

オーストラリアとコモンウェルスの変容

——南アフリカ脱退の衝撃——

生尾和弘

はじめに

本稿は主にオーストラリアの視点から、脱植民化や人種問題の高まりがコモンウェルス (the Commonwealth of Nations) に与えた影響について考察するものである。コモンウェルスは元々イギリスと英帝国の白人自治領 (White Dominions) であったカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、ニューファンドランド、南アフリカ連邦、アイルランド自由国から成る「自由な連合」として発足したが、戦後多くのアジア・アフリカの植民地が独立、加盟を果たしたことで「多人種の連合」とみなされるようになっていった。一方で、国際社会が「多国家・多人種」の様相を帯びてくると、ヨーロッパの植民地支配や植民地支配の過程で生まれた人種上の対立が大きな国際的な関心を集めていた。とくに、南アフリカ連邦 (以下、南アフリカ) の人種隔離政策アパルトヘイト (以下、アパルトヘイト) をめぐって、国際連合 (以下、国連) では「白人」と「非白人」という対立の構図が浮かび上がっていた。

国連で人種政策をめぐる大きな議論が巻き起こっているなか、加盟国の内政問題を会議で議論する場合は当事国の同意を必要とするというコモンウェルスの慣習に基づき、1960年5月のコモンウェルス首相会議までコモンウェルス内でアパルトヘイト問題が直接議論されることはなかった。ただし、当事国である南アフリカはイギリスの白人自治領の一角であり、アパルトヘイト批判の先頭にたったインドもイギリスの旧植民地として、両国ともコモンウェルスの主要なメンバーであった。その

ため、国際社会からはアパルトヘイト問題は国連の前にコモンウェルス
の問題であるとみなされていたのである。

この様な状況の下で、イギリスはコモンウェルスの首長としてその指
導力を発揮し、問題を解決することを強く求められた。結果的に 1961 年
の南アフリカのコモンウェルス脱退によって、イギリスは国際社会から
の批判を回避し、「多人種の連合」としてのコモンウェルスの意義や価値
を内外に示すことができた。以後、コモンウェルスは国連との連携を強
めていき、国連内の意見形成において強い影響力をもつようになった。

しかし、イギリスを始めとする原加盟国、とくにオーストラリアはこ
の連合体をあくまで英帝国の延長線上に捉えており、その目的を独立し
た旧植民地をコモンウェルスに取り込むことによって可能な限り英帝
国が築いた植民地権益とイギリスの大国としての地位を維持すること
であった。故に、英帝国という観点から南アフリカの脱退を捉えなすと、
その意味合いは大きく変わる。同国の脱退はそれまでコモンウェルスの
伝統を守り、植民地や加盟国への影響力を保持しようとしたイギリスの
指導力の低下であり、英帝国の解体を象徴するものであった。

そこで、本稿では「多人種の連合」、あるいは「国家間の自由な連合」
としてのコモンウェルスではなく、「英帝国の異なる形」としてのコモン
ウェルスに着目する。これまでの英帝国・コモンウェルス研究では¹、イ
ギリスの視点から植民地政策や人種問題の高まりやその意義が論じられ
てきたが、ここでは白人自治領として英帝国やコモンウェルスに大きな
利害を有していたオーストラリアの視点にたち²、同国が戦後コモンウェ
ルスの変化やアジア・アフリカの加盟国との関係をどのように捉えてい
たかを歴史的に論じてゆく。議論の要点を予め提示すれば、オーストラ
リアは冷戦の勃発とアジアのヨーロッパ植民地の相次ぐ独立に際し、大
きな国防上の不安を抱えており、スターリング・ポンド圏に基づくイギ
リスとの密接な経済関係を維持する上でも、コモンウェルスという枠組
みを通じて英豪関係を強化したいと考えていた。さらに、白豪主義と呼

ばれる同国の移民制限政策は、アジ国家との友好的な関係を構築する上で大きな障害となっていた。伝統的な英豪関係を重視し、南アフリカ同様他国との人種上の軋轢を抱えていたオーストラリアにとって、南アフリカのコモンウェルス脱退がコモンウェルスの意味をどのように変えたのかを明らかにしたい。

ちなみに、本稿では、まだコモンウェルスが白人自治領によってのみ構成されていた英帝国時代のコモンウェルスと、そして戦後の「多人種の連合」としてのコモンウェルスの二つを同時並行的に扱うことになる。これらの混同を回避するため、これまでの先行研究に則り、前者を「旧コモンウェルス」そして後者を「新コモンウェルス」と呼称し、特に区別の必要がない場合は単にコモンウェルスと表記することにする。

1. アパルトヘイト論争の起源と「ブリティッシュ・コモンウェルス」の発足

アパルトヘイト論争は元々、南アフリカ内のインド系住民への政治・社会的圧迫に対するインド政府からの抗議を発端としていた。1910年、南アフリカに存在していた4つの白人植民地が南アフリカ連邦として統合されたが、ケープ植民地を除く3州では参政権は白人にのみ付与され、アフリカ人やアジア人、そしてカラードと呼ばれた混血有色人の政治的権利は大きく制限されていた³。この問題をめぐり、インドと南アフリカの両政府は英帝国会議で度々意見を衝突させたが、1931年にイギリスと白人自治領間の対等な関係と自治領の政治的主権を認めるウェストミンスター憲章が制定されたことで、「ブリティッシュ・コモンウェルス (the British Commonwealth of Nations)」、あるいは後に「旧コモンウェルス」と呼ばれる自治領間の連合体が成立すると南アフリカ内のインド系住民を巡る論争は留保された。これは、「ブリティッシュ・コモンウェルス」において各自治領の主権がより重視、尊重されるようになった結果、互いの内政問題を議論することは内政干渉であると見なされたためである。

さらに、1944 年には英帝国会議がコモンウェルス首相会議に置き換えられ、ドミニオンではないインドがコモンウェルス会議から除外されると、「ブリティッシュ・コモンウェルス」はより人種的な統一性を高めた。加盟国の内政問題を直接議論しないというコモンウェルスの慣習は、この時期に形作られたのである⁴。

2. アパルトヘイト論争の国際化

南アフリカのインド系住民をめぐる英帝国内の論争は「ブリティッシュ・コモンウェルス」の発足と共に終結を迎えたが、自国民の待遇改善を求めるインド政府の主張は変わらなかった。1946 年、インド政府は「南アフリカのインド系住民の待遇に関する問題」を第 1 回国連総会の暫定議題に盛り込むべきだと要請し、南アフリカへ国際的な圧力をかけようと試みた。インド政府の要請は受理され、実際にこの問題が第 1 回国連総会の議題として取りあげられることになるが、この背景にはインドが第 2 次世界大戦において果たした貢献への認識と、戦後英帝国の支配から逃れた「新たなアジアの大国・民主主義国」として旧植民地国を中心に国際社会の支持を集めていたという事情があった。そのため、国連においてインド政府の主張を軽んじることは難しくなっていたのである⁵。

さらに、1952 年 9 月 12 日、事態に大きな進展が見られた。アフガニスタン、ビルマ、エジプト、サウジ・アラビア、シリア、イエメン、インドネシア、イラン、イラク、レバノン、パキスタン、フィリピンの計 13 カ国が、南アフリカの人種間の対立がアパルトヘイトによってもたらされているとして、同政策を第 7 回国連総会の議題にすべきだと主張したのである。これは、今までの議論とは根本的に異なるものであった。なぜなら、これまででは南アフリカ内のインド系住民を対象にしていたが、この要請にはその他のアジア人や南アフリカに 1000 万人以上存在するアフリカ系原住民も含められており、アパルトヘイト政策そのものを批判する意図があった。これは明らかな内政干渉であったが、すでに南アフ

リカの内政問題に関する議論には先例があり、何より南アフリカを擁護することで批難の矛先が自国に向くことを恐れ、多くの国が同国への批判を容認、あるいは批難に加わったのである。この総会において、アパルトヘイトが国際的平和の脅威であり、国際的摩擦を引き起こすという論理が固められ、以後の南アフリカ批難においても受け継がれることになる⁶。

戦争終結直後に国連を巻き込みながらインドと南アフリカの対立が浮かび上がったのは、英帝国時代に溝を深めた両国の軋轢が解決していないことを物語っていた。以後、アパルトヘイト論争はインドと南アフリカ間の政治的対立を超えて、人種政策の国際社会への影響を問う国際的な議論へと発展するのだった。

3. 「新コモンウェルス」の胎動

アパルトヘイト問題が国連で大きな波紋を呼んだ一方、コモンウェルスでは1960年のコモンウェルス首相会議までこの問題が直接議論されることはなかった。さらに、この時の議論もあくまで非公式の協議に留められ、内政不干渉の原則への配慮が見られた。この事実だけを取り出すと、コモンウェルスは内部に加盟国間の深刻な対立を抱えているのにもかかわらず、問題の解決に消極的で実行力や指導力に乏しい印象を与えるだろう。ここでは、後の議論のためにコモンウェルスのメンバーシップや加盟国間の関係とその歴史的な変化について概説しておきたい。

まず、コモンウェルスは国連とは異なり、必ずしも会議ごとに特定の議題を設定するわけではなく、また多数決等の制度や慣習を持たない加盟国間の緩やかな連合体であったという点である⁷。加盟国の個々の意思や互いの同意が尊重されるというコモンウェルス特有の親密さは、「王冠への共通の忠誠」という「旧コモンウェルス」の原則が指し示す通り、イギリスを起源とする白人としての同質性をその源としていた。そのため、コモンウェルスは英帝国における自治領間の非公式な関係であるとして

しば見なされた⁸。つまり、コモンウェルスの紐帯は制度や法というより、英帝国という歴史的なつながりに基づくものであったといえる。そのため、人種問題を国際的な摩擦あるいは国際的な平和への脅威と捉えようとする国連と比べて、内部における人種対立の位置づけや問題へのアプローチが大きく異なることに留意しなくてはならない。

一方で、脱植民地化に伴ってアジア・アフリカの植民地が相次いで独立を達成すると、「多人種の連合」という構想はまさに「新コモンウェルス」の要となり、人種間の協調の模範としてコモンウェルスを推進するという新たなコモンウェルス観が構築されていった⁹。しかしこの背景には、植民地の独立を支持し、そして独立後の安全保障に一定の責任を負うことによって、世界におけるイギリスの影響力や英帝国の権益を維持しようという思惑があり、多分に打算的な側面があった¹⁰。「新コモンウェルス」を通じて追及されたのは、あくまで英帝国の異なる形での存続であり、第3世界に次々誕生する独立国への支援を通して、イギリスの対外政策への理解や支持を得ることであった。つまり、「新コモンウェルス」はイギリスの植民地政策の撤廃というよりも、その改善や修正であったといえる。必ずしも新興独立国との対等な関係に基づき、彼らの主張をコモンウェルスの意思決定や、イギリスの対外政策に反映させることを目指したわけではなかった点には、注意が必要である。

戦後、コモンウェルスが「多人種の連合」として「人種間の平等」をその理念として掲げるようになったのは、1947 から 48 年の間にかけてインド、パキスタン、セイロンが相次いでイギリスから独立し、コモンウェルスに加盟したためであった¹¹。「旧コモンウェルス」はあくまでイギリス国王に忠誠を誓う白人自治領間の緩やかな連合体であったが、アジアの独立国が加盟したことで「ブリテッシュ」の形容詞が省かれるようになり、その後単にコモンウェルス (the Commonwealth of Nations) と呼ばれることが通例となっていった。また、共和制を採用する国家の加盟に合わせてイギリス国王やその「王冠 (crown)」の意味が大きく修正

され、あくまでコモンウェルスの紐帯の象徴（そして、その意味でのコモンウェルス首長）へと置き換えられた。このように、コモンウェルスは大きな制度上の改正を余儀なくされたのである。さらに、それまでのコモンウェルスではあくまで加盟国の地位は「自治領」としてのものであったが、これ以降、加盟国を「自治領」と呼ぶことは憚られるようになっていった¹²。それぞれが独立した国家と見なされるようになったことで、コモンウェルスは「多人種の連合」あるいは「国家間の自由な連合」として性格を強めるのだった。

ただし、南アジア諸国のコモンウェルス加盟から1950年代の末頃にかけてイギリスから独立したのはスーダン、マラヤ、ガーナの3か国のみであり、その内、コモンウェルスに加盟を果たしたのはマラヤ、ガーナの2か国だけであった。1950年代、イギリスは依然としてその植民地の大半を保持しており、コモンウェルスのメンバーシップが大きく拡散されることは回避された。コモンウェルスが小規模に留まるなか、その存在感を高めるためにも、コモンウェルスのメンバーシップを「外国」にまで拡大するべきとの声がイギリス内部で度々上がったが、政策決定者の多くは既存のコモンウェルスの在り方を保ちたいと考えていた¹³。戦後、国際社会の構造が大きく変化しながらも、コモンウェルスがメンバー間の伝統的な関係を維持することができたのは、コモンウェルスが英帝国関係の延長線上にあり、またイギリスがその中で指導的な役割や植民地権益を保持していたことが大きな要因であった。1950年代まで「旧コモンウェルス」と「新コモンウェルス」としての側面が併存していたのは、このためである。

「新コモンウェルス」は形を変えたイギリスの「新植民地主義」としばしば見做され、批判に晒されることもあったが¹⁴、少なくとも多人種の連合という基本的な理念は多くのコモンウェルス加盟国に支持されていた。コモンウェルスは加盟国間の対等な関係を謳っており、加盟すれば原則的にはイギリスやオーストラリア・カナダなどの旧自治領と同等の

権利を享受することができたからである¹⁵。

そしてそれは、伝統的に帝国内にあった格差が（繰り返すがあくまで原則的に）解消されることを意味していた。イギリスにとって「新コモンウェルス」は世界の大国としての地位を保ち、自身の帝国として権益や影響力を可能な限り温存する意味合いがあったが、一方アジア・アフリカの加盟国にとっては、コモンウェルス内で保障されている政治的発言権を行使し、逆にイギリスの対外政策やコモンウェルスの意志決定に影響を与えるための機会であったといえる。

4. メンジーズの「新コモンウェルス」への抵抗

「新コモンウェルス」への移行をめぐり、コモンウェルスはしばしばその内部で意見の不一致に直面した。とくにこのことに難色を示したのは、オーストラリアのメンジーズ (Robert Menzies) であった。メンジーズは 1949 年に首相に就任して以来、1966 年までの 17 年間に渡り首相の座を守り続け、オーストラリア史上最大の長期政権を築いたが、南アジア諸国のコモンウェルス加盟の段階では労働党のチフリー (Ben Chifley) が首相として南アジア諸国のコモンウェルス加盟交渉に携わっていた。チフリーと当時彼の下で外務大臣を務めていたエヴァット (Herbert Evatt) は、とくにインドのコモンウェルス加盟を強く支持していたが、ふたりはあくまでインドが「旧コモンウェルス」・メンバーと同じように「王冠への共通の忠誠」というコモンウェルスの原則に準拠することを望み、それを前提としてインドの加盟に賛同していた。最終的に、共和国としてインドがコモンウェルスに残留し、その結果大きくコモンウェルスの紐帯が変化したことにチフリーとエヴァットは深く落胆したが、概ねチフリー政権下ではインドとオーストラリア間の良好な関係が保たれていた¹⁶。

ところが、メンジーズが首相に就任すると、両国の関係は大きく悪化した。1949 年のコモンウェルス首脳会議で、メンジーズはコモンウェルスに共和国が加盟することへの懸念と疑念を露わにし、インドのコモン

ウェルス加盟に強く抗議したのである。このことは、とくにインド首相ジャワハルラル・ネルー（Jawaharlal Nehru）との深い確執を生み出し、1950年代を通して豪印関係が冷え込む原因となった¹⁷。

なぜメンジーズはコモンウェルス内の不和をもたらす危険を冒してまで、インドの加盟に反対したのだろうか。まず、コモンウェルス内でアジア・アフリカ国家が増加することは、「旧コモンウェルス」を形成した加盟国の影響力が相対化される危険があった。メンジーズは英帝国としての「旧コモンウェルス」、あるいは白人自治領の結束に拘り、またその中でイギリスの中心的地位が維持されることを強く求めていた¹⁸。「新コモンウェルス」へ移行する中、彼はしばしば従来の王冠への忠誠や血脈によって繋がれた「旧コモンウェルス」を「王冠のコモンウェルス（the Crown Commonwealth）」と呼び、他の加盟国と明確に区別していた。とくにイギリスや自治領と他の英帝国領との関係を「帝国内のヒエラルキー」あるいは「人種のヒエラルキー」と見なしていたことは彼のコモンウェルス・英帝国観を端的に表している¹⁹。

つまり、オーストラリアは「旧コモンウェルス」あるいは英帝国の存続に大きな利益を見出していたといえる。ここでは、ゴールドワーシー（David Goldsworthy）の研究²⁰に基づき、「旧コモンウェルス」あるいは英帝国の存続が、オーストラリアの利害にどのように関わるのかを簡潔にまとめておきたい。まず最も重要なのは、安全保障である。2度の大战を経て、イギリスの軍事・経済力は大きく減退していたが、第二次世界大戦における日本軍の進軍と戦後東南アジア地域におけるナショナリズムの高まりを受けて、オーストラリアでは引き続きアジア・太平洋におけるイギリスの軍事的コミットメントが必要だという認識が根強かった。英帝国の解体とイギリスの植民地権益の消失は、イギリスの同地域への関心を低下させ、オーストラリアをアジアに取り残させる危険性があり、それを阻止するためにもコモンウェルスを通してイギリスとの軍事的連携を強める必要があった。

そして2つ目は経済的利害である。イギリスの擁するスターリング・ポンド圏は当時世界貿易の4分の1を占めており、またイギリス市場はオーストラリア産品の最大の輸出先であった。オーストラリアではメンジーズ政権で交易の一定の自由化が成されていたが、アメリカが提供するドル圏は極めて競争率が高く、オーストラリアの経済を保護する意味でもスターリング圏を維持する必要があった。また、スターリング圏は植民地権益に立脚しており、オーストラリアは南太平洋においてイギリスの「代理人」となることで、これらの島々との貿易において経済的特権を謳歌することができた。付け加えるならば、この交易から生じる経済利益を保護するという意味でも植民地防衛は大きな重要性をもち、またこれらの地域自体がアジア・太平洋における戦略的な要衝とみなされることもあった。

最後に移民である。戦後イギリス本国の労働力不足により、長年オーストラリアにとって主な移民の供給源であったイギリス系白人の流入は激減した。代わりにオーストラリアは他のヨーロッパ地域、とくに南・東ヨーロッパからの移民・難民を奨励していた。イギリス植民地からは地中海のマルタやキプロスから多くの移民が流入し、英語を話し、あるいはイギリス文化に理解を示す彼らの存在は、白豪主義に基づき、国民の同質性を強く欲するオーストラリアにとって貴重な存在であった。

以上のことから、オーストラリアにとってコモンウェルスは主に2つのことを意味する。即ち、イギリスとの継続的な軍事・経済上の関係、そしてもうひとつはイギリスの植民地権益の「共有」であった。オーストラリアはこの2つの対外的な利益を守るため、イギリスの植民地防衛に貢献し、その大国としての地位や名声を支えなくてはならなかった。つまりオーストラリアがコモンウェルスに見出していたのは、まさしく英帝国の残影であったといえ、「新コモンウェルス」の理念とは対照的なものであった。

5. 植民地政策と白豪主義

相次ぐ植民地の独立により、国際社会は多人種・多国家の様相を呈してきた。これに伴い、コモンウェルスでも人種の平等や個人の自由に対する意識が高まり、1つの国際的な指針や目標として捉えられるようになっていった²¹。「新コモンウェルス」で掲げられた「人種間の平等」や加盟国の「自由な連合」という理念は、まさにそういった国際的な潮流を即座に察知したイギリスの外交的機転であると評価できる。しかしながら、イギリスがコモンウェルスに求めたのはあくまで自身の植民地権益や大国としての地位や名声の維持であった。その意味では、ストックウェル（Anthony Stockwell）が指摘する通り、イギリスにとって脱植民地化とは形を変えた帝国主義追求のプロセスであったといえよう²²。

しかし、インドの例からもわかるように、コモンウェルスの在り方を巡って英豪は意見の対立に直面した。イギリスは植民地の独立を承認することが自国の財政的負担を軽減すると同時に、新興国の信頼を勝ち取り、結果として英帝国として築きあげてきた地位や富が維持されると考えていた。一方、オーストラリアは植民地の解放こそが英帝国の権益を脅かし、イギリスの世界的な影響力の低下に繋がる要因と捉えていた。このような意見の相違は1950年代の半ば頃からとくに顕著になり、両者の関係に亀裂が生じる原因となった。イギリスは植民地政策に対する国際社会の批判の高まりを敏感に感じ取り、もはや形式的な植民地運営に拘泥するのは得策ではないと考えたが、しかしオーストラリアは依然として植民地秩序の維持・存続に強い拘りを示していた²³。

さらに、白豪主義といわれるオーストラリアの伝統的な移民制限政策は「多人種の連合」や「人種間の平等」という「新コモンウェルス」の理念やアジアとの外交関係を損ねる原因となっていた。戦後、オーストラリアはアジア人の移民を規制する一方、ヨーロッパからの白人移民を奨励することで人口の増加と将来の経済発展を図ろうとし、その上で白人という国民の同質性を維持しようとしていた。そのため、さらなる移

民を受け入れられる地域的余地をもっていたにも関わらず、オーストラリアはアジア人が定住することに強い抵抗を示したのである²⁴。移民制限自体は国際社会で珍しいものではなかったが、ヨーロッパからの移民を大量に受け入れながら、頑なにアジア移民を拒否するオーストラリアの態度、そして白豪主義という政策名から窺える同国の強い人種的な拘りは、コモンウェルス加盟国やアジア各国に強い不信感を抱かせたのである²⁵。

白豪主義は南・東南アジア諸国との外交関係の構築において大きな障害となっていたと同時に、植民地政策をめぐる英豪の確執を引き起こしていた。オーストラリアは南太平洋でパプア・ニューギニアやナウルなどの信託統治領を抱えていたが、これらの地域からの移民に対しても白豪主義を適応していたのである²⁶。加えて、現地では移民制限のみならず、オーストラリア行政の下で、島民への社会生活上の規制や制限が散見された²⁷。オーストラリアは南太平洋の島々の信託統治を通して、経済的な権益を独占しており、さながら同国の南太平洋政策は「小さな帝国主義」(mini-imperialism) と呼べるものであった²⁸。植民地政策や人種に関わる社会政策への国際的批判が高まるなか、オーストラリアの領土的野心は、植民地政策を円滑に進めるに当たり、イギリスの悩みの種となっていた²⁹。

戦後、初めて白豪主義が英豪間で明確に議論されたのは 1950 年代初頭、イギリスがインド洋で保有する植民地の委譲を巡ってであった。この頃英政府内では、インド洋のココス諸島のオーストラリアへの主権譲渡案が浮かんでいた。イギリスとの軍事的連携の強化という意味において、同地域の主権獲得に強い利益を感じたオーストラリアはただちにこの案を受諾し、両政府間の交渉が始まった。

交渉は円満のように思えたが、オーストラリアが委譲後島民にも白豪主義を適用しようとしていることがわかると状況は一変する。イギリスの統治下で形式的にココス諸島を領有していたシンガポールをも巻き込み、同地域の白豪主義の適用の有無と島民の市民権を争点に交渉は暗礁

に乗り上げた。権限移譲交渉における英政府からの強い批判は、白豪主義を徹底しようとする豪政府の妥協を引き出した。最終的に、1955年にオーストラリアは授権法に基づき、正式に主権を譲渡された。ココス諸島の権限移譲交渉を通して、まさしく植民地政策を軸に英豪関係は大きな揺らぎを見せた。この一件は、南太平洋・インド洋の植民地政策において白豪主義に対するイギリスの危機認識を高まらせる結果となった³⁰。

1950年代末頃まで、英豪両政府は植民地政策を内政問題と見なしており、英豪の植民地政策が国際的な場で議論されることを両政府が容認することはなかったが、植民地政策に対する国際的な批判は年々強まっていった。いわゆる「アフリカの年」に向けて、世界では脱植民地化のプロセスが加速度的に進んでおり、同時に、イギリスは植民地の自治・独立を達成するためのさらなる財政・行政上の貢献を国際社会から求められていた。イギリスは次第に自身の植民地を「重荷」と感じるようになり、ニュー・ヘブリディーズ、ソロモン諸島やフィジーなどの南太平洋の信託統治領をオーストラリアへ譲渡することを望むようになった。しかし、植民地主義や人種差別への批判が高まるにつれ、イギリスはオーストラリアにこれらの領土を委ねることに躊躇いを覚えた³¹。そして、予想される国際社会からの反響に鑑み、この思惑を実行に移すことはなかった。このように、国際社会やコモンウェルスの大きな構造上の変化は「旧コモンウェルス」メンバーの関係性にも影響を及ぼしていた。植民地政策をめぐる英豪の対立や「新コモンウェルス」の形成は、コモンウェルスの結束やその親密性が徐々に失われようとしていることを暗示していた。

6. 白豪主義を巡る論争

白豪主義への批判はアジア各国の新聞・雑誌記事を中心に展開されたが、オーストラリア国内でも白豪主義を巡る議論が巻き起こった。1953年、在豪高等弁務官に就任した元インド陸軍将軍カリアッパ（Kodandera Cariappa）は白豪主義への強い疑念を隠そうとはせず、政治的なレベルを

超えてメディアや市民、宗教団体との幅広い交流をもつなかで、白豪主義への反感をさらに強めていった。1954 年 6 月、彼は訪問先のブリスベンで、公衆の面前でいかに白豪主義が「アジアの気持ち」を遠ざけ、「インドやパキスタンにおけるコモンウェルスの理想」を損なうかについて熱弁を振るった。翌日、このことはオーストラリア各紙で取り上げられ、カリアップの発言と白豪主義の解釈を巡り、オーストラリア国内は混乱に包まれた³²。

それまでオーストラリア政府は、白豪主義に人種差別的な意味合いはなく、あくまで国民の同質性を維持するための政策であるとの説明を続けてきた。しかし、カリアップの発言を受けて、各メディアが展開した白豪主義論は実に様々であった。その多くは政府見解に親和的な白豪主義擁護論であったが、中には白豪主義への痛烈な批判も見受けられた。さらに、まさしく白豪主義は人種差別的目的に基づく政策だと主張する過激な論調もここに加わると、オーストラリア世論は大きく分断された。カリアップの外交上のマナーに逸した言動やこのような内政的な混乱に対して明確な姿勢が求められるなか、政府はすでに公表されている白豪主義に関する公式見解を繰り返すにとどまり、カリアップへ公式に抗議することはなかった。とくに、当時移民大臣として白豪主義政策に責任をもっていたハロルド・ホルト (Harold Holt) は公然の批判に晒され、事態の收拾が見込めない状況で厳しい立場に置かれていた³³。

オーストラリア政府の消極的な姿勢の背景には、白豪主義を理由にアジアとの外交関係が損なわれることへの懸念があったことが窺える。1956 年、カリアップは任期を満了することなく高等弁務官を退任するが、白豪主義を巡る議論は継続的に行われた。幸いにも、その議論はオーストラリア国内に限定され、これがインドとの外交上の対立に発展することはなかった。カリアップの見解はあくまで非公式なものであり、インド政府が白豪主義に関する公式声明を発することはなかった³⁴。政府を代表する高等弁務官の発言が大きな社会混乱を引き起こしながら、これ

が両国の外交問題に発展しなかったのは、いかにコモンウェルスにおいて加盟国間の関係が特異なものであったのかを物語っていた。

7. コロンボ・プランにかける夢

オーストラリアはこのような自国の社会政策への批判を回避するため、1950年代初頭からコロンボ・プランと呼ばれる新興国への技術・教育支援計画を通してアジアの信頼を勝ち取ろうと努めてきた。コロンボ・プランは1950年のコモンウェルス外相会談から始まり、当時オーストラリア外務大臣であったスペンダー（Percy Spender）の提言によって新たにコモンウェルスに加わった南アジア諸国への財政、食糧、技術、教育等の支援を行うことを念頭に立案された³⁵。

コロンボ・プランは本来、コモンウェルス主導のアジア国家支援計画であり、冷戦対立や脱植民地化が進む戦後国際社会において、アジア国家との友好関係を構築することを目的としていた。当初、メンジーズはこの計画に懐疑的であり、国内でもコロンボ・プランによってオーストラリアがアジアに近づきすぎること警戒する声が上がっていた。しかし、やがて東南アジア植民地の相次ぐ独立や白豪主義への批判が高まると、オーストラリアはこの支援プログラムを旧植民地とイギリスの友好関係を維持し、急進的なナショナリズムや過激な脱植民地化を抑制する主要な手段として、その認識を改めていった³⁶。同時に、オーストラリア政府内にはアジアとの関係を重視し、外務大臣ケイシー（Richard Casey）のように白豪主義への批判を低減させるという意味において、コロンボ・プランのような支援プログラムに大きく期待を寄せる声も存在していた³⁷。

ただし、コロンボ・プランがどれほど白豪主義に対するアジアの感情を和らげたかについては検討の余地がある。オーストラリア政府はアジア人への友好の証として、まさにコロンボ・プランに基づくアジア各国からの留学生の存在を挙げており、定住は受け入れられないが、アジア

からの観光・滞在者を歓迎することで、アジア人を「もてなし」していることを強調した³⁸。しかし、来訪するアジア人の理解を得る上で問題となったのは、まさしく白豪主義という言葉のニュアンスであり、オーストラリアは白豪主義の目的が人種的な優越感や偏見に基づかないことを明確に説明する必要があった。

先述の通り、白豪主義の解釈についてはオーストラリア国内でも意見が割れていた。アジア人のみならず、オーストラリア国民の一部も白豪主義への疑念や矛盾を感じており、同政策への一貫した世論を形成することができなかつたのである。このような白豪主義を巡る論争はコロombo・プランの価値やその効能を減じるものであり、言い換えれば人種政策への敵意を和らげるという意味において、その限界を示していた。

このように、オーストラリアは古い植民地支配や白人国家であることへの強い執着故に、非公式ながら他のコモンウェルス加盟国との不和を抱えていた。コモンウェルスはあくまで表面的には平静を保ちながらも、その水面下では植民地政策や移民問題を巡る確執が徐々に深まっていた。コロombo・プランは潜在的にある人種政策への敵意を緩和するものではなかつたのである。ただし、この計画にはアジアの安定化や共産化の防止、そして支援を通して「新コモンウェルス」としての結束を高め、イギリスと旧植民地との関係を維持するというより大きな目的があった。そのため、支援の対象は後にアジア全域に広がり、脱植民地化の波がアフリカに達すると支援計画の重要性はさらに増大した。過激な脱植民地化を抑制し、旧植民地をコモンウェルスや西側陣営に繋ぎ止めるためにも、さらなる支援が必要とされるのであった。

8. シャープヴィル事件の勃発とメンジーズの議会演説

オーストラリアはコロombo・プランに代表される教育・技術支援によって自国の社会政策や植民地政策への不信を和らげようとしていた。その目的において、どこまで英豪の支援プログラムが効果を発揮したかにつ

いては疑問の余地を残すが、オーストラリアは自国の政策を変えるのではなく、継続的な説明や支援を通して理解を促すことでこの問題に対処しようとした。

さらに、1950年代末、アフリカ大陸で独立の機運が高まり、冷戦や脱植民地主義の新たな舞台となると、オーストラリアは外務省を中心に、同地域に対する支援の拡大の必要性を認識するようになっていった。1960年9月には、イギリスの提言の下、アフリカ版コロombo・プランともいわれる通称 SCAAP (the Special Commonwealth African Assistance plan) がコモンウェルス財相会議で発足した。この支援プログラムはコロombo・プラン同様、共産主義の影響力拡大を阻止することが主要な目的であったが、同時にオーストラリアにとっては独立を控えたアフリカ植民地の「信頼」や「善意」を涵養し、対外的な「イメージ」を向上させようという狙いがあった。当時、すでに国連では信託統治領や植民地に対する議論は公然のものとなり、植民地の独立を促そうとする国際的な重圧に英豪は直面していた。オーストラリアは自国の対外政策や内政によって、今後国際社会の一員になるアフリカの新興独立国との友好関係が損なわれることが、とくに国連やアジアにおける自身の国際的な評判や地位に影響を及ぼすとの懸念を強めていたのである³⁹。

しかし、SCAAPの発足の約半年前、コモンウェルス関係を大きく揺さぶる重大な危機が起こった。1960年3月21日、南アフリカ連邦トランスヴァール州ヨハネスブルク郊外のシャープヴィールで、南アフリカの非白人の移動を制限するパス法に抗議する数千人のアフリカ人に対し、現地警察が発砲する事件が起こった。後にシャープヴィール虐殺事件と呼ばれるこの事件は69名の死者とその他多くの負傷者を生み、国際社会に激震が走った。直後、南アフリカ政府は非常事態宣言を発し、アフリカ民族会議 (African National Congress) などの黒人組織を非合法化した。黒人運動指導者が相次いで逮捕・拘留されるなかで、この一連の出来事はアパルトヘイトへの批判を劇的に加速させ、国連総会や各国議会でアパ

ルトヘイトに対する激しい批判や議論が繰り広げられた。

この事件の直前、マクミランは南アフリカ議会食堂で、「変化の風」演説として知られる演説を行っていた。マクミランは同国の両院議員にこのように語っていた。

変化の風がこの大陸に吹いている。我々がそれを好むと好まざるとにかかわらず、この国民的意識の高まりは一つの政治的事実である。我々はそれを事実として受け入れなくてはならず、我々の政策はそれを考慮に入れなくてはならない⁴⁰。

同時に、マクミランは互いの内政に関する主権を尊重するのがコモンウェルスの原則であると認めながら、「今日、われわれが暮らすこの狭まり続ける世界では、1つの国の内政問題がその外側に影響を及ぼしてしまう」とし、もし南アフリカのアパルトヘイト政策に改善が見られないのであれば、イギリスは南アフリカを支持することができないと同政策の修正を強く求めていた。マクミランの説得を意に介さず、アパルトヘイトの修正・撤廃を求める国際社会への南アフリカ政府の非妥協的態度は、長年南アフリカの主張を擁護、あるいは説得を試みていたイギリス、カナダ、オーストラリア等の「旧コモンウェルス」・メンバーの失望を招いた。さらに、この事件はこれまでアパルトヘイトを厳しく批難してきた、国連に加盟する計 29 か国のアジア・アフリカ国家の逆鱗に触れた。国連内部からの強い要請によって、加盟国の国内政策の是非が初めて安全保障理事会（以下、安保理）の議題として取り上げられることになったのである⁴¹。

この事件を受けて、イギリス議会では問題解決に及び腰なマクミランを批難するとともに、アパルトヘイト問題をコモンウェルス首相会議で取り上げるべきとの声が高まっていた。マクミランとメンジーズは、国際的な場で主権国家の内政問題を議論することが、国連憲章第 2 条 7 項、

即ち内政不干渉の原則に反するものとする南アフリカの主張を一貫して擁護していたのである。そのため、シャープヴィル事件が起こる頃には、両国は南アフリカと共に国際的な孤立の度合いを強めていた。マクミランはアパルトヘイト問題がコモンウェルスの結束を損ねていると感じながらも、コモンウェルス内の均衡を保つためにも内政不干渉の原則を維持しなくてはならなかった。コモンウェルスの首長として、イギリスの加盟国への影響力やコモンウェルス内での政治的イニシアチブを維持したいマクミランは、多人種の連合としての「新コモンウェルス」と、親密な「白人のクラブ」としての「旧コモンウェルス」との間で大きなジレンマに苛まれていた⁴²。

シャープヴィル事件への対応を巡り、オーストラリア議会でも大きな混乱が見られた。1960年3月31日、野党党首コールウェル（Arthur Colwell）を含めた複数の代議院議員が同事件に対するメンジーズの対応を批難し、議会に一貫した姿勢を促す動議を提出した⁴³。その内容とは、議会は（1）同事件を嫌悪し、このような大量殺人がコモンウェルス加盟国で行われたことへの怒りを表明する。（2）被害者の親族への弔意を表明する。（3）オーストラリアが南アフリカを容認していると捉えられかねないメンジーズ首相の発言に対して遺憾の念を抱く。（4）アパルトヘイトとは関わりのないアボリジニなどのオーストラリア先住民を引き合いに出した首相の発言を否定する。（5）首相の不当かつ迂闊な発言が、オーストラリアの先住民に関するアジア・アフリカの誤解を、この国にとって最も有害な形で引き起こすことを強調する。（6）このような悲劇的事件を国際連合は可能な限り迅速に取り上げるべきであり、同様に、来るコモンウェルス首相会議でも議題として付されることに賛同する、というものであった。

これに対するメンジーズの答弁⁴⁴は開幕から激しい論調と共に行われた。まず彼は、まさに同議会が開かれている当日のオーストラリア時間の午前5時30分からアパルトヘイト問題が初めて安全保障理事会によっ

て協議されているのであり、コールウェルを始め、動議を提出した議員が事実をはき違えていると一喝した。そして、改めてアパルトヘイトが内政問題であり、国連の管轄ではないという南アフリカ首相フルブルト (Hendrik Verwoerd) の主張を擁護した上で、「ハンガリーやキプロス、そしてケニヤで大量の人命が喪失される」なか、「(敢えて) アパルトヘイト問題をとりあげる」この動議は、「悪意を扇動し政府を陥れる」ものであり、「コモンウェルス間の相違を促そうとする」行為だと激しく批難したのである。

さらに動議の (3) には具体性がなく、「南アフリカを容認する」という自身の発言が、一体どんな内容のものなのか明確に挙げられていないと指摘し、コールウェルたちの発言を「英語の一単語に至るまで、幻想にとりつかれている」と一蹴した。さらに自身がオーストラリアの先住民政策とアパルトヘイトを引き合いに出したとする (4) についても「全くのでたらめ」であると徹底して否定したのである。

この答弁で特筆すべきことは、動議の (4) と (5)、つまりオーストラリアの本土や海外領土の先住民に関する陳述に多くの時間が費やされたことである。メンジーズはこれらの問題を連邦政府や州政府の「責任」であり、いままで他国で「オーストラリアのアボリジニ政策について言及したことは一度もない」と明言した。続けて、「もし感情に任せて内政不干渉の原則を放棄」してしまえば、「それが国連かどこかはわからない」が、「いずれ他国が我が国のアボリジニ政策について議論しようとする」日が訪れるかもしれないと先住民問題の国際化に対する警告を発し、そして南アフリカがその「先例」として主張されかねないと強い懸念を露わにした。

メンジーズの答弁は、オーストラリアによってアボリジニを始めとする先住民が虐げられているという「誤解」や「流言」を全面的に否定するものであった。メンジーズは先住民問題について「我々の領土に関しては、我々は手を汚して」おらず、もし内政問題への外部からの干渉を

許せば、事態を混乱させ、あるいは問題を余計に悪化させてしまうと答弁の中で殊更に強調した。同時に、他国の内政問題に干渉することは、自ら進んで自国の内政問題を国際的な議論や批判に晒すことと同義であると主張し、これを以って、政府が南アフリカの内政問題に不干渉を貫く理由として提示したのである。

最後に、メンジーズはなぜコモンウェルス首相会議で加盟国の内政問題が議論されないかについて自身の見解を述べた。メンジーズは首相会議において「議題を設定することも、投票や多数決によって決めることもない」とし、ただ「共通の利益について話し合い、互いの経験を学びながら、互いの精神を伝えあい、互いの問題についてより多くを知る」ための場であると語った。そして、それこそが「コモンウェルスの構造において最も重要な要素」であり、それが失われることはコモンウェルスがもはや存続できないことを意味すると、議会に理解を求めるのだった。

この議会答弁は、いかにメンジーズがコモンウェルスを重要視し、そしてその分裂を恐れているかを物語っていた。同時に、オーストラリアがその先住民政策や白豪主義について、いずれ公然と国際的な批難に晒されてしまうことへの潜在的な危険を抱えていたことが窺える。メンジーズがシャープヴィル事件に遺憾の念を表明しながら、アパルトヘイト問題の国際的な議論や干渉へ決然と抗議したことは、コモンウェルスの結束を守り、オーストラリアを南アフリカのように国際的な批判に晒さまいとする彼の決意を感じさせるものであった。

そして、1960年4月29日、コモンウェルス首相会議を目前に控え、メンジーズとマクミランはロンドンでの個人的な話し合いの中で「この最初の困難を乗り越える」ことに合意し、首相会議の「色の線」による分裂を阻止することの重要性を共有し合った⁴⁵。まさに、シャープヴィル事件の勃発によりコモンウェルスでは「旧コモンウェルス」と「新コモンウェルス」という対立の構図が引かれようとしていた。

9. 南アフリカの脱退とオーストラリアへの衝撃

メンジーズが議会演説を行った同日、安保理ではシャープヴィル事件の当事国である南アフリカと同事件の安保理での審議を要請した 29 か国の内インド、エチオピア、パキスタン、ギニア、ガーナ、リベリアの計 7 か国の代表が会議に招かれ、「南アフリカの状況」に関する協議が執り行われた。2 日間に渡る集中的な討議の末、1960 年 4 月 1 日、安保理決議 4300 号が採択された⁴⁶。

この決議は、「南アフリカの状況」が同国の人種政策によって引き起こされており、国連憲章が定める加盟国の責任や義務に基づき同政策の改善を求める国連総会決議を南アフリカが一貫して拒んでいるという 29 か国の訴えを認めた上で、シャープヴィル事件の国際社会への影響に鑑み以下の声明を発した。即ち安保理は、(1) この状況が国際的な摩擦を引き起こし、解決されない場合国際の平和及び安全を脅かす可能性があることを認める。(2) 南アフリカの混乱が多くの人命の喪失をもたらしたことを遺憾とし、その被害者の家族に対して最大限の弔意を表す。(3) このような状況をもたらした南アフリカ政府の政策・行為に遺憾の念を抱く。(4) この状況が持続、または再び生起することがないように、平等に基づく人種間の協調を図り、さらにアパルトヘイトやその他の人種差別を放棄することを南アフリカ政府に求める。(5) この問題に対して、南アフリカ政府との協議の下、国連憲章の目的及びその原則を同国が遵守するための方策を講じ、適宜、安保理への報告を行うことを国連事務総長に要請することを決定したのである。

この決議は同政策の改善を強く「勧告」するものであると同時に、間接的ではあるが国連事務総長を通して安保理が南アフリカの国内政策に介入しようとする試みであった。ただし、この決議はこれまでの国連総会決議と同様、強制力をもたないと点において変化はなかった。この決議がその後、具体的な制裁に発展することはなかったが、アパルトヘイ

トをめぐる議論が国連内に深い亀裂を生み、「白人」と「非白人」との対立という構図が浮上するなか、国連で強い影響力をもつ安保理理事国は、明確な姿勢や決断を示すことが求められていたことが感じ取れる。

メンジーズの議会演説とは対照的に南アフリカの内政問題に深く言及し、その国際的な脅威や人道性の欠如を指摘した安保理決議はアパルトヘイト批判の更なる呼び水となった。コモンウェルス内でも、南アフリカの脱退を求める声により勢いを増していた。加盟国の中には、ガーナを始めとして、南アフリカに対して不買運動を展開するなど独自の制裁処置を取る国も現れていた。また、南アフリカで開かれるスポーツ大会へのマオリ族などのニュージーランド先住民の参加を拒否する南アフリカ政府の態度にニュージーランド政府は大きく不満を抱いており、「旧コモンウェルス」・メンバーの間でも南アフリカへの反感が高まりつつあった⁴⁷。

もはやコモンウェルスで人種問題の先鋭化が不可避であることを悟ったマクミランは、1960年5月3日から13日にかけて行われるコモンウェルス首相会議において南アフリカのアパルトヘイト問題を協議することを決定した。これに対し、カナダ、オーストラリアといった「旧コモンウェルス」・メンバーは内政問題を同会議で取り扱うことに強い反発を示した⁴⁸。そこで、マクミランは新旧加盟国の間で妥結を図るべく、南アフリカの同意を得たうえで、アパルトヘイト問題に関する議論はあくまで首相間の「非公式」な議論に留めることでこの問題に対処した⁴⁹。

シャープヴィル事件後、暗殺未遂事件により入院を余儀なくされていたフルブルトに代わり、南アフリカ外務相ルー（Eric Louw）が会議に出席し、アパルトヘイト問題について各国の代表と複数回に渡る非公式の協議を行った。しかし、その結果はよりコモンウェルス内の確執を深めるものであった。ルーが自国の人種政策の改善を頑なに拒むと、独立後初めて首相会議に参加したマラヤ連邦首相ラーマン（Tunku Abdul Rahman）とガーナ大統領エンクルマ（Kwame Nkrumah）は、このことに

ひどく憤った。とくに、ラーマンはその後の記者会見で、ルーに対する公然の批難を浴びせ、二度と話しあうことはないという趣旨の発言を残している⁵⁰。マクミランは両者の対応に狼狽し、この会議の行方を悲観した。彼はその夜の日記に、「もし我々が何もしなければ、コモンウェルスが何の信念も目的も持たないと思われるだろう」と記し、さらに「もし行き過ぎた行動をとれば、南アフリカは脱退」し、それはコモンウェルスの「全般的な解体の始まりを意味しかねない」とその心中を綴った⁵¹。

また、この会議ではかねてから南アフリカ国内で検討されていた同国の共和国の移行についても議論された。ルーは南アフリカの共和国への移行に先駆けて、同国が共和国としてコモンウェルスに残留することへの事前の承認を求めていた。このことはさらにマクミランを疲弊させたが、彼はルーが「仮定に基づく事前の承認」を求めたことに否定的な態度を示した⁵²。マクミランはコモンウェルス首相会議の結果が南アフリカの共和国移行に影響を与えたと見なされることを懸念し、同問題に関する議論は実際に共和国への移行を問う国民投票が実地されるまで保留されるべきとの見解を示したのである⁵³。ルーを擁護する立場にいたメンジーズの説得もあり、最終コミュニケでは南アフリカが共和国移行後にコモンウェルスの残留を希望する場合は、その後にかかれる首相会議かあるいは他の加盟国への書簡によってその同意を求めるべきであると結論付けられ、この会議は幕を下ろした⁵⁴。

そして同年 10 月 5 日、南アフリカで共和国への移行を問う国民投票が実地された。この選挙は南アフリカ内の白人によってのみ執り行われたが、結果として賛成 85 万 458 票、反対 77 万 5878 票で南アフリカは正式に共和国に移行することが決定された⁵⁵。必然的に、翌年のコモンウェルス首相会議で南アフリカのコモンウェルス残留を協議することが避けられなくなった。

南アフリカは 1955 年の第 10 回国連総会からアパルトヘイトに関する

国連会議に参加することを拒んでおり、これまで南アフリカ不在のなか、非難決議だけが継続して採択されてきた。しかし、コモンウェルスが同国の人種政策に何かしらの変化をもたらすことを期待し、第15回国連総会は1961年3月24日まで延期されていた。従って、1961年3月8日から開かれるコモンウェルス首相会議の行く末が自ずと注視された⁵⁶。

1961年3月8日から17日にかけて開かれた首相会議はマクミランとメンジーズにとって苦痛を伴うものであった。会議は南アフリカの共和国移行に伴うコモンウェルス残留申請を中心に議論されたが、その間同国のアパルトヘイトに関しても激しい議論が繰り広げられた。さらにカナダ首相ディフェンベーカー (John Diefenbaker) もアジア・アフリカの加盟国と共にアパルトヘイト批判に加わり、メンジーズとマクミランは窮地に立たされた。会議の混乱とフルブルトの非協力的な姿勢を目のあたりにしたマクミランは、徐々にアパルトヘイトを批判する立場に回った⁵⁷。彼は、南アフリカの残留をまずコモンウェルスの慣習に基づき「手続きの」に処理した上で、その後アパルトヘイトへの全会一致の非難によってこの会議を収めることを考えていたが、しかしメンジーズはただひとり、フルブルトの立場を積極的に擁護していた。

次第に各国代表の立場は3つに分かれようとしていた。(1) 南アフリカのコモンウェルス残留を支持すると同時に、内政不干渉の原則に基づき、残留申請とアパルトヘイト政策を区別するべきとの見方を呈したメンジーズ。(2) 程度はどうあれ、アパルトヘイトを批判し、南アフリカの自動的な残留に否定的な立場をとったネルーやエンクルマといった、アジア・アフリカの加盟国代表と新たに南アフリカ批判に加わったディフェンベーカー。(3) アパルトヘイト批判的な立場をとりつつ、南アフリカの残留を確保すべく、両者の仲介役を務めたマクミランとニュージーランド首相ホーリーオーク (Keith Holyoake) に分けることができる⁵⁸。

しかし、加盟国の大多数の反対と批判により、協議は困難を極めた。マクミランはまず南アフリカの残留を確保しようと試みたが、加盟国の

大半が同国のコモンウェルス残留を認めるコミュニケに同意しなかったのである⁵⁹。会議は膠着状態に陥り、長期に渡る説得とコミュニケの草案に憔悴していたマクミランは、ついに会議に間に挟まれたティー・タイムで、フルブールトに残留申請を撤回するよう説得を試みた。もはや残留が不可能と悟ったフルブールトはマクミランの提言通り残留申請を撤回し、自らコモンウェルスからの脱退を申し出た。しかし、これはアパルトヘイト政策を理由とした事実上の「追放」であり、南アフリカの残留を支持したマクミランとメンジーズのコモンウェルス内の立場は大きく周辺化されたことを意味した。この結果は、メンジーズが「コモンウェルスにおいてもっとも重要な要素」と評した親密さが大きく損なわれ、とくにコモンウェルスにおけるマクミランの指導力不足を強く印象づけた。

後にメンジーズがこの会議を「独立国の連合としてのコモンウェルスに価値を見出していた者にとって不幸な日」とであると語ったように、「旧コモンウェルス」の一角を成す南アフリカの脱退はオーストラリアにとってコモンウェルスの意義が急速に失われつつあることを象徴していた。同年 4 月 11 日に行われた議会報告において、メンジーズはアパルトヘイトを「最も恐ろしい災い」と評し、これまで黙秘してきた同政策への嫌悪感を公然と露わにした⁶⁰。さらに、アパルトヘイト問題の影響は南アフリカに留まらず、この問題によってまさにコモンウェルスの「結束」あるいは「統一性」が危機に晒されていることを強調した。それまでのコモンウェルスは加盟国の内政問題には極力立ち入らず、防衛問題や財政的支援といった共通の問題においてのみ加盟国の協力が求められたが、南アフリカの脱退が、コモンウェルスがもつ「世界において最も偉大な国際協力の在り方やその未来」に影響を及ぼすとコモンウェルスの将来に不安を抱いていることを議会で吐露するのだった。

このように、メンジーズはある意味ではマクミラン以上にコモンウェルスの結束やその「旧コモンウェルス」としての価値に拘りを見せていた。

メンジーズが予想した通り、この議会報告の直後オーストラリアは大きな外交姿勢の変化を余儀なくされる。1961年4月13日、南アフリカのコモンウェルス脱退を受けて、中断されていた第15回国連総会が再開され、改めて南アフリカへの非難決議が採択された。当初、メンジーズはこの投票を棄権しようとしたが⁶¹、マクミランはこの日初めて非難決議に賛成票を投じ、彼を驚愕させた。メンジーズは事前の相談もなく、マクミランが大きく国連決議に対する態度を変えたことに憤慨したが、後に「もしオーストラリアがこの決議を支持しなければ、オーストラリアはポルトガルと共にたった2カ国の少数派に陥っていただろう」と語り⁶²、結果的に同決議はポルトガルの反対を除き、ほぼ全会一致で採択された。内政不干渉を信望していたメンジーズ自らがその原則を破棄したことは、もはや人種問題が国際的な係争となることが不可避であることを明示していた。

南アフリカの脱退以後、コモンウェルスのメンバーシップも大きく変化しようとしていた。それまで、イギリスは人口が百万に満たず、独立を維持できないような小規模な植民地がコモンウェルスに加盟することに否定的な立場をとり、他の「旧コモンウェルス」メンバーもコモンウェルスのメンバーシップがこれ以上拡大することに反発を示していた。しかし、シャープヴィル事件以降、人種問題を基点にコモンウェルスが大きく分断され、アジア・アフリカの加盟国がコモンウェルスの意思決定に大きな影響力を行使するようになると、その規模や政治的な自立性に関わらず、新たな独立国がコモンウェルスに加盟し、既存メンバーと同等の地位を享受することを拒むのが困難となっていった⁶³。

1961年にコモンウェルスに加盟したキプロスは人口約50万程度の地中海に浮かぶ小さな島国であり、さらに内部に深刻な宗教・民族上の対立を抱えていた。メンジーズはこのような政治的自立性や安定が極めて疑わしい小国へのメンバーシップ拡大に強い反感を抱いたが、同年アフリカでシエラレオネ、タンザニア、ジャマイカが相次いで独立を果た

し、コモンウェルスに加盟すると、その変化を認めざるを得なくなった。1968 年にはコモンウェルス加盟国は 30 を数え、そのほとんどが非白人国家か、あるいは共和制を採用する国家だった。メンジーズはその後、各政治指導者への電報や手紙のなかで、これらの国家のコモンウェルス加盟を歓迎、祝福する意思を示していた一方⁶⁴、コモンウェルスの変化に対する困惑や憤りを依然として胸中に抱えていた。彼は 1962 年 4 月 18 日のマクミランへの手紙の中で、「私のような根からの君主主義者が、なぜ共和国の巣窟で安心して暮らせるのか」とコモンウェルスの拡大に対する自身の率直な心情を書き記した⁶⁵。メンジーズはコモンウェルスのメンバーシップの拡大により、コモンウェルス会議がさながら「市民集会」と化してしまうことを嘆いたが、その後 10 年に渡り、まさにコモンウェルス首相会議は人種問題を巡る議論に席卷されることになる。かつての互いの同意を旨とする「親密な白人のクラブ」としての性格は、本当の意味で失われてしまうのであった。

おわりに

最後に南アフリカの脱退によるコモンウェルスの変化がオーストラリアに与えた影響について簡潔にまとめたい。

第一に、南アフリカのコモンウェルス脱退に至るまでの過程は「旧コモンウェルス」あるいは英帝国の解体の過程であると同時にオーストラリアにとってコモンウェルスの価値が失われてゆく過程であった。1960 年代以降、相次ぐアフリカの独立に触発されたかのように世界では植民地独立の機運が高まっていくが、そのなかで英豪はこれまで築いてきた植民地権益を手放すどころか、植民地独立のための行政・財政的に支援する責任を強く求められた。つまり、植民地は英豪の経済的な利益や国際社会における地位を支えるものではなく、一転して両国にとって「重荷」となり、むしろその立場を損なう存在に変化していった。イギリスとオーストラリアはコモンウェルスをあくまで「英帝国の異なる形」として捉

えていたのであり、植民地帝国の解体や植民地政策への批判は英豪のコモンウェルスに対する執着や熱意を大きく減じさせた。さらに南アフリカの脱退を契機とした人種問題の先鋭化とイギリスの影響力の低下、そしてそれに伴うアジア・アフリカの加盟国の発言力の増大は両国にコモンウェルスへの幻滅を抱かせる決定的な要因となった。さらに、コモンウェルスの結束が薄れたことで、英豪関係は大きく損なわれた。イギリスは1961年に発生した財政危機を理由に急速にヨーロッパとの経済的関係を深めていき、同時に世界への軍事的関与を縮小する意向を示し始めた。脱植民地化運動の高まりや隣国インドネシアの急速な中国への接近を目の当たりにし、オーストラリアはより一層イギリスの軍事関与の必要性を痛感してゆくが、植民地権益やその防衛という動機を失ったイギリスがオーストラリアの呼びかけに応じることはなかった。最終的に、1967年のポンド切り下げに伴って、オーストラリアはドル圏へと移行することを余儀なくされた。さらにその翌年の1968年にはイギリスはスエズ以東からの軍事的撤退を発表し、オーストラリアに深い怒りと失望をもたらすことになる。1960年代を通して英豪間の経済・軍事関係は大きく変化し、血脈や文化的なつながりを除き、その価値のほとんどが失われてしまったのである。

そして第2に、オーストラリアの人種問題に与えた影響である。オーストラリアは長く他国の内政問題について公の場で議論することは内政干渉だと一貫した外交姿勢を示し、とくにコモンウェルスで加盟国の内政問題を議論することを頑なに拒んできた。しかし、南アフリカの脱退に伴う国連の批難決議への賛同によって、オーストラリアはこれまでの態度との矛盾に向き合わなくてはならなくなった。南アフリカを全面的に擁護したことによってオーストラリアはひどくその国際的な評判を落としており、またメンジーズはアボリジニや白豪主義を理由にオーストラリアが南アフリカと同じコモンウェルス脱退という境遇に陥ることを恐れていたのである。つまり、南アフリカの脱退はメンジーズがコモン

ウェルスの結束を守るために行ってきた努力がすべて水泡に帰したことを意味していた。イギリスとの紐帯が大きく損なわれた以上、オーストラリアがコモンウェルスの結束に拘る理由は確かに喪失されたが、コモンウェルスの変化と人種問題の先鋭化はオーストラリアに新たな課題を突き付けるものであった。それまで、オーストラリアの人種問題は内政不干渉の原則によって国際社会からの追求を免れており、それがオーストラリアにとって南アフリカの国際的な立場を擁護する大きな動機となっていた。しかし、南アフリカという先例はこの原則の効力を大きく減じるものであった。換言すれば、アパルトヘイトに代表される人種差別は他国への内政干渉を行う上での正当な理由になろうとしていた。ここで問題となるのは、実際のオーストラリアの人種政策とアパルトヘイトの類似性以上に、オーストラリアが長年アジアやコモンウェルス・メンバーの一部から人種差別国との疑いをかけられ、そして南アフリカの擁護によってその疑惑をさらに強めてしまったことである。コモンウェルスが国連において大きな影響力を発揮していくなか、人種政策を理由にアジア・アフリカの加盟国との関係が悪化した場合、アパルトヘイト論争のようにその対立が国連に持ち込まれる危険性があった。オーストラリアはこれまで自国の政策を変えることよりも、支援によって理解を得ることを目指してきたが、以降は自国の人種問題の先鋭化を避けるために、より具体的な結果を対外に示すことが求められるようになっていったのである。

南アフリカの脱退は、オーストラリアにとってコモンウェルスの価値が失われたことを意味していた。しかし、同時にオーストラリアにアジア・アフリカとの関係を見直すきっかけを与えたともいえる。オーストラリアは英帝国の白人自治領ではなく、あくまで一国家としてコモンウェルスに向き合い、自身に向けられた人種差別国という疑いを晴らさなくてはならなくなった。南アフリカを最後まで擁護した唯一の国として、オーストラリアが直面した危機とは国際社会に第 2 の南アフリカ、あるいは

新たなアパルトヘイトと見なされることであったのである。

注

- 1 代表的なコモンウェルス、英帝国研究として以下が挙げられる。秋田 . 2012; 小川 . 2012; 河北・木畑編 . 2000; 木畑 . 1996; 木村 . 2004; 松田 . 1995; 山本・細川編 . 2014; Mansergh. 1982; Millar. 1967; Vivekanandan. 1983.
- 2 オーストラリア外交を通史的に扱った研究は限られているが、本稿ではその中でも以下の研究に依拠するものである。竹田 . 2000; Goldsworthy. 2002; Lowe ed.. 1996; Millar. 1978; Watt. 1968.
- 3 南アフリカの歴史については、ロス . 2009 を参照せよ。
- 4 Millar. 1967, pp. 136-139.
- 5 Millar. 1967, pp. 139-140.
- 6 Millar. 1967, pp. 150-155.
- 7 小川 . 2012、8-11 頁。
- 8 小川 . 2012、12 頁。
- 9 Vivekanandan. 1983, pp. 163-165.
- 10 Goldsworthy. 2002, pp. 96-102 ; Darwin. 1996, pp. 17-20 ; Vivekanandan. 1983, pp. 67-74. 英帝国とコモンウェルスの関係についての詳細は、木畑 . 1997 を参照せよ。
- 11 小川 . 2012、117-122 頁。
- 12 小川 . 2012、122-123 頁。あくまでコモンウェルスと呼ぶことを慣行とすることに合意されたが、公式な名称の変更は行われなかった。
- 13 小川 . 2012、128-131 頁。
- 14 インドネシア大統領スカルノ (Sukarno) はマレーシア連邦の設立を「新植民地主義」と批判し、その妥当を目指す「対決政策」を掲げた結果、1963 年から 1966 年にかけてマレーシア紛争が行った。詳細に関しては、宮城 . 2004 を参照せよ。オーストラリアとマレーシア紛争の関わりにおいては、永野 . 2014. を参照せよ。

- 15 Vivekanandan. 1983, p.163. とくに、インドはコモンウェルスの人種の平等を促進する機構と捉えていた。
- 16 インドのコモンウェルス加盟交渉の詳細については、Bongiorno.2005 を参照せよ。
- 17 Bongiorno. 2005; Goldsworthy. 2002, p. 24.
- 18 Goldsworthy. 2002, p. 22.
- 19 Goldsworthy.2002, pp. 12-21.
- 20 これ以降の議論においては、別途注釈を付けない限り、Goldsworthy.2002, pp. 25-32 に依拠している。
- 21 Vivekanandan.1983, pp. 163-165
- 22 Stockwell, p. 138.
- 23 Goldsworthy. 2002, pp. 34-37, pp. 40-47, pp. 96-104.
- 24 オーストラリア移民政策の歴史に関しては、関根 . 1989; 藤川編 . 2000; クラーク . 1978.; 竹田 . 2000 を参照せよ。
- 25 白豪主義に対するアジア各国の反応は、Walker. 2006 及び Lowe.1996 を参照せよ。
- 26 ココス諸島、クリスマス諸島、ニューヘブリディーズ、ナウル、ソロモン諸島といったオーストラリアの南太平洋・インド洋植民地政策に関しては、Goldsworthy.2002, pp. 51-72 を参照せよ。
- 27 Thompson. 1996, p.168.
- 28 Goldsworthy.2002, p.51.
- 29 イギリスが戦後、白豪主義をどう捉えていたかについては、Goldsworthy.2002,pp.32-34 を参照せよ。
- 30 Goldsworthy.2002, pp. 53-58.
- 31 60 年代以降の国際社会の変化と南太平洋の脱植民地運動については、Thompson.1996 を参照せよ。
- 32 Walker. 2006, pp. 389-395.
- 33 Walker. 2006, pp. 395-400.
- 34 Walker. 2006, pp. 401-402.
- 35 Lowe. 1996, p.105. コロンボ・プランの詳細については、渡辺 . 2014 を参

照せよ。

- 36 Lowe. 1996, pp.106-110.
- 37 この点については、Waters. 2003 を参照せよ。
- 38 Walker. 2006, p. 385.
- 39 Goldsworthy. 2002, pp.73-92..
- 40 「ハロルド・マクミラン：変化の風」 アメリカン・イアーブック・オブ・レトリック .2011. アメリカン・イアーブック・オブ・レトリックホームページ所収 PDF： <http://www.africanrhetoric.org/pdf/J%20%20%20Macmillan%20-%20%20the%20wind%20of%20change.pdf>, 31-32 頁。(2016/7/21 閲覧)
- 41 Millar. 1967, pp. 156-157.
- 42 Vivekanandan.1983, pp. 168.
- 43 National Archives of Australia(NAA):A1209/1960/9599, ”Parliamentary debate on South Africa:Speech by the Acting Minister for External Affairs”,28 April 1960.
- 44 これ以降の議論においては、別途注釈を付けない限り、NAA: A1209/1960/9599, ”House of Representatives-Parliamentary debate on South Africa: Speech by the prime Minister and Minister for External Affairs”,31 March 1960 に依拠している。
- 45 Catterall ed.. 2011, p. 289.
- 46 「第 856 回安全保障理事会決議 4300 号」 (s/4300) 国際連合 . 1960. 国際連合ホームページ所収 PDF： <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N60/076/06/PDF/N6007606.pdf?OpenElement>。(2016/7/21 閲覧)
- 47 Millar. 1967, pp. 158-161.
- 48 Vivekanandan.1983, pp. 168-169; 小川 .2004、 p83。
- 49 Catterall ed. 2011, pp. 289-290.
- 50 Catterall ed.. 2011, p. 291; Vivekanandan, 1983, p. 169.
- 51 Catterall ed.. 2011, p. 291.
- 52 小川 . 2012、 184 頁。
- 53 Howard.2014, p. 260.
- 54 Catterall ed..2011, pp.294.

- 55 詳細については、ロス . 2009 を参照せよ。
- 56 Millar. 1967, p. 162.
- 57 Catterall ed.. 2011, pp. 366-367.
- 58 小川 . 2004、p87 頁。
- 59 小川 . 2004、p89 頁 ; Vivekanandan. 1983, pp. 168-169; Catterall ed..2011, pp. 366-367.
- 60 Howard. 2014, pp. 260-261.
- 61 Millar. 1967, pp.163-164; Howard.2014, p.262
- 62 Howard.2014, p. 262.
- 63 小川 .2012、173-175 頁 ; Goldsworthy.2002, pp.105-113. 小国のコモンウェルス加盟については、McIntyre. 1996 参照せよ。
- 64 NAA: A6706/6, “Correspondence between Australian Prime Ministers (Menzies/ Holt) and heads of other governments: British Commonwealth - independence of countries and membership of Commonwealth”, 1959-1966.
- 65 Howard.2014, p. 263.

参考文献

邦文

- 秋田茂. 2012 『イギリス帝国の歴史』 中央公論新社。
- 伊東敬. 1974 『英連邦史論』 (第 4 増補版) 表現社。
- 英連邦調査団. 1987 『アパルトヘイト白書 — 英連邦調査団報告』 現代企画室。
- 小川浩之. 2008 『イギリス帝国からヨーロッパ統合へ』 名古屋大学出版会。
- 小川浩之. 2012 『英連邦 — 王冠への忠誠と自由な連合』 中央公論新社。
- 小川浩之. 2015 「コモンウェルスの絆」 細谷雄一編 『戦後アジア・ヨーロッパ関係史 : 冷戦・脱植民地化・地域主義』 慶応大学出版会、93-120 頁。
- 小川浩之. 2004 「「新コモンウェルス」と南アフリカ共和国の脱退 (1961 年) — 拡大と制度変化」 『国際政治』 第 136 号、79 ~ 96 頁。
- 河北稔・木畑洋一編. 2000 『イギリスの歴史 — 帝国 = コモンウェルスのあゆみ』 有斐閣。
- 北川勝彦. 2009 『脱植民地化とイギリス帝国 (イギリス帝国と 20 世紀)』 ミネ

ルヴァ書房。

木畑洋一編. 1998『大英帝国と帝国意識 — 支配の深層を探る』ミネルヴァ書房。

木畑洋一. 1997「帝国の残像 — コモンウェルスにかけた夢」山内昌之・増田一夫・村田雄二郎編『帝国とは何か』岩波書店、203-223 頁。

木畑洋一. 1996『帝国のたそがれ — 冷戦下のイギリスとアジア』東京大学出版会。

木村和男. 2004『イギリス帝国と 20 世紀 第 2 巻 世紀転換期のイギリス帝国』ミネルヴァ書房。

木村和男. 2004「帝国再編への萌芽 — 植民地 = 帝国会議とドミニオンの誕生」木村和男編著『イギリス帝国と 20 世紀 第 2 巻 世紀転換期のイギリス帝国』ミネルヴァ書房、111-144 頁。

クラーク・マニング. 竹下美保子訳. 1978. 『オーストラリアの歴史』サイマル出版会。

関根政美. 1989『マルチカルチュラル・オーストラリア』成文堂。

竹田いさみ. 2000『物語オーストラリアの歴史 多文化ミドルパワーの実験』中央公論新社。

旦祐介. 1998「自治領化とコモンウェルス — 帝国・意識・主権」木畑洋一編『大英帝国と帝国意識 — 支配の深層を探る』ミネルヴァ書房、265-284 頁。

永野隆行. 2014「『対決政策』と英豪米同盟関係: 脱植民地化と冷戦の交錯」『コスモポリス第 8 号』、1-13 頁。

細谷雄一. 2015『戦後アジア・ヨーロッパ関係史: 冷戦・脱植民地化・地域主義』慶応大学出版会。

藤川隆男編. 2000『オーストラリアの歴史』有斐閣。

松田幹夫. 1995『国際法上のコモンウェルス — ドミニオンの中立権を中心として』北樹出版。

水本義彦. 2015「帝国の終焉と同盟の解体 — イギリスの脱植民地化政策と SEATO —」細谷雄一編『戦後アジア・ヨーロッパ関係史: 冷戦・脱植民地化・地域主義』慶応大学出版会、121-143 頁。

宮城太蔵. 2004『戦後アジア秩序の模索と日本 — 「海のアジア」の戦略史 1957 ~ 1966』創文社。

- ロス・ロバート、石鎚優訳、2009『南アフリカの歴史』創土社。
- 山内昌之・増田一夫・村田雄二郎編、1997『帝国とは何か』岩波書店。
- 山本正・細川道久編、2014『コモンウェルスとは何か：ポスト帝国時代のソフトパワー』ミネルヴァ書房。
- 渡辺昭一、2014『コロンボ・プラン：戦後アジア国際秩序の形成』法政大学出版局。

英文

- Bongiorno Frank. 2005. “‘British to the Bootstraps?’ H.V. Evatt, J.B. Chifley and Australia Policy on Indian Membership of the Commonwealth, 1947-49”. *Australian historical Studies*, vol. 37, no. 125, pp. 18-39.
- Catterall Peter ed.. 2011. *The Macmillan Diaries, Vol. II : Prime Minister and After, 1957-66*. Basingstoke: Macmillan.
- Darwin John. 1996. “Decolonization and World Politics”. David Lowe ed.. *Australia and the End of the British Empire: the Impact of Decolonisation in Australia's Near North 1945-1965*. Geelong: Deakin University Press.
- Edward Peter. 2014. *Australia and the Vietnam War*. University of New south Wales.
- Goldsworthy David. 2002. *Losing the Blanket : Australia and the End of Britain's Empire*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Hyam Ronald. 1998. “The parting of the ways: Britain and South Africa's departure from the Commonwealth, 1951-1961”. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 26, no. 2, pp. 157-75.
- Howard John. 2014. *The Menzies era: the years that shaped modern Australia*. Sydney: HarperCollins.
- Beaumont J.. Lowe D.. Waters C.. Woodard G.. *Ministers, Mandarins and Diplomats: Australian Foreign Policy Making, 1941-1969*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Lowe David ed.. 1996. *Australia and the End of the British Empire: the Impact of Decolonisation in Australia's Near North 1945-1965*. Geelong: Deakin University Press.

- Louis Roger and Robinson R.E.. 1994. "The Imperialism of decolonization". *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 22, pp. 462-511.
- Mansergh Nicholas. 1982. *The Commonwealth Experience: Volume Two: From British to Multiracial Commonwealth* (2nd ed.). London: Palgrave Macmillan.
- McIntyre David. 1996. "The admission of small states to the Commonwealth". *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 24, pp. 244-277.
- Millar T.B.. 1978. *Australia in Peace and War : External Relations 1788-1977*. Canberra : Australian National University Press.
- Millar T.B.. 1967. *The Commonwealth and the United Nations*. Sydney: Sydney University Press.
- Moor R.J.. 1987. *Making the New Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.
- Stockwell A.J.. 1988. "Malaysia: the making of a neo-colony". *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol.26, no.2, pp. 138-56.
- Thompson Roger. 1996. "Winds of Change in the South Pacific". *Australia and the End of the British Empire: the Impact of Decolonisation in Australia's Near North 1945-1965*. Geelong: Deakin University Press.
- Vivekanandan B. 1983. *The Shrinking Circle: The Commonwealth in British Foreign Policy 1945-1974*. Mumbai: Somaiya Publication.
- Walker David. 2006. "General Cariappa Encounters 'White Australia': Australia, India and the Commonwealth in the 1950s". *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol.34, no.3, pp. 138-56.
- Waters Christopher. 2003. "Cold War Liberals: Richard Casey and the Department of External Affairs,1951-60". Beaumont J.. Lowe D.. Waters C.. Woodard G.. *Ministers, Mandarins and Diplomats: Australian Foreign Policy Making, 1941-1969*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Watt Alan. 1968. *The Evolution of Australian Foreign Policy 1938-1965*. London: Cambridge University Press.

ウェブサイト

アフリカン・イヤーブック・オブ・レトリック (the African Yearbook of

Rhetoric) :<http://www.africanrhetoric.org>

オーストラリア国立公文書館 (National Archives of Australia/NAA) : <http://www.naa.gov.au/>

国際連合 (United nations) :<http://www.un.org/>