



Title	デタント末期の戦略兵器制限交渉（SALT）：カーター政権における軍備管理と人権政策を中心に
Author(s)	瀬川, 高央
Citation	年報 公共政策学, 16, 207-224
Issue Date	2022-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/84852
Type	bulletin (article)
File Information	16-14_Segawa.pdf



[Instructions for use](#)

【論文】（査読）

デタント末期の戦略兵器制限交渉（SALT） —カーター政権における軍備管理と人権政策を中心に—

瀬川 高央*

1. はじめに

本稿は、カーター（Jimmy Carter）政権の第二次戦略兵器制限交渉（SALT II）への取り組みについて、戦略兵器の削減を目指した新提案の立案から、モスクワでの対ソ交渉の失敗に至るまでの過程を検討するものである。

カーターのSALT IIへの取り組みについては、多くの研究が蓄積されてきた。従来の研究は米ソの視点から、デタントの質的転換という時代背景の中にSALT IIの過程を位置づけてきた¹⁾。特に1990年代の研究は、カーターが人権問題と軍備管理の関係を認め、その人権政策がソ連の反感を買いSALT IIに悪影響を与えたと論じてきた²⁾。だが、従来の研究は、カーターが人権と軍備管理の両立を確信して二つの政策を同時に進めた経緯を明らかにした一方、後者の失敗が前者の推進にあるとの因果関係を説明するには至らなかった。

また、上記の通説に対し、これとは異なる論点が示された。まず、カーター外交を研究したダンブレル（John Dumbrell）は、カーターの主要問題はSALT IIを害さずに、人権政策を推進することであったと論じた。特にダンブレルは、ソ連の人権抑圧への批判が高まる中でも、軍備管理交渉の場では両国が人権問題への言及を避けた点に注意を促した³⁾。

また、歴史家のレフラー（Melvyn Leffler）は、カーターが首脳書簡で、ソ連との新たな軍備競争の回避を強調して経済関係改善への期待を表明すると同時に、人権問題に関心を払わざるを得ないと記したことに注目した⁴⁾。

さらに、SALTの通史を著したアンブローズ（Matthew Ambrose）は、カーターはリネージュを多用したニクソン（Richard Nixon）と異なり、軍備管理のように戦略的に優先する分野を見極め、その分野を人権等の課題から隔離する傾向があったと論じ

* 北海道大学公共政策学研究センター研究員 E-mail: segawa@hops.hokudai.ac.jp

1) Freedman (2019), pp. 435-438; Newhouse (1989), pp. 312-314; Wilentz (2008), pp. 106-107.

2) Garthoff (1994), p. 889; Kaufman (1993), p. 41; Stueck (1998), p. 251.

3) Dumbrell (1993), pp. 121-126.

4) Leffler (2007), p. 266.

た⁵⁾。

このような見方は、カーターがリンケージを排し、軍備管理を優先課題に、人権政策を二の次にした可能性を示している。こうした見方は、従来の研究に再検討の必要を迫るものであるが、通説と異なる論点を指摘するのに止まってきた。管見の限り、この問題に関する史料の実証分析は行われていない。そこで本稿では、カーター政権初期におけるデタントの質的転換と SALT II 新提案との関係を考察した上で、米国が対ソ交渉の失敗に至るまでの過程を人権政策との関連において再検討したい。

本稿では次の順で、カーター政権の対ソ交渉過程を考察する。2節では、カーター政権以前の SALT II 交渉をまとめる。次に、3節でカーター政権によるデタントの質的転換と軍備管理との関係を明らかにし、SALT II 新方針の形成過程を跡付ける。その際、新方針に対するソ連の反応に焦点をあて、彼らがいかにこれを阻もうとしたのかを検討する。続いて、4節で反デタント派がカーターの SALT II 再検討に与えた影響を考察する。5節は、これまでの検討を踏まえ、カーターの主導による新提案の決定過程を描出し、ソ連側の反論を扱う。最後に、6節と7節は史料解析に基づき、米ソ首脳間で人権政策と SALT II がどのように扱われていたのかを再検討する。また、モスクワでの SALT II 協議において、なぜソ連がカーターの新提案を拒否したのか、その背景を考察する。

2. ウラジオストク合意と米ソ妥協案

SALT II 交渉は、第一次戦略兵器制限条約 (SALT I) 発効後の1972年11月に開始された。その2年後の74年11月に、フォード (Gerald Ford) 大統領とブレジネフ (Leonid Brezhnev) 書記長がウラジオストクで会談し、戦略的優位をめぐる米ソ競争に制限をかけることを目指す声明を発表した。同声明で、両者は SALT II に関し総数平等 (ミサイル保有数の同等化) の原則に基づき、85年12月までに重爆撃機とミサイル発射基から成る戦略兵器の保有数を2400基に、うち複数個別誘導弾頭装着のミサイル (以下、MIRV 化ミサイル) の保有数を1320基にする制限を設けることで合意した⁶⁾。

このウラジオストク合意により、フォードは議会と国防総省が主張する総数平等をソ連に受け入れさせた⁷⁾。ソ連が総数平等に合意したのは、SALT II での戦略兵器と MIRV の保有上限が受け入れやすいものだったからである⁸⁾。74年当時、ソ連は2435

5) Ambrose (2018), p. 162. なお、Talbott (1980)と関場 (1994) も、カーターが米ソの緊張と軍備管理を切り離し、SALT II の目的を米ソ競合関係の安定化と、軍事面でのソ連優位の抑制に絞ったと指摘している。

6) *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*] 1969-1976 XXXIII, pp. 390-392.

7) Gromyko (1989), p. 283.

8) Talbott (1980), p. 32.

基の戦略兵器を保有していた。ソ連が2400基の上限を満たすには35基を削減しなければならないが、これは退役年数に達した複数の現有ミサイルを廃棄すれば事が足りた。また、合意時にソ連はMIRV化ミサイルを配備しておらず、1320基まで増やすことが可能であった。

一方、米国は2147基の戦略兵器を保有しており、上限まで253基増やすことが可能であった。また、米国はMIRV化ミサイルを850基保有し、上限まで470基増やすことが可能であったが、これを増やす計画は存在しなかった⁹⁾。

つまり、ウラジオストク合意は米ソの戦略兵器計画を制限するものではなかった¹⁰⁾。現にウラジオストク合意は、米国によるMIRV化ミサイル搭載の潜水艦とB-1爆撃機の更新に対する制約となり得ず、ソ連の大陸間弾道弾（ICBM）配備計画に変更を迫るものではなかった。

加えて、SALT IIで焦点となるのが76年1月の米ソ妥協案である。これは、SALT IIで問題となっていた米国の巡航ミサイルとソ連のバックファイア中距離爆撃機に対する制限を具体化したものである。両国は妥協案で、ソ連がバックファイアを5年間で275機に制限する見返りに、米国が1320基のMIRV化ミサイルの制限内に空中発射巡航ミサイル（ALCM）搭載の爆撃機を数えることに同意した¹¹⁾。

だが、妥協案の扱いに関しては米ソ間で相違が生じた。フォード政権の後半、反デタント派のラムズフェルド（Donald Rumsfeld）国防長官の手で、キッシンジャー（Henry Kissinger）国務長官が推進した妥協案は棚上げにされた。しかも、76年2月にフォード政権は、定義上の曖昧さを残してウラジオストク合意の制限を批准し、バックファイアと巡航ミサイルの問題は3年間の一時的基礎の上で解決するとの新提案を行った¹²⁾。こうしてフォード政権内の反デタント派によって、妥協案は葬られた。

一方、妥協案を排した米国の新提案に対し、ソ連は直ちにこれを拒否した。のちのカーター政権との交渉で、ブレジネフはウラジオストク合意を基礎にSALT IIを早期妥結すべきであり、巡航ミサイルとバックファイアの制限も妥協案で公式化されたとの立場をとった。すなわち、ソ連から見れば米国が葬った妥協案は有効とみなされたのである。

ウラジオストク合意と妥協案は、米国内でソ連の軍備増強や第三世界での勢力拡張を問題視する保守派が台頭する中で作られた。並行して、フォード政権内の権力闘争とカーター政権への移行に伴い、デタントの質的転換が図られ、SALT IIの在り方にも再検討が必要とされた。次節で見るように、それは従来のデタント維持とウラジオストク合意に基づくSALT IIの早期妥結を望むソ連にとっては容認しがたい変化であった。

9) 近藤（1984）、p. 117.

10) 佐藤（1985）、pp. 34-35.

11) Newhouse（1989）、pp. 303-304.

12) Talbott（1980）、p. 37.

3. カーター政権によるSALT II再検討

3.1 デタント継続とその質的転換

1976年11月の大統領選挙でフォードを下したカーターは、政権移行中にSALT IIを再検討した。選挙中、カーターはSALT Iを支持してきたが、広範囲にわたる新たな合意に達していないとしてフォードを批判した¹³⁾。そして、当選後はウラジオストク合意に基づくSALT IIの早期妥結を支持する一方、戦略兵器の大幅削減を目指したいと考えていた¹⁴⁾。

また、カーターは76年1月の妥協案を全く評価しなかった¹⁵⁾。カーターから見れば、妥協案はバックファイアに僅かな制限を加える代わりに、巡航ミサイルに多くの制約を課しているからであった。

いずれにせよ、カーターの当面の外交課題はデタントを継続しつつ、SALT IIを再検討することであった。外交面でカーターを支えたのは、國務長官のバンス（Cyrus Vance）と国家安全保障担当大統領補佐官のブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）である。バンスは、かつて国防副長官として軍備管理に関与した経験から、SALTの進展が米ソ関係を安定化し、幅広い協力を創出すると主張した。他方、ブレジンスキーはキッシンジャーの道徳への無関心に批判的で、勢力均衡に基づく国際協調に依存したニクソン政権とは質的に異なるデタントを追求した。

ニクソンがデタントを世論に売り込み過ぎたと考えた点で、バンスとブレジンスキーには共通項があった。両者は、SALT Iよりも良い協定がカーター政権でできると確信したのである。だが、バンスがSALT IIを米ソ協調を助長するものとする一方、ブレジンスキーはこれをソ連の軍備増強の勢いを削ぐ機会と捉えた点では、その認識に違いがあった¹⁶⁾。

また、ブレジンスキーと同様にカーターも、ニクソン＝フォードのデタント政策がソ連の軍備増強や第三世界への勢力拡張を黙認したことに批判的であった。加えてブレジンスキーは、デタントが競争と協力を伴うことを避け得ず、「より包括的で相互的なデタント」が平和を増進するとカーターに進言した。

他方、バンスは「より包括的で相互的なデタント」という言葉を嫌った。バンスと密接な関係にある民主党内のリベラル派が、旧来のデタントを支持したからである¹⁷⁾。しかも、ニクソンのデタントの影響下にあったバンスは、74年のジャクソン＝ヴァニク修正条項による対ソ貿易の制限を緩和するにはカーターが何をすべきかと強く感じ

13) Kaufman (1993), p. 39.

14) Garthoff (1994), pp. 883-884.

15) Dobrynin (1995), p. 388.

16) Brzezinski (1983), p. 146.

17) Ibid., p. 147.

ていた¹⁸⁾。

だが、カーターから見れば外交の優先順位を確立し、方向を設定し、決定を下すのは大統領であり、パンスはその決定を伝達する外交官に過ぎない。カーターがパンスを選んだのは、政権内のチームプレーを形成する上で有能なマネージャーになると考えたからであった¹⁹⁾。

3.2 ソ連の反応

デタント継続とSALT II早期妥結を支持するカーターに対して、ソ連は肯定的に反応した。大統領選挙から2日後、グロムイコ（Andrei Gromyko）外相は、カーターと直接対話を開く権限をドブレイニン（Anatoly Dobrynin）駐米大使に与えることを共産党政治局に提案し、直ちに承認された²⁰⁾。76年12月1日にはカーターからブレジネフに私信が送られた。だが、それはソ連に不安を抱かせる内容であった。カーターは私信で、就任後は従来の交渉に縛られることなく、SALT IIを早期に妥結することを示唆したのである。この私信を受け取ったソ連は、従来の交渉に縛られないというカーターの言葉を理解できなかった²¹⁾。これ以降、ソ連はカーターがウラジオストク合意から逸脱するのを避けるため、デタント継続とSALT II早期妥結を強く促す必要に迫られた。

ソ連はまず、12月2日のブレジネフの声明で、米新政権との間で危機を回避する道を進むことを約束した。続いて12月29日には、77年秋までに首脳会談を開催するとのカーターの意向を歓迎すると表明した。さらに、ブレジネフは77年1月18日の演説で、抑止の必要を超えた軍事的優位の追求を放棄すると宣言し、SALTを含む軍備管理交渉を肯定した。

これと並行して、SALT IIを議題とする協議の開催が決まった。パンスは1月24日にドブレイニンと会談し、3月末の訪ソでカーターの政策をブレジネフに説明することで合意した²²⁾。このように、ソ連はカーターの交渉方針が固まっていない段階で、矢継ぎ早にデタント維持とSALT II早期妥結の重要性を訴えたのである。

3.3 SALT II新方針の策定

1977年1月20日、カーターは第39代米国大統領に就任した。就任演説でカーターは政権の重要課題として、人権、環境、軍備管理といった個別のテーマに言及した。この中で、カーターは「今年われわれは地球上からすべての核兵器をなくすという最終

18) Ibid., p. 151.

19) Kaufman (1993), p. 37.

20) Dobrynin (1995), p. 378.

21) Ibid., p. 378.

22) Ibid., p. 381.

目標へ向けて一步前進するであろう」と期待を示した²³⁾。

4日後、カーターは大統領検討覚書第2号に署名し、国家安全保障会議（NSC）の下に特別調整委員会（SCC）を発足させた。このSCCがSALT II交渉の方針を再検討することとなった。SCCには、SALT II交渉で生じる戦略的な課題を列挙し、国防計画がSALT IIに及ぼす影響を検討することが求められた²⁴⁾。

その後、国務省、軍備管理軍縮局（ACDA）、国防総省、NSCが二段階進展アプローチと呼ばれるSALT IIの新方針をまとめた。これは軍備管理に関して、ウラジオストク合意を交渉の起点としてSALT IIに前向きの変化をつけ、第三次戦略兵器制限交渉（SALT III）でソ連に戦略兵器の大幅削減を求める方針であった²⁵⁾。

この間、カーターとブレジネフは書簡を交わし、SALT IIの早期妥結で一致した²⁶⁾。だが、2月1日のカーターとドブレイニンの会見では、SALT IIの内容をめぐる意見が対立した。まず、巡航ミサイルとバックファイアの制限に関して双方の認識が異なることが判明した。先述の通り、カーターは76年の妥協案に否定的で、巡航ミサイルとバックファイアの制限をSALT IIから切り離すことを望んだ。一方、ドブレイニンは巡航ミサイルはSALT IIの制限に含むべきだが、バックファイアは米本土を攻撃する戦略的能力を持たないので、交渉から外すべきとの立場を示したのである²⁷⁾。

次に、戦略兵器の総数削減についても隔たりがあることが明確になった。カーターはSALT II成立後に戦略兵器の総数を数百基削減し、MIRV化ミサイルを1000基にまで減らす意向を示した²⁸⁾。カーターが示した数字は、ウラジオストク合意よりも大幅な削減を求めるもので、ソ連に受け入れられる内容ではなかった。この問題に関し、ドブレイニンはウラジオストク合意を拒否する意向かとカーターに質したが、この問いに対する回答はなかった²⁹⁾。

このようにカーターとソ連側の交渉は、順調なスタートを切ったとは言い得なかった。具体的プロセスを示さずに戦略兵器の大幅削減という目標を掲げるカーターと、ウラジオストク合意に基づいて戦略兵器を制限するというソ連との認識の差が表面化したのである。

3.4 SALT IIパッケージ案

こうした中、カーター政権はSALT IIの新たなアプローチを検討していた。まず、

23) Carter (1982), p. 22.

24) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 649.

25) Talbott (1980), p. 43.

26) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 2, 13-14.

27) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 650.

28) *Ibid.*, p. 651.

29) Dobrynin (1995), p. 385.

77年2月3日のSCCでは国務、国防など省庁間の作業部会に対し二つのパッケージ案を作る指示が出された。その二つとは、ウラジオストク合意に基づく選択肢の範囲を探ることと、米ソに戦略兵器の大幅削減を求めるSALT IIの可能性を検討することである³⁰⁾。特に二点目に関しては、ウラジオストクで合意した戦略兵器総数を2400基から2000基に減らすか、それ以下に削減することが可能か否かが焦点となった。

SCCでの検討が決まったパッケージ案のうち、カーター政権はウラジオストク合意に基づくものを「基本案」、戦略兵器の大幅削減を含むものを「プラス案」と呼んだ。基本案はウラジオストク合意の通り、戦略兵器総数とMIRV化ミサイルを制限するものである。同案はバックファイアを戦略兵器に数えない一方、ALCM搭載爆撃機をMIRV化ミサイルの制限に数える点で、ソ連に受け入れられると考えられた。国務省は同案を支持したが、バックファイアの機数を野放しにする半面、ALCMが制限されることから賛同者は少なかった³¹⁾。

次に、プラス案は戦略兵器の大幅削減（1500～2000基までの削減）を謳い、バックファイアの機数に制限を課すもので、国防総省と統合参謀本部（JCS）がこれを支持した。同案に関しては、JCSがバックファイアを戦略兵器に数えることを主張する一方、国防総省はバックファイアと地上発射巡航ミサイルを取引することを求めた。また、同案はソ連の重ICBM（308基）と米国のALCM搭載爆撃機を、MIRV化ミサイルの制限とは別枠で取引することも想定した³²⁾。

これらに加え、ウラジオストク合意からバックファイアと巡航ミサイル問題の解決を差し引く「マイナス案」も存在した³³⁾。同案は、両問題の解決をSALT IIIに据え置く選択肢で、ソ連を引きつける誘因となるものであった。だが、マイナス案はフォード政権が固めた追加条項なしの条約案を支持するも同然であり、賛同者は僅かであった³⁴⁾。

結局、三案のうちカーターが目指す戦略兵器の大幅削減を反映するのはプラス案だけであった。残る二案は、バックファイアと重ICBMに制限をかけない点で76年の妥協案に類似しており、カーター、ブレジンスキー、ブラウン（Harold Brown）国防長官の目指す内容ではなかったのである³⁵⁾。

3.5 ブレジネフの拒否

SCCでパッケージ案が検討される中、カーターはブレジネフに再び書簡を送り、

30) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 654.

31) Ambrose (2018), p. 94.

32) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 666.

33) Talbott (1980), pp. 46-47.

34) Ambrose (2018), p. 94.

35) *Ibid.*, p. 94.

SALT IIで戦略兵器の削減を行う意向を示した。この中でカーターは、SALT IIの早期妥結を支持する一方、SALT II条約を戦略兵器の大幅削減の第一歩に位置づけた。また、ALCMとバックファイアをSALT IIから除外し、これらをSALT IIIで扱う意向を示した³⁶⁾。

だが、対するブレジネフはウラジオストク合意を基礎にSALT II条約を完成することを優先すべきと回答し、戦略兵器の大幅削減に否定的姿勢を示した。また、カーターがSALT IIから除外しようとするALCMについて、76年の妥協案を引用し、米ソはALCMを戦略兵器に数える方式に合意したと指摘した³⁷⁾。さらに、米国がバックファイアをSALT IIに残そうとすることに関し、いかなる方法であれ協定に合致するものではないとして不快感を示した³⁸⁾。ブレジネフの回答には、SALT IIでカーターがソ連側と相容れないアプローチを探っていることへの憤りが表われていたのである。

ともあれ、ブレジネフはカーターが示した戦略兵器の大幅削減、ALCMのSALT IIからの除外、ALCMとバックファイアのSALT IIIへの算入をすべて拒否した。ブレジネフが同意できることは、SALT IIの遅れのない妥結であった。

4. 反デタント派の影響

カーターのSALT II再検討に対し、政権外の人物も影響を与えようとした。本節では反デタント派の主張がSALT II再検討に影響を与え得たのかという問題を考察しよう。

反デタント派の代表格であるジャクソン（Henry Jackson）上院議員（民主党）は、77年2月にカーターと会見した際に、ウラジオストク合意はSALT Iと同様、ソ連に戦略兵器の量的優位を与えることになると注意を促した³⁹⁾。

彼はカーター宛ての覚書で、米国の戦略兵器予算が61年以降に毎年8%ずつ減少したのに対し、ソ連の戦略兵器予算が64年以降に急増した事実を懸念を示した。一方、ジャクソンはソ連が米国の安全保障上の利益を犠牲にすることを求めないなら、戦略兵器の削減は米国の目標を助長すると記した。ジャクソンはSALT IIへの考え方の違いはあれ、戦略兵器の削減を達成するため、議会がカーターの交渉努力を支持すると述べたのである⁴⁰⁾。

さらに、ジャクソンは査察の原則と手順が特定の兵器の基数や能力を扱う条約の解釈と連結されないようにすべきだと主張した。この覚書で、ジャクソンは上院でのSALT II批准審議で、カーターの軍備管理政策が批評にさらされることを忠告したの

36) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 22.

37) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 658.

38) *Ibid.*, p. 659.

39) Talbott (1980), p. 52.

40) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, pp. 655-656.

である⁴¹⁾。

対するカーターの反応は肯定的であった。後年、カーターはジャクソンの考えの幾つかは有益で、彼の忠告は非常に重要だったと述べている。だが同時に、カーターは重ICBMの一方的解体を求めるジャクソンの考えがソ連に受け入れられないことは明白であったとし、覚書に基づく政策立案は行わなかったことを示唆した⁴²⁾。

他方、政権内ではウォーンキ（Paul Warnke）ACDA長官やNSCのハイランド（William Hyland）が覚書を一蹴した⁴³⁾。当時、カーターとジャクソンの接触は、政権内から大統領が一議員であるジャクソンの支持を求め過ぎているとの不興を買った⁴⁴⁾。要するに、ジャクソンの考えは単にカーターを鼓舞したに過ぎず、政権内に受け入れられたものではなかったのである。

政権外からSALT II再検討を求める別の動きは、歴代政権下で国防と軍備管理に携わったニツェ（Paul Nitze）によってなされた。ニツェは76年7月のカーターとの会見で、数年後にソ連に対する米国の立場が悪化すると予測し、国防予算増額によりその状態を正すべきだと助言した。

また、ニツェはカーターの求めに応じて報告書を作成し、SALT IIの条約期間を無期限とし、同条約が米ソの戦略的安定性を促進することに注力すべきとの提言を行った。だが、カーターがニツェの提言を政策立案に役立てることはなかった⁴⁵⁾。デタント継続を志向するカーターにとって、冷戦初期の対ソ脅威認識を繰り返すニツェの言葉は説得力に欠けたのである⁴⁶⁾。

カーターがニツェに助言を求めたのは、民主党内の両翼、すなわち反デタント＝SALT懐疑派とデタント＝軍備管理賛成派を束ねられれば、SALT IIへの広範な支持を固められると考えたからである⁴⁷⁾。

だが、カーターの期待は77年3月9日に上院で行われたウォーンキのACDA長官とSALT首席代表への任命を承認した投票結果により裏切られた。上院は70対29の大差でウォーンキのACDA長官への任命を承認した。一方、ウォーンキのSALT首席代表への任命は、58対41の小差で認められた。後者の投票結果はSALT II批准に必要な上院の3分の2の多数を下回り、反デタント派はその強さを示したのである⁴⁸⁾。

41) Ambrose (2018), p. 97.

42) Interview with Jimmy Carter, November 29, 1982, Carter Presidency Project, Miller Center of Public Affairs. http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp_1982_1129_carter.pdf, pp. 56-57. Accessed July 5, 2021.

43) Talbott (1980), p. 53.

44) Ambrose (2018), p. 98.

45) Nitze (1989), pp. 348-350.

46) Ibid., pp. 348-349.

47) Garthoff (1994), p. 887.

48) Graham (2002), p. 78.

こうして反デタント派はカーターのSALT II再検討に影響を与えようとした。彼らの主張がカーターを鼓舞した点は看過できない。この問題に関してACDA臨時最高顧問を務めたグラハム(Thomas Graham)は、ジャクソンに共鳴したブレジンスキーのイデオロギ的傾向と議会に対するカーターの守勢的立場が、SALT 懐疑派に触発された新提案をソ連に示す方向に導いたと評した⁴⁹⁾。だが、上院でのウォンキの承認を除いて、懐疑派の主張がSALT II再検討に実質的影響を与えたことを裏付ける記録は乏しい。むしろ、次節で見るようにSALT II再検討は外部の影響を排し、SCCとカーターにより行われていたのである。

5. 「据え置き案」と「包括提案」

5.1 3つの選択肢

SCCは1977年2月から3月にかけてSALT II再検討を重ねた。その作業はウラジオストク合意を超える削減を目指す方向に傾いた。ブレジンスキーは3月18日に、SCCでの再検討結果をカーターに伝え、採るべきアプローチを示した。モスクワ会談でソ連が示す提案は次の三つに絞られた。

第一は戦略兵器の削減幅をウラジオストク合意の水準とし、バックファイアと巡航ミサイルを除外する「据え置き案」である。第二は「包括提案」と呼ばれる考えで、戦略兵器の上限を2000基とする案である。同案では米側が新型ICBMのMXを断念する見返りに、ソ連に現有ICBMの配備凍結を求めていた。また、巡航ミサイルに射程1500kmの制限を課す見返りに、バックファイアをSALT IIで制限し、同機の機数に関するソ連側の声明を米側が受け入れるとの妥協案を示すこととした。

第三は、戦略兵器を2200~2400基に削減する案である。同案はソ連が戦術ミサイルと戦略ミサイルの識別ラインとして射程1500~2000kmを受け入れる用意があるならば、米側はバックファイアの機数に関するソ連側の声明を受け入れるとした。また、射程1500~2000km以上の巡航ミサイルの制限がSALT IIIの議題となる間は、巡航ミサイルはSALT IIで制限しないこととした⁵⁰⁾。

このように、ブレジンスキーが示した三案では戦略兵器総数が2000基かそれ以上とされた。当時、ブレジンスキーはソ連がより多くの削減を求める案に同意するとは思えないことから、2000基までの削減が望ましいと考えた⁵¹⁾。だが、カーターはこれを退け、包括提案でより多くの削減を求めた上、巡航ミサイルの制限についてもブラウンの助言に従い射程2500kmに変更した⁵²⁾。

この変更の理由は、3月22日のNSCでのカーターの発言に明らかである。カーター

49) Ibid., p. 80.

50) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, pp. 670-672.

51) Brzezinski (1983), p. 159.

52) Ibid., p. 160.

は射程2500kmの巡航ミサイルが1850kmの行動半径をもつバックファイアへの対抗手段になるが、米国が西欧に射程1500～2000kmの巡航ミサイルを1000基配備してもバックファイアに対抗するのは難しいと主張したのである⁵³⁾。

5.2 新提案の決定

3月22日のNSCののち、カーターは大統領指令第7号に署名した。この中でカーターは、包括提案を「望ましい選択肢」に、据え置き案を「代替的な選択肢」に位置づけた（第三案は「望ましくない選択肢」とされた）。

まず包括提案について、カーターは米ソのICBMの脆弱性を減らして戦略的安定性を達成し、戦略兵器を1800～2000基に、MIRV化ミサイルを1100～1200基（ALCM搭載爆撃機を除く）に削減することを指示した⁵⁴⁾。この提案の特徴は、ウラジオストク合意での戦略兵器総数とMIRV保有上限の大幅な削減であった（総数では最大600基、MIRV保有上限では最大220基の削減）。

だが、この案で米国が新型ICBMの開発（現有ICBM近代化とMX）を中止する見返りに、ソ連の現有ICBMをウラジオストク合意の上限から半減（SS-17、18、19を550基以下、うち重ICBMのSS-18を150基以下に凍結）するよう求めたことは、米側が未配備の兵器体系を放棄する代わりに、ソ連側に既存の兵器体系を削減するよう迫る点で、米側に有利と映る可能性があった。一方、現有ICBM近代化の禁止は、SALT Iで黙認された兵器体系の質的改良に制限を加えるものであった⁵⁵⁾。

次に据え置き案について、カーターはSALT IIから巡航ミサイルとバックファイアを除外することでソ連と合意できるならば、その他の問題を解決してSALT II条約に署名する用意を示した。また、米ソが将来の交渉で戦略兵器の削減に進む意思表示として、ウラジオストク合意の2400基からさらに100基を削減することを提案した⁵⁶⁾。

以上が指令の内容である。なお、包括提案では巡航ミサイルを射程2500kmに制限することが示されたが、これはウラジオストク合意以降に600kmを主張したソ連の立場とは相容れなかった。仮に2500kmの制限を認めれば、ソ連の領土は西独に配備された巡航ミサイルの射程内に置かれるからである⁵⁷⁾。ブラウンやJCSは、カーターが2500kmに制限を変更したことを支持した。だが、1500kmの制限を提案したブレジンスキーは、この変更をソ連が新提案を受け入れる可能性を減らすものと懸念したのである⁵⁸⁾。

53) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 678.

54) Talbott (1980), p. 60.

55) 近藤 (1984)、pp. 132-133.

56) *FRUS* 1969-1976 XXXIII, pp. 684-685.

57) Talbott (1980), p. 61.

58) Brzezinski (1983), p. 160.

5.3 ブレジネフの反論

こうした懸念にカーターが注意を払ったかどうかは定かでないが、ソ連が新提案に対して厳しい姿勢をとることは理解していた⁵⁹⁾。77年3月4日、カーターはブレジネフ宛ての3通目の書簡を送った。カーターは、2通目に対してブレジネフから肯定的回答がなかったことに不安を抱き、据え置き案に対するソ連側の懸念を理解するとした上で、SALT IIの早期妥結のために同案を立案したと強調した⁶⁰⁾。

続けて、カーターは二つの提案をした。それは、成功が約束された段階的アプローチを採れる長期目標を明示することと、SALT IIの早期妥結により米ソ間の安定した調和を強化することであった⁶¹⁾。だが、ブレジネフの回答はカーターが期待したものとは程遠かった。

まず、ブレジネフはSALT IIの遅れのない妥結を望んだ。彼は、戦略兵器制限の過程で現実的な段階措置を定めた協定だけが履行可能であり、他の選択肢は逆効果だと指摘した。他の選択肢とは、まさに据え置き案を指していた⁶²⁾。バンス訪ソを控え、ブレジネフは巡航ミサイル問題で妥協しない姿勢を再び示したのである。

また、ブレジネフは巡航ミサイルをSALT IIで制限する一方、バックファイアの制限に応じない姿勢を明確にした。加えて、SALT II署名後に戦略兵器の削減に関する議論を行う用意があるとの立場を示した。すなわち、戦略兵器の上限はウラジオストク合意に基づくべきであり、カーターの提案は受け入れられないことを意味していた。このように、ブレジネフは米国がバンス訪ソ時に披露する提案を、その全容が明かされる前に拒否する構えを明確にしたといえよう。

6. 人権問題への関与

首脳間の意見相違が顕著となる中、大統領指令の内容は、バンス訪ソまで非公開とされた。だが、カーターは3月17日の国連演説で新提案を明らかにした。これについて、カーターは「米国民がSALT協議の大枠を知り、その承認を通じて国民が私に対し、問題解決の力を与える」と演説を正当化した⁶³⁾。だが、外交にポピュリスト的手法を持ち込むカーターに対し、政権幹部は懸念を抱いた。特にブラウンは、カーターが提案の細部を公開したことで、バンスとの交渉前にソ連を守勢に立たせようとしているとクレムリンが受け取ると危惧したのである⁶⁴⁾。

また、米国の外交官の中には、カーター就任後の米ソ関係が良好と言い難い状況か

59) Carter (1982), p. 150.

60) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 39-40.

61) *Ibid.*

62) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 41-42.

63) Talbott (1980), p. 66.

64) *Ibid.*

ら、新提案に疑問を抱く者もいた。とりわけ、米ソ関係を悪化させる要因になりかねないと危惧されたのは、カーターの人権政策であった。

大統領選挙戦前の75年、カーターはユダヤ人の出国制限が解除されない限りソ連に最恵国待遇を付与しないとするジャクソン＝ヴァニク修正条項に反対の立場であったが、選挙戦終盤の76年秋には人権擁護の手段として同条項を称賛した⁶⁵⁾。選挙戦中、カーターはフォードが反体制派のソルジェニーツィン（Aleksandr Solzhenitsin）との会見を拒否したことや、ソ連に対してヘルシンキ宣言（75年8月）の人権条項の履行を促さなかったことを批判した。こうした言動を通じ、カーターは人権に積極的に関与する姿勢を示したのである⁶⁶⁾。だが、その一方で、カーターには人権とSALT IIを関連づける意図はなかったことにも留意すべきであろう。

大統領就任後、カーターはブレジネフ宛での最初の書簡で人権に言及した。その内容は、新政権が米ソの経済関係改善に重点を置くと同時に、人権に無関心ではいられないとするものであった⁶⁷⁾。カーターはドブレイニンとの会見でも、ソ連との正常な貿易関係を築きたいが、ソ連が人権で好ましい対応をすればこれを助長すると発言した⁶⁸⁾。こうした言説から、カーターが人権を貿易と関連づけていたことが明らかである。

この点はソ連も正確に把握していた。ブレジネフは最初の返書で、米国との貿易関係の発展が好ましく、米ソの経済的提携について、すべての差別的規制から自由であることを求めた。そして、米国が貿易と他国の国内的権限とを関係させる試みを放棄しなければ、米ソの経済的提携が損害を被るとして、カーターの人権政策を牽制した⁶⁹⁾。このように、ブレジネフも米国が人権と関連づけているのは貿易問題だと認識していた。

だが、2月5日にカーターが反体制派のサハロフ（Andrei Sakharov）を激励する書簡を送ると、ソ連はこれを内政干渉として抗議した⁷⁰⁾。その直後の首脳書簡では、カーターがヘルシンキ宣言の履行で協力を求めたのに対し、ブレジネフが米国による内政干渉を容認しない姿勢を明確にした⁷¹⁾。まさに人権をめぐり、米ソに緊張が走ったのである。しかし、カーターはこれを無視するかの如く、先に見た新提案でソ連に外交攻勢をかけた⁷²⁾。

なお、バンス訪ソ前の首脳書簡では、その内容がSALT IIに絞られ人権問題は言及

65) Dumbrell (1993), pp. 117-118.

66) Stueck (1998), pp. 245-250.

67) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 2.

68) *Ibid.*, p. 12.

69) *Ibid.*, p. 16.

70) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 17.

71) *Ibid.*, pp. 24, 38.

72) Kaufman (1993), p. 40.

されなかった⁷³⁾。結局のところ、77年3月までの首脳書簡で、人権とSALT IIを関連づける表現は全く見られなかったのである。こうしたことから、両者がSALT IIの早期妥結を望み、人権問題が軍備管理に影響しないよう配慮したことが窺われる。

だが、カーターの新提案はウラジオストク合意に固執するソ連には受容され難いと思われた。人権をめぐる緊張がSALT IIと関連づけられなかったとはいえ、そのことが直ちにSALT II早期妥結を助長する状況にはなかった。むしろ、次に見るように新提案に内在する諸問題が、両者の対話を一層難しいものにしたのである。

7. モスクワ会談

7.1 交渉決裂

バンスは77年3月28日にモスクワを訪問した。初日の会談は、ブレジネフが米国の人権政策に対して、米国内での人種問題や政府当局の監視を取り上げて反論し、緊張した空気に包まれた⁷⁴⁾。だが、首脳書簡と同様、人権とSALT IIを関連づける発言はなかった。米ソともに、人権問題への深入りがSALT IIに影響することを望まなかったのである。

一方、SALT IIに関して、ソ連側はウラジオストク合意が基本との意思をあらためて示した。特に、ブレジネフはウラジオストク合意がカーター政権を拘束しないことは承知しているが、これはフォード個人との合意ではなく、国家間合意だと主張した⁷⁵⁾。またグロムイコも、同合意以外の方法を議論しても時間の無駄だと断言した⁷⁶⁾。

その後の会談で焦点となったのは、巡航ミサイルとバックファイアであった。グロムイコはウラジオストク会談覚書が巡航ミサイルを除外していないことを根拠に、これをSALT IIから除外するのを拒んだ。一方、バックファイアに関しては76年1月にデータを公表しており、同機に戦略的能力は与えないと繰り返した。グロムイコは、バックファイアをSALT IIから完全に除外する必要を訴えたのである⁷⁷⁾。

対するバンスは、ウラジオストク合意に巡航ミサイルは含まれず、会談覚書で言及されたのは空中発射弾道ミサイルだけだと反論した。加えて、米国は包括提案で巡航ミサイルの射程を2500kmに制限しソ連側に配慮したことを強調した。またバックファイアに関しては、行動半径と搭載量が中距離爆撃機を上回るという問題を認めるようソ連に理解を求めた⁷⁸⁾。このように、ソ連がSALT IIに巡航ミサイルを含める一方でバックファイアを除外しようとするのに対し、米国は両問題をSALT IIに含めても良

73) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 39-44.

74) *Ibid.*, pp. 49-58.

75) *Ibid.*, p. 56.

76) *Ibid.*, p. 61.

77) *Ibid.*, p. 66.

78) *Ibid.*, pp. 70-71.

いとの姿勢を示した。だが、最後まで議論はかみ合わず、本会談は失敗に終わった。

7.2 新提案拒否の背景

ソ連が米国の提案を拒否した背景は何であったのか。背景の一つとして、ソ連がウラジオストク合意をSALT IIの基本とし、これ以上の削減に反対する姿勢を明示していたことが挙げられよう。ブレジネフにとりウラジオストク合意時の戦略兵器2400基の上限は、現有ICBMを35基減らせば実現可能であった。だが、米国の包括提案が示した1800～2000基の上限では、ソ連が現有ICBMを400～600基削減しなければならない一方、米国はMXを断念すれば上限を満たすことが可能であった。むしろソ連は、このように既存の兵器と未配備の兵器を交渉で取引すること自体が公平性に欠けると捉えたであろう。

ソ連が新提案を公平性に欠けると認識する問題は、巡航ミサイルとバックファイアの問題にもあてはまる。ソ連はウラジオストク合意覚書で巡航ミサイルが除外されていないことから、これをSALT IIで扱う必要を訴える一方、バックファイアは戦略的能力を持たないので交渉に含める必要はないとの姿勢を貫いた⁷⁹⁾。また、ソ連は76年の妥協案でバックファイアの機数制限と引き換えにALCMをMIRV化ミサイルに数える方式に合意したことを重視した⁸⁰⁾。これに対し、米国は据え置き案で両問題を棚上げにするか、包括提案で射程2500kmの巡航ミサイルとバックファイアをSALT IIに含める選択肢を示した。

ただし、ソ連から見れば、据え置き案では巡航ミサイルの制限に関してウラジオストク合意も妥協案も実現されないことになる。一方、包括提案ではバックファイアが戦略兵器でないにもかかわらず、射程2500kmの巡航ミサイルとともにSALT IIに含まれることになる。このように、いずれの提案も公平性を欠くと見ると、ソ連は米国が西欧に展開する前方配備システムもSALT IIに含めるべきだと反論し、提案を拒否したのである⁸¹⁾。

提案拒否の別の背景として、ソ連ではブレジネフとグロムイコがSALTの当事者であるという事実が挙げられる。すなわち、カーターがSALT II再検討のために、フォードの行った交渉過程について膨大な学習を必要としたのに対し、ソ連では交渉の歴史を学習する必要はないということである⁸²⁾。交渉の当事者たるブレジネフがウラジオストク合意に基づくSALT IIの早期妥結を力説した際、カーターも当初はそれを支持した。それにもかかわらず、バンスが合意の範疇を超える提案を示したことにソ連は当惑し、その真意を図りかねた。いずれにせよモスクワ会談では、バンスが新提案

79) Ibid., pp. 65-68.

80) Ibid., p. 66; *FRUS* 1969-1976 XXXIII, p. 658.

81) *FRUS* 1977-1980 VI, pp. 69, 117-118.

82) Ibid., p. 65.

は両国にとり公平なものであると主張しても、それは米側の一方的な戦略的優位を築くものだとするソ連側の批判を免れることはできなかつたのである⁸³⁾。

さらに、カーターが新提案をソ連に示した時期も良くなかつた。SALT IIと関連づけられたとは言い難いが、カーターの人権政策にソ連は神経質にならざるを得なかつた。事実、モスクワ会談初日にブレジネフは、カーターが反体制派と接触していることに不満を隠さなかつた⁸⁴⁾。人権と貿易の問題を別にしたとしても、本稿で検討してきたSALT II交渉の過程を踏まえると、ソ連がカーターの二つの提案のうちいずれかを受け入れる可能性は低かつたであろう。

8. おわりに

本稿では、カーター政権初期におけるデタントの質的転換とSALT II新提案との関係を考察し、米国が対ソ交渉の失敗に至るまでの過程を人権政策との関連において論じた。

本稿での考察を通じ、カーターがリンケージを排した上で軍備管理を優先し、人権政策を二の次にしたというアンブローズらの見方は、単なる可能性の域に止まるものではなかつたことが分かつた。

史料分析の結果、カーターとブレジネフがSALT IIの早期妥結を強く望み、軍備管理と人権政策のリンケージを慎重に避けたことが明らかになった。また、ソ連がカーターの提案を拒否した原因は、戦略兵器の総数削減及び巡航ミサイルとバックファイアの制限で合意に至らなかつたことであり、通説で論じられたように人権問題がその原因ではないことが明確になった。

なお、カーターも「人権問題がソ連との話し合いを失敗させた原因になつたという例は一つもない」が、「人権についての意見相違が両国間に緊張を生み、他の問題での意見調整で、協調的になるのを妨げた」と回顧している⁸⁵⁾。人権問題が米ソ関係を緊張させたのは事実だが、内実を再検討すると、それが直ちにSALT IIに悪影響を与えたとは言い難いのである。だが、1977年4月以降には、米議会がSALT II締結を阻むべく人権問題を利用することとなる。これがのちの米ソ関係にどう影響したかについては、今後の検討課題としたい。

83) Gromyko (1989), p. 287.

84) *FRUS* 1977-1980 VI, p. 57.

85) Carter (1982), pp. 153-154.

参考文献

- Ambrose, M. (2018) *The Control Agenda: A History of the Strategic Arms Limitation Talks*, Cornell University Press.
- Brzezinski, Z. (1983) *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, Farrar, Straus & Giroux.
- Carter, J. (1982) *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Bantam Books.
- Dobrynin, A. (1995) *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents, 1962-1986*, Random House.
- Dumbrell, J. (1993) *The Carter Presidency: A re-evaluation*, Manchester University Press.
- Freedman, L., & Michaels J. (2019) *The Evolution of Nuclear Strategy*, Palgrave Macmillan.
- Garthoff, R. (1994) *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution.
- Graham, T. (2002) *Disarmament Sketches: Three Decades of Arms Control and International Law*, University of Washington Press.
- Gromyko, A. (1989) *Memories*, Hutchinson.
- Kaufman, B. (1993) *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, University Press of Kansas.
- Leffler, M. (2007) *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, Hill & Wang.
- Mahan, E. ed. (2013) *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. XXXIII, *SALT II, 1972-1980*, U.S. Government Printing Office.
- Newhouse, J. (1989) *War and Peace in the Nuclear Age*, Alfred A. Knopf.
- Nitze, P. (1989) *From Hiroshima to Glasnost: At the Center of Decision*, Weidenfeld and Nicolson.
- Stueck, W. (1998) Placing Jimmy Carter's Foreign Policy, In Fink, G., & Graham, H. (eds.) *The Carter Presidency: Policy Choices in the Post-New Deal Era*, University Press of Kansas, pp. 244-266.
- Talbott, S. (1980) *Endgame: The Inside Story of SALT II*, Harper & Row, Publishers.
- Taylor, M. ed. (2013) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, Vol. VI, *Soviet Union*, U.S. Government Printing Office.
- Wilentz, S. (2008) *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*, Harper Collins.
- 近藤三千男 (1984) 『軍備と外交』原書房.
- 佐藤栄一 (1985) 「米ソ軍拡競争の現段階」『国際政治』第 80 号、pp. 31-46.
- 関場誓子 (1994) 「米国外交におけるリンケージの興亡」『国際政治』第 107 号、pp. 79-96.

Strategic Arms Limitation Talks (SALT) at the End of Détente: Focusing on Arms Control and Human Rights Policy in the Carter Administration

SEGAWA Takao

Abstract

The purpose of this article is to consider the Carter administration's efforts on SALT II and human rights policy. Previous literature has argued that the Carter administration's human rights policy had a negative impact on SALT II.

However, recent studies have noted that the Carter administration denied the linkage between human rights policy and arms control. Such studies suggest that Carter had placed SALT II as a top priority.

Therefore, this paper examines that the Carter administration prudently avoided the linkage between human rights policy and arms control in order to reach the SALT II agreement as soon as possible.

Keywords

SALT II, arms control, human rights policy, Jimmy Carter, Détente