

国際連合創設への設計図

——チャールズ・ウェブスターと世界秩序の構想、一九四二年—四三年——

細 谷 雄 一

はじめに

- 一 オクスフォードからロンドンへ
 - (一) チャールズ・ウェブスターと戦後構想
 - (二) 外務省とチャタム・ハウス
 - (三) 外務省調査局の設立
- 二 外交史家としての矜持
 - (一) ジェブとウェブスター
 - (二) ウェブスター・ノート
 - (三) 外務省での検討作業
 - (四) 奔放なチャーチル
- 三 イギリス政府の国連機構構想
 - (一) 「平和の組織化のための国連構想」
 - (二) 「欧州評議会」と地域主義の構想

おわりに

はじめに

一九三九年九月一日、ナチス・ドイツ軍がポーランドに電撃的な攻撃を開始し、それに応じてイギリスが参戦して一〇日ほどが経った頃、チャールズ・ウェブスターは、オクスフォード大学のベイリオール・コレッジで情報収集の作業を開始していた。⁽¹⁾ ウェブスターは当時のイギリスを代表する外交史家であり、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) 教授であった。

その彼がオクスフォードで勤務をしていたのには理由があった。このとき、外務省からの要請と資金提供によりベイリオール・コレッジ内に海外調査報道部 (Foreign Research and Press Service; FRPS) が設置され、ウェブスター教授のような優れた研究者たちに海外の新聞報道などの調査に当たらせていた。その母体は王立国際問題研究所 (Royal Institute of International Affairs: RIIA)、いわゆるチャタム・ハウスであり、半ば政府から独立したかたちで自由に情報収集やその分析を進めていた。第一次世界大戦後のパリ講和会議においても戦後構想を検討する上での重要な役割を担ったウェブスター教授は、ウィーン会議についての優れた研究書も刊行し、戦後処理についての豊富な歴史的知識を身につけていた。そして後にはイギリス政府内で、「国際連合 (United Nations)」設立へ向けた構想を計画し起草していく上で重要な役割を担うこととなる。⁽²⁾

一九四二年六月以降、外務省では経済復興局のグラッドウィン・ジェブ局長を中心として国連創設への準備作業が進められる一方で、チャタム・ハウスの海外調査報道部ではアーノルド・トインビー研究部長や、その下で働く研究員のアルフォレット・ジンマン、そしてチャールズ・ウェブスターなどのイギリスを代表する歴史家たちが、長期的視野からの来るべき世界秩序の輪郭を描いていた。この外務省経済復興局とチャタム・ハウス海

外調査報道部が両輪となって、イギリス政府としての戦後世界平和を確立するための国際連合構想を明確化していった。

さらに一九四三年四月一日に海外調査報道部はロンドンに移転して、外務省調査局 (Foreign Office Research Department; FORD) として外務省内の一部局へと改組された。これによってウェブスター教授もまた外務省の一員となり、外務省内の政策形成へとより緊密に関与するようになる。実際に、七月七日付の閣議メモランダム「平和の組織化のための国連構想 (United Nations Plan for Organising Peace)」は、ウェブスターの見解が大幅に反映される形で作成されていた。⁽⁶⁷⁾ 外務官僚たちによる緻密な草案作成作業と、イギリスを代表する外交史家による歴史的な視座からの深い洞察が結びついて、後の国連成立へ向かうための不可欠な基礎となる文書に帰結した。戦後に国際連合が六〇年を超えてその生命を保ってきたのには、そのような知的な基盤が存在していたことも忘れてはならない。

本稿では、ウェブスター教授がジェブ局長と会合して共同作業を始める一九四二年九月から、イーデン外相が提出した国連創設へ向けた閣議メモランダムが受け入れられる四三年七月までの間の、イギリス政府内での国連創設へ受けた準備作業を、ウェブスターの役割を中心として検討することにした。

一 オクスフォードからロンドンへ

(一) チャールズ・ウェブスターと戦後構想

戦争とは、軍勢力と軍勢力の衝突だけを意味するのではなく、どのような世界秩序を構築するかをめぐる理念と理念の衝突でもある。時代をさかのぼって第一次世界大戦の際にも、イギリスを代表する優れた知性が外務省

に集まり、安定的な戦後秩序を構築するためにも自らの専門知識をそこに集積させていた。その頃にはまだ三代前半の若き大学教授であったチャールズ・ウェブスターもその一人であった。

第一次世界大戦終結の直前の一九一八年八月に、陸軍省から外務省歴史局に移った外交史家ウェブスターは、外務省の委託により「講和関連書 (Peace Books)」の執筆にあたった。それは後に外務省の出版によって、『ウィーン会議 (The Congress of Vienna)』とゴッタイトルで一般読者向けに刊行されることになる。⁽⁴⁾ 争終結の後の一世紀の間の、ヨーロッパの長期的な平和と安定の条件を考察することが、その重要な使命であった。そこから、何らかのかたちで第一次世界大戦後の長期的平和確立の条件を導くことができるかと考えた。そしてイギリス国内で、その条件を最もよく知る歴史家が、ウェブスター教授であった。

ウェブスターは、ウィーン会議におけるイギリス外相カーズレイ子爵の外交に注目した。カーズレイはいったいどのように、イギリスの利益とヨーロッパの安全を考えたのか。ウェブスターは記す。イギリスの政策は、「主として純粋にイギリスの利益という観点のみから当然ながら規定されるべきであったが、同時に大陸の全体的な復興計画と関連づけられるべきであり、この二つは相互に補完関係にあった」⁽⁵⁾。さらにウェブスターは、ナポレオン戦争時の一八一四年のショームン会議において、イギリス政府が「四国同盟」成立に尽力し、大國間協調を基礎として戦後秩序を構想していたことを明らかにする。外交史的に回顧するならば、イギリスはヨーロッパ大陸の安全と復興を保証することをその外交の一つの伝統としてきた。それを裏付けていたのが、カーズレイ外相の軌跡であった。

このようにして、ウェブスターはナポレオン戦争後のカースレイ外交を検討することによって、イギリスがヨーロッパの安定と復興に深く関与したこと、その基礎として大國間協調を確立したことを知ることになった。⁽⁶⁾ それはまた、第一次世界大戦後にイギリス外務省が目指した方針であって、その伝統がウェブスターを通じて第

第二次世界大戦時の戦後構想にも繋がっていく。

第二次世界大戦時にウェブスターが勤務をしていたチャタム・ハウスとは、第一次世界大戦後の一九一九年に、国際情勢をより正確に認識するために設立されたシンクタンクであった。当初はイギリス国際問題研究所 (British Institute of International Affairs; BIIA) と称し、その後一九二六年にはオースティン・チェンバレン外相の下で王立国際問題研究所 (RIIA) と改称された。⁽⁷⁾ 前述の通り、第二次世界大戦勃発後にはそこに海外調査報道部という部局を新設し、外務省や、ダフ・クーパーが担当大臣となっていた情報省と緊密な連携を取りながら、情報収集や調査分析の作業にあたっていた。主たる作業は、海外の主要新聞のスクラッピングおよび要約作成や、外務省から依頼があった調査業務、報告書の作成などである。⁽⁸⁾ ウェブスターはそこで主として、アメリカを中心とした新聞報道調査の作業に取り組んでいた。

一九四一年三月三〇日から五月一五日まで、ウェブスターはダフ・クーバー情報相からの提案もありアメリカ各地を訪問し、アメリカの国内情勢の現地調査にあたることになった。⁽⁹⁾ 一六日間の船旅を終えてカナダのハリファクスに到着してから、ボストンを皮切りにロサンゼルスまでアメリカの主要な都市や大学を訪問し、またワシントンでは、国務省高官と意見交換をしてアメリカ政府の国際情勢認識を把握する機会も得た。訪米の報告書でウェブスターは、アメリカが戦後構想を立案する上で「あらゆる可能な方法でイギリスの学者との協力を求めている」と記している。⁽¹⁰⁾ この報告書は、ワシントンの駐米大使ハリファクス卿に送られた。⁽¹¹⁾ ウェブスターは、「講和目的 (peace aims)」を明確化する上で、英米間で学者どうしが意見交換を進める意義を伝えようとした。アメリカの国力の圧倒的な大きさと、世界政治での影響力の巨大さに強い印象を受けて、イギリスへの帰路に就いた。

ところが帰国後まもなく、海外調査報道部から離れてニューヨーク駐在の大英図書館情報部長就任の辞令があ

り、再び大西洋を渡ってアメリカ大陸に向かうことになった。その後の一九四二年七月に、ニューヨーク駐在報道部と大英図書館情報部駐在官のポストが一つとなることが決まると、九月五日にウエブスターは再びオクスフォードのベイリオール・コレッジの海外調査報道部に復帰することになった。そこでは新しい任務が彼を待っていた。¹²⁾

一九四二年六月に外務省経済復興局が新設され、グラッドウィン・ジェブがその局長になると、ジェブはチャタム・ハウスの海外調査報道部と緊密な連携を取りながら、国際機構創設へ向けた準備作業を進めることになる。ジェブは、海外調査報道部の優れた知的なリソースを用いて、本格的な作業を行いたい意向であった。その中でも、第一次世界大戦後の戦後処理作業にも加わった経験を持つ歴史家のウエブスター教授の存在に、ジェブは注目した。八月三十一日にジェブと会い、海外調査報道部の将来について意見交換した後に、ウエブスターは日記の中で、「ジェブは率直」で、「われわれはとても相性が良かった」と記している。¹³⁾二人とも、とても良い印象をもって協力を始めることになった。ジェブ局長を通じて、ウエブスターには戦後構想の計画という新しい職務が期待されるようになる。アメリカで自らの視野を広げてきたウエブスターにとって、イギリスに戻って国連機構の設計図を作るといふ任務は魅力的なものであった。

(二) 外務省とチャタム・ハウス

一九四二年九月二四日、二人の教授が外務省を訪れて、外務省経済復興局長のグラッドウィン・ジェブと会談を行った。¹⁴⁾海外調査報道部の副部長のサー・アルフレッド・ジンマンとチャールズ・ウエブスターである。ジンマンはオクスフォード大学教授の高名な国際政治学者であり、リベラルな国際主義の思想を有していた。他方でウエブスターはこの頃、前述の通りニューヨークから海外調査報道部に戻って間もない時期であった。彼ら

は自らの職務に関連して、ジェブにどうしても伝えたい要望があった。

ジンマーンとウェプスターはジェブと意見交換をして、海外調査報道部の将来について自らの考えを伝えた。要点は二つである。第一には、この海外調査報道部が完全に政府の内部に組み入れられて、チャタム・ハウスの関係がいったん切り離されることを望んでいた。第二には、外務省の他の部局と緊密な連絡を取るためにも、この組織がオクスフォードからロンドンあるいはロンドン近郊へと移設されることであった。彼らのアメリカ側のカウンターパートであるレオ・パスボルスキー博士らは、すでに国務省の一員となっており、政府の中に作業が組み込まれている。それに対して海外調査報道部が依然として、政府から独立した民間シンクタンクの中にあることで、色々と作業に支障を来す。たとえば、海外調査報道部の中で戦後構想を起草する作業を進めていても、政府内のインテリジェンス文書などに目を通すことはできないし、政府内での議論とも十分な関係をとることができない。これではとても、効率的に政府の戦後構想を作成する作業を支援することができないではないか。

そのような彼らの要望に対してジェブは前向きに返答をして、基本的にそのような要望に同意すると述べた。⁽¹⁵⁾ ジェブは自らの見解として、すでに外務省内に存在する政治情報局 (Political Intelligence Department; PID) を改組して、チャタム・ハウスの海外調査報道部を外務省の一部局として組み入れたいと内々に伝えた。ジェブはこの頃に、自らが局長を務める経済復興局に海外調査報道部の機能を組み入れて、政策立案機能を強化したいと考えていた。優れた専門家を外務省内に組み入れて彼らを有効に活用すれば、戦後構想に関する政策立案の機能が強化されると、ジェブは肯定的に考えていた。

その後ジェブは、海外調査報道部の外務省編入についてナイジェル・ロナルド外務次官補に伝えた。ジェブからそのような可能性について打診を受けた戦後構想担当のロナルド次官補は、海外調査報道部と政治情報局を統合する利点に賛同した。⁽¹⁶⁾ その後、一〇月一四日にはジェブの局長室に外務省の関係部局長が集まり、この組織改

編の問題について協議をした。その利点と問題点が多方面から検討された結果、海外調査報道部の一部を外務省の一部局として改編した上で、残りの機能をそのままチャタム・ハウスに移して、従来通りの海外記事のスクラッピングやハンドブック作成などを続けていく必要が提案された。

この外務省内での協議の結果、いかにしてプランニングとインテリジェンスの二つの領域を統合するかが重要な問題だと結論づけられた。⁽¹⁷⁾ そもそも、プランニングの機能を委託されているチャタム・ハウスの海外調査報道部が、ロンドンから離れたオクスフォードに位置していることで、十分なインテリジェンス情報が集まらないという問題点が指摘された。また、海外調査報道部の研究員たちが公務員という身分ではないことから、機密情報にも触れられずに十分実効的に作業を行うことができないという問題点が指摘された。同時に、十分な専門家がそろっていない経済復興局では、戦後構想について詳細な長文の報告書を作成することは困難であった。とりわけこの頃には徐々に連合国に有利なかたちで戦局が動いていた。講和の時期が近づいて来ていることを考慮すれば、外務省は至急に十分な専門家を内部に擁して、専門的な見地から戦後処理についての準備作業を進めていくことが必要であった。⁽¹⁸⁾

ジエブ局長からの強いサポートもあり、ジンマーンやウェブスターの要望が受け入れられる方向で意見が収束していった。このような協議を見て、外務次官補のオルメ・サージエントは次のようにジエブの方針に賛意を示した。「それゆえに、外務省が長期的な政策を検討し準備するような段階で、政治情報局や海外調査報道部が外務省とは別個の、切り離された組織として作業を進めていこうとすることは好ましいことではないように思える⁽¹⁹⁾」。このように、外務省高官も同意する中で、チャタム・ハウスの海外調査報道部が外務省に編入される方向で議論がまとまった。それゆえに、チャタム・ハウスの経営陣に、そのような外務省の意向を了承してもらう必要があった。

一二月七日にイーデン外相は、王立国際問題研究所の会長であるアスター子爵宛の書簡で、その下部組織である海外調査報道部をオクスフォード大学のベイリオール・コレッジからロンドンの外務省へと移設する許可を求めた。イーデンの説明によれば、「情勢の推移によって、無意識のうちはその活動が周辺から中心へと、移つてしまつていた」からである。⁽²⁰⁾それは対内的には外務省の下部組織となりながら、同時に対外的にはチャタム・ハウスの一部門としての地位を残すことになる。そのような外相からの要請に対して、一二月九日の返書でアスター卿は快く移設を了承したいと伝えた。⁽²¹⁾アスター卿はむしろチャタム・ハウスが政府の政策に貢献する意義を強く感じていた。それに対してイーデンは、深い感謝の念を伝える返書を送つて⁽²²⁾いる。これで海外調査報道部のロンドン移設が決定した。

続いて一二月一四日には、海外調査報道部の外務省編入に関するより具体的な問題を協議するために、サー・ジェント、ストラング、アシュトン・グアトキン、ロナルド、カベンディッシュ、ペンティンクの五人の次官補に、ジェブ局長を加えて会合が開かれた。そこでは、海外調査報道部編入についての諸々の利点が指摘されるとともに、ロンドンでの事務所の場合や、予算の問題などが協議された。⁽²³⁾いよいよ翌年四月一日から、海外調査報道部が、外務省に組み込まれることが確定した。それはまた、それまでジェブを中心に作成していた国際連合創設へ向けた準備作業が、優れた専門家たちによって支えられることを意味していた。

(三) 外務省調査局の設立

チャールズ・ウェブスターは、海外調査報道部が外務省に組み込まれる予定の四月一日を待たずして、すでに一九四三年一月から早速、外務省内で戦後構想についての作業を開始していた。ジェブ経済復興局長は、一刻も早くウェブスターの恐るべき博識を、メモランダム作成に活かしたかった。二月には彼と彼の補佐官のW・M・

ジョーダンが外務省内のアーカイブにアクセスして、第一次世界大戦後の講和作業について調査を開始していた。⁽²⁴⁾ これらの作業は、歴史家ならではのものである。一九四三年一月から八月までの期間に、ウェブスターは驚異的な活力でいくつかの重要な文書を作成し、戦後構想の準備作業において重要な貢献をなした。⁽²⁵⁾ 例えば、「一八八年の休戦協定における政治的および手続的諸問題」と題するメモランダムは、第一次世界大戦終結の過程について詳細に検証した二七ページに及ぶ長文の報告書であり、外交史家としてのウェブスター教授の本領が存分に発揮されていた。

ウェブスターの上司であり、海外調査報道部の研究部長であったアーノルド・トインビーがその頃を回顧するには、「調査局と経済復興局の關係は、すでに意気投合していたジェブ氏とウェブスター教授との關係に基づいて、最も素晴らしいスタートをきった」という。⁽²⁶⁾ 当初ジェブは、歴史家が政策形成の過程に加わることに、あまり大きな期待を寄せていなかった。複雑な政府内での政策形成の作業で、一般の学者が関与することは容易ではない。ジェブは次のように記す。「これら、争いにまみれる政治家たちや、過労気味の官僚たちや、『戦争に同伴する』という考えを持ったどう猛な軍人たちがいる世界で、誰であれ一流の歴史家の気質では十分に影響を及ぼすことができないと私は考えていた」。⁽²⁷⁾ それでも、「われわれには、新しい部局において、とりわけ国際機構についての専門知識を持った有識者がどうしても必要であった」。そして、その仕事に例外的に相応しい人物がいた。それは、「歴史家で、カースルレイとウィーン会議についての古典的著作の著者である、かの有名なウェブスター教授である」。ウェブスターは調査局において次第に、圧倒的な影響力を及ぼすようになっていく。ジェブは回顧する。「彼の偉大な強みとは、パリ講和会議で起こったことばかりでなく、いうまでもないもろんのことだが、ウィーン会議やそして国際連盟についても同様に、百科事典のように博識であったことであつた」。⁽²⁸⁾

それだけではない。ジェブは述べる。「基本的に、彼は『大國主義』の人 (a 'Great Power' man) であるから、

私とうまがあったのである⁽²⁹⁾。すなわち、「世界政府 (world government)」設立を求める理想主義的なトインビー教授とは異なり、ウェブスター教授はむしろ、大國間協調こそが安定的で永続的な国際秩序を維持する鍵であるとみなしていたのである⁽³⁰⁾。それは、ウィーン会議についての研究から導き出された彼自らの結論でもあった。チャタム・ハウスの海外調査報道部長としてトインビーが、何度となく現実離れした「世界政府」構想の実現を迫ってきたことに、ジェブはたびたびうんざりしていたのである。そのような実現不可能な理想主義的な平和論を、ジェブは「教授たち」の平和 ('Professors' Peace') と揶揄した⁽³¹⁾。他方でウェブスターの場合は、自らと同じような国際秩序観を共有していたゆえに、はるかにスムーズに協力を深めることができたのだ。

ウェブスターが、大國間協調の重要性を説く理由は、彼自らのウィーン体制についての研究に基づいていると同時に、戦間期の国際関係の経験に根付いたものでもあった。ウェブスターは、自らが起草した「連盟の失敗の原因に関するメモランダム (Memorandum on the Causes of the Failure of the League)」と題する文書において、次のように記している。「なんらかのかたちで大國が共同して行動することができないならば、連盟は成功することはできなかつたと認識することが、その失敗を理解する上で基礎となるのだ⁽³²⁾」。国際機構を実効的に機能させるためにも、大國間の協調関係が不可欠であったのだ。

大國間協調としての国際秩序を基礎に位置づけながらも、ジェブとウェブスターの間にはいくつかの認識の違いが見られた⁽³³⁾。まずウェブスターが第一次世界大戦後の講和条約作成や国際連盟成立に係わっており、これらに関する詳細で実的な知識を有する一方で、ジェブにはそれがなかつた。ジェブが外務省に入省したのは、パリ講和会議が終わって五年が経った一九二四年のことであつた。それゆえジェブの国連構想はどちらかというところ削りで、観念的な要素さえ見られていた。戦後秩序構築について、外務官僚のジェブよりもむしろ外交史家のウェブスターの方が実践的な経験と知識を幅広く有していたのだ。

また「大国主義者」として同様の立場にありながらも、ジェブとは異なりウェブスターは、これから新しく設立される国際機構で、小国も一定の役割を担うべきであると考えていた。ウェブスターは戦間期の国際関係を回顧して、大国と小国との間で適切な関係を構築できなかったことが連盟の失敗につながったと考えていた。そのような考えは、彼が執筆した「連盟の失敗の原因に関するメモランダム」にも示されていた。³⁴⁾ウェブスターは、大國間協調を実現する重要性を指摘すると同時に、国際関係が主権国家から成り立っている以上、小国もまた一定程度影響力を行使できると論じる。そして、すべての加盟国が何らかのかたちで原則を受け入れることが、賢明であり必要であると論じている。ウェブスターは、これから設立する新しい国際機構もまた、そのように小国が積極的に支持するようになるべきだと考えていた。

事実、一九四三年一月一六日にジェブが起草したメモランダムがイーデン外相の名の下で閣議に提出された際に、自治領相であったクレメント・アトリー副首相から、その構想が中小国を無視していると批判がなされた。³⁵⁾ジェブとしてもそのような批判を考慮して、自らの「国連構想 (United Nations Plan)」の枠組みの中で、小国により大きな役割を与える必要を感じていた。そして、ウェブスターの協力を得てジェブは四月以降に、「国連構想」についての新しい改訂版のメモランダムを作成する作業にとりかかった。

二 外交史家としての矜持

(一) ジェブとウェブスター

一九四三年三月二三日、グラッドウィン・ジェブは二カ月前の一月に戦時内閣に提出した「国連構想 (United Nations Plan)」の閣議メモランダムを改訂するためにも、いくつかの要点をまとめた覚書を作成した。これは、

「講和处理への提案」と題するもので、一月に閣議でアトリー副首相から指摘された批判や、外務省内で指摘された疑問点などを考慮に入れたものである。⁽³⁶⁾ またこの文書は、ワシントンでジェブ自らが自治領諸国代表やワシントンのイギリス大使館駐在官と意見交換をした際に得た示唆を、参考にしたものであった。

たとえば、このジェブのメモランダムの第六段落では、「四大国にとつて、他国の全般的な同意を得るよう試みることは重要なこととなるであろう」と記されており、四大国が指導力を發揮して決定する理事会体制への幅広い支持が重要となることが想定されている。「他国の全般的な同意を得るように試みることは重要なこと」と記されており、これは従来のジェブの大国中心主義的な文章に比べてはるかにリベラルな色彩が増している。それはまた、アトリー自治領相が主張したように、カナダをはじめとした自治領諸国の理解を得るために、不可欠な文言であった。また第九段落で、「執行委員会 (the Executive Committee) の目的が、「四大国間の様々な摩擦を和らげるため」と記されており、「四大国」により構成される「執行委員会」の役割が一段下げて論じられている。

ジェブの文書の基調にはあくまでも大国中心的な論理が貫かれている。それでもこの改訂版メモランダムの草稿では、自治領諸国や他の小国、中立国が受け入れやすいものとなるよう、さらにはアメリカ国民がそのような国際機関を受け入れやすくなるよう、いくつかの重要な修正が見られる。これは明らかに、ウェブスター教授の影響によるものであった。⁽³⁷⁾ 戦後構想担当の次官補ロナルドは、この文書を読んでおおよそ了解しながら、同時に今後は自治領省とも意見を調整しながら作業を進める必要を指摘していた。⁽³⁸⁾

一九四一年八月の大西洋憲章以来、イギリス政府内でチャーチル首相やイーデン外相が考えていた戦後構想の核心は、イギリス、アメリカ、ソ連の「三大国」による大国間協定の論理であり、それをより詳細に具体化したといったのが外務省のグラッドウィン・ジェブであった。また、アメリカ政府の強い要望によって中国をそこに含

めることで、「四大国構想」と題するジエブによるメモランダムが一九四二年九月以降には回覧され、一月には閣議メモランダムとしておおよそその方向性が了承されていた。とはいえ、小国の扱いや自治領諸国の位置づけ、さらには地域主義との関係などをめぐりイギリスの閣議の中では見解の相違が見られ、それを調整することが不可欠であった。それゆえに、一九四三年一月に改訂版を提出したイーデンのメモランダムをさらに修正する必要があるが生じた。

そのような中で、ウェブスター教授の溢れるほどの知識は、ジエブにとってかけがえない財産であった。一九四三年一月以降、外務省内ではジエブ局長とウェブスター教授の二人が意見交換をする中で、より柔軟に国連創設をめぐるメモランダムが改訂されていった。ジエブとウェブスターの二人は、両者の間の深い信頼関係と理念の共有に基づいて、新しいメモランダム作成へと進んでいく。

(二) ウェブスター・ノート

一九四三年五月六日、ジエブからの依頼を受けて、ウェブスター教授は国連創設へ向けた自らの提言をまとめた。「国連機構に関する考察 (Some Considerations on a United Nations Organisation)」と題するこの覚書は、全部で一五の項目から成り立っており、「国連機構」創設へ向けたウェブスターの思索をまとめたものであった。そこでウェブスターは、これまでのメモランダムで見られたいくつかの問題点を指摘して、より幅広い支持を得るために必要な修正を提言している。それはウェブスターの外交史研究に基づいた広い視野から平和の条件を描いたものであり、同時にジエブが見落としていたいくつかの問題点を網羅していたため、ジエブもこの覚書を歓迎していた。⁽³⁹⁾

この覚書の冒頭で、ウェブスターは次のように記している。「大西洋憲章は、おそらくシステム全体の基礎と

なるべきものであり、その目的は連合国が受け入れた諸原則を実行に移すことである。しかし大西洋憲章はいくつかの箇所では修正をして、小国にも納得できるようなより正確な規定を確定するとともに、ある程度の期間にわたって大国によるリーダーシップをそれらの小国が受け入れられるようにすることが必要になるのではないだろうか。このようにウェプスターの提言の趣旨は、大国中心主義的な大西洋憲章の論理を一部修正して小国にも受け入れやすいようなものへと変えていくことであった。それゆえ、次のように記している。「小国へ向けて、指導力を行使できるような構想を示すための適切な表現を見つけたことが重要である」⁽⁴⁰⁾。

ウェプスターは必ずしも、大国間協調の論理を否定しているわけではなかった。彼自らは、チャーチルやイーデンあるいはジェブと同様に、大国が指導力を発揮して戦後の平和を確保する必要性を深く理解していた。それはまた、彼が外交史家としてウィーン会議後の「ヨーロッパ協調」の歴史から教訓を学んだ結果でもあった。ウェプスターが重要視していたのは、小国が受け入れられるような大国間協調の体制を成立させることであった。⁽⁴¹⁾ 小国を力によって抑圧するよりも、小国が自ら進んでその国際秩序を受け入れる方がはるかに好ましい。それによつてはじめて、安定的で持続可能な国際秩序が確立するであろう。そしてウェプスターは同様の論理を、自治領諸国にも適用する必要を指摘している。自国の利益に死活的に関係する問題に対して、小国や自治領諸国が一定程度それに関与することは不可欠なことであろう。ウェプスターによれば「そのような原則」は「一八一八年のエクス・ラ・シャベル会議にまで遡る」⁽⁴²⁾ という。すべての問題を大国のみで解決しそれを小国に強制することは、けつして望ましい秩序ではない。

そして次に、大国間協調体制をどのように確立するかが検討されている。ウェプスターは、「明らかに大国間の会議は断続的に行われるべきであった、場所や時間など規則的に定めて集権的な事務局を持つべきではない」という。それは、「『コンサート』体制への復帰」でもあり、「『危機』に際しての会議」となるであろう。他方で、

「サー・オーステイン・チェンバレンは、主要な政治家の間の規則的な会合は、国際問題に関する連盟のもつとも大きな貢献の一つ」であるという。⁽⁴³⁾ このような断続的な会合を、アメリカ国内で行うことで、ウェブスターは大国間協調を形成できると考えていた。

続けてウェブスターは、「総会 (a general assembly of nations)」を設置する意義についても述べている。もちろん大国中心主義者のウェブスターは、小国も含めたすべての加盟国が平等に参加するこの「総会」に必要以上の期待を寄せていない。ウェブスターによれば、「諸国間の総会は、世界の結束への宣伝として活用できると同時に、とりわけ虚栄心に満ちた人びとの抑圧された感情にとつてのはけ口となる」という。「世界の一体性へ向けてのわれわれの特別な利益ゆえに、それが存在することはおそらくイギリスにとつての利益となる」⁽⁴⁴⁾。ウェブスターは、世界の一体性について過度に楽観的になることはなかったが、それへ向けて努力する利益を確かに見だしていた。それゆえに、「総会」を設立する意義を論じていたのであった。この「総会」には、ジェブやイーデンは必ずしも重きを置いていなかった。それに対してウェブスターの場合はむしろ、大国間協調の論理に基づきながらも、それに一定の役割を与える利点を説いていた。

さらにウェブスター教授は、紛争解決のための「世界裁判所 (a world court)」の必要性や、地域主義を促進する意義についても触れている。⁽⁴⁵⁾ これらについて十分な議論はなされていないが、以上のようなウェブスターの「国連機構」設立構想は、おおよそ外務省高官によって歓迎されていたと言える。この覚書を読んだジェブは、「ウェブスター教授のコメントは、ほとんどすべてがとても重要な点をついているように思える」と記している。⁽⁴⁶⁾ そしてジェブは、新たに改訂版を作成している「国連構想」についてのメモランダムで、これらの要点を採用すると述べていた。ウェブスター教授の国際秩序構想は、書齋の中の研究から次第に飛び出て、政府の方針へ、さらには実際の国際機構の基本原則へと昇華していく。

(三) 外務省での検討作業

五月に入ってから、ジェブとウエブスターの二人の提言をもとにして、外務省内でより活発な検討作業が進められていく。五月一二日、今後どのように「国連構想」のメモランダムを改訂していくか、イーデン外相を交えて外務省高官の間で協議がなされた。⁽⁴⁷⁾そこには外相のイーデンの他には、カドガン外務事務次官、サージェン卜次官補、サー・ウイリアム・モールキン外務省法律顧問、ストラング次官補、ハーヴェイ外相秘書官、そしてジェブが加わっていた。

まず冒頭でイーデン外相が、「国連構想」についていくつかの疑問を提起した。最初にイーデンは、国連が「四大国」のみによって指導されることの限界を指摘した。そして、「新しい国際機構が、もしもそれが設立されたとすれば、国際連盟のようなものになるだろう」と感想を述べた。⁽⁴⁸⁾つまりは、それは少数の大国ではなくて、連盟のときのように多数の理事国によって成り立つべきだと考えていた。イーデンは、「四大国の枠組みが永遠に持続することはできない」と述べ、「より広範な理事会がすぐに必要とみなされるようになるであろう」と論じた。「四大国」が世界的に独占的に議論し、責任を持つとすることは適切ではあるまい。さらにイーデンは、「四大国」の一つが「英連邦」となっている点について疑問を提起し、イギリスがすべての自治領諸国を代表して理事会に出席することは困難だと指摘した。イギリスのみが英連邦を代表し、他の自治領諸国が発言権を持たないとすれば、それらの諸国は決して納得しないであろう。戦後世界ではこれまで以上に自治領諸国は自己主張をするようになるであろうから、それら諸国を排除してイギリス一国のみで英連邦を代表することはやできない。

それについて、外務省法律顧問のモールキンは、早急に自治領諸国、さらには自治領省と意見調整をする必要

を提案した。⁽⁴⁹⁾ 確かに国際連盟設立の際には、イギリス一国のみが英連邦を代表して理事国となっていた。だが、とりわけウェストミンスター憲章が調印された一九三一年以降は英連邦としての求心力が弱まり、イギリス一国がその全体を統治することは不可能となっていた。より水平的な関係へと移行しつつある中で、新しく設立される「国連機構」においてイギリス一国で英連邦の意思を代弁することは時代錯誤と見られかねない。

事務次官のカドガンは、イーデン外相の発言を受けて、確かに新しい国際機構が国際連盟と類似した機構となる点を指摘しながらも、他方で主要な大国間の協調がなければそもそもそのような国際機構が機能することは難しいと論じた。それゆえカドガンは、「この戦争の後には、われわれの主要な労力を、大国間のより円滑な協調へと向けていくべきだ」と述べた。⁽⁵⁰⁾ これは、国際連盟の挫折から得た教訓でもあった。どれだけ優れた機構を設立しても、そこにおいて主要な大国が意見を対立させ深刻な亀裂が生じるならば、もはや実効的に国際機構を機能させることは不可能であろう。

この協議を受けて、ジエブが作成した「講和処理への提案」に沿って、自治領省の意見も入れて閣議メモララムを新たに作成する必要が合意された。また地域評議会 (regional councils) や世界理事会 (a World Council) の構成について、新しい国際機構が実効的に機能するように、外務省内でさらに検討作業を進める必要が指摘された。それらの作業を経た後に閣議文書を作成し、政府の政策を確立する方針が合意された。それを前提としてイギリス政府は、アメリカ政府やソ連政府と協議を開始して、この方針に沿って戦後国際機構を設立することになる。⁽⁵¹⁾ ようやく国連成立へ向けた設計図が明確となった。翌一三日にジエブは、ウェブスター教授のコメントや一二日の協議を参考に、新たに書き改めた「講和処理への提案 (Suggestions for a Peace Settlement)」をまとめていた。⁽⁵²⁾ 外務省内では、おおよそ意見が集約されつつあった。

他方で自治領省の中でも、国連創設へ向けた英連邦自治領諸国との見解の調整の必要が協議されていた。六月

一五日には、アトリー自治領省が自治領省の見解を伝える閣議メモランダムを提出していた。⁽⁵³⁾アトリーによれば、いかなる戦後国際政治機構が設立されようとも、イギリスがアメリカやソ連と対等の国際的地位を確保するためには、コモンウェルスとしての一体性を確立せねばならないという。他方でコモンウェルス諸国は、独立国家として国際社会での自立性をすでに確保している。この二つの相反する要素を考慮に入れながら、イギリスは戦後国際機構の中でコモンウェルスを基盤として、自らの世界大国としての国際的地位を確立せねばならない。

このアトリーのメモランダムでは、イギリス一国がコモンウェルスを代表するのではなく、イギリスに加え自治領諸国の中から他の一国が代表を送ることで、世界理事会で一定の発言権を得ることを提案している。⁽⁵⁴⁾ここではどの自治領諸国を代表とするかという別の問題が生じるが、それでもコモンウェルス諸国を代表してもう一カ国が世界理事国に加わることで、自治領諸国の利益がより適切に代表されるであろう。このようにアトリーの閣議メモランダムでは、自治領諸国の意向をより強く反映するよう求めていた。

(四) 奔放なチャーチル

外務省内でジエブやウエブスターを中心として新しい改訂版のメモランダムを作成している一方で、チャーチル首相は独自の世界観に基づいて、アメリカ政府首脳と戦後国際機構をめぐって奔放に意見交換をしていた。⁽⁵⁵⁾それは、外務省や内閣と意見を調整することなく、独自の判断で進めていた交渉であった。

チャーチルはすでに一九四三年二月一日に、「朝の思索 (Morning Thoughts)」と称する自らの国連構想を示していた。⁽⁵⁶⁾そして、地域主義的な理念に基づいたこの自らの構想をローズヴェルト大統領にも伝えていた。そのことは、外務省高官を深刻に困惑させていた。いかにしてチャーチル首相の独走を押さえ込み、外務省の方針と歩調を合わせさせるかという問題が浮上していたのだ。

一九四三年五月二二日、訪米中のチャーチル首相はワシントンのイギリス大使館で、昼食の機会を利用してアメリカ政府首脳にそのような自らの戦後構想をまたもや披露していた。⁽⁵⁷⁾そこにはヘンリー・ウォーレス副大統領、ヘンリー・ステイムソン陸軍長官、ハロルド・イツキス内務長官、トマス・コナリー上院外交委員会委員長、そしてサムナー・ウェルズ国務次官という、錚々たるアメリカの政治指導者が集まっていた。それはアメリカにおけるチャーチルの高い名声を示すものでもあった。彼らは、大西洋を渡って訪米したこの老齢の英雄の言葉に耳を傾けていた。

チャーチル首相は、自らの戦後構想の全体像を話し始めた。チャーチルによれば、「まず最初の任務とは、ドイツと日本の、将来のさらなる侵略を防ぐこと」であった。チャーチルは「この目的のために、アメリカ、イギリス、そしてロシアの連合を考えていた」。アメリカが強く希望するのであれば、そこに中国を加えることには異議はない。しかしチャーチルによれば、あくまでもこの「三大国」こそが、戦後平和のための実質的な責任を負うべきであった。「これらの諸国は、他の大国を加えて、世界最高理事会 (World Supreme Council) を構成することになるであろう」。そして、「この世界理事会の下部に、ヨーロッパ、南北アメリカ大陸、そして太平洋としての、三つの地域評議会が成立するであろう」。⁽⁵⁸⁾このような地域評議会を軸とした戦後構想は、前述の通り二月の「朝の思索」と題するチャーチルのメモランダムで披瀝したものとほぼ同様の内容であった。と同時にそれは、一九四三年一月以降、イーデン外相とジエブ経済復興局長が外務省内および閣議で進めてきた協議を、見事に無視したのもであった。

続けてチャーチルはウォーレス副大統領らを前に、「欧州評議会 (a Council of Europe)」について語った。チャーチルが構想するには、「戦争が終わった後、一二の諸国や連合 (confederations) が、ヨーロッパの地域評議会を成立させることになる」という。⁽⁵⁹⁾その中でも、強大なフランスが重要な役割を担うことが期待されていた。

これは、将来のロシアの勢力拡張を想定した、勢力均衡的な地政学的発想に基づくものであった。というのも、「地図上で、イングランドとロシアとの間に、いかなる強大な国も存在しないという見通しは魅力的ではない」からだ。チャーチルによれば、フランスが大国となり強大な存在となつて、アメリカやイギリスがそこに一定の関与をするようなヨーロッパにおいて、欧州評議会がこの地域の平和と安定の中心的存在となるであろう。そして、彼の考えでは、欧州諸国は「欧州合衆国 (the United States of Europe)」を形成するためにも、この地域評議会においてその代表を任命せねばならない。彼の考えでは、「この分野では、クーデンホフ＝カレルギー伯爵の構想から、多くを学ぶことができる」という。⁽⁶⁰⁾チャーチルによれば、このような地域主義的な秩序構想は、クーデンホフ＝カレルギーの構想に大きな影響を受けたものであったという。⁽⁶¹⁾

地域評議会について触れた後に、チャーチルはこの地域評議会と最高理事会との関係性について論じた。チャーチルの構想では、それぞれ利害を持つ大国が自らの位置する地域の地域評議会で中心的な役割を担いながらも、もしもそこで解決できなければ最高理事会で解決することになる。いわば、地域評議会の上位に最高理事会が位置することになる。欧州評議会においては、アメリカがそこに関与することで、ヨーロッパの平和は確保されるであろう。アメリカの関与なしでは、チャーチルはヨーロッパの安定は難しいと考えていた。チャーチルにしてみれば、自らの利害が深く結びついている地域でなければ、いかなる大国といえども積極的に関与することはないと考えていた。だからこそ、地域主義的な理念に基づく世界機構を設立せねばならない。

このようなチャーチルの構想に対して、ウォレス副大統領は、四大国のみで最高理事会を構成することに、他国は容易には納得しないであろう、と指摘した。⁽⁶²⁾そのような指摘に対してチャーチルはある程度同意して、最高理事会では地域評議会の他の諸国もまた、ローテーションで選挙により理事国となる可能性を示唆した。あくまでもチャーチルは、世界理事会における「三脚の椅子」を想定していた。⁽⁶³⁾それは、「欧州評議会」と「アジア

評議会」と「アメリカ評議会」であった。地域評議会こそが、最高理事会を支える中心的な柱でなければならぬ。

チャーチルは続いて、国際連盟の教訓に触れた。チャーチルは語る。「連盟が失敗したと言うのは誤りです。むしろ加盟国のせいで、連盟は失敗してしまったのです」。つまりは、どれだけ良い機構を創ったとしても、そこに加盟する諸国がそれを支えなければならぬし、責任ある大国がしっかりと世界平和に関与せねばならない。それができなければ、新しい国際機構も機能することはないであろう。

さらにチャーチルは、自らの理念を吐露した。チャーチルはこのような戦後構想を補完する重要な要素として、英米間の「友愛による連帯 (fraternal association)」が必要となると語った。チャーチルは、「アメリカと英連邦との間で友愛による連帯に基づいて協力することなしには、世界の希望をほとんど見いだすことは出来ません」と述べた。⁶⁴チャーチルは、英米両国間で共通のパスポートやビザを発行し、協力関係を深めていくことで戦後平和を確固としたものにしたかった。これは外務省内の議論や閣議の了承とは無関係の、チャーチル個人の「アングロサクソン主義」としての強い信念に基づくものであった。チャーチルは、「なぜアングロサクソンの優越性について申し訳なさそうにしなければならないのでしょうか」と論じ、「世界のそれ以外の諸国に自由の恩恵を送り届けるために、二つの偉大なアングロサクソン文明国が結束する」使命を説いた。⁶⁵チャーチルの力強い議論に、アメリカ側の参加者は強い印象を受けたようであった。しかしながら翌日にローズヴェルト大統領とウォーレス副大統領と会談をしたチャーチル首相は、「イギリスとアメリカで世界を牛耳ろうとする可能性について、彼らが懸念していること」に気がついた。⁶⁶アメリカの大統領と副大統領は、チャーチルが熱望する英米の「友愛による連帯」には必ずしも傾倒していなかったのである。

後に、このようなチャーチルのワシントンでの会談の様子を知ったウェプスター教授は、憤慨した。自らが憤

重に慎重を重ねて外務省内で多様な意見を集約しつつある中で、それらをまったく省みることなくチャーチル首相が自らの粗削りの構想を奔放にアメリカ政府に伝えている事実に、大きな失望を感じた。六月一五日にウェブスターは日記で、「これらのことは信じがたいことだ」と記している。というのも、「外務大臣は、自らがそれについて全く伝えられていないのにも拘わらず、その原則を了承してしまったのだ。その構想は、クリップスとデヴィス卿のつなぎ合わせである」⁽⁶⁷⁾。ウェブスターは、チャーチル首相が閣議や外務省と相談することなく、勝手にこのようなかたちでものごとを決めていってしまうことが、まったく信じられなかった。ウェブスターは記す。「彼が容赦なくそのような決定を行ってしまい、彼に立ち向かう人物が誰もいないということは、恐ろしいことである」⁽⁶⁸⁾。イーデン外相やジエブ局長は、ウェブスターの苛立ちを理解しながらも、チャーチル首相の見解も考慮に入れながら最終的な文書をまとめねばならなかった。あくまでも戦時内閣は、チャーチルによって支配されていたのだ。

七月一日には、このチャーチル首相の戦後構想に応えるかたちの閣議メモランダムを、イーデン外相が提出した⁽⁶⁹⁾。そこではチャーチルの国連構想を柔軟に受け入れるかたちで、チャーチルの構想への丁寧なコメントがなされている。イーデンの念頭にあったのは、まもなく自らが戦時内閣に提出する予定の、国連構想についての新しいメモランダムについてであった。この新しい閣議メモランダムが、チャーチル首相の妨害によって阻止されることのないように、慎重に発言せねばならなかった。チャーチルの反対によって、これまで半年間の丁寧な改訂作業がすべて水泡に帰すようなことがあれば、また振り出しに戻ってしまう。他方でチャーチルの粗雑な国連構想をそのままのかたちで政府の方針とすることは、到底受け入れられないことであった。自治領諸国や他の小国、中立国、そして地域ごとの複雑な事情への配慮は、チャーチルの構想ではほとんど見ることができなかったからだ。

イーデン外相は、チャーチルの国連構想に触れながら、自らも同意する箇所について網羅的に触れている。⁽⁷⁰⁾ チャーチルの構想は必ずしも、外務省で起草されつつある構想とすべての点で背反しているわけではない。基本的な方針において、多くの点で見解が一致している。それを認めた上で、その後両者の相違点についてイーデンは触れているが、その中でも最も大きな相違点は、チャーチルの考える「欧州評議会」構想についてであった。チャーチルは、多数の欧州諸国およびいくつかの小国を束ねた「連合 (confederations)」が集まって「欧州評議会」を構成し、その代表が「世界理事会」に席を持つ構想を描いていた。イーデンの場合は、ジェブやウェブスターの提言に基づき、むしろイギリス、アメリカ、ソ連の「三大国」の協力によってヨーロッパ秩序の安定を求める意向であった。⁽⁷¹⁾ この点を十分に理解してもらい、外務省内ですでに起草していた新しい閣議メモランダムをチャーチル首相に了承してもらったことが、何よりも重要な目的であった。イーデン外相の懸命な努力によって、チャーチル首相はイーデンの進めている起草作業を正面から妨害することを控えるようになる。

三 イギリス政府の国連機構構想

(一) 「平和の組織化のための国連構想」

一九四三年六月三〇日、ジェブ経済復興局長は政府内の多様な意見を集約して、それらをまとめて改訂した新しいメモランダムをイーデン外相に提出した。その半年前の一月二六日に閣議に提出された際には、「国連構想 (United Nations Plan)」という名称であったが、このときには「平和と福祉の組織化のための国連構想 (United Nations Plan for Organising Peace and Welfare)」とタイトルが変更されていた。その後そこから「福祉」という言葉が抜け落ち、最終的なメモランダムのタイトルとして確定する。ジェブによって執筆されたこのメモランダ

ムは、そのままイーデンを通じて閣議にて他の閣僚に配布される予定であった。

ジェブはこの半年間で、外務省幹部から自治領省高官、さらにはチャーチル首相の見解まで、多岐にわたるさまざまな戦後構想を集約して、さらにはウェブスター教授からの貴重なコメントも反映して、幅広い了解が得られるようなメモランダムを作成する努力を続けてきた。その中でも重要であったのが、大國間協調の論理をいかにして小國にも受け入れられるような構想へと修正するかであった。ジェブは述べる。「一般論としてここでは、世界大國による『リーダーシップ』という論理と、小國の自立性と感受性への留意という、二つの論理を整合させる努力がなされていた。とはいえ全体としては、疑いなく後者よりも前者に重きが置かれている。そのような見解の違いは、私の考えでは本質的にやむを得ぬことであつて、全般的に避けられぬことであろう」⁽⁷²⁾。

七月七日、イーデン外相の了解を得ていよいよこのジェブが用意した新しいメモランダムが戦時内閣に提出されることになった。タイトルは、「平和の組織化のための国連構想 (United Nations Plan for Organising Peace)」である。このメモランダムは、半年間の慎重な改訂作業の結果であると同時に、三カ月半後のモスクワ四國宣言および一年後のダンバートン・オークス会議において議論の基礎となっていく。その意味でも、イギリス政府の構想が国際社会において大幅に受け入れられその土壌となる画期を意味した。ジェブやウェブスターによつて起草されたこの国連設立構想は、実際に実現可能な骨格として受け入れられると同時に、重要な前提として多くの人びとに認識されるようになる。

このメモランダムでは、前半部分で新たに設立する「国連機構」の概要が記されており、後半部分ではチャーチル首相が提案する「地域評議会」体制への言及がなされている。冒頭で大西洋憲章の理念についてその重要性が指摘された後に、大國主導で国連機構を設立する重要性が述べられている。というのも、「連合國の中で、世界大國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、連合國間の国際協調が十分な一体性や安定性を

もたらずことはないであろう」からだ。⁽⁷³⁾ 大国が十分に責任を受け入れられないならば、世界は脆弱な勢力均衡へと回帰することになり、無意識のうちに危険な敵対関係が浮上して来るであろう。

そして次の部分では、「四大国」の役割の重要性が触れられている。ここでは「イギリス連邦（より正確に特定するならばイギリス、アメリカ、ソ連）のリーダーシップ」が不可欠となり、さらには「その膨大な国土、人口、そして潜在的な発展の観点からも、中国もまた世界大国の地位が与えられることが望ましいであろう」⁽⁷⁴⁾。この論理は、ジェブとウェブスターが議論の前提としていた「四大国」構想に基づいていた。「われわれはそれゆえに、国連の枠組みの中で行動するようなこれらの四大国という概念を、いかなる世界機構の計画においてもその基礎とみなすべきである」。さらにはこの「四大国」に加えて、フランスもまた将来に世界大国の地位が与えられる必要性を示唆している。

続いて、「国連構想」における中核的な執行機関について言及がなされている。「まず第一に、ソ連、アメリカ合衆国、中国、イギリス、そしておそらくはフランスもまた構成国となるような、世界理事会 (a World Council) ⁽⁷⁵⁾ が設立されるべきであろう」と論じる。これこそが、ジェブの考える「国連構想」の核心にあたる部分であった。しかしそれに続いて、「これら諸国の他にも、地域的な基礎に基づいて選出される小国の代表もまたそこに加えられるであろう」と言及されている。このように小国にも大きな役割を与えようとする姿勢は、ウェブスター教授の提言が鮮やかに反映された証左であった。⁽⁷⁶⁾

さらには、世界理事会での票決方法にも触れている。「当然ながら、そのようなすべての議題に対する決定は、世界大国の全会一致でなされなければならない」⁽⁷⁷⁾。これは後の「拒否権」の起源ともいえる思想である。また「小国は、理事会において意見表明の適当な機会が与えられ、その決定をする場合の影響力が認められなければならない」という。

このようにしてこの七月の新しい閣議メモランダムでは、従来にはあまり見られなかった小国への配慮が色濃く見られる。それは一方でウェブスターの提言であると同時に、他方で自治領相のアトリー副首相の要望でもあった。イギリス一国がすべての自治領諸国の意見を代弁して、他の自治領諸国が「世界理事会」でいっさい影響力を行使できないことは、自治領諸国にとっては望ましいことではなかった。アトリー副首相は、チャーチル首相に比べてはるかにリベラルな国際政治観を有しており、中小国の役割に大きな意義を見いだしていたのである。

(二) 「欧州評議会」と地域主義の構想

このイーデンの閣議メモランダムの後半では、国連構想とヨーロッパ地域との関連性について論じられている。そして極東地域での地域の安全保障についても触れられた後には、地域主義一般についての言及がなされている。ジエブの国連構想の根幹には、いかにしてドイツと日本の軍国主義の再来を防ぐかについての強い関心が見られる。⁽⁷⁸⁾それは、ドイツと日本が依然として激しい戦闘を行っている一九四三年半ばの時点でこの文書が書かれていたことを考えれば、十分に理解可能なことであろう。この二つの軍事大国の脅威こそが、他のあらゆる問題を圧倒していたのである。

このメモランダムでは、ドイツと日本の侵略の再現を防ぐためには、「ユナイテッド・ネーションズ」として結束し、それを保証する国際機構を新たに設立することが必要だと論じられている。ヨーロッパと極東の地域ではそれぞれ、そのための具体的な対策と体制が必要であって、そのような文脈の中にチャーチルの提案する「欧州評議会 (a Council of Europe)」と「アジア評議会 (a Council of Asia)」が位置づけられている。これらの地域評議会は、なにも増して、ドイツや日本の侵略が再び起こらないようにするための重要な保証でもあった。

そのような問題意識から、メモランダムでは次のように記されている。「国連構想は、まずはじめにヨーロッ

ばで適用されなければならぬであろう。将来の戦争の原因を考える上で、ヨーロッパの状況は極東よりも潜在的により危険である⁽⁷⁹⁾。ドイツによる将来の侵略を防ぐためには、連合国間の具体的な協力関係の構築が不可欠である。「この目的のために、主要な三つの連合国によるドイツの共同占領は、戦後初期の段階でドイツの経済機構へのきわめて強い管理とともに行われなければならない」。このような対独強硬論には、ジェブの考えの強い影響が見られる。ドイツの脅威を抑制することが、彼の戦後構想の本質でもあったからだ。他方でその後、東欧の地域で小国を集めた「連合 (confederations)」を成立させて地域の安定化を目指す必要が指摘されているが、これは前述の一九四三年二月に示されたチャーチルの「朝の思索」のメモランダムで書かれていたものであった。

そして、ヨーロッパ全体の安全を確保するためにも、初期の段階で国連は「国連欧州委員会 (the United Nations Commission for Europe)」を設立し、ドイツの脅威を防ぐための連合国間の協力関係を構築する必要が論じられている。さらにその後には、この機構は「欧州評議会」へと発展することが期待されていた。それでは、この「欧州評議会」はどのような構成国となるのだろうか。閣議メモランダムでは、次のように記されている。「欧州評議会では、イギリス、アメリカ合衆国、ソヴィエト連邦は大きな役割を担うことはないが、時間の推移とともにそこではドイツが、現在の戦争において武力を用いて一時的に確立したヨーロッパでの覇権を、平和的に回復することになるであろう⁽⁸⁰⁾。すなわち、「三大国」は「欧州評議会」の保護者となつて、ドイツが大国として経済復興し、ヨーロッパ大陸の平和が根付くことを背後から支えることになる。チャーチルの考える「欧州評議会」の理念は、ジェブの手によって国連構想の計画の中でしかるべき位置を得たのである。

そしてこのメモランダムでは「地域主義」一般についても、詳細に検討が行われている。地域主義が国連構想の中でどのような役割を担うかについては、一九四二年の秋以降、イギリスの閣議においても大きな議論の焦点

となっていた。いわば、普遍主義的な戦後構想と、地域主義的な戦後構想との対峙であった。チャーチル首相自らは、それぞれの大国は自国の利益に結びついた地域のみに関心を持つてであろうから、普遍主義的な世界機構が実効的に機能することが難しいと考えた。むしろチャーチルは、ヨーロッパ、アメリカ、アジアといった地域ごとに地域機構を確立する必要を説いていた。この閣議メモランダムでは、そのような議論を前提としながら、「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。⁽⁸¹⁾「地域的グループ」の論理を擁護しながらも、他方であらゆる世界大国とともに世界全体の安全保障に責任を持たないといけないと論じる。これは、アメリカがモンロー主義の伝統に基づいて西半球の問題のみに関心をとどめてしまい、ヨーロッパへの関与を拒否する可能性を念頭に置いての文言であった。同時に、地域主義に過度に傾斜したチャーチルの戦後構想を柔らかに否定するものであった。

そのような議論を前提にしながらも、この閣議メモランダムでは地域機構を新たに設立し、また大西洋や太平洋など地域ごとに防衛体制を確立する意義を論じている。それゆえに、「ドイツと日本に対する安全を維持することを主要な目的とする、二つの地域体制が存立するようになるであろう」と述べられている。大西洋体制では「イギリス、ソ連、アメリカおよびいくつかの欧州沿岸諸国（デンマークを含める）とカナダ」が、共同防衛を担うために地域的防衛機構を設立することを想定している。⁽⁸²⁾他方で極東での日本に対する地域防衛体制については、明確な枠組みを描いてはいない。太平洋での地域防衛機構を設立することについては、「大西洋体制」を形成することに比べて、はるかに大きな困難が想定されていたのであろう。

そして「世界理事会」に各地域からの代表が選出される可能性にも触れている。この点は、チャーチルの「朝の思索」メモランダムが曖昧なかたちで触れていた点で、ジェブやウェブスターが頭を抱えていた難題であった。閣議においてそれを取り仕切るのはチャーチル首相であって、彼の了解がなければこの文書が政府の方針となる

ことはない。それゆえに、この閣議メモランダムを起草したジエブとしても、可能な限りチャーチルの構想を前向きに取り入れようと努力をしていた。

ジエブの努力もあって、この七月七日のメモランダムに記された方向でイギリス政府の方針が収束していく。この後には、このようなイギリス政府の方針を基礎として、アメリカ政府やソ連政府などとも交渉を本格的に開始するようになる。一九四五年六月の国連憲章調印に至るまでには、あといくつもの山を越えていかなければならない。それでもジエブを中心に、イギリス政府はこの後も国連創設へ向けたイニシアティブをとり続けていくことになる。

おわりに

グラッドウィン・ジエブは、国連創設におけるイギリスの役割を回顧しながら、ウエブスター教授との「実り多い共同作業が、将来の世界機構へ向けてのイギリスの政策の基礎を形づくったと、適切に述べることができるよう一連のメモランダムに帰結した」と論じている。⁽⁸³⁾ 活動的で壮大な構想を描く外交官のジエブと、豊かな外交史の知識に基づいて助言を行う高名な外交史家のウエブスターとの信頼関係は、外交実務の世界ではめずらしいパートナーシップであった。しかし外交とは本質的に知的な活動であって、歴史的な視座から長期的な展望を行うことが不可欠であることを考慮すれば、この二人が麗しい相互補完関係をつくっていたことは決して不自然なことではなかった。とりわけ、長期的な政策を立案する場合には、このような組み合わせは重要な意義を持っていた。この両者の協力関係があったからこそ、イギリス政府が準備した国連構想は幅広い理解と支持が得られるようになり、他国によって受入れ可能な優れた文書に帰結したのであろう。それは大国中心主義的な視点が強

すぎる。ジエブのみの作業では、得られぬものであった。

同時に、ジエブとウェブスターの共同作業は、外務事務次官のカドガンや外務大臣のイーデンの支持を得たことよって、外務省内で確固たる位置を約束されていた。カドガンは戦前のイギリス外務省で一〇年ほど国際連盟担当の職務に就いた経験を有し、他方でイーデンは戦前に国際連盟担当の立場からジュネーブで豊富な活動経験を有していた。イーデン外相やカドガン次官が優れた外交的な見識を持ち、それらの作業の重要性を理解していたことが、結果として大きな意味を持っていた。新しい国際機構創設へ向けたこの二人のサポートは、その必要性への確固たる信念に基づいたものであったのだ。それなしには、ジエブとウェブスターは政府の方針を方向付けることができなかつたはずだ。

外交史家がつねに、実際の外交政策立案の過程で大きな役割を担えるわけではあるまい。あくまでも戦時中に歴史的な長期的展望を持って、新しい国際機構設立の制度設計をするという文脈の中でこそ、ウェブスターは自らの外交史家としての幅広い知識と理解を役立てることができたのである⁽⁸⁴⁾。一九四三年七月に、この二人が優れた閣議メモランダムを作成し、それがイーデン外相によって戦時内閣に提出されてから、この後にはイギリス政府はアメリカヤソ連に向かってその意義を説いていかねばならなかつた。戦後半世紀を超えて永続する国際機構を設立するためには、それだけ緻密で周到な計画が必要とされていたのである。

(1) P.A. Reynolds and E.J. Hughes, *The Historian as Diplomat: Charles Kingsley Webster and the United Nations 1939-1946* (London: Martin and Robertson, 1976) p.13.

(2) パリ講和会議での戦後構想をめぐるウェブスター教授の役割については、細谷雄一「新しいヨーロッパ協調」からシューマン・プランへ 一九一九—五〇年——世界戦争の時代のイギリスとヨーロッパ」細谷雄一編『イギリス

- とヨーロッパ——孤立と統合の二百年』(勁草書房、二〇〇九年) 五八—五九頁を参照。ちなみに、ケンブリッジ大学の外交史家、ザラ・スタイナーは、「歴史家は、現在の政治的問題を理解してアドバイスすることに、著しく不得意である」というサー・エア・クロウ外務事務次官の言葉を引用しながらも、チャールズ・ウェブスター教授はその例外であり、多大な影響力を及ぼしたと説明している。Zara Steiner, “The Historian and the Foreign Office”, in Christopher Hill and Pamela Beshoff (eds.), *Two Worlds of International Relations: academics, practitioners and the trade in ideas* (London: Routledge, 1994) pp. 40–53. スタイナーのこの論文は、イギリスにおいて外交史家がどのように政策立案に関与してきたかを検討した、数少ない研究と言える。
- (2) The National Archives (TNA), CAB66/38/50, W.P.(43)300, 7 July 1943, memorandum by Anthony Eden, “United Nations Plan for Organising Peace”; Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, p. 19.
- (4) Charles K. Webster, *The Congress of Vienna* (London: Foreign Office, 1919) pp. iii–iv; Erik Goldstein, *Winning the Peace: British Diplomatic Strategy, Peace Planning, and the Paris Peace Conference, 1916–1920* (Oxford: Oxford University Press, 1991) p. 40; 細谷『新しきヨーロッパ協調』から「ニューマン・プラン」五八—五九頁。
- (5) Webster, *The Congress of Vienna*, p. 13.
- (6) この時期の、カースレイ卿の役割を含めたイギリスのヨーロッパ関与については、君塚直隆「ヨーロッパ協調から世界大戦へ、一八一五—一九一四年——『不実の白い鳥』の呪縛」細谷編『イギリスとヨーロッパ』一七—五三頁が優れた概観を示している。
- (7) R I I A の設立の経緯については、塩崎弘明『国際新秩序を求めて——R I I A、CFR、IPRの系譜と両大戦間の関係関係』(九州大学出版会、一九九八年) 四七—八八頁を参照。
- (8) TNA, FO371/31514, U803/27/70, memorandum by Nigel Ronald, September 17, 1942, “Annex 2: Foreign Research and Press Service”.
- (9) Appendix to Charles Webster, “Short Report of Visit to the Universities and Other Organizations of the United States, March 31st–May 15th, 1941”, Webster Papers, 8/13, British Library of Politics and Economic Sciences, London; Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, p. 13.

- (20) Charles Webster, “Short Report of Visit to the Universities and Other Organizations of the United States, March 31st-May 15th, 1941”, Webster Papers, 8/13.
- (21) Charles Webster to Halifax, May 14, 1941, Webster Papers, 8/13.
- (22) Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, pp.16-7.
- (23) Charles Webster Diaries, 31 August 1942, vol.10, Webster Papers, Section 29.
- (24) Charles Webster Diaries, 24 September 1942, vol.10, Webster Papers, Section 29; TNA, FO371/31499, U1019/26/72, minute by Jebb, 25 September 1942; Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, p.17.
- (25) *Ibid.*
- (26) TNA, FO371/31499, U1019/26/72, minute by Nigel Ronald, 5 October 1942.
- (27) TNA, FO371/31499, U1019/26/72, minute by Jebb, 19 October 1942.
- (28) *Ibid.*
- (29) TNA, FO371/31499, U1019/26/72, minute by Orme Sargent, 28 October 1942.
- (30) TNA, FO371/31499, U1763/26/72, Jebb to Sargent, 4 January 1943.
- (31) TNA, FO371/31499, U1763/26/72, Lord Astor to Eden, 9 December 1942.
- (32) TNA, FO371/31499, U1763/26/72, Eden to Lord Astor, 24 December 1942.
- (33) TNA, FO371/31499, U1763/26/72, minute by Lord Hood, 15 December 1942.
- (34) Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, p.18.
- (35) “Political and Procedural Problems of the Armistices of 1918”, January 31, 1942; “A Note on the Working of the Supreme War Council, 1917-18”, February 1943; “Some Considerations on the Time Table and Instruments of Peace-Making”; “Some Considerations on the Guidance to be Obtained from the Procedure of the Peace-Making of 1918-20”, March 24, 1943; “The Problem of a Preliminary Settlement, 1918-19”; “Maintenance of Order in Europe 1918-19”, 25 May 1943, Webster Papers, 11/1.
- (36) Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, p.18.

- (41) Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, p.19.
- (42) TNA, FO371/35396, U2066/402/70, 6 May 1943, note by Professor Webster, "Some Considerations on a United Nations Organization".
- (43) Ibid.
- (44) Ibid.
- (45) Ibid.
- (46) TNA, FO371/35396, U2066/402/70, minute by Jebb, 10 May 1943.
- (47) TNA, FO371/35396, U2196/402/70, 13 May 1943, record of meetings held by Eden on 12th May to consider the latest revise of the United Nations Plan.
- (48) Ibid.
- (49) Ibid.
- (50) Ibid.
- (51) Ibid.
- (52) TNA, FO371/35396, U2196/402/70, 13 May 1943, memorandum by Jebb, "Suggestions for a Peace Settlement".
- (53) TNA, CAB66/37/44, W.P.(43)244, 15 June 1943, memorandum by Attlee, "The Relation of the British Commonwealth to the Post-War International Political Organization".
- (54) Ibid.
- (55) チャーチルの独自の世界機構構想について 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 細谷雄一「国連構想と地域主義—グラットウ・マン・シェフと大國間協調の精神(二)」『法学研究』第八三巻 第一〇号(二〇一〇年)を参照。
- (56) TNA, FO954/22, Churchill to Attlee, 1 February 1943; Winston S. Churchill, *The Hinge of Fate: The Sec-*

- and World War Volume IV* (London: Cassell, 1950), pp.636-7; Greenwood, *Titan at the Foreign Office*, p.159; Hughes, "Winston Churchill and the Formation of the United Nations Organization", p.184; 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) pp.231-2.
- (15) 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; Churchill, *The Hinge of Fate*, pp.717-722; Martin Gilbert, *Churchill and America* (London: Simon & Schuster, 2005) p.276.
- (16) 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.
- (17) *Ibid.*
- (18) *Ibid.*
- (19) クーデンホッフカレルギーの欧州統合構想については、戸澤英典「ヨーロッパ統合の胎動—戦間期広域秩序論から戦後構想へ」遠藤乾編『ヨーロッパ統合史』(名古屋大学出版会、二〇〇八年) 六六—七頁、およびそのチャートルへの影響については、細谷雄一「ウイנס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52巻 第一号(二〇〇一年) 参照。
- (20) 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.
- (21) *Ibid.*; Lord Gladwyn (Gladwyn Jebb), "Founding the United Nations: Principles and Objects", in Erik Jensen and Thomas Fisher (eds.), *The United Kingdom - The United Nations* (Basingstoke: Macmillan, 1990) p.30.
- (22) 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.

- (59) Gilbert, *Churchill and America*, p.276. チャーチルにおける「アングロサクソン主義」については、細谷雄一「チャーチルのアメリカ」『マスティイオン』六九号（二〇〇八年）五九―七五頁に詳しい。
- (60) TNA, CAB66/37/33, W.P.(43)233, 10 June 1943, note by Churchill, “The Structure of a Post-war Settlement”, Churchill, *The Hinge of Fate*, pp.721-2.
- (61) Webster diaries, 15 June 1943, in Reynolds and Hughes, *The Historian as Diplomat*, pp.20-21.
- (62) Ibid.
- (63) TNA, CAB66/38/42, W.P.(43)292, 1 July 1943, memorandum by Eden, “Post-War Settlement”.
- (64) Ibid.
- (65) Ibid.
- (66) TNA, FO371/35397, U2889/402/70, minute by Jebb, June 30 1943.
- (67) TNA, CAB66/38/50, W.P.(43)300, memorandum by Eden, 7 July 1943, “United Nations Plan for Organising Peace”.
- (68) Ibid.
- (69) Ibid.
- (70) Greenwood, *Titan at the Foreign Office*, pp.167-8.
- (71) TNA, CAB66/38/50, W.P.(43)300, memorandum by Eden, 7 July 1943, “United Nations Plan for Organising Peace”.
- (72) Lord Gladwyn, “Founding the United Nations”, p.24.
- (73) TNA, CAB66/38/50, W.P.(43)300, memorandum by Eden, 7 July 1943, “United Nations Plan for Organising Peace”.
- (74) Ibid.
- (75) Ibid.
- (76) Ibid.
- (77) Ibid.
- (78) Ibid.
- (79) Ibid.

- (33) Lord Gladwyn, "Founding the United Nations", p.25.
- (34) Steiner, "The historian and the Foreign Office", p.45.