

## ジェサップの東アジア構想と NSC 48/2の形成

— 封じ込め戦略としての地域の内発的発展 —

楠 綾 子

### はじめに

トルーマン (Harry S. Truman) 政権が1950年1月に決定した国家安全保障会議 (National Security Council, NSC) 文書第48号の2 (NSC 48/2) は、東アジア地域に対する米国政府の初めての包括的な政策文書であった。この地域の共産化を防止するためにはどのような施策が必要なのか、政治、軍事、経済から社会、文化に至るまであらゆる分野を扱った行動計画であったから、冷戦研究においては東アジアへの冷戦の波及という観点から言及されることが多い。たとえば、西欧諸国と日本にとっての市場でありかつ原材料供給源としての東南アジアを確保する必要から、東アジア地域における地域的経済圏の確立を意図したのが NSC 48/2であったと論じられる。<sup>1</sup> あるいは、アジア・太平洋地域における非共産主義勢力の地域協力構想の文脈で取り上げられる場合もある。<sup>2</sup>

これに対して、本稿は、NSC 48/2がアジア諸国の政治的、経済的、社会的自立と安定の達成を重視していたことに着目する。アジアにおける共産主義の拡大を基本的にはソ連共産主義とは異質のナショナリズムの表現とみなし、アジア諸国の内発的発展と自発的な地域協力を促すことによって、共産主義の浸透に対応しようという姿勢がそこにはみられた。それは、ほぼ同時期に作成された NSC 68が、西側諸国が政治、経済、軍事力、とくに軍事力を強化し、グローバルな規模であらゆるソ連の膨張的な行動に対処できるだけの体制を整えなければなら

1 たとえば、George C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975* (New York, 1979), 16; Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia* (Oxford, 1985), 195-211; 管英輝『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』(ミネルヴァ書房、1993年)、245-247頁。五十嵐武士『日米関係と東アジア』(東京大学出版会、1999年)、119-121頁。

2 中西寛「戦後アジア・太平洋の安全保障枠組の模索と日本——1949～1951年」近代日本研究会『年報近代日本研究』16 (山川出版社、1994年)、78-79頁。

いと論じていたこととは趣を異にしていた。<sup>3</sup> なぜ、アジアについては NSC 68 とは異なる路線が採用されたのだろうか。アジア情勢について、米国政府内にはどのような認識が存在していたのであろうか。本稿は、アチソン (Dean G. Acheson) 国務長官の下で東アジア政策を担当した国際法学者のジェサップ (Philip C. Jessup) とジェサップを中心とするグループに焦点を当て、NSC 48/2 の背景にある国務省のアジア構想を明らかにすることによって、この疑問に答えようとする試みである。

## I. ジェサップ—リベラルの国際法学者

外交官でも東アジア専門家でもない国際法学者のジェサップに東アジア政策の立案が委ねられた背景には、ジェサップがアチソンの古くからの友人で厚い信頼を得ていたことに加えて、当時、国務省の対中政策が厳しい批判にさらされていたという事情がある。

1948年の夏を迎えたころから、米国が長年支援してきた蒋介石の国民党の敗北が現実になると、アチソンと国務省は「中国喪失」の責任を問われることになった。議会や世論の厳しい非難に対応するため、国務省はサーヴィス (John Stewart Service) やビンセント (John Carter Vincent) など、多くの有能な中国専門家や対中政策に携わった職業外交官を中国関係、のみならず東アジア関係の部署から遠ざけなければならなかった。<sup>4</sup> そこで、極東専門家、とくに中国専門家ではないが、極東を含む国際関係全般に通じた者が、東アジア政策の立案者に望まれたのである。

その点でジェサップは適任であった。国際法の専門家として国連の諸活動をはじめ広く国際関係に携わっていたうえに、太平洋問題調査会 (Institution of Pacific Relations, IPR) のメンバーとしてアジアをめぐる国際関係にもまったく無縁ではなかった。<sup>5</sup>

1897年、ニューヨークに生まれたジェサップは、ハミルトン・カレッジ、コロンビア大学、イエール大学に学び国際法学者としての道を歩んだ。コロンビア大

3 Andrew J. Rotter, *The Path to Vietnam: Origins of the American Commitment to Southeast Asia* (Ithaca, 1987), 120-124; 佐々木卓也『封じ込めの形成と変容——ケナン、アチソン、ニッツェとトルーマン政権の冷戦戦略』(三嶺書房、1993年)、174-176頁。

4 Gary May, *China Scapegoat: The Diplomatic Ordeal of John Carter Vincent* (Washington, D.C., 1979), 160-167.

5 片桐庸夫『太平洋問題調査会の研究——戦間期日本 IPR の活動を中心として』(慶應義塾大学出版会、2003年)、第9章を参照。

学の国際法教授を務めていた1948年から国連の米国代表部に加わり、朝鮮半島の統一問題や旧植民地諸国の独立問題に対処した。1948年6月から11ヶ月間続いたベルリン封鎖では、ニューヨークでマリク (Yacob A. Malik) ソ連代表と接触し、解決への糸口をつける役割を果たしている。1949年1月にアチソンが国務長官に就任すると、ジェサップは無任所大使に任命され、ラスク (Dean Rusk) やニッツェ (Paul Nitze) などとともにアチソンの主要なアドバイザーのひとり構成するようになった。<sup>6</sup>

外交、国際問題に対するジェサップのアプローチを特徴づけるのは、まず、経験主義的で実地的な発想であった。それは、ジェサップの国際法学者としての姿勢に由来していたと考えられる。ルーズベルト (Theodore Roosevelt) 政権で陸軍長官、国務長官を務めた国際法学者のルート (Elihu Root) に関して著した大部の伝記のなかで、彼はルートを、創造的な国際法学者ではなかったが、豊かな識見と独創性をもって創成期の国際法学会を組織したすぐれた管理者であり、かつ優秀な行政官であった、と評した。「法律や政治の世界における偉大さとは」とジェサップは続ける。「ダーウィンやアインシュタインのような創造性を見出すのは難しい」のであって、「過去の経験を賢明に適用する才能である」。その意味においてルートはすぐれていたのだ、とジェサップは論じた。<sup>7</sup>

1930年代後半に、国際法学者の一部が国際法に過剰な期待を抱き、国際連盟規約や不戦条約といった壮大なもので新しい国際秩序を構築しようとする傾向があったのをジェサップが戒めたのも、こうした文脈から理解されよう。ジェサップからみれば、何世紀にもわたって作り上げられてきた、より具体的な国際法の諸規則が国際法の基盤を作っているのであり、国際的な諸活動の多くが国際法によって規制されている事実が重視されるべきであった。<sup>8</sup> だから、一般的な原則や条約に国際秩序を形成するうえでの役割を期待することにはジェサップは懐疑的であった。たとえば「門戸開放」のような原則は、多義的であらゆる解釈を許すため、現実に存在している問題の解決をはかる外交交渉の場に持ち込むことは適当ではない、と彼は言う。また、連盟規約や不戦条約のような条約の場合、たしか

6 Dean G. Acheson, "Philip C. Jessup, Diplomatist," Wolfgang Friedmann, Louis Henkin and Oliver Lissitzyn eds., *Transnational Law in a Changing Society* (New York, 1972), 3-13; Melvin P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford, 1992), 269. ジェサップの略歴については、*Who's Who in America, 37<sup>th</sup> edition, 1972-1973*, vol. 1 (Chicago, 1973), 1595.

7 Philip C. Jessup, *Elihu Root, vol. 2, 1905-1937* (New York, 1938), 473.

8 篠原初枝『戦争の法から平和の法へ——戦間期のアメリカ国際法学者』(東京大学出版会、2003年)、247頁。

に侵略戦争の禁止など主権国家の義務を普遍化する効果があり、その点で国際の平和と安全に貢献するといえるが、さらに進んで集団安全保障体制の構築となると難しい、と悲観的であった。主権国家が国際機構に主権の一部を委ねることに対しては国際的、国内的困難が大きく、集団安全保障の実現は容易ではない、とみたのである。<sup>9</sup>

そこで、ジェサップが目に向けたのが、経済、社会、文化的な分野における国際協力の可能性であった。軍備制限や干渉といった政治的問題は大胆に行う必要があるのに対して、経済、社会分野での国際協力はすぐにでも着実な行動を起こすことができるのではないか。経済、社会、文化、教育、保健分野での国際協力の促進と基本的自由の実現を国連の任務として定めた国連憲章第13条を、米国が主導権をとってすぐにでも実行すべきだと、1945年8月、国務次官に就任したばかりのアチソンにジェサップは情熱を込めて説いた。<sup>10</sup>

それは、ジェサップのリベラルな信条の表明でもあった。第一次世界大戦に従軍した経験から、戦間期のジェサップは平和主義に傾いた。1930年代を通じて中立法を支持し、「アメリカ第一主義（America First）」の運動にも参加した。力、それも軍事力の概念で国際政治をみることに総じて否定的であり、むしろ旧植民地諸国のような国際社会における弱者を救済し不平等を是正することに関心を寄せた。そして、国際社会の多様な声を吸い上げ、国際問題を解決する場として国連は有効であり、国連の機能を高めるよう努力せねばならない、と信じた。<sup>11</sup>

東アジア政策の検討、立案に際してのジェサップの姿勢は、以上のような関心から成り立っていた。そして、このジェサップを支えたのは、ロックフェラー基金の前総裁フォスディック（Raymond B. Fosdick）とコルゲート大学学長のケース（Evarrett Case）であった。両者とも東アジアとは縁の薄い、しかし国際関係全般に通じた知識人であった。ジェサップの推薦で国務省顧問に招かれ、ともに極東政策諮問グループ（Far Eastern Advisory Policy Group）を構成している。<sup>12</sup> また、ジェサップの補佐官には職業外交官のヨスト（Charles E. Yost）が

9 Philip C. Jessup, *International Security: The American Role in Collective Action for Peace* (New York, 1935), 114 and 151-152.

10 Jessup to Acheson, August 28, 1945, Philip C. Jessup Papers (hereafter cited as PCJ Papers), Box A33, Library of Congress, Washington, D.C.

11 Jessup to Acheson, November 20, 1953, *ibid*; Warren I. Cohen, "Acheson, His Advisers, and China, 1949-1950," Dorothy Borg and Waldo Heinrichs eds., *Uncertain Years: Chinese-American Relations, 1937-1950* (New York, 1980), 17.

12 Dean G. Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department* (New York, 1969), 303; Philip C. Jessup, *The Birth of Nations* (New York, 1974), 26-27.

付けられた。彼もまた外交官としての経験はもっぱらヨーロッパで積んできており、アジアについては1945年秋から約2年間インドで勤務したことがあるに過ぎなかった。<sup>13</sup>

したがって、東アジアに関する知識と情報は、極東局とケナン（George F. Kennan）、デーヴィス（John P. Davies, Jr.）の政策企画室に頼らざるを得なかったようである。とりわけ、めばしい中国専門家で当時国務省に残っていたのはデーヴィスぐらいだったこともあってか、デーヴィスの「知的リーダーシップ」は貴重であり、ジェサップはおおいに活用した。<sup>14</sup> こうして、国際関係に対するジェサップのアプローチと国務省に蓄積された専門知識が、ジェサップの東アジア政策構想を形成することになった。

## II. 包括的アジア政策の立案 — 国務省内の作業

### 1. ふたつの困難 — 共産主義の脅威と国家形成

アジアの大陸部に出現する巨大な共産主義国家はどのような性格を持つのか。中国の共産化が米中関係にとどまらず、東アジアの国際環境に大きな影響を与えることになるのはあきらかであった。毛沢東の共産党がソ連といかなる関係にあるのか、反米的かそうでないか、革命イデオロギーの輸出に熱心かそうでないか。とりわけ、政治、経済制度が未発達で、社会情勢も不安定な国家、地域が多い東アジアや東南アジアにおいては、「革命」が成功したという事実のもつインパクトは絶大である。この地域全体の平和と安定の維持のために何をすべきなのか、包括的な政策を立案する必要性に、1949年夏の米国は直面していた。

すでに6月初旬には、ジョンソン（Lewis Johnson）国防長官が「米国のアジア政策」と題する覚書を起草し、共産主義の封じ込めという米国の政策目的に照らしてアジア政策を再検討するよう求めていた（NSC 48）。<sup>15</sup> 中国を支配するに至った毛沢東の共産党の勢いと脅威を、軍部は重くみていた。軍部には、中国共産党の躍進はソ連共産主義の拡大の明白な証であり、アジア地域へのこれ以上の

13 Jessup, *The Birth of Nations*, 28; Charles E. Yost, *History and Memory* (New York, 1980).

14 Jessup, *The Birth of Nations*, 24.

15 Souers to NSC, June 10, 1949; Johnson to Souers, June 10, 1949, Paul Kesaris, ed., *Documents of National Security Council* (hereafter abbreviated as *DNSEC*), 1949-1977 (UPA, 1980), Reel 2.

16 Schaller, *American Occupation of Japan, 195-196*; John Lewis Gaddis, "The Strategic Perspective: The Rise and Fall of the 'Defense Perimeter' Concept, 1947-51," in Borg and Heinrichs eds., *Uncertain Years*, 73-74.

拡張はなんとしても阻止しなければならない、と考える傾向が強かった。<sup>16</sup> アチソンが7月、「アジア大陸部で共産主義のこれ以上の拡大を阻止するために」「米国のとるべき行動計画」を起草するようジェサップに求めたのは、政府内のそうした空気を反映していた。<sup>17</sup>

もっとも、アチソンの要請に前後して、国務省では東アジアから南アジアにかけての地域に対する政策の検討が始まっていた。だが、政策企画室のデーヴィスが7月上旬にまとめた行動計画は、基本的にはケナンの封じ込め政策を踏襲したものだ。限られた資源を、しかもヨーロッパに多くを費やさなければならない状況で、米国がこの地域全域に関与し力を均等に配分するのは不可能に近い、との認識があったためである。そのため、フィリピンとの政治的、経済的、軍事的な関係を強化することや対日平和条約の締結を推進することに高い優先順位が与えられていた。<sup>18</sup>

一方、東南アジアについては、この地域が最終的には自由世界の安定と繁栄に貢献できるように、ナショナリズムに配慮しながら関係諸国と連携して植民地闘争の解決を模索しつつ、政治的、経済的安定を達成することが考えられていた。これは、デーヴィスの提案に先立つ7月1日に NSC 51としてトルーマン大統領の承認を得た政策企画室案を踏襲するものであった。<sup>19</sup> また、地域の経済発展の基盤となる人材を育成する技術工科大学の建設や、インドネシアやタイへの経済的、技術的支援の継続、実施など、デーヴィスは、この地域の経済的安定に米国が積極的に関与する必要性を指摘した。さらに、将来的には、米国、フィリピン、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、日本で地域的集団安全保障機構を建設することも視野に入れていた。<sup>20</sup>

こうした政策企画室の検討作業を参考に、ヨストは、東アジアから東南アジアにかけての地域に必要な施策を列挙した。まず取り組むべきは「中国」であった。共産党の中国については、当面は承認せず、貿易の制限などによってその国際的活動を封じ込めるべきである。だが、国民党に対しても、共産党に対抗できるだ

---

17 Acheson to Jessup, July 18, 1949, Records of Ambassador-at-Large Philip C. Jessup (Lot File 53D470), Official Chronological File, Box 1, RG 59, National Archives and Research Administration (NARA), College Park, MD; Jessup, *The Birth of Nations*, 26.

18 Kennan to Butterworth, June 6, 1949; Davies, "Suggested Courses of Action in East and South Asia," July 7, 1949, PPS Records, Box 26, RG 59, NARA.

19 "NSC 51: United States Policy toward Southeast Asia," March 29, 1949, *State Department Policy Planning Staff Papers, 1949*, vol. 3 (New York, 1983), 32-58; 菅『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』、207頁。

20 Kennan to Butterworth, June 6, 1949; Davies, "Suggested Courses of Action in East and South Asia," July 7, 1949, PPS Records, Box 26, RG 59, NARA.

けの力を備えないかぎりは支援を増やすべきではない、とヨストは論じた。ただ、台湾が共産党の支配下に入るのを防ぐために、米国の厳重な管理の下で国民党ないし現地の非共産主義勢力にあらゆる支援を与えなければならない。つまり、ヨストは、中国の内戦には介入しないが台湾の共産化は防止する、という従来の方針を維持するのがよいとしたのだった。

他方、中国以外の諸国に関しては、極東の安全保障について関係各国と協議する、米国およびその友好国が国連憲章に則ってこの地域の諸国の独立を尊重するという旨の声明を出す、域内諸国による地域機構の設立を応援する、といった具体策をヨストは提案した。個別的には、対日平和条約の締結を推進するとともに、実現可能なあらゆる手段を用いて韓国、フィリピン、インドシナ諸国、タイ、マラヤ、ビルマの政治、経済、軍事力を強化することを考えていた。<sup>21</sup>

以上の提案から明らかのように、ヨストは、東アジアから東南アジアにかけての地域が抱える問題をふたつの次元でとらえていた。ひとつはいうまでもなく、共産主義勢力の拡大傾向であった。共産主義が中国の領域を越えて浸透するのは断固阻止しなければならない。この地域における米国の最小限の戦略的利益はフィリピン、日本、琉球諸島、台湾を確保することにあるが、それ以外の地域で共産主義を封じ込めることは、より広い意味で米国の安全保障である、とヨストは論じた。

もうひとつは、この地域の多くの国々が、長らく列強の植民地支配に置かれたために政治的、経済的自立を欠いていることだった。だから、ひとつひとつの正当な権利の要求としてのナショナリズムを敵視するのではなく、健全な方向に導かねばならない。そのためには、米国が秩序内で段階的な手続を踏んで自治や独立を獲得しようとするアジアのひとつひとつの努力をこれまで支援してきたし、これからもそうであるとの姿勢をみせることが必要だ、とヨストは考えた。<sup>22</sup> デーヴィスの行動計画案は、封じ込めの適用範囲と手段を限定するケナンの見地に立脚していたが、ヨストはこれに、アジア諸国の独立と自立の尊重という要素を加味したといえる。ジェサップを中心とする諮問グループの議論は、こうした問題設定を基礎に進められた。

## 2. 内発的發展論—地域の政治的、経済的、社会的自立の達成

8月中旬の2日間にわたって、ジェサップはアジア諸国の直面する問題に米国はどのように取り組むべきか、検討会議を開いた。フォスディックやヨスト、政

21 Yost to Jessup, July 18, 1949, Lot File 53D470, Box 1, RG 59.

22 Yost, "United States Policy in the Far East" (undated), Lot File 53D470, Box 2, RG 59.

策企画室からデーヴィスとケナンが参加した。

戦略的利益については議論の余地はなかった。アジア、太平洋地域における米国の最小限の戦略的利益は、アリューシャン列島と琉球諸島、太平洋の委任統治領の島々を結ぶ地域を確保することにある。中国については、当面は高度に工業化する可能性が低いことから、米国にとってソ連と同じく「厄介な」パワーになるにせよ、「敵対的な」パワーになることはあるまい、と考えられた。ただし、この地域の外縁に位置するフィリピンと日本は、中立化することが基本条件であった。

それでは、この地域における米国の利益は何であろうか。短期的には、共産主義の拡大を封じ込めることがまぎれもなく米国にとっての国益であった。しかし、長期的にみれば、地域全体の近代化を達成し西側諸国との友好関係を築くことに利益がある、と考えられた。問題は、絶望的な貧困と低開発が支配し、しかも統合性を欠くこの地域で米国にできることはきわめて限られていることだった。この地域の生活水準を劇的に向上させる能力を米国は持っていないし、米国の政治、経済制度や思想を押しつけることもできない。したがって、短期的には米国がこの地域を魅きつけることは困難であるといわねばならない。そのため、共産主義を容認するものではないが、米国流の資本主義、自由主義を期待することもせず、むしろ長期的な視野に立って、ときには現在の不利益も忍びつつ政策を展開しなければならないだろう、と考えられた。会議は、忍耐をもって長期的利益の達成を目指すことで一致したのだった。<sup>23</sup>

米国の力を補完し、グローバルな共産主義に対するうえで、域内諸国が北大西洋条約機構（NATO）のような地域的集団安全保障機構を創設し、共産主義の脅威に共同で対処することが、あるいは有効な手段だったであろう。デーヴィスはそうした可能性を指摘していたし、フィリピンのキリノ（Elpidio Quirino）大統領が提唱していた「太平洋協定」なども、そのような発想に基づくものだった。だが、ヨーロッパに対するのと同様に、東アジアにおいても軍事的に関与する意思は、当時の米国政府にはなかった。アチソン國務長官は1949年5月18日の声明で、NATOはヨーロッパに固有の状況と複雑なプロセスを経て生まれたものであり、同様の地域的集団安全保障機構をアジアに創設しても、それは必ずしもアジア固有の情勢に適合するものではない、と述べている。7月にもアチソンはこうした主旨の発言を繰り返した。ただ、地域協力に向けて地域が自発的に動

23 Jessup, "Meeting of Consultants — Points Suggested for Consideration," August 17 and 18, 1949, *ibid.*

24 "Pacific Pact" (undated), *ibid.*



くかぎりにおいては歓迎する意向であった。<sup>24</sup>

限られた資源をヨーロッパと同じ密度でアジアに投下する余裕はないが、地域が主体となる集団安全保障機構にはモラル・サポートを与える。ヨストにしてもジェサップにしても、この方針を逸脱することはなかった。ヨストの場合、地域が協力して共産主義に対抗するという動きが共産主義勢力に持つ心理的効果が大きいことや、米国議会の理解が得やすいことなどを考えるならば、「太平洋協定」の実現性を検討する価値はあるのではないかと考えた。それでも、米国の主導で地域機構を創設することは想定しなかった。<sup>25</sup> ジェサップも、フィリピンの国連大使ロムロ（Carlos P. Romulo）との会談で、地域主導で共同体が形成されるのであれば米国は支持を与えるとの方針を繰り返した。<sup>26</sup>

その反面、地域の経済的自立という観点からジェサップが期待を寄せたのが、マニラに技術工科大学を建設するという構想であった。直接的には、ここで養成された人材が母国の経済発展に尽くすことによって、域内諸国の経済的自立性を増し、したがって外国からの援助に対する依存度を低下させることが期待された。それに劣らず、アジア各国から集まった学生たちに相互交流の機会を与えるとともに、大学教育を通じて学生たちに「米国」に触れさせることによって、学生たちに自由主義や資本主義の概念を教え、共産主義イデオロギーへの免疫を植えつける効果も期待された。米国とアジア諸国との間に相互依存関係と共通の利益が存在しているという感覚を生み出す可能性もあった。<sup>27</sup>

科学技術という、万人の福利に貢献する分野において米国が世界に抜きん出ていることは、米国の有する大きな利点であり、おおいに利用すべきであった。そして、科学技術の輸出が低開発に悩むこの地域全体の経済発展をもたらし、さらには人々の生活水準を向上させるであろう可能性に、ジェサップは魅力を感じたのであろう。フォスディックが10月3日にまとめた報告書も、全体構想を描くにはなお現地視察が必要であるとしつつも、技術工科大学をマニラに創設することの必要性を確認した。<sup>28</sup>

このように、あくまで地域の内発的発展を促すのがジェサップを中心とする極東政策諮問グループの姿勢であった。8月29日にアチソン国務長官に提出された報告書は、共産主義勢力への対抗手段は軍事力や経済力に限定されると考えるべ

25 Yost, "United States Policy in the Far East" (undated); Yost to Jessup, August 18, 1949, *ibid.*

26 Jessup, Memorandum for Conversation with Romulo, September 27, 1949, *ibid.*

27 Jessup, "Regional University for the Far East," August 19, 1949, *ibid.*

28 Fosdick to Rusk and Jessup, October 3, 1949, *ibid.*

きではなく、心理的手段が活用されるべきだとして、その方策を10項目にわたって列挙した。まず、米国の東南アジア政策について公式声明を、可能であれば米英仏3国外相による共同声明のかたちで、発表することだった。資本主義であれ共産主義であれ、帝国主義には反対する意思を明らかにするのが目的であった。また、ネルー（Pandit Jawaharlal Nehru）首相の訪米に合わせて、米国のアジア政策を大統領が発表すること、国連機関などを通じて第三世界に対する経済技術協力を行い、低開発諸国の自助努力を重視しつつ、生活水準や生産力の向上を図る方針を明らかにしたポイント・フォー計画を宣伝すること、などである。<sup>29</sup>

全体として、米国の善意と寛容さ、ナショナリズムへの理解を強調することに力点が置かれていた。

9月2日には、次のような方針がまとめられた。東アジア地域における米国の長期的な国益は、「米国に友好的で、かつ段階的なプロセスを踏んで人々の必要と要求を満たし、それによって国内社会の安定を実現しようとする自立的な政府を育成し、維持すること」である。これらの政府は、米国の明示的な同盟国である必要はないし、米国流の「民主主義」国家である必要もない。他方、「ソ連共産主義の脅威を低減すること」は、短期的な国益であって、あくまで長期的視野に立った政策に一致しなければならない、とされた。そして、中国における共産化の成功によってソ連および共産主義に傾いた勢いを止め、米国が主導権を奪うためには、「西欧列強の植民地支配の歴史に根ざした社会的、経済的不公正を矯正するべく努力しているこの地域の指導者に、米国が温かい支援を与えること」、「米国はソ連帝国主義の道具としての共産主義に反対するのであって、よりよい社会を目指す共産主義の目的自体に反対するものではないこと」を明らかにしなければならない、と論じられた。<sup>30</sup>

つまり、9月2日案は、域内諸国の政治的、経済的な自立性と安定を確立することが米国の長期的国益にかなっており、それがまた共産主義の浸透を阻止する手段ともなると説いたのだった。10月から11月にかけては、この方針に沿って政治、経済、文化、戦略的分野別に、また地域別、各国別に具体的施策が考案され

---

29 Jessup to Acheson, August 29, 1949, Office Files of the Ambassador-at-Large Philip C. Jessup, 1946-1952, Lot File 53D211, Box 2, RG 59, NARA; Minutes of the Meeting in the Secretary's Office, August 29, 1949, Lot File 53D211, Box 14.

30 Memorandum for the Secretary by Case, Fosdick and Jessup, September 2, 1949, Lot File 53D470, Box 2, RG 59.

31 "Outline of United States Policy toward Asia and Far East," October 21, 1949, *ibid*;  
"Outline of Far Eastern and Asian Policy for Review with the President," November 14, 1949, Lot File 53D211, Box 14, RG 59.

た。<sup>31</sup>

ジェサップをはじめ東アジア政策の検討作業に携わった人々は、共産主義のこれ以上の拡大をどのように阻止すべきか、いかにして共産主義を封じ込めるか、という課題に対して、米国の軍事力や経済力を大規模に投下するという物理的で直接的な方法を地域全体に適用するよりはむしろ、地域の抱える根元的な問題に取り組むことによって解決を与えようとした。これはまず、米国のもてる力には限界があるという現状認識に基づいた議論であった。西ヨーロッパが地続きのソ連から巨大な地上兵力の脅威にさらされ、また二度の大戦によって経済が破綻寸前にある以上、米国はヨーロッパに資源の多くを割かねばならなかった。また、フィリピンを除けば、米国は東南アジアから南アジアにかけての地域にほとんど経験がなかった。さらに、この地域には、ヨーロッパ諸国のような政治、経済的基盤も地域としての統合性がなく、ヨーロッパと同質の経済的、軍事的支援を与えても受け皿があるかどうか疑問視された。その結果、米国の善意と寛容さ、ナショナリズムへの理解をアピールすることやポイント・フォー計画を通じた支援が重視されたし、戦略的に死活的な重要性をもつ地点はフィリピン、日本、琉球諸島に限定されたのだった。

加えて、ヨーロッパ諸国の植民地支配と搾取に苦しめられてきたこの地域の多くの国々が、なによりもまず政治、経済的な自立と社会、経済的安定、民生の向上を切実に要求しているという認識が存在した。ジェサップやフォスディックは、共産主義のそもそもの出発点が社会的不公正の是正にある以上、こうした諸国、ひとびとの声に積極的に応えないかぎり、この地域に共産主義が浸透するのを防ぐことは難しい、と考えた。そこで、迂遠な方法ではあったが、教育や経済、文化の交流を通じてこの地域の社会的経済的基盤の発展を実現することが、長期的には米国の利益となるとの判断を下した。反共イデオロギーを振りかざして物理的な力で共産主義を封じ込めようとするよりはむしろ、地域を構成する諸国の自立と内発的な発展を促す方が効果的だと信じた。

こうしたアプローチは、リベラルな思想を信条とし、低開発地域の政治的、経済的自立の達成に深い関心を有するジェサップならではのものであった。同時に、共産主義の浸透を防ぐうえでの現地国の国内社会の安定を重視し、米国の力の限界についてのリアルな認識に立脚して米国の投下する力的手段と範囲の限定を説いた点では、ケナンの封じ込め政策の延長線上にあるともいえた。1949年の夏から秋にかけて国務省が構築した東アジア政策は、ケナンの限定的封じ込め路線にジェサップを中心とするリベラルな思想が結びついた政策であったといえるだろう。

しかしながら、これは、現実に差し迫った、もしくはそのように思われた、共

産主義の脅威に対して有効な方法であるとはいえなかった。そして、国防総省や軍部が求めていたのは、共産主義勢力の拡大の阻止に即効性のある方策だったのである。

### III. NSC 48/2の決定

国務省内で東アジア政策の検討作業が進められていたのに並行して、ジョンソン国防長官の要請を受けた国家安全保障会議のスタッフも、7月から8月にかけてアジア政策の立案に取り組んだ。だが国務省内とは異なり、ここでの作業は、ソ連共産主義の膨張に危機感を抱き、アジアという地域の特殊事情を等閑視しがちな軍部の意向に傾いた。

9月21日付文書「アジアに関する米国の姿勢」は、豊かな人的、物的資源を有する潜在的パワーとしてのアジアが、米国の封じ込め政策にとって政治的、経済的、戦略的な重要性を持つことを強調した。米国の国家安全保障上の利益は、アジアが大国に支配され、そのパワーの矛先が米国に向けられないようにすることにある。そこで、安全保障政策の基本目的の第一は、アジアにおけるソ連のパワーと影響力を減じ、この地域における米国の安全保障やアジア諸国の平和と安定、自立にとってソ連が脅威とならないようにすることであるとされた。アジアの人々が、国連憲章の目的と原則に合致し、安定と自立を基礎とする発展を遂げるように働きかけることは、第二の目標におかれたのであった。

具体的な方針も、ジェサップのアジア構想に較べて共産主義勢力との対決姿勢が濃厚であった。(a)国連憲章の精神に基づいた、米国とアジア諸国相互の安全保障上の利益に合致し、アジア地域の政治経済、文化的諸問題を解決する非共産主義諸国の地域連合を形成すること。(b)台湾を信託統治化すること。(c)集団安全保障機構を建設すること。構成国が国内治安維持に必要な軍備以上の軍事力をもつ必要を除去し、有事の際には米国がアジア諸国の人的資源と領域を利用でき、また、侵略行為、とくに構成国相互間の侵略行為を抑止する体制を発展させることが望ましい。(d)「軍事力の行使に至らないあらゆる手段をもって」中国共産党に対抗すること。(e)対日平和条約の推進。条約の内容は非懲罰的かつ簡潔なものとして、日本の親米的傾向を維持するものでなければならない。さらに、日本が地域連合に参加する道を開いておくとともに、日本の対内的、対外的安全保障のありかたを明記することも必要である、とされた。<sup>32</sup>

32 “The Position of the United States with Respect to Asia,” September 21, 1949, Policy Papers, Box 6, RG 273, NARA.

以上の基本目的と方針は、10月4日のスタッフ会議までにいくつかの修正を加えられている。まず、安全保障政策のふたつの基本目的は、その順序が入れ替わった。これに関連して、米国は、米国の国益に合致し、アジア諸国のナショナリズムの基本的要求を満たし、かつ西ヨーロッパ諸国の立場に決定的な打撃を与えないような方法で、低開発に苦しむ地域の問題を平和的、段階的に解決することに協力するとの方針が確認された。ところがその一方で、共産主義の拡大に対抗しようとする国に軍事顧問や軍事援助を与えたり、有事の際に米国の戦略的要求を満たす協定を日本との間に結ぶといった、軍事安全保障上の具体案も加えられた。<sup>33</sup>

修正はふたつの相反する立場を反映していた。ひとつは、ジェサップに代表される立場であり、アジアの直面する政治経済、社会的な問題に目を向け、これを根本的に解決することが米国の政策上の目的でなければならない、という見解だった。もちろん、共産主義勢力の伸張は十分警戒すべきだが、そもそも共産主義を受け入れる土壌がアジアにあることが問題なのであり、アジア諸国の社会、経済的基盤を強固なものとしなければ究極的に共産主義を封じ込めることは難しい。そして、米国の力は有限である。したがって、米国のとるべき政策は、アジア諸国の内発的発展を支援することを中心とすべきだ、との立場であった。

他方で、アジア情勢も米ソ対立を基調とする世界情勢の不可分の一部であり、したがって共産主義勢力の拡大を封じ込めることが米国のアジア政策の中心たるべきである、という厳然たる論理が存在した。NSCにおいてはむしろ、この立場がジェサップに代表される立場よりも強力であった。國務省からNSCに出向していたビショップ (Max W. Bishop) ですら、「アジア」という地域に固有の情勢を考慮に入れなければならないと認識しながらも、9月22日のスタッフ会議では、アジア政策は米国の世界政策と異なるものではないことを徹底する必要がある、と述べている。<sup>34</sup> その結果、結論全体としては、アジアにおける共産主義の脅威を強調し、米国がリーダーシップを発揮してこれに対抗する方針に重心が置かれることになった。軍事援助や軍事協定に関する項目の付加は、こうした考慮に基づいていた。

國務省はこのようなNSC草案の論調に反発した。オブザーバーとして10月中旬からNSCのスタッフ会議に参加していたアリソン (John M. Allison) 北東アジア課長は、10月20日に、ジェサップを含む國務省内の意見を集約した文書を提示した。國務省が問題視したのは、第一に、NSCの草案が、東アジアから南

33 “The Position of the United States with Respect to Asia: Conclusions,” October 3, 1949, *ibid.*

34 NSC Staff Meeting on August 11, 19 and September 22, 1949, *DNCS, 1949-1977, Reel 2.*

アジアにかけての全域で共産主義が拡大するのを防ぐために、緊急になんらかの措置をとる必要があるとの理解のうえに組み立てられていることだった。しかし、広大な地域のすべてに米国が対応することなどは不可能に近い、というのが國務省の意見であった。第二に、中国共産党に関する理解だった。NSCの草案は、中国の共産化とソ連共産主義を自動的に結びつけて考えているが、中国の共産化はソ連共産主義の輸入というよりはむしろ民族的な、土着の要求であろう。また、草案は、米国と共産党中国との関係を和解か対決かの二者択一に単純化して考えているが、可能性は低いにせよ、中国自身の変化という可能性も排除すべきではない。選択肢をふたつに絞れば、米国の対中政策の柔軟性が失われることになる。

國務省の指摘した第三の問題点は、アジアで共産主義がどのように受け止められているのかについて、NSC草案が理解を欠いていることだった。この地域の民族主義者たちは、共産主義をナショナリズムの文脈で捉えているのである。したがって、アジア・太平洋地域の非共産主義国家による地域連合などを呼びかけても、経済的利益が約束されているならともかく、アジア諸国が参加すると考えるのは非現実的だ、とアリソンは論じた。<sup>35</sup> 中国を含めてアジアにおける共産主義とソ連共産主義を同一視するのはこのように実態からかけ離れており、アジアの抱える根元的問題を無視した議論であること、米国の軍事力、経済力、文化、思想の影響力には限界があることを、アリソンは強調したのだった。

同様の観点からヨストも、NSC草案の結論部分を「非現実的で実際的ではなく、空想的」だとして酷評した。インド、パキスタンから東南アジア、東アジアに至る全域で、地域的集団安全保障を目的とする非共産主義諸国の地域連合などが成立する可能性はきわめて低い。台湾を信託統治化したり、地域連合の一員としたりするといった案も、およそ実現性に欠けるといわねばならない。中国についても、軍事力行使に至らない手段で共産党勢力に対抗することが所期の結果をもたらすかどうかは不透明である。アジアの諸問題は、冷戦の論理に基づく壮大な計画ではなく、「政治経済、文化といった分野において、アジアの人々がソ連よりも米国や米国の生活様式とともに歩むことに利益があると示すことのできる、辛抱強く、実際的で、総合的な計画」によって解決できる性質のものだ。したがって、今、緊急に必要なのは、政治経済、文化の分野において、非共産主義的なア

35 Allison to Butterworth, October 19, 1949, Policy Papers, box 6, RG 273; NSC Staff Meeting on October 13, 14 and 20, 1949, Miscellaneous Documents, box 1, RG 273; Yost, "Discussion of Far Eastern Affairs in Preparation for Conversations with Mr. Bevin," September 13, 1949, PPS Records, Box 26, RG 59.

36 Wilds to Merchant, October 19, 1949, Policy Papers, Box 6, RG 273.

ジア諸国民の支持を勝ち取る計画を立案し、実行することなのだ、とヨストは論じた。極東政策諮問グループのケースも、台湾とアジア・太平洋地域の地域連合の形成や対中政策について再検討するよう勧告した。<sup>36</sup> ヨストもケースも、アジアの現実と NSC 草案の提案する政策が著しく乖離していることに危機感を覚えたのだった。

NSCのスタッフの議論は10月25日に終了した。<sup>37</sup> だが、国務省内ではNSC草案に対する不満がくすぶり続けた。ラスクやバタワース (W. Walton Butterworth) 次官補はひきつづき草案の修正を要求し、ついにNSC事務局から同意をとりつけることに成功した。<sup>38</sup> その結果、米国政府の東アジア政策がNSC 48/1として国家安全保障会議に提出されたのは2ヶ月後の12月23日のことであり、12月30日の国家安全保障会議で微修正され、可決された (NSC 48/2)。<sup>39</sup>

NSC 48/2は、10月段階でNSCスタッフが作成していた草案に較べれば、はるかに国務省の議論を反映していた。アジアの現状分析は、共産主義勢力の拡大に関する記述よりもアジア諸国の多くが直面する政治経済、社会問題に関する記述に多くが割かれた。なにより、中国共産党をソ連共産主義と同一視して頭から敵視する傾向は消え、中国における共産党の勝利が中国自身の内発的要求に沿っていたことを認めた。もちろん、アジアが持つ戦略的価値に対する評価が変わったわけではなく、アジアの人的、物的資源がソ連の手に落ちないようにすることが究極にして絶対の目標であった。ただ、地域全体が抱える低開発問題に目を向けたことから、地域を構成する諸国間の多様性を度外視して共産主義勢力の拡大への対抗措置を語る姿勢は影を潜めた。

したがって、結論部分には大幅な修正が加えられた。米国のアジアにおける安全保障上の目的の第一は、アジアの諸国民が、国連憲章の目的原則に合致する、安定した自立的な基礎に立って発展することにあるとされた。第二に、必要のある国については、国内治安を維持し共産主義のこれ以上の拡大を防ぐための十分な軍事力を育成することだった。第三に、ソ連のパワーと影響力を「漸進的に」減らすこと。第四に、域外国ないし域外の同盟との間に、アジアにおける米国の安全保障やアジア諸国の平和と独立、安定を脅かすような関係を生じないように

37 NSC Staff Meeting on October 25, 1949, Miscellaneous Documents, Box 1, RG 273.

38 "Minutes of Special Under Secretary's Meeting on the Asia Paper," UM D-69, December 1, 1949, General Records of the Office of the Executive Secretariat, "UM Minutes," 1-287, 1949-1950, Box 1, RG 59.

39 Note by Souers to the NSC, "The Position of the United States with Respect to Asia (NSC 48/1)," December 23, 1949; Souers, "The Position of the United States with Respect to Asia (NSC 48/2)," December 30, 1949, *DNSC 1947-1977*, Reel 2.

すること、であった。こうした諸目的を追求するうえで、米国は、米国の国益を増進するため影響力を行使するとともに、主導的に非共産主義国家を支援し、米国との協調が国益に合致し、米国を支持する価値があるとアジア諸国に思わせるような方法で行動しなければならない。NSC 48/2は全体に、自力で共産主義の脅威に耐える国家をアジア地域に育成することに重心を置いたのだった。

具体的施策も、アジア諸国の自発性と内発的發展を重視する穏健な内容が増えた。たとえば、米国が地域連合の形成を主導し、これに率先して参加すべきであるという10月段階の議論は否定され、「米国は、地域連合を形成しようとするアジアの指導者たちの努力に支持を与えることを明らかにすべきである」とされるにとどまった。地域全体を包含する集団安全保障機構の設立には慎重な姿勢をとった。非共産主義諸国の経済復興と発展に有利な環境を創出することも重視された。ポイント・フォー計画の実施や自由貿易原則の維持、米国資本の投資の促進などがその柱であった。また、対中政策については、国民党への援助の停止・内戦への不介入と中ソ離間の実現を基本方針とする政策を維持する方針を明らかにした。さらに、この地域のナショナリズムを「善導し」、ソ連共産主義と連結するのを防止するために、旧植民地のナショナリズムの基本的要求を満たしつつ、旧宗主国の圧力を最小限に抑えて両者の対立を緩和すること、英連邦の構成国により能動的な役割を求め、非共産主義諸国における西側諸国の存在感を高める努力をすること、といった方針を掲げたのだった。<sup>40</sup>

米国の冷戦戦略が軍事化とグローバル化の様相を深め、政策企画室のニッツェ (Paul H. Nitze) によって NSC 68の策定が進むなかで、アジアについてはこうした穏健で非軍事的なアプローチを中心とする封じ込め政策が採用されたのはなぜだろうか。最大の要因は、トルーマン政権がヨーロッパ第一主義の方針をとり、なおかつ緊縮財政を堅持していたことに求められるべきだろう。ポイント・フォー計画にしても、それを実行するだけの予算は十分に割り当てられていなかった。<sup>41</sup>

そして、ケナンがしばしば指摘したように、米国がアジアに投入できる資源は限られていた。それは、アジアの共産主義に対する認識において国務省とは異なる見解をもつ軍部ですら認めるところだった。<sup>42</sup>

ジェサップを中心とする国務省内の担当者は、東アジア地域には教育や経済、

40 “NSC 48/1: The Position of the United States with Respect to Asia,” December 23, 1949; “NSC 48/2: The Position of the United States with Respect to Asia — Conclusions,” December 30, 1949, *ibid.*

41 “Outline of United States Policy toward Asia and Far East,” October 21, 1949, *supra*; 佐々木『封じ込めの形成と変容』、233頁。

42 Gaddis, “The Strategic Perspective,” 72.



文化の交流を通じてこの地域の社会的、政治経済的基盤の発展を達成するという長期的な政策が必要だと考えた。共産主義に親和的な土壌を改善することを通じて共産化を防止しようとしたのだった。それは、現在進行形で拡大しつつある共産主義勢力の脅威に対しては即効性のない、迂遠な方法であった。しかし、米国政府の能力に限界がある状況では、数少ない有効な手段であったこともまた事実だったのである。

### おわりに

NSC 48/2は結局、トルーマン政権ではほとんど実施されることはなかった。1950年6月に朝鮮戦争が勃発すると、長期的で間接的な方法によって共産主義に対抗することを説く議論はあっという間に吹き飛ばされてしまった。共産主義勢力が武力をもって侵略を敢行したという現実の持つ重みは圧倒的であり、NSC 48/2の示した方向性は長期的に望ましいものとして祭り上げられた。1951年5月に決定されたNSC 48/5では、「アジアにおける米国の目標、政策、行動計画は、ソ連共産圏に対して自由世界を強化するという米国のグローバルな目標に寄与するように計画されるべきである」と明記され、共産主義との対決と西側自由主義陣営の同盟、結束への志向を基調とする方針が採用された。<sup>43</sup>

もっとも、すでに1950年初頭の段階で、NSC 48/2の方向性は限界をみせていたというべきであろう。1950年に入ってインドシナの軍事情勢が緊迫化し、中ソ両国が1月にホー・チ・ミン（Ho Chi Minh）政権を承認すると、米国政府はソ連や中国の影響力の増大に危機感を募らせた。そのころアジア諸国を視察していたジェサップ自身、共産主義勢力の脅威を肌で感じた。2月中旬にバンコクで開かれたアジア在外公館会議の場で、ジェサップは各国への軍事援助の必要性に言及し、長期的視野に立った政策よりも緊急の、短期的な方策が必要である、と発言している。<sup>44</sup> 短期的な不利益を甘受してでも長期的な国益を目指すべきだというのがジェサップ中心に形成された国務省の東アジア政策の姿勢であったことを考えるならば、この発言はNSC 48/2に内在していた限界を象徴的に示していたといえる。

東アジア地域を構成する多くの国が直面する国造りの困難と、米国の力の限界

43 Executive Secretary to the NSC, "NSC 48/5: United States Objectives, Policies and Courses of Action in Asia," May 17, 1951, *DNCS, 1947-1977*, Reel 2.

44 "Summary Notes — Bangkok Regional Conference, February 13-15, 1950," Lot File 53D211, Box 7, RG 59.

についての冷静な理解に根ざすジェサップの東アジア構想は、アジアの共産主義がソ連共産主義のイデオロギーとは異質のものであることを前提に組み立てられていた。それは、長期的には間違っていない方向性であったろう。しかし、誕生したばかりの毛沢東の共産党中国の外交はイデオロギー性が強かったし、スターリン（Joseph Stalin）が金日成の懇願を聞き入れて北朝鮮の南への軍事行動を許可したのは、中国大陸での共産革命の成功と1950年2月の中ソ友好同盟相互援助条約の締結に気を強くしたことが大きかった。<sup>45</sup> ジェサップの東アジア構想は、中国共産化の持つインパクトと中国共産党のイデオロギー性に鈍感であったといえるかもしれない。だから、中ソ両国の北ヴェトナム承認、中ソ友好同盟相互援助条約の締結、そして朝鮮戦争、と至る事態にはほとんど無力だったのである。

それでは、ジェサップを中心に国務省が形成した東アジア政策とその方針を受け継いだ NSC 48/2は、冷戦期の米国の東アジア政策においてどのような意義をもったといえるのであろうか。

朝鮮戦争の勃発とともに放棄された路線であったという意味では、ジェサップの東アジア政策は単なる構想に過ぎなかったといわざるをえない。だが、この地域を構成する諸国の政治的、経済的自立を支援し、親米的で共産主義への抵抗力をもつ国家を建設するという目標は、長期的な必要と方向性を示したものとして評価されてよいのではないだろうか。戦後あらたに独立国家として出発した多くの東南アジア、東アジア諸国で、経済成長と政治的安定が実現しはじめたのは1980年代以降のことであった。ジェサップや彼のスタッフが指摘したように、植民地支配の歴史をもつ諸国での国家形成はけっして容易な事業ではなかったのである。米国の力の限界を冷静に認識し、対象国の政治・経済的、社会的安定と発展を、内発的に、実現する必要性を説く政治的賢明さは、米国が唯一の超大国となった冷戦後の世界においてもその意義を失ったとはいえないであろう。

---

45 Gordon Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford, 1990), 32-33; Chen Jian, *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill, 2001), 38-48. 下斗米伸夫『アジア冷戦史』（中央公論新社、2004年）、73-74頁。