィルソン米大統領の側近のエドワード・ハウスに宛てた書簡のなかで、次のように述べた。

私は、昨年に平和か戦争かを決した運命的な一歩が、会議の拒絶だったこと、そしてこのことから得られる教訓について、ますます考えています。二国間の紛争が仲裁、調停ないし他国による会議によって解決することを要求するなんらかの国際連盟が——それを設立できるとすれば——最高の報奨となるでしょう。これまで国際法には制裁措置がありませんでした。今次大戦の教訓は、列強が国際法に制裁措置を付与することを誓う必要がある、ということです。この点さえ押さえれば、公海の自由をはじめとする諸問題の解決は容易となるでしょう。しかし、[イギリスなどが]公海の自由を保証する一方で、ドイツが陸上において自国の法のみを尊重し、自由に戦争を始める権利を維持するのであれば、それは公平な提案とは言えないでしょう<sup>9</sup>。

このようにグレイは、国際紛争に際して会議を開催し、国際法を強制する機能を有する国際連盟の創設が望ましいと考えた。そして、敵国ドイツもそのような体制に組み込み、交戦権を制限するべきだと述べたのである。

イギリス政府が国際連盟構想に関する具体的検討を行った最初期の例として、1916年秋にアスキス連立内閣下で作成された政策文書が挙げられる。まず、外務省内部で作成された戦後秩序のあり様に関する包括的覚書のなかで、民族自決、全般的軍縮、仲裁条約といった平和維持のための施策とともに、これらの実施を保証する組織として、「国際連盟 (a League of Nations)」の樹立が望ましいと論じられた<sup>10</sup>。同年12月にアスキスに代わって連立内閣の首相となるデヴィッド・ロイド・ジョージは、この外務省覚書が国際連盟の設立を推したイギリス政府で最初の公文書だったのちに回顧した<sup>11</sup>。

これに続き、外務政務次官ロバート・セシル卿とエア・クロウ事務次官補がいつそう踏み込んで連盟案を検討した。19世紀末の保守党政権を率いた第3代ソールズベリ侯爵の三男であったロバート・セシル卿は、両大戦間期における国際連盟の著名な擁護者となる。そのようなキャリアを歩み出すきっかけともなる覚書を、彼は1916年秋に起草していた。セシルの提案は、19世紀の「欧州協調 (Concert of Europe)」をモデルとする国際会議体制を構築するという内容であった。セシルによれば、19世紀「欧州協調」の問題は、会議の開催が義務付けられていない点にあった。ゆえに、武力に訴えることをすでに決意した国が出てきた場合、それを抑止して会議の決定に従わせることは困難であった。その解決策としてセシルは、国際紛争を列国間の会議に付託することを義務化し、会議が結論を出すまでの間 (最大3カ月間)、武力行使を禁ずる条約を講和の際に調印することを提案した。そして、これに違反して武力を行使した国に対しては、他のすべての調印国が経済制裁を加えることを約すことで、条約に強制力を持たせることができるとした。セシルの構想は、もし1914年7月にアメリカ合衆国を含む世界の列国が、ドイツとオーストリアに国際会議への参加を、経済制

裁という後ろ盾を得て強く呼びかけていれば、大戦勃発を防ぎえたかもしれないという分析に基づいていた<sup>12</sup>。国際会議の開催を義務付け、外交交渉によって国際紛争を解決する猶予期間を設けることで、戦争の防止を図る構想であった。

セシルの覚書に対して、イギリス外務省随一の欧州専門家として知られたクロウ次官補が検討を加えた。クロウは、会議体制の樹立には賛同しながらも、制裁の義務化が平和を導くという考えには懐疑的であった。クロウによれば、制裁の効果はあくまでも制裁を行使する側とされる側のパワーバランスによって決まるのであり、制裁の義務化だけでは平和は保証されないのだという。すなわち、会議体制の成否は、結局は過去と同様に「勢力均衡 (balance of power)」によって決まるというのであった。現状維持勢力が、維持されるべき現状が正当であるという信念に基づいて連合し、現状打破勢力に対する「力の優越 (preponderance of power)」を確保することが、平和維持の鍵なのだと言った。彼はこのように、勢力均衡論に基づき、平和維持機構としての会議体制の万能性を否定した。その一方で、国際紛争の勃発に際して会議を開く規範を根付かせ、外交交渉によって問題を解決する時間的猶予を確保することの意義は認めた<sup>13</sup>。

このようにイギリス政府では、1916年の段階で、戦後になんらかの「国際連盟」を立ち上げる方針が、外務省を中心にある程度の具体性をもって議論された。外務省が構想した「国際連盟」の目標は限定的であり、武力をもって国際法を執行する強制力を持たせることでも、ましてや世界政府を樹立することでもなく、あくまでも紛争を平和的に解決するための外交交渉の場を設け、会議による国際紛争の解決という規範を醸成することが、その中心的狙いだった。

セシルとクロウの覚書は、1917年に帝国戦時内閣 (本国閣僚とカナダなど自治領の首脳が戦争遂行について討議する会議) に提出され、議論の基礎となった。そこでセシルは、国際紛争を平和的に解決する手段として、仲裁裁判と国際会議を比較し、後者のほうがイギリス帝国の利益に叶うと述べた。彼はその理由として、イギリス帝国の死

活的利益が国際法廷の判断に委ねられる事態を回避する必要性を挙げた。この点については前述したクロウの覚書でも強調されており、全会一致を原則とする政府間の国際会議を紛争解決の場とするほうが、すべての列強の賛同を得やすい現実的な選択肢だと説いていた。セシルは、戦争勃発の可能性を低減させる最良の方法は、国家間に係争が生じた場合に、国際会議が結論に達するまでの一定期間、武力行使を禁止することだと説いた。そして、そのような規則の遵守を保証するための国際連盟を設立するべきだと述べた。他の出席者もこれに賛同し、帝国戦時内閣は上記の議論に基づく国際連盟の設立を目指していく方針を確認した<sup>14</sup>。

これを受けて、1918年1月5日にロイド・ジョージ首相は、イギリスの戦争目的を説明した演説において、「軍備の負担を制限し、戦争の可能性を減らすならんらかの国際機関」を設立する方針を明らかにした<sup>15</sup>。それは、ウィルソン米大統領が有名な「14カ条」のなかで同様の組織に言及する数日前のことであった。国際連盟案は、イギリス政府内において独自に検討が重ねられ、公式な戦争目的として掲げられるにいたったのである。

### 3. イギリス政府の連盟構想の発展、1918年

1918年にイギリス政府は、国際連盟案に関する具体的な検討を進めた。同年1月中旬にモーリス・ハンキー内閣書記官長は、連盟構想に関する覚書をまとめ、首相と戦時内閣に提出した。ハンキーは、前年末に設立されたばかりの連合最高戦争評議会（Supreme War Council: 連合首脳による戦争指導会議）を、戦後は敵国と中立国も招き入れ、平和維持を目的とする常設国際会議機関へと発展させていく構想を描いた<sup>16</sup>。外務省においても、セシル卿が連盟案の早期検討を促していた<sup>17</sup>。

彼らの後押しを受けて、国際連盟案に関して検討する専門家委員会が1月に外務省の管轄下に組織された。元高等法院判事のウォルター・フィリモア枢密顧問官が委員長を務め、クロウをはじめとする外務省高級官僚や歴史学者が委員に選ばれ

た。委員会の目的は、法的、歴史的側面から国際紛争の平和的解決のための国際連盟の可能性を検討し、そのような組織の実用性に関して報告することであった<sup>18</sup>。

1月30日に初会合を開いたフィリモア委員会はまずハンキーの構想を議論した。委員たちは、連合国の戦時協力のための組織に過ぎない最高戦争評議会を国際連盟の原型とする考えに懐疑的であった。他方で、行政府を備えた超国家的組織の設立といった遠大な構想も退けられた。委員会は、戦争を「阻止」ないし「緩和」、「制限」するための「諸国家による何らかの連合体を組織すること」に議論を絞ることに決めた。また委員会は、国際紛争を司法的解決に適するものと、適さないものとに分けて考える原則も採用した。そして、司法的解決に適さない領土紛争のような問題に関しては、政府の代表による国際会議を調停の場とするべきだとした<sup>19</sup>。

2月中旬に開かれた第3回および第4回会合では、調停手続きに強制力を持たせるための制裁措置に関する議論が行われた。とりわけ、制裁は経済領域に限定されるべきか、それとも武力行使をも可能とするべきか、そして武力制裁の行使は自動的であるべきか、国際会議がその都度決定するべきか、こうした点が問題となった。委員会は、規約違反国に対してすべての連盟国が自動的に武力制裁を行うべきだという、踏み込んだ判断を行った。すなわち、のちに集団安全保障と呼ばれるようになる制度の採用を支持したのである。委員会の提案は、国際紛争の勃発に際して、仲裁裁判、ないしは国際会議に付託せずに国家が武力を行使することを禁止し、違反国に対しては制裁を科すことを約することで、システムに強制力を持たせることであった<sup>20</sup>。

フィリモア委員会は3月20日に中間報告を提出した。報告書には、全18条から成る規約草案も含まれていた。草案の骨子は、会議による紛争解決を義務化することで、国際紛争が戦争へと発展するまでの間に「猶予期間（moratorium）」を設けることにあった。「猶予期間」に武力行使のみならず、戦争の準備をも禁ずる案も審議されたが、戦争準備を定義することは困難だとして退けられた。

規約草案の冒頭2条項は、集団安全保障に基づく戦争防止の仕組みを謳っており、その要旨は次の通りであった。まず第1条は、連盟国が仲裁裁判ないし国際会議に紛争解決を委託せずに、他の連盟国と戦争を開始しないことを集団的かつ個別的に誓約する、という内容を謳った。すなわち、会議による紛争調停の義務化である。そして第2条は、もし特定の連盟国が規約に違反した場合、「その事実をもって (*ipso facto*)」他のすべての連盟国と戦争状態に陥る。後者の連盟国は、陸軍、海軍、金融、経済、あらゆる手段を用いて相互に援助し合うことを集団的かつ個別的に誓約する、と定めた。すなわち、会議体制に強制力を持たせるための制裁規定である。第3条以下は、国際会議や仲裁裁判の具体的機能や手順を定めた<sup>21</sup>。フィリモア委員会の条文案は、1919年に成立する国際連盟規約の原型となる。セシルは、フィリモア委員会の報告者を「この国で得られる最良の専門的見解」だと高く評価した<sup>22</sup>。

フィリモア委員会は7月3日に最終報告書を提出した。中間報告が規約草案を提起したのに対し、最終報告は連盟構想の歴史的系譜を詳細に振り返る内容となっており、ナポレオン戦争後の講和において、当時の英外相カースルレイ子爵が推進した大国間会議体制、「欧州協調」に着目した。報告書は、「欧州協調」は多くの紛争の抑制に成功したものの、「協調」を構成する国家間に不和があった場合には機能しえなかったと分析した。そして、将来の国際連盟が成功するためには、構成国の世論が武力による紛争解決を非難し、国際会議による解決を望む点で一致する必要があると論じた<sup>23</sup>。フィリモア委員会の最終報告書は、中間報告書とともにアメリカ、フランス、イタリア、日本の政府にそれぞれ送付された<sup>24</sup>。

同じ頃、フランスの有力政治家レオン・ブルジョワ主導の委員会によるフランス政府の報告書がイギリス政府に提出された。その要旨は、常設の国際会議と国際仲裁裁判所を打ち立て、国際法違反を犯した国に対して外交、司法、経済、軍事的な制裁を科すというものであった。この点ではイギリスの構想とあまり変わらなかった。フランス案がイギリス案と大きく異なったのは、軍事的制裁

を執行するための「国際部隊 (*force internationale*)」の創設を謳った点にあった。国際部隊は、連盟加盟国が拠出する兵力によって構成され、「常設国際参謀本部 (*service permanent d'État-Major international*)」を持つものとされた。いわば連盟軍である。「常設国際参謀本部」の任務は、国際軍事作戦の指揮の他に、加盟各国の軍を定期的に視察し、兵力や編制に関する改善点を国際連盟に報告することも含まれていた。そして連盟は、国際参謀本部の報告に基づく軍備の改善を加盟国に要求することができると定められた<sup>25</sup>。フランス史研究者のピーター・ジャクソンは、第一次世界大戦後のフランスの対外政策の特徴を、国際協調と国際法を重視し、軍事力の行使も辞さずに国際法を執行していくアプローチに見出し、これを「法的国際主義 (*judicial internationalism*)」と呼んだ。ブルジョワ委員会の報告書は、そのような「法的国際主義」を象徴するものであったという<sup>26</sup>。フィリモア委員会はフランス案を検討し、国際部隊の創設に関しては難色を示したものの、総論としては親和性を認め、連盟案に関してフランスと合意を形成できるだろう報告した<sup>27</sup>。

アメリカ政府は、フィリモア委員会やブルジョワ委員会に比する包括的提案を大戦中に行うことはなかったが<sup>28</sup>、アメリカ側の基本的考えを示す書簡をウィルソン大統領の側近エドワード・ハウスがセシルに送付した。そのなかでハウスは、イギリスの構想と同様に仲裁裁判と国際会議による紛争解決の仕組みを作ることに同意した一方で、それに加えて、連盟国が終戦時の領土的現状を相互に保障する条項を挿入するべきだと提案した。この案は、同時期にウィルソン大統領が推進した「パン＝アメリカ協定 (*pan-American pact*)」(アメリカ合衆国による南北アメリカ諸国の独立保障と領土保全を意図した協定案)の構想を踏襲したものであった<sup>29</sup>。しかしセシルは、アメリカが主張した領土的現状の相互保障案に難色を示した。セシルは、領土的現状は国際会議によってその妥当性を定期的に再検討されるべきものだとして述べ、現状を固定化するような条項を挿入することに反対した<sup>30</sup>。

以上のようにイギリス政府は、国際会議の義務

化による紛争解決をその構想の柱とし、フランスの主張した連盟軍の創設にも、ウィルソン大統領の求めた領土的現状の相互保障も不必要だと考えた。

1918年秋に戦局が連合国の有利に急転すると、外務省内に新設された政治情報局（Political Intelligence Department）において、講和に向けた準備が急ピッチで進められた<sup>31</sup>。そこで国際連盟案を担当した人物のひとり、戦間期の著名な国際政治学者となるアルフレッド・ジマーンであった。ジマーンは、紛争解決の具体的手段としてはフィリモア委員会の方式を踏襲しつつ、平時においても大国の外務大臣を中心とする会議を定期的に行うことを提案した。大国として、イギリス、フランス、イタリア、日本、アメリカ合衆国を挙げ、そして政情が安定化し次第、ドイツとロシアを加えることを提案した。その他の中小国は、数年に一回開催される総会に出席するものとした。ジマーンはまた、大国会議を支える常設の事務局を設置すべきだとした。その一方で、セシルと同様に、ウィルソン大統領の提案した領土保障協定には慎重であった。永続的な国境線という考え方は非現実的であり、将来の現状変更の余地を残すべきだという意見であった<sup>32</sup>。ジマーンは、1930年代に著した国際連盟に関する研究書のなかで、国際連盟の発想の源は、19世紀「欧州協調」を改良することにあると述べている<sup>33</sup>。

ジマーンやセシルの考えに見られるように、イギリス政府の連盟構想は大国主導の国際会議に主眼を置く限定的な構想であった。外務省の上層部も、国際連盟が過剰な権限を持つことを危惧していた。たとえばクロウ次官補は、国際連盟が国際軍を有する「超国家的行政機関」になることに明確に異を唱え、連盟があまりに大きな権力を持つと、イギリスの国益を害する恐れがあると警告した<sup>34</sup>。セシル政務次官は、フィリモア委員会の報告書と政治情報局の覚書をもとに提言をまとめ、12月17日に内閣に提出した。それは、会議体制の樹立に主眼を置く連盟構想であり、領土の保障や制裁を重視するものではなかった。この覚書は後に「セシル・プラン」と呼ばれることとなる<sup>35</sup>。

12月24日、イギリス帝国戦時内閣は連盟案を包

括的に討議した。フィリモア委員会や外務省の覚書の他、ヤン・スマッツが提出した覚書が議論の基礎となった。スマッツの覚書は、イギリス帝国を国際連盟の原型と捉え、そこにおいて本国と自治領が定期的に会議を開催して帝国内の懸案を討議しているように、連盟は諸国民の自治を推進する国際共同体となるべきだと論じた。このような発想のもとで、スマッツは委任統治制度に関する先駆的な提案を行った<sup>36</sup>。

この閣議で、ロイド・ジョージ、セシル、スマッツが連盟案を後押しした一方で、他の閣僚からは連盟に大きな権限を与えることへの懸念が表明された。保守党の領袖のなかには、国家主権を制限するような強い連盟の構想に反対し、連盟はあくまでも強制力を有さない会議体として組織されるべきだと主張する者もあった。また、当時自由党に籍を置いていたウィンストン・チャーチル軍需相は、大国が連帯している限りにおいて連盟は機能するだろうが、大国間に齟齬が生じた場合には機能不全に陥るだろうと指摘した。このように、連盟が持つべき権限の大小に関する意見の相違はあったものの、帝国戦時内閣は講和会議で国際連盟を打ち立てることに合意した<sup>37</sup>。こうして、翌年1月に始まる講和会議において、イギリス政府は会議体制の確立を主眼に置く国際連盟の設立を推し進めていくこととなる。

#### 4. おわりに

以上検討してきたように、イギリス政府が描いた国際連盟構想の核心は、1914年夏の第一次世界大戦開戦時の教訓に立脚し、国家間の争いが戦争に発展する前に必ず国際会議を開き、交渉によって危機を解決する体制の確立にあった。紛争の勃発から、武力の行使までの間に猶予期間を設け、その間に仲裁裁判、ないしは外交交渉によって紛争を調停する仕組みを確立することが、イギリス政府の狙いであった。会議体制に実効力を持たせるべく、違約国に対して制裁を課す制度も考案された。しかし、イギリス政府は武力制裁の義務化には慎重であり、経済制裁にとどめる考えが主流であった。イギリス政府は、あくまでも外交交渉

の場を作ることに連盟の意義を見出していた。これは、国際法を執行するための実力組織としての連盟軍の確立を求めたフランス政府とも、領土的現状の保障にこだわったアメリカ政府とも異なる目論みであった。

1919年にパリ講和会議で起草された国際連盟規約は、イギリス、アメリカ、フランス、主要三大国の構想の混合物となったが、最も反映されたのは、戦時中より綿密な検討を重ねていたイギリスの構想であった。フランスの連盟軍構想は、国家主権を侵害するものとみなした英米の反対により却下された。アメリカが求めた領土保全協定は、規約第10条として挿入された。一方で、連盟規約の中核である紛争調停の枠組みを謳った第12条～第16条は、イギリス政府の草案に大部分基づいていた<sup>38</sup>。

連盟国は、連盟国間に国交断絶にいたるおそれのある紛争が発生するときは、当該事件を仲裁裁判もしくは司法的解決または連盟理事会の審査に付すべく、かつ仲裁裁判官の判決もしくは司法裁判の判決後または連盟理事会の報告後3カ月を経過するまで、いかなる場合においても、戦争に訴えざることを約束<sup>39</sup>。

このように、協議による紛争調停を義務化し、交渉のための猶予期間を設定した規約第12条第1項は、19世紀「欧州協調」を強化した会議体制の確立を望んだイギリス政府にとり、連盟規約の要であった。それは、大戦中にロバート・セシル卿やフィリモア委員会が起案した文面を踏襲していた。

ロイド・ジョージが後年に回顧したように、アメリカ合衆国が仮にパリ講和会議に参加していなかったとしても、国際連盟がほぼ変わりなく実現していたと考えるのは、おそらく妥当であろう<sup>40</sup>。それほどまでに、連盟案はイギリス帝国の戦後秩序構想の中核に位置していた。しかし、アメリカ抜きに連盟が有効に機能しえたかと言えば、それはまた別の問題である。会議体制に基づく国際秩序が効力を発揮するためには、すべての大国が協

調関係を維持することが不可欠の前提であった。講和会議を経て、ドイツが講和条約に強い不満を抱き、アメリカ議会が講和条約の批准を拒否すると、そのような前提条件は早々に崩れ去った。

## 注

- <sup>1</sup> F.P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: Oxford University Press, 1952); F.S. Northedge, *The League of Nations: Its Life and Times, 1920-1946* (New York: Homes & Meier, 1986).
- <sup>2</sup> マーク・マゾワー『国際協調の先駆者たち——理想と現実の200年』(依田卓巳訳) NTT出版, 2015年。
- <sup>3</sup> 篠原初枝『国際連盟——世界平和への夢と挫折』中央公論新社, 2010年。後藤春美『国際主義との格闘——日本, 国際連盟, イギリス帝国』中央公論新社, 2016年。
- <sup>4</sup> George W. Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- <sup>5</sup> Peter J. Yearwood, *Guarantee of Peace: The League of Nations in British Policy, 1914-1925* (Oxford: Oxford University Press, 2009).
- <sup>6</sup> 近年、仏＝英米という対立軸から一步踏み込み、緩やかな平和の強制を望んだイギリスと、領土的現状の相互保障を求めたウィルソン大統領の政策を比較した研究もなされている。Martin Ceadel, “Enforced Pacific Settlement or Guaranteed Mutual Defence? British and US Approaches to Collective Security in the Eclectic Covenant of the League of Nations”, *International History Review*, 35:5 (2013), pp. 993-1008.
- <sup>7</sup> Henry R. Winkler, *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1952), pp. 7-27, 50-83, 136-8, 229-54; Donald S. Birn, *The League of Nations Union: 1918-1945* (Oxford: Clarendon Press, 1981), pp. 6-8.
- <sup>8</sup> Zara S. Steiner and Keith Neilson, *Britain and the Origins of the First World War*, 2nd ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 237-9.
- <sup>9</sup> Charles Seymour, *The Intimate Papers of Colonel House* (Boston: Houghton Mifflin, 1926), vol. 2, pp. 87-8.
- <sup>10</sup> Ralph Paget and William Tyrrell memorandum, “Suggested Basis for a Territorial Settlement in Europe”, 29.9.1916, P-5, CAB 29/1, The National Archives, Kew [以下、TNAと略記する]。
- <sup>11</sup> David Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties* (London: Victor Gollancz, 1938), vol. 1, p. 31.
- <sup>12</sup> Robert Cecil, “Memorandum on Proposals for Diminishing the Occasion of Future Wars”, 10.1916, 103293/103293/

- 39, FO 371/3082, TNA.
- <sup>13</sup> Eyre Crowe, “Notes on Lord R. Cecil’s Proposals for the Maintenance of Future Peace”, 12.10.1916, 103293/103293/39, FO 371/3082, TNA.
- <sup>14</sup> Minutes of the Imperial War Cabinet 12 and 13, 26.4, 1.5.1917, CAB 23/40, TNA.
- <sup>15</sup> James Brown Scott, *Official Statements of War Aims and Peace Proposals: December 1916 to November 1918* (Washington DC: Carnegie Endowment, 1921) pp. 225-33.
- <sup>16</sup> Steven Roskill, *Hankey: Man of Secrets* (London: Collins, 1972), vol. 1, p. 482; Hankey memorandum, “The League of Nations”, 16.1.1918, GT 3344, CAB 24/39, TNA.
- <sup>17</sup> Cecil to Balfour, 20.11.1917, 53848/13761/39, FO 371/3439, TNA.
- <sup>18</sup> Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, p. 65.
- <sup>19</sup> Minutes of the 1st and 2nd meetings of the Committee on the League of Nations, 30.1, 6.2.1918, 214189/214189/50, FO 371/3483, TNA.
- <sup>20</sup> Minutes of the 3rd and 4th meetings of the Committee on the League of Nations, 13, 20.2.1918, *ibid.*
- <sup>21</sup> The Committee on the League of Nations, “Interim Report”, 20.3.1918, 53848/13761/39, FO 371/3439, TNA.
- <sup>22</sup> Cecil minutes, n.d., *ibid.*
- <sup>23</sup> The Committee on the League of Nations, “Final Report”, 3.7.1918, 122551/13761/39, FO 371/3439 (also in P-26, CAB 29/1), TNA.
- <sup>24</sup> Balfour to Reading, Greene, Rodd and Grahame, 23.7.1918, 122551/13761/39, FO 371/3439, TNA.
- <sup>25</sup> Commission de la Société des nations, “Rapports, exposé des motifs et textes adoptés”, 8.6.1918, 117740/13761/39, FO 371/3439, TNA.
- <sup>26</sup> Peter Jackson, *Beyond the Balance of Power: France and the Politics of National Security in the Era of the First World War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 5-6, 178-188.
- <sup>27</sup> Note by Lord Phillimore’s Committee to Balfour, 9.8.1918, P-28, CAB 29/1, TNA.
- <sup>28</sup> Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement: Written from his Unpublished and Personal Material* (London: Heinemann, 1923), vol. 1, pp. 217-18; David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant* (New York: G.P. Putnam’s Sons, 1928), vol. 1, pp. 9-16; Wilson to Reading, 8.7.1918; Reading to Balfour, 23.7.1918, 128240, 129429/13761/39, FO 371/3439; Wiseman to Cecil, 18.7.1918, PID 291/253, FO 371/4365, TNA.
- <sup>29</sup> Ceadel, “Enforced Pacific Settlement or Guaranteed Mutual Defence?”, p. 999.
- <sup>30</sup> House to Cecil, 24.6.1918, Cecil to House, 22.7.1918, PID 259/253, FO 371/4365, TNA.
- <sup>31</sup> 外務省政治情報局については、Erik Goldstein, *Winning the Peace: British Diplomatic Strategy, Peace Planning, and the Paris Peace Conference 1916-1920* (Oxford: Clarendon Press, 1991) に詳しい。
- <sup>32</sup> Zimmern memorandum, “The League of Nations”, n.d. [c. 19.11.1918], PC 29/29, FO 371/4353, TNA.
- <sup>33</sup> Alfred Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935* (London: Macmillan, 1936), pp. 190-2.
- <sup>34</sup> Crowe minute, 5.12.1918, PC 71/26, FO 371/4353, TNA.
- <sup>35</sup> Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, pp. 99-100, 103; Foreign Office memorandum, “League of Nations”, 17.12.1918, P-79, CAB 29/2, TNA.
- <sup>36</sup> Smuts memorandum, “The League of Nations: A Programme for the Peace Conference”, 16.12.1918, P-44, *ibid.*
- <sup>37</sup> Minutes of the Imperial War Cabinet 46, 24.12.1918, CAB 23/42, TNA.
- <sup>38</sup> Walters, *A History of the League of Nations*, p. 52.
- <sup>39</sup> 篠原『国際連盟』282頁を参考に訳出した。
- <sup>40</sup> Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, vol. 1, p. 278.