

東南アジア条約機構（SEATO）の起源

－米英の戦略の狭間で－

西 田 竜 也

I はじめに

1954年9月8日、東南アジア集団防衛条約（Southeast Asia Collective Defense Treaty、通称マニラ条約）が米、英、仏、豪州、ニュージーランド（以下、NZと略す）、タイ、フィリピン、パキスタン（分離する以前のバングラディッシュを含む）の8カ国により調印され、この条約をもとに東南アジア条約機構（Southeast Asia Treaty Organization: SEATO）が発展した。SEATOは、既成の日米、米比、米韓間の二国間同盟、そして米国、豪州、NZの三か国間の安全保障条約（the Australia, New Zealand, United States Security Treaty: ANZUS）とともに、アジア太平洋地域の安全保障を維持するため、米国の同盟システムの一翼を担うこととなった。

SEATOはその名称がNATO（北大西洋条約機構）を連想させるものの、既存研究ではSEATOとNATOは似て非なるものとされている。それでは、SEATOとNATOの本質的な違いは何か。そして、何故違いが生じたのか。本稿ではこうした問いに答えながら、SEATOの成立過程を同盟理論の観点から見直す。後述する通り、NATOは本稿で言う集団防衛同盟にあたるが、SEATOは集団防衛同盟に発展することはなかった。本稿ではその要因は何だったのかという問いを中心に考えていきたい。

既存研究では例えば、SEATOは英国がANZUSから外されているという異常な状態を是正し、多国間協議の場でアジア諸国との協力を示すことで、ANZUSが内包していた「白人の同盟」という欠陥を正すという意義があったとするものがある¹。また、ヘマー（Christopher Hemmer）とカツェンスタイン（Peter J. Katzenstein）の研究では、SEATOは8カ国から成る同盟であるものの、多国

1 Henry W. Brands, JR., "From ANZUS to SEATO: United States Strategic Policy Towards Australia and New Zealand," *The International History Review*, vol. 9, no. 2 (May 1987): 269.

間主義に基づく同盟ではなくその本質は二国間主義であると言う。そして、SEATO が多国間主義的な同盟とならなかったのは、アジアの同盟国の国力が欧州の同盟国と比べ小さく、東南アジアでは同盟の対象となる脅威が明白な軍事攻撃というよりも共産主義勢力による内部破壊工作であったからであり、さらにはアジア諸国が欧米諸国と共通の文化的なアイデンティティを共有していなかったためであると論じる²。さらに、冷戦初期のアジア太平洋地域、特に東南アジアでの英国の戦略や政策に焦点を当て、英国政府や軍部の意図や行動を詳細に分析した有益な研究も存在する³。

しかし、集団防衛同盟の成立という観点から見た場合、既存研究では幾つかの点で十分ではない所がある。例えば SEATO を歴史的に分析した多くの先行研究では、SEATO がなぜ集団防衛同盟に発展しなかったのかという理論的な問題には触れていない。また、SEATO を理論的に分析した研究にも疑問が残る。例えば、SEATO の成立に中心的役割を果たした米国政府が、恰もアジアでは二国間主義に基づき行動したように論じるものがあるが⁴、米国はアジアで常に二国間主義に基づき行動したわけではなく、また SEATO の設立に積極的な役割を果たしたのは米国だけではない。英国政府も米国同様 SEATO の成立に重要な役割を果たしており、特に東南アジア地域では集団防衛同盟の構築を試み、米国政府もアジア太平洋地域全体を対象とした集団防衛同盟を検討している。したがって、米英両政府や軍部の行動を分析し、かつ米国の行動を SEATO のみならず幅広い米国の極東戦略から見直す必要があるというのが本稿の問題提起である。

したがって、以下ではまず集団防衛同盟の定義を示し、次に英国政府の戦略、SEATO の設立に至るまでの米英間のやりとりとその戦略を明らかにし、SEATO が集団防衛同盟としては成立しなかった要因について考える。特に、冷戦後の国際システムは得てして米国主導で構築したとの一般的な印象があるが、本稿は必ずしもそうではないことを SEATO の例を通じて示す。加えて、米国と英国との相互作用を通じてアイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）政権がアジア太平洋地域の安全保障政策の策定過程で直面した限界を明らかにすること

2 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 (2002): 578, 583-588.

3 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 年は大変参考になる。

4 Hemmer and Katzenstein: 578-579.

で、米国のグローバル戦略と太平洋地域の安全保障戦略との相互の関係と摩擦を浮き彫りにしたい。そして、より広く米国がこの時期のグローバル・ガバナンスをどのように考えていたかを検討する一助としたい。

II NATO、SEATO そして集団防衛同盟

既存研究では、NATO と SEATO の違いとして条約内容が異なっている点や、統合司令組織の有無を指摘するが⁵、より本質的にその差を決定づけるものは何か。ラギー（John Gerald Ruggie）は同盟を構成するメンバー国の数ではなく、多国間主義と二国間主義それぞれの質的な特徴を明らかにすることの重要性を論じる。特に NATO に言及しつつ、集団防衛システムの本質は危機に際しメンバー国が、同盟国に対する脅威を恰も自国に対する脅威であるかのように考え、一致して行動する点にあると言う⁶。

この多国間主義に基づいた同盟という考えは、概念としては理解できるものの具体性を欠いており、実際にはどのような内容を持った同盟かを明らかにする必要がある。本稿では、多国間主義に基づいた同盟を集団防衛同盟として詳しく定義する。具体例として第二次世界大戦中の連合国軍が適切であろう。大戦中の欧州戦線、例えばノルマンディー上陸作戦では、米国人であるアイゼンハワー欧州方面連合軍最高司令官を頂点として、英国人であるモントゴメリー（Bernard Montgomery）地上軍総指揮官、リー・マロリー（Trafford Leigh-Mallory）空軍総司令官やラムゼー（Bertram Ramsay）海軍総司令官の指揮の下、米英加豪ポーランド等の陸海空軍約 50 個師団が配備され作戦を成功させた。このように対外脅威に直面した同盟国が共同で統合軍として軍事行動を成功させた事例は同盟の一つのモデルとなりうる。

以上の例から、集団防衛同盟を構成する本質的要素を簡潔に述べれば⁷、1) 加盟国が相互に防衛しあうことを条約や協定等何らかの形で合意すること、2) 域外脅威に対抗するため共同の戦略や作戦計画を策定すること、3) これら戦略や計画を実施するため、複数国の軍隊を統合する司令組織を作ること、4) 加盟国

5 Ibid.

6 John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992): 569, 571, 590.

7 集団防衛同盟のより詳細な定義と議論については、Tatsuya Nishida, "Incomplete Alliances: A Comparative Analysis of the Hub-and-Spoke System in the Asia-Pacific," (Ph.D. Diss., Harvard University, 2009), Ch. 2 を参照せよ。

の軍隊が単一の統合司令系統の下に配備されていることが考えられる。本論では以上の4つを、集団防衛同盟を構成する本質的要素であるとする。

こうした観点から見た場合、NATO ではいずれの条件も満たされる一方、SEATO では条約は締結されたものの、結局、共同の作戦計画もほとんど作られなかつただけでなく、統合司令組織も構築されず、さらには加盟国の軍隊も統合されなかつた。それでは、なぜ SEATO は集団防衛同盟に発展しなかつたのか。冒頭で述べたように、英国政府は SEATO を集団防衛同盟とすることに積極的であつたにも拘らず、結局そのような同盟は実現しなかつた。したがって、以下ではまず英国政府や軍の行動を振り返る。

Ⅲ 英国のアジア太平洋戦略

1951 年 9 月、サンフランシスコ講和条約と共に、米比相互防衛条約、旧日米安全保障条約、そして ANZUS 条約が署名され、米国を中心とする同盟システムの原型が構築された。しかし、これでアジア太平洋地域の安全保障の枠組みが確立したわけではなく、あくまで暫定的なものとされていた点に留意する必要がある⁸。

また、英国政府も ANZUS に参加できなかつたことに不満を持っていた。特に、この不満はチャーチル (Winston Churchill) を中心とする保守党に根強く残り、1951 年 10 月に労働党から保守党に政権が変わると、チャーチル首相とイーデン (Anthony Eden) 外相は、まず ANZUS への英国の参加を目指し外交努力を開始する。そして興味深いことに、この ANZUS への参加問題を契機として英国のアジア太平洋地域に対する戦略の見直しが始まる。この見直しの中で、1) ANZUS、2) 既存の英国、豪州、NZ の間の地域的軍事取り決め (the Australia, New Zealand and Malaya Region: ANZAM)、3) 英国案の太平洋条約、4) 5 カ国軍事参謀機構 (Five Powers Staff Agency: FPSA) の 4 つのオプションが検討された。以下では、こうしたオプションの検討過程と、そこから窺える英国の戦略を明らかにしたい。

保守党は政権に返り咲くと、早速 ANZUS への参加を求め始める。特に、1952

8 ANZUS 条約では第 8 条に、米比相互防衛条約では前文に、「アジア太平洋地域での包括的な安全保障システムの発展を待つ」とあり、また旧日米安全保障条約でも前文で、同条約は暫定措置であるとしている。それぞれの条約については、*United States Treaty and Other International Agreements*, vol. 3, part. 3, 1952, (Washington: GPO, 1955), 3329-3333, 3420-3425, 3947-3952 を参照。

年5月のメンジース（Robert Menzies）豪首相による訪英の際には、英国のANZUSへの参加に対する支持を3度の会談を通じて働きかけ⁹、その後もイーデン外相を中心にANZUSへの参加を米、豪、NZに対し強く求めている¹⁰。しかし、こうした英国政府からの度重なる申し入れにもかかわらず、結局英国の参加は認められることはなかった¹¹。だが、チャーチルやイーデンは決して諦めたわけではなく、ANZUS参加問題は引き続き懸案となる¹²。

ANZUSへの参加問題は、英国政府がアジア太平洋戦略を見直す機会をもたらした。英国はANZUSへの参加を求めつつも、ANZUSが英国抜きで進みつつあるという現実を前に、マラヤ¹³や香港といった英国の重要な植民地があるアジア太平洋地域の安全保障をどのように確保するのかという問題に直面する。具体的に、1952年末までに共産主義のインドシナ地域への拡大は現実の脅威となっており、これ以上の拡大はマラヤにとっても脅威となる以上どのように対抗すべきか。また、既存のANZAMはこうした脅威に有効に対応できるか。さらには、新たに成立したANZUSとANZAMの関係、そして、同時期にインドシナ問題を話し合うため行われていた英、米、仏、豪、NZの5カ国による軍事会合とANZUSやANZAMの関係をどのように整理するべきか。1952年から53年にかけて英国政府と軍部は、これらの問いに答える形でアジア太平洋地域戦略を形成していく。

以上の問いに答えるには、1952年12月に行われた英、豪、NZの三首脳による会談がヒントになる。同会談でチャーチルは、ANZUS加盟国の軍関係者が東南アジア問題を英国抜きで議論したことに不満を示しつつ、英国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¹⁴。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おり、かつ後の英国の太平洋条約案につながるものでもある。

9 Memorandum for Prime Minister, Sept. 26, 1952, CAB21/2929, The National Archives of the United Kingdom, London. 以下 UKNA とする。

10 From Eden to Acheson, Aug. 29, 1952, DEFE11/56, UKNA.

11 From Acheson to Eden, Sept. 18, 1952, *ibid*.

12 ANZUSの英国参加問題に関する英国と豪州の間の辛辣なやり取りについては、Brands: 259-260が興味深い。

13 マラヤは、一般に現在のマレーシアのうちマレー半島にある領域とシンガポールを指す。但し、マラヤ連邦と言う場合は、マレー半島にある9州とペナン、マラッカから成る地域を指し、シンガポールを含まない。単にマラヤという場合はシンガポールを含むこともある。

14 Minutes of a Meeting on Pacific Defence, Dec. 12, 1952, CAB21/2929, UKNA.

アジア太平洋地域全体の中心的機関を構築することが英国の真の目的であるならば、どのようにこの目標を実現できるか。英国政府及び軍部にとってオプションは主に4つあった。1) 既存の ANZAM、2) 新たに成立した ANZUS、3) 新しい提案となる英国案の太平洋条約、そして4) 当時徐々に発展しつつあった FPSA である。英国政府と軍部はこれら4つのオプションの長所と短所を分析しており、この分析過程で英国の戦略が徐々に明らかになってゆく。

まず、ANZAM はそもそも日本を脅威と想定した豪州主導の防衛構想であった。きっかけは太平洋戦争中の日本軍による豪州への攻撃であり、1944 年という早い段階からカーティン (John Curtin) 首相を中心に、戦後アジア太平洋地域の安全保障システムの構築を提唱している。そして、1948 年に豪州参謀本部が ANZAM の概要を提案し、1950 年にはメルボルンで豪州、NZ、マラヤを含む地域を対象として、豪州が平時の防衛計画の立案に責任を負い、有事には豪州が英国と NZ と協力して戦略的責任を負うことが合意され ANZAM が正式に発足した¹⁵。しかし、ANZAM は軍事的な実効性が乏しく、具体的な戦略や作戦計画、そして統合司令組織も存在せず、メンバー国の軍隊が単一の司令官の下に統合かつ配備されたわけでもなかった。何よりも英、豪、NZ の軍事力だけでアジア太平洋地域の安全保障を維持することは困難であった¹⁶。

その一方で 1951 年 9 月に、対象地域が ANZAM と重なりかつ英国を除外する ANZUS が成立した。こうして英国政府は、ANZAM の位置づけや役割、そして ANZUS との関係を整理する必要に迫られる。ANZAM は当初日本を脅威としていたが、1952 年末には脅威はもはや日本ではなく、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となっていた。しかし、有事には米国の支援なしに、加盟国だけで対象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が判明する¹⁷。1953 年に入ると英国軍部は ANZAM の再検討を更に進め、有事にはマラヤの防衛のため米国が共産主義中国に対してとりうる軍事措置と連携する必要がある、統合軍事司令組織の構築を訴えている。そして、そのような司令組織ができれば ANZAM は不要になるとしている¹⁸。つまり、日本を脅威と想定し必要な軍事力を欠いた ANZAM は、共産主義の拡大が新たな脅威となっていた状況に適しなくなっていたのである。

15 COS (52) 684: The Future of ANZAM, Dec. 17, 1952, CAB21/2930, UKNA.

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Annex to J.P. (53) 77 (Final): Command and Co-ordination in the Pacific, May 8, 1953, DO35/5956, UKNA.

しかし英国政府は、ANZAM の意義が低下したからと言って、ANZUS がアジア太平洋地域の中心組織になると考えていたわけではない。前述の通り英国政府は ANZUS への参加を執拗に求めていたものの、その一方で ANZUS の軍事的有効性を冷静に分析している。具体的に 1953 年 5 月の時点で英国軍部は、米国が ANZUS を軍事組織に発展させるつもりはなく、ANZUS は単なる政治的取り決めに留まると分析している。したがって、英国の ANZUS の参加は軍事的問題ではなく政治問題であり、重要なのは太平洋地域防衛のための統合司令組織の設立であるとしている¹⁹。この考え方は、先に述べたアジア太平洋地域全体における中心的機関の構築というチャーチル提案と一貫しており興味深い。

さらに、1951 年以降 ANZAM や ANZUS とは別に、英、米、仏、そして後に参加する豪州、NZ の 5 か国の軍事関係者によるインドシナ問題の協議が進んでいた。これが英国政府の言う FPSA に発展し、英国軍部はこの協議の発展に期待をかけていた。そもそも同協議は、1950 年 9 月にニューヨークで開催された米英仏 3 か国非公式外相会談の際に、シューマン（Robert Schuman）外相の提案により翌年 5 月から始まり²⁰、1952 年の 2 月に豪州と NZ が加わった。そして、英仏は同協議を東南アジアでの恒常的な軍事組織に発展させようとしたが、対照的に米国は否定的であった。1952 年 6 月の 3 か国外相会談の場で、シューマンが恒常的軍事機関の設置を再び呼びかけたのに対し、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述べたが²¹、これは米国軍部がこの提案に消極的であったことを意味する²²。しかし、同年 10 月のワシントン、1953 年 4 月のパール・ハーバーでの会合を経て、正式な組織や委員会の設立には至らなかったものの、5 か国それぞれの司令官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²³。英国政府はこれをもって 5 か国参謀機構（Five Power Staff Agency: FPSA）が始まったと考え、一定の評価を与えている²⁴。

19 Ibid.

20 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* とする。

21 US Minute of Tripartite Foreign Ministers Meeting, June 27, 1952, *FRUS* 1952-1954 (Washington: GPO, 1986), 12, pt. 1: 138-139.

22 Memorandum of a Department of State-JCS Meeting, July 16, 1952, *ibid.*, 12: 151-152.

23 Report of the Conference at Pearl Harbor, 6-10, April, 1953, *ibid.*: 304. 米国が Five Power Staff Agency という用語は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示していると考えられ、示唆に富む。

24 Annex to J.P. (53) 77 (Final), May 8, 1953, DO35/5956, UKNA.

こうした中で、太平洋条約というアイデアが英国政府の中で出てきた。繰り返になるが、この時期の英国政府の目的はあくまで太平洋地域における「中心的機関」の構築であり、具体的に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いた²⁵。そして、チャーチルは1953年6月に再び行われた豪州とNZとの3か国首脳会談で、英国のANZUSへの参加が難しいのであれば、より幅広い形の太平洋条約を検討することを提案した。同提案はメンバー国として米、英、豪、NZ、仏の参加を想定しており、これはFPSAの参加国と同じである。しかし、メンジースもオランダも、英国案の太平洋条約案には慎重な立場を示した²⁶。

こうして、英国版太平洋条約というアイデアは、スタートから困難に直面した形になったが、これは予想されたことであった。そもそも豪州やNZは、ANZUSをアジア太平洋地域の安全保障システムの中心と考えており²⁷、英国の提案に慎重な姿勢を見せることは十分予測できたことであったし、また、FPSAは良いスタートを切ったものの、まだ始まったばかりであった。そして、FPSAの発展に期待していた英国参謀本部も、三首脳会談で太平洋条約を性急に提案することで、未だ発展途上にあるFPSAの発展を阻害してはならないと考え、むしろ慎重な対応を求めているのである²⁸。

英国軍部が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²⁹。これはFPSAがANZAMとANZUSの双方の問題点を克服すると考えていたからである。前述の通りANZAMには米国が参加しておらず、兵力の不足が明らかであった一方、ANZUSは英国が除外されていることに加え、軍事的に意味はない政治同盟に終わると英国政府は見ていた。しかし、FPSAはこの二つの問題を一挙に解決し、米英が共に参加し軍事的に有意義な機構に発展する可能性があると考えていたのである。したがって、FPSAが順調に発展すればANZAMは不要となり、またANZUSへの参加を求める必要もなくなると英国

25 Ibid.

26 Pacific Defence, Minutes of a Meeting, June 10, 1953, PREM11/404, UKNA. またメンジースは、首脳会談後改めて英国案の太平洋条約に反対する旨の書簡をチャーチルに送っている。From Menzies to Churchill, June 28, 1953, *ibid.* を参照のこと。

27 GEN433/12 Revise: Preparations for Meeting of Commonwealth Prime Ministers, May 28, 1953, *ibid.*

28 COS (53) 286 Proposal for a Pacific Defence Pact, June 19, 1953, DO35/6032, UKNA; Attachment to Letter from Tahourdin to Ewbank, July 6, 1953, *ibid.*

29 木畑, 242-243.

参謀本部は考えていた³⁰。

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での統合司令組織の構築を目指しており、そのために ANZAM、ANZUS、英国案の太平洋条約、FPSA を比較検討の上、FPSA を徐々に進展させることが望ましいと判断していたのである。具体的には、FPSA をもとに五カ国同盟（Five-Power Pact）が発展することを期待していた。なぜなら、FPSA は英、米、仏、豪、NZ というこの地域の主要な国家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）」になると英国軍部は考えたからである。

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³¹。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³²。したがって、英国政府は同地域で米国が主導的役割を果たすことを望んでおり、米国人が最高司令官の立場を占めることも検討していた。しかし、仮に米国が主導するとしても、当然英国の意見は反映されるべきであり、また ANZAM が対象とする地域は英連邦司令組織が担当すべきであると考えていた³³。つまり、英国政府の政策目標は、米国の主導的役割を認めつつも、自国植民地のあるアジア太平洋地域の防衛には指導力を発揮することにあった。そこには当然、米国の関与が得られれば、自らの負担を増やさずにリーダーシップを維持できるかもしれないとの目算も働いていたであろう。

以上が、ANZAM、ANZUS、FPSA や英国案の太平洋条約をめぐるやりとりと、そこから窺える英国政府のアジア太平洋戦略の概要である。そして、この英国の戦略が机上の空論ではなく、真剣に検討されていたことを裏付けるのが、英連邦極東戦略予備軍（Commonwealth Far East Strategic Reserve）の設立であり、これは後述する。

IV SEATO に対する英国政府の考え方

英国のアジア太平洋戦略が徐々に明確になる中、1954 年 3 月にディエン・ビエン・フー（Dien Bien Phu）をめぐり、いわゆるインドシナ危機が発生する。この危機を契機としてダレス（John Foster Dulles）米国務長官が「共同行動

30 Annex to JP (53) 77 (Final), DO35/5956, UKNA.

31 COS (53) 286, DO35/6032, UKNA; Attachment to Letter from Tahourdin to Ewbank, *ibid*.

32 Extract from COS (53) 77th Meeting, undated, *ibid*.

33 COS (52) 684: The Future of ANZAM, Dec. 17, 1952 CAB21/2930, UKNA.

(united action)」や「地域グループ (regional grouping)」の結成を呼びかけ、この呼びかけは同年9月にマニラ条約として具体化する。ここではインドシナ危機をめぐる米英間の駆け引きを概観し、英国のSEATOに対する考え方を明らかにする。

米国による「共同行動」や「地域グループ」設立の提案は、英国政府にとって歓迎すべき所もあった一方、支持できない部分もあった。イーデン外相は、「地域グループ」を組織しようという提案自体は、ANZUSから英国が除外されているという異常な状態を解決し、また、マラヤや香港の防衛に資すると評価する一方、共産主義中国に警告を与えるタイミングについては慎重であった³⁴。英国政府にとって重要なのは、インドシナ問題ではなく植民地であるマラヤや香港の防衛であり、インドシナ問題を武力で解決すること、特にインドシナ地域への地上兵力の投入には強く反対していた³⁵。むしろ英国政府は、ジュネーブ会議でインドシナ問題につき何らかの合意がなされるならばまずはその結果を待ち³⁶、ジュネーブ会議での交渉を阻害する動きはしない方が良いという考えであった³⁷。よって、ジュネーブ会議の目前に「地域グループ」を結成することは、ジュネーブでの交渉を妨げる虞があり、望ましくないと考えていた³⁸。さらに英国政府は、「地域グループ」を結成するのであれば、米国の考えるような一時的な集まりではなく、むしろ恒久的な機関の構築を望んでいた³⁹。

しかし、これは英国政府が地域機構の設立に消極的であったことを意味しない。むしろ英国政府は、自らの戦略に沿った地域機構の設立をジュネーブ会議の頃から政府部内で検討していた⁴⁰。これは、FPSAを中心にアジア太平洋地域に統合司令組織を構築することを目標としていた英国政府であれば驚くべきことではない。実際、英国政府はジュネーブ会議を妨げないよう目立たない形で、政府部内で東南アジアの地域機構の設立を検討していた。英国政府が検討していた地域機

34 C (54) 134 Indo-China, April 7, 1954, CAB129/67, UKNA; CC (54) 26th Conclusions, *ibid*.

35 Smith to the Department of State, May 5, 1954, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 450; C (54) 134 Indo-China, April 7, 1954, CAB129/67, UKNA; C26 (54), April 7, 1954, *ibid*.

36 Dulles to the Embassy in France, Apr. 7, 1954, *FRUS*, 1952-1954 (Washington: GPO, 1982), 13, pt. 1: 1287の脚注3を参照; Memorandum by MacArthur, Apr. 11, 1954, *ibid*.: 1308.

37 Memorandum by Robertson and MacArthur, Apr. 12, 1954, *FRUS* 1952-1954, 13, pt.1: 1311.

38 *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 450; Memorandum by MacArthur, Apr. 11, 1954, *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1308の脚注2を参照.

39 *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1, 1308; Dulles to the Department of State, Apr. 13, 1954, *ibid*., 1320; Godley to the Department of State, Apr. 21, 1954, *ibid*., 1331.

40 例えば木畑は1954年5月ころから始まったとしている。木畑, 247-248.

構案の内容は、既存研究で明らかにされており詳述を避けるが⁴¹、集団防衛同盟の観点から見た重要な点は以下の2点ある。

まず、英国政府内で検討されていた地域機構は、集団防衛同盟の性格を色濃く持っていた。具体的に英国軍部は、理事会の下部組織としてNATOのように高度に発展した統合司令組織やメンバー国の軍隊の統合は現段階では適切ではないとしつつも、集団防衛に必要な軍事力として機動的に行動できる国際的な軍隊（international mobile force）の創設を提言している。また、メンバー国の参謀本部の代表者から成る軍事理事会（Military Council）、軍事計画や兵力の調整を行う高級軍事委員会（Executive Military Committee）の設立を検討していた⁴²。特に国防大臣のアレクサンダー（Harold Rupert Leofric George Alexander）は、米国政府が東南アジアでの軍事機構の設立に消極的である状況を踏まえ、軍事計画を協議する組織を設立し極東地域の各国司令官が定期的に会合を持つよう、米国に強く働きかける重要性をイーデンに訴えている⁴³。つまり、集団防衛同盟の構成要素である常設の機関の設置、司令官の任命とある程度の司令組織の設立、そして兵力の配備が検討されていたのである。

次に、外交文書で目立つのは、英国政府があくまでマラヤの防衛という自国の利益を中心に考えており、より幅広いアジア太平洋地域全体の防衛には関心がなかった点である。例えば英国政府は、ジュネーブ会議の結果インドシナを自由主義陣営と共産主義陣営の間で分割する事態になっても⁴⁴、停戦が実現するならばやむを得ないとした上で⁴⁵、停戦後はマラヤの北に緩衝地帯を設け、更なる共産主義の拡大からマラヤを防衛するために、NATOに近い集団防衛体制を構築すべきという考えを示した⁴⁶。以上は乱暴な言い方をすれば、英国政府はインドシナがどうなるだろうが、またマラヤ以外のアジア太平洋地域に悪影響が及ぶと及ぶまいとに関わらず、英国政府は自国植民地であるマラヤさえ守ればよいと看取されるのである。実際、ラドフォード（Arthur William. Radford）米国統合参謀本部（Joint

41 同上。特に英国政府はアジアの英連邦諸国が地域機構に参加することを望んでいたが、インドやスリランカは軍事同盟への参加に消極的で、最終的にパキスタンしかSEATOに参加しなかったことは、英連邦内の微妙な関係を示しており興味深い。

42 COS (54) 259 The Main Military Requirements of a Collective Defence Organisation for South East Asia, August 12, 1954, DEFE13/228, UKNA.

43 Memorandum from Alexander to Eden, Aug. 30, 1954, *ibid*.

44 例えば米国は、他のアジア諸国に及ぼす影響を鑑み、インドシナ分割に強く反対していた。

45 Memorandum by Robertson and MacArthur, Apr. 12, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1312.

46 *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1308 の脚注2を参照；From Dulles to Eisenhower, Apr. 13, 1954, *ibid*, 1323

Chiefs of Staff JCS) 議長は、ロンドンでの英国政府と軍部の要人との会談の報告電報で、「英国政府は自国の領域の防衛以外には関心がなく、(中略)、豪州や NZ の安全保障も重視しておらず、集団行動への協力は期待できない」、「英国は自国利益の確保という狭い視野しか持っていない」と述べている⁴⁷。

このようにマラヤの北方に緩衝地帯を設け、集団防衛機構によりマラヤの防衛を実現するという考えが端的に表れたのが、インドシナ分割をロカルノ条約形式で担保すると同時に、NATO のような防衛機構を設立するというアイデアであった⁴⁸。結局ロカルノ条約方式案の方は米国の反対を受け挫折するものの⁴⁹、ジュネーブでのインドシナ分割の合意により南ベトナムを緩衝地帯とする一方、更なる共産主義拡大の阻止とマラヤ防衛を目的として軍事機構を設立するという英国の戦略は、依然として生き続けたのである。

そして、この地域機構が集団防衛同盟に発展することが期待されていたことを裏付けるのが、英連邦極東戦略予備軍が有事には米国と行動を共にすることが想定されていた点である⁵⁰。英国政府は、東南アジア地域で集団防衛同盟を設立し、同予備軍を英国及び英連邦による防衛貢献の柱とすることを考えていたのである。木畑が明らかにしているように、1953 年の春以降英国はその世界戦略を転換しつつあり、豪州及び NZ の軍事的貢献を中東から東南アジアの防衛にシフトする方向で検討していた。特に 1953 年 10 月のメルボルンでの会談では、マラヤ防衛のためこれら 3 国から成る英連邦極東戦略予備軍の設立が合意される一方、豪州及び NZ の中東での防衛負担は軽減された⁵¹。同予備軍の設立は翌年 9 月のマニラ条約の調印に合わせて実施に移され、1955 年 2 月のマニラ条約の発効と SEATO の発足に合わせて発表された⁵²。

この予備軍の設立は、英国政府が SEATO に対し新たな兵力の提供が難しいため、同予備軍を以て SEATO への貢献とする側面を持っていた⁵³。これにより

47 Memorandum for the Records, undated, RG 218, Chairman's File, Admiral Radford, 1953-1957, The United States National Archives and Records Administration, 以下 USNARA とする ; From Radford to Dulles, April 26, 1954, *ibid*.

48 この構想は、イーデンを中心に英国政府内で議論されたが、ロカルノ形式と NATO 形式は相互に排他的なものではなく、両立し補完し合うとされていた点が重要。CC (54) 43rd Conclusions, June 22, 1954, CAB/128/27, UKNA; From Swinton to Eden, June 24, 1954, DEFE13/228, UKNA.

49 Editorial Note, *FRUS* 1952-1954, 12 pt. 1: 570; Position Paper, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 574.

50 COS (54) 259, DEFE13/228, UKNA.

51 木畑, 243-244.

52 同上, 251-253.

53 COS (54) 282 Military Brief for SEATO Conference in Manila, Aug. 30, 1954, DEFE13/228,

豪州と NZ は平時からマラヤへ地上軍を派遣することとなり、これは集団防衛同盟として SEATO を見る場合重要な意味を持つ。なぜなら、この予備軍が SEATO に統合され他のメンバー国の軍と共に最高司令官の指揮下に配備されれば、集団防衛同盟の構成要件を満たすこととなるからである。つまり、予備軍の設立は、豪州政府の言葉を借りれば SEATO を単なる紙切れの条約ではなく軍事的に意味あるものとするために「牙 (teeth)」⁵⁴を入れるということであった。

さらに、英国政府は SEATO の本部を自国の軍事拠点であるシンガポールに置くことを企図した⁵⁵。シンガポールを SEATO の本部とすることは、英国政府が SEATO で影響力を保持していることを示すだけでなく、マラヤ防衛を主眼とした英国政府の現実的な戦略に合致するものであった。つまり、SEATO の軍事機構化、英連邦戦略予備軍の設立、そして、シンガポールへの SEATO 理事会の設置は、アジア太平洋地域の中心機関を設立する英国の戦略の一環であり、かつ集団防衛同盟の性格を色濃く持っていたのである。

V 米国の SEATO に対する考え方

英国が東南アジアでの恒常的な軍事機構の設立に積極的であったのとは対照的に、米国は同地域に対する介入には消極的であった。レフラー (Melvin P. Leffler) が指摘するようにトルーマン (Harry S. Truman) 政権は、東南アジア地域は植民地宗主国である英仏が責任を持つべきであると考えていた⁵⁶。トルーマン政権の頃から東南アジア情勢は悪化し続けたが、米国政府は同地域への直接の介入、特に地上軍の派遣には一貫して反対であった。

しかし、1954 年 3 月のインドシナ危機により、米国の対応に変化が見られる。特にワシントンを訪問したエリー (Paul-Henri-Romuald Ely) 将軍は、インドシナのディエン・ビエン・フーでの仏軍の危機的な状況について説明し、米国政府の認識を一変させた。同将軍は「ディエン・ビエン・フーの戦況は深刻であり、戦闘の行方は五分五分であろう。たとえ幾つかの戦闘では成功を収めるかもしれないが、1954 年から 55 年の間にインドシナで完全な勝利を収めることは期待で

UKNA.

54 SEATO に「牙 (teeth)」を入れるという表現は、例えば Aide-Memoire, Aug. 31, FRUS 1952-1954, 12, pt. 1: 824 に見られる。

55 C (54) 275, Proposed Treaty on the Defence of South-East Asia, Aug. 26, 1954, CAB129/70, UKNA.

56 Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992), 97

きない。」とインドシナの状態を率直に伝え、米国政府内に衝撃を走らせた⁵⁷。特に、ダレス国務長官とラドフォード JCS 議長は危機感を募らせた。ダレスは仏がインドシナを共産主義陣営に売り渡すのではないかという疑念を強め⁵⁸、国家安全保障会議 (National Security Council: NSC) の場で次のように述べている。

「我々は世界のほとんどの地域で、仏の大国としての地位が崩壊し消えゆく姿を目の当たりにしている。問題は仏の崩壊により生じた空白、特に植民地地域で生じた空白を誰が埋めるかである。共産主義者か米国か。(中略) もし米国が介入せず仏が負ってきた責任を引き受けなければ、仏がインドシナを放棄する所にまで達したのである⁵⁹。」

またラドフォードも、インドシナを失えばいずれ東南アジア全域が共産主義化することを恐れ、迅速に行動するよう求めている⁶⁰。興味深いのは、ディエン・ビエン・フーはインドシナでの仏の軍事的拠点の一つに過ぎず、軍事的観点からは必ずしも死活的に重要であるわけではなかったにも拘らず、仏の国内政治では心理的かつ政治的にその帰趨が極めて重要とされたことであった⁶¹。

この危機を契機としてアイゼンハワー政権はインドシナ問題により積極的に対応するようになり、1954年3月25日のNSCでは国際社会に対し地域グループを結成し集団行動をとるよう訴えることを決め⁶²、4日後の29日にはダレスが「赤化するアジアの脅威 (“The Threat of a Red Asia”)」と題する演説の中で国際社会に「共同行動 (united actions)」を呼びかけている⁶³。

ここで一つ疑問が生ずる。Ⅲ及びⅣで見たように、英国政府はアジア太平洋地域に地域軍事機構を設立することを検討していた。そして、米国政府もインドシナ危機に直面して「共同行動」や「地域グループ」の設立を求めていた。そうで

57 Memorandum of Telephone Conversation, Mar. 24, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1151; Memorandum by Radford to Eisenhower, 24 Mar., 1954, *ibid.*, 1159

58 Memorandum by Bonbright, Mar. 27, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1180; Memorandum by Drumright, Apr. 2, 1954, *ibid.*, 1215; Memorandum by Bonbright, Apr. 7, 1954, *ibid.*: 1276; From Dulles to the Department of State, May 3, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 12, pt. 1: 444

59 Memorandum of the 190th NSC Meeting, Mar. 25, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1166

60 *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1159; Substance of Discussion of State-JCS Meeting, Mar. 26, 1954, *ibid.*, 1172

61 Memorandum by MacArthur, Apr. 14, 1954, *ibid.*, 1327; Godley to the Department of State, Apr. 21, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1333-1334

62 Memorandum of the 190th NSC Meeting, Mar. 25, 1954, *ibid.*, 1167

63 “The Threat of a Red Asia”, Department of State *Bulletin*, Apr. 12, 1954, 539-542

あれば、なぜ米英両政府はインドシナ危機に対し協力して行動できなかったのか。インドシナ危機が発生して以降、米英両政府の行動は以下に見るように協力的とはいえないものであった。

米国政府の目指す「共同行動」はダレスやラドフォードを中心に検討しており、その内容も米政府部内や関係国との話し合いの中で変化しており捉えづらい。しかし簡潔に述べれば、「共同行動」は当初ディエン・ビエン・フーの陥落を防ぐことが意図されていたが、陥落が時間の問題となつてからは、インドシナ問題に関するジュネーブでの交渉における仏の立場を強化することが目的とされた。そしてジュネーブ会議終了後「共同行動」の目的は、共産主義勢力の更なる拡大には報復するというメッセージを送ることに変化した。特にアイゼンハワー政権が恐れていたのは、仏軍がインドシナから撤退しジュネーブ会議で仏がインドシナを共産主義側に売り渡すことであり、米国政府はこれを防ぐため⁶⁴「地域グループ」を結成することで仏の立場の強化を狙った⁶⁵。しかし、ジュネーブ会議が終了すると「地域グループ」の意義は変化し、「地域グループ」は共産主義陣営が超えてはならない一線を示すようになったのである⁶⁶。

次に、「地域グループ」の中身につきダレスは恒常的な軍事機構の設立ではなく一時的な集まりを考えており、これはダレスと関係国とのやり取りの中で明らかになっている⁶⁷。一方、ラドフォードは迅速な軍事介入の必要性を米政府部内及び英仏軍関係者との協議で訴えている⁶⁸。しかし、このようなラドフォードの考えに対し、特に米国のJCS内でも陸軍参謀長が強硬に反対するなど意見は一致しなかった⁶⁹。結論として軍事介入の実施条件は、1) 米国の単独介入を避け、同盟国特に英国の参加を得ること、2) 米国が「植民地勢力」とみなされないよう、インドシナ連邦諸国が独立しこれらの国の軍隊が積極的に参加すること、3) 仏軍が撤退せずにインドシナに留まることの3条件を挙げている⁷⁰。そして議論の

64 Memorandum by Bell, Apr. 5, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 12, pt. 1: 404; *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1180; Dulles to the Embassy in the United Kingdom, Apr. 4, 1954, *ibid.*: 1240.

65 Memorandum by Bonbright, Apr. 3, 1954, *ibid.*: 1227; Dulles to the Department of State, Apr. 22, 1954, *ibid.*: 1361-1362; From Dulles to the Department of State, Apr. 22, 1954, *ibid.*: 1363.

66 Minutes of a Meeting on Southeast Asia, July 24, 1954 *FRUS*, 1952-1954, 12, pt. 1:666-669

67 *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1276.

68 Memorandum for the President, Mar. 24, 1954, RG 218, Chairman's File, Admiral Radford, 1953-1957, USNARA; Memorandum for the President's Special Committee on Indo-China, Mar. 29, 1954, *ibid.*; Minutes of Meeting, Apr. 26, 1954, *ibid.*; Dulles to Dillon, 25 April, *ibid.*

69 Memorandum for Radford, Apr. 2, 1954, RG 218, Chairman's File, Admiral Radford, 1953-1957 USNARA; Memorandum for the Secretary of Defense, Mar. 31 1954, *ibid.*

70 Memorandum of Conversation With the President, Mar. 24, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1:

末、「共同行動」の参加国として米、英、仏、豪、NZに加えフィリピン、タイ、インドシナ連合諸国が想定された⁷¹。

要するにアイゼンハワー政権が当初考えていた「共同行動」とは、条件付き軍事介入であり、恒常的な軍事機構の設立を考えていたわけではなかった。「地域グループ」の目的は、アジア諸国を含む自由主義陣営の結束を示し、ジュネーブ会議での仏の立場を強化することにあった。つまり、検討されていた「地域グループ」は、政治目的を中心に考えられた一時的な集まりにすぎなかったのである⁷²。この米国政府の考えは、インドシナでの即時の軍事行動に反対する一方軍事的に意味のある恒常的な地域機構の設立を意図していた英国政府とは対照的であったことが理解されよう。

そして、「地域グループ」の設立につき米英両政府が協議を始めると、双方の考えに隔たりが大きいことがすぐに明らかになる。1954年7月初めに開催された米英合同研究会（The Joint United States-United Kingdom Study Group）で地域機構設立のための条約の素案が検討されたが、米側が地域機構を緊急に設立する必要性を訴えたのに対し、英国政府は地域機構を性急に設立する必要はないとしている。また英国政府は、そのような地域同盟機構を作る場合にはインド、パキスタンやスリランカといったコロombo会議のメンバーに諮る必要性を強調し、さらにインドシナの防衛のために新たに英国軍を派遣する意思はないことも繰り返した⁷³。そして、米英間の考えの隔たりを象徴したのは、マニラでの地域機

1150; *ibid.*, 1227; Memorandum of Telephone Conversation, Apr. 3, 1954, *ibid.*, 1230; Editorial Note, *ibid.*, 1236; Memorandum by Dulles, Apr. 14, 1954, *ibid.*, 1336; Memorandum by Merchant, Apr. 26, 1954, *ibid.*, 1387; Memorandum by Radford, 24 Apr. 1954, *ibid.*, 1395; Hagerty Diary, Mar. 26, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1173; Memorandum of Discussion at the 192nd NSC Meeting, Apr. 6, 1954, *ibid.*: 1265. なお、インドシナ連邦諸国とは後のカンボジア、ラオス、ベトナムのことである。Memorandum of the 192nd NSC Meeting, Apr. 6, 1954, *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1254

71 参加国につき、アイゼンハワーは、アジア諸国の参加がなければ米国による「植民地主義」と非難されることを懸念していた。他方で、韓国、中華民国、そして日本はメンバーから除外された。韓国や中華民国は、英国からの反対に加え、これら2カ国が共産主義中国に対する挑発行動をとることが懸念された一方、日本の参加は、日本と他のアジア諸国との間で歴史問題が生じることが予想され、また、日本自身が参加に消極的であったためである。さらにインドシナ諸国は、仏の反対もあり、最終的にSEATOには参加しなかった。*FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1167; *ibid.*: 1240; Memorandum of the 192nd NSC Meeting, Apr. 6, 1954, *ibid.*, 1258, 1264; *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1236; *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1, 1216; Memorandum by Stelle to Bowie, Mar. 31, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 13, pt. 1: 1197.

72 Memorandum by Landon, Apr. 5, 1954, *FRUS*, 1952-1954, 12, pt. 1: 402; Memorandum of the 192nd NSC Meeting, Apr. 6, 1954, *FRUS* 1952-1954, 13, pt. 1: 1257.

73 US Minutes of the 2nd Meeting of the joint US-UK Study Group, July 8, 1954, *FRUS* 1952-1954,

構創設のための会議直前に、ダレスが英仏は米国政府がやろうとすること全てに反対すると露骨に不満を表明する一方、イーデンは直前になって同会議への出席を取りやめたことであろう⁷⁴。こうして、米英双方が不満を抱きながらも1954年9月にマニラ条約は調印された⁷⁵。

条約が調印されるとその内容を具体化するべく、機構作りが始まった。マニラ条約の第5条では、理事会（Council）の発足が規定されており、軍事計画等につき協議を行うこととなっていた。そして英国政府が条約調印前から集団防衛同盟の要素を持った常設の機関の設置、司令官の任命とある程度の司令組織の設立、そして兵力の配備を考えていたことは既述の通りである。

だが米国政府はマニラ条約調印後も、SEATOへの兵力提供や軍事機構の発展には一貫して消極的であった。このような米国の消極的な姿勢に対し、英連邦極東戦略予備軍を通じて東南アジア地域への軍事貢献を増強した豪州は、このままではマニラ条約が「牙のない条約」になってしまうと不満を示した⁷⁶。しかし結局SEATOでは、米国を含む他のメンバー国が軍隊をSEATOに提供してSEATO軍を構成することもなく、また英連邦極東戦略予備軍もSEATOに組み入れられることもなかった。さらに、SEATOの本部は結局シンガポールではなくバンコクに置かれた。つまり、英国政府が考えていた軍事評議会や高級軍事委員会の設立は実現されず、米国との軍事計画の共同策定もほとんど実現されなかった。その意味で、当初チャーチルが考えていたアジア太平洋地域に統合司令組織を含む「中心的機関」を設立する構想は、結局果たされなかったと結論付けることができる。

VI SEATOの挫折と米国のアジア太平洋戦略

以上の通り、結局SEATOは集団防衛同盟として軍事機構を発展させるには至らなかった。ここではその要因をより深く検討したい。まず、英国が推進したアジア太平洋地域での軍事機構創設の動きは、集団防衛同盟の特質を色濃く持っていたことは既述の通りである。IIで論じたように、集団防衛同盟は、条約や協

12, pt. 1: 612; Dulles to Certain Diplomatic Offices, July 10, 1954, *ibid.*: 615; US Minutes of the 4th Meeting of the joint US-UK Study Group, July 13, 1954, *ibid.*: 612.

74 Memorandum of Telephone Conversation, Aug. 30, 1954, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 820-822.

75 結局同条約の加盟国は、米、英、仏、豪、NZ、タイ、フィリピン、パキスタンの計8カ国となった。

76 Australian Embassy to the Department of State, Aug. 31, 1954, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 824.

定の締結の他に、共同の戦略や作戦計画の策定と共有、統合司令組織の設立、加盟国の軍隊の統合と配備といった要素を持つが、この時期の英国は軍部を中心にこうした要素を持つ「中心的機関」の設立をFPSAの発展を通じて実現することを企図していた。そして英国政府は、インドシナ危機を機会と捉えてSEATOを自らの構想に沿わせるよう尽力した。SEATOでは高度に発達した軍事機構や統合司令組織は目指さなかったものの、米国との軍事計画の共有と調整を目的とした軍事機構の発展や英連邦極東戦略予備軍のSEATOへの貢献を模索した。しかし、結局SEATOは集団防衛同盟の実現には至らなかった。本稿はその要因として、米国の消極的態度と英国による軍事的コミットメントの限界が特に重要であったと考える。

SEATOが集団防衛同盟に発展しなかった主要因の一つは、米国の消極的態度が考えられる。既述の通り、英国政府の地域機関構想では米国人の最高司令官の任命と米軍のコミットメント特に米軍の常駐が考えられていた。だが肝心の米国は恒久的な軍事機関の創設や米軍の長期駐留にはほとんど関心がなかった。

しかし重要なのは、米国政府はインドシナ危機で「共同行動」を訴えたにもかかわらず、なぜ自らのコミットメントには慎重であったかという点である。この慎重姿勢を理解するには、米国のグローバル戦略を理解する必要がある。アイゼンハワー政権では安全保障政策全体を見直し、いわゆる「ニュールック (New Look)」と呼ばれる政策が進められていたが、その柱の一つが安全保障と財政の両立 (Security and Solvency) であった⁷⁷。そして、極東全体の戦略の策定に際してこの「安全保障と財政の両立」が困難であることが判明した。アイゼンハワー政権は、発足して間もない1953年初めに極東戦略の策定を始めたものの、結局極東戦略がNSC5429シリーズとして策定されたのは1954年後半になってからであった。極東戦略の策定が遅れたのは、米国はアジア太平洋地域でインドシナ、台湾、そして停戦はしたもの引き続き緊張が続く朝鮮半島で中国と対峙しており、コストを抑えつつこれら3つの地域全てで軍事戦略や計画を立案することが困難であったからである。実際、1953年3月に起案されたNSC148は実施のコストがかかりすぎるとして検討されなかった⁷⁸。

そして、JCSは「安全保障と財政の両立」に適うものとして新たにNSC5416を翌年の1954年4月に提出する。NSC5416の要諦は、中華民国、韓国、日本といっ

77 Robert J. Watson, *The Joint Chiefs of Staff and National Policy: History of the Joint Chiefs of Staff V* (Washington: Office of Joint History, Office of the chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1998), 3

78 Ibid., 248

た北東アジアの同盟国、中でも潜在能力が高いとされた日本の軍事力を強化し極東全体の安全保障の維持に活用すること、そのために集団防衛同盟を構築することにあった⁷⁹。つまり、同盟国の軍事力を活用して以上の3地域の安全保障を維持する一方、米国が担う軍事的負担を軽減し「安全保障と財政の両立」を実現しようしていた。NSC5416はインドシナ危機により検討が延期されたが、基本的な発想はNSC5429シリーズに踏襲される。実際NSC5429/1やNSC5429/2では、日本、フィリピン、韓国、中華民国の軍事力を強化しANZUSや東南アジアの安全保障機構とリンクさせ、最終的には西太平洋集団防衛機構（以下、西太平洋条約とする）を発展させることを目指している⁸⁰。つまり1954年の8月時点で、JCSはSEATOを集団防衛同盟に発展させることには消極的であったが、ANZUSやSEATO、北東アジア諸国を含む西太平洋地域全体を対象とする集団防衛機構を発展させることは検討していたのである。

この一見矛盾するように見える行動も、米国が置かれていた状況とその意図を把握すれば理解が可能になる。上述の通り、米国は軍事費の拡大が困難な状況の下、インドシナ、台湾海峡、そして朝鮮半島と広く共産主義中国の脅威に軍事的に対抗しなければならなかったが、この3つの地域全てに米軍の駐留を約束することはできなかった。よって、米国軍部はこれら地域の軍事状況に応じて日本やハワイに駐留する米軍を柔軟に派遣する体制を考える一方⁸¹、日本を含む北東アジア諸国の軍事力を強化し西太平洋地域の安全保障に活用できるよう集団防衛同盟を提唱したのである。したがって、極東の一部にすぎない東南アジアだけに米軍の兵力を常駐させることはできなかった反面、以上の3つの地域を含む西太平洋地域を対象とする集団防衛同盟機構には米国軍部は前向きだったのである。

次に、SEATOが集団防衛同盟として発展しなかったもう一つの理由として、英国が提供できる兵力に限界があったことと、その戦略目標が限定的であったことを挙げておきたい。既述の通り、そもそも英国政府がANZAMを将来の太平洋地域の安全保障機構とすることは困難であると判断したのは、豪州、NZと英国の軍事力だけでは、東南アジア地域に広がる共産主義に対抗することはできないという現実的な問題に直面していたからであった。また、英国は極東にあった既存の兵力を増強することはできない状況にあった。さらに、英国政府の主要な関心は結局のところ、マラヤを中心とした自国植民地の防衛にあったことも、既

79 Memorandum by the JCS to Wilson, Apr. 9, 1954, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 417-419.

80 NSC 5429, Aug. 4, 1954, *ibid.*: 698-699, 703.

81 Memorandum by MacArthur, Sept. 5, 1954, *FRUS* 1952-1954, 12, pt. 1: 851; Memorandum by McFall, Sept. 23, 1954, *ibid.*: 920.

述の通りである。英国政府はインドシナに兵力を派遣する気はなかったし、インドシナ分割もやむを得ないと考えていたが、こうした英国政府の態度は自国の利益のみを優先していると米国関係者には映っており、集団防衛同盟のパートナーとしては不十分であっただろう。それゆえ、米国軍部はむしろ北東アジア諸国の軍備強化に期待をかけていたのかもしれない。

Ⅶ おわりに

SEATO はアジア太平洋地域で米英の戦略が絡み合う中で生まれた地域機構である。英国政府にとっての本質的な問題は、単に ANZUS から除外されているといった単なる面子の問題ではなく、軍事司令組織を核とする「中心機関」の設立であり、そのために英国版太平洋条約や五カ国参謀機構 (FPSA)、そして SEATO を通じた恒常的な軍事同盟の組織化という構想を発展させた。しかし、極東の安全保障に対する英国政府の主要関心事は、自らの植民地の防衛という特定の地域に限られており、さらには自らの更なる軍事的貢献に限界があったこともあり、米国を中心とする地域限定的な集団防衛同盟の設立を目指した。

一方、米国は英国とは異なる問題に直面していた。米国政府は東南アジア、台湾海峡及び朝鮮半島で共産主義中国と対峙し、これら3つの地域で包括的に対応できる極東地域全体の戦略が必要であり、かつ厳しい財政的制約に直面していた。したがって、この3つの地域に米軍が常駐せずに兵力の柔軟な展開を確保しつつ、北東アジアの同盟国の軍事力を強化し西太平洋地域全体の安全保障のために活用することを期待していた。それを実現するために集団防衛に基づく西太平洋条約が考えられたのであった。

米英それぞれが検討していた安全保障システムの相関関係を示したのが以下の図である。米国はより包括的な集団防衛同盟を考えていたのに対し、英国はマラヤを中心とした特定の地域を対象とした集団防衛同盟を考えていた。つまり、同じ集団防衛同盟と言いつつ、米英がそれぞれ考えていた地域、目的、及び戦略は異なっており、この相違が相互協力を阻んだものと推察できる。

SEATO に対する評価は何を基準とするかによって分かれよう。既存研究のように、英国政府の主要な関心が ANZUS から除外された「異常事態」の是正にあったと考えるならば、SEATO の結成は英国が豪州、NZ、米国と共に参加できるようになったという意味で状況は確かに改善された。また、英国政府の意図が、マラヤを中心とする東南アジア地域の防衛強化にあったと考えるならば、英連邦極東戦略予備軍の設立により、その目的はある程度達せられた。他方で目的が米国のリーダーシップの下、米英両国が共同で太平洋地域に統合軍事司令組織の組

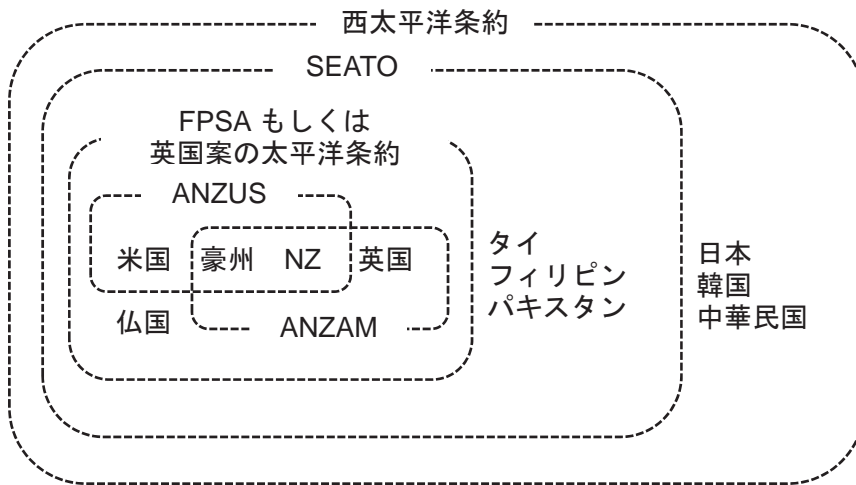


図1 アジア太平洋地域における安全保障システムのメンバー国

織化にあったとするならば、目的が達せられたとは言い難い。結局 SEATO は統合軍事司令組織には発展しなかったし、米国は SEATO に対し地上軍の常駐等の貢献はしなかったからである。

1951 年後半から 55 年にかけての米英両国のアジア太平洋地域の戦略を分析することで、SEATO にどのような役割が期待され、その期待がどの程度実現されたかを理解することが可能になる。冒頭で述べたように、既存文献の中には、米政府や軍部はアジア太平洋地域における多国間主義に基づいた同盟にはそもそも関心がなかったと論じる傾向があるが、それは 1951 年頃の太平洋条約や 54 年に検討された西太平洋条約の例を見ても⁸²、妥当ではない。むしろ、集団防衛同盟の特質を持つことも期待されていた SEATO が、なぜ結局は集団防衛同盟とはならなかったのか、米英の戦略を分析することでその要因が明らかになる。本稿では英国の戦略目的と軍事能力の限界、そして米国が極東戦略の策定で直面していた制約により、東南アジア地域のみを対象とした SEATO が集団防衛同盟には至らなかったことを明らかにした。

82 これらの例に関心がある向きは、西田竜也「アジア太平洋地域における安全保障システムの一つのオプション：太平洋条約の経験から」日本国際政治学会編『国際政治』第 158 号、2009 年 12 月もしくは、Nishida, Ch. 4, Ch. 5 を参照せよ。

ABSTRACT

An Origin of the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) : Gaps between American and British Military Strategies in the Asia-Pacific Region

Tatsuya Nishida

Although the name of SEATO is closely associated with NATO, existing studies intriguingly does not consider that SEATO possess same qualities as the North Atlantic Treaty Organization (NATO) does in an important manner. Then, what are essential differences between SEATO and NATO? Furthermore, why and how did these distinctive features grow? To answer these questions, the article reviews the development process of SEATO from perspectives of alliance theories. Defining the fundamentals of collective defense alliances, it argues that NATO constitutes a collective defense alliance while SEATO does not do so. The article further seeks to explore questions on why SEATO failed to develop into a collective defense alliance, though the United Kingdom had intended that SEATO would be a collective defense alliance. It finally demonstrates what factors prevented SEATO from evolving into a collective defense alliance.

Existing literature mainly investigates SEATO historically rather than theoretically. They do not address the questions as mentioned above. Theoretical studies on SEATO are limited and imperfect. Some of them tend to assume that the U.S. government acted bilaterally in Asia, although the U.S. government in fact behaved multilaterally to seek a possibility of creating a collective defense alliance in the Asia-Pacific region as well as in Europe. Others also tend to focus mainly on behaviors of the U.S. government, although the British government played important roles in the creation of SEATO.

This article argues, therefore, that it is imperative for researchers to analyze diplomatic and military behaviors of both the American and British governments. It further advocates the importance of reviewing U.S. governmental and military behaviors in a broader context of American global

and regional strategies instead of focusing narrowly on SEATO issues. Clarifying essential differences between SEATO and NATO, the article examines why and how these differences developed, with an emphasis on alliance strategies of both the United States and the United Kingdom. Diplomatic and military documents had been collected in both American and British national archives, and they were mobilized for writing this article.

The article has found that the British civilian officials and military officers were willing to build a collective defense alliance for protecting the Southeast Asia region from further attacks of communists. Then, why did not the British willingness to create such an alliance materialize? It also has discovered that the U.S. military circle was willing to create a collective defense alliance covering the entire Western Pacific region, while the U.S. government did not wish to build such an alliance targeting only on the Southeast Asia region. What were reasons behind this American preference of building a collective defense alliance in the wider Western Pacific area but their reluctance of doing so in the narrower Southeast Asia? Answers to these questions further illustrate the nature of SEATO and they give more insights on the formation of a collective defense alliance to readers.

