

Title	パリ不戦条約の成立とイギリス外交、一九二八年
Sub Title	British foreign policy and the making of the Kellogg-Briand pact, 1928
Author	藤山, 一樹(Fujiyama, Kazuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2018
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.117, (2018. 6) ,p.1- 31
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20180615-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

パリ不戦条約の成立とイギリス外交、一九二八年

藤 山 一 樹

- 一 はじめに
- 二 不戦条約の直接的起源
- 三 イギリスの直面したジレンマ
- 四 (一) ヨーロッパおよび帝国に関わる軍事行動の可能性
- 五 (二) 英米関係の改善への期待
- 六 ドイツの参加表明とアメリカの保証
- 七 急転直下の閣議決定とその経緯
- 八 おわりに

一 はじめに

本稿は一九二八年八月に成立したパリ不戦条約への参加表明に至るイギリスの政策決定過程を分析し、同条約に関する対外的懸念が存在していたにもかかわらず、なぜイギリス政府は調印を最終的に決定したのかという問いに答えるものである。

国家が個別的利害に基づいて行う戦争を一般的に禁止したパリ不戦条約（正式名称は「国策の手段としての戦争放棄に関する条約」(Treaty for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy)」、以下では便宜上「不戦条約」と略記）は、一九二八年八月二七日、フランス外務省に参集した英米仏独伊日ら一五カ国の代表によって調印され、第二次世界大戦の開始までには締約国数は六三に上った。第一条には締約国が国策の手段としての戦争を相互に放棄する旨を各国人民の名において厳肅に宣言することが、第二条には締約国間に発生しうる一切の紛争の処理または解決を、その性質あるいは起因の如何を問わず、平和的手段による以外には求めないことが規定された。また前文には、自国の利害増進を目的として戦争に訴える締約国には、同条約の供与する利益は拒否されるべきことが記された¹⁾。

これまで多くの国際法学者が指摘してきたように、違反国に対する制裁規定の欠如や勢力圏をめぐる締約国の留保、あるいは国際法上「戦争」に分類されない（たとえば開戦宣言等の戦意表明を伴わない）武力行使が合法と主張される可能性など、不戦条約は戦争防止の実効的メカニズムとしては多くの欠陥を内包していた²⁾。外交史家の間でも、一九三〇年代に入って満洲事変やエチオピア戦争、日中戦争のような武力による現状変更の試みが続発した事実をもって、不戦条約が国際関係を規制する手段としてほとんど価値のないものであったとする議論は少なくない³⁾。

だが他方において、不戦条約は戦争の開始に手続き上の制約を課した国際連盟規約とともに、戦争違法化の側面か

ら戦間期国際秩序を構成する重要な取決めでもあった。⁽⁴⁾ そもそも第一次世界大戦前夜までの国際関係に支配的だったいわゆる無差別戦争観の下、戦争は主権国家に固有かつ究極の権利として国際法上合法と認められていた。しかし一九世紀を通じて軍事技術は長足の進歩を遂げ、主要大国では国民全体を戦争に動員しうる政治経済体制が整いつつあった結果、一九一四年に勃発した第一次大戦はヨーロッパに未曾有の物理的被害をもたらした。⁽⁵⁾ こうして大戦後には戦争をいかに防止するかが、政治家ばかりでなく学者やジャーナリストにとっても喫緊に取り組むべき課題となったのである。⁽⁶⁾

戦争を規制するにせよ一般的に禁止するにせよ、一九二〇年代前半の外交的成果としてまず挙げられるのは、一九年に締結された国際連盟規約であろう。戦争は同規約において締約国全体の関心事であるとされ、紛争の平和的解決に背いた締約国は理事会の決定に基づき制裁の対象となる旨が規定された。一方、同規約はそれまで国際法上容認されてきた戦争の自由を全面的に否認したわけではなく、連盟加盟国といえども特定の状況では戦争に訴えることが依然として可能であった。その後二三年には相互援助条約案、翌二四年にはジュネーヴ議定書と(侵略)戦争の合法性を原則として否認する取決めが連盟に提出されたが、いずれも批准には至らなかった。このように大戦後の戦争違法化の歩みは一進一退であったが、二八年の不戦条約の成立によって戦争はいよいよ一般的に禁止されることになった。⁽⁷⁾

しかし考えてみると、ヨーロッパ国際関係では戦争を合法とみなすのが長らく一般的だったにもかかわらず、当時の主要大国が戦争放棄を謳う条約に揃って調印できたことは不思議な話ではある。中でも第一次大戦後における大国の筆頭格であったイギリスは、帝国および自治領が有する巨大な陸軍兵力に加え、ジブラルタル・ハリファクス・メルボルン・シンガポールといった戦略基地を拠点に、ほとんどあらゆる地域の海上交通路を保護することのできる世界最大級の巡洋艦隊を有していた。かくもグローバルに展開しうる強大な軍事を備えたイギリスは、何の躊躇もなく不戦条約を調印することができたのだろうか。そこでイギリス外交史の先行研究をひも解いてみると、一九二八年

当時のイギリスが直面した二つの具体的障害が浮かび上がる。

第一の障害は、イギリスが抱える条約コミットメントであった。第二次ボールドウィン (Stanley Baldwin) 内閣の対米政策を多面的に分析したマッカーチャー (B.J.C. Mckercher) は、連盟規約とロカルノ条約に定められたイギリスの軍事援助が不戦条約に抵触するのではないかと、という外務省内の不安を指摘している。⁽⁸⁾ 外相チェンバレン (Sir Austen Chamberlain) の不戦条約に対する態度を実証したジョンソン (Gaynor Johnson) も、ヨーロッパ安全保障の要であるロカルノ条約の軍事的効力を減じないことがチェンバレンの主たる関心であったと論じている。⁽⁹⁾

イギリスにとって不戦条約に調印する際の第二の障害は、帝国防衛であった。イギリスが不戦条約への参加表明に時間をかけすぎたとするトムズ (Jason H. Tomes) によれば、その原因はチェンバレン外相が英領インドならびにイギリスからインドに至る海上交通路 (エンパイア・ルート) の安全を維持するための武力行使を懸念したことであった。⁽¹⁰⁾ 第一次大戦後の国際秩序形成における英米のリーダーシップを描いたコース (Patrick Cohn)、ならびにチェンバレン外相の五年弱にわたる外交指導を多面的に検証したグレイソン (Richard Grayson) もまた、帝国を守るための武力行使を断念することへの不安が一九二八年春の外務省内には見られたと論じている。⁽¹¹⁾

このように先行研究では、アメリカから不戦条約を打診された当初、イギリスが同条約の調印に二の足を踏んでいたこと、またイギリスの慎重な姿勢の裏には既存の条約コミットメントや帝国防衛に関する考慮が働いていたことが明らかにされてきた。だがイギリスは最終的には一九二八年八月に不戦条約の原署名国となっているわけで、右に挙げたような対外的懸念にもかかわらず、なぜイギリス政府は同条約への参加を表明できたのかという問題に、先行研究は明確な解答を与えていない。

そこで本稿は外務省文書やチェンバレン個人文書のみならず、先行研究がほとんど用いてこなかった内閣閣議録その他の未公刊史料に基づき、一九二八年のイギリス政府が不戦条約への参加を最後までためらった理由を特定すると

ともに、それでもなお彼らが同条約の調印を決意する決め手となった要因について実証する。

二 不戦条約の直接的起源

一事の発端は一九二七年四月六日、フランス外相ブリアン (Aristide Briand) がアメリカ国民に宛てて発表した談話であった。アメリカがドイツに宣戦してからちょうど一〇年という節目の日に、米仏二国間による不戦条約が提案されたのである。ブリアンは米仏が先の大戦で自由と正義のために共闘した経験に触れながら、両国の平和的意志がいささかも衰えていないことの証明として、「アメリカと戦争を相互に違法化する取決め (an engagement with America mutually outlawing war)」を結ぶ用意があると明らかにした。¹²⁾ そして六月二日には、後に成立する不戦条約とはほぼ同内容の米仏友好条約草案が、フランス政府よりアメリカ政府に正式に通達された。¹³⁾

米仏条約草案を受け取ったアメリカ国務省は、ブリアンの一連の動きを警戒していた。西欧部長マリナー (J. Theodore Marnier) は、アメリカがかかる米仏条約に調印すれば今後ヨーロッパの戦争で中立を保つことが困難になるとして、孤立主義の伝統という観点から懸念を表した。¹⁴⁾ 国務長官ケロッグ (Frank B. Kellogg) もマリナーの懸念を共有するとともに、いくら戦争を違法化したところで、国際紛争を平和的に解決するための手続きが確立されない限り効果はないであろうと指摘した。この時ケロッグは、国家が戦争放棄を誓約するだけで戦争を防止できるとは考えていなかったのである。「戦争をもたらす諸問題を処理する仕組みがないのに、戦争をしないという条約を結ぶ目的はどこにあるのでしょうか」¹⁵⁾。アメリカ政府は米仏条約に関するフランス政府との交渉を、しばし棚上げすることになった。

その後、フランス政府が米仏条約草案を提示してから約半年後の二月二八日、アメリカ政府は同案に関する公式

見解をようやく示した。この中でケロッグ國務長官は世界の主要国すべてが参加する不戦条約を逆提案していた。ケロッグ曰く、米仏が長い歴史の中で育んできた友好関係を鑑みれば、現在の国際平和に必要なのは米仏二国間でなく多国間の不戦条約であり、かかる条約締結のためであればアメリカ政府はフランス政府と協力する用意があった。⁽¹⁶⁾こうして一九二七年末、不戦条約は米仏間に留まらず、イギリスや他の主要大国にも関わる国際的課題となったのである。

イギリス政府の元に多国間不戦条約案の第一報が届いたのは、年が明けて一九二八年一月二日のことだった。⁽¹⁷⁾ケロッグのイニシアチブに対し、外務省では米州局二等書記官トンプソン (Geoffrey Thompson) から米州局長ヴァンシタート (Robert Vansittart)、副外務次官ウェルズリー (Sir Victor Wellesley)、チェンバレン外相に至るまで、何ともコメントのしようがないと同一の反応を示した。⁽¹⁸⁾そして一月二四日、チェンバレン外相はケロッグから提示された多国間不戦条約案を内閣に報告するとともに、以上のような外務省内の反応を踏まえ、イギリス政府が同案について公式見解を表明するのは現段階では見送るべきであると主張した。⁽¹⁹⁾

チェンバレンおよび外務省が不戦条約について様子見の姿勢を選んだのには、米仏いずれも一九二八年一月の段階でイギリス政府の正式な参加を要請していたわけではなかったとの事情があったであろう。だがより重要な理由として、チェンバレンと外務省は不戦条約案がもたらす深刻なジレンマに直面したため、同条約に参加することの是非を即断できなかったのである。

三 イギリスの直面したジレンマ

(一) ヨーロッパおよび帝国に関わる軍事行動の可能性

まず外務省が不戦条約への参加を直ちに容認できなかったのは、同条約の下で締約国が放棄する「国策の手段としての」戦争が何を意味するのか、その定義が不明瞭だったからだ。ケロック國務長官は自らの提案において自衛権の行使を禁じるつもりはないことをイギリス政府に早々に説明していた。二月二日、駐米大使ハワード (Sir Esme Howard) から戦争放棄条項には防衛のための戦争も含まれるのかと尋ねられたケロックは、明確に次のように答えている。「もちろん含まれません。いかなる国家も他国の攻撃から身を守る権利を手放すことはいけません⁽²⁰⁾」。しかし第一次大戦後のイギリス政府には、連合王国の防衛以外にも軍事力を用いる可能性が大きく分けて二つ存在し、そうした場合におけるイギリスの行動が不戦条約違反に該当するのではないかと、この不安が外務省内では頭をもたげていた。

外務省にとって第一の不安は、イギリスが有する条約コミットメントに関連していた。すなわち外務次官ティレル (Sir William Tyrrell) が案じたように、不戦条約に調印したらイギリスが国際連盟規約ならびにロカルノ条約下で負っている軍事援助まで禁止されるのではないかと、この不安である。⁽²¹⁾ イギリスが一九一九年に調印した連盟規約では、締約国が国際平和を保全するために「適當かつ有効と認められる措置」をとるべきものとされ (一一条)、具体的には戦争に訴えた締約国との経済関係の断絶のみならず、違反国への軍事制裁が理事会によって検討される可能性も存在した (一六条)⁽²²⁾。また二五年一〇月に成立したロカルノ条約では西欧の領土的現状、つまりドイツの西部国境ならびにラインラント非武装化の「明白な (flagrant)」侵犯に対し、連盟理事会による制裁の決定を待つ間、イギリスおよ

びイタリヤが原状回復のための軍事援助を与える」と規定されていた。⁽²³⁾

連盟規約もロカルノ条約も集団安全保障に基づく多国間枠組みであり、違反国には他の締約国が制裁を加えることで秩序を維持するとの趣旨であったから、制裁の実効性を高める軍事大国のコミットメントは上記二つの条約にとつてきわめて重要であった。一九二〇年代のイギリスは、第一次大戦中にドイツの海上封鎖で大いに威力を発揮したロイヤル・ネイヴィーに加え、帝国および自治領諸国の豊富な人的物的資源を備える一大軍事大国であったから、そうしたイギリスが二つの集団安全保障協定に参加していたことで、二〇年代後半のヨーロッパ国際秩序は大いに安定を得ていたといえる。⁽²⁴⁾ 当時の外務省内でも、イギリスによる軍事援助の信頼性がヨーロッパの安定を支えているとの感覚は確かに共有されていた。二六年四月、外務省内でイギリスの対外政策を概説する覚書が作成されたが、その末尾に付された対外コミットメント一覧表では連盟規約が重要度において第一位、またロカルノ条約はヴェルサイユ条約のラインラント占領および非武装化規定に次いで第三位を占めていた。⁽²⁵⁾ 外務省は不戦条約の調印によって、ヨーロッパ国際秩序を基礎づけていたイギリスのコミットメントの信頼性が揺らぐ事態を恐れていた。

次に外務省が「国策の手段としての」戦争に該当しうると危惧した第二の事例として、帝国をめぐる軍事行動を挙げるができる。ケロッグの多国間不戦条約案に目を通した外務省法律顧問ハースト (Sir Cecil Hurst) は、帝国防衛の観点からイギリス政府による同条約の無条件受諾は難しいであろうとの見解を示した。⁽²⁶⁾ この時ハーストの念頭にあったのは、インドその他の直轄植民地や委任統治領など、イギリスの支配が歴史的に定着していたり国際条約によって裏付けられたりしていた地域ではなく、そうした地域に隣接し、かつ敵対勢力の手に落ちれば帝国全体への脅威となりうる国家の防衛であった。その代表例が、「イギリス帝国の王冠に輝く宝石」と言われたインドと北西部で国境を接し、一九二〇年代を通じてソ連との結びつきを強めていたアフガニスタンである。

そもそもインドは一九二八年当時のイギリスにとって、各種製品の輸出市場や原材料の輸入元といった経済的意義

もさることながら、スエズ以東における主要軍事拠点としての戦略的意義が重要であった。というのも大戦終結後の数年間、エジプトやインド、中国などイギリス帝国内では、民族自決を旗印とする反植民地主義勢力の暴動が頻発しており、こうした状況の中、二〇年代のインド軍はさしずめ帝国専属の緊急展開部隊といった存在であった。⁽²⁷⁾二〇年初頭の段階でインドの陸上兵力はエジプトやパレスチナ、メソポタミアのほか、アデン、セイロン、マラヤに駐留し、広大なイギリス帝国内の治安維持を実質的に担っていたのである。⁽²⁸⁾

このようにイギリス帝国の軍事的支柱であったインドの中で、対外的に最も脆弱と見られたのがアフガニスタンと接する北西部国境であった。⁽³⁰⁾アフガニスタンは一九世紀から第一次大戦後にかけて英領インドおよびロシア間の緩衝地帯の役割を果たしており、アフガニスタンがロシアの影響下に入らないことはイギリスの帝国防衛に不可欠の条件であった。アフガニスタンは一八八〇年、第二次アフガン戦争の結果としてイギリスの保護国となるも、第一次大戦終結直後の疲弊したイギリス駐留軍に攻撃を仕掛け、一九一九年にはイギリスからの独立を正式に果たしていた。だがその後もイギリス政府の関心がアフガニスタンから離れることはなかった。ロシアは今や世界初の社会主義国家となつてイギリス帝国をイデオロギー上の主敵とみなし、主に経済もしくは技術協力を通じてアフガニスタンとの結びつきを強めていたからである。⁽³¹⁾

ケロッグ国務長官が多国間不戦条約を提案した約一カ月後の一九二八年一月末、主要閣僚ならびに三軍指導層が防衛問題を討議する帝国防衛委員会は、インドの安全がアフガニスタンの独立維持にかかっていること、またソ連による同国への「侵食 (encroachment)」はイギリス帝国の全般的利益を危険にさらすであろうことを確認し、万一の場合に備えて対ソ軍事作戦の初年度計画を検討するよう参謀総長ミルン (Sir George Milne) に要請していた。⁽³²⁾このように二八年初頭のイギリス政府は帝国の中核に位置づけられるインド防衛のため、すでに保護国の地位を脱していた隣国アフガニスタンでの軍事行動を究極的とはいえ想定していたがゆえに、外務省は不戦条約の調印に二の足を踏まざる

を得なかつたのである。

要するにイギリスが不戦条約に何のわだかまりもなく参加するには、締約国が放棄する「国策の手段としての」戦争の定義から、連盟規約およびロカルノ条約下の軍事援助と帝国にまつわる軍事行動が何らかの形で除外される必要があつた。

(二) 英米関係の改善への期待

ところが一九二八年初頭のイギリスは、以上のような不安材料にもかかわらず、ケロッグの不戦条約案を直ちに拒絶することもできない状況に置かれていた。前年六月に開催されたジュネーヴ海軍軍縮会議が失敗に終わったことで英米関係はこれまでになく悪化し、チェンバレン外相と外務省はその改善に向けた糸口を懸命に探していたからである。二二年のワシントン海軍軍縮条約で対象外とされた補助艦の保有数を制限すべく、英米日三カ国の代表がジュネーヴに顔を揃えたものの、主に巡洋艦をめぐって英米は合意を見出せず、同会議は何の成果も残せぬまま二七年八月に閉会となつていた。アメリカはワシントン会議で定められた英米日の保有比率(五・五・三)をすべての補助艦に適用すべきと主張したが、イギリスは帝国を結ぶ海上交通路を保護するために(特に小型の)巡洋艦を一隻でも多く欲していた。⁽³³⁾

そして一部のアメリカ世論からは軍縮会議の開催中より、海洋の覇権獲得もしくは維持がイギリスの隠された意図であるからアメリカもこれに対抗せよという、嫌英論と背中合わせの海軍拡張論が噴出したのである。雑誌『ネイション』によれば、平和を希求する国際世論に耳を傾けず、軍縮会議を紛糾させているのはイギリスであつたし、『ニュー・リパブリック』はイギリスが先の大戦のごとく戦時において中立国の商船を拿捕し、海上封鎖によつてあらゆる通商網を遮断するだろうと主張した。⁽³⁴⁾ 他にも新聞『シカゴ・デイリー・ニューズ』や『フィラデルフィア・パ

ブリック・レジャー』がイギリスの軍国主義を非難し、『シカゴ・トリビューン』や『ニューヨーク・サン』が英米軍拡競争の可能性について不安視していた。⁽³⁵⁾

このような論調がアメリカの新聞および雑誌で支配的だった中、もしイギリス政府がケロッグ國務長官の発案による不戦条約を言下に退ければ、イギリスの平和的意志などまやかしてしかないと糾弾するアメリカ世論に恰好の攻撃材料を与え、クーリッジ (Calvin Coolidge) 政権はかかる世論に背中を押される形で海軍増強へと本格的に舵を切るかもしれない。そして英米間に建艦競争が起これば、せっかく軽減しつつあったイギリスの財政赤字がふたたび悪化するのみならず、ワシントン会議で築かれた極東における英米協調までふいになる恐れがあった。⁽³⁶⁾

こうした負の連鎖を深く憂慮していたのが、ハワード駐米大使である。アメリカ政府のイギリスに対する不信感を払拭し、大西洋間の協調を少しでも堅固にすることを自らの使命ととらえていたハワードは、低迷する英米関係を改善するためにこそ不戦条約への参加を決定すべきだと外務省に書き送った。すなわち、イギリスがアメリカ政府案を支持することで不戦条約の成立に寄与すれば、アメリカは海軍縮小問題にきつとまた積極的に関与するであろう。

「反対に、もしイギリスが今回のアメリカの打診をもつともな理由なく却下すれば、アメリカ国内の孤立主義者や海軍拡張論者たちは『だから言ったろう、ヨーロッパには平和を実現しようという国……など存在しないのだから、我々も身を守るために可能な限り軍備を増強しなければならぬ』と叫び出し、イギリスは彼らの思うつぼにはまるでしょう⁽³⁷⁾」。イギリス政府の平和的意志をアメリカ政府と世論に印象づける機会を逃す手はなく、ワシントンから届いた不戦条約案を英米関係改善のための奇貨とすべし、とハワードは論じていた。

もしイギリス政府がハワードの勧めに従い、不戦条約への参加表明によって英米関係の改善を目指すのであれば、肝心のアメリカ世論がケロッグの提案に好意的でなければならなかったが、同案に対するメディアの反応はおおむね上々であった。在米イギリス大使館から外務省へ送られる定期報告によれば、『ニューヨーク・タイムズ』や

『ニューヨーク・ワールド』、『ボルティモア・サン』といった当時の主要紙において、不戦条約はアメリカが国際連盟の枠外にありながら他国と協力して国際平和に貢献しうる良案である、と評価されていた。⁽³⁸⁾ イギリス政府がアメリカ世論を経由して英米関係を立て直すための環境は整っていたといえるであろう。

一九二八年四月一三日、イギリス政府はアメリカ政府から不戦条約の成立に向けた多国間（英米仏独伊日）交渉への参加をようやく正式に打診された。締約国が国策の手段としての戦争を相互に放棄する多国間協定について、イギリス政府の立場を都合の許す限り迅速に示してほしい、というのがケロッグ國務長官の要望であった。⁽³⁹⁾ しかしチェンバレン外相はいかなる選択をすべきか、未だ呻吟していた。不戦条約を拒絶することでジュネーヴ海軍軍縮会議中より険悪さを増していた対米関係をこれ以上悪化させるわけにはいかなかったが、さりとて連盟規約とロカルノ条約に基づけられたヨーロッパの安定や、イギリス帝国の心臓部に当たるインドの安全を損なうような取決めには参加し難い。チェンバレンは四月二五日の閣議において、しかるべき時が来るまで不戦条約に関する本格的な討議を望まないとし、⁽⁴⁰⁾ またも内閣による決定の先送り求めたのだった。

四 ドイツの参加表明とアメリカの保証

だが、イギリスに不戦条約を検討するための時間はそう長く残されていなかった。一九二八年四月末、イギリスと同じように連盟規約とロカルノ条約の締約国であったドイツが、他の主要大国に先駆けて不戦条約への参加を公表したからである。チェンバレン外相としては法律専門家による精査を通じ、連盟規約ならびにロカルノ条約下の軍事援助と不戦条約下の戦争放棄義務が両立するとの確証を得てから、英仏独政府がそれぞれの立場を表明するという段取りを思い描いていた。四月二五日、チェンバレンは駐独大使リンジー（Sir Ronald Lindsay）に宛てて、英独両国は連

盟規約とロカルノ条約の締約国である以上、不戦条約の調印に関する国際法上の困難を共有しているはずであり、この点について共通の理解を得られるまでアメリカ政府への正式な返答を保留してもらいたい旨、シュトレーゼマン外相への伝言を依頼した。⁽⁴¹⁾

しかるに四月二十七日、チェンバレンの要請がリンジー駐独大使から伝えられるのと入れ違いに、ドイツ政府は不戦条約の成立に向けた多国間交渉の開始を承諾すると公表してしまった。ロカルノ条約締約国の英仏独による事前協議が叶わなかったことはチェンバレンにとつて「残念至極」であったが、⁽⁴²⁾ 実のところドイツ政府の宣言には、不戦条約が既存の条約コミットメントと衝突しないためのある仕掛けが用意されていた。すなわち、不戦条約の締約国から戦争に訴える国家が出た場合、違反国に対して他の締約国は戦争放棄義務から解放されるとあらかじめ合意しておけば、その違反国に対する連盟規約およびロカルノ条約下の軍事制裁は妨げられないであろう、というわけである。⁽⁴³⁾

そして翌二八日、ドイツ政府の受諾宣言に呼応するかのようになり、ケロッグ國務長官がアメリカ国際法学会年次晩餐会の席で、自身の提案した不戦条約は締約国の自衛権および既存の条約コミットメントと矛盾しないとの見解を示した。まずケロッグは、自衛が主権国家に固有の権利である以上、締約国が外部の攻撃から防衛するのを制限することはないと論じた。さらに、次の点はあまりにも明白な事実のため条文として挿入する必要はないはずだと前置きした上で、もし締約国が戦争放棄条項を侵した場合、他のすべての締約国は違反国に対して同条項から自動的に解放されることになることを主張した。そして国際連盟の常任理事国はもちろんのこと、ロカルノ条約の全締約国が不戦条約に調印しておけば、その中から戦争に訴える国が現れても連盟規約ならびにロカルノ条約の軍事援助は問題なく実施されるであろう、とケロッグは述べたのである。⁽⁴⁴⁾ 多国間不戦条約の生みの親であるケロッグが公の場で発した保証は、実質的にはアメリカ政府の公式見解と読み取れるものであり、これによってイギリス政府が不戦条約への参加表明をためらった理由の一つ、既存の条約コミットメントについての不安は払拭されることになった。

残る不安は、国防防衛のための軍事行動が「国策の手段としての」戦争に含まれるか否かであった。しかしその後モイギリス政府は国防防衛にまつわる不安を解消するための妙案を見出せぬまま、時間だけがいたずらに過ぎていった。同じ頃、不戦条約について明確な立場を打ち出せずにいたチェンバレン外相は、家族への私信に自らの心情をこら綴っている。「問題は山となって押し寄せてきますが、その中で最も厄介なのがケロッグの今回の提案です。これにどう取り組むのが最善なのか、かなり途方に暮れています⁽⁴⁶⁾」。

五 急転直下の閣議決定とその経緯

ところが、チェンバレンが家族に自らの迷いを吐露したわずか四日後の一九二八年五月四日、イギリス政府はケロッグの提案する不戦条約を正式に受諾すると閣議決定した。注目すべきは同日の閣議録である。そこには内閣書記官長ハンキー (Sir Maurice Hankey) の手で、前日 (五月三日) に行われたチェンバレン外相と駐英アメリカ大使ホートン (Alanson B. Houghton) の会談が不戦条約に関する「これまでの状況を一変させる効果を持った」こと、また内閣が「前日の外相「と駐英アメリカ大使——引用者注」の会談を考慮して」ケロッグ案の受諾を決定したことが記されていた⁽⁴⁶⁾。チェンバレンとホートンの中で、いったいどんな議論が交わされたのだろうか。

五月三日朝、八〇分にわたる英米非公式会談の口火を切ったのは、不戦条約をめぐるイギリス政府の煮え切らない態度にしびれを切らしたホートン駐英大使であった。ホートンは国際場裏におけるアメリカのリーダーシップを重視しており、経済問題を中心に限定的にしかヨーロッパに関与しない歴代の共和党政権に総じて批判的であった。そんなホートンにとって不戦条約は、アメリカ政府がイギリスや他のヨーロッパ諸国と政治的協調を深めるための契機になるはずであった⁽⁴⁷⁾。

この日の会談でホートンは、イギリス政府の不戦条約への対応によって今後の英米関係が大きく左右される旨を強調した。すなわち、もしイギリスがケロッグの提案を退ければ、両国の未来には「最も悲しむべき結果 (the most deplorable results)」が待ち受けるであろう。だが反対に、もしイギリスがケロッグの提案を受け入れるのであれば、ヨーロッパの安全を維持する新たな手段が生まれるのみならず、英米間に横たわる「すべての憂慮すべき問題は後景に退く (throw into the shade all sorts of disturbing questions)」であろう、と。ホートンの熱のこもった語り口は、不戦条約をめぐるアメリカ側のこれまでの対応に見られぬものであった。

それでもチェンバレンは、イギリスには帝国防衛にまつわる懸念が残っていると食い下がった。チェンバレン曰く、イギリス政府としてもケロッグの提案を最大限に活かして英米関係を好転させたいのはやまやまだが、そのためには条文解釈について誤解の無いよう幾重にも確認しておかねばならない。英米はともに国外に守るべき経済権益や軍事拠点を有する以上、それらを維持するための軍事行動が「国策の手段としての」戦争に該当しないとの事前合意が必要ではないか、とチェンバレンはホートンに問い質した。これにホートンは彼個人の見解であると断った上で、イギリス帝国ならびにアメリカの西半球における勢力圏への挑戦がいかなる帰結をもたらすかは周知の事実である以上、そうした愚を犯す国家は存在しないはずであり、不戦条約が締結されたところでイギリスの帝国政策が不利益を被ることはないであろう、と述べた。

そしてホートンはふたたび、不戦条約参加問題を帝国の利害からではなく英米関係という大局的見地から検討してもらいたい、とチェンバレンに強く訴えかけた。せっかくアメリカ政府および議会が積極的姿勢を示す中、ケロッグの提案した戦争放棄の試みがイギリスの拒絶によって無に帰せば、アメリカ世論はイギリスがやはり利己的な動機から国際平和を破るつもりなのだと思疑心をさらに強めることになる。そうしたアメリカ世論の硬化が英米関係にもたらす危険の度合いは、不戦条約によって帝国の安全が脅威にさらされる危険に比べてずっと深刻であろう。「英米関

係に賭けられたものは、犠牲にするにはあまりに大きいのです」。

ここまで聞き終えたチェンバレンは、今日の会談の様子を一刻も早く内閣に報告し、不戦条約について根本から検討し直すことをホートンに約束した。⁽⁴⁸⁾ こうして五月三日の英米会談は幕を閉じ、先に触れた翌日の閣議決定へと至るのである。

この五月三日の英米会談が閣議録の伝える通り不戦条約をめぐる状況を一変させ、イギリス政府が同条約調印への意志を固める決め手になったとすれば、それは就中、彼らがアメリカのあからさまな圧力に直面することで、帝国にまつわる損失よりも英米関係にまつわる損失の方を耐え難いとする結論に達したからだと思われる。

チェンバレンとホートンの会談が行われた時点でイギリスが不戦条約への参加をためらっていた理由は、将来における帝国防衛のための軍事行動、とりわけインドの安全に死活的重要性を有する隣国アフガニスタンでの対ソ軍事行動が「国策の手段としての」戦争に該当し、不戦条約違反のかどで国際社会から非難を浴びる可能性であった。イギリスは不戦条約に参加しない限り（少なくとも国際法上は）帝国を維持するための行動の自由をこれまで通り保持できるが、もし不戦条約に参加した後で帝国防衛のための軍事行動を起せば戦争国家との誇りを免れず、国際秩序に責任ある大国としての地位を自ら傷つけるおそれがあったのである。

だが実のところ一九二八年のイギリス政府内では、ソ連のアフガニスタンに対する接近が当面は非軍事的方法に留まるため、中央アジアにおけるソ連との武力紛争はしばらく起りそうにないと見られていた点に注意を要するであろう。先に触れた通り、同年一月末の帝国防衛委員会はインドの安全が隣国アフガニスタンの独立にかかっている点を確認し、対ソ戦を想定して初年度の戦略を検討するよう参謀総長に確かに要請していた。しかし、かかる武力紛争のシナリオはあくまで万一の場合であり、当時のイギリス政府が対応すべきとされたのはソ連の「侵略 (aggression)」や「侵攻 (invasion)」ではなく「侵食 (encroachment)」であった。

たとえばイギリス軍部（陸軍および空軍）は、軍事力に乏しい現在のソ連がアフガニスタンにおける鉄道や航空基地の建設への技術協力を通じ、あくまで非軍事的にインド周辺での影響力拡大を目指していることを指摘していた。⁽⁴⁹⁾ インド相バーカンヘッド（1st Earl of Birkenhead）によれば、ソ連の最終的な対外目標は「間断なき水面下の活動によつて（by restless and subterranean activities）」イギリス帝国を破壊することにあつた。⁽⁵⁰⁾ デリーのインド総督アーウィン（1st Baron Irwin）も、ソ連軍がアムダリヤ河を越えてアフガニスタンに攻撃を仕掛けるよりは、ソ連がアフガン人の反乱を扇動するなどして社会的混乱をインドに波及させるような「漸進的侵食（gradual encroachment）」を懸念していた。⁽⁵¹⁾ そして外務省もまた軍部やインド相、インド総督らの見解を支持していた。すなわち、ソ連は今後も国境外で大規模な戦争を長期的に遂行することができないため、彼らはインドへの直接攻撃よりもインド国内での反英プロパガンダ、あるいはアフガニスタンなど近隣諸国における敵対行為の扇動といった「影響力の漸進的拡大（gradual extension of influence）」に専心するであろう、と。⁽⁵²⁾

なるほど第一次大戦後のイギリスの政策決定者たちは、ソ連の対外政策が帝政期のように南下の衝動をはらみ、インドを頂点として世界中に広がるイギリス帝国の脅威であると考えていた。しかし肝心の脅威の性質となると、ソ連はもっぱら周辺国への経済技術援助やプロパガンダ活動によってイギリス帝国の安寧を段階的に切り崩そうとしていくとの理解が一般的であり、陸軍力を用いたソ連の軍事侵略についてはイギリス政府内であまり注意を払われていなかった。⁽⁵³⁾ そしてソ連のアフガニスタン侵略が差し迫った脅威と認識されていなかった以上、イギリスがインド周辺地域で対ソ軍事行動を実施する可能性は乏しく、それゆえイギリス政府が不戦条約に調印したとしても、条約違反国との非難を国際社会から浴びる危険は（少なくとも短期的に見て）そこまで大きいものといえなかったのである。

他方において、チェンバレンがホートンと会談した一九二八年五月初頭、英米関係は前年夏のジュネーヴ海軍縮小会議の頃と比べて改善するどころかますます険悪になっており、両国にとつての火種が増えれば増えるほどイギリス

政府の外交的損失は耐え難いものとなる状況が生まれていた。二七年一月二日六日、クーリーッジ米大統領は自身五度目となる一般教書演説の中で、イギリスから海軍縮小に関する協力を得られなかったと名指しで批判した後、もはやアメリカ海軍の規模は国際協調でなくアメリカの安全のみを基準として決定されるであろう、と意味深長な発言を残していた。⁽⁵⁴⁾その後、アメリカ連邦議会ではイギリスに対抗するための海軍拡張政策を支持する声が高まり、二八年三月中旬には向こう三年間で一五隻の巡洋艦を新たに建造するという法案が下院を通過していた。⁽⁵⁵⁾そしてチェンバレンとホートンの会談が開かれた五月初頭、上院は同法案に関する審議の真つ最中だったのである。

イギリス政府にとって折悪しく、一九二八年はアメリカ大統領選の年であった。もしイギリスがこのまま不戦条約に背を向け続ければ、共和党も民主党も間もなく本格化する選挙キャンペーンでイギリスの軍国主義を強調するのは必至であり、その結果としてアメリカ国民のイギリスに対する反感はいっそう増大するであろう。そうなれば、嫌英論のかくも蔓延する中で発足したアメリカの次期政権と、イギリス政府が海軍縮小問題で合意を見出すことは現在以上に難しくなるはずだ、とチェンバレンは不安を募らせていた。⁽⁵⁶⁾

さらに一九二八年に入ってからというもの、英米関係の悪化は海軍縮小問題に留まらず、アメリカの金融資本の上に成立していたヨーロッパの大国協調をも揺るがすおそれが濃厚となっていた。賠償支払いの不履行を理由に二三年一月に始まった仏白両軍のルール占領によってドイツは未曾有のハイパーインフレに陥ったが、翌二四年八月に調印された「ドーズ案」のもとアメリカから流入する潤沢な民間資金のおかげで、ドイツはようやく賠償支払いと財政再建の両立が可能となった。そうして仏独の経済関係が安定したのを機に、両国は政治的和解という次の段階、すなわち西欧の領土的現状を保障したロカルノ条約の締結へと進むことができた。英仏独協調に根差した二〇年代後半のヨーロッパの相対的安定は、かなりの程度アメリカの経済力に下支えされていたといえる。

ところがドーズ案はドイツによる当面五カ年の賠償支払い額および方法を定めたものであり、連合国は一九二九年

以降に適用される新たな賠償支払い計画を策定しなければならなかった。そして重要なことに、ドーズ案の改定それ自体は国際金融の専門家に委ねられる一方、新しい賠償支払い計画の採択および施行はウォール街での大規模な金融取引を伴うがゆえに、アメリカ政府の後援が不可欠だったのである。⁽⁵⁷⁾ ドイツ経済の屋台骨であるドルの供給元、アメリカがドーズ案改定の鍵を握っていることは、二〇年代後半のイギリス政府内でチェンバレン外相やチャーチル(Winston Churchill)蔵相、外務省および大蔵省により度々確認されていた。⁽⁵⁸⁾

このように一九二八年五月初めのイギリス政府は、海軍軍縮をめぐる英米関係の改善のためばかりでなく、ヨーロッパにおけるドイツ賠償問題の解決のためにも、アメリカ政府の不興をこれ以上買うわけにはいかなかったのである。不戦条約をめぐる英米間の懸隔が広がれば広がるほど、ワシントン条約下の極東ならびにドーズ案Ⅱロカルノ条約下のヨーロッパにおける大國間関係は不安定となり、大戦後のイギリスが一つ一つ積み上げてきた国際秩序の礎石が大きく揺らいでしまう。英米関係に賭けられていたのは、五月三日の英米会談でホートン駐英大使がいみじくも警告したように、犠牲にするにはあまりに大きなものであった。

五月一九日、チェンバレン外相はホートン駐英大使とふたたび会見し、不戦条約に参加するというイギリス政府の意向を正式に表明した。外務省のハースト法律顧問によって起草され、同月九日の閣議決定を経てアメリカ側に手交された通告には、イギリス政府がアメリカ政府の提案する不戦条約案に全面的に賛同し、かかる条約の成立に向けて関係各国と交渉に入る用意があると記されていた。⁽⁵⁹⁾

六 おわりに

本稿ではイギリス政府の未公開史料に依拠しながら、一九二八年八月末に成立した不戦条約をめぐるイギリス外交

について、先行研究が積み残したいわば宿題に取り組んできた。その宿題とは、不戦条約下で放棄される「国策の手段としての」戦争に該当しかねないコミットメントを有していたにもかかわらず、なぜイギリス政府は二八年五月に不戦条約への参加を表明できたのかという問いであった。これに対する本稿の答えは、将来の英米関係を生かすも殺すもイギリスの心がけ次第だ、というアメリカ政府の圧力が決め手となって、イギリス政府は不戦条約への調印をいよいよ決意したというものである。

すでに一九二八年四月末の段階で、ケロッグ國務長官から連盟規約とロカルノ条約に定められた軍事援助は不戦条約の禁止する戦争に該当しない旨が保証されていた。だがイギリスにはもう一つ、アフガニスタンにおける対ソ軍事行動のとき、帝国防衛に関わる武力行使が不戦条約に抵触するかもしれないとの不安が残されていた。あえて単純化すれば、当時のイギリス政府にとって不戦条約に調印するか否かという問題は、アメリカを取るか帝国を取るかの二者択一であったことができる。

五月三日の英米会談の席上、ホートン駐英大使はチェンバレン外相に向かい、せっかくアメリカ政府と議会が前向きになっている不戦条約をイギリスが拒絶すれば、英米関係にはこの先「最も悲しむべき結果」が待ち受けるであろうことを強調し、帝国よりも英米関係という大局的見地から問題を再検討するよう強く迫っていた。

それまでになく強硬なアメリカ政府の態度に接し、チェンバレンはホートンの言う通り、帝国に賭けられたもの（インド防衛のための対ソ軍事行動の自由）と英米関係に賭けられたもの（極東およびヨーロッパ国際秩序）を改めて天秤にかけたであろう。英米関係の改善はジュネーブ海軍軍縮会議によって紛糾していた海軍軍縮問題の打開のみならず、チェンバレンがヨーロッパで追求する大国協調の発展にも欠くべからざる条件であった。一方、大戦後のイギリス帝国にとって最大の脅威であったソ連は、帝国の軍事的支柱たるインドに侵略を仕掛けるだけの軍事力を目下のところ持ち合わせていないと判断されていた。当面は発動される可能性の低い帝国防衛を懸念するあまり、不戦条約に背を

向けることで英米関係をさらに悪化させ、大戦後に再建された国際秩序全体まで不安定にするような危険を冒すべきではない。一九二八年五月当時の内閣がチェンバレンとホートンの会談を受けて不戦条約への参加を決意したのは、「最も悲しむべき結果」について以上のような判断が働いたからだと考えられる。

国際連盟の発足、ワシントン会議、英米戦債協定の締結、金本位制への復帰——。振り返ってみると、一九二〇年代のイギリス外交は多くの局面で対米譲歩を迫られていた。第一次大戦後のイギリスは依然として海軍および帝国をパワーの源泉とする一大軍事国家であったが、それでも経済的繁栄の盛りを過ぎたイギリスが世界の平和を一手に引き受けることなど到底不可能であった。大国協調に根差した国際秩序を極東およびヨーロッパで再建するには、工業生産や金融、海軍において強大化の一途をたどるアメリカの協力的ないし同意が不可欠だったのである。不戦条約をめぐって帝国の安全よりもアメリカとの関係修復を優先したイギリスの判断は、一九世紀の「パクス・ブリタニカ」から第二次大戦後の「アメリカの世紀」への過渡期にあつて、パワーの衰えを自覚しながらも国際秩序の再建に関与し続けた二〇年代のイギリス外交を象徴するものだったといえるであろう。

(1) 不戦条約の原文については、以下を参照。“Kellogg-Briand Pact, 1928,” http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kbpact.asp [accessed Sep. 17, 2017].

(2) たとえば以下を参照。杉原高嶺『国際法学講義（第二版）』（有斐閣、二〇一三年）、五四九―五一頁；柳原正治・森川章一・兼原敦子編『ブラクティス国際法講義（第二版）』（信山社出版、二〇一三年）、三六九―七一頁；山本草二『国際法（新版）』（有斐閣、一九九四年）、七〇六頁；田畑茂二郎『国際法新講下』（東信堂、一九九一年）、一九一頁；田岡良一（小川芳彦改訂）『国際法（新版）』（勁草書房、一九八六年）、七二―七三頁。

(3) E. H. Carr, *International Relations between the Two World Wars (1919-1939)* (London: Macmillan, 1948), pp. 118-20; Sally Marks, *The Illusion of Peace: International Relations in Europe, 1918-1933*, 2nd ed. (Basingstoke: Palgrave, 2003) pp.

- 108-109; Ian Kershaw, *To Hell and Back: Europe, 1914-1949* (London: Penguin, 2015), p. 181.
- (4) Zara Steiner, *The Lights That Failed: European International History, 1919-1933* (Oxford: Oxford UP, 2005), pp. 572-74; Adam Tooze, *The Deluge: The Great War and the Remaking of Global Order, 1916-1931* (London: Penguin, 2014), p. 474; 斎藤孝『戦間期国際政治史』(岩波現代文庫、二〇一五年)、『一三二頁』伊香俊哉『近代日本と戦争違法化体制 第一次世界大戦から日中戦争へ』(吉川弘文館、二〇〇二年)。岡義武によれば、不戦条約が戦争防止に役立つことは期待できないまでも、相対的安定への道をたどりつつあった二〇年代後半の「世界政治の前途へ寄せられた期待の表明として象徴的意義をもつ」ものではあった。岡義武『国際政治史』(岩波現代文庫、二〇〇九年)、『一一三頁』。
- (5) John U. Nef, *War and Human Progress: An Essay on the Rise of Industrial Civilization* (New York: Norton, 1963), pp. 357-80; William H. McNeill, *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force and Society since A. D. 1000* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), pp. 223-306; 入江昭『二十世紀の戦争と平和 [増補版]』(東京大学出版会、二〇〇〇年)、『一一二-七頁』。
- (6) たとえばイリノイ州シカゴの弁護士レヴィンソン (Salmon O. Levinson) が主張する (国際連盟による軍事制裁を含む) あらゆる戦争の違法化はアメリカ国内に留まらず国際的な共鳴を生み出し、そうした世論の動きは主要国の政治家が軽視しえない広がりを持つものであった。詳しくは以下を参照。三牧聖子『戦争違法化運動の時代 「危機の二〇年」のアメリカ国際関係思想』(名古屋大学出版会、二〇一四年)。二〇年代に戦争違法化を支持したイギリスの知識人の活動については、以下を参照。Daniel Gorman, "Internationalism by Decree: Outlawry of War and the Kellogg-Briand Pact," in *The Emergence of International Society in the 1920s* (Cambridge: Cambridge UP, 2012), pp. 259-84. レヴィンソンほど徹底してはいるにせよ、国際法による戦争の規制について大戦後のアメリカの国際法学者が展開した論争については、以下を参照。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、二〇〇三年)。
- (7) 二〇年代前半の戦争違法化をめぐる知的小および政策的展開については、以下を参照。大沼保昭『戦争責任論序説 「平和に対する罪」の形成過程におけるイデオロギー性と拘束性』(東京大学出版会、一九七五年)、『七〇—九七頁』。
- (8) B. J. C. McKercher, *The Second Baldwin Government and the United States, 1924-1929: Attitudes and Diplomacy* (Cambridge: Cambridge UP, 1984), pp. 108-13.
- (9) Gaynor Johnson, "Austin Chamberlain and the Negotiation of the Kellogg-Briand Pact, 1928," in *Locarno Revisited*:

- European Diplomacy, 1920-1929*, ed. Gwynor Johnson (London: Routledge, 2004), pp. 59-79.
- (10) Jason H. Tomes, "Austen Chamberlain and the Kellogg Pact," *Millennium: Journal of International Studies* 18, no. 1 (1989), pp. 1-27.
- (11) Patrick O. Cohrs, *The Unfinished Peace after World War I: America, Britain and the Stabilisation of Europe, 1919-1932* (Cambridge: Cambridge UP, 2006), pp. 458-60; Richard S. Grayson, *Austen Chamberlain and the Commitment to Europe: British Foreign Policy, 1924-29* (London: Frank Cass, 1997), p. 159.
- (12) "Brand Sends Message to America on Anniversary of Entering the War," *New York Times*, Apr. 6, 1927, p. 5. ブリアンが談話を発表した背景の一つには、フランス政府が同年六月から開催されるシムネーズ海軍縮小会議への参加を拒否したことや急激に悪化した「アメリカ世論の対仏イメージを回復するねらいがあった。同談話をめぐるブリアンの動機については、以下を参照。Robert H. Ferrell, *Peace in Their Time: The Origins of the Kellogg-Briand Pact* (New York: Norton, 1952), pp. 62-70; Jacques Bariéty, "Le 'Pacte Briand-Kellogg de renonciation à la guerre' de 1928," in *Mouvements et initiatives de paix dans la politique internationale, 1867-1928*, eds. Jacques Bariéty and Antoine Fleury (Bern: Peter Lang, 1987), pp. 355-67; Edward David Keeton, *Briand's Locarno Policy: French Economics, Politics and Diplomacy, 1925-1929* (New York: Garland, 1987), p. 230; Christophe Bellon, *Aristide Briand: Parler pour agir* (Paris: CNRS, 2016), pp. 303-307; 唐渡晃弘「ロカルノ外交ヨーロッパの安全とフランスの政策 (三)」『法學論叢』第一二五巻六号(一九八九年)「六一—六三頁」。
- (13) *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (以下 FRUS と略記) 1927, vol. 2, Whitehouse (Paris) to Kellogg, June 22, 1927, pp. 615-16.
- (14) Memo by Marriner, June 24, 1927, [National Archives II, College Park, MD] RG 59, 711.5112 France/66.
- (15) Kellogg to Coolidge, June 27, 1927, RG 59, 711.5112 France/34.
- (16) *FRUS 1927*, vol. 2, Kellogg to Claudel, Dec. 28, 1927, pp. 626-27. シムネーズにおける一般軍縮の試みが遅々として進まぬ中、ブリアンによる戦争放棄のメッセージはアメリカ国内で大きな反響を呼び、ケロッグとしても知らぬふりを続けるわけにはいかなくなっていった。やがて国務省内には、不戦条約の加盟国を世界全体に拡大するならばアメリカも参加可能であるとの合意が見出された。ケロッグに残る不安は条約批准の権限を有する上院の反応であった。彼は第七〇議会の始まる二月一二日五日を待ち、上院外交委員会から多国間不戦条約について好感触を得てからでないとフランス政府への正式な返答

- はじまりをいふべきであった。アメリカ政府の回答が二十七年未だむねを述べたのは、ついに一連の理由があった。David Bryn-Jones, *Frank B. Kellogg: A Biography* (New York: Putnam, 1937), pp. 229-32; L. Ethan Ellis, *Frank B. Kellogg and American Foreign Relations, 1925-1929* (New Brunswick, NJ: Rutgers UP, 1961), pp. 197-200; Drew Pearson and Constantine Brown, *The American Diplomatic Game* (Garden City, NY: Doubleday, 1936), pp. 25-28.
- (17) Howard (Washington) to Chamberlain, Dec. 30, 1927, [The National Archives, Kew] FO 371/12789/A1/1/45.
- (18) Minutes by Thompson, Vansittart, Wellesley and Chamberlain, Jan. 2, 1928, FO 371/12789/A2/1/45.
- (19) CP 22 (28), memo by Chamberlain, Jan. 24, 1928, [The National Archives, Kew] CAB 24/192.
- (20) Howard to Chamberlain, Feb. 2, 1928, Chamberlain MSS [University of Birmingham Library, Birmingham, UK], AC 55/265.
- (21) *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939* (ロンドン DBFP の略記) Ser. 1A/Vol. 4/Doc. 270, Tyrrell to Drummond (Geneva), Feb. 8, 1928.
- (22) 国際連盟規約の原文については、以下を参照。“The Covenant of the League of Nations,” http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp [accessed Sep. 15, 2017]. ロンドン参照。F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: Oxford UP, 1960), pp. 40-61; F. S. Northedge, *The League of Nations: Its Life and Times, 1920-1946* (Leicester: Leicester UP, 1986), pp. 46-69; 篠原初枝『国際連盟 世界平和への夢と挫折』(中公新書、二〇一〇年) 八二―八五頁。
- (23) ロンドン条約の原文については、以下を参照。*Survey of International Affairs, 1925* (Oxford: Oxford UP, 1928), pp. 439-52. ロンドン参照。Erik Goldstein, *The First World War Peace Settlements, 1919-1925* (London: Pearson, 2002), pp. 87-90; Jon Jacobson, “Locarno, Britain and the Security of Europe,” in *Locarno Revisited: European Diplomacy, 1920-1929*, ed. Gaynor Johnson (London: Routledge, 2004), pp. 8-22; 植田隆子『地域の安全保障の史的研究 国際連盟時代における地域の安全保障制度の発達』(山川出版社、一九八九年) 六一―六五頁。
- (24) 第一次大戦後のイギリスが(依然として)世界大国であったと評価する研究として、以下を参照。B. J. C. McKercher, “Wealth, Power and the New International Order: Britain and the American Challenge in the 1920s,” *Diplomatic History* 12, no. 4 (1988), pp. 411-41; John R. Ferris, “The Greatest Power on Earth: Great Britain in the 1920s,” *International History Review* 13, no. 4 (1991), pp. 726-50.

- (25) *DBFP* 1A/1/App, "Memorandum on the Foreign Policy of His Majesty's Government, with a List of British Commitments in their Relative Order of Importance," n.d. [submitted to Chamberlain on Apr. 10, 1926]. 同覚書には「連盟理事会が軍事制裁の必要性を認めた際にイギリスが拱手傍観することは許されず、自国の地理的立場を考慮しつつも最大限の努力によって連盟規約を守らねばならないこと、またロカルノ条約下でイギリスはドイツ西部国境の横断、戦闘行為の開始もしくは非武装地帯における軍隊の集結を「明白な (flagrant)」違反とみなして直ちに行動を起すべし」とが記されている。
- (26) Memo by Hurst, Apr. 20, 1928, FO 371/12790/A2542/1/45.
- (27) 第一次大戦後のイギリス帝国における反植民地運動 (および闘争) については、以下を参照。John Gallagher, "Nationalisms and the Crisis of Empire, 1919-1922," *Modern Asian Studies* 15, no. 3 (1981), pp. 355-68; John Darwin, *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970* (Cambridge: Cambridge UP, 2009), pp. 375-93; Erez Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism* (Oxford: Oxford UP, 2007); Keith Jeffery, *The British Army and the Crisis of Empire, 1918-22* (Manchester: Manchester UP, 1984); 佐々木雄太編著『イギリス帝国と二〇世紀第三卷 世界戦争の時代とイギリス帝国』(ミネルヴァ書房、二〇〇六年) 一三五—二四九頁。
- (28) 第一次大戦後の帝国防衛におけるインドの戦略的重要性については、以下を参照。John Gallagher and Anil Seal, "Britain and India between the Wars," *Modern Asian Studies* 15, no. 3 (1981), pp. 387-414; Anthony Clayton, "Deceptive Might: Imperial Defence and Security, 1900-1968," in *The Oxford History of the British Empire*, vol. 4, *The Twentieth Century*, eds. Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (Oxford: Oxford UP, 1999), pp. 283-93; David French, "The British Army and the Empire, 1856-1956," in *Imperial Defence: The Old World Order, 1856-1956*, ed. Greg Kennedy (London: Routledge, 2008), p. 102; 秋田茂「帝国と軍隊 イギリスの植民地支配とインド軍」濱下武志・川北稔編『地域の世界史——支配の地域史』(山川出版社、二〇〇〇年) 一七六—二二二頁。
- (29) John Gallagher, "The Decline, Revival and Fall of the British Empire," in *The Decline, Revival and Fall of the British Empire: The Ford Lectures and Other Essays* (Cambridge: Cambridge UP, 1982), pp. 98, 102.
- (30) たとえば一九一九年インド統治法を再検討するため、二七年に保守党・労働党・自由党の議員によって発足したサイモン委員会は、「インド北西部の国境が「軍事的観点からイギリス帝国全体にとって第一級の重要性を有する国際的国境」である

と結論付けている。Simon Commission Report on India (*Indian Statutory Commission*), vol. 2 (Delhi: Swati, 1988), pp. 173-74.

(31) 一九世紀後半から第一次大戦後までのイギリスの対アフガニスタン政策については、以下を参照。John Lowe Duthie, "Pragmatic Diplomacy or Imperial Encroachment? British Policy towards Afghanistan, 1874-1879," *International History Review* 5, no. 4 (1983), pp. 475-95; J. G. Elliott, *The Frontier, 1839-1947: The Story of the North-West Frontier of India* (London: Cassell, 1968), pp. 29-54. 一八九〇年代から第一次大戦前夜にかけてのイギリスの対露インド防衛計画については、以下を参照。Keith Nelson, *Britain and the Last Tsar: British Policy and Russia, 1894-1917* (Oxford: Clarendon, 1995), pp. 121-43.

(32) Minutes of CID meeting, Jan. 26, 1928, CAB 2/5/CID232. もちろん世界にはアフガニスタン以外にもエジプトや中国などイギリスの全体的支配下にもあつたわけではないが、その現状維持が帝国の安寧に不可欠である国家は存在した。しかし内閣・外務省・インド省・植民地省・自治領省の未公刊史料を閲覧した管見の限り、当時のイギリス政府内で不戦条約調印問題と絡め、アフガニスタン以外の国家もしくは地域における武力行使について包括的に検討された形跡はない。もしかすると、イギリスがスエズ運河(エジプト)や上海租界(中国)保護のために武力を用いることは広義の「自衛」として対外的に正当化できる一方、アフガニスタンにはそれらに匹敵する大規模な権益がないため、同国におけるイギリスの武力行使は主権国家間の「戦争」とみなされうるとの理解が、政策決定者の間で共有されていたのかもしれない。

ちなみに第一次大戦後の植民地省は、本来であれば専門知識や経験の点から帝国防衛の書写真を示すのに有利な立場にあつたはずだが、地域別に分かれた部局間のコミュニケーション不足により帝国全体を射程に入れた統一的政策を生み出せなかつた。以下を参照。Ronald Hyam, "Bureaucracy and Trusteeship in the Colonial Empire," in *Understanding the British Empire* (Cambridge: Cambridge UP, 2010), pp. 214-15; Sir Cosmo Parkinson, *The Colonial Office from Within, 1909-1945* (London: Faber, 1947), pp. 36, 54-55.

(33) シュネーヴ海軍軍縮会議については、以下を参照。Christopher Hall, *Britain, America and Arms Control, 1921-37* (Basingstoke: Macmillan, 1987), pp. 44-54; Richard W. Fanning, *Peace and Disarmament: Naval Rivalry and Arms Control, 1922-1933* (Lexington, KY: University Press of Kentucky, 1995), pp. 51-80; Carolyn Kitching, "Sunk Before We Started? Anglo-American Rivalry at the Coolidge Naval Conference, 1927," in *Arms and Disarmament in Diplomacy*, eds. Keith Hamilton

- and Edward Johnson (London: Vallentine Mitchell, 2008), pp. 91-111; 倉松中「海軍軍縮をめぐる一九二〇年代の英米関係一九二七年シュネーヴ海軍軍縮会議を中心として」『国際政治』第二十二号（一九九九年）、八七一—一〇〇頁。
- (34) “The Scandal at Geneva,” *Nation*, July 13, 1927, p. 33; “The Dilemma of Sea Power,” *New Republic*, July 20, 1927, pp. 213-15.
- (35) “What the Failure of the Naval Conference Means,” *Literary Digest*, Aug. 20, 1927, pp. 8-9. 二〇年代におけるアメリカ国内の嫌英論については、以下を参照。John E. Moser, *Twisting the Lion's Tail: Anglophobia in the United States, 1921-48* (Basingstoke: Palgrave, 1999), pp. 42-67.
- (36) ワシントン条約の成立過程および先行研究の整理については、同テーマにおける最新の実証的成果として以下を参照。中谷直司『強いアメリカと弱いアメリカの狭間で 第一次世界大戦後の東アジア秩序をめぐる日米英関係』（千倉書房、二〇一六年）。ワシントン条約成立後の極東国際政治の展開については、以下を参照。入江昭『極東新秩序の模索』（原書房、一九六八年）；細谷千博『ワシントン体制の特質と変容』『両大戦間の日本外交 一九一四—一九四五』（岩波書店、一九八八年）、七五—一四頁；服部龍二『東アジア国際環境の変動と日本外交 一九一八—一九三二』（有斐閣、二〇〇一年）；後藤春美『上海をめぐる日英関係 一九二五—一九三二年 日英同盟後の協調と対抗』（東京大学出版会、二〇〇六年）；西田敏宏『ワシントン体制と国際連盟・集団安全保障 日・米・英の政策展開を中心として』伊藤之雄・川田稔編著『二〇世紀日本と東アジアの形成 一八六七—二〇〇六』（ミネルヴァ書房、二〇〇七年）、四七—六六頁；A. ベスト、奈良岡聰智訳『「門戸開放」か「勢力圏」か 戦間期のイギリス、日本と中国問題』松浦正孝編『昭和・アジア主義の実像 帝国日本と台湾・南洋・「南支那」』（ミネルヴァ書房、二〇〇七年）、一二六—一四六頁。
- (37) Howard to Chamberlain, Mar. 9, 1928, Chamberlain MSS, AC 55/267. 不戦条約成立前後におけるハワード駐米大使の外交については、以下を参照。B. J. C. McKercher, *Esme Howard: A Diplomatic Biography* (Cambridge: Cambridge UP, 1989), pp. 318-28.
- (38) Howard (Washington) to Chamberlain, Apr. 6, 1928, FO 371/12790/A2585/1/45; “Uncle Sam Out to End War,” *Literary Digest*, Mar. 31, 1928, pp. 5-7. 以下を参照。Stephen J. Kneshaw, *In Pursuit of Peace: The American Reaction to the Kellogg-Briand Pact, 1928-1929* (New York: Garland, 1991), pp. 20-28. アメリカ上院からも不戦条約案に賛同する声が上がっていた。アイダホ州選出の共和党議員で上院外交委員会委員長を務めるボラー (William E. Borah) は『ニューヨーク・タイム

- ス」のインタビューで、不戦条約の成立が国際関係における新時代の画期になると賞賛し、条約成立後にはアメリカも違反国への集団的対応に加わるとの見通しを示した。“Borah Tells Views on Anti-War Treaty.” *New York Times*, Mar. 25, 1928, p. 55. 以下を参照。Charles DeBenedetti, “Borah and the Kellogg-Briand Pact,” *Pacific Northwest Quarterly* 63, no. 1 (1972), pp. 22-29.
- (39) “Correspondence with the United States Ambassador respecting the United States Proposal for the Renunciation of War,” *Parliamentary Command Paper*, Cmd. 3109; memo by Tyrrell, Apr. 13, 1928, FO 371/12790/A2542/1/45.
- (40) CC 24 (28) 5, Apr. 25, 1928, CAB 23/57. この閣議の三日後、外務省はひとまず自治領（カナダ・オーストラリア・ニューシーランド・南アフリカ・フィリピン）およびインダの各政府に、不戦条約をめぐる米仏間のこれまでのやり取りとケロッグ草案の原文を送付するとともに、イギリス政府の公式な立場が決定するまで不用意な意見の表明は慎んでもらいたい旨を伝達しようとする。Foreign Office to Dominions Office and India Office, Apr. 28, 1928, FO 371/12790/A2791/1/45.
- (41) Chamberlain to Lindsay (Berlin), Apr. 25, 1928, FO 371/12790/A2791/1/45; 翌日チャレンは駐英フランス大使フルリキ (Aimé-Joseph de Fleuriau) に対し「アメリカの正式な返答には英仏独三カ国の協調が欠かせないことを示唆した。Chamberlain to Crewe (Paris), Apr. 27, 1928, FO 371/12791/A2847/1/45.
- (42) Minute by Chamberlain, Apr. 30, 1928, FO 371/12791/A2857/1/45. ちなみにドイツ政府が不戦条約への参加を表明した日の夜、リンジー駐独大使と面会したシントレーゼン外相は、チャレンの要請を内閣に伝えはしたが、間もなく五月に総選挙を控え、その結果次第では対外政策上の見通しが立たなくなる可能性もあるため、不戦条約に関するアメリカ政府への返答を先延ばしにできなかつたと弁明した。Lindsay (Berlin) to Chamberlain, Apr. 28, 1928, FO 371/12791/A2907/1/45. 以下も参照。牧野雅彦『ロカルノ条約 シントレーゼンとヨーロッパの再建』(中公叢書 二〇一二年) 一五六―一五七頁。
- (43) *FRUS 1928*, vol. 1, Stresemann to Schurman, Apr. 27, 1928, pp. 42-44.
- (44) “Kellogg Reassures France on Treaty,” *New York Times*, Apr. 29, 1928, p. 1.
- (45) Chamberlain to Ida Chamberlain, Apr. 30, 1928, Chamberlain MSS, AC 5/1/452.
- (46) CC 27 (28) 8, May 4, 1928, CAB 23/57.
- (47) 不戦条約成立前後におけるホーン駐英大使の外交にこうして、以下を参照。Jeffrey J. Matthews, *Alanson B. Houghton: Ambassador of the New Era* (Lanham, MD: SR Books, 2004), pp. 187-220.

- (48) Chamberlain to Howard (Washington), May 3, 1928, FO 371/12791/A2978/1/45; Houghton (London) to Kellogg, May 3, 1928, RG 59, 711.4112 Anti-War/29. ホートンのチェンバレンに対する圧力の主眼が英米関係に置かれていたことは、両者が書き残した会談記録に明らかである。ホートンはクロッキン國務長官への報告の中で、「イギリス帝国という利害よりも英米関係という大局を優先すべき」と「大真面目に (with great seriousness)」チェンバレンに促したとする一方、チェンバレンもハワード駐米大使に宛てて、ホートンから英米関係の重要性を「熱烈に (with great earnestness)」説かれたと書き送っている。
- (49) Memo by Worthington-Evans, Mar. 15, 1927, CAB 4/16/782-B; Minutes of CID meeting, Mar. 17, 1927, CAB 2/5/CID223.
- (50) “The Menace of Bolshevism: Lord Birkenhead at Loughborough,” *Times*, June 29, 1925, p. 9.
- (51) Irwin to Birkenhead, June 6, 1927, Birkenhead MSS [British Library, Asian and African Studies], Ms. Eur. D703/24, f. 115.
- (52) Memo by Foreign Office, Apr. 5, 1928, CAB 4/17/899-B.
- (53) Keith Neilson, “Pursued by a Bear: British Estimates of Soviet Military Strength and Anglo-Soviet Relations, 1922–1939,” *Canadian Journal of History* 28, no. 2 (1993), pp. 190–221; Antony Best, “We Are Virtually at War with Russia: Britain and the Cold War in East Asia, 1923–40,” *Cold War History* 12, no. 2 (2012), pp. 205–25; T. G. Otte, “A Very Intemperate Policy: Anglo-Russian Cold Wars before the Cold War,” in *Britain in Global Politics*, vol. 1, eds. Christopher Bakewell, Michael L. Dockrill and Keith Hamilton (Basingstoke: Palgrave, 2013), pp. 17–49.
- (54) Coolidge, “Fifth Annual Message to the Congress,” Dec. 6, 1927, *American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29568> [accessed Sep. 11, 2017].
- (55) U. S. Congress, *Congressional Record*, 70th Cong., 1st sess., Mar. 13, 1928, vol. 69, pt. 4, pp. 4647–62; *ibid.*, Mar. 15, 1928, vol. 69, pt. 5, pp. 4836–46.
- (56) 二八年秋の大統領選に関連してアメリカ世論の対英イメージ悪化を不安視するチェンバレン外相の様子については、以下を参照。DBFP 1A/4/261, Chamberlain to Howard (Washington), Jan. 23, 1928; *ibid.* 1A/4/280, Chamberlain to Tilley (Tokyo), Feb. 24, 1928. 同時期のイギリス政府内に見られる類似の不安に「つづいて」以下を参照。DBFP 1A/4/229, “Report of the Cabinet Committee on Policy for Reduction and Limitation of Armaments,” Nov. 23, 1927.
- (57) アメリカでは二二年三月より、國務省が民間金融業者の対外貸付を政策的観点から審査し、その是非に関する意見を述べ

ることになっていた。ただし国務省は法律によって審査の権限を与えられていたわけではなく、時のハーディング (Warren G. Harding) 政権とモルガン商会ら投資銀行の自発的協力によって生まれた慣行であった。以下を参照。Herbert Feis, *The Diplomacy of the Dollar: First Era, 1919-1932* (1950; repr. Hamden, CT: Archon, 1965), pp. 10-14, 18-38; Michael J. Hogan, *Informal Empire: The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1919-1928* (Chicago: Imprint, 1991), pp. 78-104; Melvyn P. Leffler, *The Elusive Quest: America's Pursuit of European Stability and French Security, 1919-1933* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1979), pp. 58-64.

- (8) たゞはブルジョアを参照。Treasury to Foreign Office, Sep. 30, 1926, FO 371/11330/C10535/10060/18; memo by Sargent, Oct. 9, 1926, FO 371/11331/C10930/10060/18; Chamberlain to Grahame (Brussels), Apr. 12, 1928, Chamberlain MSS, AC 50/442; Churchill to Baldwin, Sep. 26, 1928, Baldwin MSS [Cambridge University Library, Cambridge, UK], SB 115, ff. 316-20.

(59) このときイギリスは戦争放棄と国防防衛の両立可能性についてアメリカから言質を得られぬまま、アメリカの明示的な圧力をきっかけとして不戦条約に調印する道を選んだわけだが、それによって帝国に生じうる損失を抑える努力も忘れてはいなかった。イギリス政府が五月一九日に発した対米通告の第一〇段落では、以下のように宣言されていたのである。「世界にはその福利および領土保全がわが国の平和と安全にとって特別かつ死活的な利益に相当する特定の地域が存在する。……イギリス政府による新条約の受諾は、こうした観点に立つ行動の自由が損なわれなとの条件に基づくことに留意されたらう」。「Correspondence with the United States Ambassador respecting the United States Proposal for the Renunciation of War」 Cmd. 3109, 五月九日の閣議決定については、以下を参照。CC 28 (28) 2, May 9, 1928, CAB 23/57.

〔付記〕 本稿は、科学研究費補助金（特別研究員奨励費）課題番号16J01838）の助成を受けた研究成果の一部である。また本稿は日本国際政治学会二〇一七年度研究大会（分科会E-2）における報告を基にしている。コメントを寄せてくださった皆様には御礼申し上げます。

藤山 一樹（ふじやま かずき）

所屬・現職 日本學術振興會特別研究員（PD）

最終學歷 慶應義塾大學大学院法學研究科後期博士課程修了。博士（法學）

所屬學會 日本國際政治學會

專攻領域 イギリス外交史、國際政治學

主要著作

「連合國ラインラント占領をめぐるイギリス外交、一九二四—一九二七年」『法學政治學論究』第一〇九号（二〇一六年）