

神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

Multilateral guarantees of territorial integrity in retrospect : a lesson drawn from the collective security system of the League of Nations

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2006-03-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 船尾, 章子, Funao, Akiko メールアドレス: 所属:
URL	https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/1100

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



多国間主義にもとづく領土保全の保証

—国際連盟規約第10条の教訓—

船尾章子

はじめに

- I. 伝統的国際法秩序における領土保全の保証
 - II. 領土保全と政治的独立の普遍的相互的保証へ
 - III. 国際連盟規約第10条の解釈および適用
- むすびにかえて

はじめに

領土保全(territorial integrity)は、現代国際法の基本原則のひとつに数えられる。領域の変更が平和的手段によってのみ認められるようになって以来⁽¹⁾、その重みは増すことになった。国際連合憲章第2条4項が、「いかなる国の領土保全又は政治的独立に対する」武力による威嚇または武力の行使も禁止することは、その象徴的表現といえよう。

それでは、領土保全とは、一体何を意味するのか、また、国際法の原則として、それはいかなる機能を果たしてきたか。この点について、国際政治秩序の変貌に対応する形で、歴史的に際立った変遷が認められる。

伝統的国際法秩序においては、国家の領土保全と政治的独立は、伝統的領域性原理の対外的側面と対内的側面として、領域秩序と分かち難く結びついていた。勢力均衡の見地から領域秩序が再編

(1) Nguyen Quoc Dinh, Daillier, P. et Pellet, A., *Droit international public* 3e éd. (Paris, 1987) p.177.

される場合、新たに画定された領土の保全を諸大国が条約により保証することは、領域秩序の安定性を維持するために利用される手法のひとつであった。

第1次世界大戦によりヨーロッパ諸大国の勢力関係に依拠する19世紀的国際政治秩序の没落が必定となる中で、この領土保全の保証には、米国のウィルソン(Thomas Woodrow Wilson)大統領の手で、まったく新たな装いが施された。同大統領が、旧秩序に代わる、新たな自由主義的国際平和秩序の構築を諸国民に呼びかける狙いで、1918年1月8日に表明した平和14カ条(Fourteen Points)⁽²⁾には、その最終項で次のような国際平和機構の構想が謳われていた。

大小すべての国の政治的経済的独立と領土保全を相互に保証(mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike)するために、特別な盟約(covenants)により諸国の一般的連合(a general association of nations)を創設すること。

平和14カ条では、バルカン諸国の復興と境界画定を扱う第11項やポーランド国家の建設を扱う第13項でも政治的経済的独立と領土保全に対する国際的保証が繰り返し言及される。これは、大戦後の東欧の領域画定と安定化を含む普遍的な平和秩序構築に向けて、政治的独立と領土保全をあらゆる国が相互に保証しあうこと

(2)The Fourteen Points Speech, in Baker, R. S. and Dodd, W. E. eds., *The Public Papers of Woodrow Wilson: War and peace*, vol. 1 (New York, 1927) pp. 154-162, available also at <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/20th/htm>.

を、ウィルソンがいかに重視したかの証左といえよう。

領土保全と政治的独立を国際平和機構の枠組みにおいて普遍的相互的に保証することは、国際連盟規約の起草交渉の過程で大きな争点となった。結果的に、連盟規約第10条に次の規定が存在するのは、戦中・戦後の米国の影響力伸張を背景にウィルソン大統領が発揮した主導性に負うところが大きい。

連盟国は、連盟各国の領土保全及現在の政治的独立を尊重し、且外部の侵略に対し之を擁護することを約す。右侵略の場合又は其の脅威若は危険ある場合に於ては、連盟理事会は、本条の義務を履行すべき手段を具申すべし(繁字体および片仮名は読みやすく改めた)。

連盟規約は、第10条から第16条までが安全保障制度を扱う。第11条以下が、戦争に訴える加盟国の自由を抑制する手続的義務を定め、第1次世界大戦の発端のように、偶発的事件や武力衝突が原因となる戦争の発生を手続的に抑制するのに対して、第10条は加盟国の実体的義務を定め、侵略という意図的な暴力行使による国際秩序の攪乱の抑制と秩序の回復を指向する。

この第10条は、連盟規約の最も変革的部分と評された⁽³⁾。それだけに、国際連盟が活動を展開する過程でも、その解釈・適用はもちろん、存在そのものが、引き続き論争的となった。

領土保全と政治的独立の原則に限れば、その後も、国際連盟の後継組織である国際連合の憲章や、1975年の全欧安全保障協力会議ヘルシ

(3)Brownlie, I., *International Law and the Use of Force by States* (Oxford, 1963) p. 62.

ンキ最終議定書などにおいて、一廉の地歩を占め、普遍的・地域的な多国間主義的平和秩序の一角に定着したことは確認できよう。

今日、領土保全はまた、単に武力による領域変更に対抗するのみならず、分離独立への支援、越境環境損害のような侵害行為に対抗する法益とみなされるまで、その外延を広げた⁽⁴⁾。

伝統的国際法原則のこのような変容は、戦争および武力行使の違法化を軸に20世紀始めから始動した国際法秩序の根本的な構造転換の一局面である。以下では、侵略に対する領土保全と政治的独立の相互的保証という国際連盟規約第10条の規定に即して、20世紀はじめの国際社会の変動が法のあり方にいかに作用したのかを歴史的に考究する。戦間期に遡って多国間主義に基づく国際平和秩序構築の黎明期を尋ねることから、今日までの国際平和秩序を世紀という単位の中で捉え直し、その将来を洞察する手がかりを探り出してみたい。

それでは、戦争が規制される以前の伝統的国際法秩序における領土保全の保証のあり方を一瞥してから、戦間期におけるその転変を辿ることにしよう。

I. 伝統的国際法秩序における領土保全の保証

伝統的国際法秩序は、19世紀までのヨーロッパの政治秩序の動きに連動しつつ形成された。歴史的に、ヨーロッパの政治秩序は陸地取得に基礎づけられる空間的秩序であったが、領域主権国家

(4)領土保全原則の広がりについては次を参照。山本草二『国際法』新版(有斐閣、1994年)211-214頁、櫻井利江「領土保全原則の現在」、国際法学会編『日本と国際法の100年②:陸・空・宇宙』(三省堂、2001年)所収、33-62頁。

の登場にともない、ヨーロッパ大陸には、確固とした境界の画定よりも動態的な均衡を本質とする秩序がもたらされた⁽⁵⁾。この国際秩序を維持・安定化させるための基本原理は、諸国家が主権の作用する範囲を相互に空間的に画定しながら、主権の衝突、すなわち国家間紛争を最大限回避することであった⁽⁶⁾。

共通の空間秩序の維持には強大国が強力に関与し、重要な領域の変更は、しばしば強大国の主導する大規模な会議において、全体秩序の観点から承認された。これを端的に具現したのが、1815年のウィーン会議である。このような秩序の総体を保つのに、戦争、武力復仇等の組織的な暴力行使を、個別的な変更を招来する手段としては容認しつつ、闘争を法の枠の中に入れてその方法を限定化し、破局的な殲滅戦争を回避する。それが、伝統的国際法の役割であった⁽⁷⁾。

このような文脈において、全体秩序の均衡と安定化を図る強大国が、他国の法的状況や地位に関与するのに利用した手法のひとつに、多国間合意に基づく保証(guarantee)があった。保証の目的・対象は多岐にわたり、債務の履行、領土の割譲といった行為の履行、永世中立、非武装化、領域の不可侵といった一定の状態、特定の政治体制、王朝の承継、紛争の平和的処理等々が条約により保証された例がある⁽⁸⁾が、いずれも、保証国となる一または複数の国家が、ある特定の目的・

(5)シュミット、C.(新田邦夫訳)『大地のノモス』上(福村出版、1976年)41-69頁。

(6)奥脇直也「日本の国際法学における領域性原理の展開」『国際法外交雑誌』第96巻4・5号(1997年)86-87頁。

(7)シュミット、前掲書、246-257頁。

(8)See Oppenheim, *International Law*, vol. 1, 8th ed. by Lauterpacht (London, 1955) pp. 964-968, Rens, G., "Guarantee", in *Encyclopedia of Public International Law* (hereinafter: *EPIL*), vol. 2 (1995) pp. 626-634.

対象を他の一または複数の当事国に対して確保する義務を引き受けている。このような条約は、保証条約と総称される。

ヨーロッパ協調時代に確立した安全保障方式である永世中立制度⁽⁹⁾は、複数の保証国が永世中立国の領土保全や独立を保証する国際合意と不可分である。

まず、1815年のスイス永世中立議定書⁽¹⁰⁾は、当事国のオーストリア、仏、英、ポルトガル、プロシア、ロシアの保証が、次のように表現される。

この議定書によりスイス国の永世中立を正式かつ真正に承認し、並びに、スイス国に対して新境界内の領域の保全と不可侵とを保証する(elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites)。

次に、ベルギーについては、オランダ・ベルギーの二国間条約で画定されたベルギーの領域ならびに独立および永世中立が、1839年のロンドン条約⁽¹¹⁾により、オーストリア、仏、英、プロシア、ロシアの保証の下に置かれた。ベルギーは、前記二国間条約第7条に

(9)田岡良一『永世中立と日本の安全保障』(有斐閣、1950年)155-172頁、祖川武夫論文集『国際法と戦争違法化』(信山社、2004年)110頁。

(10)Déclaration des Puissances portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire du 20 novembre 1815. Voir Colliard, C. A. et Manin, A. *Droit international et histoire diplomatique: documents choisis*, Tome I (Paris, 1971) pp. 9-10.

(11)Treaty between Great Britain, Austria, France, Prussia, and Russia, on the one part, and The Neetherlands, on the other. Signed at London, 19th April, 1838, in Hurst, M., *Key Treaties for the Great Powers 1814-1914*, vol. 1 (Oxford, 1972) pp. 237-252, available also at <http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/comment/belgneut/BelgA.htm>.

より、他の全ての国家に対する永世中立の維持を義務づけられ、オランダおよび上記5カ国を締約国とするロンドン条約が、当該二国間条約をその付属書として、5カ国に付属書の条文の保証を義務づけるという構成である。オランダは二国間条約によりベルギーの領域・独立および戦時の中立を尊重する義務を負うが、保証国ではない。

さらに、このときベルギーとの境界が画定されたルクセンブルクも、1867年には、ロンドン条約⁽¹²⁾により、「平和という一般的利益において (*dans l'intérêt général de la paix*)」(前文)永世中立を保証されることになった。同条約第2条はこれを次のように規定する。

ルクセンブルク大公国は、1839年4月19日の諸条約の付属書によりオーストリア、仏、英、プロシア、ロシアの宮廷の保証の下に画定された境界内において、爾後永世中立国を形成する。

大公国は、全ての国家に対してこの中立を維持する義務を負う。

締約国は、本条の定める中立の原則を尊重することを約束する。

この原則は、本条約署名国の集団的保証の承認の下に (*sous la sanction de la garantie collective*) おかれるが、それ自身中立国たるベルギーはこの限りでない。

本条約の署名国はオーストリア、ベルギー、仏、英、イタリア、オ

(12)Le Traité de Londres (1867), available at <http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1914m/1867.htm>.

ランダ、ルクセンブルク、プロシア、ロシアで、ルクセンブルクの中立を保証する義務を負うのは、被保証国のルクセンブルクとベルギーを除く7カ国である。

以上の多国間合意による保証は、いずれも相互的ではない。戦略的要衝に位置する被保証国の領域と独立、中立の地位を利害関係の深い諸大国が一方的に保証して、それら大国の間に緩衝国を設けることが共通の特徴といえよう。

これらの保証国の義務は、保証の目的・対象を単に尊重するだけでなく、あらゆる手段によりそれを確保することである。つまり、保証の目的・対象が侵害されるか、またはその危険に瀕した場合には、それを阻止・排除するためになしうる手段を尽くさなければならない。19世紀的観念では、必要な範囲で軍事的手段を用いることも含まれたが、具体的にどのような手段を用いるかは、保証国の裁量に委ねられると理解されていた⁽¹³⁾。

例えば、第1次世界大戦の端緒にドイツ軍がベルギー領域に侵入した際に、ベルギー政府は保証国である仏・英・ロシア各政府に防衛の協力を求め、3国政府が応諾した。当時、まだドイツと戦争状態に入っていなかった英国は、ベルギーの中立について回答を要求する最後通牒をベルリンに送り、その期限を期してドイツと戦争状態に入った。ゆえに、英国の対独参戦の根拠は、ロンドン条約の中立保証義務の履行に求められる⁽¹⁴⁾。

この時は、ベルギーの中立を侵害したドイツ自体が保証国であった

(13)田岡、前掲書、213-224頁、Ress, *op. cit.*, p. 627.

(14)田岡、前掲書、89頁。

が、第3国による侵害に対する保証国の義務の履行も当然あり得る。

なお、ドイツ軍はルクセンブルクにも侵入したが、英国政府は、ルクセンブルクの中立に関するロンドン条約に署名国の「集团的保証」が明記されることを理由に、保証国全部が一致する場合にのみ英国は保証を履行する義務があるとの解釈に立ち、保証国のひとつがルクセンブルクの中立を侵害した場合は、それに対して行動することはできるとしても、その義務はない、と議会で答弁した⁽¹⁵⁾。果たして、個別的保証と集团的保証はこのように区別すべきなのか、国際法学者は英国政府の解釈には批判的である⁽¹⁶⁾。

伝統的国際法秩序の下に、ヨーロッパで以上のように実践されてきた領土・独立などの保証のあり方は、第1次世界大戦がそれまでの国際政治秩序を震撼させる中で、果たしてどのように変貌を遂げたのだろうか。

II. 領土保全と政治的独立の普遍的相互的保証へ

(1) 起源と変奏——米国の国際平和機構構想

1918年11月、休戦が成立した。この時、ウィルソンの平和14カ条を講和の基礎条件とすることは共通の了解とされたものの、それを前提にいかなる国際平和秩序を構築するのか、それ以上の見通しは定かになっていなかった。

そうした状況でウィルソン大統領は、旧来の主権国家間の

(15) グレー、E. (石丸藤太訳) 『グレー回顧録』 (日月社、1932年) 163-170頁。これは、1867年以来、英国政府の一貫した解釈であった。

(16) e. g. 田岡、前掲書、222-223頁、Oppenheim, *op. cit.*, vol. 2, 7th ed. by Lauterpacht, (1952) p. 394, Ress, G., "Guarantee Treaties", in *EPIL*, vol. 2, p. 635.

均衡の回復ではなく、国際世論に根ざす新たな国際平和秩序の確立を世界の諸国民に呼びかけた。特に彼は、国際連盟の設立が世論に明確な審判の場を提供し、平和と法的公正とを増進する⁽¹⁷⁾と強調し、国際連盟への一般的な期待と支持を広げた。

第1次世界大戦中から、欧米主要国の政府や各種民間団体が、戦後の国際秩序再建と安定化の一環として、それぞれに平和の維持・回復を目的とする国際機構の構想を練っていた⁽¹⁸⁾が、ウィルソンの構想に顕著な特徴は、国際連盟の創設を平和の回復に関するあらゆる問題を解く鍵としたこと、および、「大小すべての国の政治的経済的独立と領土保全の相互的な保証」——それは正義に照らして境界を変更する可能性を含む——を国際連盟の最重要項目に据えたこと⁽¹⁹⁾であった。

同大統領は、こうした普遍的平和機構の意義について折に触れて公言した反面で、具体的な国際連盟像の公表には慎重な姿勢を維持し、国際連盟の設立文書草案の準備も大統領とごく限られた側近が非公式に進めた⁽²⁰⁾。

米国政府内で最初の連盟規約試案は、大統領側近のハウス

(17)The Four-Point Speech, July 4, 1918, in Baker, *op. cit.*, p. 234.

(18)各種の国際平和機構構想については、拙稿「国際連盟構想の起源とその展開」石本泰雄先生古稀記念論文集『転換期国際法の構造と機能』（国際書院、2000年）所収を参照されたい。

(19)Miller, D. H., *The Drafting of the Covenant* (Hereinafter: *The Drafting...*), vol.1 (New York, 1928) p. 42, pp.168-170.

(20)英国政府が1916年末に設置した国際連盟委員会は1918年3月に国際機構案(フィリモア案)を提出した。その公表は、米国政府の依頼で差し控えられた。See Walters, F. P., *A History of the League of Nations* (London, 1960) p. 23.

(Edward Mandell House)が1918年7月に起草した⁽²¹⁾。その第20条に次の規定がある。

締約国は、相互にその領土保全と政治的独立をそれぞれが保証するために(in several guarantees to each other)結集するが、現在の人種的条件および希求の変化を理由に将来必要となり、自決の原則に従うような領域的変更で、当該人民の福利のために必要かつ適切と総会の4分の3以上が判断するものは、すべての領域変更は衡平な実体的補償を伴うこと、ならびに世界の平和がその重要性および利害において境界問題に優越することを承認して、実施されることを条件とする。

続いて大統領が、この試案を改訂して全13カ条の草案を作成した。この日付不明のウィルソン第1草案⁽²²⁾では、第3条に次の規定が置かれた。

締約国は、相互に政治的独立と領土保全を保証するために結集する。とはいえ、現在の人種的条件および希求または現在の社会的政治的諸関係の変化を理由に将来必要となる、自決の原則に従うような領域的再調整で、かつそれが当該人民の明白な利益と福

(21)Draft of Colonel House, July 16, 1918, in U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (hereinafter: FR), Paris Peace Conference 1919 I* (1942) p.497 et s. なお、国際平和機構の構想段階に、諸提案が用いている機関の呼称はまちまちである。本稿では、便宜上、その実体に照らして用語法を統一し、総会、理事会、事務局に置き換えた。

(22)President Wilson's First Draft, in *ibid.*, p.501 et s.

利とにより要請されると総会の4分の3以上が判断するものは、当該人民が同意する場合には、実施され、かつ、領域変更は同等の実体的補償を必要とすることが、締約国間で了解される。締約国は、世界の平和がその重要性において政治的管轄権または境界の問題に優越することを留保なしに受諾する。

これと並行に、米 국무省も国際連盟の基本文書の試案を起草した。まず、同省法律顧問のミラー(David Hunter Miller)が作成した国際機構協定草案⁽²³⁾が、国务長官のランシング(Robert Lansing)が目を通した上で11月30日にハウスに届けられている。その第5項には、次の通りごく簡潔な規定がある。

各加盟国の領土保全と政治的独立は、他の加盟国によりそれぞれかつ相互に(severally and mutually)保証される。

ランシング国务長官は、1918年12月23日付書面⁽²⁴⁾で、国際連盟について保証の計画が議論の的になってきており、内外から相当の異論が出されようとの見通しをウィルソンに伝えた。この書面はまた、米国憲法上、宣戦布告は議会の権限であって、条約の遵守を強制するか、あるいは条約の定める保証を履行するために個別または共同で合衆国の武力の行使を規定する条約は、武力の使用が実際は戦争行為であり戦争状態を創設することから、一定の偶発事態に基づいて戦争状態が生

(23) Tentative Draft of an Agreement for an Association of Nations, in *ibid.*, p. 505 et s.

じることになり、違憲であると指摘する。ランシングは、内外の反対を避ける意味でも、国際的保証の執行を強制する以外の手法を探るか、保証の代替案を探る必要があるとし、この観点から、次のような規定を含む試案を書面に添付した。

各署名国または加入国は、仲裁裁判所の裁定か、または本規約により創設される総会の4分の3の表決により許可される場合を除き、本規約の他のいかなる署名国または加入国の領土保全を侵害せず、また、政治的独立を損なわないことをそれぞれ盟約し、かつ保証する。

「保証」という文言への疑念は、米国の講和会議全権団の一員であったブリス (Tasker H. Bliss) 将軍も懐いていた。彼は国務長官に宛てた12月26日付書面⁽²⁵⁾に、「領土保全と政治的独立」は、必要とあらば保証を維持するとの合意なしには「保証」しえない、と記した。仮に領土保全と政治的独立を尊重するとの盟約が侵害されるおそれがある場合でも、米国が紳士協定により行動することはできるのだから、保証は必ずしも必要条件ではなかろうともいう。

1919年1月6日頃の作成とみられるランシングの覚書⁽²⁶⁾には、侵略および国際戦争を防止するための協定の方式には2通りがあると記される。第1は、領土保全と政治的独立を擁護する

(24)The Secretary of State to President Wilson, in *ibid.*, p. 515 et s.

(25)General Tasker H. Bliss to the Secretary of State, in *ibid.*, p. 521 et s.

(26)Memorandum by the Secretary of State as to Form of International Agreement to Prevent Infringement Upon Territorial and Political Rights, in *ibid.*, p. 526 et s.

共同の保証で、侵害に対しては強制力の使用という積極的行動を伴うもの、第2は領土保全と政治的独立を侵害しないというそれぞれの盟約で、違反に対しては条約の撤回や外交・領事関係の断絶などの消極的措置を伴うものである。ランシングは、積極的な保証には内外の反対があるのに対し、消極的な盟約は目的を達成するのに実効的である上に、国際的に反対されにくいのが利点だという判断を示している。

ところで、この頃ウィルソンは、自らの連盟規約草案をさらに改訂し、1919年1月10日に第2次草案⁽²⁷⁾を完成させた。保証に関する規定は、第1次草案第3条が、読点を1カ所削除した以外はそのまま、第2次草案第3条に残された。同草案には、ミラー国務省法律顧問が詳しい注釈を施している。第3条に関する注釈は、次のように要約できる。

ルクセンブルクの永世中立条約をめぐる議論から知られるように、保証という語の法的効果は、高度に技術的主題であるが、用語法はさておき、まず、本条前段は、各国の領土保全と独立とを他の各国が保証することを米国が支持すべきかどうかという政策の問題を提起する。そうした合意は、英国や日本がチリに干渉することにつながり、モンロー主義を損なう。各国が領土保全と政治的独立の尊重を盟約すべきこと、その盟約の不遵守を連盟の制裁対象とすることは、世界の平和に向かうだろう。だが、他国の行動に対する保証という一般的政策は、保証国による干渉や戦争に向かい、旧外交の精神にの

(27)Wilson's Second Draft or First Paris Draft, January 10, 1919 with Comments and Suggestions by D. H. M., in *The Drafting*, vol.2, p. 65 et s.

み合致する。国際連盟設立文書には、モンロー主義の明瞭な承認を含めるべきである。

次に、第3条後半の領域的再調整だが、講和会議でなされる領域の調整が請求の全てを満たせないことは確実に予測され、一般的な再調整を規定すると、不満を長引かせ、失地回復の煽動を招くことになりかねない。社会的、人種的条件に沿った境界画定は、多くの場合、不可能であって、少数者の権利保護と少数者がそうした保護を受諾することこそ、永続的平和の基礎であろう。問題の規定は削除してはどうだろうか。以上の考えから、次のような条文をミラーは提言する。

各締約国は、他のいかなる締約国の領土保全も侵害せず、また政治的独立を損なわないことをそれぞれ盟約し、かつ保証する。

締約国は、米大陸が、自由にして独立の状況を維持し、外部の勢力による将来の植民地化の対象とみなされてはならないことを、義務的原則として承認する。

ウィルソンの第2次草案には、ブリス將軍からも提言が寄せられた。第3条に関して、彼は、「政治的独立と領土保全」に、「外部の侵略に対し」という文言を付加してはどうかと提案する。また、領域的再調整で「当該人民の明白な利益と福利とにより要請されると総会の4分の3以上が判断するもの」という文言については、アイルランドやインドの独立のような問題の検討を国際連盟が要請される可能性を考慮したものか、との疑問が呈さ

れた⁽²⁸⁾。

ウィルソンはさらに、講和会議が開幕した1月20日に第3次規約草案⁽²⁹⁾をまとめたが、その第3条は、この提言に対応して、次のように改訂された。

締約国は、外部の侵略に対し、相互に政治的独立と領土保全を保証するために結集する。 とはいえ、現在の人種的条件および希求または現在の社会的政治的諸関係の変化を理由に将来必要となる、自決の原則に従うような領域的再調整で、かつそれが当該人民の明白な利益と福利とにより要請されると総会の4分の3以上が判断するものは、当該人民および当該領域が分離もしくは編入される国家が同意する場合には、実施され、かつ、領域変更は同等の実体的補償を必要とすることが、締約国間で了解される。締約国は、世界の平和がその重要性において政治的管轄権または境界の問題に優越することを留保なしに受諾する(下線部は新たに付加された文言。下線は引用者による)。

以上のように、米国政府内部で国際平和機構の具体像が形作られる過程を辿るだけでも、政治的独立と領土保全の相互的保証の扱いおよび規定方式について、かなり見解がわかれていたことは確認できる。

(28) Suggestion of General Tasker H. Bliss, January 14, 1919, Regarding Wilson's First Paris Draft, in *ibid.*, p. 94 et s. 第3条後段に「自決の原則」が言及されていることについて、ランシングも、そのような考えはアイルランド人やインド人やエジプト人やポーア民族派などにどんな影響を及ぼすのか、不満、無秩序、反逆を涵養するのではないか、シオニズムと調和させられるのか、というメモを残している。See Lansing, R., *The Peace Negotiations: a Personal Narrative* (Boston, 1921) p. 97.

(29) Wilson's Third Draft or Second Paris Draft, January 20, 1919, in *The Drafting*, vol.2, p.98 et s.

ウィルソンの国際平和機構構想の根幹には、主権国家間の平等な関係を基礎に、政治的独立と領土保全の保証を、一方的でなく相互的に、また、利害関係の深い大国と特定の小国という特定国間でなく一般的に、というそれまでになかった方式であまねく確保することにより普遍的平和の礎を築こうという発想があった。これに依拠する相互的保証の規定は、単に政治的領域的現状の維持を図ろうとするのではなく、自決原則との密接な関連において、一定の社会的・政治的条件が整う場合に積極的に領域の平和的変更を認め、それを組織的に承認する基準と多国間的制御の手順を設定していた。特に、将来の領域的再調整を実施する前提として、連盟総会の4分の3以上の判断を組み入れたことには、注目しておきたい。

国家の政治的独立と領土保全を相互に尊重し、侵害しないと一般的に約束することが、欧州の大国による他国への強制的介入を抑え、新しい国際平和秩序の礎を築くという基本線に関する限り、ウィルソン政権内部に異論はなかった。問題は、保証の概念を導入することにあつた。旧来の国家実行の文脈では、保証の対象が侵害された場合、侵害を阻止・排除するために行動することが保証国の義務だと理解される。

そうなると、まず国内的な観点から、積極的行動の義務が憲法上の議会の権限と抵触しないか、米国の伝統的外交政策指針として欧州諸国の西半球への干渉を否定してきたモンロー主義と両立するのか、という懸念が生じる。

さらに、ランシング国務長官は、国際政治の観点からも、保

証条項は消極的義務に抑えるべきだとして、ハウスの説得を試みていた。積極的保証の方式が保証を強制する負担を大国に負わせるため、諸大国は、いつ、いかに保証を強制するかの決定権を得ようとするはずで、それは、結局、勢力均衡に根ざす旧秩序が国際連盟の中に維持されることに他ならないという考えからである⁽³⁰⁾。

政権内部の異論や疑念をいわば先触れとして、その後の多国間交渉においても、ウィルソンの唱道する相互的積極的保証条項には、他国から似たような反応が向けられることになる。そうした交渉当事者たちに一般的相互的保証規定が受容されるまでに、条文にはさらに大幅な変更が加えられていった。

(2) 国際連盟規約の起草交渉

【英米の調整と共同原案の準備】

1919年1月20日にパリで講和会議が開幕した。1月25日、会議の全体会合は、国際連盟の創設を確認し、15名の委員⁽³¹⁾から構成される委員会を設置して連盟規約を起草することを決定した。連盟規約の内実は実質的にこの国際連盟委員会で固められ、英米両国がそこに重立った影響力を及ぼした。

英国では、1916年末に公式の専門家委員会を設置して以来、

(30) Lansing, *op. cit.*, pp. 78-80.

(31) 米:ウィルソン、ハウス、英:セシル(Robert Cecil)、スマッツ(Jan Christiaan Smuts)、仏:ブルジョワ(Léon Bourgeois)、ラルノー(Ferdinand Larnaude)、伊:オルランド(Vittorio Emanuele Orlando)、シアロイア(Vittorio Scialoja)、日:牧野伸顕、珍田捨巳、ベルギー:イーマンス(Paul Hymans)、ブラジル:ペーゾア(Epistacio Pessoa)、中:顧維鈞、セルビア:ヴェスニッチ(Vesnic)、ポルトガル:レイス(Batalha Reis)。なお、中小国の要求により、2月6日から新たに、ギリシア:ヴェニゼロス(Eleftherios Venizelos)、ポーランド:ドウモウスキ(Roman Dmowski)、ルーマニア:ディアマンディ(Diamandy)、チェコスロバキア:クラマール(Charles Kramar)を加えて、19名となる。

外務省が国際連盟問題を検討してきており、1918年11月には外務副大臣や封鎖担当大臣等を歴任したセシルを中心に国際連盟の組織に関する同省の方針が固まった。

これを反映する1月14日付の国際連盟素案⁽³²⁾は、国際連盟の構造と戦争抑制のための紛争の平和的処理に関する手続的義務からなり、領土保全への言及はなかった。1月20日付の国際連盟規約草案⁽³³⁾で、国際連盟の目的およびそれを達成するための措置を扱う第1項に次の一文がはじめて導入される。

締約国は、全ての連盟加盟国の領土保全を(引用者注:政治的独立はない)尊重し、かつ外国の侵略(foreign aggression)から加盟国を保護(protect)することを約束し、かつ、本講和条約により確立されたか、もしくはその時点で存在する領域的処理を強制的に変更する他の諸国のいかなる企図も遮止することに合意する。

英米両国政府は、国際平和機構の構想段階から、各自の関係資料を相互に交換するなど、緊密な接触と意見交換を重ねてきていたが、国際連盟委員会の公式会合に先立つ両国の非公式の協議により、委員会の起草作業の土台となる規約草案の準備に共同で取り組むことになった。

両国は、1月20日付英国草案および前述の第3次ウィルソン草案を土台に折衝を進め、条文の改訂と草案の一本化を目指

(32)The Cecil Plan, January 14, 1919, in *The Drafting*, vol.2, p. 61 et s.

(33)British Draft Convention, January 20, 1919, with Notes, in *The Drafting*, vol.2, p. 106 et s.

した。この作業は、ハウス、セシルを中心に、ミラー米務省法律顧問、ハースト(C. J. B. Hurst)英外務省法律顧問を実務的補佐役として1月24日から2月2日まで続いた。

まず1月27日に、米英が基本的に合意した内容を盛り込む形の統一草案⁽³⁴⁾がまとまった。領土保全と政治的独立に関してその第3条に次の規定がある。

締約国は、外部の侵略に対し、全ての連盟加盟国の領土保全と現在の(existing)政治的独立を尊重し、かつ擁護することを約束する(undertake to respect and preserve)。

本規約および今次の講和条約による処理の態様が、状況の要請にそぐわなくなつたと判明するときは、連盟は当該問題を審議するものとし、必要と考えるいかなる変更をも当事国に勧告することができる。かかる勧告が関係当事国により受諾されないときは、連盟加盟国たる諸国家は、かかる勧告の対象事項に関するいかなる義務をも免れるものとする。

かかる変更の審議にあたり、連盟は、諸政府の正当な権限は被治者の同意に由来することを締約国が留保なく受諾するとの原則にしたがって、現在の諸条件および人民の希求または現在の社会的政治的諸関係の変化に考慮を払うものとする。

米英の国際連盟委員であるウィルソン、ハウス、セシル、スマッツがこの統一草案を協議・調整し、そこでの了解をふまえ

(34)Cecil-Miller Draft, January 27, 1919, in *The Drafting*, vol.2, p. 131 et s.

て単一の草案の仕上げを両国の法律顧問に委ねることを決定した。

ミラーによれば、英米法律顧問の共同作業により、上記の統一草案の用語や条文の配置には多々変更が加えられた。内容的な変更は、既に英米間で了解されたものだったが、ひとつ例外があった。ハーストから、第3条に関して、第1項のみを残し、2項以下を削除することが新たに提案されたのである。ウィルソンの反応を確認しないまま、ミラーは自己の判断により同意した。英国の提案は、既に紹介した彼の見解には適合した。

こうして2月2日に英米共同草案⁽³⁵⁾が完成した。その第7条は、次の原則規定のみをとどめていた。

締約国は、連盟各国の領土保全及現在の政治的独立を尊重し、且外部の侵略に対し之を擁護することを約す。

ウィルソンは、英米の草案を折衷する形でまとまった共同草案には満足できない様子で、自ら対案、すなわち第4次草案⁽³⁶⁾を作成したが、領土保全と政治的独立の条項には、ハーストの提案による原則的規定を採用した⁽³⁷⁾。

以上の過程から、英米が合意できた保証条項の範囲が明確になる。それは、第1に、「保証」という用語を避け、「尊重し、

(35)Draft Covenant (Annex I to Minutes of First Meeting), in *The Drafting*, vol.2, p. 231 et s.

(36)Wilson's Fourth Draft or Third Paris Draft, February 2, 1919, in *The Drafting*, vol.2, p. 145 et s.

且擁護することを約す」とする、第2に、「相互的」、「結集する」など、集团的取り組みを示唆する表現を避ける、第3に、「現在の」という限定つきで領土保全と政治的独立を併記する、第4に、平和的変更に関する規定は、ひとまず共同草案から抹消する、等である。

【国際連盟委員会の起草交渉】

講和会議の国際連盟委員会は、まず2月3日の第1回会合で、規約草案を起草する手続を協議した。英米の最終的調整を経て、このとき委員会に提出された草案は、第4次ウィルソン草案ではなく、英米共同草案であった。委員会は、共同草案を原案としてウィルソンを議長に逐条的に検討すること、審議を非公式(informal)とし、終了まで議事録を公開しないことなどの手続を決定した⁽³⁸⁾。

委員会は、2月6日の第4回会合で、共同草案の第7条から第12条までを逐条的に審議した。議論は主に、第7条に向けられた。

まず、英国委員のセシルが、保証に反対する姿勢を鮮明にした。そして、原案から「且外部の侵略に対し之を擁護する」という部分を削除して、「締約国は、全ての連盟加盟国の領土保全と現在の政治的独立を尊重することを約束する」とした上で、「但し、陳套となった条約、および継続の結果世界の平和を危殆ならしめるべき国際的事態には、総会が定期的に見直すことで対応することを条件とする」という文言を新たに付加するという

(37)英米共同草案の起草過程は次を参照。 *The Drafting*, vol.1, pp. 40-71.

(38) *The Drafting*, vol.1, pp. 130-136.

修正案を提示した⁽³⁹⁾。

この修正案に対し、ウィルソンが原案を擁護した。すなわち、第7条は、多くの場合、戦争の必要なく履行できるのであって、これが侵攻に対する保証だという一般の理解は、まったくの誤解である。この条文の考え方は、文言は必ずしもこうである必要はないにせよ、規約全体の核心(key)だというのである。

そこで、フランス委員のラルノードが修正案として、同条を「締約国は、連盟国を相互に尊重し、且外部の侵略に対して之を擁護することを約す」と書き直してはどうかと提案した。これに続き議論が交わされた後に、同委員はさらに、次の案文を提案した。

締約国は、次の条(引用者注：第8条の軍縮規定)に規定される手段および条件に従って、連盟各国の領土保全及現在の政治的独立を尊重し、且全ての侵略に対し之を擁護することを約す。

これを受けて、イタリア委員オルランドの助言によりウィルソン議長から、原案の文言を維持した上で、新たに「いかなる侵略の場合においても、理事会が本条の義務を履行すべき計画および手段を具申すべし」という条項を付加するという対案が出され、これに沿って、委員会は以下の条文を採択した。

締約国は、連盟各国の領土保全及現在の政治的独立を尊重し、且

(39)British Amendments, in *The Drafting*, vol.2, p. 549 et s.

外部の侵略に対し之を擁護することを約す。いかなる侵略の場合においても、理事会が本条の義務を履行すべき計画および手段を具申すべし。

こうして、連盟規約第10条に近い形がほぼ整えられたのであった⁽⁴⁰⁾。

連盟委員会は、共同草案の第一読会を2月11日に終了し、草案全体の調整と仕上げの作業を、セシル、ラルノード、ヴェニゼロス、ヴェスニッチの4委員からなる起草委員会に委ねた。起草委員会により、第7条には次の変更が施された。第1に、その位置が第10条に移った。第2に、条文の後段に次の下線部のような文言が付加された。

いかなる侵略の場合またはその脅威もしくは危険のある場合においても、理事会が本条の義務を履行すべき計画および手段を具申すべし(下線は引用者による)。

起草委員会による改訂草案について、2月13日に連盟委員会の第二読会が行われ、前文および本文26カ条からなる第1次連盟規約草案は逐条投票により採択されていった。第10条は無修正で採択された。同条に関する発言も特に記録はされ

(40) *The Drafting*, vol. 1, pp. 168-170. See also Minutes of the Commission on the League of Nations, in *The Drafting*, vol. 2, esp. pp. 263-264, and Procès-Verbal No. 4, in *ditto* pp. 429-433. なお、委員会は、条約の定期的点検に関するセシル提案の検討を後日に繰り延べることを了承した。後にこれが、条約の平和的変更に関する第19条へと発展する。

ていない⁽⁴¹⁾。

翌日、この第1次規約草案が連盟委員会から講和会議の全体会合に報告され、公になった。委員会の外からの批判や提案は、この時はじめて可能になったのである。講和会議の公式な参加国ではない中立諸国の意見を聴取するため、3月20、21日の両日には13の中立国の代表と国際連盟委員会の小委員会との会合も設けられた。

第1次規約草案の採択後、一時休止した国際連盟委員会は、外部からの反応も視野に収めて、3月22日から連盟規約草案の改訂作業を再開し、4月11日に第2次規約草案を完成させた。再改訂の段階で、第10条に実質的な変更はなかった。この草案が改めて全体会合に提出され、連盟規約として全会一致で採択された⁽⁴²⁾。なお、最終的な条文の字句には若干の修正があり、「締約国は、連盟各国の領土保全及現在の政治的独立を尊重し…」が、「連盟国は、連盟各国の領土保全…」(下線部はいずれも引用者による)に変わっている。

以上のような改訂を重ねた末に確定された第10条の規定は、戦間期の時代状況において、いかに解釈・適用されたのか。項を改めて検討しよう。

(41)Minutes of the Commission on the League of Nations, in *The Drafting*, vol.2, pp. 316-335.

(42)連盟規約草案採択までの経緯は、以下を参照。*The Drafting*, vol.1, pp. 118-136, Walters, *op. cit.*, pp. 31-38.

Ⅲ. 国際連盟規約第10条の解釈および適用

(1) 第10条の解釈

国際連盟規約第10条は、ふたつの要素から構成される。領土保全と政治的独立の尊重・擁護という各加盟国の義務を定める前段と、侵略に対する連盟理事会の対応を定める後段である。

【侵略に対する領土保全と政治的独立の尊重・擁護】

前段の各加盟国の義務は、さらに消極的義務と積極的義務とに区分される。前者は、加盟国が相互に他国の領土保全と現存する政治的独立とを尊重し、侵害しない義務である。後者は、外部からの侵略が発生した場合に、領土保全および現存する政治的独立を他の加盟国が擁護する (preserve/maintenir) という国際法上の保証義務であると解される⁽⁴³⁾。「保証」という用語は消えても、第10条が保証義務を含むことは広く認知されていた。

起草過程から明らかなように、連盟加盟国が相互にそして一般的に領土保全と現存する政治的独立とを侵害しないという消極的義務は、一貫してさしたる異論なく規約に受け入れられた。そして、連盟規約上、少なくとも、力による領域的政治的地位の変更が禁じられることに疑いはない。当時、第10条は講和会議の画定した領域的現状を固定するとの批判が出たが、国家の領域的政治的地位を平和的手段により変更する

(43)Ray, J., *Commentaire du Pacte de la Société des nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société* (Paris, 1930) p.344, Rapport de MM. Adatci et Ch. de Visscher, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 30e vol. (1923) p. 23, 立作太郎『国際連盟規約(1)』(日本評論社, 1937年)45-46頁, Oppenheim *op. cit.*, vol.1, 8th ed. p. 393.

可能性は、全面的に認められる⁽⁴⁴⁾。

他方、外部の侵略に対して領域的政治的地位を確保する積極的義務については、起草交渉の当事者の亀裂を残しながら、欧州大陸諸国委員の巧みな調整とウィルソン議長の不屈の信念に基づく采配により英米共同草案の文言は維持された。だが、積極的義務の対象範囲、加盟国に要求される行動の内容と範囲、それらの決定主体などは、規定上も、起草作業からも、明瞭とはいえない。

まず、積極的義務の範囲だが、第10条の文言から明確なように、各加盟国の義務は、あらゆる場合に領土保全と現在の政治的独立を擁護することではなく、「外部の侵略に対する」という限定を伴う。つまり、内戦や分離運動に対して領土保全と政治的独立を擁護する義務はないのである⁽⁴⁵⁾。

「侵略」または「侵略者(国)」の語が国際舞台に法的概念として登場したのは、第1次世界大戦後のことであり、戦争規制の潮流と密接・不可分に関連した⁽⁴⁶⁾。連盟規約では、第10条のみが「侵略」に言及する。この語は本条の本質的特性をなすといわれる⁽⁴⁷⁾。侵略概念一般をいかに定義するかは、連盟発足後、規約の安全保障制度の補強を模索する過程で議論が本格化し、それにつれて

(44) Adatci et de Visscher, *supra* note 43, p. 30, Fischer Williams, J., *Some Aspects of the Covenant of the League of Nations* (London, 1934) pp. 106-107.

(45) Adatci et de Visscher, *supra* note 43, p.26, Ray, *op. cit.*, p. 344.

(46) 侵略概念の沿革については次を参照。Komarnicki, W., "La définition de l'agresseur dans le droit international moderne", *RCADI* (1949II) pp. 8-28. ヴェルサイユ条約では、連盟規約以外にも、ドイツの賠償責任に関する第231条がドイツおよびその同盟国の侵略に言及している。

(47) Fischer Williams, *op. cit.*, p. 119.

難しさも認識された。問題を第10条の「外部からの侵略」に限るなら、その解釈は各加盟国に委ねられる。つまり、積極的義務の履行は各国の政策に沿って個別的に決定される⁽⁴⁸⁾。連盟による組織的な判定は、規約上、想定されていない。

次に、積極的義務の履行のため、加盟国はいかなる措置をとるべきなのか。

連盟規約の安全保障制度は、戦争開始を制約して戦争発生
の蓋然性を下げることが主眼であり、明示的に規制される以
外の戦争は認められるため、究極的な紛争解決手段としての
戦争の自由は否定されない⁽⁴⁹⁾と一般的に理解される。つまり、
規約の構造は、究極の保証手段として、兵力使用を排除しない
のである。保証の履行を確保するのは、19世紀以来の国家実
行から、事実上その手段を備える大国にならざるを得ないと
の推定がそこに加わると、被保証国を特定せず、相互的普遍的
に外部の侵略に対して領土保全と政治的独立を擁護すること
は、大国にとって伝統的保証以上に負担が重いと観念されよ
う⁽⁵⁰⁾。積極的保証の文言の削除を英国が求めたのも、かかる懸
念ゆえと推論できる。

しかしながら、加盟国には軍事的措置の義務も、連盟への兵
力提供の義務もない。侵略犠牲国を擁護する義務は存在して
も、軍的手段によるか否かは加盟国に決定が留保される。

(48)Adatci et de Visscher, *supra* note 43, p. 34, Fischer Williams, *op. cit.*, p. 120.

(49)*The Drafting*, vol.1, p.170, Wehberg, H., "L'interdiction du recours à la force: le principe et les problèmes qui se posent", *RCADI* (1951II)p.33, 田畑茂二郎『国際法』(岩波書店、1956年)361-362頁、Brownlie, *op. cit.*, pp. 56-62.

(50)Ray, *op. cit.*, p. 350, 立、前掲書、45頁。

第10条の規定の本領は抑止にあった⁽⁵¹⁾。国際連盟委員会におけるウィルソンの発言はこれを示唆する。

他方で、加盟国には侵略の進行中に対応するのみならず、その結果変更された領土的政治的状況を是正するために手段を講じる義務もある⁽⁵²⁾。となると、一体、誰がどこまでこの負担を引き受けるべきなのか、が重大な関心事項とならざるを得ない。これには、本条後段の解釈が大きくかわる。

【理事会の対応】

第10条後段の、履行手段を理事会が具申するという規定は、極めて漠然としているが、大国が影響力を行使しやすい理事会を通じて、保証手段の内実をある程度制約することも可能にする。積極的保証義務への抵抗を和らげる妥協策といえよう。

後段の文言上、理事会の権限は明確ではないが、義務履行の手段の具申はあくまで勧告であり、理事会の任務は、加盟国の共同行動の調整であると解釈できる⁽⁵³⁾。しかしながら、侵略の場合、またはその脅威・危険がある場合に、個別的行動が統合・調整されてのみ、本条の義務は実効的に履行できよう⁽⁵⁴⁾。その意味で、本条が領土保全と政治的独立の相互的普遍的保証として実際に機能するかどうかは、理事会の役割に大きく依存すると考えられる。

それでは、侵略またはその脅威・危険がある場合の第10条後段の対応手段と、紛争の平和的手続義務違反に対する第16条

(51) Adatci et de Visscher, *supra* note 43, p. 31, Ray, *op. cit.*, p. 364.

(52) Adatci et de Visscher, *supra* note 43, p. 29.

(53) *Ibid.*, pp. 35-36.

(54) Fischer Williams, *op. cit.*, p. 112.

の制裁はどう関係するのか。この点も、規約上は明確でないため、解釈がわかる。第16条は第12、13、15条違反への制裁を定めるものであり、第10条とは無関係との説⁽⁵⁵⁾もあれば、第10条後段は予防的暫定的措置を予定し、第16条はより重大な事態に対応するとの説⁽⁵⁶⁾もあるが、規約の起草交渉において、第10条、第16条とも議論が割れ、妥協の方策としてあえて曖昧な条文が採用されたのが実情であろう。つまり、問題の決着は将来の運用に委ねられたといわねばならない。

現実には、規約の安全保障制度の問題は、連盟発足後も、総会の中心的議題となったのであった。

(2) 国際連盟における規約第10条の適用

【講和会議後の状況変化】

1920年3月、国際連盟創設を先導した米国の方向転換が決定的になった。

米国内では、第1次連盟規約草案の公表以来、伝統的孤立主義や反ヨーロッパ感情に根ざす国際連盟反対運動が活気づいた。規約第10条は特に、連盟参加が米国民をヨーロッパの戦争に巻き込むとする、連盟批判勢力の攻撃の的とされた。上院外交委員会では、野党の共和党が過半数を制し、ヴェルサイユ条約批准の条件に規約第10条を含む14項目の留保を要求してウィルソンとの対決を深め、連盟規約を含むヴェルサイユ

(55)立、前掲書、47頁。

(56)Ray, *op. cit.*, pp.362-364.

条約批准の望みは露と消えた⁽⁵⁷⁾。

この政治的現実が、連盟規約第10条の運用に暗翳を投じた。

確かに、連盟の安全保障制度の潜在的な受益国は、あくまで第10条を重視し、連盟の場で侵略に対処する相互協力を推進しようとした。これに対して、北欧諸国、オランダ、スイスなど、平和確保の方策としては軍縮と国際的司法秩序の確立を重視しようとする国々もあった。また、米国の連盟不参加により、主要な「安全の供給国」となった英国は、軍縮を支持する一方で、規約の安全保障制度の負担が増すのには、自治領ともども警戒を強めた⁽⁵⁸⁾。

【連盟総会の動き】

1920年11月に国際連盟の第1回総会が開幕すると、英自治領カナダの代表団は、規約第10条の再考を求めて積極的な行動を起こした。カナダは最初に第10条の削除を提案した。①本条は加盟国に講和条約の領土的現状の維持を義務づけるのに等しいこと、②自国は侵略を受ける懸念は薄いにもかかわらず、他国の領土保全を保証する義務を負うのは均衡を失うこと、がその理由であった。この提案に同調する国もあったが、第10条の意義と重要性を強調する諸国は精力的に反論した。

続いて、1922年の総会では、カナダから第10条の修正案が提出された。それは、第10条後段に、理事会が義務履行手段の具申にあたり、「各国の政治的および地理的事情を考慮」する旨

(57)米国内の動きについては以下を参照。Lansing, *op. cit.*, p.124, Walters, *op. cit.*, pp.69-72, リンク、A. S. (草間秀三郎訳)『ウッドロー・ウィルソン伝』(南窓社、1977年)161-178頁。

(58)Zimmern, A., *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935* (London, 1936) pp. 325-331.

の文言を挿入し、かつ、いかなる加盟国も、議会、立法府またはその他の代表機関の許可なくして戦争行為をなすことを義務づけられないとする条項を新たに付加するというものであった。

この提案は1923年の第4回総会で審議された。この時カナダ代表は、第10条の前段は古来よりあるものだが、問題は、後段が加盟国の決定の自由を奪うことである、と述べている。

審議の末に総会は、規約改正ではなく、第10条の解釈決議を採択する道を選び、次の諸点を骨子に決議案がまとめられた。

①理事会は、侵略、その脅威または危険に際し軍事的手段を具申するにあたり、各国の地理的事実および格別の条件を特に考慮する、②各国の憲法上の機関が領土保全と政治的独立の擁護義務に関して兵力の使用の程度を決定する権限を有する、③加盟国は理事会の勧告を誠実に検討する。

この決議案は、賛成29、棄権22、反対1(ペルシャ)のため、手続上は成立していない⁽⁵⁹⁾。それでも、実質的に第10条に関する加盟国の認識が集約された文書として、第10条を限定的に解釈・適用して行く拠り所とされた。

その後、理事会が第10条後段の対応手段を具申した事例はない。第10条の前段は、婉曲ながら、以下のような満州事件について援用されている。

上海に戦闘が拡大した1932年1月末、中国政府は、中国の領土的行政的保全および政治的独立に対する日本の侵略に起因

(59)以上の経緯は、voir Ray, *op. cit.*, pp.350-354, Walters, *op. cit.*, pp. 258-259.

する日中間の紛争に、規約第10、15条を適用するよう理事会に求めた。

2月16日、日中を除く12の連盟理事国は、日本政府に対する声明の中で、規約第10条を無視して行われる加盟国の領土保全のいかなる侵害および政治的独立のいかなる変更も、連盟加盟国により有効なものとして承認されてはならないことを表明した。

情勢が緊迫する中、本件の審議の場は理事会から特別総会へと移される。特別総会は、3月11日に採択した決議により、当該紛争に連盟規約の諸規定、特に、全ての加盟国の領土保全および現在の政治的独立を尊重し、外部の侵略に対してこれを擁護する加盟国の約束、ならびにいかなる紛争も平和的処理手続に付す義務に関するもの、が適用されることを考慮し、2月16日の12連盟理事国の声明を想起して、これら原則および規定の拘束的性格を闡明する。そして、連盟規約と不戦条約に反する手段によりもたらされたいかなる事態、条約または協定も、連盟加盟国は承認すべきでないと宣言した⁽⁶⁰⁾。

この決議は、日中が棄権して成立した。特別総会に結集した加盟国は、一般原則の形ながら、本事態が規約第10条の義務に抵触するとの判断を関係当事者に示し、少なくとも第10条前段の消極的義務について加盟国の一般的な規範意識が存在

(60) See "League of Nations Assembly Report on the Sino-Japanese Dispute", adopted by the Assembly on February 24th, 1933, reproduced in *AJIL* vol.27, Supplement of Official Documents (1933) p. 119 et s. See also the texts of Letter from the Chinese Government to the Secretary-General, January 29, 1932 and Resolution adopted by the Special Assembly, March 11, 1932, available at <http://www.unor.ch/library/archives/lon/lbryfset.html>.

することを明確にした。だが、加盟国が犠牲国を擁護する積極的行動を起こすことはなかったのであった。

V. むすびにかえて

国際連盟規約第10条の生成から適用までを通覧すると、周知の伝統的法概念や原則を組み込みつつ、新たな秩序体系が形成される過程の一端をうかがい知ることができる。伝統的国際法秩序において、領土保全の保証という方式は、領域秩序の変更に伴う不安定な状況を緩和するという具体的目的をもって、限定された対象に適用されていた。それを、領域的政治的状況の暴力的変更を未然に防止するための普遍的抽象的秩序原理として新たに興隆しつつあった多国間主義に接合するというのが第10条の基本的着想で、旧来の概念を本来の文脈から切り離して世界大戦により急激に変貌した国際社会の状況に適合させ、新たな国際平和秩序の中核に据えるという過渡的な試みであった。

保証の本質は、対象を擁護する積極的義務にあり、対象の尊重という消極的義務のみでは厳密には保証といえないにしても、領土保全と政治的独立を相互的普遍的に尊重しあい、武力で侵害してはならないという消極的義務の部分が、加盟国一般に定着したことは、満洲事件への連盟機関の反応を通じて確認できる。それが、限定的な地域的安全保障体制を設定する1925年のロカルノ条約や1928年の不戦条約などの戦間期の試みとも相俟って、国連憲章第2条4項に至る武力行使の違法化の流れを支えた。この意味で、規約第10条は、国家間の暴力的衝突の抑制の起点であり、武力行使の

違法化へと向かう実体的法規範の生成過程の重要な通過点として歴史に記録することができる。

これに対して、侵害への対応措置、すなわち積極的義務に関しては、講和会議が到達した合意の水準からの後退が続いた。第10条の規定は、起草段階から集団的性格を弱められていたが、履行確保の側面では特に、連盟発足後の解釈・適用を通じて、分権的個別的性格がより一層明確にされた。

これは、第10条だけでなく、連盟規約の安全保障制度全般に現れた傾向であった。戦間期の流動的な政治・経済状況を投影して、諸国は、国家間の暴力的衝突を抑える実体的法規範は積極的に受け入れたものの、その違反に対する多国間の組織的対応に与することにはまだ消極的であった。第10条は、履行確保制度の側面ではこうした戦間期の国際社会の状況に適合的でなく、現実に機能することもなかった。

結局、領土保全と政治的独立の相互的普遍的保証は、ウィルソンの構想したような多国間主義的国際平和秩序の礎とはなりえず、安全保障の機能に関して国際連盟は、1930年代の国際政治に翻弄され続けた。そうした国際連盟には、政治的な実態から遊離した空疎な規範主義⁽⁶¹⁾に過ぎないという厳しい批判も向けられた。

しかしながら、第1次世界大戦まではヨーロッパ地域の政治的実態を基盤に機能して来た伝統的国際法秩序の枠組みではもはや適正に対処しきれない戦間期の世界的潮流の中で、平和的秩序を普遍的に構築し安定化させるというかつてない実験が、国際連盟か

(61)シュミット、前掲書、下、314頁、336-365頁。

ら始まった。この実験は、国連により引き継がれ、その検証を経て、領土保全と政治的独立の相互的尊重という原則は、今日まで、国際法秩序の構成要素として普遍化し、機能してきたのである。

領土保全と政治的独立の相互的保証という全体的考え方自体は、現代国際法の表舞台から退場したが、国連の集団的安全保障制度を多国間条約に基づく保証の一種とみることは不可能ではない。実体的義務の履行を、多国間主義を基礎にいかに制度的に確保するかは、現代国際法のさまざまな領域で今日なお試行錯誤が続いている。この点は、国際連盟規約から始まる普遍的国際法秩序の未完にして長大な実験が継続中だといえるのではあるまいか。