慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	英連邦のヨーロッパ的救済? : イギリスの対南アフリカ政策と欧州政治協力、一九八五-一九八六年
Sub Title	The European rescue of the commonwealth? : Britain's South African policy and European political cooperation, 1985–1986
Author	粕谷, 真司(Kasuya, Shinji)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2022
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・ 政治・ 社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.134, (2022. 9) ,p.43- 81
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20220915-0043

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

英連邦のヨーロッパ的救済？

――イギリスの対南アフリカ政策と欧州政治協力、一九八五―一九八六年――

粕谷真司

一　はじめに
二　アパルトヘイトとサッチャー政権
三　機能しなかった協力、一九八五年
　(一)　幻の共同声明案
　(二)　短命に終わった共同声明
　(三)　ルクセンブルク合意への参加
四　「ヨーロッパ」の活用、一九八六年
　(一)　英連邦有識者使節団の挫折
　(二)　ハーグ欧州理事会へ
　(三)　経済制裁の決定
五　おわりに

一　はじめに

イギリスは、帝国の大部分が解体した一九六〇年代以降も、かつて帝国の一部であった欧州域外の地域と多様な繋がりを維持し続けた。そのため、一九八〇年代に入っても、帝国としての歴史的経験を有する地域で発生する問題にいかに対処するかは、イギリスにとって外交政策上の主要な課題であり続けていた[1]。そうした問題は、多くの場合、「西側」対「東側」という単純な二項対立的構図には収斂しておらず、多様なアクターが複雑に関係していた[2]。

本稿が取り上げる、南アフリカ共和国におけるアパルトヘイトをめぐる国際政治は、こうした性格を持つ問題の一つであった。イギリスは、かつて植民地であった南アフリカと一九八〇年代に入っても密接な経済的関係を維持していた。他方で、南アフリカにおける人権状況の悪化を受け、一九八五年から一九八六年にかけて同国に対する経済制裁を求める国際世論はかつてない高まりを見せた。とりわけ英連邦（Commonwealth of Nations）に加盟する多くの第三世界の国々と、トランスナショナルな反アパルトヘイト運動は、イギリス政府に制裁を実施するよう圧力をかけた。イギリスのサッチャー（Margaret Thatcher）政権は、こうした圧力に抗おうとして英連邦解体の危機を招いた。

この危機が最終的に鎮静化したのは、一九八六年八月の英連邦首脳会議の場で、イギリスがＥＣ加盟国共同での対南アフリカ制裁措置への参加を表明した時であった。実のところイギリス政府内では、欧州政治協力や欧州理事会といったＥＣ加盟国の枠組み[3]を活用してこの問題に対処することが、一九八五年五月の段階から模索されていた。近年のイギリスにおいて、帝国の経験に由来する欧州域外世界との関係は、しばしばＥＵおよびその加盟国との関係の代替的選択肢として語られてきたが、本稿が扱う問題は、帝国の経験に由来する欧州域外世界での利害を守る際にＥＣ加盟国の枠組みが活用された点で、興味深い事例なのである。

では、なぜイギリスの南アフリカ政策において、EC加盟国の枠組みが活用されたのだろうか。サッチャー政権の南アフリカ政策を包括的に検討した唯一の研究であるパークス（John Frederick Parks）の未公刊博士論文は、EC加盟国間の協力についても一つの章を割いて検討している。この研究は、主として同時代の報道や関係者へのインタビューに基づいて、イギリスがEC加盟国内でどの程度の影響力を発揮できたのかを分析し、同国が他の加盟国からの圧力を受けつつも僅かな妥協で乗り切ることができたと結論づけている。だが、イギリスの政策決定者がEC加盟国の枠組みを活用した理由については、イギリスの立場に近い加盟国が比較的多い枠組みであったことや、国際的非難を遮断するために有用だったことなどが簡単に言及されるに留まっている。[4] 南アフリカに対する経済制裁は、欧州政治協力の重要事例としてEC／EU研究者からも注目を集めてきたが、そこでも、イギリスがなぜEC加盟国の枠組みを選んだのかについて、踏み込んだ分析はなされていない。[5] EC加盟国の枠組みは英連邦や国連などと同じくイギリスが制裁を実施するよう圧力を受けた場の一つとして捉えられてきたため、イギリスが主体的にEC加盟国の枠組みを活用した側面についてはあまり注目されてこなかったのである。

本稿は、主として二〇一〇年代以降に公開されたイギリス政府の公文書を分析し、[6] 当時のイギリスがEC加盟国間の外交政策協力をいかなる理由からどのように活用したのかを明らかにする。その際、単にEC加盟国内で何が議論され、どのような合意に至ったのかだけを検討するのではなく、EC加盟国の枠組みを活用することにイギリスがいかなる利点を見出していたのかに焦点を当てる。また、EC加盟国の枠組みを活用する上でイギリスが懸念していたリスクにも着目しながら、一九八五年当初はEC加盟国の枠組みを効果的に活用できなかったイギリスが、なぜ翌年には同じ枠組みを有効に活用できたのか、という先行研究が見落としてきた問題にも光を当てる。

以下、本稿では、まず第二章においてアパルトヘイトに対するサッチャー政権の姿勢の全般的特徴を示した上で、続く第三章および第四章においてイギリスがEC加盟国の枠組みをいかに活用したのかを時系列的に辿っていく。最

後に、第五章において本稿の結論をまとめ、その含意を述べる。

二　アパルトヘイトとサッチャー政権

アパルトヘイトとは、一九四八年から一九九〇年代初頭まで南アフリカに存在した様々な人種差別的な政策や制度の総称である。オランダ系移民の子孫であるアフリカーナーを支持基盤とする国民党政権によって導入され、少数派の「白人」が多数派の「非白人」を支配した。全ての南アフリカ人が、「白人」「カラード」「インド人」「アフリカ人」という四つの「人種」に分けられるとともに、人種別に居住区が指定され、異人種間の結婚も禁止された。また、参政権や職業選択の自由は「白人」のみに認められ、公共施設も白人用と非白人用が分離された。一九七六年のソウェト蜂起以降、南アフリカの国民党政権は限定的な改革を実施していたが、差別的な制度は一九八〇年代に入っても大部分で維持されていた。

一九八四年九月三日に、ヨハネスブルグ郊外の黒人居住区で暴動が発生した。暴動の直接の引き金は住宅の賃貸料の値上げだったが、根本的な原因はこの日施行された新憲法への不満にあった。この憲法では、従来からの白人議会のほかに「カラード」と「インド人」が別々の議会を持つことが定められたが、南アフリカの人口の七割を占める「黒人」には参政権が認められなかった。この日以降、暴動や就業・授業のボイコットなどが南アフリカ各地に拡大し、同国史上最大規模の白人支配に対する抵抗運動に発展した。[7] 対する南アフリカ政府は、黒人居住区に警官隊や軍を配置して、抵抗運動を暴力的に鎮圧しようとした。

こうした状況はメディアを介して世界中に伝わり、南アフリカに対する制裁実施に向けての機運はかつてない高まりを見せた。一九八五年から一九八六年にかけての同国に対する国際的非難の強さは、一九六〇年のシャープビル虐

殺事件や一九七六年のソウェト蜂起の直後をも上回っていた。その背景には、一九七〇年代以降の国際社会において、人権規範がかつてないほど重んじられるようになっていたことがある。[8] 実際、当時の南アフリカをめぐる言説の中では、「人権」概念が頻繁に用いられている。反アパルトヘイト運動にとって「人権」に訴える手法には、ソ連国内の人権状況を盛んに批判する西側各国政府に対して、南アフリカの人権状況を無視することの矛盾を指摘できるという実際上の利点もあった。[9]

イギリス政府は、困難な状況に陥った。一方で、イギリスはかつての植民地である南アフリカと、一九八五年当時においても密接な経済的関係を有していた。イギリスは南アフリカにとっての最大の投資国であった。また、南アフリカはイギリスにとって一三番目に大きい輸出市場であり、一五万人の雇用が南アフリカとの貿易に依存していた。さらに、南アフリカ国民のうち一〇〇万人が、申請すればイギリスのパスポートを得られる資格を持っていた。[10] その上、南部アフリカ地域へのソ連の影響力浸透を防ぐという冷戦戦略の観点からも、南アフリカは重要なパートナーであった。他方で、国外からは英連邦に加盟する第三世界の国々が、国内においては野党労働党や反アパルトヘイト運動が、イギリス政府に南アフリカに対する経済制裁を実施するよう求めていった。

当時イギリスの首相を務めていたサッチャーは、アパルトヘイトそれ自体には一貫して反対していた。[11] サッチャーは、一九六二年以来獄中にあった反アパルトヘイト運動の指導者マンデラ（Nelson Mandela）を釈放するよう南アフリカ政府に求め続けていた。[12] その一方でサッチャーは、南アフリカに対する経済制裁に強く反対していた。経済制裁はイギリスの経済的利益を損ねる上に、南アフリカの黒人にも経済的損害を与えるためであった。その上、サッチャーは、制裁の圧力によって南アフリカ政府がアパルトヘイトを撤廃する可能性について極めて懐疑的であった。サッチャーにとって最善のシナリオは、経済制裁に依ることなく南アフリカのボータ（Pieter Willem Botha）政権を説得し、アパルトヘイトを撤廃させることだった。

経済制裁への反対という点で、サッチャーはイギリス国内で孤立していたわけではない。イギリス外務省内でも経済制裁の効果に懐疑的な意見が支配的であり、ハウ（Geoffrey Howe）外相もその例外ではなかった[13]。またサッチャーの姿勢は、少なくとも一九八五年時点では、大多数の保守党支持者から支持されていた。独立後の多くのアフリカ諸国が経済的苦境に陥ったことを受けて、一九六〇年代半ば以降、南アフリカの白人支配をやむを得ないと考える保守党支持者が増加していた。南アフリカは他のアフリカ諸国と比べて相対的に安定し、経済的にも繁栄していたからである[14]。加えて、対ローデシア経済制裁が機能しなかった経験から、イギリス国内には経済制裁という手法への強い懐疑も存在した[15]。

その一方で、当時のイギリスの南アフリカ政策において、サッチャーの個性が発揮された面も見逃してはならない。それは、英連邦諸国やEC加盟国との交渉の場で発揮された非妥協的な姿勢である。後述する南アフリカ政策をめぐるサッチャーと外務省の対立も、ハウが回顧録の中で認めるように、大部分で「実質」ではなく「スタイル」をめぐる対立であった[16]。

三　機能しなかった協力、一九八五年

㈠　幻の共同声明案

ヨハネスブルグ郊外で一九八四年九月に始まった暴動は、南アフリカ各地に拡大し、激しさを増していった。シャープビル虐殺事件から二五周年となった一九八五年三月二一日には、ケープ州東部の黒人居住区ランガで、殺害された活動家の葬儀に参列していた黒人たちに警官隊が発砲し、少なくとも二〇人が死亡した。この事件によって白

人支配に対する抵抗運動は一層強まり、南アフリカ国内の治安は悪化し続けた。

こうした状況は世界中のメディアによって報道され、南アフリカに対する国際的非難は高まり続けた。とりわけアメリカにおける抗議行動の活発化は顕著だった。一九八四年秋以降、ワシントンDCにある南アフリカ大使館前で毎日のように抗議行動が行われ、一九八五年七月までに連邦議会議員二三人を含む約二九〇〇人が逮捕された。[17] 同年四月からは全米各地の大学のキャンパスで学生が抗議行動を実施し、南アフリカと取引している企業への投資を引き上げるよう大学当局に求めた。これはヴェトナム戦争以来最大規模の学生による抗議行動であった。[18] アメリカ連邦議会では、民主党議員の大多数と少なからぬ共和党議員が何らかの形での経済制裁を必要視していた。[19]

こうしたアメリカ国内の動向に、イギリス政府は強い懸念を抱いた。レーガン（Ronald Reagan）政権は、一九八一年に発足して以来、南アフリカに対してクロッカー（Chester Crocker）国務次官補が考案した「建設的関与（constructive engagement）」政策をとっていた。この政策は、南アフリカに経済的圧力をかけるのではなく、関与を維持しながら同国の変化を促そうという政策であり、主として地政学上の考慮に基づいていた。[20] もしレーガン政権が議会からの圧力に屈して現状の政策を変更すれば、孤立したイギリスに国際社会からの非難が集中することは目に見えていた。[21]

とりわけ懸念されていたのは、一九八五年一〇月に開催が予定されていた英連邦首脳会議の場で、イギリスが他の英連邦諸国から非難の集中砲火を浴びる事態であった。多くの英連邦加盟国は、かつて英連邦の加盟国であった南アフリカの状況を深く憂慮し、同国に対する経済制裁を求めていた。[22] 一九八五年春の時点で、英連邦加盟四九ヵ国のうち、イギリスの他に経済制裁に反対していたのはカナダとニュージーランドだけであり、後者の姿勢は既に揺らぎ始めていた。ナイジェリアなどの英連邦加盟国が、孤立したイギリスに対して対抗措置をとる事態も考えられた。[23] 一九七九年にナイジェリアがブリティッシュ・ペトロリアムの資産を接収したことは記憶に新しかった。[24]

一九八五年四月以降、イギリス外務省内では、経済制裁を実施することなく国際的孤立を回避するための方策が検討された。こうした中で、一九八五年五月上旬にリーヴ（Anthony Reeve）南部アフリカ局長が一つの案を考え出した。それは、六月末にミラノで開催予定の欧州理事会で、EC加盟国首脳が南アフリカに関する共同声明を出し、問題の永続的解決のために南アフリカの白人市民と黒人市民が共に従うべき原則を示すという案であった。アラビストであるリーヴは、一九八〇年六月にEC加盟国首脳が合意し、パレスチナ問題に関して当事者が従うべき原則を定めた「ヴェネツィア宣言」からこの案の着想を得ていた。[25]

原則の具体的内容としては、南アフリカ政府に対する要求として、無条件かつ即時にマンデラをはじめとする政治指導者たちを釈放すること、アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）やパン・アフリカニスト会議（Pan Africanist Congress of Azania: PAC）などの反体制組織を合法化すること、裁判なしでの勾留を止めること、強制移住を廃止すること、全ての南アフリカ人に共通の市民権を与えることなどが盛り込まれていた。他方で、ANCやPACなどの反アパルトヘイト組織に対しても、暴力の行使を放棄することが求められていた。[26] これらの原則は、双方の当事者に歩み寄りを求めた点において、内容面でも「ヴェネツィア宣言」に似ていた。[27]

複数の国からなる枠組みで共同の立場を形成できれば、イギリスの孤立を覆い隠し、国際的非難の集中を防ぐことができる。また、枠組みの中に経済制裁を望む国が現れても、共同声明の存在を根拠としてそうした国の動きを押しとどめることもできる。実際、EC加盟国は一九八〇年に合意した「ヴェネツィア宣言」に既に五年にわたって関与し続けていた。では、なぜ南アフリカ政策に関して、他の枠組みではなく、EC加盟国の枠組みが選ばれたのだろうか。

その理由は二つある。第一に、EC加盟国の枠組みは、イギリスの立場に近い合意を作れる枠組みだと考えられた。当然ながら大多数の国が経済制裁を求めている英連邦や国連は、こうした枠組みにはなりえなかった。アメリカ政府

の立場はイギリスに近かったが、議会からの圧力に耐えられるかどうかは不透明であった。その一方で、EC加盟国内では、アイルランド、デンマーク、ギリシャなどの加盟国が制裁実施を望んでいたものの、この時点では多くの加盟国は制裁にさほど積極的ではなく、イギリスが共同の立場を形作れる枠組みだと考えられていた。[28]

第二に、EC加盟国の枠組みには幅広い国々が含まれているため、国際的非難からの隠れ蓑とするのに都合がよかった。リーヴは、レーガン政権が議会からの圧力に抗することができたとしても、英米二ヵ国だけでは国際的批判に耐えられないかもしれないと考えていた。[29] また、ナミビア問題に関する五ヵ国（イギリス、フランス、西ドイツ、アメリカ、カナダ）のコンタクトグループについては、イギリスが必要としている「仲間の幅広さ」が欠如していると記している。国際的な批判をかわすためには、「やや急進的な国（relatively radical countries）」もいくつか含んだ幅広い枠組みの方が望ましかった。こうした理由から、リーヴは、EC加盟一〇ヵ国が「最も自明のグループ」だと考えていたのである。[30]

イギリス外務省内では、EC加盟国による共同声明の利点について理解を示す者が多かった。リフキンド（Malcolm Rifkind）外務閣外相は、「共同体」からの支援は、英連邦首脳会議においても英国議会においても「非常に役に立つ」とコメントしている。[31] その一方で、EC加盟国内でイギリスの望む合意を得ることは難しいのではないかという疑念も示された。[32] EC加盟国内には、オランダやフランスのように制裁に積極的な加盟国も存在したためである。最終的にハウ外相は六月四日にサッチャーと協議し、いくつかのEC加盟国と非公式に協議することへの同意を得た。[33]

しかし、欧州理事会が近づく中で、ハウが再びサッチャーに相談したところ、否定的な反応が返ってきた。サッチャーが懸念したのは、他のEC加盟国からの圧力によって望ましくない内容の合意を強いられることであった。六月一四日に南アフリカの特殊部隊がボツワナに侵入し、首都ガボローネにある「ANCの拠点」を攻撃し、オランダ

人が死亡していた。サッチャーは、この事件を受けて、オランダを中心とした一部の加盟国が制裁を一層強く求めるのではないかと懸念したのである。[34] こうしてイギリスによるイニシアティブは見送られることとなった。

ここまで実行に移されることのなかった構想を紹介してきた理由は、一連のやり取りにイギリスがEC加盟国の枠組みにいかなる利点とリスクを見ていたのかが表れているためである。他の加盟国との相対的な意見の近さと、加盟国の幅広さから、EC加盟国の枠組みはイギリスにとって都合の良い隠れ蓑になりえた。他方で、イギリスといくつかのEC加盟国との間には立場の相違もあり、望まない合意を強いられるリスクもあった。以後、イギリスの南アフリカ政策は、孤立してでも制裁に反対し続けるか、多少の妥協を受け入れてEC加盟国間の合意をつくるか、どちらが望ましいかを比較衡量しながら形成されていくことになる。

(二)　短命に終わった共同声明

イギリスの構想は以上の経緯から見送られたものの、オランダの要求に応じる形で、結局南アフリカはミラノ欧州理事会の議題となった。[35] 当時、EC加盟国首脳にとっての最大のアジェンダは、欧州共同体の機構改革のために政府間会議を開催するか否かであった。そのため、南アフリカについては、欧州理事会と同時並行で開催される欧州政治協力の政治委員会で、先に議論されることとなった。

議長国イタリアが用意した共同声明の草案は控えめな内容だったが、フランスとオランダが、一定期間の後に南アフリカで大きな変化がなければ、経済制裁を検討するという文言を加えようとした。イギリスは西ドイツおよびベルギーとともに、この動きに反対した。その夜、サッチャーはハウ外相と政治委員会に参加していたトーマス（Derek Thomas）事務次官代理に対して、経済制裁へのいかなる形での言及も認めないよう求めた。翌日の午前に再び開催された政治委員会では、南アフリカで変化がなかった場合に「態度を再検討する権利を残す」とフランスが表現を和

らげたにもかかわらず、イギリスは反対して孤立した。[36]

また、サッチャーは「アパルトヘイトに反対する者も含めて」全ての当事者による暴力に反対するという文言を共同声明に加えたがっていた。ＡＮＣによる武力闘争が、かえって南アフリカ政府の改革を妨げていると考えていたためである。しかし、この文言は抑圧者と被抑圧者を同等に扱うことになるとして、他の全ての加盟国がイギリスを激しく非難した。この会議に参加していたある外交官は、それまで欧州政治協力の場で見た中で最も怒りに満ちたイギリスへの非難であったと記している。二日間にわたって議論が行われたが、結局、首脳レベルで草案を検討する段階には進めなかった。[37]

ミラノ欧州理事会の後も、イギリス外務省はＥＣ加盟国の共同声明を求め続けた。やはりその狙いは、ＥＣ加盟国が「共通の政策」をとることでイギリスの孤立を覆い隠し、英連邦首脳会議での批判を抑えることであった。そのためには、ミラノでイギリスが孤立した二つの点について妥協することもやむを得ないと考えられた。[38] 七月一二日に、サッチャーと協議したハウは、前日にアメリカ上院議会で南アフリカに対する経済制裁を含んだ反アパルトヘイト法案が採択されたことについて、イギリスの立場が困難になりつつあることの更なる兆しだと述べた。そして、英連邦首脳会議でイギリスの立場を強めるためには、ＥＣ加盟国の声明が必要だと進言した。[39]

このとき、サッチャーは、声明の中で南アフリカがとるべきステップを明確に示せば、それが満たされなかった場合に経済制裁に向けての圧力を更に強めてしまう、と懸念を示した。また、彼女は、他の加盟国が声明をイギリスに受け入れ難い内容に修正するリスクも指摘した。にもかかわらず、サッチャーはハウが望むのであればＥＣ加盟国の文書に合意しても構わないと述べ、最終手段としてではあるが文言に関して妥協することも認めた。[40]

ＥＣ加盟国は七月二二日に共同声明に合意した。[41] イギリスは声明の文言に関して上述の二つの点で妥協したが、全体として見ればイギリスにとって満足のいく内容となった。ハウは英連邦首脳会議と国連総会に向けて「この文書の

全体は真の価値を持つだろう」と評価した。[42] 英連邦内には、タンザニアのニエレレ（Julius Nyerere）大統領のようにEC加盟国の声明を歓迎する指導者もいた。[43]

しかし、イギリス外務省の期待に反して、この声明は他のEC加盟国の制裁に向けての動きを押しとどめることはできなかった。その理由は、フランスが七月二四日に、他の加盟国と協議することなく、[44] 南アフリカに対する経済制裁を呼びかける決議案を国連安全保障理事会に提出したためである。ミッテラン（François Mitterrand）が当選した一九八一年の大統領選挙で、フランス社会党は第三世界における人権擁護を掲げていた。[45] 当時フランス政府内で、制裁に向けての動きを主導していたファビウス（Laurent Fabius）首相は、自らの「心の底からの信念」に従った行動だったと回顧している。[46] 他方で、フランス政府内にはナイジェリアをはじめとする英語圏アフリカ諸国の市場に参入したいという思惑もあったと指摘する研究もある。[47] いずれにせよ、フランスの単独行動によって、EC加盟国の「共通の立場」は僅か二日で崩壊した。

その後も制裁に向けての機運は着実に高まっていった。八月一五日のボータ大統領による「ルビコン演説」は、黒人議会の創設、一人一票制の導入、マンデラの釈放を明確に拒否していた。欧米諸国からの事前の期待が高かっただけに、失望も大きかった。南アフリカの治安は悪化の一途を辿り、死者は増え続ける一方だった。イギリス国内では労働党が経済制裁を実施すべきだという主張を強めた。[48] 反アパルトヘイト運動は、南アフリカに対する経済制裁を議会に請願することを呼びかけ、すぐに二〇万人の署名を集めた。[49] 英連邦内では、それまで唯一イギリスに近い立場をとっていたカナダが、経済制裁に積極的な姿勢に転じた。[50] 欧州政治協力の場においても、制裁を望む加盟国はイギリスへの圧力を強めていった。[51]

㈢　ルクセンブルク合意への参加

イギリスは一九八五年九月二五日に、EC加盟国共同での制裁措置（ルクセンブルク合意）に加わることになる。しかし、その二週間前の九月一〇日に開催された欧州政治協力の外相会議の場で、イギリスは制裁措置に反対して孤立していた。最終的にイギリスが姿勢を転換した背後には、いかなる力学があったのだろうか。そして、ルクセンブルク合意への参加は、イギリスに何か恩恵をもたらしたのだろうか。

九月一〇日の外相会議では、八月末にEC加盟国の代表団が南アフリカを訪問したことを受けて、南アフリカに対する措置について議論がなされることになっていた。会談に先立つ九月八日には欧州各国の反アパルトヘイト運動の代表者たちがブリュッセルに集まり、EC加盟国に対して南アフリカに厳しい措置をとるように求めていた。[52] また、前日の九日には、本格的な経済制裁を実施しようとする議会に先んじて、レーガン政権が限定的な制裁の実施を発表していた。[53] アメリカの変化を受けて、EC加盟国内でも制裁を実施すべきだという機運がさらに高まっていた。[54]

イギリス政府を代表して外相会議に出席したリフキンド閣外相は、サッチャーに劣らず南アフリカに対する制裁に反対してきた人物である。リフキンドはエディンバラ大学からローデシアの土地政策に関する論文で修士号を取得し、一九六七年から六八年にかけて同地に大学講師として滞在していた。[55] 滞在中には、後に妻となるエディス（Edith Steinburg）と共に、隣国である南アフリカを旅している。[56] 彼の下院議会での処女演説は、ローデシアおよび南アフリカに対する文化的・学術的ボイコットへの反対を訴える内容であった。[57] そんなリフキンドであっても、EC加盟国の合意を得るためには、何らかの妥協が必要になるかもしれないと覚悟を決めていた。[58]

最初に議長国ルクセンブルクのポース（Jacques Poos）外相が提案した案は、控えめな内容だった。フランス、デンマーク、アイルランド、ギリシャが、議長国の案に様々な制裁を加えようとしたが、リフキンドとゲンシャー

（Hans-Dietrich Genscher）西ドイツ外相が協調して阻止した。数時間の議論の後、駐在武官の引き上げを除いては、イギリスにとっての新たな強制的措置は何も含まれていない文書ができていた。西ドイツも含めた全ての加盟国が駐在武官の引き上げを望んでおり、イギリスに同意を迫った。リフキンドは、首相官邸と協議するために、いったん休会にすることを求めた。[59]

リフキンドは、EC加盟国の合意を得るためには、駐在武官の引き上げに関しては受け入れもやむを得ないと考えていた。しかし、首相官邸に電話したリフキンドは、制裁措置に合意する許可を得られなかった。議場に戻ったリフキンドは、他の加盟国の外相たちに対して、イギリスは声明の制裁措置以外の部分については全て受け入れるが、制裁措置に関しては詳細を検討するために時間の猶予が欲しいと伝えた。[60]

なぜサッチャーはルクセンブルク合意への参加に反対したのだろうか。このときサッチャーが懸念していたのは駐在武官の引き上げと石油の禁輸であった。[61] 駐在武官の引き上げに関しては、南アフリカにおける情報収集に支障が出ることが懸念された。また、石油の禁輸に関してはイギリスが既に実質的にとってきた政策であったが、EC共通通商政策について規定したローマ条約一一三条が適用されることによって、イギリスの石油輸出政策が法的に拘束される事態が懸念された。[62] そうなれば、後に南アフリカ情勢が変化したときに、イギリス独自の判断で禁輸を解除できなくなると考えられたからである。[63]

石油の禁輸に関しては、欧州委員会の姿勢がサッチャーの態度を硬化させる一因となっていた。一九八五年の夏以降、ドロール（Jacques Delors）欧州委員長やシェイソン（Claude Cheysson）委員などが南アフリカの問題に強い関心を示しており、[64] 七月三一日には欧州委員会が南アフリカに対するECの経済制裁が必要だとする声明を発表していた。[65] こうした積極性は、欧州議会からの高い関心によって後押しされていた。[66] ルクセンブルク合意が成立した後も、欧州委員会はローマ条約一一三条の適用を目指して精力的に動いていた。[67]

イギリス外務省はサッチャーの懸念を払拭する必要があった。ローマ条約一一三条の適用を阻止する上では、西ドイツの協力が得られた。その背景には、西ドイツ政府内の対立があった。自由民主党所属のゲンシャー外相が持ち帰ってきたルクセンブルク合意に対して、キリスト教社会同盟（Christlich-Soziale Union: CSU）に所属する四人の閣僚が公然と反対を表明したのである。当時のCSUは、シュトラウス（Franz Josef Strauß）党首を中心に、南アフリカに対する制裁に強く反対していた。こうした中で、コール（Helmut Kohl）首相は曖昧な姿勢に終始した[68]。九月一七日の朝にハウ外相と電話で協議した際に、ゲンシャーはローマ条約一一三条の適用は事態をより複雑にするだけだと述べて、欧州委員会の動きに反対することを約束した[69]。

駐在武官の引き上げに関しても、イギリス外務省は、情報収集に大きな支障が出ないと判断した統合情報本部および国防省から同意を得られていた。そのため、九月二三日に外務省は、サッチャーが示した懸念点は全て解決されたとして、ルクセンブルク合意への参加を求めた[70]。しかし、サッチャーは駐在武官の引き上げに反対する姿勢を崩さなかった。

こうしたサッチャーの非合理にも見える姿勢をどのように解釈すべきだろうか。おそらく、ボータ政権に国際的孤立を感じさせないことは狙いの一つだったのだろう。だが、より重要なのは、当時のサッチャーが国内から向けられる視線を強く意識していたことにある。このことは、サッチャーがメディア向けの表現にこだわったことから明らかである。例えば、彼女は、イギリスがEC加盟国の立場に合わせたことを示唆する表現を嫌い、メディア向けに「より率直な（more forthright）」表現を用いることを外務省に求めている[71]。サッチャーの頭の中では、こうした非妥協的な姿勢が保守党支持者から好意的に受け入れられるという計算も働いていたのだろう[72]。

ハウはなんとかサッチャーを説得しようと試みた。九月二四日にEC加盟国の外相会議が開催される直前に、ハウの秘書官が滞在先のニューヨークから首相官邸に電話をかけ、国連や英連邦首脳会議での孤立を防ぐためには駐在武

官の引き上げに同意し、EC加盟国共同の立場をつくるべきだというハウの強い薦めを伝えた。[73] サッチャーは、EC加盟国での合意はイギリスに「ほんの一時的な安全」をもたらすに過ぎないと考えていた。しかし、「撤収（withdrawal）」ではなく「召還（recall）」という表現を用い、状況が変われば南アフリカに戻ることを明確にすることを条件に、渋々ハウの進言を受け入れた。[74] こうして、イギリスはルクセンブルク合意に加わることとなった。

しかし、結局のところ、イギリスは英連邦首脳会議での孤立を防ぐことはできなかった。大多数の英連邦加盟国は、EC加盟国による措置は不十分だと見ていたためである。[75] 英連邦首脳会議は、一〇月一六日から二二日までカリブ海に浮かぶ島国バハマの首都ナッソーに四六ヵ国の首脳を集めて開催された。イギリスへの批判は二〇日の午前のセッションで頂点に達し、ザンビアのカウンダ（Kenneth Kaunda）大統領、インドのガンディー（Rajiv Gandhi）首相、ケニアのキバキ（Mwai Kibaki）大統領らが、黒人の生命よりもイギリス人の雇用を優先している、南アフリカの人権状況への関心が足りない、などと辛辣な言葉で経済制裁に反対するサッチャーを非難した。サッチャーはこうした言葉に深く傷つきながらも、イギリスを批判している国々が実際には南アフリカとの経済的関係を維持していることや、国内の人権状況に問題を抱えていることを指摘した。[76]

昼食休憩の後、サッチャーは妥協案を提示した。イギリスがクルーガーランド金貨の輸入禁止と、貿易使節団への政府の助成金を打ち切ることを認める代わりに、他の英連邦諸国は「全ての当事者による暴力の中断」という表現をコミュニケに入れるという内容であった。サッチャーはこの妥協案が拒否された方がむしろ自身の国内での立場は強化されると明言し、もしこれを受け入れなければイギリスは単独で声明を出すと述べた。これを受けて合意が成立し、夜の全体会議では、サッチャーの妥協を歓迎する声があがった。[77]

しかし、その後行われた記者会見の場で、最も受け入れ難かった妥協は何だったかを尋ねられたサッチャーは、親指と人差し指をギリギリまで近づけてカメラに示し、「ほんの少しだけです（A tiny little bit）」と答えた。ハウはこの

言動について、他の首脳たちを侮辱し、たった今合意したばかりの政策の価値を下げ、自らの品位も貶めたと後に振り返っている。[78] ナッソーでのサッチャーの非妥協的な姿勢は、イギリス国内においても大きく報道された。[79]

サッチャーが本格的な制裁を阻止したことで、反アパルトヘイト運動は勢いを増した。イギリス国内での反アパルトヘイト運動の活発さは、当時のイギリスの社会状況とも関係していた。当時のある世論調査では、回答者の三人に二人が、サッチャー政権の下でイギリス社会の分断が深まったと考えており、八割近くが貧富の差が拡大したと考えていた。[80] 一九八四年秋に始まった全国炭鉱組合によるストライキが最終的に組合側の敗北に終わったことは、こうした社会的分断を象徴していた。そして当時、反アパルトヘイト運動のデモには、他の様々な理由からサッチャー政権に反対している人々も加わっていたのである。[81] 一一月二日にロンドンで行われた「アパルトヘイトに反対する行進（March Against Apartheid）」には一五万人が参加し、群衆は南アフリカ大使館に近接するトラファルガー広場に集結した。広場では、タンボ（Oliver Tambo）ＡＮＣ議長や、アメリカの公民権活動家であるジャクソン（Jesse Jackson）らが演説し、イギリス政府に経済制裁の実施を求めた。

以上見てきたように、一九八五年九月にイギリスがＥＣ加盟国による制裁措置に加わった背景には、英連邦諸国からの批判を抑えたいという外務省の思惑があった。しかし、結局のところ、ルクセンブルク合意への参加は、英連邦首脳会議での孤立を避けることに寄与しなかった。その理由の一つは、ＥＣ加盟国の合意が英連邦諸国の求める水準に全く達していなかったためである。加えて、ナッソーでのサッチャーには、他の英連邦諸国に対して、ＥＣ加盟国の協調がなぜ重要なのか、そこでの義務になぜ従う必要があるのかを示そうという努力も見られなかった。

四　「ヨーロッパ」の活用、一九八六年

㈠　英連邦有識者使節団の挫折

ナッソー英連邦首脳会議では、南アフリカに対する更なる制裁措置が必要かどうかを見極めるために、有識者グループ（Eminent Persons Group）の設立も合意されていた。一九七七年から一九七九年にかけてナイジェリアの軍事政権の指導者だったオバサンジョ（Olesegun Obasanjo）とオーストラリアのフレイザー（Malcolm Fraser）前首相が共同議長となった。[82] ナッソー英連邦首脳会議が閉会してから一九八六年五月まで、イギリス政府の関心は、有識者グループが成果を上げられるか否かに集中した。

サッチャーにとって有識者グループは、経済制裁を先延ばしにしつつ南アフリカに改革を受け入れさせるための手段であった。嫌がるボータ大統領に有識者グループが使節団として訪問することを受け入れさせたのは、サッチャーの説得であった。[83]

一九八六年三月二日から一三日にかけて南アフリカに滞在した有識者使節団は、黒人居住区を訪問し、貧困と暴力を目の当たりにした。一行は多くの黒人指導者と会い、マンデラとも面会することができた。一方、南アフリカ政府は分裂しているように見えた。ボータ（Pik Botha）外相は心から改革を望んでいるようだったが、ボータ大統領は白人の反発への懸念からか頑迷な態度だった。[84] 有識者使節団は、訪問最終日の一三日に南アフリカ政府に対して、非常事態を終わらせて居住区から軍を撤収させること、マンデラをはじめとする指導者を釈放すること、ＡＮＣを合法化して政治的活動を許可することを提案した。四月二四日に南アフリカ政府から返答があったが、有識者グループにとって満足できる内容ではなかった。

有識者使節団は、五月一三日に再び南アフリカを訪問し、マンデラとも再び会うことができた。しかし、南アフリカ政府内の保守派は、有識者使節団との交渉を終わらせようと企んでいた。一行が滞在中の五月一九日に、南アフリカ軍が、ジンバブエ、ボツワナ、ザンビアの国内にある「ＡＮＣの拠点」を攻撃した。攻撃を受けた三ヵ国はいずれも英連邦加盟国であり、一行はジンバブエでＡＮＣの指導者たちと会談したばかりであった。交渉それ自体の停滞もあって、有識者使節団は失敗に終わった[85]。

その後、有識者グループは報告書を発表し、南アフリカに変化をもたらすためには経済制裁が不可欠だと結論づけた[86]。報告書が出された六月一二日には、南アフリカ全土を対象とした非常事態宣言が発表された。交渉による解決が失敗した以上、イギリスに対して再び制裁実施への圧力が強まることは必至だった。八月に七ヵ国の首脳をロンドンに集めて英連邦首脳会議を開催し、南アフリカに対する措置について議論することも決まった[87]。こうした中で、再びＥＣ加盟国の枠組みがイギリスにとっての選択肢として浮上することになるのである。

㈡　ハーグ欧州理事会へ

今や単なるイギリスに対する報復措置だけではなく、英連邦の解体が懸念されるようになりつつあった[88]。戦間期から第二次世界大戦直後に見られた英連邦の役割への高い期待は、既に失われて久しかった[89]。それでもイギリス外務省は、約三〇パーセントの国連加盟国全体が成員であるこの枠組みに一定の価値を見出していた。ＮＡＴＯと欧州共同体が外交政策の二本柱となった一九八〇年代当時においても、とりわけ欧州域外世界において、英連邦はイギリスおよび西側陣営の経済的・地政学的利益の増進に様々な形で活用できると考えられていた[90]。

こうした危機的状況の中で、六月中旬からハーグ欧州理事会の前日の直前まで、外務省と首相官邸の対立が顕在化した。一方でイギリス外務省は、早期に何らかの限定的な制裁措置に合意することで、事態を制御すべきだと考えて

いた。[91] 他方で、サッチャーはこうした外務省の姿勢を「敗北主義的」だと見なしていた。[92] 彼女は、経済制裁を先延ばしし、南アフリカ政府が改革に乗り出すまでの時間を稼ごうとしたのである。

しかし、本稿の主旨からして重要なのは、両者の間に存在した共通点である。すなわち、首相官邸も外務省も、EC加盟国の枠組みを積極的に活用しようとしたのである。外務省はEC加盟国内で限定的な制裁措置に合意し、それを基に主要先進国の「統一戦線」を構築し、最小限の制裁措置で英連邦首脳会議を乗り切ることを狙っていた。[93] 対するサッチャーは、EC加盟国の代表が南アフリカを訪問し、アメリカや日本などの先進工業国と協議することによって、制裁実施を可能な限り先送りすることを狙っていた。では、なぜサッチャーは、前年とは対照的に、EC加盟国の枠組みを積極的に活用しようとしたのだろうか。

サッチャーがEC加盟国の枠組みにいかなる利点を見出していたのかが明確に記された史料は管見の限り存在しないが、様々な証拠を総合的に考えることで彼女の考えに迫ることができる。この時期には、有識者使節団の失敗を受けて、英連邦内のみならず、アメリカ連邦議会でもより強力な制裁を求める声が高まっていたが、[94] 対照的にEC加盟国の枠組みはイギリスにとって二つの点で活用しやすくなっていた。第一に、イギリスは七月にオランダからEC議長職を引き継ぐことになっていた。常設事務局の存在しない欧州政治協力では、伝統的に議長国の役割が大きく、EC域外の諸アクターと対話する際に中心的な役割を担ってきた。[95] サッチャーは、他でもないハウが「EC議長国の外相」としての権限で南アフリカを訪問し、アメリカや日本と協議を行うことで、経済制裁を先延ばしにしようと考えていたのである。[96]

第二に、前年と比べて、EC加盟国内の「意見のバランス」がイギリスの立場に近づいていた。フランスでは三月二〇日の総選挙で共和国連合が勝利し、シラク（Jacques Chirac）を首相とする保革共存政権が成立していた。これにより、それまでフランス政府内で南アフリカに対する強硬姿勢を主導してきたファビウスが、首相の座を退いた。就

任以前から南アフリカに対する経済制裁に反対していたシラクは、四月二六日にサッチャーと会談した際にも、経済制裁は「危険かつ無益」だと述べて、前政権からの転換を示唆していた。[97]

より重要であったのは、西ドイツ政府内の変化である。前年の九月とは異なり、今回はコール首相が自ら経済制裁への反対を明確に主張し、CSUからの反対を抑えていた。[98] 六月一〇日の朝にテルチク（Horst Teltschik）外交顧問がパウエル補佐官に電話をかけ、フレイザーおよびオバサンジョとの会談を終えたコールが、サッチャーと話すことを切望していると伝えた。[99] これを受けて六月二三日に、サッチャーはコールと電話で協議した。経済制裁に反対するサッチャーの話を聞いた後、コールは「完全に同じ」立場だと述べた。サッチャーと同じく、コールも果物と野菜の輸入禁止にはとりわけ反対であった。彼は、他の先進工業国との協議や、ハウの南アフリカ訪問にも賛成を示した。両者はその後も緊密な連携をとることを確認した。[100]

イギリス政府の方針は、欧州理事会が近づく中で、大部分でサッチャーの考えに従って制裁先送りを目指す方向で定められていった。[101] その一方で、サッチャーの思惑を実現するためには、EC加盟国内での合意も必要だった。EC加盟国内の「意見のバランス」がイギリスに有利に傾いていたものの、経済制裁を望む加盟国が多数であることに変わりはなかった。六月一六日のEC外相理事会では、大多数の加盟国が、欧州理事会までに何らかの経済的措置を決定することを望んでいた。[102] オランダ、アイルランド、デンマーク、ギリシャは、南アフリカからの野菜、果物、ワインの輸入禁止を望んでおり、これはイギリスにとって受け入れ難かった。[103] イギリスにとって救いだったのは、前年とは異なり欧州委員会が加盟国の意思を尊重する姿勢を示しており、ローマ条約一一三条の適用をさほど心配せず済んだことである。[104]

もしサッチャーがいかなる妥協も拒むつもりであったならば、EC加盟国での合意を拒否していたことだろう。だが、サッチャーは妥協の可能性も視野に入れ始めていた。欧州理事会に先立つ六月二三日に、サッチャーはEC議長

国オランダのルッベルス（Ruud Lubbers）首相と電話で協議している。その際、サッチャーは、いくつかの加盟国だけで南アフリカに対する制裁措置をとる事態は避けたいという点でルッベルスと一致している。[105] ここには、多少妥協してでもEC加盟国の合意を得たいというサッチャーの考えが表れている。

こうしたサッチャーの姿勢の背後には、保守党内での「意見のバランス」の変化があったのだろう。この時点で表立って経済制裁に反対していた保守党議員は八〇人程度であり、[106] もはや保守党の大多数が経済制裁に反対しているとまではいえない状況となっていた。[107] サッチャーは、六月一九日に経済制裁に反対する保守党議員たちと面会した際に、もし現在の立場を変更すれば「撤退かつ敗北」だと見なされるだろうと警告を受けた。その際、サッチャーは彼らに対して、党を一つに保つことの重要性を繰り返し強調した上で、欧州理事会ではおそらく何らかの新たな措置に合意することが必要になるだろうと述べている。[108]

六月二六日から二七日にかけてハーグで開催された欧州理事会において、南アフリカへの経済制裁は最大のアジェンダとなった。一日目のセッションでは、まずコールが経済制裁に反対する理由を述べ、それをサッチャーが援護し、ポルトガルのミランダ（Pedro Pires de Miranda）外相も続いた。フランスのミッテラン大統領は経済制裁の実施を望むと述べつつも、制裁に反対するコールにも一定の配慮を示した。だが、議長国オランダをはじめとして、制裁に積極的な加盟国も多く、議論の決着はつかなかった。[109]

二日目のセッションが始まる前に、コールとサッチャーは議場の外で、ルッベルスに英独共同の制裁措置の案を手渡した。セッションが始まると、ルッベルスは、二ヵ月以内に南アフリカから返事がなければ自動的に制裁が実施されるという条項を含んだ案を提示したが、サッチャー、コール、ミランダは受け入れを拒んだ。大勢が決したのは、ミッテランが英独の案を受け入れられると表明した時であった。他の加盟国の首脳は、雪崩を打ったかのように英独の案を受け入れてもよいと表明し、孤立したオランダは最終的に妥協せざるをえなかった。[110] こうして経済制裁の決定

は先送りされ、ハウがEC加盟国を代表して南アフリカを訪問することと、新規投資の禁止と鉄、鉄鋼、石炭の輸入禁止などの措置について、以後三ヵ月の間に他の先進国と協議することが決まった。[111]

(三) 経済制裁の決定

イギリス国内における反アパルトヘイト運動の勢いは、欧州理事会の翌日、六月二八日に頂点に達した。この日、ハイド・パークを出発したデモ隊は、テムズ川を越えて、クラッパム・コモンという公園に到着した。そこでは「アパルトヘイトに反対するアーティストたち（Artists Against Apartheid）」のコンサート「自由のためのフェスティバル（Festival for Freedom）」が開催され、二五万人の聴衆が集まった。反アパルトヘイト・ソング「ネルソン・マンデラに自由を（Free Nelson Mandela）」の作曲者であり、このイベントの開催にも深く関わったジェリー・ダマーズ（Jerry Dammers）は、後にこの日を「人生で最も誇らしい日」だったと振り返っている。[112]

だが、イギリス政府内で深刻に懸念されていたのは、むしろ英連邦が崩壊する可能性であった。七月二四日から八月二日かけてエディンバラで開催が予定されていた四年に一度の英連邦競技大会（Commonwealth Games）には、三二カ国がボイコットを表明した。ナイジェリア、インド、マレーシアなどは、イギリスに対する報復措置を検討していた。[113] また、ザンビアのカウンダ大統領は英連邦からの脱退を繰り返し示唆していた。[114] 英連邦からイギリスを追放すべきだという声までもが囁かれ始めた。こうした事態が現実化すれば、EC加盟国の中でのイギリスの立場も弱まり、イギリスの国際的威信に傷がつくことにもなると考えられた。[115]

こうした状況は、政府と王室の関係を緊張させた。エリザベス女王（Elizabeth II）は英連邦の長（Head of the Commonwealth）であったからである。七月二〇日のサンデー・タイムズ紙には、女王がサッチャー政権の南アフリカ政策を懸念しているという「女王のアドバイザー」からのリークが掲載された。それによると、女王は英連邦の長

期的価値を重視しており、制裁に関してイギリス政府は妥協すべきだと考えているのだった。さらに女王の懸念はサッチャー政権の政治手法全般にまで及んでおり、「思いやりがなく、対決的であり、社会に不和を生じさせる」アプローチを憂慮していると報じられた。[116]

イギリス国内の世論もサッチャー政権の姿勢に批判的になりつつあった。七月三〇日から三一日にかけて実施されたある世論調査では、回答者の六五パーセントがサッチャー政権の南アフリカ政策に満足していないと回答している。この数字は、前年一一月の四二パーセント、同年五月の四六パーセントから二〇ポイントあまり上昇していた。その結果だろうか、労働党の支持率が保守党の支持率を逆転することとなっていた。[117]

こうした中でハウ外相は、成功の見込みは薄いと考えていたものの、[118] ハーグ欧州理事会での合意に従って、EC加盟国を代表して南部アフリカ地域を二度訪問した。七月九日から一一日にかけての一度目の訪問では、ボータ大統領から会談を断られたため、南アフリカの周辺諸国を訪問することとなった。しかし、ハウは、ザンビアではカウンダ大統領から、ジンバブエではムガベ（Robert Mugabe）首相から経済制裁に反対していることについて厳しい批判を受けた。[119]

二度の訪問の合間にイギリス外務省は、ハーグ欧州理事会での合意に従って、他の先進国と協議を行った。ハウは七月一七日に渡米し、シュルツ国務長官、ルーガー（Richard Lugar）上院外交委員長、レーガン大統領と会談した。秋の中間選挙が迫る中で、多くの議員たちは黒人票の獲得を狙っていた。レーガン政権は、大統領の演説によって、議会の勢いを止める方策を検討していたが、効果があるかどうかは不透明だった。ハウはシュルツに対して、先進国がタイミングを合わせることが重要であり、EC加盟国が制裁措置をとる九月末までは、アメリカにも制裁措置を控えて欲しいと伝えた。シュルツもルーガーも、おそらく議会が本格的に動きだすのは九月以降だろうと示唆した。[120]

日本との協議は、「EC議長国の政務局長」となったトーマス事務次官代理が担当した。[121] トーマスは七月一四日に

東京で梁井新一外務審議官らと会談し、欧州理事会での決定の背景とハウの南部アフリカ訪問の経過について説明し、日本側からの質問に答えた。梁井は日本が独自のイニシアティブをとる予定はないと説明し、今後もコンタクトをとり続けることを強く求めた。こうした様子から、イギリス側は、日本がアメリカおよびＥＣ加盟国から遅れをとることを嫌って歩調を合わせようとしているのだと感じ取った。[122]

ハウは、七月二三日から二九日にかけて、南部アフリカ地域への二度目の訪問を行った。ハウは南アフリカを訪れることができたが、ツツ（Desmond Tutu）司教をはじめとする多くの黒人指導者から面会を拒否された。再び訪問したザンビアでは、記者団の前でカウンダから、「アパルトヘイトと口づけしている」との厳しい批判を受けた。[123] 訪問最終日のボータ大統領との会談は険悪な雰囲気だった。ボータは武力闘争を放棄しない限り、マンデラの釈放やＡＮＣとの交渉はありえないと明言した。[124] 訪問の成果は全く得られなかった。この会談について、タイムズ紙は「外交の歴史において最も完全なる侮辱の一つ」だったと評した。[125]

南アフリカから帰国したハウは、七月三〇日にサッチャーと協議した。この時までには、九月までにアメリカ議会が何らかの制裁措置をとるのは確実となっていた。七月二二日のレーガン大統領による演説は、南アフリカが既に実施した「民主的改革」への賞賛と、ＡＮＣへの批判に重きが置かれ過ぎていたため、完全な失敗に終わっていた。[126] ハウは、英連邦首脳会議の場で、今後数ヵ月以内に南アフリカの状況が改善しなければ、ハーグ・コミュニケに記載された措置をとることを明言すべきだと進言した。ハウは、そうしなければ、英連邦諸国におけるイギリスの経済的利益が損なわれることになると理由を説明した。これに対してサッチャーは、経済制裁は南アフリカの変化には繋がらないため「全く気が進まない」と述べたが、[127] 自動的に制裁を実施するというニュアンスにならないよう注意することを条件に、この進言を受け入れた。[128]

以上のやり取りからは、サッチャーがＥＣ加盟国の枠組みについてどのように考えていたのかは明確には読み取れ

ない。その一方で、サッチャーが英連邦首脳会議に先立って何人かの首脳と会談した際の記録には、彼女がEC加盟国の枠組みを他の英連邦諸国を説得する上で積極的に活用したことが表れている。サッチャーは会談の中で、イギリスには他のEC加盟国と歩調を合わせる義務があり、より広い先進国とも制裁の内容やタイミングを合わせる必要があるのだと説明している。そしてこうした説明に、カナダのマルルーニー（Brian Mulroney）首相やインドのガンディー首相は一定の理解を示している。[129]

八月三日から五日にかけてロンドンのマールバラ・ハウスで開催された英連邦首脳会議の場で、サッチャーはハーグ・コミュニケに記載されたEC加盟国共同での制裁措置への参加を表明した。加えて、サッチャーは、ナッソー合意に記載されていた二つの措置にも同意した。多くの英連邦首脳はより本格的な制裁を望んだが、サッチャーは、多くの英連邦加盟国が他の地域的枠組みに属しているのと同様に、イギリスはECに属しており、EC加盟国としての義務に従う必要があるのだと度々強調している。[130]結局サッチャーは、他の英連邦首脳を完全には満足させられなかったが、英連邦の分裂は避けることができた。今回の記者会見ではサッチャーの口調は「融和的」だった。[131]

これによって、イギリスへの国際的非難はひとまず鎮静化した。カウンダやガンディーは英連邦からの脱退を思いとどまり、イギリスに対する制裁の話も聞こえなくなった。カリモア（Charles Cullimore）中央アフリカ局長は、イギリス国内においても、「偽善的」かつ「非民主的」なアフリカ人指導者から指図されるのを防いだとして、サッチャーの姿勢への支持は強まったと述べている。[132]タイムズ紙も、保守党内において右派と左派の双方からサッチャーへの評価が高まったと報じている。[133]

イギリスは他のEC加盟国とともに、九月一六日に経済制裁の実施を正式に決定することになる。ただし、西ドイツの反対によって、結局石炭の禁輸に関しては実行に移されず、新規投資の禁止および鉄と鉄鋼の輸入禁止のみが実行に移された。[134]九月一八日には、EC加盟国と緊密に協議していた日本も、制裁措置を発表した。アメリカにおいて

も、レーガンの拒否権が覆される形で包括的反アパルトヘイト法案が成立することとなった。このように西側先進国が揃って経済制裁を実施したことで、欧米メディアの南アフリカへの注目は低下した。イギリスは、南アフリカでデクラーク（Frederik Willem de Klerk）政権が改革に乗り出し、マンデラが釈放される一九九〇年二月までＥＣ加盟国共同での経済制裁に加わり続けることになる。

五　おわりに

イギリスは、ＥＣ加盟国間の外交政策協力を、南アフリカでの経済的利益を守りつつ、英連邦の解体を防ぐための手段として活用していた。イギリスにとってＥＣ加盟国の枠組みは、他の加盟国と意見が近くかつ幅広い加盟国を含んでいる点で、他の枠組みと比べて活用しやすかった。英連邦や国連安保理では経済制裁に賛成する国が多数を占めており、アメリカのレーガン政権は制裁に向けて議会からの強い圧力を受けていた。また仮にアメリカが既存の政策を維持できたとしても、英米二ヵ国だけでは国際的非難を抑えるためには十分ではなかった。それに対して、ＥＣ加盟国の枠組みは幅広い加盟国を含んでおり、かつイギリスの立場に近い合意をつくれる場だと考えられた。以上に加えて、一九八六年の英連邦首脳会議でサッチャーが示したように、ＥＣ加盟国としての「義務」を強調することは、英連邦での決定のみには従えない理由として提示しやすかった。

他方でイギリスには、他のＥＣ加盟国によって圧力をかけられ、望まない立場の受け入れを強いられるリスクもあった。他の枠組みと比べれば意見が近い加盟国が多いとしても、いくつかのＥＣ加盟国との間には立場の相違が存在していたためである。こうした中でイギリスがＥＣ加盟国の枠組みを効果的に活用できるか否かは、ＥＣ加盟国内の状況にも依存していた。イギリスは一九八五年当初にＥＣ加盟国の枠組みを有効に活用できなかったが、翌一九八

六年には同じ枠組みを有効に活用できた。その理由は、フランスおよび西ドイツの立場の変化によってEC加盟国内の「意見のバランス」がイギリスに有利に傾いていたことに加えて、一九八六年七月からEC議長職を担当したことでイギリスが域外アクターとの対話に中心的な役割を果たせるようになったからである。

イギリスがEC加盟国の枠組みを柔軟に活用しようとしていた点も見逃してはならない。サッチャーは、EC共通通商政策について規定したローマ条約一一三条が適用されることで、イギリスの石油輸出政策が法的に拘束され、将来にわたって政策変更できなくなる事態を懸念していた。また、イギリスにとって、EC加盟国の枠組みは中心的ではあっても唯一の枠組みではなかった。このことは、イギリスがEC加盟国間の合意を基礎として、アメリカや日本などの他の先進国との政策協調を模索したことに表れている。[135] こうした姿勢は、欧州共同体の機構改革に関する議論の場で、イギリスが連邦主義的な「共通外交政策」構想に反対した背景として重要である。

EC加盟国の枠組みの活用に関して、サッチャーの個性が発揮された部分はあっただろうか。サッチャーは外務省と比べて国内世論、とりわけ保守党支持者からの支持を重視していたが、このこと自体は首相および保守党党首としての立場を考えれば驚くべきことではない。むしろサッチャーの個性は、彼女がしばしば示した極度に非妥協的な交渉姿勢に表れており、それは一九八五年当初にはEC加盟国内での合意形成を困難にした。他方でサッチャーは、国内外の状況が変化した翌年には、EC加盟国の枠組みを積極的に活用し、英連邦首脳会議の場でイギリスがEC加盟国の一員であることを強調した。これらの事実を踏まえれば、サッチャーは彼女なりの計算に基づいて有益だと判断すればEC加盟国の枠組みを活用するプラグマティックな姿勢をとったといえるだろう。

近年のイギリスにおいて、帝国としての経験に由来する欧州域外世界との繋がりは、しばしばEUおよびその加盟国との協力の代替的選択肢として語られてきた。だが、歴史を振り返ると、両者はむしろ密接に関係していたことがわかる。サッチャーのイメージは欧州懐疑主義者によって利用されてきたが、実際には同政権の下でも、欧州域外世

界での利益を守るためにEC加盟国の枠組みが活用されていた。EC加盟国間の外交政策協力は、目立ちはしないものの、イギリスが複雑な国際関係の中で活用する多元的・重層的な枠組みの中の重要な一部分となっていたのである。

（1） Stephen Howe, 'Decolonisation and imperial aftershocks; the Thatcher years', in Ben Jackson and Robert Saunders (eds.), *Making Thatcher's Britain* (Cambridge University Press, 2012), pp. 234–252.

（2） 例えば、当該期のイギリスが欧州域外世界で経験した最大の危機であるフォークランド戦争の相手は、イギリスと同じく「西側」に属するアルゼンチンであった。西側陣営の盟主であるアメリカは、冷戦戦略上の考慮から、戦争開始当初はどちらを支持するかについて曖昧な姿勢をとることとなった。Richard Aldous, *Reagan and Thatcher: The Difficult Relationship* (Hutchinson, 2012), pp. 69–94; Andrea Chiampan, 'Running with the Hare, Hunting with the Hounds: The Special Relationship, Reagan's Cold War and the Falklands Conflict', *Diplomacy and Statecraft* 24: 4 (2013), pp. 640–660.

（3） ECとは一九六七年に欧州石炭鉄鋼共同体、欧州経済共同体、欧州原子力共同体が併合して成立した機構である。これに対して、欧州政治協力は一九七〇年に創設されたEC加盟国間の外交政策協力のための枠組みであり、欧州理事会は一九七五年から開催されているEC加盟国の首脳会議である。欧州政治協力と欧州理事会は、いずれもECは法的には区別されていたが、実態としては密接に関係していた。本稿で「EC加盟国の枠組み」といった場合、EC、欧州政治協力、欧州理事会の全てを含む。

（4） John Frederick Parks, 'Britain's South African foreign policy 1979–1989: bilateralism and multilateralism', unpublished Ph. D. Thesis (Keele University, 1997), pp. 202–262. この研究の中では、イギリスはEC加盟国の枠組みを国際的非難の遮断という目的で活用していなかったという当時の政策決定者による証言も引用されており、その点でもイギリスの動機が明確になっているとは言い難い。Ibid., pp. 214–215.

（5） Martin Holland, *The European Community and South Africa: European Political Co-operation Under Strain* (Pinter, 1988); idem., *European Union Common Foreign Policy: From EPC to CFSP Joint Action and South Africa* (Palgrave Macmillan, 1995), pp. 39–47; Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation* (Oxford University Press, 1992), pp. 230–237.

（6） 本稿が分析に用いる主な史料は、イギリス国立公文書館に所蔵されている首相府および外務省の文書である。外務省につ

いては、主として南部アフリカ局の文書を使用したが、欧州共同体（域内）局および欧州共同体（域外）局の文書も補完的に用いている。なお、当該期のイギリスの対南アフリカ政策に関する公文書のうち重要なものの多くは、二〇一六年に刊行された下記の外交文書集に収録されている。*Documents on British Policy Overseas* [*DBPO*], *Series III, Volume IV: The Challenge of Apartheid: UK–South African Relations, 1985–1986* (Routledge, 2016).

(7) Saul Dubow, *Apartheid, 1948–1994* (Oxford University Press, 2014), pp. 210–211.

(8) 一九七〇年代を「人権」をめぐる国際政治史の転機とみる代表的な研究として、Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History* (Harvard University Press, 2012), がある。

(9) Rasmus Sinding Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights: Contesting Morality in US Foreign Policy* (Cambridge University Press, 2020), pp. 213–214.

(10) 'Discussion Paper on Policy towards South Africa', in Powell to Acland, 3 September 1985, PREM 19/1643, The National Archives of the United Kingdom, Kew [以下ＴＮＡと略記].

(11) Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two* (Allen Lane, 2015), pp. 545–546.

(12) Chris Saunders, 'Britain, the Commonwealth, and the Question of the Release of Nelson Mandela in the 1980s', *The Round Table* 106: 6 (2017), pp. 659–669.

(13) Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (Macmillan, 1994), p. 481; Appleyard to Fergusson, 29 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

(14) Ronald Hyam and Peter Henshaw, *The Lion and the Springbok: Britain and South Africa since the Boer War* (Cambridge University Press, 2003), pp. 320–330.

(15) Hugh Pattenden, 'British Public Opinion on the Rhodesian Issue, 1963–1980', *The International History Review* (2021), pp. 8–9. Advance online publication. DOI: 10.1080/07075332.2021.1948441　サッチャーは、南アフリカに対する経済制裁に反対する際に、対ローデシア経済制裁が機能しなかった経験について度々言及している。例えば、Powell to Rickett, 16 October 1985, PREM 19/1688, TNA.

(16) Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 482.

(17) Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights*, p. 185.

(18) Philip G. Altbach and Robert Cohen, 'American Student Activism: The Post-Sixties Transformation', *The Journal of Higher*

Education 61: 1 (1990), pp. 40–44.

(19) Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights*, p. 189. 同年六月五日には五六人の共和党下院議員が反アパルトヘイト法案に賛成している。*Ibid*, p. 191.

(20) 具体的には、ナミビアから南アフリカを、アンゴラからキューバをそれぞれ撤退させることが目指されていた。Chester A. Crocker, *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood* (W. W. Norton, 1993), pp. 75–79.

(21) *DBPO*, no. 5.

(22) 南アフリカの英連邦脱退の経緯については、小川浩之「『新コモンウェルス』と南アフリカ共和国の脱退（一九六一年）——拡大と制度変化」『国際政治』第一三六号、二〇〇四年、七九—九八頁、に詳しい。

(23) Reeve to Fergusson, 12 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

(24) ナイジェリア政府は、接収の理由として、イギリス政府がブリティッシュ・ペトロリアムに北海産石油の対南アフリカ輸出を許可したことをあげている。接収の発表があったのは、ザンビアで英連邦首脳会議が開催される前日の七月三一日であった。Ann Genova, 'Nigeria's Nationalization of British Petroleum', *International Journal of African Historical Studies* 43: 1 (2010), p. 115.

(25) Reeve to Johnson, 3 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

(26) 'Proposed Heads of Government Statement on South Africa', in Reeve to Johnson, 3 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

(27) 「ヴェネツィア宣言」の中核は、パレスチナ人がイスラエル国家の生存権を承認する代わりに、イスラエルがパレスチナ人の自決権を認めることであった。ヴェネツィア宣言の全文は、Christopher Hill and Karen E. Smith (eds.), *European Foreign Policy: Key Documents* (Routledge, 2000), pp. 302–304, に収録されている。

(28) Reeve to Fergusson, 10 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

(29) Reeve to Fergusson, 12 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

(30) Reeve to Moberly, 2 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

(31) Cary to Private Secretary, 5 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

(32) Johnson to Reeve, 3 May 1985, FCO 105/1996, TNA; Thomas to PS/Rifkind, 10 May 1985, FCO 105/1996, TNA; Fergusson to Cary, 17 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

(33) Appleyard to Reeve, 4 June 1985, FCO 105/1996, TNA.
(34) Powell to Appleyard, 17 June 1985, PREM 19/1491, TNA.
(35) *DBPO*, no. 30, note 2.
(36) ただし、このときサッチャーは一九七七年にEC加盟国の合意によって定められていたEC企業の「行動指針（Code of Conduct）」を強化することには同意している。*DBPO*, no. 30.「行動指針」とその強化については、Holland, *The European Community and South Africa*, pp. 33-35, 74-97, に詳しい。
(37) *DBPO*, no. 30.
(38) Budd to Powell, 8 July 1985, PREM 19/1642, TNA.
(39) Powell to Budd, 12 July 1985, PREM 19/1642, TNA.
(40) Ibid.
(41) 'Statement on Southern Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, Vol. 1, No. 2, 1985, p. 39.
(42) Appleyard to Powell, 19 July 1985, PREM 19/1642, TNA.
(43) Dar es Salaam to FCO, Telno 227, 24 July 1985, PREM 19/1642, TNA.
(44) 一九八一年にEC加盟国外相が合意した「ロンドン報告」は、全ての加盟国に関係する国際問題に関して現状の政策を変更する場合、事前に他の加盟国と協議することを義務づけている。「ロンドン報告」の全文は、Hill and Smith (eds.), *European Foreign Policy*, pp. 114-119, に収録されている。
(45) 井上スズ「ミッテラン外交――政権第一年におけるフランスと第三世界」『フランス文化研究』第二八巻第三一号、一九九七年、一一九頁。
(46) Laurent Fabius, *Les Blessures de la vérité* (Flammarion, 1995), p. 136.
(47) Claude Wauthier, *Quatre présidents et l'Afrique: De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand. Quarante ans de politique africaine* (Seuil, 1995), p. 506. 実のところ、フランスが提案した国連安保理決議案は経済制裁を義務づけるのではなく、自発的に制裁を実施するよう求める内容であった。そのため、英米両国は拒否権を行使せずに棄権し、決議案は採択された。UKMis New York to FCO, Telno 566, 27 July 1985, PREM 19/1642, TNA.
(48) *Financial Times*, 17 August 1985, p. 3.

(49) Roger Fieldhouse, *Anti-Apartheid: A History of the Movement in Britain* (Merlin Press, 2005), p. 76.

(50) Daniel Manulak, "An African Representative': Canada, the Third World, and South African Apartheid, 1984–1990', *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 49 : 2 (2021), p. 374.

(51) Luxembourg to FCO, Telno 279, 24 August 1985, FCO 98/2175, TNA.

(52) Lorenzo Ferrari, 'Anti-Apartheid Goes to Brussels: Forms of Transnational Cooperation Between the Anti-Apartheid Movements of the European Community countries, 1977–1992', in Anna Konieczna and Rob Skinner (eds.), *A Global History of Anti-Apartheid: 'Forward to Freedom' in South Africa* (Palgrave Macmillan, 2019), p. 249.

(53) レーガンが発表した制裁措置には、アパルトヘイト執行機関に対するコンピューターの輸出禁止、核関連物質の輸出禁止、南アフリカ政府に対する融資の禁止などが含まれていた。'Executive Order 12532–Prohibiting Trade and Certain Other Transactions Involving South Africa', in *Public Papers of the President of the United States: Ronald Reagan, 1985, Book II*, pp. 1058–1060.

(54) *DBPO*, no. 61.

(55) リフキンドが南部アフリカ地域の研究を志した理由は、南アフリカにおけるアパルトヘイトやローデシアの独立宣言についての報道に関心を引かれたことに加えて、同地域に出現しているイギリス帝国終焉の最終局面に興味を抱いたからであった。Malcolm Rifkind, *Power and Pragmatism: The Memoirs of Malcolm Rifkind* (Biteback Publishing, 2016), p. 77.

(56) *Ibid.*, p. 94.

(57) *Parliamentary Debates* [*Hansard*], House of Commons, 19 March 1974, cols. 932–936.

(58) *DBPO*, no. 61.

(59) *Ibid.*

(60) *Ibid.*; FCO to Pretoria, Telno 1, 11 September 1985, FCO 98/2175, TNA. ルクセンブルク合意の全文は、'Press Release on Southern Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, Vol. 1, No. 2, 1985, pp. 47–49, に収録されている。なお、この合意には、非暴力的な反アパルトヘイト組織や南アフリカの周辺諸国に対するＥＣの経済援助なども含まれており、イギリスはこうした措置に関しては同意していた。こうしたＥＣによる「前向きな措置（positive measures）」については、Holland, *European Community and South Africa*, pp. 116–122, に詳しい。

（61）*DBPO*, no. 61.

（62）*DBPO*, no. 63; Powell to Appleyard, 14 September 1985, FCO 105/1999, TNA.

（63）*DBPO*, no. 65.

（64）Evans to Johnson, 26 July 1985, FCO 98/2174, TNA.

（65）UKRep Brussels to FCO, Telno 2802, 31 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

（66）ある欧州委員会の職員は、欧州議会から「質問の弾幕（barrage of questions）」を浴びていると語っている。Appleyard to Powell, 19 July 1985, PREM 19/1642, TNA. 一九七九年に直接選挙が導入されて以降の欧州議会には、国際的な人権問題に積極的な関心を示すことで、欧州議会の発言力を高めようという機運があった。Umberto Tulli, 'The European Parliament in EC External Relations, From the Inception of European Political Cooperation to the Single European Act', *Journal of European Integration History* 27: 1（2021）, pp. 131–135.

（67）UKRep Brussels to FCO, Telno 2955, 12 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

（68）Claudius Wenzel, *Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1982-1992: Politik gegen Apartheid?*（Deutscher Universitätsverlag, 1994）, S. 100–101. シュトラウスの姿勢の背後には、南部アフリカ地域におけるソ連の影響力拡大への懸念、ボータ政権が実施してきた改革への評価、ＡＮＣに社会主義が浸透していることへの懸念、一人一票制の導入が混乱を招くことへの懸念などがあったとされる。*Ebd.*, S. 134–135.

（69）FCO to Bonn, Telno 491, 17 September 1985, PREM 19/1643, TNA. 西ドイツに加えて、デンマークとイタリアもローマ条約一一三条の適用に反対の姿勢を示していた。Budd to Powell, 23 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

（70）*Ibid.*

（71）*DBPO*, no. 70.

（72）例えば、保守党のエイメリー（Julian Amery）下院議員はこうした非妥協的なアプローチをサッチャーに勧めている。'Note on South Africa', in Amery to Thatcher, 14 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

（73）*DBPO*, no. 71.

（74）*DBPO*, no. 72.

（75）九月一九日の英連邦南部アフリカ委員会の会合では、大多数の国の代表がＥＣ加盟国による措置は不十分だと主張してい

た。これを受けて、リーヴ南部アフリカ局長は、ルクセンブルク合意に加わることはイギリスの立場を助けるだろうが、大きな対立を避けうるほど十分ではないと考えを改めた。*DBPO*, no. 66.

(76) Powell to Acland, 21 October 1985, PREM 19/1688, TNA.

(77) *Ibid.*

(78) Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 483.

(79) *The Times*, 21 October 1985, p. 1; *Financial Times*, 21 October 1985, p. 1; *The Guardian*, 22 October 1985, p. 1; *Financial Times*, 22 October 1985, p. 1.

(80) *The Guardian*, 2 March 1985, p. 2; *The Times*, 2 March 1985, pp. 1, 8.

(81) Interview with Christabel Gurney by Hana Sandhu, 16 October 2013 for the Anti-Apartheid Movement Archives Committee project Forward to Freedom, p. 6. <https://www.aamarchives.org/archive/interviews/christabel-gurney/int01t-christabel-gurney.html>（二〇二二年五月七日最終アクセス）.

(82) その他のメンバーとして、イギリスのバーバー（Anthony Barber）元蔵相、バルバドスの市民活動家であるバロウ（Dame Nita Barrow）、タンザニアのマレセラ（John Malecela）元外相、インドのシン（Swaran Singh）元外相、カナダ聖公会のスコット（Edward Scott）首座主教が選ばれている。

(83) Interview with RF 'Pik' Botha by Sue Onslow, 13 December 2012, Commonwealth Oral History Project, p. 2. <https://sas-space.sas.ac.uk/5806/1/Pik_Botha_Transcript.pdf>（二〇二二年五月七日最終アクセス）.

(84) *DBPO*, no. 178.

(85) 英連邦有識者使節団の顚末については、Stuart Mole, 'Negotiating with Apartheid: The Mission of the Commonwealth Eminent Persons Group 1986,' *The Commonwealth Journal of International Affairs* 101: 3 (2012), pp. 253–260, を参照。

(86) *Mission to South Africa: The Commonwealth Report* (Puffin, 1986).

(87) 一九八六年八月の英連邦首脳会議に参加した七ヵ国は、イギリス、オーストラリア、カナダ、インド、バハマ、ザンビア、ジンバブエであった。

(88) 五月二一日にランファル（Shridath Ramphal）英連邦事務局長は、イギリス外務省のアクランド（Antony Acland）事務次官に対して、もしザンビアやナイジェリアが脱退すれば、英連邦を一つに保つのは困難になるだろうと電話越しに警告し

ている。*DBPO*, no. 213.

(89) Krishnan Srinivasan, 'Nobody's Commonwealth? The Commonwealth in Britain's Post-Imperial Adjustment', *Commonwealth & Comparative Politics* 44: 2 (2006), pp. 263-264.

(90) こうした考えは、例えば一九八三年一一月一四日にハウ外相が王立植民地協会（Royal Commonwealth Society）で行った講演「今日のイギリスと英連邦」の内容から読み取れる。'Speech by the RT Hon Sir Geoffrey Howe, MP to the Royal Commonwealth Society: 14 November', undated, PREM 19/969, TNA.

(91) *DBPO*, no. 228.

(92) サッチャーは、ハウが国防および対外政策委員会に提出したメモランダムについて、「敗北主義的」だという理由から書き直すよう命じている。*DBPO*, no. 251.

(93) *DBPO*, nos. 240, 243.

(94) *DBPO*, no. 228.

(95) 欧州政治協力における議長国の役割に関しては、Philippe de Schoutheete, 'The Presidency and the Management of Political Cooperation', in Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 71-84, に詳しい。

(96) 英連邦有識者グループの失敗後、五月二六日にボータ外相がモバリー（Patrick Moberly）駐南アフリカ大使に「少数の西側指導者」による南アフリカ訪問を提案していた。*DBPO*, no. 218. サッチャーはこの可能性を検討するように命じている。Powell to Thatcher, 28 May 1986, PREM 19/1966, TNA; Powell to Culshaw, 29 May 1986, PREM 19/1966, TNA.

(97) 'Record of a Meeting between the Prime Minister and the Prime Minister of France at Chequers on Saturday 26 April 1986 at 1230 Hours,' in Powell to Galsworthy, 26 April 1986, PREM 19/3347, TNA.

(98) Wenzel, *Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland*, S. 104.

(99) Powell to Thatcher, 10 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

(100) Powell to Budd, 23 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

(101) イギリス政府の最終的な方針は、ハーグ欧州理事会の前日に開催された閣議で定められた。*DBPO*, no. 256.

(102) Luxembourg to FCO, Telno 171, 16 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

(103) イギリスがこれらの措置に反対した理由は、黒人の農村労働者に深刻な経済的打撃を与えると同時に、南アフリカがイギリスに対して報復措置とるリスクも懸念されたためである。*DBPO*, no. 256.

(104) 欧州委員会は、先に政府間での合意がない中でローマ条約一一三条を適用することを躊躇していた。Shepherd to Renwick and Private Secretary, 13 June 1986, FCO 105/2390, TNA. 欧州理事会に先立つ記者会見でドロールは、欧州委員会の役割はEC加盟国の意思を実行することだと述べている。また、ドロールは、南アフリカに関する一部の欧州委員の発言に関して、欧州委員会が権限を逸脱しているという加盟国からの批判を招く、と懸念を示している。UKRep Brussels to FCO, Telno 2227, 24 June 1986, PREM 19/1745, TNA.

(105) *DBPO*, no. 253.

(106) *The Sunday Times*, 22 June 1986, p. 27.

(107) 六月二三日に関係閣僚を集めて開催された会議では、保守党の下院議員に限れば制裁に反対する者が多数かもしれないが、下院議員全体では制裁に賛成する者がおそらく多数だろうと指摘されている。*DBPO*, no. 251.

(108) 出席した保守党議員は、ウォール（Patrick Wall）、ビッグス・デイヴィソン（John Biggs-Davison）、ロイド（Ian Lloyd）、エイメリー（Julian Amery）、ガーディナー（George Gardiner）、カーライル（John Carlisle）である。Powell to Budd, 19 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

(109) 'European Council: The Hague: 26/27 June 1986', in Goulden to Wall, 1 July 1986, FCO 30/6617, TNA.

(110) *Ibid.*

(111) 'Statement on South Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, Vol. 2, No. 1, 1986, pp. 205–206.

(112) Interview with Jerry Dammers by Jeff Howarth, 20 February 2014, for the Anti-Apartheid Movement Archives Committee project Forward to Freedom, p. 4. <https://www.aamarchives.org/archive/interviews/jerry-dammers/int31t-jerry-dammers-transcript.html>（二〇二二年五月七日最終アクセス）.

(113) 具体的な報復措置としては、ナイジェリアに関してはブリティッシュ・カレドニアン航空の乗り入れ禁止、インドに関しては武器売却交渉の中断、マレーシアに関してはイギリス製品の不買運動が特に懸念されていた。*DBPO*, no. 280, Annex D.

(114) Howe to Thatcher, 15 July 1986, PREM 19/1968, TNA.

(115) *DBPO*, no. 267.

(116) *The Sunday Times*, 20 July 1986, p. 1. 最終的に、女王がサッチャーに電話をかけ、「それ［報道の内容：引用者注］は真実とは無関係です」と述べたことで、政府と王室の本格的な対立は避けられた。この事件の顛末については、Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two*, pp. 575–580, に詳しい。

(117) ただし、保守党支持者に限れば、七月末の段階でも約半数（五二パーセント）が、例え英連邦が崩壊するとしても現在の政策を続けるべきだと考えていたことには注意が必要である。*The Times*, 1 August 1986, pp. 1–2.

(118) Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 486.

(119) White to Prendergast, 11 July 1986, FCO 105/2421, TNA; Harare to FCO, Telno 284, 10 July 1986, PREM 19/1964, TNA.

(120) *DBPO*, no. 270.

(121) 欧州政治協力の政治委員会は、各加盟国外務省から任命される政務局長たちによって構成されていた。政務局長の各加盟国外務省における役職はまちまちであったが、イギリスの場合は事務次官代理が政務局長を担当していた。Nuttall, *European Political Co-operation*, p. 16.

(122) Tokyo to FCO, Telno 737, 14 July 1986, FCO 105/2382, TNA; 'Record of Meeting Between Mr Derek Thomas, Political Director, and Mr S Yanai, Deputy Minister for Foreign Affairs, on Monday 14 July 1986 in Tokyo', in Wilton to Humfrey, 18 July 1986, FCO 105/2358, TNA.

(123) *The Times*, 25 July 1986, p. 1; Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 488.

(124) *DBPO*, no. 278.

(125) *The Times*, 31 July 1986, p. 5.

(126) Alex Thomson, *U.S. Foreign Policy Towards Apartheid South Africa, 1948-1994: Conflict of Interest* (Palgrave Macmillan, 2008), pp. 146–147. 演説の全文は、'Remarks to Members of the World Affairs Council and the Foreign Policy Association', in *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1986, Book II*, pp. 984–988, を参照。

(127) *DBPO*, no. 283.

(128) *DBPO*, no. 284.

(129) Powell to Culshaw, 2 August 1986, PREM 19/2049, TNA; Powell to Culshaw, 3 August 1986, PREM 19/2049, TNA.

(130) 'Commonwealth Heads of Government Review Meeting London 1986, Provisional Record of the Second Session held at

Marlborough House on Monday, 4 August 1986 at 9.40 am', in Craft to Macan, 13 August 1986, FCO 105/2407, TNA.

（131） *Financial Times*, 6 August 1986, p. 3.

（132） *DBPO*, no. 293.

（133） *The Times*, 6 August 1986, p. 16.

（134） 'Statement on South Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, Vol. 2, No. 2, 1986, p. 83.

（135） 本稿の題目は、欧州統合史研究の古典的名著とされる下記の著作から着想を得ている。Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd Edition（Routledge, 2000）. しかし、当時のイギリス政府が英連邦の解体を防ぐことと同等以上に南アフリカでの経済的利益の保護を重視していたことや、EC加盟国に限らずより広い先進工業国との協調を目指していたことを踏まえると、結局のところ本稿が扱った出来事全体を「英連邦のヨーロッパ的救済」と言い表すのは一面的になるだろう。

粕谷　真司（かすや　しんじ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
慶應義塾大学大学院法学研究科助教（有期・研究奨励）
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
所属学会　日本国際政治学会、日本EU学会
専攻領域　国際関係史、イギリス外交史、ヨーロッパ統合史
主要著作　「フォークランド戦争をめぐるイギリス外交と欧州政治協力――ECメンバーシップの正当化の試みに着目して」『法学政治学論究』第一二四号（二〇二〇年）
「サッチャー政権初期イギリスと欧州政治協力――「ロンドン報告」の作成過程、一九八〇―一九八一年」『国際政治』第一九九号（二〇二〇年）