

太平洋条約からハブ・アンド・スポークスの 同盟システムへ

西 田 竜 也*

From a Pacific Pact to the Hub-and-Spokes Alliance System

Tatsuya NISHIDA

Abstract

This article examines the process of diplomatic negotiations for building security arrangements in the Pacific area from January to April 1951 in order to understand how the U.S. alliance system originally started. This research, in particular, focuses on investigating why and how the idea of a comprehensive Pacific Pact, which had been drafted by John Foster Dulles and John Allison, transformed into two bilateral and a trilateral alliances.

The original concept of the Pacific Pact developed when the U.S. decided to promote both peace settlement with Japan and the Japanese rearmament. The American government, therefore, needed to provide security to countries, which fears the resurgence of the Japanese militarism, at the same time facilitating Japan to begin its rearmament. A comprehensive collective security arrangement, members of which were expected to be the U.S., Japan, Australia, New Zealand, the Philippines and possibly Indonesia, was considered best to meet these different needs. However, it was ultimately separated into the U.S.-Japan Security Treaty, the Mutual Defense Treaty between the U.S. and the Philippines, and the Australia, New Zealand and the United States Security Treaty (ANZUS).

Unlike the existing studies that tend to rely on American and British diplomatic documents, this research employs archival documents of Australia in addition to those of these two countries. This paper also attempts to illuminate how American strategic

* 東海大学政治経済学部政治学科教授

thinking on the Pacific pact evolved and why they opted for the hub-and-spokes system as a tentative solution, although existing research tend to emphasizes preferences of American allies such as Japan and the U.K. as determinants of alliance pattern more than those of the U.S.

目次

はじめに

1. 対日講和と太平洋地域の安全保障
2. 米国の太平洋安全保障措置案に対する英国と日本の反応
3. キャンベラ会談と豪州の対応
4. フィリピンの参加問題
5. 米国による方針の決定

おわりに

はじめに

現在、アジア太平洋地域にある米国同盟システムのうち、旧日米安全保障条約、米比相互防衛条約、豪州、ニュージーランド、米国による3国間の安全保障条約（ANZUS¹⁾）は約70年前の1951年に署名された。そして、1953年から54年にかけて米韓相互防衛条約、東南アジア相互防衛条約（SEATO）、そして米華相互防衛条約が締結された。一方、欧州では1949年4月には北大西洋条約（NAT）が締結され、その後 NAT をもとに、ソ連を中心とする共産主義勢力に軍事的に対抗することを目的として、北大西洋条約機構（NATO）という平時の巨大な軍事機構が発展している。NATO が単一の包括的な多国間の条約をもとに発展し、加盟国が他の加盟国全てに対し防衛義務を負うのに対し、アジア太平洋地域の米国同盟システムは、日米、米比、米韓間の2国間条約や ANZUS などの3国間条約など、米国を中心としつつも、米国以外の加盟国同士は相互に防衛義務を負わないことから、ハブ・アンド・スポークスの同盟システムと呼ばれたりする²⁾。このように、米国が冷戦初期の比較的同時期に大西洋地域と太平洋地域では、単一の条約に基づく包括的な多国間条約とハブ・アンド・スポークス・システムという異なる形式の同盟システムを選択したことは興味深い。

本稿では、このうちアジア太平洋地域のハブ・アンド・スポークスの同盟システムの原型となる日米同盟、ANZUSそして米比同盟が、どのように作られたかを明らかにすることが目的である。ハブ・アンド・スポークスの同盟システムが作られた要因や経緯については、すでに幾つかの研究がある。例えば、国際関係論では、「なぜアジアに NATO は存在しないのか」というテーマなど、幾つか関連する論文が書かれている³⁾、また、外交

史の立場からは、1950年前後に検討された太平洋条約（Pacific Pact）の発展過程を中心に幾つか研究が進んでいる⁴⁾。

本研究の目的は、米国が当初は、米国、日本、豪、NZ、フィリピンそして場合によってはインドネシアを含む単一的で包括的な太平洋条約の締結を検討していたにもかかわらず、最終的にはなぜ、日米、米比の2つの2国間条約とANZUSという3国間条約という現在のハブ・アンド・スポークス・システムの原型を選択したかを明らかにすることにある。そのために、本研究では、日本や米国の公文書に加え、豪の公文書も用い、これまでとは違った史実や視点を提供したいと考える。既存研究では、結局ハブ・アンド・スポークスの同盟システムが成立した理由として、英国政府の影響力と日本の多国間安全保障への消極的態度の2つが主要な要因として挙げられることが多い⁵⁾。

もちろん、この2つの要因はハブ・アンド・スポークスの同盟システムの成立に影響を与えてはいるものの、2つの点で注意を要する。まず、英国の影響力を重視する立場は、1951年2月1日にガスコイン（Alvary Gascoigne）駐日英国代表部主席が米国案の「島嶼国」防衛のための安全保障措置に強く反対し、ダレス（John Foster Dulles）特使が包括的な太平洋条約の構築方針を転換したというものであり、日本の消極的姿勢を重視する立場は、ダレスが日本を訪問した1951年1月後半から2月初めにかけて行われた日本側との交渉において、日本が多国間の太平洋条約ではなく二国間の安全保障条約を志向したことが、太平洋条約の必要性を失わせたというものである。

しかし、まず、これら2つの議論に共通する問題として、確かに日本を含んだ形で包括的な太平洋条約をこの時点では、ダレスは一旦断念しているのであるが、米国政府関係者は、中長期的には日本を含んだ包括的な太平洋条約を必ずしも完全に諦めていたわけではないということである。これは後述するようにキャンベラでのダレスと豪側との協議でも明らかにされているし、また、ダレスを含む米国政府関係者の様々な演説の中でかなり明確に示されている。次に、ダレスは英国の意見を聴取し、その意向をできるだけ尊重しているものの、英国の要求をそのまま受け入れたことはなく、むしろ必要に応じて英国の要求を拒否し、米国の国益を優先させる準備を常に整えていたのである。それが、端的に表れたのが、後述する米国、豪州、NZの3国間の安全保障措置へのフィリピン参加問題である。この問題は、米国が固執したこともあり、1951年4月中旬に太平洋地域の安全保障措置の大枠が決まるぎりぎりまでもつれている。もし、既存研究が指摘するように、太平洋条約の意義が、日本との講和条約を締結するために支払わなければならない代償としての役割が中心であるのなら、後述する通り、必ずしもフィリピンの参加を得た形での4か国条約に固執する必要はない。しかし、ダレスは51年4月の最終段階まで、フィリピン参加の可能性を留保するのである。そして、その際、英国からフィリピンが参加すること

になっても英国は反対しないとの約束を得ていることが、豪の外交文書は明らかにしている。以下では、まず米国政府が対日講和を進める上で考えていた太平洋条約の概要とそれに対する英国と日本の反応、次に、キャンベラ会談を中心とする豪州の対応、そして、フィリピンの参加問題をめぐる米、英、豪の間のやり取りを概観し、その上で、最終的に米国の同盟政策に関する方針を明らかにする。そして、最後に、フィリピンの参加問題から窺える太平洋条約の意義と示唆を考えてみたい。

1. 対日講和と太平洋地域の安全保障

米国が太平洋地域の安全保障措置を真剣に検討するようになったことと、対日講和条約とは密接な関係があった。1950年の秋以降、中国の義勇軍の参加もあり朝鮮戦争で米軍の形勢が極度に悪化するようになると、米国では国務省を中心に早期の対日講和を進めようとする動きが活発になり、その関連で太平洋地域の安全保障に関する措置の検討も進められるようになったことは既存研究が明らかにしている⁶⁾。この安全保障措置は、当時国務省の顧問であったダレスと国務省北東アジア部長のアリソン（John Allison）が中心となって検討した。このダレス＝アリソン案の内容は、加盟国として、米国に加え、日本、豪州、NZ、フィリピンそして可能であればインドネシアを想定し⁷⁾、また、条約や協定ではなくより拘束力の弱い宣言の形を想定した。そして、米国がこれら太平洋の島嶼国の防衛に軍事的にコミットする一方、加盟国はそれぞれ加盟国の一国に対する攻撃を自らの平和と安全保障に対する脅威とみなし憲法の規定に沿って必要と考えられる行動を起こすとした集団防衛の考えを採っている。さらに、NATOのような大規模な機関ではないものの、より緩やかな形で太平洋防衛理事会（Pacific Defense Council）を作ることも想定していた。そして、注目を惹くのが、日本軍を国家の軍隊としてではなく、国際軍の中に統合し、かつ国際機関の監視下に置くこととしていた点である⁸⁾。

こうした安全保障措置を検討したのは、幾つかの意図が複雑に絡み合っていたことに留意する必要がある。まず、この措置は対日講和条約の受け入れ条件となっていたことである⁹⁾。特に、対日講和条約、特に、何ら制限を設けない日本の再軍備に難色を示していた豪やNZが、講和条約を受け入れる見返りとして米国による安全保障の保証を求めているという事情があるのだが、これは後述する。そして、この米国による保証に加え、フィリピン、豪州、NZといった日本の軍国主義の復活を恐れる国が、安全保障措置への参加を通じて日本の再軍備の進め方につき影響力を持たせることで、日本の軍隊が再び将来の脅威とならないようにすることも意図されていたのである。また、日本の再軍備を日本だけではなく国連憲章に基づき国際的な目的に活用することで、憲法改正の問題を回避し再軍

備を容易にするとも考えられていた¹⁰⁾。さらに、米国軍部の要請により、太平洋の島嶼国に限定し、アジア大陸諸国や英国植民地に米国の軍事的コミットメントが及ばないように配慮していた¹¹⁾。以上に加えて重要な点は、豪州やNZの兵力を活用して日本を防衛することも想定されていたことである。これは太平洋地域の安全保障措置が検討されていた1950年の12月から1月にかけての米国の公文書からは必ずしも明らかではないのであるが、4月に行われた米国の国務省と統合参謀本部（JCS）との会合の中で明らかになっている¹²⁾。

つまり、包括的な太平洋地域の安全保障措置には、「対日講和を受け入れる代償」、「日本の再軍備の促進」、「日本の再軍備に対する安全装置」、「日本の再軍備を日本の防衛に加え国際的な地域安全保障へ活用すること」そして「豪、NZなどによる日本の防衛」といった5つの意図が複雑かつ巧妙に組み込まれていたのである。ダレスはこれら5つの側面を持った太平洋地域の安全保障措置案を携えて、対日講和を進めるために、51年1月から2月にかけて、日本、フィリピン、豪州、NZへのミッションへと出発する。

2. 米国の太平洋安全保障措置案に対する英国と日本の反応

ダレスは以上のような内容の安全保障措置案の概要を、日本を訪問する前の1951年1月12日にワシントンでフランクス（Oliver Franks）駐米英国大使に伝えていた¹³⁾。これに対して英国政府は、ダレスが東京に滞在している間の2月初旬に、駐日英国代表部のガスコインを通じて、同措置が英国を含まず、かつ、英国が太平洋地域の責任を放棄するものとみなされることに加え、英米間の対立を浮き彫りするものとして、強い反対を伝えている¹⁴⁾。また、英国政府は、ダレスがキャンベラに到着する前の2月8日に、キャンベラにある英国の高等弁務官事務所からマクブライド（Philip McBride）豪首相代行宛の書簡の中で、英国政府の公式見解として、問題点をより詳しく指摘している¹⁵⁾。特に問題とされていたのは、米国の提案が、1）豪とNZの兵力を日本の防衛を約束することを含んでおり、これは豪とNZの中東への防衛コミットメントと矛盾すること、2）「島嶼国」に限定した措置の締結は、措置の対象とならない東南アジア諸国、特に、インドシナ、サイアム、マラヤ、香港に悪影響を及ぼすこと、さらに、3）将来的に東南アジアからインド、パキスタンそしてセイロンなどの国々を含む広範な条約システム構築することを難しくするといった点も挙げられていた。そして、豪及びNZ政府が、このような措置に同意しないよう釘を刺していた。こうした英国の反応は豪政府には予想外であったようで、スペンダー（Percy Spender）豪外相は、「文書のトーンと反対の強さには大変な驚きであった」と英国政府からの書簡に対する返信の中で述べている¹⁶⁾。そして、既述した通り、この英国から強い反対を、この包括的な安全保障措置を締結する方針から米国政府が転換した主要な

理由として挙げる既存研究もある。しかし、ここで注意すべきは、以下に見るようにこの反対とダレスが包括的な措置から日本を切り離したことは、必ずしも直接は結びつかないということである。なぜなら、まず確かにダレスは日本訪問中にこの措置から日本を切り離しているが、以下に見るように、ダレスはガスコインから反対を受ける前に既に日本の切り離しを考え始めていることが挙げられる。次に、より実質的な理由として、英国の反対は、英国が除外されていることや、他のアジア大陸諸国への影響に対するものであって、日本の参加を問題として、米国案から日本を除外することを求めていたわけではないからである。

そこで、重要になるのは、ダレスが日本を訪問した際に、包括的な太平洋地域に関する安全保障措置につきどのような日本側とどのような議論がなされたかである。ダレス自身が述べたように、日本では太平洋地域の安全保障措置に関しては一般的にしか議論するつもりはなかったし、あくまで日本での交渉の主眼は、対日講和条約や再軍備、そして駐留米軍のあり方にあったが¹⁷⁾、ここでは太平洋条約に関する交渉を中心に見ることとした。ダレスと吉田はダレスの訪日中に3回会談を行っているが、その第1回目の会談で、具体的な太平洋地域における安全保障措置を提示することはしなかったものの、吉田に対して「自由主義国の一員として犠牲を払い貢献する意思があるか」と迫っている。これに対して、吉田は「何らかの貢献はしたい」と述べつつも、具体的な貢献策については明確な回答を避けている¹⁸⁾。そして、この会談の後、ダレスは翌日の米国側調査団の打ち合わせ会議の中で、「日本が参加する地域防衛取極めは現時点ではおそらく現実的ではなく、将来に向けて留保しておいたほうがよい」と述べている。つまり、この時点でダレスの中では日本を含む形での太平洋条約はすでに消えかけており、これはガスコインとの会談の前のことである。そして、さらに、2月1日の第1回目の日米事務レベル折衝では、アリソンがより具体的に太平洋協定について、「米国は、時間はかかっても、太平洋地域で北大西洋条約のような地域的集団安全保障が成立し、日本もその一員として参加し、太平洋の安全保障を確保したいと考えるが、日本はこの地域的集団安全保障に対してどのような貢献をするつもりか」と質問しているが、日本側からは明確な回答はない。また、この協定についての質問に関連し、米軍と共に他の国の軍隊が駐留することについて、日本側としてどう考えるかとの問いに対し、日本側は「米軍のみの駐屯を望む」とこれにははっきりと答えている¹⁹⁾。

ダレスが日本の参加を得た形での地域防衛取極めが現実的ではないと判断した理由は、その後、日米の間で行われた2国間安全保障条約や再軍備に関する交渉の中から理解することができる。日本側は日米間の協定つまりは安全保障条約を国連憲章にある地域的取極めに基づいた集団安全保障の關係に設定しようとしたが、アメリカ側は、そうした考えを

拒否している、これは既存研究も示す通り、米国が北大西洋条約の締結の際に、外国と相互防衛の関係に入る条件とした1948年のヴァンデンバーグ決議にいう「継続的かつ効果的な自助及び相互援助」を行う意思と能力を、日本は再軍備に消極的である以上持っていない、したがって、対等に相互に防衛しあう関係には入る資格がないと判断したからであった²⁰⁾。これは、旧日米安全保障条約の条文が、ANZUS条約と米比相互防衛条約の条文とこの点において明確な対照をなしていることにも表れている²¹⁾。つまり、ダレスが日本を含んだ形での太平洋地域における安全保障措置を断念したのは、集団安全保障を実現する上で「ただ乗り」をすることは認めないという原則に日本の交渉姿勢が反していたからだと考えられる。そう考えると、ダレスが集団安全保障措置から日本を外した実質的理由は、英国による反対というよりも、日本側の集団安全保障措置や再軍備に対する日本の消極的姿勢にあったと考える方が妥当であると考えられるのである。

しかし、この日本を太平洋地域における集団安全保障措置から外すという判断は、あくまで暫定的なものであり、将来の日本による参加を完全に諦めたわけではないことに留意する必要がある。このことは次に見る通り、キャンベラを訪問したダレスが、豪とNZの外相と太平洋地域における安全保障措置につき議論した際にも、日本を含んだ包括的な集団安全保障措置の可能性や、より具体的に将来における日本の参加についても取り上げていることから明らかといえる²²⁾。

3. キャンベラ会談と豪州の対応

太平洋地域の安全保障措置を構築することは、1949年に政権の座に就いた豪のメンジース (Robert Menzies) 政権にとって主要な外交目標であり、同政権の外相スペンダーは特に熱心であった²³⁾。豪がこのような安全保障措置の構築を求めていたのは、まず、英米を中心として進められている世界戦略の策定に豪がそれまで関与できていないにもかかわらず、2度の世界大戦や朝鮮戦争にはその兵力を派遣するなど、世界情勢の影響を大きく受けていたからであった。したがって、豪は自らの安全保障が影響を受ける世界戦略の形成に関与したいと考え、そのための手段として豪州が関与する安全保障措置の設立を求めるようになったのである²⁴⁾。特に、豪やNZは世界戦略を担う英連邦の一員として中東地域へもその兵力を派遣しており、こうした軍事的コミットメントを安心して遂行するためにも自国の安全保障を万全にしておく必要があった。また、2つ目の理由として、対日講和が進み、特に、日本の再軍備に対して何ら制限をかけない形で進むようになると、豪やNZはこれに反対し、将来の日本の軍国主義復活に対する安全保障という意味からも、米国からの保証を得る重要性が一層高くなったのである²⁵⁾。

このように、太平洋地域の安全保障措置の構築に強い関心を持っていた豪政府は、米国政府が1950年末以降太平洋地域の安全保障措置を検討し始めると、迅速に米国政府関係者にアプローチしている²⁶⁾。また、豪政府、中でも、スペンダー外相は英国の動きに敏感になっていた。既述の通り、ダレス一行がキャンベラに着く以前に、ダレスの日本滞在中に米国が提案した安全保障措置に対し英国が強く反対したことをキャンベラのウィリアムズ(Edward Williams) 英国高等弁務官からの2月8日付書簡を通じて承知しており、米国が太平洋地域の安全保障措置構築を断念したのではないかと心配していた。したがって、スペンダーは、再び太平洋地域の安全保障問題を交渉テーブルに戻し、交渉を促進するために、「対日講和」と「太平洋防衛条約」という2つの文書を作成の上、閣議に提出し準備を整えていた。この2つの文書は相互に関係しており、対日講和と太平洋地域の安全保障措置が密接に関係していることを示している。

具体的には、米国は対日講和を進める際に、日本の再軍備に何ら制限を課さないことを望んでいたのに対し、「対日講和」という閣議文書は、「豪州が対日講和条約の中で、日本の再軍備を制限する条項を書き込むことを目的とする」としていた。特に、「講和条約が、日本が原子力、生物、化学兵器の開発することを明確に禁止する条項を含むよう強く主張する」とし、「日本が規制を遵守していることを確保する適切な手段を見つけ」ることとし、規制機関の設立の可能性も示している。また、「一定の戦略物資についても日本への輸入に対する何らかの制限を設けるべきである」とした²⁷⁾。

他方で、「太平洋防衛条約」という閣議文書では、豪政府の対処方針として、「米国による我々の安全保障に対する保証を確保すること」を「できるだけ豪州によるコミットメントを太平洋地域全体に広げず」に実現することを「第一目的」としつつも、米国から「幅広い多国間協定に合意することが求められるかもしれない」としている。次に、米国の保証を求める理由としては、従来通り、「豪州は現在世界戦争を想定したハイレベルの戦略計画に対し意見できないにもかかわらず」、「豪州は決定に従い、貢献してきた」一方、「自国の死活的利益を犠牲にしてコミットすることはできない」とし、もし今後も「豪州が兵力を遠隔地戦闘地域に派遣する」等の貢献を行うのであれば、「自国の兵力が海外にある場合には豪州本土の安全保障を強く求める権利がある」としている。そして、特に、第二次世界大戦の経験から、「現在、日本の再軍備に制限を設けることなしに講和条約を締結することを米国が希望していると承知する」が、豪政府は「日本は脅威ではないと言うことはできない」として日本を安全保障上の脅威として挙げている。そして、結論として、もし米国等が「日本の軍国主義の復活の可能性に対する効果的な制限を課すことに消極的で、かつ、共産主義に抵抗するための世界戦略で豪州に対し実質的な貢献を求めるのであれば、米国からの確固とした防衛保証を強く求めるべきである」として、これまでの

豪州の立場を繰り返している²⁸⁾。

そして講和条約と太平洋防衛の相互関連性を指摘しつつ、「講和条約では将来の日本の侵略を想定した、安全装置となるような条項を含むよう可能限り最大限の圧力をかけ続ける」としつつも、「講和条約は最終的には何ら制限を含まず、豪にとって受け入れ不可能なものになるかもしれない」と譲った上で、受け入れ不可能な講和条約に直面した場合に備え、「米国からの適切な保証を得ることが一層重要性を持つ」としている。そして、対処方針として、「第一の目的」は、相互支援を約束し、かつ、協議と計画のための適切な機関を持つ「米、豪、NZ間の確固とした3国間協定を締結すること」として、仮に日本の再軍備に制限のないソフトな対日講和条約となる場合にも備えて、米、豪、NZ以外の参加も認める「幅広い協定に我々が関与することにもドアを開けておかなければならない」としている。他方で、仮に米国が提案する包括的な「島嶼国」防衛協定を検討する場合には、日本を防衛するために「豪軍の派遣を含む約束を負うことは明らかに非現実的であり、また、同様の義務をフィリピンに対し負うことも望ましくない」と米国以外の潜在的同盟国に対する支援の約束には消極的であった²⁹⁾。

つまり、ダレスと協議を行う前の豪政府の対処方針は、対日講和については、可能な限り日本の再軍備に対する制限を講和条約の中に盛り込むように努める一方で、豪とNZの安全保障に対する米国からの保証を得るために米豪NZの3国間協定の締結を目指すこととした。しかし、日本の再軍備に対してソフトな講和条約が締結される場合には、将来の日本の軍国主義復活が脅威となり、米国による保証がなおさら重要となるので、3か国以外の国の参加を認めざるを得ない場合もありうると考えたのである。しかし、その場合でも日本やフィリピンに対する支援には消極的だったのである。

そして、1951年2月16日から豪、NZと米国の間での交渉が始まっている。協議の冒頭にダレスが行った発言では、ダレスの口から太平洋地域の安全保障措置に関する言葉は出てこず、スペンダーを随分と心配させたようで、スペンダーは東京での英国の強力な反対により、米国案は「空気中に消えてしまった」と表現している³⁰⁾。しかし、スペンダーを始めとする豪とNZの努力もあってか、その後の協議では太平洋地域の安全保障措置に関してかなり時間をかけて議論を行っている。まず、16日の協議では、ダレスは英国からの強硬な反対があったことを認めつつ、米国としては全ての選択肢、1) 米国と太平洋諸国それぞれと2国間条約を締結する案や、2) 豪州、NZ、米国の間で3国間措置、米国とフィリピンの間で2国間措置を講じる案、3) 豪、NZ、フィリピン、米国間の4か国間措置に加えて日米の2国間措置を講じる案、さらには5) 以上の5か国全てが参加する包括的な措置を検討する用意があるとしている。加えて、英国による反対については、スペンダーの問いに答える形で、「英国の反対を妥当なものとして認めたわけではないが、英第52号(2020)

国の意見は重要であり、引き続き強く反対するならば今後の交渉に困難が予想される」と述べている³¹⁾。そして、翌日午後の協議では、日本の太平洋地域での集団安全保障措置への参加可能性についても議論されており、スペンダーは「米国、豪州、NZ以外の国を含む包括的な太平洋条約が長期的には望ましいものの、現在はそのような条約は現実的ではない」と述べ、ダレスの意見に賛同している。これに対して、ダレスは、「日本では、日本は国家の軍隊ではなく国際的な集団安全保障の軍隊を創設することを目指すべきと強調してきたし、いずれ日本は自分の力でボートを漕ぎ始めなければならない。したがって、米国、豪州、NZや他の国がすべきことは、日本の兵力の発展が集団安全保障の目的に使われるよう導くことであり、日本国とその周辺に作り上げる環境が決定的に重要になる」と述べている³²⁾。そして、ダレスがマッカーサー（Douglas MacArthur）宛にキャンベラ会談の結果を報告した電信の中でも、会談が「最終的には米、豪、NZは太平洋地域の安全保障措置に関する条約案につき概ね合意に至った」こと、但し、「その条約案には、加盟国の問題については言及せずに、特に、合衆国はフィリピンが創立メンバーとして参加する強く求める可能性があることを豪とNZに対し明確にした」ことが報告されている³³⁾。さらにこの電信の中で、将来日本がヴァンデンバーグ決議にある「継続的かつ効果的な自助と相互支援」を満たした時には日本の参加を認めるよう豪とNZに促した」とある³⁴⁾。また、これは後の英豪間のやり取りで明らかになるのだが、キャンベラで合意された条約の適用範囲について、当初豪提案では「赤道より南に限定し、有事の南太平洋及び南西太平洋地域」となっていたが、米国側はその場合、「米国が豪とNZの本土及び島嶼部の安全保障を保証するのに対し、豪が保証するのは米領サモアだけとなり、そのような不均衡は米国議会が受け入れる見込みはほとんどない」と指摘し、結局条約の適用範囲を太平洋地域全域となっている³⁵⁾。これはダレスが3国間条約を将来の包括的な太平洋地域の集団安全保障措置となることを見据えていたからだろう。このように、ダレスが豪州との協議の中でも、将来的により包括的な太平洋地域の集団安全保障措置を構築し、そこに日本を含む可能性を検討していたことは重要である。

キャンベラ会談が終了すると豪政府は、ダレス訪問前の2月8日付の英国政府からの書簡に対する返事として、キャンベラ会談の結果報告も併せて英国政府に伝えている。このスペンダーからハリソン（Eric Harrison）在ロンドン豪州高等弁務官宛の2月21日付の電信は、メンジース首相とスペンダー外相の両者のメッセージを6ページの長きににわたり伝えており、極めて興味深い³⁶⁾。その中で、まずメンジースは、豪、NZに加え日本やフィリピンなどを含んだいわゆる「島嶼国協定案は、あくまで米国の提案であり豪からの提案ではない」ことを明確にし、キャンベラ会談の結果、「豪やNZが希望する豪州、NZ、米国の3か国からなる安全保障条約案が起案された」ことを伝え、条約案も英国政府に送っ

ている。そして英国政府がこの条約案を支持し実現するよう「最大限の協力を提供する」ことを求めている。その上で、米国が今後、フィリピンの参加を強く求める可能性にも触れ、その場合でも「英国もしくは同盟国の極東地域での利益に悪影響とはならない」と述べ、フィリピンが参加する場合にも英国が認めるよう暗に促している。一方、スペンダーは同電信の中で、東京でダレスが提示した島嶼国協定案に対し、英国が単に強い反対を伝えるだけでなく、「豪や NZ の立場に言及があってほしかった」と恨み節を述べつつ、英国の反対には理がないと反論している。特に、米国案に英国が反対する理由の一つとして、中東地域への豪と NZ へのコミットメントと矛盾が生ずる可能性を指摘しているのに対し、スペンダーは、太平洋地域の安全が保証されることで中東へのコミットメントを容易にするための「裏ドアに門をかける」ものであると反駁する。また、米国案で排除される大陸アジア諸国には懸念を払しょくする宣言等を発出することで十分に対処可能であるとして、英国の反対を退けている。さらに、ここでは詳しく取り上げないが、他にも「日本の再軍備」や「白人たちの条約」など4点にわたり2月8日付書簡に見られる不正確な記述を逐一厳しく指摘し、修正を求めており、スペンダーが英国政府の対応に敏感に反応し、不信を募らせている様子が窺える。

4. フィリピンの参加問題

以上に見た通り、豪政府はダレス一行との会談で、安全保障措置に関する条約案につき概ねの合意を得ることに成功した。しかし、参加国の問題を含め、米国政府が豪、NZ に対する保証をまだ確約したわけではなく、条約案が今後どうなるかはまだ不確定だった。したがって、豪政府としては条約案の大枠が確定し、何らかの形で公表されることが重要であった。特に、対日講和との関係で、条約案の確定が遅れることは問題があった。なぜなら、太平洋の安全保障に関する条約案が進展しないうちに、日本の再軍備に対して制限のない対日講和条約が先に進み公表されるようなことになれば、国内政治上の大きな問題となるだけでなく、対日講和条約の方が先に確定してしまえば、米国は太平洋の安全保障措置を進めるインセンティブを失い、場合によっては米国からの保証を得る機会を完全に失ってしまうリスクがあったからである。その意味でも、豪、NZ、米の3国間の安全保障措置にフィリピンの参加を認めるか否かは重要であった。しかし、ここでも反対を表明したのは英国であった。以下では、フィリピンの参加問題と同時並行的に進んでいた対日講和に関するやり取りを中心に取り上げる。

キャンベラでは太平洋地域の安全保障措置を中心に議論し、対日講和についてあまり突っ込んだ議論ができなかったためか、ワシントンに戻ったダレスに、豪政府は対日講和に

関する豪の立場を改めて伝えている³⁷⁾。その内容は基本的に、キャンベラ会談に向けた対処方針の内容通りで、「対日講和条約に戦略物資の輸入制限を含む日本の再軍備に関する効果的で合理的な制限を含むこと」とし、「再軍備に制限のない対日講和は受け入れられない」として反対を表明している。具体的には、「軍事力を日本本土の防衛に限定し、特に、海軍を厳しく制限し」、また、「原子力、生物、化学兵器の開発と使用を放棄すべし」としている。このように、豪政府がこの段階で対日講和条約に対して改めて厳しい態度を表明したのは、それがこれまでの基本方針であったことに加え、米国による保証を確実に得るための戦術的な布石を打つという意味合いもあったかもしれない。これに対して、ダレスは詳細な回答は後日行うとしつつ、「日本に対する禁止や制限は永続的な平和の実現のためには良い方法ではない」と述べ、自身のベルサイユ講和会議での経験を振り返りつつ、「集団安全保障措置に日本人が参加するというアイデア」の有効性を訴えている³⁸⁾。特に、「制限を課すと、制限を実施する措置も課さなければならなくなる」として再軍備に制限を加え、かつ、それを監視する難しさを指摘している。それに対し、「集団安全保障の考え方を発展できれば、日本人が自発的に制限を受け入れる可能性が高まる」と述べ、そのために「まず日米間の2国間措置」を発展させ、「その後他の国と共に他の安全保障措置に組み込む」という段階的なアプローチを提示している。そして、興味深いのはNATOの例を取り上げつつ、「究極的には、フランスが海軍力ではなく陸軍力に集中したように…（中略）…日本は世界的もしくは地域的集団安全保障措置の一部として、海軍や空軍の発展を諦め陸軍の発展に集中する」という展望を示して、豪政府の説得を試みている。このようにダレスは、再軍備に制限を加えることの難しさと無益さを繰り返す一方、集団安全保障措置を発展させ、そこに日本を将来的に参加させることの重要性を再び強調している。

こうして、米豪間で対日講和に関してやり取りが行われる一方で、ダレスはワシントンに戻ると、国務省内でフィリピンの参加問題につき議論している。国務省では「賠償問題を求めるフィリピンに抵抗する」ためにも、また「米国がフィリピンに基地の権利を持つ」ことから、創立メンバーとしてフィリピンの米、豪、NZの3か国安全保障措置への参加を認める強い意向があることが判明したのである³⁹⁾。この米国務省の意向は駐米英国大使にも「フィリピンの参加は本質的に重要」として伝えられ、英本国政府の反応を確かめるよう要請している。ダレスとしては英国からの回答を受領後、最初の重要なステップとして上院外交委員会の非公開協議で条約につき提起するつもりだった⁴⁰⁾。

豪州からキャンベラ会談の結果報告と併せて太平洋地域の安全保障措置に関する条約案を送られ、また、米国から同条約へのフィリピンの参加可能性についての見解を求められたことで、英国の対応に注目が集まることとなった。しかし、英国政府は、豪政府から条

約案とキャンベラ会談のメモを受け取った際に、「参謀本部と閣僚による検討の後、来週までに返答できるだろう」と回答したにもかかわらず⁴¹⁾、政府としての公式見解をなかなか伝えなかった。英国政府からの回答が遅れた理由としては、1951年2月から3月にかけて、英国の外相であったベビンが病に倒れ辞任しただけでなく、首相であったアトリー（Clement Attlee）も入院し、太平洋地域の安全保障措置が形作られている重要な時期に英国政府内で機能不全を起こしていたからかもしれない⁴²⁾。また、より実質的な理由として、英国の外務省と国防省の見解が必ずしも一致していなかった、更には閣僚間の対立があったことを挙げる既存研究もある⁴³⁾。そして、英国政府の回答の遅れが豪政府との間で更なる軋轢と相互不信を引き起こすこととなった。スペンダーは3月9日付のロンドン宛の電信の中で、率直に不快感を示すだけでなく、この遅れは英国政府が「自国の立場に有利になるよう」交渉を進めるための「意図的な行為」ではないか、また、ワシントンで米国务省と英国大使が協議を進めていたことから、英国が米国と共同戦線を張ろうとしていると疑心暗鬼になって、英国の回答を督促している⁴⁴⁾。これに対しゴードン・ウォーカー（Patrick Gordon Walker）英連邦関係相は返事の遅れを詫びつつ、以上のスペンダーが指摘するようなことはないと釈明している⁴⁵⁾。しかし、このゴードン・ウォーカーの回答も、フィリピンの参加問題や太平洋地域の安全保障措置に関する条約案に対する英国政府の立場を明らかにするものではなく、今度はメンジース首相がアトリー首相に対し回答を促している⁴⁶⁾。

英国から公式な回答がようやく届いたのは3月14日であった。ゴードン・ウォーカー英連邦関係相からメンジース首相宛のメッセージの中で、豪とNZの防衛ニーズは十分理解し、「裏ドアに門をかける」重要性を完全に受け入れ、豪とNZに対する米国の保証は「世界戦略や中東地域での共同計画の強化への重要な貢献となる」としつつも、フィリピンが米、豪、NZの3国間安全保障措置に参加することには明確に反対を表明している。その理由としてまず、「1国を含み他の国（例えば、インドシナ、サイアム、北ボルネオ、マラヤなど）を含まないことは当該近隣領域で困難を引き起こす」こと、また、2番目の懸念として「英国がこの地域で負う責任を放棄しているとみなされてしまう」こと、さらには「英国が太平洋地域で不当に米国に追従している印象を与える」ことを挙げている。その上で、豪とNZ政府に対し、英国政府のフィリピンの参加に対する立場を共有し、「米国にフィリピンの参加を認めないよう働きかける」ことを要請している⁴⁷⁾。また、同時に、2月21日付のスペンダーからの電信に対して反論、もしくは釈明するエド・メモワールも英国政府から届けられている⁴⁸⁾。

以上のように、英国からの回答は、太平洋地域の安全保障措置の必要性につき理解を示し、豪、NZ、米による3国間協定であれば受け入れ可能性を示している点で、豪政府に

としては進展であったが、フィリピンの参加を認めていないことは問題であった。したがって、メンジースやスペンダーは3月14日付の書簡に対して回答する際に、フィリピンの参加の問題につき、注意深くかつ迅速な検討を行っている⁴⁹⁾。そして、英国からの回答に対し一週間程度で次の内容の返信をスペンダーからゴードン・ウォーカーに対して送っている。

まず、英国が豪とNZの安全保障のために米国の保証を得ることの重要性を理解し、豪、NZ、米間の「3か国条約案を受け入れ可能」としたことに謝意を表明し、米国の保証が「中東防衛の共同計画を強化することに貢献する」ことを指摘している。また、豪政府としては3国間の条約締結が「第一目的」であり、フィリピンの参加の問題は、あくまで「米国からの提案」であることを強調している。その上で、日本の軍国主義復活は豪にとっては現実的な脅威であること、そして、日本の再軍備に制限を課さない講和条約が進んでいる以上、米国からの保証は一層重要性を持つこと、また、フィリピンの参加は米国の議会や世論を踏まえた場合、米国にとり政治的に重要であり、現在の米国政府の検討状況からすると、フィリピンの参加を求める提案を断念する可能性は低く、「3国間条約を得られる見込みはない」という展望を示している。そして、フィリピンの参加問題はデリケートな問題であり、フィリピンを除外するよう圧力をかければ、却って「米国からの保証を得る可能性が完全に失われる危険」性を指摘し、「米国の保証を得るこの機会を掴めなければ、このような機会は2度と来ないかもしれない」と危機感を露わにしている。そして、豪政府としては「3か国条約を確保する見込みがなければ、フィリピンを含む4か国条約を受け入れる用意がある」と結論付けている。したがって、フィリピンの参加に反対する英国の方針に豪州は「同意」を与えられないと率直に伝えている⁵⁰⁾。

しかし、この後もフィリピンの参加問題を巡っては決着がつかず、やり取りが続く。ダレスはフランス駐米英国大使に対し、英国政府の公式見解を求めたものの、フランスは3月30日になっても、閣議で討議されていないとして問題を先送りしている⁵¹⁾。一方、米国は豪州に対し、講和条約案と説明メモを配布することを提案したのに対し、太平洋地域の安全保障措置に関する条約より、対日講和が先行することを怖れたスペンダーは、ダレスに配布の延期を求めている。また、同時にスペンダーは、米政府内での検討状況を心配したのか、最終的な結論がどうであれ、米国の示す安全保障措置を豪政府としては受け入れることを示唆している⁵²⁾。また、この間米国務省内では、フィリピンを含む4か国条約に固執しているわけではなく、むしろ豪、NZ、米国の間の3か国条約と米比間の2国間条約に分けて検討する方向に傾いているとの情報ももたらされたが、これも決して米国の最終的な結論ではなかった⁵³⁾。そのような中、スペンダーは英国政府からの回答の遅れに苛立ちと不信を一層募らせ、フィリピンの参加問題が、太平洋地域の安全保障措置に与

える悪影響を心配して、ロンドンに対し強い調子で英国政府の検討状況を照会する一方⁵⁴⁾、ワシントンではフィリピンの参加問題に対する豪州の立場をフランクス英国大使に伝え、豪州の立場に配慮するよう求めている⁵⁵⁾。

英国政府が自らの最終的な立場をはっきりさせ、米豪両政府の関係者に伝えてきたのは、ようやく4月になってからだった。ゴードン・ウォーカー英連邦関係相はハリソン駐英豪大使に、回答が遅れたことを詫びつつ、「英国の閣議は3か国措置を承認し、もしそれが実現不可能で安全保障措置が完全に失われるのであれば、フィリピンを含んだ4か国条約を希望する。これはフランクス駐米英国大使も理解しており、米国側に伝えられる」と述べた。その上で、もし米国からの回答がフィリピンの参加を求めるというものであれば、「本件はワシントンで完了する」とし、英国の回答が最終的なものであることを確認している⁵⁶⁾。その後フランクスは、4月5日にダレスと会うことになったと豪側にわざわざ電話をよこし、「太平洋条約の実現見込みを危うくすることはしない」と豪側を安心させている⁵⁷⁾。そして、フランクスはダレスとの面会后直ちに、会談では「英国政府は豪、NZと米国が検討する条約に悪影響を及ぼす、もしくは危険にさらすつもりはないことを強調し」つつ、「条約に1国だけアジアの国を含むことは他のアジア諸国が外されていることを却って目立たせ、将来的には他のアジア諸国を含むより広範な防衛措置を構築する」ことを考えた場合、「英国は豪、NZ、米国の3国間の条約の締結を強く望む」と米側に伝えたことを豪側に明らかにしている⁵⁸⁾。しかし、フランクスは豪側には伝えていなかったようであるが、実は、ダレスはフランクスに対し、もし米国が、フィリピンが参加する4か国条約を最終的に求めた場合の英国政府の対応についても回答を迫っていた。これは、豪側の記録に明確に残っている。具体的には、フランクスがダレスと面会した日の翌日、アリソン米国務省北東アジア部長が豪大使館に電話をかけ、「ラスク次官補とダレスが、米国議会の圧力によりフィリピンの参加が必要となった場合につき突っ込んで質したのに対し、フランクス大使はフィリピンが参加する条約と、条約を全く締結しないことを選択しなければならないのであれば、英国政府は4か国条約に反対はしないだろうと返答した」ことを伝えている⁵⁹⁾。そして、この「英国は3か国措置を強く希望するものであるが、…（中略）…フィリピンを含む4か国措置が米国にとって議会との関係で不可欠であるならばこれを受け入れる」方針はダレスからスペンダーに対しても電信で直接伝えられ、その上でダレスは、「豪とNZを含む3か国もしくは4か国間の措置が可能となったので」、4月15日を目途にハイレベルの声明を出すことを提案している⁶⁰⁾。このように、ようやく英国の立場が明確になったのであるが、しかし、これも最終的な決着というわけではなかった。ダレスがスペンダーに送った電信にもあるように、ダレスは自国政府内での協議、特に軍部との協議を終えていなかったからである⁶¹⁾。そして、太平洋条約の最終

的なあり方に影響を与えたのは米国の「軍事的な問題」であったのである。

5. 米国による方針の決定

1951年4月18日にトルーマン（Harry Truman）大統領は「極東の安全保障に関する大統領声明」を発表したが、これは太平洋地域の安全保障措置に関する米国政府の基本方針を示している。具体的に、声明は「太平洋地域の自由世界の立場を強化することを決意し」、また、「対日講和と関連して、豪州及びNZは米国との間に、太平洋地域でいずれかの一国が攻撃された場合、この3か国はそれぞれの憲法手続きに従い共通の危険に対処するため行動する措置を提案し」、そしてこの措置は「継続的で効果的な自助と相互支援」を原則として安全保障強化のための協議を設ける」としている。そして、「講和条約締結後の安全保障措置として、日本側の要望を踏まえ日本国内とその周辺に米軍が暫定的に留まる」一方、フィリピンに対しては「米国はフィリピンに対する武力攻撃は米国の平和と安全に対する危険とみなし、行動を起こすとの認識」を表明した⁶²⁾。これは、豪、NZ、米国の間の3国間条約と日米及び米比の間の問題をそれぞれ切り離して考えることを意味し、ハブ・アンド・スポークスの同盟システムの原型が明らかにされた瞬間と言ってもよい。但し、声明は「これらの措置は地域の平和の強化への自然な最初のステップ（natural initial steps）である」と結び、今後の発展への含みを残している。

以上の声明は、4月5日の時点で、ダレスとラスクがフィリピンを含む4国間措置でも受け入れる用意があるという言葉質をフランスから取り付けていたことを考えると興味深い。英国からこのような言質を得ていたにもかかわらず、なぜ米国政府は結局4国間条約ではなく、3国間条約を取って選択したのか。この点を明らかにするには、ダレスが英国の立場を確認した後の行動を明らかにする必要がある。

最終的に、米国が3国間条約を選択したのは、軍部の意向が働いたことを米国側の文書は示している。特に、4月11日に国務省と統合参謀本部（JCS）の間の定例会議の内容は、太平洋地域の安全保障措置に対する軍部の考え方とその背景が詳しく描かれており極めて興味深い⁶³⁾。具体的には、ブラッドレー（Omar Bradley）JCS議長が、まず本件につきJCSは最終的な立場を決めたわけではないと前置きした上で、太平洋地域の安全保障措置の長所と短所の分析状況を説明した。一方、ダレスは、1月から2月にかけて日本、フィリピン、豪州で行った協議の概要を説明しつつ、1月にトルーマン大統領から対日講和に関連して太平洋地域の集団安全保障措置につき関係国と議論を始めるよう指示を受けた際には、相互支援に基づいた日本、豪州、NZ、フィリピンの5か国を含む包括的な太平洋条約につき検討することが目的だったと指摘した上で、「英国が強硬に反対したこ

と」や、豪、NZ、フィリピン「3国の国内世論が日本と同盟関係を結ぶことに反対していること」により、包括的な5か国条約の締結は非現実的となったが、豪、NZ、米国間の3国間条約であっても「米国側が強く求めれば英国政府はフィリピンの参加を再検討する」余地があること、そして「相互支援の約束は、単にそれぞれの国の領域だけでなく、太平洋地域全体の軍隊、公船、航空機に対する攻撃にも及んでおり、米国がフィリピン、琉球、日本に駐留する限り、包括的な条約と同じ機能を果たす」として問題はないと説明している⁶⁴⁾。また、「豪とNZは中東防衛にも関与しており、こうした遠距離地域へのコミットメントを行う前に、自国の安全を確保するために、自国が属する地域での米国の防衛計画を知る権利はある」とも述べている⁶⁵⁾。

これに対しブラッドレー JCS 議長は、「共同計画の実施は豪と NZ の参加を促すためであった」と述べ、そして、「日本が攻撃を受けた場合に他の国が日本の防衛に駆けつけることは間違いないか」、また、「なぜ日本と共に条約に参加することを拒むのか」とダレスに畳みかけ、ダレスは豪や NZ では「国民世論が日本を同盟国とすることに強く反対しており、1, 2年後であれば可能かもしれないが、現在は不可能である」と答えている。さらに同議長は続けて「5か国条約の下での共同計画の実施を認めたのは、いずれかの国が攻撃を受けた時に皆で行動するためである」と加え、コリンズ (Joseph Collins) 将軍も「日本の防衛に他の国が駆け付けられないのであれば米国が日本防衛計画を開示する必要もないだろう」と述べ、さらにはシャーマン (Forrest Sherman) 提督ももともと「JCS は豪と NZ は5か国条約に合意するものと理解しており、現在の状況は全く異なる」ことを指摘した。そして、シャーマン提督とブラッドレー議長は、「太平洋地域の安全保障措置をできるだけ非公式なものとするのを希望し」、特に、シャーマン提督は「日本とフィリピンには米国の計画へ関与させずに米国の権利を維持することが重要であり、豪と NZ に関しては条約案が定める「共同計画に関する機関、計画の方法や調整のあり方に一切言及を避けることが重要」と述べた。さらに、コリンズ将軍は、「合同計画にはフィリピンの参加も望ましくない」として否定した。これに対してダレスは「豪と NZ は合同計画への参加を強く希望しており、これを条約から削除することは簡単ではない」、また、「フィリピンとは異なり豪と NZ はこれまで多くの戦いに参加し、潜在能力もフィリピンより高く、統合計画の参加では豪、NZ の2国とフィリピンは区別してよいのではないかと反論している。その上で、ダレスは豪州では選挙が迫っており、日本ではマッカーサー連合軍最高司令官が解任され動揺が広がっていることを踏まえ、太平洋地域の安全保障措置に関する検討が遅れることは様々な悪影響を及ぼすとして、JCS による速やかな検討を促している⁶⁶⁾。

以上の国務省と JCS の会合は、最終的な結論を示すものではないが、JCS の考え方を示

第52号 (2020)

す貴重な資料である。既述の通り、1950年の12月から翌年の1月にかけて、米国軍部はそれまでの消極的姿勢から、太平洋地域の集団安全保障措置に前向きな姿勢に転換したが、その理由はその時期の外交文書からはよくわからない。しかし、この4月の国務省とJCSの会議議事録からは、JCSが包括的な太平洋条約を支持するようになった理由が、JCSは豪とNZを含む条約の加盟国が、日本が攻撃された場合に日本を米国と共同で防衛することを期待し、そのためであればJCSは加盟国との共同計画の策定を厭わなかったことが明らかにされている。これは1950年12月頃のアジア情勢を思い浮かべると更に理解しやすい。当時、米国は朝鮮戦争で危機的状況に陥り、日本を防衛するために米軍の兵力が不足し、マッカーサー将軍が緊急に地上兵力の増強を求めたほどであり、1月の段階では日本防衛に最小限必要な4個師団が全て不在であった⁶⁷⁾。また4月の時点でも2個師団しか米軍は駐留しておらず、この危機的な状況は9月まで続くことが予想された⁶⁸⁾。つまり、朝鮮戦争での戦況が悪化し、かつ米国が投入できる兵力に限界があった中、豪州やNZ等の軍事力を活用して喫緊の課題である日本の防衛を実現するために、集団防衛の性質を持った太平洋条約を締結することを米国軍部も望んでいたのであった。しかし、ダレスが持ち帰ってきた太平洋条約案は、JCSが望んでいたものとは異なっていた。豪やNZによる日本への軍事的支援、特に、危機が続く9月までの来援の可能性は否定されていた。よって、JCSからすれば喫緊の課題に対応しない、もしくは、できない加盟国と共に計画を共有する必要性は全く感じられなかったのであろう。

したがって、米国軍部は4月13日のマーシャル（George Marshall）国防長官からアチソン（Dean Acheson）国務長官宛の書簡の中で、フィリピンについては現状維持を主張し、「フィリピンの参加を拡大することは却って国益を損なう」と述べ、4国間条約からフィリピンの切り離しを求めている。また、豪、NZ、米による3国間条約については「簡潔な宣言の形式が望ましいとし、政治的理由により正式な条約を結ばなければならない場合でも、軍事計画や組織については一切言及しない」ことを要求している⁶⁹⁾。このように、ダレスは米、豪、NZ、そしてフィリピンが参加する4国間条約に英国政府は反対しないとする言質を苦勞して獲得したにもかかわらず、米国軍部は極めて現実的な理由から、米、豪、NZによる3国間条約を志向し選択したと考えられるのである。

おわりに

本稿は、太平洋地域のハブ・アンド・スポークスの同盟システムがどのように始まり作られたかを理解するために、1951年1月から4月にかけての外交交渉プロセスを分析した。特に注目したのは、1月にダレスとアリソンが提案した米、日、豪、NZ、フィリピン

ン、そして可能であればインドネシアの参加を想定した集団安全保障を目的とする包括的な単一の条約案が、いかなる理由で最終的には旧日米安全保障条約、ANZUS、そして米比相互防衛条約という3つの条約へと分解していったかを解明しようとした。

そして、日米に加え豪州の外交文書を多く参照することで、これまで見られなかった事実や異なる視点を提供しようとした。具体的には、米、豪、NZによる3国間安全保障措置にフィリピンが参加することに対する英国の反対を最終的にはダレスが覆す言質を得ていたこと、また、1951年1月に包括的な太平洋集団安全保障条約を米国軍部が支持するようになった理由、つまり、豪、NZによる日本の来援への期待があったことをある程度根拠とともに示すことができたと考えている。特に、この時期の豪州は、英連邦諸国の一員として英国との関係が極めて重要であった一方、太平洋戦争以降は覇権的地位にあった米国との関係を強化して自国の安全保障を確保しようとしており、また、米英と比較すると国力でははるかに及ばなかったこともあり、米英の動向に影響されやすかった。そういった事情もあってか、豪州の外交文書は、米英の動向を詳細に把握し、両国の考え方を把握するのに有益な記録を残していたのは本研究にとって大変幸運であった。

本研究で明らかになったことは、日本の再軍備に対する消極的姿勢が、ダレスが包括的な太平洋条約から日本を切り離す大きな要因になっていたことである。もともと太平洋条約を検討した理由は、太平洋諸国が対日講和受け入れる代償としての側面のほかに、日本の憲法問題を回避して再軍備を促進させると同時に、加盟国が日本の再軍備に影響力を発揮できるようにすることで安全装置とする側面があったのである。しかし、日本が再軍備に消極的だったことで、日本は集団安全保障システムに参加する資格を持たないとされ、包括的な太平洋条約から切り離されてしまったのである。

同時に、日本が再軍備に消極的だったことで、太平洋条約は豪やNZに日本の再軍備に制限を課さない対日講和条約を受け入れさせるための代償としての意味しか持たなくなったと考えるのは行き過ぎである。ダレスは、1951年1月から2月にかけて日本を訪問した際、吉田総理をはじめ日本の政府関係者と会い、日本が再軍備に対して極めて消極的であることが判明しても、日本の再軍備を諦めなかったように、将来の日本の包括的な太平洋条約への参加も諦めていなかったからである。ここに、日本の再軍備と包括的な太平洋条約は相関性が見られる。ダレスが包括的な太平洋条約を諦めていなかったことは、既述の通り、キャンベラでの協議からも明らかである。ダレスは、やがては日本が再軍備を実現し、太平洋地域での主要な軍事力を備えることが予想される以上、その日のために日本の兵力を国際管理下に置き国際の平和と安全保障に活かすことで、他の加盟国の懸念を打ち消す必要が生じ、よって、いずれ包括的集団安全保障が必要になると考えていたのである。その結果、豪、NZ、米国による3国間条約もあくまで暫定的なものとされたのであ

る⁷⁰⁾。そして、そうした考えは、トルーマンがANZUS条約締結は、あくまでアジア太平洋地域の平和への最初のステップ (natural initial steps) であると述べたように⁷¹⁾、大統領をはじめとして、米国政府内でも一定程度共有されていたのである⁷²⁾。

また、本稿は英国の反対の本質についても見直す余地があることを指摘した。当初、米政府が考えていた包括的な太平洋条約案が変更を余儀なくされたのは、ダレス自身も述べているように、確かに英国による反対を考慮した側面もあった。しかし、これもまたダレス自身が述べているように、例え英国の主張を重視したとしても、それをそのまま妥当なものとして受け入れていたわけではない。実際、日本訪問の時点での英国の反対は、包括的な「島嶼防衛」協定全体に対する反対であった以上、英国の反対だけで太平洋条約からなぜまず日本だけが切り離されたのかは説明することは難しい。また、フィリピンの参加問題でもダレスは英国の反対をそのまま受け入れてはいない。最終的にダレスはフィリピンを含めた4か国条約の受け入れを英国に認めさせることに成功しているし、米務省とJCSのやり取りは、英国の反対とは関係なくJCSがフィリピンを4か国条約から切り離していたことを示している。なぜなら、米国軍部がフィリピンを4か国条約から切り離したのは、基本的にはフィリピンにおける軍事行動権や施設維持の特権を守るためだったと考えられるからである。

つまり、ダレスを中心とする米国务省は、日本、英国、豪、NZなどの関係諸国の意見や事情に配慮しながらも、これらの国の主張に妥協ばかりを余儀なくされたわけではなく、自らの理想と考えるシステム、即ち包括的な集団的安全保障の将来的な実現を目指していた。そして、その一方で当時の米国にとり望ましい安全保障措置として、米国軍部の考えも踏まえて極めて現実的に判断した結果、最終的には旧日米安全保障条約、ANZUS、そして米比相互防衛条約という3つの条約、つまりは現在のハブ・アンド・スポークスの同盟システムへの原型を暫定的に選択し、作り上げたと考えられるのである。

—了—

註

- 1) ただし、現在、米国はNZに対する条約義務を停止している。
- 2) 厳密に言えば、NZと豪州は相互防衛の関係にある。
- 3) 例えば、Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, vol. 56, no. 3 (Summer, 2002); Galia Press-Barnathan, *Organizing the World: The United States and Regional Cooperation in Asia and Europe*, Routledge, New York and London, 2003; Victor Cha, *Power Play: The Origins of the American Alliance System in Asia*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2016など。

- 4) 例えば, David W. Mabon, "Elusive Agreements: The Pacific Pact, Proposals of 1949-1951," *Pacific Historical Review*, vol. 57, no. 2 (May 1988), 細谷千博『サンフランシスコへの道』中央公論社, 1984年, 古関彰一・宮里政玄「講和・安保占領の終了と独立」袖井林二郎・竹前栄治編『戦後日本の原点(下) 占領史の現在』悠思社, 1992年, 菅英輝『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』ミネルヴァ書房, 1992年, 中西寛「戦後アジア・太平洋の安全保障枠組みの模索と日本1949～51」『年報・近代日本研究』第16号, 1994年, また, 最近では浜井和史「対日講和とアメリカの「太平洋協定」構想: 国務省における安全保障取極め構想」史学研究会『史林』87(1), 2004年。
- 5) 例えば, 英国の反対を重視するものとして前掲, 細谷, 前掲書188頁, Mabon 前掲論文168-171, 174頁, 日本の消極的態度を挙げるものとして浜井, 前掲論文33-35頁がある。
- 6) 例えば, 細谷, 前掲書150-158頁, 中西, 前掲論文91-93頁, また, 浜井, 前掲論文, 20-23頁。
- 7) Draft Letter to Dulles, Jan.4, *Foreign Relations of the United States* (以下 *FRUS* と略記。), 1951, VI, part 1, 789; Memorandum by Allison, Jan. 11 and 12, *FRUS*, 1951, VI, 790-791.
- 8) Memorandum by Dulles, *FRUS*, 1951, VI, 135; Memorandum by Allison, Jan. 11 and 12, *FRUS*, 1951, VI, 790-791.
- 9) Draft Letter to Dulles, Jan.4, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 789.
- 10) Memorandum by Dulles, *FRUS*, 1951, VI, 135; Memorandum by Allison, Jan. 11 and 12, *FRUS*, 1951, VI, 790-791.
- 11) Memorandum by Allison, Jan. 4, *FRUS*, 1951, VI, 133-134.
- 12) 米国の軍部は, 太平洋地域での多国間の集団安全保障措置に対し, それまでの反対を1950年12月から翌年1月にかけて前向きな姿勢に転換している。これはこの時期に米軍が朝鮮戦争で苦境に立たされ, 日本を守るための在日駐留米軍が不足していたことと関係する。そこで, ソ連による日本攻撃の可能性を真剣に憂慮した米国軍部は, この集団安全保障措置を通じて豪州やNZが日本の防衛に駆けつけることを期待していたのである。詳しくは後述の, 本稿の「5. 米国の方針の決定」を参照。
- 13) Memorandum by Dulles, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 135; Memorandum by Allison, Jan. 12, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 793-794.
- 14) Sebald to Acheson, Feb. 2, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 143-144.
- 15) Letter from Williams to McBride, Feb. 8., 1951, A1838 TS686/1 part 1, The National Archives of Australia (以下 *NAA* と略す。)。この書簡については英国外務省の電報を豪首相への書簡の形式で発出したことは極めて不適切であったとゴードン・ウォーカー (Patrick Gordon Walker) 英連邦関係相は批判したとされる。Private letter from J.K.Wallen to Allan, Mar. 8, 1951, A6768 EATS77 part 2, *NAA*.
- 16) Cablegram from Spender to Harrison (No. 1071) Feb. 21, 1951, A6768 EATS77 part 1, *NAA*.
- 17) Memorandum by Feary, Jan. 26, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 815.
- 18) Memorandum by Allison, Jan. 29, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 830;「吉田・ダレス会談(第1回)」1951年1月29日, 外務省『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』(東京:2007年)175-176頁。
- 19)「日米事務レベル折衝(第1回)」1951年2月1日, 外務省『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』(東京:2007年)195頁。

- 20) 坂元一哉, 「日米同盟の絆: 安保条約と相互性の模索」(有斐閣, 2000年) 51-53頁。
- 21) 具体的には, ANZUS の第二条で, “by means of continuous and effective self-help and mutual aid will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.” そして米比相互防衛条約の第二条で, “the Parties separately and jointly by self-help and mutual aid will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.” とあるのに対し, 旧日米安保条約には該当する条文は存在しない。米比相互防衛条約では, continuous and effective が削除されたが, これは同文言が残ることで, 却ってフィリピンが米国からの軍事援助に対する依存が強まることを, 米国軍部が嫌ったためであり, ヴァンデンバーグ決議の趣旨が弱められたわけではない。Memorandum by the JCS to Marshall, Aug. 8, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 239.
- 22) Memorandum by Feary, Feb. 16, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 162; Memorandum by Feary, Feb. 19, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 169-171; Dulles to MacArthur, Mar. 2, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 176. また, ダレスは日本を発つ前に豪政府関係者と面談した際にも, 日本の安全保障措置への参加は将来的なものだと, 日本の参加を完全には諦めていないことを明らかにしている。Cablegram from Tokyo to Canberra, (No. 51), Feb. 8, 1951, A1838 532/11 Part 3, NAA.
- 23) Percy Spender, *Exercises in Diplomacy: The ANZUS Treaty and the Colombo Plan*, Sydney: Sydney University Press, 1969, 15-16.
- 24) スペンダーは1950年の秋に米国を訪問しており, この辺りの考えは国務省を中心に米国にもよく知られていた。例えば, Memorandum by Simmons, Sept. 13, *FRUS*, 1950, VI, part 1, 213; Memorandum by Acheson, Sept. 18, *FRUS*, 1950, VI, part 1, 223を参照。
- 25) 例えば, 1950年10月のヒッカーソン (John Hickerson) 国務省次官補との会合の記録でもこの辺りのことは書かれており, “Notes on Talk Concerning a Pacific” A1838 532/11 Part 1, NAA. また, 1951年1月にロンドンで開催された英連邦首脳会議でも豪代表はこの点を強調している。Cablegram from London to Canberra (No. 10), Jan. 10, 1951, A6768 EATS77 Part 1, NAA.
- 26) 1951年1月9日, スペンダー外相は太平洋安全保障措置に関するアメリカへのアプローチを始める。Cablegram from Canberra to Washington, D.C. (No. 8), A1838 TS250/7/10, NAA. また, 同月22日には, 米国務省のアリソンから米国が考える太平洋地域の安全保障措置について聴取している。Cablegram from Makin to Spender (No. 108), Jan. 21, 1951, A6768 EATS77 Part 1, NAA.
- 27) “Japanese Peace Settlement,” Feb. 15, 1951, A4311 493/16, NAA.
- 28) “Pacific Defence Pact: Forthcoming Exploratory Talk with Mr. John F. Dulles,” Feb. 15, 1951, A4639/265, NAA.
- 29) 同上。
- 30) Cablegram from Spender to Harrison (No. 1071), Feb. 21, 1951, A6768 EATS77 part 1, NAA.
- 31) Memorandum by Feary, Feb. 16, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 161-162.
- 32) Memorandum by Feary, Feb. 17, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 169, 171.
- 33) Dulles to MacArthur, Mar. 2, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 176-177. 太平洋条約への参加国, 特にフィリピンの参加問題について立場を留保したことは, ダレスからスペンダー宛に送られた書簡にも明確に記されている。Letter from Dulles to Spender, Feb. 18, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 34) Dulles to MacArthur, Mar. 2, *FRUS*, 1951, VI, part 1, 176.

- 35) Cablegram from Canberra to Wellington (No. 36), Mar. 21, 1951, A6768 EATS77 Part 3, NAA. この電信は3月14日付ゴードン・ウォーカー英連邦関係相からメンジース首相宛の書簡に対する返信案に対して NZ 側のコメントを求めたものであるが、NZ 側は特にコメントはないと返事している。そして、その翌日に NZ と豪がほぼ同時にそれぞれの首相から英首相に宛に送ることで同意している。Cablegram from Doidge to Spender (No. 43), Mar. 22, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA; Cablegram from Canberra to Wellington (No. 91), Mar. 22, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA; Telephone Conversation with Mr. Shanahan, Mar. 22, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 36) Cablegram from Spender to Harrison (No. 1071), Feb. 21, 1951, A6768 EATS77 part 1, NAA.
- 37) Cablegram from Canberra to Washington, D.C. (No. 153), Mar. 5, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA.
- 38) Cablegram from Makin to Spender (No. 321), Mar. 6, A6768 EATS77 part 2, NAA.
- 39) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 288), Feb. 28, 1951, A1838 TS250/7/10, NAA.
- 40) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 331), Mar. 7, 1951, A6768 EATS77 part 2, NAA; Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 355), Mar. 13, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 41) Cablegram from Harrison to Spender (No. 1119), Feb. 25, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 42) Cablegram from Harrison to Spender (No. 1394), Mar. 11, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA; W. David McIntyre, *Background to the Anzus Pact: Policy-Making, Strategy and Diplomacy, 1945-55*, Christ Church, New Zealand: Canterbury University Press, 29.
- 43) Private letter from J.K.Wallen to Allan, Mar. 8, 1951, A6768 EATS77 part 2, NAA; McIntyre, 前掲書, 327頁。
- 44) Cablegram from Spender to Harrison (No. 441), Mar. 9, 1951, A1838 TS250/7/10, NAA.
- 45) Cablegram from Harrison to Spender (No. 1394), Mar. 11, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 46) Cablegram from Menzies to Harrison (No. 1530), Mar. 14, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 47) "Text of Personal Message from Mr. Gordon-Walker to Mr. Menzies," Mar. 14, 1951, A1838 TS250/7/10, NAA.
- 48) Cablegram from London to Canberra (No. 1448), Mar. 14, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 49) このことは、3月14日付のゴードン・ウォーカー英連邦関係相からの書簡について、特にフィリピンの参加問題について分析した資料が豪州国立公文書館に幾つか残されていることからわかる。例えば、From Spender to Menzies, "Pacific Security Arrangements," Mar. 15, 1951, A6768 EATS77 Part 3, NAA や Pacific Division, "Pacific Pact: Inclusion of the Philippines," Mar. 16, 1951, A6768 EATS77 Part 3, NAA など。
- 50) Cablegram from Canberra to Wellington (No. 36), Mar. 21, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA. この電信は3月14日付ゴードン・ウォーカー英連邦関係相からメンジース首相宛の書簡に対する返信案に対して NZ 側のコメントを求めたものであるが、NZ 側は特にコメント

- はないと返事している。そして、その翌日に NZ と豪がほぼ同時にそれぞれの首相から英首相に宛に送ることで同意している。Cablegram from Doidge to Spender (No. 43), Mar. 22, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA; Cablegram from Wellington to Canberra (No. 91), Mar. 22, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA; Telephone Conversation with Mr. Shanahan, Mar. 22, 1951, A6768 EATS77 Annex A, NAA.
- 51) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 468), Mar. 30, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA.
- 52) Cablegram from Spender to Dulles (No. 223), Mar. 22, 1951, A1838 TS250/7/10, NAA.
- 53) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 468), Mar. 30, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA; Cablegram from Makin to Spender (No. 488), Apr. 2, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA; Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 495), Apr. 3, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA; Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 501), Apr. 4, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA.
- 54) Cablegram from Harrison to Spender (No. 1686), Mar. 28, 1951, A6768 EATS77 part 4, NAA; Cablegram from Spender to McCarthy (No. 1966), Apr. 4, 1951, A4534 48/2, NAA.
- 55) Cablegram from Spender to Makin (No. 271), Apr. 4, 1951, A5460 217/6 part 2, NAA.
- 56) Cablegram from London to Canberra (No. 184), Apr. 5, 1951, A5460 217/6 Part 2, NAA.
- 57) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 502), Apr. 5, 1951, A4534 48/2, NAA.
- 58) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 518), Apr. 6, 1951, A4534 46/2/4 part 2, NAA.
- 59) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 523), Apr. 7, 1951, A4534 46/2/4 part 2, NAA.
- 60) Telegram from Dulles to Spender (unknown no.), April 6, 1951, A6768 EATS77 part 5, NAA.
- 61) 同上。
- 62) “Statement by the President on the Security of the Far East,” April 18, 1951, Harry S. Truman Presidential Library & Museum, (<https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/84/statement-president-security-far-east> 2020年4月10日アクセス)。
- 63) “Substance of Discussions of State-Joint Chiefs of Staff Meeting,” 21 Mar. 1951, RG 59 Miscellaneous Lot File Lot 61D417, Meeting Summaries and Project Files, 1951-1959, JSC-State Meetings, Box 50, Vol. I, 3 of 3, The U.S. National Archives and Records Administration (以下、USNARA と略す。)
- 64) 同上。この部分は、ANZUS が包括的な集団安全保障の機能が想定されていたのではないかという古関の主張と軌を一にする。古関・宮里、前掲論文、287頁。
- 65) Substance of Discussions of State-Joint Chiefs of Staff Meeting,” 21 Mar. 1951, RG 59 Miscellaneous Lot File Lot 61D417, Meeting Summaries and Project Files, 1951-1959, JSC-State Meetings, Box 50, Vol. I, 3 of 3, USNARA.
- 66) 同上。
- 67) 浜井、前掲論文、20頁。
- 68) Substance of Discussions of State-Joint Chiefs of Staff Meeting, 21 Mar. 1951, RG 59 Miscellaneous Lot File Lot 61D417, Meeting Summaries and Project Files, 1951-1959, JSC-State Meetings, Box 50, Vol. I, 3 of 3, USNARA.

69) *FRUS 1951* V, 201-202.

70) このことは ANZUS 条約の条文から理解できる。具体的に、ANZUS 条約のみならず米比相互防衛条約で「アジア太平洋地域におけるより包括的な地域安全保障システムの発展をまっけて」と定めており、特に、ANZUS 条約では前文と第 8 条の両方でこの文言が使われている。

71) *FRUS*, 1951, VI, part 1, p. 204.

72) またダレスも、アジア太平洋地域でのハブ・アンド・スポーク・システムはあくまで暫定措置であると明確に述べている「付録59 1951年4月23日工業クラブにおけるダレス特使の演説」外務省『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』第二冊 (IV・V) (東京：外務省, 2002年), 701頁。