

NIHU現代中国早稲田大学拠点

W I C C S

研究シリーズ

8

第3回冷戦史国際ワークショップ●2011年3月14日

# グローバルヒストリーとしての 冷戦と中国の外交

青山瑠妙・崔丕 編



早稲田大学現代中国研究所

NIHU現代中国早稲田大学拠点

W I C C S  
研究シリーズ

8

第3回冷戦史国際ワークショップ●2011年3月14日

# グローバルヒストリーとしての 冷戦と中国の外交

青山瑠妙・崔丕 編



早稲田大学現代中国研究所



## まえがき

冷戦の終結からすでに20年の歳月が過ぎた。この間、「冷戦史」をめぐる議論は、実にさまざまな問題意識、研究視角、新たな資料活用などによって、終わりなきかのように続いている。冷戦史研究の初期においては、「永い平和と永い戦争」をめぐる議論があった。21世紀に入って、「米ソはもちろん、冷戦の従属変数と見られてきたこの階層構造の底辺にある要素、例えば、第三世界や個々の国家の社会がどのように冷戦変容の独立変数だったのか、という視点が必要になってくる」（田中孝彦『IAIR Newsletter』No.108, March 2006）という問題提起があった。アジア諸国にとっての冷戦史とは何かも主要なテーマになっている。さらに、「近年の冷戦史研究の中心は、1960年代から70年代にかけての、国際政治の多様化・緊張緩和（デタント）期へと移行してきている」（水本義彦、書評『冷戦史の再検討—変容する秩序と冷戦の終焉』菅英輝編著、法政大学出版社、2010年）という指摘もある。

このように、今日の冷戦史研究は、これまで常識化されてきた米ソの政治・軍事・安全保障・経済などの総合的な対立軸によってつくられる大きな枠組みに拘束され、あるいはそれらの影響を強く受けながらも、個々の国家間のあるイシューをめぐる関係の仕方や、個別国家の社会変容を独立変数として考察していくといった研究段階に入っていると言えるかもしれない。

早稲田大学現代中国研究所冷戦史研究会の成果である本 WICCS シリーズ「グローバルヒストリーとしての冷戦と中国の外交」に掲載された個々の論文は、まさに上記で指摘したような冷戦史研究の新たな段階における貴重な研究成果を収録したものとなっている。時期的には1950年代から70年代前半と幅広い期間が扱われており、研究テーマもインドネシアをめぐる日米中関係、米中と朝鮮半島関係、チベットをめぐる中印関係、そしてインドシナ紛争におけるイギリスの和平調停といったように、扱われるイシュー、問題関心、時期など多様である。

しかし、おそらくこのような冷戦枠組みの中で議論されうる様々な研究テーマを一つ一つ明らかにし、ある種の共通項でくくり直し、その上であ

らためて「冷戦とは何であったのか」を問い直していくという地道な研究作業を通して、実は本当に実り豊かな内容を持つ冷戦史研究が創り上げられていくのではないだろうか。引き続き地道なしかし有意義な成果があげられていくことを祈念する。

NIHU 現代中国地域拠点連携プログラム代表

早稲田大学現代中国研究所所長

天 児 慧



# 目次

<b>まえがき</b>		天児 慧…………… 3
<b>序論</b>	<b>グローバルヒストリーとしての冷戦と中国の外交</b>	青山 瑠妙…………… 9
<b>第1章</b>	<b>日中接近とインドネシア——日中接近阻止の模索と挫折</b>	宮城 大蔵…………… 13
	I はじめに	
	II スハルト訪日	
	III スハルトの情勢認識	
	IV 日本へのアプローチ	
	V 「日・豪・インドネシア三カ国構想」	
	VI 曖昧な構想提起と経済問題での積極性	
	VII 「三カ国構想」——日本の反応	
	VIII オーストラリアの反応	
	IX 裏面でのアプローチ	
	X おわりに	
<b>第2章</b>	<b>東南アジアにおける日米の協力——インドネシア援助をめぐる債権国会議の起源とその影響</b>	崔 丕…………… 25
	I インドネシア・マレーシア紛争と米英日外交の方向性の違い	
	II 日米英のスハルト政権援助方針の確立	
	III インドネシア債権国会議のプロセスとその影響	
<b>第3章</b>	<b>遅れてきた人道主義——アメリカ「プエブロ」号危機秘密交渉をめぐる策略について</b>	梁 志…………… 61
	I 「プエブロ」号危機の発生と板門店秘密交渉の開始	
	II 「人を釈放してから調査する」から新「条件付き謝罪」へ	
	III 遅れてきた「人道主義」——アメリカの交渉策略に対する評価	

**第4章 米中和解と朝鮮半島 1971－1975 — 冷戦変容のダイナミズム**

李 東俊……………81

- I 米中和解と二つの朝鮮問題
- II 在韓米軍の一部撤退とその位置づけの変容
- III 米中和解と「二つのコリア」
- IV 南北関係の変容
- V デタントのねじれ
- VI 「敵対的協力関係」としての米中関係
- VII 朝鮮半島をめぐる米中協調体制
- VIII ポスト冷戦と朝鮮半島

**第5章 インドの対チベット輸出管制・禁輸と中国の反応・政策 1952－1960**

戴 超武……………93

**第6章 イギリスのインドシナ和平調停と中国 1954－1965**

水本 義彦……………103

- I 第一次インドシナ戦争とジュネーブ会議
- II ラオス内戦と中立化会議
- III ヴェトナム和平をめぐる英中関係
- IV おわりに

**あとがき**

毛里 和子……………116

編者紹介……………119

執筆者紹介（執筆順）……………120



## グローバルヒストリーとしての冷戦と 中国の外交

青山 瑠妙

1989年11月にベルリンの壁の崩壊を契機に、東欧諸国における民主化の波が押し寄せ、旧ソビエト社会主義共和国連邦（以下、ソ連）が解体した。東西冷戦が終結して20年あまり経ったいま、特に近年旧ソ連や東欧諸国、中国などの文書史料が徐々にアクセス可能になり、冷戦史を捉えなおす機運が高まっている。

幅広く多岐にわたっている最近の研究において、示唆に富んだ多くの歴史解釈が示されているが、敢えてその特徴を総括するならば以下の三点に集約できる<sup>1)</sup>。

1. 冷戦の起源と終焉を米ソを中心とした大国の視点ではなく、自立性をもった「周辺」の視点で捉える研究が活況を呈している。2006年に出版された増田弘編著の『ニクソン訪中と冷戦構造の変容——米中接近の衝撃と周辺諸国』は、「衝撃を与えた主体」のみならず、日本、韓国、(北)ベトナム、インドネシア、オーストラリアなど「衝撃を受けた客体」が米中接近に伴った国際秩序の変容の衝撃を、国内政治のプロセスにおいてどのように克服したかを分析し、その結果国際冷戦構造がどのように変容していったかを描き出そうとした。
2. これまでの冷戦史研究は軍事、政治を中心に展開されてきたが、冷戦後においてジェンダーなど文化や社会の側面から冷戦を捉えなおす傾向も現れた。無論日本においてこうした研究手法は決して目新しいものではなく、「冷戦体制の変容から冷戦の終焉までの過程を分析するにあたっては、市民運動、社会運動など市民社会形成の動き」つまり「下からのデタント」を視野に入れる必要があるという視座<sup>2)</sup>はかねてから重視されており、「民間外交」や「人民外交」

に着目し、野党や市民運動を対象に入れた日中関係史の研究も多数存在している。

3. 従来、戦略的・地政学的観点を重視した研究が主流であったが、構成主義の台頭に伴い、イデオロギーを重視した研究も近年増えている。60年代末から70年代初めにかけての米中接近を中国の「パワー・ポリティカル」の対外行動として解釈する見方は特に日本において広く受容されている。しかし国際関係の研究において構成主義理論の重みが増すなか、イデオロギー、文化、規範などの役割は決して副次的ではないと主張する学者も増えてきている。ヤフォン・シャ (Yafeng Xia) はイデオロギーをはじめ、文化の特性、歴史などを「共有された価値と信条 (shared values and beliefs)」と定義し、こうした文化は米中敵対、米中交渉を長期化させた重要な要素であると強調した<sup>3</sup>。楊奎松 (Yang Kuisong) は毛沢東には概して国家の安全保障や経済発展よりも国際主義を重視する傾向があったと論じ<sup>4</sup>、陳兼 (Chen Jian) も毛沢東の「継統革命論」の後退が米中接近をもたらした重要な要因であった指摘する<sup>5</sup>。

以上のような研究の成果を踏まえつつ、早稲田大学と華東師範大学冷戦国際史研究センターが共催する第3回冷戦史国際ワークショップでは、中国並びに日本の冷戦史研究の専門家を迎え、従来の一国外交史の枠組みを超え、マルチアーカイブ、グローバルヒストリーの中で冷戦時代の中国外交を捉えようと試みた。

第1章の「日中接近とインドネシア——日中接近阻止の模索と挫折」は、日中接近が東南アジアの国際秩序に与えたインパクトを、インドネシアを通して解き明かした。宮城大蔵氏はオーストラリア国立公文書館の一次史料を駆使し、米中接近に触発されるインドネシア、オーストラリア、日本のそれぞれの思惑と動向を丁寧に描きだし、従来冷戦史研究に、「アジア太平洋諸国」という新たな研究視座を提示した。

第2章の「東南アジアにおける日米の協力——インドネシア援助をめぐる債権国会議の起源とその影響」は日本、アメリカの外交文書を利用し、欧米の冷戦史研究者の関心が薄かったインドネシア債権国会議の起源と影響を分析した。崔丕氏は、この問題に関する日本の冷戦史研究者の研究成果を踏まえたうえで、インドネシア援助をめぐる債権国会議を「東南アジアの冷戦体制から開発体制へ変わる歴史的プロセスを開いた」と位置付け、

政治、イデオロギーに加え、冷戦過程における経済開発の側面を明らかにした。

第3章の「遅れてきた人道主義——アメリカ『プエブロ』号危機秘密交渉をめぐる策略について」はアメリカの外交文書史料集FRUS (Foreign Relations of the United States) を中心に、プエブロ号危機の際の米朝交渉のプロセスを析出している。梁志氏はアメリカ外交における「同盟重視」と「人道主義」の二重性を指摘し、人質事件においては「同盟国からの信頼を維持し、自国の国際的地位を擁護する」ことが、往々にして人道主義よりも重視されていると論じた。

第4章の「米中和解と朝鮮半島 1971 - 1975 —— 冷戦変容のダイナミズム」は最近公開されたアメリカのアーカイブを利用し、朝鮮半島の視点から米中和解を捉えなおした。李東俊氏によれば、米中和解により朝鮮半島の地域秩序にも「小デタント」が展開され、二つの和解劇が複雑に絡み合った結果、朝鮮半島の分断構造の固定化をもたらした。

第5章の「インドの対チベット輸出管制・禁輸と中国の反応・政策 1952 - 1960」は中国の外交部档案を活用し、チベット問題をめぐる1950年代から1960年にかけての中印関係を考察した論考である。戴超武氏は2回にわたるチベットに対するインドの禁輸政策を考察することにより、チベットへの影響力をめぐる中印の攻防をリアルに描き出している。

第6章の「イギリスのインドシナ和平調停と中国 1954 - 1965」はイギリスの外交文書を駆使し、インドシナ和平調停におけるイギリスの対中国政策、英中関係を明らかにしている。水本義彦氏によると、1950年代においてイギリスの政策決定者はインドシナ紛争の解決において、中国を連携可能な戦略的パートナーとして位置付けていたのに対し、1960年代中旬になると、英中両国の戦略に大きな差が生じるようになり、その後1965年末までに中国をベトナム和平調停の最大の障害とみなすようになった。

各章の内容からわかるように、本書が取り扱っているテーマは、従来の冷戦史研究で顧みられることが少なく、分析がなされてこなかった問題である。日中の冷戦史専門家の取り組みにより、「アジア太平洋諸国」、「朝鮮半島分断構造の固定化プロセス」、「チベットへの影響力をめぐる中印関係の桎梏」、「インドシナ紛争における中英関係」など、数多くの新しい研究視座が提示された。こうした取り組みにより、中国を取り巻くアジア地

域の国際関係における政治、イデオロギーのみならず、脱植民地、経済開発などの側面も浮き彫りとなってきている。

2011年3月に開かれた第3回冷戦史国際ワークショップは、東日本大震災の翌日に予定されていたため、地震の影響で一旦中止となり、その後余震や計画停電のなかで小規模ながら開催の運びとなった。こうした事情から参加された先生方に多大なご迷惑をおかけしたことを主催側として大変心苦しく思っている。このように本書を世に問うことにより、参会された日中冷戦史専門家の熱意と労力にいささかでも報いることができたのではないかと安堵しているところである。

最後に、ワークショップでコメンテーターを務めていただいた権容爽、菅英輝、毛里和子の三先生に改めて感謝を申し上げたい。

註

- 1 青山瑠妙「アジア冷戦の溶融としてのニクソン訪中と田中訪中」、和田春樹、後藤乾一、木畑洋一、山室信一、趙景達、中野聡、川島真『東アジア近現代通史8 ベトナム戦争の時代』、岩波書店、2011年、313-314頁。
- 2 菅英輝編著『冷戦史の再検討—変容する秩序と冷戦の終焉』、法政大学出版局、2010年、17頁。
- 3 Yafeng Xia, *Negotiating with the Enemy: U.S.-China Talks during the Cold War, 1949-1972*, Indiana University Press, 2006, p224.
- 4 Yang Kuisong, “Changes in Mao Zedong’s Attitude toward the Indochina War, 1943-1973”, *Cold War International History Project (CWIHP) Working Paper*, No.34, <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/ACFB04.pdf>
- 5 Chen Jian, *Mao’s China and the Cold War*, Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 2001.

# 日中接近とインドネシア——日中接近阻止の模索と挫折

宮城 大蔵

## I はじめに

1971年のキッシンジャー秘密訪中に始まる米中接近は、「ニクソン・ショック」として日本国内に大きな衝撃を与えた。この衝撃は日本国内に日中接近への衝動を生み出し、1972年7月の自由民主党総裁選挙では、中国との早期国交樹立を掲げた田中角栄が、慎重な姿勢を見せた福田赳夫を破って、政権を獲得する背景となった。7月に首相に就任した田中は、9月には訪中し、一気に日中国交樹立を成し遂げた。その後、日本は「中国ブーム」に沸き立つことになる。

米中接近は多くの日本人に、日本が米中によって「頭越し」にされたという衝撃として記憶されている。しかし米中が「接近」にとどまり、国交樹立は1979年になって実現したのに対し、日本は即座の対中国交樹立に踏み切った。米中接近に衝撃を受けた日本がきわめて短期のうちに中国との国交樹立に突き進み、これを実現したことは、アジア太平洋の国際政治に大きな波紋を呼び起こすものであった。

本報告は、米中接近＝ニクソン・ショックの陰に隠れて見落とされがちな側面、すなわち米中接近を受けた急激な日本の対中接近が、この地域の国際政治に与えたインパクトを、東南アジアの大国・インドネシアの動向を通して解き明かそうとするものである。

インドネシアは、人口などで東南アジア諸国の中で群を抜いた規模を持つ地域の大国である。また政治的にもスカルノ政権時代には、「北京＝ジャカルタ枢軸」を称して中国に接近する一方、新国家マレーシアの発足をめぐってイギリスなど英連邦諸国と紛争を繰り広げていた（マレーシア紛争）。それが1965年の9.30事件をきっかけにスカルノ政権が崩壊し、ス

ハルト政権が発足すると、一転して反共と開発、日米との協調体制に舵を切り、ASEANの盟主を自認することになった。このようにインドネシアはその国家規模のみならず、政治的動向という点においても、東南アジアを左右する存在だったのである。

本報告で主な一次史料として用いるのは、オーストラリア国立公文書館の資料である。後述するようにオーストラリアは、インドネシアが日中接近という事態に対処する際の重要な提携相手と考えられ、積極的なアプローチを受けたことから、一連の経緯に関して情報収集につとめ、詳細な記録を残しているのである。

## II スハルト訪日

1972年5月、インドネシアのスハルト大統領が訪日した。だがこの訪日は、日本とインドネシア双方で、不可解なものともみられた。スハルトは1968年に大統領に就任して以来、2度訪日しているが、日本からの返礼訪問はなく、両国間にはこれといった懸案もなかった。何よりも日本側では在任7年半を超えた佐藤栄作首相が、沖縄返還を花道に退陣間近となっており、後継者と見られた田中角栄通産相と福田赳夫外相とのつばぜり合いが激しさを増していた。その最中に訪日しても、誰を相手に話をすべきか。日本の政局は甚だ流動的な状況にあったのである。インドネシア側でも、この時期にあえて訪日するのは不可解だとして、その意図をめぐってさまざまな憶測が流れた。

スハルトは訪日に際して公式のセレモニーや皇室への訪問は望まず、「日本の指導者と話がしたい」という一点に希望を絞っていた。スハルトの目的は「佐藤の後継者問題がインドネシアに与える影響について、直接の印象を得たい」ということであり、さらに言えば訪日は、米中接近という国際情勢の大変動を受けて「日本の内政・外交の将来の方向に影響を及ぼそうとする試み」（いずれも豪外交文書）なのであった。その意図を見ていこう。

## III スハルトの情勢認識

スハルトがインドネシアの実権を握るきっかけとなったのは、1965年

の9.30事件であった。当時陸軍幹部であったスハルトは陸軍最高幹部が殺害される中で反乱軍を鎮圧し、一気に実権を掌握すると、ひきつづきインドネシア共産党の掃討を進め、犠牲者60万人ともいわれる大量殺りくを伴って、共産党は消滅した。スハルトはスカルノとの権力闘争にも勝利し、1968年には正式に大統領に就任したが、共産主義勢力は依然として潜在的な脅威だと捉えていた。「インドネシア国内の共産主義勢力は、今のところ治安機構によって制圧されているが、共産主義復活の素地を除去するには経済発展が必要だ」（スハルト談、豪外交文書）というのがスハルトの認識であり、その意味で反共と開発は車の両輪であった。

このようなスハルトにとって、米中接近はどのようなものに見えたであろうか。米中接近によっても、共産主義の脅威に何ら変化はないというのがスハルトの認識であった。スハルトによれば、ニクソン訪中で米中はそれぞれの従来の立場を述べたに過ぎず、新たに共通の基盤が築かれたようには見えない。また共同コミュニケでも、中国側は「解放闘争」の継続を明確に述べている、というものであった。当時、インドネシアにとって9.30事件はまだ生々しい記憶であり、事件で蜂起した共産党系勢力の背後には、中国が存在していたと考えられていた。インドネシア国内に浸透し、体制転覆をはかる中国共産主義の脅威は、米中が接近したとしても、何ら変化はないと捉えられたのである。

インドネシアにとって中国の脅威は、国内の華人の問題と密接に関わっていた。人口比ではわずかでありながらインドネシア経済の実権を握り、加えてともすると中国の方を向きがちな華人の存在は、インドネシアの対中関係において、常に焦点となる問題であった。

インドネシアにとって中国の脅威とは、単なる外交上の問題ではなく、自国の奥深くに食い込んだ内政問題であった。その中国がインドネシアに対しては、従来の「解放闘争」をめぐる姿勢を変えていないにもかかわらず、アメリカは中国に接近し、これに刺激された日本は急激に中国に接近していく様相を呈していた。日米の支援を後ろ盾として反共と開発体制の構築に政治生命をかけるスハルトにとって、事態は看過できないものだったのである。

スハルトの訪日は、このような危機感を背景にしたものであった。はたしてスハルトは、どのような手を打とうとしたのであろうか。

#### IV 日本へのアプローチ

訪日に際してのスハルトの最大の関心は、日本の対中政策の行方であった。スハルトとその周辺は、もし佐藤の後継に田中が選出された場合、大平正芳、三木武夫の影響力が強くなることを警戒した。特に三木は自民党の派閥領袖として最も早く北京を訪れており、自民党総裁選で田中を推すに際しても、対中国交樹立を強く求めている。

これに対して田中のライバルである福田は、インドネシアと深いつながりを持っていた。インドネシアでは1957年から1958年にかけて反共を旗印にスマトラ島などで反乱が起き、アメリカもCIAなどを通してこれを積極的に支援した。結局反乱は鎮圧されたが、福田はその際、国外に脱出した反乱側指導者を援助するなど、インドネシアで反共の立場に立つ人々と深い関係を持っていた。

このような福田に比べて田中は、インドネシア側にはなじみがないだけでなく、その対中接近志向は強い警戒を要するものであった。加えてインドネシア側は、田中は中国進出を欲する日本の重工業界から強い影響を受けていると見ていた。もし田中が自民党総裁選に勝利して政権を獲得した場合、日本の対外援助や投資が中国に流れてしまうのではないかと警戒したのである。

つまるところスハルト訪日の目的は、日本を中国から引き離す方向に誘導すること、そして佐藤の後継者が誰になるにせよ、日本からインドネシアへの援助や投資を維持・増加させることの二点にあったのである。

#### V 「日・豪・インドネシア三カ国構想」

インドネシア側は、日本の対中接近をけん制する方策として、9.30事件など自国の経験を踏まえた「中国の脅威」を自民党指導者に説く必要があると考えた。しかしそれだけではいかにも非力である。そこで浮上したのが、インドネシアと日本、オーストラリアの間で何らかの形の枠組みを設けるという構想であった。ジャカルタではこの頃、この「三カ国構想」について、政府内外で盛んに議論が行われていた。その内容も、三カ国の年次会合を定例化し、機構として確立しようというものから、より緩やかで非公式的なものまで、さまざまであった。

この構想の中心となっていたのはスハルト自身であった。スハルトによれば、この三カ国は多くの利害を共有していた。すなわち、インドネシアにとって最大の脅威は中国だが、イギリスにつづいてアメリカもアジアから撤退する傾向を強める中、中国に対する最も重要なバランスになるのは日本である。その日本に対してインドネシアとオーストラリアは似たような立場にある。要するに「三カ国」構想とは、インドネシアにとって最大の脅威である中国に対して、最も有力なバランスであるはずの日本が接近することを、オーストラリアを巻き込んで阻止しようという試みだったのである。それはあたかも、スカルノ政権末期に掲げられた「北京＝ジャカルタ枢軸」に代わって「ジャカルタ＝東京＝キャンベラ枢軸」を模索するかのようであった。

スハルト訪日を前にした4月、大統領訪日の準備を進めるために、スハルト側近のインドネシア中央銀行総裁が来日した。この際の福田外相との会談で、福田はこの「三カ国構想」を「是認 (endorse)」したという。福田とインドネシアとの深いつながりや、中国と国交を樹立するにせよ、他国とのバランスをとりながら慎重に行うべきだという福田自身の認識からすれば、ありえない話ではないだろう。

5月9日、スハルト大統領はマリク外相などを伴って来日した。日本の対中接近に歯止めをかけようというスハルトの試みは、果たして成功したのであろうか。

## VI 曖昧な構想提起と経済問題での積極性

1972年5月9日に来日したスハルトは、佐藤首相をはじめ福田外相、田中通産相などと会談を重ねた。日伊双方は、まずニクソン訪中について、日本、インドネシア両国ともまだアメリカから十分な説明を受けたとは考えていない、米中は公表されていない非公式会談を行ったのではないかと見ていること、米中が国交樹立に進むことはなさそうだとといった点で意見の一致をみた。

日本側はスハルトが「三カ国構想」を提起するものと見て身構えていたが、結果としてスハルトは、きわめて曖昧な形でしかその構想を提起しなかった。スハルトは佐藤首相との第1回会談で、豪、ニュージーランドはイギリスのスエズ以東撤退によって英連邦への親近感を失っていると述べ

た上で、「条約上の義務はないとしても、日本や東南アジア諸国が、豪、ニュージーランドと一緒に協力することが、超大国によって引き起こされたアジアの国際緊張を緩和するのに役立つと思う」と述べるにとどまった。

これに対して佐藤は、「貴国は、日米とも EEC とも仲良くしたいとしており、わが国としては今までとは違った意味で、つきあっても疑われることのないよう仲良くしていきたい」と述べた。日本はスカルノ政権が米英と敵対する中でも緊密な関係を維持し、幾分かの訝しさも込めて「日伊特殊関係」と言われた。また開発体制に転じたスハルト政権下では、インドネシアにおける経済権益をめぐって日米欧の角逐が激しくなっていた。佐藤の発言には、かつての「特殊関係」の色合いを払しょくしたいという意図が込められていた。

またスハルトは、中国による浸透・転覆工作の危険性についても指摘したが、日本側ではスハルトが中国の脅威を強調するのは、インドネシア国内における軍部支配の正当性を強調するためではないかといった意見が出るなど、開きは大きかった。

スハルトにしてみれば、明瞭に「三カ国構想」を提起して日本側に否定されるよりは、あいまいな形で提起しておく方が好ましいと考えたのかもしれない。事実スハルトは帰国後、自らの構想に対して日本側の好意的な反応を得たと述べている。

だが実際には日本側は、「三カ国構想」の一部をなす日伊間の閣僚級定期協議についても、日本側には今以上多くの国と実施する余地はないとして冷淡であった。

訪日中のスハルトのエネルギーの多くも、もう一つの目的である日本からの援助・投資の取り付けに注がれることになった。スハルトの要望は、水力発電所やアルミニウム精錬などを内容とするアサハン・プロジェクトへの投資、インドネシア債権国会議 (IGGI) で日本に割り当てられている3分の1を超えてインドネシアへの援助を増加させて欲しいといったものであった (インドネシア経済再建に向けた協調融資の枠組みであるインドネシア債権国会議では、日本、アメリカ、西欧諸国のシェアはそれぞれ3分の1ずつとされていた)。また IGGI の枠組みとは別枠で、石油開発のための新たな借款の供与を要望した。

「三カ国構想」での淡白な姿勢とは対照的に、これら経済問題でのスハルト姿勢はきわめて具体的かつ粘り強いもので、田中などは、そのような

詳細は閣僚レベルの折衝にはふさわしくないとして不快感を示したほどであった。

## VII 「三カ国構想」 ——日本の反応

スハルトは帰国後、「三カ国構想」について、これがアジアの安定に基盤を与えるものだと自らの考えに、日本が好意的な反応を示したことに印象付けられたと述べた。しかしその後も日本やオーストラリアに対しては構想の詳細について説明はないままであった。

むしろ日本とオーストラリアで、この構想の是非について検討が進められた。6月初頭に東京で開かれた日豪事務レベル協議で法眼晋作外務審議官は、この構想に対する日本の対応はまだ決まっていなかったとして、この種の枠組みの新設の是非は、流動的な地域情勢がもう少しはつきりするまで待つべきだと述べた。それは具体的には ASPAC(アジア太平洋協議会)と ASEAN の行方であった。

1966年に韓国の朴正熙大統領の提唱で始まった ASPAC は、反共色の強いものであり、日本などはその反共色を好まなかったが、政治問題を扱うものとしては、この地域をカバーする唯一の機構である以上、日豪ともに関心を持たざるを得なかった。しかしアジア冷戦の骨格をなしてきた米中の接近を機に、ASPAC は急速に存在感を低下させおり、その存続が問われていた(結局、この年6月の閣僚会議を最後に自然消滅に向かう)。

もう一方の ASEAN も、いまだ確固たる存在とはなっていなかった。この頃 ASEAN は、マレーシアが提起した「東南アジア中立化構想」をめぐる議論の只中であつた。米中ソなど域外国の保証によって中立化を図るというこの構想は、米英のアジアからの退潮傾向に対応しようとするものであったが、歴史的に域外国の介入に悩まされてきたインドネシアは、「中立化構想」に消極的であつた。このように ASEAN はそれ自体が模索の途上にあつた他、フィリピン外相が豪、ニュージーランドの ASEAN 加盟の可能性を提起するなど、その範囲についても流動的な面が残っていた。

日本の「三カ国構想」に対する態度は、ASEAN と ASPAC という現存する二つの地域機構の行方がはつきりするまで、その是非についての判断は先送りすべきだということであつた。ASEAN と ASPAC の流動化は、米中接近を契機とした大国間バランスの変化によって引き起こされたもの

であり、この流動化の行方は結局のところ、各国が中国との関係を調整した後には、はじめにはっきりするだろう。「三カ国構想」の是非の判断は、それまで待とうというのが日本政府の見解であった。

オーストラリア側は、このような日本の姿勢の背後には、「三カ国構想」そのものへの疑念があると見ていた。つまり「三カ国構想」の下では、日本―インドネシア間の懸案が、豪も含めた三カ国の関係に持ち込まれることになる。その一方で日本側にとっては、日豪関係にインドネシアが割って入ることにメリットはない。またインドネシアと特別な関係に入ることに對する他の東南アジア諸国の反応も考慮しなくてはならない。さらに「三カ国構想」は、どうしても中国に對抗する色彩を帯びることになる。佐藤首相退陣後に、何らかの形で対中関係の調整が必要になる日本としては、対中政策の選択の幅を狭めることになりかねない。結局、この構想はインドネシア側にはともかく、日本には何のメリットもないと見えたのである。

## VIII オーストラリアの反応

それではオーストラリア自身は、この構想をどのように捉えたのであろうか。オーストラリアの見るところ、「三カ国構想」によってインドネシアは、日本からの圧力を緩和することができる、逆に日本に要求する際にはオーストラリアと組むことで対日発言力を増すことができる、オーストラリアからの援助を期待できるといった思惑を抱いていると見られた。

逆にオーストラリアにとってこの構想は、すでに複雑な対日関係をより複雑化するだけであると見なされた。そしてこの構想は、インドネシアがオーストラリアの持つ重みを、自らの対日関係に利用しようとするものであり、オーストラリアにとっては無害ならまだしも、明らかな不利益をもたらすと結論付けた。

くわえて次のような懸念が存在した。1970年代に入って日本との経済関係は飛躍的に強まったとはいえ、オーストラリア国内の対日感情には依然として厳しいものがあつた。日本との正式な提携関係は、国内世論の激しい反発を引き起こす可能性が懸念されたのである。

もう一つの懸念材料はアメリカであつた。グアム・ドクトリンに象徴されるように、当時のアメリカは、ベトナム戦争からの撤退を視野に入れ、自由主義陣営アジア諸国の自助努力を強調していた。アメリカがこの文脈

で「三カ国構想」を歓迎する可能性があるとおーストリアは考えた。オーストラリア政府にとっておよそ歓迎できない「三カ国構想」を積極的に推進するようアメリカから圧力がかかることは、何としてでも避けたい事態であった。オーストラリアは、アメリカがこの構想に関心を持つことのないよう、細心の注意を払うことになったのである。

## IX 裏面でのアプローチ

上述のようにインドネシアは、自国に否定的な影響を及ぼしかねないと見て日中の接近をけん制しようと「三カ国構想」を提起した。しかしそれはインドネシアがとったアプローチの半面であり、裏面では次のようなもう一つのアプローチを試みていたのである。

日中接近の行方はこのとき、佐藤首相の後継に、田中と福田のいずれが選ばれるかに大きく左右されると見られていた。インドネシアは、自らが持つ自民党との利権関係を用いることで、自民党総裁選における福田の勝利を後押ししようと画策したのである。

スハルト来日時に、石油開発に関わる新規の借款供与が決定されたが、最後まで調整は難航した。これを打開した木村俊夫・衆議院議員は田中に近く、これに関わるコミッションは、田中に流れるのが自然であった。しかし、自らの後継者として福田の方を推す佐藤首相の調整によって、コミッションは福田に流れることになったという。

スハルト訪日は、佐藤の後継者が未定であったことに加え、沖縄復帰記念式典に出席するアグニュー米副大統領の来日も重なって、政治的にはこれ以上ないほど、タイミングの悪いものと見られた。しかしそのタイミングはこのコミッションと関連していたのである。このとき「(自民党の)各派閥は激しい総裁選で多額の出費をしており、空になった金庫を埋める資金を欲していた」。それゆえに「インドネシア側は今回、日本とよい取引ができるのではないかと考えた」。「この考えがあったので、インドネシア側はスハルト訪日を自民党総裁選挙の前にした」(豪外交文書)のであった。しかし結局勝利したのは田中であり、福田の当選に助力し期待していたインドネシア側は困惑することになる。

首相に就任した田中は、この新規借款に関わる協議を停止し、今後、日本—インドネシア関係は「公式チャンネル」を通して行わなくてはならな

いと告げた。福田とインドネシアが持つパイプを遮断しようとしたのは明らかである。インドネシア側は、田中との関係を修復するためにスハルトの側近を特使として派遣するなど、多大な努力を払わなくてはならなかった。その際、特使は田中に対して、中国の脅威を訴えた。スハルトが中国に対して根深い恐怖感を持っているのは、9.30事件への中国の関与に根ざしている。中国は日本に対しても、体制を転覆するためあらゆる機会を利用するだろうというのである。

これに対して田中は日中国交回復の意義について、①1930、40年代の日本の中国人に対する過ちを償う (requite)、②長期的な貿易関係、③新たな大国間バランスの達成という三点を挙げて説明した。田中はこの翌月に北京を訪れ、一気に日中国交樹立を成し遂げるのである。

## X おわりに

オーストラリアを巻き込み、自民党の派閥政治に介入してでも、米中接近後の日本の急激な対中接近を食い止めたいというスハルトの意図は、結局実を結んだとは言い難い。対中国交樹立を求める日本国内のうねりは、押しとどめがたいものになっており、結局はそれが福田ではなく、田中を首相の座に押し上げた。

その巨大なうねりの前では、スハルト、そしてインドネシアは、所詮は無力な存在であった。もちろんそれを認識していたからこそ、スハルトは「日本・インドネシア・オーストラリア」という枠組みを提起したのであるが、それを含めたとしても、「インドネシアは東京における自らの重要性と、スハルト訪日が日本の国内政治に対して持つ価値を過大評価した」「インドネシアが、日本の対中政策に影響を及ぼすことができると考えたのは、考え違いだった」(豪外交文書)といった評価は妥当なものであろう。

その後、インドネシアは、ASEAN 各国が次々に中国と国交を樹立していく中、1990年に国交を再開するまで中国に対して距離をおく姿勢をとり続けた。この間インドネシア外務省は、しばしば対中国交樹立を提起したが、共産主義の脅威から国家を守ることを自らの正当性とする軍部が受け入れることはなかった。対中国交正常化は、スハルト政権の長期化と安定化にともなうスハルトへの権力集中と軍部の政治力の低下、順調な経済成長によってスハルト体制の正当性が反共から経済成長へと推移する中

で、ようやく可能になったのである。

一方で日本では、米中接近はもっぱら、日本が「頭越し」にされた「悪夢」や「ショック」として今日に至るまで記憶されている。しかし米中接近に衝撃を受けた日本の急激な対中接近が、今度はアジア太平洋諸国を刺激し、日中接近の阻止に駆り立てたというもうひとつの側面は看過されがちである。

またスハルトの「三カ国構想」に対する日本の対応は、米中接近後の中国に対してどのような距離感で接するのかという問題をめぐって、日本国内に田中と福田に代表される二つの流れがあることを浮き彫りにした。前者にとって東南アジアは、中国への関心の陰に埋もれがちなのに対し、後者にとって東南アジアは、対中関係とのバランスをとる意味で重要な関心対象となる。「三カ国構想」に対する田中の無関心と福田の積極性という対照的な反応は、両者の関心の力点がどこに存在するかを端的に示すものであった。

米中接近は、米中の和解をもたらしただけではなく、日本を突き動かし、その日本の動きに触発されるアジア太平洋諸国と、何層にもわたってこの地域の秩序に変動と流動性をもたらした。米中関係や日中関係といった二国間関係だけではなく、アジア太平洋の国際政治という視座を持つことによって初めて、米中接近というアジア冷戦史の一大画期を持ったインパクトの広がりや深さ、その全体像が浮かび上がってくるのである。

#### 註

本ペーパーは、宮城大蔵「日中接近とインドネシア — 「日・豪・インドネシア三カ国構想」の模索」（増田弘編『ニクソン訪中と冷戦構造の変容』慶応義塾大学出版会、2006年）をもとにしたものである。本稿における議論の詳細や資料的な論拠については、同論文を参照されたい。



## 東南アジアにおける日米の協力

### ——インドネシア援助をめぐる債権国会議の起源とその影響<sup>1</sup>

崔 丕

1960年代末に開催されたインドネシア債権国会議 (Inter Governmental Group on Indonesia: IGGI)<sup>2</sup>は、インドネシア・マレーシア紛争の終結を促しただけでなく、米国、英国、日本、中国の東南アジアにおける相互関係、東南アジアの冷戦構造の巨大な転換を意味しており、アジアの冷戦史研究において重要な学術価値がある。これまで国際学術界は、1960年代の東南アジアにおける冷戦の歴史的プロセスを研究する際、主にベトナム戦争、イギリスおよびイギリス連邦国家とインドネシア・マレーシア紛争の関係、日本の東南アジア市場への回帰等の課題を主に研究対象としてきた。これまでインドネシア債権国会議の起源とその影響に対する研究はあまり行なわれてこなかった<sup>3</sup>。このため、1960年代の米、英、日、中、四カ国の相互関係の発展における歴史的特徴と、東南アジアにおける冷戦のプロセスを全面的に示すのは困難であった。本文は、近年公開された米国、日本、英国の外交文書解読を基礎として、インドネシア債権国会議の起源とその影響を探り、東南アジアにおける冷戦構造の変化を示すことを目指すものである。

#### 1 インドネシア・マレーシア紛争と米英日外交の方向性の違い

インドネシア債権国会議の起源を探るならば、インドネシア・マレーシア紛争に対する米、英、日、三カ国の対応をまず検討する必要がある。米英日三カ国はインドネシアに対して異なる政策を取ったが、これがインドネシア外債問題処理の方向性の違いにつながっていった。

1961年5月27日、マラヤ連邦のラーマン首相はシンガポールの外国記者クラブで演説を行ない、マラヤ連邦は、イギリス統治下のシンガポール

自治領、ボルネオ島北部のサバ、サラワク、ブルネイとともに「マレーシア連邦」を創設すると発表した。この計画は、イギリス政府の東南アジア植民地政策の再編であり、「公式の帝国」から「非公式の帝国」への転換問題を解決するものであった。この計画が実現すれば、イギリス政府は同時に四つの目標を実現することができた。すなわち、イギリスの東南アジアにおける植民地問題を「正式に」清算すること、東南アジアの元植民地に対し実質的な影響力を維持すること、シンガポールの軍事基地を引き続き維持すること、中国共産党の南下防止の障壁をつくることである。特に重要なのはシンガポールにおける軍事基地を引き続き維持することであり、「シンガポールがなければ、イギリスの東南アジアにおける影響力はフランスと同じように落ちていく」<sup>4</sup>。

他方、シンガポールとマラヤが英国政府の計画を支持したのは、複雑な理由があったからである。シンガポールの立場に立つと、在野の共産党は、華僑華人と労働組合組織、学生組織の連合体であり、華僑華人は中国に対する母国意識と共産党支持が入り混じっていた。リー・クアンユーは、仮に共産党がシンガポールの政権の座に就くならば、シンガポールは「東南アジアのキューバとなる」<sup>5</sup>として、共産党と華僑華人の力の増大を抑制するにはマレーシア連邦との合併が最も良いと考えた。当初、マラヤ政府はシンガポールとの合併にあまり熱心ではなかった。マレー人と華人の微妙なバランスが崩れる恐れがあったためである。またマラヤ政府は、主にマレー人が多い北ボルネオ島と密接な関係を築きたいと考えていた。しかし、シンガポール共産党の力が強大になっていくと、マラヤ政府は立場を転換した。北ボルネオ島を合併した場合、シンガポールを入れても、マレー人は依然、多数の地位を維持できると考えた<sup>6</sup>。このように、イギリス、シンガポール、マラヤは異なった目的からマレーシア連邦の創設を推進していった。

マレーシア連邦計画の提出で、マラヤとインドネシア、フィリピンとの関係が悪化した。1949年、独立戦争終結以降も、スカルノ大統領は「インドネシアの革命はまだ終わっていない」と考えていた。ハーグ協定が西イリアンの帰属問題を棚上げしており、そのため、革命を続ける中で、統一的であり多様なインドネシア民族国家を創出すべきと考えたからである。国内政治では、スカルノは国会議席の一部を陸軍に割り当て、没収したオランダ企業をすべて陸軍の管理下に置いた<sup>7</sup>。陸軍は国家経済を掌握

し、国内外の政策に影響を与える重要な勢力となった。同時に、スカルノは共産党の力で陸軍を牽制し、共産党と陸軍の相互牽制の中で、主導権を確保した。対外政策では、積極的にソ連からの軍事援助を求めた<sup>8</sup>。しかし、ブルネイの反乱事件の前は、スカルノは明確には「マレーシア連邦」計画に反対していなかった。

1962年12月、マレーシア連邦に組み入れられることに反対し、生じたブルネイの反乱事件が、スカルノの「マレーシア連邦」政策の転換点となった。スカルノは、この計画はイギリスがインドネシアを包囲するための政策であると考えた。1963年1月、スカルノ政府は「マレーシア連邦粉碎」政策を打ち出した<sup>9</sup>。一方で、フィリピン政府はインドネシア・マレーシア紛争に介入したが、これはサバ地区の帰属問題と連動していた。1962年6月、フィリピンがサバ地区に対して主権を主張した。1963年3月と4月、インドネシア、マラヤ、フィリピンの三カ国が首脳会議を行い、「大マレー国家連盟」の創設を検討した。フィリピン政府の目標は、この枠組みにおいてサバの主権帰属問題を解決し、同時に東南アジア諸国との関係を強化し、米国に頼るだけの路線からの脱却を探ることであった。7月末から8月初めに、三カ国の首脳は、国連調査団によって北ボルネオ島の住民がマレーシア加入に同意するか否かを確認し、9月14日にその調査結果を発表すること、また、当初予定していた8月31日のマレーシア連邦の創立宣言を遅らせることを約束した。

しかし8月29日、マラヤ政府は、9月16日に正式にマレーシア連邦創設を宣言すると発表した。マラヤ政府がこのような急いで宣言を行なったのは、イギリスの意図を反映したことが大きい。イギリスは、国連の世論調査により独立か否かを決める方法が、今後、イギリスのアフリカにおける植民地の独立の先例となること、またインドネシアが北ボルネオ島を併合することを恐れた。インドネシア政府は、マラヤ政府が信義に背いていると非難し、北ボルネオ島の軍備を強化した<sup>10</sup>。9月17日、マレーシア政府はインドネシア、フィリピン政府との外交関係断絶を宣言した。スカルノ政府はマレーシアとシンガポールに対し貿易の禁止を宣言した。イギリス政府は軍隊を派遣し、北ボルネオ島に入るとともに、オーストラリア、ニュージーランドにマレーシア連邦の支援を申し入れた<sup>11</sup>。インドネシア・マレーシア紛争の初期の国際政治上の要因は、主にフィリピンとイギリス連邦国家の介入であると言うことができ、その性質は主に植民地主義とナ

シヨナリズム（民族主義）の矛盾であった。のちに米国、日本、中国が介入し、紛争は東西対抗の色彩を強めていった。

米国のアジア政策は、中国共産党の東南アジアにおける影響力拡大を抑制することを軸にしており、インドネシア政策に対しても絶えず調整を行なった。トルーマン政権は米国とインドネシアを中心とする西側世界の連携を試みた。アイゼンハワー政権では、米国国家安全委員会が「インドネシアが共産主義勢力に入らないようにする」という基本的な目標を立てた<sup>12</sup>。その手段として、インドネシアの総選挙を操作し、親米の非共産党政府、または反共政府が政権の座に就くようにすること、経済援助と軍事援助によりスカルノ政府の選択を制約すること、インドネシア外島の反乱を利用しインドネシア中央政府に反共を促すこと、インドネシア陸軍を援助しスカルノとインドネシア共産党の締め付けを行なうことなどであった<sup>13</sup>。ケネディ政権のインドネシア政策の基本的目標は、依然として「戦略面でも資源面でも重要なインドネシアがソ連圏に属するのを防ぐ」ことだった<sup>14</sup>。しかし具体的な戦略では、アイゼンハワー政権と異なる所があった。ケネディ政権は積極的に西イリアン問題の解決を進め、インドネシアへの援助を増やし、インドネシアが再び西側諸国と協調し、国内経済の発展を軌道に乗せる事を期待した。

1963年度の財政予算で、米国のインドネシア援助は前年比1.5倍に増加した。同時に、積極的に西側諸国、特に日本に、インドネシアに対するより多くの援助を行うよう促した。1962年12月、OECD 極東国家会議において、ケネディ政権はインドネシア援助の非公式会議の開催を提案し、インドネシアの外債危機問題とインドネシア経済改革計画に関する国際通貨基金について検討した。1963年7月、OECD の非公式会議が開催された。ケネディ政権はスカルノ政府が順調に経済改革を推進すれば、インドネシアに1億1,000万ドルの援助を行なうことを承諾した<sup>15</sup>。しかし、スカルノ政府は米国政府の描いた路線には乗らず、マレーシアに対抗する強硬策を実行した。1963年9月、ケネディ政権はインドネシアに対する政策を転換し、限定的な制裁を行なった。インドネシアへの米国製武器装備の売却禁止、インドネシア将校・士官の訓練停止、経済援助項目の凍結などである。1964年、米国はインドネシア援助の規模を、年1億3,000万ドルから2,000万ドルに削減した。援助の具体的な項目は、人員交流と医療協力の領域に制限した。インドネシアに対する援助を完全に断ち切ら

なかったのは、主に米国政府が「インドネシアが中国共産党への依存を強めない」ことを望み、またインドネシアにおけるアメリカの資産を政府が接収しないようにするためであった<sup>16</sup>。

戦後、日本は東南アジア市場に戻ったが、これは米国のアジア封じ込め政策によるところが大きかった。「サンフランシスコ講和条約」が規定する「労務賠償」の解決を突破口に、日本は再び東南アジア市場に参入した。当時の池田政権は、日本のアジア外交の重点をミャンマーより東に置くと決めた<sup>17</sup>。インドネシア・マレーシア紛争に関し池田首相は、西イリアン問題が収まったにも関わらず、スカルノは軍事力を削減しておらず、これはつまりスカルノの東ティモールやボルネオ島への領土拡張の意思を表明するものではないかと警戒したが、一方でインドネシアの国内安定のためにスカルノが国家最高権力を掌握する必要性も認めていた。スカルノがマレーシア対抗政策を遂行するのは、主に国内の民族主義勢力を、自身のもとに集結させるためであった。しかし、インドネシア・マレーシア紛争は、いったん大規模な軍事衝突に発展すれば、スカルノ政権の崩壊を招きかねず、インドネシアの赤化、および中国共産党への接近を促すものと成り得た。このため紛争拡大を避ける必要があった<sup>18</sup>。

日本外務省のインドネシア・マレーシア紛争に対する判断は、当初、池田首相の判断とは異なっていた。外務省はたとえインドネシア共産党の力が拡大したとしても、インドネシア陸軍の存在があるので、インドネシアが共産党化するという大きな危険に直面することはなく、また西イリアン問題の解決によって、スカルノの地位は依然として安定している。一方、ソ連がインドネシアの反共軍事勢力に軍事援助を行ったり、中国共産党が華僑を利用して勢力を広げるなど、外部からの浸透は防止すべきと考えられた。共産主義勢力の拡大を防止する当面の効果的な手段としては、スカルノが国内建設のための援助を西側各国に求めるように仕向けるべきだと考えていた<sup>19</sup>。1963年10月、日本政府は、インドネシアに1,200万ドルの緊急援助提供を決定した。米国のインドネシアに対する援助停止以降、日本は西側諸国の中で唯一、引き続きインドネシアに経済援助を行ない、政治的にも友好な関係を維持した国だった<sup>20</sup>。

1963年9月、池田首相はインドネシア、フィリピン、オーストラリア、ニュージーランドの歴訪準備を行なった。池田首相は各政府首脳に対し、定期的に五カ国首脳会議を開き、「経済貿易を中心に」、「アジアの平和と

安定に関する様々な問題」を討論することを提案した。インドネシアを西側諸国のメンバーに加え、国際社会において「より大きな責任を負う」ことを期待したものである。マレーシアとタイを排除した理由は、主にインドネシアの反対と台湾の参加要求から免れるためだった。関係各国がこの計画を支持するならば、ニュージーランドで西太平洋協商機構の構想を発表する予定だった。「西太平洋五カ国首脳会談構想」である。その核心は、日本を中心とするアジア太平洋地区における多角的協議体制の創設であった。池田首相は、これがイギリスとマレーシアを刺激するであろうことをはっきり認識していた。そのためジャカルタ訪問前に、池田首相はマクミラン英首相に親書を出し、日本がスカルノ政府に对外政策の調整を勧める予定であること、同時に政情を悪化させることのないよう、イギリスからマレーシアを説得することを期待すると告げた。また日本外務省はイギリスの駐日大使に、仮にこの計画が成功すればマレーシアとタイの政府首脳に参加を求めるつもりであると伝えた。しかしイギリス政府は「マレーシアとインドネシアのみがこの紛争の当事国である」とし、「日本がこのような提案を行なうことは適当ではない」と返答した<sup>21</sup>。

米国に対しては、日本政府は東京とワシントンの二つのルートを通じて、意図を聞き出した。9月21日、池田首相は自らライシャワー米国駐日大使に「西太平洋五カ国首脳会談」構想を漏らした。ライシャワー大使は、米国は日本がインドネシア・マレーシア紛争において積極的な役割を果たすべきであると考えている、米国支持を表明するだろうと考えていた<sup>22</sup>。しかし、米国国務省は池田構想を支持しなかった。1963年11月、ラスク国務長官は池田首相と大平外相との会談において、スカルノ政府を激しく非難し、米国が引き続きインドネシアに援助を提供するのは難しいと強調した。しかし米国政府は依然、日本がスカルノにこの紛争を平和裏に解決するよう説得することを望んでいた<sup>23</sup>。

オーストラリアに対しては、池田政府は明らかに英米両国と異なる対応をした。この時期、オーストラリア政府は日本に最恵国待遇を与えることに同意した直後であった。そのため池田首相は、日本とオーストラリア両国がアジア太平洋地区で果たすべき役割を、強調した。池田首相は、「1億の人口と豊富な天然資源を持つインドネシアを絶対に共産主義陣営に入れてはいけない」、「日本とオーストラリアを中心とする多角的な機構を通し」、インドネシアの経済建設を援助し、インドネシアの経済発展と政治

の安定を促進すれば、アジア太平洋地区の不安定要素を取り除くことができると主張した。しかし、オーストラリアの返答は、池田首相をがっかりさせるものだった。インドネシアのマレーシアに対する「威嚇」を繰り返して強調するだけで、「西太平洋五カ国首脳会談」構想に対する態度の表明を避けた<sup>24</sup>。マニラでも「西太平洋五カ国首脳会談」構想は冷ややかに受け止められ、マハティール首相も「中国共産党対策が最も重要な問題である」と意見した<sup>25</sup>。こうして、日本は西太平洋五カ国政府首脳会談構想から、インドネシア、マレーシア、フィリピンの三カ国政府との対話促進へと政策を転換し、「日米英の協同関係」の枠組みのなかでインドネシア・マレーシア紛争の解決にあたらざるをえなくなった。

1964年1月、米国のジョンソン政権は司法長官のケネディをインドネシアに派遣すると決定した。ケネディの任務は主に二つで、第一に、スカルノに強く警告することであった。つまりマレーシアに対する軍事対抗政策を引き続き行なうならば、米国は、「オーストラリア・ニュージーランド・アメリカ条約」の履行を考慮する、これはつまりインドネシアと米国の関係に壊滅的な結果をもたらすことを意味した。第二に、インドネシア、マレーシア、フィリピンの三カ国の政府首脳を同じテーブルに着かせ、「アジア問題の紛争解決のため、道をつくる」ことである。1月16日、ケネディ特使とスカルノ大統領が東京で会談を行った。スカルノはインドネシア、マレーシア、フィリピンの首脳会議開催に同意したが、マレーシアが停戦に合意してはじめて、インドネシアは遊撃隊支援を停止し、停戦宣言を行うことができると述べた。のちにケネディ特使はマレーシアとフィリピン両国政府首脳からも同じような承諾を得た。この後、ケネディ特使がロンドンに向かい、イギリスの支持を取り付けた。

イギリス政府からすると、ケネディ特使が強調する「インドネシア・マレーシア紛争をアジアの問題として解決する」という考え方は、米国政府が推進する「マフィリンド」国家の創立を意味し、マレーシアがイギリスの影響下から抜け出すことになるものであった。インドネシア・マレーシア紛争の解決がマレーシアの中立化を対価とするならば、その影響は東南アジア大陸にも波及する。タイ、カンボジア、ラオスの三カ国は西側世界との関係を再考することになり、米国にとっては、ベトナム問題を複雑化させることになる。イギリス政府はケネディ特使に提案した。「マレーシアにおけるイギリスの地位問題とベトナムにおけるアメリカの地位問題を

単独で考えず、二者を結び付けて、西側諸国の東南アジアへの全般的政策として考えるべきである。戦後、東南アジアの共産主義が拡大したのは、西側諸国の共同行動が失敗したからである。イギリス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドは共に行動をするべきである」。イギリス政府が言う「西側諸国」に、日本は含まれていない。1964年2月上旬、米英豪新の四カ国外相はワシントンで秘密会議を開いた。四カ国の外相は「米英両国の東南アジアにおける軍事基地と米英両国が参加する防衛協定を維持することは、重要な意味がある」という点で一致した。会談後に発表された米英の外相会談公報では、イギリスが米国のベトナム政策支持を表明した。このように、米英両国が協調の立場をとった。

ケネディ米特使の活動は、日本外交にとっても、重要な外部からの推進力となった。1964年1月下旬、ラスク国务長官が東京に赴き、日米貿易経済協力会議に参加した。ラスクは池田首相に「アメリカのインドネシアに対する影響力には限りがある」と述べ、日本とインドネシアは友好関係を維持しており、日本が経済面での相互補完関係を使って、積極的な外交活動を展開し、インドネシアの西側世界との関係強化と、共産主義陣営への依存防止を促してほしいと伝えた。「米国は日本を信頼している」、「インドネシア問題において、日米両国は必ずしも同じ歩調で歩む必要はない」と述べた<sup>26</sup>。

1964年4月、池田首相は新しい仲裁計画、「池田プラン」を提出した。主な内容は、インドネシアはサバとサラワク地区から遊撃隊を撤退し、マレーシアとの外交関係を回復すること、マレーシアは1967年に再びサバとサラワクの住民が投票を行うことに同意すること、フィリピンはサバの帰属問題に関し、国連調査団の受け入れに同意すること、イギリスはマレーシアを、日本はインドネシアを説得する、というものであり、この構想は、関係各国がそれぞれ一歩譲るというもので、「仮にスカルノ政権が崩壊すれば、インドネシア共産党が政権を掌握するだろう」という観測に基づいていた<sup>27</sup>。「池田プラン」は日本政府の考えるインドネシア・マレーシア紛争の処理を反映していた。日本政府の予測通り、イギリス政府は「池田プラン」に強く反対した。1964年5月、イギリスのバトラー外相が大平外相に、この計画は、インドネシアの妥協しないという態度を助長するだけで、日本政府がインドネシアへの援助を停止し、経済援助と引き換えにスカルノから政治的譲歩を引き出すべきだと訴えた。米国政府がすでにイ

インドネシア援助を停止している中、「日本政府だけがスカルノに圧力を加えることができる」と指摘した<sup>28</sup>。大平外相は、紛争仲裁の時機はまだ熟していないことを認めながらも、インドネシアへの援助打ち切りは承認しなかった<sup>29</sup>。

1964年12月31日、スカルノはインドネシアの国連脱退を宣言した。1945年の国連創立以降、はじめて国連からの脱退を宣言した国となった。スカルノの選択は、マレーシアが国連の非常任理事国となる直前に出されたもので、マレーシアへの対抗政策を引き続き遂行することを明確に表明したものだ。この時から、インドネシア陸軍直属の精鋭部隊「陸軍戦略予備軍」とインドネシア空軍が戦闘に加わった<sup>30</sup>。1965年1月、インドネシア外相が中国を訪問した。中国とインドネシアの共同声明では、米英両国の帝国主義と植民地主義行為を強く非難し、中国政府はインドネシアが米国とイギリスの攻撃を受けた際には援助を行う用意があるとした<sup>31</sup>。これをきっかけに、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドは、全面的にインドネシアに対し軍事的圧力を強めた。インドネシア・マレーシア紛争は拡大していった。

1965年初頭、ジョンソン米政府はインドネシア政策を考え直すとし、西イリアン問題で調整役を担ったベーカーを特使に指名した<sup>32</sup>。1965年3月末、ベーカーはアメリカ大統領特使の身分で、2週間かけインドネシア情勢を考察し、4月21日、調査報告書を提出した。報告書で、スカルノは、世界を「既成勢力」と「新興勢力」の二つに区分し、自らを「新興勢力」のリーダーとし、米国は「既成勢力」と「新植民地主義」の代表と見ている。「短期的には」インドネシアとの関係改善は難しく、例えこの紛争を解決したとしても、スカルノは米国への敵対的な態度を取り続けるだろう。しかし、「長期的に考えれば」米国はインドネシア軍と連絡を取り続けるべきである<sup>33</sup>。また、インドネシアにおける米国の存在感は、インドネシア共産党の攻撃目標となっており、「当面、米国はできるだけ低姿勢を保つのが良い」と結論づけた<sup>34</sup>。ジョンソン政権はこの政策を「低調政策」と呼んだ。この政策に従い、インドネシアの米国大使館の規模を大幅に削減し、米国政府がインドネシアに派遣した「平和隊」と関連の文化施設を全面的に撤退させた<sup>35</sup>。これは、ベトナム戦争が泥沼化する中で、ジョンソン政府がインドネシア問題における日本の役割を一段と重視するようになったことを意味する。

1965年8月7日、マレーシア連邦政府とシンガポール州政府は秘密裏に協定に署名し、1965年8月9日にシンガポールのマレーシア連邦からの離脱を決めた<sup>36</sup>。これはイギリスの「マレーシア連邦」政策にとって大きな打撃であり、イギリスが身を引くきっかけとなった。8月15日、イギリスの内閣は以下を決定した。シンガポールから徐々に軍隊を引き揚げ、引き続きオーストラリア西部の代替軍事基地の建設を同盟国と協議する<sup>37</sup>。同時に、できるだけ早くインドネシアとの対立関係を終結させる<sup>38</sup>。この二つを実現させるためには、米国、オーストラリア、ニュージーランドの協力と支持が必要である。しかし三カ国が消極的であったため、イギリスは日本の役割を考えざるを得なくなった。

8月19日、イギリス外交部は駐日大使に対し、「イギリス政府はインドネシアとの交渉を考えている。戦略の一つは、将来のマレーシアとシンガポールの地位、および周辺国家間の関係を討論する国際会議の開催を日本政府が呼びかけることである。日本が主導することになった場合には、会議と開催国、議題などの点で、イギリス政府の立場を尊重してほしい」と伝えた。イギリス外交部は駐日イギリス大使に以下の二つを探るよう求めた。「仮にイギリスが日本政府にこのような請求を出さなくとも、日本政府は自発的にこのように建議する可能性があるか。また日本政府が主導的な立場を取るならば、どの程度イギリス政府との協商が望めるか」<sup>39</sup>。日英両国の外交文書からは、英国駐日大使と日本外務省の会談の詳細と日本政府の反応を知ることが難しい。しかし、シンガポールの独立を契機としてイギリス政府がインドネシア・マレーシア紛争に対する政策を調整したことは明らかである。イギリス政府は「英米協調」路線を堅持しつつも、インドネシア・マレーシア紛争の終結を求め始めていた。

インドネシアで「9・30事件」が発生する前、日本政府は一貫して積極的にインドネシア・マレーシア紛争に介入する立場を取っており、西側諸国の中で唯一、スカルノ政府と友好関係を維持し、経済援助を行っていた。アメリカはスカルノ政府との関係改善を目指していたが、スカルノ政府に対して経済制裁を行う立場へ変わり、インドネシアの債務問題を話し合う国際会議開催の呼びかけを望まない立場から、日本が主導的役割を後押しする立場へと転じた。イギリス政府は依然、日本が主導的役割を果たすことを留保していたが、「英米協調」をインドネシア・マレーシア紛争処理の基本原則としたため、遅かれ早かれ米国政府が考える路線を取らざるを

えなくなった。日本政府がインドネシア債権国会議の開催呼びかけを行った背景には、このような国際政治の変化があった。

## II 日米英のスハルト政権援助方針の確立

1965年9月30日、ジャカルタで軍事クーデターが発生した。インドネシアの「9・30事件」である。佐藤首相は、「9・30事件」は中国のインドネシア政策の失敗を意味し、今後ソ連の影響力が拡大するにつれ、インドネシアは中ソの争いに巻き込まれていくだろうと考えた。インドネシア経済救済のため、日本はインドネシアに食糧と医薬援助を提供することにした。交換条件としてインドネシアのマレーシア政策の調整、西側世界との関係改善、「インドネシアにおける日本の資産を接収管理しない」ことを求めた。佐藤首相は「共産党勢力の拡大を希望しない」という日本の立場をインドネシア政府に明らかにするよう駐日大使に求めた<sup>40</sup>。しかしスカルノは内政、外交方針を変えなかった。インドネシア陸軍は、秘密裏に日本政府に対してスハルトへの援助提供を願い出るとともに、スカルノに「共産党国家は危険であり、北京路線から日本路線に転向するよう」働きかけることを求めた<sup>41</sup>。

10月26日、駐ジャカルタ日本大使館は、外務省に「インドネシア経済援助に関する計画」を提出した。この文書では、インドネシア陸軍を援助する意義、具体的な方法と内容、予定援助国、実施手順などが詳しく述べられていた。この中で、「インドネシアの安定は、インドネシアの債権国および友好国の経済権益保護にとって大事なだけでなく、経済関係の基礎を拡大することにもつながる」、「自由世界の主要国はインドネシアにおいて特殊な地位にあるため、日本は自ずと主導的な行動を取るようになる」という見解が示されている。米国も、日本が積極的にインドネシア陸軍を支援することは「伝統市場の確保」以外に、「反共のインドネシア陸軍を援助する」という政治的理由があると認識している。援助の具体的方法の問題は、世界銀行や国際通貨基金といった国際機関がインドネシアの援助に介入するべきではなく、「インドネシアの対外政策の現状に鑑み、多角的援助の方法をできるだけ避けて、インドネシアからの請求に呼応する方式を採るのがよい」。インドネシアは依然、スカルノ指導のもと急進的な民族主義路線を推進しており、インドネシアを国際機関と多角的枠組みの

管理に置けば、反感を招きやすく得策とはいえない。それに対して、援助を予定している国で援助の基本構想を討論し、インドネシアと日本、ドイツ連邦など、援助国として有力な国だけでまず具体的な援助内容を決めるのがよい。未来の援助国には日本、ドイツ連邦、フランス、イタリア、オランダ、オーストラリアなどが含まれる。インドネシアの最大の債権国である米国とソ連は、「準参加国」として実質的な討論から加わってもらう。しかし、インドネシアの反対と米国国内の反対勢力により米国の参加が難しい時は、米国に状況を報告し、道義上の支持を得るようにする。適当な時機を見計らい、米国、ソ連、カナダ、北欧の参加問題を考える。援助は、現在の生産設備の利用率を高め、生産量を増加させることに重点を置く。援助国はできるかぎり今年中に、贈呈の形で食糧と医療等の緊急援助を行う。1966年上半期に、消費財と耐久消費財を提供する。現在、開発援助は援助計画に入れず、実施状況に基づき、のちに援助計画を再確定する。インドネシア政府が来年、米ソ両国に返済すべき債務問題については、期限を延期して、できるかぎり今後5年以内に支払うようにする。今後、インドネシア軍の武器装備は「依然、ソ連に補充を頼らなくてはいけない」のであった。実施状況に基づいて、先に述べた国際援助計画を段階的に推進すべきである。まず、予定の援助参加国に対し、ジャカルタで、ドイツ連邦、米国、オランダの意図を聞き出し、「現地から援助の機運を醸成する」。次に、インドネシア軍高官との関係を作り、陸軍当局に計画のタイムテーブルを設定するよう促し、「仮にスカルノ大統領が援助を願い出たら、この構想を受け入れるよう誘導する」という内容であった<sup>42</sup>。

駐ジャカルタ日本大使館の提案は、外務省議論を引き起こした。1965年11月1日、外務省アジア局が「対インドネシア緊急援助方針」を起草した。この中で「一刻も早い緊急援助計画の実施が新しい政治勢力の強力な支援となることは間違いない」と断定している。「インドネシア国内で行なわれている共産党勢力掃討運動が成果を挙げることができると否かは、インドネシアの将来に大きな影響を与えるだけではなく、共産主義勢力が東南アジア一帯で拡大するか否かに関わる重大な問題である。機会を逃さず緊急援助計画を進めることが、共産主義拡大を防ぐ有効な手段となる」という理由からであった。インドネシア陸軍が共産党勢力掃討作戦の後に確立した優勢な立場は、経済悪化により動揺しかねず、日本の緊急援助の目的はこの動揺を防止するためでもあった。「陸軍の行う治安維持活

動は3カ月以内に一段落するが、同時に毎年年末に食糧難となるため、緊急援助計画は本年末と来年初めに実施するのが良い」と具体案も示された。今年中に、無償贈呈の形で20億円相当の5万トンの稲と衣料品を提供する。インドネシアに圧力を加える印象を与えないよう、援助を行う予定のオーストラリア、ドイツ連邦と援助計画を調整し、他の国にも状況を伝える<sup>43</sup>。11月26日、外務省アジア局、経済局、経済協力局は会議を開いた。「日本の援助計画の目的は、インドネシア陸軍を支持することである」と決定した。援助計画の実施は、インドネシア陸軍が政府内で主導権を確立した後とし、その判断基準はスバンドリオ副首相を解任した時である」とした。翌年初頭、食糧難とイスラム教ラマダン期の需要拡大に伴い、インドネシアは深刻な経済難に直面する。しかし、副首相が依然、権力を保持しているのであれば、「我が国は援助計画をある程度制限せざるを得ない」と留歩も示した。「我が国は陸軍の意思に背く事はできない」からであった。

しかし、外務省の考えは大蔵省の積極的な支持を得ていなかった。大蔵省は、インドネシアは計500万ドルの日本の債務を遅滞しており、これ以外にも返還期限を迎える250万ドルの債務が残っている。輸出保険料で補うこともできるが、いったん返済が滞れば、貿易業界で政府による保護を期待する声がより強まる。このような状況では、政府資金を使ってインドネシアの貿易問題を解決する可能性を排除できなくなる。これ以外にも、援助計画実施のため、インドネシア関連の支出を増加させなければならない。こうした理由から、大蔵省は外務省の緊急援助計画を支持するのは難しいと考えていた<sup>44</sup>。

1965年11月24日、スカルノ大統領は齋藤大使を通して、日本にイスラム教のラマダン月に1,000万ドル相当の織物を提供し、債務返済を先延ばしにするよう求めた<sup>45</sup>。11月30日、駐日インドネシア大使が外務省に覚書を手渡し、日本にインドネシアに対し30万トンの米の援助を提供するよう請求した。この二つの請求はすべて日本政府に拒絶された<sup>46</sup>。1965年12月28日、通産省はインドネシアの輸出保険の受理を停止すると決めた<sup>47</sup>。インドネシアの債権国の中で、日本は唯一、輸出貿易保険を凍結した国となった。これは経済上、日本の債権を保護するだけでなく、政治的な意味があった。日本政府がスカルノ政権と距離を置き、日本政府のインドネシア緊急援助計画は、すべて反共の陸軍政権を対象にしたものであるという決意の表れだった。

1966年2月21日、スカルノ大統領は内閣改造を宣言し、陸軍将校ナステイオンの国防大臣の職を解いた。これは西側諸国の期待に反するもので、インドネシアの政治権力闘争を白熱させた。3月11日、スハルト派閥の陸軍将校が、スカルノに三つの要求を提出した。「共産党の取り締まり」、「内閣改造」、「物価の引き下げ」である。同時に、大統領の権限をスハルト将軍に引き渡すかわりに、陸軍はスカルノの身の安全を保証するとした。夕方、スカルノは陸軍のすべての要求を引き受けた。3月12日、スハルトは共産党組織の取り締まりを宣言した。3月18日、15名の共産党主義の影響を受けているとされる15名の左翼閣僚メンバーを逮捕し、アダム・マリクとハメンクブウォノ九世を内閣副首相に任命した。前者は外交を担当し、後者は経済担当とした。3月27日、インドネシア新内閣は以下のように宣言した。国内経済再建を第一とし、国際援助を取り付け、マレーシアとの対抗関係を終わらせ、国連に復帰する<sup>48</sup>。このように、インドネシア情勢の焦点は、スカルノの左翼勢力と陸軍の右翼勢力との闘争から、次第にインドネシア経済をいかに救済するかに変わっていった。しかし、どのようにインドネシア政府の巨大な国際債務を処理するかは、米英日などの西側諸国の利益だけではなく、ソ連や中国、東欧諸国など共産党国家の利益にも関わる問題であった。

日本政府はインドネシアの政権交代に積極的にこたえ、500万ドル相当の食糧と衣料提供を決定し、日本赤十字会からインドネシア赤十字会に無償で贈呈する形式を取り、左派からの批判を避けようとした<sup>49</sup>。日本政府が率先してインドネシアに緊急援助を提供して以降、米国とイギリスもインドネシア政府に食糧融資の提供を決定した。イギリス政府は、援助はインドネシア・マレーシア紛争の解決とともに行うべきであると考えていた<sup>50</sup>。1965年11月初め、イギリス外交部は米国に英、米、オーストラリア、ニュージーランドの四カ国会議を開くことを提案し、インドネシア情勢の評価、インドネシア軍の意図の分析、西側諸国の援助に対する反応の予測を行った<sup>51</sup>。イギリス外交部と米国国務院の討論は、日本政府を会議に参加させるか否かに集中した。米国のグリーン駐インドネシア大使は、「米国の積極的な参加は、恐らくインドネシアで強い民族主義を引き起こす」ため、インドネシアを「誤った方向」に導きかねず、引き続き米国の存在は最低限にコントロールする必要があると考えていた。同時に、緊急援助と債務処理の問題においては、日本政府が先頭に立つべきであると主張し

た。日本を会議に招待すべきで、また開催地は東京が望ましいとした。一方、イギリス外交部の駐ワシントン大使は、米国国務省に以下の意見を伝えた。「イギリス政府は、日本が英米両国による協議に参加すべきではないと考えている。イギリス政府は、米国、オーストラリア、ニュージーランド四カ国でインドネシア情勢を検討することを望んでおり、日本の食糧援助問題は一つの要素にすぎない。四カ国政府の協商会議の際、イギリス政府はインドネシア、マレーシア、シンガポール、日本など関連国家の相互関係をどう扱い、また今後我々がどのように有利な立場を確保するかを決定する。日本政府との実質的な協議は、四カ国協議終了後に行うべきであり、日本政府に協商会議の内情を知らせる準備はない」<sup>52</sup>。

イギリスの態度を見て、米国政府は日本を招待することをやめた。1965年12月1、2日、米、英、豪、新の四カ国がロンドンで会議を開催した。イギリス外交部は米国政府の立場を次のように推測した。米国政府はインドネシア軍の反共産主義の立場を支持し、インドネシア軍がマレーシア対抗政策を引き継ぐことはない信じている。米国政府から見ると、ベトナム戦争と比べ、インドネシア・マレーシア紛争は二次的な問題であり、「低いレベルの紛争が存在するために、シンガポールからのイギリス軍引き揚げが困難である状況は、アメリカにとって有利であり、イギリスのシンガポール撤退には強く反対する」<sup>53</sup>。また、イギリス外交部はオーストラリアについて、同国は全面的に米国の意見を支持するが、これは「彼らがすでにイギリスをシンガポールに留めることを決定した」からであると考えた<sup>54</sup>。よってイギリス外交部は、今回の会議で以下の共通認識が成立することを希望した。つまり四カ国すべてがインドネシア・マレーシア紛争終結の必要性を認め、紛争終結とインドネシアへの援助を直接に結び付け、マレーシア軍部が紛争終結への誠意を見せてはじめて経済援助を行う。「仮に和平交渉でインドネシア・マレーシア紛争を終結させることができないならば、より強い反撃措置を含む軍事行動を取る用意がある」と強硬な態度を示した<sup>55</sup>。そのためにインドネシア軍と接触し、その真意を把握することが非常に大切だという訳である。これに対し米国代表は、インドネシア軍の関心は依然、国内問題にあり、いま西側諸国が様々な措置を採る時期ではなく、また賢明ではないと考えていた。インドネシア軍はアメリカとの対話を望むまで待つべきであると考えていた。オーストラリア、ニュージーランドも米国の立場を支持した。このように、四カ国会議では、直ちにイン

ドネシア軍と接触するというイギリスの提案は受け入れられなかった。

四カ国会議は最後に、「英米豪新四カ国共同方針」を発表した。主な内容は、第一に、四カ国の政府がインドネシアの援助請求に対し次の立場をとること、援助請求がインドネシアのどの方面から出されたのかを慎重に審査すること、援助は軍にとって役立つべきであり、スカルノ側の利益となるべきではないという立場だった。軍が政治の実権を握り、スバンドリオ副首相の影響力が完全に無くなるまでは、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドは、軍に対してのみ限定的な人道支援だけを行うべきであり、入念な考慮の後にはじめて米国は全面的な援助を行うという考えであった。日本、タイ、西欧各国、マレーシア、シンガポールなどの国と協議を行い、この「方針」に従って援助を行うようにすべきだった。援助が西側諸国によるものであれ、その他の友好国家からのものであれ、まず必ず軍の誠意を確認することが必要とされた。第二に、インドネシア軍は主導権の確立と共産党の鎮圧に尽力しているが、鎮圧に成功すれば、経済再建が第一となり、対抗政策は終息する。しかし、仮にインドネシアが軍事行動を強化するならば、「イギリス連邦国家はさらなる軍事行動を取る。同時に、これらの決定は継続的に米国の了解を得る」というものであった<sup>56</sup>。以後、イギリス外交の重点は、米、豪、新、三カ国の支持を得て、代替軍事基地と四カ国防衛協力機構を設立することへと変わった。1965年12月中旬、ウィルソン英首相は正式にジョンソン米大統領に英、米、豪、新の四カ国防衛協力機構の設立を提案した<sup>57</sup>。1966年2月、英、豪、新の三カ国の国防部長が会談を行い、西オーストラリアにおける代替軍事基地建設問題について話し合った<sup>58</sup>。

西側諸国がインドネシアの援助政策を討論していた頃、インドネシアの経済情勢は悪化し続けていた。米国国家安全委員会によると、1966年、インドネシアのインフレ率は635%まで膨れ上がっていた<sup>59</sup>。1966年第一四半期だけで、国家財政の赤字予算は65年の年間歳出額とほぼ等しかった。前年のインドネシア政府が抱える外債総額は23億5,000万ドルに達し、うち5億ドルが66年中に返済期限を迎えることになっていた。しかし、石油の輸出収入を含めても、1966年のインドネシアの歳入はわずかに計4億5,000万ドルであった。外貨準備高は2,000万ドルに止まっていた。66年3月末までに、インドネシアの外債総額は27億ドル近くに上り、滞納金だけで1億8,000万ドルに達していた<sup>60</sup>。このような苦境に直面し、

スハルト政府は西側世界からの援助に望みを託した。西側諸国にとっては、援助提供の前に、まず援助に対する管理方式を確定する必要があった。

先に述べたように、日本政府の最初の構想は二国間方式で援助を提供するというもので、他の債権国との協議は最低限にし、多国間の協議を行ったとしても、非公式という方法を採用すべきだと考えていた。しかし、インドネシアと日本の貿易関係が停滞した後、日本政府内には他の債権国とともに協調政策を採用すべきであるとの声が出始めた。インドネシア政府の日本に対する債務遅滞のなかで、日本輸出入銀行の融資は大きな比重を占めていた。インドネシアの遅滞債務の問題を解決する際に、最も効果的な対策は、債権の返済を遅らせることだ。しかし日本の「輸出入銀行法（輸銀法）」の規定では、仮にインドネシア政府に対する日本輸出入銀行の債権返還を遅らせるならば、他の債権国も必ず同様の措置を取らなければならないことになっている<sup>61</sup>。つまり政治的考慮のほか、日本の国内法から考えて、債権国間の協議を推進することが必要となっていたのである。日本政府は関係各国の意向を探り始めた。

スハルト政府の態度は、ソ連と東欧諸国の債権は西側諸国と異なるので、この問題は債権国会議にかけられないというものだった。オランダ政府の返答は、まずスカルノ政府の時期に没収されたオランダの資産返還を希望する、これはオランダ国内の政治において重要な問題であり、この問題は債権国会議のような多国間ではなく二国間でのほうが解決しやすいというものだった。イギリス政府は、インドネシア債権国の中で、ソ連が最大の債権国であるが、ソ連の債権はほとんどすべてスカルノ政府の軍事援助に対してであり、軍事援助が債権の主体である共産党国家を債権国会議に参加させるのは協議の目的に合わないと考えた。イギリスは共産党国家をインドネシア債権国協商会議へ招待することに強く反対した。イギリス政府は多角的管理体制の設立を望んでいるが、インドネシアとの関係は正常化しておらず、マレーシアとの関係を考慮して、ドイツ連邦が主体となり、インドネシア債権国会議を開くことを望んだ<sup>62</sup>。イギリス政府はまた、西側諸国で合意に達し、その上で必要があれば、共産党国家を招待するのが良いと表明した<sup>63</sup>。

ドイツ連邦の返答は、ドイツ連邦は日本の「輸銀法」のような規定はなく、二カ国間の方式でインドネシアへの債権問題を処理することができる<sup>64</sup>。またインドネシアの政治情勢は依然として不安定で、債権国会議開催を呼

びかけるには時期尚早であり、米国政府もまだドイツ連邦との話し合いを持っていない<sup>65</sup>。しかしドイツは、どの国がインドネシア債権国会議を開こうとも参加する用意がある、というものであった。しばらくして、ドイツ連邦はフランスと話し合ったのち、債権国間の協議は重要だが、西側諸国の援助が共産国への債務返済として使われることは阻止すべきであり、西側諸国の援助はインドネシアの経済再建案に十分合致したものであること、また東ドイツは会議に参加させないと述べた<sup>66</sup>。

米国政府は、「多角的な国際枠組みでの援助のみが、インドネシア政府の経済発展の意志と能力を促進することができるのであった」。二国間の方法で援助を提供するのは資源の無駄であり、インドネシアの金融を悪化させ、政府の経済安定計画が実施される可能性を弱めることになる。インドネシア経済の再建を実現するため、スカルノ体制の下で膨張した政府規模を縮小し、政府の行政効率を高めなければならない。各国が自国の利益を考えて短期的な援助を行うことを防ぐために、援助とインドネシアの改革を結びつけるべきである<sup>67</sup>。同時に、西側からの援助をソ連など共産党国家に対する債務返還に利用するのを防ぐため、共産党国家でも債権期限の延長を含む援助の仕組みを作る必要があった。そのため、債権国会議はむしろソ連など共産党国家にも参加を呼びかけるべきだと考えられた。仮に共産党国家が招待を受けないならば（この可能性が極めて高い）、西側諸国はインドネシア政府と以下を合意する必要があった。すなわち「インドネシア政府は西側諸国の再建処理よりも、良い条件で共産党国家の債権処理を行なうことはできない」のであった<sup>68</sup>。日本は会議の開催国として最も適していた。インドネシアでは、すでに陸軍主導の内閣が成立したが、スカルノ大統領は陸軍の主導権を排斥しており、陸軍は米国の態度に依然、不信任感を抱いており、また米国国会と世論もインドネシアを信頼していないからである。米国は債権国会議を準備する条件を満たしていない<sup>69</sup>、というのが米国政府の意向であった。

このような情勢のもと、日本政府はインドネシア債権国会議の開催呼びかけを決意した。1966年5月2日、外務省経済協力局は「我が国のインドネシアに対する援助方針」を起草した。基本的な内容は、(1)関係各国が、多角的な管理機構の設立、及び、インドネシアの債務支払いの延長、あるいは他の援助方法についての討論を望むか否かの確認。同時に、インドネシア政府がこのような方式を受け入れるかどうかの確認。(2)東京での

インドネシア債権国会議の開催。(3) 多国間援助体制には、必ず米国を含め、たとえ招待を受け入れた国家が少なくても、会議を開催し、インドネシアに対するソ連と東欧の援助は、多くが軍事援助で性質が異なるため、ソ連と東欧は招待しない、というものだった<sup>70</sup>。こうした原則に従い、日本政府は再度、米国政府の態度を確認した。米国の駐日大使は以下のように返答した。米国政府はインドネシア債権国会議の開催と、多角的な国際管理の枠組みの下でインドネシアを援助することに賛成する。日本政府が債権国会議をいつ開催しようとも、米国政府は参加する用意があり、その上、非公式に他の債権国の動向を聞き出すつもりである。また国際通貨基金の代表は本会議に参加すべきであるが、米国政府は国際通貨基金の意向を聞くつもりはなかった。これは会議主催国の仕事だったからである<sup>71</sup>。米国政府はここではソ連など共産党国家をインドネシア債権国会議に招くことに言及しなかったが、ラスク国務長官は、「債務返還問題はすべて債権国会議の討論を通して決定すべきであり、それぞれの国家の債権問題は全体会議の後で討論すべきである」と強く主張した<sup>72</sup>。

1966年5月6日、日本外務省はインドネシア債権国会議の方針を話し合うための会議を開いた。会議では主に二つの基本方針を提案した。(1) 日本がインドネシア債権国会議開催を呼びかけることの確認。債権国会議開催前に、臨時の救済措置として、食糧の加工など、工業設備の使用率を高めるための緊急援助などを考える必要があること。(2) インドネシア債権国会議に参加する国がたとえ少なくとも、会議を開催すべきであること。しかし会議への参加が仮に日米両国だけならば外交上の意味がないので、少なくともイギリスとドイツ連邦の参加を求めること、であった<sup>73</sup>。しかし通産省は、「外務省の対インドネシア援助政策は、政治面のみ考慮したものである」と厳しく批判した。通産省は「緊急援助を行なう際、前提条件として必ず日本債務の返還保証を得なければならない(債権の延長はこの限りではない)」<sup>74</sup>と考えていた。通産省のインドネシア援助政策の重点は、明らかに債権回収など直接的な利益にあった。

1966年5月18日、日本外務省は最終的に「対インドネシア経済援助に関する対処方針」を確定し、以下を明確に規定した。(1) 会議の主なテーマは、債権返済の延期方法と新たな借款の提供問題を討論することである。(2) 7月上旬に東京で開催し、関係各国の意向に基づき最終的な決定を行なう。「ただし、この立場に固執するものではない」。(3) 会議の形式はイ

インドネシア政府の請求に応じて、日本が招待する形を取る。米国、イギリス、フランス、ドイツ連邦、オランダ、オーストラリア、その他参加を希望する自由国家を招待する。ソ連など共産党国家を招待するか否かの問題は、主要な西側債権国との協議の後に決定する。国際通貨基金、世界銀行などの国際機関はオブザーバーとして本会議に参加する。(4) インドネシア政府は今後、毎年の借款提供を望んでいるため、来年から年に1回のペースで債権国会議を開き、インドネシアの援助問題を討論する。国際通貨基金または世界銀行が主宰し招集する形式を取る、というものだった<sup>75</sup>。

1966年5月25日、ハメンクブウォノ九世副首相が率いるインドネシア代表団が日本を訪問した。5月28日、日本とインドネシアは共同コミュニケを発表し、以下のように宣言した。「両国政府はインドネシアの債務処理と新たな借款提供について協議し、インドネシア政府が債権国会議の開催に賛成し、債権の支払い延期と経済立て直しのための借款提供を希望した。日本は関係債権国と協議した後、十分な支持を得て、インドネシア政府の緊急要請に応じ、3,000万ドルの借款を提供し、1966年7月から実施する」と、この借款は、インドネシアがマレーシアへの対抗政策を終わらせないまま、国連に復帰するという状況下で実施するものであった<sup>76</sup>。同時に、日本政府とインドネシア政府の間には暗黙の了解が成立した。「インドネシア政府は、優先的に日本の債権問題を解決すること、つまり半年分とそれ以下の短期債務については債権国会議の議事日程に入れない」という点である。「債権国会議の開催前に、日本政府はインドネシアからの輸入貨物の支払い分から、インドネシアへの輸出貨物の支払い分を差し引くこと。1966年6月から、インドネシア政府は毎月日本に200万ドルの短期債務を返還すること」である<sup>77</sup>。

1966年5月30日、インドネシアとマレーシアの両国首脳がバンコクで会談し、紛争を平和裏に解決するための一応の合意が成立した。8月11日、インドネシアとマレーシア両国はジャカルタで正式に平和協定を締結した。1967年3月、インドネシアとマレーシア両国政府は「国境地区に関する共同安全保障条約」を締結した。5月、貿易正常化に関する協定を締結した。これにより4年近く続いた長期の紛争はついに終結した。

以上から、米国、イギリス、日本の三カ国は、インドネシア・マレーシア紛争終結前に、すでにインドネシアのスハルト政権を援助する方針を確立し、しかもソ連、東欧、その他共産党国家をインドネシア債権国会議か

ら排除することを決めていた。もちろん具体的な政策面では、米国、イギリス、日本には大きな相違点があった。ベトナム戦争が泥沼化する中で、米国政府は米英間の戦略的な協調を重視し、日本が主導的な役割を果たすことを積極的に支持した。イギリス政府は、自国の東南アジアにおける地位を引き続き維持すること、日本の影響力拡大を防止することを念頭に、ドイツ連邦が主導的な役割を發揮すべきであると主張していた。しかしドイツ連邦が、イギリスのために火中の栗を拾うような態度を取ることを拒んだため、イギリスは最終的に日米両国の案を受け入れることとなった。日本政府はついに当初の希望通り、インドネシア債権国会議の発起国となった。日本の対インドネシア政策は、スカルノ政権支持からインドネシア陸軍右翼のスハルト政権援助へと変わり、二国間援助の方法から多国間援助の方法へと変わった。また西側諸国の集团的利益を守ると同時に、日本の特殊利益の実現を図った。インドネシア債権国会議の準備プロセスは、西側各国の政治における集团的利益と国家利益という矛盾を鋭く浮かび上がらせたのである。

### III インドネシア債権国会議のプロセスとその影響

1966年7月19日、インドネシア債権国予備会議が東京で開催された。会議には日本、米国、カナダ、イギリス、フランス、ドイツ連邦、イタリア、オランダ、オーストラリア、ニュージーランドの10カ国代表が参加した。1966年9月19日、インドネシア債権国会議が東京で正式に開催された。日本は以下の代表提議を行なった。まず、すでに期限を迎えた債務の返済時期を延ばし、同時にインドネシアに新しい借款を提供すること、西側諸国代表は、債務の具体的返還方法を確定し、その後、新借款提供の問題を討論すべきである、と考えていた。そのため今回の会議では、1967年12月31日以前に期限を迎える3億5,700万ドルの債務返還について、当面返還を延期すること、具体的な延期計画と利息計算の問題は留保し、以後、協議すること、同時にインドネシアの輸出制度により、インドネシアへは商品の援助を行うこと<sup>78</sup>を決定したかったのである。1967年2月23日、西側諸国9カ国は、オランダのアムステルダムで引き続きインドネシアの債権問題を討論したが、この協商会議は「インドネシア債権国会議 (IGGI=Inter Governmental Group on Indonesia)」と呼ばれている。会議では1967年

にインドネシア政府に2億ドルの援助を提供することが決まった<sup>79</sup>。1967年11月22日、翌1968年にインドネシア政府へ3億2,500万ドルの援助提供を行なうことも決定された。会議を年に1、2回開催し、米国政府と日本政府はそれぞれインドネシアの援助総額の3分の1を、またイギリス、ドイツ連邦、その他の国家は合わせて援助総額の3分の1を引き受けることになった<sup>80</sup>。1970年12月、インドネシア債権国会議では最終的にスカルノ時代のインドネシアの外債返還方法で合意が成立した。1967年12月31日以前の債務は、すべて1970年から30年の間に分割返済し、利息は計算しないことになった。原債務の累計利息4億4,500万ドルは、1985年から分割返済し、延期分の利息は計算しないことが決められた。

1967年2月から1991年6月まで、インドネシア債権国会議は計34回開かれ、インドネシア政府への援助総額は567億7,979万ドルに達した。インドネシア債権国会議は、米国、日本、イギリス、オランダ、フランス、ドイツ連邦、イタリア、ベルギー、ノルウェー、デンマーク、スペイン、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの西側諸国14カ国のほか、オーストリア、スイス、スウェーデン、フィンランドのような中立国も参加した。国際通貨基金、国際復興開発銀行（世界銀行）、アジア開発銀行（ADB）など11の国際組織はオブザーバーの資格で参加していたが、1974年以降、国際組織が提供した商業借款援助は次第に増加していった（注：インドネシア債権国会議過程の一覧表参照）<sup>81</sup>。インドネシア債権国会議の進展に伴い、インドネシア政府はソ連、東欧各国とも二国間協定を締結し、順調に債務返済問題を解決していったが、中国の債権問題は放置され、解決されないままだった<sup>82</sup>。西側諸国は、インドネシアが引き続きソ連と東欧各国に対する債務返済を履行することを容認していた。これは主に「ソ連はインドネシア軍事装備品の重要な輸入先であり」、「将来、ソ連がインドネシアのゴムとその他天然資源の重要な市場になりうる」ことを期待していたためである<sup>83</sup>。一方、インドネシア政府が長期にわたり中国に対する債務放置を容認したのは、西側諸国がインドネシアを東南アジアにおける中国の影響に拮抗させることを望んだためであった<sup>84</sup>。

当然のことながら、アジアにおける冷戦のプロセスにおいて、インドネシア債権国会議はこれまでにない新しい現象であった。参加主体が多様でただでなく、その活動はアジア冷戦の対抗、緩和、終結など、どの段階からみても独特であった。インドネシア債権国会議の開催は、インド

ネシア・マレーシア紛争の終結とインドネシアの国家発展戦略の転向を促しただけでなく、東南アジアにおける冷戦構造の巨大な変動を意味した。方法論の角度からみると、我々は東南アジアの冷戦構造の変動の中にインドネシア債権国会議の影響を認識するべきであり、少なくとも以下の三つの歴史的変化に注目するべきである。

第一に、東南アジアの非共産党国家に対する開発援助において、日米の地位が逆転したことである。1960年代、米国と日本は中国共産党の東南アジアにおける影響拡大の防止をアジア政策の主要な目標としていた。米国の対外援助政策は次第に「開発援助」方式となり、開発援助で米国はアジアの防衛支出を分担し、これを一貫して対日外交の主要目標としてきた。1965年、日米の貿易構造が根本的に変化し始め、米国は貿易黒字から貿易赤字へと転落し、日本は貿易赤字から貿易黒字へと変わった。日本の対外援助総額は、4億8,590万ドルに達し、1964年に比べ67%増加した。1966年4月、東南アジアの経済閣僚級会議が東京で開かれ、佐藤首相は日本の国民総生産の1%を東南アジア諸国の開発援助として用いることを宣言した。1966年11月、アジア開発銀行（ADB）が創立された。9億ドルの創立基金の中で、米国と日本はそれぞれ2億ドルを提供した。日本はその他に1億ドルをアジア開発銀行（ADB）の農業特別基金に提供している<sup>85</sup>。1967年、日本の対外援助総額は6億5,700万ドルに達した<sup>86</sup>。以前は、米国政府は主にイギリス連邦国家の「コロンボ・プラン」を利用して東南アジアの非共産主義国家に経済援助を行っていた。のちに日本がアジアの非共産国に対する開発援助提供において積極的な役割を果たすようになったが、これは米国にとっては最も理想的な枠組みであった<sup>87</sup>。

1967年から1973年に、インドネシア債権国会議はインドネシアに総額38億4,600万ドルの援助を行なった。うち、日本と米国が行なった援助は計23億3,500万ドル、ドイツ連邦の援助総額は2億6,000万ドル、オランダの援助総額は2億4,800万ドルと、日本と米国の援助額はインドネシア債権国会議の援助の中で大きな割合を占めた<sup>88</sup>。日本と米国の援助額を見ると、日本政府はインドネシアへの援助を増加させていった。1967年は6,000万ドルだったものが<sup>89</sup>、1969年は1億2,000万ドル、1970年は1億4,000万ドルに増加した。一方米国は、1972年インドネシアに対し2億6,800万ドルの援助を行い、1973年は米国の援助総額が1億5,150万ドルまで下がった。日本はインドネシア政府援助額を2億2,623万ド

ルまで増やし、米国を上回った。1970年代には、米国のインドネシアへの援助額が毎年1億ドル前後で移行したのに対し、日本は援助を増やし続け、1979年度は3億5,100万ドルを上回った。日米両国のインドネシア政府への援助は借款が主であるが、それぞれ条件は異なっている。日本政府の借款は、最初の確定条件が返済期限20年（延期7年内を含む）、年利率3.5%。1971年度からは返済期限を25年（延期7年内を含む）、年率を3%に調整した。米国政府の借款は、返済期限40年（延期10年内を含む）、年率2.5~3%であった。1967年から1981年までは、米国が行ったインドネシアへの援助のうち、米国公法480号による余剰農産物援助が40~70%を占めた。特に指摘すべきことは、インドネシア債権国会議の援助枠組みにおいて、日本だけがインドネシア中央銀行と国立銀行に「国内開発融資（Development Loan through the Banking System : DLBS）」を提供したことであり、1971~1973年度に計88億円を提供した<sup>90</sup>。

インドネシア債権国会議の援助枠組みのほか、日本政府はインドネシア政府にさらに二つの形式で援助を行なった。まず、エネルギー建設プロジェクトによる援助であり、1973~1982年に、それぞれ4回、計5,897億円の借款を提供した。次に、9億5,000万ドル（1989年）の特別資金援助である。日本は、西側諸国の中で、インドネシア債権国会議の枠外での援助を最も多く行った国であった<sup>91</sup>。2001年までに、日本政府の対外援助において、インドネシアには182.23億ドル、中国には159.34億ドル、フィリピンには94.42億ドルを援助したが、インドネシアはアジアの中で日本の政府開発援助を最も多く受けた国である<sup>92</sup>。インドネシア政府は急進的ナショナリズムから「発展至上」へ転向し、東南アジアでの地域協力も可能となった。1967年のASEANの発足は、「発展主義」が東南アジア諸国の普遍的な方向性となったことをあらわしている。日本は開発援助の領域において米国にとってかわり、東南アジアの「開発体制」を支える最も重要な国際的なパワーとなった。日米両国の東南アジア経済開発援助における地位の転換は、東南アジア冷戦の構造変動の重要な特徴である。

第二に、イギリスの東南アジアにおける影響力の低下である。本論文で扱ったこの時期に、国際政治経済におけるイギリスの地位は劇的に変化した。イギリス外交は世界規模で三つの基本的目標を追求していた。イギリス連邦国家におけるイギリスの核心的地位を維持すること、ヨーロッパ大陸での事象に対する影響力を維持すること、米国との特殊な関係を維持す

ること、つまり世界の政治経済秩序に影響を与える大国であり続けることである。この中でも特に「帝国政策」がイギリス外交政策の基礎となっている。イギリスはイギリス連邦国家の中で核心的地位を維持することができるのは、米国との特殊な関係と、大国としての地位を維持することができるのである。北東アジア地区において、イギリス政府は、米国による日本の再軍備政策を支持したが、日本経済の復興のレベルを制限した。1955年、イギリスおよびその影響下にあるイギリス連邦の国々は、日本の「関税貿易一般協定」加入に同意したが、日本に最恵国待遇を与えることに反対し、1965年まで政策を変えなかった<sup>93</sup>。イギリス政府は、米国が朝鮮半島でソ連グループの「限定戦争」を抑制することを支持したが、朝鮮戦争の長期化と拡大には反対した。また、米国の中国大陸に対する貿易禁輸政策を支持したが、ソ連と中国に対し「差別政策」を行なうことには賛成しなかった。米国の中国共産党抑制には賛成したが、中国共産党との外交関係を完全に断ち切ることは反対した。

東南アジア地区において、イギリス政府は、いわゆる「健全なナショナリズム」の発展は支持したが、反英国の色彩が濃い急進的な民族運動には弾圧を加えた。積極的にイギリス連邦国家の東南アジアでの経済協力（コロンボ・プラン）を推進したが、「オーストラリア・ニュージーランド・アメリカ条約」の中の「オーストラリア・ニュージーランド・マレーシア防衛計画」や「五カ国参謀機構」などに代わる軍事組織の設立を計画し、少なくともオーストラリアとニュージーランドをイギリス帝国の国防戦略に従わせようとした<sup>94</sup>。このように、イギリス政府は東南アジア、特にマレーシアにおける特殊な地位を維持しようとした。インドネシア・マレーシア紛争で、イギリス政府は極力スカルノ政権の力を弱め、米国政府にベトナム問題とマレーシア問題を結び付けて処理するよう促し、英米豪新の四カ国の防衛協力機構の創立を提唱し、日本が東南アジアの政治経済領域で影響力を拡大することを阻止し、ついにはイギリス連邦国家間の防衛協力関係を強化するという選択をした<sup>95</sup>。1971年10月、イギリスはシンガポールのイギリス極東軍司令部を解散し、イギリス、マレーシア、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポールの五カ国による「五国国防事務協定（The Five Power Defense Arrangements）」を締結し、1957年の「イギリス・マレーシア防衛協定」に代わって、もともとイギリスに属していたマレーシアの地域の安全保障を提供した<sup>96</sup>。少なくとも2002年

までは、この協定はアジア太平洋地区における唯一の多国間防衛協力体系であった<sup>97</sup>。イギリスのアジア政策においては、「帝国利益」と「冷戦利益」の二つが緊密に混在していたとすることができる。「帝国利益」はしばしば「冷戦の利益」に優先し、前者はよく後者を利用した。イギリスのアジア政策は、一貫して東南アジアでの「帝国利益」をめぐる調整されてきた。イギリスの東南アジア国際政治経済領域での衰退は、二重の意味があった。まず、東南アジアにおける冷戦の発展に与える英国の力がすでに弱まっていたこと、もう一つは、東南アジアの冷戦のプロセスにおいて、非植民地化の段階が終わり、「発展」あるいは「開発」問題が東南アジア冷戦の構造変動を牽引する新しい要素となりつつあったことである。イギリスの東南アジアでの影響力低下と日本の影響力の急激な上昇は、明らかな対比となっていた。

第三に、中国とインドネシアの関係の変化である。朝鮮戦争停戦以後、中国と米国の北東アジアにおける対立は熱戦から冷戦へと変わり、東南アジアにおいては次第に冷戦から熱戦へと転化した。中国の東南アジア政策は主には二つの重要な側面があった。一つは、ベトナム北方の統一事業を支持すること。もう一つは、東南アジアの非共産国の共産党と政府武装勢力、特にインドネシア共産党を支持することであった。中国政府がインドネシア政府との関係強化を重視したのは、バンドン会議後のことだった。1955年4月22日、中国とインドネシアは「二重国籍問題に関する条約」を締結し、華僑の二重国籍という歴史的問題を解決した。スカルノ政府は1959年から華僑の経済活動を制限する政策を行っていたが、中国政府の反応は相当抑制的で、帰国要求のあったインドネシア華僑を帰国させただけにとどめた。外交面では西イリアン帰属問題におけるスカルノ政府の立場を支持し、マレーシアとの対抗政策も支持し、第二次アジア・アフリカ会議の立場に関してもインドネシア政府を支持した。スカルノ政府が国連脱退を宣言したことは、中国政府がスカルノ援助を強化した重要な理由の一つであった。1965年6月、周恩来総理がインドネシアを訪問し、スカルノ政府に5,000万ドルの緊急軍事援助と武器装備提供を約束した<sup>98</sup>。そのため、スカルノ政府はいわゆる「ジャカルター北京軸」を標榜するようになった<sup>99</sup>。「9・30事件」は、中国とインドネシアの関係にとって大きな転換点となった。続くスハルト政府はインドネシア共産党員と華僑を迫害した。各国の諸研究によると、少なくとも25～50万人が殺害さ

れ<sup>100</sup>、およそ13万6,000人余りの華僑が帰国させられたという。1967年10月30日、中国とインドネシアの国交は断絶した。東西冷戦終結後の1990年8月になってようやく、中国政府とインドネシア政府は「インドネシアの中国債務問題解決に関する協定」を締結し、外交関係を回復した。中国とインドネシアの関係悪化により、中国とマレーシア、シンガポール、フィリピン、タイなど東南アジア諸国間との関係が改善されることはなかった<sup>101</sup>。逆に、中国と東南アジア諸国間の利害衝突は、東南アジア冷戦の過程に影響を与える新たな要素となった。

以上から、東南アジアにおける冷戦構造に巨大な変動が生まれたことが分かる。ベトナム戦争における米国と中・ソの対立が、主に東西間の対立と、東南アジア冷戦におけるインドシナ地域の国際関係の発展という特徴を有したとするなら、インドネシア・マレーシア紛争期における米国、イギリス、日本、中国の相互関係の変化は、東西対立、および、植民地主義とナショナリズムの矛盾を示し、また東南アジア冷戦における海洋国家間の関係の発展を特徴付けていた。1960年代の東南アジア冷戦では、東西対立と地縁政治の対立が同時に存在し、「冷戦」と「革命」、「非植民化」と「経済開発」など、多くの国際政治経済の潮流が交差していた。実際、東南アジアの冷戦構造は多元的であった。ASEAN発足が、東南アジアの冷戦体制から開発体制への転換点であったとするなら（1991年のカンボジア内戦の終結と、インドシナ三カ国のASEAN参加により東南アジアの開発体制が確立した）、インドネシア債権国会議の影響は、その転換への道すじを開いたと評価できる。ベトナム戦争のプロセスだけで東南アジアの冷戦構造の変動を理解し、東南アジア冷戦の複雑な趨勢を分析するのは困難である。

[謝辞] 本報告ペーパー作成に当たって日本における多くの関連成果を参照した。特に宮城大蔵氏の研究『戦後アジア秩序の模索と日本』（創文社、2004年）から多くの示唆を得たことに対してお礼を申し述べたい。また菅英輝氏から懇切な書面コメントを頂戴したことに対しても感謝の意を表したい。

崔丕

## 註

- 1 本文は中国国家教育部人文社会科学重点研究基地の重大プロジェクト、「国際政治経済環境の変動と中国債務政策」（08JJD810157）の段階的な研究成果である。
- 2 米国政府の外交文書において、「インドネシア債権国会議」の英文の略語は2種類ある。ウィ

ルソン政権では「IGG」と表記され、ニクソン政権では「IGGI」の表記が使われ始めた。また「Inter—Governmental Group for Indonesia」との表記もある。参考：Agency for International Development (AID) administrator William Graud and Secretary of Agriculture Orville Freeman request President Lyndon B. Johnson's authorization for the Inter—Government Group (IGG) to endorse a \$500 million aid program for Indonesia, Oct 14, 1968. *White House Paper, Trend in U.S.—Japanese Relations During The Johnson Administration*, Jan 1, 1969. *Memorandum For The Chairman, NSC Review Group*, NSSM31:U. S. Policy Toward Malaysia / Singapore and NSSM 61 : Review of U. S. Policy Toward Indonesia, Oct 31, 1969. *Letter from President Richard M. Nixon to Indonesian President General Suharto regarding the importance the U. S. places on Indonesia's security and continuing economic development*, Jan 21, 1972. Declassified Documents Reference System, Famington Hill, Mich : Gale, 2009, CK3100508108, CK3100180903, CK3100547708, CK3100547719, CK3100517435. 2007年8月30日(平成19年)に公開された第20回日本外務省の外交記録文書で、「インドネシア債権国会議」に関する文書は(債権国会議関係 対インドネシア債権繰延会議関係、0120-2001-12651、マイクロフィルム分類番号:B'63034-5)、1966年7月-1967年2月の外交文書が収録されている。当時、日本外務省は「IGGI」を「対インドネシア債権国会議」と訳した。

- 3 1971年、オランダ外務省のPosthumusが、『インドネシア債権国会議』をロッテルダム大学出版社から出版した。作者は当時インドネシア債権国会議事務局の主任だった。50頁ほどの内容は、主に1967～1970年のインドネシア債権国会議の活動の記述である。彼はまた、1972年にオーストリア国立大学の『インドネシア経済研究公報』第8巻第2号でも『インドネシア債権国会議』の論文を発表したが、内容は著書と似ている。欧米の学者による冷戦期の日米関係研究では、日米とインドネシア債権国会議の関係を専門に研究した著書は見当たらない。第三世界と冷戦の関係は、冷戦史研究の新たな領域である。欧米の学者による第三世界と冷戦の最新の研究においても、西側国家がインドネシア債権国会議においてソ連と中国の債権問題をいかに解決したかに迫った研究はない。欧米の学者は主に、1965年以前の米国、英国、オーストラリア、ニュージーランドとインドネシア・マレーシア紛争の関係に注目しており、ベトナム戦争期の米国の対ベトナム政策と、英国の対マレーシア政策の相互関係を探ることを主なテーマとしている。日本の学者の戦後の日米関係に関する著書の中で、インドネシア債権国会議問題を扱ったものはない。首藤もと子、宮城大藏、波多野澄雄、伊藤晋らが、日本の東南アジア政策の発展という角度から、この問題について初歩的な探索を行っている。以下参照。G. A. Posthumus, *Inter Governmental Group on Indonesia*, Rotterdam : Rotterdam University Press, 1971. ; “Inter—Governmental Group on Indonesia”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Canberra : A. N. U., Vol. 8. no. 2. 1972, pp. 56-66. Michael Schaller, *Altered States : The United States and Japan since the Occupations*, New York : Oxford University Press, 1997. ; Roger Buckley, *U. S.—Japan Alliance Diplomacy : 1945-1990*, Cambridge : UK : Cambridge University Press, 1992. Odd Arne Westad, *The Global Cold War, Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: UK : Cambridge University Press, 2005. First Paperback Edition, 2007. John Subritzky, *Confronting Sukarno : British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian—Indonesian Confrontation, 1961-5*. London : Macmillan Press LTD, 2000. ; Saki Dockrill, *Britain's Retreat from East of Suez : The Choice between Europe and the World ?*, New York : Palgrave Macmillan, 2002. ; Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965*. UK : Cambridge University Press, 2002. Peter Busch, *All the Way with JFK ? Britain, the U. S., and the Vietnam War*, Oxford: Oxford University Press, 2003. ; Sylvia Ellis, *Britain, America, and The Vietnam War*, Westport : Praeger Publishers, 2004. 細谷千博 等編：『日米関係通史』、東京：東京大学出版会、1995年。細谷千博 等編：『日米関係

- 資料集1945-97』、東京：東京大学出版会、1999年。首藤もと子「国際援助フォーラムの政治的役割——IGGI 試論」、『法学論集』第50号、1995年、日本・駒沢大学、東京、411-450頁。
- 宮城大蔵『戦後アジア秩序の模索と日本』、東京：創文社、2004年。波多野澄雄、伊藤晋『現代日本の東南アジア政策』、東京：早稲田大学出版部、2007年。
- 4 *Secretary of state for air, Oct. 4, 1961. note*, PRO CAB 131/26, D (61) 66, Public Record Office, London. 1960年代、シンガポールは英国の海外における最大の軍事基地であった。シンガポール軍事基地の支出は、英国国防予算の15%を占めていた。なお以下、英国外交文書館の英国内閣会議文書、外交部文件、首相文書はそれぞれPRO CAB、PRO FO、PRO PREMと略す。
  - 5 John Subritzky, *Confronting Sukarno :British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian—Indonesian Confrontation, 1961-5*, London : Macmillan Press LTD, 2000, p. 26.
  - 6 Peter Busch, *All the Way with JFK ? Britain, the U. S., and the Vietnam War*, Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 14. 宮城、前掲、41頁。
  - 7 1959年12月、インドネシア政府は『オランダ企業国有化法』を公布した。当時、インドネシアの外国からの投資総額は約14億ドルであり、うち75% (約10.5億ドル)はオランダの資産であった。オランダの資産は、インドネシア工業生産の90%、対外貿易の60%を占めていた。宮城大蔵：『戦後アジア秩序の模索と日本』、東京：創文社、2004年、26-27頁。
  - 8 Central Intelligence Agency, *Communist Military Assistance to Indonesia discussed Report*, Sep 26, 1966. Declassified Documents Reference System, CK3100181954. 米国中央情報局によると、1957年から1966年6月に、インドネシアに対し、ソ連、チェコスロバキア、ポーランド、中国は13億ドル以上の軍事的援助を行い、うち9億9,000万ドルはソ連が援助し、ソ連製の武器購入に当てられていた。ソ連はインドネシアに総額3億3,100万ドルの援助を行った。
  - 9 宮城、前掲、48頁。
  - 10 島駐英大使から外相：「インドネシアの動向等に関する英外務省係官談話」、1965年2月5日、外務省外交記録、A'0209。東京：日本外務省外交史料館。以下、日本外務省の外交史料館所蔵の公文書については分類番号を記す。本論が主に使用した文書は2000 (平成12)年5月29日第15回公開、2002 (平成14)年12月24日第17回公開、2003 (平成15)年12月24日第18回公開、2005 (平成17)年2月25日第19回公開、2007 (平成19)年8月30日第20回公開の戦後日本外交文書である。
  - 11 John Subritzky, *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian—Indonesian Confrontation, 1961-5*, Macmillan Press LTD, 2000. pp. 54-56.
  - 12 *NSC171/1, United States Objectives And Courses Of Action With Respect To Indonesia, November 20, 1953. NSC5518, U. S. Policy On Indonesia, May 3, 1955.* Paul Kesaris ed., Documents of The National Security Council, Microfilm, First Supplement, University Publications of America Inc. 1984. Reel 1, Reel 3.
  - 13 *NSC5901, U.S. Policy On Indonesia, January 16, 1959.* Documents of The National Security Council, Microfilm, Second Supplement, University Publications of America Inc. 1987. Reel 2.
  - 14 *NSC Actions No. 179, Oct. 2, 1962.* Documents of The National Security Council, 1947-1977. University Publications of America Inc. 1980, Reel 5.
  - 15 経済協力局政策課：「(大臣、ラスク会談要領) 対インドネシア援助について」、1963年9月14日、「大平外務大臣欧米訪問関係一件」、外務省外交記録、A' 0357。「インドネシアに対する経済援助に関するDAC会議について」、1963年7月11日。武内駐米大使発大平外相宛：「DAC 極東地域会議の件」、1963年7月12日、19日。「本邦対インドネシア経済技術協力関係緊急援助関係」、外務省外交記録、E' 0214。
  - 16 竹内大使発外相宛：「最近のインドネシア情勢」、1964年12月23日。「インドネシア内政並びに

- 国情関係雑件」、外務省外交記録、A' 0210。
- 17 波多野、伊藤、前掲、80-81頁。
- 18 *FO Minute, Nov. 21, 1962*. FJ1052/21, FO371/164976. Foreign Office Files for Japan and the Far East, Series Two: British Foreign Office Files For Post—War Japan, Adam Matthew Publications, 2005. Reel 111. *Minute of Conversation between Home and Ikeda, Apr. 8, 1963*, FJ1052/27, FO371/170759. Reel 121.
- 19 アジア局南東アジア課:「インドネシアの一般国内政情」、1962年8月20日、1962年11月23日、「インドネシア内政並びに国情関係雑件」、外務省外交記録、A' 0208。
- 20 波多野、伊藤、前掲、93頁。
- 21 *Minute by Peck, Sep. 23, 1963*. FJ1022/15, FO371/170749, Reel 119.
- 22 *Tokyo to DOS, Sep. 21, 1963*. Central Foreign Policy Files, Japan, 1963-1966. POL, 32-1. Washington D. C.: National Archives.
- 23 Rusk to Tokyo Embassy, Nov. 26, 1963. The Lyndon B. Johnson National Security Files, Asia and the Pacific: National Security Files, 1963-1969. University Publications of America, 1993. Reel 9.
- 24 *High Commissioner Canberra to CRO, Oct. 14, 1963*. FJ1061/14, FO371/170760, Reel 121.
- 25 *Australian Embassy in Tokyo to CRO, Sep. 20, 1963*. FJ1061/11, FO371/170760, Reel 121.
- 26 *Tokyo to FO, Feb. 5, 1964*. PRO FO371/176005, FJ1022/11. *Tokyo to Peck, Feb. 24, 1964*. FJ103145/5, FO371/176011, Reel 128.
- 27 *Cortazzi to Cable, Feb. 5, 1964*. FJ1022/11; *Wright to Henderson, Mar. 23, 1964*. FJ1022/19; *Rundall to FO, Apr. 22, 1964*. FJ1022/23, FO371/176005, Reel 127. 「池田計画」は外務省審議官の黄田多喜夫が提出した建議をもとにしている。「池田計画」にはフィリピンのサバ帰属問題において国連調査団の結果に同意すること、英国と日本がそれぞれ義務を負うとことなどの内容が加えられている。
- 28 *Rundall to FO, June 9, 1964*. FJ113162/15, FO371/176026, Reel 130.
- 29 *Rundall to FO, May 3, 1964*. FJ1051/44. *Rundall to Butler, May 8, 1964*, FJ1051/55. *Cortazzi to MacLehouse, May 8, 1964*. FJ1051/54. FO371/176016, Reel 129.
- 30 南東アジア課:「インドネシアの政情および日イ関係の現状」、1965年5月29日、外務省外交記録、A' 41054。
- 31 John Subritzky, *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian—Indonesian Confrontation, 1961-5*, p. 141.
- 32 *Bundy and Thompson, NSC Staff to Johnson, Mar. 24, 1965*. FRUS, 1964-1968. Vol. 26. p. 253.
- 33 *Bundy to Johnson, Apr. 26, 1965*. FRUS, 1964-1968. Vol. 26, p. 264.
- 34 *Report from Banker to Johnson, undate*, FRUS, 1964-1968, Vol. 26, p. 264.
- 35 米国内務院によると、インドネシア共産党の反米活動は最終的にインドネシアと米国の国交断絶に導きかねない。インドネシアにおける米国の利益をいかに保護するかについて、内務院内部では、日本に相応の責任を求めることが可能か否か、討論されたという。*Tokyo to DOS, June 30, 1965. DOS to Djakarta / Tokyo, June 30, 1965*. The Lyndon B. Johnson National Security Files, Asia and Pacific: National Security Files, 1963-1969. University Publications of America, 1993. Reel 9.
- 36 *British memorandum regarding repercussion in Southeast Asia due to the 8/9/65 Malaysian Constitutional order establishing Singapore as an independent and sovereign state, Sep 2, 1965. Summary of quadripartite talks between the U. S., Australia, New Zealand, and Great Britain concerning on the repercussions in Southeast Asia over the 8/9/65 official*

- separation of Singapore from Malaysia*, Sep 2, 1965. Declassified Documents Reference System, CK3100469437-CK3100469451. CK3100489843-CK3100489857.
- 37 *Minutes of a Cabinet Meeting Held at the Culdrose Royal Naval Air Station, Cornwall (MISC, 76/1 st Meeting)*, August 15, 1965. PRO CAB 130/239. 英国政府がシンガポールからの軍撤退を考える中で、英国の駐マレーシア官僚は西オーストラリアにおける代替基地建設構想を提出した。シンガポールの軍撤退以後、東南アジアにおける影響力を維持するため、英国外交部副大臣は「東南アジア中立化」構想、つまり東西主要国家が東南アジア各国の領土不可侵と国境線の現状維持を守る案を提出した。東南アジアの中立化を実現することができれば、西側国家は大規模な経済技術援助を行う。これにより、東南アジア各国は「健全な政治、経済と社会発展」を実現し、「共産主義が広がるのを防ぐ」ことができるとした。1965年6月、英国の内閣は徐々にシンガポールとマレーシアから軍を引き揚げることを決定し、以後は太平洋と「オーストラリア・ニューゼaland・アメリカ条約」のメンバー国との協力において限定的な役割のみを担った。*Note for Foreign Secretary, British Policy Towards South—East Asia, D1051/99, October 30, 1964*. PRO FO 371/175069. *Cabinet Defense and Oversea Policy Committee, British Policy Towards South—East Asia, Memorandum by the Foreign Secretary, OPD (64) 10, November 19, 1964*. PRO PREM 13/430. *OPD (65) 123, 25 August, 1965*. PRO CAB 148/22. *OPD 37 th Meeting, 31 August, 1965*. PRO CAB 148/18.
- 38 *Records of a Conversation Between Prime Minister and the U. S. Under Secretary Mr George Ball in London, September 8, 1965*. PRO PREM 13/431. .
- 39 *FO to Tokyo, 19 Aug, 1965*. PRO FO371/181501, IM1042/136G.
- 40 斉藤大使：「佐藤総理に対する報告の件」、1965年11月、外務省外交記録、A' 0211。
- 41 アジア局南東アジア課：「インドネシア軍部（右派）に対する援助」、1965年10月7日、外務省外交記録、A' 0211。
- 42 「新事態に即応する対インドネシア経済安定援助の構想（案）」、1965年10月26日。「新事態下のインドネシアにおける対イ経済援助問題の動き」、1965年10月26日、外務省外交記録、A' 0211。
- 43 アジア局：「インドネシアに対する緊急援助」、1965年11月1日、外務省外交記録、A' 0211。
- 44 アジア局：「インドネシアに対する緊急援助」、1965年11月26日、外務省外交記録、A' 0211。
- 45 「9・30事件」後、中国政府はインドネシアに提供予定だった3,000万ドルの貸取をやめた。1965年11月5日、インドネシアの駐日大使が川島正次郎を訪れ、日本政府に3,000万ドルの借款提供を求め、紡績購入の支払いを行いたいとの申し入れを行った。斉藤大使はこの要求を断った。アジア局南東アジア課：「インドネシアに対する衣料クレジット」、1965年11月6日。斉藤大使発外相宛：「ハルソノ駐日大使と川島副総裁の談話」、1965年11月20日。アジア局：「インドネシアに対する緊急援助」、1965年11月18日、26日。外務省外交記録、A' 0211。
- 46 椎名外相発斉藤大使宛：「インドネシア政府からの米の供給要請について」、1965年11月30日。斉藤大使発外相宛：「インドネシア府からの米の供給要請について」、1965年12月3日。外務省外交記録、A' 0211。
- 47 斉藤大使発外相宛：「インドネシア向け輸出保険の免責措置等について」、1966年1月12日、外務省外交記録、E' 0054。
- 48 宮城、前掲、199、200、203頁。
- 49 斉藤大使発外相宛：「対インドネシア緊急援助について」、1966年3月15日。外務省外交記録、E' 0054。
- 50 *Records of a meeting—Foreign Secretary, Defense Secretary and US Secretary of State and Defense in Washington, Jan. 27, 1966*. PRO PREM 13/2718.
- 51 *FO to Washington, Nov. 6, 1965*. PRO FO 371/181456.
- 52 *FO to Washington, Nov. 9, 1965*. PRO FO 371/181456.
- 53 *FO to Washington, Nov. 9, 1965*. PRO FO 371/181456.

- 54 *Short term policy towards Indonesia, Nov. 29, 1965*. PRO FO 371/181457. IM 1016/59/G. 1965年8月13日、米国政府は英国に対し、シンガポールから徐々に軍を引き揚げるという計画は「全く考慮に値しない」と述べた。東南アジアにおける西側諸国の政治的地位が揺らぎ、米国のベトナム、フィリピンにおける地位を脅かし、ひいてはシンガポールが中国共産党の支配となり、「アジアのキューバ」になりかねないとした。Letter from Defense Secretary to Prime Minister, "Malaysia", August 13, 1965. PRO PREM 13/431.  
*Short term policy towards Indonesia, Nov. 29, 1965*. PRO FO 371/181457, IM 1016/59/G. ; FO to Washington, Dec. 4, 1965. PRO FO 371/181457. *Short term policy towards Indonesia, Dec. 7, 1965*. PRO FO 371/181457.
- 55 *Policy towards Indonesia, Nov. 3, 1965*. PRO FO 371/181456, IM 1016/34/G.
- 56 *Summary of pointers from discussions on 1 & 2 December, 1965. Amongst Australian, British, New Zealand and United States officials, undated*, PRO FO 371/181457.
- 57 *Johnson Administrative History of the Department of State, Vol.I. Chapter 3, Part D: Bilateral Relations with Western Europe—Great Britain*, Declassified Documents Reference System, CK3100204000, CK3100204005.
- 58 *Records of Discussion in Canberra, Defense in the Far East, February 1-2, 1966*. PRO PREM 13 / 889.
- 59 *Memorandum For The Chairman, NSC Review Group, NSSM31: U. S. Policy Toward Malaysia / Singapore and NSSM61: Review of U. S. Policy Toward Indonesia*, Oct 31, 1969. Declassified Documents Reference System, CK3100547666.
- 60 宮城、前掲、213頁。米国中央情報のインドネシア外債の計算は以下を参照：*Indonesia's Foreign Debt Crisis, Transmittal Memorandum, William N. Morell, Jr. Dir. Office of Research and Reports, to Bromley K. Smith, Exce. Secy., NSC*, May 25, 1966. Declassified Documents Reference System, CK3100416715-CK3100416722.
- 61 外相から在オランダ大使：「対インドネシア債権問題」、1966年2月11日、外務省外交記録、E' 0054。
- 62 外相から斉藤大使：「対インドネシア援助に対する在京英大使と事務次官の会談要旨」、1966年3月9日、外務省外交記録、E' 0054。
- 63 在英・島大使発外相宛：「対インドネシア経済援助（英の見解）について」、1966年5月16日。在インドネシア・高松大使発外相宛：「独イ経済関係についての内話」、1966年5月24日。在オランダ・後宮大使発外相宛：「対インドネシア経済援助問題」、1966年5月17日。ボン・内田大使発外相宛：「対インドネシア緊急援助について」、1966年5月13日。外務省外交記録、E' 0054。
- 64 斉藤大使発外相宛：「インドネシアの対外債務支払いについて」、1966年2月10日、1966年2月11日。外務省外交記録、E' 0054。
- 65 *DOS to Djakarta, Tokyo, Bonn, Feb. 5, 1966*. RG 59, Central Foreign Policy Files, 1964—1966. POL, Political Affairs & Relations, Indonesia, POL, National Archives. 在西独・内田大使発外相宛：「対インドネシア債権処理について」、1966年3月30日。外務省外交記録、E' 0054。
- 66 在西独・内田大使発外相宛：「対インドネシア救急援助について」、1966年4月21日、外務省外交記録、E' 0054。
- 67 *DOS to Djakarta, Tokyo, Bonn, Feb. 5, 1966*. RG 59, Central Foreign Policy File, 1964—1966. POL, Political Affairs & Relations, Indonesia, POL, National Archives. 1966年3月25日、政策設計委員会は米ホワイトハウスにインドネシア経済の救助、安定、再建に関する緊急計画を提出した。報告は140頁にもおよび、インドネシア経済の現状について幅広い分析を行い、米国政府のインドネシアに対する援助の歴史的教訓で締めくくり、スハルト政府援助策を順序立てて述べた。参照：*A Contingency Plan for Rescue, Stabilization and Rehabilitation*

- of the Indonesia Economy, Memorandum, Robert H. Johnson, Policy Planning Council, to State, AID, and White House officials, March 25, 1966. Declassified Documents Reference System, CK3100363567-CK3100363706.*
- 68 外相から在米武内大使：「対インドネシア経済援助に関する米国の見解について」、1966年5月9日。外務省外交記録、E' 0054。
- 69 *DOS to Djakarta, Mar. 17, 1966.* FRUS, 1964-1968. Vol. 26, pp. 422-424.
- 70 経済協力局：「我国の対インドネシア援助方針」、1966年5月2日、外務省外交記録、E' 0054
- 71 経協経：「対インドネシア経済援助に関する米国の見解について」、1966年5月9日。外務省外交記録、E' 0054。
- 72 経協経：「在京米国大使館よりのトーキング・ペーパー（訳文）」、1966年5月25日。外務省外交記録、E' 0054。1966年5月、米国外務大臣は国務院内部の談話の中で、日本による米国のインドネシア石油権益の取奪防止を意見した。1966年9月、米国外務大臣が日本通産省の三木武夫大臣と会談した際、遠回りに述べた。米国内には日本がこの機会に米国のインドネシアにおける石油権益を奪おうとしているのではないかという疑念がある。日本政府が多国間の機関を通してインドネシアへの援助を行うことを希望する。*Memo. Of Conversation, Rusk and Miki, Sep. 6, 1966.* National Security Archives : Japan and the United States : Diplomatic, Security, and Economic Relations, 1960-1976. The National Security Archives, 2001 (以下NSAと記す)、NSA 583. Rusk to DS, May 12, 1966. NSA 562. 米国外務省のソ連の動向に対する分析と判断は以下を参照：CIA Special Report, Soviet Policy Toward Indonesia since 1965. Jan 17, 1969. Declassified Documents Reference System, CK3100277139.
- 73 外務省：「対インドネシア経済援助について」、1966年5月6日、外務省外交記録、E' 0054。
- 74 為替金融課：「外務省案対インドネシア援助方針に対する通産省意見」、1966年5月7日、外務省外交記録、E' 0054。
- 75 外務省：「対インドネシア経済援助に関する対処方針（案）」、1966年5月18日。外務省外交記録、E' 0054。
- 76 外務省：「対インドネシア緊急援助暫定案について」、1966年5月28日、外務省外交記録、E' 0054。
- 77 外務省：「インドネシア対策に関する発言要領（案）」、1966年5月28日。南東アジア課：「ハメック・ブオノ副首相の佐藤総理、椎名大臣ほか日本側諸閣僚との会談要録」、1966年5月28日、外務省外交記録、E' 0054。インドネシア政府は西側諸国から8,000万ドルの援助を獲得することを望んでいた。1965年のインドネシアの輸入総額と日本の比重計算によると、日本はインドネシアの輸入総額の30%を占めており、そのため日本政府は3,000万の借款提供を決めた。
- 78 インドネシア輸出制度における輸出ボーナス「BE」（Bonus Export）制度によると、インドネシア政府が援助国から商品を輸入する際は、具体的な商品の種類をインドネシア政府の作成したリストに沿って行われる必要がある。
- 79 *DOS requests Johnson authorize U. S. delegation at the 2/23/67 Amsterdam meeting of potential aid donors to Indonesia to make aid commitments in principle.* Feb 16, 1967. Declassified Documents Reference System, CK3100460924. *NSC Report on Indonesia*, August 9, 1967. Declassified Documents Reference System, CK3100184058. うち、米国援助額は6,500万ドル、日本援助額は6,000万ドル、ドイツ連邦の援助額は2,900万ドル、オランダは2,800万ドルである。その他を英国、カナダ、オーストラリア等が分担する。
- 80 *Memorandum, The Vice President to The President*, November 13, 1967. Declassified Documents Reference System, CK3100188941. ; *Memorandum For The President : Aid to Indonesia in CY 1968*, November 15, 1967. Declassified Documents Reference System, CK3100180848. 1967年11月15日、佐藤栄作首相とウイルソン大統領が会談を行った。佐藤首相はインドネシアの援助総額の3分の1の引き受けに同意した。*Memo of Conversation*, Nov. 15, 1967. NSA 841. *Sato—Johnson talks, U. S.—Japan Relations and Security*

*Problem*, Nov. 15, 1967. NSA 842. インドネシア債権国会議の1966年7月19日から1968年10月21日期間の活動については以下を参照。Department of State, *Johnson Administrative History of the Department of State, Vol. I. Chapter 7, Section L—Indonesia*, Declassified Documents Reference System, CK3100042859—CK3100042863。この文書には期日が載っていない、1994年2月9日公開。インドネシア債権国会議の1969年4月14日から1970年12月16日の期間の活動については、以下を参照。*Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon, U. S. Position at April 14 Inter—Governmental Group (IGGI) Meeting on Indonesia, April 1, 1969. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, U. S. Aid to Indonesia in 1970, December 22, 1969. Memorandum From the Acting Executive Secretary of the Department of State (Brewster) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Current Status of the Multilateral Development Effort for Indonesia, December 24, 1970. Foreign Relations of The United States, 1969-1976, Vol. XX, Southeast Asia, 1969-1972. United States Government Printing Office, Washington D. C. 2006. pp. 566-572. pp. 603-605. pp. 690-692.*

- 81 首藤、前掲論文、425-431頁。インドネシア・マレーシア紛争終結後、インドネシアは東ティモールに勢力を拡大した。1980年代、インドネシアの陸軍が東ティモール独立派を鎮圧した。1991年11月、「サンタクルス虐殺事件」が起ると、オランダ、カナダ、デンマークの三カ国はインドネシアに対する新たな援助提供を停止したが、日本は援助を続けた。オランダ政府は現行の援助を停止した上、インドネシア債権国会議の主催と次回の召集を行わないという決定を行った。そのためインドネシア債権国会議は解散となり、世界銀行が主催し、「インドネシア協商組織 (CGI)」がつけられた。1992年から1994年の間、インドネシア政府に計152億5,060万ドルの援助が行われた。うち1992年は49億4,000万ドル、1993年は51億1,060万ドル、1994年は52億ドルであった。波多野、伊藤、前掲、278頁。
- 82 インドネシア政府と債権国が署名した二国間協定および返済債務額は以下のとおり。(1) オランダ：1970年7月、4,800万ドル；(2) フランス：1970年12月、11,000万ドル；(3) 米国：1971年3月、2億1,500万ドル；(4) ドイツ連邦：1971年3月、1億6,000万ドル；(5) 日本：1971年6月、8,600万ドル；(6) イタリア：1971年12月、1億2,000万ドル；(7) 英国：1972年10月、3,270万ドル；(8) ルーマニア：1971年1月、1,610万ドル；(9) ドイツ民主共和国 (東ドイツ)：1971年5月、7,600万ドル；(10) チェコスロバキア：1971年6月、7,800万ドル；(11) ポーランド：1971年6月、1億8,700万ドル；(12) ユーゴスラビア：1974年2月、1億3,000万ドル。(13) ソ連：1970年8月、金額不明。スカルノ政権期のソ連の債務は1970年12月から30年内償還で、年利率2.5%だった。参照：前掲『法学論集』第50号 (1995年)、439-440頁。2003年11月12日、米国政府は1966年12月20日、米国駐インドネシア大使が国務院に提出した『インドネシアと共産党国家関係に関する年度報告』を公開した。インドネシア銀行の統計資料に基づく、1966年6月までにインドネシア政府の中長期債務の総額は22億5,000万ドル、短期債務総額は3億7,200万ドルである。うち西側国家の債務総額は13億5,000万ドル、ソ連側の国家に対する債務総額は12億7,200万ドルであった。ソ連グループに対する未返済の債務のうち、中長期債務は12億900万ドル、短期債務は5,900万ドルであった。国別にみると、具体的な数字は以下の通り。ソ連：9億5,700万ドル；ポーランド：1億700万ドル；東ドイツ：7,100万ドル；チェコスロバキア：7,300万ドル；ハンガリー：2,200万ドル；ルーマニア：1,400万ドル；ブルガリア：400万ドル；中国：2,400万ドル。中国政府の対インドネシア政府への借款で、すでに履行した協定は2項目あり、1956年の1,620万ドル貿易赤字資金と1958年の1,120万ドル紡績品と稲米専用借款であった。中国政府とインドネシア政府が協議を行い、既に終了した借款は3項目、つまり1961年の経済開発貸款3,000万ドル、1965年1月の5,000万ドル貸款、1965年9月30日の1億ドル貸款だった。*U. S. Ambassador Marshall Green provides an annual report on Indonesian relations with Communist Countries*, Dec

- 20, 1966. Declassified Documents Reference System, CK3100545437, CK3100545343, CK3100545344. インドネシア政府のソ連政府への債務未返済総額について、1966年インドネシアとソ連は議定書に調印し、以下を約定した。インドネシア政府はソ連政府に、本来は1963～1968年間に返済を行うべき3億5,000万ドルの債務を、1969年から13年間で分割返済すること。Indonesia's Foreign Debt Crisis, Transmittal Memorandum, William N. Morell, Jr. Dir., Office of Research and Reports, to Bromley K. Smith, Exec. Secy, NSC, May 25, 1966. Declassified Documents Reference System, CK3100403007. 西側諸国がインドネシア債権国会議を開催して以降、インドネシア政府とソ連政府は債務返還問題を引き続き討論していた。インドネシアは返還期限の延長、債務利息の免除を申し出たが、ソ連は1966年の議定書を基礎とし、債務利息の免除は不可能であるとした。Telegram From Secretary of State Rogers to the Department of State, September 26, 1969. Foreign Relations of The United States, 1969-1976. Vol. XX. Southeast Asia, 1969-1972. p. 591.
- 83 Memorandum of Conversation, President Suharto's Washington Visit—Second Concurrent White House Talk, May 28, 1970. Foreign Relations of The United States, 1969-1976, Vol. XX. Southeast Asia, 1969-1972. United States Government Printing Office, Washington D. C., 2006. p. 652.
- 84 Summary, Foreign Relations of The United States, 1969-1976, Vol. XX. Southeast Asia, 1969-1972. United States Government Printing Office, Washington D. C., 2006. pp. 2-3.
- 85 細谷、前掲、633-699頁。
- 86 White House Paper, Trend in U. S.—Japanese Relations During The Johnson Administration, Jan 1, 1969. Declassified Documents Reference System, CK3100180902.
- 87 インドネシアへの援助以外にも、1968年に日本外務省は「インドシナ復興期基金」計画を討論した。計画は、今後2年間で日本、米国、その他国家がそれぞれ基金の1/3を担い、毎年インドシナに2億ドルの無償援助を行い、インドシナの戦後復興に当てるという内容であった。援助対象国にはラオス、カンボジア、南ベトナムに加え、北ベトナムも含まれており、予定援助国にはソ連が含まれていたが、中国は含まれていなかった。ソ連がこの援助計画に参加した場合には、北ベトナムは多国間の国際援助計画を受けることとなり、基金の総額は2億6,000万ドル規模にのぼった。Owen to Rusk, Jan. 9, 1969. NSA 1036. 1972年1月、佐藤栄作首相は米国ニクソン大統領との会談の際に正式にこの計画を提出した。しかしこの時、援助国に中国が加わっていた。米国政府の基本立場は以下の通り。ベトナム戦争終結前は、日本、北ベトナム間の貿易関係と国家関係は最低限に保つべきであり、日本は南ベトナムに対する援助を積極的に行うべきである。将来のインドシナ復興援助においては、米国と日本がそれぞれ援助総額の1/3を負担することを承諾する。The Japanese Role in Indochina Reconstruction and Rehabilitation (Briefing Paper), July 1973, NSA 1762..
- 88 首藤、前掲論文、432-433頁。
- 89 Office of Japanese Affairs, Cooperation in Economic Development of the Developing Countries (Background Paper), Sep. 7, 1967, NSA 723.
- 90 うち1971年度は36億円、1972年度は18億円、1973年度は34億円。1972年度と1973年度の援助額は以後、インドネシアの援助資金項目に組み入れた。
- 91 首藤、前掲論文、431、434頁。エネルギー建設項目の借款はそれぞれ以下の通り：(1) 1973年度のエネルギー借款は620億円で10年期限、石油原油で返済。(2) 1974年度の液化天然ガス借款は、560億円で20年期限、液化天然ガスで返済。(3) 1976～1982年阿薩漢アルミニウム工場建設には、4,110億円。(4) 1979～1981年のASEAN工業化項目は、462億円の借款で輸出入銀行の融資145億円。
- 92 宮城、前掲、234頁。
- 93 赤根谷達雄、『日本のカッター加入問題』、東京：東京大学出版会、1992年、257-268頁。
- 94 崔丕：『美国亞洲太平洋集体安全保障体系的形成与英国（1950-1954年）』、華東師範大学国際冷

- 戦史研究中心：『国際冷戦史研究』、第1輯、上海・華東師範大学出版社2004年12月出版、2-27頁。
- 95 1968年1月16日、ウイソソン英首相は議会で以下を宣言した。1971年12月31日以前に、英国はマレーシアとシンガポールの軍すべてを撤退させる。同時に、英国、マレーシア、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドの五カ国会議を開催し、英国の撤軍後の情勢について討論を準備する。1968年1月24日、英国の駐東南アジア条約組織の代表が以下の声明を発表した。「英国政府は資源の許容範囲内で、引き続き東南アジア条約組織の業務を履行し続ける」。1968年6月から、英、マレーシア、シンガポール、豪、ニュージーランドの五カ国代表が五カ国防衛協定締結問題の具体的な討論を始めた。1968年4月2～5日、米国、オーストラリア、ニュージーランドの三カ国代表はウェリントンで会議を行い、英国がマレーシア、シンガポールから軍を撤退させた後の当該地区の安全政策について話し合った。一方、米国政府の基本政策は、「マレーシア、シンガポールの安全を直接負うのを避け」、「英国、マレーシア、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドの五カ国が新たな防衛協定を結ぶことを支持し、マレーシアとシンガポールの安全を保障する。特にオーストラリアの働きに期待する」というものであった。参照：Background paper for U. S. visit of British Prime Minister Wilson 2/68: Security arrangements in Malaysia / Singapore area. Feb 2, 1968. Position paper for the U. S. in Preparation for the Australia, New Zealand, and U. S. (ANZUS) meeting to be Held in Wellington, New Zealand, from 4/2-4/5, 68. March 27, 1968. Declassified Documents Reference System, CK3100064408—3100064411, CK3100548101—3100548103, CK3100338337。
- 96 Saki Dockrill, *Britain's Retreat from East of Suez : The Choice between Europe and the World ?*, New York : Palgrave Macmillan, 2002, P. 225. 2004年3月29日に公開された米国ニクソン政府時期の「国家安全研究備忘録31」において、英国、マレーシア、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール五カ国防衛協定を“Five Power Commonwealth Defense Group”と称した。参照：Memorandum For The Chairman, NSC Review Group, NSSM31: U. S. Policy Toward Malaysia/Singapore and NSSM61: Review of U. S. Policy Toward Indonesia, Oct 31, 1969. Declassified Documents Reference System, CK3100547666。
- 97 永野隆行「東南アジア安全保障とイギリスの戦略的関与」、小島朋之、竹田いさみ編『東アジアの安全保障』、東京：南窓社、2002年、91-92頁。
- 98 宮城、前掲、142頁。
- 99 Department of State, *Johnson Administrative History of the Department of State, Vol. I. Chapter 7, Section L—Indonesia*, Declassified Documents Reference System, CK3100042852。
- 100 Robert Cribb ed., *The Indonesia Killings 1965—1966: Studies from Jawa and Bali*, Clayton, Victoria : Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1990. p. 246. 筆者の計算では死傷者は75万人に達した。1976年7月10日、スハルト政府の発表による死傷者数は45～50万人である。Tempo, July 10, 1976. 米国の学者クローチによると、死傷者数は約25～50万人である。Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca : Cornell University Press, 1985. pp. 58-61.
- 101 田増佩主編：『改革解放以来的中国外交』、北京：世界知識出版社1993年出版、33-77頁。

訳 吉川 純恵（早稲田大学大学院）

## 遅れてきた人道主義

### —アメリカ「プエブロ」号危機秘密交渉をめぐる策略について

梁 志

1968年初頭、アメリカと北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）の間に発生した「プエブロ（Pueblo）」号危機は、アメリカが社会主義国家との長期間にわたる二国間交渉を通して解決した、冷戦期では唯一の突発的事件であった。関連公文書の公開に伴い、近年、国内外の学術界は「プエブロ」号危機をめぐる秘密交渉に注目し始め、交渉の基本的なプロセスを明らかにすると同時に、米朝双方の交渉策略及び国際危機交渉にとっての表現を再考についても分析した<sup>1</sup>。本文は、先行研究を踏まえた上で、アメリカの各種対外関係の文書を総合的に利用し、旧ソ連・東欧の公文書を補足的に用いて、ワシントンの「プエブロ」号危機秘密交渉の政策決定プロセスを詳しく描き出し、さらに、ほとんど注目されてこなかった「ワルンク（Paul C. Warnke）提案」を手掛かりに、冷戦という政治的要因が人道主義の衝動を抑圧するという、より普遍的な現象と問題について議論する。

#### 1 「プエブロ」号危機の発生と板門店秘密交渉の開始

1950年代以降、無線諜報（SIGINT）<sup>2</sup>は日増しにアメリカの国家安全確保のための重要な情報源となった。1965年、アメリカ海軍省は単独で、小型貨物船を「環境調査艦（Auxiliary General Environmental Research）（AGER）」に改造する計画を立ち上げ、「バナー」号（AGER-1）、「プエブロ」号（AGER-2）、「バーム・ビーチ」号（AGER-3）が相次いで誕生した。その主な任務は、目標国家の近海で電波情報と海洋情報を収集することであった<sup>3</sup>。1966年秋、朝鮮半島は緊迫した状況となり、非武装地帯での武力衝突が著しく増加した<sup>4</sup>。1967年に入ると、情勢がさらに悪化した。アメリカの9月17日のある統計報告によれば、この年、す

でに300件を超える武力衝突事件が発生し、米韓軍の死傷者は300人近くに上っていた。なかでも、8月は「朝鮮停戦協定」が結ばれて以降、武力衝突の回数が最も多く、「国連軍」司令部の死傷者が最も多い月となった。対照的に、1966年は比較的平穏な年で、衝突事件はわずか42件、米韓軍の死傷者数は70人未満であった<sup>5</sup>。7月21日、「国連軍」総司令官兼駐韓米軍総司令官のチャールズ・ボネスティール（Charles H. Bonesteel III）は、太平洋米軍総司令官ユリシーズ・シャープ（Ulysses S. Grant Sharp）宛ての電報の中で、北朝鮮が「浸透」と攻撃的行為及び戦争宣伝を強化したことは北朝鮮が韓国に対して「転覆戦争」を発動していることを表すと指摘し、特別国家情報評価（Special National Intelligence Estimate）（SNIE）の形で大至急、北朝鮮の「転覆と通常戦争」を発動する能力と意図について評価するよう提案した<sup>6</sup>。アメリカ国務省も北朝鮮の非武装地帯での「転覆活動」に慌て、アメリカは北朝鮮の軍事発展レベルについてほとんど何も知らないと騒いだ。そのため、10月25日に、アメリカ情報委員会（U.S. Intelligence Board）（USIB）は、北朝鮮が「最近韓国後方で行った一連のテロと破壊活動」のため、北朝鮮に対する政治、経済と軍事の発展状況に対する情報収集を強化すべきであると表明した。また、国防情報局（Defense Intelligence Agency）（DIA）は、クリティカル・コネクション・プロブレム・コミッティー（Critical Collection Problems Committee）に対して、対北朝鮮情報工作の欠陥を報告した<sup>7</sup>。そこで、アメリカの日本駐在海軍総司令官は、北朝鮮を「プエブロ」号の処女航海の主な目標にすることを提案した。その任務は、北朝鮮東海岸における電子情報収集の環境を調べ、北朝鮮海軍の活動状況を分析し、対馬海峡におけるソ連海軍の動向を監視し、公開情報の収集活動に対するソ連と北朝鮮の反応を試し、ソ連と北朝鮮軍の配置転換の状況について報告し、あわせて自らの能力を評価するというものであった。1968年1月2日、統合参謀本部会議は太平洋米軍司令官に対して、「プエブロ」号行動計画が許可されたと通告した<sup>8</sup>。

1968年1月11日、「プエブロ」号は日本の佐世保港を離れ、任務を開始した。23日午前、「プエブロ」号はいつものように元山港の近くを渡航し、電子情報の収集を行い、すべてが平静であった。昼食時、航行信号担当の士官が遠方に北朝鮮 SO-1 型対潜哨戒用の駆潜艇が全速で近づいているのを発見した。駆潜艇は「プエブロ」号から約500ヤードほどの距離まで来

ると、時計回りに回り始め、国際信号旗で「プエブロ」号の国籍を聞いた。船長のロイド・ブッチャー(Lloyd M. Bucher)はそれを無視した。15分後、更に3隻のソ連製北朝鮮P-4魚雷艇がハイスピードで「プエブロ」号に近づいてきた。「プエブロ」号の船員は依然としてこれをいつもの嫌がらせと見做した。突然、北朝鮮駆潜艇は信号旗で、「停まれさもないと攻撃する」と命令した。「プエブロ」号は、「我々の船は国際水域にあり、明日までここにとどまる」と答えた。しばらくすると、2機のソ連製北朝鮮ミグ戦闘機が「プエブロ」号の上空に飛来し、更に1隻の駆潜艇と1隻の魚雷艇が元山港を出港した。北朝鮮側は素早く上船の準備を整え、「プエブロ」号は加速して逃げ出し、船員は緊急破壊に着手した。北朝鮮側は「プエブロ」号を攻撃し、「プエブロ」号は拿捕され、船員1名が死亡し、4名が負傷した<sup>9</sup>。

「プエブロ」号危機が勃発した後、米朝双方とも激しく反応し、一触即発の状態となった。アメリカの具体的な対応措置は以下の通りであった。北朝鮮の言い分に反論し、「プエブロ」号は公海で拿捕されたもので、北朝鮮の行為は国際法違反で、直ちに船員を釈放し船を返して謝罪すべきである。アメリカは賠償請求の権利を持つ。ソ連と日本に対して、北朝鮮に圧力をかけて危機の解決に協力するよう要請する。外国駐在の全外交官に対して駐在国の支持を得るよう指示する。軍事停戦委員会を通して北朝鮮と直接対話する。国連安全保障理事会に「プエブロ」号について議論するよう要請する。朝鮮戦争停戦中立監察委員会と国際赤十字にこの事件に介入するよう要請する。西太平洋に361機の飛行機を派遣して元山に対して空中偵察を行い、予備役を招集し、軍人の服役期間を延長する<sup>10</sup>。

北朝鮮も弱みを見せなかった。政府声明の形式で、「プエブロ」号が北朝鮮領海に侵入したのは朝鮮に対する公然たる侵略であり、国連はこの事件を処理する権限を持たないと指摘した。また、船長とその他の船員が犯罪行為を認めた声明を公表し、犯罪を厳しく罰すると脅した<sup>11</sup>。ソ連部長会議主席コスイギンに書簡を送り、「ジョンソン集団はいつでも朝鮮に対して軍事的冒険を行う可能性がある」と指摘し、もしアメリカが攻撃を始めたら、「ソ連政府と友好ソ連人民が我々と肩を並べて戦い、侵略者を撃退するよう」希望した<sup>12</sup>。また、ソ連政府には引き続き国連安保理の議論の様子を朝鮮に知らせるよう要請した<sup>13</sup>。さらに、北朝鮮はすべての社会主義国にこの事件を通告し、全力で北朝鮮の行動と立場を支持するよう要

請した<sup>14</sup>。そして、朝鮮人民軍、労農赤衛隊及び全国人民に戦闘準備を整えるよう命令した<sup>15</sup>。

1月27日、事態に変化が生じた。朝鮮軍事停戦委員会北朝鮮側代表の朴正国 (Pak Chung-kuk) は、中立監察委員会 (Neutral Nations Supervisory Commission・NNSC) のチェコスロバキアとポーランド代表団の団長代理を開城 (Kaesong) に招待して会談を行い、彼らに次のメッセージをスイス代表団団長に伝えるよう要請した。「プエプロ」号の朝鮮領海侵犯は停戦協定に違反するもので、拿捕した船と船員をいかに処理するかは完全に朝鮮民主主義人民共和国の内政問題である。アメリカ帝国主義は謝罪すべきであるのに、それとは逆に武力行使を企んで、核兵器を持って朝鮮を威嚇している。もしアメリカ帝国主義が朝鮮に対する攻撃を行い、船と船員の奪回を試みるならば、船員の命に保証はない。もしアメリカが「プエプロ」号船員が戦犯であると認め、正式に朝鮮とこの事件について協議または議論するのであれば、問題解決の可能性は高い。このメッセージを受け取ったスイス代表団団長は、直ちに軍事停戦委員会アメリカ側代表のジョン・スミス (John V. Smith) に伝えた<sup>16</sup>。国務省はすぐに韓国駐在米国大使館に対し、次のように回答するよう指示した。ジョンソン大統領は1月26日の演説の中ですでに「我々は引き続き全力を挙げて即時、平和的にこの問題を解決するよう模索している」と表明した。北朝鮮には直ちに、危機の打開策を議論するための軍事停戦委員会双方代表による公開または秘密会談の開催を手配するよう希望する<sup>17</sup>。この直後、アメリカ側は軍事停戦委員会北朝鮮側代表に対して秘密裏の交渉を希望し、北朝鮮はこの提案を受け入れた。1月末、米朝両国は、軍事停戦委員会の双方代表が板門店の共同安全区 (Joint Security Area) の中立国監察委員会会議室で秘密会談を行い、危機の打開策を議論することにした<sup>18</sup>。

秘密交渉というルートが開かれたことで、極端に焦っていたアメリカは希望を見いだした。彼らは緻密な事前準備を行った。28日、国務省は韓国駐在米国大使館宛ての電報の中で次のように交渉の原則を詳細に規定した。「プエプロ」号は北朝鮮の領海に侵入していない。船員は「1958年ジュネーブ条約」の保護を受けるべきである。船と船員では船員の帰還を優先する。迅速に「プエプロ」号危機を解決し、問題の複雑化を避けるため、交渉の中で「青瓦台事件」<sup>19</sup>または非武装地域での衝突<sup>20</sup>については言及しない。交渉プロセスと結果について、国務省の予測は相当楽観的なもの

であり、「明らかに、北朝鮮は現在その行動がもたらしうる結果を完全に意識している。ソ連もおそらくすでに彼らに情勢を緩和するように告げただけである」と考えた。また、北朝鮮にとって、情勢を緩和する最も簡単な方法は、直ちに船員を釈放し、可能なら同時に船も帰すことであるため、1回目の交渉で船員を釈放するかもしれない<sup>21</sup>、と予測した。しかしながら、状況は国務省の予測ほど単純ではなかった。

## II 「人を釈放してから調査する」から新「条件付き謝罪」へ

板門店秘密交渉は紆余曲折を経て、10カ月以上にわたり計28回行われた。この交渉を五つの段階に分けることができる。

第一段階、予備的階段（第1回会議から第4回会議）。2月2日から2月7日にかけて、4回の会合が開かれた。米朝双方はそれぞれこの事件に対する認識を述べた。アメリカ側の代表スミスは以下のような認識を示した。「プエブロ」号の無線通信記録は「プエブロ」号が拿捕される前に全く北朝鮮の領海に入っておらず、いかなる犯罪活動も行わなかったことを証明している。仮に「プエブロ」号が北朝鮮の領海に入ったとしても、北朝鮮にはそれを拿捕する権利がない。正しいやり方は再び公海に戻るようそれを護送することである。北朝鮮は直ちに船員を釈放し、船を帰すべきである。アメリカは賠償請求の権利を持つ。一方で、北朝鮮側代表の朴正国はアメリカ側が提出した証拠を認めず、「プエブロ」号は朝鮮の領海に侵入し犯罪活動を行ったと主張した<sup>22</sup>。

第二段階、「人を釈放してから調査する」案の提出（第5回会議から第11回会議）。2月10日から3月9日にかけて、米朝両国は第5回から第11回会議を開き、双方とも解決案を提出し、会談は実質的な段階に入った。米務省は2月1日から「人を釈放してから調査する」案を考え始めた。この案は、北朝鮮がまず船員を釈放し、それから国際組織による調査を行うというものである。もし「プエブロ」号が確かに北朝鮮の領海に入ったことが調査によって証明されれば、アメリカは遺憾の意を表明し、このような事件が再び起こらないことを保証する。しかし、もし「プエブロ」号が公海で拿捕されたと証明されれば、北朝鮮は遺憾の意を表明し、適切な賠償をする。この案は船員を無条件で釈放するに等しく、北朝鮮にとって受け入れがたいものだが、アメリカの自信を表明し、北朝鮮にボトムライ

ンを示させる一助となると国務院は考えた<sup>23</sup>。2月10日の第5回会議で、スミスは、「人を釈放してから調査する」案を提出した<sup>24</sup>。ところが、2月15日の第6回会議で、朴正国は事実と法理の両面からアメリカの認識を厳しく批判した。船員の声明と航海日誌はいずれも、「プエブロ」号は朝鮮の海域に侵入したことを証明している。朝鮮のパトロール隊に発見された後、「プエブロ」号は武力攻撃を行うと同時に逃亡を企んだため、朝鮮の艦船はやむを得ず正当防衛を行った。誤って他国の領海に入った場合の規定である「1958年ジュネーブ協定」は武装したスパイ船には適用されない。アメリカは「一国の領土（領海）は神聖不可侵である」という原則を認めているから、「プエブロ」号の拿捕は正当である。船員釈放の条件は、アメリカが「プエブロ」号による朝鮮領海での諜報と敵対活動を謝罪し、再犯は永遠にないと保証することである<sup>25</sup>。2月16日の第7回会談で、朴正国はアメリカ側に、船員の「承認声明」のコピー及び「プエブロ」号の航行に関する一連の文献と地図の写真を提示し、船を返還しないことを明確に通告し、「人を釈放してから調査する」案の受け入れ拒否を表明した。スミスは、北朝鮮が提示した証拠は確かに危機と関係があるが、事実の根拠とするには更なる鑑定が必要であると指摘した。また、北朝鮮を安心させるために、釈放された船員をまず中立国に渡して監護させる方法を受け入れるとした<sup>26</sup>。続く第8回と第9回会議では、朴正国は、「プエブロ」号の乗組員全員の承認と謝罪を根拠にアメリカの「正式の謝罪」を求め、それを釈放の前提条件とした。スミスは次のように応じた。アメリカ側は「プエブロ」号が情報収集の任務にあっていた点を認める。北朝鮮側が船員さえ釈放すれば、アメリカは必ず全面的、客観的、公正的な調査を行う。北朝鮮側の指摘が事実と合致すると証明されれば、遺憾の意を表明する。北朝鮮側が提供した証拠については国際調査機構への鑑定依頼を保証する。ただし、船員釈放前にこれらの証拠の信憑性を実証することはできないとした<sup>27</sup>。第10回と第11回の会談で、朴正国は、修正後の「人を釈放してから調査する」案を拒否した。そして、アメリカ側は船員の運命に全く関心がなく、その保護責任も負いかねるという態度なので、朝鮮が船員を審判し懲罰すると表明した<sup>28</sup>。会談は行き詰った。

第三段階。「条件付き謝罪」の試み（第12回会議から第19回会議）。3月21日から7月10日にかけて、米朝は第12回から第19回会談を行い、アメリカは「条件付き謝罪」案を提示し、北朝鮮は無条件謝罪を断固求

め、双方がその立場に固執した。第11回会談の後にアメリカが陥ったジレンマは、無条件謝罪はしたくないが、それを拒めば北朝鮮が船員を審判し懲罰することになるというものであった。3月14日、ラスクはジョンソンへのメモランダムで次のように指摘した。現在、最良の政策選択は交渉が進展しない責任を北朝鮮に押し付けることである。そのため、スミスに以下の提案をするよう伝えるべきである。北朝鮮が「プエブロ」号の船員を釈放さえすれば、アメリカは「プエブロ」号の任務は情報収集であったと認める。アメリカは本国の船舶が引き続き北朝鮮沿岸から12海里離れた海域で航行するよう命令することを保証する。「プエブロ」号が命令に反して12海里的の海域内に侵入した可能性に対して遺憾の意を表する<sup>29</sup>。3月21日、第12回会談において、スミスはこの案を示した。朴正国は積極的な反応を示し、アメリカの新提案は、朝鮮の主張に基づき真剣に問題の解決案を検討する意思を示したもので、もしアメリカ側が朝鮮側の理解に同意するなら、船員釈放の具体的な事項を議論する用意があると述べた<sup>30</sup>。しかし、3月28日の第13回会議で、朴正国はアメリカ側の提案を詳細に研究した結果として、前回の見方を翻し、「条件付き謝罪」案の言葉は曖昧で、「プエブロ」号がスパイ活動に従事し朝鮮領海で拿捕されたことを真に認めたものではないと指摘した。これらすべては、アメリカが「プエブロ」号の違法行為に全く責任を負うつもりがないことを示し、朝鮮側はこの提案を受け入れられない。アメリカは「正式に謝罪」すべきであると述べた<sup>31</sup>。4月11日の第14回会談で、朴正国は、アメリカが曖昧な表現で誤魔化そうとしていると批判した後、アメリカに朝鮮の意見を参照して謝罪の書簡を起草するよう求めた<sup>32</sup>。4月22日の第15回会談で、スミスは朴正国に、アメリカが準備した署名付き「レシート」<sup>33</sup>草案を渡した。朴正国にしてみれば、この「レシート」草案は、「条件付き謝罪」案と違いがなかったため、再び拒否した<sup>34</sup>。5月8日、第16回会談で、朴正国はアメリカ側の新しい代表ジルバート・ウッドワード（Gilbert H. Woodward）に、「無条件謝罪」草案、すなわち有名な「5月8日文書」を渡した。その主な内容は次の通りである。アメリカは、「プエブロ」号が朝鮮民主主義人民共和国の領海で行ったスパイ活動に対して全責任を負い真摯に謝罪する。アメリカの船舶が再び朝鮮民主主義人民共和国の領海を侵犯しないことを保証する。朝鮮民主主義人民共和国に船員に対して寛大な処置を行うよう要請する<sup>35</sup>。5月28日の第17回会談で、ウッドワー

ドは、朝鮮側の謝罪草案を断固拒否し、必要な修正を求めた。北朝鮮側は修正を拒否し、船員を懲罰すると表明した<sup>36</sup>。会談は再び行き詰った。

第四段階、「オーバーライト (overwrite)」<sup>37</sup>方策の実施 (第20回会談から第25回会談)。8月29日から10月31日にかけて、米朝両国は第20回から第25回会談を行い、アメリカは「オーバーライト」方策で北朝鮮に船員釈放を誘導したが、最終的にはまたも失敗した。早くも2月の段階で、ジョンソンは「オーバーライト」方策を許可したが、北朝鮮からの提案がなかったため、この方策は一時的に使い道がなかった。「5月8日文書」の出現によって、「オーバーライト」方策を実際に応用する可能性が出てきた。それは具体的には次のような策略である。「5月8日文書」に、アメリカ側が82名の船員と83人目の船員の遺体を受け取ったという手書きの声明を添付し、この声明に署名する。北朝鮮がこの方法で受理すれば、間違いなく、アメリカが「5月8日文書」に署名したと宣言するが、アメリカ側は、ウッドワードは手書きの声明に署名しただけであると声明を発する。その後、アメリカは危機の全プロセスを公表し、朝鮮の文書に署名することを拒否する立場を全力で支持する<sup>38</sup>。8月29日に第20回会談が行われ、ウッドワードは朴正国に、「もし私があなた方の満足する言葉で起草した文書の「レシート」に署名したら、同時に船員を釈放するか」と聞いた。朴正国は、「アメリカが朝鮮の謝罪と保証に関する文書に署名する用意があることを注視している」と答えたが、ウッドワードの質問には正面から答えなかった。ウッドワードは、これを「あなたの声明の中には私が使っていない言葉が含まれている」という意味に解釈した<sup>39</sup>。9月17日の第21回会談では、双方の探り合いが続いた。ウッドワードは朝鮮側にアメリカが「レシート」に署名すると同時に船員を釈放することを保証するよう迫った。朴正国は、署名するのは「5月8日文書」であることをアメリカが明確に表明すれば、自ずと船員釈放の手順と細部についての議論に移ると述べた。彼は何度もウッドワードに、アメリカが署名するのは「5月8日文書」であることへの承諾を求めたが、ウッドワードはいずれにも言い逃れをした<sup>40</sup>。9月30日の第22回会談では、朴正国はアメリカ側に、「5月8日文書」を基に起草した英文の文書を渡し、署名を求めた。注目すべきは、文書の最後に「文書に署名すると同時に、署名者は、82名の前『プエブロ』号船員と一人の船員の遺体を受け取ったことを認める」という新しい内容が加えられていたことである。明らかにこれは、アメリカが「オー

バーライト」策略で朝鮮を騙すのを防ぐことを目的としていた<sup>41</sup>。ここに至って、ジョンソン政権はこの策略の再考を決めた。

後述するカツツェンバック (Katzenbac) は四種の解決案を提出した。方案Aは、満足のいく「レシート」で合意に至らせる。方案Bは、文書に署名するが、その前に解釈的な声明を発表する (すなわち、文書にはアメリカが誤りと考える内容も多く含まれるが、アメリカがこれに署名するのは、人道主義的配慮に基づくもので、目的は船員を取り戻すことであると説明する)。方案Cは「オーバーライト」方策である。方案Dは、事前に北朝鮮側に「オーバーライト」方策について説明する。カツツェンバックの考えは以下の通りである。方案Aは、北朝鮮の文書中のアメリカが受け入れられない部分を減少させはするが完全には無くせない。しかも、その部分が多ければ多いほど、「オーバーライト」方策を採りやすくなる。その結果、北朝鮮による船員釈放後、北朝鮮の文書にアメリカは確実に署名していないと人々に思いこませることになりうる。したがって、方案Aは取るべきではない。方案Bは、解釈的声明が含まれるが、やはり北朝鮮の「恐喝」の下で署名することになるため、アメリカが卑下されることは避けられず、名誉を汚す。方案Cは、成功する可能性があるが、もし朴正国が最終的に「オーバーライト」案を拒否すれば、アメリカはジレンマに陥る。「オーバーライト」方策にこだわると「形式主義」(“legalism”)を思わせることになるが、それも無理ならば、船員奪回のために北朝鮮の文書に署名するしかなくなる。方案Dは、北朝鮮が「オーバーライト」案を拒否する可能性があるが、方案Bの実施には影響を与えない。北朝鮮が「オーバーライト」案を受け入れれば、アメリカにとっては「一石二鳥」である。すなわち、危機を解決しかつ「目的達成のために手段を選ばず」という非難を避けられる。利害を考慮して、カツツェンバックは方案Dの選択を主張した。10月7日、ロストウはカツツェンバックに、ジョンソンが彼の提案を許可したと通知した<sup>42</sup>。

10月10日、第23回会談が開かれ、米朝双方はまず船員釈放の手順と詳細について議論した。その後、ウッドワードは国務省の指示に従って朴正国に「オーバーライト」案を詳しく説明した。朴正国は、アメリカが危機の早期解決を望んでいないと非難し、アメリカが謝罪し再犯は永遠にないことを保証しなければ船員を釈放しないと述べた<sup>43</sup>。第24回と第25回会談で、朴正国は「オーバーライト」案を拒否し、アメリカの背信を非難

した<sup>44</sup>。10月31日の第25回会談後、1カ月半、会談は中断され、状況は再び厳しくなった。

第五段階、最後通牒を出す（第26回から第28回会談）。12月17日から22日にかけて、米朝は第26回から第28回会談を行い、アメリカの最後通牒を北朝鮮が受け入れ、危機が解決された。第25回会談後、北朝鮮が次の会談を呼びかける番であったが、12月初頭になっても動きがなかった。任期満了が迫るジョンソン政権は落ち着きを失い、最後の一手を打つことにした。12月3日、カツェンバックがジョンソン宛てのメモランダムで、クリスマスにはアメリカの新しい政府が登場するので、今、北朝鮮に最後通牒を出しても会談決裂のリスクを冒すことはない指摘した。具体的には、アメリカが「オーバーライト」案と新「条件付き謝罪」案を提示し、北朝鮮にはクリスマスまでに一つ選ぶように告げる、という方法であった。ここにある新「条件付き謝罪」案とは、ウッドワードが北朝鮮の文書に署名する条件について事前に正式声明を出し、アメリカの立場を表明することである。アメリカの立場とは以下の通りである。アメリカ政府は「プエブロ」号が違法活動に従事したとは考えていない。北朝鮮側もその違法行為を証明する、信頼に足る証拠を提出していない。「プエブロ」号が確かに北朝鮮の領海に入って違法行為をはたらいた証明がない限り、アメリカ政府は謝罪しない。アメリカ政府がウッドワードに署名を指示したのは、完全に人道主義的配慮に基づくもので、船員の釈放を望むからである。もし北朝鮮がいずれの案も受け入れないのであれば、アメリカはクリスマス後にこれらの案を撤回する。そうなれば、北朝鮮は新しいアメリカ政府との交渉を待つしかなくなる。10日、大統領の火曜日昼食会で、カツェンバックの提案が許可された<sup>45</sup>。翌日、国務省は韓国駐在米国大使館宛て電報で、ウッドワードに最後通牒を出すよう指示した<sup>46</sup>。

12月17日に第26回会談が開かれ、朴正国は冒頭で、アメリカが朝鮮の文書に署名することは船員釈放の前提条件であると再度強調した。ウッドワードは最後通牒を出した。朴正国は休会を提案した。50分後、北朝鮮は新「条件付き謝罪」案を受け入れた<sup>47</sup>。19日と22日、双方はさらに会談を2回行い、いくつかサブレベルの手順的な問題について議論し、解決した<sup>48</sup>。23日午前9時、ウッドワードは計画のとおり声明を発表し文書に署名した。朴正国はアメリカ側が署名した文書を受け入れると表明した。11時30分、北朝鮮は82人の船員を釈放し、83人目の船員の遺体を返し

た。ブッチャー船長はその後の記者会見で、「プエブロ」号は北朝鮮の領海に入ったことがなく、北朝鮮の海岸から最も近い距離でも13海里があった。船員達が出した承認声明は北朝鮮の脅迫によるものだと述べた。それによって、アメリカは北朝鮮の非難を否認し、北朝鮮に謝罪したことがないと表明したが、北朝鮮は、アメリカがすでに「プエブロ」号の朝鮮領海侵犯と諜報活動に対して謝罪したと宣言した<sup>49</sup>。このような尋常ではない結末は、完全に新「条件付き謝罪」協議の産物であった。

### III 遅れてきた「人道主義」——アメリカの交渉戦略に対する評価

「プエブロ」号危機を専門に研究するアメリカの学者ミッチェル・レルナー (Mitchell Lerner) は2003年の論文の中で、28回の苦しい会談はジョンソン政権の危機解決の決意を示し、ベトナム戦争はいくつかの想像力に富む解決案、たとえば「オーバーライト」案を提出する妨げにはならなかった、と称賛した<sup>50</sup>。しかし、アメリカの交渉戦略は本当にレルナーが考えるように称賛に値するものであったのだろうか。

米朝秘密交渉が始まってから、米国防総省は外交活動の協調作業には参加しなくなったが、依然として会談の進展に深い関心を寄せた。3月9日、交渉が膠着状態に陥ると、国際安全事務を担当する国防次官補のパウエル・ワルンク (Paul C. Warnke) は、ニーチェへのメモランダムの中で当面の交渉策を詳細に分析し、新たな政策を以下のように提案した。すなわち、アメリカは対外関係の中で終始3海里を領海とする立場を堅持するが、「人を釈放してから調査する」案では、「プエブロ」号が北朝鮮の12海里の範囲に入ったことが証明されれば、アメリカは遺憾の意を表すると強調している。これは、北朝鮮の12海里を領海とする主張を認めたに等しいもので、アメリカの立場を弱めた。すでに重大な法的問題で大幅に譲歩したことになるため、しばらくは完全に面子を捨てて、北朝鮮が提供する「プエブロ」号船員のジョンソン大統領宛て書簡——船員が命令に背いて北朝鮮の12海里内に入ったことを認めたもの——に基づいて謝罪し、引き続き本国の船舶に北朝鮮沿岸から12海里以外離れた海上で航行するよう命令することを保証し、それによって、船員の釈放を勝ち取った方がよい。船員が帰国してから、アメリカは、船員の承認声明は北朝鮮の「偽造」または「強要」の産物であると宣言し、謝罪を取り消す。迅速に船員を取戻し、謝罪

を取り消すことができれば、これによるマイナス影響は、アメリカ自身の利益にとっても、米韓関係にとっても、秘密会談が長らく進展しないよりは小さい<sup>51</sup>。

米朝が最終的に新「条件付き謝罪」案で合意したことから考えると、ワルンクの提案は実行可能で、期待する効果を完全に達成した可能性があり、船員達を早く帰すことができただろう。しかしながら、多くの役人は無条件謝罪または無条件謝罪に近い主張に反対した。ジェンキンは3月4日に次のように指摘した。一部の人は北朝鮮の謝罪要求を概ね受け入れる可能性を考えている。アメリカが確かに北朝鮮の領海に侵入した場合を除いて、絶対に謝罪すべきではない。根本的な問題は、アメリカの誠実なイメージ、威信と信頼性を保つことにある。船員釈放のために謝罪するような日和見主義的な詐欺行為は、2億のアメリカ人を危険にさらすことになる<sup>52</sup>。同日、パーギーに代わって朝鮮特別調査委員会 (Korean Task Force) のディレクターに就任したウィンスロップ・ブラウン (Winthrop G. Brown) は、異なる角度から無条件謝罪に反対する見方を示し、卑しい謝罪はアメリカと韓国、南ベトナム、タイとの関係を害し、盟友の感情を傷つけると述べた<sup>53</sup>。11日、ブラウンはより明確にワルンクの提案に反対し、以下のようなマイナスの影響があるとした。すなわち、「遺憾の意を表明する」レベルを高め、アメリカの面子をさらに失わせる。形を変えて北朝鮮を認めることになり、必ずや韓国の強い反対を招く。アメリカが船員の書簡の真实性を認めたというイメージを人々に与える<sup>54</sup>。3日後、ラスクも謝罪に反対すると表明した。その理由は、北朝鮮が提供した証明文書は少なくとも一部が偽造されたものであり、アメリカはやっていない過ちを認めるわけにはいかないというものであった<sup>55</sup>。そのため、交渉戦略の確定と実施の全権を持つ国務省は、無条件謝罪または無条件謝罪に近い主張を政策の選択肢に入れることを拒否し、ワルンクの提案が政策決定のための分析に付されることはなかった。

12月3日、交渉戦略の総合的設計を任されたカツツェンバックは一貫して無条件謝罪を拒否していたが、ジョンソンへの進言の中で、謝罪と謝罪拒否という二つの策略について以下のように分析している。アメリカが無条件に北朝鮮の文書に署名しない限り、船員を取り戻せない。しかも、米朝が長らく合意できなければ政治的にはアメリカに不利である。そのため、多くの人は無条件謝罪を主張している。彼らは、アメリカは北朝鮮に

圧力をかける有効な手段を持たないと見ている。さらに重要なのは、理性的な人なら北朝鮮の非難が事実と反すると分かっており、アメリカが北朝鮮の文書に署名するのは単に船員を救うという人道主義的配慮である。したがって、このようなやり方はアメリカに大きな損害をもたらすものではない。逆に、先のばしにすることは好ましくない政治的影響をもたらし、アメリカ国民に政府の軟弱無能ぶりをさらし、政府に対して北朝鮮船舶の拿捕を求めるなどの非理性的な圧力が強まる。北朝鮮の文書への署名に反対する人があげる最も重要な理由は、アメリカはやっていない過ちを認めるわけにはいかない、欺きや脅迫を受けている状況下では特に認められない、というものである。それ以外に、いくつかの副次的な理由がこの主張を支えている。アメリカの名誉を守ることや、韓国を傷つけるのを避けること、アメリカの世界に対する誓約を断固実践することなどがそれである。カツエンバックは、人道主義的配慮に基づく謝罪でさえも、アメリカを「策略第一、原則第二」の国家に墮落させ、そのために巨大な代償を払うことになると考えた。そして、彼は利害を推し量って、「次善の策」として上述の最後通牒を提案したのである<sup>56</sup>。

実際、アメリカが提出した二つの選択肢のうち、北朝鮮が受け入れた新「条件付き謝罪」案は、カツエンバックの言う「人道主義的配慮による謝罪」であり、ワルンクの提案との実質的な違いはない。板門店秘密交渉が始まってから、ジョンソン政権、特に国務省には終始なんとか切り抜けようという思いがあり、アメリカの名誉と同盟国との関係を過度には傷つけないことを前提に船員を取り戻そうと企んだ。交渉の間、アメリカは相次いで、「人を釈放してから調査する」、「条件付き謝罪」、「オーバーライト」方策を取ったが何にも得られず、その後「人道主義」に基づく解釈的声明を発表すると同時に朝鮮の文書への署名に同意せざるを得なくなった。その結果、アメリカは「誠実なイメージ」、「威信」、「信頼性」を保つことができなかつたのみならず、「プエブロ」号の船員やその家族を10カ月以上も待たせることとなった。ジョンソンは「プエブロ」号とその船員を取り戻すことをアメリカの最優先の政策目標と言ったが、交渉プロセスからはそうでないことが分かる<sup>57</sup>。人道主義の本能的な衝動は、国家威信の維持や、同盟国に損害を与えることを避けるなどの政治的配慮による致命的な制限を受け、相当程度、早急に外交的苦境を脱するための理由と口実に成り果てた。

「プエブロ」号と類似の他の人質事件でも、ワシントンはしばしば同盟国の信頼やアメリカの国際的地位の維持などを人道主義的配慮より上位に置いた。1975年5月12日、カンボジアのクメール・ルージュの軍隊はアメリカの「マヤグエス」(Mayaguez)号商船を拿捕し、39人の船員を捕虜にした。アメリカは、カンボジアのロン・ノル政権と南ベトナムのグエン・バン・チュー政権を見殺しにしたとして、アジアや他の同盟国がその大国としての実力に疑念を抱くことを避けたいと考えた。そのためフォード政権は、民主カンボジア政府と国連が出した危機の平和的解決の呼び掛けを無視し、捕虜となった船員を武力で救おうと試み、最終的には41人死亡、50人負傷という重い代償を払った。実際、ワシントンが救出行動を取らなくても、民主カンボジア政府はすでに15日の午前「マヤグエス」号の船員を進んで釈放する決定を下していた<sup>58</sup>。また、1979年11月4日、イランで世界を震撼させたアメリカ大使館人質事件が発生し、66名のアメリカ外交官と市民が捕えられた。カーター政権は、イランに対して絶えず外交的圧力と経済制裁を加える一方、武力による人質救出の準備を進めた。国務長官のサイラス・バーンス(Cyrus Vance)は、「プエブロ」号危機を例に、軍事行動は人質の生命を保証する点で不利であり、米軍に不必要な死傷をもたらす可能性もあると考え、武力行使に反対した。しかし、大統領国家安全保障補佐官のズビグネフ・ブレジンスキー(Zbigniew Brzezinski)は、膠着した局面に厳しく対応しなければ、アメリカの国家利益と国際威信が損害を被ると指摘した。ブレジンスキーの主張はすぐに優勢となった。4月11日、カーターは救出計画を許可したが、人質を救出できなかったばかりでなく、米軍兵士8人死亡、5名重傷という結果をもたらした<sup>59</sup>。

国際テロリズムの活動がますます激しくなり、人質事件が絶えず発生する今日において、アメリカは依然として、大国の尊厳維持と人道主義の順守という二つの原則をいかにバランスよく処理するかという問題に直面している。「プエブロ」号危機はアメリカの危機管理政策の決定にいくらかくみ取るべき教訓を提供するかもしれない。

註

- 1 Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*, Washington, DC: AEI Press, 1999, pp.122-146; 梁志、「『プエブロ危機』の経緯(“普韋布洛危机”始末初探)」、崔丕主編、『冷戦期アメリカの対外政策史(冷戦時期美国对外政策史探微)』、(北京)中華書局、2002年版、169-189頁; 王爽、「『プエブロ』号危機と米朝交渉(“普韋布洛”号危机与美朝

- 談判)」、修士論文、東北師範大学歴史文化学院、2005年；梁志、「国際危機の交渉策略——「プエブロ」号危機秘密交渉をケースに（国際危機談判策略初探——以“普韋布洛”号危機秘密談判為例）」、『国際論壇』2008年第4期、19-24頁。
- 2 アメリカの情報界では、無線諜報は、通信情報（COMINT）、電子情報（ELINT）と遠隔傍受情報（TELINT）の総称である。
  - 3 Mitchell Lerner, *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*, Lawrence: University Press of Kansas, 2002, pp.6-43, 64-65; Edwin B. Hooper, “The Pueblo Incident: The skipper and His Ship,” *Naval History*, Vol.2, Issue 4 (Fall 1988), p.53; Lloyd M. Bucher, “The Pueblo Incident: Commander Bucher Replies,” *Naval History*, Vol.3, Issue 1 (Winter 1989), pp.44-50.
  - 4 “Intelligence Memorandum,” November 8, 1966, in U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, Washington: United States Government Printing Office, 2000, pp.209-210. (hereinafter referred to as *FRUS*, with appropriate year and volume numbers)
  - 5 “Memorandum of Conversation,” September 15, 1967 in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.274-275.
  - 6 “Memorandum From Alfred Jenkins of the National Security Council to the President’s Special Assistant (Rostow),” July 26, 1967, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.261-266.
  - 7 Richard A. Mobley, *Flash Point North Korea: The Pueblo and EC-121 Crises*, p.27; “Special National Intelligence Estimate 14.2-67,” September 21, 1967, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.283; “Explanation of the USS PUEBLO’s Reconnaissance Mission off North Korean Waters and a Description of Its Subsequent Capture,” CK3100151052, *Declassified Documents Reference System* (hereinafter cited as *DDRS*), Gale Group, Inc..
  - 8 Richard A. Mobley, *Flash Point North Korea: The Pueblo and EC-121 Crises*, Annapolis Md: Naval Institute Press, 2003, pp.24-25, 27-35, 41.
  - 9 Mitchell Lerner, *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*, pp.43,72-82; “Chronology of Diplomatic Activity in the Pueblo Crisis,” October 1, 1968, CK3100150480, *DDRS*; “Intelligence Chronological List of Events Leading up to the North Korean Seizure of the USS PUEBLO and Its Crew,” Undated, CK3100467222, *DDRS*; “A Day-by-day Chronological Account of the Seizure of the USS PUEBLO and Its Crew by North Korean Forces in International Waters off North Korea and U.S. Activities in Its Aftermath,” December 12, 1968, CK3100548745- CK3100548748, *DDRS*.
  - 10 “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union,” January 23, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.459-460; “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” January 23, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.466-467; “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan,” January 25, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.495-496; “Notes of Meeting,” January 29, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, Vol.29, part 1, Korea, p.563; “Notes of Meeting,” January 25, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.498, 500; “Research Project No. 939-C Regarding the Seizure of the USS PUEBLO by North Korea,” October 1, 1968, CK3100150447- CK3100150471, *DDRS*; “A Day-by-day Chronological Account of the Seizure of the USS PUEBLO and Its Crew by North Korean Forces in International Waters off North Korea and U.S. Activities in Its Aftermath,” December 12, 1968, CK3100548752- CK3100548753, *DDRS*; Richard Mobley, “Pueblo,” *Naval War College Review*, vol.54, issue 2 (Spring 2001), pp.98-107; Hanson W. Baldwin,

- “Call-Up: A First Step,” *New York Times* (New York), January 26, 1968, p.6.
- 11 “Paper Examines Possible North Korean and Soviet Propaganda Tactics Against the U.S. in Connection with the Seizure of the USS PUEBLO and Its Crew by North Korea,” January 31, 1968, CK3100472833, *DDRS*.
- 12 Sergey S. Radchenko, “The Soviet Union and the North Korean Seizure of the USS Pueblo: Evidence from Russian Archives,” Cold War International History Project Working Paper #47, p. 14.
- 13 “Record of Conversation between Soviet Foreign Minister Andrei Gromyko and North Korean Charge d’Affaires Kang Ch’ol-gun, 31 January 1968,” in Sergey S. Radchenko, “The Soviet Union and the North Korean Seizure of the USS Pueblo: Evidence from Russian Archives,” pp.59-61.
- 14 “Information of the Foreign Ministry of the DPRK on 24 January 1968, 9.00 p.m. to 9.40 p.m., for the Ambassadors and Acting Ambassadors of all Socialists Countries accredited to the DPRK,” in Bernd Schaefer, “North Korean ‘Adventurism’ and China’s Long Shadow, 1966-1972,” Cold War International History Project Working Paper #44, pp.52-54.
- 15 Jeongwon Kim, “U.S. Policy on Pueblo Crisis in 1968: Focusing on Policy-making Process,” MA thesis, Seoul National University, p.38.
- 16 “Memorandum of a Conversation with the Ambassadors of the CSSR (Czechoslovak Socialist Republic) Comrade Holub, and of the People’s Republic of Poland, Comrade Naperei, on 29 January 1968, from 2.30 p.m. to 4.00 p.m.,” January 29, 1968, in James Person, Mitch Lerner, etc (eds.), *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969*, September 2008, document 49, available at: [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic\\_id=230972&fuseaction=topics.publications&group\\_id=474507](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=230972&fuseaction=topics.publications&group_id=474507); “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” January 27, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, Vol. 29, part 1, Korea, pp.536-537.
- 17 “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” January 28, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.537-538.
- 18 “Editorial Note,” in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.570-571; “Chronological Events Regarding North Korean Seizure of the USS Pueblo,” Undated, CK3100121309-CK3100121312, *DDRS*.
- 19 1968年1月21日深夜、31名の武装集団が韓国大統領府青瓦台を襲撃した、パク・チョンヒ刺殺未遂事件。米韓はこの武装集団を北朝鮮の「浸透者」と考えている。“Editorial Note,” in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.309-310参照。北朝鮮側はこれは韓国内の武装ゲリラの行動であるとしている。Bernd Schaefer, “North Korean ‘Adventurism’ and China’s Long Shadow, 1966-1972,” p.21参照。
- 20 “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” January 28, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.538-540; “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” January 28, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.547-549.
- 21 “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” January 28, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, p.547.
- 22 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” February 2, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.580-582; “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” February 3, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, 594-597; “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” February 4, 1968, in *FRUS, 1964-1968*, vol.29, part 1, Korea, pp.597-599; “Memorandum

- From the Director of the Korean Task Force(Berger) to the Secretary of State Rusk," February 4, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.602; "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea," February 4, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.605; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," February 5, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.607-608; "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea," February 6, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.610.
- 23 "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea," February 1, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.576-577; "Memorandum From the Under Secretary of State (Katzenbach) to President Johnson," February 1, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.578-579.
- 24 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," February 10, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.620-621.
- 25 "Action Memorandum From the Director of the Korean Task Force (Berger) to Secretary of State Rusk," February 15, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.624-625.
- 26 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," February 16, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.626-627.
- 27 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," February 20, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.631-632; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," February 20, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.632-634; "Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea," February 24, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.640-642.
- 28 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," March 4, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.647-649; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," March 9, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.656-657; "Memorandum From Secretary of State Rusk to President Johnson," March 14, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.665.
- 29 "Memorandum From Secretary of State Rusk to President Johnson," March 14, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.665-668.
- 30 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," March 21, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.670-671.
- 31 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," March 28, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.675-677.
- 32 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," April 11, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.678-679.
- 33 英語原文は「receipt」、本来の意味は「領収書」、ここでは、船員の引き取りを証明する書付を指す。
- 34 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," April 22, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.683-686.
- 35 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," May 8, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.678-679.
- 36 "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," May 28, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.690-691; "Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State," June 27, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.691-693.
- 37 英語の原文は「overwrite」、本来の意味は、「……を他の文章の上を書く」だが、ここでは、「文  
件 A を文 件 B に添付して、文 件 A に署名する。表面上、人々には文 件 B に署名したような感 覚

を与えるが、実際は文件 A への署名を意図する」という意味である。

- 38 “Action Memorandum From the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson,” May 19, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.688-689.
- 39 “Memorandum From Alfred Jenkins of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant (Rostow),” September 4, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.698.
- 40 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” September 17, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.700-701.
- 41 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” September 30, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.707-709.
- 42 “Action Memorandum From Acting Secretary of State Katzenbach to President Johnson,” Undated, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.709-713.
- 43 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” October 10, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.717-718.
- 44 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” October 23, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.722-723; “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” October 31, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.725-726.
- 45 “Action Memorandum From the Under Secretary of State (Katzenbach) to President Johnson,” December 3, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.726-731.
- 46 “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea,” December 11, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.731-734.
- 47 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” December 17, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.734-735.
- 48 “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” December 19, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.738-739; “Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State,” December 12, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.739-740.
- 49 “Editorial Note,” in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.740-744; “Release of USS Pueblo Crew Members Discussed,” December 23, 1968, CK3100019982- CK3100019989, *DDRS*; “Release at Panmunjom of Crew of U.S.S. Pueblo: Statement by the Department of State Spokesman, December 22,” *The American Journal of International Law*, vol.63, no.3 (July 1969), pp.682-683; Nancy B. Tucker, “Threats, Opportunities, and Frustrations in East Asia,” Warren I. Cohen & Nancy B. Tucker, eds., *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963-1968*, New York: Cambridge University Press, 1994, p.133. また、ジョンソン政権の任期満了直前に、国務省と国防省は、北朝鮮に「プエブロ」号返還をいかに促すかを議論し、オランダで建造中の北朝鮮漁船に対して行動を取ることを検討した。しかし、この行動はいくらか「海上自由」の原則を破ることになるため、アメリカは最終的にこの計画を放棄した。「プエブロ」号を取り戻す問題も宙に浮いた。“Editorial Note,” in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.744 参照。
- 50 Mitchell Lerner, “Four Years and a World of Difference: The Evolution of Lyndon Johnson and American Foreign Policy,” *Southwestern Historical Quarterly*, vol.107, no.1 (July 2003), p.87.
- 51 “Memorandum From the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Warnke) to the Deputy Secretary of Defense (Nitze),” March 11, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.658-661.

- 52 “Memorandum From Alfred of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant (Rostow),” March 4, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.650-651.
- 53 “Memorandum From the Director of the Korean Task Force (Brown) to the Under Secretary of State (Katzenbach),” March 4, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.653.
- 54 “Memorandum From the Director of the Korean Task Force (Brown) to the Under Secretary of State (Katzenbach),” March 11, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.662.
- 55 “Memorandum From Secretary of State Rusk to President Johnson,” March 14, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, p.665.
- 56 “Action Memorandum From Acting Secretary of State Katzenbach to President Johnson,” Undated, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.709-713; “Action Memorandum From the Under Secretary of State (Katzenbach) to President Johnson,” December 3, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.726-731.
- 57 1月25日の大統領昼食会でのジョンソンの関連談話及びその顧問たちの反応は以下を参照。“Notes of Meeting,” January 25, 1968, in *FRUS*, 1964-1968, vol.29, part 1, Korea, pp.505-513.
- 58 Cé cile Mené trey-Monchau, “The Mayaguez Incident as an Epilogue to the Vietnam War and its Reflection of the Post-Vietnam Political Equilibrium in Southeast Asia,” *Cold War History*, vol.5, no.3 (August 2005), pp.340-346. 358; 劉蓮芬、「1975年『マヤグエス』号事件と米タイ交渉（論1975年“馬亜克斯”事件与美泰交渉）」、『東アジア研究』（中国）2009年第5期、第44、46-48頁。
- 59 Rose McDermott, “Prospect Theory in International Relations: The Iranian Hostage Rescue Mission,” *Political Psychology*, vol. 13, No. 2, Special Issue: Prospect Theory and Political Psychology (June 1992), pp.247-250; “Draft Report on the 1979-1981 Hostage Crisis in Iran,” CK3100135323-CK3100135363, *DDRS*.

訳 張 劍波（早稲田大学非常勤講師）



## 米中和解と朝鮮半島 1971—1975

### ——冷戦変容のダイナミズム

李 東 俊

1970年代初頭における米国と中国との和解については、従来主として台湾問題を中心とする二国間関係や、米中ソ日など大国間の勢力均衡の脈絡で説明されることが多かった。しかし、米中がその約20年前の朝鮮戦争で戦火を交えたことに鑑みれば、両国の和解は、「勝敗なき停戦」に帰結した朝鮮戦争に対する「中間決算」の意味を帯びていた。しかも、米中両国はその後、それぞれ韓国と北朝鮮との間に同盟関係を結び、南北間の対決を後押ししてきただけに、和解し合うにあたっては、否が応でも各々のジュニア・パートナーと和解の方向性を共有しなければならなかった。そして、この米中和解の磁場に引き込まれながら、朝鮮半島では第二の「小デタント」が展開された。南北双方が分断以来初めて互いの存在を認め、「対話」に乗り出す姿がそこにあった。この二つの和解劇の複雑な組み合わせによって、朝鮮半島の分断構造は重大な転換期を迎えようとしていた。本報告では、こうしたデタント期における朝鮮半島をめぐる国際政治を朝鮮問題の変容の視点から総括的に論じたい。

#### Ⅰ 米中和解と二つの朝鮮問題

米中和解において争点となった朝鮮問題は、大きく見て、以下の2点に集約される。

第一に、在韓米軍に象徴される安全保障問題は、米中和解に直接影響する争点であった。周知の通り、在韓米軍は朝鮮戦争以来、中朝同盟の脅威に対応する「抑止力」として機能してきた。他方、中朝にとって在韓米軍は、自らの安全保障上の脅威であり、北朝鮮主導の朝鮮半島統一の障害要因として認識されてきた。従って、米国としては、中国と和解するために

は、少なくとも在韓米軍が中国を標的にしないと中国を納得させなければならなかった。つまり、米中和解には、在韓米軍の位置付けに対する認識の共有が必要不可欠であった。

第二は、朝鮮半島における「唯一合法政府」という意味での正統性をめぐる問題である。朝鮮戦争以来、この争点をめぐる競争は多岐にわたって展開されたが、デタント期にその熾烈さを増したのは、それまで朝鮮半島における正統性を韓国だけに与える根拠となっていた、いわゆる「国連帽子」(U.N. cap) の存在をめぐる攻防であった。即ち、朝鮮戦争中に国連から「敵性団体」という烙印を押された中朝両国は、米中和解を機に、かつ、ちょうどその頃中国が台湾を排除して国連での正統性を獲得した余勢をかって、国連朝鮮統一復興委員会(以下、UNCURKと略)と国連軍司令部(以下、UNCと略)に代表される「国連帽子」を外そうとしたのである。しかし、米国にとってこの「国連帽子」の喪失は、それまで享受してきた韓国の「唯一合法性」と、国連を後ろ盾とする「正義」を損なうことに等しかった。それゆえ米中和解の場では、この「国連帽子」をめぐる熾烈な駆け引きが行われた。

この二つの争点は、競争相手の克服による祖国統一を究極目標とする南北の相互応酬に由来するが、他方で停戦協定の当事者たる米中両国が同盟関係を通じて背後から南北双方を支援する限り、解消しがたい「負の遺産」として米中関係にも暗い影を落とし続けた。

だからこそ米国と中国は、和解の文脈に対応した双方の新たな戦略的利益に適合するように、朝鮮問題を管理する必要性を共有していた。ニクソン／キッシンジャーと毛沢東／周恩来との会談や、その結晶としての「上海コミュニケ」が示すように、米中にとって望ましい朝鮮問題のあり方とは、同問題の局地化(朝鮮問題が米中関係の阻害要因にならないように、当事者間の問題に限定すること)と安定化(同問題の局地化を実現する上で必要な朝鮮半島の緊張緩和を促進すること)であった。そして、米中和解の場では、朝鮮問題をめぐって米中両国が事前に調整・連携を行なうもう一つの「裏」舞台が展開された。

## II 在韓米軍の一部撤退とその位置づけの変容

米中関係の変化を受けてもっとも大きく動揺したのは、在韓米軍であつ

た。米国当局は、それまで中朝連合軍に対する抑止手段と位置づけてきた在韓米軍を削減することこそが対中接近の道を開き、かつベトナム戦争の泥沼から抜け出すという戦略目標にも適うと考えた。また中国に接近することで、米国はアジアに対する軍事的コミットメントの縮小を骨子とするニクソン・ドクトリンの実現に向けての環境を整えようとした。1970年3月、ニクソン政権が国家安全保障決定覚書（以下、NSDMと略す）-48を通じて、相当規模の追加削減を想定しながら、さしあたって在韓米軍歩兵1個師団の撤退を決定した背景には、対中政策の転換という戦略的要因が大いに作用していたのである。

在韓米軍の削減が朝鮮半島に与えた影響は大きかった。1971年3月に在韓米軍第7師団が撤退し、また第2師団が後方に再配備され韓国軍がその作戦地域を接収することによって、東西約250kmにわたる軍事境界線は、朝鮮戦争以来初めて韓国と北朝鮮軍だけの対峙線となった。局地化された軍事境界線は、停戦体制の局地化と安定化を促す物理的基盤をなした。

そうであるとするならば、その後の米中関係の進展とニクソン・ドクトリンとの相乗作用によってますます加速するはずであった在韓米軍の削減が、結果的に第7師団の撤収のみで収束したのはなぜか。逆説的ではあるが、米中和解の過程で在韓米軍に対する新たな需要が生み出されたことがその理由である。周恩来はキッシンジャーとの会談で、それまで安全保障上の脅威と見なしてきた在韓米軍を「第二の朝鮮戦争」の勃発を防ぐ安定装置として、また日本の韓国進出を抑える「ビンのふた」として再認識する姿勢を示した。さらに中国は、ソ連との対立が深まるに従ってソ連牽制の役割を在韓米軍に期待するようになり、その結果として周恩来は、1973年、在韓米軍撤収の規模と時期を米国に委ねる「段階的撤収」に同意した<sup>2</sup>。

在韓米軍の段階的撤収は、米中がその1年前の上海コミュニケにおける台湾駐留米軍への言及を想起させる。当時、中国の台湾駐留米軍の全面撤収要求に対して、米国は、最終目標として撤退を明言しながらも、「当面、この地域の緊張が緩和するに従い」との条件を付けていた。当該地域の安定水準に鑑み、漸進的に米軍を撤退させるという点、即ち米国が撤収の原則問題に同調し、中国が撤収の時期問題について譲歩した点において、在韓米軍問題は上海コミュニケ・モデルに追随していた。

中国側の了解を受けて、米国政府はニクソン・ドクトリンと NSDM-48

に則って進めていた在韓米軍の追加削減計画を取り消す一方、中朝連合戦力に対する抑止力として位置づけてきた在韓米軍を、朝鮮半島および東北アジアの「安定力」(stabilizer)として再定義する<sup>3</sup>。安定力としての在韓米軍は、地域の不安定化につながり得る南北いずれの軍事行動を抑制し、かつ、朝鮮半島における「力の真空」を回避して周辺大国との勢力均衡を維持し、地域全体の安定を保全する役割を担うものと位置づけられた。要するに、在韓米軍は、純軍事的文脈を超えて、地域全体の不安定要因を制御する政治的「公共財」として蘇ったのである。しかし、朝鮮半島の視点からみれば、安定力としての在韓米軍の継続駐留は、軍事力による統一という戦略的意図の封印と、分断体制の事実上の固定化を意味した。

### III 米中和解と「二つのコリア」

米中両国は、正統性をめぐる南北間の競争にも一定の規範を示そうとした。キッシンジャーが周恩来との会談後にニクソンに報告したように、米中和解は、朝鮮半島におけるそれぞれの友邦との関係をも互いに尊重し合い、また南北いずれも朝鮮半島全体を代弁し得ないことを前提にして行なわれた<sup>4</sup>。即ち、米中は、互いに相手の正統性を認め合った上で和解しただけに、それぞれの同盟国に対しても「独立した主権国家」として「平和共存」することを望んだ。こうした平和共存を定着させるためには、南北双方に対する相互承認または対等な法的・政治的地位の付与は必須不可欠な要件であった。中国は公式には「一つの中国」の原則に従って北朝鮮主導の「一つの朝鮮」を支持したが、必ずしも米韓同盟や韓国の存在を否定しなかった。米国にとっても、対中関係の進展と朝鮮半島における緊張緩和を促進するためには、北朝鮮の政治的・法的地位の承認が不可避だと思った。

こうした相互理解に立ち、米中は、それまで朝鮮半島における「正統性の不均衡」の原因として指摘されていた、言い換えれば、韓国だけに「唯一合法政府」という意味での正統性を与える根拠として利用されてきた「国連帽子」を除去することに向けて協力した。その代表的な表れが、1973年国連総会における UNCURK の「静かな」解体である。UNCURK の解体は、もう一つの「国連帽子」、即ち UNC の解体問題と連動され、複雑な様子を見せたものの、結果的に、中国は「静かな」UNCURK 解体とい

う米国との事前合意を守るために、社会主義陣営と第三世界圏、特に当事者の北朝鮮に対する説得と根回し工作に努めた。中国にとって「静かな」UNCURK 解体とは、国連による過去の「不当な判断」を不問に付すという意味では、大きな政治的な譲歩であった。これは、それほど中国が米国との戦略的関係を重視したことを意味する。

いざれ、朝鮮戦争以来、韓国の統一案を支援し、韓国の唯一合法性を後押しする国際機構であった UNCURK の解体は、朝鮮半島における「正統性を持つ二つの国家」の存在の国際的承認と等価であった。他方で UNCURK の解体は、国連による朝鮮問題への政治的介入の大義名分を大きく傷つけ、同問題の局地化をさらに促すきっかけとなる。

#### IV 南北関係の変容

南北双方の政権担当者にとって、米中和解にともなう「上からのデタント」は、シニア同盟国との関係において自律性を高める好機であった。しかしながら、他方で「ニクソン・ショック」と「周恩来・ショック」という受け止め方が存在したように、むしろその状況は同盟大国から見捨てられかねない危機を意味した。南北双方が、米中接近に「啐啄同機」の対応を見せて緊張緩和に踏み切ったことは、同盟の裏切り行為によって生じうる政権リスクと体制リスクをヘッジする措置であったと解釈できる。

そのように考えれば、朝鮮問題の自主解決への意欲を表現した1972年の「7・4南北共同宣言」は、その5カ月前に民族自決を訴えた「上海コミュニケ」の朝鮮半島版として位置づけられ得る。しかし同時に、この宣言の「祖国統一に関する原則」の筆頭項目として掲げられた「自主」は、後ろ盾の大国に対する南北双方の不信と共鳴する形で表出されたものであった。そこには同盟の離脱可能性に対する懸念と、大国による頭越しのやり取りによって自分たちの運命が決定・管理される事態を避けるための自己防衛の姿勢が如実に示されていた。

もともと、南北双方が初めて互いの存在を認め合い「共存の原則」を作り上げたことは、従来の対立構造のなかでは存在しなかった発想であり、今日においても南北を問わず民族統一への熱意と目標の表象である。この宣言を踏み台にして南北双方は、事実上の政府間合意である1991年12月の南北基本合意書や、国家間会談に相当する2000年6月の南北首脳会談

に象徴される、「共存」と統一に向けての相互関係を、徐々に積み上げることができた。

にもかかわらず、当時南北双方が掲げた「自主」は「半ば強要された」ものであり、だからこそ持続力に限りがあった。北朝鮮は依然として南朝鮮革命の統一路線を捨てておらず、韓国は当面は人道・経済分野での交流を通じて時間を稼ぎながら、自国主導の統一を勝ち取る方策を練っていた。この時期に南北間の国力がほぼ均衡に達したことが、一步も譲らぬ競争に拍車をかけていた。

7・4共同声明を発表して間もなく、南北双方がそれぞれに祖国統一を掲げ、「維新体制」と「唯一体制」と称される権威主義体制をほぼ同時に立ち上げたのは、米中和解にともなう対立構造の位相変化に対応するための国内体制の整備であり、「同床異夢」の野望を互いに阻止する「防壁の構築」を意味していた。こうした「敵対的な双子の権威主義体制」は「二つの民族的正統国家」の擬制を体現し、だからこそ分断構造の現状維持を強化していった。もちろん南北双方の権威主義化は、米中和解が生み出した朝鮮問題の局地化という所要の条件を活かした結果でもあり、あくまでも米中の意図した分断構造の安定化の範疇内での出来事であった。

## V デタントのねじれ

しかしその後、米中「共同の影響力」に対する南北双方の対応には大きな隔たりが生じ始める。「安定力」としての在韓米軍の継続駐留によって安全保障上の不安を相当払拭すると、韓国は1973年にいわゆる「6・23宣言」を通じて、さしあたり「二つのコリア」の平和共存を優先する方向に舵を切った。これに対して北朝鮮は、平和共存の定着を南朝鮮革命路線の放棄に等しいと見なし、韓国の姿勢を「分裂主義」と批判しつつ、米中の朝鮮問題への介入に対しても不満と苛立ちを募らせた。

このように米中和解による対立構造の局地化と米中の働き掛けは、朝鮮半島情勢の安定化に寄与する反面、朝鮮半島に対する米中の戦略的思惑と、統一の主導権をめぐる競い合う南北双方のそれとの間の重大な齟齬を浮き彫りにしていた。在韓米軍1個師団が撤退した当初は、ニクソン・ドクトリンの認識をめぐる米韓同盟に深刻な亀裂が生じ、危機意識に囚われた韓国は突破口として北側との対話に乗り出した。しかし、米中関係の進

展によってむしろ在韓米軍が「安定力」として継続駐留することになると、今度は中朝間に在韓米軍に対する認識のほころびが生じ、安全保障観をめぐる軋轢が表面化し始めた。北朝鮮は中国が台湾問題と同じく在韓米軍問題においても米国を圧迫することを期待したが、中国の指導者たちは在韓米軍撤退を主張する際には「朝鮮半島における平和と安定を希望する」という常套句を加えることを忘れなかった。

1974年3月に行なわれた米朝平和協定提案は、北朝鮮の中国の対米姿勢に対する不信感の発露でもあった。なお、そこには7・4南北共同宣言に謳われた「自主」、即ち朝鮮問題の局地化がもはや限界に達したことが示されていた。北朝鮮はそれまで不問に付してきた、韓国軍に対する作戦統制権が朝鮮戦争中に米軍に移譲されたこと、また、韓国軍が停戦協定にも署名しなかったことを挙げて、朝鮮問題に対する韓国の当事者能力を否定するに至った。北朝鮮は、中国や北ベトナムのように、米国との直接談判を通じて自らの安全保障上の不安を解消することを目指す一方、そのことによって米韓同盟を揺さぶり韓国を孤立させようとした。要するに北朝鮮は、それまでの「通南通米」戦略から「封南通米」戦略への転換を図ったのである。

こうした南北関係の悪化は米中関係にただちに跳ね返った。北朝鮮が朝鮮戦争の戦後処理の方法として米朝平和協定を提起した以上、停戦協定の当事者たる米中両国はそれに対応せざるを得なかったからである。しかし、1974年以後の米中デタントの停滞のなかで、米中は「共同の影響力」行使より同盟利益を優先する姿勢に傾いていった。北朝鮮が国際舞台における地歩を拡大しつつ、UNCの解体と米朝平和協定の締結を要求し、在韓米軍の撤収を推し進めると、中国は対米関係に配慮しつつも北朝鮮を後押しするようになった。中国は、米国がNSDM-251を通じて設けた、在韓米軍駐留と停戦体制の維持とを事実上両立させた朝鮮半島安定化案を、受け入れなかった。結局、米中は、1974年と1975年の国連総会でそれぞれの同盟と手を組んで真正面から対決した。

## VI 「敵対的協力関係」としての米中関係

しかしながら、この時期の朝鮮問題をめぐる米中対決は、米中接近以前の対決とは質的に完全に異なっていた。米中は、表向きにはそれぞれ韓国

と北朝鮮を代弁し対決姿勢を崩さなかったが、舞台裏では度重なる秘密交渉を行ないながら、停戦体制の不安定化を阻止してきた。南北対話という第二の和解劇は早くも幕を下ろしたが、朝鮮問題をめぐる米中間の「裏」の舞台は曲がりなりにも続いたのである。朝鮮問題は、実はこうした米中の水面下での関係を通じて方向付けられていた。

こうした文脈において、1975年の国連総会で相反する両側の決議案が同時に採択された背景には言うまでもなく米中対決があったが、別の側面からみれば、それは米中「妥協」の産物でもあった。米中がそれぞれの同盟利益を掲げて対決した末に生み出された「二重の決議」は、逆説的に、朝鮮半島における二つの敵対的な合法政府の承認と、安全保障上の係争点であった在韓米軍問題の事実上の無期限凍結という、まさに米中両国が望んだ通りの結果となったからである。

実際に、喬冠華中国外交部長が喝破したように、1974年と1975年における朝鮮問題をめぐる米中対決の内実は、「半分は実射、半分は空砲」<sup>5</sup>の煙だけが多く見える茶番劇に過ぎなかった。米中は、UNCのあり方については意見の相違を見せたものの、停戦体制を安定化させるという戦略目標そのものにはまったく異論がなかったからである。朝鮮半島の安定化という戦略的利益を共有しながら、互いの同盟利益を尊重することで協力の限界をも認め合うという意味で、米中関係は「敵対的協力関係」と特徴づけることができるだろう。

その延長線上において、キッシンジャーの1975年国連総会演説は、中国の公式の批判を招いたものの、その本質は、米中間の「裏」の交渉にもとづいて停戦体制を平和体制に転換することに関する規範を提示した点にあった。南北関係の改善を図りつつ段階的に政治会談を開催する構想を示したことで有名なこの演説は、実際には停戦体制の安定化に重点を置いていた。キッシンジャーが提案した「南北→南北米中→南北米中日」の「2→4→6」多国間協議の枠組みは、1991年12月に採択された「南北基本合意書」やその後の「四者会談」(米中南北)、2003年以後の「六者会談」(米中南北日露)を通じて実現したが、そこには、当分の間は統一という急激な現状打破が好ましくないという米中両国の思惑が見え隠れる。

このように、米中和解は、朝鮮半島分断構造そのものの解消には向けられず、その固定化をさらに推し進めることによって、統一問題への回答を半永久的に先延ばしにした。ニクソンと毛沢東との対話からも確認できる

ように、米中両国の関心の焦点は、むしろ「第二の朝鮮戦争」に巻き込まれないこと、朝鮮半島が分断されつつも平和な地域（peacefully divided region）になること、またこの地域に対する両国の「共同の影響力」を維持し続けることにあった。それは、キッシンジャーが19世紀初頭のヨーロッパにおける勢力均衡体制を支える鍵として重視した「正統性秩序」（legitimate order）<sup>6</sup> そのものであった。

## VII 朝鮮半島をめぐる米中協調体制

こうして米中和解は、「朝鮮半島をめぐる米中協調体制」（U.S. and China Concert of Korean Peninsula）<sup>7</sup>とも言うべきパワー・ポリティックスの枠組みを生み出した。朝鮮半島におけるこの新たな「危機管理システム」は、「第二の朝鮮戦争」と「紛争の国際化」の可能性を大きく低下させ、それをもって米中関係そのものをも安定化させていた。米中両国がそれぞれのジュニア・パートナーに対するコミットメントを維持しながら朝鮮半島の安定化を担保することを骨子とするこの枠組みは、南北双方に超えてはならない敷居を設定することで南北関係の均衡を維持し、分断構造の安定に寄与したのである。朝鮮半島の視点からいえば、分断構造は、この時期の米中間の新体制により現状維持と擬似的安定を強いられたとも言えよう。

たしかに、米中の朝鮮問題への共同介入によって、当事者の南北間の正統性と安全保障をめぐる競争が終結したわけではない。その後も南北双方は、米中の影響力から脱皮し自立性を高めることに努めながら、安全保障面で優位に立つためにそれぞれ軍備を拡充し、正統性をめぐる競争でも争い続けた。しかし、この南北双方間の応酬は、少なくとも米中和解以後に設けられた「ゲームのルール」の枠内で行われ、事実上の「産業化競争」または体制間の「効率性をめぐる戦争なき無限競争」に収斂していく。南の朴正熙政権は、国内引き締めを維持しながら輸出志向型の経済拡大をいっそう進め、他方の北の金日成政権は、1974年から「社会主義の大建設」というスローガンを掲げて、それまで仮建物の多かった平壤に大規模の建造物をつぎつぎと建てた。

それまで相手の存在すら否定する排他的統一観に囚われていた南北双方は、公式に表明する「統一」への熱望とは裏腹に、この時期以来、「二つ

の「コリア」の「共存」を現実的な選択肢として受容したのである。これは、イデオロギ的偏執と民族主義の論理が弱体化した証拠であると同時に、米中の意向と、朝鮮半島を取り巻く構造的条件が変わらない限り、一方的な統一は不可能であるという現実認識の裏返しでもあった。これはまさに、朝鮮半島の文脈における「長い平和」(ギャデイス)<sup>8</sup>と「極端な時代」(ホブズボーム)<sup>9</sup>との両面の投射に他ならなかった。

## VIII ポスト冷戦と朝鮮半島

デタント期に再編された朝鮮半島の対立構造は、1989年のソ連崩壊、言い換えれば西側による「冷戦の勝利」以来、ふたたび重大な局面を迎えた。中韓(1992年8月)およびソ韓修交(1990年9月)、南北同時国連加入(1991年9月)、日朝国交正常化交渉の開始(1991年1月)など、グローバル冷戦の終結と時期を同じくして目まぐるしく展開した一連の大事件は、朝鮮半島の停戦体制がやがて解体局面に入りつつあることを予想させた。しかし結果的には、世界レベルの雪解けに影響されながらも、朝鮮半島分断構造そのものに決定的な変化が及ぶことはなかった。それどころか、当時において崩壊寸前と取りざたされた北朝鮮が危機的状況に追い込まれながらも体制の強靭さを維持し、朝鮮半島情勢はほどなくして米朝核危機のような形で激しい緊張に見舞われることとなった。グローバル冷戦の終焉にもかかわらず、なぜ朝鮮半島の冷戦には終わりが見えにくいのか。ポスト冷戦期における朝鮮問題の展開を、米中関係と関連付けて簡単に考察することで、本報告を結びたい。

総じて、朝鮮問題をめぐる米中両国の戦略的關係には、世界レベルの冷戦の終焉にもかかわらず、本質的な変化がなかったと言えよう。むしろ「共通の敵」ソ連の崩壊後に米国の単極構造が出現するかたわら、中国の台頭も目立つようになり、朝鮮問題をめぐる米中の戦略的地位はより顕在化する傾向にある。米中はデタント期以降、一貫して朝鮮半島安定化という戦略的利益を共有しながら、他方では、競い合って各ジュニア・パートナーへの影響力を維持しようと努めてきた。韓国と中国が修交し経済・政治的な関係を深めつつあるにもかかわらず、中国にとって北朝鮮の戦略的価値が依然として大きいことには変わりがない。今日の北朝鮮の核問題をめぐる6者会談の舞台配置からも推測されるように、米中関係は今なお朝鮮問

題にあまりにも色濃い影を落としている。

朝鮮問題をめぐる米中戦略関係の持続こそ、朝鮮半島分断構造の可塑性に歯止めをかける重要な構造的要因であったと思う。世界レベルの冷戦の終焉にもかかわらず、朝鮮問題をめぐる米中戦略関係は機能し続けたのであり、したがって分断構造も米中協調（牽制）と南北競争という基本骨格を維持し続けた。換言すれば、ヨーロッパではソ連の「冷戦敗北」とほぼ同時にドイツ統一と東ヨーロッパの社会主義国家の崩壊が進んだのに対して、朝鮮半島では東北アジア独自の地域冷戦構造とも位置づけられる「朝鮮半島をめぐる米中協調体制」がヨーロッパにおける冷戦解体の衝撃を吸収・制限し、北朝鮮の「危機」を緩和した。このように、朝鮮半島をめぐる国際政治は、一方における構造的流動性を抱えながらも、他方では依然としてデタント期以来の米中戦略関係の影響下にあると言えよう。

## 註

- 1 本報告は、拙著『未完の平和—米中和解と朝鮮問題の変容、1969～1975年』（法政大学出版局、2010年）を要約した同書の終章を書き改めたものである。詳しくは、拙著を参照されたい。
- 2 Memorandum of Conversation: Chou & Kissinger, Feb. 18, 1973, Box 98, Henry A. Kissinger Office Files, NPM, pp. 43-44.
- 3 たとえば、NSSM-154: United States Policy concerning the Korean Peninsula, Annex A “The Role of U. S. Forces,” Apr. 3, 1973, Box 14, RG 273, pp. 6-7.
- 4 Memorandum for the President from Kissinger, “My October China Visit,” Nov. 11, 1971, Box 847, NSC Files, NPM, p. 4.
- 5 Memorandum of Conversation: Chiao Kuan-Hua and Henry A. Kissinger, September 28, 1975, 8:10 p.m. - 11:55 p.m., Box 374, Winston Lord Files, RG 59, p. 2.
- 6 Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22* (Boston: Houghton Mifflin, 1957), pp. 1-2, 144-145; idem, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper & Brothers, 1957), pp. 316-321.
- 7 これは、19世紀における「ヨーロッパ協調体制」(the Concert of Europe) になぞらえた造語である。ヨーロッパ協調体制と勢力均衡については、Paul Shroeder, “The Nineteenth-Century System, Balance of Power or Political Equilibrium?” *Review of International Studies*, Vol. 15 (1989), pp. 135-153を参照。
- 8 John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War* (New York: Oxford Univ. Press, 1987).
- 9 Eric J. Hobsbawm, *Age of Extremes: the Short Twentieth Century, 1914-1991* (London: Michael Joseph, 1994).



## インドの対チベット輸出管制・禁輸と中国の反応・政策 1952－1960

戴 超 武

中国とインドの外交関係が樹立された後、インドは2度にわたって中国のチベット地域に対して輸出管制と禁輸を実施した。1回目は、中国人民解放軍のチベット進駐からチベット問題に関する中印交渉開始までの間に行われた。2回目は、チベット動乱と中国による動乱鎮圧後に行われた。インドが実施した2度の対チベット輸出管制および禁輸の時期選定は、この間の中印関係の本質と非対称性を強く反映したものだだった。インドの禁輸に対する中国の一様ではない反応と政策も、冷戦を背景とする中国の外交政策の変化を物語っている。

中国人民解放軍のチベット進駐から中国とインドがチベット問題についての交渉を開始するまでの間、インドはチベットに対して経済禁輸を実施し、それにより中国に圧力をかけた。1952年12月8日、インドのシッキム駐在政治特派員は、インドの対チベット輸出管制の新条例は5種に分けられると発表した。第1種は、輸出禁止の80品目である。主に、各種化学品、化学肥料、調合剤、映画製作用のフィルム、ペニシリン-ストレプトマイシン、各種輸入医薬品、写真医療電気光学、無線電信、X線などの機材、各種非鉄金属、レアメタル、廃鉄、カーボンブラック、ゴム、ゴム粒子、ダイヤモンド、インド棉紡の紗、車およびその部品、生皮、スチールボール、ベアリング、発電機、変圧器、エンジンなど各種機器である。80品目は非インド産のあらゆる外来貨物も含む。第2種は、自由に輸出できる37項目で、各種特産品や日用品である。第3種は、輸出許可が必要な62品目である。棉、ごま油、車、電力などを含む。第4種は、輸出額を制限する38品目である。油、砂糖、塩、コンクリート、紙、棉などが含まれる。第5種は、条件付きまたは特別許可を要する輸出品類25品目である。工

作機械、医療薬品、顕微鏡、フィルム、電報、電話機材、一部の鉄鋼、アスペクトなどが含まれる<sup>1)</sup>。

この状況に関して、チベット外事処の楊公素は1953年1月28日に外交部に電文を送り、インドによる禁輸政策への対応措置として、次のように述べた。「ガシャ（噶厦、チベット地方政府）は、チベットの必需品の一部が現在インド経由で入ってきており、インドが禁輸措置を取れば、チベット人民の生活に大きな影響を与えると認識している。チベットの通商問題については、将来、中国共産党中央（以下、中央共党）とインドで交渉が可能だが、現在は早急に必需品の問題を解決すべきである。ガシャは、他の問題を後回しにしてでも、まず通商問題を解決すること、インドに対しては増税と禁輸を実施しないことを求め、この点について中央に訓令を請い、あるいは駐インド袁仲賢大使への伝達を願っている」。楊公素は次のように強調した。「インドのチベットに対する最近の動向から推測するに、たとえば門達旺地区に対してはチベット代理管理人を軟禁し、邦達昌の扱う鉄鋼、コンクリートを輸出させないなど、インドはチベットに圧力をかけることで、中印関係の取引の材料にしようとしている。あるいは、チベット問題で中国が困難を抱えていることを利用して、チベット権益の問題で優位に立とうとしている。もし中央がインドとの間でチベット問題を全面的に解決できれば、例えば、撤兵し、亜東・江孜の両商務代表引き揚げの後に、通商・郵便等協定を締結できれば、それが最も望ましい。しかし、もし機が熟さず、統一的な全面解決が不可能ならば、個別問題で交渉するほかに、たとえば、ガシャが列挙した全必需品については中央に解決してもらおうということも可能である」<sup>2)</sup>。また、駐印大使の袁仲賢は、インドの禁輸目的について、「今日のインドの対チベット政策は、チベット内部の混乱や紛糾を煽って、その進歩と建設を破壊、妨害することを企み、それによりインド人民に対するチベットの影響を弱めて、チベットへの野心を持ち続けることである。これは英米の政策でもある。インドは、チベット政治への干渉が失敗に帰し、軍事的な無力も知っているため、経済面で政策を展開せざるを得ない。現在、インドはすでにチベットに対する輸出管制の実施を打ち出し、いくらかの混乱を生んでいる。いつでも正式に実施の宣言を行うことができると予測される」と分析した<sup>3)</sup>。

この後、外交部はチベット外事処と袁仲賢宛ての電報で次のように意見した。それによると、外交部は楊公素の分析に同意し、「インド側は、我々

が食料物資を早急に欲しているが、内部の交通運輸の困難を克服できず、主な物資をインドからの輸入と転送でまかなわざるをえない弱みに付け込み、先んじて世論を作り、中印交渉での取引材料とし、この影響力によってチベットと中央の関係を裂こうとしている」と指摘した上で、「その根本的な解決法は、チベットに入る交通の整備を強力に推進し、内部の貿易をスムーズにして、可能な限り現地で重点的に農業と工業の建設を進め、インド経由の輸入物資を次第に副次的なものにすることである。これは、チベット工作を展開し、強化するうえで重大な政治的意味を持つ。しかし、この1～2年は、チベットの必要物資は主にインドからの輸入あるいは転送に頼らねばならない。したがって、インドの対チベット輸出管制が実施される前に、至急、全般的な貿易計画を立て、力を結集して、急用の輸入物資または購買済みの物資に優先順位をつけ、緊急輸送すべきである。同時に、統制できる方法を研究して、インドの複雑な状況や、インド・チベット間の長い国境線、双方の商人間の利害関係、及び両地域の伝統的、歴史的、宗教的關係などを利用する。また、インドとチベットの商人同士の密輸関係を通じて、必須の輸入品は高額で購入し、必須の輸出品は低価格で販売し、それにより封鎖を打破し、物資の内外流通を勝ち取る」。電報はまた、「インドによる輸出管制実施は、その内政にかかわり、中央は正面から交渉すべきではない。もただちに互惠貿易を提議すれば、我々が不安になっているというイメージを与え、極めて不利になる。ゆえに、しばらくは正面からの交渉を行わない。今後、インドと貿易交渉を行う時を待って、重要物資をチベットへ転送または輸入することに関する交渉を試みる」と指示した<sup>4</sup>。

1953年3月7日、中共中央は、インドの対チベット禁輸実施への対策として、チベット工作委員会、外交部、対外貿易部などに指示を出した。中共中央は、「目下、チベットの生産と建設においては、計画的、積極的な農業と手工業生産の発展を第一とし、3年から5年以内に食料と一般日用品の大量自給を可能にし、インドへの依存から脱却すべきである」と指示した。同時に、特に次の点を強調した。「近く3年から5年以内に、我々はインドからの物資の輸入を勝ち取る。いかなる困難があろうとも真摯に取り組みねばならない。それは二つの面から積極的に行うべきである。第一に、外交と貿易のルートを通じて、コメの取引交渉を継続することである。……我々は、中印貿易の全交渉過程において、インドへのコメ輸出開

題とチベットへの供給問題を一緒に提議し、同時解決を図る。……第二に、インドと通商関係のある個人商を積極的に組織して貿易を行う。3年から5年内は、チベットへの供給物資の大半がインド経由に依存することになるが、一部についてはチベットの軍需と民需の優先順位に基づいて出荷リストを作る。そして、チベット貿総が組織するインド、チベット、ネパールのあらゆる商人（一般商人、貴族商人）が個々に持つインドとの関係及び合法的条件を利用して、比較的高い利潤と各種の便宜を与えて、インドからチベットへの物資輸送を奨励する。可能であれば、個人商によるインドからチベットへの物資の密輸を行ってもよい」<sup>5</sup>。

中国の反応を制約した主な要因は、当時、中共中央のチベット駐在要員と中国人民解放軍の食糧がすべてインド経由で入っていたことであった。解放軍がチベット進駐後に直面した最大の問題の一つは、食糧欠如と物価上昇であった。鄧小平と劉伯承は1950年5月9日に中央軍事委員会に宛てた電報の中で、「チベット先遣隊の困難は食料がないことであり、4,000人の生存問題となっている。これはまたチベット解放にあたっての著しい困難でもある。来月から雨期に入るが、そうなると事態は更に深刻になる。食糧さえあれば何でもできる。すみやかに飛行機による食糧投下の策を講じることを請う」と強調した<sup>6</sup>。張経武は、1キロの食糧は1キロの銀よりも貴重だと述べたことがある。中共中央西南局は張國華と譚冠三に、「西康区党委におかれては、あらゆる手段で甘孜などで食糧の一部を買うか借りていただきたい。同時に、甘孜に進軍した第18軍には自発的に現地のラマや首領にあたって、食料を買うか借りていただきたい」と要求した<sup>7</sup>。1954年末、四川—チベット道路、青海—チベット道路が開通した。当時、四川—チベット道路は全長2,250キロ、青海—チベット道路（西寧—ゴルムド間を含む）は全長2,100キロで、世界で最も高く、長い道路であった。この二つの道路の開通によって、チベット進駐部隊と駐在人員の食糧供給問題はようやく大きく緩和された<sup>8</sup>。

1952年4月6日、毛沢東はチベット工作の方針に関して次のように指示した。これは中共中央のために起草した中共西南局、チベット工委宛ての電文を西北局、新疆分局にも示したものであり、「チベットには漢族がほとんどいない。わが軍は、全く異なる民族地域に駐屯している。我々はただ二つの基本政策に依拠して、群衆の支持を勝ち取り、自らを不敗の地に立たしめる。第一は、切り詰めた生活と生産による自給自足であり、そ

れにより群衆に影響を与える。これは最も基本的なポイントである。我々は、ある日、万が一、インドから食糧やその他の物資が入ってこなくとも生きていけるようにすることを前提としている。また、不穏分子がチベット軍を率いて反乱を起こし、我々を襲撃する事態にも備えるべきである。こうした状況下でもわが軍はチベットで生き、持ちこたえねばならない。第二に行うこと、必ず行うべきことは、インド及び内地との貿易関係を成立させ、チベット住民の生活を一定程度改善することである」<sup>9</sup>、と記されている。

この時期の中印貿易において最も重要な措置は、中国がコメの輸出によって、インドを経由してチベットに食糧を入れる合意を取り付けたことであった。1952年5月28日、中国はインドと協定を結び、インドは中国からのコメ3,500トンを経由してチベットに輸送することに合意した。その第一陣は、7月3日にカルカッタ港に到着し、計1,000トンであった。第二陣は、7月15日に上海の黄浦港から出港し、計2,500トンであった。いずれもインド側に中継輸送を依頼した。コメがカルカッタに着いた後、インド政府の代表と中国のカルカッタ駐在総領事館は合同で袋を数え、計量し、包装状況を調べ、サンプル検査で質を見た上で、コメをインド政府の代表に渡し、同代表がカルカッタ駐在総領事館に領収書を発行した。カルカッタからガントク（Gantok）までの輸送はインド政府が責任を負い、ガントクから亜東までのラクダによる輸送は中国側が責任を負う。また、インド領内での治安問題はインド政府が責任を負い、飼料は、中国領内では中国政府が負担し、シッキム領内ではインド政府が代理で購入する。この時、両国はまずインド政府が輸送費用を立て替え、それをインド駐在大使館が毎月精算することで合意していた<sup>10</sup>。1952年は、チベットへの3,500トンの食糧輸送が決まっていたが、実際に輸送したのは1,100トンであった。中国側は、すでに受け取っていた輸送手数料57億を返還し、インド側は中国が求める運搬装備費34億を返還し、この状況で生じるコメの品質価格差は23億であると申し出た。この勘定をめぐって、双方は一年余りにらみ合うことになった<sup>11</sup>。

1954年の中印協定締結後、両国の経済貿易関係は比較的速やかに発展したが、これと政治との関連は極めて大きかった。1955年、中国のインドへの輸出は500万ドルで、インドの輸入総額の0.38%を占め、インドからの輸入は1,362万ドルで、インドの輸出総額の1.11%を占めた。イ

ンドの輸出入総額の約0.75%を中国が占めていた。1956年には、中国のインドへの輸出は1,960万ドルで、インドからの輸入は750万ドルとなり、インドの対外貿易の約1%を占めた<sup>12</sup>。1955年以降、中国のインドへの輸出は、食糧以外に工業品が大きな比率を占め、金属鋼材、ナトリウム、新聞紙、実験器具、鋳製品などが含まれた。これらは新しい輸出品目であり、対インド輸出総額の57.6%を占めた。インドからの輸入品は主に麻袋、煙草の葉、棉であった。1957年は、中国国内における商品供給不足のため、インドに鋼材、ワイヤー、鉄くぎ、水酸化ナトリウム、純炭酸ソーダを供給せず、インドへの輸出は1,960万ドルから1,000万ドルへと大幅に減少し、輸入も大幅に削減された。こうした変化は、中国がチベットで推し進める「六年不変」政策との関連のみならず、インドがチベットに禁輸を継続したこととも関連していた。

この時期のインド・チベット貿易では、チベットへの早急を要する輸入物資がいずれも制限を受けていた。インド駐在中国大使館は外交部に宛てた電報で、「目下、チベットはインドから車両、ガソリン、セメント、鋼材、金属を大量かつ早急に輸入する必要がある。最近、チベット貿総が提示した三つの出荷リストには、トラックとジープが964両、ガソリン8.2万ガロン、オイル5万ガロン、セメント1.9万トン、鋼材及び製品110トン、亜鉛皮18.7万枚が含まれたが、インド政府が許可するガソリンのチベットへの輸出は、毎月わずか500ガロンにとどまった（チベット貴族の個人使用も含む）。同時にジープの輸出を禁じ（他の項目のチベット輸出も制限された）、さらにインド自体が交通運輸と外貨において困難に直面しており、チベットでの大きな需要を満たすことができない」と指摘した<sup>13</sup>。

1959年のチベット動乱は、中印関係の転換点となり、かつ、両国の経済貿易関係、および、インド・チベット貿易の転換点となった。動乱鎮圧後、中共中央によるチベット改革の重要工作の一つは、チベット地域において同地の紙幣と硬貨を買い上げて兌換することであった。この措置はインドの商人に重大な影響を与えた。チベットの硬貨は主に銀貨と銅貨の2種類であり、紙幣は1913年に発行され、単色と色刷りで5種類あり、チベット銀とも呼ばれ、額面価格は100両から1銭までであった。当時、チベット紙幣、硬貨とインドルピーはいずれもチベット地域で大量に流通していた。しかし、解放軍とチベット進駐要員は「袁大頭」銀貨を使用し、チベット貨幣に対しては、無視、不使用、不支持の姿勢を取った。1955年国務院

第7回拡大会議は、チベット貨幣の使用停止、製造工場の閉鎖、買上げ・兌換機構の設置を決定した。しかし、チベット地方政府の多数の役員と貴族の反対にあい、実行できなかった。「六年不改」政策に伴い、各種事業は縮小し、チベット貨幣の兌換工作が棚上げにされた<sup>14</sup>。

チベット民主改革の開始後、1959年7月22日にチベット工委財委はチベット貨幣の買上げと兌換の方法に関する意見を中央に提出した。中共中央は7月29日に、買上げ・兌換の際のチベット貨幣と人民元との交換価格とその期限、市場の需要に対応するための物資の輸送準備や宣伝強化などを指示し、特に「チベット貨幣の買上げと兌換は早ければ早いほど有利だ」と強調した<sup>15</sup>。1959年8月10日、チベット自治区準備委員会は、チベット貨幣の流通停止の通告を正式に公布し、期限付きで人民元によってチベット貨幣を買い上げて兌換し、同時に外貨の流通を禁ずるとした。通告は、チベット紙幣50両を1人民元に、チベット銀貨1枚を0.7人民元に兌換し、チベット大銅貨40枚と小銅貨200枚をそれぞれ1人民元に兌換すると規定した<sup>16</sup>。

チベット貨幣の買上げと兌換の問題は中印交渉に発展した。インド政府は、この問題とチベット改革後のインド・チベット貿易の問題について、1959年8月25日から1960年11月17日にかけて、中国側に3度の照会を求め（1959年10月26日、1960年4月25日と11月17日）、メモランダムを2度送付し（1959年8月25日と9月17日）、交渉した。主な問題は、第一に、インド側が非難したように、中国側の行為が1954年協議違反だという点である。インド商人はチベットでインドルピー、チベット貨幣、中国元を使用できるが、これは主に1954年協定第7条の第1、第4項に基づくものである。現在、中国がチベット地域での外貨の流通を停止することは、明らかに協定違反である。第二に、兌換期限が短く、兌換率が低すぎる点である。1954年協定の規定は、インド・チベット貿易を慣習に従って行うとしたが、それによれば、1ルピー6両チベット銀貨という兌換率である。しかし新しい規定は、1ルピー25両チベット銀貨であった。言い換えれば、100ルピーに相当したチベット銀貨は、現在25ルピーの価値しか持たず、インドの商人は75%の損をすることになる。同じく、1958年8月10日から亜東、帕里などの地域で兌換を開始し、亜東では兌換完了期限を2日以内に限っている<sup>17</sup>。そのほか、インド側は次の点を指摘した。中国当局は江孜と帕里において、チベット貨幣のかわりに、イン

ド商人に小切手を支払ったが、こうした小切手はチベット貨幣を人民元またはインドルピーに兌換する際の兌換率の25%の価値しかない。インド商人は、8月21日から25日の間にこれら小切手の兌換を完了させるよう指令を受けた<sup>18</sup>、という点であった。

1959年10月27日、シッキム駐在のインド特派員は通告を公布し、チベットに対する全面禁輸を実施した<sup>19</sup>。中国は、「1959年以降、中印両国の貿易が急激に減少し、行き詰まったことに責任を負うべきはインド政府である」との認識を示した。1959年の中国の貿易赤字は1016ドルで、「ルピー」項目では、中国の赤字は1,065万ルピー（210万ドル相当）であった。協議の規定では、中国側は翌年に同価格の貨物を輸出して充当できることとなっていた。インド政府の対チベット禁輸と貿易制限政策は、このような状況をもたらす根本的な原因であった<sup>20</sup>。

#### まとめ

1. 中国・インド及びインド・チベットの経済貿易関係は、重大事件の影響を受ける。中国人解放軍のチベット進駐、1954年の中印協定、金沙江以東のチベット地域での改革、チベット反乱などである。
2. 中印貿易は当初から「不平等性」をはらんでいた。伝統的なインド・チベット貿易では、チベットで使う主な生活用品を基本的にインドから輸入する必要があった。さらに、解放軍のチベット進駐後、新疆—チベット、青海—チベット道路が開通する以前は、物品、特に食糧供給においても、基本的にインドからの輸入と転送に頼らざるをえなかった。こうした特徴は、この時期の中印関係におけるインドの主導的立場を決定付けた。
3. 双方とも、この種の「非対称性」が中印の政治的関係に及ぼす影響を明確に意識していた。ネルー政権はこの特徴を利用して、経済的手段、特にチベットに対する経済制裁の手段によって、中国側に圧力をかけた。したがって、インドは経済制裁を中国のチベット政策に対する反応を示す主要な一つ的手段としていた。インドの対チベット禁輸措置は、そこで発生する重大事件と関連しており、インド政府の意図を体現するものであった。インドによる2回の禁輸措置に対して、中国は異なる態度を示した。第1回はあまり大きく反応せず、第2回は激しく反応した。主にチベット貨幣の改革を出発点として、主観的にも客

観的にも、インド・チベット貿易と中国・インドの経済関係の更なる発展を阻止した。

註

- 1 「インドのシッキム駐在政治特派員が対チベット輸出管制条例を宣告」（印駐錫金政治专员宣布对藏输出管制条例）、インド駐在中国大使館の外交部宛て電報、1952年12月31日、中国外交部档案、105-00116-01（1）、1-2頁。
- 2 チベット外事処楊公素がインドのチベット輸出貨資禁輸の問題に関して外交部に宛て、併せて袁大使に転送する電報（西藏外事処楊公素关于印度禁运出口西藏物资事致外交部并转袁大使电）、1953年1月28日、中国外交部档案、105-00116-05、12-14頁。
- 3 駐印大使袁仲賢がインド・チベット貿易に対する意見について外交部に宛てた電報（駐印大使袁仲賢对印藏贸易意见致外交部电）、1953年2月4日、中国外交部档案、105-00116-06（1）、15-18頁。
- 4 インドがチベットに対して輸出管制を実施することに対する処理についての外交部の意見、外交部のチベット外事処に宛て、併せて袁大使に転送する電報（外交部有关对印度实施对西藏出口管制的处理意见致西藏外事処并告袁仲賢大使电）、1953年2月14日、中国外交部档案、105-00116-07、19-23頁。
- 5 「インドがチベットに対して禁輸を実施することに対する中共中央の対策（中共中央对印度对西藏实施禁运的对策）、1953年3月7日、中国外交部档案、105-00116-08、23-26頁。
- 6 鄧小平、劉伯承の中共中央に宛てた電報、天寶の5月3日甘孜からの電文を転送し報告（鄧小平、劉伯承致电中央军委转报天寶5月3日从甘孜的来电）、1950年5月9日、中共中央文献研究室編（楊勝群、闫建琪主編）、『鄧小平年譜（鄧小平年譜、1904-1974）』、北京、中央文献出版社2009年版、910-911頁。
- 7 鄧小平がチベット進駐部隊の食糧問題を解決するために起草した中共中央西南局の中共西康区委への返事、併せて張國華、譚冠三、陳明義に知らせる電文（鄧小平就解决进藏部队粮食问题，起草中共中央西南局复中共西康区委并告张国华、谭冠三、陈明文电）、1950年5月26日、『鄧小平年譜』（中）、916-917頁；趙慎応著、『中央のチベット駐在代表張経武（中央駐藏代表張経武）』、（ラサ）チベット（西藏）人民出版社、1995年版、77頁。
- 8 趙慎応著、『中央のチベット駐在代表張経武』、第80頁。解放軍の食糧欠乏に関して、Melvyn Goldstein, *A History of Modern Tibet, Volume 2: The Clam before the Storm, 1951-1955*. Berkeley and Los Angeles: University of California, 2007, Chapter 9, especially pp. 245-254にも参照。
- 9 中国人解放軍軍事科学院毛沢東思想研究所年譜組編、『毛沢東軍事年譜、1927-1958』、広西人民出版社、1994年版、832頁。中共中央文献研究室、軍事科学院編、『建国以来毛沢東軍事文稿』、中巻、（北京）軍事科学出版社、中央文献出版社、2010年版、22頁。
- 10 中国、インド双方の、中国が提出したインド経由でチベットにコメを輸送する問題で達成した了解に関する往復照会（就我提出经印度转运大米至西藏问题达成谅解之往来照会）、1952年5月28日、中国外交部档案、105-00154-01（1）、1-5頁；インド経由でチベットへ食糧を運送する問題に関する処理意見（关于经印度运粮至西藏问题处理意见）、1952年12月22日、中国外交部档案、105-00154-02（1）、第10-13頁；インドがこれ以上中国の代わりに食料をチベットに輸送しないことに関する中国との往復照会（印度就不拟继续代运粮食去西藏事与我方之来往照会）、1953年1月5日-1月29日、中国外交部档案、105-00154-03、1-31頁。
- 11 中国对外贸易部がインド経由でチベットに食料を輸送する問題に関するインド側との交渉の情况（就经印度运粮去西藏我外贸部与印方谈判情况）、1953年1月17日-11月18日、中国外交部档案、105-00154-05、1-48頁。

- 12 インド駐在中国大使館がインドの対外経済関係及び中印経済貿易関係について外交部に宛てた電報（駐印度大使馆有关印度对外经济关系及中印经济贸易关系致外交部的电报）、1956年11月10日、中国外交部档案、105-00835-05（1）、42-62頁；外交部第一アジア司編、『我が国の対インド貿易（チベット・インド貿易を含む）の情況と存在する問題（我国对印度贸易（包括藏印贸易）情况和存在的问题）』、1960年4月、極秘、中国外交部档案、105-00997-02（1）、81-85頁。
- 13 インド駐在中国大使館がインドの対外経済関係及び中印経済貿易関係について外交部に宛てた電報、1956年11月10日、中国外交部档案、105-00835-05（1）、48頁。
- 14 『チベット解放史（解放西藏史）』、444-445頁。
- 15 中共中央文献研究室編、『チベット工作文獻選編（西藏工作文獻选编）』、（北京）中央文献出版社、2005年版、237-238頁。
- 16 『チベット解放史』、445頁。
- 17 チベット外事処より外交部に宛てた電報、「中国のチベット貨幣兌換に対するインド商人の反応（印商对我兑换藏钞的反应）」、1959年8月20日、中国外交部档案、105-00433-01（1）、3-4頁。
- 18 何英副司長が中国駐在インド大使館参事官康南皮利と接見するときの談話（何英副司长接见印度驻华使馆参赞康南皮利的谈话）、1959年9月17日、中国外交部档案、105-00433-02（1）、29-35頁。
- 19 インドチベット地方の禁輸の規定と執行状況（印度西藏地方禁运的规定和执行情况）、中国外交部档案、105-00943-01、27-34頁。
- 20 中国外交部がインド・チベット貿易問題に関するインドの照会への返答文稿（中国外交部关于印藏贸易问题复印度的照会稿）、1960年11月17日、105-00433-04（1）、96-100頁。

訳 張 劍波（早稲田大学非常勤講師）

## イギリスのインドシナ和平調停と中国 1954－1965

水本 義彦

### はじめに

戦後の歴代イギリス政府は、外交交渉によるインドシナ紛争（第一次インドシナ戦争、ラオス内戦、ヴェトナム戦争）の解決に主導権を発揮した。ソ連とともに共同議長として、二つのジュネーブ会議（1954年4～7月、1961年5月～1962年7月）で、第一次インドシナ戦争とラオス内戦の解決に尽力したほか、ハロルド・ウィルソン労働党政権（1964年10月発足）は、米ソとの首脳会議やコモンウェルス平和使節団構想を通じて、ヴェトナム戦争の平和的な紛争処理を目指し積極的な仲介外交を展開した。

本報告は、こうした一連のインドシナ和平調停において、歴代イギリス政府が共産中国をどのように認識し、また調停の過程でどのような関係を結んでいたのかを跡付ける。これまでの研究では十分注目されてこなかったものの、イギリスの政策決定者は、インドシナ紛争の解決において、中国を連携可能な戦略的パートナーとして位置づけ、積極的に中国との協力関係を模索した。第一次インドシナ戦争とラオス内戦において、英中の戦略的利益は概ね一致し、両国は互いに相手を問題解決に必要なパートナーとして認識していた。ところが、1960年代中旬になると、インドシナ情勢に対する両国の認識・政策に大きな隔たりが生じ、1965年末までにウィルソンは中国をヴェトナム和平調停の最大の障害と見なすようになる。本報告は、中国との関係がイギリスのインドシナ和平調停の成否を左右した重要な一要因であったことを明らかにする。なぜ、英中は協力し、また対立したのか。以下、インドシナでの三つの紛争をめぐるイギリスと中国の関係を概観したい。

### 1. 英中の利害一致

1954年4月から7月にかけて開催されたジュネーブ外相会議でイギリスはソ連とともに共同議長を演じ、英国代表アンソニー・イーデン外相は第一次インドシナ戦争の休戦協定締結に主導的役割を果たした。自身の回顧録で語っているように、ジュネーブ会議でのイーデンの「主たる関心はマラヤ」にあった。植民地マラヤの帝国権益を維持するために、いかに仏領インドシナの紛争を処理すればよいのか、という発想から外交を展開していたのである。端的には、イギリス政府は仏領インドシナでの共産主義の拡大と、1948年6月以来本格化したマラヤ共産党（中国系住民主体）の武装蜂起との連動を恐れていた。アイゼンハワー米大統領が1954年3月に発表した「ドミノ理論」と類似する発想をイギリス外務省は1940年代末にすでに抱き、仏領インドシナからタイ、マラヤへの共産主義の伝播遮断に多大な関心を払っていた。

しかし、インドシナ戦争への対応策として、チャーチル英政権はアイゼンハワー政権の唱える軍事的対処に異を唱え、一貫して外交交渉による解決を模索した。チャーチルの表現を使えば、東南アジアにおける自国の帝国権益（マラヤ、香港、シンガポールなど）を脅かすことになる中ソとの全面核戦争の危険を冒してまで、イギリスがインドシナでフランス帝国の再興を支援しなければならない理由などまったくなかったのである。それゆえ、チャーチルとイーデンはダレス米国务長官が提唱した共同軍事介入計画「統一行動」案に断固反対の意を示し、英米関係は同盟終焉の危機さえ叫ばれるほど悪化した。

他方、共産中国もインドシナ戦争の外交的解決を強く望んでいた。近年の研究で明らかになったように、中国は、抗仏戦の勝利を追求しインドシナで共産主義体制を確立することよりも、自国の安全保障を優先して、ヴェトナムの分割とラオス、カンボジアの中立地帯化による政治的解決をジュネーブ会議開催以前にすでに決定していた。中国にとって最大の目的は、インドシナへのアメリカの軍事介入を阻止して、朝鮮戦争のような米中の直接対決を避けることであった。1953年から開始された第一次5カ年計画による国内経済の再建こそが最重要課題であり、スターリンの死去と朝鮮休戦協定の成立以来芽生えた緊張緩和を推進して安定した国際環境を形

成していくことを優先した。

このように、インドシナでの戦争の拡大防止という点でイギリスと中国の利害は潜在的に一致していたが、より重要なことは、両国が互いを上記の目的達成のために必要な協力相手と認識して協力関係を結んでいた点である。

詳細は次節で述べるが、英中の連携を可能にした要因を、2点指摘しておきたい。第一に、イーデンは中国を、利害を共有する「5大国」の一員として紛争後のインドシナの安全保障に関与させることを目指し、同時に中国も、アメリカを外交的に「孤立」させ、その軍事介入を封じ込めるため、イギリス、フランスとの「共同戦線」の形成をジュネーヴ交渉の重要課題に位置付けていた。第二に、イギリスと中国は、ヴェトナムの分割と、ラオス、カンボジアの中立化という類似のインドシナ地域秩序を構想していたが、このインドシナ秩序を安定化させるために、両国ともコロンボ諸国との連携を重視した。反植民地・反帝国主義や非同盟・中立を掲げる、インド、セイロン、パキスタン、ビルマ、インドネシアによるコロンボ会議（1954年4月開催）諸国と、中立化されるラオスとカンボジアとを連携させ、ある種の「緩衝地帯」、「平和地帯」を創設して、インドシナを冷戦の対立地点にさせないとする狙いにおいて、イギリスと中国の秩序構想は共通点を内包していたのである。

## 2. イーデン＝周会談

それでは具体的に、イーデンと周恩来の直接会談を振り返り、英中連携の様相を見てみよう。4月から7月にかけて、イーデンと周恩来は全体会議のほかに、少なくとも7度の直接会談を行っている。イーデンは、ヴェトミン政府に対するソ連と中国の圧力行使・説得を期待し、中国は、西側共同議長のイギリスを通して直接の接触を持たないアメリカの意図を探り、そのインドシナへの介入を阻止しようとした。5月14日、初の直接会談でイーデンは周恩来に対し、英、米、中国、フランス、ソ連の5大国協調による国際的な緊張緩和を訴え、中国封じ込めを掲げるアイゼンハワー政権との外交方針の違いを示した。イーデンによれば、「インドシナ自体も重要であるが、それよりもっと重要なことは、インドシナ問題が5大国の関係に悪影響を及ぼさないこと」であった。ホー・チ・ミンがジュネーヴ交渉で「多くを求めすぎる」と交渉が破綻して5大国の関係が悪化

するのをイーデンは危惧していた。この発言には、中国政府が責任ある大国の一員としてホー・チ・ミンのヴェトナム政府の説得にあたることへの期待が込められていた。イーデンはインドシナにおける5大国協調の試金石として、インドシナ戦争の解決において英中の連携を求めたのだった。

対する周恩来も、イギリスとの協調に利益を見出していた。中国にとってジュネーブ会議は西側の大国と対等に肩を並べる初めての機会であり、アメリカ主導の封じ込めによる国際的孤立を打破し、国際的な認知を得る絶好の機会であった。また、朝鮮戦争への参戦によって生じた自らの攻撃的なイメージを払拭し、「平和共存」路線を実践する機会でもあった。中国にとってジュネーブ会議の最大の目的は、アメリカの軍事介入を防止することにあったが、イギリス、フランスとの外交的協調を通してアメリカを孤立させ、介入を断念させようとしたのである。

加えて、英中両国とも、インドシナ戦争の解決と同地域の安定維持においてコロombo諸国との連携を重視していた。イギリスにとってコロombo諸国のうち、インド、パキスタン、セイロン、ビルマは旧植民地諸国であり、ビルマを除いた3国はコモンウェルスの加盟国として深いつながりを持っていた。また、共産中国にとってコロombo諸国の5カ国は自らを正統政府として外交承認している、対外関係の中心に位置する国々であった。コロombo諸国は、反植民地・反帝国主義や平和共存といった国際的な思潮・運動の中核を成し、1955年4月に開催されたアジア・アフリカ会議（通称バンドン会議）の推進者ともなった諸国である。重要な点は、イギリス、中国の両国が、インドシナ戦争の解決とその後の安定維持にコロombo諸国の関与を引き出そうと努めたことである。

コロombo諸国は、イギリスと中国にとって二重の重要性をもっていた。第一に、両国ともインドシナ戦争への対応においてコロombo諸国の反感を買うのを恐れ、それを回避しようと努めた。外交的解決が失敗し、米中を巻きこむ形で紛争が拡大した場合、中国はインドシナでの自らの拡張主義に対するコロombo諸国の批判を惹起して、再び国際的に孤立を深めることになる。他方、イギリスにとっても米中の軍事衝突は、アメリカに共同介入の決断を迫られる事態を生み、対米軍事協力の拒絶は同盟破綻の危機につながる恐れがあった。しかし逆に、共同介入を選択した場合、米帝国主義への加担をコロombo諸国に批判され、その結果、コモンウェルスの連帯が乱れるばかりか、残存する植民地支配への批判も高まる恐れがあった。

第二に、イギリスも中国も相手側の協力を引き出すために、コロボ諸国の力を利用した。1954年6月末、周恩来はインドのネルー首相、ビルマのウー・ヌー首相と会談して、平和五原則（領土保全・主権尊重、相互不可侵、内政不干渉、平等互惠、平和共存）の確立と、インドシナ紛争解決へのその適用を確認したが、中国は平和共存を唱えるインド、ビルマとの連携を通じて西側への圧力行使を企図した。同時に、イーデンもジュネーヴ会議中、コロボ諸国、とりわけインドのネルーと緊密に連絡をとり、インドと中国の外交接近を利用して、ジュネーヴ会議での中国の協力の取り付けにインドの支援を要請した。

イーデンと周は直接会談を重ねるごとに、インドシナの秩序構想を共有するようになっていった。この構想とは、端的に言えば、ヴェトナムを南北に分割してフランスとヴェトミンの休戦を実現し、同時にラオス、カンボジアをコロボ諸国との連携を通じて中立地帯化し、大国、とくに米中の衝突を回避する仕組みを作り出そうとするものだった。

ヴェトナムの南北分割とラオス、カンボジアの中立化という目標を実現するために、英中両国はそれぞれ役割を果たした。イーデンは西側諸国の統一要求として、当時ジュネーヴ会議の進展を妨げていた最大の問題、すなわち、ラオス、カンボジアからのヴェトミン軍の撤退を実現すべく、ハノイに対する中国の働きかけを求めた。周恩来は6月15日の協議で、ラオス、カンボジアからの撤退をヴェトミン代表団から取り付け、翌日16日の英中会談でその旨伝達してイーデンを喜ばせた。

これに対し、中国は、ラオスとカンボジアの中立化・緩衝地帯化の前提として、インドシナ3国を西側軍事同盟に取り込まず、また同地域に軍事基地を建設しない確約をアメリカから取り付けるようイーデンに求めたのだった。当時、英米仏など西側諸国の間で、のちに東南アジア条約機構（SEATO）として結実する集団防衛機構の創設が検討されており、中国政府はアメリカによる同軍事機構へのインドシナ諸国の囲い込みを深く憂慮していた。ジュネーヴ交渉が大詰めを迎えた7月17日、再度周恩来と会談したイーデンは、ラオスとカンボジアを「緩衝地帯」とするには、両国からのヴェトミン軍の撤退に関して中国の協力が不可欠であると念を押し、たうえで、「米国は両国どちらにも軍事基地を建設するつもりはないと、自信をもってお伝えできる」と周に保証を与えた。周は、6月16日の会談以来、中国政府はラオス、カンボジアの中立化に向けてヴェトミンの説

得に尽力しているものであり、イギリス側もインドシナでの軍事基地の建設と軍事条約の締結をアメリカに控えさせるようにと要求した。こうして、英中間には、インドシナの戦後秩序形成に関する一種の合意が成立していたのである。

7月21日、ジュネーヴ会議は、北緯17度線を軍事境界線とする南北ヴェトナムの暫定分割と、インドシナ3国での停戦、同諸国の軍事同盟への参加禁止などを約して閉幕した。23日の閣議でイーデンは、イギリスにとってのジュネーヴ協定の意義を次のように指摘している。

この解決の本質は、ラオスとカンボジアが中国とシャム（タイ）の間で独立した中立緩衝地帯としてとどまることにありました。したがって、アメリカがこの2国でいかなる軍事的影響力の確立も求めないことが不可欠でした。そうした試みはどのようなものであっても中国の対抗措置を引き起こすことになったでしょう。

イーデンはジュネーヴ会議で中国が果たした役割を高く評価した一方で、交渉から中国を排除しようとしたアメリカの「攻撃的な」態度は、「平和の強化」に真っ向から対立するものとして、アメリカを東南アジアにおける平和構築の障害とみなすようになっていた。イギリスにとってジュネーヴ協定の眼目がラオスとカンボジアの中立化であったとすると、イーデンはまさに周恩来との連携によってその重要課題を達成したのだった。

## II ラオス内戦と中立化会議

ジュネーヴ会議以降のイギリスのインドシナ政策の特徴は、南ヴェトナムと、ラオス、カンボジアを区別して、後者2国での中立維持に、より重きを置いていた点にある。ヴェトナムについてイーデンや外務省東南アジア局のジェームズ・ケープルは、ジュネーヴ協定で規定された南北ヴェトナム統一選挙が実施された場合、ホー・チ・ミンの勝利を予想していたが、彼らは軍事手段を講じてそれを阻止するつもりはなかった。他方、ラオスとカンボジアは、1957年に独立を果たしたマラヤ連邦やシンガポールの安全を維持する上で依然として重要な緩衝地帯であり続けた。

ところが、ジュネーヴ会議後、カンボジアはシハヌークの指導下で体制

の安定に比較的 success を取めたのに対し、ラオスは国内の政情不安に喘いでいた。ラオスでは、スヴァンナ・プーマを指導者とする中立派、プーミ・ノサワンを実質的な指導者とし、アイゼンハワー米政権の軍事・経済援助に支えられる右派、北ヴェトナムの支援を得る左派共産主義勢力パテト・ラオの3派間で権力闘争が繰り広げられ、連合政府樹立による国民統合に失敗していた。

そうした中、1960年8月、クーデターが勃発してソムサニット親米政権が崩壊したのを契機に、内戦（中立派・左派連合対右派）が再発し、さらにアメリカ、ソ連、北ヴェトナム、中国がそれぞれ軍事・経済援助を供与して関与したため、1960年代初頭、ラオスは一気に冷戦対立の焦点として浮上した。

1961年1月に誕生したケネディ米政権内では一時、SEATOの軍事介入によるパテト・ラオ、北ヴェトナム軍の打倒が検討されたが、最終的に、ラオスの国際的中立化を目的とするジュネーブ会議（以下、1954年ジュネーブ会議との混同を避けるため、ラオス会議と表記）を招集して問題の解決に当たることになった。

イギリスは再びソ連とともにラオス会議で共同議長の高責を担うことになり、イギリス代表団を率いたマルコム・マクドナルドは参加14カ国の間で調停に奔走した。マクドナルドはソ連代表プーシキン、アメリカ代表ハリマンと頻繁に協議を重ねて信頼関係を構築していったが、ラオス会議でマクドナルドが最も親密な関係を築いたのが中国代表陳毅外相だったという。

ラオス会議の詳細をここで論じる余裕はないが、結論を言えば、この会議でもイギリスと中国の利害関心は基本的に一致していた。1954年ジュネーブ会議と同じく、英中はアメリカによるラオス軍事介入の防止という共通の目的を抱いていた。中国は1950年代末の大躍進政策の失敗から国内を立て直すためにも安定した国際環境を望み、パテト・ラオによるラオスでの共産主義政権の樹立よりもアメリカのインドシナ介入の阻止をより喫緊の課題と捉え、交渉による内戦の解決を目指した。

ラオス会議では、いくつもの問題をめぐって米中の衝突が繰り広げられた。なかでも、中国代表団が最も強く主張したのが、ラオスに対するSEATOの保護規定の撤廃であった。実は、SEATOの設立を謳ったマンラ条約（1954年9月締結）の議定書は、アメリカの強い意向を反映して、

南ヴェトナム、ラオス、カンボジアを保護対象地域に指定していた。中国は、この保護規定がアメリカのインドシナ軍事介入に根拠を与える口実になっていると批判し、ラオスに対する保護規定の撤廃、また SEATO 自体の解体を要求したのである。

SEATO の設立において、イギリスは苦しい立場に置かれた。前節で見たように、ラオス、カンボジアの中立地帯化を中国と約したイーデンは、インドシナ3国を SEATO の保護対象に加えることに乗り気ではなかったが、ジュネーヴ会議で悪化したアメリカとの関係を改善するためにワシントンの意向に譲歩しなければならなかった。しかし、それは、インドシナ3国を軍事同盟に直接取り込むものではないにしても、ジュネーヴでイーデンが周恩来に与えた保証の信頼性を傷つけ、中国の不満を引き起こすものだったのである。そこでイギリスは、SEATO の反共色を可能な限り薄めるべく努めた。最終的に実現されなかったものの、イーデンは SEATO を「白人協定」にしないためにできる限り多くのアジア諸国を加盟させることを望み、インド、セイロンなどのコロombo諸国にも加盟を呼びかけた。それによって、SEATO の反共軍事同盟の性格を弱めて集団安保体制の意味合いを持たせようとした。さらに、イギリス代表団は、インドシナ3国への軍事介入には、当事国の招請を必要とする旨の条項（マニラ条約第4条3項）を盛り込み、西側諸国の一方的な軍事介入に歯止めをかけて、中国をはじめとする共産主義諸国の警戒心を和らげようとしたのだった。

ラオス会議でも、ジュネーヴ会議同様、イギリスはアジア諸国の動向に注意を払った。ラオス会議には、非同盟・中立主義を掲げるインド、ビルマ、カンボジアも参加していたが、これら3国は、そもそも SEATO 自体に批判的であり、ラオスに対する保護指定の撤廃を求める中国に同調を示していた。おりしも、1961年9月にはベオグラードで第1回非同盟諸国首脳会議が開催され、ラオス問題は世界の関心を集めていた。こうした状況下では、ケネディ政権内で依然として燻る SEATO 介入計画にイギリスが参加することなど不可能であった。インドをはじめとするコモンウェルスのアジア・アフリカ諸国では、大国の軍事介入に表れる帝国主義、新植民地主義への批判が強く、アメリカとの共同介入はコモンウェルス諸国や植民地の反発を強める恐れがあった。

結果的に、ラオス会議の合意をまとめた「ラオス中立に関する宣言」は、ラオス政府は「SEATO を含むいかなる同盟または軍事連合の保護をも認

めない」とし、中国の要求が通ったかたちとなったが、ラオスに対する保護の撤廃は、マクドナルドによる SEATO 加盟諸国の説得なしには達成されなかっただろう。マクドナルドは、SEATO 同盟諸国の批判にさらされながらも、保護規定撤廃への理解を求め、辛抱強く説得を重ねていった。そのうえでマクドナルドは、アメリカが懸念する北ヴェトナムのラオス領土の不正使用（南ヴェトナムへ物資、弾薬、兵士を移送するために建設された「ホー・チ・ミン・ルート」の建設・使用）の禁止と引き換えに、ラオスに対する保護撤廃を認める取引にソ連代表プーシキンと合意して、ラオスの中立化を実現したのである。

### III ヴェトナム和平をめぐる英中関係

ラオス内戦が終息したのも束の間、1960年代半ばになるとインドシナの危機の源泉は南ヴェトナムに移行していった。アメリカの下支えのもと強権政治を発動するゴ・ディン・ジエム政権に対する国内の反発が年々強まり、北ヴェトナムの支援を得た共産主義勢力「解放民族戦線」の反政府運動は全国に拡大していった。ケネディは地上戦闘部隊の派兵を見合わせつつも、1954年ジュネーブ協定の制限を超える数の軍事顧問団をサイゴンに送って、アメリカの関与を拡大していった。1963年11月のゴ政権の崩壊と、同月起きたケネディの暗殺によって南ヴェトナム情勢はさらに流動化した。そして、1964年8月のトンキン湾事件後、ジョンソン新大統領は北ヴェトナムへの爆撃（北爆）と南ヴェトナムへの地上戦闘部隊の投入を決定して、1965年春以降ヴェトナム戦争は「アメリカの戦争」となっていく。

この間、イギリスのマクミラン、ヒュームの両保守党政権は、解放戦線の討伐に助言を与える「イギリス顧問団」をサイゴンに派遣して南ヴェトナム共産化の防止に一役買い、ワシントンへの協力的一端を示した。しかし、1960年代全体を通して、2つの保守党政権とそれに続くウィルソン労働党政権は、アメリカからの軍事介入要請を拒否してヴェトナム問題の外交的解決を模索した。

ヒューム政権がヴェトナム問題解決の突破口として注目したのが、シハヌークによるカンボジア中立化構想である。シハヌークはラオス中立化会議の立役者の一人であり、1960年代初頭からカンボジアの国際的中立保

証をたびたび求めていた。イギリス政府は、まずカンボジアの中立化を実現し、その過程で醸成される信頼感・対話ムードを発展させてヴェトナム問題の解決を目指す迂回戦略を構想した。ヒューム政権を継いだウィルソン労働党政権はヴェトナム戦争のアメリカ化を目の当たりにし、「カンボジア中立化経緯のヴェトナム和平調停」を推し進めていく。

ウィルソン政権による仲介が部分的に功を奏し、1965年4月には、アメリカ、ソ連、北ヴェトナムがカンボジア中立化会議の開催に同意するようになった。ところが、突如、シハヌークは態度を変え、アメリカ、南ヴェトナムの参加に反対して中立化会議の開催を取り下げるようになるのだが、シハヌークの「豹変」は実は中国の圧力によるものであった。

さらに、1965年6月、ウィルソンがコモンウェルス平和使節団（イギリス（団長）、ガーナ、ナイジェリア、トリニダード＝トバゴ）の首脳によって構成）を米、ソ、中、南北ヴェトナムに派遣する構想を唱えた際にも、中国は北ヴェトナムとともに強硬に反対した。北京からの相次ぐ反対に直面しウィルソンは、1965年末には、「中国は完全に交渉に心を閉ざし、あらゆる影響力を駆使して戦争の継続」を求めているため、今後「どんな形でも中国に接近を試みるのは間違い」だと結論付けるようになる。

前節までの経緯を踏まえれば、イギリスと中国の国益はカンボジアの中立化で一致していたはずである。なぜ、中国はイギリスによるヴェトナム和平調停に強硬に反対するようになったのか。主な理由として2点指摘したい。

第一の理由は、中国の第三世界外交の変化による。先述のように、中国は第一次インドシナ戦争とラオス内戦の解決にあたってコロンボ諸国との連帯を重視し、同諸国による反植民地・反帝国主義、平和共存路線と同調して国際世論におけるアメリカの孤立化を図ってきた。ところが、1960年代の初頭以来、中国は国境をめぐるインドと武力衝突し、両国の関係が決定的に悪化しただけでなく、ソ連とのイデオロギー論争が熾烈化した。そして、インド、ソ連と中国の対立は、アジア・アフリカ諸国をめぐる争いとなって顕在化していった。1960年代前半、第1回非同盟諸国首脳会議以降、第三世界諸国は、インド、エジプトを中心とし、「平和共存」を主張する「穏健派」と、反植民地・反帝国主義を掲げ「民族解放闘争」の推進を説く中国、インドネシアなどの「急進派」に分裂して、激しい路線対立に陥った。両者は、1964年10月に開催された第2回アジア・アフリ

か会議や、1965年6月に開催予定であった第2回非同盟会議での主導権を争って対立を深めていった。東南アジアで中国は、インドネシアのスカルノと「北京＝ジャカルタ枢軸」を形成し、この連携にヴェトナム戦争の拡大とともにアメリカとの関係を悪化させたシハヌークのカンボジアが傾斜していったのである。同時に、中国はソ連と共産主義陣営内の主導権争いの一環として、北ヴェトナムに対する援助合戦を繰り返していったのである。

こうした状況下で、中国にとってイギリスの調停外交は二重の意味で不都合であった。第一に、ウィルソンが推進しようとしたカンボジア中立化会議が第三のジュネーヴ会議となるならば、再度、英ソ共同議長主導の会議運営になることが予想されたからである。中国は、ソ連が共産主義陣営を代表するジュネーヴ方式の会議に激しく抵抗した。そのため、ウィルソンが1966年以降、中国の説得に見切りをつけてソ連との直接交渉の道を選択すると、イギリスの和平調停に対する中国の反発はいつそう強まっていくのである。第二に、イギリスのコモンウェルスには、インドを筆頭に中国の急進的な第三世界外交に警戒心を抱く国が多くあり、中国はそのコモンウェルス諸国による平和使節団に公正な仲介など期待していなかった。

中国がイギリスの仲介外交を拒否した第二の理由として、インドネシアとマレーシアの対立、いわゆるマレーシア紛争の影響がある。1963年9月以降、「マレーシア粉碎」を掲げて「対決政策（コンフロンタシ）」を採るインドネシアに対抗するため、イギリスは戦後最大規模の兵力を展開して、1966年8月の和平協定の締結までインドネシア・ゲリラ部隊と散発的な戦闘を繰り返した。中国の観点からすれば、1964年から1966年にかけて東南アジアでは、アメリカとイギリスの新旧帝国主義国家による民族解放闘争の抑圧が行われ、さらに米英の動きは相互に関連するものと映っていたのである。既述の二つのジュネーヴ会議の際には、アメリカ帝国主義と一線を画す存在と認識されていたイギリスが、いまや中国に、アメリカ帝国主義の「共謀者」とみなされ、その調停工作も国際的な批判をかわすための策略として敵視されるようになった。

## IV おわりに

最後に、インドシナ和平をめぐるイギリスと中国の関係について、本報告の示唆する点を2点確認しておきたい。

第一に、歴代のイギリス政府は、インドシナの和平調停において中国との戦略的利益の一致を認識して、共産中国を封じ込めの対象というよりも、利害を共有する大国の一員としてインドシナの秩序形成に寄与させようとした。本報告では言及できなかったが、戦後イギリス政府は、西側諸国のなかでいち早く中国を外交承認したほか、中国の国連代表権問題や対中貿易統制についてもアメリカ政府と見解を異にし、中国との外交的接触に前向きであったが、そのイギリス政府の方針はインドシナ問題においても確認できる。

第二に、インドシナ和平をめぐるイギリスと中国の協調と対立はともに、両国の第三世界政策、とりわけ戦後植民地支配を脱したコロンボ諸国などのアジア諸国に対する政策と連動していた。戦後イギリスは、アジア・アフリカの新興独立諸国による反植民地・反帝国主義批判を警戒し、対東南アジア政策の立案においては、旧植民地諸国のインド、セイロン、パキスタン、ビルマを含むコロンボ諸国の動向に注意して、その批判を招く政策の遂行には躊躇した。アメリカ主導の軍事介入に参加すれば、インドなどの強い反発を招き、その結果コモンウェルスが分裂する可能性もあったため、歴代イギリス政府は軍事的な対米協力を拒否し続けたのであった。

一方、中国も第一次インドシナ戦争とラオス内戦の解決においてコロンボ諸国との協調を重視し、インドシナの共産化よりもその中立化に重きを置いた。ところが、中印紛争、中ソ論争の悪化とともに中国の第三世界政策は急進化し、時同じくして発生したマレーシア紛争でイギリスがインドネシアと対立すると、中国はイギリスを、ヴェトナムで戦うアメリカとともに帝国主義支配を目論む勢力と認識し、イギリスのヴェトナム平和工作を国際世論を欺く政治的工作とみて拒絶したのであった。

### 参考文献

- Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Cold War International History Project Bulletin*, 'Inside China's Cold War,' Issue 16 (Fall 2007/Winter 2008).
- Ilya V. Gaiduk, *Confronting Vietnam: Soviet Policy toward the Indochina Conflict, 1954-1963* (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2003).

- Chen Jian, "China and the Indochina Settlement at the Geneva Conference of 1954" in Mark Atwood Lawrence and Fredrik Logevall (eds.), *The First Vietnam War: Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 2007).
- Arthur Lall, *How Communist China Negotiates* (New York: Columbia University Press, 1968)
- Peter Lowe, *Contending with Nationalism and Communism: British Policy towards Southeast Asia, 1945-65* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009).
- , "The Cold War and Nationalism in Southeast Asia: British Strategy, 1948-60" in Anthony Best (ed.), *The International History of East Asia, 1900-1968: Trade, Ideology and the Quest for Order* (London: Routledge, 2010).
- Kuo-kang Shao, "Zho Enlai's Diplomacy and the Neutralization of Indo-China, 1954-55," *The China Quarterly*, 107 (September 1986).
- Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000).
- Shu Guang Zhang, "Constructing 'Peaceful Coexistence': China's Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conferences, 1954-55," *Cold War History*, 7:4 (November 2007).

イギリスの政策に関する英語・邦語文献については、水本義彦『同盟の相剋—戦後インドシナ紛争をめぐる英米関係』千倉書房、2009年の文献リストを参照のこと。

## あとがき

華東師範大学冷戦史研究センターは、世界の冷戦史三大拠点のうちの一つである。ウッドロー・ウィルソン・センターの Cold War International History Project (CWIHP)、ロンドン大学 London School of Political Science and Economics, London University の Centre for international affairs, diplomacy and strategy (CIADS) と並んで、世界における冷戦史研究をリードしている。そして、このセンターの中核を担っているのが、沈志華教授および崔丕教授である。

華東師範大学の冷戦史研究センターと早稲田大学現代中国研究所の冷戦氏研究グループとのワークショップは、正式には3年前に始まり、今回は第3回目である。東京、上海、東京と交互に開いている。今回の第3回は、華東師範大学が、チベットに対するインドの禁輸政策（戴超武教授）、プエブロ号事件と米国－北朝鮮関係（梁志教授）、インドネシア債権国会議からみた日米関係（崔丕教授）と、大変地味だが、冷戦史研究としては新機軸のテーマで臨んだため、日本側（水本義彦氏、李東俊氏、宮城大蔵氏）もそれに対応することになった。その結果、これまでの冷戦、あるいは冷戦期のアジア研究とは一味違ったテーマをじっくり議論することができた。冷戦も終わって20年もすると、研究の角度や関心、担う研究人材も大きく変わってきていることを実感した。

華東師範大学との冷戦史共同研究は、2002年8月、武夷山で開かれた「冷戦期中国の周辺との関係」という国際シンポジウムに始まる、と記憶している。当時は沈志華教授が北京にいたので、北京大学現代資料センターと華東師範大学国際冷戦史研究センターが国際シンポジウムを共催したのである。北京・上海・東京・ワシントン・ロサンゼルス・ロンドンなどから多数の研究者が集まり、自由な議論をした。とても面白かった。その成果は、牛大勇・沈志華主編『冷戦与中国的周辺関係』と題して刊行された（世界知識出版社、2003年）。この時の議論で、まだ鮮明に記憶していることがある。私が「中国は冷戦の被害者ではなかったか」と問いただしたところ、中国の若い研究者が次のように答えたのである。

「中国の国民は被害者だ。しかし、中国政府や共産党は受益者だ」と。

遅かった日本の外交文書公開も少しずつだが進んでいるようだ。中国の外交文書も不十分ながら出てきている。史料の公開面では、米国とロシアが先行している。ロシアの場合は、ソ連崩壊という突発時のおかげではあるにしても。日本の研究より数歩前を歩んでいる華東師範大学との冷戦史共同研究を深めるとともに、できれば、日中韓米口の共同研究体制を作れば、と願っている。

2011年3月

早稲田大学名誉教授・華東師範大学顧問教授  
毛里和子



## 編者紹介

### 青山瑠妙 (AOYAMA Rumi)



早稲田大学教育・総合科学学術院教授。専門は現代中国外交。主な著作に『現代中国の外交』（慶應義塾大学出版会、2007年）、『中国外交の新思考』（王逸舟著、共編訳、東京大学出版会、2007年）、「インターネット時代の中国——越境する情報と中国政治体制変容の可能性」（現代アジア研究1『越境』、慶應義塾大学出版会、2008年）、「中国のパブリック・ディプロマシー」（『中国の外交：自己認識と課題』、山川出版社、2007年）、「中国の地域外交と東アジア共同体」（『東アジア共同体の構築1 新たな地域形成』、岩波書店、2007年）など。

### 崔丕 (CUI Pi)



中国華東師範大学歴史学部・国際冷戦史研究センター教授、歴史学部長。専門は冷戦期米国東西貿易統制政策史と日米関係史。主の著作に『米国の冷戦戦略とココム、チンコム 1945-1994』（東北師範大学出版社、2000年；中華書局改訂版、2005年。2003年国家教育部「第三回中国大学人文社会科学研究優秀成果獎二等獎受賞」）、「日米沖繩返還協定形成史論」（『歴史研究』、2008年第2期）、「インドネシア債権国会議の発足とその影響」（『中国社会科学』、2010年第6期）など。

## 執筆者紹介（執筆順）

### 天児慧 (AMAKO Satoshi)



早稲田大学アジア研究機構現代中国研究所長、同大学院アジア太平洋研究科教授。専門は現代中国論、アジア国際関係論。主な著作に『アジア連合への道——理論と人材育成の構想』（筑摩書房、2010年）、『中国・アジア・日本——大国化する「巨龍」は脅威か』（筑摩書房、2006年）、『中国の歴史11 巨龍の胎動：毛沢東 VS 鄧小平』（講談社、2004年）、『中国とどうつきあうか』（NHK 出版、2003年）など。

### 宮城大蔵 (MIYAGI Taizo)



上智大学外国語学部准教授。専門は国際政治史。主な著作に『「海洋国家」日本の戦後史』（筑摩書房、2008年）、『戦後アジア秩序の模索と日本：「海のアジア」の戦後史 1957-1966』（創文社、2004年、サントリー学芸賞受賞）、『バンドン会議と日本のアジア復帰：アメリカとアジアの狭間で』（草思社、2001年）、など。

## 梁志 (LIANG Zhi)



中国華東師範大学歴史学部副教授。専門はアジア冷戦史、米国社会科学史。主な著作に「『経済成長段階論』と米国対外開発援助政策」(『米国研究』2009年第1期、120-137頁)、「米国の地域研究の発展に対する歴史的考察」(『世界歴史』2010年第1期、28-39頁)、編著『米国情報機構』(『米国対華情報解密档案(1948-1976)』第15編、上海:東方出版中心、2009年)など。

## 李東俊 (LEE Dongjun)



韓国高麗大学アジア問題研究所HK研究教授。専門は朝鮮半島を中心とする国際関係。主な著作に『未完の平和:米中和解と朝鮮問題の変容、1969~1975年』(法政大学出版社、2010年)、「1961年日米『朝鮮密約』の成立と展開」(韓国外交安保研究院『外交安保研究』第6巻2号、ソウル、2010年12月)、共編書『日韓国交正常化問題資料』基礎資料編の全5巻および第1期編の全9巻(現代史料出版、2010年)など。

---

## 戴超武 (DAI Chaowu)

---



中国華東師範大学歴史学部特任教授、歴史学博士。専門は冷戦国際史、中国外交史、米国外交史。主な著作に『米国外交思想史』(人民出版社、2007年)、『敵対と危機の年代：1954-1958年の中米関係』(社会科学文献出版社、2003年)、「1962年中印国境衝突と中ソ分裂研究に関する若干の問題」(『当代世界与社会主义』、2010年第4期)、「米国の貿易自由化政策と中国の改革開放 1969-1975」(『当代中国史研究』、2010年第2期)、「1965年印パ戦争と米国の反応・政策」(『世界歴史』、2008年第2期)など。

---

---

## 水本義彦 (MIZUMOTO Yoshihiko)

---



二松学舎大学国際政治経済学部准教授。専門はイギリス政治外交史、ヴェトナム戦争史、冷戦史。主な著作に『同盟の相剋—戦後インドシナ紛争をめぐる英米関係』(千倉書房、2009年)、「ヴェトナム和平協定とラオス(1969-1973) — キッシンジャー＝レ・ドク・ト交渉を中心に」(『国際政経』(二松学舎大学) 第16号、2010年11月)など。

---

## 毛里和子 (MORI Kazuko)

---



早稲田大学名誉教授、現代中国研究所顧問。2011年に「文化功労者」に顕彰され、これまで「中国学研究貢献奨」(2010年度)、「福岡アジア文化賞」(2010年度)などを受賞。専門は中国政治と外交、東アジア国際関係。主な著書に『グローバル中国への道程——外交150年』(川島真と共著、岩波書店、2009年)、『日中関係——戦後から新時代へ』(岩波書店、2006年)、『現代中国政治』(名古屋大学出版会、1993年／新版2004年)、『現代中国政治を読む』(山川出版社、1999年)、『周縁からの中国：民族問題と国家』(東京大学出版会、1998年)、『中国とソ連』(岩波書店、1989年)など。

---



NIHU現代中国早稲田大学拠点 研究シリーズ

編集委員会 天児慧  
劉傑  
唐亮  
青山瑠妙  
齊藤泰治  
新保（小林）敦子  
阿古智子

---

# グローバルヒストリーとしての 冷戦と中国の外交

第3回冷戦史国際ワークショップ 2011年3月14日  
NIHU 現代中国早稲田大学拠点 研究シリーズ8

---

2012年10月1日発行

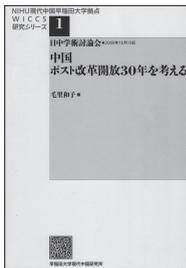
編 者 青山瑠妙、崔丕

発 行 所 人間文化研究機構（NIHU）現代中国地域研究中心拠点  
早稲田大学現代中国研究所  
〒169-8050 東京都新宿区西早稲田1-6-1  
早稲田大学 早稲田キャンパス9号館914号室  
Tel : 03-5287-5091 Fax : 03-5287-5092  
<http://www.china-waseda.jp/>

装 丁 伊藤滋章

印 刷 所 能登印刷株式会社

## NIHU 現代中国早稲田大学拠点 WICCS 研究シリーズ

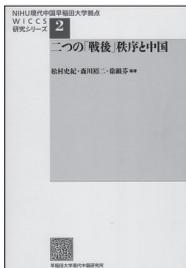


NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 1

毛里和子 編

『中国 ポスト改革開放 30年を考える』  
日中学術討論会 2009年 10月 19日

2010年 2月 1日 発行



NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 2

松村史紀・森川裕二・徐顕芬 編著

『二つの「戦後」秩序と中国』

2010年 3月 6日 発行

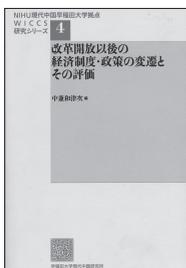


NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 3

園田茂人 編著

『天津市定点観測調査 (1997-2010)』  
単純集計結果にみる時系列変化とその解釈

2010年 12月 1日 発行

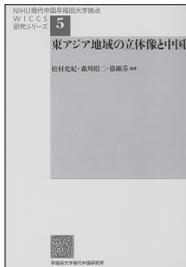


NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 4

中兼和津次 編

『改革開放以後の  
経済制度・政策の変遷とその評価』

2011年 3月 1日 発行

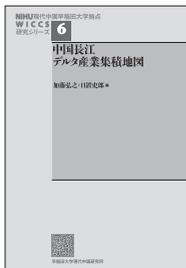


NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 5

松村史紀・森川裕二・徐顕芬 編著

## 『東アジア地域の立体像と中国』

2011年5月1日発行



NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 6

加藤弘之・日置史郎 編

## 『中国長江デルタ産業集積地図』

2012年3月1日発行



NIHU 現代中国早稲田大学拠点  
WICCS 研究シリーズ 7

巖 善平 編

## 『現代中国農家の人口と労働』 農家調査のマイクロデータに基づいて

2012年3月1日発行



NIHU現代中国早稲田大学拠点

W I C C S  
研究シリーズ

8

第3回冷戦史国際ワークショップ◎2011年3月14日

# グローバルヒストリーとしての 冷戦と中国の外交

青山瑠妙・崔丕 編

ISSNコード1884-7498 2012年10月発行