

# 国連憲章第五一条の成立過程から見た集团的自衛権の意味と 同条成立過程へのダレスの関わり(一)

肥 田 進

## 目 次

- 一 はじめに
- 二 普遍的国際機構創設への布石と課題
  - (一) 国務省による戦後構想への始動
  - (二) ウィルソン主義者ハルの克服すべき課題
    - 理念上の問題…「四人の警察官」構想、及び地域主義的アプローチの克服
    - 方法論上の問題…超党派的アプローチの模索
- 三 戦後構想に向けた各種草案 — 地域主義の復活と普遍主義との相克 —
  - (一) 米国試案と地域主義
  - (二) ダンバートン・オークス提案と地域的取極(以上、本号)
- 四 チャプルテベック協定と中南米諸国の挑戦 — 地域主義 —

## 五 サンフランシスコ国連創設会議と憲章第五条の設定

- (一) 米国代表団とヴァンデンバーグ、ダレスの超党派的関与
  - (二) 普遍主義の例外としての地域的取極と集団的自衛権規定
- 六 終わりに(以上、次号)

## 一 はじめに

国連憲章第五条は、「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。(以下は脚注1に記す)」と定め、加盟国に対し、一般に国内法上の正当防衛の権利に相当すると解される個別的自衛権とともに、従来の国際法としては存在しなかった新しい権利、すなわち集団的自衛権を認め、これらの自衛権に基づく武力行使の合法性を認めた。<sup>1</sup>このうち特に集団的自衛権については、上記の通り、それが一九四五年の四月から六月にかけて開催された国連創設のためのサンフランシスコ国際会議において「はじめ生まれ」「発明された」まったく「新しい概念」<sup>2</sup>であったにもかかわらず、憲章上、具体的な概念規定は行われなかった。しかしそれは、後により詳しく検討するように、敢えて言えば、その成立の経緯からして自明のことであつた。何故なら、憲章第五条の集団的自衛権は、元来は、普遍的国際機構たる国際連合の集団安全保障システムによつて国際の平和と安全を維持しようとした国連憲章の例外規定として、一定の条件の下に設定された権利であつたからである。すなわちそれは、国連加盟国によつて結成された地域機構の加盟国に対して憲章違反の武力攻

撃が行なわれた場合に、平和を回復する責任を負う安全保障理事会が特に拒否権によって機能が麻痺し、平和を回復するための適切な措置をとることが不可能になった場合を前提に、当該地域機構に認められた権利、すなわち、地域機構による言わば集団防衛の権利であったからである。もっとも本条では、より正確に言えば、冒頭の条文の通り、安保理事会が機能麻痺に陥らなくとも、同理事会が適切な措置をとるまでの間、事実上地域機構は独自に完全保障措置をとることができるようになった。いずれにしてもここで明らかなのは、集団的自衛権は、元来は、ある地域機構に属する国連加盟国に対し武力行使があった場合に、それに対して他の当該地域機構加盟諸国が集団、乃至共同で対処することができる権利であったのである。そのことは、著名な国際法学者であったクンツ (Joseph L. Kunz) やケルゼン (Hans Kelsen)、及び多くの国連憲章注釈書によって指摘されている。<sup>(3)</sup> なお、この集団的自衛権を設定する契機となったのは、後に四で検討するように、米国を含む中南米諸国が国連創設会議開催の直前の一九四五年三月に、後に結成される米州機構の基礎となるチャプルテペック協定 (Act of Chapultepec) を採択したことであった。<sup>(4)</sup>

集団的自衛権に対する以上のような認識に対し、今日のわが国では、それはもっぱら日米安保条約との関連で議論されていることは周知の通りである。すなわち、わが政府は集団的自衛権について、それは「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力を持って阻止する権利」であるとの政府統一見解を明らかにし、<sup>(5)</sup> それがあたかも二国間同盟関係にある国家に対して認められた権利であるとの認識を示している。そして実際にも、この集団的自衛権は、日米安全保障条約の前文や第五条に見られるように、日米安保条約の存立の根拠の一つと認識されており、周知のように、わが国では、「わが国が国際法上、集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上当然であるが……集団的自衛権を行使することは……憲法上許されない」との政府の公式見解が歴代政権によって踏襲される一方、それにもかかわらず、その「行使」を巡って様々

な議論が展開されているのである。

このように、国連憲章第五一条に規定された集団的自衛権は、国連加盟国には当然に認められた権利であり、上記の通り、日本政府の統一見解に見られるように、今日では、二国間の同盟関係当事国の行動、具体的にはその武力行動にも適用されるとの認識が一般的に共有されているように思われる。しかし、この憲章第五一条は、以下でより詳しく検討するよう、その成立過程から判断する限り、主としてドイツなどのいわゆる旧敵国に対する同盟を除いて、仮想敵国の設定を前提とする二国間同盟の結成やその軍事行動を認めることを意図したものでなく、元来は、地域の紛争を、安保理事会への報告義務を課しながら、事実上、安全保障理事会の承認なしに地域機構を通して解決することを容認する規定であつたのである。戦後、特に冷戦時代にはNATO（北大西洋条約機構）をはじめとする多くの地域的集団防衛機構が結成され、該機構加盟国に対する武力攻撃を他のすべての加盟国に対する攻撃とみなし、それに共同して反撃することを正当化する規定が設けられたが、それらはその法的根拠として第五一条を適用したのである。<sup>7)</sup>

国際連合は、改めて述べるまでもなく、伝統的、且つ一九世紀的な「勢力均衡による平和」的国際秩序が破綻し、二度にわたる世界大戦が惹起されてしまつた反省から、「勢力均衡方式による平和」に代わる新しい考え方、すなわち集団安全保障方式によつて国際の平和と安全を実現しようとする考え方を基礎として、国際連盟に引き続き、その弱点を修正し補強する形で創設されたものである。しかし国連憲章には、国際政治の現実を反映して、国連の創設理念である集団安全保障方式とは相容れない例外規定として第五一条が盛り込まれ、集団的自衛権という新しい概念を含む権利が設定された。そしてそれは、上記の通り、元来は、一定の条件を前提に地域機構の独自の防衛行動、すなわち、武力の行使を伴う共同防衛を容認することを目的としたものであつた。しかし地域機構の結成自体が地域のブロック化につながることを懸念されていた通り、第二次大戦後の冷戦の激化に伴い、一九四〇年代の

後半から一九五〇年代にかけて相対立する地域的集団防衛機構が結成されるとともに、主としてアジアでは、当初は必ずしも想定されていなかった仮想敵国の設定を前提とする二国間同盟が結成され、いずれも軍事的共同防衛行動の正当化のための根拠規定として第五一条が適用される旨が条約に明記されたのである。このようにして国連憲章は、相矛盾する二つの理念を含むものとなり、理念として否定されたはずの一九世紀的な「勢力均衡による平和」方式に再び道を開くことになったのである。

本稿の目的は、以上のような憲章第五一条の元来の意味をその制定過程を検証することによって明らかにすることである。その際、後にバクト・マニアと言われ、特に五〇年代初めの、地域的集団防衛機構に続く二国間同盟の結成に、最初は国務省顧問として、次にはアイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権の国務長官として中心的役割を果たすことになるダレス (John Foster Dulles) にも注目したい。彼は共和党員ながら、当時のトルーマン (Harry S. Truman) 民主党政権の超党派外交に協力し、国連創設のためのサンフランシスコ国際会議には米国代表団の顧問として参加し、米国代表団の決定に大きな役割を果たしたからである。

## 二 普遍的国際機構創設への布石と課題

### (一) 国務省による戦後構想<sup>8)</sup>への始動

周知の通り、国連の創設及びその準備作業は米国ルーズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 政権のハル (Cordell Hull) 国務長官のイニシアティブによって行なわれた。<sup>9)</sup> すなわち、ルーズヴェルト政権は第二次大戦の勃発から二年余り経過した一九四二年には、早くも連合国側が最終的にこの戦争に勝利すると確信を持つに至り、大統領に対し「米国の戦後政策に関する勧告」を行なうために、<sup>10)</sup> 四二年の初めには、国務省内にハルを委員長とし、

国務次官のサムナー・ウエルズ (Sumner Welles) を副委員長とする「戦後外交政策に関する諮問委員会」を設置した<sup>12)</sup>。言つまでもなく、この措置は「戦後国際関係のあらゆる局面」を把握しておきたいとする大統領の要望に沿うものでもあったが<sup>13)</sup>、該諮問委員会の下には政治、安全保障を含む特定分野ごとの小委員会が設置され、国際機構については政治問題小委員会に設置される「国際機構特別小委員会」で検討されることとなった<sup>14)</sup>。しかしそれは、その後の戦局の進展、特に連合国側に有利な戦局の展開に伴い、連合国間の戦後の協力関係についての意思統一を確認することが急務になったこと、さらには、後述するよつな国務省内におけるハルとウエルズの対立等を理由として、四二年六月の設置から一年足らずで活動を停止することとなった<sup>15)</sup>。しかしその一方で、四三年五月頃からハル国務長官や同委員会の主要メンバーを中心に、四四年の六月に「国際機構グループ」と公式に呼ばれるようになる非公式アジェンダ・グループ (Agenda Group) が、普遍的国際機構の創設のためのより具体的な提案を行なうための検討を一九四四年七月まで行なうとともに、同年八月から新国際機構の具体案を作成するためのダンバートン・オークス (Dumbarton Oaks) 会議がワシントンで開催されると、このアジェンダ・グループはそのまま同会議のアメリカ代表団の一員に組み込まれることになるのである<sup>16)</sup>。なお、このアジェンダ・グループ、すなわち「国際機構グループ」の実質的リーダーはロシア生まれの経済学者で国際問題のスペシャリストのレオ・パスヴォルスキー (Leo Pastovskiy) であった<sup>17)</sup>。ハルによれば、彼は非常に優れた能力の持ち主であり、ハルは彼の仕事を極めて高く評価して、彼の特別顧問に抜擢した。それとともに、ハルは、戦後の国際平和の維持のために国際機構の役割に強く期待する彼の考えを共有する数少ない国務省の高官の一人として極めて有能なパスヴォルスキーを信頼し、彼を戦後計画、特に国際機構の創設の任務に登用したのである<sup>18)</sup>。

(二) ウィルソン主義者ハルの克服すべき課題

戦後の普遍的国際機構、すなわち国際連合の創設に向けた、国務省を中心とする米国の組織上の対応は概略以上の通りであったが、熱心なウィルソン (Woodrow Wilson) の崇拜者であり、ウィルソン流の国際主義者であると自他共に認め、ウィルソン主義者として国際連盟のような一つの普遍的な国際機構で、且つ平和維持のために国際連盟より大きな力を与えられた国際集団安全保障機構を創設することを理想としていたハルは、ウィルソンの失敗の二の舞を回避しつつウィルソンの理想、すなわち普遍的な集団安全保障機構の実現と米国の新国際機構への参加をより確実なものとするために、少なくとも二つの問題、すなわち一つは理念上の問題、二つ目はその理念を實現するための方法論上の問題を解決する必要があった。

まず第一の理念上の問題とは集団安全保障体制と相容れないことが予想される戦後構想であった。それはルーズヴェルト大統領のいわゆる「四人の警察官」構想であり、ウエルズ国務次官などが主張する「地域主義的アプローチ」であった。第二の方法論上の問題とは、国際連盟におけるウィルソンの失敗に鑑み、いかにして共和党の協力を取り付け、国際連合の創設に向けていわゆる超党派外交を進めるかという問題であった。

理念上の問題…「四人の警察官」構想、及び地域主義的アプローチの克服

米国では、上述のように、特に一九四三年から一九四四年にかけて、一九四一年八月の大西洋憲章第八項(筆者注、第八項は、武力の行使の放棄や広範且つ恒久的な普遍的安全保障システムの設立を謳っている)や一九四三年一月三〇日の米英中四カ国によるモスクワ宣言第四項(筆者注、第四項は、大国小国を問わずすべての国に開放され、且つ平和愛好国の主権平等の原則に基づき普遍的国際機構を可能な限り早期に設立する必要性を謳っている)<sup>20</sup>等)に則って戦後国際機構構想が具体化されつつあったが、戦後構想を巡っては、特に当初は当然のことながら、

幾つかの異なる議論が存在した。それらは第二次大戦の帰趨とも関連していたが、新国際機構の創設、地域的集団機構の創設、及び国際連盟の存続<sup>21</sup>、さらにはルーズヴェルトのいわゆる「四人の警察官」構想等であった。ここで明らかのように、国際連盟はすでに破綻していたことに鑑み、既に指摘したことであるが、ハルのウィルソン主義の構想にとつて、大統領の「四人の警察官」構想とウエルズの地域主義的アプローチが問題であったと言うことができるであろう。

元来、ルーズヴェルト大統領は、現代の戦争では、強力な侵略者に対して小国は無力であるとの基本的な認識をもっており、一九四一年二月の日本による真珠湾攻撃までは、戦後の安全保障問題については米英両国の責任で管理することができるかと単純に考えていた<sup>23</sup>。しかしその直後の一九四二年一月一日に「連合国宣言」<sup>24</sup>が二六カ国の署名を獲得して正式のものとなると、ルーズヴェルトは米英両国にソ連と中国を加えた四カ国によつて責任を分かち合おうと考え、それら強力な少数の国家に警察権力を与え、枢軸国を武装解除するとともに他の弱小国に代わつて国際社会の秩序を維持しようと考えた。すなわち、それら国家の合意を基礎として、公正且つ永続的な世界の将来に必要な政治・経済的諸条件の理解に到達することができるかと考えたのである。いわゆる「四人の警察官」構想<sup>25</sup>である。この構想は脚注22に記したように、四二年五月に、首都ワシントンで初めて訪問したソ連のモロトフ（V. M. Molotov）外相に初めて披露され、四三年一月末に開催された米英ソ三首脳によるテヘラン会談時に、特にスターリン（Iosif Stalin）との非公式会談においてルーズヴェルトによつて明らかにされた<sup>26</sup>。國務省切つてのソ連問題の専門家で、会談に通訊として同席したチャールズ・ポーレン（Charles E. Bohlen）によれば、ルーズヴェルトは、連合国に基礎を置いた平和維持のための三つの戦後構想<sup>27</sup>を明らかにしたが、その一つが「四人の警察官」構想であった。

ポーレンによれば、ルーズヴェルトは「四人の警察官」は、平和に対するいかなる脅威にも、またいかなる緊急

事態にも直ちに対応できる力を持たねばならないと主張した。彼は、その必要性を一九三五年のイタリアによるエチオピア侵攻を例に上げて次のようにスターリンに説明した。すなわち、ルーズヴェルトは、当時、個人的には、フランスに対しスエズ運河を封鎖することを要請した。しかしエチオピアが国際連盟に解決を委ねることを選択した結果、連盟は議論をしたけれども結局何もできなかった。そのためイタリア軍はスエズ運河を通過することができ、エチオピアを破壊した。<sup>(28)</sup>

スターリンはそのルーズヴェルトの構想に対し、概ね四つの疑問を提示した。すなわち第一は、四人の警察官から成る強制機構を他のヨーロッパ諸国は承認しないのではないかとの疑問、第二は、米軍をヨーロッパに派遣しなければならぬことが予想されるがそれは可能であるのか、すなわち米国外交の孤立主義的性格についての疑問と確認であった。そして第三は、それによって軍事大国ドイツの復活を抑制することができるのか、さらに第四は、中国を警察官とみなすことは適切かといった疑問であった。こうした疑問に対しルーズヴェルトは、脚注<sup>25</sup>に記したような中国問題に関する説明を除き、必ずしも明確な説明はせず、他方で、新国際機構の目的はドイツと日本が再び侵略を行なうことを防止することであると述べるなど、彼の構想が十分に検討されたものではないことを示唆した。<sup>(29)</sup> そのことは二月一日にテヘランで再び行なわれたスターリンとの会談において、彼が「それはまさに一つの案に過ぎず、国際機構の形態についてはより一層の検討が必要である」と述べたことに端的に示されていた。<sup>(30)</sup>

大略以上のようなルーズヴェルト大統領の構想は、言わば非公式に示されたが、それにもかかわらず、一九四三年中に見られた普遍的な国際機構の創設を巡る三つの動きが、結局、ルーズヴェルトをして国際機構創設の最も強い支持者とも言えるハルの見解に近づけることになったと言つてよいであろう。<sup>(31)</sup> すなわち、第一は、国務省では、すでに述べたように、ルーズヴェルトの承認の下に戦後の安全と平和秩序維持のための普遍的国際機構創設についての具体的な検討が開始されつつあったことである。第二は、米国も加盟国となる国際機構を実現するに当たつて

大きな鍵となる議会が、二つの決議、すなわち、一九四三年九月の下院におけるフルブライト (J. William Fulbright) 決議<sup>32</sup>、及び同年一月の上院におけるコナリー (Tom Connally) 決議<sup>33</sup>を採択し、いずれも、米國は憲法の手続きに従って、侵略を防止し、世界の平和を守るために國際機構に参加すべきである旨を宣言したことがある。最後に第三は、伝統的に孤立主義的な傾向が強い政党的野党共和党が、一九四三年九月にミシガン州のマキナック (Mackinac) 島で開催された同党の一九四四年の大統領選における外交政策綱領作成のための戦後問題諮問會議において、創設が検討されつつある戦後の國際協力機構への参加の意思を明らかにしたマキナック宣言を採択したことである<sup>34</sup>。

こうした事情と、ハルやそのグループの人々の説得によって、ルーズヴェルトは、一九四三年から一九四四年の初めにかけて、ハルの戦後國際機構構想、すなわち、より幅広い基礎の上に立つ普遍的な安全保障機構の創設という基本的な構想を受容れることになり、それ以後、ハルのウィルソン主義的理念と意を汲んだパスヴォルスキーを中心とする國務省の草案作成グループは、國際機構の創設というた一つの目標に向かって進むことになるのである。

弱小国も含むすべての国家が主権平等の原則に基づいて参加するハルの戦後國際機構構想にとって、次なる問題は、ウエルズ國務次官等が主張する地域主義的な安全保障構想であった。ハル國務長官とウエルズ國務次官との間には、戦後構想問題を含め重要な政策を巡り、深刻な意見の対立があったが、実はそれ以前に、ハルは、國務省において彼の直屬の部下の地位にあるウエルズの職務の遂行の仕方について、大きな不満を持っていた<sup>35</sup>。そのことと政策上の両者の見解の相違との関連については、必ずしも明らかではないが、恐らくは両側面が互いに影響し合っ  
て一九四三年頃には対立はピークに達し、ついに同年八月、ハルはルーズヴェルトを説得してウエルズを更迭し、代わりに元來は企業家出身で、前武器貸与担当行政官であったステティニアス (Edward R. Steinhilber) を國務次官に抜擢した。彼は自他共に認めるウィルソン主義者で、ハルと戦後構想について見解を共有しており、従ってハ

ルに極めて忠実な人物で、且つ若干四二歳という若さもあり、以後、戦後構想を進める上でもハルにとつて大変好都合であつた。<sup>(37)</sup>

すでに明らかになように、ウエルズを更迭し、新たにステイニアスを国務次官に任命することによつて地域主義の安全保障機構を模索する主張や動きは、国務省の中ではほとんど聞かれなくなり、ハルによれば、四三年一〇月のモスクワ会議では、普遍的国際機構の創設のみが強調され、地域主義的な国際安全保障機構については何も言及されることはなかつた。<sup>(38)</sup>ここにハルの主導の下に戦後構想を進める上での二つ目の問題点が解消されることになつたと云つてよいが、ここでウエルズや彼を支持するグループの地域主義を基礎とする戦後構想について簡単に紹介しておきたい。

地域主義を基礎とする戦後構想は、文字通り世界を幾つかの地域ブロックに分け、それぞれの地域に創設される地域機構が当該地域の平和と安全に責任を持つという体制と言つてよいであろう。ハルによれば、一九四三年の春には、ウエルズや英国チャーチル (Winston S. Churchill) 首相、それに「四人の警察官」構想を一方で非公式に明らかにしていたルーズヴェルトはそうした立場に立つていた。すなわち、彼らは、一定地域の国家は、該地域の平和と安全を守るために互いに結束して地域機構、乃至地域理事会を創設する。他方、それと並行して国際機構、乃至最高理事会も創設されるが、それは、地域機構の行動、乃至任務を調整する機能しかもたないと考えていた。特にチャーチルは一九四三年三月にラジオを通して演説し、その中で平和と安全のためには、ヨーロッパと極東に地域機構を創設することが必要だと説き、世界大の国際機構には第二次的意義しか認めなかつた。<sup>(39)</sup>しかしハルは、そうした体制では地域内の大国と小国が結びついてブロック化し、閉鎖的貿易と差別的システムを助長するだけでなく、政治的反発を招来することになる地域間闘争を深刻化させることになるとしてそれに反対した。<sup>(40)</sup>そしてこの地域主義的アプローチがウエルズ国務次官の更迭を境にして影を潜めたことはすでに言及した通りである。

以上のようにして、すでに述べたように、ハル國務長官が戦後構想を進める上の理念的問題は解消されたと言ふことができるが、彼は、普遍的国際機構の早期の創設の必要性を謳つた四力国モスクワ宣言を発表した後、一月にモスクワから帰国すると、次のように日記に記したのである。すなわち、「諸国家はもはや、不幸な過去のように、自らの安全を守り、或いは自らの利益を獲得するために、いかなる勢力圏、同盟、勢力均衡、或いは他のどのような特別な体制をも必要としないであろう」、「我々は、今や国際機構の創設という唯一の目的に向かつて心置かなく全力を傾ける時である」と。<sup>4)</sup>

#### 方法論上の問題・超党派のアプローチの模索

ハルにとって、理念上の問題に加えて、普遍的な国際機構を創設するために克服すべき課題は、自ら提唱して創設された国際連盟に米国を加盟させることに失敗したウィルソン大統領の轍を、いかにして再び踏まないようにするのかということであった。それは言うまでもなく、ウィルソンが野党共和党の協力を得ることに失敗した教訓に鑑み、超党派のアプローチによってこの構想を進めることであった。

ルーズヴェルト政権が戦後構想を進めるに当たって、野党共和党議員を含む議會、特に上院の協力を得ながら、すなわち超党派のアプローチによって政策を進めたことは、これまでも断片的に言及してきたが、その成否に決定的に重要であつたものは、言うまでもなく野党共和党の姿勢であつた。

結論から言えば、共和党は第二次大戦が始まると、公式には一九四三年に開催された同党の戦後問題諮問會議において、自ら同党の伝統的な孤立主義的立場から脱却するとともに、以下に述べるように、民主党に協力して戦後国際機構を創設することに同意し、それに向けて内外政策を進めることになるのである。そこでここでは共和党が超党派の協力を支持するに至る過程を二点に絞つて概観する。第一は、伝統的に孤立主義的傾向が強い共和党が、

一九四四年の大統領選挙をほぼ一年先に控えた一九四三年に、党として国際主義的な方向に政策転換し、創設が検討されている国際機構に米国が参加することを宣言したマキナック宣言が表明されるに至る過程である。第二は一九四四年の夏に、同年十一月の大統領選挙を前にして、国際機構創設問題を選挙戦の争点にしないというルーズヴェルト政権の提案、換言すれば、この国際機構創設問題を超党派のアプローチで進めたいという提案を共和党が受容れるに至る過程である。<sup>42)</sup>

共和党は、よく知られているように、第一次大戦直後の一九二〇年に行なわれた大統領選挙戦において、孤立主義への回帰を意味する「常態への復帰」を選挙スローガンとし、ハーディング (Warren G. Harding) を党の候補者に指名して大統領の地位を奪還するが、同党は、それに示唆されているように、第一次大戦後は一貫して国際連盟への加盟を拒否する姿勢を示してきた。このことは、第二次大戦勃発後の一九四〇年に行なわれた大統領選挙戦における同党の綱領において、国際機構については一言も言及されず、「共和党は、この国が対外戦争に参加することに強く反対する」と謳われたことにも示されていた。<sup>43)</sup>

しかしながら戦争の進展とともに、同党の孤立主義も徐々に国際主義の方向に転換される。それを助長した内外の様々な要因の中で、とりわけ決定的な影響を与えた要因は、共和党の重鎮で、孤立主義派のリーダー格で且つそのシンボリック的存在であったアーサー・ヴァンデンバーグ (Arthur H. Vandenberg) の動静であった。因みに、後述のように、そのヴァンデンバーグはダレス (John Foster Dulles) の国連創設への超党派の関与に道を開いた人物でもあった。

ヴァンデンバーグは、米国中北部のミシガン州選出の上院議員であったが、同地域の政治環境を反映して、元々国際連盟に反対し、ハーディングを支持する孤立主義者であった。同時に彼は、上院外交委員会に所属し、同委員会共和党議員の中の最高幹部の地位にあり、同党の政策決定、特に外交政策の決定に大きな影響力を持っていた。<sup>45)</sup>

このようにして彼は、アメリカ国内では孤立主義者の代弁者として知られ、共和党の孤立主義路線に大きな影響を与えていた。しかし、一九四一年二月の日本の真珠湾攻撃を契機に、彼は、平和の実現のためには「国際協調と集団安全保障」が必要であることを確信し、それまでの「孤立主義者」から「現実主義者」に転向した。<sup>(46)</sup> それはやはり、彼は、真珠湾が日本によって攻撃されると、その翌日にはいち早くルーズヴェルト大統領の秘書に電話を入れ、無条件で大統領を支持するとともに、<sup>(47)</sup> その後も民主党政権の第二次世界大戦関連の政策を支持し、同政権の特に戦後国際機構創設構想に対し、超党派の協力を行なうことになるのである。このように、共和党の重鎮であるヴァンデンバーグ上院議員が民主党政権に協力したことは、ルーズヴェルト政権、特にハル国務長官の超党派的アプローチが成功することを意味していたと言っても過言ではなかった。<sup>(48)</sup> ただ、それにもかかわらず、共和党全体が孤立主義を脱却したと認識されるためには、もう少しの時間と共和党としてのより明確な意思表示が必要であった。その契機となったものは、一九四四年の大統領選挙を控えて、一九四三年九月八日にミシガン州マキナック島で開催された共和党の戦後問題諮問会議において、ヴァンデンバーグによって起草され、戦後の国際協力機構への参加に賛意を示した前記マキナック宣言が承認されたことであった。

こうして採択されたマキナック宣言においては、戦後構想について、共和党は「軍事的な侵略を防止し、体系化された正義に基づく恒久的な平和を自由世界に実現するために、米国が主権国家から成る戦後の協力機構に責任を持って参加することを支持する」と謳われた。<sup>(49)</sup> このように、マキナック宣言は、共和党が一九四四年の大統領選挙に向けて孤立主義を脱却し、国際主義に転換したことを明確に示したものであったと言つてよい。すなわちこれにより、共和党の国際主義路線は公式の約束となり、戦後構想を進展させようとしていた民主党にとつて、それは超党派外交を推進するための政治的環境が整ったことを意味していた。国務長官のハルが、政府内でマキナック宣言の曖昧性を指摘する声が多い中で、マキナック会議の結果を評価し、それは共和党員が国際機構の問題を党派的な

論争の対象とせず、政府に喜んで協力するという意思を表明した証拠であると述べたことからそのことは明らかであった。<sup>50)</sup>

さて、ハルにとって、共和党の孤立主義から国際主義への転換と同時に、超党派的アプローチを進める上で決定的に重要であったのは、上に示唆されているように、一九四四年に行なわれる大統領選挙戦において、戦後構想の問題を選挙の争点にしないことについて共和党の合意を獲得することであった。<sup>51)</sup>

上述のように、共和党は一九四三年のマキナック宣言により、党のコンセンサスとして国際主義の方向へ舵を切ることになるが、一九四四年は大統領選挙の年であり、言うまでもなく、党派的な主張や行動がもつとも顕著に表出される年に当たっていた。現に同年六月末にシカゴで開催された共和党の全国党大会において、共和党の大統領候補者に指名されたデューイ (Thomas Dewey) は、早速、ルーズヴェルト政権を批判し、同政権を「年老いて疲れきった」人々から成る政権であると酷評し、国内では新しいリーダーシップが必要であると主張した。しかし他方で彼は、外交問題、特に第二次大戦に関連する軍事行動については、大統領選挙の争点にしないと表明する一方、国際機構の創設問題に関しては、アメリカは他の主権国家とともに平和協力機構に参加するであろうと述べ、孤立主義でも超国家主義でもなく、マキナック宣言や党大会で採択された外交政策綱領<sup>52)</sup>において承認された言わば中道路線に従うとの意思を表明した。<sup>53)</sup> これは基本的には民主党の政策と変わりはなく、戦争のような国家の危機的状況においては、政権、すなわち大統領の下に結束するという米国の伝統に沿うものでもあった。

かくて戦後構想問題は大統領選挙の争点から除外されたように思われた。しかし、そうした中で、ハル国務長官は民主党の全国党大会が終了して間もない七月一七日に、米国は新国際機構計画の草案を作成するための会議を八月に首都ワシントン郊外のダンバートン・オークス (Dumbarton Oaks)<sup>54)</sup> で開催すること、及びその会議には、新たな国際平和機構の創設の必要性が盛り込まれた前記モスクワ宣言の署名国である、イギリス、ソ連、及び中国

の代表を招待したことを明らかにした。<sup>(35)</sup> 米国を含む当時の主要な四大国が招待されたことは、当然ながら、新国際機構が大国主導で創設され、大国に有利な地位が与えられるであろうことを容易に想像させた。それを証明するかのよう、ニューヨーク・タイムズは、ダンバートン・オークス会議が開催されるほぼ一週間前の八月一五日に、ソ連は、すべての加盟国に平等の発言権を与えるのではなく、四大国に支配権を与える構想を提案したと報道した。<sup>(36)</sup> この報道に対し、デューイは翌一六日に、彼の外交顧問であったダレスの助言に従い、次のように述べて厳しく批判した。すなわち、ダンバートン・オークス会議では、「参加四力国の強制力に他のすべての国を従属させようと計画されており」、新国際機構は「泥沼の権力政治」体制を意味し、「非道徳」且つ「最も下品な帝国主義」である。新国際機構においては小国へのより多くの配慮が必要であり、「大国、小国を問わず、すべての国家の平等な権利が保証されねばならない」と。<sup>(37)</sup>

戦後構想の検討を超党派的なアプローチによって進め、大統領選挙の争点にすべきではないという考え方に立っていたハルは、デューイからこのような厳しく挑戦的な批判を受けると、翌八月一七日に直ちに記者会見を開催し、デューイの批判は「まったく、且つ完全に根拠のない」ものであると反論するとともに、ダンバートン・オークス会議では小国の利益が守られること、及び国際機構創設の最終決定はすべての連合国が参加する国際会議で行われることを表明した。そして最後に記者の質問に答え、国際機構について「超党派的精神」で話し合うためにデューイがワシントンを訪れることを歓迎するとの意思を明らかにした。<sup>(38)</sup>

これに対し、デューイは一日にハルに電報を打ち、ハルの超党派的協議に賛成であること、及びデューイの代りに彼の外交顧問であるダレスをハルとの協議のために派遣することを伝えた。<sup>(39)</sup> 一方ハルもルーズヴェルトの同意を得て、ダレスとの協議に賛成する旨の返答をデューイに送った。<sup>(40)</sup>

こうして、瞬く間に政府（民主党）の外交責任者と共和党の指名を獲得して同党の事実上の党首となったデュー

イの代理人であるダレス外交顧問との会談がセツトされた。言うまでもなくこれは、民主、共和両党の外交の最高責任者の会談と認識されるべき会談であった。いずれにしてもハル・ダレス会談は一九四四年八月三日に始まり、当初の予想を超えて二五日まで行なわれた。<sup>(61)</sup>

ハル・ダレス会談では、結論から言えば、両者とも国際機構創設問題を超党派で進めることでほぼ合意に達し、八月二五日には、デューイの若干の修正意見を容れてハルとダレス両者が署名した共同声明が、共同記者会見の場で発表された。その共同声明では、ハルとダレスは、国際機構創設の問題は「政治的争点から完全に除外し、超党派の課題として」取り組むことで合意したと謳われたのである。<sup>(62)</sup>

この合意は、改めて言うまでもなく、ハルにとっては、主として党派的な思惑のために実現を妨げられたウィルソンの悪夢の再現を回避することができたことを意味しており、以後、戦後構想は米国独自の草案作りから四力国による草案作りの場、すなわちダンバートン・オークス会議へと進展することになるのである。

なお、このハル・ダレス合意の一方の立役者はダレスであった。彼はデューイの使者として、ハル国務長官との会談を成功に導いたと言ってよいであろう。会談におけるダレスの活躍は、これ以後数年に亘って、ダレスに超党派外交の代表者としての名を与えることになったと言っても過言ではないであろう。彼はこの後、民主党政権下において、後述するように、サンフランシスコにおける国際連合創設会議にアメリカ代表団の主席顧問として参加した。また、国連が創設されると、一九四六年一月にロンドンで開催された第一回国連総会アメリカ代表団に加わり、さらに一九四五年九月（ロンドン）、一九四七年三月（モスクワ）、同年一月（ロンドン）、一九四九年五月（パリ）にそれぞれ開催された各外相会議に国務長官顧問として参加、一九五一年には対日特使として対日講和条約の作成に当たるなど、一九五三年に共和党アイゼンハワー政権の国務長官に就任するまでの数年間に亘り、民主党政権への超党派的協力を行ったのである。

### 三 戦後構想に向けた各種草案 — 地域主義の復活と普遍主義との相克 —

#### (一) 米國試案と地域主義

二で述べた通り、ハル國務長官は普遍的國際機構を創設する上で障害となりそうな問題を一九四三年から四四年にかけて克服し、以後、彼の考え方に従って戦後構想を推進することになる。すなわち、すでに述べたように、ハルは國務次官のウエルズとの軋轢から、最終的には彼を一九四三年八月に更迭するが、実際には、すでに同年一月末にウエルズが就いていた政治小委員会や國際機構特別小委員会の議長の職を解くとともに、彼が関係したそれまでの検討の成果を棚上げした。ハルはウエルズの後を襲って一月には政治小委員会の議長に就任するとともに、四年八月には、國務省の中に彼が信頼するパスヴォルスキーを長とする草案作成グループを結成し、ほぼ一年間、非公式アジェンダ・グループとして、ダンバートン・オークス会議に米國案として提案される國際機構草案を検討させた。その結果一九四四年七月一八日に作成された草案が、第 節の國際機構の普遍的性格から第XI節の設立手続きに至る一項目に亘る「普遍的國際機構米國試案」(United States Tentative Proposals for a General International Organization)であった。<sup>(64)</sup>

こうして作成された米國試案は、ダンバートン・オークス会議に参加するアジェンダ・グループのほとんどのメンバーを含み、ステイニアス國務次官を長とする米國グループ (American Group)<sup>(65)</sup> によつて再検討されるが、一力国から成る「執行理事会」(後の國連憲章の安保理事会)の投票方式を除いてほぼそのまま米國試案として同会議に提案されることとなるのである。すなわち、これにより、國際の平和と安全のための普遍的な戦後構想に関する米國の政策の基本的枠組みが完成されたと言つことができるであらう。

ただここでも、脚注64で付言したように、すでに克服されたはずの地域機構と安全保障の問題が議論の対象となった。<sup>(66)</sup> そこでここでは、後の国連憲章第五条、すなわち集団的自衛権や該規定の重要な設定理由の一つとなった地域主義に関連する問題について、先ず米国試案ではどのように規定化されていたかを概観し、次いで、ダンバートン・オークス会議で最終的に合意されたダンバートン・オークス提案ではどのように修正され提案されたのかについて、(二)で略述することとする。

#### 米国試案

米国試案では、まず戦後構想についての一般原則、基本姿勢等が提案された後、上記のように、既に払拭されたはずの地域主義、具体的には地域機構について、それを重要項目の一つとして検討し、条件付きながら好意的な姿勢を示していることに注目すべきであろう。すなわち試案は、先のデューイの批判にも耐えられるように、次のような三つの基本的立場について確認した後、地域機構についても言及した。試案に見られる三つの基本的立場とは次の通りである。すなわち、

第一は、創設される国際機構は普遍的性格を有し、大小を問わずすべての平和愛好国家に開放された世界的規模の組織である。

第二は、当該国際機構の目的は、平和と安全を維持し、且つそのために必要な安定や福祉の諸条件を整えることである。

第三は、いかなる国家も当該国際機構の目的に反するような形で、国際関係において武力を行使することが許されないようにする。<sup>(67)</sup>

このような基本的な考えを示した後で、米国試案は地域機構について次のように述べて、一定の条件の下におけ

る地域機構の役割を肯定的に評価したのである。すなわち、

「当該機構はその目的に反しないような地域機構或いは他の協定や政策の存在を可能とし、及びそれらが、地域的な対応が適切な平和と安全の問題について、自ら自発的に、或いは当該国際機構による指示により機能を果たすことができるように創設されるべきである」

「当該国際機構は、地域的な手続きによる調整が可能な紛争の解決のために地域機構を利用することを奨励すべし」

「可能な場合には、地域機構は、地域的論争を調整し、解決するために用いられるべきである」と。<sup>(68)</sup>

米国試案に盛り込まれた地域機構に関する上記のような構想は、地域機構と国際機構との関係が必ずしも明確に示されていないものの、地域主義を明確に批判してきたハルにとっては必ずしも好ましいものではなかったと言つてよいであろう。上記試案は、ダンバートン・オークス会議の他の参加国、すなわち英国、ソ連、及び中国にそれぞれ送付され、それら諸国の検討にも委ねられことになるが、これまでに度々引用した『国連憲章の歴史』の著者、ラッセル (Ruth B. Russell) によれば、ハルは、その中で、特に強制措置のために地域機構を利用する可能性を強調する英国の提案には明確に反対するとともに、彼の意を汲んだ米国グループは、地域機構と国際機構との関係に関する米国の立場を十分に再検討し、国務省の初期の決定を踏まえた次のような一般的な認識に到達することになる。<sup>(69)</sup> すなわちそれらは、

第一に、効果的な軍事的強制システムにとって大国の結束は不可欠である、

第二に、世界平和の保護者としての「執行理事会」は、最終的には、いかなる地域機構の権威にも勝る権威を保持しなければならぬ、

第三に、大国が関与しない紛争における強制措置は、もし大国の暗黙の合意があれば単純で決定的である、

第四に、もし大国が分裂した場合には、地域的行動が成功するケースから、いかなる行動も取られないケースまでの範囲内で事態が展開することが予想される、

第五に、大国は、その個々の安全保障地域の範囲内では、危機的な国際情勢に対応するための軍事力の行使について、必然的に支配的な発言権を持つ、

第六に、地域的安全保障機構は、絶対的ではないとしても、各地域で発生する国際情勢に対する管轄権を持つ、第七に、地域的強制措置は普遍的国際機構の目的と矛盾しない目的のために行なわれる、

第八に、「執行理事会」は地域機構がとつた行動について、十分に通報されねばならないし、そうした行動が理事会の目的に合致しているかどうかを決定する権限をもつ、

第九に、理事会は、自発的に、或いは訴えに基づいて行動し、また可能な場合には、強制措置のために地域機構を利用する、

最後に、地域機構と普遍的機構の間の密接な連携は効果的な強制措置にとつて不可欠である、といった内容であった。

これらに見られるように、かつて否定されたはずの地域主義的アプローチは再び議論の対象として登場する。しかも、それと普遍的国際機構との関係は必ずしも明確化されてはいないが、どちらかと言うと、普遍的国際機構の優越性が示されている。いずれにしても、その結論は四力国によるダンバートン・オークス会議まで先延ばしされることになるのである。

## (二) ダンバートン・オークス提案と地域的取極

国連憲章草案の作成のためのダンバートン・オークス会議は一九四四年八月二日に開催され、ほぼ七週間後の

一〇月七日に閉幕する長期間の会議であった。上記のように会議は四力国によって開催されるが、実際には、二段階に分けて会議は開催された。第一段階は、米國、英國、及びソ連の間で八月二日から九月二八日まで行なわれた会議であり、第二段階は、九月二九日から一〇月七日まで、米國、英國、及び中國の間で行なわれた会議であった。<sup>(71)</sup>このように会議が二つに分けて行なわれたのは、当時、ソ連と日本が日ソ中立条約を結んでいたことを理由として、ソ連が日本と交戦國の關係にあつた中國との会議を拒否したためであつた。<sup>(72)</sup>このダンバートン・オークス會議の成果は、言うまでもなく、後の國連憲章の基礎となるダンバートン・オークス提案であり、それは一九四四年一〇月九日に発表された。<sup>(73)</sup>それによると、まず「國際連合」という名稱の國際機構を創設すること、それは、主權平等の原則に基づきすべての平和愛好國家に開放されること、その目的は、集團的措施によつて國際の平和と安全を維持すること、さらには平和的手段によつて國際紛争を解決すること等がその組織とともに詳細に提案された。<sup>(74)</sup>

#### 英國試案と中國試案、及びソ連の姿勢

それでは、地域主義に關連する提案については、どのような議論を経て、最終的にどのような合意が得られたのであろうか。

米國試案については、上に言及した通りであるが、それに対し、英國は、前に述べたように、当初から、戦後の平和と安全の維持のためには地域主義的アプローチが望ましいと考えていた。例えば、英國首相チャーチルは、一九四三年一月に行われたルーズヴェルトとの間のカサブランカ會談の後で、戦後構想の性格についての彼の考えを明らかにした。すなわち彼の基本的な考え方は、ヨーロッパと極東、及び西半球に三つの地域機構を創設し、それらが世界的規模の國際機構の三つの柱を構成するというものであつた。<sup>(75)</sup>もともと英國關係者がすべてチャーチルと考え方を共有していたわけではなく、例えばイーデン (Anthony Eden) 外相は、一九四四年五月には、英國にも

戦後構想についていくつかの見解があると指摘するとともに、チャーチルの地域主義に反して、まず中心的な国際機構を創設し、それが強固に確立された後に地域機構の設立を進めるべきであると主張している。<sup>(76)</sup>

しかし結局、英国は、一九四四年七月二二日、安全保障に関連して、どちらかと言うと地域主義的な色彩の濃い普遍的国際機構のための英国試案を作成することになる。<sup>(77)</sup> すなわち、試案は、先ず、国際的な安全保障体制の構築という目的のために、世界を、「世界理事會」の統制の下で、侵略を防止する軍事力を持つ確固とした地域に分割すべきであるという見解には相当の支持があると主張するとともに、軍事的観点からは、分割された地域を基礎に建設される世界機構に対し、ある種の反対があると指摘する。その上で、こうした地域機構の利点として試案は三点を挙げる。すなわち第一は、「地域的政治機構」は小国に対し、安全保障に対するより直接的な関心をもたせ、さらに安全保障措置に協力的にさせることによって四大国の負担を軽減することができること、第二は、地域機構は、当該地域の国家による政治的、及び軍事的行動の効率性を高める可能性があること、そして第三は、地域機構は、その配属軍事参謀を通して関係国間の軍事協力を容易にすることができることであった。結論として試案は、安全保障上、世界が地理的に固定化された地域に分割されることは、何がしかの軍事的困難を惹起するが、もし、国際機構の一部門として「地域的政治理事會」が設立されるなら、それは「軍事顧問要員」を保有することになり、地域間協力は促進されることになると極めて楽観的な見解を示している。<sup>(78)</sup> このように英国試案では、地域協力の可能性に期待するなど、米國試案と比べても、地域機構に対しかなり高い評価が与えられたと言ってよいであろう。もっともダンバートン・オークス会談が始まると、この英国の地域主義も若干トーンダウンする。すなわち、一九四四年九月七日付けのステイニアス國務次官の覚書によれば、英国は、一六日目（筆者注：ダンバートン・オークス会議は上記の通り八月二二日に始まった）の会談で、「執行理事會」による軍事行動の決定に、地域機構は大きいに役立つと主張しつつ、他方で、地域機構が政治的機能を持つことには賛成しないとの見解を示し、<sup>(79)</sup> 地域主義に

対する立場を若干後退させた。

いずれにしても、この英国試案と前記の米国試案は後述のダンバートン・オークス提案の第 3 章 C 節に反映されるところにも、それらはソ連や中国にも受け入れられることになるのである。なお英国のこの地域主義に対する認識や主張は、後の国連憲章第五一条や第五二条の設定に一定の影響を与えることになるであろう。

ところで米英以外のダンバートン・オークス会議参加国である中国やソ連の地域主義に対する見解はどのようなものであったであろうか。

結論から言えば、中国も上記の通り、米英両国合意案に反対はしなかった。ただ、八月二三日に示された中国試案では、地域機構は、どちらかと言うと抑制的に論じられた。すなわち、地域機構は、同一地域に属する国家間の協力と平和的な関係を推進するために、自発的に結成されるとした上で、地域機構の目的は国際機構の補助的役割を果たすことであり、いかなる場合にも国際機構の憲章規定に反してはならないと主張された。その他、中国試案は、地域機構は国際機構の支配下に置かれるべきであるとするなど、概して地域機構の国際機構への従属性を強調した。<sup>80</sup> すなわち、中国の最初の提案や交渉過程において、中国は、すべての地域機構は国際機構の目的に沿って行動しなければならず、それは「安全保障理事会」の承認を得なければならないと主張し、さらには、地域機構は前もって安保理事会の承認を得ると言う原則を主張したが、それに拘泥することはなく米英案を承認したのである。この中国の主張に対して、米国は、後に示す第 3 章 C 節に定められた内容とは異なり、この段階では、地域機構は、それらがとった行動を「安全保障理事会」に常に通報することで十分であると考えていた。<sup>81</sup>

英国や中国と比較し、ソ連は、創設される国際機構への議席数の問題などを抱えていたこともあって、地域主義の問題にはあまり関心を示さなかったと言つてよい。それは、前もって配布された米国試案に対するソ連からの文書には、地域主義に対していかなる見解も示されていなかったことに現れていた。<sup>82</sup> すなわちソ連は、ダンバートン・

オークス会議の第二日目の八月二二日には、地域機構の問題について、ソ連も加わる小委員会において検討を行うという合意に至るが、上記米ソ会談の終局に近づいた第二七日目の会談(筆者注・九月一九日に行われた)においても、ソ連はその合意にはこだわらず、先に合意された留保条件さえ取り消した<sup>(84)</sup>。これは、当時のソ連が上記議席数の問題に加え、ヨーロッパ戦線の最終局面を迎えて様々な混乱に直面していたこと、特に戦後構想、とりわけ戦後の安全保障問題に関して言えば、敵国ドイツの再侵略をいかにして防止するかということ、すなわち、後に憲章に規定されるいわゆる旧敵国条項に、より強い関心があったためと思われる<sup>(85)</sup>。

#### ダンバートン・オークス提案と第 章C節

ダンバートン・オークス提案は、正式には脚注<sup>73</sup>で示したように「Proposals for the Establishment of a General International Organization」<sup>(86)</sup>「普遍的国際機構の創設のための提案」と呼ばれ、すでに言及したように、第二次大戦の連合国による勝利に向けて、主要な役割を果たしつつあった四力国が、戦後の国際平和と安全を維持するために、集団安全保障という考え方を基礎とし、すべての平和愛好国が参加する国際機構を創設することを提案したものであった。それらは、必ずしも「全連合国による会議において直ちに議論の基礎として使われるような正式の四力国による合意ではなかった」<sup>(86)</sup>が、地域主義との関連について言えば、上で検討して会談経緯に見られたように、当初ハル國務長官が期待したような地域主義の完全な克服はならなかったものの、普遍主義的集団的アプローチの地域主義に対する優越性が示されることとなったと言ってよいであろう。それは次に示されたC節の第二項に「安全保障理事会の許可」という文言が挿入されたことよってかなり明確となったからである。

すなわち、ダンバートン・オークス提案は、第 章として「侵略の防止と抑制を含む国際的平和と安全の維持のための取極」に関する提案を行い、それらをA節・紛争の平和的解決、B節・平和に対する脅威、或いは侵略行動、

及び侵略に関連する行動の決定、及びC節…地域の取極、として具体的に論じたのである。<sup>17)</sup>そしてこのC節は上記米英案を基礎としてまとめられたものであったが、結論から言えば、米国試案が中国案を取り入れる形でより重視された結果となったと言ってよいであろう。

ここでは、地域主義的アプローチに関係があり、後に集団的自衛権との関係で議論になるC節を紹介しておきたい。すなわち、

C節…地域の取極

第一項…この憲章のいかなる規定も、国際の平和及び安全の維持に関する事項で地域的行動に適当なものを処理するための地域の取極又は地域の機関が存在することを、もしそのような取極又は機関、及びそれらの行動がこの国際機構の目的及び原則に一致するものであれば、妨げるものではない。安全保障理事会は、地方的紛争を、関係国の発案に基づき又は安全保障理事会の指示に基づき前記の地域的取極又は地域の機関を通して解決することを奨励しなければならない。

第二項…安全保障理事会は、その権威の下における強制行動のために、適当な場合には、前記の地域的取極又は地域の機関を利用しなければならない。しかし、いかなる強制行動も、安全保障理事会の許可がなければ、地域的取極又は地域の機関によってとられてはならない。

第三項…安全保障理事会は、国際の平和及び安全の維持のために地域的取極又は地域の機関によって開始され又は企図されている活動について、常に充分に通報されていなければならない。<sup>18)</sup>

ダンバートン・オークス提案は、このようにして一九四四年一〇月九日に発表されたが、同じ一〇月九日付けで新聞発表されたハルの声明に示されているように、それはダンバートン・オークス会議参加四力国が全会一致して合意したものであったにかわらず、「完全なもので最終的なものでなかった。<sup>19)</sup>」前にも記したように、幾つか

の解決すべき問題が含まれていたのである。地域主義と普遍的集団主義の問題に関しては、上記第二項によって一応の結論が出されたが、国際連合が創設される一九四五年になって、この問題はより深刻な問題として再顕在化することになる。それは中南米諸国による地域主義的アプローチと本章で第二項との衝突であった。サンフランシスコにおいて開催された国連創設会議において、その問題がどのように解決されたのかについては次号で検討する。

注

(1) 周知のように、国連憲章では、第二条三項・四項によって武力の行使は原則として禁止され、戦争は原則として違法化されたが、例外として三つのケースで武力行使の合法性が認められている。それらは、この憲章第五条に基づく場合の他に、憲章第七章により、平和の破壊行動に対し、国連が武力による強制行動を発動する場合、及び第一〇七条並びに第五三条一項但し書きにより認められた第二次大戦中の旧敵国に対する特別措置として武力が行使される場合である。

田畑茂二郎。新訂 国際法 下、有信堂、昭和三九年、二二八、二二九頁。

なお、第五条は、冒頭の条文に続けて、「この自衛権の行使に当って加盟国がとつた措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。またこの措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認められる行動をいつでもこの憲章に基づく権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない」と規定している。

(2) 高野雄一『集団安保と自衛権』東信堂、一九九九年、四〇、六〇頁。

(3) クンツとケルゼンはそれぞれ次のように述べて憲章第五条と地域機構の関係を指摘した。すなわちクンツは、「その(第五条の)目的は、地域機構、特に米州機構を普遍的国際機構に適合させることであった。そのことはサンフランシスコ会議の歴史に明確に示されている」と述べ、他方ケルゼンは、侵略者によって攻撃を受けた国家を他の国連加盟国が防衛する行為が集団防衛であり、それは憲章第五条に基づく地域機構によって組織されると説明している。

Joseph L. Kunz, "Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations", *The*

*American Journal of International Law*, Vol. 41, 1947, p. 872; Hans Kelsen, "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations", *ibid.*, Vol. 42, 1948, p. 792.

また国連憲章の注釈書の巻くも第五一条の集団的自衛権規定を地域機構との関連で説明している。例えば Leland M. Goodrich, Edward Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations - Commentary and Documents*, third and revised ed., (NY, Columbia U. P. 1969), p. 348.

- (4) US Dept. of State, *Department of State Bulletin* (以下 *Dept. of State Bulletin* とする), Vol. XII, No. 297, March 4, 1945, (Washington, D.C., US GPO, 1945) pp. 339, 340, なお本協定は一九四五年一月から三月にかけてメキシコ・シティで開催された Inter-American Conference on Problems of War and Peace において、三月六日に採択された決議 "Reciprocal Assistance and American Solidarity" を指す。

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以下 *FR* とする), 1945, Vol. I, (Washington D.C., US GPO, 1967) p. 112.

- (5) 防衛庁『日本の防衛』(平成一七年版防衛白書)巻とうせい、平成一七年八月、八〇頁、及び資料九(三五二頁)。

- (6) 同上書、八〇頁、及び資料一〇(三五三頁)。

- (7) 例えば、全米相互援助条約第三条(一九四七年)、北大西洋条約第五条(一九四九年)、ワルシャワ条約第四条(一九五五年)等、奥脇直也編『国際条約集、有斐閣、二〇〇八年。』

- (8) ここで戦後構想とは、言うまでもなく、第二次大戦後の国際の平和と安全を維持するために創設されるべき国際連盟に代わる国際機構を指しているが、それ、すなわち国際連合は、国際連盟設立時における経験から、米国が戦後再び孤立主義に回帰することを懸念し、戦争が終結するまでに創設されねばならないと考えられていた。現に、国際連合は戦争終結前の一九四五年六月二六日に設立された。

Harley Notter, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945* (Washington, D.C., US GPO, 1949) p. 98.

- (9) ハル国務長官は一九四四年二月一日、健康上の理由でステイニアスと交代するが、一九四五年四月から開催されたサンフランシスコにおける国連創設会議にはアメリカ代表団の一員となり、上級顧問に任命された。もっとも彼はサンフ

ランシムロには赴かず、ワシントンから意見を述べるところになった。

Julius W. Pratt, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol. XIII, Cordell Hull, (NY, Cooper Square Publishers, Inc. 1964), p. 769; (辞田中(こ)こ) "Franklin D. Roosevelt to Hull, Nov. 21, 1944", *Dept. of State Bulletin*, Vol. XI, No. 284, Dec. 3, 1944, pp. 649, 650. ジョージルースヴェルトはハルを「国際連合の父」と呼んでゐる。 ; (米国外務省文書) UN, *Documents of United Nations Conference on International Organization*, Vol. I (San Francisco, UN Information Organization, 1945), pp. 65-75.

(10) Harley Notter, *op. cit.*, p. 69.

(11) *Ibid.*

(12) 該諮問委員会が実際に設置されたのは、日本による真珠湾攻撃が行なわれた後、戦後問題に関する検討作業が拡大強化された一九四一年一月の後半であった。 Julius W. Pratt, *op. cit.*, p. 719; Dept. of State, *Charter of the United Nations: Report to the President* (Washington, D.C., U.S. GPO, 1945), p. 20.

但し、最初の諮問委員会は、一九四二年一月二日に召集された。 Notter, *ibid.*, p. 78; Pratt, *op. cit.*, pp. 718-720.

(13) "Work in the Field of International Organization in the Department of State prior to October 1943", October 4, 1944, *Notter File* (Records of Harley A. Notter, 1939-1945, ナトター・ファイル) (Washington, D.C., National Archives, 以下略)。

なお、ノッターは一九四四年一月の段階では、国務省特別政治局の国際安全保障及び国際機構課課長の地位にあり、連関問題担当国務次官補顧問でもあった。 *Finding Aids for Notter File* かな。

(14) Harley Notter, *op. cit.*, pp. 96, 98.

(15) *Ibid.*, pp. 108, 160-164.

(16) *Ibid.*, pp. 167-172, 247-248, 302.

なおこのアジェンダ・グループでは、メンバーは固定されていなかったが、同グループには国務省ヨーロッパ局長の J. ダン (James Dunn)、極東局長のホーンベック (Stanley Hornbeck)、ハル国務長官の特別顧問のパスヴォルスキー (Leo

Pasovolsky) 等を含む五人の国務省レギュラー・メンバーの他に、外部から、シヨンス・ホプキンス大学のボウマン (Isaiah Bowman) 学長等四人のレギュラー・メンバーが参加した。

*Ibid.*, pp. 169-172 ; Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1958) pp. 220-222.

(17) "Work in the Field of International Organization in the Department of State prior to October 1943", October 4, 1944, *Notter File*.

(18) Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull* (以下 *Memoirs* 以下略) (NY, The Macmillan Company, 1948, 以下略), p. 1626; Thomas M. Campbell, *Masquerade Peace: America's UN Policy, 1944-1945* (Florida State Univ. Press, 1973) p. 198.

(19) Julius W. Pratt, *A History of United States Foreign Policy*, 3rd (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972), p. 412; Russell, *op. cit.*, pp. 1, 205-206; Cordell Hull, *Memoirs* (NY, The Macmillan Company, 1948), p. 120; Pratt, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol. XIII, *Cordell Hull*, pp. 4, 718.; Richard E. Darliek, *A Loyal Opposition in Time of War* (Westport, Conn., Greenwood Press, 1976) p. 45.

(20) モスクワ宣言は、その原タイトル "Declaration of Four Nations on General Security" が示唆しているように、またその前文にも示されているように、一九四二年一月一日の「連合国宣言」に参加した国々が協力して枢軸国側を打倒し、平和と安全を維持するための国際機構を創設する意思を確認するための宣言であった。

Senate Committee on Foreign Relations, Staff of the Committee and the Department of State, *American Foreign Policy: Basic Documents, 1941-1949* (NY, ARNO Press, 1971) pp. 1-2 (Atlantic Charter), pp. 11-12 (Four Power Declaration on General Security).

なお、このモスクワ宣言、すなわち四カ国宣言は、その三ヶ月ほど前の一九四三年八月に開催されたケヘック会談において、ルーズヴェルトとチャーチルによって承認されていた。Pratt, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol. XII, *Cordell Hull*, p. 723.

- (21) Hull, *Memoirs*, p. 1627; Ruth B. Russell, *op. cit.*, pp. 98-100.
- (22) 「四人の警察官」構想は、一九四二年五月にワシントンを初めて訪問したモロトフソ連外相に対してルーズヴェルト大統領から初めて明らかにされ、一九四三年一月に開催されたテヘラン会談ではスターリンにも披瀝された。
- Robert A. Divine, *Second Chance* (NY, Atheneum, 1967) pp. 86, 157-160; Ruth B. Russell, *op. cit.*, pp. 43, 96-98; Warren F. Kimball, ed., *Churchill & Roosevelt* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984) pp. 608-611; Bohlen Minutes (Roosevelt-Stalin Meeting: November 29, 1943) *FR*, 1943, Conferences at Cairo and Teheran, 1961, pp. 530-531.
- (23) Russell, *op. cit.*, pp. 96.
- (24) "Declaration by the United Nations, January 1, 1942", Senate Committee on Foreign Relations, Staff of the Committee and the Department of State, *op. cit.*, pp. 2-3.
- (25) Russell, *op. cit.*, pp. 96-97.
- なお、四人の警察官のうちの二国を中国が占めることについては、スターリンは必ずしも賛成ではなく、むしろ疑問をもっていた。そのことは、テヘラン会談におけるルーズヴェルトとスターリンとの間の非公式の会談に示されている。すなわち、ルーズヴェルトはスターリンの疑問に対し、米国が一九四三年一月十九日から三〇日まで開催された米英ソによるモスクワ外相会議の最終日のモスクワ宣言を、中国の参加を主張して四方国モスクワ宣言としたのは、「現在の中国の弱さを認識していなかった」からではなく、より将来を見て、四億人の人口を持つ中国をトラブルの発生要因と見るよりは友好国と見た方がよいと考えたからだと述べている。
- Bohlen Minutes, *op. cit.*, p. 532.
- (26) Bohlen, *ibid.*, p. 530.
- (27) *Ibid.*: 「四人の警察官」構想以外の二つの構想は、ポーレンによれば、一つは、連合国三五カ国による大きな組織を形成し、それが定期的に各地で議論を行い、より小さな組織に勧告を行なうことであり、二つは、米英ソ中四カ国と、ヨーロッパ二カ国、南米一カ国、近東一カ国、極東一カ国、及び英連邦一カ国によって執行委員会を創設し、世界各地の非軍事的

問題を処理することであった。これらは良く検討された構想というよりは思いつきに近い考えと言ふべき性質のもの、スターリンも疑問を呈したものの、問題も多々実現性の乏しいものであった。 *Ibid.*, pp. 530-532.

- (28) *Ibid.*, pp. 530-531.
- (29) *Ibid.*, pp. 531-533.
- (30) Bohlen Minutes (Roosevelt-Stalin Meeting, December 1, 1943) *ibid.*, p. 595.
- (31) Pratt, *A History of United States Foreign Policy*, p. 413.
- (32) House, Congress Resolution 25, (Sept. 21, 1943), U.S. Congress, *Congressional Record* (下巻) *Congressional Record* (下巻) Vol. 89, Pt. 6, 78 Cong., 1 sess. (Washington, D.C., US GPO, 1943) p. 7729.
- (33) Senate, Res. 192, (Nov. 5, 1943), *Congressional Record*, Vol. 89, pt.7, 78 Cong., 1 sess., 1943, p. 9222.
- (34) Arthur H. Vandenberg, Jr., *The Private Papers of Senator Vandenberg* (London, Lowe and Brydone Limited, 1952) pp. 37, 58.
- (35) Russell, *op. cit.*, p. 1; Hull, *Memoirs*, p. 1646; Thomas M. Campbell, *Masquerade Peace* (Gainesville, Fla, Florida State Univ. Press, 1973) pp. 5-6.
- (36) ハルのウエルズに対する不満は、ルーズヴェルトのウエルズに対する高い評価、例えば、彼が有能で経験豊富、それに志が高いといった評価にかかわらず、もっぱら、彼がハルを飛び越えて大統領と直接重要政策について話し合いを行い、時に進言したり決定を得たりするというような基本ルールを無視した仕事のやり方に向けられた。そうしたやり方は、彼が一九三七年に國務次官補から國務次官に昇進した後に顕著に見られた。それに対するウエルズの真意は必ずしも明らかではないが、ウエルズはルーズヴェルト大統領とは旧知の間柄で、且つ彼に対するルーズヴェルトの評価も高く、一九三三年四月に彼を國務次官補に抜擢したのもルーズヴェルトであったことなども背景にあるとの見方もある。

Pratt, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol. XII, *Cordell Hull*, pp. 18-20, 615; Hull, *ibid.*, pp. 1227-1231.

なお、ハルとウエルズの軋轢は一九四二年一月末に開催された米州外相会議においても顕著に見られた(ウエルズは中

南米問題の専門家でもあった Pratt, *ibid.*, p. 18; Hull, *ibid.*, p. 1227.)。また、同年六月には、ウエルズは、本来なら大統領が國務長官が行なうべき戦後構想についての演説を行い、ハルの怒りを買った。Pratt, *ibid.*, p. 815.

ウエルズの演説は *Dept. of State Bulletin*, Vol. VI, No. 153 (May 30, 1942), No. 156 (June 20, 1942), pp. 485-489, 548-550.

(37) Pratt, *ibid.*, pp. 615-616, 618; Campbell, *op. cit.*, pp. 8, 14.

(38) Pratt, *ibid.*, p. 723; Hull, *Memoirs*, p. 1647.

(39) Hull, *ibid.*, p. 1640-1641; Campbell, *op. cit.*, pp. 9-11.

(40) Hull, *ibid.*, p. 1644.

(41) *Ibid.*, p. 1648.

(42) 詳細については、拙稿「国際連合の創設を巡るダレスの超党派的関与」『名城法学』第五三巻、第三号、二〇〇四年三月、一三二―一三三頁を参照。

(43) Kirk H. Porter & Donald B. Johnson, *National Party Platforms 1840-1964* (Urbana, University of Illinois Press, 1966) p. 390. 米国では、政党の統一的且つ具体的な基本政策は、四年ごとに行なわれる大統領選挙時の政策綱領に示される。

(44) 拙稿、前掲論文、三四頁。

(45) 因みに、ヴァンテンバーグは、一九四六年の中間選挙で共和党が上院を制すると、翌年に始まる第八〇会期には上院外交委員会の委員長に就任する。

U.S. Congress, *Official Congressional Directory, 1947* (Washington, D.C., U.S. GPO, 1947)

(46) Letter from Vandenberg to Charles M. Rowan, June 24, 1949, *Vandenberg Papers* (Ann Arbor, Bentley Historical Library, Univ. of Michigan); Thomas M. Campbell, *op. cit.*, p. 17. 111頁の「現実主義者」は当然ながら「国際主義者」を意味していた。

なお、彼が公式に孤立主義を放棄するのは一九四五年一月一〇日の上院本会議における「アメリカ外交」に関する演説

にありておいた。

*Congressional Record*, Vol. 91 pt. 1, 79th Congress 1st Session (U.S. GPO, 1945) pp. 164-167; Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 131.

(47) "Vandenberg Diary, December 8, 1941", Vandenberg, Jr., *ibid.*, p. 16.

(48) Robert A. Devine, *op. cit.*, p. 197; 田嶋 前衆議院議員 三井 三太郎

(49) Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 58.

(50) Hull, *Memoirs*, pp. 1258-1259; Devine, *op. cit.*, p. 132.

(51) Hull, *ibid.*, pp. 1656-1658, 1669; Cecil V. Grabb, Jr., *Bipartisan Foreign Policy* (White Plains, NY, Row, Peterson and Company, 1957) p. 44; Russell, *op. cit.*, p. 200

(52) 共和党綱領及び戦後構想に關連して、米国家は主權國家を構成国とする國際平和機構を創設するに同じ意思が示された。

"Republican Platform", Arthur M. Schlesinger, Jr., ed., *History of American Presidential Elections 1789-1968*, Vol. VIII (NY, Chelsea House Publishers, 1985), pp. 3018, 3020.

(53) Schlesinger, Jr., ed., *ibid.*, pp. 3054-3055.

(54) ダンバートン・オークスは、一九世紀にワシントンD.C.のジョージタウンに建てられた大邸宅で、一九二〇年に元駐アルゼンチン大使のロバート・プリス夫妻の所有となったが、一九四〇年にハーバード大学に譲渡された。

*DUMBARTON OAKS* (pamphlet)

(55) *New York Times*, July 18, 1944; Hull, *Memoirs*, pp. 1673, 1675, 1676.

(56) *New York Times*, August 15, 1944.

(57) Devine, *op. cit.*, p. 216; *New York Times*, August 17, 1944; Notter, *op. cit.*, p. 287.

(58) *New York Times*, August 18, 1944; Hull, *op. cit.*, p. 1689; Notter, *ibid.*, pp. 287-288.

(59) *New York Times*, August 18, 1944; Hull, *ibid.*; John Foster Dulles, *War or Peace* (NY, Macmillan Company, 1950)

- p. 123.
- (68) Hull, *ibid.*, p. 1690.
- (69) Notter, *op. cit.*, p. 288.
- (70) 因みにダレスは会議に数時間も遅れると書いていた。 Dulles, *op. cit.*, p. 124.
- (71) Notter, *ibid.*, p. 288; Hull, *op. cit.*, pp. 1692-1693; Robert A. Divine, *Foreign Policy and U.S. Presidential Elections* (NY, Franklin Watts, Inc., 1974) pp. 123-124; *Dept. of State Bulletin*, Vol. XI, No. 270, Aug. 27, 1944, p. 206.
- (72) ハル・ダレス会談の内容については Hull, *ibid.*, pp. 1690-1693; Dulles, *op. cit.*, pp. 123-125; Divine, *Second Chance*, pp. 218-219.
- (73) Pratt, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Vol. XII, Cordell Hull, pp. 721-723; Notter, *op. cit.*, pp. 169, 276.
- (74) なお、米國誌談話については Russell, *op. cit.*, pp. 995-1006; Notter, *ibid.*, pp. 595-606; FR, 1944, Vol. I, pp. 653-669. わが国誌談話もまた、アジエンタ・グループでは、この間の米國誌案件成程程のものが、重要な検討項目の1つとして「回覧されたものの地域機構と普遍的な国際機構との関係については検討が行われなかった」としている。 Notter, *ibid.*, p. 276.
- (75) Russell, *ibid.*, p. 394; Notter, *ibid.*, pp. 302-304.
- (76) Russell, *ibid.*, pp. 396-400; Notter, *ibid.*, p. 276.
- (77) Russell, *ibid.*, pp. 995, 996.
- (78) Russell, *ibid.*, pp. 995, 996, 1000.
- (79) Russell, *ibid.*, p. 393; Notter, *op. cit.*, p. 282.
- (80) Russell, *ibid.*, p. 399-400.
- (81) FR, 1944, Vol. I, p. 713.
- (82) Pratt, *A History of United States Foreign Policy*, p. 413.

- (73) "Proposals for the Establishment of a General International Organization", *FR*, 1944, Vol. I, pp. 890-900.  
 タンバートン・オークス提案では、安保理事会の常任理事国の拒否権の問題や国連創設会議に招聘される国の範囲等、未決定の問題も残された。なお、同提案のコピーは米国の全外交使節、ワシントン在住の外国の外交使節、議会の顧問グループ、上下両院の外交委員会、及び最高裁判事の他に、超党派の観点から、デューイの外交顧問であるダレスに対しても配布された。*Ibid.*, p. 890.
- (74) *Ibid.* なお、「国際連合」という名称は、ステイニニウスによれば、ルースヴェルトの推奨によるものであった。  
 "Diary, August 24, 1944", Thomas M. Campbell & George C. Herring (eds.), *The Diaries of Edward R. Stettinius, Jr., 1943-1946* (NY, Franklin Watts, Inc., 1975) p. 109.
- (75) "Memorandum by Mr. Leo Pasvolosky", March 15, 1944, *FR*, 1944, Vol. I, p. 627; Hull, *op. cit.* pp. 1640-1641.
- (76) *FR*, 1944, Vol. I, pp. 636-637.
- (77) "Tentative Proposals by the United Kingdom for a General International Organization, July 22, 1944", *ibid.*, pp. 670-693.
- (78) *Ibid.*, pp. 688, 689.
- (79) "Memorandum by Stettinius to the Secretary of State", *ibid.*, pp. 776-778.
- (80) "Tentative Chinese Proposals for a General International Organization, August 23, 1944", *ibid.*, pp. 718-728.
- (81) Russell, *op. cit.*, p. 473.
- (82) Notter, *op. cit.*, pp. 317, 318.
- (83) Russell, *op. cit.*, pp. 399, 472.
- (84) *FR*, 1944, Vol. I, pp. 716, 825.
- (85) ソ連は、実際に、九月二十九日の米英ソ会談で、戦後「旧敵国」に対して取られる行動は、安全保障理事会の許可を必要としないことへの条項に言及した。*Ibid.*, p. 825.
- (86) Russell, *op. cit.*, p. 411.

国連憲章第五条の成立過程から見た集団的自衛権の意味と同条成立過程へのダレスの関わり (一)

(87) *FR*, 1944, Vol. I, pp. 895-898.

(88) *Ibid.*, p. 898.

(89) Notter, *op. cit.*, pp. 336; *Dept. of State Bulletin*, Vol. XI, No. 276, October 8, 1944, p. 366.