

DISCUSSION PAPER SERIES

Centre for New European Research

21st Century COE Programme, Hitotsubashi University

032

東ティモール併合戦争の起源とオーストラリアの外交政策：1974年－1975年

木村友彦

December 2007



<http://cner.law.hit-u.ac.jp>

Copyright Notice

Digital copies of this work may be made and distributed provided no charge is made and no alteration is made to the content. Reproduction in any other format with the exception of a single copy for private study requires the written permission of the author.

All enquiries to cs00350@srv.cc.hit-u.ac.jp

この論文は『一橋法学』から
掲載許可を得たものである

東ティモール併合戦争の起源とオーストラリアの外交政策：1974年-1975年

木 村 友 彦*

- I はじめに—本稿の課題—
- II 併合戦争の起源と1974年9月のスハルト・ウィットラム首脳会談
- III 併合戦争の蓋然性とオーストラリアの外交政策
- IV 軍事介入の始まりとオーストラリアの外交政策
- V 結論—回避されなかった回避可能な戦争—

I はじめに—本稿の課題—

1975年12月7日早朝、インドネシアのスハルト (Suharto) 政権は、ポルトガル政府が非植民地化を進めていた東ティモールの中心都市ディリ (Dili) を、降下部隊を含む1万人規模とされる陸海空軍で急襲し、併合に向けた軍事行動を本格的に開始した。この事態を受けてポルトガル政府は、直ちにインドネシア政府との断交を発表し、国連安全保障理事会の開催を求めた¹⁾。同月中に開催された国連総会は多数決で国連安保理は全会一致で、インドネシア軍の即時撤退と東ティモールの民族自決の尊重などを盛り込んだ決議を採択した²⁾。ところがスハルト政権は軍事行動を「義勇軍」による行動として決議を無視し、なおも数万人規模へと陸海空軍の増派を続けた。そして1976年5月30日に併合派が組織した臨

【一橋法学】(一橋大学大学院法学研究科) 第4巻第3号2005年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

- 1) Letter from the permanent representative of Portugal to the United Nations addressed to the president of the Security Council, 7 December 1975, in Heike Krieger ed., *East Timor and the International Community: Basic Documents* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997) pp. 42-43.
- 2) 1975年12月12日の国連総会決議3485の投票結果は、賛成72カ国、反対10カ国、棄権43カ国、欠席19カ国であった。この決議に反対した国は、棄権したシンガポールを除くASEAN四カ国とインドや日本などである。この時にオーストラリア政府は、東南アジア周辺地域では例外的に賛成票を投じた。1975年12月22日の国連安保理決議384は、総会決議に棄権した米英仏や反対票を投じた非常任理事国の日本も賛成し、全会一致で可決された。

時政府の下で開催された住民代表会議が全会一致でインドネシアへの併合を請願し、それをスハルト政権が受諾したという形式をとって、7月17日にインドネシア政府は東ティモールを27番目の州として併合したことを宣言した。

この時のインドネシア政府による軍事併合が、その後24年間に渡って続く人道問題と民族自決の問題を中心とする東ティモール問題の起源となった。インドネシアの統治下での東ティモールでは、1970年代の人口が約65万人とされるのに対し、飢餓や戦争によって、正確な数は不明なものの20万人ともいわれる住民が命を落としたとされる。その後、東ティモール問題が再び注目を集めるようになったのは、1991年11月に多数の独立派住民がインドネシア軍の発砲で虐殺されたサンタクルス事件が世界に報道されてからだった。そして、スハルト大統領が退陣した約半年後の1998年12月には、1978年以来併合を承認していたオーストラリアのハワード (John Howard) 政権は、後継のハビビ (Bacharuddin Jusuf Habibie) 大統領に、この問題を民族自決の観点から解決することを働きかけ始めた。インドネシア政府は、東ティモールでの軍事費の支出に悩まされてきたこともあり、1999年1月27日に特別自治の提案が拒否された場合には独立を認めることを発表した。1999年5月5日にインドネシア政府は、ポルトガル政府との国連事務総長を仲介とした交渉で、住民意思を問う投票の実施方法などで合意した。1999年8月30日に国連監視下で実施された投票では、東ティモールの有権者の78.5%が独立を支持した。しかし独立決定後には、インドネシア国軍が支援した併合派民兵が行った大量殺戮と破壊がおき、9月20日には東ティモールに国連安保理決議1264に基づき、オーストラリア軍を中核とする多国籍軍が上陸する事態となった。その後の国連による暫定統治を経て、2002年5月20日に東ティモール民主共和国は、グスマン (Xanana Gusmão) を初代大統領として独立を宣言した。こうして東ティモールの独立は、国際的によく承認されたのである。

このように長く続いた戦乱の歴史を考えると、1975年までの時期にインドネシアの軍事侵攻を招くことなく、東ティモールはポルトガルからの非植民地化を多数の住民意思に基づいて実現できなかったのか、という疑問が生じる。また、こうした視点から東ティモール問題を再考することは、この問題に関する歴史研究の発展のためだけでなく、紛争予防に関する知見を蓄積するために、そして国

際政治における小国の独立の問題を考えるために、必要ではなからうか。本稿はこうした関心から、1974年4月25日のポルトガル革命の開始を契機として、ティモールを含むポルトガル領植民地の非植民地化が始まってから、1975年12月7日からのインドネシア軍の軍事侵攻によって、その非植民地化が破綻するまでの過程を、隣国オーストラリアの外交政策と合わせて論じることにする。

そのため本稿は、次の二点の歴史過程とその関係を三期に分けて議論した。一点目は、ポルトガル領ティモールの非植民地化の展開とインドネシア軍が最終的に軍事侵攻するまでの経緯である。ポルトガル領の東ティモールではどのように非植民地化が進められ、どのような政治運動が展開し、そしてインドネシア軍による軍事侵攻に至ったのか。二点目は、オーストラリアの外交政策である。オーストラリア政府は当時から外交レベルでこの問題の関係国として考えられていた。そしてオーストラリアの国内社会もこの問題に強い関心を示していた。オーストラリア外交は、ポルトガル領ティモールの併合戦争を回避するための政策に着手できなかったのか。本稿は戦争回避の可能性を考えるために、インドネシア政府とオーストラリア政府内の政策対立にも注目する。そして以上の二点を、インドネシアの併合政策の段階によって、前史と併合政策が本格的に開始される前の時期 (1974年4月から10月)、併合政策が本格的に開始されてからの時期 (1974年10月から1975年8月)、そしてインドネシアの軍事介入が拡大していった時期 (1975年8月から12月) の三期に分けて議論を進める。

本稿と先行研究との関連を簡単に触れておきたい。1970年代のインドネシアのスハルト政権によるポルトガル領ティモールの軍事併合の経緯は、スハルト政権の影響を受け併合を正当化するために書かれた叙述を別にすれば、当時から東ティモールに関心を持ち調査や発言をしてきたジル・ジョリフ (Jill Jolliffe) やジェームズ・ダン (James Dunn) などのオーストラリア人を中心に執筆されている³⁾。この問題に関する研究は、その政治的問題が独立という形で解決し、また研究に利用可能な資料が増えていることを背景に、再活性化しつつある⁴⁾。本稿は公開されているオーストラリアの外務省文書や新聞また先行研究などを主な資料として、インドネシア軍が東ティモールに全面的な軍事侵攻を開始する経緯と、この戦争のオーストラリア外交による回避可能性を議論するものである⁵⁾。

II 併合戦争の起源と1974年9月のスハルト・ウィットラム首脳会談

1 ポルトガル領ティモールの非植民地化の始まりとインドネシア政府の関心
東ティモールは、インドネシア群島東部にあるティモール島の東半分、インドネシア領西ティモールに囲まれた飛び地のオイクシ (Oecussi)、ディリ沖のアタウロ (Atauro) 島、そしてもう一つの小島で構成される領土である。その面積は15,000km²程度である。宗主国ポルトガルの首都リスボンと東ティモールからは約16,000kmの距離にあるのに対して、オーストラリア北部の港湾都市ダーウィンは約430kmの距離にあり、人や物の移動拠点となっていた。20世紀初頭までにオランダの植民地支配下に入った周辺の島々は、太平洋戦争後の1945年8月17日の独立宣言と、独立戦争後の1949年12月のハーグ協定により、継続審議となった西イリアンを除いて、インドネシア共和国の領土となった。それに対して東ティモールは、16世紀の大航海時代に白檀などを求めて来航したポルトガルの影響下

に入ってから、キリスト教の影響を受けながら独自の歴史を辿った。そしてメラネシア系を中心にマレー系や中国系住民、さらにはポルトガル人との混血や少数のアラブ系などの多彩な人種構成の住民が住む土地になった。

ポルトガル政府は、20世紀初頭までに17世紀から西ティモールに進出していたオランダ政府との間でティモール島の国境線を画定する交渉を終えた。そして19世紀前半から輸出作物の栽培のためにコーヒー農園の経営を始め、1920年代後半に本国で共和制が崩壊し独裁的なサラザール (António de Oliveira Salazar) 体制に移行してからは、反体制派の流刑地としても利用した。太平洋戦争中に東ティモールは、ポルトガル政府の中立政策にも関わらず、進駐したオーストラリア軍など連合軍と日本軍の戦場となり、過酷な日本軍政下では数万人の住民が命を落とした。ポルトガルの植民地支配下でも1912年や1959年に大規模な住民反乱が起こり、多数の住民が殺されたり収監されたりした。対外関係では、ポルトガル領ティモールにはオーストラリアとインドネシアと台湾の領事館が設置されていた。また戦中から戦後にかけて安全保障上の関心からオーストラリア政府が、60年代前半にはスカルノ大統領の下で拡張的な対外政策を取ったインドネシア政府が、

- 3) オーストラリアのジャーナリストのジル・ジョリフは軍事侵攻直前まで現地に滞在して、FRETILINの独立運動を中心に叙述した。Jill Jolliffe, *East Timor: Nationalism and Colonialism* (St. Lucia: University of Queensland Press, 1978)。ジョリフが20年以上に渡り集めた資料は近年マイクロ化されており、本稿で利用した資料にも次に含まれるものがある。Jill Jolliffe, *The East Timor Question* (Lisse, The Netherlands: MMF Publications, 1997-2002)。1960年代にディリ領事を務めたジェームズ・ダンが当時東ティモールで事実調査や援助活動に携わり次の文献を著した。James Dunn, *Timor-A people betrayed, new ed.* (Sydney, N. S. W.: ABC Press, 1996)。ダンが前著を更に改定・改題した新著を近年発表しており、本稿ではこちらを参照した。James Dunn, *East Timor: a rough passage to independence* (Double Bay, N. S. W.: Australia: Longueville Books, 2003)。邦語では独立までを視野に入れた次が最新の研究であり、その第二章と第三章と本稿は関わる。松野明久「東ティモール独立史」早稲田大学出版部2002年。なお本稿は、東ティモール併合戦争の回避可能性をオーストラリア外交の視点から検討したものである。本稿では十分には論じていない、非植民地化を巡る現地の政治展開の考察なども含む、より多面的な東ティモール軍事併合問題の起源に関する研究は、今後の課題としたい。
- 4) 通常30年の期限に先駆けて公開された、オーストラリア外務省のポルトガル領ティモール併合問題に関する文書を集めた資料集として、次がある。Wendy Way ed., *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor 1974-1976* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade/Melbourne University Press, 2000)。(本稿ではAIIPTと略し、引用の際にはタイトルと作成された場所・日付を記す。)

- 5) 東ティモール併合問題とオーストラリア外交の関係を論じた文献を収録した論文集として次がある。本稿は、ウィットラム政権とフレーザー政権時代のオーストラリアの外交と世論を考察したビビアニによる5章と6章の論考と関連する。James Cotton ed., *East Timor and Australia* (Canberra: Australian Defence Studies Centre/Australian Institute of International Affairs, 1999)。初出は、Nancy Viviani, "Australians and the Timor Issue: II", *Australian Outlook* 32(1978), no.3, pp.241-61, Nancy Viviani, "Australians and the East Timor issue", *Australian Outlook* 30(1976), no. 2, pp. 197-226。オーストラリアの外交文書を利用した研究は、2003年のダンによる著作の他には、以下などがある。James Cotton, "'Part of Indonesian world': lessons in East Timor policy-making" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55 No. 1 pp. 119-131, 2001。また、David Goldworthy ed., *Facing North: A Century of Australian Engagement with Asia Volume 1: 1901 to the 1970s* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade/Melbourne University Press, 2001) pp. 352-370。コットンは、併合は不可避だったとする当時のインドネシアやオーストラリアの政策決定者が後に主張したように、北ベトナムによるサイゴン解放後の東南アジアにおける共産主義の伸張を防止するという冷戦の論理で、東ティモール問題を捉えてはいなかったことを指摘する。またゴールドウォーシーらは、オーストラリアの東ティモール政策を、スハルト政権の人権問題への対応と関連させて論じている。本稿のように戦争の回避可能性を考察する視点から、オーストラリアの外交政策を論じた研究は、管見では見当たらない。

この土地に関心を示した時期もあった。しかし1971年にオーストラリア領事館は財政上の理由で閉鎖された。

そのポルトガル領ティモールで政治変動が訪れる契機となったのは、本国のポルトガルで1974年4月25日に始まった革命だった⁶⁾。ポルトガル政治に戦前から君臨したサラザール首相は1968年に引退し、後継者にカエターノ (Marcello Caetano) が就任していた。しかし、ポルトガル政治の独裁的体制は変わらなかった。対外的にもポルトガルは、1960年12月の国連総会決議1514による「植民地独立付与宣言」の採択後も、アフリカで解放運動との戦争を続け国際社会から孤立していた。こうした状況で、植民地問題の政治的解決と政治の民主化を求めた軍人が組織したMFA (国軍運動: Movimento das Forças Armadas) が、植民地戦争を批判する著作で知名度を高めたスピノラ (António de Spínola) 將軍を担いで、首都リスボンでクーデタを執行したのである。これによってカエターノ政権は退陣し、左派的な軍人が指導的な役割を果たしたポルトガル革命が始まった。

ポルトガル革命の最重要課題は、その起源からも植民地問題の政治的解決と政治の民主化であり、また経済改革であった。そのため大企業や植民地の本国人社会の利益を代弁し、連邦制を提唱して植民地独立に否定的なスピノラ大統領と、共産党や社会党との結びつきを強め独立の承認による根本的な植民地問題の解決を目指したMFAの対立は顕在化することになった。この対立関係のなかでMFAの推薦により就任したゴンサルベス (Vasco dos Santos Gonçalves) 首相の内閣は、7月27日に植民地の独立を含む民族自決権を確認した74年憲法7号を施行し、連邦構想は後退した⁷⁾。ポルトガル政府は9月7日にモザンビークで60年代から解放闘争を続けたFRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) との間で独

- 6) ポルトガル革命や非植民地化の進展に関しては次の文献などを参考にした。金七紀男『ポルトガル史 (増補版)』彩流社 (2003年) 第14章。野々山真輝『リスボンの春—ポルトガル現代史』朝日新聞社 (1992年)。スピノラの対植民地政策に関しては、次の翻訳書。アントニオ・デ・スピノラ著金七紀男訳『ポルトガルとその将来』時事通信社 (1975年)。
- 7) Portuguese Council of State, Constitutional Law 7-74, 27 July 1974, in Krieger ed., *op.cit.*, p. 34.

立を認める協定に調印し、9月20日にはモザンビークの暫定政府が発足した。また9月10日には、前年9月に独立を宣言し既に多くの政府から承認を受けていたギニアビサウの独立を承認した。

ポルトガル政府は、ティモールではアフリカのような長年の解放戦争がなかったこともあって、その非植民地化政策には直ちに着手しなかった。それに政治から長年遠ざけられ、非識字率も高かったティモール住民が自決権を行使するには、十分な時間と政治教育が必要であるとも考えられた。そのためポルトガル政府は、本国と同じく秘密警察を解散してANP (人民国家行動: Acção Nacional Popular) だけに認めていた政治活動を自由化し、政治意識を高めることから改革に着手した。こうして5月下旬までにポルトガル領ティモールでは、検討対象となった非植民地化の方向性に基づき、20代から30代の若い教育を受けた人々によって、以下の主要な三政治団体が設立された⁸⁾。

まず5月12日に発足し、当初最大の支持者を集めた政治団体は、UDT (União Democrática Timorense) である⁹⁾。UDTは、スピノラ大統領の連邦構想に応じるように、ポルトガルとの紐帯を維持ながら、ティモールの漸進的独立を目標とした。そのためUDTは公用語問題でも、ティモールのポルトガル語圏への統合を掲げた。発足時の代表者は、ポルトガル人を父親に持つ農業技術者でティモールのANP議長も務めたマリオ・カラスカラオン (Mário Carrascalão) だったが、MFAに旧体制との親和性を指摘され代表を交代することになった。そして、税関職員などを務めたロペス・ダ・クルス (Francisco Lopes da Cruz) が代表となったが、影響力は限られていた。UDTは実質的に、マリオと弟ジョアン (João Carrascalão) のカラスカラオン兄弟や税関職員のオリベイラ (Domingos

- 8) 東ティモールにおける政治団体の発足に関しては多くの記述がある。Jolliffe, *op. cit.*, ch. 2, Dunn, *op. cit.*, ch. 4 など。またFRETILINのラモス・ホルタも独自の記述をしている。José Ramos-Horta, *Furu: The Unfinished Saga of East Timor* (Trenton, N.J.: The Red Sea Press, 1987) ch. 4。オーストラリア外務省の資料では、Savingram to posts, Canberra, 3 July 1974, *AIIPT*, pp. 63-68。
- 9) UDTの設立綱領は、ポルトガル政庁の文書などを集めた次にある。Mário Lemos Pires, *Relatório do Governo de Timor* (Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981) p. 28。また8月1日に発表されたUDTの暫定定款の英訳は、次にある。Jolliffe, *op. cit.*, pp. 337-338。

de Oliveira) らによって運営された。UDT を設立し支持した人々は、ポルトガルの統治下で利益を得ていた人々であり、保守的な公務員やコーヒー農園の所有者そしてポルトガル統治に協力した地方の首長などを中心とし、急激な政治変化を恐れたポルトガル人や中国系住民の一部も支持していた。

次に5月20日に発足し、UDT に続く支持者を集めた政治団体は、ASDT (Associação Social Democrática Timor) である¹⁰⁾。ASDT は社会民主主義を掲げると共に独立の権利と植民地主義の拒絶を主張した。ASDT は9月12日には名称をFRETILIN (Frente Revolucionária de Timor Leste Independente) へと変更し、より急進的な綱領を発表した。政策の急進化の背景には、名称の類似に表れたようにFRELIMO の影響があった。新綱領でFRETILIN は、自らを唯一の東ティモールの代表とし、ポルトガル政府に独立に向けた主権移譲交渉を直ちに開始することを求めた。FRETILIN は言語面ではポルトガル語を公用語とし、東ティモールの共通語テトゥン (Tetum) 語を研究や教育面で用いる方針を示した。その代表に就任したのは、宣教師になるための教育を受け教師や税関職員の経歴を持ち、雄弁家で知名度が高かった37歳のシャビエル・ド・アマラル (Xavier do Amaral) である。主要人物には、軍歴や公務員の経歴を持ちFRETILIN 副代表となったニコラウ・ロバト (Nicolau Lobato)、アラブ系の出自でアンゴラでの滞在経験もあるマリ・アルカティリ (Mari Alkatiri)、ポルトガル人を父親とし体制批判の言論によってモザンビークへの国外退去となった経験があるラモス・ホルタ (José Ramos-Horta) らがいる。これらの人物は、ポルトガル植民地下の低開発状況に不満を抱いた20代の若者たちが1970年に結成した秘密会合の参加者だった。FRETILIN は、リスボン留学から帰国した学生の参加も得て、都市部や農村部で積極的な活動を展開して支持を広げていった。

最後に5月27日に二政治団体の発足を受けて設立されたのが、APODETI (As-

10) ASDT の設立綱領は *Relatório do Governo de Timor*, p. 29. また FRETILIN の設立綱領の英訳は、Jolliffe, *op. cit.* pp. 327-336. FRETILIN の人物やその運動については次の研究がある。Helen Hill, *Stirrings of Nationalism in East Timor: Fretilin 1974-1978: The Origins, Ideologies and Strategies of a Nationalist Movement* (Oxford, N.S.W.: Oxford Press, 2002).

11) APODETI の設立綱領の英訳は、次にある。Jolliffe, *op. cit.*, pp. 325-327.

sociação Popular Democrática Timorenses) である¹¹⁾。APODETI は国際法に従いインドネシアへのティモールの自治権のある統合を目標とした。そのため公用語問題でも、ポルトガル語の保持にも触れつつ、インドネシア語の中等教育における義務化を掲げた。APODETI は、ラモス・ホルタの表現では、ならず者の集まりだった。その創設者は公務員を詐欺の容疑で離職していた37歳のジョゼ・オズリオ・ソアレス (José Osório Soares) である。そして、代表となったのは、太平洋戦争中の対日協力者として住民殺害も行い戦後服役した唯一のティモール人で、当時は牧場経営者だった60歳のアルナルド・ドス・レイス・アラウジョ (Araldo dos Reis Araújo) である。APODETI は、インドネシアへの併合は避けられないという諦観からほとんど活動しなかった。また、綱領に掲げたインドネシア共和国内の自治が、国家の一体性を定める憲法に抵触することを理由に、スハルト政権に拒否されたこともあり、ティモール人の支持をほとんど集めなかった。それにも関わらずAPODETI は、併合を目論んだスハルト政権が支援し続けたため、主要政治団体の一つとみなされ続けた。そしてインドネシアの併合政策に協力して有力者となったのが、国境地域のアッサベ (Atsabe) の首長ギリエルメ・マリア・ゴンサルベス (Guilherme Maria Gonçalves) だった。

主要三政治団体にはこのような特徴があったが、UDT と FRETILIN の立場は一定期間のポルトガル統治後の独立を主張した点で類似していた。また三政治団体の間でも、それぞれがポルトガル語の継承を掲げており、しばしば指導者間で縁戚関係もあったため、共通点や結びつきもあった。ティモールでは他にもいくつか小さな政治団体が発足したが、支持者はほとんどいなかった¹²⁾。またティモールの経済の担い手である一万人以上の中国系住民の多くは政治に参加しなかった。この時期には対外面でも非植民地化の開始に伴い、新しい動きがみられ

12) 後にインドネシアの併合政策に賛同した政治団体として、ジョゼ・マルティンス (José Martins) を代表とする何人かの首長が設立したKOTA (Kilbur Oan Timur Aswain) や、労働党 (Partido Trabalhista) という政治団体が知られる。しかしいずれも支持者はほとんどいなかった。またエンリケ・ペレイラ (Henrique Pereira) は、ADITLA (Associação Democrática para Integração de Timor Leste na Australia) というオーストラリアへの東ティモール併合を目標に掲げた政治団体を設立したが、1975年3月にオーストラリア政府が公式にその可能性を否定したため消滅した。

た。ポルトガルからはMFAの代表が、オーストラリアからは外務省の調査団などが訪れた。ティモールからもこの時期に、ASDTのラモス・ホルタが、周辺国のインドネシアとオーストラリアを訪問し、独立支持を求める外交活動を行った¹³⁾。さらに、APODETIのアルナルド・ドス・レイス・アラウジョがインドネシアの招待でジャカルタに長期滞在した。

このようなポルトガル領ティモールの政治的変化をみて、国境を接するインドネシアのスハルト政権は、早くからその対応を検討し始めた。そして5月下旬には、BAKIN（国家情報調整本部）のサタリ（Satari）は、オーストラリアの大使館側に対して、ポルトガル領ティモールに関する研究に着手したことを伝えて、インドネシアにとって独立した東ティモールは潜在的な不安定の源泉になるとして、安全保障上の理由から併合への関心を示した。しかしそれと同時に、併合政策が拡張主義とみなされ、インドネシアの国際的評判が低落することへの懸念もみせた¹⁴⁾。BAKINはこの時には東ティモール住民の政治意識を低くみていたが、その後の調査により6月下旬には「いま住民投票が行なわれれば、結果は独立を支持するだろう」とその政治意識を理解し始めた。またこの時期から併合後の法的地位も検討され、APODETIが求めたインドネシア共和国内での自治には否定的な見解が示されるようになった¹⁵⁾。

こうした調査やポルトガルの非植民地化政策の展開を受けて、CSIS（戦略国際研究所）の華僑系研究員ハリー・チャン（Harry Tjan）は、7月上旬にスハルト大統領にポルトガル領ティモールの併合に向けた政策を提言した。そして西イリアン併合の実績を持つOPSUS（特別工作班）は、西ティモールのクバン（Kupang）の国营ラジオ局からテトゥン語による放送を開始するなどして、東ティモールでAPODETI支持者を増やすことを意図した秘密工作を始めた¹⁶⁾。このようにスハルト政権は、「共産主義者」の反政府活動や分離主義運動からの安全保障と、西欧植民地主義に分断された一体であるべき領土の回復という関心、

- 13) 本稿では「周辺国」として、インドネシアとオーストラリアの両国を指すことにする。
 14) Cablegram to Canberra, Jakarta, 22 May 1974, *AIIPT*, p. 56. BAKINはBadan Koordinasi Intelijen Negaraの略称であり、共産主義活動などの監視活動を行っていた。
 15) Memorandum to Canberra, Jakarta, 28 June 1974, *AIIPT*, p. 60.

そして1960年代の西イリアン併合¹⁷⁾の経験などから、ポルトガル領ティモールの併合を構想するようになったのである。

しかしこの時期には、スハルト政権内の意思統一が図られていなかったことには注意が必要である。東ティモール政策を巡る不統一は、マリク（Adam Malik）外相がASDTのラモス・ホルタがジャカルタを訪問した際に、6月17日付で渡した書簡にも表れた。その書簡は、インドネシア政府が、ティモールには独立の権利があることや、インドネシアには領土拡張の意図がないこと、そして独立後の統治者に関わらずティモールとの善隣関係を努めることを保障する内容だった¹⁸⁾。政権内の政策対立はその後も続くが、それは先のサタリの発言にもみられるように、正当性のない併合政策が周辺諸国や国際社会からの批判を惹起し、インドネシアの国際的信頼が失墜することを危惧する意見があったためである。過去の西イリアン問題に際してインドネシア政府は、自国をオランダ領の継承国家として位置づけ、ポルトガル領ティモールへの領土的主張を公式に否定していた¹⁹⁾。またスハルト政権は、スカルノ時代から外交政策を大きく転換し、西側諸国との協調と反共主義に基づく外交政策と、1967年のASEAN結成や1972年2月の初のインドネシア大統領としてのオーストラリア訪問に見られるように、近隣諸国との善隣政策をとっていた。そのため過去に西イリアン問題でも対立したこ

- 16) Letter from Furlonger to Feakes, Jakarta, 3 July 1974, *AIIPT*, pp. 62-63. や Report by Fisher, Jakarta, July 1974, *AIIPT*, pp. 74-76. などの各資料を参考にした。CSISはCenter for Strategic and International Studiesの略称で、OPSUSのシンクタンクの役割を担った。OPSUSはOperasi Khususの略称であり、アリ・ムルトポ（Ali Murtopo）が率いた秘密工作を専門とする組織である。OPSUSとCSISの関係については、次の記述も参照した。白石隆「スカルノとスハルト」岩波書店（1997年）150-151頁。
 17) インドネシア政府とオランダ政府は、西イリアンの領有権問題を巡って、1949年にハーグ協定を締結した時から対立していた。そして1962年1月に軍事紛争にまで至ったことを機に、同年8月にアメリカ政府の調停で国連の場で両国間の協定が締結され、1963年5月からインドネシア政府が施政権を行使し1969年末までに国連監視下で住民の「自由選択」により帰属を決定することとなった。そして「住民代表」の「自由選択」の結果、1969年8月に西イリアンのインドネシアへの帰属が全会一致で正式決定された。しかし実際にはこの背景には、脅迫や買収などOPSUSによる工作があったことが知られている。
 18) José Ramos-Horta, *op. cit.*, ch. 5.
 19) General Assembly Official Records, 12th Session, First Committee, 912th meeting, 26 November 1957, in Krieger ed. *op. cit.*, p. 27.

とがあり、欧米諸国の判断にも影響を与えうるオーストラリア政府の対応には、併合政策を構想する際に最大の関心が払われたのである。

スハルト政権側がジャカルタのオーストラリア大使館に併合政策に関する情報提供を行ったり、スハルト大統領が翌月の首脳会談を前に、チャンを派遣してオーストラリア政府の対応を調べさせたりしたことには、このような背景があった²⁰⁾。スハルト大統領はチャンが提案した併合政策に同意する条件として、それが国家の統一を求める憲法や国家構造を損なうことがないこと、また住民意思に反して強制的に併合したと受け取られることで地域の調和を乱すことがないことの二点を求めた。これにチャンは併合政策の公的説明の問題に関して、オーストラリア政府の役割の重要性を大統領に説明していた。チャンはキャンベラで8月下旬に、オーストラリア外務省のフィークス (Graham Feakes) 東南アジア局長らと会談し、スハルト大統領が併合政策を条件付きで支持していることを伝え、ポルトガル領ティモールの併合により中ソが地域に及ぼす影響を予防でき、両国と地域の安全保障上の利益になるなどの持論を展開した。しかしチャン自身は「ポルトガル領ティモール政策は最終決定されておらず、インドネシア政府内には意見の不一致がある」と語ったように、この時期の併合政策は、オーストラリアの外交政策や国際的批判を把握できない状況で、政権内の一部の計画という側面が強かったのである。

2 ウィットラム政権の東南アジア政策とスハルト大統領との非公式首脳会談

オーストラリア外務省は、ポルトガル領ティモールの非植民地化を巡り様々な動きが始まり、インドネシアとの非公式首脳会談の予定も9月に迫ったことで、その政策の検討を進めた。この点を考察するまえに、1972年12月に23年ぶりに発足した労働党のウィットラム (Gough Whitlam) 政権の外交政策の特徴を、東南アジア方面の政策を中心に概観しておきたい。はじめにウィットラム政権の発足以前の歴史からみると、1960年代中葉までオーストラリアの東南アジア政策は、英米との軍事戦略上の提携によるマレーシアやヴェトナムへの軍事的関与を中心

としていた。ところが1960年代後半から1970年代初めにかけて、イギリス政府が旧植民地マレーシアとシンガポールからの駐留軍の撤退とEECへの加盟申請を進め、アメリカ政府がヴェトナムへの軍事関与を削減しグアム・ドクトリンで同盟国に自助防衛を促したことで、英米に依存し「保護者への忠誠」と呼ばれた安全保障政策の変更を迫られることになった²¹⁾。1971年以降の米中関係正常化の動きも、アメリカ政府に同調して非承認政策を採ってきたオーストラリア外交に衝撃となった。そのなかで東南アジアでは、1971年にASEANが中立地帯構想を発表するなど、地域主義も発展し始めていた²²⁾。こうした東南アジア方面の国際政治の変容過程において、オーストラリア外交は、国土に近接し安全保障政策に密接な関わりを持つ、東南アジア地域の国々との関係強化を始めることになった。

発足後のウィットラム政権は、アメリカの対外政策からの自立と冷戦的な対外政策からの脱却を目指して、中国や北ヴェトナムなど共産主義諸国を承認し、南ヴェトナムからの軍事的撤退を進めた²³⁾。それと同時に、スハルト政権発足後に発展し始めた対インドネシア関係を軸とする、東南アジア諸国への接近を進めようとした。ウィットラム政権はASEAN中立地帯構想への支持を表明し、将来的なアジア太平洋地域の制度形成も外交目標に掲げた。こうしたウィットラム政権のアジア接近の姿勢は、白豪主義を否定してアジア移民受け入れを表明し、またアボリジニの地位向上に取り組んだように、オーストラリア自身のアイデンティティの転換にも及ぶ本格的な政策だった。

オーストラリア政府がインドネシアとの友好関係を重視したことには、どのよ

- 21) 1960年代後半の英米の対外政策の変更が、オーストラリアの対外政策に与えた影響に関しては、次の論文がある。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」日本国際政治学会編『国際政治』第134号「冷戦史の再検討」2003年11月。
- 22) 1960年代から70年代にかけてのASEANについては、次などを参考にした。山影進『ASEAN—シンボルからシステムへ』東京大学出版会 (1991年)。
- 23) 1973年1月27日と5月24日に行われた演説が、ウィットラム首相の外交方針を知るうえで重要である。Australian Foreign Affairs Record (Department of Foreign Affairs, Canberra) (以下ではAFARと略す) AFAR, vol. 44 (1973), pp. 30-34, pp. 335-344. 首相による次の著作も参考になる。Gough Whitlam, *the Whitlam government 1972-1975* (Ringwood, Vic., Australia; Penguin Books Australia, 1985) ch. 2; Gough Whitlam, *Australia's Foreign Policy: New Directions, New Definitions* (Canberra: the Australian Institute of International Affairs, 1973).

20) Minute from Arriens to Furlonger, Jakarta, 14 August 1974, *AIIPT*, pp. 79-80. また、Record of meeting with Tjan, Canberra, 21 August 1974, *AIIPT*, pp. 85-87.

うな理由があったのか。インドネシアは1975年9月にバプア・ニューギニアが独立するまでは海底だけでなく陸地でも国境を接する唯一の国家であり、またオーストラリアの約十倍の約1億3000万人の人口を擁する国家だった。そのため潜在的な市場としても意識され始めた反面、人口密度が疎らなオーストラリア北部に人々が流入してくるといった漠然とした不安や、社会的・文化的な相違から生じる警戒心を一部に生み出していた。また安全保障面では、オーストラリアへの軍事的脅威はインドネシア群島を通して至ると考えられ、インドネシアとの間で通常紛争が生じた際には、アメリカがオーストラリアを防衛支援するか疑問視された。さらにオーストラリア外交の東南アジア政策の成否は、インドネシアとの関係によると考えられた。こうしたことからオーストラリアの外交政策決定者は、インドネシアとの友好関係を積極的に構築する必要があると考えたのである²⁴⁾。そのためオーストラリア政府は、インドネシアをバプア・ニューギニアに次ぐ二番目の援助国とするようになり、軍事援助も開始した。それに加えて、ウィットラム首相は、国際政治のなかで「中級国家」であるオーストラリアとインドネシアが協力し大国間のバランスを維持することが、両国の共通利益になるとも考えていた²⁵⁾。

このような対インドネシア関係の重要性の認識を背景に、ウィットラム首相は就任から約二ヵ月後の1973年2月に、それまでの政権には見られなかった順番と早さでインドネシア訪問し、1940年代の労働党政権時代にみられた友好関係の回復に熱意を示した²⁶⁾。さらに1974年1月から2月にかけては、他の全ASEAN加盟国を含む東南アジア諸国の歴訪を行った。ウィットラム首相は、このようにス

ハルト大統領をはじめとする東南アジア諸国首脳との信頼醸成に取り組み、ヨーロッパ起源の国家でありながら東南アジア諸国の「真に信頼される友人」になることを目標とした政策を遂行したのである²⁷⁾。こうした首相の東南アジアへの接近という外交方針を意識するなか、オーストラリアの外交政策決定者は、ポルトガル領ティモール政策に際して、以下の三通りに分類可能な政策を検討することになった。

まず、外務省内で有力だったのは、この時期のフィークス東南アジア局長のように、他のポルトガル領アフリカ植民地への政策と同様に、国際的に承認される民族自決と住民意思に基づく解決を尊重する立場だった²⁸⁾。この政策方針は首脳会談の数日前にウィットラム首相に渡されたブリーフィングの文書にもあり、ポルトガル領ティモールで提示された独立を含む三つの選択肢のどれでも承認することを主張した²⁹⁾。この立場では、インドネシアとの友好関係を重視し、その安全保障上の関心も理解していた。しかし一方でポルトガル領ティモールが強制的に併合されることになれば、住民の抵抗を招くことが予想され、それがインドネシア政府にも打撃を与えることを危惧した。そしてそれをオーストラリア政府が看過すれば、政府に対する国内外の信頼が失墜することになるため、結局インドネシアとの友好関係も維持困難になると懸念したのである。そのため独立の可能性を視野に入れ、オーストラリア政府によるティモールへの援助実施も含めて、時間をかけて慎重に対応することが、ティモール人と共にポルトガルと周辺国の利益に合致すると主張した。

次にこうした主張に対して、外務省本省の一部やジャカルタの大使館には、オーストラリア政府がインドネシアの併合政策に理解を示すことが、外交上の利益になるという見方も存在した。外務省内の一部には、ポルトガル政府との間で

24) Alan Renouf, *the Frightened Country* (Melbourne: Macmillan, 1979) p. 399.

25) 大国とは具体的には、中国・ソ連・日本・アメリカを指していた。この見解は1973年2月にインドネシアを訪問した際に行った外交政策に関する首相の演説の一節にみられる。AFAR, vol. 44 (1973), pp. 99-100. チャンらはポルトガル領ティモール併合の利点をオーストラリア側に説明する際に、中国やソ連などの大国の影響力を排除するという共通利益を主張したが、それはこうしたウィットラム首相の国際政治観を踏まえた主張であったとも考えられる。

26) AFAR, vol. 44 (1973), pp. 90-100, pp. 152-158. ウィットラム首相はこの時に、国連安全保障理事会のインドネシア問題調停委員会で、1947年から48年にオーストラリア代表としてオランダに対するインドネシアの立場を擁護したキルビー (Richard Kirby) を同行して、当時の両国間の友好関係を想起させようとも試みた。

27) この外遊に関するウィットラム首相のスピーチは次にまとめられている。外遊後の1974年3月7日に首相が連邦議会でを行った演説は、その目的を明らかにしている。Australia and South-East Asia (Canberra: Department of Foreign Affairs, 1974).

28) Letter from Feakes to Mcredie, Canberra, 6 June 1974, AIIPT, pp. 59-60; Letter from Feakes to Furlonger, Canberra, 26 July 1974, AIIPT, pp. 70-72.

29) Brief for Whitlam, Canberra, 2 September 1974, AIIPT, pp. 90-93.

交渉が難航し、有望な海底油田も確認されていたティモール沖の海底国境線の確定作業を、他の海域でよりオーストラリアが望む形で決着させていたインドネシア政府との間で交渉したいという期待があった³⁰⁾。それに加えて、スハルト政権との接触も多かったファーロンガー (Robert Furlonger) 駐インドネシア大使は、ポルトガル領ティモール問題は、関係が発展しつつあったオーストラリア政府とインドネシア政府との間で、東南アジア認識が共有されるかどうかのテストになると主張し、インドネシアとの政策協調の重要性を強調した³¹⁾。そしてウィットラム首相に非公式首脳会談に際して、スハルト政権側が伝えてきた併合を目標とする立場を共有することを求めたのである。

三通り目の立場として、国防省防衛計画課のプリチェット (William Pritchett) は、外務省の求めに応じて作成した文書で、ポルトガル領ティモールを独立に導くことを主張した³²⁾。その理由として、ポルトガル領ティモールは、インドネシア群島東部を通過するオーストラリアの海上輸送路、オーストラリア大陸の北西部、そして隣接する沖合資源地域の安全保障に重要な地域にあるため、民族自決に基づき独立した後にインドネシアや他国を排除して現地にオーストラリア軍を展開できるようにすることが安全保障上の利益になると主張した。そしてこうした安全保障上の関心をインドネシア政府に伝えることを求めた。しかし外務省は、この国防省案に対し、インドネシアの安全保障上の関心やインドネシアとの協調関係を維持することがオーストラリアの安全保障にとって持つ意味を考慮していないなどと指摘して、直ちに反論することになった³³⁾。

1974年9月6日にジャワ島中部の街で、スハルト大統領とウィットラム首相の間で開かれた非公式首脳会談の最重要議題は、ポルトガル領ティモールの非植民地化問題に関する意見交換を行い、同問題が発展しつつあった両国の友好関係の阻害要因とならないようにすることだった³⁴⁾。午前10時に会談が始まると、最初

にウィットラム首相が前月のチャンの訪豪に触れたあと、自身の見解は個人的なものとして断りながらも政府の方針となる可能性が高いと語り、次の二点の見解を示した。一点目は結果に関する見解であり、ポルトガル領ティモールはインドネシアの一部となるべきとした。首相はその説明として、オーストラリア政府はポルトガル領ティモールに影響を及ぼす意思がないこと、そして東ティモールは経済的に独立できる見込みがないこと、さらに域外の国々からの援助は両国や地域の国々から歓迎されないことを挙げた。首相は併合に向けてポルトガル政府に働きかける用意があることも伝えた。二点目は併合の過程についての見解であり、それは適切に表現された住民の願望に一致して行なわれるべきだとした。首相はこの点については、民族自決を支持してきた労働党政権の政策の一貫性を保つ必要と、併合が強制的に行われたように見える場合にオーストラリアの国内世論に与える影響を説明した。

次にスハルト大統領がインドネシアの政策を説明する番になった。スハルト大統領はチャンを通して伝えていたこととほぼ同内容のことを語り、ポルトガル領ティモールには独立と他国への併合との二つの選択肢があるが、独立国となれば経済的支援を他国に求めることになり、共産主義国家の中国やソ連が介入する機会を得て地域の不安定要因になる可能性があるとして、その独立の弊害を説いた。そのうえで大統領は、併合を地域とインドネシアとオーストラリアの最善の利益として望んでいることを伝えた。大統領は併合が自由に表明された住民意思に基づき行なわれるべきとの意見にも理解を示した。

こうしてこの首脳会談では、ポルトガル領ティモールの非植民地化問題に関する共通理解が形成されることになった。すなわちいくらかのニュアンスの相違を残しながらも、オーストラリア政府は東ティモールに影響力を及ぼさないこと、経済的に独立できない東ティモールに対しては域外の大国が影響力を及ぼす恐れがあること、そのためインドネシアに併合されるべきこと、併合は住民の適切に表現された願望に基づき行なわれるべきことで両首脳は共通理解を得た。スハルト政権にとっては、併合という政策目標を最も批判を警戒していたオーストラリ

30) Policy planning paper, Canberra, 3 May 1974, *AIIPT*, pp. 50-52.

31) Letter from Furlonger to Feakes, Jakarta, 30 July 1974, *AIIPT*, pp. 72-74; Cablegram from Furlonger to Whitlam, Jakarta, 2 September 1974, *AIIPT*, pp. 93-95.

32) Memorandum to Rogers, Canberra, 15 August 1974, *AIIPT*, pp. 80-84.

33) Memorandum to Department of Defence, Canberra, 26 August 1974, *AIIPT*, pp. 88-89.

34) Record of Meeting between Whitlam and Soeharto, State Guest House, Yogyakarta 6 September 1974, *AIIPT*, pp. 95-97.

アの首相に伝え併合への同意を引き出したことが会談の成果となった。他方ウィットラム首相にとっては、外交政策の目標としていたインドネシアとの関係発展が期待された³⁵⁾。この首脳会談ではポルトガル領ティモールの住民意思を尊重することも確認されている。しかし当初から可能性が高かった住民が独立を支持する場合については議論されることはなかった。またそもそも住民の頭越しにその非植民地化の帰結に関する了解を作ること自体が、住民意思を軽視するものだったといわなければならない。

それから一週間後の9月13日に、スハルト政権はポルトガル政府側のカンピノス (Jorge Campinos) 外務次官との最初の接触を試みた。その際にスハルト政権側はポルトガル政府が併合政策に好意的であると理解し、それに基づきチャンは併合政策の検討を進めた³⁶⁾。そして9月末に併合政策のグランド・デザインを提出して、それをスハルト大統領は基本政策として了承した³⁷⁾。さらに10月中旬には、スハルト大統領の側近アリ・ムルトポ (Ali Murtopo) が密かにリスボンを訪問し、大統領に就任したばかりのコスタ・ゴメス (Francisco da Costa Gomes) らに、ティモール住民がインドネシアへの併合を望んだ場合の対応などを打診した³⁸⁾。この時にアリはオーストラリアの駐ポルトガル大使クーバー (Frank Cooper) に次のような発言をしている。「ウィットラム氏がジャカルタを訪問するまでは、我々はティモール政策を決定していなかった。しかし首相がインドネシアへの併合という考え方を支持した事は、我々自身の考え方を結晶化することを助け、現在では固くこの道筋を信じている³⁹⁾。」首脳会談でオーストラリア首相が駐インドネシア大使からの提案を重視し、ポルトガル領ティモールの

適切な民族自決と平和よりも大国インドネシアとの関係発展を重視する立場を取ったことは、インドネシアのスハルト政権による意思統一を促し本格的な併合政策が始まる契機となったのである。

III 併合戦争の蓋然性とオーストラリアの外交政策

1 ポルトガル領ティモールの内戦とインドネシア政府の併合政策

1974年9月末にポルトガルでは、MFAと対立したスピノラが大統領を辞任し、コスタ・ゴメス将軍が新大統領に就任した。そして共産党と関係が深かったゴンサルベス内閣の下で、企業の国有化や農地改革など急進的な国内改革と、積極的な非植民地化政策が進められた。その急進的な改革に対しては国内の反発も強まり、1975年3月にはスピノラ前大統領らによるクーデタ未遂事件が起こった。さらに4月に実施された政権議会選挙で第一党となった社会党と共産党の対立が激化し、7月から8月にかけては共産党への反発が各地で暴動になるなど、政情不安定が続いた。そして社会党が閣僚を内閣から引き上げ、首相辞任を要求するなかで、遂に8月29日にゴンサルベスも首相を辞職したのである。ポルトガル政府は、この時期の非植民地化政策では、資源が豊富で最重視された植民地アンゴラに関して、1975年1月15日に三派の解放勢力側とアルヴォル (Alvor) 協定を調印し、1975年11月11日までの独立と暫定政府の樹立を決定した⁴⁰⁾。しかしアンゴラの政情は三派間の抗争に、外国の軍事援助やポルトガルの急速な撤退政策が加わって不安定化し、8月には本格的な内戦に突入した。他にポルトガル政府は、6月25日にはモザンビーク独立を、7月には東ティモールよりも人口と領土とも

35) ウィットラム首相は後に、この非公式会談の成果を高く評価した。AFAR, vol. 45 (1974), pp. 590-592.

36) Cablegram to Canberra, Jakarta, 19 September 1974, AIIPT, pp. 106-107.

37) Minute from Arriens to Furlonger and Dan, Jakarta, 30 September 1974, AIIPT, p. 115. チャンはこの時には、インドネシアが経済協力を通してポルトガル領ティモールに合法的アクセスを確保し、1976年までに国連の査察を経て、最後にインドネシアの影響下での住民投票を実施するという、西イリアン併合をモデルとしたと考えられる併合計画をスハルト大統領に提出していた。

38) ムルトポのリスボン訪問に関するインドネシア側の説明は次にみられる。Cablegram to Canberra, Jakarta, 21 October 1974, AIIPT, pp. 124-125.

39) Cablegram to Canberra, Lisbon, 14 October 1974, AIIPT, p. 119, para. 5.

40) アンゴラでは設立順に、MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), FNLA (Frente Nacional para a Libertação de Angola), UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) の三派の解放運動が存在した。MPLA はソ連やキューバなどから、FNLA はザイールやアメリカや中国などから、UNITA は南アフリカなどから、それぞれ軍事的支援を受けていた。1975年後半に軍事的優勢に立ったMPLA に対し、FNLA と UNITA は反MPLA 連合を結成した。当時「東南アジアのアンゴラ」とも表現されたように、隣国の介入や政治団体間の内戦を招いた東ティモールは、しばしばアンゴラとの類推で捉えられ、またその政治情勢から間接的な影響も受けた。アンゴラ内戦に関しては次の著作などを参考にした。青木一能『アンゴラ内戦と国際政治の力学』芦書房 (2001年)。

に小さな大西洋の島嶼国家カボ・ヴェルデとサントメ・プリンシペの独立を承認した。

そのポルトガル政府は、ティモール非植民地化に関しては、1974年10月にカンピノス外務次官や東ティモールとその周辺国を歴訪したサントス (António de Almeida Santos) 領土調整相がオーストラリア政府に説明したように、時間をかけて三通りの民族自決の選択肢から住民に自由選択をする機会を与えることを政策目標としていた。彼らは数百年に及ぶポルトガルの影響下で育まれたティモールの文化的社会的特徴や、インドネシアとの相違点を理解していた。そのためインドネシア政府の併合政策を察知すると、それに不信をみせるようになった⁴¹⁾。ポルトガル政府はこの時期に旧政権下の総督に代わる人選を進めて、ギニアビサウに勤めていたピレス (Mario Lemos Pires) 中佐を、新ティモール総督に選任した。11月中旬にピレス総督はティモールでの勤務経験があるモタ (Francisco Mota) 少佐らの部下と共に赴任した。そしてポルトガル領ティモールの非植民地化に向けて、士気が低下していたポルトガル軍人の引き揚げと共に、行政や教育のティモール化に向けた改革を進め、また地方の首長選挙を実施して、民主主義と政治教育の普及に努めた⁴²⁾。

非植民地化が進むなかで、急進独立派の FRETILIN は積極的な活動を展開した。そしてインドネシアへの脅威認識を背景に、9月下旬にはスハルト・ウィットラム会談の報道に抗議する4千人規模のデモを実行した。FRETILIN はまた、ポルトガル人がティモール人に対して軽蔑的に用いたマウベレ (Maubere) という呼称を逆に民族意識を覚醒するために用い、テトゥン語による識字率向上運動やティモール最高峰のラメラウ (Ramelau) 山をたたえて独立意識を鼓舞する歌を広めることなどによって、農村部でも独立に向けて民族意識を高める活動を展開した。こうした活動によって FRETILIN は支持者を増やし UDT に匹敵するかそれを凌ぐ存在となっていく。FRETILIN は対外活動においても、自身をティ

41) Cablegram to Canberra, Lisbon, 7 October 1974, *AIIPT*, pp. 117-118; Record of conversation between Santos and Willesee, Canberra, 16 October 1974, *AIIPT*, pp. 121-122.

42) José Ramos-Horta, *op. cit.*, ch. 6. ホルタが論じるように、ポルトガル軍の撤退政策はインドネシア軍の介入をもたらす誘因になったと考えられる。

モールの代表として完全独立を主張する書簡を国連に送り、12月にオーストラリアに招かれたホルタが、オーストラリア外相と会談したり東ティモール独立と FRETILIN を支援する団体などとの交流を深めたりして、独立支持を訴えた⁴³⁾。

1975年に入りインドネシア政府の併合の意図が明らかになるなかで、ポルトガル政府とティモールの政治団体間の交渉が進展した。その第一歩はサントス領土調整相も呼びかけ、1月下旬にアマラルとロベス・ダ・クルスが発表した FRETILIN と UDT の独立派連合の結成だった。独立派連合はその声明で APODETI とインドネシアへの併合を拒否し、ポルトガル政府と国連に非植民地化過程を監督する正当性を認め、両政治団体との対話によって暫定政府を樹立する構想などを発表した⁴⁴⁾。他方この時期 APODETI は、スハルト政権側からの支援を得る一方で、ポルトガル政府との協議は拒否しており、サントスは住民支持がないために消滅するとみていた⁴⁵⁾。独立派連合は、2月下旬までにポルトガル政府に対して、8年間の移行期間に徐々にポルトガル政府から独立派連合に権限を委譲し、最終的に主権国家を樹立する計画を提出した⁴⁶⁾。対外政策に関しては、インドネシアの懸念を払拭するため、非同盟政策やインドネシアとの不可侵協力条約の締結方針も明らかにした。この時期の4月には、独立派連合のロベス・ダ・クルス UDT 代表らが周辺国を訪問し、オーストラリアでは、インドネシアとの「バランス」のため、領事館再開などを要請する外交活動も行った⁴⁷⁾。

ポルトガル政府側は独立連合との交渉と平行して、ポルトガル領ティモールの非植民地化に際して協力が不可欠と考えていたインドネシアとオーストラリアとの三カ国協議を計画した。しかし領事館再開にも一貫して否定的な立場を取り続け、この問題への関与に消極的だったオーストラリア政府は三カ国協議への参加

43) Submission to Willesee, Canberra, 25 November 1974, *AIIPT*, pp. 134-135; Memorandum to Jakarta, Canberra, 13 December 1975, *AIIPT*, pp. 154-156.

44) *Relatório do Governo de Timor*, pp. 77-78.

45) Cablegram to Canberra, Lisbon, 4 February 1975, *AIIPT*, p. 166-167.

46) Mário Lemos Pires, *Descolonização de Timor: Missão Impossível?* (Lisboa: Circulo de Leitores: Publicacoes Dom Quixote, 1991) p. 129. 同内容は次にもある。Cablegram to Canberra, Lisbon, 24 February 1975, *AIIPT*, p. 199. ポルトガル政府は8年間の移行期間は長すぎると考えていた。

47) Record of conversation between Feakes and da Cruz, Canberra, 24 April 1975, *AIIPT*, pp. 257-259.

を断り⁴⁸⁾、結局インドネシア政府との二国間協議を開くことになった。3月9日にロンドンでは、MFAのアルベス(Vitor Alves)無任所大臣を代表として、サントスやカンピノスらの関係閣僚で構成された政府代表団と、インドネシア側代表のアリ・ムルトボらとの秘密会談が行われた⁴⁹⁾。そこでポルトガル政府は、UDTとFRETILIN連合が提案した独立に向けた非植民地化計画などを説明した。そしてアリ・ムルトボには、クバンのラジオ局からの脅迫的なプロパガンダを自制するよう求め、その代わりにAPODETIの存在を認めてインドネシア側が控えめに支援することに同意した。このロンドン会談後に、ポルトガル政府は一時的にインドネシア政府の併合政策を穏健化することに成功したが、併合を目標としていたインドネシア政府との基本的な立場の相違は埋まらなかった。

ポルトガル政府は、5月7日からピレス総督を通して東ティモールの政治団体との予備協議を開き、マカオでの非植民地化案の最終決定の準備を始めた。その間にスハルト政権はUDT指導者に接近して独立派連合の離間を試み、二つの独立派政治団体は対立を深めるようになった。そして5月下旬にUDTは、FRETILINとの独立派連合の解消を発表した。東ティモールの政情が不安定になり始める中で、FRETILIN中央委員会は、ポルトガル政府が住民支持のないAPODETIの出席を認めたことに抗議し、ホルタらの穏健派の反対にも関わらず、マカオ会議への参加ボイコットを決定した⁵⁰⁾。このことは、6月に入り再び強まったインドネシアによるFRETILINを過激な共産主義者とするプロパガンダを助長することになった⁵¹⁾。

48) Cablegram to Lisbon, Canberra, 11 February 1975, *AIIPT*, pp. 174-176.

49) ロンドン会談に関しては Pires, *op. cit.*, pp. 124-128. またポルトガル政府側のオーストラリア側への説明としては、Cablegram to Canberra, Lisbon, 3 April 1975, *AIIPT*, p. 243. スハルト政権によるオーストラリアへの説明は首脳会談も含め、次にみられる。Cablegram to Canberra, Jakarta, 23 March 1975, *AIIPT*, p. 230; Record of Conversation between Whitlam and Soeharto, Townsville, 4 April 1975, *AIIPT*, pp. 244-248, esp. p. 247; Record of Conversation between Murtopo, Moerdani, Feakes and Curtin, Townsville, 4 April 1975, *AIIPT*, pp. 248-250, esp. p. 249.

50) FRETILINがマカオ会議に不参加を決定した理由は、ホルタが次で説明している。Bruce Juddery, "Boycott of Timor talks defended" *The Canberra Times*, 28 June 1975. この時期にアマラル代表は、モザンビークの独立式典に出席していた。

51) José Ramos-Horta, *op. cit.*, pp. 53-54.

1975年6月26日から28日にマカオにおいて、アルベスやサントスらで構成されたポルトガル政府代表団は、UDTとAPODETI代表者の出席を得て非植民地化過程を決定する会議を開催した。そして民族自決権と住民意思に基づいて政治的将来を決定する原則を再確認すると共に、ポルトガル人とティモール人の代表者で構成される暫定統治組織の設置やその構成、1976年10月第三日曜日に住民議会選挙を実施すること、1978年10月第三日曜日までにポルトガルの主権を終了することなどを定めた案を決定した⁵²⁾。その後、この非植民地化案はゴメス大統領の署名後に、7月17日にポルトガル革命評議会憲法として法制化された⁵³⁾。このマカオ会議の決定が実現すれば、東ティモールは1970年代後半に独立国家となったはずである。ところが、マカオ会議で決定された非植民地化の方針は、インドネシアの継続的な併合政策と、独立派政治団体間の対立を背景に生じた東ティモール内戦のために、実現困難になったのである。

それではインドネシアのスハルト政権は、併合政策の決定後にどのようにそれを推進したのか。先にみたように1974年10月に大統領の側近アリ・ムルトボがリスボンを訪問してゴメス大統領らと会談し、ティモールの経済的独立に懐疑的な見方では一致したものの、結局ポルトガル政府から併合に向けた協力は得られないことを理解した。その一方で東ティモールの独立運動は勢いを増していた。そのためスハルト政権は10月中旬には、最終手段として「軍事力の行使を排除しない」強硬な併合計画を視野に入れるようになった⁵⁴⁾。この「コモド作戦」とも呼ばれる併合政策に関する情報は、ムルトボの側近であるチャンヤリン(Lim Bian Kie, 現在はJusuf Wanandiとして知られる)を通して、オーストラリア大使館に提供されていたので、まずその併合政策の計画からみておきたい。

チャンによると、スハルト政権はポルトガル領ティモールの併合という目標を最終決定したことで、併合を達成する方法と時期が検討課題となった⁵⁵⁾。その方

52) Summary of outcome of Macao Talks between Portugal, APODETI and UDT, 26-28 June 1975, in Krieger ed. *op. cit.*, p. 37.

53) 憲法条項の全文は Pires, *op. cit.*, pp. 439-453. その総論部分の英訳は、Portuguese Council of the Revolution Constitutional Law 7-75, 17 July 1975, in Krieger ed. *op. cit.*, pp. 34-36.

54) Letter from Furlonger to Feakes, Jakarta, 16 October 1974, *AIIPT*, pp. 122-124.

法としては住民の自発的意思に基づく併合から何の口実もない軍事侵攻による併合までいくつかの段階が考案された。そして併合政策は穏やかな外交政策から着手し、できるだけ住民意思を反映した政策を採用することになった。しかし自発的併合は当初から不可能と考えられたため、「迫害された併合派住民の要請」や「共産主義の脅威の排除」などの口実で軍事介入する計画も考えられた。前者に関しては、まず併合派のAPODETIをティモールの唯一の民主的な政治団体として、その他の独立派政治団体を抑圧的で非民主的な団体として宣伝することとした。そしてその後、独立派やポルトガル政府に「迫害された」「民主的な」APODETIが国境地帯に政府を樹立し、「兄弟達に国境を越える」ように支援を求め、それに応じて軍事介入することとした。後者に関しては、ソ連や中国が直接的にまた間接的にポルトガル領ティモールに共産主義の影響を及ぼし、スハルト政権の安全保障に脅威とみなされれば、国際的な反応を確かめながら軍事介入に踏み切ることとした。併合政策の期限としては1976年中頃や18ヶ月という期間が、独立運動が強まり過ぎずインドネシアが影響を与えるには短すぎない適度な長さとして念頭に置かれていた⁵⁵⁾。

併合政策の決定によって、スハルト政権内ではその協議の場として特別委員会が設置された。このためチャンはスハルト大統領に直接に政策提言する立場から離れた。この特別委員会は、国防大臣のパンガベアン (Panggabean) を名目上の議長とし、実質的にはBAKIN長官のヨガ・スガマ (Yoga Sugama) を議長として開かれた。他の出席者は情報相のマシュリ (Mashuri)、外務大臣のマリク、国軍司令部情報参謀のベニー・ムルダニ (Benny Murdani) 将軍らの閣僚クラスで構成され、アリ・ムルトボやスハルト大統領も参加していた⁵⁶⁾。反共主義のイ

55) Cablegram to Canberra, Jakarta, 10 July 1975, *AIIPT*, pp. 290-291. この併合計画は、スハルト大統領がアメリカや日本などへの外遊から帰国し、「ポルトガル領ティモールは経済的潜在性がないために独立できない」などと発言した直後に、1975年7月10日にチャンによって、オーストラリア大使館に提供された。この計画が作成された時期を特定することはできないが、この内容はチャンらが1974年10月以降に断片的に大使館へ伝えた情報や実際の併合政策の展開と符合することを考えると、当初からこうした計画に基づいて併合政策が遂行されていたと考えられる。

56) Letter from Furlonger to Feakes, Jakarta, 16 October 1974, *AIIPT*, pp. 122-124.

デオロギーが支配的だったこの委員会では、軍事行動を視野に入れ始めてからムルダニ将軍らの早期介入論が発言力を強め、マリク外相も強硬論に立場を転じるようになった。これに対してインドネシアの国際的評判を考慮し続けたスハルト大統領は、アリ・ムルトボのOPSUSによる秘密工作やポルトガル政府との交渉に期待し、強硬論を抑えていた⁵⁷⁾。

スハルト政権内の併合政策を巡る強硬派と穏健派の立場の相違は、スハルト大統領一行が前年の返礼としてオーストラリアを訪問し、4月4日に非公式首脳会談などを行った際にも表れた。首脳会談で近隣諸国との協調を重視したスハルト大統領は、ウィットラム首相がオーストラリアの国内世論を考慮して、併合政策を遂行するように要請したことに応じ、ポルトガル政府側とのロンドン会議の結果を踏まえAPODETIの支援による併合政策を説明した⁵⁸⁾。それに対してムルダニ将軍は、同日のフィークス東南アジア局長らとの協議で「最悪の状況にも備えている」と語り、軍事行動の準備を暗に伝えたのである⁵⁹⁾。

スハルト政権の実際の併合政策は、先の併合計画のように、軍事行動を密かに準備しながら、外交政策や秘密工作を優先して展開された。現場の工作には西ティモールのある東ヌサ・トゥンガラ州の知事エル・タリ (El Tari) も参加した。そして政権のコントロール下にあったインドネシアの新聞や国営ラジオ局の放送を通して、また様々な物資を提供してAPODETIを支援する一方、FRETILINを共産主義に影響を受けた危険な政治団体として描き出し続けた⁶⁰⁾。また西ティ

57) Record of Conversation between Tjan and Taylor, Jakarta, 30 January 1975, *AIIPT*, pp. 165-166; Cablegram to Canberra, Jakarta, 13 February 1975, *AIIPT*, pp. 183-184.

58) Record of conversation between Tjan and Taylor, Jakarta, 10 March 1975, *AIIPT*, pp. 220-221. またオーストラリア大使館によるポルトガル領ティモール問題を含むスハルト政権の対外政策決定過程の分析は次の文書。Dispatch from Furlonger to Willesee, Jakarta, 13 December 1974, *AIIPT*, pp. 156-159. チャンは特別委員会の設置後に、ムルダニらの軍人に主導権を奪われないため、ヘイスティングス氏らの記者に軍事行動に関する情報を提供し、オーストラリアの世論を利用した牽制も行っていた。Letter from Furlonger to Jockel, Jakarta, 1 November 1974, *AIIPT*, pp. 131-132.

59) Record of Conversation between Whitlam and Soeharto, Townsville, 4 April 1975, *AIIPT*, pp. 244-248.

60) Record of conversation between Murtopo, Moerdani, Feakes and Curtin, Townsville, 4 April 1975, *AIIPT*, pp. 248-250.

モールの国境地帯の街アタンブア (Atambua) 近郊では、APODETI のギリエルメ・マリア・ゴンサルベスを通して東ティモール国境地帯で集めた百数十人の併合派民兵の訓練も始まった⁶¹⁾。軍事行動の準備としては、西ティモールから東ティモール方面への道路整備が進められ、ジャワ島などでは軍事訓練も行われた。

スハルト政権の併合政策は3月下旬から、ポルトガル政府とオーストラリア政府に併合政策の抑制を求められたこともあり、一時的に穏健化した。そして支持者が増える見通しのないAPODETIだけでなく、UDTの特にクルス代表に接近し、FRETILINを孤立させる政策に力点を移した⁶²⁾。この新政策によって前述のように、UDTとFRETILINを対立させ、5月下旬に独立派連合を解消させた。しかしポルトガル政府の主催のマカオ会議に影響を与えられないことを理解したチャンらは、次第にAPODETIの要請に基づき軍事介入する意思を強めた⁶³⁾。そのため6月にはクバンのラジオ局などからの宣伝や東ティモールでの潜入工作を強め、南北統一を果たした北ヴェトナムがFRETILINに軍事支援をしているなどとする根拠のない流言などを流して、介入の口実を作っていた⁶⁴⁾。

1975年8月中旬に東ティモールで政変と内戦が始まった背景としては、UDTとFRETILINの独立派政治団体間の主導権争いや、ポルトガル本国の政情不安の影響だけでなく、このようにインドネシア側から継続された様々な東ティモール

への秘密工作を理解しなければならない⁶⁵⁾。UDTは8月11日未明に、インドネシア軍による共産主義者の排除を口実とした軍事介入への恐れから、FRETILINとモタ少佐らポルトガル政庁の「共産主義者」の国外退去などを要求してクーデタを決行した。UDTは重要施設の占拠後に、FRETILIN支持者を逮捕し始めた。これに対してFRETILINは、8月15日にUDTとの全面对決の姿勢を発表した。そして8月下旬までに、ポルトガル軍に在籍した多くの現地人兵士がFRETILINに味方することを表明し、9月初めにFRETILINが勝利宣言するまで、1,500人ほどの死者を出す内戦が始まった。

ポルトガル政府はUDTによるクーデタの数日後に、ソアレス (Antonio Joao Soares) 少佐を特使として派遣した。しかしソアレス特使は、インドネシア側の妨害工作を受けてバリ島から現地に渡ることができずに帰国することになった。ポルトガル政府は8月下旬にティモール内戦が本格化すると、周辺国や国際赤十字に人道支援を求め、またワルドハイム (Kurt Waldheim) 国連事務総長に書簡を送り、紛争当事者の交渉による平和的解決が見込めない際に調停を依頼することを伝えた⁶⁶⁾。その間にポルトガル政庁は現地人兵士に対する統制を失い、ピレス総督は23日に国際軍の派遣を要請し、27日にはデイリを脱出してその沖合のアタウロ島に政庁を移転する事態となった。

インドネシア政府内では、バンガベアン国防相やヨガ BAKIN 長官、またムルダニ將軍らの軍人が、秘密工作が効を奏して始まったポルトガル領ティモールでの内戦とポルトガル政庁の統治能力の喪失をみて、スハルト大統領に軍事介入の許可を求めた⁶⁷⁾。そして、インドネシアで訓練された併合派民兵を東ティモールに送り込んだり、軍艦をデイリ沖に派遣したりと、軍事介入を準備するための作

61) このようなスハルト政権の政策は、次の記事にも明確に見られる。*The Indonesia Times*, 4 November 1974. ティモール人を脅す内容のラジオ放送に関しては、次など。Minute from Taylor to Woolcott, Jakarta, 14 March 1975, *AIIPT*, p. 222.

62) 併合派民兵の養成は、西ティモールで軍事訓練を受けさせる若者を集めていたフェリシアノ・ゴメス (Feliciano Gomes) をポルトガル政庁が逮捕し、その供述で明らかになった。彼は1974年11月1日にギリエルメ・ゴンサルベスが4人のインドネシア人と共に開いた会議で民兵募集を求められ、最終的に17人の若者を送り出した。Michael Richardson, "Timor chief tells of Indonesia intrigue" *The Sydney Morning Herald*, 4 March 1975; "Indonesians train Timor guerillas" *The Sydney Morning Herald*, 18 March 1975 この問題に関しては、オーストラリア外務省もアタンブア近郊のネヌク (Nenuk) で調査し、東ティモールからの難民としたインドネシア側の説明への疑問が示されている。Cablegram to Canberra, Jakarta, 15 April 1975, *AIIPT*, pp. 251-252.

63) Memorandum to Canberra, Jakarta, 22 April 1975, *AIIPT*, pp. 254-255.

64) Record of conversation between Curtion, Taylor and Tjan, Jakarta, 18 June 1975, *AIIPT*, pp. 281-282.

65) Dunn, *op. cit.*, pp. 139-140.

66) 内戦の背景と展開に関しては、*ibid.*, pp. 139-157, 並びに Jolliffe, *op. cit.*, ch. 4. を参照した。ダンが後に聞き取り調査を行ったところでは、UDTのジョアン・カラカスラオンとドミンゴス・デ・オリベイラは、7月上旬にスハルト大統領が行ったポルトガル領ティモールの独立を否定する発言の真意を確かめるためジャカルタを訪問し、8月2日にアリ・ムルトボラと会談した。そのときにアリは、「共産主義」のFRETILINが独立を意図したクーデタを決行する動きを把握しているとし、それが実行されればインドネシア軍は安全保障を理由に介入すると脅迫した。これがUDTによるクーデタの直接の契機となった。

67) Letter from the Minister for Foreign Affairs of Portugal to the Secretary-General, 23 August 1975, in Krieger ed. *op. cit.*, p. 38.

戦を続けた⁶⁸⁾。インドネシア軍による「人道的介入」の最大の好機は、ピレス総督が国際軍派遣を要請した際に到来した。

しかしスハルト大統領は、アリ・ムルトポの助言を重視して、軍人からの要求にはこの時には応えなかった。スハルト大統領は軍事併合がもたらす財政負担、植民地主義とみられることによる国際的批判、そしてゲリラ戦の可能性を懸念していた⁷⁰⁾。代わりにスハルト政権は、内戦末期の8月下旬に、モフタル (Mochtar Kusumaatmadja) 外相代理を通して、ポルトガルとマレーシア、そしてオーストラリアの各政府に外交提案を行った⁷¹⁾。その提案は、ポルトガル政府がティモールの主権者であることを確認したうえで、まずインドネシアとポルトガルと近隣二カ国の計四カ国による共同機構を設立し、次にポルトガル政府の要請と金銭的負担によって、インドネシア軍が自国司令官の指揮下でティモールの平和と秩序回復の任務を果たした後、最後にインドネシア軍が四カ国による共同機構の統制下に入るなどとする内容だった。そして最終的にスハルト大統領は、ポルトガル政府の同意が得られない状況での軍事行動を、この時期には回避したのである。

68) スハルト政権の東ティモール内戦に際しての政策は、一連のジャカルタからキャンベラの外務省への報告が参考になる。Cablegram to Canberra, Jakarta, 14 August 1975, *AIPT*, pp. 306-309; Cablegram to Canberra, Jakarta, 15 August 1975, *AIPT*, pp. 310-312; Cablegram to Canberra, Jakarta, 24 August 1975, *AIPT*, pp. 334-336.

69) Dale Van Atta & Brian Toohey, "the Timor Papers" in *The National Times*, 30 May to 5 June 1982, 6 June to 12 June 1982. (本論文ではこの資料を "the Timor papers" と略し、資料に記された日付を記す。) "the Timor papers" (15, 18, 22, 27 August). このオーストラリアの雑誌に掲載された資料は、アメリカのCIAなどが作成した国防諜報日報 (National Intelligence Daily) に記された1975年8月から1976年2月にかけてのインドネシア軍の行動記録を、編集したものである。これらの情報はオーストラリアの北部ダーウィンにある米軍基地のアンテナで傍受され、オーストラリアにも提供されていたと考えられている。

70) この時期のスハルト大統領の考え方は、次の文書にみることができる。Cablegram to Canberra, Jakarta, 29 August 1975, *AIPT*, pp. 359-360. また、Cablegram to Canberra, Jakarta, 31 August 1975, *AIPT*, p. 366.

71) *Relatório do Governo de Timor*, pp. 322-323. この外交提案は、四カ国の共同機構の構成国として、両国に加えオーストラリアとマレーシアの二カ国が具体的に想定されていた。

2 インドネシア政府の併合政策を巡るオーストラリア政府内の政策対立

ここでは、1974年9月のウィットラム首相とスハルト大統領の首脳会談後まで時間を戻して、インドネシアによる軍事行動の蓋然性が高まり始めた時期に、オーストラリアの政府と社会がポルトガル領ティモール問題にみせた対応を考察する。オーストラリア社会では、首脳会談の内容の一部が報道されたことで、ウィットラム首相の政策を批判する言論がみられるようになった。例えば、外交評論家のヘイスティングス (Peter Hastings) 氏は、首脳会談の10日後に発表した記事で、ポルトガル領ティモールはコーヒーなどの農産品の生産や旅行産業、有望な海底油田があるために、ナウルやソロモン諸島・トンガ・西サモアといった太平洋の島嶼国家と比べ、潜在的に経済的独立の可能性が相当に高いと論じた⁷²⁾。そしてウィットラム首相の立場がスハルト政権による強制的併合を導く危険を指摘し、オーストラリア政府が資金援助を行ってでもポルトガル政府と協力して、時間をかけて住民意思を尊重した政策をとることを求めた。このような世論を受けて、10月末には連邦議会で野党自由党の影の外相ピーコック (Andrew Peacock) が、民族自決を尊重する立場から労働党のポルトガル領ティモール政策を批判した。さらに11月初旬には、東ティモールの民族自決権と独立権の擁護・インドネシアによる強制併合への反対・FRETILINの識字率向上運動等への協力を掲げた団体 CIET (Campaign for Independent East Timor) が発足し、世論の喚起を始めた⁷³⁾。このなかで与党労働党議員にもこの運動に同調する動きがみられるようになった⁷⁴⁾。12月5日と11日には FRETILIN のホルタも、ウィルシー (Don Willese) 外相と会談し、インドネシアの干渉に反対する明確な声明を出すことを要請した。

72) Peter Hastings, "Whitlam treads dangerous ground on Timor" *The Sydney Morning Herald*, 16 September 1974.

73) CIET はホルタの訪豪までに *East Timor: on the road to independence* (Sydney: the Campaign for Independent East Timor, 1974) と *What is FRETILIN?* (Sydney: the Campaign for Independent East Timor, 1974) という二冊の小冊子を発行した。CIET は、東ティモール問題に批判的な団体の先駆けとして、東ティモール独立や FRETILIN を擁護する出版物を作成して国内外に送付し、募金を募り、デモを行うなど組織的な活動を続けた。

74) Letter from Willesee to Whitlam, Canberra, 10 December 1974, *AIPT*, pp. 142-143.

オーストラリアの外交政策決定者は、首相の発言が引き金となって10月中旬以降に伝えられ始めた軍事行動を視野に入れたインドネシアの併合政策、こうした国内社会からの圧力、そしてティモールで高まり始めた独立運動への対応を迫られた。10月末にまずレヌフ (Alan Renouf) 外務次官は、インドネシアとの外務定期協議において、この問題を共産主義からの安全保障問題だとする主張に反論した⁷⁵⁾。しかしこの外務官僚間の協議では、スハルト政権の併合政策に影響を与えられなかった。このなかで12月中旬に外務省は、ポルトガル領ティモール政策の再検討を行った。省内の会議では、東ティモール住民の多くが軍事訓練を受けており抵抗力が高いため、インドネシアへの併合は勝算のある解決にならず、長期的には独立のほうが望ましいとの意見も出された⁷⁶⁾。こうした議論を踏まえて、12月13日にフィークス東南アジア局長は、ウィルシー外相にポルトガル領ティモール政策に関する文書を提出した。そして最終的に、ウィットラム首相が進めようとした両立困難な併合という結果と住民意思の尊重という過程の二つの政策目標を追求することを改め、インドネシアとの関係からこの問題への積極的関与を避けながらも、後者の適切な民族自決という民主的な過程をより重視する政策方針を取ることを決定した⁷⁷⁾。

1975年1月中旬にウィルシー外相は、この時に決定された民族自決を尊重する外務省方針を、ウィットラム首相とバーナード (Lance Barnard) 国防相に伝えてオーストラリア外交の転換を働きかけ始めた⁷⁸⁾。軍事行動の兆候が伝えられるなか、国防省は2月中旬に外務省に返答して、両省庁が協力してスハルト政権にティモール人の住民意思を尊重し軍事行動を自制するように求めることで同意した。国防省はインドネシア軍がティモールに軍事侵攻して国内世論が反インドネシア的になることで、両国間で進めていた防衛援助協力計画が批判されることや、9月の独立を控えていたバプア・ニューギニアが、国境を接するインドネシアへ

の脅威認識から、オーストラリア政府に防衛協力を求めてくることなどを懸念した⁷⁹⁾。そのため両省は首相の同意をえて、新しい駐インドネシア大使としてウルコット (Richard Woolcott) が赴任する機会に、スハルト大統領にウィットラム首相の親書を届けることになった。外務省は同盟国のアメリカ政府やニュージーランド政府との連携も視野に入れていた⁸⁰⁾。この親書は草稿段階では、インドネシアの軍事行動を牽制する強い意図に基づいて作成されていた⁸¹⁾。また国防省のプリチュットは、独立の際にティモールとインドネシアの間で地域の安全保障問題を協議する条項を含む基本条約を締結することが全当事国の利益になると、インドネシア政府に働きかけることも外務省に提案した⁸²⁾。

政府内でこうした検討が行われた2月下旬の時期には、オーストラリア国内でも、インドネシア政府が近い将来にポルトガル領ティモールを軍事併合することを検討していると報じたヘイスティングス氏の記事を契機として、政府がインドネシア政府にティモールの住民意思を重視した対応を取ることを求める世論が高まった⁸³⁾。自由党のピーコック議員も、FRETILINからの書簡に基づき独立派連合が9割5分の住民支持を受けているとし、「オーストラリアにはこの地域のあらゆる紛争を防ぎ平和を維持する重大な責任がある。」と論じて、改めて労働党の政策を批判した⁸⁴⁾。さらに3月にはケリン (John Kerin) を団長とする労働党議員団や記者らが現地を訪問して、適切な援助や領事館再開などを政府に求める動きがみられた⁸⁵⁾。

75) Record of Australian-Indonesian official talks, Jakarta, 29 October 1974, *AIIPT*, pp. 130-131.

76) Record of policy discussion, Canberra, 11 December 1974, *AIIPT*, pp. 145-148.

77) Submission to Willesee, Canberra, 13 December 1974, *AIIPT*, pp. 148-153.

78) Letter from Willesee to Whitlam, Canberra, 14 January 1975, *AIIPT*, pp. 160-161.

79) Letter from Barnard to Willesee, Canberra, 11 February 1975, *AIIPT*, pp. 176-180.

80) Submission to Whitlam, Canberra, 22 February 1975, *AIIPT*, pp. 194-195. 外務省は、実際にインドネシア政府に影響力を持ちうるのは自身とアメリカ政府だと考えていた。

81) Minute to Tange, Rowland and Woolcott, Canberra, 24 February 1975, *AIIPT*, pp. 196-197.

82) Letter from Pritchett to Feakes, Canberra, 21 February 1975, *AIIPT*, pp. 190-192.

83) Peter Hastings, "the Portuguese Timor question-Jakarta ponders a military 'solution'" *The Sydney Morning Herald*, 21 February 1975.

84) Dunn, *op. cit.* pp. 123-124. オーストラリアの各新聞がティモール問題に関する社説を掲載し始めたのもこの時期からである。"Timor takeover not the answer" *The Age*, 24 February 1975; "Timor crisis" *The Sydney Morning Herald*, 26 February 1975; "Pressures in Timor" *The Canberra Times*, 26 February 1975. など。いずれもインドネシアの軍事併合の意図を批判し、ティモール人の意思を尊重する解決を求めた。

ところが、こうした省庁や国内からの政策変更を求める働きかけは、ウィットラム首相が主導するオーストラリアのティモール政策にほとんど影響を与えなかった。まず3月初めにスハルト大統領に手交されたウィットラム首相の親書は、外務省と国防省の意向を受けて、ティモールの政治発展は漸進的独立に向かっていること、ソ連や中国がティモールに影響力を及ぼそうとしている証拠はないこと、ティモールの独立派連合はインドネシアとの平和と善隣関係を維持するための条約締結を提唱していること、を伝える内容となった。ところが、軍事行動については、インドネシア政府に自制を求めるのではなく、オーストラリア政府がそれに賛成しないことを伝える内容に変更されていた⁸⁵⁾。続いてウィットラム首相は、インドネシア軍副司令官スロノ (Surono) らと会談した際に、ポルトガル領ティモールの併合が最も望ましい結果であるとする信念やインドネシアとの友好関係の維持を望むことには変わりがないとする意見を伝えた⁸⁶⁾。ウィットラム首相はこうした個人外交によって、両国関係の悪化の要因となったティモール問題を重要な議題とする非公式首脳会談を、スハルト大統領を招待してオーストラリアで開催することに成功した。

1975年4月4日のタウンズビルでの首脳会談を前に、外務省本省はウィットラム首相にポルトガル領ティモール政策に関して、親書の趣旨に従い、独立派連合がインドネシアとの善隣関係を望んでいることや、オーストラリア政府が民族自決を尊重し、軍事行動に反対することをスハルト大統領に伝えることを提案した⁸⁷⁾。それに対してウルコット大使は、東ティモールの民族自決を求めてその独立を促すことで、インドネシアや他の東南アジア諸国が正当な国益とみていることを損ない、オーストラリアがスハルト大統領から得ていた「東南アジアクラブ

の名誉会員」としての特別な立場を喪失する懸念を伝えた⁸⁸⁾。ウィットラム首相は、外務省提案や国内の批判にも関わらず、ウルコット大使の提案を重視し、インドネシアやスハルト大統領との友好関係を維持する方針をとった。そして首脳会談では、前回の首脳会談から立場を変えていないと伝えて、「依然としてポルトガル領ティモールがインドネシアと連合するか併合されることを望んでいる。」や「大多数の住民には政治意識がないと感じざるを得ない。」といった言葉で、併合政策への賛意を伝えた。この会談で首相がスハルト大統領に求めた条件は「オーストラリア国民を驚かせない方法」という曖昧なものだった⁸⁹⁾。

この首脳会談後にオーストラリアの国内世論は、インドネシアの併合政策が穏健化したことを受けて沈静化した。ところが6月に入ってインドネシアによるラジオ放送や潜入工作によるティモールの政情不安定化工作が再び強まると、オーストラリア政府が現地の領事館を再開して状況把握に努めることなどを求める世論が再び見られるようになった⁹⁰⁾。そしてウィットラム首相やウルコット大使と、オーストラリアの世論と政府の併合容認政策が相容れないことを指摘し、インドネシアに独立したティモールを受け入れるように説得し続けることを主張したウィルシー外相との間の政策対立は、拡大していった⁹¹⁾。

1975年8月の東ティモールにおける政変と内戦に際しても、オーストラリア外交は変化しなかった。この時にはスハルト政権のヨガ・スガマから、ウルコット大使を通してインドネシアが軍事行動を決断した際のオーストラリア政府による容認を求める要請が行われた⁹²⁾。これに対してポルトガル政府からはゴメス大統領などを通して事態収拾への協力要請があり、またオーストラリアの主要な世論や FRETILIN のホルタはオーストラリア政府による紛争調停を求めた⁹³⁾。軍事行

85) 社会的な関心を背景に、この時期に次のような小冊子も作成された。Grant Evans, *Eastern (Portuguese) Timor—Independence or Oppression?* (Australian Union of Students, 1975); Jill Jolliffe, *Report from East Timor* (ANU Students Association, 1975); J. Stephen Hoadley, *The Future of Portuguese Timor* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975).

86) Letter from Whitlam to Soeharto, Canberra, 28 February 1975, *AIIPT*, pp. 200–202.

87) Record of Conversation between Whitlam, Surono and Her Tasing, Canberra, 4 March 1975, *AIIPT*, pp. 208–209.

88) Brief for Whitlam, Canberra, 31 March 1975, *AIIPT*, pp. 236–238.

89) Letter from Woolcott to Whitlam, Canberra, 2 April 1975, *AIIPT*, pp. 240–242.

90) Record of Conversation between Whitlam and Soeharto, Townsville, 4 April 1975, *AIIPT*, pp. 244–248.

91) Bruce Juddery, "Situation in East Timor seems to be warming up again" *The Canberra Times*, 11 June 1975; Peter Hastings, "Why Australia should reopen its consulate in East Timor" *The Sydney Morning Herald*, 12 June 1975.

92) Letter from Feakes to Woolcott, Canberra, 4 June 1975, *AIIPT*, p. 270; Letter from Willesee to Woolcott, Canberra, 7 July 1975, *AIIPT*, pp. 285–287.

93) Cablegram to Canberra, Jakarta, 14 August 1975, *AIIPT*, pp. 306–309.

動の蓋然性が高まるなかで、ウィルシー外相はウィットラム首相にオーストラリア政府の立場がスハルト大統領の思考に影響を与えてきたことを指摘し、その影響力によってインドネシア政府がティモールの軍事併合に動くことを思い止まらせることを提案した⁹⁴⁾。ところがウィットラム首相はこの時にもインドネシアの関係を重視する観点から、軍事行動の際の批判を最小限にすることを主張したウルコット大使の意見を重視した⁹⁵⁾。

ウィットラム首相兼外相代理は8月26日に、スハルト政権の求めに応じる形でティモール問題に関する政府見解を連邦議会で発表した⁹⁶⁾。首相はこの声明で、政治団体間の対立を調停することは「擬似植民者的な役割」を行使することになり、事実上の領土に対する責任を引き受けることになるため、オーストラリア政府は自身を当事者とみなさないとして積極的な役割を果たすことを否定した。またウィットラム首相は、政権発足後にヴェトナム戦争の教訓から打ち出した東南アジアの戦争への軍事介入を避ける方針とも関連させて、政府がこの問題に関与することを避けようとした。そしてこの問題をポルトガル政府とティモール人とそれに重大な関係をもつインドネシアの問題だとした。さらにインドネシアに関しては、国境地帯が不安定の源泉になることを許容しないとの関心を理解すると表明すると共に、ポルトガル領ティモールは「多くの点でインドネシア世界の一部」とする見解を公にしたのである。この声明に主要な世論や自由党のビーコック議員は、ティモールの住民意思に無関心を装うものとして批判した⁹⁷⁾。

ウィットラム首相はこの声明発表に際して、ポルトガルの同意なしにインドネシア軍による介入を是認することも、インドネシア軍が自身の判断で軍事介入を決断した際にそれを阻止する責任も引き受けたくないとの考え方を外務省に伝え

ていた⁹⁸⁾。また首相は声明発表の同日に、駐豪インドネシア大使のタスニング (Her Tasning) と会談し、スハルト政権が提案した四カ国による共同機構への立場などを説明した際に、インドネシアの対応に「拒否権」を行使するつもりがないと伝えた¹⁰⁰⁾。こうした首相の発言からは、ウィットラム首相は自身がインドネシアの軍事介入の判断に影響を与えうる立場にあることを理解しながら、その影響力を行使する意思がなかったことをみることができる。

IV 軍事介入の始まりとオーストラリアの外交政策

1 「東ティモール民主共和国」の独立宣言とインドネシア軍の軍事侵攻

1975年9月上旬にポルトガルでは、ゴンサルベス首相が辞任し、代わって社会党系でMFA 穏健派に属していたアゼヴェド (José Baptista Pineiro de Azevedo) 海軍中將がゴメス大統領から首相に指命された。ところが、新首相の下でも社会党と共産党の対立は続き、11月下旬には共産党系の労働者と左派系の降下部隊が反乱を起こした。しかしこの反乱を、後の大統領エアネス (António dos Santos Romalho Eanes) 中佐が鎮圧したことを契機に、軍人は政治の表舞台から退き、ポルトガル革命の左傾化は収束に向かった。この時期の非植民地化問題では、アンゴラが重要課題として残されており、アルヴォル協定の期限だった11月11日に、MPLA と反 MPLA 二派が、別々の独立宣言を発表する事態となった。これに対してポルトガル政府は、どちらの独立宣言も承認せずに政庁を引き揚げ、15世紀末に端を発するポルトガルによるアンゴラ支配は、内戦を残したまま終焉した。このような外国の軍事介入と、現地の政治勢力間の内戦と独立宣言によるポルト

94) 次の社説記事など。"Crisis in Timor" *The Sydney Morning Herald*, 23 August 1975; "Fighting in Timor" *The Canberra Times*, 22 August 1975.

95) Note from Willesee to Whitlam, Canberra, 20 August 1975, *AIIPT*, p. 320.

96) ウィルシー外相の文書にはウィットラム首相が目を通した形跡がないのに対して、大使の外交文書には Woolcott is right. との書き込みがある。*AIIPT*, p. 320 と p. 309 の脚注を参照。

97) *AFAR*, vol. 46 (1975), pp. 343-344, pp. 528-531. ウィットラム首相は8月22日から9月29日にかけて、ウィルシー外相が非同盟諸国会議や国連総会などへの出席のため外遊した際に外相代理を兼任していた。

98) 次の社説記事など。"Who is Pilate?" *The Sydney Morning Herald*, 27 August 1975; "The tragedy in Timor" *The Canberra Times*, 27 August 1975. この二紙に対して *The Age* 紙は、次の社説のように、オーストラリアにはティモールに介入する国際的義務も国益もなく、また誤解を招きかねないとして、政府による積極的な調停を主張せず、ウィットラム首相を擁護する立場をとった。それでもティモール人の意思を尊重しないインドネシアによる強制併合には反対の立場をとり、国連による調停と民族自決の監督を支持し、オーストラリア政府がそれに協力することを求めた。"Limits to our duty to Timor" *The Age*, 28 August 1975.

99) Cablegram to Jakarta, Canberra, 25 August 1975, *AIIPT*, pp. 340-341.

100) Cablegram to Jakarta, Lisbon and New York, Canberra, 27 August 1975, *AIIPT*, pp. 345-346.

ガルの非植民地化政策の破綻は、東ティモールにも当てはまることになった。

1975年8月末にポルトガル政府は、東ティモールの周辺国や内戦当事者との交渉のため、サントス前領土調整相らで構成された政府代表団を現地へ派遣した。ポルトガル政府代表団は、インドネシア軍の軍事介入の許可を含む交渉の全権を委任されていた¹⁰¹⁾。ジャカルタに到着したサントスらは、先にみたスハルト政権が提案した四カ国による共同機構設立の問題について協議した。しかしポルトガル政府は、8月中旬に特使のディリ入りを妨害されたことにも不信感を募らせており、軍事介入後に予想される大量虐殺や強制併合を懸念して、インドネシア軍単独での軍事介入案に反対した。サントスは続いて9月1日にキャンベラでウィットラム首相兼外相代理と会談したが、人道的支援を除きオーストラリア政府から非植民地化政策への積極的な協力は得られなかった¹⁰²⁾。

サントスは次に、内戦に勝利したFRETILINと接触した。FRETILINはポルトガル政府代表団に自らを東ティモールの唯一の代表として承認することを求め、9月上旬にはポルトガル政府側に9月20日にキャンベラなどで非植民地化交渉を開始することを提案した¹⁰³⁾。サントスはこの提案を受け入れ、FRETILINへの主権委譲により非植民地化を完了することに関心を示したが、オーストラリア政府は自国での会議開催を拒否した¹⁰⁴⁾。次にポルトガル政府団は、23人のポルトガル軍人と共にインドネシア領に逃れたUDT側との接触を試みた。ところがこの交渉もUDTを併合政策に利用しようとしたスハルト政権の妨害によって実現しなかった¹⁰⁵⁾。ポルトガル政府代表団は、周辺国の働きかけもあり、最終的にマカオ会議の方針である三政治団体による協議を非植民地化の原則とすることを表明した。しかしポルトガル政府には、独立準備を進めたFRETILINとインドネシアの影響下に入った二政治団体間の協議を実現する能力は失われており、9月13日に

サントスは、FRETILINとの間に不信感を残して、非植民地化への道筋も定められないままジャカルタを離れた。

こうして東ティモールは、ポルトガル政府が主権者の地位に留まりながら、実質的にはFRETILINがほぼ全土を統治する状況となった¹⁰⁶⁾。自立的な国家建設を掲げたFRETILINは、住民のナショナリズムを吸収して広範な支持を集めた。そして内戦勝利の原動力となったFALINTIL (Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor Leste) と呼ばれるFRETILINを支持する現地人兵士軍の信頼を背景に、最有力の指導者となったニコラウ・ロバトを中心として、麻痺状態の行政の復興など独立国家建設に向けた準備を進めた。他方UDTは、ロベス・ダ・クルスやカラスカラオン兄弟などのようにインドネシアの影響下に入るか、もしくはFRETILINに降伏し収監されるかしたため、政治団体としての一体性を喪失した。APODETIも代表以下の指導者が監視下に置かれたが、ギリエルメ・ゴンサルベスはインドネシア軍の協力で西ティモールに脱出した。FRETILINは9月16日に対外政策の方針を発表し、改めてポルトガル政府にティモールでの9月20日の交渉を呼びかけると共に、インドネシアに対しては同数の兵員によって国境地帯を共同管理する平和部隊を創設することなどを提唱した¹⁰⁷⁾。さらにFRETILINは、ラモス・ホルタをオーストラリアに、マリ・アルカティリをアフリカに派遣し、国連にはメッセージを送り、FRETILINによる統治の正統性を訴えた。外国人記者や国際赤十字やオーストラリアのNGOの訪問と滞在も積極的に受け入れた。こうした外交活動によって、東ティモールの独立運動は国際的に存在を知られるようになり、10月上旬にはインドネシアが軍事併合を行えば、国連の場で批判的な決議が採択されることは確実となった¹⁰⁸⁾。

ところが10月に入るとFRETILINは、対話を拒絶したスハルト政権が国境を越

101) この時期のポルトガル政府によるオーストラリア政府へのティモール政策の説明は次など。Cablegram to Canberra, Lisbon, 25 August 1975, *AIIPT*, pp. 342-343; Cablegram to Canberra, Lisbon, 28 August 1975, *AIIPT*, pp. 355-357.
 102) Cablegram to Jakarta, Canberra, 1 September 1975, *AIIPT*, pp. 368-369.
 103) *Relatório do Governo de Timor*, p. 327.
 104) Cablegram to Jakarta, Canberra, 5 September 1975, *AIIPT*, pp. 387-389.
 105) Telegraph Message to Canberra, Darwin, 7 September 1975, *AIIPT*, pp. 393-394.

106) FRETILINによる統治期に関しては、次の記述が詳しい。Jolliffe, *op. cit.*, ch. 5 - ch. 7; Dunn, *op. cit.*, ch. 9 - ch. 10.
 107) Dunn, *op. cit.*, pp. 181-182. 他にFRETILINは、ポルトガル政府と周辺国政府そしてティモールの代表者による共同会議の開催、ASEAN諸国とオーストラリアやニュージーランドからの事実調査団の受け入れ、独立後のASEAN加盟への関心、などを提示していた。
 108) Cablegram to Canberra, New York, 7 October 1975, *AIIPT*, pp. 448-449.

えて本格的に開始した軍事介入に反撃する必要に迫られた。FALINTILを中核とする東ティモール防衛側の軍事力は、この時期のオーストラリアの外交官による調査によると、ポルトガル軍の大量の武器弾薬を確保し、約3千人の正規兵に予備役などを加え約3万人の兵力に増加して強力になっていた¹⁰⁹⁾。そのため1ヶ月以上に渡りインドネシア軍の国境地帯からの軍事侵攻を阻止した。しかしFRETILINによる統治は、地域大国のインドネシアの併合政策を前に、オーストラリアやASEAN諸国からは無視された。さらに11月1日と2日にポルトガルのアントゥネス (Ernesto de Melo Antunes) 外相とインドネシアのマリク外相がローマで開いた外相会談後の共同声明も、インドネシアの軍事介入や事実上のFRETILINによる統治に言及しなかった¹¹⁰⁾。最後の平和的解決の機会は、ローマ会談後にポルトガル政府が提唱した三政治団体との協議がダーウィンなどで開かれることだった。しかし、ポルトガル政府の非植民地化政策に周辺国政府が協力する動きはみられなかった。そのなかで、11月11日のMPLAによるアンゴラの独立宣言が、東ティモールでも大きく報道された¹¹¹⁾。

11月28日にFRETILIN中央委員会は「東ティモール民主共和国」の独立を、アマラル代表を大統領として宣言した。独立式典は、インドネシア軍による軍事行動によって戦略拠点のアタバエ (Atabae) が陥落した当日夕方の軍事的に絶望的な状況で行われた¹¹²⁾。FRETILIN中央委員会は、翌日にポルトガル政府に書簡

- 109) FRETILINの軍事力については次の関係する記述を参照した。FRETILIN側の軍隊には1万5千丁のライフルや50万発の弾丸、迫撃砲やバズーカなどが渡ったと考えられていた。Telegraph Message to Canberra, Darwin, 22 October 1975, *AIIPT*, pp. 499-500. ならびに、Cablegram to Canberra, Lisbon, 4 September 1975, *AIIPT*, pp. 384-385.
- 110) ローマでのポルトガル領ティモール問題に関する外相会談後の共同声明は、次にある。Krieger ed., *op. cit.*, p. 39. 主な両国間の合意内容は、関連する国連決議において宣言された非植民地化の原則と住民意思を尊重する原則を良心的に擁護すること、非植民地化の責任は基本的にポルトガルにあること、ティモール住民が自由にその将来を決定できるように平和と秩序を回復することが必要であること、そのためにポルトガルと三政治団体が一同に会し軍事的闘争を終結し非植民地化実現のための会議を緊急に開催する必要があること、インドネシアへの難民とポルトガル人捕虜の問題を速やかに解決すること、非植民地化にあたり地域の国々の利益、特に最も近い隣国であるインドネシアの利益を擁護することが不可欠なこと、などである。
- 111) Jolliffe, *op. cit.*, p. 199-200.

を送り、一方的独立宣言の説明として、インドネシアの陸海空軍による軍事行動とその国連憲章違反を挙げ、またポルトガル政府が適切な非植民地化に無関心だったことを指摘した。そしてポルトガル政府の即時退去と、FRETILIN統治下の新国家の承認を要求した¹¹³⁾。しかしギニアビサウ政府やモザンビーク政府がこの独立宣言を承認したものの、翌日にはオーストラリア政府が不承認を発表した。またポルトガル政府も独立宣言の不承認と国連への問題の付託を発表した¹¹⁴⁾。さらにFRETILINによる独立宣言を、インドネシア政府が軍事侵攻の口実として準備していたため、これを契機に情勢は緊迫した。そして11月30日に、APODETIとUDT、その他の二小政治団体の代表者は、スハルト政権のイニシアティブにより、インドネシアへの併合と支援を求める「バリボ宣言」を発表した¹¹⁵⁾。

同じ11月30日に、ニコラウ・ロバト首相は、インドネシアへの抗戦と国連への代表団派遣などを閣議で決定した。そして12月2日にアマラル大統領は、現地を離れるオーストラリアの記者に、次のように来るべき戦争への決意を語った。「我々は最後の人間と弾丸まで戦う。」「我々はインドネシアの併合と植民地主義と戦っている。相手はティモール人ではない。ジャワ人の植民地主義である¹¹⁶⁾。」4日には海外での外交活動のため、大臣に指名されたアルカティリヤホルタらは、東ティモールを出国した¹¹⁷⁾。12月7日の早朝以降、デイリの街は、イ

- 112) アタバエはインドネシア国境から約25km、デイリから約60kmにある街である。独立宣言に関してはジョリフヤリチャードソン記者らの目撃者による記述が参考になる。Jolliffe, *op. cit.*, ch. 8. また Michael Richardson, "Timor takes unsteady steps into the world" *The Age*, 2 December 1975. また、「大統領」や「首相」などの役職名は、独立宣言に伴いFRETILIN指導者が用いたものである。
- 113) *Relatório do Governo de Timor*, pp. 363-364.
- 114) Communiqué issued by the Portuguese National Decolonization Commission, 29 November 1975, in Krieger ed. *op. cit.*, pp. 39-40.
- 115) いわゆる「バリボ宣言」は次にある。Francisco A. Riscado et al., *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento de Processo de Descolonização de Timor* (Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981) pp. 269-270. バリボ (Balibo) は国境地帯にある街の名称である。署名したのはUDTのロベス・ダ・クルスら6人だが、署名者のKOTAのジョゼ・マルティンス、UDTのドミンゴス・デ・オリベイラ、APODETIのギリエルメ・ゴンサルベスの3人は後に撤回した。この点は次を参照した。松野「前掲書」100頁。
- 116) Michael Richardson, "We'll fight to the last man and bullet" *The Age*, 5 December 1975.

インドネシア軍の軍事行動によって殺戮の場と化した。そして事前の準備に従い山岳地帯に退却した兵士と、東ティモール独立を望む住民は、四半世紀に渡るインドネシア軍への抵抗活動を展開していくことになったのである¹¹⁷⁾。

それではインドネシアのスハルト政権は、1975年8月の東ティモール内戦以降に、どのように併合政策を進めたのか。先にみたように内戦末期の時期に、スハルト大統領は軍人からの介入の圧力に抵抗して、モフタル外相代理を通して、ポルトガル政府とマレーシア政府とオーストラリア政府の四カ国による共同機構の設立を提案した。けれどもマレーシア政府以外は併合の責任を負うことを恐れ、インドネシア提案に消極的な立場を取った。そのためポルトガル政府からFRETILIN単独への主権委譲はせず三政治団体の協議を非植民地化の方針とすることを引き出したものの、この外交構想は立ち消えとなった。

しかし外交交渉の行き詰まりは、併合政策の終焉ではなかった。水面下では、秘密工作が続けられていたからである。9月2日にチャンとリンは、オーストラリア大使館のテイラー (Allan Taylor) 参事官と接触し、モフタルではなく自身と関係が深いアリ・ムルトボやヨガ・スガマが依然として東ティモール政策を主導していることを強調した¹¹⁸⁾。その上で、国境地域の街に逃れていたUDTのクルス党首から9月1日にインドネシアへの併合と支援を求める請願書を受領し、その文書をFRETILINによる独立宣言後に、APODETIや他の小政治団体の同様の文書と共に発表するという構想を語った。そして、この構想が約三ヵ月後に現実となったのである。

9月上旬にインドネシア領西ティモールからは、チャンが示唆していたように、200人以上の特殊部隊や併合派民兵が国境地帯に送り込まれ、内戦に敗北した勢

力への軍事援助や訓練を開始した¹²⁰⁾。内戦末期に派遣されたインドネシアの軍艦による海上封鎖と兵糧攻めも続けられた。またインドネシア政府は、ティモール問題に関する情報操作も念入りに行った。例えば、併合派に転じたUDTと他の小二政治団体には、MAC (Movimento Anticomunista) と名乗らせ、FRETILINへの対抗勢力が結集している印象を付けようとした¹²¹⁾。また、9月下旬にはインドネシアの新聞を通して実体のないUDTとAPODETIの共同軍結成を大きく報道した¹²²⁾。さらにスハルト政権は、内戦時に西ティモールに逃れた数万人の難民をFRETILINの正統性に異議を主張するための宣伝として利用した¹²³⁾。こうしてスハルト政権は、東ティモールで内戦が継続している印象を作り出しながら、本格的な軍事行動への準備を整えていった。

そして9月下旬にスハルト大統領は、遂にそれまでの軍事介入への消極姿勢を転換し、大規模な正規軍の派遣を容認したのである。それには、共同機構の外交構想が成功せず、小規模な秘密工作では事態を打開できない軍事情勢が明らかになるなかで、側近の軍人がスハルト大統領の消極的姿勢に不満を強めたことがあった¹²⁴⁾。例えば、OPSUSに代わり軍事介入の指揮を取るようになったムルダニ將軍は、ウルコット大使に軍事計画の情報提供を始めたが、9月下旬や10月中旬の時期には、スハルト大統領が「ティモールへの介入の責任をこれからの人生のなかで負いたくない」などと將軍に語り大規模な介入を容認しなかったことを、「軍人として間違いだと思う」と語るようになっていた¹²⁵⁾。スハルト大統領は、国際的批判や道義的問題を考慮してこの時期には軍事行動の回避を望んだと考えられるが、それが軍事行動の遅滞をもたらしていた。この状況で主要な政治基盤を軍部に置いていたスハルト大統領は、その要求を拒否し続けることは難しかっ

117) José Ramos-Horta, *op. cit.*, pp. 100-101. このときに出国したこの二人とニコラウ・ロバトの弟ロジェリオ・ロバト (Rogério Lobato) は、現在の東ティモール民主共和国でも閣僚に就任している。

118) その後1978年末までのインドネシア軍の攻勢を背景に、アマラルはインドネシア側に投降し、ニコラウ・ロバトは戦死した。そして1981年までに独立運動の最高指導者となったのが現大統領グスマンである。その後の独立運動に関するグスマン自身による記述として次がある。シャナナ・グスマン「東ティモール独立への長い道」『世界』(2001年6月号)。

119) Record of conversation between Tjan, Lim and Taylor, Jakarta, 2 September 1975, *AIIPT*, pp. 371-372.

120) "the Timor papers", (4, 13, 17, 18 September).

121) 後にムルダニ將軍は、社会主義国の反応を考慮して、MACの名称変更の可能性を語ったが、これは、この名称がインドネシア側の影響下で決定されていたことを物語る。*AIIPT*, p. 475.

122) 共同軍結成の報道に関しては、*The Indonesia Times*, 23 September 1975.

123) 実際には内戦時に西ティモールに逃れた難民は、インドネシアでの状況に不満を抱き、東ティモールへの帰還を始めていた。"the Timor papers", (29 September).

124) "the Timor papers", (18, 26 September, 3 October).

125) Cablegram to Canberra, Jakarta, 27 September 1975, *AIIPT*, pp. 435-437; Cablegram to Canberra, Jakarta, 16 October 1975, *AIIPT*, pp. 472-476.

た。そのためスハルト大統領は、インドネシア軍として識別される国旗などを用いないという条件で、軍事作戦のための特別予算の計上と、ジャワ島から3,800人の正規軍の派兵を許可したのである¹²⁶⁾。

10月8日にインドネシア軍は本格的介入の前哨戦として、反FRETILIN勢力の拠点の設営を目的に、国境地帯の街バトゥガデ (Batugadé) を攻略した¹²⁷⁾。この作戦から帰還したムルダニ將軍は、翌月初めに予定されたポルトガルとの外相会談や三政治団体間の協議、さらには国連の関与に関わらず、月末を念頭にデリ近郊まで進軍する計画をウルコット大使に語った。そして10月16日早朝から、UDTとAPODETIを支援する「義勇軍」とした数千人規模の正規軍による大規模な軍事介入を国境地帯から開始した¹²⁸⁾。ところがインドネシア軍は、FRETILIN側の軍事力を過小評価したこと、正規軍による軍事介入を隠蔽するために作戦が限定されたこと、また雨季の悪天候などによって国境地帯から一ヶ月以上進軍できなかった。軍事行動の遅滞に加えてオーストラリアからの軍事行動への批判や東ティモールでの援助活動に焦りを覚えたムルダニ將軍は、11月25日にスハルト大統領との会談を終えたばかりのウルコット大使と会談し、全面介入に慎重な大統領を説得していることや軍事攻勢を強める計画を改めて伝えた¹²⁹⁾。

スハルト大統領が12月7日に、ポルトガル領ティモール問題への全面侵攻に踏み切った背景には、軍人からの圧力に加え、有力政府がスハルト大統領に「早期解決」を求めたこともある。例えば、この問題における最大の支持国マレーシアのラザク (Tun Abdul Razak) 首相は、11月15日の首脳会談でスハルト大統領に軍事行動を強めて早期解決することを求めた¹³⁰⁾。その反対にスハルト政権の特に

軍部が警戒したのは、オーストラリア政府の動向だった。オーストラリアでは11月11日に政権交代が起こりウィットラム労働党政権に代わり、フレーザー (Malcolm Fraser) 自由党党首が暫定政権を樹立していた。ところが11月25日に新政権は、大使を通してスハルト大統領に、インドネシアとの友好関係を望んでいることと共に、ポルトガル領ティモール問題を「適切に解決」する必要性を理解することなどを伝えた。スハルト大統領はフレーザー首相のメッセージに感謝の意を示した後、大使には東ティモールを支持するオーストラリアの世論の問題を質問した。大使はその観点からは解決は早いほどよいと返答した。こうした会話の後で、スハルト大統領は「インドネシアは状況を迅速に解決できるが、これはインドネシアの行動ではない。」と「義勇軍」による軍事侵攻を婉曲に説明した¹³¹⁾。FRETILINがインドネシア軍による軍事攻勢を背景に独立を宣言したのは、3日後だった。

スハルト政権は、11月28日のFRETILINの独立宣言を受けて翌29日朝に、ティモール問題に関する委員会を、大統領自身を含む主要な関係者が出席して開いた。スハルト政権は独立宣言の通知を受けた後、ポルトガル政府に直ちにその対応を打診していた。これに対してポルトガル政府は、独立宣言の不承認と共に、インドネシアによる軍事的支援を指摘し、FRETILINの立場も尊重することを伝えた。委員会では、このポルトガル政府の対応を強く批判した。そしてポルトガル領ティモールへの全面的な軍事侵攻のシナリオとして、初めにマリク外相がFRETILINの独立宣言を問題の政治的解決を困難するものと非難し、次にバリ島に集めたUDTやAPODETIなどの政治指導者にポルトガル領ティモールのインドネシアへの併合とその市民となることを宣言させ、マリク外相による現地の視察後に政府がその宣言受諾を発表する予定を決定した。そして最終的に、UDTとAPODETIを「支援」して、インドネシアの「義勇軍」がデリを含む各都市を急襲することを決定した¹³²⁾。その後インドネシア政府は、先にみた翌30日の「バリボ宣言」の発表を始めとして、この時の決定事項を次々と実行に移した。

インドネシア政府は12月4日に、FRETILINの独立宣言を非難し他の四政治団

126) Cablegram to Canberra, Jakarta, 30 September 1975, *AIIPT*, pp. 439-440; Cablegram to Canberra, Jakarta, 13 October 1975, *AIIPT*, p. 462.

127) Cablegram to Canberra, Jakarta, 27 September 1975, *AIIPT*, pp. 435-437.

128) Cablegram to Canberra, Jakarta, 16 October 1975, *AIIPT*, pp. 472-476. 兵力に関してムルダニ將軍はAPODETIとUDTのなかで戦闘員は200人しかおらず、残りの800人は数ヶ月間の訓練が必要であるとみていた。インドネシア側の兵力に関しては、10月17日にBAKINのスナルソ (Sunarso) 大佐はオーストラリアの外交官に、インドネシア領ティモールには二旅団6,000人の兵力がいることを明らかにした。*AIIPT*, p. 473の脚注を参照。

129) Cablegram to Canberra, Jakarta, 27 November 1975, *AIIPT*, pp. 584-586.

130) *ibid.*, esp. para. 4.

131) Cablegram to Canberra, Jakarta, 25 November 1975, *AIIPT*, pp. 579-581.

体による併合宣言に理解を示すと共に、FRETILINからの自衛のために必要な行動を取ることに、インドネシア政府にはポルトガル領ティモール住民を保護する道徳的義務があることなど、軍事行動を正当化するための声明を発表した¹³²⁾。続けてスハルト大統領は12月6日に、ヴェトナム戦争後のアジア政策を説明するためにジャカルタを訪問していたアメリカのフォード (Gerald Ford) 大統領やキッシンジャー (Henry Kissinger) 国務長官と会談した。この首脳会談でスハルト大統領は、「迅速な行動が必要であると判断した際の理解」を求め、フォード大統領は「この問題を理解しスハルト大統領に圧力をかけるようなことはしない」とアメリカ政府の立場を明確に表した。同席したキッシンジャー国務長官もアメリカ製武器の使用を抑えるように求めただけで、軍事行動を制止することなく、「速やかな成功が重要である」と伝えた¹³³⁾。インドネシア軍はその翌日早朝から、冒頭でみたように、東ティモールへの全面侵攻を開始していった。

2 インドネシアの軍事介入を巡るオーストラリアの外交政策と国内社会

これまで考察したように、1975年9月以降にインドネシアのスハルト政権は、FRETILINが実質的な統治者となった東ティモールへの軍事的関与をエスカレートさせていった。それではこの状況にオーストラリア外交は、戦争回避のための政策を追求したのだろうか。しなかったとすれば、それはなぜなのか。まずオーストラリア政府は9月中旬までに、サントスらのポルトガル政府代表団が東ティモールと周辺国を訪問していた時期に、どのような外交政策を、どのような構想の下に進めようとしたのか。

ウィットラム首相は、先にもみたように、9月1日にサントスと会談した。この時にウィットラム首相は、キャンベラやダーウィンなどをポルトガル政府とFRETILINの協議の場として提供する意思がないことを伝えた。そして翌2日には首相は連邦議会で、ポルトガル領ティモールへの平和維持軍派遣を「植民地権

132) Cablegram to Canberra, Jakarta, 29 November 1975, *AIIPT*, pp. 588-589. ならびに、Cablegram to Canberra, Jakarta, 29 November 1975, *AIIPT*, p. 690. この時には軍事侵攻後にギリェルメ・ゴンサルベス・カロベス・ダ・クルスを「東ティモール暫定政府」の代表とすることを計画していたが、実際には12月17日からAPODETI代表アルナルド・ドス・レイス・アラウジョが、その役割を担うことになった。

力」の行使になるとして政策の選択肢から外すことを公式に表明した¹³⁴⁾。この時期のオーストラリア外交には、スハルト政権とFRETILIN間の戦争を回避するため、9月中旬に外務省内で実際に検討されたように、スハルト政権にFRETILINの事実上の統治を受け入れるように働きかける政策も考えられた¹³⁵⁾。ところがオーストラリア政府は、インドネシアのスハルト政権と同調して、FRETILIN単独とポルトガル政府との交渉開始に反対する考えを表明した¹³⁶⁾。ウィットラム首相は、国連事務総長の使者タン (Tang Ming-chao) と会談し、タンがポルトガル領ティモールへのインドネシアの軍事介入への懸念を伝えた際にも、その意見に関心を示さなかった¹³⁷⁾。

結局、ウィットラム首相とウルコット大使は、内戦後に現地の独立運動であるFRETILINが統治する状況となっても、従来の政策を変更しなかったのである¹³⁸⁾。ウルコット大使は、チャンらとの接触から秘密工作に関する極秘情報を入手した翌9月3日には、オーストラリア外交におけるこの問題の重要性を指摘して、外交上の利益はインドネシアの関心を理解したうえで人道支援を除くポルトガル領ティモールへの不関与政策と、オーストラリア社会に潜在するインドネシアへの敵意の再燃をできる限り弱める努力によって得られるとする趣旨の政策提案を行った¹³⁹⁾。インドネシアによる軍事併合政策と政策協調するコストは、両政府を批判する世論がオーストラリア社会から高まることであり、大使はこの点を憂慮するようになった。大使は承認の問題に関しては、FRETILINによる事実上の統治も、インドネシアによる併合も、どちらも適切な民族自決行為ではないと主張

133) Statement of Government of Indonesia on the current developments in Portuguese Timor, 4 December 1975, in Krieger ed. *op. cit.*, pp. 41-42.

134) Embassy Jakarta Telegram 1579 to Secretary State, 6 December 1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion] National Security Archive, "East Timor Revisited-Ford, Kissinger and the Indonesian Invasion, 1975-76" <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/Doc. 4>.

135) *The Sydney Morning Herald*, 3 September 1975.

136) Minute from Miller to Rowland, Canberra, 12 September 1975, *AIIPT*, pp. 417-419.

137) *The Sydney Morning Herald*, 10 September 1975.

138) Record of conversation between Whitlam and Tang, Canberra, 12 September 1975, *AIIPT*, pp. 406-408.

139) Cablegram to Jakarta, Canberra, 5 September 1975, *AIIPT*, pp. 385-387.

140) Cablegram to Canberra, Jakarta, 3 September 1975, *AIIPT*, pp. 375-379.

することで、インドネシアによる併合を受け入れることを説いた。

9月から10月にかけてウルコット大使は、インドネシアとの政策協調が重要であるとする理由について、本省に次のような意見を送り続けた。「…東南アジアは多くの点でオーストラリアにとって中心的に重要な地域であり、なかでも外交政策の形成にあたりインドネシアは特別な強調を置かれ続けなければならない。また我々はインドネシアと豪伊関係だけに対処しているのではない。オーストラリア外交のティモール情勢への対応は、他の ASEAN 諸国からは我々の東南アジアとの同一化とその周辺地域におけるパートナーとしての役割追求の誠実さを測るものとして、相当程度受け取られるだろう。我々は我々が位置する地域の他の国々から自身を引き離すことを、可能な限り避ける必要がある¹⁴¹⁾。」ウィットラム首相は、この大使の主張に合わせるように、10月中旬のマレーシアのラザク首相との首脳会談でも、国内の FRETILIN を支持する圧力に抗してインドネシアとの関係を重視し続けることを伝え、ASEAN 諸国との政策協調を実践した¹⁴²⁾。

しかし実際には、ウィットラム首相の努力にも関わらずこの問題を巡り、オーストラリアとインドネシアや東南アジア諸国との関係は悪化していったのである。それはなぜか。この点を理解するためには、オーストラリアと東南アジア諸国の間にあった政治社会の相違を確認する必要がある。オーストラリア政府は当時の ASEAN 諸国とは異なり民主的な社会と政治制度に立脚した政府である。そのためオーストラリア政府は、ポルトガル領ティモール問題に関わる言論と運動や、現地での取材活動と援助活動を規制したり、無視し続けたりできなかった。そしてこのような民主政治の特徴を理解できなかったスハルト政権は、国内社会に押され始めたオーストラリア政府に不信感を募らせ始めたのである。

オーストラリア社会は、インドネシアの併合政策が明瞭になるにつれて、ポルトガル領ティモールの非植民地化問題への関心を高めてきた。特に1975年8月中旬から現地の政変と内戦が大きく報道され、ダーウィンに多数の避難民が逃れてきたことは、東ティモールの平和や民族自決への関心をいっそう大きくした。保

141) Cablegram to Canberra, Jakarta, 3 October 1975, *AIIPT*, pp. 444-446.

142) Record of conversation between Whitlam and Tun Abdul Razak, Canberra, 15 October 1975, *AIIPT*, pp. 466-468.

守的な言論や退役軍人も太平洋戦争中の対日戦でティモール人から支援を受けた過去を指摘して、当時の恩に報いることを主張した¹⁴³⁾。オーストラリア外交の積極的関与を求める言論は、右派と左派の政治的立場を問うことなく、また新聞への投書が増加にみられるように、一般の人々にも広がりを見せた¹⁴⁴⁾。外交問題専門家の評論では、ジュダリ (Bruce Juddery) の論説が⁵⁾、首相や外務官僚を動揺させた¹⁴⁵⁾。ジュダリは、オーストラリアの外交政策の「無政策」を強く批判し、インドネシア軍がポルトガル領ティモールに軍事侵攻をする事態になれば、山岳地帯から反攻する独立運動側とのゲリラ戦となり、ヴェトナム戦争のような泥沼の状況になる可能性があることを指摘した。こうした社会状況のなかで、10月1日には数十人の学生が軍事介入に反対し、インドネシア大使館の一角を数時間に渡り占拠する事件が起きた¹⁴⁶⁾。

オーストラリア人のなかには、FRETILIN 統治下の東ティモールを訪問し、またそこに滞在して、事実調査や様々な援助活動に取り組む動きもみられた¹⁴⁷⁾。国際赤十字やオーストラリアの医師と看護婦で構成された医療団体 ASIAT (Aus-

143) 例えば、次の投書など。D. O'Connor et al., "Australia's debt to the Timorese" *The Sydney Morning Herald*, 18 August 1975.

144) 但し、あらゆる世論が同方向を向いていたのではない。東ティモールの独立運動に共鳴する世論が広がるにつれて、少数ではあるが、例えば外交評論家デニス・ワーナー氏の論説のように、インドネシア政府と対立することの代償を考えれば、ポルトガル領ティモールの住民意思を尊重するよりも、併合を受け入れる政策をとるべきだとする議論もみられるようになった。ワーナーの論説は次など。Denis Warner, "Facing Fretilin and the South-East Asian facts" *The Sydney Morning Herald*, 23 October 1975; "The realities of Indonesia and Portuguese Timor" *The Sydney Morning Herald*, 3 November 1975.

145) ウルコット大使は直接にジュダリへ手紙を送り、批判を弱めようとしていた。Letter from Woolcott to Juddery, Jakarta, 24 September 1975, *AIIPT*, pp. 431-433. ジュダリによる外交批判は次の各記事など。Bruce Juddery, "Mr. Whitlam's puzzling policy on Portuguese Timor" *The Canberra Times*, 3 September 1975; "East Timor: Are we about to watch a new show on the Vietnam theme?" *The Canberra Times*, 17 September 1975; "Australia's policy serves nobody's national self-interest" *The Canberra Times*, 29 October 1975; "Australia's stand on East Timor: Deliberate distortion by fools, knaves or honest pragmatists following a foolish policy" *The Canberra Times*, 28 November 1975.

146) *The Canberra Times*, 2 October 1975.

147) 次は内戦終結後の9月の東ティモールを取材した記事として詳しい。John Edwards, "Timor: A new Vietnam?" *The National Times*, 29 September-4 October 1975.

tralian society for Inter-Country Aid, Timor) は、ティモール人の医療従事者の養成などを始めた¹⁴⁸⁾。9月中旬には労働党と自由党の3人の連邦議会議員が東ティモールを訪問し、帰国後にウィットラム政権に FRETILIN の事実上の統治を認めるように改めて働きかけた。さらに10月中旬から11月初めにかけて、ACFOA ティモール緊急班 (Australian Council For Overseas Aid, Timor Task Force) は、ジェームズ・ダンを団長とする援助団体の関係者を現地に派遣し、軍事・政治的状況や医療・衛生状態また生活必需品の欠乏状況などを調査した¹⁴⁹⁾。その際に ACFOA はインドネシアの軍事介入を把握したため、政府に人道主義の立場から民族自決を尊重し軍事介入に反対することを強く求めた。ACFOA は11月中旬に政府が FRETILIN の軍事的立場を強める可能性がある燃料の輸送を警戒するなかで、食糧や衣料また医薬品などの援助を実施した¹⁵⁰⁾。

オーストラリアの国内世論は10月中旬以降に、オーストラリアの放送局で働く五人の報道記者が、東ティモールの国境地帯で戦取材中に行方不明となり、殺害が確実視された事件 (バリボ事件) を契機に決定的に悪化した¹⁵¹⁾。10月16日に実際にインドネシアが軍事介入を始めた直後に起きたこの事件は、インドネシアへの疑念と憤りを一層強めた。10月下旬からオーストラリア各地の港湾組合は、軍事行動や記者殺害に抗議して、インドネシアの船舶からの荷揚げ拒否という、自主的な制裁措置を取るようになった。さらに11月2日夜から3日にかけては、FRETILIN を支持する反インドネシア的な団体がインドネシア大使館に勤務する外交官住宅に落書きする事件も発生した¹⁵²⁾。

10月30日にウィルシー外相が、ポルトガル領ティモール問題に関する声明を連邦議会で発表した背景には、このような国内における東ティモール情勢への関心

148) ASIAT の活動に関しては次の記事など。Yvonne Preston, "Timor's medical needs are acute-but aid is scare" *The National Times*, 27 October -1 November 1975. 次は医師自身による記事である。John Whitehall, "Timor: pain and death amid the beauty" *The Canberra Times*, 8 November 1975.

149) Australian Council For Overseas Aid (ACFOA), *Report on visit to East Timor for the ACFOA TIMOR TASK FORCE* (Canberra, A.C.T.: 1975).

150) Jolliffe, *op. cit.*, p. 189.

151) バリボでの記者殺害事件やその背景のインドネシア軍の軍事行動は、次の著作などで近年詳しく調べられている。Jill Jolliffe, *Cover-up: the inside story of the Balibo Five* (Melbourne: Scribe Publications, 2001).

と反インドネシア世論の高まりがあった。そのなかで10月上旬にレスフ外務次官がウルコット大使の意見に反論したように、外務省内でもインドネシアの軍事的な併合政策から距離を置く政策が検討され始めていた¹⁵³⁾。また前日には、ケリンを代表とする労働党外務防衛委員会が、直接ウィルシー外相に公式声明の発表を求めていた¹⁵⁴⁾。発表された外相声明は、インドネシアの軍事行動を批判し、ポルトガル領ティモールの非植民地化問題が外国の介入なしに住民意思に基づき解決されることや、ポルトガル政府との交渉を通して解決されることを求めた。続けて外相は、住民意思を反映した非植民地化のためには、三政治団体による協議を必要とする立場を明確にすると共に、「全政治団体が望むのならば、政府はオーストラリアを円卓会議の開催地として提供する用意がある」とオーストラリア政府が紛争調停の意思を持つことを発表した¹⁵⁵⁾。こうして、この時期にオーストラリア外交は、東ティモール問題への不関与政策の転換を試み始めたのである。

オーストラリアの外相声明は、その数日後にローマで開かれたインドネシアとポルトガルの外相会談でも言及された¹⁵⁶⁾。そしてポルトガル政府が11月5日付けで作成し、三政治団体や周辺国宛に送付した書簡は、停戦の実現と維持の問題・民族自決に向けた移行機関の設置の問題・インドネシアに逃れた難民の帰還問題

152) 'Friend of Fretilin' と称する団体が、六軒のインドネシア外交官宅に「ティモールに自由を」「FRETILIN は勝利する」「インドネシアは出て行け」などという落書きを行っていた。Record of telephone conversation between Sellars and Kadri, Canberra, 3 November 1975, *AIPT*, p. 541. また、*The Sydney Morning Herald*, 4 November 1975.

153) Cablegram to Jakarta, Canberra, 7 October 1975, *AIPT*, pp. 446-447.

154) 労働党外務防衛委員会は次の四点を内閣に求めた。(1) インドネシアの東ティモールにおける活動は、交戦状態を長引かせ非植民地化と民族自決の過程を妨害しているとの見解を公的に発表すること。(2) ジャーナリストの遺体を取り戻し五人のオーストラリアの市民が死亡した状況を確かめるための行動をとること。(3) 東ティモールへの公的な政府援助を増やすこと。(4) 紛争当事者間の調停を行なうこと。Letter from Kerin to Willesee, Canberra, 29 October 1975, *AIPT*, p. 526.

155) *AFAR*, vol. 46 (1975), pp. 653-655. ウィルシー外相が三政治団体の協議を必要とする公式にとったことで、オーストラリア政府が FRETILIN による独立宣言を承認する政策上の選択肢はなくなった。外相声明の草稿は次にあり、実際の声明はウルコット大使の意見などを取り入れてインドネシア批判を弱めたものになった。Cablegram to Jakarta and Lisbon, Canberra, 29 October 1975, *AIPT*, pp. 530-532.

156) Cablegram to Canberra, Rome, 4 November 1975, *AIPT*, pp. 546-547.

の三点を議題とする会議を、オーストラリアで15日から20日までの間に開催することを呼びかけるものとなった¹⁵⁷⁾。この会議開催に関して、11月6日にアントゥネス外相はクーバー大使と会談し、中立国のオーストラリア政府の協力が重要であると説き、ポルトガル政府がダーウィンを会議開催地として希望していることや、オーストラリア政府がダーウィンからティモールへの物資の搬入を保障することを求めた¹⁵⁸⁾。このポルトガル提案へのオーストラリア政府の対応に関しては、インドネシアのマリク外相やヨガ・スガマ BAKIN 長官も、注目した¹⁵⁹⁾。こうして11月にもオーストラリア政府は、ポルトガル領ティモール非植民地化問題の調停役として会議を開催する外交上の機会を得たのである。

ところで、この時期のオーストラリアでは、予算の審議を巡って与野党の対立が決定的になったことを契機に、11月11日にウィットラム首相が英連邦総督のカー (John Kerr) によって解任される事件が起きていた。そしてカーの指名により暫定的に自由党のフレーザー党首が、12月13日の総選挙まで政権を担当することになった。新政権の外相に就任したピーコックが、野党時代にウィットラム労働党政権のティモール政策を批判してきたことを考えれば、この政権交代はポルトガル領ティモール問題が住民意思に基づき平和的に解決される機会ともなったはずである。それではフレーザー政権は、問題の平和的解決に向けた外交政策を進めたのか。

ところがフレーザー新政権も、ウィットラム政権の政策を大枠で継承したのである。その理由に関してまず、ピーコック外相は、野党時代にウィットラム首相のティモール政策を批判していたが、1975年5月にスハルト大統領と、9月にチャンらと会談した際には併合への理解を示したとされ、ティモール問題の立場

に曖昧な側面があったことを指摘しなければならない¹⁶⁰⁾。それに加えて政策継続の背景には、外務官僚の提言が首相や外相の判断に影響を与えたことが考えられる。この時期にはレヌフ外務次官が外相や首相に政策提案を行っていたが、三政治団体による協議を FRETILIN に参加を働きかけてオーストラリアで開催する政策構想については、併合を決意しているインドネシア政府との直接的対立を招くことや、社会が問題への関心を強めてオーストラリア政府がポルトガル政府に代わり調停者となることを求める世論が高まることを指摘して、反対した¹⁶¹⁾。こうして新政権もバリボ事件以降、顕著に悪化していたインドネシアとの関係をそれ以上に悪化させないことを外交政策の基本とするようになった。

そしてフレーザー政権の政策を明確にしたのが、スハルト大統領に伝えるように11月20日に指示が出された首相のメッセージだった。この秘密のメッセージは、先にも触れたように、インドネシア政府との関係を重視し、総選挙に勝利し引き続き政権を担当する際には早期に外相を派遣し、スハルト大統領との個人的関係を緊密にする希望を伝えようとする内容だった。そしてティモール問題については、「適切な解決」の必要を理解し、港湾組合によるインドネシアの船舶からの荷揚げ拒否の動きを遺憾とすること、12月13日の総選挙まで閣僚はラモス・ホルタやその他の FRETILIN の代表と会談しないことをスハルト大統領に伝達するものだった¹⁶²⁾。ウルコット大使は軍事力の不行使を求める文言を含まない内容に不安を覚え、首相官邸に「適切な解決」の意味を問いただしたが、首相官邸側はその説明を避け文言通りに伝えることを求めたという¹⁶³⁾。このメッセージは25日に伝えられ、オーストラリア外交は平和的解決に向けた調停外交を事実上放棄することになった。

その後インドネシアの軍事行動は激しくなり、26日にはオーストラリアの記者が東ティモールで、航空機や軍艦を用いたインドネシアの軍事行動を目撃した¹⁶⁴⁾。これに批判を強めた国内世論とは反対に、ピーコック外相は「東ティモール内戦

157) *Relatório do Governo de Timor*, pp. 359-360.

158) Cablegram to Canberra, Lisbon, 6 November 1975, *AIPT*, pp. 554-555.

159) Cablegram to Canberra, Jakarta, 7 November, *AIPT*, pp. 557-559; Cablegram to Canberra, Jakarta, 13 November 1975, *AIPT*, pp. 571-572.

160) この点に関しては、次など。Letter from Woolcott to Feakes, Jakarta, 12 May 1975, *AIPT*, p. 259. 1974年9月の首脳会談においてウィットラム首相がスハルト大統領に、政権交代の際にはピーコック外相が政策を継続する見通しを伝えていたことも政策の継承に影響したことも考えられる。Record of conversation between Whitlam and Soeharto, Wonosobo, 6 September 1974, *AIPT*, pp. 99-100.

161) Submission to Peacock, Canberra, 13 November 1975, *AIPT*, pp. 565-568; Submission to Peacock, Canberra, 18 November 1975, *AIPT*, pp. 573-575.

162) Cablegram to Jakarta, Canberra, 20 November 1975, *AIPT*, p. 579.

163) Richard Woolcott, *The Hot Seat: reflections on diplomacy from Stalin's death to the Bali bombings* (Pymble, N.S.W.: HarperCollins Publishers, 2003) pp. 161-162.

へのインドネシアの忍耐は注目されなければならない」と、スハルト政権を擁護する発言を行った¹⁶⁴⁾。そして28日のFRETILINによる「東ティモール民主共和国」の独立宣言に際しては、翌29日に三政治団体の一つの立場を住民の代表とみなすことはできないとして承認をしないことを発表し、ポルトガル政府を主権者とみなし続ける方針を発表した¹⁶⁵⁾。この他国に先駆けた独立宣言の不承認の発表も、インドネシア政府から感謝された¹⁶⁷⁾。

しかし12月7日にインドネシア軍が全面侵攻を開始し、東ティモールから虐殺の状況がダーウィンにラジオ電波を通して伝えられるなかで、フレーザー政権が試みたインドネシア政府との協調政策も破綻することになった。翌日の主要新聞がティモールでの戦争開始を一面で大きく報道し、インドネシアの軍事侵攻とオーストラリア政府の過去や現在の対応を批判してティモールの住民意思を尊重する解決を社説で求めたように、オーストラリア社会がこの問題への憤りを今まで以上に強めたからである¹⁶⁸⁾。フレーザー政権はそれまでのインドネシアとの協調政策を転換して、東ティモールへの平和維持軍派遣によって根本的な問題解決を図ることも、それまでの経緯やスハルト大統領に伝えた秘密のメッセージの内容を考えれば困難だった¹⁶⁹⁾。ピーコック外相は軍事行動当日に、事前に準備していたティモール問題に関する声明を発表した。声明は、インドネシア軍の軍事行動を批判し、東ティモールの民族自決の尊重や平和的解決を盛り込んだ国連決議の草案作成を支持することを説明しながら、政権交代の時点で手遅れだったとして前政権に責任を向け、実効的な政策を取らない方針を明らかにした¹⁷⁰⁾。続いてフレーザー政権は、冒頭でみたように、国連総会決議に賛成した。しかしこの政策は、翌年2月にバリ島で開催された第一回ASEAN首脳会議へのオブザーバー

参加を拒否されたように、インドネシアとの関係を一段と悪化させた。またオーストラリア国内では、東ティモールの独立運動に共感し平和と民族自決を求める言論と運動を残した。そして東ティモールでは、24年間に渡りインドネシア軍による軍事行動が続けられることになったのである。

V 結論—回避されなかった回避可能な戦争—

1975年12月までに東ティモールは、インドネシア軍による軍事介入を招くことなく、多数の住民意思に基づいて独立への過程を進むことはできなかったのか。この点を考察するには、ポルトガル政府が進めた非植民地化政策の問題や、東ティモールにおける政治団体間の抗争の問題も含めて考える必要がある。ただ西ヨーロッパ諸国でも最も貧しい国家の一つであり、多くの国内的問題と非植民地化問題を抱えていたポルトガル政府には、遠隔地の東ティモールの非植民地化問題に単独で対応することには限界があった。そして本稿で考察したように、東ティモール併合戦争の起源は、文民統制の働かないスハルト政権内で考案された軍事的な併合計画が1年以上かけて進展し続けたことにあった。こうしたことを考慮すれば、そのスハルト政権の軍事行動を回避する可能性は、ポルトガル政府もインドネシア政府も外交接触を行っていたオーストラリア政府がとる外交政策に大きく掛かっていたとはいえないだろう。

第二節でみたように、1974年10月までの時期には、ポルトガル革命の影響でティモールでも非植民地化が始まり、5月末には主要な三政治団体が発足した。そこでは二つの独立派政治団体が多くの支持を集め、併合派のAPODETIはこの問題を通して支持を集めなかった。インドネシアのスハルト政権はポルトガル領ティモールで非植民地化が開始されたことをみて、その併合を視野に入れ始めたが、政権全体の政策とはならなかった。このなかで、オーストラリアのウィットラム首相は、政権の外交課題としていたインドネシアとの関係発展を進めるため、9月6日の首脳会談でスハルト大統領にポルトガル領ティモールのインドネシアへの併合を支持することを伝えた。この発言が、それまで政策を未決定としていたスハルト政権が、ポルトガル領ティモール併合に向けて意思統一する要因となった。実際とは異なり、この時の首脳会談でウィットラム首相が外務省提案に

164) Michael Richardson, "Indonesians pound key Timor town" *The Sydney Morning Herald*, 27 November 1975.

165) *The Sydney Morning Herald*, 26 November 1975.

166) *The Canberra Times*, 1 December 1975.

167) Cablegram to Canberra, Jakarta, 30 November 1975, *AIIPT*, pp. 591-592.

168) 次の社説記事など。"Jakarta Strikes" *The Sydney Morning Herald*, 8 December 1975; "Slaughter in Timor" *The Canberra Times*, 8 December 1975; "Timor: The day freedom died" *The Age*, 8 December 1975.

169) Submission to Fraser, Canberra, December 1975, *AIIPT*, pp. 607-609.

170) *AFAR*, vol. 46 (1975), pp. 709-710.

従い、東ティモールが将来独立国家となる可能性を視野に入れて住民意思に基づく解決について協議し、また適度な援助を開始することなどを伝えていけば、インドネシア政府の併合政策は開始されなかったことが想定できよう。その際には、ポルトガル政府と現地の政治指導者が協議を重ね、東ティモールは独立への道を進んだのではないか。

第三節でみたように、1974年10月から1975年8月までの時期には、ポルトガル政府がマカオ会議に具体化される民族自決に基づく非植民地化政策の計画を推進した時期だった。それと同時に、スハルト政権が軍事行動を視野に入れ、ティモールの併合政策を開始し、併合戦争の蓋然性が高まった時期でもあった。このなかでインドネシアの軍事的脅威を背景として、ポルトガル領ティモールでは独立派政治団体UDTとFRETILIN間の内戦が始まった。しかしこの時期でも、オーストラリア外交が住民意思に基づく東ティモール問題の平和的解決を促進する政策を取ることはできた。外務省や国防省内では、ウィットラム首相の親書や非公式首脳会談を通して、スハルト大統領に軍事行動への反対と独立派が優勢なティモールの住民意思を尊重する方針を伝え、強制併合を自制させることを検討していた。また経済援助やデリの領事館を再開することなどで、ポルトガル政府の非植民地化政策を支援することもできた。内戦に際して紛争当事者間の調停を行うこともできた。この時期にはインドネシア政府内においても、国際的批判や道義的問題を考慮したスハルト大統領が軍部の軍事介入論を抑えていたことから、ウィルシー外相も伝えたように、ウィットラム首相によるインドネシア政府への働きかけは機能したと考えられる。しかしウィットラム首相は、近隣の大国インドネシアとの協調を主張するウルコット駐インドネシア大使と共に、その軍事的な併合政策を看過する政策を取り続けた。

第四節でみたように、1975年9月から12月までの時期は、内戦後にポルトガル政庁が権威を失い、多く現地人兵士の支持を集めて内戦に勝利したFRETILINが事実上の統治者となった。この新しい状況に、ポルトガル政府は9月中旬にかけて代表団を派遣して、FRETILINや周辺国との外交交渉を行った。この時期のオーストラリア政府には、ポルトガル政府側とも協議することで、東ティモールの平和を実現する多くの政策の選択肢があった。オーストラリア政府による直接

的な影響力の行使に問題があったとすれば、国連との連携が有力な政策となっただろう。ところがウィットラム政権はインドネシアの併合政策への同調を続け、こうした政策を追求しなかった。そのなかで側近の軍人からの圧力に押され始めたスハルト大統領は、9月下旬に正規軍の派兵を許可し、インドネシア軍の軍事介入は10月に現実となった。その間の10月末に、ウィルシー外相は三政治団体間の会議をオーストラリアで開催する用意があることを表明した。ポルトガル政府も期待したこの会議を開催することが、オーストラリア外交が全面的な軍事介入を回避できた最後の機会だったのではないか。しかし国内の対インドネシア世論が著しく悪化するなかで、11月11日に発足したフレーザー新政権も、問題の根本的解決ではなく、インドネシア政府との関係悪化を避けようとする政策を選択し、11月下旬にはスハルト大統領に軍事併合に理解を示したと受け取られる秘密のメッセージを伝えた。これによって、オーストラリア外交がポルトガル領ティモールの適切な非植民地化を実現する政策をとることは、困難になっていった。

このようにインドネシア政府がポルトガル領の東ティモールに軍事行動に至るまでの過程と、それに際してのオーストラリアの外交政策を考察すると、この戦争は回避不可能だったのではなく、回避されなかった戦争だったといえよう。オーストラリア外交が国内世論のためにインドネシア軍事行動とその強制的な併合を看過できないことを考えれば、そして併合政策を中断させることによる外交関係の悪化の度合いが時間の経過と共に高まることを考えれば、外交政策決定者は対インドネシア関係の安定のためにも、戦争回避に向けた政策に早期に着手する必要があった。1970年代にウィットラム首相らが積極的に推進した東南アジア諸国との関係発展やアジア太平洋地域の制度化を目標としたオーストラリアの外交政策は、この地域の国際関係の安定に貢献する指向性を持っていた。しかしその政策は、地域大国インドネシアとの関係とそこから得られる外交上の利益を重視するあまり、東ティモール住民の独立意識を理解して尊重し、その民族自決と平和の実現を擁護する視点を欠いていた。東ティモール併合戦争の起源は、このようなオーストラリアの外交政策の問題のなかにもみることができる。

[付記] 筆者は本稿と関わる研究調査に関して、一橋大学21世紀COEブログ

(496) 一橋法学 第4巻 第3号 2005年11月

ラム「ヨーロッパの革新的研究拠点—衝突と和解」による若手研究者研究活動助成（2005年度）を受けた。記して感謝の意を表したい。