

GRIPS Discussion Paper 18-03

**西ドイツの核不拡散条約(NPT)署名問題と米国の対応
1968-1969年**

**West Germany's Signature of the NPT and
the Role of the United States, 1968-1969**

合六 強

Tsuyoshi Goroku

June 2018



GRIPS

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,
Tokyo, Japan 106-8677

西ドイツの核不拡散条約（NPT）署名問題と米国の対応、1968-1969年

West Germany's Signature of the NPT and
the Role of the United States, 1968-1969

要旨

1968年7月に署名が開放され、70年3月に発効した核不拡散条約（NPT）は、国際的な不拡散体制の重要な礎石であり続けてきた。NPTの締結後、その発効の鍵を握っていたのは、西ドイツであった。ソ連は西ドイツのNPT署名を自国の批准の条件としており、米国もソ連との同時批准を求めているからである。しかし、NPTをめぐる国内が分裂していた西ドイツは、68年7月時点での署名を見送り、最終的に署名を決定したのは69年11月のことであった。本稿は、これまで十分注目されてこなかったNPT締結後の時期に、米国のジョンソン・ニクソン両政権が、西ドイツのNPT署名を得るためにいかなる外交政策を展開したのかを明らかにする。

Abstract

The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), which was opened for signature in July 1968 and entered into force in March 1970, has been the core component of the international nuclear non-proliferation regime. The key to the entry into force was the West Germany's signature of the NPT. The Soviet Union had been firmly resolved that the FRG's signature was precondition for its ratification, and the United States had pursued the joint Soviet-U.S. ratification. However, West Germany refused to sign the treaty in July 1968, and it took a year before its final decision to join it. This paper examines the U.S. efforts to secure the West Germany's signature of the NPT, particularly focusing on the last year of the Johnson administration and the first year of Nixon administration.

西ドイツの核不拡散条約（NPT）署名問題と米国の対応、1968-1969年

はじめに

第一章 NPT 成立前後のジョンソン政権の NPT 政策

第一節 チェコ事件と NPT 批准手続きの凍結

第二節 NPT 成立までの西ドイツへの対応

第三節 NPT 成立後、署名に躊躇する西ドイツへの対応

第二章 ニクソン政権の成立と対 NPT 方針の策定

第一節 NPT 批准に関する方針

第二節 西ドイツへの慎重なアプローチ

第三章 西ドイツの NPT 署名に向けたニクソン政権の取り組み

第一節 「旧敵国条項」をめぐる米独ソ関係

第二節 ブラント政権の成立と米独協議

おわりに

はじめに

核不拡散条約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT）は 1968 年 7 月に署名が開放され、70 年 3 月に発効した。この条約の特徴は、「核兵器国」（米国、ソ連、英国、フランス、中国）と「非核兵器国」（上記以外の国）を峻別し、後者の核兵器の開発や保有を禁じる「不平等性」にあった¹。それにもかかわらず、NPT は 95 年の再検討会議を経て今日に至るまで、50 年の歳月を生き延びた。確かに NPT を中心とする核不拡散体制は、核兵器の拡散を完全には防げず、現在も北朝鮮の核・ミサイル開発により激しく動揺している。しかし、核保有国は当初の想定ほど増えず、今日その締結国・地域は 191 にものぼる²。近年、こうした現状への関心に加え、米国をはじめとする関係各国の政府文書が開示されたことで、NPT の成立過程を振り返る作業が進んでおり、その実態が

¹ “Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons,” U.S. Arms Control Disarmament Agency, *Documents on Disarmament [DOD] 1968* (U.S. Government Printing Office [USGPO], 1969), pp.461-465.

² 頻繁に引用されるものとして、例えば、ケネディ（John F. Kennedy）大統領の「70 年までに 10 カ国、75 年までに 15 から 20 の核保有国が生まれるかもしれない」との発言がある。“The President's News Conference,” March 21, 1963, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project [APP] (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9124> 2017 年 11 月 8 日最終確認・以下同様).

歴史的に明らかになりつつある³。

NPT の署名開放後、米ソ間で最初の課題として浮上したのが、両国の NPT 批准と西ドイツの NPT 署名をめぐる問題だった。周知の通り、米ソ両国が冷戦の最中に手を携えて NPT を推し進めた狙いの一つに、西ドイツの核武装の阻止と非合法化があった。

米国で西ドイツによる核兵器開発への不安が急速に広まったのは 50 年代末頃である。56 年のハンガリー動乱やスエズ危機、57 年のソ連による大陸間弾道ミサイル発射実験や人工衛星スプートニクの打ち上げ成功によって、米国の拡大抑止の信頼性は大きく揺らいだ。また同時期、英国の核実験成功に続いて、フランスも核開発に着手していた。このようななか、対米不信を抱き、同盟内で英仏と同等の地位を求める西ドイツが、独自に核武装を進めるのではないかと考えられたのである⁴。他方、独ソ戦の記憶が生々しく残るソ連では、西ドイツが核に近づくことは到底受け入れられなかった。ソ連のグロムイコ (Andrei Gromyko) 外相が述べたように、「西ドイツは、好むと好まざるとにかかわらず NPT に

³ 例えば、Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Avoiding Armageddon: Europe, the United States, and the Struggle for Nuclear Non-Proliferation, 1945-1970* (Praeger, 2004); David Tal, “The Burden of Alliance: The NPT Negotiations and the NATO Factor, 1960-1968,” Christian Nuenlist and Anna Locher eds., *Transatlantic Relations at Stake: Aspects of NATO, 1956-1972* (Center for Security Studies and Conflict Research, 2006); Oliver Bange, “NATO and the Non-Proliferation Treaty: Triangulations between Bonn, Washington, and Moscow,” Andreas Wenger, Christian Nuenlist, and Anna Locher eds., *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s* (Routledge, 2006); Hal Brands, “Non-Proliferation and the Dynamics of the Middle Cold War: The Superpower, the MLF, and the NPT.” *Cold War History*, 7-3, 2007; Shane J. Maddock, *Nuclear Apartheid: The Quest for American Atomic Supremacy from World War II to the Present* (University of North Carolina Press, 2010); Francis J. Gavin, *Nuclear Statecraft: History and Strategy in America’s Atomic Age* (Cornell University Press, 2012); Roland Popp and Andreas Wenger eds., “Issue 2: Special Issue: The Origins of the Nuclear Nonproliferation Regime,” *The International History Review*, 36-2, 2014; Daniel Khalessi, “Strategic Ambiguity: Nuclear Sharing and the Secret Strategy for Drafting Article I and II of the Nonproliferation Treaty,” *The Nonproliferation Review*, 22-3/4, 2016; Roland Popp, Liviu Horovitz and Andreas Wenger eds., *Negotiation the Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origins of the Nuclear Order* (Routledge, 2017)。邦語では、黒崎輝「アメリカ外交と核不拡散条約の成立 (一) (二・完)」『法学』第 65 号第 5-6 号 (2001-2 年)、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』(有志社、2006 年)、新垣拓『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』(ミネルヴァ書房、2016 年)、菅英輝、初瀬龍平 (編) 『アメリカの核ガバナンス (晃洋書房、2017 年)』。

⁴ 例えば、倉科一希『アイゼンハワー政権と西ドイツ：同盟政策としての東西軍備管理交渉』(ミネルヴァ書房、2008 年) 83-85 頁、第 4 章、新垣『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』11-14 頁、岩間陽子「アデナウアーと西ドイツの核保有問題」*Grips Discussion Papers*, 16-19, 2016 を参照。またジョンソン時代の不安については、Gavin, *Nuclear Statecraft*, pp.79-80。アイゼンハワー、ケネディ、ジョンソン政権は、NPT のような国際条約のみならず、核共有制度の構築、多角的核戦力 (MLF)、核計画部会 (NPG) の創設によって西ドイツへの核拡散を防ごうとした。

署名しなければならない」存在だったのである⁵。

しかし、キージンガー (Kurt Georg Kiesinger) 首相率いる大連立政権下の西ドイツは、NPT 参加をめぐる分裂し、68 年 7 月時点での署名を見送った。これにより、西ドイツの署名を条件としていたソ連の批准、そして NPT 発効に向けた動きも停滞することになる。結局、西ドイツが署名するのは 69 年 11 月で、この決定を下したのは同年 10 月に誕生したブランド (Willy Brandt) 政権だった。先行研究が指摘するように、ブランドは東方政策を進める前提として NPT の署名を重視していた。そしてこの間、両政権とも米ソ両国の批准動向を注視し、米国と NATO (北大西洋条約機構) による防衛コミットメントの確認を繰り返し求めた⁶。西ドイツの署名は米ソの批准と複雑に絡み合っていたのである。

こうした西ドイツによる NPT 署名をめぐる一連の問題に対して米国政府は、いかに対応したのだろうか。本稿の目的は、近年公開された政府文書をもとにこの問いに対して実証的に答えていくことにある。なお、当該期は米国においても、ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 政権からニクソン政権 (Richard Nixon) へと政権交代が起こった時期にあたる。

この問題に関連する先行研究を眺めると、大きく二つに分類することができる。第一は、NPT 交渉を米ソ関係や同盟関係の観点から描いた研究である。しかしこれらの多くは、核兵器国及び非核兵器国の不拡散義務を規定する第一条・第二条が確定した 67 年まで、あるいは NPT が成立した 68 年 7 月までで分析を終えており、その後の西ドイツの署名や米ソ両国の批准に至る過程を十分に描いていない⁷。

第二は、ジョンソン・ニクソン両政権の NPT (あるいは核不拡散) 政策の特徴を分析し

⁵ Schrafstetter and Twigge, *Avoiding Armageddon*, p.164. ソ連は MLF などの戦力共有方式にも一貫して反対した。新垣『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』第 3 章、第 5 章。

⁶ 両政権下の西ドイツと NPT 署名問題については、津崎直人「西ドイツの NPT 加盟に関するブランドの構想 (1958-69 年)」『西洋史学』243 号、2011 年、津崎直人「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交：外務省の様々な勢力を中心とする分析」『西洋史学』257 号、2015 年、妹尾哲志「大連立政権の NPT 政策と「欧州オブション」、1966-1969 年」菅、初瀬 (編) 『アメリカの核ガバナンス』。Matthias Küntzel, *Bonn and the Bomb: German Politics and the Nuclear Option* (Pluto Press, 1995); Schrafstetter and Twigge, *Avoiding Armageddon*, pp. 182-194; William Glenn Gray, “Abstinence and Ostpolitik: Brandt’s Government and the Nuclear Question,” Carole Fink and Bernd Schaefer eds., *Ostpolitik, 1969-1974, European and Global Response* (Cambridge University Press, 2009); Andreas Lutsch, “The Persistent Legacy: German’s Place in the Nuclear Order,” *NPIHP Working Paper*, 5, 2015.

⁷ 例えば、Schrafstetter and Twigge, *Avoiding Armageddon*; Brands, “Non-Proliferation and the Dynamics of the Middle Cold War”; Tal, “The Burden of Alliance”; Bange, “NATO and the Non-Proliferation Treaty”; Maddock, *Nuclear Apartheid*; Dane Swango, “The United States and the Role of Nuclear Co-operation and Assistance in the Design of the Non-Proliferation Treaty,” *The International History Review*, 36-2, 2014; Khalessi, “Strategic Ambiguity”. 新垣『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』。

た研究である。ここで強調されるのは、ジョンソン大統領に比べて、ニクソン大統領は核不拡散をめぐる問題に関心がなかったという点である。既に明らかにされているように、確かにジョンソン政権が核不拡散に向けて様々な努力を行い、その一つとして NPT を完成させたのに対して、ニクソン政権は、イスラエルなど一部の国への核拡散を黙認し、核不拡散のために時間を割くことをひどく嫌った⁸。しかし、ジョンソン政権が残した西ドイツの署名と米ソ両国の批准という「宿題」を、ニクソン政権は政権発足後約一年の間に片付けている。両政権の「断絶」を強調するこれまでの研究では、こうしたニクソン政権の動きを十分に理解できない。それゆえ本研究では、西ドイツの署名や米ソの批准に対するジョンソン・ニクソン両政権の取り組みを再検討することで、両者の間にみられた「断絶」の側面のみならず、「連続性」の側面も浮かび上がらせることも課題とする。

第一章 NPT 成立前後のジョンソン政権の NPT 政策

第一節 チェコ事件と NPT 批准手続きの凍結

1968 年 7 月 1 日、NPT の署名が開放され、批准書の寄託国である米英ソ 3 カ国を含む 65 カ国がこの条約に署名した。条約交渉を主導したジョンソン大統領は、ホワイトハウスにおける調印式で、NPT を「核の時代が始まって以来、最も重要な国際条約」と評し、その意義を強調した⁹。確かに今日、締結国・地域が 190 を超え、国際的な核不拡散体制の重要な礎石となっている NPT の成立は、ジョンソン政権が残した重要な功績であった。

しかし、NPT は成立時点では厳しい船出を強いられた。「核兵器国」に分類された中国とフランスは NPT への加盟を拒否しており、今後、条約が効果を持つのか定かではなか

⁸ ニクソン政権の核不拡散政策に関する実証研究はジョンソン政権に比べて圧倒的に少ないが、その特徴に言及したものとして以下を参照。Gavin, *Nuclear Statecraft*, p.76, p.99, pp.104-105, pp.116-118. William Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency* (Hill and Wang, 1998), pp.87-88. ただし Burr の研究によりこうした見方に若干の修正が加えられている。Burr は、74 年 5 月のインドによる核実験を契機に、ニクソンとキッシンジャーが新興国による核開発を恐れて不拡散努力を展開したことを明らかにした。William Burr, “A Scheme of “Control”: The United States and the Nuclear Suppliers’ Group, 1974-1976,” *International History Review*, 36-2, 2014. またこの研究を受けて、ニクソン政権には不拡散体制をあえて弱体化させる意図はなかったものの、74 年までは大国間政治・地政学的計算のもとで不拡散政策は軽視されてきたと指摘する研究もある。James Cameron and Or Rabinowitz, “Eight Lost Years? Nixon, Ford, Kissinger and the Non-Proliferation Regime, 1969-1977,” *The Journal of Strategic Studies*, 40-6, 2017. なお邦語研究として、黒崎の研究がニクソン政権の NPT 政策を扱っているが、その焦点は対日 NPT 外交にあてられているため、西ドイツの署名問題や米ソ批准に向けた動きについては十分な分析がなされていない。黒崎『核兵器と日米関係』第 6 章。

⁹ “Remarks by President Johnson on the Signing of the Nonproliferation Treaty,” July 1, 1968, *DoD 1968*, pp. 458-460.

った。また西ドイツや日本、そしてイスラエルなど核開発能力を有すると見られていた主要な「非核兵器国」はこの時点での署名を見送っていた。だがこの条約が発効するには、米英ソ3カ国の他に40カ国の批准が必要とされた（NPT第9条）。また西ドイツなどNPTへの参加に躊躇する国のなかには、米国の批准動向を注視している国もあった。NPT早期発効のため、ジョンソン政権には「国内の批准手続き」と「条約に慎重な姿勢をとる国への説得」という次なる課題が待ち構えていた¹⁰。こうしたなか、ジョンソン大統領は7月9日、上院にNPT批准の助言と承認を求めた¹¹。

しかし、それからまもなく、米ソのデタント・ムードに水を差す事件がヨーロッパで起こった。68年8月20日深夜、ソ連が他のワルシャワ条約機構4カ国とともに「プラハの春」と呼ばれる改革運動を抑えるため、チェコスロバキアに軍事介入したのである。このチェコ事件はジョンソン政権に大きな衝撃を与えた。というのも、米ソ両国はこの直前に、SALT（戦略兵器制限交渉）の開始とソ連における首脳会談の開催について合意しており、米国政府は翌21日に、大統領のソ連訪問を発表する予定だった。またSALTの開始は、NPT第6条で規定された「核兵器国」の軍縮義務に米ソ両国が真剣であることを条約に慎重な国に示すうえで重要だった。こうしたなかでソ連が軍事行動に出る可能性は低いと見られていたのである¹²。

米国は、西側同盟の盟主としてソ連に断固たる姿勢をとるか、NPTの批准手続きを進めて東西関係の改善に弾みをつけるかのジレンマに陥った。確かにジョンソン大統領は、ただちにソ連訪問の発表を取りやめ、ソ連の行動を強く非難した。しかし、ジョンソン政権の対応は全般的に抑制されていたと言える。ジョンソン大統領は強硬な対抗措置をとることなく、その後も自身の訪ソと首脳会談の可能性を摸索し続けた。SALTやヴェトナム問題など米ソ間で議論すべき課題が山積するなか、ジョンソンはあくまでソ連とのデタントの継続を求めたのである¹³。そしてNPTについても、9月6日の記者会見で「最近の情勢にもかかわらず、NPTは米国の国益に適っていると信じ続けている」、それゆえ「上院が

¹⁰ Memo, Foster to Reed, "Basic Issues Regarding NPT and Timing of Ratification," November 22, 1968, Box 1743, Subject Numeric Files, 1967-1969 [SNF], RG59, National Archives II, College Park, US [NA]. 黒崎『核兵器と日米関係』99頁。

¹¹ "Message from President Johnson to the Senate on the Nonproliferation Treaty," July 9, 1968, *DoD 1968*, pp. 490-492.

¹² Summary and Telegram, Rostow to Johnson, August 19, 1968 (Doc.286); Letter, Kosygin to Johnson, August 20, 1968 (Doc.287), all in *Foreign Relations of the United States [FRUS], 1964-1968, Vol. XIV, Soviet Union* (USGPO, 2001). 我妻真一「「プラハの春」と米国外交：ジョンソン政権の対応をめぐって」『立命館国際関係論集』第3号、2003年、13頁。Maddock, *Nuclear Apartheid*, pp. 280-281.

¹³ ソ連の軍事介入に対する米国の対応については、我妻「「プラハの春」と米国外交」13-17頁；Thomas A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam* (Harvard University Press, 2003), pp. 216-223に詳しい。なお年内の米ソ首脳会談とSALTの開始は実現しなかった。

これを批准することを強く望む」と述べ、チェコ事件による手続きへの影響を最小限に抑えようとした¹⁴。

しかし、同年 11 月に大統領選挙を控えていた米国では、ソ連の介入を受けて批准手続きを凍結すべきとの声が高まった。共和党の大統領候補ニクソンは 9 月 11 日、NPT そのものには賛成していると断りつつ、大規模なソ連軍がチェコスロバキアを占領し続けるなかで批准手続きを進めるのは適当でないとして、その延期を求めた¹⁵。また同時期、批准承認の鍵を握る上院議員に対する政府による説得も試みられたが、NPT を支持する議員のなかでも対ソ不信は高まっており、上院で承認を確実に得るためにも、手続きを翌年まで延期したほうが得策であるとの見解が示された¹⁶。

こうしてチェコ事件を契機に批准手続きへの対応が割れるなか、上院外交委員会は 9 月 17 日、賛成 13、反対 3、棄権 3 で NPT 批准に助言と承認を与えるよう上院本会議に勧告した¹⁷。この結果を受けてジョンソンは 10 月 11 日、メディアを通じて改めて NPT の意義を強調し、上院に向けて早期の批准承認を訴えた。そして会見の最後には、議会の通常会期で批准承認が得られなければ、「各国指導者や上院指導部と協議を行った後に、特別会期を招集するか真剣に検討するつもりだ」と述べた¹⁸。ジョンソンとしては、大統領選挙と同日実施の連邦議会選挙で一部の議員が入れ替わる新会期では、批准が承認されるか不確かだったし、何よりも自ら育てあげた条約の批准を任期中に見届けることを諦めるわけにはいかなかった。

しかしこの訴えも虚しく、上院は同日、チェコ事件と大統領選挙を理由に批准手続きの延期を決めた¹⁹。この決定により大統領が年内に特別会期を招集しない限り、NPT は翌年 1 月から始まる新会期で審議されることになった。

ジョンソンは少なくとも 11 月末まで特別会期を招集するか悩んでいた。11 月 25 日午後に関われた NSC（国家安全保障会議）でジョンソンは、NPT に反対する議員が新たに

¹⁴ “The President’s News Conference,” September 6, 1968, APP (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29101>).

¹⁵ “Statement by Mr. Nixon on the Nonproliferation Treaty,” September 11, 1968, *DOD 1968*, p.625. ニクソンは大統領に正式に就任するまでこうした立場を表明し続けた。Deptel 292938, SecState to Bonn, “NPT: US Ratification and Europe Option,” December 27, 1968, Box 1743, SNF, RG59, NA.

¹⁶ Memcon, Foster and Carlson, “Senate Consideration of NATO (U),” September 9, 1968; Memcon, Foster and Dirksen, “Senate Consideration of NATO (U),” September 9, 1968, both in Box 9, Director’s Office NPT Files, RG383, NA.

¹⁷ Memcon, Dobrynin and Foster, “Non-Proliferations Treaty (U),” September 17, 1968 (Doc.283-footnote 2), *FRUS, 1964-1968, Vol. XI, Arms Control and Disarmament* (USGPO, 1997).

¹⁸ “Statement by the President Urging Ratification by the Senate of the Nuclear Nonproliferation Treaty,” October 11, 1968, *DOD 1968*, pp.687-688.

¹⁹ Glenn T. Seaborg, *The Atomic Energy Commission under Nixon: Adjusting to Trouble Time* (St. Martin Press, 1993), p.53. Maddock, *Nuclear Apartheid*, p. 282.

加わる新会期まで採決を先延ばしにすれば、批准がより不確かになるとの懸念を示している。また批准が完了しなければ SALT も進展しないという不安も吐露していた。しかし、同席した駐国連大使は、チェコ事件に対する非難を続けながら SALT について話し合いを始めることには賛成したものの、特別会期の招集には反対した。また国防長官も、「特別会期を開くにしても、その決定前はかなり慎重に票読みをしないとイケない。上院が批准承認を拒否するかもしれないという深刻な懸念があるからだ」と大統領に助言した。そして同日夕方、大統領は議会指導部とも協議を行った。しかし、民主・共和両党の院内総務は特別会期に非常に冷淡であり、新会期での審議を求めた²⁰。また 11 月 5 日の大統領選挙で勝利を収めたニクソンもこれに同意しなかった²¹。こうしてジョンソンは任期内の批准を断念せざるをなくなったのである。

第二節 NPT 成立までの西ドイツへの対応

ジョンソン大統領は、国内批准について苦渋の決断を下し、ニクソン次期大統領にその望みを託したが、NPT の早期発効に向けて無策だったわけではない。批准に向けた国内での動きと並行して、条約に慎重な姿勢をとる国、なかでも他国の動向に大きな影響を与えるとみられていた西ドイツに対して署名を促す努力を続けていた。

西ドイツのキージンガー政権は、条約交渉の段階から、NPT が自国の安全保障に与える影響について繰り返し懸念を表明していた。とりわけ NPT 第 1 条・第 2 条が、西ドイツの安全保障を担保する米独二国間核共有制度や、NATO 内の核に関する政策協議や計画立案に抵触することを恐れた。また、将来連邦化したヨーロッパがその構成国（英仏）に認められた「核兵器国」という法的地位を継承するという「ヨーロッパ・オプション」が、この条約によって妨げられるのではないかと危惧した²²。このオプションは、実現可能性が必ずしも高いものではなかったが、西ドイツにとっては、米国がヨーロッパから撤退した際に抑止力を保つ唯一の道であり、その可能性が閉ざされないことが重要だった²³。

こうした懸念に対してジョンソン政権は、67 年初頭までに条約の「解釈」文書を作成し、

²⁰ “Summary Notes of the 594th Meeting of the National Security Council,” November 25, 1968 (Doc.293), *FRUS, 1964-1968, Vol. XI*. 大統領と議会指導部の協議について記録は残っていないが、11 月 25 日深夜にロストウ (Walt Rostow) からジョンソンに送られたニクソン宛書簡草案に関するメモでは、NPT の批准検討を早くとも新会期の初めに行うことを大統領が求めている旨が記されている（上記文書脚注 3 参照）。なお議会指導部の反応については、ソ連側にも同日中に伝えられた。Memcon, Rusk, Bohlen and Dobrynin, “Non-Proliferation Treaty,” November 25, 1968, Box 1743, SNF, RG 59, NA.

²¹ Seaborg, *The Atomic Energy Commission under Nixon*, p.53.

²² 新垣『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』249-251 頁。Memo, Keeny to Kissinger, “Provisions of the NPT and Associated Problems,” January 24, 1969 (Doc.2), *FRUS, 1969-1976, Vol. E-2, Arms Control and Nonproliferation, 1969-1972* (USGPO, 2007).

²³ 岩間「アデナウアーと西ドイツの核保有問題」22 頁。

西ドイツを含む同盟国やソ連に提示することで対処した。その原則とは、「NPT は禁止事項のみを対象とし、何が許容されているのかについては扱わない」というものだった。これによって米国は、上記の米独二国間核共有制度、NATO の核に関する政策協議や計画立案、そして「ヨーロッパ・オプション」が NPT の禁止対象とならないという立場をとった。他方、ソ連はこの解釈に同意も反対もせず、各々が条約を解釈する権利を有しているという立場をとった。すでに条約交渉段階において、米国、その同盟国、ソ連の間では条約の解釈をめぐる暗黙の合意が形成されていたのである。これによって西ドイツは 67 年 4 月までに米国の条約草案に同意を与えた²⁴。他方、西ドイツはよりいっそうの安心感を得るため、条約解釈の公式化を求めた。そこでラスク (Dean Rusk) 国務長官は、NPT 成立後の 68 年 7 月 10 日の上院外交委員会において「解釈」文書の内容を公表し、これを公式記録として残したのである²⁵。

またキージンガー政権は、NPT の期限についても不安を抱いていた。条約交渉のなかで米ソは当初 NPT の期限を無期限としていたが、西ドイツはこれに抵抗し、期限を設けることを要求した。49 年に締結された北大西洋条約の期限は 20 年で、それ以降はいかなる同盟国も通告後 1 年でこれを破棄することができた。すなわち、論理的には 69 年以降、NPT が続くなかで西ドイツに「核の傘」を提供する米国の NATO 脱退、そして NATO の解体が想定しえたのである。こうした西ドイツの要求に対して、米ソ間では 68 年初頭までに、NPT 発効から 25 年後に再検討会議を開催し、そこで無期限にするかを検討することが合意された²⁶。

²⁴ NPT 第 1 条・第 2 条、条約の「解釈」文書の作成過程については、新垣『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』第 7 章、黒崎輝「アメリカ外交と核不拡散条約の成立 (二・完)」『法学』第 65 巻、第 6 号、2001 年、790-794 頁、青野利彦「核不拡散と同盟国の安全保障：NPT をめぐるジョンソン政権の対独政策、1965-1968 年」菅、初瀬 (編) 『アメリカの核ガバナンス』232-234 頁。また Khalessi, “Strategic Ambiguity” に詳しい。また「解釈」文書と「ヨーロッパ・オプション」の関連を詳細に分析したものとして、Ralph Dietl, “European Nuclear Decision Making?: The United States, Nuclear Non Proliferation and the European Option, 1967-1972,” *Historische Mitteilungen*, 24, 2011. なお核共有については、核の運搬手段や運搬システムの移譲は条約の禁止対象とせず、核兵器 (核爆弾と核弾頭) の移譲は禁止するという立場であった。それゆえ、MLF のような多国間の戦力共有方式や統合途上にあるヨーロッパの集団的核戦力については禁止されることになった。

²⁵ “Statement by Secretary of State Rusk to the Senate Foreign Relations Committee on the Nonproliferation Treaty,” July 10, 1968, *DOD 1968*, pp.493-497. また批准書寄託国である英国も 7 月 8 日、米国と同様の条約解釈と NATO への関与継続の意志を示している。“German Ambassador’s Call on Minister of State,” 17 July 1968, FCO33/106, The National Archives, Kew, UK [TNA].

²⁶ Memo, Rusk to Johnson, “Reaffirmation of NATO at a Time of Non-Proliferation Treaty Signing,” June 11, 1968 (Doc. 28), The National Security Archives [NSA] (<http://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb253/doc28.pdf>). Khalessi, “Strategic Ambiguity,” p.429. 交渉中の条約期限をめぐる問題については、青野「核不拡散と同盟

しかしながら、その後も西ドイツの懸念は続いた。大連立政権で外相を務め、NPT に好意的な立場を示していたブランドでさえ、68年6月のNATO外相会議で「NPTが長く生き延びるなかで、予期せぬ事態が起こるかもしれないということを認めないといけない。それゆえ、同盟の集団安全保障に対する信頼が、NPTに加盟するうえで最も重要な基準となる」と述べている。これに対してラスクは、「米国政府は北大西洋条約やNATOによる安全保障体制を信用している（中略）ヨーロッパ側が望む限り、米国は北大西洋条約上のコミットメントを完全かつ忠実に順守していくつもりだ」と返答した²⁷。そこでブランドは米国に対して、NPT署名時にNATOに言及しながら防衛コミットメントの継続を再確認するよう求めた²⁸。

ジョンソン大統領はNPT署名時の声明のなかで、NATOとは特定しなかったものの、「既存の相互安全保障条約で定められているすべての義務を果たしていく」決意を示した。こうした再保証を繰り返した背景には、NPTが既存の安全保障体制に何ら影響がないという安心感を同盟国に与えるという目的、またそれにより西ドイツのNPT参加を得るといった目的があった²⁹。そして仮にNATOが崩壊した際には、これを「自国の至高の利益を危うくしている状況」（NPT第10条）と認め、条約から脱退する権利を行使できるという立場を米国はとった³⁰。

第三節 NPT 成立後、署名に躊躇する西ドイツへの対応

米国の再保証措置にもかかわらず、西ドイツは結局、68年7月1日時点での署名を見送った。NPTへの参加をめぐるその交渉段階からキージンガー政権内は分裂していた。大連立政権内でNPTに好意的な立場を示していたのはドイツ社会民主党（SPD）である。党首のブランドは、ソ連との関係改善の第一歩としてまずはNPTへの参加が必要だと考えていた。これに対して、キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）の議員は概して反対姿勢、または消極的姿勢をとった。特にアデナウアー（Konrad Adenauer）政権で国防相を務め、大連立政権で蔵相を務めていたシュトラウス（Franz Joseph Strauss）CSU党首は、NPTを「新しいヴェルサイユ」と呼び痛烈に批判していた³¹。また外務省内でもこ

国の安全保障」234-238頁。

²⁷ Tel 30, NATO to FCO, 28 June 1968, FCO41/182, TNA.

²⁸ Atomic Energy and Disarmament Department, “NATO Ministerial Meeting Reykjavik: 24-25 June, 1968,” June 1968, FCO41/181, TNA.

²⁹ “Remarks by President Johnson on the Signing of the Nonproliferation Treaty”; Memo, Rusk to Johnson, “Reaffirmation of NATO at a Time of Non-Proliferation Treaty Signing,” June 11, 1968.

³⁰ Memo, Keeny to Kissinger, “Provisions of the NPT and Associated Problems.”

³¹ 大連立政権内、また各政党内の分裂について分析したものとして、例えば、津崎「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交」、妹尾「大連立政権のNPT政策と「欧州オブション」」。Küntzel, *Bonn and the Bomb*, Chap.3; Gray, “Abstinence and Ostpolitik,” pp. 251-254; Maddock, *Nuclear Apartheid*, p.269.

の問題をめぐっては様々な立場がみられた³²。

シュトラウスを筆頭に政府・外務省内の反対派は、NPT を独ソ「二国間関係」の文脈で見ている。西ドイツは 54 年のパリ協定署名時に、核・生物・化学（ABC）兵器を自国領内で製造しないと同盟国に宣言し、そのかわりに主権回復、再軍備、NATO 加盟を実現させ、西側諸国との関係も正常化させていた。しかし、NPT については、西ドイツがソ連に対して法的義務を負うことになるにもかかわらず、ソ連はこれによって何も失うものがないということが問題視されたのである³³。

そして NPT 成立以降、西ドイツ側で最も懸念されていた問題は、「国連憲章第 53 条・第 107 条（いわゆる「旧敵国条項」）」をめぐるものだった。ソ連は 67 年初頭からこの条項に基づき、西ドイツに対して一方的に武力介入する権利を有すると主張し始めたが、こうした主張は NPT 成立からわずか 4 日後の 7 月 5 日にも繰り返された³⁴。そして 8 月末にソ連がチェコスロバキアに軍事介入を行うと、この主張はよりいっそう深刻に受け止められるようになった。こうしたなか NPT に対する立場にかかわらず、いずれの政党も安全が十分に確保できないとして、署名に躊躇あるいは反対の姿勢を示した。CDU/CSU のみならず、SPD の主要な政治家まで、ソ連の「容赦ない」主張にドイツ国民の間では、対ソ不信が高まっており、このようななかで NPT には当面参加できないと米国側に訴えている³⁵。

ジョンソン政権は、署名の遅れが東側諸国のみならず西側諸国からの反発も招くことになると西ドイツに警告する一方³⁶、ソ連の外交攻勢に対する不安を取り除くため、以下の

³² 津崎「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交」。

³³ Memcon, Rusk, Strauss et al., July 23, 1968 (Doc.259), *FRUS, 1964-1968, Vol. XI*; Tel 86, Bonn to FCO, “Non-Proliferation Treaty,” 29 January 1969, FCO66/57, TNA; Memcon, Schmidt, De Palma, Gleysteen, and Day, “German Attitudes Toward NPT,” September 2, 1968, Box 1742, SNF, RG59, NA.

³⁴ “Soviet Aide-Memoire to the Federal Republic of Germany,” July 5 1968, *DOD 1968*, pp.478-488.

³⁵ Memcon, Schmidt, De Palma et al., “German Attitudes Toward NPT”; Memcon, Birrenbach, Rusk et al., “Nonproliferation Treaty and the Non-Nuclear Conference,” September 9, 1968, both in Box 1742, SNF, RG59, NA. Embtel 16376, Bonn to SecState, “Czechoslovakia and NPT: UN Articles 53 and 107,” September 3, 1968; Memcon, Birrenbach, Foster et al., “Future of NPT in Light of Czechoslovakian Events,” September 12, 1968, both in Box 1743, SNF, RG59, NA. Schrafstetter and Twigge, *Avoiding Armageddon*, pp.186-187. 「旧敵国条項」問題をめぐって政府・外務省は一枚岩ではなく、この問題を NPT の文脈で用いて署名を延期することに警戒する勢力も存在した点については注意を要する。津崎「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交」51-53 頁。

³⁶ Memcon, Rusk, Strauss et al., July 23, 1968. なおジョンソン政権が、NPT に署名させるため、西ドイツに強制外交を用いたのか、安心供与外交を用いたのかで論争がある。このラスク＝シュトラウス会談の内容は前者の根拠の一つとなっているが、実際には再保証措置もとっており、両方の側面があったと考えられる。Gene Gerzhoy, “Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany’s

措置をとった。9月下旬、米国は英仏両国とともに、「旧敵国条項」に基づくソ連の主張を否定する声明を出した。ここでは、ソ連やその他のワルシャワ条約機構諸国に、この条項に基づく西ドイツへの武力介入権はないこと、それにもかかわらず武力攻撃がなされた際には、国連憲章で認められている北大西洋条約の自衛措置に基づいて、同盟国が即座に反撃することが記された³⁷。この内容は、10月2日の国連総会におけるラスク演説のなかでも再び確認されることになる³⁸。そして総会の合間をぬってラスクは、西ドイツが署名しやすくなるようソ連は外交攻勢を控えるべきだとグロムイコ外相に迫った³⁹。

キーゼンガー政権はこうした一連の措置に謝意を表したものの、68年末までに署名に踏み切ることはなかった。政権内の分裂に加え、特にチェコ事件以降、政府・外務省内でNPTに消極的な勢力や反対する勢力の影響力が増していたからである⁴⁰。またすでに見たように、米上院が年内の批准手続きを凍結したこと、そしてまもなく大統領に就任するニクソンがそれを支持していたことで、反対派勢力は新政権誕生まではNPTは「終わった話」になると捉え、勢いづいた⁴¹。

ジョンソンには、国内で順調に批准が完了していれば、これをテコに西ドイツに署名を求めて圧力をかけられるとの思いがあった。しかし、自らがレームダック化するなかで批准手続きが凍結された以上、米国がNPTへの参加に躊躇する国を効果的に説得することは難しくなっていた⁴²。米ソ間の厳しい交渉を経てようやく成立にこぎつけたNPTのモメンタムは、チェコ事件によって完全に失われた。ACDA（軍備管理軍縮庁）長官のフォスター（William Foster）が政権移行チームに伝えるべき情報をまとめたメモのなかでは、この点が指摘されたうえで、モメンタムを回復するには何よりも批准に向けた米国の行動が必要になると記された。そして批准の遅れは、新政権が条約に消極的であるとの印象を他国に与え、いくつかの国は署名または批准を遅らせるための口実としてこれを用いるだろうとの懸念が綴られていた⁴³。こうしてNPTの国内批准、西ドイツのNPT署名、そし

Nuclear Ambitions,” *International Security*, 39-4, 2015; Jonas Schneider and Gene Gerzhoy, “Correspondence: The United States and West Germany’s Quest for Nuclear Weapons,” *International Security*, 41-1, 2016.

³⁷ “Bonn Reassured of NATO Response in Event of Soviet Intervention,” September 17, 1968, *Department of State Bulletin*, 59 [DSB] (USGPO, 1969). 英仏からも同様の声明が出された。Aide memoire given to Federal Foreign Ministry on 20 September 1968, FCO66/58, TNA; Embtel 20981, Paris to SecState, “NPT and Articles 53 and 107,” September 17, 1968, Box 1743, SNF, RG59, NA.

³⁸ “Statement made in plenary session of the U.N.G.A.,” October 2, 1968, *DSB*

³⁹ Memcon, Rusk and Gromyko et al., “Germany-NPT (Part VII of VIII),” October 6, 1968, Box 1743, SNF, RG59, NA.

⁴⁰ 津崎「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交」52-54頁。

⁴¹ Embtel 01503, Munich to SecState, “Comment on Strauss’ NPT Remarks,” December 12, 1968, Box 1743, SNF, RG59, NA.

⁴² “Summary Note of the 594th Meeting of the National Security Council.”

⁴³ Memo, Foster to Reed, “Basic Issues Regarding NPT and Timing of Ratification.”

て NPT の早期発効という課題は、核不拡散に必ずしも熱心ではなかったニクソン率いる新政権の手に委ねられることになったのである。

第二章 ニクソン政権の成立と対 NPT 方針の策定

第一節 NPT 批准に関する方針

1968 年 11 月 5 日、ニクソンは民主党の大統領候補ハンフリー（Hubert Humphrey）を僅差で破り、次期大統領に選出された。上述のように、ニクソンは選挙運動中、チェコ事件を理由に NPT の批准手続きの凍結を求めている。また選挙後の 12 月半ばには、新政権が NPT を優先事項として扱う一方、「その時の国際情勢」を考慮して議論を進めていくとの声明を出した⁴⁴。それゆえ、ニクソン政権が NPT に対していかなる方針を打ち出すのか、国内外から注目が集まった。

69 年 1 月 20 日に大統領に就任したニクソンは 27 日の記者会見で、「私は NPT を支持しているが、唯一の問題は批准のタイミングである。この点については、今週開かれる NSC で検討する」と述べた⁴⁵。NPT は、ニクソン政権下で開かれる NSC でヴェトナム問題に次ぐ議題として優先的に取り扱われることになったのである。そして 2 日後の 29 日に開催された NSC では、以下三つの方針が決定され、2 月 5 日にはその内容が「国家安全保障決定覚書（NSDM）6」としてまとめられた⁴⁶。

まずニクソン政権は、凍結状態にあった NPT 批准に向けた手続きを進めるという決定を下した。そもそもニクソン大統領はジョンソン大統領とは異なり、核不拡散をめぐる問題に大きな関心を寄せていなかった。またニクソンは条約全般に対してシニカルな見方を示していた。「人々は条約の意味を過剰評価する傾向にある。例えば、ある国が自ら兵器を製造したいと思えば、むろん許可なく条約を破ることができよう」という発言に見られるように、核の拡散は条約によって究極的には防ぐことができないと考えていたのである⁴⁷。NSC スタッフのハルペリン（Morton Halperin）が回顧するところによると、こうした大統領の見方は、安全保障担当大統領補佐官に就任したキッシンジャー（Henry A.

⁴⁴ Deptel 292938, SecState to Bonn, “NPT: US Ratification and European Option,” December 27, 1968, Box 1743, SNF, RG59, NA; Department of State Wireless File, “Nixon’s Current Position on Nonproliferation Treaty Revealed,” 19 December 1969, FCO66/53, TNA.

⁴⁵ “The President’s News Conference,” January 27, 1969, APP (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=1942>).

⁴⁶ “Minutes of the Meeting of the National Security Council,” January 29, 1969 (Doc. 5); Memo, Kissinger to Nixon, “Actions Resulting from the National Security Council Meeting of January 29, 1969,” January 31, 1969 (Doc. 6); “National Security Decision Memorandum 6: Presidential Decision to Ratify Non-Proliferation Treaty,” February 5, 1969 (Doc.8) all in *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*. 以下特記のないかぎり、NSDM6 で定められた方針内容についてはこれらの文書に依拠する。

⁴⁷ “Minutes of the Meeting of the National Security Council,” January 29, 1969.

Kissinger) の見方とも一致していた。彼らは「内心ではこの条約に敵対的」で、「条約を信じていなかった」のである。またハルペリンは、キッシンジャーが「世界中で核が拡散したほうが良いと考えていた」とも証言している。それは「多くの大国がいずれは核を持つことになるだろうから、米国としては道徳的見地から不拡散の取り組みに参加させるよりも、その努力を助けたほうがより大きな利益を得られることになる」という発想に基づいていた⁴⁸。そして実際、ニクソンとキッシンジャーは後に、NPT を「くだらないもの (nuts)」と呼び、「実はそれほど支持していなかった」と振り返っている⁴⁹。

それでは、なぜ NPT の意義を軽視するニクソンやキッシンジャーは上記の決定を下したのだろうか。その背景には、NPT からの撤退がもたらす負の影響に対する考慮があった。69 年 1 月 27 日の時点で NPT の批准を済ませていたのは英国を含む 7 カ国のみで、その発効要件を満たすには程遠い状況だった。このようななか NPT に未署名だった西ドイツや日本を含む他の多くの国は、米国の批准手続きの動向を注視していた。そこで NPT から撤退すれば、そういった国々の NPT 反対派勢力からは歓迎されるものの、一般的には国内外で非常に否定的に受け止められると考えられた。また、「ソ連との交渉」を掲げて誕生したニクソン政権にとって、ソ連との軍備管理に向けた努力を放棄し、米国の安全保障政策が核拡散に基づいて組み立てられていると見なされることは、SALT などその後の軍備管理交渉を見据えると賢明ではなかった⁵⁰。ニクソン大統領自らが述べたように、「NPT の批准は、ソ連との対立よりも交渉を求める政権の政策に資する」との考えがその背景にあったのである⁵¹。

第二節 西ドイツへの慎重なアプローチ

第二、第三の方針は、NPT 参加に躊躇する国に署名や批准を促すため、どのようにアプローチしていくかを規定していた。まず二つ目の方針は、「他国、とりわけ西ドイツに対して米国に倣うよう圧力をかけてはならない。政権の公の姿勢として、他国に署名または批准するよう圧力をかける意図を明確に否定しながら、これらの国は署名または批准するだろうとの楽観的なトーンを示すべき」というものだった。従来、この方針は、ニクソン

⁴⁸ Seymour Hersh, *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House* (Summit, 1983), p.148. この点についてはその他の文献でも引用されている。Seaborg, *The Atomic Energy Commission under Nixon*, p.54. また Gavin の研究でも、ニクソンとキッシンジャーには、ケネディ・ジョンソン両大統領のような、核兵器の垂直的・水平的拡散を制限することへの情熱がなかったと指摘されている。Gavin, *Nuclear Statecraft*, p.99, pp.104-105, pp.116-118.

⁴⁹ Conversation, Nixon and Kissinger, June 13, 1972 (Doc. 58), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁵⁰ Memo, Kissinger to Agnew, "NSC Meeting, January 29, 1969," January 28, 1969 (Doc.4), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁵¹ "Message to the Senate Requesting Advise and Consent to Ratification of the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons," February 5, 1969, APP (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2152>).

政権が核不拡散にあまり熱心でなかったと主張する一つの論拠となってきた⁵²。それでは、この方針はどのような意図から決定されたのであろうか。

この方針のなかで西ドイツが特記されている点は注目に値するが、そこには西ドイツの署名が持つ意味とその国内事情に対する配慮があった。ニクソンとキッシンジャーは基本的に西ドイツの NPT 加盟を重視していた。確かに彼らは、核の拡散は究極的には不可避であると認識しており、また地政学的な観点から、国によっては核開発を支援したり、核保有の可能性を黙認したほうが望ましいとも考えていた⁵³。しかし、西ドイツについては、核保有の余地を残すことへの黙認姿勢、あるいは逆に核武装に向かうことへの懸念は管見の限り見られない。それでも西ドイツの署名を望んだのは、NPT が早期に発効するうえで西ドイツが重要な鍵を握っていたためである。ソ連は西ドイツの NPT 署名を自国の批准条件として強く求めていたし、また他の「非核兵器国」も自らの決定を下すうえで西ドイツの動向を注意深く見守っていた⁵⁴。

しかし、すでに見てきたように、NPT への参加をめぐる西ドイツ政府内は分裂していた。特に 69 年に入ってから、同年 9 月の連邦議会選挙を見据えて、その対立は収まるどころか激化していった。1 月末、ブランド外相は党首の立場で、NPT 署名の必要性を説いた論文を発表した。またブランドに近いドゥクヴィッツ (Georg Duckwitz) 外務次官が、省内の反対派勢力に対して NPT に関して公の場で発言することを禁じる命令を出したとの報道まで出た。他方、シュトラウス蔵相は、NPT に署名すれば自らは辞任する (つまり大連立を解消する) と脅しながら反対姿勢を貫き、首相と同じ CDU のストルテンベルグ (Gerhard Stoltenberg) 科学研究相も強硬に反対した。こうしたなかでキージンガーは指導力を発揮できず、政権の立場を一本化することができずにいたのである⁵⁵。

⁵² Gavin, *Nuclear Statecraft*, p.99, p.117.

⁵³ 例えば、フランスには核開発計画への支援を申し出ており、イスラエルの核保有については黙認していた。また日本については防衛負担分担と対中戦略の観点から、NPT の批准延期を黙認する姿勢を示していた。Cameron and Rabinowitz, "Eight Lost Years? Nixon, Ford, Kissinger and the Non-Proliferation Regime, 1969-1977," pp.844-848; Gavin, *Nuclear Statecraft*, p.105, pp.117-118. ただし日本の事例を詳細に検討した黒崎の研究によると、政権の方針としては日本の核武装を認めておらず、ニクソン個人も日本の核武装を支持する立場からではなく、むしろ当面その可能性は低いと見込んでいたために批准の先送りを推奨し、対中戦略面で「瓶の蓋」としての日米安全保障条約の価値を高めようとしていたという。黒崎『核兵器と日米関係』236-243 頁。

⁵⁴ "Study Prepared by Ad Hoc Interagency Group," March 1, 1969 (Doc.13), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁵⁵ Memo, Bonn to Hope-Jones, "Non-Proliferation Treaty," 5 February 1969, FCO66/57, TNA. 妹尾「大連立政権の NPT 政策と「欧州オプション」」258-261 頁、Gray, "Abstinence and Ostpolitik," pp. 251-254. シュトラウスの脅しについては以下参照。Memcon, Knappstein and Rostow, "NPT and Strauss," July 23, 1968 (Doc.30b), NSA (<http://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb253/doc30b.pdf>). なおキッシンジャーは政権入りする前にシュトラウスと面会した際、彼から「NPT に署名すれば自らは辞任す

こうした国内情勢を正確に把握していたニクソン政権は、西ドイツに圧力をかけることでNPTが連邦議会選挙の争点となり、署名が選挙後にまですれ込むことを危惧した⁵⁶。ニクソンは1月29日のNSCで、「特に西ドイツについては、国内で合意できるように彼らに時間を与えるため、慎重にアプローチしていく」と明言している⁵⁷。

またニクソンは、NPT交渉を含む様々な場面で、ヨーロッパ同盟国の視点を軽視したために同盟関係が悪化したとしてケネディ・ジョンソン両政権を批判しており、その関係改善を新政権の喫緊の課題の一つとして位置づけていた⁵⁸。そのなかでNPTへの参加を強く働きかければ、西ドイツから反発を招き、関係をさらに悪化させる危険性があった。換言すれば、控えめな態度を意図的にとることで、西ドイツの署名を議会選挙前に得るとともに、同国との関係悪化を阻止しようとしたのである。

ただし、西ドイツをはじめとする他の国々の署名あるいは批准を得るうえで、NPTに関連して新たな保証を与える余裕は米国になかった。ヴェトナム戦争の泥沼化や国際収支の赤字を受けて、孤立主義的な傾向を示していた米国議会では在外兵力、とりわけ在欧米軍の大幅削減を求める声が高まっていた⁵⁹。またNPTには概ね好意的だった議会も、この条約に関連してコミットメントを拡大することには警戒していた。ニクソンは、「米国の保証の拡大を少しでもほのめかしたら、上院による承認の見込みはなくなる」として、「NPTが新たなコミットメントの発生や、既存のコミットメントの修正や拡大に繋がらないという公の姿勢をとる」という第三の方針を採用したのである⁶⁰。

こうして三つの方針を定めたニクソンは2月5日、上院に向けてNPT批准に対する助言と承認を求めた⁶¹。そして2月末の上院外交委員会では、賛成14、反対0、棄権1で上

ると首相に伝えた」と聞かされていた。Letter, Imhof to Puhon, January 10, 1968 (Doc.243), *FRUS, 1964-1968, Vol. XV, Germany and Berlin* (USGPO, 1999).

⁵⁶ “Talking Paper on European Trip, Germany,” undated, Box 442, President’s Trip Files, NSC Files [NSCF], Nixon Presidential Materials, Richard M. Nixon Presidential Library, Yorba Linda, CA [NPM]; Memo, “Study Requested by NSSM 13,” March 1, 1969, in Memo for NSC Review Group Members, March 4, 1969 石井修監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成第35期：ニクソン大統領文書 国家安全保障会議機構文書 国防、核政策、石油危機』第10巻（柏書房、2014年）。

⁵⁷ Memo, Sonnenfeldt to Kissinger “NPT Memorandum dated January 24, 1969,” January 27 (Doc.3), and “Minutes of the Meeting of the National Security Council,” January 29, 1969, both in *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*. 69年5月、米国の政府高官もこの方針の狙いは西ドイツの早期署名だと改めて述べている。Washington to FCO, “Non-Proliferation Treaty,” 8 May 1969, FCO66/53, TNA.

⁵⁸ Editorial Note (Doc.6) and Memo, Buchanan to Nixon, February 19, 1969 (Doc.12) both in *FRUS, 1969-1974, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, 1969-1972* (USGPO, 2003).

⁵⁹ 在欧米軍削減をめぐる議会の動きとニクソン政権の対応については、合六強「ニクソン政権と在欧米軍削減問題」『法学政治学論究』第92号、2012年。

⁶⁰ “Minutes of the Meeting of the National Security Council,” January 29, 1969.

⁶¹ “Message to the Senate Requesting Advise and Consent to Ratification of the

院本会議に批准承認を勧告することが決定され、最終的に 3 月 13 日、上院本会議は賛成 83、反対 15 で NPT 批准を承認したのである⁶²。

第三章 西ドイツの NPT 署名に向けたニクソン政権の取り組み

第一節 「旧敵国条項」をめぐる米独ソ関係

上記の方針決定後、ニクソン政権がその内容をいち早く伝えた相手は、寄託国である英ソ両国と西ドイツであった⁶³。そして国内での手続きを進めると同時に、NSDM6 で定められた第二、第三の方針に従って、西ドイツとの協議を進めていった。

この時期、ケージンガー政権が NPT に署名するうえで「最大の障害」と位置づけていたのが、先述の「旧敵国条項」問題だった⁶⁴。68 年 9 月の米英仏 3 カ国による声明にもかかわらず、その後もこの問題に対する懸念は、首相の特使、国防相、駐米大使などを通じて繰り返し米国側に伝えられた⁶⁵。ケージンガー自身も 2 月末の米独首脳会談で、「ソ連が都合の良い時に軍事介入できる権利を主張していて、世論はどうして NPT 署名に納得できるだろうか」とニクソンに署名延期への理解を求めている⁶⁶。

そして西ドイツはこの問題を解消するため、1 月末から積極的な外交攻勢に出た。まずソ連に対して、西ドイツの NPT 署名と引き換えに、国連憲章第 2 条 4 項（武力による威嚇又は武力行使の禁止）を国連未加盟の西ドイツに対して無差別に適用するよう求めた。そして米国に対しては、この案をソ連が認めるよう協力を仰ぐとともに、「旧敵国条項」に基づくソ連の主張を改めて否定する声明を要請した。また NATO 諸国に対しては、5 月の NATO 外相会議後の声明でソ連の主張を否定するよう求めた⁶⁷。「旧敵国条項」問題の

Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” February 5, 1969.

⁶² Seaborg, *The Atomic Energy Commission under Nixon*, p.56.

⁶³ Telegram 310, Washington to FCO, 3 February 1969, FCO66/53, TNA. 2 月 3 日時点で ACDA 高官は大統領の決定を英国に極秘に伝え、同時に独ソにも伝えたと話した。

⁶⁴ Embtel 307, Bonn to SecState, “Kiesinger on Offset and NPT,” January 9, 1969, Box 1744, SNF, RG59, NA; Memcon, Rogers, Pauls et al., “Part I- FRG Request for Consultations on NPT,” February 3, 1969 (Doc.7), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*

⁶⁵ Memcon, Birrenbach and Osgood, “Memorandum of Conversation-Thursdays, Feb 6, 1969,” February 7, 1969, Box 681, Country Files-Europe, NSCF, NPM; Memcon, Laird and Schroeder et al., “Meeting of Mr. Laird with Minister Schroeder, February 1, 1969,” February 4, 1969, Box C13, Melvin Laird Papers, Gerald R. Ford Presidential Library, Ann Arbor, MI; Memcon, Rogers, Pauls et al., “Part I- FRG Request for Consultations on NPT.”

⁶⁶ Memcon, Nixon and Kiesinger, February 26, 1969 (Doc.12), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*. ただし 69 年 3 月の西ドイツの世論調査では、NPT 賛成が 43%、反対が 29%だった。また CDU/CSU 支持者のなかでも賛成（40%）が反対（30%）を上回っていた。Airgram, Frankfurt to Department of State, “West German Poll Reveals High Favor NPT Ratification,” June 11, 1969, Box 1745, SNF, RG59, NA.

⁶⁷ Memcon, Rogers, Pauls et al., “Part I- FRG Request for Consultations on NPT”; Deptel 031471, Richardson to Bonn, “FRG Response to Tsarapkin’s February 6 Statement,” February 28, 1969, Box 1744, SNF, RG59, NA. 津崎「核拡散防止条約への

解決なしに NPT に署名することはできないとの姿勢が明確になったのである⁶⁸。

これに対してソ連は、この問題を緩和するため、2月6日に西ドイツに対して新たな立場を示した。そこでは、まず NPT 下において西ドイツが差別的に扱われることはないことが確認された。第二に、ソ連は、68年6月19日に国連安保理で採択された「積極的安全保障に関する安保理決議 255」の西ドイツへの適用を認めた。この決議は核使用の犠牲になっているか、その威嚇を受けている「非核兵器国」に対し積極的に援助を与えることを保証するものだった。他方、西ドイツが求めていた「国連憲章第2条無差別適用」についての言及はなかった。ソ連はあくまでも「旧敵国条項」を対西独関係の基礎として維持し続ける立場を示したのである⁶⁹。その後も西ドイツはこの案を繰り返し要求したものの、ソ連の立場は一切変わらず、この問題をめぐる両国の議論は平行線をたどった⁷⁰。

ソ連は、西ドイツから繰り返される要求を NPT の署名を遅らせるための口実とみなしており、それにともない NPT の発効が遅れていることに苛立った。4月1日に米国のロジャーズ (William Rogers) 国務長官と会談したソ連のクズネツォフ (Vasili Kuznetsov) 第一外務次官は、「あの国では、例えば外相のように一部の政府高官は署名に賛成だと述べている。だが、外相にそうした声明を出す権利はないと首相が強調するのに、それほど時間がかからなかったことを私は見逃さなかった。ソ連は騙されたくないのだ」と西ドイツへの不信感を露わにしている。さらにソ連の不満はニクソン政権の姿勢にも向けられた。クズネツォフは、「我々は交渉のなかで米国の代表団から、西ヨーロッパに位置するその国は NPT に参加するとの保証を受けた。(中略) 結局、西ドイツの加盟に関する主要な責任は米国にある」と述べている⁷¹。またソ連のコスイギン (Alexis Kosygin) 首相は、ニク

加盟問題に関する西ドイツの外交」54-55頁。

⁶⁸ Memcon, Birrenbach and Osgood, February 7, 1969; Tel 86, Bonn to FCO, “Non-Proliferation Treaty,” 29 January 1969, FCO66/57, TNA.

⁶⁹ Deptel 02158, SecState to Bonn, “Tsarapkin’s February 6 Statement to Brandt,” February 11, 1969, Box 1744, SNF, RG59, NA; Tel 408, Washington to FCO, “Bonn tel no.139: German Signature of the Non-Proliferation Treaty,” 11 February 1969, FCO66/57, TNA; Deptel 022410, SecState to Bonn and London, “German Proposal for Approach to Soviets on NPT (Article 2 Proposal),” February 12, 1969, Box 1744, SNF, RG59, NA. 安保理決議 255 の全文は、“Security Council Resolution 255 (1968): Security assurance to Non-Nuclear Nations,” June 19, 1968, *DOD 1968*, p.444.

⁷⁰ 西ドイツは2月24日、6日のソ連の立場に修正（「国連憲章第二条の無差別適用」の追加）を加えた覚書をソ連に手交したが、ソ連の回答（3月10日）に変化はなかった。2月24日の内容については、Tel 236, Bonn to FCO, 26 February 1969, FCO66/58, TNA; Deptel 031471, Richardson to Bonn, “FRG Response to Tsarapkin’s February 6 Statement,” February 28, 1969. ソ連の回答については、Deptel 03437, Bonn to SecState, “NPT: Soviet Response to FRG February 24 Aide-Memoire,” Box 1744, SNF, RG59, NA; Tab-2 of Memo, Kissinger to Nixon, “Memorandum of Conversation with Ambassador Dobrynin, March 11, 1969,” March 19, 1969 (Doc.14), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2* を参照。

⁷¹ Memcon, Rogers, Hillenbrand, Kuznetsov, Dobrynin, et al., “Non-Proliferation

ソン大統領に宛てた書簡のなかで、米国が西ドイツの署名のために影響力を行使していないことに憤り、圧力をかけるよう求めた。そしてソ連の批准は西ドイツ次第であるとの立場を改めて示したのである⁷²。

こうした西ドイツの不安やソ連の不满を受けて、ニクソン政権は NSDM6 の方針に従って対応した。ソ連からの要求にもかかわらず、西ドイツに圧力と捉えられるような行動は慎み、その不安を聞いて理解を示す「待ち」の姿勢に徹した。またそれとともに、議会から既存のコミットメントの修正や拡大と捉えられない範囲で再保証を繰り返した。

まず西ドイツが引き続き関心を示していた条約の「解釈」文書について、ロジャーズは 2 月 18 日の上院外交委員会で、前年 7 月 10 日のラスク前国務長官による証言がニクソン政権下でも有効であり、NPT が NATO の取り決めに影響することはないと証言した⁷³。

また「旧敵国条項」問題については、1 月 29 日の NSC の結果、ソ連の主張を拒否し続けるという安心感を西ドイツに与えることが確認されていた⁷⁴。それゆえ、「国連憲章第 2 条無差別適用」案については、ソ連がこれを受け入れるとは考えていなかったものの、西ドイツの不安に寄り添う姿勢を示した。ニクソンは 3 月の記者会見で、西ドイツが NPT に参加するうえで抱える困難を理解する必要があると述べたうえで、NPT 批准は「米国のみならず、西ドイツを含む全ての国の利益になると信じている。私はドイツに公式、非公式に圧力をかけてこなかったし、これからかけるつもりもない」と改めて自らの立場を示した⁷⁵。そして西ドイツが NATO 諸国に求めた、ソ連の主張を拒否する共同声明については、英仏がこれを躊躇したため見送られることになったが⁷⁶、ロジャーズは、西ドイツの NPT 署名時に新政権としての立場を改めて発表するとブランド外相に約束したのである⁷⁷。

さらにこの時期、西ドイツを含む多くのヨーロッパ同盟国は、米国の防衛コミットメントの象徴である在欧米軍の大規模削減の可能性に大きな不安を抱いていた。政権内では在

Treaty,” April 1, 1969 (Doc.17), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁷² Letter, Kosygin to Nixon, May 27, 1969 (Doc.24), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁷³ “Statement by Secretary of State Rogers to the Senate Foreign Relations Committee: Nonproliferation Treaty, February 18, 1969,” *DOD 1969* (USGPO,1970), pp. 37-38.

⁷⁴ Memo, Kissinger to Nixon, “Actions Resulting from the National Security Council Meeting of January 29, 1969.”

⁷⁵ “The President’s News Conference,” March 4, 1969, APP (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2444>).

⁷⁶ 津崎「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交」55 頁。Memcon, Brandt and Rogers et al., “Secretary’s Bilateral with Brandt Part II of V- Non-Proliferation Treaty,” April 9, 1969 (Doc.18), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁷⁷ Memo, Smith to Richardson, “Undersecretary Briefing Book,” November 10, 1969, Box 65, Executive Secretariat, Briefing Books, 1958-1976, Lot File, RG 59, NA. なお英国も単独で「旧敵国条項」を否定する声明を改めて出した。Tel 436, FCO to Bonn, “M.I.P.T: Enemy States Articles,” 2 June 1969, FCO66/58, TNA; Telegram 07453, Bonn to SecState, “UK Statement on Intervention Rights,” June 5, 1969, Box 1745, SNF, RG59, NA.

欧米軍に関する検討が本格的に着手されていなかったものの、ニクソンは、2月末のヨーロッパ歴訪や4月のNATO創設20周年を記念する北大西洋理事会の機会を利用して、在欧米軍は現状レベルで維持されるべきだと述べ、ヨーロッパの安全保障に引き続き関与していく決意を示した⁷⁸。

他方、ソ連に対してニクソン政権は、上院の批准承認と西ドイツの署名を得るために協力的な姿勢をとるよう求めた⁷⁹。ニクソンは2月17日、ソ連のドブレイニン（Anatoly Dobrynin）駐米大使に対して、NPT早期批准の意向を示したうえで、上院の承認を確実にするためにもチェコ事件のような問題をベルリンで起こさぬよう釘を刺した⁸⁰。また「旧敵国条項」問題については、ロジャーズがソ連代理公使に対して、この問題が西ドイツに深刻な問題を突きつけているとして解決策を見出すべきだと指摘した⁸¹。キッシンジャーもまたドブレイニンに対して、「国連憲章第2条について、ソ連が直接または我々を介して西ドイツに何らかの安心を供与できれば、署名問題はかなり緩和されるだろう」との見方を示している⁸²。

そのうえで、ニクソン政権は4月初頭、米ソ両国による批准書の同時寄託をソ連側に提案した。この批准書の同時寄託案はそもそも上院外交委員会の発案だったが、これを政権が採用した背景には、二つの目的があった。第一は、米国の批准完了後にソ連が米国による条約の解釈に反対姿勢を示したり、批准を留保したりするのを防ぐこと、第二は、他国、とりわけ西ドイツにNPTへの参加を促すことだった。つまり、NPT発効のタイミングの主導権をソ連に渡さず、それによってNPTに消極的な国に安心感を与えて条約に参加しやすくすることが、その狙いだったのである。

そして米国は、この案がNPT発効に向けた交渉に弾みをつけ、これに躊躇する国の参加を促すかもしれないと説明しながら、ソ連に受け入れを迫った。これに対してソ連は否定的な見解を示しつつも、政府内での検討が必要だとして態度を保留した。他方、西ドイツは条約の解釈に対するソ連の挑戦を阻止できるとして、これを歓迎した。こうして西ドイツが署名しない限り、ソ連の批准はありえず、ひいては米国も批准できないという構図

⁷⁸ 合六「ニクソン政権と在欧米軍削減問題」171-172頁。“Address by President Nixon to the North Atlantic Council,” April 10, 1969 (Doc.18), *FRUS, 1969-1974, Vol. I*. なお在欧米軍は、政府内の包括的検討の結果、現状レベルで維持されることが決まった。

⁷⁹ “FRG: Study Requested by NSSM 13,” March 1, 1969.

⁸⁰ Memcon, Nixon, Kissinger and Dobrynin et al., “Ambassador Dobrynin’s Initial Call on the President,” February 17, 1969 (Doc.10), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁸¹ Tel, 388, Washington to FCO, “German Signature of the Non-Proliferation Treaty,” 7 February 1969, FCO66/57, TNA. このロジャーズ発言は、国務省高官が駐米英大使館員に伝えたところによる。

⁸² Memo, Kissinger to Nixon, “Conversation with Ambassador Dobrynin, Lunch March 3,” March 6, 1969, *Kissinger Transcript, Digital National Security Archives [KT]*, Doc.9.

ができあがったのである⁸³。

とはいえ、西ドイツ政府内の対立は簡単に解消されることはなく、69年6月、キージンガー首相は連邦議会選挙後までNPTに署名しないという結論を出した⁸⁴。これによって、批准書の同時寄託案に対するソ連の回答も遅れることになった。こうして膠着状態が生まれるなか、ニクソン政権内では西ドイツに圧力をかけないという方針に関して中間評価がなされた。そこでは、この方針によってNPTがかつてのように米独間の論争の種でなくなったことは肯定的に評価されたものの、西ドイツを署名に近づかせることができなかったという点で否定的な評価が下されていた⁸⁵。

第二節 ブラント政権の成立と米独協議

69年7月以降、西ドイツのNPT署名をめぐる膠着状態が続くなか、新たな動きをみせたのはブラント外相だった。連邦議会選挙を一週間後に控えた9月22日、ブラントはソ連のグロムイコ外相に対し、新政権が選挙後NPTに署名するという条件、またその条件としてソ連の批准を求めないことを伝えた。これを受けてグロムイコは、同日開かれた米ソ外相会談でブラントの発言を引用しながら、西ドイツの真意をロジャーズに問い合わせた。これに対してロジャーズは、「米ソ両国が批准すれば、西ドイツを含む他の国も批准に向けて動き出すだろうが、我々がそれをためらえば、他の国は関心を失っていく危険性がある」と述べ、批准書の同時寄託案の受け入れを再度求めた。グロムイコは、ブラントがNPT参加の条件としてソ連の批准を求めなかったことを指摘しつつ、米ソが早期に批

⁸³ Memo, Kissinger to Rogers, "Ratification of the Nonproliferation Treaty," March 21 (Doc. 15); Memo, Sonnenfeldt to Kissinger, "NPT Ratification," March 28 (Doc 16); Memcon, Rogers, Hillenbrand, Kuznetsov, Dobrynin, et.al., "Non-Proliferation Treaty," April 1, 1969 (Doc.17); Memo, Sonnenfeldt to Kissinger, "Under Secretaries Meeting on NPT," May 1, 1969 (Doc.20); "Journal Entry by the Chairman of the Atomic Energy Commission (Seaborg)," May 1, 1969 (Doc.21), and Memcon, Rogers and Dobrynin et al., "NPT and SALT," May 8, 1969 (Doc.23) all in *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*. Memcon, "Notes on President Nixon's Meeting with NATO Foreign and Defense Ministers," April 11, 1969 (Doc.12), *FRUS, XLI, Western Europe; NATO, 1969-1972* (USGPO, 2012); Washington to FCO, "U.S. Ratification of the Non-Proliferation Treaty," 1 April 1969, FCO66/53, TNA. 他方、この案の欠点として、ソ連が批准を決めなければ、上院の承認から大統領の批准書署名まで時間を要することになり、米国内から反発が出る可能性があった。またそれにより、条約発効に向けての機運が失われるという問題点も指摘されていた。それゆえ、ソ連が否定的な見解を示した後、米国内政府内では、西ドイツの署名やソ連の批准の前に単独で批准することも選択肢の一つとして検討されたが、本論であげた二つの目的から、ソ連との共同寄託を求め続けることになった。

⁸⁴ Memcon, Birrenbach and Rogers et al., "NPT (Part IV of V)," June 24, 1969, Box 1745, SNF, RG59, NA. Schrafstetter and Twigge, *Avoiding Armageddon*, p.187.

⁸⁵ Memo, Rogers to Nixon, "Scope and Objectives of the Kiesinger Visit to Washington, August 7 and 8," July 18, 1969, Box 917, VIP Visits Files, NSCF, NPM.

准を済ませるためにコンタクトをとり続けるべきだと述べた⁸⁶。

この一連の会談を受けて、キッシンジャーは、ソ連が同時寄託案の受け入れの可能性を閉ざしていないこと、また SPD が連立政権を率いることになれば、西ドイツの署名に向けた動きが加速することを読み取った⁸⁷。

こうしたキッシンジャーの期待は西ドイツの選挙結果を受けていっそう高まった。9月28日に議会選挙が実施され、数週間に渡る連立交渉を経て、10月21日、NPT署名に好意的な立場をとってきた SPD と FDP(自由民主党)からなる新たな連立政権が誕生した。そして新政権の外交政策を説明するため訪米したブランドの側近バール(Egon Bahr)は、キッシンジャーに対して NPT 署名までの具体的な日程を示すとともに、キーゼンガー政権が提起してきた条約をめぐる諸問題の明確化と米国からの保証を得るために代表団をワシントンに派遣すると述べた。なおその際、バールは、代表団が新たな問題を提起しに行くのではなく、署名に向けて前進するため、建設的な姿勢で協議に臨むことを強調した⁸⁸。この会談後、キッシンジャーはその内容を大統領に報告するなかで、西ドイツがいったん NPT に署名すれば、ソ連も近いうちに同時寄託案にのってくるはずだとの期待を示した⁸⁹。

そして連立政権が正式に発足すると、西ドイツは署名に向けてさっそく動き出した。ブランドは首相就任後ただちに NPT に署名する意向を表明した⁹⁰。そして独ソ間で溝が埋まらなかった「旧敵国条項」問題について、ソ連からの保証を署名前に得るという前政権の方針を撤回した。ブランドはこの問題を NPT と切り離し、武力不行使をめぐるソ連との二国間交渉のなかで追求するとの姿勢を示したのである⁹¹。

他方、ソ連側も政権交代にともなう西ドイツの方針転換を受けて態度を軟化させた。まず、西ドイツに対するソ連のプロパガンダが慎重なトーンに変わった。その背景には、西ドイツに圧力や脅しをかけることが、NPT に反対する勢力を利することになるとの判断が

⁸⁶ Memcon, Rogers and Gromyko et al., September 22, 1969 (Doc.26), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*. 津崎「西ドイツの NPT 加盟に関するブランドの構想(1958-69年)」53頁。ブランドはこうした方針をグロムイコに伝えることで、対ソ関係改善の流れを維持しようとした。

⁸⁷ Memo, Kissinger to Nixon, "Bill Rogers' Conversation with Gromyko," September 26, 1969 (Doc.27) *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁸⁸ Memcon, Kissinger and Bahr et al., "Policies of Putative Brandt Government," October 13, 1969 in Memo, Sonnenfeldt to Kissinger, "Memcon on Bahr Conversation," October 17, 1969, *KT*, Doc. 67.

⁸⁹ Memo, Kissinger to Nixon, "Visit by Willy Brandt's Emissary, Egon Bahr," October 20, 1969, Box 682, Country Files-Europe, NSCF, NPM.

⁹⁰ Gray, "Abstinence and Ostpolitik," p. 256; Embtel 14209, Bonn to SecState, "Chancellor Brandt on NPT," October 28, 1969 (Doc.29), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁹¹ Tel 1383, Bonn to FCO, "German Signature of Non-Proliferation Treaty," November 4, 1969, FCO66/58, TNA. Memo, Smith to Undersecretary, "Undersecretary Briefing Book," November 11, 1969. 津崎「核拡散防止条約への加盟問題に関する西ドイツの外交」56頁。

あったと考えられる⁹²。またソ連は、これまで回答を避けてきた米国による批准書の同時寄託案についても最終的に受け入れた⁹³。

こうしたなか 10月29日から31日にかけて、西ドイツの代表団が訪米し、NPTに関する最終協議が開かれた。事前に西ドイツ側からは「明確化」したい点についての包括的なリストが米国側に送付されていた。米国はこのリストから、西ドイツは「早期の署名決定に向けて障害を取り除くため、ビジネスライクな協議を望んでいる」と読み取った。そして協議に臨むにあたって米国政府内では、従来の方針通り、圧力をかけることなく再保証を繰り返し、西ドイツに適切な情報と安心感を与える必要性が確認された⁹⁴。

実際、協議が始まると、バールが強調したように、署名を前提にしていた西ドイツ側は前向きで建設的な姿勢をとり、米国もこれまでの方針を維持したことで、話し合いは順調に進んだ。そしてこれまで見てきた西ドイツの安全保障に関連する問題についても、両国間で最終確認が図られた。

まず「旧敵国条項」について、ソ連の主張を否定する声明を西ドイツの署名時に出すという5月になされたロジャーズの約束が再確認された。第二に、この声明のなかでは、2月にロジャーズが上院外交委員会で示した、前政権の条約の解釈が現政権でも有効であるとの立場が言及されることになった。第三に、西ドイツがNPTに参加するうえでNATOの存続が重要であることを確認する内容が盛り込まれることになった。これに関連して、協議のなかでは、西ドイツで生じている在欧米軍削減への不安を和らげるべく、米国はこれを一方的に削減することはないし、条約上の義務は履行する決意であると改めて保証した。さらに米国は、批准後にソ連が米国の条約解釈に挑戦してくることを防ぐため、ソ連と共同で批准手続きを完了させるとの方針を改めて伝えた。

これを受けて西ドイツ側は、声明草案などの詳細を詰める必要はあるが、さらなる公式協議を求めることはないとして満足の意を示し、ブランツ政権の署名に向けた決意を改めて表明した⁹⁵。そして米独双方で、この協議によって未解決だった問題に決着をつけること

⁹² Memo, Eliot to Kissinger, “German Signature of the NPT,” October 29, 1969 (Doc.30), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁹³ Memo, Sonnenfeldt to Kissinger, “Gerard Smith’s Conversation with Dobrynin (Tab A),” November 6, 1968 (Doc.37), *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*.

⁹⁴ Memo, Smith to Rogers, “Consultations with FRG on NPT -Action Memorandum,” October 29, 1969, Box 1746, SNF, RG 59, NA; Memo, Eliot to Kissinger, “German Signature of the NPT,” October 29, 1969.

⁹⁵ 西ドイツは事前に米国から新たな保証を得る必要はないと述べていた。Deptel 176316, SecState to Bonn, “Consultations with FRG on NPT,” October 17, 1969, Box 1746, SNF, RG59, NA. 事前に配布された要点については、Embtel 14146, Bonn to SecState, “NPT: Talking Points,” October 28, 1969 (Doc.28), *FRUS, Vol. E-2*. 協議については以下を参照。Memo, Eliot to Kissinger, “German Signature of the NPT,” October 29, 1969; Memcon, “US-German NPT Discussions,” October 29, 1969, 10:30 a.m. (Doc. 31); Memcon, “US-German NPT Discussions,” October 29, 1969, 4:30 p.m. (Doc. 32); Memcon, “US-Germans NPT Discussions,” October 30, 1969, 10:30 a.m. (Doc. 33);

に成功したとの評価が下されたのである⁹⁶。

そして11月に入り、国務省内では協議での議論をもとに、西ドイツがNPTに署名する際に米国が発表する声明が準備された。そこでは、まずソ連には「旧敵国条項」に基づく西ドイツへの一方的な武力介入の権利はなく、米英仏三カ国をはじめとする同盟国は西ドイツとの関係において国連憲章第二条の原則に従うということが記された。第二に、西ドイツは北大西洋条約によって守られており、武力攻撃を受けた際には集団防衛が適用されるということも確認された。第三に、ジョンソン政権下における条約の「解釈」文書はニクソン政権下でも有効であるという立場も示された。そして最後に、69年4月のNATO創設20周年を祝う北大西洋理事会でニクソンが述べた、「NATOに対する米国のコミットメントは効力を持ち続けるし、それは引き続き堅固である。我々はヨーロッパの安全保障を自らのものとして考え続ける」との言葉でこの声明は締めくくられていた⁹⁷。

他方、ブランド政権は米独協議の後、連邦議会での討論に臨んだ。野党に転落したCDU/CSUからは引き続きNPTに対する反対論が相次ぎ、ブランドはすぐに署名できなかった。それでもブランドは11月末までの署名を急いだ。まず何よりも東方政策を早期に始動させたかったからである。また12月にハーグでEC（ヨーロッパ共同体）首脳会議が予定されていたことも、ブランドを急かす要因となった。ブランドは、NPTの「批准」条件として、IAEA（国際原子力機関）による査察範囲を制限するための「IAEA-ユーラトム協定」の締結をあげていたが、IAEAとの交渉に臨むためには、まずユーラトム内で共通の交渉姿勢を作る必要があった。ブランドには、EC首脳会議においてNPTを署名した立場から、ユーラトムの交渉方針を定めるための話し合いを他の首脳陣に呼びかけたいという思惑があったのである⁹⁸。

Memcon, Roth and Hillenbrand et.al., “NPT Discussions,” October 30, 1969, 11:45 a.m. (Doc. 34); Note by Farley, “German Signature of Non-Proliferation Treaty,” October 30, 1969 (Doc.35); Memcon, “US-German NPT Discussions,” October 31, 1969, 9:30 a.m.(Doc.36) all in *FRUS, 1969-1972, Vol. E-2*. なおこの協議では、上述の安全保障問題以外に、IAEA理事会理事国の西ドイツへの拡大に対する支持、核の平和利用に関する規定についての共通理解、IAEA-ユーラトム協定交渉を米国が促進させることなどについても確認がなされた。

⁹⁶ Note by Farley, “German Signature of Non-Proliferation Treaty,” October 30, 1969.

⁹⁷ “Remarks by Secretary of State Rogers on German Signature of the Nonproliferation Treaty,” November 28, 1969, *DOD 1969*, pp.615-616; Memo, Rogers to Nixon, “Reaffirmation of NATO at the Time of FRG Signing of Non-Proliferation Treaty,” November 11, 1969, Box 1747, SNF, RG 59, NA.

⁹⁸ Embtel 14819, Bonn to SecState, “NPT: Government Reply to CDU/CSU Interpellation,” November 11, 1969; Embtel 14870, Bonn to SecState “German Bundestag Debates/NPT Signature Schedule Slips,” November 13, 1969; Airgram, Bonn to SecState, “NPT-Conversation with Disarmament Commissioner Roth,” November 23, 1969 all in Box 1747, SNF, RG 59, NA. IAEA-ユーラトム協定交渉と西ドイツの役割については、津崎直人「IAEA-ユーラトム協定に関する西ドイツ外交（1970-73年）：NPT批准を目指して」『国際政治』第176号、2014。

西ドイツの NPT 署名が確実になるなか、11 月 24 日、ニクソンは上院の助言と承認に基づき批准書に署名した。また米国による同時寄託案を受け入れたソ連も同日、批准手続きを完了させた。そして米ソ両国の批准から 4 日後、西ドイツはついに NPT に署名し、ロジャーズ国務長官は上記の声明を発表した。こうして西ドイツの NPT 署名をめぐる問題に決着がついた。その後、西ドイツの署名や米ソの批准の動向を見守っていた国が、これらを契機に NPT の署名・批准を進めていったことで、最終的に翌 70 年 3 月、NPT は発効するに至ったのである。

ニクソンは、NPT 署名の直前、キッシンジャーとの会話のなかで「くだらないものはさっさと署名し、発表して終わりにしよう。どのみち我々の功績にはなるだろう」と語っている⁹⁹。彼は本音では、核不拡散のために NPT が意味あるものだとは考えていなかった。それでもニクソンは、3 月の NPT 発効の式典のなかで、条約に携わった人々に敬意を表するとともに、「今後ふり返った時に、世界各国が対立の時代から交渉の時代、そして永続的な平和の時代へと移るなかで最初に大きく踏み出した歩みの一つだったと言えるようになることを願っている」と述べ、その歴史的意義を強調したのである¹⁰⁰。

おわりに

本論の考察から、以下の点が明らかになった。まず、ジョンソン政権は NPT 成立後、その早期発効に向けて国内批准手続きと、署名を見送っていた西ドイツへの説得を試みたが、いずれも失敗に終わった。68 年 8 月のチェコ事件を契機に米国内では批准手続きを凍結する声が高まり、上院がその審議を先送りにしたため、ジョンソンは任期中に批准を見届けることを断念せざるをえなくなった。他方、西ドイツに対しては NPT の署名を促すため、安全保障面で様々な再保証措置をとった。しかし、西ドイツ政府は、NPT 参加をめぐり分裂しており、68 年末までに署名に踏み切ることはなかった。それでもジョンソンは批准が完了していれば、それをもとに西ドイツに圧力をかけられると考えていた。だが現実には、米国自身が批准を凍結したため、他国に参加を促す説得力がなくなっていたのである。

第二に、ニクソン政権は、NPT の批准手続きを進めるとともに、西ドイツの参加を得るために圧力をかけないという方針をとった。条約にシニカルな態度をとっていたニクソンが NPT の有効性を軽視しつつ、それでも批准手続きを進めたのは、NPT からの撤退が、国内外で否定的に受け止められるとともに、その後のソ連との軍備管理交渉を行ううえで障害となると判断したからだった。また、ニクソンは西ドイツの NPT 参加を重視していたからこそ、圧力をかけないという姿勢を一貫して保ち続けた。西ドイツの署名なしには、

⁹⁹ Telcon, Kissinger and Nixon, November 19, 1969 (Doc.41), FRUS, 1969-1972, Vol. E-2.

¹⁰⁰ Richard Nixon, "Remarks at a Ceremony Marking the Ratification and Entry Into Force of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," March 5, 1970. APP (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2900>).

ソ連の批准はありえず、ひいては米国の批准、NPT の発効もありえなかった。NPT 発効の鍵を握っていた西ドイツとの同盟関係を悪化させることなく、その署名を得るためには、あえて圧力をかけないほうが賢明だと考えられたのである。

チェコ事件により批准手続きの凍結を訴え、そもそも核不拡散に熱心でなかったニクソンが、ジョンソン政権とは異なる動機からではあるものの、西ドイツの署名のためにその再保証措置を継続し、ソ連に対して融和的姿勢をとるよう求めたことは特筆に値する。結果的に、総選挙前の西ドイツ署名を達成できず、ソ連による「国連憲章第 2 条無差別適用」案の受け入れも実現しなかったが、再保証を繰り返すことで安全保障上の不安を感じていた西ドイツが、NPT に署名しやすい状況を外部から作ったことは確かであろう。またニクソンは NPT の批准・発効と SALT の開始を直接連関させてはいなかったが¹⁰¹、ソ連と同時に NPT 批准を完了させたことで、60 年代末からのデタント・ムードを維持し、ニクソン政権独自のデタント政策を展開することが可能になったと言えよう。

※ 本稿は、科研費（基盤研究 B）「NATO における核共有・核協議制度の成立と運用」（研究課題番号 25285053）の研究成果の一部である。

※ This paper was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 25285053 (Grant-in-Aid for Scientific Research (B) : The Nuclear Sharing and Consultation Arrangement in NATO: Origins and Evolution).

¹⁰¹ Cameron and Rabinowitz, “Eight Lost Years? Nixon, Ford, Kissinger and the Non-Proliferation Regime, 1969-1977,” p.844.