慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	国連創設とイギリス外交 : 「国際連合」と「西欧連合」の狭間で
Sub Title	The creation of the United Nations and British diplomacy : between the "United Nations" and the "Western Union"
Author	細谷, 雄一(Hosoya, Yūichi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2019
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.92, No.1 (2019. 1) ,p.47- 71
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	赤木完爾教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20190128-0047

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国連創設とイギリス外交(1)

――「国際連合」と「西欧連合」の狭間で――

細谷雄一

はじめに
一　「ユナイテッド・ネーションズ」の起源、一九四一年―四三年
（1）「大西洋憲章」から「ユナイテッド・ネーションズ」へ
（2）イギリス外務省の「四大国構想」
（3）イギリスの「地域評議会」構想
（4）チャーチルの「地域評議会」構想
（5）モスクワ四国宣言
二　ダンバートン・オークス会議へ向けて
（1）イギリス政府の構想
（2）自治領首脳会議
おわりに

はじめに

一九四八年三月一六日に、パリではアーネスト・ベヴィン英外相とジョルジュ・ビドー仏外相の間で、英仏外相会談が行われた。冷戦が進行し、前月にはチェコスロバキアで共産主義者のクーデターがあり、緊張が高まる中での会談であった。そこでビドーは、ベヴィンに向かって、「われわれは終戦直後にそうであったよりも、はるかに戦争に近い状態にまで来てしまった」と語った。[2] 冷戦の緊張は確実に高まっていた。

その翌日には、ベヴィンとビドーの英仏二人の外相は同じ列車でブリュッセルに向かい、車中でもヨーロッパ情勢に関する意見交換を続けていた。三月一七日、ベルギーのブリュッセルで、イギリス、フランス、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの西欧五ヵ国による共同防衛のための条約が締結された。[3] ブリュッセル条約である。このブリュッセル条約調印によって、加盟五ヵ国は「西欧同盟（Western Union）」としての防衛態勢を構築することになる。

この「西欧同盟」の構想を設計した中心人物は、イギリス外交官のグラッドウィン・ジェブであった。[4] ジェブはこのとき外務省で事務次官補として、ブリュッセル条約成立に深く関わっており、西欧諸国間で集団防衛体制を構築する上でのイニシアティブを発揮した。「西欧同盟」は、ジェブとベヴィンの共同作業の成果といえる。条約調印後は、ジェブはブリュッセル条約常設委員会にイギリス代表として参加して、軍事機構化へ向けて重要な貢献をなした。

ジェブは回顧録の中で、イギリスが西欧諸国間の協調を進める大きな動機を、プラハでのクーデターにより直面した「恐怖心」にあると論じている。すなわち、そのような「恐怖心」こそが、「ヨーロッパの中核となるべく、『西欧同盟』を形づくる最初の努力に関して迅速な合意が達成できた理由」であるという。[5] このブリュッセ

ル条約に始まる西欧諸国の防衛協力が、翌年四月の北大西洋条約調印に至る大きな原動力となる。

はたしてジェブは外務省内で、そもそもどのような戦後構想を描いていて、それまでどのような取り組みをしてきたのか。ジェブはいかにして戦後の平和を確立して、どのようにイギリスの安全を確保しようとしたのだろうか。実はジェブは、第二次世界大戦中にはイギリス外務省内で、国連創設の上での中心的な役割を担っていた。戦時中の一九四二年にジェブは、新設の経済復興局（Economic and Reconstruction Department）の局長となり、国連創設において中心的な役割を担った[6]。また、国連創設の一九四五年一〇月以降は、トリグブ・リーが初代事務総長に就任するまでの間、国連事務総長代行として国連設立の瞬間に立ち会っている。そして、一九五〇年からは国連大使として、朝鮮戦争勃発後の難しい時代の外交をとりまとめた。すなわち、ジェブは外交官としての多くの時間を、国連の創設と発展のために割いていたのだ。いわば、国連という巨大な国際機構は、イギリス人外交官であったグラッドウィン・ジェブによってその重要な基礎が作られたというべきである。

他方で、国連創設に力を注いでいたジェブは、一九四四年以降にはそれと同時並行で西欧諸国間の協調体制を成立させることに尽力していた。彼はフランス語に堪能で、親仏的であり、英仏協調の重要性を深く理解しており、一九五四年から六〇年までの難しい時代にパリに駐在してイギリス大使として英仏関係の発展に尽力した[7]。ジェブは「西欧同盟」設立を通じて、地域主義としての西欧諸国間の協力を強化しようとしていた。同時にジェブは、国連という普遍主義的な機構を設立して、それにより世界の平和と安全を確保するために努力した。

ジェブはこのようにして、国連という普遍主義的な国際機構と、ブリュッセル条約という地域主義的な機構という二つを相互補完的に組み合わせることによって、イギリスの安全と国際的な平和を確保しようと考えた。だとすれば、地域主義と普遍主義という、この二つをそれぞれ個別的に論じるのではなく、総合的に理解することによってはじめて、戦時中から戦後初期にかけてのイギリス外交、そして戦後の平和の確立へ向けたイギリスの

政策を深く把握することができるであろう。

イギリス外交官のジェブは、「国際連合」創設と「西欧同盟」創設という二つの政策過程に深く関わり、想像力溢れるイニシアティブを発揮した。本稿では、そのような問題意識に基づいて、一九四二年のジェブの経済復興局長就任から一九四四年のダンバートン・オークス会議の開催に至るまでの、国連創設へのイギリス政府の動きを観ていくことにしたい。

一　「ユナイテッド・ネーションズ」の起源、一九四一年―四三年

（1）「大西洋憲章」から「ユナイテッド・ネーションズ」へ

一九四二年一月一日、アメリカのフランクリン・D・ローズヴェルト大統領と、訪米中のイギリス首相ウィンストン・チャーチルとによって起草された「連合国宣言」が、ソ連のリトヴィノフ駐米大使と、中華民国の宋子文外交部長の同意を得て発表された。翌日には二二ヵ国政府代表が署名を行い、これにより二六ヵ国が結集する「ユナイテッド・ネーションズ」という連合がつくられた。またこの過程の中で、ローズヴェルトの発案にチャーチルが賛意を示したことで、はじめて「ユナイテッド・ネーションズ」という言葉が使われた。(8)

この半年前に英米両国間で合意され発表された大西洋憲章において、第八項として戦後平和のための世界機構を創設することで、戦後の平和を確立することが宣言されていた。アメリカのローズヴェルト大統領は、かつて自国がそこへの参加に失敗したことからも、「国際連盟の新しい総会をつくることには賛成できない」と述べている。(9) むしろ彼は、新しい枠組みを創出する必要を説いていた。またアメリカ政府、とりわけローズヴェルト大統領は、あくまでも「アメリカとイギリスにより構成される国際警察軍」を形成して、他の多くの国は非武装化

されるべきだと考えていた。[10] ローズヴェルトは、きわめて大国主義的な世界秩序観を有していた。[11]

イギリス政府は、それとは異なる認識を有していた。一九四一年八月の大西洋会談に参加して、大西洋憲章起草の中心的な役割を担った、イギリスの外務事務次官のアレクサンダー・カドガンはむしろ、国際連盟で経験したような多数の加盟国の間での協力を基礎とする世界機構の創設が必要だと考えていた。英米間の交渉の結果、イギリスの要求が受け入れられて、第八項では「一般的安全保障のための広域的で常設的な体制の成立」を目指すと述べられている。設立時から常任理事国として国際連盟を牽引していたイギリスが、この新しい世界機構の設計図を作成するようになる。

大西洋憲章第八項での合意と、「連合国宣言」の発表を受けて、一九四二年になるとイギリス政府内では戦後世界機構を創設するための省内での具体的検討が始められた。その中心人物となったのが、グラッドウィン・ジェブであった。この年の六月に、ジェブは経済復興局長に就任すると、アメリカ政府と緊密な連絡をとりながらイギリス政府としての望ましい戦後機構のあり方を検討した。ジェブは自らの回顧録の中で、「イギリス側における詳細な戦後計画は、一九四二年にまで遡る」と回顧して、「その年の六月に外務省内に経済復興局が設置された」と記している。[12] また、国際政治学者でオクスフォード大学名誉教授のアダム・ロバーツは、「一九四二年以降、新しい国際機構を計画する上で、イギリスこそが鍵となる役割を担った」と書き、また「外務省内での詳細な作業は、グラッドウィン・ジェブに統率される経済復興局の設置をもって、一九四二年六月に始まった」と述べている。[13] ジェブの両肩には、戦後平和を確立する上での巨大な責任が乗ることになった。

(2) イギリス外務省の「四大国構想」

このようにして、イギリス外務省内の経済復興局の中ではグラッドウィン・ジェブを中心に、一九四二年六月

から本格的に「国連」創設へ向けた準備作業が開始された。

それでは、イギリス政府はどのような動機により、またどのような方法で国連創設へ向けたイニシアティブを発揮したのだろうか。ジェブが回顧するには、アメリカよりもはるかに小さな存在となっていたイギリスの場合、最初に行動を起こさなければアメリカやソ連がその圧倒的な国力に基づいて戦後秩序を排他的に形成していくと考えていた。ジェブは、次のように書いている。「それゆえにわれわれは、戦争が終結するまでゆっくりと座っていることなどできないし、その前にわれわれは検討を進めなければならない。そうしなければ、協議すべき事項がなくなってしまうからだ。」[14] すなわち、ジェブはかならずしも楽観的でユートピア主義的な想定に基づいていたのではなくて、イギリスの国益や国力を冷静に見つめた上で、最も効果的な方法で戦後の自国の安全を確保しようとしていたのである。それは、イギリスのイニシアティブで自国の利益と構想を実現しようとする、リアリズムの思考から生まれた構想であった。

ここでジェブが想定していたのは、ナポレオン戦争後のウィーン体制のヨーロッパで成立した、大国間協調をモデルとした「四大国構想」であった。ジェブ自らが、国連を創設する上での構想について、「ワーテルローの戦いから第一次世界大戦の勃発まで、イギリスによってヨーロッパに平和が維持された『世界の協調』を想定していた」と回顧している。[15] このウィーン体制における大国間協調こそが、イギリスにとっての国際秩序形成の成功モデルであったのだ。換言すれば、戦後世界でアメリカ、イギリス、ソ連、中国という「四大国」の間の協調がその基礎となるべきだと考えていた。

イギリス政府による、最初の体系的な「国連」創設のためのメモランダムが、一九四二年九月九日に作成された。「四大国構想（Four-Power Plan）」と題するこの文書では、大国間協調を軸とした国際機構の創設が企図されていた。そこでは、イギリスが考える戦後国際機構の枠組みについて、次のように書かれていた。

「理論的には戦後世界は連合国全体で運営されるべきであるが、実質的には主要な決定は四大国による小規模な『政策委員会』によってなされるべきであろう。この『最高理事会』の下で（これはおそらくアメリカが議長国となってワシントンで開催されるだろう）、すべての連合国による『総会』のようなものが開かれて、スウェーデンやアルゼンチンのようないくつかの中立国もまたそこに加わることになるであろう。[16]」

そこで重要なのは、イギリスの国際的地位を維持することであった。ジェブは回顧録の中で、「世界大国としてのイギリスの地位の維持こそが、このようにして、イギリスの戦後構想を計画する主たる目的であったのだ」と明言している。[17] 国力でアメリカやソ連に大きく劣るイギリスにとって、このような国際機構を通じて世界大国としての地位と影響力を維持しようと考えていたのである。

(3) イギリスの「地域評議会」構想

一九四二年から四三年の半ばにかけてイギリス政府内で検討された戦後構想においては、「地域主義」の発想が色濃く見られていた。すなわち、「四大国」による「最高理事会（a Supreme Council）」あるいは「世界理事会（a World Council）」の下に、複数の「地域評議会（Regional Councils）」を設置する方針であった。世界全体に関わる問題は「最高理事会」で四大国が議論をして、それぞれの地域の問題は「地域評議会」で議論することになる。

より具体的には、四つの世界大国が特別な責任を有する普遍主義的な「世界理事会」と、地域主義的な機関である「地域評議会」を「接ぎ木」することで、戦後の世界機構の骨格を創ろうとしていたのである。九月九日に作成された「四大国構想」と題する文書で示されたジェブの構想について、アンソニー・イーデン外相は、「私はこの文書が気に入っており、素晴らしい作業の成果であるように感じられる」と語っている。[18] ジェブのこの構

想は、一一月八日の閣議文書の中で描かれており、国連創設へ向けたイギリス政府の基本方針として受け入れられていった。[19]

翌年の一月一六日には、国連構想について改訂された新しい閣議文書が提出された。[20] この体系的な新しい閣議メモランダムでは、それまでのジェブの構想と比較すると、地域主義的な色彩がより強くなっている。これは、内閣の中でスタフォード・クリップス王爾尚書のように、地域主義を中核とした戦後構想を求める声が強まっていたからである。すなわち、「四大国」あるいはそこにフランスを加えた「五大国」による「世界理事会」が最高意思決定機関として世界の平和に特別な責任を持ち、その下部に「地域評議会」を設置してそれぞれの地域において平和と安全を確保することになる。八つの地域評議会として、「欧州評議会」、「極東評議会」、「東南アジア評議会」、「中東評議会」、「アフリカ評議会」、「カリブ評議会」、そしてそれに加えて「イギリス帝国会議（British Imperial Conference）」と「米州機構（Pan-American Union）」もまた「地域評議会」として加えられていた。

この閣議メモランダムでは、地域評議会を設置する意義について、次のように記されている。「世界のさまざまな場所で、地域独自の政治および経済の諸問題については、それに利害を有するすべての諸国が集まる地域的会合を開催するべきである。」そして、「極東評議会ではおそらく、中国が主導的な位置に立つであろう。」戦後のアジアで中国が大国として平和に責任を持つようになることを、アメリカのローズヴェルト大統領は強く望んでいた。そのような意向に配慮して、イギリス政府は世界大国としての中国の責任に疑念を抱きながらも、アメリカ政府の求める「四人の警察官」構想を基礎に戦後秩序を考えていく。

このメモランダムでは、「連合国の理念に基づいて、われわれは今、国際協力の新しい機構を設立すべきであり、そして連合国を将来に、再活性化した国際連盟以上に野心的なものへと拡張していくことを望むことになる

であろう」と書かれている。すでにこの段階で、イギリス政府の国連創設へ向けた準備作業はかなりの程度具体的な内容となっていた。イギリス政府は、従来の国際連盟よりも強力で実効的な、普遍的国際機構を設立することを望んでいた。また、それが実効的になるためには、それぞれの地域で「地域評議会」を設立して、その地域における大国が特別な責任を有するべきだと考えていた。

依然として、イギリス外務省の中心的な関心は、戦後世界でもイギリスが世界大国としての地位を維持することにあった。したがって、次のように閣議では言及されている。「われわれは、世界大国としての役割を行使してその責任を持ち続けるべきだ。」そして、「われわれはこれらの目的を、支援されずに独力で実現することはできない。」この新しい戦後世界機構では、アメリカやソ連とともにイギリスがリーダーシップを発揮しなければならない。「われわれが世界機構の一部となりヨーロッパの大国あるいは世界大国となってはじめて、われわれは自らの役割を担うことができるのだ。」[21]

(4) チャーチルの「地域評議会」構想

イギリス首相のウィンストン・チャーチルは、それまであまり外務省内の検討作業に関心を寄せていなかった。しかしながら、一九四三年二月になると、次第に戦後世界機構創設へ向けて自らの見解を示すようになる。一九四三年二月にトルコを訪問していたチャーチル首相は、列車の中で自らの戦後構想を秘書官に書き取らせて、記録させていた。それをチャーチルは「朝の思索（Morning Thoughts）」と呼び、この覚書をイギリス本国にも送っている。

チャーチルは、次のように語る。「連合国の主要国が、自由、正義、そして繁栄の復興という理念に基づいて、平和の維持のための世界機構を創設することが、その目的だ。この機構の一部として、ヨーロッパ政府

(European Government) という枠組みが成立することになるであろう。それは、国際連盟の精神を体現しながらも、その脆弱さを受け継ぐことはないであろう。[22]」

ここでチャーチルが「ヨーロッパ政府」という場合に、それは「地域評議会」を意味していた。チャーチルは、「最高理事会（a Supreme Council）」の下で、「アメリカ評議会（Council of America）」、「アジア評議会（Council of Asia）」、そして「欧州評議会（Council of Europe）」を設置することを求めていた。このような「地域評議会」によって、それぞれの地域の平和と安定を確保することになる。これは、先に述べた、一月の閣議に提出された「国連構想」と題するイーデン外相の閣議メモランダムに含まれている「地域評議会」構想と似たものであるが、チャーチルはそのような外務省内の検討にあまり興味を持たず、また関連した文書も正確に把握していなかった。いわば、チャーチルの思いつきに近いかたちで、「地域評議会」中心の戦後構想を提唱しようとしていた。そのような、それまでの経緯を考慮に入れない雑駁なチャーチル首相の提案は、外務省とりわけジェブ局長やイーデン外相を困惑させることになる。イギリス外務省は、このようなチャーチル首相の独断のイニシアティブを視野に入れながら、国連構想を具体化する作業を続けていく。

一九四三年五月にアメリカを訪問したチャーチルは、このような自らの戦後構想をアメリカ政府関係者に向かって説明した。[23] 基本的にチャーチルの考える戦後秩序とは、戦時中のイギリス、アメリカ、ソ連の「三大国」の協力をそのまま受け継いで、大国中心主義的な機構を設立することであった。チャーチルは、「三脚の椅子」として「欧州評議会」と「アジア評議会」と「アメリカ評議会」を創設する必要を語り、この三つの地域評議会によって世界平和を確立するべきと説いた。グラッドウィン・ジェブ局長やアンソニー・イーデン外相が、あくまでも「世界最高理事会」を中心にして、普遍主義的な世界機構の設立を考えていたのに対して、むしろチャーチルの構想においては、「地域評議会」が平和と安全のための中核的な機構として位置づけられていた。外務省

の構想も、チャーチルの構想も、いずれも「地域評議会」設立の必要に触れているが、それは似て非なる戦後構想であった。チャーチルは五月二二日、アメリカ政府高官に向けて次のように論じた。

「問題の解決へ向けて十分な労力を示し、それに取り組む見通しがある諸国は、あくまでもその紛争によって自国の利益が大きく影響されるような諸国のみであろう。もしもそれらの紛争とは直接関係のないような諸国が、問題解決へ向けて中心となって関与するように想定されるならば、それは単なる退屈で学術的なおしゃべりへと帰結するであろう。[24]」

チャーチルは、現実主義的な観点から、あらゆる大国が世界のあらゆる地域の問題に関与することなどは現実的ではなく、それぞれの地域に深く関係する大国が第一義的に責任を負うべきだと考えていた。他方で、外務省、とりわけジェブやイーデンがそのような「地域評議会」構想に不安を抱いていた理由は、そのような場合にヨーロッパの危機に対して、戦前にそうであったように、アメリカはそれが自国の安全には関係がないと考えて、関与をしなくなる可能性が高かったからだ。地域主義的な戦後構想を実現すれば、それはアメリカが再び一九世紀のモンロー主義の時代に回帰して、南北アメリカ大陸のある西半球のみに自らの責任を限定する可能性が高いのだ。確かにイギリスが世界全体の問題に常に関与することは難しいことであった。しかし、地域主義を中心とした構想を描いてしまえば、アメリカが世界から後退する結果になってしまうだろう。

アメリカ政府内でも、チャーチルの考えるような地域主義構想に対して否定的な見解が噴出していた。チャーチルが語る「地域評議会」が、戦前における地域覇権やブロック経済につながることを懸念して、より開放的で、より普遍的な機構を求める見解が多く見られた。ヘンリー・ウォーレス副大統領は、このようなチャーチルの構想が孕む問題点を指摘して、「四大国」により世界を支配することへの他国の懸念が浮上する可能性があることや、そのような地域主義的な構想が戦前の勢力圏分割の発想に近いことを指摘した。[25] チャーチルの地域主義的な

構想は、かならずしもアメリカ政府によって好意的に受け止められることはなかった。このチャーチルのワシントンＤＣでの会談の内容は、イギリス本国政府にも伝えられた。

イギリス政府内でも、新しい世界機構の中で地域主義的な要素をどの程度中核に位置づけるか、意見が分かれていた。そのような検討作業の中心にいたジェブは、次のように回顧している。「チャーチルの地域主義的なアプローチと比較して、イーデンは、連盟での豊かな経験を背景として、つねに普遍主義的なアプローチをより好ましいものと考えていた。[26]」

それを受けて、七月七日に作成された新しい閣議メモランダム、「平和の組織化のための国連構想」では、アメリカ政府の意向も考慮に入れると同時に、より実現可能性が高い内容となっていた。他方で、大国が中心となって世界の平和と安全に責任を持つという想定については受け継がれており、「連合国の中で、世界大国がリーダーシップの責任を受け入れる用意がないならば、連合国間の国際協調が十分な一体性や安定性をもたらすことはないであろう」と書かれていた。[27] 地域主義的な機関を、世界大国による「世界理事会」と組み合わせる必要についても、この文書の中では次のように指摘されている。「大国が、世界システムの中で最大限実効的な管理を行い、また小国と連携していく上で、地域的な機関を設立するのが有益であろう。」さらに、「一般的に論じて、地域的なグループをつくっていくための取り組みは、奨励されるべきである」と結論づけている。[28]「地域的グループ」の論理を擁護しながらも、他方ですべての世界大国が、世界全体の安全保障に責任を持つ必要を指摘している。

この時期には、アメリカ政府内でもそれまで以上に真剣に、戦後の国際機構創設へ向けた具体的な検討作業が続けられた。そこで出てきた一つの結論は、可能な限り普遍主義的な国際機構を創設することであった。当初、アメリカの国務次官のサムナー・ウェルズは、イギリス政府と同様に地域主義的な構想を基礎にした戦後構想を

考えていた。[29] それに対して、国務長官のコーデル・ハルはそのようなウェルズの考えを嫌い、よりいっそう普遍主義的な性質の強い機構を設立する意向であった。ハルはそもそも、地域主義的な機構を設立することで、「将来の戦後機構が危機に陥る」ことを懸念していた。[30] ハルは、もしもそのような地域主義的な機構を設立すれば、アメリカ国内では孤立主義的な世論が勢いを増して、「欧州評議会」や「太平洋評議会」のような地域評議会へと関与することが困難になり、またそのような地域評議会は、世界を地域主義的な勢力圏のブロックに分割することになり、そのことによって普遍主義的な精神は侵食されると考えていた。

アメリカ政府内では、一九四三年八月に「国連憲章（Charter of the United Nations）」を検討する作業に入っており、ハル国務長官の意向に基づいてあくまでも普遍主義的な機構として国連構想を考えるようになっていた。[31] ローズヴェルト大統領はむしろ、ウェルズ次官の考え方に近かったが、国務省内の対立関係が悪化して結局はウェルズが九月二五日に辞任して、ハルの普遍主義的な構想がアメリカ政府の基本的立場として受け入れられることになる。[32] アメリカ政府は、次第に地域主義的な構想への消極的な姿勢を示すようになる。

（5）モスクワ四国宣言

一九四三年八月二二日、アメリカの国務長官コーデル・ハルは、戦後国際機構創設へ向けた「四国宣言（Four-Power Declaration）」の草案をイーデン外相に渡した。[33] この文書は、戦後構想についてのアメリカ政府の原則を明らかにする性格のものであり、八つの項目を記した簡潔な内容となっていた。そこでは、第四項として、「実行可能な限り早期の日程で、一般的な国際機構を創設する必要を確認」している。[34] ハル国務長官は、イギリスが構想を固めている「国連構想」をそのまま受け入れるのではなくて、むしろ自らがイニシアティブをとって新しい国際機構を創設しようとしていた。[35]

一九四三年九月になると、連合国の勝利が確実なものとみなされるようになっていた。また、それとともに国連創設へ向けた準備作業も本格化していく。一〇月一九日から三〇日まで、ソ連の首都モスクワで、アメリカ、イギリス、ソ連の三大国の間での外相会談が開かれた。そこでは戦後構想が中心的な議題となり、どのような国際機構を樹立するかが議論された。最終的に、一〇月三〇日に米英ソの三国が交渉の結果合意した共同宣言に、中国も加わって、一一月二日に「モスクワ四国宣言」として発表された。そこでは第四項として、「実行可能な限り早期の日程で、平和愛好諸国の主権平等原則に基づいて、国際的な平和と安全を維持するために、大国であると小国であるとに拘わらずあらゆる諸国に加盟が開かれている、一般的な国際機構を創設する必要を確認する」と記されている。

それまでは英米両国政府が水面下で検討していた戦後機構設立のための計画が、ここではじめて公表されて、世界に向けて発信されていった。そして、「一般的な国際機構を創設する」ことが、連合国における重要な戦後構想として位置づけられるようになった。イギリス政府内では、この先に予定されている「四大国」による世界機構創設のための会議、いわゆるダンバートン・オークス会議開催に向けて、どのような機構を設立するべきかについての詳細な準備作業を進めていく。

二　ダンバートン・オークス会議へ向けて

（1）イギリス政府の構想

イギリス政府内では、どのような世界機構を設立するのが望ましいか、政治的、軍事的、経済的な諸側面から詳細に検討を行うようになった。この作業は、外務担当閣外相のR・K・ロウを中心として、複数省庁から集

まった官僚により構成される終戦・戦後委員会（APWC: Armistice and Post-War Committee）の中で行われていた。一九四四年四月二二日、この終戦・戦後委員会が作成した「将来の世界機構（Future World Organisation）」と題するメモランダムが、クレメント・アトリー副首相によって、戦時内閣で閣議文書として提出された[36]。その後に開催が予定されていた自治領首脳会議（ＤＰＭＭ）の準備作業として、イギリス政府内でこの文書が広く読まれていった。

ロウによって書かれたこのメモランダムでは、「われわれの第一の目的は、世界機構を成立させることである」、「それが成立したときに、われわれはこれまでの経験を用いて、それによってどのように国際紛争を解決したらよいかを見いだすことができるようになるだろう」と論じられていた。そして、長年国際連盟を常任理事国として支えてきた立場から、「その先例となる機構の最良の特長を、引き継ぐべきである」と書かれている[37]。

イギリス政府はあくまでも、自らのそれまで外交実務での経験を基礎として、新しい世界機構を創ろうとしていた。その際には、ナポレオン戦争後の「ヨーロッパ協調」までをも参考にしている。ロウは、次のように述べる。「世界における主要国の政策を調整するための中核的な組織を設立することはイギリス外交の偉大な伝統に基づくものであり、現在進めつつあるそのような提案は、先の大戦の前にカースルレイ、パーマストン、ソールズベリ、そしてグレイが、さらには戦間期にはバルフォア卿、サー・オースティン・チェンバレン、そしてアーサー・ヘンダーソン氏が支持を表明してきたものである[38]。」イギリス政府は、ウィーン体制以来続く大国間協調を通じた外交の伝統を、この新しい世界機構においても継承して活用しようと考えていた。

さらにこの段階では外務省は、普遍主義的な機構として国連を創設する必要を強く感じていた。ロウは次のように論じる。「この機構が世界規模の組織となるということは、英連邦にとって重要なことである。われわれは、それゆえ、地域機構をこの目的の下に位置づける必要がある。しかしわれわれは、一定の時間が経過することで、

この地域主義的な機構が（おそらく必然的にそのような機構が発展するであろう）世界で重要な役割を果たし、もしもそれが世界機構の枠組みの中で適切に位置づけられるならば、その利点は欠点をはるかに上回るであろう。[39]」

また、「戦後安全保障機構の軍事的側面」と題する付属文書では、軍事的な観点から、世界機構が複数の地域機構によって分断されることは望ましくないと指摘している。[40]というのも、軍事的な観点からすれば、ある地域とほかの地域を明確に区分することは難しいからだ。すでにここでは、地域主義的な機構の設立への志向性が後退していることが分かる。他方で、その地域に含まれる諸国がより真剣に安全保障問題に取り組むことで、危機に対応するための実効性や迅速性が高まる利点があることも言及されている。いずれにせよ、主要国間での協調が維持されるか否かが、このような世界機構が機能するための重要な分岐点になると論じている。ちなみに、この文書においては新しい世界機構の名称を、「ユナイテッド・ネーションズ」とすることが望ましい、と指摘されている。戦時中の大国間の協調をそのまま戦後世界でも持続させる必要が、強く認識されていたのだろう。

七月三日になると、イーデン外相が国連創設へ向けた新しいメモランダムを提出して、一ヵ月後に開催予定の国連創設のための「四大国」間の会合に備えることになった。[41]ここで興味深いのは、これまで述べてきたような「地域評議会」に示されるような地域主義的な構想について、ヨーロッパでどのような組織を成立させるべきかが検討されていることである。

このメモランダムでは、それまでのイーデン外相の基本的な姿勢が色濃く反映されている。すなわち、ヨーロッパで地域的機構を設立する際の問題点に留意して、そのような主張を抑制する必要が指摘されていた。というのも、第一に、「ロシア人たちに、われわれがロシアに対する敵対勢力としてのヨーロッパの組織化を進めている、という印象を与えてしまうこと」が懸念されていた。第二には、「アメリカにおいて孤立主義を助長してしまうこと」の危険性が指摘されている。[42]

イーデンはそれまで一貫してアメリカ政府やソ連政府との交渉を行ってきており、そのような外交努力により連合国が結束を維持することができ、戦局で有利な状況をもたらすことができたのだ。その彼としても、戦後世界においてソ連を敵対視して、アメリカを孤立主義へと追い込むことは、けっして望ましいことではなかった。何よりも、戦後においても大国間協調が維持されていくことを、平和のための重要な基礎とみなしていた。そのような考慮からも、「地域評議会」を中心とした構想については、慎重に考えるべきである。

このようにダンバートン・オークス会議を前にして、イギリス政府内では国連創設へ向けた準備作業が進捗していた。他方で、イギリス政府内ではそれとは異なる構想が検討されていた。それは「西欧ブロック（Western bloc）」構想であり、戦後の世界で大国間での利害対立から亀裂が生まれることを想定して、英仏両国を中心とした西欧諸国の協力関係を育むことであった。

そのような構想の起源は、アルジェに駐在して、仏国民解放委員会におけるイギリス政府代表であったダフ・クーパーが、五月三〇日に本国外務省に送った電報に見ることができる。クーパーが就いていたこのポストは実質的な駐仏大使を意味しており、パリ解放の後にはクーパーがそのままフランス臨時政府への駐仏大使に就任することになる。

このアルジェからの電報で、クーパーは体系的かつ論理的にイギリスが選択すべき政策を提唱している。[43] このような提案を受けて、イーデン外相もまた西欧諸国間の協力に基づいた共同防衛の枠組みが必要であると感じていた。それをまとめたのが、「西欧の政策（Policy in Western Europe）」と題する政策文書の電報であった。

クーパーはこの電報の中で、国際連盟の失敗を想起して、新しい世界機構もまたいずれ機能不全に陥る可能性を指摘する。現実主義的なクーパーからすれば、戦後世界においてソ連との協力関係がそのまま維持されるとは、考えがたかった。そして、そのような状況に陥った場合には、イギリスとフランスとの間の強固な協力関係こそ

が、イギリスの安全やヨーロッパの安定に資すると論じている。クーパーは次のように記す。

「われわれの対外政策が、国際連盟の実効性や集団安全保障の原則に依拠していたことは、間違いではなかったかもしれない。だが、連盟が機能不全を起こした際に、それに代わり得る他の政策をわれわれが用意していなかったことは誤りであった。そして、それが明らかに挫折したと分かっていながら、オルタナティブとなる政策を導入しなかったことは、よりいっそう大きな失敗であった。[44]」

クーパーは続けて、次のように論じる。「ここ最近の経緯を念頭に置くならば、同盟の方が孤立した状態よりも望ましいということは、ほとんど論じる必要もないであろう。」

このようなクーパーの長文の電報に対して、イーデンもまたていねいな返答を送っている。そこでイーデン外相は、前記のようにクーパーが、「国際連盟の実効性や集団安全保障」が挫折した際に、伝統的な同盟という手段に依拠する必要を指摘したことに対して、「私はそれには完全に同意する」と述べている。[45] また、「もちろんのこと、ソ連がヨーロッパで膨張主義的な政策を進めていく危険がないわけではない」とも論じている。イーデンとクーパーは、戦前にはネヴィル・チェンバレン首相が進めていた宥和政策に反対して、閣僚を辞任した経験を共有する。また二人ともフランス語を流暢に話す、親仏的な政治家であった。

とはいえ、イーデンはそのようなクーパーの構想には消極的な態度を示した。というのも、西欧諸国が協調して「西欧ブロック」をつくることによって、ソ連を孤立させ、脅威認識を強めさせて、ソ連をよりいっそう膨張主義的な政策の方向へと追い込む可能性があるからだ。あくまでも、連合国間の結束を図る場合は、それがドイツの脅威に対応するものであることを前提にしなければならない。このときにはイーデン外相は、たとえそれが困難であるとしても、戦後世界においても大国間協調により平和を実現していくことを優先的に考えていた。

(2) 自治領首脳会議

このようにして、イギリス外務省内ではイーデンを中心に、より普遍主義的な色彩の強い戦後世界機構を構想していたのに対して、駐仏大使となるダフ・クーパーはむしろ、「西欧ブロック」として西欧諸国間の協調を想定して戦後構想を検討していた。他方で、チャーチル首相は依然として、「三大国」を中核として、その下位に地域評議会を位置づける戦後構想を抱いており、これを政府内で主張していた。

一九四四年五月八日に、チャーチルは自治領首脳会議へ向けて、戦後世界機構に関する自らの構想をまとめたメモランダムを作成した。[46] そこでは、イギリス帝国および英連邦（コモンウェルス）（British Empire and Commonwealth）、アメリカ、ソ連、さらにはそこに中国を加えて、「四大国」による「世界平和理事会」を設置するべきだと論じられている。そして、その下位に「アジア評議会」、「欧州評議会」そして「アメリカ評議会」という三つの地域評議会が位置づけられている。チャーチルは、次のように地域評議会の機能を説明している。すなわち、「地域評議会は、その地域の繁栄と平和へ向けて事態を改善するためのあらゆる義務を有することになるだろう。その最初の任務は、敗戦国の再軍備を防ぐことであり、また早期の段階で戦争の原因となる種子を摘み取る努力をすることである。[47]」

一九四四年五月一一日、ロンドンでは自治領の首相が集まった会議が開かれた。そこでは、これからイギリス、アメリカ、ソ連、中国の「四大国」で開催する予定の国連創設のための歴史的な国際会議、すなわちダンバートン・オークス会議開催の準備作業として、オーストラリアやカナダなどの自治領諸国の意見を収束させる必要があった。ところが、この自治領首脳会議では、チャーチル首相が作成した前述のメモランダムへの批判が噴出した。[48] まずは、オーストラリアやカナダ、ニュージーランドなどの諸国を代表して、「イギリス帝国」として単一の主体として発言することへの批判が募っていた。この頃には、すでにそれらの諸国も独立した主権国家として

の意識が高まっていたのである。それらをすべて、イギリス一国が代弁することは、それらの自治領諸国には受け入れがたかった。また、それぞれの地域において「地域評議会」がその平和と安全に責任を持つという、チャーチルの地域主義的な発想への批判も強かった。アジア全体を、中国が責任ある大国として安定させることは、とても想像できなかったのだ。

自らが提案した「地域評議会」構想に対する批判が噴出する中で、それを実現する難しさをチャーチルは実感した。チャーチルは、自治領相への書簡において、「確かに、地域的連盟を創るという考えは、危険に満ちていると私も感じている」と認めて、しかしながら「私はどうにか、そのような中でも『ヨーロッパ合衆国』を救出したい」と論じた[49]。これは、チャーチルが一九四六年九月の「ヨーロッパ合衆国」設立を求める演説の伏線となる。

結局、チャーチルは自らの構想を大きく後退させて、この後にはイーデン外相やジェブ局長にその作業を委ねていった。イギリス政府は、より普遍主義的な構想としての国連創設の基本的構図を描くようになり、それはアメリカ政府の検討していた構想と大きく重なるものであった。英米両国政府の認識が収斂していくことで、「国連」創設へ向けた準備作業が大きく前進したのである。

おわりに

この後の一九四四年八月一四日から、ワシントンＤＣ郊外のダンバートン・オークス邸で国連創設へ向けた「四大国」の会合が開催される。この会談は、前半に英米ソの三大国、そして後半には英米中の三大国と、その前年の一九四三年のテヘラン首脳会議と、カイロ首脳会議と同様の形式で行われることになった。

一九四四年の夏には、イギリス政府としての国連構想の骨格は明確となっていた。アメリカのハル国務長官とイギリスのイーデン外相は、この頃までに地域主義的な要素を抑制して、普遍主義的な大国間協調としての国連を構想していた。しかしながら、イギリス政府内では、イーデン自らを含めて、ソ連との協調を前提にした国連の枠組みが機能しなくなることも想定していた。イギリスは、自国の安全をすべてソ連の手に委ねるほど、ナイーブではなかった。

イギリスは国連が機能しなくなった場合を想定して、ダフ・クーパー大使が提唱した「西欧ブロック」構想を検討する作業を並行して進めており、地域主義的な安全保障枠組みが実現可能となるような措置を求めていた。したがって、この時点でのイギリス政府は、普遍主義的な機構としての国連と、地域主義的な「西欧ブロック」構想という二つの戦後構想を、矛盾するものとしてではなく、むしろ相互補完的なものとして組み合わせて構想していたのである。イーデン外相やジェブ局長は、この二つの構想のいずれもが重要であることを認識し、それが相互補完的なものとなるように検討する上での中心的な役割を担ったのである。

現代の世界でも、普遍主義的機構と地域主義的機構はそのいずれもが必要だと想定されている。その起源を考える上で、イギリス外交に注目することには、大きな意義があるのではないか。

（1）本稿は、一九四一年から四四年までの四年間の、イギリス政府における国連創設へ向けた取り組みを概観することを目的としている。一九四一年から四三年までの国連創設への取り組みについては、すでに細谷雄一「国連構想とイギリス外交――普遍主義と地域主義の交錯、一九四一～四三年」細谷雄一編『グローバル・ガバナンスと日本』（中央公論新社、二〇一四年）としてまとめており、本稿において一部それと重複している箇所があることをあらかじめお断りしたい。また、本稿は、日本国際政治学会二〇一五年度研究大会での研究報告をもとにしている。研究報告の際に、貴重なご指摘やご質問を頂いた会員にはこの場を借りて感謝申し上げたい。

（2） The National Archives（TNA）, FO800/477, 16 March 1948, Conversations with Bidault, Kew Gardens, the United Kingdom; 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交――戦後ヨーロッパの形成　一九四五年～一九五一年』（創文社、二〇〇一年）九七頁。

（3） 細谷『戦後国際秩序とイギリス外交』九八―九九頁。

（4） Sean Greenwood, *Titan at the Foreign Office: Gladwyn Jebb and the Shaping of the Modern World*（Leiden: Martinus Nijhoff, 2008）pp.227-237.

（5） Gladwyn Jebb, *The Memoirs of Lord Gladwyn*（London: Weidenfeld and Nicolson, 1972）p.220.

（6） ジェブの国連創設への関与については、その著書の中で詳しく書いている。Lord Gladwyn, "Founding the United Nations: Principles and Objects", in Erik Jensen and Thomas Fisher（eds.）, *The United Kingdom - The United Nations*（Basingstoke: Macmillan, 1990）pp.21-47. またこの論文の草稿については、GLAD2/2/19, Papers of Lord Gladwyn, Churchill College, Cambridge, the United Kingdom で見ることができる。ジェブは当初は、自らの回顧録のタイトルに「Mr. Minority」と記して、外務省内での同調者が少ない孤独な存在であったことを記しているが、結局最終的にはこの言葉は、刊行された回顧録のタイトルとして使用されることはなかった。

（7） 一九四四年の「西欧ブロック」構想の成立から一九四七年のダンケルク条約締結までの間の英仏関係を記したものとして、Sean Greenwood, *The Alternative Alliance: Anglo-French Relations before the Coming of NATO 1944-48*（London: Minerva, 1996）および John W. Young, *Britain, France and the Unity of Europe 1945-51*（Leicester: Leicester University Press, 1984）が代表的なものである。しかしながらこれらは、「欧州統一（European Unity）」の観点からそれを論じており、それに対して本稿ではむしろ国連設立構想の一部として、この「西欧ブロック」構想と「西欧同盟」構想が浮かび上がってきたことを強調する。

（8） これは、日本語では「連合国」と通常訳されるが、この後には戦時中の連合国間の協調関係を基礎にした「国際連合」が創られるようになり、この二つを一つの連続したものとして考えるゆえにここでは「ユナイテッド・ネーションズ」と表記したい。

（9） Memorandum by Wells, at Sea, August 11, 1941, *Foreign Relations of the United States 1941, Volume III: The*

British Commonwealth, the Near East and Africa（Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1959）p.363.

（10） Ibid.

（11） 戦時中の英米両国の戦争指導と、協力関係の発展については、赤木完爾『第二次世界大戦の政治と戦略』（慶應義塾大学出版会、一九九七年）を参照。

（12） *The Memoirs of Lord Gladwyn*, p.110; Gladwyn Jebb's note, "Giving Life to the international idea: the British contribution to the writing of the Charter and the foundation of the UN", GLAD2/2/19.

（13） Adam Roberts, "Britain and the Creation of the United Nations", in Wm. Roger Louis（ed.）, *Still More Adventures with Britannia: Personalities, Politics and Culture in Britain*（London: I.B. Tauris, 2003）p.231.

（14） TNA, FO371/31514, U803/27/70, Jebb to Lord Halifax, 25 September 1942.

（15） *The Memoirs of Lord Gladwyn*, p.110.

（16） TNA, FO371/31525, U742/742/70, memorandum by Gladwyn Jebb, "The 'Four Power' Plan", 9 September 1942.

（17） Jebb's note, "Giving Life to the international idea: the British contribution to the writing of the Charter and the foundation of the UN".

（18） TNA, FO371/31525, U742/742/70, Eden to Jebb, 3 October 1942.

（19） TNA, CAB66/30, W.P.（42）516, 8 November 1942, memorandum by Eden, "The 'Four Power' Plan".

（20） Ibid.

（21） Ibid.

（22） TNA, FO954/22, Churchill to Attlee, 1 February 1943.

（23） TNA, CAB66/37/33, W.P.（43）233, 10 June 1943, note by Prime Minister, "The Structure of a Post-war Settlement"; record of a conversation at luncheon at the British Embassy, Washington, on 22nd May, 1943.

（24） Winston S. Churchill, *The Second World War, Volume IV: The Hinge of Fate*（London: Penguin, 1985）

pp.718–719.

(25) Ibid.

(26) Lord Gladwyn, “Founding the United Nations”, p.35.

(27) TNA, CAB66/38/50, W.P. (43) 300, memorandum by Eden, 7 July 1943, “United Nations Plan for Organising Peace”.

(28) Ibid.

(29) Townsend Hoopes and Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the U.N.* (New Haven: Yale University Press, 1997) pp.68–69.

(30) Robert C. Hildebrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1990) pp.24–25.

(31) Ibid.

(32) ソの経緯は、細谷「国連構想とイギリス外交」で詳しく論じている。

(33) TNA, CAB66/40/39, W.P. (43) 389, 4 September 1943, memorandum by Eden, “Four-Power Declaration”, Annex I, “Text of Four-Power Declaration”; Alexander Cadogan diary, 22 August 1943, in David Dilks (ed.), *The Diaries of Sir Alexander Cadogan 1938-1945* (London: Cassell, 1971) p.553.

(34) Ibid.

(35) Townsend Hoopes and Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the U.N.* (New Haven: Yale University Press, 1997) p.73.

(36) TNA, CAB66/49, W.P. (44) 220, 22 April 1944, memorandum by Attlee, “Future World Orgnisation”, 22 April 1944.

(37) Ibid.

(38) Ibid.

(39) Ibid.

(40) TNA, CAB66/49, W.P. (44) 220, 22 April 1944, Memorandum C, "The Military Aspect of Any Post-War Security Organisation".
(41) TNA, CAB66/52, W.P. (44) 370, 3 July 1944, memorandum by Eden, "Future World Organisaiton".
(42) Ibid.
(43) TNA, CAB66/52, W.P. (44) 409, 25 July 1944, memorandum by Eden, "Policy in Western Europe", from Duff Cooper to Antony Eden, 30 May 1944.
(44) Ibid.
(45) TNA, CAB66/52, W.P. (44) 409, from Eden to Cooper, 25 July 1944.
(46) TNA, PREM4/30/7, PMM (44) 5, 8 May 1944, note by Churchill, "The Post-War World Settlement".
(47) Ibid.
(48) TNA, PREM4/30/7, PMM (44) 12th meeting, 11 May 1944, Confidential Annex, "The Post-War Settlement".
(49) TNA, PREM4/30/7, Churchill to Dominions Secretary, 22 May 1944.