

同床異夢：五か国幕僚会合に見る同盟国間の協力 (1952年—1954年)

西 田 竜 也*

Different Dreams in the Same Bed: Cooperation among Allies in Five Power
Staff Conference (FPSC) from 1952 to 1954

Tatsuya NISHIDA

Abstract

This article aims to measure the depth of alliance cooperation in the process of developing Five Power Staff Conference (FPSC) between 1952 and 1954 by applying the concept of alliance integration. At the same time, the paper attempts to illuminate how useful the concept is to understand the nature of a military alliance.

The article first proposes five components of alliance integration, namely: 1) identifying common threats to allies; 2) developing and sharing common military strategies and plans to counter threats; 3) finding force requirements based on the plans and determining burden-sharing of force provision among allies; 4) deploying forces of each allies according to the burden-sharing decision, and 5) developing an integrated command system and integrating allies' forces under the single commander.

Applying these five components of alliance integration, the paper then investigates and demonstrates how allies' military cooperation had advanced through FPSC. Responding to requests of the French Government, the U.S., the U.K, France, Australia and New Zealand held FPSC from 1951 to 1954 to prevent and counter possible Communist Chinese aggression in Indochina and in other parts of the Southeast Asia.

A major finding of this research shows cooperation among the five powers progressed to an extent that they had developed and shared common military strategies and plans to deter and counter potential Communist Chinese threats, but their cooperation stopped there and further progress remained to be seen. The paper finally explores hypothetical

* 東海大学政治経済学部政治学科教授

reasons why allies cooperation in FPSC was suddenly suspended and what factors could have promoted further progress.

目次

はじめに

1. 問題提起
2. 統合の進んだ同盟
3. 五か国幕僚会合 (FPSC)
4. 五か国幕僚企画調整官会合
5. 同床異夢

おわりに

はじめに

アジア太平洋地域に存在する米国を中心とした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 (NZ)、米国による三国間の安全保障条約 (ANZUS¹⁾) はちょうど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さらに締結された²⁾。

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、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、米韓間の二国間条約や ANZUS などの三国間条約など、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³⁾。このように、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複数の条約をもとにしたハブ・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が構築されていることは興味深い。

アジア太平洋地域でも多国間の同盟が全く検討されなかったわけではない。アジア太平洋地域の同盟のうち、ANZUS は三か国同盟であるし、SEATO は署名当時八か国が参加する多国間同盟であった⁴⁾。しかし、これまでの研究では ANZUS や SEATO は、多国間同盟、少なくとも「NATO のような多国間同盟」としては扱われていない。

本稿では、こうした現状を踏まえ、「NATO のような多国間同盟」の特質を提示し、そ

の上で「NATO のような多国間同盟」が検討されたけれども形成されなかった一つのケースとして、1952年から54年にかけて、アメリカ、イギリス、フランス、豪州、NZ の五か国の幕僚関係者が集まり、東南アジアに中華人民共和国が侵攻した場合の方策を協議した⁵⁾、五か国幕僚会合（FPSC）の研究を行うものである。具体的には、FPSC では、中共による東南アジアへの侵攻が懸念されており、これに対抗するために五か国で共同の軍事行動をとる計画が検討されていたのである。その意味で、FPSC は軍事同盟の萌芽であり、これが軍事同盟へと発展する可能性は後述するように確かにあったのである。しかし、以下で見るように FPSC がそのまま軍事同盟へと発展することはなかった。本稿では、この FPSC に焦点を当て、なぜ FPSC が軍事同盟、特に「NATO のような多国間同盟」に発展しなかったのか、その要因について考えることとしたい。また、FPSC に対して各参加国がどのような期待を持っていたのかを明らかにすることとする。

1. 問題提起

アジア太平洋地域には、多国間同盟は存在しないとされてきた。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」テーマで書かれた論文では、SEATO は多国間主義に基づいた同盟ではなく、むしろ二国間主義に基づいた同盟であると論じられ、SEATO は NATO のような多国間同盟ではないとしている⁶⁾。つまり、こうした議論から理解できることは、多国間同盟と言った場合、単に加盟国の数が問題となっているわけではないということである。むしろ、重要なのは多国間主義であるか、それとも二国間主義であるかといった、同盟の内容や質が重要であるということになる。それでは、多国間主義や二国間主義とは何を意味するのだろうか。この点については、ラギー（John Ruggie）の議論を参考にすると、集団安全保障システムの本質は⁷⁾、システムに属する諸国家が、自国の安全保障と他の国家の安全保障があたかも区別できないほど密接に結びつき、システム内の一国が危機に見舞われた際に全加盟国が遅滞なく共同で対応するところにあるとされ、これを多国間主義と呼んでいる。そして、NATO がまさにこれに該当するという⁸⁾。つまり、NATO のような多国間同盟という場合、それは単に加盟国の「数」に注目して三か国以上のメンバーで構成する同盟を意味するのではなく、メンバーの一国が脅威に晒された場合に、メンバー全員が自らの安全保障問題と捉え、団結して脅威に対抗する同盟と言うことできる。したがって、仮に加盟国の数が三か国以上であっても、万が一の場合に全員が団結して行動することが信頼できる同盟でなければ、それは多国間同盟とは言えないのである⁹⁾。

同時に、多国間主義の言う「危機の際に共同で対処する」という考え方は、自ずと信頼

性の高い同盟を示唆していることが理解できよう。危機の際に加盟国の期待通りに同盟が機能する、信頼性の高い同盟を構築することは難しい。なぜなら、同盟のパートナーが常に期待通りに行動するとは限らないからである。アナーキーである国際政治、中でも安全保障分野で国家間の協力を実現することは、経済や環境といった分野と比べても容易ではない。安全保障分野では国家は往々にして競争関係にあり、協力相手となる同盟国の行動を十分に監視することは難しく、かつ、安全保障において裏切られることは取り返しのつかない損害をもたらすからである¹⁰⁾。例えば、ある国家が攻撃を受けた場合、同盟国が条約や協定に基づき支援に駆けつけてくれれば良いが、その保証が必ずしもあるわけではない。同盟国が攻撃を受けても、紛争や戦争に巻き込まれることを懼れて、あえて同盟の約束を反故にする、もしくは約束の実施を遅らせることもあるし、仮に約束を反故にしたとしても約束を破った国家を処罰する強制力を持った機関は国際社会には実際には存在しない。国家は、同盟国であってもその意図を完全に把握しているわけではなく、同盟国が有事に実際どのような行動をとるかはわからない。したがって、同盟国間であっても十分な信頼関係を築くことは困難であり、自らが危機に直面した時に、同盟国が確実に助けに駆けつけてくれるためには、単に有事の際に相互に助け合うことを約束するだけでは十分ではなく、約束が間違いなく実行に移されるシステムを構築することが重要になってくるのである。国家に約束の実行を強制する中央権力機構を備えないアナーキカルな国政社会で、どのようにすれば相互に信頼できる効果的な同盟関係を構築できるのか。つまり、ラギーの言う多国間主義に基づいた信頼性の高い効果的な同盟とは、具体的にどのようなシステムや制度を備えているのかが問題となるのであり、この点につき議論をもう少し進めたい。

2. 統合の進んだ同盟

同盟を効果的に機能させ、同盟の信頼性を高めるために、国家は様々な行動をとりうる。例えば、国家は条約や協定を締結し、有事の際には対外脅威に共同で対抗することを内外に宣言するかもしれない。この場合、同盟国は協力して脅威に対抗することを明確にすることで、共通の脅威に対する抑止効果を期待できるかもしれない。しかし、国家はより具体的なコミットメントを求めるかもしれない。例えば、自国が危機に陥った場合に確実に同盟国の支援を得られるよう、予め自国の領域内に同盟国の軍隊を駐留させるかもしれない。この場合、駐留する同盟国の軍隊は「人質」のような役割を果たす。このようにしておくことで、自国が攻撃された場合には、そこに駐留する同盟国の軍隊もまた攻撃を受けることになり、否応なしに脅威となる国に対抗せざるを得なくなるというわけであ

る。しかし、駐留を認める国からすれば、同盟国の軍隊が駐留することは、安全保障を確保する上で一定の安心材料となるかもしれないが、自国が脅威にさらされた時に、同盟国の軍隊がいつどのように行動するかがわからなければ、完全に安心することはできないだろう。

したがって、信頼性の高い効果的な同盟の一つのあり方とは、同盟国それぞれが想定される対外脅威に対抗する意思を持つだけでなく、有事を想定して対外脅威の動きを予測し、同盟国それぞれが具体的にどのように行動して脅威に対抗するかが明確になっている同盟といえることができるかもしれない。本稿では具体的に、こうした信頼性の高い効果的な同盟とは、まず、想定される脅威が特定されており、次に、こうした想定される脅威が具体化した場合に脅威の動きを予想し、同盟国同士が有事の際の共同の戦略や作戦計画を策定し、共有することが重要になると考える。なぜなら、戦略や作戦の共有により、いつどのような場合に同盟国が支援に駆けつけてくれるか、どのような方法で共同防衛を実現するかが明確になるからである。そして、全体の戦略や計画が具体化することで、共同防衛を実現するための兵力、施設、機材そして装備の内容や量も明確になってこよう。そして、兵力、施設、機材そして装備の内容やその必要とされる規模が明らかになれば、各国の役割や負担の分担を、それぞれの同盟国の国力も考慮しつつ、公正に実現していく必要が出てこよう。つまり、各同盟国の責任と役割分担の明確化である。そして、最終的に共同防衛を効果的かつ効率的に実現するためには、各同盟国が陸軍力、海軍力、空軍力その他の兵力をそれぞれの国力に応じて実際に提供し、策定された戦略や計画のもとに然るべく配備されることが重要である。なぜなら、仮に有事の際の戦略や計画が策定されたとしても、それを実行に移すための兵力が実際に配備されなければ、それら戦略や計画は画餅に過ぎず、各同盟国は共同防衛のための戦略や計画が実現されるという確信を持つことは困難だからである。さらに、各同盟国が兵力を提供した際には、これら各国の軍隊を統合して運用することが重要になる。そのため、単一の司令官の下、各同盟国の兵力を統合した、統合司令組織を発展させる必要が出てくる。なぜなら、配備された各国の兵力を効果的かつ効率的に運用するためには、実際に配備された兵力を単一の指揮命令系統下に置き、これらを統合して運用する体制が整っている必要があると考えられるからである。こうした同盟を、本稿では「統合の進んだ同盟」と呼ぶことにする。そして、以上の「統合の進んだ同盟」の特徴を簡潔にまとめると以下ようになる。

- 1) 想定される脅威が特定されている。
- 2) 想定脅威が現実のものとなった場合の脅威の動きを予測し、同盟国同士は有事の際の共同の戦略や作戦計画を策定し、共有する。
- 3) 全体の戦略や計画をもとに、共同防衛を実現するための兵力、施設、機材そ

して装備の内容や量を明らかにし、各国の責任や役割の分担を、それぞれの同盟国の国力も考慮しつつ、明らかにする。

- 4) 各同盟国の陸軍力、海軍力、空軍力その他の兵力がそれぞれの国力に応じて実際に提供され、共同の戦略や計画に基づき配備される。
- 5) 配備された各国の軍隊を統合して運用するため、単一の司令官の下、統合司令組織が発展する。

本稿では、信頼性の高い同盟の一例として、以上の「統合が進んだ同盟」について考えてみたい。なぜなら、多国間主義に基づいた同盟は、概念的には理解でき重要な示唆を持つものであるが、それでは具体的にどのような同盟が多国間主義に基づく同盟であるかは必ずしも明らかにはなっていないからである。そこで、本稿では多国間主義の同盟を具体的に構成する要素として、以上のような「統合が進んだ同盟」という考え方を一例として提示し、どの程度有用であるかを検証する。そのために、「統合の進んだ同盟」は、以上に示した5つの特徴を持つものとしてとりあえずは考え、必要に応じて修正加えることも検討する¹¹⁾。しかし、統合の進み方には程度があり、以上の5つの特徴を全て備えた同盟もあるだろうし、反対に以上の特質を備えない同盟もあるかもしれない。例えば、脅威の均衡理論のように、同盟は特定の脅威に対抗して形成されるものと考えるのであれば¹²⁾、最低限以上の1)は満たす必要はあるだろう。また、単に脅威が特定されるだけでなく、同盟国間の協力がどの程度まで進んでいるかにより、同盟国間の協力の深度を見ることも可能になるかもしれない。例えば、以上の1)、2)、3)もしくは4)までのいずれかを満たす同盟も存在するかもしれない。具体例を挙げて考えると、例えば、「統合の進んだ同盟」という視点から見た場合、NATOの場合は、完全とは言えないかもしれないが、かなり同盟国間の協力が進んだ同盟と言えるのではないだろうか。例えば、冷戦の期間中、NATOはソ連を共通の脅威として、具体的な共通の戦略や計画が策定されてきた。また、こうした戦略や計画をもとに加盟国の責任、役割そして負担の分担が明らかにされ、加盟国各国は求められた負担分担を常に完全に達成してきたわけではないものの、NATOに対して自国の兵力や施設などを提供してきた。そして、これら兵力を統合して運用するために欧州連合軍最高司令官（SACEUR）を頂点とする、統合司令組織を発展させて、実際に加盟国の軍隊を配備してきた¹³⁾。その意味で、統合が進んだ同盟の5つの特徴をかなり満たした同盟と言ってよいだろう。

また、フィリピンとアメリカの同盟は、冷戦中は共産主義、特に中国の共産主義を脅威として締結され、米国の軍隊、特に海軍がフィリピンのスービック湾基地、空軍がクラーク基地という大規模な基地に配備されていたこともあり、その意味で1)を満たし、米軍がフィリピンに配備されていたことで、4)を一部満たすと考えられるかもしれないが、

共通の戦略や計画なども策定，共有されることもなく，その意味でフィリピンの軍隊との協力関係は限定的であったし，統合司令組織も発展していないことから，2），3）や5）は満たしていないと言えるかもしれない。さらに，冷戦終結後，米軍はフィリピンから大部分撤退していることから，今では1）を満たすに過ぎないと言えるかもしれない。このように，同盟を統合の進み具合という基準で見ること，それぞれの同盟が有する加盟国間の協力関係の幅広さや深さがある程度見極めることができるかもしれないのである。本稿では，こうした尺度を用いて，五か国幕僚会合（FPSC）という同盟国間の協力の程度がどの程度まで進んだかを明らかにしようとするものである。

3. 五か国幕僚会合（FPSC）の成立

FPSC は，1952年以降インドシナ問題につき，アメリカ，イギリス，フランス，そして後から参加した豪州，NZ の五か国が，中共がインドシナ地域に軍事介入した場合に，どのような対応をとるかにつき，主として軍事的観点から協議を行う場として設けられた。インドシナでは第二次世界大戦終了後，独立や反植民地運動の動きが強まったが，フランスは完全な形での独立を認めようとせず植民地権益を確保しようとした。加えて，独立や反植民地運動と，共産主義勢力による抵抗と武装蜂起が結びつくようになり，1946年以降フランスはホーチミン（Ho Chi Minh）を中心とするベトミンとの間で事実上の戦争状態に入っていた。紛争はなかなか終結せず長期化し，フランスは徐々に苦境に立たされるようになり，アメリカにこのインドシナでの紛争に対する支援を求めるようになる。アメリカ政府内部では，インドシナ問題につきフランスに対する支援を行うことにつき賛否両論があったものの，1950年2月に「インドシナに関する合衆国の立場」という国家安全保障会議文書（NSC64）を策定し，フランスに対する援助が具体的に動き出すこととなった¹⁴⁾。こうした支援に加えて，1950年9月にニューヨークで開催された米英仏三か国非公式外相会談の際に，フランスのシューマン（Robert Schuman）外相はインドシナ問題へ一層の協力を求め，同問題に関する米英仏三か国の間でハイレベルの協議を行うことを提案する。そして，この提案を受ける形で翌年5月からインドシナ問題に関する英米仏間の協議が始まり¹⁵⁾，1952年の2月からは豪州とNZ が加わったというものである。それでは，この五か国協議はどのような目的で行われたのか，1952年の2月の協議の内容を少し詳しく見てみることにする。

この2月の会合では，アメリカ，イギリスそしてフランスのインドシナ問題に対する考え方の違いが明確になっていることがわかる。具体的には，インドシナ地域に中共が更なる軍事介入を行う場合には強力な報復を行う旨警告するとともに，この警告が無視された

場合に中共に対してどのような軍事的な措置をとるかについて検討がなされている。つまり、フランスはインドシナに対する物資の支援のみならず、中共による侵攻を防ぐための方策を検討するよう求めていたわけである。しかし、三か国の間では中共に対する警告を発することではおおむね一致が見られたものの、その警告が無視された場合の対応については意見が分かれた。例えば、アメリカは警告が無視された場合には、中共に対する海上封鎖と共に、中共国内の目標を爆撃することを提言する一方、イギリスとフランスは海上封鎖には反対するとともに、中共国内への爆撃についても、インドシナとの国境付近に限定し、中共によるインドシナへの軍事介入と直接関係ある活動を除き否定的な態度を示している。こうした英仏の態度を、この協議に参加したアメリカの軍関係者は、フランスが反対するのは、自国の国益と直接関係するインドシナ地域で必要な軍事活動のための兵力が分散してしまうことを恐れ、フランスは自国植民地であるインドシナ地域に対する支援だけを得られればよいと考えているのではないかと疑念を呈している。その一方で、イギリスが消極的であるのは、香港やマラヤへの影響を最小限度にするために、中共やソ連を刺激することを懸念していると分析している¹⁶⁾。そして、イギリスとフランスは、同協議を単なる話し合いの場としてだけではなく、米国の支援を得、かつ、インドシナを含む東南アジアに関して軍事的行動も含んだ具体的な協力を進めるため、東南アジアでの恒常的な軍事組織に発展させようとしていた。しかし、米国は恒常的な軍事組織の設立には消極的であり、1952年6月の三カ国外相会談の場で、シューマンが恒常的軍事機関の設置を再び呼びかけた際に、アチソン（Dean Acheson）米国務長官は協議が進む中で自然にそうした構想が出てくる方が望ましいと受け流している¹⁷⁾。アチソンがシューマンの提案に前向きでなかった背景には、米国軍部が東南アジア地域での恒常的軍事組織の設立に消極的であったからであった¹⁸⁾ という事情がある。

そして、同年10月には再びワシントンで五か国の軍事代表が集まり、インドシナ問題につき協議を行っている。同協議でも、特に英米間での考え方に違いは見られたものの、中共のインドシナ地域への軍事介入を防ぐためには、海上封鎖、中共国内へ主要な軍事目標への爆撃、通信ラインの破壊などの措置は単独では効果を持たず、これら措置を組み合わせることで効果的なものになるとの結論に至っている。そして、これら軍事的措置を迅速に行うためには、軍事行動に参加する国々が事前に計画を立案し、軍事情報の交換、通信手段や方法の調整を行うなど相互の協力と調整が極めて重要であるとし、そのために東南アジア地域に派遣されている各国の司令官を責任者とする幕僚機関を立ち上げる必要があることを指摘している。この10月のワシントンでの会合は、未だ参加国間の違いが見られるものの、今後の協力や調整に向けての方向性が示されるなど、2月の特別会合の時よりは前向きなものとなっており、一定の進展が見られることが特徴である¹⁹⁾。そして、この

ワシントンでの協議結果を受けて、幕僚機構設立に向けての準備を進めるべく、1953年4月にハワイで五か国幕僚機関の準備会合が開かれることとなったのである。

この4月のハワイでの準備会合での主要な成果は、参加する五か国がインドシナ問題を含む東南アジア地域に中共による軍事侵攻に対応するためのより詳細な計画を立案し策定することに合意したことである。具体的には、五か国の幕僚企画調整官からなる会合をこれ以降開催し、東南アジアでの更なる中共の攻撃に対抗するために、とりうる軍事行動を決定するために優先順位を付けつつ、計画研究を行うこととしたのである。この計画研究は非常に網羅的なものであり、インドシナに対する陸海空からの支援や補強、香港に対する海と空からの支援、中共に対する海上封鎖、中国大陸の軍事目標に対する空からの攻撃のみならず、海南島への攻撃、中国国民党軍の活用、マラヤ、タイ、そしてビルマに対する陸海空からの支援といった広範囲にわたり、五か国の幕僚企画調整官が中心となって詳細な計画を立案し策定することとなったのである²⁰⁾。

しかし、五か国幕僚機関の設立に準備に際しても、幾つかの重要な点で、参加国間には考え方の違いが見られたのであった。まず、アメリカ、特に米国防省は、五か国幕僚機関につき、本部や事務局を持った恒常的な機関を想定していない旨繰り返し、「幕僚機関」という名前を使うことを避けようとし、むしろ、「連絡機関」のような名前を希望することで、この機関の位置づけをトーンダウンしようとした²¹⁾。また実際、準備会合の冒頭から、米側代表団はいかなる形態の参謀機関の恒常的な組織設立、及び、合同計画の策定にも反対したのである²²⁾。こうした点からは米国軍部がインドシナを含む東南アジア地域に恒久的に何らかのコミットメントを求められることを嫌う姿が窺える。一方、英国参謀本部は五か国参謀機関のオープニングとなるこの会合を重視し、代表は最高レベルであることが重要と考え、英国参謀本部は3人いる極東総司令官のうち1人が参加すべきとしていた²³⁾。また、インドシナ及び東南アジアの防衛に対する考え方についても、温度差が見られた。例えば、豪政府は、豪の限られた兵力はすでに中東地域などにコミット済みであり、豪州の限られたマンパワーを踏まえた場合、いかなる追加的な貢献も形ばかりものにならざるを得ないとしつつ、マラヤ陥落の影響が豪の中東への兵力派遣に影響を及ぼす以上、同盟国はインドシナではなくマラヤの維持を重視すべきというのが豪政府の立場であった²⁴⁾。しかし、こうした違いを抱えつつもこれ以降、インドシナ問題を含む東南アジア地域に中共が軍事介入してきた場合の対抗措置に関するより具体的計画づくりが始まったのである。このように1953年4月のハワイでの準備会合を経て、正式な組織や委員会の設立には至らなかったものの、五か国それぞれの司令官レベルを軍事代表として任命して、東南アジアでの軍事計画等を定期的に交換し相互に調整することとなった²⁵⁾。英国政府はこれをもって五か国幕僚機構（Five Power Staff Agency: FPSA）が始まったと考え、一定

の評価を与えている²⁶⁾。

4. 五か国幕僚企画調整官会合

そして、1953年4月の準備会合を経て、同年6月に最初の五か国の幕僚企画調整官による会合、9月から10月にかけては二回目、そして翌年2月には三回目の幕僚企画調整官会合が開かれたのである。第一回目の五か国幕僚企画調整官会合は、1953年6月15日から2週間以上にわたりハワイで集中的に行われた。同会合では準備会合で優先順位が最も高いとされた7つの優先事項Aに属する課題、具体的にはインドシナと香港に対する海と空からの支援、中国大陸の軍事目標に対する航空攻撃、中国沿岸部での海上封鎖、心理戦、ゲリラ戦、そしてタイに対する空と海からの支援に関して、利用可能な兵力も考慮しつつ突っ込んだ議論が行われている。例えば、インドシナ地域の防衛については、トンキン湾デルタ地域を維持することが極めて重要であるとされ、そのためには中共に対する海上封鎖や中国大陸に対する爆撃も必要であると結論付けている。その上で、インドシナを海と空から支援するためアメリカ人の司令官を任命し、フランス人司令官との間で相互に計画を調整し、通信手段を確立することも提言されている。また、香港についても、中共による軍事侵攻があった場合、香港を維持することは極めて重要であり、そのためには2個師団程度の兵力が必要とされる一方、香港を海と空から支援する米軍のアメリカ人の司令官を任命し、イギリス軍の司令官との間で相互に計画を調整し、通信手段を確立することが提言されている。さらには、中国大陸の軍事目標に対する爆撃については、その重要性を強調しつつ、兵力の不足、特に中・長距離爆撃機が不足する可能性が指摘されている²⁷⁾。この第一回目の幕僚企画調整官会合についてイギリスの軍のトップは、参加国政府のコミットメントを約束するものではないものの、会合は極めて有益であり、我々が期待していた以上の成果を成し遂げたと述べ、多くの課題に関する検討は、計画の高度な段階に達し、もし兵力が利用可能であれば、計画の実施を可能にする提言が含まれているとして、高く評価している²⁸⁾。

続く1953年9月から行われた第二回目の五か国幕僚企画調整官会合も、ハワイで行われ10日以上にわたり、優先事項Bに属する課題、つまりインドシナ地域に対する海及び空からの支援を伴った陸上兵力の提供、マラヤ地域及びビルマに対する海や空からの支援と陸上兵力の補強等につき議論がなされている²⁹⁾。豪州からの参加者の報告によれば、必要な兵力の問題に対する極めて現実的な検討がなされ、五か国の東南アジア戦略の調整の基礎となる可能性を指摘しつつ、会議の結果はおそらく前回のものより一層満足度の高いものであると総括している。具体的には、豪州にとり最も重要であるマラヤの防衛に必要な

陸上兵力の大部分は英連邦が提供することとなり、「豪、NZ 及び英国の軍事代表は、それぞれの国の当局がマラヤ防衛のために必要な兵力に対する英連邦の貢献を早期に決定する必要性に注意を向ける」としている³⁰⁾。さらに、1954年2月15日から27日までシンガポールで行われた第三回目の五か国幕僚企画調整官会合では、中国大陸の橋頭堡を襲撃し確保すること、インドネシア国内の共産主義者が反乱した場合のインドネシアの友軍への軍事的支援、これまでに検討してきた軍事行動の相互関連性、東南アジアにおける五か国の指揮命令系統の関係、五か国によって計画された作戦行動を実施するための通信などについてさらに議論が進められている³¹⁾。そして、第三回目の会合が終了したことで、1953年4月の準備会合で議題として挙げられていた検討事項に関する調査分析が一通り終了している。そして、この三回の会合で明らかになった重要なポイントが幾つかある。

まず、一連の会合では、インドシナのトンキン・デルタは、中共が最初に攻撃を仕掛けるかもしれない、戦略的に最も重要な地域であることが明らかになった。したがって、この地域に対する防衛努力をまず優先すべきだが、兵力不足がインドシナ全体の防衛を妨げるかもしれないとされている。そして、万が一インドシナが陥落すれば、マラヤの防衛が何より増して重要になるが、マラヤ防衛に必要な兵力は現状でも利用可能である可能性が高いと結論付けられた。さらには、中国大陸上の選ばれた軍事目標に対する航空攻撃は、東南アジア地域の防衛には最優先事項であるとされた³²⁾。そして、こうした軍事措置を実施するために必要な兵力についても検討がなされ、必要な海上及び航空兵力は朝鮮半島を含む太平洋地域に存在するとされた一方で、必要な陸上兵力は、当時インドシナに駐留していたフランス連邦軍に加えてさらに13師団が必要とされたものの、この大規模な軍勢力をどのように各国がどのように提供するかについては明確にされておらず、フランス、アメリカ、イギリス、豪州のいずれも当時の状況では提供を確約することができなかった可能性が高い³³⁾。イギリスと豪州が、特に関心を持っていたのがマラヤ防衛であるが、この点についても具体的な検討が進み、マラヤの防衛に必要な軍勢力は完全なる4個師団と512機の航空機、東西海岸における大規模な海軍力が必要とされ、英連邦諸国は現在直ちに動員可能ではないものの、これら必要な兵力を提供することは可能であると認識していた³⁴⁾。

このように、幕僚企画調整官会合の報告は、中共が侵攻した場合の具体的な計画、その計画を実施する上で必要な兵力、そして、実際に利用可能な兵力を示すことができたことは成果であった。そして、これまで意見の相違が見られていた、中共領域内への爆撃などについてもその重要性につき意見の収斂が見られたことも進展であった。他方で、幾つかの課題が明らかになったことも事実である。まず、利用可能であるとされた兵力であっても、インドシナのフランス連邦軍を除き、実際の派遣可能性を保証するものではなかったことである。確かに、東南アジアと極東地域全般に同盟国の兵力が存在はしていたが、こ

れは実際に中共が東南アジアに侵攻した場合に、同盟国が軍事行動を起こすために必ずしも遅滞なく派遣できるものではなかった。実際の派遣可能性はその時々他の地域、例えば、朝鮮半島での状況に依存していたし、朝鮮戦争は1953年7月によりやく休戦協定が結ばれたばかりであった。つまり、軍事行動に必要な兵力は、必ずしも各国が迅速に提供できる兵力を示すものではなかったのである³⁵⁾。具体的には、豪州の軍関係者は、東南アジア地域の有事の際に供給できる豪の兵力につき、特別兵力や動員なしに貢献可能な陸上兵力は、現在韓国に派遣している2大隊しかなく、有事の際にはこの兵力が国連司令部の任務から解かれる必要があるとし、海軍及び空軍による貢献も同様な状況であると述べている。さらに、マラヤで中共が直接の脅威となった場合、豪州が軍事的に対応するには、何らかの動員が必要となるとしている³⁶⁾。

次に、幕僚企画調整官会合でアメリカ以外の参加国、特にイギリスやフランスの関心が高かったものとして、統合司令組織の問題があった。特に、フランスは米国の司令官を極東もしくは東南アジア地域の連合国軍最高司令官として任命することが望ましいと考えていた。これは、イギリス代表団が報告しているように、そうすることでトンキン・デルタを維持するフランスの負担が減らせるかもしれないという思惑もあったであろう³⁷⁾。しかし、第三回会合の報告書にもある通り、連合国最高司令組織を設けることの長所と短所については議論されなかった。フランスの代表は、次回の幕僚企画調整官会合の前にハイレベルでの会合を行い、最高レベルの当局の関心を指揮命令系統に向けるよう強く提言した一方、他の代表はこの提言に反対こそしなかったものの、これは政府の検討事項であり、特に、指揮命令系統の問題は東南アジアだけを取り上げて検討できるものではないと反論している³⁸⁾。

このように三回の幕僚企画調整官会合が開催され、インドシナ及び香港への支援、中国大陸への爆撃、海上封鎖、マラヤ、タイ及びビルマへの支援、インドネシアに対する支援など当初予定されていた議題については全て計画を策定し、計画を実行するために必要な兵力の概要も明らかになった。そして、この会合の内容や成果は各国の軍事代表にとっても満足できるものであったようである。そして、この会合は今後も継続かつ拡張すべきであり、東南アジアで軍事措置をとった場合のソ連による全般的な介入のリスクや、敵及び味方の双方による原爆の使用の効果と影響なども含めた、これまで議論しなかった事項についても、会合の議題とすべきと提言するなど、会合の継続を求めることで一致を見ている³⁹⁾。このように、当初予定されていた議題について、計画策定や必要な兵力の見積もりも終了したにもかかわらず、参加者の間で更に共同で研究や計画策定を進めようとしたことから、五か国の幕僚関係者の間には協力を進めようとするムードも醸成され、幕僚企画調整官会合それ自体は当初の目標を達成し、概ね成功したと考えてよいだろう。

しかし、結論から先に述べると、第四回以降の会合は行われることなく幕僚企画調整官会合は第三回の会合をもって終了している。米国側は一方的に1954年6月に、同年9月のメルボルンでの五か国幕僚企画調整官会合への参加を留保することを通告し、事実上同会合はここに終わりを迎えることになる。1954年3月以降ディエン・ビエン・フーの攻防を巡りインドシナ危機が発生すると、アメリカは幕僚機関のような五か国の枠組みよりアジアの国も含んだ幅広い東南アジアの地域機構に関心を示し、五か国の枠組みはむしろアジアの国を排斥していることを、五か国幕僚企画調整官会合への不参加の理由として挙げた⁴⁰⁾。このように、五か国幕僚企画調整官会合では一定の成功と進捗を見たにもかかわらず、突然アメリカ側の意向により中止となったのである。それでは、五か国幕僚企画調整官会合それ自体は順調に進み、一定の成功を収めていたにもかかわらず、なぜ中止されたのだろうか。また、そもそも、五か国幕僚企画調整官会合が成果を上げることができた要因はどこにあったのか。次節では、五か国幕僚機構に参加した国のインドシナを含む東南アジア地域の五か国の枠組みに対する各国の考え方をより深く分析することとしたい。

5. 同床異夢

イギリスは、軍部及び政府もFPSAなど、英米仏豪NZの五か国の枠組みを発展させることに積極的であった。イギリス政府、特に1951年10月にチャーチル（Winston Churchill）を中心とする保守党が政権に返り咲くと、イギリス政府はアジア太平洋戦略の見直しを開始する。中でも、チャーチルやイーデン（Anthony Eden）外相は、ANZUSからイギリスが外されている状況を不満としていたことはよく知られている⁴¹⁾。また、アジアで共産主義が広まるにつれ、植民地である香港やマラヤの防衛を真剣に考える必要があった。他方で、第二次世界大戦で国力が疲弊していたイギリスがアジア太平洋地域に割くことのできる軍事力にも限界があった。実際、アジア太平洋戦略を見直す中で、イギリス軍部は1952年末までには英国の植民地である香港とマラヤへの共産主義の浸透が脅威であると認識していた。同時に、有事には米国の支援なしに、英豪NZだけで太平洋地域の防衛に必要な兵力を確保することは困難であることも明らかになる⁴²⁾。そして、1953年に入ると、イギリス軍部は有事にはマラヤの防衛のために、米国が中共に対してとりうる軍事措置と連携する必要があるとの認識を強め、統合軍事司令組織の構築を訴えている⁴³⁾。特に、米国の関与を得ることは、マラヤ防衛のために極めて重要であった⁴⁴⁾。英国は第二次世界大戦による惨禍とその後の経済的停滞から未だ立ち直っておらず、アジア太平洋地域へ兵力を新たにコミットできる余力はなかった⁴⁵⁾。したがって、英国政府は同地域で米国がイニシアティブを発揮することを望んでおり、米国人が最高司令官の立場を占めるこ

とも許容していた。そのような中で、チャーチルが考えたのが、アジア太平洋地域における「中心的機関」の構想であったのである。これは、1952年12月に行われた英、豪、NZの三首脳による会談でチャーチルが明らかにした構想であり、イギリス政府の真の目的は英、米、豪、NZから成るアジア太平洋地域全体の中心的機関を構築することであり、この目的が達せられるのであればどのような形態をとるかは重要ではないと発言している⁴⁶⁾。この発言は英国のアジア太平洋戦略の本質の一端を示している。このアジア太平洋地域における中心的機関につき、チャーチルは第二次世界大戦時に組織された合同参謀委員会 (the Combined Chiefs of Staff Committee) を拡大した機関の設立をイメージしており⁴⁷⁾、1953年6月に再び行われた豪州とNZとの三か国首脳会談で、米、英、豪、NZ、仏をメンバーとする太平洋条約を提案しているが、これはFPSAの参加国と同じであることに留意する必要がある。そして、イギリスの軍部がFPSAの発展に高い期待をかけていたことは、既存研究も指摘している⁴⁸⁾。

つまり、この時期の英国軍部はあくまで将来のアジア太平洋地域に米、英、仏、豪、NZから成る、第二次世界大戦中の合同参謀委員会のような組織の構築を目指しており、FPSAが徐々に進展し、こうした組織を持つ五か国同盟 (Five-Power Pact) が発展することを期待していた可能性がある。なぜなら、FPSAは英、米、仏、豪、NZというこの地域の主要国全てをメンバーとしており、将来の国際的な機関の「軍事的な核 (military nucleus)」となるとイギリス軍部は考えていたからであり⁴⁹⁾、この考えはチャーチルの「中心的機関」構想ともつながるものである。以上からわかる通り、こうした構想の背後にあったイギリス政府の動機とは、第二次世界大戦により低下した国力では、自国植民地である香港やマラヤを自国だけで防衛する能力はないとの冷静な認識を踏まえ、これを他国の協力、特にアメリカからの支援を得て、自国の国益の実現、つまり、植民地の防衛を確保するという極めて現実的な計算に基づくものであったと言ってよい。

そして、こうしたイギリスのアジア太平洋地域戦略は、概ね豪州政府や軍部も理解し、共有できるものであった。香港はともかく、地理的にも豪州へとつながるマラヤの防衛は豪州にとっては自国の安全保障に直結する極めて重要な問題だったからである⁵⁰⁾。実際、幕僚企画調整官会合に参加した豪代表も、豪州にとって最も重要なのはマラヤ防衛であると報告している⁵¹⁾。そして、会合の結果、マラヤの防衛に必要な陸上兵力の大部分は英連邦が提供することとなった。こうした結果は、イギリスや豪州の関係者にとってある程度予想できていたことだろう。なぜなら、五か国の枠組みとは別に、イギリス、豪州、NZの英連邦三か国は将来のマラヤ防衛のあり方について、独自に検討を進めていたからである⁵²⁾。五か国幕僚企画調整官会合での結論は、英連邦三か国がすでに検討していた方向性と軌を一にするものであった。したがって、「豪、NZ及び英国の軍事代表は、それぞれ

の国の当局がマラヤ防衛のために、必要な兵力に対する英連邦の貢献を早期に決定する必要性に注意を向ける」よう促すこととなったのである。しかし、英連邦諸国がその負担の多くを担うことになったマラヤ防衛についても、五か国幕僚企画調整官会合では米軍の支援が必要であることが明らかになった。具体的に、例えば、クラ地峡の西側の作戦には英連邦諸国だけで必要な海軍力を提供できるとしつつも、東側の作戦の大部分には米国の海軍力が必要であるとし、また、空軍力についても、英連邦と米国が共同で提供するとしている⁵³⁾。つまり、マラヤ防衛に対しては英、豪、NZの英連邦諸国が基本的には責任を持つつつも、米軍の支援はやはり必要とされ、米軍の関与と支援を恒常的に確保するためにも東南アジア地域で米国人の総司令官を頂点とする統合司令組織、チャーチルの言うところのアジア太平洋地域の「中心的機関」の設立が重要とされたのである。

また、フランスも既に述べてきた通り、東南アジア地域の防衛に関し、多国間の統合指令組織を構築することに当初から前向きであった。特に、第三回の幕僚企画調整官会合でフランスの代表は、ハイレベルでの会合を行い、最高レベルの当局の関心を指揮命令系統に向けるよう強く提言したことは、フランスのこの問題に対する関心の高さを示すものである⁵⁴⁾。そして、フランスが統合司令組織の問題にこだわった理由を理解するには、フランスが欧州及び東南アジアの安全保障に関して置かれていた状況を理解する必要がある。既述の通り、フランスにとって東南アジア地域で最も関心があったのはインドシナ、中でもトンキン・デルタの防衛であり、そして、そのための支援をアメリカから得ることであった。これは、米英仏の三か国外相会談、1952年2月の五か国特別会合、そして、五か国幕僚企画調整官会合などからも明らかである。つまり、フランスが統合司令組織の構築を進めようとしたのは、恒常的な統合司令組織ができれば、アメリカをインドシナ及び東南アジアでの共産主義との戦いに恒常的に関与させることができ、かつ、アメリカからの恒常的な支援が得られると思惑があったと言えよう。

しかし、これは単にフランスがアメリカに負担を肩代わりさせ、自らは「ただ乗り」をしようとしていたわけでは必ずしもない。この辺りのフランスがおかれていた厳しい状況を理解するには、単にインドシナの状況のみならず、欧州の安全保障において担っていた、もしくは担うことが期待されていたフランスの役割や責任についても理解する必要がある。

この時期、フランスにとって大きな課題となっていたのは欧州防衛共同体（EDC）への軍勢力貢献の問題であった。このEDCは、フランスのみならず欧州とアメリカがソ連に対する安全保障を確保する上で非常に重要な問題であった。フランスにとって欧州防衛の課題は主に三つあった。一つは欧州の安全保障を確保するためにはアメリカの軍事的関与を確保する必要があったということである。弱体化した西欧諸国だけで、ソ連の軍勢力

に対抗できないことは明白であったからである。二つ目は、アメリカの関与を確保するためには、アメリカが求めるドイツの再軍備を受け入れる必要があるという現実であった。仮に、アメリカの軍事的関与を得られたとしてもそれだけでは西欧防衛が実現できないことも明らかになっており、特に、陸上兵力提供の面で、ドイツを再軍備させ、西欧防衛に組み入れる必要があることも明らかだったからである。そして、三つ目は、対ソ防衛のために西ドイツの再軍備は不可避だとしても、西ドイツの再軍備が欧州特にフランスにとって脅威となってはならないことであった。そのために、フランスは、ドイツ軍を復活させることなく西ドイツの兵力を活用するために超国家的な欧州軍を構築し、兵力提供の面でフランスが西ドイツを上回る軍事的貢献を行うことで、西ドイツに対する優位性を保ち、主導権を確保することを考えていた⁵⁵⁾。こうした、以上3つの複雑かつ困難な要求を満たすために、EDC という国家の枠組みを超えた国際欧州軍の設立を提唱していたのである。しかし、EDC 内での軍事貢献の面でドイツと競合関係にあったフランスには、西ドイツにはない不利な点を抱えていたのである。それが植民地問題である。西ドイツにはフランスが抱えていたようないわゆる植民地問題はなく、したがって植民地を防衛する負担というものはなかったのに対し、フランスは自国植民地であるインドシナの防衛を負担し、かなり大規模な極東遠征軍が本国からインドシナに派遣していたからである⁵⁶⁾。つまり、西欧の安全保障への軍事的貢献のみならず、アジアの自国植民地であるインドシナを防衛するという二重の負担を背負っていたのである。したがって、フランスもイギリス同様、第二次世界大戦後の復興途中にあり、経済を立て直すことが喫緊の課題であったことを鑑みした場合、この二重の負担を同時に負うよう求めることはかなりの無理があったと言わざるを得ない。フランスはこうした状況ゆえにアメリカに対してインドシナへの軍事的な関与や支援を求めていたのであり、統合司令組織の設立をフランスが訴え続けたのも、米国の恒常的な関与や支援を必要としていたからであった。そして、フランスの経済状況や欧州で立たされていた苦境を鑑みした場合、そうした支援の要請は決して理解できないことではなかったのである。

しかし、アメリカは統合司令組織の設立については、五か国軍事代表が会合を始めた1952年から最後の五か国幕僚企画調整官会合が行われる1954年まで、終始消極的であった。アメリカは、中共がインドシナや東南アジアに侵攻した場合に、とるべき軍事措置の計画や必要な兵力の見積もりについて議論を進めることに同意したにも関わらず、実際、こうした計画や兵力見積もりをもとに統合司令組織を作ろうという提案に対しては消極的であったことは矛盾していると見られても仕方がない。なぜなら、五か国幕僚企画調整官会合の計画や兵力の見積もりは、あくまで幕僚企画調整官による計画案であり、各国がこの計画に沿った兵力の配備を実行することを約束したものではないということは、会合の

最初の段階から明確にされてはいたものの、こうした計画が策定されれば、次の段階は実際の兵力の配備や統合司令組織の設立が問題になることは十分予想されたことだからである。そして、こうした判断は、幕僚企画調整官レベルによる決定ではなく、より高度な政治判断が求められるものであった。しかし、政治レベルで、策定された計画に基づき兵力の配備や統合司令組織の設立にゴーサインが出ることはなかった。それでは、なぜアメリカは、東南アジア地域に中共が侵攻してきた場合の軍事計画の研究を進めたものの、東南アジア統合司令組織を設立し、この地域に恒常的に関与し支援することには消極的だったのか。以下で検討することとしたい。

既存研究が明らかにしているように、トルーマン政権時には「封じ込め」政策の下、東南アジア地域は共産主義との戦いで重要な地域とされ、インドシナへの支援は特に朝鮮戦争以降大きく増えた一方で、アメリカがインドシナを含むこの地域にどの程度まで関与すべきかについては、必ずしも明確ではなかった⁵⁷⁾。しかし、1953年に大統領に就任したアイゼンハワーは、共産主義の「封じ込め」政策には反対ではなかったものの、「封じ込め」を実現するために増大した連邦政府の支出や巨額な財政赤字を懸念していた⁵⁸⁾。そして、1953年4月までに、「基本的な国家安全保障政策—計画とコストの関係—」と題する国家安全保障会議（NSC）の戦略文書である NSC149/2 をとりまとめた。この文書は、自由世界の防衛のためには「長期にわたり軍事力を供給し続ける」必要があり、そのためには、「健全で強力な経済」の維持が不可欠であることを確認し⁵⁹⁾、国家安全保障の確保と財政の健全化を同時に達成することを目指した。そして、米国の安全保障を維持しつつ、財政の健全化を達成するという一見矛盾するように見える戦略を具体化したものが、ニュールック戦略であり、NSC162/2「基本的な国家安全保障政策」である。同文書は、アメリカが「できるだけ低いコストで…（中略）…重要な地域に対するソ連の侵略を抑止し、必要に応じ対抗」するために、「巨大な核の報復能力」に依存し、また、「核兵器を他の通常兵器と同様使用可能とみなす」ものであった。ニュールックは、往々にしてこの核兵器に依拠する部分が強調される傾向があるが、核戦力のみならず、同盟国との協力も重視されており、局地侵略に対抗するために要する地上軍は、「大部分が同盟国によって供給され」、米国が負担する安全保障関連コストを「最小限」に抑えるべきとしていることも特徴である⁶⁰⁾。その結果、アイゼンハワー政権は、国防費の抑制と通常戦力の削減に成功し、1954年度以降の国防予算を大幅に削減し、通常兵力も陸軍を中心に、政権発足時に350万人を数えた総兵力は250万人に縮小している⁶¹⁾。しかし、「健全な財政」と「安全保障の実現」の両立という戦略が最も難しかったのが極東政策であった。なぜなら、冷戦は欧州及び極東地域で進行していたが、極東地域では欧州とは異なり、実際に戦争や紛争が進行していたからである。朝鮮半島では戦闘がこう着状態に陥っていた一方、インドシナ

第53号（2021）

でフランスはヴェトナム軍との戦いで劣勢に立たされていたからである。実際、トルーマン政権が策定した包括的な極東戦略である NSC48/5を改訂するため、アイゼンハワー政権は1953年4月に「米国の極東政策に関する報告書」と題する NSC148を立案している。NSC148は、日本から豪州までの島嶼帯を「全面戦争の危険を冒しても」守るために、日本、韓国、東南アジア地域などに対し、1953年度に12億7,700万ドル、54年度は13億8,500万ドルの経済および軍事支援を検討していた⁶²⁾。しかし、NSC148が描いた支援のコストが想定を超えたはるかに大きなものであったため、同報告書に対する検討は中止された⁶³⁾。つまり、NSC148は政権の基本原則である安全保障と健全な財政の維持に反していたのであった。その結果、その後約1年近くの間、極東戦略の検討は行われなかったが、これは極東地域での安全保障と健全な財政の両立が如何に困難であったかを示すものと考えてよい。

以上のようなアイゼンハワー政権の基本的考え方は、アメリカのインドシナを含む東南アジア政策にも少なからぬ影響を与えたと考えられる。財政の健全化を維持しつつ、アメリカの安全保障を確保するという考え方に基けば、恒常的な統合司令組織を構築し、そこに米軍を配備するなど、アメリカがインドシナや東南アジア地域に恒常的に関与し支援することを意味するような措置に対しては慎重になったであろう。特に、先述したニューロック政策では、局地侵略に対抗するために必要な地上軍は、基本的に同盟国が供給し、アメリカの負担を「最小限」に抑えるべきであるとしていることから、五か国幕僚企画調整官会合で策定された中共が侵攻してきた場合の計画や必要な兵力の見積もりを踏まえ、仮にそれぞれの参加国政府に政治判断を求めたとしても、アイゼンハワー政権の基本的考え方からすればそのまま認めることはなかったであろう。

こうして、五か国幕僚企画調整官会合に参加した国の考え方を見ると、インドシナや東南アジア地域に中共が侵攻した場合の計画を立案することには、各国は同意していたものの、基本的な考え方のところでは、異なっていたことが理解できるのである。具体的には、イギリスの場合、最も関心があったのは香港やマラヤといった植民地を確保することであり、中国大陆に対する海上封鎖や中国大陆上の軍事目標を攻撃することは、これら植民地の権益を危険に晒すこととなるため、当初は必ずしも積極的ではなかったし、その後幕僚企画調整官レベルでは合意されたものの、その合意につきイギリス政府の政治判断が求めたとしてもおそらく認められなかった可能性がある。また、マラヤは豪州の安全保障にも直接つながることもあり、イギリスと豪州はマラヤの防衛については真剣に検討し、アメリカの関与を得つつ防衛することを考えていたものの、インドシナの防衛に対しては貢献するつもりはなかったことは既述した通りである。その一方で、フランスはインドシナ、特にトンキン・デルタ地域の防衛には関心があり、支援を強く求めていたもの

の、トンキン・デルタ以外の地域の防衛やその計画については、あまり関心がなかったことも見た通りである。さらに、インドシナの防衛には大規模な追加的陸上兵力が必要とされたがその兵力が充当される見込みはなかったことも既述の通りである。そして、肝心のアメリカは、インドシナや東南アジア地域を重要地域とみなし、中共の侵攻を止めるためには中共に対する攻撃が必要であるとしていたものの、アイゼンハワー政権になってからは、健全な財政を確保するためにもインドシナのような局地戦においては、特に陸上兵力を中心に同盟国が兵力を提供すべきであるとし、自国の兵力、特に陸上兵力の投入については慎重であった。このように、イギリス、豪州、フランス、アメリカそれぞれは、インドシナや東南アジア地域で中共に対抗するという総論部分では概ね一致していたものの、具体的にどこでどの国がどのように行動を起こすのかといった各論の部分では、必ずしも一致していなかったことがわかるのである。

おわりに

本稿では、五か国幕僚機関での議論を通じて、東南アジア地域での軍事協力の進展がどのように進んだのかを明らかにしてきた。以下では、五か国幕僚機関での協力内容を、本稿の2. で示した「同盟の統合」という視点から改めて振り返る。「同盟の統合」という視点は、1) 脅威の特定、2) 有事の際の同盟国間の共同戦略や作戦計画の策定と共有、3) 共同戦略や計画をもとにした必要な兵力、施設、設備等の特定と各国間の役割や負担の分担の明確化、4) 負担分担に応じて各同盟国による兵力の提供と配備、5) 提供された各国の軍隊や兵力の統合と統合司令組織の発展、という五つの側面から協力関係の進展を測ろうとするものである。

この同盟の統合という尺度を用いた場合、五か国幕僚機構での話し合いは、東南アジア地域に対する脅威として中共による軍事侵攻を想定していたことから、1) は満たされたと考えられる。また、中共の侵攻に対する対抗措置として、香港やインドシナでの対抗措置、海上封鎖、中国大陸の軍事目標に対する攻撃、マラヤ、タイそしてビルマでの支援など様々な計画が策定されていたのみならず、それぞれの計画に必要な兵力も明らかにされていたことから、2) や3) についても概ね満たされていたものと考えてよい。しかし、五か国幕僚機関での話し合いは、これ以上進むことはなく、計画をもとにした同盟各国による兵力の提供や配備、そしてこれら兵力の統合と統合司令組織の発展へとつながることはなかった。したがって、4) と5) の条件は満たされていないことがわかる。したがって、同盟の統合は一定程度進捗したものの、結局は以上の5項目すべてが満たされることはなかったことを示している。

そして、同盟の統合が実現されなかった要因としては、計画策定と必要な兵力見積もりまでは進んだものの、必要な兵力をどの国が実際どの程度提供するかについては、明確にはなっていなかった。例えば、イギリスや豪州はマラヤの防衛には熱心であり、マラヤの防衛に必要な兵力の提供と動員については真剣に検討がなされていたが、兵力不足、特に、陸上兵力不足が明らかであったではインドシナでは、追加的に13個師団⁶⁵⁾の陸上兵力が必要とされていたものの、提供する余力はなかったようである。また、イギリスに至っては香港への悪影響を懸念してか、中共に対する海上封鎖や爆撃に対しても当初反対していたことは、以上に見た通りである。そして、インドシナについては、フランスは自国の植民地としてその防衛を重視していたものの、当時すでに駐留していたフランス連邦軍に加えて13個師団という大規模な兵力をフランスだけで提供することは、EDCにも兵力を割く必要があったことを考えれば到底現実的とは言えなかった。そして、アメリカも、アイゼンハワー政権が冷戦におけるアジア地域の重要性を認識しつつも、「健全な財政」を掲げて軍事費を抑制しようとしていたことを鑑みれば、アメリカがインドシナを含む東南アジア地域に兵力、特に陸上兵力をコミットするとは考えられなかった。つまり、アメリカ、イギリス、フランス、豪州はいずれもそれぞれの国益の判断から、インドシナや東南アジア地域の重要性を全体としては認識しつつも、具体的にどの国がどのような形で中共の侵攻に対する防衛の責任を負うかについては、必ずしも詳細な合意ができていたとは言えない状況であった。特にインドシナのトンキン・デルタの防衛が最も重要であると五か国幕僚企画調整官会合では認識されつつも、インドシナ防衛に必要な陸上兵力は、以上に見たように不足していたことは象徴的であると言えよう。このように1952年から53年にかけてのインドシナを含む東南アジア地域の防衛計画の策定にあたっては、アメリカ、イギリス、フランス、豪州が同床異夢の状態にあったことで、同盟の統合を進めることができなかったと考えられるのである。

同盟と一口にいってもその内容は実にさまざまである。同盟の多くは潜在的な対外脅威に対して共同で防衛行動をとることを約束しているが、その約束を各国が具体的にどのように実現するかについてはさまざまである。単に共同防衛行動をとることを政治的に宣言することで潜在的な脅威の出現を抑止することで十分とするものもあれば、NATOのように強大な軍事力を有するソ連に対抗するため、平時から恒常的な軍事組織を作り、各国に兵力の提供と配備を求め、軍事的な準備をあらかじめ整えておく場合もある。その意味で、同盟がどのような内容を持っているのかを測る一つの尺度として、本稿で挙げた「同盟の統合」の考え方は有効であるかもしれないと考え、今回提示し、適用した次第である。五か国幕僚機構における軍事協力もこうした考えに照らすことで、統合司令組織の設立といった同盟の統合までは進まなかったものの、関係国間が有事の際の戦略や計画の策

定や共有まで進んでいたことが理解できる。したがって、他の同盟の内容を分析する、もしくは、他の様々な安全保障面での協力関係を進展や深さを考える上でも、この「同盟の統合」という考え方は、有効であるかもしれない。

具体的には、この「同盟の統合」という考え方をもとに、今後 SEATO、米韓同盟、日米同盟の分析を進めることは有効かもしれないと考えている。SEATO については1954年に成立し、1970年代にまでにヴェトナム戦争に関与するわけであるが、その過程で SEATO からはタイ、フィリピン、オーストラリアそして NZ が、SEATO 加盟国ではないが韓国と共に、アメリカとヴェトナムとの間の戦争に参加している。したがって、「同盟の統合」という視点から SEATO 加盟国の間でどの程度協力関係が進んでいたかを検討する格好のケースとなりうると考える。また、米韓同盟についても朝鮮戦争の時から米軍と韓国軍は統合され、その中で韓国軍が発展してきたという経緯もあり、さらに、近年は有事もしくは平時の指揮権をどうするかということが問題になっていることから、「同盟の統合」という点から分析することは興味深いと考える。そして、日米同盟であるが、日米同盟は日米安全保障条約の下、また、日本が国力を回復し発展する中で、日米安全保障協力は発展し、進化しつつあるとされるが、その現実を「同盟の統合」という視点から分析することで、その本質を理解すると一助になるかもしれないと考える。なぜなら、「同盟の統合」は、如何にして同盟国間の相互の疑念や不安を減らし、有事の際の行動計画を明らかにすることで、透明性を高め信頼性の高い同盟を築こうとするとところにその眼目の一つがあるからである。

—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) そのうち SEATO はベトナム戦争からアメリカが撤退した後の1977年に解散し、米華相互防衛条約は米中国交樹立後の1980年に失効している。
- 3) 厳密に言えば、NZ と豪州の間は相互防衛の関係がある。
- 4) 東南アジア相互防衛条約に署名した国は、アメリカ、イギリス、フランス、豪州、NZ、タイ、フィリピン、パキスタンの8カ国。
- 5) 当時、台湾島にある中華民国政府と中国大陆にある中華人民共和国政府の2つの中国が存在したことを鑑み、大陸にある中国を中華人民共和国もしくは中共と記すこととする。
- 6) 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), 578.
- 7) 厳密に言えば、集団安全保障は対象となる脅威を想定しないことから、脅威を予め想定するのであれば集団防衛とするほうがより正確である。

- 8) ラギーは多国間主義と対照的な考え方として二国間主義を挙げており、相互性と可分性
を特徴とするという。Ruggie, John Gerard. “Multilateralism: the Anatomy of an Institution.”
International Organization, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), 569-571, 589-590.
- 9) もっと言えば、仮に二国間同盟であっても、要件さえ満たせば多国間主義の同盟になり
うることをわかる。
- 10) Charles Lipson, “International Cooperation in Economic and Security Affairs.” *World Politics*,
vol. 37, no. 1 (October 1984): 14, 18.
- 11) こうした考え方はこれまで幾つかの論文で示してきた。例えば Tatsuya Nishida, *Incomplete
Alliances: A Comparative Analysis of the Hub-and-Spoke System in the Asia-Pacific*, Ph.D.
Dissertation. Harvard Univ., 2009, 46-49.
- 12) 脅威の均衡理論については, *Stephen M. Walt, The Origins of Alliances*, Ithaca, NY: Cornell
Universiry, 1987, 22-25
- 13) NATO 初期の発展と歴史については, 金子讓『NATO 北大西洋条約機構の研究—米欧安
全保障関係の軌跡』彩流社, 2008年のうち, 本稿では第1章と第2章が特に有用である。
- 14) 第2次世界大戦終結後のインドシナでの独立に向けての動きや, フランスとベトナムの
間の紛争, そしてフランス政府とトルーマン政権の間のやり取りは赤木完爾『ヴェトナム
戦争の起源—アイゼンハワー政権と第一次インドシナ戦争』慶應通信, 1991年, 第3章が
詳しい。
- 15) From the Acting Secretary to the Legation at Saigon, Sept. 16, 1950, *Foreign Relations of the
United States* 1950, (Washington: GPO, 1976), 6: 881 (以下, FRUS と略す)。
- 16) “Memorandum by Davis to the Joint Chiefs of Staff (JCS)”, Feb. 5, 1952, *FRUS* 1952-1954
(Washington: GPO, 1986), 12, pt. 1: 36-38.
- 17) “US Minute of Tripartite Foreign Ministers Meeting”, June 27, 1952, *ibid*, 138-139.
- 18) “Memorandum of a Department of State-JCS Meeting”, July 16, 1952, *ibid.*, 151-152.
- 19) “Report of the Five-Power Military Conference on South East Asia”, Oct. 17, 1952, *FRUS*
1952-1954, *ibid.*, 231-233.
- 20) Proceeding of Conference, “Conference of Representatives from the Principal Military
Authorities Representing Australia, France, New Zealand, United Kingdom and the United
States in the South East Asia Area, Pearl Harbour, 6-10 April, 1953”, A5954/2304/3, The
National Archives of Australia (以下, NAA と略す)。
- 21) Cablegram from Washington, D.C. to Canberra (No. 214), Mar. 2, 1953, A5799/50/1953,
NAA.
- 22) V. E. Hancock, Air Vice-Marshall to Secretary, Department of Defence, “Conference of
Representatives from the Principal Military Authorities Representing Australia, France, New
Zealand, United Kingdom and the United States in the South East Asia Area”, April 13, 1953,
A5954/2304/3, NAA.
- 23) Harcourt-Smith, Air Vice Marshal to Secretary, Department of Defence, “Five Power Staff
Agency – Preliminary Meeting,” Mar. 5, 1953, A5799/50/1953, NAA.
- 24) “Minute by Defence Committee at Meeting Held on 26th March, 1953”, A5954/2304/3, NAA
- 25) Report of the Conference at Pearl Harbor, 6-10, April, 1953, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1, 303-
304.. 米国が Five Power Staff Agency という用語を敢えて使っていない事実は, 恒常的機関

の創設に反対していることを暗に示しており示唆に富む。

- 26) Annex to J.P. (53) 77 (Final), May 8, 1953, DO35/5956, U.K National Archives（以下 UKNA と略す）。
- 27) Report by the Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers on the Conference Held June 15 to July 1,” 1953 *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 322-327.
- 28) “Annex: Five Power Staff Agency Memorandum by the Chiefs of Staff” in COS (53) 380, 6th August, 1953, Chiefs of Staff Committee Five Power Staff Agency”, A816/11/301/875, NAA
- 29) From Acting Secretary to McBride, the Minister, “Report by the Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers – Pearl Harbour 21st September to 2nd October, 1953” 21st Dec., 1953 A816/ 11/301/884, NAA.
- 30) T.J. Daly, Brigadier, “Conference of Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers, Pearl Harbour, 21st Sept. to 2nd Oct., 1953,” 9th Oct., 1953, A816 11/301/884, NAA.
- 31) “Report by Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers on the Conference Held 15 Feb to 27 Feb 1954 at Singapore,” A816/11/301/890, NAA.
- 32) 同上。
- 33) From McBride to Menzies, “Conference of Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers, Pearl Harbour, 21st Sept. to 2nd Oct., 1953,” 24th Dec., 1953, A816 11/301/884, NAA.
- 34) 同上。
- 35) “Annex C: Staff Planning Study on the Inter-relationship of Possible Allied Military Courses of Action in South East Asia to Counter Further Chinese Communist Aggression” to “Report by Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers on the Conference Held 15 Feb to 27 Feb 1954 at Singapore,” A816/11/301/890, NAA.
- 36) From McBride to Menzies, “Conference of Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers, Pearl Harbour, 21st Sept. to 2nd Oct., 1953,” 24th Dec., 1953, A816 11/301/884, NAA.
- 37) “Annex: February Meeting of the Staff Planners of the Five Power Staff Agency” to “COS (54) 144: February Meeting of the Staff Planners of the Five Power Staff Agency,” 5th May, 1954, A816/11/301/890, NAA.
- 38) “Report by Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers on the Conference Held 15 Feb to 27 Feb 1954 at Singapore,” A816/11/301/890, NAA.
- 39) 同上
- 40) Cipher Message From CGS (AJSS Washington) to Shedden (Defence Melbourne) (no. 81), 12th June, 1954, A5954/2306/3, NAA.
- 41) 例えば、木畑洋一『帝国のたそがれ：冷戦下のイギリスとアジア』東京大学出版会、1996年、118-121頁。
- 42) COS (52) 684, “The Future of ANZAM,” Dec. 17, 1952, CAB21/2930, UKNA.
- 43) Annex to J.P. (53) 77 (Final), “Command and Co-ordination in the Pacific,” May 8, 1953, DO35/5956, UKNA.
- 44) COS (53) 286, “Proposal for a Pacific Defence Pact,” 19th June, DO35/6072, UKNA; Attachment to Letter from Tahourdin to Ewbank, 6th July, 1953, *ibid*.

- 45) Extract from COS (53) 77th Meeting, undated, *ibid.*
- 46) “Minutes of a Meeting on Pacific Defence”, Dec. 12, 1952, CAB21/2929, UKNA.
- 47) Annex to J.P. (53) 77 (Final), May 8, 1953, DO35/5956, UKNA.
- 48) 木畑洋一『帝国のたそがれ：冷戦下のイギリスとアジア』東京大学出版会，1996年，242-243.
- 49) COS (53) 286 “Proposal for a Pacific Defence Pact,” 19th June, 1953, DO35/6072, UKNA; Attachment to Letter from Tahourdin to Ewbank, 6th July, 1953, *ibid.*; Annex to JP (53) 77 (Final), DO35/5956, UKNA.
- 50) そして、こうした考え方は NZ についても概ね同じであったと言ってよいだろう。
- 51) T.J. Daly, Brigadier, “Conference of Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers, Pearl Harbour, 21st Sept. to 2nd Oct., 1953,” 9th Oct., 1953, A816 11/301/884, NAA.
- 52) 木畑洋一『帝国のたそがれ：冷戦下のイギリスとアジア』東京大学出版会，1996年，243-244, 251-253.
- 53) From McBride to Menzies, “Conference of Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers, Pearl Harbour, 21st Sept. to 2nd Oct., 1953,” 24th Dec., 1953, A816 11/301/884, NAA.
- 54) “Report by Staff Planners to the Military Representatives of the Five Powers on the Conference Held 15 Feb to 27 Feb 1954 at Singapore,” A816/11/301/890, NAA.
- 55) インドシナ問題と EDC との関わりについては，Kevin Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-1955*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000, 11, 38, 90に詳しい。他にも，Edward Fursdon, *The European Defence Community: A History*, London: The MacMillan Press Ltd., 1980が参考になる。
- 56) 赤木によれば1951年時点で，約20万人が遠征軍として派遣されていたとの由である。赤木完爾『ヴェトナム戦争の起源—アイゼンハワー政権と第一次インドシナ戦争』慶應通信，1991年，102-103頁。また，フランスは，植民地であるアルジェリアでも紛争を抱えていた。
- 57) 同上，90-92頁を参照。
- 58) Dwight D. Eisenhower, *The White House Years, Mandate for Change: 1953-1956*, Garden City, New York: Double Day & Company, Inc., 1963, 96, 132.
- 59) NSC149/2 *FRUS*, 1952-1954, II, pt. 1, (Washington: Government Printing Office, 1984), 307.
- 60) NSC162/2, Oct. 30, 1953, *ibid.*, 582, 591.
- 61) 佐々木卓也『アイゼンハワー政権の封じ込め政策』有斐閣，2008年，15頁。
- 62) United States Policies in the Far East, April 6, 1953, *FRUS* 1952-1954, XII, pt. 1, 287-288, 290.
- 63) Memorandum of Discussion at the 139th NSC Meeting, April 8, 1953, *ibid.*, 298-300; Watson, Robert J, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy: History of the Joint Chiefs of Staff*, vol. V (Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C., 1998), 248.
- 64) 概ね30万人程度の兵力と考えてよい。