国連構想と地域主義（二・完）

――グラッドウィン・ジェブと大国間協調の精神、一九四二―四三年――

細谷雄一

はじめに
一　世界機構創設へ向けて――「四大国構想」の起源
(一)　グラッドウィン・ジェブと経済復興局の設置
(二)　リチャード・ローの訪米
(三)　ナイジェル・ロナルドの訪米
二　「四大国構想」の形成――ジェブ・メモランダムと大国間協調
(一)　ジェブ・メモランダム――大国間協調としての「四大国構想」
(二)　地域主義と戦後ヨーロッパ秩序
(三)　「ヨーロッパ分断」をめぐる軋轢
(四)　「四大国構想」という戦略
……（以上八三巻九号）
三　「四大国構想」と「欧州評議会」
(一)　イーデン外相のイニシアティブ
(二)　クリップスの「地域評議会」構想
(三)　レオ・エイメリーの「欧州連合」構想
(四)　三つのメモランダム
四　「国連構想」としてのイギリスの戦略
(一)　「国連構想」の成立――イーデン・メモランダム
(二)　「最高理事会」と「地域評議会」
(三)　アトリーの懸念
(四)　チャーチルの「欧州評議会」構想
おわりに
……（以上本号）

三　「四大国構想」と「欧州評議会」

㈠　イーデン外相のイニシアティブ

九月九日にジェブが作成した「四大国構想」と題する長大なメモランダムは、六週間にわたって外務省内で回覧され、様々な意見が加えられた。閣議文書としてイーデンが戦時内閣に提出する前に、外務事務次官をはじめとする省内の高官によって受け入れられる必要があった。

それでは、このジェブのメモランダムを、彼らはどのように受け止めたのか。まずジェブの盟友ともいえるナイジェル・ロナルド次官補は九月一三日のメモランダムで、「ジェブ氏はこの作業によって、祝福されるべきであると考えている」と称賛している。(1) この文書がジェブとロナルドの協力によって誕生したことを差し引いても、体系的で壮大なこのジェブのメモランダムにロナルドは感銘を受けたようだった。そしてロナルドは、イーデン外相がこのメモランダムに必要な修正を加えた上で、戦時内閣に提出して了承を得るよう提案している。

一方、欧州担当次官補のウィリアム・ストラングはこの構想に基本的に同意しながらも、疑念を示している。アメリカ政府が「四大国構想」を想定しているという前提にストラングは疑問を投げかけ、むしろ英米両国の二国間関係を軸として戦後構想を検討する必要性を指摘する。(2) さらにロー政務次官が訪米から帰国した後に、アメリカ政府高官の意向をより慎重かつ詳細に検討した上でイギリス政府としての戦略を確定する必要をストラングは説いている。他方で事務次官のアレクサンダー・カドガンは、このメモランダムに好感を抱いているようであった。「私はこの素晴らしい文章の概要に賛成である」と、カドガンはジェブに伝えた。(3) 率直に感銘を受けている様子である。これはジェブにとっても大きな励みとなったであろう。

このような外務省内での検討を経た後に、ジェブは自らのメモランダムを戦時内閣が閣議決定で了承するよう

強く要請した。そのような意向に対して、九月二九日、事務次官のカドガンは、次のようにジェブに伝えた。「私は明日、四大国構想について外務大臣に話をするつもりだ。彼はもう一度読み直す必要があるかもしれない。私は彼に、それを首相に説明することを提案するつもりで（おそらくその文書を読むことはないだろうが）、そしてその手順についても協議するつもりだ。私は、この文書を内閣で協議すべきかどうか、また首相がそれを望むかどうか疑問を感じる。外務大臣は疑いなくそれをロー氏に相談するであろう」[4]。それに関して外務政務次官ローは、この文書を閣議で了承してもらう必要性をあまり感じていなかった。むしろ連合国間の協議の中核に、この「四大国構想」を位置づける方針を、内閣としておおよそ理解してもらえれば十分だと考えていた[5]。

それでは外務大臣のイーデンは、それをどのように考えていたのだろうか。一〇月三日には、イーデン外相からジェブ宛で、このメモランダムの感想が伝えられた。そこでは、「私はこの文書が気に入っており、素晴らしい作業の結果であるように感じられる」と記されていた[6]。イーデンは実際にこの頃、戦後機構創設へ向けての作業を迅速に進めていく必要を感じ、その作業への関心を強めていた[7]。イーデン外相がこのジェブのメモランダムをおおよそ承認したことで、いよいよ外務省として、そして政府としてイギリスはこの構想を推し進めていくことになる。

一一月八日、ジェブの「『四大国』構想」の最終版が確定してから半月ほどが経ち、戦時内閣の閣議でイーデン外相の手によってこのジェブのメモランダムが提出された。この「『四大国』構想」と題する閣議文書は、その後の戦後国際機構化をめぐる議論において不可欠の出発点となり、またこれ以降に閣議ではこの問題をめぐり活発な議論が繰り広げられていく。

この閣議文書では、戦後構想を明確化する必要性がイーデン外相の言葉で語られている。ジェブが起草した文書も付属文書としてそこにそのまま付されており、ジェブの思考の中にあった「四大国構想」が閣議の重要な議

題となっていく。この閣議文書の中で、イーデンは次のように記している。「私は、最も重要な大国とのわれわれの関係について、将来の全般的な傾向を描く明確な構図が欠けていることによって、われわれと同盟国との関係において困難が存在することをこれまでに何度となく意識をしてきた」[8]。つまりは、「指導的な原理が欠けているということは、われわれの日々の戦争行動における、弱点の要因となっている」。それゆえ、「われわれが、方向性を指し示すときが到来したのである」。

それでは、イーデンが記すそのような「方向性」とはどのようなものであろうか。イーデンは、ジェブのメモランダムに沿うようなかたちで、「四大国構想」を実現する必要性を次のように論じている。まず、「イギリスの政策の目的として、第一に、われわれが世界大国としての役割を果たし、責任を負い続けるべきだ」。そして「第二に、われわれはヨーロッパの解放を求めるだけではなく、その自由を維持するよう努力を続けるべきだ」[9]。イーデンもまたこのようにして、イギリスが「世界大国」としての地位を維持し、さらにヨーロッパの平和に責任を持つ必要性を指摘している。

続けて、世界平和のために、連合国を基礎として国際機構化を進める重要性を説いている。イーデンは次のように論じる。「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（the United Nations）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」[10]。ここで明らかに、イギリス政府として国際機構化を進める意向が確認されている。そして、具体的に「国際協力の新しい機構」の本質について次のように語った。「それゆえに、連合国のリーダーシップが、少なくとも三つの大国からもたらされることが明らかだ」。イーデンはこのようにして、イギリス政府として「四大国構想」を承認し、政府の政策としてこの方向性で国際機構化を進めていく意向であった。

㈡　クリップスの「地域評議会」構想

イーデン外相が提出した閣議文書に最初に反応したのが、駐ソ大使から閣僚へと復帰した王璽尚書のスタフォード・クリップスであった。クリップスは駐ソ大使であった頃から、独自の戦後秩序構想を考案しており、それを実行に移したく感じていた。酷寒のモスクワから念願のロンドンに戻り閣議に席を得たクリップスは、溌剌と自らのビジョンを閣議メモランダムにまとめたのである。

クリップスはイーデンが閣議に文書を提出した十日後に、自らも「『四大国』構想」と題する同名のメモランダムを提出した[11]。そこでは、おおよそイーデンの閣議メモランダムに同意している様子が見られるが、しかし「地域評議会（Regional Councils）」の重要性を強調する点で違いが見られた。クリップスは世界を、「ヨーロッパ」、「アメリカ」、「極東」、「英連邦」、「ソ連」の影響力圏に分割している。彼の構想では、そこに地域的な安定と復興に責任を持つ「地域評議会」を創設することになる。ヨーロッパでは「欧州評議会（a Council of Europe）」、アメリカでは「アメリカ評議会（a Council of America）」、極東では「アジア評議会（a Council of Asia）」が設立されることになる[12]。

とりわけクリップスが焦点を当てているのが、「欧州評議会」である。クリップスは次のように記す。「欧州評議会は、政治的、経済的、そして社会的な問題（少数民族問題を含める）を扱うために設立される。というのもそれらの問題こそが、ヨーロッパの平和を妨げる可能性があるからだ。この評議会が、戦争終結直後の四大国による治安維持と復興の機能を受け継ぐことが想定されるであろう」。そして、「イギリス、アメリカ、ロシア全てがこの評議会の構成国となるのである」。他方でアメリカでは、アメリカ合衆国の指導の下で「アメリカ評議会」が設立されることになり、それは「欧州評議会」と緊密な関係を維持することになる。

続いてクリップスはアジアに触れる。「極東では、中国が主要な利害関係国であろうが、すべての他の三大国

もまた死活的な利益を有している。この地域ではアジア評議会が設立されるべきであり、中国がその指導的な立場に立つべきである」[13]。クリップスの構想では、アジアでは「四大国」の一員の中国以外の諸国は、すべて非武装化されるべきであって、中国が他の「三大国」とともに平和の維持のために責任を有することになる。この時点では、依然としてドイツや日本の軍事力に対する恐怖心が強く残っており、それゆえにドイツや日本の非武装化が戦後秩序の重要な前提と考えられていたのであろう。

そして、ヨーロッパ、アメリカ、極東、英連邦、ソ連の五つの地域が、「最高世界理事会（s supreme world council）」を構成することになる[14]。このようにクリップスの戦後国際機構化構想の核心は、地域主義を重視することであって、それに基づいて「地域評議会」を設立することであった。それぞれの大国は、それぞれの地域においてこそ大きな利害を有していて、世界全体の平和や安全に責任を持つことは難しいと考えていた。その点において、ジェブとの大きな違いが見られた。この後にクリップスは王璽尚書から航空軍需相のポストに格下げされ、それにより戦時内閣の構成員から外れることになる。それゆえこの後にクリップスが直接、戦後国際機構化の問題に大きな影響力を及ぼす機会は減少する。しかしながらこのような「地域評議会」構想は、後々までイギリス政府内で残っていき様々な機会に再浮上する。

㈢ レオ・エイメリーの「欧州連合」構想

一一月一三日にはインド相のレオ・エイメリーが、イーデンに書簡を送っていた。そこではエイメリーは、「四大国構想」について、次のように記していた。

「それを論じる上で、われわれは実際には将来のヨーロッパの政体の構成員になることはできないことを明らかにしたい。われわれはヨーロッパの問題について、緊密に関与し続けるべきではない。とりわけ、そのような

政体が立ち上がる前の段階ではそうである。それは、十年から数十年経っても同様であろう」[15]。

エイメリーは、イギリスが戦後世界においても植民地との関係を最優先して対外関係を考えるべきだと考えており、イギリスがヨーロッパ大陸に深く関与することには反対であった。それゆえに、ジェブやイーデンが考える「四大国構想」にみられるようなかたちで、イギリスがヨーロッパの地域で特別な責任を負って関与することに抵抗していた。それは、イギリスの大陸関与を前提に「欧州評議会」としての地域主義を促進しようとするクリップスの構想とも、大きく異なるものであった。ヨーロッパ大陸への不干渉の論理が、その底流に流れていたのだ。

エイメリーは、このイーデン宛ての書簡とともに閣議メモランダム、「ヨーロッパと戦後処理」をイーデンに送り、それを同じ日の閣議に提出した[16]。このメモランダムでは、イギリスのヨーロッパ大陸関与を嫌うエイメリーの思想が色濃く表出していると同時に、ヨーロッパ大陸で連邦化を進めることで地域統合が発展していくことを求める見解が示されている。エイメリーは述べる。「ヨーロッパの平和の構造は、それが永続するものであるならば、自己充足的（self-contained）でなければならない」。つまりは、「それはヨーロッパに限定されていなければならない」のである。エイメリーによれば、インド大陸よりも小さく、ましてやオーストラリアやカナダよりもはるかに面積の小さいヨーロッパ半島は、統合を進めて一体とならなければならない。「もしもヨーロッパが世界の問題の源泉となることを止めて、そしてもしも世界で特定の地位を維持するのであれば、少なくとも何らかの方法で、単一の自立した実体とならなければならない」[17]。

彼の議論の中で重要な点は、イギリスがヨーロッパの外部に位置づけられるべきだという点と、ヨーロッパの小国が統合して、一つの政体を構築すべきだということであった。エイメリーは論じる。「そのような観点からすれば、ロシアもわが国も、その実効性を損なうことなくヨーロッパの政体の一員となることなど、実際にでき

ないのだ。ロシアは本質的にアジア的な大国であって、その中心は徐々に東方へと移動して来ており、その伝統は本質的に中欧や西欧とは異なっている。われわれは、世界大に広がるコモンウェルスに属しており、われわれ自らのブリテン島に続いて、それに対して第一のそして本能的な帰属意識を持っているのだ」。確かに、イギリスは新しい統合されたヨーロッパのために、大きな役割を果たすべきである。「しかしわれわれは実際には、その一部になることはできないのだ。というのも、われわれの主たる利益、主たる義務、そして本能的な忠誠心が、英連邦のパートナーとともにあるからだ」。

エイメリーは、イーデンの閣議メモランダムで、イギリスが西ヨーロッパの中心的な大国として平和を維持するという意向に違和感を抱き、異議を唱えた。というのも、「われわれは、英連邦として、統合されたヨーロッパにおける実際の一部になることはできないのだ。それは、われわれが、アメリカ合衆国やソ連邦の一部になることができないことと同様なのだ」[18]。

このエイメリーからの書簡に目を通し、ジェブはきわめて不快な様子であった。ジェブは、外務省内で回覧するための覚書で、「エイメリー氏の文章は、正真正銘のイギリスの孤立主義的な声を代表しているように私には思える」と皮肉を込めて記している[19]。さらに激しく、「そこには最も危険な異端信仰が含まれており、もしも閣議がそのような議論に対して好意的な決定をするならば、平和を失う深刻な危険に陥ることであろう」と憤慨する。

ジェブの反論としては、もしもイギリスやアメリカ、そしてロシアがヨーロッパから撤退し、東欧の小国による連邦のみで戦後平和を確保しようとするならば、再びヨーロッパはドイツの支配下にひれ伏すことになるであろう。またソ連が「アジア」に撤退することなどは考えがたく、おそらく今後ソ連は東欧へ向かって勢力圏を拡大し、さらには西欧諸国で共産主義政権を確立しようとするであろう。その結果として現れるのは、決して「本

質的な西洋文明の精神に基づいた幸福なヨーロッパではなく、ソヴィエト化したヨーロッパであり、かなりの程度において反イギリス的なヨーロッパであろう」[20]。ジェブが懸念していたのは、エイメリーが実際のヨーロッパ国際政治の本質を無視していることであった。孤立主義的な精神からイギリスが英連邦との関係のみに閉じこもり、ヨーロッパ大陸を放置して、アメリカやソ連との協調関係をも放棄するとすれば、ジェブからすればそれは平和の放棄に等しいものであった。

そしてジェブは次のように続ける。「もう一度述べるが、その文書全体が前提として仮定していることは、『欧州連合の不可避性』であり、それは少なくともかなりの程度疑わしいものである。この不可避性という考えに基づいて、ミュンヘン会談へと至る精神状態が生み出された。そして、それが実行されるならば、はるかに深刻なミュンヘンが未来でわれわれを待っていることであろう」[21]。ジェブは、一九三八年のヒトラーとネヴィル・チェンバレン首相とのミュンヘン会談での宥和政策の背後に、アメリカやソ連を排除してヨーロッパの大国のみで結束して問題を解決しようとした精神を見出していた。そこから導かれる教訓は、あくまでもヨーロッパの平和を確保するためには、アメリカやソ連の関与が不可欠ということであった。ジェブは、同じような間違いを繰り返さぬためにも、アメリカやソ連との協調体制を基礎としてドイツの脅威の再来を防ごうとしていたのである。

㈣ 三つのメモランダム

一一月二七日の閣議では、イーデン外相が最初に提出した「『四大国』構想」のメモランダム、およびクリップス航空軍需相とエイメリー・インド相の二人がそれを受けて提出したメモランダム、あわせて三つのメモランダムが取り上げられ、戦後機構創設の問題が議題となった[22]。

まずイーデン外相は、現時点では特定の提案をするのではなくて、自らのメモランダムで概要が示された方針

を基本的に了承してもらえることを求めた。閣議録によれば、「彼のメモランダムの中核的な要点は、ユナイテッド・ネーションズ（連盟よりも野心的ではなく、より実践的）の構想に基づいて、国際協調の機構を今設立しなければならないということである」。そして、「ユナイテッド・ネーションズのリーダーシップは、三つの大国（われわれと、アメリカとソ連）に基づかねばならず、ユナイテッド・ネーションズの枠組みの中で協力をし、対外政策を打ち立てるべきである」。他方で、「アメリカの要望によって、中国を他の大国と結びつけることで、四大国のグループが成立する」という[23]。それゆえに、「四大国」の協調が重要となる。

イーデン外相からの説明を受けて、クリップスは持論を展開し、「五つの自立した世界の評議会の計画を描き出した」。その後エイメリーが発言し、ヨーロッパの中で統一性を育んでいく必要を述べながら、しかし英米ソの「三大国」がそこに関与することがないよう、強く要請した。明らかに、戦後機構創設をめぐる意見は分裂し、異なる方向性が導き出されていた。はたして、どのようにこれらの意見を収束させるべきだろうか。

その後の討議の結果として、イーデン外相とクリップス航空軍需相の方針が閣議としておおよそ了承され、この方向で今後の対外政策を進めていくことが合意された。エイメリーの方針は、この閣議で受け入れられることはなかった。というのも、「三大国」がヨーロッパの平和と安全に一定の責任を持つこと、そしてイギリスがそこに一定程度関与すべきことについて、戦時内閣の閣僚の間である程度の合意が見られていたからである。イギリスには、戦後ヨーロッパ大陸への関与を放棄し、イギリス帝国を基礎とした不干渉主義の原理に回帰するという選択肢は残されていないと考えられていたのだ。

それを受けてイーデンは、自らの構想とクリップス航空軍需相の構想を総合して、一つの文書を作成する意向を示した。最後にチャーチル首相は、このような検討作業を水面下で進めながらも、依然として国際連盟も存在していることから、それを公表することのないよう注意を要請した。そして、戦時内閣は「外相のメモランダム

と軍需相の覚書に示されている政策の方針を全般的に承認し、外相がこれらの文書で示されている疑問点をさらに精査して、新しいメモランダムを準備するよう要請した[24]」。八月から起草作業を始めたジェブの「四大国構想」をめぐる世界平和についての国際機構化構想は、イギリス政府の政策として次第に収斂していく。

一二月二八日には、イーデンの閣議メモランダムとクリップスの閣議メモランダムの二つを調整するために、クリップスの私設秘書官のアーサー・オーウェンがジェブのもとを訪れた[25]。最大の争点は、戦後ヨーロッパ秩序を形成する上で、「欧州評議会」にどのような役割を与えるべきか、あるいはどのような構成とするかであり、さらにはロシアの存在を前提として東欧と西欧でどのような違いが生まれるかであった。

ジェブは、イギリス一国で「ヨーロッパ」をすべて代表できるとは考えていなかった。必然的にロシアは東欧で影響力を確立し、西欧でイギリスがアメリカとともに大きな影響力を保持するであろう。であるとすれば、ヨーロッパの一体性を確保することは容易ではない。ジェブは報告書に記している。「私がオーウェン氏に述べたように、ヨーロッパの統一それ自体が必然的に平和を確立する要素とみなすのは、良い考えではない」。クリップスが、ヨーロッパの平和を「欧州評議会」によって確立できると考えていたのに対して、ジェブは大国間協調の論理をより重視して、したがって「三大国」による一定の協調体制によって戦後ヨーロッパ秩序を確立しようとしていた。それはまた、ロシアの東欧における勢力圏に対して、譲歩をせざるを得ないことを前提としていた。

ジェブとオーウェンとの意見調整を受けて、一九四三年一月初頭に、イーデン外相はクリップス宛てに、この問題についての自らの見解を伝えた。一一月に提出した二つの閣議メモランダムをすり合わせて、政府の見解として一つにまとめる必要がある。イーデンにすれば、いかにしてクリップスの見解を組み込んで、新しい改訂版のメモランダムを了承してもらうかが鍵となる。外務次官補のロナルドもジェブの意見に同意しており、イーデン外相を通じて外務省の主張をクリップスに説得する必要を感じていた[26]。

改訂版の閣議メモランダムをまとめる上で、イーデンは二つの重要なポイントをクリップスに伝えた[27]。第一は、フランスの地位である。イーデンは記す。「フランスがもし可能であれば以前のような世界での地位を回復することが、われわれが考えるすでに公表された政策である[28]」。そして、「『世界理事会』においてフランスのための場所が確保されることが望ましいと、何らかの文言が加えられる必要がある」という。すでに見たように、ジェブは勢力均衡的な観点から、戦後ヨーロッパでドイツを抑え込んでさらにソ連の勢力圏拡張に対抗するためにも、ヨーロッパ秩序を形成する上でフランスを大国として待遇する重要性を指摘していた。イーデンはそれを受けて、新しいメモランダムでその点を強調する必要を伝えた。

第二には、より重要な問題として、「ヨーロッパ」の戦後処理について触れている。イーデンは統合された「ヨーロッパ」を、アメリカやソ連、英連邦と同等に扱うことを否定した。そこにはそのような一体性がまだないからだ。それゆえ、イーデンは伝える。「統合されたヨーロッパとは、相対的に短期的な観点では、気がつかないうちに、ドイツのヨーロッパへと変貌していることであろう。そして、それがたとえフランスのヨーロッパであろうと、ロシアのヨーロッパであろうと、そのような圧倒的な工業国に近接する島国として、どのように自らの独立をわれわれが維持できるか分からない[29]」。これはジェブの考えでもあった。

ジェブやイーデンは、「欧州評議会」の代表者一人が選出され、その代表が「世界理事会」に参加することを非現実的だと考えていた。むしろヨーロッパの平和は、イギリスとアメリカとソ連の三大国が、共同で責任を持つことにより実現すべきだ。イーデンが記すには、「それ自体としてそもそもきわめて危険な考えであるが、実質的な統合されたヨーロッパが確立するまでは、『ヨーロッパ』それ自体として代表者を送り出し、それをわれわれの構想に組み入れることは致命的となる」。結局イーデンはあるていどクリップスの「地域評議会」構想の要素を取り入れながらも、他方でヨーロッパの地域秩序についてはジェブの構想に基づいて、新しいメモランダ

ムを作成することになった。すでに年は明けて、一九四三年となっていた。

四　「国連構想」としてのイギリスの戦略

㈠　「国連構想」の成立――イーデン・メモランダム

一九四三年一月一六日、イーデン外相は閣議メモランダムとして「国連構想（The United Nations Plan）」と題する文書を提出した[30]。これは、すでに見てきたとおり、前の年の一一月に提出されたイーデンとクリップスの二人による閣議メモランダムの趣旨を総合した文書となっていた。それは、ジェブとイーデンが考えたように大国間協調によって「四大国」が世界平和に責任を持つと同時に、クリップスの主張するように「地域評議会」設立によって、地域ごとに異なる論理で平和と安定の確保を目指す意向が示されていた。とはいえ文書の骨格は、ジェブの構想をあくまでも基調としていた。すでに一二月末のジェブとクリップスの私設秘書官オーウェンとの間での意見調整で見られたように、「世界理事会」という普遍的な枠組みで四大国が協調をするその下部組織として、「地域評議会」が限定的な役割を担うのである。

イーデンはこのメモランダムの冒頭で、「私は、この全般的な構想が閣僚により承認されることを望んでいる」と述べる[31]。そして、「もしもそうなれば、後にはアメリカ人やロシア人へと提案するための適切な形式となるように、この構想は他の省庁の高官を交えてより詳細な点について作業を進めることになるであろう」という。イーデンは、「戦後期へ向けて何らかの全般的な、政治的な準備作業を進める」ことを望むと論じた。この頃には、第二次世界大戦の戦局も大きく転換しつつあり、連合国の攻勢が見られるようになっていた。それゆえに戦後構想をより具体化し、連合国間での合意を形成する必要性がより緊急のものとなりつつあったのだ。

このメモランダムには、ジェブが作成した付属文書として、「国連構想」についての詳細で具体的な要点が示されていた。まずこの「国連構想」と「イギリスの対外政策の目的」の関連が触れられており、「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」と述べられている。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」と論じ、「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」という(32)。すでに見てきたとおり、ジェブが「四大国構想」および「国連構想」のメモランダムを起草した大きな動機は、イギリスの世界大国としての地位を維持することであったのだ。

国際連盟に代わる新しい「世界機構」として念頭に置くべき枠組みが、「国連という構想」であり、それは「連盟の構想よりも野心的ではなく、より実践的なもの」であった。それゆえ「国際連合という構想の上に、われわれは国際協力の機関を設立せねばならない」のである(33)。とはいえ、「国連」の構想がそれ自体で平和を創り出すわけではなく、「大国が国連の中で指導力の責任を受け入れる用意があってはじめて」それが機能するのだ。イーデンのメモランダムは、ジェブの構想に沿って、国連の中核として大国間協調を位置づける必要を強調している。

それでは、どのように大国間協調を実現すべきか。「国連のリーダーシップは、少なくとも、英連邦、アメリカ、ロシアの三つの大国によって行使されねばならない」。さらにはこの「三大国」に加えて、アメリカ政府の要請で、中国も「大国」に含めている。とはいえ、「長期的にそれが実現することが望ましいとはいえ、中国は名ばかりの大国である」という。世界平和へと中国が実質的な貢献をすることは難しいであろう。その中国を含めた「四大国」によって国連を動かしていき、戦後対外政策の基軸にそれを位置づけることが必要となるであろう。

続けてこのイーデンのメモランダムでは、国連構想を実現するための二つの前提を指摘している。第一は、「イギリス、ソ連、アメリカ合衆国はみな、戦争が終わった後に、世界大の利益と責任を認識し、平和を損なう他国からの防衛のために、世界大の関与を引き受けていかねばならない」。そして第二に、「政治的な観点から述べて、公言されていないとしても、実質的には四大国協調の目的とは、ドイツと日本のパワーを可能な限り長期にわたって制限し、両国が再び大国の地位を手にするべきではないという論理に基づくことになる（イタリアはこれまでかつて、儀礼上以外では大国であったことはなく、イタリアや他の枢軸側の小国をドイツや日本と同等に扱う必要はおそらくないであろう）」[34]。

㈡ 「最高理事会」と「地域評議会」

それでは、どのように実際に、国連の枠組みの中で大国間協調を実現すべきなのであろうか。メモランダムでは、次のように記されている。「戦争終結時の最も望ましい政治的な制度とは、英連邦、アメリカ、ソ連、そして形式的に中国を含めた代表により構成される理事会（council）を設立することであり、それは国連の暫定的執行委員会として機能するであろう」。ただしここでは、フランスについても触れられている。すでにジェブが外務省内で繰り返し主張してきたように、勢力均衡上の観点からも、フランスがヨーロッパの大国として復興する重要性が述べられる。それゆえこのメモランダムでも、将来フランスが「四大国」に加わって、「五大国」がこの理事会の構成国となる意義が論じられている。他方でこのメモランダムでは、国連における政治的機能と経済的機能が分けられて考えられている。政治的にはこれらの「四大国」あるいは「五大国」が中心となり理事会を運営する意義が述べられているが、他方で経済的には、小国や中立国まで含めてより広範な構成国によって協議を行う必要が述べられている。

次に、ヨーロッパの戦後処理について触れられている。イーデンの閣議メモランダムとクリップスのメモランダムで、最も大きな見解の対立が見られたのが、この点であった。すでに見たように、イーデンやジェブが英米ソの三大国によってドイツの脅威を抑え込む必要を述べているのに対して、クリップスはむしろ「統一ヨーロッパ」という主体を成立させて、その代表が「最高理事会」に参加することが望ましいと説いていた。この新しいイーデンのメモランダムでは、その折衷的な構想が示されている。

まず強調されているのは、ドイツの脅威を抑え込むことであった。「ヨーロッパの主要な危険は、強大で中央に位置するドイツの存在」だからである[35]。それゆえ、「ヨーロッパの究極的な安全は、経済と軍事の双方でのドイツの非武装化に依拠しており、ドイツの隣国の経済的地位やパワーの相対的向上」にあるのだ。それを抑え込むためには、大国の力が不可欠である。それゆえに、戦争終結後に三大国とともに小国も含めたかたちでの「休戦・復興委員会（The Armistice and Reconstruction Commission）」を設立し、この委員会が「国際警察軍」を設立して非武装化したドイツの管理にあたることになる。イーデンはクリップスの主張にも配慮をし、もしも将来にヨーロッパの統一性が発展し、強固な統合体となるならば、「ヨーロッパ」として「最高理事会」に代表を送る可能性も示唆している。

このように、改訂版のイーデンのメモランダムでは、それ以前のものに比べてよりいっそう「地域評議会」や「地域主義」の構想への配慮が見られ、それを「最高理事会」の下位機関として位置づけている。これはいうまでもなく、クリップスの影響を受けたものであった。他方で「四大国」が、自らが特別な関心と利益を有する地域において「有限責任」を負い、世界全体の平和に責任を持たなくなる懸念を指摘している。それはより具体的には、ドイツの脅威の再興の可能性に対して、アメリカやソ連が十分に留意しないことを懸念したものでもあった。ジェブはそれゆえに、「休戦・復興委員会」設立の構想を示し、そこにアメリカやソ連も深く関与する必要

を論じたのである。いずれにせよ、ジェブの構想においては「地域評議会」はあくまでも副次的な役割を担うのみであり、世界の主要な問題は「世界理事会」で議論すべきであった。

このイーデン・メモランダムの最後で、次のように記されている。「いずれにせよ、国連構想のようなものが戦争終結後に確固たる基礎の上に永続的に設立されなければ、歴史はまた繰り返すことになるであろうし、時間の経過によってドイツは再び世界覇権の闘争へと乗り出すであろう。またその目的のためにも、一九三三年から一九三九年の間にヒトラーによって成功裏に進められたように、それは隠密で段階的な方法を用いて行われるであろう」。それゆえ、「国連構想こそが、将来において最良の希望を提供し、遅延なくそれに全般的に合意するための、あらゆる可能な努力を行うべきなのだ」[36]。

㈢ アトリーの懸念

イーデンのメモランダムでは、次のように記されていた。「われわれは、帝国とコモンウェルスとしてのわれわれの地位を維持する必要がある。もしもそれができなければ、もはやわれわれは世界大国として存在することはできないのだ」[37]。このように、イーデンの「国連構想」のメモランダムでは、イギリスが世界大国としての地位を維持する重要性が強調され、そしてそのためにコモンウェルスとしての立場を基礎とする必要が指摘されている。さらには、イギリスは「世界理事会」において、英連邦の代表としてそこに参画することが想定されていた。

このイーデンの閣議メモランダムを受けて、チャーチル戦時内閣で副首相を務め自治領相でもあったクレメント・アトリーから一月二八日に「国連構想」と題するメモランダムが提出された[38]。そこでは、自治領相の立場から、イーデンのメモランダムに対する疑問点が示されていた。

問題は、自治領諸国がそのようなイギリス政府の方向性を受け入れるかどうかであった。そのことをアトリー自治領相は懸念していた。アトリーは次のように記す。「他方で、自治領諸国の代表についてなんら記述がなく、イギリス政府が四大国理事会の構成員となることについて、自治領諸国がそれを快く受け入れるかどうか、私はとても深刻な疑念を持っている」[39]。それはもっともな指摘であった。ジェブは、第二次世界大戦の進展に応じて、そこに兵力を拠出しイギリスの戦争行動に多大な貢献を続けてきた自治領諸国が、次第に国際社会での自立的な行動を強めつつあったことを十分に留意していなかった。そもそもジェブは、小国の役割にはあまり関心がなかったのだ。自治領大臣であり、またリベラルな国際秩序観を有するアトリーは、そのことを敏感に感じていたのであろう。それゆえにアトリーは、イーデンが提出したメモランダムに沿った対外政策を進める際に、自治領諸国政府のそこへの参加にも十分に留意することを要請した。

アトリーがこのような要請を閣議で行う背景として、「四大国構想」に対するカナダ政府からの強い抵抗が存在していた。一九四三年一月二三日にカナダ外務省からオタワのイギリス高等弁務官宛に送られた文書では、大国支配に基づく戦後構想に対するミドル・パワーとしてのカナダの懸念が示されている。そこでは次のように書かれている。「戦間期の経験によって、国際機構の加盟国について国家平等の法的理念を適用する大きな実践的困難が見られてきた一方で、二、三の大国のみに他のすべての諸国に行使できる影響力と権限が集中するような国際システムが機能することはないと、われわれは確信している」[40]。カナダ政府は、イギリス政府がそのような時代錯誤的な大国支配による秩序に傾斜することなく、中小国の意向も十分に配慮したリベラルな秩序を確立するよう、強く要請している。

それゆえカナダ外務省が送った文書では、次のように記されている。「われわれの見解では、国連は決して次のように二つのグループに分けてはならない。すなわち自らの利害に基づいてすべての政治的及び軍事的な紛争

を解決する責任を持つ大国のグループと、他方でどれだけ大きな貢献をしても、そして解決されるべき問題へどれだけ深遠な利害を有していても、その責任から排除されるそれ以外のすべての諸国のグループである」[41]。カナダ政府は、英連邦の自治領としてイギリスに圧力をかけることで、ジェブの考える大国間協調に支配される戦後秩序構想をより柔軟に修正しようと試みたのであった。

㈣ チャーチルの「欧州評議会」構想

イーデン外相はこの後により幅広い合意が得られるように、これらの見解も留意して「国連構想」の文書をさらに修正していくつもりであった。しかしながらここで大きな問題が浮上した。チャーチル首相の存在である。チャーチル首相はこれらの外務省内および戦時内閣内の慎重な検討作業をほとんど無視して、自らの思いつきで独自の戦後構想を論じるようになるのである[42]。

イーデンは一九四二年九月の早い段階から「四大国構想」のメモランダムをチャーチル首相に送り、閣議で議論する希望を伝えていた。九月九日付のジェブの「四大国構想」のメモランダムもその改訂版も、要約とともにチャーチルのもとに送られていた。ところがそれらが読まれた形跡はなかった。それについてジェブは回顧録の中で、「首相が一万語もある文書には決して目を通さないだろうということは、考えられることであった」と記している[43]。チャーチル首相は一〇月一八日になってイーデン外相宛に書簡を送り、次のように述べている。「自然と多くの人びとがこれらのトピックに意見を持っているのであろうが、疑いなく時間が来れば私はそれについて何かを語るつもりです[44]」。さらに続ける。「今導かれるいかなる結論も、事態の進行には何ら関係がないでしょう。それどころか、たとえばロシアの地位に関する問題のように、いくつかの問題の側面を討議することは危険ですらあります」。

そのようなチャーチルからの冷たい返答にイーデンは憤慨し、チャーチル宛の返信で「私はあなたの返信にきわめて失望しています」と伝えた[45]。イーデンの論調は、きわめて厳しいものであった。「私の希望は、もしもその論理が健全であればわれわれを平和に導いてくれるような対外政策の基礎を形づくることです」。さもなければ、「その帰結は単に、アメリカが政策を形成しわれわれがそれに従属することになってしまい、私の考えでは、それではイギリス帝国に十分な役割を与えることができないのです」。そしてイーデンはチャーチルに要請する。「私はそれに関する詳細な議論を要請しているのではありません。ただ単に、その要約に示されている基本的な方針へのおおよその承認を求めているだけである。少なくとも、私がこの文書を他の閣僚たちに提出し、外相である私によるこの控えめな要請に閣僚全員が合意してもらえるかどうかを要請する権利を、認めてもらえないのでしょうか」。

イーデンからの強い言葉を受けて、チャーチルもさすがにそれを受け入れる様子であった。しかし同時にチャーチルはイーデンに対して、「四大国構想」への疑念を伝えた[46]。まずロシアである。チャーチルは、共産主義国で脅威となり得るロシアが、戦後世界で大きな役割を担うことに、抵抗を感じていた。さらに中国が「四大国」の一角を占めるとは、受け入れがたいことであった。結局のところ、チャーチルにとっては英米両国を中心に戦後秩序を構築することが最も好ましかったのであろう。

続けてチャーチルは、戦後構想についての自らの考えを文面で伝えた。それはヨーロッパについてであり、「ヨーロッパの栄光の復活であり、近代国家と文明の母なる大地」であった。「現在そのように論じるのは難しいかもしれないが、私はヨーロッパの家族が欧州評議会（a Council of Europe）のもとで一つとなって結束して行動するであろうことを信じている。私は、欧州合衆国を期待しており、そこでは諸国家間の壁が徐々に低くなっていき、制約されることない旅行が可能となるのだ[47]」。これは、一九四六年九月にチューリヒでの演説で明らか

となるチャーチルの「欧州合衆国（a United States of Europe）」構想の原型といえるものである。[48] チャーチルは、戦争指導にあまりにも没頭し、イーデン外相の下で外務省内で進められていた戦後構想の検討作業にほとんど関心を寄せることはなかった。むしろ自らの漠然とした欧州統合構想を披瀝することで、イーデンの要望に応えようとしていた。

一九四二年一一月八日にイーデンは、チャーチル宛の書簡で、「先日の閣議での議論に応じて、以前にお送りした『四大国構想』についての文書が、今や完全に改訂されました」と伝え、その改訂版のメモランダムを送っている。[49] その書簡の下部に、イーデンは手書きで、「機会があれば、それを読んでおいて下さい」とわざわざ記している。チャーチルがそれを読まないであろうことは、十分に予測できたからだ。とはいえチャーチルは最終的にイーデンの要請を受け入れて、一一月二七日の戦時内閣ではこのイーデン外相の「四大国構想」についてのメモランダムが回覧されて、討議がなされた。

しかしながら相変わらずチャーチルは、そのような経緯には無頓着のようであった。ジェブによれば、「チャーチルはいかなる戦後の行動についての提案にも、きわめて強いアレルギーがあった」のだ。[50] チャーチルはそれまで同様に、イギリス政府内で手続きを踏んで周到に政策を準備するのではなく、アメリカのローズヴェルト大統領とのインフォーマルな意見交換の場において、英米間の政策を調整したい意向であった。

一九四三年二月、事前の準備なくそのようなチャーチルの行動が表出する。カサブランカでのローズヴェルト大統領との会談を終えた帰路、トルコとシリアの国境線沿いにあるアダナへチャーチルは向かい、トルコのイスメト・イノニュ大統領と会談をする予定であった。特別列車の寝室で起床したチャーチルはその朝に、自らの戦後構想を伝えるために彼の秘書官に「朝の思索（Morning Thoughts）」と題して戦後の世界機構の構想を口述筆記させた。[51]

そこでチャーチルは戦後処理についてのいくつかの問題に触れている。チャーチルは次のように述べる。「対日戦争が進行している一方で、ヨーロッパにおいて戦勝国による講和会議がおそらく開かれることになるであろう。その会議で、敗戦国は戦勝国から指令を受けることになる。これらの指令の目的は、ヨーロッパに一世紀の間に二度の壊滅的な戦争をもたらした侵略国の再興を可能な限り実効的に防ぐことになる」[52]。そして、「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、欧州政府（European Government）が樹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」。チャーチルによれば、この「欧州政府」の構成国として、「ヨーロッパと小アジア（Asia Minor）の主要大国、スカンジナビア・ブロック、ドナウ・ブロック、バルト・ブロックは明らかであるが、そのような小国の連合体（confederations）がいくつか含まれることになる」という。さらにチャーチルは、同様の機構が「極東」にも設立されるべきだという。それは後のチャーチルの「欧州評議会」と「アジア評議会」についての構想に繋がる。

これは、いわば、クリップスの提案する「欧州評議会」やエイメリーの提案する「欧州連合」にも共通するような、地域主義を中軸とした戦後ヨーロッパ秩序構想である。しかしながら、自ら戦時内閣の議長でありながらも、それらのメモランダムの詳細な内容やそれをめぐる閣議での討議、閣議了解などを十分に考慮した形跡は見られない。むしろチャーチル自らの世界観や思いつきから出てきたと言わざるを得ない。さらには、表現が不明瞭であった。「ヨーロッパと小アジアの主要大国」とは、イギリスやロシア、トルコを指すのであろうか。それは具体的にどのような機構を意味するのであろうか。また極東で「アジア評議会」を設立することは、現実に可能なのであろうか。

このような曖昧で、それ以前の経緯を無視したチャーチルのメモランダムに、ロンドンの外務省高官、とりわ

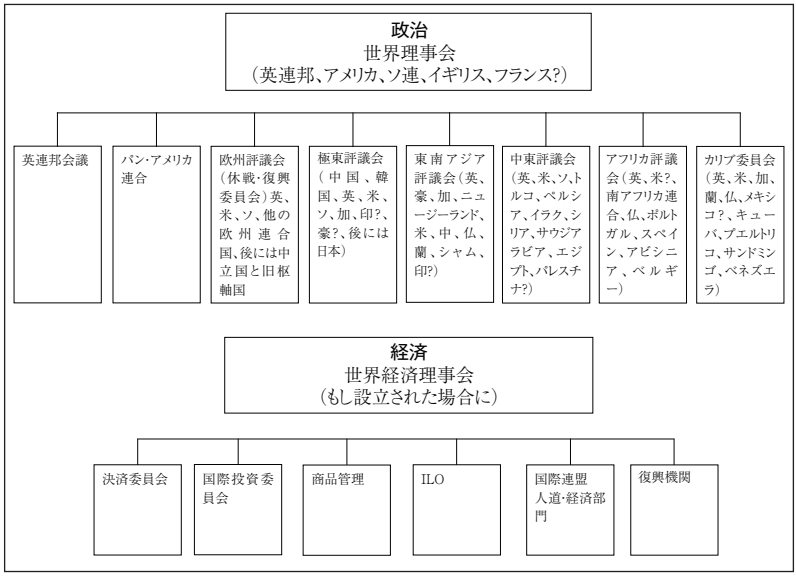
けグラッドウィン・ジェブはきわめて強い憤りを感じた。[53] それは、ジェブが半年をかけて政府内での支持を拡大していった「国連構想」を根本から崩壊させてしまう可能性を持ったものであった。後にチャーチルは、自らがローズヴェルト大統領と会談を行う際に、ジェブやイーデンが書いたおそらくチャーチル首相が読んでいないであろう長文のメモランダムを無視して、上記のような自らの「欧州評議会」と「アジア評議会」についての戦後構想を、説得するようになる。[54] そこでは、「世界理事会」の下位に位置するヨーロッパ、アメリカ、大西洋での地域評議会の設立が論じられ、とりわけ「欧州評議会」設立の意義が論じられている。

このようにして、イギリス政府内ではイーデン外相を中心としてグラッドウィン・ジェブが起草したメモランダムが幅広い支持を集めつつある一方で、チャーチル首相が独自のイニシアティブで戦後構想をアピールし始めていた。このような混乱が見られるものの、「四大国」あるいは「五大国」を中心に「国連構想」を組み立てていくことや、ヨーロッパにおいては「欧州評議会」を設立して、一定の役割を期待すること、さらに戦後国際機構はあくまでもイギリスの世界大国としての地位を保証するものであるべきだという点で、彼らの間にも大きな意見の一致が見られた。むしろより困難なのは、国内での多様な見解を収斂させる一方で、アメリカ政府やソ連政府との間で調整を進めていくことであった。

おわりに

一九四二年六月に外務省経済復興局長に就任したグラッドウィン・ジェブは、アメリカ政府内で戦後構想についての作業が進められていることを留意して、むしろイギリスがイニシアティブを取ってイギリスの利益に整合する戦後国際機構を創設しようと考えていた。そして八月から九月にかけて「四大国構想」と題する長大なメモランダムに自らの見解をまとめ、外務省内での調整を経た上で、一一月八日にはイーデン外相の閣議メモランダ

図１　「国連構想」の機関図



（出典：CAB66/33/31,“The United Nations Plans”を参考に著者作成）

ムとして戦時内閣に提出した。

しかしながら、閣僚はそれぞれ異なる立場から、異なる戦後構想を思い描いていた。それはそれぞれの世界観、国際政治観が強く反映されたものであった。その中でも最も重要な問題が、ヨーロッパの平和についてであった。これまで見たように、イギリスがヨーロッパ大陸への不干渉を貫くことを求めたエイメリー・インド相は、「欧州連合」を設立して統一ヨーロッパが独自の政体として発展することを期待した。他方でクリップス航空軍需相は「地域評議会」を中心とした戦後秩序を構想し、イギリスが「欧州評議会」で中心的な役割を担うことを期待した。それに対して、自治領相のアトリー副首相は、イーデンやジェブが前提にするようなかたちの、イギリスが自治領諸国の上に立ち英連邦を唯一代表するような大国支配の秩序は、もはや自治領諸国にとっては受け入れ難いとその困難を指摘した。「国連構想」をめぐる意見の対立は、そのまま戦後イギリス外交の方向性

をめぐる意見の相違でもあった。イギリスが世界大国の地位に留まることへ希望が共有されていながらも、それを実現するためにイギリスはアメリカと提携すべきか、ロシアと提携すべきか、それとも帝国としての結束に依拠すべきか、大きく見解が分かれていたのだ。

一九四三年一月一六日にイーデン外相によってまとめられた閣議メモランダムは、最大限これらの見解を集約させるためのものであった。ところがその半月後に、閣議の了承を経ずしてチャーチル首相は、訪問先のトルコにおいて自らの壮大な戦後構想をメモにまとめ、それを独自にローズヴェルト大統領に伝えることになる。一九四三年一月以降、国連創設へ向けたイギリスの戦略は、政府内での調整作業から、連合国内での外交交渉へと舞台を移すことになる。その上でのイギリス政府内での見解の亀裂はそのまま、その後のイギリスの世界での役割に関する不透明さを照らし出すものであったのかもしれない。だとすれば、イギリスはこの後に、政府内で自らの国連構想をより詳細に検討する必要があると同時に、戦後世界でのイギリスの位置づけをより明確に定める必要が生じるのであった。

（1）TNA, FO371/31525, U742/742/70, Ronald to Jebb, 13 September 1942.
（2）TNA, FO371/31525, U742/742/70, Strang to Jebb, 14 September 1942.
（3）TNA, FO371/31525, U742/742/70, Cadogan to Jebb, 16 September 1942.
（4）TNA, FO371/31525, U742/742/70, Cadogan to Jebb, 19 September 1942.
（5）TNA, FO371/31525, U742/742/70, Law to Jebb, 30 September 1942.
（6）TNA, FO371/31525, U742/742/70, Eden to Jebb, October 3, 1942.
（7）Greenwood, *Titan at the Foreign Office*, p.157.
（8）TNA, CAB66/30, W.P.(42)516, November 8, 1942, memorandum by Eden, “The “Four-Power” Plan”.

（9） Ibid.
（10） Ibid.
（11） TNA, CAB66/31, W.P.(42)532, memorandum by Stafford Cripps, “The “Four Power” Plan”, November 19, 1942.
（12） Ibid.
（13） Ibid.
（14） Ibid.
（15） TNA, FO371/31525, U1506/742/70, Leo Amery to Anthony Eden, 13 November 1942.
（16） TNA, FO371/31525, W.P.(42)524, 12 November 1942, memorandum by Leo Amery, “Europe and the Post-war Settlement”.
（17） Ibid.
（18） Ibid.
（19） TNA, FO371/31525, U1506/742/70, note by Jeb, 15 November 1942.
（20） Ibid.
（21） Ibid.
（22） TNA, CAB65/28, W.M.(42)161, November 27,1942.
（23） Ibid.
（24） Ibid.
（25） TNA, FO371/31525, U1798/742/70, December 28, 1942. note by Jebb.
（26） TNA, FO371/31252, U1798/742/70, January 1, 1943, Ronald to Cadogan.
（27） TNA, FO371/31525, U1798/742/70, January 1942, Eden to Cripps.
（28） Ibid.
（29） Ibid.

（30） TNA, CAB66/33/31, W.P.(43)31, memorandum by Eden, “The United Nations Plan”; Anthony Eden, *The Reckoning: The Eden Memoirs* (London: Cassell, 1965) p.366.
（31） TNA, CAB66/33/31, W.P.(43)31, annex to memorandum by Eden.
（32） Ibid.
（33） Ibid.
（34） Ibid.
（35） Ibid.
（36） Ibid.
（37） Ibid.
（38） TNA, CAB66/33/44, W.P.(43)44, January 28, 1943, Memorandum by Clement Attlee, “The United Nations Plan”.
（39） Ibid.
（40） TNA, CAB66/33/44, W.P.(43)44, January 28, Annex, extract from Aide-memoire communicated by Canadian Department of External Affairs to UK High Commissioner, Ottawa, on January 23, 1943.
（41） Ibid.
（42） チャーチルの国連創設構想については、E. J. Hughes, “Winston Churchill and the Formation of the United Nations Organization”, *Journal of Contemporary History*, vol. 9, no. 4 (1974) pp.177–194 を参照。
（43） *The Memoirs of Lord Gladwyn*, p.118.
（44） TNA, PREM4/100/7, Churchill to Eden, 18 October 1942.
（45） TNA, PREM4/100/7, Eden to Churchill, 19 October 1942.
（46） TNA, PREM4/100/7, Churchill to Eden, 21 October 1942.
（47） Ibid.
（48） チャーチルの欧州統合構想については、細谷雄一「ウィンストン・チャーチルにおける欧州統合の理念」『北大

法学論集』第五二巻、第一号（二〇〇一年）七一―一一七頁参照。

(49) TNA, PREM4/100/7, Eden to Churchill, 8 November 1942.

(50) *The Memoirs of Lord Gladwyn*, p.118.

(51) TNA, FO954/22, Churchill to Attlee, 1 February 1943; Winston S. Churchill, *The Hinge of Fate: The Second World War Volume IV* (London: Cassell, 1950), pp.636–7; Greenwood, *Titan at the Foreign Office*, p.159.

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

(53) Greenwood, *Titan at the Foreign Office*, p.159.

(54) Churchill, *The Hinge of Fate*, pp.716–721.