The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	アメリカ国務省政策企画室文書PPS五一 再考 : 戦後アメリカの東南アジア政策をめぐるインドネシア要因
Author(s)	鳥潟, 優子
Citation	阪大法学. 2021, 71(3-4), p. 417-452
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87383
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

アメリカ国務省政策企画室文書ＰＰＳ五一　再考

――戦後アメリカの東南アジア政策をめぐるインドネシア要因――

鳥　潟　優　子

はじめに
第一章　インドネシア独立戦争とＰＰＳ五一の形成
　第一節　東南アジアにおける脱植民地化政策の開始
　第二節　冷戦の波及とＰＰＳ五一「原案」の成立
第二章　ＰＰＳ五一の背景
　第一節　インドネシア情勢の急展開
　第二節　オランダの軍事行動とアメリカの対応
　第三節　オランダの反発
第三章　ＰＰＳ五一の構成と内容
　第一節　構成
　第二節　分析・総論
　第三節　分析・各論
第四章　考察

（阪大法学）71（3・4-417）　1107〔2021.11〕

はじめに

オランダはアメリカの再三に渡る反対を振り切って、一九四八年一二月一九日現地時間早朝、独立を目指すインドネシア共和国（以下、共和国）の壊滅を目指して軍事行動（オランダは第二次警察行動と称した）を開始した。約八万のオランダ軍は共和国の首都ジョグジャカルタ近郊の空港へパラシュート部隊を投入し、直ちに首都を陥落させた。同日午後にはスカルノ（Sukarno）、ハッタ（Mohammad Hatta）ら共和国指導者を拘禁し、その後、ジャワ、東部スマトラ、マドゥラの各島を占領する。

戦後初めて本格的にアメリカの東南アジア政策を検討した政策文書・通称「ＰＰＳ五一」では、このオランダの軍事行動の直後に作成されたこともあり、第二次警察行動に至るまでのアメリカ外交の失敗とその教訓が検証された。ＰＰＳ五一全体では、インドネシアに関する分析が、インドシナなど他の東南アジア地域の記述に比べて、圧倒的に大きな割合を占める。(1)

戦後アメリカの東南アジア政策に対して、このインドネシアの事例はどのような影響をもたらしたのか。戦後東南アジアをめぐるアメリカ外交史の先行研究では、インドシナ戦争やベトナム戦争に研究の関心が集中する一方で、インドネシア独立戦争に関する研究は手薄である。(2) だが、インドネシアは戦後アメリカが初めて東南アジアで脱植民地化に関与した事例であり、その後の東南アジア外交の展開の起点として、その意義の検証は欠かせないと思われる。そこで本稿では、「合衆国の東南アジア政策」と題された政策文書ＰＰＳ五一を手掛かりに、軽視されがちなインドネシアの事例が、アメリカの東南アジア政策にもたらしたインパクトを検証する。

ＰＰＳ五一は、戦後アメリカの外交政策や行動指針を中長期的に立案し形成する目的で、一九四七年五月に創設

された国務省政策企画室（ＰＰＳ、Policy Planning Staff）によって策定された。[3] 本文書はまず、四九年四月一日、政策企画室室長ケナン（George F. Kennan）から国務長官アチソン（Dean Acheson）らに提出される。次いで、同年七月一日、大統領、国務長官、国防長官、財務省、三軍参謀総長らで構成される国家安全保障会議（ＮＳＣ）で参考情報として審議され、ＰＰＳ五一はＮＳＣ五一として承認された。[4]

ＰＰＳ五一について考察したシャラーやブルム、赤木らの先行研究では、国務省内におけるいわゆる「ヨーロッパ派」（後出）とアジア専門家の間の対立と妥協を反映して、西欧宗主国への支持と植民地ナショナリズムへの支援という二つの相矛盾する政策が折衷的にＰＰＳ五一に盛り込まれたと指摘する。[5] ケナンらは、アジアにおける冷戦に勝つためには、ナショナリストへの主権の移譲によって、ナショナリストが共産主義者と結託するのを回避しなければならないとのテーゼを掲げたが、国務省内で多くの幹部ポストを占めるヨーロッパ派にとって、一刻も早く西欧宗主国を追い出せというその主張は、彼らが主導してきた政策からの大転換であり、全く受け入れ難い政策だった。そのテーゼはヨーロッパ派から度々強い圧力を受けて大きな妥協を強いられ、しかも、最終的にＰＰＳ五一は政策文書としては棚上げに近い状態になったとされてきた。[6]

さらにヘーアは近年、ＰＰＳ五一には原案となる文書があったことを発見し、こうしたヨーロッパ派からの要求に応じて改訂されていく様子を描いた。[7] しかし、ヘーアは原案のどの部分がどのように変更されたのかを明確にしていない。

本稿は、原案とＰＰＳ五一を比較検討することにより、ヨーロッパ派の圧力の痕跡を探ると共に、この政策文書の作成中に展開したインドネシア紛争がどのように分析されて、いかなる考察と教訓がＰＰＳ五一に組み込まれたのかを検証する。ＰＰＳ五一で提起された米ソ冷戦を中心に据える思考の枠組みはＮＳＣ五一を経て、四九年末に

アジア政策に関する政策文書NSC四八／二に引き継がれ、アメリカが目まぐるしく変わる状況の展開に対処する際の指針となっていく。それゆえに、本稿の分析は、インドネシア独立戦争がアメリカの東南アジア政策にもたらしたインパクトを明らかにすることになると言える。

第一章　インドネシア独立戦争とPPS五一の形成

第一節　東南アジアにおける脱植民地化政策の開始

インドネシアでは、第二次世界大戦後終結直後四五年八月一七日、初代大統領となるスカルノと副大統領となるハッタがインドネシア共和国の「独立宣言」を発表した。だが翌月下旬、対日戦の戦後処理のために連合軍としてイギリス軍が上陸し、蘭領東インド（インドネシア）へのオランダの復帰を支援する。ようやく体制を整えたオランダ軍は以降、共和国軍と衝突を繰り返した。植民地支配の復活を目指すオランダは、東インドネシア国やパスンダン国などの傀儡国家を次々に創設してインドネシアを分断する政策をとった。四五年秋から四九年一二月末にインドネシア連邦共和国が独立するまでの間、オランダと共和国が展開した紛争をインドネシア独立戦争という。

オランダは当初、共和国の存在すら、ないものとして認めなかった。そこで両国間の争いを終結するために、イギリスが仲介に入り、「リンガルジャティ協定」が四六年一一月、締結された。その主な内容は、一、オランダは共和国がジャワ、スマトラ、マドゥラで事実上権力を行使していることを承認し、二、蘭領東インド全域からなるインドネシア連邦共和国（以下、連邦共和国）を共和国と他の諸国を包摂して創設すること、三、オランダ女王を首長とする「オランダ＝インドネシア連合」を形成し、オランダと連邦共和国の協力関係を維持することであった。(8) 重要な点は、共和国が支配している領域が現実に存在し、共和国政府に統治能力があることをオランダが初めて認

め、共和国側はオランダとの「連合」関係を容認して、オランダの利権の温存に合意したことである。

アメリカはヨーロッパ情勢や日本の占領をめぐって忙殺されており、日本の撤退後のインドネシアにおける戦後処理を専らイギリスに任せていた。[9] 元来アメリカでは、大統領ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）が大西洋憲章（四一年八月）でいわゆる民族自決権の実現を唱えたように、外交やその背後の国内世論に反植民地主義的な傾向が強い。しかし、その圧力は、西欧宗主国側にとって抗しえないほどのものではなかった。例えば、イギリスの首相チャーチル（Winston Churchill）は大西洋憲章には同意したが、ナチの占領地域に適用されるもので英植民地は対象ではないと抗弁し、亡命中のオランダ政府が出した四二年一二月の女王ウィルヘルミナ（Wilhelmina Helena Pauline Maria）の声明は、戦後、蘭領東インド（後のインドネシア）の自治を認めただけに留まった。英蘭とは大戦を共に戦う間柄であり、結局、ルーズベルト政権は両国の植民地統治継続の容認に転じた。他方、日本の仏印進駐に協力したフランスに対しては、インドシナへの復帰について厳しい姿勢を示した。[10] トルーマン政権が発足すると、戦争終結を挟んで、アジア植民地に対して当面、中立かつ不介入の立場を表明したものの、次第に宗主国寄りに傾斜していく。背景には冷戦があったと言われる。[11] 加えて、当時の国務省では、長年西欧諸国に駐在したヨーロッパ派が極東局長を含む要職を占めており、[12] 反植民地主義の強い国内世論から西欧同盟国を守るいわば防波堤の役割を果たしていた。

しかし、オランダが四七年七月、「法と秩序の回復」を掲げて一二万余を動員する軍事行動（オランダは第一次警察行動と称した）を起こし、共和国の支配地域を奪還する作戦に乗り出すと、アメリカはそれに反発し、国務省は徐々に政策転換を図った。まず、国連安全保障理事会でアメリカは決議二七を採択させ、インドネシア問題を扱う国連仲裁委員会を創設した。以後、国連を通じた仲介が行われた結果、四八年一月一七日、オランダとインドネ

シア共和国は「レンヴィル協定」に調印する。この協定は、リンガルジャディ協定と同様に、インドネシア連邦共和国を創設し、それに主権が移譲されることや「オランダ＝インドネシア連合」の設立が定められた。その一方で、協定は、オランダが第一次警察行動以降、それ以前に共和国が支配していた地域を占領し、さらに多くの傀儡国家を作るなど、軍事によって作り出した既成事実を容認しており、明らかにオランダに有利なものとなっていた。インドネシアが得たものは形式的な独立付与の約束に限定された上に、両者の合意を可能とするために、国家体制や国軍の構成等に関する協定の文言は曖昧にされていたため、協定締結後の交渉も難航した。(13)

同じ頃、東南アジア情勢は大きく動く。ビルマが四八年一月、イギリスから独立を果たしたが、同年三月、共産党が蜂起し、少数派民族のカレン族が反乱を起こすなど極めて不安定な政情に陥る。二月にはカルカッタでアジア青年会議が開催され、主催した「世界民主青年連合」などを通じてモスクワが東南アジアに触手を伸ばしているのではないかと懸念が広がった。英領マラヤでは六月中旬、中国系共産党指導者・陳平による蜂起が勃発し、英国当局が非常事態宣言を発出した。この情勢を受けて、国務省は東南アジア各地に駐在するアメリカの在外公館の代表者一同を集めた会議を六月下旬、バンコクで開催した。(14)

第二節　冷戦の波及とＰＰＳ五一「原案」の成立

国務省政策企画室が東南アジア政策の検討を開始したのは、このように東南アジアへの共産主義の浸透に危機感が高まる最中であった。六月にバンコクで開催されたアメリカの在外公館会議には、ワシントンの本省を代表して、政策企画室のアジア担当のデービス（John P. Davies）が参加していた。デービスは会議の後、東南アジアを歴訪したが、帰国するや否や、政策企画室長ケナンから東南アジア政策に関する政策文書を執筆する指示を受けたので

ある。[15]

デービスは宣教師の子として中国四川省の奥地で生まれ、コロンビア大学の卒業前には燕京大学にも留学した経験を持ち、国務省きっての中国専門家として知られていた。第二次大戦直後にモスクワの大使館で政治担当の第一書記官としてケナンの下で働いた経験も買われて、政策企画室が発足すると、アジア専門家として招かれた。[16]

デービスは東南アジア情勢の緊迫化を睨みつつ、訪問中に得た情報と分析に基づいて、ケナンから指示された政策文書の作成に着手し、八月初頭には後のＰＰＳ五一の原案となる文書を書き上げた（以下、この文書を原案と呼ぶ）。[17] この原案と引き比べると、四九年三月に完成され国務長官に提出されたＰＰＳ五一は、章立てこそ同一であるものの、約二九〇〇語の原案に対して約八五〇〇語余りと約三倍にも加筆され、全体の論理構成や論調、勧告の中身は大きく変わっている。[18] 以下の分析を先取りすれば、冷戦に勝つためには、できるだけ早く西欧宗主国を追い出し、ナショナリストに主権を移譲しなければならないという原案の中心的な命題はＰＰＳ五一でも維持され、この根幹部分については論旨も記述も重なる部分が多い。他方、国務省内のヨーロッパ派に対する譲歩として、様々な新たな要素が加筆部分に盛り込まれることになった。

後のＰＰＳ五一同様、原案は「分析」と政策の「勧告」の二つの部分に分かれ、各部分は地域全体を俯瞰した総論と国別の各論で構成される。[19] ここでは、「分析」の総論部分に着目し、四八年半ばの段階で、アメリカの東南アジアに対する認識と対応の枠組にどのような変化が起こっていたかを掴んでおこう。

「分析」の総論部分では、東南アジア現地の重要性をめぐる評価及び統治の問題を取り上げた上で、地域の共産勢力の浸透及び冷戦に関する考察を行っている。

まず、東南アジア地域は、経済的には資源の供給地及び将来の市場として期待できるとしながらも、政治及び軍

事的には、世界の権力闘争の中心から離れており、現時点では、二次的な重要性しかもたないと評価した（三段落）。次に、東南アジア諸国の政治的な不安定さを問題視し（五段落）、現地の指導者は外国支配から解放されたいというナショナリストの願望と動機によって主に突き動かされていると分析する（六段落）。さらにシャムとフィリピンを除いて、インドネシアをも含む東南アジア諸国の指導者には統治という責務を果たせる者がいないと、指導者の能力を極めて低く評価する。

しかし、だからといって、原案では宗主国に統治を任せておけばよいと考えていたわけではない。宗主国による独立の付与は、植民地側が宗主国に植民地支配の継続を諦めさせるだけの抵抗力があるかどうか、つまり抵抗によって、植民地支配のコストを吊上げられるかどうかが核心だと指摘している（七段落）。実際、イギリスが四七年八月に当初の予定を早めてインドとパキスタンに主権を移譲したのは、四七年三月からパンジャブ州で宗教対立から犠牲者数十万から一〇〇万人以上とも推定される大虐殺が起こり、大戦によって悪化した経済と財政に悩んだイギリスが現地の秩序を回復しようとする気力も能力も喪失してしまったからであった。[20]

同年一月に独立を与えられたビルマでは騒乱が起きており、自治能力のない状態での独立の危険性を訴える「ビルマの教訓」がしばしば語られた。だが原案を見る限り、植民地に対する現地の自治能力を独立付与の条件とすれば、それを口実に宗主国はいつまでも植民地を手放さないと国務省は分析していた。

冷戦的な視点からの分析が始まるのは、主に次の八段落からである。すなわち、そうした政治的不安定さを抱える東南アジアに暮らす六〇〇万の華僑の動向に対する警戒感が示される。中国大陸が共産党の下で統一されれば、東南アジアの中国系住民がその強い影響下に入って脅威となるというのである（八―九段落）。実際、この地域の共産主義運動を外部から指導及び支援しているのは、中国共産党だと見ていた。東南アジアはソ連にとっても遠く

戦略的な重要性は小さいため、ソ連自ら中国共産党の地域での影響を許容したのだという（一〇段落）。しかし、やがてソ連の戦略的な関心がこの地域にまで及ぶだろう。ソ連が四八年に大使館をバンコクに開設したのは、この地域で自ら影響力を確立する目的だとも述べる（一一段落）。その上で、もし中国がソ連陣営に与するようなことになれば、東南アジアはアメリカと自由世界にとって死活的な主戦場となろう（二段落）。

したがって、将来のソ連との闘争においては、東南アジアをアメリカ率いる西側陣営に引き込むことが重要だとする一方で、この地域に深く根付いた反白人感情に注意を促す。大戦前からの日本のスローガンだった「アジア人のためのアジア」は想像以上に大きな影響があったと見る（一二段落）。

このように原案は、中国共産党を通じて冷戦が東南アジアに波及するリスクに神経を尖らせ、この地域のナショナリズムを敵に回さないことを最優先事項としている。これを反映して、これまでの国務省の立場と比べて、総じて植民地の独立や主権委譲を阻止するためのオランダとフランスの様々な試みに対して、遥かに厳しい判断を示していると言える。

原案やＰＰＳ五一のインドネシアやインドシナに関する情勢分析については本稿後半で詳しく検討するが、オランダがインドネシア各地に設立した傀儡国家やフランスによるバオ・ダイ工作のような試みは成功の見込みがなく（一五、一八段落）[21]、行き詰って武力に訴えれば、現地住民の独立闘争はゲリラ戦の形態を取って果てしなく続き、オランダとフランスの国力を消耗するだけでなく、現地で過激派や共産主義勢力の伸長を招くことになると厳しく警告している（四、一六―一七段落）。インドネシアもインドシナでも、ナショナリストら独立勢力は「真の主権」の移譲を求め、あくまでも「完全な独立」を目指していたからである（一四、一八段落）。

以上から明らかなように、原案は、現地の共産勢力への対抗という冷戦の論理を東南アジア政策の基軸にしよう

とするものだった。当時、共産主義の浸透に対する脅威認識は東南アジア現地においても、それを眺めるワシントンの政策決定者の間にも高まりつつあったが、原案はその脅威感を利用して、反植民地主義的な国内世論を国務省などのヨーロッパ派が同盟の利益を掲げて押し留める、という従来の東南アジア政策をめぐる対抗図式を一変させようとしたのである。

原案においては、西欧宗主国を退場させて現地のナショナリストに権力を移譲するのも、国内世論に見られるような素朴な反植民地主義からではなく、あくまで共産勢力との闘争に勝利するためだった。反植民地主義は冷戦を戦うための手段だったと言えよう。

原案を執筆したデービスは、四四年に延安のアメリカ軍視察団の一員として中国共産党と接触し、国民党との交渉を仲介した経験があった。戦後は国共内戦の状況にも通じ、共産党こそ外国の侵略に抵抗することで人心を掌握し中国ナショナリズムを体現していると考えて、その強さを確信していた[22]。東南アジアで共産陣営に打ち勝つには、ナショナリストを共産主義から引き離す他はなく、それには何よりもまず西欧宗主国を退場させなければならないのである。

四八年九月以降、原案が省内のヨーロッパ局や極東局で回覧されると、当然これまで東南アジア政策を主導してきたヨーロッパ派の省内高官から激しい修正要求を突き付けられることになった。デービスはそれを原案に取り込もうとするが、その作業は年末まで殆ど進まなかったという。ヘーアはこれを、悪化する東南アジア情勢、なかでも急速に動きつつあったインドネシア情勢の解析に時間を取られていたからだろうと推測するが[23]、ヨーロッパ派幹部の巻き返しが激しく、原案の骨格となる論理自体を換骨奪胎しない限り、省内の了承が得られないと見て、状況の好転を待っていたという見方もできるかもしれない。

第二章　ＰＰＳ五一の背景

第一節　インドネシア情勢の急展開

四八年夏、原案が書き上げられるのとほぼ時を同じくして、インドネシアについても、国務省内で共産勢力浸透への警戒感が一気に高まることになった。その発端は四八年八月一〇日、ムソ（Musso）ら親ソ派の共産主義者が、二〇年以上のモスクワ亡命生活を経て、突如ジョグジャカルタに帰還したことだった。ムソは、二六年にオランダ植民地当局に対して叛乱を起こした経験があり、帰国後、大衆集会などで公然とオランダのみならずアメリカも批判し、ソ連を称賛した。ムソは「共産党による革命こそが独立を達成」できると主張し、それまで独立が獲得できなかったのは、「革命の指導権がブルジョアの手中にあった」からであり、アメリカの手先であるオランダの撃退のためには「ソ連と協力すべきだ」と大衆に呼びかけた。(24)

ムソの扇動を目の当たりにして、国務省内では、共産勢力が拡張しインドネシアが不安定化することへの懸念が広がり始め、東南アジア課長リード（Charles S. Read）は、共産勢力に人民の支持が集まってハッタらがこれに取って代わられるという最悪の事態まで想定した。この年の初頭に独立したビルマ同様、統治能力を伴わないままの独立が共産主義の浸透を招くという悪いパターンがインドネシアにも及びかねないと恐れたのである。(25)

ムソらは九月一八日、クーデタを起こし、インドネシア・ソビエト共和国の樹立を宣言した。いわゆるマディウン事件である。危機が高まる中、共和国側は、四六年に当時のシャフリル政権に対するクーデタ容疑で拘束されていた共産主義者のタン・マラカ（Tan Malaka）らを釈放する。モスクワに忠誠を誓うムソ派と、イスラム教と共産主義を融合させようとするタン・マラカ派が抗争を起こすことを狙ったのである。(26) 同時に、共和国側はアメリカ

への働きかけを強める。オランダによる経済封鎖や傀儡国家の樹立、そして交渉でのオランダの強硬な姿勢こそが、共和国内を不安定化し、共産勢力に付け入る隙を与えていると訴え、オランダへの圧力行使を求めた[27]。結局、共和国側は九月末頃までに、マディウン蜂起の鎮圧に成功する。

他方、オランダ政府も事件を利用し、アメリカに対してオランダの行動を正当化し、インドネシア共和国の危険性を訴えようとした。外相スティッケル（Dirk Stikker）を訪米させ、国務省への説得と、ニューヨーク・タイムズ紙など主要メディアへのアプローチを試みる。共和国指導部の中に共産主義者が紛れ込んだからこそマディウン事件が勃発したのだから、この機会に軍事行動を行い、共和国を壊滅させねば、共産勢力を一掃することはできないと主張したのである[28]。

しかし、オランダの期待に反して、国務省はスティッケル外相に共和国側に対して譲歩するよう求めた。アメリカ側から見れば、共和国を強化することこそ、これ以上の共産勢力の伸張を阻止する最善の道である。しかしオランダは耳を貸さず、その後もアメリカを説得できると楽観的だった[29]。ムソらモスクワ派が一掃されると、今度はタン・マラカの脅威を説き始める[30]。国務省の方では、タン・マラカはイスラム共産主義を掲げる異端でトロツキストであり、モスクワとは繋がっていないと見ており、共産主義の脅威を訴えるオランダの言い分に取り合おうとはしなかった[31]。マディウン事件を経て、国務省の中では、スカルノ、ハッタらインドネシア共和国の指導部は共産勢力に対抗する上で信頼できる穏健なナショナリストだという認識が広まり始めていた。ただ、その一方で、植民地支配に固執するオランダに対して、マーシャル・プラン援助の停止などの制裁を持ち出すところまでは踏み切れずにいた[32]。

アメリカの理解を得られないのを知ったオランダは一一月初頭以降、海外領土大臣のサッセン（Emmanuel Sas-

sen)、スティッケル外相など主要閣僚らとオランダ議会議員をインドネシアに二回派遣し、和平交渉を模索する。交渉では、休戦協定違反の責任の所在、共和国軍の段階的解消の方法（連邦構成国の一つとして連邦軍に吸収すること）、連邦構成国の数、暫定期間における主権の所在などが議題となった。だが対立は解消されず[33]、交渉は一二月上旬に決裂する。

それを見たアメリカは、オランダがいよいよ軍事力で決着をつけるのではないかと懸念し、思い留まって交渉を継続すべきだとオランダの説得を試みた。しかし、オランダは二度目の軍事行動へ向けて動き出し、引き続き共和国内における共産主義の強さをアメリカに訴えた[34]。オランダのドレース内閣は、交渉を続けるべきか否かで割れた。オランダ側はこれを逆手に取って、アメリカの介入と外交的圧力に対して国内では議会も大衆も激しく反発しており、現在の内閣は瓦解するかもしれないとアメリカに脅しをかける。その上で、インドネシア人による連邦政府を設立するのがオランダ政府の方針だが[35]、そのためにはまず「法と秩序の回復」のための「警察行動」が必要である、それによってハッタの共和国そのものが消滅すれば、オランダが共和国領域を掌握できるので、共産勢力が蔓延る危険はなくなると主張した[36]。これに対して共和国側も、オランダが寄越した交渉に関する書簡にハッタ首相は返書を発出しており、交渉の準備があることを伝えていたと自らの正当性を訴えた[37]。

アメリカ国務省は一二月一三日、オランダが共和国側の合意抜きで、現地の傀儡諸国家との間で暫定政権の設立を進めたのを見て、もはやオランダの説得は困難だと結論付け、今後はより強い圧力手段を使わねばならなくなるだろうと考えた[38]。米世論は反オランダに傾き、マーシャル・プランによる援助はもちろん、大西洋条約締結に向けて今後予定していた軍事援助からもオランダを排除せざるをえなくなるかもしれない。何よりオランダの軍事力行使は、現地で共産勢力の活動を勢いづける恐れがあると国務省は危惧を強めた[39]。

第二節　オランダの軍事行動とアメリカの対応

オランダは一二月一八日、レンヴィル協定の破棄を通告し、翌朝、本稿の冒頭で見た第二次警察行動に踏み切った。ハッタはオランダ軍に拘束される前に、緊急事態における全権を閣僚に与えており、臨時共和国政府が北スマトラに設置された。共和国軍は以降、ゲリラ戦で対応する。[40]

オランダの言い分では、交渉は失敗しており、連邦国家設立のための治安維持は、共和国に任せられず軍事行動は止むを得ない措置であった。オランダ側によれば、共和国地域内ではタン・マラカらによる大規模武装叛乱の勃発の情報が流れており、共産勢力の拡張を食い止めつつ、インドネシア側への主権移譲を進めるためには、共和国地域を占領し、連邦国家の建設を進めねばならなかった。[41]

あくまで強硬なオランダに対して、アメリカ側は態度を硬化させた。国務省次官ロヴェット（Robert Lovett）はジェサップ（Philip Jessup）国連代表部米大使に対して、オランダの行動は、東南アジアにおける共産主義の蔓延を促して穏健なナショナリスト勢力に痛手を負わせたと伝えた。[42] それまで親オランダの姿勢を示し同情的だったジェサップやバターワース（Walton Butterworth）極東局長ら国務省高官らも批判に転じざるをえなかった。共産主義の拡張を抑え込むためにこそ、オランダに軍事力行使を続けさせるわけにはいかない。アメリカはオランダ側の主張を土台から覆す論理を持ち出し、植民地戦争を容認しない立場を明確化したのである。「警察行動」に突き進んだオランダは外交的苦境に陥った。

しかし、この時点ではアメリカはまだオランダを追い詰めようとはしていなかった。ロヴェットの指示を受けたジェサップは国連安保理の場で一二月二三日、オランダの行動がいかにアメリカの利益に反しているかを強調しつつも、オランダに対する制裁は支持しないとした。[43] 二四日には安保理で即時停戦とスカルノら逮捕された要人の釈

放を求める決議六三が採択され、アメリカもこれには賛成した（ソ連、ウクライナ、ベルギーとフランスは棄権）ものの、名指しでの批判は避けつつ、舞台裏でオランダに圧力をかけ続けている。(44)

しかし、オランダが警察行動直後に拘束したハッタら共和国指導部を一二月末、ジャワ島から連れ出し辺鄙な流刑地バンカ島に移送すると、アメリカは激怒した。四九年一月の安保理では、アメリカ自ら決議案を提出し、国連大使ジェサップはオランダとインドネシア共和国双方に停戦を求め、拘禁中の共和国指導者の釈放と首都ジョグジャカルタへの帰還及び共和国政府の一二月の軍事侵攻前への「原状回復」をオランダに要求した。さらに五〇年七月一日までに共和国側を含む「インドネシア連邦共和国」を樹立し、これに主権を委譲するよう、国連仲裁委員会の仲介に基づく交渉の再開を求めた。(45) 今回、アメリカは目に見える形でオランダへの圧力を強化したのである。ここでアメリカは、反共のためにはナショナリズムを敵に回してはならず、西欧同盟国の死活的な利益を切り捨ててでも、共和国指導部という穏健なナショナリストを育成・支援して味方につける道を取る選択をしたと言えよう。

デービスによる一月一二日付メモは次のように分析する。(46)

「共和国はモスクワの方を向いていないし、共和国の行動は、オランダの攻撃という脅威に脅かされながら、ハッタとその仲間が共産主義者に対処する技術において申し分のない熟達者だと極めて明白に示した。西欧は、ハッタを刑務所に放り込むより、むしろ自らの事業のためにハッタを取り込んでいれば、上手く事を運べただろう。」

四八年秋以降、インドネシアはアメリカにとって地政学的な重要性も一層増した。中国内戦において共産党は圧倒的優位を見せ、四八年秋には満州を占拠し、四九年に入ると長江以北を押さえた。国民党軍は南へ壊走中だった。国務省でも四八年一一月末以降、「国民党政府が消滅する可能性」を本格的に検討し始める。国務省政策企画室長ケナンによる一二月一七日付覚書によれば、「満州からインドシナ」の大陸部が敵対的になれば、「北海道からスマ

トラ」の島嶼線が重要になる。[47]

第三節　オランダの反発

オランダ政府は一月一七日、国連が状況の一面的な描写によって完全に間違った印象を作り出した、との声明を出す。[48] オランダの報道も、最新のアメリカの安保理決議案に対して反発を強め、インドネシアはアメリカの植民地になると非難した。[49]

安保理でアメリカ提出の決議案は一月二八日、反対なしで決議六七として採択される（仏、ソ連、ウクライナは棄権）。それまでインドネシア問題を管轄していた国連仲裁委員会は「国連インドネシア委員会」と改称され、権限が拡大された。とりわけ、連邦政府に関する合意が得られない場合、委員会は独自の判断によるインドネシア問題の解決策を安保理に提案し、審議を求めることが可能になった。[50]

こうした動きを受けてオランダは、自らが樹立した傀儡諸国が加盟する「連邦構成国元首協議会」（Bijeenkomst voor Federaal Overleg：以下、連邦協議会という）の代表に、安保理決議六七を非難するよう圧力をかけた。連邦協議会とは、四八年五月二九日に現地オランダ当局のムーク（Hubertus J. van Mook）副総督が、共和国の圧倒的な影響力に反発する各地域の伝統的支配層を、各傀儡国家の指導者（連邦派や連邦主義者と呼ばれた）として担ぎ出し、これらの諸国を連邦として束ねることで、スカルノやハッタらが率いるインドネシア共和国の政治的影響力をそぐ目的で設立した組織である。しかし、オランダの期待に反して、連邦協議会の有力な構成国であるパスンダン国や東インドネシア国が、同じインドネシア人に対する軍事力行使や拘禁に抗議して協議会から脱退するなど、連邦主義者からの激しい反発が相次いで、彼らを共和国指導部に接近させる結果となった。[51]

オランダ政権内では、一月二八日付安保理決議六七への対応をめぐり混迷が深まる。[52] 二月に入っても、閣僚や政界の有力者らは安保理決議の受け入れは不可能であり、「責任を果たすための手段をもたない国際機関」と責任を分担することはできないと考えていた。[53]

他方、アメリカ側も焦っていた。国務省は、インドネシア問題はもはやオランダとインドネシアの問題のみではなくなり、極東そしてアジア全体、西欧までも巻き込んでいると懸念を深めていた。[54] 一月下旬にはインドが主導してインドネシアを支援するためのアジア諸国会議が二三カ国も参加してニューデリーで開かれ、反植民地主義のアジアの世論を喚起する。会議ではヘンダーソン（Loy W. Henderson）米大使が参加各国に対し精力的に働きかけを行い、アジアの脱植民地化への熱気に触れ、アジアを敵に回さないためにもインドネシアのナショナリズムの重要性を理解すべきだと感じていた。[55]

依然として安保理決議に対応しないオランダに対して、国務省は二月二三日、「迅速な措置」を求める覚書を発出した。[56] 米上院でもブリュースター（Ralph O. Brewster）ら九名の議員が、アメリカ政府はオランダの軍事行動停止まで対蘭経済及び軍事支援を中止すべきだとする決議案を提出する。[57]

アメリカ側の攻勢に直面したオランダ政府は、やむなく二月二六日、安保理決議六七を受諾する旨の声明を発した。指定された期日までに安保理決議の求める「インドネシア連邦共和国」への主権委譲を実施すべく、三月一二日からハーグで共和国代表と連邦協議会代表が参加する会議を開催するという提案を行った。さらに「インドネシア連邦共和国」に対して主権を委譲し、オランダの定める法に基づいて「オランダ＝インドネシア連合」を設置し、「連邦共和国」の暫定政府の樹立などを協議することを提案した。[58] しかし、国連インドネシア委員会は、オランダの声明では主権移譲後も蘭軍の駐留が継続することもあり、安保理決議に従っていないと断じた。インドネシア共

和国臨時政府側も、安保理決議の履行逃れを企図するいかなる行動にも参加しないと声明した。実際、決議が共和国指導者の即時無条件の解放を要求したのにも拘らず、オランダはこの時点でもなお解放に条件を付していた。[59] 交渉開始をめぐり膠着状態は続く。

第三章　ＰＰＳ五一の構成と内容

第一節　構成

紆余曲折は残るが、インドネシアではオランダが第二次警察行動によって暴走し、アメリカの介入を招いて撤退を余儀なくされるという形で大勢は決した。インドネシア全体が共和国を軸にした国家として独立する方向へ動き始める。オランダが以後も何らかの影響力を維持する余地は残されていたものの、宗主国としては退場が確定したのである。中国内戦で共産党が勝利を続け、格段に高まった地域の共産化への脅威感を背景に、アメリカ外交はほぼ力づくでオランダの植民地支配を清算する道に進んだ。ＰＰＳ五一の原案でデービスやケナンが唱えた指針の通りに現実が進行したといえよう。デービスが第二次警察行動の開始前後に原案の改訂を再開し、オランダが降参して共和国側との交渉のテーブルにつこうとした頃に作業を終えたのは偶然ではないだろう。原案は全面的に改訂と加筆がなされて三月二九日、国務省政策企画室の公式の政策文書であるＰＰＳ五一として承認されたのであった。[60]

こうした作成の経緯を直接的に反映して、ＰＰＳ五一では、インドネシアに関する分析と提言がインドシナの約二倍にのぼるだけではなく、議論や分析の根幹部分はインドネシア紛争の解決を念頭に組み立てられていると読むことができる。

ＰＰＳ五一は以下のような章立てを取る。東南アジアの定義を定めた一段落目の「問題」と題する導入部に続い

て、第一部「分析」の総論は次の六節で構成される。

一、東南アジア地域全般（二－三段落、全二段落）

二、地域における経済的な考察（四－一〇段落、全七段落）

三、地域における政治的な考察（一一－二一段落、全一一段落）

四、東南アジアとソビエト世界とのアメリカの闘争（二二－二七段落、全六段落）

五、東南アジアと大西洋共同体（二八－三四段落、全七段落）

六、東南アジアにおけるアメリカの政策に向けて（三五－四六段落、全一二段落）

「分析」の各論は、インドネシア全一〇段落（四七－五六段落、一一一一語）、インドシナ全六段落（五七－六二段落、六二八語）、ビルマ全三段落（六三－六五段落）、シャム全二段落（六六－六七段落）、マラヤ全三段落（六八－七〇段落）、フィリピン全四段落（七一－一七段落）の順で記される。

第二部「勧告」の総論は「東南アジア地域全体」と題し、全八段落（七五－八二段落）である。「勧告」の各論は、インドネシア、インドシナ、ビルマ、シャム、マラヤは各一段落、フィリピンは全三段落で構成される。ただしインドネシアは八三段落だけだが、五七二語にのぼり、インドシナは同じく一段落（八四段落）のみで、四八語である。

以下では、紙幅の制約から、「分析」、特に「総論」に焦点を合わせ、原案からどのような変更が加えられたのか、次に見ていきたい。

第二節　分析・総論

第一部「分析」の核心は、六節の「東南アジア政策」であり、その要諦は「東南アジアと大西洋共同体の関係の合理化」を大至急促進することだと節の冒頭に明記されている。これは原案には見られなかった大きな追加点である。

この「合理化」とは、どういうことなのか。その前提が第一節から第五節までに記載され、六節で説明されることになる。順を追って以下見ていこう。

第一節では、「東南アジアが、クレムリンによって明白に指示された組織的攻撃の標的になっている」と述べ、原案の冒頭（二段落、本稿では一一一五頁に引用）で示された予測が現実化し、東南アジアが冷戦の主戦場となった以上、この地域にも本格的な対ソ戦略を導入する必要があると宣言する。

第二節と三節では、地域の多様性や歴史的経緯を踏まえて、東南アジアの重要性を示す。

第二節では、東南アジアを石油を含む天然資源と食糧の重要な供給地と位置づけた。とりわけインドネシアとインドシナは、豊富な原材料がありオランダとフランスの収入源になる一方で、戦前の帝国主義の復活を目指して植民地戦争を遂行するという無駄な努力の結果、純資産の流出を招いていると見る。そして「一九世紀的帝国主義」は、基本的に東南アジアにおいてもはや有用な制度ではないと断じる。この点は、「原案」よりさらに踏み込んだ記述になっている。さらにこの地域の資源を有効活用するには、援助や外資の導入等による新興独立諸国の希望に応える経済開発が必要であり、政治的安定がその必須条件だとした。

そして第三節では、今その安定を乱す要因として、植民地主義と中国の浸透及び共産主義を挙げる。これに対して原案では、不安定要因として人種的対立と中国の帝国主義を挙げていた（五段落）。この第三節のポイントは、

東南アジアの歴史的潮流が、植民地主義を離れてナショナリズムの方を向いていると指摘したことである。これはヨーロッパの帝国主義勢力の衰退に加えて、現地の政治意識の拡大とナショナリズムの急進化によって惹起されたと見て、このプロセスを不可逆的だと評する。ナショナリズムは政治及び経済的に東南アジアで最も強力な思想だと言うのである。あわせて中国系移民の各地域への影響力とソ連の浸透を考察している。

第四節では、地域での米ソの勢力圏争いとイデオロギー対立を考察する。ソ連にとってこの地域の資源と交通路は、アメリカや西側世界に活用させないようにすることが第一であり、経済的動機よりも、むしろ政治的な動機が勝ると指摘した。更にこの地域の地政学的な重要性も挙げ、中国は共産主義に圧倒されつつあり、「東南アジア、特にフィリピンとインドネシア」を共産主義に明け渡してはならない。つまり主要な三つの基盤となる地域（日本とインド、オーストラリア）と東南アジアを連結・統合して、スターリン主義に対抗する勢力を形成すると共に「封じ込めのライン」を維持し発展させねばならないと強調する。ここには「原案」にはなかった、共産主義封じ込めのための地政学的な考慮が体系的に導入されたのである。

第五節は、東南アジアとその宗主国を含む西欧諸国との関係を検討する。「共産主義に対する有効な対抗勢力」の創出のためには、「東南アジアと大西洋共同体との関係の合理化」が不可欠だという。同時にその努力は極めて困難だとも予想し、軽蔑や憎悪に満ちた両地域の関係を「精神病的な関係」と表現する。

「この本質的に精神病的な関係は、アメリカがフィリピンに対して独立付与の約束を果たした日本の降伏直後の時期に大幅に改善され、〔さらに〕イギリスは鋭敏で先見の明のある政治的手腕によって、インドとビルマのナショナリストの政治的要求に譲歩した。にも拘わらずフランスとオランダの帝国主義者が、東南アジアにおける啓蒙的なアメリカとイギリスの政策によって創出された健全な印象を台無しにした。こうして大西洋共同体の二つの加

盟国による近視眼的な大失策は、二つの主要加盟国による共同体全体のためになされた進歩を大きく損なったのである。」（〔　〕内は筆者による補足。以下同じ。）

このようにオランダとフランスの帝国主義的政策を糾弾する一方で、アメリカはイギリスのインドやビルマ等への独立の付与を大いに評価した。第三節一六段落は、原案の七段落と同じ内容であり、宗主国が植民地から撤退を考えさせるには、植民地運営にかかるコストを上げればよいという。

続く三一段落では、このような蘭仏の植民地戦争によって「白人と有色人種との対立」の先鋭化のリスクに晒されるアメリカの危惧が示される。特に同年一月にニューデリーで主にインドネシア問題の解決という目的を掲げて開催されたアジア諸国会議は、白人と有色人種との対立を前面に出しかねなかった。「白人と有色人種との対立」が激化すれば、ソ連の主張する資本主義による搾取的な植民地システムなどのプロパガンダに東南アジアの人民が一層感化され易くなる危険がある。

三二段落は、次のように、そうしたアメリカの焦りを表す。

「歴史上最も貪欲で邪悪な帝国主義者であるソ連は、抑圧された植民地人民の擁護者として装い、〔東南アジアの人民から〕かなりの程度そのように認められている。〔中略〕おそらく歴史上最も恵深い大国であるアメリカの方は、衰退しつつある一九世紀の植民地主義者の積極的な共犯者でないにしても、それを黙認する協力者とみなされている。」

こうした危険を孕む「東南アジアと大西洋共同体とのさらなる対立」の損害は、長期に及び深刻になる蓋然性がある。それを考慮すると、大西洋共同体がソ連との闘争で生き残ったとしても「西側に対する共通の恨みと敵意で団結したアジアに直面することになるなら、人類は殆ど進歩しなかったことになる」と強い懸念を示す。結論とし

て、両地域の関係の「合理化」が必要であり、問題はオランダとフランスの政策だと断じる。

以上の考察を踏まえて、第六節では、「東南アジアと大西洋共同体の関係の合理化」を目指したアメリカの東南アジア政策が検討される。では「合理化」とは何か。

三六段落では、まず「我々はオランダとフランスを大至急説得して、インドネシアとインドシナのナショナリストたちが満足するような解決策を直ちに編み出させなければならない」と決意を語る。「今日までのわが国の経験を振り返れば、この件に関して蘭仏両政府に再三に渡って抗議や警告を繰り返したが、何ら効果はなかった」と嘆く。しかしだからといって「オランダとフランスへの圧力を厳しくすれば、（一）更なる態度の硬化、（二）両国内の政治危機（三）大西洋共同体の結束を損なう波及効果を引き起こす危険がある」とその困難さを滲ませる。

三七段落は、オランダとフランスの姿勢は「根本的に不合理」だと断じながら、「我々は純粋理性の世界で生きているわけではない」と現代の国家が合理的な判断に基づいて行動する難しさも指摘する。その考慮から三八段落では「オランダとフランスの感性に配慮せずに振舞ってはならない」と留意を求める。不合理な感情であっても、両国に寄り添う政策をとらなければ、東南アジアでも、大西洋共同体でも、アメリカ外交の目的が損なわれかねないと釘を差した。

同時に、三九段落ではヨーロッパのパートナーが強情で譲歩せず、「大西洋共同体を潰す」と脅迫しても、アメリカは「怯んだり譲歩したりしてはならない」とした。というのも、四〇段落から四一段落によると、大国アメリカはその責務を認識して「眼前にあるのがどのような袋小路であっても、我々は匙を投げるわけにはいかない」、と他を圧する権力と影響力をもつアメリカの関与の必要性を強調した。

四二段落は「いまやソ連との闘争の本質はイデオロギー的なもの」であり、「東南アジアにおける決定的な争点

は、植民地帝国主義と戦闘的ナショナリズムの鮮明な対立だ」と記す。このイデオロギー闘争は、いずれの陣営のイデオロギーがこの地域でどこまで影響力を持ちうるかというゼロサム的な争いが本質だと見る。そうしたイデオロギー闘争を勝ち抜くためには、ナショナリズムに配慮し、それを自由主義・資本主義陣営に敵対的にならぬようにする必要がある。

しかし、四三段落では、次のように問いかける。

「仮に東南アジアのナショナリズムに順応せよとオランダとフランスに舞台裏で、かつ強力に勧めたとして、果たして我々の西側同盟者が主権を穏健なナショナリストに移譲することができると確実に言えるだろうか。状況は既に悪化してしまっていて、帝国主義支配に代わる選択肢としては、インドネシアではカオス、インドシナでは共産主義しか残されていないのではないだろうか。」

この問いに対して、PPS五一ではこうしたカオスや共産主義の「恐れ」がありうることを率直に認めている。その上で「近い将来について我々の眼前にある選択肢は、〔蘭仏に〕敵対して〔東南アジア現地で〕騒乱を引き起こすか、それとも〔蘭仏との〕友好的関係のうちに〔東南アジア現地で〕安定を維持するか、ではない。〔蘭仏との敵対的関係と東南アジア現地での騒乱という〕二つの害悪のいずれを選ぶか」であり、アメリカの責務は「どちらがより小さな悪なのかを見極めること」であると強調した。

どちらがより小さな悪か見極める、という課題に対して、四四段落では、蘭仏と敵対的な関係に至ったとしても、「戦闘的ナショナリズムを満足させることは、スターリン主義に抵抗するために欠くことのできない第一の条件」だと明確に答える。というのも「一九世紀の帝国主義」は「共産主義ウイルスを増殖させるにもってこいの培養床」になるからだと言う。

とはいえ、その困難さも十分認識していた。次の四五段落では「現在の状況で時間稼ぎ〔蘭仏の残留のための工作〕をする方が容易」だが、「より困難な代替案〔蘭仏の撤退〕の方がより理にかなっている」と困難に向き合う覚悟も示す。その代替案は「当面の間、恐らく混沌と共産主義の影響力を増すリスクがある」と分析した。だが、それこそが「スターリン主義に抵抗する健全な現地勢力を形成するための必要不可欠な第一歩」だとした。そうであれば、「抵抗勢力が確実に拡大し勝利する」よう進まねばならないし、それはアメリカだけでは完遂は難しいため、「大西洋共同体とアジア共同体の中からわれわれと共に歩むメンバーの協力を得る必要がある」と説く。

地域全般に関する分析のまとめとして、四六段落は、アメリカの目指すべき外交政策が難問であることを認める。ギリシャ神話のモチーフを引き合いに出して海の怪獣である「スキュラとカリュブディス〔前門の虎と後門の狼〕の間を、憤激と諦念の間を、不当な圧力という暗礁と、今の成り行きに任せるという渦潮の間を、決然とそして巧みに航海していかねばならない」と表現し、進むべき道がいかに難関かを際立たせた。「アジアのナショナリズムを、共感を持って支援するのは、険しい航路なのは確かだが、〔白人と有色人種との間の〕双極的対立とスターリン化の間を通り抜けるには、この水路しかない」という。「この困難な航路を採ることによってのみ、我々は、共産主義に実効的に対抗できる勢力が極東に発展するのを――同じ志の諸国と協力しつつ――支援しうる立場になる」とした。その先にこそ、「やがて東南アジアが自由世界の一員となって、自発的かつ十全に我々の福祉と安全保障に貢献する世界がやってくる」と見通しを示し、第一部の地域全体の分析を締めくくった。

第三節　分析・各論

各国ごとの分析を行う各論に移る。各論はインドネシアの分析から始まる。インドネシアに関しては、主に独立

をめぐるオランダと共和国との対立が考察された。

分析の最初の段落である四七段落は、オランダは「インドネシア地域の富によって、ヨーロッパでも特に優れた生活水準を享受し」という前年八月の原案とほぼ同じ記述から始まる。だが続いて新たな分析として、オランダの精神状態の特殊性の分析が加筆された。すなわち、オランダは中立政策を掲げながらも第二次大戦ではナチス・ドイツによる本国の占領を避けられず、最大の植民地まで帝国日本に蹂躙された。オランダが戦後、イギリスの助力によってインドネシアに復帰して以来、植民地支配に固執するのは、挫折感や劣等感などに起因する「ノイローゼ症状」だと見る。

続く四八段落では、共和国の主な指導者は基本的に穏健派であると指摘した上で、穏健派に配慮する必要性を説く。「オランダとインドネシアの対立が泥沼化するほど、共和国指導者はそのゲリラ部隊をも含む支持者を次第に失っていき、直接行動を求める過激派の声が一層強まるだろう」からだ。「原案」より遥かに踏み込んで共和国指導者への支持を示す背景には、マディウンの共産党蜂起の鎮圧を経て、国務省がハッタらへの信頼を深めたことがあるだろう。

これに対して「オランダが、群島全域での優越した立場の回復を一方的に目指すと決意していることは、過去三年間を通じて十二分に示されてきた」と五二段落で指摘する。具体的には、オランダは「現地の協力者である連邦主義者の立場を強化すべく努めてきた」。四八年後半には、国連仲裁委員会との協議も行わず、「武力行使の意図を示唆しつつ〔第二次警察行動の〕準備を整えた」と軍事行動に至るまでのオランダ外交の強硬さを記す。アメリカはそれを思い留まらせようとオランダに対して「軍事力によって支配を再建する試みは何とも愚かな行動」であり、西側世界に大きな損害をもたらすと幾度も繰り返し警告したという。しかし、当時のオランダは、「アメリカがオ

ランダを思い留まらせるために、現実には〔援助停止等の制裁を用いた〕圧力をかけないだろうと見込んでいた」と分析する。

続いて一二月一九日の「警察行動」を記述する（五三段落）。その上で、このオランダの冒険主義によりもたらされた軍事的及び経済的な負担は、オランダ自身に課されて、オランダの戦後復興や安全保障の足枷になっていることも指摘する。しかも、その経済及び軍事面での最終的なコストは、「オランダに対する欧州復興援助や軍事援助を通じて間接的に、われわれに転嫁されるだろう」と憤りを見せる（五四段落）。仮にアメリカがオランダに莫大な援助を供与することで、オランダがインドネシアを「平定」できたとしても、「解決は一時的にすぎない」と分析する。「歴史的な力は一時的に抑えられても、遅かれ早かれ、堰き止めていたものは倍加した惨事によって吹き飛ばされるだろう」と脱植民地化の歴史の必然性を説く（五五段落）。

インドネシア分析のまとめとして、五六段落では次のように纏めた。

「オランダが現在捕虜として囚えている共和国の指導者と連邦主義者の代表の連合に対して迅速に主権を移譲しさえすれば、そしてこの連合が、オランダがもたらした混沌の中で今や増殖しつつある過激派を鎮圧するとともに、経済回復の基盤を形成しうる十分な国際援助を得られるのであれば、群島の西側半分における現在の混乱状態は解決できるだろうし、共産主義者の急速な伸長は抑えられる。これが長く遅れるほど、インドネシアにおける恒久的な安定への道程は険しく長くなるだろう。」

このように文書はオランダの譲歩が早ければ早い方が望ましいと切実に訴えた。現地の混乱と共産主義の拡張を抑え込むために、スカルノら拘禁中の共和国指導者を解放した上で、彼らと連邦主義者（その殆どがオランダの傀儡諸国家）の代表との連合（インドネシア連邦共和国）に早期に完全な主権を譲渡するよう、オランダに求めるべ

きだとしたのである。

第四章　考察

以上紹介してきたＰＰＳ五一の内容を原案と比較すると、ＰＰＳ五一の成り立ちだけでなく、その内実にもインドネシア紛争の展開が濃い影を落としていることがわかる。シャラーやヘーアらによって、ＰＰＳ五一はデービスやケナンと、国務省内のヨーロッパ派高官との間の妥協の産物だと指摘されてきた。その分析は間違っていないものの、冷戦に勝つためには、できるだけ早く西欧宗主国を追い出し、ナショナリストに主権を移譲しなくてはならないという原案のテーゼは、ＰＰＳ五一においても維持されている。むしろ、例えば西欧宗主国による植民地支配に対する断罪（「一九世紀の帝国主義」）は、原案よりも遥かに厳しいと言える。ソ連をはじめとする共産勢力の脅威はさらに強調され、ナショナリストへの主権の譲渡には一刻の猶予もないと焦燥感を募らせた。九月の段階でヨーロッパ派の高官の強い抵抗に遭い、棚上げを強いられた政策路線が、八ヶ月後のＰＰＳ五一では、より鮮明な形で復活し、そのまま曲がりなりにも政権の公式文書となったのである。

それが可能になったのは、第二次警察行動でオランダが暴走し、アメリカが強行手段に出ざるをえなくなったからだといえよう。現実の紛争の収拾が、原案のデービスらの勧告に基づいて行われたようにさえ見える展開を辿ったため、既成事実を前にして、ヨーロッパ派の高官は、少なくともインドネシアに関しては、デービスらのテーゼに抗弁する論拠も利益も失った。他方、原案の時点で西欧同盟国を説得して主権の譲渡に導くつもりでいたデービスらは、宗主国オランダの示した頑迷さに驚き、共産化の脅威と脱植民地化の必然を一層強く確信した。その一方で、ＰＰＳ五一を公式の政策文書としてヨーロッパ派に受け入れさせるべく、主権譲渡に至る過程において最大限

の譲歩と配慮を西欧同盟国に対して行うよう提言した。「東南アジアと大西洋共同体の関係の合理化」が達成すべき主要な課題として追加され、オランダやフランスの行動を「根本的に不合理」と断じながら、これは「ノイローゼ症状」なのであり、西欧諸国との同盟関係を維持するためには、彼らの「感性に配慮」を払うよう勧告したのである。

ＰＰＳ五一が見る者によって大きく異なった印象を与えるのは、第二次警察行動の結果、デービスやケナンとヨーロッパ派の高官との間の妥協が、このように不均衡な形で成立したからである。またインドネシアの独立に至る交渉過程で、共和国側から見れば、不当な譲歩を次々に押し付けられたのも[61]、冷戦勝利のための即時独立という原則を受け入れさせる代わりに、独立に至る条件では最大限の配慮と譲歩を西欧宗主国側に行ったからである。それはＰＰＳ五一の妥協の直接的な帰結と言えるだろう。

何よりも、デービスやケナンのテーゼが稀釈されずに明瞭な形でＰＰＳ五一に盛り込まれたことによって、それ以後、アメリカ外交の路線は大きく規定されることになった。冷戦勝利のために脱植民地化が不可欠だという論理によってアメリカの東南アジア政策が冷戦化されたのである。ＰＰＳ五一の冷戦の論理はＮＳＣ五一を経て、四九年末にはアジア政策全体を検討するＮＳＣ四八／二に引き継がれる。この文書も引き続き、冷戦勝利のためのナショナリスト支援を勧告していたものの、アメリカは翌五〇年前半にはインドシナでホーチミン率いるベトナム独立同盟会（通称・ベトミン）と戦う宗主国のフランスの側に立って介入し始める。しかしシャラーも指摘するように[62]、これは（ヨーロッパ派の圧力などによって）ＰＰＳ五一の論理が妥協に追い込まれて歪められた帰結ではない。少なくともベトナムの泥沼へ第一歩を踏み出す決断は、ＰＰＳ五一の論理から直接導き出せるものだった。

なぜそう言えるのだろうか。ＰＰＳ五一では、インドシナについて、フランスが「傀儡政権を創設したいと願う

現地勢力とともに政治的計略」に訴えたものの、フランスが主権を保持している限り、ナショナリスト分子をベトミンから引き離す効果は持ちえないと判断していた。その状態のまま、フランスが軍事作戦を継続すれば、非共産ナショナリストを逆にますますベトミンの側に追いやり、ベトミンを一層強化してしまうだろう。これ以上、実権を伴わない傀儡政権の工作をフランスに続けさせて、ベトミンに地歩を固めさせるより、まずフランスを撤退させるのが先決で、そのためであればベトミンに主権を移譲する形でも構わないのではないか、とまで考えていた。「フランスが撤退すれば、〔中略〕ナショナリスト分子は、現在のベトミンによる人民戦線から引き離され、ナショナリストによる反スターリン主義を掲げる組織に合同する」（二六〇段落）はずだからである。

既にこの時点で危うい判断だったといえよう。だがこの判断をそもそも成り立たせなくする状況の変化が後に起こる。四九年秋以降、中国共産党は全土を掌握し政権を樹立したのに続いて、ソ連に接近し始める。五〇年二月、中ソ同盟の締結により中ソ蜜月の共産ブロックが形成された。東南アジアの中国系共産勢力のネットワークがモスクワに直結することになり、ベトミンが北京やモスクワの指揮下に入りつつあるとすれば、状況は危険性を増す。[63]

共産主義の脅威が最高潮に達する一方、フランス側は四九年三月、ようやくアメリカの圧力に応じて、バオ・ダイを首班とする現地政権に形式的な「独立」を与えることに合意していた。[64] 周知のように、その実態は、結局、非共産ナショナリストの結集を望むことが難しい状況に留まったが、当面、アメリカ側に最小限の期待を抱かせる役割は果たした。その結果、翌五〇年、フランスへの軍事援助を通じてインドシナに対する間接的な関与が始まる。[65]

ＰＰＳ五一の論理では、最も重要な目標は冷戦の勝利であり、脱植民地化はその手段に過ぎない。ベトミンがモスクワ直結の共産勢力であるならば、冷戦に負けないためには、インドシナに統治能力のある非共産ナショナリストが養成されるまでは、フランスを撤退させる選択肢はなくなる。冷戦のために脱植民地化を進める、つまり主権

移譲を行うというケナンのテーゼは覆り、冷戦のために西欧を支援するという結論に至るのである。

穏健派指導部に率いられ統治能力もある共和国が存在したインドネシアは、デービスやケナンにとって、西欧宗主国を後顧の憂いなく撤退させることのできる、幸運にも解決が容易な事例であった。それに加えてオランダが暴走するという二つ目の幸運も重なった結果、デービスやケナンの命題は、ＮＳＣ五一、四八／二という政府文書の中に残ることになった。[66] しかし、結局、インドネシアは東南アジアでは例外的な事例でしかなく、だからこそ、ケナンらの論理はインドシナで厄災をもたらすことになったと言えるのかもしれない。

（1） PPS51 "United States Policy toward Southeast Asia," March 29, 1949, in Anna Kastern Nelson ed., *The State Department Policy Planning Staff Papers*, volume 3, pp. 32–59.

（2） 膨大にあるインドシナ・ベトナム戦争に関する研究については、George C. Herring, *America's Longest War, Fifth Edition* (New York: McGraw Hill, 2014) の巻末において、定評のある文献の紹介がなされている。インドネシアに関する最も一般的な先行研究として、やや古いが、Robert J. McMahon, *Colonialism and Cold War: The United States and the Struggle for Indonesian Independence, 1945-1949* (Ithaca: Cornell University Press, 1981) を挙げる。邦語の代表的な文献としては、首藤もと子『インドネシア――ナショナリズム変容の政治過程』（勁草書房、一九九三年）。

（3） 政策企画室では創設以降、政策文書に概ね策定された順番で番号を付与した。

（4） "A Report to the National Security Council by the Secretary of State on U.S. Policy toward Southeast Asia," July 1, 1949, Record of the National Security Council (NSC) Policy Papers 50–60, Box 7, RG273, National Archives and Record Administration, College Park, MD（以下、NARA と略す）.

（5） マイケル・シャラー（五味俊樹監訳）『アジアにおける冷戦の起源』（木鐸社、一九九六年）二四五―二五四頁、赤木完爾『ヴェトナム戦争の起源』（慶應通信、一九九一年）七三―七六頁、Robert Blum, *Drawing the Line* (New York: W. W. Norton, 1982), pp. 112–115, 123–124. 但し、赤木は国務省内の対立をヨーロッパ局対極東局の図式で捉えている。

（6） Paul J. Heer, *Mr. X and the Pacific* (Ithaca: Cornell University Press, 2018), p. 135.

(7) Heer, *Mr. X and the Pacific*, pp. 128–136.

(8) 「資料四五　リンガルジャディ協定」日本国際問題研究所編『インドネシア資料集・上』（日本国際問題研究所、一九七二年）一〇七―一一〇頁。

(9) Gary R. Hess, *The United States' Emergence as a Southeast Asian Power, 1940-1950* (Columbia University Press, 1987), p. 186.

(10) Hess, *The United States' Emergence as a Southeast Asian Power*, pp. 43–44, 48, 50–56.

(11) McMahon, *Colonialism and Cold War*, pp. 114–115. インドネシア独立戦争とアジア冷戦の起源との関連について、Yuko Torikata, "America's Twin Goals of Decolonization and Regional Security," a paper presented at 2019 Society for Historians of American Foreign Relations Conference, Arlington, VA, June 27, 2019.

(12) Mark Lawrence, "Transnational Coalition-Building and the Making of the Cold War in Indochina, 1947–1949," *Diplomatic History*, vol. 26, No. 3 (2002); Lawrence, *Assuming the Burden* (University of California Press, 2005), Ch.5–6.

(13) McMahon, *Colonialism and Cold War*, pp. 177–193, 203–205.「資料五九　オランダ政府とインドネシア共和国政府との間の休戦協定」等、日本国際問題研究所『インドネシア資料集　上』一三二―一三六頁。

(14) "Exchange of Information between Southeast Asia Offices" Southeast Asia Regional Conference, June 21–26, 1948, Bangkok, Siam, 54–D–190, Record of the Office of Southeast Asian Affairs, RG59, NARA [Access to Archival Databases].

(15) Minutes of the 234th Meeting, July 26, 1948, PPS Records, Meeting Minutes, 1947–1962, Box 1, RG59, NARA.

(16) John Paton Davies, Jr., *China Hand* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012), Ch. 2–3, 19.

(17) Minutes of the 238th Meeting, August 3, 1948, PPS Records, Meeting Minutes, 1947–1962, Box 1, RG59, NARA.

(18) ＰＰＳ五一の「原案」は次の通り。Untitled, August 3, 1948, PPS Records, Member Chronological Files (Files of John P. Davies), 1947–1962, Box 3, RG59, NARA.

(19) 原案（全体で約二九〇〇語）の構成は次の通り。東南アジアの定義一段落、一般分析一二段落、分析の各論二〇段落、提言一般四段落、提言の各論八段落、全四四段落。いずれの各論もインドネシア、インドシナ、ビルマ、シャム、マラヤ、フィリピンの順で記載される。原案もＰＰＳ五一も政策文書の冒頭において、これらの諸国を含んだ地理的範囲を「東南

アジア」だと定義した。

(20) バーバラ・D・メトカーフ他（河野肇訳）『インドの歴史』（創土社、二〇〇六年）三一〇―三一九頁。

(21) バオ・ダイ工作とは、フランスがベトナム阮朝の最後の皇帝バオ・ダイ（Bao Dai）を首班として担ぎ出して政権を樹立させ、フランスが主導する「フランス連合」の下で形式的な「独立」を付与し、アメリカの反植民地主義的な圧力をかわそうとする政治工作であった。

(22) Davies, *China Hand*, pp. 221–225.

(23) Heer, *Mr. X and the Pacific*, p. 129.

(24) Arnold C. Brackman, *Indonesian Communism* (Westport: Greenwood Press, 1963), pp. 80–101.

(25) Memorandum "Situation in Indonesia" to Benninghoff (Office of Far East Affairs) to Reed (Division of Southeast Asia), August 27, 1948, 856D.00/8–2748, RG59, NARA. 元々国務省内では東南アジアの資源確保のためにも、共産主義に感化されやすい政治経験のない現地人民の状況も考慮して、フランスやオランダが居座ることがアメリカの国益になるという見方が強かった。しかし、この時期になると、東南アジア課では、蘭仏の植民地回帰の試みは不可能だと確信しつつあった。Comments on U.S. Foreign Policy with respect to Asia," August 16, 1948, 54–D–190, NARA [AAD].

(26) ハッタは後に駐バタビア米総領事に対して、共産主義運動で内紛を起こす狙いだったと語った。Livengood to Secretary of State, October 1948, *FRUS* 1948 vol.6.

(27) Memorandum of Conversation "Indonesia," September 1, 1948, 856D.00/9–148, RG59, NARA.

(28) Telegram van Washington aan Den Haag, 13 September 1948; Telegram van Batavia (DIRVO 258) via Den Haag aan Washigton, 21 September 1948, Nederlands Gezantshap in de Verenigde Staten van Amerika（以下 NGVSA）2784, Aanvraagbriefje National Archief（以下 ANA）.

(29) Telegram Control 2828 from Baruch (The Hague) to Secretary of State, October 8, 1948, 856D.00/8–1048, RG59, NARA.

(30) Telegram van den Haag (Stikker 717) aan Washington, 23 October 1948, NGVSA 2784, ANA.

(31) Telegram Control 5795 from Baruch (The Hague) to Secretary of State, "Re Soviet Press Report last sentence

Moscow's 2347," October 18, 1948, 560D.00/18-1048, RG59, NARA.

(32) Memorandum "Dr. Graham's Memorandum to the Secretary Re Indonesia, dated September 16, 1948," from Hickerson, Butterworth and Sanders to Lovett, September 23, 1948, 856D00/23-948, RG59, NARA.

(33) Telegram from the Consul General at Batavia (Livengood) to the Secretary of State, November 25, 1948, and telegram from the Consul General at Batavia (Livengood) to the Secretary of State, November 26, 1948, *FRUS* 1948, vol.6.

(34) Telegram from Baruch (The Hague) to Secretary of State, December 11, 1948, 856D.00/11-248, RG59, NARA.

(35) Telegram from Baruch (The Hague) to Secretary of State, December 2, 1948, 856D.00/12-248, RG59, NARA.

(36) Telegram from Caffery (Paris) to Secretary of State, December 11, 1948, 856D.00/11-1248, RG59, NARA.

(37) Memorandum "Concessions made by Hatta in his letter of December 13, 1948" from Reed to Butterworth, December 15, 1948, 856D.00/15-1248, RG59, NARA.

(38) Memorandum "Indonesia" from Hickerson, Butterworth and Sanders to Lovett, December 13, 1948, 856D.00/12-1348, RG59, NARA.

(39) Memorandum from Kennan to Marshall and Lovett, December 17, 1948, PPS Records, Country Files, 1947-1962, Box 7, RG59, NARA.

(40) モハマッド・ハッタ（大谷正彦訳）『ハッタ回顧録』（めこん、一九九三年）五七六―五七八頁。

(41) Telegram from Baruch (The Hague) to Secretary of State, December 11, 1948, 856D.00/11-248, RG59, NARA; Notulen van de vergadering van de ministerraad op 27 dec. 1948, *Officiële Bescheiden Betreffende de Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1950*（以下 *NIB*）, Deel 16.

(42) Telegram from the Acting Secretary of State to the Acting United States Representative at the United Nations (Jessup) at Paris, December 23, 1948, *FRUS* 1948 vol.6.

(43) *Ibid.*

(44) Vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad (Van Roijen) aan minister van buitenlandse zaken (Stikker), 27 dec. 1948, *NIB*, Deel 16.

(45) Jessup to Lovett, January 12, 1949; Jessup to Lovett, January 17, 1949, *FRUS* 1949 vol.7, part 1.
Memorandum "United States Objectives in Indonesian Situation," January 7, 1949, 856D.00/7-149, RG59, NARA.

(46) Davies' letter to Emmarson (Moscow), January 12, 1949, PPS Records, Member Chronological Files (Files of John P. Davies), 1947-1962, Box 3, RG59, NARA.

(47) Memorandum from Kennan to Marshall and Lovett, December 17, 1948, Policy Planning Staff/Council (PPS Records), Country Files, 1947-1962, Box 7, RG59, NARA.

(48) The Acting United States Representative at the United Nations (Jessup) to the Acting Secretary of State, January 17, 1949, *FRUS* 1949, vol. 7 part 1.

(49) Telegram from Baruch (The Hague) to Secretary of State, January 18, 1949, 856D.00/1-1849, RG59, NARA.

(50) 「資料七〇　インドネシア問題に関する安保理事会の決議」日本国際問題研究所編『インドネシア資料集　上』一五九―一六二頁。

(51) The Consul General at Batavia (Livengood) to the Secretary of State, February 2, 1949, *FRUS* 1949, vol. 7 part 1. ハッタ『回顧録』五八四―五八六頁。

(52) Notulen van de vergadering van de ministerraad op 31 jan. 1949, *NIB*, Deel 17; Peter. F. Maas, *Indië Verloren Rampspoed Geboren* (De Bataafsche Leeuw, 1983), p. 84.

(53) Notulen van de zestiende vergadering met de Commissie van Negen op 3 februari 1949, *NIB*, Deel 17.

(54) "Consequences of Dutch "police action" in Indonesia, Intelligence Memorandum No. 113, January 13, 1949, Papers of Harry S. Truman, National Security Council File, Box 1, Truman Library, Independence MO.

(55) McMahon, *Colonialism and the Cold War*, pp. 267-295.

(56) Aide-Memoire, the Department of State to the Netherlands Embassy February 23, 1949, *FRUS* 1949, vol. 7 part 1.

(57) Letter from Senator Vandenberg to Lovett, January 17, 1949, 856D.00/17-149, RG59, NARA; McMahon (1981), *Colonialism and the Cold War*, pp. 267-277.

(58) 「資料七一　連邦政府結成に関するオランダ政府の声明」日本国際問題研究所編『インドネシア資料集　上』一六二

―一六三頁。

(59) George McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (Cornell University Press, 1952), pp. 406–408.

(60) "A Report to the National Security Council by the Secretary of State on U.S. Policy toward Southeast Asia," July 1, 1949, NSC Policy Papers 50-60, Box 7, RG273, NARA.

(61) ハッタら囚われた指導者が四九年夏まで解放されなかった上に、共和国は国内で圧倒的な勢力を誇っていたにも拘わらず、共和国は「連邦共和国」を構成する他の国家（その多くはオランダの傀儡として創設された）とほぼ対等の立場で連邦を構成するとされた。もっとも、共和国側の攻勢を受けて、独立後、僅か半年余りのうちに、他の国家が全て共和国に吸収され「連邦共和国」は消滅することになる。しかし、オランダとインドネシア双方が主権を主張して決着できなかった西イリアンについては、後日の交渉に委ねられ、紛争は六〇年代まで持ち越す。さらにオランダの「警察行動」により生じた戦費などの債務まで、新生インドネシアが継承させられた。影響力と権益を少しでも残そうとするオランダの主張をなし崩しにアメリカ外交が容認した結果、独立後の共和国はアメリカに対して大きな不満と不信を抱え込むことになったのである。イワ・クスマ・スマントリ（後藤乾一訳）『インドネシア民族主義の源流』（早稲田大学出版会、二〇〇三年）二三九―二四一頁。

(62) シャラー『アジアにおける冷戦の起源』二五三頁。ただしシャラーは「トルーマン政権は、ケナンの立案した元来の封じ込め政策を実行に移す際、ケナンの言わんとすることを部分的にしか受容しなかった。〔中略〕できる限り真の民族主義的潮流に調子を合わせて行動すべきであるという主張には耳を傾けなかった」と分析する。

(63) 赤木『ヴェトナム戦争の起源』八一―八四頁。

(64) インドシナの主権移譲に向けたフランスへの圧力行使の程度をめぐる国務省内での「ヨーロッパ派」と「アジア派」（the Asianists）との対立については、Lawrence 前掲論文及び前掲書に加えて、Gary R. Hess, "The First American Commitment in Indochina," in *Diplomatic History*, Vol 2 No.4 (1978), pp 331–350.

(65) Lawrence (2005), *Assuming the Burden*, pp. 1–8.

(66) 例えばシャラーは、このインドネシア独立の事例を「インドネシア・モデル」と呼び、「東南アジアにおけるアメリカ外交の稀に見る勝利」と称賛する。シャラー『アジアにおける冷戦の起源』二四二―二四五頁。