

# ニクソン・フォード政権期の SALT II を めぐるアメリカ外交

——日本の位置づけの継続と変容——

石 本 凌 也

はじめに

1. SALT II の開始——進まない交渉
2. 混乱と停滞
3. 妥結できない SALT II

おわりに

## はじめに

1972年5月26日、ソ連・モスクワにおいて米ソの間で画期的な協定が結ばれた。1969年11月に開始された戦略兵器制限交渉（Strategic Arms Limitation Talks: SALT）が結実した、いわゆる SALT I 協定である。これは米ソ両国の戦略兵器を制限するものであり、核超大国間における初めての核軍備管理協定であった。SALT I 協定では、米ソ両国の弾道弾迎撃ミサイル（Anti-Ballistic Missile: ABM）が制限されるだけでなく、大陸間弾道ミサイル（Intercontinental Ballistic Missile: ICBM）および潜水艦発射型弾道ミサイル（Submarine-launched Ballistic Missile: SLBM）という戦略核の運搬手段の保有上限数が定められた。その一方、搭載可能な弾頭数やその投射重量といった質的な取り決めに加え、戦略爆撃機の制限は SALT I 協定の中に含まれておらず、多くの課題が残っていたことも紛れもない事実であった。特に、攻撃兵器に関する協定は暫定協定の形をとっており、あくまでも SALT I 協定

はこの時点における米ソ間の最大公約数をまとめ上げたものに過ぎなかったのである<sup>1)</sup>。SALT は SALT I の結実で終わるものではなかった。よって、戦略兵器をめぐる米ソ間の交渉は、その後も SALT II という形で続いていくこととなる。

SALT I 協定締結から半年後の11月下旬、米ソは SALT II を開始した。同交渉では、SALT I 協定で対象外となった質的制限等を含めた、より包括的かつ恒久的な協定をできるだけ速やかに結ぶことを目指し始められたものの、これが結実するのは1979年6月を待たねばならなかった。ニクソン (Richard M. Nixon) 政権期に始まった SALT II は、続くフォード (Gerald R. Ford) 政権においても結実せず、その後のカーター (Jimmy E. Carter) 政権にまで持ち越されたのである。3年弱で妥結された SALT I 協定と異なり、SALT II は結実するまでに約6年半の年月を要していた。

本稿では、この SALT II に焦点を当て、同盟国との関係という観点から考察してみたい。SALT は米国の核兵器をも制限するものであり、米国が同盟国へ提供する「核の傘」にも影響を及ぼすと考えられたことから、同盟国も SALT に無関心ではいられなかったのである。特に同盟国の中でも日本は、「同盟国」としての立場だけでなく、「被爆国」としての立場もあり、その双方から SALT に無関心ではいられなかった。こうした背景を鑑み、本稿では同盟国の中でも日本に着目し、分析を進める。

これまで筆者は、SALT I 期の日米関係について検討を行ってきた。ここでは、日本が米国に表明していた SALT に対する自国の立場や要望を米国がどのように受容し、日本を SALT I に位置づけたのかという問いを検討した。結論として、「客体」としての日本は、SALT 交渉において①内容に影響を与えられなかった同盟国、②西側の一員としてみなすための「コマ」、③協定結実のための口実として位置づけられた。また「主体」としての日本は、核武装の危険性がある国として国務省に位置づけられた一方、ホワイトハウ

---

1) SALT I 協定の詳細は、U. S. Department of State (hereafter DoS), *The Department of State Bulletin*, vol. LXVI, no. 1722, August 1972, pp. 918-921.

スによって中ソに寝返る可能性がある国として位置づけられていたことが明らかになった。ゆえに米国は、SALTをめぐる対日外交において心理的な安心の供与を繰り返し、日本がそうなることを防いでいたのである。これらから分かるように、ニクソン政権期のSALTをめぐる日本の「客体」としての位置づけと「主体」としての位置づけの間には相違があり、日本をめぐる位置づけの「二重性」が存在していたのである<sup>2)</sup>。

これらを踏まえ本稿では、その後のニクソン・フォード政権期に焦点を当て、米国がSALTに対する日本の主張や態度をどのように受容し、対応していたのか、またSALT交渉において日本はどのように言及されていたのかという問いに対し、外交史研究のアプローチを用いて回答を試みる。それにより、SALT IからSALT IIにかけて米国は日本をどのように位置づけたのか、そしてそれはなぜかが明らかになると考えられるからである。その際、これまで取り組んできた研究との関連から、具体的に次の3点に着目し、分析を進める。①SALT I締結以降、SALT IIを進めていく中で、日本の位置づけはどのように変容もしくは継続したのか、②SALT IIの真っ只中に、米国の大統領はニクソンからフォードへと変わった。このことが、SALTをめぐる日米関係にどのような影響を与えたのか、もしくは与えなかったのか、そして③米国の対外政策における対日政策の位置づけの変容が、SALTにおける日本の位置づけにいかなる影響を及ぼしたのかという3点である。

従来の研究において、こうした点は十分に明らかになっていない。SALT I期の日米関係については、上述の拙稿に加え、黒崎輝や吉田真吾によって詳細に検討されている<sup>3)</sup>。しかしながら、前者は研究範囲がSALT IIには及んでいない点において限界が存在する。後者は、SALT I期に加え、SALT I締結後にSALT IIに向けて、より日本の主張を聞く状態が日米の間で整ったこ

2) 石本凌也「米ソ核軍備管理交渉と日本：ニクソン政権期におけるSALT Iを中心に」『同志社法学』第72号第5巻（2020年11月）。

3) 黒崎輝『核兵器と日米関係：アメリカの核不拡散外交と日本の選択1960-1976』（有志舎、2006年）第4章；吉田真吾『日米同盟の制度化：発展と深化の歴史過程』（名古屋大学出版会、2012年）第4章。

とを指摘しているものの、こちらもそれ以降を検討の対象としておらず、ニクソン・フォード政権期のSALT IIを包括的にカバーできているわけではない。また、SALTに関する近年の研究においては、そもそもSALTにまつわる雰囲気がSALT IとSALT IIではずいぶん異なっていたことや<sup>4)</sup>、SALT Iによって制度化された核パリティの政治的インプリケーションが、抑止そのものや同盟政治について新しく考える必要性をもたらしたことが明らかにされているもの<sup>5)</sup>、これらがどのようにSALTにおける日本の位置づけやSALTをめぐる日米関係に影響を及ぼしたのか明らかではない。

こうした課題を克服するために、本稿では、米国による「客体」としての日本の位置づけと「主体」としての日本の位置づけの共通点や相違点に着目する。「客体」としての位置づけとは、米ソ交渉において、「客体」である日本がどのように位置づけられていたかを分析するものであり、フロント・チャンネルやバック・チャンネルに着目するものである。米ソ交渉において日本はそもそも扱われていたのだろうか。扱われていたとすれば、どのような文脈で登場し、議論されていたのであろうか。こうした米国の背景を明らかにするためには、米ソ交渉に至るまでの政策決定過程にも目配せをする必要があろう。一方、「主体」としての日本の位置づけとは、SALTにまつわる対日政策において、「主体」である日本がどのように位置づけられていたかを考察するものであり、各種日米協議やブリーフィング、対日政策決定過程等に焦点を当てるものである。日米協議やブリーフィングにおける日本の主張や態度を、米国はどのように理解、受容し、対応したのだろうか。以上を簡潔に言い換えると、「客体」としての位置づけはソ連に対する日本の位置づけ、「主体」としての位置づけは日本に対する日本の位置づけのことを指す。これらの間に共通点や相違点を見出すことにより、米国の核政策、ひいては対外政策における重層的な日本の位置づけとその背景を理解することができ

---

4) David Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War* (NY: Routledge, 2017), p. 111.

5) Matthew J. Ambrose, *The Control Agenda: A History of the Strategic Arms Limitation Talks* (Ithaca: Cornell University Press, 2018), p. 55.

るのである。

また、同時に本稿では、日米双方を分析する際に、両国の政治家や外交当局者といった個人、両国の世論や国内政治状況、両国を取り巻く国際環境といった典型的な分析のレベルを強く意識する。本稿が対象とする時期は、大きな国際政治環境の変容があっただけでなく、米国内でも国力の相対的低下に伴う同盟国の負担問題やデタント批判、ニクソンのウォーターゲート事件に端を発する議会の復権等、国内政治要因にも事欠かない。これにより、米国の対外政策における日米関係の位置づけも変容している。そして実際に政策を作り、行うのは「人」である。そもそも米国では、ニクソンからフォード、そしてカーターへと2度の大統領交代が行われている。外交官の異動など言わずもがなである。こうした個人、国内政治、国際環境の相互作用の中で、どのように政策は決まってゆくのか。その要因とともに明らかにするためには、しっかりとレベル分けをして分析する必要がある。

なお、外交史研究のアプローチを用いる本稿では、一次史料が論拠の中心となる。主として、米国立公文書館（メリーランド州カレッジパーク）、ニクソン大統領図書館（カリフォルニア州ヨバリンダ）、フォード大統領図書館（ミシガン州アナーバー）保有の未公刊史料、国務省編纂の公刊史料である *Foreign Relations of the United States* シリーズ、ナショナル・セキュリティ・アーカイブスが編纂するデータベース Digital National Security Archives などを活用する。また、SALT に関する日米協議やブリーフィングに関しては、日本側の外務省公開文書や外務省外交史料館保有の未公刊史料を補完的に用いる。

以下本論では、まず、SALT I 協定締結から SALT II 第1ラウンドまでの米ソ交渉および米国の政策決定過程を概観したのち、米国による「客体」としての日本の位置づけと「主体」としての日本の位置づけ、ならびにその背景を明らかにする。次に、SALT II 第2ラウンドからニクソンの辞任までを検討し、最後にフォード政権期を分析することで、上記に示した問いに回答していきたい。

## 1. SALT II の開始——進まない交渉

### (1) SALT II への道程

1972年5月26日に署名されたSALT I協定の一部であるSALT I暫定協定第8条2項において、米ソ両国は「戦略攻撃兵器を制限する、より完全な」協定を可能な限り速やかに締結するために、積極的な交渉を継続することが定められていた<sup>6)</sup>。これに則り、米ソ両国は11月21日からスイス・ジュネーブにてSALT IIを開始する運びとなったが、この決定は10月3日に執り行われたSALT Iの発効式後になされたために、SALT再開までの時間はほとんど残されていなかった。SALT Iを始めるにあたっては、米国の姿勢や態度を形作るための議論や準備が数ヶ月に渡りなされてきた一方で、SALT IIの際には、そういったものはなかったのである<sup>7)</sup>。実際に、国家安全保障研究覚書(National Security Study Memorandum; NSSM)も出ていない<sup>8)</sup>。というのも、SALT米国交渉団のメンバーであったニッツェ(Paul H. Nitze)が指摘するように、SALT IIの再開を大統領選挙の真っ只中に設定したために、交渉における立場はどうあるべきかについて真剣に検討する時間がほとんどなかったからであった<sup>9)</sup>。SALTに関する政策を議論する、国家安全保障会議(National Security Council; NSC)の下部機構である査察委員会(Verification Panel)においても、SALT IIの第1ラウンドでどのような立場を示すかは決まっていなかった<sup>10)</sup>。ここで得られたコンセンサスは、「SALTの次のフェー

6) DoS, *The Department of State Bulletin*, vol. LXVI, no. 1722, August 1972, pp. 918-921.

7) Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, pp. 119-120.

8) ニクソン政権の対外政策決定プロセスに関しては、石井修『覇権の翳り：米国のアジア政策とは何だったのか』(柏書房、2015年)第2章が詳しい。

9) Paul H. Nitze, *From Hiroshima to Glasnost: At the Center of Decision, A Memoir* (NY: Grove Weidenfeld, 1989), p. 333.

10) Action Memorandum, Odeen and Sonnenfeldt to Kissinger, "Verification Panel on SALT -- Thursday, October 26, 1972," October 24, 1972, Box H-012, National Security Council Institutional Files (hereafter NSCIF), National Security Files (hereafter NSF), Richard M. Nixon Presidential Library, Yorba Linda, California (hereafter NL).

ズでは、暫定的な合意ではなく、恒久的な合意が必要である」という点に過ぎなかったのである<sup>11)</sup>。

11月21日から始まるSALT IIに向けて、18日、国家安全保障決定覚書(National Security Decision Memorandum; NSDM) 197が示された。そこでは、SALT II 第1ラウンドにおける米国の方針が示されている。大前提として、米国の目標は戦略攻撃兵器を制限する恒久的な合意であり、それは「主要な戦略兵器の本質的な同等性に基づくべき」との考え方が示された。その上で、本ラウンドにおいて米国は具体的な提案を行わず、自国の立場を発展させるためにソ連の意見を聞くことが方針として示されたのであった。同盟国との関連においては、いわゆる前方基地システム(Forward Based System: FBS)の問題を提起しないことが示されていた<sup>12)</sup>。中でも、恒久合意を結ぶ基本原則として、セントラル・システム<sup>13)</sup>における総体的な同等性とFBSに関する姿勢は、以降も継続して示される米国の基本的立場となるものであった。

11月21日に始まった第1ラウンドは、12月21日に終了した。やはりそこでは、双方が双方の立場を確認することに終始し、目立った成果はなく、常設協議委員会(Standing Consultative Commission)の設置に関する了解覚書がまとめられたのみであった<sup>14)</sup>。他方、同ラウンドにおけるソ連の出方を受けて米国は、「間違いなく交渉は暗礁に乗り上げるだろう」という実感を早くも得ていた。それは、同交渉に臨むにあたって米ソ両国それぞれが持ち出し

---

11) Memorandum, Kissinger to Nixon, "Issues in SALT," November 8, 1972, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976* (hereafter *FRUS*), vol. XXXIII, no. 4.

12) National Security Decision Memorandum 197, "Instructions for the Strategic Arms Limitation Talks, Geneva, November 21, 1972," November 18, 1972, National Security Decision Memorandum (hereafter NSDM), Richard M. Nixon Presidential Library and Museum, (hereafter RNPLM), <[https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm\\_197.pdf](https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_197.pdf)>.

13) セントラル・システムとは、いわゆる「核の3本柱」のことを指し、具体的には、ICBM、SLBM、戦略爆撃機のことを指す。

14) 同覚書の詳細は、DoS, *U.S. Department of State Bulletin* (Washington D. C.: USGPO, 1973), vol. LXVIII, no. 1751, pp. 60-61.

た主張に大きく乖離があったからである。米国は、上述のように主要な戦略兵器の総数および投射重量の同等性にこだわる主張を行った一方で、ソ連は、米国が議論の対象としないとしていたFBSなどの主張を行っていた<sup>15)</sup>。すでに双方の原則論に食い違いが存在していることは明らかであった。

このように交渉再開の出だしから進捗が危ぶまれる状況において、ニクソンはSALT I期から活用していたバック・チャンネルの継続を訴えていた。SALT I期において主要なイシューを実用的かつ効果的に対処していたのは、両国の交渉団同士によるフロント・チャンネルではなく、キッシンジャーとドブレイニン (Anatoly Fyodorovich Dobrynin) 駐米大使の間のバック・チャンネルであったからである<sup>16)</sup>。キッシンジャー自身も同様のことを考えていた<sup>17)</sup>。第1ラウンドが終了する直前の12月18日、ニクソンはブレジネフ (Leonid Il'ich Brezhnev) 書記長に手紙を送った。その中身は、SALT II 妥結に向けての主たる交渉ルートは変わらずバック・チャンネルを活用することを提案するものであった<sup>18)</sup>。この提案をブレジネフが受け入れたことにより、SALT II の主たるイシューもジュネーブのフロント・チャンネルではなくバック・チャンネルによって扱われていくこととなったのである。

さらには、1973年1月にスミス (Gerald Smith) 軍備管理軍縮庁 (Arms Control and Disarmament Agency: ACDA) 長官兼 SALT 米国首席代表が辞任したことにより、SALT におけるキッシンジャーの影響力が一層大きくなった。彼が次の ACDA 長官を選択したからである。それは事実上、新しい長

---

15) Memorandum, Sonnenfeldt to Kissinger, "Your Next Meeting with Dobrynin," December 15, 1972, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 9.

16) SALT I期のバック・チャンネルにおける交渉やその役割については、Richard A. Moss, *Nixon's Back Channel to Moscow: Confidential Diplomacy and Détente* (Kentucky: Kentucky University Press, 2017) を参照のこと。

17) Memorandum, Kissinger to the President, "Your Meeting with Ambassador Dobrynin Wednesday, July 12, at 11: 30 a.m.," Box 334, Director's Files of Winston Lord 1969-77, Policy Planning Staff (hereafter WLF), Record Group 59 (hereafter RG 59), National Archives II, College Park, Maryland (hereafter NARA II).

18) Letter from President Nixon to Soviet General Secretary Brezhnev, no title, December 18, 1972, *FRUS*, vol. XV, no. 71.



官がキッシンジャーの下で働くことを意味していた<sup>19)</sup>。なお、同ポストには新たにイクレ (Fred C. Iklé) が就任した。SALT 米国主席代表には、国務次官を務めていたジョンソン (U. Alexis Johnson) が着任し、フロント・チャンネルの責任者となった。ジョンソンは、スミスとは異なりキッシンジャーとの関係が悪くなかったこともあり、彼にバック・チャンネルのやり取りも知らせるように確約させた<sup>20)</sup>。とはいえ、「私自身にとって最後かつ最もフラストレーションの溜まる」仕事であったとジョンソン自身が回顧しているように、やはり十分な連携は取れていなかったようである<sup>21)</sup>。

以上のように、SALT II は当初から行き詰まる雰囲気が漂う中で、バック・チャンネルを中心としながら進んでいくこととなる。

## (2) SALT I 期からの継続と転換——日本の位置づけをめぐる

では、SALT II 交渉開始前後の米ソ交渉において、日本は「客体」としてどのように言及され、位置づけられていたのだろうか。1972年9月5日のキッシンジャー・ドブレイニン会談において、SALT I 後初めて日本が言及された。それは、米中接近以降キッシンジャーが中ソ対立を活用する形でソ連に示し出した日中脅威論そのものであった。これはキッシンジャーが始めた主張であったが、次第にソ連側もこの点に言及するようになっていた<sup>22)</sup>。SALT I 期と同様の主張が、ここでまた登場してきたのである。日本と中国についてドブレイニンは、「この2つの国が持つ反白人のバイアスを過小評価してはならない。両国が白人を嫌っているという理由で手を結ぶかもしれない」との考えを示した<sup>23)</sup>。また、別日においてはブレジネフが、「日本と中国の組み合わせは、民族主義的、人種主義的な原理に基づいており、世界

---

19) Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 119.

20) U. Alexis Johnson with Jef Olivarius McAllister, *The Right Hand of Power* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1984), p. 571.

21) *Ibid.*, p. 573.

22) 石本「米ソ核軍備管理交渉と日本」を参照のこと。

23) Memcon, no title, September 5, 1972, *FRUS*, vol. XV, no. 34.

のあの地域（東アジアのことを指す——筆者付記）で実に悪質な役割を果たす可能性がある」ことを強調している<sup>24)</sup>。同様の論理を展開し、SALT I 妥結の重要性を論じたのは、モスクワ・サミットにおけるニクソンであった。協定締結のテコとして活用したロジックが、ソ連側には根強く残っていたのである。その一方、キッシンジャーはソ連の主張を受け入れた上で、「そこまで問題が大きくなるとは思っていない」と応えるなど、この時点では SALT I 期とは米ソの立場が逆転しているように見受けられる。

他方、1971年以降、日本を国際政治構造の枠組みに位置づけたニクソン政権は、心理的懸念を払拭する形で、日本の米国に対する信頼性を取り戻す必要に迫られていた<sup>25)</sup>。これまで指摘されてきたように、SALT I 妥結前後から浮上してきた日本の不満に対応するために、新たな日米協議が SALT II 開始以前に設置されている<sup>26)</sup>。従来のブリーフに加え、協議する場も設けたのである。以下、順に SALT II 開始前後の政策決定過程と SALT をめぐる日米協議やブリーフィングに着目し、「主体」としての日本の位置づけを考察してみたい。

SALT II 開始にあたり、ニクソンとキッシンジャーが同盟国との関連で強調していたのは、やはり FBS についてであった。米国は、同盟国に対する義務に影響を及ぼすものについては避けなければならない、具体的には、「海外から戦術機を撤退させたり、空母を撤退させたりすることはできない」と考えていた<sup>27)</sup>。また、ニクソンは同盟国と安全保障について、継続して日本が①ソ連と取引をする、もしくは②独自核武装することになる可能性が高い

24) Memcon, "Vietnam; Middle East; Germany; Far East," September 13, 1972, *FRUS*, vol. XV, no. 44.

25) 米国の立場からみた当時の日米関係については、石本凌也「ニクソン政権からフォード政権にかけての対日政策の変容：対日観およびグランド・ストラテジーへの日本の位置づけに着目して」『同志社アメリカ研究』第57号（2021年3月）を参照のこと。

26) 石本「米ソ核軍備管理交渉と日本」；同「米ソ戦略兵器制限交渉をめぐる日本外交：『被爆国』である『同盟国』の受容と主張」『国際政治』第209号（2023年3月）；吉田『日米同盟の制度化』第4章。

27) Memorandum, Kissinger to the President, "SALT," no date, Box 1, Records of Henry Kissinger, 1973-1977 (hereafter RHK), RG 59, NARA II.

と発言している<sup>28)</sup>。こうしたオプションを取らせないためにも、十分な拡大抑止を提供する必要があると彼は考えていた。そして、それは主として心理的な問題であると認識していた<sup>29)</sup>。ニクソンは、同盟国にとっては「外見」が重要で、米国が「ナンバー2であるように見えれば、友人たちは怖がる」と考えており、心理的な安心を供与する必要性を示し続けていたのである<sup>30)</sup>。

ニクソンだけでなく、NSCの下部組織にあたる東アジア・太平洋担当省庁間グループも、日本に対する核の保障を明確なものにしなければ、「最悪のシナリオ」が現実化する可能性があると考えていた。「最悪のシナリオ」とは、「日本が独自核や戦略的な通常戦力を構築し、中国やソ連との緊張が高まって東アジアが不安定化すること、もしくは日本の工業力が中国の巨大な人的資源やソ連の強大な軍事力と結びつくこと」であった<sup>31)</sup>。これは、概ね上述のニクソンの考えと一致する。それほどに、日本に対する心理的な問題は重要視されていたのである。これは、当時のより大局的な日米関係においても指摘されていることであり<sup>32)</sup>、SALTをめぐる対日政策もこうした文脈において行われていたということができよう。

またこの時期、ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 政権において国防次官補代理を務め、当時はブルッキングス研究所のシニア・フェローを務めていたハルペリン (Morton H. Halperin) が、「SALTと東アジア」という論文を執筆し、在米大使館に送付していた。これは日本語に翻訳され、外務省内各所に配られている。そこでは、SALTは日本にも影響を及ぼす可能性があるという考えが示されていた。ハルペリンによれば、SALTは日本が核保有す

---

28) Memorandum for the President's File by William J. Jorden of the National Security Council Staff, "Meeting with Board of Trustees of the Council of the Americas on Thursday, June 7, 1973 at 11:35 a.m. to 12:30 p.m." June 7, 1973, *FRUS*, vol. XXXVIII, no. 13.

29) Editorial Note, *FRUS*, vol. XXXVIII, no. 2.

30) Minutes of a Meeting of the National Security Council, "SALT," March 8, 1973, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 14.

31) 吉田『日米同盟の制度化』239頁。

32) 石本「ニクソン政権からフォード政権にかけての対日政策の変容」。

るかかどうかという日本の計算に何かしらの影響を与えるものであった。彼は、SALT Iを受け、「次第に多くの日本人は、米国がその戦略的優勢を失い、ソ連の方が多数の戦略長距離ミサイルを持つことを認める協定を受け入れた事実を評価するようになると、米国が果たしてソ連に対してその抑止力を使う気になるのか、あるいはソ連が米国の抑止力を信頼できると考えるかどうか、疑問に思うようになるのではないだろうか」と考えていた。さらに、同協定は中国に対する米国の「核の傘」の永続的な信頼性についても疑問を提起することになると彼は述べており、実に日本のSALTに対する主張を捉えていた<sup>33)</sup>。この意味では、上述のニクソンや東アジア・太平洋担当省庁間グループが示した見解と一致している。

米国防総省のインテリジェンス部門である国防情報局が作成した、日本の安全保障政策に大きな方向性をもたらす可能性のある国内外の情勢の変化を検討したレポートにおいても、同様のことが示されている。同レポートによれば、日本では米国の同盟に対する信頼が徐々に弱まってきており、「軍事力と攻撃に対する信頼できる抑止力の欠如が、大国との取引においてかなりのハンディキャップであることを認識しているであろう」ことから、日本が「核兵器を持たなければならないと結論づける可能性が高い」のではないかとの見立てが示されていた<sup>34)</sup>。やはり、心理的な懸念と日本の核武装論がセットで論じられているのである。以上に鑑みれば、SALTにまつわる日本の懸念として当時の米国が認識していた内容は、大方一致していたということができよう。

では、この間実際に米国は、日本に対してどのような対応を行い、SALTについて説明していたのであろうか。ここで明らかになるのは、やはり日本

33) 牛場大使発外務大臣宛第10716号「SALTと東アジア（ハルベリン論文送付）」（1972年12月15日発）戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉（SALT1）」2015-2102、外務省外交史料館（以下、外史）；外務省国際連合局軍縮室「モートン H. ハルベリン『戦略兵器制限交渉と東アジア』（1973年1月11日）戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉（SALT2）」2015-2103、外史。

34) Defense Intelligence Estimates Memorandum, “Security Prospects for Japan (U),” February 16, 1973, Box 10, Records Relating to Japanese Political Affairs (hereafter RRJPA), 1960-1975, RG 59, NARA II.

の心理的側面に対応する米国の姿であった。

1972年8月9日、キッシンジャーは牛場信彦駐米大使との会談において、SALT IIは極めて重要かつ困難な交渉になることを述べた上で、SALTに関し、日本と国務省は密接に連絡を取り合うべきだとの考えを示した。目下検討中であったSALT IIに臨む米国の方針の中に、日本側の見解を反映させることがその目的であった<sup>35)</sup>。続いて、スミスも同様の見解を示した。彼は、日本からの助言は大歓迎であり、それは大いに参考になる。対処方針策定の関係から、出来る限り前広に連絡してほしいと日本側に伝えていた。さらに、SALTに関する対日ブリーフィングに関しても、継続を依頼する日本に対し、米側としては今後とも対日ブリーフを続けることを再確認している<sup>36)</sup>。

日本側が初めてSALT IIに対する自国の立場を表明した際、こうした米側の姿勢はより顕著に見て取れるようになる。SALT II開始に先立ち行われた11月10日の戦略問題に関する日米協議は、日本側の要請によって開催されたものであり、そこでは日本側がSALTの問題について、より追求したいという姿勢を見せてきた。同協議に前もって、日本側が何について話したいのかにつき、在米日本国大使館の村田良平参事官からかなり詳細な説明が行われていた。それを受け、国務省のスパイアーズ政治軍事問題局 (Politico-Military Bureau、以下PM局) 長は、日本人の話に耳を傾け、彼らが提起した問題について受け止め、称賛することが必要であると、米国側の担当者であるジョンソン国務次官に説いた。それは、「そうすることで、日本人がこれからも私たちに問題提起をし続けてくれること」が期待できるからであった<sup>37)</sup>。こうした米国の姿勢は、対日ブリーフのみを行っていたSALT I期とは明らか

35) 牛場大使発外務大臣宛第2880号「キッシンジャーとの会談(戦略問題に関する日米協議)」(1972年8月9日発) 戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉 (SALT1)」2015-2102、外史。

36) 牛場大使発外務大臣宛第3459号「SALT交渉 (スミス軍縮庁長官との会談)」(1972年9月28日発) 戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉 (SALT1)」2015-2102、外史。

37) Brief Memorandum, Spiers to Johnson, "Your Discussions with the Japanese on November 10," November 9, 1972, Box 32, Records of U. Alexis Johnson, 1932-1977 (hereafter RUAJ), RG 59, NARA II.

に異なる。同盟関係をおぎなりにしない形での SALT 政策が行われていたのである。

11月10日の戦略問題に関する日米協議においてスパイアーズは、まだ米国の立場も確定していないため SALT II に対する詳細は伝えられないことを示した上で、日本が「提示したすべての考慮事項は、SALT II に向けた米国の準備において最も真剣に検討されること、また、我々の立場が進展し協議が進めば、これらの事項に関してさらに彼らと協議することを保証する」必要があると考えていた<sup>38)</sup>。実際協議においては、日本側が示した、①日本は今後も米国の核抑止力に依存し続けることから、十分効果的な抑止体制の維持を望む、②核超大国とは異なった見地からの考慮を望む、③ FBS、戦略爆撃機、中距離弾道ミサイル (Intermediate-Range Ballistic Missile: IRBM)、準中距離弾道ミサイル (Medium-Range Ballistic Missile: MRBM) については特別な考慮を望むという3つの要望それぞれに、米国側は「考慮する」という言説によって、心理的な安心を供与しようと呼応している<sup>39)</sup>。米側は、基本的に日本の主張を受け入れながら、SALT により日本が不利益を被らないよう自国の考えを示していた。協議終了後、牛場が同協議について、非常に有益であり、満足している旨を示していたことから、日本側への米国の対応度合いが理解できるだろう<sup>40)</sup>。

SALT II が開始されると、米国は SALT に関する対日ブリーフを再開する。

---

38) *Ibid.*

39) 日本が示した要望の詳細については、石本「米ソ戦略兵器制限交渉をめぐる日本外交」を参照。

40) Memo, Christopher to Johnson, "Items to be Raised by the Japanese at the November 10 Meeting with Ambassador Johnson," November 7, 1972, Box 32, RUAJ, RG 59, NARA II; Memo, Christopher to Johnson, "Items to be Raised by the Japanese at the November 10 Meeting with Ambassador Johnson," November 9, 1972, Box 32, RUAJ, RG 59, NARA II; アメリカ局北米第一課「戦略問題に関する日米協議 (従来協議の経緯)」(1973年11月28日) 戦後外交記録「日米関係」2016-2174、外史: Memcon, "Japanese Views on SALT," November 10, 1972, Digital National Security Archives, JU01668 (hereafter DNSA, JU01668); Memcon, "SALT TWO," November 10, 1972, DNSA, JA00055; アメリカ局長 "Outlines of SALT Negotiations," 日付不明、外務省開示文書2019-00402。

第1ラウンド開催中の12月2日には、SALT IIに対する米国の態度を示し、FBSおよび非セントラル・システムに関しては米国から問題提起する意図はなく、ソ連が提案してきても拒否する意向であることを示した。また、極東においてソ連の定義するFBSに該当するものはどれかという質問に対し、米側は現状の理解を説明している。彼らによれば、「FBSという言葉自体は米側が言い出したものであるが、実はソ連が対象とせんとするFBSの範囲が不明確で、ソ連に対して数回質問したが、中距離爆撃機が含まれるのか否か、空母が含まれるのか否かなどにつき明確な回答を得られていない。一応の感觸としては、米国の外にあってソ連本土を攻撃し得る全てのミサイル及び爆撃機及びその基地（空母を含む）を指すものと考えられる」とのことであった。いずれにしても、FBSを対象としないことを繰り返すことにより、日本の懸念への対処を図っていたのである<sup>41)</sup>。

第1ラウンド終了後、米国は同ラウンドについてのブリーフィングを行った。そこでは、第1ラウンドを通して行われた両国の主張が伝えられている。米側は恒久条約の必要性を説き、その要素として①ICBM、SLBM発射基および戦略爆撃機の数的制限における総体としての同等性の達成、②ICBM発射基の数および投射重量に関する米ソ平等の上限設定、③上限枠内に到達するためのプログラムの設定の3つを挙げていた。一方でソ連は、多くコメントをすることはなく、若干の提案をしたものの、これらの多くは米国の立場と真っ向から対立するものであったと伝えている。特に、ソ連は戦略空軍力およびFBSを主たる交渉の内容に含めようとしており、それらについては「極端な立場」をとっていたことを伝えた上で、米国は「日本からも今後關心事項についての見解表明を歓迎する」との姿勢を日本に示していた<sup>42)</sup>。このように、対日ブリーフに際しても、淡々と経過のみを伝えていたSALT I期とは異なり、一方的ではないやり方をとっていた。この背景に、上述のよ

41) 山崎臨時代理大使発外務大臣宛第4242号「第2次SALT交渉（米側ブリーフ）」（1972年12月2日発）戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉（SALT1）」2015-2102、外史。

42) 山崎臨時代理大使発外務大臣宛第77号「第2次SALT交渉（米側ブリーフ）」（1973年1月9日発）戦後外交記録「米ソ戦略兵器交渉（SALT2）」2015-2103、外史。

うな SALT にまつわる対日認識があったと考えることは難しくあるまい。

こうした状況下で始まった SALT II およびそれにまつわる日米関係は、今後どのような展開を見せていくのだろうか。

## 2. 混乱と停滞

### (1) ニクソンの危機と SALT の停滞

SALT II の第 2 ラウンドが、1973 年 3 月に始まった。交渉に先立って発出された NSDM-197 を見ても新たな一手はなく、第 1 ラウンドと平行なまま次のラウンドも始まることとなった<sup>43)</sup>。それは早速交渉が停滞していることを意味していた。こうした状況を打開しようとしたキッシンジャーは、6 月にワシントンで米ソ首脳会談を行う約束を取り付けた。同会談を前に、ブレジネフと会談する目的で 5 月 4 日から訪ソしたキッシンジャーであったが、それは政治的な立場が非常に弱い状態での訪問となってしまった。彼の権力はもちろんニクソンに依拠していたわけであるが、そのニクソンが、ウォーターゲート問題によって力を急速に弱めつつあったからである。それにより、米国政府内においてもソ連と何を交渉するかについて検討する時間さえ確保できなかったのが実態であった<sup>44)</sup>。

とはいえ、キッシンジャーは具体的な成果を挙げることを望んでいた。「我々が目指す方向性を示すために」、「いくつかの側面で具体的な進展があること」は重要であるとブレジネフに述べ、来る米ソ首脳会談において、これを達成しようと考えていたのである<sup>45)</sup>。1972 年 5 月のモスクワ・サミット以降、米ソ両国はサミット外交を加速させることによって、SALT の進展を

---

43) National Security Decision Memorandum 197, "Instructions for the Strategic Arms Limitation Talks, Geneva, November 21, 1972," November 18, 1972, NSDM, RNPLM, <[https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm\\_197.pdf](https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_197.pdf)>.

44) Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 129.

45) Memcon, "Nuclear Agreement; SALT," May 5, 1973, *FRUS*, vol. XV, no.104.



図ろうと試みるようになってゆく<sup>46)</sup>。

そのモスクワ・サミット以来の米ソ首脳会談が、6月18日からホワイトハウスおよびキャンプ・デービッドで開催された。しかしながら、そこでは十分な成果を挙げることができなかった。ウォーターゲートの影が伸びていたのである<sup>47)</sup>。SALT に関してはほとんど実質的な進展はなく、キッシンジャーが望んでいた「具体的な成果」として、SALT 基本原則と核戦争防止協定が調印されたに過ぎなかった。

この時期の米国側の問題として、より SALT 政策がキッシンジャーに依拠するようになっていたことが挙げられる。SALT までニクソンの手が回らなくなるような状況になるにつれ、SALT II に関して大統領に働きかけるルートもキッシンジャーしかなくなっていた。さらに、彼が9月に国務長官も兼任するようになると、外交全体をもとりしきれるようになったことから、より影響力を持つようになったのである。事実、バック・チャンネルは必要なくなり、キッシンジャーが「表舞台」で交渉を進めていくこととなる。その結果として、SALT 交渉団は事務方交渉においてソ連の立場を再確認することが主たる目的となるほどに、彼らの役割は制限されてしまったのである<sup>48)</sup>。

1973年8月、米国は、ソ連が複数個別誘導弾頭 (Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle; MIRV) の実験に成功したことを明らかにした。これは自国の質的優位性を背景に交渉に臨んでいた米国にとって驚愕する一報であった。なぜなら、SALT I 協定で米国が不平等総数を認めた根拠が崩れ去ったからである<sup>49)</sup>。すでにこの段階で暗礁に乗り上げていた SALT に、より交渉を複雑化させる要素が加えられることとなった。

この時期の SALT に関する米国の政策決定過程を見ても、未だ交渉に向か

---

46) Ambrose, *The Control Agenda*, p. 61.

47) Robert D. Schulzinger, "Détente in the Nixon-Ford Years, 1969-1976," Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, eds., *The Cambridge History of Cold War Volume II: Crises and Détente* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 385.

48) Ambrose, *The Control Agenda*, pp. 60-61.

49) *Ibid.*, pp. 64-65.

う米国の方針は明確に定まっていなかった。11月23日に開催された査察委員会において、「まず我々が本当に求めるものは何かを考えよう。話はそれからだ」とキッシンジャーが述べるほどに、錯綜していたのである<sup>50)</sup>。特に官僚機構においては、ソ連の新型 MIRV が問題になっていた。この問題をどのように進めていくかについて全くコンセンサスがなく、政治的なリーダーシップが求められていた<sup>51)</sup>。12月23日に開催されたキッシンジャーとグロムイコ (Andrei Andreevich Gromyko) 外相の会談においても、恒久協定に向けてどのように交渉を進めていくのかすら、同じ地図を描けていないことが露呈してしまっていた。米ソは未だ同じ枠組みにすら入れておらず、「何をしようとしているのか」という点はおろか、「何をしたいのか」という大まかなアイデアすらもない」とキッシンジャーが述べるほどに、状況は動かないまま止まっていた<sup>52)</sup>。SALT I 期とは大違いである。

SALT に関する政策決定を行っていくにあたって複雑化していた状況に対し、考慮すべきさらなる要素がニクソン政権に降りかかってきた。議会の存在である。特に、ジャクソン (Henry M. Jackson) 民主党上院議員は、SALT を含めたデタント政策に対して厳しい目を向け、積極的に働きかけていた。SALT I の内容がソ連に優位な内容であるとし、ソ連より劣った戦略兵器の数的基準で次の核軍備管理条約を締結することを制限するとしたジャクソン修正条項は有名である。彼は、質的な問題は検証が難しく、暫定的な協定で制限したとしてもその後急速な技術発展が見込まれるために、運搬手段の数に着目し、相互削減による戦略的対等性を追求する必要性を説いていた<sup>53)</sup>。ニクソン政権が質的な問題を主として検討し続けていたことに、反対

---

50) Minutes of a Verification Panel Meeting, "SALT," November 23, 1973, *FRUS*, vol. XXXIII, no.43.

51) Memorandum, Jan M. Lodal to Kissinger, "Where We Stand on SALT-A Summary and Personal View," December 4, 1973, Box H-016, NSC/F, NSF, NL.

52) Memcon, "Middle East; US-GDR relations; Summit preparations; SALT; CSCE; MBFR; Trade; Brezhnev visit to Cuba; Pompidou and Brandt visits to USSR," December 22, 1973, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 44.

53) Letter From Senator Henry Jackson to President Nixon, no title, January 29, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no.50.

の立場であった。そうした議員たちを活用する官僚も現れ<sup>54)</sup>、政策決定の現場は実に混沌としていたのである。

キッシンジャーは、交渉を進展させようと1974年3月下旬に訪ソすることを決めた。そこで彼は、米国にMIRVの優位性を与えることで弾頭数を同等に保つという提案をソ連側に行ったが、それは当然のように拒否された<sup>55)</sup>。唯一両国で一致を見たのは、交渉が進展していない現状を踏まえると、「今こそより高いレベルでの決定が必要」であるということだけであった<sup>56)</sup>。

両国は米ソ首脳会談のセッティングを急ぎ、6月28日から30日にかけてクリミアでそれは実施される運びとなった。しかしながら、そこでも大きな進展を迎えることはなかった。MIRVを含め、どのように数量制限をかけていくかという点につき、全く合意ができなかったからである<sup>57)</sup>。ニクソンが、この第3回首脳会談で決着する可能性はなくなったと感ずるほどの反応を、ソ連側は示していた<sup>58)</sup>。そしてこれが、ニクソン政権期における最後の米ソ首脳会談となってしまった。いうまでもなく、ニクソンがウォーターゲート事件により8月に辞任したからである。よって、9月に至るまでSALTは事実上の停止を迎えることとなる<sup>59)</sup>。

---

54) Minutes of a Meeting of the Verification Panel, "SALT," January 30, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 51.

55) Schulzinger, "Détente in the Nixon-Ford Years, 1969-1976," p. 387.

56) Memcon, "US-Soviet Relations; SALT; Other Arms Control," March 25, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 60.

57) Memcon, no title, June 30, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 71.

58) リチャード・ニクソン (斎田一路・松尾文夫訳) 『ニクソン回顧録②: 破局への道』(小学館、1979年) 210頁。

59) 米国側の要因だけでなく、ソ連側も当時SALT IIを進めるインセンティブが薄れていたと指摘する研究もある。その研究によれば、国家は安定を促進し、コストを削減しながら軍事的優位を確保するために戦略的軍備管理を利用しただけでなく、相手を分断するために活用することもあったという。これをSALTに当てはめると、ソ連がSALTを推し進めた背景には、当時進展していた米中協調に楔を打ち、むしろそれを弱めようという意図があったという。したがってソ連側から見れば、米中和解が73年から74年にかけて減速したことから、ソ連のSALT IIを進める意志が弱まったと指摘されている。Timothy W. Crawford and Khang X. Vu, "Arms Control as Wedge Strategy: How Arms Limitation Deals Divide Alliance," *International Security*, vol. 46, no. 2 (Fall 2021), pp. 91-129.

## (2) 継続する心理的問題

米ソ交渉は行き詰まり、米国内においても SALT 政策方針が決まらなかっただけでなく、ニクソンが政治的窮地に追い込まれていたこの時期、SALT に関する協議が米国政府内でも十分にできていなかったことから推察できるように、SALT 交渉過程において日本が俎上に上がることはなかった。ここでは、日米協議や SALT に関するブリーフィングに着目し、この時期の「主体」としての日本の位置づけとその背景を明らかにしてみたい。

SALT II 第 2 ラウンドが始まった1973年 3 月、ファーリー (Philip J. Farley) ACDA 副長官が在米大使館にブリーフィングを行った。そこでは、米側はソ連が要求してくる FBS に関しては「強く退けた」ことを強調した。あくまでも米国にとって SALT 交渉の主目的は、セントラル・システムを取り上げることにあり、「米側が同盟諸国支援のために有する一部の NON-CENTRAL SYSTEM のみを取り出して、これに含めることは明らかに不平等であり一方的にソ連に有利となるので応じ得ない」と主張した上で、この立場に変化はないことを日本側に伝えている<sup>60)</sup>。このブリーフィングは、日本へ行く少し前に北大西洋理事会で行われたプレゼンテーションに沿った内容であった。このことから、米国は NATO と日本に同等の情報共有を行っていたことがわかる<sup>61)</sup>。

また4月には、ジュネーブの西堀正弘大使がジョンソンへ SALT II について聴取したところ、ジョンソンは「米国としては米国が同盟国を防衛する能力を低下されるような取引をソ連との間に行うつもりは毛頭ない」と上記と同様の見解を示し、「日本は西欧諸国と同様の立場にあり、気持ちはよくわかる」と日本の立場に理解を示した<sup>62)</sup>。5月のブリーフにおいても、FBS や

60) 牛場大使発外務大臣宛第1326号「第2次 SALT 交渉 (米側ブリーフ) (1973年 3 月23日発) 戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉 (SALT 2)」2015-2103、外史。

61) Memcon, "SALT (U)," March 22, 1973, Box 2408, Subject Numeric Files 1970-1973 Political & Defense (hereafter SNF), RG 59, NARA II.

62) 西堀大使発外務大臣宛第103号「SALT II」(1973年 4 月13日発) 戦後外交記録「米ソ戦略兵器交渉 (SALT2)」2017-1071、外史。

非セントラル・システムに関するソ連の提案については、依然として米国は拒否し続けており、「米国の同盟国の安全保障や同盟国に対する米国の約束履行能力を害するような規定」を協定には含めない方針であることを再確認している。さらには、同盟国に対する脅威を抑止する米国の信念と防衛アプローチの柔軟さを示し、米国に対する信頼性の確保に努めていた<sup>63)</sup>。本交渉は暗礁に乗り上げながらも、日本やNATOといった同盟国に懸念を抱かせることがないように、米国は繰り返し言説による安心の供与を行っていたのである。

6月の米ソ首脳会談後のブリーフィングにおいて米国は、SALT 基本原則に触れた上で、そこに言及されていなかったFBSの問題を自ら持ち出し、この点に関する「立場は不変である」と述べている<sup>64)</sup>。また、同年7月末から8月頭にかけて田中角栄首相の訪米が決まっていた。それに向けた米国政府内の検討過程においては、「ブレジネフ訪問とその日本および米国の他の同盟国への影響」について、日本側がその評価を尋ねてくると考えられていた。そこでも、「サミットに関する意見に応じ、個人的な洞察を提供し、もちろん日本を含む同盟国の利益を保護することを強調すべき」であると進言されており、大統領自ら日本へ言説による安心の供与を行うことが勧められていたのであった<sup>65)</sup>。ニクソンは変わらず、米国の十分な軍事態勢の維持と信頼性の確保が重要であり、そうでなければ「日本は米国を強く非難するか、ソ連と関係を結ぶ」との考えを示していた<sup>66)</sup>。同様の論理でSALTの重要性も訴えていたのである<sup>67)</sup>。こうした認識を持つ大統領に、上記のような助言

63) 牛場大使発外務大臣宛第2101号「米側ブリーフ」(1973年5月16日)戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉(SALT2)」2017-1071、外史。

64) 「SALT 基本原則ブリーフィング」(1973年6月22日)戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉(SALT 2)」2015-2103、外史。

65) Briefing Paper, DoS to the President, "US-Soviet Relations," July 1973, box 21, NSC East Asian and Pacific Affairs Staff File, (1969) 1973-1976 (hereafter NSCEAPA), National Security Adviser's Files (hereafter NSAF), Textual Collection (hereafter TC), Gerald R. Ford Presidential Library, Ann Arbor, Michigan (hereafter GFL).

66) Memcon, "Cabinet Room," October 4, 1973, *FRUS*, vol. XXXV, no. 25.

67) Memcon, no title, December 22, 1973, *FRUS*, vol. XXXV, no. 28.

があることはなんら不思議ではない。

さらに米国は、SALT にまつわる問題だけでなく、より広い日米関係の文脈において、日本の心理的な問題に注視していた。73年12月に開催された第18回日米政策企画協議に参加していたロード (Winston Lord) 国務省政策企画室長は、「日本の雰囲気」について、「日本人に対する一番の印象は、大きな不安と脆弱性である」と述べている。特に「日本人は、モスクワとのデタントに深い疑念を抱いていた。この件に関しては、私は中国人の話を聞いているような気がした。彼らは、米ソ関係には実質よりも派手な演出が多いことを示唆し、その証拠として中東の出来事やソ連の軍事計画を挙げ、デタントが同盟関係に与える士気の低下を強く懸念していた」という<sup>68)</sup>。事実、同協議において日本側は、安全保障問題における心理的側面の重要性を指摘した上で、「米ソ間のデタントは非常に不確かであると判断せざるを得ない」と述べ、同盟国として、米国の姿勢に対する「不満」と懸念を表明していた<sup>69)</sup>。米国は、これに対応する必要に迫られていたのである。

ちょうどそれと同じ時期、キッシンジャーの指令によってロードが責任者となり、在日大使館や関係各省庁の協力および彼らとの協議を経た上で、「日本はどこへ行くのか：米国が直面する問題」という文書が作成された。そこでは、今後の日本外交の行先について論じられており、日本は日米関係を最重視するだろうという見込みが示されていた。その場合においても重要であったのは、心理的な問題であった。日本の対外政策に最も大きな影響を与えるのは、米国の政策の方向性と変化のペースに対する日本の認識であると、そこでも論じられていたのである<sup>70)</sup>。さらに、対日政策の再検討過程におい

68) Briefing Memorandum, Lord to Kissinger, "Highlights of U.S.-Japan Planning Talks," December 22, 1973, Box 346, WLF, RG 59, NARA II. 直後の国務長官スタッフ会議においても、ロードは同様のことを指摘している。Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, Washington, January 7, 1974, no title, January 7, 1974, *FRUS*, vol. E-12, no. 184.

69) 調査部企画課「第18回日米政策企画協議報告 1973年12月19～21日 於 米国アナポリス」(1974年1月) 戦後外交記録「日米政策企画協議」2012-2879、外史。

70) Memorandum, Lord to Kissinger "Directions Japan's Foreign Policy Might Take," May 24, 1973, Box 19, RHK, RG 59, NARA II.

ても、「日本との関係を扱う上での心理的側面は特に重要である」と考えられていた<sup>71)</sup>。SALTの問題だけに限らず、当時の日米関係を考えるにあたって、米国は日本の心理的側面や認識を非常に重視していたのである。

こうした点を鑑みると、SALT II開始前後と変わらずに米国が、日本の米国に対する信頼性を確保し、米国から日本が離れて行かないようにするために、言説による心理的な安心の供与を繰り返していたのも理解ができるであろう。

また、SALT IIの内容がSALT Iより複雑化したことも、米国が積極的に心理的な安心の供与を行った理由の一端として考えられる。上述したように、日本はSALT IIを迎えるにあたって、「核超大国とは異なった見地からの考慮」を望んでいた。それは、SALT I協定の内容が同盟諸国にとっては分かりづらく、心理的に影響を及ぼすという理由からであった<sup>72)</sup>。その一方で、当時の米国の基本的態度は、米国がMIRVで対ソ優位に立ち、ソ連がICBMの投射重量全体で優位性を持つことを容認するものであり、再び量を質で相殺するという発想に基づいていた。それに加え、ソ連側はFBSなどを加えるよう論じていたのである<sup>73)</sup>。ジョンソンが西堀に対し、「SALT Iと比べSALT IIの交渉内容は誠に複雑化しており、交渉を進めれば進めるほど、深みに入っていく感じである」と吐露するほどに、交渉は煩雑を極めていたのであった<sup>74)</sup>。この点から日本が必要以上に懸念を抱くかもしれないと米国が考えていた可能性もあろう。そう考えれば、ここでも「FBSは米国の同盟諸国へのコミットメント維持のために必要」であり、米国としてこれをソ連との交渉の対象に含めることはなく、また「NATOとやっているような協議を、日本にも継続して行っていく意思がある」と米国の立場を再確認したことも不

---

71) Memorandum, "U.S. Policy Toward Japan: NSSM 172," June 29, 1974, Box H-196, NSIF, NSF, NL.

72) 石本「米ソ戦略兵器制限交渉をめぐる日本外交」117頁。

73) 安川大使発外務大臣宛第4201号「第2次SALT交渉」(1973年9月13日発)戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉(SALT2)」2017-1071、外史。

74) 西堀大使発外務大臣宛第34号「SALT-IIに関するジョンソン大使の内話」(1974年3月20日発)戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉(SALT2)」2014-5769、外史。

思議ではない<sup>75)</sup>。1974年6月の米ソ首脳会談後に開催されたキッシンジャーと安川壯駐米大使の会談において、安川はFBSに関してキッシンジャーへ尋ねている。そこでキッシンジャーは、FBSに関する合意は何もないことを伝えた上で、「我々はそれに合意しない」と述べた。それに対して安川は、「ありがとう。その情報が聞けてよかった」と回答するほどに、日本側も継続した関心を有していたのであった<sup>76)</sup>。そうした点に対して対応を行わないとは考えにくい。この点が、ハイレベル協議にて再確認されたのも、事の重要性を指し示していよう。

### 3. 妥結できない SALT II

#### (1) フォード政権とウラジオストク会談

1974年8月9日、ニクソンが現職大統領として歴代初めてかつ現在のところ唯一、在任期間途中で大統領の職を辞した。それに伴い、副大統領であったフォードが大統領へ昇格した<sup>77)</sup>。彼が、米国大統領として初めて面会した海外の要人はドブレニンであり、これはニクソンに引き続き対ソ関係を重視する姿勢の表れであった。ブレジネフに宛てた手紙においても、フォードはニクソンが行っていた対ソ関係を継続していくことを約束していた<sup>78)</sup>。そのような彼は、76年に行われる大統領選挙の関係からも、75年中にSALTが決着すればいいと考えていた<sup>79)</sup>。こうした認識のもと、SALTは9月18日からジュネーブで再開され、11月には、フォード就任以降初めての米ソ首脳会談がウラジオストクで開催される運びとなった。フォード政権の成立に伴って、SALTも再び動き出していくこととなる。

75) 同上：Memcon, “Briefing of Japanese Ambassador on Status of SALT,” September 13, 1973, DNSA, NT01605.

76) Memcon, no title, July 19, 1974, DNSA, KT01255.

77) なお、彼は1976年の大統領選挙で敗北したことから、歴代初めてかつ現在のところ唯一の大統領選挙に勝利して選出されたことがない大統領である。

78) Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 165.

79) Memcon, no title, August 12, 1974, *FRUS*, vol. XVI, no. 9.



SALT II 再開にあたって、フォード政権は NSDM-271 を発出した<sup>80)</sup>。米国外交交渉団は、「1985年までの戦略的攻撃兵器を制限し、1972年の暫定合意に代わる合意」について検討するように指示を受け、交渉に向かった<sup>81)</sup>。このラウンドでは、新たな展開が待ち構えていた。ソ連が柔軟な対応を見せたことにより、これまで長らく停滞していた交渉の進展に兆しが見えたのである。それは、ジョンソンが「私がこの仕事に就いて以来、最高のものだった」と報告するほどであった<sup>82)</sup>。

そうした中、11月23日から24日にかけて米ソ首脳会談が行われた。そこでは様々なトピックが扱われることになっていたものの、やはり最重要問題は SALT であった<sup>83)</sup>。米国は、ソ連に対して地上配備型の重 ICBM の多くを破棄するよう執拗に迫っていたが、フォードがこれを撤回したことにより、ウラジオストク合意へと繋がることとなった<sup>84)</sup>。それに加え、米国が戦略爆撃機を含めるように妥協したことも合意締結の一因であった。もちろん、米国だけでなくソ連も妥協を行った。そしてそれは日本にとっても大きな意味を持つものであった。ソ連が SALT II において FBS の問題を取り下げたのである。ブレジネフは、「実際米国が優位に立っており、FBS を考慮に入れようとしていない」。「日本にある基地のことも考慮に入れようとしな

---

80) フォード政権になっても、従来の NSC システムを活用した政策決定過程を踏襲していくことが確認されている。Memorandum, Richard T. Kennedy to Kissinger, "NSC Meeting August 10, 1974," August 9, 1974, Box 8, National Security Council Institutional Files 1974-1977 (hereafter NSCIF), TC, GFL.

81) National Security Decision Memorandum 271, "Instructions for the SALT Talks Geneva, September 18, 1974," National Security Adviser; National Security Decision Memoranda and National Security Study Memoranda; Copy Set, 1974-1977 (hereafter NSDMNSSM), Gerald R. Ford Library and Museum (hereafter GFPLM), <<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0310/nsdm271.pdf>>.

82) Minutes of a Meeting of the National Security Council, "Mid East Status, SALT," October 18, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 81.

83) Memcon, "General Discussion (US-Soviet Relations, SALT II, Middle East)," November 23, 1974, Box 4, RHK, RG 59, NARA II.

84) アンドレイ・グロムイコ (読売新聞社外報部訳) 『グロムイコ回想録：ソ連外交秘史』 (読売新聞社、1989年) 427-428頁。

満を述べつつも、SALTの「解決策を見つけない」と米国に伝えたのである<sup>85)</sup>。その結果、同会談においてウラジオストク合意が結ばれた。この合意では、SALT IIが恒久的協定ではなく暫定的協定として軌道修正され、集計2400基、MIRVミサイルの数は1320基までという戦略的運搬手段の保有上限が設定された。さらにはSALT IIに続き、SALT IIIを行うことが合意された<sup>86)</sup>。SALTはようやく進展を見せたのであった。

帰国後キッシンジャーは、先般の外遊について、NSCメンバーおよびイクレ ACDA 長官に報告を行った。彼は、「我々のウラジオストクにおける努力と、その成功については何の疑問もない」と振り返り、フォードも「外遊は素晴らしい結果を生み出した」と回顧するほどに、彼らにとって得られた成果は満足できるものであった。特に、米ソの不平等総数から平等総数に移行したこと、FBSにも手をつけなかったことが主たる達成点として挙げられていた。この合意が同盟国に与える影響としては、キッシンジャーは後者を取り上げ、「同盟諸国はこの協定を信じられない到達点としてみるだろう」と成果を強調していた<sup>87)</sup>。

国務省 PM 局もウラジオストク合意を振り返った。特に彼らは同盟国との関係に重きを置き、その成果を強調した。PM 局は、ウラジオストク合意の成立により、同盟国の利益を犠牲にすることなく、同盟国と米国が共有する共通の安全保障上の利益を強化する枠組みを手に入れることができたと考えていたのである。さらに、「同盟国の安全保障問題に対する結束したアプローチと、同盟国との緊密な協議の継続は、戦略的な軍備制限に対する健全でバランスのとれたアプローチを追求する見通しをさらに強化する」と今後の展望を述べ、SALTにおける同盟国の重要性を示したのであった<sup>88)</sup>。

---

85) Memcon, "SALT II," November 23, 1974, *FRUS*, vol. XVI, no. 91.

86) 具体的な合意内容は、Aide-Mémoire, no title, December 10, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no. 91.

87) NSC Meeting, "SALT," December 2, 1974, DNSA, NT01893; NSC meeting, no title, December 2, 1974, DNSA, NT01888.

88) Memo, Zernach to Lord, "Our 3:00 p.m. Meeting on SALT," December 3, 1974, Box 347, WLF, RG 59, NARA II.

このように米国は、ウラジオストク合意によって、SALT における自国および同盟国の利益を確保できたと考えていた。フォード政権の対ソ外交はスタート・ダッシュを決めたように思われていたのである。しかし、現実はその甘くなかった。また SALT は停滞という道を進むこととなる。

## (2) 「二重性」の再出

この時期、日本はまた SALT 交渉において言及されるようになる。それも再び日中脅威論の文脈であった。ウラジオストク会談において、キッシンジャーは日本と中国の緊密な関係を非常に危惧しているとグロムイコに伝えた。「人種的な色合いを帯びる可能性」があるがゆえに、両国の組み合わせは「非常に不幸なものになる」だろうというのである。こうした点を突きつけることで、合意の重要性をソ連側に示したのであった<sup>89)</sup>。ウラジオストク会談以前から、ソ連は FBS に変わって「第3国」からの脅威を強調していた。「第3国」とは具体的に中国のことであり、戦術核兵器は交渉の対象とならないため、中国の ICBM を指していると考えられていた<sup>90)</sup>。このように、中国の核兵器に脅威を感じているソ連に対し、日本という要素を加えて、さらにソ連にとって不都合な様相が生じる可能性を突きつけることにより、米国は自国が求める合意到達に至ろうとしていたのである。そもそもキッシンジャーは、ウラジオストク会談に向けての政策決定過程において、「ブレジネフに日中同盟の危険性について言及できる」と論じ、「コマ」として日本を活用する可能性を示唆していた。そのために「日本を我々と結びつけておきたい」とキッシンジャーは論じた。さらに彼は、「日本人は非常に危険である。彼らは歴史上、一度も永続的な同盟を結んだことがない」国であり、米国が

89) Memcon, "SALT II," November 23, 1974, *FRUS*, vol. XVI, no. 91.

90) 安川大使発外務大臣宛第4993号「SALT II 交渉（米側ブリーフィング）」（1974年11月1日発）戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉（SALT2）」2017-1071、外史；Memcon, "U.S. -Soviet arms control discussions in Moscow (October 23-27, 1974)," November 1, 1974, Box 19, Presidential Subject Files, 1974-1977, NSAF, TC, GFL.

世界的なパワーを失えば、日本を失うことになると考えていた<sup>91)</sup>。このように、キッシンジャーは日本を「我々の側」につけておきながらも、一方で対ソ交渉の文脈においては、「客体」としての日本を「コマ」として活用しようとしていたのである。

とはいえこれは、彼自身の実質的な日本理解というよりも、SALTの進展という目的を達成するために、手段として日本を活用しようとしただけであると考えられる。別稿でも指摘したように、キッシンジャーが日本に言及する文脈は一貫していない。その時々 of の優先順位の高い目的を達成するために、アドホックに言及する様子が見て取れるのである<sup>92)</sup>。ゆえに、ここでの彼の発言も、目的のために多分に誇張されたものであると理解した方が良いと思われる。

一方、「主体」としての日本に対しては、従来の言説による心理的な安心の供与を繰り返していた。ウラジオストク会談についてのブリーフィングにおいて、今回の合意はソ連の譲歩により成立したものであり、「結果的には米側にとり非常に有利なものである」ことを米国は繰り返し説明した。それは日本が、本合意に関して一部ネガティブに捉えている旨を表明したからであった。日本は、「キッシンジャー長官の従来の説明振りなどからしてMIRVに関してはソ連をして米国に追い付かせて対米警戒心を和らげる必要があるとの考慮もあったものと考えられる。したがって今回の合意により戦略核戦力において米側の優位が覆るとは思わないが、米ソ間の格差が現在より縮まるとみて良いのではないかと率直に尋ねていた。それに対し米国は、米ソが対等なのは「表面的」にであって、「実体においてはソ連が米国に追いつくことはあり得ず、今回の合意は米国にとり有利なものであった」と回答している<sup>93)</sup>。変わらず、質で量を相殺する発想であった。この構図自体が、日本が主張していた考慮してほしいものであったがゆえに、入念に説明をし

91) Memcon, no title, November 16, 1974, *FRUS*, vol. XXXVIII, no.48.

92) 石本「ニクソン政権からフォード政権にかけての対日政策の変容」を参照のこと。

93) 安川大使発外務大臣宛第5733号「SALT II 交渉（米側ブリーフィング）」(1974年12月16日発) 戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉（SALT2）」2017-1071、外史。

たとえられよう。もちろん、FBS が交渉対象から撤回されたことを説明しているが、それだけでは日本の懸念は払拭されなかったようである。

同時期の対日政策の検討過程においても、東アジア・太平洋担当省庁間グループによって、日米関係において重要なのは心理的なものであると再び強調されていた。彼らは、日本が米国の政策に対して「本質的な懸念を抱いている」と考えていた。それは、「ニクソン大統領の辞任、東アジアにおける軍事的プレゼンスの継続的な調整、外交・防衛問題に関する議会の明らかな主張的な雰囲気」に起因しており、「安全保障分野における米国の長期的な意図に対する一般的な不安を助長」するために、心理的問題に対応する重要性を表明していたのである<sup>94)</sup>。確かにこの時期、大平正芳外務大臣は、東アジアを不安定化させる効果が見込まれるとして、米軍のプレゼンス削減について懸念を示していた<sup>95)</sup>。さらには、日米安保運用協議会においても同様の指摘が日本側からなされており<sup>96)</sup>、日本の懸念や不安は繰り返し米国に伝えられていた。米国が日本への心理的問題を検討する背景には、こうした事情があったのである。

さらに、米国による心理的側面への対応の背景には、当時彼らが行っていた、対外政策における日米関係の位置づけの変容があったように思われる。詳細は別稿で検討したためそちらに譲るが、同時期からフォード政権は、相対的な国力の低下や議会の復権といった国内政治問題に影響を受けたがゆえに、日本を米国のグランド・ストラテジーの一部を担うパートナーとして位置づけ直したのである<sup>97)</sup>。フォードは、ウラジオストクに向かう前に日本と韓国を訪れている。これが初めての現職大統領の訪日であった。そこでの米国の目的は、「新しい国際的枠組みの構築のために、日本から積極的な

94) Memorandum, Habib to Scowcroft, "Submission of Response to NSSM 210," no date, Box 5, NSCEAPA, TC, GFL.

95) Embtel 6631, Tokyo to Secretary of State, "Ohira Discussion," May 29, 1973, Box 1752, SNF, RG 59, NARA II.

96) アメリカ局安全保障課「第4回安保運用協議会（SCG）議事要旨」（1973年7月2日）外務省開示文書2019-00403。

97) 石本「ニクソン政権からフォード政権にかけての対日政策の変容」。

支持を得ること」であり、「グローバルな問題での協力を促進する基盤として、日米同盟に対する我々のコミットメントを明確に確認」することによって、「アジアにおける我々の政策の継続性に関して安心感を与えること」であった。さらには、10月にラロック (Gene R. Larocque) 退役海軍少将による核の持ち込みに関する証言があったことから、日本の感情を「和らげること」が目指されていた<sup>98)</sup>。この時期、核問題についての米国の信頼性に傷がついていたのである。

また、同時期においても日本の自立化、独自核武装、ソ連との提携がなされる可能性があるという懸念は、米国内に存在していた。NSC、国防総省、さらには財務省までもが、こうした点につき、議論を行う必要性を提起している。最終的にその議論は、日本が上記のような行動をとるかどうかは、米国による防衛の保障に対する信頼性が低下するかどうかにかかっていると結論づけた<sup>99)</sup>。つまり、日本が米国の政策や行動の意図をどのように認識しているかという心理的な問題が、ここでも重要であったのである。

以上に鑑みれば、SALT 政策において、米国が従来 of 言説による心理的な安心の供与を繰り返していた理由がわかるだろう。SALT II に対する日本の主張に反する形で合意がなされたがゆえに、十分な説明を繰り返し、米国の優位を説き続けた。同時期のよりマクロな日米関係に視点を移すと、米国は日本とのより緊密な関係を必要としていた。また、ラロック証言によって、核問題に関する米国の行動にも疑念が持たれることとなってしまった。これらは全て、日本の心理的問題、認識が重要視されるものであり、米国はこうした問題に対応する必要に迫られていたのである。そうしなければ、日本の自立化、独自核武装、ソ連との提携がなされる可能性があるかもしれない。彼らはそう認識していた。従来 SALT 政策で行ってきた日本への言説による安心の供与が、よりマクロな日米関係にも重要な意味を持つようになったの

98) Brief Paper, "Talking Points for Secretary's Use in Briefing the President on His Japan Visit," no date, Box 4, RHK, RG 59, NARA II.

99) 吉田『日米同盟の制度化』239-240頁。

であった。

### (3) まとまらないSALTと継続する日本の位置づけ

ウラジオストック合意後、新協定の締結に向けて1975年1月31日に交渉が再開されたものの、早速交渉は行き詰まりの様相を見せていくこととなった。ウラジオストック合意では、SALT IIの対象をセントラル・システムに限るとした一方で、それぞれの発射体系の具体的な定義は必ずしも確定されておらず、例えば、当時開発中であった陸上・空中移動式ミサイルをそれぞれどのカテゴリーに含めてどのように制限するかなどについては合意されていなかったからである<sup>100)</sup>。具体的には、巡航ミサイルの扱いおよび移動式のICBMの扱いについて議論が分かれていた。さらには、MIRVの検証の問題、ソ連の中距離爆撃機であるバックファイアの問題も生じ、交渉はまともなまま進まなかった<sup>101)</sup>。同ラウンドは、結局何も進展がないまま終わりを迎えることとなった。

その後も1975年を通して、SALTは何も進展することがなかった。特に意見が対立していたのは、ソ連のバックファイアと米国が開発していた新たな巡航ミサイルの取り扱いについてであった。1976年に入り、交渉を進展させるためキッシンジャーがモスクワを訪れた。それに前もって、キッシンジャーは米国の立場を記したメモをドブレインに渡していたが、そこで得られた反応が「非常に否定的<sup>102)</sup>」であったことからわかるように、この訪問で折り合いがつくことはなかった。3月にも米国はソ連に対し新提案を行ったが、その提案は「真っ向から否定」されてしまった。やはり巡航ミサイルとバックファイアに対して、ブレジネフは不満だったのである。米国は「協

100) 安川大使発外務大臣宛第730号「SALT II交渉(国防省内話)」(1975年2月20日発) 戦後外交記録「米ソ戦略兵器制限交渉(SALT2)」2014-5770、外史。

101) Minutes of a Meeting of the National Security Council, "SALT," December 2, 1974, *FRUS*, vol. XXXIII, no.90.

102) ソ連は、バックファイアを合意の枠に含めることを頑なに否定した。National Security Council Meeting on SALT, January 19, 1976, Box 23, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files, 1969-1977 (hereafter KSWWOF), NSAF, TC, GFL.

議を中断するのか、長引かせるのか、我々の提案をもう一度見直すのかなど、これからどうするかを考えなければならない」状況に置かれていたのであった<sup>103)</sup>。

その後、ジュネーブにおいて2度のラウンドが行われたものの、合意に至ることはなかった。そして、同年11月に行われた米国大統領選挙において、フォードがカーターに敗れたことにより、翌年の新政権発足まで SALT 交渉は休会されることとなった。

この間、米ソ交渉に日本が登場してくる文脈は、それまでと同様に日中脅威論であった。グロムイコは特に、中国が日本への圧力を通じて、米ソ両国に対して何かをしようとしているのではないかとの懸念を示した。それに対しキッシンジャーは、成り行きによっては「同盟とまではいかなくても、より緊密な協力関係」になるかもしれない、それは米ソどちらか一方に向けられる可能性があるため、憂慮すべき存在になるかもしれないと回答している<sup>104)</sup>。その約2ヶ月後にも、グロムイコは東アジアの話題を持ち出し、日本と中国の関係についてキッシンジャーに問うている。彼は、繰り返し日中関係が緊密化することに対する懸念を示した。キッシンジャーは、日本と中国が何か合意に到達するだろうと自らの考えを披露した<sup>105)</sup>。その理由として、彼は「日本人の特徴」を挙げている。その中身をここでは具体的に述べてはいないものの、それはおそらく以前にキッシンジャーが披露していた、「日本が歴史の中で恒久的な同盟を結んだことがなく」、「彼らは何にでも適応できるような異常な社会を持っている」という認識に基づいたものであったと考えられる<sup>106)</sup>。キッシンジャーは、こうした点に対しても「両国が長期的な視野に立って行動することが重要だ」と述べ、日中脅威論を現在の観

103) Meeting with NSC Principles, no title, March 18, 1976, Box 23, KSWWOF, NSAF, TC, GFL.

104) Memcon, no title, May 20, 1975, *FRUS*, vol. XVI, no. 151.

105) Memcon, "Brezhnev Oral Message; SALT; UNGA; China and Japan; FRG-Brazil Nuclear Deal; Bilateral Relations," July 11, 1975, *FRUS*, vol. XVI, no. 162; Memcon, "Brezhnev Oral Message; SALT; UNGA; China and Japan; FRG-Brazil Nuclear Deal; Bilateral Relations," July 11, 1975, DNSA, KT01699.

106) Memcon, no title, November 16, 1974, *FRUS*, vol. XXXVIII, no.48.



点からのみ評価すべきではないことをグロムイコに示唆した。ただし、続けて彼は、米ソ両国の利害が一致している点として、「核兵器」を「自明」のこととして挙げている<sup>107)</sup>。つまり、日中が関係を緊密化することによってどのような脅威になるかは、長期的な視点を持ちながら考えていく必要があるとした一方で、現段階においてすでに、日中と「核兵器」に関しては米ソの利害は一致していると述べているのである。これはSALT I締結時にニクソンが示したロジックと変わらない。この時期においても、日本はSALT 妥結の一要因として位置づけられていたのであった。言い換えれば、SALT を進展させること、ひいては妥結に導くことは、キッシンジャーにとってそれほど優先順位の高い目的であったということができよう。

次に、「主体」としての日本への対応である。巡航ミサイルとバックファイアが尾を引き、交渉が停滞していたこの時期、米国は在米大使館へのブリーフィングだけでなく、東京へ赴き、SALTに関する説明を詳細に行っている。ジョンソンに対し、数原孝憲軍縮室長が来日の要請を行っていた<sup>108)</sup>。ジョンソン自身も日本への詳細な情報提供をすべきと考えており、1975年6月に東郷文彦外務事務次官にこの旨を伝え、来日を検討していた<sup>109)</sup>。その後ジュネーブの西堀大使から、東京も訪問を歓迎しているとの電話を受け、ジョンソンは国務省や在京米国大使館の許可を取り付けた上で来日し、SALT の進展につき詳細に説明を行うこととなった<sup>110)</sup>。

107) Memcon, "Brezhnev Oral Message; SALT; UNGA; China and Japan; FRG-Brazil Nuclear Deal; Bilateral Relations," *FRUS*; Memcon, "Brezhnev Oral Message; SALT; UNGA; China and Japan; FRG-Brazil Nuclear Deal; Bilateral Relations," DNSA.

108) 数原がジョンソンの来日要請を行った背景には、日本の核不拡散条約批准問題があった。詳細は、石本「米ソ戦略兵器制限交渉をめぐる日本外交」120-122頁。

109) Telegram of SALT 00252, US Delegation SALT II to SoS, "GOJ Request for SALT Briefing (SALT TWO-695)," July 28, 1975, Electronic Telegram, 1/1/1975-12/31/1975, Central Foreign Policy Files (hereafter CFPF), RG 59, Access to Archival Databases (hereafter AAD) <<https://aad.archives.gov>>.

110) *Ibid.*; Deptel 223615, SoS to Tokyo, "Ambassador Johnson's SALT Consultations," September 19, 1975, Electronic Telegram, 1/1/1975-12/31/1975, CFPF, RG 59, AAD; Telegram of SALT 00329, US Delegation SALT II to SoS, "Ambassador Johnson's Consultation (SALT TWO-767)," September 4, 1975, Electronic Telegram, 1/1/1975-12/31/1975, CFPF, RG 59, AAD; Embtel 12469,

その後も、なぜ SALT が進まないのか、何が問題となっているのかを丁寧に繰り返し説明しているが、それ以上の何かを米国が行うことはなかった。後に日本が懸念を示すようになるソ連の SS-20 については、この時期展開が進んでいるものの、特段触れられることはなく、米国がそれへの対応を行った様子も見て取れない。従来通り、米国は「同盟国や友人の利益を危険に晒すような政治的な取引や、武力の使用に対する抑制を促してきた」ことを強調し、「我々は、グローバル・バランスにおいて strong position を取り続けるつもり」であって、「効果的な米国の抑止力」を維持することを日本に説明している<sup>111)</sup>。さらには、米国の対ソ政策を行っていくにあたって、日本との関係を犠牲にすることはないと強調した。また、「SALT については、77年10月の期限もあり、選挙後進展をみる (will pick-up) だろう。ウラジオストックにおける数量制限についての合意は、ソ連にとっては大きな譲歩であり、残された巡航ミサイルとかバックファイア等の問題は、二義的 (secondary) なものである」と成果を強調しながら、残された課題がそれほど重要ではないことを示唆し、言説によって日本に安心感を与えようとしていたのであった<sup>112)</sup>。

その背景には、日本の米国に対する認識が変わってきており、最終的には日本の独自核武装を招くことになるかもしれないという米国の認識があった。日本側は、米ソ軍事バランスに対する懸念を繰り返し表明していたのである<sup>113)</sup>。ホジソン (James D. Hodgson) 駐日大使は、もはや今の日本は米国の軍事的圧倒的優位を信じておらず、「日本の安全保障の保証人としてのア

---

Tokyo to SoS, "Ambassador Johnson's Consultation (SALT TWO-767)," September 5, 1975, Electronic Telegram, 1/1/1975-12/31/1975, CFPPF, RG 59, AAD; Deptel 215403, SoS to US Delegation SALT II, "SALT-Consultation with Japanese," September 10, 1975, Electronic Telegram, 1/1/1975-12/31/1975, CFPPF, RG 59, AAD.

111) Telegram Memorandum 240348, SoS to Tokyo, "US-Japan Planning Talks," September 28, 1976, Electronic Telegram, 1/1/1976-12/31/1976, Central Foreign Policy Files, RG 59, AAD.

112) 調査部企画課「第22回日米政策企画協議要録(1976年10月4～6日、於ウィリアムズバーグ)」(1976年11月)戦後外交記録「日米政策企画協議(第22、23回)」2012-2881、外史。

113) 吉田『日米同盟の制度化』270-271頁。

アメリカの決意と信頼性に疑念を」抱いていると指摘した。ソ連は「アジア」だけでなく、「太平洋の大国」と自認するほどに勢力を拡大していたのである。米国にとって危険なことは、米国は「決意のない衰退する大国」だという認識が日本で急激に広まることであると彼は喝破した<sup>114)</sup>。まだ日本の自立化への懸念が米国政府内にはあったのである。こうした流れと SALT が無縁であったと考える方が難しい。SALT は米ソ 2 国間交渉であり、そこでの交渉内容が同盟国の利益に直結するものであったからである。国防総省が指摘するように、「戦略的核抑止力や戦略的軍備管理など、米国の安全保障上の利益や目的の中には、米国とソビエトの二国間の文脈の中で追求されるものもあるが、すべての安全保障上の利益や目的には、少なくとも協議が必要であり、適切な場合には、世界中の同盟国や他の友好的な政府との緊密な相互作用が必要」であった。その上で、軍備管理問題への同盟国の反応とその影響については以下のようにまとめている。

米国の同盟国は、現在の米国の戦略的政策に安心感を持っている。同盟国は、我々が戦略戦力に関して現在の米国の政策から大きく逸脱することで、少なくとも当初は不安になる可能性がある。潜在的な悪影響は、慎重かつ時宜を得た協議によって緩和される可能性がある。米国の戦略態勢の妥当性に関する同盟国の認識は、ある程度、米国によって表明された判断と、危機的状況における米国の決意についての同盟国の認識に基づいている。……同盟国にとっては、米国の安全保障の信頼性が低下し、ソ連の影響力が大きくなることを恐れることになるだろう。信頼できる宣言的な政策は、NATO や二国間チャネルでの事前協議と相まって、この点で同盟国政府を安心させるのに大いに役立つであろう<sup>115)</sup>。

114) 同上：Memcon, "U.S.-Japan Relations," July 1976, *FRUS*, vol. E-12, no.226; "Japanese Perceptions of the Asian Military Balance," June 23, 1976, Box 7, Presidential Country Files for East Asia and the Pacific, 1974-77, TC, GFL.

115) Memorandum From Secretary of Defense Rumsfeld to President Ford, "Response to NSSM 246—US Defense Policy and Military Posture," November 30, 1976, *FRUS*, vol. XXXV, no. 113.

SALT をめぐる日本への対応は、こうした文脈と重なりながら行われたと解釈できよう。米国の信頼性に対する認識が問題であり、それを緩和するための協議である。まさにこれこそが、一貫してなされてきた SALT をめぐる対日外交政策であった。

## おわりに

本稿では、SALT I 締結後からフォード政権期の SALT II までを対象とし、米国による日本の「客体」としての位置づけと「主体」としての位置づけの双方に着目しながら、SALT に対する日本の主張や態度を米国がどのように受容し、対応していたのか、また SALT 交渉において日本はどのように言及されていたのかを検討してきた。ここでは、基本的に「主体」としても「客体」としても、米国による日本の位置づけには、SALT I 期からの継続が見られた一方で、その質および位置づけられる文脈に変容があったことが明らかとなった。

SALT I 締結後から SALT II 第1ラウンドにかけては、当初から行き詰まる雰囲気漂う中、バック・チャンネルを中心として米ソ交渉が進められることとなった。そこでは、「主体」としても「客体」としても、米国による日本の位置づけには SALT I 期からの継続が見られた。SALT 交渉においては、SALT I の際にニクソン、キッシンジャーが交渉締結のために活用していた日中脅威論が唱えられ、継続して交渉締結の「コマ」として、「客体」としての日本は位置づけられていた。それと同時に、日本の自立化、独自核武装論、ソ連と取引をする可能性が米国によって考えられており、これらをさせないためにも心理的側面、すなわち日本の認識に焦点を当て、「主体」としての日本に対して、米国は言説による安心の供与を繰り返していた。この点は、SALT I 期の1971年以降と一致するが、ブリーフィングに関して、決して一方的な報告ではなく、日本からの意見を積極的に歓迎するよう繰り返しており、この点は SALT I 期とは異なる。日本側の姿勢がこの間に変わり、

より積極的になったことも背景にあり、米国の「主体」としての日本への対応も深化することとなった。

SALT II 第2ラウンドからニクソンの辞任の期間は、米ソ交渉も停滞し、米国の政策決定の場も非常に混沌としており、SALTは膠着状態にあった。首脳会談によって打開を試みたものの、ウォーターゲートの影響もあり、進展することはなかった。米国のSALT政策方針も決まらない状態であったため、この時期は日本がSALT交渉において扱われることはなかった。SALTをめぐる対日外交においては、それまでと同様に、米国が日本の米国に対する信頼性を確保し、日本が離れて行かないようにするために、「主体」としての日本に対して言説による安心の供与を繰り返していた。こうした米国の方針は、SALTをめぐる問題だけでなく、よりマクロな日米関係および対日政策を検討する際にも考慮されていたものであった。また、SALT IIの内容がSALT Iよりも複雑化し、日本が避けてほしいと要望していた、量を質でカバーするという方向へ進んでいたことも、米国が日本の懸念をより気にかける一要因であったと考えられる。

フォード政権期においては、ウラジオストク合意が米ソ間で結ばれ、SALTは進展を見せた。そこでは、日本を含めた同盟国が主張を続けていたFBSを交渉対象外とすることが決められ、SALTにおける同盟国の重要性を改めて示した。とはいえ、用語の定義の問題などからまたしても交渉は暗礁に乗り、結局フォード政権下で結実することはなかった。その時期、「客体」としての日本は再びSALT交渉において言及されるようになる。またしても日中脅威論の文脈であった。SALT Iの時と同様、日本を「我々の側」につけておきながらも、SALT交渉では「コマ」として活用していたのである。「主体」としての日本に対する対応は、従来のやり方を繰り返していたが、そこには新たな理由も加わっていた。質で量をカバーするという日本の主張に反する形でSALT IIが進展しただけでなく、当時の米国が行っていた、対外政策における日米関係の位置づけが変容したこともその1つであった。米国は日本とのより緊密な関係を必要としていたのである。さらに核に関しては、

ラロック証言によって米国に対する疑念が増幅されることとなってしまった。これら全ては、日本の心理的問題、認識が重要視される問題であり、これに対応する必要に米国は迫られていたのである。そうしなければ、日本の自立化、独自核武装、ソ連との提携がなされる可能性があるかもしれない、彼らはそう認識していた。従来 SALT をめぐる対日外交の文脈で行ってきた「主体」としての日本への言説による安心の供与が、よりマクロな日米関係にも重要な意味を持つようになったのであった。米国の信頼性に対する認識が問題であり、それを緩和するための協議である。まさにこれこそが、一貫してなされてきた「主体」としての日本に対する SALT 政策であった。

以上を踏まえれば、SALT I 締結以降、SALT II を進めていく中で、日本の位置づけは「主体」としても「客体」としても大きく変わらなかったことがわかる。そこには「二重性」があった。ニクソンからフォードへ政権が変わったことによる影響も特段見られない。この点は先行研究も指摘するように、史料や回顧録に基づいてもフォードが SALT について考えていたことを理解し難いことが、ニクソンとの違いが際立たない一因であるように思われる<sup>116)</sup>。その意味で、フォードという個人に要因を求めるのは難しだろう。とはいえ、日本の位置づけの質やその文脈に変容があったことは明白である。SALT 交渉において日中脅威論を積極的に言及するようになったのは米国ではなくソ連であり、それを利用する形で SALT I 期以上に米国、特にキッシンジャーは中ソ対立や日本の「国力」増大という要素を加えることによって、「客体」としての日本を SALT の進展および交渉妥結の「コマ」として位置づけたのであった。「主体」としての日本に対しても、米国は日本の自立化、独自核武装、ソ連と与する可能性というものに懸念しながら、心理的なものに着目し、言説による安心の供与を図っていた。しかし、中途からそれは SALT をめぐる対日外交政策に固有のものではなくなった。米国の対外政策における対日政策の位置づけの変容によって、マクロな日米関係の文脈でも同様のアプローチが重視されるようになったのである。抑止の問題が、日本

116) Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 166.

の米国に対する信頼性を図る要素として大きな位置を占めていたことはいうまでもない。したがって、マクロな日米関係とSALTをめぐる日米関係は連動することとなり、共通項であった言説による心理的な安心を供与することが目指されたと考えられるのである。

米国のSALT政策はSALTに関する直接的な政策だけで完結するものではない。同盟国を巻き込むイシューであったがゆえに、それは同盟国との関係をめぐる問題でもあった。その意味では、同盟管理や安心の供与といった文脈からSALT政策を捉えることもできよう。この問題は、核をめぐる大国間関係と同盟に基づく2国間関係の1つの交差点として位置づけることができるのである。

#### [付記]

本稿は、2021年度および2022年度「若手研究者による社会と文化に関する個人研究助成（鳥井フェローシップ）」による成果の一部である。