

(未確定稿)

タイトル：「1960年代シンガポールの安全保障政策と英米の東南アジアからの撤退」

## 序論

その国土に資源もほとんど軍事力もないという制約条件を有する国家は、どのように自国の安全保障を達成すればよいのか。本稿の目的は、シンガポールが脱植民地化のプロセスで、自国の安全保障をどのように達成したのかを明らかにする。本稿で考察する時代は、シンガポールがマレーシアへの統合とそこからの独立、そして五ヶ国防衛協定 (Five-Power Defense Arrangement) と東南アジア諸国連合 (ASEAN) へと加盟した 1960年代とする。

シンガポールは、その国土が 714.3 平方キロメートルと狭く、人口が約 531 万人という国である (2012 年)。また天然資源を有せず、水もマレーシアからの輸入に頼らざるを得ない。こうした制約条件下で国家の生存をはかるための政策は、以下のように研究されてきた。

リー・ブンヒョク (Lee Boon Hiok) は、先進国となった後のシンガポールがどのような国際的使命を負うのかを考察した<sup>1</sup>。ブンヒョクによれば、シンガポールは独立以来、イデオロギーや政府組織がシンガポールのそれと違っていても関係なく、相互利益があればどのような相手とも交易をしてきたと指摘した。これが後背地 (a hinterland) を持たないシンガポールが生きのびる戦略なのである。

他方、セシリア・トルタヤダ (Cecilia Tortajada) は、水の安全保障に注目している<sup>2</sup>。近年、水が各国の安全保障課題の一つとなっているが、シンガ

ポールもその例外ではない。トルタヤダによれば、シンガポールは、極めて効果的な水の需給管理を開発し、水の対外依存を減らしているという。つまり技術や制度を自国で賄うことが対外依存を減らし、生活の安全保障を高めるのである。

続いてハイ・ポリティクスの次元では、シンガポールの国防軍はイスラエルをモデルに作られた。それはシンガポールの置かれた状況がイスラエルのそれとよく似ていたからであった。田村慶子は、イギリスの撤退に際し、シンガポールが急いで国防兵力を増強した徴兵制を導入し、かつイスラエルの軍事顧問がシンガポールに招聘されたことを指摘する<sup>3</sup>。

加えて岩崎育夫は、シンガポールの国防軍による安全保障にさらに輪をかけた四段構えの安全保障戦略を指摘する。すなわち、国防軍による防衛、マレーシアおよびインドネシアとの協調、ASEANを活用した信頼醸成、そしてアメリカのプレゼンスである<sup>4</sup>。

以上それぞれ研究では、制約条件をいくつか有するシンガポールがどのように安全保障を達成しようとしているのかという「国家の知恵」がよくわかる。しかしここから理解できるのは「一国としての取り組み」のみである。1965年に独立したシンガポールが安全保障上の課題に直面していたのは、まさしく東南アジアからアメリカ、イギリスが撤退していく、独立の真っ只中であった。つまり、シンガポールが脱植民地化の後の安全保障を追求していく場合、イギリスや周辺諸国との関

<sup>1</sup> Lee Boon Hiok, "Constraints on Singapore's Foreign Policy", *Asian Security*, vol.22 No. 6, 1982, pp. 524-535.

<sup>2</sup> Cecilia Tortajada, "Water Management in Singapore", *Water Resource Development*, Vol.22 No. 2, 2006, pp. 227-240.

<sup>3</sup> 田村慶子「ASEAN 協力におけるシンガポールの利害と課題」『国際政治』第 111 号 1996 年 66-83 頁。

<sup>4</sup> 岩崎育夫『物語 シンガポールの歴史 エリート開発主義国家の 200 年』(2013、中央公論社) 114 頁。

係を等閑視することはできないのである。ゆえに本稿では、イギリスの安全保障に全面的に依存していたシンガポールが、イギリスだけでなくアメリカもその関与を減じていく中で、どのようにその安全保障を確保していくのかを明らかにする。

そこで本稿では1960年代を二分して検証する。第1節では、シンガポールがマレー連邦に統合される形での独立を目指し、イギリスを利用することでそれを達成していったプロセスを見る。マレー連邦に統合を果たしたシンガポールではあったが、それは1963年9月16日から1965年8月9日までのことであった。続く第2節では、マレーシアからの独立後のシンガポールが直面する安全保障課題を扱う。この後者の時代は、大国撤退後の安全保障に腐心した時代であった。そして最後に、国家の指導者の役割を考察する。

本稿では以下の資料を用いて歴史の再構成を試みている。イギリスの政府文書については公刊史料の *British Documents on End of Empire (BDEE)* を使用し、アメリカのそれについては *Foreign Relations of the United States (FRUS)* を使用した。またリー・クアンユー (Lee Kuan Yew) の考えについては彼自身の回顧録的シンガポール史の著作、演説集を使用した<sup>5</sup>。そしてその他国の内外の論文、研究書等を用いている。

## (1) シンガポールの統合独立

### 1) 独立の前提

1946年4月1日、イギリスは東南アジアにおける従来の植民地統治体制を変更した。シンガポールは単独の直轄植民地となり、ペナンやマラッ

---

<sup>5</sup> Lee Kuan Yew, *The Singapore Story Memoirs of LEE KUAN YEW*, Prentice Hall, 1998. Lee Kuan Yew, *From Third World to First SINGAPORE AND THE ASIAN ECONOMIC BOOM*, Harper Business, 2000. 黄彬華・呉俊剛編(田中恭子訳)『シンガポールの政治哲学(上) —リー・クアンユー首相演説集』(1988、勁草書房)。

カのような海峡植民地はマラヤ半島へ統合され、マレー連合を形成した<sup>6</sup>。ここにシンガポールとマレー半島の地理的(領域的)関係が確定した。

シンガポールの独立運動の主体は、主に使用する言語で二分できる。すなわち、「華語教育集団」と「英語教育集団」だ<sup>7</sup>。第二次世界大戦中、日本軍によって苛烈な抑圧を受けた華人社会は、当時日本に唯一抵抗していたマラヤ共産党などに接近した<sup>8</sup>。そしてそれは戦後も労働組合や学校組織を通して維持された<sup>9</sup>。そして今も昔もシンガポールの民族構成は、華人(中国系)が大半を占めている(約75%)。つまり共産主義の影響下にある華語集団は、大衆に基盤を持つ勢力であった。

他方で、英語教育集団は、植民地体制下のエリートである。例えば植民地政府の下級官僚や医師、弁護士など社会的地位の高い職業に就いていた<sup>10</sup>。彼らは英語を解し、イギリスからは好意的に思われていたが、エリートであったため大衆の基盤を持たなかった。

後に首相としてシンガポールを指導していくリー・クアンユーは、英語教育集団に属していた。彼は華人の四世であり幼い時から英語を学び、戦後イギリスに留学もしていた。後にシンガポールの人民行動党 (Peoples' Action Party: PAP) の幹部としてリーとともにシンガポールを指導していく政治家も同じころイギリスに留学しており、英語教育集団としてのシンガポール指導者層はこの時

---

<sup>6</sup> 但し、マラヤ連合は2年で崩壊し、1948年2月1日にマレー連邦となる。この経緯については、木畑洋一『帝国のたそがれ—冷戦下のイギリスとアジア』(1996、東京大学出版会)を参照。

<sup>7</sup> シンガポール研究では一般的な呼称である。岩崎育夫『リー・クアンユー —西洋とアジアのはざま— 現代アジアの肖像15』(1996、岩波書店)、岩崎前掲書(2013)、そして田村慶子『シンガポールの国家建設—ナショナリズム、エスニシティ、ジェンダー』(2000、明石書店)。

<sup>8</sup> 田村(2000)49頁。

<sup>9</sup> 田村(2000)50頁。

<sup>10</sup> 岩崎(2013)39頁。

に形成された。そういった彼らは、イギリスでマ  
ラヤン・フォーラム (the Malayan Forum) という  
グループに所属していた<sup>11</sup>。そこでは「シンガ  
ポールを統合したマラヤの独立」を目指していた  
という<sup>12</sup>。戦後直後のリーと彼の仲間の反植民地  
意識と反植民地意識を表す言葉が残っている。

「私と私の同僚の世代は、若い時に第二次世界大  
戦と日本による占領を体験し、その体験を通して、  
日本であろうとイギリスであろうと、我々を圧迫  
したり、いためつけたりする権利は誰にもないの  
だ、という決意をもつに至った世代です。我々は、  
自ら治め、自尊心ある国民として誇りをもてる国  
で、子供たちを育てていこう、と決心したのです。」

<sup>13</sup>

イギリスは、戦後、高まる独立運動とアメリカ  
による反植民地主義により、アジアやアフリカに  
散らばる植民地を今後も維持していくのは不可能  
と見て、部分的な自治権付与に動き出していた。  
マレー連邦は 1957 年にイギリスから独立し、シ  
ンガポールも 1948 年を皮切りに、1955 年、1959  
年と自治権を拡大していった<sup>14</sup>。

PAPは、1955 年の選挙で戦うために 1954 年に  
結成された、英語教育集団と共産主義系華語教育  
集団の連合体だ。イデオロギーの異なる両者を結  
び付けたのは、英語教育集団が大衆基盤を得たい  
という思惑と、非合法化されていた共産主義勢力  
が親英的英語教育集団を隠れ蓑としたいという思  
惑があったからだ<sup>15</sup>。PAPは、1959 年の選挙に大  
勝し、リー・クアンユーを首班とする政権を発足  
させた。PAPの目標は、シンガポールをマレー連  
邦に統合する形で独立させることだった。PAP内

<sup>11</sup> Lee(1998), p.121.

<sup>12</sup> *Ibid*, p.121.

<sup>13</sup> 黄・呉 (1988) 29 頁より引用。

<sup>14</sup> 岩崎 (2013) 60-69 頁。

<sup>15</sup> 岩崎 (1996) 55 頁。

部の共産主義勢力は弾圧を恐れてマレー連邦への  
統合は反対であった。しかし、当時の連邦政府首  
相ラーマン (Tunku Abdul Rahman) が統合に難  
色を示していたことで安心していた。

しかし、1961 年 5 月 27 日、ラーマンが大マレ  
ー構想での統合容認の見解を出すと<sup>16</sup>、PAP内の  
共産主義系党員が脱党し、新政党を作った。PAP  
は共産主義系議員 13 名が抜け、党崩壊の危機に  
陥った<sup>17</sup>。だが、62 年 9 月の住民投票では統合が  
支持された。脱党した共産主義系勢力は具体案を  
示せず、大衆に支持を得られなかった<sup>18</sup>。

## 2) 統合への活発な働きかけ

なぜマレー連邦との統合は支持されたのか。共  
産主義系勢力が PAP から脱退してしまえば、党  
内の指導者層を構成していた英語教育のエリート  
たちは大衆の支持基盤を喪失するはずである。し  
かし、1962 年 9 月の投票では統合への信任を勝  
ち得た。もちろん共産主義系勢力を支えていた労  
働組合への監視も行われていたし、リーが演説を  
行って国民の取り込みも行われていた。そしてさ  
らに、リーによるイギリスへの働きかけも行われ  
ていたのである。

1961 年 1 月 30 日、イーデン・ホールで、東南  
アジアのイギリスの植民地高官、大使、外務省、  
コモンウェルス関係省の職員を集めて会議が行わ  
れた。そこでリー・クアンユーは、東南アジア統  
督とシンガポール総督を兼務するセルカーク伯爵  
(Earl of Selkirk) と会談し、また当時コモンウ  
ェルス関係省の大臣であったダンカン・サンデイ  
ズ (Duncan Sundays) と会談した<sup>19</sup>。1960 年 10

<sup>16</sup> 「大マレー構想」とは、ボルネオのイギリス領  
も含めてマレー連邦を独立させること。これによ  
り、ラーマンが恐れる種族構成にはならず、統合  
が進むとされた。

<sup>17</sup> リー・クワンユー『南洋華人 国を求めて』  
(1987、サイマル出版会) 297 頁。

<sup>18</sup> 田村 (2000) 110 頁。

<sup>19</sup> Dispatch from Lord Serkirk to Mr. Macleod

月 25 日の会議の時点から、東南アジアに赴任していた高官たちは、本国政府にマレー連邦にシンガポールとボルネオ領を統合して独立させることを認めるように勧告していた<sup>20</sup>。またシンガポールの安定がイギリスの関心事になっていて、セルカークは繰り返し現地の（シンガポールの）利益を積極的に容認しなければ、リー・クアンユーが共産主義系勢力から脅かされると主張していた<sup>21</sup>。セルカークは、過激な左翼（＝共産主義系勢力）からの脅威に対抗し、PAPが満足するような独立を与えるため、イギリス政府が「大マレー構想」を認めるべきだと信じていた<sup>22</sup>。セルカークの主張は、内閣の植民地政策委員会（Cabinet Colonial Policy Committee）で植民地大臣によって認められた<sup>23</sup>。

ここからは二つのルートでラーマンを説得するように事態は動く。一つは、ラーマンの側近を通じたルートである。駐クアラルンプル高等弁務官のトーリー（Sir Geofroy Tory）は、現地のイギリス人高官から、マレー連邦の副首相で国防大臣であるトゥン・ラザク（Tun Razak）が大マレー構想に好意的であることを知った<sup>24</sup>。そしてその高官は、最終的にはラザクを説得できると思った

という<sup>25</sup>。トーリーからの報告を聞き、セルカークは、リー・クアンユーに対し、大マレー構想を書いた論文（paper）を書くように勧めた<sup>26</sup>。それは 1961 年 5 月には完成し、ラザクの様子を知らせた高官によって、ラザクへの積極的な働きかけがなされた<sup>27</sup>。

もう一つのルートは、コモンウェルス関係相のサンデイズが直接ラーマンを説得するルートである。上記 1961 年 1 月の会議に際し、リーとサンデイズは会談し、リーはサンデイズに対し、1963 年までに統合が達成されず、シンガポール単独での独立となれば、その共産化を招くと警告した<sup>28</sup>。サンデイズはそれをラーマンに伝えた。セルカークの報告によれば、サンデイズとラーマンの会談は滞りなく行われたという<sup>29</sup>。以上二つのルートでラーマンを説得し、状況はシンガポールの統合容認へと進んでいった。

かくして、シンガポールは、統合独立という自らの安全保障を達成する形での独立に成功したわけである。

## （２）単独独立後の安全保障の模索

### 1) 国際政治の荒波へ

1963 年 9 月 16 日の統合により、マレー連邦はマレーシアとなったが、それは、ボルネオ領の統合がインドネシア大統領スカルノを刺激し、実力で「マレーシア粉碎」を叫ぶ「対決政策」へと至らしめた。これがマレーシアの防衛を担っていたイギリスとインドネシアとの武力紛争につながった。そして 1965 年 8 月 9 日にはシンガポールがマレーシアからの放逐という形で統合が破綻した。双方の政治家の間の経済政策への温度差は、やがて政治対立を生み、それが感情的な種族間対立へ

---

following up his dispatch of 25 Oct and urging a government statement policy on closer association, 30 Jan 1961, CO 1030/978, no 119.

<sup>20</sup> Dispatch from Lord Serkirk to Mr. Macleod reporting his personal views following high-level discussions in Kuching, 25 Oct 1960, CO 1030/977, no 75.

<sup>21</sup> Dispatch from Lord Serkirk to Mr. Macleod following up his dispatch of 25 Oct and urging a government statement policy on closer association, 30 Jan 1961, CO 1030/978, no 119.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Cabinet Colonial Policy Committee minutes, 18 Apr 1961, CAB 134/1560, CPC4(61)1.

<sup>24</sup> Annex B to dispatch from Lord Serkirk to Mr. Macleod following up his dispatch of 25 Oct and urging a government statement policy on closer association, 30 Jan 1961, CO 1030/978, no 119.

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Lee(1998), p364.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

と転化していった<sup>30</sup>。

マレーシアから追い出されたことで、シンガポールは以前と同様の安全保障上の懸念を抱え込むことになった。弾圧によって国内の共産系勢力は弱体化していた<sup>31</sup>。しかし国土埋め立て用の砂を買うインドネシアからは「対決政策」を向けられ、マレーシアとの関係悪化から来る水の供給不安があった<sup>32</sup>。シンガポールは、いわば「仮想敵国」に挟まれる格好となった。ゆえに自国の安全保障のためには、シンガポールが地域諸国によって対等なものとして承認され、些細な対立が紛争へと至らないような信頼関係の構築が課題となったのである。

## 2) イギリスの国防政策見直し

シンガポール独立の前年、1964年10月にイギリスでは政権交代があり、労働党政権が誕生した。同月同政権は、イギリスの経済状態につき調査を行った。1964年10月16日、ウィルソン首相、ブラウン経済担当大臣そしてキャラハン財務大臣の間で行われた会議では、国際収支における深刻な財政赤字が指摘された<sup>33</sup>。1964年11月21日の閣議では、こうした経済状況ゆえに、核抑止力・NATOへの貢献・海外へのコミットメントの三つは同時に維持されるべきではないとし、さらなる議論は同盟国特にアメリカの意向を待つことにした<sup>34</sup>。

1965年5月14日、ウィルソン首相はアメリカのラスク国務長官と会談した。その席でウィルソン首相は、急ぐ案件ではないと留保しつつ、国防

政策の見直しの最中であることを伝えた<sup>35</sup>。ラスク長官は、アメリカとしては、世界の問題に介入する唯一の国にはなりたくなく、イギリスに世界大に責務を果たしてほしいと述べた<sup>36</sup>。

1966年1月27日、ワシントンで英米両国の外務、国防担当の閣僚がイギリスの国防政策の見直しについて議論した。スチュワート英外相は、関係閣僚が暫定的ではあるがすでに結論に至っていることを伝え、同盟国との議論の後に閣議決定する旨を伝えた<sup>37</sup>。インド・太平洋地域については、インドネシアの「対決政策」がカギを握っていると伝えた<sup>38</sup>。ラスク国務長官は、アメリカは世界大国としての孤立を好まず、イギリスに世界的役割を維持してほしいと伝えた<sup>39</sup>。イギリスの国防政策見直しに再度懸念を表明したのであった。

シンガポールの防衛は、イギリスに頼るところが大きかった。リー・クアンユーは、たとえシンガポールが国外からの投資を得なくともまた交易を活発に行わなくとも、イギリス軍が駐留することで人々に安心感を与え、基地の存在がシンガポールに雇用を生むと考えていた<sup>40</sup>。1966年1月にローデシアでの会議で、リーは、ウィルソン首相から、まだ決定事項ではないがマレーシア駐留の5万人のうち半数を減らすと言われた<sup>41</sup>。1966年4月25日、イギリスを訪れたリーは、ウィルソン首相に対し、イギリス軍の撤退についての懸念を伝えている。しかし、1965年の夏に、通貨の切り下げとスエズ以東の撤退を避けるためにアメリカが財政支援を施したにもかかわらず<sup>42</sup>、イギリス

<sup>30</sup> マレー系と中国系の対立。詳しくは岩崎(2013) 81-83頁。

<sup>31</sup> 同上 90頁。

<sup>32</sup> 同上 109頁。

<sup>33</sup> Minute by Sir W Armstrong, 16 Oct 1964, PREM 13/32, ff 150-153.

<sup>34</sup> Minutes of a meeting of ministers, service chiefs and senior officials, 21 Nov 1964, CAB 130/213, MISC 17/1.

<sup>35</sup> Memorandum of Conversation, May 14 1965, *FRUS*, vol.12, pp.488-489.

<sup>36</sup> *Ibid*.

<sup>37</sup> Memorandum of Conversation, January 27 1966, *ibid*, p.517.

<sup>38</sup> *Ibid*, p.520.

<sup>39</sup> *Ibid*, p.526.

<sup>40</sup> Lee(2000), p.31.

<sup>41</sup> *Ibid*, p.31.

<sup>42</sup> David Reynolds, *Britannia Overruled*, (2000, 2<sup>nd</sup> ed. Longman), p.214.

の国防政策の見直しは変更されなかった。この訪英中、リーと国防相のゴー・ケンスィは、イギリスがいかなる決定をしようと、国防軍の強化に合意したという<sup>43</sup>。

1966年7月5日、イギリスのスチュワート外相は、国防政策見直しを伝えるために東南アジアの歴訪に出た。スチュワートは、リーに対し、シンガポールとマレーシアの軍備を「対決政策」が無い状態まで引き下げると伝えた<sup>44</sup>。逆にリーは、イギリス軍撤退後にインドネシアがボルネオ諸領を併合し、ひいてはシンガポールまで侵略するのではないかと不安をあらわにした<sup>45</sup>。

そして、イギリスの経済状態はさらに悪化していった。1966年の秋から1967年の春にかけて、さらなる歳出削減の必要が出てきた。1967年4月に再度シンガポールを訪れたイギリスの国防大臣ヒーリーは、イギリスが1970年代後半までにアジア大陸部から撤退することを明言した<sup>46</sup>。彼は、撤退を決めた理由を政治的ではなく経済的理由と説明し、それゆえに変更は容易ではないと告げた<sup>47</sup>。また、撤退の背景にはベトナム戦争に巻き込まれたくないという思いもあった<sup>48</sup>。リーはこの時ヒーリーに対して、失業や収入の減少はもちろん大きな問題だが、より大きな危険は、力の真空が生じることで不安感が広まって、シンガポールが頼るべき海外からの継続的投資を阻害してしまうことだと述べた<sup>49</sup>。そしてついに、1967年

7月18日、スエズ以東からの撤退を盛り込んだイギリスの国防白書が公開された。それによると、1971年までにシンガポールとマレーシアの戦力を半減し、70年代中ごろまでの完全撤退を想定した<sup>50</sup>。

1968年1月、リー・クアンユーは再びイギリス労働党政権の幹部と会談を行った。しかし、最終的に、ウィルソンからは「イギリスがシンガポールにおける信頼を維持する必要性は認めるが、(防衛に) 関心のあるコモンウェルス諸国によって構成される、より広範な地域的防衛協定なしに、イギリスは、シンガポールに対し恒久的な安全保障を供給できない」(括弧内は筆者)との返答しか得られなかった<sup>51</sup>。1968年1月15日、ヒーリー国防相は、イギリスの下院で、最終的に1971年12月までにスエズ以東からイギリス軍が撤退することを明らかにした。このときイギリスは、歴史的転換点にあった。すなわち、世界的な役割を降りてヨーロッパ国家へと舵を切ったのである。

他方でイギリスは、撤退によって生じ得る「力の真空」を満たすために、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、マレーシア、シンガポールで構成される「五ヶ国防衛協定」(Five-Power Defense Arrangement)を提案した。これは、有事の際に五ヶ国が早急に協議することを約したもので、インドネシアを仮想敵国としていた<sup>52</sup>。

この防衛協定が成立するかは、マレーシアにかかっていた、それは主にオーストラリアの懸念であった。1969年5月にクアラルンプルで種族間暴動が起きた際には、オーストラリア政府は、まったくマレーシア政府の解決能力を信用しておらず、またシンガポールもマレーシアの種族問題に

<sup>43</sup> Lee(2000), p.33.

<sup>44</sup> *ibid.*, p.35.

<sup>45</sup> Minutes of Cabinet Defense and Oversea Policy Committee meeting on Mr. Stewart's visit to explain British defense Policy in South-East Asia, 5 July 1966, CAB 148/25, OPD 31(66)2.

<sup>46</sup> Lee(2000), p.35.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.35.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.35.

<sup>49</sup> Memorandum by Mr. Healey for Cabinet Defense and Oversea Policy Committee on his to Singapore and Malaysia, 4 May 1967, CAB 148/32, OPD(67)29.

<sup>50</sup> 永野隆行「東南アジア国際関係の変容とオーストラリア オーストラリアにとっての英米軍事プレゼンス」『国際政治』第134号2003年93頁。

<sup>51</sup> *Ibid.*, p.42.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp.44-47.

やがては巻き込まれると考えていた<sup>53</sup>。ゆえにオーストラリアは、マレーシアとはいかなる防衛協定も結びたくはなかった。オーストラリアは、イギリスが負っていたマレーシアとシンガポール防衛の責任を引き継ぎたくはなかったのである<sup>54</sup>。オーストラリアのゴートン首相は、東南アジアに駐留する「豪軍の役割を限定し、同軍が域内の予測不可能、制御不能の事態に巻き込まれることを防ごうと」していた<sup>55</sup>。そこでリー・クアンユーはラザクと話し合い、彼を支援することに決めた。リーは、ラザクの、五ヶ国協定の司令官はマレーシアとシンガポールに対してのみではなく五カ国すべての代表の監督下にあるべきだという計画を支援した<sup>56</sup>。5カ国すべての代表の監督下にあるということは、それぞれの国が拒否権を有するということであろう。また、この5ヶ国防衛協定は、直接軍事行動に結びつくものではない。有事の際に「早急に協議する」(immediately consult)ものであるから、なおさらオーストラリアには受け入れやすいものとなったのである。

最終的には、1970年7月22日、イギリスの内閣国防海外政策委員会(Cabinet Defense and Oversea Policy Committee)で、かつてマラヤとイギリスの間で結ばれたアングロ・マラヤ防衛協定が五ヶ国防衛協定に置き換えられることが決定し<sup>57</sup>、イギリスは参加の意向を示した。しかし、それはかつてのようにイギリスが指導的役割を担うのではなく、あくまでも平等なパートナーとしての参加であった。正式な五ヶ国防衛協定への移行は、1971年10月31日である。リーはこの時

---

<sup>53</sup> *Ibid*, p.45.

<sup>54</sup> *Ibid*, pp.45-46.

<sup>55</sup> 永野 (2003) 98 頁。

<sup>56</sup> Lee(2000), p.46.

<sup>57</sup> Cabinet Defense and Oversea Policy Committee minutes on the replacement of the Anglo-Malaysian defense agreement by a five-power agreement, 22 July 1970, FCO 24/843, DOP 4(70)1.

の心情をこう描いている。大国に「裏書きされた安全保障の古い時代は終わった。これからは自国の安全保障に自国が責任を持たなければならない」と<sup>58</sup>。イスラエルの軍事顧問が75年までシンガポールに滞在したことは、こう言った心情の証左であろう。

### 3) ベトナム戦争の教訓

山影進は、ASEANの形成に際して、これにアメリカが関与したことを否定した<sup>59</sup>。確かに、本研究の中でもアメリカの公刊史料に限ってではあるがそれを渉獵しても、アメリカが東南アジア地域諸国に対し、直接的に地域機構の形成を促したり支援したりした形跡はない。

また山影は、ASEAN形成のきっかけをインドネシアとマレーシアの和解プロセスに見ている<sup>60</sup>。ボルネオ領のマレーシア統合に異を唱えたインドネシアのスカルノ大統領は、「マレーシア粉碎」を訴え、武力行使さえした。しかし、1965年9月30日(10月1日未明)に起きた「九月三十日事件」をきっかけにスカルノが失脚し、翌年にかけてスハルトが台頭すると、インドネシアは、善隣外交と西側からの援助を含んだ国際社会への復帰を目指した。

確かに、アメリカのASEANへの支援は直接的ではなかった。しかし筆者は「ベトナム戦争」という東南アジアの地域情勢がASEAN形成を促したと考える。

スハルトが「九月三十日事件」以降共産主義勢力を徹底的に弾圧した背景について、アメリカ政府高官は、北ベトナムという重大な脅威がなければ、スハルトもそういった行動には出なかったで

---

<sup>58</sup> Lee(2000), p.47.

<sup>59</sup> 山影進「初期ASEAN再考 冷戦構造下のアジア地域主義とASEAN」『国際政治』第116号1997年。

<sup>60</sup> 山影進『ASEAN シンボルからシステムへ』(1991、東京大学出版会)。

あろうという見解を示した<sup>61</sup>。当時のインドネシアは、カリスマではあったが独自の支持基盤を持たないスカルノが軍部と共産党の均衡の上に国家を維持していた。ところが、当時の東南アジアにおいては北ベトナムの共産主義勢力の活発化は、各国に共産党の台頭や反乱を予想させた。特に軍人であったスハルトが、共産党の勢力拡大と軍部の抑圧を恐れたとしても想像にたやすい。

また、スハルトは、国際的に孤立した自国の経済を立て直すために、西側からの援助を得ようと国際協調路線をとった。しかし、逆に国際協調路線が援助の条件となっていたと理解できる。1965年12月13日、アメリカ国務省は、駐インドネシア大使グリーンに対し、「コメの緊急援助は、インドネシアのベトナム政策、『対決政策』、そしてアメリカ石油財産のインドネシアによる国有化というより広範な政治問題と切り離されるべきではない」と勧告した<sup>62</sup>。さらに、より直接的な働きかけとして、1966年5月17日に国務省本省から駐インドネシア大使館に電文が送られた。それによると、我々はインドネシア政府を援助する用意があるが、もしインドネシア政府が我々を最大の敵としてこき下ろしたり、軍事的な対決を続けたり、そしてアメリカの石油資産を押収し続ける場合には、我々は援助することができないと伝えている<sup>63</sup>。すなわち、これらは、当時国際連合から脱退し国際的な孤立を深めていたインドネシアに対し、援助を条件に政策を見直すように迫ったものと解することができる。また、1967年3月1日、マクナマラ国防長官はジョンソン大統領に対し、「私

<sup>61</sup> Memorandum From the President's Special Assistant to President Johnson, *FRUS*, vol. 26, pp.490-492.

<sup>62</sup> Memorandum From the Director of the Far East Region to the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, *FRUS*, vol.26, pp.383-384.

<sup>63</sup> Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, March 17 1966, *ibid*, pp422-424.

は、ここ数年来の軍事援助計画が、インドネシア軍を反共主義と親米志向に変更させることに大いに貢献し、軍のインドネシア共産党に対する（抑圧的）行動を促していると考えます」（括弧内は筆者）とも述べている<sup>64</sup>。

こうした背景の下、スハルト体制下のインドネシアは、マレーシアに対する「対決政策」を停止した。これは、インドネシアに対してマレーシアとともに対抗していたイギリス軍が東南アジアから撤退しやすい状況を生んだ。ジョンソン大統領は、共産主義に対する一致団結した対抗姿勢を見せるために、そしてアメリカ自身単独で世界に問題にコミットすることをよしとしなかったために<sup>65</sup>、イギリスにベトナム戦争への参戦を望んでいた<sup>66</sup>。しかし、結局それは実現しなかったが、アメリカの対インドネシア政策には、イギリスをベトナム戦争に向けさせるような意図もあったと考えられよう。

インドネシアが国際協調路線に復帰して以降、インドネシアを地域協力の枠組みに加えようとする動きがある一方で<sup>67</sup>、逆にインドネシアも潜在的な地域大国として、自ら地域協力に加わろうという動きを見せる<sup>68</sup>。1966年から1967年かけて、東南アジアにおいて地域協力を行おうという動きが活発化した<sup>69</sup>。最終的には、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポール、インドネシアの閣僚

<sup>64</sup> Memorandum From Secretary of Defense McNamara to President Johnson, *ibid*, pp.493-495.

<sup>65</sup> Memorandum of Conversation, *FRUS*, vol. 12, pp.488-489.

<sup>66</sup> Message from President Johnson to Mr. Wilson requesting assistance. Minute by Mr. Stewart to Mr. Wilson, 26 July 1965, FO 371/180542, nos 180 & 181.

<sup>67</sup> 井原伸浩「ASEAN 設立過程再考 原加盟国の対インドネシア不信に注目して」『国際政治』第164号 2011年。

<sup>68</sup> 山影（1991）96頁。

<sup>69</sup> 同上 94-96頁。

がバンコクに集結し、1967年8月8日、ASEANは誕生した。

以上のことから、確かに、アメリカの対ベトナム政策がASEAN形成の要因の一つとなったことが理解できる。すなわち、それはベトナム戦争と反共政策の一部であり、イギリスをベトナムへ向きたいという思惑のもとに行われたものであったが、結果としてインドネシアを善隣外交へと向かわせ、地域協力を「お膳立て」したのであった。

そして、少なくとも、ベトナム戦争は、域内の非共産主義国家に対し、その後の政策面で対外的にも対内的にも考えさせる時間を与えた。以下、少し長いが、変動しつつある地域秩序に向かって対応しようとする当事者であった、リー・クアンユーの言葉を引用する。

「確かにアメリカのベトナムへの介入は失敗だった。しかし、それは、ベトナム以外の東南アジア諸国に時間を与えた。1965年当時、アメリカ軍が南ベトナムへ向かっていた時、タイ、マレーシアそしてフィリピンは、国内の武装した共産主義者の蜂起におびえていた。そして地下に潜った共産主義者はシンガポールではまだ活発に活動していた。インドネシアは、共産主義者の失敗した反乱の中で、宣戦のないままシンガポールとマレーシアに対して向けられた『対抗政策』という戦争を遂行していた。フィリピンは、東マレーシアでサバの権利を主張していた。(東南アジアの)生活水準は低く経済発展は遅々として進まなかった。我々東南アジア諸国はアメリカがベトナムで戦っていたからこそ国内の問題へ取り組んだのだ。(中略) 順調に繁栄しつつあるASEANの経済市場は、ベトナム戦争の時代に育まれたのだ。」(括弧内は筆者)<sup>70</sup>

「ASEANは1967年という大いに不確かな時代

<sup>70</sup> Lee(2000), p.467.

にこの地域に形成された。(中略) ベトナム戦争はカンボジアに拡大しつつあり、東南アジアは、共産主義者の反乱に巻き込まれていた。私は、この組織の崇高な理念に大きな期待を寄せなかった。表にはされなかったが、来るべきイギリスの撤退によって、そして後にはアメリカの撤退も予見し得ていたので、我々の目標は力の真空に対して一体となって強さを獲得することであった。(中略) シンガポールは、(ASEANで) 地域の安定と安全を高めるために域内諸国の理解と支援を模索した。」<sup>71</sup> (括弧内は筆者)

リー・クアンユーが語るように、少なくとも政治指導者のレベルでは、ベトナム戦争はその後の東南アジアの行方に決定的な影響を与えていたことが理解できる。前者の引用のように、ベトナム戦争に直面した非共産主義東南アジア諸国は、特に経済発展に力を入れ、共産主義が人々の間に蔓延しない環境をつくることに勤しんだ。そして後者の引用のように、ベトナム戦争に際し、当時の指導者たちは大国の撤退がもはや遠い将来の話ではないことを予見していた。これはリーに限った話ではなく、最もアメリカのベトナム戦争に貢献したタイの首相タノム (Thanom Kittikachorn) もアメリカの完全撤退を予見していたという<sup>72</sup>。撤退によって生じる力の真空を埋めるべく形成されたのがASEANであった。そして奇しくもこの組織は、この後地域の政治指導者らに定期的な対話の場を与え、対話を通じた地域の安定に寄与する地域主義的枠組みとして利用された。

## 結論

以上、本稿では、シンガポールを中心に1960年代の歴史を見てきた。それは、シンガポールのような資源的にも地理的にも制約されたミニ都市

<sup>71</sup> *Ibid*, p.329.

<sup>72</sup> *Ibid*, p.294.

国家がどのようにしてその安全保障を追求していたのかというプロセスであった。

最初に立てた問題に対しては以下のように答えられよう。第一に、隣国を動かして自国の安全を保障しようとする場合は、利害関係のある第三国を味方につけてその隣国を動かすのである。リー・クアヌーは、シンガポールの統合をかたくなに拒むマレー連邦のラーマンを説得するために、マレー・シンガポール両国に関係が深かったイギリスを利用した。シンガポールの共産化阻止という目的がシンガポールとイギリスの間で一致したために、シンガポールによるイギリスの取り込みは成功し、ラーマンの説得は成功へ向かったのであった。

第二に、大国から保障を受けられなくなった場合は、覚悟を決めて国家を強靱にし、自立自存を目指すのである。シンガポールは、イギリスの撤退の中で、これを学んだ。1966年4月の段階でリーと国防相のゴーは、物理的に国家を強くしなければいけないことを自覚した。シンガポールは、67年3月以降国民徴兵制を採用したり、「トータル・ディフェンス」のもとに国民全員に防衛意識を普及したりするが、その背景には以上の学習効果があったのであろう。

そして第三に、地域の国家間の不信を乗り越えて地域の安定化のためにその一体性を強くすることで、自国の安全を達成しようとする。大国を引きずり込むことに失敗したことが地域内の統合を促す契機となった。ベトナム戦争に直面した指導者たち、そしてその一人であったリーは、地域的結び付きを強めようとした。それが1967年8月のASEANであった。確かに、インドネシアを仮想敵国とした五ヶ国防衛協定とASEANは併存していた。そしてASEANが本格的に機能するのは70年代半ば以降である。けれども60年代のASEAN結成がなければその後の地域としてのまとまりはありえなかった。

本稿の考察から得られる含意は、「小国」の安全

保障追求における政治家のリーダーシップであろう。先見性のある機敏な政治家に導かれたからこそ、シンガポールは経済発展を続け今日まで生き延び、ASEANは対話による地域の安定化と一体化に寄与している。自分たちの置かれた状況を理解し、リーダーシップを取れる指導者が不安定の時代には求められる。

これを北東アジアについて言えばどうだろうか。北東アジア地域の五ヶ国（日本、韓国、中国、北朝鮮、台湾）の間には常に不和がある。島嶼をめぐる衝突も絶えない。こうした状況にこそ、将来を見据え対話の場を設定し、これを主導できる強烈なリーダーシップを持つ政治家がもためられているのではないであろうか。

以上