

フォークランド戦争の政治・外交的教訓

—同じ島嶼国の立場から—

小谷 賢

はじめに

本稿はフォークランド戦争における、サッチャー政権の外交、戦争指導に焦点を当てている。フォークランド戦争については既にロンドン大学キングスカレッジのローレンス・フリードマン教授による詳細な公式史が発表されており、また2012年12月の英公文書館における史料開示を受け、本格的な歴史研究が可能となった¹。フォークランド戦争にまつわる詳細な経緯は公式に委ねるとして、本稿はサッチャーの戦争指導、具体的には、①サッチャー政権は戦前にどの程度状況を把握していたのか、②サッチャー政権の外交・戦争指導、について検討していくものである。

1. サッチャー首相は状況を把握していたのか

フォークランド戦争の歴史を紐解くと、必ず議論になるのは戦前にサッチャー首相がフォークランド情勢をきちんと把握していたのか、もし把握していればなぜ対処しなかったのか、という点であろう。このサッチャー政権の対応とよく比較されるのは、1977年のキャラハン労働党政権による抑止策であった。1977年10月、内閣府の合同情報会議 (Joint intelligence Committee) は、アルゼンチン軍部がイギリス領サウスサンドウィッチ諸島への上陸を企てているとの情勢判断を下し、それを受けてキャラハン首相は非常時に備えて、英艦隊をフォークランド近海に派遣するという際どい決断を下したのである²。

キャラハン政権時の対応に比べると、1982年当時のサッチャー政権には緊張感が欠けていたようにも見える。特に同年3月にアルゼンチンのくず鉄回収業者、コンスタンティノ・ダヴィドフが、無断で英領サウス・ジョージア島に上陸し、同島にアルゼンチンの国旗を掲げたことでイギリス・アルゼンチン間の緊張は高まっていたにも関わらず、そのような中で、政権の外交を取り仕切っていたピーター・キャリントン外相はイスラエル訪問、そして軍の

¹ Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Vol. I-II*, (Routledge 2005).

² Operation Journey 1977, FCO 7/4494, TNA (National Archives, Kew).

トップであるテレンス・ルウィン三軍幕僚会議長もニュージーランドへ出かけるという有様であった。このような無策の内に、アルゼンチン軍部隊が突如フォークランド諸島に侵攻し、占領してしまったため、戦後長らくサッチャー政権の過失が問われることになったのである。これに対して戦後、政府はフランクス調査委員会を設置して、諸島が占領されるまでの過程を詳細に調査したが、その結論は、サッチャー政権に過失はなかった、というものである³。

この問題の核心は、サッチャー首相やキャリントン外相が、事前にアルゼンチンの行動に関する情報を得ていたかどうかである。2012年12月に英公文書館でフランクス調査委員会の議事録が公開されているが、それによると合同情報会議(JIC)からサッチャー首相への事前の警告はなかった。調査委員会においてサッチャー首相自身は何度も「予測だにできなかった」と証言しており、また調査委員会も「JICの情報報告は、1970年代にはアルゼンチンの脅威を強調してたが、1980年代に入ると生ぬるいものになった」と認めているのである⁴。JICはアルゼンチン軍が侵攻してくるわずか3日前になっても、まだアルゼンチンが武力行使に訴えることを予測できなかったことになる。サッチャー首相がようやく状況を把握したのは、アルゼンチンの侵攻直前、3月31日になってからのことであるが、この段階ではもはや手の打ちようはなかったと言える。

つまり問題は JIC の情報分析能力や効果的な警告を発する能力にあったと言った方が良いが、これは当時アルゼンチンの友好国であったアメリカの中央情報庁(CIA)ですら状況を把握できていなかったため、そもそも当時の情勢からフォークランド侵攻を予測するのは困難であった⁵。JICはフォークランド問題に専念していたわけではなく、当時はソ連との冷戦に加え、中東情勢も切迫していたため、フォークランド侵攻を予測できなかったと批判するのは後知恵的なところがある。むしろ最近明らかになったのは、サッチャー首相は平時に JIC に定期的に出席していた初めての首相であったということであり、このことは彼女が外交や安全保障政策に疎かったとは言えないことを示していよう⁶。サッチャーは侵攻の約1か月前に、国防省に対して緊急時の対応策(contingency plan)を作成しておくように命じているが、これはほとんど彼女の野性的な危機察知能力によるものであったと考えられる。

³ Lord Franks, *Falklands Islands Review* (London: HMSO 1983), p. 73.

⁴ PREM 19/647, TNA.

⁵ Freedman, *vol. I*, p. 198.

⁶ Ian Beesley & Michael Goodman, "Margaret Thatcher and the Joint Intelligence Committee," 英内閣府のウェブサイト: <https://history.blog.gov.uk/2012/10/01/margaret-thatcher-and-the-joint-intelligence-committee/>

2. サッチャー政権の危機管理

(1) 外交的対応

サッチャー政権の危機管理を端的に評すれば、アルゼンチン侵攻後の対応は、迅速で断固としたものであったと言える。彼女がまず行ったのは、外交による対応であった。具体的には、国連安保理にアルゼンチンの侵略行為を提訴し、イギリスの国際的な立場を有利にしておくことであった。侵攻の翌々日には国連安保理決議 502 号が採択され、アルゼンチン軍部隊のフォークランド諸島からの撤退が勧告されている。当時の国連事務総長ハビエル・ペレス＝デ＝クエサルやアメリカの国連大使、ジーン・カークパトリックらはアルゼンチンに同情的であり、またイギリスのフォークランド諸島領有そのものが、帝国時代の遺物という見方をされていた中で、502 号を通したことは、イギリスの外交的な勝利であったと言えよう。この外交的勝利は、イギリスが国連安保理常任理事国であったのに加え、英国連大使アンソニー・パーソンズの卓越した外交手腕によるところが大きかった。

イギリスにとってはアメリカとの関係を維持しておくことも重要であった。当時、アメリカは反共という点でアルゼンチンと良好な関係を築いていたため、アメリカは当初、中立的な立場を貫いていた。そのためサッチャー首相とニコラ・ヘンダーソン駐米大使は、英米の紐帯を確立することに注力することになる。国連安保理で 502 号が可決された直後、アメリカのアレクサンダー・ヘイグ国務長官が調停役を買って出たため、サッチャー政権は外交努力をアピールする意味でもこのヘイグ長官の提案に乗ることとなる。結局この調停は失敗に終わっているが、このような外交的プロセスを踏まえておくことで、イギリスは外交で全力を尽くしたけれどもアルゼンチン側が妥協しなかった、というイメージを国際社会にアピールすることができたのである。またサッチャー首相がロナルド・レーガン大統領との個人的な関係を維持したことにより、戦争中にはアメリカ製兵器の供与や大西洋上のアセンション島基地の使用など、アメリカは積極的にイギリスの作戦遂行を支援することになる。レーガン大統領はイギリスでサッチャー保守党政権が崩壊し、労働党政権が成立するよりは、サッチャーの続投の方が望ましいと考えていたようである⁷。つまり外交的には、国連の場でイギリスの正当性を訴え、強固な英米関係を維持したことが、その後の戦争遂行に大きく寄与することになったと言えよう。

(2) 戦争指導

外交と並行して行われたサッチャー政権の戦争指導については、4月6日に戦時内閣を設置したことが大きい。サッチャー首相の戦時内閣は、後に歴史家のエリック・ホブズボ

⁷ Dan Keohane, *Security in British Politics 1945-99* (London: Macmillan 2000), p. 77.

ウムが「サッチャーの小さな戦時内閣」と揶揄したように、サッチャー色の強い意思決定機関であった⁸。この戦時内閣は4月から7月までの三ヶ月の間に67回も開催されており、事案が増えると一日に何度も開かれることもあった⁹。

戦時内閣という制度自体は、第一次世界大戦からのイギリスの伝統に則ったものである。イギリスの戦時内閣は、少数の閣僚による迅速で柔軟な意思決定を志向しているため、サッチャーの戦時内閣もその例に漏れないが、特徴的なのは、ジェフリー・ハウ大蔵大臣をメンバーに加えなかったことである。これはハロルド・マクミラン元首相からの助言とも言われているが、サッチャー自身も戦争が財政に制約されることがあってはならないと考えていたようである¹⁰。もう一点は、軍のトップであるテレンス・ルウィン海軍大将を戦時内閣に出席させていたことであろう。ルウィン提督は陸海空三幕僚長からなる三軍幕僚長会議の議長でもあり、政治と軍事の結節点にいた人物である。つまり軍事的素養の欠けている閣僚では的確な戦争指導が行えないため、サッチャーの政治的決断を現場の機動部隊の作戦に徹底する役割を担ったのが、ルウィン提督と三軍幕僚長会議であった。

ルウィン提督は以前からサッチャー首相と良好な関係を維持しており、最初の戦時内閣が開かれた際、彼は軍の方針を提示し、戦時内閣の全面的な賛同を得ている¹¹。またルウィン提督は、アメリカのキャスパー・ワインバーガー国防長官やデヴィッド・ジョーンズ統合参謀会議長とも個人的紐帯を築いていた。このような軍のレベルにおける英米関係の紐帯も、戦争中の米軍からの様々な協力を考慮すれば小さくはなかったと言える。アルゼンチンの侵攻後、ルウィン提督がまず行ったのは、大西洋上のアセンション島の米軍基地と燃料の使用について米国防総省に打診することであり、これは英米の幕僚間ではそれなりの関係が築けていたことが窺えるのである¹²。

ルウィン提督と三軍の幕僚長たちは、戦時内閣に対する軍事アドバイザー的な立場であった。彼らは自ら積極的な意見具申を行うというよりは、閣僚から質問があった時に回答するというスタンスを貫いたのである。提督は連日サッチャー首相に軍事状況を報告して戦時内閣の意向を汲みとり、その意向はノースウッド作戦司令部のジョン・フィールドハウス海軍提督に伝えられていた。両提督も旧知の間柄であり、戦時内閣の意向や作戦方針について頻繁に議論することができたのである¹³。ルウィン提督が政治家とのやり取りを一手に引

⁸ Stuart Hall and Martin Jacques, *The Politics of Thatcherism*, (London: Lawrence & Wishart Ltd 1983), p. 261.

⁹ CAB 148/211, TNA.

¹⁰ マーガレット・サッチャー (石塚雅彦訳) 『サッチャー回顧録(上)』(日本経済新聞社 1993)、238頁。

¹¹ CAB 148/211, TNA.

¹² C11-12: Terrence Lewin, Falklands Files, LHCMA, King's College London.

¹³ Freedman, *Vol. II*, p. 25.

き受けることで、ノースウッドは作戦指導に専念できたと言えよう。

サッチャー首相の戦時内閣で重大な政治的決断が求められたのは、恐らく4月30日のフォークランド周辺海域・空域の完全封鎖の決断と、5月20日のフォークランド上陸作戦実行が挙げられるのではないだろうか。まず前者は、アルゼンチンとの軍事衝突、つまり戦闘への決断を意味していた。イギリスが勝利したという結果を知る我々から見れば、完全封鎖への決断はそれ程重く見えないかもしれないが、当時からすればこれは大変リスクの高いものであった¹⁴。

しかし封鎖の時期を後に先送りする程、アルゼンチン本土からの兵力は増強され、また南半球のフォークランド諸島は冬に突入し、軍事作戦がより困難となるのも明確であった。従ってこのタイミングでの封鎖決断はぎりぎりのものであった。戦時内閣の議事録の記録によると、4月25日の閣議でサッチャー首相自らフォークランド諸島から200海里の海域と空域を完全封鎖し、その領域にアルゼンチン軍の航空機や艦船が侵入した場合は攻撃も止む無しと決断している¹⁵。さらにサッチャー首相はレーガン大統領に対して自ら、もはや軍事的選択肢以外には手段がないことを説明し、4月30日にイギリスはフォークランド諸島周辺を完全封鎖するに至った。

もう一つの戦時内閣の重要な決断は、英軍部隊をフォークランド諸島に上陸させ、諸島を軍事的に奪回するというものであった。戦争中も絶えず国連から、イギリス、アルゼンチン両国に対して停戦の圧力がかかり続けていたため、そのような状況の中で上陸作戦を行うべきかどうかは微妙な問題であった。そのためここでもサッチャー首相は外交的に手を打つため、アメリカからパーソンズ国連大使とヘンダーソン駐米大使をロンドンに呼び戻し、5月16日の戦時内閣において両者と外交的対策を講じている¹⁶。これは19日を期限としてアルゼンチンの妥協を迫る外交政策であり、ここでもサッチャー首相が国際社会や国連の反応に配慮していたことが伺えるのである。

その一方で、5月18日の戦時内閣では本格的な上陸作戦の是非が議論された¹⁷。この時、陸海空それぞれの幕僚から意見具申が行われているが、空軍から相手の航空優勢に対する不安が出た以外は、上陸作戦は軍事的には可能である、このまま封鎖海域で消耗戦を続けるよりは、上陸戦の方が良いのではないかと、というような意見であった。ただし上陸作戦を行った場合、上陸部隊の損害は相当なものになることは予想されていたし、国際社会からの停戦圧力がさらに高まることも明確で、その場合の様々なマイナス面も想定さ

¹⁴ John Nott, *Here Today Gone Tomorrow* (London: Politico's Publishing 2002), p. 288.

¹⁵ CAB 148/211, TNA.

¹⁶ CAB 148/211, TNA.

¹⁷ CAB 148/211, TNA.

れた。最終的にサッチャー首相自身が上陸作戦によって得られるものと、作戦を行わない場合のリスクを検討し、その場で 20 日を目途に上陸作戦を行うことが決定されたのである。これはサッチャー首相の言葉を借りれば、「行動が遅れば遅れるほど、損害をこうむる危険は大きくなり、戦わなくてはならなくなった時にわが軍の兵士が直面する状況は悪くなるだろう」という判断であった¹⁸。

そして 20 日にアルゼンチンがイギリス側の外交的提案を全面的に拒絶したことで、戦時内閣は上陸作戦の実行を機動部隊に命じたのである。これを受け、同日 15 時 22 分（現地時刻）英軍部隊は上陸作戦を開始し、最終的には 6 月 13 日に上陸部隊が諸島の奪回に成功している。

3. 日本へのインプリケーション

フォークランド問題を取り扱うにあたって、サッチャー首相が常に念頭に置いていたのは、1956 年のスエズ危機の失敗であったと言われている。サッチャー首相はスエズ危機の歴史的な教訓として以下の様なものを挙げている。

- ① 軍事作戦を行うには、戦争への断固たる決意、もしくは終結させる自信が必要
- ② イギリスの国益に影響を及ぼす国際的危機において、二度とアメリカを敵に回さないこと
- ③ イギリスの行動が国際法に則っているかの確認
- ④ 躊躇する者は敗北する¹⁹

これを基にサッチャー首相が実行したのは、国連でのイギリスの正当性の強調、良好な英米関係の維持、戦時内閣による戦争指導と首相自身の断固とした決意、ということになる。恐らくこれらのどれが欠けてもフォークランド諸島の迅速な奪回という困難な目的は達成されなかったであろう。

そしてサッチャー政権によるフォークランド戦争の指導は、日本にも様々な教訓を提示している。外交的にはもちろん、国連や日米関係の重要性は言うまでもないが、自国が苦境に置かれた時、果たして海外からどれ程の支援を得られるのかを常に検討しておく必要がある。フォークランド戦争において、アメリカ、英連邦諸国、そして当時の EC 諸国はイギリスを支援した。日本政府は国連安保理決議には同意したものの、対アルゼンチン経済制

¹⁸ サッチャー（上）、282 頁。

¹⁹ Margaret Thatcher, *The Path to Power* (London: Harper Collins 1995), p. 81.

裁には賛同しなかったし、国連の場でも6月4日の即時停戦案に賛成し、サッチャー首相を困らせた経緯がある²⁰。確かにフォークランド戦争は当時の東西冷戦の枠外で起こった出来事なので日本政府としては対応が難しかったことも想像できるが、もし日本が同じような領土問題に直面した場合、果たしてどれ程の国が日本を支援してくれるのかについて検討しておかなくてはならないだろう。

危機管理に関しては、戦時内閣による戦争指導という制度も着目に値する。フォークランド諸島の奪回という極めて困難な状況に直面したサッチャー首相は、議会制民主主義とコンセンサスによる政治が基本のイギリスという国において、すべての権限を戦時内閣に集中し、迅速で柔軟な意思決定の仕組みを確立した。この仕組みは今では国家安全保障会議(NSC)として制度化されており、もし今後、万が一、フォークランド問題が再燃しても、現在の政権はNSCという制度化されたシステムによって危機管理を行うことができよう²¹。現在、日本政府もNSCの設置に向けて準備を進めている所であり、フォークランド戦争におけるイギリスの経験は、日本版NSCにとっても教訓の宝庫だと言える。それらは例えば、NSCにおける政軍関係や、危機管理の際にいかに関係を集約し、政治家の決定に繋げるのか、また割拠性の強い官僚組織をどのように従わせるのか、といった課題が挙げられる。

そして最後に重要になってくるのは、やはり首相のリーダーシップや決断力といった、いわゆるアートの部分となる。この部分だけはNSCのように制度化することができないが、依然重要な要素である。フォークランド戦争中、サッチャー首相には国内外からの停戦を求める圧力がかかり続け、時には盟友のレーガン大統領から説得されることすらあったにも関わらず、サッチャー首相は戦争を遂行し、フォークランド諸島を奪回するという断固とした態度を維持し続けた。この点でも日本は学ぶべきところが多いのではないだろうか。

²⁰ サッチャー(上)、293頁。

²¹ 実際、2011年のリビア介入はNSCが主導して実施された。House of Commons, Official Report, 1 Dec 2011, 'Libya Crisis'; Peter Hennessy, *Distilling the Frenzy* (London: Biteback Publishing 2013), p. 110.

