

1954年ジュネーブ会議後のアメリカの対ラオス援助体制の構築

| | |
|--------|---|
| 著者名(日) | 寺地 功次 |
| 雑誌名 | 共立国際研究 : 共立女子大学国際学部紀要 |
| 巻 | 32 |
| ページ | 71-109 |
| 発行年 | 2015-03 |
| URL | http://id.nii.ac.jp/1087/00003039/ |



1954年ジュネーブ会議後のアメリカの 対ラオス援助体制の構築

寺地功次

はじめに

1954年7月21日に終了したインドシナに関するジュネーブ会議の結果、インドシナにおける戦闘行為は一時的とはいえ終結した。会議での合意により、ベトナムは南北に分断されたが、ラオス王国とカンボジア王国は「完全な独立と主権」の下でそれぞれひとつの国家としての一体性を獲得した。但し、ラオスの場合、北東部のポンサーリーとサムヌア2県での「再集結」が認められたパテート・ラオ勢力を、どのように王国政府支配下のラオスの国家体制に組み込むかという問題が残されていた。ジュネーブ会議の最終宣言では、南北ベトナム統一のための総選挙とラオスとカンボジアにおける総選挙の実施が定められた。しかし、クメール・イサラクの戦闘部隊が武装解除されたカンボジアと異なり、ラオスの場合、総選挙実施のためには王国政府とパテート・ラオとの間での協議が不可欠であった。その意味で、南北ベトナムの統一選挙が実現するかどうかという問題とともに、ラオスにおける総選挙の実施はジュネーブ会議後のインドシナの将来を左右する問題であった。しかし現実問題としては、ジュネーブ会議後、ラオスという小国にベトナムと比べてさほど世界の関心が集まっていたとは言いがたい。

ジュネーブ会議の共同議長国イギリスの代表として重要な役割を果たしたアンソニー・イーデン (Anthony Eden) 外相は、西側諸国と中国、ソ連とのせめぎ合いの場ともなったインドシナの政治問題解決におけるラオスの重要性を認識していた。英外交官ヒュー・トイ (Hugh Toye) によれば、イーデンは次のように述べていた。¹

問題解決の本質は、ラオスが中国とシャム [タイ] との間の独立した中立な緩衝地帯 [buffer] としてとどまるべきということであった。従って、[そこで — 原注] 合衆国がいかなる軍事的影響力をも確立しようと試みないことがきわめて重要であった。そのような試みは必ずや中国による対抗措置を誘発することになるからである。

イーデンの思惑とは裏腹に、ジュネーブ会議直後からアメリカ合衆国はラオスにおいて軍事的影响力、そして政治的影响力を行使するための基盤作りに邁進することになる。米政府関係者の多くは、ジュネーブ会議後のラオスを、共産主義勢力との抗争において取るに足らぬ小国とは考えていなかった。1953年3月のベトミン軍のラオス侵攻以来、彼らはラオスを共産主義勢力に「侵略」された国家として捉えていた。ジュネーブ会議の結果はいわば「侵略の果実」を共産主義勢力に与えたにも等しいと思われた。² ラオス王国政府指導者たちも、新しい国家建設のため、またパテート・ラオとの対抗上もアメリカの援助を歓迎した。但し、アメリカのラオスへの関与拡大をめぐる意見の対立がなかったわけではなかった。米政府内では具体的な対ラオス援助のあり方について論争があった。またパテート・ラオとの交渉に関しては、王国政府指導者たちの間や彼らと米政府関係者の間でも考え方の違いが表面化する。

本論文では、ジュネーブ会議後のわずか1年ほどの間に、アメリカがラオスでの新たな、しかし抜き差しならない軍事的関与に踏み出すことになった経緯を分析する。従来の研究では、この時期の米政府内でのラオスへの軍事援助をめぐる対立や政策の「混乱」を強調する傾向が強かった。³ 本論文は、アメリカ側のラオス関与に対する考え方と政策形成のさまざまな側面をできるかぎり体系的に分析し、このような従来の解釈を再検討することも目的としている。

1. アメリカによるラオスへの直接援助の開始

1-1 直接援助の提案

ドワイト・D・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権内でのラオスに対する本格的な直接援助の検討は、ジュネーブ会議後すぐに開始された。会議が終了した翌日の7月22日の国家安全保障会議 (The National Security Council, NSC) では、停戦により未使用となるフランス連合軍への米援助を「インドシナの残りの自由な地域を支援するために柔軟に」利用する可能性について話し合われた。現地からは27日、サイゴン駐在のドナルド・R・ヒース (Donald R. Heath) 大使が國務省への電文で、ジュネーブ停戦協定の条文はラオス、カンボジアへの武器・弾薬、軍装備の提供を禁止するものではなく、アメリカはフランスを通さず協同国家に援助を直接行うべきであると提案した。⁴ なお、1950年以降ヴィエンチャン、プノンペンに米外交官は派遣されていたが、サイゴン駐在の米大使は、当時、ラオス、カンボジアの各政府に対して米政府を代表する立場にあった。

ヒース大使の提案はワシントンですぐに検討されることになる。ジュネーブ会議までヒースの下でサイゴン米大使館の参事官を務めていたロバート・マクリントック (Robert McClintock) は、國務省に帰任し NSC 下の作戦調整委員会 (The Operations Coordinating Board, OCB) に設置されていた「インドシナ特別作業班 (the Special Working Group

on Indochina)」の委員長に就任していた。彼は、8月12日付の「休戦後のインドシナに対する合衆国の政策」という文書で、「合衆国は、インドシナ三国に対する直接かつ十分な経済、財政、軍事援助を供与すべきである」と提案した。当然のことながら、この場合の「インドシナ三国」とは、ラオス、カンボジア及びベトナム国（南ベトナム）を指しており、ベトナム民主共和国（北ベトナム）は含まれていない。8月17日には、ジョン・フォスター・ダレス（John Foster Dulles）国務長官がアイゼンハワー大統領とこの問題について協議し、仏政府を経由しない三国への援助の直接供与について大統領の同意を得た。但し、フランスの立場を尊重し仏政府との協議も行う必要があったため、この方針が国務省から正式に発表されたのは9月29日になってからだった。この日に仏政府との共同声明のかたちで発表された文書では、アメリカのインドシナ三国への経済・財政援助等については各国に直接供与されることが明確にうたわれた。しかし軍事援助に関してはフランスの立場に配慮し、「合衆国は協同国家3カ国の各軍隊への援助に加えて、現下の状況では〔仏連合〕派遣軍に対する財政援助の問題も考慮する」という表現が使われた。⁵

そもそもアイゼンハワー政権は、ジュネーブ会議前の1954年1月に東南アジア政策を検討した基本文書 NSC 5405「東南アジアに関する合衆国の目的と行動指針」で、秘密作戦や心理作戦と並んで、「国内的安全保障〔internal security, 国内治安〕」を維持できるインドシナ現地の軍隊育成の支援を新たなアメリカの政策目標として掲げていた。ジュネーブ会議の合意文書にも、他国がインドシナ三国に軍事物資も含めた援助を提供することを厳密に禁止する条項があったわけではなかった。ジュネーブでの停戦により、むしろ既定路線に従って、アメリカの直接援助によるラオスなどの国防能力・国内的安全保障体制の強化を推進する新たな機会が与えられたとも言える。⁶

このような現地政府に対する直接援助の検討と並行して、ジュネーブ会議の結果を踏まえたアメリカのアジア政策全般の再検討も行われていた。8月20日の NSC 5429/2「極東における合衆国の政策の再検討」という文書は、冒頭部分の「ジュネーブ会議での合意に結実したインドシナにおける共産主義の成功」や「フランス及びバオ・ダイ政府の支持者としての合衆国が被ったアジアにおける威信の喪失」という文言に象徴されるように、ジュネーブ会議後の米政府当局者の危機意識を反映したものとなっている。NSC 5429/2は「共産中国」、 「沖合島嶼地帯」、 「極東における全般的政治経済政策」、 「東南アジア」という4つのセクションで政策の分析を行っていた。そして具体的提言としては、「共産中国」の影響力を減じること、「沖合島嶼地帯」における日本の経済力及び軍事力の強化、フィリピンの軍事力の強化などを政策目標としてあげていた。「西太平洋集団防衛組織」設立と、日本・コロombo会議諸国を含む「自由なアジア諸国」による経済組織設立の可能性にも言及しており、各国における「自由世界」への指向を促進する「秘密及び心理作戦」の強化や「より効果的な情報、文化、教育、交換計画」の育成もうたわれていた。⁷

「東南アジア」のセクションでは、「(1)徐々に拡大する膨張と破壊活動、あるいは(2)公然と

した侵略，による共産主義に対するさらなる敗北」を避けるため，「東南アジアにおける新たなイニシアティブ」により極東におけるアメリカの立場を守り「威信」を復活させることを NSC 5429/2 は強調した。このイニシアティブのひとつの柱は「東南アジア安全保障条約」であったが，条約に関する協議はすでにジュネーブ会議中から開始されていた。この協議は，「東南アジア条約機構（The Southeast Asia Treaty Organization, SEATO）」を設立した9月8日の「東南アジア集団防衛条約（The Southeast Asia Collective Defense Treaty）」（マニラ条約）の締結に結実した。もうひとつの柱は「現地の破壊活動に対する行動」であった。NSC 5429/2 は，「武力攻撃には至らない現地の共産主義の破壊活動あるいは反乱」を鎮圧するため，現地の正統政府の要請があれば，「行政府管轄下にある可能なあらゆる非公然及び公然とした支援」に加えて，「米軍事力の使用」も含めた適切な行動をとるための権限を大統領が議会に要請することも提案した。⁸

NSC 5429/2 は，ジュネーブ会議後に急遽作成されたこともあり，その内容にも文言にもまだ検討の余地があった。そのため，アジア政策全般については後述する12月のNSC 5429/5 に至るまで検討が重ねられることになる。

ジュネーブ会議終了後，早々に決定されたアメリカによるラオス，カンボジア，南ベトナムへの直接援助であったが，NSC 5405 や NSC 5429/2 などの提言からも予想されるように，アメリカによる援助は多分に軍事援助，そして国防能力・国内的安全保障体制の強化に偏ったものとなっていく。ラオスについてもこの傾向は顕著となるが，ラオスの場合，実際に軍事援助を供与する際にひとつの大きな問題があった。それはジュネーブで合意された「ラオスにおける戦闘行為の終結に関する協定」で，フランスの基地と軍事要員の維持を除き，「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」と明確に規定されていたことである。このことは，アメリカが南ベトナムに派遣していたような軍事援助顧問団（The Military Assistance Advisory Group, MAAG）をラオスには派遣できないことを意味していた。7月22日のNSC会議でも，中央情報局（The Central Intelligence Agency, CIA）のアレン・ダレス（Allen Dulles）長官がこの制約について確認している。⁹ アイゼンハワー政権はジュネーブ合意を公式には承認していなかったが，その後の政権内の対ラオス政策の検討においても，形式的にはラオスにMAAGは設置できないという解釈が否定されることはなかった。

この時期，インドシナ三国へのアメリカの援助で想定されていた「経済援助（economic assistance）」，「技術援助（technical assistance）」以外の軍事分野の援助は，大きく分けると主に2つにわかれていた。第一の分野は，「直接兵力支援（direct forces support）」である。これは文書によっては「最終品目援助（end-item assistance）」と説明されていることもあるが，武器・装備や部品なども含めて最終的な製品のかたち，いわば現物供与で行うような援助である。但し，この2つの用語の使い方がつねに一致していた，統一されていたとは限らない。「直接兵力支援」に兵員の給与等を含めていた場合もあったようで，この場

合、統計上の数字は大幅に変わってくる。第二の分野は、「防衛支援 (defense support)」, あるいは「軍事予算支援 (military budget support)」である。これは現地政府の軍事予算に対する財政的な支援で、「現金供与 (cash grants)」とも呼ばれ、軍事予算の一部、場合によっては大部分をアメリカが直接肩代わりして負担するものである。「現金供与」は小切手や政府銀行口座への入金により行われた。なお、「現金供与」という言葉自体は、軍事・非軍事の両方の分野を含む王国政府への財政支援全体についても使われた用語であった。そのためか、場合によっては「経済援助」として分類されることもあったようである。他にも「経済援助」や「技術援助」に分類されていても、実際には基地への道路建設など軍事目的の援助もあった。つまり、実際の政策検討や予算処理のうえで、何をどのような援助カテゴリーに分類していたのか、どこまでが軍事援助として扱われていたかは不明瞭なところがあったと言える。

この他に、軍事援助に含まれる援助としてしばしば論争になった「軍事訓練 (military training)」の問題がある。これは、現地軍の育成を目的とした兵員訓練のための援助である。予算分類上どのように処理されていたかはともかく、「軍事訓練」の提供は第三の援助分野として考えることができた。たとえば、予算分類上は「直接兵力支援」と「軍事訓練」の提供を合わせて「軍事援助」、政府予算への財政支援を「防衛支援」と説明していた文書もある。¹⁰

ラオスに米軍事要員を派遣できない、あるいは MAAG を設置できないということは、アメリカにとって2つの問題を提起した。第一の問題は、ラオス国内で米軍人が王国軍の軍事訓練に直接従事することができないことだった。ジュネーブの停戦協定は、ラオス領内に2つの仏軍基地を置くことに加え、ラオス王国軍の軍事訓練のための1,500人までの仏軍事要員を置くことを認めていた。このため、たとえ退役し制服を着用していない要員であったとしても、ラオス国内でアメリカ人がラオス王国軍の軍事訓練に携わることは仏政府との関係を難しくする問題でもあった。

第二の問題は、援助供与の際の実務的な困難に関係していた。アメリカが軍事援助を提供するとしても、ラオス政府関係者と協議して「直接兵力支援」で必要な武器や軍装備の内容・援助額を査定し、具体的な援助物資を米政府に提案する、また実際に援助物資が相手国軍隊に適正に提供され活用されているかどうかをチェックする必要がある。「防衛支援」による現金供与で王国の軍事予算をアメリカが財政的に負担する場合は、軍事予算の金額ばかりでなくその用途の適正さも判断しなければいけなかった。このことは王国軍が維持すべき兵力レベル、つまり軍隊の兵員数を国防・国内治安上の必要性や戦闘能力等を勘案してアメリカ側が査定することを意味した。ラオスでは現地の役人には専門知識や経験が不足しており、汚職の危険性もあると考えられていた。そのため、米政府の他省庁の文民だけではなく国防省の専門家あるいは軍人の専門知識や現場での調査が必要とされたが、大使館付武官を除き米軍事要員がラオスに常駐できないことはこの点での大きな障害になると考えられた。¹¹

以上のような問題は、ラオスへの軍事援助の規模やあり方をめぐってアイゼンハワー政権内で論争を引き起こすきっかけとなる。まず問題となったのは、王国軍の適切な兵力レベルであったが、その分析の前に以下ではジュネーブ会議直後のラオス国内情勢と米政府関係者による現地での態勢作りと王国政府指導者との交渉について検討する。

1-2 ラオス国内情勢

アイゼンハワー政権内でインドシナ三国への援助に関する検討が開始された頃、ラオス国内でもジュネーブの合意を受けていくつかの重要な変化が起こっていた。まず、ラオス国内に衝撃を与えたのは、9月18日に起こったクー・ウォラウォン (Kou Voravong) 国防相の暗殺であった。この事件は、ジュネーブ会議へのラオス王国政府代表団を率いたプーイ・サナニコン (Phoui Sananikone) 外相に対する一部の集団による暗殺未遂事件とも考えられた。事件の真相はその後明らかになっていないところがあるが、プーイの自宅で行われた晩餐会で起こったこの事件で、プーイは暗殺を免れたが、クー国防相が犠牲となったのである。ラオスの一部の右派政治家は、パテート・ラオのラオス政治への参加に反対してジュネーブ会議の最中からヴィエンチャンなどでデモを組織していた。パテート・ラオの存在を受け入れる妥協を認めたプーイ外相やスワンナ・プーマ (Souvanna Phouma) 首相に対する批判には一部だが根強いものがあつた。クー国防相自身も、ジュネーブ会議では停戦合意のためのベトミン軍事代表との直接交渉にプーミ・ノサワン (Phoumi Nosavan) とともに携わり、パテート・ラオとの和解にも積極的な人物であった。¹²

スワンナ・プーマ王子は、1951年11月に王国政府の首相に就任し、53年3月のベトミン軍のラオス侵攻時も10月の「フランス・ラオス友好連合条約」締結時も、そしてジュネーブ会議のときも首相として「独立」に至るラオス政治の中心にいた人物であった。トイによれば、彼は、対外的にはラオスが厳正な中立を維持することを望み、対内的にはパテート・ラオら左翼勢力との和解を達成することを目標としていた。パテート・ラオを国内政治の枠組みに引き込めば、むしろラオス人社会とは相容れない共産主義はそのアピールを失うと考えていたようである。¹³

一方、9月11日のヒース大使からの報告によれば、ラオス王国のサワン・ワッタナー (Savang Vatthana) 皇太子は、スワンナ首相のパテート・ラオとの交渉路線に批判的だった。サワン皇太子はジュネーブ合意の内容そのものにも憤慨していたが、ちょうどスワンナがパテート・ラオ指導者で異母弟スパヌウォン (Souphanouvong) 王子との会談から戻り、スパヌウォンが王国の立憲体制への忠誠を誓ったと述べたこと、また彼は共産主義者ではないと強調したことに懸念を表明していた。サワンやプーイは、スパヌウォンが共産主義者でないとしてもベトミンの支配下にあると信じていた。またサワンは、スワンナがスパヌウォン自身を政府に招き入れることに積極的だったことも心配し、ヒースに対して首相の首をすげ替え「共産主義の浸透」と戦うことのできる新たな政府を組織することを示唆

した。¹⁴

このようなサワンの考えが影響したかどうかはわからないが、クー暗殺後のラオス政治は混乱をきわめ、実際、スワンナ首相は10月19日に退陣を余儀なくされる。プーイによる組閣失敗など、1ヶ月の混乱をへて11月24日に首相として新内閣を組織したのは、保守派のカターイ・ドン・サソーリット (Katay Don Sasorith) であった。カターイ首相は、ベトミンの支援を受けたパテート・ラオの脅威をスワンナ以上に深刻に受け止めていた。スワンナ、スパヌウォン、カターイも第二次世界大戦後のラオ・イサラの独立運動と亡命政府を組織した指導者たちであったが、1949年にラオ・イサラがベトミンとの連携を主張するスパヌウォンを除名したとき、カターイはその中心人物であった。¹⁵

但し、カターイとてパテート・ラオと交渉する必要がないと考えていたわけではなかった。カターイは、プーイ外相や1948年から1950年に首相を務めたラオス南部を地盤とするブン・ウム (Boun Oum) 王子らとともにスワンナに対抗する有力な政治家であったが、ジュネーブ会議でのスワンナ政府の政策は積極的に支持していた。またカターイ内閣にはスワンナも国防相として参加した。もともとこの時期のラオス王国の政治には、イデオロギー的対立よりは、少数の有力政治家の間での地域的な地盤や家系、個人的な対抗意識に彩られた側面が強いところがあった。政党も欧米で考えられるような強固な組織ではなく、国民議会の議員の多くは政党に属さない「独立派 (Independents)」と見なされていた。当時の政党としては、1950年に設立されたカターイ、スワンナらラオ・イサラ旧メンバーを中心とする国民進歩党 (The National Progressive Party)、1947年にボン・スワンナウォン (Bon Souvannavong) が設立したラオス国民連合 (The National Lao Union)、暗殺されたクーが1948年に設立した民主党 (The Democratic Party)、そして比較的最近設立されたプーイの人民党 (The People's Party) や国民復活党 (The National Revival Party) があった。¹⁶

ライバル関係にあったカターイとスワンナのパテート・ラオとの交渉に臨む姿勢や考え方に違いはあったが、両者ともラオス国家統一のためには、パテート・ラオとの交渉が必要であると考えていた点は共通していた。これは当時の多くのラオス人政治家に共通する点でもあったが、このような姿勢は、アメリカのラオス内政への関与が本格化すると米政府関係者との間で軋轢を生むことになる。

ジュネーブ合意で設置された「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, 以下、通称の ICC [The International Control Commission])」の報告によれば、1954年11月までに、ジュネーブ合意で定められた仏連合軍と「ベトナム人民義勇兵」のラオスからの撤退とポンサーリー、サムヌアにおけるパテート・ラオの「再集結」は完了した。パテート・ラオ側は両県の行政権が王国政府の下に置かれることも認めた。但し、実際にいつの時点でこの2県が王国政府の管轄下に入るかをめぐっては、王国政府とパテート・ラオの間で合意があったとは言えなかった。その後の交渉で、カターイ政府はジュネーブ合意で定められた総選挙の実施前に両

県が王国政府の管轄下に入るべきと主張したが、パテート・ラオ側は総選挙ですべての政治問題が解決されるまでは両県が王国政府の支配下に入ることを認めなかった。11月20日にはボンサーリー県で王国軍とパテート・ラオ軍の武力衝突も発生し、お互いが停戦協定違反を非難する事態も発生している。前途は多難であった。¹⁷

1-3 カントリー・チームの始動

ラオスの政治情勢が変動するなか、直接援助を決定したアイゼンハワー政権のラオス現地での態勢作りも開始された。8月18日、米議会上院はラオス駐在の公使 (Minister) としてチャールズ・W・ヨスト (Charles W. Yost) の任命を、カンボジア駐在の大使 (Ambassador) として前述のマクリントックの任命を承認した。この時点では、ヴィエンチャンにある米代表部は「大使館 (Embassy)」ではなく「公使館 (Legation)」だったが、ヨスト着任後は彼がサイゴン駐在大使に代わって王国政府に対して米政府を代表することとなる。翌1955年8月10日にはヴィエンチャンの公使館は大使館に格上げされ、その後、ヨストは大使として1956年6月までラオスに駐在する。¹⁸

米政府は1950年からラオスに外交使節を送っていたが、ヨストの到着前はヴィエンチャンにわずか5名の米政府関係者しか常駐していなかった。公使館トップは、ロイド・M・リーヴズ (Lloyd M. Rives) 代理大使 (*Chargé d'affaires*) であった。代理大使といってもリーヴズはまだ一番職位の低い駆け出しの外交官で、他の4名は広報担当外交官、援助業務担当の「対外活動局 (The Foreign Operations Administration, FOA)」女性職員、「合衆国広報局 (The United States Information Agency, USIA)」職員、CIA職員であった。公使館の建物はなく、代理大使公邸の一部が業務に使われ、FOA女性職員を除く4名の独身男性が公邸で起居を共にしていた。中堅外交官のヨスト着任により公使館のステータスはあがったが、彼の最初の仕事はまず公使館にふさわしい建物を探すことであった。¹⁹

1954年末までには、援助業務を統括する組織としてラオスにも他国と同様に、FOA (1955年7月からは「国際協力局 (The International Cooperation Administration, ICA)」) の出先機関である「合衆国活動代表部 (The United States Operations Mission, USOM)」を設置することが決定された。国務省の外交官、国防省から派遣される武官、USOM, USIA, CIAなどの各省庁から派遣される米政府要員は、現地の「カントリー・チーム (The Country Team)」を構成し、米大使 (公使) はカントリー・チームの長として全体を統括する任務を与えられていた。カントリー・チームはラオスに限らず、海外における米大使館の組織形態に関して一般的に使われてきた呼称である。但し、アジア地域の武官の場合はハワイの「太平洋司令部 (Commander in Chief in the Pacific, CINCPAC)」や国防省、CIA職員の場合はワシントン郊外のCIA本部に直接報告する、国務省の指揮系統とは別のチャンネルを維持していた。そこを経由する通信の内容を大使がどの程度細かく把握していたかを断定することはむずかしいが、基本的には各部署は大使に情報を提供することになってい

た。多くの外交文書や外交官、CIA 職員らの回顧録、オラル・ヒストリーなどを読むかぎりでは、カントリー・チーム内あるいはワシントンと現地代表部、あるいは省庁間の意見の対立などはあっても、大使が何も知らないところで物事が起こっているというケースはほとんどなかったと考えられる。ラオスについて「CIA の秘密戦争」という表現がよく使われることがあるが、この時期もその後も、CIA の活動は国防省・國務省など他省庁との連携で行われていた。明示的でない場合もあるが、これら他省庁の文書でも言及されていることがふつうである。

USOM の設置や 1955 年以降の本格的なアメリカの直接援助の開始とともに、ヴィエンチャンに駐在する米政府関係者の数は急速に増えた。1955 年の秋には 55 名、1956 年 8 月には 82 名、そして 1957 年 12 月には 100 名を超えるアメリカ人スタッフが米大使館に勤務していた。またジュネーブ合意に基づくインド、カナダ、ポーランドからなる ICC の代表・スタッフの派遣や従来からのフランス、イギリスのプレゼンスもあり、1955 年時点で人口 4 万 5,000 人ほどとなったヴィエンチャンはコスモポリタンな様相を呈するようになる。フランス人以外の外国人の増加に並んで顕著だったのは、ベトナム人の減少だった。1943 年に 2 万 3,000 人ほどのヴィエンチャン住民のうち 1 万 2,400 人を占めていたベトナム系住民の数は、1955 年には 1,700 人に減っている。一方、商業活動におけるベトナム系の穴を埋めたのは中国系だったようで、同時期にその人口は 900 人から 2,700 人に増えた。²⁰

ラオス駐在公使として承認されたヨストは、9 月下旬には早々とヴィエンチャンに到着した。公使として正式に仕事を開始したのは 11 月 1 日だったが、早速、彼はラオス指導者たちとの協議を開始する。9 月 24 日には、非公式ながらスワンナ首相との最初の会談を行っている。会談でスワンナは、その後も彼が何度となく米政府関係者に繰り返すことになる「スパルヌウォンは本当は共産主義者ではない」という主旨の発言を行う。ヨストの報告によれば、「(スパルヌウォンも含めて) 本当のラオス人がベトミンになることはありえず、問題はラオス人をベトミンから分離することである」というのがスワンナの見方だった。ヨストは、スワンナがラオスの政治家の中でもっとも有能で強力な指導者であると感じたが、スパルヌウォンに対する彼の考え方には疑念をもち、一時的にせよ彼が首相を退くことはやむなしと考える。カターイヤプーイ、ブン・ウムの共産主義に対する見方は問題ないと思われたが、いずれも理想的な首相候補とは考えられなかった。一方で、立憲君主制の下での王室の権限には制約がありながらも、ヨストがラオス政治に影響を及ぼすことのできる人物として期待をかけたのはサワン皇太子であった。ヨストはサワンが共産主義の脅威を十分認識していると評価し、10 月はじめの彼との会談では、アメリカが共産主義との戦いにおいてラオスを支援すること、王国政府にアメリカの援助が直接供与されることも言明している。²¹

2. 王国政府との協議とアメリカの軍事援助

2-1 対ラオス軍事援助に対する JCS の留保

1954 年秋、ワシントンではアメリカのインドシナ三国への軍事援助を具体化する作業が始まっていた。ただ、ジュネーブ会議後の北ベトナムから南ベトナムへの多数の難民流入やゴ・ディン・ジエム (Ngo Dinh Diem) 政府発足後の政治危機などで、アイゼンハワー政権内の関心は北のみならず内部からの脅威にさらされていた南ベトナムでの対応に集中していた。ラオスに対する具体的な軍事援助の問題が本格的に検討され始めたとは言いがたい状況であった。たとえば、11 月 12 日の国防省からダレス国務長官へのメモでは、統合参謀本部 (The Joint Chiefs of Staff, JCS) の見解として、南ベトナムについては「国内的安全保障を達成し維持すること、ジュネーブ停戦協定の境界線の限定的防衛によりベトナムの侵略を抑止すること」、カンボジアについても「国内的安全保障を維持しその国の限定的防衛に備えること」が究極的目標であることが伝えられた。JCS は、両国の必要な兵力レベルや援助額についても具体的な提言を行っていた。ところが、ラオスについては「ラオスに明白な侵略に対して防衛する能力はない」と述べるだけで、「できる限りの範囲内で国内的安全保障を維持すること」(傍点、引用者) がうたわれたただけだった。そしてジュネーブ合意の制約からラオスに MAAG を設置できないため、JCS は「この時点でラオスの兵力レベルに関する勧告は行わない」(傍点、引用者) とした。²²

全体として、この時期の国防省、JCS の軍事訓練も含めた軍事援助に対する姿勢には慎重なものがあつた。ひとつには、相互防衛協定による世界的な米軍事援助の拡大と予算の急増に対する懸念があつたと考えられる。また当面の仏軍駐留の継続は、ラオスに対する軍事訓練や援助にアメリカが関わるとしても、どの程度まで直接援助が効率的に活用され、かつアメリカの意向が反映される保証があるのかについての判断を困難にしていた。アイゼンハワー政権全体の方針としてはインドシナ三国への直接援助の強化が定められたが、いわば現場の立場から国防省・JCS は疑念を表明していたのである。

ラオスに関しては、ジュネーブの停戦協定による仏軍駐留という要素が介在していたことに加え、パテート・ラオの存在にもかかわらず、まだこの時期は現地情勢に対する見方が比較的楽観的なものだったことも影響していた可能性がある。たとえば、11 月 23 日の国家諜報分析 (National Intelligence Estimate, NIE) 63-7-54 は、ジュネーブ会議後の南ベトナム情勢は「確実に悪化している」ととらえていたが、ラオスは共産主義の政治的拡大を抑えることができ、王国政府も外部からの援助があれば安泰であろうと分析していた。一方で NIE は、当時のパテート・ラオ兵力が約 6,000 人で、それに対し王国軍は 2 万 7,000 人の兵力を有していると分析していた。そして、ラオスだけではこの兵力を支えることはできないため、財政面、訓練・装備の面でも「かなりの期間は外部の援助に依存」しなければいけな

いと判断していた。²³

但し、パテート・ラオの兵力については推定が困難だった。ジュネーブ会議開始前で1,800から2,000人の兵力と考えられていたので、このときの約6,000人という数字は過大な見積もりだった可能性が高い。翌年3月のヴィエンチャンの米陸軍武官の報告によれば、パテート・ラオはサムヌアに8大隊を配置し、完全に組織、武装、訓練されているのは1大隊のみで、総兵力は約1,900人と見積もられていた。ポンサーリーには2大隊が置かれ1大隊のみが戦闘可能で、総兵力は950人と考えられていた。つまり、2県合わせて2,850人程度と推定されていたのである。²⁴

2-2 ヨスト公使の王国政府との協議とアメリカの圧力

ラオスでは、11月24日のカターイ新政府発足を機に、ようやくヨスト公使と王国政府との間で直接援助に関する本格的な交渉が始まることになった。ヨストは、11月30日にカターイ首相、12月3日にプーイ外相との会談を行った。ヨストはカターイにアメリカがラオスに軍事・経済援助を直接提供することを改めて伝え、王国政府の1955年軍事予算に関する提案と経済・技術援助の優先順位に関する希望を提出することを要請する。一方、カターイからは情報プログラムの拡大の要請があった。

しかし、これらの会談でヨストがもっとも重視したのはパテート・ラオとの交渉問題であった。カターイはパテート・ラオ指導者を総選挙前に政府に迎え入れるという新聞報道を否定したが、ヨストはこの点に関するカターイの決意が十分でないと感じた。またパテート・ラオとの合意達成に対するカターイの見方が楽観的すぎると感じた。何よりカターイが、「パテート〔・ラオ〕指導者は『本当の共産主義者ではない』、あるいは少なくとも『ラオスが一番で共産主義は二の次である』というラオス人に広く信じられている幻想を最大限に共有している」ことを懸念した。ヨストは、この種の「幻想」は他のいくつかの国では間違いだったことが証明されたときカターイに強調したが、カターイの考えは変わらないようだった。プーイの場合、このようなヨストの懸念を共有しているように感じられた。ヨストは、この時点で王国政府がパテート・ラオとの交渉を継続すること自体には反対しなかったが、パテート・ラオの政府参加には警告を発したと言える。²⁵

これらの会談に対する国務省からの反応は明快だった。国務省は、「パテート・ラオが政府に参加することが許されるとしたら米援助の見直し」にもつながりかねないことを伝えた。また国務省は、ワシントンの駐米ラオス公使に対してもカターイが安易な妥協をしないように、可能ならばサワン皇太子を通じて働きかけるように要請した。²⁶

ヨストのカターイへの要請を受けて、12月2日、スワンナ国防相がヨストをたずねた。彼は、総額で216億フラン（約6,170万ドル）に達する1955年軍事予算に関する王国政府側の詳細な提案を行った。これは1954年軍事予算の130億フラン（約3,714万ドル）に比べ大幅な増加だった。1,000人の兵員増に加え3,000人のラオス人部隊が仏連合軍から王国

軍に配置換えになることで3万1,000人の兵力を想定していたことや、軍事訓練や警察隊の増強などがこの背景にあった。何よりヨストを驚かせたのは、1月1日以降は兵員給与・糧食のための仏政府から王国政府への資金提供がなくなるため、国防相が米政府に対し1955年第一四半期分の資金提供を至急12月15日までに行うよう要請してきたことであった。

ヨストはこの提案が「明らかに合衆国にとって重大な問題を提起する」と感じた。「中身を精査せず物を買う」こともできないが、政治的には、北東部2県での「パテート・ラオとの対決 [show-down] が迫る」なか、アメリカが援助を拒んだり大幅な兵力削減を提案するのは得策ではないと感じたからである。一方でヨストは、資金提供を梃子に、政府への参加をめぐるパテート・ラオとカターイ政府との交渉において米政府が「最大限の交渉力」を保持できるとも考えた。結局、ヨストは国務省に12月15日までの資金提供は2ヶ月分とすることを提案し、各省庁とサイゴンのMAAGが軍事予算の詳細について適正さを早々に精査すべきという意見を伝えた。²⁷

このときヨストは、はからずも、彼自身がその後すぐ批判することになる「その日暮らしを強いる [hand-to-mouth]」、あるいは文字通り「手から口にもものを入れる」ようなラオスに対するアメリカの援助方式と、それを梃子に王国政府に圧力をかけるという仕組みを提案したことになった。ヨストはあくまでも上記の措置は緊急かつ暫定的なものと考えていた。しかし、軍事か非軍事かを問わず一定期間ごとに現金供与で援助資金を提供し、米政府の意向にそわない場合は現金供与を遅らせるあるいは停止するというやり方は、その後のアメリカの対ラオス政策において何度か見られるものとなる。²⁸

その後、王国政府への現金供与がどれくらいの頻度で行われたのかを、史料的に細かく跡づけることはむずかしい。12月29日のヨストから国務省への報告によれば、この日ヨストは、カターイ首相に1955年1月分の兵員給与・手当・糧食をカバーする軍事予算の事前払いとして米政府が6,500万ピアストル (piastre) 相当——当時の1ドル=35ピアストルの公式換算レートで約185万7,000ドル——を提供することを伝えた。このうち3,000万ピアストルはすでに前日から引き出し可能となっており、翌週には残りの額が提供されることも伝えられた。満足したカターイはドル小切手の贈呈式を行うことを示唆した。実際にこの贈呈式が行われたかどうかは不明だが、2月のダレス国務長官のラオス訪問後に承認された200万ドルの小切手の贈呈式は、USIA職員による写真撮影も行われ、アメリカのラオス支援を象徴する機会として宣伝に活用されたようである。²⁹ 後述するように、7月には1,200万ドルの小切手が王国政府に提供された。

2-3 「緩衝地帯」としてのラオスと NSC 5429/5

王国政府への緊急の現金供与に関する検討と並行して、ヴィエンチャン米公使館では、スワンナ国防相が持参した1955年軍事予算の詳細な提案に関する検討も開始されていた。12月10日の国務省への電文でヨストは、カントリー・チームによる暫定的な検討の結果とし

て、1955年中の対ラオス軍事援助として4,000万～5,000万ドル、経済援助として1,200万～1,500万ドルという金額を示している。

注目すべきは、ヨストの提示した援助のための論理であった。まずヨストは、ラオスが共産主義地域に接し共産主義の浸透にさらされているとし、ラオスの崩壊は「自由な隣国、とりわけタイとカンボジアの安全保障に重大な影響をもたらす」と述べている。しかし、軍事侵略に対しても浸透に対しても、ラオスとベトナム・中国を隔てる山岳のジャングル地帯はメコン川に比べ侵入が困難な国境と考えられた。いわば自然の防壁に守られているため、ヨストによれば、「ラオスは東南アジア全体の戦略的防衛にとってもっとも重要」な国だった。そして「ラオスは、弱体かもしれないが、これら隣国と共産主義との間の緩衝地帯 [buffer] になりうる」のであり、そのためには「迅速で断固とした、そして十分な合衆国の支援」が不可欠であるとヨストは訴えたのである。³⁰

ヴィエンチャンで1955年軍事予算に対するアメリカの援助が具体的に検討され始めた頃、アイゼンハワー政権内では8月のNSC 5429/2を改訂したNSC 5429/5「極東に対する現在の合衆国の政策」が作成され、12月22日に承認された。NSC 5429/5は、NSC 5429/2に比べてより詳細にアメリカが取るべき政策を検討した文書となっていた。特にインドシナについては別個の新たなセクションを設け、アメリカが具体的に取るべき行動について次のように述べていた。³¹

- a. 停戦協定に関する合衆国の立場には公然と相反しないかたちで次の目的のために可能なあらゆる努力を行う — 共産主義による破壊活動と影響力を打破すること、カンボジア、ラオスにおける友好的で非共産主義的な政府を維持し支援すること、友好的で非共産主義的な南ベトナムを維持し、全ベトナム選挙での共産主義の勝利を防ぐこと。

[中略]

- c. カンボジア、ラオス、自由ベトナムの政府に対する合衆国の代表部を強化し、合衆国に有利なところでは各政府と直接の交渉を行う。
- d. 必要な限りにおいてのみフランス人と協力しながら、(1)国内的安全保障のために必要な軍事力、及び(2)非共産主義政権の維持と強化に貢献し、近隣の共産主義地域と比較して勝るような経済条件、を維持するため、カンボジア、ラオス、自由ベトナムの支援を行う。

[中略]

- f. ベトミンによる北ベトナム支配をより困難にするため利用できる手段を活用する。

[中略]

- h. インドシナにおける共産主義側の停戦違反を明らかにする。

- i. 上記の政策を支援するため、最大限可能でかつ生産的な規模で秘密作戦 [covert operations] を行う。

NSC 5429/5 は、ジュネーブ会議後のアメリカのインドシナに対する政策を改めて明確にしたものだったが、それまでの NSC 文書と異なり、インドシナという枠組みだけでなく、カンボジア、ラオス、南ベトナムという国家単位での取り組みを強調するようになったという点で特徴的だった。実際、その後ラオスでアメリカが展開した政策は、NSC 5429/5 が定めたように「共産主義による破壊活動と影響力」の打破、「非共産主義的な政府」の維持・支援、また「国内的安全保障」のための軍事力の強化という路線を歩むことになる。

NSC 5429/5 の描いた政策は、ジュネーブ会議後にイーデンが想定していた「独立した中立な緩衝地帯」としてのラオスという考え方とは相容れないものだった。ヨストも「緩衝地帯」としてのラオスの重要性を訴えたが、ヨスト自身や NSC 5429/5 の思考の枠組みでは、ラオスという「緩衝地帯」は「中立」地帯ではなく維持・獲得すべき対象としてとらえられていた。そして、ここには大きな落とし穴があった。インドシナ戦争中の 1953 年から 1954 年にかけてのラオスで実際に起こったように、「緩衝地帯」そのものが争いの対象となる場合、それ自体が「戦場」になるという危険である。1954 年ジュネーブ会議の合意は、このような危険の再発を避けるための枠組みであった。しかし、イーデンの言う「独立した中立な緩衝地帯」としてのラオスという考え方は、ヨストも含め当時の米政府関係者に共有されていたとは言いがたかった。

2-4 王国軍兵力レベルと対ラオス軍事援助の決定

1954 年 12 月 21 日には、ヨスト公使がサイゴンの MAAG の協力も得て、ラオス王国軍の兵力レベルと援助額に関する具体的な提案をワシントンに送った。彼らの見積もりでは王国軍の兵員数は 2 万 3,650 人、援助額は 4,120 万ドルが必要とされた。しかし、11 月の国防省・JCS 側の留保もあってか、この提案に対するワシントンの対応は必ずしも迅速ではなかった。翌 1955 年 1 月 15 日になるとヨストは、サイゴンの MAAG が微修正し、南ベトナム駐在米大使、カンボジア駐在米大使の同意も得たものとして、兵員数 2 万 3,600 人 [原文のママ]、援助額 4,120 万ドルの提案を改めてワシントンに送っている。ヨストは、この兵員数は現有兵力からすれば大幅な削減となるが、パテート・ラオの脅威が存在する状況ではこれ以上の削減は政治的、心理的に賢明でないと考えた。また現行の暫定的なかたちでの援助が続くかぎり、仏支配下で膨らんだ王国軍の兵力とコスト高を精査し正すことは難しく、早急に王国政府との直接援助協定の交渉を開始する必要があると彼は考えた。他にも、暫定的な現金供与は兵員給与・手当・糧食に当てられるため、兵站・装備等への他の必要な援助が行えないという問題もあった。³²

ヨストら 3 大使の現地からの提案は、米政府内でラオスに対する軍事援助の供与方法と兵

カレベル・援助額をめぐる論争を引き起こした。JCSは、1月21日のチャールズ・E・ウィルソン (Charles E. Wilson) 国防長官に宛てたメモで、「軍事的観点から見て、統合参謀本部は、ジュネーブ条約の条項の下では合衆国が何もコントロールできないラオス軍へのMDAP [The Mutual Defense Assistance Program, 相互防衛援助計画] 援助の供与を提案することはできない」として、ラオス軍事援助に対する留保を改めて表明する。もっともこれは、一応は留保を付けただけと解釈するほうが妥当かもしれない。なぜなら、JCSは、このすぐ後の文で「しかしながら、政治的考慮が最優先されるべきならば、国内的安全保障を維持するのに必要なラオスの兵力レベルに関する自分たちの見解を以下に述べる」(傍点、引用者)としていたからである。そのうえでJCSが示した兵員数は2万3,650人で、ヨストらの提案を踏襲していた。但し、これを維持するのに必要な費用は4,000万ドルを越えるべきではないというのがJCSの見解だった。JCSによれば、従来の見積もりは兵員1名当たり年間2,000ドルで計算されており、これに基づけば4,730万ドルの援助が必要となる。しかし、ラオスにおける実際の必要からすれば、この見積もりは高すぎるというのがJCSの見解であった。

1月21日のJCSメモで特筆すべきことは、JCS自らがMAAGに代わる組織の派遣につながる提案を行ったことである。JCSは、ジュネーブ合意を遵守すればMAAGをラオスには派遣できないため、軍事援助を継続して供与する際には、それに代わる組織が必要と考えた。具体的には、軍事援助の管理・監視はジュネーブ合意で認められた1,500人の仏軍使節団が行うのが筋としても、「フランス及びラオス当局と必要な連絡および運営に関する合意ができるならば、軍隊経験のある合衆国の文民を活用することも可能だろう」とJCSは提案していた。³³

JCSは、このように「政治的考慮」を勘案しMAAGに代わる組織の派遣も含めた、いわば前向きな提案を行った。そもそもラオスへの軍事援助は、NSC 5429/5にあったように、国防長官、JCS議長も出席したNSC会議で決定済みの事項であった。彼らは、将来も含めた軍事援助の供与そのものに反対していたわけではなかった。JCSメモの最後にあったように、他の軍事援助計画が犠牲になることなく、「政治的な諸問題を解決する合理的な展望が開けるまでは、ラオスへのそのような支援は選択的に提供されるべきである」というのがJCSの立場だった。³⁴

しかしながら、ヨストの言葉を借りれば、「ラオスへの軍事援助計画の承認における国防省側の躊躇」は、彼らを当惑させる。ヨストは、王国軍への財政支援と年間計画に基づいた軍隊編成に関する王国政府との正式な交渉が始められないようでは、現在の非効率で過剰な援助のやり方が継続され、過剰な兵員数・兵員給与を正すこともできないという悪影響が生じると主張した。何よりも重大な政治的影響は、ラオス指導者にパテート・ラオとの交渉において強い態度を取るようアメリカが働きかけているにもかかわらず、彼らの側にアメリカの支持に関する深刻な疑念を生じさせることだ、と不満を抱く。³⁵

JCS の提言を受けて国防長官は、2月16日、ダレス國務長官に対し再度ヨストらの提案に対する国防省とJCSの留保を伝えた。しかし、その上で、アメリカが提供する軍事物資・装備の最終的使用状況の監督のために、「資格能力のある合衆国の文民をヴィエンチャン米大使館に配属しフランス人と連携して監督業務に従事させる」ことをひとつの選択肢として改めて提案した。そして「政治的理由から」、国防省が「ラオスへの軍事援助計画の監督のため雇用される合衆国の文民の選抜と財政負担に同意する」ことを國務省に伝えた。但し、国防省側は、住居・食事や事務的負担などの責任は國務省かFOAが担うことを条件とした。³⁶

結局、軍事援助の監督方法については、この国防省の提案が採用されることになる。3月18日にヴィエンチャン公使館に送られた國務省・国防省・FOA共同の電文では、ラオスに通常のMAAGは設置しないこと、そして軍事援助を監督し王国軍の有効性と育成状況を評価して兵力レベルに関しカントリー・チームに助言するため、またラオスの軍事支出を選別し軍事問題に関する助言を行うために、軍隊経験のある文民の派遣を決定したことが伝えられた。³⁷

王国軍の兵力レベル、援助額についてはこの後も議論が続いた。最終的には4月頃までに、JCSの修正案を受け入れて、2万3,650人の兵員数と4,000万ドルを超えない額の軍事援助を行うことで決着が付いた。これに加え、経済援助として730万ドルを提供することも決められた。その後、ヨストと王国政府との間で交渉が行われ、6月28日、王国政府側も最終的に2万3,650人への段階的な兵員数の削減と4,000万ドルという軍事援助額を受け入れた。7月5日には、ヨスト公使から王国政府への1,200万ドルの小切手の贈呈が行われ、1955年中のこの時点までの王国軍への軍事援助が累積で3,500万ドルになったことが報告されている。王国政府との間で軍事援助に関する協定も交わされた。³⁸

実際にその後アメリカがラオスにどれくらいの額の援助を行ったかを正確に把握することはむずかしい。史料・統計によっても金額に違いがあるが、対ゲリラ・反乱鎮圧政策や秘密活動に関わる軍事・準軍事援助がどこまで王国政府への援助として計上されていたかを知ることが困難だからでもある。もっとも公式なものとしては、1959年に対ラオス援助が米議会で問題となったときの報告書の数字がある。それによれば、1955年のラオスへの援助総額は4,090万ドル、1956年には4,730万ドル、1957年には4,290万ドルとなった。一貫した特徴は、その大部分が「防衛支援」として供与されたことである。たとえば、「防衛支援」にほぼ相当すると考えられる報告書の「現金供与」の金額は、3年間で平均して援助総額の70パーセントを越えていた。³⁹

この結果、王国政府は国家予算のほぼ3分の2をアメリカの援助に依存することになった。軍事予算に関してはアメリカのほぼ丸抱えに近いかたちとなった。たとえば、1959年にICAが議会に提出した資料によれば、1957年のラオス国家歳入6,599万ドルのうち4,011万ドルがアメリカの無償援助によるものだった。同年の国家歳出7,742万ドルのうち、軍事支出は3,519万ドルにのぼった。そしてこの年の「現金供与」額は3,270万ドルであり、アメ

リカはラオスの軍事支出の90パーセント以上を負担したとも言える。この傾向はこの前後の1956年、1958年でも同じであった。⁴⁰

ラオスという国の大きさや国家予算の規模から考えても、アメリカの援助額は異常なものだった。わずかに人口200万人足らずの小国に、国民一人あたりに換算すれば、当時おそらく世界で最大のアメリカの援助が注ぎ込まれたと考えられる。⁴¹

従来の研究では、ラオスへの軍事援助をめぐる国防省・JCSと国務省の対立や政策決定における混乱が強調されてきた。⁴² たしかに、ジュネーブ合意による制約のなかでアメリカがラオスにどの程度軍事的に関与すべきかについては論争があり、王国軍の兵力レベルと軍事援助額に関する「正式な」決定が遅れたことは事実である。ウィルソン国防長官や一部の軍関係者がラオスやインドシナ全体への軍事的関与に反対する発言をしていたという事実もある。しかし、これらをして、当時のアイゼンハワー政権の対ラオス政策が場当たりので混乱していたと結論するのは、次のような理由からも一面的な解釈と言える。

まず、前述のように、ラオスを含むインドシナ三国への直接援助、そして仏連合軍に提供していた軍事援助をこれらの国々に回すことはジュネーブ会議直後にアイゼンハワー政権のNSCレベルでの既定方針となっていた。その意味で、国防省・JCSとの意見の相違は主に具体的数字と援助提供方法、タイミングをめぐるもので、軍事援助そのものを供与すべきか否かというものではなかった。

また実際、「政治的考慮」を勘案したJCS提案の前の1955年1月初頭から、王国政府に対する現金供与による軍事援助は開始されていた。1955年全体の援助総額は未定でも、国防省・JCSも1月からの援助開始に反対したというわけではなかった。

さらに、国務省と国防省・JCSの意見の相違だけを見てこの時期の米政府内の政策決定を特徴づけることが一面的になりかねないのは、以下で分析するように、アイゼンハワー政権は、ラオスにおける他の分野での本格的な軍事的、準軍事的な支援を1955年には組織的に開始していたという事実もあるからである。具体的には、これらは警察・憲兵隊の訓練・増強、「自主防衛軍」の創設などの国内的安全保障の強化に関わる計画であった。

3. 王国政府＝パテート・ラオ交渉とアメリカ

3-1 王国政府＝パテート・ラオ交渉とアメリカの圧力

1955年1月3日、外国軍のラオスからの「撤退」とパテート・ラオ勢力の北東部2県への移動を受けて、王国政府とパテート・ラオとの間で政治問題解決のための正式な交渉がシエンクワン付近のジャール平原で開始された。両者の間でジュネーブ会議後から接触は行われていたが、ようやく正式な本格的交渉が始まったのである。⁴³

パテート・ラオとの交渉に対するアイゼンハワー政権の立場は明確なものだった。ヨスト公使も国務省も、パテート・ラオとの交渉自体好ましいものではなく、その交渉から生まれ

る可能性のあるパテート・ラオ勢力を含む連立政府には反対すべきであると考えていた。ヨストらは、パテート・ラオとの安易な妥協をしないように王国政府の指導者たちに働きかけることに懸命だった。ヨストは、パテート・ラオとの交渉開始後、國務省に次のように報告している。⁴⁴

王国政府指導者たちが、強力な共産主義の隣国にもかかわらず確固たる勇敢な態度を示し、パテート・ラオとの現在の交渉で何ら危険な譲歩をせず、また次の夏の選挙で勝利するため強く団結することが確実となるように、われわれはここで彼らに、毎日、圧力 [daily pressure] をかけている。

「毎日、圧力をかけている」という表現は大げさに聞こえるが、日々、ヴィエンチャンから國務省へ送られていた電文を読む限り、あながち誇張とも言えない。現在のヴィエンチャン旧市街を訪れても容易に想像できるが、政府機関や外国公館が集中した小さな町のなかを外交官や要人たちが当時毎日のように行き来していたとしても不思議ではない。実際、ヨストはカターイ首相、プーイ外相やスワンナ国防相といった王国政府指導者と定期的に会談を行い、政治情勢やパテート・ラオとの交渉について逐一報告を受けていた。ヨストは、このような話し合いの中でアメリカの立場を彼らに印象づけることに余念がなかった。

パテート・ラオとの交渉開始後すぐに、ヨストはカターイやプーイと会談している。1月11日のヨストから國務省への報告によると、交渉はまだほとんど進展していなかった。ただカターイは、パテート・ラオが「国家共同体」に「再統合」される意志があることを交渉で表明したと述べ、彼らがベトナムから切り離されれば合理的解決がもたらされるという希望を持っていた。これに対しプーイは、交渉の行方に懐疑的だった。ヨストは彼らに、「パテート [・ラオ] がベトナムの手先で、2 県での地歩を固めるために交渉を行き詰まらせていることはすでに明白だ」と主張し、王国政府が迅速に自らの提案で解決を図るべきだと述べた。さらに12日のカターイとの会談では、「(1)王族も含めたラオスの現体制、(2)国のすべての重要な非共産主義勢力を代表する現在の国家統一政府、そして(3)ラオス独立を維持できるもっとも能力ある指導者としてのカターイ自身」を支持することがアメリカの希望であると強調した。「ラオスにおける合衆国の唯一の目標は、ラオス政府と国民が内外の共産主義の侵略に抵抗し福祉を向上させることを援助することである」とも彼は指摘した。⁴⁵

「すべての重要な非共産主義勢力を代表する現在の国家統一政府」を支持するということは、言い換えれば、共産主義勢力を含む政府の成立に反対することを意味していた。12日の会談では、総選挙に向けて王国政府側の候補者のためにアメリカが宣伝活動用の「移動部隊」の組織を援助することも話し合われ、カターイもヨストも総選挙に備える王国政府と米政府の協力に積極的ではあった。しかし、パテート・ラオとの交渉に対する両者の見方には隔たりがあった。

1月21日のヨストとの会談ではカタリーも、数日前にパテート・ラオとの軍事衝突があったこともあり、彼らが交渉を引き延ばし2県での支配を確立しようとしていると話した。それでもカタリーは、パテート・ラオに政府軍を2県から駆逐する意図があるかどうかはまだ「証明された」わけではないと主張した。またカタリーは、スパルヌウォンが「おそらく」ベトナムに支配されているとしても、「彼の部下」はそれが明確になれば彼を見捨てるだろうと語った。カタリーは2県での王国政府の支配権回復をパテート・ラオが拒否すれば交渉は決裂することになるとは述べたが、ヨストはカタリーの見方に深刻な疑問を呈した。ヨストは、カタリーや何人かの閣僚が相変わらずパテート・ラオが「本当は共産主義者ではない」という「幻想」を抱いていると感じた。ヨストの分析によれば、プーイ外相はこのような幻想を抱いたことはなく、スワンナも幻想からさめつつあった。⁴⁶

カタリーに対するヨストの不信感は、国務省でも共有されるようになっていた。1月20日のヨストへの電文では、カタリーがパテート・ラオを政府に参加させる用意があると表明したとの報道を受けて、国務省は「反共、反パテート・ラオ、親西洋的な見解に対するカタリーの口先だけの同意 [lip service] と、パテート・ラオの要求に対する彼の相変わらずの優柔不断さと譲歩との間の矛盾に困惑している」と述べている。そしてヨストに対し、より反共的なサワン皇太子にアプローチするように求めた。これを受けてヨストはサワンに謁見した。彼が示した見解はヨストや国務省を十分に満足させるものであった。ヨストはサワンについて、「彼の信念と意向はわれわれのものときわめて符合しており、ほとんどいつでもわれわれの側についてくれることが期待できる」と考えた。それとは対照的に、カタリーは「われわれが望んだ方向に政府を導く能力も活力も示すことができていない」とヨストは不満を述べていた。⁴⁷

カタリーに対する信頼が失墜するなか、プーイ外相の発言もアメリカ側を刺激することになる。国務省は、ジュネーブ会議の王国政府代表であったプーイ自身が、ジュネーブ合意で王国政府はパテート・ラオと「連合 [unite]」することが義務づけられており、スパルヌウォンも政府への参加に同意していると発言したという報告を受けると、このプーイの解釈に異論を唱えた。国務省は、1月26日のヨストへの電文で、ジュネーブ合意を詳細に検討した結果、王国政府とパテート・ラオの合意を強制するものは何もないとカタリーとプーイに伝えるように訓令する。⁴⁸

ヨストによれば、彼自身、カタリーやプーミ、そして他の閣僚にこのような解釈をすでに何度も伝えていた。またジュネーブ合意にはパテート・ラオ部隊を王国軍に統合する義務を課す文言はなく、王国軍に統合されたパテート・ラオ部隊をアメリカが財政的に支援することはありえないとも指摘していた。ヨストはその後のプーイとの会談では、2県での王国政府の支配権を再確立することが先決で、パテート・ラオに「国家の中の国家」を作らせることを許してはならないとも伝えた。⁴⁹

パテート・ラオとの交渉が開始されてすぐに明らかになったこのような米政府関係者と王

国政府指導者との間の見解の相違は、その後も尾を引くことになる。パテート・ラオに対する疑念は持ちながらも、同じラオス人で国内にいるパテート・ラオと何らかの妥協を図らざるを得ないという彼らの立場は、アメリカ側には理解しがたいものであった。しかし、少なくとも1955年前半の時点では、保守的なカターイやプーイでさえ、交渉路線を放棄するまでには至っていなかった。アメリカにとって、彼らに代わりうるもっとも望ましい唯一の選択肢はサワン皇太子だったが、立憲君主制の下ではサワンが政権を掌握することは賢明ではなかった。またヨストの分析では、サワンにアメリカが期待するような「強力な個人的リーダーシップ」は期待できなかった。⁵⁰ 結局、2月になるとヨスト自身、「カターイが首相として満足できるものではないことが証明されたことに疑いはない」としながらも、当面、他の選択肢が見あたらない以上、カターイ政府が機能するのを助けるしかないという判断を示すようになっていた。そして2月中旬のカターイのタイ訪問の際は、タイ王国政府がカターイに対してパテート・ラオに断固とした態度を取るようアメリカと同様の働きかけをするように要請することも提案した。⁵¹

3-2 ダレスのラオス訪問

アメリカの王国政府に対する圧力が強まるなか、バンコクで開催されたSEATO最初の理事会に出席したダレス国務長官が、2月27日、ヴィエンチャンを訪問した。ダレスは翌28日にはプノンペンを訪問し、さらに28日から3月1日まではサイゴンを訪れている。

ダレスは、わずか1日のヴィエンチャン滞在中、サワン皇太子、カターイ首相、プーイ外相、スワン国防相と相次いで会談を行った。ダレスが抱いた彼らの考え方、特に「内部からの危険 [internal danger]」に対する考え方に関する印象は、ヨストや国務省の分析を裏付けるものであった。いずれの会談でもダレスは、SEATO設立によってラオスに対する外部からの侵略の危険がなくなったことを強調した。特にカターイとの会談では、共産主義者との交渉の不毛さも強調した。ダレス自身の報告によれば、「共産主義者との自分の経験からして、彼らは軍事的、政治的立場を強化するために交渉を利用するのであり、彼らに対抗する行動は断固としたものであるばかりでなく迅速なものでなければならない」と訴えたのである。そしてダレスは、ヴィエンチャンでの自分の説明や保証が「ラオス指導者の姿勢を強化するのに効果的だった」という印象を抱いたと、ラオス訪問の成果を自画自賛していた。⁵²

王国政府とパテート・ラオの交渉は、3月にヴィエンチャンに舞台を移し継続されたが、両者の主張の隔たりから交渉は行き詰まる。問題となったのは、結局、11月のパテート・ラオ「再集結」後から対立点となっていた、総選挙前にポンサーリーとサムヌアの行政権をどちらが持つかということであった。王国政府側は8月に予定されていた総選挙前に2県の行政権を王国政府に移管すべきであると主張したが、パテート・ラオは、総選挙を実施して完全に政治的解決が達成されるまで2県は彼らの管轄下にあると改めて主張したのである。⁵³

このような交渉の行き詰まりもあって、パテート・ラオとの交渉をそれまで渋々と容認し

ていたアメリカの政策は、3月末までには交渉そのものの決裂を目指すものへと変化する。3月26日には、ヨストが国務省に「近い将来、交渉を打ち切るべき」とカターイに働きかけるべきだという意見を伝えている。これに対する29日の国務省の指示は、「カターイにパテート・ラオと合意することを急がせるのではなく、パテート・ラオが確実に拒否する提案を行い、結果として実りない交渉に終止符を打つ道を開くようにすることが当然強調されるべきである」というものであった。⁵⁴

4. 王国政府＝パテート・ラオ交渉の決裂

4-1 バンドン会議と王国政府

この時期、パテート・ラオとの困難な交渉を有利に運ぶため、王国政府は、対外的に政府の正統性を再確認させ自らの国際的地位を高める努力を行った。この重要な機会となったのが、1955年4月18日から24日にインドネシアのバンドンで開催されたアジア・アフリカ会議（バンドン会議）である。29カ国が参加したバンドン会議に王国政府も代表団を送った。また5月には、ジュネーブ合意の実施状況に関する白書を発表している。白書の中で王国政府は、ICCが仲裁者として有効な役割を果たしていないと主張し、ベトミンがジュネーブ合意に違反した行為を行っているとは非難した。⁵⁵

バンドン会議で王国政府は、パテート・ラオの後ろ盾であるベトナム民主共和国と中国との交渉において重要な外交的成果をあげることができた。会議で王国政府はラオスの「独立」と「中立」を堅持することを表明したが、これに対し中国の周恩来首相からは中国がラオス内政に干渉する意図がないと言質を獲得した。これはジュネーブ合意で保証されていたことではあったが、王国政府は周首相に再度そのことを宣言させるのに成功したと言える。王国政府は、ファン・ヴァン・ドン（Pham Van Dong）外相率いるベトナム民主共和国代表団との交渉においても同様の保証を取りつけることに成功した。具体的には、両者の合意文書で、「ベトナム民主共和国政府は、ジュネーブ合意によってラオス王国政府とパテート・ラオとの間で達せられる問題の解決は、ラオス国家・国民のより大きな利益のためにラオス王国政府とパテート・ラオが最良の方法で完全に自由に解決すべき国内秩序の問題であると考えている」という言質を獲得したのである。⁵⁶

もっとも、バンドン会議終了後、北ベトナムがパテート・ラオへの支援を止めたという証拠はない。北ベトナムの正規軍はラオスから撤退したと思われていたが、当時、北ベトナムの軍事顧問はパテート・ラオ部隊の軍事作戦を補佐していたと考えられていた。⁵⁷

一方、王国政府の側にも問題がなかったわけではない。中国と北ベトナムからジュネーブ合意に基づく内政不干渉の言質を取り付けながらも、ジュネーブ合意の精神からすれば疑わしいアメリカからの多大の軍事援助を受け入れ、後述するように、ラオス停戦協定に違反すると考えられる北東部2県での軍事力の展開・増強を進めていたからである。協定の第19

条は、「各当事者の軍隊は、他方の軍事指揮下にある領土を尊重し、他方に対する敵対的行為を行わないものとする」と規定していた。この規定を厳密に解釈すれば、たとえ北東部2県における王国政府の行政権が認められたとしても、王国軍部隊をこの地域に派遣することは問題だった。⁵⁸ 米政府が歓迎していなかったバンドン会議への参加は王国政府の「中立」を訴えて中国や北ベトナムの支持を確保するという目的もあったが、王国政府がどの大国にも与しないという意味での「中立」を維持していたとは言い難かった。

4-2 交渉の決裂

バンドン会議の開催中、王国政府とパテート・ラオの交渉はいったん決裂した。ヨストはワシントンに、交渉におけるパテート・ラオ側の頑なな、そして共産主義色の強い態度に王国政府代表団が困惑していることを伝え、4月21日には交渉が無期限に延期されたことを伝えている。その後パテート・ラオ側は、6月6日に王国軍部隊のサムヌアへの展開を中止するように求めると同時に、総選挙の延期と交渉再開を王国政府に要請した。パテート・ラオとの合意のないまま総選挙の実施はむずかしいと考えられたため、6月9日、王国政府・国民議会は総選挙の実施を12月25日まで延期することを決定した。⁵⁹

パテート・ラオとの交渉は7月はじめに再開される。しかし、7月6日のヨストの報告によれば、交渉は以前からの双方の主張を繰り返すだけで再開され、カタイー自身、交渉が成功する見込みはほとんどないと考えていた。またカタイーは、交渉再開はICCメンバー国のインドに王国政府の誠実さを証明するためだけのものだとも述べていた。⁶⁰

カタイーの発言のいくらかはアメリカに対する「リップ・サービス」だったかもしれないが、交渉が容易でないことは確かだった。さらに、交渉再開と同じ頃、おそらくは7月3日頃から10日にかけて王国軍とパテート・ラオ軍との間で軍事衝突が発生したことは、交渉に大きな影を落とした。衝突の真相については当時も知ることは困難だった。王国政府は、ベトミン軍部隊の介入やパテート・ラオによる攻撃を批判したが、当時、国務省内では、情報が錯綜しメディアが過剰に反応しているという観察や「事件にベトミン軍部隊が直接参加したという証拠はない」という報告もあった。実際、王国軍部隊が2県に展開されていたのは事実であり、軍事衝突が起きても不思議ではない状況だった。しかし、7月に王国政府が軍事衝突に関してベトミン、パテート・ラオを批判する白書を発表すると、国務省は、この白書をプロパガンダのためにVOA（Voice of America）やUSIAが最大限に利用するべきだと提案する。⁶¹

その後も、北東部2県での王国政府の行政権を認めるとしても県知事やその他の行政官をどちらの側から出すかという問題、パテート・ラオが要求した女性参政権や被選挙権資格に関する選挙法の改正の問題などをめぐって、王国政府とパテート・ラオの交渉は紛糾した。9月5日に再び交渉は中断した。⁶²

結局、10月末までには王国政府とパテート・ラオの交渉は最終的に決裂することになる。

10月11日、ICCの仲介によりビルマ（ミャンマー）のラングーンでカタールとスパーヌウォンのトップ会談が行われた。この会談で両者は、まずは軍事衝突の問題を解決するため「サムヌア、ポンサーリー県での戦闘行為終結に関する合意」を結ぶことになった。合意では両勢力の間に中立地帯を設け、2県での兵力の派遣・増強を禁止し、停戦監視のための合同軍事委員会を設けることになった。停戦は10日後の10月21日に発効することになっていた。⁶³ 2県での兵力派遣や増強の禁止を王国政府が受け入れたのは、アメリカから見れば好ましくない妥協であったが、ヨストによれば、王国政府側にはこの時点で兵力増強を行う意図はすでになかった。カタール首相がその後ヨストに語っていたように、王国軍は2県での十分な増強を終えており、パテート・ラオの攻撃があったとしても隣県の部隊を投入できるので問題は無いと考えていたからであった。⁶⁴

最終的にラングーン会談は停戦協定の合意だけにとどまり、肝心の12月の総選挙に向けた政治的合意を達成することはできなかった。カタールは、2県で選挙を行うためには10月末までの合意が不可欠と考えていたが、合意がなくても、2県を除く10県で選挙を予定通り実施すると言明していた。またカタールは、10月10日の立候補届け出の締め切りを過ぎてもパテート・ラオ候補者が立候補届けを提出できるという妥協をラングーンで行ったが、カタール自身、これを国民議会が認めることはないだろうと考えていた。その意味では、意味のない妥協であるとわかっていたのである。またヨストによれば、王国軍指導者たちは停戦合意が守られるとも考えていなかった。⁶⁵

このようにラングーンでのトップ会談にもかかわらず、カタールの情勢判断もヨストの情勢判断もかなり悲観的なものだった。国務省のフィリピン・東南アジア課課長ケネス・T・ヤング・Jr（Kenneth T. Young, Jr.）は、10月27日のヨストへの書簡で、2県の王国政府支配を確保できない場合は、「他の10県での王国政府への支持を維持すること」が、「疑問がある場合には最優先されるべきこと」であるというワシントン側の判断を伝えていた。⁶⁶ 実際、このような前提に立ち、すでに1955年のはじめからヨストら米政府関係者は、ラオスにおける国内的安全保障の強化と総選挙の実施に備えた対策を着々と進めていた。

結局、パテート・ラオは12月の総選挙をボイコットすることになる。総選挙が実施されたのは、パテート・ラオの支配するポンサーリー、サムヌア2県を除く10県だけだった。

5. 自主防衛計画とPEOの設置

5-1 ラオス警察・憲兵隊の増強

結果的に、王国政府とパテート・ラオの交渉はアイゼンハワー政権が期待したような結末となった。ここに至るプロセスに、ヨストら米政府関係者の王国政府指導者への圧力がどれほど作用していたのかを判断することはむずかしい。しかし、王国政府指導者に対する言葉による説得ばかりでなく、アイゼンハワー政権は、1955年中、パテート・ラオとの交渉を

困難にする、また交渉決裂に備えた政策も進めていた。軍事援助の実現による王国軍の強化もその政策の一環であったが、「破壊活動」あるいは「反乱」鎮圧のための国内的安全保障の分野での公然、非公然の援助が重視され具体化されたのである。そして、多くの場合、王国政府側もアメリカによるこのような援助を歓迎したのである。

国内的安全保障の強化は、前述のように、NSC 5405, NSC 5429/2, NSC 5429/5 で一貫して強調されてきたアメリカの対ラオス政策の重要な柱であった。この分野の政策には、必ずしも秘密ではない警察力の強化、王国軍の治安能力の強化もあった。しかし、準軍事組織の育成も含む対ゲリラ・反乱鎮圧（Counter-Insurgency：CI, あるいは counterinsurgency）政策も展開され、その中には非公然の秘密活動も含まれていた。

警察力の強化については、ヨストが4月23日の国務省への電文で、総選挙に向けて王国政府を支援する活動のひとつとして「効果的な警察・憲兵隊の即時創設」という提案を行った。これには、選挙前の対策というだけでなく長期的にも共産勢力の拡大を阻止する意図があった。5月になるとヨストは、「合衆国の支援による、ラオス警察・憲兵隊200人のタイでの準軍事訓練プログラム」について報告し、実際、5月18日に50余人がタイに派遣され、55年中には200人が訓練を受けることになっていた。⁶⁷

警察・憲兵隊の増強計画は55年後半になるとさらに加速された。訓練ばかりでなく、治安対策のため警察の人員を一挙に倍増する計画が立てられた。9月の国務省内のメモでは、ヤングが極東問題担当国務次官補ウォルター・S・ロバートソン（Walter S. Robertson）に次のように報告していた。⁶⁸

非共産主義者の勝利を保証するために、ラオス政府とヴィエンチャンのわれわれの外交団は、10月末までに2千人の人員（1千人は新規採用）を用意できるように警察計画を加速させることを勧告してきた。ワシントンの関係省庁はその増強計画を承認し、国防省とICAは必要な装備をラオスへ即時輸送する手段を講じつつある。再利用可能な装備からはベトナムでMDA [Mutual Defense Assistance] マークを消し、ラオスへの装備輸送には民間輸送会社が使われる。

その後、王国政府と米政府は、将来的にはラオス警察を1,000人から4,000人へと4倍に増やすことで合意する。王国政府の予算では不足する、増員分3,000人の訓練と装備などのコストは合衆国が負担することになっていた。⁶⁹

5-2 自主防衛計画の開始

アイゼンハワー政権は、パテート・ラオが非難していたポンサーリー、サムヌア2県への王国軍部隊の展開も積極的に支持していた。たとえば、国務省からヴィエンチャンへの4月11日の電文では、王国軍が2県を武力制圧することには反対しながらも、「2県における王

国軍の秘密の増強 [covert build-up] は継続してもよいだろう」と指示していた。ヨストも、「われわれは、政府支配地域を保持し可能ならばこのような地域を拡大することを目的に、2 県での王国軍の慎重な増強を継続することと、忠誠心ある民間人を秘密裏に武装 [covert arming] させることを支持する」と国務省に伝えている。実際に、どのようなことがどれくらいの規模で王国軍によって秘密裏に行われていたかを実証することはむずかしいが、これらの電文は、アメリカの支持を受けてパテート・ラオ支配地域での作戦が開始されつつあったことを示している。⁷⁰

翌年1月のアーサー・W・ラドフォード (Arthur W. Radford) JCS 議長へのメモでは、民間人の秘密裏の武装について次のように説明されていた。⁷¹

1955 年年6月頃からラオス王国政府は、パテート・ラオ再集結地域 (ポンサーリー、サムヌア県) でゲリラ活動に対する最初の「自主防衛」軍 [“Auto-Defense” forces] の組織を始めた。この軍隊は地域住民から募集され、幹部としてラオス国軍の特殊訓練を受けた将校及び下士官がついている。[中略] 非常に有能な陸軍士官ウアン・ラトリクーン (Ouane Ratrikoune) 大佐の下で、ポンサーリーにおける自主防衛軍は約3,000人の兵力を擁し、主に県北部・中部地域に配置されている (地図参照 [原注])。自主防衛軍の主な任務は村落防衛であるが、パテート [・ラオ] 部隊に対するいくつかの襲撃を行っており、補給路を遮断するのに成功してきた。

このように説明したうえでメモは、「自主防衛軍はわれわれの支援に値するものである」と述べていた。同時期の国務省内部のメモでは、次のようにも説明されていた。⁷²

「自主防衛」という言葉はもともと「民衆蜂起」と呼ばれていたが、ラオスでは、ラオス陸軍工作員とポンサーリー、サムヌアの選ばれた民間人からなる特定の部族指導者を、パテート・ラオ支配地域の特定目標に対する小規模攻撃を仕掛けるため、小さなレジスタンス集団に組織したものを指している。レジスタンス集団には必要に応じて陸軍から食糧、衣服、資金及び武器が供給されている。このような「民衆蜂起」は、陸軍コマンドとゲリラの接触を維持しながらも、当初は王国陸軍を直接巻き込むものではなく民間の小規模な企てとして考えられていた。現実には、民間人の服を着用したラオス陸軍正規兵が自主防衛を直接組織する役割をはたしている場合もある。

サワン皇太子は、1955年春以降、このような準ゲリラ式戦力養成の主要な提唱者である。

自主防衛軍が王国軍による作戦だとしても、ラオスの軍事予算はアメリカ丸抱えに近い状態であった。ヨストら米政府関係者の明確な認識の下で展開され、実際、自主防衛軍の育成についてヨストやサワン、スワンナ国防相の間でも協議が行われていた。⁷³ また米大使館付武官やCIA 職員の関与の下で展開されていたと考えられる。1956年2月になると、米政府内ではラオスにおける自主防衛軍は「CIAの作戦 [CIA operations]」として位置づけられるようになっていた。2月13日付けの国防省特殊作戦局 (The Office of Special Operations) 局長からダレス CIA 長官へのメモによると、JCSはCINCPACの提案を受けて「CIAの作戦」を強化することを提案した。このメモによれば、この提案の背景には、王国軍の戦闘能力の不足、仏援助の脆弱さやアメリカが公けかつ直接に関与しにくいこと、そして「いわゆる『自主防衛』体制に対するラオス人高官が表明している自信」があった。そして4月までの政府内での検討では、自主防衛軍の装備は王国軍が供給するが、王国軍に対しては米政府が新たに装備を補給することとされた。⁷⁴

「CIAの作戦」と言っても、実際にはこのように国防省、国務省、現地の米大使館関係者との緊密な連携の下に計画の位置づけや援助の規模や方法が検討されていた。米政府そのものによる作戦であり、決して一般に喧伝されるようなCIAの「独走」あるいは単独行動といった類いのものではない。重要なのは、この時期からすでに米政府内の各部署が連携して、国内的安全保障を強化する準軍事計画をラオスで始めていたことである。

また、このような自主防衛軍の強化といった準軍事組織の育成も含む対ゲリラ・反乱鎮圧政策は、ラオス特有のものではなかった。第二次世界大戦後、ギリシャ内戦では1947年以後、「ギリシャ合同合衆国軍事顧問計画団 (The Joint U. S. Military Advisory and Planning Group, Greece, JUSMAPG) の支援により「国家防衛隊 (The National Defense Corps)」などが組織され、反政府勢力鎮圧のための援助が行われた。フィリピンでも1947年に「合同合衆国軍事顧問団 (The Joint U. S. Military Advisory Group, JUSMAG)」が設置され、1950年以降激化した反政府勢力フクバラハップの掃討をアメリカは支援した。タイでは、CIAの援助の下に対ゲリラ・反乱鎮圧の組織として「国境警備警察 (The Border Patrol Police)」とそのエリート特殊部隊「警察航空偵察部隊 (The Police Aerial Reconnaissance Unit, PARU)」が1953年までに組織されていた。特にPARUは、その後ラオスにおける反乱鎮圧の作戦にも参加することになる。南ベトナムでは、米MAAGの支援により1956年までに「民間警備隊 (The Civil Guard)」と「自主防衛隊 (The Self-Defense Corps)」といった準軍事組織が組織されている。⁷⁵

ラオスにおける自主防衛軍の計画は、山岳地域の村落を巻き込む作戦であり、前述の国務省内のメモでも「ポンサーリー、サムヌアの選ばれた民間人からなる特定の部族指導者」を組織することがうたわれていた。これは、その後、反パテート・ラオ勢力として戦う山岳少数民族のモン族 (The Hmong) 部隊につながる計画であったと考えられる。1950年代後半だけでなく、1962年の「ラオス中立化」後もアメリカの秘密援助を受けてパテート・ラオ

と戦い続けたモン族の軍隊を生み出したという点で、自主防衛軍の計画はその後のラオス紛争においても重大な意味を持っていた。

1957 年末のヴィエンチャン大使館からの報告書によれば、自主防衛軍の兵力は、王国軍の兵力 2 万 2,175 人に対し 1 万 4,379 人に達したと報告されている。そのうち武装兵は 9,498 人で、残りの 5,000 人弱は諜報任務に当たっていた。もっとも報告書はこれらの数字は急に増えたもので、それまでの自主防衛軍の公式な兵力は 7,000 人から 9,000 人の間であったとも述べている。しかし、1958 年になると、米政府内でラオスの自主防衛軍を 1 万 6,000 人に増員する決定がなされ、ラオスの国内的安全保障上の自主防衛軍の比重はさらに高まるようになった。⁷⁶

5-3 PEO の設置

1955 年 1 月に JCS 及び国防省が提案した、MAAG に代わって軍事援助業務をヴィエンチャンで監督する組織は、「計画評価局 (Programs Evaluation Office, PEO)」と命名されることになる。PEO は 1955 年 12 月から翌年 1 月までにはヴィエンチャンでの業務を開始したようである。この組織の設置については、1955 年中、国防省、国務省、FOA/ICA や現地カントリー・チームとの間で協議が続けられた。5 月末の相互安全保障問題担当国防長官特別補佐官フレデリック・E・ノルティング・Jr (Frederick E. Nolting, Jr.) から Harold Stassen (Harold Stassen) FOA 長官への報告によると、PEO の「文民職員 [civilian personnel]」は、当初の予定通り国防省が選抜し、以下のような責任を担うことになっていた。⁷⁷

- 1) 軍事最終品目の必要 [military end-item requirements] を決定すること。
- 2) ラオス陸軍による最終品目の使用を監督すること。
- 3) 軍事最終品目の引き渡しを管理すること。
- 4) ラオス陸軍の育成と有効性の充足度を評価すること。
- 5) 統合参謀本部の見解に留意して、カントリー・チームに対しラオスの兵力レベルについて助言すること。
- 6) カントリー・チームに対し合意された兵力レベルの維持費用の精査と勧告を行うこと。
- 7) ラオスの軍事支出の監査においてカントリー・チームを援助し助言すること。
- 8) 上記の責任の遂行とともに、軍事問題について全般的に助言すること。

PEO は、表向きは独立した MAAG として活動できなかつたため、最終的に、FOA を改組した ICA が「政治的見せかけのために」ヴィエンチャンの USOM に付属させることに同意した。但し、ICA はその条件として PEO が直接大使に責任を負うことを要求した。このような経緯もあり、国防省は当初、PEO の運営経費を負担することに難色を示したが、10

月には PEO の全経費を負担することに同意した。実際、PEO 局長は、純粋な軍事問題については、大使に情報提供はするが、直接、CINCPAC と国防省に報告するチャンネルも維持していた。⁷⁸

結局、国防省が職員の選抜も経費負担の全責任も担うことになった PEO は、職員が軍服を着用していなかったことを除いては、実質的には MAAG とほとんど変わらない役割を果たすものとなった。ただ、「元」軍人の職員が軍事顧問として王国軍部隊の訓練に携わったり軍事作戦について助言するということは大っぴらにはできなかった。それでも、彼らや米大使館付武官がラオスの政治家、国防省職員や王国軍将校と公式、非公式を問わず何ら接触できなかったということは考えにくい。たとえば、当時、ヴィエンチャンの米陸軍武官ドナルド・B・ゴードン (Donald B. Gordon) 少佐は、非公式に王国軍トップと接触し具体的な軍事作戦についても助言していた。1955 年 11 月の彼のワシントンへの報告では、パテート・ラオ拠点に対する攻撃について、「本陸軍武官は、ラオス王国軍の総司令官にパラシュート奇襲部隊 6 隊を投入し、情報がある 10 箇所すべての武器・弾薬庫を同時に攻撃し爆薬・火薬で破壊する計画を行うように助言した」ことを国務省・国防省に伝えている。ゴードンは、この作戦遂行のため、フランスが提供できない空輸支援を CIA が非公式に所有する「民間空輸会社 (Civil Air Transport, CAT)」と王国政府との契約の下で実施することや、「ラオス王国軍に秘密に助言する」ために空挺部隊専門家を武官の下に配属することも提案した。このゴードンの提案は、総選挙前という微妙な時期であったこともあり実現はしなかった。しかし、ヨストも必要な専門家の派遣や王国政府の CAT の活用については賛成していた。⁷⁹

いずれにせよ、1955 年末までにアイゼンハワー政権は、ジュネーブ合意の制約は表面的、形式的に尊重するように見せながらも、ラオス王国への実質的な MAAG 派遣にも乗り出したと言える。軍事援助の供与による王国軍への援助に加えて、警察・憲兵隊や「自主防衛軍」のような国内的安全保障のための反乱鎮圧組織の育成、そして PEO の派遣は、1950 年代後半のラオスにおけるアメリカの本格的かつ組織的な軍事的関与の開始を告げるものだった。

5-4 タイ・ラオス軍事協力

1960 年代以降のベトナム戦争では、当時タイにあった米軍基地がベトナム戦争におけるアメリカの軍事作戦で重要な役割を果たしたことはよく知られている。もっとも、ベトナム戦争と言っても、たとえばホーチミン・ルートへの攻撃はラオス領内への攻撃を含むものであり、タイはラオスにおける戦争でも重要な役割を果たしていたと言える。但し留意すべきは、タイのラオスに対する軍事的関与は、ベトナムに対する軍事的関与より早く、アイゼンハワー政権の働きかけで 1955 年にはすでに始まっていたことである。

第二次世界大戦後のアメリカとタイの関係は、大戦中タイが枢軸国の側に立ったこともあって良好とは言えなかった。しかも、1948 年 4 月には、1932 年のタイ立憲革命の立役者では

あったが、大戦中の首相で対日協力者とみなされていたプレーク・ピブーンソククラーム (Plaek Phibunsongkhram, 以下、ピブーン) が首相に返り咲いた。しかし、中国内戦やインドシナ戦争では反共主義の立場に立ったピブーン首相がアメリカ寄りの政策を取るようになる、アメリカとタイの関係は好転する。タイは、1950年には大韓民国とともにアジアで最初にバオ・ダイ政権を承認した。同年、アメリカもタイに軍事援助を提供することを決定し、バンコクにMAAGが派遣された。1952年6月のNSC 124/2でも、タイが「国内的安全保障の条件を作りだし、東南アジアにおける安定勢力となり、そして自由世界との連携を維持するようにタイ政府への援助を継続する」ことがアメリカの政策目標として掲げられていた。⁸⁰

アメリカのタイへの軍事的な援助は、MAAGを通じたタイ王国軍への正規の軍事援助とCIAを主管とするタイ警察組織への準軍事援助から成っていた。前述の対ゲリラ・反乱鎮圧組織としての国境警備警察とPARUの設立におけるアメリカの援助は後者のカテゴリーに属するものであった。⁸¹ 1955年4月のヨストによるラオス警察・憲兵隊の創設の提案に、タイにおけるラオス人200人の準軍事訓練が含まれていたのにもこのような背景があった。タイで先行して米援助による警察・準軍事組織の構築が行われており、その組織や人材をラオス人警察官・憲兵隊の養成に有効活用しようとしたのである。タイは隣国として物理的、コスト的にも最適だったばかりでなく、民族的背景やタイ語・ラオス語の類似性も訓練に有利と考えられたと思われる。

さらに、ラオス王国軍の軍事訓練においても、アイゼンハワー政権はタイを活用することを計画していた。1954年12月末、ヴィエンチャンの米代表部・USOMの共同提案として、ヨストは「タイ陸軍によるラオス王国軍の将校及び下士官の訓練」を提案している。アメリカがMAAGを設置して軍事訓練に乗り出せないこともあったが、ジュネーブ合意で認められたフランスによる王国軍の軍事訓練のみでは限界があると思われたからである。また、このときヨストらは、タイ・ラオス関係の強化のために両国間の道路・フェリー・埠頭などの運輸状況の大幅な改善や、タイとカンボジアの機関におけるラオス人官吏の教育・技術・行政訓練なども提案した。⁸²

1955年2月のダレスのヴィエンチャン訪問の際には、ラオス側もタイにおける王国軍の軍事訓練を受け入れる計画であったことが確認されている。⁸³ しかし、1955年中は軍事訓練に関するラオス・タイ間の協議は順調には進まなかったようである。これには安全保障に関するラオス、タイの各王国政府、アイゼンハワー政権の思惑の違いが影響していた。タイ王国陸軍の最高司令官サリット・タナラット (Sarit Thanarat) は、メコン川がタイ防衛にとって十分な防壁になるとは考えておらず、非常時にはタイ王国軍がメコン川を越えてラオスに展開できる軍事計画に関する協議を望んでいた。またタイが侵略された場合のアメリカの軍事支援も期待していた。これに対し、ラオス側は歴史的なタイとの領土問題や相互不信もあり、タイによる軍事介入に関する協議には乗り気でなかった。アメリカは、軍事協力に

関するタイ・ラオス間の協議が深まることには賛成だったが、米地上軍や SEATO による軍事介入の余地を残すようなコミットメントをタイ、ラオスに約束するつもりはなかった。⁸⁴

結局、ラオス王国軍の軍事要員の訓練が実際にタイで開始されのは 1956 年にずれ込んだようである。その後、王国軍の軍事要員の訓練は米本土などでも実施されるようになる。またラオス国内では PEO 要員が次第に軍事訓練の任務を担うようにもなった。⁸⁵

他にも、タイとの関係を利用して 1955 年中にアメリカがラオス王国軍の強化のために行った軍事支援があった。タイからラオスへのヘリコプターの供与である。ラオスに空軍は存在しなかった。しかし、王国軍部隊がパテート・ラオの優勢な北東部山岳地帯で活動をするためには、地上からの補給・通信だけでなく一定の航空輸送能力も必要だと考えられるようになっていた。アイゼンハワー政権は、この必要を満たすために、1955 年 8 月にヘリコプター 2 機をタイがラオスに供与する計画を考案した。国務省極東局から提案されダレスが承認したこの計画は、8 月 24 日の OCB 会議で国防省、CIA からの同意も得た。目的は「部隊駐屯地との通信と補給」のためとされ、計画はタイ王国政府が提案するものとして考えられた。タイ側は、代替機が提供されるならばこの計画に乗る用意があった。9 月 1 日には国防省が、タイ供与のヘリコプターがラオスで被害を受けたり失われたりした場合には代替機をタイに供与することに同意した。その後、タイは、ヘリコプター 2 機をパイロット、整備要員も含めてラオスに「貸与」することになったのである。⁸⁶

なお、タイ・ラオスの軍事協力に関する協議が行われる過程で、ヴィエンチャン大使館は、前述のゴードン提案にあった王国軍の航空輸送支援のための王国政府と CAT の緊急時輸送契約の締結を 12 月にワシントンに提案している。この提案に国務省は賛成するとともに、12 月 14 日には、当時の王国軍の兵力レベルの下で 700 人のラオス空軍を創設し C-47 輸送機 4 機をアメリカが提供するという CINCPAC からの提案に国務省が同意したことも伝えている。なお、王国政府と CAT の契約は 12 月中に結ばれた。⁸⁷

おわりに

これまでラオス紛争やアメリカの対ラオス政策を分析した研究や概説書の多くは、1954 年を起点としてアメリカのラオスへの関与を検討している。しかし、1954 年ジュネーブ会議後にアメリカがラオスへの本格的関与を深めた要因を考察するためには、本来、1954 年以前の時期からジュネーブ会議に至る経緯のなかで米政府関係者がラオスをどのように捉えるようになっていたのかも分析する必要がある。このような問題意識から、著者はジュネーブ会議以前のアメリカのインドシナそしてラオスに対する政策の研究も行ってきた。

そこで明らかになったことは、従来の研究でも強調されてきたラオスの戦略的、地政学的位置という重要性に加え、米政府関係者が、1953 年以降、彼らの考え方のなかでラオスに対してベトナムとは異なる特別な位置づけを与えるようになっていたことである。1949 年

に結ばれた仏政府とラオス王国政府との「フランス・ラオス一般協定」で、ラオスはフランス連合内の「協同国家」として「独立」が認められた。これにより、形式的とはいえ「独立」国家とみなされていたラオスは、1953年3月に始まったベトミン軍のラオス侵攻作戦により、共産主義勢力に「侵略」された国家として米政府関係者に認識されるようになる。ベトナムの紛争はフランスの植民地戦争あるいは「内戦」的なものとみなすことができたが、ラオス王国政府は1946年から存在し、1949年にはバンコクのラオ・イサラ亡命政府の主要メンバーも王国政府を認め帰国していた。またパテート・ラオの存在は、ベトミン軍の侵攻なしには考えられないものだと思われた。ジュネーブ会議でパテート・ラオに北東部2県の「再集結」地域が与えられたことは、米政府関係者の見方では、ダレス國務長官の言葉を使えば、「侵略の果実」を共産主義側に与えたに等しいと思われた。そのため、ジュネーブ会議後のラオスは、アメリカにとって、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・ケースとみなされるようになっていた。⁸⁸

そして、本論文の分析でも明らかなように、ジュネーブ会議後、アイゼンハワー政権は、トップ・レベルの決定でインドシナ三国への直接援助の開始を決定するとともに、ラオス王国では、軍事援助、及び国内的安全保障のための準軍事援助に重点を置いた政策を組織的に開始した。国防省・JCSから王国軍の兵力レベルや援助額に関して抵抗はあったものの、ヴィエンチャンでもワシントンでも米政府関係者の間で、ラオスへの軍事援助の供与そのものと、警察・憲兵隊の組織・強化、自主防衛軍の組織、実質的 MAAG としての役割を果たす PEO の設置、タイとの軍事協力の推進などについて反対があったという証拠はない。むしろ現地の米政府関係者や国防省を中心に、国防省や FOA/ICA そして CIA も連携するかたちで、このような政策が推進されたとも言える。その意味でジュネーブ会議後に展開されたアメリカの対ラオス政策は、ある種の体系性を伴うもので NSC 文書に打ち出された政策提言にも沿っていた。

過去のアメリカの対ラオス政策を扱った研究では、この時期のアイゼンハワー政権のラオスに対する政策の構築に関する分析がほとんどないか、あっても国防省・JCS の抵抗と PEO の設置の説明に偏り体系的で十分な分析にはなっていない。最近の研究では、外交史研究における「文化的」アプローチを重視するセス・ジェイコブズ (Seth Jacobs) が、アメリカの対ラオス政策は従来の研究で強調されてきた戦略的な考慮というより「文化的偏見の産物」であったと主張している。彼は、米政府関係者のみならず民間やジャーナリズムの世界のアメリカ人が、ベトナム人と比べてもラオス人が勇気や知性、成熟さ、道徳心、活力などの点で劣っているという認識をもっていたことを強調する。⁸⁹ しかし、ラオス人に対する「文化的偏見」だけでは、ジェイコブズが劣っていると思われていたとするラオスにそもそもアイゼンハワー政権がなぜ関与することになったか、また同時に、ジョン・F・ケネディ (John F. Kennedy) 政権がなぜラオス「中立化」と「撤退」を選択したのかを説明することはむずかしい。アメリカ人の「文化的偏見」は多かれ少なかれこのアジアの国々

に対しても存在していた。対ラオス政策のみを分析したジェイコブズの研究は、「文化的偏見」の差異や程度を中心に、アメリカの個々の国々に対する政策の違いをどのように説明できるのかという疑問を逆に抱かせるものになっている。何よりも、本論文やこれに先行する著者の研究でもわかるように、ジュネーブ会議前後のアメリカの対ラオス政策を体系的に分析すれば、「文化的偏見」という概念だけでは説明できない思考や政策的考慮が作用していたことは明らかである。

アメリカの対ラオス政策の形成が組織的である種の体系性を持っていたということは、政策そのものが妥当で「理性的 (rational)」あるいは「合理的」だったということの意味するわけではない。むしろアメリカの政策は、複雑な現実からすれば、奇妙なほどに目標が単純明快で政策の展開も特定の方向に偏っていた。その意味で体系的すぎた、あるいは単純化されすぎていたとも言える。ジュネーブ会議ではアメリカのみが南ベトナムとともに大国の妥協に加わらず、共産主義勢力との合意を拒んだ。ジュネーブ会議後のラオスでは、パテート・ラオとの合意に反対し、非共産主義的な王国政府をさまざまな分野で軍事的、準軍事的にも支援することに専念した。そしてパテート・ラオとの交渉や連立政府に反対するのみの二分法的な米政府関係者の思考は、この後、王国政府の政治指導者とも軋轢を生むことになる。王国政府側にアメリカの援助を受け入れる用意はあったものの、極端に反共主義的で国防面、国内的安全保障に偏ったアメリカの政策は、ラオス国内における軍事的緊張を高めることにもなった。同時に、ラオスにおける政治的解決の幅も狭められていくのである。

なお、アイゼンハワー政権は、ジュネーブ会議後のこの時期、政治・経済面や情報宣伝活動の分野でもパテート・ラオに対抗し王国政府の基盤を強化する活動も開始していた。この点に関する研究はすでに発表しているが、これらの活動は、本論文で検討した政策とも連動し、予定されていた総選挙での王国政府側の政党・政治家の勝利を目指す、公然、非公然のアメリカの援助だった。⁹⁰

〈注〉

- 1 Quoted in Hugh Toye, *Laos: Buffer State or Battleground* (London: Oxford University Press, 1968), 96-97. See also Anthony Eden, *The Memoirs of Sir Anthony Eden: Full Circle* (London: Cassel & Co., 1960), 123.
- 2 この点については、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), 91-92; 寺地功次「1954年ジュネーブ会議とアメリカの対ラオス政策」、『共立国際研究』31号(2014年3月), 63-112.
- 3 米政府文書公開前の初期のアメリカの対ラオス政策の包括的な研究としては、Charles A. Stevenson, *The End of Nowhere: American Policy toward Laos since 1954*, Boston, Mass.: Beacon Press, 1972; Martin E. Goldstein, *American Policy toward Laos*, Cranbury, N. J.: Associated University Press, 1973. 国務省文書公開前だが軍関係の一次史料を活用した研究としては、Timothy N. Castle, *At War in the Shadow of Vietnam: U. S. Military Aid to the Royal Lao Government, 1955-1975*, New York: Columbia University Press, 1993. 現地駐在のジャーナリストや外交官の同時代史的な研究は、Toyeの他に以下がある。See Arthur J. Dommen, *Con-*

- flict in Laos: The Politics of Neutralization*, rev. ed., New York: Praeger, 1971 [1964]; Bernard B. Fall, *Anatomy of a Crisis: The Laotian Crisis of 1960-1961*, Garden City, N. Y.: Doubleday, 1969. Dommen はその後公開された国務省文書等も利用してインドシナ戦争全般に関する新しい研究を発表した。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. 最近の研究としては, Seth Jacobs, *The Universe Unraveling: American Foreign Policy in Cold War Laos*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2012; William J. Rust, *Before the Quagmire: American Intervention in Laos, 1954-1961*, Lexington, Ky.: The University Press of Kentucky, 2012. 博士論文では, George C. Eliades, "United States Decision-Making in Laos, 1942-1962," Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1999.
- 4 Memo of Discussion at 207th NSC Meeting, July 22, 1954, U. S. Department of State [以下, DOS], *Foreign Relations of the United States* [以下, FRUS], 1952-1954, XIII, pt. 2, 1867-1871; From Saigon [Heath] to DOS, July 27, 1954, *ibid.*, 1881-1883. ジュネーブ会議前にもアメリカはラオス王国への軍事・経済援助を提供していたが, 軍事援助は基本的に仏連合軍に対するものであり, 王国軍へのわずかな軍事援助も仏連合軍を経由して行われていた。See Oudone Sananikone, *The Royal Lao Army and U. S. Army Advice and Support* (Washington, D. C.: U. S. Army Center of Military History, 1981), 29-30; Viliam Phraxayavong, *History of Aid to Laos: Motivations and Impacts* (Chiang Mai: Mekong Press, 2009), 49-61.
 - 5 Memo from McClintock to Smith, August 12, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1937-1938; Memo of Conversation with the President by Dulles, August 17, 1954, *ibid.*, 1953; Department of State Press Release No. 542, September 29, 1954, *ibid.*, 2097-2098.
 - 6 この点については, 寺地「1954年ジュネーブ会議とアメリカの対ラオス政策」; Memo of Discussion at 207th NSC Meeting, July 22, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1867-1871
 - 7 NSC 5429/2, "Review of U. S. Policy in the Far East," August 20, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 769-776. 寺地功次「アジア太平洋とアメリカの東南アジア政策 — 1940年代~1950年代 —」, 遠藤泰生・油井大三郎編『太平洋世界の中のアメリカ — 対立から共存へ —』(彩流社, 2004年), 85-107も参照。
 - 8 SEATO 設立の経緯については, 寺地「1954年ジュネーブ会議とアメリカの対ラオス政策」参照。
 - 9 同論文, 93-96。
 - 10 以上の軍事援助の分類に関する当時のラオス関係文書については, たとえば, 以下を参照。From Saigon [Heath] to DOS, August 22, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1966-1972; Memo from Young to Robertson, May 27, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 651-653; U. S. House Committee on Government Operations, *U. S. Aid Operations in Laos, Seventh Report* (Washington, D. C.: GPO, 1959), 6. See also Goldstein, *American Policy toward Laos*, 133-138. 「直接兵力支援」に兵員の人件費が含まれ, 「直接兵力支援」と「防衛支援」の使い方, 金額が逆になっているケースについては, Memo for the President from Stassen, February 3, 1955, Confidential File, White House Central File, Dwight D. Eisenhower Library, Abilene, Kansas [以下, DDEL], Box 37.
 - 11 See, for example, From Saigon [Heath] to DOS, August 22, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 1966-1972.
 - 12 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); From Vientiane [McClintock] to DOS, June 23, 1954, Central Decimal File, 1950-1954

- [以下, CDF 1950-1954], General Records of the Department of State (RG 59) [以下, DSR], The National Archives, College Park, Maryland [以下, NARA], Box 3669. 当時の米側のクー暗殺事件の報告については, From Vientiane [Rives] to DOS, September 10, 1954, *ibid.*; From Vientiane [Rives] to DOS, September 19, 1954, *ibid.* Dommen は, クー暗殺事件にはタイ亡命中のペッサラート (Phetsarath) 王子が関係していたという説を紹介している。See Dommen, *The Indochinese Experience of the French and the Americans*, 305-307.
- 13 Toye, *Laos*, 106.
 - 14 From Saigon [Heath] to DOS, September 11, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2017-2018.
 - 15 Toye, *Laos*, 107-108.
 - 16 たとえば, 当時のヴィエンチャン駐在米外交官リーヴズの観察については, From Vientiane [Rives] to DOS, July 13, 1954, CDF 1950-1954, Box 3669. 当時のラオスの政党については, From Vientiane [Rives] to DOS, October [28], 1954, *ibid.*
 - 17 Toye, *Laos*, 108; "Declaration of Prime Minister Suphanuvong [Souphanouvong]," December 6, 1954, in From Vientiane [Yost] to DOS, December 6, 1954, CDF 1950-1954, Box 3669; From Vientiane [Yost] to DOS, November 6, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2220; From Vientiane [Yost] to DOS, November 22, 1954, *ibid.*, 2276-2277.
 - 18 Editorial Note, *ibid.*, 1960; Memo from Dulles to the President, June 3, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 657-658.
 - 19 Yale Richmond, *Practicing Public Diplomacy: A Cold War Odyssey* (New York: Berghahn Books, 2008), 27-28; Oden Meeker, *The Little World of Laos* (New York: Charles Scribner's Sons, 1959), 39-40. Richmond, Meeker は, それぞれ当時ヴィエンチャンに駐在していた USIA 職員, 民間援助団体 CARE の職員である。
 - 20 Stevenson, *The End of Nowhere*, 29; Marc Askew, William S. Logan & Colin Long, *Vientiane: Transformations of a Lao Landscape* (London: Routledge, 2007), 118-119.
 - 21 From Vientiane [Yost] to DOS, October 8, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2120-2122; From Vientiane [Yost] to DOS, October 13, 1954, *ibid.*, 2139-2140.
 - 22 Letter from Anderson to Dulles, November 12, 1954, *ibid.*, 2241-2244; Memo from Hensel to Dulles, November 26, 1954, *ibid.*, 2309-2311.
 - 23 NIE 63-7-54, "Probable Developments in South Vietnam, Laos, and Cambodia Through July 1956," November 23, 1954, *ibid.*, 2286-2301.
 - 24 From Vientiane [Yost] to DOS, March 14, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 623-625.
 - 25 From Vientiane [Yost] to DOS, November 30, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2321-2322; From Vientiane [Yost] to DOS, December 3, 1954, *ibid.*, 2336-2337.
 - 26 Dulles to Legation in Laos, December 6, 1954, *ibid.*, 2345-2346.
 - 27 From Vientiane [Yost] to DOS, December 3, 1954, *ibid.*, 2337-2340.
 - 28 "hand-to-mouth" の比喩とヨストラの批判については, Memo from Young to Morrison, June 10, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 661-663.
 - 29 From Vientiane [Yost] to DOS, December 29, 1954, CDF 1950-1954, Box 3670; Richmond, *Practicing Public Diplomacy*, 28-29.
 - 30 From Vientiane [Yost] to DOS, December 24, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2357-2359.
 - 31 NSC 5429/5, "Current U. S. Policy toward the Far East," December 22, 1954, FRUS, 1952-1954, XII, pt. 1, 1062-1072; Annex A to NSC 5429/5, December 22, 1954, in Editorial Note, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2412-2413. See also U. S. Department of Defense, *United States-Vietnam Relations, 1945-1967* (Washington, D. C.: GPO, 1971), Book 10, 835-852.
 - 32 From Vientiane [Yost] to DOS, January 15, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 582-584; Memo

- from Young to Murphy, February 2, 1955, *ibid.*, 597-598. サイゴン MAAG の見積もりと3大使の提案は, From Collins, McClintock and Yost to DOS, January 8, 1955, FRUS, 1955-1957, I, 25-29.
- 33 Memo from JCS to Wilson, January 21, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 585-587.
- 34 *Ibid.*
- 35 From Vientiane [Yost] to DOS, January 28, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 593-594; From Vientiane [Yost] to DOS, January 29, 1955, *ibid.*, 595-596
- 36 Letter from Wilson to Dulles, February 16, 1955, *ibid.*, 606-607.
- 37 From Vientiane [Paddock] to DOS, March 4, 1955, *ibid.*, 620-623 [footnote].
- 38 Memo from Robertson to Dulles, April 6, 1955, *ibid.*, 633-636; Memo from Young to Robertson, May 27, 1955, *ibid.*, 651-653; Editorial Note, *ibid.*, 664.
- 39 U. S. House Committee on Government Operations, *U. S. Aid Operations in Laos, Seventh Report*, 12.
- 40 U. S. House Committee on Government Operations, *United States Aid Operations in Laos: Hearings* (Washington, D. C.: GPO, 1959), 820. 1955 年末の時点でヨストは, アメリカが「ラオス陸軍支援のための全資金 (4,000 万ドル)」を提供しているという見方をしていた。See Vientiane [Yost] to DOS, December 3, 1955, Central Decimal File, Documents concerning Laos 1955-1959 [以下, CDF 1955-1959], DSR, NARA, Box 3371.
- 41 寺地「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」, 91-92.
- 42 Eliades, "United States Decision-Making in Laos," 161-173; Jacobs, *The Universe Unraveling*, 44-49; Rust, *Before the Quagmire*, 21-22. Eliades は, SEATO や軍事援助計画に「ラオスをうわの空で [absent-minded] 含めたこと」やこの時期の政策決定の混乱による「アメリカの不決断」を強調している。Jacobs と Rust は二人とも JCS が意図的に決定を「遅延 [foot-dragging]」させたことを強調している。See also Dommen, *Conflict in Laos*, 97-103.
- 43 Sisouk Na Champassak, *Storm over Laos: A Contemporary History* (New York: Praeger, 1961), 33-34; Toye, *Laos*, 108.
- 44 From Vientiane [Yost] to DOS, January 29, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 595-596.
- 45 From Vientiane [Yost] to DOS, January 11, 1955, *ibid.*, 580-582; From Vientiane [Yost] to DOS, January 13, 1955, *ibid.*, 578-579.
- 46 From Vientiane [Yost] to DOS, January 21, 1955, *ibid.*, 588-589.
- 47 *Ibid.*, 589 [footnote]; Letter from Yost to Hoey, January 27, 1955, *ibid.*, 591-593.
- 48 *Ibid.*, 593 [footnote].
- 49 From Vientiane [Yost] to DOS, January 28, 1955, *ibid.*, 593-595.
- 50 From Vientiane [Yost] to DOS, January 25, 1955, *ibid.*, 592 [footnote].
- 51 From Vientiane [Yost] to DOS, February 14, 1955, *ibid.*, 604-605.
- 52 From Saigon [Dulles] to DOS, February 28, 1955, FRUS, 1952-1954, XXI, 619-620. サワン, カターイ, プーイ, スワンナとダレスとの会談記録は, *ibid.*, 610-618. ヨストの回顧によれば, 彼らとダレスは, パテート・ラオが弱体なうちに北東部2県に王国軍が軍事侵攻することで合意したが, 「インドシナ戦争の再開」を恐れる英仏の反対で断念したという。See Oral History Interview with Charles W. Yost, September 13, 1978, DDEL, 11-12. しかし, 以下で述べるように, 実際にはアメリカの支援で2県での王国軍の増強や自主防衛軍の組織は継続して行われていた。
- 53 Toye, *Laos*, 108.
- 54 From Vientiane [Yost] to DOS, March 26, 1955, *ibid.*, 631-633; From DOS to Vientiane, March 29, 1955, CDF 1955-1959, Box 3362.

- 55 Fall, *Anatomy of a Conflict*, 68–69.
- 56 Ibid., 70.
- 57 See, for example, Paper Prepared by OCB, December 21, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 718–725; Paul F. Langer & Joseph J. Zasloff, *North Vietnam and the Pathet Lao: Partners in the Struggle for Laos* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970), 58–59.
- 58 停戦協定については, FRUS, 1952–1954, XVI, 1521–1530. ヨストらは王国軍の2県での展開が第19条に抵触する可能性を認識していた。See From Vientiane [Yost] to DOS, March 26, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 630–632.
- 59 From Vientiane [Yost] to DOS, April 22, 1955, CDF 1955–1959, Box 3362; From Vientiane [Yost] to DOS, June 10, 1955, *ibid.*; Toye, *Laos*, 111.
- 60 From Vientiane [Yost] to DOS, July 6, 1955, CDF 1955–1959, Box 3362.
- 61 Memo from Howe to Armstrong, July 13, 1955, *ibid.*; From DOS to Vientiane, July 23, 1955, *ibid.*
- 62 Toye, *Laos*, 111; From Vientiane [Yost] to DOS, October 7, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 686–687.
- 63 From Vientiane [Yost] to DOS, October 11, 1955, CDF 1955–1959, Box 3363 (“Translation of ‘Agreement of the Cessation of All Hostilities in Provinces of Samneua and Phongsaly’ between RGL and PL,” October 11, 1955).
- 64 From Vientiane [Yost] to DOS, October 14, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 689–690; From Vientiane [Yost] to DOS, October 15, 1955, *ibid.*, 692–693.
- 65 Ibid.
- 66 Letter from Young to Yost, October 27, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 694.
- 67 From Vientiane [Yost] to DOS, April 23, 1955, *ibid.*, 639; From Vientiane [Yost] to DOS, May 3, 1955, *ibid.*, 641; From Vientiane [Yost] to DOS, May 21, 1955, CDF 1955–1959, Box 3370.
- 68 Memo from Young to Robertson, September 2, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 682.
- 69 OCB, “Detailed Development of Major Actions Relating to ‘U. S. Objectives and Courses of Action with Respect to Southeast Asia’ (NSC 5405) and Portions of NSC 5429/5 from March 16 through November 16, 1955,” November 29, 1955, Records Relating to the State Department Participation in the OCB and the NSC, 1947–1963, DSR, NARA, Box 29; From DOS to Vientiane, August 31, 1955, CDF 1955–1959, Box 3362.
- 70 From DOS to Vientiane, April 11, 1955, FRUS, 1955–1957, XXI, 636–637; From Vientiane [Yost] to DOS, April 23, 1955, *ibid.*, 638.
- 71 Memo from Totten to Radford, January 24, 1956, *ibid.*, 733.
- 72 Memo from Evans to Armstrong, January 10, 1956, *ibid.*, 732.
- 73 From Vientiane [Yost] to DOS, December 27, 1955, *ibid.*, 725–726; From Vientiane [Yost] to DOS, December 30, 1955, *ibid.*, 726–727.
- 74 Memo from Erskine to Allen Dulles, February 13, 1956, *ibid.*, 741–742; Memo by Cannon, April 4, 1956, *ibid.*, 748–749; Memo from Erskine to Gray, April 18, 1956, *ibid.*, 759–760.
- 75 Andrew J. Birtle, *U. S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1942–1976* (Washington, D. C.: Center of Military History, U. S. Army, 2006), 42–66; Daniel Fineman, *A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947–1958* (Honolulu: The University of Hawaii Press, 1997), 178–184; Ronald H. Spector, *Advice and Support: The Early Years of the U. S. Army in Vietnam, 1941–1960* (New York: Free Press, 1985), 320–327. アジアでは他にも大戦後の中国内戦時の蒋介石政府への支援があっ

- た。
- 76 From Vientiane [Yost] to DOS, December 9, 1957, CDF 1955-1959, Box 3365; From Stump to Burke, February 27, 1958, FRUS, 1958-1960, XVI, 431-433.
- 77 Letter from Nolting to Stassen, May 31, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 654-656; Castle, *At War in the Shadow of Vietnam*, 16-17. Castle は軍関係文書を利用して PEO に関する最初の史料的な裏付けを行った。
- 78 Ibid.; Letter from Davis to Robertson, July 21, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 669-670; Letter from Gray to Dulles, October 3, 1955, CDF 1955-1959, Box 3371.
- 79 From Gordon to the Department of the Army, November 20, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 701; From DOS to Vientiane, November 23, 1955, *ibid.*, 702; From Vientiane [Yost] to DOS, November 27, 1955, *ibid.*, 703-706. CAT と CIA については, William M. Leary, *Perilous Missions: Civil Air Transport and CIA Covert Operations in Asia*, Washington, D. C.: Smithsonian Institution Press, 2002 [1984].
- 80 Fineman, *A Special Relationship*, 113-114, 132; NSC 124/2, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Communist Aggression in Southeast Asia," June 25, 1952, FRUS, 1952-54, XII, pt. 1, 125-134. See also "Policy Statement Prepared in the Department of State: Thailand," October 15, 1950, FRUS, 1950, VI, 1929-1939.
- 81 R. Sean Randolph, *The United States and Thailand: Alliance Dynamics, 1950-1985* (Berkeley, Cal.: The University of California Press, 1986), 20-27; Fineman, *A Special Relationship*, 180-184. タイ警察組織への支援は、「海洋供給会社 (The Sea Supply Company)」と呼ばれた CIA 傘下の組織を通して行われていたようである。ピブーンについては, 村嶋英治『ピブーン — 独立タイ王国の立憲革命 —』岩波書店, 1996 年。
- 82 From Vientiane [Yost] to DOS, December 28, 1954, FRUS, 1952-1954, XIII, pt. 2, 2431-2432.
- 83 Memo of a Conversation, Vientiane, February 27, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 610-612.
- 84 From Bangkok [Anshuetz] to DOS, September 23, 1955, *ibid.*, 683-684; Editorial Note, *ibid.*, 690-691.
- 85 From Vientiane [Yost] to DOS, October 20, 1955, *ibid.*, 697; Castle, *At War in the Shadow of Vietnam*, 16-19, 36-37; Sananikone, *The Royal Lao Army*, 41-44.
- 86 Memo from MacArthur to Sebald, August 24, 1955, CDF 1955-1959, Box 3362; Memo from MacArthur to Sebald, August 24, 1955, FRUS, 1955-1957, XXI, 677-678; Memo from Young to Robertson, September 2, 1955, *ibid.*, 681-683.
- 87 From DOS to Vientiane, December 7, 1955, CDF 1955-1959, Box 3371; From DOS to Vientiane, December 14, 1955, *ibid.*; From Vientiane [Yost] to DOS, December 23, 1955, *ibid.*
- 88 寺地「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」, 65-97; 寺地「1954年ジュネーブ会議とアメリカの対ラオス政策」。
- 89 Jacobs, *The Universe Unraveling*, 6-8.
- 90 この点については, 寺地功次「アメリカ外交と1955年ラオス総選挙 — 民主主義の実践と反共主義 —」, 『東京大学アメリカン・スタディーズ』No. 3 (1998年3月), 47-59。

U. S. Policy toward Laos after the Geneva Conference

Koji Terachi

The United States embarked on a course of providing direct military assistance to Laos after the Geneva Conference of 1954. This paper examines how U. S. policy toward Laos developed during the first year after the conference. The Geneva agreement on Laos stipulated that the communist Pathet Lao (PL) regroup in the two northern provinces and that general elections be held for its integration into the kingdom in 1955. As soon as the conference ended in July 1954, the Eisenhower administration decided to divert the remaining U. S. aid to the French force in Indochina to the “free states” of Indochina. However, the Joint Chiefs of Staff (JCS) and the Defense Department were reluctant to recommend a force level for the Lao army and the total amount of military aid to Laos. This was partly because no foreign troops were allowed in Laos under the Geneva agreement, which meant that the U. S. could not send a Military Assistance Advisory Group (MAAG) to Laos to monitor and control the execution of its military aid.

However, the reluctance of the JCS/Defense turned out to be rather symbolic. The provision of direct aid to Laos was already a top-level National Security Council (NSC) decision in July and NSC 5429/5 of December declared that the U. S. should “make every effort ... to defeat Communist subversion and influence, to maintain and support friendly non-Communist governments” in Laos as well as in Cambodia and South Vietnam. By the end of December, the Eisenhower administration started providing the Royal Lao Government (RLG) with “cash grants” for the maintenance of its army. This was done even before the administration made a final decision on the amount of U. S. aid to Laos for 1955. The JCS/Defense did not object to providing these “cash grants” for Laos.

Moreover, when the JCS finally made its recommendation on the Lao army force level for “political considerations” in late January 1955, it proposed sending Vientiane a group of “civilians with military experience” to administer U. S. aid to Laos. This led to the establishment of the Programs Evaluation Office (PEO) in Vientiane by the end of the year, which eventually functioned as a MAAG in Laos.

All through this period, U. S. officials exerted strong pressure on RLG leaders not to make unnecessary concessions in their negotiations with the PL for the upcoming elections. U. S. officials felt that some Lao leaders were naive in believing the widely-shared view among the Lao that Souphanouvong, the top PL leader, and other PL

members were not really communist. Whenever they heard of news about the possible inclusion of PL leaders in a united government, they opposed it and even hinted at the suspension of U. S. aid. The negotiations between the RLG and the PL eventually collapsed and the elections were not held in the PL-controlled provinces in 1955.

In and after 1955, U. S. aid came to cover most of the military expenditures of the RLG. But American assistance was not limited just to keeping a strong Lao regular army in place. As NSC 5429/5 emphasized, the U. S. also sought to strengthen the internal security capabilities of Laos “to defeat Communist subversion and influence.” To achieve this purpose, U. S. military aid to Laos was coupled with other U. S. efforts during 1955.

First, U. S. officials in Vientiane proposed the prompt creation of an “effective police-gendarmerie force” in Laos. By the end of 1955, the police-gendarmerie force numbered about 1, 000, and the U. S. -sponsored para-military training of Lao officers was also under way in Thailand. The force was expected to increase to 4,000 over the next two years.

Another U. S. program was the creation of an “auto-defense” force. It was covertly funded by the U. S. and was begun approximately in June 1955. The Lao army helped its agents and certain hill tribes to organize para-military resistance forces in the PL-controlled areas. The “auto-defense” force numbered over 10,000 by the end of 1957 and became the major anti-guerrilla unit against the PL.

In 1955, the U. S. also proposed the military training of Lao army officers in Thailand. It was believed to have started in 1956. The Lao military training was also done in the U. S. in later years. At the same time, the U. S. encouraged Thai-Lao military planning, helped Laos to receive helicopters from Thailand and contributed to creating an air force in Laos.

All in all, U. S. decision-making regarding assistance to Laos after Geneva was a more systematic and organized process than the past studies on Laos often suggest, which tend to emphasize policy differences and the haphazard way of decision-making within the Eisenhower administration. However, this does not mean that U. S. policy toward Laos during this period was “rational.” The simplistic and dichotomous approach of U. S. policymakers toward the political settlement in Laos, which rejected negotiations with the PL, coupled with U. S. military and para-military assistance, which laid too much emphasis on internal security, sowed the seeds of problems the U. S. would face in later years.