

集団安全保障体制序説 (五)

—『ニュー・リパブリック』とウッドロー・ウィルソンの場合—

進藤 栄

目次

はじめに

第一章 アメリカ外交の文脈のなかで

第一節 孤立主義に対する態度の違い

第二節 両者の接近 (以上第五卷第二号)

第三節 正戦に向かって (第六卷第二号)

第二章 集団安全保障体制を生みだしたもの

第一節 共通の心情 (以上第七卷第二号)

第二節 共通の論理

第三節 共通の認識 (以上第八卷第一号)

第四節 共通の幻想 (本号)

むすび

編集者たちと大統領とが、国際機構のなかで果たす世論の役割にたいして期待とその論理は、次のようなものである。編集者たちも大統領も、けっして、国民大衆の声つまり世論が、あるいはそれが国際的なひろがりをもつたものとしての国際世論が、それ自体、国際社会の秩序を生み出す力として働くものとは、考えていなかった。それは、かれらが、世論はそれ自体、政治的資源としての実力を伴わないかぎり、けっして政治の世界における価値を獲得する手段としては働かぬものと考えていたからである。じっさい、すでに、わたしたちが知っているように、それは、政治の世界における実力の役割にたいして、かれらももっていた冷徹な目の論理的帰結といえるものであった。そして、あとでふれるようにこの点で、かれらは、政治的資源としての世論自体の有効性を信ずるブライアンやイギリスのセシル卿たちと、明らかな違いを見せていたのである。

しかし、だからといって編集者たちと大統領が、普遍的な国際機構が構築されたあとの国際政治の世界で果たす世論の役割をまったく否定していたわけではない。いや、それどころかれらは、次のような形でそれを積極的に評価していたのである。すなわち、世論は、究極的には平和を求め存在である。そして、もしその平和を求める世論を結果することのできるなら、それは、国際機構の権力に正当性 legitimacy を附与するものとして働きうるにちがいない。つまり世論は、国際機構の権力の行使に、社会的な合意と社会的な承認を与えるものとして働きうるだろう。そして、世論によって、国際機構の権力が正当性を附与されるがゆえに、国際機構の強制力の行使に附随するであろう困難性は、いちじるしく緩和されるにちがいない。つまり、主権国家は、たとえ国際機構の強制力の発動が、自国の死活的利益と衝突する場合であっても、その強制力の行使に正当性が附与されているために、国際社会全体の意思を、自国の利益に優先させざるをえない。かくして「力の闘争」の場である国際社会に国際機構を作ることによって、「法の支配」が確かな形で実現され

るだろう。⁽³⁾

これが、国際機構と世論との関係にたいして、編集者たちと大統領とが共有していた考えであり、世論にたいして、かれらがいだいていた期待であった。そこでこの節では、かれらがいだいていたこの共通の期待の内容を、いま少しくわしく見てみることにしよう。そしてそのあとで、その考えが政治の世界でもっている意味を、検討してみたいと思う。

ウィルソンが、世論それ自体を、政治の世界で価値を獲得する資源として有効に働きうると考えていなかったことは明らかである。ウィルソンが、世論にたいしておよそどういった考えを持っていたか、すでに、わたしは別稿でみたのであるが、ひとりの政治学者としてかれは、こういつていたのである。「世論はつねに支配されるものである。なるほど、われわれの統治下では、国民大衆が権威の源ではある。しかし、権威それ自体は、かれらの手にゆだねられているのではない。国民大衆は、けっして自発的な権力を持つものではない。⁽⁴⁾つまりかれは、国民大衆の声は、それ自体として、けっして、政治の世界で価値を獲得する権力⁽⁵⁾として作用するものではないという、政治の冷徹な原理を知っていたのである⁽⁵⁾。だからウィルソンは、たとえそうした国民大衆の声、つまり世論が、発言の機会を与えられ、国境の壁をこえて、国際世論として結集したとしても、それ自体では、国際社会における権力として、有効に働きうるものであるとは考えていなかった。すでに前節で見たようにウィルソンは、政治の世界で最後にものをいうのは、実力なのだという冷徹な認識をもっていたのだが、ウィルソンの世論にたいする目は、じつは政治の世界で果たす実力の役割にたいするそうした冷徹な認識と、うらはらの関係をなすものであったのである。

そして、この世論の役割にたいする評価という点で、ブライアンやセシル卿などの一群の平和主義者たちは、ふたたびウィルソンとは、微妙ではあるがしかし確かな違いを見せていたのである。すなわち、かれら平和主義者たちは、ウィルソンと違って、国際世論がそれ自体、国際社会で権力として有効に働きうると考えていたのである。⁽⁶⁾

そうした考えはすでに、ベンタム Jeremy Bentham や、シェイムズ・ミル James Mill によって共有され、そしてそ

説
れは、E・H・カーが、つとに指摘するところである。たとえば、ベンタムは、もし新聞の自由が諸国家で保証されるなら、国際裁判を強制する手段として、武力は不必要なものになるだろうと、次のようにいう。「なるほど、裁判所の命令を強制するために、各諸国家が提供する派遣軍を、最後の手段として調節したとしても、おそらくなんの害もないであろう。しかし、多分この手段を使う必要性は、各国における新聞の自由……という、はるかに単純ではるかにめんどろうでないう方法に依拠することによってとって代わられるだろう。」そしてベンタムは、永遠平和を実現するために「用いられる唯一の手段は、新聞」なのであると、主張してやまなかったのである。⁽⁹⁾

強制力としての世論それ自体のもつ役割を評価するこうした考えは、集団安全保障体制を唱導する一群の平和主義者たちによっても主張されている。たとえば、セシル卿は、すでに別稿でみたように、国際世論を、きたるべき国際機構の強制力の核にすべきであると次のようにいう。かれは、フィリモア草案を評している。フィリモア氏の提示した規約草案は「紛争中の二国、ないし二国群が、公開の討議を行なわせるために、国際会議の席上に、かれらの争いをもつてくるということに頼っております。これは、われわれが、平和の主たる保障として、国際世論に頼らなくてはならないという……考えを大いに実行するものです。」⁽¹⁰⁾

あるいはまたいう。「およそのところ、べつになにか超国家的な存在に頼ろうという企図があるわけではない。連盟理事会でないし総会の決議を遂行するのに、実力に頼ろうとする考えがあるのではない。そのようなことは、現在の情勢下では、ほとんど実行不可能なことである。われわれが依拠するのは世論である。……そしてもしわれわれが、このことについて誤っているとすれば、そうした場合、およそすべてのことがらが誤っているのである。」⁽¹¹⁾

しかしウィルソンはけっして、政治の世界で果たす、あるいは国際社会で果たす、世論の役割をそうした形で評価してはいなかった。つまりかれは、世論が強制力として機能しうるとは考えていなかったのである。この点で、E・H・カーは『危機の二十年』*The Twenty Years' Crisis, 1919—1939* のなかで、決定的な解釈の誤りを犯している。つまり、か

れによれば、ウィルソンもまた、セシル卿たちと同じように、政治の世界で果たす権力の役割を認識していなかったばかりでなく、世論のもつ役割を過大に評価し、そして国際世論を、集団安全保障体制の強制力の手段の核にしようと考えていたといっているのだから。そして、あとでふれるように、このE・H・カーの解釈の誤りは、かれの提示する、分析の枠組としての権力政治モデル自体の限界につながるものであったのである。¹²⁾

しかし、それにもかかわらず、ウィルソンと『ニュー・リパブリック』の編集者たちとは、かれら平和主義者とは異なつた形で、国際政治の世界で果たす世論の役割を評価し、それに確かな期待を寄せていたのである。そのかれらの期待は、次のような論理のうえに成り立っていた。

まず、ウィルソンは、世論というものは、判断の機会と情報を与えられるなら、平和を求めるものだという考えをもっていた。それは、国民大衆が、戦争によって得るところのない存在であつて、戦争は、そうした国民大衆の意思を無視したところに生まれるという、戦争の原因にかんして民主主義者たちが一様にもっていたと思われる考えに由来するものであつた。たとえばかれは、戦争は、国民大衆の意思を無視したところに生まれるという考えを、こうのべる。「どの人民も、ほかの人民と、これまで戦争を行なっていないというのは、ほんとうである。政府は、ほかの政府と戦争を行なつてきた。しかし、わたしが記憶しているかぎり、人民は、他の人民と戦争を行なつたことがないのであります。」¹³⁾あるいはまたそれは、次のようにも語られる。「第一次世界大戦もまた、これまでの古い不幸な時代に戦争が決定されてきたのと同じようなやりかたで、決定されたのである。すなわち、かつての不幸な時代にあつては、人民は世界中どこでも、支配者たちの相談を受けず、戦争は、その人民たちを、将棋のこまか道具のように使うのになれた王朝や少数の野心的な人々の集団の利益のために、挑発され、戦われていたのであります。」¹⁴⁾

そして同じような考えはまた、ウィルソンと同じようにデモクラシーをその政治哲学の根幹にすえる『ニュー・リパブリック』の編集者たちによつてもまた、共有されていた。それを、かれらは語る。「われわれは『戦争の原因にかんする

民主主義的信仰』をもっている。つまり、侵略は、少数者の仕事であり、どの国の大衆も征服によってうるものがないのであり、そしてもしかれらが、戦争の弁明を検討する機会を与えられ、かれらの政府に圧力をかけるなら、大衆はそうして戦争を拒むだろうという、あの民主主義の信仰である。¹⁶⁾

そして、国民大衆が判断の機会と情報とを与えられるなら平和を求めるものだという考えは、そのコロラリーとして、次のようなふたつの考えを生み出していた。すなわち、第一に、国内政治のレヴェルで考えるなら、その国民大衆の意思によって、政治指導者が拘束されるような政治体制であればあるほど、つまり一国の政治体制が、民主主義的なものになればなるほどそれだけ、その国は、世界の秩序の安定要因として作用するだろうという考えである。

そうした考えは、アメリカの参戦目的を国民に明らかにするウィルソンの「参戦教書」のなかで、次のように語られる。かれは、専制主義政治体制が、世界平和を阻む障壁なのだといっている。「われわれの目的はいまや、これまでのと同じように、利己的で、専制主義的な権力にたいして、世界の生活の平和と正義の諸原則を擁護することであり、そうした諸原則の遵守を今後確保するような目的と行動との一致を、自治を行なう真に自由な世界の人民のなかにうち立てることです。世界の平和と世界の国民大衆の自由が危機に瀕しているところでは、中立はもはや実行できず、また望ましいものではありません。そして、その平和と自由にたいする脅威があるのは、すべてを国民大衆の意思によって支配する、あの組織された武力に擁護された専制主義的政府が存在し続けているからなのです。∴平和への確かな一致は、ただ民主主義諸国家の協力によってのみ維持されるのであります。¹⁷⁾」

つまり、この点からわたしたちは、人民あるいは国民大衆は、平和を求め存在であるという考えが、じつは、デモクラシーのイデオロギーと、表裏一体をなすものであったことがよくわかるのである。¹⁷⁾

そして、民主主義的政治体制こそ世界の平和と秩序の安定要因であるとする考えは、『ニュー・リパブリック』の編集者たちによってもまた共有されている。かれらは、「デモクラシーのために戦う」というウィルソンの参戦教書支持す

る論説のなかで、それをいう。「世界のリベラルな人々は、共通の大義のもとに団結している。なるほど、かれらは、自分たちの家に秩序をもたらすためにしなければならぬ多くのことがあるし、デモクラシーは、それを唱導する人々のあいだでも、まだ確かなものとなっていない。しかし、それにもかかわらず、世論が真に重視される国がすべて結果として、同じ側に立っているのである。いまや連合国の大義は、リベラリズムの大義であり、永遠平和の希望である。」⁽¹⁸⁾

そしてかれらは、その一ヶ月前に生まれたロシアのデモクラシーと、アメリカの参戦に希望を寄せていう。「デモクラシーは、伝染的なものであり——ロシアとアメリカのデモクラシーが戦争に参加することが、あらゆるところの民主主義者たちに刺激を与え、バルカンにおける諸帝国の衝突として始まった戦争が、世界中の民主主義革命となることがまったく明らかとなっている。後進地域における外交のもつれが国内の国民大衆を解放したのである。」⁽¹⁹⁾

明らかに、編集者たちは、民主主義政治体制こそ、世界の平和と秩序の安定要因であるという考えをもっていたのである。(そしてこの考えは、そのコロラリ⁽²⁰⁾として、連盟の加盟国は民主主義国でなければならないという主張を生みだしていたのである。)

ところで、国民大衆は平和を求める存在であるという考えは、さらにそのコロラリ⁽²⁰⁾として、国際政治のレヴェルで、次のような考えを生み出している。すなわち、もし、政府が平和への大義に進んで従おうとしないなら「政府の頭上をこえて民衆に訴える」こと⁽²¹⁾によって、政府を動かす政府を平和への大義に従わせることができるだろう、という考えである。

そうした考えは、たとえば一九一六年秋から一九一七年冬にかけてウィルソンが行なった、一連の平和外交攻勢にあらわれている。あるいはまた、参戦後に、ウィルソンが行なったオーストリア・ハンガリー帝国をドイツから離反させようとする試みのなかにあらわれている。その一連の平和外交攻勢を始めるにあたって、一九一六年七月、みずからの意図を、腹心の部下ハウス大佐に打ちあけている。「海⁽²²⁾の向こう側からやってくる意見^(オライシャ、ル、オビニオン)(政府の意見)の手紙を見ても、それは、

どんなに控え目にいっても、われわれを勇氣づけるものはありませんし、情勢を、広く化括的に見るのではなく、ますます狭い角度から見ていることをあらわしているにすぎません。われわれが最終的な提案をなす時期がきていることを、われわれは判断しなくてはならないのです。その提案とは、非公的世界の意見とすべての人民の望みが、その背後にあるために、かれらが従わざるをえないような提案のことです。⁽²²⁾

こうしてウイルソンは、「非公的世界の意見と、すべての国民大衆の望みがその背後にあるために、かれらが従わざるをえないような提案」を行ない、平和を求めめる世論を、国境の壁をこえて結集させようとしていたのである。そうしたかれの意図は、かれが、その提案を行なうにあたって、たんに連合国と中欧国の双方の反戦グループと提携しようとしていたばかりでなく、在外アメリカ大使館を通じて、幾万枚ものパンフレットをばらまいていたことによつて、いっそう明らかになるだろう。⁽²³⁾

そしてそのウイルソンの行為に、『ニュー・リパブリック』の編集者たちは、全面的な賛辞のことばを送っているのである。それは「ペンの力」と題する論説の中で明らかにされる。「大統領が、かれのイニシアチヴによつてすでになしたげたことは、そして、今後さらにいっそうなすとげるであろうことは、交戦国の内外の効果的な国際世論を結集し、統合することである。かれは、諸問題と諸思想の解決をはばんでいるものを打ち破るために、なにか実質的なものをそうした世論に与えようとしている。ウイルソン氏が始めたような外交的キャンペーン……の本質は、国際外交の道具のなかに、重要なパンフレットを書いてそれをばらまくということをもち込んだことにある。もし大統領が、パンフレットを飛ばし続けることができるなら、かれは道義的雰囲気を集集する、というかれの目的を最後には達成するだろう。かれは、交戦国が特定の講和条件を討議するために、最後に集まる演壇を作るだろう。⁽²⁴⁾

「交戦国の内外の効果的な国際世論を結集し統合する」ために「政府の頭上をこえて人民に訴える」といういわゆる「^{ビレゾルズ・デイブロンシー}人民外交」の考えを、編集者たちもまたもっていたのである。そしてそれが、国民大衆は、究極的には平和を求

める存在であるという考えのコロラリーであったことは、くりかえすまでもない。

ところで、国民大衆は平和を求める存在であつて、それを、国内的レヴェルではかりでなく、国際的レヴェルでも、つまり、国境の壁の内側ばかりでなくその外側でも、結集することができるなら、それは世界の平和を作りだすために役立つであろうという考えは、戦後の国際機構、つまり集団安全保障体制の中で果たす世論の役割にたいして、次のような期待を大統領と編集者たちとにいだかせていた。すなわち、平和維持のための国際機構の権力の行使にいわば社会的な合意と承認とを与えるものとして働きうるだろう。なぜなら、構想される国際機構の権力は、つねに、世界の秩序と平和の維持のために行使されるものであるから。そして、こうした国際機構の権力の行使は、平和を求める国際世論の強い合意と承認とを与えられるがゆえに、それは、権力名宛人たちのより自発的な服従を可能ならしめるだろう。つまり、平和維持のための国際機構の権力の行使は、平和を求める世論によつて、いわば正当性を附与され、そしてそのために国際機構の権力は、いわば権威の高みにまで高められるにちがいない。しかももし、国際機構の加盟国が、民主主義的な国であるならそれだけ、世論が、国際機構の権力に正当性を附与する過程は、確実なものとなるだろう。

わたしたちは、政治の世界で、もし権力が社会的に承認され社会の合意にもとづくものであるなら、つまり、正当性を附与されるなら、権力が権威の高みにまで高められることを、そして、そのために、社会の成員の自発的な服従を比較的に容易にしうることを知っている。²⁶⁾ 大統領と編集者たちとは、国際機構のなかで、世論が、権力に正当性を附与する役割を果たすことを期待していたのである。

ここでウィルソンが世論について、それは「けつして自発的な権力をもつものではない」といながらも、それが、民主主義政体をとっている「わが統治下では……権威の源ではある」のだといつていたことを、ふたたび思い起こしていただきたいと思う。じっさいウィルソンと編集者たちとが、世論の役割として評価しようとしていたのは、権力として作用しうるものではなくて、権力に正当性を与え、それによつて権力を権威の高みにまで高める源泉としての役割にほか

説
ならなかったのである。⁽²⁷⁾

論

このように考えるとき、ウィルソンが「政府の頭上をこえて、人民に訴える」一連の外交攻勢の意味もまたいっそうよく理解できる。つまり、ウィルソンは、交戦国を和平のテーブルにつかしめようとして、影響力 *Influence* (この場合、實力の裏付けのない権力である) を行使しながら、交戦国の平和を求める世論を動かすことによって、世論による、いわば「社会的合意と承認」をとりつけ、それをみずからの影響力に附与し、その影響力を權威の高みにまで高めようとしていたのではなからうか。だからこそウィルソンはいう。われわれの「提案とは、非公的世界の意見と、すべての国民大衆の望みが、その背後にあるために、かれらが従わざるをえないような提案なのであります。」

そして疑いもなく、『ニュー・リパブリック』の編集者たちもまた、ウィルソンの「人民外交」をそうとらえていた。じっさい、すでに引用したように、かれらはこういつていた。「もし大統領がパンフレットを飛ばしつづけることができらるなら、かれは、道義的雰囲気を集集するというかれの目的を、最後には達成するだろう。」「道義的雰囲氣を結集する」、それは、世論による「社会的合意と承認」をとりつけることを意味することにはほかならなかったであろう。

そして、大統領も編集者たちも、そうした視座から、国際機構に提供される武力と世論との関係をとらえようとしていたのである。つまり、かれらは、あらゆる社会的組織は、ウルティマ・ラティオとしての實力を保持しなければ社会の価値を獲得することはできないと主張しながらも、その社会が安定した政府を保持しつづけるためには、あらゆる組織が保持し行使する實力にたいして、社会の成員たちのあいだで、その行使に承認と同意を与えるコンセンサスがなければならぬと主張していたのである。

そうした権力のもつ論理を、ウィルソンはいう。価値をめぐる闘争のなかで、「武力によっては、けっして永続的なものをかちえることはできないでありましょう。永続的なものをかちえることができるのは、複雑な諸問題の解決のために人類の意見が導入されるときであり、世界を安定したものにする唯一のものはただ、その人類の沈黙した変わることをのな

い万能の意見だけなのであります。武力は、意見が形成されるに至るまでは、事態を安定させておくことが、ときにできるのです。しかし、これまで行使されたいかなる武器も、その(人民の)意見にこたえることがなければ、たんに征服者の、略奪的な武力でしかなかったのであります。⁽²⁷⁾」

つまり、武力による強制の背後には、それを支持し、承認する世論がなくてはならない。そして、それがあってはじめて武力は、永続的なものをかちうることであり、社会に真の秩序がもたらされるのだ、こう主張していたのである。同じような主張は、編集者たちによっても主張される。「国際社会がたんなる強制によってその秩序を維持することができないのは、諸個人よりなる社会の場合よりもいっそうはつきりしている。ジョン・デューイがいつているように『武力が、社会的に効果的なものとなりうるのは、それが外から押しつけられたときではなく、それがなから生まれた武力の組織であるときである。いかなる平和強制連盟といえども、それがすでに作用している具体的利害関係の建設的な調整の自然な成果でなければ、生きのびることはできないだろう。』その組織は、協力する意思の、いや少なくとも、協力の必要性をやむなく認めざるをえないという意思の表現となるだろう。そしてその価値は、そうした望まれる調整が、現実にも可能となりうるような手段を、それが与えうるかどうかによって決まるだろう。そして、困難さの建設的な調整に必要不可欠な相互寛容の手段は、主として世論に反映されなくてはならない。⁽²⁸⁾」

世論の支持があつてはじめて、武力は「社会的に効果的なものとなる」、だから連盟の行使する権力(あるいは武力)の背後には、それを支持する世論がなくてはならない、こうかれらは主張していたのである。けだしそれは、社会組織における実力とその正当性との関係にたいする、じつに的をえた見解ではあつた。そしてその見解を、かれらは、国際社会の組織である国際連盟にもまた、適用しようとしていたのである。

だからウィルソンは、国際連盟のもとでは、「世論の最終的な裁定所」が作られなければならない、そして、それを作ることによつてはじめて「人類の組織された意見による法の支配」がうちたてられうるのだと、次のように主張する。

「自由な諸国家が、権利のあらゆる侵害を抑制し、世論の最後の、オビ、オン、トリビュナル裁定所をつくることによつて、平和と正義とを、より確かなものにするに役立つ平和の機構が構築されなくてはならない。そこでは、世論の最終的な裁定所に、すべてのものが附託されなくてはならないし、そして直接関係する人々によつて友好的な合意を見いだせない小さい国際的諸問題が、その世論の最終的な裁定所によつて認可されなければならない。こうした偉大な目的は、ひとつの文章に置き換えることができる。つまり、われわれが求めているのは、統治されるものの同意にもとづき、人類の組織された世論オビエオンによつて支持される法の支配なのである。」²⁹

ところでわたしたちは、もしある社会組織の権力が、その構成員たちによつて正当性を附与されれば、その組織の保有する実力の果たす機能が変わらざるをえないことを知っている。すなわちそれは、現実にひんばんに使用されるむき出しの強制力としての機能から、その組織の行使する権力の背後にあって、反抗的な構成員があくまでも抵抗しつづける場合にのみ行使される、文字通り「最後の手段」としてのみ機能する抑止力としての機能へと変わらざるをえないのである。

それは、国際平和維持機構の場合にも真実であった。そして大統領も編集者たちも、連盟の保有する（正確には、主要大国によつて連盟に提供される）武力のもつ役割を、そうした観点から期待していたのである。すなわち、もし、連盟の行使する権力が、世論によつて正当性を附与されるなら、そこでは、連盟の保有する武力は、むき出しの強制力としてよりはむしろ、潜在的な強制力として機能するだろう。そのためにその武力は、反抗者によつてえられるゲインよりもコストとリスクをより多く受けるという見込みを反抗者に与えることによつて、反抗者の行為をくじくという、抑止力としての機能へと変化せざるをえないのであらう、と。³⁰

じつさい、大統領と編集者たちは、そうした機能を、連盟の保有する武力と世論に期待していたのである。国際連盟における、そうした武力の果たす機能の変化を、ウィルソンは、次のようなことばで述べる。「この」国際連盟の「計画では、アームド・フォース武力が背後にある。しかし、それは背後に退いているのである。そして、もし世界の道義的力が十分でないなら、モラル・フォース力

世界の物理的力がものをいうであらう。しかしそれは、最後の手段なのである。なぜなら「連盟は、^{ストラテヂヤ・オブ・ピース}「平和の構造として意図されているのであって、戦争の連盟として意図されているのではないからである。」⁽⁸¹⁾

つまりかれはこういうおうとしていたのである。連盟のむきだしの暴力が行使されるのは世論によって正当性を附与された連盟の権力——道義的力——が、平和の破壊者を、連盟の意思に服従させることに失敗したときである。それまではむしろ武力は、「道義的力」の背後にあって、平和の破壊行為を抑止するという機能をもつのだと。そしてこのような形では、連盟のもつ武力に期待していたのである。

連盟の保持する武力が、抑止力として機能することを期待するというウィルソンの考えは編集者たちによっても共有されている。それは、連盟の強制力を、単純に国際世論に依拠しようとする平和主義者たちにたいするかれらの批判のことばにあらわれている。「ジューズ・ブラウン・スコットのような国際法学者の主張は、持続的な世論を、平和機構のためのあらゆる制裁のもつとも不可欠なものとして考えている点では正しい。しかし、スコット氏が理解していないのは、武力の潜在的な使用と、有効で信頼できる世論との関係である。もし平和連盟が組織されれば、正統的な戦争と、非正統的な戦争とのあいだに、仮の基準がうち立てられ、そしてこの基準に、世論における実体を与えるのは、完全な正義の観念ではなく、その基準を破ることが、多くの非攻撃的な中立国を交戦国に変えることを知らせることなのである。もしこの基準を破れば、非攻撃的な諸国が、攻撃国の処罰に参加するということになるというのなら、そうした保証をなすことが、なによりも『人類の意見の寛大な尊重』を手にするのに、もっとも役立つこととなるのである。」⁽⁸²⁾

だから、大統領と編集者たちにとって、紛争処理の過程で、すべて国が平和破壊国に立ち向かわなくてはならないという教義が生まれてくる。そしてそれは、国際社会の平和のために、世界の国は、共同の保障に向かつて立ち向かわなくてはならないという、集團安全保障体制の根幹をなす教義にはかならない。

それはヴェルサイユ会議で連盟規約十一条として成文化されるのだが、その規約第十一条の意味をウィルソンはいう。

その規約によれば「世界の平和は、そしてその世界の平和が依拠しているよき了解に影響を与えるようないっさいのことがらは、すべての人々の関心事でなければならぬ。連盟のいっさいの国家が、たとえ、どんなに小さな国家であっても、世界の平和を脅やかす行動や政策をとりつづけようとする国の権利には、たとえどんなに強大な国であっても、連盟では、その権利の前に立ちほだかりそれに挑戦することができるのであって、そうすることが『友誼的権利』でなければならぬ。わたしは、世界の平和に影響を与えるようなことをすべて討議することが、われわれの友誼的権利であり、すべての人々の友誼的権利であることを望んでいたのであります。なぜならそれは、すべての人々の仕事だからです。世界の平和を脅やかすようなことがまったく生じないようにさせることが、すべての人々の仕事なのです。」

そして同じように編集者たちもまた、規約第十一条こそ、連盟の、つまり集団安全保障の中核なのだと主張する。「この規定は、これが、ごうまんさを生み出す孤立を、きわめて強く打破しているがゆえに、全文書中でもっとも貴重なものである。それは、国際社会に導入しうる革命的考えのなかでもっとも革命的考えである。なぜならそれは、世界の平和がすべての国の死活的利益であるという真理のうえに、封印を押すことになるからである。平和の力強い力が、それによって解き放たれるのである。この新しい原理によれば、紛争に中立的な人々が、ただ手をこまねいて、みずからの家を燃えこわすことになるかも知れない戦争が準備されるのを座視する必要はなくなる。それは、ついにはあらゆる人々を巻き込むことになる。私闘といわれる制度を廃止するのである。」

だから、国際紛争は、多かれ少なかれ、紛争連盟規約にもとづく紛争処理の過程にゆだねられることによって、多くの場合その初期の段階で平和的に、つまり連盟のむき出しの強制力の行使に依拠するに至らずに処理されるにちがいない、とかれらは考えていたのである。その紛争処理にかんじてかれらが期待していた期待を、編集者たちは「連盟規約は紛争にかんする手続きを定めるが、その手続きの最終的な目的は、紛争を公開することによってもたらされる遅れを手に入れることにある。それは、紛争を初期の段階で公けにするメカニズムである。そしてそのメカニズムにこそ、われわれのす

すべての構想が依拠する最終的な保障があるのである。」つまり「平和を脅やかす恐れのある状態が生じたところではどこでも、連盟に加盟するなどの政府でも、世界の世論を喚起することができる。そして、戦争を直接行なう国民大衆が、それについて十分早く知ったときには、いかなる争いも、戦争を正当化するほど十分大きくはなりえない。とわれわれは信ずるのである。」⁽³⁸⁾

こうして、大統領と編集者たちは、連盟の権力が、その背後に抑止力として機能する武力を持ち、平和を求める世論によって正当性を附与されるために、主権国家の服従を、十分容易にかちえることができるにちがいないと考えていたのである。そしてそこでは、国際機構の権力は、権威の高みにまで高められていたことは、くりかえすまでもない。

これが、主権国家の並存する国際社会で、いかにして国際機構が「超国家」になりうるかという、そして「力の闘争」の支配する国際社会に、いかにして「法の支配」を導入するかどうかというアポリアにたいする、かれらの解答のすべてである。

ところで、前節のおわりに、次のような疑問を呈示しておいた。すなわち、いったい国際機構の構成国は、国際機構の意思が、自国の死活的利益に反するような場合に、どうしてその意思に従うことが、そして国際機構に自国の武力を提供することができるのかと。この問いにたいする答えは、次のように敷衍できる。すなわち、紛争処理の過程で、国際機構の権力の背後に、平和を求める国際世論があるために、そしてそれに支えられた武力があるために、その加盟国は、国際機構の「一般意思」に従わざるをえない。そしてもし、それにもかかわらず、加盟国がそれに従わない場合には、連盟にプール(提供)された武力によって、その平和破壊国の破壊行為は制圧されるであろう。しかもその場合、連盟の強制措置の背後には、平和を求める世論が存在するために、他のすべての国は、その強制措置に協力せざるをえないだろう。

しかし、こう答えることによってかれらは、主権国家の並存する国際社会で、いかにして国際機構が「超国家」たりうるのかというアポリアを、真に解いていたのだろうか。そして「力の闘争」の場である「国際社会」に、いかにして「法

の支配」を導入するのとかというアポリアを真に解いていたのだろうか。

かれらの解答にたいするわたしたちの評価は、否定的である。かれらはそのアポリアを解いていたように思っている。しかしそれは、かれらがかれらの解答を導く最後のところで寄せたあの世論にたいする期待が、じつは幻想に変わりやすい期待でしかなかったために、解きえていなかったのである。それは、かれらが、かれらの解答を押し進める最後のつめのところで犯した、微妙なしかし確かな誤りではあった。

じつさい、政治の世界で世論は、かれらが期待したのとは違って、たとえそれが、国境の壁の内であろうと外であろうと、かれらが期待したような機能を十分に果たすことはできないものであったのだ。そしてそのために世論は、連盟の権力に正当性を附与するものとしては働きえず、そしてそのために、連盟の保有する武力は抑止力として十分に機能しえないものであったのである。

だが、なぜ国民大衆の声、つまり世論は、かれらが期待していたような役割を果たしえないのか。その理由は次のようなものである。

第一に、たとえ、世論が最終的に平和を求める存在であったにしても、その世論が、政治過程のなかに組み入れられて、国境の壁をこえて平和を求める「道義的雰囲気」を作りだし、国際機構の権力に正当性を附与するに至ることは、それほど容易なことではない。なぜなら、世論が、国境の壁をこえて国際世論として結集することは、国境の壁が存在するかぎりそれほど容易なことではないからである。つまり、国境の壁は、世論が国際世論として結集するのを妨げるに十分高いものなのである。⁽³⁸⁾

そのうえ第二に、「平和を求める世論」は、たとえ国境の内であってもそれを結集することは、かならずしも容易ではない。なぜならウイルソンみずからもいっていたように、世論は、政府指導者たちを拘束する存在でもあるが、同時にそれは、かれらによって操作される対象でもあるからである。だから、たとえ国民大衆が、十分に政治過程に参加しうるよ

うな政治体制のもとでも、かれらは、政府指導者に操作されることによって、容易に平和を求める方向とは逆の方向に結集されるか、あるいは、分裂させられるのである。⁽³⁷⁾

いや、もし国民大衆が、正しい判断をくだすのに十分な情報と時間とをもっているなら別だという反論が生まれるかもしれない。しかし、後年、編集者のひとりリップマンが分析したように、国民大衆は、「平和」にたいしてかれらが本来的にもつかもしい利益を見きわめるに十分な情報と教育を受けてはいない。じっさい、国民大衆の「宇宙」は、きわめて「かぎられた宇宙」なのであって、かれらは、かれら自身の欲望と希望と恐怖と偏見とそしてステレオタイプのなかで、事実を受けとり事実を判断するのである。⁽³⁸⁾つまり世論は、ウィルソンや編集者たちが、かなりな程度まで期待していたほど「理性的」な存在ではないのである。

一九二二年、リップマンは、ヴェルサイユでのウィルソンの敗北のあとの幻滅のなかから、不朽の名著『世論』*Public Opinion* を書く。そしてそのなかで、みずからが依拠していた幻想の実体を、おおむね以上のような線に添って分析する。そこでかれは、世論は、将来もまたけっして「理性的存在」ではありえないと語る。「すべての人々が、政府のすべての仕事にかんして、正しい世論に自動的に達するほど不可視的な全環境が、すべての人々に明らかになるという見込みは、われわれが考えることができるいかなる時にもありえない。いや、たとえその見込みがあったときでさえ、われわれの多くが、われわれに影響を与える『いかなる、かついっさいの型の社会行動』にかんする意見を、進んで作ろうとしたりはしないし、また作る時間をもっていたりすることはほとんどありえないだろう。われわれは、わけのわからない民主主義者たちがつねに想像しているように、こうしたすべての行動について、かれらを鼓舞することも指導することもできないのである。⁽³⁹⁾

(もっとも、すでに見たように、こう書いたリップマン自身も、そしてかれの同僚たちや大統領も、国際連盟という集團安全保障体制を構想していたころには、それを支えるものとしての世論に、強い期待と幻想を寄せていたのではある

が。

しかし、もし国民大衆が、操作されやすく、そして非理性的な存在であるなら、政策決定に直接関与しながらかれらを操作しうる立場にある政治指導者たちや、あるいは政策決定に直接関与しないけれども、同じようにかれらを操作しうる立場にある世論指導者たちが、「操作されやすく非理性的な」国民大衆を啓蒙して、国際平和というひとつの方向にかれらを導くことよって、世論を、国際機構の権力の行使に正当性を附与するような形で結集することができるのではないかという反論が生まれるかもしれない。

しかし、国際平和の内容と方向にかんして、政治指導者たちや世論指導者たちのあいだに、かならずしもコンセンサスが存在するわけではないし、むしろコンセンサスが欠如しているのが、常態でさえあるのだ。つまり、世論の内と外において世論を操作しうるものたちのあいだに、国家間の平和と秩序の内容と方向に稼動されることは、かれらを操作するものたちのあいだにコンセンサスが存在するという「例外的」状況を除いて、いちじるしく困難なものにならざるをえないのである。

ともあれ、世論を国際平和のために結集するには、以上のようないくつかの困難が存在するのである。そしてそのために世論は、大統領と編集者たちとが期待していたような役割を、政治の世界で果たしえず、そのためにかれらは、深い幻滅を味わわなくてはならなかったのである。

じつさい、大統領と編集者たちは、早くもヴェルサイユ会議が終わりきらぬ一九一九年三月ごろから、その幻滅への階段を降り始める。すなわち、編集者たちは、世論を操作する立場にありながら、国際連盟規約と平和の内容と方向とをめぐって、大統領と見解を異にし始め、そしてそのあとかれらは、かれらと大統領が構想した国際連盟を核とするヴェルサイユ条約の承認を拒み、一九一九年秋には、かれらの自国の上院が、ついで自国の国民大衆が、国際連盟への参加を拒否

するに至るのである。そしてそのために国際連盟という船は、アメリカの力という、いわばエンジンを欠いた状態で出発することになる。しかしその船は、国際社会の現実の波濤に立ち向かうには、あまりにも脆弱で、あまりにも無力な船でしかなかった。しかもそれは、あるべき国際秩序の内容にかんする見解の不一致が顕在化しなかった一九二〇年代には、まがりなりにも機能しえたものの国際秩序の内容と方向にかんして、コンセンサスを欠除した激動の一九三〇年代にはいつて完全に暗礁に乗りあげてしまっているのである。^(註)

- (1) 「政治的資源」 political resources の意味については Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Prentice-Hall, 1968). および飯坂良明『現代政治学』(日本放送出版協会 一九六八年) 五一〜六〇ページ。
- (2) セシル卿たちの立場については、たとえば次書参照。E. H. Carr, *op. cit.*
- (3) とりわけ本節の考察の背後には、いわゆる「現代政治学」の生みだした成果があることは明らかである。そしてそのさい、著者は「権力」「権威」の概念について、H・ラスウェル、A・カプランに負うところ多く、また「正当性」の概念について M・ウェバー、G・フェネローラに負うところ多し。参照書は、のちの注を見られたし。
- (4) "Ideas of Democracy," Oct. 15, 1896, *Wilson Papers*.
- (5) 「世論」に対する考察については W・リップマンに負うところ多し。W. Lippmann, *Public Opinion* (N. Y., 1922). しかしてリップマンの世論観が今日の政治世界にそのままではまるとはいえない。それについてはたとえば次書が参考となる。Robert J. Pranger, *The Eclipse of Citizenship* (N. Y., 1968) (『現代政治における権力と参加』佐藤・橋・肥田・山口訳、勁草書房、一九七二年)。世論の問題は、つまるところ大衆をどうとらえるかの問題であるといえよう。だから世論そのものを論ずることとは意味が少なく、むしろ大衆が、あるいはレビューンシュタインの権力名宛人が、社会的経済的政治的条件の変化のなかでどう変化していないか、あるいは変化してゐるか、問題の焦点が向けられるべきであらう。世論一般については次書を参照。G. A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (N. Y., 1950). H. Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity* (N. Y., 1935.) B. C. Cohen, *The Press and Foreign Policy* (Princeton, 1963). W. P. Davidson,

- International Political Communication* (N. Y., 1965). H. L. Childs, *Public Opinion : Nature, Formation and Role* (Princeton, 1965). D. B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (N. Y., 1962). J. N. Rosenau, *Public Opinion and Foreign Policy : An Operational Formula* (N. Y., 1961). R. E. Lane, *Political Life: Why People Get Involved in Politics* (Glencoe, Ill., 1959).
- (6) ノットマンの理論をめぐっては、たゞだの次書を参照。Lawrence W. Levine, *Defender of the Faith ; William Jennings Bryan, The Last Decade, 1915—1925* (N. Y., 1967)。ヤンク卿の理論をめぐっては次書を参照。E. H. Carr, *op. cit.*, pp. 34—38.
- (7) E. H. Carr, *op. cit.*, p. 23 ff. 44頁。H・ヒンズリーの分析が述べられている。F. H. Hinsley, *Power and Pursuit of Peace*, (London, 1963) . pp. 81—91.
- (8) Hinsley, *op. cit.*, p., 86.
- (9) この点については、高坂正堯教授から教えられた。次論文参照。高坂正堯「いかなる国際機構が平和をもたらさうるか」(京大『英学論叢』(第七四巻)五十六号、一九六四年二月)。
- (10) Letter, Cecil to House, *Wilson Papers*.
- (11) House of Commons, July 21, 1919 ; *Official Report*, vols. 990, 992, in E. H. Carr, *op. cit.*, p. 35.
- (12) E. H. Carr, *op. cit.*
- (13) *PPWW*, II, Vol. 2, p.49, July 31, 1916.
- (14) *PPWW*, II, Vol. 1, p.623, Sep. 5, 1919.
- (15) *NR V*. 10, Mar. 22, 1917, *Supplement, Political Scene*, p.7.
- (16) *PPWW*, III, Vol. 1, p.12, Apr. 7, 1917.
- (17) この点で、ヤンク卿の思想は、カンナヤー・F・ルソーの思想と共通していた。カンクの国際政治観については次書を参照。

- よりなるM・カネマンズと云ふ。K.N. Waltz, "Kant, Liberalism and War," *American Political Science Review*, Vol. LVI, No.2, June 1962. M.G. Forsyth *et al* (eds.), *op. cit.*, pp.181—258.
- またマンローの國際政治論については第三節註参照。
- (19) *NR*, Vol. X, No. 127, p. 28, Apr. 7, 1917.
- (20) *Ibid*.
- (20) または 一九一六年の段階で「イン」を連盟から排除することを主張となつてゐられる。 *NR*, Vol. 9, No.107, p. 60ff, Nov. 18, 1916.
- (21) このマンローの(当時の時点に)歴史上例を見ない政治戦略とされる國際政治思想との關係については、次書が述べられてゐる。
- V. S. Mamatey, *op. cit.* また次書を参照。 L. W. Martin, *op. cit.*
- (22) Letter, House to Wilson, June 22, 1916, *House Papers*. 強調点を追跡。
- (23) V. S. Mamatey to J. W. Martin の前掲書参照。
- (24) *NR*, Vol. 9. Jan 20, 1917.
- (25) Mamatey, *op.cit.* Martin, *op. cit.*
- (26) この「権力」power と「権威」authority の概念の區別を、その「影響」influence 「価値」value の概念の區別を、ノロルト・ランウエルトの「配分的マンロー」に依拠してゐる。そのマンローについては、次書に述べられてゐる。Oran R. Young, *Systems of Political Science* (Englewood Cliffs; N. Y., 1964), Chapter 5. (『現代政治学の方法』江川潤訳、福村出版、一九七二年)。また次書を参照。H.D. Lasswell, *Politics : Who Gets What, When, How ?* (N. Y., 1936). (『政治』久保田義子訳、岩波書店、一九五九年)。Lasswell, *Power and Personality* (N. Y., 1948). (『権力と人間』永井陽之助訳、岩波書店、一九五三年)。Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society : A Framework for Political Inquiry* (New Haven, 1950).

しかし著者は、A・ウォールフナーズやH・J・モーゲンソー、それに飯坂良明教授などに依拠しつつ、「権力」と「權威」と「影響力」の概念を次のように整理しておきたい。「権力」≡相手にたいして価値剝奪することのできる能力ないし関係、「權威」≡相手によって正当と認められ、なんらかの形で自発的服従を促がすことのできる能力ないし関係。ことばをかえるなら、「正当性」を賦与された権力。「影響力」≡相手をなんらかの形で動かすことのできる能力ないし関係。このなかに「権力」の概念が含まれるが、しかし通常「権力」と区別して用いられる場合は、価値剝奪の手段、つまり強制力の裏づけのなり「権力」としての意味をもつ。また「正当性」と「強制力」は、次のように定義しうる。「正当性」≡権力が社会的に承認された一般的価値のうえになりたっていること。「強制力」≡相手方の抵抗を排除してまでも自己の意思を貫徹しうる手段。実力 force ないし物理的力 physical power などの典型である。

なほ以下の文献を参照せよ。A. Wolfers, *op. cit.* 飯坂良明『前掲書』。Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4th ed., 2 vols. (Tübingen, 1956).

G. Ferrero, *The Principles of Power: The Great Political Crisis of History* (N. Y., 1942) (『権力論』伊手健一訳、竹内書店、一九七二年)。

R. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2, pp. 201—215. Dahl, "Power," *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 12, pp. 405—415. R. Peabody, "Authority," *op. cit.*, Vol. 1, pp. 473—477. J. Duma-zedier, "Legitimacy," *op. cit.*, Vol. 9, pp. 244—254.

(27) *PPWW*, II, Vol. 2, p. 220, June 30, 1916.

(28) *NR*, Vol. 10, No. 114, pp. 256—257, Jan. 6, 1917.

(29) *PPWW*, III, Vol. 1, p. 234, July. 4, 1918.

(30) 「抑止力」は、グレン・スナイダーによって次のように定義される。「一般に軍事力の機能には、抑止力としての機能と防衛力としての機能とがある。すなわち、敵がとりうるゲインをしのぐコストとリスクを敵が負わなくてはならないという見込みを敵に与え

- ることによつて、敵の軍事行動をくじこうとする機能が、抑止機能であり、その機能が失敗した場合に、自己が負わなくてはならぬ損害をコストとリスクを減少せしめるという機能が、「防衛機能である」Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton, 1961), p. 5.
- (32) D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, Vol. 2, p. 562, Feb. 14, 1919.
- (33) NR, Vol. 9. p. 157, Jan. 6, 1917.
- (34) PPWW, III, Vol. 1, pp. 628—629, Sep. 5, 1919.
- (35) NR, Mar. 22, 1917, *Political Scene*, p. 8.
- (35) *Ibid.*
- (36) この点の例としてはしばしば引きあいにたゞされるのは、第一次世界大戦勃発時におけるヨーロッパの社会主義者たちの行動とそれによつて第二インターの崩壊である。
- (37) 政治指導者に操作される存在としての世論の特性は、リップマンの指摘するところでもあつたが、その考えはコーンハウザーによつてより發展せられてゐる。W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (N. Y., 1959). (『大衆社会の政治』社村明訳、東京創元新社、一九六五年)。コーンハウザーは、大衆社会にあつては大衆は「エリートへの接近性をもつと同時に、エリートによる非操作性を強めるという。しかし、コーンハウザーの大衆のとりえかたは、リップマンのそれと同じように、今日の時点で見るとなおも不十分が残る。それを考えるうえでは、たとへば、R. J. Pranger, *op. cit.* 参照。
- (38) W. Lippman, *op. cit.* リップマンは「大衆を鎖つたながれて前方しか見ることのできな——しかも背後からの光によつてであるおのれの姿の影しか見ることのできな」『限られた宇宙』に住む洞穴のなかの囚人にとたとえる。「ステレオタイプ」についてはその書を参照。Otto Kleinberg, *Tensions Affecting International Understanding: A Survey of Research*, Social Science Research Council, Bulletin No. 62 (N. Y., 1950). K. W. Deutsch and R. L. Merritt, "Effects of Events on National and International Images," *International Behavior*, ed. by H. Kelman (N. Y., 1965).

(33) Lippmann, *op. cit.*, p. 314.

(40) 政策決定に直接関与しないが、大衆を操作しようする立場にある世論指導者たちの意味については、D・B・トルーマンの「介在的
エリート」の理論が参考となる。David B. Truman, "The American System in Crisis," *Political Science Quarterly*
(Dec., 1959) pp. 481—497.

(41) そうした「例外的状況」として、たとえば、大戦直後の時期を指摘できるが、しかしそれすら秩序の内容にかんしてコンセンサ
スの一致は見られにくい。

(42) この時期のコンセンサンの変化にかんしては、E・H・カーの次書がすべられている。E. H. Carr, *op. cit.* またそうした点に
かんする考察をするうえでは次書を参照。E. H. Carr, *Conditions of Peace* (London, 1942).