

1954年ジュネーブ会議とアメリカの 対ラオス政策

寺地功次

はじめに

1953年1月にアメリカ合衆国大統領に就任したドワイト・D・アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）は、就任早々、アジアにおける新たな軍事介入の是非を問われる問題に直面した。当時、朝鮮戦争の休戦交渉が続けられており、7月には休戦協定が正式に結ばれた。しかし、インドシナにおいては3月から4月にかけてベトミン軍主力部隊のラオス侵攻作戦が展開され、インドシナの戦争は新たな局面を迎えていた。このときアイゼンハワーは、「本当の問題は、ラオスが失われれば残りの東南アジアとインドネシアをわれわれは失うことになるということだ」と述べたという記録がある。雨季明けには戦争はさらに激しさを増し、12月末には再びベトミン軍がラオス侵攻作戦を行った。¹ フランスの新たな軍事作戦「ナヴァール計画」の実施にもかかわらず、第一次インドシナ戦争は1954年5月のディエン・ビエン・フー陥落に至る最終局面を迎えたのである。この間アイゼンハワー政権内では、フランス連合軍支援のためのアメリカによる直接的・間接的、また単独あるいは多国間の枠組みでの軍事介入の可能性が幾度となく議論された。アイゼンハワー政権は米軍による直接のインドシナ軍事介入を最終的に決断することはなかったが、この時期の政権内でのインドシナ及び東南アジアに対する政策の検討・具体化は、1954年ジュネーブ会議後のアメリカのインドシナ政策への影響という点で重要な意味を持つものだった。

本論文は、1954年始めからジュネーブ会議直後までのアメリカのインドシナ政策の展開を、ラオスに焦点を当てながら検討するものである。従来の研究では、ディエン・ビエン・フー陥落前後の西側同盟諸国間の軍事介入をめぐる論争や、ジュネーブ会議でのベトナム問題の処理に焦点が当てられることが多かった。しかしジュネーブ会議関係の資料を見てもわかるが、ラオス、カンボジアに関する議論はかなりあり、両国の問題はベトナムの問題とも密接に関係していた。特にラオスには多数のベトミン軍部隊が駐留しており、ベトミン軍の撤退とラオス王国政府の統治に対抗するパテート・ラオ（Pathet Lao）勢力をどのように扱うかは重大な問題となっていた。1950年代末にアメリカの軍事的関与を背景として内戦状態となるラオスの紛争を考察するうえでも、この時期のラオス問題の処理とアメリカの政

策の関係を検討することは重要である。

1 ジュネーブ会議前のアメリカのインドシナ政策

1-1. NSC 5405 (1954年1月16日)

アイゼンハワー政権が発足して1年が経過した1954年1月、東南アジアに対する基本政策を再検討した文書が作成された。国家安全保障会議 (The National Security Council, NSC) 文書 177号「東南アジアに関する合衆国の目的と行動指針」(NSC 177, 後に NSC 5405) と題されたこの文書は、東南アジア全般への政策を検討するとともに、個別地域としてビルマ、タイ、インドシナ、マラヤに対する政策を扱っていた。島嶼部のインドネシア、フィリピンについては別の NSC 文書がそれぞれ作成されている。

NSC 5405 は、多くの点でハリー・S・トルーマン (Harry S. Truman) 政権期の 1952 年 6 月に作成された NSC 124/2「東南アジアにおける共産主義の侵略に関する合衆国の目的と行動方針」の分析を継承していた。しかし重要な変化もあった。たとえば、冒頭の考察部分はインドシナ喪失の危険性をそれまでも増して次のように強調していた。²

1. いかなる手段であれ共産主義による東南アジア全体の支配は、合衆国の安全保障上の利益を短期的に深刻な危険にさらすとともに、長期的にも重大な危険にさらすものとなるだろう。
 - a. インドシナの紛争では、戦場を舞台として共産主義と非共産主義の世界が明白に敵対している。インドシナでの戦いに負けることは、東南アジアと南アジアでのその影響に加えて、ヨーロッパと他の地域における合衆国と自由世界の利益に最も深刻な影響をもたらすだろう。
 - b. この地域の国々の相互関係は、ひとつの国の喪失が東南アジアの残りの国々やインドネシアの共産主義への服従や連携につながることを防止する効果的な対抗策を即座に必要とするような関係である。さらに、東南アジア全域が共産主義化した場合には、インド、そして長期的には中東（少なくともパキスタン、トルコはおそらく例外として）の共産主義との連携が徐々に起こる可能性がある。このような広範な連携が進めば、ヨーロッパの安定と安全保障にも重大な危険をもたらすことになるだろう。
 - c. 東南アジア全体とインドネシアの共産主義支配は、太平洋沖合島嶼地帯 [the Pacific offshore island chain] における合衆国の立場を危ういものとし、極東における合衆国の安全保障上の基本的利益を深刻な危険にさらすことになるだろう。

NSC 124/2 の最初では、中国の共産主義の脅威や東南アジアにおけるマラヤやインドネ

シアの資源や経済・政治面での重要性が取りあげられていた。これに対し NSC 5405 では、インドシナの紛争がまずこのように共産主義対非共産主義の戦いの場として前面に打ち出されていた。インドシナの喪失は、東南アジアのみならずインド、中東、ヨーロッパ、「太平洋沖合島嶼地帯」、極東における「自由世界」にとっての安全保障上の利益に深刻な影響をもたらすものとして位置づけられていたのである。これは、アイゼンハワー政権発足直後の1953年春に始まったベトナム軍のラオス侵攻作戦以降のインドシナ情勢の悪化に対する危機意識の高まりを反映したものであった。

一方、東南アジア自体の重要性に関する具体的な分析は、NSC 5405 も NSC 124/2 以前の NSC 文書をほぼ踏襲していた。NSC 5405 も、豊富な天然資源（天然ゴム、錫、原油等）の埋蔵地、米作地帯としての東南アジアの経済的重要性を強調し、「東南アジアの喪失は自由世界の多くの国々に深刻な経済的影響をもたらし、反対にソ連圏に重要な資源を与えることになる」と述べている。東南アジアと日本の関係についても、「東南アジア、特にマラヤとインドネシアの喪失は日本における経済的・政治的圧力となり、日本が最終的に共産主義に譲歩することを阻止するのを極めて困難にする」と見ていた。

中国による公然とした東南アジア攻撃の可能性についても、NSC 5405 は NSC 124/2 と同様に「より可能性は低い [less probable]」と見ていた。しかし、その代わりに「武装反乱または破壊活動を通じて支配を達成しようとする共産主義者の努力が継続される」可能性が高いと分析していたことは重要である。そして「何よりも東南アジアにとって最も切迫した脅威は、共産中国による公然とした介入がなくとも、共産中国とソ連の政府が提供する援助で増強された軍事力をもつベトナムの反乱に抵抗するフランスとインドシナ協同国家の決意が弱まる結果、インドシナ情勢が新たに悪化する可能性が高いことである」と述べていた。

NSC 5405 は、1951 年以来アメリカがインドシナ戦争のためフランスに軍事援助等を提供してきたこと、1953 年 9 月には「ナヴァール計画」遂行のために 3 億 8,500 万ドルの追加援助を約束したことなどを述べ、フランス連合軍がベトナムに対し軍事的勝利を収めることへの期待を表明していた。しかし同時に、フランスが完全な勝利を目指すことなく「可能な最良の条件で」交渉による解決を選ぶことへの懸念も表明していた。この背景には、フランスに対する不信感のみならず、共産主義者の手法に対する疑念があった。NSC 5405 によれば、「共産主義者たちは、プロバガンダ目的のため、そして彼らが合意するどのような政治的交渉や解決も最終的にはインドシナの支配を獲得する可能性を高めると信じて、非共産主義者を分断するために和平交渉を口にするかもしれない」からである。

以上の考察を踏まえたうえで、NSC 5405 はアメリカの政策として 3 つの目標を掲げていた。まず、「東南アジア諸国が共産主義陣営に陥るのを防止」すること、第二に、自由世界との連帯が自らの利益になることを東南アジア諸国に説得すること、そして第三に、内外の共産主義に抵抗できる「安定した自由な政府」の発展を援助することである。そのうえで東

南アジア全体におけるアメリカの「行動指針」として、NSC 124/2 をほぼ踏襲して次のような 10 項目の提言を行っていた。

最初に行動指針としてあげられていたのは、(1)自由世界諸国との協力・連携の拡大・緊密化が自国の利益になると示すこと、(2)この地域の非共産主義政府の強化のため経済・技術援助を続けて提供すること、(3)「東南アジア諸国が相互にそして他の自由世界、特に日本と協力し通商を回復・拡大することを奨励し、地域の天然資源の自由世界への流入を刺激すること」であった。また(4)共産中国に対しては、他国と連携して東南アジアへの侵略がもたらす重大な結果を明確に示すことが重要とされた。

さらに、戦後のアメリカの軍事・外交政策で重要な位置を占めることになった非公式の政策に関する行動指針も、NSC 124/2 と同様にあげられていた。(5)「東南アジアにおける合衆国の目的達成を支援することを企図した秘密作戦を必要に応じて強化する」こと、(6)東南アジアの「華僑社会」における反共活動・自由世界への指向・中国国民政府への支持を促進する「活動と作戦を継続する」ことである。地域の組織レベルの努力としては、(7)「東南アジアにおける防衛協力 [the coordinated defense of Southeast Asia]」を促進することもうたわれた。他にも情報宣伝分野の行動指針として、(8)「共産中国の侵略、土着の共産主義者の蜂起・破壊活動・浸透・政治的操作及びプロパガンダに対する、東南アジア諸国民の間の抵抗精神を促し支援すること」、(9)「自由世界の人々との連帯をさらに醸成できる地域に関しては、プロパガンダおよび文化活動を必要に応じて強化すること」、(10)アメリカ国民に東南アジアの重要性を明らかにすること、があげられていた。

NSC 5405 の地域別の「行動指針」の「インドシナ」に関するセクションは、NSC 124/2 に比べると文章の構成や表現が大幅に見直されていた。中国の侵略がない限り、アメリカによる直接の軍事行動を想定していなかったという点、フランス自身の基本的責任の重要性とアメリカのフランス及びインドシナ三国への援助拡大をうたっていたという点では従来の路線を踏襲している。「協同国家の防衛に対するフランスの基本的責任を解くことなく、フランス連合軍への援助の提供を促進し、必要があれば増加させる」ことも基本的な政策として主張している。

しかし、基本的な政策の方向性は同じでも、以下の 2 点にそった積極的な政策の新たな展開も強調されていた。

- a. 1955 年半ばまでに組織的なベトミン軍を除去するための、秘密作戦も含む、積極的な [aggressive] 軍事的、政治的、心理的計画。
- b. フランス部隊の援助なしに、国内的安全保障 [internal security, 国内治安] を究極的には維持できる、独立した兵站・管理部門を含む現地軍の育成。

これらを実現するため NSC 5405 は、現地軍の訓練強化、指揮・諜報部門の効率化、現

地軍指導者の責任の拡大なども含めた全般的軍事能力を改善するために「可能なあらゆる手段」を講じることを主張した。つまり、この文書は、一方で「フランスがインドシナでの主要な責任を遂行し続ける限りはアメリカの支援を継続する」と書きながら、フランスの作戦が思うような成果を上げていないことから、アイゼンハワー政権が協同国家3カ国の軍事力を自ら育成することに政策の重点を移し始めていたことを示していた。

この背景には、上に述べたようなフランスのインドシナ放棄に対する懸念があった。NSC 5405は、そもそも「軍事情勢に顕著な改善が見られない場合、受け入れ可能な条件が展望できる交渉の基礎はない」と主張し、「名目的な非共産主義の連立政府は、最終的には、合衆国またはイギリスがフランスに取って代わる機会を提供することなく、国をホー・チ・ミンに渡すことになるだろう」と観察していた。フランスに戦う意志が見られない場合、頼りになるのは現地の軍隊であり、より強固な基盤をもつインドシナ三国の政府の存在であると考えられたのである。

なお、NSC 5405の「行動指針」の「インドシナ」のセクションでは、中国による東南アジア攻撃というケースについても議論されていた。その可能性自体は低いものであると判断していたものの、万が一の場合には、国連の下であるいは英仏等と共同での海軍力・空軍力によるインドシナ介入をNSC 5405は提案している。

アメリカの対ラオス政策という観点から見ると、NSC 5405はある意味で奇妙な文書であった。1953年のインドシナ情勢の悪化がベトナム北部でのベトミン軍の攻勢とラオス侵攻に起因しており、アイゼンハワー自身も「ラオスが失われれば……」といった発言を残していたことはすでに述べた。この文書が作成・検討されている最中にもベトミン軍による二度目のラオス侵攻作戦が展開されていた。それにもかかわらずNSC 5405の中では一度もラオスという名称は出てこない。これはカンボジアについても同様で、実はベトナムという名称もそれほど使われていない。全体としてはそれまでのアメリカ政府内のトップ・レベルの文書を踏襲して、「インドシナ」という枠組みで議論が進められ、三国を総称する複数形の「協同国家」という名称か一部で「トンキンの防衛」といった表現が使われていただけだった。

1-2. インドシナ軍事介入論争と現地軍の育成、「国内的安全保障」

NSC 5405 (NSC 177) は、1954年1月の2度のNSC会議で議論された。前述のように、この文書では中国によるインドシナ軍事介入を想定して、国連の下であるいは英仏等との共同行動でアメリカが海軍力・空軍力に限定した援助を行うという選択肢があげられていた。しかし、中国の軍事介入の可能性は低いと想定していたため、全体としてはアメリカのインドシナ軍事介入を提言する文書にはなっていなかった。

この背景のひとつには、アイゼンハワー大統領自身のインドシナへの米軍地上部隊の派遣に対するきわめて否定的な態度があった。1月8日のNSC会議でも大統領は、「沖合島嶼地

帯に対する防波堤として防衛する必要があるマラヤをおそらく除き、合衆国が地上軍を東南アジアのどこかに派遣することは想像すらできない」と述べていた。さらに、「インドシナで米軍が仏軍に取って代わるという話をすることに全く何の意味もない」とも主張していた。アイゼンハワーによれば、「この戦争に勝利する鍵は、ベトナム人を戦わせるようにすること」であり、アメリカの介入は、ベトナム人の「フランス人に対する憎しみをアメリカ人に向けさせる」ようなものだった。

これに対しアーサー・W・ラドフォード (Arthur W. Radford) 統合参謀本部 (The Joint Chiefs of Staff, JCS) 議長のように、「ディエン・ビエン・フーでのフランスの敗北を阻止するため可能なあらゆること」をすべきと主張する出席者もいた。しかし他の出席者からは、兵員を送ることは戦争に巻き込まれることを意味するとして、地上軍派遣に強く反対する意見が表明された。インドシナ軍事介入をめぐる論争はこの後も収まることはなかったが、少なくとも8日の会議ではアメリカによる軍事介入を承認する方向で議論はまとまらなかった。³

このことは、この日の会議で NSC 5405 の「特別付録 [The Special Annex]」として議論された文書の扱いにも表れていた。同文書は2つのシナリオを描き、さらにそれぞれのシナリオについて2つの事態を想定していた。第一の、共産主義者の勝利をもたらすような条件でフランスが交渉により戦争を終結させるというシナリオでは、(1)アメリカがインドシナへの軍事介入を拒む場合、(2)必要とあらば戦闘部隊も含めて米軍が軍事介入する場合、の2つの事態が検討されている。第二の、アメリカの援助にもかかわらずフランスがインドシナの戦争を放棄するというシナリオでは、(1)アメリカがフランスに代わって軍事介入する場合、(2)フランスの撤退を促して他の手段を採用する場合、の2つの事態が検討されていた。そしてこれら4つの事態それぞれについてとるべき政策や必要な部隊の規模、費用や影響に関する具体的な分析が行われていた。⁴ しかし、「特別付録」が地上戦闘部隊派遣も含めた軍事的選択肢を詳細に検討していたこともあり、8日の会議でこの文書は口頭報告でのみ議論され、さらに大統領の命令で文書の全コピーは回収・破棄されることになった。但し、本当に破棄されたわけではなかった。3月に再び軍事介入をめぐる政権内での論争が激しく戦わされ、3月29日にジョン・フォスター・ダレス (John Foster Dulles) 国務長官が「統一行動」を英仏などに呼びかけた頃には、当時の軍事介入をめぐる議論の参考資料として政権内で再び回覧された。⁵

アイゼンハワー自身、地上戦闘部隊の派遣には拒否反応を示していたが、軍事的、準軍事的手段の活用をすべて排除していたわけではなかった。1月8日の NSC 会議でも大統領は、1953年のベトミン軍のラオス侵攻作戦の際のように米軍機や「民間人」操縦士・整備要員をフランスに提供することには積極的だった。そして会議では、国防省が CIA と協力して「戦闘での公然とした [overt] 米軍の使用には至らない、可能なすべての追加策」について検討することも決定された。⁶ 米軍機や整備要員の提供はすぐに実施に移された。1月末、

大統領は後述するインドシナ特別委員会の勧告に従って、フランスへの追加支援策として B-26 爆撃機 10 機の提供と 200 名の米空軍整備士のインドシナへの派遣を承認している。⁷

NSC 5405 は、1 月 14 日の NSC 会議で若干の修正を加えられたうえで承認された。この日の議論で特徴的だったのは、8 日に続いて「公然とした米軍の使用に至らない」可能な活動について積極的に話し合われたことである。ダレス国務長官は、フランスがインドシナから放逐されればベトナムがインドシナで政府を樹立することになるだろうと発言した。しかし、彼の考えでは「それで万事休す」とすべきではなかった。「ベトナム新政府に対する効果的なゲリラ作戦をわれわれが展開できれば」、相手に多大の困難を強いることができるはずであった。ダレスは、「フランスがインドシナで敗北したら、そこを放棄したらどうしようかとあまり思い悩んで時間を無駄にするより、このような機会について考えることにわれわれはもっと時間を割くべきだ」と主張している。これに対しアレン・ダレス (Allen Dulles) 中央情報局 (The Central Intelligence Agency, CIA) 長官は、CIA がすでにそのような計画に取り組んでおり、現地での可能性を探るために人員を派遣したばかりであると述べた。アイゼンハワーもこの種の計画に賛同した。最終的に 14 日の会議では、CIA が他の省庁と協力して「インドシナの非常事態に備えて国務長官が提案したような計画」を立案することが合意された。⁸

ジュネーブ会議後のアメリカの政策の展開を考えると、インドシナに関しても、この時期から直接の軍事介入に代わる「国内的安全保障」のための政策として、NSC 5405 の提言にもあった現地軍の育成に加え、非公然活動やゲリラ活動の手段が本格的に検討され始めたことは重要である。この種の手段も含めて、平時におけるいわゆる「非正規戦争 (unconventional warfare)」、 「心理戦争 (psychological warfare)」や情報・宣伝活動の実践が重視され強化されるようになったことは、トルーマン政権からアイゼンハワー政権にかけてのアメリカの対外政策の特徴でもあった。

そして、東南アジアにおける目的達成のため「秘密作戦を必要に応じて強化する」ことも当然のようにうたわれていた。すでに 1953 年 8 月にアイゼンハワー政権は、秘密作戦でイランのモサデク政権を転覆させていた。グアテマラのアルベンス政権転覆の秘密作戦も進められており、インドシナに関するジュネーブ会議が開かれていた 6 月にはアルベンス政権も倒される。しかしインドシナではフランスに対する配慮もあったため、具体的な政策や作戦が本格的に展開され始めていたとは言えなかった。ようやくジュネーブ会議直前のこの時期に、フランス撤退後も見すえたこの種の対応が実施されようとしていたのである。皮肉なことには、インドシナの状況はもっと混沌としていた。イランやグアテマラのように倒すべき「政府」も見当たらず、支援すべき現地の「正統政府」も軍事勢力も不完全で脆弱な状態だったのである。

1 月 14 日の NSC 会議後、アイゼンハワーは、「戦略諜報局」(The Office of Strategic Services, OSS) 時代からの心理戦争専門家で大統領特別補佐官の C. D. ジャクソン (C. D.

Jackson) らに命じて、東南アジア全般の問題と行動計画を検討するための特別委員会を発足させた。3月2日の同委員会による「インドシナに関する大統領特別委員会報告書」は、翌日、NSCの下部機関で国家安全保障に関わる公然・非公然活動の調整を行う「作戦調整委員会」(The Operations Coordinating Board, OCB)で承認を得ている。報告書は、当面の対策として政府各省庁が仕事を分担・調整して実施すべき政策を詳細にあげていたが、11日のOCBから大統領へのメモによれば、報告書の提言の一部はOCBの調整の下にすでに実施に移されていた。⁹

3月2日の報告書は、「米軍による公然とした [overt] 戦闘作戦に訴えない行動計画」を提案していた。2つの政策目標が掲げられ、第一の目標は「インドシナで共産主義勢力の軍事的敗北を確実にすること」、第二の目標は「インドシナ、タイ、ビルマ、マラヤ、インドネシアそしてフィリピンを組み込んだ東南アジアにおける西側指向の集合体を確立すること」であった。

報告書の重点は、当面の「ディエン・ビエン・フー=中部ラオス地域」でのフランスによる作戦やナヴァール計画の支援強化にあったが、同時に「軍事作戦成功の鍵」として、ベトナムとの戦闘で「自らの自由のために戦う」高度に訓練された現地軍を育成すること、究極的には現地人将校団がこのような同質的な部隊を指揮することが不可欠とされた。そのうえで報告書は、インドシナにおける目的は「インドシナのすべての合衆国の軍事力、軍事援助、そして『非正規戦争』(心理戦争、ゲリラ戦争と平定作戦の特定分野を含む)のメカニズムの、合衆国による中央集権的な管理・調整であるべきである」と主張している。そして必要とされるべき行動として、フランスのインドシナにおける空軍力の強化、戦費援助の強化、インドシナ米軍事顧問団及び軍事顧問団長の役割拡大、アメリカ人による現地軍の訓練から情報・心理作戦など、多岐にわたる提言が行われていた。¹⁰

このような提言は、フランス連合軍指揮下にあった現地部隊の当時の状況からすれば、フランスの責任を米軍事顧問が一部担う内容を含むものであった。フランスの権限に対する侵害とも解釈できる要素を含んでいたため、実際、フランス側から反発もあった。なお、アイゼンハワー政権の秘密作戦に関する全般的な方針は、1954年3月15日にはNSC 5412「秘密作戦」として正式に政権全体の政策として位置づけられている。但し、前述のように「秘密作戦」への言及はこれ以前の文書にもあり、すでに作戦も実施されていた。¹¹

従来のこの時期に関する研究では、どちらかと言えば、アイゼンハワー政権内の軍事介入をめぐる激しい論争や米英仏の同盟関係における軋轢に焦点が当てられる傾向があった。このような側面が重要であることに変わりはないが、ジュネーブ会議開催以前から始まっていたインドシナ諸国内の現地軍の育成や「国内的安全保障」をいかに強化すべきかという検討にも注目する必要がある。結局、アメリカによる直接の軍事介入という選択肢がジュネーブ会議を境に当面は消滅した結果、アイゼンハワー政権は、軍事偏重の援助による現地軍の育成、警察力、準軍事組織の育成、情報・宣伝など心理作戦を重視することになるからである。

1-3. ディエン・ビエン・フー危機と「統一行動」

1954年3月13日、ベトミン軍によるディエン・ビエン・フーへの総攻撃が開始された。この後、アイゼンハワー政権内でのインドシナ軍事介入をめぐる論争は再び加熱することになる。3月上旬までのインドシナの軍事情勢については、現地を訪問したハロルド・スタッセン (Harold Stassen) 対外活動局 (The Foreign Operations Administration, FOA) 長官の「想像していたよりはるかに良好である」という報告もあった。前述のように、インドシナ特別委員会の報告もまだ米軍の公然とした軍事介入を必ずしも前提としないものだった。¹² しかし、ディエン・ビエン・フーに対する危機意識が急速に高まる中、政権内では「特別付録」にもあったような何らかの軍事的手段による介入という選択肢が緊急時の対応として検討された。そして3月29日のダレス國務長官の「統一行動 [united action]」演説、4月7日のアイゼンハワー大統領によるドミノ演説や4月16日のリチャード・ニクソン (Richard Nixon) 副大統領のインドシナ軍事介入を主張したとも思われる発言などの影響もあり、3月中旬から5月のディエン・ビエン・フー陥落まで、アメリカのインドシナ軍事介入をめぐる様々な憶測が惹起され、同盟国との協議でも厳しい緊張が引き起こされたのである。

3月半ば以降のアイゼンハワー政権内での錯綜した議論やメディア、議会などの動きについては、これまでも多くの研究で取りあげられ詳細が明らかにされている。本論文では、既存の研究や当時の政府文書に依拠しながら、改めてこの時期のインドシナ軍事介入をめぐる論争を整理しておきたい。¹³ その際、まず次の3点を全体的な特徴として確認しておく必要があるだろう。

第一に、アメリカの地上戦闘部隊、特に陸軍による軍事介入が緊急の選択肢として真剣に考えられたことはほとんどなかったということである。ラドフォード JCS 議長のような軍事介入を主張する強硬派もいたが、ラドフォードは JCS 内でも孤立していた。また戦闘部隊を派遣することになる陸軍のマシュー・リッジウェイ (Matthew Ridgeway) 参謀長はインドシナへの軍事介入には一貫して反対していた。¹⁴ アメリカは朝鮮戦争で多くの犠牲者を出したばかりであったし、1月の NSC 会議でのマラヤを除き「合衆国が地上軍を東南アジアのどこかに派遣することは想像すらできない」というアイゼンハワーの見方は、大統領個人の見解に留まるものではなかった。

3月31日にもアイゼンハワーは、地上戦闘部隊の派遣に否定的な発言を公に行っている。2日前のダレス演説での「統一行動」が「米軍部隊」を直接使用する介入を意味するのかという記者の質問に対し、アイゼンハワーは、質問に直接答えるのは避けながらも、介入の是非は個々のケース次第であると慎重に留保をつけて、「何度も述べてきたように、わが国の地上軍そして他のいかなる種類の軍隊をも世界中に多数派遣し、生じる個々の小さな状況に対処することほど、アメリカにとって大きな不利益は考えられない」と述べていた。¹⁵

但し、後述するように、地上戦闘部隊の派遣に反対するという方針は、可能性は低いが中国による軍事介入という非常事態が起こった場合に NSC 5405 が想定していたような、海軍力・空軍力等の手段による軍事介入を排除することは意味していなかった。実際に、短期間の単独の空爆も含めた海軍力・空軍力を活用するこの種の軍事介入の可能性は、3月以降、何度か検討されたのである。この点はこの時期のアイゼンハワー政権内の議論の第二の特徴として押さえておく必要がある。¹⁶

第三の特徴は、アメリカ単独の軍事介入を前提とする主張は基本的に少数であったことである。たとえ軍事介入に追い込まれるとしても、フランスの戦争努力の継続を前提とし、他の友好国との、特にイギリスとの共同の軍事行動が不可欠であると考えられていた。そして多国間での対応が模索された背景には、単独行動では米国内、特に議会の支持を得ることは困難であるという判断があった。

たとえば、3月29日に行われたダレスの「統一行動」演説前後の米政府内の議論は、この第二、第三の特徴をよく表すものであった。3月下旬、フランス統合参謀本部長のポール・エリー (Paul Ely) 将軍がワシントンを訪れ、ラドフォードやアイゼンハワーらと会談を行った。エリーは米軍機・整備要員の追加援助を要請し、中国領内から空爆が行われた場合、米軍機による介入はあり得るのかどうかという公式な問い合わせを行った。これを受けてラドフォードは、「アメリカの介入を求めるフランスの遅ればせながらの必死の要請」に応えるべきであると大統領に提案した。¹⁷ そのため、海軍力・空軍力を行使したアメリカの軍事介入やディエン・ビエン・フーへの米軍機による空爆の可能性が NSC 会議などで議論の俎上にのぼった。基本的にアイゼンハワー政権は軍事介入に対する言質をフランスには与えなかったが、ダレスの「統一行動」演説は、共産主義側や中国に対する警告も念頭においてこのような流れの中で行われたものであった。ダレスは次のように述べた。¹⁸

今日の情勢では、共産ロシアやその中国の共産主義同盟者の政治体制をどのような手段であれ東南アジアに強制することは、自由社会全体への重大な脅威となるだろう。合衆国はそのような可能性が何もせず容認されるべきではなく、統一行動によって対処されるべきだと考える。これは深刻な危険を伴うかもしれない。しかしこのような危険は、今日あえて断固たる態度を取らないで数年後に直面する危険よりはるかに小さいものである。

「統一行動」という概念が、どのような具体的な行動を意味するのかは当時も論争を呼んだが、この前後の政権内の議論や英仏との協議を検討すると、「統一行動」には少なくとも次の2つの前提が含まれていたと言えるだろう。

第一に、「統一行動」という名の通り、他国との共同の軍事行動という前提であった。アイゼンハワーの首席補佐官シャーマン・アダムズ (Sherman Adams) は回顧録で、4月4

日にアイゼンハワーは、ホワイトハウスの非公式会合でダレス、ラドフォードと「特定の厳密な条件の下に米軍をインドシナに送る計画に同意した」と書いている。これらの条件とは、イギリス、そしてオーストラリア、ニュージーランド、可能ならフィリピンとタイも含む「共同行動 [joint action]」であること、フランスが戦争を継続し完全な責任を担うこと、インドシナ三国の将来の独立をフランスが保証すること、の3つであった。東南アジアの国々も含めた共同行動という考えは、3月25日のNSC会議で大統領自らが示したのもであった。NSC会議でアイゼンハワーは、介入するにしても国際連合の承認が重要であることや「ANZUS条約の拡大を基礎として」介入するといったことにも言及していたが、アジアやアラブ諸国の反発を避けるためにもインドシナ周辺国との共同行動の重要性も強調していた。¹⁹

第二の前提は、米議会の承認なしにアメリカの軍事行動はありえないというものだった。3月25日のNSC会議でもアイゼンハワーもダレスも議会の支持なしにはインドシナへの介入はありえないという主旨の発言を行っている。実際、ダレスとラドフォードは、「統一行動」が可能となった場合に備えて事前に議会の決議を取り付けようとした。しかしながら、4月3日の議会指導者との会談における、海軍力・空軍力使用の権限付与を求めるダレスらに対する議会指導者たちの反応はきわめて否定的だった。ダレスのメモによれば、「われわれの同盟国から政治的、物質的なコミットメントを国務長官が得るまでは議会の行動はなされるべきではない」というものだった。また議会指導者たちは「合衆国が90%の人員を提供する朝鮮のような事態は望まない」という点で全員一致していた。²⁰

このような議会指導者の反応は、アイゼンハワーやダレスらの言動に強い影響を及ぼした可能性がある。これ以前には、アイゼンハワーは政権内の議論で、インドシナに介入すべきではないが、「決定的な結果」をもたらすのが確実なら「単発の攻撃の可能性を完全に排除するものではない」といったことも述べていた。4月1日のNSC会議ではこのことも議論となっている。その日、米空母からディエン・ビエン・フーへの空爆を行うという選択肢についてアイゼンハワーは、「やるとしたら、そのことを永遠に否認しなければならないだろう」とも述べていた。しかし、議会指導者らの否定的な反応が明らかになった後の4月6日のNSC会議では、アイゼンハワーは、「インドシナにおけるアメリカの単独介入の可能性は全くないし、その現実直視すべきだ」と断言している。また「インドシナに介入してフランスの後を継ぐ植民地国家になることは絶対にできない」とも述べていた。ダレスも同じ会議で、アメリカ単独の軍事行動に対する議会の支持を得ることは不可能で、議会の支持は共同行動を含む前述の3つの条件を満たせるかどうかにかかっていると主張している。²¹ インドシナ軍事介入における同盟国から共同行動の同意を取りつけること、そしてそのうえで議会から軍事介入に対する承認を取りつけること、この2つの前提条件を満たすことは容易なことではなかった。

それでも4月中、アイゼンハワー政権は、「統一行動」のパートナーとして考えられてい

た各国政府に働きかけ、共同の政治的・軍事的枠組みを構築するために奮闘した。4月4日、アイゼンハワー大統領は共同行動の遂行で要となるイギリスのウィンストン・チャーチル（Winston Churchill）英首相に対して親書を送った（伝達は5日）。親書で彼は「[東南アジア] 地域における共産主義の膨張の阻止に死活的関心をもつ国々からなる、新たな臨時の集団あるいは連合 [a new, *ad hoc* grouping or coalition]」が「統一行動」の考えを強化するものとして重要であるとチャーチルに訴えた。参加国としては、米英仏に加え、協同国家、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリピンを想定していることも伝えられた。またアイゼンハワーは、米英の地上軍を大量に投入することは想定していないと書きながらも、「重要なことは、連合 [the coalition] が強力が必要とあらば戦いに加わる用意がなければいけないことだ」と主張していた。さらに第二次世界大戦の記憶を呼び起こし、統一して行動せず「われわれはヒロヒト、ムッソリーニ、そしてヒトラーを止めることに失敗した」とも述べていた。アイゼンハワーによる提案は、全体としては「統一行動」による中国のベトナム援助やベトナムの行動に対する警告及び抑止を強調するものでもあったが、このような文面は、いざとなればアメリカがすぐにでもインドシナでの軍事行動に乗り出すのではないかと疑わせるものだったとも言える。²²

次節で述べるように、最終的にイギリス政府は、即時の軍事行動を招きかねないような「統一行動」の提案を拒否した。そのため、4月中のフランス政府からのディエン・ビエン・フー支援のための空爆要請に対しても、アイゼンハワー政権は動くことはなかった。空爆の効果も疑問視されたが、共同行動の困難と議会の支持取り付けというハードルは、限定的作戦であっても、アメリカ単独の軍事行動に対する大きな制約になっていたと考えられる。

1-4. 東南アジアにおける集団防衛体制の模索

1954年4月末の時点で「統一行動」の下でのアメリカのインドシナ軍事介入という道はほぼ閉ざされた。この経緯についてさらに検討する前に、もともと「統一行動」という考え方には2つの要素が含まれていたことをおさえておく必要がある。²³

まず、短期的には3月以来のインドシナの危機に対する緊急の軍事行動を準備するという要素である。「統一行動」には、西側同盟国とアジアの一部の国々が軍事行動をも辞さないという姿勢を示すことで、相手の行動を抑止し実際には戦わないですませたいという意図も含まれていた。しかし、この裏返しとして抑止を効果的なものにするためには、また抑止が効かなかった場合を考えれば、いつでも多国間の枠組みで軍事介入する用意あるいは軍事介入を支持するという団結が同盟国には要求された。アイゼンハワーのチャーチルへの親書にも書かれていたように、「重要なことは、連合が強力で、必要とあらば戦いに加わる用意がなければいけない」のだった。実際、ダレス演説の「統一行動」には“united action”という表現が使われていたが、4月中のダレスらの交渉において、アイゼンハワー政権が当面の短期的な緊急の軍事行動（“military action”）への支持を取りつけようとしていると他国

に理解されても無理はなかった。

「統一行動」のもうひとつの重要な要素は、より長期的視野にたった東南アジアにおける集団防衛体制の構築という考えである。そしてこの考えは、ディエン・ビエン・フー危機の発生前からあったものでもある。たとえば、アンソニー・イーデン (Anthony Eden) 英外相は回顧録で、1952年6月末の米英仏外相会議の際、ロバート・シューマン (Robert Schuman) 仏外相が東南アジア防衛のための恒久的軍事組織の設立を提案したことを「東南アジア条約機構 (The Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)」の起源として紹介し、自分もこの提案に賛成したと述べている。アイゼンハワー政権内でも、1954年1月のNSC 5405で提言された行動指針に「東南アジアにおける防衛協力」を促進することがうたわれていた。1月8日のNSC会議で「回収・破棄」されたNSC 5405の「特別付録」では、ひとつの選択肢として「国連の枠外で、できるだけ多くの国々による地域的な努力を組織すること」が提案され、候補国としてイギリス、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、ビルマ、フィリピン、中華民国があげられていた。²⁴

1月のNSC会議後に発足した大統領の「特別委員会」においても、この問題が検討の対象となっている。3月2日の同委員会による「インドシナに関する大統領特別委員会報告書」は、「米軍による公然とした戦闘作戦に訴えない行動計画」を提案したものであったが、これとは別に「ナヴァール計画が失敗しフランスがあきらめた場合」に備えた「長期的な計画」も同委員会は検討していた。その結果は、4月5日に「東南アジアに関する特別委員会報告書・第2部」という文書としてまとめられている。この報告書は、東南アジアにおける政策として、「インドシナにおける現在の作戦の結果いかに関わらず、すべての東南アジア諸国を組み込む地域的な防衛体制を合衆国が慎重に育成すべきである」(添え状)という提言を行っていた。国務省でも同様の検討は行われており、3月31日には政策企画局内で「インドシナにおける行動を支援する地域的集団 [a Regional Grouping] の展望」という文書が作成されている。この文書は「東南アジア機構 [a Southeast Asia Organization]」の結成に対する各国の反応を予測するとともに、SEATOという略号をおそらくはじめて使用していたという点で特徴的だった。²⁵

以上の「統一行動」の2つの要素は、なぜイギリスがジュネーブ会議直前にはアイゼンハワー政権の「統一行動」を拒否し、会議後はすぐに「統一行動」の延長線にあった東南アジア条約機構の設立に合意したかを理解するうえで重要である。端的に言えば、イギリスは「統一行動」という錦の御旗の下に即時の軍事行動への道を開くことは拒否したが、長期的な観点に基づく東南アジア集団防衛体制の構築にはそもそも反対ではなかったのである。しかしながら、「統一行動」のこれら2つの要素は、アイゼンハワーやダレスらも含めて、米政府関係者の思考において微妙に切り分けられていないところがあった。政府内外でのそのときどきの彼らの発言でもこの2つのどちらに重点が置かれているのかについて混乱させるものがあった。ましてや他国との交渉において、アメリカの実際の意図や行動に関する異な

る解釈や疑心暗鬼を相手方に生み出したのも無理もなかった。

ジュネーブ会議に参加した英外交官ジェームズ・ケーブル（James Cable）が「4月の危機」と呼んだ米英間の相互の誤解と対立は、このような混乱から生じたとも言える。ダレス国務長官は、「統一行動」への支持を得るため、4月11日からロンドン、パリを歴訪した。イーデンとの会談後に発表された米英共同声明では、双方が他国とともに「東南アジアと西太平洋の平和、安全保障と自由を確保するために、国際連合憲章の枠内で、集団防衛 [a collective defense] を確立する可能性に関する検討」に参加する用意があることがうたわれた。ダレスは、この声明はイギリスが「危険性と統一行動の必要性に関するわれわれの見解を大部分受け入れたこと」を示していると大統領に報告している。またダレスは、フランスとの交渉でもこの地域における「集団防衛を確立する可能性を検討」という約束を取りつけた。²⁶

しかし、このような共通目標の表明は、当面の具体的な行動について米英両政府が合意したことを意味していなかった。イギリス側は、海軍力・空軍力による軍事介入が効果あるとは考えていなかった。また、介入をそれだけに限定できるとも考えていなかった。中国に対する警告として軍事行動をちらつかせることは、逆に中国の軍事介入を招きかねないと懸念されたし、ジュネーブ会議の展望を暗くするものであった。イギリス側は、東南アジアにおける何らかの集団防衛体制の構築にもそのための予備交渉にも反対していたわけではなかったが、このような話し合いをジュネーブ会議前に行うことは賢明でないと考えていたのである。何よりも、参加国の顔ぶれについて、イーデンとダレスの会談でも意見は一致していなかった。²⁷

それにもかかわらずダレス帰国のわずか3日後、米政府は、東南アジア集団防衛を検討するための大使級の非公式協議を4月20日にワシントンで開催することを英政府に伝えてきた。協議に参加する国としては、英仏、オーストラリア、ニュージーランドに加え、タイ、フィリピン、協同国家3カ国があげられていた。このことはイーデンを驚かせる。非公式協議とはいえ集団防衛組織への参加国が既成事実化するおそれがあった。何よりも4月26日からはジュネーブ会議の朝鮮半島問題の交渉が開始されることになっていた。直前のこの時期に世界中の注目を集める協議を行うことは、ジュネーブ会議の行方に悪影響を与えることが必至に思われたのである。そのためイーデンは米政府に異議を唱えた。しかしすでにマスコミ報道も行われていたため、会議自体はキャンセルされず、参加国を拡大してジュネーブ会議に向けての背景説明会として開かれた。²⁸

4月20日夜、ダレス国務長官はパリでのNATO理事会、そしてジュネーブ会議出席のために再びヨーロッパへと旅立った。パリでイーデン英外相、ジョルジュ・ビドー（Georges-Augustin Bidault）仏外相とも会談を重ねたが、「統一行動」に向けて合意を得るには至らなかった。仏政府からは、危機的状況にあったディエン・ビエン・フーを支援するための「大規模な空からの介入」要請が再び米政府に行われたが、共同行動の枠組みへの展望も持

でないダレスは、ビドーに「イギリスの参加なしにはアメリカの参加は現実的でない」と伝えて難色を示した。但し、ディエン・ビエン・フー陥落は不可避としても、ダレスやラドフォードは米英による何らかの共同の「示威的」軍事行動の可能性を検討することを100パーセントあきらめていたわけではなかった。²⁹

このような状況のなかで軍事介入に巻き込まれることをおそれたイーデン外相は、急遽ロンドンに戻り、チャーチル首相ともこの問題について協議した。そしてイーデンは25日の緊急閣議で、8項目からなる英政府のジュネーブ会議前の基本方針を承認させることに成功した。基本方針の最初では、4月13日の米英共同声明が「インドシナ戦争への同盟国による介入の可能性に関する協議に即時加わることを約束するものでなかったこと」、「ジュネーブ会議前の現時点で、インドシナにおける軍事行動に関する試みにイギリスは加わる用意がないこと」が明確に宣言された。この方針はその日のうちにジュネーブに移動したイーデンから、すでに到着していたダレスに伝えられた。さらに27日にはチャーチル首相自身が英議会下院で演説を行い、ジュネーブ会議の結果が出る前にイギリスが軍事行動に乗りだすことはないと言明した。³⁰

このように事態が展開するなかで、アイゼンハワー大統領は、アメリカの軍事介入について再び決断を迫られることになった。大統領も出席して4月29日に開かれたNSC会議では、この時点での軍事介入の是非をめぐる激しい議論が戦わされた。ディエン・ビエン・フーは救えずとも、アメリカの断固とした姿勢を示すために介入すべきという意見もあった。イギリスに拒否権を与えることの問題点を指摘する声も出た。介入派のスタッセンとアイゼンハワー大統領との間でも激しいやり取りが行われた。しかし、この会議でもアメリカの軍事介入の決定が下されることはなかった。但し、会議での最終的な合意として、イギリスの「現時点」での反対にもかかわらず、またジュネーブ会議の結果を待つことなく、共産主義から東南アジアを防衛するための「地域的集団 [a regional grouping]」を組織する努力を継続すべきことが改めて確認されたことは重要である。³¹

実は4月25日のイギリスの8項目の基本方針も、東南アジア集団防衛の問題に言及していた。4項目目では、「ジュネーブで合意が達成されれば、われわれはその合意を保証し東南アジアにおける集団防衛の構築に参加する意志があることを現時点で約束できる」と明確に述べていた。実際、30日に再びイーデンとダレスは会談を行ったが、イーデンはダレスに「東南アジア防衛」と題した覚書を手渡した。その中で英政府は、「東南アジアの集団防衛の構築に関わる政治的・軍事的問題について、合衆国と英国が共同で即座に秘密の検討を開始することをわれわれは提案する」と述べ、アメリカ側の立場にも理解を示したのである。イギリスの政策はダレスらを満足させるものではなかったが、ジュネーブ会議後の展開を考えると、この政策の変化は重要であった。³²

ジュネーブ会議開始後の5月中旬には、アメリカのインドシナ軍事介入をめぐる米仏間の協議が行われているという報道がなされた。ジュネーブの交渉の最中での、しかもイギリス

を蚊帳の外においた軍事行動に関する協議に、イーデンらは憤慨する。しかし、軍事介入を許すような米国内外での条件が整っていたとはとても言えなかった。³³

2 ジュネーブ会議に対するアメリカの政策とラオス

2-1. ジュネーブ会議参加国をめぐる問題

ジュネーブ会議の開催は、3ヶ月前の1月25日から開かれた米英仏ソ4カ国のベルリン外相会議で決められたものだった。東西両陣営間の対立が激化して以来開かれていなかった西側諸国とソ連との間の久々の外相会議では、前年3月のスターリン死去、7月の朝鮮戦争休戦協定の成立を受けて、ドイツ、オーストリア、ヨーロッパの安全保障、軍備削減、朝鮮半島やインドシナという広範な問題について話し合われた。そしてベルリン外相会議の最終宣言では、「朝鮮問題の平和的解決」のためのジュネーブ会議を4月26日から開催することが発表された。同時にこの宣言には「インドシナの平和回復の問題」もジュネーブで協議されることが盛り込まれ、米英仏ソ4カ国と「中国の人民共和国及び他の関係国 [the Chinese People's Republic and other interested states]」の代表がジュネーブに「招聘される」ことも発表された。³⁴

自国の内政問題としてインドシナ問題解決への他国の政治的関与を拒んできたフランスが、インドシナ問題の多国間協議に応じたことは画期的なことだった。しかしジュネーブ会議の参加国をめぐることは、一悶着があった。当初、ソ連のヴァチスラフ・モロトフ (Vyacheslav Molotov) 外相は、インドシナの会議は中国を含めた5大国の会議とすることを提案した。これに対しフランス連合軍の軍事的勝利に期待をかけるアメリカは、当初はジュネーブでインドシナ問題を取り上げること自体に反対していた。外交的承認をしていない中国を、大国のひとつとして会議参加国と同列に扱うことにも抵抗した。フランスも中国の参加がベトナム人の士気に与える悪影響を懸念して反対した。しかし、ベトナムへの軍事支援を行う中国の存在を無視して交渉を行っても、会議の成果は期待できなかった。そのため、中国の参加は容認するが、中国が米英仏ソと並んで会議の主催国となるという形式を避ける方策が探られた。結局、ベルリン外相会議の最終宣言では、招聘国・被招聘国の区別をせず上あげた国々の「代表」がすべて「招聘される」という文言にすることで妥協が図られたのである。また会議への参加が外交的承認を意味するものではない、という但し書きも宣言には加えられた。³⁵

実際、アイゼンハワー政権のこのような対応の背景には、大統領やダレスら政権指導者の反共主義的な考え方もあったが、中国と直接戦った朝鮮戦争の記憶やマカーシズムの嵐が吹き荒れたばかりだったという米国内の事情もあったと考えられる。米議会における中国に対する雰囲気には厳しいものがあり、米議会指導者からは1938年のミュンヘン会談の記憶に訴え、国務長官のジュネーブ会議への出席自体に反対する声もあがった。結局、ダレスは、

ジュネーブ会議の最初の10日間ほどに出席しただけで、インドシナ問題に関する会議が始まったときにはウォルター・ベデル・スミス (Walter Bedell Smith) 国務次官に米代表团を任せて帰国してしまった。またダレスは、ジュネーブで中国の周恩来と握手することさえ拒み、周はこの非礼な扱いを20年以上たっても米外交官に話して聞かせたという。³⁶

中国の参加問題はともかくも、「他の関係国」としてジュネーブ会議に参加すべき当事国あるいは当事者についてベルリン外相会議で合意があったわけではなかった。この問題をめぐっては会議の開催直前まで米英仏ソの間で駆け引きが続いた。もともとアメリカは、ベルリン外相会議のときからベトミン勢力、すなわちベトナム民主共和国 (The Democratic Republic of Vietnam, DRV) を排除して、ベトナム国、ラオス王国、カンボジア王国の協同国家のみを参加国とすべきと考えていた。ただ、紛争の他方の当事者でベトナム北部で軍事的優位を保っていたベトミンを排除することは現実的ではなかった。3月から4月にかけてのジュネーブ会議に向けての米政府内の基本政策の検討においても、DRV参加は受け入れざるをえないという方針に変わるようになっていた。但し、ラオス、カンボジアについては、「共産主義者に支配されたとるに足らない数のナショナリスト運動」を参加者に含めることには抵抗すべき、とされた。³⁷

DRV参加については、協同国家のベトナム国が、会議でDRVと対等の立場に立たされることを拒否して強硬に反対していた。そのためフランスもその参加には反対するという方針だった。他方、DRVを排除してフランスがいわば作り上げた協同国家のみの参加を認める方式は、DRVを正式に承認していたソ連や中国の反対を招くことも目に見えていた。そのためフランスは、協同国家3カ国とDRVを「限定的な会議参加者」として招くという方式を検討した。さらに会議直前には、ソ連がDRVを正式な参加者として要求する場合は、インドシナ戦争終結を早めるためにもこの要求を認めざるをえないだろうという立場をとるようになる。イギリスは、DRV参加についてはもともと現実的な立場を取っており、5カ国に加えて協同国家、DRVの9カ国による会議にすべきと考えていた。結局、ジュネーブ会議開始の直前に行われた米英仏の事前協議では、DRV参加を阻むことは難しいという点で一致することになる。³⁸

協同国家3カ国、DRVの参加について米英仏とソ連が最終的に合意したのは、ジュネーブ会議開始後だった。朝鮮問題の会議が開始された翌日の27日にフランスのビドー外相と会談したソ連のモロトフ外相は、続いてダレス国務長官と会談した。モロトフは、この席で4大国、中国に加えて、協同国家3カ国、ベトナム民主共和国が参加国となるべきであるとダレスに明言した。これに対しダレスは、モロトフがあげた「インドシナの関係政府の少なくともいくつか、おそらくすべてが参加する機会をもつべきである」と述べ、モロトフの主張に反対はしなかった。³⁹

それでも、5月8日にジュネーブでインドシナ問題に関する第1回全体会議が開始されたとき、会議参加者をめぐる問題が完全に解消していたとは言えなかった。むしろ、新たな参

加者をめぐる問題をきっかけとして会議は紛糾する。そこでクローズアップされたのは、ラオスとカンボジアの問題をどのように処理するかということであった。「ベトナム戦争」史の研究や概説的にジュネーブ会議に言及した文献では、南北ベトナムへの分断や南北統一のための選挙実施という合意が注目され、どうしてもベトナム中心の記述になることが多い。しかし、実際にはインドシナ問題に関するジュネーブ会議では、ベトナムのみならず、ラオス、カンボジアの扱いに関する対立が大きな問題となった。次節ではこの点について詳細に検討する。

2-2. ジュネーブ会議とラオス・カンボジア問題

5月8日、インドシナ問題に関するジュネーブ会議の第1回全体会議は、イギリス、ソ連を共同議長国として、米仏中、協同国家3カ国、DRVの代表が参加して始まった。非承認国家と同席することを潔しとしないアメリカやベトナム国の意向もあって、会議ではよくある円卓会議方式も採用されなかった。同じテーブルに座ったと言われることがないように長方形のテーブルが各国代表団に1卓ずつあてがわれ、その9つのテーブルを並べるという方式がとられた。⁴⁰ 全体会議は公開で行われたが、この初日の会議は各国代表団による自国の立場の主張と非難の応酬で始まった。全体会議は、世界中のマスコミと世論に対して自国の主張を訴えるプロパガンダの場でもあり、自身の政府や世論に対して各国代表団の揺るぎない姿勢を訴える場ともなった。そして、このような自国の主張の訴えと非難の応酬は、話し合いが非公開会議や舞台裏での各国代表団士の個別交渉へと比重を移すまで続いたのである。

さらに初日の会議を紛糾させる問題も待ち受けていた。ある程度は予想されていたが、全体会議でDRV代表団のファン・ヴァン・ドン(Pham Van Dong)外相は、ラオスのパテート・ラオ、カンボジアのクメール・イサラク(Khmer Issarak)の会議への招聘を提案した。中ソもこの提案を支持した。しかし、米英仏もラオス、カンボジアもこの提案には反対だった。ラオス、カンボジアの代表は、反対勢力としてのパテート・ラオやクメール・イサラクは実態がないか、少数の反乱者、外部からの侵略の産物であると批判した。⁴¹

実際、ジュネーブ会議開始の段階で、パテート・ラオ、特にクメール・イサラクの勢力がかなりの少数集団であったことは間違いない。しかし彼らをめぐる対立は、インドシナの紛争をどのように捉えるかという根本的問題に関わっていた。米英仏も協同国家も、ラオス、カンボジアとベトナムの紛争は基本的に性格が異なるものだと考えていた。ラオス、カンボジアの紛争は「主権国家」に対する外部からの侵略の典型的なケースであり、一方、ベトナムの紛争は基本的に内乱あるいは内戦であると見なされた。従って、ラオス、カンボジアの問題とベトナムの問題は交渉では別々に扱われるべきであった。これに対しDRV側の見方は、三国の紛争はいずれも同じ植民地支配からの自国民の「解放戦争」、独立のための戦いであるというものだった。そのため、パテート・ラオもクメール・イサラクも、国民を代表する勢力としてベトミンと同様に会議に参加する資格があるべきとされた。また休戦や統一

といった問題の解決も三国で同時に同じように一括して行われるべきだった。⁴²

結果から言えば、パテート・ラオ、クメール・イサラクの代表がジュネーブ会議に招聘されることはなかった。しかし彼らが会議に現れなくても、ラオス、カンボジアをどのように扱うべきかという根本的な問題が解消したわけではなかった。侵略戦争という米英仏・協同国家の見方からすれば、ラオス、カンボジアにおける和平の必須条件は外国軍（ベトミン軍）の撤退であり、これが確保できれば、抵抗勢力に関する協議に応じる必要もないということになる。このため当初から米英仏・協同国家は一致して、ラオス、カンボジアの問題をベトナムの問題からまずは切り離して議論することを要求した。しかし、中ソもベトミンも、インドシナ全体としての軍事問題と「同時停戦」に関する議論が優先されるべきであると主張する。⁴³ 結局、ラオス、カンボジアの問題をベトナムと切り離すことについては、次節で述べるように1ヶ月以上も結論が出なかった。

それでも、5月中にこの問題についてまったく進展がなかったというわけではない。イーデンによれば、5月27日、モロトフの説得もあり、周恩来とDRV代表はラオス、カンボジアとベトナムについてそれぞれ別個に休戦協定を締結することに非公式に合意したという。しかし、5月27日の第7回非公開会議での中国提案はまだラオスとカンボジアを別々に扱うものではなかった。5月中にあらわれた重要な変化は、29日の第8回非公開会議で、ベトナムに関するイギリスの提案が採択されたことである。この提案では、インドシナの「早期及び同時停戦」のために、「2つの司令部の代表」が「ベトナムにおける再集結地域 [regrouping areas] の問題から始め、停戦時の兵力配置」について検討することがうたわれた。⁴⁴ 「同時停戦」の主張が取り下げられたわけではなかったが、ベトナムの停戦問題を先行して交渉することに合意したという点では重要な進展だった。これにより、ベトナムに関してはフランス側とベトミン側の軍事代表による直接交渉がようやく開始されたのである。

しかし、このような動きは必ずしもワシントンで歓迎されたわけではない。国務省はジュネーブ米代表団に対して、「再集結地域」という言葉が「事実上の分割 [*de facto* partition]」につながりかねないこと、「同時」という言葉遣いにより、「再集結地域」がベトナムだけでなく、ラオス、カンボジアに波及する可能性があることへの懸念を伝えている。またダレス国務長官は、共産側がジュネーブの交渉を意図的に引き延ばしインドシナでの軍事攻勢を強めていると非難していた。6月10日の国務省への電文でダレスは、「ジュネーブではインドシナに関して何ら成果がなく、後退していると言う以外にない」とさえ嘆き、ベデル・スミス米代表のワシントンへの召喚も示唆していた。⁴⁵

2-3. ラオス・カンボジア問題の切り離しと外国軍撤退

このような状況が変わるのは、6月中旬のフランスにおける政権交代のころからである。6月13日、ディエン・ビエン・フーで敗北を期しジュネーブ会議開始後もインドシナ戦争解決の糸口を見いだせなかったジョゼフ・ラニエル (Joseph Laniel) 内閣は、世論の批判

のなかで総辞職を余儀なくされた。18日には、ラニエル内閣の政策を厳しく批判しインドシナ戦争の早期終結を主張したピエール・マンデス=フランス（Pierre Mendès-France）を首班とする新たな内閣が組織される。マンデス=フランスは首相就任と同時に、インドシナ戦争を7月20日までに終結させることを国民に公約した。

ケーブルによれば、「突破口」は6月16日に訪れた。この日、イーデンは中国の周恩来首相との個別会談を行った。このとき周は、ベトナムがラオス、カンボジアから撤退するように彼らを説得できると思っていること、米軍基地を置かないという条件で両国の王国政府が中国が承認する用意があることを言明した。これは同日の第14回非公開会議で、中国が「ラオスとカンボジアでの停戦問題」に関する直接交渉を「2つの交戦団体の司令部代表」が行うことを公式に提案したことに関係していた。6月16日の中国提案は、従来通り三国での同時停戦を主張したものの、ラオスとカンボジアに関する軍事協定をベトナムと切り離して行うことを提案したという点で大きな変化だった。他にもこの提案には、停戦後の「ラオスとカンボジア」への「外国からのあらゆる種類の武器・弾薬のみならず、新たな陸海空部隊や軍事要員の導入」の禁止や国際管理委員会の設置などが盛り込まれていた。但し、この提案はベトナム軍の撤退には触れていなかった。⁴⁶ そのため周は非公式に撤退問題に関する意向をイーデンに伝えたのだと考えられる。翌日、周はビドー外相にもほぼ同じ内容の話をしている。但し、イーデン、ビドーとの会談で周は、少数のクメール・イサラクはともかくも、数が多いパテート・ラオについてはベトナム・中国との国境に接するラオス北部で「再集結地域」を確保することも主張した。これはラオス王国政府からすれば受け入れられない主張であった。⁴⁷ それでも、ラオス王国政府やカンボジア王国政府の代表がジュネーブ会議で繰り返し主張してきたベトナム軍の撤退を周恩来が受け入れ、インドシナ全体ではなく「ラオスとカンボジア」に関する軍事協定等を公式に提案したことは重要な変化であった。

6月18日の第15回非公開会議では、ベトナム側にも中国の政策変更に応じた変化が見られた。ファン・ヴァン・ドン DRV 代表は、ラオス、カンボジアにおけるベトナム軍の存在をはじめ認めた。彼は三国での同時停戦の主張は取り下げなかったが、「外国軍の撤退」問題をとりあげ、「ラオスとカンボジアにベトナム義勇兵はいたがすでに撤退している」、しかし「もし今日まだそのような兵員がいるならば、撤退されるだろう」と述べた。また彼は中国提案を支持して、「ラオスとカンボジアの停戦」に関する協定の開始も提案した。もっとも、ラオス、カンボジアにおける「抵抗運動勢力」の存在を強調することも忘れなかった。⁴⁸

ベトナム勢力への軍事支援を行っていた中国の影響力は、ジュネーブ会議の進展とともに顕著なものになっていた。この6月中旬の DRV 側の方針変更についても、周恩来によるファン・ヴァン・ドンらへの説得があったことは従来の研究でもたびたび指摘されてきた。最近の中国側資料を利用した研究では、周・イーデン会談前日の15日に中国、DVR、ソ連の代表が会合を開き、その席で周恩来は「この事実 [ラオス、カンボジアにおけるベトナム軍の

存在]」を認めなければ、ラオス・カンボジア問題に関する議論を続ける方法はなく、結果としてベトナム問題に関する交渉を危ういものにする」と述べた。モロトフも周の考えに同調し、ファン・ヴァン・ドンもこれを受け入れたという。⁴⁹

このような共産側の姿勢の変化に対して、18日の会議でラオス、カンボジアの代表も中国の提案はその後の交渉の基礎になると述べていた。英仏代表もこれを歓迎した。18日の会議の議長であったモロトフは、中国提案とこの日に出されたラオス、カンボジア代表からの提案を含めて各国が検討し、翌日の会議で議論を継続することにしていったん休会とした。アメリカ側の不信感と消極姿勢、フランスが抱える困難のために西側と共産側の仲介役として奮闘せざるをえなくなっていたイーデンは、周恩来やモロトフとの個別の会談を通して、共産側が真剣に交渉の成果を望んでいると感じるようになっていた。しかし、そのイーデンも18日の会議でベデル・スミスに代わって出席したウォルター・ロバートソン (Walter Robertson) 米副代表の発言には驚く。ロバートソンは、「ベトミン軍の撤退」を明示していない等の理由で、中国提案を受け入れがたいものとして激しく批判したのである。これは、モロトフ議長も会議で批判したように、16日に中国提案を「理にかなない穏健な」ものと評価していたスミス代表の発言とはあまりにかけ離れていた。イーデンも、ロバートソンの発言がそれまでアメリカ側が語ってきたことや前回のスミスの発言と相容れないものだったと回顧している。⁵⁰ 議論は継続されることにはなったが、米代表団の交渉に対する姿勢は、友好国も含めた他の代表団の姿勢とも乖離するようになっていた。

このような米代表団の唐突な態度の変化には、中国提案に対するワシントンからの反応が影響していたと考えられる。6月17日、前日の会議の報告を受けて、ダレスは中国提案が「がっかりするもの」であると米代表団に伝えていた。西側が当初から要求していたラオス、カンボジアをベトナムと別々に扱うという内容を含んでいたにもかかわらず、ダレスは新たな提案が相変わらず「まがいものの [phony] クメール [・イサラク] とパテート・ラオ司令部」を敵の代表とみなし、「ラオスとカンボジアにおけるベトミンの存在を実質的に永続させる」ものだと批判した。提案がベトミン軍の撤退を明示しておらず、休戦後の外国軍の禁止は両国の防衛も軍隊の訓練も困難にするとダレスは不満を述べていた。またダレスの考えでは、東南アジアにおける「何らかの集団安全保障体制にラオスとカンボジアを組み込む」ことを排除するような協定には同意すべきではなかった。⁵¹

前述のように、16日にイーデンは、周から中国によるベトミン軍撤退のための働きかけとラオス、カンボジアの王国政府承認の話を聞いていた。このことは米代表部からワシントンにも伝えられていた。しかし、この報告を受けたダレスからの返事にも柔軟な対応は見られなかった。⁵² 18日の会議でもファン・ヴァン・ドン自らが「ベトミン義勇兵」の撤退を明言したにもかかわらず、以上の情報を知る立場にあったロバートソンは何ら対応を変えることはしなかったのである。

米政府はジュネーブでの交渉の進展のなさに業を煮やし、前述のように、ダレスはベデル・

スミスのワシントンへの一時召喚も示唆していた。実際にジュネーブを離れることになったスミスは、そのことを伝えるため19日にモロトフと会談している。モロトフの態度は「友好的で穏健な」ものだったが、アメリカの交渉姿勢に対する彼の厳しい批判に対して、スミスは苦しい弁明を余儀なくされた。しかしスミスはダレスの示した基本的立場を堅持し、ワシントンへの報告の最後では、モロトフや共産側の柔軟な態度はアメリカの軍事介入を避ける戦術の可能性もあるとさえ伝えていた。またスミスは、ラオスについては彼らが「何らかの事実上の分割」を狙っているとも断言していた。⁵³

結局、19日に開かれた第16回非公開会議では、中国、ラオス、カンボジアの提案をもとに作成されたフランスの修正案が採択された。修正案は、「すべての外国軍と外国軍事要員の撤退問題を手始めとして、ラオスとカンボジアの領土における停戦に関わる問題」の軍事協議を開始することを定めた。但し、他国は賛成したが、アメリカのみ賛成せず、いくつもの留保を付けながらフランス修正案、そして軍事協議の開始には「反対しない」という立場をとった。⁵⁴

ワシントンに戻ったベデル・スミスは、6月23日、アイゼンハワー大統領と超党派の議会指導者に対してジュネーブ会議に関する報告を行った。スミスは、まったく柔軟性がなかった共産主義者側の立場に変化が見られ「和解的」になってきたと分析しながらも、彼らが次のような結果を狙っており、英仏も協同国家もこれらを受け入れるだろうという予測を述べていた。具体的には、「ベトナムの分割」、「ラオスの約半分から三分の一の共産主義支配」、「カンボジアでの非共産主義支配」、「無力な国際監視委員会」などである。そのうえで、中国がラオス、カンボジアでの米軍基地に反対していること、バオ・ダイ（Bao Dai）は腐敗しておりベトナムで自由選挙が行われればホー・チ・ミンが80パーセントの票を得ること、中国が望んでいるのは「トンキン・デルタの南の3つの小さな緩衝国家」だろうといった個人的見解も述べている。ダレスへの報告では、スミスは「軍事的敗北の全体的結果」をいやいやながらもアメリカは受け入れる以外に選択はない、という見解も伝えている。そのうえで、他国との外交的協力によりできるかぎりよい条件で合意を達成し、「その合意の保証に参加することにより」相手側が合意を破らないようにすべきであると主張した。⁵⁵

しかし、スミスの現状分析はともかくも、ジュネーブの合意を支えるべきという現実的とも言える彼の提案はワシントンでは受け入れられなかった。スミス帰国に伴いジュネーブ米代表団の規模も縮小されつつあったが、6月25日の国務省からの電文では、会議開始時の米代表団への命令は撤回され、その役割をオブザーバー的なものに限定することが伝えられた。また重要問題については、逐次、国務省の指示を仰ぐことも命じられた。⁵⁶

2-4. 米英7原則と東南アジア集団防衛体制

ベトナムと分離してラオス、カンボジアに関する軍事協議の開始に合意したことは、大きな進展と言えたが、軍事協議が順調に進むかどうかは予断を許さなかった。停戦後の国際監

視問題や選挙の実施、政治的解決のための枠組みなど、まだほとんど交渉が進展していない大きな問題も残されていた。それでもラオス、カンボジアに関するフランス修正案が会議で採択された6月19日をひとつの区切りとして、ベデル・スミスと同様に、イーデン、モロトフも、その後周恩来もジュネーブを一時離れた。

ロンドンに戻ったイーデンは、6月24日にはチャーチル首相に同行してワシントンを訪問する。訪米はチャーチル自身がアイゼンハワー大統領に強く要請して実現したものだ。イーデンの回顧録によれば、イギリス側の意図は、東南アジアにおける反共同盟をアメリカが宣言する事態を防ぎ、ジュネーブ会議の結果が出る前にイギリスが「統一行動」にコミットする意志がないことを改めてアメリカ側に明確にすることにあった。訪米前にチャーチルがアイゼンハワーに送った親書でも、英軍のインドシナ介入はないことが改めて明確に伝えられた。同時に親書でチャーチルは、ジュネーブ会議との関係でタイミングの問題はあるものの、「大西洋・ヨーロッパ圏における N.A.T.O.に相当する S.E.A.T.O.」を設立すべきである、という意見も述べていた。⁵⁷

5日間の米英首脳同士の会談は、ふたつの重要な合意を生み出した。まずダレスとイーデンの交渉では、インドシナ休戦に関する米英共同の基本政策が作成された。基本政策は7項目の原則からなっていたが、マンデス=フランス新首相の下でフランスが何らかのベトナム分割を伴う妥協を行うことを見越して、米英が最低限「尊重」できる条件を仏政府に伝えるためのものでもあった。⁵⁸

この米英7原則では、第一に「ラオスとカンボジアの統一性と独立を保持」し、「ベトミン軍の撤退」を確保することが主張されていた。第二に「少なくともベトナムの南半分を保持」し、可能ならトンキン・デルタに「飛び地」を確保すべきとされた。そのうえで、「ラオス、カンボジア、あるいは確保できたベトナム」での安定した非共産主義政府の維持を妨げるような制約、特に十分な国内治安軍の維持、武器輸入、外国人顧問の導入に制約が課されないことを条件とした。他にも、確保できた地域での共産主義支配を許すような政治的取り決めの回避、ベトナムの平和的統一の可能性を排除しないこと、ベトナムでの人々の平和的移動の確保や、協定の国際監視体制の確保がうたわれていた。ダレスらは、この文書が十分に明確で断固たるものではないと感じていたが、イギリスとの合意の達成自体は重要な進展として評価した。⁵⁹

米英首脳同士の会談のもうひとつの重要な成果は、東南アジア条約機構の設立につながる正式協議の開始に合意したことである。6月29日に発表されたアイゼンハワーとチャーチルの東南アジアに関する声明では、ジュネーブ会議が成功するにせよしないにせよ、米英が「両方の事態に対処できる集団防衛のための計画を進める」ことに合意したことが宣言された。⁶⁰ これは2ヶ月前の出来事からすれば大きな変化だった。前述のように、英政府は4月下旬に、東南アジア集団防衛に関する非公式会議の開催に反対してインドシナにおける軍事行動にも参加しないことを明確にし、アメリカ側を落胆させた。しかし英政府は、4月30

日の「東南アジア防衛」と題する米政府への覚書で、東南アジア集団防衛体制の構築について両国が秘密協議を開始することも提案していた。その後の2ヶ月間、この問題をめぐって両国の間では一定の協議が水面下で行われていたのである。

具体的には、まず5月5日、イーデン外相がジュネーブのベデル・スミス米代表に対して、米英仏3カ国にオーストラリア、ニュージーランドを加えた、インドシナを含む東南アジア情勢検討のための「5カ国実務機関」を組織することを提案した。これを受けてアイゼンハワー政権は、このような検討が東南アジア防衛の地域組織につながるならばという条件で応じる方針を決定する。⁶¹

しかし、アジア諸国の参加と集団防衛体制の構築にこだわる米政府は、5カ国実務機関は軍事問題の協議に専念し、アジア諸国にも呼びかけて「地域的組織」化のための政治的努力も同時に行うことを修正案として提案する。イーデンは、参加国を増やすことは時機尚早としてこの提案には難色を示した。⁶² 結局、両者の間で妥協が図られ、5カ国実務機関は東南アジアにおける共産主義の侵略・浸透に対する軍事計画の検討を行うこと、この機関の検討内容については「非参加国」にも「通知」することが同意された。通知すべき「非参加国」は、アメリカ側がタイ、フィリピン、イギリス側がコロンボ会議諸国、カナダとされた。⁶³ つまり、5カ国実務機関で軍事問題を協議するというアメリカ側の提案は受け入れられたが、参加国を既成事実化させかねない集団防衛体制構築のための正式な政治的多国間協議は先送りされたのである。

5カ国実務機関は「5カ国軍事会議」と呼ばれるようになり、最終的に米英仏、オーストラリア、ニュージーランドの各国軍部代表により構成されることになる。彼らは6月3日からワシントンで協議を開始した。そして6月11日にベトミンに対するインドシナ防衛問題、東南アジア諸国の「国内的安全保障」能力・国防能力の強化、中国による侵略時の東南アジア防衛問題（原爆使用も含む）、インドシナ休戦後の東南アジアの軍事問題などに関する詳細な報告書を作成した。⁶⁴

5カ国軍事会議は集団防衛体制の構築のみを直接の検討対象としたわけではなかったが、このような協議の進展が、6月下旬の米英首脳会議における東南アジア集団防衛に関する合意にもつながったと言える。イーデン外相は、6月25日にダレスに「東南アジア問題の解決」という覚書を手渡した。この覚書でイーデンは、ジュネーブで合意が成立した場合、その合意を支持するための国際協定と、「インドシナ以外での共産主義の侵略再発を抑止する、必要とあらばこれに抵抗する集団防衛協定」が必要であると述べた。もしジュネーブで合意が成立しなければ後者のみということになるが、イーデンは、この集団防衛計画の立案は5カ国軍事会議に文民も加えた組織が行うべきであると提案した。但し、覚書の最後では、この計画立案の対象にはジュネーブで合意が成立しなかったときに会期中に取るべき行動を協議することは含まれない、という但し書きを入れて、喫緊の軍事行動を協議するものではないと念を押すことをイーデンは忘れていなかった。⁶⁵

6月27日には、このイギリスの提案をもとに東南アジアに関する米英合意文書が作成された。ここでは、ジュネーブで合意が成立した場合と成立しない場合の両方の事態を想定して、東南アジアに関する「集団安全保障条約 [a collective security pact]」を検討するための「米英合同研究グループ」がワシントンで組織されることが決定された。このグループの最初の会合は7月7日に開かれ、SEATO 設立に向けた公式の協議が開始されることとなった。イギリスの提案は5カ国軍事会議の延長線で条約案等の作成を進めるというものであったが、実際には米英中心に条約案は作成され、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリピン等も含めた個別交渉も積み重ねることで集団防衛体制が形成されることになる。⁶⁶

3 ジュネーブ合意の成立とラオス

3-1. 仏軍基地、パテート・ラオ再集結地域をめぐる対立

これまでも述べてきたように、西側及び協同国家はベトナムの紛争とベトミン軍に「侵略」されたラオス、カンボジアの紛争は性質が異なるものであると考え、一貫してベトミン軍のラオス、カンボジアからの撤退を求めてきた。特に、1953年から二度にわたって多数のベトミン軍の侵入を受けたラオス王国の指導者にとって、ラオス人の運動としてのパテート・ラオの存在をたとえ認めるとしても、ベトミン軍の撤退は独立後の防衛と「国内的安全保障」の維持にとって切実な問題と考えられた。またカンボジア王国やベトナム国に先駆けて、ラオス王国は1953年10月にフランスとの友好連合条約を結び「フランス連合」に残ることを決めていた。同時にラオス王国はフランスとの防衛協定も結んでいた。ラオス王国の防衛は、西側にとっても軽視できない問題だった。

ラオス王国政府は、ジュネーブ会議にプーイ・サナニコン (Phoui Sananikone) 外相 (兼内務相) を代表とする5名の代表団を送った。プーイは、1950年から1951年にかけて王国政府の首相も務めた親仏的な保守派の政治家であった。プーイらは、ジュネーブ会議開始後のフランスとの協議で、停戦実現後にベトミン軍が撤退してもフランスが軍事顧問をラオス王国軍に残し、ラオス領内の4箇所引き続き仏軍基地を維持することを要請した。フランス側は基地の維持にはほとんど関心がなかったが、最終的にシエンクワンとセノの2つの基地を残すことに同意した。なおカンボジア王国については、フランスは少数の軍事顧問しか派遣しておらず基地も持っていなかった。⁶⁷

いずれにせよ、ラオスにとってもカンボジアにとっても停戦後の自国の防衛は重要な関心事であった。外国軍撤退に関する合意が見込まれ個別の停戦協議も始まっていた7月6日の第21回非公開会議では、カンボジア代表が前述の6月16日の中国提案にあった、外国からの武器・弾薬、軍隊導入の禁止に加えて、「自衛のためにラオス、カンボジアに導入される武器の量と種類の問題は個別の交渉の対象である」という文言に改めて異議を唱えている。主権国家として「王国の正当な防衛」のためには軍隊を強化する権利も自由もあり、交渉の

対象とはなりえないという理由からだった。ラオス代表団のカムパン・パニャー (Kamphan Panya) もカンボジア代表の主張を支持した。彼はまた、ラオスにおける仏軍基地の維持と仏人顧問や技術者の駐留が当面はラオス防衛のために不可欠であると主張した。「国内的安全保障」の確保を重視するアメリカの立場も、このような主権国家の基本的権利に制限を加えることは協議の対象となるべきではないというものだった。⁶⁸

中国側の本当の懸念は、アメリカがラオスに軍事要員を派遣し米軍基地を置くことにあったと思われる。6月16日の中国提案の文言は、外国からの「新たな」部隊や軍事要員の導入を禁止するというものだった。細かく読めば、従来からの仏軍基地・軍事要員を禁止するといった文章ではなかった。実際、6月20日のプーイラオス代表との会談で周恩来は、ラオスにおけるフランスの基地・軍事要員の維持については理解ある態度を示していた。しかし周は、ラオスにおける米軍基地の設置には反対するとの見解を会談で何度も繰り返した。23日には週の仲介で、プーイらはファン・ヴァン・ドンとも会談を行った。この会談ではファン・ヴァン・ドンも、フランスの軍事要員の派遣と基地の存続を容認する姿勢を示した。しかし周もファン・ヴァン・ドンも、王国政府側がパテート・ラオの存在と統一政府への参加を認めることや、スワンナ・プーマ (Souvanna Phouma) 首相とパテート・ラオのスパヌウォン (Souphanouvong) が会談することも同時に提案した。⁶⁹ ラオス王国の存在を認め、ベトミン軍の撤退や仏軍基地・軍事要員の維持で妥協するかわりに、ラオス内でのパテート・ラオの地歩を確実に固めることを中国やDRV は目指していたと言える。

そして、ラオスでのパテート・ラオの地歩固めにおいて重要な争点か、停戦成立後にパテート・ラオに認められる「再集結地域」の問題であった。ラオス王国政府も西側諸国も、ラオス人代表としてのパテート・ラオの存在や正統性は認めず、ベトミン軍撤退が最優先事項と考えていた。ベトミン軍撤退の合意が得られれば、それ以上交渉すべきことはないはずだった。しかし、少数とはいえ少なくとも2,000名程度の兵力をもっていたと考えられる武装集団の存在を現実には無視することは困難であった。また、この点で妥協しなければベトミン軍撤退の約束が守られるという保証はなかった。このため王国政府は矛盾した対応を余儀なくさせられることになる。停戦交渉の相手としてはパテート・ラオを排除しベトミンとの交渉を歓迎する一方、国内問題であるはずのパテート・ラオの処遇についても外国勢力ベトミンとの交渉を強いられたのである。

実際問題として、ジュネーブ会議への参加を拒まれたパテート・ラオの指導者たちが、どのような考えでラオスにおける停戦と政治的枠組みの問題に臨んでいたかを知ることはむずかしい。ベトミン代表団にパテート・ラオの代表が紛れ込んでいたという証言はあるが、ベトミンとパテート・ラオの間のやり取りに関する記録はない。⁷⁰

前述のように、周恩来は6月16日のイーデンとの会談で、ベトミン軍撤退の可能性を示すとともに、ベトナム・中国との国境に接するラオス北部におけるパテート・ラオの「再集結地域」の必要性を訴えていた。6月23日に行われたマンドス=フランスとの最初の会談で

も、周はラオス、カンボジアにおける君主制の存続や両国のフランス連合への帰属には反対しないという柔軟な姿勢を示した。しかし同時に、パテート・ラオら「抵抗勢力」にも「再集結地域」と「国民生活における適切な場所」が必要であると主張し、米軍基地の設置に反対することを改めてマンデス=フランスに伝えている。⁷¹

実際、6月末に始まったジュネーブでのラオス代表とDRV代表の軍事協議において両者の対立は改めて明確になった。ラオス側は、ベトミン軍の撤退問題だけを協議することを主張したが、DRV側はパテート・ラオ勢力の再集結に関する原則を話し合うことを主張した。当然のことながら、再集結すべき場所について話し合われることはなかった。⁷²しかし、実際問題として王国政府側がこの問題を避けて通ることは難しかった。フランスも、パテート・ラオのための再集結地域というDRVの提案を王国政府が受け入れるように働きかけた。ラオス代表のプーイ自身も、フランス側はパテート・ラオ勢力をひとつの地域に集中させようと考えているが、彼らを6つの県に分散させるほうが影響力をそぐことができるとして妥協案を考えるようになっていた。但し、王国政府の指導者たちの間にも意見の相違はあった。反共強硬路線で知られていた本国のサワン・ワッタナー (Savang Vatthana) 皇太子は、パテート・ラオ勢力はほとんど存在せずベトミンにいっさい妥協すべきではないという立場だった。⁷³

パテート・ラオの再集結地域に関する合意は、他の多くの問題と同様に、ジュネーブ会議が終了する間際までずれ込む。共産側は王国政府に対して、より有利な条件での妥協を求めて圧力をかけてきた。7月16日、周恩来は非公式ながらプーイ代表に、再集結地域として北東部のポンサーリー、サムヌアの2県に加えて、ルアンパバーン県とシエンクワン県の一部を要求し、再集結地域の行政は王国政府とパテート・ラオの代表による合同委員会の管轄に置くことを求めた。またそれまで容認していたはずの仏軍基地の撤去も要求した。その前日にはDRV代表が、再集結地域の行政権を直接パテート・ラオに与えることも要求していた。このような要求に対し、再集結地域の行政権を認めることは国の分割につながるとして、プーイ自身が18日に周恩来に再考を働きかけている。西側とラオス側の反発が強かったせいか、周恩来は、19日のマンデス=フランス、イーデンとの会談では再び柔軟な対応に戻った。仏軍基地が存続すること、再集結地域も北東部の2県に限定することに同意し、再集結地域の行政権を合同委員会がもつという提案も取り下げた。但し、仏軍基地についてはフランスと王国政府が合意していたシエンクワン (シエンクワン県の県都) とセノの基地のうち、シエンクワンの基地はラオスに返還して南部に別の基地を置くことを提案した。もともと基地存続にこだわっていなかったフランス側は、この提案に同意している。⁷⁴

おそらくはラオス王国政府の頭越しに行われたシエンクワンの仏軍基地の放棄は、その後のラオスの紛争において重要な意味を持つことになる。シエンクワンはラオス北部と中部を結ぶ交通の要所でもあったが、ジャール平原を含むシエンクワン県は王国政府軍とパテート・ラオ軍が覇権を争って戦ったところにもなった。1960年代には米軍によるパテート・ラオ

の拠点ともなったこの地に対する激しい空爆も行われたのである。

3-2. ダレス・マンデス=フランス・イーデン会談

イーデン英外相は7月12日にジュネーブに戻った。外相らが留守にしている間も、ジュネーブでは各国代表団による非公開会議が開催され停戦に関する軍事協議も続けられていたが、あまり進展があったとは言えなかった。マンデス=フランスが設定した交渉期限である7月20日まで8日しかなかったが、モロトフ、周恩来にマンデス=フランスも加わって最終的な合意に向けて精力的な交渉が始められた。

しかし、アメリカのみベデル・スミス代表をジュネーブに帰還させず、一連の交渉から距離を置いたままだった。マンデス=フランスは、ダレス國務長官かスミス代表がジュネーブの最終交渉に参加するように要請したが、これに対する7月10日のマンデス=フランスへの親書でのダレスの反応は、きわめて冷ややかなものだった。親書でダレスは、インドシナに関して「統一戦線が存在しているかどうかについてたいへん懐疑的である」と述べ、米英7原則を守るような合意を英仏が達成する意志があるのかどうか疑問を呈した。7原則から逸脱する具体的な問題としてダレスは、ラオス北部における共産勢力の残存、ベトナムの暫定境界線の位置、安定した非共産主義体制維持を困難にする三国の中立化・非軍事化、選挙の実施時期、効力のない国際監視体制をあげていた。そしてダレスは、現状での自分とベデル・スミスのジュネーブ会議への復帰はないことを明確にマンデス=フランスに伝えた。⁷⁵

このようなダレスの反応は、閣僚レベルのアメリカの参加がジュネーブでの最終交渉を有利なものにすると考えていたマンデス=フランスを非常に落胆させた。マンデス=フランスは、「最善を尽くせ、同情はする、しかし結果は何ら私たちの関心事ではない」と実質的に言われているに等しいと駐仏米大使C・ダグラス・ディロン(C. Douglas Dillon)に不満を述べていた。またダレスが米英7原則からの逸脱とした問題点についても、アメリカ側に誤解があるとマンデス=フランスは感じていた。結局、アメリカ側との協議を希望するマンデス=フランスの意向とまたアイゼンハワー大統領自身の判断もあって、急遽、ダレス、マンデス=フランス、イーデンの会談が13日からパリで開かれることになる。⁷⁶

2日間の三者の会談が、ジュネーブの最終的な合意への影響という点でどの程度の効果があったかは疑わしい。初日の会談でマンデス=フランスは、ファン・ヴァン・ドンがベトナムでの暫定境界線に関する要求を北緯16度線にまで突如和らげてきたこと、中国もDRVもラオスからのベトミン軍の撤退や仏軍基地の存続、王国政府の下でのラオスの統一性を認めていることなどを懸命にダレスに説明した。マンデス=フランスもイーデンも、ダレスがジュネーブに来て西側の代表に加わることが共産側に「はるかにもっと筋の通った条件」で合意させる効果的な方法だと考えていた。イーデンは、自分たちが米英7原則から逸脱しないように努力していることを説明し、ダレスの疑惑を晴らそうとするマンデス=フランスの努力を支えた。しかしダレスは共産主義者との妥協に厳しい米国内の世論などの批判を持ち

出して、「侵略の果実」を共産主義者に保証する合意に米政府が加わることや、共産圏に「カンボジア、ラオス、そしてベトナムの売り渡し」を行ったと見なされたり「第二のヤルタ」と見なされる合意に関与はできないとまで述べて、態度を変えることはなかった。会談の成果は、ベデル・スミス代表をジュネーブの交渉に復帰させることをダレスが約束したことぐらいだった。⁷⁷

ダレスをはじめとした米政府指導者らのかたくなな対応には、共産主義者に対する根本的な不信感もあったが、米英7原則の遵守をめぐる英仏との解釈の相違もあった。米英7原則で第一に掲げられていた「ラオスとカンボジアの統一性と独立」とベトミン軍の撤退は、字義通りに解釈すれば、マンデス=フランスが考えていたように守られていた。しかし、アメリカ側からすると、周恩来やファン・ヴァン・ドンが王国政府の正統性を容認し王国政府下でのラオスの一体性を認めたとしても、パテート・ラオに再集結地域が認められ、場合によっては統一政府への参加が許されるような事態は、「侵略の果実」を彼らに与えることになると思われた。またベトナムにおける暫定境界線については、7月10日の時点では北緯18度というフランス側の主張と北緯13度というDRV側の主張が対立していた段階だった。アメリカも、米英7原則の2番目で実質的なベトナム分割を容認したことからすれば、この段階で7原則が守られていないという主張は、マンデス=フランスが感じたように誤解とも言えた。統一選挙の実施時期や国際監視委員会の構成国についても、ジュネーブの最終段階の交渉で詰められている問題であり、まだ結論が出ていたわけではなかった。

アイゼンハワー政権は、ある意味、このダレスのパリ訪問を機にジュネーブでの交渉に自らが影響力を行使することを放棄したとも言える。アイゼンハワー政権は、ジュネーブ会議の開催自体にそもそも消極的で、モロトフ、イーデン、ビドー、周恩来のような閣僚級代表をジュネーブに送らなかつた。それでも他国よりはるかに多くの人数の代表団を派遣し、首席代表のベデル・スミス国務次官の力量や現実的な交渉姿勢はイーデンらにも評価されていた。しかし、スミスは国家として承認しているソ連のモロトフ外相との交渉は行えたが、アイゼンハワー大統領自らの命令により中国やDRVの代表との個別の直接交渉は行えなかつた。アメリカも主張していたラオス・カンボジア問題とベトナム問題の切り離しに成功したにもかかわらず、6月下旬からはジュネーブの米代表団の任務はオブザーバー的なものに限定されていた。そしてダレスは、マンデス=フランス、イーデンとも和平の詳細な条件を詰めることを拒んだとも言える。イーデンに言わせれば、ベルリンでジュネーブ会議の開催に合意した以上、ダレスにも彼らと同等の責任があるはずであり、このようなアメリカの対応は「理性的」なものではなかつた。⁷⁸

実際、パリ会談の最後に作成された非公開の米仏合意文書の冒頭の部分には、「合衆国は、望まれる場合は公正な合意達成のため支援することを望む友好国としての主要な関心はもつが、主要な関係国〔フランス及び協同国家〕に対していかなる方法でもその見解を強制する〔impose〕ことは求めないし、そうすることも期待されるものではない」という突き放した

文章が挿入された。そしてアメリカが「尊重」できる合意が達成できたとしても、アメリカの立場は「単独で」表明される可能性があることが明記された。さらに「いかなる合意の後でも、直接・間接の侵略に対して東南アジアの非共産主義地域の一体性を保持するための集団防衛組織」の結成をアメリカが追求する意志があることも明記された。⁷⁹

3-3. ジュネーブにおける最終合意

ジュネーブにおける最終交渉では、各国代表の間でのさまざまな草案の慌ただしいやり取りと首脳同士の個別交渉が忙しく続けられた。また合意に向けての急転直下とも言える妥協も見られた。検討すべき草案が増えたのは、ラオス、カンボジア、ベトナムの問題を別々に処理することが合意されたためでもあった。それぞれについて停戦協定が作成され、各国代表による宣言も準備されたため、最終的に公式発表文書の数も10編にもなった。

ベトナムの暫定境界線については、前述のようにファン・ヴァン・ドンが北緯13度線から16度線へと要求を弱めていた。これは7月13日のことだったが、その後再び交渉は行き詰まる。ファン・ヴァン・ドンが周恩来の説得を受け入れて、最終的にフランス側の主張である18度線との間をとって17度線を暫定境界線とすることに合意したのは、期限ぎりぎりの20日午後になってからであった。同時に、ベトナム統一のための選挙の実施は、2年後の1956年7月とされた。政治的勝利に期待をかけていたDRV側は選挙の実施について期日を設定すべきであると主張していたが、これが認められたのである。その代償として、暫定境界線については16度線を放棄したと言える。フランス側も、17度線であればフエや中部の拠点、ラオスへの交通路を確保できるため妥協できると考えた。双方から多くの候補国があげられもめていた停戦後の「国際管理委員会 [The International Control Commission]」の構成国については、18日に周恩来からマンデス=フランス、イーデンに対し新たな提案が行われた。彼は、インド、カナダ、ポーランドの3カ国を国際管理委員会の構成国とすることを提案した。西側、東側が各1カ国、中立国1カ国というこの提案は、インドとイギリスの関係を考えれば、イーデンには歓迎すべきものであった。マンデス=フランスもこの提案に同意する。⁸⁰

最終交渉におけるパテート・ラオの再集結地域と仏軍基地の存続に関するやり取りは、前述したとおりである。ラオス、カンボジアにおいても統一選挙を1955年中に実施することが定められた。外国との軍事同盟や外国軍基地の設置の禁止も決められた。当初は、外国からの武器の禁止も定められていたが、この問題は土壇場で合意の成立を危機に陥れる。フランス、ラオス代表はこのような規定に同意したが、カンボジア代表は自国の独立と主権を犯すものとして反対したからである。結局、文言の修正が行われ危機は回避されたが、ジュネーブ合意の最終的な成立と会議の終了は7月21日までずれ込むことになる。⁸¹

体調もおもわしくなかった米代表ベデル・スミスがジュネーブに戻ったのは、7月17日のことだった。ダレスは、大統領の承認の下、ジュネーブに発つ直前のスミスへのメモで、

米仏合意文書にあった自国の見解を「強制」しない関心ある「友好国」の代表としての役割を越えてはならないと彼に釘を刺した。また米英の「7原則をかなりの程度遵守する」最終的合意が達成されたとしても、「合衆国はいかなる宣言においても共産主義者との共同署名者とはならない」こと、合衆国の立場は「単独宣言」の形式で表明されることも伝えられた。「単独宣言」の草案もすでに作成されていた。このような制約からも、スミスが最後にできることは限られていた。ケーブルが回顧しているように、交渉が慌ただしく進められるなかでアメリカ人のみが「不活発 [inertia]」だったのである。⁸²

2ヶ月半に及んだインドシナに関するジュネーブ会議は、戦場での対決と交渉での大きな立場の違いを乗り越えて戦闘行為の終結に合意した。曲がりなりにも最終宣言と付随する9つの文書を生み出した点で画期的だったと言える。但し、アメリカだけは最後の全体会議でも最終宣言に対する賛否も留保も表明せず、最終宣言も各国代表が署名する形式はあえてとらないで終わることになった。ベトナム国は、留保を付けながらも最終宣言に対する明確な反対は表明しなかったが、その後、アメリカと同様、ベトナムに関するジュネーブの合意を承認していないという対応をとることになる。⁸³

次節では、ジュネーブ会議の最終宣言の内容とラオスに関する停戦協定や王国政府による宣言の内容について詳細に検討したい。

4 ジュネーブ合意に関する評価

4-1. ラオスに関するジュネーブ合意

1954年7月21日の「インドシナの平和回復の問題に関するジュネーブ会議の最終宣言」は、13条から成っている。まず第1条と第2条で「カンボジア、ラオス及びベトナム」における戦闘行為の終結に関する合意の成立と合意実施のための国際監視・管理組織の設立が宣言され、三国は「完全な独立と主権」の下に国際社会に参加することとされた。第3条では、カンボジアとラオスにおける1955年中の総選挙の実施が規定されている。ベトナム統一のための総選挙の実施は第7条で謳われ、1955年7月20日から南北ベトナム代表による選挙実施のための協議が開始され、1956年7月に総選挙を実施することが定められた。

第4条では、「ベトナムへのあらゆる種類の武器・弾薬のみならず外国の軍隊と軍事要員を導入することを禁止する」ことが宣言された。同時に、カンボジアとラオスにおける外国からの援助の制限については、「領土の効果的防衛という目的を除いて……戦争物資、要員及び訓練教官等の外国からの援助を求めない」ことが定められた。

第5条は、軍事基地及び軍事同盟の禁止に関する条項であった。ベトナムについては、再集結地域で「外国の支配にあるいかなる軍事基地も設置されない」こと、再集結地域が「いかなる軍事同盟の一部」にもならないことが規定された。カンボジアとラオスについては、ベトナムとは異なる文言が使われている。具体的には、「国際連合憲章の諸原則と一致しな

い、あるいはラオスの場合にはラオスの戦闘行為終結に関する協定の諸原則とも一致しない「軍事同盟」を含む協定に両国が加わらないこと、そして「自らの安全保障が脅かされていない限りは」、「外国の軍隊のための基地をカンボジアあるいはラオスの領土」に置かないことが規定された。

第4条、第5条において、ベトナムとラオス、カンボジアに関する文章が異なるのは、ジュネーブ会議終了間際でのカンボジア代表による軍事同盟や基地、武器輸入の制限は国家の独立と主権を侵害するという主張も影響していたと考えられる。19日の段階ではこれらの条文の草案さえ定まっておらず、20日になっても条文の文言は最終的なものとはかなり異なっていた。⁸⁴ いずれにせよ、「領土の効果的防衛という目的を除いて」や「自らの安全保障が脅かされていない限りは」という文言の挿入により、ジュネーブの合意は、軍事同盟への加盟はともかくも、ラオス、カンボジアへの外国からの武器・軍事物資、軍事要員、訓練要員の導入、また外国の基地の設置を明確に禁止したとは言えない内容となっていたと言える。但し、ラオスについては後述する停戦協定の規定により、フランス以外の国の軍事要員、基地は禁止されているという解釈も可能だった。この点はジュネーブ会議後のラオスに対するアメリカの政策において争点となる問題でもあった。

第6条から第8条はベトナムに関する規定である。ベトナムの軍事境界線が「暫定的」なもので政治的・領土的境界線ではないこと、政治的解決のための諸原則、「国際監視委員会」[The International Supervisory Commission]の下での総選挙の実施、個人・財産の保護、人的移動の自由などがうたわれていた。第9条では、戦争中の敵方の構成員や家族への報復の禁止が定められていた。

第10条では、当事者間の合意に基づく一定期間内の三国からのフランス軍の撤退が定められていた。但し、フランス政府と当該政府の協定に基づいて、一定数のフランス軍が特定の期間、特定の場所で駐留することは例外として認められた。この例外規定に基づいて、「ラオスにおける戦闘行為の終結に関する協定」でフランス軍事要員のラオス駐留が認められることになった。

第11条と第12条は、三国の主権の尊重と内政不干渉に関する条文である。第11条では特にフランスが、三国の独立、主権、統一及び領土の一体性を尊重することがうたわれた。第12条ではジュネーブ会議参加国の義務として、「ジュネーブ会議の各参加国は、カンボジア、ラオス及びベトナムとの関係においてこれらの国家の主権、独立、統一及び領土の一体性を尊重し、内政問題へのいかなる干渉も控えることを約束する」ことが宣言された。

最後の第13条は、戦闘行為終結の合意を実施するために、国際監視委員会により提起される問題は参加国が協議することを定めていた。

ジュネーブ会議の最終宣言が発表される前の7月20日にベトナム、ラオス、カンボジアにおける停戦協定がそれぞれ締結されている。「ラオスにおける戦闘行為の終結に関する協定」は全7章41条から成っている。協定は7月22日に発効することになっていた。厳密に

言えば、この協定は「インドシナにおけるフランス連合軍司令部」と『パテート・ラオ』戦闘部隊 [fighting units] 司令部とベトナム人民軍司令部」のために、フランス連合軍とDRVのそれぞれの代表が署名するかたちをとっていた。ラオス王国政府の代表が署名した文書にはなっていなかった。

「ラオスにおける戦闘行為の終結に関する協定」の第1条と第2条では、「ラオスにおけるすべての戦闘行為の完全な終結」が宣言され、停戦自体は、協定発効後15日を経て8月6日にラオス全土で発効することが規定された。第4条では、「ベトナム人民義勇兵 [the Viet-Nameese People's Volunteers] のラオスからベトナムへの撤退は、県によって実施される」と定められ、フランス連合軍と「ベトナム人民義勇兵」の撤退に関する細かな手順が盛り込まれていた。

第6条では、「停戦宣言の発効に伴い、ラオス領の外部からラオス内への軍隊のいかなる増強も軍事要員の導入も禁止される」とされた。但し、フランスが「ラオス国軍の訓練のために必要な特定の数のフランス人軍事要員」をラオス領内に残すことは認められ、その数は将校と下士官をあわせて1,500名を越えないものとされた。

第7条では、協定発効後のラオスにおける「新たな軍事基地 [new military bases]」の設置が禁止された。第8条では、フランスがラオス内に2ヶ所の「軍事施設 [military establishments]」とそのための要員を維持することが認められ、その総兵員数は3,500名までとされた。このフランスの軍事施設は、1ヶ所がセノ、2ヶ所目は「メコン川流域のヴィエンチャン県かヴィエンチャンの下流地域」に置かれることが記された。第6条と第7条の規定をあわせて、フランスは停戦後もラオスに総勢5,000名までの訓練要員・軍事要員を維持することが認められたと言える。

第9条は、協定発効後、「ラオス防衛のために必要であると特定される範疇の特定の量の武器を例外として、ラオスへのあらゆる種類の武器、弾薬や軍装備を導入することは禁じられる」と宣言していた。但し、この停戦協定では、「特定される範疇」も「特定の量」も具体的にどこにも明記されておらず、実質的には武器・弾薬・装備を導入する「免責条項」になっていたとも言える。⁸⁵

第14条では、『パテート・ラオ』戦闘部隊の再集結について、「政治的解決までの間、暫定的集合地域にいる『パテート・ラオ』戦闘部隊は、現在いる地点での武装解除を望む軍事要員を除いては、ボンサーリーとサムヌア両県に移動する」と定められた。また彼らは、ラオス・ベトナムの国境沿いの回廊（ルアンパバーン県の国境沿い）を通過して2県の間を自由に移動できるものとされた。そして「集結 [concentration]」は、協定発効後120日以内に完了することになっていた。

ラオスに関する停戦協定の最後は、「合同委員会 [The Joint Commission]」と「ラオスにおける監視・管理のための国際委員会 [The International Commission for Supervision and Control in Laos]」に関する規定であった。「合同委員会」は、「関係する当事者」（王

国政府とパテート・ラオ)の同数の代表から構成される委員会で、停戦協定の規定の実施を円滑にするための話し合いを行う場とされた。「国際委員会」のほうは、その後通称で「国際管理委員会 [The International Control Commission, ICC]」と呼ばれるようになる組織である。ICCは、カナダ、インド、ポーランドの代表によって組織され、議長国にはインドが指名された。ICCは、戦闘行為の終結に関する協定の条文の実施に関して「管理、監視、査察と捜査」の権限を担うこと、とりわけ、外国軍の撤退、捕虜等の解放、ラオスへの軍事物資と軍事要員の導入、フランス軍の交替と物資供給の監視を行うことになっていた。ICCは、ラオス国内7箇所に駐在する査察団に加え、移動査察団を組織することになっていた。ICCの決定は原則として多数決で行い、賛否同数の場合は議長の採決となった。但し、外国軍の撤退や侵入の問題、ICCの権限「縮小」に関する決定などについては全会一致が要求された。当事者がICCの勧告に従わない場合、全会一致を要求される議案で全会一致が得られなかった場合、そしてICCの活動が妨害されたときには、ジュネーブ会議参加国にICCは報告することになっていた。

ラオス王国政府は、ジュネーブ会議の最終宣言の条文に関する2つの宣言を行った。ひとつは、最終宣言第3条の総選挙の実施に関する宣言である。王国政府は、「すべての市民を差別なく国家共同体に統合するための必要な措置」をとることを宣言し、王国憲法の下での権利と自由と、「すべてのラオスの市民」の秘密投票による総選挙への自由な参加を保証することも宣言した。

さらに王国政府は、「ボンサーリー・サムヌア両県の王国の統治 [the Royal Administration] において、戦闘行為の終結と総選挙までの期間中、戦闘中に王国軍を支持しなかったラオス国民の利益が特別に代表される措置を講じる」ことを宣言していた。但し、この2県において、実際にどのように彼らの利益が「特別に代表される」のかまで定めていたわけではない。王国政府の2つの宣言は、ジュネーブ会議の最終文書として参加国が同意したのもであり、「王国の統治」という言葉遣いは形式的には2県での王国の行政権を認めたことにはなる。しかし、パテート・ラオは会議の参加団体ではなかったため、実際に停戦後の2県での行政権がどのように行使されるか、あるいはどのようにパテート・ラオが「特別に代表される」かは、王国政府とパテート・ラオとの間のその後の交渉にゆだねられたと言える。

王国政府が行ったもうひとつの宣言は、最終宣言第4条と第5条に関する宣言である。この宣言は、「ラオス王国政府は、侵略政策を決して追求しないことを決意し、そのような政策を助長するためラオスの領土が利用されることも決して許さない」という文章で始まる。残りの文章は最終宣言の第4条と第5条をほぼ繰り返す内容だった。1954年のジュネーブの合意によってラオスが中立化されたわけではなかったが、ラオス領土の利用を禁止するこの規定は、その後のインドシナの紛争の展開を考えると皮肉である。

4-2. ラオス国内の反応

ジュネーブ会議の結末は、ラオス王国政府にとって重要な成果とともに複雑な問題をもたらした。王国政府が会議に正式に参加したこと、交渉過程において中国、ソ連にもDRVにもラオスにおける王国政府の正統性と実質的支配が認められたのは大きな成果だった。パテート・ラオの「抵抗政府 [resistance government]」が形式的に認められることはなく、会議の最終宣言でもパテート・ラオへの直接の言及はなかった。停戦協定で括弧付きの「『パテート・ラオ』戦闘部隊」という言及があっただけである。また、ラオスからの「ベトナム人民義勇兵」の撤退も約束された。この約束が守られるかどうか、実際に撤退が検証可能かどうかという問題はあったが、パテート・ラオの兵力よりはるかに多くの兵力をラオス領内に派遣していたベトナム軍の撤退は重要な成果だった。

一方、パテート・ラオに再集結地域を認める合意は、彼らから見れば、暫定的とはいえラオス国内に自らの基盤を確保できたという点では重要な意味を持っていた。しかし、当然のことながら、パテート・ラオの存在をとるに足らぬものと考えている集団からは、この合意は批判された。9月にサイゴン駐在のドナルド・R・ヒース (Donald R. Heath) 大使はサワン皇太子とバンコクで会談したが、彼の報告によれば、サワンはジュネーブの合意に「憤慨」しており、ラオスは合意に署名もしておらずフランスの圧力の結果受け入れたに過ぎないと主張していた。またサワンは、そのためラオス国内で反仏感情が盛り上がり、フランスからアメリカに支援を求める先を変える動きがあるとも発言した。ジュネーブ代表団を率いたプーイに対する一部の集団による暗殺未遂事件も9月18日に起きている。プーイは暗殺を免れたが、ク・ウォラウォン (Ku Voravong) 国防大臣が犠牲になった。カタイ・ドン・サソーリット (Katay Don Sasorith) やスワンナ・プーマら有力政治家はジュネーブの合意を歓迎し、パテート・ラオとの交渉を進めようとするが、前途は多難であった。⁸⁶

4-3. アイゼンハワー政権の反応

ジュネーブの交渉が最終的に決着する前に、アイゼンハワー政権のジュネーブ合意に対する公式な対応はほぼ固まっていた。予定通り7月21日、アメリカが最終宣言に加わることはないことが宣言され、単独宣言のかたちで政権の立場は明確にされた。同日、ワシントンで記者会見に臨んだアイゼンハワー大統領は、「合衆国は [ジュネーブ] 会議の決定の当事者でもなくその拘束も受けない」と主張し、次のように説明した。⁸⁷

合衆国はジュネーブで、会議の宣言に加わる意志はないという趣旨の声明を発表する予定であるが、同時に、国際連合に忠実な加盟国としては国連憲章第二条における義務と原則に従って、合衆国が武力行使により合意を妨げるつもりもないこと

を言明する。但し、われわれは共産主義者による侵略の再開は重大な懸念をもつ問題と見なすことも言明する。

実際には、7月中旬のパリでのダレスの激しい批判にもかかわらず、アイゼンハワー政権はジュネーブの最終合意を比較的冷静に見ている面があった。7月23日にワシントンに戻ったベデル・スミス代表は、合意が好ましくない内容を含んでいるものの、「それにもかかわらず、結果は状況から期待できる最良のものであると自分は確信している」という公式声明を発表した。その後、権限も能力も不十分であると批判されることになるICCに関する合意についても、政府内では朝鮮戦争の休戦のときよりは「満足できるはるかによいものである」という評価もあった。米英7原則に照らし合わせた政府内での最終合意の評価も決して否定的なものばかりではなかった。⁸⁸

会議の結果が出てからのダレス自身の評価も、必ずしも否定的ではなかった。7月22日のNSC会議で彼は、ジュネーブでの共産側の要求が「彼らの実際能力からすれば比較的穏健なものだった」と報告している。そしてダレスは、むしろ「インドシナで彼らが掌握していたもの」からこぼれ落ちたものをいかに救済するかが今後の最大の課題であると主張した。この点に関連してダレスは、東南アジア防衛体制の計画についてイギリスとの交渉が活発に進められていることに言及した。また彼の考えでは、本当の危険は「あからさまな共産主義の軍事侵略よりは破壊活動や内部崩壊」にあった。この問題に対応するためには、むしろフランスがインドシナから「完全に」出て行き、アメリカがインドシナ各国の「現地指導部と直接協力する」ことが可能になることが望ましいともダレスは述べていた。⁸⁹

東南アジア防衛体制の構築と「破壊活動や内部崩壊」に対応するための現地政府への直接援助といった2つの路線は、1月のNSC 5405以来、アイゼンハワー政権で議論されてきたことでもあった。後者については、現地軍の育成や「国内的安全保障」確保のための公然・非公然の援助としても考えられていたが、フランスの存在はアメリカによる直接の援助を困難にしていた。ジュネーブの合意は、ラオスの完全独立を達成しフランス連合軍の戦闘部隊の撤退を定めたという点で、フランス政府を通した米軍事援助の必要性を消滅させた。そしてアメリカ自らがラオス王国政府に軍事援助及びその他の援助を直接提供するという道を開いたのである。

ジュネーブ会議の最終宣言の第4条、第5条や停戦協定における例外規定が、この新たな道を切り開くうえで重要な条文であることは当初から米政府関係者も認識していた。サイゴンのヒース大使は、早速、7月27日への国務省への電文で、ラオス、カンボジアへの武器・弾薬や軍装備の導入は停戦協定で禁止されておらず、フランスを通さず協同国家に直接援助を行うべきであると主張した。22日のNSC会議のダレス発言も同様の考え方に基づいていたと考えられる。但しダレスは、停戦協定に従えば米軍事顧問団をラオス、カンボジアに派遣できないと考えていた。⁹⁰

8月17日には、アイゼンハワー大統領も国務省からの提案に応じて、インドシナ援助をフランス経由ではなく協同国家3カ国に直接供与することに同意した。⁹¹ これ以後、どのような種類の援助をどの程度現地政府に供与すべきかについて、アイゼンハワー政権内で盛んに検討が行われるようになる。ラオスについては、小さな国であり十分に成功の見込みがあると思われた。しかし、これはアメリカにとって茨の道の始まりでもあった。

5 マニラ条約と東南アジア条約機構 (SEATO) の発足

5-1. 米英合同研究グループと多国間協議の開始

ジュネーブ会議の成功いかんに関わらず、東南アジアにおける「集団安全保障条約」を検討するための米英合同研究グループによる協議は、7月7日からワシントンで開始され7月17日に最終報告書が作成された。報告書には米英の異なる主張を併記した箇所が多かったが、重要な合意事項もあった。まず条約の目的として、「南及び東南アジアと南西太平洋の全般地域における共産主義の膨張を阻止すること」がうたわれ、公然とした侵略のみならず、武装反乱や内戦への干渉に伴う共産主義の破壊活動や浸透も条約の対象とされた。当初の加盟国としては、米英仏、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリピンが考えられ、そして他の東南アジア諸国として、ビルマ、インドネシアも両国が望む場合は加盟国として想定されていた。ジュネーブ会議の合意内容によっては、「カンボジア、ラオスと非共産主義のベトナム」も加盟国になるべきとされた。またこの3カ国については、加盟国にならずとも共産主義の公然とした侵略の際に軍事力の行使も含む行動をとるべき対象地域とされた。さらにイギリスは、英連邦諸国が1950年に結成したコロンボ会議への参加国に対して、交渉開始前に条約への参加か条約締結の黙認を働きかける努力をすべきであると主張していた。アメリカはこれに反対はしなかったものの、コロンボ会議諸国への働きかけが条約の締結を遅らせるべきでないと主張していた。⁹²

イーデン外相は、6月下旬のワシントン訪米のとき記者団に条約ができあがるまでは18ヶ月はかかるだろうと述べていたという。しかし、アメリカ側は米英合同研究グループの会合に条約の草案まで用意して臨んでいた。但し、アイゼンハワー政権内でもこの早急な動きに反対する意見がなかったわけではない。とりわけ、もっとも強力な反対は国防省及びJCSから出てきた。インドシナでの単独軍事行動を主張することもあったラドフォード JCS 議長でさえ、7月23日の国務省との協議で東南アジア防衛条約に対する明確な反対意見を述べた。JCSは4月にこれに賛成する提案を行っていたが、ラドフォードによれば、状況は大きく変わっていた。当時は東南アジア防衛体制の中核をフランス軍とベトナム軍が担うという前提があったが、ジュネーブ合意によりこの前提は崩れていた。「軍事的観点からは、東南アジア防衛条約は好ましくも賢明なものでもないと思われる」と彼は主張した。彼によれば、米軍の兵力は北アジアに集中しており、共産主義の侵略に対して中国を攻撃すること

はできて東南アジア現地での対応は容易ではなかった。ラドフォードは、条約が東南アジア諸国からの軍事援助増大の要求に道を開き、軍事予算を圧迫することも懸念していた。彼は「世界全体での軍事援助計画は手に負えない状況になっている」とも感じていた。インドシナ軍事介入にもともと積極的でなかった他の JCS メンバーもラドフォードの意見に同調した。ネイサン・F・トワイニング (Nathan F. Twining) 空軍参謀長は、国務省との協議で「侵略阻止のために東南アジアで米軍を使うべきではない」とも主張していた。チャールズ・ウィルソン (Charles Wilson) 国防長官も JCS の主張に傾いていた。⁹³

JCS の反対は、ダレスやそもそもチャーチルとの合意で防衛体制の検討を発表したアイゼンハワー大統領、そしてニクソン副大統領や他の政府高官の賛同を得ることはなかった。⁹⁴ 東南アジア防衛体制の確立は、4月以来のアイゼンハワー政権の既定方針であったし、米英共同研究グループによる検討も、ジュネーブ会議で合意が成立する場合と成立しない場合の両方の事態を前提として開始されたものだった。その意味では、ジュネーブの合意により状況が変わったというラドフォードの主張は的確な反論ではなかった。

東南アジア防衛条約に向けた動きに対する反発は、大詰めを迎えたジュネーブの交渉の場でも起こっていた。中国の周恩来は、インドシナにおける米軍基地に反対する旨を何度も繰り返していたが、7月17日のイーデンとの会談では米英仏のパリ会談と東南アジア防衛条約の計画についても大きな懸念を表明していた。周は、インドシナ三国の自由と独立を保証するつもりはあるが、これらの国が条約体制の参加国になれば「あらゆることが変わってしまう」と釘を刺した。周は、翌日のプーイ・ラオス代表との会談でもアメリカの基地と「軍事同盟」に反対する旨を伝えている。ソ連のモロトフ外相も、ジュネーブ会議最終日のスミス米代表との会談で、ジュネーブの合意にアメリカが参加しなかったことを「不幸なこと」と述べ、東南アジア防衛体制の計画を「新たな脅威」として批判した。⁹⁵

それでも7月17日の米英合同研究グループの報告書を受けて、米英は既定の方針通り、ジュネーブ会議終了前から、その後「東南アジア条約機構」(SEATO) と呼ばれることになる組織の設立会議のための働きかけを始めた。しかし、ビルマ、インドネシアも、インド、セイロンも会議への参加を辞退した。特にインドのジャワハルラール・ネルー (Jawaharlal Nehru) 首相は、軍事的対応はかえって地域の緊張を高めるものであるとして集団防衛条約自体に強く反対していた。結局、コロombo会議諸国のなかで参加を表明したのはパキスタンのみだった。国務省は、パキスタンが SEATO 設立当初から加盟国となることには同国とカシミール紛争をかかえるインドや他のコロombo会議諸国との関係などから不安を抱いていたが、反対することはしなかった。そして8月14日、国務省は米英仏、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリピン、パキスタンの8カ国の外務大臣が出席して、9月6日よりフィリピンで東南アジアにおける「集団安全保障の取り決め」を協議する会議を開催することを公式に発表したのである。各国政府も同様の発表を行った。⁹⁶

5-2. マニラ条約の成立

ダレスの「統一行動」演説から4ヶ月以上が経過して、ようやく SEATO 設立のための会議は開催されることになった。東南アジアにおける何らかの集団防衛体制の構築はアイゼンハワー政権全体として追求されてきたものであったが、世間では SEATO の名前はダレス個人の強硬な反共姿勢と強く結びつけられるようになっていた。しかし、そのダレスといえどもまったく疑問や不安を抱かずに SEATO 結成に邁進していたわけではなかった。フィリピンでの会議開催の発表後、ダレスはアイゼンハワーに対し率直に彼の心情をぶつけている。ダレスの不安は、「われわれがほとんどコントロールできない、しかも状況が決して明るくない地域に合衆国の威信をかけること」であった。他方、彼は「前進しなければ、戦わずにその地域を完全に放棄することになる」とも感じていた。また「カンボジア、ラオス、南部ベトナム」を条約に含めることは、彼にとっては「ふたつの悪のうちまだましなほう [the lesser of two evils]」であったが、これも「合衆国の威信を損なう結果になる本当の危険性」をはらんでいた。このようなダレスの不安に対し、アイゼンハワーは「われわれは前進すべきである」と述べている。⁹⁷

葛藤はありながらも会議開催地となったマニラに赴く決断をしていたダレスだったが、会議の直前、自分自身がはたしてマニラに行くべきかどうか逡巡させる事態が生じた。仏議会での批准問題で混乱していた欧州防衛共同体 (The European Defense Community, EDC) 条約をめぐる事態への対応という理由で、イーデン英外相がマニラ会議に出席できない可能性をダレスに伝えてきたのである。実際、イーデンがマニラに赴くことはなかった。ダレスは SEATO に対する各国の姿勢に大きな不満を持っていた。イーデンの欠席は他国の消極的姿勢を象徴するものでもあった。ダレスによれば、他国は条約で「共産主義」という言葉を使うことを避けたり、インドシナ三国からのオブザーバー出席を拒んだりしていた。彼から見れば、「彼らはインドシナの残りの部分を維持したいという思いも意志も持っていないように思われた。」この状態で条約を結ぶことは、どのような行動についても他国との協議を強いられることになり、かえってアメリカの「行動の自由」を狭めることになるとダレスは感じていた。⁹⁸ ある意味、ダレス自身が「統一行動」の可能性に幻滅を感じ始めていたとも言える。

予定通り9月6日から始まったマニラ会議での協議は、米英共同研究グループで検討され修正されたアメリカの条約案をもとに進められた。ダレスが不満をもらしていた「共産主義」という言葉を避けるという問題は、会議の開始早々、アメリカと他国との対立点となった。もともとこの問題は7月の米英共同研究グループの協議から争点となっていた。7月9日の最初の米政府の条約第2条の草案では、加盟国が「武力攻撃及び共産主義の破壊活動と浸透に抵抗する」という文言が使われていた。しかし、イギリス側は「共産主義」ではなく「外部から指揮された破壊活動」とすべきと主張し、これについてはアメリカ側も修正に応じた。

しかし、マニラ会議のために用意された米草案の前文や第4条で、今度は「共産主義の侵略者」、「共産主義の侵略」という言葉が使われていた。タイを除く他の参加国はすべて、前文も含め条約全体で「共産主義」を使うことに反対した。その理由は、条約はひとつの特定の脅威に対するものではなく、「共産主義」という言葉を使うことが東南アジア・南アジアの国々の将来の加盟を難しくすることや共産側を無用に挑発する可能性があること、条約の条文としてもなじまないというものだった。結局、ダレスも修正に応じざるをえず、「共産主義」という言葉は削除され最終的な条文では「潜在的な侵略者」や単に「侵略」という言葉に置き換えられた。⁹⁹ それでも米政府は、マニラ条約（The Manila Pact、正式には「東南アジア集団防衛条約（The Southeast Asia Collective Defense Treaty）」）に付随して発表された「アメリカ合衆国の了解事項」という文書で、第4条第1項における武力攻撃による「侵略」は「共産主義の侵略」にのみ適用されるという解釈を表明している。¹⁰⁰ 「了解事項」の発表には、パキスタンが関わるカシミール紛争のような共産主義の侵略ではない事態への介入の可能性を排除するという意図もあったことがこれまでの研究で指摘されているが、最初のアメリカの条約草案や条文修正の経緯からすれば、どうしても「共産主義」の言葉を残したいという意図も隠されていたことを理解する必要があるだろう。¹⁰¹

他方、「共産主義」に対抗する防衛体制としてのSEATOへのこだわりとは対照的に、アイゼンハワー政権は、SEATOがNATO的な軍事同盟になることは望んでいなかった。たとえば、武力攻撃による侵略が生じた場合の対応については、最初の米条約案から、加盟国は「それぞれの憲法上の手続きに則り共通の危険に対処するため行動することを宣言する」という文言になっていた。最終的な条約でも、第4条第1項で最後の「宣言する」が「同意する」となった以外にこの表現はほぼそのまま残された。合衆国憲法では宣戦布告の権限は議会の権限であり、憲法上の手続きの必要性を明記することにより、攻撃を受けた加盟国を守るための武力行使を他の加盟国に自動的に義務づけることを回避していたと言える。また「共通の危険に対処」という表現も武力行使への直接の言及を避けたものだった。よく知られているように、このSEATOの対応はNATOの対応と大きく異なっていた。北大西洋条約でも憲法上の手続きへの言及はあったが、加盟国への攻撃を全加盟国への攻撃と見なすという条文や、武力を含む必要な措置を加盟国がとることに合意するという条文が含まれていた。SEATOが起こすことのできる行動に対する限定的な考え方は、アメリカのみならずイギリスなど他の西側諸国も共有していた。しかし、東南アジアで直接の脅威にさらされる可能性のあるフィリピンは、マニラ会議でも「NATO型の組織」を求めた。タイも条約の条文をより直接的な行動を示唆するような内容にするように求めたが、ダレスは、米議会の承認の必要性などの理由を持ち出してこの修正を退けた。¹⁰²

他にもマニラ会議では条文の字句について詳細なやり取りが行われたが、9月8日に発表された最終的な条約の第2条から第4条は、以下のような条文となった。

第二条

本条約の目的をより効果的に達成するため、締約国は、個別にまた共同しながら、継続的で効果的な自助と相互援助により、武力攻撃に抵抗し自国の領土保全と政治的安定に対する外部から指揮された破壊活動を防止しこれに対抗するための個別のおよび集団的能力を維持し育成する。

第三条

締約国は、自国の自由な制度を強化すること、そして経済発展と社会福祉を促進するとともにこれらの目的のために諸政府の個別のおよび集団的努力を強化することを企図した、技術援助も含む、経済的諸政策をさらに発展させることで互いに協力することを約束する。

第四条

一 各締約国は、条約地域における、いずれかの締約国、あるいは締約国が全員一致の合意で今後指定するいかなる国家あるいは領土に対する武力攻撃による侵略が、自国の平和と安全を危険にさらすものであると認識し、そのような事態において各国はそれぞれの憲法上の手続きに則り共通の危険に対処するため行動することに同意する。本項に基づいてとられた手段は直ちに国際連合安全保障理事会に報告される。

二 締約国のいずれかの見解で、条約地域のいずれかの締約国、あるいは本条第一項の条文がときに適用される他のいかなる国家あるいは領域の領土の不可侵性と保全、主権あるいは政治的独立が、武力攻撃以外の何らかの方法で危険にさらされた場合、あるいは地域の平和を危うくする可能性のある事実や状況により影響を受けるか危険にさらされる場合、締約国は共同防衛のためにとるべき措置に関して合意するため即座に協議する。

三 (略)

第2条の「外部から指揮された破壊活動を防止しこれに対抗するための個別のおよび集団的能力を維持し育成する」という表現は、前述のように、当初の米草案にあった共産主義の破壊活動や浸透に対応すべきという考え方が活かされたものである。現地国家の軍事力育成、「国内的安全保障」の強化に重点を移しつつあったアイゼンハワー政権の基本政策を反映したものであった。そして、「張り子の虎」とも呼ばれた SEATO のその後の存在意義にとって重要な条文でもあった。この条文の「継続的で効果的な自助と相互援助」という文言は、現地政府に対するアメリカの軍事援助を強制するものではなかったが、マニラ条約という国際的な条約上の義務という論理でもって、アイゼンハワー政権やその後の政権が米議会に対しこの地域に対する軍事援助の拡大を求める根拠ともなった。

第4条第2項の、武力攻撃以外の何らかの危険に対処するための条文でも、最初の米条約

案とほぼ同様の表現が使われていた。「共同防衛のためにとるべき措置に関して合意するため即座に協議する」という表現も、何らかの具体的な行動を加盟国に自動的に義務づけるものではなかった。このような第4条第1項、第2項の「憲法上の手続き」や「協議する」という文言は、ダレスの言葉を使えば、「ほとんどコントロールできない」地域に「合衆国の威信をかける」ことに対する歯止めとなるものでもあったのである。

「外部から指揮された破壊活動」に対する対応と、直接的で自動的な軍事的義務の回避という特徴に加え、よく知られている SEATO のもうひとつの特徴は、第4条第1項の「条約地域」という考え方であった。これについては、第8条で次のように定義されていた。

第八条

本条約で言う「条約地域」とは、アジアの締約国の全領土も含む東南アジア全域と、北緯二一度三〇分以北の太平洋地域を除く南西太平洋全域である。(以下、略)

SEATO の対象地域として、7月9日の最初の米草案では「東南アジア及び南西太平洋」という表現が使われ、7月17日の米英共同研究グループの報告書では「南及び東南アジアと南西太平洋の全般地域」という表現が使われていた。このような漠然とした表現については、イギリス側からも疑問が出されていたが、最終的な条文では上記のようにより明確な範囲を定めたと言える。何よりも重要だったのは、第8条により当初アメリカが意図したようにインドシナ三国が SEATO の「条約地域」に含まれたことである。インドシナ三国の領域が含まれることについては、ラオス、カンボジア、南ベトナム各政府の同意もあった。マニラ会議においては、当初、国名を列挙する条文案も検討されたが、最終的にはフィリピンが提案した領域のみを規定した条文案が修正のうで採用され、ラオス、カンボジア、ベトナムへの直接の言及はマニラ条約の付属議定書にゆだねられた。¹⁰³

侵略に対する軍事的即応体制という点では牙を抜かれた SEATO だったが、このことはその後のアメリカのインドシナ及び東南アジア全般に対する政策にとって重要な意味をもつことになる。アメリカは、ジュネーブ合意という国際的レベルでの秩序回復・維持の枠組みを排除し、地域レベルでは SEATO の軍事的即応体制に制限を加えた。そうなるとアメリカに残された選択肢は、多くの場合、各国家レベルでの対応ということになる。まさかの事態に対する抑止力として第4条は必要だが、実際の対応は加盟国個々の努力をうたった第2条、第3条に基づいて考えられることになったとも解釈できる。このように各国家レベルの対応を優先するという点で、アメリカは自らの選択肢を狭めた。しかし、この路線は、前述のようにフランスの敗北や撤退を見越して検討が始まったアイゼンハワー政権の現地国家の軍事力育成、「国内的安全保障」の強化という政策とも一致するものだった。1954年後半以降、アメリカは、SEATO 加盟国であったタイ、フィリピンはもちろん、「条約地域」に含まれたラオス、南ベトナムでの軍事援助偏重の関与を拡大していくことになる。

SEATO 結成のもうひとつの重要な意味は、アメリカの歴代政権によってアメリカ単独の軍事介入そのものを正当化する条約上の義務として SEATO が利用されたことである。実際に SEATO の枠組みで軍事介入が行われることはなかったが、1964 年のトンキン湾決議が代表的なように、SEATO 加盟国との協議や合意がなくとも、「条約地域」内の紛争へのアメリカの軍事介入を正当化するための理屈として SEATO は繰り返し使われることになった。

おわりに

1953 年から 1954 年の時期は、戦後のアメリカのインドシナに対する政策においても、ラオスに対する政策においてもきわめて重要な時期だった。1954 年のディエン・ビエン・フー陥落とジュネーブ会議の結末は、アメリカ単独で南ベトナムへの関与を深め 1960 年代の「ベトナム戦争」の泥沼へと突き進むひとつの契機となった。このことは従来からある「ベトナム戦争」に関する研究や概説書でも指摘されてきたことである。しかし、この見方だけでは、ほとんど重視されていなかった小国ラオスに、1950 年代後半、なぜアメリカが人口比で見れば南ベトナムに対する以上の軍事援助及び準軍事援助、そして財政支援を行ったかという疑問に答えることはむずかしい。本論文で明らかにしてきた事実を踏まえれば、1953 年から 1954 年にかけてのアイゼンハワー政権の政策形成者の考え方や政策が、南ベトナムのみならずラオスへのアメリカの関与を深める重要な契機になったということがわかる。最後にこの点について本論文の分析をもとに改めて考察しておきたい。

まず、インドシナの紛争においてさまざまな意味でベトナムの重要性が抜きんできていたことは間違いがないが、ラオスは、米政府関係者の思考においてもジュネーブ会議での扱いにおいてもベトナムとは異なる地位を与えられるようになっていた。ベトナムの紛争は「内戦」的なもので当事者相互の兵力引き離しと妥協による解決が図られた。これに対しラオスの場合は、ジュネーブの合意が認められたように、「外部からの侵略」を受けた、正統政府をもつ主権国家であり、原状回復、つまり外国軍の撤退が解決の最初のステップとされた。とりわけ米政府関係者の間では、東西両陣営のグローバルな対立、朝鮮戦争後のアジアにおける共産中国に対する「脅威」認識のなかで、1953 年のベトミン軍のラオス侵攻作戦以後「共産主義勢力に侵略されたラオス」という認識が強くなっていた。ジュネーブ合意で「共産主義の侵略者」が除去されることはもちろんだが、ラオスで二度と共産主義の侵略も浸透も許されてはならないという思考につながることになる。

第二に、アメリカは、1953 年以降のインドシナにおけるフランス連合軍の新たな軍事作戦の成功に期待をかけながらも、1954 年にかけて現地の非共産主義政府の維持・強化、現地軍の育成、「国内的安全保障」能力の強化を重視するようになっていた。そして単独であれ「統一行動」の下であれ、フランスを支援したインドシナ軍事介入という選択肢が消滅し

たことにより、このような分野及びレベルでのアメリカの政策はより現実味を帯びてきただけでなく、必須と思われるようにもなった。

第三に、フランスのインドシナ撤退やジュネーブ会議の成功いかんにかかわらず、1954年になると東南アジアにおける集団防衛体制の必要性が強く認識されるようになっていた。ジュネーブ合意後の SEATO の成立とその枠組みは、「条約地域」への武力攻撃のみならず「外部から指揮された破壊活動」に対抗するための現地国家への軍事援助や介入を、条約上の責任として正当化するものとなった。

第四に、ジュネーブ合意は、アメリカのその後のラオス関与の増大に影響を与えることになった。アメリカはジュネーブ合意を公式に承認しなかったが、アメリカが合意を「尊重」したとしても、ジュネーブの最終宣言や停戦協定の内容はアメリカによるラオスへの軍事援助を禁止するものではなかった。つまり、アメリカによる単独行動のための道は確保されていたのである。

ラオスにおけるパテート・ラオの「再集結地域」という処理は、アメリカが承認したものでもなかった。しかし、王国政府の行政権の下での「再集結地域」という処理の仕方のため、ラオスにおいては、当初、フランスの存在や、ベトナムのような強力な「北」の存在を考慮する必要がほとんどなかった。ジュネーブ会議後のラオスは、アメリカにとって、その国家の防衛のための、また共産主義の「破壊活動」や「浸透」の拡大を防ぎ反乱勢力を鎮圧する重要なテスト・ケース、あるいは国家建設の新たな実験場と見なされるようになっていったのである。

〈注〉

- 1 この時期の対ラオス政策については、寺地功次「第一次インドシナ戦争とアメリカによるラオス介入の起源」、『共立国際研究』29号（2012年3月）、65-97、参照。本論文はこの論文の続編となる。
- 2 NSC 5405, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Southeast Asia," January 16, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 366-381; NSC 124/2, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Communist Aggression in Southeast Asia," June 25, 1952, *ibid.*, 125-134.
- 3 Memo of Discussion at 179th NSC Meeting, January 8, 1954, FRUS, XIII, pt. 1, 947-954.
- 4 Special Annex 原文は、Memo by Lay to the NSC Planning Board, March 29, 1954, *ibid.*, 1182-1186.
- 5 Memo by Robertson to Dulles, January 6, 1954, *ibid.*, 944-945; Memo of Discussion at 179th NSC Meeting, January 8, 1954, *ibid.*, 954.
- 6 *Ibid.*, 951-953.
- 7 Memo by Kyes to Dulles, January 29, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1007; Dwight D. Eisenhower, *Mandate for Change, 1953-1956* (New York: Doubleday, 1963), 341; 赤木完爾『ヴェトナム戦争の起源 — アイゼンハワー政権と第一次インドシナ戦争 —』（慶應通信, 1991年), 147-154.
- 8 Memo of Discussion at 180th NSC Meeting, January 14, 1954, FRUS, XII, pt. 1, 361-365.

- FRUS, XIII, pt. 1 にも同じ議事録が掲載されているが、アレン・ダレスの発言は削除されている。
- 9 Memo by C.D. Jackson, January 18, 1954, FRUS, XIII, pt. 1, 981-982. See also Bonsal to Ambassador Heath, February 12, 1954, *ibid.*, 1041-1043. For the text of the report of the Special Committee on Indochina, see Memo by Smith (OCB) to the President, March 11, 1954, *ibid.*, 1108-1116.
 - 10 *Ibid.*
 - 11 Heath to the Department of State [DOS], March 15, 1954, *ibid.*, 1120-1121; NSC 5412, "Covert Operations," March 15, 1954, FRUS, 1950-1955, The Intelligence Community, 475-478.
 - 12 Memo of Discussion at 187th NSC Meeting, March 4, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1093.
 - 13 Ronald H. Spector, *Advice and Support: The Early Years of the U.S. Army in Vietnam, 1941-1960* (New York: The Free Press, 1985 [1983]), chapter 11; William Conrad Gibbons, *The U.S. Government and the Vietnam War: Executive and Legislative Roles and Relationships*, Part I: 1945-1960, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986; 松岡完『ダレス外交とインドシナ』同文館, 1988年; 赤木『ヴェトナム戦争の起源』。ジュネーブ会議については, Robert F. Randle, *Geneva 1954: The Settlement of the Indochinese War*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1969; James Cable, *The Geneva Conference of 1954 on Indochina*, New York: St. Martin's Press, 1986.
 - 14 3月~4月の米政府内での議論については, Spector, *Advice and Support*, 198-214; 松岡『ダレス外交とインドシナ』, 44-56. JCS 内部での反対については, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1220-1223.
 - 15 The President's News Conference, March 31, 1954 [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=10196>, 2013/10/24].
 - 16 誇張される傾向はあるが, 政府内で検討された軍事的選択肢には原子爆弾の使用も含まれていた。この点については, 例えば, Spector, *Advice and Support*, 200-202. なお, 最近の研究にはアイゼンハワー自身が軍事介入積極派であったという主張もある。See Fredrik Logevall, *Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam* (New York: Random House, 2012), chapters 18-24.
 - 17 Memo by Radford to the President, March 24, 1954, FRUS, 1952-54, XIII, pt. 1, 1158-1160.
 - 18 Address by Dulles, March 29, 1954 [http://avalon.law.yale.edu/20th_century/inch019.asp, 2013/10/24]. ダレスは事前に大統領に, この演説が「モンロー・ドクトリン」的表現で警鐘を鳴らすものだと言っている。See Memo of Conversation with the President, FRUS, 1952-54, XIII, pt. 1, 1150.
 - 19 Sherman Adams, *First-Hand Report: The Story of the Eisenhower Administration* (New York: Harper & Brothers, 1961), 122; Memo of Discussion at 190th NSC Meeting, March 25, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1163-1168; Spector, *Advice and Support*, 199.
 - 20 Memo of Discussion at 190th NSC Meeting, March 25, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1163-1168; Memo for the Files of Dulles, April 3, 1954, *ibid.*, 1224-1225. ダレスらは事前に, 大統領による空軍・海軍力の投入を承認する議会決議案も用意していた。公式の記者会見でも, この時期大統領は「憲法上の手続き」なしに軍事介入は行えないことを繰り返し強調していた。See The President's News Conference, March 10, 1954 [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=10177>, 2013/10/24] and March 17, 1954 [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=10184>, 2013/10/24].
 - 21 See Memo of Conversation with the President, March 24, 1954, FRUS, 1952-54, XIII, pt. 1,

- 1150; Memo of Discussion at 191st NSC Meeting, April 1, 1954, *ibid.*, 1200-1202; Hagerty Diary, April, 1954, *ibid.*, 1204; Memo of Discussion at 192nd NSC Meeting, April 6, 1954, *ibid.*, 1250-1265; 赤木『ヴェトナム戦争の起源』, 191-194. ニクソンも回顧録でこの時期のアイゼンハワーの変化に言及している。Richard Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Simon & Schuster, 1990), 151.
- 22 Dulles to Embassy in the U.K., April 4, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1238-1241. ANZUS 加盟国, タイ, フィリピンなどへの働きかけについては, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 400-431.
- 23 「統一行動」の2つの側面に関する指摘については, Randle, *Geneva 1954*, 104; 松岡『ダレス外交とインドシナ』, 80.
- 24 Anthony Eden, *The Memoirs of Sir Anthony Eden: Full Circle* (London: Cassel & Co., 1960), 84; FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1186
- 25 Memo of Discussion at 184th NSC Meeting, February 11, 1954, FRUS, XII, pt. 1, 387; FRUS, XIII, pt. 1, 1257 (footnote); “Special Committee Report on Southeast Asia — Part II,” U.S. Department of Defense, *United States-Vietnam Relations, 1945-1967* (Washington, D.C.: GPO, 1971), Book 9, 346-358; Memo by Stelle to Bowie, March 31, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1195-1198.
- 26 Cable, *The Geneva Conference*, chapter 4; Dulles to DOS, April 13, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1321-1322; Dulles to the President, April 13, 1954, *ibid.*, 1322-1323; Editorial Note, FRUS, 1952-1954, XVI, 517.
- 27 Memo of Conversation by MacArthur, April 11, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1307-1309; Memo of Conversation by Robertson and MacArthur, April 12, 1954, *ibid.*, 1311-1315; Eden, *Full Circle*, 95-98; Cable, *The Geneva Conference*, 55-58.
- 28 Memo of Conversation by Dulles, April 19, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 532-534; Eden, *Full Circle*, 98-99. このときのイーデンの反応とダレスとの確執については, Cable, *The Geneva Conference*, 58-60. イーデンは「非公式の作業班」を立ち上げることに13日に同意していたようである。See Dulles to DOS, April 13, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 514.
- 29 Editorial Note, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1351; Dulles to DOS, April 22, 1954, *ibid.*, 1361-1362; Memo of Conversation by Merchant, April 26, 1954, *ibid.*, 1386-1391.
- 30 Eden, *Full Circle*, 102-106; Cable, *The Geneva Conference*, 62-64; Memo of Conversation by Dulles, April 25, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 553-557. イーデンはダレスに「合衆国の介入は第3次世界大戦を引き起こしかねない」とまで述べていた。See Dulles to DOS, April 23, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 1375.
- 31 Memo of Discussion at 194th NSC Meeting, April 29, 1954, *ibid.*, 1431-1145; Eisenhower, *Mandate for Change*, 353-355.
- 32 Memo of Conversation by Dulles, April 30, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 622-626.
- 33 Cable, *The Geneva Conference*, 77-79; Gibbons, *The U.S. Government and the Vietnam War*, 232-238.
- 34 Communiqué of the Quadripartite Meeting of the Four Foreign Ministers at Berlin, February 18, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 415.
- 35 Eden, *Full Circle*, 80.
- 36 Arthur J. Dommen, *The Indochinese Experience of the French and the Americans: Nationalism and Communism in Cambodia, Laos, and Vietnam* (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 2001), 260. 大統領の命令でベデル・スミスも中国及び未承認政府代表との接触は禁じられた。See Dulles to U.S. Delegation [USDe], May 12, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 778-779.

- 37 Position Paper Prepared for the Indochina Phase of the Geneva Conference, March 24, 1954, *ibid.*, 481-483; Memo Prepared in DOS, April 7, 1954, *ibid.*, 503-506.
- 38 U.S. Minutes of a Tripartite Foreign Ministers Meeting, April 22, 1954, *ibid.*, 544-548; Memo on Tripartite Talks in Paris, April 21-24, 1954, *ibid.*, 550-552.
- 39 Dulles to DOS, April 27, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 1, 579-580.
- 40 Cable, *The Geneva Conference*, 69.
- 41 1st Plenary Session on Indochina: USDel to DOS, May 8, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 734-736; Randle, *Geneva 1954*, 205-207. カンボジアについては以下を参照。Kenton Clymer, *Troubled Relations: The United States and Cambodia since 1870* (DeKalb, Ill.: Northern Illinois University Press, 2007), 14-25.
- 42 2nd Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, May 18, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 839-841; Randle, *Geneva 1954*, 228.
- 43 USDel to DOS, May 15, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 811-813; 1st Restricted Session on Indochina, USDel to DOS, May 17, 1954, *ibid.*, 831-832; 4th Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, May 21, 1954, *ibid.*, 877-881.
- 44 Eden, *Full Circle*, 124; 7th Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, May 27, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 947-948; USDel to DOS, May 29, 1954, *ibid.*, 975-976.
- 45 Murphy to USDel, May 29, 1954, *ibid.*, 976-977; Editorial Note, *ibid.*, 1067; Dulles to DOS, June 10, 1954, *ibid.*, 1117. イーデンは6月15日、「できるだけ素早く会議を終結させる」ように訓令したアイゼンハワーからの指示をスミスに見せられたと証言している。See Eden, *Full Circle*, 128.
- 46 Cable, *The Geneva Conference*, 97; Eden, *Full Circle*, 128-129; USDel to DOS, June 17, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1173-1174; USDel to DOS, June 17, 1954, *ibid.*, 1162-1163. For the text of the Chinese proposal, see 14th Restricted Session: USDel to DOS, June 17, 1954, *ibid.*, 1162-1163.
- 47 Memo by Bonsal to Robertson, June 18, 1954, *ibid.*, 1175-1176. 周の発言は中国側資料でも裏付けられる。See Telegram from Zhou Enlai to Mao Zedong, June 18, 1954, Christian F. Osterman, ed., *Cold War International History Project Bulletin: Inside China's Cold War*, Issue 16 (Fall 2007/Winter 2008), 49 (Document 39).
- 48 15th Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, June 18, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1179-1185.
- 49 Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975* (Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 2000), 56-57; 牛軍『冷戦期中国外交の政策決定』真水康樹訳 (千倉書房, 2007年), 114-121.
- 50 Eden, *Full Circle*, 128-129; 15th Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, June 18, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1179-1185. 「理にかなない穏健な」というスミス発言に関するモロトフ批判の正当性は米文書でも裏付けられる。See 14th Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, June 17, 1954, *ibid.*, 1157-1161.
- 51 Dulles to USDel, June 17, 1954, *ibid.*, 1174-1175.
- 52 Dulles to USDel, June 18, 1954, *ibid.*, 1179.
- 53 Smith-Molotov Meeting, June 19: USDel to DOS, June 19, 1954, *ibid.*, 1189-1193.
- 54 16th Restricted Session on Indochina: USDel to DOS, June 20, 1954, *ibid.*, 1200-1203.
- 55 Memo by Cutler, June 23, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1730-1733; Editorial Note, FRUS, 1952-1954, XVI, 1226-1227.
- 56 Dulles to USDel, June 25, 1954, *ibid.*, 1247-1248.

- 57 Eden, *Full Circle*, 130-131.
- 58 Dulles to Paris, June 28, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1256-1257; Eden, *Full Circle*, 132-133.
- 59 Memo of Discussion at 205th NSC Meeting, July 1, 1954, FRUS, 1952-1954, VI, pt. 1, 1133-1137.
- 60 Statement by Eisenhower and Churchill, June 29, 1954, *ibid.*, 1132-1133.
- 61 USDel to DOS, May 5, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 450-451; Memo of Discussion of 195th NSC Meeting, May 6, 1954, *ibid.*, 452-459.
- 62 Smith to Eden, May 10, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 761-762; Eden to Smith, May 11, 1954, *ibid.*, 774-776. 実際、報道で5カ国実務機関の噂を聞いたタイ、フィリピンなどの反応は、アジア諸国が除外されているということで芳しくなかった。See FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 468ff.
- 63 USDel to DOS, May 18, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 841-842; DOS to USDel, June 7, 1954, *ibid.*, 1056-1058.
- 64 Report of the Five-Power Military Conference of June 3-11, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 554-563.
- 65 Memo by Eden to Dulles, June 25, 1954, *ibid.*, 574-576.
- 66 Agreed Minute of the Governments of the U.K. and the U.S., June 27, 1954, *ibid.*, 580-581; Editorial Note, *ibid.*, 599; Report of the Joint U.S.-U.K. Study Group on Southeast Asia, July 17, 1954, *ibid.*, 631-642.
- 67 Memo of Conversation by Taber, May 11, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 762-767.
- 68 21st Restricted Session: USDel to DOS, July 6, 1954, *ibid.*, 1289-1291; 22nd Restricted Session: USDel to DOS, July 9, 1954, *ibid.*, 1319-1320.
- 69 USDel to DOS, June 21, 1954, *ibid.*, 1211-1212; USDel to DOS, June 23, 1954, *ibid.*, 1232-1233. 20日の周・プーイ会談の中国側資料は、*CWIHP Bulletin: Inside China's Cold War*, 55-56 (Document 48). こちらの会談の日付は21日となっている。
- 70 Memo of Conversation by Day, July 7, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1298. See also Paul F. Langer & Joseph J. Zasloff, *North Vietnam and the Pathet Lao: Partners in the Struggle for Laos* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970), 54-59.
- 71 USDel to DOS, June 24, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1233-1234.
- 72 Memo of Conversation by Day, July 7, 1954, *ibid.*, 1297-1298.
- 73 Memo of Conversation by Bonsal, July 8, 1954, *ibid.*, 1303-1304; USDel to DOS, July 12, 1954, *ibid.*, 1342; McClintock to Dulles, June 29, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1764-1765; McClintock to Dulles, July 1, 1954, *ibid.*, 1770-1772. サイゴン駐在代理大使マクリントックは、サワンに大雑把な発言と楽観主義の傾向があることを國務省も承知しているが、メディア向けには利用価値があると述べていた。
- 74 USDel to DOS, July 17, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1449-1450; Minutes of Conversation between Zhou and Phoui, July 18, 1954, *CWIHP Bulletin: Inside China's Cold War*, 70-72 (Document 72); USDel to DOS, July 19, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1466. Qiang Zhai の研究によれば、7月始めに周はホー・チ・ミンらと会談し、北緯16度線でのベトナム分割、パテート・ラオ再集結地域をボンサーリー、サムヌア2県とするという方針に双方は合意していた。See Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars*, 60. DRV側の政策については、Charles A. Thayer, *War by Other Means: National Liberation and Revolution in Viet-Nam, 1954-60* (Sidney: Allen & Unwin, 1989), 1-10; 福田忠弘『ベトナム北緯17度線の断層——南北分断と南ベトナムにおける革命運動(1954~60)——』(成文堂, 2006年), 55-80。
- 75 Dulles to Embassy in Paris, July 10, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1330-1332.
- 76 Dillon to DOS, July 11, 1954, *ibid.*, 1336-1338; Hagerty Diary, July 11, 1954, *ibid.*, 1332-1333;

- Eisenhower, *Mandate for Change*, 369-370.
- 77 Memo of Conversation by Johnson, July 13, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1348-1355; Eden, *Full Circle*, 138-140.
- 78 Ibid., 142.
- 79 France-U.S. Position Paper, July 14, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1363-1364.
- 80 Cable, *The Geneva Conference*, 115-121; Ilya V. Gaiduk, *Confronting Vietnam: Soviet Policy toward the Indochina Conflict, 1954-1963* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2003), 43-49. 周のファン・ヴァン・ドンに対する働きかけについては, Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars*, 61-63; 牛軍『冷戦期中国外交の政策決定』, 120; 松岡『ダレス外交とインドシナ』, 148-149. Gaidukによれば, ソ連は16度線でのベトナム分割案を4月初旬の段階で方針として打ち出していた。See Gaiduk, *Confronting Vietnam*, 21-23. See also Strobe Talbott, trans. & ed., *Khrushchev Remembers* (Boston, Mass.: Little, Brown, 1970), 480-483.
- 81 Cable, *The Geneva Conference*, 121-122.
- 82 Dulles to Smith, July 16, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1389-1391; Cable, *The Geneva Conference*, 115. See also U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984), 218-227.
- 83 8th Plenary Session: USDel to DOS, July 21, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1497-1499; Eden, *Full Circle*, 141-142.
- 84 USDel to DOS, July 19, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1460-1462; USDel to DOS, July 20, 1954, *ibid.*, 1474-1475. See also Bernard Fall, *Anatomy of a Conflict: The Laotian Crisis of 1960-1961* (New York: Doubleday, 1969), 61-62. ジュネーブ会議の最終宣言と他の合意文書については, FRUS, 1952-1954, XVI, 1505-1546. See also “Indochina - Vietnam, Cambodia and Laos” [http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/indoch.asp, 2013/11/01].
- 85 Fall, *Anatomy of a Conflict*, 60.
- 86 Martin Stuart-Fox, *A History of Laos* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1997), 86-87. 邦訳は, マーチン・スチュアート・フォックス『ラオス史』菊池陽子訳, めこん, 2010年。
- 87 USDel to DOS, July 20, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1471-1472; The President’s News Conference of July 21st, 1954, Public Papers of the President, Dwight D. Eisenhower, 1954 [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9950>, 2013/10/29].
- 88 Statement by Smith, July 23, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1551-1552; USDel to DOS, July 19, 1954, *ibid.*, 1455-1456; Memo by Phleger, July 21, 1954, *ibid.*, 1491.
- 89 Memo of Discussion at 207th NSC Meeting, July 22, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1867-1871.
- 90 Heath to DOS, July 27, 1954, *ibid.*, 1881-1883.
- 91 Memo of Conversation with the President by Dulles, August 17, 1954, *ibid.*, 1953.
- 92 Report of the Joint U.S.-U.K. Study Group on Southeast Asia, July 17, 1954, *ibid.*, 1847-1850 & FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 631-642 [in two parts]. この時点でイーデンが念頭に置いていたコロポ諸国は, インド, セイロン, パキスタン, ビルマ, インドネシアであった。See Eden, *Full Circle*, 143. SEATOの研究に関しては, ベンタゴン・ペーパーズ以外の一次史料が欠如していたという点での限界があるが, 以下がある。Leszek Buszynski, *S.E.A.T.O.: The Failure of an Alliance Strategy*, Singapore: Singapore University Press, 1983.
- 93 Memo of Discussions of State-Joint Chiefs Meeting, July 23, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 653-657.
- 94 Editorial Note, *ibid.*, 652; Minutes of a Meeting on Southeast Asia, July 24, 1954, *ibid.*, 665-

- 671.
- 95 USDel to DOS, July 17, 1954, FRUS, 1952-1954, XVI, 1420-1421; Memo of Conversation by Smith, July 21, 1954, *ibid.*, 1496-1497. 周・プーイ会談の記録は, Minutes of Conversation between Zhou and Phoui, July 18, 1954, *CWIHP Bulletin: Inside China's Cold War*, 70-72 (Document 72).
- 96 Allen to DOS, August 9, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 713-714; Minutes of a Meeting on Southeast Asia, July 24, 1954, *ibid.*, 665-671; Editorial Note, *ibid.*, 735.
- 97 Memo of Conversation with the President by Dulles, August 17, 1954, *ibid.*, 735.
- 98 Eden, *Full Circle*, 144-145; Memo of Telephone Conversation, August 30, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 820-822.
- 99 7月2日の最初の米草案と7月22日の修正草案は, Draft Southeast Asia Collective Security Treaty, August 2, 1954, *ibid.*, 686-694. マニラ会議の米草案については, Revised U.S. Working Draft of Security Treaty, undated, *ibid.*, 784-787; Memo by MacArthur to Dulles, September 3, 1954, *ibid.*, 835-838; Memo of a Meeting, September 5, 1954, *ibid.*, 843 (footnote).
- 100 マニラ条約の条文については, Southeast Asia Collective Defense Treaty (Manila Pact); September 8, 1954 [http://avalon.law.yale.edu/20th_century/usmu003.asp, 2013/10/21]. 本論文での邦訳引用は, 歴史学研究会編『世界史史料』第11巻「20世紀の世界II」(岩波書店, 2012年), 80-81。
- 101 これまでの解釈については, 例えば, Buszynski, *S.E.A.T.O.*, 32-33.
- 102 Memo by MacArthur to Dulles, September 3, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 835-838; Spruance to DOS, September 4, *ibid.* 839-845. See also Buszynski, *S.E.A.T.O.*, 28-32.
- 103 Proceedings of 3rd Plenary Session, Manila Conference, September 7, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 884-896; Heath to DOS, August 31, 1954, *ibid.*, 826.

The Geneva Conference of 1954 and U.S. Policy toward Laos

Koji Terachi

This paper looks into U.S. policy toward Indochina before and during the Geneva Conference of 1954, with particular attention to Laos, and examines why U.S. policymakers began to attach such disproportionate importance to this small country in the late 1950s.

After the Vietminh invasion of Laos in early 1953, the stepped-up French military effort under the Navarre plan and its failure, U.S. policymakers began to realize the need for a more direct U.S. role in advising and strengthening the indigenous armies and meeting local internal security needs in combating the Vietminh force in Indochina. Controversies also arose over whether or not the U.S. should commit its military force there to help the French war effort against the Vietminh. Secretary of State Dulles' call for "united action" in March 1954 was generally considered to be a request for the U.S. allies to join in joint military action in Indochina.

The idea of "united action" had two objectives. One was to call for immediate military intervention by the allies to meet the worsening situation after the siege of Dien Bien Phu. The effort in this respect failed mainly because the British refused to join in any military adventure before the Geneva Conference. The other was the long-term objective of establishing a collective defense structure for Southeast Asia. The British government was not opposed to this idea and agreed with the U.S. to start joint planning for the establishment of SEATO.

The Geneva Conference for Indochina began in May 1954. Laos and Cambodia became a controversial and dominant issue as soon as it started. The U.S. and its allies demanded the separate treatment of Laos and Cambodia from that of Vietnam and for the withdrawal of the Vietminh force from the two countries. The communist side opposed and demanded that Laos, Cambodia and Vietnam should be treated in one package and in the same manner, with the leftist fighting groups in Laos and Cambodia given the same status as the Vietminh. A compromise was eventually achieved — Vietnam was temporarily divided into the north and the south while Laos and Cambodia retained their integrity with the promise of the Vietminh withdrawal. But the two northern provinces in Laos were designated as "regroupment zones" for the leftist Pathet Lao.

In Geneva, the Eisenhower administration refused to negotiate with China and the Vietminh, kept its distance from the substantive discussions and did not join in the

final declaration of the conference. This does not necessarily mean that U.S. policymakers were totally dissatisfied with its outcome. They may have given up working at the international level, but continued and stepped up their effort at the regional and local levels.

At the regional level, during and after the Geneva Conference, U.S. policymakers prepared a draft treaty for Southeast Asian collective defense with their British counterparts. The discussion was widened to include other countries and the Manila treaty was concluded in September 1954. The treaty declared that its members would cooperate against “subversive activities directed from without” as well as against aggression by armed attack. It also had a clause for the “treaty area” that designated Laos, Cambodia and Vietnam as an area of defense for SEATO. At the same time, U.S. policymakers were careful not to make SEATO a NATO-type organization which could have automatically committed the U.S. to the military defense of Southeast Asia where it had little control at the time. This was generally considered a weakness of SEATO. However, part of the importance of SEATO lay in the fact that, because of this weakness, U.S. policymakers began to regard their commitment more in terms of local defense and internal security. It is also important that the Eisenhower and successive administrations used SEATO as a justification for U.S. military intervention in Indochina.

At the local level, the final declaration of the Geneva Conference and the agreement on cessation of hostilities in Laos allowed the U.S. to expand its effort for local defense and internal security, which was under consideration before the Geneva Conference. They prohibited foreign troops and bases in Laos, but some clauses could be interpreted not to totally prohibit Laos from seeking military assistance from other countries for its own defense.

All these factors contributed to the belief that Laos was a test case for the new U.S. policy after Geneva. Unlike Vietnam, Laos was not divided and the legitimacy of its royal government was not questioned in Geneva. U.S. aid to Laos came to be regarded as even more significant in strengthening and defending the internationally recognized state from internal subversion and aggression from outside.