

特集 戦後アジアにおける国際経済秩序はいかに形成されたか

「不快な隣国」への援助——マレーシア紛争と オーストラリアのインドネシア援助政策⁽¹⁾

木 畑 洋 一

1. マレーシア紛争とオーストラリア
2. オーストラリアの対外援助とコロンボ・プラン
3. マレーシア紛争初期のインドネシア援助
4. マレーシア紛争の泥沼化とインドネシア援助の継続
5. 九・三〇事件への対応と援助姿勢の模索
6. スハルト体制の成立とインドネシア援助国際化
7. オーストラリアのインドネシア援助の伸長

1. マレーシア紛争とオーストラリア

「つまるところ、わが国には全く不快な隣国が存在しており、わが国はそれに対して備えなければならない。(中略)世界のこの地域におけるオーストラリアの位置からして、インドネシアとの敵対関係に巻き込まれることは悲劇であり、それによって解決するものは何もない。特にインドネシア自体に関していえば、ほぼ確実に正反対の結果となる。しかし遺憾ながら私の結論は、インドネシアとの戦争の可能性に備えなければならないというものであり、ことの成り行き上そうした戦争を避けることは難しいというものである。」1964年の9月初め、インドネシア駐在のオーストラリア大使シャンは、インドネシア情勢をめぐってハズラック外相に宛てて書いた長文の書簡を、このような警告で結んだ⁽²⁾。

誇張好きと評されることもあったシャン大使であるが、オーストラリアとインドネシアが戦争に入る可能性があるというのは、決して大げさな表現ではなかった。現に、その時オーストラリアの旧宗主国イギリスはインドネシア軍との戦いに多くの軍隊を送っていた。その戦いは、その1年前の1963年9月、東南アジアに新しく生れた国マレーシアを

⁽¹⁾ 本稿は、木畑洋一「援助の墓場?——1960年代オーストラリアのインドネシア援助政策」渡辺昭一編『冷戦変容期の国際開発援助とアジア—1960年代を問う』(ミネルヴァ書房、近刊)と内容的に重なるところが大きく、叙述も一部重複するところがあるが、そこでは取り上げられなかった情報を多く盛り込んでおり、相互補完的な性格を有する。

⁽²⁾ Shann to Hasluck, 2/9/1964, enclosed in: Oliver to Cable, 23/9/1964, FO371/176463, The National Archives (以下TNAと略記)。

めぐるものであった。「対決」(コンフロンタシ)とも呼ばれるマレーシア紛争である。

マレーシアは、いずれもイギリスの植民地であったマラヤ連邦(1957年独立)とシンガポール(59年に内政上の自治獲得)、北ボルネオのサバ、サラワクという四つの地域が合同して作られた⁽³⁾。そのマレーシア結成に強く異議を唱えたのが、インドネシアとフィリピンという二つの隣国であり、とくにインドネシアの反対は強かった。インドネシアのスカルノ大統領は、マレーシア結成が、この地域に帝国支配国としての影響力を残しておくとするイギリスの新植民地主義(ネオコロニアリズム)の表れであると主張して、それを阻止する姿勢を示したのである。イギリスは確かにマレーシア結成の後押しをしていたのであり、その際、この地域でのイギリスの影響力を保持するという意向が働いていたことは否定できない⁽⁴⁾。それが新植民地主義と呼べるようなものであったかどうかは疑問であるものの、インドネシアは実力をもってしても、マレーシア形成を阻止する態勢をとり、63年4月からボルネオを場としてインドネシア側とイギリス側の武力衝突が始まっていたのである⁽⁵⁾。その軍事的対決は、シャン大使が前述の書簡を記す直前の64年夏には、マレー半島にも飛び火する事態となっていた。

しかし、オーストラリアはまだこの戦争に加わっていなかった。オーストラリアは、マレーシアの結成が自国の防衛にとってのみならず、当該地域の共産化阻止、イギリスの力の維持にとっても積極的な意味をもつと考え、それを積極的に支持してきていた⁽⁶⁾。インドネシアとイギリスの軍事対決が開始してからも、マレーシアの設立を支持するオーストラリアの姿勢に変わりはないが、その反面インドネシアに対するイギリスの軍事活動を軍事的に支援するという点では消極的であった。上述したように、インドネシアとイギリスの武力対立は63年4月に始まっていたが、オーストラリアがイギリスに軍事援助を行う方針を決めたのは、マレーシアが発足した後の63年9月25日のことであった。そ

⁽³⁾ マレーシアの結成を最初に提唱したのは、1961年5月のマラヤ連邦ラーマン首相の演説である。当初の構想では北ボルネオのブルネイも含められていたが、独自の体制を守ろうとするブルネイは結局参加しなかった。

⁽⁴⁾ イギリスの代表的なマラヤ・マレーシア史研究者ストックウェルによると、マレーシア構想をイギリスが推進するにあたっては、グランド・デザインとも呼べる動機が存在した。「それはシンガポール基地とスエズ以東におけるイギリスの力を確保し、要求の多い従属地域に対する責任から逃避する道を用意し、コモンウェルスの絆、とりわけオーストラリアとの絆を強め、アメリカ合衆国との関係や合衆国への影響力を増進させ、軍事支出を減らすと同時にアジア冷戦の前線におけるイギリスの権威を維持することになると考えられた」のである。A.J. Stockwell, *Britain's Grand Design for Southeast Asia: The Making of Malaysia and the Embarrassments of Empire*, Discussion Paper No. 16, Project on Institutions, Networks and Forces of Change in Contemporary South Asia, 2001, pp. 7-8.

⁽⁵⁾ マレーシア紛争の軍事的な展開については、Nick van der Bijl, *Confrontation: The War with Indonesia 1962-1966*, Barnsley: Pen & Sword Military, 2007.

⁽⁶⁾ 'Submission from Menzies to Cabinet', 11/8/1961, in: *Documents on Australian Foreign Policy: Australia and the Formation of Malaysia 1961-1966* (以下 DAFP と略記), Canberra, 2005, Doc. 1; 'Submission from Tange to Barwick', 4/2/1963, in: DAFP, Doc. 22.

の際にも、戦闘部隊派遣というイギリスからの要請には応じず、当面は物資の供給などに限るとの方針をとり、オーストラリアの支援は、イギリスとマレーシアの軍に弾薬などを補給すること、マレーシア軍人の訓練施設を提供することなどに限定された⁽⁷⁾。イギリス側はそれに強い不満をもち、その後も繰り返し戦闘部隊派遣の要請をオーストラリアに対して行った（63年12月、64年4月、64年6月、65年1月に要請がなされた）。しかしオーストラリアがそれに応じてボルネオに戦闘部隊を派遣することを決めたのは、65年2月のこと（2月3日にマクウェン首相代理が公表）だったのである。

イギリスの戦争へのオーストラリアによる軍事的支援の歴史を考えると、これは新しい事態であった。イギリスの植民地として生れたオーストラリアが一つの国としてまとまったのは1901年のことであるが、その少し前からイギリスが戦っていた南アフリカ戦争（第二次ブール戦争）へのオーストラリアの軍事的貢献は大きかった。宗主国イギリスの戦争に、植民地オーストラリアの人々ははせ参じたのである。その様相は、第一次世界大戦に際してもはっきりと示された。イギリスの参戦によってオーストラリアは自動的に戦争に加わることになり、多くの兵をヨーロッパでの戦いに送り出した。オーストラリア兵は、トルコ西部ダーダネルス海峡入口の半島ガリポリにおける大攻撃で重要な役割を負わされ、結局のところ失敗に終わった作戦で、多くの将兵を失った。オーストラリアで徴募された兵士41万人中33万人が国外に送られ、戦死者は6万人近くを数えた。徴募された兵士の実に14%強が死亡したのである。これは宗主国イギリスの兵士の死亡率10%強をはるかに上回る数字であった。

第二次世界大戦になるとその状況は若干変化し、外交面でも独立性を高めていたオーストラリアがイギリスの戦争開始で自動的に参戦するという義務はなくなっていたものの、1939年9月初め、実質的にはイギリスにすぐに従う形でオーストラリアは戦争に参加した。彼らはまたヨーロッパ、中東方面に送られていったが、第二次世界大戦の場合は、アジア・太平洋も戦場となり、オーストラリアは自国のための戦いも行うことになった。それに際して、太平洋に位置する国としての自国防衛の必要性和、遠く離れた地におけるイギリス帝国防衛との間の矛盾が強く感じられはじめたことと、戦争の過程でアメリカ合衆国への依存度が増していったことは、重要な変化であった⁽⁸⁾。

とはいえ、イギリスの軍事行動へのオーストラリアの追従姿勢は、第二次世界大戦後も

⁽⁷⁾ Hilman Adil, *Australia's Policy towards Indonesia during Confrontation, 1962-66*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1977, p. 42.

⁽⁸⁾ 参照、木畑洋一「アイデンティティの模索と安全保障——アジア太平洋におけるオーストラリアとニュージーランド」山本吉宣編『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』彩流社、2005。

みられた。1956年のスエズ戦争に際して、アメリカ合衆国がイギリスを強く批判し、インドなどのコモンウェルス諸国の間でもイギリス批判の声があげられるなかで、オーストラリアはニュージーランドとともに、イギリスのエジプトに対する軍事行動を積極的に支持したのである。また1947年のインド独立後、アジアにおけるイギリス帝国の軸とみなされるようになったマラヤの防衛をめぐる、53年にマラヤ-シンガポール地域に「英連邦極東戦略予備軍」が置かれることになった際、オーストラリア軍はニュージーランド軍と共にそれに参加した。このマラヤをめぐるイギリスへの軍事的協力姿勢は57年のマラヤ独立後も継続し、57年10月にイギリスがマラヤとの間で結んだ英-マラヤ防衛協定（Anglo-Malayan Defence Agreement：AMDA）に、オーストラリアは59年に加盟した。

マレーシア紛争に際しての、イギリスからの軍事支援要請をめぐるオーストラリアの対応は、このようなそれまでの経緯とは異なる色彩を帯びていたのである。

マレーシア紛争をめぐるオーストラリアの姿勢は、本稿が対象とするインドネシアに対する経済援助をめぐってもイギリスの姿勢との乖離をみせた。インドネシアとの軍事的対決に入ったイギリスにとってインドネシアへの経済援助継続は問題外となったが、オーストラリアは、細々ではあれ一貫して援助をつづけたのである。その姿勢はまた、マレーシア紛争の早い時期にはインドネシアのスカルノ政権を冷戦下の西側陣営に引きつけておける可能性があるとして援助を続行したものの、スカルノ政権の中国への接近、インドネシア国内でのインドネシア共産党の力の増大という状況のなかで、実質的に援助を打ち切ることになったアメリカ合衆国の姿勢とも異なっていた⁽⁹⁾。本稿では、その援助姿勢を主としてオーストラリア政府文書に即して描いていく。

2. オーストラリアの対外援助とコロombo・プラン

この時期の対インドネシア援助政策についての分析を始める前に、第二次世界大戦後のオーストラリアの対外援助政策の趨勢をたどり、そのなかにマレーシア紛争期を位置づけておきたい。

2011年に1945年以降のオーストラリアの援助政策を概観したデイヴィスは、その期間を三つに区分している⁽¹⁰⁾。

⁽⁹⁾ アメリカ合衆国とインドネシアの関係については、Bradley R. Simpson, *Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.-Indonesian Relations, 1960-1968*, Stanford: Stanford University Press, 2008.

⁽¹⁰⁾ Thomas W.D. Davis, "Foreign Aid in Australia's Relationship with the South: Institutional Narratives", *The Round Table*, 415, 2011.

第一期は1945年から72年（この年の暮れに労働党のウィットラム政権が誕生）までであり、コロombo・プランによる援助が中心となり、冷戦下での外交的配慮が中心的な意味をもち、貿易促進との結びつきも重視された。援助政策を担った組織は外務省（Department of External Affairs）と領土担当省（Department of Territories 1951年から68年まで存在した省で、オーストラリアの信託統治下にあったパプアニューギニアへの援助を担当した。68年から73年までは海外（External）領土担当省と呼ばれた。）である。

第二期は1973年から97年の期間である。ウィットラム政権成立後、援助を担当する組織がオーストラリア開発援助局（Australian Development Assistance Agency）として外務省から独立し、援助の主たる目的は、それまでの外交的配慮や貿易促進という要因が消えたわけではないものの、援助対象国の開発支援になった。デイヴィスによると、第二期のなかでも特に73年から81年頃にかけて、「オーストラリアの政策決定者は、南北の差異が世界経済の体系的な不平等さを代表しており構造的な対応が必要であるということを、少なくとも部分的には開かれた眼で観察」していた。

第三期は97年から2010年（デイヴィスの論文は2011年に刊行された）の間で、2000年から始まった国連のミレニアム開発目標に合致するような形で、被援助国のガヴァナンスの向上、能力開発、人間開発などに力点が置かれるようになった。

本稿で中心的に扱うマレーシア紛争期およびその直後の時期は、この第一期に含まれるわけで、すぐ後に述べるように、対インドネシア援助もコロombo・プランによる援助が中心となっており、また外交的配慮が重視されたという性格づけも、そのままあてはまる。問題はその外交的配慮の内容にあり、それを本稿で詳しく検討していく。

ここではまず、コロombo・プランによる援助の様相を紹介しておくことにしよう。

コロombo・プランとは、アジアにおけるそれまでのイギリス帝国内の植民地などのアジア・太平洋諸国への援助協力のため、1950年のコロomboにおけるコモンウェルス外相会議で発議されて発足した仕組みであり、その誕生に際してはイギリスとならんでオーストラリアの役割が大きく⁽¹¹⁾、プランが滑り出した後もオーストラリアはそれに力を注いだ。たとえば1953/54年（オーストラリアの会計年度は7月から6月）には、援助の73%がコロombo・プランによる二国間援助（コロombo・プランのもとにおける援助は資本援助もしくは技術援助であり二国間援助の形をとった）であり、その他が国連などを通しての

⁽¹¹⁾ コロombo・プランの発足経緯については、渡辺昭一「コモンウェルス体制の再編構想とアジア開発援助」渡辺昭一編『コロombo・プラン 戦後アジア国際秩序の形成』法政大学出版局、2014年。オーストラリアとコロombo・プランの関係全般については、Daniel Oakman, *Facing Asia: A History of the Colombo Plan*, Canberra: Pandanus Books, 2004.

援助であった。コロombo・プランでのオーストラリアによる援助対象国としては、インド、パキスタン、セイロン（スリランカ）という南アジアの国にまず重点が置かれていた。1957 年末の時点をとってみると、1 位のインドに 889 万ポンド、2 位のパキスタンに 740 万ポンド、3 位のセイロンに 230 万ポンドの援助がなされている。インドネシアはその次の対象国で 118 万ポンドであった⁽¹²⁾。

インドネシアはコロombo・プラン発足時にはそのメンバーとなっておらず、加入したのは 1953 年のことである。それ以前も、オーストラリアからインドネシアに対しては「コモンウェルス技術協力計画 Commonwealth Technical Cooperation Scheme」のもとで若干の援助が与えられていたが⁽¹³⁾、コロombo経過のもとで援助が本格化したのである。インドネシアがコロombo・プランに加わるに当っては、オーストラリアの後押しがあったことも、指摘しておく必要がある。しかし上述したように、50 年代においてはオーストラリアの対外援助のなかでインドネシアが占める割合は決して高くなかったのである。

ただし、コロombo・プランによる援助の内技術援助の対象国としては、インドネシアが 1 位を占め、とりわけインドネシアからの留学生受け入れは重視されていた。60 年にコロombo・プランの機関誌に寄せられた報告では、「コロombo・プランの他のいかなる面も、[留学生受け入れほど] オーストラリア人の想像力をかりたて熱意をとらえているものはない」と評価されている⁽¹⁴⁾。当時のオーストラリアでは、国を白人のものとして保つていこうとする白豪主義がつづいていた。そのため、54 年時点では、オーストラリアの人口の内、アジア人は 0.4 パーセントに過ぎず、1933 年時点とほとんど変わっていなかった。それが 61 年段階になると 0.6 パーセントに拡大したが、その変化には、約 5,500 人の留学生受け入れも貢献していた。そのなかでコロombo・プランによる留学生は 3,000 人を越え、「コロombo・プランでの留学生受け入れは、オーストラリア人のアジア人認識を変える上で貢献」したという評価もなされている⁽¹⁵⁾。60 年までにオーストラリアがインドネシアから受け入れた留学生は、600 人近くにのぼり、60 年 6 月時点で滞在していたコロombo・プラン留学生 922 人の内 210 人はインドネシア人であった⁽¹⁶⁾。

⁽¹²⁾ *Australia in Facts and Figures*, No. 56 (Dec. 1957).

⁽¹³⁾ Alan E. Wilkinson, *The Politics of Australian Foreign Aid Policy 1950-1972*, Ph.D. Thesis (Australian National University), 1976, p. 77.

⁽¹⁴⁾ “Australia and the Colombo Plan”, *The Colombo Plan*, 5-9, 1960, p. 1.

⁽¹⁵⁾ Daniel Oakman, “‘Young Asians in Our Homes’: Colombo Plan Students and White Australia”, *Journal of Australian Studies*, Vol. 72, No. 1, 2002. コロombo・プランでのアジアからの留学生をめぐる問題全般については、Oakman, *Facing Asia*, Ch. 6.

⁽¹⁶⁾ “Australia and the Colombo Plan”, pp. 1, 3. 1970 年までには、オーストラリアはインドネシアから約 1,500 人の留学生を受け入れることになる。Oakman, *Facing Asia*, p. 243.

一方、コロombo・プランを通してのインドネシアに対する資本援助は無償のプロジェクト援助の形をとっていたが、1960年から翌年にかけて二つのプロジェクトが開始された。一つはティモール島での道路建設プロジェクトであり、今一つはインドネシアの各空港間の通信を円滑にするネットワーク（航空固定テレコミュニケーションネットワーク Aeronautical fixed telecommunications network, 以下 AFTN と略記）整備プロジェクトであった。前者は後にティモール島の西方にあるフロレス島とスンバ島の二島に移されることになる。この二つのプロジェクトは、留学生受け入れとともに、後述するようにマレーシア紛争を通して継続された。そして共に68年に完成したが、プロジェクトとしての意味は大きく異なった。2年後の70年にアレントという研究者は、AFTNの方はインドネシアの民間航空の運航に永続的な寄与をすることになったのに対し、道路建設は、人口が少なく経済的に遅れた島で行われたことにより意味はほとんどなく、道路で残っているのはオーストラリア人が作った強固な橋だけである、と評している⁽¹⁷⁾。

とはいえ、60年、61年という時点にこの二つのプロジェクトが始められたということは、当時のオーストラリアとインドネシアの関係を考えた場合に興味深い。その当時両国関係は、いわゆる西イリアン（西ニューギニア）問題をめぐって緊張していた。西イリアン問題とは、インドネシアの独立に際してオランダ領として残されたニューギニア島西半分をめぐるインドネシアとオランダの間の争いであり、オーストラリアはオランダに与する姿勢をとっていたのである。国際世論がインドネシアに同情的ななか、中立的な態度をとってきたアメリカ合衆国もインドネシア支持に回るという事態を背景に、オーストラリア政府も61年末にオランダ支持をやめることになるが、この二つのプロジェクトが開始されたのは、緊張関係がみられた時期だったのである。

3. マレーシア紛争初期のインドネシア援助

オーストラリアの対インドネシア援助がこのような状況にあるなかで、マレーシア紛争が始まった。曲折を経た末にマレーシアが成立する63年9月までの間に、オーストラリア政府はインドネシアに対する援助の方針について、かなり集中的に検討を行った。6月には、外務省によって長文の覚書「インドネシアへのオーストラリアの経済政策」が作成され、当面アメリカ合衆国のインドネシア援助姿勢に協力していくこと、オーストラリア自体としてはインドネシアを差別することも優遇することもしないという方向性が示され

⁽¹⁷⁾ H.W. Arndt, "Australian Economic Aid to Indonesia", *Australian Outlook*, 24-2, 1970, p. 128.

た⁽¹⁸⁾。7月末にはパリで OECD の開発援助委員会 (Development Assistance Committee : DAC) の会議が開かれたが、それに向けて出された指令には、この頃のオーストラリアの対インドネシア援助姿勢が次のように示されていた。

インドネシアの経済危機は深刻であり、外国からの援助に支援される形で国内で確固たる努力が払われなければ、経済の後退は進み、秩序の乱れ、アジテーション、暴動、政府側による抑圧行動などにつながるだろう。そうした状態はインドネシア共産党を利するだけであり、海外でのインドネシアのイメージを損なうと同時に、スカルノの周辺にいて共産主義諸国との経済的・政治的絆の強化をねらうグループを助けることになる。現在でも安定化を目指す方策がみられるが、それは、現実的な再建や開発に集中することを望む民族主義者たちとの協力関係にあるインドネシアの政治家や知識人の「西欧グループ」の努力を反映している。従って、援助プログラムが成功し、とくに政府が原材料やスベア部品などの輸入をまかない、経済が現有能力を生かして復興の徴を見せることが、何よりも重要となる。従って、アメリカ合衆国がとっている路線は正しいが、とりわけイギリスとの関係では対インドネシア外交が生み出す問題への注意が必要である。すなわち、インドネシアへのこのようなアプローチは、ボルネオ地域で緊張状態が存在する今、イギリスの反発を受ける可能性がある。援助を打ち切ることになる状況を確定することは容易でないが、インドネシアに対して当初から決然たる態度をとっておく必要はある⁽¹⁹⁾。

ここには、イギリスとは違う方針をとることが望ましいという考えと同時に、それによってイギリスから反発を受けることへの危惧が示されていた。そのイギリスとはといえば、オーストラリア側が考えていたように、ボルネオでイギリス臣民 (イギリス帝国内の住民はこう呼ばれた) が殺されている状況下では、インドネシアに対する援助は行うべきでないと考えていた⁽²⁰⁾。

ここでいまひとつ問題となるのは、アメリカ合衆国によるインドネシアへの援助である。すでに述べたように、アメリカ合衆国政府は冷戦のなかでインドネシアを西側陣営につなぎとめておける可能性がまだあるとして、インドネシアへの援助 (PL480 による農産物援助や陸軍の民事活動プログラム支援の援助など) を行っていた。イギリス側も、このようなアメリカの姿勢を考慮しつつ、インドネシアに対する援助をすべてすぐに停止する

⁽¹⁸⁾ 'Australian Economic Policy towards Indonesia', 27/6/1963, A1838/752/1/17 Pt. 1, National Archives of Australia (以下 NAA と略記)。

⁽¹⁹⁾ Department of External Affairs (以下 DEA と略記) to Paris, etc., 24/7/1963, A1209/1962/817 Pt. 1, NAA.

⁽²⁰⁾ Memo by Cable, 8/7/1963, FO371/169917, TNA.

ようアメリカ側に求めることには慎重であったが、援助継続が望ましくないとする姿勢ははっきりしていた。

このような思惑が交錯するなかで開かれた DAC の会議においては、アメリカ合衆国代表が DAC のメンバー諸国にインドネシアの外国為替危機救済のための分担協力を要請したが、オーストラリアを含むメンバー諸国はそれに賛同しなかった⁽²¹⁾。またこの頃、アメリカ合衆国はオーストラリアに対して 1,000 万ドルのインドネシア経済援助ができないかという打診を行ったが、オーストラリアはインドネシアの外交政策状況に鑑みて協力しなかった⁽²²⁾。オーストラリア政府は、アメリカ合衆国に歩調を合わせるといいつつも、マレーシアが発足する時期には、対インドネシア援助をめぐってアメリカよりも消極的な姿勢を示していたのである。

マレーシア発足直後にオーストラリア政府がとった対インドネシア援助政策の基本線は、「インドネシアの政策がそれを可能にする限り、平和と友好のもとにインドネシアと共存したい。…[ただし]生活向上のための援助のみ継続すべきである。」というものであった⁽²³⁾。コロンボ・プランによる援助はそうした生活向上のためのものであり、既存の援助は継続すべきであるが、新たなプロジェクトは開始すべきでない、という方針をオーストラリア政府はとったのである。援助を完全に停止してしまうことは、政治的にみても有益ではないと考えられた⁽²⁴⁾。さらに 63 年 12 月には、インドネシアに対するコロンボ・プラン援助をめぐる包括的な検討が外務省によってなされた。その結果、AFTN については援助を続行していくこととなった。ただしこの検討記録の欄外にはバーウィック外相が「ゆっくり行なうこと Go slow」というコメントを書きこんだ⁽²⁵⁾。また道路建設については様子をみていくこととされたが、インドネシア人留学生の受け入れ、訓練についてはそれまで通り継続されることになった⁽²⁶⁾。AFTN については、軍用に用いられるかもしれないとの意見があったものの、インドネシアの空港の整備はオーストラリア自体をも益するとの評価が下されたのである。また留学生受け入れについては、短期的には彼らがインドネシアにとどまっていた場合には接することができない考え方などに触れさせることができ、長期的に見た場合にインドネシアの政策を穏健化させることにつながる、との意味づ

⁽²¹⁾ Record of Inter-departmental meeting, 6/8/1963, A1838 752/1/17 Pt. 1, NAA.

⁽²²⁾ Vines to Fair, 16/8/1963, DO169/70, TNA.

⁽²³⁾ DEA to Djakarta, etc, 26/9/1963, A1838 2036/5/16/1 Pt. 1, NAA.

⁽²⁴⁾ DEA to all posts (Heads of Mission), 19/11/1963, A1838 3034/10/15 Pt. 6, NAA.

⁽²⁵⁾ このコメントには、AFTN を軸としてマレーシア紛争期の援助について検討したファン・デア・エングも注目している。Pierre van der Eng, “Konfrontasi and Australia’s Aid to Indonesia during the 1960s”, *Australian Journal of Politics and History*, 55-1, 2009, p. 56.

⁽²⁶⁾ ‘Colombo Plan : Aid to Indonesia’, 9/12/1963, A1838 2036/5/16/1 Part 1, NAA.

けがなされていた。

その後の実際の経過を見ると、留学生受け入れは継続したし、AFTNを「ゆっくり行なう」方針も守られた。また道路建設は、少しでも軍事目的のために利用されることになればオーストラリアが非難されることになるとの理由で、64年半ばに建設作業地がティモール島からその可能性がない二つの島に変更されて継続された⁽²⁷⁾。

4. マレーシア紛争の泥沼化とインドネシア援助の継続

1964年から65年前半にかけてマレーシア紛争が泥沼化の状況をみせるなか（前述したように64年8月にはインドネシアの軍事行動がボルネオからマレー半島に拡大した）、インドネシアの内外情勢は大きな変化をみせた。スカルノ政権は外交面で中国への接近姿勢を強めたが、それはインドネシア国内におけるインドネシア共産党（PKI）の影響力の拡大と連動していた。さらに65年1月にインドネシアは国連からの脱退を発表した。

こうした状況のなかで、スカルノ政権を共産主義陣営から引き離していこうとしていた従来の政策が失敗したと見たアメリカ合衆国は、スカルノ体制に対してはっきりとした敵対姿勢をとるようになり、64年8月には米上院で対インドネシア援助停止を求める動議が可決された。その後アメリカ合衆国が対インドネシア援助から完全に手を引いてしまうということこそなかったものの、アメリカによる主要な援助プログラムは停止されたのである⁽²⁸⁾。

本稿の冒頭で紹介したシャン大使の書簡は、このような情勢変化のもとで書かれた。オーストラリアのメンジーズ首相自身も、64年11月10日、インドネシアとの間で戦争に入る現実のリスクがあると言明し、軍事支出の増額と、選択的ではあるものの国民の強制的兵役義務の平時導入とを発表した。実際、64年10月末には、52人のインドネシア兵がマレー半島のマラッカから20マイルの地点の河口に上陸したため、オーストラリア兵を含むコモンウェルス部隊が出動して大半を拘束するという事件が生じていた。これは、オーストラリア兵とインドネシア兵の間での最初の接触であった。この兵たちは従来から駐屯していた兵士で、オーストラリア側が新たな行動に出たというわけではなかったものの、両国関係がそれまでとは異なった状態に入ったことは確かであった。

当然のことながら、この事態はインドネシアに対する援助継続の是非についての検討

⁽²⁷⁾ ‘Memorandum by Waller on Colombo Plan’, 22/5/1964, A1838 2036/5 Part 6, NAA.

⁽²⁸⁾ Jockel to Hasluck, 8/3/1965, A1838 3034/10/15 Part 7, NAA; Simpson, *Economists with Guns*, Ch. 6.

を促した。64年10月にはAFTNの軍事的意味が改めて検討されたが、そうした意味はあまりなく、オーストラリアがやらなければ他国が手がけるに違いないとして援助が続行されることになった⁽²⁹⁾。

ちょうどこの頃、オーストラリア政府は対外援助政策全体についての検討作業に入り、各国への出先機関から、それぞれの国での援助状況についての情報を集めた。それへの回答として、ジャカルタのオーストラリア大使館からは、当時インドネシア援助を行っている国は、オーストラリアの他、日本、オランダ、西ドイツ、ソ連、フランス、東欧諸国であるが、それら諸国の援助の政治的効果は少なく、援助額はわずかな中国が政治的には有利な立場にあること、オーストラリアの援助も政治的安定性に効果を有しているとはいえないものの、AFTNや道路建設などで、経済発展にそこそこの貢献は行っていること、についての回答が寄せられた。そして、援助の継続が両国間の関係のさらなる悪化を防いできた実績からも、援助から手を引かないことが重要である、との提言がなされた⁽³⁰⁾。

一方、メディアのなかでは、インドネシアへの援助継続に対する批判の声が強まった。それまでオーストラリアの代表的な新聞は、『ウェスト・オーストレイリアン』紙を除いてインドネシア援助継続に反対していなかったが、『シドニー・モーニング・ヘラルド』紙は、65年初頭に、インドネシアの国連への敵対的な態度をとくに非難しつつ、「オーストラリアが防衛を約束しているコモンウェルス⁽³¹⁾の国を武力で滅ぼそうとする国に経済的・技術的援助を与えつづけること」は適切でない、との主張をしはじめた⁽³¹⁾。同紙はもともとインドネシアについては強い批判的姿勢をとっており、それを援助問題についての論調にも反映させ始めたのである。

他方メルボルンの『エイジ』紙は、マレーシア紛争を批判しながらも、「人類愛と利益の双方から、オーストラリアは、インドネシアの人々の問題に实际的な共感の手を差し伸べるために、いかなる機会をも捉えるべきである」とあくまで援助継続を主張した⁽³²⁾。

そのような状況のもとで、65年1月22日、ハズラック外相は、AFTNと道路建設および留学生受け入れという対インドネシア援助については可能な限り現状維持をしていくが新規プロジェクトにはとりかからない、という方針を改めて確認し、その方針は1月26日の閣議で了承された⁽³³⁾。その決定に際してハズラックは、「オーストラリアでのインド

⁽²⁹⁾ 'Memorandum by Joint Intelligence Committee', 15/10/1964. A1838 2036/5/16/1 Part 1, NAA.

⁽³⁰⁾ Parsons to DEA, 7/12/1964, A1838 2020/1/24/1 Pt. 1, NAA.

⁽³¹⁾ 'Aid to Indonesia: Press Opinion', 11/1/1965, A1838 2036/5 Part 6, NAA.

⁽³²⁾ Newspaper cutting from *The Age*, 18/2/1965, A1838 3034/10/15 Part 7, NAA.

⁽³³⁾ Cabinet Submission No. 597, 'Australian Colombo Plan Aid to Indonesia', 22/1/1965, A4940 C4095; Cabinet Minute, Decision No. 695, 26/1/1965, A1838 2036/5 Part 6, NAA.

ネシア人学生滞在を含むインドネシアとの接触を維持し、可能なところでは实际的でビジネスライクな関係をつづけていくことが、わが国の利益になる」と説明していた。

インドネシアへの援助をこのように継続していくことが確認された時期は、オーストラリアが、それまで繰り返されてきたイギリスの要請を最終的に断りきれずボルネオに戦闘部隊を派遣することを公表した時期（2月3日にマクウェン首相代理が公表）と重なっていた。経済援助継続姿勢は、こうした変化によってもアメリカ合衆国のようにインドネシアと敵対する方向にオーストラリアが完全に舵を切ってしまったわけではないことを示す意味をもったのである。

シャン大使は、自国のこうした態度が、インドネシア側の対オーストラリア姿勢に影響して、イギリスやアメリカ合衆国に対する態度よりも抑制されたものになっていると観察していた。彼によれば、インドネシアは、英米と違ってオーストラリアを新植民地主義国家であるとは見ておらず、「わが国がイギリスとかヨーロッパとは少々異なる存在であり、独自の平等を重んずる民主的アイデンティティをもち、われわれが住む地域とよい関係を保とうとしている、と考えつづけている可能性が高」かったのである。インドネシア情勢に通じたシャン大使は、そのような前提のもとでオーストラリアはインドネシアへの援助をつづけるのがよいが、それはインドネシアにおもねるわけではなく、「この地域における地理的事実といえる人間である一方、もし挑発されるようなことがあれば相手に不快なこともやれる分別ある人間としての役割を〔オーストラリア人が〕演ずる」べきである、とメンジーズ首相に提言した⁽³⁴⁾。

5. 九・三〇事件への対応と援助姿勢の模索

その後、マレーシア紛争が終息する目処もたたないまま、インドネシアの政治体制は動揺をみせていった。1965年9月20日に開かれた外務省の幹部会議では、スカルノが数ヶ月以内に死亡する可能性についての情報が多く寄せられているとして、それに備えておく必要性が語られた。オーストラリア外務省史料のなかにはその頃作られたと思われる、「今後数ヶ月間にスカルノが死亡した場合にインドネシアで考えられる政治的展開」と題する文書がある。インドネシアの政治状況を大きく変えた9月30日事件（九・三〇事件）の直前に作られたと思われる興味深い文書であるので、少し詳しくその内容を紹介しておこ

⁽³⁴⁾ Shann to Menzies, 12/5/1965, A1838 3034/10/1 Part 25, NAA.

う⁽³⁵⁾。この文書は公開に際して、いくつかの箇所が消されていることにも注意したい。

スカルノは腎臓を病んでいるが、その病状が悪化していることは、いくつかの情報源から明らかである。可能性としては、(i) 彼が完全に能力を失うが死亡しない場合、(ii) 彼の死が一時的に隠される場合、(iii) 彼の死がすぐに知られる場合、の三つの場合が考えられる。そしてその後に考えられる事態は、(a) 内戦、(b) インドネシア共産党 (PKI) のクーデター、(c) 軍部のクーデター、(d) PKI に有利な連立勢力の誕生、(e) PKI に不利な連立勢力の誕生、の五つである。その内、PKI の現在の指導部の状況からして (b) は考えにくい。一方、(c) は (i) と (ii) の場合には起りそうになるが (iii) の場合には考えられる。とはいえ、軍部指導者も内戦を危惧して行動に移らない可能性が強い。結局、(i) から (iii) のいずれの場合でも最も可能性があるのは、何らかの形の連立勢力の誕生である。(i) と (ii) の場合には時間的条件から PKI が有利になり、(iii) の場合には軍と穏健な政治家に有利な状況となる。そしてオーストラリアとしては、スカルノの後に非共産主義政府ができて穏健な外交政策をとることに寄与し、インドネシア国家のまとまりを支援する（さらに、支援していることを見られるようにする）必要がある。

この直後に起った九・三〇事件は、陸軍によるクーデターを防ぐためと称して大統領の親衛隊長がインドネシア軍の首脳を拉致し殺害したが、すぐにスハルトの率いる軍によって鎮圧される、という経緯をとった。軍は、この事件の背景にインドネシア共産党が存在していたとして、共産黨員などへの大弾圧を開始し、50 万人にも及ぶといわれる人々を虐殺していった。インドネシア共産党はスカルノ体制を支えていた政治勢力であり、スカルノはこの事件によってすぐに失脚することこそなかったものの、力を急速に失っていった⁽³⁶⁾。

この事件を引き起こした勢力が何であったかという点については、PKI の関与説など、これまでさまざまな議論が積み重ねられてきた。スカルノ体制に敵対姿勢を取り、PKI のいっそうの台頭を恐れていたアメリカ合衆国の中央情報局 (CIA) が関与していたのではないかという主張もなされてきているが、真相は未だに闇のなかといってよい⁽³⁷⁾。ただ、

⁽³⁵⁾ Memo by Renouf, 'Sukarno's death', 20/9/1965, A1838 3034/10/1 Pt.28; 'Likely Political Developments in Indonesia in the Event of Sukarno's Death within the Next Few Months', n.d. (September 1965?), A1838 3034/10/1 Pt. 26, NAA.

⁽³⁶⁾ 九・三〇事件についての最新のすぐれた研究として、倉沢愛子『9.30 世界を震撼させた日 インドネシア政変の真相と波紋』岩波書店、2014。

⁽³⁷⁾ 東南アジアへの関りが深いジャーナリストの千野境子は、『インドネシア 9・30 クーデターの謎を解く スカルノ、スハルト、CIA、毛沢東の影』草思社、2013 で、アメリカは波を起こしたのではなく波に乗っただけだというグリーン米大使の言葉が的をついていたとしつつ、「結局、九・

本稿の議論との関連で指摘しておきたいのは、事件のすぐ後に、オーストラリア政府が英米両政府とともに、PKIの野蛮性についての宣伝を行い、事件と中国との間に関係があることを示唆することによって、軍の行動を支持する態度をとったことである⁽³⁸⁾。そうした流れのなかでチャン大使は、オーストラリアのABC放送に対し、インドネシア共産党の関与と中国の役割を強調しつつも事件を直接それらのせいにはしないような形で報道してほしいと要請したりしている⁽³⁹⁾。

インドネシアとの対決姿勢を取りつづけてきたイギリス政府にとって、九・三〇事件は好機ともいえる状況を生んだ。10月半ばにイギリス政府から駐豪大使館に送られた電文には、その状況をいかに利用すべきかという短期的政策目標が次のように述べられていた。

〔事件がまきおこした波紋が収まるまでの間〕我々の目標は、反共的なインドネシア人を鼓舞してインドネシアにおける共産主義を一時的であっても完全に潰すための力強い行動を取らせること、インドネシア人の眼に映るPKIの信用を失墜させること、そしてこの目的のためにインドネシアで恐怖心と失望感を拡げて現在の危機を深化、継続させ、スカルノのもとでのナサコム政権〔ナショナリズム、宗教、共産主義という三つの語を合体させたものでスカルノの統治哲学とされた〕の再興を防ぐか、少なくとも遅れさせること、である。この目的に適した〔宣伝〕テーマは以下のようなものである。将軍たちやその家族を殺害したPKIの残虐さ、とくに武器供給にみられる中国の介入、外国の共産主義者の代理人としてのPKIによるインドネシア破壊の動き〔など〕…同時に、将軍たちに親西欧派というラベルが貼られることがないようにし、彼らを愛国的なインドネシア人として描かなければならない⁽⁴⁰⁾。

事件以後のインドネシア現地においては、PKIの党员や支持者たちを対象とする大量虐殺が始まっていた。犠牲者の数は数十万人にのぼるといわれるが、その詳細は今もって不明である。正確な規模は分からないものの、きわめて大掛かりな殺戮がなされたことを知っている後世の眼からすると、その当時この問題についての情報が外交情報としても、マス

三〇事件とは、スカルノがクーデター計画への種を播き、世界革命という壮大な夢に取り憑かれた毛沢東の迫力に軽挙妄動した〔PKIの〕アイディットが国軍内の争いを道連れにクーデターに走るが、準備も十分でなければ、中国の支援も期待したほどではなく、誤算が重なった。これに対して、その動きを事前にキャッチしたスハルトがいち早く主導権を握り、情勢の変化を待ち望んでいたアメリカがこれに便乗した」という解釈を提示している（p. 278）。

⁽³⁸⁾ Bradley R. Simpson, “International Dimensions of the 1965–68 Violence in Indonesia”, in : Douglas Kammen and Katherine McGregor, eds., *The Contours of Mass Violence in Indonesia, 1965–68*, Canberra : Asian Studies Association of Australia, 2012, p. 58.

⁽³⁹⁾ Drew Cottle and Narim Najjarine, “The Department of External Affairs, the ABC and Reporting of the Indonesian Crisis, 1965–1969”, *Australian Journal of Politics and History*, 49–1, 2003.

⁽⁴⁰⁾ Commonwealth Relations Office to Canberra, 13/10/1965, FO371/181455, TNA.

メディアでの情報としてもきわめて乏しかったことに、驚かざるをえない。オーストラリアのマスメディアでもそれについてのスクープ記事が存在したことは事実であるが、他のメディアからもオーストラリア社会からも注目されないままに終わってしまった⁽⁴¹⁾。筆者自身が調べたオーストラリア外交文書でもイギリス外交文書でも、その点についての言及は非常に少ない。65年12月にシャン大使がアメリカ合衆国のグリーン大使と行った会談でのグリーンが、「ベトナム戦争全体におけるよりも多くの共産主義者がこの三か月間で殺害された。それに比べればフランス革命の影響などまったく薄くなってしまおう」として引かれ、グリーンは20万人が殺されたというが、シャンの考えるところでは10万人から15万人の間位の数である、と述べられているのが、目立った例として挙げられる位である⁽⁴²⁾。

こうした点からみると、インドネシアの現状についての正確な認識がオーストラリア政府にどれほどあったかは疑問であるが、九・三〇事件後の情勢が非常に不安定なものであると見られていたことは確かである。そのため、新たな状況のもとでのインドネシア援助をめぐる方針はなかなか決まらなかった。

たとえば65年12月、インドネシア外務官僚で軍の見解を代弁していると見られていたヘルミという人物がコメなどの購入のための緊急援助を求めてきた際、シャン大使はインドネシア統治における軍の力は増しており、そうした軍の成功を望むとして積極的姿勢をとったが、ヘルミが示したインドネシア情勢安定のための巨額援助については、政府のしっかりとした計画がない限り無理であるとした。アメリカ合衆国も同様の姿勢をとっていた⁽⁴³⁾。インドネシア側でも、すぐ後に外相に就任することになるマリクが、66年の初頭、現状では援助は海に注ぎ込むに等しいとして、効率的に仕事をする見込みのある政府が現れるまで新規援助開始を待つようにと、シャンに伝えている⁽⁴⁴⁾。

6. スハルト体制の成立とインドネシア援助の国際化

そうした変化につながると国際社会が見た状況が1966年3月に生じた。3月11日にスハルトが最終的に権力を掌握することによって、インドネシア政治の様相が大きく変化したのである（スカルノは名目的には大統領の座に残ったが政治力は失った）。それから約

⁽⁴¹⁾ Richard Tanter, "The Great Killings in Indonesia through the Australian Mass Media", in: Bernd Schaefer and Baskara T. Wardaya, eds., 1965: *Indonesia and the World*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2013.

⁽⁴²⁾ Shann to DEA, 19/12/1965, A1838 2036/5 Part 7, NAA.

⁽⁴³⁾ Shann to DEA, 16/12/1965, A1838 2036/5 Part 7, NAA.

⁽⁴⁴⁾ Shann to DEA, 7/1/1966, A1838 2036/5 Part 7, NAA.

一週間後の3月19日には、スハルトがオーストラリアからの新規援助を求めているとのアプローチがシャン大使に対してあった。シャン大使は、この動きが本当にスハルトの意を体したものであるかどうかは分からないとしつつも、本国外務省に宛てて、「成功する側に立つ機会はいかなるものであれ逃すべきではない」との意向を伝えた。コメの緊急援助を必要とするとのインドネシア側の要請は3月22日にも伝えられ、シャンはマレーシア紛争を終結させる保証をスハルトが与えることが必要としつつも、「新しい体制は支援に値する」と考えた⁽⁴⁵⁾。このような動きの結果、3月24日にオーストラリア政府は閣議において、ジャワでの洪水被害救済という理由で20万ドル相当のコメを援助することを決定した⁽⁴⁶⁾。この決定の背後の動機を、オーストラリア外務省の事務次官代理マッキンタイアは次のように説明している。こうした緊急援助が本当に必要かどうかは疑問だが、「現在の時点で、スハルトやマリクといった面々を助ける用意があることを示し、できるだけ早くインドネシアの人々に彼らの新政府が経済的改善をもたらしているのだと感じさせることには、相当のメリットがある」としたのだ、と⁽⁴⁷⁾。オーストラリア政府としては、スハルト政権の可能性は未知数という状態のまま、スカルノの権力失墜という機会をとらえて、援助を通じてインドネシアとの関係深化を図ろうとしたのである。

それに際してオーストラリア政府はイギリス政府に何の相談もしなかった。事後的にそれを知ったイギリス側は、もはや何の手も打てないとしつつ、これがマレーシア紛争解決の方策に結びつくことがないまま、西側諸国によるインドネシア援助プロセスの拡大につながるのではないかという懸念を抱き、オーストラリア側に警告を発した⁽⁴⁸⁾。

しかしオーストラリア政府は、マレーシア紛争が継続している間であっても、インドネシアの新たな状況に対応して援助を積極化すべきであるとの方針を取り、コロンボ・プランのもとでの新規援助も考えていくという姿勢を強めていった⁽⁴⁹⁾。

ここで注意すべきは、こうしたインドネシアへの援助姿勢の動機となった政治的要因である。インドネシアの債務返済をめぐる会議へのオーストラリアの参加如何が議論される過程で、シャンの後任として駐インドネシア大使となっていたラヴデイは、以下のように述べた。

⁽⁴⁵⁾ Djakarta to DEA, 19/3/1965, A1838 3034/10/1 Part 27; Djakarta to DEA, 22/3/1965, A1838 3034/10/15 Part 9, NAA.

⁽⁴⁶⁾ Cabinet Minute, 24/3/1966, A1838 3034/10/15 Part 9, NAA.

⁽⁴⁷⁾ McIntyre to Hicks, 5/4/1966, A1838 3034/7/7 Part 3, NAA.

⁽⁴⁸⁾ Memo by Stanley, 25/3/1966, FO371/187583; Commonwealth Relations Office to Canberra, 25/3/1966, FO371/187583, TNA.

⁽⁴⁹⁾ Cabinet submission, 'Economic Assistance to Indonesia', 26/5/1966, A4940 C4095, NAA.

わが国が参加しようとしまいと、インドネシアの将来について下される決定はわが国にとって直接の関心事である。戦略的・政治的観点から計って見た場合には、おそらく他のどの国にも増してそれがいえるのである⁽⁵⁰⁾。(強調は原文)

またこのような方針を取るに際して、イギリスやアメリカ合衆国、特にマレーシア紛争との関連で前述した見解を抱いていたイギリスとどのように歩調を合わせていくかということも、改めて問題となった。首相府官房長官バンティングは、その点について次のようなコメントを記している。

十分考えられるように外相がイギリス（や米国）と協議していこうとするなら結構なことであり、私としては何も言うことはもたない。しかし外務省がイギリスのイニシアティブを高くかっておらず別の道を歩みたがっているとの推測もある。自分としては、現下の状況からみてこれは非常に危険をはらんだやり方だと考える。ウィルソン[英首相]やヒーリー[英国防相]は、わが国の助けがあればスエズ以東での軍事的プレゼンスを維持するかもしれないが、もしインドネシアに関することがらでわが国がイギリスを無視するように見えた場合には、[スエズ以東問題について]それほど熱意を示さなくなるだろう⁽⁵¹⁾。

この頃、イギリスは軍事面での経済的負担を軽減するため、いわゆる「スエズ以東」からの軍勢力撤退に向けた検討を加速化させていたが、「スエズ以東」に展開するイギリスの軍勢力に依存する伝統的な姿勢をつづけていたオーストラリアは、その方向に強く反対する態度をとっていた。マレーシア紛争継続という状況下での対インドネシア援助をめぐっては、その問題が絡む形で、オーストラリア政府内でこうした不協和音も聞かれたのである。

しかし、この矛盾は、66年8月11日にマレーシア紛争が終結し、インドネシアとマレーシアの間の国交が回復することによって、解決をみた。その新しい情勢のもと、66年の9月と12月には、インドネシア債権国会議準備会議が開かれ、スカルノ政権のもとでインドネシアが蓄積していた債務問題の解決方策が話しあわれた。オーストラリアは、それまでの対インドネシア援助がすべてグラントの形をとっていたことから、この会議にはオブザーバーとしてのみ参加した。しかし、翌67年2月にオランダ政府が中心となってインドネシア支援に関心がある国による会議がアムステルダムで開かれ、インドネシア援助国会議（Inter-Governmental Group on Indonesia: IGGI）が発足すると、オーストラリアはそ

⁽⁵⁰⁾ Djakarta to DEA, 24/7/1966, A1209 1962/817 Part 4, NAA.

⁽⁵¹⁾ Bunting to PM, 1/6/1966, A4940 C4095, NAA.

の正式のメンバーとして加わった⁽⁵²⁾。その場合の基本姿勢は、アムステルダム会議にむけた準備文書によると、「あまりに早くあまりに多くを与えるとインドネシアの決意に悪影響を及ぼすし、あまりに遅くあまりに少なく与えるとインドネシアの士気と国内政治状況に悪影響を及ぼすことになるので、その中間を注意深くさぐっていく」というものであった⁽⁵³⁾。

そうした姿勢をとるに際して、インドネシアの国内状況に関するオーストラリア側の評価は相当に変化していた。66年8月、首相外遊に備えて外務省が作成した文書で、「インドネシアはいくつかの点で前近代国家であり、激しい国内の圧力と緊張状態のもと、中世の帝国統治者や近世国家の中央政府が抱えたような徴税問題に直面している。」とされていたのに対し、67年1月末にハズラック外相が記したメモでは、「経済再建問題に向けた政府のアプローチの仕方が、[昨年8月に比べて] 現実的になっていることに印象づけられた。」と述べられるようになっていたのである⁽⁵⁴⁾。

そしてオーストラリアは、同年6月にオランダのスヘフェニンゲンで開かれた第二回IGGI会議において、それまでつづけてきたコロombo・プランによる援助に加えて500万ドルの援助供与を表明した。インドネシアの政治変動のなかで、援助継続の姿勢を維持してきたオーストラリアは、こうして国際化したインドネシア援助体制の重要な一環を占めることになったのである。

7. オーストラリアのインドネシア援助の伸長

マレーシア紛争期に焦点を絞ったオーストラリアの対インドネシア政策をめぐる検討は、ここで終わることになる。本稿での議論をまとめてみると次のようになるであろう。

オーストラリアは、マレーシア紛争が展開するなか、小さな規模ではあるもののインドネシアに対する援助をやめなかった。そのようにマレーシア紛争中にインドネシア援助をつづけた国はオーストラリアだけではなかったが、オーストラリアがさまざまな形で依存してきたイギリスが紛争の当事者としてインドネシアと敵対し、オーストラリアが依存度を強めていたアメリカ合衆国が紛争の途次で態度を変えて主要な援助を停止したことを考えると、それは独自の意味をもったといつてよい。すなわち、国際社会のなかで、とりわけアジアのなかでの自国の位置を探っていたオーストラリアの姿勢が、そこに反映され

⁽⁵²⁾ IGGIについては、G.A. Posthumus, *The Intergovernmental Group on Indonesia (I.G.G.I.)*, Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.

⁽⁵³⁾ Cabinet submission, 'Aid to Indonesia and Amsterdam Meeting', 17/2/1967, A4940 C4095, NAA.

⁽⁵⁴⁾ 'Working Paper on Australian Policy (Indonesia)', August 1966, A1838 3034/10/1 Pt. 28; Hasluck to Holt, 27/1/1967, A1838 3034/10/15 Pt. 11, NAA.

ていたと考えられるのである。

第二次世界大戦までのオーストラリアはいわば「アジアにおけるヨーロッパの出先」としての性格が強く、自国のアイデンティティはヨーロッパにあると考えていたが、その状況は徐々に変わりつつあり、60年代にはかなりはっきりとした形をとってきた。66年初め、イギリス高等弁務官ジョンソンは、「全般的にオーストラリアはますます東南アジアや極東へと舵をきっており、イギリスの遠く離れた前哨地としてではなく、地球のこちら側に存在の場がある国として自国のことを感じている。」と、本国に書き送ったが⁽⁵⁵⁾、対インドネシア援助は、そうした変化を示していた。

その後インドネシアにおいては、スハルト政権が国際通貨基金や世界銀行などをも含むIGGIを通して外国資金に広く門戸を開きつつ、69年から第一次開発5カ年計画に着手した。その状況に対応して、オーストラリア政府はそれまで援助を単年単位としていたところから、3年単位へと切り替えていった。その頃のオーストラリア政府の観測では、スハルト政権下の政治的安定状況というものは信用できず、スカルノ時代の混乱に戻る恐れもあるものの、スハルトに代わる選択肢は見当たらないし、長期的な経済発展の展望も見え始めてきた、とされている⁽⁵⁶⁾。

当初成功すると予測されていなかったインドネシアの第一次5カ年計画が成功したことは、援助国側の積極姿勢を支えることとなり、オーストラリアでも、長年にわたる保守政権に代わって72年末に政権についた労働党のウィットラム政権が、軍事援助色をも強める政策をとった⁽⁵⁷⁾。こうしてインドネシア政策を重視したウィットラム政権が、一方では白豪主義に終止符を打った政権であったことも重要である。問題は、経済的に一定の成功をとげていたスハルト政権が、政治的には非民主主義的性格を露わにしていたことであった。スハルト体制下での腐敗や政治的抑圧を批判し、援助打ち切りを求める声があげられることもあったが、そうした声力が力をもつことはなかった⁽⁵⁸⁾。その結果、1967年から90年まで、オーストラリアによる対外総援助額の内対インドネシア援助は平均7パーセント（最高時は72年で11パーセント）を占め、オーストラリア統治下から独立したパプアニューギニアを除けばオーストラリアによる最大の援助対象国となったのである。

⁽⁵⁵⁾ British High Commissioner to Secretary of State for Commonwealth Relations, 26/1/1966, DO169/354, TNA.

⁽⁵⁶⁾ 'Australian Aid to Indonesia', March 1970, A1838 3034/10/15 Pt. 16, NAA.

⁽⁵⁷⁾ Bob Catley and Vinsensio Dugis, *Australian Indonesian Relations since 1945: The Garuda and the Kangaroo*, Aldershot: Ashgate, 1998, p. 153.

⁽⁵⁸⁾ J.A.C. Mackie, "Australia's Relations with Indonesia: Principles and Policies", *Australian Outlook*, 28-1, 2, 1974.

