

第二次世界大戦期におけるアメリカ国務省の戦後安全保障構想：安全保障小委員会の議論を中心として

池上, 大祐
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494658>

出版情報：比較社会文化研究. 22, pp.1-11, 2007-09-01. 九州大学大学院比較社会文化研究科
バージョン：
権利関係：



第二次世界大戦期におけるアメリカ国務省の戦後安全保障構想 —安全保障小委員会の議論を中心として—

イケ ガミ ダイ スケ
池 上 大 祐

はじめに

- 1 国務省組織再編と安全保障小委員会
 - 2 枢軸国の打破を目指して
 - 3 「安全保障小委員会の準備報告」
 - 4 「4カ国協定草案」の起草と軍備
 - 5 「警察力に関する条項草案」の起草と共同行動
 - 6 基地をめぐる言説
- おわりに

はじめに

第二次世界大戦期、ドイツ空軍力に対する脅威を認識したルーズヴェルト（Franklin D. Roosevelt）大統領は、太平洋、大西洋という自然の防壁がアメリカを守ってくれた時代が過ぎ去ったことを国民に伝えた。そして、アメリカの目指す安全保障政策は、「侵略者がアメリカの国防上の重要地域内に強力な基地を建設する前に、侵略者をその途上で攻撃できる装備」をもつことであり、ドイツ空軍に対抗できる航空機、空母艦隊、長距離爆撃機、そして多数の兵員を必要とした¹。まさしく、第二次世界大戦は、アメリカ政府にとって、伝統的な国防観である「無償の安全保障（Free Security）」の喪失を認識し、「難攻不落の要塞アメリカ（America Invulnerable）」の構築を目指す時期であった²。ルーズヴェルトの指令により、統合参謀本部は戦後に必要とされる基地リストを作成することになった³。

このような背景のもとで、連合国間の協調による集団安

全保障構想も、アメリカ国務省において展開された。1941年8月に大西洋憲章が発表され、「武力行使（use of force）の禁止」、「侵略の脅威を与える国の軍備撤廃（disarmament）、一般的安全保障制度の確立」が第8項に盛り込まれた⁴。これを土台とした集団安全保障構想は、1943年7月の「国際機構の設立草案」および1943年11月の米英ソ中による「一般的安全保障に関する4カ国宣言（モスクワ宣言）」の草案起草において本格化した。そして11月のテヘラン会談、翌1944年8月からのダンバートン・オークス会議、1945年4月のサンフランシスコ国連創設会議を経て、集団安全保障構想は、同年6月に成立した「国際連合憲章」の第7章「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」に結実することになる⁵。

大戦期における集団安全保障構想を扱った先行研究は、ルーズヴェルトの掲げた「4人の警察官」構想を主軸とした米英ソ中中心の大国間交渉の分析を、後の冷戦の前史として位置づけていることが多い⁶。しかし、その大国間交渉

1 森田英之『対日占領政策の形成—アメリカ国務省 1940-44』葦書房、1982、6頁。

2 高田馨里「「無償の安全保障」の喪失と新しい空の秩序の追求—第二次大戦期のアメリカ外交政策に関する一考察」『駿台史学』113号、2001年、95～110頁。

3 大戦期における統合参謀本部の基地リスト作成に関しては、Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48”, *American Historical Review*, 1984；我部政明「米統合参謀本部における沖縄保有の検討・決定過程—1943年から1946年—」『法学研究』69巻7号、1996年、73～103頁；ロバート・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源 戦後日米関係における沖縄 1945-1952』名古屋大学出版会、2003年。

4 Department of State, “Joint Statement by President Roosevelt and Prime Minister Churchill, August 14, 1941,” *Foreign Relations of the United States*, 1941 Vol.1, pp.368～369.

5 国連創設過程に関する包括的な研究としては、Ruth B. Russell, *A History of The United Nations Charter: The Role of the United States 1940-1945*, Washington D.C., 1958；加藤俊作『国際連合成立史—国連はどのようにしてつくられたか—』有信堂、2000年。国際機構論の文脈で国連平和維持活動の前史として集団安全保障構想を扱っている研究としては、香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1990年、第1章。

6 草間秀三郎『ウィルソンの国際社会政策構想—多角的国際協力の礎石—』名古屋大学出版会、1990年；西崎文子『アメリカの冷戦政策と国連』東京大学出版会、1992年；星野俊也「冷戦以前」『国際政治』109号、1995年、98～109頁。

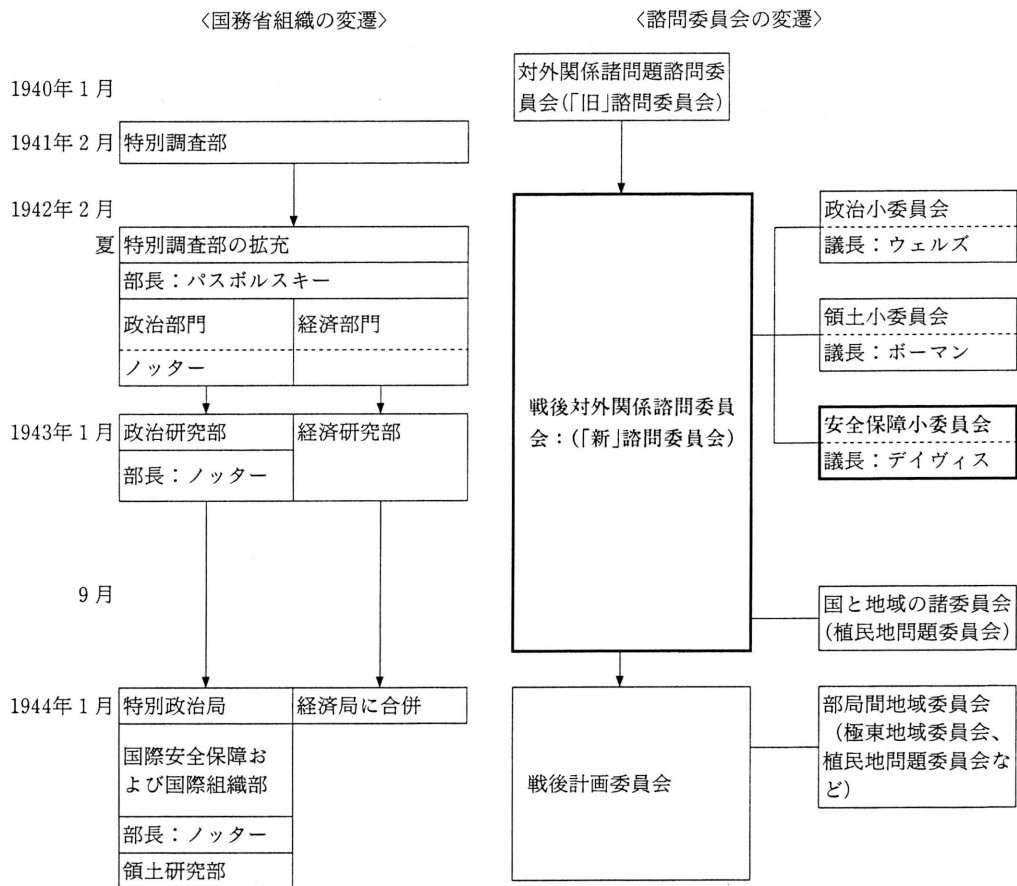
の前提となった「国際機構の設立草案」と「モスクワ宣言」の起草の中心を担ったのがアメリカである以上、集団安全保障構想に潜むアメリカの戦後安全保障構想の性格を読み解くという問題意識も必要になろう。その視点に立ったとき、先行研究ではほとんど分析されていない2つの文書（「国際機構の設立草案」および「モスクワ宣言」）の起草過程を分析することが重要となると思われる。

これらの2つの文書の起草を主に担当したのが国務省内に設置された安全保障小委員会（Subcommittee on Security Problems）であったことから、本稿では、同委員会に焦点を当て、大戦期のアメリカの戦後安全保障構想の一側面を描き出したい。さらに、ここでの議論が国際連合憲章においてどのように反映されたのかということについても最後に指摘しておきたい。

1 国務省組織再編と安全保障小委員会

第二次大戦後の世界秩序を考察するために、1940年1月、国務省内部に「対外関係諸問題諮問委員会（Advisory Committee on Problems of Foreign Policy）」が発足した。ウェルズ（Samner Welles）国務次官を委員長とし検討を開始したが、調査研究に従事する専門スタッフが欠けている状況のため機能しなかった⁷。そこで1942年2月には、対外関係諸問題諮問委員会に代わって、新たに戦後対外関係諮問委員会（Advisory Committee on Post-War Foreign Policy：以下、新諮問委員会と略す）が設置され、国務長官のハル（Cordell Hull）が統括することになった。

表 1940年から1944年初頭までの国務省戦後計画に関する機関の変遷図



Harry A. Notter, *Postwar Foreign Policy Preparation 1939-1945*, Department of States, 1949, pp.78~80, 149~159, 207~208, 221；五百旗頭真『米国の日本占領政策 下』中央公論社、1985年、9頁をもとに作成。

「旧」諮問委員会と「新」諮問委員会の相違点は、第1に助言機関としての役割の大きさである。「旧」諮問委員会による助言は国務長官に対してのみであり、国務省内に限定されたものであったのに対して、「新」諮問委員会は大統領

領に対して国務長官が助言する「全政府規模」の機関となった⁸。この意味でも、「新」諮問委員会の政策決定過程における重要性は大きいものと言えよう。

第2には、国務省職員だけでなく、上下両院議員や学者、

⁷ 森田、前掲書、42頁。

⁸ 五百旗頭真『米国の日本占領政策 上』中央公論社、1985年、70頁。

ジャーナリストなどの民間知識人を参らせることで実践的な計画の立案を目指したことである。たとえば、1941年の12月にルーズヴェルト大統領によって承認された最初の推薦で指名された以下の5名が新諮問委員会の中心的メンバーとなった。ジョンズ・ホプキンス大学の学長のボーマン (Isaiah Bowman)、*Foreign Affairs* の編集者のアームストロング (Hamilton Fish Armstrong)、*New York Times* の対外問題アナリストのマコーミック女史 (Mrs. Anne O'Hare McCormick) の3名は民間の知識人・ジャーナリストであった。残り2名が、民間の仕事を担当しつつ、公務にも携わってきた人物で、政治的難民に関する政府間委員会 (Intergovernmental Committee on Political Refugee) に関する大統領の代理人を担当した産業資本家のテイラー (Myron C. Taylor) と、経済および軍縮会議と関わってきたデイヴィス (Norman H. Davis) である。当時のデイヴィスは、アメリカ赤十字および外交問題評議会 (Council on Foreign Relations) の議長も担当していた⁹。

そのデイヴィスが議長を務めることになるのが、「新」諮問委員会の下部機関として2月下旬に設置された安全保障小委員会 (The Subcommittee on Security Problems) であった (表を参照)。他には、ウェルズ国務次官を議長とする政治小委員会 (The Subcommittee on Political Problems)、ボーマンを議長とする領土小委員会 (The Subcommittee on Territorial Problems) も設立され、分野別に戦後構想が練られていくことになる。では、安全保障小委員会においてどのような戦後安全保障構想が議論されたのかを見ていこう。

2 枢軸国の打破を目指して

1942年4月15日の第1回会合から最初の数回の安全保障

小委員会の議論において、終始一貫していたのは、戦後の平和を維持する上で、米英ソの3カ国による協調が必要であるとする意識であった¹⁰。それを前提として、枢軸国の再軍国主義化を防ぐための手段として軍需産業の管理と日本委任統治領の処置が議論された。たとえば、第8回会合 (1942年7月17日) においては、ドイツの軍需産業破棄に関して、将来のドイツの軍事力に必要な基幹産業のみを管理すべきであるとか、「ドイツが持つ鉄道・高速道路・水路ネットワークなど複数の諸システムに対する管理の重要性」などが提起された¹¹。

また第10回会合 (1942年8月21日) では、太平洋の安全保障という文脈から、日本委任統治領などの島嶼地域に関する議論が展開された。これは政治小委員会から、小笠原、琉球、千島列島、日本委任統治領、シンガポール、上海、香港など戦略目的上の重要性に関するの見解を求められたことを受けての議論であった¹²。安全保障小委員会参加メンバーの一人であるショットウェル (James T. Shotwell) は、日本委任統治領〔ミクロネシア〕を日本から切り離すことを提起し、その正当性を主張するために「日本がその受任国としての責務に違反してその諸島を軍事要塞化してきた」ことを指摘した¹³。

陸軍を代表して参加したストロング将軍 (General George V. Strong) も、「合衆国にとって、我々の本土の安全と警察在外基地 (police outpost) の安全が危険にさらされるあらゆる手段を日本から奪うという解決法を主張することが重要である」と主張した。続けて彼は、その「警察在外基地」とするために、小笠原諸島とマリアナ諸島の日本からの切り離しを強調し、同地域に長距離爆撃機を配備して日本を包囲することを主張した。さらに彼は、「もし我々が航空基地と適切に保護された在外飛行場をもっているのなら、我々は、伝統的な海軍基地よりもかなり高価にはな

9 Harley A. Notter, *Postwar Foreign Policy Preparation 1939-1945*, Department of States, 1949, p.73. なお、外交問題評議会に関しては、五百頭旗氏が前掲書の13~28頁で紹介している。1921年に設立された対外関係理事会は、「政治・財政・産業・教育・科学の諸分野から専門家を集めて、米国にかかわりのある国際問題の研究会を絶え間なく開催すること」を目的とした民間のシンクタンクであり、1939年から1945年にかけては、協議会内に組織された『戦争と平和におけるアメリカの利益の研究 (Studies of American Interests in the War and Peace)』の運営委員議長をデイヴィスが、副議長をアームストロングが担当した。その『戦争と平和の研究』をすすめる中で、「軍備 (armaments) 問題グループ」や「領土問題グループ」などの部会活動も開始させ、様々な文書が起草された。このことから、第二次大戦期におけるアメリカの戦後構想を分析する上でも、外交問題評議会は重要な機関となるが、本稿では安全保障小委員会に限定して議論を追っていくこととする。この協議会に関する分析については、改めて別稿で論じたい。

10 S Minutes 1, April 15, 1942, *Post World War II Foreign Policy Planning*, U. S. States Department Records of Harley A. Notter, 1939-1945, microfiche (以下、*Records of Notter* と略す), p.1; S Minutes 2, April 29, 1942, *Records of Notter*, p.3; S Minutes 11, September 11, 1942, *Records of Notter*, p.6; S Minutes 12, September 18, *Records of Notter*, 1942, p.2.

11 なお、このような「管理の強化」は、「勝者が彼らの戦後市場機会を創出するためだけに、ドイツ産業を破壊しているという批判をあげる」可能性があることから、「管理」から「査察」へと強調点が移っていった。たとえばデイヴィスは、「もし再軍備が防止されるのなら、ドイツ産業の広範囲な査察システムを創設することが必要である」と述べ、他のメンバーも「軍事的に重要な産業における重要な拠点に査察システムを創設することが重要となる」との見解を示していた。S Minutes 8, July 17, 1942, *Records of Notter*, pp.1~5.

12 S Minutes 10, August 21, *Records of Notter*, p.1.

13 *Ibid.*, p.2.

るが、効果をもたらす安全保障システムを創設することが可能」となると述べ、空軍力の重要性を訴えた¹⁴。日本の再軍国主義化を防ぐ手段として、日本が保有していた戦略拠点の「切り離し」が強調されていること、そしてその切り離された地域に空軍力を展開させることが主張されていることが特徴と言えよう。

デイヴィスは、このような主張に対して理解を示した上で、アメリカが直接領土を獲得しない形で、戦略基地確保の必要性を提起した。さらに「もし日本が軍備撤廃され、その諸島内の基地が国際化されたら、たとえ我々がそれらの施政に関連した主要な責務を引き受けるとしても、合衆国に対して深刻な批判が向けられるべきではない」と主張し、大西洋憲章における「領土不拡大原則」に対する配慮も示された¹⁵。

このような構想は、ルーズヴェルト大統領も有していた。1942年5月末に「第二戦線」の設定を話し合うために訪米していたソ連外相モロトフ (Viacheslav Molotov) との会談で、ルーズヴェルトは、中国を含めた「4 大国の将来における治安維持活動」や「究極平和の保証者としての4 大国の役割」の必要性を主張した。そして、この「4 人の警察官」が中心となって、ドイツと日本の軍備破棄および軍需産業の管理・監督、そして日本の委任統治領 (ミクロネシア) および、英国の植民地地域を「3 乃至 5 の国家から構成される国際委員会のもとに置く」という提案もモロトフに伝えた¹⁶。

以上、1942年中ごろまでの安全保障小委員会では、枢軸国の打破および軍国主義化の防止が戦後安全保障に貢献するという文脈のもとで、枢軸国の軍需産業の破壊、大国間の協調、警察在外基地の設置が議論されていたと整理できる。その後の安全保障小委員会は、これらの提起された事項を、実際に制度化するための作業へと進んでいくことになるのだが、そのための土台となったのが、次章で取り上げる「安全保障小委員会の準備報告 (Preliminary Report of the Security Subcommittee)」であった。

3 「安全保障小委員会の準備報告」

1942年10月23日付で作成された「安全保障小委員会の準備

報告 (以下準備報告)」では、まず序文において、国際協調に基づいた「安全保障の備え」が必要であり、それは「恒久的な性格」をもつべきであるとされた。そして、そのような恒久的な国際協調にもとづいた安全保障を確保するために3段階論が提示された。つまり、第1段階として「戦争における勝利」、第2段階として「暫定的安全保障」、第3段階として「恒久的安全保障」という流れである¹⁷。

次に、その3段階論のうちの第2段階に位置づけられる「暫定的安全保障協定」の章へと同文書は展開される。その中でもさらに複数の順序を経ることが想定されていた。まずは、「枢軸国の軍事力の効果的な破壊」である。「1938年3月1日以降に占領した全地域からの迅速な撤退、全軍備の早急な放棄、すべての基地および軍事施設の放棄あるいは解体、そして、国内の法と秩序の維持のために占領軍を援助するという目的のために認められた部隊を除いた全枢軸国部隊の動員解除を含むだろう」と主張されている。次に「旧敵国に対する特別責務の負荷」として、国内治安に必要とされる以外の敵国による武器所有の禁止、武器生産の管理・査察、民間軍事双方の航空機の生産の禁止などが列挙されていた。さらに、この第2段階の「暫定的安全保障協定」を取りまとめるにあたって、米英ソ中の4カ国は「最大限から最小限のレベルまで軍備撤廃 (disarmaments) 計画を受け入れることに同意すべきである」とされ、大国間の協調の必要性も提起された¹⁸。この4大国間の協調は、後のモスクワ宣言として展開していくことになる。

最後に、この「準備報告」は、第3段階の「恒久的安全保障機構」に関する報告で締めくくられている。その中の「安全保障の維持に使用される技術」という項目では、敵国のみならず、世界規模での軍備管理の必要性が主張されたが、自国の自衛力を損なうまでの軍備撤廃に対しては否定的であった。さらに、「脅威を受ける国家の安全保障を保護するための共同行動 (joint action) 手段」として、2つの形態が挙げられていた。ひとつは国際警察軍 (international police forces) という形態であり、もう一つが国家派遣軍 (national contingent) という形態であった。前者に関しては、軍の配置が困難だということで疑問視されたものの、どちらの形態にせよ、何らかの形で組織された軍は「定められた期間に、安全保障機関の指示のもとに置

14 Ibid., pp.2~3.

15 Ibid., pp.3~4.

16 ロバート・E・シャーウッド著、村上光彦訳『ルーズヴェルトとホプキンス I』みすず書房、1957年 [Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, New York, 1948.], 129頁。

17 S Document 39, "Preliminary Report of the Security Subcommittee," October 23, 1942, *Records of Notter*, pp.1~4. この3段階論の原型は1942年2月21日の政治・領土・安全保障小委員会の合同会合で、デイヴィスが提起した「非武装化を主たる任務とする休戦期と、世界的安全保障機構」を確立する完成期との段階的発展論にあった。それを政治小委員会が参考にし、休戦期、移行期、恒久平和期の3段階論をまとめ、それが「あらゆる戦後計画作業の指針」となったという。この点に関しては、五百頭旗、前掲書、222頁。

18 Ibid., pp.4~6.

かれる」とされ、その安全保障組織が「特定の重要な戦略拠点を指定すること」の必要性も主張されていた。さらに、そのような手段を講じない場合には、「侵略者に対抗する共同行動」をとるために、「他の協調国が自由に、必要な国家の防衛施設 (fortifications)、基地 (bases)、あるいは他の施設 (other facilities) を配置する」ことの必要性も盛り込まれていた¹⁹。この「恒久安全保障機構」については、後の「国際機構の設立草案」として具体化されることになる。

この「準備報告」の特徴をまとめておこう。戦後の安全保障の達成に向けて、3段階論が提起され、後のモスクワ宣言となる第2段階の「暫定的安全保障」、後の「国際機構の設立草案」となる第3段階の「恒久的安全保障機構」が分析された。またその中で、世界規模の軍備撤廃の必要性を訴えつつも、それに対する一定の留保もなされていたことが重要な特徴といえよう。そして脅威に対する共同行動については、「国際警察軍」と「国家派遣軍」の2つの形態が挙げられ、そのどちらの形態にしても、戦後創設されることになる安全保障機構の管轄に置かれるとされた。さらに、このような共同行動を支えるための基地や施設を、安全保障機構あるいは協調国が自由に指定する必要性も説かれていたことも重要な特徴である。

このように「準備報告」における主要な論点として、軍備、共同行動、基地の3要素に関する問題が主に検討されていることが分かる。したがって「モスクワ宣言」および「国際機構の設立草案」の起草と関連させながら、以下4章で軍備、5章で共同行動、6章で基地に関する議論をそれぞれ考察していく。

4 「4カ国安全保障協定」草案の起草と軍備

前述した「準備報告」を土台として、1942年後半から1943年前半にかけて、第2段階の「暫定的安全保障」を確保するための「4カ国安全保障協定」草案の起草が本格化することとなった。これが後の「モスクワ宣言」にあたる。「準備報告」でも提起されていたように、米英ソ中の4カ国による協調によって、枢軸国の非軍事化を進めていくことが「暫定的安全保障」の主眼であった。そのためには、枢軸国の軍備撤廃は必須のものと考えられていたが、問題となったのは、4大国の軍備をどうするかということであった。実は、この文書起草において論点として幾度となく浮

上したのが「軍備撤廃」に対する懸念であった。たとえば、デイヴィスは、第17回会合 (1942年10月30日) にて、「“disarmament” は武器の撤廃を意味することから、この文書や、他の本小委員会の報告には “limitation of arms (武器の制限)” が “disarmament” の語句に対して優遇的に使用されるべきである」と主張した。またショトウェルも、1943年1月15日付の『安全保障と軍縮に関するメモ』において、「警察国家は武器を必要とする」から、「絶対的かつ普遍的な『軍備撤廃』は可能ではない」と提起した²¹。

このような「軍備撤廃」の用語に対する懸念は、「4カ国安全保障協定」草案起草にも多分に反映された。まず1943年5月3日付の草案では、「調印国は、それぞれの国家軍備と兵力 (national armaments and forces) に対する最大限と最小限の制限 (limitations) を定めるにあたって、共同の協定を締結することを引き受ける」とされ、デイヴィスの提案どおり、用語として「制限」が使用される。その後の起草文書では、「軍備の制限」が使用された²²。

ところが、第50回会合 (8月11日) においてパスボルスキー (Leo Pasvolsky) は「軍備の『規制 (regulation)』に対して一般的同意が得られるかもしれない」と提案した。この点について彼は、「制限 (limitation) は規制 (regulation) の一局面である」との見解を示した。それを受けて、デイヴィスは、「参加国は『軍備の一般的制限と規制 (limitation and regulation) に関する実践的合意を成し遂げるために協議し協調する』という表現を草案に盛り込むことを提起したが、それに対しパスボルスキーは「この概念〔規制〕は、削減や制限を含意しているので、継続的な監督も含まれる」ことから両方の用語は使うべきではないと反論した²³。こうして8月11日付草案においては「それら〔4カ国〕は、戦後期における軍備規制 (the regulation of armaments) に関する実践的な一般合意を成し遂げるために協議し協調する」とされた²⁴。

その結果、11月1日付に発表された「一般的安全保障に関する4カ国宣言」(モスクワ宣言)の第7項において、「4カ国政府〔米英ソ中〕は、お互いに、そして連合国の他の構成国とともに、戦後期における軍備規制 (the regulation of armaments) に関する実践的な一般協定をもたらすために、協議し、協調する」とされ、安全保障小委員会における議論が反映されたことが分かる。一方で、4カ国政府は敵国の軍備撤廃 (disarmaments) に対しては共同して行動

19 Ibid., pp.9~10.

20 S Minutes 17, October 30, 1942, *Records of Notter*, pp.2~3.

21 S Document 61, “Memorandum on Security and Disarmament,” January 15, 1943, *Records of Notter*, p.5.

22 S Document 85, “Protocol of a Proposed Four-Power Security Agreement,” May 3, 1943, *Records of Notter*, p.2.

23 S Minutes 50, August 11, 1943, *Records of Notter*, pp.4~8.

24 S Document 85(h), “Tentative Draft of a Joint Four-Power Declaration,” August 11, 1943, *Records of Notter*, p.2.

する（第2項）とされた。これらのことから、枢軸国の軍備撤廃を目指しつつも、連合国側においては、かつて使用されていた「軍備撤廃」の用語から「軍備規制」の用語へ意図的に変更することで、軍備の保有を潜在的に残しておくとする配慮が読み取れよう²⁵。

5 「警察力に関する条項草案」の起草と共同行動

さて、モスクワ宣言の起草と同時進行で議論されていたのが、第3段階の「恒久的安全保障」に関する問題であった。この議論において、後の「国際機構の設立草案」の一部として盛り込まれることになる「警察力（police power）に関する条項草案（以下、警察力草案）」が起草された。その起草過程で特に論点となったのが「共同行動」手段であった。

3章で触れた「準備報告」にも示唆されていたように、「共同行動」手段としては「国際警察軍」と「国家派遣軍」が想定されていたが、前者に関しては、特にデイヴィスが当初から懸念を表明していた。たとえば、第12回会合（1942年9月18日）では、「国際警察軍...の組織あるいはそのような兵力の配置、そして募兵の方法がかなり困難なので、理想的な見解からそのような魅力的な改革がなされるかもしれないが、現在の戦争終了時ではほとんど実践的として考えられないことになり得る」²⁶と主張していた。

他方、安全保障小委員会には、国際警察軍を支持するメンバーも存在した。第24回会合（1943年1月22日）では、デイヴィス不在により、ロング（Breckinridge Long）が座長を担当していた。ロングは、「国際組織の決定を実行する責務を負う軍事司令部のもとでの常設の国際軍創設を支持」し、「アドホックな派遣部隊のシステムよりも国際軍がより効果的であると」信じており、アドホックな派遣部隊では「加盟国の逸脱（defection）によって乱される」ことを危惧していた。さらにコーン大佐（Captain V.E. Korns）も「アドホックな国家派遣部隊によって分割された小規模の常設部隊から成る複合的なタイプの国際軍を創設する可能性」に言及した²⁷。

このように、共同行動に関する安全保障小委員会の議論

では、「国際警察軍」を非実践的と見るか、効果的だと見るかで見解が分かれていた。そのことが「警察力草案」の起草に色濃く作用することになる。デイヴィスが座長をしている時期においては、「警察力草案」（1943年1月21日）では、以下のように規定された。

国家の兵力（national force）、施設、そして必需費は、国際組織の加盟国によって利用できるように用意される。その際、この条項の履行は、執行委員会による管理に従属する。その執行委員会は、安全保障維持のための効果的な行動実施の必要性を決定することになる。その委員会は、常設の安全保障軍備委員会、各国兵力に対する国家の指令（the national commands of the respective forces）、あるいは指名される機関や高官を通じて、その監督を実行するかもしれない²⁸。（傍点筆者—以下の傍点はすべて筆者による）。

ここでは、「国際警察軍」という語句は使用されておらず、あくまでも共同行動における兵力は各国の指令に基づくことが提起されていた。

しかし、デイヴィスの不在の時期においては、先に触れたロングの主張が草案に盛り込まれる形となった。1月21日の草案を修正した2月9日の草案では、「国際平和と安全保障の違反、および違反の脅威がある場合、執行委員会は、その違反を抑制するために、…必要とされる国際軍の派遣部隊を召集することになる」と提起され、さらに代案としては「理事会が国際的な平和と安全保障の維持に必要なと決定する、国家武装軍から自立した武装軍（armed forces, independent of national armed forces）の創設を支えることを引き受ける」ことが盛り込まれていた²⁹。

そこで、第28回会合（1943年2月19日）にデイヴィスが会合に復帰した際、彼は、「国家武装軍から自立した武装軍」に関する規定は望ましくない、さらに臨時システムとして国際警察軍を所有することは不可能であるとする従来の見解を改めて主張した。さらには、「他の部局では、多かれ少なかれ、国際警察軍が創設されることを前提としており、本小委員会〔安全保障小委員会〕は、そのような軍は望ま

25 他の項目では、「敵国との戦争続行のための4カ国の共同行動を、平和と安全の創設・維持のために継続すること」（第1項）や「主権平等に基づいた平和愛好国の加盟する一般的国際機構を創設する必要性の認識」（第4項）などが規定された。

26 S Minutes 12, September 18, 1942, *Records of Notter*, p.3.

27 S Minutes 24, January 22, 1943, *Records of Notter*, pp.4~5.

28 S Document 62, "Proposed draft article on police power," January 21, 1943, *Records of Notter*, p.2. なお引用文中の「執行委員会（Executive Committee）」については、別の起草文書で以下のように規定されている。「執行委員会は、アメリカ合衆国、大英帝国、ソ連邦、中国から構成される。その委員会は、満場一致によって、追加構成国を決定することもある。」また「執行委員会は、国際安全保障の問題に責任を持つことになる。」この点については、Special Subcommittee on International Organization Document (以下 P.I.O.) 123e, "Draft Constitution of the International Organization," March 26, 1943, *Records of Notter*, p.4.

29 S Document 62c, "Proposed draft article on police power," February 9, 1943, *Records of Notter*, p.2.

しくない」と示すべき、かなり重要な時期にある」と念を押すことまでに至った³⁰。したがって、これ以後の「警察力草案」では、「国際組織によって処置される軍備 (armaments) と兵力 (forces)」の管理は、「兵力を有するそれぞれの国家による指令」を通じて、執行委員会が行うとされた³¹。

このような議論を経て、「警察力草案」は、政治小委員会の下部機関である国際機構特別小委員会で起草されていた「国際機構の設立草案」の一部として組み込まれることになり、1943年6月26日付の「国際機構の設立草案」第7項の「安全保障・軍備・警察」では、以下のように明記された。

国際組織の業務内に置かれるときには、武装軍 (armed force)、軍備 (armaments)、施設 (facilities)、設備 (installations)、そして戦略地域 (strategic areas) は、それぞれの機能と調和しながら、理事会と執行委員会による管理に従い、その理事会と執行委員会は、常設安全保障軍備委員会、各国兵力に対する国家の指令 (the national commands of the respective forces)、あるいは他の機関を通じて、この管理を実行する³²。

続けて、この条項は「国際機構の設立草案」の第10項「安全保障と軍備」(1943年7月14日)で、以下のように修正された。

国際組織の加盟国は、軍備、施設、設備、戦略地域、武装派遣軍 (contingents of armed forces) を使用可能にすることに同意し、また、彼らの領域を通過する自由を認めることに同意する。…すべての国家兵力と施設は、彼らの国の権威の下 (under their national authorities)、執行委員会の管理に従って、機能することになる³³。

以上のことから、「警察力草案」および「国際機構設立草案」の起草過程において、共同行動の形態が「国際軍」から「国家武装派遣軍」へと変化したことがまず特徴といえよう。また、その変化の背景として、国際的運営の非実践性が強調され、兵力の管理・運営を、国際組織に委ねるのではなく、国際組織加盟国の権威の下に置くことが前提とされているといえよう。

6 基地をめぐる言説

(1) 「警察力草案」起草における基地

このような「警察力草案」の起草において、議論の対象となったのは共同行動のみではなかった。3章で触れたように、共同行動手段をとる際には、基地も指定できると「準備報告」で提起されていた。では、その基地の問題についてどのような議論が展開されたのかを最後に分析していこう。

まず「4カ国安全保障協定の不可欠な特色」(1942年11月6日)と題された文書において、「中央スタッフ(ここでは米英ソ中の4カ国と他の参加国とされている)の義務」として、敵国の産業の監視、国際的安全保障基地 (international security bases) の完全な管理、共同兵力 (joint forces) の指揮などが挙げられていた。また「基地」に関する項目では、「4カ国と他の連合国は、戦争終結後に平和が効果的に維持されうる世界のいたるところの一連の戦略的中心地を、国際的安全保障基地として指定 (designate) すべきである」とされていた。続けて、その「基地」の指定手段としては、①国際機構への割り当て、②地域安全保障グループへの割り当て、③現保有国の国家主権下に保持されるが、有事の際には国際的安全保障基地としての配置の3点が網羅的に列挙されるに留まった。ここで注目すべきことは、どのような指定手段であれ、あくまで国際機構が「基地」を指定するということが想定されていたことである³⁴。

しかし、11月27日の修正案では、「基地」に関する記述がすべて削除された³⁵。その修正案を起草する前に開催された第18回会合 (1942年11月13日) では、「この声明 [国際基地 (international bases) に関する部分] は、現在の報告から削除されるべき」であるが、「本委員会は、基地の問題は近い将来にある程度の時間をかけて議論されるべきであると感じて」いると言及された³⁶。しかしその後の会合において、4カ国協定草案起草の文脈において「基地」が議論されることはなかった。

それが年明けてまもなく、再び「基地」に関する提起が、「警察力に関する条項草案」の起草過程において浮上しはじめた。1943年1月21日付の草案文書では、「海軍基地、航空基地、および輸送・情報手段を含む施設 (facilities) お

30 S Minutes 28, February 19, *Records of Notter*, p.6.

31 S Document 62g(3/4), 62h(3/10), 62i(3/15), 62j(4/8), "Proposed draft article on police power," *Records of Notter*.

32 S Document 80d, "Article 7 Security, Armaments, Policing," June 26, 1943, *Records of Notter*, p.4.

33 P.I.O. 123f, "Draft constitution of the International Organization," July 14, 1943, *Records of Notter*, p.13.

34 S Document 45, "Essential Features of a Four Power Security Argument," November 6, 1942, *Records of Notter*, pp.1~5.

35 S Document 45a, "Essential Features of an International Security Argument," November 27, 1942, *Records of Notter*, pp.1~3.

36 S Minutes 18, November 13, 1942, *Records of Notter*, p.8.

よび設備 (installations)」を、執行委員会と理事会の権威下に行動する兵力が自由に使用することが認められると提起されていた³⁷。さらに、第25回会合 (1943年1月29日) では、前章で触れたように有事の際の共同行動の形態として「国際軍」を支持したロングも、「国際軍は、国家領域内を移動する権利と必要な基地 (bases) の使用の認可を持たなければならない」と主張した³⁸。そして4月8日付草案では、「国際平和と安全保障の維持のための行動の効果的な遂行を促進させるため」に国際機構加盟国が「戦略基地システムの創設に協力すること」を引き受け、その基地の指定は「理事会と関係加盟国との共同合意を通じて、常設安全保障軍備委員会の勧告にもとづいてもたらされるべきである³⁹」とされ、この草案においても、基地は国際機構によって指定されることが想定されており、1942年段階での基地の議論と共通していた。

しかし、第35回会合 (1943年4月9日) において、デイヴィスが「どのような基地が確保されるべきであるかということに同意できるまで、〔基地に関する条文は〕受け入れられない」とコメントし⁴⁰、その後の「警察力条項」草案においては、「基地 (bases)」の用語が直接盛り込まれることはなかった。しかし、ここで重要なことは、同日の議論で「いかなる特別な状況においても、特定の地域内で、基地を含めたあらゆる施設 (all facilities, including bases) が必要とされるだろう」との見解が示されたことである⁴¹。このことから、「施設 (facilities)」の概念には「基地」も含まれていると考えられよう⁴²。

このことを踏まえて、4章で触れた1943年6月26日付けの「国際機構設立草案」の第7項「安全保障・軍備・警察」をもう一度引用してみよう。

国際組織の業務内に置かれるときには、武装軍 (armed force)、軍備 (armaments)、施設 (facilities)、設備 (installa-

tions)、そして戦略地域 (strategic areas) は、それぞれの機能と調和しながら、理事会と執行委員会による管理に従うことになり、その理事会と執行委員会は、常設安全保障軍備委員会、兵力を有するそれぞれの国家の指令、あるいは他の機関を通じて、この管理を実行する⁴³。

ここで重要なことは、基地は国際機構によって指定されるというかつての議論から、基地の意味を含む「施設」は、「武装軍」や「軍備」とともに「国家の指令」に基づいた上で国際機構に管理されるという議論へと変化したことである。つまり「施設」は国際機構自体に委ねられることなく、各国の管轄に置かれることが想定されたと考えられるのである。結果として、「国際機構の設立草案」(1943年7月14日)の第10項「安全保障と軍備」においても、6月26日付の草案とほぼ同様の文言が規定されることとなった。

国際組織の加盟国は、軍備、施設 (facilities)、設備、戦略地域、武装派遣軍を使用可能にすることに同意し、また、その領域を通過する自由を認めることに同意する。…すべての国家兵力と施設は、その国家の権威の下、執行委員会の管理に従って、機能することになる⁴⁴。

(2) 国際航空政策との関連で

前節で述べた、国際機構に「施設 (基地)」の管理を完全に委譲することなく、自国の管轄権を確保しておくという想定は、国際航空政策に関する議論においても読み取ることができる。国際航空政策に関しては、「国際航空に関する省間小委員会 (Interdepartmental Subcommittee on International Aviation)」が設置され、詳細な検討が行われていた。その委員会が作成した文書 (1943年6月19日) の「国家安全保障の問題」の項目では、「国際軍」の創設が想定されており、国際的な協定を通じて国際軍が「世界中の戦略

37 S Document 62, "Proposed draft article on police power," January 21, 1943, *Records of Notter*, pp.1~2.

38 なおロングは「本国の孤立主義者は、もちろん政治的に反対の立場をとるだろうが、このことは避けられない」と付け加えた。S Minutes 25, January 29, 1943, *Records of Notter*, p.3.

39 S Document 62j, "Proposed draft article on police power," April 8, 1943, *Records of Notter*, pp.1~2.

40 S Minutes 35, April 9, 1943, *Records of Notter*, p.4.

41 *Ibid.*

42 実は、このことは一年後のダンバートン・オークス会議においても見受けられた。ソ連が「安全保障組織に武装軍を供給することができない小国は、基地 (bases) のための領土を供給することが必要とされるべきである」と提案した際、ルーズヴェルトとハルは、「小国の主権に対する侵害とする」ことになり、このような措置は「自発的になされるべきであり、小国は基地の供給を強いられるべきではない」と反論した。しかし、ダンバートン・オークス提案で、「安保理の配置に、武装軍と他の援助の他に「施設 (facilities)」(原文括弧付) を置くための特別協定を必要とする」とのことが規定されたことで、ソ連の提案が「いくぶん承認が与えられていた」とハルが回顧していることから見ても、「facilities」には「bases」の意味も加味されていることは疑いないことだろう。この点については、Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull II*, New York, 1948, p.1682.

43 註32と同様。

44 註33と同様。なお、8月14日付に国務省の調査スタッフによってまとめられた「国際連合憲章 (草案)」の第8項「安全保障と軍備」においても、「国際連合の加盟国は、彼らの国家の軍備、施設および設備、戦略地域、武装派遣軍を使用可能にすることに同意する」とされたことから、安全保障小委員会による議論が反映されていることが読み取れる。この草案については、"The Charter of the United Nations (Draft)," Notter, *op.cite.*, pp.529~530.

地点の運営基地、空軍独自の通信施設、そして気象業務」を「共有、維持する権利」を有するとのことが提起された。加えて、基地使用だけでなく、全国家の空域通過の自由も認められるべきであるとされた⁴⁵。

このような省間小委員会の提案に対するコメントを求められた安全保障小委員会は、「国際空軍は国際安全保障を強める手段としては非実践的である」という、これまでの立場を主張した。さらに、「国家の空軍の使用を含む国際安全保障の強化」のために、その国家の空軍による使用のための個別の基地および施設 (separate bases and facilities) の供給と維持が必要となろう」とのコメントがなされた⁴⁶。「個別の基地」という表現は、「国家の空軍が必要とする基地」を意味するものであり、それはつまり、前節で触れた1942年段階の草案などで示された、国際機構が管理・維持する「国際安全保障基地」という見解とはまったく性質の異なるものである。このような見解からも、「基地」を国際機構による完全な管轄に委ねることを避けていることが読み取れると考えられる。このような国家安全保障を組み込んだ集団安全保障構想は、当時飛躍的に拡大化するアメリカの航空機産業および空軍力の展開とも密接に絡み合っていたことも重要な点である⁴⁷。安全保障小委員会の最後の会合 (1943年8月11日) において、「国際化された空軍には反対だが、提供される国家派遣軍の一部を形成する空軍には反対ではない⁴⁸」との見解が示されたことは、このことを示していると言えよう。

おわりに

以上のように、本稿では安全保障小委員会による「一般的安全保障に関する4カ国協定(モスクワ宣言)」および「国際機構の設立草案」の安全保障に関する条項文書の起草過程に注目し、軍備、共同行動、基地の言説的変容を明らかにした。モスクワ宣言の起草においては、「軍備撤廃」の用語から「軍備規制」へと変更され、戦後における軍備保有の選択肢を残すことになった。

また「国際機構の設立草案」の起草においては、脅威に対抗するための共同行動の形態について、非実践的とされた「国際(警察)軍」に変わって、各国の権威にもとづいた「派遣部隊」が文書上採用されるようになった。このこ

とは国際組織に拘束されることなく自国の指令に派遣軍を置くことを想定していると考えられる。この「自国の指令に置く」対象は、「派遣部隊」だけでなく、保有する選択肢が残された軍備、そして「基地」のニュアンスを含んだ「施設 (facilities)」にも適用されることとなった。

つまり安全保障小委員会は、軍備、共同行動、基地の諸言説を、戦後国際機構の枠組みに組み込みつつも、同時にアメリカ自国の管轄権も残しておき、完全な国際機構への委譲を避けたと結論づけることができよう。この結論は、特に基地に関しては、「国際安全保障基地」として指定されるべきとされた初期の議論から、「国家の空軍」の必要とする「個別基地」が供給されるべきであるとされたことから読み取れよう。

安全保障小委員会の会合は1943年8月11日が最後であった。しかし、ここで議論された内容は、その後の連合国戦争会議や実際に誕生した国際連合憲章にも反映された。たとえば、ダンバートン・オークス会議において、ロシアが「国際空軍 (International air force) が連合国組織の下で構成され、その理事会によって運営される」べきであると提案をした際、ステティニアス (Edward R. Stettinius) とハルは、国際空軍に反対すべきであると反論し、「緊急時に統合された土台に基づいたサービスに利用されるために、各国が空軍派部隊を保有する」ことを主張した。しかもこの見解は、ルーズヴェルトが1944年6月15日に出した声明「国際警察軍は創設されない」に従ったものであったという⁴⁹。

また、1945年6月に成立した国際連合憲章において、軍備に関しては第26条で「軍備規制 (regulation of armaments)」がそのまま使用された。共同行動については、第45条で「国内空軍割り当て部隊 (national airforce contingents)」の利用が規定された。そして第43条には、以下のような邦訳が公式に充てられている。「すべての国際連合加盟国は、…国際の平和及び安全の維持に必要な兵力 (armed force)、援助 (assistance)、および便益 (facilities)」を安全保障理事会に利用させ、「この便益には、通過の権利が含まれる」。この「便益」という訳語を、本稿の議論にしたがって「基地を含む施設 (facilities)」と読み替えたとき、「集団」安全保障の枠組みに「国家」安全保障を組み込ませるという安全保障小委員会による戦後安全保障構想が国連憲

45 Interdepartmental Subcommittee on International Aviation, "Proposals for Consideration by the principal Committee (Completed June 19, 1943)", *Records of Notter*, pp.4~5. なお同文書は7月8日に「S Document 90」としてナンバリングされている。

46 S Document 90b, July 29, 1943, *Records of Notter*, p.5.

47 航空機産業および空軍力の発展・展開については、Perry M. Smith, *The Air Force Plans for Peace, 1943-1945*, The Johns Hopkins Press, 1970; 高田、前掲論文。

48 S Minute 50, August 11, 1943, *Records of Notter*, p.13.

49 Hull, *The Memoirs II*, p.1682.

50 国際連合憲章の公式の邦訳については、<http://www.unic.or.jp/know/kensyo.htm> を参照。

章に反映されたと位置づけることが可能となろう⁵⁰。

最後に、軍備、共同行動、基地に関する議論が、戦後においてどのように展開されたのかを若干みていこう。軍備に関しては、撤廃を意味しない「軍備規制」という用語が採用されたことが、戦後の核軍拡への道を残したと杉江栄一は論じている⁵¹。国連軍設置をめぐる議論については、1947年にソ連は5つの常任理事国が海・空・陸の三軍を平等に派兵すべきであると主張する一方で、アメリカは航空機では英仏案の3倍以上の3800機を希望し、潜水艦では英仏案の12隻に対して90隻を要求したという⁵²。基地に関しては、グローバルな基地ネットワーク網を形成する中で、主権国家が有する基地に対しては二国間条約で基地権確保

を目指した⁵³。他方で、従属地域に関しては国際信託統治（International Trusteeship）という制度化された概念を利用して、「国際的平和と安全の維持」という名目でその地域内の基地権の確保を目指した⁵⁴。特に戦後に戦略的信託統治領に指定されたミクロネシアに関しては、アメリカが唯一の施政権者となったことから、その基地権の排他性は、集団安全保障という枠組みには相容れないものとなった⁵⁵。

これらの戦後の動向は、まさしく、大戦期中からアメリカ国務省によって言説を駆使して「国際機構の設立草案」に埋め込まれてきた戦後安全保障構想が実体化したことに他ならないのである。

51 杉江栄一「国際連合の設立と軍縮問題」、川端正久編『1940年代の世界政治』ミネルヴァ書房、1988年、53～73頁。

52 国連軍設置の議論に関しては、明石康『国際連合 軌跡と展望』岩波新書、2006年、117～118頁。

53 日米安全保障条約、米比相互防衛条約などが好例である。

54 従属地域に対する国際信託統治構想と基地の問題については、拙稿「第二次世界大戦期におけるアメリカ国務省の国際信託統治構想—「独立」と「自治」をめぐる言説分析」『歴史評論』（2008年2月号掲載予定）。

55 アメリカによるミクロネシア信託統治領化については、拙稿「戦後米国の太平洋戦略—1946年ミクロネシア信託統治協定をめぐって—」『七隈史学』5号、2004年、146～160頁。

The U.S. Department of States' Postwar Security Visions during W.W.II : Discussion by the Subcommittee on Security Problems

Daisuke Ikegami

In order to analyze the U.S. Department of States' postwar security, I focused on the Subcommittee on Security Problems, which is one of subcommittees subject to Advisory Committee on Post-War Foreign Policy. The Subcommittee drafted the two important documents : first one was a draft on the "Declaration of Four Nations on General Security," and second one was "Draft Constitution of International Organization" by in August, 1943.

In the process of the drafting the documents, the Subcommittee rejected the use of phrase 'disarmaments,' 'International forces,' and 'base.' It suggested the use of phrase : 'regulation of armaments,' 'national contingents,' and 'facilities' instead. Consequently, the suggested phrases were reflected in Charter of the United Nations.

Therefore, in conclusion, the U.S. Department of States was concerned with postwar collective security, yet it avoided following the postwar international organization.