

## 戦後航空秩序形成過程におけるソ連の動向 シカゴ国際民間航空会議への ソ連政府不参加問題を中心に

The Soviet Attitude in the Creation of the  
Postwar Aviation Order:  
The Question of the USSR's Nonparticipation in the Chicago  
International Civil Aviation Conference

高 田 馨 里

TAKADA Kaori

### Abstract

This study examines the question of the Soviet's nonparticipation in the Chicago International Civil Aviation Conference on November 1944. This conference, following the Breton Woods and Dumbarton Oaks conventions in the same year, was an international conference to discuss the postwar civil aviation order. In this occasion, however, there were two serious problems. The one was that the delegations of US and UK insisted their own aviation policies, and sharply confronted each other. While the United States searched 'Open Air' in the postwar world, the British adhered to its imperial aviation system. The other was the Soviet's absence in this conference because of its sudden cancellation. As to the latter problem, scholars of the international politics pointed out in their studies that the Soviet would have been less developed in civil aviation and not prepared for competition with the United States. This study rather gives attention to the fact that the Soviet Union kept the allies away from its territorial airspace even though it needed assistance from them, and then scrutinizes the Soviet aerial blockade policy and its postwar civil aviation proposal in the process of international preliminary talks among the allies. With this consideration, this paper attempts to make clear the Soviet's attitude toward the creation of the postwar aviation order.

### はじめに

1944年11月1日から12月7日まで開催されたシカゴ国際民間航空会議は、ローズヴェルト大統領の史上初、四選をかけた歴史的な大統領選挙日程とあわせ、またサンフランシスコ会議に先んじて開催された最大の戦時国際会議であった。アメリカ政府は、すでに1944年7月には戦後の国際通貨秩序を構築するためのブレトンウッズ会議を、そして8月から10月にかけては国際組織の枠組みを検討するダンバートンオークス会議を開催し、それぞ

れの会議において未決の問題は残しながらも一定の成果を収めていた。こうした流れの中にシカゴ会議は位置づけられる。しかし、シカゴ会議では同盟をめぐる二つの大きな問題が表面化した。一つは、米英対立であり、もう一つはソ連政府の不参加である。

シカゴ会議は、アメリカ合衆国が武器貸与資金を投じて建設した世界中の基地へのアクセスを確保すること、また武器貸与支援活動として展開していた空輸活動とそれに動員された民間航空会社への戦後市場を確保することをも見据えた、「空の自由」の実現を目指すものだった<sup>1</sup>。国務次官補アドルフ・バーリを中心に策定されたこの戦後アメリカの国際航空政策は、伝統的な門戸開放政策を踏襲する「空の門戸開放」政策であり、既存のヨーロッパ植民地帝国を中心とする戦間期の空の秩序を破棄し、アメリカ中心の新しい空の秩序の構築を目指すものであった<sup>2</sup>。そのためシカゴ会議は、イギリスの経済史家アラン・ドブソンが「もう一つの航空戦争」と論じたように、米英両国の激しい対立に始終し、両国の妥協は1946年2月11日の米英パミュダ航空協定に持ち越されることになった<sup>3</sup>。

米英対立に加え、ソ連政府はシカゴ会議自体の参加を見合わせたことは、もう一つの問題だった。ソ連政府は、敵対的な中立国であるスイス、スペイン、ポルトガルが参加することを不参加の公式見解とした。この点については、これまで国際政治学の文脈から国際航空に論及してきた研究者らが検証してきた。ソートンは「ソ連政府は他国にその領空を飛行する権利を与えねばならないという圧力の下にあったと考えられる。ヤルタ会談、ポツダム会談を控えていたソ連は、アメリカ政府に対してこうした権利付与を拒絶することが困難であり、またその東欧政策がシカゴ会議の参加によって明らかになる可能性があった」と分析している<sup>4</sup>。一方、ギドウィッツは、1960年代以降にソ連で出版された研究を参照しつつ、ソ連不参加の要因は、(1) 他国領土上空を通過する権利である無害航空を国家主権に対する脅威とみなした、(2) 技術着陸という権利もソ連には受け入れがたいものであったことであり、ソ連は米英との対立を避け、同時に圧倒的に強力なアメリカと競争によって「ソ連の脆弱さ」を露呈させてしまうことを回避するためシカゴ会議への不参加を決定したと分析している<sup>5</sup>。ソホールは、「ソ連代表団の不在はさまざまな解釈を導いた。ソ連政府は、領空飛行の権利を与えなければならない圧力に晒されていたし、あるいは彼らは交渉を行う準備ができていなかった」と指摘している<sup>6</sup>。

これらの先行研究は、ソ連の航空分野における遅れや脆弱さを指摘しているが、しかし、本論が注目するのは、ソ連政府の領空封鎖政策である。イギリス政府がアメリカ合衆国からの軍事支援を得るため、その帝国を網羅する航空網の補強・建設や戦時基地使用権を許可したのに対し、ソ連政府は、米英両国、とくにアメリカ合衆国に対してその領空侵入さえ規制していた。この点に注目し、本論では、第一にソ連政府の対連合国内空封鎖措置、第二に航空交渉の開始にともなって明らかにされたソ連航空政策の概要、そして、第三にソ連政府のシカゴ国際民間航空会議への不参加決定に至る過程を検証する<sup>7</sup>。

この作業によって本研究は、国際航空に関する第二次世界大戦期と冷戦期の問題設定の断絶を接合し、大戦期から冷戦期への移行においてこれまで比較的論じられてこなかった国際航空問題をめぐる国際関係史の間隙を埋める目的をもっている<sup>8</sup>。冷戦期になるとシカゴ会議で追求された国際民間航空商業における「空の門戸開放」は、異なる文脈で用いられるようになる。ソ連の領空封鎖政策は、その後の1955年、ドワイト・アイゼンハワー大統領による航空査察提案の背景をなすものだった。アイゼンハワー政権は、米ソ間で核

兵器や宇宙開発に関する「透明性 (Transparency)」を求め、実際にはU-2機による偵察活動を展開していた。近年、この「空の門戸開放」= オープンスカイ政策を軸に、相互不信に陥った米ソ関係を分析する研究が蓄積されている。これは、米ソ二極構造としての冷戦体制を分析する枠組であるが、しかし、これらの研究においては、「空の門戸開放」= オープンスカイ政策はどのように形成されてきたのか、それが冷戦の文脈でいかに変容したのかについては議論していない<sup>9</sup>。本研究ではアメリカ政府のイギリス帝国に対する「空の門戸開放」「以遠権」の獲得が、戦時を通じて領空封鎖政策を講じてきたソ連政府に対する戦後の「透明性」の要求へと変容する歴史的背景を明らかにしたい。

## 1. 第二次大戦におけるソ連領空封鎖問題

1943年初頭の米英の利害対立に関する英国議会の発議に端を発し、米英両国、そしてコモンウェルスで戦後民間航空政策の検討が始まった<sup>10</sup>。戦後の航空商業をめぐる米英両国の対立が顕在化する一方、ソ連政府も戦後の国際民間航空問題への関心を示した。1943年を通じてソ連外務省やソ連大使がアメリカ政府、駐ソ米大使館もしくは國務省に直接的に働きかけたことは、筆者が調べる限りなかったようである。しかしながら、ソ連政府がイギリス政府に情報提供を求めていたことは、英国外交文書から伺い知ることができる。1943年4月、ワシントン訪問から帰国したイーデン外相はソ連大使マイスキーと会見して米英討議内容を報告した。マイスキーはソ連外相モロトフからの謝辞を伝え、英ソ間の情報の共有は極めて重要であり、英外務省からの情報提供は相互信頼に繋がると指摘した。そして、マイスキーは「この米英協議では戦後の民間航空に関しては意見交換が行なわれなかったようであるが、ソ連政府は話し合う用意がある」と伝えた。これに対し、イーデンは、英ソ航空協議提案を受け入れることは可能であると返答した<sup>11</sup>。

ソ連の報道機関も、アメリカ合衆国国内における頻度ほどではなかったが、戦後の民間航空を取り上げていた。政府機関紙『戦争と労働階級』11号(1943年11月1日)に、民間航空問題に関して、ソ連防衛人民委員で空軍大佐トルチェノフによる海外報道批評という形式の論考が掲載された。「大佐は、『戦争初期にアメリカ合衆国は相当数の輸送機を建造した。またオランダ、フランス、ドイツ、イタリアなどの航空会社の活動の縮小によって、アメリカの航空会社はその活動を拡大して利益を得ている。さらにその膨張はイギリス支配地域にも及んでいる。…アメリカ国内では、ロッジ上院議員などの人々が戦後における航空基地の政治的支配を求めており、これがイギリスの懸念を引き起こしている』と指摘し、大佐はソ連を含む国際協調の重要性を指摘」した<sup>12</sup>。このソ連専門家の分析からも、ソ連政府は相当正確に米英間の戦後国際航空問題を把握していたといえよう。

トルチェノフの指摘のように、イギリスがアメリカ合衆国に対し英帝国における空輸活動や基地使用を許可したのとは異なり、ソ連政府は一貫して米英両国に対しても領空封鎖措置を講じていた。その政策の背景には、米英同盟国への不信感があったと考えられる。1941年8月の対ソ武器貸与支援の適用後もアメリカ政府によるソ連への物資や軍需品の供与は協約を満たすことはなかった。またソ連政府は早期の第二戦線開設を求めていたが、イギリス帝国防衛を目指すチャーチルの地中海戦略が先んじて行われるなど、延期され続けていた。これを弁済するため、米軍はコーカサスの基地からドイツを、またシベリアから日本を空爆するというソ連軍支援計画を検討し、ソ連当局にこの作戦計画を提案してい

た。この計画の調査を担当した米陸軍中将エルマー・ブラッドレーは、1942年10月15日にコーカサスおよびシベリアの飛行測量調査を行う許可を求めた。10月26日に会見に応じたモロトフは支援の遅延に失望していると指摘したが、コーカサスルートへの調査に関しては許可を与えた。一方、東部シベリアの空軍基地に関しては、シベリアから中国を経由しアラスカに向かうルートへの調査が行われることになった。これらの調査の後、より安全かつ凍結防止技術の採用によって可能になったアラスカ＝シベリアルートへの開設に至ったのである<sup>13</sup>。アメリカ政府はこのルート開設を、第二戦線開設を埋め合わせる一つの手段としてみなしていた。ATCIは当初シベリアへの航空機空輸 シベリア基地の使用 を計画していたが、ソ連政府が「ソ連には、航空機よりもはるかに多くのパイロットがいる」と主張したため、アラスカでソ連軍に軍用機を引渡すことになった<sup>14</sup>。

このルートとともに、米ソを結ぶ路線として用いられていたのが、イギリス帝国を経由するアフリカ＝中東横断ルートであり、アメリカ製の航空機の引渡しは、英ソ両軍が1941年に占領したイランで行われていた。この支援もしばしば遅延が生じたために米英両国への不信から、1943年にソ連当局はソ連占領下テヘランへの連合軍航空機の乗り入れを一方的に拒否した<sup>15</sup>。それゆえ、米陸軍航空軍は、1943年9月26日に陸軍航空軍司令部に提出した「米ソ間の航空機本体空輸活動および空輸関係」という文書で、きわめて限定的なルート使用とソ連政府によるアメリカ航空機の領空侵入拒否を問題視している。もし、ソ連政府が許可するならば「ミネソタを出発しアラスカからシベリアを経由してモスクワに達するルートは最短であり、またシベリアの基地が利用可能ならば、中国支援および日本空爆も可能」だった。また、南大西洋・アフリカ横断ルートであるマイアミ、ナタル、アクラ、中央アフリカ、中東、テヘラン、モスクワルートに関しては、現地の米軍空輸部隊司令官がテヘラン基地の使用権について討議すべきであると勧告していた。このように、ソ連の航空ルートは限定されており、ソ連領内の基地が利用できればドイツや日本に対しても新たな空爆が可能になる見通しだった<sup>16</sup>。しかし、ソ連は、一貫して領空封鎖政策を継続しており、この政策は、連合国の空爆作戦にも一定の制限を課していた。

一方で、ソ連政府は運航ルートを拡大していた。その様子については、当地に駐在していたアメリカ外交官の手記に記されている。第二次世界大戦中期までフランス領北アフリカに駐在していた外交官ロバート・マーフィーは1943年11月のテヘラン、カイロ会談に随行し、その際、ソ連側の航空ルート拡張を考察している。当時は極秘にされていたが、ソ連外務次官ヴィシンスキーはテヘラン会談参加後、予定されていなかったカイロ会談へも参加した。実際に対日参戦していないソ連の代表ゆえにヴィシンスキーのカイロ訪問は伏せられていたが、ローズヴェルト自身、ソ連にはいかなる情報も与えるべきだとしてヴィシンスキーの参加を喜んだという。そして、「ヴィシンスキー一行は、武器貸与によって入手した使い古したC-47に乗ってカイロを出発し、我々の最初の立ち寄り先であるアルジェへ飛んだ。彼らはこの飛行機を使用することを主張していたが、なぜ彼らがこれを主張するのか、やがて私にはよくわかった。アイゼンハワー将軍の提案によって、私がモスクワとの通信連絡を容易にする便宜を提供しようと申し入れたとき、ヴィシンスキーは慫慂にこの申し入れを断って、彼の飛行機には完全な無線送信機と受信機があることを説明したのである<sup>17</sup>」。ソ連政府はすでに無線通信機を搭載した航空機により、モスクワから中東、さらに地中海への飛行を可能にしていたのである。



地中海ルートの運航開始とともに、ソ連政府は、戦後の海外基地要求に関する検討を開始していた。1944年初頭、ソ連政府はノルウェー領土のスピッツベルゲン諸島とヴァンナ島の管轄権を獲得、そしてバルト海へのアクセスを確保するためデンマーク領ボーンホルム島に基地を建設するなどの計画を立案していた。ソ連政府はこの計画を1944年11月に実行に移すべくノルウェー政府に働きかけた。「厳重な極秘状態で、ノルウェー外相は11月のモスクワ訪問でモロトフに会見した際、ソ連外相は非常に強い言葉遣いで、ロシアの死活的なコミュニケーションラインを防衛するためにベア島とスピッツベルゲン島をロシアとノルウェーの共同管理の下に置くべきであると主張した。モロトフは、米英は、太平洋、地中海、そして世界中で同様の措置を講じていると主張した」という情報が、1945年になってアメリカ国務省に報告された。このノルウェーとの共同管理案は結局実行されなかったが、モロトフの主張は、米英の海外基地獲得政策を十分意識していたといえる<sup>18</sup>。

さらに駐英ソ連大使マイスキーは、1944年1月11日、モロトフに提出した文書において、「ソ連は、千島列島、南部サハリン、イラン、フィンランド、ルーマニアにおける軍事基地を必要」とし、イランにおける利権を守るためにイギリスとの紛糾を回避することが「課題である」が、「アメリカは、より強力な新しい帝国主義国家であり、その膨張は顕著である。アメリカ合衆国は、西半球、アジア、アフリカ、太平洋、ヨーロッパへとその支配力を及ぼしている。アメリカ外交は、共和党優勢の国内政治によってソ連により厳しくなることが予想される。しかし、米ソ間に領土的利害対立はほとんど存在しておらず、少なくともアメリカ政府はソ連を中立的な存在にしておこうとしている。一方、イギリスとの協調はアメリカの帝国主義的膨張との均衡を守る上で重要になる」と報告している<sup>19</sup>。マイスキーの分析は、航空問題をめぐる米英対立に巻き込まれることなく、均衡をとろうとしたソ連の外交姿勢が覗える。アメリカ合衆国では1943年11月、ローズヴェルト大統領が米航空問題各省委員会と国務省にソ連政府との情報共有を指示した。1944年に入ると、アメリカ政府は、国際民間航空予備交渉に着手した。しかし、戦後の空の秩序をめぐる課題は、戦後の国際民間航空に加え、戦略拠点の確保というよりいっそう複雑な要因を含むことになった。こうして、各国政府は戦後の国益と安全保障を見据えた自国航空政策の策定とその遂行を追求し、紛糾した交渉を展開することになる。

## 2. 航空予備交渉の開始とソ連航空政策

1943年を通じて、アメリカ合衆国、イギリス、カナダ、オーストラリア・ニュージーランドがそれぞれ戦後国際航空秩序案の策定を開始した。アメリカ合衆国の圧倒的競争力に対抗するためイギリス政府はコモンウェルスとの協力体制の構築をめざして、1943年10月、コモンウェルス航空会議を開催した。一方、1943年11月にローズヴェルト大統領は、パーリが策定した多国間協定による「第五の自由（以遠権）」の保障を包摂した航空協定案を承認したため、国務省は自国を中心とする国際会議開催に向けて動き出した。そのときに、ローズヴェルトは、報告書に自筆で「ソ連に知らせること」と記した。ローズヴェルトは、コモンウェルスの団結を梃子としたイギリス主導の協議によって戦後民間航空のあり方を決定するよりも、直後に首脳会談が予定されている中国、ソ連との協調を重視しつつ、アメリカ合衆国の利益を最大限に擁護できる戦後の空の「秩序」の構築を志向した<sup>20</sup>。アメリカ合衆国の航空交渉担当を務める国務次官補アドルフ・パーリもまた、戦後の航空秩序

の枠組みを米英二国間のみで決定するよりも、むしろ地理的にもまた空輸分野においても頭角を現してきたカナダとソ連政府との協調を重視した。実際、カナダ政府は、英帝国の枠組みから離れた独立国としての独自案を準備した<sup>21</sup>。

1944年1月19日、駐米英大使ハリファックスがローズヴェルト大統領に、英米間による「石油と航空に関する会議」の早期開催を要請し、ローズヴェルトはそれに同意した。その後、ハリファックスとコーデル・ハル国務長官の間で議論が行われ、「早期に非公式な協議を開く可能性」に同意した<sup>22</sup>。イギリス政府との交渉は戦後の国際航空秩序の構築においてもきわめて重要ではあったが、国務省としては、コモンウェルスやヨーロッパ諸国との団結を模索するイギリス政府の戦略に対抗する必要がある。その際、バーリ国務次官補が目にしたのがカナダ政府である。カナダ政府は、アメリカ政府に英帝国の一員としてアメリカ合衆国の航空政策に反対することはないという言質を与えていた。それゆえ、1月26日、アメリカ国務省はイギリス政府のみならず、カナダ政府とも意見交換を行うという覚書を提出し、米英、米加個別交渉を提案した<sup>23</sup>。こうして、ワシントン、ロンドン、オタワの間で戦後の国際航空交渉をめぐる駆け引きが始まったが、その主導権を取ったのは、イギリス政府であった。2月4日、駐英アメリカ大使ワイナントが、英政府からの米英二国間予備交渉を求める覚書を国務省に提出した。一方、カナダ政府は米英両国に2月7日、独自の航空政策提案を提出し、米英加三カ国での予備交渉を提案した。このカナダ政府からの提案後、イギリス政府はコモンウェルス首脳を招集して協議し、ピーパーブルックが米英間での交渉を先んじて行った後、英連邦との調整を行い、さらに英米間、そして英ソ間交渉の後に連合全体との討議を開催するという提案を行ったのである<sup>24</sup>。

アメリカ政府からの交渉提案を受けて提出されたカナダ政府の戦後国際航空草案は、すべての締約国による総会と総会のメンバーによって選出された12カ国の常設執行委員会から成る国際民間航空組織の設置を提案するもので、これらの委員会は、(1)安全保障のために恒久的な航空システムの設置と維持に貢献する、(2)効率的かつ経済的な空輸サービスを提供する、(3)さまざまな締約国の間での公正かつ平等に分配されたルートとサービスを保証する任務を負うものとされた<sup>25</sup>。また、運航については、「それぞれの地域に地域委員会を設置し」、この地域委員会が(a)その地域のすべての締約国の航空路上空における通行の権利、(b)給油、修理、非常事態のためにその地域の飛行場に着陸する権利、(c)自国から他国に旅客貨物を輸送する権利、(d)他国から自国に貨客貨物を輸送する権利の許可を与えるとした。カナダ案の特徴は、その地域に設置された委員会が運航許可権限を持つとする地域委員会の設置条項を含んでいた<sup>26</sup>。

バーリは、カナダが独自案を提出した点を利用し、また同時にソ連政府に情報提供して、イギリス政府に対抗しようと試みた。3月初頭、アメリカ政府は戦後航空問題討議のために国務次官ステティニアスをモスクワに派遣することをソ連政府に打診した<sup>27</sup>。しかし、イギリス政府が先んじてワシントンを牽制する動きをみせた。すなわち、イギリス主催の国際民間航空会議を開催すると提案したのである。1944年3月2日、駐米英国大使代理からバーリに、イギリス主催の航空会議への参加要請がなされた。さらに、3月4日、駐英アメリカ大使ワイナントからバーリに、イギリスは仏領モロッコのマラケシュで、「コモンウェルス、インド、ソ連、中国、メキシコ、ブラジル、自由フランスなどの各国と予備協議を行い、予備交渉はワシントンで行わない」という情報が送られてきた。同時にイギ

リス政府は、国務省にカナダ提案の撤回を求めた。このような状況の下、バーリは駐米英国大使代理ライトと会見し、イギリス主導で行う会議の参加予定国について確認した。ライトは、「イギリス政府はアメリカ、カナダ、ソ連、中国、ブラジル、メキシコ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ、オランダ、フランス、そしておそらくベルギーを招待する」と通知した。この提案は、コモンウェルスのみならずソ連、中国、ヨーロッパ諸国、さらにはメキシコ、ブラジルを含むというものであり、バーリに対する早期協議開催に向けての圧力であることは明らかであった<sup>28</sup>。

バーリは、イギリス提案が「引き起こした難局」を駐米カナダ大使ピアソンと協議し、アメリカ政府としては、米加、米英、米ソといった二国間協議による意見交換が先決であると主張した。これにカナダ大使は同意している。しかしながら、この英国からの提案によってバーリは、「イギリスとの討議に先んじてカナダと協議することはもはや保障できない状況だ」と指摘した<sup>29</sup>。イギリス政府が提示した米英二国間交渉の議題は、(1) イギリス領内にアメリカ資金によって建設された航空基地、(2) 大西洋路線、(3) 南アメリカ路線、(4) 中東路線、であり、さらに他のコモンウェルスは、米英とともにカナダのみが予備会談に参加することを好まないと強調した<sup>30</sup>。

米英二国間協議が、他の諸国、とりわけソ連政府の疑念を強めると考えていたバーリは、駐米ソ連大使との会見を求め、3月6日にそれが実現した。その際、バーリはグロムイコにイギリスから国際航空会議開催の提案があったことを伝え、その前に一連の二国間予備交渉、すなわちアメリカ合衆国と、イギリス、ソ連、中国そしてカナダとの間で意見交換を行い、次いでラテンアメリカ諸国、必要とあればヨーロッパ諸国との討議を行い、そして準備が整ったら、「幅広く連合国を招待した会議を開催する」と通知した。グロムイコは連合国会議開催日程を尋ね、バーリは予備交渉がまとまるまでは明確なことはいえないが、出来るならば「この夏に開催する可能性がある」と回答した。この討議の際、グロムイコは情報提供に感謝を述べ、予備交渉のための派遣人員の選出のために若干の時間が必要になるだろうと伝えた。バーリはその際、米ソの予備航空交渉には、グルー特別国務次官補が当たるだろうと指摘した<sup>31</sup>。

その後の調整で、米加、米英協議日程が決まった。3月29日のモンリオールでの討議において、カナダ政府代表とアメリカ政府代表のバーリ国務次官補およびエドワード・ワーナー民間航空局代表は、国際機関と地域委員会による規制をめぐって意見を交わした。米加両国の違いにもかかわらず、カナダ案は、国際的な協議に有用である対案として用いられることとなる。バーリにとって、カナダ案は、カナダ政府が英帝国の一員としてではなく独立した国家としての立場で臨むことの証明でもあった。事実、カナダ案は、地域委員会という枠組みを提示することによって英帝国の枠組みにさえ挑戦していた<sup>32</sup>。

米加協議後、バーリとワーナーはロンドンに向かい、4月3日から6日までの滞在期間中、ビーバーブルックを中心とするイギリス代表と討議したが、アメリカ側にとっての問題は、アメリカの資金を投入して建設したイギリス主権下の飛行場の戦後使用権であった。バーリは、アメリカが英領に建設した基地に関して、アメリカ合衆国の軍事・民間航空機が英帝国領内の基地を随時利用可能にすることを目指した。イギリス政府は、「アメリカは無制限の競争」を目論んでいると認識し、アメリカの要求への対抗手段として、国際会議が開催されるまで基地交渉は延期すると強調した。その後、両国はカナダ案の国際機関

について意見を交わし、イギリス政府はカナダ案を支持する姿勢を示したが、米英間の交渉は平行線をたどった<sup>33</sup>。

ソ連政府にも動きがあった。米英間での協議ののち、駐英ソ連大使は米英両国間の討議に関する資料を求め、そして、イギリスとも予備交渉を開始する意向を示したのである。駐ソ英大使ゴア・ブースは、「我々はソ連政府との民間航空問題に関する早期の意見交換を歓迎する」との声明を発した。また、チャーチル自身がソ連政府に民間航空政策の情報提供を続けると強調した。一方、アメリカ合衆国と4月半ばに航空交渉を行う予定だったソ連代表の渡米の知らせがなく、グルーはその日程確認に追われていた<sup>34</sup>。ソ連政府は、米英両国との予備交渉を開始し国際航空問題への関心を示したが、実際の予備交渉は米英両国が第二戦線を開設した6月以降に行われることになった。

英ソ両政府は、ヨーロッパ主要幹線ルートとなるロンドン＝モスクワ間のルートの開設について協議を開始した。イギリス政府はかねてから、アメリカ合衆国に対抗するためヨーロッパをイギリスの「勢力圏」として保全する政策を模索しており、6月20日にこの問題についてソ連と意見交換を行った。その討議内容は、6月24日のパリ宛のピーパーブルック書簡によって示された。「アメリカ合衆国に先んじて英国政府がソ連側と討議を開始したことについて国務省の反対はないかどうか」と問い、「ロシア人は現在アメリカ合衆国の民間航空会社の運営形態を研究しており、アメリカ合衆国とソ連の討議は数週間を要する可能性がある」と指摘した。このように、英ソ協議を進めることによって、イギリス政府は国務省を牽制した<sup>35</sup>。実際、米ソ両国の航空予備交渉は、英ソ協議後に行われることになったのである。

6月29日にワシントンで行われた米ソ協議では、しかし、パリが期待したような具体的なソ連航空政策は示されなかった。パリは、「今後の2、3週間のうちに、討議は結論に達しなければならぬが、しかしながら、私はこれを保証できない。なぜならロシア代表団は、モスクワの指示を待っているからだ。彼らはイギリス政府に対しても何も提示していない。それゆえ、ソ連代表は、その航空政策についてはほとんど明らかにしていない。しかし私は、原則的に彼らが世界組織を建設することに同意するだろうと考える。我々は、彼らが経済と商業に関する諮問的機能と報告機能を持つ国際航空組織を受け入れるかもしれないという印象を持った。しかしながら、ソ連政府は、その領空主権に関して譲歩はしないという明確な決意を示している」と会合の様子を記録している<sup>36</sup>。

このソ連代表団との討議の間、駐米英国大使ハリファックスが国務省に武器貸与を通じてイギリスに割り当てられた最新鋭DC-4型機をソ連に供与することを求める覚書を提出し、それがパリの手元にも届いた。パリは、「イギリス政府はこの航空機供与によってイギリス＝モスクワ間のルートを確保しようとしており、ソ連はこの輸送機によってイギリス行ルートを就航するということだ。これは、事実上の商業航空ルートになる。アメリカ合衆国も、ソ連政府との間で航空ルートの開設、アメリカから北大西洋周りでスカンジナビアを経由してモスクワに向かうルートと、南大西洋回りテヘラン経由でモスクワに向かうルートの開設を求めている」と強調した。しかし、アメリカ合衆国はソ連領土へのいかなる乗り入れも許可されておらず、パリとしても「その理由は理解不可能である」こと、そして英ソ間で進められている協議から察するに、「イギリスは米国製輸送機を用いて英ソ間のルート設置、さらには、ソ連からの航空商業権の獲得をもくろんでいる」



と記した。さらにパーリは、「もしロシア人が米国製航空機を求めるならば、なぜそれを我々から得ようとししないのか」という疑念を示した<sup>37</sup>。パーリが指摘したように、なぜソ連はアメリカ政府から直接的に輸送機の供与を要求しなかったのであろうか。米ソ予備交渉においては示されていないソ連政府側の見解は、モスクワに提出された駐米ソ連大使グロムイコの文書がその一端を示している。

グロムイコは、1944年のダンバートンオークス会議直前にモロトフに提出した報告書でアメリカ外交政策について説明した。すなわち「アメリカ合衆国は、孤立主義を放棄して国際協動的傾向を示しており、ドイツの軍事的敗北と経済的軍事的弱体化に関心を有し、世界的役割を引き受け、貿易、金融、経済、技術部門での優位性を維持するだろう。そして民主主義防衛のため戦後も兵力を維持するが、すくなくともアメリカ政府はファシスト的政府に反対し続ける見通しである」とグロムイコは報告した。そして、市場と原料を求めるアメリカと、農業産業部門における支援を活用したいソ連との将来の経済協力は可能であることなどから、「アメリカ国内の動向はソ連にとってきわめて好ましいもの」と評価し、アメリカ合衆国との協調の維持を強調した。

このように、概して親米的といえる報告を行いつつも、グロムイコは同時に米ソ関係に、以下の5つの潜在的問題を指摘している。第一に、ドイツの戦後処理についての見解の相違、第二に、アメリカ国内のカトリック教会による反ソ的キャンペーンの継続と「反ソ的報道機関」の存在、第三に「東欧の将来」、さらに「バルト諸国問題」　ローズヴェルトもアメリカ世論もソ連のバルト諸国領有を批判している　、そして最後の問題点は、中近東へのアメリカの接近であった。「アメリカ合衆国は、中近東、とりわけイランにおけるアメリカの影響力を増大させようという野望を示しており、ソ連の利害と一致しない。とりわけ、アメリカ政府は、ソ連領土およびイランなどのソ連近隣領土における民間航空の自由通過権を獲得しようとしている」と指摘し、「戦略的政治的理由の両方から、ソ連に隣接している諸国におけるアメリカのプレゼンスの強化は、明らかにソ連の利害に反している」と断じた<sup>38</sup>。このグロムイコ報告に示されているように、アメリカ政府の求める中東やソ連領土への着陸権要求など、ソ連政府は、自国領土および近隣地域におけるアメリカ合衆国の進出を問題視していたといえよう。

この報告に見られるように、ソ連外交官は、アメリカ合衆国の戦後航空政策を「膨張」の証しとみなしていた。それゆえ、8月1日にソ連代表団が提出した航空政策案は、明らかにアメリカ合衆国との紛糾を引き起こすものであった。ソ連代表団は、戦後米ソ間で運航を望むルートとしてワシントン発、アゾレス、アルジェ、カイロ、テヘラン、アストラハン経由のモスクワ行き（カイロまではアメリカの航空会社、カイロからモスクワまではソ連の航空会社が運航を行うこと）と、「ソ連は、その領内のすべてのルートの運航（カポタージュ）を担い、ソ連領内の国際線航空機による空輸は、ソ連周辺国の国境の空港でソ連航空機に引き継がれることを望む（無害航空の自由・技術着陸の自由の拒否）」と主張した。パーリは、この会合において示されたソ連の戦後航空政策について憂慮を示し、国際会議で合意を導くためにはソ連を排除しなければならず、むしろ「ソ連は閉ざされた巨大な集落であるほうがいいのかもしれない」という諦観さえ示した。とはいえ、ソ連は、旅客貨物に関しては入国を許可している点を評価し、パーリは「ソ連はそれでも進歩している」と指摘した。一方、民間航空局長ポゲーは、かつて大統領がテヘランで直接スター

リンと討議した点を指摘し、ローズヴェルト大統領が直接、スターリンと意見交換を行うべきであると勧告した。しかし、パーリは、大統領を巻き込む前に國務省で議論し、モスクワでモロトフと協議することが可能かどうかを打診としている<sup>39</sup>。ソ連航空政策は、実際、アメリカ合衆国の目指す国際航空商業の自由化の障壁となるものだった。

### 3. シカゴ国際民間航空会議へのソ連政府不参加問題

すでに考察してきたように、ソ連政府は戦中・戦後を通じて自国および自国の影響力下もしくは占領下にある地域・諸国の領空を米英両国に開放しなかった。当時、上院特別軍事調査委員会の委員長として戦後国際航空問題に関与していたハリー・S・トルーマンはこうしたソ連の動向を批判している。つまり、ソ連政府はアメリカ合衆国からの支援物資を必要としているにもかかわらず、アメリカ合衆国と情報交換を行わず、「飛行機をソ連に届ける場合でさえ、ソ連の戦線の後方に着陸することを絶対に許さなかった。飛行機なり物資なりをソ連に届けるものは、北方の港かコーカサス地方の南のイランにあるソ連の基地に送るよう彼らは要求した。ソ連のこの態度は、勝利の潮流が逆転し、ソ連軍がドイツ軍を追撃する体制に移るとますますひどくなってきた<sup>40</sup>」とトルーマンは記している。ソ連の領空封鎖政策は、1944年においても確実に問題となりつつあった。それまでの領空封鎖が、武器貸与支援の遅れや第二戦線開設をめぐるソ連側の不信感に帰するものであったとすれば、以後の戦争末期の政策は、作戦そのものに含意される政治的熟慮や戦後のソ連政府が求める安全保障の枠組をも示すものであったといえる。

ソ連領内の基地使用許可をめぐる状況は、徐々にではあるが確実に戦争遂行上においても、また政治的意味合いにおいても問題となりつつあった。作戦遂行上では、枢軸国への「往復爆撃作戦 (Shuttle Bombing)」の際、ソ連領内の基地の使用許可が必要であった。この計画は、戦略的なものではあるものの、実際には政治的目的も存在していた。米陸軍航空軍、陸軍省および國務省は、ソ連領内の基地の利用は対日戦争遂行のためのシベリア基地利用の先例となると期待していた。また、陸軍航空軍は、ソ連領内の基地から出撃する爆撃部隊がドイツの打倒に貢献していることを示すことができ、さらに爆撃の威力を印象付けることが可能であると認識していた<sup>41</sup>。この要請を受けて駐ソ米大使アヴェラル・ハリマンがスターリンと交渉し、ソ連支配下ウクライナ領内の基地使用許可を得た。

この後、1944年6月に70機のP-51戦闘機に護衛されたB-17爆撃機114機編隊からなる米陸軍第八空軍爆撃機がイギリスから出撃し、ベルリンの石油工場を爆撃してポルトヴァ空軍基地に向かった。その際、独空軍機が第八空軍を追跡して基地を突き止め、夜間襲撃によってポルトヴァ基地に駐留していた43機のB-17爆撃機、そして15機のP-51を破壊した。さらにドイツ空軍は米軍の燃料集積場を攻撃し、45万ガロンの石油を燃焼させた。ポルトヴァ基地の破壊の結果、ソ連は、防衛責任はソ連にあるとして米軍による基地防衛強化案を拒絶した。しかし、ソ連軍の戦闘機部隊は十分ではなく、米軍もソ連基地に米軍爆撃部隊を駐留させる計画を放棄せざるを得なかった。

兵站問題とソ連当局の非妥協的態度のため、ソ連領内の基地を用いた往復爆撃作戦は1944年末に取り止めとなった。ヨーロッパ戦線は、この時期ですら独空軍が反撃の機を覗う厳しい航空戦域だった。ドイツは、イギリスに向け6月に初めてのV-1によるミサイル攻撃を、そして9月にはV-2ミサイルを発射した。これに対し連合国は爆撃による

反攻を試みたが、この作戦はきわめて犠牲が多く、ミサイル発射基地攻撃のために爆撃機154機を失い、連合国側空軍700人以上の乗組員が犠牲になった<sup>42</sup>。この場合のウクライナ領内の基地使用停止は、作戦上の失敗とドイツによる反撃の可能性という側面が強いといえるが、しかし1944年7月から8月にかけてのポーランドをめぐる戦況および政治状況に関しては、米英とソ連当局のやり取りには政治的な見解の相違が顕著に見られた。

1944年7月後半、赤軍がポーランド東部国境とされたカーゾン・ラインを超えて進撃した。このソ連の動きに呼応して、ポーランド本国での影響力を行使しようとしたロンドン亡命政府が対独ワルシャワの蜂起を呼びかけた。その際、イギリス首相チャーチルを介して、亡命政権とソ連指導者スターリンはワルシャワ蜂起支援に関する討議を行ったが、しばらくするとソ連政府はこれを支援しないことが明白になった。そこでチャーチルはローズヴェルトに、ポーランド人への物資空輸のためにソ連領内の空軍基地の使用をスターリンに要請するよう働きかけた。チャーチルとローズヴェルトは共同の請願書を送ったが、しかしソ連当局は、空軍基地使用を拒絶した。こうする間にもワルシャワでは多くのポーランド市民が犠牲になっていた。チャーチルはローズヴェルトに対し、正式な合意なくともアメリカの輸送機による物資や食糧の空輸を行うべきであり、ソ連空軍基地には緊急着陸すればよいと提案したが、ローズヴェルトはこれに難色を示した。むしろローズヴェルト大統領は「戦略的討議」が必要であるとして、スターリンに直接対話の機会を持つよう要請したが、しかし、対独反撃作戦を最優先するために、現場を離れることは出来ないとスターリンは協議を辞退した。ソ連領内の基地への着陸許可が出たのは、9月18日、すでにドイツ軍が蜂起したポーランド人の大多数を殺戮した後のことだった<sup>43</sup>。

駐ソ米大使ハリマンは、ワルシャワ蜂起に対するソ連政府の支援拒絶は、無慈悲な政治的断行に基づくものであると国務省に書き送った。つまり、親ソ的ではない亡命政府支持者への支援を拒絶することによって、その勢力の弱体化を図ったというのである。また、アメリカ合衆国側に対する基地使用許可を認めない方針を示したことを根拠に、ソ連政府の姿勢が変化したと認識したハリマンは、ワシントンに警告的な文書を提出した。9月10日の文書でハリマンは、ソ連政府がアメリカ合衆国の要求を無視するか、喫緊の問題を討議することさえ拒否していると指摘した。ハリマンはとりわけ、「対独往復爆撃作戦の継続とドイツの爆撃目標の空中写真撮影、中国に駐屯する米陸軍航空隊にソ連領内の陸路を通じて補給を行うこと、ルーマニアの油田への爆撃の結果を米軍将校が査察する要請、さらにスターリンとの協議を求める提案に対して回答がない」と強調した<sup>44</sup>。

さらに、米英ソの間では、戦後の国際組織に関する見解の相違が顕著になった。戦後の国際組織と安全保障の枠組みに関して行われたダンバートンオークス会議でソ連代表団を率いた駐米ソ連大使グロムイコは、国際組織のメンバーとしてソ連邦の16共和国すべてが含まれることが望ましいと表明した。ソ連政府はイギリスにとってのコモンウェルスやアメリカ合衆国にとってのラテンアメリカ諸国の支持票に対応するため、自国共和国の参加を求めたのである。ローズヴェルトは、この問題についてスターリンに直接、国際組織の形成に関する協議以前にこの問題を提案するべきではないと指摘し、国際組織の設立後に、この問題を改めて取り上げることについては反対しないと述べた。また、常任理事会の議決権についても米、英、ソ代表は、ともに合意に達することが困難であることを認め、投票権に関する懸案事項の協議の延期を決定し、9月28日にこの会議は閉幕した<sup>45</sup>。



このような見解の相違は、もちろん航空予備交渉においても顕在化していた。1944年初頭から行われてきた各国との意見交換の結果についてバーリが作成した「予備交渉における戦後民間航空に関する見解の比較」は、アメリカ合衆国とカナダ、イギリス、ソ連、オランダ、中国、ニュージーランド、ベルギー、インドとの航空協議をまとめたものである。この報告書によれば、予備交渉でアメリカ合衆国と同意している国は唯一ベルギーに過ぎなかったが、他国航空会社の領空への侵入を好まないソ連政府の航空政策は際立っていた。たとえば、無害航空の自由、技術着陸の自由に関して予備交渉を行った諸国は、二国間協定や国際条約に基づくべきであると指摘しているが、ソ連政府の回答は「ロシア領空を通過するいかなる旅客貨物も、ソ連航空機によってのみ空輸されるべきである」とし、他国の航空機の領空侵入を許可していなかった。一方、航空会社への政府助成金について、「国際航空会社の諸機能は、自立して行われるべきである。しかしながら、新たに設置された路線もしくは侵略に苦しんだ諸国、もしくは航空会社設立が困難な諸国や諸地域などへの助成金は認められるべきである。ソ連政府は、これら各国政府に対する国際航空路線設置や空港施設の建設への特別支援を行うことを検討している」と、他国との協力について言及している。つまり、ソ連政府は、ある特定の諸国に侵略に苦しんだ国や問題のある諸国 に関しては、航空分野支援を提供する意図を示したのである<sup>46</sup>。

ソ連の動向と同様に、イギリス政府はドイツ敗北後の戦後ヨーロッパ秩序再構築のための「勢力圏」の設定 いかに関軸国の占領を担当し、戦後救済復興、国家再建にかかわるのか の問題を検討しはじめていた。1944年5月に、チャーチルは「バルカン諸国やイタリアの共産化を不本意ながら黙認せざるを得ない可能性がある」と、この地域の内政問題を取り上げ、スターリンと直接討議することを決定した。この決定の背景には、植民地問題、そして解放されつつある諸国、イタリア、ギリシア、そしてバルカン諸国の内政をめぐる米英両政府の見解の相違が存在していた。チャーチルは、ソ連訪問についてアメリカ政府に通達した。しかし、ローズヴェルトも國務長官ハルも、いかなる「勢力圏」の策定にも反対していた。またローズヴェルト自身が11月の選挙と1月の大統領就任式まで国を離れることは難しいと主張した。そのため、ローズヴェルト大統領を除いて、1944年10月、米ソ両首脳がモスクワで会見し、戦後のバルカン諸国に関する合意に達した。それが通称「パーセンテージ協定」といわれる「勢力圏」の確定作業だった。この会議には駐ソアメリカ大使ハリマンも一部オブザーバーとして参加したが、ハリマンはチャーチルの目論見を感知し、國務省に英ソ首脳会合について、「チャーチルはロシアとバルカン問題についてある種の勢力圏策定作業を行っている模様」であると報告した。このようなチャーチルの「19世紀的な密約、勢力均衡、勢力圏設定に基づく旧外交」は、國務省高官たちの不信感を強め、米英関係を急速に悪化させた<sup>47</sup>。

バーリは、この英ソ首脳会談に関心を示し、「我々は、バルカン諸国と中東における英ソ対立に関するアメリカ政府の行動指針を決定しなければならない。チャーチルとスターリンによるモスクワ協定は、これら地域における我々の立場を弱めるかもしれないが（中略）、これは英ソ間の問題を解決するよりも一時的に問題を鎮めるだけにすぎないだろう」と記している<sup>49</sup>。この英ソ直接討議は、ヨーロッパの戦後秩序形成問題に関して、アメリカを除いても自ら決定するという意思の表明といえるだろう。

このように米英ソ大同盟間で見解の相違が顕著になったシカゴ国際民間航空会議開催直



前、ついにソ連政府が不参加を表明したのである。1944年10月半ば、イギリス政府が王璽尚書ビーバーブルックから航空大臣スウィントンに対米交渉担当を変更したため、国務省は、英航空政策の変更、とくにスウィントンに関する情報収集作業に追われた<sup>49</sup>。一方、ソ連政府は10月19日に、「我々は、ヨーロッパとアジアの中立国の参加に問題があると考えている。また、ソ連政府はアメリカ政府から協定草案を受け取っておらず、ソ連代表団の準備が困難な状況だ」という文書をアメリカ大使館に提出していた<sup>50</sup>。ここで、ソ連政府は初めて、「中立国の参加」に言及したが、10月24日には国務省に対してソ連代表団の渡航日程を通知していた。その後、突然10月26日になって、駐米ソ連大使グロムイコがソ連代表団のシカゴ会議への不参加を表明したのである<sup>51</sup>。

ソ連不参加の連絡は、それまで対英交渉準備に追われていた国務省に衝撃を与えた。国務長官コーデル・ハルの健康状態の悪化から国務長官代理を務めていたステティニアスは、ハリマンに不参加理由を問うよう要請した。ソ連が不参加の理由としたのは、「中立国の参加」、つまりソ連に敵対的な「スイス、スペイン、ポルトガルといった中立国」の参加であった。国務省は、これらの中立国の参加はすでに公表されているとして、「真の理由」を問うた<sup>52</sup>。ステティニアスは、また、アメリカに到着しているソ連代表に国際民間航空会議へのオブザーバーとして非公式な立場で参加する可能性も打診した。モスクワでソ連人民委員会外務担当ヴィシンスキーと会見したケナンは、「世界地図を指し示しながら、私はこれら中立国の国際民間航空ルート上の重要性について説明した。ヴィシンスキーはこの主張の正当性を否定はしなかったが、しかし、これら中立国と討議することは不可能であるという政治的説明を繰り返した。そして、彼自身、最近までこれらの中立国が参加するとは知らず、彼は9月12日の記者会見においては参加しない中立国が名指しされていたに過ぎないと強調した。さらにヴィシンスキーは、フランコ政権下スペインによるソ連攻撃について言及し、スペインの参加によって、ソ連政府は裏口からも決して会議に参加することはない」と報告した。最終的に、ソ連最高幹部会議が不参加を決定したため、もはやソ連政府にシカゴ会議への参加を求めるは不可能だと認識した国務省は、外交チャンネルを通じてソ連政府の決定に関する分析を試みた<sup>53</sup>。

ソ連不参加については、さまざまな分析と推測が提示されることになった。イギリスにおける協議で、英外務官僚らは、スペインをはじめ、当該の中立国が対ソ外交上問題になったことはないとして驚きを表明した。同日午後には、イギリス外務省のソ連専門家が分析に加わった。英外務次官代理サージェントによる分析は、ソ連政府がルブリン政府をヨーロッパ内陸輸送会議代表にするべきだと主張したことに注目していた。そして、ソ連の動向は「ロンドンのポーランド亡命政府が迅速にモスクワの示す条件で合意に達することがなければ、ソ連政府は、すべての問題に関してルブリン政府を正式なポーランド政府として討議を進めるという警告」であると解釈した<sup>54</sup>。この後、継続して行われた討議でもソ連不参加原因の分析が行われた。駐ソ英大使クラーク・カーは、「ソ連は、戦後航空政策をめぐる米英の見解の相違を考慮し、米英間の紛糾に巻き込まれないよう不参加を決定した可能性がある」と指摘した<sup>55</sup>。アメリカ民間航空委員会のエドワード・ワーナーは、「モントリオールでのUNRRA設立会議におけるソ連の経験や、最近のヨーロッパ内陸輸送組織会議において、ソ連は常に自国を少数派だと認識していたと考えられる。そのため、ソ連政府は孤立状態を回避するため国際会議参加を見合わせたのではないか」との見解を

示した。この検討会議において、米英対立やそれまでの国際会議におけるソ連の孤立状態が注目された。一方、ワシントンにおいて國務次官補バーリは、「チャーチルとスターリンとの間で行われた討議において、いくつもの未解決の問題が残されている事実がソ連不参加原因の一つではないかと考える。言い過ぎかもしれないが、ソ連は単に、彼らが民間航空において重要な役割を担う準備が出来ていないために民間航空問題から撤退した可能性はある」とその見解を報告した<sup>56</sup>。

ソ連のシカゴ会議不参加決定は、アメリカ合衆国のマスメディアでも取り上げられた。『ニューヨーク・タイムズ』紙は「ロシア、民間航空討議をボイコット」という記事で、「親ファシスト的なスイス、ポルトガル、スペインが参加するためソ連は不参加を決定」というソ連の公式見解を報じた。その際、「ソ連の不参加は国際民間航空に関する合意形成の足枷となる」が、「ソ連政府は個別の交渉を行う可能性がある」という展望を示した<sup>57</sup>。『タイム』誌は、『ニューヨーク・タイムズ』紙以上にソ連に対して同情的な見解を示した。すなわち、「ソ連不参加問題のルーツは、戦後の航空問題よりもはるかに深いところに存在している。ソ連の姿勢は、すでにダンパートンオクス提案を批准した国際連合安全保障会議で示されていた。(中略)ここでの基礎となる作業は、大国間の完全な合意を必要としたが、しかし大国間で表出した疑念によって合意に達することはできなかった。部分的には、アメリカ外交にこの不健全な状況の責任がある。なぜならアメリカ政府は、ソ連との協調を導くための具体的な問題解決に失敗したからだ」と、ダンパートンオクス会議での合意形成におけるアメリカ外交の失敗が原因であったと報じている<sup>58</sup>。

ソ連の不参加決定に中立国の問題は、实际的にどの程度影響したかについては、ソ連メディアにおけるスペイン報道がその強硬な姿勢を示している。1944年5月のイギリス外務省海外メディア調査局の報告によれば、「スペインに関するソ連のすべてのプロパガンダとコメントは、スペインの『中立』とは、同国が枢軸国の衛星国であるゆえにまやかしてあり、フランコ將軍の政府はドイツの支援によって権力にとどまっているという前提」に基づくものだった。そして、「『中立国』スペインが、ソ連の息子たちや娘たちの流血を招いたという罪を背負っていることをソ連国民は決して忘れることはないし、フランコが駆逐されるまでファシズムが打倒されたとみなすことはない」など、ソ連の対スペイン報道は、非常に手厳しいものだった。というのも、フランコ政権は、ナチスによる内戦への支援の見返りに45,000人の志願兵部隊を東部戦線に派兵しており、その部隊の駐屯は1944年5月にスペインと米英の協定締結による撤退まで継続していたからである<sup>59</sup>。報道から推察されるにソ連政府の「中立国」スペインに対する姿勢はこのように厳しく、また長年の国内向け反スペイン・プロパガンダゆえに妥協も不可能だったと考えられる。

また、前駐米大使のソ連外務官僚リトヴィノフがモロトフに提出した報告書が、当時のソ連側の政治的熟慮を示している。1944年11月15日付けの報告書「英ソ間協調の展望と可能な条件」は、これまで10月のスターリンとチャーチルのパーセンテージ協定と結びつけられるか、もしくは、きたるべきヤルタ会談においてリトヴィノフ自身の戦後安全保障の地域的枠組みを提案するものであるという評価がなされてきた<sup>60</sup>。しかしながら、リトヴィノフの議論は米英の利害対立こそを強調していた。つまり、この戦争は、「アメリカに対するイギリスの航空、海軍、商船における優越の喪失を導いた」ゆえに、「我々は、西半球およびコモンウェルスからさえもイギリスの競争力を取り除こうというアメリカの圧力

に期待すべきである。この圧力は、政治的には、アメリカ領土に隣接する西半球において恒久的な基地の維持しようとするイギリスを排除することを意味する。石油やゴムをめぐる米英の闘いも同様に厳しいものとなろう。この米英競争という望ましくない状況に直面して、イギリスはソ連との協調によってヨーロッパにおける長期的な平和を維持することについて熟慮せざるを得ない状況にある」とリトヴィノフは論じた。

駐英ソ連大使マイスキーと同様、リトヴィノフは、英ソ、米ソの関係よりも、米英対立がより一層深刻であるという政治的洞察を示した。ソ連政府は、その領空もしくは支配下の諸国・諸地域の領空開放を拒否し、国内向けのプロパガンダで批判し続けていたフランコ政権下のスペインと国際会議のテーブルに着くことを回避したといえる。また、同時に、ソ連政府は、戦後の国際航空をめぐる米英対立に巻き込まれることなく英ソ協調、もしくは米ソ協調の可能性を探るために、米英対立を傍観する立場からシカゴ会議への参加を辞退したといえるのではないだろうか。実際に、シカゴ会議は、米英両国の代表団の対立を超えて、米英両首脳の間を論争を引き起こすことになり、国際民間航空の自由化を目指すアメリカ政府の「空の自由」政策の実現はきわめて困難になった。

この後、リトヴィノフは、第二報告 [1945年1月10日] を作成し、米ソ両国の将来的な問題を指摘している。すなわち、「いくつかの基地に関する未だ曖昧な状態にある問題を度外視するならば [モロトフがこの箇所に青鉛筆で下線を引いた: 原文まま]、第一に、アメリカの戦後政策は「イギリス帝国の門戸を開放することにある」、第二に、アメリカはヨーロッパの安定化、平常化、そして社会的動乱の可能性を取り除くブルジョワ民主主義の形態をもつ保守的な各国政府の再構築にある」と指摘した。またリトヴィノフはかねてから米英ソ中の四国による「四人の警察官」構想に基づく地域的安全保障の枠組構築に熱心であったが、「我々の意志に反して、アメリカ合衆国政府が、われわれの領域・勢力圏内部にある諸国との密接な関係を結ぶこと、さらに、我々の領域でアメリカ合衆国が軍事基地を獲得することを回避せねばならない」と強調している<sup>61</sup>。この報告は、ソ連政府が「四人の警察官」というローズヴェルトの地域的安全保障提案に則して戦後安全保障の枠組みを設定していたことを示している。一方で、リトヴィノフは、アメリカ合衆国の基地の確保およびアクセス権の要求はこの「四人の警察官」構想に反するものであり、これが米ソ間の利害対立を引き起こすだろうと強調している。ソ連政府は、シカゴ会議をボイコットし、実際、そこでの米英対立に巻き込まれることを首尾よく回避したといえる。しかし、1945年になるとアメリカ合衆国の戦後航空政策は、イギリスに対する空の自由化圧力とともに、大西洋・太平洋の基地獲得もしくは空港使用权・通過許可権確保政策へと重心が移った<sup>62</sup>。他方、ソ連当局は、戦時期を通じて領空封鎖政策を継続し、終戦とともにその広大なユーラシアを閉ざすことになるのである<sup>63</sup>。

おわりに

本稿において、1944年11月に開催されたシカゴ国際民間航空会議へのソ連不参加問題を考察してきた。従来、第二次世界大戦末期に行われたシカゴ会議における米英対立に注目が集まり、広大な領土を有するソ連政府がこの会議に不参加であった点についてはあまり言及されてこなかった。また、シカゴ会議自体が、国際民間航空商業に特化した問題であるゆえに、これまで歴史的に論及されてこなかった点も指摘しておくべきだろう。すでに

米英両国の対立構造が顕在化した問題に対しソ連はどのような見解を示したのか、つまり戦後の国際航空秩序を議論する国際会議に、ソ連当局が参加を見合わせた背景には何があったのか、本稿は、この問いに取り組んだ。

本論では、ソ連政府の領空封鎖政策、連合国による航空予備交渉におけるソ連航空政策および不参加決定に到るまでの経緯を考察してきた。以上の考察から明らかになったのは、第一に、ソ連政府は、戦後の航空秩序を巡る米英両国の利害対立を認識していたこと、第二に、ソ連政府は米英両国に対して、その領内の基地の利用制限を含め、領空封鎖といえる政策を継続していたことである。1943年における戦後の国際航空問題をめぐる米英対立の顕在化からシカゴ会議不参加決定にいたるまで、ソ連政府は、米英両国政府との関係、もしくは米ソ、英ソ関係のバランスをとることを試みていたといえよう。この点に関しては、ソ連国内のメディアのみならず、ソ連外務官僚マイルスキー、グロムイコ、リトヴィノフの報告が示すように、ソ連当局は、戦後の航空商業を巡る米英両国の対立構造を十分に認識していた。第二点に関しては、戦争遂行上における領空侵入制限のみならず、戦後の航空政策として領空封鎖 言い換えるならば、「完全かつ排他的な領空主権」 を維持する政策を策定した。ソ連当局は、アメリカ政府の提起した「空の自由」政策に対する対案として「領空封鎖」を提示していたのである。

ソ連政府は、シカゴ国際民間航空会議への参加を突如として見合わせた。その背景には、公式の理由として挙げられたソ連政府に対して敵対的な政策を講じてきたスペインなどの中立国の会議参加のみならず、戦時における大同盟関係の複雑さが見て取れる。すなわち、ソ連当局は、戦後の国際航空商業に関するアメリカ合衆国からの自由化圧力を正面から受けることなく、また米英両国の対立に巻き込まれることを回避しようとしたといえるのではないだろうか。ここに、1944年末期、戦後国際秩序の枠組み形成において、ヨーロッパ植民地帝国に対するアメリカ合衆国の解体圧力と、それに引き込まれることなく各国の航空政策を観察していたソ連当局の動向が浮かび上がってくる。しかし、イギリス帝国や他のヨーロッパ諸国を中心とする既存の国際航空秩序を破棄することによって新たに「空の門戸開放」を求めるアメリカ合衆国に対し、あくまでも領空封鎖を維持したソ連航空政策は、結果的に冷戦の要因の一つとして戦後の空を東西に分断することになった。冷戦期にアメリカ政府がソ連政府に「透明性」を求める「空の門戸開放」、つまり「オープンスカイ」を求めるようになる背景はこのような経緯で創出されることになったのである。

## 註

- 1 Lloyd C. Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy* (Madison, 1964), 270; Nawal K. Taneja, *U. S. International Aviation Policy* (Lexington, 1980), 10.
- 2 Beatrice B. Berle, and Travis B. Jacobs, eds., *Navigating the Rapids, 1918-1971: From the Paper of Adolf A. Berle* (New York, 1973); Jordan A. Schwartz, *Liberal: Adolf A. Berle and the Vision of an American Era* (New York, 1987).
- 3 Alan P. Dobson, "The Other Air Battle: The American Pursuit of Post-War Civil Aviation Rights," *Historical Journal*, 28-2 (1985), 429-39; Idem, *Peaceful Air*



- Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation* (Oxford, 1991).
- 4 Robert Thornton, *International Airlines and Politics: A Study in Adaptation to Change*(Ann Arbor, 1970), 22-3.
  - 5 Betzy Gidwitz, *The Politics of International Air Transport* (Lexington, 1980), 47-8, 54-56.
  - 6 Eugene Sochor, *The Politics of International Aviation* (London, 1991), 7.
  - 7 本稿で用いた1990年代前半期に公開の進んだソ連側史料調査による「冷戦国際史プロジェクト」のワーキング・ペーパーは、これまで検証することが困難だったソ連政府側の見解を明らかにするものである。しかし、その後、ロシア政府はソ連時代の史料へのアクセスを制限した。この点については拙稿「冷戦史研究の現在 アメリカ外交史研究とのかかわりから」『都留文科大学研究紀要』第65集(2007年3月)、161、164-5頁。
  - 8 近年の研究成果の一つであるエンゲル (Jeffrey A. Engel) の *Cold War at 30,000 Feet*は、冷戦期の航空分野 兵器産業による航空技術開発とエンジンや航空機売却による技術移転 における米英両国の競争関係を論じたものである。この研究は、米ソ冷戦が激化する中、いかにイギリス政府が国内の航空機産業が航空分野における優位性を維持するため、圧倒的な競争力を持つアメリカ合衆国と対抗したのかという極めて興味深い点を論及している。しかし、第二次世界大戦期のアメリカ軍事・民間航空政策策定過程に関しては、既存の研究成果をまとめているに過ぎず、当時の国際関係に関して、また米英対立に対するソ連側の対応については詳細に検証していない。Jeffrey A. Engel, *Cold War at 30,000 Feet: The Anglo-American Fight for Aviation Supremacy* (Cambridge, 2007), 95-97.
  - 9 John Lewis Gaddis, *The Long Peace* (New York, 1987), 198-203; Deborah Welch Larson, *Anatomy of Mistrust: U.S. Soviet Relations during the Cold War* (Ithaca, 1997); James J. Marquardt, "Transparency and Security Competition: Open Skies and America's Cold War Statecraft, 1948-1960," *Journal of Cold War Studies*, 9-1 (Winter 2007), 55-87.
  - 10 拙稿「第二次大戦期、アメリカ合衆国における新しい空の「秩序」の策定」『アメリカ史研究』24号(2001年7月)、35-50頁を参照。
  - 11 Mr. Eden to Sir A Clark Kerr (Moscow), Foreign Office, April 19, 1943, in *British Documents on Foreign Affairs, General Affairs, 1943*, vol. 3, 5.
  - 12 USSR Memoranda No. 8 February 2, 1944, in Royal Institute of International Affairs, *Reviews of the Foreign Press 1939-1945*, Series N, Soviet Press on the USA (October 1943 January 1944), The Near and Middle East, 1-53, 30 June 1943 25 June 1945, *USSR and Far East Memoranda*, Nos. 1-5, 25 February 1943 6 June 1945. (London: Reprinted by Kraus-Thomson Organization GmbH, Munchen, 1989), 1.言及されているのは、マサチューセッツ州選出共和党上院議員で、実際に上院議員として米陸軍に従軍していたHenry Cabot Lodge, Jr.である。
  - 13 The People's Commissar for Foreign Affairs of the Soviet Union (Molotov) to the American Charge in the Soviet Union (Henderson), November 15, 1942; Memorandum

- by the Second Secretary of Embassy in the Soviet Union (Thompson) to the Charge in the Soviet Union (Henderson), November 21, 1942, with Aide-Memoire, October 26, 1942 in *Foreign Relations of the United States* (以下、FRUS), 1942, vol. 2, 660-662.
- 14 George C. Herring, Jr., *Aid to Russia, 1941-1946, Strategy, Diplomacy, the Origins of the Cold War* (New York, 1973), 65-70.ソ連の初期パイロット養成については、Scott W. Palmer, "Peasants into Pilots: Soviet Air-Mindedness as an Ideology of Dominance," *Technology and Culture* 41-1 (January 2000), 1-26を参照。
- 15 Roger Munting, "Lend-Lease and the Soviet War Effort," *Journal of Contemporary History* 19-3 (1984), 498.
- 16 Army Air Forces, Air Transport Command, "Special Report on U.S. Ferrying and Air Transport Relations with U.S.S.R.," September 26, 1943 (Henry H. Arnold Papers, Box 48).
- 17 ロバート・マーフィー著 (古垣訳) 『軍人の中の外交官』(鹿島研究所出版会、1964年) [Robert Murphy, *Diplomat among Warriors* (New York, 1964)], 258-261頁。
- 18 ヴォイツェフ・マストニー (秋野・広瀬訳) 『冷戦とは何だったのか』(柏書房、2000年) [Vojtech Mastny, *The Cold War and Soviet Insecurity: The Stalin Years* (New York, 1996)], 28頁。ソ連政府がノルウェー北部の戦略基地の獲得を計画していた問題については、Sven G. Holtsmark, *A Soviet Grab for the High North? USSR, Svalbard, and Northern Norway 1920-1953* (Oslo, 1993) を参照。また、モロトフの主張については The Ambassador in Norway (Osborne) to the Secretary of States, July 5, 1945, FRUS, 1945, vol. 5, 91-2.
- 19 Vladimir O. Pechatnov, "The Big Three after World War II: New Documents on Soviet Thinking about Post War Relations with the United States and Great Britain," *Working Paper No. 13* (Washington D. C.: Cold War International History Project, May 1995), 2-3.
- 20 拙稿「第二次大戦期、アメリカ合衆国における新しい空の「秩序」の策定」、44-5頁。
- 21 David MacKenzie, *Canada and International Civil Aviation, 1932-1948* (Toronto, 1989), 123-8.
- 22 Memorandum of Conversation, by the Secretary of State (Hull), January 19, 1944 in FRUS, 1944, vol. 2, 364-65.
- 23 The Department of State to the British Embassy, Aide-Memoire (Washington) January 26, 1944, in FRUS, 1944, vol. 2, 365-6.
- 24 Walstrom, the Acting Chief of the Aviation Division memorandum Conversation with Gore-Booth Second Secretary of British Embassy, January 28, 1944 (366-7); [London] Winant to Hull, Dominion conversation January 29, 1944 (367); Halifax to Hull (367-369), February 1, 1944; [London] Winant to Hull, February 4, 1944; The Canadian Embassy to the Department of State memorandum with Enclosure: International Air Transport Convention (Canadian Proposal), February 7, 1944, FRUS, 1944, vol. 2, 370-373.
- 25 MacKenzie, *Canada and International Civil Aviation*, 149.

- 26 "Draft Convention," January 8, 1944, in *Documents on Canadian External Relations*, 1944-1945, vol. 11, 294-296.
- 27 The Acting Secretary (Stettinius) to the Ambassador in the Soviet Union (Harriman), February 23, 1944; Stettinius to Harriman, March 3, 1944, *FRUS*, 1944, vol.2, 389-90, 400-1.
- 28 Winant to Secretary of State "Government propose to Washington that a United Nations Civil Aviation Conference be called and held in North Africa as soon as possible," March 2, 1944; Winant to Berle, March 4, 1944; Memo by Berle with Wright (the First Secretary of the British Embassy), March 7, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 399, 401, 405.
- 29 Ambassador in the United States (Pearson) to Secretary of State for External Affairs, February 28, 1944; Ambassador in the United States to Secretary of State for External Affairs, March 2, 1944, in *Document on Canadian External Relations*, 1944-1945, vol. 11, 328-329, 330-331.
- 30 Winant to Secretary of State, March 9, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 408-9.
- 31 Memorandum by Berle, March 6, 1944, in *the Navigating the Rapids*, 485-6.
- 32 MacKenzie, *Canada and International Civil Aviation*, 159-162.
- 33 Berle to the Secretary of State, April, 4, 1944; Berle to the Secretary of State, April 7, 1944 in *FRUS*, 1944, vol. 2, 438-439, 441-2; Minutes of the Special Committee on International Aviation, dated April 11, 1944 (RG 107 Entry 210 Box 122, NARA), 1-2; Schwartz, *Liberal*, 227-230; Dobson, *Peaceful Air Warfare*, 152-154.
- 34 The Ambassador in the United Kingdom to the Secretary of State, April 12, 1944; Berle to the Secretary of State, April 19, 1944; Berle to Beaverbrook, April 19, 1944; Memorandum by Grew, April 29, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 443-463.
- 35 The Counselor of the British Embassy (Wright) to the Assistant Secretary of State, "Message from Lord Beaverbrook for Berle," June 24, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 499-500.
- 36 Memorandum by Berle, June 29, 1944, in *Navigating the Rapid*, 488-9.
- 37 Memorandum by Berle, June 30, 1944, *ibid*, 489-90 .
- 38 Pechatnov, "The Big Three after World War II," 6-8.
- 39 Memorandum by the Assistant Secretary of State, August 2, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 516-19; Memo by Berle, August 2, 1944 in *Navigating the Rapid*, 495-496; Pogue to Berle, August 3, 1944; Berle to Pogue, August 3, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 521.
- 40 ハリー・S・トルーマン著 (堀江訳) 『トルーマン回顧録・ 』 (恒文社、1992年) [Harry S. Truman, *Memoirs by Harry S. Truman: Years of Trial and Hope* (New York: Doubleday and Company, 1956)], 202-3頁。
- 41 Michael S. Sherry, *The Rise of American Air Power: The Creation of Armageddon* (New Haven: Yale University Press, 1987), 265.
- 42 Edward T. Russell, *Army Air Force in World War II: Leaping the Atlantic Wall: Army Air Forces Campaign in Western Europe, 1942-1945* (Air Force History and

- Museum Program, 1999) [PDF file: [http://www.airforcehistory.hq.af.mil/Publications/fulltext/leaping\\_the\\_atlantic\\_wall.pdf](http://www.airforcehistory.hq.af.mil/Publications/fulltext/leaping_the_atlantic_wall.pdf) アクセス日2008年9月12日], 27-28.
- 43 Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945* (New York, 1979) 463-65.
- 44 佐々木卓也 『封じ込めの形成と変容』 (三嶺書房、1993年)、23-4頁。
- 45 Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, 466-7.
- 46 Berle to Lovett, October 2, 1944, "Comparison of Views of Countries with whom Exploratory Talks have been held with respect to Post-War Civil Air, dated September 26, 1944," (RG 107 Entry 210 Box 122), 1-9.
- 47 Terry H. Anderson, *The United States, Great Britain, and the Cold War, 1944-1947* (Columbia, MO, 1981), 16-19; Gerald L. Weinberg, *A World at Arms: A Global History of World War II* (Cambridge, 1994), 724-8.
- 48 Memorandum by Berle, October 21, 1944, in Berle and Jacobs, *Navigating the Rapid*, 470.
- 49 Memorandum by Berle, October 9, 1944; Memorandum by Berle, October 21, 1944 with Annex "Memorandum by the Counselor of the British Embassy"; The Ambassador in the United Kingdom in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State, October 21, 1944, *FRUS*, 1944, vol. 2, 555, 563-67.
- 50 The Ambassador in the Soviet Union to the Secretary of State, from Kennan, October 19, 1944, *ibid*, 562.
- 51 Memo by Mr. Merritt N. Cootes, October 24, 1944; The Soviet Ambassador to the Secretary of State, October 26, 1944, *ibid*, 570-2.
- 52 The Acting Secretary of State (Stettinius) to the Charge in the Soviet Union, October 26, 1944; Kennan to the Secretary of State, Moscow, October 27, 1944, *ibid*, 571-2.
- 53 Stettinius to Kennan, Washington, October 27, 1944; Kennan to the Secretary of State, Moscow, October 28, 1944, *ibid*, 573-76.
- 54 The Charge in the United Kingdom to the Secretary of State, October 31, 1944, *ibid*, 582.
- 55 *Ibid*, 583.
- 56 The Chairman of the American Delegation to the International Civil Aviation Conference (Berle) to the Acting Secretary of State, November 11, 1944 (received November 14), *ibid*, 583-4.
- 57 "Russia to Boycott Civil Aviation Talk," *New York Times*, October 30, 1944, 1, 6.
- 58 "No Confidence," Monday, November 13, 1944, *Time*, Magazine Article archive, in (<http://www.time.com/time/printout/0,8816,801540,00.html> アクセス日2007年12月16日).
- 59 USSR Memoranda, no. 12, "Soviet Press and Radio on Spain," May 24, 1944, in Royal Institute of International Affairs, *Reviews of the Foreign Press 1939-1945, Series N, The Near and Middle East*, 1-2; Weinberg, *A World at Arms*, 277-8.
- 60 Geoffrey Roberts, "Litvinov's Lost Peace, 1941-1946," *Journal of Cold War Studies*



- 4-2 (Spring 2002), 41-2.
- 61 Pechatnov, "The Big Three after World War II," 12-13.
- 62 Leffler, Melvyn P., *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford, 1992), Chapter 2; Sandars, C. T., *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire* (Oxford, 2000).
- 63 The Secretary of State to the United States Political Advisor for Germany (Murphy), August, 20, 1945, *FRUS*, 1945, vol. 2, 1472-74, 1476-79.