

## 第2章 1970年代の交渉の進展と停滞

### 第1節 共同管理案の挫折

1970年、イギリスではエドワード・ヒース(Edward Heath)保守党内閣が発足し、その3年後にはペロンが再び権力に返り咲いたものの、フォークランドの領有権にかかわる外交交渉は沈滞した状態となっていた。70年代に入ると、アルゼンチン側がフォークランド島民にプロパガンダや経済的圧力によってその民意を変えようと試み、イギリス側がそれに抵抗するという状況が続いていたのである。

このような状況を打開するため、1974年初頭には両政府がフォークランド諸島の共同管理を目指していくことが取り交わされた。その具体案は島民に両国の国籍を与え、島の行政権もイギリス、アルゼンチン側に交互に委ねられるというものであった。しかしこの案に対するアルゼンチン側の理解は、「将来(アルゼンチンの主張では8年後)のアルゼンチンへの帰属に向け、島民をアルゼンチン式に慣らす」<sup>122</sup>というものであり、このような態度はイギリス議会、特に下院に設置された「フォークランド委員会」の反発を招くだけの結果となり、具体的な交渉が行われる以前に共同管理案は頓挫することになる<sup>123</sup>。

その後、ハロルド・ウィルソン(Harold Wilson)労働党内閣は共同管理案を放棄し、その代替案としてフォークランド諸島を今後99年間租借するというリース案を検討し始めることになる。リースが提案されたのは、国内保守勢力からの反発と共に、フォークランド諸島近海に眠る海底油田の存在が明らかになったことが大きい。当時は第4次中東戦争によるオイルショックが起こっており、海底油田は無視し得ない要素となっていたのである。

その後ジェームズ・キャラハン(James Callaghan)外務大臣の指導によって外務連邦省(1968年に外務省から改称)もリース案に傾き、返還を「時期尚早」とした。こうして問題は複雑化していく。イギリスの内閣府に設置された合同情報委員会(JIC)の情勢判断は、アルゼンチン側にとって海底油田の問題はそれほど大きいものではなく、問題は主権移譲の交渉が行き詰まっていることにある<sup>124</sup>、としており、主権移譲の問題に力点を置くアルゼンチンと経済権益を維持しようとするイギリスとの間でそれぞれの思惑が乖離していたことが窺える。

### 第2節 シャックルトン報告書

1974年12月、キャラハン外相はアルゼンチンのアラウス・カステックス(Arauz Castex)外相とパリで会談し、領有権問題解決に向けてまずはフォークランド諸島における両国の経済協力を打診した。さらにキャラハンはそのためには諸島における経済状況を調査する必要があるとして、翌年1月にリオ・ティント社重役のエディー・シャックルトン(Eddie Shackleton)を団長とする調査団をフォークランドに派遣している。これは表向き経済状況の調査であったが、キャラハン外相の意図は、島民にフォークランド諸島

<sup>122</sup> Freedman, *Official History*, p.34.

<sup>123</sup> Lord Franks, *Falklands Islands Review* (HMSO 1983), p.9.

<sup>124</sup> Freedman, *Official History*, p.40.

の経済状況が絶望的であることを理解させ、その上でイギリス政府の意向に従ってもらうよう島民を説得することにあつたが、シャックルトンは純粹に経済的な調査に専念した。

1976年6月、シャックルトンはキャラハン外相に報告書を提出するが、その内容は、フォークランド諸島の経済状況が救いがたい状況であるということであつた。キャラハンが唯一安堵したのは、諸島の経済がアルゼンチンに過度に頼つたものではなく、自給自足に近いという事実のみであつたが、裏を返せばそれは植民地時代から何も変わっていないということである。

シャックルトンは諸島の経済状況を改善するには、1976年から5年間で1,400万ポンドの投資が必要であることを説いた。1951年から73年までイギリス政府が同諸島に投資してきた額がわずか90万ポンドであつたことを考えると、これは莫大な額であり<sup>125</sup>、政府としては困難な現実を突き詰められたことになる。当時イギリスの財政は破綻寸前の状態であり、国際通貨基金（IMF）からの緊急融資を受けるべきかどうかで議論となつていたほどである。

海外開発省にとつても2千人に満たない島民と領有権のために、莫大な税金が投入されるというのは前代未聞であつた。1975年のイギリス・アルゼンチン間の貿易額が1.2億ポンドであつたのに対し、同時期のイギリス・フォークランド諸島間の貿易額がわずか300万ポンドであつたことを考えれば<sup>126</sup>、フォークランドの領有権争いのためにイギリス・アルゼンチン関係を不必要に悪化させることはなかつたのである。後に外相となる労働党のロビン・クック(Robin Cook)が、「イギリスにとってフォークランド諸島は政治、戦略、経済的な価値を有しない」と議会で主張したように<sup>127</sup>、これが政治家の一般的な本音であつたといえる。

その後、イギリス政府は報告書を公開して、アルゼンチンが事を急いでも島民の反感を買うだけであるということを訴え、またイギリス単独での経済投資が困難であるとの判断から、イギリスとアルゼンチンの経済的な協力を促そうとした。これに対してアルゼンチン側は、報告書の内容がフォークランドの経済的自立を進めるものであると判断し、危機感を強めた。一方、島民は報告書がイギリス本土からのさらなる投資を呼び込むものと期待した。後知恵になるが、両者ともシャックルトン報告書を拡大解釈していたのである。

### 第3節 シャックルトン事件

シャックルトンがフォークランド諸島で調査を行つていた1976年2月4日、イギリスの南極調査船「シャックルトン(RRS Shackleton)」が南緯60度近くのアルゼンチンの排他的経済水域で、同国海軍による警告射撃を受けた。「シャックルトン」はシャックルトンの父親で南極探検家のアーネスト・シャックルトン(Earnest Shackleton)に因んで命名された船である。警告射撃によって数発の着弾が確認されたため、

<sup>125</sup> Freedman, *Official History*, p.49.

<sup>126</sup> Freedman, *Official History*, p.50.

<sup>127</sup> Dan Keohane, *Security in British Politics* (Pearson Education Limited 1991), p.72.

「シャックルトン」はポート・スタンレーに引き返したが、もしアルゼンチン艦が追撃してフォークランド諸島領海に侵入した場合、イギリスにはこれを防ぐ手立てはなかった。当時、同諸島には軽武装の氷海警備船「エンデュアランス(HMS Endurance)」が1隻、陸上兵力は36名の海兵隊員と小火器しか配備されていなかったのである。航空兵力に至っては配備されてすらいなかったため、有事の際には空母「アークロイアル(HMS Ark Royal)」によってF-4ファントム戦闘機を投入するしかなかった。

シャックルトン事件を受け、1976年2月19日に国防省はフォークランド諸島の防衛を検討しているが、基本的に同諸島に対するアルゼンチン軍の侵攻を阻止することは極めて困難と考えられていたため、諸島の奪回作戦に重点が置かれた。計画によると8隻の輸送船で1個旅団を18日以内にフォークランドに輸送することが可能という見積もりであり、原子力潜水艦は13日以内に同海域に配備するものであった。イギリス海軍はポート・スタンレーに有事のための機雷を運んでおくという案を提案していたが、これはいたずらにアルゼンチン側を刺激するというので却下された。この検討を通じて、諸島の防衛は極めて困難であり、アルゼンチン側が侵攻した後、奪回作戦を実行するしか手立てがない、という結論が導き出され、これがその後、フォークランド諸島防衛を検討する際の下敷きとなったのである。

シャックルトン事件は、イギリスがフォークランド問題を見直す契機となった。また同じ頃に両国で政権交代が起こったことで、問題は新たな展開を見せることになる。

#### 第4節 キャラハン内閣と防衛問題

1976年3月に突然のウィルソン首相の辞任を受け、キャラハン労働党内閣が発足すると、それまで外相を務めていたキャラハンはフォークランド問題の経済的側面に加え、安全保障上の問題も重視するようになる<sup>128</sup>。他方、1976年にクーデターによって権力を掌握したホルヘ・ラファエル・ビデラ(Jorge Rafael Videla)大統領は軍事評議会(Junta)を設置して、国内で思想弾圧や粛清を繰り返していたが、国民のガス抜きのためにフォークランド問題解決への糸口を探っていた。

ビデラは軍事評議会の意向を汲み、イギリスに対して交渉を進めるための挑発行動を行うことになる。例えば、1976年12月には50名のアルゼンチン軍部隊がイギリス領サウス・サンドウィッチ諸島南端の無人島、南チューレに無断で上陸し、アルゼンチン国旗を掲げる事件を起こしていた。この一件はイギリス側に重く受け止められる。JICはこの行為を軍事評議会において強硬派が優勢になりつつある兆候と捉え、さらなる挑発行為がフォークランド諸島に飛び火する可能性を示唆した<sup>129</sup>。

チューレ事件や前述のシャックルトン事件を受け、イギリスの外交方針は大きく転換することになる。それまでイギリス外務連邦省は諸島問題を領有権と経済的視点から検討していたが、事件以降は安全保障上の観点がクローズアップされ、またそのためには時間稼ぎが必要であることが認識されたのである。具体的には、アルゼンチンに対して領有権問題を巧みに回避しながら経済協力を打診し続けるというもの、

<sup>128</sup> G. M. Dillon, *The Falklands, Politics and War* (Macmillan 1989), p.19.

<sup>129</sup> Richard Aldrich, *GCHQ* (Harper Press 2010), p.391.

すなわち外交交渉を続けて時間を稼ぎながら、その間に防衛問題などを検討しておこうというものであった。ただし時間稼ぎはアルゼンチン側の不満を増大させる危険も伴っていた。

1977年10月11日、JICはアルゼンチンが再び南チューレへの上陸を企てている可能性を示唆した<sup>130</sup>。これは同年12月にイギリス・アルゼンチン間の外交交渉再開が予定されていたために、それへの圧力行為と判断された。これに対してイギリス側も一歩前進し、対アルゼンチン抑止策を検討することとなった。1977年11月21日、キャラハン首相は重大な決断を下した。それは有事を想定してフォークランド近海にタンカーと輸送船を伴った2隻のフリゲート、「アラクリティ(HMS Alacrity)」と「フィービー(HMS Phoebe)」、そして原子力潜水艦「ドレッドノート(HMS Dreadnought)」を派遣する、「職人作戦(Operation Journeyman)」の発動であった。ただし何の通達もなく艦隊を送ることはアルゼンチン側を過度に刺激するか、全く気づくかれない可能性があり、逆に公式の外交ルートで伝えると事前に抗議を受ける可能性もあったため、キャラハンは秘密情報部(MI6)長官、モーリス・オールドフィールド(Maurice Oldfield)を通じて密かにアメリカに艦隊派遣の情報を伝えたのである。

当時アメリカはアルゼンチンと友好関係を築いていたため、同情報がアメリカからアルゼンチン側に知らされると想定されたのである<sup>131</sup>。キャラハンがこの情報を遠回しに伝えた狙いは、アルゼンチン側の対応を見極めることと、アルゼンチン軍部評議会の急進派に対する警告にあったといえる。これは外相を経験したキャラハンの外交センスが発揮された事例であろう。これまでの研究ではイギリスからアルゼンチンへの情報伝達については確認されていなかったが、ローレンス・フリードマン(Lawrence Freedman)の公式戦史はこの点を初めて明らかにしている<sup>132</sup>。

その後艦隊が派遣されたものの、アルゼンチン側は何の反応も見せてない。その理由はまず当時アルゼンチンがチリとビーグル海峡の領有権をめぐる交渉を行っている最中であり、アルゼンチン政府はフォークランドよりもこちらを優先事項にしていたこと、そして1978年のワールドカップ・アルゼンチン大会を控えていたことで、アルゼンチンとしては国際的な緊張感を高めるわけにはいかなかったのである。しかし艦隊派遣によって、キャラハンは有事に備えた軍事行動をシミュレートしておくということと、アルゼンチンへの警告という狙いを達成できたといえる。このキャラハンの牽制によって、アルゼンチン軍部は不承不承ながらもフォークランド問題に慎重な対応を迫られることとなった。

また同時期、イギリス国防省と参謀本部は有事の際の交戦規定(Rule of Engagement: ROE)を作成していた。フォークランド諸島の領海は国際法上12海里であったが、諸島から50海里を侵入禁止海域とし、アルゼンチンの艦艇がここに侵入した場合、イギリスへの敵対行為と見なす計画案であった。氷海警備船「エンデュアランス」も一時的に本国に戻され、レーダー探知機や通信傍受装置などの装備が施されてお

<sup>130</sup> *Falklands Islands Review*, p. 18.

<sup>131</sup> Nigel West, *The Secret War for the Falklands* (Sphere 1997), p. 219.

<sup>132</sup> Freedman, *Official History*, p.85. この点に関しては、多くの研究が「何らかの手段」によって情報を伝えたといわれている。サンデー・タイムズ特報部編(宮崎正雄訳)『フォークランド戦争』(原書房 1983) 25頁、Richard Thornton, *The Falklands Sting* (Brassey's 1998), p.18.

り、これも不測の事態に備えたものであった。

ただしアルゼンチンが領海侵犯を行っても、その後の対応については意見がまとまらず、警告のみを行うのか、もしくは戦闘行為を行うのかは曖昧なままであった。いずれにしてもキャラハン内閣では、アルゼンチンとの武力衝突が想定されていたのである<sup>133</sup>。

---

<sup>133</sup> James Callaghan, *Time and Chance* (Collins 1987), p.375-7; Freedman, *Signals of War*, p.9.