HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	国際信託統治の歴史的起源（一）：帝国から国際組織へ
Author(s)	五十嵐, 元道
Citation	北大法学論集, 59(6), 295-326
Issue Date	2009-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/38375
Type	bulletin (article)
Note	研究ノート
File Information	59-6_p295-326.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

国際信託統治の歴史的起源（一）

――帝国から国際組織へ――

五十嵐　元道

目　次

序章：問題の所在
第一章　国際信託統治史の確立：国際信託統治学説史
　第一節　論争点と語義の定義

第二節　破綻国家と信託統治復活論：一九九〇年代前半の論争
第三節　正統性とカテゴリーの論争
第四節　ワイルドによる歴史的検討：国際信託統治史の展開
第五節　国際信託統治史の課題：起源の探求
第六節　分析枠組みの設定：理念型としての国際信託統治
第七節　分析対象の具体化
第二章　アフリカをめぐる国際信託統治構想の展開：J・A・ホブソンを中心に
第一節　実現しなかった国際信託統治
第二節　帝国主義のアンチテーゼとしての国際信託統治
第三節　国際政府の一機能としての国際信託統治
第四節　アフリカをめぐる国際信託統治構想の特質
第三章　王朝・家産帝国をめぐる国際信託統治構想：J・C・スマッツの委任統治論
第一節　ふたつの帝国と国際組織：スマッツの委任統治論の文脈
第二節　スマッツの委任統治論の構造
第三節　スマッツの委任統治論の特質
第四章　国際信託統治構想の制度化
第一節　第一次大戦期のイギリスの国際信託統治構想
第二節　委任統治制度の成立
第三節　スマッツの広義の委任統治の制度化
第四節　小括
終章　国際信託統治の起源と正統性
第一節　国際信託統治の起源
第二節　国際信託統治の正統性

（以上、本号）

（以上、第六〇巻一号予定）

（以上、第六〇巻二号予定）

序章：問題の所在

国際信託統治は植民地支配とは異なる。いずれも他国に介入し統治に関わるため、主権国家システムの下では正統性の問題を抱えるが、この二つは機能および目的において相違が認められる。植民地支配が宗主国の権力の拡大と分かちがたく結びつき、しばしば他国との関係で紛争を惹き起こすのに対して、国際信託統治は国際組織を主体とし、主権国家システム全体を安定させ、再生産するものである。本稿は、このテーゼを歴史的な角度から弁証したい。

「国際信託統治」（international trusteeship）とは、国際組織による特定地域の統治の総称である。この言葉を第二次大戦後、国連がアフリカや太平洋で行った「信託統治制度」（trusteeship system）と混同してはならない。「国際信託統治」は国際組織による統治一般を指すものであって、そのなかには国連の信託統治制度（trusteeship system）をはじめ、多様な国際組織による統治制度が含まれる。例えば、第一次大戦後、国際連盟がアジアやアフリカなどで行った委任統治制度（mandate system）は「国際信託統治」の一種である。この制度で国際連盟（および、その下部組織である常設委任統治委員会）は、旧ドイツ植民地やオスマン帝国のトルコ以外の地域の統治を先進国（戦勝国）に委任した。そして、常設委任統治委員会は、受任国に課した年一回の報告書の提出、アンケート調査、地域住民からの請願、および委任統治委員会のメンバーの人的なネットワークを通じて統治に関する情報を得て、国際世論にそうした情報を公開することで、受任国による統治を管理した。[1] これはいわば、国際連盟による間接的な統治だった。国連の信託統治制度はこの委任統治制度の後継の制度で、同じように国際組織による間接的な統治制度だった。また国際連盟が戦間期にザールやダンチヒといった自由市において行った直接統治も「国際信託統治」である。そして、冷戦後、国連がコソボや東チモールなどで行ってきた大規模な国家建設の活動も「国際信託統治」に当てはまる（本稿はそうした国家建設活動を平和構築活動（peace-building operations）と呼ぶ）。

「国際信託統治」は他国に介入し統治に関わるという点で、植民地統治に類似している。それは国連による平和構築活動も例外ではない。一九九九年から実施されてきたコソボ、および東チモールでの平和構築活動などにおいて、国際組織は介入した地域の司法、立法、行政機能を担った。だが、その国際組織の下で統治活動に従事している人々は、被統治地域の住民から

直接選ばれて統治を行っているわけではない。国際組織は国民の意志に基づいて設立された政府とは違う。ゆえに国際組織によって統治された領域は、その主権を一時的に停止したかのようであり、あたかも国際組織の「植民地」のようである。だとすれば、近年国連が行っている平和構築活動は新たな植民地統治なのだろうか。(2)

もし、国連による平和構築活動がある種の植民地統治だとすれば、それは国際社会での正統性に問題を抱えることになる。なぜなら一九六〇年代に脱植民地化を経験した国際社会では、いかなる植民地統治も原則、禁止されているからである。一九六〇年一二月に国連総会の場で採択された植民地独立付与宣言（総会決議一五一四（XV））は次のように謳う。「外国による人民の征服、支配および搾取は、基本的人権を否認するものであり、国際連合憲章に違反し、世界の平和と協力の促進に対する障害となる。」そして、「すべての国家は、平等、すべての国家の国内事項への不介入ならびにすべての人民の主権的権利および領土保全の尊重を基礎とする、国際連合憲章、世界人権宣言および本宣言の諸条項を、誠実かつ厳格に順守しなければならない。」このように国際社会はいかなる植民地統治も否定する。

特筆すべきことに、植民地独立付与宣言は、植民地はもちろんのこと、国連の信託統治制度（trusteeship system）の対象地域についても、「地域人民が完全な独立と自由を共有できるようにするため、いかなる条件または留保もなしに、これらの地域人民の自由に表明する意志および希望に従い、…すべての権力をこれらの地域人民に委譲する」ことを定めた。つまり、植民地独立付与宣言は国連の信託統治制度もすでにその役割を終えたとした。だとすると、いよいよ国連による平和構築活動の正統性は怪しくなる。

国連による平和構築活動を含め、「国際信託統治」は果たして植民地統治とどのような関係にあるのだろうか。そしてその正統性に問題はないのだろうか。この問題に答えるために、本稿は「国際信託統治」の起源にまでさかのぼる。いつ、どのように、なぜ「国際信託統治」は出現したのか。言い換えれば、いつ、どのように、なぜ国際組織は特定の地域の「統治」という主権国家の排他的な権限領域に関与するようになったのか。「国際信託統治」の起源の探究は、「国際信託統治」の本来の性質を明らかにし、植民地統治との関係を明確にする。

では、「国際信託統治」の起源はどこにあるのか。国際組織が統治に関与するようになったのは、丁度、第一次大戦が終結

してからだった。第一次大戦以前に開かれたコンゴ・ベルリン会議（一八八四－一八八五年）では、コンゴ川での自由航行を保障する国際監視委員会の構想が出されたものの、実現には至らなかった。また、そもそもこの国際監視委員会構想は統治に直接関係したものではなかった。はじめて国際組織が統治に関与することになるのは、冒頭で言及した国際連盟の委任統治制度においてである。委任統治制度は第一次大戦後に行われたパリ平和会議で成立した。では、委任統治制度の起源はどこに求められるのか。本稿が第二章以降で論じるように、委任統治制度は第一次大戦の前後の時期に提案された幾つかの「国際信託統治」構想が基になった。そこで本稿は「国際信託統治」の起源を、第一次大戦前後の時期に唱えられ、委任統治制度成立の母胎となった「国際信託統治」構想に見出す。

本稿の結論を前もって述べておきたい。国際信託統治は、植民地帝国秩序および王朝・家産帝国秩序の代替案として第一次大戦の前後の時期に立案された。これは現在から振り返ってみれば、国際政治上の大きな転換点であった。ヨーロッパに限って大雑把に言えば、統治という行為はウェストファリア体制が成立してしばらくたった一八世紀から一九世紀にかけて、主権国家の排他的な権限領域となった。その結果、ヨーロッパでは主権国家システムが成立したと一般にされる[3]。このヨーロッパに始まった主権国家システムはその後、徐々に世界へと拡大していく[4]。その過程で、一部の非ヨーロッパ地域はこの主権国家システムに主権国家として参入することができたものの、アジア・アフリカなど多くの非ヨーロッパ地域はヨーロッパの主権国家の植民地として取り込まれた。ヨーロッパの主権国家の多くが植民地帝国（山室信一の表現を借りれば「国民帝国」[5]）となったのである。しかし一九世紀末、その植民地帝国の正統性に陰りが出始める。アフリカなどを支配する植民地帝国はその内部で非人道的な統治を行っているうえに、植民地獲得競争によってヨーロッパに戦争をもたらすと批判されたのである。興味深いことに、当時存在したもうひとつの帝国である王朝・家産帝国もまた、その正統性が衰退の一途をたどっていた。当時の代表的な王朝・家産帝国のひとつであるハプスブルク帝国は、その内部のナショナリズムを抑え切れず、もはやその秩序を維持できないうえに、それがヨーロッパ全体を不安定にする契機とされた。そこで、より安定した新しい国際秩序構想が必要となったのである。後に詳しく検討するように、その新しい国際秩序構想こそ国際信託統治だった。国際信託統治は、非人道的で国際社会を不安定にする帝国による統治を、人道的で安定した国

際組織による統治に取って代えるという、それまでにない全く新しい国際秩序構想だったのである。

本稿ではこれらの潮流を明らかにするために、まず第二章で、アフリカでの植民地帝国秩序が限界を露呈し、それに応じて国際信託統治構想が展開される過程を検討する。特にその契機となったのが、一九世紀末に起きたコンゴ自由国でのアフリカ人虐待のスキャンダルと、南アフリカ戦争、そして第一次大戦である。こうした一連の歴史的事件を通じて、植民地帝国はその正統性を少しずつ失うとともに、国際信託統治は構想として成熟し、そして制度化にまで至る。この時期に出されたアフリカをめぐる国際信託統治構想は幾つかあるが、とりわけ早い時期に体系的に立案されたのが、J・A・ホブソン（J. A. Hobson）の国際信託統治構想であった。ホブソンは南ア戦争での経験を通じて植民地帝国の構造とその問題点を分析し、その代替構想として国際信託統治を提案した。さらに第一次大戦期には国際政府の一機能として、国際信託統治構想を展開した。けれども、ホブソンは、アフリカに住む人々が文明化する可能性のほとんどない、怠惰な人間であるという本質論を議論の前提にしていた。こうした人種主義的な傾向は、ホブソンに限られたものではなかった。アフリカ固有の文化・経済活動を尊重し、当時としては稀有な相対主義に近い視点を持っていたイギリスのジャーナリスト（後に政治家）E・D・モレル（E. D. Morel）ですら、アフリカを本質論的に捉え、語り手であるヨーロッパ白人が一方的に作った枠のなかに他者であるアフリカ人を押し込めてしまうE・サイード（E. Said）が批判したところのオリエンタリズムを脱することはできなかった(6)。

けれども、興味深いことに、こうしたアフリカをめぐる国際信託統治構想とは全く別の文脈で登場した国際信託統治構想が存在した。それが南アフリカの政治家ヤン・スマッツ（J. C. Smuts）による委任統治論である。スマッツは明白に人種主義者であり、アフリカを潜在的な国民国家たりえるとは夢にも思っていなかった。だが、彼の国際信託統治構想の対象はアフリカではなく、第一次大戦で荒廃した旧帝国地域すなわちハプスブルク帝国、オスマン帝国、さらにロシア帝国の周辺地域だった。旧帝国もまた、もはや国際社会のなかで存続する力を失いつつあった。しかし、第一次大戦で明らかになったように、当該地域の不安定化はヨーロッパ全体にとって非常に危険なものだと思われた。そこでスマッツはそうした地域の秩序を再建しようと、彼が「コモンウェルス」（commonwealth）と呼んだイギリス帝国の構造を基に、独自の委任統治論を組み立てたので

ある。彼の委任統治論が革新的であったのは、それが他の国際信託統治構想と異なり、人種主義などを背景に民族自決権を否定するものではなく、むしろ自決権を履行することを目的にしていた点である。こうした彼の委任統治論の特質は、本稿が以下で論じるように、現在の国際信託統治に先んじたものだった。しかし、これまでこのスマッツの国際信託統治構想は十分に理解されず、他の国際信託統治構想とともに、ひとまとめに扱われてしまっていた。そこで本稿はこのスマッツの国際信託統治構想を改めて分析し、その全体像を明らかにする（第三章）。

こうしたホブソンとスマッツによる二つの国際信託統治構想は単なる「構想」に終わらず、実際に国際連盟の枠内で制度化に至った（もちろん、構想がそのまま実現したわけではなかったが）。そこで本稿第四章は、二つの国際信託統治構想が実際の政治の場において、どのように扱われ、いかなるかたちで制度として結実したかをパリ平和会議の交渉過程および成立した一連の制度の分析から明らかにする。

そして本稿終章では、こうしたホブソンとスマッツの国際信託統治構想が出現し、制度化された後、国際信託統治が今日までどのような歴史を経て、継続してきたかを検討する。そして、ホブソンとスマッツの国際信託統治構想を、現在まで続く国際組織による統治（国際信託統治）の起源として位置付ける。また、ホブソンとスマッツの国際信託統治構想と植民地統治との関係を分析し、国際信託統治の正統性について考察する。

第一章　国際信託統治史の確立：国際信託統治学説史

第一節　論争点と語義の定義

これまで、コソボ、東チモール、あるいはアフガニスタンなどでの国際組織を中心とした特定地域の統治をどのように分析するか、それらがどのような性質であるかをめぐっては大きな論争、あるいは混乱が巻き起こってきた。その混乱の主要な原因は、それと類似した制度が歴史的にいくつもあり、それらを一体どのように区分するべきか、研究者あるいは実務家の間で全く一致を見ていなかったことによる(7)。近年行われてきた国連などの域外勢力による統治に対しては、おおよそ以下の制度がそれと類似していると議論されている。①植民地独立以前、世界中で実施されてきた植民地統治、②戦間期、国際連盟の監視の下で第一次大戦の戦勝国が一部のアジア・アフリカ地域にお

いて統治を行った委任統治制度、③さらに第二次大戦後、委任統治制度の後継として、それとほぼ同様の制度構造を与えられた信託統治制度、④また戦間期、ダンチヒやザールなど一部の地域を国際連盟が直接管理した国際自由市、あるいは⑤第二次大戦後、ドイツや日本で実施された戦後占領、である。

こうした類似制度の区分をめぐる論争について検討する前に、まず Trusteeship, trusteeship という言葉の意味を明確にしておかねばならない。というのも、これがそもそもの議論の混乱の原因の一翼を担っているからである。一般的には、大文字の Trusteeship や trusteeship system という言葉は、第二次大戦後、国際連合の下で行われた「信託統治制度」を指すものと解されてきた。けれども、trusteeship という言葉は単に制度のみを指すものではない。trusteeship とは文字通り、受託者（trustee）の精神（ship）のことである。

では、受託者は何を信託（trust）されるのか。ここでの信託（trust）は元をたどれば、ジョン・ロック（John Locke）の『統治二論』の信託概念に行きつく[8]。ロックは『統治二論』のなかで、統治は人々の生命、自由、資産（プロパティ）の保護を目的として社会から信託を受けたのであり、もし統治がその目的から外れた場合、その統治は解体するとした[9]。

このロックの信託概念はその後、植民地統治に転用されるが、そのきっかけとなったのがエドマンド・バーク（Edmund Burke）の「フォックスのインド法案についての演説」だった。バークはここで「民衆に対して行使されるあらゆる政治権力、同胞を排除して要求され行使されるあらゆる特権は…民衆の利益のために行使されるべきで」あり、「かかる権利や特権は、…厳密な意味では信託であり、…報告責任の義務を負い、…〔その〕目的から大幅に逸脱する場合には完全に停止されるべきである」とした。そして、東インド会社の特権はこの信託にあたり、インドでの善き統治という目的を大きく逸脱している現状に鑑みると、その特権は制限されるべきだと主張した[10]。だが、このバークの信託論は、ロックのそれとは大いに異なっていた。バークによれば、東インド会社はイギリス議会に報告責任の義務を負うので、その信託は「従属的派生的な信託[11]」（あるいは、「外部的連合的な信託[12]」、「外交的権限の信託[13]」）だった。他方、東インド会社の統治の対象はインドの民衆である。したがって、信託の主体（この場合、それはイギリス議会であり、イギリス議会の信託はイギリスの人々から寄せられたものである）が統治の対象（インドの民衆）と一致しない。この点でバークの議論はロックの議論と決定的に相違する。

この信託論はその後、イギリスの植民地官僚、ならびに多くの思想家に受容され、「文明化のための信託」（trust for civilization）（あるいは「神聖なる信託」（sacred trust））としてイギリス帝国の植民地統治の原理となった[14]。その結果、小文字のtrusteeshipは、被統治地域住民の福祉あるいは国際社会の発展という目標を履行するという、植民地統治の（建前上の）本義を示す言葉となった。ここでのtrusteeshipは、木畑洋一が指摘するように「帝国意識」に基づいた「『文明化の使命』論の延長に他ならなかった[15]。」

その一方で、trusteeshipは植民地統治のみならず、一般的に域外の勢力が特定地域の住民の福祉を発展させるために、また、国際社会全体の発展のために、特定の領域を統治することを指して使用されるようになる。つまり、trusteeshipには一種の統治形式としての意味がある。実際、今日の多くの学者が国際組織などによる国家建設（平和構築）をtrusteeshipと呼んでいる[16]。

このようにtrusteeshipには、①「帝国意識」の延長線上で、被統治者の福祉のために本人に代わって統治することを正当なものとする意識およびその言説という意味と、②域外の勢力が特定の地域をその地域住民に代わって行うという統治形式一般の意味がある。このふたつの意味は、脱植民地化以前の世界では区別する必要がなかった。なぜなら、「帝国意識」そのものがまだ批判の対象ではなかったからである。けれども、脱植民地化後の世界では、パターナリズムを含む「帝国意識」は批判の対象である。その一方、域外勢力による統治は、国連による平和構築活動のようなかたちで継続し、その正統性をめぐって論争になっている。両者を区別しなければ、国連による平和構築などの国際信託統治の正統性を判断することはできない。そこで本稿は前者（①）の「帝国意識」を意味するtrustee-ship（便宜上、ハイフンを使用する）を「受託者意識」と訳す。また、後者（②）の統治形式を指すtrusteeshipは、「信託統治」と訳す。

③そして、第二次大戦後、国連の監視下において行われた、先進国によるアジア・アフリカの一部地域の統治を指すTrusteeshipおよびtrusteeship systemには、「信託統治制度」という言葉を当てる。④また、被統治地域住民の福祉、および国際社会の発展という目標を意味するtrustは「信託」と訳する。⑤さらに、本稿では「信託統治」が国際的な取り決めを基に、国際組織を主体として実施される場合を「国際信託統治」（international trusteeship）と呼ぶ（この「国際信託統治」の

歴史的展開については後述）。

他方、trustと類似した言葉に、「委任」（mandate）というものがあるが、こちらについてもその語義を明確にしておく必要がある。このmandateとは、元々ローマ法で使われていた言葉mandatumが語源である。このmandatumは、一方の当事者が相手に対して、無償で何か特定の行為を行うことを約束することで成立する契約のことを指した[17]。英語のmandateも基本的にそのような無償の奉仕契約のことを意味している。この小文字のmandateは、無償の奉仕契約の意味が転じて、国際政治上、信託（trust）同様に住民の福祉あるいは国際社会の発展という目標を示すものとしても使用された。その点において、mandateとtrustはほぼ同義である。mandateの代表的な使用例がF・ルガード卿（F. Lugard）の「二重の委任」（dual mandate）である[18]。彼はそこで、植民地統治が被統治地域住民の福祉と、国際社会の発展という二重の目標の履行が要請されているものとして、定義したのであった。これに対して、大文字のMandateおよびmandate systemは、一般的に戦間期に国際連盟の監視の下で第一次大戦の戦勝国が、一部のアジア・アフリカ地域を統治した委任統治制度を指すものである。ただし、現在ではtrusteeshipと異なり、mandateの語は、域外の勢力が特定の地域をその地域住民のために統治するという意味では使われない。

第二節　破綻国家と信託統治復活論：一九九〇年代前半の論争

信託統治（trusteeship）という言葉は、委任（mandate）と異なり、国際政治上で一般的に使用される地位を得たものの、植民地独立運動の時期を経て、その正統性の大部分を失った。植民地統治の正統化のための主要なイデオロギーが信託（trust）だったからである。

けれども、一九九〇年代から、信託統治（trusteeship）の復活をめぐる議論が急速に盛んになる。その嚆矢となったのが、一九九〇年に発表されたロバート・ジャクソンの『準国家』（*Quasi-States*）である[19]。この著書のなかでジャクソンは、植民地独立後のアジア・アフリカの一部の国々が自らの市民の福祉あるいは人権を十分に守ることができない状態にあることを指摘し、そうした地域を国家に満たない国家、すなわち「準国家」であるとした。ジャクソンは、そうした準国家が、植民地独立に伴って国際社会そのものの構造が変化した結果生み出さ

れたと分析する。植民地独立以前の国際社会は、主権国家となる要件として、一定の軍事力や経済力、あるいは文明化されたことを示す法制度、あるいは文化制度を要求していたが、植民地独立以後は、もはや国際社会はそうした国家の能力を主権獲得の基準とはしなくなった、というのである。実際、植民地独立運動によって国際社会は、いかなる理由による植民地独立の遅滞も許さなくなり、国連の監視下で先進国がアジア・アフリカの一部の地域を統治する信託統治制度までも廃止することになった。その結果、一切の信託統治はもはや許されなくなった。そのため、アジア・アフリカの一部の地域は、十分な国家運営能力もないまま独立を達成し、外国からの介入を拒絶できるという意味での主権（ジャクソンの表現では、消極的主権）を盾にしながら、先進国の経済的援助だけを要求し、ようやく国家を維持している、とジャクソンは指摘したのである。

ジャクソンはこの一九九〇年当時、こうした植民地独立後の国際社会規範は冷戦崩壊によって変わるかもしれないとしつつも、信託統治が復活する可能性はおそらく低いだろうとした。そうした予測のもとに、彼はこの著書の最後で、「国際信託統治などの、押し付けがましさを含む非常に多様な国際的地位は、…一次元的な消極的主権体制［すなわち、脱植民地化後に出現した、介入から自由な主権国家のみによって構成された国際社会］よりも、脱植民地化後の状況を満足のいくものにしたかもしれない」と皮肉をこめて述べている。[20]

このジャクソンの著作が発表された後、とりわけアフリカでは、「破綻国家」あるいは「失敗国家」といった概念によって映し出されるような、悲惨な内戦が激化した。[21] この背景には長年世界を支配してきた冷戦構造の崩壊があった。というのも、冷戦下で東西対立を利用しながら援助を積極的に引き出し、その資源によって国内の対立する政治勢力を押さえ込んでいたアフリカ諸国は、冷戦の終結に伴って、もはや冷戦期のような強力な政治・経済的援助を受けられなくなったのである。[22] こうした資源の縮小は、アフリカの脆弱な国民国家基盤の正統性を脅かすようになり、一部においては激しい内戦を招来した。

こうした破綻国家の登場によって、植民地独立以降、その正統性を喪失していた信託統治論は蘇った。まず、一九九二年G・B・ヘルマンとS・R・ラトナー（Gerald B. Helman and Steven R. Ratner）が「破綻国家を救う」と題した論文のなかで、「国連による保護」（U.N. Conservatorship）という構想を提起し、そのなかで「ガバナンスの補助」「統治権者の派遣」に加えて、「国連による直接の信託統治」の必要性を主張した。[23]

その後、同年一〇月にはC・クラウサマー（Charles Krauthammer）が同様に国連による信託統治の必要性を訴え[24]、さらに翌九三年にはP・リヨン（P. Lyon）が「国連の信託統治は、世界が現在直面している幾つかの準国家の無秩序な状況に対する、おおよそ確かな解決策である」と主張した[25]。また興味深いことに、こうした議論の方向に沿う形で九四年にはケニヤのA・A・マズルイ（Ali A. Mazrui）が、国連に指名を受けたアジア・アフリカなどの国家がアフリカ国家の理事会の指導のもとで信託統治を行うという提案を行った[26]。他方、こうした国連などによる直接、間接の信託統治を有効ではないとして、一九九五年、W・ファフ（William Pfaff）が大胆にも旧宗主国、あるいはEUによる再植民地化を提起した[27]。

こうした一連の信託統治復活論に共通することは、破綻国家はもはや放置すべきものではなく、そこには国連あるいは何らかの域外勢力が介入し、統治しなくてはならないとしている点である。同時にこれらの議論は共通して、国際社会の社会科学的な分析というよりはむしろ政策提言的な性質を帯びていた。それというのも、まだこのとき一九九九年以降に出現するような国連による大規模な統治活動は現存しておらず、それらに比べれば限定的な規模であったカンボジア、ナミビアあるいはボスニアとヘルツェゴビナでの国連やそのほかの国際的な組織による統治活動が実際にあったのみだったからである。そのため、大規模な国際信託統治活動が登場する一九九九年以降、論争はまた大きく変質した。

第三節　正統性とカテゴリーの論争

一九九九年に実施されたコソボと東チモールにおける国連の統治活動は、破綻国家と同様、研究者ならびに実務家の間での論争を一層激しく、また複雑にした。この二つの国連の活動によって、信託統治の復活がいよいよ現実化したとする見方が強まり、論争は政策の実務上の有効性・効率性をめぐるものから、その政策の正統性そのものを問う方向に進んだ。

正統性について真っ先に疑問を投げかけたのが、そもそもこの論争の火付け役となったロバート・ジャクソンであった。彼は、植民地独立によって生じた国際社会構造、またそれを支える国際社会の規範は今なお依然として強固であり、政治的な介入および信託統治が復活することは許されないとして、コソボなどの事例を批判したのであった[28]。

こうしたジャクソンの主張を歴史的な分析から敷衍したの

が、W・ベイン（W. Bain）である。彼はその二〇〇三年に発表した著書『アナーキーと社会の間』（*Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*）で、植民地統治期から続く、信託および信託統治の歴史を検討し、冷戦後、F・フクヤマ（F. Fukuyama）の『歴史の終わり』が指摘するように[29]、人権、民主主義、自由市場といった西洋的価値規範が国際社会のなかで優越的な地位を得たことを認めつつも、コソボの事例を含む一連の信託統治の歴史において、一貫して、他者が相手の善を一方的に決定し、それが自身によって決定する場合よりも優れているとするパターナリズムが通底していたことを明らかにした。その上で、信託統治は「主権国家を主権国家たらしめるもの、すなわち自由、他者との平等、個別的な自身の善を追求する権利を否定する」と断じ、コソボの事例をそれに当てはまるものとして、批判の対象としたのであった（ただし、彼は、ボスニアとヘルツェゴビナの事例は、デイトン合意に基づいて実施された以上、十分に住民の意思に基づいていたとし、東チモールの事例も、植民地独立の延長に過ぎないとして肯定している[30]）。

信託統治の正統性が問われるなか、信託統治が過去の、あるいは現在の類似の事例とどのような関係にあるのか、また、どのようなカテゴリーに区分すべきなのか、という議論もまた盛んになっていった。例えば、二〇〇一年に国際法学者ラルフ・ワイルド（Ralph Wilde）は、その論文の中で国際領域管理（International Territorial Administration: ITA）という概念を提示しながら、国際連盟によるダンチヒなどの国際自由市の直接管理を、東チモールの国際領域管理の淵源として位置づけた。他方で、彼は委任統治制度、あるいはその後継の信託統治制度については、統治主体があくまで単一の国家であり、その正統性は植民地独立で喪失されたとして、それらを国際領域管理から区別した。これに対して、先に言及したW・ベインは、委任統治制度および信託統治制度と現在の信託統治が、パターナリズムという点で連続していることを指摘し、ワイルドとは反対の立場に立った[31]。

一方、二〇〇四年、国際法学者S・チェスターマン（S. Chesterman）は、その著書の中で、国際自由市、委任統治、信託統治、第二次大戦後のドイツの戦後占領、さらに一九六〇年代のコンゴ（旧ザイール）、西イリアンに始まるPKOから近年の国連による統治活動、およびアメリカなどによるイラク占領政策を取り上げ、それらの関係を包括的に検討しようとした。彼は、ワイルドのように多様な国際信託統治の事例のなか

から「国際領域管理」のようなカテゴリーを括りだすことに懐疑的で、そうした多様な事例それぞれの機能や目的に着目することで、一連の制度に存在する「共鳴」（resonance）を探ったのであった[32]。チェスターマンの問題意識は非常にプラグマティックなものである。彼は、国際信託統治が「その性質上、植民地主義であることが問題なのではなく、むしろ、ときどき十分に植民地的でないということが問題である」と述べているように、一体どのような具体的政策が国際信託統治の実際的な成功に必要なのかを植民地統治を含めた過去の事例から大胆に引き出そうとしているのであって、植民地統治をめぐる規範的な批判はほとんど問題としない[33]。

だが、チェスターマンが指摘するように、国連のなかでは現在の国際信託統治を植民地統治と比較することは忌避されている[34]。それはすなわち、正統性をめぐる論争が実務に少なからぬ影響を与えるからである。近年の国家建設活動について検討したドミニク・ザウム（Dominik Zaum）が明らかにしたように、正統性の有無は単に学問上の問題ではなく、実務上の成功と密接に関わる問題なのである[35]。現在の国際的な信託統治活動と植民地統治との連続性を強調すれば、現在の国際的な信託統治活動の正統性には疑義が呈され、反対に現在の国際的な信託統治活動と植民地との断絶を強調するならば、現在の国際的な信託統治活動の正統性は一定程度、確保される。そして、正統性の確保は国際信託統治の成功につながるのである。そのため、機能的側面だけで比較を行おうとするチェスターマンの議論は、国際信託統治をめぐる論争の解決においても、実務的な視点からも不十分だった。むしろ、国際信託統治の機能あるいは目的という横軸だけでなく、その歴史的な起源や変遷という縦軸もまた国際信託統治の分析においては極めて重要である。すなわち、植民地統治から近年のコソボや東チモールなどの統治事例を含めた長期的なパースペクティブのなかで国際信託統治を歴史的に検討する必要性が残ったのである。

第四節　ワイルドによる歴史的検討：国際信託統治史の展開

こうした論争に終止符を打つべく、信託統治の歴史的な検討を行ったのが、先に言及したラルフ・ワイルドであった。彼は象徴的な副題を冠した『国際的領域管理：信託統治と文明化の使命はいかにして消えなかったか』（*International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never*

Went Away）という大部な著作において、国際領域管理（ＩＴＡ）概念を基にしながら、この概念を国際的な制度として理論的に精緻化するとともに、その歴史的な淵源や変遷を徹底して検討したのである[36]。

ここではこのワイルドの著作の中のおおよそ三分の一ほどを占める、国際信託統治の歴史的検討を論じた部分を概観したい。ワイルドはまず、信託に基づいた植民地統治、委任統治制度（mandate system）、信託統治制度（trusteeship system）、軍事占領、さらに国際自由市に淵源を持つ国際領域管理をすべて包含する概念として、国際信託統治（international trusteeship）を提示し、その上で、その概念を「域外のアクターが領域と住民のために行動する活動」として定義づけた[37]。

歴史的には、信託統治はベルリン会議において国際化され、その後、国際連盟下での委任統治制度、さらには国際連合下での信託統治制度へと展開された。ただし、委任統治制度や信託統治制度は、国際機関が直接植民地統治を肩代わりするものではなかった。国際連盟（および、その下部組織の常設委任統治委員会）は、統治を先進国（戦勝国）に委任し、受任国の統治行為を監査する役割を担った。すなわち、委任統治制度は国際組織による間接的な統治の仕組みだった。ワイルドによれば、近年東チモールやコソボなどで行われてきた統治活動は、国際組織が主体となって一時的に特定の地域を管理する国際領域管理であり、その直接の淵源は委任統治制度、信託統治制度にではなく、むしろザールなどの自由市での国際連盟による直接管理にあったとされる。しかし、国際信託統治の歴史として考えれば、国際領域管理もまた委任統治制度などと同じく国際信託統治史に属するのであり、その歴史的起源は、信託（trust）の国際化が初めて試みられたベルリン会議にあるとワイルドは考えた[38]。ただし、ベルリン会議では、信託（trust）がヨーロッパ列国の共通規範として認められたものの、国際的な監視制度も直接統治の制度も実現することはなかった。

第一次大戦を経て、国際連盟の委任統治制度、および自由市の直接管理として制度化された国際信託統治は、その後、植民地独立の結果、民族自決権を根拠にその正統性を失うことになった。けれども、一九六〇年代を経てもなお、植民地は宗主国の抵抗に遭うなどして、容易には主権国家として独立できなかった。そのため、南西アフリカ（ナミビア）や東チモールなどで、民族自決の履行のためにＰＫＯの枠組みによる国際信託統治が国連によって実施されたのである。Ｐ・リヨンが指摘しているように、一九八九―一九九〇年に行われたナミビアでの

ＰＫＯは、一九六〇年代に終了が決まった信託統治制度（trusteeship system）と実質的には同じものだった。[39] すなわち、脱植民地化を経てもなお、信託統治（trusteeship）そのものは消えなかったのである。

他方、破綻国家の登場もまた、国際信託統治を生き延びさせる重要な要因となった。ワイルドの指摘によれば、破綻国家が登場した肝心のアフリカで国際信託統治はほとんど実施されていないものの、同じように国家機能を崩壊させたカンボジア、東スラヴォニア、モスタル、ボスニア、コソボ、東チモールなど、そのほかの様々な地域で、国際信託統治が（主にＰＫＯの枠組みによって）引き続き実施されることになった。これを評してワイルドは、「信託統治（trusteeship）は終わった、されど信託統治（trusteeship）は続いている」と述べている。[40]

けれども、ワイルドによれば、国際信託統治はただ長期間継続したのではない。そうではなくて、その性質を国際社会の規範の変化に合わせて変えることで、生き延びたのである。そうすることで、国際信託統治はその正統性を確立した。この国際信託統治の適応化をワイルドは以下の四点にまとめている。

第一に、現在の国際信託統治は、国際法の制度に十分に依拠している。植民地統治、あるいは委任統治制度（mandate system）、信託統治制度（trusteeship system）が植民地独立付与宣言（総会決議一五一四（ＸＶ））などの国連決議で否定されたことに鑑みれば、これは重要な点である。現在の国際信託統治が依拠する国際法制度とは、人権・人道法であり、当事国の同意原則であり、安全保障理事会の決議である。

第二に、ワイルドによれば、現在の国際信託統治は、国際法に内在する原理のひとつである人権規範や人道的介入論、あるいは「保護する責任」論に基づいているという。これもまた国際法により否定された植民地統治、委任統治制度、信託統治制度とは大きく異なる。

第三に、現在の国際信託統治を実施しているアクターは、国際法によって基礎付けられた国際組織であり、これは植民地帝国と異なり、不偏的で非利己的な主体である。また委任統治制度や信託統治制度では、国際組織は監査役として受任国による統治に関与したが、現在の国際信託統治では、国際組織は統治の主体である。

第四に、現在の国際信託統治は、植民地統治と異なってあくまで一時的なものである、とされる。こうした一時性は自決権の履行を担保するものであり、そのため、国際信託統治は植民地統治と違い、自決権とは調和的である。[41]

以上のような性質の変化によって正統性を維持してきた国際信託統治は、結果として現在まで生き残ることができた、とワイルドは主張する。国際信託統治に通底するパターナリズムを根拠に国際信託統治の正統性を否定したベインと対比して言えば、ワイルドはむしろ、そのパターナリズムにも関わらず、国際信託統治がなぜ実施されてきたのか、という点を説明してきたと言えよう。ベインやジャクソンは、コソボなどの事例を規範的な議論に基づいて分析し、その正統性を否定したが、実際に国際法に基づいて国連を中心に実施されてきた国際信託統治が、一体いかなる正統性のもとに実施されたのか、というワイルドの現状分析的な立場は、その正統性を問い直す上できわめて重要なものである。

このように植民地統治から現在のコソボや東チモールなどの事例までを包括的に論じたワイルドの国際信託統治史は、これまでの論争、そしてこれからの論争にひとつの礎石を据えることになった。ただし、ワイルドはベインが信託統治を批判した根本的な論点に答えてはいない。ベインが信託統治に問うたのは、ある特定の共同体の善が国際社会によって決定されうるか、あるいは、信託統治を正統化する共通の善が国際社会に存在しているのか、ということであった。そして、ベインは植民地独立を契機にそうした共通の善、あるいは国際社会による善の決定は許容されないものとなったと主張したのである。ワイルドはこうした善の決定をめぐる問いには直接答えず、国際法あるいは人権などの規範を信託統治の正統性の基盤として、何の留保もなく受け入れることになった。もちろん、ワイルド自身、現在の国際信託統治活動が正統なものであると決め付けていたわけではないし、国際法がもつ権力性に全く無自覚だったわけではない。けれども、彼は国際信託統治における正統性と権力性をめぐる論点をまだ十分に論じきってはいない。自身が指摘するように、彼のこれまでの研究は、国際信託統治の正統性そのものを問うというより、その議論の前提となる用語、概念などを整理することに重きを置いてきた。また、『国際領域管理』の最後でジェンダーをポストコロニアルに代わる重要な論点として位置づけるなど、議論に決着をつけたというよりは新しい論争の方向を指し示すにとどまっている(42)。

第五節　国際信託統治史の課題：起源の探究

（一）国際信託統治の起源の措定

こうした先行研究から、次なる課題が明確となった。ワイル

ドは、現在の論争に答えるべく、国際信託統治の歴史を大まかに概観することに成功したが、残念ながら、歴史上度々生じてきた国際信託統治の性質の変化を詳細に分析することはなかった。その結果、国際信託統治のそもそもの起源、あるいは国際信託統治における重要な歴史的変化、その転換点を詳細に分析することこそが、現在の国際信託統治研究において取り組むべき課題として残されたのである。しかし、国際信託統治の起源、そして、その後の幾つかの転換点すべてを本稿の射程に収めることはできない。そこで、本稿はこれらの課題のなかでも最も重要な国際信託統治の起源に焦点を絞る。本稿の研究成果は、国際信託統治の歴史的な分析の基礎を提供するだろう。

国際組織がそれまで帝国の排他的な管轄事項だった植民地統治活動に初めて介入するようになったのは、一九一九年のパリ平和会議以降である。歴史的に見れば、この第一次大戦前後の時期は国際信託統治の実質的な起源なのであり、その起源をめぐる力学の解明は国際信託統治史全体の解明の一助となる。

もちろん、パリ平和会議以前にも、国際的な植民地統治の監視組織設立の試みは存在した。一八八四－一八八五年のベルリン会議では、コンゴ川での航行の自由を保障する国際委員会の設立が条文として組み込まれていた。しかも、それは条文全体の四分の一以上を占めるものだった（それに対して、ネイティブの福祉に関する条項はわずかに一つに過ぎなかった）。しかし、このベルリン会議を国際信託統治の起源とするのは適切ではない。第一に、この国際委員会は、航行の自由を保障するというきわめて限定的な役割しか与えられておらず、ほとんど植民地の統治と関わりがなかった。そうである以上、信託統治の国際化と言うには十分ではない。第二に、この条文は決して履行されることはなかった。すなわち、国際委員会は一切現実のものとはならなかったのである。そして第三に、肝心の人道主義的な主張も自由貿易もまた、一切実行に移されることはなかった[43]。すなわち、アフリカにおける信託統治の正統性の根拠がほとんど失われてしまったのである。このようにベルリン会議において流産したこの構想は、国際信託統治の萌芽的な構想と言うことはできるだろうが、その起源とするには十分ではない。

実際に国際信託統治が限定的にせよ実現に至ったのは、パリ平和会議においてである。そこで委任統治制度が成立したのである。では、その委任統治制度を生み出したものは何か。委任統治制度は、ベルリン会議からパリ平和会議までの時期（一八八四－一九一九）に案出された幾つかの国際信託統治構想を基盤にして成立した。したがって、国際信託統治の本当の起源は、

委任統治制度成立の基盤となった国際信託統治構想なのである。

ベルリン会議からパリ平和会議の間に案出された国際信託統治構想は、ベルリン会議で失敗した国際信託統治の制度化が、なぜパリ平和会議では成功したのか、という点を明らかにするだろう。ベルリン会議での失敗を含め、一九世紀末以降、世界では国際信託統治構想の正統性を基礎づける幾つかの事件があった。国際信託統治構想は、こうした幾つかの歴史的事件とその解釈から生み出された。第一次大戦の前後の時期に案出された国際信託統治構想を分析することで、国際信託統治の来歴と正統性の基礎がはじめて明らかになるだろう。そこで本稿は、第一次大戦前後の時期に出現した国際信託統治構想を国際信託統治の起源として措定し、その歴史的背景との関係を明らかにしながら分析する。

（二）委任統治制度に関する先行研究

国際組織の植民地統治への介入が実現されることになった委任統治制度の成立過程に関する研究は、すでに国際法とイギリス帝国史において膨大な蓄積がある。だが、興味深いことに、それらは『ローマ帝国衰亡史』を描いたギボンが大英帝国の衰退を念頭においたように、いずれも執筆された時代の国際社会の状況、あるいは規範に大きな影響を受けていた。たとえば、委任統治制度について最初に体系的な研究を打ち立てた国際法学者Q・ライト（Q. Wright）は、一九二九年の時点で委任統治成立までの歴史的過程をすでに相当な程度明らかにしたが[44]、その一方で、彼の研究は本稿でこれから検討する戦間期に特徴的な人種主義をはらんだ信託（trust）という価値規範に少なからぬ影響を受けていた。彼を含めた戦間期のほぼ全ての研究者が、植民地の廃止ではなく国際信託統治という概念に希望を見出したのである[45]。

これに対して、植民地独立を経た今日のわれわれは、国際信託統治に対して十二分に慎重な態度で接することが求められている。すなわち、われわれは分析の前提として、植民地統治をイデオロギー的に支えてきた人種主義を否定し、近年のポストコロニアリズムによる研究成果を参照することが必要である。そして、植民地化によって原則的に国際社会規範となった主権平等原則を考慮し、国際信託統治を分析しなくてはならない[46]。この点において、われわれの出発点は自ずと戦間期とは違う。

他方、一九六〇年代にイギリス帝国史の立場から、委任統治研究（とりわけその成立史）を成熟させたウィリアム・ルイス

（Wm. R. Louis）は、当時公開されたばかりの関連一次資料を徹底的に渉猟し、委任統治成立までの事実関係をほとんど明らかにしている。その一方で、彼は執筆当時、アジア・アフリカで事実上達成されようとしていた植民地独立に少なからぬ影響を受けていたようだった。ルイスは、アーサー・バルフォア（Arthur Balfour）の言葉を借りて、「第一次大戦は地図を赤く塗った」と述べている[47]。すなわち、イギリスはその戦争によって領土を増加させたのであり、委任統治制度は確かに植民地における露骨な利益追求を抑止するようにはなったけれども、帝国に打撃を与えるよりはむしろ、植民地統治を正当化するための「覆い」になったにすぎないと結論した[48]。この結論は、裏を返せば、まだ委任統治制度の成立では植民地帝国は終焉に向かわなかったということであり、最終的には植民地帝国は終焉する、という歴史的な結論がそこには前提とされている。ルイスによれば、帝国が「追い詰められた」のは、信託統治制度（trusteeship system）が成立する第二次大戦後のことであった[49]。

確かにルイスらイギリス帝国史研究者が示してきたように、植民地帝国は二つの世界大戦を経た後、植民地での独立運動、宗主国内での植民地統治反対の世論の隆盛、冷戦構造の圧力、そして国連で台頭し始めた第三世界諸国からの圧力などに曝され、追い詰められ、解体されることになった[50]。しかし、すでに本稿で指摘したように信託統治（trusteeship）が国際政治の舞台から消え去ることはなかった。要するに、植民地帝国が解体したにもかかわらず、信託統治が依然として存続してきたということが現代の国際社会にとって最も重要な論点なのである。植民地帝国の解体に着目した研究に意義がなくなったわけではない。しかし、信託統治の歴史、あるいは信託統治の生命力に注目した研究がこれまで十分になされてこなかったことは問題である。国際信託統治という視点から委任統治制度を見直せば、それが単なる植民地主義を守るための「覆い」ではなく、それまで支配的だった植民地帝国秩序に対する代替的な秩序という側面があったことが明らかになるだろう。本稿による国際信託統治の起源の探究の試みは、こうしたイギリス帝国史研究の穴を埋めることになる。

第六節　分析枠組みの設定：理念型としての国際信託統治

ここまで国際信託統治史をめぐる学説史、そして、その課題の所在を検討してきた。本稿は国際信託統治の起源として、委

任統治制度を生み出す母胎となった国際信託統治構想を措定し、それを分析する。では、どのような枠組みで第一次大戦前後の時期の国際信託統治構想を分析するべきか。本稿は現在の国際信託統治の正統性をめぐる問いから出発した。われわれの念頭にあるのは現在の国際信託統治である。そこで現在の国際信託統治から理念型を導き出し、その理念型との比較によって、第一次大戦前後の時期の国際信託統治構想の特質を明らかにする。[51]

国際信託統治とは、本稿冒頭で述べたように、国際組織による特定地域の統治を指す。この定義に加えて、以下の四点を理念型としての国際信託統治の要素とする。

第一に、理念型の国際信託統治は、不安定地域において国家を（再）建設する、もしくは補強をするものである。こうした活動によって、理念型の国際信託統治は、国際社会の主権国家システムを再生産する。ワイルドが指摘するように、国際信託統治の最終的な目的は、植民地帝国と異なり、永続的な政治的支配構造の確立ではない。[52] 脱植民地化後の信託統治の特徴は、その統治が一時的なものであること、また被統治側の民族自決権の履行を補助することである。すなわち、脱植民地化後の信託統治は、被統治側が最終的に主権国家として独立するか、あるいは他の主権国家の一部となることを最終的な目標としている。したがって、ローランド・パリス（Roland Paris）が指摘するように、そうした国際信託統治は「世界大の政治空間がウェストファリア的な国家群に分割されるべきであるという概念」をその行動原理としているのである。パリスはさらに進んで、そこで形成される国家があくまで自由市場、民主主義という西洋型の国民国家であることを指摘した。そして、こうした機能を持った国際信託統治を含む平和構築活動全体をして、「現代の文明化の使命」と評した。[53] 重要な点は、理念型の国際信託統治が主権国家の（再）建設もしくは補強によって不安定地域を安定させるとともに、主権国家システムを再生産するということである。

こうした主権国家システムを再生産する国際信託統治が登場してきたのは、比較的最近のことである。第一次大戦の前後、地球上の八割以上が植民地だったのであり、主権国家そのものとして存在している地域は数えるほどだった。ほとんどの地域は西欧の国民国家による植民地帝国の統治下にある植民地、あるいは保護領だった。すなわち、西欧より外の世界では、主権国家、あるいはその候補として比較的自律的に存在できなければ、植民地、あるいは保護領として西欧などの国民国家に半ば一方的に公式あるいは非公式に支配されるしかなかった。植民

地、あるいは保護領は、主権国家への過渡的な政体ではなく、恒久的なものだった。

第二に、理念型の国際信託統治は、国際組織を主体とする。ワイルドによれば、現代の国際信託統治は国際組織が直接、統治を行うものであり、ここでの国際組織は中立な主体としてイメージされている。また、カタリーナ・P・コールマン（Katharina P. Coleman）は、国際組織が平和活動にとっての「国際社会の正統性の門番」であると述べている[54]。このように国際組織には規範的に利点が存在していると解されている。他方、リチャード・カプラン（Richard Caplan）が指摘するように、国家が単独で国際信託統治を行うのは資源の点でも非常に困難である[55]。その意味で、国際組織は参加国の負担を軽減し、実効性を高める効果がある。

では国際組織とはそもそも一体何であるか、という問いはここで扱うには過大なものだが、少なくとも指摘しなくてはならないのは、国際組織が植民地帝国やハプスブルク帝国などの王朝・家産帝国と違って、主権国家群によって構成されているということ、そして、その主権国家は一定程度（完全にではないとしても）平等な権利を各自、保持しているということである。したがって、国際信託統治の対象となる地域を保有する国家は、その国際組織による国際信託統治を拒絶する権利を基本的には有しているのであり、国際組織がそうした国家の権利を超越して、その地域を国際信託統治下に置くこと場合には、なんらかの正当化事由が必要となる。

第三に、理念型の国際信託統治は、その対象地域に実質的な統治能力を持った主権国家を設立することを目的としているが、その際、その対象地域の領有権を侵害せざるを得ない。ロバート・ジャクソンの表現を使って言えば、理念型の国際信託統治は「積極的主権」をその原理として内在している。積極的主権とは、ロバート・ジャクソンが案出した概念で、国家が自律的な統治能力を保持している状態、あるいはそうした能力を獲得した結果、得られる権利を指す[56]。ジャクソンによれば、それは「自分が自分の主人であること」であり、その具体的な内容は歴史的に常に変化してきた。たとえば、第二次大戦以前、主権承認の要件は、西洋の基準で文明化が達成されているか否かであった。G・W・ゴング（G. W. Gong）によれば、その基準とは、①基本的人権を保障できること、②自衛能力および組織化された政治的官僚制を持つ国家であること、③戦時法規を含む国際法の遵守、および法の支配が達成されていること、④外交システムに適応可能であること、⑤文明化された国際社会

の規範を遵守すること、言い換えれば、サティ、一夫多妻制、奴隷制など「非文明的」とされる制度をもたないこと、の五点であった。[57] こうした要件を備えていない地域は主権国家とは看做されず、植民地化されるか、不平等な条約の締結に甘んじることになった。

こうした文明化の基準は、冷戦の終結を経て変化した。D・フィルダー（D. Filder）によれば、冷戦後の文明化の基準は、①基本的人権の尊重、②市民社会の重要性の尊重、③民主政府へのコミットメント、④国際・国内の法の支配へのコミットメント、⑤国内の自由市場、国際的自由貿易へのコミットメント、⑥科学技術の適用と発展へのコミットメント、であるとされる。[58] けれども、仮にこうした要件を全て備えていないからといって、脱植民地化後の世界で植民地化されるということはない。ロバート・ジャクソンの指摘によれば、主権の承認は文明化の基準を要しなくなり、脱植民地化した第三世界の国々はたとえ十分な国家運営能力を備えていなくても、国家として外部からの干渉あるいは介入を拒絶できるようになった。ジャクソンはこうした介入からの自由を享受する権利を「消極的主権」と呼び、実質的な統治能力（積極的主権）の有無に関わらず（あるいは、それに先立ち）、そうした消極的主権を認める国際社会体制を「消極的主権体制」と呼んだ。[59] この体制においては、実質的統治能力を欠いた国家は、消極的主権の獲得後、外部からの経済的援助などを通じてその実質的統治能力（積極的主権）を得ることになる。

冷戦後の焦点は、住民の基本的人権、とりわけ生存権が大規模に侵害されているとき、介入が許容されるかどうかである。「介入と国家主権に関する国際委員会」（the International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS）の「保護する責任」（Responsibility to Protect）論は、市民の保護がもはや国家によってなされず、基本的人権が侵害されているとき、その国家の保護する責任は国際社会に移転され、介入が可能になると論じた。[60] このように、主権承認の要件に基本的人権の尊重が組み込まれるのかどうか、同時に、介入に際して、基本的人権の保護は介入を正統化するのかが争われている。もし、主権承認の要件に人権理念が組み込まれているとすれば、それはもはや実質的運営能力を問わないで介入からの自由を保障する、脱植民地化後の消極的主権体制とはおよそ状況が違ってくる。それはジャクソンが脱植民地化後の国際社会に見出した消極的主権体制ではなく、むしろ脱植民地化以前の積極的主権体制に近い（それゆえにジャクソンは冷戦後の国際信託統治を否

定した）。

どのような要件が主権承認に組み込まれるにしても、理念的な国際信託統治は、少なからず、特定の地域の国家に対して実質的な統治能力（積極的主権、ＩＣＩＳＳによればそれは国民の保護能力）、あるいはそれに伴う特定の国家制度（Ｒ・パリスの見解に従えば、それは自由民主主義の諸制度）を供給しようとするものであり、その供給に際して、必然的に介入が伴う（消極的主権の侵害）ことを前提としている。ドミニク・ザウムの表現を借りれば、国際信託統治は（積極的）主権を供給するために（消極的）主権を侵害するという「主権のパラドクス」を内在している[61]。これは国際信託統治特有の問題である。軍事占領は国際法で制度化され、これまで主権の移転はないと解釈されてきた。ゆえに主権のパラドクスはもとより生じない。その代り、軍事占領では占領地域の政治制度の変更が原則的に禁止されるなど、占領国による統治に規制がかかる[62]。

第四に、脱植民地化後の国際信託統治では、こうしたパラドクスをできるだけ軽減するために、非介入地域の同意原則、安保理あるいは国連総会の決議、さらには保護する責任論などのイデオロギーを総動員している。この主権のパラドクスを軽減するイデオロギーこそが理念型における最後の特徴である。それは脱植民地化を含む様々な闘争の結果否定された人種主義と断絶したものでなければならず、同時に、国際法あるいは人権規範に依拠したものでなければならない[63]。だが、そうしたパラドクス軽減のイデオロギーは、共同体の善がどのように決定されるべきか、というベインが提起してきた論点と常に向き合わなくてはならない。主権のパラドクスを軽減するイデオロギーはいずれも、国際社会に共通の善が存在していることを主張し、それによって主権を相対化しようとしてきた。だが、果たしてそれは本当なのか。共同体の善は一体誰が決定すべきなのか。信託統治が過去の人種主義を乗り越えたとしても、その正統性が完全に確保されるわけではない。

以上をまとめると、本稿における理念型としての国際信託統治は、①主権国家の（再）建設および強化を通じて、主権国家体制の再生産を担うものであり、②国際組織がその活動主体となるのであり、③それは特定地域に実質的統治能力（積極的主権）を与えるために、その領有権に付随する介入からの自由の権利（消極的主権）を侵害するものである（主権のパラドクス）。そして、④この主権のパラドクスを軽減するために、国際信託統治は人種主義と決別しつつ、国際法、あるいは人権規範に依拠したイデオロギーを掲げ、主権を相対化する共通の善（good）

の存在を主張する。

第七節　分析対象の具体化

ではこの理念型によって、いかなる国際信託統治構想を分析するか。本章第一節では、国際信託統治とは「域外の勢力が特定の地域をその地域住民のために統治する」信託統治（trusteeship）が「国際的な取り決めなどを基に、国際組織によって履行される」ケースと定義した。そして、本章第五節で、委任統治制度が国際組織による植民地統治への介入の最初の事例であり、信託の国際化の起点であったことを指摘した。つまり、第一次大戦の前後の時期を分析する上で重要なのは、国際組織が信託統治にどのようにして関与するようになったかである。そこで本稿はその分析対象を、国際組織によって特定地域をその住民の福祉および国際社会のために統治することを論じた構想に絞る。H・D・ホール（H. D. Hall）が指摘したところでは、この当時、国際信託統治構想は様々な人々によって語られ、議論に上っていた（もちろん、ライトが指摘したように、あくまでそれは知識人に限られてはいたが）[64]。本稿はそうした議論のなかでも、何らかの著作として残っている構想を扱う。

これまでの先行研究に従えば、こうした国際組織による信託統治構想は、主にイギリスにおいて積極的に語られていた[65]。そのため、本稿はイギリスの知識人および政治家の分析に重きが置かれることになる。彼らは相互の著作を参照しあっていて、相互に影響しあっていた。そのため、彼らの著作は相互に類似した点が多い。だが、そのなかでもそうした思想的営みを各所で牽引する人間がいたこともまた事実である。第一次大戦前後、国際信託統治を積極的に論じていたのは、イギリス左派（自由党左派、独立労働党）、イギリスの帝国連邦主義グループであるラウンド・テーブル（Round Table）、さらには、帝国戦時内閣に参加していた閣僚らであった。本稿はこうした人々が第一次大戦前後に立案した国際信託統治構想を分析対象とする。

そのなかでも最も体系的に論じられた国際信託統治構想が、イギリス左派のJ・A・ホブソンと、南アフリカの政治家J・C・スマッツの国際信託統治構想であった。ホブソンの国際信託統治構想は、同時代にホブソンと同じくイギリス左派に属していたH・N・ブレイルズフォード（H. N. Brailsford）が言うように、一九一九年のパリ平和会議において成立する委任統治制度に先駆けた国際信託統治構想だった[66]。もちろん、同時期に様々な国際信託統治構想は出されていたが、ホブソンほど早い

時期に出された、ホブソンほど体系的な構想はひとつとしてなかった。他方、スマッツの国際信託統治構想は、この時期のものとしては異色の存在である。まず、同時代のほとんどの国際信託統治構想の対象地域がアフリカであったのに対して、スマッツの構想の対象地域は、崩壊しつつあったハプスブルク帝国とオスマントルコ帝国、さらにロシア帝国の周辺地域であった。さらに本論（第三章）で詳しく論じるように、スマッツの構想は、その目的・機能においても他の国際信託統治構想と一線を画していた。このスマッツの国際信託統治構想は、第一次大戦前後の時期の構想のなかで最も冷戦後の国際信託統治に近い構想である。ゆえに本稿はとりわけこのJ・A・ホブソンとJ・C・スマッツの構想を中心に、当時の国際信託統治をめぐる思想を検討する。

※本稿は平成二〇年度科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部である。

（1）Michael D. Callahan, *Mandates and Empire: the League of Nations and Africa, 1914-1931* (Brighton: Sussex Academic Press, 1999).

（2）「国際組織による統治活動（国際信託統治）」と言った場合、果たしてそこにイラクでの占領統治が含まれるかどうかは論争的な問題である。イラクでの占領統治は安保理決議一四八三によって「占領」とされ、国連は統治そのものにはほとんど関与していない。その点では、イラクでの占領統治は「国際信託統治」には含まれないと考えられる。ただし、イラクでの占領統治は、伝統的な軍事占領と国家建設活動が奇妙に混ざり合ったものであり、その性質をめぐっては論争になっている。例えば、D. Scheffer はイラクの統治が従来の占領法の適用を受けていることを批判している（D. Scheffer, "Beyond Occupation Law," *American Journal of International Law*, Vol. 97 (2003), pp. 842-860）。他方、新井京はイラク統治への占領法の適用を評価する一方、規定からの逸脱の承認には慎重でなければならないとする（新井京「イラクにおける占領法規の適用について」『同志社法学』第五八巻二号（二〇〇六年））。

（3）H・ブル『国際社会論：アナーキカル・ソサイエティ』（二〇〇〇年、岩波書店）、四一－四七頁。

（4）主権国家システムの拡大に関する研究として、Gerrit W. Gong, *The Standard of 'Civilization' in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 1984); H. Bull and A. Watson (eds.), *The Expansion of International Socie-*

ty (Oxford: Clarendon Press, 1984).

（5）山室信一「『国民帝国』論の射程」山本有造編『帝国の研究：原理・類型・関係』（名古屋大出版会、二〇〇三年）。

（6）E・W・サイード（今沢紀子訳）『オリエンタリズム』（平凡社、一九九三年）。オリエンタリズムを、アフリカをめぐる言説に適用した著作として、V. Y. Mudimbe, *The Invention of Africa* (Indiana University Press, 1988)。ただし、この著作において、第一次大戦前後の時期のイギリス左派のアフリカをめぐる言説は分析対象とはされていない。

（7）W. Bain は植民地統治から委任統治制度、およびその後継の信託統治制度、さらに脱植民地化後の平和構築までを連続したものとして捉えた（William Bain, *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power* (Oxford: Oxford University Press, 2003)）。M・イグナチエフに至っては、近年の大規模な国家建設活動を「新しい形式の植民地主義的な指導」と呼んだ（M・イグナチエフ（中山俊宏訳）『軽い帝国―ボスニア、コソボ、アフガニスタンにおける国家建設―』、一五五頁）。これに対して、R. Wilde は国際連盟の自由市と近年の平和構築活動を同じカテゴリーに分類し、植民地制度と区別するのはもちろんのこと、委任統治制度や信託統治制度とも別のカテゴリーとした（Ralph Wilde, "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration," *The American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3. (Jul., 2001), pp. 583-606.）。D. Zaum もこの分類に従って、近年の平和構築活動を分析している（Dominik Zaum, *The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding* (Oxford: Oxford University Press, 2007).）。他方、Steven R. Ratner は占領と国際組織による領域管理を別のものとして捉えてきた従来の分類を批判し、それらが共通の法的枠組みで実施され、共通の政治的課題に直面しているものとして、同一カテゴリーに属するものとしてみることを提案した（Steven R. Ratner, "Foreign Occupation and International Territorial Administration: The Challenges of Convergence," *European Journal of International Law* 2005 16(4), pp. 695-719.）。

（8）さらに遡れば、英語の trust はローマ法の *fideicommissum* などの言葉に行きつく。*fideicommisum* とは、遺言人が遺産相続人に対してその遺産を第三者の福利に使用するよう要求することを指す言葉だった（J. A. C. Thomas, *Textbook of Roman Law* (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1976), Ch. XLIX を参照）。

（9）ジョン・ロック（加藤節訳）『統治二論』（岩波書店、

二〇〇七年）、第一九章。

（10）エドマンド・バーク「フォックスのインド法案についての演説」（中野好之編訳）『バーク政治経済学論集：保守主義の精神』（法政大学出版局、二〇〇〇年）、四六二―四六三頁。ちょうどこの時期にイギリスの地歩がインドで確立されることになった。

（11）同上、四六三頁。

（12）同上、四六九頁。

（13）同上、四七五頁。

（14）J. A. Hobson, *Imperialism: A Study* (Michigan: University of Michigan Press, 1965), p. 238.

（15）木畑洋一『イギリス帝国と帝国主義：比較関係の視座』（有志舎、二〇〇七年）、四八頁。

（16）international trusteeship をめぐる研究史については本章第二節で検討するが、さしあたりこの用例を幾つか挙げておく。Richard Caplan, *A New Trusteeship? International Governance of War-Torn Territories*, Adelphi Paper No. 341 (OUP, 2002); William Bain, *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*; Ralph Wilde, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away* (Oxford: Oxford University Press, 2008). また、近年の信託統治をめぐる論争をまとめた研究として、山田哲也「領域管理と国際秩序――「新信託統治」が問いかけること」大芝亮・古城佳子・石田淳編『国境なき国際政治』（有斐閣、二〇〇九年）。

（17）泉哲『植民地統治』（有斐閣、一九二一年）、一五六―一六三頁。

（18）F. Lugard, *The Dual Mandate of Africa* (London: William Blackwood, 1922), p. 617.

（19）Robert H. Jackson, *Quasi-States: sovereignty, international relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

（20）*Ibid.*, p. 202. ジャクソンの思想の変遷とその特質を検討した論文として、拙稿「ロバート・H・ジャクソン、その業績と思想の検討――*The Global Covenant: Human Conduct in a World of States* (2000) の射程――」北大法学論集五七巻六号、二三一―二五二頁（二〇〇七年三月）。

（21）破綻国家（collapsed states）については、I. William Zartman, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse," I. William Zartman ed., *Collapsed States : The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995).

（22）William Reno, *Warlord politics and African states* (London: Lynne Rienner, 1999).

（23）Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed

States," *Foreign Policy*, Winter 93 Issue 89, pp. 3-18.

(24) Charles Krauthammer, "Trsuteeship for Somalia; An old -- colonial -- idea whose time has come again," *The Washington Post*, Oct 9, 1992, Final Edition.

(25) Peter Lyon, "The Rise and Fall and Possible Revival of International Trsuteeship," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1 (March 1993), pp. 96-110.

(26) Ali A. Mazrui, "Decaying Parts of Africa need Benighn Colinization," *International Herald Tribune*, 4 August 1994.

(27) William Pfaff, "A New Colonialism? Europe Must Go Back into Africa," *Foreign Affairs*, vol. 74 no. 1 Jan/Feb 1995.

(28) Robert H. Jackson, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States* (Oxford: Oxford University Press, 2000), Ch. 11.

(29) フランシス・フクヤマ（渡部昇一訳）『歴史の終わり』（三笠書房、一九九二年）

(30) William Bain, *Between Anarchy and Society*, Ch. 6, p. 169.

(31) Ralph Wilde, "From Danzig to East Timor and Beyond."

(32) Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

(33) *Ibid.*, p. 12.

(34) *Ibid.*, p. 11.

(35) Zaum, *The Sovereignty Paradox.*

(36) Wilde, *International Territorial Administration.*

(37) *Ibid.*, pp. 362-363.

(38) *Ibid.*, Ch. 8, section 3.

(39) Lyon, "The Rise and Fall and Possible Revival of International Trsuteeship," p. 105. これまであまり指摘されてこなかったが、ナミビアでのＰＫＯ以前に、一九六〇年のコンゴ（旧ザイール）紛争に対応したＰＫＯは、早くも破綻国家の国家建設の問題に直面した事例であった。コンゴ紛争の詳細については、Ｃ・ホスキンズ（土屋哲訳）『コンゴ独立史』（みすず書房、一九六六年）に詳しい。

(40) *Ibid.*, p. 383.

(41) *Ibid.*, pp. 409-422.

(42) *Ibid.*, pp. 441-459.

(43) ベルリン会議の限界については、本稿第二章第一節で改めて論じる。

(44) Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations*

(Chicago: University of Chicago Press, 1930).

(45) 植民地独立以前に出された，国際信託統治および委任統治に関する著作はあまりにも膨大にある。ここでは代表的な著作のみ列挙する。早くもパリ平和会議に際して，アメリカ代表団の委任統治の手引きのために書かれた国際信託統治に関する著作として，A. H. Snow, *The Question of Aborigines in the Law and Practice of Nations: Including a Collection of Authorities and Documents Written at the Request of the Department of State* (New York: G.P. Putnam, 1921); また，制度成立以前の諸構想に着目した本稿に直結する論文として，P. B. Potter, "Origin of the System of Mandates under the League of Nations," The American Political Science Review, Vol. 16, No. 4 (Nov., 1922), pp. 563-583; 第二次大戦中にアメリカの信託統治制度の立案に携わった Benjamin Gerig の委任統治研究として，*The Open Door and the Mandates System* (London: G. Allen & Unwin ltd., 1930); 英領コモンウェルスの研究で著名な H. D. Hall による委任統治および信託統治研究として，*Mandates, Dependencies and Trusteeship* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1948); また，初期の重要な邦語文献として，田岡良一『委任統治の本質』(有斐閣，一九四一年)。

(46) 国際法の分野で，ポストコロニアリズムの研究を取り入れて委任統治制度を分析した著作として，Antony Anghie, *Imperialism, sovereignty and the making of international law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

(47) Wm. R. Louis, "Great Britain and the African Peace Settlement of 1919." *The American Historical Review,* Vol. 71, No. 3 (Apr, 1966), p. 892; "African Origins of the Mandates Idea." *International Organization,* Vol. 19, No. 1 (Winter, 1965), pp. 20-36; "The United Kingdom and the Beginning of the Mandates System, 1919-1922." *International Organization,* Vol. 23, No. 1. (Winter, 1969), pp. 73-96; *Great Britain and Germany's lost colonies, 1914-1919* (Oxford: Clarendon Press, 1967); "The Era of the Mandates System and Non-European World," H. Bull and A. Watson (eds.), *The Expansion of International Society* (Oxford: Clarendon Press, 1984).

(48) こうしたこれまでの委任統治制度の消極的評価に対抗するかたちで，M. D. Callahan は委任統治制度の積極的評価を試みている。Callahan, *Mandates and Empire*; 続編として Michael D. Callahan, *A Sacred Trust: The League of Nations and Africa, 1929-1946* (Sussex Academic Press, 2004).

(49) Wm Roger Louis, *Imperialism at bay 1941-1945: the*

United States and the decolonization of the British Empire (Oxford: Clarendon Press, 1977).

(50) Wm Roger Louis, "The United States and the Liquidation of British Empire in Tropical Africa, 1941-1951," P. Gifford and Wm. Roger Louis (eds.), *The Transfer of power in Africa: decolonization, 1940-1960* (New Haven: Yale University Press, 1982). 植民地独立における国連ファクターの分析として、Yassin El-Ayouty, *The United Nations and Decolonization: the Role of Afro-Asia* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1971); 半澤朝彦「国連とイギリス帝国の消滅」『国際政治』一一六号（二〇〇一年）、八一―一〇一頁。

(51) ただし、理念型としての国際信託統治から区別される植民地統治や軍事占領、あるいは植民地なき帝国といった統治形態については本稿の射程を大きく超えるものであり、それぞれの理念型を設定して分析することはしない。けれども、国際信託統治の要素を明らかにするなかで、隣接した統治形態との差異が明らかになるだろう。

(52) Wilde, *International Territorial Administration*, p. 414.

(53) Roland Paris, "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'," *Review of International Studies* (2002), 28, p. 655.

(54) Katharina P. Coleman, *International Organizations and Peace Enforcement* (Cambridge University Press, 2007), p. 2.

(55) Caplan, *A New Trusteeship?*

(56) Jackson, *Quasi-States*, p. 27.

(57) Gong, *The Standard of 'Civilization'*, Ch. 1.

(58) David Filder, "A Kinder, Gentler System of Capitulation? International Law, Structural Adjustment Policies, and the Standard of Liberal, Globalized Civilization," *Texas International Law Journal*, Vol., 35, No. 3, 2000, p. 409.

(59) Jackson, Quasi-States, p. 27.

(60) Report on the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001).

(61) Zaum, *The Sovereignty Paradox.*

(62) Doris Appel Graber, *The Development of the Law of Belligerent Occupation 1863-1914: a Historical Survey* (New York: Columbia Univ. Press, 1949), pp. 65-69. また、占領の分類については、Adam Roberts, "What is a Military Occupation?" *British Yearbook of International Law*, vol. 55 (1984), p. 249-305 を参照。第二次大戦後のドイツや日本などでの占領統治において、占領地の政治制

度や司法制度の変更が実施され、従来の占領概念に変化が生まれた。この問題が再び出現したのが二〇〇三年以降のイラクの占領統治である。イラクでの占領統治をめぐる論争については本稿注一を参照。

(63) Wilde, *International Territorial Administration,* pp. 404-405.

(64) H. D. Hall, *Mandates, dependencies and trusteeship,* p. 108; Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations,* pp. 66-86.

(65) イギリスのみならず、仏独の委任統治に関する資料を徹底的に渉猟したM. D. Callahnも委任統治のアイディアが主にイギリスのなかで論じられていたと考えている（Michael D. Callahan, *Mandates and Empire,* Ch. 1）。

(66) H. N. Brailsford, *The Life-work of J. A. Hobson,* L. T. Hobhouse Memorial Lecture, 15 May 1947 (London: London School of economics, 1948), p. 25 quoted in David Long, *Towards a New Liberal Internationalism: The International Theory of J. A. Hobson* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 110.