

不戦条約論再考

——「人民ノ名ニ於テ」論争の意味——

酒 井 一 臣

【要約】 本稿の目的は、一九二九年に発効した不戦条約にかんする日本国内の諸議論を考察することによって、外交の民主化と国際協調外交の關係を探ることである。不戦条約は國際的平和宣言という性格だったにもかかわらず、日本では、条約中の一節「人民ノ名ニ於テ」が天皇大権を侵すとの批判がでて政治問題化した。この文言をめぐる、衛学的な不毛な論争が行われたが、条約に実効性がない点、外交の民主化に慎重である点では、意見が一致していた。これに対して、信夫淳平など、条約を高く評価する論者は、「國民外交」すなわち外交の民主化を重視していた。ここに条約をめぐる重大な論点があった。しかし、自衛権の範圍などの論点とともに、外交の民主化についても議論は深まらず、政争の面だけが注目されて、「人民ノ名ニ於テ」の一節は日本に適用されないとの条件をつけて条約は批准された。結論として、國際協調主義者でさえ、その多くが「國民外交」の問題に背を向けた点が日本外交混迷の一因となっていくことを指摘した。

史林 九六卷三号 二〇一三年五月

はじめに

本稿の目的は、一九二九年に発効した戦争抛棄に関する条約（以下、「不戦条約」と略す）にかんする諸議論、とりわけ条約中の文言「各自ノ人民ノ名ニ於テ」をめぐる論争の考察から、國際協調を認めるなかにあつて外交の民主化がどのような位置づけをされていたのかを探ることである。

不戦条約は、最終的に六三カ国が参加した重要な国際条約であった。しかし、実効的な戦争防止手段が不完全であった点、条約締結後数年で満州事変などの侵略戦争がおきた点から、日本外交史の文脈では、同じく戦争防止を目的とした国際連盟やワシントン会議の諸条約にくらべて、戦間期の一挿話として軽く扱われがちである。

たとえば、日本の外交政策のなかで不戦条約の意義を考察した大畑篤四郎は、「対華政策について列国協調を確保することに条約参加の目的があった」とし、「人民ノ名ニ於テ」との文言が政治問題化したことは、「条約の本質に触れる議論ではなく派生的な問題」で「党利党略」に利用されたと評価している^①。また、内政史の観点からは、「倉富勇三郎日記」などを利用して枢密院の役割が解明されているが、こうした研究は、不戦条約締結過程を題材として外交問題をめぐる権力関係や政策決定過程を論じたものであり、条約の意義に深入りしたのではなく、条約を挿話的に捉える従来からの視点の枠内にある。

一方、国際法思想・国際秩序論の研究では、戦間期の国際秩序認識の変化が重視されるようになるなか、そうした文脈で不戦条約の意義を積極的に評価するものもある。

国際法史の観点では、大沼保昭が、戦争違法化（*outlawry of war*）運動の結実としての不戦条約を、「国家行動の違法性の認定基準」及び「戦争違法観を再確認する積極的武器」になったと評価している^②。また、篠原初枝は、国際法に規範性を求めるようになるアメリカ国際法学の流れのなかに不戦条約を位置づけ、瑣末な解釈に終始した日本とアメリカの平和と戦争に対する認識の差違を指摘している^③。

また、国際秩序論の視点から、小林啓治は、第一次世界大戦とロシア革命により「文明国のみを法主体とする国際法の組替えを迫」られていた近代国際法体系の脈絡に不戦条約をおき、大陸政策をすすめるなかでの自衛権問題、対等な国家として条約に参加する中国との関係性、人民の名において条約を締結する発想と日本の国家体制について、日本が抱えた矛盾を指摘している^④。伊香俊哉は、「満州事変に至る一つの流れは、第一次大戦後の戦争違法化への日本の適応拒否の蓄

積」とし、不戦条約の適用を免れる自衛権の行使を「正当防衛的」なものではなく「自己保存権的」なものに解釈している。対中武力行使を正当化したと論じている。山室信一は、非戦思想の連環のなかに不戦条約を位置づけ、「制度としての戦争」を法体系から追放する試みはいったんは空洞化した^⑦が、日本国憲法第九条として再登場したとの解釈を示している。^⑧

本稿では、こうした研究成果をふまえ、あらためて「人民ノ名ニ於テ」という文言をめぐる論争に着目したい。大畑篤四郎が論じるように、この文言は、国策としての戦争放棄という条約の主目的には関係せず、政治的に利用する目的で問題視されたのであり、それゆえ文言への賛成・反対を問わず、議論はおおむねあげ足とりの水掛け論になった。しかし、ことが天皇大権にかかわるとされただけに、論争は激化して著名な国際法学者や政治学者が議論にくわわっていった。第二章でみるように、専門家の議論も、国際法や英語学の知識を術学的に羅列したものが多く、さほど有意義なものにはならなかった。そうとはいえ、文言の支持派と反対派の間には、戦争の違法化や国際秩序についての認識の違いがあることが、その言論から浮かび上がってくるのではない。また、相違の本質にはなががあったのか。これを明らかにするのが、本稿の主たる論点となる。なお、小林啓治は、「人民ノ名ニ於テ」という文言は国際平和と人民のかかわり方についての新たな視点を提起するもので、日本の国家体制と鋭く矛盾したとしているが、^⑨「新たな視点」が日本ではどのように認識されていたのか、それに対する古い視点とはどのようなものだったのかについて、憲法体制との関連ではなく、外交の民主化の観点から議論を展開していく。

ところで、不戦条約について、実効性のない理想をうちだしたものにすぎないという評価が一般的であった。「人民ノ名ニ於テ」の文言反対派はもちろん支持派の多くも、戦争廃絶を掲げるかつて例のない国際条約を、これも例のない「人民ノ名ニ於テ」締結することに違和感をもったのではない。違和感をもったのは、日本が国際平和を望む国際世論や新しい国際法学の動向に鈍感だったからなのか。まずは、この点を明らかにするために、不戦条約がどのような意図で提

起され、それを日本側がどう評価したのかについて論じていきたい。

- ① 大畑篤四郎「不戦条約と日本——田中外交の一側面——」『国際政治』二八、一九六五年、八三頁。
- ② 同「不戦条約中の「人民ノ名ニ於テ」の問題」『早稲田法学』第四四巻第一・二号、一九六八年、二七頁。
- ③ 川上寿代「不戦条約問題と枢密院」『日本歴史』第五六五号、一九九五年。竹内桂「不戦条約の批准問題——田中義一内閣と枢密院との交渉過程を中心に——」『駿台史学』第一三四号、二〇〇八年。
- ④ 大沼保昭「戦争責任論序説」東京大学出版会、一九七五年、七〇～九七頁。
- ⑤ 篠原初枝「戦争の法から平和の法へ」東京大学出版会、二〇〇三年、第三章。
- ⑥ 小林啓治『国際秩序の形成と近代日本』吉川弘文館、二〇〇二年、第三章。
- ⑦ 伊香俊哉『近代日本と戦争違法化体制』吉川弘文館、二〇〇二年、序章、第一章。
- ⑧ 山室信一『憲法九条の思想水脈』朝日選書、二〇〇七年、一八五～二〇六頁。
- ⑨ 小林『国際秩序の形成と近代日本』、一四二～一四三頁。

第一章 不戦条約の意義

一九二八年八月二七日、パリの外務省「時計の間」で調印された不戦条約は、三か条からなる簡潔なものであった。^① 第二三条は発効手続きにかんする内容であるから、実質的には次の二か条によって戦争放棄が規定されたといえる。

- 第一条 締約国ハ国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且其ノ相互関係ニ於テ国家ノ手段トシテノ戦争ヲ抛棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名に於テ嚴肅ニ宣言ス
- 第二条 締約国ハ相互間ニ起ルコトアルベキ一切ノ紛争又ハ紛議ハ其ノ性質又ハ起因ノ如何ヲ問ハズ平和的手段ニ依ルノ外之ガ処理又ハ解決ヲ求メザルコトヲ約ス^②

ここでは、戦争を放棄して平和的手段によって紛争解決をはかることがうたわれているだけで、具体的な紛争処理方法

や条約違反国のへ対処策は決められておらず、国際的な平和宣言ともいえるものであった。

不戦条約は、一九二七年四月六日にフランスのブライアン外相が「フランスは合衆国と、アメリカで言うところの「戦争違法化」に関する相互協定を締結する準備があることを公にする」とのアメリカ国民向けメッセージを送ったことに端を発した^③。ブライアの意図は、アメリカをヨーロッパの安全保障問題に巻き込んでドイツを牽制することであったが、アメリカ政府は当初、戦争放棄に類する条約は現実的ではないとして否定的だった。しかし、当時のアメリカでは有力な知識人もくわわった戦争違法化運動がさかんであり、平和志向の強かった世論の動向にも配慮せざるをえなくなり、ブライアの提案が具体的に議論されることになった。ブライアンがアメリカ国民に直接訴えたのは、こうした情勢を利用するためもあった^④。ここで確認しておきたいことは、不戦条約は、その原点の段階から具体的な外交政策というよりは、世論への対応策または迎合策という面が強かったことである。よって、二七年六月にブライアンが最初に提示した「米仏恒久平和条約案」の段階から「フランス国民とアメリカ国民の名において」(in the name of the French people and the people of the United States of America) という一般に条約には使用されない一節が含まれていたのも当然のことであった^⑤。

その後、アメリカ政府は、ブライアンの隠された意図を排除するため、二国間条約を拒否し、多国間条約として不戦条約を成立させる方針を示した。多数国の了承を得るため、条約案は一層差し障りのない表現に改められ、自衛のための戦争は対象外であるという原則も確認された。たとえば、アメリカにとって、条約がいわゆるモンロー主義の障害にならないことは上院の批准をえるために重要であったし、イギリスにとっては、広大な植民地支配に必要な武力行使の障害にならないことが重要であった。すなわち、不戦条約を成立させるには、実効性がなく拘束力が弱いことが重要であり、立案者たちは戦争放棄や戦争違法化が言葉のみのものであることを了解していたのである^⑥。

この点に関しては、日本側にも同様の認識があった。たとえば、東京朝日新聞社の町田梓樓^{しろう}は、「不戦条約がたとへ米国の主張する如く単に米仏間の問題に止まらず、其他の大国の間に一般原則として纏るとしても、其の実際上の効果には

重きをおくことが出来ない」とし、「米国が一方に不戦条約の一般化を提唱しつつ、一方に海軍の大拡張を計画する所に、甚しき矛盾が存在するけれども、私を以て之を見れば不戦条約そのものが一種の政治的遊戲に過ぎない」としていた。^⑦ 国際法学者の蜷川新は、「兎に角我等は血を好むと宣言する国民はなく、我等は侵略せざる可らずと宣言して戦争する国民もない。……人間一個人の道徳によれば、一身を他のために犠牲にするのが君子の心掛であらうが、一国民（ネーション）は、そうは参らず、争わねばならぬことが生じ来り、戦わざる可らざる事件が突発し、又は徐々と生ずるのを浮世とする」のであり、「空想的外交論は理解し得ざるもの」と条約を批判した。^⑧

一方、露骨な権力政治を是とする立場からではなく、より具体的に制度的な整合性の欠如という点からの批判もあった。当時、多国間の戦争防止策として国際司法裁判所における紛争の司法的解決を規定した国際連盟規約が存在し、一九二五年にはヨーロッパの現状維持と紛争の平和的解決及びヨーロッパ各国間の仲裁裁判条約締結を主軸とするロカルノ条約が結ばれていた。また、アメリカは、一九一三―一四年にブライアン國務長官の構想による総括的かつ義務的な調停機関による紛争処理条約を主要国（日本は未加盟）と締結していた。こうした紛争処理構想で問題となつたのは、いかなる機関がいかにして国家主権を制限して条約を守らせるのか、またそもそも国際紛争としてどこまで管轄するのかという点であった。^⑨ これに関連して神川彦松は、不戦条約が「国際法律上に於ても亦国際政治上に於ても多大の意義を有する」とした上で、次のように指摘した。

若し不戦条約が其の掲ぐる所の不戦目的を実現せんとせば、完全なる国際司法裁判所、国際仲裁々判所、国際調停委員会の設立を為さねばならぬのは当然の必要である。然るに不戦条約の提唱国たる米国は、国際裁判機関としては単にヘーグの平和条約による仲裁々判所を認めるのみである。調停機関としてはブライアン条約による調停機関を認めるに過ぎない。米国は未だ常設国際司法裁判所に未だに参加してゐないのである。斯の如き現状を以て果して不戦条約の標榜する所の国際紛争の平和的処理を完うし得るものな

りや否やは問はずして明であらねばならぬ。……又或国家が国際法に反して侵略行為に出たる場合に於て之を懲罰するの實力機關が存在せねばならぬ。……然るに不戦条約は制裁問題に關しては一言も触れてゐない、アングロサクソンの輿論は常に此の種の制裁制度に反抗の声を掲げて居る。^⑩

國際紛争の仲裁もしくは司法的解決の問題点は神川の指摘の通りであり、条約文をみる限り不戦条約に実効性を求めるのは困難であつた。

くわえて、不戦条約の提案に対する日本側の論調で多く見られたのは、アメリカの独善性を指摘するものである。アメリカの外交方針や不戦条約を全面的に否定する論者はともかくとして、戦争放棄に希望を抱く立場からも、疑義が投げかけられた。不戦条約は軍縮や戦争防止のための各国間の安全を保障する制度になると評價した清沢洌は、アメリカの「得手勝手」として次のように批判した。

多边的な条約を結ぶのであれば、すでに存在するところの國際連盟に加入し、これを利用して同じ目的を達するのが正道である。

……米国が非戦条約中に除外例を設けることは何としても許すべからざることである。米国は除外例の中にモンロー主義をあげてゐる。もし日本がこれに対して支那が東洋の問題なる故に、この非戦条約から除外せよといはば、米国はこれを承諾するだろうか。

……米国が国内問題―移民問題を非戦条約の中に含まし得ないことにより、日本に關する限り殆んど意味をなさない……^⑪

清沢は、不戦条約を無意味と決めつける論者とは違い、理想実現の機会を損なうものとして右の指摘をしたのであるが、それは条約に実効性がないことを裏付けるものであつたといえる。

夢想のこととされていた戦争違法化を掲げた多国間条約が成立しつつあつたが、實際に外交政策を担当する政治家や外

交官は、理念や理想を利害関係が最重要視される現実主義のなかで換骨奪胎していき、従来の国際秩序と整合性を保とうとした。こうした不戦条約への認識は、評論家のみならず当然締結各国当局にも共有されていたと考えても無理はないであろう。当時の日本を代表する国際法学者であった立作太郎は、不戦条約が「戦争に訴ふるを総て非なりとするの絶対的宣言」ではなく、条約加盟国間での平和的紛争処理を約したにすぎないとし、次のように結論づけた。

不戦条約は、締約国間に於て戦争を行はざるの原則的の義務を定めたのでありますが、締約国間に於ても自衛権に関係する場合又は国際連盟規約等の既存条約に関係する場合等に於ては、強力を用ふるを得べきことが認められて居るのであります。……不戦条約のみを取りて単独に之を見るときは、其の実効的価値の稀少なるを認めねばならぬのであります。不戦条約の実効的価値を加へしむる為には、別に国際紛争平和的处理方法の發達を致すの道を講じなければならぬのであります。^⑫

立は外務省の事実上の国際法顧問であり、こうした不戦条約の解釈が、当時の日本の学界の主流となるものであり、政府見解に近い解釈だったといつてよからう。^⑬

ところで、そうした点を逆手にとつて考えれば、外交上の遊戲にすぎない無効力の不戦条約を認めたからといって日本の国益が即座に損なわれるおそれがなかったともいえる。たとえば、閣議では、自衛権の適用にかんして中国問題で出兵する場合に備えて留保をすべきだとの意見も出たが、森恪外務政務次官は、次のような理由から個別問題での留保は望ましくないと説明した。すなわち、留保をすれば「帝国現在ノ対支行動ニ対シ疑惑ヲ深メ」ることになり、「自衛権ナル概念ハ国際法ニ明確ヲ欠クノ短所アルト雖同時ニ之レカ為広汎ナル解釈ヲ立ツル得ルノ長所」があるので、「自衛権ナル用語ヲ以テ漠然タル留保ヲ為スニ止メ万一英米ノ間ニ論争ヲ生シタル場合ニハ第二次ノ討論者トシテ適當ニ我ニ有利ナル結論ニ導クコトニ力ヲ致スヲ得策ト考フ」というものであった。^⑭ 寝た子を起こすようなことはせず、「英米ニ対シテハ我

外交方針ニ付誤解ナカラシメ以テ対支政策上飽迄モ協調ノ態度ヲ持続セシムル」ことが重要であり、解釈によって不戦条約が妨げにはならないようにすれば問題ないとの認識であった。そのような思惑もあり、結局日本政府は「今般提示セラレタル案文ノ儘本条約ニ署名」するとの対米回答を發し、内田康哉枢密顧問官が全權として調印するにいたつたのである。^⑮

規範的側面が重視されていく国際法体系の変化を重視する研究では、国際法学の先駆的立場の議論をとりあげ、その視点から不戦条約の意義を考察する傾向が強いが、少なくとも、日本政府はそうした国際法体系や思想の変化には無関心で、従来の国際条約に対するのと同様、国際政治の動向を見つめつつ自国權益を護持するという立場にあつたことを確認しておきたい。また、戦争違法化の実現を疑う見解は、専門家にも多くあつたことにも注意を払わねばならない。

一方、戦争放棄に直接関係しないことながら、政府が当初から氣にかけていたことがあつた。一九二八年四月一日と二二日に不戦条約のアメリカ案とフランス案が示されて間もない五月一日付けの外務省条約局での条約案研究で、「米案ニ "in the name of their respective peoples" トアル処之ハ我憲法上穩当ナラサルニ付削除スルヲ可トスヘシ」との指摘がなされた。^⑯ 六月七日には、在米沢田節蔵代理大使にこの一節の削除を希望するのでアメリカ側の意向を確認するよう訓令が出され、一二日にアメリカのオルズ國務次官から沢田に口頭で最初の回答があつた。このときオルズは「in the name of their respective peoples」は「専ラ政治的考慮ヨリシテ一般人民ノ氣受ケ好キ字句ヲ使用シ度キ希望」であり、字句変更は困難であると述べた。^⑰ 人氣取りのためとは、いかに内々の会談とはいえ露骨な表現だったが、これがアメリカ政府の本音であつたことは、先にみたとおりである。六月三〇日には正式に「人民ノ名ニ於テ」の字句削除の申し入れが訓令された。

……字義トシテハ「名ニ於テ」ト云フ以上「代表シテ」即チ「agentトシテ」ト解釈スルノ外ナク斯クノ如キハ国家ノ主權ハ人民ニ在リトスル思想ヲ前提トスルモノナルヲ以テ我カ憲法上ノ解釈トシテハ容認シ難キ所ナリ……仮リニ政府ニ於テ調印スルモ批准ニ際

シ枢密院ニ於テ問題ヲ生スル虞アリ……¹⁹⁾

この訓令で、政府は「in the name of」は「agent」に当たる、つまり代理関係を意味するとの解釈を示していた。また、「pepotes」の訳語をそれまでの「国民」から「人民」にかえた。七月六日には、ケロッグ国務長官が日本の要求を認めれば、他国にもさまざまな変更を求められて面倒な事態になるため、字句変更は困難だとの見解を沢田代理大使に伝えた。²⁰⁾ これを受けて政府は、「国民ノ agent トシテ」ト云フカ如キ意味ニ非ス即チ条約ヲ締結スル主体ヲ国民ナリト解スヘキニ非スシテ単ニ不戦ノ趣旨ヲ国民ニ徹底セシメントスル修辭的ノ目的ヲ以テ挿入セラレタルニ過キストノ」解釈に対してアメリカの了解をとりつけるよう訓令し、ケロッグ国務長官も「日本国皇帝陛下ガ「其ノ国民ノ代理者トシテ」署名セラルルノ意ニアラザル」との覚書を出した。²¹⁾ ちなみに、ここで再び「pepotes」が「国民」に戻っており、訳語は不安定だったようである。こうした経過を経て、政府としてはとりあえず「人民ノ名ニ於テ」問題は解決したとして、条約調印を決定したのである。

しかし、野党民政党や枢密顧問官らの字句を問題視する声は高まり、政府は事態の沈静化に追われることになる。次章では、あらためて「人民ノ名ニ於テ」問題を分析し、この章でみた不戦条約の特徴とどのような関係にあったのか考察をすすめていく。

① 不戦条約に関する基本的史料の集成として、柳原正治編著『国際法先例資料集 不戦条約』（上）（下）、信山社、一九九六年、一九九七年（以下、『資料集』（上）もしくは（下）と略記）がある。なお、本稿では史料中の旧字体は適宜新字体に改めた。日本の対応の概略は、堀内謙介監修『日本外交史一六 海軍軍縮交渉・不戦条約』鹿島研究所出版会、一九七三年、第三章、柳原正治「解説」、『資料集』（上）

所収。条約成立の欧米間外交の詳細については、Robert H. Ferrell, *Peace in Their Time: The Origins of the Kellogg-Briand Pact*, Yale Uni. Press, 1952. Stephen J. Kneeshaw, *In Pursuit of Peace: The American Reaction to the Kellogg-Briand Pact, 1928-1929*, New York, 1991 がある。

② 条約第三条は次の通り。第三条 本条約ハ前文ニ掲ケラルル締約国

- ニ依リ其ノ各自ノ憲法上ノ要件ニ從ヒ批准セラルヘク且各國ノ批准書カ總テ「ワシントン」ニ於テ寄託セラレタル後直ニ締約國間ニ実施セラルヘシ。また、英文は次の通り。ARTICLE I The High Contracting Parties solemnly declare in the names of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it, as an instrument of national policy in their relations with one another. ARTICLE II The High Contracting Parties agree that the settlement or solution of all disputes or conflicts of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among them, shall never be sought except by pacific means. ARTICLE III The present Treaty shall be ratified by the High Contracting Parties named in the Preamble in accordance with their respective constitutional requirements, and shall take effect as between them as soon as all their several instruments of ratification shall have been deposited at Washington.
- ③ *Foreign Relations of the United States, 1927, II, p. 612.* 【資料集1】(上)、『資料五』一一〇頁に当時の和訳があ²⁹。
- ④ *Ferrell, op. cit.*, CP. 6-7.
- ⑤ *Foreign Relations of the United States, 1927, II, p. 616.* 【資料集1】(上)、『資料八』一一一一～一一三三頁。
- ⑥ *Ferrell, op. cit.*, CP. 8-10. 条約に関する英米関係については、Patrick O. Cohrs, *The Unfinished Peace after World War: America, Britain and the Stabilization of Europe 1919-1932*, Cambridge University Press, 2006, CP. 24.
- ⑦ 町田梓樓「不戦条約の価値」『外交時報』第五五六号、一九二八年二月、六六～七三頁。
- ⑧ 蜷川新「不戦条約は有名無実」『外交時報』第五五七号、一九二八

年二月、一九二三頁。

- ⑨ 国際紛争解決のための仲裁裁判制度の外交史上の意味については、酒井一臣「近代日本外交とアジア太平洋秩序」昭和堂、二〇〇九年、第二章を参照。
- ⑩ 神川彦松「不戦条約の価値批判」『外交時報』第五七二号、一九二八年一〇月、六一～六九頁。
- ⑪ 清沢淵「日米不戦条約に対する二提案」『外交時報』第五五七号、一九二八年二月、六九～七〇頁。
- ⑫ 立作太郎「不戦条約の国際法観」『国際法外交雑誌』第二七巻第一〇号、一九二八年二月、一一～一九頁。引用は一八～一九頁。
- ⑬ 立作太郎の国際法学分野での影響力については、一又正雄「日本の国際法学を築いた人々」日本国際問題研究所、一九七三年、一一四～一二三頁。
- ⑭ 【資料集1】(上)、『資料三八』不戦条約二関スル対米回答中ニ對支行動ノ自由ヲ留保スルノ得失(一九二八(昭和三)年五月二五日の閣議における森政務次官の説明)、一九五～一九六頁。
- ⑮ 「内田全権への訓令」(一九二八年八月九日)、『日本外交文書』昭和期I第一部第二巻、二二二頁。
- ⑯ 「不戦条約に対する我が方の対米回答提出について」同上、二〇七頁。
- ⑰ 【資料集1】(上)、『資料二八』一六八頁。
- ⑱ 在米沢田代理大使より田中外務大臣(一九二八年六月二日)、『日本外交文書』昭和期I第一部第二巻、二七二頁。
- ⑲ 田中外務大臣より在米沢田代理大使(一九二八年六月三〇日)、同上、二七三頁。
- ⑳ 在米沢田代理大使より田中外務大臣(一九二八年七月六日)、同上、二七五～二七六頁。

②① 田中外務大臣より在米沢田代理大使（一九二八年七月一六日）、同上、二八二頁。

②② 在米沢田代理大使より田中外務大臣（一九二八年七月二五日）、同上、二八八―二八九頁。

第二章 「人民ノ名ニ於テ」論争の分析

前章で述べたように、不戦条約について、権力政治を重視する立場や仲裁制度の不備を憂う専門家の批判をまつまでもなく、立案したアメリカ当局も日本政府も、条約がさほど実効性のあるものではないことを認識していた。条約中の一節「人民ノ名ニ於テ」が天皇大権を侵す可能性があるという派生的問題については、アメリカ政府の了解をとりつけることで解決するはずであった。しかし、内田康哉全権がパリで条約調印後に、この問題は公然と非難されるようになり、内田が公的発言を控えなければならぬ状況となった。^① 国家主義者・右翼にくわえ、野党民政党や元外交官も政府批判を展開したうえ、条約批准の可否を審議する枢密院が政府の対応を批判する情勢となったことで、「人民ノ名ニ於テ」問題は深刻化していき、条約の批准は遅延した。最終的には、調印から一〇ヶ月近く経た一九二九年六月二六日、「其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ」の字句が日本国には適用されないとする留保宣言を付帯することによってようやく諮詢案が枢密院で可決されることになるのである。^② この間の政治過程についてはこれまでの研究にゆずり、^③ ここでは一見無意味に思われる字句解釈をめぐる論争について再検討していきたい。

「人民ノ名ニ於テ」の字句が問題視されだすのは、一九二八年七月のことである。^④ 同月一五日、民政党は緊急総務会を開き「不戦条約の条文は国体と相容れず」との立場を表明した。^⑤ 批判の先頭にたった中村啓次郎の主張は以下のようなものであった。

我等は不戦条約そのものに苦情はない。……米国の如き民主国に於ては「人民の名に於て」国家意思を表示するは適當なるべきも、

我帝国に於ては条約又は法律に於てかくの如きは断じて容認すべからざることである。……政府はその昨非を認めて今是の策を講ずるを知らず、敢て人民の爲にとか、国民を代表しとか牽強付会の説を樹て、自らを欺き世を瞞むくは益々その罪を深くするものと云はねばならぬ。……帝国は米国の提案に無条件に賛成したのではなく、英仏等と同じく自衛権を拒否せず、且つ国際連盟規約及びロカルノ諸条約に包含せられるものと諒解して賛意を表することとした次第であるから、政府に於て果してイン、ザ、ネーム、オブ、ゼヤー、レスベクテヴ、ピープルズの辞句が我国体と両立せざる不穩当の辞句であると気付いたならば、此時こそ修正に絶好の機会であつたのである。^⑥

批判の焦点は、条約の精神や内容ではなく、日本の政治体制には問題となる条文をどうしてそのままにしておいたのかという点にあった。尾崎行雄が行つたことで注目された一九二九年三月の決議案「不戦条約批准奏請ノ件」にかんする演説でも、尾崎は、「不戦条約其モノニ付テハ全部賛成ノ意ヲ表スルモノデアル」と議論をはじめ、政府の「国民ノタメ」という解釈は受け入れられず条約の文言は大権を侵すものであるが、政府が問題ないと考えらるならば、なぜすぐに枢密院に批准奏請しないのかと主張した。^⑦ 政府が現状では枢密院の審査が通らないことを危惧して奏請を躊躇しているのを逆手にとつた政府批判であつた。国際協調主義を掲げて田中内閣の外交方針を攻撃していた野党の政治家としては、不戦条約の精神は批判しにくかつたため、どうしてもあげ足とりにならざるを得ず、政略的としか思えない主張となつた。よつて、野党の批判が火付け役となつたとはいへ、条約の適否や外交交渉の巧拙よりも、「in the name of」と「pepodes」をいかに解釈すべきかという点について、相手をおとしめることを目的とするような非常に細かく術学的な論争が主となつてゐた。

「in the name of」については、それが「pepole」が主体になつて調印するという意味か、「on behalf of」すなわち「pepole」のために調印するという意味かが問題となつた。「pepole」については、訳語は国民とすべきか人民とすべき

か、すなわち前者の場合であれば天皇も国民に含まれるが人民ならば含まれないと解するべきかが問題となった。「in the name of」がたとえ文字通り「名に於て」の意味でも、「pepole」に天皇が含まれれば問題はない。人民と訳しても、「in the name of」が「ために」を意味するのであれば大権を侵さない。そもそも「in the name of...」の一節は、修飾的なものであって、誠実に条約の精神を守るといつているにすぎない。大要を簡単にまとめても辟易するような理屈が、過去の条約文や英語辞書の用例などを延々と列挙して、賛否それぞれの立場から論じられることになったのである。^⑤

こうしたなか注目されたのが、有力な元外交官が不戦条約を厳しく批判した論文であった。一人は本多熊太郎元駐独大使、いま一人は石井菊次郎枢密顧問官である。

本多は、「人民ノ名ニ於テ」の訳が正しいのであって、そうである以上、字義通りの意味をもつとする。「people」は「nation」と同義語ではなく、「人民ノ名ニ於テ」が国家もしくは国民を代表してというような意味にはなり得ない。また「条約第一条の文言は均しく主権在民の民主国間に恰当なる形式、即ち条約国各自の人民同士の共通的意思の声明と云ふ形式に特に立案せられたるものであることは疑を容れぬ所」である。アメリカの了解をえたということは条約の意義にはかわりないことであって、「我政府が帝国外務大臣の名を以てする対米公文中此形式の儘条約署名に同意したるの一事、既に我国体に鑑み容易ならざる失態と評するの外」ない。^⑥ 本多の議論は以上のような主旨であった。

これに真つ向から反論したのが、外交官の笠間果雄である。笠間によれば、条約文は「peoples」と複数形で、その場合国民と訳してさしつかえない。「in the name of」は多様な解釈が可能であり、「利益の爲め」と解することもある。本多は「人民同士の約束」だというのが、条約全文には「日本国皇帝陛下ハ……条約ヲ締結スルコトニ決シ」とあるではないか。くわえて、本多の言い分によれば、国体が「一片の修辭的用語や本多氏の所謂「一種の形容詞」で変更せらるる程脆弱なものであると認めることになる」。

率直に言へば私は一個の法学者として不戦条約の法律的效果は連盟規約や爾後の平和確保を目的として提案せられ又は議決せられた取極や決議の多数よりも薄弱であり、^⑦ 法律的に見て何等一步を進めたものとは考へて居らぬ。併し乍ら国際政局の研究者たる立場からは此不戦条約が其目的とする道德的效果に於ては偉大なる平和確立の思想に第一歩を進めたもので、……日本が世界の平和を保障する大国の一として進んで原調印国に加はつたのは誠に至当の政策であつた。^⑧

本多は幣原喜重郎に敵意を抱いており、政友会に近い立場だったが、田中内閣で外相の地位を得られなかったことで離反し、激しい田中内閣批判に転じていた。^⑨ 真偽のほどは不明だが、本多は自分の助言が伊東巳代治枢密顧問官を動かして付帯宣言つき批准となつたと回想している。^⑩ 待遇への不満から外交政策に難癖をつけた観のある本多の議論は、事態を複雑化させるものではあつたが政策決定過程に直接影響しなかつた。政府にとって一層深刻だったのは、外相経験者で枢密院の審議にくわる顧問官石井菊次郎の条約批判であつた。

石井は日本の国体が「世界独特」で「人民の名に於て」なる字句は……国体に触れたる重大なる問題」と議論をはじめ。石井も世界平和への努力は否定しないが、第一章で紹介したものと同様の観点から、条約が実効性をもたないことを指摘する。一つには、条約に仲裁もしくは司法裁判制度が欠如している点である。いま一つは、違反国への制裁規程がない点である。制裁を忌避するのは「人を殺すことを罪とするからには殺人犯を罰するため犯人を殺すは法律の自殺なりとする死刑反対論者と同一の筆法」の理想論で、「現今世界平和を樹立するための不戦条約としては一定の制裁を設けることが必要」と論じている。この主張はほかの論者と大差ない一般的なものといえる。石井の特徴は、条約成立の背後にアメリカの不戦条約期成同盟の存在を強調したことであつた。石井は、この団体に「レフエレンダム」すなわち人民の直接投票によって問題を決すべきとの思想があり、それが条文中の「人民」に込められ意味だとする解釈を示す。石井は、レフエレンダムが「良民の義声は暴民の喧囂裡に葬り去らるる」制度だとして次のように述べるのである。

如何に考へても国家和戦問題の如きは民衆政治殊に人民親裁に適せずとの結論に到着せざるを得ない。抑国際戦争が人道の上のみならず交戦国の国利民福に及ぼす影響は頗る複雑多辺であつて、夫は到底思慮單純なる民衆の速断し得る所ではない、……其複雑多辺なる終局の結果を洞見するは非凡なる政治家外交家の遠謀深慮に待たねばならない。

よつて、レファレンダムの思想を背景にもつた不戦条約は、「国体を毀け得べき危険性を有するもの」であるから、もし留保宣言が受け入れられなければ「条約より脱退するも可なり」というのが石井の結論であつた。^⑬ 不戦条約期成同盟の影響力の真否はおくとして、民衆の判断が外交に影響を与えることが国体を傷つけるというのは論理の飛躍がある。石井の論旨は、民主化の進展によつて、少数精鋭の外交官による秘密外交が、いわば素人外交に転化することを危惧する議論と、レファレンダムが明治憲法体制にそぐわない制度だとする別の議論が混在したものであつた。

石井に対して反論の筆をとつたのは、立作太郎であつた。立はまず国体擁護の意味について次のように論じた。

対外的に考へたる国体擁護問題が、概言すれば国家興廢の問題と相一致すべきことを悟らざるときは、真に国体擁護上必要なき場合に於ても、故に異を立て、濫りに他を排し、列国の誤解を招き、外人の猜疑を致し、終には国際場裡に孤立するに至り、却りて国体の安全に対する危害を招くこと無しとも断言し得ないと思はる。此点に於てドイツの失脚の事跡が、憂国の士の一顧すべき点全く無きに非ざるが如く思はる。……私は真に外国に於て国体に毀害を加ふる意図なき以上は、共存共栄の主旨の光被を計り、雅量を以て外国に接し、我國の国体及国利を尊重せしむると同時に、他国民の主義、精神を理解するを力め、是の如くにして、誤解又は猜疑に基く国際平和の障害を去るに力むることは、真に国運の發展と国体の安固を計る所以なりと信ずる。

国際問題に国体論をもちだすことは、国際関係において日本の立場を損なうことになるのであるが、立は、日本

に独特の国体があるという議論の無意味さを訴えているのであろう。すべての国に特有の歴史的背景なり建国の神話なりがあつて、特異性を言い立てれば外交は成立しない。立の国体論は、こうした当然の理を忘却したかのような外交界の長老の主張への皮肉であらう。また、石井自身がかつてワシントンの墓地に献花をした折の演説に触れ、「我が人民の代表者として (as the representative of my people)」と述べているが、そのときに天皇を含む日本国民全体のために、もしくは代わつて献花したのではないかと問うている。つまり「people」は状況によつて人民とも国民とも国家ともなる語で、

「文章中に用ひらるる一切の字句の解釈に当り、合理的なる意義を求むべき」だとした。また立は、不戦条約期成同盟がレファレンダムの思想が影響にしているという議論も全く根拠がなく、そのことは期成同盟の関係者でもあるボラー上院議員の一九二七年の決議案に、レファレンダムの思想が現れないことから明らかに論じた。そればかりか、ボラー決議案には、わざわざ「聚団的人民」^{ドイツ}即ち国家又は国民^{ネーション}という一節があり、集団としての人民は国家や国民と同義ととらえることが可能で、このことから石井の問題の字句に対する解釈は成り立たないとしたのである。^⑭ ちなみに、立自身は「人民の名に於て宣言すると為せるは、一に嚴肅に宣言する旨の語と同じく、宣言の語氣を強むる為めであるが、一は不戦条約の約束を以て、締約国の全人民の利益及び感情に適合するものとして声明し、条約の遵守が人民全体の支持を受けるべき旨を高調せる趣意を有するもの」との立場であつた。^⑮

ところで、立の石井批判論文では、条約の有効性や外交の民主化については言及がないが、立自身の解釈は、第一章でみたように、戦争廃絶の意義、自衛権解釈、既存の条約との関係について、いずれも不戦条約に不備があることを指摘するものだった。すなわち、戦争の違法化 (outlawry of war) とは、戦争を国際法の権利の外におくという意味だが、それは条約締結国にのみ適用され、普遍的に戦争を違法化したものではない。また、どのような自衛戦争が違法化の対象外なのか、国際連盟規約やロカルノ条約の違反に対する武力制裁は戦争ではないのか、これらの点の明瞭さに欠けるという解釈である。^⑯

くわえて立は、外交に国民の意見が反映されることにも批判的だった。「外交の民衆に依る直接の処理または監督」は、「国民的利益、勢力又は名誉に関する国民の意見」が戦争を招くことを考えれば、「之が実行に反対」との立場であった。すなわち、偏狭なナショナリズムが外交政策に直結するため民衆の関与は望ましくないということである。^⑩

実のところ、石井と立は不戦条約の意義や「人民ノ名ニ於テ」という語句の背景にある外交の民主化については、ほとんど意見の相違がないのである。国体論は政治的な議論であり、そのうえ内容は条約解釈や英訳をめぐる枝葉末節から浮かんたもので、争点は、世界の大勢に従って条約に加盟すべきか否かという単純なものだったといつてよい。この点は、本多と笠間の論争も同じであった。条約によつては死活的国益にかかわることもあるが、不戦条約は実効性がないとの認識は一致しており、加盟が国際平和希求の表明にすぎないととらえる点でも相違はなかった。むしろ国際平和構築は重要課題だったが、不戦条約の精神を称揚することでも意見は一致していた。結局、いずれの論者も、人民の総意により平和を希求するのではなく、日本の場合は天皇の外交大権によつて条約が締結されるべきだとしており、問題の語句が天皇大権を侵すか否かに争点がしぼられることになったのである。「人民ノ名ニ於テ」論争は、これまで指摘されているように、党利党略という面もあったが、本多熊太郎の言動から透けてみえるように、引退してもなお発言の場を求める元外交官の感情論に起因する、より低次元のものであったといえる。

では、そもそも「人民ノ名ニ於テ」の真意はどこにあつたと考えられたのか。次章では、外交の民主化という観点から不戦条約を評価した議論のもつ意味を考察していく。

① このあたりの外交やアメリカへの対応の混乱については、澤田壽夫 編『澤田節蔵回想録』有斐閣、一九八五年、一一一―一二三頁。

② 政府宣言書 帝国政府ハ千九百二十八年八月二十七日巴里ニ於テ署名セラレタル戦争抛棄ニ関スル条約第一條中ノ「其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ」ナル字句ハ帝国憲法ノ条章ヨリ觀テ日本國ニ限り適用ナキモ

ノト了解スルコトヲ宣言ス

③ 「はじめに」の注③を参照。

④ 七月一〇日に外務省情報部編纂の『国際時報』第三卷第一三號（外務省外交史料館所蔵、情一九）に仮訳として「各自ノ人民ノ名ニ於テ」と示された。

⑤ 『東京朝日新聞』一九二七年七月一六日。

⑥ 『民政』第二卷第一〇号、一九二七年一〇月、二一―二三頁。

⑦ 『資料集』(下)、六二二―六三三頁。

⑧ 賛否の様々な議論は、外務省史料「戦争抛棄ニ関スル国際会議及条約関係一件」第八巻、第九巻(アジア歴史資料センター レファレンスコード B04129264700、B04129266300)に収録されている。

⑨ 本多熊太郎「不戦条約中「問題の文句」に関する研究」『外交時報』五八二号、一九二九年三月、五一―六八頁。

⑩ 笠間景雄「本多熊太郎氏の不戦条約問題に関する研究を評す」『外交時報』五八四号、一九二九年四月、三三―五三頁。引用は五二―五三頁。

⑪ 高橋勝浩「本多熊太郎の政治的半生」『近代日本研究』第二八巻、二〇一一年、一〇七―一四二頁。本多熊太郎「幣原外交の失敗と田中

外交の失態」『外交時報』五六七号、一九二八年七月、一―一七頁も参照。

⑫ 本多熊太郎「人物と問題」千倉書房、一九三九年、一―三五頁。

⑬ 石井菊次郎「不戦条約論」『外交時報』五九七号、一九二九年一〇月、一―二四頁。引用は二一頁。

⑭ 立作太郎「不戦条約と国体擁護(石井子爵の不戦条約論を読む)」『外交時報』五九九号、一九二九年十一月、一―二五頁。引用は三―四頁。

⑮ 立作太郎「国際条約中に用ひられたる人民の語」『外交時報』五九四号、一九二九年九月、一―九頁。

⑯ 前掲、立「不戦条約の国際法観」

⑰ 立作太郎「普通選挙と外交の民衆化」『外交時報』五〇〇号、一九二五年一〇月、五六―六一頁。

第三章 外交の民主化と不戦条約

「人民ノ名ニ於テ」論争は、外交に人民の意見が反映されることをどう考えるのかをめぐるものではなく、その否定を前提としたうえで、語句が外交大権を侵すかどうかというものだったことは、前章でみたとおりである。そのため、議論は深まらず、水掛け論に終始した。他方、人民の名において条約を締結することこそが重要だとする意見もあった。すなわち、外交の民主化が進展する時代にあつて、人民の総意で戦争を廃絶することの重要性を問う主張である。この章では、外交の民主化を肯定し、条約の意義を積極的に認める論理を分析していきたい。

一九二九年五月に刊行された小冊子『不戦条約中「人民の名に於て」の問題』^①は、美濃部達吉が編集した東京帝国大学法学部教授(立作太郎、高柳賢三、高木八尺、神川彦松)の意見を集成したものである。

立は、前章でみたとおりの見解、すなわち「人民の名に於て」は先述の如く、「人民の利益及び感情に順適するものと

して」の意義を有するに外ならないのであって、人民の主権の思想を含むことなく、かくの如き字句がわが国の金甌無欠の国体を毀傷するに足らないことは、明白である」としている。^②

これに対して、「人民ノ名ニ於テ」という語句の背景にある思想を取り上げて評価したのが、高柳・高木・神川である。高柳は、「民意を尊重せんとする近代政治の風潮の外交の方面における一表現」で「この文句が本条約に特に挿入せられた真の意味がある」として、「天皇ノ名ニオイテ」の代わりに「人民」の語があると解釈すべきではないとした。つまり、in the name of が代理関係を示すかどうかではなく、民意尊重のためにおかれた語句だとの解釈である。^③

世界大戦後に於る外交の経過並に不戦条約締結の経過等を研究して居る者にとつては、所謂「国民外交」的傾向の事実と、他の条約に先例を見ない「人民ノ名ニ於テ」の文句が本条約に挿入せられた事実との間に不可分離の関連が存するのであることは殆ど疑いの余地なき迄に明かな事柄である。……

国内的に民意に基いた政治を行はせらるゝことは益々国体の精華を發揮する所以でこそあれ、之を傷付くるものではない^④

高木も「天皇、世界の公論の趨向を敬慮し結ひ、国民人心の帰趨を洞察し給ひ、「国民の名に於て」戦争の廢拒を宣し給ふ」ということとした。神川もまた同様に「今日の國際通念においてはこの語句は國際連盟の思想と國際連帶の觀念と並に國際デモクラシーの思潮に合致するものと見るを得べく、國際上においては何等奇異の感を惹起せざるふつうのもの」と論じた。

このように、「人民ノ名ニ於テ」が、外交の民主的傾向や國際民主主義の反映だと解釈する論者にとっては、訳語はそのままでは一向にかまわないということになる。第二章の論争と大きな違いは、民主的傾向を積極的に評価している点であるが、日本が民主主義であるとの解釈は三者とも慎重に避けて、民意をくみ取ることが天皇の敬慮の現れだとしている。

この点に一步踏み込んだのが編者の美濃部達吉である。美濃部は、「過去現在将来を通じて国家を構成する人々の全体から成る国体は即ち国家それ自身」として、ピールズを「国家」と訳すべきだとしたが、^⑤より興味深いのは、民主主義が日本の国体に反しないとした点である。

近代的の民衆政治の思想は、日本の憲法に於いても等しく採用せられて居る所で、それは「万機公論に決する」の思想であり、帝国憲法発布の上論に於いて、畏くも「其ノ（臣民ノ）翼賛ニ依リ與ニ俱ニ国家ノ進運ヲ扶持セムコトヲ望ミ」と宣たまはせたのも、同じ思想の現はれと拝察せらる。民衆政治の思想は決して主権在民を要点とする思想ではなく、専ら専制政治に反対して、国民の意向を以て政治の基調とする思想である。……天皇が各国と共に戦争の廃棄を宣言したまふに当り、それを日本国家を構成する総ての人々の意向であることを宣言したまふのが、如何にしてわが国体に抵触する所があらうか。^⑥

周知のように、美濃部の帝国憲法解釈は、当時もつとも規範的なものとして權威があつた。いわゆる天皇機関説をとる美濃部は、天皇は国政を総攬するが、それは天皇の独裁専制を意味せず、国民の代表機関である議會を中心に政治をおこなうのが、立憲君主制である帝国憲法に適しているとしていた。^⑦よつて、人民の名において不戦条約を天皇が締結するのを否定することは、「日本が今も専制主義非国民外交主義の国なることを世界に告白せんとするもの」^⑧で、その方が国体を傷つけるという論理であつた。

一方、不戦条約に効力がなく無意味だとする意見に反論したのが信夫淳平だつた。信夫は早くも一九二八年に二三〇頁をこえる『不戦条約論』を刊行し、条約の意義を詳細に論じた。^⑨この本では、不戦実現の可否、従来の戦争防止策、不戦条約の背景と他の条約との関係などが詳細に論じられており、信夫の論点こそが議會や専門家が本来考察をくわえるべきものであつた。本稿の目的は不戦条約の国際法上の位置づけを評価することではないが、第一章でも触れた条約の有効性

に關係する範圍で信夫の議論を紹介しておきたい。

信夫は『不戦条約論』の結論部で、不戦条約に対する六点の批判への反論をあげた。まず、不戦条約が不要だという意見については、「土用の折にも、悪感に冒されれば浴衣の上に襦袢を重ねることも」必要という。また、アメリカの国際連盟加入を求めるのは「狸の皮算段と擇ばない」。次にアメリカの動機に疑問があるとする意見もあるが、ある国に平和主義と霸道主義が同居するのは一般的なことで、「社会の先覚者にして努力倦まずんば、結局化して一の健全なる国論を形成せしむること決して困難ではなく」、「提議それ自身の価値を正視するのが望ましい」とする。紛争を仲裁裁判にかけるとしても、日本に不利な判決になるのではないかという危惧に対しては、「そは余りに人を不信用視するもの」と退けた。こうした意見は、信夫の希望的観測にすぎず説得力に欠けることは否めない。

ただし、信夫は無根拠に希望を表明していたのではなく、ハーグ平和会議で決まった常設仲裁裁判所設置（一八九九年）、アメリカ國務長官ブライアンの提案した包括的・義務的仲裁裁判所案、国際連盟の常設国際司法裁判所、ロカルノ条約と繰り返されてきた、戦争防止のための枠組みづくりの試みを評価してのことであつた。これらの諸条約は、政治的妥協に終わる仲裁にすぎないもの、司法的であつても管轄範圍が限定され応訴義務がないものなど、多くの欠陥を有していた。しかし、こうした歴史を無意味だとして、不戦条約もまた無効力だと決めつけるだけでいいのかという問いかけを信夫はおこなう。

外交は今日とても正義がその基礎でなく、国家本位の権略であるから、不戦条約など到底実行の能きものではない、というやうな論である。……けれども、その故を以て外交は正義を基礎にせぬものなりと断定するのは、決して正しき判断とは称し難い。……世間は詐欺やベテンのみ、交際に徳義も人情もあつたものに非ずと云へば、而して實際にそう信するならば、交際は全然能きず、その人は一人の友をも得ないで一生孤立するの外ない。又世間は、決してそんなに片寄つた筈のものではない。外交とても、今日の外交

を支配するものは一国の利害のみでなくして、実に国際の輿論である。国際の輿論を無視する国家本位一天張りの外交は、之を行はんとしても行へる筈なく、一時は行へるにしても長へに成功する理がない。^⑭

この一節からも明らかなように、信夫は国際世論の力を重視しており、「国家又は政府の名に於てする外交に非ずんば外交に非ず」といへる旧来の外交観念は既に時代錯誤に落ち、時代は名実共に人民外交——耳慣れたる語で云へば国民外交 (People's diplomacy: Diplomatic nationale) ——の世に移りつゝ、あるを知らねばならぬ」のである。^⑮ よつて、第六の批判点、不戦条約がアメリカ中心の新たな国際連盟のようになることを危惧する意見にも、それは「国際的嫉妬」であり、「自ら省みて之を凌駕すべき実力を養ふ」べきで、こうした自覚と見識をもてば、不戦条約がいかに意義のあるものであるか理解できるとした。ちなみに、信夫が「人民ノ名ニ於テ」に関しては、この訳語のまま問題なく、立と同様、厳肅に宣言するのと同義の形容語句にすぎないとしたのは、その立場からして当然といえる。^⑯

白熱した「人民ノ名ニ於テ」論争は、条約の評価や国際協調主義の重要性については意見の違いが小さく、外交の民主化をいかに考えるかという点こそが、決定的な議論のわかれ目だったのである。信夫と同様に不戦条約の意義を高く評価した松原一雄は、「人民ノ名ニ於テ」が正しい翻訳だとした上で、ケロッグ國務長官の發言を引きつつ次のように主張した。^⑰

(ケロッグは…引用者) 不戦条約の背後には世界の輿論があること、輿論を背景として不戦の宣言はなされたこと、不戦条約の力は世界の輿論にあることを反復力説して居る。氏の謂う如く「世界の輿論を後援とし背景とすること」(backed by the public opinion of the world) 、之れが問題の語句「人民の名に於て」の真の意味である。……

不戦条約を生かそうとする人は——之を破壊しようとか、之を法律的につゝき壊はさんとする人は別であるが——不戦条約を法律的

にはほじくるより政治的に（但し内政的の意味ではない）取扱ふべきこと、制裁の有無を論ずるよりも世界の輿論に重点を置くべきことを指摘して居る。

すなわち、国際法上もしくは外交政策術上で不戦条約に欠陥があったとしても、民意を基礎においた外交政策の推進が求められる時代になりつつあることを見通せば、人民の名において戦争放棄が宣言された意義はあるとらえ得るということである。しかし、外交の民主化を重視する論者の見解は、「人民ノ名ニ於テ」論争のなかで矮小化され、本格的な論戦には発展しなかった。

不戦条約は、従来の研究が着目してきた実効性の問題やいかに政争の具にされたかという点ではなく、外交の民主化が重視される国際環境にあつて、日本の「国体」をいかに調和させ、かつ外交における衆愚政治と民主主義のバランスをどう調整するのかという点で、画期となる意味をもつはずであつた。また、総論では国際秩序への順応と平和希求の精神を称揚するなかにあつて、「国民外交」を肯定した論者と目を背けた論者との懸隔は、古典的外交によつてたゞ国際協調主義の行方を占うものでもあつたともいえるのである。

① 美濃部達吉編『不戦条約中「人民の名に於て」の問題』日本評論社、一九二九年。

② 立作太郎「国体毀損の虞れはない」、同上所収。

③ 高柳賢三「人民ノ名ニオイト」について、同上所収。

④ 高柳「人民ノ名ニ於テ」について北畠吉氏に答ふ、同上所収。引用は、二三頁、三一頁。

⑤ 美濃部達吉「不戦条約字句の問題」同上所収。

⑥ 美濃部「不戦条約の字句再考」同上所収。引用は、六三―六四頁。

⑦ 美濃部『現代憲政評論』岩波書店、一九三〇年、同『議會制度論』

日本評論社、一九三〇年。なお、注⑤・⑥の評論は、『現代憲政評論』にも所収されている。

⑧ 美濃部「不戦条約の字句再考」同上所収、六五頁。

⑨ 信夫淳平「不戦条約論」国際連盟協会、一九二八年。なお、信夫については、酒井哲哉『近代日本の国際秩序論』岩波書店、二〇〇七年、第二章を参照。

⑩ ハーグ平和會議の常設仲裁裁判所、ブライアンの提案については、拙著『近代日本外交とアジア太平洋秩序』第二章で論じた。

⑪ 信夫『不戦条約論』、二二頁。

⑫ 信夫「不戦条約研究上の諸問題」『国際知識』第九巻第四号、一九二九年四月、七―一九頁。信夫の国民外交論については、拙稿「外交の民主化と国際協調主義」「国民外交論」を中心に、『史料』九四巻

第一号、二〇二一年一月、一〇六―一二四頁を参照。なお、信夫には『不戦条約論』以降も、条約に関する論文や著作があるが、これらの

内容と意義に深入りすることは本項の目的から離れるため別稿を期したい。

⑬ 信夫「不戦条約研究上の諸問題」七―八頁。

⑭ 松原一雄「不戦条約の解釈について」『外交時報』五八七号、一九二九年五月、一―一〇頁。引用は九―一〇頁。

おわりに

ここまでみたように、日本における不戦条約をめぐる議論は次の三点に集約されるといつてよい。第一は、不戦条約が戦争放棄もしくは違法化に効力を発揮するの可否かという点。第二は、条約中の文言「人民ノ名ニ於テ」が、天皇大権を侵すか否かという点。第三は、国際世論や国内世論の力によって、国際平和の重要性を訴えるというような外交を評価するか否かという点である。

このうち、もともと議論がさかんだったのは、第二点目の「人民ノ名ニ於テ」をめぐるものであった。野党民政党などがこの語句は天皇大権を侵すものだ主張したため、枢密院での条約批准が遅滞し、結局留保宣言を付帯することで決着がはかられた。しかし、米国提案のまま調印した内田康哉全権は面目をつぶされることになり枢密顧問官を辞任した。こうした政争を背景にしたものであっただけに、「人民ノ名ニ於テ」論争はいっそう激化した。しかし、大権侵犯か否かで激しく対立した論者間では、条約の精神には異論がない点、条約の効力が小さいと考える点、民意に関係なく天皇大権が行使されるという点で見解は一致していた。語句じたいは、条約の本質にかかわる部分ではなく英語学論争になってしまいい、国際協調か国体擁護かという点も程度差の問題で、双方決定的な説得力をもたなかった。その意味では、これまでの諸研究が指摘してきたように、「人民ノ名ニ於テ」論争は不毛なものであった。

一方、国民外交もしくは外交の民主化の時代が到来していると認識した論者は、「人民ノ名ニ於テ」という一節こそが

その現れだと評価した。ピープルは「人民」と訳して問題なく、人民の意思を天皇大権によって実現することは、なんら国体に反しないという意見だった。一国内の世論を反映しそれを連動させ国際世論として戦争廃絶を掲げる政治的効果を重視するのであれば、制度的な問題はありつつも、不戦条約は有意義なものとなるのは当然のことで、信夫淳平はそうした立場から積極的に条約を肯定したといえる。

本来の内容からいって、不戦条約で論すべきは第一と第三の点であった。ところが、信夫のような条約評価はむしろ少数で、おおかたの意見は条約の効力を認めないものであった。よって、日本の対外政策に影響は出ないとされ、中国大陸における日本の軍事行動が、はたして不戦条約の禁じるところとなるのかといった点で議論は深まらなかった。^②第一章で触れたが、不戦条約締結国はそれぞれの事情から、自衛権の範囲には注文をつけた。なにより提案国であったアメリカ自身、モンロー主義は不戦条約に抵触しないとの立場であった。条約評価派であった信夫は、自衛権の濫用を戒めることを主張しつつも、「自衛行為は、必しも敵国の我が領土に現に襲撃を加へた場合のみとは限らず、我が死活的権利利益の侵迫に対する凡ゆる平和手段に求め、而も対手国が誠意を以て之を迎へず、甚しきは恫喝以て我れを屈せしめんとするが如きに対し、我れ已むなく救済を干戈に訴ふるのは、これ亦明かに自衛戦を以て論ずることが能きる」と拡大解釈も可能な理解を示していた。^③「死活的権利利益」とはなにか、相手国のどういう行動が自衛の根拠になるのかなど、論じるべき点は多々あった。しかし、政府は日本が自衛権の問題をもちだせば、かえって疑念を招くとして消極的態度をとった。ところが、満州事変の勃発により、まさに自衛権の問題が日本の国際的立場を決することになるのである。

これにくわえて本稿が重視したのは、第三の点である。民主化の進展と外交政策の関係をどう考えるのかは、政党政治が定着しそうであった当時の日本にとっては喫緊の課題であったはずである。しかし、民主化に触れると、天皇大権や国体に話題が及ぶため、議論はおよび腰のものになる傾向があった。不戦条約は、その国際平和を希求する精神には多くが賛同し、かつ日本の国益を侵害するほどの効力がないと思われていただけに、外交の民主化や民意と天皇大権の関係を冷

静に議論する絶好の機会であつた。それにもかかわらず、實際は政争に端を發した無意味な語句論争にあげられた。この点を指摘したのが官僚から社会政策学者となつた永井亨である。

問題といふのは何も条約の内容に関する実体上の問題ではなく、たゞの声明の形式に関する字句の問題に過ぎなかつたのだ。……しかもそれは民政の名を冠する政党所屬の人々によつて指摘された問題である。民主政治を行はんための政党の間に論争された問題である。嘗ては憲政の神とまで民衆に推されたところの一議員の質問にかゝる問題である。世界の大勢に最もよく通じてをるべき筈の外交官の間に論戦された問題である。……

畢竟みなこれ國際条約の声明形式に関する字句が帝國憲法条章中の字句と抵触するや否やの問題とみればこそいかやうにも諒解し得たのであらう。問題の存するところはそこではない。旧來の主權論や君國論に囚はれて「人民の名」を云々することが君主と人民とを峻別せんとのかゝる思想が——果して日本の國体の眞義を誤まり憲政の發達を阻み累を國体に及ぼす虞なきや否やにあつたのだ。^④

永井は君民一体の政体である日本社会では、君主と國民は対立關係ではなく、民主主義は問題なく實現されると論じるが、ここではその当否が問題ではない。日本における民主化のありかたに深入りせず、政治家・官僚や知識人が皮相な國體論をもちだして政争の具にする「人民の名」を通じて現はれた世相」が問題だとする指摘こそが重要なのである。その意味で、「人民ノ名ニ於テ」論争は、中身の無意味さにもかかわらず、國際協調主義者さえ民主化の進展に伴う國際秩序や外交政策の変容に無理解であつたことをあらためて示唆するものだったといえる。外交の民主的統制は、いわゆる「新外交」の眼目の一つであつた。そのことに鈍感なままで、いかにして歐米諸國との協調を維持していくのか、またいかにして中国などの新興國のナショナリズムに対応していくのか。國際協調主義者は満足のいく回答を出せないままに終つた。くわえて、戦争放棄の内実に関する議論、自衛權の範圍についての議論にも正面から向き合うことを回避したこ

とは、この後の日本外交混迷の一因となる。大権干犯問題に揺れたロンドン海軍軍縮条約締結や「民意」に支持される満州事変は目前に迫っていたのである。

① 伊藤隆・広瀬順晴編『牧野伸顕日記』中央公論社、一九九〇年、三六四頁。

② 信夫淳平は、「不戦条約と満蒙自衛権」『外交時報』五九一号、一九二九年七月、一〇一頁で、自衛権で満蒙での治安維持のための武力行使を自衛権で説明できるかどうか、「例の『人民の名に於て』の問題に於けると均しく、当初の取扱振りに於て聊か慎重を欠けるの誹を免れない」と指摘している。

③ 信夫『不戦条約論』、一三〇一八頁。

④ 永井亨「『人民の名』を通じて見たる日本」『外交時報』五九三号、一九二九年八月、一七〇二六頁。引用は、前段は一七頁、後段は二六頁。同「国民外交に就いての一考察」『外交時報』五八四号、一九二九年四月、二六六二七六頁、同『日本思想論』早稲田大学出版部、一九二九年、第五章第八章も参照。

※本稿は、平成二四年度科学研究費補助金（若手B）の研究成果の一部である。

（京都橘大学文学部助教）

Recently, assemblymen have been researched mainly with a prosopographical approach in modern and contemporary French history. But the focus has been on the occupations of assemblymen. The occupations of the assemblymen were often held as concurrent posts, and, in the political life of one politician, plural occupations of the assemblymen might be experienced gradually over time. So they need to be researched in the framework of the people who were elected, not each individual assemblyman. I present here a perspective for reconsidering the framework for the entire body of people who were elected and hope to comprehend the political culture of *la République parlementaire* that embraces the *élus* in this new framework.

The Significance of the Debate on “In the Names of
Their Respective People” in Reassessing the Debate on
the Kellogg-Briand Pact
as an Instrument of National Policy

by

SAKAI Kazuomi

The aim of this paper is to explore the relationship between the democratization of diplomacy and international cooperative diplomacy through an examination of the domestic debates that broke out in Japan over the Kellogg-Briand Pact as an Instrument of National Policy. The Kellogg-Briand Pact was proposed by the United States, but it was not intended to actually renounce war but to pander instead to the anti-war sentiment of the public. Although the Kellogg-Briand Pact had the character of an international peace proclamation, the clause reading “in the names of their respective peoples” was criticized in Japan as violating the sovereignty of the emperor and became a political issue. Pedantic and futile disputes over this clause then ensued. Premised on the idea that concluding a treaty on the basis of the sovereignty of the people, the disputes centered on whether the emperor was included among the people and whether “in the

name of the people” indicated representative government. However, the views of the participants in the dispute were in agreement regarding the idea that the treaty would have no effect and that it would be a denial of the democratization of diplomacy. In contrast, Takayanagi Kenzô, Shinobu Junpei and others who emphasized “people’s diplomacy,” that is to say the democratization of diplomacy, appreciated the significance of a treaty concluded “in the names of their respective peoples.” They advocated that concluding a treaty in the name of the people and the democratization of diplomacy would not be a violation of imperial sovereignty in a constitutional monarchy. In essence, the important point in the dispute over the Kellogg-Briand Pact was not in the wording, but how Japan would respond to the democratization of diplomacy. However, the issue of the extent of the right of self-defense along with the argument on the democratization of diplomacy remained superficial, and the treaty was concluded under the condition that the “in the names of their respective peoples” was not to apply to Japan. In this article I point out that a cause of the confusion in Japanese diplomacy was the fact that even many of the advocates of international cooperation turned their backs on “people’s diplomacy.”