

# Australia's Response to the West New Guinea Dispute, 1961 to early 1962 :

## Actions Towards Tolerating the Transfer of West New Guinea's Sovereignty to Indonesia

Hiroyuki Umetsu

### Abstract

In mid-January 1962 the Australian Cabinet made a critical decision to virtually endorse the placing of West New Guinea (WNG) under the Indonesian Government's control — the territory which had been the object of bitter dispute between Holland and Indonesia after World War II. This decision meant the alteration of the stand which Australia had hitherto taken, that is that the Dutch should retain full sovereignty and control over WNG and that Indonesia should not incorporate it into its territories. As well, the decision represented the Australian Government's intention to accept the permanent partition of New Guinea in a new form. Moreover, the Cabinet's decision was the representation of the Australian Government's determination to accept a great change in the strategic circumstances of the Southwest Pacific, which would be manifested in the form of the disappearance of the ambit of Dutch influence and the expansion of the sphere of Indonesian influence.

The purpose of this article is to discuss Australia's response to the WNG dispute with special emphasis on the period 1961 to early 1962 and to examine the question why Australia accepted a permanent settlement of placing WNG under Indonesian domination. It is contended that the major factor that urged the Australian Government to tolerate the transfer of WNG to Indonesia was its desire to avoid turning the Indonesian-Dutch dispute into a war and to prevent possible Communisation of Indonesia. Anxiety over the occurrence of a Dutch-Indonesian war and the consequent possible impact of the war on Indonesia's future political alignment was the main determinant in forming the Australian Government's stance to condone the emergence of the Indonesian Government as a future ruler of WNG.

# 1961年～62年初期の西ニューギニア紛争への オーストラリアの対応

——西ニューギニア主権のインドネシアへの  
移行を容認する行動——

梅 津 弘 幸

は じ め に

1962年1月半ば、オーストラリア内閣は第二次世界大戦後にオランダとインドネシアとの間で紛争の対象となってきた西ニューギニアをインドネシア政府の支配下に置くことを事実上、容認する重大な決定を下したり、このオーストラリアの決定は、同国がそれまで取ってきた立場、つまり、西ニューギニアにオランダが完全主権と統制をとどめ、その領土のインドネシアへの併合に反対する立場を転換することを意味していた。また、その決定はニューギニアが新たな形で恒久的に分断されることを受け入れるオーストラリア政府の意図を表していた。さらに、その内閣決定はオランダ勢力圏の太平洋からの消滅、その地域へのインドネシア勢力圏の拡大という形態で、南西太平洋地域の戦略環境が大きく変化する事態を受け入れるオーストラリア政府の決意を表していた。本稿は、61年～62年初期に重点を置いて西ニューギニア紛争へのオーストラリアの対応を考察し、なぜオーストラリアがインドネシアによる西ニューギニア領有を容認したのかを分析する。

オーストラリアによる西ニューギニア紛争の恒久的な解決策の受諾に関する研究は、これまで幾人かの学者や歴史家によって行なわれ、一定の主張が展開されてきた。D. マー(Marr)はオーストラリアの政策転換は61年末～62年初期の極度に緊迫した、西ニューギニアをめぐる情勢とはほとんど無関係であるとみる立場を取った。また、その政策転換は、同時期に米英によってオーストラリアに行使された外交圧力とは無縁とみる立場を取った。彼はオーストラリアの政策が変化した主要な要因は、61年末の内閣改造の結果としてのG. バーウィック(Barwick)のオーストラリア外相としての就任や同氏の政治的影響力に存す

1) 西ニューギニア紛争の研究において、ニューギニア西側半分の領域の呼称として、西ニューギニア、蘭領ニューギニア、西イリアンという言葉が用いられる。しかし、本稿では、西ニューギニアという呼び方で統一する。ただし、豪領ニューギニアと併置して使用する場合や公文書からの原文を引用する場合に限り、蘭領ニューギニアという呼び方を用いる。

ると主張した<sup>2)</sup>。

これに対して、A. ワット (Watt), T. ミラー (Millar), N. ハーパー (Harper) らは、インドネシアによる西ニューギニア支配を容認するオーストラリア政府の決定はその領土をめぐる紛争が戦争へと転化するかもしれないという危機的状况によって影響されたとみる立場を取った。彼らは、オランダとインドネシアとの間で戦争が発生した場合の米英のありうる行動に関してのオーストラリア政府の仮定やその結果として自国が取りうる行動についての判断が、オーストラリアの政策変更をもたらす際に最も重要な要因となったと指摘した。つまり、西ニューギニアのような植民地をめぐる戦争に米英がオランダに味方する形で関わりあうことはありえないと仮定し、その結果、オーストラリアがオランダを支援するための単独行動を起こすことができないという判断が戦争を回避するオーストラリア政府の願望を生起したと主張した。次に、この願望がインドネシアによる西ニューギニア領有を容認する姿勢を生み出したと論じた<sup>3)</sup>。この立場と主張は、P. フェルプス (Phelps) によって行なわれた最近の研究で支持されてきた<sup>4)</sup>。また、S. ドーラン (Doran) も最近著した論文で、西ニューギニアをインドネシアの支配下に置くことを容認するオーストラリア政府の決定がその領土をめぐる緊張の高まりによって影響されたとみる立場を支持してきた。しかし、彼はその決定をもたらした主要な要因は、61 年末～62 年初期に米英によってオーストラリアに行使された外交圧力であると主張した<sup>5)</sup>。

本稿は、オーストラリアの西ニューギニア政策の変更がその領土をめぐる危機的状况によって影響されたとみる立場を支持する。しかし、既存の研究の主張とは異なる、新たな主張を展開する。本稿では、インドネシアによる西ニューギニア支配を許容する解決策をオーストラリア政府に受諾させた主要な要因は、西ニューギニアをめぐる紛争が戦争へと転化することを妨止し、それによって、予想されるインドネシアの共産化を食い止める願望であったと主張する。本稿は、数名の学者や歴史家の主張とは異なり、オランダとインドネシアとの間で戦争が発生することを回避するオーストラリアの願望は主として、その戦争がインドネシアの将来の政治的方向性に及ぼす影響への不安に起因していたと論ずる。

---

2) D. Marr, *Barwick* (Sydney: AU, 1980), pp. 170–1.

3) A. Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy* (London: CUP, 1967), pp. 257–8; T. Millar, "Australia's Defence, 1945–65", in G. Greenwood and N. Harper (eds.), *Australia in World Affairs, 1961–65* (Melbourne: FWC, 1968), pp. 281–2; and N. Harper, *A Great and Powerful Friends* (St. Lucia: QUP, 1987), pp. 302–3.

4) P. Phelps, *Australia, International Diplomacy and the West New Guinea Dispute, 1949–62*, (Sydney: SU, PhD Thesis, 1996), pp. 350–68

5) S. Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours* (Canberra: ANU, PhD Thesis, 1999), pp. 156–71; and Doran, "Toeing the Line", *Journal of Pacific History*, 36, 1 (Spring 2001), pp. 5–18.

## 1. 西ニューギニア紛争の主要な分岐点とオーストラリアの対応

第二次世界大戦中、ニューギニアのほとんどの地域は日本軍と連合軍との間の主要な戦場と化し、オーストラリア大陸を防衛する砦としての役割を果たした。この戦時における経験は、その大戦後にオランダとインドネシアとの間で展開した西ニューギニア主権の帰属をめぐる紛争へのオーストラリア政府の対応に部分的に影響を与えた。オーストラリアは、同国本土防衛に果たすニューギニア全域の防波堤としての役割が損傷されることを恐れ、その島の西側半分のインドネシアへの併合に反対した。また、パプアを保護領、北東ニューギニアを信託統治領として支配していたオーストラリアは、インドネシアが西ニューギニアを併合した場合、その領土的野心を豪領ニューギニアに及ぼすことを恐れていた<sup>6)</sup>。

この基本的な立場は、45年～49年の時期に政権を掌握していた J. B. チフリー (Chifley) オーストラリア労働党政府によって確立され<sup>7)</sup>、その後、その立場は49年12月のインドネシアの独立と概ね時を同じくして政権に就いた R. G. メンジーズ (Menzies) 自由・地方党連立政府に受け継がれた。そして、メンジーズ政府の下で、インドネシアに西ニューギニア併合主張を放棄させ、また、オランダに完全主権と統制をとどめるように促す政策が強力に展開された。

52年～53年の時期、西ニューギニア紛争は1つの大きな転換期を迎えた。その理由は、この時期に、インドネシアの国内情勢が明確に悪化の方向に向かい、その結果、西ニューギニア問題に関するオランダの強硬な態度が形成されたからである。52年10月、インドネシア陸軍の合理化、近代化の是非をめぐって改革陸軍勢力とその敵対勢力との間で暴動が発生し、後者の勝利に帰した<sup>8)</sup>。この出来事はインドネシア政府の統治能力に関してオランダ政府を幻滅させ、西ニューギニアを植民地として無期限にとどめることを決意させた<sup>9)</sup>。この状況で、オーストラリア政府は恒久的に太平洋に踏みとどまるオランダ政府の決意と能力を実際に挺入れすることに乗り出した。西ニューギニアの防衛増強を支援するために軍事援助を提供し、また、豪領・蘭領ニューギニアの行政協力を展開する協定をオランダ政府と締結した<sup>10)</sup>。

6) パプアと北東ニューギニアは49年まで、それぞれ別個の行政区としてオーストラリアによって支配されていたが、同年、その2つ領土は単一行政区へと編成された。しかし、独立前のそれらの領土をパプアニューギニアという呼び方で表わすことは適切ではないので、本稿では、豪領ニューギニア、あるいは、東ニューギニアという言葉を用いる。

7) Memo SA section to L. McIntyre, Assistant Secretary (AS) of the Department of External Affairs (DEA), 11 July 1949 [以下公文書中の19は省略], *Australian Archives* [以下AAと略記], Canberra, A 1838, 400/1/1/1/1, pt. 2.

8) この出来事は、「10月17日事件」と呼ばれるものであり、事件の経過及び影響に関しては特に、H. Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: CUP, 1962), pp. 246–73.

9) Text of Statement by the Netherlands Government, 30 Oct. 52, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 5.

10) この時期のオーストラリア政府の対応の詳細は、H. Umetsu “Australia’s Response to the West New ↗

58年～59年初期、西ニューギニア紛争の基本的な性格は変化し、その結果、その紛争は新たな分岐点に差しかかった。元々、米ソ冷戦から完全に切り離され、純粋に西ニューギニアの処遇をめぐる争いとして展開していたオランダとインドネシアとの紛争は、58年以降インドネシアの内戦と同国をめぐる米ソの綱引き合戦によって大きく影響された。スマトラや東インドネシアでの反乱軍を制圧することを目的として<sup>11)</sup>、インドネシア軍を再武装しようとするインドネシア政府の要望に応じて、東欧諸国はインドネシアに軍需物資を提供し始めた<sup>12)</sup>。また、米国もインドネシア国内で共産主義勢力を封じ込め、反共勢力の立場を強化するため同様の行動を開始した<sup>13)</sup>。これらの行動及び反乱を制圧するインドネシア軍の行動は、同軍による西ニューギニア攻撃へのオランダの不安を呼び起こし、その結果、オランダ国内の意見の潮流はその領土からの撤退に賛成する方向に変化した<sup>14)</sup>。

このオランダ国内の展開は、グローバル・パワーとしての同国の存続見込みに関してのオーストラリア政府の評価に重大な影響を与えた。メンジーズ政府はオランダが西ニューギニアに無期限に居すわるという外交上の仮定を放棄し、オランダ勢力圏が太平洋から消滅するのは必然であると認識した。そして、オランダ撤退後の西ニューギニア統治方式を考慮し、国連が暫定的にその領土を支配することが望ましいという考えに傾いた<sup>15)</sup>。

また、ソ連圏諸国による迅速な軍需物資の引き渡しによってインドネシア軍が実際に増強態勢に入り、そして、これに促されて、インドネシア政府が58年末、西ニューギニアの武力接収を公然とほめかし始めた状況で、オーストラリアはオランダとインドネシアとの間で戦争が発生する可能性に注意を払った。さらに、メンジーズ政府の関心は、その戦争がインドネシアの将来の政治的方向性に及ぼす影響に向けられた。59年1月、内閣は西ニューギニアをめぐる戦争が発生すれば、「インドネシアが事実上、共産主義勢力によって統制された国家となる」と評価し、その戦争の主要な影響はインドネシア共産党(PKI)の権力奪取によるインドネシアの共産化となると結論づけた。そこで、戦争を回避し、予想される

1) “Guinea Dispute, 1952–53”, *Journal of Pacific History*, 39, 1 (Spring 2004), pp. 59–77; and 梅津弘幸「西ニューギニア紛争へのオーストラリアの対応—1952年～53年の時期を中心に—」、『オーストラリア研究』, 第16号, 2004年3月, 1～16頁。

11) これらの反乱は、当初、中央政府による地方の経済的搾取への反抗、同政府の腐敗、浪費や経済開発への取り組みの無能さへの地方軍指令長官による反抗であった。しかし、57年夏にジャワで行なわれた地方議会選挙でのインドネシア共産党(PKI)の躍進とその後のA. スカルノ(Sukarno)インドネシア大統領のPKIへの依存状況で、反乱の性格は変化した。地方の反乱は、スカルノの共産主義びいきの傾向と政策展開への反抗へと様変わりした。58年3月には政府軍との本格的な戦争へと発展したが、しかし、5月上旬までにはスマトラでの戦争はゲリラ戦に変化し、また、東インドネシアでのそれも7月下旬までには同様の運命を辿った。すべてのゲリラ戦が終了するのは、61年半ばであった。

12) Footnote (Fn) 9, *Foreign Relations of the United States* [以下FRUSと略記], 55–57, 22, p. 305.

13) Memo of Conversation (Memocon), 1 Aug. 58, *ibid.*, pp. 255–6.

14) No. 251 Hague to DEA, 1 Oct. 58, AA, A 1838, TS 696/3/2, pt. 4; and Memocon, 8 Oct. 58, *FRUS*, 58–60, 17, pp. 294–6.

15) Notes on Cabinet Decision (Cabde), no. 17, 7 Jan. 59, AA, A 1838, TS 3036/6/2/2; and Cabde no. 17, 5 Jan. 59, *ibid.*

インドネシアの共産化を防止することを西ニューギニア紛争と関連してオーストラリアが追求すべき新たな追加的目的として設定した<sup>16)</sup>。

この内閣決定は、西ニューギニア紛争へのオーストラリア政府の対応が冷戦的なものの見方によって部分的に支配され、その結果、その紛争と関連して同政府が追求すべき外交目的が多様化したことを物語っていた。

## 2. インドネシアのソ連への戦略的依存と米国の対応

しかし、西ニューギニア紛争の最大の分岐点となった出来事は、61年1月上旬、インドネシアがソ連に軍事的に依存する行動を起こしたことであった。この出来事は、インドネシアをめぐる米ソの綱引き合戦が明確にソ連側に有利に展開し始め、その結果、インドネシアが共産化する危険が高まったことを表示していた。インドネシアのソ連への戦略的依存は、航空母艦カレル・ドールマン (Karel Doorman) を太平洋に派遣し、また、徴兵軍人の派遣を含む駐屯軍の増強によって西ニューギニアの防衛を強化する60年半ばのオランダ政府の行動によって触発されていた<sup>17)</sup>。このオランダの行動に反応して、インドネシアは自国の軍隊をより一層増強する決意を固め、約5億米ドルにのぼる軍需物資を購入する協定をソ連と締結した<sup>18)</sup>。このソ連の軍事援助額は、58年以降米国がインドネシアに提供した軍事援助総額(6,300万米ドル)の約8倍に相当していた<sup>19)</sup>。

インドネシアがソ連に戦略的に依存し、その結果、西ニューギニアをめぐるオランダとインドネシアとの間の軍備拡大競争が熾烈化したことは、米政府をその領土紛争の恒久的な解決策の模索へと強く促した<sup>20)</sup>。西ニューギニア紛争の開始以来、米国はその領土の処遇問題に関して中立的な立場を取ってきた。しかし、この立場は60年秋変わり始めた。米政府は同年半ばのオランダの行動によって西ニューギニア紛争が新たな段階に入ったと評価し、オ

16) Ibid. この時期のオーストラリア政府の対応に関する極最近の研究は、Umetsu “The Impacts of Indonesia’s Civil War and of the US-Soviet Tug of War over Indonesia upon Australia’s Diplomacy Towards West New Guinea”, *Journal of Pacific History*, 40, 2 (Sept. 2005), pp. 171–91. そして、梅津「1958年～59年初期の時期の西ニューギニア紛争へのオーストラリアの対応の変化—インドネシアの内戦と同国をめぐる米ソの綱引き合戦の影響—」『オーストラリア研究』第18号、2006年3月刊行予定。

17) 航空母艦を派遣し、西ニューギニアの防衛を強化するオランダ政府の決定は主として、60年3月上旬のスカルノによるインドネシアの議会制民主主義の停止とその結果としてのインドネシアによる侵略主義傾向の高まりへのニューギニア在住のオランダ人やパプア人の不安に起因していた。Memo by the Dutch Government, March 60, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 10.

18) Fn 1, *FRUS*, 61–63, 23, p. 308; and Memo D. Rusk, Secretary of State, to Kennedy, 3 April 61, *ibid*, pp. 336–9. また、H. Jones, *Indonesia* (Singapore: MA, 1973), pp. 189–90.

19) National Security Council (NSC) report: no. 6023, 19 Dec. 60, *FRUS*, 58–60, 17, pp. 571–83.

20) 第一次資料に基づく西ニューギニア紛争への米国の対応の研究としては、M. Jones, *Conflict and Confrontation in Southeast Asia, 1961–65* (London: CUP, 2002), pp. 31–60; and 首藤ともこ『インドネシア—ナショナリズムの変容と政治過程—』劉草書房、1993年、280～95頁。しかし、ジョウンズや須藤の書物では、インドネシアのソ連への戦略的依存に対する米国の対応や西ニューギニア紛争との関連でのその出来事の意義に関していかなる研究もなされていない。

ランダ軍とインドネシア軍との間で武力衝突が起こることを憂慮した。また、太平洋にプレゼンスをとどめる政策へのオランダ国内での反対の盛り上がりから考えて、同国が太平洋にもはや踏みとどまることができないと認識した。戦艦を派遣し、西ニューギニアの防衛を強化するオランダ政府の行動は、同国国内で戦争勃発への野党労働党や世論の不安を増幅し、その結果、その領土からの撤退を求める圧力は極度に高まった。このような状況で、デ・クワイ (De Quay) 蘭首相は<sup>21)</sup>「信託統治」による西ニューギニアの「国際化」という労働党の考えに受容的になった<sup>22)</sup>。西ニューギニアをめぐる緊張状況やオランダ国内の動向を見極め、米国はオランダを西ニューギニアから早期に撤退させ、その領土を暫定的に国連の支配下に置くことを構想した<sup>23)</sup>。そして、この構想は10月下旬、オーストラリア側に伝達され<sup>24)</sup>、その後、米国とオーストラリア両政府高官との間で秘密裡に協議された。

しかし、今や、インドネシアがソ連との戦略的ナリンクを形成したことは、米政府を西ニューギニア紛争の永続的な解決策の考慮へと向かわせた。駐ジャカルタ米大使 H. ジョウンズ (Jones) や国務省極東部局、そして、J. F. ケネディ (Kennedy) 米大統領によって任命された補佐官らはインドネシア軍を梃入れするソ連の行動によって、A. スカルノ (Sukarno) インドネシア大統領が西ニューギニア紛争の武力解決に自信を深め、インドネシア軍が何らかの行動を起こすことを危惧した。また、オランダとインドネシアとの間で戦争が起これば、その戦争は米ソ冷戦の一環に組み込まれ、その結果、インドネシアが共産主義勢力圏に落ちることを心配した。そこで、彼らはインドネシアの西ニューギニア併合要求を充足することによって、紛争を早期に解決する必要性を見た<sup>25)</sup>。

しかし、61年初期や半ばの時期は、国務省欧州部局がまだなお米国の極東政策に対して一定の影響力をとどめ、インドネシアによる西ニューギニア領有という考えに反対し続けていた時期であった。その結果、長年に渡る同部局と極東部局との官僚間の抗争は依然として継続していた。このような状況で、西ニューギニア主権のインドネシアへの移行という考えは、米政府の政策としてまだ採用されていなかった<sup>26)</sup>。

### 3. インドネシアのソ連への戦略的依存とオーストラリアの対応

一方、インドネシアがソ連と軍需物資購入協定を締結し、軍備増強に向かったことは、西

21) 59年5月、オランダでは自由・カトリック党を主軸とした連立政権が成立した。

22) No. 252 Hague to DEA, 6 Sept. 60, AA, A 1209, 60/172, pt. 3.

23) Editorial note, Oct. 60, *FRUS*, 58-60, 17, pp. 564-5.

24) No. 1513 Menzies to H. Beale, Australian Amb. to Washington, 31 Oct. 60, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 11.

25) 特に、Jones to the Department of State, 25 Jan. 61, *FRUS*, 61-63, 23, pp. 302-3; and fn. 2, *ibid.*, p. 313.

26) Memo Rusk to Kennedy, 3 April 61, *ibid.*, 378-9.

ニューギニア情勢の緊迫化へのオーストラリア軍部の不安を高めた。58年末以降、軍部はインドネシア軍が何らかの行動を取ることを憂慮していた<sup>27)</sup>。防衛省は大量の軍事援助を提供するソ連の行動によって、インドネシア政府の「武力行使の脅迫は[今や、]信憑性を付与され、」同政府軍によるありうる侵略的行動は「ソ連からの強い支援の保障によって挺入れられた」と評価した。次に、西ニューギニアをめぐる今後の情勢は、非常に危険に満ちた状況に突入すると予測した。インドネシア軍はソ連からの支援の見込みに勇気づけられ、西ニューギニアへの浸透を強化し、パプア人によるオランダ当局への反乱を支援する秘密行動を活発化すると指摘した<sup>28)</sup>。

他方、インドネシアがソ連に軍事的に依存し、インドネシアをめぐる米ソの綱引き合戦がソ連側に有利に展開し始めたことは、西ニューギニア紛争の恒久的な解決策に関して鋭い意見対立をオーストラリア政府の外交担当部署内に引き起こした。61年初期までには、オーストラリアはすでに西ニューギニアの最終的な処遇に関して一定の構想を練り上げてきた。この構想は、オーストラリアが支配してきた東ニューギニアの処遇と密接に関連して展開された。53年、オーストラリアの外務・領土省は東・西ニューギニアの行政協力協定をオランダ政府と締結する過程で、西ニューギニアの最終的な取り極めは、東ニューギニアとリンクした形態での独立国家となることが望ましいと想定した<sup>29)</sup>。確かに、東・西ニューギニアの長期的な将来の地位は、その領土住民の自決権の行使に基づいて確定されるべしという立場を取りながらも、オーストラリアは、パプア人が共棲できる独立国家がニューギニア両側の問題の理にかなった解決策となると考えた<sup>30)</sup>。

### (1) ショウの見解

しかし、今や、オーストラリアの外務・領土省によって長年抱かれてきたニューギニア統一国家構想は、駐ジャカルタ豪大使 P. ショウ (Shaw) によって疑問視され、批判され始めた。60年末、インドネシア政府の壮大な防衛増強計画が明らかになり、ソ連に軍事的依存をなす同政府の意図が公けになった時、ショウは西ニューギニア主権をインドネシアに最終的に引き渡すことによって、ニューギニアを新たな形で分断することもやむをえないという考えを抱いた<sup>31)</sup>。インドネシアによる西ニューギニア領有という考えに彼を賛成させた主要な要因は、ソ連の軍事的挺入れ政策がインドネシアを侵略的行動に駆り立て、そして、戦争の発生によって、インドネシアの将来の政治的方向性が重大な影響を受けるという不安であ

27) Joint Intelligence Committee (JIC) report no. 111, Dec. 58, AA, A 1838, TS 3036/6/2/1, pt 1, pp. 3.

28) JIC report no. 47, March 61, AA, A 1838, TS 3036/6/2, pt. 12.

29) Cabde no. 643, 5 Feb. 53, AA, A 1838, 309/1/1, pt. 2.

30) Cabde no. 37, 13 Feb. 59, AA, A 1838, TS 3036/6/6/2/2.

31) No. 19 Shaw to Menzies, 10 Dec. 60, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 43; and no. 20 Shaw to Menzies, 10 Dec. 60, *ibid.*

った。

メンジーズ首相兼外相<sup>32)</sup>及び A. タング (Tange) 外務省事務次官に電信文を送付し、ショウは西ニューギニアの地位 [確定をめぐる紛争] は [もはや] オランダとインドネシアとの間のローカルなものとして見なされることはできない」と明言した。また、オランダ軍とインドネシア軍が戦闘を交えることになれば、「インドネシア国内の共産主義陣営に味方する勢力とそれに反対する勢力の闘争に影響を及ぼし、」その結果、PKI に権力を奪取する機会を提供すると述べた。さらに、インドネシアのソ連への戦略的な依存状況で戦争が起これば、「東南アジア地域でオーストラリアに最も近接した [国の国内] 事情に共産主義陣営 [諸国] が干渉することに道を開く」と論じた<sup>33)</sup>。

オランダとインドネシアが戦争に突入する事態を回避し、インドネシアの共産化を食い止める必要性から考えて、ショウはオーストラリア政府は今や、ニューギニア統一国家の考えを放棄し、その島の政治的再分断化を容認すべきであるとメンジーズとタングに力説した<sup>34)</sup>。大使はオーストラリアの限定的な「資源をおそらくソロモン諸島を [含む] ニューギニア全域に投入することは、我々が現在支配している領土でなしていることを危うくする」と論じ、「オーストラリアの庇護の下で」ニューギニア統一国家を創設する構想は実行可能ではないと断言した<sup>35)</sup>。

61年1月下旬、ショウはオーストラリア政府に西ニューギニア政策の変更を促すために、キャンベラに帰国した。メンジーズや外務省高官との会談で、大使はソ連が軍事的挺入れ政策を開始し、その結果、インドネシアは今や、東側陣営による「主要な浸透と支配の対象となっている」と報告した<sup>36)</sup>。このような状況で、オランダ軍とインドネシア軍が主要な戦闘に従事することになれば、ソ連や米国の介入を招く戦争にエスカレートする危険があると明言した。

西ニューギニアをめぐる [紛争] が [武力] 衝突に至った場合、[ソ連] 陣営はインドネシアに実質的な政治的支援、そして、おそらくは物理的支援を提供することになる。 [その結果、] 米国を含む西側諸国は必然的に同盟を組んでインドネシアと対峙することになる<sup>37)</sup>。

ショウは米国とインドネシアが戦争状態に陥れば、インドネシア国内から米国の影響力が一

32) 59年1月に R. G. ケイシー (Casey) がオーストラリア外相を辞任した後、メンジーズは首相と外相を兼任していた。

33) No. 19 Shaw to Menzies, 10 Dec. 60, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 43, p. 5.

34) Ibid, p. 6.

35) Ibid, p. 4.

36) Note by Shaw, undated, Feb. 61, *ibid.*, pt. 44, p. 1.

37) Summary of Discussion (Sumdis), 1 Feb. 61, *ibid.*, p. 1.

掃され、インドネシアが共産化することは間違いないと指摘した。そこで、戦争を触発し、インドネシアを共産主義陣営に追いやる恐れのある既存の政策を維持することはオーストラリアの利益にかなうものではないと語った<sup>38)</sup>。

次に、大使は、オーストラリア政府の西ニューギニア政策の転換はバプア人が最終的な解決策に関して自決権を持つべしという、これまでメンジーズ政府が展開してきた主張を破棄する行動によって必然的に伴われなければならないと述べた。ショウは西ニューギニア住民の未開状況から考えて、彼らが自らの意思を表明できるはずがないという主張を展開し、また、世界の「どの国も自決権を普遍的に適用可能な原則として」見なし「てはいない」と強調した。続いて、外務・領土省の自決権の解釈は国連憲章で述べられている考え方とは異なると語り、両省の「自決権への関心は、実際には、豪領・蘭領〔ニューギニア〕の統一〔国家〕の可能性に道を開くための隠蔽手段」以外の何ものでもない」と酷評した。大使は、自決権を重要視するオーストラリアの真の目的がニューギニア統一国家を創設することにあるとすれば、「我々はこの〔構想〕が実行可能かつ重要なプロジェクトであるのかを問い直さなければならない」と論じた<sup>39)</sup>。

## (2) メンジーズと外務省の見解

メンジーズや外務省は確かに、西ニューギニアをめぐるオランダとインドネシアとの紛争が戦争へと転化した場合、その戦争がインドネシアの将来の政治的方向性に重大な影響を及ぼすというショウの懸念を十分に共有した。また、ソ連がインドネシア軍を挺入れることになり出したことは、この不安を大いに高めた。外務省はインドネシアとソ連との戦略的リンクの形成によって、「インドネシアにおいて共産主義勢力が権力を奪取する危険は著しく増大した」と語り、西ニューギニアをめぐる「ささいな戦争でも発生すれば、共産主義勢力に〔政権を握る〕より良い機会を提供することになる」と評価した<sup>40)</sup>。この評価に基づいて、外務省はインドネシアに対して「効果的な抑止を準備し、適用することは、〔今や〕至上命題となった」と結論づけた<sup>41)</sup>。そこで、武力行使に反対する姿勢をインドネシアの指導者に印象づけるために米英により一層圧力をかける必要性を認識した。また、メンジーズや外務省はインドネシアのソ連への軍事的依存状況で、オランダとインドネシアとの間で戦争が勃発すれば、その戦争はより広い次元に拡大し、インドネシアが共産化する危険は高まるというショウの不安を共有した。もしオランダ軍とインドネシア軍との間で戦闘が起こればと、メンジーズは語る。

38) Ibid.

39) Ibid., pp. 4-5.

40) No. 13 DEA to Washington, 5 Jan. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/2, pt. 11.

41) Ibid.

[その戦闘]は大国を巻き込むものとなり、東南アジアは悲惨な結果となる。[とりわけ、インドネシア]は自由主義世界との一切の絆を遮断され、共産主義諸国に[忠誠を誓い、]義務を負う[国家]となる。[そのような事態が出現することは、]世界中に重大な影響を及ぼす<sup>42)</sup>。

しかし、メンジーズや外務省はオランダとインドネシアとの間で戦争が発生することを回避し、それによって、インドネシアを非共産主義勢力圏にとどめることが、西ニューギニア紛争と関連してオーストラリアが追求すべき唯一の目的となるべきとは思わなかった。彼らは戦争発生を防止し、また、その戦争のインドネシアへの影響を回避する代償として、西ニューギニア主権のインドネシアへの移行を容認すべしというショウの提案に同意できなかった。というのは、西ニューギニア原住民の自決権を度外視し、軽視する行動を取ることに大きな抵抗を感じていたからである。東ニューギニアの支配者として、オーストラリア政府がその島の西側の人々の権利や利益を踏みにじる行動を取ることは「国際社会においてオーストラリアの名誉を毀損し、」東側のパプア人の心理に重大な悪影響を及ぼす恐れがあった<sup>43)</sup>。また、自決権の主張を放棄することによって、ニューギニア統一国家を創設する可能性が完全に閉ざされることを好まなかった<sup>44)</sup>。また、メンジーズ政府はインドネシアによる西ニューギニア併合の結果、オーストラリア大陸を防衛する効果的な防波堤としてのニューギニア全域の役割が損なわれることを恐れていた。さらに、西ニューギニアのインドネシア勢力圏への含有によって、より一層の領土獲得へのスカルノの野望が研ぎ澄まされることを憂慮していた<sup>45)</sup>。とりわけ、オーストラリアはインドネシアの次なる併合対象が東ニューギニアとなることを大いに心配していた。かくして、政策変更を促すショウの提案は、メンジーズや外務省によって拒絶された<sup>46)</sup>。

しかし、インドネシアが要求する条件で西ニューギニア紛争を早期に解決することが、オーストラリアの国益となるというショウの信念は全く揺らぐことはなかった。その後も大使は、オランダ軍とインドネシア軍が戦闘に従事することになれば、インドネシアが共産主義勢力の支配下に入ることは間違いないと力説し、西ニューギニアをインドネシアに引き渡す方向に政策を転換するように促し続けた<sup>47)</sup>。しかし、パプア人の自決権を重要視し、インドネシアによる西ニューギニア領有に反対するメンジーズや外務省の姿勢は変わらなかった。

42) Record of Conversation, 28 Apr. 61, *ibid.*, pt. 12.

43) Sumdis, 1 Feb. 61, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 44, p. 2.

44) Note P. Heydon, AS of DEA, to Tange, 2 Feb. 61, *ibid.*

45) No. 246 DEA to Washington, 18 Feb. 61, AA, A 1209, 61/86, pt. 1.

46) *Ibid.*

47) 特に, Savingram no. 33 Shaw to DEA, 4 Mar. 1961, AA, A 1209, 61/86.

#### 4. オーストラリア内閣見解の分裂

このメンジーズや外務省の姿勢は、西ニューギニア紛争の恒久的な解決策に関してオーストラリア内閣の見解が完全に分裂した61年夏においても変わらなかった。この時期までには、インドネシア政府軍はスマトラや東インドネシアでの反乱を完全に制圧し、その結果、海外での活動に従事できる態勢を徐々に整える方向に向かっていた<sup>48)</sup>。また、パプア人によるオランダ当局への反乱を扇動することを目的とした、インドネシア軍による西ニューギニアへの浸透はひんばんになされるようになっていた。さらに、61年7月には、ソ連が、1月の協定に基づいて、爆撃機、ヘリコプター、小型船舶等をインドネシアに引き渡し始めた<sup>49)</sup>。

このような状況で、閣僚のあるものは西ニューギニア国内及びその領土をめぐる情勢の悪化を大いに憂慮し、既存の政策を維持することは困難という判断に傾いた。8月中旬に開催された内閣会合で、ある大臣らは「西ニューギニア国内の情勢はオランダ側に不利に悪化し、この成り行きは止めどうもない」と指摘し、紛争解決に向けて早期の行動を取るよう要求した。また、西ニューギニアをめぐる紛争が戦争へと転化する可能性が高まった状況で、オーストラリアの「国家利益は[今や、]インドネシアの[要求]に抵抗することにあるのではなく、おそらく、事実上必然的な成り行きを友好的に受け入れる」ことにあると論じた。続いて、それらの閣僚らはパプア人の「自決権を支持する我々の主張を後退させ、ゆくゆくは[インドネシアによる西ニューギニア領有という考えに]埋没させることによって、」東・西ニューギニアから成るニューギニア統一国家を創設する構想を破棄するように求めた<sup>50)</sup>。

しかし、政策転換を促す主張は、他の閣僚らによって猛烈に反対された。また、メンジーズも「この特定した時期に」既存の政策を再検討する必要はないと述べ、従来の立場を堅持する姿勢を示した<sup>51)</sup>。

メンジーズや政策変更反対した大臣らは、依然として西ニューギニア国内やその領土をめぐる情勢がオーストラリアに政策の再考慮を促すほどに深刻かつ重大であるとは思っていなかった。また、西ニューギニア住民の「自決権をもはや支持しない」という態度をオース

48) スマトラや東インドネシアでの反乱軍制圧からのインドネシア政府軍の解放状況は、Reports from Australian Service Attachés, Jakarta (ASAJ) to the Directors of Air, Naval and Military Intelligence (DANMI), June, July, Aug. Sept. and Oct. 1961, AA, A 1838, 3034/12/4, pt. 5. ジャカルタのオーストラリア大使館への2名の軍武官の派遣は、1953年末になされた。

49) Report ASAJ to DANMI July 1961, *ibid*; and H. Jones, *Indonesia*, 198.

50) Letter E. Bunting, Secretary of the Prime Minister's Department, to Tange, 21 Aug. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/2/3.

51) *Ibid*.

トラリアが取ることは、「国際道義上の利益を」蹂躪し、東ニューギニアのパプア人の心理に悪影響を及ぼすことを心配していた<sup>52)</sup>。さらに、メンジーズやある大臣らの見解は、国際世論、とりわけ、米英の考え方が「必ずしもインドネシア側に味方する方向で強固に形づくられていない」という判断によって影響されていた<sup>53)</sup>。

それまで、米国はオランダ撤退直後になされる国連による信託統治の問題に関しては、オーストラリア側と進んで意見を交換したが、しかし、西ニューギニアの最終的な処遇に関しては手の内を明かすことを極力控えた。この米国の態度は、英連邦内に亀裂を生むことを恐れて、西ニューギニア紛争に中立を保ってきたイギリスにも当てはまった<sup>54)</sup>。しかし、それにもかかわらず、ワシントンやロンドンからキャンベラに伝達された限定的な情報は、西ニューギニアの最終的な取り極めに関する米英の考え方がパプア人に自決権を行使させ、それによって、彼らの意思が十分に反映されるものとなるべしという路線で推移していることを示した<sup>55)</sup>。

## 5. 米英の自決権の考え方

しかし、61年秋には、自決の原則が西ニューギニアの将来の地位を確定するための適切な方式とはならないという方向に米英両政府の意見の潮流が流れていることが判明した。9月に国連総会が開幕した時、オランダとオーストラリアの代表者は西ニューギニアの将来の地位がパプア人の意思の尊重に基づいて確定され、彼らの権利や利益を踏みにじるような最終的な解決策は許されるべきではないという立場を取った<sup>56)</sup>。

しかし、自決権を強調するオーストラリアやオランダ外交は米英の真の見解を暴露するのを手助けする結果となった。総会の開幕までには、イギリス政府は西ニューギニア情勢が緊迫化し、戦争に至る事態を極度に憂慮していた。そこで、インドネシアの主張を受け入れる

52) *Ibid.*

53) Letter Bunting to Tange, 21 Aug. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/2/3.

54) 西ニューギニア問題に関してイギリスが中立的な姿勢を取った要因にはいくつか考えられるが、しかし、1つの重要な要因となったものは、その領土紛争へのインドの態度であった。50年以降、ネルー(Nehru)インド首相は西ニューギニアを併合するスカルノの主張を支持してきた。このインドの態度は、英政府に「蘭領ニューギニア紛争のような相対的にささいな問題で連邦内に亀裂を生む余裕はない」と判断させた。No. 2540 London to DEA, 28 July 50, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 1.

55) No. 185 Beale to Menzies, 27 Jan. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/2, pt. 11; Memo Heydon to Menzies, 4 Feb. 61, *ibid.*; No. 855 Washington to DEA, 10 April, 61, AA, A 1838, TS 3036/6/2, pt. 12; and No. 3906 London to DEA, 9 Aug. 61, *ibid.*

56) 特に、No. UN 135 New York to DEA, 26 Sept. 61, AA, A 1209, 1961/1314, pt. 1; and No. AP 128 DEA to all posts, 28 Sept. 61, *ibid.* 自決権を重んじるオーストラリア政府の外交は、野党労働党によって支持された。労働党の態度に関しては、*Commonwealth Parliamentary Debates*, House of Representatives, 31, 27 Apr. 1961, p. 1253, Statement by A. Calwell, leader of the Labor Opposition. また、世論も将来における自決権の行使を支持していた。この動向に関しては、D. Aitkin and E. Wolfers, "Australian attitudes towards Papua New Guinea Area since World War II", *Australian Outlook*, 27, 2 (August 1973), p. 205.

方向で紛争を解決することが、西側諸国の利益に資すると見なしていた<sup>57)</sup>。このような状況で、イギリスはオランダやオーストラリアの姿勢に批判的になった。オーストラリア側との会談で、イギリス外務省高官はソマリヤやビルマの少数民族の例を挙げて、イギリス政府は「それ自身の植民地帝国を清算する際に、必ずしも自決の考えに従ってこなかった」と論じ、自決の原則の国際政治への実際的な適用は、特別の場合に限られると力説した<sup>58)</sup>。

一方、米政府、とりわけ、ホワイトハウスの大統領補佐官や極東部局は、自らの運命を決定する権利が世界中のあらゆる人々に付与されるべきとは全く思っていなかった。また、「石器時代と大して変わらない生活を営むパプア人<sup>59)</sup>」が自決権を実質的に行使できるかどうか強い疑念を抱いた。駐ワシントン豪大使館職員との会談で、J. スティーブズ (Steeves) 米極東部局長代理はパプア人のような「未開人」に「手頃な時期に自決の原則を実際に適用する」ことは困難であるという見方を示し、ろくに文字を読めない人々に「住民投票による選択権を与えても」、その投票結果を「誠実に」彼らの「自由な」意思を表すものと判断することはできないと言明した<sup>60)</sup>。

自決権に関する米英見解、とりわけ、スティーブズによって表明された見解は、オーストラリア側に大きな衝撃を与え、落胆させた。タングは西ニューギニアに対する「オーストラリアと米国との政策上の隔たりは今や、大変大きくなった」と首相兼外相に報告した<sup>61)</sup>。一方、メンジーズは「スティーブズの発言は権威的である」と述べ、米政府内の意見の潮流は「西ニューギニアをインドネシアに引き渡し、それによって、[紛争の] 早期解決を目論んでいる」と観測した<sup>62)</sup>。

しかし、たとえ自決権を軽視し、踏みにじる米英の姿勢が明らかになった状況においても、メンジーズや外務省は既存の政策を再考慮する必要性を見なかった。首相はハワード・ビール (Howard Beale) 駐ワシントン豪大使に打電し、米政府がどの程度、自決権にコミットしているのか問いただすように指令した<sup>63)</sup>。ビールは10月下旬、D. ラスク (Rusk) 米國務長官と会談した。しかし、米国側からは全く好都合な返答は得られなかった。ラスクは「米国の政策は」部分的には「自決権」の尊重に基づいているが、しかし、「世界中のあらゆる問題が自決 [の原則の適用] によって解決されるとは限らない」と明言した<sup>64)</sup>。

57) No. 4590 London to DEA, 21 Sept. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 13.

58) Ibid.

59) Memo W. Rostow, President's Special Assistant (PSA), to Kennedy, 13 Oct. 61, *FRUS*, 61-63, 23, pp. 440-2.

60) Memo Tange to Menzies, 21 Oct. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14.

61) Ibid.

62) No. 173 Menzies to Beale, 27 Oct. 61, *ibid.*

63) Ibid.

64) No. UN 1388 Beale to Menzies, 28 Oct. 61, *ibid.*

## 6. 米英の紛争への介入

61年末、極東における平和と安全のために西ニューギニアのパプア人の権利や利益を犠牲にする米国の傾向は顕著になった。11月半ば、スカルノは西ニューギニア住民の自決権を重んじるオランダの姿勢が変わらなければ、その領土に対して武力を行使すると世界に宣言した<sup>65)</sup>。この西ニューギニア情勢の緊迫化や継続的なラオス、ヴェトナムの不穏な情勢は、ラスクに長い間空席となっていた極東部局長にヴェテラン外交官 A. ハリマン (Harri-man) を任命させた<sup>66)</sup>。これによって、米国の極東政策に対する欧州部局の影響力は極度に弱まった。ハリマンの極東部局長への任命は同部局職員だけでなく、大統領補佐官らにインドネシアの主張を受け入れる方向で西ニューギニア紛争の解決をはかる好機と認識させた<sup>67)</sup>。12月上旬、オランダは西ニューギニアを西パプアと名称を変更し、パプア人の独立国家を創設する揺るぎない決意を示した<sup>68)</sup>。これに対して、スカルノは武力行使の脅迫を強化した<sup>69)</sup>。この状況で、インドネシアによる西ニューギニア支配という考えは米政府の政策として採用された<sup>70)</sup>。

12月11日、米政府高官はオーストラリア、イギリス、そして、オランダ大使館員らを国務省に招き、ケネディ政権はスカルノの武力行使の脅迫強化という「状況を非常に深刻に受けとめている」と語り、オランダとインドネシアとの二国間交渉を始動させることによって紛争解決をはかる意向を伝えた<sup>71)</sup>。同日遅く、ハリマンはビールと接触し、インドネシア軍による差し迫った武力攻撃の可能性から考えて、オーストラリア政府の態度が変化していないかどうか確認を求めるように依頼した<sup>72)</sup>。

それから2日後、西ニューギニアをめぐる情勢は、緊張の度合いを極度に高めた。同日、スカルノと参謀本部長らはオランダを交渉の席につかせる米国の努力が19日までに成功しない場合、インドネシアは軍事的解決策に明確にコミットすることを決定した<sup>73)</sup>。戦争勃発

65) No. 609 Jakarta to DEA, 11 Nov. 61, AA, A 1209, 61/1314, pt. 3.

66) ハリマンは61年11月半ばに極東部局長に任命され、同月29日に正式にその職務に就いた。

67) Memo M. Bundy, PSA, to Kennedy, 1 Dec. 1961, *FRUS*, 61-63, 23, pp. 462-9.

68) 59年5月29日、デ・クワイ蘭首相は10年後に西ニューギニアを単独または東ニューギニアとの連合国家として独立させることを目指して、その領土の脱植民地を加速すると世界に宣言した。A. Lijphart, *The Trauma of Decolonization* (New Haven: YUP, 1966), pp. 263-4. 61年4月、ニューギニア評議会が国家的な代表機関として創設され、28名の代表者のうち22名がパプア人で構成されていた。この評議会の設立によって、パプア人はオランダ総督や行政官長らと共に立法権を共有することになった。C. Penders, *The West New Guinea Debacle* (Hawaii: HUP, 2002), pp. 390-1, 413.

69) ANETA, 9 Dec. 1961.

70) Rusk to Jakarta, 9 Dec 61, *FRUS*, 61-63, 23, pp. 474-7

71) R. Johnson, Member of NSC, to Bundy, 12 Dec. 61, *ibid.*, p. 483.

72) No. 3046 Beale to Menzies, 11 Dec 61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14.

73) JIC weekly report no. 50, 13 Dec. 61, *ibid.*: and ANTARA, 14 Dec. 61.

の可能性が濃厚となった状況は、イギリスをも紛争の介入へと促した。L. フライ（Fry）駐ジャカルタ英大使は、ジョウンズと共同でスカルノにアプローチを開始し、「取り返しがつかないほど」インドネシアを武力解決策にコミットしないように圧力をかけた<sup>74)</sup>。イギリス政府はまた、オランダ政府だけでなく、オーストラリア政府に猛烈に圧力を行使した。H. マクミラン（Macmillan）英首相はメンジーズにメッセージを送付し、オランダがインドネシアとの二国間交渉に応じる姿勢を示さない場合、スカルノは武力行使の指令を発することになると述べ、オーストラリア政府の政策転換はオランダ政府の態度の変更に大いなる手助けとなると力説した<sup>75)</sup>。

## 7. メンジーズの指令

しかし、オーストラリアは米英の要求に頑なに抵抗した。確かに、メンジーズや外務省はスカルノの武力行使の脅迫強化という状況で、オランダとインドネシアとの戦争の勃発やその戦争のインドネシアへの影響を大いに心配した。そこで、外務省はインドネシア軍による西ニューギニア攻撃の見込みやそのような行動を取る能力を再評価するように防衛省に要請した<sup>76)</sup>。しかし、軍部見解が入手できるまで、外務省は従来の立場を堅持した。メンジーズはマクミランに返信し、西ニューギニアの将来の取り極めはその領土住民の利益を考慮したものとなり、ただ単に紛争そのものの解決を目的としたものになるべきではないと力説した<sup>77)</sup>。12月19日、スカルノはインドネシア軍のある部隊をニューギニア戦線に動員する指令を発し、軍事的解決策に公式にコミットした<sup>78)</sup>。しかし、この状況においても、いかなる変化もオーストラリア政府の立場に生じなかった。内閣はパプア人の権利や利益を踏みにじるような解決策は許されるべきでないという従来の立場を再確認し、武力行使の脅かしには屈しないことを決定した<sup>79)</sup>。

この決定に基づくオーストラリア政府の見解は、ビールがハリマンと会談した21日に伝達された。これに対して、極東部局長は米政府は原則として自決の考えを尊重するが、しかし、「その考えの未開人への適用は多くの要因によって影響されがちである」と反論した。また、西ニューギニアをめぐる戦争が発生すれば、「共産主義勢力を利する危険な状況」となると述べ、この段階に至っても、自決権に固執するオーストラリア政府の「立場が有効

74) Intelligence note, 16 Dec.61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14.

75) Cabde no. 1689, 19 Dec. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/6/2/2. マクミランのメッセージはこの議事録に要約されている。

76) Letter Tange to E. Hicks, Secretary of the Department of Defence, 7 Dec. 61, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 56.

77) No. 3940 DEA to London, 16 Dec.61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14. メンジーズのメッセージはこの電信文に内包されている。

78) ANETA, 20 Dec. 1961.

79) Cabde no. 1689, 19 Dec.61, AA, A 1838, TS 3036/6/6/2/2.

かどうか再評価する」ように促した<sup>80)</sup>。

ハリマンの強硬な要求は、米国の立場が非常に堅固であることをビールに印象づけた。そこで、ビールはケネディ政権は「いかなる犠牲を払っても、」インドネシアの要求を満たす方向で「解決策を探る」覚悟であるとキャンベラに報告した<sup>81)</sup>。

ビールからの電信文は、23日に外務省に到着した。その時までは、パーウィックがメンジーズに代わって外相に就任していた<sup>82)</sup>。しかし、新外相はオーストラリア政府の西ニューギニア政策を新たな段階に押し進めるいかなる気概も示さなかった。ビールからの電信文の到着からほどなくして、外務省は西ニューギニア紛争の恒久的な解決策に関するオランダ内閣の見解がついに分裂し、閣僚のあるものはその領土のインドネシアへの併合に賛成しているという報告を入手した<sup>83)</sup>。しかし、この状況においても、パーウィックはいかなる行動も起こさなかった。12月下旬、マクミランは再度メンジーズに書簡を送付し、21日～22日の両日にバミュダ島で開催された米英首脳会談で、西ニューギニア紛争の解決方式として、その領土主権をインドネシアに引き渡す方向で合意に達したと報告し、ニューギニアを政治的に再分断化する考えを受け入れるように強く迫った<sup>84)</sup>。しかし、この状況においても、パーウィック、そして、メンジーズは政策変更に向けていかなるステップも取らなかった。

パーウィックがこれまでのオーストラリアの西ニューギニア政策を転換するように外務省に指示するのは、ようやく62年1月4日にメンジーズが軍部見解を入手し、それを受けて、指令を発行した後であった。

1月4日に開催された会合で、統合諜報委員会(JIC)はインドネシア軍による西ニューギニア攻撃は当面、オランダを交渉の席につかせることを目的とした限定的なものとなるという見方を示した。しかし、「62年12月までは、インドネシア[軍]は西ニューギニアに対してかなりの成功の見込みのある攻撃行動を起こす能力を持つ」と評価した。そこで、JICはオランダとインドネシアとの間で戦争が起こり、そして、その戦争が62年末まで継続することになれば、「インドネシア海軍の限定的な勢力や空軍の全勢力、そして、陸軍のすべてのパラシュート部隊がその戦争に関わることになる」ので、「本格的な」戦闘となることは間違いないと断言した<sup>85)</sup>。

JIC見解は、インドネシア軍による西ニューギニア攻撃の能力に関して51年以来同委員

---

80) No. 3163 Beale to Menzies, 21 Dec. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14. この会談の詳細は、H. Beale, *The Inch of Time: Memoir of Politics and Diplomacy* (Melbourne: MUP, 1977), pp. 158-9.

81) *Ibid.*

82) パーウィックは12月22日に外相に就任し、メンジーズは首相職に専念することになった。

83) No. 361 Hague to DEA, 22 Dec. 61, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 57. オランダ内閣見解の分裂の詳細は、Penders, *West New Guinea Debacle*, pp. 340-44.

84) Letter Macmillan to Menzies, 27 Dec. 61, AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14

85) JIC report no. 45, 4 Jan. 61, *ibid.*

会が行なってきた一連の評価における1つの分岐点を画した。防衛省は今や、初めてインドネシア軍が西ニューギニアに駐留するオランダ軍と本格的な戦闘を交える立場に立つと評価した。

メンジーズは、明らかにこの評価によって影響された。西ニューギニア主権のインドネシアへの移行は不可避と判断し、1月11日に閣僚を招集する指令を発した<sup>86)</sup>。この指令は、ただちにパーウィックに伝達され、外相は内閣提出用文書を作成するように外務省に指示した<sup>87)</sup>。

1月5日～10日、外務省高官らは西ニューギニアをインドネシアの支配下に置く考えを内閣に説得する文書の作成に従事した。この作業には、外務官僚らの他に、2人の重要なオーストラリア政府高官、つまり、ショウとT. K. クリッチリー (Critchely) 駐クアラルンプール豪高等弁務官も深く関わった<sup>88)</sup>。ショウとクリッチリーは共に、西ニューギニア問題に関する前労働党前政権の基本的な姿勢の形成に大いに貢献した人物であった。

しかし、これまで公開された外交文書やパーウィックの回想録では、5日間に渡る作業過程において外務省高官や大使らとの間でどのような討論が行なわれ、誰がどのような役割を果たしたのかを解明することはできない。確かに、最終草案をもたらしたと思われる原案や修正草案のある部分の資料は存在するが、しかし、それぞれの草案全体をカバーするものがなく、また、ある部分の資料は無記名や日付無しで作成されているので、それぞれの草案作成過程を詳細に跡づけることは困難である<sup>89)</sup>。

しかし、パーウィックが最終的に承認した内閣提出用文書やその要点を記した覚え書きは、ショウが61年初期に展開した主張に基づいて作成され、また、その主張の再確認、鋭敏化という形態を取ったことを示している。このことは、5日間に渡る作業過程で、ショウがおそらく指導的な役割を果たし、外務官僚らやクリッチリー、そして、パーウィックに影響力を行使したことを示唆している<sup>90)</sup>。

内閣提出用文書及び覚え書きの中で、外務官僚や大使らは、インドネシアのソ連への戦略的依存を西ニューギニア紛争の最大の転換点として位置づけ、インドネシアをめぐる米ソのせめぎ合いがソ連側に有利に展開しているという認識を共有した。また、このような状況で、オランダとインドネシアとの間で戦争が勃発すれば、その戦争は大国を巻き込むものへと展開し、インドネシアの将来の政治的方向性に重大な影響をもたらすと想定した。そこ

86) Note A. Eastman, AS of DEA, to Tange, 5 Jan. 61, AA, A 1838, 3036/6/1, pt. 59.

87) Ibid.

88) G. Barwick, *Radical Tory: Garfield Barwick's Reflections and Recollections* (Sydney: FP, 1995), pp. 174-5.

89) 草案のある部分は、AA, A 1838, TS 3036/6/1, pt. 14.

90) 元オーストラリア外交官であるP. ハットン (Hutton) は、ショウがオーストラリア政府の西ニューギニア政策の転換に主要な役割を果たし、また、パーウィックに影響を及ぼしたと記している。P. Hutton, *After the Heroic Age and Before Australia's Rediscovery of Southeast Asia* (Brisbane: JP, 1997), p. 70. おそらく、この記述は正しいように思われる。

で、彼らが展開した主張は、西ニューギニアをめぐる戦争が発生することを防止し、それによって、インドネシアが共産主義世界に引き込まれる事態を食い止める必要性を中心に回転していた。また、もう1つの主張は、自決権に執着するオーストラリア政府の態度を改め、ニューギニア統一国家を創設する将来の構想を破棄する必要性を中心に回転していた<sup>91)</sup>。

## 8. インドネシアによる西ニューギニア支配を容認する決定

62年1月11日～12日に開催された内閣会合で、バーウィックは外務官僚や大使らが作成した文書及び覚え書きを提示した。外相は、プレゼンテーションの始めに、59年初頭以降、オーストラリアが西ニューギニア紛争と関連して2つの主要な外交目的を追求してきたことを内閣に想起させた。その1つは、西ニューギニア主権のインドネシアへの移行を防止し、その領土にオランダがとどまるように確保すること。2つ目は、オランダとインドネシアとの間で戦争が勃発することを回避し、それによって、インドネシアが共産主義勢力の支配下に入らないようにすること。バーウィックは、「私の前任者らはこれらの2つ目的〔の追求において〕実質的な進歩をなすことにおいて大いに成功してきた」と論じた<sup>92)</sup>。

しかし、インドネシア軍を挺入れする行動をソ連が開始したことは、インドネシアが共産主義勢力によって支配される危険を高め、状況は以前とは抜本的に異なると指摘した。外相はインドネシアのソ連への実質的な軍事的依存状況で、オランダ軍とインドネシア軍が戦闘を交えることになれば、PKIによる権力奪取の可能性があるだけでなく、ソ連による干渉によって、インドネシアが共産化するとは間違いないと論じた。このような状況で、バーウィックは戦争を回避し、インドネシアを非共産主義勢力圏にとどめることがオーストラリア政府にとって最も重要な目的となったと断言した。そこで、この目的が、メンジーズ政府が追求してきた他の目的に優先されるべきであると提言した。

内閣の注意は、これらの〔目的〕が〔もはや〕相容れない状況に向けられるべきである。特に、インドネシアによる西ニューギニア領有を阻止しようとする我々の〔目的〕は、この段階に至っては、オーストラリアを明らかにオランダと一体化し、また、オーストラリアとインドネシアとの直接的な政治的、そして、おそらくは、軍事衝突の危険を冒すことなくしてほとんど追求されることはできない。このような状況で、内閣は主要なオーストラリアの〔目的〕を〔再〕確定する必要がある<sup>93)</sup>。

91) Cabinet Submission (Cabsub) no. 10, Jan. 62, AA, A 1838, TS 3036/6/2/3; and Memo by Barwick, Jan. 62, *ibid.*. この内閣提出用文書及び覚え書きの一般研究者への公開は相当に遅れた。そこで、これらの文書は既存の研究では全く分析がなされていない。

92) Memo by Barwick, Jan. 62, *ibid.*, p. 3.

バーウィックはまた、オランダとインドネシアが戦争状態に陥れば、その戦争はただ単に、紛争当事諸国間に限定されるものではなくると明言した。インドネシアのソ連への戦略的依存状況から考えて、ソ連がその戦争に介入し、次に米国が同様の行動を起こすことは十分にありうる。その結果、西ニューギニアをめぐる局地戦争はやがて米ソを巻き込む核戦争にエスカレートする危険があると指摘した。

インドネシアはソ連陣営から軍事援助を求め、[他方]、ソ連は[民族]解放戦争を一般的に支援しているだけでなく、その戦争支援の一環として、西ニューギニアを取り戻すインドネシアの企てを支持している。[このような状況で、]オランダとインドネシアとの間で戦争が勃発すれば、その戦争はグローバルな次元へと拡大し、核兵器が使用される明確な可能性がある。実際、事情通の見解では、このような結果となる危険は[今や、]ベルリンよりもここ(西ニューギニア)において、より高い<sup>94)</sup>。

続けて、外相は西ニューギニアをめぐる戦争が米ソ核戦争に展開する「可能性を有していることは、紛争当事諸国間で戦争が勃発することを妨止する[我々の]必要性を大いに強化している」と語った<sup>95)</sup>。

次に、バーウィックは大国の介入を招く恐れのある戦争の勃発が現実的な可能性となった状況で、オーストラリアに残された選択肢は、インドネシアによる西ニューギニア領有を認め、それによって、インドネシアを非共産主義勢力圏にとどめるか、それとも、オランダとインドネシアとの間で戦争が発生することを許容し、インドネシアが共産化する事態を受け入れるかのいずれかしかないと述べた。外相は戦争の勃発によって、インドネシアが共産主義勢力圏に落ちることになれば、東南アジア地域の戦略バランスは中ソ陣営に圧倒的に有利に傾き、その結果、オーストラリアの安全そのものが危険にさらされると語った。また、そのような展開は、共産中国が「その歴史上、最大の拡張主義的な時期に入ろうとしている」時と符合するので、同国が東南アジアに対して侵略的行動を取る恐れがあると論じた<sup>96)</sup>。対照的に、インドネシアが西ニューギニアを併合することを許容され、非共産主義世界にとどまることになれば、インドネシアは中国「共産主義の南進行動に対して、[中略]効果的な防波堤となる」と論じた<sup>97)</sup>。そこで、バーウィックは、オーストラリアの戦略的な目的は中国の南進行動を支援するような政府がインドネシアにおいて成立することを妨止することに向けられべきであると主張した。そして、この目的を達成するために、メンジーズ政府の

93) Cabsub, no. 10, Jan. 62, AA, A 1838, TS 3036/6/2/3, p. 4.

94) Memo by Barwick, Jan. 62, *ibid.*, pp. 9–12.

95) *Ibid.*, p. 12.

96) *Ibid.*, pp. 12–3.

97) *Ibid.*, p. 14.

「短期的な政策は、我々の北側において、白人対黄色人種の銃撃戦の勃発をぜがひでも回避するものとならなければならない」と力説した<sup>98)</sup>。

次に、外相は59年初頭以降、オーストラリア政府はインドネシア軍による西ニューギニア攻撃を思いとどまらせるために、インドネシアとの友好を培う政策を強化してきたことを内閣に想起させた。そして、この政策の展開によって、メンジーズ政府はインドネシア国内の非共産主義勢力に対して一定の影響力をとどめることに成功してきた。しかし、パーウィックは、万一西ニューギニアをめぐる戦争が勃発し、オーストラリアがオランダに味方する形でその戦争に参加することを余儀なくされれば、インドネシア政府との友好を培い、影響力をとどめようとするオーストラリア政府のこれまでの努力は水泡に帰すと断言した。「たとえば、[オランダとインドネシアとの]戦争がグローバルな次元に拡大することなく、国連の政治的介入によって短期間で終わろうとも、そのような出来事は、オーストラリア[・インドネシア関係にとって]重大かつ永続的な損害となる<sup>99)</sup>。」

外相はインドネシアが共産主義勢力の支配下に入らないようにする、これまでオーストラリアが展開してきた政策を維持することが重要である述べ、また、西ニューギニア紛争へのオーストラリアの対応はその政策の「統合的な一環」とならなければならないと強調した。そこで、オーストラリアが西ニューギニア併合を要求するインドネシアの主張を受け入れることは、「グローバルな次元へと拡大しかつ核戦争の危険を孕んだ、我々の北側での戦争の勃発を防止することに」大いに寄与すると語った<sup>100)</sup>。その結果、インドネシアが共産主義陣営に含有される危険は回避される。また、インドネシアの国内政治から西ニューギニア問題を除去することは、インドネシア国内で「最大の民族主義者として立ち振る舞う」機会をPKIから奪い、同勢力の影響力を減少すると明言した<sup>101)</sup>。さらに、インドネシアが要求する条件で紛争を解決することは、インドネシア「政府との効果的な協力[関係の展開]や[同政府に対して]より一層影響力をとどめることに」道を開くと語った。その結果、他の西側諸国とともに、オーストラリアはインドネシアがさらなる海外への侵略的な行動を取ることを抑止することができると述べた<sup>102)</sup>。

次に、パーウィックはインドネシアによる西ニューギニア領有を許容する方向に政策を転換するためには、オーストラリア政府はニューギニア統一国家を創設する構想を放棄する企てをなす必要があると強調した。長い間、外務・領土省はニューギニア両側の人々が共通の民族的起源を有し、それ故に、親近感や共通の利害を持つと仮定し、「西ニューギニアがインドネシアの支配下に入らないようにし、東ニューギニアと統一されること」が望ましいと

98) Ibid., p. 15.

99) Ibid.

100) Ibid., p. 11.

101) Ibid., p. 14.

102) Ibid.

考えてきたと説明した<sup>103)</sup>。また、東・西ニューギニアから成るパプア人の国家を創設する考えは、「ニューギニアの人々が独立した場合にオーストラリアに好感を抱き、同国の利益に資するようになり、」それによって、ニューギニア全域がオーストラリアをアジアから隔離する「障壁」となるという「希望」に基づいてきたと語った<sup>104)</sup>。

しかし、バーウィックは、ニューギニア統一国家構想をパプア住民に押しつけるいかなる行動もオーストラリア政府は起こしていないと力説した。オーストラリア政府はパプア人の帰属先やその住民の将来の国家形態は彼ら自らが決定すべきという立場を取り、自決の原則がニューギニアの東側だけでなく西側の人々に適用されるべきと主張してきた。しかし、バーウィックは自決の原則を西ニューギニアのパプア人に適用する妥当性は世界の幾つか国々で真剣に疑問視されていると報告した。例えば、米国は「西ニューギニアにおいて誠実かつ意義深い自決権の行使が行なわれる見込みに感銘していない<sup>105)</sup>。」また、イギリスもパプア人が自由な意思を表明できる能力を持ち合わせているとは思っていない。一方、アジア諸国は、「自決の原則を適用する主張を」西ニューギニア住民が十分に自治能力を展開できるまで「植民地支配を継続するためのただ単なる口実やごまかしと見なしている」と説明した<sup>106)</sup>。

このような世界各国の意見の潮流から考えて、バーウィックはたとえオーストラリアが西ニューギニア住民の権利や利益を蹂躪する行動を起こしても、国際道義に背くものとはならないと言明した。そこで、今や、内閣は国連による暫定統治に引き続いて、「インドネシアが西ニューギニアの実質的な支配権を〔中略〕無期限に掌握するものと仮定する」ことが重要であると強調し、ニューギニアを新たな形で永遠に分断する大国の構想を受け入れるように提言した<sup>107)</sup>。

内閣提出用文書及び覚え書きに基づくバーウィックの主張は、説得的であった。また、メンジーズ自身がすでにインドネシアによる西ニューギニア支配という考えに賛成していたことは、他の大臣らの姿勢変更を容易にした。すべての閣僚は西ニューギニアのパプア人の自決権を重要視する姿勢を変更し、その領土を恒久的にインドネシアの支配下に置く考えを受け入れた。また、西ニューギニア紛争がオランダとインドネシアの二国間交渉によって解決されることに賛成し、今後の交渉の成り行きに対しては「オーストラリアからのイニシアティブは不必要であり、不適切である」と結論づけた<sup>108)</sup>。

62年1月15日、メンジーズ政府は内閣決定をワシントンに伝達した<sup>109)</sup>。3月中旬、オラ

103) Ibid., pp. 4–5.

104) Ibid.

105) Cabsub, no. 10, Jan. 62, *ibid.*, p. 52.

106) Memo by Barwick, Jan. 62, *ibid.*, p. 13.

107) Ibid., p. 5.

108) Cabde no. 3, 11–12 Jan. 62, AA, A 1838, TS 3036/6/6/2/2.

109) No. 76 Barwick to Beale, 15 Jan. 62, *ibid.*

ンダとインドネシアの二国間交渉がワシントン近郊で開始され、8月上旬まで行なわれた。この交渉結果は、8月6日に開催されたオーストラリア内閣の会合でパーウィックによって報告された。閣僚は約半年間に渡る国連の暫定統治に引き続いて、西ニューギニアがインドネシアに併合されることを規定する解決策を公式に承認した<sup>110)</sup>。

## おわりに

本稿は61年～62年初期に重点を置いて、西ニューギニア紛争へのオーストラリアの対応を考察し、なぜオーストラリアがインドネシアによる西ニューギニア領有という恒久的な解決策を受け入れたのかを分析した。本稿では、そのような解決策をオーストラリア政府に受諾させた主要な要因は、西ニューギニアをめぐるオランダ軍とインドネシア軍が戦闘に従事する事態を防止し、それによって、予想されるインドネシアの共産化を食い止める願望であったと主張した。

61年までには、西ニューギニア紛争はインドネシアの内戦や同国をめぐる米ソの綱引き合戦によって影響され、紛争の基本的な性格は変化していた。その結果、その紛争へのオーストラリアの対応は冷戦的なものの見方によって部分的に支配され、同国が追求する外交目的は多様化していた。オーストラリア政府はただ単に西ニューギニアにオランダが踏みとどまるように確保し、インドネシアによるその領土の支配を阻止する目的を追求していただけでなく、西ニューギニアをめぐる紛争が戦争へと転化することを回避し、それによって、インドネシアを非共産主義勢力圏に引き留める目的を追求していた。

61年初期、ソ連がインドネシアと武器提供協定を締結し、インドネシア軍を挺入れすることに乗り出した時、インドネシアをめぐる米ソのせめぎ合いは明確にソ連側に有利に傾いた。この状況で、オランダとインドネシアとの間で戦争が発生すれば、インドネシアが共産主義勢力圏に落ちるというオーストラリアの不安は高まった。ショウは戦争が起これば、大国を巻き込むグローバルな次元に拡大すると仮定し、また、そのような戦争はPKIに権力を奪取するより良い機会を提供すると認識した。

このショウの仮定や認識は確かに、メンジーズや外務省によって共有された。しかし、戦争発生を防止し、インドネシアの共産化を食い止める手段として、西ニューギニアをインドネシアに引き渡すべしというショウの提案は、オーストラリア政府に受け入れられるものではなかった。メンジーズや外務省は、インドネシアによる西ニューギニア領有が東ニューギニアの防衛やその島全域の戦略的役割に及ぼす影響を心配していた。また、パプア人の権利や利益を踏みじめる行動を取ることに大きなためらいを持っていた。

自決権を重要視し、インドネシアによる西ニューギニア領有に抵抗するメンジーズ政府の

110) Cabde no. 324, 6 Aug. 62, *ibid.*

姿勢は、西ニューギニア紛争の永続的な解決策に関してオーストラリア内閣の見解が分裂し、また、自決権を度外視する米英の意見の潮流が明らかになった状況でも変わらなかった。さらに、この姿勢はオーストラリアが米英による外交圧力にさらされた時でも変わらなかった。また、パーウィックが外相に就任した時においても、オーストラリア政府のニューギニア政策にいかなる突然の変化も生じなかった。

西ニューギニアをインドネシアの支配下に置くオーストラリア政府の方針が確立するのは、62年1月上旬のメンジーズの指令によってであった。首相の指令はパーウィックの指示に受け継がれ、外務官僚や大使らによって内閣提出用文書及び覚え書きが作成された。これらの文書は、インドネシアをめぐる米ソの攻防がソ連側に有利に展開しているという認識に基づいて、その米ソの綱引き合戦がソ連側により一層有利に傾くことを防止することに大きな力点を置いた。その結果、西ニューギニアをめぐる紛争が戦争に至る事態を防止し、それによって、インドネシアの共産化を食い止めることがオーストラリア政府が追求すべき唯一の目的となるべしと提案された。そして、この提言は閣僚によって受け入れられた。

62年1月半ばのオーストラリア内閣の決定は、西ニューギニア紛争への同国の対応が冷戦的なものの見方によって圧倒的に支配され、その結果、その紛争と関連してオーストラリアが追求すべき外交目的が当初のそれとは全く異なる形態で単一化されたことを物語っていた。

かくして、インドネシアによる西ニューギニア支配を容認するオーストラリアの決定は、西ニューギニアをめぐる紛争が戦争へと転化すれば、インドネシアの政治的方向性が重大な影響を被るという不安によってもたらされた。

すでに述べたように、数名の学者や歴史家は、オランダとインドネシアとの間で戦争が発生することを回避するオーストラリアの願望は、米英がその戦争に関わることがありえないという仮定やその結果としてオーストラリアがオランダを支援するための単独行動を取れないという判断に起因すると論じた。しかし、本稿は、この主張が有効性を持たないことを解明した。インドネシアのソ連への戦略的依存状況で、オーストラリアは西ニューギニアをめぐる戦争が勃発した場合、ソ連及び米国がその戦争から超然として態度を取り、不介入の政策を採用するとは決して思っていなかった。むしろ、オランダとインドネシアとの間で戦争が起これば、その戦争は米ソの介入を招くグローバルな争いになると仮定していた。西ニューギニア紛争が戦争へと転化することを防止するオーストラリアの願望は主として、その戦争がインドネシアの将来の政治的方向性に及ぼす影響への不安に起因し、そして、この願望はその戦争がより広い次元に拡大するかもしれないという不安によって強化されていた。